

智利公民投票案例實踐解析

●張孟仁／輔仁大學義大利語文學系兼任助理教授

壹、前言

民主先進國家，公民投票可用來解決國家主權與憲政體制的基本問題，更可以應用在各項國內法律以及公共政策議題，換句話說，公民投票是一種民主化的指標。真正的民主是需要人民對公共事務親身參與及決策的機會。公民投票是公民創制、複決權的行使，是民主國家憲政體制中不可或缺的一環。公投的目的於補救代議制度與解決政治僵局，故建立公民投票的制度實能補強我國憲政體制的運作。台灣未來的前途繫於人民投票決定，對於如何確立與強化公民投票制度實屬必要。

智利共和國是南美洲的一個國家。智利西和南瀕太平洋，北靠秘魯，東鄰玻利維亞和阿根廷。為南美洲國家聯盟的成員國。面積達七十五萬六千九百五十平方公里，官方語言以西班牙語為主。

公民投票的實踐在智利淵遠流長，1925年進行憲法公投即為濫觴，此部憲法是智利史上第二部主要憲法，實行迄至1973年。後來陸續有皮諾契特（Augusto Pinochet）將軍在1973年以血腥政變方式取得政權直至智利人民在1988年以公投方式將之打入冷宮。智利公民投票案例被學者認為是尋求反代議民主之公民複決。¹

1925年智利的憲法公投是為求對1833年的憲法進行改革。²第二次的公投實踐經驗乃是皮諾契特軍事政權未尊重人權而受到聯合國大會的質疑，有鑑於此，1978年的公投是皮諾契特要求智利人民對政府的合法性進行表決以對聯合國釋疑；軍事強人皮諾契特的獨裁野心可從1980年9月的憲法草案公投看出端倪，是皮諾契特希冀保證延長執政時間所進行的第四次公投；第五次則是智利人民在1988年10月5日對延長皮諾契特的總統任期投下反對票，迫使皮諾契特將軍在隔（1989）年須履行承諾舉行大選，其推舉的候選人遭到敗北，皮諾契特仍可擔任陸軍司令。

2005年9月智利完成修憲工作，政府和議會對1980年憲法作了五十八處實質性修改。根據憲法新文本，共和國總統任期將由目前的六年減至四年，取消議會中終身參議員和指定參議員的設置，所有參議員將與眾議員一樣均由民主選舉產生。修改後的憲法將賦

予共和國總統對軍隊和警察擁有絕對的領導權和指揮權，規定總統有權撤換武裝部隊各軍種和警察部隊的總司令，改變過去憲法中關於這些職務不可罷免的限制。憲法新文本還規定，國家安全委員會將不再可以跨越總統的權力，而使之轉變成為隸屬總統領導下的國家安全顧問機構。新憲法體現智利走上民主國家的行列。

本文擬介紹智利史上五次公民投票的歷史背景（請參見附表一）、內容與訴諸公投的目的以及公投法的規定與通過門檻等，主要是著墨1988年第四次公投，因其結果迫使獨裁軍事強人皮諾契特無法延續八年總統任期。再者，國際社會對於公投結果的反應亦在本文討論範疇內。最後待總結後，歸納出是否有台灣能借鏡之處。

表一、智利歷次公投一覽表

公投日期	公投內容	贊成%	贊成投票數	選民總投票數
1. 1925年8月30日	批准憲法	94.70%	127,483	134,421
2. 1978年1月4日	同意Augusto Pinochet防衛智利地位	75.00%	4,012,023	5,349,172
3. 1980年9月11日	政體認可	69.00%	4,204,879	6,271,869
4. 1988年10月5日	延長總統任期	44.01%	3,119,110	7,251,933
5. 1989年7月30日	同意憲法變革	91.25%	6,069,449	7,082,078

資料來源：David Butler, Austin Ranney, 公民投票的實踐與理論（Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy），吳宜容譯，韋伯文化，2002年1月。

貳、公投歷史背景介紹

皮諾契特下台之前，整個智利有五次重大的公民投票實踐，基本上可看出重心都是擺在對憲法與政體的改革做變更。一部智利公投史往往是智利民主的轉變史。隨著憲法與政體的變更，智利逐漸擺脫強人獨裁而走上較為民主的道路。

智利在皮諾契特下台之前，公投的內容無非是批准憲法與變更政體。依憲法規定都是由總統向人民諮詢意願。1925年的憲法公投是為了取代1833年的憲法；1978年的公投是皮諾契特總統不滿聯合國的抵制進而要求智利人民對政府的合法性進行表決；1980年9月的憲法草案公投是皮諾契特總統企圖延長執政時間所進行的，也因公投的勝利讓皮諾契特擁有長達十六年的獨裁統治；1988年12月的公投被多方認為對智利民主政治前途有重大的影響，約四百多名來自西歐、美國與拉美的政治人物前往觀察公民投票；隔年（1989）的憲法改革公投乃是針對1980年的憲法做表決，鑒於軍人勢力猶存，不敢全然修改1980年的憲法。迄至九〇年代，智利的憲法逐漸走上民主化一途。

獨裁政治結束後，除全國性公投外，智利亦舉行地方性公投，例如：1990年地方民政投票；2006年於拉斯、孔德斯（Las Condes）地區舉辦歷來第一次有關「電子網路建設」之電子投票（e-voting）。

參、公投法的規定與通過門檻

1980年的憲法中（1989增訂）規定滿十八歲的智利公民或擁有智利永久居留的外國居民（滿十八歲）可參與公民投票。在智利可利用公投來決定對主權、公民權與其他權利之提案。此公投可以是地區性（comunales）或全國性（nacionales）。根據1980年所制定的憲法裡頭對公投的主要規定是規範在第117條：例如，兩院以三分之二多數所通過的法案，送交至總統手上，此際總統面對此情形有兩種選擇：一是公布兩院所批准的法案；二是如有所疑義，可拒絕簽署並透過舉行公投，針對總統有疑義之處來諮詢民眾的意願。公投內容須包含總統擬修改之處與兩院所通過的版本。另一方面，憲法第119條規定舉行公投的時間應該是兩院決議通過法案後的一個月，最晚不得逾兩個月。法院計票（El Tribunal Calificador）須把公投結果告知總統。全國性公投主要是針對重大議題進行表決。當時皮諾契特即利用憲法第117條遂行個人獨裁意志。

繼皮諾契特下台後，智利幾度修改軍政府時代的憲法，使其趨近民主。現行的憲法在1989年之後陸續有修訂，2005年時智利憲法在總統（Ricardo Lagos）領導下頒布了為數五十八條之多的修訂條款，智利才真正享有「民主」的憲法。現行的智利憲法第118條（Artículo 118）縣市要制訂法律可訴諸公民投票。另外，憲法第128條（Artículo 128）規定當總統反對參眾議院三分之二議員所通過的法案時，可將法案訴諸公投，向智利民眾諮詢。³ 公投通過的門檻端視投票人口投下過半數的贊成票而定。

肆、國際社會對於公投結果的反應

智利至皮諾契特下台時，一共有五次公投紀錄（見表一）。五次公投紀錄中，其中以1988年10月5日的公投，是軍政府執政十五年來最重要的公投。1988年一次歷史性公投，結束了智利的軍事統治。⁴ 那次公投中，智利公民僅能就軍事執政團提名的唯一候選人皮諾契特，作出贊成或反對的投票，如皮諾契特能如願獲得多數票，則根據1980年的憲法，軍事強人的任期將延至1997年，反之，政府則須於隔（1989）年12月，舉行總統與國會大選，而皮諾契特的任期僅能延至1990年3月。1988年10月5日的公投結果對智利的民主政治有著重大的影響，也因此引起智利國內與國際社會的重視。光是登記投票註冊的選民達七百四十萬之多，占總數的九成二。外界如西歐、美國與拉丁美洲的政治人物來智利觀察公民投票的約有四百位，前往採訪的國外記者人數高達一千兩百多人。

官方所宣布的投票結果有三百九十多萬人，約占投票總人數的百分之五十四點六，反對皮諾契特連任總統，贊成者則占了百分之四十二點九。公投的結果迫使皮諾契特總

統公開承認自己於公民投票中敗北，也代表了反對派的勝利。

智利順利的完成了第四次的公投，皮諾契特總統公開承認失敗，無疑是宣示粉碎軍事獨裁強人連任八年總統的美夢，皮諾契特的總統任期迄至1990年3月。⁵ 皮諾契特的失敗並未帶來混亂的局面，國際社會於此，相當看好智利未來的民主，尤其是隔年（1989）的第五次公投在反對派小心翼翼的誘導下，九成一的選民贊成修改憲法，從獨裁轉型為民主政府。準此，國際社會對智利人民透過公投拒絕延長皮諾契特的總統任期給予掌聲，世界各大報為文鼓勵智利人民做了明智的選擇。

伍、影響公投結果之內外在因素

1988年10月5日的公投，是軍政府執政十五年來最重要的公投。舉辦此次公投前，反對皮諾契特派並未對此公投加以看好，視為皮諾契特為求連任的例行公事。於此，最初拒絕參與公民投票，他們主張智利應舉行民主的總統大選，而非由軍事執政團提名唯一候選人，再讓人民決定皮諾契特的去留。最後公投的結果迫使皮諾契特承認失敗，反對派的團結蓋是最重要的國內因素。

智利國內的反對派向來不夠一心，無法團結的理由乃因政黨間的領導階層不合，幾度籌畫的罷工與街頭抗議活動未能使軍政府提早過渡到民主政治。⁶ 最後更因共黨支持「曼紐羅德里蓋士愛國陣線」（Frente Patriótico Manuel Rodriguez）的武裝暴力行動，而失去溫和派與右派反對分子的認同，後兩者轉而同意由軍政府主導過渡到民主。反對派的分裂差點讓1988年10月5日的公投淪為皮諾契特總統延任的輔助工具。

除卻反對派無法齊心的因素外，皮諾契特能獲得軍方的支持與企業團體的支持亦是可能影響公投結果的因素之一。其中，皮諾契特將軍能照顧軍方、提拔軍方自是無須贅述。私有企業則因仰賴政府的貸款而膽怯冒犯皮諾契特。而且，皮諾契特執政期間，智利外銷金額增加四倍，外債銳減，基礎設施都算是拉美國家中最有效率的國家之一。種種有利因素多少讓人認為皮諾契特可以續任總統。

公投前幾個月，反對派開始集結，痛定思痛，試圖提出反對皮諾契特延任的策略。首先，十六個政黨籌組「反皮諾契特指揮部」並簽約保證如公投中反對派獲勝，不會造成智利政治真空或者混亂，他們將與軍方合作，以此來獲取民心。反對派表態爭取私營企業，不會進行國營化。最後，反對派設計嚴密的計票網來防止舞弊情事。公投的結果很明顯宣告反對派的策略奏效。

國際因素方面，歐美開始督促智利走上民主化的歷程，主因當然跳脫不了蘇聯共產主義的逐漸潰敗，讓皮諾契特的獨裁執政漸失箝制共產主義的槓桿，國際社會樂見智利走上民主化一途。

內外因素的影響下造就皮諾契特無法順遂走上延任一途，且順勢讓智利逐漸走上民主化一途。1988年10月5日的公投實是智利民主轉型的重要里程碑。

陸、結論與對台灣的啟示

皮諾契特下台之前，整個智利有五次重大的公民投票實踐，基本上可看出重心都是擺在對憲法與政體的改革做變更，並且幾次被視為總統用來延續獨裁的萬靈丹。然則，1988年一次歷史性公投，結束了智利的軍事統治。

從智利公民投票實踐來看，無疑是漸進式的民主。即便智利憲法中並無規定人民主動提出公投的要求，但是總統所提出的公投與其結果往往得到當局的承認，人民可以從公投表示意見的權利。姑且不論智利政府的操縱策略與其意圖為何，智利政府透過公投尊重人民的意見並體現民意，這該是台灣該借鏡之處。即便皮諾契特當初意圖謀求延任，但是在人民表達拒絕之後，皮諾契特承認失敗並願意實現諾言來年進行總統大選，這舉動在在說明公投是體現民意的有效良方。

【註釋】

1. 曹金增，〈論公民投票三階段：各國實施經驗分析〉，《問題與研究》，第42卷第4期，（民國92年7、8月），頁129-157。
2. 1833年憲法是自由派和保守派妥協的結果，保留了長子繼承權和天主教的國教地位。它賦予總統極大的權威，確立了“專制的政府制度”，也反映了當時人們樹立權威、結束無政府狀態的要求。這部憲法實行了九十二年，保證了國內和平，智利政治從此進入了穩定的發展期。1924年9月，反對亞歷山德里的右翼軍人發動政變，推翻了亞歷山德里政府，亞歷山德里流亡國外，智利國家政權轉入一個以阿爾塔米拉諾為首的軍事委員會手中。不久，伊瓦涅斯（Ibañez）少校和格羅維少校發動政變，推翻了軍事委員會，邀請亞歷山德里回國。1925年3月，亞歷山德里再度擔任總統，繼續他的政治改革。1925年，為了以法律的形式把改革的成果鞏固下來，智利頒布新憲法，並在公民投票中得到通過。1925年憲法是智利歷史上第二部主要憲法，一直實行到1973年。
3. Wikipedia（維基百科西班牙文版），“La Constitución Política de la República de Chile de 1980,” <http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_1980>. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN Legislación chilena.
4. 李昌麟，〈直接民主與公民投票之研究〉，發表於「台灣民主的興起與變遷學術研討會」（台北：政治大學歷史學研究所、台灣師範大學政治學研究所共同主辦，2007年11月25日）。<<http://www.tpa.gov.tw/upfile/www/Pdf/%E8%AB%96%E6%96%87%E9%>>

9B%86/200710/20071025d.pdf>.

5. 王容君，〈一九八九年智利公民投票剖析〉，《問題與研究》，第28卷第3期，（民國77年12月），頁73-84。
6. 智利當時的反對派計有基督教民主黨、社會黨、激進黨、民主黨、民族聯盟運動、基督教左派與智利共黨等。另外還包括公會、大學教授、零售商聯盟、專業技術聯盟與大學生聯盟等。◆