

# 全球化

民意向

早前，希臘總理帕潘德里歐突然宣布，有意將歐盟援助希臘的最新紓困方案訴諸全民公投。此話一出，環球股市隨即應聲倒下。幾日後，希臘財長韋尼澤洛斯又宣布正式放棄公投，金融情況暫時回穩。近年公投屢見不鮮，究竟其制為何？當中有何利弊？下文將作探討。

■陳振寧、戴慶成 亞太國際關係學會

### 作者簡介

**戴慶成**：《環球時報》、《環球人物》、《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人。另定期為香港《成報》、《新報》撰寫時政評論文章。 電郵：taihingshing@gmail.com

**陳振寧**：一國兩制研究中心研究員，亞太國際關係學會成員。定期於香港《成報》發表評論文章。曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。 電郵：jambon777@yahoo.com.hk



■希臘的債務危機仍嚴峻，人民上街示威，宣洩心中不滿。資料圖片

# 希臘公投鬧劇 拖累環球股市



■希臘總理帕潘德里歐早前突然宣布透過公投決定是否接受歐盟紓困援助，引起軒然大波。資料圖片



■希臘的公投決定拖累全球股市下挫。圖為紐約交易所的交易員因此而懊惱。資料圖片



■馬爾他島在1965年以公投方式脫離英國獨立。資料圖片

## 概念鏈接 何謂公投？

公投又稱全民公決、公民投票、全民表決或全民投票，意指在某個國家或地區內，由享有投票權的社會成員對本國或本地具重大影響的問題，以投票的方式進行直接表決的制度安排。

種情況，只好賦予這些少數民族透過公投來決定的權利。

第二次世界大戰後，公投被廣泛運用於非殖民化過程：如1955年，薩爾放棄其半獨立國的地位，決定與西德合併；1956年，馬爾他島決定歸屬英國統治，到1965年又以公投方式選擇獨立；相反，直布羅陀的人民於1967年以壓倒性的公投票數表達他們仍想歸屬英國的意願，不想回歸西班牙。

根據學者蘇克西(Markku Suksi)的統計，當今在世界160個主要國家的憲法中，有53.1%明確規定有某種形式的全民公投條款。

## 一次大戰後被廣泛利用

公投制度源於古希臘雅典的公民大會和古羅馬的民眾大會。第一次世界大戰後，在《凡爾賽和約》所宣示的民族自決原則下，許多地區通過公投來決定領土歸屬問題，如薩爾等。當時，這些少數民族面臨究竟是要維持當時的政治歸屬、與其他國家的種族合併或獨立成為一個主權國家的難題；面對這

### 歐美熱衷 亞洲較少

另外，次數方面，根據學者統計，從1900年到1993年間，瑞士共舉行超過300次公投，亞洲國家有約30次，北美洲與南美洲國家有近50次，全球共有超過700次。

## 種類繁多 政客常用

回顧歷史，世界各國舉行的公投種類繁多，但大致可歸納為以下4大類：

### 政權革新

通過公投賦予新政府正當性和合法性的基礎。此外，當執政者有意推動一項既定政策的重大改革時，基於憲法的規定或政治上的謹慎考量，亦會舉行公投。

### 領土爭議

1918年，時任美國總統威爾遜提出民族自決原則後，許多有關領土的爭議問題均通過公投來加以解決。隨着20世紀歐洲共同體的成立及蘇聯和東歐國家的劇變，引發一系列邊界重新劃定的問題，造成公投數量大幅增加。

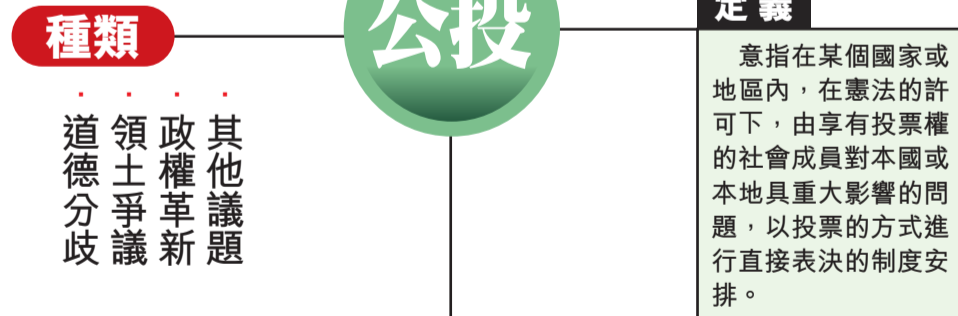
### 道德分歧

執政者對一些關於國計民生的重大道德問題如墮胎，往往存在重大分歧，這些議題很可能造成支持和反對陣營壁壘的分明，從而導致政治危機。因此，針對這些引發廣泛爭論而難以達成一致的道德問題，許多國家會通過公投來尋求解決之道。

### 其他議題

部分國家的公民堅持將某些事務透過公投來解決，如實行夏令時制等。民選官員有時為避免得罪民眾，亦會採用公投來決定一些棘手問題的解決方案。早前，希臘總理帕潘德里歐突然宣布透過公投來決定是否接受歐盟的最新紓困方案，便是一例。

## 概念圖



- 弊**
  - 民眾易受辭令蠱惑
  - 感情用事 決定欠缺理性
  - 避免得罪人民 推卸責任
  - 反變分裂國家手段
  - 犧牲少數人利益
- 利**
  - 親身參與 體驗主權在民
  - 增公民意識 更了解國政
  - 直接反映民情

## 想一想

- 根據上文，解釋何謂公投。
- 根據上文，舉出公投的4大種類，並舉例加以說明。
- 你在何等程度認同「公投弊多利少」這個說法？為甚麼？
- 有人說：「公投發動者的辭令容易誤導投票者。」你對此說有何看法？
- 假設你是希臘人民，你同意透過公投去決定是否接受歐盟紓困措施嗎？為甚麼？

## 延伸閱讀

- 《希臘公投匆匆收場 中國顯謹慎》，文匯網，2011-11-06 <http://news.wenweipo.com/2011/11/06/IN1111060066.htm>
- 郭秋慶：《紐西蘭公民投票制度的建立與運作》，《台灣國際研究季刊》，第2卷，第1期，2006年(春季號)。註：該文分析紐西蘭的公投制度。
- 王思為：《法國公投制度的設計與運作》，《歐洲國際評論》，第七期，2011年。註：該文分析法國的公投制度。

## 正反對對碰

# 真正民主 VS 禍國殃民

以下會從多方面舉例闡釋公投的利弊：

**利** 親身參與 體驗主權在民  
選舉是民眾參與國家事務的一種方式。但由於選舉只是選出代表以組成議會，人民對國家意志的形成並非直接參與，而是透過選出的代表間接形成，故選舉被稱為間接民權。有人認為，從理論層面而言，實施公投才是「主權在民」原則的直接表現。

**增公民意識 更了解國政**  
在公投的預備、進行以至結束的過程裡，政府會進行大規模宣傳，輿論亦有熱烈討論。在這種氣氛下，人民好像上公民教育課般，不單要對有關議題有一定認識，更可理解整個國家的政治制度和具體運作。有人認為，人民的政治責任感會有所加強，將來會更關心國家決策。

**直接反映民情**  
無論政府或議會，即使是由選舉產生，也未必一定能緊握民情，有時更可能因各種利益而違背民意。在非選舉年間，民意調查作為最常用的民情掌握工具之一，都受到媒體報道、抽樣誤差及問卷設計等因素所局限，未能確實反映民情。因此，有人指出，公投是全民較直接表達意願的方法之一。



■希臘人民都在關注國家債務危機的最新發展。資料圖片

**弊** 民眾易受辭令蠱惑  
當發動公投者討觀眾歡心時，在其演說中不可避免夾雜很多與事實無關甚至違背事實的資訊，人民需在相當短的時間內從眾多內容中分離出真相，若他們被發動公投者的修辭力量所左右，而恰好這名發動公投者的立場與城邦利益相背，決策或會陷於失誤。

**感情用事 決定欠缺理性**  
在感情的驅使下，人們有時會陷入不理智的狀態，因此民主制度應警惕集體的而非理性。此類的典型例子是米提林審判。米提林暴動後，在憤怒的驅使下，雅典人決定把米提林全體成年男子處以死刑，把婦女和未成年人變為奴隸。翌日，當人們冷靜下來後，突然發現做出這樣殘酷的決定是史無前例的。於是人們重新召開公民大會討論對米提林的解決方法。克里昂這名在公民中最有影響力的人對公民大會的優柔寡斷感到不可理解，他強烈支持原來的決定。另一名發言者戴奧多斯指出，民眾是在魯莽和憤怒的情況下做出上述決定，他請求慎重考慮。最後，人們接受戴奧多斯的建議，米提林人逃過滅頂之災。

**避免得罪人民 推卸責任**  
政府為避免因某些議題而得罪選民，或逃避事後的責任追究，就選擇把議題付諸公投，從而把決策者的責任轉嫁到全民身上。有人認為，這無疑推卸政府的責任，亦令現代民主制度失去存在的意義及價值。以今次希臘公投為例，該國政府不想承擔責任，遂把這項公投安排在明年1月舉行，幸好後來改變主意，不再進行公投。

**反變分裂國家手段**  
由於公投結果具權威性，許多分裂主義者經常利用這種方法來挑動民族情緒，進行分裂活動。公投亦大多成為對抗性行為，以至公投的結果引致衝突和戰爭。19世紀中葉的美國南北戰爭就是其中一個例子。美國南方各州通過公投宣布脫離聯邦政府，打算獨立建國，結果導致美國內戰。

**犧牲少數人利益**  
公投是以少數服從多數的表決為原則，難以作出協調妥協。換言之，大部分人的意志可壓倒少數人，而且不提供保護少數人基本權利的手段，結果公投易被誤導，成為部分政治家的手段。如希特勒和墨索里尼都曾利用公投上台執政，成為民主的夢魘，導致全民投票聲名狼藉，以至有人形容「公投是納粹主義和法西斯主義的工具」。