

直接民權與代議政體整合之研究

林建地**

中文摘要

民主制度可分為直接民主制與間接民主制兩種類型，究竟什麼樣的民主制度是最理想的模式，歷史上一直爭論不休。

大家都知道，世界上並沒有存在任何一種制度是完美的，都有優點與缺失。但直接民權與代議民主體制彼此是否對立、排斥、矛盾或是被取代，是否可以並行不悖、整合以達到互補之功能。筆者歸納與分析直接民主與代議民主體制各自的困境，以及各種可能的整合途徑，企圖探索直接民權與代議民主體制整合之原則，俾使發揮最大的功能，減低負面效應，達到兼顧「民主」與「效能」民主政治的理想，成為我本文之研究目的，並希望本文所獲得之觀點，能對當今政府決策者、學者與專家在研究民主制度上有所裨益。

關鍵字：直接民主、間接民主、代議民主制、公民投票、直接民權

* 感謝兩位匿名審查委員的審查。

** 師大政治學研究所博士班。

A Study on the Integration of Direct-rights System and Indirect-democracy System

Lin Jan-Di

Abstract

Direct-rights system and indirect-democracy system are the two modes mostly discussed in democracy. This study aims to search into a way in which we may increase the direct participation of citizens in what is now a representative system.

From the historical perspectives, there are no optimal democratic systems, for disputes among them can be found anytime in any phrases. However, it is found that by studying the advantages and disadvantages of the two exclusive modes, we are likely to strike a balance between them by employing some of the direct-rights mechanisms in the current indirect-democracy ones. This way, we may also make the most of the two systems as well as decrease the negative effects of both sides. With the findings of the present study, it is hoped that the ideal goals of democracy may also be achieved, that is, "Direct-rights" and "Efficiency."

Keywords: direct-democracy, direct-rights, indirect-democracy system, referendum

壹、前言

民主制度可分為直接民主與間接民主兩種類型，究竟什麼樣的民主制度是最理想的模式，歷史上一直爭論不休。

從理論上來說，直接民主制度所要建立的是一個由全民來共同管理國家的政治制度，簡單來說就是全民政治，就是國父 孫中山先生在民權主義所說「用四萬萬人來當皇帝」，即由人民當家作主之「主權在民」的思想。然而，徹底的直接民主存在顯而易見的困難，不但成本太高，一個國家要做出有關公共事務的各種決定，幾乎每個公民都天天投票，經常要開會，這能維持多久？正因為直接民主存在著規模的問題，盧梭自己也承認，直接民主僅適合小國寡民的單純社會，就實踐來說，雅典的直接民主也非一種純粹的直接民主。在幅員廣大的後工業革命國家不但經濟成本太高，技術上也有困難。

在民主發展中，由於政治社群的日益龐大，間接民主取代了直接民主，甚至可以說間接民主是一種讓所有政治社群「不得不採取」的民主型式，然而，直接民主的理想在人類政治社群的心理仍然不曾消滅，隨著「代議民主」制度發展出現不少缺失之危機。人們重新思考用「以更多的民主治療民主的弊病」來取代「以更少的民主治療民主的弊病」，人民要求要更多的機會參與公共事物，公民投票（創制複決權）作為行使直接民權的機制誕生了。

但直接民權與代議體制彼此是否對立、排斥、矛盾或是被取代，是否可以相容、並行不悖、整合以達到互補之功能？筆者歸納與分析直接民主與代議政治各自的困境，以及各種可能的整合模式，並試圖提出直接民權與代議民主體制整合運用之最佳建議，俾使整合發揮最大的功能，減低負面效應，達到兼顧「民主」與「效能」民主政治的理想，成為我本文之研究目的，並希望本文所獲得之觀點，能對當今國內政府決

策者、學者與專家在研究民主制度方向上有所裨益。

貳、直接民主優劣分析

現代學者對於民主的理論建構，依分類的標準不同而劃分不同的類型。最普通的分類是依時期來劃分。乃是根據一九四二年彼比德（Joseph Schumper）在「資本主義、社會主義與民主」一書中，刻意劃分古典與現代的民主理論。熊彼德認為古典民主理論，著重公民決策角色，而現代民主理論則是公民在競爭取得領導權的政治精英間做選擇，因此亦稱為「修正或現代民主理論」。其次，依參與的方式分類，又可分為直接民主與代議民主（間接民主）。

一、直接民主的優點（劉軍寧，1998：40-41）：

（一）在直接民主下，主權在民，人民親自參加統治：按照盧梭（Jean Jacques Rousseau）的看法，主權在民本質上是由公意構成的，而公意只有在公民自己能夠表達，通過代表表達是絕對不可能的。參政就像花錢一樣，自己花，總比委託別人花放心。如盧梭所言，不能親自參加統治的人，不可能是真正的自由人。

（二）新技術開闢了直接民主的無限可能性：直接民主論者也承認，直接民主雖是至善的理想，但是長期以來缺乏實現的條件，因為沒有能夠裝得下的所有公民的屋子或是廣場。但是隨着現代通訊技術的發展，屋子裝不下的問題可以得到解決了。交互電視、互聯網路、電腦聲音識別系統、電腦投票系統的出現與完善，為基於電子技術之上的直接民主創造了條件，因此新的直接民主的時代正在到來，屋子可以裝得下了。

（三）直接民主是最真實的、最純粹的和最高級的民主，因為在直接民主下，人們可以直接統治自己，不必借助中介或代表，這才是民主的本意。直接民主是絕大多數的專政，它完全是靠廣大群眾的信任，完全是

靠不加限制地、最廣泛地最有利吸引全體群眾參加政權來維持的。

此外，一般人就直接民主之正面評價為：1.促進民眾的政治參與；2.提高民眾對公共事務和相關政策的認知；3.提昇人民社會的責任感 4.當政府各部門出現行政立法無法解決的僵局時，可以借用公投、創制、複決等直接民主的方式決定，並開展新的改革方向（許主峰，2003：2）。

二、直接民主的缺點

一般學者認為直接民主的缺失主要為兩點（李波，2003：2）：

（一）直接民主不可行。直接民主只能在小國寡民的社會裡實現，而現代國家常常是幾百萬、幾千萬人口、甚至是幾億、幾十億人口或方圓幾萬、幾十萬、甚至幾千萬平方公里的國家，在這樣的國家中實行直接民主是不可想像的。不但是耗時、耗錢、不符合經濟成本，是否有效率也受質疑。

（二）直接民主容易導致「多數暴力」和「少數人專政」。直接民主要求全民對每一個問題都表示明確的、或贊成或反對的立場，往往也是極端的立場。他無視問題的複雜性和含糊性，這種決策往往鼓勵人們訴諸一時的情緒，而不是理性的判斷。這種情緒往往容易被少數人鼓動從而對在投票表決中佔少數的人實施暴政，或多數人受少數高明政治家左右從而導致少數人對多數人的專政。其次，是否所有的人民具有足夠的理性、專業與知識作出公平、合理、正確的判斷，仍值得懷疑。柏拉圖也曾對雅典的公民的全民參與的觀點感到沮喪，對柏拉圖而言，大多數的公民們繼缺乏經驗，又不具有必要知識以作出正確的公共決策。如果我們讓民眾直接制定所有的公共政策，他們一方面是不能勝任，另一方面容易被奉承者和騙子所誤導。

三、直接民主的侷限性分析

學者研究直接民主理論時，一定是以希臘之雅典城邦之直接民主與

盧梭之「社會契約論」等學說作為典範來探討與分析，本文擬分析雅典之直接民主制度的侷限性與盧梭學說之矛盾爭議，作為批判直接民主侷限性之依據。

(一)雅典直接民主的侷限性

1.有關鼓動與盲從：不難了解，在公民大會等民主機構中，提出各種議案和以自己演說及影響左右會議進程的，經常是（或是不可避免的）是富有閒暇、受過較多教育、有廣泛社會聯繫，因而知識較多、能言善辯的富人（即富人政治）。富人通過動員他人在大會尚未自己助威等方式煽動民眾情緒，進而將個人主張擴散為公眾意向，使其意圖得到合法性認可。這說明了精英和大眾在政治活動中發揮作用的不平衡性－形式上的平等與實際上的不平等；形式上的理性與實際上多數人的盲動。因而產生了「真民主」與「假民主」的矛盾。如果民眾非理性的狀態下作出抉擇，該抉擇是否符合真實的民意？是精英的意志還是人民的意志與該矛盾伴隨的是：在私利（體現某些人別有用心的動機上）與公益之間，能否保證公益不至於受私利的侵犯或變相替代？實際情況是，個別富人或出類拔萃者可以利用直接民主（公民大會）的形式達到自己的目的。而大會通過的議案也並非與民眾的整體利益或長遠利益一致。

2.有關多數與少數：在雅典的各項政治活動中，都遵守著多數裁定原則，而缺乏保護少數的機制。問題是：多數裁定合理性能否得到保證？以法案審理為例，審判官都是普通公民，多數人缺乏法律知識，加之當時的法律不完善，只能依靠個人自己的判斷，難免夾雜個人的恩怨和偏見。這樣的投票結果帶來有較大的隨意性。如果有判斷能力又有理性公正投票的民眾是少數，那麼他們的意見也不會被通過。可見，多數的決定難免造成冤案和錯案。更為重要的是，雅典式的民主制遵奉多數人的意見，是多數人的意見為正義，少數人的意見不僅受到忽視，而且受到排斥與

打擊。如此將多數人的意見絕對化，缺乏保護少數人的原則，不能正確地處理多數與少數的關係，勢必造成嚴重的後果。一方面他可以造成多數人專制的悲劇；另一方面他可以扼殺真理，使新思想的出現和成長受到重重阻力。（劉偉，2000：2-3）

3.排他性與平等關係：雅典的民主制卓越創新，在很大的程度上，是以他的排他性為基礎的。首先，雅典的政治文化是成年男子的文化。只是二十歲以上的雅典男子的享有的公民權。古代的民主制是家長的民主制，婦女沒有政治的權利，還有大批沒有資格參與正式活動的居民。這些人中包括「移民」，他們的家庭定居在雅典以有數代之久。以及，也許最大一群在政治上受到排斥的人乃是奴隸。於是我們是否能完全正當地將雅典稱之為民主制，就成為一個至少必須探討的問題。無疑地，古代雅典政治是建立在非常不民主的基礎上（David Held 著，李少軍譯，1995：27-28）。

（二）盧梭之直接民主之侷限性：（劉偉，2002：12）

道德人前提。欲使民主共和國的直接民治運行良好，須有一個基本前提，上至立法者、行政官，下至普通公民。無論何時地都能以公共利益、公共道德為至上準則，以高尚的參與精神加入政治體的運作。而道德的關鍵是「公共精神（即完全致力於公務）」，並且是以公為至上的奉獻、遵從和參與。但對大多數公民而言，道德不具有分離於她們利益的獨立性，實際情況往往是公共途徑是滿足個人利益的擴展方式或不得不選擇的手段。誠然，公民間利益存在相通的部分，因而可以以公共利益的面目實現，但民間利益的差異性不管其程度大小都是存在的，這些分歧並非能向盧梭所講的通過說服或抵銷就消失了，一致性永遠不能扼殺多樣性、差異性。因此將每個公民設想道德高尚的人，時時處處以「公」的角度選擇自己的態度，帶有濃厚的理想化色彩。

2.地域、社會條件的限制。

盧梭的學說是爲一個同質性的小共同體提出的設想。共同體的規模小是其一，是同質性；其二，而且更關鍵。既然僅適用於同質社會，對於異質社會就缺乏相應的適應能力，這才是直接民主制的致命侷限，注定了要被其他的民主形式所取代。有關這一點，可以從直接民主制運作中「公意」的產生過程得到說明：公意產生於公民利益相通部分，公意的實現依靠多數裁定原則（假定了共同體至少在多數上一致性）。如果共同體多數內不存在不同的利益取向和意志，多數裁定原則的侷限性將進一步曝露出不足：只有放低多數的度量標準，而標準愈降低，多數裁定的合理性變愈低，便有更多公民的利益實現受阻。這一難題是不可迴避。

3.程序上的不可操作性。

在盧梭有關論述中，主要是有關直接民主原則，如以召開大會的方式，多數決定、立法者引導等等。但是對具體的運行上無合理的程序可以依恃，理論的運用變得困難。對程序的重視不夠，以及對社會中間體的抑制，使得對集中起來的公民的信息和意見的疏離和過濾成爲不可能；相反卻爲意見表達中的操縱、盲從和情緒化提供了可乘之機。本來直接民主就有潛在的一體化的傾向，如果不輔以適當的程序加以規約，直接民主極易突破所有的界限，造成民主對自由的侵害

總結上面所言，就現代國家而言，實行直接民主可能性甚低，就連提倡直接民主的盧梭也悲觀地認爲直接民主只適合在小國寡民的國城邦中，且雅典的民主亦不算是真正的直接民主，（因奴隸，婦女不能投票），真正的民主不曾存在。

但是，我們認爲在民主政治上有大貢獻：第一，他們發明的「民主政治」，對於民主政治的奠基與提供今日民主政治理論最基礎的探源，貢獻頗大（張明貴，2000：46；曹金增，2003：41）第二，其直接民主制，

提供我們一種標準來批判代議民主的缺點(呂亞力、吳乃德, 2000: 237)。

參、代議民主制的優劣分析

一、代議民主的優點

經過長期的實踐總結, 人民選擇了代議政治。代議政體的優點主要為第一, 成本低。代議政治所需支付的僅是代理成本與監督成本, 不用每個人都花時間和精力去思考、處理公共事務; 第二, 效率高。由於專業化的政治運作, 只要建立制度, 照章辦事, 做決定時不需要太多時間, 而且合理性強; 第三, 能夠挑選最優秀人才為公眾服務, 約翰穆勒(John Mill)認為, 人民是主人, 但是她們必須聘用比她們更聰明更能幹的僕人, 公僕理論就是這個意思。

另外, 間接民主論擁護代議制的間接民主主要基於以下理由:(劉軍寧, 1998: 46-47)

(一) 間接民主確實可行, 生和諧, 易妥協, 成本低, 更理性。

間接民主與直接民主相比成功地解決了規模的問題, 其解決的手段除代議制外, 還藉助聯邦制、分權制衡、司法獨立和違憲審查制度。這樣, 作為間接民主的代議民主大大的擴展了公民參與政治生活的空間, 成功地解決了民主在現代社會和大國所面臨的難題。由於間接民主允許通過代表來參與政治, 於是政黨政治因應而生。

在伴隨間接民主的政黨政治中, 只要得到多數黨內最大少數黨的支持, 即可穩操勝卷。在大型的民主社會中有裁定權的幾乎總是少數。少數派的力量隱藏在政黨內部妥協之中。反覆的投票所造成的變動中的少數維持了政黨的穩定。間接民主在國家的層級上, 不容易造成不便的多數和少數, 因為他不要求選民就每件事表態。

間接民主由於只是把民主限制在特定的政治生活範圍中, 避免了社

會的徹底政治化，維持了公與私之間的界限，把參政當作公民可以自願運用的權利，從而避免了在決策問題上的一刀切。

（二）間接民主依託市場社會，維護個人自由。

有史以來，沒有一個實行代議民主的國家不採行市場經濟。經濟自由、財產自由、政治自由和參政自由提供了兼顧的依託。間接民主不排斥個人的自由，而且為個人的自由提供了牢固的保障。由於在間接民主中，有一個龐大的、不受政府干預的、在民主政府管轄之外的私人領域，為市民社會和包括政黨在內的民間組織發育創造了充分條件，從而很好地有效地克服了直接民主下政治民主與個人自由的尖銳對立，使得代議式的間接民主真正成為自由的民主。

（三）間接民主比直接民主具有更大的包容性。

國家體制上的間接民主可以允許在內部有直接民主因素（如公民表決）的存在，而不會妨礙其體制上的間接民主的性質。與此型態對照的是，直接民主由於過分強調其在直接與民主兩方面的純粹性，反倒缺乏包容性，或者說十分不包容。直接民主之下不能有間接民主的存在，在直接民主之下一但出現間接民主的要素，就必定要改變國家體制上的直接民主的性質。如果一個間接民主國家在其基層政權中引入一些直接民主的要素，那麼這個國家仍然是間接民主的國家，反過來，一個直接民主國家如果在其基層政權上採行間接民主的原則，則很難想像這個國家在國家體制上仍然可以歸入直接民主類。可見直接民主比間接民主要脆弱得多，而間接民主則顯然可以給人們提供更大的自由選擇空間。

（四）間接民主過程程序化，既依歸民意，又能防止多數暴政。

間接民主是程序民主，通過引入糾錯機制，使得民主難以蛻變成專制或暴政。間接民主通過一級一級的代表機構和代議程序對民意進行一層層一道道的過濾，從而有效地克服民意中非理性的情緒，避免決策受

大眾一時情緒的支配，一蹴而就，倉促行事。此外，爲了防止對少數的壓制，間接民主還通過法制、分權制衡、違憲審查和監督來防止多數人意志變成專橫的意志，從而有效地避免了民主淪爲多數人的專制。間接民主在認爲可以多數決定的民主政治核心原則的同時，特別要求要對多數的權力加以控制。

二、代議民主的缺失與弊病

西方自民主體制的代議制度成爲當代主流趨勢，然而在行爲主義後，科學主義更成爲決策者心目中完善決策的表徵，這是當代主流公共政策論述中，強調以經濟理性爲主要的決策模式，以工業社會背景所發展出來的代議制度，在強調多元、主題認同的後現代社會中，愈顯得有所不足。根據石振國、林水波（2003：34）分析而言，代議制度主要弊病有二：

（一）宰制：由於代議制度中，人民的主要參政權僅限於投票，在選出代議士之後，就不太可能加以監控，使代議士在國會中擁有較大的裁量權，甚至屈從利益團體或黨派的利益，而與公共利益脫節；而大眾傳播媒體的盛行，更使候選人主動與財團掛勾，利用媒體作形象行銷，以左右選民的判斷。

（二）疏離：代議民主的另一弊病爲疏離，由於人民在公共事務中無著力點，久而久之會對政治事務出現疏離現象，或不參與不過問或對決策不投入不支持，甚至出現憤怒選民的現象，再選舉時投出抗票。近年來歐美各國出現的各政黨在執政之後又輪流慘敗下台的情況，就是此種現象的證明。而在科學主義的影響下，政治精英習慣將公共事務化約爲可以計算的數字，因此，在他們的心目中，選民只不過是一張張的選票，決策不過是合縱連橫的過程。公共政策的辯論可能不及民意調查的結果來的重要，這象徵或顯示出政治精英對選民的疏離。

其次，綜合國內外學者的看法，認為現代民主主國家實施代議民主制施行日久候，產生了下列幾項缺失與弊病：（曹金增，2004：30）代表選出後，脫離民眾控制而無法正確表達民意，尤其是政黨控制力強時，寡頭支配的政黨可抹煞議員所代表的意見。

民主政治人物建立聯盟來極大化謀一己利益，進而杯葛、凍結法案，枉顧人民利益。

議會內政黨的同質性差距越大時，多數決的橫暴與少數的抗爭將更形激烈，使得議會的功能限於癱瘓，小黨林立時將無法形成安定的多數，而使內閣的產生困難，導致國政無法推行。

由於行政權的擴大，行政事務繁雜，議會本身立法能力大為削弱，時常只能對政府的法案與政策表明贊成與否，而無法提出人民需要的法案。

總言之，就現代民主政治之「民主」與「效能」指標評估，代議民主制在「民主」方面，未能代表民意，只謀一己或利益團體之私利；在「效能」方面，又不夠專業，必須要尋求改革方能解決其困境。

肆、代議民主制之改革方向—與直接民權整合之理由

現代民主國家不得不採行代議民主體制，即認為代議制是不完美的政府形式，又不得不採行代議制，其理由可根據威爾確斯（Delos F. Wilcox）的「全民政治」（廖仲愷譯，1957：4）一書中所指出之原因作為說明：①君主獨裁或君主專制與直接民主制已不可行；②國會的非代表性，從他方面言，有自為自限之性質；③國會專橫易尋救濟之法；④從國會政治，以達人民直接支配之域，徑路順暢。

然而，我們也知道，存在許多缺失問題（前面已經分析過），如果不尋求改革途徑，是有可能變質為金權政治、民粹政治或甚至暴民政治（江宜樺，2003：228）。而改革之途徑乃如美國進步主義口號「治療民主之

惡的驗方乃更多的民主」與盧梭所說「真正的民主是統治者與被統治者一致」之直接民主的理念，就是提倡更多的人民參與公共事務，即孫中山所提倡直接民權的意義。筆者試圖提出直接民權作為代議體制改革必要性之條件與理由：（彭堅汶，2000：23）

一、直接民權與代議民主體制整合之條件

就對監督者之制衡而言，依學者的研究，在以下幾種情況下發生時，人民也才透過真正的人民主權來監督國會：

- （一）當政府或民意立法機關不被信任或失去政治正當性（political legitimacy）的時候；
- （二）當政府或民意立法機關不願或不敢負責的時候；
- （三）是當政府或民意立法機關自認為沒有能力解決問題的時候；
- （四）當議題重要到只有人民親自解決才有正當性之時。

二、直接民權與代議民主體制整合之理由

第一，就分權理論分析，代議政治是現代民主國家之主流制度。從洛克到孟德斯鳩所建立的政治哲學認為，「權力使人腐化，絕對的權力，絕對的腐化」此種經驗乃是近代民主國家的哲學基礎。因此，「分權」並「制衡」在國家組織的制度理性中，顯然已成為人類經驗上最大的共識。從功能性的權力分立理論來看，權力分立不是「組織上分權的有無」的問題，重點於功能上如何制衡的問題。蓋民主國家基於國民主權的法理，所有權力皆來自國民的付託，因此民意代表機關顯然較適於承當第一次的權力制衡的功能，及民意機關對非民意機關之制衡。但是各權力之間，應該「互相制衡」，所謂「互相制衡」包括「反制衡」在內。權力制衡目的旨在防止權力之濫用，以防止侵害人民之權力，但制衡機關有可能不代表民意而僅藉制衡以圖謀己利者，故「制衡行為」，未必具有正當性，因此，「被制衡機關」制度上應容許其提出「反制衡」的機制，才可以避

免被「制衡機關」完全受制於另外一個機關。但當「制衡機關」與「反制衡機關」具有爭議時，被監督機關應有提出辯駁的機會，最後並應有提供人民鑑別及辯論的機會。

制衡機關本身不具有正當性的現象在各國國會並非鮮見，例如圖利利益團體或缺乏立法專業智能，被監督的行政機關部門，亦應有辯駁機會，此為制衡機制本身所應具有的「自律性的反制衡」。另外亦有「外律制衡」的問題，也就是由其他機關或機制予以糾正或監督，簡言之，就是「誰來監督國會」的問題，在台灣，誰可以監督立法懈怠或立法錯誤或濫用國家權力以圖謀個人利益的立法委員？

從民主制衡的角度來看，對於立法決定之不當，只能透過比民主程序更民主或可以彌補民主程序不正當決定的機制來達成，就此，有兩個制度上的問題可以思索：

直接民主程序

有關直接民主的機制，在憲政法理上有「創制」及「複決」兩種制度及「公民投票」制度可資採取。因為「創制」及「複決」、「公民投票」制度是國民主權表現，最具有正當性與合理性，乃成為解決爭議的適當機制。

司法審查制度

司法機關並未具有民主合法性，在正當性上也就必須加以解決。在司法審查作為權力分立制衡機制的正當性方面，學理上有兩派不同看法與爭論，較為分歧（李惠宗，2004：91-94）。本文在此不做分析。

第二、就大眾參與而言，公民角色扮演之平衡—子民與參與。我們必須記住：公民同時扮演著兩種角色。當他們要求政府滿足他們的期望時，他們也應扮演政權之順從子民角色；參與者與子民的兩種角色把他

們拉向兩個相反的方向，然而兩者必須保持平衡。此兩項目標衝突可能性頗高。一個過度屈從人民每一個念頭的政府必不能實行一貫的政策。法國第四共和在第二次大戰後的十三年間，政府異動了二十次，它是政府因過分順從輿論變動而變得無效率的最好例子。相反的，一個追求既定目標而不理會人民希望與要求的政府，則必被視為專權，足以令人不滿。大多數獨裁政府屬於這一類。每一個公民在子民與參與者兩者的角色間的平衡之努力，有助於令政治體系在順應民情與有力行動兩項需要間的平衡（呂亞力、吳乃德編，2000：120）。

第三，就民主體制而言，代議民主並不排斥直接民主的形式，可以將二者結合起來，其形式還是代議民主政治。相反的，直接民主採用了間接民主的形式，就不是直接民主制。

首先，在一些重大的問題上，仍然需要直接民主的形式。例如通過一人一票的方式產生政治代表或行政長官；投票決定關係到每一個公民利益的重大事務等等。究竟哪一些問題需要一人一票決定，事先應由法律作出安排和規定；

其次，每個公民都可以直接行使批評建議權和知情權。這些權力儘管不是決定權，但是結合質詢權與罷免權，對公僕的決定和行為具有很強的約束力；最後擁有對公僕的監督權，可以直接對公共權力的運作進行監督，以防止公僕變為主人。

伍、當代直接民權與代議民主體制整合的模式與運用

在人民化育高之社會，人民愈加不甘心於選出民意代表（代議士）後，即任由其全權代表而無任何參與關心之機會，又恐代議士形成寡頭政治而異化變質，直接民主制之論調使又被提出或實踐，如公民投票、聽證會、國民複決立法、半代表制（regime semi-representation）等，但若

能以國民直接民主制和議會政治二者就正式進行值與量的分工，則民意代表（代議士）就自己的權限可認真發揮，國民意志藉由直接參與民主而將主權在民作實證的體驗，即所謂直接民權與代議民主制之整合。筆者歸納與分析國內外關於直接民權與代議民主制整合模式與運用如下：

一、國外方面：

西方學者艾倫·李帕特（Arend Lijphart）認為在代議制下，人民對於代議政體影響是間接，為增加選民的影响力，使民主系統變得更為直接而少代議式的行使，乃在現存的代議民主制下，實行各種民主的方式，其所採用的直接民主方式主要為（Lijphart, A 著，陳坤森譯，1993：213-214）：

內閣制模型民主化最為明顯的方法，是透過選民對行政部門的直接選舉，而不是透過立法機關對行政部門的間接選舉。行政部門的普選與行政部門依賴立法部門信任的制度，是不相容的，這種引進較大程度直接民主的方法，必然一直從內閣制到總統制的轉變。內閣制與總統制都被視為取代君主或其他非民主統治者的二種基本途徑，並且使其內閣行政體系接受民主的控制。在民主化的歷史中，內閣制的設計被很多歐洲國家所採行，用來逼使內閣向民選的立法部門而非君主負責。總統制的設計較為激進：它依一個民主程序民選產生的總統，來代替非民主的君主。

第二項轉移代議民主朝向直接民主的設計，是普遍的「公民投票」：並不授權立法部門制定法律，選民也能夠對於法律提案表示贊同或廢止，而這些法律提案可以是一般的法律案，也可以是憲法修正案。如果選民不被允許對立法部門或行政部門所提的議案進行投票，也可以依自己的意思創制（initiative）一項法律，則選民的影响力將大為增強。公

民投票的複決本身是朝向直接民主一個非常中等的步伐，但是一旦結合創制權，它將變成一個巨大的步伐。

罷免權的設計：盧梭對代議民主其中之一抱怨，是代議士一旦選上以後就不再為選民所控制。盧梭說：「英國人民自認為他們是自由的，但這是嚴重錯誤的想法。英國人民只有在國會選舉期間是自由的，一旦國會一員被選出以後，英國人民又重新落入奴隸的身分，而且變的一無所有。」罷免權就是嘗試解決這種問題。罷免權允許一些少部份選民不滿於他們所選出的代議士時，可以要求舉行一次特別的選舉來決定這位代議士是否可以被解除職務。這項設計只適用於「相對多數與過半數選舉制度」裏，因為罷免權的行使，要求每個代議士的選區可以被清楚地識別出來。因此，罷免權與比例代表制或半比例代表制是不相容的。

直接初選（direct primary elections）縮減政黨在選舉過程的中介角色。直接初選將挑選候選人的權力，從政黨組織和正式黨員的手中，轉至整個選舉人口的手中。直接初選最為重要的特徵是「允許任何一個選民，只要她對外宣稱自己是某政黨的成員，便可參加該政黨初選的投票。獲得此項投票權，選民並不用向該黨盡義務，而且該黨沒有權力將它排除於參與候選人挑選的行列之外」。直接初選使政黨的標籤（labels）比政黨組織來的更為重要。

綜合言之，大部分的直接民主的四項設計都極端地罕用，而且大部分的民主國家仍舊堅定地保持代議政治的模式。罷免權沒有在任何國家的全國形式上使用過，直接初選也只有在美國一地實施。人民普選產生的行政首長，僅見於美國、法國、芬蘭和台灣。至於選民在全國層次上的創制權，僅為瑞士和義大利所採行，創制權在美國加州和其他州也算是一項重要的設計，但是未曾發生在美國聯邦層次上。無論如何，公民投票已經被大部分的民主國家所採用。

其次，西方學者針對自由民主體制的困境，提出直接民主改革間接民主的論述與評估的研究中，提出四種可能的改革方案，擬想將現行體制脫困，而邁入更強健民主的時代。主要四種改革模式為（石振國、林水波，2000：40-41）：

感知性民主模式（sensible democracy）：Cronin（1989）在探討直接民主的幾種主要模式－創制、罷免、公投在美國運作情況之後，存有一些問題比如弱化議會的角色與功能，投票者的能力恐有不足，少數族群的權利不能受到充分保障，龐大經費的負荷，訴求人言行及廣告存詐欺現象等，乃提出了感知性民主模式，認為這是介於草根性民主（popular democracy）及代議民主之間的中介模式，筆者將感知性民主模式特質歸納為四點有幾項特質：1.肯定代議制度的價值，並期盼由代議士及民選官員制定大部分的法律；2.在某些時刻可以對公共政策進行公投，以反映眾趨民意；3.期盼能提高一般人擔任公職或行使直接民主的機會；4.對草根民主在理論上極為欣賞，但在實際運作上並沒有信心；Cronin 並認為感知性民主模式是最符合當前大多數美國人民態度的民主模式。

審慎思辯的意見投票（deliberative opinion poll）：Fishkin 利用美國總統選舉人團（electoral college）原始構想的設計，提出「全國議題會議」（Nation Issues Convention）的構想，也就是對於全國性的議題，為彌補無法以面對面溝通方式進行論辯的困難，應該由抽籤（lot）或更精確的統計方式推舉出代表，透過由代表們數週的集會，以相互激盪出更妥切、更具周延性的方案，達到審慎思辯的目標，在實質上落實民主的理想，彌補代議民主欠缺回應力或精英決策專斷的批評。尤有甚者，此種意見投票，由於投票者間對問題有所了解，而非民意調查的即時反映，可以做出較佳的意見反映。

理想的審慎思辯程序 (ideal deliberative procedure) : Cohen (1989) 由理念層次建構出審慎思辯民主的意涵及其實行的程序。所謂深思熟慮的民主，指在一個群體中，公共事務的治理是由內部成員經由共同的深思熟慮過程後再加以決定的一種體制。也就是，深思熟慮的民主是平等的公民以公開論述的方式決定共同事務為基礎。理想的深思熟慮之目標乃為達成一種經理性過程激起的共識 (rationally motivated consensus)，也就是希望能找到一個得以說服參與行動各方的理由，當然，經過深思熟慮的過程後，並不預設一定會達成共識，最後也可能仍須以多數決的方式作成決策，但是與非深思熟慮的決策方式比較，參與者對於共識建立過程的投入，將使得決策的結果更易於被接受及執行。

強健民主方案 (strong democracy) : Barber (1984) 爲了矯正傳統自由民主體制所造成薄弱民主 (thin democracy) 的缺點，以社群為基礎，提出了一整套的改革方案。歸納 barber 所提出的十二項方案，約計可分為三類：

(1) 在自治體制的改革方面，爲了落實面對面的民主，他建議以各個社區為單位，成立「鄰里會議」(neighborhood parliament)，並認為這是強健民主方案中最為重要的一項。鄰里會議一開始作為確認地方民選官員述職機制 (accountability)，及公開討論地區性或全國性公共議題的場所，以實踐面對面民主理想；進一步則可成為地區性或全國性議題選區，由上級派員紀錄其意見，經彙整、統計後中央或州政府即可明瞭民眾對特定議題的看法，甚至配合視訊會議 (television meeting) 的技術，不同鄰里會議間也可相互對話，對公共議題進行辯論，以化解因地域性差異所造成的誤解，進行視框間的對話，凝聚更包容性的公民意識。

(2) 在選舉體制的改革方面，除了現行的代議制度之外，barber 還主張納入公民投票及創制的規定，以充分反映民眾的心聲，並開放部分的地

區性民選職務，如代議士或民選官員職務，用抽籤的方式輪流由公民擔任，以激起公民的責任心、義務感，並排除選舉時因財富、地位所造成的立足點不公平現象；而通訊技術的發達，也可應用在投票事務上，透過網路或電信，政府可以更直接、頻繁的徵詢民眾的意見，以掌握民眾的趨向。

(3) 在公民意識的建立方面，要提供民眾建立公民意識的環境，政府應主動方式提供必要的資源給民眾。

以上四種改革模式，乃針對代議民主體制的缺失所提出，而大體上的著眼點均在於決策作成過程民主化的提昇，增強人民在決策過程的角色。不過，這四種改革模式並未主張將代議民主徹底轉型，而完全以新制加以取代。

二、國內部份：

(一)孫中山之直接民權的提倡：孫中山鑒於西方國家實行「間接民主」(即代議制)的缺點，諸如議員品質、賄選問題、黨同伐異、缺乏效率、政府無能等，在三民主義民權主義第六講提出選舉、罷免、創制、複決在內的四種民權。其中「選舉」和「罷免」針對人員，間接民主的制度。而「創制」和「複決」是針對事務，是直接民主的制度。維持代議制度的「選舉」必然是定期舉行以使議員反映民意，而「罷免」則是民眾公投於失職代議議員的免職處分。「創制」是民眾越過代議議會所決定的事物或法條有所異議，而再度民眾公投以決定可否。「罷免」、「創制」和「複決」，都是非常手段，並非定期舉行，而「創制」和「複決」可以補代議制度的不足，以完備民權(東歧明，2000：2)。憲法學者荊知仁也認為這四種政權，乃是直接民權，由人民行使。以選舉和罷免兩權，掌控政府人事的去留；已創制和複決權，控制政府立法的怠惰或濫用。其實，

除總統由全民直選已經實現直接民權的主張外，正如荆知仁所分析的，其他三權根本上是備而不用的權利，其設置主要目的在防弊。（于浩成，2003：2）。

（二）中國北京大學杜建鋼教授曾將代議制分爲「全職式代議制」、「常職式代議制」、「次職式代議制」，已融合了直接民權之精神，符合現今直接民權與代議民主制整合之政治分工比重之指標，甚有參考價值。

（1）「全職式代議制」是指國民將有關國務的全部職權委託給國會代表去組織行使，國民不參與國務的決策制定。

（2）「常職式代議制」是指國民將需要由代表去經常組織行使的職權交由代表去組織行使。這些重大事項經常包括憲法的修改，有關國家重大基本人權的憲法性法律的制定、有關國家中某一地方的獨立、有關國家重大行政區域劃分的變更、有關元首和政府首腦之產生和罷免、有關最高法院和憲法法院等。常職式之「常」式一種歷史形成的認識。他受到傳統觀念、憲法慣例和習俗的影響。被人們通常認爲應由代表去組織和行使的職權，隨着時代的進步，也將逐漸有一部份嘗試被認爲是超越常職之重職應由國民直接行使。

（3）「次職式代議制」是指國民將重大的職權保留給自己來行使，而將一些次要的職權交由代表去行使。「次職式代議制」是直接民主制擴大的結果，在次職式代議制下，國民經常對重大國務決策採取行動，公民複決和國民投票公決將成爲國民的日常行爲。次職式代議制之出現必須伴有高科技的高度發展，依賴於能夠使國民經常直接行動的技術手段和條件之完備（郭祥瑞，2002：82）。

由上三種分類中，可以得知，「全職式代議制」是古典代議制度之典範，「常職式代議制」與「次職式代議制」乃是將直接民權與代議制度整合之方式，其職權之分配端視人民直接參與程度而作適當的區分，當人

民參與程度愈廣，議會職能即愈消退，重大攸關國民之事項已經由國民自己決策或行使，所剩經常組織行使或非重大事項使留待議會爲之。

（三）兩階段公投：林水波（1994：9-13）研發了一種制度，一則體現公民投票的終極目標，實現國民主權的原理；二則兼顧代議民主的精神，維護歷史悠久的建制，使其持續展現原來既存的優越性。這種制度一般稱之爲「兩階段公投制」，即要求公民在一定期間內，針對同一個議題進行兩次投票，嗣經兩次投票的結果均獲致高度共識，此項決定才成爲全體國民遵循的對象；而在相隔的投票期間，代議機關若適時關切公民注意的焦點問題，作成決議行動，抑或通過矯正的立法，滿足人民需求，致使第二階段的公投成爲英雄無用武之地，維持代議制民主制的功能，形塑公民制衡代議機關職務怠惰的機制，養成人民在民主運作過程中，不是完全居於受宰制的被動地位。這項制度的推行，企圖消除公投與代議兩制原本無法相容並存的障礙，其主要特性：一則要求兩次投票以防情緒反應，二則預留代議機關負責盡職機會，三則設計公民主動參與決策機制。這也是一種直接民權與代議政體整合的方式之一的論述。

（四）公投民主：徐永明（2004：2）引用「公投民主」一詞取代「直接民主」。「公投民主」的內涵是在代議體制中整合進公民投票的民主管道，透過這個民主機制的引入，來形成直接民意解決政治上的難題，因此公投與代議民主是兩個並存的民主機制，甚至存在著競爭的關係。這也是一種直接民權與代議政體整合的方式之一的論述。

（五）審議民主理念的公投：林國明、陳東升（2004：1）認爲，公民投票存在一些缺失（強化正當性的質疑、多產生多數暴力、人民是無知、對資訊缺乏充分、對議題無法充分了解等），必須將公民投票與公共討論結合，才能使支持的論證獲得堅實的基礎，使公民投票降低可能產生的

負面的政治社會效果。質言之，即結合審議民主理念公民投票制度，使公民們作出更具有正當性、更接近共善與社會正義的決定。所謂審議民主，指的是：所有受到決策所影響的公民或代表，都應該能夠集體參與集體的決定，而這集體決定，是抱持理性與無私態度的參與者，經由論理的方式來形成。審議民主強調公民是民主體制的參與主體，應該積極促進公民對於公共事務的參與，而公民的政治參與，不應該侷限於投票，或者陳情、請願與社會運動；參與者應該在資訊充分、發言機會平等與決策程序公平的條件下，對公共政策進行公開的討論，並以說理的方式提出可行的方案或意見（與 Cohen（1989）相同理念）。

（六）有限度公投：黃錦堂（1996：50）認為在公民投票之適用議題上、適用頻率上應有所限制。

值得注意的是，國內學者陳愛娥（1999：32）認為，為加強、補充代議民主體制的可能途徑，除了考慮公民投票制度外，提出了充分運用政治自由與民眾參與作為強化的途徑。他認為應該回過頭來促使國民充分運用其政治自由，質言之，藉言論、集會（遊行）、結社（成立政黨）自由乃至新興的「國民自發運動」來表達政治立場，形成一相對於政府有一獨立性的一國民意志，此外，落實大眾傳播媒體的自由，以確保國民對公共事務的資訊來源，使國民政治立場的形成有可靠的依據。

其次，她認為假使政府機關在公權力行使的程序裏，能適當地設計民眾參與的機制，使民眾能參與國家意志的形成程序，一方面國民能更了解公權力決定的作成過程，另一方面國民有關的利益、意見也能直接在政府機關之前表達，應該都會有助於改善政府與國民之間的疏離關係；即使支持公民投票的學者也指出，假使能適當運用民眾參與機制，公民投票的需要自然相對減少。重要的是，民眾參與的制度不會發生政治責任不明的問題。（政府機關界公民投票迴避其應做的政治決定，藉以

迴避其政治責任（「遁逃到公投裏」：Flucht Ins plebiszit），蓋公民投票的多數決定，原有不知應由誰負其責任的問題）。

綜合上面論述，本文將歸納整理起來（如下表一），可以得到幾點共同的特點：

第一，現代民主國家政府體制運作仍以代議民主制為主流，直接民權主要角色乃是補代議民民主政體之不足，即是以代議政體為主，直接民權為輔，兩者相整合能夠符合民主的理想之人民主權理念落實，並且糾正代議政體缺失與補不足。

第二，直接民權之設計最主要功能乃是處理代議政體運作下，有重大爭議無法解決的問題，交付人民做決定，避免政治紛爭，影響代議民主國家穩定與正常運作。

第三，公民投票是直接民權之主要使用方式，有鑒於直接民主制之缺失－人民缺乏理性、資訊不足、並非所有人民對於公共事務熱中等因素，容易產生多數暴力或為政客與利益團體所煽動與利用，故認為執行公民投票之過程中必須有足夠的時間與資訊讓民眾有充分的參與深入了解公投，並且需要足夠時間與機會、提供公平的宣傳環境，使民眾獲得更多的資訊來源，以清楚了解議題的內容及相關影響，且讓民意代表、人民與政府之間相互溝通與辯論，更能經過深思熟慮思考做出明智理性的決定。

第四，除公民投票作為直接民權之機制外，政府機關中增加各種民眾參與機制。

表一 國內外各種直接民權與代議民主制整合方案表

提 倡 者	整 合 方 式	內 容	特 色
Cronin (1989)	感知性民主模式	介於草根性民主與代議民主	容易接受、可行性高
Fishkin (1991)	審慎思辯的意見投票	全國議題會議	改變決策結構，可行性低
Cohen (1989)	理想的審慎思辯程序	公開論述與表決	具體主張不明顯，在於理念釐清
Barber (1984)	強健民主方案	鄰里會議與公民投票	最能發揮直接民主效果
孫文 (1924)	直接民權	選舉、罷免、創制、複決	備而不用，在於防弊與校正
杜建鋼	「常職式代議制」、「次職式代議制」	直接民權與代議民主制整合之政治分工	與代議政治產生互補功能
林水波 (1994)	兩階段公民投票	兩次公投	增加理性思慮與防弊
徐永明 (2003)	公投民主 (公投)	公民投票	解決爭議
陳愛娥 (1999)	政治自由與民眾參與機制	增加政治自由與參與機制的建立	釐清責任歸屬與增加民眾參與
林國明，陳東升 (2004)	公民投票結合審議民主理念	經由共同討論方式所形成的集體決定	增加民眾參與深化民主
黃錦堂 (1996)	有限度公民投票	在議題上、頻率上有所節制	避免濫用公投

參考資料：作者自製

陸、直接民權與代議體制整合之主要原則

本文歸納與分析中外學者對於直接民權與代議體制整合之模式與運作，主要是在代議民主制下嵌入直接民權，即代議制為主，直接民權為輔。並且以公民投票作為實現直接民權之機制，其目的乃矯治代議體制缺失與補代議制之不足，但並非排斥不相容，反之，可以相輔相成。本文認為公民投票作為直接民權之機制運作應注意以下幾項重要原則：

一、法制化原則：公投是人民直接行使權利以保障人民自己權利，代理人不可在議事的延擱而侵犯被代理人的神聖權利，代議機關應將公投法制化，使公投可以取得合法性，可以正當與有效的運作，以補代議制之不足。

二、制衡原則：從「相對、動態」的角度來檢視公民投票與代議民主制之關係，公民投票在本質上傾向於代議民主的另一個極端，主要在於矯治代議體制弊端與補不足之功能，當代議制運作符合民意，且又有效率時，這時公民投票即處在備而不用下，扮演監督角色，當議會政治運作怠惰或不符民意時，公投之提出可以扮演制衡作用，或進而取代之，削弱議會之功能，讓議會政治能有所警惕與顧慮的，不能恣意胡亂作為。

三、審慎思辯原則：公投在投票之前，正反政策取向的雙方，要建立公民論壇或政策論壇機制，獲得政策相關的資訊，藉著政策對話，進行公開辯論、理性溝通、審慎認真反省政策正負功能之過程，再決定公民自主的政策取向，換言之，公投是公民政策知識教育的過程，並且由審慎思變的階段，展現出成熟公民的政策認知。

四、人民主動創制優先原則：公民投票是直接民權之展現，故發動者應該以人民主動發動之創制或複決之公投為優先考慮，至於由總統、代議機關或行政機關來發動應僅是扮演協助角色，以免公投淪為統治者遂行私慾或代議機關或行政機關位私利之政治工具。

五、評估與選擇功能原則：直接民主機制所承當的不同功能。德國學者 Ulrich K. Preuss 所做的整理有很高的參考價值，他認為「人民」再做人民主動的複決投票時，扮演的角色是監督者（Zensor），在做不同機關互動後的交互複決投票時，扮演的角色是仲裁者（Schiedsrichter），在做單純機關交付（無涉不同機關互動）複決投票時，扮演的角色是終結者（Letzetentscheidende Instanz），在作人民創制法律原則或請求為一定事項決議的創制投票時，扮演的角色是請願者（Petent），在做人民創制法律的創制投票時，扮演的角色是立法者（Gesetzgeber）。因此，當我們決定要從哪一個「相對、動態」的角度去設計直接民主體制時，應該先觀察沈思我國現行代議政治的缺失所在，找出哪些需要補強，然後就是釐清現行憲政體制，確認要把所需直接民主的機制適當的嵌入，必須在法制上作多大的調整。計算一下調整的成本，而定出改革的優先次序（蘇永欽，2001：29）

六、議題單一化原則：每次公投的議題要集中鎖住一項議題，不可將議題混雜化，而讓公民的注意力分散，無法認清關鍵議題的本質，而作出錯誤的判斷（林水波，2004：25）。

七、自利防堵原則：公投署對具體之「事」，相對於對「人」的決定，一般認為選民比較容易受自利的心態所左右，而導致輸出不理性的結果，故對於預算案、租稅案與薪俸案等具有財政效果的決定，一般承認公民投票法制的國家幾無例外地將之排除於公投事項範圍之外。

八、加強公民意識教育基礎原則：人民能理性的行使直接民權的能力，必須要有賴人民公民的意識與能力，而最直接有效的方法就是從小注重公民教育知識能力與培養民主的素養，以增進客觀與理性的政策判斷能力與主動參與公共事務的興趣與能力。

九、少數權益尊重原則：不能以少數人的權益作為全國性或其他廣域性

公投的標的。比如單純涉及原住民的權益事務或涉及特定地區住民的生命、身體與財產安全之事務決定，原則上應對各該最直接的利害關係人的意見予以最大尊重，不能由事不關己或利害根本相衝突等與之不具均質性（Homogenitat）的其他民眾以公投方式參與決定，否則勢將導致多數暴力，以犧牲少數為手段來成就多數利益，「少數決」是多數決的「孿生物」，於公民投票的建制原則上當不容於侵犯（許宗力，1998：13）。

十、公投侷限性與條件之原則：我們應知道公投並非是解決爭議之萬靈藥，但亦不是洪水猛獸，換言之，公投作為直接民主之機制並非十全十美，其實世上並沒有存在一種制度是完美無缺的。任何一種新制度或新政策的實施都必須考量各國之政經社文的條件，每一個國家都有其特色，各有其優點與缺點，故在某些國家適用的制度或程序，在另一國家並不見得適用。因此，採用任何一種新的制度或政策必須考量到非制度面的因素，尤其是政治、經濟、教育、文化等條件的影響與配合。因此，當我們實施公投時，必須考量自己國家之政治、經濟、社會、文化等條件之配合，不能任意移植。

柒、結論

因為古希臘之直接民主制只適合在小國寡民的城邦國家實施，在現代國家幾乎不可能實現。因此，現代國家所實行的民主制度就是代議民主制度，這是無庸置疑的。在未能追尋到一種更適合的政治體制之前，代議民主仍是民主政治的不完美形式。

代議體制經過長期的實踐，產生許多缺失與困境，必需要尋求改革，以更符合現代的民主國家的制度。因此，本文從直接民權與代議民主制整合的角度來探索，企圖尋找出一種更契合之民主的理想與價值的民主制度。

筆者針對現代議制度的改革方式之研究，可以得知，第一，幾乎所有的改革模式都是強調增加大眾的參與的各種直接民權之方式的建立，強調在代議民主制整合進公民投票（或創制、複決）為主流。第二直接民權方式的運用的目的乃是矯治代議制度的弊端與補代議體制之不足。

其次，當我們將直接民權與代議民主整合時，應注意下列幾點重要共識：

（一）公民投票作為直接民權之機制，已經是世界潮流，但應體認它不是洪水猛獸，但也不是萬靈丹，它有其正功能與負面功能，應謹慎為之，使能與代議民主制有互補之作用，實踐主權在民，避免變成民粹主義，成為獨裁者政治工具。

（二）任何的直接民權的應用都有其限制條件與範圍，不是任何公共事務都必須由大眾參與，直接民權的應用應有一些配套措施，不宜貿然實施。

（三）直接民權整合進代議政體方式，並沒有任何一套整合模式可以放諸四海皆準，不同的公投機制有不同功能與條件，應考慮各國本身的政治、經濟與文化之殊異，以及人民教育與政治文化的成熟度不同，而有不同得整合方式，不能全盤移植別國的經驗。

（四）加強國民公民教育，培養人民成熟的公民意識與能力，如此才是推動民主政治之基礎與動力。

（五）值得理解與注意的是，直接民主只是一種理念，要達成的直接民主方案不只一種，現在的公民投票作為直接民權之機制，仍有不少瑕疵必須修正與改進。而且應還有多種不同的且更為完美改革機制的尚未發現，值得學者與專家再深入研究。

參考文獻：

一、中文部分：

Butler, David & Austin Ranney 編，吳宜容譯（2002），《公民投票的實踐與理論》，台北：韋伯文化。

Held, David 著，李少軍、尚新建譯（1995），《民主的模式（Models Of Democracy）》，台北：桂冠圖書。

Lijphart, Arend 著，陳坤森譯（1993），《當代民主類型與政治》，台北市：桂冠出版。

Setälä, Maja 著，廖揆祥、陳永芳、鄧若玲（2003），《公民投票與民主政府》，台北：韋伯文化。

立法資料彙編法律小組（2004），《公民投票法》，台北：五南出版

立法院國會圖書館（2004），《公民投票（續篇二 下輯）》，立法院國會圖書館

于浩成（2003），〈直接民主慎行論〉，《爭鳴》，2003，11月號，中國事務 <http://www.chinaaffairs.org> 轉載。

江宜樺（2003），《民族主義與民主政治》，台北：國立台灣大學出版。

江宜樺（2001），〈約翰·密爾論自由、功效與民主政治〉，《自由主義》，蔡英文，張福建主編，中央研究院中山人文社會研究所專書（49），頁53-57。

沈清松（1995），〈盧梭社會契約論的評析：一個奠基性迷思的轉變〉，《民主理論：古典與現代》，張福建、蘇文流主編，中央研究院中山人文社會研究所專書（35），頁51-72。

汪中原（2002），〈探討台灣之公民投票議題〉，《建國學報》，21，35-46。

汪明生、黃慶源（2002），〈公民投票在台灣社會的省思〉，《樹德科技大學學報》，3（1），123-130。

吳鍾孟(2004),〈公民投票的歷史教訓—以法國德國民粹主義公投表決為鑑〉,《歷史月刊》,2004(1),74-86。

呂亞力、吳乃德(2000),《民主理論選讀》,台北市:風雲論壇出版社。

李俊增(1997),〈公民投票之理論與實踐〉,《憲政時代》,23(1),35-52。

李強(1998),〈論兩種類型的民主〉,《直接民主與間接民主》,北京:生活出版社。

李波(2003),〈民主的四大淵源〉,《視野(perspective)》第一卷(<http://www.oycf.org>)。周繼祥(1995),〈論複決權暨公民投票的發展〉,《立法院院聞》23(7),36-44。

東歧明(2000),〈文明中國理想芻議(附文)—民主代議的流弊與救贖〉,<http://www.geocities.com/politicism/lecture-1.html>

林水波(1994),〈兩階段公投—公民投票與代議民主相容並存之道〉,《自立晚報》.83.1.9 三版。

林水波、石振國(2003),〈以直接民主改革間接民主的論述與評估〉,《立法院院聞》,27(3),33-44。

林國明、陳國升(2004),〈公民投票與審議民主〉,《公投民主在台灣研討會》,2004.2.6。

徐永明(2004),〈公投民主與代議民主的關係:以台灣經驗為例〉,《台灣民主季刊》,1(2)。

曹沛霖(1994),《議會政治》,新竹:理藝出版社。

曹金增(2002),〈公民投票的理論〉,《憲政時代》,28(2)38-57。129-157。

曹金增(2004),《解析公民投票》,台北:五南出版。

許宗力(1998),〈憲法與公民投票—公投的合憲性分析與公投法的建制〉,財團法人陳龍志文教基金會,<http://www.taiwancf.org.tw>。

許宗力(1999),〈公民投票入憲的評估與建議〉,《新世紀智庫論壇》,

6 (1999.06.20)。

許主峰 (2003)，〈公民投票的政治效果〉，《公民投票研討會》。

張亞璽 (1976)，《直接民權論》，台北：正中書局。

張明貴 (1998)，《自由論－西方自由主義的發展》，台北：台灣書店。

張明貴 (2003)，《民主原理》，台北：五南出版。

邱昌泰 (2003)，〈解讀公民投票的迷思〉，《全國律師》，92 (11)，44-49。

湯紹成 (2003)，〈希特勒以公民投票崛起〉，《海峽評論》，151，45-46。

彭堅汶 (2000)，〈公民投票與臺灣地區的憲政發展〉，《中山人文社會科學期刊》，8 (1)，1-34。

黃克武 (1994)，〈公民投票與盧梭思想：從民主理論看當前台灣公民投票之論爭〉，《當代》，104，116-121。

黃錦堂 (1996)，〈公民投票在我國適用之檢討〉，《問題與研究》，85 (7)，47-55。

陳愛娥 (1999)，〈代議民主體制是民主原則的不完美形式？－加強、補充代議民主體制的可能途徑－〉，《中央警察大學法學論集》4，17-47。

劉偉 (2000)，〈直接民主分析及其啓示－從雅典到盧梭的相關理論〉，<http://www.54ny.com> (新青年網)。

謝復生 (1998)，《公民投票 (創制複決) 制度比較研究》，行政院研考會。

謝岳 (1999)，〈古典民主與現代民主〉，《中國社會科學季刊》，27 期，173-180。

郭祥瑞 (2002)，〈代議政治的困境與改良－台灣經驗與孫中山思維〉，《第四居海峽兩岸孫中山先生思想之研究與實踐學術研討會》。

蘇永欽 (2001)，〈創制複決與諮詢性公投－從民主理論與憲法的角度探討，「從憲法的觀點看公民投票」學術研討會〉，《憲政時代》，27 (2) 21-40。

二、英文部分

Barber, Benjamin R. (1984) , *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*. California University Press.

Butler, David & Ranney Austin (1980) , *Referendums: A Comparative Study Of Practice and Theory*, Washington: American Enterprise Institute For Public Policy Research.

Butler, David & Ranney Austin (1994) , *Referendum around the World: the Growing use of Direct Democracy*.

Cohen, Joshua. (1989) “, *Deliberation and Democratic Legitimacy*” . In Alan Hamlin & Philip Pettit (eds) *The good Polity*. New York. Basil Blackwell.

Cronin, Thomas (1989) , *Direct Democracy-The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge: Harvard University Press.

Fishkin, James. (1991) , *Democracy and Deliberation : New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.

New Haven: Yale University Press.

Fishkin, James. (1995) , *The voice of the people*. New Haven: Yale University Press.

Warren Mark E. (1996) , *Deliberative Democracy and Authority*. American Political Science Review, V.90N.1, 46-50.