

全民投票的環球經驗 及對香港的啟示

研究報告書

全民投票研究組

二零零五年二月

目錄

第一章：全民投票研究組的的成立和目標
成立過程
研究目標及組織
研究主題
第二章：世界各地全民投票的歷史背景
全民投票的起源
瑞士的直接參與式民主
美國的直接參與式民主
西歐的直接參與式民主
東歐及前蘇聯的直接參與式民主
台灣的直接參與式民主
總結
第三章：全民投票的概念和理論問題
緒論
全民投票的類型
全民投票的利弊
總結
第四章：世界各地全民投票的具體安排
簡介
世界各地使用直接參與式民主的特徵
全民投票作為一種全球性現象
在國家及地區層面使用全民投票
全民投票與代議式民主在立法過程中的使用
各國的全民投票之機制
全民投票與代議式民主
全民投票與政治穩定
總結

第五章：就本地進行官方全民投票的法律和實際考慮
「全民投票」詞彙的應用
過往有關官方全民投票的討論
全民投票的可行性
官方全民投票的制訂
總結
第六章：就本地進行民間全民投票的法律和實際考慮
民間全民投票建議的由來
直接參與式民主已經存在
民間全民投票與民意調查的分別
為何民間全民投票可取？
舉行民間全民投票的困難
民間全民投票的制訂
總結

第一章：全民投票研究組的成立和目標

成立過程

1. 香港可否就 2007 及 2008 的政制改革安排進行全民投票自 2004 年 10 月起便成為民間團體、政黨、立法會、特區政府以至中央政府關注的議題。不論各界持贊成、反對或者觀望的態度，全民投票這個極具爭議性的課題所引伸的定義、理論、實踐、國際經驗和對香港的啓示等問題，都甚具研究價值。
2. 有見於社會上未能全面討論全民投票的概念及在香港是否可行，在 2004 年 11 月 23 日一個由劉慧卿議員主持討論有關全民投票可行性的會議上，香港大學民意研究計劃的鍾庭耀及浸會大學政治及國際關係學系的陳家洛表示會籌組一個由本地學者義務參與的研究隊伍，本著研究獨立、運作透明、和旨在促進公民教育的原則，對有關課題進行研究。研究隊伍名為「全民投票研究組」，成員最後包括中文大學政治與行政學系的黃偉豪、中文大學社會學系的陳健民和上述二人。「研究組」希望與社會各界一起交流思考，建立一個就全民投票的原則和安排作開放和包容討論的平台。

研究目標及組織

3. 「全民投票研究組」的主要目標為：
 - (i) 就全民投票在全球各地的發展和操作程序收集資料和進行研究，及
 - (ii) 就在香港推行不同形式和層次的全民投票的可行性進行研究和建議。

所謂「不同形式」是包括較多意見提及的官方舉辦、具法律約束性和只屬諮詢性的全民投票，以及現在香港不少民主派人士倡議的民間全民投票。至於「不同層次」的可行性則是指全民投票在香港社會的地區層面以至全港跨區落實的可行性。

4. 這個研究結合了國際和歷史視野及香港政制發展中公民參與的經驗。「研究組」完全獨立運作，成員全部以個人身分參與，並不代表任何組織和他們工作的大學。更重要的是，研究工作採取了兼容並蓄的開放態度，讓不同的意見和分析得到充分的考慮，務求使研究工作在客觀和符合社會科學研究方法的要求下進行。

5. 「研究組」的工作主要由學界朋友自發和義務負責。爲了確保有關研究能夠有效率地進行，參與的學者通過集體決定任用了一些研究助理協助收集和整理資料。「研究組」在成立時曾經考慮邀請名譽顧問就研究方向、進度和方法等各方面提供意見，但鑑於時間緊迫，所以最終沒有邀請任何顧問。

研究主題

6. 「研究組」的研究工作以市民參與爲本，嘗試就全民投票盡量作出全面和深入淺出的分析。其中主要的課題包括：
 - (i) 全民投票在不同國家和地區的歷史發展；
 - (ii) 今天世界上出現的不同類別和形式的全民投票及其具體安排；
 - (iii) 有關直接民主和全民投票的概念和理論探討；
 - (iv) 在本地落實全民投票的一些法律問題；
 - (v) 在本地落實全民投票的一些實際考慮；
 - (vi) 就本地進行官方和民間全民投票提出意見；及
 - (vii) 就民間全民投票設定一系列的準則評估成效。
7. 全民投票的爭議中確實有不少概念不清、用詞不準和政治掛帥的毛病，「研究組」希望透過這次合作和共同研究，起碼做到兩點自我設定的要求，即帶動公民教育和有系統地整理相關資料。我們也期望在報告書詳細列出有關全民投票的資料和文獻，務求發展一個網上的資源中心，有助日後的教育、研究和落實全民投票的工作。
8. 「研究組」強調，爲了支持研究助理的工作，包括收集資料、翻譯、校對、編輯等，「研究組」接受了一些贊助，但「研究組」的運作和研究本身則沒有受到贊助者的影響，本報告是代表「研究組」的立場，與其他人士一概無關。
9. 「研究組」進行全民投票的研究，並不計較中央和特區政府堅決反對的態度，更不認爲這跟「港獨」有任何關連。在不足兩個月內完成所有研究工作，殊不容易。因此，如果研究有所錯漏，歡迎各界指正。任何個人及團體如果對全民投票有任何意見，可以登上香港大學民意網站（<http://hkupop.hku.hk>）的「民意平台」發表意見，亦可到網站內的「全民投票研究專頁」獲取詳盡的資料。

10. 最後，「研究組」希望在發表報告後，市民會繼續思考參與特區政制發展的不同方式，亦同時就特區施政和市民的關係、政改的認受性和公信力作透徹的反省。若果上述各方面不作任何制度上的革新，特區政府面對未來種種政治困局及政治危機依然會顯得束手無策，不會因為全民投票的爭議過後便得到紓緩和解決。

第二章：世界各地全民投票的歷史背景

全民投票的起源

11. 直接民主可追溯至古希臘（約公元前 508 年開始）和羅馬社會（約公元前 449 年開始）。可是，由於上述國家的憲制中缺少有效規管全民投票的規定，要準確描繪這些決策機制如何運作，變得甚為複雜¹。
12. 法國大革命（1789 年）是全民投票制度發展的一個重要里程碑。法國大革命以前，歐洲各國的最高權力集中在王權。法國大革命促使權力由王權轉移到人民及其代表身上。
13. 在十九世紀初，歐洲曾進行為數不少的拿破崙式全民投票(Napoleonic votes)或用以確認新政體及新憲法的全民投票。這些投票均不是在有效的憲法規下進行。
14. 隨著全民投票在全球發展，多個國家在憲法或法例上均確認全民投票為憲制的一部分，運作亦受到法例規管。縱使如此，由於各國的政治和歷史背景大有不同，全民投票的種類和形式亦是千變萬化，教人大開眼界。以下是「研究組」選擇部份具參考價值的全國及地方性全民投票的發展情況，以呈現全民投票在各國特殊情況下出現的優點或缺點，以供各界參考。

瑞士的直接參與式民主

15. 瑞士是最多使用直接參與式民主作為決策工具的國家。自直接民主機制在 1848 年引入以來，截至 2003 年，瑞士共進行了 516 次全國性全民投票，佔全世界的全民投票次數近四成（參看附表二）。
16. 瑞士的直接民主是由多次歷史事件逐步發展而成。法國大革命期間，1793 年 6 月 24 日的 Montagnard 憲法第 10 條及第 56-60 條首次列明全民投票及全民創制的制度。1848 年內戰結束後把全民投票引入至聯邦層面。
17. 公民投票制度在瑞士的發展主要有三個趨勢：
 - 直接民主權力是按步發展的，由最初的否決權，至對憲法修正案的強制性全民投票，再發展至立法性全民投票，最後發展出創制權。

¹ Suksi, Markku (1993), *Bringing in the people: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, pp. 40.

- 直接民主的權利由下層架構推展至上層架構，最先在邦(Canton)層面進行，然後發展至邦聯層面。
- 公民權利普遍由不同的利益集團共同連結而確立起來²。

18. 近期的發展包括：

- 2002 年 3 月 3 日的全國性全民投票中，54.6%的大多數票贊成加入聯合國。
- 2003 年 2 月 9 日，瑞士公民以全民投票形式決定引入一項新的公民權利——一般性的公民創制權(General Citizens' Initiative)或公民議案(Popular Motion)。這項新的公民權利使瑞士公民除可發起憲法修訂以外，更可史無前例地由公民啟動法律修訂。
- 2004 年 9 月及 11 月進行的兩次聯邦層面全民投票均容許公民選擇在網上投票，分別有 2,723 及 3,755 位選民選擇在政府設立的網站進行投票³。

19. 根據學者 Suksi 分析，瑞士的全民投票制度得以發展蓬勃最少有五個獨特的原因⁴：

- 瑞士並無強勢的中央政府。相反地，瑞士是由主權獨立邦份組成的邦聯國，它們都有各自的決策過程，由直接民主至貴族統治不等。
- 歷史上絕大部份時間瑞士並無一個真正具代表性、負責最高決策的制度。
- 受到 1789 年法國大革命新思維的影響。
- 大部份地區均有由人民作決策的經驗。
- 瑞士及其組成部份的土地大小或許有利於直接決策的推行。

美國的直接參與式民主

20. 美國的直接民主傳統可追溯至 1630 年代的新英格蘭殖民地。一些新英格蘭城鎮會議仍然保留此傳統⁵。在 1898 至 1918 年間，進步黨 (Progressives) 在數以千萬計的民眾支持下，在 26 個州份的憲法中引入了直接民主的元素，結束了由大城市壟斷政治的局面。

² Bruno Kaufmann and M. Dane Waters (2004). *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Sponsored by IRI Europe and IRI, Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, pp 118 – 122. (Available at http://www.iri-europe.org/documents/almanac_content.pdf)

³

⁴ Suksi, Markku (1993). *Bringing in the people: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers, pp. 55.

⁵ Zimmerman, Joseph F. (March 1999). *The New England Town Meeting: Democracy In Action*. Praeger Publishers.

21. 公民立法權利得以在美國擴展，是由於民眾有感於州的立法機關並不能保護他們免受特殊利益團體、自由放任的經濟政策、及靠巧取豪奪及殘酷剝削致富的強盜資本家（**Robber Barons**）的侵害⁶。
22. 此外，立法機關一方面迅速通過有利於特殊利益團體的法律；另一方面，不論是立法機關或法庭都不欲透過修改或廢除法律、或對法律作出裁決，以消除利益團體的特殊優勢，結束借大多數人之名行濫權之實的情形⁷。
23. 學者 **Magleby** 指出，雖然美國從未在全國性層面實行全民投票制度，但不同形式的直接民主仍得以在美國過半數州份中推行。現時美國有 27 個州以不同形式實現直接民主，包括直接創制權、間接創制權、公民任意複決制公民投票（**popular referendum**），以及在次國家層面(**sub-national**)進行全民投票⁸。
24. 他進一步指出，直接立法權在面世初期有長足的發展。在 1910 至 1919 年間，曾就 269 個議案進行投票，其中 98 個得到通過。1920 年代投票次數雖然有所減少，但在 1930 年代再次增加，然後投票的次數再次逐漸減少至 1960 年代的 85 次，但到 1970 及 1980 年代，趨勢再次逆轉，分別有 120 及 193 次投票。投票次數增加的原因為：
- 在 1970 年代，關注不同議題的活躍份子或政治人物借投票制度以達到他們的政策目標或政治目的；
 - 有志於推動創制權的人士大幅增加，他們亦變得專業化，使可用於推動創制權運動的資金增加；及
 - 新聞媒體一般都有興趣報道，因為投票的議題往往甚具爭議性，容易吸引公眾注意。具吸引力的故事，包括與提案人背景相關的資料，在資訊娛樂化（**infotainment**）的年代，特別受歡迎。
25. 議題方面，一般都是圍繞在州份或地區政府的事務，但有時亦會擴展至國家甚至國際的事務之上，例如使用核武器，或就外交事務決定進行諮詢性投票等，但情況並不常見。

⁶ Cronin, Thomas E. (1989), *Direct Democracy: The Politics Of Initiative, Referendum, And Recall*, Harvard University Press.

⁷ Ibid.

⁸ Magleby, David B. (1994), 'Direct Legislation in the American States', in David Butler and Austin Ranney (eds), *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, The Macmillan Press Ltd., pp. 218 - 257.

26. 自 1970 年代末創制性活動開始活躍，議題大都離不開稅收或政府開支。該段期間，五分之三的創制投票是涉及政府開支、公共倫理或政治改革。公民權利、福利、或教育等議題的創制投票則不常見。而涉及國家政策（主要是有關凍結核武使用）的，則只佔 1978 年以來的創制投票的 1%（參看附表三）。
27. 美國的直接民主的一個特色是，在一個州份成功推動一個議題後，便會誘發其他州份的關注團體爭相仿效，最典型的例子莫如加州在早前提出限制對財產抽稅的「人民提案第十三號」(Proposition 13 "People's Initiative to Limit Property Taxation")。因此，創制投票所針對的對象，例如煙草公司、保險公司等，都會視單一州份的投票議題為跨州份的威脅。而最早推出的針對個別團體或行業的創制投票，一般會涉及較高的選舉活動開支，以便在議題擴展成為全國性運動之前，便把對手擊倒。
28. James Madison 警告，直接民主引發公民情緒的波動，可以造成危險的狀況⁹。以針對美國國內種族或其他弱勢群體的創制投票為例，最為人所知的例子，是 1964 年加州就房屋問題進行投票，大多數票支持撤銷一項剛生效禁止住宅銷售方面歧視的州法例。此外，1992 年在科羅拉多州進行的投票，也推翻了一項保護同性戀免受歧視的地區法案。話雖如此，愈是極端的議題，愈難得到通過。而且，法庭亦會應要求裁決創制投票有否違反州憲法或美國憲法。美國的法庭都不吝於宣告已通過的創制投票全部或部份違憲。
29. Magleby 總結美國經驗時表示，不少就直接民主的爭議皆在定義之上，即是說，視乎哪一方更有效向選民傳遞訊息，令選民明白及記得他們對議題所持的立場。此外，以針對個別利益團體的創制投票來說，雖然是代表著基層利益，但亦經常會在投票階段被財雄勢大的利益團體擊敗，削弱了創制投票彌補代議政制不足的目的。

西歐的直接參與式民主

30. 在法國及其他歐洲國家，直接民主自 18 世紀開始實行，但直至 20 世紀的後半部，才較為流行。
31. 學者 Uleri 分析，歐洲的全民投票呈現的形式甚廣，由 plebiscites 至憲法規定的強制性全民投票、由諮詢性至具法律約束力的投票等，均涵蓋在內¹⁰。

⁹ Madison, James (1961), *Federalist*, No. 10, in Clinton Rossiter, ed., *The Federalist Papers*. New York: New American Library edition, pp. 77 – 84.

¹⁰ Uleri, Pier Vincenzo (1996), Introduction, in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri (eds), *The Referendum Experience in Europe*. Macmillan Press Ltd., pp. 1 – 19.

32. 歷史中出現 **Plebiscites** 的例子，包括法國大革命至第二帝國、德國及意大利納粹及法西斯政權，及奧地利（1938）、葡萄牙（1933）和西班牙（1947、1966）的極權政權等。
33. 挪威和英國有非常設的全民投票機制。在一些憲制之中（奧地利、丹麥、愛爾蘭、瑞士）則有恆常的全民投票機制，強制性規定政府須就一些議題，如修改憲法、地區分治、國際公約、緊急法令等進行全民投票。
34. 一些歐洲國家有任意性（**optional**）全民投票機制，主要是有關決策及立法的全民投票。在丹麥，三分一國會議員可要求就國會通過的某條法例作出全民投票。在愛爾蘭，當上議院及下議院就一項議題的決定有所衝突，少數國會議員可要求作出全民投票。在意大利及瑞士，只要分別有五個區域議會（意大利全國共有二十個自治區域）及八個邦（瑞士全國共有二十六個邦）支持，便可要求就撤銷一項成文法進行全民投票。
35. 除瑞士及意大利外，其他西歐國家只有國會大多數同意之下，才可把一個議題交由民眾決定。在瑞士及意大利，創制性全民投票擔當重要的角色。瑞士的聯邦憲法規定可就全盤或部份的憲法修改作創制性的全民投票。州郡的憲法規定可就成文法作創制全民投票。瑞士的聯邦憲法亦規定可就否決或撤銷一項剛被國會通過的法例或國際公約進行全民投票，以確認或否決該些法例或公約。
36. 在意大利，五十萬公民聯署或五個區域議會支持下，便可要求進行廢止型全民投票（**abrogative referendums**），以撤銷一項已生效的法例。意大利的憲法亦規定可進行否決型全民提案（**rejective initiative**），或以這類提案修改憲法。
37. 全民投票無疑已成為歐洲政治上的一件大事，尤其是歐盟各國即將要對採納歐洲憲法的問題進行全民投票。學者 **Gallagher** 指出，西歐全民投票的特點可簡述如下¹¹：
- 全民投票理論上可削弱代議政制政府，但在歐洲，情況並不明顯。
 - 一般來說，在二次大戰後，全民投票並未為政府濫用以達到本身的政治目的¹²。

¹¹ Gallagher, Michael (1996), Conclusion, in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri (eds), *The Referendum Experience in Europe*. Macmillan Press Ltd., pp. 226 - 254.

¹² 只有在法國，總統是有權勒令進行全民投票，才會出現濫用的情況，例如 1960 年代的戴高樂，1972 年的龐比度及 1992 年的密特朗。但公投的結果亦鮮有達到倡議者的目的。

- 多個國家（丹麥、芬蘭、意大利、挪威、瑞典和英國）都曾進行諮詢性全民投票，但事實上，諮詢性全民投票也可產生制約效力。直到現時，歐洲各國未有議會明目張膽地對一項人民作出的決定置諸不理¹³。
- 西歐各國對於正反陣營宣傳活動的提供資助，沒有劃一的做法，由完全不以公帑支付，到雙方均受公帑平等贊助不等。但愈來愈少政府在全民投票活動中動用公帑單方面宣傳其立場。例如在 1995 年，愛爾蘭法院曾裁定這種做法違反憲法。
- 現時的趨勢是愈來愈容易就各種事項進行全民投票，但在大部份情況下，全民投票提案權仍被代議政府牢牢掌握，只有意大利例外。意國的廢止型全民投票不受政府或政治層級控制。

東歐及前蘇聯的直接參與式民主

38. 根據學者 Brandy and Cynthia S. Kaplan 的分析，過去七十五年間，東歐和前蘇聯舉行的全民投票經歷多次的高低潮。其間，該地區經歷了三次深遠的轉變¹⁴：
- 第一次世界大戰後俄羅斯、奧匈帝國和德意志帝國的崩潰，以及蘇聯和東歐地區弱小民主國家的建立；
 - 第二次世界大戰結束後，東歐共產國家的建立；及
 - 一九八九年至一九九一年間蘇聯集團和蘇聯本身的解體。
39. 本部份集中描述八九年以後的情況。蘇聯集團的解體，是東歐、中歐及俄羅斯的民主化進程一個重要的里程碑。自一九八九年以來，除保加利亞及捷克共和國外，超過 60 次全國性全民投票在這些地區陸續進行¹⁵。起初，絕大部份國家只在自決和採用新憲法等特別情況下進行全民投票，這類投票經常有超過百分之五十投票率和有一半投票人士支持議案通過。
40. 多位學者曾對東歐諸國及俄羅斯等十二個國家在民主化過程間進行全民投票的情況作出研究。學者 Hamon 指出，在俄羅斯、克羅地亞、羅馬尼亞及斯洛伐克等國家的元首往往發起全民投票作為對領導層一次的信任投票。鑑於提案人的目的是為了肯定其管治的合法性多於讓人民參與制訂法例，該做法是否屬於直接民主到現時仍有爭議¹⁶。

¹³但瑞典國會曾在一項有關道路駕駛的全民投票所作的決定後的十年推翻該項決定。意大利國會曾只遵守一些全民投票決定的字面意義而違反其精神，例如一次就裁判官的責任的事宜。

¹⁴ Brady, Henry E. and Kaplan, Cynthia S (1994), 'Eastern Europe and the Former Soviet Union', in David Butler and Austin Ranney (eds), *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, The Macmillan Press Ltd., pp. 174 – 217.

¹⁵ Auer, Andreas and Bützer, Michael (2001), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Burlington: Ashgate Publishing Company. 這些國家包括保加利亞、克羅地亞、捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯聯邦、斯洛伐克及斯洛文尼亞。

¹⁶ Hamon, Francis (2001), The Subject-Matter of Popular Votes, in Auer, Andreas and Bützer, Michael (eds), *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Burlington: Ashgate Publishing Company, pp. 248 – 255.

41. 在這十二個國家內，至少其中七個是有類似瑞士及丹麥的機制容許對憲法修正案的進行強制型全民投票，或可由議會少數派提案交付全民投票。另一方面，捷克共和國、匈牙利、斯洛伐克及保加利亞並沒有任何憲法修正案的強制性或任意型（即政府或議會可決定是否將憲法修正案提交全民投票）全民投票。
42. 在法例複決方面，東歐諸國與西歐（法國除外）的形式類似，即除非明文或隱含地禁止，任何在立法議會管轄權範圍內的議題都可交付全民複決。被禁止的範圍主要涉及三個範疇：公共財政、公眾帶有強烈偏見的議題例如特赦及重新引入死刑、以及危害國家或損害代議式民主的議題。
43. 在東歐及前蘇聯等地方，國家元首或政府往往在全民投票中提出含糊不清或誤導性問題，導致投票結果的法律效力可由官方在事後詮釋。這些地方使用上述任意性全民投票的壞處日漸顯現。
44. 表面上，東歐多國實行立法性全民投票的機制與西歐類似，但 Hamon 的意見認為，該機制需要一個成熟壯大的公民社會啟動投票程序，才能運作暢順，但絕大部份的東歐國家尚未符合上述的條件。這些國家若要擴大全民投票機制和擴闊投票議題，很大程度視乎該國能否發展一套行之有效的全民投票機制。

台灣的直接參與式民主

45. 由於最近在香港引發「公投」爭議往往涉及台灣在 2003 年通過的《公民投票法》，現就近年來台灣實行全民投票的情況作一概括性的描述。
46. 《中華民國憲法》第十七條規定人民有選舉，罷免，創制及複決之權。但同時，《憲法》第一百三十六條規定：創制複決兩權之行使，以法律定之。換言之，台灣須訂立特定法例才可落實創制複決的權利，否則權利便屬子虛烏有。但隨著立法院在 2003 年 11 月通過備受爭議的《公民投票法》¹⁷，台灣公民便有法律基礎就下列全國性及地區性的重要議題進行投票，當中包括：
 - 法律或地區自治法規的複決；
 - 立法原則或地區自治法規立法原則的創制；
 - 重大政策或地方自治事項重大政策的創制或複決；及

¹⁷ 瀏覽《公民投票法》全文，請進入台灣立法院全球資訊網 (<http://www.ly.gov.tw/>)。

- 憲法修正案的複決。

但預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為全民投票的提案。換言之，在創制權方面仍有限制，特別是法例沒有涵蓋民進黨長期建議的「修憲公民創制權」。

47. 事實上，在制訂《公民投票法》之前，市縣級亦曾就社會議題進行無法律約束力的全民投票。較為人所知的是台北市政府於 1996 年 3 月 23 日舉行全民投票，讓市民表示是否同意興建核四。有關建議是由當時在野的民進黨提出，題目是「同意/不同意興建核能四廠」。這次的全民投票與台灣第一次直接民選總統同一天舉行，投票率達到將近六成。投票結果顯示反對興建核四的票數超過有效票數的一半。然而，由於投票結果沒有法律基礎，民進黨在 2000 年上台執政後決定續建核四，而會否就核四問題按《公民投票法》進行全國性的全民投票至今仍懸而未決。
48. 《公民投票法》規定，立法院（第十六條）或人民（第九及十條）均有權啟動全民投票機制。行政機關無權提案（第十三條），但卻容許總統在國家遭受外力威脅導致國家主權有改變之時，提出防禦性全民投票（第十七條）。
49. 2004 年 3 月 20 日，陳水扁總統行使《公民投票法》第十七條的權力提出防禦性全民投票，並與 2004 年總統選舉同日舉行。合資格選民可就兩個問題表決：（一）台灣應否購買更先進的反導彈系統以加強防禦能力；及（二）台灣應否與中國尋求對等談判，建立兩岸和平穩定架構。
50. 按法例規定，全民投票人數須達投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，方為通過。然而，在野黨派及一些民間團體決定杯葛投票，而令到絕大部份投票者支持兩項議題，但因投票人數達不到投票權人總數的二分之一而被否決。
51. 總括而言，台灣在推行全民投票方面只屬於起步階段，特別是未曾出現過由立法院或人民提出的全民投票，難以在現階段評論全民投票機制在台灣推行的得失。然而值得注意的是，在野黨派及團體今次選擇以杯葛而非投反對票的行為否決全民投票，顯示若投票涉及政治方面極度敏感的題材（例如兩岸問題），加上執政和在野黨在議題上出現無法調和的分歧，可能會令弱勢的一方採取非常手段（例如杯葛）阻止議題通過，而非循正常渠道訴諸投票行為讓社會得出一個主流方案。

總結

52. 以上提出的只是「研究組」認為具代表性或有助討論的國家或地區的全民投票機制的概括性描述，目的並非巨細無遺地就全球各個國家進行系統性的研究。讀者可按照「研究組」建議一系列的書籍尋求更為詳盡的資料。
53. 總體而言，由於各國的情況，特別是歷史發展、文化等有所不同，各國全民投票的發展起源、發展及經驗等並不能提供一個確切的普遍性原則可予歸納，只能提供全民投票的趨勢總結，以深化香港有關全民投票的討論。
- 自七十年代起，全球進行全民投票的數目有明顯增長，情況在瑞士及歐洲諸國尤為明顯，而在其他地區則普遍而以較緩和的速度增長。
 - 主要的文獻所論述的全國性全民投票均是以憲法或特別的法例規管¹⁸，因此本節只能針對官方全民投票而沒有提及民間全民投票（civil referendum）¹⁹。
 - 全民投票的議題並不只限與建立新體制、新憲法和確立執政機關的合法性（如東歐諸國在民主化時及前蘇聯出現的情況），瑞士在全國性層面曾多次就政策議題付諸全民投票（例如賭場合法化、禁止所有動物實驗等）；美國在州份層面曾就不同社會議題包括福利、環保、房屋等進行全民投票。縱使多數國家的全民投票都是用於修訂憲法，但不容否認的是，全民投票機制並不單只適用於表決憲政問題，還可處理具爭議性的社會政策問題。
 - 只有少數政治體制把全民投票視為賦予權威性政治決策效力的主要工具，並且有規律及恆常地採用，例如瑞士及美國一些州份；其他鮮有舉行全民投票的地方，往往視之為不到緊要關頭絕不動用的最後手段。一般而言，直接民主機制的作用是輔助而非取代代議政制²⁰。

¹⁸ 例如英國並無成文憲法，因此須訂立法令規管全民投票。

¹⁹ 本報告的第五章會探討民間全民投票的概念和可行性。

²⁰ Butler, David and Ranney, Austin, *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, The Macmillan Press Ltd., pp. 258.

- 全民投票機制對民主政體的政策與制度所產生的正面衝擊，端視於執政機關如何加以運用。在英國及北歐國家，全民投票機制僅能由當權政府發動，這些國家的全民投票機制鮮有塑造政黨、立法、內閣及代議政府其他機制的基本特性。只有在瑞士、意大利與美國數州政治體制內的選民，才享有創制性及複決性的全民投票機制，從而真正地影響政府的公共政策及代議政府的相關機制²¹。

²¹ Ibid, pp 258 – 259.

第三章：全民投票的概念和理論問題

緒論

54. 「研究組」認為，有需要就全民投票的概念本身和相關的理論進行謹慎的分析，以便香港社會討論全民投票的利弊。
55. 在西方的文獻中，referendum, plebiscite 和 initiative 都有全民投票的意思。Referendum 一詞較為普及。不過，plebiscite 的機制卻因為曾經被希特拉（Adolf Hitler）濫用而帶有強烈的負面意義。一般而言，所謂全民投票，是指人民就大眾關心的議題進行投票。全民投票雖然可以是政治領袖尋求特別權力的手段，但市民亦可以訴諸全民投票落實主權在民的原則，體現人民力量。
56. 在民主的國家，人民一般可以透過兩種不同的制度參與決策，並賦予政府施政所需的政治認受性。第一種是直接參與式民主，例如全民投票；第二種是代議式民主，例如定期的議會和總統選舉。
57. 「研究組」認為，直接民主跟代議民主都是落實人民平等政治參與權利的有效機制，兩者因而沒有本質上的矛盾，直接民主和代議民主均可成為政治制度中常設和互相配合的安排。不論是全民投票、或是普選政府、或是普選議會，其結果都能客觀地表達人民的意願和聲音。
58. 值得關注的是，在民主化的過程中，改革力量和保守力量均重視全民投票的效用。一方面，改革派希望利用全民投票尋求人民支持革新和改變現況；另一方面，保守派相信全民投票可以有效反映沉默大多數求穩定的心態，有利維持現狀或中和改革派的訴求²²。
59. 即使在不自由、不民主的國家，全民投票都被掌權者多番應用，務求為他們的政策、政治制度或領袖獲取「人民支持和信任」²³。
60. 「研究組」發現，雖然不少國家的憲法中有為全民投票提供法理基礎，但是有些國家即使沒有憲法基礎亦曾經舉行諮詢性和約束性的全民投票。

²² 蘇聯前總統戈巴卓夫在 1991 年一項全民投票中間：「你是否認為有需要保存蘇聯作為一個既尊重各個加盟共和國平等的主權、並保障公民不論種族的權利和自由的更新的聯邦國家？」

²³ 智利前總統皮諾切特曾於 1978 年舉行全民投票，就以下的議題要求人民表態：「當祖國的政府面對國際間的惡意攻擊時，我支持皮諾切特總統維護智利的尊嚴……。」

全民投票的類型

61. 根據全民投票的應用範圍、議題、發起組織和法律地位等標準，我們可就各類型的全民投票作系統性的分類。
62. 應用範圍：
 - 全國性
 - 地區性
 - 社區性
63. 議題：
 - 關於國與國之間的領土爭議或國內地區自主的議題
 - 關於憲制變更的議題
 - 關於直接影響人民的政策或道德議題
64. 發起組織：
 - 官方或政府發起
 - 立法機關發起
 - 民間組織／公民發起（英文文獻稱爲 **popular referendums, petition referendums** 或 **initiatives**）
65. 法律地位：
 - 有法律約束力
 - 諮詢性／參考性（無法律約束力）
66. 換言之，理論上全民投票可以有 54 種類型。就目前本地出現有關全民投票或「公投」的爭議，「研究組」必須指出，全民投票這種提供市民直接參與公共決策的機制變化多端，而且可塑性高，絕對不限於香港時下討論的簡單類型。
67. 本地民間團體在思考擴闊公民社會的空間和落實市民權利時，不同類型的民間組織／公民發起的全民投票機制也許有一定參考價值。

全民投票的利弊

68. 政治學者 Arend Lijphart 承認各國的不同歷史傳統、文化和管治哲學等因素，令政治學家難以歸納和整理出一些能夠解釋全民投票於何時、何地、以哪種形式出現的概括性理論²⁴。
69. 不過，鑑於全民投票的重要性及廣泛被應用，我們起碼能夠以持平的態度來考慮全民投票的利弊。
70. 優點方面：
- 在缺乏認受性的政治環境下，全民投票有積極和正面的作用。
 - 政治領袖以至民間可運用全民投票機制為他們的改制／政策目標爭取所需的認受性。
 - 由於全民投票有表達人民意願的政治功能，在經歷政治和經濟轉型的國家全民投票可起決定性的作用。
 - 全民投票其實是正常的政治過程的一個環節。即使在不同的政治現實和環境下，政治領袖和人民可透過全民投票釋疑止爭。
 - 全民投票體現「人民當家作主」的普及概念，人民的意願成為公眾關注的重大議題的最終裁決。
 - 全民投票容許每位選民直接而毫不含糊地表態。在合適的安排下他們可以審慎思考有關的議題，並積極而負責任地參與決策。
 - 全民投票比一般的民意調查強調嚴謹思辨過程的重要性。
 - 全民投票可以輔助而非取締代議政制。作為一種常設但非經常性啓動的制度，全民投票可有助提醒政府和議會人民的主體性。
71. 缺點方面：
- 政治領袖和民間組織可刻意利用全民投票的方法來扭曲、玩弄民意，以達到他們的目的。
 - 如果處理不善，全民投票只會反映發起者而非人民的真正意願。全民投票的問題內容、時間上的安排、議題、以至對結果的詮釋都必須嚴格監察和規定，才能夠減少被濫用和扭曲的機會²⁵。
 - 傳媒對有關議題的正、反雙方難以保持中肯，影響人民的判斷和誤導辯論的方向，更削弱全民投票的民主本質。
 - 人民有時選擇不投票或杯葛他們視為不公平公正的全民投票。
 - 公眾對社會不同議題的興趣和參與程度並無一致性，以致在全民投票的相關活動中人民在參與討論和處理資訊的能力受質疑。

²⁴ Arend Lijphart, *Democracies*, New Haven: Yale University Press, 1984, p.206.

²⁵ 例如法國前總統戴高樂於 1961 年提出一個含混的問題：「你是否確認阿爾及利亞的自決和建議的過渡性制度安排？」明顯地，這涉及兩個不同問題的投票可能使支持自決的人民同時被迫接受他們不滿意的制度。

- 大多數人民的選擇和喜好並不一定是最佳的決定。再者，全民投票令政治中複雜的問題變成「零和遊戲」，不利合作性的利益分配。
- 全民投票的結果不可預知和控制。真正公平公正的全民投票對有關議題的正、反雙方都帶有一定的風險。
- 全民投票會削弱代議政府和民選的政治機關，令政策質素下降。更甚者，全民投票鼓吹民粹主義並帶來「大眾暴政」的危險。

總結

72. 綜觀世界各地的經驗，全民投票每一次被啟動時總會有人就其定義、種類、優點、缺點和適切性進行辯論。
73. 「研究組」不主張視全民投票為「萬應靈丹」，但會主張從各地全民投票的經驗中學習，並主張從全民投票利弊的辯論中不斷集思廣益，制訂完善的安排，務求有利市民就重大社會議題透過全民投票進行直接表決。

第四章：世界各地全民投票的具體安排

簡介

74. 在上一章所述眾多類型的全民投票，沒有單一的全民投票措施或程序是放諸四海皆準的。事實上，全民投票是一個非常富「彈性」的制度，不同國家為提高管治水平，均按其獨特的情況設計不同的程序。同樣地，很多可能由全民投票引發的問題，是可以透過重新設計其特性和管治機構作出適當的改變，從而解決或防患未然。
75. 一如前述，全民投票措施並非是要取締代議政制，最好是把它視為一種輔助代議政制的工具。有種看法認為全民投票會迫使國家面對「非黑即白」的問題，即應否完全採納直接民主或是完全採納代議式民主的問題。其實這種看法並不適當，因為很多民主國家實質上面對的挑戰，是如何將兩者互相配合，並在維護民主原則及增強管治能力兩者之間取得平衡。
76. 因此，較為妥當的分析方法是不應全盤否定或全盤接納全民投票，而是應該謹慎地研究兩組主要的問題：
- 如何使用全民投票以促進民主及加強管治？（例如：甚麼議題才適合進行全民投票？甚麼議題則不適宜？哪個層次的政府才適合使用全民投票 – 地區或是聯邦層面？）
 - 應該如何設計或調節制度，包括全民投票的措施、管治機關及公民社會，以達致促進民主及強化管治？

本章節將會根據以上的要點，研究及綜合世界各地全民投票的措施。

世界各地使用直接參與式民主的特徵

全民投票作為一種全球性現象

77. 歷史上，在十八及十九世紀，法國拿破崙一世及三世曾經使用全民投票，而德國希特勒在二十世紀初期使用，兩者均不是民主政體。1991年前蘇聯的戈巴卓夫亦曾使用全民投票以達到其政治目標。

78. 所以，全民投票作為促進直接參與式民主的一種方法，這並不是指只有民主國家才使用或認為它適用於達到其政治目的。

在國家及地區層面使用全民投票

79. 雖然，差不多所有民主國家均設有類似全民投票的措施。然而，很多國家是有超過一層的管治架構，只在個別管治層面中使用全民投票並非不常見。根據學者 **Suksi** 的研究顯示²⁶，在 160 個部憲法之中，有 85(53.1%)部明文提供某種形式全國性公民投票，包括 15 部在區域性層面，9 部則在地區性層面。例如，美國、印度、日本、德國及比利時，均不設國家或聯邦層面的全民投票。再者，儘管容許全民投票舉行，有些國家如加拿大、英國及荷蘭則罕有地舉行。例如，英國在 1975 年至 2000 年期間只舉行了一次全國性全民投票。

全民投票與代議式民主在立法過程中的使用

80. 有全民投票的國家，絕大部份的法律仍然由立法機關制訂。近數十年民主國家逐漸增加使用全民投票，其對立法機關政治及功能上均有產生影響，但以爲這表示有取代立法機關或代議式民主的趨勢，則屬言過其實。在 **Suksi** 的研究顯示，只有 35 個國家有法律條文容許透過全民投票就政策事務進行投票。
81. 例如，儘管瑞士作為一個最廣泛使用全民投票的國家——在 1991 年至 2003 年期間舉行的全民投票佔全球 27%(496 宗佔 135 宗)，但平均而言，每年只舉行三至四次全民投票以通過立法建議。

各國的全民投票之機制

82. 縱觀世界各地的全民投票機制，所得出的其中一個重要的研究結果是「它們千變萬化，各有特色」(部份國家在憲法載列的全民投票程序請參考附件四)²⁷。最基本的底線是全民投票議案須由全民投票表決。除此之外，其他特色可以大異其趣，包括：

²⁶ Suksi, Markku (1993), *Bringing in the people: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Martinus Nijhoff Publishers.

²⁷ 這些國家包括奧地利、保加利亞、丹麥、匈牙利、愛爾蘭、意大利、列支敦士登、立陶宛、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、瑞士及美國。

法律地位(具法律約束力與諮詢性)：有一些全民投票的結果具法律約束力，但另一些則只用作諮詢性質而沒有法律約束力。例如，丹麥曾在 1916 年就出售西印群島的政策及在 1986 年就單一歐洲法案的聲明舉行諮詢性的全民投票，以徵集公眾的意見。

提案權：全民投票可以由政府包括行政機關或立法機關發起，或由人民自行發動。

根據法國憲法，總統可以按內閣或國會要求，決定就立法事宜或國際公約進行全民投票。在瑞士，100,000 選民可聯名簽署提交一份詳細的憲法修正案建議，該建議必須交由人民表決。

其他官方機構的角色：除了選民，在很多代議式民主的傳統政治機構如行政機關、立法議會及司法機構均會在全民投票的過程中擔當一定的角色。但有些地方，只有行政機關才可提出全民投票。

某些國家的法院可裁決全民投票的議案是否合憲；它亦可決定全民投票程序的合法性。

有些國家容許立法議會修訂全民投票議案的字眼；另外一些國家，全民投票結果不會自動成為法例，結果亦必須經議會程序通過才正式成為法例。

Suksi 的研究顯示，包括澳洲、多明尼加、日本、利比亞等 56 個國家有憲制性全民投票。而立法性全民投票亦有 25 個國家，包括剛果、薩爾瓦多、紐西蘭等。然而，只有 18 個國家同時設有憲制性全民投票及立法性全民投票。

投票項目選擇：在全民投票中，選民可就單一議題的多項選擇中取捨，毋須規定選民只可在「是」與「否」之間二擇其一。

豁除議題：不同國家會選擇排除以全民投票方式處理某些政策議題。例如在烏拉圭便不可以就公共財政或涉及行政權力行使的法例（如公務員的退休金法例）進行全民投票。在哥倫比亞，全民投票不可處理涉及特赦的事務。

最低參與投票人數及通過議案的票數要求：設有全民投票機制的國家，在訂定法定最低參與投票人數及通過議案票數要求各有不同。一些國家如紐西蘭的投票率幾近 90%；一些廣泛使用全民投票的國家如瑞士，平均投票率大概只有 45%。同樣地，國家可選擇簡單多數票或絕大多數票作門檻，以決定全民投票議案是否獲得通過。因此，獲取 51%有效票數支持並非表示議案必然會獲得通過。

我們必須要明白實施全民投票常常並非由外力加諸，或會隨意地去破壞國家的政治秩序。剛好相反，它是由政治家經悉心研究後引入，以彌補現有政治架構的不足。更多的情況是，全民投票是被設計成配合某個國家的獨特情況及價值觀。以美國為例，涉及國家利益的重要性被視為建國根本原則，因此全民投票只可於地區而非聯邦層面出現。

全民投票和少數權利：與全民投票相關的很多缺點並非出於全民投票的固有本質，相反那些問題可以透過調整制度的設計得以解決或大大減低。

例如，要求絕對多數票通過議案可防止「大眾暴政」的出現。假如有些敏感及與少數重大權益攸關的議題，他們可要求在法例或憲法條文訂明將這些議題豁除在全民投票以外。最後，指責全民投票危害少數人的權益是不公平的說法，因為這類問題無論有沒有全民投票措施，在所有的民主制度均會出現。

全民投票與代議式民主

83. 環球的經驗顯示，並無有力證據支持全民投票會嚴重削弱代議式民主。首先，全民投票所產生的政治影響需考慮個別的實際環境及全民投票的設計安排才能評估。其次，多數國家並非以全民投票代替代議式民主，但會以它作為彌補代議式民主的不足之處，以鼓勵更多公民參與公共事務。全民投票可使既有的政治架構例如立法議會，更能回應公眾的訴求，以消除「民主成份不足」及恢復公眾對民主制度的信心。

全民投票與政治穩定

84. 全民投票與政治穩定並沒有直接關聯，兩者的關係在於如何考慮當地的環境、價值觀和適當的支援機構三項因素，而前兩項更是全民投票成功的必要因素。

85. 綜觀世界各地的實踐經驗，全民投票與政治穩定亦沒有直接的關聯，關鍵在於全民投票如何引入和實行。
86. 祇要實行得宜，全民投票有助重建或加強政治穩定。很多時，爲了促進政治穩定，政府會藉全民投票賦予重要政治決定的合法性，例如確認新的憲法或加入一個主要的國際組織。此外，全民投票可用作解決政治危機，譬如當衝突是在兩個重要的政治機關之間出現，例如行政與立法機構對某議題的立場南轅北轍，在此情況下，全民投票讓「人民發聲」以解決機構之間的分歧。
87. 除此之外，還須注視一些重要的因素去確保全民投票能夠成功實踐，以促進政治穩定。

議題：首先，不應就黨派立場壁壘分明的議題進行全民投票，這樣只會令討論更趨兩極化，容易造成「大眾暴政」甚至令國家分裂。因此不應就一些涉及黨派立場分歧、傳統社會一直存在的裂痕、核心意識型態及信念等議題進行全民投票以解決分歧。

慎思式民主及提供客觀資訊：作爲直接參與式民主一種形式，不僅要強調「投票」及「決定」的面向，但也重視慎思明辨的過程。選民應該給予足夠的時間討論議題相關的客觀資料，深思熟慮議題的正反面，甚至在進行全民投票前，與不同觀點的人士互動討論，作出妥協及達致共識。

選民教育：對選民教育的要求，全民投票比較換屆選舉爲高。在換屆選舉，選民只需要選出其代表爲他們作決定。然而，在全民投票中，選民自己需要知道有關投票的議題，這些可以是很複雜的及需要大量背景資料協助理解，以確定投票取向。

總結

88. 全民投票是一個非常富「彈性」的制度，在設計上可以增加或減少很多不同的特色。
89. 對於全民投票的批評例如大眾暴政，並非固有缺陷，兩者之間亦無必然的關係，絕大部份可藉調節和管理機制的設計解決或大大紓緩。

90. 作為直接民主的一種形式，全民投票不能取締代議政制。所有設有全民投票的民主國家，大部份的法律及政策仍然由立法機關制定。況且，很多經選舉產生的代表或機關並非完全排除於全民投票的過程之外，他們依然在過程中擔當一定的角色。
91. 在現實政治環境，全民投票可以被濫用和誤用。例如，全民投票可由大多數發起以向少數人的權益施加具約束力的限制。因此，所有適用於民主制度良好運作的先決條件，例如對異見的高度容忍，同樣適用於全民投票。
92. 全民投票雖可作為解決分歧的手段，但如果輕率地用作處理一些社會上存在嚴重分歧、涉及社會核心價值兩極化的政策及事項，可能造成危險及負面的政治衝擊。這些爭議應該以其他手段，如協調和解或圓滑的政治方法解決，而非訴諸全民投票這種速戰速決的手段。
93. 作為直接參與式民主的一種模式，「慎思明辨」以達致決定的過程應予極度重視，並須視之為與決定本身同樣重要。
94. 全民投票與政治穩定並沒有直接關聯，兩者的關係在於考慮到當地的環境、價值觀及適當的支援機構三項因素後，全民投票是如何妥善地引入及施行。

第五章：就本地進行官方全民投票的法律和實際考慮

「全民投票」詞彙的應用

95. 在討論上述關於直接民主的概念、利弊、以及世界各地的實施情況後，本報告現就在香港引入不同形式包括官方及民間全民投票的可行性提出建議，以供政府及擬舉辦民間全民投票的團體參考。
96. 在此之前，「研究組」會解釋選用「全民投票」而非「公投」的理據。
97. 現時，各界包括政府、立法會議員等均使用「公投」一詞描述在港推行一人一票對某社會議題投票的行為。
98. 「研究組」認為，「公投」一詞本身帶有濃厚的政治色彩，容易與台灣陳水扁政府推動的「公投制憲」扯上關係，因此，我們主張繼續使用在香港社會行之已久的「全民投票」，作為我們的研究語言，而非使用「公民投票」（簡稱「公投」）或「公民表決」（簡稱「公決」）等詞彙，避免延續與全民投票無關的爭議。
99. 至於「全民投票」會否最後被廣泛簡稱為「全投」或其他名稱，不是「研究組」可以控制的範圍，有待各界探討研究。不過，把「全民投票」簡稱為「全投」會有一定好處。除了能夠把現階段有關「全民投票」的討論廣泛化和學術化外，也會方便把「全民投票」的活動生活化。因為，由某些學生會舉辦的「全民投票」可以簡稱為「學生全投」，在公司年會舉行的「全民投票」可以簡稱為「股東全投」，在特定社區舉行的「全民投票」可以簡稱為「居民全投」，在其他國家舉行的「全民投票」可以簡稱為「國民全投」或「選民全投」等，對全民投票的討論會有很大幫助。

過往有關官方全民投票的討論

100. 在香港實施全民投票早於在草擬《基本法》時便有討論過，甚至將建議寫進《基本法》草案（即《基本法》第二稿）內，以決定應否在 2011 年及 2012 年透過直選分別產生立法會及行政長官。雖然最終建議沒有包括在《基本法》文本內，但不容否認的是，全民投票的概念早於十多年前便曾出現於香港的政治討論，並非完全陌生的事物。

101. 再者，立法會在 1998-99 年度討論按《基本法》第 159 條修改《基本法》的機制時，香港大律師公會及《基本法》委員會港方委員陳弘毅教授提交的意見書不約而同提出在修改過程中可考慮加入全民投票機制²⁸，當時建議未曾受到外界嚴厲的批評和挑戰。
102. 然而，自從去年十月有立法會議員提出就零七、零八年的政制安排提出全民投票的建議時²⁹，立即惹來連串官方和非官方批評，部分是流於情緒上的反對，有部份人士甚至將全民投票扭曲為「港獨」的意圖。不論是「港獨」或 2003 年初的「愛國論」爭議，他們出於認知上的差異或概念混淆不清，將事件帶到極端，窒礙社會理性討論，「研究組」認為實屬不幸。更為憂心的是，特區政府沒有澄清誤解，間接助長非理性和不健康的憂慮。
103. 縱觀全民投票在世界各國的實施情況，就政治體制的變更進行全民投票只屬全民投票光譜上其中一條線。事實上，對個別議題的反對並不表示要將全民投票的機制全盤否定，將兩者以偏概全地等同為一，是扼殺了任何理性討論全民投票的空間。

全民投票的可行性

104. 「研究組」認為，在香港引入全民投票，無論是官方和民間全民投票均是可行的。理由如下：

全民投票和定期換屆選舉性質形式相近：現時香港舉行的代議政制區議會及立法會選舉，選民是用手上的一票去選出心目中的人選，在投票前，選民會顧及不同因素如候選人的政治理念、政綱、政績、政治聯繫等；全民投票則是讓選民以手上的一票去支持或反對某個議題。兩者均要求人民投票表態，性質及形式相近，經歷過多次換屆選舉洗禮，選民對全民投票應不感陌生。

社會條件成熟：香港市民的成熟程度和社會條件，足以實施全民普選和全民投票。香港擁有優良的法治傳統、廉潔的選舉制度和文化、自由的經濟體系、人均收入高、資訊流通和新聞自由，均位於世界的前列³⁰。此外，從兩年的七一遊行，參與的人數以十萬計，但秩序井然，亦足以顯示優良的公民素質，為國際社會稱頌。最近一次區議會及立法會選舉投票率較上屆為高，顯示市民對政治關心程度不斷增加。

²⁸ 參考「香港大律師公會有關修改《基本法》的問題」（立法會文件：CB(2)1490/98-99(01)）及「陳弘毅：參與基本法修改，發揮港人自治精神」（立法會文件：CB(2)1475/98-99(02)）。

²⁹ 立法會議員張超雄在 2004 年 10 月 18 日立法會政制事務委員會上提出動議，措辭為「鑒於特區的政制改革應獲得廣大香港市民的共識和支持，本會要求政府應就 2007/2008 年政改方案盡快進行全民公投，而公投之方案中應包括全民直選。」

³⁰ 根據聯合國發展計劃 2004 年的人類發展報告(Human Development Report 2004)，在報告內提及全球的 151 個國家及地區的人類發展

法律問題：「研究組」成員沒有經過法律專業訓練，難以就全民投票與《基本法》是否相符一事作出全面和專業的法律分析。但無可否認的是，《基本法》並無明文禁止在香港舉行任何形式的全民投票。

「研究組」成員記憶所及，兩地法律學者沒有公開表明全民投票與《基本法》條文有根本上的衝突，只針對批評以全民投票決定零七零八政改方案的不可行。負責香港事務的內地官員及內地知名法律學者所發表的主要言論，包括：

- 2004年10月20日，清華大學法學院副院長王振民表示，透過全民「公投」決定政改方案的做法是不負責任，因為「公投」的方式已背離《基本法》的規定，提出「公投」是不尊重《基本法》。
- 2004年10月21日，人大常委副秘書長喬曉陽昨向訪京的大律師公會指出，有人建議以「公投」來決定零七、零八年選舉制度，客觀上具有挑戰中央的意味。

特區政府官員表示在政制發展事宜進行全民投票是「行不通」和「徒勞無功」；律政司司長梁愛詩說以「公投」決定雙普選是違反《基本法》及人大常委會釋法的決定，並無觸及全民投票機制是否合憲的問題。隨後，有人建議以西九龍文娛發展區及紅灣半島事件進行全民投票，中央及特區政府均無表示有關做法違反《基本法》。

因此，對於在港設立全民投票機制而引申的法律問題，可歸納為兩項基本立場：

- (1) 純粹是諮詢和參考性質的全民投票，不會違反《基本法》；及
- (2) 若果全民投票具有法律約束力，涉及香港特區自治範圍以外的議題，特別是《基本法》訂明屬於中央人民政府負責的防務和外交事務，可能會與《基本法》不相符。

當然，就全民投票和《基本法》之間衍生的法律問題絕不止於此，例如何謂香港特區自治範圍內的事務，便觸及「一國兩制」的根本，至今仍難有一致的理解，仍有待兩地法律專家作進一步研究加以釐清。

指數：香港名列第23位(以2002的數字作計算)，在亞洲各國之中排名第二(日本排第9位)，亦較部份有全民投票的國家(例如葡萄牙、波蘭等)為高。

歸根究底，法律問題應由法律解決，如果特區政府認為「全民投票」違法，大可透過法庭頒令禁止，而毋須動輒發動政治和輿論攻擊。

現實狀況：近年《基本法》第二十三條立法、零七零八普選、西九龍爭議等具爭議性的重大事件，顯示政府無法對民情拿捏得準，以致往往被反對意見弄得措手不及，政策的推行固然舉步為艱，管治威信備受打擊，政府及官員的民望更是長期處於低水平。

更重要的是，公眾對政府進行的諮詢沒有信心，認為當局傾向操控和扭曲民意，以迎合政府的既定立場，《基本法》第二十三條立法的公眾諮詢便是最明顯的例子。沒有一個常設、客觀而又具公信力的官方機制量化民意，市民遇有不滿便以非常設的渠道，例如遊行集會、向法院訴訟等挑戰政府，迫使政府讓步。兩年的七一遊行及領匯事件的發生，正好顯示阻礙民意表達渠道所積累的民憤一旦爆發，會對政府管治威信產生無可估量的傷害。

官方全民投票的制訂

105. 在重大涉及公眾利益的事件引入全民投票機制，不但可以令政府清晰民心所向，亦可在一些具爭議性的事件上避免作出與民意相違背的決定，損害特區政府的管治威信。
106. 近日，有立法會議員表示初步完成草擬有關全民投票的私人條例草案，並擬提交行政機關及立法會處理。可是，受制於《基本法》第七十四條及附件二分組點票機制，若無行政機關首肯，任何由議員提出有關全民投票的私人條例草案能夠成功提交立法會的機會是微乎其微，更遑論通過成為法例。
107. 因此，政府應該主動制訂《全民投票條例草案》，訂定全民投票的範圍及程序，讓政府面對重大公眾利益的問題時可及早準確掌握民意，以增加決策的合法性。
108. 全民投票在理念層面上固然可取，但推行上全民投票能否成為有利於實現人民平等政治參與權利的有效機制，還需制度上合符一系列基本的原則和條件，才不致滋生民粹主義及「大眾暴政」。

109. 部份西方學者批評，市民對某一議題有立場，並可藉投票行為表達，經常也是「容易受集體操控及偽合法性的過程」。意思是，沒有經過深入的討論和思辯，市民在參與全民投票時便容易為政府、利益團體或傳媒的導向，難以作出慎思獨立判斷。因此，「研究組」建議一系列的原則，期望香港全民投票機制可同時合符「慎思式民主」(deliberative democracy)的模式³¹。

(a) 獨立監察選舉機構：政府應設立一個獨立、無偏私的機構管理全民投票運作，包括選民登記，訂立規例，發出指引，設定問題等作出安排。目的是確保選舉是在誠實、公平和公開的情況下進行³²。該機構的設立須符合跨議會聯盟 (Inter-Parliamentary Union) 在 1994 年通過的「自由及公正選舉準則宣言」所載列的原則(Declaration on Criteria for Free and Fair Elections)³³。中華人民共和國全國人民代表大會亦為該聯盟的成員之一。

(b) 提案權：環顧各國經驗，提案人可包括行政首長（或國家元首）、立法機關或國家公民。部份國家若只有國家元首才可提案，全民投票往往便成為執政者增強其統治合法性的工具，尤見於一些由獨裁過渡至民主的東歐部份國家及前蘇聯。是故，公民應有提案權，只要在公民提案權加上某些合理的限制，例如須某一數量或百分比的選民簽名支持才可將問題付諸全民投票，便可有效遏止濫用的情況³⁴。

(c) 投票時間：政府須預留充分時間讓公眾討論全民投票的議題，然後才付諸表決。例如歐洲「創制及全民投票研究所」(Initiatives & Referendum Institute) 便建議宣佈舉行全民投票和投票日須相隔至少六個月³⁵。

(d) 投票問題的設定：全民投票的問題必須清晰和毫不含糊，避免問題具引導性，意思不明或可任意詮釋³⁶，影響投票結果的公信力。

31 James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven: Yale University Press, 1991, also James S. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1995

32 現時法定的選舉管理委員會是擔當監察選舉運作的角色。

33 該宣言(<http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>)規定在設立機構時，國家須：

- (a) 確保負責選舉各部份的人員必須有充足訓練、公正無私；建立一套貫徹的投票程序並向公眾發佈；
- (b) 確保在適當的情況下，就選民登記、選舉事務角色的更新、及投票程序尋求全國性及國際性觀察員的協助；
- (c) 在選舉活動及投票期方面，鼓勵政黨、候選人及傳媒共同接納一套行為守則；
- (d) 訂立合適的措施防止重覆投票或由非選民投票的情況，確保投票的公信力；及
- (e) 確保點票程序的公信力。

34 各國對此設有不同的數字：例如斯洛文尼亞只需 5,000 名選民(該國人口為 190 萬)至西班牙的 500,000 名選民(該國人口為 3,940 萬)，拉脫維亞則要求至少 10%選民才可提案(該國人口有 230 萬)。

35 Bruno Kaufmann, "Initiative & Referendum Monitor 2004/2005", The IRI Europe.

36 英國選舉事務委員會(The Electoral Commission)於 2003 年發出有關「全民投票問題評估指引」(<http://www.electoralcommission.gov.uk>)共列出十項指引，以決定某一問題能否付諸全民投票。十項指引包括：引起即時回應；不能有正面或負面含意字詞；不能帶有引導性；避免使用術語；語言要有一致性；不要過長；不要提供過多資訊等。

(e) 傳媒宣傳：電視、電台須撥出時段讓正反陣營辯論議題，並按照“平等時間”及“不給予不公平優待”的原則對待雙方。任何團體舉辦論壇時亦須按照上述原則邀請正反陣營表達意見³⁷。

(f) 提供持平資訊：在提供資訊方面必須平衡，可考慮提供免費郵遞讓正反陣營各自申述立場，或寄給選民一份單張呼籲選民投票並列出正反的意見。負責監察選舉的機構須確保內容準確、持平及給予雙方平等的待遇。

(g) 推動社會討論：政府可撥出款項資助十八區區議會舉辦地區論壇及其他有關全民投票的活動，在地區層面上推動討論。但所有活動須按照“平等時間”及“不給予不公平優待”的原則進行。

(h) 內容限制：理論上，若全民投票的問題不違反《基本法》條文（例如涉及國防、外交等條文），不應為內容設任何限制，確保市民享有最大直接民主的權利。然而，一些涉及基本人權的限制，特別是關乎同性戀和少數族裔權利等議題，不宜作為投票議題，避免社會出現由多數人剝奪少數人權利的反民主狀況³⁸。

(i) 投票經費：由於正反陣營可能因財力懸殊致使市民未能充分得悉雙方理據，政府可考慮向雙方提供定額的資助金，並訂定經費上限，避免其中一方以財力優勢損害全民投票的公正性。另外，不論接受資助與否，雙方陣營須全面披露任何涉及全民投票活動的開支，以免出現公帑浪費或不法的選舉行為。

(j) 政府角色：一般而言，政府應向負責管理及監察選舉運作的委員會提供充足資源和支援，鼓勵市民積極投票表達意見。此外，政府及官員應維持中立，避免就全民投票議題發展意見，更不應動用政府資源推動其中一方的意見³⁹。

(k) 上訴程序：應訂立清晰的程序，容許市民就全民投票的問題或結果的合法性，或投票程序提出質疑，並向法院提出司法覆核或呈請以推翻決定或結果。

³⁷ 可參考香港選舉管理委員會過往發表選舉活動指引（最近期的是 2004 年立法會選舉活動指引）內有關「競選廣播、傳媒報道及選舉論壇」部份（<http://www.info.gov.hk/eac/index.htm>）。

³⁸ 例如美國加利福尼亞州在 1964 年進行全民投票推翻法例禁止在住屋買賣方面的歧視性行為；科羅拉多州在 1992 年的全民投票亦推翻保護不同性傾向人士免受歧視的法例。

³⁹ 英國《2000 年政黨、選舉及全民投票法令》容許政府表達意見，官員也可在投票期舉行宣傳活動。可是，整個政府的機器必須保持中立，亦不能以公帑印刷宣傳物品表達支持或反對意見。

(I) 其他公平選舉的完素：一如其他選舉，全民投票須合乎普及而平等、不記名投票等原則。

總結

110. 以上列出的是「研究組」認為由制訂官方全民投票法例時應考慮的因素，讓全民投票的機制做到公平公正。至於投票結果是否有法律約束力的問題，可按上述法律問題部份理解；除此之外，例如應否設立最低投票人數等問題，「研究組」在現階段無既定立場，但建議政府可參考世界各國的先例，取其精華，並在立法前充分諮詢立法會及市民的意見。
111. 無可避免，任何涉及全民投票的議題自台灣政府實施公投法後變得非常敏感，然而，香港面臨的管治危機和社會分化的情況屬前所未有，實在再經不起更多政策失誤引起的社會震盪。特區政府應總結七年管治的得失，主動向中央政府解釋在港確立直接參與式民主機制的優點，並澄清中央政府的誤解和疑慮。
112. 「研究組」認為，只要有適當的法規和配套措施，全民投票可以發揮「安全閥」的作用，緩和社會氣氛，減少市民以遊行或訴訟等方式抗衡政府，間接提高政府的施政能力和管治水平。

第六章：就本地進行民間全民投票的法律和實際考慮

民間全民投票建議的由來

113. 自本年 10 月全民投票的建議甫出，政府一直持抗拒的態度。主事官員多次向外界表示在政制發展議題進行全民投票是「不切實際」、「行不通」、「徒勞無功」的⁴⁰，律政司司長梁愛詩公開聲稱，以全民投票決定零七零八年是否實行普選，違反《基本法》和人大常委會釋法的決定⁴¹，政府不會就政制發展進行全民投票⁴²。
114. 鑑於政府取態強硬，亦無意在香港訂立《全民投票條例》，民間全民投票的建議遂應運而生。民間團體及政治領袖有見於政制封閉，官方諮詢渠道未見暢通，亦已就事宜開展了一連串的討論，討論民間全民投票的可行性。

直接參與式民主已經存在

115. 值得注意的是，類似全民投票但以成員為單位的直接參與式民主在各式各樣的團體及組織存在和運作，較具規模及為人所知的包括：

大專院校：各大專院校均有提供直接參與式民主的機制。舉例說，「香港大學學生會」規定若有不少於 50 名成員（該校的學生總人數逾 15,000 人，而所有學生均為學生會成員）要求舉行全民投票，評議會便須考慮有關建議是否合適付諸全民投票⁴³。

工會組織：擁有約八萬名合資格會員的「香港教育專業人員協會」的會章規定全體合資格會員代表（合資格會員代表是由合資資格會員以秘密一人一票的方式選出）十分之一或五十人（以兩者中較少數者為標準）請求時，理事會須於一個月內召開特別會員代表大會⁴⁴。

專業團體：「香港大律師公會規則及規例」訂立不少於二十名會員提出請求時，公會須召開特別會員大會⁴⁵（截至 2003 年 7 月為止，共有會員人數 833 人）。

⁴⁰ 可參考政制事務局局长在 11 月 15 日回應張超雄議員有關「公投」的議案，全文可瀏覽：
<http://www.info.gov.hk/cab/cab-review/text/chi/media/s111504.htm>

⁴¹ 律政司司長的言論是於 2004 年 10 月 21 日回應記者提問時作出。

⁴² 可參考政府發言人在 11 月 21 日就香港電台第三台播出吳靄儀議員的「給香港的信」回應，全文可瀏覽：
<http://www.info.gov.hk/cab/cab-review/text/chi/media/p112104.htm>

⁴³ 香港大學學生會憲章（零四年修訂），第五部第七條及附件。瀏覽全文請進入：
http://www.hku.hk/hkusu/council/documents/SU_Cons_2004GP2.doc

⁴⁴ 香港教育專業人員協會章程，第六（六）條。瀏覽全文請進入：http://www.hkptu.org/_us/intro/image/const_c06.gif

⁴⁵ 香港大律師公會規則及規例，第 26 條。瀏覽全文請進入：<http://www.hkba.org/the-bar/rules/rules8.html>

116. 此外，類似全民投票亦常見於受法例規管的商業機構及業主立案法團，例如：

- 《公司條例》規定，若有不少於二十分之一全體成員的總表決權提出要求，公司的董事須召開特別大會⁴⁶；及
- 《建築物管理條例》規定，在不少於 5%的業主要求下，管理委員會主席須就業主所指明的事宜召開法團的業主大會⁴⁷。

117. 上述例子只適用於某公司／法團／組織的成員而非全港選民，處理議題也不屬公共利益的範疇。但不容否認的是，讓成員就其利益攸關的事件提案，然後交諸全體會員以投票決定的事例，是與市民日常生活息息相關，並且在香港社會內一直運作良好。

118. 除此之外，「研究組」亦討論了 1993 年一次由香港大學舉行的全港性的民間全民投票。1993 年 3 月 14 日，香港大學在全港 80 個民間票站舉行全港性的「香港民間全民投票」，議題為「政府應否強制市民投票？」，結果共有 24,855 人投票⁴⁸（請參考附件五）。

119. 就 1993 年的全民投票而言，礙於資源和人手的限制，投票率固然難與區議會及立法會選舉等相提並論⁴⁹；但「研究組」建議，只要準備充足，在有限資源下，非官方機構一樣有能力舉辦具公信力的民間全民投票。

民間全民投票與民意調查的分別

120. 有意見認為，由於香港民間全民投票會與台灣「公投」問題扣在一起，遂建議改為舉行「全港性大型民意調查」，以減少其政治爭議性；政務司司長亦曾表示不排除委任一些具權威的機構做一些民意調查，以便得出主流方案的意見⁵⁰。

121. 「研究組」不會評論當中政治考慮是否恰當，可是從概念上的理解，全民投票與民意調查有明顯分別，兩者不能混為一談。兩者主要的不同之處為：

⁴⁶ 《公司條例》第 113 條。

⁴⁷ 《建築物管理條例》附表三。

⁴⁸ 詳情再參考「鐘庭耀：全民投票概念初階」。全文可瀏覽 <http://hkupop.hku.hk/chinese/columns/columns65.html>

⁴⁹ 據政府提供的資料，2004 年立法會選舉的預計開支為 2.76 億元；2003 年區議會選舉的實際開支為 1.43 億元；2000 年立法會選舉的實際開支為 2.75 億元。

⁵⁰ 可瀏覽政務司司長曾蔭權率領的政制發展專責小組在十二月十五日發表的第四號報告書會見傳媒的答問全文 <http://www.info.gov.hk/cab/cab-review/chi/media/t121504-2.htm>

- 民意調查的目的是要量度普羅市民的意見和意向，不會要求或約束任何人或團體按調查結果而行事；全民投票的目的是讓選民決定某個議題的處理方法，因此亦要求某人或團體按照投票結果作出相應的行動⁵¹；
- 民意調查是以隨機抽樣的形式進行(例如以 500 或 1,000 成功受訪人士為標準)並以科學方法計算誤差，全民投票則以該地方全部選民一人一票的形式進行；
- 民意調查一般會查詢受訪人士對問題支持或反對的程度(包括非常同意、同意、不同意、非常不同意、沒有意見等)，全民投票則明確要求市民就投票議題表達一個毫不含糊的立場，即支持或反對該議題；及
- 一般而言，民意調查是尋求市民即時即場的意見；全民投票給予選民充裕的時間和客觀持平的資訊，讓他們經過深思熟慮後才作出決定。

122. 基於兩者有基本分歧，縱使多個智囊及民意調查機構已就社會上各項政策議題定期進行民意調查，「研究組」認為他們不能取代全民投票機制，亦不應以民意調查作為反對全民投票的理據。

為何民間全民投票可取？

123. 如第五章所述，香港社會已有成熟條件就不同的社會政策進行全民投票。既然官方全民投票未能在短時間內成事，現有的民意調查亦不能取代全民投票的好處，集中民間力量在社會推動民間全民投票，不失為推動人民政治參與的可行方法。

124. 民間全民投票可以為市民提供嶄新的政治參與機制。經全民投票而帶起的辯論、談判，擴闊了公共議政空間，提供了概念上的新工具及策略以改善政府管治。

125. 為此，「研究組」現將民間全民投票的可取之處載列如下：

- 市民可就重要的公共政策和香港的管治問題有效地表達意願，不受任何形式限制。
- 民意調查顯示現時特區政府、立法會及中央政府(包括全國人民代表大會)與民意脫節，難以作為有效代表香港民意的機構。
- 民間全民投票比較現有的架構及諮詢渠道更為直接及有效地表達人民的意願。

⁵¹ 官方全民投票要求政府當局按照投票結果而行事，若當局不予理會的話，可能會造成政府行為不合法(若結果具法律約束力)或政治困局(若結果是諮詢性的)；而在民間全民投票方面，結果對政府不具法律約束力，但會構成政治壓力，此外發起人亦可在投票前承諾會按照投票結果而行事。

- 民間全民投票有效地在決策過程中加入人民的意願，減少家長式及精英式政治的色彩。有見於市民對施政日漸不滿以及政治參與意欲增強，相信現階段舉行民間全民投票有相當不錯的成功機會⁵²。
- 若現時就政制改革議題進行投票，人民可在雙普選及政府的主流方案中二擇其一。
- 民間全民投票可作為一系列行動的聚焦點，帶來更強的社會動員能力、人民的參與度及加強政策的合法性等規範性的好處。

舉行民間全民投票的困難

126. 一方面，「研究組」認同在港推行民間全民投票；但另一方面，相對於官方全民投票，舉辦民間全民投票將面對困難和挑戰。若無充足準備處理困難，最終結果必定為外界特別是政府質疑，妨礙民間全民投票在港進一步發展。以下是「研究組」預計會面對的難題：

- 香港沒有全民投票法例，民間全民投票的結果肯定沒有法律約束力，因此無法保證民間全民投票的公信力和結果的強制性。
- 香港缺乏舉辦民間全民投票的實際經驗。
- 民間團體和政黨以有限的人手和資源未必能夠舉辦一個有公信力及廣泛的全民投票。
- 民間全民投票未必能夠起釋疑止爭的作用，反而會令反對者選擇杯葛投票損害民間全民投票的公信力。
- 就政制改革進行民間全民投票，會加深支持及反對陣營的衝突，引發更嚴重的社會磨擦。
- 按照目前的政治環境，中央政府及特區政府不會接受民間全民投票的結果。

民間全民投票的制訂

127. 縱使前路困難重重，「研究組」覺得面對人民要求在制訂重大的憲制和政策問題時預先徵詢他們意見的聲音，不能充耳不聞。「研究組」希望提出一些舉辦民間全民投票應注意的事項，以供各界參詳。

128. 為確立公信力，民間全民投票必須做到秩序井然，有規可循，與官方舉辦的全民投票無異。

⁵²香港過渡期計劃 2003 年 6 月及 11 月的兩次調查顯示，不少於 83% 的回應調查人士同意政府須就政制改革進行全民投票。

129. 舉辦民間全民投票時更須考慮額外的情況，以下是「研究組」開列一張民間全民投票準則清單，供有意舉辦的團體參考。如能合符清單內所有標準，投票的公信力應得到最基本的保證，可有效回應外界包括政府對民間全民投票的質疑。清單包括下列的基準：

- 民間團體或政治領袖可以作為民間全民投票的發起人。不過，若民間團體對於實踐直接及參與式民主的理想更為堅持和有承擔，及其獨立於政黨運作和政治建制的特性，可能更為適合主辦民間全民投票。
- 投票的議題須在地區或社會層面屬重大而涉及公眾利益的事件。
- 一如官方全民投票，全民投票的問題必須清晰和毫不含糊，避免問題具引導性、意思不明或可任意詮釋，以影響投票結果的公信力⁵³。
- 投票問題所列出的選擇須針對主流民意的分歧之處。
- 民間全民投票須涵蓋民主選舉的基本原則例如普及、平等、自願、直接及不記名投票。
- 發起團體必須在投票前決定會否訂立最低參與投票人數⁵⁴及絕大多數的要求（super majority requirement）⁵⁵，訂立前須充分考慮其對投票結果公信力的影響。
- 投票活動期間，須確保一些基本自由，特別是表達、集會及結社等自由獲得尊重和保障。
- 公眾須獲取客觀的資訊。發起團體須預留充裕時間向選民派發或郵寄投票問題及說明文件。投票問題須草擬清晰，並向選民解釋透徹。
- 投票前在社會上須對議題有充分討論。
- 政府不可動用公帑進行片面的宣傳活動，藉以影響投票的結果。
- 投票活動期間所招致的收入和支出必須具高透明度及受到規則的監管。
- 社會須成立一個獨立於發起團體的監察委員會，全面審批民間全民投票的建議、訂立規則讓投票順利舉行，以及確保投票結果準確和具公信力。

總結

130. 綜觀以上所說，舉辦一個認真、具公信力的民間全民投票並非一朝一夕能夠做到，有意主辦的民間團體必須有詳盡計劃和充足準備，以免因倉猝行事而引致選舉結果受到各界質疑，適得其反。附件六列出一份全民投票初步工作計劃書擬稿作為例子，列出團體舉辦投票活動時須考慮的實際問題。

53 例如，「你是否同意政府不應讓紅灣半島被拆卸？」。假設性地，在政制改革的問題上，發起團體可舉辦民間全民投票選擇政府提議的所謂「主流」的方案或是泛民主派支持零七零八雙普選方案。

54 發起團體可參考 1994 年(33.1%)、1999 年(35.8%)及 2003 年(44.1%)最近三次區議會選舉及 1998 年(53.3%)、2000 年(43.6%)及 2004 年(55.6%)最近三次立法會選舉的投票率。

55 即是話，投票須獲過半數支持以外還要求贊成票達到總票數的某個百分比（例如 60%），議案才可獲得通過。

131. 「研究組」認為，若要在短時間開展工作，在區議會層面試辦應該會是一個可行的方法。個別區議員可在其代表的選區，在決議某些地區事務前進行諮詢性全民投票。又或者，整個區議會可以決議就某些地區事務在整個區議會進行諮詢性全民投票，以便獲悉市民的意願，和加強基層市民的參與⁵⁶。除此之外，可藉此汲取教訓和經驗，嘗試改變市民、商界、政府對直接民主的抗拒心理；並在同一時間建立一隊專業、無偏私的監察委員會，致力完善程序和規程，加強投票的透明度和公信力。在確定安排有關活動的能力和確立活動本身的公信力後，全港性的民間全民投票便更有成功的希望。
132. 最後，「研究組」現時提供的只是最初步、最基本的原則和標準。然而，要做到一個成功的民間全民投票，民間團體、政黨、政治領袖和學界的合作是必需的。「研究組」願意繼續為促進民間全民投票提供意見和協助。

⁵⁶根據《基本法》第97及98條，區議會是屬於非政權性的區域組織，只具有諮詢角色而無決策實權，因此在區議會舉行的全民投票並不具有法律約束力。另外，根據《區議會條例》第61條，區議會的職能包括就區內事宜向政府提供意見，以全民投票形式收集市民意見並向當局反映，理論上不會與區議會的法定職能有所衝突。