

瑞士透過公投申請加入聯合國之研究

●吳巨盟／文化大學政治研究所博士生

雖然現代民主國家皆以代議民主制度間接行使人民委任的權力參與政治，然而透過舉行公民投票卻是解決重大政策爭端或憲政難題的一個最佳方式。一般公認，瑞士聯邦（Swiss Confederation）堪稱是直接民主的典範，瑞士人民可以將憲法規定的各項議題提交公民投票，以直接民主機制得以彌補聯邦政治安排的既存缺陷。

特別的是，2002年3月3日瑞士舉行公民投票，通過申請加入聯合國的創制案，成為全球第一個透過公投來決定是否加入聯合國的國家。從瑞士加入聯合國的過程來看，選擇加入聯合國的決定，瑞士是經過長時間的準備，尋求全民共識所得的結果。在瑞士與新獨立的東帝汶相繼加入聯合國後，我國在國際社會更為孤立，早日重返聯合國也更顯重要。目前正值朝野各界對我國公投立法問題積極展開討論，陳水扁總統亦表達「以公投方式推動台灣加入世界衛生組織」的建議之際，瑞士透過公投來化解重大政治爭議，形成全民共識的經驗值得台灣效法。

關鍵字：聯合國、公民投票

一、前言

在現代的民主國家中，由人民直接以公民表決來決定公共事務是解決重大政策爭端或憲政難題的一個最佳方式，而最明顯的制度即為公民投票。雖然現代民主國家皆以代議民主制度間接行使人民委任的權力參與政治，然隨著民主理論的演變與國

民主權受到重視，公民投票也更廣泛的被使用。學者Arend Lijphart便指出，「如果在代議制當中加入公民投票的機制，不僅可以增加人民對政府的控制，並且可以使選民以更直接的方式控制法律與決策」。¹

一般公認，瑞士聯邦（Swiss Confederation）堪稱是直接民主的典範。由於瑞士是聯邦

制國家，憲法規定各邦有自己的法律。聯邦委員會是國家最高行政機構，聯邦委員會主席是國家元首兼政府首腦，任期一年，不得連任。瑞士聯邦議會由下議院（國民院）和上議院（聯邦院）組成，是聯邦立法機構，只有兩院取得一致，法律或決議才能生效，且聯邦議會的權力超於憲法之上，其立法與憲法牴觸者，憲法無效。瑞士其獨特的「協和式民主」政治體系，具多民族、多語言、多文化的國家特性，² 使得其公民投票所觸及的議題，幾乎沒有特別的限制。人民可以將憲法規定的各項議題提交公民投票，以直接民主機制得以彌補聯邦政治安排的既存缺陷。

較特別的是，瑞士於1977年，經由公民投票，增修憲法第八十九條第五項，其內容為有關瑞士加入一國際性的集體安全組織或具有超國家性質之共同體必須經人民及各邦公投決定，且結果必須符合「雙重多數決」（double majority）的要求，亦即公投通過與否，須獲得各邦50%以上的人民同意，且全國超過二分之一以上的邦同意才可生效。由於聯合國係為重要的國際組織，根據該條文的規定，瑞士加入聯合國需經由公民投票決定。

瑞士於1986年第一次就是否加入聯合國的問題舉行公投失敗後，於2002年3月3日再次舉行全國公民投票，投票結果有54.61%的選民贊成，且有過半數邦的支持率超過50%，通過申請加入聯合國，成為全球第一個透過人民公投來決定是否加入聯合國的國家。經聯合國大會表決通過後，於2002年9月10日成為聯合國第一百九十個會員國。在瑞士與新獨立的東帝汶加入聯合國後，全世界僅剩下梵諦岡（自願性不加入聯合國）與台灣不是聯合國會

員，相形之下，我國在國際社會更為孤立，³早日重返聯合國也更顯重要。

對我國而言，1971年聯合國大會通過的第2758號決議，⁴ 確認「中華人民共和國」為中國唯一的合法政府，取代「中華民國」在聯合國的席次後，剝奪了台灣二千三百萬人民參與該組織之基本權利，更違反了公平、正義以及聯合國所揭櫫之會籍普遍化原則。誠然，現階段積極尋求參與國際組織，重返國際社會，已是台灣全民的共識，也是政府外交施政的重要目標。但導因於意識形態之爭、執著「一個中國」的迷思等因素，對於是否申請參與聯合國、如何參與聯合國、使用何種名稱等問題，朝野仍有不同看法與主張，更加阻礙了我國參與聯合國的機會。

從瑞士透過公投加入聯合國的經驗來看，瑞士人民對於是否加入聯合國在初期也是存在著不同的看法與觀點，贊成與反對的雙方，存在著嚴重的歧見。換言之，對於加入聯合國的問題，瑞士是經過長時間的準備，尋求全民共識所得的結果。目前正值朝野各界對我國公投立法問題積極展開討論，陳水扁總統亦曾表達「以公投方式推動台灣加入世界衛生組織」的建議之際，瑞士透過公投來化解重大政治爭議，形成共識的經驗值得台灣效法。

二、瑞士公民投票簡介

（一）公民投票的意義

公民投票係指公民就被提議之事案，表明贊成與否時所舉行之投票，就其內涵可分為Referendum與Plebiscite兩類型，但在使用習慣上並非明確一致。Referendum意指公民直接對立法機關通過之議案或是人民本身主動所提之創制性法案，該議題包

括制憲案、修憲案、重大或一般法案，影響範圍可以是全國或地方。Plebiscite專指對領土、主權有爭議之國家或地區，人民以投票決定其前途。除譯為公民投票之外，另有譯為公民自決。公民投票一詞在我國憲法學中，稱之為複決，與罷免（recall）、創制（initiative）合稱為直接民權，相對於被稱為間接民權之選舉。⁵就法理上，直接民權制度乃主權在民原則的表現，但實際上，其積極目的在於補救代議制度之各種缺陷。

廣義的公民投票，若從中文語意而言，只要是具有投票的形式即可稱做是公民投票，包括了上述兩種類型，也就是公民自決與公民複決。就一般用語而言，公民投票可涵蓋創制、複決兩者，而創制通常是指由人民直接提案，並進行投票謂之；而複決是指針對議會或行政機關所提之法案或所立之法，由人民對其進行投票決定之情形。⁶公民投票有許多不同的形式和功能，關於公民投票討論的主題，大致可歸類為憲法的議題、領土的議題、道德的議題及非政治性的公共議題等四大主要的範疇。⁷

就歷史的經驗，採行公民投票的方式來處理公眾議題起源相當的早，例如法國在1793年時曾就當時「國民公會」所制定之憲法，提交全國公民投票。再者，十九世紀中葉瑞士已發展直接民權制度，其後並導入同時代之美國，並於二十世紀初為美國多州所採用。第二次世界大戰後，實施公民投票制度之國家愈來愈多，公民投票的使用顯然有日益增加的趨勢。⁸（請參見表一）在蘇聯瓦解後，原本為集權專制

的東歐前共黨國家，最近也都採用公民投票來處理其獨立事實與新憲法的正當性等問題。此外，歐盟國家近年來更頻繁的採用公投的方式，將各國的政治權力合法地轉移至歐盟各類機關組織中。

公民投票依據有無法律的規範可分為**政治裁量的公投與法制規範公投**。政治裁量的公投，常是因為政治考量的結果，最主要的功能在於化解政黨間的重大歧見或重要的政治議題。其結果可提供決策者參考民意的走向而依民意求其最大的正當性。尤其，公民投票如同所有的民主政治工具一樣，均僅有限制的效力，而沒有永久不能改變的能力，公民投票是在民主的架構下，以非暴力的方式解決問題的最好措施。⁹

法制規範公投（prescribed referendum）是基於憲法或法律之規定，或是對於正當性的需求，而依照法制的規範來舉行。在西方國家的經驗中，若對富有爭議的政策議題提請公民投票，在明確的法律規範下，當符合法制的特定要件時，公投就會自動產生。其效果可分為諮詢性（consultative）與約束性（decisive）兩類。諮詢性公投結果在法律上不具拘束力，其結果僅供政府機關參考，立法機關或行政機關不必對結果負起政治責任。但依西方國家實際經驗，諮詢性公投雖不具法律拘束力，但比普通民意調查又來的具有政治性的「信任投票」。相對的，約束性的公投結果，具有法律效力，政府行政機關必須依據公投結果執行，或立法機關必須將其投票結果制定為相關法律成為約束性的政策。

表一：二十二個民主國家的公民投票數目

	1945-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-97	總計
澳洲	4	1	2	11	6	—	24
奧地利	—	—	—	1	—	1	2
比利時	—	1	—	—	—	—	1
加拿大	—	—	—	—	—	1	1
丹麥	—	2	6	3	1	2	14
芬蘭	—	—	—	—	—	1	1
法國	4	1	4	1	1	1	12
德國	—	—	—	—	—	—	—
希臘	1	—	1	2	—	—	4
冰島	—	—	—	—	—	—	0
愛爾蘭	—	1	2	5	4	7	19
義大利	1	—	—	3	12	31	47
盧森堡	—	—	—	—	—	—	0
荷蘭	—	—	—	—	—	—	0
紐西蘭	3	—	2	—	—	5	10
挪威	—	—	—	1	—	1	2
葡萄牙	—	—	—	—	—	—	0
西班牙	1	—	1	2	1	—	5
瑞典	—	2	—	—	1	1	4
英國	—	—	—	1	—	—	1
美國	—	—	—	—	—	—	0
瑞士	10	47	26	86	62	78	309
總數	24	55	44	116	88	129	456
除瑞士外總數	14	8	18	31	26	51	147
進行公民投票的國家數目	7	7	8	11	8	11	

資料來源：日內瓦大學直接民主研究與文件中心（Research and Documentation Centre on Direct Democracy）網頁，<http://c2d.unige.ch>。

（二）瑞士公民投票的沿革

一般公認瑞士是全世界直接民主最深化，公民投票運用最為頻繁的國家，瑞士各邦實施直接民主的經驗早於十三世紀，當時有些邦的重大事務就經由「邦民大

會」（Landsgemeinde）來議決，可說是公民投票的肇始。第一次的聯邦層級的公投是在1802年6月第二憲政（Second Helvetic Constitution）時期舉行的，主要是為複決由拿破崙（Napoleon）所制訂的共和憲法。¹⁰ 瑞士公民投票經驗的發

展，是從地方性的公投逐漸擴展到全國性的公投，經歷了長時間的變革而建立（請參見表二），所行使的範圍也相當的廣泛。全國性的公投議題包括環境及能源、

軍事政策、經濟及稅賦、社會保險、婦女議題（如墮胎）、教育問題、消費者保護等。¹¹

表二：瑞士公民投票的發展與演變

時間	重要發展沿革
1848年的新聯邦憲法	確立人民有複決、創制的權利。
1874年憲法增修	賦予人民有權就各項法律加以投票複決。
1891年憲法修正案	人民可以經由創制的方式提出「部分的」憲法修正案。
1921年的憲法規定	人民可就政府對外簽署的永久性或有有效期限十五年以上的國際條約要求公民投票。
1949年人民創制案	為防止聯邦議會擴權，增加了人民可對聯邦政府所通過之具有迫切性且時效超過一年以上之法令提出公民投票。倘這些法令有違反憲法之處，則更需要舉行強制性的公民複決。
1977年經由公民投票	增修憲法第八十九條第五項，其內容為有關瑞士加入一國際性的集體安全組織或具有超國家性質之共同體必須經人民及各邦公投決定。至於一般無限期規定之條約或國際組織則不受強制性公投的限制。2000年1月1日實施的憲法修正為第一四〇條第一項B款。

資料來源：謝復生、張台麟，**公民投票（創制複決）制度比較研究**（台北：行政院研考會，民國86年1月），頁66-67，經作者整理後製表。

（三）瑞士公民投票的類型

依據學者的分析，瑞士的公民投票可區分為強制性的公民投票、非強制性的公民投票以及創制權的行使三種類型。¹²可簡述如下：

（1）強制性的公民投票：（Mandatory Referendum）

1. 有關憲法增修之公民投票；
2. 須立即實施但可能違憲之法律應提交公投；
3. 以及有關加入集體安全或超國家組織

或超國家性共同體之公投。例如1986年3月瑞士人民否決加入聯合國、1992年12月否決加入歐洲經濟區（the European Economic Area）等即屬強制性的公投。

（2）非強制性的公民投票：（Optional Referendum）

這一類主要是就聯邦法令或國際條約，並需先經相當選民的連署要求或若干邦政府的提請使得進行。憲法第一百四十一條規定：聯邦法律及一般性行政命令須依五萬選民或八個邦之提請交由公民進行同意或拒絕之投票。

(3) 創制權的行使：(Popular Initiative)

2000年1月實施的憲法第一百三十八條規定，倘有十萬名瑞士公民的連署則可對憲法的任一條款進行增修或刪除。換言之，人民可透過採用修憲創制權的行使來解決國家重大問題或公共政策問題，使得人民的影響性跨越代議制度而增加。1989年11月的是否取消國家軍隊案、1990年9月的是否停止使用核能案、1993年6月是否不再採購新型戰鬥機等，均屬創制權的行使。

(四) 加入國際組織或具超國家性質之共同體必須經公投決定

長久以來由於瑞士中立國的傳統地位，¹³倘若瑞士和他國的協議與瑞士的外交政策相抵觸，則人民得以發動公民投票進行複決。這個傳統起源於1920年瑞士決定加入國際聯盟，當時瑞士政府決定採取人民與邦均需同意的雙重多數決 (double majority)，¹⁴來決定瑞士是否加入國際聯盟，此議題當時被視為憲法修正案。然而，爾後瑞士決定退出國際聯盟時，卻不被視為憲法修正案。因而使得瑞士與他國簽訂國際條約或加入國際組織是否應視為憲法修正案並未有一致的標準。¹⁵

直到1977年經由公民投票，增修憲法第八十九條第五項，其內容為有關瑞士加入一國際性的集體安全組織或具有超國家性質之共同體必須經人民及各邦公投決定。至於一般無限期規定之條約或國際組織則不受強制性公投的限制。根據該修正案，凡國際性的集體安全組織或具有超國家的共同體組織之國際協定議題，均視為憲法修正案，同時必須透過雙重多數決通過始生效。而一般的國際條約，只需有五萬名公民連署要求，並以簡單多數決通過即可。

¹⁶ 2000年1月1日的憲法修正為第一四〇條第一項B款。

三、瑞士加入聯合國過程

自1946年後即為聯合國觀察員的瑞士，由於聯合國歐洲總部位於日內瓦，許多重要的聯合國機構例如世界衛生組織 (WHO)、世界貿易組織 (WTO)、難民事務高級專員公署 (UNHCR)、萬國郵政聯盟 (UPU)、國際勞工組織 (ILO)、世界智慧財產權組織 (WIPO) 等皆設於瑞士境內，加上瑞士為聯合國經費的第十四大來源國，瑞士每年約提供二億九千四百萬美元予聯合國，作為人道救援的基金；又因為其中立國地位，常受委託執行聯合國維持和平任務，事實上與聯合國的關係相當深厚。

冷戰期間，瑞士在國際外交舞台上可謂游刃有餘。日內瓦作為除紐約之外最重要的聯合國機構所在地，是國際會議和調解衝突的理想地點，為瑞士國際形象增添不少光彩。在此情況下，瑞士人民普遍認為加入聯合國不僅沒有必要，而且還會損害國家利益。由於瑞士的公民投票是由人民發動，公投的主動權不在政府，要連署成案並不容易。然為了因應世局的變化、增強瑞士的國際地位與影響力，瑞士政府自1981年起即著手為成為聯合國會員國作準備。

瑞士聯邦政府於1982年3月將加入聯合國的議案提交國會審查，經人民連署後於1986年3月舉行公投，由於加入聯合國可能打破自1815年維也納會議後維持的永久中立政策，因此參加該次公民投票的選民有75%反對，且全國二十三邦投票 (二十六邦)¹⁷皆否決聯邦政府的提案，加入

聯合國的公投並未通過。

冷戰結束後，瑞士再次把加入聯合國列入重要的外交工作議程，這個改變一方面是因應聯合國在冷戰後的功能逐漸增強，成為會員後能主動參與聯合國的運作，更能發揮國際影響力。另一方面亦顯示全球化的發展使各國在眾多問題上所面臨的挑戰超出了國界，國與國間的互賴程度加深，一個國家很難再獨善其身於國際社會之外，以中立作為外交政策的取向。瑞士傳統的「永久中立」在相互依存關係密切的地球村中，已開始被解釋為「自私」及「不關心世事」。然而對於是否加入聯合國，瑞士人民仍存在著不同的看法與觀點。

反對加入聯合國的人認為：聯合國機構充滿官僚主義與效率不彰，一旦加入聯合國，瑞士傳統的永久中立國地位和直接民主制度將會受影響，在執行與處理國際事務上將會受到大國的影響，難以充分實現自身利益。¹⁸

贊成加入聯合國的人認為：「中立便是孤立」，排除在聯合國這個國際組織外，將嚴重地阻礙瑞士在聯合國內發揮作用；成為聯合國會員國後，瑞士將享有投票權，並得提出決議案、派代表參加聯合國轄下各機構的選舉與各機構事務的運作，得以在斡旋調停方面更強化其和平中立角色，增加瑞士的國際影響力。

作為聯合國機構所在地的日內瓦，擁有十九個包括聯合國機構在內的國際組織、一百七十餘個非政府組織辦事處和一百四十八個外國常駐代表團，直接受雇於聯合國機構的瑞士工作人員多達二萬人，占日內瓦就業人口總數近 10%。每年有十萬餘人前來參加在這裡舉行的三千四百餘場國際會議，為當地的飯店業和商業帶來了

豐厚的利潤。雖然聯合國機構不會因瑞士的非會員國地位而遷離，但是日內瓦作為國際會議理想地的地位已經開始動搖。¹⁹

此外，聯合國在維持世界經濟秩序、制定貿易規則、協調區域發展等方面也起著不容低估的作用。再者，隨著歐洲聯盟的發展，瑞士已逐漸感受到歐洲統合的壓力，成為聯合國會員國後，可以為未來加入歐盟預先作準備。因此部分瑞士民眾也逐漸支持瑞士與歐盟加強雙邊關係，²⁰並同意派遣軍隊赴海外執行任務，此一民意轉變可歸因於瑞士是全球前十大對外投資國及前二十大貿易國，無法自外於國際社會，加入聯合國將使其免遭只享繁榮而不承擔責任的批評。

2000年4月11日，在獲得十二萬四千七百七十二位公民的有效連署後，瑞士聯邦政府確認創制案發動，2002年3月3日，瑞士就加入聯合國會員（For Switzerland's Membership of the United Nations）再次舉行全國公民投票，在總投票數四百七十二萬一千三百二十中，贊成票有一百四十八萬九千一百一十，反對的有一百二十三萬七千六百二十九票，投票結果有54.61%的選民贊成，且有十二個邦（十一個邦加二個「半邦」²¹）的支持率超過50%，通過申請加入聯合國的創制案。

瑞士政府於同年7月17日將申請書送交聯合國秘書長安南（Kofi Anan），不過為了尊重與化解反對意見的顧慮，瑞士聯邦政府（The Swiss Federal Council）在致聯合國秘書長安南的入會申請信中仍表明，瑞士仍將秉持一貫的中立地位。²² 9月10日經聯合國大會表決通過後，瑞士順利成為聯合國第一百九十個會員國。（詳細的過程請參見表三）

表三：瑞士加入聯合國的歷程

時間	重要事件
1648年	瑞士獨立
1815年	維也納會議確認瑞士為永久中立國
1945年10月	聯合國成立
1946年	瑞士成為聯合國觀察員
1982年3月	瑞士政府將加入聯合國的建議提交國會審查
1984年3月	瑞士下議院（National Council）以一百一十二票贊成，七十八票反對，一票棄權，同意加入聯合國，但堅持奉行永久的中立政策
1984年12月	瑞士上議院（Council of States）以二十四票贊成，十六票反對通過瑞士加入聯合國的決議
1986年3月	瑞士舉行公民投票，參加投票的選民約有75%反對，全國二十三邦否決政府的提案，反對加入聯合國
1998年9月8日	國會跨黨派委員會提出「瑞士加入聯合國會員」（For Switzerland membership of the United Nations）創制案(initiative)
2000年4月11日	經十二萬四千七百七十二為公民有效連署，瑞士聯邦政府正式確認創制案發動
2001年7月26日	瑞士上議院以三十七票贊成，二票反對，通過支持瑞士加入聯合國案
2001年9月19日	瑞士下議院投票結果，有一百五十三票贊成，四十二票反對，通過瑞士加入聯合國案
2001年10月24日	瑞士聯邦政府（Federal Council）決定於2002年3月3日舉行公投
2002年3月3日	瑞士公投結果有54.6%的選民贊成，45.4%反對，且在瑞士二十三個邦中有十二個邦的支持率超過50%，公投通過申請加入聯合國
2002年7月17日	將入會申請書提交聯合國秘書長安南 ²³
2002年9月10日	聯合國五十七屆大會通過瑞士加入會員案

資料來源：Switzerland's UN Policy：Historic Steps, http://www.eda.admin.ch/sub_uno/e/uno/intpar.html。

四、瑞士加入聯合國對台灣的啟示

（一）瑞士公投經驗的啟示

一般認為瑞士直接民主經驗成功的原因為：具有直接民主的傳統、漸進完成之全國性公投法制、各邦及鄉鎮豐富的直接民主經驗、高度關心積極參與公共事務的公

民精神以及妥協、互利共生的公民意識。²⁴雖然瑞士獨特的「協和式民主」（consociational democracy）政治體系，其特殊的多民族、多語言、多文化的特色，不一定能將其直接民主制度的經驗適用於我國。然而，台灣可從瑞士加入聯合國的公投經驗得到幾點啟示：²⁵

1、公民投票是人民直接參與並決定憲政機制與國家重大政策的方式，可說是主權在民的具體實踐，以民意的正當性來強化合法性的不足。

2、直接民主不但可強化民主政治的教育，同時可促進人民與社會的整合。

3、對於一個多民族、多語言、多文化的國家，直接民主制度的實施有助於強化在野黨的功能，保障少數族群或弱勢團體的權益，增進國家的團結。

4、瑞士公民投票議題可大到國家主權之讓渡，也可涉及到與人民日常生活有關的問題。公民投票的範圍相當廣泛且無特別的限制，人民皆可完全表達自由意志，如此反而減少嚴重的對立或分離的意識形態。

5、瑞士並不因為人民有直接立法的公民投票，而使代議民主制失去功能，相對的促使代議民主在民意直接的反應下，更發揮其作用。

（二）未來台灣的努力方向

1、積極參與國際組織，重返國際社會已是台灣全民的共識，也是政府外交施政的重要目標。陳水扁總統於2003年5月20日，在民進黨中常會表達「以公投方式推動台灣加入世界衛生組織」的建議，可說是為凝聚台灣全民共識的一種具體方式。從瑞士使用公民投票來決定是否加入聯合國的經驗來看，公投對於化解重大政治爭議，形成共識實有助益，更重要的，公民投票可使國際社會「再確認」、「更加承認」台灣主權獨立的事實與表達參與國際組織的意願。²⁶

2、從國際政治的現實狀況言，受到聯合國第2758號決議的約束，且中國為聯合國安理會常任理事國的情況下，在現階段不論我國如何爭取加入聯合國為觀察員或

正式會員，中國皆有否決我國入會之權利。但最重要的是，我國在重返國際社會時應確認台灣係為一主權獨立國家，名稱應與「中國」清楚劃分，避免造成台灣為中國一部份的印象。因此，在朝野對於是否申請參與聯合國、如何參與聯合國（成為觀察員或會員）、使用何種名稱（使用台灣、中華民國或其他）等問題仍有不同看法與主張時，最好、最民主的方式，就是透過公民投票來決定，以公投方式來獲得共識。²⁷

3、對申請加入聯合國或爭取台灣在聯合國的代表權方面，對於政府不直接申請成為會員國，改以加入觀察員為目標的策略，儘管是基於現實考量而逼不得已的方式，然我們更應審慎評估。例如我們在加入申請世界衛生組織時以觀察員為階段性目標的模式，是否反倒成為台灣未來加入相關國際組織的限制，「自我設限」是否將反而阻礙台灣外交關係的突破與機會。

4、對於我國實施公投立法的問題，引起了國際間的普遍關注。例如美國國務院曾於2003年6月23日表示，「要舉辦何種議題的公投是台灣當局自己應決定的事，而美國政府的立場非常清楚，即海峽兩岸的「兩個國家」（both countries）應自行克制，不要採取或發表任何會導致升高兩岸緊張關係或造成對話困難的行動或聲明。²⁸」

總結各國實施公投的經驗，公投的選項問題要清楚、問題的問法不同也可能影響結果，而有關公投的法律規定，諸如哪些議題可公投、如何連署進行及如何帶來改變等等，應清楚明定於憲法或法律。因此，現階段我國應儘速訂立「公民投票」之法律規範，以避免政黨及政治人物的濫

用。法制化的公投，除了對於代議政治立法過程中的行為者造成影響外，在實際運作上，更會促使立法過程中更重視民意，另一方面也可化解國際社會對我國公投所帶來的負面形象之疑慮。

【註釋】

1. Arend Lijphart, **Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries** (New Haven : Yale University Press, 1984), p.198. 有關公民投票的正當性，可簡單的論述為：如果經由公民投票能精確反映出民意，則投票結果的道德正當性即獲證實，因此公民投票應該是民主政治運作過程中的重要部份。相反地，如果投票所產生的社會選擇不總是那麼明確，僅有模糊的公投結果，那麼我們也就不必將投票的結果過度神化，而應重新思考公民投票的定位。
2. 瑞士是一個德、法、義、羅曼敘語 (Romansch)，四種語言並行的多元文化國家。其中德語人口約佔71%，20%的瑞士人說法語，居住在堤契諾區的4%人口說義語，至於只佔1%的羅曼敘語，主要在瑞士東部的格勞賓登州通行。一般而言，說德語的不一定是德裔瑞士人，因為許多國內外移民在不同語區定居下來，便入境隨俗學習該區語言，因此瑞士的人種與文化的多樣性，要比四種語言繁複得多。
3. 梵諦岡與巴勒斯坦解放組織均已為聯合國觀察員。
4. 聯合國2758號決議內容為「考慮到恢復中華人民共和國的合法權利，對維護聯合國憲章與對聯合國必須謹守憲章的原則都是重要的，承認中華人民共和國政府的代表是中國駐聯合國的唯一合法代表，以及中華人民共和國是安全理事會五個常任理事國之一。決定恢復中華人民共和國的合法代表，並立即把蔣介石的代表從其在聯合國與所有附屬組織非法佔有的席位逐出。」資料來源：25 Yearbook of the United Nations, 1971, p.136. 請參見陳隆志，**台灣與聯合國**，2002年7月22日總統府月會報告，收錄於**台灣國名，行台灣路**（台北：台灣基督長老教會總會，2000年8月），頁15。
5. 我國憲法第二條規定，「中華民國之主權，屬於國民全體」，第十七條明示「人民有選舉、罷免、創制、複決四種權利」。依據李鴻禧所述，在憲法學、政治學的通說上，公民投票乃是指全體公民就有關國家重要事項或特定事項，強制或任意以投票方式表決，來決定公意，使其發生國際法、憲法、法律及政策上一定效力之公民基本權，也是實施國民主權最直接而根本的方法。
6. 謝復生、張台麟，**公民投票（創制複決）制度比較研究**（台北：行政院研考會，民國86年1月），頁1。
7. David Butler、Austin Ranney著，吳宜容譯，**公民投票的實踐與理論**（台北：韋伯文化事業出版社，民國91年2月），頁2-4。
8. 除了歐、美、紐、澳等民主先進國家之外，亞、非、拉美、東歐、前蘇聯加盟國及大洋洲等民主發展中國家亦有相當多的直接民主經驗。David Butler and Austin Ranney, **Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory** (Washington, D.C. : American Institute, 1980) .p.221.
9. Vernon Bogdanor., "Referendums and

- Separatism and Discussion,” in David Butler and Austin Ranney (eds.), **The Referendum Device** (Washington, D.C.: AEI Press, 1981), pp.143-170.
10. 由於拿破崙擔心該憲法無法順利通過，因此以行政命令規定，棄權者亦視為贊成票，使得投票結果雖然贊成票為七萬二千，反對票為九萬二千，但因為棄權者有十六萬七千，使得新憲法仍得以通過。
 11. 依日內瓦大學直接民主研究與文件中心網頁中有關瑞士公投議題的歷年紀錄歸納而成。
 12. 張台麟，「瑞士公民投票：理論與實踐」，**問題與研究**，第35卷第9期，民國85年9月，頁41。
 13. 瑞士永久中立國的地位始於1815年的維也納會議，1848年瑞士制定新憲法，設立聯邦委員會，成為統一的聯邦制國家，並把永久中立寫入憲法條文中，且在兩次世界大戰中，均保持中立。
 14. 雙重多數決，即公投議題通過與否，須獲得各邦過半數以上的人民同意，且須獲得一半以上邦之同意才可生效。此種設計是導因於1848年瑞士內戰期間政府對分離主義聯盟（即被擊敗的各小邦）妥協之結果。
 15. David Butler、Austin Ranny著，吳宜容譯，**公民投票的實踐與理論**，頁141。
 16. 張台麟，「瑞士的公民投票：理論與實踐」，**問題與研究**，第35卷第9期，民國85年9月，頁40-41。
 17. 事實上瑞士共有二十六個邦，但其中 Obwald, Nidwald, Basle-City, Basle-Land, Appenzell Outer Rhodes and Appenzell Inner Rhodes 等六個小邦僅算「半邦」，故為算為二十三邦。不過，六個半邦僅能有一位代表出席上議院。轉自 David Butler、Austin Ranny著，吳宜容譯，**公民投票的實踐與理論**，頁138。
 18. 請參見 Message on the People’s Initiative “For Switzerland’s Membership of the United Nations Organization”, 4 December 2000; Switzerland and the UN, 引自 http://www.eda.admin.ch/sub_uno/e/uno.html.
 19. 柯昶宇、張耀文，**瑞士加入聯合國的公民投票**，引自 <http://w3.education.ntu.edu.tw/civics/vot.htm>，2003年5月。
 20. 瑞士於2002年5月21日舉行公民投票，通過瑞士與歐盟在交通、科學研究、農業、人民自由流動等領域簽訂雙邊協定。
 21. 請參見註17。
 22. 申請書英文版請參見 http://www.uno.admin.ch/sub_uno/e/uno/publi/pdf.Par.0010.UpFile.pdf/dc_020619_request_e.pdf.
 23. 聯合國憲章第四條第二款，對會員國加入的程序規定為「由大會經安理會的推薦，以決議行之。」然而依過去的實踐來看，一般是由申請國將申請書送交秘書長，由安理會向大會推薦，由大會表決通過。在安理會中必須取得十五個成員國中至少九個國家的支持，且美、俄、英、法、中五個常任理事國均未否決。由安理會向大會推薦後，由大會出席並參加投票之會員國的三分之二多數票通過。
 24. 請參見黃勝興，**從「國民主權」原理論公民投票制度**（台北：國立台北大學法學系博士論文，民國90年6月），

頁189-190。

25. 謝復生、張台麟，**公民投票（創制複決）制度比較研究**（台北：行政院研考會，民國86年1月），頁73。
26. 陳隆志，「公民投票，創制複決與國家安全」，收錄於陳隆志編，**公民投票與台灣前途**（台北：前衛出版社），頁17。
27. 例如在國民黨執政時期，台灣使用過非常多的名稱，包括：「中華民國」（ROC）、中華民國在台灣（ROC in Taiwan）、「台北」（Taipei）、「台澎金馬」（TPKM）、「台北中國」（Taipei China）、「台灣中國」（Taiwan China）、「中華台北」（Chinese Taipei）等等，在國際上這種作法造成國際友人的困擾、混淆。請參見陳隆志，公投入聯合國，引自<http://www.taiwanncf.org.tw/media/台灣廣場/20030903.htm>。
28. 美國並重申其不支持台灣獨立的立場，以及基於三個聯合公報及台灣關係法的一中政策。美國國務院網頁<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2003/21834.htm>；中央通訊社，2003年6月23日華盛頓電。

附錄一、瑞士2000年1月憲法中有關公投之重要條文，引自http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html

Title 4 People and Cantons

Chapter 1 General Provisions

Article 136 Political Rights

(1) All Swiss citizens who are 18 years or older, and are not under guardianship because of mental illness or weakness, shall have political

rights in federal matters. All shall have the same political rights and obligations.

(2) They may participate in elections to the House of Representatives and in federal votations, and may launch and sign popular initiatives and referenda in federal matters.

Article 137 Political Parties

The political parties shall contribute to the forming of the opinion and the will of the People.

Chapter 2 Initiative and Referendum

Article 138 Popular Initiative for Total Revision of the Federal Constitution

(1) 100 000 citizens entitled to vote may propose a total revision of the Federal Constitution.

(2) This proposal has to be submitted to the people by referendum.

Article 139 Popular Initiative for Partial Revision of the Federal Constitution

(1) 100 000 citizens entitled to vote may propose a partial revision of the Federal Constitution.

(2) The popular initiative for a partial revision of the Federal Constitution may be in the form of a general suggestion or a formulated draft.

(3) If an initiative does not respect the principle of unity of form, the principle of unity of subject matter, or mandatory rules of international law, the Federal Parliament shall declare the initiative invalid, in whole or in part.

(4) If the Federal Parliament approves an initiative in the form of a general suggestion, it shall prepare a partial revision in the sense of the initiative, and submit it to the vote of the people and the Cantons. If it rejects the initiative, it shall submit it to the vote of the People; the People shall decide whether the initiative should be followed. If the People approves the initiative,

the Federal Parliament shall formulate a corresponding draft.

(5) An initiative in the form of a formulated draft shall be submitted to the vote of the People and the Cantons. The Federal Parliament shall recommend its approval or its rejection. If it recommends its rejection, it may submit its own counter-draft.

(6) The People and the Cantons shall vote simultaneously on the initiative and the counter-draft. The voters may approve both drafts. They may indicate which draft they prefer, should both be approved; should one of the drafts obtain the majority of the People's votes and the other the majority of the votes of the Cantons, neither of them shall come into force.

Article 140 Mandatory Referendum

(1) The following shall be submitted to the vote of the People and the Cantons:

- a. Revisions of the Federal Constitution;
- b. The entry into organizations for collective security or into supranational communities;
- c. Federal Statutes declared urgent which have no constitutional basis and whose validity exceeds one year; such Federal Statutes must be submitted to the vote within one year after their adoption by the Federal Parliament.

(2) The following shall be submitted to the vote of the People:

- a. Popular initiatives for total revision of the Federal Constitution;
- b. Popular initiatives for partial revision of the Federal Constitution in the form of a general suggestion which were rejected by the Federal Parliament;

c. The question whether a total revision of the Constitution should be carried out if both Chambers disagree.

Article 141 Optional Referendum

(1) The following are submitted to the vote of the People at the request of 50'000 citizens entitled to vote, or of eight Cantons:

- a. Federal Statutes;
- b. Federal Statutes declared urgent with a validity exceeding one year;
- c. Federal decrees to the extent the Constitution or the statute foresee this;
- d. International treaties which:
 - 1. are of unlimited duration and may not be terminated;
 - 2. provide for the entry into an international organization;
 - 3. involve a multilateral unification of law.

(2) The Federal Parliament may submit further international treaties to optional referendum.

Article 142 Required Majorities

(1) Proposals submitted to the vote of the People shall be accepted if the majority of those voting approves them.

(2) Proposals submitted to the vote of the People and the Cantons shall be accepted if the majority of those voting and the majority of the Cantons approve them.

(3) The result of a popular vote in a Canton determines the vote of that Canton.

(4) The Cantons of Obwald, Nidwald, Basle-City, Basle-Land, Appenzell Outer Rhodes and Appenzell Inner Rhodes have each one half of a cantonal vote. ©