

当代全民公决制度的类型研究*

廉 思

内容提要:世界各国有关全民公决制度的规定差异较大,历史上曾举行过的全民公决种类也纷繁多样,因此,对这种法律制度和政治现象进行科学合理的分类就显得至关重要。全民公决的分类标准经历了一个从单一性标准到多样性标准,从绝对标准到相对标准的转变过程。随着社会的不断发展,要建立一个一成不变的全民公决制度分类体系是不可能的,只能建立一个相对稳定的划分体系,并需要我们对它加以关注和修正。

关键词:全民公决制度 分类

廉思,对外经济贸易大学公共管理学院法律政治系教师,北京大学国际关系学院博士后,法学博士。

全民公决,又称公民投票、全民表决或全民投票。通俗地说,它是一种制度安排,指在某个国家或地区内,由享有投票权的社会全体成员对本国或本地区具有重大影响的问题,以投票的方式进行直接表决,简称“公投”或“公决”。全民公决制度体现了西方国家“主权在民”的政治理念和国际社会“民族自决”的政治原则。从历史的维度来看,全民公决制度起源于古希腊雅典的公民大会和古罗马的民众大会;复兴于法国大革命;二战后,随着民族自决原则的确立,全民公决制度蓬勃发展;冷战后至现在,全民公决在世界范围内更是此起彼伏,接连不断。根据学者苏克西(Markku Suksi)的统计,当今世界160个主要国家的宪法中,有85部宪法,即相当于53.1%的宪法明确规定有某种形式的全民公决条款,^[1]在次数方面,依照巴特勒(David Butler)和兰尼(Austin Ranney)针对世界各地全国性全民公决次数的统计,从1900年到1993年间,瑞士共举行公投357次,其余欧洲各国231次,亚洲国家30次,北美与南美洲国家46次,澳洲与新西兰64次,全球共计实施公投728次。^[2]从政治制度上看,举行过全民公决的国家既有社会主义制度的原苏联,又有西方民主制度下的加拿大;从经济发展的程度上看,既有经济发达的西欧国家,也有第三世界的广大发展中国家和地区。

因此,需要对认识对象进行归纳和分类,使几百个简化为几十个甚至几个。按照这个思路,不同国家的学者尝试着对全民公决制度提出了这样或那样的分类,并取得了一定的研究成果。

一 按议题属性所做的分类^[3]

这种分类法是依据全民公决制度所指向对象的属性,即按照客体的性质进行的分类,包括:

* 本文是对外经济贸易大学校级课题《民主政治的“迷思”——全民公决制度的法理解析》(07QD18)的成果之一。

[1] Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum.* (Boston: Martinus Nijhoff, 1993), pp. 137-142.

[2] David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute Press 1994), p. 5.

[3] David Butler and Austin Ranney (eds.), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1994), pp. 2-3.

(一) 宪法议题的全民公决

国家在经过一段时期的革命或领土分裂之后,有必要针对未来新政权在制度安排和政治规则上的运作,通过该类型全民公决赋予新政权正当性的基础。此外,当执政者有意推动一项既定政策的重大改革(比如选举制度的改革)时,基于宪法的规定或政治上的谨慎考量,也需要举行公决。

(二) 领土议题的全民公决

自 1918 年美国总统一威尔逊提出民族自决原则以后,许多有关领土的争议问题均是通过该类型全民公决来加以解决的。随着 20 世纪欧洲共同体的成立以及原苏联和东欧国家剧变,引发了一系列边界重新划定的问题,造成该类型全民公决的数量有较大增加。

(三) 道德议题的全民公决

执政者对一些关乎国计民生的重大道德问题(如禁止酒类贩售、离婚及堕胎等等)往往存在相当大的分歧,这些议题很可能造成支持和反对阵营壁垒分明,从而导致政治危机。因此,针对这些引发广泛争论而难以达成一致的道德问题,许多国家会通过全民公决的方法,寻求解决之道。

(四) 其他议题的全民公决

在有些国家中,公民有权坚持将某些事务交付全民公决,例如规定道路的靠左行驶或实行夏令时制等。民选官员有时为了避免得罪民众,也会采用全民公决来决定一些棘手问题的解决方案。

二 按国家体制所做的分类^[4]

这种分类法是依据全民公决实施时有无既存的国家体制和形式进行的分类,包括:

(一) 国民投票

该类型的全民公决是一种宪政体制下的常态制度,公决对象包括宪法(修宪和新宪法制定)、法律和重大的国家政策等。近年来,随着全球民主化的浪潮,世界各国以国民投票决定国家事务或公共政策的事例日益增加。例如 1994 年阿尔巴尼亚国民投票通过新宪法,1993 年马拉维国民投票废除一党专政建立多党制,1992 年爱尔兰国民投票决定堕胎法案,巴西国民投票决定维持总统制,俄罗斯国民投票批准社会经济改革案,意大利国民投票采用新的选举制度,加拿大国民投票否决修宪以及南非国民投票废除种族隔离制度等。

(二) 住民投票

该类型的全民公决涉及地方自治层次,是宪法保障地方公共团体住民权利和地方自治团体直接民主的体现。其内容大致可分为地方自治特别法的批准投票、地方民选公职的罢免投票和地方议会的解散投票等,^[5]而性质则包括地方首长和议员的选举权,以及仅适用单一公共团体的地方自治特别法的住民投票权两大类。最明显的例子就是日本《宪法》第 95 条的规定,仅适用于某一地方公共团体的特别法,根据法律规定,非经该地方公共团体居民投票半数以上同意,国会不得制定该项法律。因此,对于仅适用于单一地方公共团体的特别法,其住民拥有投票决定其是否通过的权利,这也被称为地方自治团体的自主决定权。^[6]

(三) 人民投票

该类型的全民公决是指所在地的居民以投票的方式来决定领土归属或国家属性的一种制度。此类公投最早出现于欧洲 1790 年尼斯(Nice)和上伏塔(Upper Volta)^[7]反对合并归属到法国。法国大革命后,拿破仑常使用“人民投票”以解决法国的领土归属问题,先后有阿维农(Avignon, 1791)、萨威

[4] 李明峻:“国际法上的公民投票问题”,收录于陈隆志主编:《公民投票与台湾前途》,台湾前卫出版社 1999 年版,第 60-63 页。

[5] 参见阿部齐、内田满编:《政治学小辞典》,台湾三省堂出版社 1984 年版,第 273-274 页。[日]田上穰治:《体系宪法事典》,台湾青林书院新社 1968 年版,第 665-670 页。

[6] 郑竹君:《日本居民的直接参政:由日本地方自治法的观点来讨论》,台湾文化大学日本研究所 1996 年版,第 119 页。

[7] 上伏塔已于 1984 年改名为布基纳法索(Burkina Faso),是一个位于非洲撒哈拉沙漠南缘的内陆国家。

依(Savoy, 1792)、尼斯(Nice, 1795)等事例。1886年,奥、法两国缔约让威尼斯通过人民投票决定是否归属意大利。1905年,挪威利用人民投票脱离瑞典而独立。第一次世界大战后,列强为解决中欧及东欧的领土纠纷,并基于和平条约的规定而用人民投票决定领土归属或划分疆界。在1919年的巴黎和会上,与会各国共提出17件人民投票的建议案,以解决令人困扰的民族问题,其中有8件得到施行。

第二次世界大战后,在一些交战国间归属不明的领土和非自治领土、托管领土、保护国领土等均在相关各国和联合国托管理事会的监督下,以人民投票选择独立或国家归属。在《联合国宪章》非殖民化的规定下,12个托管地中有8个举行此类全民公决获得独立。其中比较著名的事例有:1956年英属多哥兰以人民投票选择与加纳合并或独立前维持托管统治;1959年英属北喀麦隆在联合国监督下举行人民投票,以决定其将来的命运;1961年法属西萨摩亚在联合国监督下举行人民投票决定建国。至于东欧和原苏联,这类投票则多发生在20世纪90年代的剧变时期。此外,虽不属于领土归属与独立问题,但对涉及国家主权的问题也常举行人民投票来决定。例如欧洲多国以人民投票决定是否加入欧洲联盟,苏格兰和威尔士通过人民投票决定设立独立议会等。

三 按权力性质所做的分类^[8]

这种分类法是依据全民公决所指向对象的效力进行的分类,包括:

(一) 决定国家前途的公民投票

该类型的全民公决通常是在有主权争议或独立问题的国家与地区实施。主要是为了厘清主权争议或决定是否独立,或是对基本政治体制做裁决,如北爱尔兰、加拿大魁北克、法属密克罗尼西亚等地区所举行的公投均属于这一类型。

(二) 宪法复决权的公民投票

为了强调宪法的制定或修订是按照全民总意志,因此一些国家规定制宪或修宪除了国会多数同意外,还必须获得某比例人数的全民公决认可才能正式通过。此类公投在某种程度上也体现了民主对宪政体制的保障。

(三) 政策复决权的公民投票

对于国会或各级议会通过的法案,只要有一定数额的公民表示异议,或议会为了审慎起见而要求人民对此法案进行复决,即可举行此类全民公决。目前许多西方国家有该制度,特别是美国西部各州、瑞士各州经常举行。

(四) 谘询式复决权的公民投票

该类型的全民公决在政治上的作用仅是一种民意的表达,不论实际参与的公民人数多寡、意见表达强度如何,对于议会的决议并不构成任何法律上的效用,仅供参考谘询之用。1994年秋,芬兰国会在投票决定是否加入欧盟之前,就先举行过一次谘询式公投。由于绝大多数民意是支持加入的态度,芬兰国会随后即以压倒性多数决定加入欧盟。但是,由于此种谘询式复决本身不具有法律效力,因此它的实际效用只是一种“大型的民意测验”。我国台湾地区常举行此类型的全民公决。

(五) 创制权的公民投票

该类型的全民公决是针对议会未制定的法律,由法定若干人数的公民连署后,交付全民公决,决定是否应制定为法律。创制公投就行使范围而言,可分为“法律创制”与“宪法创制”,^[9]就其行使方法

[8] K. W. Kobach, "Switzerland", in David Butler and Austin Ranney (eds.), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1994), pp. 98-99. 转引自张正修:《主权理论与公民投票》,台教会公民投票研究会1997年版,第8-9页。

[9] 瑞士采用宪法创制,西班牙采取法律创制,而美国各州则是兼而有之。彭坚汶:《宪法之理论与实践》,台北中华电视出版社1999年版,第177页。

而言,可分为“原则创制”与“草案创制”,前者只提出原则性规范,待通过后再由议会制定完整法律;后者必须提出完整的法律条文,交由公民来投票。提出者必须符合某一人数上的要件,如 5% 的比例或 10 万人的连署等。这类创制公决多在地方层次实施,以全国为实施对象的目前只有瑞士和意大利。^[10]

四 按发动主体所做的分类^[11]

这种分类法是依据制定法律的控制权转移程度的不同,从全民公决发动主体所做的分类,包括:

(一)由政府主动发动的全民公决

该类型的全民公决是指当宪法或法律没有相关规定,或虽有法律条文可供援引,但是执政者并不经过法律程序,而是直接将悬而未决或不敢贸然推动的政策或法案诉诸人民投票,以此作为施政的依据。此类公投无论是否有宪法和法律相关规定可以遵循,政府均可自行决定是否举行全民公决,并可以控制议题的主题及内容,最典型的例子即是英国在 1975 年对于是否继续参加欧洲共同体和 1979 年权利让渡所举行的全民公决。

(二)宪法规定的全民公决

这是指由宪法明文规定某些事项,例如法律、宪法的修正案或一些政府的活动范围等,最终需要以全民公决的方式来决定是否施行。其中,奥地利宪法(第 42 条第 2 项与第 44 条第 2 项)与西班牙宪法(第 168 条第 3 项)甚至规定全民公决可以修正全部宪法条文。意大利宪法也规定,除了税法与财政、赦免与减刑以及国际条约之外,修订宪法、法律以及省以下行政区划的变更,需申请全民公决。

(三)人民针对立法申请的全民公决

此是指有些国家在宪法中明文规定,人民可以依一定人数的连署,来申请对法律或政策进行全民公决,以挑战国会通过的法律或政策,其主要目的在于杜绝国会及政府的偏失。例如瑞士宪法对于政府颁布的法律或政策规定,除了“紧急的”法令、联邦预算以及财政贷款外,在公告后 90 天内,若有五万名公民连署(或至少八个邦政府连署),需交由全民公决再做决定,获得多数票才能产生效力。

(四)公民创制法律的全民公决

该类型的全民公决是指在少数国家的宪法中,允许人民可经公民连署,提出依自己意思创制的法律,再交付全民公决。这种由人民创制法律的全民公决是当政府不作为或怠忽职守时,人民可以主动制定自己的法律,以确保人民自身的权利。

五 按类型组合所做的分类^[12]

这种分类法是学者苏克西依照全民公决是强制的还是任意的、其结果是具有法律拘束力还仅是咨询性的、是否经宪法事先规范还是未事先规范、人民在公投中对提案是主动还是被动等四项判断标准,

[10] Maija Setälä, *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1999), p. 76.

[11] Maija Setälä, *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1999), pp. 70-78; Butler and Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, 1978, op. cit., pp. 23-24. 也有人认为,这种分类方法是美国学者李帕特(Arend Lijphart)所做的分类。参见李明峻:“国际法上的公民投票问题”,收录于陈隆志主编:《公民投票与台湾前途》,台湾前卫出版社 1999 年版,第 64 页。

[12] Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitution Forms and Practices of the Referendum* (Boston: Martinus Nijhoff, 1993), pp. 28-34.

做系统组合,形成了12种全民公决类型的分类方法。^[13] 见下表所示^[14] :

行动者 \ 体系		宪法预设的		非宪法预设的
		强制性的	任意性的	任意性的
主动	拘束性的	类型 1 (无此类型)	类型 2 (瑞士、意大利)	类型 3 (仅理论上存在)
	谘询性的	类型 4 (无此类型)	类型 5 (美国伊利诺伊州)	类型 6 (仅理论上存在)
被动	拘束性的	类型 7 (爱尔兰、丹麦)	类型 8 (丹麦)	类型 9 (不信任投票)
	谘询性的	类型 10 (德国萨尔 1935 年)	类型 11 (芬兰 1987 年后)	类型 12 (政策票决)

1. 类型 1: 主动——拘束的/事先规范——强制的

此类型的全民公决是不可能存在的,因为主动性和强制性两个因素是不可能并存的。当人民在公投中采取主动时,全民公决必为任意性的。

2. 类型 2: 主动——拘束的/事先规范——任意的

此类型的全民公决凸显了公民复决与公民创制的紧密关系,以瑞士和意大利宪法最为典型。如瑞士《宪法》第 121 条规定:经十万选民连署提出一详细提案修改宪法,此创制案必须提交人民做最后决定。

3. 类型 3: 主动——拘束的/未事先规范——任意的

一般而言,在一个政治体系中是不可能容忍在未经事先规范的情形下,安排由人民主动提案的全民公决且具有法律拘束力的。但是,在特定的情形下,例如政治环境十分不稳定或政府十分无能,也有运用此类全民公决的可能性。例如 1841 年瑞士卢森邦曾举行过类似的全民公决:当时雷斯(Grobe Rath)接受一个公民请愿,促使宪法委员会形成一个修正案,然后诉诸全民公决,邦民以绝对多数票接受了新的宪法。

4. 类型 4: 主动——谘询的/事先规范——强制的

此类型的全民公决是不可能存在的,其理由如同类型 1 中所述。

5. 类型 5: 主动——谘询的/事先规范——任意的

此类型的全民公决是在事先规范的情况下,经由人民主动的参与而形成。虽然从形式上此类公决仅具有谘询性质,但可能在实质上具有拘束力。此类型全民公决与类型 2 相似,成为强大利益集团的有效工具,在美国伊利诺伊州及芬兰的地方政府层次是存在的。^[15]

[13] 这四种标准具体为:(1)如果国家规定在特定的情形必须举行全民公决,以获取人民对议案的批准,此类全民公决即是强制性的;如果全民公决是非强制性的,即属任意性的。任意性全民公决包含所有无法归类为强制性全民公决的类型。(2)当人民所表达的意见使得相关事项得到确定,此类全民公决即有拘束力;反之,若投票结果须交付另一主体如国会做最终决定,则此全民公决不具拘束力,仅属谘询性质。(3)在一个国家的法律秩序中,全民公决制度可能是宪法事先规范的,或未事先规范。事先规范意指宪法条文以某种方式规定此项制度,全民公决制度为法律秩序既存的部分。(4)依人民推动全民公决的角色,基本上可分为主动与被动两种。若由人民所发动,人民积极地起草提案、进行连署,一旦连署达法定人数,即产生某种结果,须交付人民复决。

[14] Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, 1993, p. 31.

[15] 与此类似的是奥地利及西班牙宪法规定,公民得连署向立法机关提出创制案,不过立法机关不受该创制案的拘束,不一定要采取立法行动。奥地利到 1993 年为止,已有 15 件该类型的创制案提出。

6. 类型 6: 主动——谘询的/非事先规范——任意的

此类型的全民公决虽然在理论上存在建构的可能,但不容易实现,其理由与类型 3 所述相似。同时,同类型 5 一样,此类型公决也存在由谘询性转化为具有拘束性的全民公决的危险。

7. 类型 7: 被动——拘束的/事先规范——强制的

此类型的全民公决,一般仅限于人民就基本规范进行具有拘束力的票决,是典型的全民公决形式。在今天,美国除达拉威州外,各州宪法修正均须交付人民复决。西欧国家如瑞士、爱尔兰、丹麦宪法的任何增修,均须经人民复决。法国第五共和国《宪法》第 89 条规定,宪法增修须国会两院表决通过后,再经全民公决认可,或者须经国会两院联席会议 3/5 通过。^[16]

8. 类型 8: 被动——拘束的/事先规范——任意的

此类型的全民公决以法国《宪法》第 11 条为典范。根据该条规定:共和国总统根据政府在议会例会期间所提出的或议会两院联合提出的并公布在政府公报上的建议,可将一切有关公共权力机构的组织,有关国家社会政策、经济政策、公共服务改革的任何法律草案,或旨在授权批准、虽然不违反宪法但影响到现行体制运行的条约,提交全民公决。当然,这一规定在实践中造成了自由裁量甚或恣意的空间,如法国总统戴高乐就根据此条文举行过多次全民公决,所以此类全民公决都具有强烈信任投票的成分与政策投票的性质。另外,爱尔兰与丹麦的宪法中也有对一般法律进行此类全民公决的规定。^[17]

9. 类型 9: 被动——拘束的/非事先规范——任意的

在宪法无明文的依据下,举行具有法律拘束力的全民公决,将发生违宪疑义。不过,实际上确曾发生过类似的公投,此时的全民公决是强调表达对特定人或政府的信任时的投票,因此被称为“政策票决”。由于这类公决有民粹主义和煽动民意的嫌疑,因此代议民主制的支持者对于信任投票最为怀疑和批评。很多历史经验告诉我们,信任投票是负面的,该类型公决有被操纵的可能性,政府的行为导向其实是反对人民真正的政治参与。^[18]

10. 类型 10: 被动——谘询的/事先规范——强制的

此类型的全民公决较为罕见,1935 年德国萨尔(Saar)举行的全民公决就属于这一类型。此类型的全民公决在宪法增补前常被运用作为调查人民的意见,其历史根源在美国:在某些州,其宪法明文规定,宪法在全面修改之前,须进行全民公决,就宪法应否全面修改,或应否经由普通选举召开宪法会议,征询人民意见。在经事先规范情形下举行该谘询性全民公决,可能在实际上转化为具有拘束力,特别当此投

[16] 宪法上规定某类法案出台需经全民公决的例子较少,不过仍然有这种情况存在。如丹麦《宪法》第 29 条规定,任何改变投票年龄的法案均须交付全民公决;第 20 条规定,任何让授权力予国际组织的法案,除非能获得国会 5/6 多数的支持,否则即须交付全民公决。至 1993 年止,丹麦依第 29 条举行的全民公决已高达 4 次;依第 20 条所举行的全民公决则有 3 次——即 1972 年关于加入欧共体的公投、1992 年关于《马斯特里赫特条约》的公投和 2005 年关于《欧盟宪法条约》的公投。

[17] 西欧国家有七国宪法规定关于普通立法的全民公决,即奥地利宪法(第 43 条)、丹麦宪法(第 20 条、29 条、42 条)、法国宪法(第 11 条)、希腊宪法(第 44 条)、冰岛宪法(第 26 条)、爱尔兰宪法(第 27 条)和葡萄牙宪法(第 118 条)。希腊、冰岛、爱尔兰、葡萄牙将发动公投之权交与超乎政府之上的国家元首,总统得在某些条件下召集全民公决。希腊 1986 年修正的宪法规定,总统在获得立法机关绝对多数支持下,得就重大国家事项举行全民公决;在获得立法机关 60% 支持时,得就重大社会事项举行全民公决。冰岛总统得将任何国会通过的法案交付全民公决。葡萄牙总统得基于国会或政府的请求,就有关国家利益问题(除了预算或财政事项以外)举行全民公决。爱尔兰上议院多数及下议院 1/3 以上议员,得就下议院赞成而被上议院拒绝的法案,请求交付全民公决;此时总统得决定,该法案是否包含具国家重要性提案而应举行公投征询民意。丹麦则将发动普通立法公投之权赋予国会少数;除了某些法案外,如有国会议员 1/3 提案,得将国会通过的法案交付全民公决。

[18] 1937 年爱尔兰宪法的修正,由于 1922 年宪法有关修宪强制交付人民复决的条款尚未生效,修宪程序与普通立法程序完全相同,修宪案本只要经国会通过即可,但当时执政党仍决定将修宪案交付人民复决,使其道德及法律上的基础建立在人民意志之上,结果以 56.5% 的比率获得人民的赞成。另一个例子是 1972 年丹麦加入欧共体的全民公决。依《宪法》第 20 条规定,任何让授丹麦主权予国际组织的立法,除非获得国会至少 5/6 多数的赞成,否则即应交付全民公决。但当时国会曾决议无论该案是否获得 5/6 的多数赞成,均须再交付公民复决,且复决结果具有拘束力。此外,1993 年丹麦批准《马斯特里赫特条约》所举行的公投,所依据的也非《宪法》第 20 条,而是国会通过的特别立法,而且此次公决具有拘束力。

票经常被使用时。因此,在某特定情形下,此种全民公决又具有拘束性的特质而类似类型7。

11. 类型11:被动——谘询的/事先规范——任意的

此类型的全民公决在各国宪法条文中不常见,^[19]至少有两个理由可以解释这种现象。首先,当投票是被动的、谘询性且任意时,以一般法律加以规范是较为便利的。其次,如果此种类型经由宪法条文加以规范,可能存在政策票决的危险。

12. 类型12:被动——谘询的/非事先规范——任意的

此类型的全民公决是真正的政策票决,它意味着政府给予人民权利,对国家重大议题表达其意见。挪威1919年、1926年以及芬兰1931年分别举行的禁酒公投;比利时1949年就利奥波德三世是否恢复其王位的公投;以及英国1975年就应否续留在欧共体的公投,1980年瑞典举行关于核能的公投均属于此类。此类公投虽然是谘询性质,不过政府仍会尊重其结果并采取相应措施,一旦公投结果与政府政策相违,甚至可能导致政府辞职。因此,该类型公投虽不具拘束力,但对实际政治的影响力却很大。

六 其他分类

除了上述几种比较普遍的划分方法外,在全民公决制度的类型划分中,比较著名的还有台湾学者曹金增所做的分类。^[20]他综合研究了国内外全民公决制度的类型划分方法,并加上以下三条标准:(1)全民公决是否具有宪法规范;(2)全民公决发起的机关或举办者是谁;(3)全民公决结果的效力如何。最终制定出如下的类型划分表:

全民公决制度类型分析表

各种分类形态 分析标准		议题属性 分类	法理层次 分类	权力性质 分类	发动主体 分类	系统组合 分类
是否具有 宪法规定	1. 宪法规范下 2. 不在宪法规范下	宪法议题 道德议题 其他议题 领土议题	国民投票 住民投票 人民投票	宪法复决公投 政策复决公投 创制公投 决定国家前途的公投 谘询式复决公投	宪法规定公投 人民申请立法 公投 创制公投	被动——拘束的/事先 规范——强制的 (最典型的公投) 主动——拘束的/非事 先规范——任意的
发起机关 或举办者 为谁	1. 代议机构 2. 行政机构 3. 人民	未清楚说明	全国国民或 地区公民或 自决区人民	未清楚说明	主要指人民申 请立法及创制	1. 被动的即行政机关或 代议机构 2. 主动的即指人民发起
公投结果 的效力	1. 拘束性 2. 谘询性	未清楚说明	未清楚说明	未清楚说明	只说明拘束性	1. 被动的→事先规范→ 强制的具拘束性 2. 被动的→非事先规范 →任意的只具有谘询 性(信任投票)

从这个表中不难发现,具有宪法规定的全民公决包含以下几种情况:

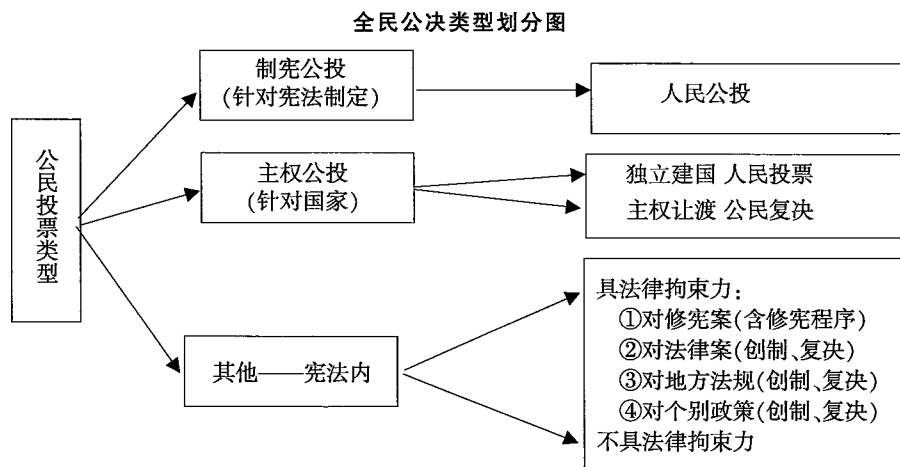
(1)在议题属性上它可能是宪法议题、道德议题或其他议题;(2)在法理层次上它可能是国民或住

[19] 这种类型在各国宪法中并不多见,西欧国家中,只有瑞典(《政府组织法》1922年第49条,1974年第八章第4条)、西班牙宪法(第92条),以及1987年修正的芬兰宪法(第22条)属于这一类型。这些国家发动这类公投之权均操在政府手中。瑞典自1922年至1993年,已举行过4次。西班牙曾于1986年就是否继续留在北约举行过投票。值得注意的是,这类全民公决虽无法律拘束力,但却常常具有政治上的拘束力。瑞典1955年关于靠右行驶的公投,虽然人民以近83%的多数支持继续维持靠左行驶,但政府却于1967年不顾公投结果,仍决定采取靠右行驶的方式,这确实显示这类公投不具法律拘束力;然而,1957年的年金公投,由于联合政府中的社会民主党的提案未能过半数,导致联合政府解散;1980年核能电场公投,同样没有任何一个方案过半数,但由于事前政党间达成协议,表示所有政党将尊重人民的决定,公投结果不改变政府组成,才未造成倒阁。

[20] 曹金增:《解析公民投票》,台湾五南图书出版公司2004年版,第57-58页。

民投票；(3)在权力性质上它可能是宪法复决、政策复决或创制公投；(4)在发动主体上它可能是行政机关或人民立法创制。这些皆属于学者苏克西系统组合分类中被动的、约束的、事先规范的、强制的或任意的全民公决，即最典型的全民公决。

而不在宪法规范下的全民公决一般为决定领土议题和国家前途的全民公决，但发动主体是谁并不确定，这就是学者苏克西系统组合分类中非事先规范的、主动的且任意的全民公决，多在政治环境十分不稳定下可能产生的全民公决。因此，曹氏认为，若使全民公决类型化最贴切最普通的分类标准应采用是否具有合宪性来划分，他划分的全民公投类型如下表所示：



综上所述，从各种分类方法的介绍中我们可以发现，对全民公决的分类标准实际上经历了一个从单一性标准到多样性标准，从绝对标准到相对标准的转变过程。这其中，许多国家的全民公决制度仍在不断的变化更新之中，其所归属的类型也必然会随之发生变化；同时，社会发展过程中形成了新的社会关系，也使得全民公决的议题、效力等发生变化，如现代西方发达国家公投议题中环境、能源、贸易、动物保护等所占的比重越来越大，大有超过宪法议题、道德议题等趋势。因此，要建立一个一成不变的全民公决制度分类体系是不可能的；只能建立一个相对稳定的划分体系，并需要我们对它加以关注和修正。

[Abstract] There have been diverse types of referendum in history as well as significant differences in referendum system in different countries around the world. Therefore, it is important to classify referendums, which are both legal systems and political phenomena, in a scientific and reasonable way. A comparative study shows that the classification standard of referendums has experienced a transition, from unitarity to diversity, from absolute standard to relative standard. The author holds that, with the constant change of society, it's impossible to set up fixed classification system. Therefore, it is more reasonable to build a relatively stable classification system and to review and modify it continuously.

(责任编辑:支振锋)