

中東歐國家公投實例的分析

●洪茂雄／南華大學歐洲研究所教授

壹、中東歐國家舉行公民投票概況

中東歐國家包括保加利亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、羅馬尼亞、波蘭、匈牙利、塞爾維亞、斯洛文尼亞、立陶宛、克羅埃西亞、馬其頓、波士尼亞－黑塞哥維納、蒙地內哥羅、斯洛伐克、阿爾巴尼亞、捷克共十六國，根據資料統計，從1990年到2003年共舉行約七十次全國性或地區主權性的公民投票（請參見附表）。其中以立陶宛舉行十一次最多，其次愛沙尼亞舉行九次，然後波蘭舉行八次，匈牙利與斯洛伐克分別為七次，斯洛文尼亞、羅馬尼亞與拉脫維亞各為五次，而保加利亞、塞爾維亞與阿爾巴尼亞為三次，其餘者則僅有一次。

表一、1990年至2003年間中東歐國家實施公民投票概況一覽表

國家	議題	日期	投票率	贊成率
保加利亞	審判戰犯	1922/11/19	N/A	73.1%
愛沙尼亞	恢復宗教講道	1923/02/17-19	66.2%	71.7%
拉脫維亞	少數宗教的權利	1931夏天	N/A	N/A
愛沙尼亞	憲政改革	1932/08/19	90.5%	49.2%
愛沙尼亞	總統制政府	1933/06/10-12	66.5%	32.6%
愛沙尼亞	總統制	1933/10/14-16	77.9%	72.6%
愛沙尼亞	召開制憲會議	1936/02/23-25	80.0%	76.1%
波蘭	廢除參議院	1946/06/30	87.6%	68.0%
波蘭	建立永久經濟制度	1946/06/30	87.6%	77.1%
波蘭	通過與波海三國邊界之調整	1946/06/30	87.6%	91.4%
保加利亞	通過修憲	1971/05/16	99.7%	99.7%
保加利亞	終止君主世襲制	1976/09/08	89.2%	95.1%
羅馬尼亞	減少支出	1986/11/23	N/A	100.0%
波蘭	經濟改革	1987/11/29	67.3%	64.0%
波蘭	政治改革	1987/11/29	67.3%	69.0%
匈牙利	總統選舉方式	1989/11/26	55.0%	50.0%
匈牙利	政黨退出工作場所	1989/11/26	55.0%	95.1%
匈牙利	共黨歸還財產	1989/11/26	55.0%	95.4%

國際社會公投案例（上）

國家	議題	日期	投票率	贊成率
匈牙利	解散工人衛兵	1989/11/26	55.0%	94.9%
塞爾維亞	憲法	1990/07/01-02	76.0%	97.0%
匈牙利	總統直選	1990/07/29	13.9%	85.9%
斯洛文尼亞	獨立	1990/12/23	94.0%	89.0%
立陶宛	獨立	1991/02/09	84.7%	76.5%
拉脫維亞	獨立	1991/03/03	87.6%	73.7%
愛沙尼亞	獨立	1991/03/03	83.0%	77.7%
克羅埃西亞	獨立	1991/05/19	84.0%	94.0%
馬其頓	新憲法	1991/09/08	72.0%	95.0%
羅馬尼亞	新憲法	1991/12/08	77.3%	69.1%
波士尼亞—黑塞哥維納	獨立	1992/03/01	64.0%	99.0%
蒙地內哥羅	留在聯邦	1992/03/01	52.0%	75.0%
立陶宛	建立偏向法國式的總統制	1992/05/23	57.7%	rejected
立陶宛	紅軍撤退	1992/06/14	76.0%	69.0%
愛沙尼亞	通過新憲法	1992/06/28	66.8%	91.3%
愛沙尼亞	非公民的投票權	1992/06/24	66.8%	46.1%
塞爾維亞	提前選舉	1992/10/11	N/A	N/A
捷克斯洛伐克	捷克與斯洛伐克分家	1992/10/22	N/A	N/A
立陶宛	新憲法	1992/10/25	53.3%	85.5%
立陶宛	私有化、銀行儲蓄補償	1994/08/27	36.9%	32.0%
斯洛伐克	私有化配套措施	1994/10/22	20.0%	93.6%
阿爾巴尼亞	憲法草案	1994/11/06	84.4%	41.7%
波蘭	私有化計畫	1996/02/18	32.4%	96.5%
立陶宛	憲法修改—國會席次總數	1996/10/20	52.1%	33.9%
立陶宛	憲法修改—國會選舉時間	1996/10/20	52.1%	33.1%
立陶宛	憲法修改—預算	1996/10/20	52.1%	33.0%
立陶宛	銀行儲蓄補償	1996/10/20	52.1%	39.0%
立陶宛	自由出售農地	1996/11/10	39.7%	17.2%
斯洛文尼亞	國會選舉制度	1996/12/08	37.4%	rejected
斯洛伐克	部分軍事基地	1997/05/24	9.5%	Not valid
斯洛伐克	加入北約	1997/05/24	9.5%	Not valid
斯洛伐克	總統直選	1997/05/24	9.5%	Not valid
斯洛伐克	部署核武	1997/05/24	9.5%	Not valid
波蘭	憲法	1997/05/25	42.9%	53.5%
阿爾巴尼亞	政府形式（君主制或共和制）	1997/06/29	N/A	33.3%
匈牙利	加入北約	1997/11/16	49.4%	85.3%
塞爾維亞	科索沃國際觀察團	1998/04/23	73.1%	3.4%
斯洛伐克	戰略重要企業非私有化	1998/09/26	44.1%	84.3%
拉脫維亞	終止歸化	1998/10/03	67.4%	45.9%
阿爾巴尼亞	憲法	1998/11/22	50.6%	93.5%

國家	議題	日期	投票率	贊成率
拉脫維亞	退休金	1999/11/13	25.1%	95.0%
斯洛伐克	提早選舉	2000/11/11	20.0%	not valid
斯洛文尼亞	未婚婦女墮胎	2001/06/17	35.6%	26.7%
斯洛文尼亞	加入歐盟	2003/03/23	60.3%	89.6%
匈牙利	加入歐盟	2003/04/12	45.6%	83.8%
立陶宛	加入歐盟	2003/05/10-11	63.3%	89.9%
斯洛伐克	加入歐盟	2003/05/16-17	52.1%	92.4%
波蘭	加入歐盟	2003/06/07-8	58.6%	77.5%
捷克	加入歐盟	2003/06/15-16	55.2%	77.3%
愛沙尼亞	加入歐盟	2003/09/14	63.0%	66.9%
拉脫維亞	加入歐盟	2003/09/20	72.5%	67.0%

註：以上資料部分來自於謝復生、張台麟、韋洪武等著，《公民投票（創制複決）制度比較研究》（台北：行政院研考會出版，民國86年），頁48-52；2003年資料則轉自<<http://www.qub.ac.uk/egg/News.html>>；其餘作者自行蒐集整理。

從上表的內容中，凸顯出中東歐國家舉行公民投票，具備的特徵包括下列幾點：

第一、公民投票的議題類型多集中於「爭取主權獨立」、「憲政體制改革」、「加入歐盟（EU）或北約（NATO）」三大類型：「爭取主權獨立」類共有六次，約佔8.7%；「憲政體制改革」共有二十四次，約佔32.3%；「加入歐盟或北約」則有十次，約佔14.5%。

第二、在「爭取主權獨立」類的公民投票中，最大的特色是多集中在1990到1993年間，而且多在前蘇聯及南斯拉夫地區發生，包括斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞、克羅埃西亞、愛沙尼亞、波士尼亞—黑塞哥維納等，顯示前蘇聯與南斯拉夫共產政權崩潰與瓦解的效應。

第三、在「憲政體制」類公民投票方面，中東歐國家共舉行二十四次，主要發生在東歐推動民主化的時刻，主要目的不外乎取消共黨一黨專政的特權，推動政治改革，以民主的方式選舉國家領導人、針對憲法草案進行表決或制訂新憲法、規範政黨的活動、國會改革等。

第四、以「加入歐盟或北約」所推動的公民投票，表現中東歐國家人民積極拓展與西歐國家的政治、經濟與軍事安全等合作關係的渴望，因此對歐盟國家與北約提出的東擴方案，均給予高度的支持。1997年北約通過馬德里宣言（Madrid Declaration），正式接納波蘭、匈牙利和捷克三國加入北約的申請，隨後於2002年11月21日到22日召開的布拉格高峰會（Prague Summit），北約又決議通過邀請愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛伐克、斯洛文尼亞、羅馬尼亞和保加利亞加入；¹此外，歐盟東擴的步伐，也不甘落在

北約之後，2002年10月歐盟通過中東歐十國，包括波蘭、匈牙利、捷克、斯洛文尼亞、立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、馬爾他、塞浦路斯以及斯洛伐克，符合於加入歐盟資格，按照規定這些加入歐盟的中東歐國家還要按照各自的方式完成加入歐盟條約的批准程序，有的國家需要經本國議會的批准、有的則需要本國以公民投票方式表決。這些中東歐國家的人民，多給予肯定，且於2004年5月1日起，順利成為歐盟的新會員國。²

第五、從時間上看，1990年代以後是中東歐國家推動民主化運動的高峰期，根據上表的1990年代後舉行公投的次數，總數六十九次中佔了五十次，佔三分之二強（74%）。由此可見，蘇聯解體之後，中東歐國家為有效落實主權在民的理念，尋求澈底解決前共黨體制所遺留的憲政運作與民族問題等，多半是舉行公民投票來解決。當這些中東歐國家陸續從蘇聯的統治中獲得獨立，或是擺脫共黨專政的夢魘之後，建立真正民主自由的政體，為了因應國際化與區域化的發展，以及維護區域穩定與國家安全，中東歐國家莫不遺餘力展開與歐盟國家進一步的政經互動，甚至與北約國家建立安全事務的聯繫管道。最後，將這些涉及全體國民福祉重大事務的決定權，從1997年起開始採取這種直接民主的方式，交由所有公民參與政治，直接表達意見。

貳、前南斯拉夫各共和國公投實例

一、斯洛文尼亞

斯洛文尼亞的獨立過程還算平和順利，先是1990年5月透過多黨派的自由選舉，非共派的「民主聯盟」勝選，獲得執政的機會。同年，12月舉行公民投票，有89%的民眾支持獨立，國會便於次（1991）年6月25日行文正式通知「南斯拉夫社會主義聯邦共和國」（The Socialist Federal Republic of Yugoslavia），宣布脫離南斯拉夫成為一個主權獨立的國家。兩天後南斯拉夫的聯邦人民軍隨即控制邊界，並爆發流血衝突，又稱為十日戰爭（Ten Days War），其間經過歐盟的斡旋與施壓，加上當時又有克羅埃西亞更複雜的衝突有待解決，雙方於7月7日簽訂布理歐尼協議（Brioni Agreement），促使南斯拉夫聯邦決定撤軍，斯洛文尼亞的獨立地位獲得確保。斯洛文尼亞完成獨立夢想之後，又於1991年12月23日重新制憲，隨後於1992年1月獲得歐盟的承認，同年5月22日加入聯合國，成為一個聯合國正式會員國。³

表二、斯洛文尼亞公投紀錄

議題	日期	投票率	贊成率
國家主權獨立公投	1990/12/23	94.0%	89.0%
國會選舉制度	1996/12/08	37.4%	Rejected
未婚婦女墮胎	2001/06/17	35.6%	26.7%
加入歐盟	2003/03/23	60.3%	89.6%

二、克羅埃西亞

二次世界大戰後克羅埃西亞被納入南斯拉夫，成為「南斯拉夫社會主義聯邦共和國」的成員。對克羅埃西亞及波士尼亞而言，要避免在塞爾維亞影響力日益升高的南斯拉夫聯邦內淪為少數人掌控，唯一的途徑便是宣布獨立。於是1990年12月22日克羅埃西亞頒佈共和國憲法，並於1991年5月19日舉行公民投票，獲得94%得票率的支持，宣布脫離由塞爾維亞所主控的南斯拉夫，克羅埃西亞國會則於1991年6月25日通過決議正式宣布獨立。雖然，克羅埃西亞的獨立，引來塞爾維亞為首的前南斯拉夫部隊的血腥鎮壓，直到1992年1月簽訂停戰協定戰事才平息，但零星衝突仍不斷。⁴另外，克羅埃西亞境內的12%塞爾維亞族也因此擔憂前途而內亂，之後克羅埃西亞又因南邊波士尼亞－黑塞哥維納共和國境內約17%的克羅埃西亞的後裔，而捲入波士尼亞－黑塞哥維納的內戰，造成六千人死亡，與一萬四千人失蹤，財物損失至少二百五十億美元，並且還讓出三分之一的土地給塞爾維亞共和國。

三、馬其頓

二次大戰之後，馬其頓被納入前南斯拉夫社會主義聯邦共和國，成為六個加盟共和國之一，但1991年1月25日為追求國家獨立的地位，對外宣佈脫離南斯拉夫社會主義聯邦共和國，Kiro Gligorov宣布擔任過渡時期臨時政府的總統，而於同（1991）年9月8日進行制憲的公民投票，除了部分阿爾巴尼亞裔拒絕參與，在總數72%投票率中，贊成制憲者達95%，支持建立一個擁有獨立主權的馬其頓共和國。因此，在1991年11月17日通過新憲法，對外宣稱馬其頓是一個「主權獨立、民主和福利的國家。」⁵當時馬其頓人民脫離南斯拉夫，追求獨立的行動，廣受國際社會的關注。⁶

表三、馬其頓公投紀錄

議 題	日期	投票率	贊成率
新憲法	1991/09/08	72.0%	95.0%
馬其頓地區之阿爾巴尼亞人舉行獨立投票	1992/01/11	低	低

四、波士尼亞－黑塞哥維納

波士尼亞－黑塞哥維納於1945年成為南斯拉夫聯邦人民共和國的加盟共和國。1991年6月南斯拉夫聯邦解體後，同年10月波士尼亞－黑塞哥維納宣布脫離南斯拉夫聯邦獨立，波士尼亞－黑塞哥維納政府於1992年3月1日舉行獨立公投，穆斯林族與克羅埃西亞族贊成獨立，但受到境內的塞爾維亞族的抵制，此後引發波黑境內三族爆發激烈的內戰。1992年5月22日，波黑加入聯合國，1995年11月21日，在美國主持下，塞爾維亞共和國總統米洛塞維奇（Milosevic）、克羅埃西亞共和國總統圖季曼（Tudjman）和波士尼

亞—黑塞哥維納共和國總統伊澤特貝戈維奇（Izetbegovic）簽署了代頓協議（Dayton Agreement），波黑戰爭宣告結束。⁷

至於蒙地內哥羅共和國如何經由公投走向獨立，以及原屬塞爾維亞共和國自治省的科索沃如何克服萬難宣布獨立，請參見本刊34期（2006年6月30日，頁104-108）和41期（2008年3月30日，頁122-126），作者有詳細的介紹，不另贅述。

【註釋】

1. NATO, “The road to NATO membership,” <http://www.nato.int/docu/comm/2002/0211-prague/more_info/membership.htm>.
2. European Union Commission, “Enlargement,” <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/enlargement.htm>>.
3. Country Watch, “Slovenia Political Overview,” <http://www.countrywatch.com/cw_topic.asp?vCOUNTRY=156&SECTION=COVER&TOPIC=POHIS&TYPE=TEXT>.
4. Country Watch, Croatia Political Overview, <http://www.countrywatch.com/cw_topic.asp?vCOUNTRY=44&SECTION=COVER&TOPIC=POHIS&TYPE=TEXT>.
5. 洪茂雄，「從馬其頓憲法看台馬建交」，自由時報，1999年2月4日，第15版。
6. Country Watch, “Macedonia Political Overview,” <http://www.countrywatch.com/cw_topic.asp?vCOUNTRY=104&SECTION=COVER&TOPIC=POHIS&TYPE=TEXT>.
7. Country Watch, “Bosnia-Herzegovina Political Overview,” <http://www.countrywatch.com/cw_topic.asp?vCOUNTRY=22&SECTION=COVER&TOPIC=POHIS&TYPE=TEXT>. ◆