



部分國家會以全民公投決定重大政策。圖為今年英國脫歐公投點票。資料圖片

今年多個國家都舉行公投決定重要政策和路向，其中英國6月公投通過脫離歐盟，全球風雲變色。「公投潮」將具爭議的政策，交由全體選民一人一票決定。這種「直接民主」方式是一把雙刃劍，雖然表面上體現了公民參與的民主制度，但弊端也不容忽視，例如公眾可能遭誤導、或未能獲得充分資訊，作出輕率選擇。學者指出，發起公投的先決條件是要有十足勝算，否則稍有差池，結果與預期相反，個別政治人物以至整個國家或社會都會承受沉重代價。

加劇政經動盪 大市風雲變色

「輸不起的公投」

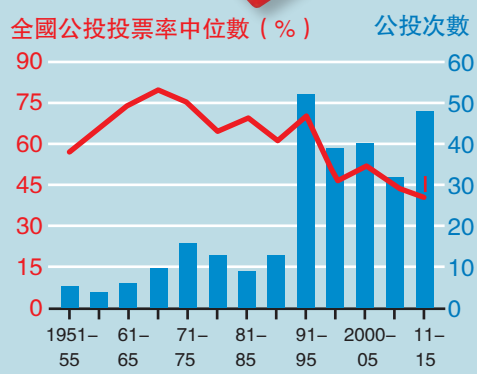
豪賭民意



公投氾濫，民粹主義冒起是重要原因，蘇獨公投也不例外。資料圖片

厭倦公投

歐洲各地公投*



資料來源：直接民主研究中心、《經濟學人》
*不包括瑞士和列支敦士登

爭議決策帶來民意授權的基礎和約束力。

然而，在公投裡支持和反對雙方都可能訴諸假資訊和誤導等手

縱觀各地，歐洲是公投最頻密的地區。撇除瑞士和列支敦士登這兩個長期實行直接民主的國家，歐洲從

1970年代平均每年舉行3次公投，到目前增至8次。除了英國之外，匈牙利也將歐盟的難民配額制交由公投決定；荷蘭把歐盟與烏克蘭和加拿大的自由貿易協議交由公眾決定；意大利也於下月初進行公投，票決憲法改革。在南美洲，哥倫比亞上月的公投出乎意料以些微差距，否決了政府與武裝組織的停火協議，震驚世界。

民粹冒起 政府訴諸公投

有政客認為「公投刺激辯論」，能鼓勵公民在政治上參與更多，使政府不得不回應。例如蘇格蘭前年舉行獨立公投後，當地民眾對政治的興趣大增，主張獨立的蘇格蘭民族黨成員人數，由公投前的2.5萬，急升至逾10萬人。愛爾蘭去年就同性婚姻合法化舉行公投，超過6成選民投票，大批居於外地的選民更專程回國投票。公投氾濫，民粹主義冒起是重要原因，不少選民對政府和傳統政黨不信任，要求「自己話事」，往往逼使政府訴諸公投，其中不少公投議題均涉及歐盟。民調顯示，58%意大利人和55%法國人均希望透過公投，決定本國的歐盟會籍。

鼓勵投票 易反遭誤導

伯明翰大學政治學者奎因認為，支持公投的原因主要有三，首先是它更直接地反映民意，動員政治冷感的公民參與投票。其次，當衝突雙方正舉行艱苦的和平談判，公投可促使他們提出長遠的政治方案，更能夠從大局着想。最後，公投可為具

意大利即將就憲法公投。圖為總理倫齊。資料圖片

段，抹黑對方的主張。公投的初衷是鼓勵公眾走出來投票，並作出正確的選擇，若他們受政客的偏頗言論所迷惑，根據錯誤的資訊來投票，則與本意適得其反。公投亦會加深社會裂痕，尤其當正反雙方支持率不相伯仲，政客更傾向發表兩極化的言論來爭取選票。

在一些跨國政策上，國際條約通常由政府簽署，再交國會確認，若要加插公投在內，只會令過程更複雜。由於每次公投通常都是表決單一議題，或會導致政策不一致，例如美國加州公投經常通過提高政府開支及大幅減稅，但兩者明顯有衝突。

公投造成政局和政策不穩，對經濟金融帶來眾多不明朗因素，加劇市場波動。英國脫歐公投已是前車之鑒，而意大利更可能重蹈覆轍，全球經濟前景面臨更嚴峻挑戰。

事實上，公投是否能提高公民參與政治意慾仍屬疑問。歐洲各地公投的投票率中位數，已由1990年代初的71%，降至過去數年的41%。斯洛伐克自1994年以來共舉行8次公投，只有關於歐盟會籍的一次，投票率在50%以上，超過確認公投有效的投票率門檻。 ■《經濟學人》

意倘脫歐大違約

歐盟解體加速

意大利公投的結果將影響歐元區經濟和歐洲一體化進程，目前意國三大反對黨都屬疑歐派，主張脫離歐元區。若政改被否決，總理倫齊辭職，反對派上台後很可能推動脫歐公投。如果意大利跟隨英國脫歐，將加快歐盟解體，並觸發史上最嚴重的債務違約風波。有分析師警告，意公投對全球經濟帶來的風險，比特朗普當選美國總統更甚。

本幣貶值 銀行破產

意大利脫離歐元區後，銀行需以本幣里拉向海外債權人償還債務。里拉大幅貶值，加上銀行沒持有與國債對等的緩衝資本，它們將蒙受巨額損失而破產。解救方法是德國總理默克爾同意訂制路線圖，推動歐盟在財政及政治上徹底融合，同時加強歐洲穩定機制(ESM)的救助能力，應付意大利脫歐。

德意志銀行則指出，與英國出乎意料通過脫歐公投不同，民調顯示意國政改被否決的機率很高，債市反映投資者已作好充份準備，或可減少市場動盪。在上月初，意大利10年期國債息率升至1.74厘，是2012年初以來最高，亦比起西班牙同期國債高出48個基點。穆迪指出，對上一次出現類似幅度的息差，是英國脫歐公投後數日，反映投資者擔憂意大利重演脫歐一幕。

意政府債務佔國內生產總值(GDP)是歐洲第二高，達到132.8%；銀行業背負逾2,000億歐元(約1.6萬億港元)壞賬。雖然經濟緩慢增長，但若政局變動打擊復甦，恐令債務危機「爆煲」。德銀分析指出，無論公投結果如何，意國短期內都面臨負面因素影響，在下次大選前，難以出爐重大的銀行業改革方案，業界和整體經濟會繼續受衝擊。

ValueWalk網站/英國《金融時報》/美國全國廣播公司



歐洲各地公投的投票率中位數下降。資料圖片



有政客認為公投能鼓勵公民在政治上參與更多。資料圖片

用途擴次數增 內政外交皆公投

歐洲先後舉行了多項影響深遠的全民公投，而且往往出現意外的結果，政壇及學界開始反思這種全民自決的「直接民主」方式是否真的適用於所有議題。雖然全民公投概念在19世紀歐洲已出現，但直至約10年前仍不普及，通常只限於解決內政爭議，例如修改或制訂憲法，鮮有用於處理國際事務。近年來，歐洲國家愈來愈傾向將外交政策訴諸公投，自2000年起，歐洲最少有40次公投都跟國際事務有關。分析指，公投的用途出現變化，是次數急增的主要原因。

歐洲一體化談判籌碼

公投在歐洲的用途出現變化，與歐盟的成立息息相關，不少國家在歐洲一體化的進程中，發現公投不僅是決策的工具，還能夠成為與其他國家

談判的籌碼。1992年，丹麥就成立歐盟的《馬尼拉條約》舉行公投，意外遭到否決。歐盟擔心條約在丹麥第2次公投再遭否決，於是在其後的談判中任丹麥予取予求，丹麥也因此不用加入歐元區，甚至無須在移民及政策上合作，成為大贏家，吸引奧地利、芬蘭、挪威、瑞典在1993年磋商加入歐盟時紛紛仿效。

公投次數增加，除了與公投作用改變有關，管治的變化也是原因之一。隨着歐洲一體化，與環境、財政、貿易、國家安全有關的議題都在歐盟談判桌上做決策。然而，各國領袖還要向本國議會及選民交代，於是透過發起公投，擺出關心選民的姿態。各國政府明白，將歐盟議題訴諸公投的風險不高，有調查機構收集與歐盟相關的公投數據，發現當中73%的結果都與政府立場一致。

投票非全部 討論不可缺

然而，公投並非治百病的靈丹妙藥，畢竟參與公投的是普羅大眾，未必人人擁有外交官員般的教育水平和國際視野。不少人批評，選民通常對議題缺乏全面理解，投票主要由情緒主導，令他們作出不理智決定。典型例子是希臘去年就歐盟經濟援助方案舉行的公投，由於準備倉促，政客根本沒足夠時間提供資訊，選民完全不了解方案帶來的後果。最後方案被否決，歐盟其後向希臘開出更苛刻的條件。

任何年齡、學歷、階層的選民都有權參加公投，就政策表達自己的意見，看似民主的最佳體現，這並不必然。分析認為，真正的民主除了投票，還包括討論，如果選民對議題毫無認識就隨便投票，對國家的將來並非好事。 ■《外交政策》