

全球公民投票制度之探討

李 昌 麟*

摘 要

先進民主國家公民投票之建立，在於重視民意與公民參政權之行使。我國為迎頭趕上，邁入已開發中國家之林，依據憲法主權在民之原則，並確保國民直接民權之行使，特於2003年12月31日制定「公民投票法」。2004年3月20日完成我國歷史性的第1次全國性公民投票。公民投票包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用於法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決及憲法修正案之複決；地方性公民投票適用於地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制及地方自治事項重大政策之創制或複決。

本文將分別以公民投票之全球趨勢、公民投票與創制複決權、公民投票之價值評估及直接式民主與間接式民主分別加以探討。

關鍵詞：公民投票、創制複決、公民參政、直接民主、間接民主

* 中興大學國際政治研究所副教授

壹、前言

公元 21 世紀是「人民作主」的民主時代。為促成此一理想之實現，世界各國政府紛以「公民投票」(referendum) 作為國家行使直接民權最具體之方式。公民投票是人民的基本權利，其重要性不言而喻。國家建立公民投票制度，對於公民參政權之行使，具有深遠之影響。認識公民投票制度，有如下幾個重要概念須加以區別。

一、公民投票制度在分類方面：

(一) 施行範圍：以全國性、地方性或地區性公民投票為主。

(二) 對象或標的：分為憲法公民投票、立法公民投票、地方或地區性範圍透過行政程序進行之公民投票。

(三) 種類：分為強制性公民投票與選擇性公民投票兩種。

(四) 法律價值：主要分成諮商價值與決策價值兩種。

1. 諮商價值：人民只作出諮詢，但不影響政府決策。

2. 決策價值：人民的決定已是政府決策。

上述兩種法律價值均按照公民投票的結果及影響而定。

(五) 政治作用與政治操作：公民投票面向極為複雜，並具高度爭議性，故經常引起「真公投」、「假公投」之辨。

二、公民投票制度在價值評估方面：

(一) 公民投票制度具備之正面價值評估有：強化政府決策、強化選民自主、避免議會怠惰與政治腐化、強化人民參政之正當性、合乎公平正義、提升政策效益及深化人民與政府間之認同感等。

(二) 公民投票制度具備之負面價值評估有：代議政治本是民主政治運作常態，無法替代、違反菁英政治與專家政治原則、造成民意太過單純化、未必真正解決政策紛爭、公民投票技術層面複雜及誤入民粹主義等。

三、公民投票在實施方面：

政府須審慎施行公民投票，尤要注意下列幾項基本原則：

- (一) 要尊重國家體制
- (二) 地方利益與國家利益須兼顧
- (三) 注意政策延續性
- (四) 政府須洞悉民意等

四、認識民主制度之真諦

民主制度主要可分為直接式民主、間接式民主（或稱代表式民主）、半直接式民主，以及半代表式民主四種類型。重要的是，「公民投票」（referendum）與「選舉」（election）皆是現代民主必備之民主機制。曾經實施過公民投票之先進民主國家，特以「交換」（trade off）原理，來強調公民投票與選舉不僅可相互為用，對國家制度言之，此兩種制度亦具備「可相容性」之民主機制與交換功能。¹民主制度之類型，分別略舉如下：

- (一) 直接式民主：此為理想式民主。直接式民主即為人民民主，從 18 世紀以來由思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）所倡導。盧梭名言：「民意等同天意」。盧氏反對當時之代議制度，並極力提出人民行使直接權利的主張。盧梭曾舉出「由人民直接立法」之說，²雖不為當代所接受，卻影響於後世。現今先進國家建立人民創制與複決權制度，皆以盧梭思想為依歸。
- (二) 間接式民主：亦稱代表式民主，如議會民主，由人民票選議員，代表人民行使政權。實施國家如英國、德國及日本等國。
- (三) 半直接式民主：國家兼具選舉制度與公民投票制度，為顧及人民積極參政，政府實施公民投票次數頻繁。如瑞士、丹麥、愛爾蘭、義大利、列支登士敦（Lichtenstein）等國。
- (四) 半代表式民主：國家亦兼具選舉制度與公民投票制度，但實施公民投票次

¹ Wolf Linder, "Démocratie directe: la panacée ?" in *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, Georg éditeur, 1994, p. 76 et s.

² Rousseau, "Du contrat social Livres I à IV", *Texte Intégral*, Paris: Nathan, 2001, p. 47

數較少，僅就國家重大爭議議題進行人民投票。如奧地利、西班牙、芬蘭、法國、希臘、冰島、盧森堡、挪威、瑞典、葡萄牙等國。³

五、深化台灣民主：建立公民投票制度

如何深化台灣民主？現今我國朝野對公民投票的看法，仍存有高度之爭議，一時難達成共識。論者認為台灣人民首須自覺公民投票所具備之普世價值。政府推行公投，尤須喚起民眾對公民投票的認識，並應透過學校，加強民主與社會思想教育。

貳、公民投票之全球趨勢

一、強化對公民投票制度之規範

國家建立公民投票制度甚為重要，公民投票制度符合時代潮流與民主趨勢。公民投票制度之重要性在於：

(一)、公民投票制度為現代國家進步的指標。

以國家制度言之，檢視一個國家是否民主與進步，同時是否禁得起時代之考驗，通常檢驗的標準以這個國家是否具備公民投票制度為依據。依照公民投票本身之民主價值而言：公民投票屬於「天賦人權」。⁴真正的民主，需要人民對公共事務具參與、決策的機會。公民投票是人民本來就有的權利，非因為憲法或法律的賦與而擁有。⁵

以法政學理言之，公民投票即為公民創制權（*initiative*）、複決權（*referendum*）之行使，在民主國家向來是憲政體制中不可或缺之一環。我國自 2004 年起，開始實施歷史性的第一次公民投票，對台灣的民主發展來看，有其重要的指標影響。然而，2004 年 3 月 20 日在台灣自由地區所舉辦的全國性公民投票，與總統、副總統選舉合併舉行，讓人質疑此次全民投票有刻意將公民投票作為與總統、副總統選舉綁樁的政治意圖，而失去公民投票原有的價值與意義。

³ Serge Zogg, "La démocratie directe en Europe de l'Ouest", *Centre européen de la culture et Actes Sud*, 1996, p. 14 et s.

⁴ Rousseau, "Du contrat social Livres I à IV", *Texte Intégral*, Paris: Nathan, 2001, p.28

⁵ 參考林義雄，《核四爭議答客問》（台北：慈林基金會，2001 年）。

長期以來，我國民主憲政之發展，似仍拘泥於傳統代議民主之議會政權，人民的創制、複決兩權，無形之中受到了剝奪。為使我國邁入民主國家開發之林，公民投票直接民主制度實有必要早日建立。

（二）公民投票為實踐直接民主之民主制度

現代政府為彌補代議政治之不足，增強民主正當性及公民參政之機會，皆公認以公民投票作為實踐直接民主之必要方法。⁶我國憲法第 17 條、第 123 條、第 136 條，及地方制度法第 16 條特別規定：創制、複決兩權為人民的基本權利。⁷我國已於 2003 年 12 月 31 日總統令制定公布「公民投票法」（全文 8 章共 64 條），作為建構我國實施直接民主的民主機制。⁸

尊重基本人權與人民意見表達的自由，不僅是顛撲不破的民主普世價值，更是檢視現代化民主國家的重要指標。中華民國憲法第 2 條規定：「中華民國之主權屬於國民全體」。因此，政府的權力來自於人民，人民是國家的主人；而公民投票則是人民直接對於「事務」的表達方式，它代表全民意志的凝聚，是憲法第 2 條民主權原理的具體呈現與實踐，並具有補充、強化代議政治的正面意義與功能，為當前世界各國解決政策爭議的重要機制。

在許多民主國家，公民投票早已實施多年，甚至有百年以上的歷史，對於台灣人民而言，實現此基本權利所依賴的法律，長達 50 多年都無法完成，而國家機關負有協助人民實現基本權利的憲法義務，相信此一機制的建立與落實，在台灣民主憲政發展史上，具有重大意義。有鑒於公民投票是主權在民的體現，除可彌補代議政治的不足，亦具有化解重大爭議，促進整合及建立公民意識等正面功能，⁹茲為建立公民投票制度，行政院、民進黨、國親政黨紛於 2003 年 10 月擬具「公民投票法」草案，送請立法院審議。2003 年 11 月 27 日立法院第 5 屆第 4 會期第 12 次會議通過完成 3 讀。2003 年 12 月 10 日行政院院會通過公投審議委員設置、立法院公投發動權等 2 項議題 12 項條文覆議，依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定，

⁶ 參考《中華民國人權政策白皮書》（台北：行政院人權保障推動小組，2002 年），頁 137-138。

⁷ 參考《新簡明六法》（台北：高點文化公司，2000 年）。

⁸ 參考《公民投票法立法資料彙編》（台北：五南圖書公司，2004 年），頁 7。

⁹ 同前註 8，頁 9。

移請立法院覆議。2003年12月19日立法院院會以118對95票的表決結果，「公民投票法」維持原決議，立法院並完成公投法制化程序。¹⁰

(三) 公民投票制度可補強憲政體制運作之功能。

以實際面而言，建立公民投票制度對憲政體制之運作，有其補強功能，並藉此可能化解政治僵局。多年來，我國行政與立法部門之關係因缺乏朝野政治共識，亟須面對重整與和解，此時應思考的是，如何提昇人民參政權力及對朝野建立監督機制之管道。同樣重要的是，我國對於「公民投票」議題的看法相當分歧，例如：最近的2003年3月20日全國性公民投票的「國防安全防禦公投」與「兩岸協商公投」即激起了台灣族群兩級化之爭議；另外，政黨間多年來激起的「統獨公投」、「制憲公投」及「核四公投」等議題的爭辯亦未曾減溫或平息。最重要的是：涉及國家定位與主權問題時，台灣未來前途、兩岸關係發展等，恐均需透過人民決定。此等問題之重要性，絕對與公民投票制度之建立息息相關。

二、「人民作主」的民主時代

現今21世紀是「人民作主」的民主時代，現代民主政治講求人民做主。「公民投票」即是政府可提供人民直接參與政事之管道。換言之，用公民創制與複決權之行使，來決定國家重大方針與政府決策是實行直接民主最崇高之表現。一個國家公民投票制度之確立，實屬重要。

近世紀以來，依照全球各地實施「全國性」公民投票之數據顯示：至2000年為止，單僅瑞士一國實施之次數即達480次之多，居全球之冠。¹¹此外，經學者勃特與瑞尼（Butler and Ranney）所作出至1993年全球公民投票數據顯示：歐洲計149次，中東93次，大洋州64次，美洲49次，亞洲30次，總計全球地區為799次（請參考表1：Butler and Ranney, *Referendums around the World*, 1994）。¹²公民投票已成時代的趨勢，並為大多數國家所接受。尤其，歐洲國家注重公民投票之程度，已成為世界各國學習之模範，先進國家之公民投票制度，值得我國參考。

¹⁰ 同前註8。

¹¹ Francis Hamon et Olivier Passelecq, *Le Référendum en Europe*, Paris: L' Harmattan, 2001, pp. 56-59

¹² Francis Hamon, *Le referendum*, Paris: La documentation française, 1997, p10

我國向來重視人民權利，標榜「人民主權」係我國立憲之主要原則（我國憲法第 2 條規定：中華民國之主權屬於國民全體。第 17 條：人民有創制及複決之權，即為例證。）然而，我國民政府自遷台至今，由於政治環境特殊，無法真正落實公民直接參與公共事務之管道，長期以來我國並未真正具備公民投票制度，造成在憲政運作上一大缺失，直至 2004 年立法院通過「公民投票法」後，才算真正有其法源的依據。¹³

表 1：近世紀來全球各地區實施全國性公民投票概況

	1900 年前	1901 \	1911 \	1921 \	1931 \	1941 \	1951 \	1961 \	1971 \	1981 \	1991 \	總數
		1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1993	
瑞士	57	12	15	28	23	21	32	30	87	76	33	414
歐洲	11	2	6	8	17	15	6	14	18	33	19	149
中東				1		1	8	18	36	24	5	93
亞洲						1	5	4	14	6		30
美洲	3		3	2	7	3	3	4	8	10	6	49
大洋洲		4	5	6	6	11	5	7	14	4	2	64
總數	71	18	29	45	53	52	59	77	177	153	65	799

資料來源：Butler and Ranney, *Referendums around the World*, 1994.

三、公民投票與國際潮流

公民投票是國際潮流。公民投票已經是全世界普遍採行的制度，目前全世界有 156 個國家舉辦過全國性或地方性公民投票。至 2004 年 3 月底，全世界已舉辦過

¹³ 參考《公民投票法立法資料彙編》（台北：五南圖書公司，2004 年）。

1524 次全國性公民投票。

1972-2002 年間，歐洲共有超過 1 億 5 千萬的公民在 11 個國家舉行過 27 次是否加入歐盟的公民投票；美國各州舉辦的地方性公民投票次數合計更高達 2869 次之多。¹⁴1989-2004 年間，世界各國共有 17 個國家舉辦全國性公民投票（參考表 2：1989-2004 年世界各國全國性公民投票）

四、歐美公民投票制度

歐美國家公民投票（referendum）制度之建立由來甚早，大體上起源於西元 18 世紀。當歐美建造國家之時，美國人 1776 年首先發表的「獨立宣言」，以英國思想家洛克（John Locke）的「自然權利」為主張，強調：「人權是人生而具有、不可剝奪、不可轉讓的權利。為了保障公民基本權利，因而成立政府」。法國人亦根據思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）的「主權在民」理論，制定 1789 年法國大革命「人權宣言」，其中特別提出：「法律是公共意志的表現，全國公民都有權親自或經由其代表參與法律的制定」。¹⁵

歐美國家實施公民投票概況：以全國性公民投票而言：瑞士實施 480 次，法國 23 次，英國與比利時各 1 次。對於公民投票在各國實施的程度亦不一，以法國為例，由於實施公民投票時間先後不同，而當時憲法亦有不同之規定與解釋，政治環境亦有所分別；以美國為例，公民投票只限於地方層次，在地方各州實施，而全國性之公民投票從建國以來並未實施。

近年來，全球性公民投票有日愈擴增的趨勢。一方面由人民行使創制與複決權，可彌補代議民主之不足；另一方面，新興國家為脫離殖民統治，而訴諸自決性公民投票，求取國家獨立成功，使得公民投票政治行情走高。然而，現時對公民投票本身議題之爭辯亦有增無減。贊成公民投票者的論點著重於公民投票必然是政治民主化之重要手段；反對公民投票者的論點則著重於公民投票會導致民粹主義與分化族群的不良隱憂。¹⁶

¹⁴ 參考行政院新聞局網站：<http://www.gov.tw>

¹⁵ 參考常健，《人權的理想、爭論與現實》（台北：洛克出版社，1997 年），頁 23。

¹⁶ 參考 Francis Hamon, *Le référendum, droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, La

五、公民投票制度比較

依據民主政治發展的趨勢與國家制度本身的變革等因素，大部分國家均設置公民投票制度。公民投票為實行直接民主最佳的方式，然而實施起來並非易事，尤其，相關法律需重新規範，甚至影響傳統代議政治之發展。以目前各國公民投票制度比較：美國、瑞士、法國、義大利與俄羅斯五國，無論在制度面與實施面而言，均有其重要性與代表性。分述如下：

（一）美國

自美國立國以來，公民投票主要靠主張人權團體與政黨所推動。至今美國各州地方性立法公民投票制度頗具特色。¹⁷

（二）瑞士

瑞士是最早實施公民創制權的國家，自 1848 年建立瑞士聯邦後即開始實施公民投票，至今已施行 150 餘年。瑞士體制朝向直接民主制發展，在歐美國家體制比較上，瑞士屬於「半直接民主制」，¹⁸有其獨特性。

2002 年瑞士並以公民投票贊成加入聯合國，成為第 190 個會員國。瑞士總統韋里格及外長戴斯均肯定瑞士人民的表現與決定。其實，瑞士加入聯合國主要關鍵在於政府的推動與領導人的領導智慧，使得人民能配合政府政策，作出符合國家利益的決定。尤其，瑞士人民文化水準之高，公民直接參政素質整齊，已成為世界各國學習的模範。

（三）法國

法國於進行大革命之時（1789-1799 年），首先建立公民投票制度，於 1793 年為頒布法國憲法舉行第 1 次全國性公民投票。至今，法國全國性公民投票已前後實施 23 次，未來亦有增加的趨勢。

現今歐洲整合成功，法國政府貢獻卓著。2002 年開始，歐洲大陸會員國已開

Documentation Française, 1997, p.2

¹⁷ Bernard E. Brown, *L'Etat et la politique aux Etats-Unis*, Paris: PUF, 1994, p.363 et s.

¹⁸ Serge Zogg, "La démocratie directe en Europe de l'Ouest," *Centre européen de la culture et Actes Sud*, 1996, p. 3.

始使用「統一貨幣」：歐元（EURO）。論及「歐洲與公民投票」問題，法國總統席哈克（Jacques Chirac）認為未來歐洲有必要用公民投票決定一部歐洲新憲法，並選舉歐洲總統。席氏並期望日後公民投票成為政府決策日益頻繁的模式。（Jacques Chirac souhaite que le recours au référendum soit désormais plus fréquent.）¹⁹

（四）、義大利

義大利自 1970 年代推行政治體制改革，開始實施公民創制與複決權，公民投票制度始告確立。²⁰

（五）、俄羅斯

1991 年蘇聯解體，共產主義崩潰後，俄羅斯聯邦重新受到世界各國承認。當時對俄羅斯聯邦而言，公民投票之實施使得總統權力明顯增強。²¹

表 2：1989-2004 年世界各國全國性公民投票

年份	國別	公投議題
1989	義大利	有關歐洲憲法
1990	斯洛維尼亞	國家主權獨立
1991	立陶宛	贊成脫離蘇聯獨立
1992	瑞士	加入國際貨幣基金
1994	挪威	加入歐盟
1995	加拿大	決定魁北克獨立與否
1996	日本	琉球：反對美軍基地，新瀉：反對興建核能電廠
1997	匈牙利	加盟北約組織
1998	英國與愛爾蘭	北愛爾蘭和解方案
1999	東帝汶	獨立建國
1999	紐西蘭	減少國會席次

¹⁹ 參考李昌麟，《公民投票制度之研究》，行政院國科會第 40 屆國外短期研究人員研究報告書，2002 年，頁 3

²⁰ Bernard Gaudillère, "Les institutions de l'Italie", *Document d'Etudes* no. 1.17. 1994, pp.42-45

²¹ Ronald J. Hill and Stephen White, *The Referendum in Communist and Post-communist Europe*, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1995

2000	法國	總統任期 7 年縮短為 5 年
2000	丹麥	決定加入歐洲單一貨幣與否
2002	英國與西班牙	共享直布羅陀海峽之主權
2002	瑞士	加入聯合國
2003	捷克	加入歐盟
2004	中華民國	和平公投

參考資料：行政院新聞局網站：<http://www.gov.tw>，製表人：李昌麟。

參、公民投票與創制複決權

一、公民投票與創制複決權之解釋

對於公民投票本身之定義而言，有些學者認為公民投票就是公民複決權（referendum）之行使；亦有些學者將公民投票（plebiscite）與複決權區隔，認為公民投票（plebiscite）是針對國家政體、重大公共政策之公民抉擇。而複決權則是對憲法或重大法案的立法過程，加上公民同意的程序。²²我國是否須採行公民投票涉入了統獨的爭議？因而不少學者主張以落實憲法的創制、複決兩權，來實施公民參與公共事務的基本權利。²³

二、公民創制權（initiative）

我國憲法與地方制度法均提出創制權之規定。

（一）、創制定義：

就法律面而言，公民以法定人數提議並提出法案，經投票以制定法律，稱之「公民創制權」。換言之，以公民意志直接提出法律或法規案及修改法律或法規案，即為公民創制。此制度創始於瑞士，美國、義大利等國相繼實行。

（二）、創制方式：分為間接與直接創制。

間接創制：公民創制案須先由立法機關審議，若經贊同創制案即可成為法律；

²² 謝富生、張台麟，〈公民投票（創制複決）制度比較研究〉，《行政院研考會》，1997年1月，頁5-10。

²³ 參考黃錦堂，〈公民創制複決法草案公聽會實錄〉，《國家政策研究基金會》，2001年3月。

若不贊同，立法機關得提出反對案或反對理由，連同公民創制案，合併交由公民投票表決，此方式亦稱原則創制。為避免人民因缺乏立法的專門知識及經驗，造成粗率立法而採此項方式。換言之，公民僅以立法原則提出法律案或自治條例案，再交由立法機關審理。間接創制為德國聯邦所採行之制度。

直接創制：公民創制案不須先交立法機關審議，可直接交付公民投票。此制亦稱草案創制或條文創制。直接與間接創制相比，直接創制是屬於比較開放的制度，此制度為瑞士、義大利及美國各州所採行。

(三)、創制形式：分為條文與原則創制。

公民創制案須擬定法律條文方得提出，稱之條文創制；而公民創制案不須擬定法律條文，只提出原則方案，送交立法機關審理，稱之原則創制。

(四)、創制範圍與限制：分為純創制法律案或純創制憲法修正案。

一般而言，具備公民創制權制度的國家，公民皆可提出一般法案與憲法修正案。限制方面：禁止公民創制涉及純政府的權限，如預算案；或直接影響重大公民利害關係，如租稅案等。地方創制案須以地方立法事務為限：縣市公民創制權之行使，須以縣市議會立法事務為限。至於委辦事項的立法權屬於上級政府，不屬於縣市議會，縣市公民因而無法行使地方立法事務以外的權限。

(五)、創制法定效力：一旦經由公民行使創制權通過的法律，其法定效力較一般法律高，尤其政府不得隨意將其刪除。美國州長可針對州議會通過的法案行使否決權 (veto power)，但不得對公民創制法律行使同樣權力，可見創制權的重要。²⁴

(六)、公民創制法案投票通過概率：一般說來具備公民創制權制度的國家，如瑞士、義大利及美國各州，公民自行創制法案比政府所提出法案投票通過率為低。²⁵

三、公民複決權 (referendum)

我國憲法與地方制度法均提出複決權的規定。

(一) 複決的定義：就法律面而言，公民以法定人數提議或政府請求，將法案或國家重大政策交由公民投票決定的權利，稱之為複決。孫中山曾說過：「複決權即為

²⁴ 參考黃錦堂，《創制與複決》，2001年

²⁵ Francis Hamon et Olivier Passelecq, *Le Référendum en Europe*, Paris: L' Harmattan, 2001

廢棄權，法律有不便於人民者，以公意廢止或修正之。人民有此權力，自可以管制議會的立法，以防議會之專橫、不顧民意」。²⁶因而，複決權可進一步區分：

1.複決權之消極性：防止議會專擅，實行公民監督，彌補及補救議會政治之不足與弊端。

2.複決權之積極性：實行直接民主、確立公民參政制度，並強化「主權在民」的理想與功能。

(二)、複決種類：公民複決制度分為強制性 (compulsory) 與選擇性 (optional) 複決。立法機關制定之特別法案 (如憲法修正案及特定法案)，須經公民投票決定方為生效，稱之為強制性複決。立法機關制定之法案經公民或政府請求時，以公民投票決定，稱之為選擇性複決。訴諸選擇性複決的對象：

1.具有法定人數之公民提議；

2.政府提出請求：政府對立法機關通過之法規，如認窒礙難行，可要求公民投票決定；

3.立法機關自行申請；

4.地方 (如各州、縣市) 提出申請。

(三)、複決權的行使：(按複決程序)

1.複決項目的認定：以一般法案，或憲法修正案 (全部或部分) 作認定。

2.提出複決：須在法定期限內，由公民按法定人數簽署、或政府、立法機關的請求，提出複決。

3.複決一經提出，法案之效力，須至公民投票結果，方能確立。

公民創制與複決權皆為直接立法的權限。公民創制係經公民投票制定新的法律；而公民複決係針對既定之法案，以公民投票決定其存廢。

(四)、複決的標的：分為憲法、立法、國際條約等複決。

1.對立法、制憲機關制定的憲法案，或憲法修正案進行公民投票複決，稱之為憲法複決。大多數國家 (如：瑞士、法國、義大利、俄羅斯及美國各州等) 均有設置憲法公民複決制度。我國無修憲公民複決制度，憲法規定修憲權屬於立法院與國

²⁶ 參考張君勱，《中華民國民主憲法十講》，1997年3月重印本，頁45-46

民大會：立法院具修憲權，提請國民大會複決。

2.對立法機關通過或否決的一般法律案，由公民投票複決，稱之為立法複決。具公民投票制度之國家，憲法規定公民可行使立法複決權。

3.國家訂立國際條約，交付公民投票複決，稱之為國際條約複決。歐洲統合，各國簽訂條約（如馬斯垂克條約），丹麥、愛爾蘭、法國等國皆以公民投票決定政府政策；瑞士加入聯合國亦經公民投票複決。²⁷

（五）、複決範圍與限制：

1.範圍方面：公民複決案須以立法機關的權限為範圍。

2.限制方面：依照瑞士聯邦憲法及美國各州憲法規定：關係國家安全緊急法案或條款，禁止公民投票複決。財政案（預算、租稅法及薪俸法）禁止公民投票複決（德國、美國地方憲法均有規定）。

我國 1999 年地方制度法規定，地方公民複決權行使以地方自治事項為限。²⁸

四、問題分析

歐美國家公民投票制度之型式與性質不一，所實施的情況亦各有不同。

（一）、公民投票制度之型式與性質：分為諮詢性（*consultatif*）、決議性（*délibératif*）及強制性（*impératif*）之公民投票。

1.公民投票屬於諮詢性性質：

諮詢性公民投票屬於參考性質之投票。通常歐洲國家之政府根據需要，可向人民提出意見徵詢，但是否採納，最後仍由國會決定。例如：挪威政府曾向人民提出與瑞典分立、酒精飲料禁止販售及加入歐洲共同體等議題之徵詢。比利時亦徵詢人民有關雷歐伯三世（*Léopold III*）國王重新掌權之問題。值得一提的是，諮詢性公民投票除盧森堡與瑞典憲法具明文規定外，大體上，此類投票並不受憲法的約束。

2.公民投票屬於決議性與命令性性質：

決議性與命令性之公民投票係依憲法所規範的投票制度。人民表達意志並作下決定後國會據此採行措施，或國會已採行之措施，透過公民投票後生效。例如：瑞

²⁷ 《聯合報》，2002 年 3 月 4 日，版 10。

²⁸ 黃錦堂，《創制與複決》。

士聯邦與各州人民按照憲法投票決定，奧地利、丹麥、義大利、法國及美國各州亦照憲法規定投票。值得注意的是，法國制度係屬混合制，法國國會可以修改公民投票法，或以國會法取代公民投票法。²⁹

（二）公民投票之對象與標的

通常，公民投票的對象與標的皆與憲法及國會制定的法律相關。但政府法案亦可成爲公民投票的對象與標的（例如：義大利憲法與瑞士尼德瓦得(Nidwald)州憲法之相關規定）。³⁰

公民投票的對象與標的分爲：1.法律案；2.政策方案；3.國際條約案；4.重大財政措施案；5.重大行政法案(例如政府對開採、經營、土地使用等的讓與)；6.純政治法案(例如解散國會案或罷免案等)。公民投票在行使方面亦有例外之規定。例如美國加州與瑞士於1949年皆動用緊急條款使得公民投票的結果無需等待生效期限，立刻進入生效狀態。此外，公民投票的結果亦有可能透過例外規定之動用而遭到擱置。

（三）公民投票之種類

如前所述，公民投票的種類分爲強制性與選擇性兩種。強制性公民投票是針對政府制定之憲法修正案或特定法案，必須經人民投票決定，才能生效。強制性之公民投票較具制裁作用，因人民若不投票決定，則政府所欲採取之措施便無法定奪，不能生效與實施，故強制性公民投票之優點在於人民可以做最後的公決。選擇性公民投票是國會制定之法案，經公民或政府請求時，以公民投票決定。選擇性公民投票較不具制裁作用，往往取決於政府授意，使得政府與人民必須先達成共識。

以瑞士爲例，聯邦國會所採取的是憲法性之公民投票，此時之公民投票即屬於強制性。然而，國會亦可以選擇立法性之公民投票，公民投票則可成爲選擇性。

（四）訴諸公民投票之對象

主要授與國會、總統、法定機關及公民團體4種特定對象。

1.國會方面：

（1）多數政黨的國會：通常公民投票法案之製作是透過多數政黨的國會進行。

²⁹ Jean-François Aubert, "Le référendum populaire", *Revue de droit suisse*, 1972, no.5, p.481, et s.

³⁰ *ibid.*

以瑞士為例，大多數各州即以國會多數作為特定之對象(如瑞士首府伯恩自 1972 年 3 月 5 日憲法修改後即依照此程序)；奧地利憲法第 43 條亦有同樣規定。以多數政黨的國會提出重大的法案並利用公民投票案決定，在憲政之原理上有其正當性。主要理由在於國會議員合力通過相關重大法案，並與人民分擔重大之政治責任。

(2) 少數政黨的國會：按規定以國會議員之 3 分之 1 人數可以發動公民投票法案。此為丹麥憲法第 42 條、奧地利憲法第 44 條關於部分修憲條款、義大利憲法第 138 條特針對所有修憲案之相關規定。以國會少數的政黨發動公民投票，藉以透過人民仲裁並加以區隔朝野立場，此制度即在充分保障國會少數政黨的權力，然而卻恐導致反對黨與執政黨因公民投票議題而掀起之戰爭。反對黨此時往往因「公民投票」的藉口，迫使執政黨在某些立場上退卻或讓步，同時在立法方面之溝通協調，卻由於政黨的激情與政治化而顯的冗長及複雜。

(3) 兩院制國會之上議院：當上議院並未具備如同下議院之權力時，而有所謂向人民提出訴求之補償。此為德國威瑪憲法之例：特別針對修憲案(憲法 76 條)。

2. 總統提出：此為法國之例，公民投票可由總統提出。法國第五共和憲法第 11 條規定：無論國會之贊成或反對，憲法規定總統直接與人民制定法律，尤其，在制訂國家重大之政策方針時，此種公民投票之訴求往往透過總統提出。然而，以總統個人向人民做徵詢，往往出自個人的喜好，同時向人民所徵詢的議題對總統本人有利。

3. 法定機關：

發動公民投票權亦可授與制定公民投票法案的機關。瑞士聯邦憲法賦與瑞士 8 個州在一般聯邦性之法律與條例方面擁有訴諸公民投票權(憲法第 89 條)。法定機關擁有發動公民投票權，在德國、義大利憲法亦有類似的規定。但是，以實際情況而言，至今尚未出現由法定機關發動公民投票之案例。

4. 公民團體：

對於選擇性之公民投票而言，公民團體具發動公民投票的權利。此權利最早可追溯至法國大革命時期(參考法國 1793 年 6 月 24 日憲法第 59 條)；同時，瑞士聯邦各州、美國各州及義大利亦通常以公民團體發動投票。公民團體發動公民投票案例，經常因投票紛爭而產生團體間之利益衝突，而須透過聯合公民團體之組成並簽

署協議，以解決紛爭。

〈五〉公民投票之實效性

公民投票之實效性分爲先前性（*préalable*）與事後性（*subséquent*）。

1. 先前性與事後性之標準：

政府對尙未制定的政策與相關措施，事先訴諸公民投票，此類公民投票屬於先前性投票；政府針對已制定的政策與相關措施，透過公民投票表決，此類公民投票屬於事後性投票。

對於先前性的投票來說，雖然具有原則示範作用，換言之，人民在第一時間即干預政治決定過程，以便在政策尙未行成之前，即具備民意指標示範作用。但缺點在於所主張的公民投票訴求較不明確。一般而言，公民投票通常爲事後性的投票。

瑞士透過公民創制權提出全部憲法修正案（依照瑞士憲法第 120 條之規定），並於 1935 年舉行先前性的投票；同樣地，部分憲法修正案（憲法第 121 條之規定）亦可經由先前性的投票表決。法國在公民投票方面，取決於總統所做的決定，公民投票在實效上有時爲先前性，有時爲事後性：例如 1972 年 4 月特針對批准比利時布魯塞爾條約舉行事後性的公民投票；另亦針對「打開歐洲大門新展望」訴求舉行先前性的公民投票。

2. 事後性的投票分爲終止性（*suspensif*）與決議性（*résolutoire*）兩種：

投票在法案尙未具備效力之前，稱之爲終止性的投票。對已生效之法案進行投票，稱之爲決議性的投票。終止性的投票好處，在於人民可不樂於見到的法案拒絕使之生效。

但是，依據瑞士法律（憲法第 89 條）：瑞士所採行的公民投票大都屬於決議性，特針對法規之施行與否做最後的決定。丹麥法律（憲法第 42 條）亦提出相同的規定。至於義大利法律，對其立法程度而言（義大利憲法第 75 條）規定，公民投票屬於「廢除式」（*abrogatoire*）投票，意指以公民投票尋求對某一項法律的廢除。決議性投票並不具備追溯之效力。如義大利於 1970 年廢除離婚法，但以不追溯原則，至 2 年後才正式廢除。

（六）公民投票結果的判定

公民投票結果的判定須依照贊成或反對的情況而定，但實施公民投票制度的國家有不同的規定。對於公民投票法案結果判定的情況：

1.贊成票超過反對票。此為公民投票制度最普遍的情況。例如：瑞士、法國、及美國各州等皆是透過此投票結果以分出勝負判定。但瑞士特針對聯邦憲法修正案時，各州贊成票或反對票須超過選舉人投票的半數。

2.贊成票超過選舉人投票的半數。此為德國威瑪憲法（第 76 條）特針對以人民創制權提出對憲法修正案的規定。

3.贊成票不及選舉人數的半數，只部分超過反對票。此為丹麥憲法特針對憲法修正案的規定（憲法第 88 條規定必須至少具備百分之 40 以上的贊成票）。

4.贊成票超過反對票，或反對票超過贊成票，所超過的票數不及選舉人數的半數，但須超過百分之 30 票數。此為丹麥憲法特針對一般法律所提出的規定（憲法第 42 條規定，為否決一項法律必須至少百分之 30 對該法律提出反對票）。³¹

肆、公民投票之價值評估

一、公民投票的價值

公民投票的價值在於重視民意與公民參政權之行使。在評估方面，公民投票具備正、負多面價值。

（一）、正面價值評估：

1.強化政府決策：國家具備公民投票制度，足以制衡或催促議事機關，妥制立法決策，以反映時代變遷與民意流向，不再造成議事延宕或脫軌的現象。換言之，以直接民主機制協助間接民主，順利擺脫議事困境，重塑組織形象，可強化政府決策及一般利益的正當性。

2.強化選民自主：間接民主的作用，選民只在投票時作頭家而已，選後就失去頭家的地位。實施直接民主制，則人民受宰制而形成的政治疏離度，便可排解，且將可能真正當家作主，制定契合民意的法案與政策，否決與民意背離的議案，逐步

³¹ Francis Hamon, *Le référendum, droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, La Documentation Française, 1997, p.6-8.

回歸原本的選民自主性、參與心、權能感與責任感，藉以強化選民之自主意識。

3. 避免議會怠惰與政治腐化：實施間接民主制度，難以避免議會怠惰與政治腐化。由於議員皆為票選產生，議員本身對問政欠缺專業，更常只顧派系立場，使議會對法案的審核，效率不彰，形成嚴重之「議會怠惰」現象。用票選出的議員，較易以金錢、權力進行綁樁，使其失去自由理性問政，而做出違背民意的決定，並弱化自身的權職行使，致使決定不能與公益完全一致。然若實施公民投票，由人民直接行使政權，才能避免議會歪風與政治腐敗之現象。

4. 強化人民參政之正當性：人民不論以創制方式，積極主動決策，或以複決方式，肯定或否決代議機關的決策，均具有其正當性。例如歐美實施公民投票的情況，符合現代民主政治發展之趨勢。

5. 合乎公平正義：公民投票制度一旦確立，人民不再事事被動，透過民意聯盟的建立與營造，從事多數人偏好的決策，抑或直接否決偏向特殊團體利益的決策，以免公共資源之浪費及國庫公帑使用之不當，使公共事務更合乎公平正義。

6. 提升政策效益：在議會政治之壟斷下，議員的決定基礎，每每有假民意之名，行謀私之實，或為一黨一己之私，以致決定的效益受到影響。而在公民投票制度下，人民以自己的意見、自己的需求，作為政府決策的依據，將因沒有議員居中的隔閡，而提升政策效益，不致因議會對民意的解讀謬誤，造成決策的難行。

7. 深化人民與政府間之認同感：政府系統效益的提升，重要關鍵在於公民具備參政權利，並得以影響改變政策。然而，在議會政治的權力運作下，人民逐步失去頭家的地位，受到宰制，呈現與政治的疏離，且未能產生與政府系統的認同之情。故公民投票制度之建立，不但可轉化此種不良狀況，人民與政府間之認同感更因此而深化。

實行間接民主的缺點繁多，而我國政黨政治又未能朝良性方向來發展，因此建議政府須妥善規劃及實施公民投票民主機制，透過其實施成果來證明我國的民主深化，同時，藉公民投票之真正實施，一來提醒立法機關善盡職權，二來政府政策更能回應多數民意，三來回歸真正民主的本意，使我國民主政治朝向良性發展。

(二) 負面價值評估：

1. 議會政治本是民主政治的運作常態，無法替代：民主政治之基本運作常態是議會政治，從選舉中經由人民選出的民意代表或政府首長負責立法或制定政策。公民投票卻似否定此一民主的代議體制，如果所有政策皆由公民投票決定，那又何需代議機制？因此，公民投票其實是對代議體制的一種否定。

2. 違反菁英政治與專家政治的原則：大多數的公共政策皆具專業性，並非一般人所能了解，將複雜的公共政策交由不具有專業知識的一般民眾來決定，基本上，是違反了「菁英政治」與「專家政治」的原則。

3. 造成民意太過於單純化：公民投票就一政策的取向，單以贊成或反對來加以投票決定，但是在多數的政策中，並非贊成或反對就能概括所有的民意。

4. 未必真正解決政策紛爭：主張公民投票者，認為公民投票是解決政策紛爭最好的方法。問題是：訴諸公民投票的議題皆是極富爭議，且易造成情緒對立。輸的一方不一定會接受公民投票結果？例如在台北縣公投「核四」，北縣民眾可能多數贊成，但貢寮鄉可能多數民眾卻反對，此時貢寮鄉民會接受「核四」嗎？此次 2004 年 3 月 20 日民進黨政府所舉辦的第 1 次全國性之「和平公投」，即因國內、外統獨意識型態尖銳的對立而爭議不斷，在公投之前的公辦辯論會，專家或意見領袖只會為各自的立場作辯護，對公投本身的議題，卻看不到兩造具建設性之辯解。試問在台灣如此高度意識形態化之社會，是否會因公投反使政策紛爭更加激化與嚴重？

5. 公民投票技術層面複雜：公民投票的技術與範圍亦有太多的問題。例如德國拜耳公司曾來台尋求投資設廠案，究應以台中縣沿海四鄉鎮為範圍，還是以台中縣民為公民投票對象？這些技術問題皆可能造成公民投票結果的效力打折扣。另外爾後政府再次舉辦全國性之公投，是否仍舊與大選合併舉辦？由於公投亦涉及大量人力、物力及財力之耗費，這些技術層面之問題，極為複雜。

6. 誤入民粹主義：公民投票如果辦理的不好，很容易走上民粹主義。迷信群眾力量的結果，最後因群眾的盲目很可能會摧毀了民主體制。因而，以公民投票手段來解決公共政策的議題，基本上需謹慎估量。公民投票其實是一種反精英政治、反專家政治、反代議政治，而且容易造成正反雙方情緒對立的一種政治手法。

二、政府須審慎實施公民投票

政府使用公民投票來解決公共政策議題時，須謹慎思考以下問題：

(一) 要尊重體制

現有的國家體制要尊重，不要隨意越過現有之體制，直接訴諸群眾來決策，如此作法終將破壞現有的民主機制。

(二) 地方利益與國家利益兼顧

任何一種政策皆可能影響到少數人的權益，有些人贊成、有些人反對。此時，政府尤應考慮國家利益與地方利益的兼顧，惟有時在國家整體利益考量下，可能必須犧牲某種程度之地方利益。政治人物此時應勇於承擔責任，而不是把責任推給人民來決定。

(三) 注意政策的延續性

公民投票雖會造成對政策議題贊成或反對的結果，但對政府本身而言，政府團隊應是一體的，政府政策應有延續性，不應為公民投票的結果就完全否定前任的政策，如此將會造成政策的不確定性。「政府失靈」、「政策失靈」的困境，將隨之應運而生。³²

(四) 政府須洞悉民意

政府須洞悉民意之所向。公民投票有如賭注，一翻兩瞪眼，輸贏立刻分曉。政府若無十足的把握，在投票前利用民調測出主流民意，而此主流民意正符合政府既定之政策，則公民投票實在不可輕易嘗試。

伍、直接式民主與間接式民主類型之比較

「民主政治」(demokratia) 在古希臘文的解釋為人民之政府。³³民主政治最主要之涵義即是主權 (souveraineté) 屬於人民，並透過公民之權利行使政權。公民權利之行使可以是直接的，無須透過中間者，經由公民集體投票，稱之為直接式民主；亦可以透過由公民選出之代表間接來行使，稱之為間接式民主或代表式民主。

³² 參考宋文，《公共政策》，2000年

³³ 參考巨克毅，《民主與憲政》(台北：高立圖書公司，2003年)。

一、直接式民主

直接式民主為民主政治最高之理想。直接式民主需要一個理想之政治制度，在此制度之下，所有公民自由且平等的參政。換言之，人民針對公共事務自決。依據歐洲思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）舉出之論述：「一個完美的政府必須具備民意的基礎」；「民意等同天意」。³⁴

最接近「直接式民主」類型的國家，為當今實施委員制的瑞士。³⁵在瑞士境內地區：格拉瑞斯(Glaris)、歐勃瓦得(Obwald)、亞賓塞耳、內羅德(Appenzell Rhodes-Intérieures)及亞賓塞耳、外羅德(Appenzell Rhodes-Extérieures)各州，每年召集州民至蘭捷門登(Landsgemeinde)開會，在會議期間討論法案，透過舉手方式贊成或反對，並選出代表行使權限等。事實上，實行直接式民主並非簡單，須考量時間、人力、物力、金錢之耗費。問題是所有州民務必參與政策決定過程，使得決策符合民意。

二、間接式民主

間接式民主亦稱代表式民主。人民之權力只侷限於定期選舉代表。當選者齊聚國會以行使立法權，議員擅長國會之各項討論，並針對法律及預算案投票等。國會議員的形象與專業問政的能力如同公民素質之反射，大體上受到肯定。但問題是：只有國會負責表達國家之意志(volonté de la nation)，不無疑問。在代表式之制度下，人民在立法期限內無法參與決定過程，使得代表者對人民的意志可能產生錯誤性之解釋，甚至有曲解與錯估民意之嫌。此外，此制因缺乏人民參與使得決策過程流於形式，很難真正合乎民主。

歐洲國家向為議會制度的發源地，屬於「間接式民主」的國家是：英國、德國、比利時、荷蘭等國。此等國家所實施之制度，可以同樣視為非常接近所謂「純代表式民主」制。但是，比利時王國與英國西敏寺(Westminster)議會體制皆曾透過全國性公民投票之方式實施直接民主；荷蘭亦曾行使區域性之公民投票；而德國憲法亦

³⁴ 參考盧梭著作「社會契約論」第3卷、第4章，Du contrat social, livre III, chap.IV; Jean François Braunstein, Du contrat social, Livre I à IV, Texte intégral, Paris, Éditions Nathan, 1998

³⁵ 參考巨克毅，前引書。

規定在領土轉讓之時，以各邦進行公民複決。上述實例可以證明，實施純代表式制度的國家，亦透過規定進行公民投票。論者在此舉出純代表式制度與直接式制度之不同點在於：憲法所規定的選舉制度，除了對人的選舉之外，其餘直接方式的公民投票皆備而不用，此外憲法亦無全國性公民投票的規定。

比較上，英國的議會制度屬於純代表式民主，而瑞士境內某些州所組成州民會議則較屬於直接式民主。其實在民主國家實際之運作方面言之，並無任一國家本身之制度屬純代表式或純直接式。這只在理論上來說，間接式與直接式兩種制度呈現的差異，使政策決定流程亦有所不同。但事實上，上述兩種制度並不互相排除，亦未完成對立。在政治系統範圍內，可以互相配套行使，並產生互補關係。正因為如此，多數之西歐國家實施代表式民主與直接式民主類型相混合的制度。西歐國家特以「交換」(trade off)原理，來強調公民投票與選舉不僅可相互為用，對國家制度言之，此兩種制度亦具備「可相容性」之民主機制與交換功能。³⁶

論者進一步將兩種混合的制度，進一步分成半直接式民主與半代表式民主兩種類型。此半直接式民主與半代表式民主制度類型的優點，在於強化純民主制度。半直接式民主國家比較容易實施直接民主政治，而半代表式民主國家比起純代表式國家更具真正之民主，因為公民的權限已經超越了只有選舉代表的能力。

三、半直接式民主

半直接式民主混合了代表式民主與直接式民主之成份，尤其更增加了有關直接式民主之部分。在此制度之下，公民不僅只是選舉議員或政府首長，同時亦透過公民創制與複決權的民主機制直接干預公共事務。如此之相關機制係由法律本身之強制力與對公民參政的需求兩造間所達成的妥協。因而，公民無需透過中介表達自身之主權，而可以針對特定政治議題，經由政府、選舉人與團體等提出後進行公民投票。對於法律與決策方面，人民尤其擁有在憲法與立法方面更大的權限，但立法權仍舊維持屬於國會之職權。瑞士、丹麥、愛爾蘭、義大利及列支登士敦(Liechtenstein)等國皆可稱之為半直接式民主國家。

³⁶ Wolf Linder, "Démocratie directe: la panacée ?" in *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, Georg éditeur, 1994, p. 76 et s.

四、半代表式民主

半代表式民主一方面借助於代表式民主之成分，另一方借助於直接式民主之成分。半代表式民主與純代表式民主最大不同點在於：前者比後者較強調全民參政之重要性。對於實施半代表式民主的國家而言，公民非僅透過國會選舉選出國會議員，並仍可干預政府或國家元首之選任等。經由頻繁之投票，選民依然可以擁有對當選者某些程度之控制權。此外，半代表式民主制度有時會借重於直接民主行使之方式，例如公民投票，但實施公民投票的次數較少，針對特別重要或涉及國家重大爭議之議題才會進行公民投票。奧地利、西班牙、芬蘭、法國、希臘、冰島、盧森堡、挪威、葡萄牙、瑞典等國皆可稱之為半代表式民主國家。³⁷

陸、結論

民主先進國家，公民投票除了用來解決國家主權或憲政體制的基本問題外，更廣泛應用於各項國內法律或公共政策議題。由此可知，公民投票已成為現代國家的民主化指標。

確立公民投票制度與基本規範，甚為重要。國家制度尤須建立「公民創制」與「公民複決」兩種民主機制，俾使人民得以參與政府決策，並實踐直接民主的理想。參酌歐美實施的經驗，公民投票特針對全國及地方性法律或公共政策議題進行。歐美憲法並規範中央與地方的權限，（如瑞士、美國等），使得中央與地方的權限範圍互不侵犯或干預，應由地方決定的事項，中央不會剝奪地方政府的權限。公民創制與複決制度，可按全國性與地方性來作區分：一、全國性創制：係指人民依法律規定的程序，作成法律之立法原則；全國性複決：係指人民依法律規定的程序，同意或不同意法律或公共利益之重大政策。二、地方性創制：係指人民依法律規定的程序，作成自治條例之立法原則；地方性複決：係指人民依法律規定的程序，同意或不同意自治條例或地方自治事項有關公共利益之重大政策。

³⁷ Serge Zogg, *La démocratie directe en Europe de l'Ouest, Centre européen de la culture et Actes Sud, 1996, p.14. et s*

總之，公民投票是實現直接民主最好的表達方式，雖可以彌補間接民主之不足，但是，政府在推動公民投票之際，要以理與實例說服疑慮，並以妥適的制度設計，使間接與直接兩制並行不悖，相輔相成，務使人民位居頭家的地位，不受政治意識形態不當的宰制，並使公民投票的真正意義不致受到嚴重的扭曲。

最後，公民投票制度所具備之普世價值，實無庸置疑。然而，現今我國社會對公民投票的看法，多所爭議，一時難以達成共識。論者認為台灣人民首須自覺公民投票所擁有的價值與意義。政府推行公投，尤須喚起民眾對公民投票的認識，並應透過學校，加強民主與社會思想教育。

The Research on the System of The Global Referendum

Chang Lin Li

Abstract

The significance of establishing the referendum on the advanced democratic countries is to seriously consider the public opinions and the people's political participation rights. In order to keep up the steps to be one of the advanced countries, our country officially formed "Referendum Law" on December 1, 2003, according to the main principal of our Constitution, to let people directly exercise its own political rights . On March 20, 2004, the very first time, our country officially and historically accomplished the first National Referendum. The referendum includes national and local votes. The national referendum exercise on the right to initiate and legislate laws, to initiate important policies or to advise the Constitution: The local referendum exercise on the initiative of local regulations, the principal to legislate the local regulations and to initiate other important local policies.

This research is focused on the trend of the global referendum and the evaluation of the significance of Initiative and Referendum, and to distinguish the direct democracies and the indirect democracies.

Keywords: Referendum, Initiative and Referendum, People's political participation, Direct democracy, Indirect democracy