

瑞士實施公投經驗的探討

周世雄

中山大學大陸問題研究所教授

瑞士是一個典型的聯邦國家，目前有 20 個全邦，和 6 個半邦¹。有人笑稱瑞士是由不想當法國人的法國人、不想當德國人的德國人和不想當義大利人的義大利人再加上原本這塊土地上的民族所組成的小共和國，瑞士就像是一個歐洲的縮小版。民族組成成份多元，進而也造成國家在語言，宗教及文化的多樣性；為了整合其多元的民族、語言、信仰及地方文化，其政府採用一種協商式、委員制的政府組織，這種聯邦委員會是聯邦的最高行政指揮中心和執行機關，它是從國民院裡具有議員資格中的人選出，委員會共有七人，由於委員會的選出乃經由嚴格的挑選，必須考量到各政黨和各不同民族和語言的均衡分配，才不至於出現有偏向某黨派或某族群的嫌疑。

“Sonderfall”原本是指瑞士政治機構的統稱，但它也隱含著「政治的獨特性」的意思。「政治的獨特性」對瑞士而言是個用途廣泛的觀念，它用來說服那些在國內政治及外交政策和她不同的國家。瑞士用它來避免一些國際危機，也免除了很多必須「選邊站」且難以決擇的事。²於是，聯邦主義、分權原則、協議制度及主權和中立就被視為是一體的。回顧過往歷史，瑞士人民認為各民族間能和睦相處最大的理由就是她們民主政治的獨特性。而這種特性也造就了瑞士政府對內及對外的政策形成。

以下就分列說明的瑞士直接民主的獨特性：

一、聯邦主義，分權原則和協議制度

對一個社會極度多元的國家來說，高度採行聯邦主義實為一個有效的管理方式；聯邦主義明顯地表現在瑞士國家立法的兩院制上，其性質近似美國的兩院制。上議院，也稱參議院（Council of State），構成基礎係以邦為單位，每邦推選二人，半邦推舉一人，故總共四十六位；而下議院，也稱眾議院（the National

¹ 在複決時，半邦的票以半票計算，故雖為 26 個邦，但僅以 23 票計算。但除此之外，全邦和半邦的地位並無差別。

² Kris W. Kobach, *The referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Aldershot: Dartmouth Publishing, 1993).

Council)，係按每邦人口比例分配其應得名額。³

另有七人小組的聯邦委員會 (Federal Council)，又可稱聯邦政府，是瑞士的行政中心，聯邦權力最高指揮及執行機關；係由兩議院裡，由各黨經協商後推選出來，任期四年，可無次數限期地連任。瑞士沒有民選的總統或行政首長，而是由這七人小組輪流負責七個主要的國家行政部門；這七位委員擁有相等的權力，他們採行分權及共治的原則且對外聲音必須一致。委員會主席，或稱聯邦主席 (President of the Confederation) 每年改選一次，一次一年不得連任；這種制度使得每個委員在執行部門政策時不會有推託之嫌，而且還可避免突出的政治人物。

聯邦政府乃由多黨所共享，經一九五四年四大黨決議，席次分配分別為：自由民主黨、基督教民主黨和社會民黨各二席，而瑞士人民黨一席。這神奇公式在經過半個世紀都未曾改變，也沒有人會料想這個公式可能改變，不過就在二〇〇三年十月二十日瑞士眾議院改選，瑞士人民黨取得 26.6% 的選民支持，一躍成為議會的第一大黨後，人民黨主席隨後即發表聲明，將在七人小組的內閣中要求多佔一個委員會席位，否則將退出聯合政府的席次。⁴同年十二月十日，政黨在一連串的秘密討論後，決定由議會最小黨的基督教民主黨讓出一個席次，這是自神奇公式創立以來第一次的變更。⁵

雖然這種權力共享制度有其優點，但過度分權則使得立法及決策速度變得緩慢。自一九六〇年就有學者對該體制提出改革的聲浪，⁶他們認為這種體制不但造成政務及行政人員的高度重複，嚴重地增加了政府的人事開支，⁷而且決策的決定權也過於集中；近來年已有學者批評瑞士的政制體系是一個過時的體制，⁸它無法有效地適應現代多變的國際政治。也有學者認為，瑞士的協商政治已變成是一個討價還價 (bargain) 的政治。

³ 詳細的瑞士民主政體可參見：Wolf Linder, *Swiss Democracy: Possible Solutions to conflict in Multicultural Societies* (Basingstoke: Macmillan, 1994).

⁴ "Righting Power bid gathers momentum", *Swissinfo*, (Oct. 21, 2003)
<http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html?siteSec=41&sid=4361651>

⁵ "Switzerland's Government Undergoes First Shakeup Since 1959", *Bloomberg.com*, (Dec. 10, 2003)
<http://quote.blommberg.com/apps/news?pid=71000001&refer=europe&sid=aqFcJRwwmXte>

⁶ The problems were summarized in two official reports. See Hongler, *Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates* (Bern: Mimeo 1967), and Huber, *Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der bundesverwaltung* (Bern: EDMA 1971). Or see: Ulrich Klöti, "Consensual Government in a Heterogeneous Polity", *West European Politics*, (London: vol. 24, No. 2, April 2001), pp. 29-31.

⁷ 瑞士在 1950 年，其政府人事開支為 15 億瑞士法郎，不過，到了 2000 年人事開支已高達 500 億瑞士法郎。

⁸ Jan-Erik Lane, "Introduction: Switzerland – Key Institutions and Behavioural Outcomes", *West European Politics*, (London: vol. 24, No. 2, April 2001), pp. 1-18.

二、直接民主

由於權力的共享，分權及協議原則，瑞士很少出現政黨間緊張或對峙的情形，瑞士政府也極度避免有執政黨及在野黨之說，即使是在選舉時。不過在許多的公投經驗裡發現，直接民主的制度卻是造成區隔及分化民眾的主因。⁹

直接民主雖然在瑞士落行已久，但直至一八四八年憲法才真正的確立執行。瑞士透過公民投票及創制實行直接民主制度，其投票的舉行可以在各階層舉行，而議題也是無所不括，上至國家議題，例如外交政策，下至各邦或鄉鎮的事務，例如興建學校。人民透過創制權和複決權的行使對國家政治給予直接的支持與否定；全世界似乎沒有一個國家對直接民主的使用程度像瑞士這麼頻繁，根據 Bulter 和 Ranney 兩位教授在其九四年所編著的世界公民投票¹⁰一書裡所記載的，從一九〇〇年至一九九三年間，全世界共舉行了 728 次的公民投票，其中就有 357 場公投在瑞士舉行，可見得瑞士人民對他們這項權力的使用度之積極。由於公民對國家的政策制定可以直接參與，因此對瑞士的政策走向是具有高度影響性；如以近幾年瑞士政策制定的外交事務來說，公民投票較像是阻止國家向外發展比促進來的多。直接民主是一個單獨且重要的因素，用以解釋瑞士為何採行二元主義的外交政策。

瑞士的直接民主制度包括人民創制權（popular initiative）和複決權（referendum），其中複決權尚分為強制性複決權（mandatory referendum）¹¹和任意性複決權（optional referendum）兩種。¹²由於瑞士屬於一個聯邦體制的國家，所以原本有關選舉制度及舉行公民投票的相關規定都由各邦政府自行決定，伯恩及蘇黎士的創制權是在一九四八年方才實行，而該項權力的相關使用規定在一九七四年才正式地統一納入瑞士聯邦憲法裡。瑞士人民可藉由創制權，來設定符合人民意願而未曾受議會所制定的法律，這也是直接參與政治的一種途徑。

（一）創制權

依瑞士二〇〇二年十月十五日所頒行的新憲法第一三八及一三條的內容指出，人民創制的議題沒有任何限制，不過在創制案一提出，則必須在十八個月內得到十萬人以上的簽名連署；創案案完成則先交由聯邦審查，如果可行，再交由國會，接著是提交公民複決。（請參見圖表一）。一般來說，人民以創制案方式制

⁹ Yannis Papadopoulos, "How Does Direct Democracy matter? The Impact of Reuferendum Votes on Politics and Policy-Making, *Economist*, (London: vol. 24, No. 2, April 2001), pp. 35-58.

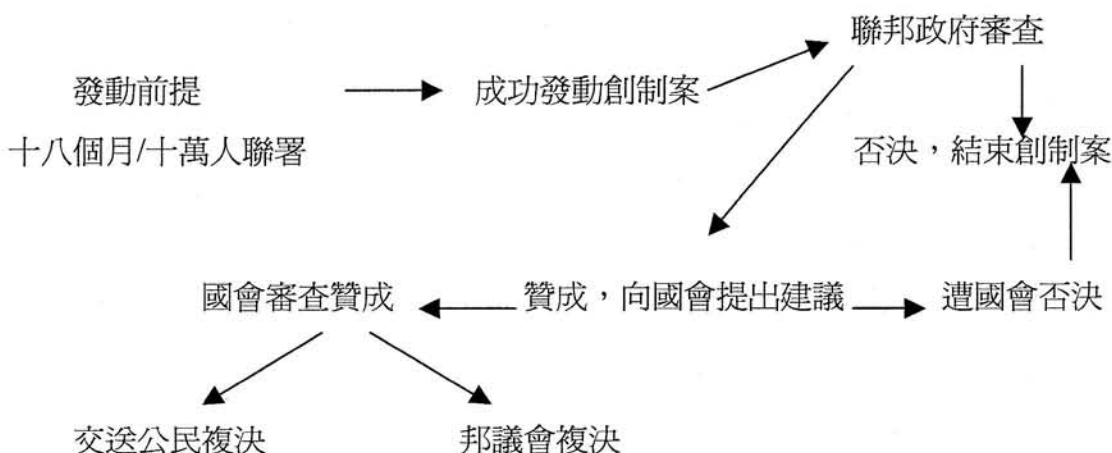
¹⁰ D. Bulter & A. Ranney, (Ed.), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, (Washington, DC: AEI Press, 1994).

¹¹ 國內另有學者將強制性複決譯為 compulsory referendum，本文則以瑞士憲法原文為準。

¹² Gregory A. Fossedal, *Direct democracy in Switzerland*, (New Jersey: Transcation Publishers, New Brunswick, 2002), p.87~116.

定或修改憲法的成功率較低，因為其程序不但較複雜權繁雜，而且因為必須先通過聯邦委員會及國會的雙重審查，所花費的時間也較多，以一九九一年至九五年人民發動創制案的例子來看，二十件創制案僅有九件為聯邦及國會同意，而正式進入公民投票的程序，成功比例只有一半以下，最後公投結果也以被否決的議案居多。所以創制案的發動通常以政黨或大的利益團體在背後支持或操作的成功率較大。例如二〇〇二年瑞士加入聯合國，則由政黨及政府在後面推動；一九八九年單純由人民自行發動的廢除軍隊創制案則遭受否決的命運。事實上，瑞士人民在創制權的行使上相當積極。以二〇〇一年三月四日，人民行使的創制權來說，當聯邦政府在計劃加入歐盟的藍圖時，百分之七十七的公民使用創制權成功地阻擋了政府立即和歐盟協商加入歐盟的談判計劃。¹³

(圖表一) 人民創制



資料來源：1.www. Swiss politic. Org

2.作者自行整理

(二) 複決權 (referendum)

係是公民複決¹⁴，如果議會通過但未必真正符合全民意願之法律或決議，則瑞士公民可主動或被動行使表決權；根據瑞士新聯邦憲法第一百四十條¹⁵及一百

¹³ Franz von Daniken, "Does Switzerland want to join the European Union? ", Swiss Secretary of State, (Institute of European Affairs – Keynote Speeches, 11th June 2001)。

¹⁴ 瑞士的複決權還另分為強制性的公民複決、任意性公民複決和憲法創制三種。詳見：Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, 胡祖慶譯，*政治學*，(台北：五南出版社，民國八十一年)。

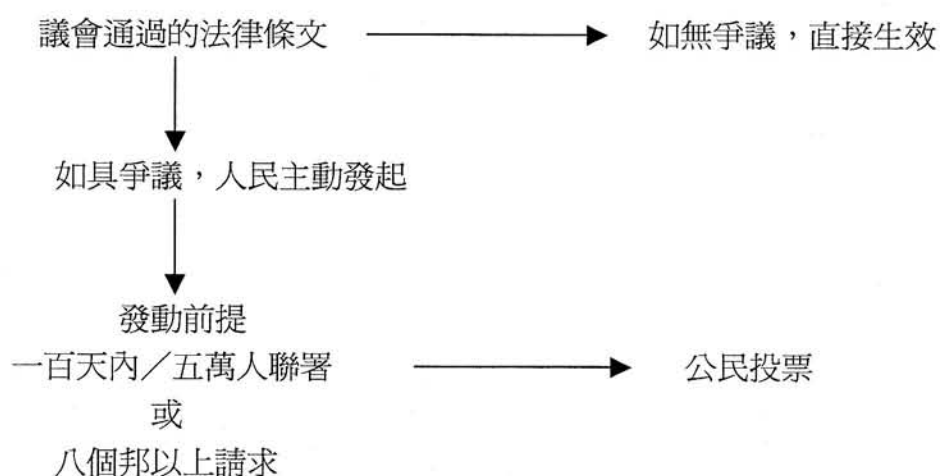
¹⁵ 瑞士於一九九九年四月十八日頒行新的瑞士聯邦憲法，該憲法在二千年一月一日正式生效，原一八七四年的舊憲法則廢除；新憲法在二〇〇二年十月十五日正式修訂完成。

四十一條之規定，瑞士公民或邦聯署達到憲法裡舉行公投之規定，則可提交公民複決。其中複決又可分為任意性複決及強制性複決。

任意性複決的發動對象為法律而非憲法；但由於法律條文極多，所以此種複決乃是人民不滿國會已定成之法律，主動發起公投的權力；另外。未遭到人民發動公投表決的法律則自動生效。新法律實施通過後的三個月內，如果人民未提出異議及複決案，即不可再提複決。

依瑞士新憲法內容指出，此種任意性複決的舉行前提必須在一百天內達到五萬人的聯署，或者由八個邦以上請求。(圖表二)。由於門檻較低而且針對的議題也較普及，因此人民發動聯署的次數極多，如政府要依法要求人民要繫安全帶和騎士必須戴安全帽等的法律條文都曾被發動公投過¹⁶；以一九九一年至九五為例，人民總共發動過一九九次聯署，不過真正推上公投者，則僅有十二次，其中有八次公投是成功的。根據 Alexander 和 Pascal 兩位教授在其針對瑞士公民投票的研究¹⁷裡顯示，任意性複決的公投結果之成功率是為三種公民投票裡最高的，其成功率幾近一半。不過，在研究外交政策時發現，此種複決所影響的層級較多為國內政策而非對外之國家政策。

(圖表二) 任意性公民複決



資料來源：1.www. Swiss politic. Org

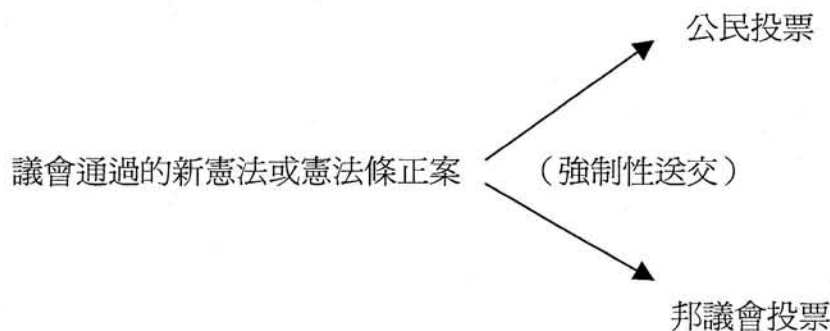
2.作者自行整理

¹⁶ Gregory A. Fossedal, op. cit., p.87~116.

¹⁷ Alexander H. Trechsel & Pascal Sciarini, "Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?", European Journal of Political Research, (Netherlands, Vol. 33, 1998), pp. 99-124.

而強制性複決（圖表三）是國會通過憲法或憲法修正案後，必須再提付公民及邦議會進行雙重的複決；係屬於國會的強制性義務，同是也是人民的權力。通常此種案子的成功率次高，因為國會通常該種案子已在政治菁英內部達成共識，所以較常碰到的案例則是在提交公民複決是遭到否決。同樣地以一九九一年至九五年為例，強制性複決共舉行十七次¹⁸，成功的有十三件，否決的則有四件，成功率已較人民創制案高出許多；然而在分析瑞士參與國際組織及簽署重要條約時，強制性複決則大大地賦與人民決定條約生死的權力。一九九二年五月瑞士選民以行使複決權同意國家加入國際貨幣基金（International Monetary Fund/IMF）和世界銀行（World Bank/WB），但是次年卻否決國家簽署歐洲經濟區（European Economic Area/EEA）¹⁹協定；瑞士人民否決這個被視為是加入歐盟的一個跳板的協定，不但出乎聯邦政府意料之外，同時也使得政府不得不將瑞士計劃加入歐盟的腳步放慢，更必須研擬如何面對這即將形成的經濟屏障。一九九九年瑞士國會通過新憲法，亦於該年送交邦議會及公民進行雙重公投，方才實行。從這些例子都可顯見直接民主制度對國家未來的走向有極大的影響力，如果政府或政黨一頭熱地計劃瑞士的未來而忘卻對瑞士人民進行宣傳與輔導，那他們所計劃的藍圖必將遭到失敗的命運。這也足以解釋聯邦政府在未加入聯合國及歐盟前，就已先新設立一專門處理相關事務的小組²⁰，其目的除了加強與對方的聯繫外，另一目的則是藉由政府的積極行動加深民眾的印象。

（圖表三）強制性複決



資料來源：1.www. Swiss politic. Org

2.作者自行整理

¹⁸ 一九九一年至九五年間，強制性創制案原本應為二十一件，但其中四件在一九九六年至一九九九年間才舉行公投。

¹⁹ 歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）是當時的歐盟國家和歐洲自由貿易協會所擬訂的共包含十九國的一經濟自由區。其目的在建立十九國之間貨物、人民、資金及勞務自由流通。

²⁰ For European Union: Integration Office of DFA/DEA; For United Nations: Political Division III-UN Co-ordination.

(三) 雙重絕對多數決 (double majority)

雙重絕對多數決係遇重大事件時²¹，不僅需在公民複決中獲得過半數之投公民的贊同，亦需在過半數之邦中獲得過半數選民的支持。根據瑞士聯邦新憲法第一百四十二條，每一全邦一票，半邦半票，而且前瑞士聯邦共有 20 個全邦，6 個半邦，共 23 張票，故雙重絕對多數決之通過票數為 12 票。此外，各邦人民之投票總數應視為一邦之投票總數。瑞士新聯邦憲法第一百四十四條第一項，當國會同意修改憲法，擴大聯邦政府職權，均需經多數之公民及邦議會同意。此點的目的，即在避免國會擴大聯邦權之野心，保障各邦之高度自主權。²²

雙重絕對多數決之設計賦予小邦潛在之否決權，也就是當小邦聯合起來反對某憲法複決案或國際條約時，即形成「少數否決」(minority vote)，²³這亦是聯邦主義結合直接民主之用意。

以目前來看，瑞士的公民投票多集中在四大項，有財經（如油價稅）、社會福利（如老年津貼）、國防（軍事採購）及外交（如加入國際組織）；另外除全國性的公投以外，各地方政府也會不定期舉行地方公投，所討論的事項就大多數專注於地方發展。

事實上，過於頻繁的公民投票早已令當地居民及政府頭痛不已；因為每每舉行公投不但須要花費龐大的人力及資金，其次是費時，效率不彰的問題更是讓人垢病，同時歷年的投票率也有逐漸發生下降的情況²⁴；如此不但無法真正表現民意，甚至失去了公投的真正美意。為了改善該種情況及提升投票率，瑞士政府自一九九三年推出改採以郵寄選票的方式取代到場投票的規定；此種設計一推出即獲得瑞士人民的歡迎，因為不但省去了必須親自到場投票的麻煩，同時也使得常旅居外地的瑞士人有參與投票的機會。前年，二〇〇三年一月瑞士政府更是首次推出計劃已久的網路投票；這種投票使用不重複的選舉人名冊及選票秘碼來控管選票的有效性，不但比郵寄選票更為便利，同時更加快了開票速度；不過，仍有多數人認為網路投票所隱藏的私人資料外漏等問題仍值得多加研究；目前這種投票方式尚未在大型的全國性公投採用。

接民主加強了人民對自我主權的主導性，同時也彌補了代議制度的欠缺，但是必須要注意的是，這種制度絕不是用來解決所有公共事務的法寶或是決定政策生死的令牌，而是唯有真正落實各政黨、民族的相互尊重及擁有包容歧異的民主修養才是真正達到直接民主的真諦。

²¹ 瑞士新聯邦憲法第一十四條第一項。

²² 潘淑杏，「九〇年代瑞士歐洲聯盟政策之研究」，（台北淡江：民國八十六年），頁 51。

²³ Arend Lijphart, *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, (Yale University: 1984), p. 29.

²⁴ 自一九七〇年代，公民投票的投票率即隨著舉辦次數的頻繁而略減；至今，全國性公投的投票率從原來的七成降至五至六成，有些地方性的公投甚至只達到四成左右。www.swissinfo.org

(圖表四) 瑞士歷年公民投票

年份	強制性複決			任意性複決			人民創制				
	投票數	贊成	否決	複決案提出總數	投票數	贊成	否決	創制案提出總數	投票數	贊成	否決
1947-51	5	3	2	86	6	2	4	5	4	1	3
1951-55	7	4	3	80	6	1	5	10	4	0	4
1955-59	13	8	5	87	1	1	0	10	3	0	3
1959-63	7	6	1	82	5	3	2	5	3	0	3
1963-67	5	5	0	89	2	1	1	3	2	0	2
1967-71	8	7	1	86	2	1	1	12	2	0	2
1971-75	22	17	5	111	5	2	3	19	7	0	7
1975-79	17	11	6	99	12	8	4	10	15	0	15
1979-83	13	10	3	112	3	3	1	23	7	1	6
1983-87	14	10	4	103	7	4	3	18	11	1	10
1987-91	4	3	1	137	14	10	4	15	15	1	14
1991-95	17	13	4	199	12	8	4	20	9	2	7
1996-00	16	14	2	108	10	6	4	46	21	0	21
2001-July05	9	5	4	104	16	12	4	37	21	15	6
總數	132	97	35	1271	75	43	32	150	82	6	76

Source: 1. Federal Chancellery (Bern), Research and Documentation Centre on Direct Democracy (C2D, University of Geneva)

2. Alexander H. Trechsel & Pascal Sciarini, "Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?", *European Journal of Political Research*, (Netherlands: Vol. 33, 1998), pp.99-124.

3. www.swisspolitic.org

4. 作者自行整理