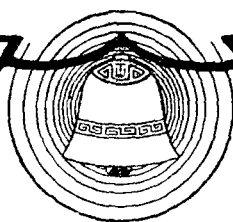


胡次威編著

四權行使法論

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十五年十一月初版

四權行使法論

全一册 定價國幣一元三角

(外埠酌加運費匯費)

編著者	胡次威
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(2114)

校整：關

滬·本

2/1-0.15

序

不佞草擬省組織法論及自治法論既竣，竊以亟須繼續屬稿者，爲四權行使法。惟是目前人民行使四權，僅祇選舉一端，而於罷免、創制、複決諸權之行使，不但尙無成法可循，卽精闢論述，亦所尠覯。欲著爲完整之法規，實非倉卒所能辦。爰於公餘之暇，重引端緒，先就各國有關法令，析其異同，一般學理，辨其得失，準諸總理遺教，參以個人末見，草爲四權行使法案。再就行使四權之程序及條件，草爲四權行使法施行法案。然後就四權行使法案之體系及理論，撰爲專文。經與數友好反復商榷，稿凡三易而始定。第所事旣繁，而學力又有未逮，疎略罣誤，在所不免，尙乞讀者不吝賜教，是所厚幸。如能仰荷中央採及芻蕘，制爲四權行使法，則又不佞之所深切盼禱者也。

中華民國三十四年九月九日胡次威

目次

序

壹	四權行使法案之體系與理論	一
一	草擬四權行使法案之緣起	一
二	四權行使法案之立法原則	四
三	四權行使法案之立法要點	八
甲	關於總則者	八
乙	關於選舉權者	一〇
丙	關於罷免權者	二三
丁	關於創制權者	三一
戊	關於複決權者	四一

己 關於附則者	四六
四 四權行使法案之補充說明	四八
四權行使法案	五三
第一章 總則	五三
第二章 選舉	五四
第三章 罷免	五八
第四章 創制	六三
第五章 複決	六七
第六章 附則	七〇
四權行使法施行法案	七一

壹 四權行使法案之體系與理論

一 草擬四權行使法案之緣起

總理在政治上之偉大發明，爲權能分立，即人民有權，政府有能。所謂人民有權，即人民具有選舉、罷免、創制、複決四種政權，亦即所謂民權。所謂政府有能，即政府具有行政、立法、司法、考試、監察五種治權，亦即所謂政府權。前者之所異於一般國家者，此四種之政權，皆爲直接民權，而非間接民權。後者之所異於一般國家者，通常祇有行政、立法、司法三權，總理則將考試權由行政權畫出，監察權由立法權畫出，而成爲五種治權。

政府之五種治權，究應如何行使？各種治權相互間之關係如何？與夫治權與政權相互間之關係又如何？應讓諸憲法及其他法律之規定，茲不具論。顧四種政權之如何行使，自國民政府成立以來，尙無整然有序之辦法，不可謂非立法上之缺陷。

雖然，自國民政府成立後，十餘年於茲，亦嘗有各種選舉法規之制定。其現行有效者，爲國民大會代表選舉法（二十五年五月十四日國民政府公布）、省參議員選舉條例（三十三年十二月五日國民政府公布）、市參議員選舉條例（三十四年一月三十日國民政府公布）、縣參議員選舉條例（三十年八月九日國民政府公布）及鄉鎮民代表選舉條例（三十年八月九日國民政

府公布。)然核其內容，大部仍爲間接選舉，非可語於總理所主張之直接選舉也。

其次，關於罷免權之行使，政府過去曾頒有鄉鎮坊自治人員選舉及罷免法，與鄉鎮坊自治人員選舉及罷免法施行細則，(前者係十九年七月十九日國民政府公布，後者係二十一年八月十五日內政部公布。)第其罷免，僅限於鄉鎮坊自治人員，且此兩法迄未見諸實施。目前可資準據者，似爲縣市參議員違法失職暫行處分辦法(二十三年八月十一日行政院第四三二四號訓令通行。)然此辦法爲縣市參議員之懲戒法規，而非所謂直接民權之罷免法。

據個人所知，中央現正從事四權行使法之制定。其已具初稿者，爲內政部所擬之四權實施程序草案。人民行使四權訓練辦法大綱草案，選舉法草案，罷免法草案，創制法草案，及複決法草案。惟何時始能完成立法程序，公布施行，尙不可知。此外各省亦嘗致力於四權行使法規之草擬，其已公表者，爲廣西省政府所擬之村街長副村街長選舉規程草案，村街長副村街長罷免規程草案，鄉鎮公民創制規程草案，及鄉鎮公民複決規程草案。至私家之作，則有李宗黃先生所擬之復興縣四權行使辦法，要皆別具體系，可爲他日制定四權行使法之參考。

個人不敏，已本其所知，草成省組織法案及縣自治法案。(已分別刊印專冊，一爲省組織法論，一爲縣自治法論，由正中書局出版。)竊以爲亟須草成整然有序之法規者，首爲人民行使四權辦法。爰準之學理，博採各國立法先例，着爲四權行使法及四權行使法施行法。此即草擬本案之緣起。惟以言經驗，在此十數年中，於辦理國民大會代表選舉，(個人曾經辦兩次，一在浙江，一在江蘇。)

省市縣參議員選舉，鄉鎮自治人員選舉，及鄉鎮自治人員罷免，（四川省政府曾於三十二年十二月九日頒有鄉鎮自治人員罷免規則）尙具心得。而於創制、複決兩法，則以本諸學理及先例者爲最多。

一 四權行使法案之立法原則

總理所昭示之四種政權，一般學者就其作用言之，大體分爲兩類：其一、制人權與制法權（一稱監人權監法權）前者選舉權與罷免權屬之，後者創制權與複決權屬之。其二、積極權與消極權，前者選舉權與創制權屬之，後者罷免權與複決權屬之。此研究四種政權，不能不先爲提及者。

惟以言選舉權，學理上大體可以分而爲二：一爲任選權，一爲核選權。任選權者，即公民就一般候選人中，投票選舉其所欲選舉之人之權也。核選權者，即公民就特定候選人中，投票選舉其所欲選舉之人之權也。各國法律通常所規定者，爲任選權，但非無兼採核選權制度者，如一九三四年奧國憲法第七十三條第一項，及一九三五年波蘭憲法第十六條，關於大總統之選舉是，我總理遺教所謂選舉權，則祇有任選權，而無核選權。故本案亦祇爲任選權之規定。

次言罷免權，在學理上大體可分而爲二：一爲抗免權，一爲核免權。抗免權者，公民對於被選舉之官吏或議員，就其個人或全體，請求提交罷免權票之權也。核免權者，公民對於被抗免之官吏或議員，投票核定其應否罷免之權也。各國法律，有祇規定抗免權者，有祇規定核免權者，有兼設抗免權及核免權之規定者，其情形殊不一致。就總理遺教全部觀察，所謂罷免權，係兼指抗免權與核免權二者而言。故本案從之。又在外國法律，有所謂交付罷免辦法，就其發動方式言之，有由於政府發動者，如但澤自由市憲法第九條，關於國民議會之解散（解散即大罷免）是有由於議會發動

者，如德國憲法第四十三條，關於大總統之罷免是。有由於特種機關發動者，如普魯士憲法第十四條，關於邦議會之解散是。此種制度，爲總理遺教之所無，且無必要，故本案不爲交付罷免之規定。

次言創制權，在學理上大體可分而爲二：一爲創行權，一爲核行權，創行權者，公民對於憲法之修正，或普通法律之制定及修正，提出立法原則，或法律條文，請求提交創制之權也。核行權者，公民對於交付創制之憲法或普通法律，就其立法原則或法律條文，投票核定其應否創制之權也。關於創行權與核行權之關係，各國法律頗不相同。有規定其爲必然之關係者，有規定其爲或然之關係者，有祇規定創行權，而無核行權者。就總理遺教言之，所謂創制權，係兼指創行權與核行權二者而言。惟創行權與核行權究爲必然的關係，抑爲或然的關係，總理遺教並無明白指示，個人以爲應以認爲有或然的關係爲適當。此外，在外國法律，尚有所謂交付創制辦法，此種制度，事實上頗有必要，故本案特設交付創制之規定。又外國法律，復有所謂假借創制辦法，卽已由議會否決之憲法或普通法律，得由公民請求交付投票創制之。如立陶宛憲法第一〇四條，關於憲法案之創制，及同法第一〇五條，關於普通法律案之創制是。假借創制，爲總理遺教之所無，且無必要，故本案不予採用。

次言複決權，學理上大體可分而爲二：一爲廢法權，卽對於現行有效之憲法或普通法律之複決權。一爲拒法權，卽對於已完成立法程序，尙未公布施行之憲法或普通法律之複決權。就廢法權言之，又可分而爲二：一爲抗止權，一爲核止權。公民對於現行有效之憲法或普通法律之廢止，請求

提出複決之權，謂之抗止權。公民對於提交複決之憲法或普通法律，投票核定其應否廢止之權，謂之抗行權。就拒法權言之，亦可分而爲二：一爲核止權，一爲核行權。公民對於已完成立法程序之憲法或普通法律，拒絕其成立，請求提交複決之權，謂之核止權。公民對於提交複決之憲法或普通法律，投票核定其應否拒絕成立之權，謂之核行權。各國法律，有祇規定廢法權者，有祇規定拒法權者，有兼設廢法權與拒法權之規定者。關於廢法權中抗止權與抗行權之關係，拒法權中核止權與核行權之關係，亦如創制權之創行權與核行權，而有三種不同之方式。其錯綜複雜，幾至不可爬梳。就綜覽之，總理遺教，所謂複決權，係兼指廢法權與拒法權二者而言。惟抗止權與抗行權，核止權與核行權，究爲必然的關係，抑爲或然的關係，遺教中並無明白指示，個人以爲應以認爲有或然的關係爲適當。此外，外國法律中，尚有所謂交付複決辦法，此種制度，事實上頗有必要，雖爲總理遺教所無，本案亦特予採用。

諸如上述，係就四種政權之內容大體言之，以明本案之立法根據，及其用意之所在。但以言四種政權發達之先後，則殊不相同。考各國最先實行，且實行最爲普遍者，厥爲選舉權。採用罷免權、創制權及複決權，乃最近數十年之史實。其採用創制權及複決權最早者，爲一八七四年瑞士憲法，嗣後，爲美國各州所仿行，且於創制、複決兩權外，尚有罷免權之規定。及至一九一九年德國憲法採用以後，採用罷免權、創制權及複決權者，爲一九二〇年奧國憲法、捷克憲法，及一九三三年西班牙憲法。採用創制權及複決權者，爲一九二〇年愛沙尼亞憲法，一九二二年立陶宛憲法，及愛爾蘭憲法。採

用罷免權及複決權者，爲一九二二年拉特維亞憲法，及一九三六年蘇聯憲法。民國初年，總理自美國考察歸來，卽首創四種政權之說，曾於三民主義及其他講演詞中反復言之。惟是各種政權，均屬於直接民權之範疇，以我國土地之大，人民教育程度之低，如皆須直接行使，自必甚感困難。總理遂有在縣直接行使，在中央間接行使之昭示。於是論者，有謂四種政權皆爲間接民權者；有謂選舉權爲間接民權，其餘三權皆爲直接民權者；亦有謂選舉權爲直接民權，其餘三權皆爲間接民權者。個人以爲，論者所云，實屬似是而非，蓋依照總理遺教，完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，亦有直接複決法律之權（建國大綱第九條）。但又昭示，在憲法頒布之後，中央統治權則歸國民大會行使，國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權（建國大綱第二十四條）。竊以爲後者係一種變通規定。蓋以我國面積之大，人口之衆，此四種政權如亦由人民直接行使，不但不可能，且將流虛僞。（就各國情形言之，大國之由人民直接行使政權者，惟一九一九年之法國憲法，但法國面積及人口僅相當於我國四川一省。）總理有見於此，故特爲變通，在縣以下由人民直接行使，在省以上則由省民代表大會與國民代表大會行使。初無礙於四種政權皆爲直接民權也。

三 四權行使法案之立法要點

本案立法要點，爲全部四權行使法精義之所在，特不憚詞費，分章摘要說明如左：

甲、關於總則者

本章凡三條，即第一條至第三條。第一條規定公民之資格，第二條規定政權之種類，第三條規定本法適用之範圍。茲分別說明其立法要點如左：

一、公民之資格 各國以選舉權發達最早，且甚普遍，於是多稱公民爲選民。實則公民所享有之政權，不以選舉權爲限，仍以稱爲公民較爲適當。惟是所謂公民，就其積極資格言之，除國籍年齡及住所之規定外，各國法律尚有種種之限制。舉其著者以言，有設性別之限制者（即惟男子爲公民，女子則非公民）如日本及意大利是。在一九一八年以前之英國，及一九二〇年以前之美國，固嘗設此限制也。有設財產或納稅之限制者，如法國及英國是。在一九一二年以前之意大利，及一九二八年以前之日本，固嘗設此限制也。有設教育程度之限制者，如美國若干州是。過去之葡萄牙，固嘗設此限制也。有設職業之限制者，如意大利是。一九三六年以前之蘇聯，固嘗限於工人及農人始得享有政權也。我國現行法律，則本『中華民國人民在法律上一律平等』（五五憲章第八條）之義，凡中華民國國民，年在二十歲以上，而有一定之住所或居所者，皆爲公民。本案第一條第一項從之。但住所一層，在一九二〇年德國選舉法案已廢除，英國最近輿論，以一般工人在事實上不能

在任何區域爲長時間之居住，亦有主張廢除此項資格之傾向。但就我國目前情形言之，不設住所或居所之限制，尙非其時。故本案仍從現行法律，予以保留。至同條第二項消極資格之規定，則各種現行法令大體相同，其義甚明，無待贅述。

二、政權之種類 總理遺教之所謂政權，爲選舉權、罷免權、創制權及複決權。故本案特於第二條第一項規定及之。各種政權之意義，及其內容如何，已如前述，茲不贅。惟於此有須特加說明者，凡四事：其一、依照總理遺教，是否公民爲一事，公民必如何而後始得行使政權，又爲一事。故在建國大綱第八條明定：『而其人民（中略）完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事；得選舉議員，以議立一縣之法律。』本案從之，特於第二條第一項規定：『公民已依法舉行宣誓登記，而完畢其國民之義務者，有左列之政權。』其二、各國法律，關於選舉人與候選人之資格，有不設區別者，有明定被選舉之資格須高於選舉人者，而被選舉人之年齡須較選舉人爲高，則爲多數法律所取。故本案特於第二條第二項規定：『公民年滿二十五歲（中略）者，有被選舉權。』其三、依照總理遺教：『凡候選及任命官吏，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格乃可。』（建國大綱第十五條）蓋在以考試銓定資格代替一般政黨對於候選人之提名。故本案從之，特於第二條第二項明定：『公民（中略）依法考試及格者，有被選舉權。』其四、各國法律，關於議員之選舉，對於特定人員，多設有停止其被選舉權之規定，我各種現行法令亦然。故本案特於第二條第二項但書明定，現在該區域內之公務員，現役軍人或警察，現在學校肄業之學生，均停

止其被選舉權。

三、本法適用之範圍。關於本法適用之範圍，已於本文前節略言之。但於此頗有問題者，即省級之政權究由何人行使，不但法無明文，即總理遺教內亦付闕如。個人以為解決之法，不外二端：其一，由全省公民直接行使，如一縣公民之行使政權然。其二，由省民大會（即省民代表大會）行使，與國民大會行使政權同。凡此二者，就總理遺教引申解釋（建國大綱第十六條）似以採用前一辦法較為適當。準是，則凡一省全數之縣，皆達完成自治以後，即應由各縣縣民大會選舉代表一人，成立省民大會，由省民大會行使四種政權。本案即本此見地，於第三條規定：『公民之行使四權，除法律另有規定外，應悉依本法之規定。』所謂法律另有規定，固不僅指國民大會及省民大會行使政權之法律而言，然究以是類法律，最關重要，故本條特設除外之規定。

乙、關於選舉權者

本章凡二十條，即第四條至第二十三條。第四條規定選舉之對象，第五條規定區域選舉制，第六條規定祕密選舉制，第七條規定強制選舉制，第八條規定選舉人及候選人名簿之編製，第九條規定舉行選舉之日期，第十條規定選舉之法定出席人數，第十一條規定當選人與候補當選人之法定當選票數，第十二條規定選舉票無效之事項，第十三條規定選舉無效之事項，第十四條規定當選無效之事項，第十五條規定當選人與候補當選人之公告及應選，第十六條規定當選人不得自由拒絕應選之限制，第十七條規定選舉經過情形之呈報，第十八條規定辦理選舉事務之機關，

第十九條規定投票開票檢票等事務，第二十條規定選舉監督，第二十一條規定各種選舉條例及其解釋，第二十二條規定提起選舉訴訟之事項，第二十三條規定處理選舉訴訟之法則。茲分別說明其立法要點如左：

一、選舉之對象 關於選舉之對象如何，各國法律，頗不一致，大體可分爲三類：其一、總統之選舉，其二、議員之選舉，其三、官吏之選舉。以言總統之選舉，有採直接選舉制者，有採間接選舉制者。在行政、立法、司法三權分立之國家，及總統比較具有實權者，多採直接選舉制。（但美國則採間接選舉制。）在議會政治之國家，及總統之無甚實權者，則多採間接選舉制。但在後者，又有三種不同之方式，有採特設選舉人制者，如一七八七年美國憲法第二條第一項之規定是。有採議員代選制者，如一八七四年瑞士憲法第九十六條之規定是。有採混合制者，如一九三一年西班牙憲法第六十八條之規定是。我五五憲章，則採間接選舉制之第三種方式（憲章第三十二條第一款。）此種規定，是否妥當，固有問題，但依照 總理遺教，國民大會既可代行政權（建國大綱第二十四條），畀國民大會以選舉總統之權，自無不可。其二、議員之選舉。關於此點，各國法律頗爲複雜。茲就國會議員言之，在設有上下兩院者，上議院議員多採間接選舉制。蓋上議院議員通常不如下議院議員之重要，且非以人口多寡爲其選舉標準也。但仍有全部議員採直接選舉制者，如美國憲法第十七條之規定是。亦有一部分議員採直接選舉制者，如比利時憲法第五十五條及第五十八條之規定是。至下議院議員，及一院制之議員，則多採直接選舉制。但仍有採間接選舉制者，如埃及憲法第八十

一條之規定是依照總理遺教，縣議員、省民代表及國民代表，均應直接選舉（建國大綱第九條第十四條及第十六條）；但現行法律對於縣參議員及省參議員，則採間接選舉制，殆屬一時權宜之謀，未可垂為定則也。其三官吏之選舉，關於此點，各國法律尤為複雜。要而言之，大抵中央及地方重要行政官吏，以由直接選舉者為多，且有司法官、警察官及財政官吏，亦出於民選者。此種辦法，英美等國尤所常見，而以愈在下級為愈甚。依照總理遺教，縣長應採直接選舉制，省長及總統應採間接選舉制（建國大綱第九條第十四條及第十六條）。五五憲草則推演其意，舉凡立法院院長，副院長，監察院院長，副院長，立法委員，監察委員，均應由國民大會選舉。雖建國大綱第二十四條會泛言國民大會對於中央官員有選舉權，然立法院監察院既為治權機關，似以直接對總統負責，不必由國民大會選舉，較為允當。

以上係就選舉之對象大略言之，至何種官吏及議員必須由於選舉，則應讓之各種選舉法令之規定。故本案僅於第四條明定：『應依法選舉之官吏、議員，或代表，應依本法之規定選舉之。其以議員與代表並舉者，蓋依照總理遺教，於縣稱縣議員，於省則稱省民代表，於國則稱國民代表，自以二者並舉較為醒目也。』

二、區域選舉制 在一般學理，關於議會議員之選舉，有所謂區域選舉制，與職業選舉制。前者係以地方團體為其選舉團體之制度。後者係以職業團體為其選舉團體之制度。各國法律多採區域選舉制，但亦有採職業選舉制者。職業選舉制又可分為三類：其一、有純採職業選舉制者，如一九

二八年以後意大利下議院議員之選舉是。其二、有兼採職業選舉制與區域選舉制，而職業代表少於區域代表者，如一九三四年巴西下議院議員之選舉是。其三、有兼採職業選舉制與區域選舉制，而職業代表多於區域代表者，如一九三三年祕魯之全國經濟院，及一九二〇年成立一九三四年取消之德國臨時經濟院是。惟是議會議員之選舉，究應純採區域選舉制，抑純採職業選舉制，學說上非無爭論。在主張採職業選舉制者，以爲如採此制，可使議會制度與社會組織完全適應，此其一。可使議會網羅多數專門人才，應付日趨複雜之立法職務，此其二。足以減少代議制度之虛偽，此其三。反之，在反對職業選舉制者，則以爲徹底實行此制，甚感困難，此其一。足以引起議會內部之分裂，此其二。足爲社會進步之障礙，此其三。就我國現行法令言之，則頗涉紛歧。即對於鄉鎮民代表會代表，及省參議會議員，係純採區域選舉制；而於縣參議會議員，市參議會議員，及國民大會代表，則區域選舉制與職業選舉制二者並行。（但國民大會代表之選舉，五五憲章第二十七條中，已純採區域選舉制。）如就總理遺教言之，後者之規定，實與遺教相抵觸，蓋無論其何種議員或代表，均係採區域選舉制，而無所謂職業選舉制也。（總理北上宣言，主張召開之國民會議，兼採職業選舉制，係另一問題。）此又不但總理遺教爲然，即以個人經驗所得，採職業選舉制，糾紛既大，實益尤渺。我國目前殊無採取此制之必要。以此，本案特於第五條規定：『各種選舉，均採區域選舉制，即以各該行政或自治區域爲其選舉團體。』

於此有須提及者，論者或謂，我國行政或自治區域，其面積之大小，人口之多少，文化程度之高

低，以及經濟富力之強弱，相去甚遠，如應出之議員或代表名額，完全相同，殊欠公平，故在市參議員關於區域代表之選舉，純以人口多少爲準；國民大會則以每縣市及其同等區域各選出代表一人爲原則，而以人口多少爲增減（五五憲章第二十七條第一款）此種規定，甚爲適當。但個人以其說殊不足取。茲姑舍總理遺教於不論，果如論者所云，則每一行政或自治區域，勢須選出二人以上之議員或代表。於此場合，將採大選舉區制乎？抑採小選舉區制乎？（一選舉區須選出議員二人以上者爲大選舉區制。一選舉區祇選出議員一人者爲小選舉區制。）無疑的，將採大選舉區制。果爾，將採多數選舉制乎？抑採比例選舉制乎？（惟採大選舉區制，始有採多數選舉制，與比例選舉制之可能。）如採比例選舉制，將採減記投票法乎？單記投票法乎？抑採重記投票法乎？就選民投票之目標言，將以個人爲目標乎？抑以政黨爲目標乎？就當選票額之決定言，將採商數票額法乎？抑採均一票額法乎？如採商數票額法，將採哈爾比例選舉法乎？最大殘數法乎？抑採最大均數法乎？舉上云云，其辦法之複雜，學理之紛歧，不但一般公民無法了解，即在辦理選舉事務者，亦將手忙足亂，不知所措。故在個人之意，如各種選舉均採區域選舉制，而以行政或自治區域爲其選舉團體；又每一區域祇選出議員一人，則其利有三：選舉人對於被選舉人之良否，易於判斷，此其一。選舉人對於各該區選出之議員，易於監督，此其二。足以減少選舉上之一切流弊，此其三。準此，則市參議員及國民代表之選舉辦法，是否妥當，殊成問題。惟是我國行政或自治區域，面積之大小，及人口之多少，至不齊一，確屬事實，爲期所出議員名額相當公平，尙有待於合理之調整。

三、秘密選舉制 在一般學理，無論官吏或議員之選舉，關於選舉方法，有所謂公開選舉制，與秘密選舉制者。考各國法律，最早多採公開選舉制。其法有三：一爲○頭表決法，一爲鼓掌表決法，一爲記名投票法。嗣以公開選舉，一般選民易受威脅，流弊所及，似非相率放棄選舉權不止。於是各國遂先後採用秘密選舉制。所謂秘密選舉制者，卽通常所謂單記無記名投票法是也。法國已於第一次大革命時採用，英國則於一八七二年採用，蘇聯亦於一九三六年採用。且有另闢獨室，以供公民投票之用者。美國各州復以科學發達，採用投票機。其法更爲嚴格而秘密，卽於開票檢票，亦屬簡便。我國現行法令，亦多採秘密選舉制，實爲最進步之范例。故本案從之，特於第六條規定：『各種選舉，均採單記無記名投票法。但於必要時，得採雙記名投票法。』所謂單記無記名投票法，卽被選舉人記名，選舉人不記名之謂也。此法亦稱無記名投票法（五五憲章第二十八條），用語雖異，意義則一。至本條仍設但書之規定者，蓋以社會現象，複雜萬端，爲加重選舉人之責任起見，有時或有必要故也。所謂雙記名投票法，卽被選舉人與選舉人均須記名。其意義甚明，無庸多贅。

四、強制選舉制 在一般學理，關於選舉權之行使，有所謂自由選舉制，與強制選舉制。選民之行使選舉權與否，聽其自由者，謂之自由選舉制。反是，則爲強制選舉制。選舉權之行使，究爲自由，抑屬強制，頗與選舉權之性質有關。考選舉權之性質如何，其說有五：卽（一）有謂選舉權爲國民固有之權利者；（二）有謂選舉權爲國民特種之權利者；（三）有謂選舉權爲國民當然之職務者；（四）有謂選舉權爲國民社會之職務者；（五）有謂選舉權爲權利與義務之並存者。上述一二

兩說，其選舉權之行使，應屬自由，準是，則應採自由選舉制。反之，上述三四五諸說，其選舉權或為國民當然職務，或為國民社會職務，甚且選舉權包含義務在內，則選舉權之行使，應屬強制，準是，則應採強制選舉制。各國法律，最早多採自由選舉制，其流弊所及，致使放棄選舉權之人數，與日俱增。於是各國多先後採用強制選舉制，選民如不為投票，即予以處罰。其處罰辦法有五：一為申誡；一為罰鍰；一為拘留；一為停止其選舉權；一為使其負擔第二次之選舉經費。各國自採用強制選舉制後，頗收實效。但在我國現行法令，則仍採自由選舉制。在採間接選舉制之今日，其選舉人數，究屬有限，事實尚無困難。如將來採取直接選舉制，不但選民日增，且必選舉日繁，如不採取強制選舉制，結果將使被選舉之官吏或議員，不足以代表選民全體之多數，此其一。且將無以濟人民厭惡選舉制度之窮，此其二。雖然，實行強制選舉制，亦有其實事上之困難，縱能強制選民投票，然無法強制其不投廢票，此其一。放棄投票之選民，如為數過多，一一處罰，不勝其煩，此其二。以此本案特斟酌其間，於第七條規定『辦理選舉事務機關，於必要時，得呈經選舉監督核准，實行強制投票。』蓋在原則上固仍採取自由選舉制者也。

五、選舉人及候選人名簿之編製 編製選舉人及候選人名簿，為行使選舉權之初步手續。惟在各國法律，多祇編製選舉人名簿，我國則依照 總理遺教：『凡候選人（中略）無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格』（建國大綱第十五條），故有編製候選人名簿之必要。其必須編製選舉人及候選人名簿者，蓋在保證選舉權及被選舉權之正確行使也。關於編製名簿之機關，就

選舉人名簿言之，各國法律以辦理戶籍機關對於選舉人一切情形較爲熟習，故多由戶籍機關負責編製。但在我國現行法令，則以戶籍機關未能普及，故以辦理選舉事務機關負責編製。又關於編製名簿之方法，就選舉人名簿言之，各國法律有每年重行編製一次者，如美國各州是。有就原有名簿隨時增減更正者，如法國及德國是。上述兩種辦法，各有短長。我現行法令則折衷其間，於開始選舉之一定期間以前，重行編製，以期翔實。本案特本以上各義，於第八條規定：『辦理選舉事務機關應編製選舉人及候選人名簿，開始編製之日期，應於一定期間前公告之。』其須於一定期間前公告者，蓋在促起選舉人及候選人之注意也。至須否事前舉行選舉人及候選人登記，本案則不爲規定。個人以爲，如採間接選舉制，即無須爲此登記；如採直接選舉制，則以爲此種登記較爲省事。如市參議員之選舉，即須事前舉行登記，其明證也。（市參議員選舉條例第十一條及第十二條。）

六、舉行選舉之日期 關於舉行選舉日期，各國法律多定爲須於例假日爲之。此無他，良以一般選民，惟於星期日及其他例假日始有閑暇，不致因從事工作，放棄選舉也。即不於例假日舉行，亦明定無論機關學校或團體，均須准許選舉人請假，且不得減扣薪俸或工資，足見對於選舉之重視。故本法特於第九條規定：『各種選舉，均應於例假日舉行，辦理選舉事務機關，並應於一定期間前公告之。』其須於一定期間前公告者，又所以促起選舉人之注意也。

七、選舉之法定出席人數 學者嘗謂，議會政治即多數政治。以此潮流所趨，不但議會之議事，須服從多數，即在各種選舉，亦以法定人數過半數之出席，爲其有效之標準。且有明定，須有法定人

數三分二以上之出席，始得舉行選舉者。但此種學說，在第一次歐洲大戰後，已有轉變。蓋少數者之意見，亦足珍貴，如以多數壓制少數，殊非事理之平。故各國法律爲之一變，無論議會之議事，與選舉之出席人數，均不以絕對多數爲必要。就議會之議事言，如我立法院組織法第十八條，即以委員總數三分之一爲立法院會議之法定出席人數，其明證也。個人以爲，如採間接選舉制，須有法定人數過半數之出席，始得舉行，誠非困難；如採直接選舉制，則選民人數過多，求其半數參加投票，恐不可能。故本案特斟酌其間，於第十條規定：『選舉須有法定人數過半數之投票，始爲有效。其有特殊情形者，得酌予減低，但不得少於三分之一。』至何種選舉得酌予減低，則應讓之各種選舉法令之規定，其不得少於三分之一，殆以三分之一爲一般之常數，殊無何種之深意焉。

於此有須附帶說明者，卽每一選舉人，是否祇投一票。各國法律，殊不盡同。有每一選民，有一投票權者；有對於具有特殊資格之選民，給予多數之投票權者。前者謂之平等選舉制，後者謂之複數選舉制。歐戰以前，普魯士下議院及市議會選舉法，一九一八年至一九三六年蘇聯蘇維埃大會選舉法，均採複數選舉制，現已廢除。卽在一九一八年英國下議院選舉法，雖以獨立住宅之多少，爲給予投票權之標準，然因須同時投票，此種特權，亦屬不廢而自廢。我總理遺教係採平等選舉制，現行法令亦然（五五憲章第二十八條參考）。本案雖未明白規定，然其立法用意，係屬如此，要無可疑。

八、當選人與候補當選人之法定當選票數 當選人之法定當選票數如何，各國法律，頗不相

同。有須得票過半數以上，始得當選者；有得票最多數，即可當選者。上述兩種辦法，以後者之事例爲最多。個人以爲，如採第一種辦法，在大選舉區制，勢須一選再選無論矣，即在小選舉區制，每一選舉區祇選出一人，如所得之票數並非過半數，亦非一選再選不可。故在選舉推行之始，應以採取第二種辦法，較爲適當。至候補當選人之法定當選票數，自必次於當選人，如所得票數相同，應以抽籤定之，均爲各國法律之所同。我現行法令亦然，故本案從之，而於第十一條規定：『選舉以得票最多者爲當選人，次多數者爲候補當選人，票數相同者，以抽籤定之。』

九、選舉無效之事項 所謂選舉無效，通常有三種情形：其一、選舉票無效，其二、選舉無效，其三、當選無效。此爲各國法律大體之所同，我現行法令亦然。故本案從之，特於第十二條規定選舉票無效之事項，第十三條第一項規定選舉無效之事項，第十四條第一項規定當選無效之事項。其義甚明，無待解說。惟就個人經驗所得，各種選舉之最易發生爭執者，爲選舉之有效無效，本法規定甚簡，尙有待於單行法令或法令解釋之補充。

於此有欲言者，社會情形，複雜萬端，選舉之違法舞弊，千奇百態，層出不窮。以此，各國法律多有取締或禁止舞弊之規定。舉其著者，如一八八三年英國之選舉舞弊行爲法。其要點有二：一爲對於各種選舉舞弊行爲，本其多年經驗，逐一列舉。一爲對於候選人之選舉運動，特設嚴密限制。又如一九〇七年美國聯邦議會通過之法律，特別禁止公司銀行對於聯邦官吏之競選，協助捐款。再如日本大正十四年公布，昭和九年修正之法律，對於選舉運動及其經費，均特設限制。其主要之點有五：

(一) 設置選舉事務所之數目及其地址之限制；(二) 從事選舉運動之限制；(三) 戶別訪問之禁止；(四) 一再當面或用電話為選舉運動之限制；(五) 選舉運動經費之支出及其數額之限制。但在另一方面，政府對於選舉運動，則又特予協助。以日本為例，如(一) 對於選舉寄發信件及宣傳品者，特予免費；(二) 借用公立學校或其他公共場所舉行競選演說者，特予免費。我國實行選舉，雖為時不久，而流弊已見，為取締及禁止各種舞弊行為起見，實有制頒單行法令之必要。

十、當選人與候補當選人之公告應選及拒絕應選之限制。當選人及候補當選人於其當選以後，須由辦理選舉事務機關依法公告，俾一般公民了然於當選者為何人。但當選人及候補當選人應選與否，殊不可知，故在一般立法通例，尚須通知各該當選人。各該當選人於接到通知後，須於最短期間內答復其願否應選。如不為答復，則認為默示承認，作為願應選，即由辦理選舉事務機關發給當選證書。凡此均為事理之當然，我現行法令亦有此規定，故本法第十五條從之。惟是依照憲法所定，凡屬國民，均有依法服公務之義務（憲草第二十三條），各該當選人之職務，無論其為官吏為議員，自不能任其自由拒絕，致置公務於不顧。以此，各國法律多設有不得自由拒絕應選之限制，我國過去法令亦同。但在現行法令，則付闕如。本案為增強當選人服務公職之觀念起見，特於第十二條規定，非有特定事由，不得拒絕應選。

十一、選舉經過情形之呈報。各種選舉，至當選人應選，發給當選證書為止，已可告一結束。自須將當選人姓名及選舉經過情形，逐級呈報，以備查考。其呈報之法，應先由辦理選舉事務機關呈

報各該選舉監督，再由各該選舉監督呈報各該上級主管機關。故本案特於第十七條規定及之，俾資適用。此爲辦理選舉應有之手續，條文規定甚明，無須詳述。

十二、辦理選舉事務機關及其選舉事務。關於選舉事務，各國法律有由各級行政機關主辦，不另設專辦機關者，有另設專辦機關者。而於專設機關之中，有設獨任制之事務所者，有設合議制之委員會者。前者如蘇聯是，後者如法國是。又有設一個機關者，有設二個以上之機關者。前者如瑞士及希臘是，後者如蘇聯及法國是。在我國現行法令，除選舉國民大會代表，特設選舉事務所外，而於省縣市鄉鎮區各種選舉，即由各級行政機關主辦，不再另設機關。個人以爲，此種辦法，合理而易行。故於本案第十八條規定：『辦理選舉事務機關，爲內政部，各省民政廳，各縣市政府，各鄉鎮區公所。』依此規定，則一鄉一鎮之選舉，其選舉事務，即由鄉鎮公所辦理。一縣一市之選舉，其選舉事務，即由縣市政府辦理。一省之選舉，其選舉事務，即由省政府民政廳辦理。全國之選舉，其選舉事務，即由內政部辦理。至關於投票開票檢票等事務，係屬選舉過程中應有之手續，自以由辦理選舉事務機關辦理，最爲適當。故本案復設第十九條之規定。

十三、選舉監督。在探行政監督制之國家，其選舉監督一職，多由上級行政主管機關長官任之。我現行法令亦然，故本案特於第二十條規定：『選舉監督，由各該上級行政主管機關長官兼任。』依此規定，則鄉鎮區之選舉，應以縣市長兼任選舉監督。縣市之選舉，應以省政府民政廳長兼任選舉監督。一省之選舉，應以內政部長兼任選舉監督。全國之選舉，應以行政院長兼任選舉監督。

十四、各種選舉條例及其解釋 如前所述，四種政權，各國均以選舉權發達最早，且極爲複雜。所以複雜者，乃由選舉之對象至不齊一，以一種選舉法規適用於各種不同之選舉，苟非削足適履，卽屬扞隔難通，故不能不制定各種選舉法規，俾資適用。然如我國目前狀況，於國民代表選舉，則有國民代表選舉法，於省縣市參議員及鄉鎮民代表選舉，則有省縣市參議員及鄉鎮民代表選舉法；將來對於鄉鎮保甲長之選舉，省縣市長之選舉，以及大總統之選舉，勢將另有多種多樣之選舉法規。文法過繁，亦殊失當。故本案特將各種選舉一般適用之法則，定爲本法，但仍許其於必要時另定各種選舉條例，用期兼顧。本法第二十一條前段之規定，其用意卽在於此。惟是既已於本法規定一般選舉共同適用之法則，將來各種選舉條例，當不如目前之重複煩瑣，自在意中。又關於選舉法規之解釋，其權誰屬，可要有三種不同之方式。其一，屬於立法機關；其二，屬於司法機關；其三，屬於行政機關。就個人經驗言之，實以屬於選舉監督就近解釋，較爲簡捷。故本法特於第二十一條後段規定：『其解釋權，屬於各該選舉監督。』惟以言法令解釋，殊非易易，在各種解釋尙未著爲先例以前，有解釋之權者，自不能不以審慎出之耳。

十五、提起選舉訴訟之事項 本法第二十二條，係關於提起選舉訴訟之規定。其重要之點有四：一爲何人始可提起選舉訴訟，依照本條規定，惟選舉人或落選人，其以選舉人或落選人爲限者，蓋因其他之人，對於選舉並無切己之利害關係，如亦許其提起訴訟，勢將治絲愈棼也。一爲對於何事始可提起選舉訴訟，依照本條規定，惟限於選舉無效及當選無效。至選舉票之有效與否，應屬於

辦理選舉事務機關之鑑定，自不在選舉訴訟之例。但應行提起訴訟之事項，並不祇此，即凡觸犯現行刑法第六章妨害投票者，均可提起訴訟。惟妨害投票，係屬侵害國家法益之罪，無論何人皆可告發，初又非限於選舉人或落選人始可檢舉耳。一爲向何種機關提起選舉訴訟？關於此點，各國法律頗不相同，大抵可以分爲三派：其一，法國派；其二，英國派；其三，德國派。在法國派，所有選舉訴訟，均由議會處理，其弊在於易爲議會多數黨所操縱。英國派則由法院處理，其弊在於一般法院常受行政機關之牽掣。在德國派，係另設選舉審定法院處理（一九一九年德國憲法第三十一條），頗較公平。但在我國現行法令，係由法院處理，且自辦理選舉以來，即屬如此。故本案從之，特於本條規定應向法院提起訴訟。一爲應於何時提起選舉訴訟？依照本條規定，須於選舉結果揭曉後，一定期間內爲之。所謂選舉結果揭曉後，在解釋上，應爲辦理選舉事務機關公布當選人及候補當選人姓名之次日（本法第十五條）。至所謂一定期間，通常則爲期甚短（在現行法令爲十日），且屬訴訟法上之不變期間。良以選舉之機會既多，選舉之糾紛又大，殊不容多所拖延也。

十六、處理選舉訴訟之法則 本案第二十三條，係規定處理選舉訴訟之法則。即『選舉訴訟應先於他種訴訟審判，並以一審終結。』其立法用意，與須於選舉結果揭曉後，一定期間內，提起選舉訴訟同。

丙、關於罷免權者

本章凡十六條，即第二十四條至第三十九條。第二十四條規定罷免之對象及事由，第二十五

條規定個人罷免與團體罷免，第二十六條規定提出罷免案之限制，第二十七條規定行使抗免權與核免權之法定人數，第二十八條規定罷免提議書之內容，第二十九條規定罷免提議書之審查及徵求聯署人，第三十條規定通知被罷免人提出答辯書及定期舉行公民投票，第三十一條規定罷免案之投票方法，第三十二條規定罷免票無效之事項，第三十三條規定罷免案無效之事項，第三十四條規定罷免經過情形之呈報，第三十五條規定罷免案確定後之效果，第三十六條規定再提罷免案之限制，第三十七條規定辦理罷免事務之機關及其罷免事務，第三十八條規定罷免訴訟之提起，第三十九條規定處理罷免訴訟之法則。茲擇要說明其立法要點如左：

一、罷免之對象及事由 於此須分兩點說明之，一為罷免之對象，關於此點，各國有兩種不同之立法例。其一、罷免之對象，以被選舉之官吏或議員為限。其二、即非由於選舉之官吏或議員，亦可罷免。前者為多數之立法例。後者則惟美國各州行之，如對於司法官之罷免是。上述兩種立法例，依照 總理遺教，以採取第一種立法例為適當。蓋 總理嘗以選舉比之機器之放出力，罷免比之機器之拉回力，自惟『放出去』始可『拉回來』也（其詳見 總理民權主義第六講）。一為罷免之事由，關於此點，各國法律頗不相同，大體言之可以分為兩類。其一、以違法失職為罷免之事由。其二、以政策不當為罷免之事由。各國法律之祇規定官吏或議員之罷免，而不明定其罷免之事由者，大抵屬於第二類。自理論言之，固以第二類之規定為合理。然在我國試行罷免權之始，似宜略加限制，而以官吏或議員之違法失職者為限。蓋如以政策不當為罷免之事由，不但何謂政策不當，甚難

認定；且在一般議員及下級官吏不負決定政策之責（總統自當別論），勢將無法罷免。此我過去法令及五五憲草所以以違法失職爲罷免事由者也。（鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法第三十三條，五五憲草第三十條第二項。）本案即本諸上述意旨，特於第二十四條規定罷免之對象及事由曰：『被選舉之官吏議員或代表，如有違法失職情事，得依本法之規定罷免之。』

此外尙有必須說明者二事，官吏或議員之違法失職，不但可由公民投票罷免，政府尙可本其監督職權爲各種之懲戒處分（其詳見二十年八月八日國民政府公布之公務員懲戒法，及二十三年八月十一日行政院公布之縣市參議員違法失職暫行處罰辦法。）處分之最重者爲免職，其免職也，實與本文所謂個人罷免結果相同。但一則屬於治權之行使，一則屬於政權之行使，性質各別，未可混爲一談，此其一。何謂違法失職，現行法令規定甚明。違法，即違反法令之謂。失職，則舉凡廢弛職務及其他之失職行爲均屬之。吾人參考即得，無待詳贅，此其二。

二、個人罷免與團體罷免 在一般學理，因罷免對象之爲個人或爲團體，嘗分爲個人罷免與團體罷免。前者在解釋上，對於官吏或議員均可適用。後者則惟對於議會之全體議員有之。關於官吏之個人罷免無論矣。（參照五五憲草第三十二條第一款第一〇五條及第一一一條。）對於議員是否可以個別罷免，在學理上頗有爭議。其主張可以個別罷免者，殆以議員與選民間含有一種私法上之委任關係，選民既可由各該區域選出議員，自可本諸委任關係，罷免各該區域所選出之議員。但在反對個別罷免者則謂，議會爲國家之機關，選民之選舉議員，爲選舉團體與國家機關之

關係，而非選民與議員間之個人關係。即謂其爲一種委任關係，亦係公法上之委任，而非私法上之委任。如不如此解釋，則一般議員將純爲各該選舉區之利益着想，而置國家公共利益於不顧。以上兩說，在理論上固以後說爲是；然在各國法律，非無規定個別罷免者，如一九一八年蘇聯憲法第七十八條，一九二〇年祕魯憲法第八十二條之規定是。我總理遺教雖未明白昭示議員之可以個別罷免，但在五五憲草第三十條第二項固規定：『國民代表違法或失職時，原選舉區得依法律罷免之。』至議員可否全體罷免，在學理上頗少爭議，但參諸各國法律，究以對於地方議會者爲最多，尤以德國除少數邦外，其餘各邦憲法幾無一而無罷免邦議會之規定。瑞士各州亦然。其對於中央議會得爲全體罷免者，據個人所知，則惟一九二一年利支敦士登憲法（第四十八條）及一九二二年來多尼憲法（第四十八條）。我總理遺教雖祇云人民有罷免議員之權，而未明白昭示實爲個別罷免，抑爲全體罷免，顧徵諸各國立法，儘多先例。且實行全體罷免，不但爲理論所許，即在事實上亦屬必要。故本案特本上述各種旨趣，於第二十五條規定個別罷免及團體罷免曰：『被選舉之官吏議員或代表，其違法失職，僅屬個人者，得爲個別罷免；涉及全體者，得爲團體罷免。』

於此有須說明者，議員之全體罷免，就其結果言之，實與議會之解散同。各國法律，除議員之全體罷免外，尚有解散議會之規定，我現行法令亦然。（如縣參議會組織暫行條例第二十三條，鄉鎮組織暫行條例第二十六條之規定是。）但議員之全體罷免，其動議在於人民，議會之解散，其動議在於政府。一屬於政權之發動，一屬於治權之發動。二者之性質既非相同，自可並行不悖。

三、提出罷免案之限制。各國法律對於罷免之提出，多設有限制之規定。蓋所以避免提議之輕率，致生不良影響也。其限制之最關重要者，則爲須於任職達一定時間後，始得提出罷免案。惟是各國多以官吏爲限，而於議員則無此規定。所謂一定時間，又屬長短不一。就美國各州言之，少則三月，多則一年，而以六個月爲最多。個人以爲，此種規定，用意甚善，且應適用於議員。良以對於議員之罷免，如過於輕率，亦足以影響個人及全體也。故本案特於第二十六條規定：『被選舉之官吏議員或代表，其任期尙未屆滿三分之一者，不得罷免之。』三分之一，係屬一種常數，與本法第十條但書立法之旨同。

四、行使抗免權與核免權之法定人數。在未說明抗免權與核免權之法定人數以前，須先了解抗免權與核免權之關係。關於此點，各國法律頗不一致。有公民祇有抗免權，而無核免權者，如一九二〇年美國北達科州憲法，對於國會議員之罷免是。有祇有核免權，而無抗免權者，如一九一〇年德國憲法，對於總統之罷免是。但在大多數立法，則一般公民既有抗免權，復有核免權。總理遺教之所謂罷免權，係兼指抗免權與核免權二者而言，前已詳之。故本案特於第二十七條明示其意，而以公民之提議罷免，爲抗免權之行使；投票決定其應否罷免，爲核免權之行使；且以此二權爲必然的因果關係焉。

抗免權與核免權之關係既明，請再述行使抗免權與核免權之法定人數。就行使抗免權之法定人數言之，各國法律多祇規定有若干公民之聯署，即可提出罷免案，而於提議所需之法定人數，

不爲規定。又聯署所需之法定人數，亦不一致，大體可分爲兩種，一爲確定人數制，一爲比例人數制。前者爲瑞士各州所採用，後者爲德國多數之邦所通行。個人以爲，上述各種法例，有可商榷之點：其一、祇有聯署人數之規定，而無提議人數之規定，頗覺疏略。其二、行使核免權之法定人數，無論其爲確數制，抑爲比例制，而不設區域限制之規定，殊不足以表現各區域一般公民之意見。故本案特於第二十七條前段規定：『罷免案須有三分之一以上之原選舉區域，均有公民十分一以上之提議，及十分一以上之聯署，始得提出。』其次，就行使核免權之法定人數言之，各國法律有兩種不同之規定。有行使核免權之法定人數，須特別高於行使抗免權之法定人數者。有行使核免權與抗免權之法定人數，大概相同者。但究以前者之法例爲較多，且亦以此法例爲合理。故本案仿效其意，特於本法第二十七條後段規定，罷免案須有『二分一以上之原選舉區域，均有五分一以上之投票，投票人數三分二以上之同意，始得成立。』

但就本法第二十七條全文觀察，無論其爲行使抗免權及核免權，其所需之法定人數，均不甚高。或者以爲規定過寬，將來罷免案件勢將層出不窮。個人以爲殊不盡然，蓋在選舉投票，因我國法律係採普及選舉，不識字之選舉人尙可託人代書（如市參議員選舉條例第二十三條之規定），而於罷免投票則非本人親自簽名不可（本法第三十一條及第三十二條第一款第三款），在教育尙未普及之今日，實則似寬而實嚴。

五、罷免提議書之內容 本法第二十八條係規定罷免提議書之內容。此種規定，各國法律大

體相同，文義甚明，無待深論。惟須注意者二事：其一、提議書之理由不宜過長，故本案規定不得超過五百字。其理由之充足與否，則可不問。其二、提議人應簽名蓋章，註明年齡及住所，並由辦理戶籍機關證明其為本人。蓋所以防止冒濫，並便於辦理罷免事務機關之審查也。

六、罷免案之審查及徵求聯署人 本法第二十九條係規定罷免案之審查及徵求聯署人。於此須分兩點說明之：首為罷免案之審查，各國法律皆有法定機關對於罷免案，須在一定期間內詳為審查之規定。其審查之要點有三：一為審查提議人是否已足法定人數；一為審查提議人有無公民資格；一為審查提議人是否均已簽名蓋章，並已由辦理戶籍機關證明其為本人。至所提罷免理由是否充足，則不在審查之列。次為聯署人之徵求，關於此點，各國法律有兩種不同之辦法：一為由提議人自行徵求聯署人，一為由辦理罷免事務機關公開徵求聯署人。第一種辦法流弊甚大，第二種辦法則流弊甚少，故本案從之。惟聯署人仍須簽名蓋章，註明年齡及住所，並由辦理戶籍機關證明其為本人，以昭翔實。

七、通知被罷免人提出答辯書並定期舉行公民投票 此為本法第三十條所規定。有應說明者三：其一、辦理罷免事務機關於徵求聯署人期間屆滿後，須詳為審查聯署人是否已足法定人數，有無公民資格，及是否親自簽名蓋章，並已由辦理戶籍機關證明其為本人。其二、如審查結果認為合法，應即將罷免提議書之案由及理由抄送被罷免人，於一定期間內提出答辯書。其答辯書之字數，仍以五百字為限。但被罷免人提出答辯書與否，應由其自行決定，並非非提出不可。其三、辦理罷

免事務機關於收到答辯書後，應即與原罷免案同時公布。其未提答辯書者，亦應於上述一定期間屆滿後，將原罷免案依法公布。並於一定期間後，舉行公民投票。其須公布原罷免案及答辯書，並於一定期間後始行投票者，蓋在以罷免之正反理由，訴諸一般公民之判斷，俾於舉行投票時，可得一正確之結果也。

惟是在此過程中，可能發生兩種現象：其一、被罷免人於罷免案尚未舉行公民投票以前，自動辭職。外國法律有明定被罷免人如已自動辭職，即無須舉行投票者。本法雖無此規定，自爲法理之所許。其二、罷免提議人及聯署人於罷免案尚未舉行公民投票以前，撤回其罷免案。外國法律有明定其於此場合，即無須舉行投票者。本法雖無此規定，但在適用上殆屬當然。凡此皆所以避免投票之煩者也。

八 罷免案之投票方法 本法第三十一條係規定罷免案之投票方法。此爲行使罷免權應有之手續，文義甚明，無須解釋。惟在各國法律，關於罷免投票，多與選舉投票合併舉行。且有兩種不同之方法：其一、將票面分而爲二，一爲罷免某甲，一爲選舉某乙，如不贊成罷免某甲，即無須選舉某乙，如贊成罷免某甲，則再選舉某乙。其二、將被罷免人某甲與候選人某乙同列一票，依其得票多少，以定被罷免人某甲之應否罷免，候選人某乙之是否當選。後一辦法，較前一辦法簡單，各國法律之採用此法者，頗不在少。但個人以爲無論採取何種辦法，在試行罷免制度之初，仍覺相當複雜。故本案特將罷免投票與選舉投票分而爲二，以期簡便易行。

九、再提罷免案之限制。關於此點，各國法律有兩種規定：其一、罷免案經公民投票否決後，在被罷免人同一任期內，不得再提罷免案。其二、雖可再提罷免案，然限制甚嚴。有提高提議人及聯署人之法定人數者，有須繳納第一次罷免投票之全部經費者。個人以爲，被罷免人無論其爲官吏，爲議員，其任期均非甚長，且依照本法第二十六條之規定，須任期經過三分之一，始得提出罷免案，如於提出罷免案經公民投票否決後，再提第二次乃至第三次之罷免案，徒滋紛擾，於事無補。故本法第三十六條特採第一種立法例。

丁、關於創制權者

本章凡十七條，卽第四十條至五十六條。第四十條規定創制之對象，第四十一條規定立法原則之創制與法律條文之創制，第四十二條規定提出創制案之限制，第四十三條規定行使憲法創行權與核行權之法定人數，第四十四條規定行使普通法律創行權與核行權之法定人數，第四十五條規定創制提議書之內容，第四十六條規定創制提議書之審查及徵求聯署人，第四十七條規定立法機關採納創制提議書之辦法，第四十八條規定立法機關不採納創制提議書之辦法，第四十九條規定創制案成立之後效果，第五十條規定再提創制案之限制，第五十一條規定創制案之投票方法及創制無效之事項，第五十二條規定辦理創制事務之機關，第五十三條規定開票投票檢票等事務，第五十四條規定創制訴訟之提起，第五十五條規定處理創制訴訟之法則，第五十六條規定交付創制。茲擇要說明其立法要點如左：

一、創制之對象 創制之對象，通常可分爲二：一爲憲法之創制，一爲憲法以外普通法律之創制。各國法律，有祇得爲憲法之創制者，如瑞士憲法第一一八條之規定是。有祇得爲普通法律之創制者，如西班牙憲法第六十六條第三項及第一二五條之規定是。但在多數立法例，則無論其爲憲法，抑爲普通法律，均可爲創制之對象。我總理遺教雖祇泛言創制法律，而未爲憲法與普通法律之分，然在一般解釋，憲法固亦法律也。以此，本案特從多數立法例，於第四十條前段規定『憲法之修正，及普通法律之制定或修正，得依本法之規定創制之』。依此規定，對於普通法律之創制，無論其爲新法之制定，及舊法之修正，均可。而於憲法之創制，則祇限於舊法之修正。此其故，蓋因我國憲法即將頒行，依照建國大綱第二十三條，既已將制定憲法之權畀諸國民大會，殊無由一般公民創制之必要。及至憲法頒行以後，自祇有憲法修正之創制。但在外國法律，有於憲法公布施行後，須由公民投票追認者，如立陶宛憲法第一〇九條之規定是。原文爲本憲法自公布日施行，但至遲於十年內，經國民公決核准追認。個人以爲，公民對於憲法之修正，既有創制權，對於憲法之廢止，又有複決權，實無再予以追認創制權之必要。

二、立法原則之創制與法律條文之創制 創制權行使之方式，通常可分爲二：一爲立法原則之創制，一爲法律條文之創制。各國法律，有祇得爲立法原則之創制者，如德國烏丹堡邦憲法第四十四條之規定是。有祇得爲法律條文之創制者，如德國憲法第七十三條第三項之規定是。亦有既得爲立法原則之創制，亦得爲法律條文之創制者，如瑞士憲法第二十一條第三項之規定是。此三

種立法例中，以第二種立法例爲較多。我總理遺教，於此二者則未爲區別。個人以爲，各國多數法律雖祇採法律條文之創制，實則爲立法原則之創制，亦爲解釋之所許（如德國）與其以解釋變更法律，實不如明認立法原則之創制亦爲創制權行使方式之一，較爲適當。故本案特仿瑞士立法例，於第四十一條規定：『創制得爲立法原則之創制，或法律條文之創制。』至何者爲立法原則，何者爲法律條文，界說甚明，初無待於解說也。

或以爲一般公民對於法律素養，多屬缺乏，法律條文之創制，實較立法原則之創制爲難，毋寧以採取立法原則之創制，較爲適當。個人以爲，殊不足慮，蓋公民中儘多通曉法律之士，如法科教授及律師之類，在提出創制案者，當必多所請益，以求至當也。

三、提出創制案之限制。關於提出創制案之限制，各國法律大抵有之。惟其規定甚爲複雜，且多屬普通法律創制案之限制，而於憲法創制案之限制規定甚尠。有之，則惟德國巴雅恩邦憲法第七十七條，對於機關設置及國境整理，不得提案創制。是以言各國對於普通法律創制案之限制，寬嚴亦殊不相同。但有一共通之點，即對於預算案、稅案及其他有關財政問題之案件，不得創制。是良以財政法案，不但多屬緊急，不能久延不決，且須出諸國民負擔，由其創制，亦難得其公平判斷也。個人以爲，就我國情形言之，憲法之最關國本者有二：一爲國體及政體問題，一爲領土問題（五五憲草第一條第二條及第四條）。凡此二者，既經定入國家根本大法，即不得輕予變更。其次，普通法律之關係重要者，又不僅財政法案爲然，他如戒嚴解嚴宣戰媾和及國際條約，或則事關軍事，或則

涉及邦交，在我五五憲草以之屬於總統大權（憲草第三十九條及第四十條），且須經由立法院議決（憲草第六十四條），其利害得失，當必審慎周詳，不至有所差池，如仍許公民提案創制，行見治絲愈棼，無益反損。故本案特本上述旨趣，於本法第四十二條第一項規定提出憲法創制案之限制曰：『憲法創制案，不得涉及國體政體及領土之變更。』又同條第二項規定提出普通法律創制案之限制曰：『普通法律創制案，不得涉及預算案、租稅案、戒嚴案、解嚴案、宣戰案、媾和案、及條約案。』惟是所謂普通法律，是否包含預算案、租稅案等而言，學理上非無爭論。但在一般通說，則謂預算案、租稅案等，亦屬法律案之一種。故本案特從通說，此亦不可以不辦者也。

四、行使創行權與核行權之法定人數。關於此點，頗為複雜。蓋如前所述，就創制權行使之對象言之，有所謂憲法之創制，與普通法律之創制。就創制權之分類言之，又有所謂要求創制之權，即創行權；投票決定應否創制之權，即核行權。於是發生四種錯綜關係：一為憲法之創行，一為憲法之核行，一為普通法律之創行，一為普通法律之核行。

就憲法之創行言之，其行使創行權之法定人數，如與行使普通法律創行權之法定人數比較觀察，各國法律有兩種不同之規定：有行使憲法創行權之法定人數，高於行使普通法律創行權之法定人數者；有行使創行權之法定人數，不問其為憲法，或普通法律，均屬相同者。各國法律，以採第一種立法例為最多。其採第二種立法例者，則為一九一九年德國憲法。以其憲法第七十六條第一項，對於憲法之創行，並未特別規定人數，在解釋上自當適用同法第七十三條第三項之規定，為十

分之一故也。第一種立法例中，又有三種不同之方式：有採確定人數制者，如立陶宛憲法第一〇三條，對於憲法之創行爲五萬人，對於普通法律之創行爲二萬五千人。是有採比例人數制者，如美國各州對於憲法之創行爲百分之十至十五，對於普通法律之創行爲百分之八至百分之十。是有兼採區域與人數之辦法者，如奧國憲法第四十一條第二項，須爲三邦公民之過半數。是美國各州亦多採用此種方法。個人以爲，應以第一種立法例中第三種方式爲適當。蓋憲法重於普通法律，其行使創行權之法定人數，自宜較高。又區域與人數並重，足以表現各區域一般公民之意見。故本案特於第四十三條前段規定：『憲法創制案，須有三分之一以上之省分，均有公民五分一以上之提議，及五分一以上之聯署，始得提出。』惟須補充說明者，所謂行使憲法創行權之法定人數，依照本法分爲提議人數與聯署人數，此在各國法律，有爲此區別，亦有不爲此區別者。

次就憲法之核行言，其行使核行權之法定人數，亦甚不一致。有規定同意之人數及邦數者，如瑞士憲法第一二三條規定，聯邦憲法修正後，如有公民過半數之表決，及聯邦大多數之同意，卽生效力。有祇規定投票之同意人數，而不規定投票之法定人數者，如一九一九年德國憲法第七十六條第一項規定，憲法修正案之核行，須有公民過半數之同意。有祇規定投票之法定人數，而不規定投票之同意人數者，如德國巴雅恩邦憲法第十條第三項規定，憲法修正案之核行，須有公民五分二之投票。是上述三種立法例，以第一種較爲適當。故本案特於第四十三條後段規定，憲法創制案，須有『二分一以上之省分，均有公民五分二以上之投票，投票人數三分二以上之同意，始

得成立。』

次就普通法律之創行言，其行使創行權之人數，如前所述，大抵低於行使憲法創行權之法定人數，或與之相同。個人以為，憲法之修正，實重於普通法律之制定或修正，其行使創行權之法定人數，既於本法第四十三條前段規定，較行使普通法律創行權之法定人數為高，故特於本法第四十四條前段明定：『普通法律創制案，須有三分之一以上之行政或自治區域，均各有公民十分一以上之提議，及十分一以上之聯署，始得提出。』其所需人數，與行使抗行權之法定人數同。

再次，就普通法律之核行言，其行使核行權之法定人數，各國法律有採確定人數制者，有採比例人數制者。前者，如普魯士憲法第六條第四項規定，普通法律案之核行，須有公民過半數以上是。後者，如巴雅恩憲法第三十條第三項規定，普通法律案之核行，須有公民五分之一是。又各國法律或祇規定投票之法定人數，而不規定投票之同意人數，或祇規定投票之同意人數，而不規定投票之法定人數，且多不注意區域單位之分布，均覺過於粗疏。本案依照一貫之立法意旨，於本法第四十四條後段規定，普通法律創制案，須有『二分之一以上之行政或自治區域，均各有公民五分之一以上之投票，投票人數三分之二以上之同意，始得成立。』

五、立法機關採納創制提議書之辦法 關於創行權與核行權之關係，本文前已言之，茲可舉三種不同之方式創制案提出後，不必經過立法機關之審議，即舉行公民投票者，是為第一種方式。在此方式，其創行權與核行權，皆有其必然的因果關係。創制案提出後，須先經立法機關審議，如已

經採納，即不必舉行公民投票，否則仍須舉行公民投票者，是爲第二種方式。在此方式，其創行權與核行權，已非必然的因果關係，而爲或然的因果關係。創制案提出後，須經立法機關審議，但是否採納，由其自由決定，即不採納，亦不舉行公民投票者，是爲第三種方式。在此方式，則創行權與核行權，殊無因果關係之可言。第一種方式，其立法技術，易涉草率，是其所短。第三種方式，其創制案幾與請願案相等，亦有所失。故在理論上，應以第二種方式爲適當。各國法律，亦以採用第二種方式者爲最多。惟亦不一致，有不論其爲憲法之創制，與普通法律之創制，均採第二種方式者，亦有憲法之創制，採第一種方式，普通法律之創制，採第二種方式者。前者爲多數法例之所同。後者，如愛斯多尼憲法第三十一條及第八十八條之規定，其一例也。關於此點，我總理遺教並無明白指示，個人以爲在學理上，應以從多數立法例之規定較爲妥洽。故本法特於第四十七條規定：『徵求聯署人之期間，屆滿後，辦理創制事務機關，應於一定期間內，詳爲審查。如認爲合法，應即將創制提議書抄送立法機關審議。如立法機關於一定期間內，已將立法原則或法律條文重要部分採納，制成法律，即不再舉行公民投票。』

於此有須說明者，本條之適用，以立法機關對於創制提議書，已採納其重要部分爲已足，殊不必照原案通過。蓋所以減少創制投票之煩者也。外國法律亦有爲此相同之規定者，如德國紹林坎邦憲法第二十五條第四項規定，議會對於創制案，非根本的修正，予以通過者，即不必舉行公民投票。

六、立法機關不採納創制案之辦法 如上所述，本案關於創行權與核行權既採第二種方式，如創制案不為立法機關所採納，自應舉行公民投票，以為最後決定。但在各國法律，有祇有立法機關附具理由，送由辦理創制事務機關與原創制案一併公布，並定期舉行公民投票者，亦有由立法機關對於立法原則之創制，擬具條文，對於法律條文之創制，擬具對案，一併交付公民投票者。前者為多數法律所採用。後者如瑞士憲法第一二一條第四項及第五項之規定，即其一例。個人以為，以上兩種立法例，以瑞士立法例較為周密。故本案特於第四十八條規定：『創制案如經立法機關審議，不予採納，得於一定期間內，附具理由，或擬具對案，送由辦理創制事務機關與原創制案一併公布，並於一定期間內舉行公民投票。』

於此有須說明者，創制案於未舉行公民投票前，可否撤回？關於此點，本法雖未為規定，在解釋上自為法理之所許。

七、創制案成立後之效果 本法第四十九條，係規定創制案成立後之效果。其屬於：『立法原則之創制案，經公民投票通過後，應由立法機關依法制成本法律，公布施行。』此為該條第一項所明定。但在外國法律，關於立法原則之創制案，經公民投票通過後，尚須由立法機關制成本法律，再度舉行公民投票者，如德國國民表決法第三條第一項之規定是。本案則以為，為此重複的創制，殊無必要，故不設此規定。其屬於：『法律條文之創制案，經公民投票通過後，應由政府公布施行。』此為該條第二項所明定。但於此有一問題，即原創制案與立法機關所擬之對案，須一併舉行公民投票，如

二者均屬可決，將如之何？於此場合，在外國法律，有明定其應就立法機關所擬之對案認為成立者，如一九〇五年日內瓦創制法第三條第三項及第六項之規定是。本案則以為此種情形，殊不多見，故不為此規定。

八、再提創制案之限制 創制案經公民否決後，各國法律多設有限制，不得任意再提，藉以減少創制手續上之煩擾，惟限制之法，殊不相同，大體可以分為四類：有在議會未經改選以前，不得再提者，如德國勃里門邦憲法第四條第五項之規定是。有非經過一定期間，不得再提者，其期間又有長短之別，關於憲法創制案之再提，大約少者三年，多者六年。關於普通法律創制案之再提，大約少者一年，多者三年。有特別提高聯署人之法定人數者，如德國阿拉克荷馬邦憲法第六十條之規定是。更有特別提高聯署人之法定人數，且在一定期間以內，不得再提者，如一九三一年西班牙憲法第十一條及第十二條之規定是。個人以為，應以第二種立法例較為簡便而易行。故於本法第五十條規定：『創制案經公民投票否決者，憲法在六年內，普通法律在三年內，不得再提。』

九、交付創制 交付創制，為各國通行之辦法。其始也，為憲法之交付創制。就中又可分而為二：一為制定憲法之交付創制，此制盛行於美國，自一七七八年馬薩邱色州實行以後，即為其他各州所採用。一為修正憲法之交付創制，此制亦盛行於美國，自一八八一年康納乃克州採用以後，遂為其他各州所通行。各國除憲法之交付創制外，對於普通法律亦多採交付創制辦法。甚有不限於普通法律，即法律案以外之特種案件，亦可交付創制者。其適用之廣泛，殆可見矣。至就交付創制之法

定機關言之，各國法律亦殊不一致。有由於政府之交付者，有由於議會之交付者，有由於議會中一院之交付者。各種事例，俯拾即是，茲以節省篇幅，恕不一一徵引。考之五五憲草第七十條第二項亦有相似之規定，即總統對於提出立法院之法律案、條約案，經提交復議，如出席委員三分之二以上之決議，仍維持原案，得提請國民大會複決。（按複決二字，係創制之誤。）蓋已開交付創制之端緒矣。然惟限於法律案及條約案，而於憲法之修正，則付闕如。本案特博採各國先例，於第五十六條第一項規定：『憲法之修正，及普通法律之制定或修正，政府得交付公民投票創制之。』但既屬交付公民投票創制，一般公民自祇有核行權，而無創行權。舉凡本法關於行使創行權之各種規定，當無適用之餘地。故本法又於第五十六條第二項明定：『前項創制，適用本章有關各條之規定。』所謂有關各條，即本法第四十一條、第四十二條、及第四十九條至第五十五條。其義甚明，無待多論。

於此有須說明者，關於交付創制屬於憲法之修正者，各國法律多採強制交付辦法。而於普通法律之制定或修正，則以採任意交付辦法者為最多。於是學者創為強制創制與任意創制之說，稱前者為強制創制，後者為任意創制。個人以為，關於普通法律之制定或修正，數量之多，頗足驚人，如必一一交付公民投票決定，實屬不勝其煩，其應採任意創制，固不待言。即在憲法之修正，一般公民尚可依法行使其創行權，亦無採用強制創制之必要。故本法無論其為憲法抑為普通法律，均採任意創制，而不採強制創制。至究在何種情形之下，政府始交公民投票創制，本法則不為詳定。依個人所見，自必如五五憲草第七十條第二項所定相類之情事，始有交付創制之必要。蓋在各國實際情

形，對於普通法律之交付創制，固常藉以解決立法與行政，或議會與議會（指採兩院制之國家）之紛爭，或用以試探一般公民之意向也。

戊、關於複決權者

本章凡十六條，即第五十七條至第七十二條。第五十七條規定複決之對象，第五十八條規定全部複決與一部複決，第五十九條及第六十條規定提出複決案之限制，第六十一條規定提出複決案之效力，第六十二條規定本法第四十二條至第四十四條對於提出複決案之適用，第六十三條規定複決提議書之內容，第六十四條規定本法第六十六條至第四十八條對於複決案徵求聯署人及審議複決案之適用，第六十五條規定複決案成立後之效果，第六十六條規定本法第五十條之適用，第六十七條規定本法第三十一條至第三十三條對於複決案投票複決票無效及複決案無效之適用，第六十八條規定辦理複決事務之機關，第六十九條規定投票開票檢票等事務，第七十條規定複決訴訟之提起，第七十一條規定複決訴訟之處理，第七十二條規定交付複決。茲擇要說明其立法要點如左：

一、複決之對象 本文前已言之，通常所謂複決，其情形有二：一為對於現行有效之憲法及普通法律，廢止其效力之複決；一為對於已完成立法程序，尚未公布施行之憲法及普通法律，拒絕其成立之複決。前者謂之廢法之複決，後者謂之拒法之複決，各國法律多兼採之。其與上述對於憲法及普通法律之創制，迥然不同者，即創制具有積極的造法作用，複決則在廢止憲法及普通法律之

效力，或拒絕其成立，其作用則為消極的，而非積極的。此與選舉之與罷免，正屬相同。但在外國法律非無祇規定創制，而不規定複決，在解釋上即寓複決於創制之中者，如德國憲法（德憲第七十六條參照），即其一例。亦有將創制與複決二者併為一條，而不分設專條規定者，如瑞士憲法（瑞憲第一二一條參照），其明證也。我總理遺教係將創制複決分為二，且有顯著之區別，故本案除規定憲法及普通法律之創制外，復規定憲法及普通法律之複決，且將廢法與拒法析而為二，而於第三十七條明定：『憲法或普通法律，及已完成立法程序尙未公布施行之憲法或普通法律，得依本法之規定複決之。』本條前段所定憲法或普通法律之複決，即廢法之複決。後段所定憲法或普通法律之複決，即拒法之複決。

以上係就複決之分類言之，至行使複決權之對象，是否即以憲法與普通法律為限？各國法律亦殊不盡同，大體可以分而為四：其一，對於憲法之複決，此制盛行於美國。其二，對於特別立法之複決，此制亦為美國所通行。其三，對於普通法律之複決，此制盛行於瑞士。其四，對於地方法律之複決，此制多為美國各州所採用。個人以為，對於特別立法，如一般公民亦可提案複決，頗涉紛擾。在我國試行複決權之初，此種規定，殊無採用之必要。至對於地方法律之複決，解釋上自可包含於普通法律範圍之內。以本案所謂普通法律，固不問其屬於全國性之法律，抑屬於地方性之法律也。以此，本案仍以憲法及普通法律為複決之對象，俾與創制之對象相適應。

二、全部複決及一部複決 所謂全部複決，即對於憲法或普通法律之全部條文廢止其效力，

或拒絕其成立之複決。所謂一部複決，即對於憲法或普通法律之某部分條文廢止其效力，及拒絕其成立之複決。此與創制之得爲立法原則及法律條文之創制者，其立法用意頗屬相同。關於此點，各國法律祇有規定複決制度，而不明定其究係對於憲法或普通法律之全部或一部爲之者；有明定其對於憲法或普通法律之一部亦得提出複決者。前者，在解釋上，對於全部或一部爲之，實爲法律之所許。個人以爲，與其讓諸法律之解釋，毋寧以明文規定較爲適當。故本法特於第五十八條規定：『複決，得就憲法或普通法律之全部或一部爲之。』

三、提出複決案之限制 本法所定提出複決案之限制，其情形有三：其一、憲法或普通法律，在公布施行後，一定期間內，不得提出複決案之限制。本法以之定於第五十九條，即『憲法在公布施行後，六年內，普通法在公布施行後，三年內，不得提出複決。』其二、經公民投票創制之憲法或普通法律，在一定期間內，不得提出複決案之限制。本法以之定於第六十條，即『經公民投票創制之憲法，在公布施行後，六年內，經公民投票創制之普通法律，在公布施行後，三年內，不得提出複決。』其三、對於憲法或普通法律之特定重要事項，不得提出複決案之限制。本法以之定於第六十一條，即『憲法複決案，不得涉及國體、政體，及領土之變更。普通法律複決案，不得涉及預算案、租稅案、戒嚴案、解嚴案、宣戰案、媾和案，及條約案。』第一、第二兩種之限制，在各國法律規定者殊不甚多。本案之所以設此限制者，一在確保憲法及普通法律效力之固定，一在確保憲法及普通法律創制案之尊嚴。至第三種之限制，則各國法律大都有此規定，惟其範圍廣狹不一。最爲普遍者，爲預算案、租稅案，

及其他財政問題之案件，與上述創制之限制同。其範圍較廣者，為德國來多尼邦憲法，舉凡預算案、募債案、租稅案、兵役案、宣戰案、媾和案、戒嚴案、解嚴案、動員案、撤兵案、及國際條約案，均在不得複決之列（來多尼憲法第七十三條）。本法第五十一條之規定，則與該邦之憲法大體相同。但在外國法律，非無凡具有一般拘束力之案件，須特由公民投票複決者，如瑞士憲法第八十九條，複決法第一條之規定是。個人以為，一般公民對於預算案條約案等，既無創制權，其無複決權，殆屬當然，故本案不採瑞士憲法同樣之規定。

四、提出複決案之效力 關於提出複決案之效力如何，各國法律殊不相同。有為絕對之效力，即於提出複決案後，應停止其法律之實行者。有為相對之效力，即縱使提出複決案，亦無礙於法律之實行者。亦有依提議人數之多少，而定其為絕對之效力，或相對之效力者。若干國家為顧全法律之效力起見，多於完成立法程序以後，尙未公布施行以前，由立法機關先為宣布。如於一定期間，並無複決案之提出，即由政府公布施行。此一定期間，各國法律又復長短不一，大約少者八日，多者三月，通常則為三十日，但在外國法律又多設一種重要之例外，即如屬緊急法案，不但立即由政府公布施行，且不因提出複決案停止其效力。惟何者謂之緊急法案，則屬於立法機關之認定，以此立法機關不免流於濫用，各國遂復設種種之限制。有是否緊急，應由政府決定者。有將緊急法案提前複決者。有緊急法案之宣告，須由議員三分之二以上之決定者。亦有若干法案，在憲法內明定其不得為緊急法案之宣告者。其立法之繁，幾於應有盡有。個人以為，如為憲法及具有緊急性質之普通法律，

不但因提出複決案停止其效力；即已完成立法程序之憲法及其有緊急性質之普通法律，亦無須另定猶豫期間，即可由政府公布實施。此無他，蓋以既已提出複決案，自可依照本法所定程序，舉行公民投票，以爲最後決定。如在未爲最後決定以前，即停止其效力，恐利用複決權以阻撓憲法及普通法律之實行者，在所不免。故本法特於第六十一條規定：『憲法及具有緊急性質之普通法律，不因提出複決案停止其效力。』但本條之適用，以普通法律之具有緊急性質者爲限，而於憲法及無緊急性質之普通法律則否。蓋憲法之關係甚大，無緊急性質之普通法律，縱暫時停止其效力，亦無礙也。至何者爲緊急性質之法律，惟政府知之較悉，故本法特以決定之權，畀諸政府。

五、行使複決權之法定人數。關於此點，各國法律規定之複雜，遠在行使創制權之上。良以如前所述，就複決權行使之對象言之，有所謂憲法之複決，與普通法律之複決。就複決權之分類言之，又有所謂廢法權，與拒法權。而廢法權與拒法權之行使，有對現行有效之憲法及普通法律，請求廢止其效力者，謂之廢法權之抗拒權。有舉行公民投票，決定應否廢止其效力者，謂之廢法權之抗拒權。有對於完成立法程序，尚未公布施行之憲法及普通法律，請求拒絕其成立者，謂之拒法權之核止權。有舉行公民投票，決定應否拒絕其成立者，謂之拒法權之核行權。於是發生下列八種關係：（一）憲法之抗拒，（二）憲法之抗拒，（三）憲法之核止，（四）憲法之核行，（五）普通法律之抗拒，（六）普通法律之抗拒，（七）普通法律之核止，（八）普通法律之核行。其錯綜複雜，幾至不可究結。如爲廣徵博引，勢將連篇累牘而不能盡其詞。本案則化繁爲簡，一如創制權之行使，而

以屬於憲法之抗止；抗行，核止，核行，爲一類；屬於普通法律之抗止，抗行，核止，核行，爲一類。前者適用本法第四十三條之規定，後者適用本法第四十四條之規定（本法第六十二條）。其詳已於前節言之，茲不復贅。

六、交付複決 外國法律，關於交付複決之規定，殊不甚多。蓋在寓複決於創制之中，故大都祇有交付創制之規定，而於交付複決，則不另設專條。個人以爲，創制係制法權之積極作用，複決則爲制法權之消極作用，二者之性質實迥不相同。本案既已爲交付創制之規定，再明定交付複決辦法，實爲必要。故本法特於第七十二條第一項規定：『憲法或普通法律，及已成立立法程序，尙未公布施行之憲法或普通法律，政府得交付公民投票複決之。』又既屬交付公民投票複決，自宜適用有關投票複決之各種規定。故本法又於第五十二條第二項明定：『前項複決，適用本章有關各條之規定。』

己、關於附則者

本章凡三條，卽第七十三條至第七十五條。第七十三條規定本法施行法之制定，第七十四條規定本法施行細則之制定，第七十五條規定本法公布施行之日期。茲擇要說明其立法要點如左：

一、本法施行法 本法所定各條，其陳義雖非過高，然就我國國民教育程度，及各地實行地方自治之成績言之，尙須有一過渡之法律，明定其實施程序及條件，庶可順利推行，不至有所貽誤。以此，本法實有另定施行法之必要。茲已擬具私案一種（見本書三）。其內容甚詳，無須多所說明。

二、本法施行細則 本法全文，僅祇七十五條，凡所規定，多屬原則。如各條所云之一定期間，其期間究屬如何，要視其性質而定。即此，已有待於施行細則之妥為規定，俾資適用。故本法特於第七十四條明定：『本法之施行細則另定之。』惟此施行細則，以由行政院或內政部規定即可，殊無須以法律方式出之耳。

四 四權行使法案之補充說明

本文屬稿既竟，頗覺尚有應行補充說明之點，茲分述如左：

一、人民直接行使四種政權足以救議會政治之失。總理倡導之政治制度，本不同於議會政治。但環顧一般論者，不談民主政治則已，如談民主政治，即動以議會政治為其中心主張。茲姑就議會政治言之，據個人所知，議會政治之起源，原在用以牽制政府之專擅。於其始也，惟恐議會權力之不張，政府能力之過強。議會之權力愈大，則政府之能力亦愈弱，馴致成一毫無能力之政府。嗣以此種政府，無以適應時代之需要，滿足人民之要求，於是僉謀所以增強政府能力之道。其法有二：一為改變議會之組織，一為削減議會之權力。而尤以後一辦法，最為普遍。甚且以政府操縱政黨，政黨操縱議會，遂使議會成為政府之附庸。坐是，議會政治名存而實亡。議會成為政府之附庸，固非議會政治之真諦；即政府完全受議會之牽制，亦非議會政治之極則。矧時勢所趨，以議會牽制政府，為不可能者乎？以上係就議會政治之演變言之，實則此種政治制度，尚有一極大之缺點。此缺點維何？即一般公民於選出議員以後，（在探問接選舉制者，即議員亦非人民直接所選出。）議員本身，及由議會所選之政府官吏，其人選之臧否，無權過問，且已將立法權畀之議會，雖有良法，莫之能與，雖有惡法，亦莫之能廢。此識者所以有民主政治最不民主之嘆者也。由斯以言，議會政治是否為良好之政治制度，頗有問題。然如於議會之外，人民尚可直接行使四種政權，則不但既能選舉議員，亦能罷

免議員，既能選舉官吏，亦能罷免官吏，且能創制法律，複決法律，實足以救議會政治之失。此須補充說明者一也。

二、人民直接行使四種政權足以補政黨政治之弊。論者嘗謂，民主政治即政黨政治，一若政黨政治與民主政治係合一而不可分者。個人以為，各國之有政黨，不僅民主政治為然，即專制政治，亦有所謂政黨也。夫所謂政黨者，在理論上，乃多數人具有同一政治主張者之結合，苟此多數人之結合，純以其主張之是否相同為準，而無一種固定形態，則今日贊同甲黨之主張，則甲黨也，明日贊同乙黨之主張，則乙黨也。而在事實上，又不盡然。所謂政黨者，既有其一定之主張，亦有其一定之組織，且有其一定之紀律及訓練，甚至寢假而成政治利害上之共同，而非政治主張上之一致。其在議會也，政黨之所是，黨員不得以為非，政黨之所非，黨員不能以為是。於是舉如議案之提出，以迄於議案之表決，所有議員皆惟各該政黨命令之是從。然如政黨之表現於政治行動者，與大多數人民之意旨相符合，固無問題；否則除於下屆選舉時，慎用其選舉權外，實無何種補救之辦法。此識者之所以厭惡政黨政治也。個人以為，既有所謂政治，無論其為民主，為專制，即有所謂政黨，且不能保證任何政黨，凡所措施，皆與大多數人民之意旨相一致。無已，則惟有由人民直接行使四種政權，以資補救。蓋人民直接行使四種政權，既可選舉議員，亦可罷免議員，既可選舉官吏，亦可罷免官吏，且能創制法律，複決法律，則雖有不良之政黨，亦不至不顧民意，為所欲為。論者有云：『人民直接行使政權，如能代替議會制度，則政黨可以消滅。』個人以為，政黨是否因人民直接行使政權，而歸於消滅，雖不可

知，然足以補救政黨政治之弊，則可斷言。此須補充說明者二也。

三、人民直接行使四種政權足以促成萬能政府之實現

總理嘗謂，權能分立，為其在政治

上第一次之發明（見民權主義第六講）個人以為，總理在政治上之發明，尚不祇此。如五權憲法，即其一例。且必權能分立與五權憲法併合研究，始足以見總理識見之偉大。蓋總理嘗漫遊歐美，維時歐美之政治制度，頗可注意者，一為英國之議會政治，一為美國之三權憲法，一為瑞士之直接民權。但以言英國之議會政治，其議會之權力，過於強大，雖政黨足以操縱議會，然在表面上，政府非仰承議會之鼻息，則一事莫辦。此種制度，實足以表現政府之無能。以言美國之三權憲法，其行政立法司法三權，雖各別分立，實則互相牽制，互相摩擦，且行政立法兩部門之職權均屬過大（即行政而兼有任官權，立法而兼有彈核權）亦非善良之政治制度。以言瑞士之直接民權，一般人民而有選舉、罷免、創制、複決之權，固足以救議會政治及三權憲法之失，然瑞士僅一彈丸小國，所屬各州人口更少，且面積既小，實行此制，當無困難。如施之大國，則須酌加變通。於是總理博採衆長，以瑞士之直接民權，而發明權能分立，以美國之三權憲法，而發明五權憲法（任官權由行政權畫出，另設一考試權，彈核權由立法權畫出，另設一監察權）以英國之議會政治，而創為政府萬能之說。各種制度之綜合的效用，及其最終的目的，則在造成萬能政府，所謂政府有能，即此五權之能。所謂人民有權，即此四權之權。政府有能，則政府可竭其全力，內求獨立，外求平等。人民有權，則足以管制政府而有餘，初不必假手議會，隨在干涉政府之行動。在總理遺教，議會已屬於立法部門，同為治

權機關，權能各別，亦無假手議會之可能。準是以言，人民如能直接行使四種政權，不但足以管制民選之政府，且惟其能直接行使四種政權，始足以促成萬能政府之實現。此須補充說明者三也。

貳 四權行使法案

第一章 總則

第一條 中華民國國民年滿二十歲以上在各該區域內有住所六個月以上或居住達一年以上而無左列情事之一者爲公民

一、褫奪公權者

二、虧欠公款者

三、曾因贓私處罰有案者

四、禁治產者

五、吸食鴉片或代用品者

第二條 公民已依法舉行宣誓登記而完畢其國民之義務者有左列之政權

一、選舉權

二、罷免權

三、創制權

四、複決權

公民年滿二十五歲依法考試及格有被選舉權但左列人員停止其議員或代表之被選舉權

一、現在該區域內之公務員

二、現役軍人或警察

三、現在學校肄業之學生

第三條 公民之行使四權除法律另有規定外應悉依本法之規定

第二章 選舉

第四條 應依法選舉之官吏議員或代表應依本法之規定選舉之

第五條 各種選舉均採區域選舉制即以各該行政或自治區域爲其選舉團體

第六條 各種選舉均採單記無記名投票法但於必要時得採雙記名投票法

第七條 辦理選舉事務機關於必要時得呈經選舉監督核准實行強制投票

第八條 辦理選舉事務機關應編製選舉人及候選人名簿開始編製名簿之日期並應於一定時間前公告之

第九條 各種選舉均應於例假日舉行辦理選舉事務機關並應於一定期間前公告之

第十條 選舉須有法定人數過半數之投票始爲有效其有特殊情形者得酌予減低但不得少於三分之一

第十一條 選舉以得票最多數者爲當選人次多數者爲候補當選人票

數相同者以抽籤定之

第十二條 選舉票有左列情事之一者無效

- 一、寫不依式者
- 二、夾寫他事者
- 三、字跡模糊不能認識者
- 四、不用製發之選舉票者

第十三條 選舉有左列情事之一者無效

- 一、選舉舞弊涉及選舉人名簿三分之一以上之人數經判決確定者
- 二、辦理選舉違法經判決確定者

選舉無效經法院判決確定後應於一定期間內重行選舉

第十四條 當選人有左列情事之一者當選無效

- 一、已死亡者
- 二、資格不符經判決確定者

三、當選票數不實經判決確定者

當選無效經證明或法院判決確定後應以候補當選人遞補

第十五條 當選人及候補當選人姓名應由辦理選舉事務機關公布之並通知各該當選人

各該當選人願否應選應於接到通知後一定期間內答復逾期不答復者視爲願應選由各該選舉監督發給當選證書

第十六條 當選人非有左列情事之一者不得拒絕應選

一、久病不愈者

二、年在七十歲以上者

三、有其他正當理由經各該選舉監督認可者

第十七條 辦理選舉事務機關應於選舉確定後一定期間內將當選人及候補當選人姓名與選舉經過情形呈報各該選舉監督並將有效及無效之選舉票於一定期間內保存之

各該選舉監督應將當選人及候補當選人姓名呈報上級主管機關備案

第十八條 辦理選舉事務機關爲內政部各省民政廳各縣市政府各鄉鎮區公所

第十九條 投票開票檢票等事務由辦理選舉事務機關辦理之

第二十條 選舉監督由各該上級行政主管機關長官兼任之

第二十一條 各種選舉條例另定之其解釋權屬於各該選舉監督

第二十二條 選舉人或落選人如認爲有本法第十三條第一項各款選舉無效情事或第十四條第一項第二款及第三款當選無效情事得於選舉結果揭曉後一定期間內向法院提起訴訟

第二十三條 選舉訴訟應先於他種訴訟審判並以一審終結

第三章 罷 免

第二十四條 被選舉之官吏議員或代表如有違法失職情事得依本法之規定罷免之

第二十五條 被選舉之官吏議員或代表其違法失職僅屬個人者得爲個別罷免涉及全體者得爲團體罷免

第二十六條 被選舉之官吏議員或代表其任期尙未屆滿三分之一者不得罷免之

第二十七條 罷免案須有三分之一以上之原選舉區域均有公民十分一以上之提議及十分一以上之聯署始得提出二分之一以上之原選舉區域均有五分之一以上之投票投票人數三分之二以上之同意始得成立

第二十八條 罷免提議書應記載左列各事項

- 一、案由
- 二、理由

三、提議人

四、提出年月日

罷免提議書之理由不得超過五百字提議人應簽名蓋章註明年齡及住所並由辦理戶籍機關證明其爲本人

第二十九條

罷免提議書應由提議人送交辦理罷免事務機關

辦理罷免事務機關收到罷免提議書後應於一定期間內詳爲審查如認爲合法應即公布之並定期公開徵求聯署人
前條第三項之規定於聯署人適用之

第三十條

徵求聯署人之期間屆滿後辦理罷免事務機關應於一定期間內詳爲審查如認爲合法應即將罷免提議書之案由及理由抄送被罷免人被罷免人得於一定期間內提出答辯書

辦理罷免事務機關收到罷免答辯書後應即與原罷免案同時公布之並於一定期間後舉行公民投票

本法第二十八條第二項之規定於罷免答辯書適用之

第三十一條 罷免案投票紙分白藍二色於投票人到場簽到時每人發給白票藍票各一張贊成者投白票反對者投藍票由投票人於贊成或反對之投票紙上親自簽名

投票匭設正副二匭投白票者將未簽名之藍票投入副匭投藍票者將未簽名之白票投入副匭

第三十二條 罷免票有左列情事之一者無效

- 一、未親自簽名者
- 二、夾寫他事者
- 三、簽名模糊不能認識者
- 四、不用製發之罷免票者

第三十三條 罷免案有左列情事之一者無效

一、投票舞弊涉及投票人簽到簿三分之一以上之人數經判決確定者

二、罷免案之提議人或聯署人不實經判決確定者

三、辦理罷免違法經判決確定者

第三十四條 辦理罷免事務機關應於罷免案確定後一定期間內將被罷免人職銜及姓名與罷免經過情形呈報上級行政主管機關備案並將罷免票保存自被罷免人原職任期屆滿時爲止

第三十五條 被罷免人應於罷免案確定後立即解職所遺之職務卽以候補當選人遞補或依法改選

被罷免人如爲機關首長於尙未改選以前得由法定機關指定代理人代理其職務

第三十六條 罷免案經公民投票否決者在被罷免人同一任期內不得再提

第三十七條 本法第十八條及第十九條之規定於辦理罷免事務機關及投票開票檢票等事務適用之

第三十八條 被罷免人如認爲有本法第三十二條各款罷免票無效情事或第三十二條各款罷免案無效情事得於罷免結果揭曉後一定期間內向法院提起訴訟

第三十九條 本法第二十三條之規定於罷免訴訟適用之

第四章 創制

第四十條 憲法之修正及普通法律之制定或修正得依本法之規定創制之

第四十一條 創制得爲立法原則之創制或法律條文之創制

第四十二條 憲法創制案不得涉及國體政體及領土之變更

普通法律創制案不得涉及預算案租稅案戒嚴案解嚴案宣戰案媾和案及條約案

第四十三條 憲法創制案須有三分之一以上之省分均有公民五分之一

以上之提議及五分之一以上之聯署始得提出二分一以上之省分均各有公民五分二以上之投票投票人數三分二以上之同意始得成立

第四十四條 普通法律創制案須有三分之一以上之行政或自治區域均各有公民十分一以上之提議及十分一以上之聯署始得提出二分一以上之行政或自治區域均各有公民五分一以上之投票投票人數三分二以上之同意始得成立

第四十五條 創制提議書應記載左列各事項

一、案由

二、立法原則或法律條文

三、提議人

四、提出年月日

本法第二十八條第三項之規定於提議人適用之

第四十六條 創制提議書應由提議人送交辦理創制事務機關

辦理創制事務機關收到創制提議書後應於一定期間內詳爲審查如認爲合法應即公布之並定期公開徵求聯署人
本法第二十八條第三項之規定於聯署人適用之

第四十七條 徵求聯署人之期間屆滿後辦理創制事務機關應於一定期間內詳爲審查如認爲合法應即將創制提議書抄送立法機關審議如立法機關於一定期間內已將立法原則或法律條文重要部分採納制成法律即不再舉行公民投票

第四十八條 創制案如經立法機關審議不予採納得於一定期間內附具理由或擬具對案送由辦理創制事務機關與原創制案一併公布並於一定期間內舉行公民投票

第四十九條 立法原則之創制案經公民投票通過後應由立法機關依法制成法律公布施行

法律條文之創制案經公民投票通過後應由政府公布施行

第五十條 創制案經公民投票否決者憲法在六年內普通法律在三年內不得再提

第五十一條 本法第三十一條至第三十三條之規定於創制案之投票創制票無效及創制案無效適用之

第五十二條 辦理創制事務機關爲立法院各省政府各縣市政府各鄉鎮區公所

第五十三條 投票開票檢票等事務由辦理創制事務機關辦理之

第五十四條 創制投票人如認爲有創制票無效或創制案無效情事得於創制事務結束後一定期間內向法院提起訴訟

第五十五條 本法第二十三條之規定於創制訴訟適用之

第五十六條 憲法之修正及普通法律之制定或修正政府得交付公民投票創制之

前項創制適用本章有關各條之規定

第五章 複 決

第五十七條 憲法或普通法律及已完成立法程序尙未公布施行之憲法或普通法律得依本法之規定複決之

第五十八條 複決得就憲法或普通法律之全部或一部爲之

第五十九條 憲法在公布施行後六年內普通法律在公布施行後三年內不得提出複決

第六十條 經公民投票創制之憲法在公布施行後六年內經公民投票創制之普通法律在公布施行後三年內不得提出複決

第六十一條 憲法及具有緊急性質之普通法律不因提出複決案停止其效力

第六十二條 本法第四十二條至第四十四條之規定於憲法或普通法

律複決案之提出與複決案之提議聯署及同意法定人數適用之

第六十三條 複決提議書應記載左列各事項

一、案由

二、理由

三、法案之全部或一部

四、提議人

五、提出年月日

本法第二十八條第三項之規定於提議人適用之

第六十四條 本法第四十六條至第四十八條之規定於複決案之審查

聯署及立法機關對於複決案之審議適用之

第六十五條 憲法及普通法律複決案經公民投票通過後政府應即明
令廢止不再施行

已完成立法程序尙未公布施行之憲法及普通法律複決案經公民

投票通過後政府應不再公布施行

第六十六條 本法第五十條之規定於複決案經公民投票否決者適用之

第六十七條 本法第三十一條至第三十三條之規定於複決案之投票複決票無效及複決案無效適用之

第六十八條 辦理複決事務機關爲立法院各省政府各縣市政府各鄉鎮區公所

第六十九條 投票開票檢票等事務由辦理複決事務機關辦理之

第七十條 複決投票人如認爲有複決票無效或複決案無效情事得於複決事務結束後一定期間內向法院提起訴訟

第七十一條 本法第二十三條之規定於複決訴訟適用之

第七十二條 憲法或普通法律及已完成立法程序尙未公布施行之憲法或普通法律政府得交付公民投票複決之

前項複決適用本章有關各條之規定

第六章 附 則

第七十三條 本法之施行法另定之

第七十四條 本法之施行細則另定之

第七十五條 本法自公布之日施行

叁 四權行使法施行法案

第一條 本法依據四權行使法第七十三條之規定制定之

第二條 四權行使之程序及條件依本法之規定辦理之

第三條 四權應依左列之次第行使之

一、選舉權

二、罷免權

三、創制權及複決權

第四條 各鄉鎮已完成實施地方自治條件者得依法成立鄉鎮民大會行使四權

在未成立鄉鎮民大會以前得由鄉鎮民代表會依法行選舉權及罷免權但不得行使創制權及複決權

第五條 各縣已完成實施地方自治條件者得依法成立縣民大會行使

四權

在未成立縣民大會以前得由縣參議會依法行使選舉權及罷免權但不得行使創制權及複決權

第六條 各省全數之縣已完成地方自治者得依法成立省民代表大會行使四權

在省民代表大會尙未成立以前省參議會不得行使四權

第七條 全國國民代表大會成立以後由全國國民代表大會依法行使四權

在全國國民代表大會尙未成立以前中央國民參政會不得行使四權

第八條 各省應督飭所轄各縣加緊推行地方自治在非戰區各縣至遲應於三年內戰區各縣至遲應於抗戰結束後三年內一律完成

第九條 各縣在未成爲完全自治之縣以前應加強人民行使四權之訓

練

人民行使四權訓練辦法另定之

第十條 本法所稱之縣於省轄市及設治局適用之

第十一條 本法所稱之省於院轄市適用之

第十二條 本法自公布之日施行