

全民投票的性質和功能

引言

1. 基本法(草案)徵求意見稿修改稿中,建議用“全民投票”(Referendum)的方式來決定將來香港特別行政區行政長官在第三屆以後是否由普選產生,及決定第四屆以後的立法機關成員是否全部由普選產生。由於有關全民投票的具體辦法由將來香港特別行政區政府制定,而全民投票在基本法討論中屬於較新的概念,因此,修改稿的建議引起各界人士的關注。
2. 除了上述修改稿中的建議外,工商專業界諮委亦曾提出將來全民投票須有50%合資格選民投票,才屬有效。基本法諮詢委員會政制專責小組工作組也曾召開一次部分政制方案人士的座談會,與會者對全民投票進行了討論,有的認為應簡單定為50%以上的投票者贊成即可;有的認為應該有一定百分比的合資格選民參與才可以接受,但不一定要有50%;有的認為應實行“義務性投票”(即每一個合資格選民均須投票)以顯示全體市民的傾向;有的則認為不應剝奪市民保持緘默的權利;有的又認為,如果沒有其他更好的辦法提出,願意接受義務性投票的做法。
3. 本參考文件主要是根據大衛·畢特勒和奧斯汀·蘭尼合編的《全民投票:實踐和理論的比較研究》("Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory" edited by David Butler and Austin Ranney)一書,介紹截至1978年9月為止有關世界各地的全民投票的資料,作為香港特別行政區應否實行全民投票的參考。

全民投票的類型

4. 一般所謂的全民投票,其實有幾個不同的模式,它們彼此間的差別主要是在於它們將制定法律的支配權由政府中轉移到一般選民手中的程度不同。這種轉移程度由小到大,可以分為四種基本類型的全民投票:
 - (1) 政府控制的全民投票 (Government-controlled referendums): 政府有全權決定是否舉行全民投票,決定進行投票的問題的題材和措詞,決定該問題取勝所需要的贊成票的比例,及決定投票結果對政府是有約束力或絕屬諮詢性質。
 - (2) 憲制規定的全民投票 (Constitutionally required referendums): 一些國家的憲法要求政府通過的某些議案在生效前需由選民批准。這些議案主要是修憲議案,但也有其他的議案。政府有權決定是否就每一項修訂案提出進行全民投票並決定其措詞,但強制性的全民投票則決定其是否成為憲法的一部分。

Legislative Council Library 立法局圖書館	
Accession No.:	010277
Ref. No.:	
Date:	16 FEB 1995

(3) 公眾請願的全民投票 (Referendums by popular petitions): 在某些國家, 一般選民有權聯署請願書, 要求將某一政府通過的議案交由選民處理。如果他們的請願書包含所需要有效簽名數目, 必須就該議案進行全民投票。如果大多數選民贊成撤銷該法案, 不管政府是否希望保持, 該法案即失去效力。

(4) 公眾創制權 (Popular initiatives): 在某些國家, 一般選民有權聯署請願書, 要求將某一項不被政府通過的議案交由選民處理。如果他們的請願書包含所需要有效簽名數目, 必須就該議案進行全民投票。如果得到大多數選民贊成該議案, 不管政府如何反對, 該議案即成為法律。

進行全民投票的國家中, 大部分只有第一類型的全民投票, 各國政府只是在很少的情況下選擇進行全民投票, 它們主要是因為政治上方便的理由而不是作為對法律應如何制定的一般理論的回應。第三和第四類型的全民投票 (通常合稱為“直接民主”) 在瑞士的聯邦和邦的層面均廣泛地應用, 在美國的部分州也較多應用。

各國實行全民投票的情況

5. 從十八世紀末至1978年9月1日, 全世界共舉行過約540次的全國範圍的全民投票, 其中297次在瑞士舉行, 其他舉行全民投票較多的國家是澳洲 (39次)、法國 (20次)、丹麥 (13次)。全民投票舉行得最多地方, 除瑞士外, 美國西部的一些州, 特別是加州, 也經常運用全民投票來進行立法或制定政治決定。
6. 為什麼瑞士或美國的一些州會廣泛地應用全民投票呢? 這是因為這些地方都有由公民集會進行直接制定政府政策的歷史背景。瑞士有些邦自從十三世紀開始就有這種集會了, 同樣, 從十七世紀開始, 新英格蘭的鎮也是通過鎮集會來決定鎮事務, 西部的一些州也繼承了這樣的傳統。隨着人口在十九世紀和二十世紀的增長, 上述的集會變成不可能再舉行, 全民投票便成為一種在龐大人口的限和_利需求下, 適合直接民主原則的方法。同樣的經驗也導致這些地方建立了創制權。由於創制權剝奪了立法機關制止舉行全民投票的特權, 加上選民和壓力團體的要求, 創制權的使用便大量增加。在第一次世界大戰之前, 全民投票作為一種政治制度的最重要的發展無疑在瑞士和美國出現。自從1848年特別是自1870年以來, 瑞士人已接受每一項主要全國性的決定應成為民眾投票的問題的原則, 瑞士有關全民投票的理論和實踐發展到一個其他國家沒法與匹配的高度。只有在美國的一些州 (大部分在西部, 特別是加州) 才將直接立法作為制定政治決定過程的一個固定部分。
7. 在歐洲和舊英聯邦以外的地方舉行的全民投票大部分都是嘗試尋找對新制度和憲法的認可, 或顯示對已建立的制度或憲法的接受。這些嘗試大部分是成功的。西方民主國家並不熱衷於將全民投票發掘成一個嚴肅的決定政策工具。瑞士是唯一對全民投票有偏好的國家, 而其他國家則是在有憲制需要或有短期政治利益時, 才採用全民投票的。全民投票最被濫用 (原文如此) 然而又是最有

效的領域是用來處理領土紛爭。近年來，有關放棄部分主權，而加入某些國際組織的事件也導致一些最重要的全民投票。但各國都很少就道德範疇的問題，如決定有關墮胎、同性戀法案等，進行全民投票。意大利就離婚進行全民投票是很特殊的例子。

全國性全民投票的數目和性質

性質 (百分比)

地區	數目	批准新制度 或新憲法	修改憲法	批准特殊 法律或政策	疆界問題	總數
歐洲 (瑞士除外)	101	28	27	29	16	100
非洲及中東	54	92	0	0	8	100
亞洲	18	100	0	0	0	100
美洲	25	87	0	13	0	100
澳大利西亞*	45	0	82	18	0	100

*澳洲、紐西蘭和附近群島的總稱

8. 絕大部分的全民投票都是諮詢性質而不是強制性質。它們並不規定必須進行改變，只不過是授權立法機關去執行。在某些情況下，政府甚至不理會或繞過全民投票的結果行事。
9. 儘管各國的歷史不同，政客和投票人對全民投票的態度不同，但舉行全民投票的原因主要如下：
 - (1) 憲制上的需要。瑞士和澳洲的憲法規定，只有通過全民投票才可以修憲，在較小的範圍內，法國、愛爾蘭、丹麥也有類似的規定。因此，由於不時要進行憲法上的修改，這些國家便不可避免地要進行全民投票。
 - (2) 尋求認可性。民主政府雖然是建基於選舉而取得權力，但所有政黨都有多重性質的政策，選舉的勝利並不足以證明某一特定的政策得到大眾的支持，有時也需要將政策直接訴諸人民。在1975英國進行全民投票時，一個工黨議員就說：“英國需要就是否進入共同市場進行全民投票，此乃一項結婚服務，令到大家容易融洽相處。”
 - (3) 決策的轉移。當政府內部對某項事件意見分歧時，為避免處理這類事情，及避免作出相當一部分人認為是違反人民意願的決定，全民投票提供了一個迴避責任的方法。挪威和英國就加入共同市場問題進行的全民投票，比利時就利奧波德三世復位進行的全民投票，意大利就離婚進行的全民投票，都是這方面的例証。除了在瑞士和美國部分州的全民投票外，絕大部分的全民投票都是用來處理臨時事件，政府提出全民投票作為對特定的政治難題的解決方法。

有關全民投票的具體做法

10. 除了某些問題已由憲法規定必須進行全民投票外，其餘由憲法規定可以進行全民投票的問題則由政府決定是否進行。瑞士憲法規定：法律及法令在正式頒令前可以選擇是否提出全民投票，但事實上，瑞士所通過的1200多條法律及法令中，只有85條曾經提出來進行全民投票。

11. 部分國家在憲法里列明將贊成票付諸實行的條件：

威瑪德國	50%選舉人贊成
丹麥(直至1953年)	45%選舉人贊成
烏拉圭	35%選舉人贊成
岡比亞	66.66%投票人贊成
澳洲(1924年起實行義務性投票)	50%投票人及大多數的省贊成
瑞士	50%投票人及大多數的邦贊成
新西蘭(1908年至1914年)	60%投票人贊成

12. 有的國家在憲法里規定法律正式生效前可以提出全民投票。這些國家除瑞士外，還有奧地利(從未使用)，法國、意大利、敘利亞。在意大利和瑞士，規定數目的選民可以要求舉行全民投票，其中意大利是500,000人，瑞士則是50,000人。其餘國家則由總統或立法機關決定是否進行全民投票。匈牙利(從未使用)、南斯拉夫(從未使用)和瑞典則規定可以在立法前有諮詢性的全民投票。丹麥和瑞士則有規定可以在立法過程中進行全民投票。保加利亞和蘇聯也有進行全民投票的憲法規定。

13. 資料顯示，由於投票率在正常情況下都相當高，僅略低於該國進行政治選舉的投票率，大部分國家的全民投票都沒有規定最低投票率，一般都是要求有50%的投票人贊成，議案便得以通過。初次搞全民投票的國家，由於人民受好奇心驅使，一般投票率均相當高。但既然進行全民投票的目的是取得認可性，假如投票率低，無論投票結果對政府是否有約束力，其認可性也必然被質疑。除了瑞士以外，投票率不足一半選舉人的全民投票只有16次，佔除瑞士以外總數的6.5%。因此，一般國家都不規定最低投票率。事實上瑞士由於舉行太多的全民投票，投票率有明顯的下降趨勢：

1880年 — 1913年	58%
1914年 — 1944年	61%
1945年 — 1959年	54%
1960年 — 1969年	42%
1970年 — 1978年	42%

14. 雖然大部分國家的全民投票不設最低投票率，但仍有部分國列明有關全民投票有效的條件。威瑪德國就有兩次全民投票都是超過90%的投票人贊成，但未達到50%的選舉人贊成而告失敗，因為這兩次全民投票分別只有39%和15%的選舉人參加。丹麥在1939年就選舉年齡由25歲降至23歲的全民投票，雖然有91.9%的投票人贊成，但由於只有48.9%的投票率，至使不足憲法規定的45%選舉人贊成而告失敗。烏拉圭在1946年就修憲進引的全民投票，雖然有79.9%的投票率，但由於只有42.6%的人贊成，達不到憲法規定的35%選舉人贊成，修憲未能通過。岡比亞在1965年進行批准新憲法的全民投票，投贊成票的由於只佔62.3%，不能通過新憲法，要到1970年的全民投票中，才以70.4%贊成通過新憲法。另外，瑞士和澳洲是實行雙重多數制的，任何全民投票必須同時取得投票人和邦省的多數，才可以被視為通過。
15. 儘管許多國家的政府並不主張進行全民投票，但所提出的全民投票大部分都獲得通過。

全國性全民投票的結果（百分比）

贊成票佔總數的百分比

地區	少於50	50-90	90-99	多於99	總數
歐洲（瑞士除外）	19	41	23	17	100
非洲及中東	0	19	31	50	100
亞洲	0	34	56	10	100
美洲	15	56	19	10	100
澳大利西亞	61	37	2	0	100

澳洲是唯一否決多於通過的國家，瑞士進行的297次全民投票，政府的意向取得全國範圍大多數的有218次，其中包括100次支持政府的建議，51次反對取消政府通過的議案和67次反對民衆創制。丹麥、法國、愛爾蘭、盧森堡、挪威、瑞典、烏拉圭、岡比亞和新西蘭是少數國家出現過政府在全民投票中未能取得多數支持的現象。

16. 不過，單是技術上的佔多數有時也不一定足夠。在1950年比利時曾就利奧波德三世是否復位進行全民投票，結果是57.6%的人贊成，於是利奧波德重返比利時執政，但他隨即發現57.6%的支持仍不足夠維持他在這民主社會里作為國王而行使其權力，因為其餘超過42%反對者雖然只是少數，但卻有強烈的反對情緒。同樣，一般政治觀察家也認為，英國在1975年就進入共同市場進行的全民投票，如果不是67.2%的投票人贊成而僅是51%贊成，恐怕英國的共同市場成員資格不會維持到今天。

17. 絕大部分的全民投票採用單獨問題的方法，讓選舉人獨立作答，問題大都簡單、明瞭、直接，如法國在戴高樂總統時代進行的兩次全民投票，問題就是：你贊成或反對阿爾及利亞獨立？你贊成或反對由人民直接選舉總統？但有時也會就同一件事情提出多過一個的問題。丹麥在1963年進行土地改革的全民投票，法國在1945年進行修憲的全民投票以及愛爾蘭在1968年進行改革選舉的全民投票，都提出超過一個問題。

18. 除了瑞士和澳洲之外，只有愛爾蘭（1972年）、新西蘭（1949年及1967年）和意大利（1978年）在同一天中同時就多件事情進行全民投票。但最極端的例子就是加州在同一次投票中表決四十七項不同的建議。有時全民投票的問題也會以多項選擇的形式出現，如瑞典在1957年就長俸計劃進行的全民投票就有三項選擇。