



# 由國際經驗看公民投票

◎黃偉峰

## 一、前言

公民投票 (referendum, 簡稱公投) 是指運用選票去決定一項公共事務。其具體的實踐是由公民直接創制和複決。如果人民有權透過一定人數的連署而策動公民投票，則我們稱做「群眾式」公投。如果只允許政府單位或機構策動公民投票，則我們稱做「節制式」公投。世界上有過半數的國家在憲法中規定全國性公投條款，其中又有超過 1/3 規定修憲須經人民複決。目前只有美國、日本、以色列、印度和荷蘭五個民主國家從未舉辦全國性公投。在我國，憲法雖有規定人民之創制和複決權利，但卻由國民大會代為行使，故與一般所瞭解的公民直接創制和複決有所不同。由於公投從未在台灣正式施行，我們有必要借重各國公民投票之經驗來進一步瞭解公投的性質。本文首先介紹五個對公民投票行之有年之國家，即美英法瑞義之公投規定。其中美國並無全國性公投，但因其各州公投經驗豐富，實證研究也非常詳實，故將其納入比較研究（註1）。其次筆者針對公投的幾項重要疑慮加以討論。特別是公投是否缺乏代議民主之理性審議呢？公投是否被用來規避代議機構的政治責任呢？一般公民是否不具備時間、興趣、資訊和專業知識來對公投議題從事明智判斷呢？公投結果是否受黑金

影響而不具合法性呢？筆者將以五國公投經驗釐清上述疑慮。最後，筆者提出幾項規範公投之道做為日後台灣引進公投之參考。

## 二、五國憲政架構下對公民投票之規定

本節依序介紹美英法瑞義五國的憲政架構下對公民投票之規定，並於結尾以表列出規範要點，以茲比較。

### 美國

美國是當今世界中從未舉辦過全國性公民投票的五個民主國家之一。然而到目前為止美國共有二十七個州採行某種型式的創制或複決。至於創制及複決的程序主要由各州法律自行訂之（註2）。例如，各州自行規定群眾式創制或複決之連署人數門檻。通常是依照各州前次候選人選舉（如州長選舉）投票總數之百分比來計算連署人數門檻。例如North Dakota 規定連署門檻為前次州長選舉的投票總數之 2%，而 Wyoming 則高達 15%。Magleby 的迴歸分析則進一步指出連署門檻與群眾式創制或複決是否付諸公民表決有顯著的負面相關（註3）。換句話說，高連署門檻不利於提案付諸公民表決。其次，也有十三個州規定連署的地理分佈，避

◎本文作者為中央研究院歐美研究所助研究員。



免連署人數高度集中於某一區域。Magleby比較有連署地理分佈規定的十三州和無連署地理分佈規定的十四州，發現自1950年以來前者每州平均舉辦過二十二次的群眾式創制和複決，但後者每州平均卻舉辦過四十八次的群眾式創制和複決。因此，連署地理分佈的規定似乎不利於群眾式創制或複決的發起。可惜在Magleby的迴歸分析中地理分佈的傀儡變數(dummy variable)並未達統計的顯著效果，所以兩者的負面關係是值得懷疑的（註4）。

除了連署門檻和地理分佈之規定外，各州亦規定傳閱公投提案的期限。通常傳閱創制案的期限約一百二十天，但有的短則五十天長則三百六十天。傳閱複決案的期限通常較短，約九十天至一百二十天左右。所有的提案都會附上摘要和簡短的提案標題。有些州允許提案人自行附上提案標題及摘要，但大多數的州則由選務官員來命名和摘要。而許多命名及摘要的爭議則必須經由法院來裁決（註5）。另外，各州也限制公民投票所訴求的議題。例如，有四個州限制公投提案一次僅能訴求一個議題。又如規定公投不可用於提名候選人或使人取得公職。最後，各州規定通過公投提案的人數比例也不盡相同。絕大部分的州規定公投提案的通過必須有參與該提案投票的多數選民同意；但Maine州則規定必須是選舉人總數（即包括參與候選人選舉的選民）的多數同意；Massachusetts, Nebraska, 和Washington則規定不但多數選民同意，而且同意的百分比必

須達到30%、35%和33%的出席投票的選民總數。更有的州規定必須在連續兩次選舉中皆有多數選民同意才能通過州憲法創制案（註6）。

為了力求美國州級公民投票皆能夠符合憲法基本精神，美國的法院無疑扮演著「守門員」(gate keeper)的角色。美國聯邦最高法院利用「司法審查」(judicial review)的機會一方面原則上宣示各州的創制和複決符合憲法規定的共和型式的政府（註7）；但另一方面也毫無顧忌的裁決某些創制和複決案是違憲的。例如，加州的「第14創制案」(Proposition 14)，該案於1964年以65%的選民同意而通過，於是廢除州法禁止任何人有權拒絕出售或租賃房屋給任何人。但加州最高法院裁決該創制案違背憲法第14修正條文的平等保護條款(equal protection clause)；而且聯邦最高法院也維持上述的判決。於是法院的「司法審查」成為保障人民基本權利的最後防線，防止多數以創制或複決方式來侵害少數人的權益（註8）。

## 英國

英國憲政傳統可以一言以蔽之，即「女王陛下在議會的任何創制即是法律」(Whatever the Queen-in-Parliament enacts is law)。因此英國議會如果願意的話也可以將其立法草案付諸公民投票。可是英國的不成文憲法並無法要求法案或法律必須訴諸公民投票才能成立。而且在「議會主權至上」(the sovereignty of Parliament)的英國，公民投票是無任何法律



地位。雖然如此，早在1890年著名的憲法學者A. V. Dicey便鼓吹使用公民投票來抵制議會通過違背民意的法律（註9）。因為英國議會實施政黨政治，但其實際運作卻是黨紀森嚴，於是多數黨在議會內可以為所欲為，所以Dicey才認為公民投票的作用即是在防止黨意超過民意，遏止政黨以政府公器謀取一黨之私。此外，英國的法院在公民投票上也無法扮演任何角色。因為在「議會主權至上」的原則下，英國法院的司法審查主要是確保議會的意志被遵從，不能對公民投票的結果裁決是否違憲。

在這種憲政傳統下，英國的公民投票並不是人民作主的實踐，而是政黨的權宜之計。無怪乎英國僅有的四次公民投票都是因為執政黨為了擺平黨內因某一議題的爭議，所造成的內部分裂而同意舉行的。這些節制式的公投是政黨仔細計算後果才提出。因此，公投的結果自然符合提案者的政治目的，暫時平息黨內糾紛。例如，1973年的北愛爾蘭公投結果有98.9%的北愛爾蘭人同意繼續留在聯合王國之內，但投票率只有58.6%。這項結果可以說是未投票就已決定了。因為早在1920-21年愛爾蘭疆界重劃時，北愛爾蘭就是島內願意留在聯合王國的最大區域，五十年後在此舉行公投只不過是保守黨政府為了再次宣示北愛爾蘭的法律地位而已（註10）。同樣地，工黨政府為了避免黨爭議歐洲共同體的會員資格，於是在1975年舉行英國唯一的全國性公民投票。公投結果有67%的人贊成加入歐洲共同體。但是為了遂行

工黨政府的政治目的，英國人民被告知歐體只不過是商業聯盟並不影響主權；為了避免工黨分裂，工黨政府竟然暫停內閣集體責任制，讓閣員自由表達反對意見（註11）。

由於公投被政黨視為權宜之計，所以其提出的時機和舉行的方式都是由政黨所控制。每次的公投都依不同的方式施行。例如1975年對加盟歐洲共同體的公投是採取簡單多數決；可是在1979年舉行的威爾斯及蘇格蘭「權力下放」(devolution) 公投則規定不但贊成者必須多於反對者，而且贊成者的比例必須超過40%的出席投票總人數才算通過（註12）。雖然英國公投的舉行方式因政黨視當時情況而異，但可以確定的是英國公投屬於節制式的公投。

## 法國

根據法國第五共和憲法第三條：「國家主權屬於人民，其行使必須透過議員或公民投票。」不同於第四共和憲法，在第五共和的公民投票可運用到一般性法律或法案上。憲法第十一條規定總統在政府的建議或國會兩院共同提議下得將任何有關於公共權威與組織、法蘭西國協協議或條約之認可，影響政府機構功能的提案付諸公民投票。如果公投結果是同意該提案，則總統必須於一定期限內公布實施。憲法第八十九條規定憲法修正案可由總統在總理的建議下提出或由國會議員提出，但該案必須經由國會兩院的同意才能訴諸公民投票。可是憲法修正案不一定得經由公民投票才能成立，



總統可以將該案送至國會兩院所組成的聯席會 (Congress)，經由該會3/5議員同意後也可生效。不過，憲法修正案的程序不得在國家領土受到威脅的情況下提出，並且共和形式的政府不在憲法修正之列。憲法第89條及第11條最大的區別在於前者給予人民同意或否決國會已經接受的提案；而後者可以避開國會的權限，由總統將提案逕行付諸公民表決（註13）。除了第11條及第89條的規定外，第五共和憲法第53條及第86條也有相關規定（註14）。但法國公民投票之法源仍以憲法第11條及第89條為主。根據這兩條文，公民投票的程序完全由政府掌控。如果依第89條規定，則法國總統及國會議員有權提出公民投票。總理的建議權並不一定為總統所接受，因此總統才有提案權。其次，不論總統或國會議員所提的憲法修正案必須先經由兩院同意才能付諸公民表決。由於政府通常亦掌握國民議會 (National Assembly) 之多數，因此是否付諸公民表決完全操縱在參議院之手。於是法國總統並不喜歡依照第89條的程序來修改憲法。如果透過第89條程序，法國總統通常選擇交由兩院所組的聯席會來投票。這也是為何法國至今並沒有一次公民投票是依照第89條的程序來舉行的。所有第五共和的公民投票 (共八次) 皆是依照憲法第11條的程序來舉行的。

憲法第11條給予總統很大的裁量權。不但在提出公投的主動時機上，總統也可自由裁量那些議題可以逕行交付公投，避開國會。尤其是

憲法第11條規定的「公共權威與組織」可議之處頗多。例如戴高樂總統 (De Gaulle) 於1962年10月依憲法第11條提出「直選總統」的憲法修正案便遭到各方的反對。不過戴高樂的依據是總統的選舉方式當然屬於「公共權威與組織」的範疇內，故可以直接訴諸公民投票（註15）。上述的例子再次驗證法國的公民投票是節制式的。法國總統和國會議員有提案權；而一般民眾則被動地對公投事項表達意見。這也符合自法國大革命以來，由上而下的公投慣例。雖然法國憲法明示國家主權屬於人民，但是實際運作上，人民主動發起公民投票的權利是闕如的。

### 瑞士

自從1848年起至1993年止，瑞士一共舉辦過四百一十四次全國性公民投票，超過世界所有國家公投次數的總和，也遙遙領先全國性公投次多的澳洲 (共四十四次)。自第二次世界大戰以後，瑞士的公投占所有民主國家公投次數的2/3，平均每年必須舉行二到四次的全國性公投，讓人民決定六到十二項國家政策。此外，瑞士人也參與繁多的邦級或地方事務公投。如果再加上參與公職候選人選舉的機會，瑞士人每年參與投票的次數要比歐洲人一生參與選舉的次數還多。毫無疑問，瑞士堪稱是當今直接民主的典範（註16）。

瑞士的公民投票早在1848年聯邦成立之初便已入憲。根據該聯邦憲法第123條，任何聯邦



憲法的修改都必須強制交付公民投票。而且必須具有雙重多數才算通過。換句話說，不但要選民的過半數同意，還要過半數的邦同意（註17）。以往共有六次強制憲法公投，人民過半數同意但各邦則不同意，也有二次各邦同意但人民不同意。在六次各邦不同意的公投訴求主要是給予聯邦新的權力，由於各邦的否決，憲法修正不成，於是也強化了瑞士聯邦體制（註18）。

另外，瑞士也容許憲法創制程序 (constitutional initiative process)。這種創制案只須七個選民表示修改憲法的願望，並於十八個月內蒐集十萬人的連署。如果提案的內容主張全面修改憲法，則全案逕行交付公民投票。如果過半數選民同意全面修改憲法的願望，則聯邦議會 (the Federal Assembly) 必須解散改選，由新選出來的憲法議會 (constitutional assembly) 著手修改，修改後的憲法版本仍須經過雙重多數的同意始得生效。瑞士在1880年及1935年透過這個程序修改憲法，但兩次公投皆遭挫敗（註19）。如果憲法創制案主張部分修改憲法，則有兩個途徑可循。假使提案僅概述修改的部分而聯邦議會也同意修改，則由聯邦議會草擬確切修正文字，並將其交付公民表決。該修正案則須具備雙重多數的同意才生效。如果聯邦議會反對修改，則原提案交付公民初步表決，這時只須簡單多數同意即可。隨後聯邦議會只能遵從民意，草擬確切修正文字，再交付公民投票。這時的修正案必須有雙

重多數同意才生效。另一途徑是提案者一開始便使用確切的修改文字，這時提案可以逕付公民表決，須有雙重多數同意才成立。不過，聯邦議會在此仍可以「相對提案」 (counterproposal) 與人民的原始創制案並列交付公民表決。原先人民僅能同意其中一個提案，但是自1987年憲法修正後，人民得同時贊成兩個提案，於是減低政府「相對提案」之阻擾效力。

最後瑞士聯邦議會所通過的任何聯邦法律都可能受到人民的複決。如果聯邦法律公佈後九十天內有五萬人連署或八個邦要求公民複決，則該法律暫停生效。通常複決案必須在法律公布後九個月內舉行投票。但即使九個月的延遲也不算短，於是政府在聯邦議會兩院同意下，可以宣稱某些法令是「緊急」 ("urgent") 的。這些法令立即生效，可是如果法令在一年之後仍未獲公民複決的雙重多數同意，則該法令失效。由於瑞士的中立國地位，1921年也容許公民複決國際條約，但確切的複決程序則等到1977年的憲法修正案才明朗化。根據該修正案，任何有關集體安全組織或超國界共同體的國際條約都被視為憲法修正案，因此必須強制交付公民投票，經雙重多數認可始得生效。至於其他國際條約，只要有五萬民眾要求便可對其舉行公民複決，不過只要簡單多數選民同意始可（註20）。

綜觀瑞士憲法對公民投票之規定，我們發現瑞士並無節制式的創制或複決。政府不能主動



提出公民投票的要求。政府只能以通過憲法修正案的方式而觸發強制性的公投。對聯邦法律的創制及複決案主要是由人民所策動的。雖然政府在全部或部分修正憲法的創制案上能表示意見，甚至提出「相對提案」並列表決。可是這些憲法創制案的提出仍是仰賴一定人數的瑞士公民。從這個角度來看，瑞士的公投實在是不折不扣的群眾式公投。

### 義大利

根據義大利憲法第138條的規定只要五十萬選民，或國會兩院之一的20%議員，或五個區域政府即可要求對國會已通過但未執行的憲法修正案進行公民投票。除非該憲法修正案是由國會的兩院皆以 $2/3$ 多數通過，否則上述要件可觸發公投。不過，至今並無任何公投依此程序舉行。憲法第132條規定如果國內區域疆界有所改變，則公投是強制必要的。但到目前為止也無公投援引此條文。不過卻有許多公投援引憲法第123條規定來批准區域法律（註21）。

大多數的義大利全國性公投是根據憲法第75條的規定。即只要有五十萬選民或五個區域政府便可要求複決所有法律的全部或部分條文（除了預算徵稅、特赦，及條約外）。如果多數同意複決案而且出席投票者也超過50%的選民總數，則被複決的法律將被撤銷。不過憲法也賦予憲法法院針對這些人民策動的複決案是否違背憲法或相關法令表示意見。如果憲法法院裁定該複決案違背相關法令，則不准將其付諸

公民表決。此外，連署複決案必須於九十天內完成，然後由政府決定投票日期，並以總統名義舉辦公民投票。雖然複決結果是撤銷某法律的全部或部分條文，但該法律仍可維持二個月之效力。在此期間國會必須通過新的法律或條文以符合複決之精神。如果公投期間適逢國會解散，則公投程序立即暫停，待大選後三百六十五天再開始公投程序。義大利國會曾在1972年、1976年及1987年提早解散國會來延遲公民投票程序。而國會也會有八次的記錄為了避免公投而逕行通過符合公投訴求之法律（註22）。可見得義大利的複決程序不僅消極地否決憲法修正案或撤銷法律，更可以積極地設定議程（setting agenda），迫使國會預先修改或制定法律。從這個角度來看，義大利雖無法律規定創制程序，但其複決程序也可以巧妙地用來修改或創制法律。

綜合上述的討論，筆者以表一列出各國公投的策動者、訴求對象、連署門檻、過濾提案、表決方式、司法審查和公投性質以茲比較。

### 三、釐清公民投票之疑慮

#### （一）公投是否缺乏代議民主的理性審議？

以往對於公民投票最大的疑慮是人民的激情和盲從常常無法明智地決斷公共事務。更糟的是公投程序常將複雜問題二分化，鼓動激情對立，妨礙爭議的折衷妥協，不易產生周詳的政策。反觀代議式民主，由人民選出睿智之士代

表一：五國公民投票之法律規定

	策動者	訴求對象	連署門檻	過濾提案	表決方式	司法審查	公投類別
美國27州	一般民眾 (州議會)	州憲法及州法	2%-15%的前次候選人選舉之投票者總數	州議會可以過濾；法院訴訟	各州不同，例如簡單多數；選民總數的多數；多數同意並且附帶多數選民比例之下限；兩次公投皆達多數等	法院可裁定創制及複決案違憲無效	群眾式創制及複決；節制式複決
英 國	英國議會 (Parliament)	重大政策	無	英國議會之多數黨	視當時狀況而定。簡單多數；多數同意且附帶多數選民比例之下限。	無	節制式創制
法 國	法國總統或國會議員	憲法修正案及特定範圍之法律	無	國會兩院可行使同意權加以過濾	簡單多數	憲法委員會詮釋爭議	節制式創制和複決
瑞 士	一般民眾	憲法創制及修正任何聯邦法律	5萬至10萬人	聯邦議會可提「相對提案」加以阻擾；聯邦議會制定確切條文文字	雙重多數；簡單多數	無	群眾式創制和複決
義大利	一般民眾，1/5國會議員，或5個區域政府	憲法修正案，所有法律	50萬人	憲法法院可以過濾	簡單多數；簡單多數並且出席投票者超過50%的選民總數	憲法法院	群眾式和節制式複決

資料來源：筆者整理自D. Butler and A. Ranney, *The Referendum Around the World*, 1994, op. cit., pp. 24-151和pp. 218-57; M. Gallagher and P. V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, op. cit., pp. 66-85, pp. 106-25, pp. 185-208, pp. 209-25.

附註：美國各州規定不同，差異頗大，故僅列出大概規定範圍。

為審議公共事務，透過理性地辯論與折衝，代議機構可將棘手問題圓滑地解決。缺乏中介機構及代議之土的介入，公民投票的結果往往是激情對立下的產物，不但無助於解決爭議，反而加深原本的對立。然而根據「表一」我們知道五國公民投票的施行並非毫無中介機構的介

入。政府、議會和政黨在公投的過程中皆扮演重要的角色。英國議會、法國總統及國會議員、義大利國會議員及區域政府，和美國州議會皆可策動公民投票。不但如此，美國的某些州議會也可以對人民創制複決案進行事先過濾，認定其訴求內容是否違背相關法令？是否



窒礙難行？如果州議會不認可，則不允許提案表決。這類公投D. Magleby稱做「間接創制」(indirect initiative)（註23）。至於英國國會多數黨不但可以策動公投甚至草擬其文字內容，決定其投票時間。法國的憲法修正案可以經由國會兩院同意加以過濾。瑞士聯邦議會則可制定確切條文，並提出「相對提案」(counter-proposal) 阻擾人民創制。義大利的憲法法院可以裁定複決案違背相關法令，故不准將其付諸公民表決。自1971年到1995年義大利人民提出七十五次公投要求，其中有三十七件為憲法法院所不准，故無法舉行公民投票（註24）。最後，在美國為求州級公投結果皆符合憲法基本精神，美國法院可利用「司法審查」(judicial review) 審核成功的創制複決案。例如從1960年到1980年，加州十個成功的創制案，就有六個被其最高法院宣判為違憲無效（註25）。

從以上公投的實踐我們瞭解政治中介機關介入公投程序是全面性的。政府、議會和政黨多少可以過濾公投提案，使其不致於違背相關法令，產生自相矛盾的政策。公投固然簡化問題成為正反兩個選項，但這個簡化過程中，政府、議會、法院和政黨仍扮演重要角色。特別是對公投訴求內容的審核，在某程度上已經納入專家的意見。況且英國公投訴求的宣導小冊是各黨蒐集折衷各方意見並受到英國議會同意後而發行，所以理論上各黨已經事先協調過了（註26）。即使公投將問題二分化，不易產生折衷政策補償不利的一方，但公投結果則可能受

到「司法審查」而無效（美國即是一例），故少數的權益仍可以得到事後的保障。最後雖然公投結果不是贊成即是反對，但義大利則授予政府寬廣的執行空間，於是公投結果仍然受制於政黨的折衷妥協（註27）。

## （二）公投是否被用來規避政治責任因而削弱代議機構呢？

既然中介機構廣泛介入公投程序，那麼公投是否被用來擺平政黨內鬥和迴避政治責任呢？公投是否還能牽制政黨及政府濫權呢？依筆者的五國公投經驗之比較研究，上述兩種情況皆有實例。但更有趣的是政黨及政治人物利用公投來擺平內鬥和迴避政治責任的實例竟然以英國和法國最為明顯。原因無他：英法兩國僅允許節制式公投，即公投僅能由政府機關策動，可是政黨及政治人物考慮是否舉行公投是以其利害為出發點。如前所述，英國戰後四次公投就有兩次是為了擺平黨內分歧，兩次則是為了迴避政治責任。另外，法國第五共和（1958年以後）的公民投票也是總統別有居心策動的。1961年及1962年的公投針對阿爾及利亞獨立問題，由於De Gaulle總統無法確定國會是否順從其意，故逕行付諸公投。1962年De Gaulle為了確保個人繼續執政，故策動總統直選的公投提案。1969年De Gaulle提出公投來改革參議院和建立區域政府，但實際上則為了再確認其統治地位。1972年的公投是不必要的，因為歐體擴增會員與法國政府功能運作沒有太大關



聯。法理上沒有提出的必要，但Pompidou總統卻策動公投來展現聲望。1992年Mitterrand總統希望透過公投勝利來重振其民間聲望。於是雖然歐盟馬斯垂克條約 (the Maastricht Treaty) 可由國會逕行修改憲法條文符合條約，但Mitterrand仍然將全部條約付諸公投（註28）。雖然英法兩國政黨及政治人物運用公投遂行所欲，但是公投結果並不盡然令其滿意。V. Bogdanor便指出英國公投雖然暫時平息執政黨黨內紛爭，但是黨內對公投議題的爭論並未一勞永逸地解決。同樣地，法國總統雖然選擇公投時機鞏固個人地位，但是公投結果意外地拉下De Gaulle總統，也使Mitterrand總統顏面盡失（註29）。

從另一個角度來看，公投也可能牽制政黨及政府的權力。尤其是本文探討的群眾式公投提供許多實例。例如，義大利僅須五十萬公民連署便可複決所有法律的全部或部分條文。這項規定促使義大利人在二十五年間 (1971-95) 共提出七十五次公投的要求。義大利國會則曾有三次記錄提早解散國會來延遲公民投票之程序。國會也會有八次記錄為了避免公投而逕行通過符合公投訴求之法律（註30）。群眾式複決不但給予國會議員外在壓力，它的巧妙運作也改變詬病已久的義大利選舉制度。自1980年代義大利國會和政黨便開始辯論修改選舉法，但最後還是無疾而終。人民對僵化腐敗的國會失望透頂，於是在1991年便策動公投修改選舉法，先限制每位選民僅能投票表示一個偏好。

再於1993年公投中修改參議員選舉法，使75% 參議員由單一選區相對多數決中選出。後來國會於1994年順應民意自動修改眾議院 (Chamber of Deputies) 的選舉法。隨著選舉方法的改變，基民黨及社會黨也在選戰中全面潰敗而消失。這是民眾透過公民票改變政黨體系和政治生態的一個成功範例（註31）。

瑞士的群眾式創制和複決對其政治體系的運作有決定性的影響。尤其是「否決式創制」(rejective initiative, 屬於群眾式公投之一) 自1950年以來已成為挑戰當局的最佳武器。如果受到「否決式創制」的挑戰，一個法案只有50%的存活率。可是自從1959年瑞士成立大聯合政府 (grand coalition government)，從事「協和式民主」(consociational democracy) 的運作，其「否決式創制」撤回的機率就偏高。主要原因是這類創制案的提出在於尋求政府的妥協，所以提案撤回並不見得代表公投失敗。例如，1974-86年間共提出四十四個否決式創制案，其中有二十二個創制案獲得政府的部分讓步而撤回（註32）。因此，Neidhart指出瑞士的「公投民主」實際已成為「談判民主」(negotiated democracy)。公投表面上挑戰政策，實際上是尋求政府妥協讓步。而政府為了避免其法案被否決，故也願意將不同異端份子納入立法程序，諮詢其意見，事先做必要的讓步（註33）。即使創制案遭公民投票的否決，瑞士政府依「協和式民主」原則仍有可能事後讓步。例如1989年廢除瑞士軍隊的創制案雖被



公投否決，但瑞士政府有鑑於35.6%的公民同意廢除，遂於事後執行精兵政策（註34）。由此可知，瑞士的群眾式公投足以影響其政府的大政方針，適時牽制聯邦議會之立法權力。

美國州級的群眾式創制和複決對於政黨和地方政府的衝擊很大。美國各州成功的創制案件僅占其所有立法案件的10%，有時甚至更少（註35）。大部分法案仍經由州議會審議通過的。雖然成功的創制案比例不高，但是創制程序卻給政黨及州政府造成外在壓力。特別是創制程序本身能使若干議題成為眾所矚目的焦點，於是影響州議會設定議程（agenda setting）的能力。如果創制案為公民所接受州政府也必須執行。例如1978年加州第13號創制案（Proposition 13）規定州政府課徵財產稅之上限，使得州政府財源大減，於是也間接地限制州長及州政府開支能力。不但如此，加州第13號創制案也成功地成為全國的焦點。之後，1978-9年間超過十二個州提出類似的減稅創制案；三十七個州議會立法降低財產稅；二十八個州降低所得稅；十三個州縮小交易稅課徵範圍。總計各州減稅金額總和逾四十億美元（註36）。可見得州級創制案的設定議程之威力已超過其法定效力。

綜合上述討論，我們可以簡單歸納幾個初步結論：第一，如果國家僅允許節制式公投，則公投較易被政黨或政治人物利用來遂行其政治目的。可是即使公投程序受到節制，但公投結果仍潛藏不確定性（uncertainty），因此政黨和

政治人物使用時會慎重考慮其後果。第二，如果國家也允許群眾式公投，則公投可以牽制政黨和政府的權力。可是這類公投主要影響力來自其設定議程的潛在力量。固然公投的法定效力為政府所必須遵守，但是公投程序本身的威脅力就足以使義大利國會、瑞士聯邦議會，和美國州議會採取讓步妥協的態度。從這個角度來看群眾式公投有助於迫使政府順應民意。第三，儘管群眾式公投潛在影響力頗大，但就筆者比較的五國公投經驗來看，成功的公投提案畢竟占少數，政府大多數的法案仍透過代議機關審議完成。因此若說公投削弱代議機構是言過其實。

### （三）選民是否無知無能而不適合決定公投事務？

另一項對公投的疑慮是選民是無知無能，故不適合親自決定公共事務。可是過去投票行為研究並未對選民的政治能力下定論，因為參與政治事務的能力是相對性的問題。例如，教育程度越高，參與能力越高；公共事務越複雜，參與能力越低；公民對政治越有興趣，其參與能力也就相對提升；公民對政治越有經驗，越有資訊，越融入社會體系，其參與能力也就越高。論者以為公投給予選民最大的困擾在於公共事務的複雜性。由於公投並無政黨的鮮明旗幟來簡化選民的投票計算，故選民決策的困難度提高。往往教育程度低的人根本搞不懂公投訴求議題，再加上各方宣傳誤導，選民誤投的



機率大增。

可是環顧義大利及英國的公投經驗，政黨似乎仍扮演著重要角色，提供選民投票的線索。所以兩國的選民大多依其所認同的政黨推薦去投票（註37）。反觀瑞士的公投，政黨影響力相當有限，因為只有半數的瑞士公民存有政黨偏好；其中又只有半數的政黨認同者知道政黨推薦的立場；而政黨推薦又僅是選民資訊管道之一。所以，只有12%的瑞士公民依照政黨指示來投票（註38）。因此瑞士公民大多尋求多重管道取得公投資訊，例如：電視、報紙社論、網路、官方說明冊子與親友討論等。其中以電視和報紙為選民最重要的資訊來源。但即使綜合上述管道也只能解釋選民的一小部分資訊。**Hertig**分析公投的廣告宣傳內容，發現宣傳標語與投票傾向有顯著相關（註39）。但最近的研究則發現沒有任何一個上述的資訊管道對選民的投票決定有顯著的影響力。甚至在綜合評斷瑞士選民的參與能力時，**Kriesi**指出只有一半的瑞士公民能稱得上是消息靈通且具有足夠能力參與公共事務之決策（註40）。

就像瑞士一樣，學者對美國選民的評價也不怎麼高。過去的選舉行為研究早已發現美國選民的政治資訊不足並且也不太瞭解公共議題。**V. O. Key**的研究更指出，對一般美國選民而言，政治議題並非他們主要關注焦點（註41）。由於選民對政治缺乏興趣，故其投票決定的時機可能延後而遲疑不決。只有14%的選民表示他們是在選戰最後一週才決定投給誰。可是卻

有39%的選民表示在選戰最後一週才決定如何去處理創制案（註42）。此外，一項1978年佛羅里達州的民調也發現選民對於候選人選舉比對創制複決案更有興趣。不但如此，如果佛州選民的教育程度低於十二年級、非白人，和強烈民主黨認同者，則其對兩種選舉之興趣的差異更大。換句話說，選民的政治興趣是受其教育程度高低、其族裔，和政黨認同強弱所影響。而且一般民調資料顯示，選民對一般選舉有興趣也會對創制複決有興趣；反之亦然。例如，佛州選民若表示對州長選舉沒有興趣者，則其中就有70%的人也表示對修正州憲的創制案沒有興趣。從以上的資料我們知道選民並不會因為增加了州級公投而對政治更有興趣。（註43）。因此若說引進公投制度可以增加選民的政治興趣則是誇大其詞。

不但美國選民對政治不感興趣，他們對於有爭議的公共事務及候選人選舉也一知半解。例如，在1978年能源危機時，竟有40%的美國人不知道美國進口石油。在1976年的國會選舉，只有41%的選民能指出其選區候選人的姓名。選民對政治的無知使其投票抉擇無法稱得上是深思熟慮的決定。這種情形又以公投較嚴重，因為在公投中選民無法從候選人或政黨中尋得投票的線索（cue），因此投票抉擇所須的資訊和知識更多。這對一般選民是相當重的負擔，所以美國選民對州級創制複決案的回應是乾脆不投票或一律圈選反對。在某種程度上，選民這樣的反應是理性的。對於一知半解的東西，選



民不如不去碰它，或乾脆決定維持現狀。不過選民對公投議題無知的現象是因案而異。例如，1972年的選舉中67%的加州選民在選前對第9號創制案毫無所悉；同年1/3的出席投票者，事後表示對於加州第2號創制案毫無印象。但是較有爭議的加州第13號創制案就有較多選民知道其內容。其資訊來源不外乎是報紙電視。例如，39%的加州選民表示從報紙獲知第13號創制案；36%的選民表示從電視取得相關訊息（註44）。其他的訊息管道如親朋好友的討論和政府發行的公投議題簡介手冊等則較少被運用。不過，教育程度高的人似乎運用的管道較多，因此訊息也較靈通。

選民的訊息多寡影響其瞭解公投議題的訴求內容。但是美國選民似乎對於公投議題沒有任何強烈的看法。除了爭議較大的創制案，美國選民常常不知道選舉附帶的創制案。在爭議較大的創制案，如加州第15號創制案（核能安全創制案）大多數選民表示瞭解該案的內容。不過，知道創制案內容是一回事，將其轉化成贊成或反對的抉擇又是另一回事。像核能安全這種技術知識層面較高的公投議題，大多數加州民眾（約56%）感到困惑。往往選民（約14%-18%）會錯誤地以為贊成第15號創制案就是支持核能工業的發展。其實贊成票是表示限制核能發展。而公投宣導者故意混淆視聽，也使這類的情形層出不窮（註45）。

雖然選民的政治資訊闕如和政治知識不足是事實，但這並不表示他們的公投抉擇就一定是

不明智的。最近的研究顯示選民會使用一些「資訊捷徑」（information shortcuts）去做成政治決定，而其決定也不見得比擁有完全資訊者所做的決定來得不明智（註46）。此外，民主政治的選舉就如同一般經濟市場般，大多數選民和消費者都是無知的。但市場的運作並不一定要靠全體消費者做出明智的抉擇，僅須一小部分的消息靈通和知識充足的消費者比價尋貨就可以使市場有效率的運作（註47）。同理，選舉或公投也一樣，僅須一小部分的選民知道候選人優劣或瞭解議題的利益，並做出明智的決定，便可使選舉和公投有效率的運作。不但如此，Cronin的研究也發現選民的公投抉擇不見得一定損害少數人的利益，也不一定造成錯誤的政策。很多危害少數權益的創制案都在選民一律圈選「反對」之下而淘汰，從這個角度來看，公投的決定不一定是不明智的決定（註48）。

#### （四）黑金介入公投之效力為何？

黑道和金錢介入公投的後果，使其投票結果的合法性倍受質疑。因此各國對於兩者之介入予以嚴格的規範。雖然各國對黑道幫派介入公投的報導不多，但是對於使用金錢和其他資源左右公投結果的傳聞則是絡繹不絕。到底金錢在公投中扮演何種角色呢？我們可以從公投的專業分工談起。在美國，公民投票從連署、提案、募款、訪問調查、宣傳到投票的創制程序已經專業分工，其費用更是驚人。例如1978年

一個加州的「淨化室內空氣」(Clean Indoor Air) 創制案的宣傳就花了七百萬美元；1984年各州四十二個提案也花了七千三百萬美元；1986年加州的「公務人員補償」創制案也花掉八百萬美元。就細節來看，1988年加州團體使用專業公司去蒐集簽名所須費用大約是每個簽名一點二五美元到五美元。通常一個創制案連署費用可達一百萬美元。此外，加州顧問公司對一個創制案所收之顧問費用也達五十萬美元（註49）。這樣巨額費用不是一般民眾所能承擔的，故有切身利害的利益團體便成為美國公投的推動者。但是所有利益團體不見得能平等地介入公投程序，有錢的團體或企業支助的團體較能利用公投取得不當的影響力。此外，由於公投往往訴求單一議題，於是單一議題利益團體油然而生。可是這些單一議題團體僅代表一方意見（例如，反煙害與反槍團體不大可能積極介入反墮胎公投程序），它們也不會像政黨般平衡妥協各方利益，故公投結果常常有所偏頗。

雖然正反雙方利益團體花費大筆金錢於創制案上面，可是到底金錢的效用為何呢？Mageby 收集1954年至1982年加州五十一個創制案費用之資料，並將其分成三類：即(1)贊成創制案者所花之費用超過所有費用的67%；(2)贊成者和反對者所花之費用大致相當（即沒有任何一方之花費超過總費用之67%）；(3)反對創制案者所花之費用超過所有費用之67%。並觀察每一類創制案成功及失敗的比例。如表二所示，五十一個創制案中只有十六個是成功的創制案。也就

是說，在所有創制案中平均成功率只有31%，而平均失敗率則有69%。其次我們觀察第一類創制案（即贊成者花費超過總費用之67%）的成功率是48%，超過平均成功率的31%，但仍無法使創制案之成功率超過失敗率。反觀第三類創制案的成功率只有13%。也就是說，如果反對者所花的費用超過贊成者的一倍，則該創制案的失敗率已達87%。這似乎意謂著反對者的大筆花費可以保證創制案無法通過。可是贊成者的大筆花費卻無法保證創制案成功地通過。該類創制案成功率只有48%。所以反對創制案者的大筆花費似乎較贊成者的大筆花費更有效用。

為什麼反對創制案者的金錢似乎較有效用呢？我們可以從前述的美國選民投票行為窺知一二。美國選民於一知半解的創制案通常予以否決。這造成創制案的平均失敗率原本就高於成功率。贊成創制案者在競選廣告期間必須說服選民放棄現狀 (*status quo*) 而同意改革。這是比較困難的工作，因為選民在無法確信未來改革利益時通常較傾向保守地維持現狀，於是贊成創制案者之大筆花費的效用較低。反觀反對創制案者的大筆花費通常來說服選民維持現狀，激發選民對改革未來的恐懼，這使原本就已保守的選民更加願意維持現狀。無怪乎在競選廣告期間選民對於半數以上的創制案之偏好逆轉。而最典型的偏好逆轉是由熱烈地贊成轉為強烈地反對（註50）。

當然金錢的效用是有限度的。如果選民對創

表二：1954–1982年加州創制案之花費效用

	(1) 贊成者花費超過 總花費之67%	(2) 贊成者與反對者之 花費大致相當	(3) 反對者花費超過 總花費之67%	總計
成功的創制案	48% (11)	23% (3)	13% (2)	31% (16)
失敗的創制案	52% (12)	77% (10)	87% (13)	69% (35)

附註：括弧之數據為創制案的數目。

資料來源：D. Magleby, Direct Legislation (Baltimore, MD.: John Hopkins Univ. Press, 1984), table 8.1, p. 148.

制案議題已有定見時，則競選廣告期間選民偏好逆轉的情況較少。例如，美國選民對於死刑、吸大麻，和校車種族隔離等問題早已有定見，廣告花費的效用就較低，這也是為何上述類型的創制案的花費都較低（註51）。總之，除了選民早有定見的創制案外，反對者的大筆花費似乎比贊成者大筆花費更有效用。由於大筆金錢的確能左右創制案的結果，於是加州有志之士於1974年提出第9號創制案（即“Fair Political Practices Act”）來限制競選費用。該創制案雖然成功地通過，但其部分內容卻被最高法院裁決為違憲。於是競選費用上限是違憲的，但是法院仍要求公開捐款的來源（註52）。儘管如此，仍然只有非常少的選民知道那些企業及團體支持那一方。即使選民知道那一方花費較多，其投票傾向也不會受到影響。因此美國對競選費用規範並不一定能遏止金錢影響創制案之結果。

#### 四、結語

從以上的討論，我們知道在美英法瑞義五國的公投經驗，政黨和政府機構的介入公投程序是全面性的，這使得公投並非想像中的那般民粹主義。中介機構的介入公投多少減輕民眾的盲目和激情。但無可否認地，公投簡化複雜問題成為兩個選項，不利於爭議的折衷妥協，只是這個簡化過程有中介機構的過濾，使其簡化後之選項不致於大規模地與現行法令制度抵觸。由於中介機構的介入，使得公投有可能被其用來規避政治責任。其中又以英法兩國公投之政治意圖最明顯。原因是這兩個國家僅允許政府單位或政治人物策動公投。如果也允許群眾透過連署策動公投的話，則政治人物設定議程能力大減。在此情況下，公投多少能牽制政黨或政治人物濫權。但是除了瑞士外，公投創制法律畢竟占少數，各國大部分立法仍由代議機構行使。因此若說公投削弱代議機構恐怕言



過其實。

儘管如此，對一般民眾參與公投能力的質疑是言而有據的。即使像教育普級的美國和瑞士，其公民之政治能力、知識、資訊和興趣都相當缺乏。但這不一定表示公民直接決斷公共事務的後果是不明智的。民眾可運用「資訊捷徑」去做成政治決定，其結果也不見得比擁有完全資訊者所做之決定更不明智。況且參與政治事務的能力是相對性的問題。例如公民對政治越有興趣，其參與能力越高；公共事務越複雜，則參與能力越低。即使我們承認一般民眾無知無能因而無法被信任去決斷公共事務，那麼他們又如何可以被信任去選舉議員來替大家決定公共事務呢？可見得對一般民眾參與公投能力的質疑很容易攻擊到代議民主。

金錢的確會影響公投之結果，但是其效用不一。在美國，除了選民對公投議題已有定見外，反對創制案者的大筆花費比贊成者大筆花費更有效用。如果反對者的花費是（或超過）贊成者的一倍，則創制案幾乎篤定被否決。因此，金錢與資源的多寡多少會影響公投的結果，在規範上不得不加以注意。綜合上述討論，我們可以歸納幾項引進公投所應注意的事項。第一，我們應允許群眾以連署方式發起公投，因為這使民眾可以直接設定議程，打破議會壟斷。第二，如果政府要策動公投，我們應由首長經議會同意後提出，避免首長透過公投規避議會之監督。第三，公投的事項應明確列舉，避免類似「重大事項」之模糊字眼。第四，法院應斟酌扮演公投案之過濾和審查角色，避免公投訴求侵害人權。第五，公投的技術性規範應明確，尤其對

資訊和金錢的使用，必須使正反雙方的資源相稱。

#### 【註釋】

作者註：本文之部分內容曾發表於「台灣憲政研討會」，1998年2月14-15日，台灣師範大學綜合大樓第一會議室。特別感謝與會學者指正。此外，感謝王國璋教授詳讀原稿及糾正錯誤。並感謝陳昱之小姐的打字協助。文中錯誤概由作者本人負責。

註1：從比較方法學的觀點來看，本文採取「最大差異法」(*the most different system*)，即比較差異性最大的國家，從中汲取相同的地方。有關比較方法論，參考A. Przeworski and H. Tenne, *The Logic of Comparative Social Inquiry* (New York: Wiley, 1970). 筆者選擇美英法瑞義五國的重要考量即是其憲政體制、政黨體系、選舉方法及政治文化均有顯著的不同。舉例而言，美國是聯邦國家的兩黨總統制，英國是單一國家的兩黨內閣制，法國是單一國家的多黨半總統制，瑞士是聯邦國家的多黨委員制，義大利則是單一國家多黨內閣制。有關五國的憲政體制及政黨體系之分類，雖無絕對共識，但一般接受上述的分類方式，詳見G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York: NYU Press, 1994); A. Lijphart, *Democracies* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 1984)。

註2：有關美國各州對公民投票之法律規定，參考D. B. Magleby, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States* (Baltimore: The John Hopkins Univ. Press, 1984), pp. 35-47; D. B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney, *Referendums Around the World: The Gowing Use of Direct Democracy* (Washington, D.C.: AEI Press, 1994)。

註3：D. B. Magleby, 1994, op. cit., p. 225。

註4：筆者懷疑Magleby文中頁225註23所使用的迴歸方程式，當連署門檻和連署地理分佈變數同時納入後，可能產生Multicollinearity的問題。很可能因為高連署門檻的州也同時具有連署地理分佈之規定，於是造成後者的效果被前者所吸收，故不顯著。但進一步的求證是必要的。見D. B. Magleby, 1994, ibid., pp.225-6。

註5：J. D. Gordon and D. B. Magleby, "Pre-election Judicial Review of Initiatives and Referendums," *Notre Dame Law Review*, Vol. 64, 1989, pp. 313-34。

註6：D. B. Magleby, "Direct Legislation in the American



States," in Butler and Ranney, 1994, op. cit., pp. 227-8; D. B. Magleby, Direct Legislation, 1984, p. 46。

註7：見Pacific States Telephone and Telegraph Company v. Oregon, 223 U.S. 118 (1912)。

註8：見D. B. Magleby, 1984, ibid., p. 53; 有關美國「司法審查」對直接民主之影響，參考J. N. Eule, "Judicial Review of Direct Democracy," Yale Law Journal, Vol. 99, 1990, pp. 1503-89。

註9：A. V. Dicey, "Ought the Referendum to be Introduced into England?" Contemporary Review, 1890, p. 505; p. 507。

註10：V. Bogdanor, "Western Europe," in Butler and Ranney, 1994, op. cit., pp. 36-8。

註11：V. Bogdanor, 1994, ibid., pp. 38-42。

註12：見D. Balsom, "The United Kingdom: Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum," in M. Gallagher and P. V. Uleri ed., The Referendum Experience in Europe (London: Macmillan, 1996), pp. 209-25。

註13：V. Bogdanor, "Western Europe," in Butler and Ranney, 1994, op. cit., pp. 47-50。

註14：第五共和憲法第53條規定任何的割讓、交換或增加領土都必須經人民同意始得生效。第86條則規定對法蘭西國協會員國地位之改變必須經由會員國當地公民投票認可才行。V. Bogdanor, 1994, ibid., p. 50。

註15：V. Bogdanor, 1994, ibid., p. 52。

註16：見K. W. Kobach, "Switzerland," in Butler and Ranney, Referendums Around the World, 1994, op. cit., pp. 98-9。

註17：瑞士共有26個邦，其中有6個邦是半邦(half-cantons)，其投票權值為正常邦的一半。因此過半數的邦同意是指12個邦以上同意才能修改憲法。見K. W. Kobach, 1994, op. cit., note no. 4, p. 103。

註18：K. W. Kobach, 1994, op. cit., p. 103。

註19：K. W. Kobach, 1994, ibid., p. 103。

註20：H. Kriesi, in M. Gallagher and P. V. Uleri ed., The Referendum Experience in Europe, 1996, op. cit., pp. 186-90。

註21：P. V. Uleri, in M. Gallagher and P. V. Uleri ed., The Referendum Experience in Europe, 1996, op. cit., pp. 108-9; V. Bogdanor, "Western Europe," in Butler and

Ranney ed., 1994, op. cit., pp. 62-3。

註22：P. V. Uleri, 1996, ibid., p. 108; V. Bogdanor, 1994, ibid., p. 62。

註23：見D. Magleby, "Taking the Initiative: Direct Legislation and Direct Democracy," PS-Political Science & Politics, Vol. 21, No. 3, 1988, pp. 600-11。

註24：P. V. Uleri, "Italy: Referendums and Initiatives from Origins to Crisis of a Democratic Regime," in M. Gallagher and P. S. Uleri, The Referendum Experience in Europe, 1996, op. cit., p. 106。

註25：見D. Magleby, 1984, op. cit., p. 53。

註26：D. Balsom, "The United Kingdom: Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum," in M. Gallagher and P. V. Uleri, The Referendum Experience in Europe, 1996, op. cit., pp. 209-25。

註27：P. V. Uleri, "Introduction," in Gallagher and P. V. Uleri, 1996, ibid., p. 7。

註28：L. Morel, "France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum," in Gallagher and P. V. Uleri, The Referendum Experience in Europe, 1996, op. cit., pp. 72-75。

註29：法國公民在1969年公投否決De Gaulle提案，故使其下台；1992年法國公民僅以51% v. 49%的些微差距通過馬約，故使Mitterrand顏面盡失。V. Bogdanor, "Western Europe," in Butler and Ranney ed., The Referendum Around the World, 1994, op. cit., pp. 33-61。

註30：V. Bogdanor, 1994, ibid., p. 62; P. V. Uleri, 1996, op. cit., p. 108。

註31：P. V. Uleri, 1996, op. cit., pp. 115-7。

註32：最常見的政府讓步妥協方式是提出直接或間接的「相對提案」去符合部分公投訴求。K. W. Kobach, "Switzerland," in Butler and Ranney ed., Referendums Around the World, 1994, op. cit., pp. 146-8。

註33：L. Neidhard, Plebisit und Pluralit(re Demokratie) (Bern: Francke, 1970); 筆者引自A. H. Trechsel and H. Kriesi, "Switzerland: the Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System," in Gallagher and Uleri ed., The Referendum Experience in Europe, 1996, op. cit., p. 192。

註34：見Trechsel and Kriesi, 1996, ibid., p. 193。

註35：見I. Budge, 1996, op. cit., p. 91。



註36：D. B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney ed., *Referendum Around the World*, 1994, op. cit., p. 239; D. O. Sears and J. Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1985), pp. 261-63。

註37：D. Balsom, "United Kingdom," in Gallagher and Uleri ed., 1996, op. cit., p. 217; A. V. Uleri, "Italy," 1996, op. cit., p. 120。

註38：A. H. Trechsel and H. Kriesi, 1996, op. cit., p. 199。

註39：H. P. Hertig, "Volksabstimmungen," 1984; 筆者引自Trechsel and Kriesi, 1996, ibid., p. 199。

註40：Trechsel and Kriesi, 1996, ibid., p. 197。

註41：V. O. Key, Jr., *American State Politics: An Introduction* (New York: Allred A. Knopf, 1956); A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller and D. E. Stokes, *The American Voter* (New York: John Wiley and Sons, 1960)。

註42：D. B. Magleby, *Direct Legislation*, 1984, op. cit., p. 124。

註43：D. B. Magleby, 1984, ibid., pp. 124-5。

註44：D. B. Magleby, 1984, ibid., pp. 128-31。

註45：D. B. Magleby, 1984, ibid., pp. 139-44。

註46：S. Popkin, *The Reasoning Voter* (Chicago: Chicago Univ. Press, 1991)。

註47：P. Teske, M. Schneider, M. Mintrom and S. Best, "The Empirical Evidence for Citizen Information and a Local Market for Public Good Response," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995。

註48：T. Cronin, *Direct Democracy*, 1989, op. cit., pp. 60-89; pp. 90-124。

註49：D. B. Mayleby, "Taking the Initiative," 1988, op. cit., p. 605。

註50：D. Magleby, "Taking the Initiative," 1988, op. cit., p. 607。

註51：D. Magleby, *Direct Legislation*, 1984, op. cit., p. 148。

註52：D. Magleby, *Direct Legislation*, 1984, ibid., p. 150。 ◎