

## 奧地利的公投制度與實務

林雍昇

新台灣國策智庫諮詢委員

### 摘要

本文先探討民主理論與實務的形成與演變，得出間接民主(代議民主)作為近代民主的主流意見與實際體制的運作實踐，在國內政治上顯現的種種不足與缺失之處，並於歷經並累積兩百多年來的考驗與危機之下，人類對其修補糾正的常識與努力。接著則在這個基礎上，探討作為克服及彌補間接民主實踐模式的直接民主(公民投票：審議式民主)，其建制運作逐漸獲得肯定與認同的趨勢。再來則以奧地利多年來建立與不段修正的公投制度作為實例，闡明其實際運作的過程，並分析其中所牽涉的各種主客觀因素的互動。最後則以此分析篩濾其中的優點與缺點，進行各方面的批判及反思，並嘗試提出個人的改革建議，希冀能提高直接與間接民主雙方質量的均等和互補，以期進一步深化現存之民主制度。

**關鍵詞：**奧地利、公投制度、直接民主、間接民主

## 壹、民主理論演變的概述

民主是一個古老的名詞，來自希臘語中 δημοκρατία (dēmokratía)，dēmo (人民) 和 kratía (統治) 的結合，主要描述的是雅典城邦內公民對公共事務政策的決定方式。雅典民主的開創性理念在於，所有公民都有機會參予公民會議和票票等值的意涵，而這正是民主制度的精髓。然而，在事實上，民主制度的發展長期以來，因為並不被視為最受歡迎的政府形式而中斷。在歐洲過去近兩千年的很長一段時間裡，絕大多數哲學家，政治學家和民主政治家都認為雅典民主是一種劣質的政府形式，充其量只配在較小的社區範圍內成為可能得一種秩序，並且是附庸在其他形式的政府體制下，例如君主制，貴族制或寡頭政治制。因此，Aristoteles (亞里斯多德) 的國家理論 (Staatsformenlehre) 中，民主制度是一個糟糕且不穩定的政治秩序，在接下來的幾個世紀中很少受到關注 (Winters, 2011: 26-28)。

因為，雖然自決和平等是這種國家形式，被現代人視為所有良好政治制度的核心觀念，因為在此顯示其與專制政體 (Tyrannis) 及貴族體制 (Aristokratie) 的最大不同與差異 (Schmidt, 2000: 19-25)。但雅典民主的致命傷出在那僅佔人口總數 10% 的公民身分，如果只有 10% 的人口才能平等參與、擁有及瓜分國家權力的制度，婦女，奴隸和梅蒂克斯 (在雅典工作和生活的自由外來人) 被排除在公民身份之外。這種奴隸社會不配民主之名。一直要道由於城市發展，經濟的重要性越發明顯，資產階級 (或稱中產階級) 出現，才越來越意識到民主重要作用和力量，並撼動了舊的社會結構。而啓蒙哲學的誕生，和與此相聯結的對專制政權下特權階級的批判，才為民主思想鋪下了平坦大道 (Schmidt, 2000: 59-60)。關於理想政府形式的思考蔚為風潮。

## 貳、民主理論的演變

### 一、自由主義的民主理論

除了人在自然狀態下自由且平等是民主制度的重點外。在啓蒙運動風

起雲湧之際，出現了與民主制度連結的新思考，譬如國家如何產生？國家應該負有哪些任務，如何讓這些任務達成的人事與組織上的管理問題等？議會制，法治和權力分立原則的起源正是在這個時候。上述成就也被認為是今天西方社會建立的支柱。所有的西方民主制度都根植並包含著這些原則。將這種民主啓蒙運動發展到最高點的成就，就是在新大陸的美利堅合眾國內首次建置了現代意義下的民主體制，也是所謂自由主義民主理論的發萌。

在人口土地客觀的大量增加下，又要貫徹盡可能多數人平等自由統治的要求，人民做為是最高決策機構（主權）這一事實，並不意味著它必須隨時直接行使統治權。在實踐中，當然不能指望每個社會成員都在每個決策過程中投票，尤其如此並非所有人都想要。因此，公民需要有一個選舉體制選出代替他們做出許多決定的代表，也就是代議制民主國家。主權者經由選舉，進行間接統治政治和社會機構－議會，政黨，各種團體等。代議制民主制度被承認為國家管理的一種適當模式與手段（Ottmann, 2006: 315-25）。

## 二、共和主義的民主理論

民主理論中的第二個主要思想流派是共和主義。共和國（拉丁語 *Res publicas*，公共事務）這個名稱已經表明了該理論將公共事務，共同體利益置於中心位置。人民主權被認為是不合乎理性的，因為個別的主體所代表的都是破碎零散的利益，個體總和與整體最大的利益兩者完全不同。民主的真義乃在於一致的公共意志，就是公民的統治，而不是個別公民。每種表現形式都變成了原則上拒絕了。

共和主義的民主理論，其核心意味著共同意志 / 共同利益的產生。社會透過意見和意志形成過程，整合所有構成公民成為整體社會，才能顯現其強大背景的社區概念，也才能被理解為政治社會。古代民主將會被視為榜樣並試圖重現。

共和主義民主理論不信任國家將真正的政治行動非政治化，使公民喪失思考共同體利益的能力，而採取僅自利於私人的經濟行動。代表元素因

此導致拆除實際上被視為民主的東西。那解釋了因此，目標是社會的（重新）政治化和多餘的解體期待的國家。積極的公民參與盡可能多的決定包括在內。該理論在雅典民主的方法中具有相當清晰的模型，那就是直接人民議會（Palazzo, 2002: 17）。

### 三、參與式民主理論

對自由主義民主理論的批判，可分別從規範面及實際面的角度來看。

「純粹的經驗方法導致了規範性的架空民主」（Palazzo, 2002: 19），眾所周知，自由主義的民主理論乃立足於現實的基礎上所構建出來的，在方法論上是尋求建起一個意識形態系統穩定的社會架構，從而創造出一種表面上具有明顯不變性的當前狀態。然而，這樣的規範性理念是與民主理論的主權在民的基本思想格格不入的，因為其太屈從於制度的功能性和穩定性。

而從實際層面來看是在現有的制度框架內已經無法克服新興的各種社會難題，一再強調照顧個別分殊利益的重要性，其結果將徹底破壞每個階段實質的民主程序。過分分化的政黨體系無法回應社會中正及樹增長的多元主義，而只是淪為競爭戰鬥以瓜分選票的政治惡鬥（Fishkin, 1991）。

也因此，參與式民主理論事實上將自己置於自由主義及共和主義民主理論之間的做法。認為參與式民主的中心理念就是透過公民的積極參與，以對話解決衝突，以溝通化解差異。將民主視為是對生活領域內不同生活形式的廣泛理解，而不僅是國家型態的主張，一方面更多數人能更多參與政治過程，享有，分享個人的利益，另一方面也能從共同體事務及命運中盡到自身的責任（Schmidt, 2000: 251-52）。簡言之，參與式民主對民主政治體制的改革方向乃朝向（Zittel, 2004: 62）：

- 促進一種新的意志形成模式（審議式民主）；
- 加強直接民主的決策模式；
- 將權限盡量轉移到地方各級政與（去集權化）；
- 功能取向的各社會系統的民主化（去中心化）；
- 實現代議制作為代表人的理想。

## 參、民主制度的危機

### 一、民主的倒退與後民主時代的誕生

自從 1980 年代以來，上述的爭辯與批判早已存在，加上政治人物本身的腐化及人民對政治的冷漠，所謂的民主危機論早已是盤旋在民主國家上空無法驅趕的幽靈。英國政治學者 Crouch 在其 2000 年的一本著作 *Coping with Post-Democracy* 首先提到的後民主社會（post-democracy）這個觀念，形容後民主社會雖然是一個繼續擁有和使用所有民主制度的社會，但它們越來越成爲一個形式的外殼。能源和創新驅動力從民主領域轉移到政治經濟精英的小圈子裡。之後發表的同名書中，post-democracy 這個術語成爲學術界及實務工作者的共識後（Crouch, 2004），對於民主理論與制度的討論就進入到另一輪新的爭辯，即間接民主的制度設計如何改進，及其與直接民主間互補關係如何強化的研究。

### 二、直接民主與間接民主的對話

與上面所述相對的，間接民主正是預設存在一個最佳的競爭模式，個人的自主性與市民的自我責任感一在被選舉技術所壓抑與貶低，因爲在選票的搶奪戰中，會發展出透過利益交換以取得多數支持的交易式民主，最後市民就會變成像一個消費者選擇其所要的，不同利益拼湊的禮盒。以社會契約爲基本概念的自由主義民主理論，對於如何整合或折衷既存的各自偏好是無能爲力的，甚至認爲是不可達成的。從而，也否定透過論點交換的對話過程，各自堅持的立場是有改變空間的（Palazzo, 2000: 20）。

於是自由主義民主理論所衍生出來的代議民主，其只是要凸顯出存在著個人固著不變的價值觀、偏好及意見，至於對話的功能只在或多或少能取得暫時可變性的共識，會從中導出一個普遍有效的規範與抉擇（Palazzo, 2002: 20）。代議民主將民主視爲是透過生活型態及人事篩選既競爭較立以取得合法統治的手段，其所著重的乃在於勝負結果，但參與式民主則將民主視爲政治的方法也是目標，重點在於過程。

參與式民主主張一種擴張式的政治概念，將所有的事物當成是相互透過對話可以取得折衷，甚至改變原有立場的對象，從而對人民不會依從傳統菁英及大眾間的階級區分，由政治領導階層做為系統穩定的保證人，而不認為透過廣化與深化民主的生命力，讓眾人間建立起隨時可變革的社會關係，從而達到效能與正當性的平衡關係（de Vreese, 2007: 12-15）。化解社會上個人與整體利益間的衝突，將內在於民主中本質上相對立的自由及平等從新理解並以最佳的方式整合之（Palazzo, 2002: 18）。根據參與式民主理論，人民參與政治進程是取得正當性的決定關鍵。參與式民主的最大公約數就在對程序與制度的嚴格要求，並伴隨時時可對其進行改善以增加更多參與的理想（Zittel, 2004: 57-58）。

### 三、結論

由上述所論出，直接民主與間接民主這種簡化的立場對立，是一種阻止妨礙了兩者之間互補性機會的不必要偏見。現今多數進步的民主國家—包括本文探討的國家奧地利，多採用兩者兼顧的民主形式，也就是直接民主可以與代議民主相結合的民主程序。理想的民主形式當然是直接民主可以與代議民主相結合的民主程序。近年來，間接民主（代議政治）漸趨脫離民意的批評雖然言之有物，但直接民主也沒有先天或後天的優越性，實際上，它們只能涵蓋普通立法的一小部分（Anna, 2009: 201）。即使對於公民投票最發達的瑞士來說也是如此。因此，若要以直接民主的公民投票來彌補間接民主的代理人扭曲現象，應該要排除其零和性質，少數凌駕多數及缺乏效率的缺點，必須在其實踐過程中增進對話審議，批評反思、勇於妥協和追求共識的民主決策要素（Lijphart, 1999）。

### 肆、奧地利政治體制概述

一個國家的政治體制的建構核心，通常會表彰於其根本大法—憲法之中根據奧地利聯邦憲法（Bundesverfassungsgesetz）的條文綜合觀之，可得出奧地利政治體制之基本輪廓（Neuhofner, 1997: 862-72）：根據1929年版聯

邦憲法，該法於 1945 年重新頒布。與其他國家不同，奧地利憲法是分散的，沒有要求統一法典，因此憲法生效後通過的所有修正或補充都直接包含在憲法文件中，並未在單獨的憲法中頒布。因此，奧地利不僅在聯邦憲法本身中，而且在簡單法律中包含的許多其他憲法法律和憲法規定中也可以找到憲法規則<sup>1</sup>。

奧地利是一個聯邦議會民主共和國，由九個聯邦州組成。國家元首是聯邦總統，自 1951 年以來由人民直接選舉了六年（由於 1929 年的憲法修正案）；允許一次重選。由於奧地利是一個聯邦制國家，聯邦政府和邦政府之間的立法和行政管理都是分立的（Öhlinger & Eberhard, 2014: 66）。

## 一、民主原則

奧地利人民的立法權由國民議會和聯邦議會執行聯邦立法（兩院制）。國民議會及其 183 名代表是占主導地位的議會，由所有 16 歲公民根據比例代表制原則通過普遍，平等，直接和秘密選舉產生。任期五年，特定情況下經國民議會本身，或聯邦總統和聯邦政府通過，可予解散而縮短。比照德國 4% 的政黨門檻，以防止國民議會內黨派過於分散。國民議會成員享有自由授權（freies Mandat），享有專業和非專業豁免權。

政府首腦是聯邦總理，由聯邦總統任命。通常在議會選舉之後，獲得最高票數的黨的最高候選人被指控組建政府。但這不是憲法規則。因此，聯邦政府，即總理，副校長和所有其他聯邦部長作為合議機構，由聯邦總統根據聯邦總理的提議任命（總統也可以拒絕提案）。聯邦政府或其成員依賴於國民議會的信任（政治責任），這就是為什麼到目前為止少數政府只有在特殊情況下才可形成。

---

<sup>1</sup> 其他重要的聯邦憲法法律（BVG，區別於原憲法，B-VG，沒有連字符）是：1947 年的『禁止令法』（*Verbotsgesetz*），再次確認支持納粹言論構成刑事犯罪（1945 年 5 月 8 日，StGBI。第 13/1945 號，首次公佈），1948 年 1 月 21 日的『財政憲法法案』（*Finanz-Verfassungsgesetz*），其中規定了聯邦與其他地方政府之間的財務平衡（聯邦法律公報 BGBl，第 45/1948 號），1955 年 10 月 26 日的『中立法』（*Neutralitätsgesetz*，聯邦法律公報 BGBl，第 211/1955 號），國民議會於 1995 年 1 月 1 日批准的『歐盟加入條約』（*EU-Beitrittsvertrag*，聯邦法律公報 BGBl，第 45/1995 號）。

## 二、聯邦原則

「聯邦憲法」第 2(1) 條規定了聯邦原則：「奧地利為聯邦國家。」由九個聯邦州組成的。因此，立法和執法在聯邦政府和州政府之間分配。儘管共享國家職能，各邦必須能夠參與有聯邦立法（例如聯邦議會，Bundesrat）。聯邦議會由各邦議會（聯邦各邦州的議會）根據人口規模比例指派議員，從而在聯邦原則意義上代表聯邦立法中各邦的利益。在大多數情況下，它只有一項推言行的否決權，通過國民議會的再次決議將予再否決而確定通過。只有在聯邦政府的權利受到干預的情況下，聯邦議會才擁有絕對的否決權。由於聯邦議會席次也是按照政黨比例，因此經常被其投票不是基於邦的利益，而是黨派利益。聯邦議會成員享有免費授權，享有專業和非專業豁免權。

邦級立法由各自的 Landtag（邦議會，單一議院制）行使。根據比例代表制原則，由年滿 16 歲以上公民根據平等、直接、個人、自由和秘密之選舉選出。議會成員享有自由授權，及享有專業和非專業豁免權。邦政府（Landesregierung）之組成由邦首長，也稱邦主人（Landeshauptmann，有時在媒體上稱為「邦侯」Landesfürst），及其所需的代表人數和其他成員（地區議員）組成。邦政府對邦立法機構負有政治責任。

## 三、民主原則

可以追溯到聯邦憲法（Bundesverfassungsgesetz，簡稱 BV-G）第 1 條：「奧地利為民主共和國。其權力以人民為基礎。」。然而，在現代領土上人民的統治往往是透過選舉代表人代行。在奧地利也是如此——代議制民主。人民只在選舉和公民投票中「統治」，平時則由此衍生的各種機構直接或間接接手統治事宜。

## 四、共和國原則

奧地利國家的首腦是聯邦總統，直接來自人民是合法的。共和黨的政府形式與國家形式形成鮮明對比憲法規定的君主制（Ucakar, 2006: 131-33;



Müller, 2006: 105; Loibelsberger, et al., 2005: 43-49)。

## 伍、奧地利的公民投票制度

### 一、公民投票 (Volksabstimmung)

奧地利有關於聯邦層級的強制性公民投票的規定，是放在『聯邦憲法』(Bundesverfassungsgesetz) 第 44 條第 3 項 (Art.44 Abs.3 B-VG.) 及第 60 條第 6 項，前者有關憲法的整體或部分修正，涉及整體修憲時強制性必然要進行公民投票，如果僅是部分修正，則應在完成第 42 條的議會修憲程序後，總統正式公布前，經國民議會 (Nationalrat)<sup>2</sup> 或聯邦議會<sup>3</sup> (兩者擇一) 三分之一成員的提案，啟動公民投票程序<sup>4</sup>。後者則是關於聯邦總統在其正常任期結束前提前予以免職 (Absetzen) 的情況<sup>5</sup>。由於兩條文規範的力度有所不同，故學者又將聯邦憲法第 44 條第 3 項中「整體憲法修正時」規定的公民投票稱為「強制性公民投票」。而在部分聯邦憲法修正時則屬「選擇性公民投票」，同樣的定位亦適用於聯邦憲法第 60 條第 6 項 (Art.60 Abs.6 B-VG.)。

<sup>2</sup> 根據聯邦憲法第 26 條第 1 項之規定：國民議會 (Nationalrat) 由年滿十六歲之奧地利男、女國民，經由平等、直接、個人、自由與秘密的方式，依據比例代表原則投票選舉之 (Art.26 Abs.1 B-VG.)。

<sup>3</sup> 根據聯邦憲法第 34 條第 1 項之規定：聯邦議會 (Bundesrat) 之組成由各邦依據其人口比依下列原則組成之。第 2 項：人口數目最多之邦指派 12 名，其餘各邦之人數依其與第一大邦之人口比例計算，不以超過其半數為限。各邦至少不得少於三人。每一位成員指定一替代成員。

<sup>4</sup> 聯邦憲法第 44 條第 3 項全文：「聯邦憲法於任何全面修訂時，或憲法部分修正，經國民議會或聯邦議會三分之一成員要求的情況下，在完成第 42 條規定的修憲程序後，總統正式公布前，應交付全體公民進行投票。」

<sup>5</sup> 聯邦憲法第 60 條第 6 項全文：「聯邦總統可於其任期屆滿前經公民投票罷免之。公民投票之啟動須由聯邦大會 (Bundesversammlung, 由上述國民議會及聯邦議會共組而成) 提案。為此目的，須經由國民議會 (Nationalrat) 提案，若取得成員二分之一出席，出席者三分之二之贊成票，聯邦總理必須召開聯邦大會。同時，經國民議會對該提案做出該決議後，聯邦總統之職權行使暫時中止。若提前罷免總統之提案經公民投票拒絕，視為聯邦總統的新選舉及國民議會之解散 (Art.29 Abs.1)。於此情況下，聯邦總統行使其職權之總任期仍不得超過 12 年大會。」

只有在「聯邦憲法」發生全面變化的情況下或解僱聯邦總統，才有必要進行強制性公民投票。另外，根據聯邦憲法第 42 條 a 及聯邦憲法第 43 條之規定，每個法律案決議也可進行全國公民投票。先決條件是經國民議會多數席位同意。

第 42a 條。如果經國民議會通過之法律案決議還需要得到各邦的批准時，則必須在根據第 42 條終止程序（一般立法程序）後，立即由聯邦總理通知邦長 Landeshauptmann<sup>6</sup> 政府辦公室。如果在邦長收到法律決定通知之後八週內未通知聯邦總理表示拒絕，則應視為同意。在此期限屆滿之前，只有在參與邦的邦長向聯邦總理辦公室，明確表示同意該土地的情況下，才能宣布法律通過。

邦長由州議會議會選舉產生，向奧地利總統宣誓就職。在實踐中，他或她幾乎總是立法機構中多數黨的領導者，或者是執政聯盟中最大政黨的領導者。邦長還負責執行聯邦法律。如果邦第 43 條：在聯邦總統批准之前，若經國民議會決議或國民議會的多數成員提出要求，應舉行公民投票。國民議會的任何公民投票均應根據第 42 條或第 42a 條在立法程序終止後進行。

## 二、兩次真正付諸實行的公民投票

### (一) Zwentendorf 核電廠公民投票<sup>7</sup>

位於多瑙河畔的 Zwentendorf 核電廠，其興建在 1969 年由當時的奧地利人民黨（ÖVP）一黨獨大的克勞斯二世（Klaus II）政府決定，並在奧地利社會民主黨（SPÖ）一黨政府克雷斯基二世（Kreisky II）於 1972 年完成建設後開始運轉，但至 1975 年在奧地利掀起一股廣泛的反核運動。1977 年底，ÖVP 原則上主張使用核能，並將自己定位為 Zwentendorf 核電廠的支持者。

<sup>6</sup> 在現代奧地利，這個頭銜被用於九個奧地利國家的行政首長，相當於德國各邦總理的地位。在奧地利之外，標題是「州長」，儘管它被稱為總理或總統。邦長 Landeshauptmann 由奧地利總統宣誓就職的州議會議會選舉產生。在實踐中，他或她幾乎總是州立法機構中多數黨的領導者，或者是執政聯盟中高級合夥人的領導者。他還負責執行聯邦法律。

<sup>7</sup> 見 Wikipedia (2017a)。

在這種情況下，SPÖ 黨主席決定這個問題應該進行公民投票，回應反核者長期以來的在呼籲。1978 年 6 月 28 日，關於和平利用核能的法律於國民議會中舉行唱名表決，SPÖ 的票勝過 ÖVP 加上奧地利自由黨（FPÖ）的票數通過了法律施行，但緊接著一致決定應舉行公民投票。聯邦議會於 7 月 6 日以 ÖVP 的反對票為主反對這項決議，國民議會於 7 月 7 日再度以三分之二絕對多數推翻了聯邦議會的決議。聯邦總統 Kirchschräger 於 9 月 13 日下令舉行公民投票，之後，聯邦政府確定 1978 年 11 月 5 日為投票日。

在公民投票前的競選活動中，社會民主黨（SPÖ）和其親近的社會團體主張贊成運轉，而反核團體則爭取「不贊成」投票，並警告核電的風險。ÖVP 反過來站在反核團體一邊，但事實上該黨贊成核電本身。而在 20 世紀 60 年代力挺核電廠建設的 FPÖ，此時則完全反對使用核能。總理克雷斯基宣布，他將在「否決」的投票結果時辭職。不過公投後，聯邦總理克雷斯基並未辭職，SPÖ 在 1979 年國民議會選舉中再次獲得絕對多數。他一直擔任總理，直到 1983 年選舉失去絕對多數。

1978 年 7 月 7 日國民議會關於在奧地利和平利用核能的法律（委託核電廠 Zwentendorf）是否應獲得法律效力？投票於 1978 年 11 月 5 日舉行。該法案獲得 3,183,486 張有效選票，「不贊成」1,606,777 票，「贊成」1,576,709 票，「不贊成」取得 50.5% 的多數票，該法律案被否決。無效選票數為 75,996，佔投票數的 2.3%。與之前的國民議會選舉相比，投票率為 64.1% 非常低。凡至 1978 年 1 月 1 日年滿 19 歲居住於奧地利公民都有權投票。結果於 12 月 28 日由聯邦總理在聯邦法律公報中公佈。

1978 年 12 月 15 日，國民議會一致通過了『核能禁用法』（*Atomsperrgesetz*），該法同時禁止建造及運轉新、舊核電廠。1985 年，SPÖ 籍總理 Sinowatz 尋求為 Zwentendorf 發電廠翻案失敗。1986 年車諾比核災發生後，奧地利拒絕核電發展成為全民政治共識。1999 年，國民議會一致通過將原有的『核能禁用法』，進一步將之提升成為具有憲法地位的『無核奧地利憲法』（*Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich*）。而 Zwentendorf 公投更被認為是奧地利綠色運動的誕生年與奧地利人民意識的轉折點，更為奧地利的社會和環境保護政策的確立做出了重要貢獻。

## (二) 加入歐盟公投<sup>8</sup>

第二次世界大戰後，奧地利這個孕育了希特勒，又在二戰時與同為日耳曼民族的德國狼狽為奸的國家為什麼能逃過戰敗國的命運，其原因就在於 1955 年透過與四個戰勝國蘇聯，英國，法國和美國簽署了「國家條約」(Staatsvertrag)，嚴守中立地位並接受了不准德國沒有任何政治或經濟聯盟的「連接禁令」(Anschlussverbot) 才重新獲得了國家主權。

這個禁令原本是防止兄弟再度聯手為惡，沒想到後來西方世界接受了首惡西德加入歐共體，蘇聯卻一直到解體前仍然以此為理由，不准奧地利加入歐洲經濟共同體 (EEC) 的歐陸大家庭，但自作孽不可活，奧地利為此所付出的代價 (隨時擔心蘇聯的入侵、無法與歐美共享機密科技、遲遲無法融入國際經濟體系) 沒甚麼好同情的。一直要到 1970 年代 (1973 年 1 月 1 日)，歐洲經濟共同體才和奧地利簽署了一連串自由貿易、經濟合作夥伴協議，之後，奧地利漸成為西方陣營認同的盟友，經濟發展也才能快速起飛及發展，直到今日仍被歸為已開發國家行列。

1989 年至 1991 年蘇聯解體後，終於出現了加入歐盟的可能性。自 1986 年以來在任的聯邦總理弗拉尼茨基 (Franz Vranitzky, SPÖ)，終於在 1989 年 6 月 29 日，向全國委員會通過一項決議，要求政府申請奧地利加入歐洲共同體。該申請於 1989 年 7 月 17 日正式提出。1993 年 2 月 1 日，歐共體與奧地利 (以及瑞典和芬蘭以及稍後的挪威) 的加入談判於 1994 年 4 月 12 日開始並結束。1994 年 5 月 5 日，全國委員會以 140 票反對 35 票加入，1994 年 5 月 7 日，聯邦委員會以 51 票贊成 11 票獲得通過。1994 年 5 月 9 日，聯邦總統托馬斯·克萊斯蒂爾 (Thomas Klestil) 下令於 1994 年 6 月 12 日就加入歐盟進行公民投票。

奧地利綠黨 (Jörg Haider) 領導的奧地利自由黨 (FPÖ) 和左翼的小型團體表示反對加入歐洲共同體。FPÖ 最初支持歐盟成員資格，但隨後改變了評估。FPÖ 的主要論點是位於布魯塞爾的歐盟機構充斥濃厚的官僚主義

---

<sup>8</sup> 見 Wikipedia (2018b)。

和集中制，這將導致奧地利利益的喪失。在競選活動中，FPÖ 使用了非常民粹主義的論點。執政黨 SPÖ 和 ÖVP 則主要以共同市場的預期經濟政策優勢為訴求。但在西部最接近歐盟的蒂羅爾邦 (Tirol)，歐盟反對者擔心布倫納山口的南北過境交通量大幅增加，對環境和旅遊產生相應的負面影響。此外，農民也擔心歐盟農產品價格明顯降低，從而擔心收入減少。

在此同時，綠黨和左派不信任歐共體的資本主義和西方方向，以及據稱環境標準不足。此外，歐盟正在廢除其對世界其他地區的限制性庇護和移民政策。1994 年 6 月 12 日，奧地利就該國加入歐洲聯盟進行了公民投票。66.6% 的選民支持加入歐盟。投票率高達 82.3%。

#### ■ 公民倡議 (Volksbegehren)

這也是奧地利行使直接民主的形式之一，除在聯邦憲法第 41 條第 2 項中提到：

- (2) 由 10 萬選民或三國選民的六分之一支持的每次公民投票應由聯邦選舉管理局提交國民議會審議。有權投票的人是在登記期最後一天有權參與國民議會選舉之人。公民投票必須涉及受聯邦法律管制的事項，並且可以以法案的形式提交。第 3 條則表明，聯邦法律－『公民倡議法』( *Volksbegehrensgesetz* ) 將對公民倡議程序作出更詳細的規定。

根據上述憲法規定，人民可以要求在國民議會中處理一項法案。為使倡議公投成功－這是在國會考慮－發起人必須提供授權初始應用程序，然後按照在為期一周 10 萬選民的簽名的倡議實際。但憲法條文中並沒有規定對立法的直接影響。雖然國民議會必須討論這個問題，但並無義務推動並通過於公民倡議投票程序中被多數肯定的法案。因此，這種不具約束力的文書就成爲一份備受歡迎的倡議活動，也是奧地利這個國家最頻繁實施直接民主的手段。

進一步，根據『公民倡議法』啓動公民倡議投票程序之相關規定如下：

第3條：(1)公民倡議的登記（Anmeldung）程序（本條第3項）以及申請啓動公民倡議投票程序（本條第5項）應向聯邦內政部長提案。公民倡議內容必須涉及應由聯邦法律規範之事項，或對整體奧地利具有重要性之政策，可以法案或原則建議的形式提交。(2)前項提案須收到依『國民議會選舉條例』（*Nationalrats-Wahlordnung*, NRWO）第21條第1項已於市政選舉登記處登記有權選舉國民議會議者，並依『登記計數法』（*Registerzählungsgesetz*）第7條第4項達上次人口普查千分之一奧地利公民繳交之支持聲明書（*Unterstützungserklärungen*）<sup>9</sup>。該支持聲明書不得於提案前一年一月前繳交。

第4條：(1)對於登記，依本法第3條第1項，必須於兩週內做出決定。如完全符合規定（本法第3條第3項1至5款）之條件者，應予准許。(2)登記經准許後，公民倡議應在中央選民登記冊中（*Zentralen Wählerregister-ZeWaeR*）依（2018年『投票許可法』*Wählerevidenzgesetz-WEviG*第4條第1款，BGBl.I Nr.106/2016）予以註冊。

第6條：(1)針對啓動公民倡議投票的提案應於三週內決定。如果滿足啓動公民倡議投票程序（『公民倡議法』第3條第5至7項）之條件者，應予准許。支持聲明書之數量根據公民倡議資訊處理系統所計算者為準（本法第3條第2項）。(4)根據第2項作出的決定，應在聯邦內政部的官方公告欄和互聯網上公佈。在公告日期和註冊期間的第一天之間必須至少有八週的時間；此外，註冊期限不得超過聲明日期後六個月。

<sup>9</sup> 依目前奧地利公民數計算，其門檻約8,500個具國民議會投票權人。

這裡必須區分的是根據奧地利的公民倡議公投，必須先有千分之一公民所繳交的支持聲明書，其次為 100,000 以上公民的聯署（兩者皆有時間限制），才能付諸投票，換句話說，整個公民倡議的流程大約是人們提出一份介紹性的請願書，附有法律文本或是應公開討論的政策主題。同時必須在提案當年 12 月 31 日前蒐集到一定數目的支持聲明書並完成啟動提案（Einleitungsantrag），再開始徵求十萬人聯署，聯署期間最短不得少於八週，最長不得超過六個月。如上所述，若倡議投票結果通過，並不意味著必須通過這項法律，但公民倡議投票的組織者自 1998 年以來，有機會參加國民會議中主要委員會的磋商議會，這也是該制度進一步成熟的發展。以下列舉奧地利有史以來進行過的公民倡議投票的題目及投票結果。

年 份	題 目	聯 署 人 數
1964	ORF (Österreichische Rundfunk) 改革	832,353
1969	每週工作 40 小時	889,659
1969	廢除 13 年級	339,407
1975	終止最後期限解決方案 (安樂死)	895,665
1980	挺 Zwentendorf 公投	421,282
1980	反 Zwentendorf 公投	147,016
1982	會展中心節能法	1,361,562
1985	對 Hainburg 核電廠)	353,906
1985	延長公務員退休制度	196,376
1985	進行針對攔截者 (Draken)	121,182
1986	在施蒂利亞州舉行的反德拉肯公投	244,254
1987	反特權公投	250,697
1989	確保廣播自由 (反對 ORF 壟斷)	109,197
1989	每班學生人數減少	219,217
1991	關於歐洲經濟區成員資格的公民投票	126,834
1993	奧地利優先	416,531
1995	贊成電動摩托車	75,525
1996	動物權利公投	459,096
1996	中立公投	358,156
1997	通用汽車公司設廠申請	1,225,790
1997	婦女平權公投	644,665
1997	先令公投	253,949
1997	奧地利無核家園	248,787

年 份	題 目	聯 署 人 數
1999	家庭公投	183,154
2000	新歐盟投票	193,901
2001	教育學費	173,594
2002	因捷克於 Temelin 之核電廠反對其加入歐盟	914,973
2002	福利國家奧地利	717,102
2002	反對購買攔截戰鬥機	620,000
2003	無核歐洲	132,000
2004	養老金公投	627,530
2006	歐盟公投	258,277
2009	停止郵費過高	140,622
2011	退出歐洲原子能委員會 (EURATOM)	98,698
2011	教育公投	383,724
2013	我的 OE – 民主吧！	69,841
2013	反對教會特權	56,660
2015	退出歐盟 (倡議家庭和環境)	261,159
2017	加入 TTIP, CETA, TiSA (與美國和加拿大的貿易協議)	562,552

到目前為止，奧地利有 32 次全民公決，其中多數是出於政黨的提案，因此，發起公民倡議也被視為議會反對派的政治手段之一 (Müller, 2006: 110)。在 32 個成功推出的公民投票中，四個被直接轉化為法律付諸實施<sup>10</sup>，三個則是部分實現 (Rehmet, 2003: 6)。

#### ■ 公民諮詢 (Volksbefragung)

自 1989 年以來，奧地利人民與政府亦有權利舉行公民諮詢，其前提條件為，基於國民議會或聯邦政府的一項決議，如果其涉及原則性的，對整體奧地利具有重要性之政策，可以進行公民諮詢。其呈現的形式可能是兩種不同的解決方案建議，或以對一個政策贊成或不贊成的方式表達。諮詢結果沒有法律拘束力，但實際上應該幾乎沒有任何一個政府敢於違逆決定的意志。然而諷刺的是，奧地利至今仍未舉行過一次公民諮詢。

<sup>10</sup> 被認為最成功的公民倡議，乃 1964 年在沒有得到任何政黨的支持下，改革公營的奧地利廣播 (ORF) 的公共服務品質，該倡議乃由 Kurier 日報主編 Hugo Portisch 發起，並得到眾多報紙的支持。它由超過 830,000 人簽署，實際上創制了『廣播法』(Rundfunkgesetz)。



## 陸、對奧地利公投制度的檢討與建議

### 一、缺失之處

就參與層面而論，從國際比較中的經驗觀察顯示，公民投票的參與率通常明顯低於全國議會選舉。其投票率與得票數相乘的大約結果，是比全國議會選舉的勝率低於 25%-49% 之間，因此，如果透過公民投票就可成爲一般法律的話，無疑，其民主正當性的基礎顯得稍嫌薄弱（Merkel, 2014: 8-9）。就社會選擇性的角度來看：從經驗上看，參與公民投票是明確的比大選展示更嚴重的社會階級失衡（Beck, 2013: 16）。底層與女性向來在公民投票中的數目，遠比那些高階及人事及男性爲少，形成高階強勢的少數決定底層弱勢多數的命運。如果就政治結果而論，公民投票傾向於降低稅收，減少國家和社會支出，以及忽視少數民族的文化問題等頗爲常見（Merkel, 2014: 9-10）。

### 二、改進建議

奧地利的經驗顯示聯邦過度集權，導致公投議題多由國會或聯邦政府主導，但在邦的層次上則明顯缺乏職權上的監督以及財政的透明度，以至不同公投間的巨大差異結果，很難得出一個精確的診斷報告。另一方面，這也同時導致各邦居民間對公投議題的客觀判斷能力有巨大的差距。因此，刻不容緩的事應該盡早去集權化的政治制度，並平衡各邦居民在財務與知識水準上的落差。另外，就效率層面而言，E 化的公投制度設計與實施應該是刻不容緩的要務，否則，在所謂支持聲明書及聯署作業上，無異是一次次勞民傷財的動員。效率驅動的民主化尋求政治參與的好處乃實務上早已證明，通過降低參與成本，無疑能有效提升人民政治參與率？

但應該注意的是，E 化也將帶來面對面對話與溝通減少的問題，恐將惡化直接民主的品質，也違反參與式民主的要求，因此，國家也必須顧及整合措施的施行，整合性的民主化，所關注的是如何讓審議式民主得以實踐的必要條件，人民從來就不是同質性的大眾，因此必然要盡量使彼此間

的衝突線降低，並提高雙方質量的均等和相應，才能進一步深化民主制度。  
(Bowler & Donovan, 2001: 125-46)。

因此必然要盡量使彼此間的衝突線降低，並提高雙方質量的均等和相應，才能進一步深化民主制度 (Bowler & Donovan, 2001: 125-46)。整合的過程旨在透過對話拉近彼此的信任，為尋求共識創造可能的條件，在言語溝通中將不同的利益與興趣更加緊密地實現在共同意志的形成。

## 參考文獻

- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beck, Ralf-Uwe. 2013. “Direkte Demokratie und soziale Exklusion.” ([https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen22\\_Direkte\\_Demokratie\\_und\\_soziale\\_Exklusion.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen22_Direkte_Demokratie_und_soziale_Exklusion.pdf)) (2018/11/21)
- Bowler, Shaun, and Todd Donovan. 2001. “Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights,” in Matthew Mendelsohn, and Andrew Parkin, eds. *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, pp. 125-46. New York: Palgrave Macmillan.
- Budge, Ian, and Michael D. McDonald. 2006. “Choices Parties Define Policy Alternatives in Representative Elections, 17 Countries 1945-1998.” *Party Politics*, Vol. 12, No. 4, pp. 451-66.
- Christmann, Anna. 2009. *In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- De Vreese, Claes H. 2007. “Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns Really Matter,” in Claes H. de Vreese, ed. *The Dynamics of Referendum Campaigns*, pp. 1-20. New York: Palgrave Macmillan.
- Decker, Frank. 2012. “Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?” in Tobias Mörschel, und Christian Krell, Hrsg. *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*, pp. 175-98. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Eisel, Stephan. 2013. “Bürgerentscheide ohne Bürgerresonanz.” (<http://www.stephaneisel.de/clubs/eisel/news/B%C3%BCrgerentscheide-ohne-B%C3%BCrgerresonanz-18-02-13.pdf>) (2018/11/21)
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Marko, Joseph, and Klaus Poier. 2006. “Die Verfassungssysteme der Bundesländer:

- Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie,” in Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, Hrsg. *Politik in Österreich: Das Handbuch*, pp. 943-73. Wien: Manz.
- Merkel, Wolfgang. 2014. *Direkte Demokratie-Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht, Internationale Politikanalyse*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Müller, Wolfgang C. 2006. “Das Regierungssystem,” in Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, Hrsg. *Politik in Österreich: Das Handbuch*, pp. 1024-40. Wien: Manz.
- Neuhöfer, Hans. 1997. “Gemeinden,” in Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, Emmerich Tálos, Hg. *Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik*, Auflages, pp. 866-76. Wien: Manz.
- Novy, Andreas, and Bernhard Leubold. 2004. “Das Partizipative Budget in Porto Alegre: Die Dialektik von staatlichen und nicht-staatlichen Formen sozialer Innovation.” (<http://epub.wu.ac.at/760/1/document.pdf>) (2018/10/15)
- Ottmann, Henning. 2006. “Liberale, republikanische, deliberative Demokratie.” *Synthesis Philosophica*, Vol. 42, pp. 315-25.
- Palazzo, Guido. 2002. *Über die Theorie deliberativer Demokratie von Jürgen Habermas*. Baden-Baden: Die Mitte der Demokratie.
- Ucakar, Karl. 2006. “Verfassung : Geschichte und Prinzipien,” in Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, Hrsg. *Politik in Österreich: Das Handbuch*, pp. 119-38. Wien: Manz.
- Wikipedia. 2018a. “Volksabstimmung in Österreich über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf.” ([https://de.wikipedia.org/wiki/Volksabstimmung\\_in\\_%C3%96sterreich\\_%C3%BCber\\_die\\_Inbetriebnahme\\_des\\_Kernkraftwerkes\\_Zwentendorf](https://de.wikipedia.org/wiki/Volksabstimmung_in_%C3%96sterreich_%C3%BCber_die_Inbetriebnahme_des_Kernkraftwerkes_Zwentendorf)) (2018/10/15)
- Wikipedia, 2018b. “Volksabstimmung in Österreich über den Beitritt zur Europäischen Union.” ([https://de.wikipedia.org/wiki/Volksabstimmung\\_in\\_%C3%96sterreich\\_%C3%BCber\\_den\\_Beitritt\\_zur\\_Europ%C3%A4ischen\\_Union](https://de.wikipedia.org/wiki/Volksabstimmung_in_%C3%96sterreich_%C3%BCber_den_Beitritt_zur_Europ%C3%A4ischen_Union)) (2018/10/15)
- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

# Referendum in Austria

Iong-Sheng Lin

*Research Fellow, Taiwan Brain Trust  
Taipei, TAIWAN*

## Abstract

Simplifying direct democracy (referendum) and indirect democracy (representative politics) into positional oppositional institutional conflicts is an unnecessary prejudice that prevents the complementary opportunities between the two. Most of today's democratic countries - including the Austria discussed in this article - have adopted a dual democratic form, that is, direct democracy combined with representative democracy. However, empirical observations from international comparisons shows that the participation rate of referendums (direct democracy) is usually significantly lower than the normal about 25-49%. Therefore, if it can become a general law through a referendum, it is undoubted that the foundation of its democratic legitimacy appears a little weak. Furthermore, from a socially selective point of view: from an empirical point of view, participation in a referendum present a clearer social class imbalance than a general election. The number of women at the bottom and women has always been less than the high-ranking and personnel and men, and the few who form a high-ranking power determine the fate of the underlying weak majority. Therefore, the state must take into account the implementation of integration measures, integrated democratization, and the focus is on the necessary conditions for how deliberative democracy can be practiced. People are never homogenous to the masses, so it is inevitable to try to lowering unequal class differential lines between each other, and improving the quality and corresponding quantity levels of both sides can further deepen the democratic system.

**Keywords:** direct democracy, indirect democracy, referendum institutions, Austria.