

書叢政憲

治政會議與治政民全

編主展公潘
著編琴書崔

行印局書中正

版權所有
印刷必究

中華民國三十三年七月初版
中華民國三十四年十一月滬一版

全民政治與議會政治

全一册 定價國幣 八角

(外埠酌加運費匯費)

主編者 潘公展

編著者 崔書琴

行人 吳秉璜

刷所 正中書局

行所 正中書局

(1908)

目次

第一章 名詞的解釋	……	一
第一節 解釋的必要	……	一
第二節 民主政體的定義	……	二
第三節 全民政治的意義	……	三
第四節 議會政治的意義	……	四
第二章 議會政治的歷史	……	四
第一節 兩種不同的說法	……	四
第二節 近代代議制度的起源	……	五
第三節 早期代議制度的特點	……	六
第三章 議會政治的理論	……	七
第四章 議會政治的種類	……	八
第一節 三種議會政治	……	八

第二節 各種議會政治的共同特點

第五章 議會政治的流弊

第一節 蒲萊士的批評

第二節 總理全集中的說明

第六章 全民政治的歷史

第一節 古代的全民政治

第二節 瑞士全民政治的發展

第三節 美國全民政治的發展

第七章 全民政治的方法

第一節 概況

第二節 選舉權

第三節 罷免權

第四節 創制權

第五節 複決權

第八章 美瑞兩國的全民政治

第一節 美國的全民政治

一〇	一一	一一	一五	一七	一七	一九	二一	二二	二二	二二	二三	二四	二六	二八	三一	三一
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

第二節 瑞士的全民政治	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	三五
第九章 全民政治的理論	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	三九
第一節 罷免權的理論	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	三九
第二節 直接立法的理論	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	四〇
第十章 五五憲草與全民政治	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	四二
附參考書目	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	四五

第一章 名詞的解釋

第一節 解釋的必要

在本書開始的時候，似乎有先將「全民政治」與「議會政治」兩個名詞加以解釋的必要。這兩個名詞都曾出現於「國父三民主義」中的「民權主義」各講裏。我們解釋時，自然應以在那裏使用時所具有的意義為準。但政治學者通常對這兩個名詞所有的了解，我們也都不可忽略。

第二節 民主政體的定義

全民政治與議會政治都可以說是實行民主政治的方法。民主政治是採用民主政體的國家所實行的政治。因此我們必須在說明全民政治與議會政治的意義以前，對民主政體先有一個正確的認識。如何始可稱爲民主政體（democracy）學者本來是聚訟紛紜，莫衷一是。他們爲這個名詞不知下過多少定義，但是誠如一位美國政治學權威所說，這些定義都

不能說是完全而可適用於一切的民主政體。我們在這裏祇好擇一個比較最可令人滿意的說法作為代表。那便是英國蒲萊士氏所說的下面一段話：「自希羅都他斯的時代以後，民主政體一語即用來表示一種國家的政體。在這種國家裏，統治的權力，在法律上並不屬於特定的階級，而是屬於社會的全體分子。這就是說在以投票為行動方法的社會，統治權係屬於過半數，因為沒有其他的方法可以和平的與依法的決定並非一致的社會的意志。」

第二節 全民政治的意義

全民政治一語，除見於民權主義第四講與第六講外，還見於民國十一年上海新聞報三十週年紀念特刊所載「中華民國建設之基礎」一文裏（列入胡漢民編：《總理全集》）。這兩個地方都提到廖仲愷氏所譯的全民政治論。譯文最初係發表於民國八年中國國民黨各領袖所辦建設雜誌裏。後來又刊行單行本（最近已由中國文化服務社重刊）。原著係威爾遜（D. F. Wilcox）所著，一九一三年由美國麥克米倫書局出版的 *Government by All the People*。這本書的主旨是為直接立法辯護。全民政治一語如係由這本書的譯名而來，我們便可以說他所指的也就是政治學上所稱的直接民主政體（direct democracy）或純粹民主政體（pure democracy），亦即民權主義第六講中所說的直接民權。所謂直接或純粹民主政體，就是在採用這種政體的國家，「國家的意志是由人民，在羣衆集會上，或初選集會

上，直接形成或表示，而非經由他們所選舉的代表。」這樣說來，全民政治完全是與間接民權相對而言的。就字面的意義而言，我們當然也可以說要全體的人民都能參加政治，換言之，亦即實中國國民黨政綱中對內政策第四項所稱的「普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉，」但在這裏我們祇採用與「直接民權」相同的意義。

第四節 議會政治的意義

民權主義第四講中有云：「照現在世界上民權頂發達的國家講，人民在政治上是占甚麼地位呢？得到了多少民權呢？就最近一百多年來所得的結果，不過是一種選舉權和被選舉權。人民被選成議員之後，在議會中可以管國事。凡是國家的大事，都要由議會通過，才能執行。如果在議會沒有通過，便不能行，這種政體叫做『代議政體』，所謂『議會政治』。」由此可知所謂議會政治，也就是採用「代議政體」的國家所實行的政治。但在政治學上，這兩個名詞的意義並不完全相同。議會政治曰 Parliamentary government，代議政體曰 Representative government。前者是指內閣制而言，係與總統制相對待的名詞。後者是指間接民權而言，係與直接民主政體或純粹民主政體相對待的名詞。一個國家無論是實行總統制抑內閣制，都可以採用，「代議政體」。本書雖然使用「議會政治」這個名詞，但我們必須聲明所指並非與總統制對立的內閣制，而係與直接或純粹民主政體相對

立的「代議政體」。總括的說來，全民政治就是「直接民權」，議會政治就是「間接民權」。

第二章 議會政治的歷史

第一節 兩種不同的說法

現在一般政治學者一致承認在希臘城市國家的時代，代議政體是不存在的，因為當時採用民主政體的各城市的公民全體可以聚在一個地方討論公共問題。既然都不感覺到有設立代議機關的必要，所以希臘的政治思想家與憲法的起草人根本沒有想到它。但代議政體究竟是在甚麼時候開始的，學者的意見便很不一致。有些學者說在很古的時候已見端倪，特別是在瑞士、德意志、荷蘭、與匈牙利。還有些人說近代的代議制不過是古代條頓自由人議會的復興。例如孟德斯鳩就說英國人的政治制度（指議會政治而言）是從德意志人學去的，而這種制度的首次發明是在樹林裏。有些英國學者也很贊成這個說法。但美國政治學家福特教授(Professor Henry J. Ford)對這許多見解一概表示反對，他在其所著代議政體這本書裏，在仔細研究以後，說近代的代議政體也不過是起自十九世紀的中葉。雖然在十七世紀時英國已經開始實行議會政治而比利時在一八三〇年也予以採用，但他以為

採用代議政體的廣汎運動，係始於一八四八年法意兩國。無論各家的說法爲何，有一點我們似乎不能否認，即議會政治的發展較全民政治爲晚。

第二節 近代代議制度的起源

雖然研究近代代議制度的學者往往說這種制度係起源於德意志的最早的條頓人，但真正的代議機關的設立，人們都一致承認以英國歷史上的 *Witenagemot* 爲最早。這個機關向來被稱爲「議會之母」。如以近代的意義來說，最初它還夠不上一個代議的團體，但後來它的構成分子逐漸包括若干有真正代表性質的會員。這些人先是由各州郡的長官指派，最後始改爲由不動產的所有權者選舉。十三世紀時各市邑的人民也派代表參加。再後來它並且包括教會的代表。自那時起英國的國會便成爲貴族、平民與教士三個階級代表所構成的代議團體。

在歐洲大陸上，代議制度的發展較英國爲晚，而其進度也很遲慢，中世紀時有些國家雖採用代議的原則，但是非常不完全的，因爲所代表的祇是貴族或其他的階級，而非普通的人民。迨至大城市興起，它們要求派代表參加全國的議會。代議制度的發展，才受到很有力的鼓勵。在法國，全國議會的首次成立是在一三〇二年。這個議會係由國王召集，而由貴族教士與市民三個階級所派的代表組成。在德意志代議制度的發展，大致情形與法

國相似。

第二節 早期代議制度的特點

中世紀時，在封建制度之下，社會係由各種不同的階級構成。以此之故，那個時代的議會所代表的不是全體的人民而是特殊的階級或利益。教會、貴族城市與鄉村都派代表參加。但各階級的代表係分別召集，而集會時與投票時，並非都在一個地方。所以議會往往包括三院或四院之多。列如瑞典的議會一直到一八六六年還包括四院，分別代表貴族、教士、資產階級與農民階級。中世紀的議會代表都接受其選區的任命。他如何投票往往也受其訓示。他並且必須向其報告他工作的經過情形。議會中的各代表都不是爲了討論與全體人民利益有關的問題而集會，而是爲了宣示社會的意志。

早期議會的工作與現代的議會也有極不相同的地方。它們並無很多的立法權。甚至於那時英國的議會也不過是接受人民的請願書，考察他們的痛苦並向國王陳述意見。它們向國王所陳述的意見都採取請願書的方式。議會所陳述的意見國家如果接受，便由議會寫成法律而由國王公布施行。後來由國會改變辦法，自己先起草法律，然後送交國王。這種起草的法律不算請願書，而算是法案。到一八六六年革命時，英國的國會才完全演進爲英國的立法機關。大陸各國的發展，情形大致相同。

第二章 議會政治的理論

現在世界各國可以說都是實行代議制，雖然代議制在各國表現的形式並不相同。這個事實足以證明代議制有存在的理由。第一是一國的面積相當大而人民又多，事實上不能直接管理政事，所以不能不委諸一個代表機關。第二是關於政務問題不一定要徵求全體公民的意見；由人民的代表即可得到充分的指示。第三是並非所有的人民都有閒暇或訓練而能對立法問題實行判斷，因此也不必由人民全體從事立法工作。第四是如果沒有有系統的程序，則議事時必致發生擾亂，而煽動家勢必有機可乘。代議機關的程序當然較人民全體議事時的程序有系統。第五是爲了得到分工的利益，一國的公民應該讓他們的代表執行政務，實際上有些議會的代表對他們的職務非常熱心，而證明代議制較直接民主政體合乎實際的需要。這許多理由，一向都是用來爲代議制辯護的。按諸事實，這些理由不能說是錯誤，因爲任何民主國家差不多都有一個代議團體，而這種代議團體是政府機構的中心。雖然如此，誠如一位現代的英國政治學家所云，代議制也並未得到絕對的勝利，因爲有些國家想用直接立法來補救它的缺點。

第四章 議會政治的種類

第一節 三種議會政治

議會政治可以分爲三種說明。

(一)內閣制 內閣制共有三個重要機構。第一是國家元首。有些採用內閣制的國家，其元首是世襲的，例如英國的國王，有的是選舉的，其任期有一定的年限，例如法國的總統。內閣制下的元首對議會並不負任何責任，而其職位也不能被他免除。這種元首祇不過是擔任一個名義罷了。第二是內閣。內閣包括許多閣員。他們係由議會產生，而其職務也可以由它解除。在採用內閣制的國家，或依法律，或依習慣，閣員都是議會的議員。內閣對議會負其責任。第三是議會。有的議會祇包括一院，有的包括兩院。議會的議員係由合格的選民舉出。他們的任期有一定的年限。但在任期屆滿以前，國家的元首可以予以解散。元首的這種行爲實際上就是內閣的行爲。解散以後要由人民從新選舉。如果原有的議員從新當選，內閣便不能不出於辭職之一途。

(二)總統制 在總統制之下也有三個重要機構。第一是國家的行政元首。他是由人民選出，有一定的任期。總統對議會並不負責。他雖然不是議會的議員，但是他有權對它演

講。在許多採用總統制的國家，總統如果犯了重罪，議會可以實行彈劾，總統的行政權非常大。他可以任免重要官吏。他可以辦理外交並締結條約。但有時依憲法的規定，在行任命權與締約權時，他必須諮詢議會並得其同意。第二是內閣。內閣也包括若干閣員，但他們並非議員也非由議會舉出，而是由總統任命。他們失職時或與總統意見不合時，總統可以免他們的職。他們祇對總統負責。一切政務都在總統命令之下進行。他們雖然不能出席，但議會的各委員會，有必要時，得請他們到會陳述意見。第三是議會。總統制下的議會往往包括兩院。所有的議員都是由人民舉出。他們有一定的任期。總統並無解散議會的權利。他們可以制定法律，但是在許多採用總統制的國家，包括美國在內，總統有權否決議會通過的法律。在美國被總統否決的法律，如果再由兩院三分之二以上的票數通過，仍可成爲法律。

(三)行政院制 這是瑞士採用的制度。瑞士也有一個議會，包括上下二院。議員係由人民選舉。他們的任期並不很長。行政首長無權解散議會。行政院組織的規模很小，係由議會產生。它的職務是在議會指導之下執行政務。行政院的會員雖然可以對議會發表演說，但是不能出席議會。瑞士的全體公民有直接立法權。這一點可以保留在後面說明。現在必須先行指出的是：雖在瑞士也並不是完全實行直接民權。在這個國家，議會政治與全民政治可以說是並行的。

第二節 各種議會政治的共同特點

前面所說的各種議會政治有幾個共同特點：

(一)無論共和國，抑君主立憲國，都可以採用任何形式的議會政治。例如美法兩國都是共和國，但一則採用總統制，一則採用內閣制。有許多君主立憲國係採用內閣制，如英國、荷蘭、比利時、挪威、丹麥等國是。

(二)一個國家所採用的憲法無論是柔性的（即立法機關可制定並廢止一切的法律，包括憲法在內，如英國所採用的是），抑剛性的（即憲法係依基本文件，不是用普通制定或修改法律的程序所可修改的，如美國所採用的是），都可以採用任何形式的議會政治。

(三)一切的議會政治都是以民衆主權爲根據。這種主義承認人民是最後權力的所在。人民可以將他們的權力賦予任何人。

(四)主權既然在民，在任何種議會政治之下，所有關於國家歲入與歲出的事項，都要由人民所舉出的代表決定。

(五)一個國家所採用的無論是總統制抑內閣制，抑行政院制，都離不開政黨，因爲如果沒有政黨，議會政治便無從進行。

第五章 議會政治的流弊

無論那一種政治制度，有利必有弊，有優點也必有其缺點。議會政治也是如此。關於議會政治的流弊，我們可以藉兩部名著中所提出的批評來說明。一是蒲萊士的近代的民主政體與胡漢民編的總理全集。

第一節 蒲萊士的批評

蒲萊士在他的名著中曾詳細的談及議會政治的缺點。他說一般人都以為議會議員的才能遠不如以前，而議會的威望也每況愈下。許多採用代議制度的國家，其人民很多表示不滿，因為議會的代表往往與有勢力的商業家互相勾結。蒲萊士自己經過實地的考察與仔細的研究以後，則指出議會政治的左列五大缺點：

(一)在許多議會，有些議員往往用演說來延長時間，藉以阻礙議事的進行，而對當時所討論的重要問題，不能有所決議。英、美、澳、德各國的議會中都有這種情形，雖然這種手段的名稱在各國不同。這種手段如果使用的得當，原未可厚非。例如少數議員如果認為議會並未給他們充分的機會發表他們的政見，他們使用這種手段以表示誠意的抗議，就不能不予以原諒。但是事實上這種手段往往是故意用來阻礙議會的行動的。在英國這種「

阻礙一的手段變成了一種很好的藝術，其結果不但使多數議員浪費時間，而且使整個的下院失去人民的信仰。在採用內閣制的國家更常使用這種手段，因為在這種制度之下，內閣所提的議案與它的生命息息相關。如果一個重要議案由於缺乏時間而未通過，或者由於時間的分配受了影響而不得不放棄若干提案，內閣便會受很大的損失，因為它不能對那些擁護的人們實行原來的諾言。近代議會所要通過的議案很多而實際上總是不能圓滿的達成任務，其原因之一也就是由於這種手段的使用。

●(二)政黨數目的增加是比較新有的一個特點。許多國家最初祇是有兩黨。英國一向是有保守黨與自由黨。甚至於在法國也是右派的保守黨與要求改革的左黨，前者同情於君主政體，後者同情於共和政體。但後來由於內部分裂與新政爭的發生而成爲多黨。這種現象在許多其他的國家也曾發生。原因在甚麼地方呢？可以說是：上一世紀的中葉是破壞的時期，各國都想破壞君主專制或貴族的政體而想代以民主共和，所以各政治改革家在大問題上異議很少，所爭的祇是些小問題，兩黨制能夠維持。迨至後來建設的工作開始，意見漸漸紛歧，各有各的主張，各有各的計畫，於是各黨分裂，小黨林立。而且各種不同的階級爲增進它們自己的利益也多。組成政黨。此外當然還有些其他的原因，例如種族與宗教問題。政黨既然由少而多，其結果便發生很多壞的影響。第一是內閣不穩固，因為沒有一個政黨能獲得議院的多數議員的擁護。第二是不容易完成爭辯極多的立法，因為對於一切的重

要法案，各黨各派的意見常是複雜而不容易得到一個使各黨各派皆滿意的妥協。少數黨每向政府黨要挾，使它對它所不喜歡的而且不一定能代表全國意志的議案讓步。

(三)選民中的小組合常對代表其選區的議員行使與其人數並不相稱的權力。有些選民把自己個人的利益或自己的特殊觀點看的特別重要，因而在選舉時完全以候選人願否，在議會裏支持其利益或主張為投票的標準。候選人因為希望當選，對這種選民便不能不讓步。其結果，他們的個人利益或特殊觀點，在議會裏得到不自然的支持，而選民的真正希望反為所忽。這可以說是代議制的一種弱點。

(四)議員在議會的舉動與言論應該以他自己的主張為準呢，抑以他所代表的選民過半數的意見為準，是一個爭辯未決的問題。以前有人主張議員不應該祇作人民的代表，而應憑他自己的良知與主張投票。但後來，相反的法占優勢，即議員祇可以代表人民的意志，而不能為他自己的主張奮鬥，如果這種主張與一般選民的意志並不相同。關於這個問題有三種不同的學說。第一是選區選舉一個議員時，是要他增進地方的特殊利益，陳述它的特別痛苦並向政府獲取補助金。第二是選舉有道德有才能的人為代表以使其能與其他地方所派的代表共聚一堂，商討國事，而同時仍合於選區一般人民對國事所持的意見。第三是所舉出的人算是在選區占過半數的政黨之發言人。對於任何問題，無論他的個人意見為何，在發言與投票時他必須接受過半數的指示，這樣他便成了「一種電話線」，傳達它的

希望。主張這種學說的人們相信人民對於任何問題都有一定的意見，而且有表示其意見的準備。任何其他的代表方法，在他們看來，都不是民主的。一個人能兼具第一與第三兩種學說所需要的條件而完成所需要完成的任務，是可能的。他可以達到選區所要達到的地方目的，也可以達到其政黨所欲達到的國家與地方目的。但同時他不能完成第二種學說所指的目的。原故是在一個人不能伺候兩個主人。一個區域的要求或一黨的命令，常與國家利益相反。在這種情形之下，一個誠實的議員便不能不於二者之中犧牲其一。如果實行第三種學說則他對黨的過半數所負的義務高於一切。這時一個議員便感覺很大的困難。一方面他要在議會裏，關於人事與法律問題，表示他所代表的選民的意見。另一方面他要支持一切他相信合於國家利益的立法、司法、行政的措施。前一種義務是對地方的，後一種義務是對國家的。依民主的學說，如果一個法案他認為與國家的利益不合，但他的選區希望能夠通過，或他的政黨命令他投贊成票，他是否必須投票贊成呢？如果他的選區或政黨持着他認為錯誤的意見，他是否必須在議會裏代表這種意見發言呢？這是很困難的問題。上述的第三種學說如果推之於極端，便會發生以下的流弊：有獨立性格的人們不願進議會；議會辯論的價值勢將減低；地方黨部委員會的控制難免加強；內閣對議會中的擁護者所有的權力較以往更大。

(五) 每個政黨在議會裏之所以能夠發生力量是由於黨能夠團結。內部的異議既少行動

便能一致而投票也一致，因而能充分表現它的力量。一個黨有一定的黨綱，並熱心於它的實現，他爲此可以要求黨員在議會裏投票時表現爲一個有團結精神的黨。每個黨都有黨團。黨團一經決議，黨員即須遵守。這種辦法實行的結果，一個政黨在議會裏，無論是少數黨抑多數黨，其權力都可增加。如果是少數黨它便可和多數黨的領袖談判。他們倘因內部意見不一致，恐遭分裂因而失敗時，少數黨便可向他們表示支持，祇要他們答應對它有利的條件。如果是一個多數黨，他的力量之大更可爲所欲爲。因爲他既有把握獲得過半數的票數而使它所提的議案通過，一切反對的意見便可置諸不理。這樣一來，議會便成了一個投票機器而不再是議事的機關。

第二節 總理全集中的說明

在總理全集中，我們也可以發見不少對於議會政治的批評，特別是對於民國初年我國所實行的議會政治所下的批評。茲將最重要的幾段指示列在下面：「現行代議制度，已成民權之弩末。」（民國十二年一月一日中國國民黨宣言）「議會之專恣」必須制裁，「現行代議制之流弊」也必須爲根本之刷新」。（民國十二年十月七日爲曹錕賄選竊位宣言）。「代議制度還不是真正民權，直接民權才是真正民權。美國、法國、英國雖然都是行民權主義，但是他們還不是直接民權，是間接民權。」（民國十年六月在中國國民黨特設辦事

處講演：「三民主義之具體辦法」(歐美各國「成立了這種『代議政體』以後，民權是否算得充分發達呢。在『代議政體』沒有成立之先，歐美人民爭民權，以為得到了『代議政體』，便算是無上的民權，好像中國革命黨，希望中國革命以後，能夠學到日本，或者學到歐美，便以為大功告成一樣。如果真是學到了像日本歐美一樣，可不可以算是止境，還是要聽下文分解。歐美人民從前以為爭到了『代議政體』，便算是心滿意足，我們中國革命以後，是不是達到了『代議政體』呢？所得民權的利益究竟是怎麼樣呢？大家都知道現在的代議士，都變成了『豬仔議員』，有錢就賣身分贓貪利，為全國人民所不齒。各國實行這種『代議政體』，都免不了流弊。不過傳到中國，流弊更是不堪問罷了。大家對於這種政體，如果不去問問，不想挽救，把國事都付託到一般『豬仔議員』，讓他們去亂作亂為，國家前途是很危險的，所以外國人所希望的『代議政體』，以為就是人類和國家的長治久安之計。那是不足信的。民權初生，本經過了許多困難，後來實行，又經過了許多挫折，還是一天一天的發達，但是得到的結果，不過是『代議政體』。各國到了『代議政體』，就算是止境。」(民權主義第四講)「近來民權的發達，不是學者從學理上發明出來的，是一般人民順其自然做出來的。因為總是順其自然去做，預先沒有根本辦法，前後沒有想通，所以歐美實行民權，在中途便遭了許多挫折，過了許多障礙。中國革命以後，要做效歐美，實行民權，歐美的民權，現在發達到了代議政體。中國要趕上外國，實行民權，所

以也有代議政體，但是歐美代議政體的好處，中國一點都沒有學到，所學的壞處，卻是百十倍。弄到國會議員，變成豬仔議員，污穢腐敗，是世界各國自古以來所沒有的。這真是代議政體的一種怪現象，所以中國學外國的民權政治，不但是學不好，反且學壞了。」（民權主義第五講）在代議制度之下，「彼據國家機關者，其始藉人民選舉以獲此資格，其繼則悍然違反人民之意思以行事，而人民亦莫之如何，此今日政治現象所可為痛心疾首者。」（民國十一年 總理為上海新聞報三十週年紀念而作：「中華民國建設之基礎」。）

第六章 全民政治的歷史

第一節 古代的民主政治

在古代的希臘，各採用民主政體的城市國家所實行的差不多都是全民政治或直接民權。這乃是由於那些城市領土既小（不過是幾十方英里），而自由公民的數目又少（通常不過一萬人，很少有超過三萬人的）。在這樣小的地方凡有選舉權的公民集合一處，討論國事，自然不是一件很困難的事情。在選舉領袖或官吏時，對於候選人的性格，每人都可以有他自己的意見。這種城市國家最高的權力在公民全體。全體的公民同時是議會與政府，是一種行政、立法與司法三位一體的組織。它用投票的方法解決許多重要的問題，所以它

做的行政工作很多。陸軍的將領與行政官吏都由它選派。不但如此，它並且派遣與接受使節、宣戰、媾和、批准條約並作許多其他今日視為行政範圍內的事務。在立法方面它可以通過有永久性的法律，頒布決定國策的命令，並向富人徵稅。它也可以說是一個司法機關，因為公民全體或其一部分分作小組審理一切民事與刑事訴訟案件。如果官吏的行爲使它不滿，它甚至於可以不經審判，即處以罰金、死刑或實行放逐。

雅典在這許多實行直接民權的城市國家中，遺留的史料較多，所以如欲知道古代全民政治的詳細情形，應該以他爲最好的實例。所有的文官幾乎完全是用抽籤法選出，軍官則由公民大會投票選舉，因為他們知道技術與經驗對作戰是很重要的。文官不能連任（議會會的會員，也祇能連任一次），但將領不受此限。有的著名軍官甚至連任四十五次之多。無論文官武官任期都不超過一年。主要的文官共有九人，但都不算顯耀的位置。將領則較重要，共有十人。爲立法的目的，公民大會還設一包括五百名會員（十個部落各用抽籤法選出五十名）的議會，準備大會的工作，有時並予以指導。祇有三十歲以上的公民始能當選爲該會會員。該會的職掌在準備公民大會的開會程序，議案等，以使其能於開會時順利進行。一次的政策問題仍由大會決定。議會的組織方法，完全根據平等的原則。公民大會的權力是完全的，絕對的。任何人或團體對它都不能控制。正如亞里斯多德所說它要想做甚麼，便做甚麼。希臘人有一個特殊的主義，即完全的與最後的政治主權不在公民，而在城

市的法律，這種法律，代表人民的意志，他們對包括有永久性一般規則的法律與為特定目的所通過的法令，加以區別。在雅典，法律每年至少可以修改一次。任何公民或一個專員負責修改法律的團體都可以提議修改。如果大會接受修改的提議，便派一個立法委員會進行修改，這個委員會討論並表決所提議的修改。這可以稱為憲法的立法。為保護法律，使大會自己不致破壞，有一個制止的方法。凡在大會提議一個法令或議案，在形式上或實質上，違犯任何法律者，任何公民都可以追訴，說他引導大會違法。如果證實他的罪，便可處以罰金，可能甚至處以死刑。假使該法令業已施行，便予以廢止，但自違法之日期已逾一年者即不處罰。這種辦法的目的，完全是在防止那些專憑口才的人引導大會接受與法律相違反的提案。公民大會除通過法律與法令並執行行政工作外，還是一個法庭。它可以彈劾一切犯政治罪的人，並處以罰金、死刑或將他們放逐。但它盡這類職務時，並不經過像今日那樣的司法程序。

第二節 瑞士全民政治的發展

在希臘城市國家以後，斯拉夫民族與德意志人也實行過直接民權。有些瑞士的州，也由公民大會決定重要的政治問題。其他地方實行全民政治的是南非的加非爾人。到了中世紀，由於許多小的地方集聚而成大的民族，代議制興起，全體公民的集會漸漸都已取

消。祇有些瑞士的州仍實行古代的方法。甚至於採用寡頭政體的城市，如百倫與沮利克，也將特別重要的問題，付諸人民，表示意見。瑞士實行的直接民權對盧騷與拿破倫都曾發生過影響。自一八三〇至一八四八年間瑞士有許多州採用的新憲法都是由人民直接表決的。一八〇二年人民否決了聯邦憲法。迨至一八四八年他們才又接受新聯邦憲法。因為人民對於直接行動已經習慣，所以這種辦法又由憲法而及於普通的立法。一八三一年聖加倫州採用一種新的制度使各自治區的人民能夠否決州議會通過的法律。這種制度其他各州也都先後仿效。這就是所謂複決權。此外還有一種新的發展，即人民不經代議機關的同意，即直接提議立法。一八四五年佛德州在其憲法中規定八千選民有權要求州議會將任何制定或廢止法律的問題付諸人民表決。其他各州也部分的採納這種辦法。一八七四年，經過一個長久的激烈的爭辯以後，聯邦憲法也實行修改，而給三萬選民同樣的權利。聯邦的複決權便由此產生。一八四八年以後人民祇要有五萬選民簽名的請求書，即有權要求修改憲法或追加條文。這就是所謂民衆憲法創制權。以上這兩類制度複決與創制，與古代的直接民權當然不同。在古代的希臘城市，人民可以聚在一處制定或廢止法律。他們因為人數較少，所以可以討論與辯論。在實行直接民權的瑞士許多州，因為人數太多，事實上不能討論或辯論，所以祇能就已擬妥的草案投票表決。雖然有這種區別，創制與複決的辦法不能不說是直接民權或全民政治。

第二節 美國全民政治的發展

除瑞士外，在近代實行直接民權比較普遍的，當推美國。直接民權在美國歷史上自然不是一種新有的制度。在建國之初，有些州的憲法即係由人民投票直接制定。其後憲法修正案，也有付諸人民表決的。這種辦法與瑞士所實行的複決頗為相似。十九世紀，由於有些州的人民對本州的議會政治深為不滿，想出種種糾正的方法，其中之一便是直接民權，包括創制、複決與罷免。人民要求實行直接立法權有幾個主要原因。第一是議會通過人民所不喜歡的法律，而拒絕制定他們所希望的法律，因而使人民對它非常不信任而說它不是真正代表人民的意志。第二是議會的議員政府的官吏以及政黨受大公司金錢勢力的收買，壓迫人民，因而使得人民憤怒並猜疑。第三是有些人民希望通過的法律，認為由人民直接立法通過較由議會通過容易，所以主張實行直接立法。第四是人民相信他們由直接行動獲得的利益較議會所給他們的為多。

美國各大城市中首先實行直接立法的是舊金山（一八九九年），不過在此以謫的一兩年已經有些州議會許可各城市的人民實行。後來採用委員制的城市多同時也採用直接立法，而視為此種制度的一部分。近些年來採用經理制的城市也採用直接立法。在美國中部與西部的許多城市，直接立法與市長——議會制合而為一。據專家的調查，在一九二九年以

前，二百三十四個採用經理制的城市有一百六十二個同時全部的或部分的實行直接立法。但是我們不能說採用直接立法者祇限於實行委員制或經理制的城市。一般的說來，在州憲法上規定全州實行創制與複決的各州，其城市無論所採用的市政制度爲何，也都有權實行直接立法。以下的各大城市雖非採用經理制或委員會制，也都實行創制與複決（如聖路易、羅安祺、西雅圖、波特崙、丹佛、底特律、密爾窩基、托立多、哥倫布、克利夫蘭）。全州實行直接立法的是內布拉斯加州、依一八九七年該州制定的法律在各城市與其他地方政府全區百分之十五的選民可以提議創制法令，在下屆舉行普選時投票表決。如果有百分之二十的選民提議也可以舉行特別選舉，由人民投票決定是否採納所提出的創制案。關於複決，也有相同的規定。一八九八年南達科他州修改憲法規定全州與所屬的城市都可以實行直接立法。但在該州祇要有百分之五的選民就可以提議。最後採用創制與複決的是馬薩諸塞州。自一九一八年以後，便無新加入這種直接立法運動的州。到這時爲止全國實行直接立法的共有二十州，占全國四十八州的一半以下。直接民權中的罷免權於一九〇八年由俄理岡州首先採用，後來雖有些州也相繼採用，但到現在爲止採用的不過十一州。

第七章 全民政治的方法

第一節 概說

依國民政府建國大綱第九條的規定：「一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有直接複決法律之權。」此項規定說明了實行全民政治的方法共有四種：選舉權、罷免權、創制權與複決權。「要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權。人民能夠實行四個民權，才叫做全民政治。」（見民權主義第六講）「這四種民權便是具體的民權。像這樣具體的民權，才是真正底民權主義。」（總理遺教：演講四五頁）。茲一一說明如左。

第二節 選舉權

選舉權究竟是直接民權，還是間接民權說法是不很一致的。即在總理全集中也說有時選舉權是直接民權，有時似乎又說是間接民權。以下幾句話顯然是以選舉權為一種直接民權的，「直接民權的第一個是『選舉權』」（民十講：「三民主義之具體辦法」）。「人民要有直接的選舉權」。（見五權憲法演講辭）。以下一段話好像又說選舉權是一種間接民權。「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權，則為國民者，不但有選舉權，且兼有創制、複決、罷免諸權也。」我們可以說由人民直接選舉時是直接民權，由人民的代表或選舉人代為選舉時，是間接民權。例如一國的大總統由該國全體選民選舉，而不經由特設選舉人或議會選舉，就是直接選舉。如果由人民先選舉，總統選舉人，再由這

些總統選舉人選舉總統，或由普通的議會選舉總統，都可以說是間接選舉，因為總統並非由人民直接產生。

以選舉權為一種直接民權的另一種解釋是「普通選舉」。民權主義第四講中有云，美國人以前「只得到一種有限制的選舉權。在那個時候的選舉權只是限於選舉議員和一部分的地方官吏。至於選舉總統和上議院的議員，還是用間接選的制度，由人民選出選舉人，再由選舉人才去選總統和那些議員，後來民權逐漸發達，進步到了今日，總統和上議院的議員，以及地方上與人民有直接利害關係的各官吏才由人民直接去選舉，這就叫做普通選舉。」

第三節 罷免權

與選舉權相關聯的是罷免權。這是救濟選舉流弊的一種方法。「從有了選舉權以後，許久都沒有別的進步。選舉出來的人，究竟賢與不肖，便沒有別的權去管他。像這種情形，就是民權政治的機器不完全。因為這種機器不完全，所以民權政治，至今還沒有好辦法。」「民權政治的好機器至今有三百多年，沒有改變。我們拿現在民權政治的機器來看，各國所行的民權只有一個選舉權。這就是人民只有一個發動力，沒有四個發動力。只能夠把民權推出去，不能夠把民權拉回來。」（民權主義第六講）要想使「民權政治的機器」完全，要想「能夠把民權拉回來」，便要人民有罷免權。既是「公司之董事由股東選

任，亦可由股東廢除」，自然「人民權於官吏有選舉之權，亦須有罷免之權。」（民十一總理講軍人精神教育）「人民有了這兩種權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，一方又可以調回來，來往都可以從人民的自由。」

再借用一億美國政治學者麥唐納氏的話來解釋。罷免是使公務員對於選民繼續不斷負責的一種方法。依這個方法，在一個官吏的任期以內（通常就任後的前三個月或六個月除外），經民衆投票反對即可撤職。第一步是準備並散布請願書。在罷免請願書上發起人必須說明主張罷免的理由。這個文件必須由一定比數的選民簽字，法律規定的比數，往往很大，普通爲百分之二十五，最多要百分之五十五（最多的時候有至百之六十者）。如果獲得法定比數的簽字，即可正式付諸人民表決。關於罷免的表決，有時於選舉時行之，有時特別舉行選舉行之。這當然要看平常的選舉日期是否相近。如果相近便採用第一種方法；如不相近，便採用第二種方法。選舉票上載明所要決定的問題，即某人是否應該免除某某職位？有時選票並舉出提議罷免所根據的理由。這些理由是罷免的發起人準備的。如果載明這些理由，當然也將受攻擊的官吏所提出的答辯附入選舉票。在決定罷免的同時還列舉願意繼承其位置的人名單（即候選人民單）。選民對於罷免某人的問題必須表示意見。此外，並須指明，如果所要罷免的人真被罷免，他贊成甚麼人繼其職位。

第四節 創制權

如果選舉權與罷免權是控制官吏的權利，創制權與複決權便是控制法律的方法。人民既然能夠控制官吏當然也應該可以控制法律。控制法律的方法，就是創制權與複決權。

甚麼叫做創制權呢？「人民定訂法律的權叫做創制權。」（「三民主義之具體辦法。」）「大多數人民對於一種法律以為很方便的，便可以創制。這便創制權。」「如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權自己決定出來，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制權。」（民權主義第四講與第六講）

假使我們知道創制法律的程序，對創制權的意義，更可以有清楚的認識。茲以美國各城市所用的辦法說明如下：凡想創制一種法律的選民，必須提出一個請願書。在創制請願書中，發起人必須將他們所願意訂立的法律或市章修正案，以完全的與最後的形式寫出來。所有的簽字不一定都寫在一張紙上，但為保證沒有偽造情形，往往規定由請願書的散布人，以書面宣誓據他所知所有的簽字都是合格選民的真正簽字。有些地方的習慣，請願發起人每一個簽字必須付以少額的金錢。由於這種辦法發生流弊，許多地方的法律已經予以禁止，創制發起人在確信獲足法定數目的簽字以後，即將請願書送交市政府主管城市選舉的官吏。他的職務在考查這個請願書，並於最短期間內查明請願書上所載的簽字是否真

實。事實上常常有些簽字被視為不合格。有些女子選民由於疏忽未簽她們自己的名字，而簽她們丈夫的名字。還有些人雖然簽上自己的名字，但尚未登記為正式選民。這兩點是簽字不合格最常見的原因。檢查員如果查明合格的簽字不足法定數額，通常都延長幾日以使創制發起人獲得不足的簽字。延長的日期展滿以後，請求書上的簽名若仍不足法定數目，便將請願書退還原發起人，而該次請願狀算未能成立。假使能夠獲得法定數額的簽字，便送交城市議會。如果市縣會照原提議的條文完全通過，便不必再由人民創制，因為請願已經成功。若是市議會不肯照原文通過，或經過修改後通過，請願書中所提的法案便須付諸全體選民表決。表決可以在舉行下一次選舉時行之，也可以特別召集選舉會行之。究竟採用那種方法，要看下次選舉的日期是否即將屆臨與請願書所附的簽字是多還是少。如果距離下次的選舉日期很近，自然要等到期時表決。如果請願書所附的簽字數目很大，而距離下一次選舉的日期很遠，普通都特別召集選舉會付表決。

提議創制所需要的簽字數目各地不同，最少者為選民的百分之五，最多者為百分之五十，最普通的比數是百分之十，百分之十五，或百分之二十。這些比數普通都是根據上一次選舉時所投選票的總數，或根據本市登記的選民總數。有些城市的法律還規定，如果創制發起人想特別召集選舉會，投票表決，必須有更大比數的選民簽字。在舉行表決創制法案時，有些城市的市議會，依照本市的市章，往往還同時提出與創制法案不同的法案由人

民選擇。二者之中得票較多者，便成爲正式法律。

第五節 複決權

關於複決權的意義，總理全集中有以下的說明：「若是大家看到了從前的舊法律以爲是很不利於人民的，便有一種權自己去修改。修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。」（以上見民權主義第四講與第六講。）「如果法律有不便的時候也要自己可以修改廢止。這種修改廢止法律的權叫做複決權。」（三民主義的具體辦法）「複決權即廢法權。法律有不便者，人民以公意廢止或修改之。」（軍人精神教育）「甚麼是叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以用公意贊成來通過。這個通過權不叫做創制權，是叫做複決權。因爲這個法律是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律才是能夠通過吧了。」（五權憲法。）

詳細的分起來，複決共有三種：（1）強制的複決，（2）自願的複決，（3）請願複決。

所謂強制的複決，所複決的就是依省憲或市章的決定必須付諸人民表決的提議。這類提議多半是與省憲法、邊界問題、以及市財政有關。在美國實行自治的各州，市章的修改都必須付諸人民表決。有幾州議會所通過的特別法律與一個城市有關的，必須由選民複決。

許多州的憲法雖無明文規定，所議定的新市章或市章修改案，依習慣。也要付諸當地的人民表決。如果用普通的法律規定各別的市章，聽由人民自己選擇，選擇時也是採用複決的方法。因為許多城市的市章都是很長，而且規定的非常詳盡，常需要修改，所以複決的次數也很多。市章既是一個城市的憲法，所以為修改市章而實行複決與為修改州憲法而實行的複決，頗為相似。與修改憲法相近的是邊界的變更。兩個城市重新畫界時，通常都必須得到各本市人民的同意。表示同意的的方法就是複決。近些年來為解決這種問題而實行複決次數很多。依許多州的憲法規定一個城市要借款時，也必須用複決的方法徵得人民的同意。通過時所需要的票數多為三分之二或四分之三。如果一種提議超過指定的租稅限制，往往也要由人民複決以後始能實行。強制的複決次數最多的是為了解決財政方面的問題。州議會或市議會自動將法案交付人民表決的，是自願的複決。州議會將與一個城市有關的特別法案付諸該市人民表決的事情，在美國是不很新奇的。實行這種辦法的州很多。有的是為了尊重民意，有的是為了避免責任。有些市議會，如果市章許可，特別是將許多複雜的問題，直接的付諸人民表決，藉以逃避政治的困難。一般的說起來，自願的複決不像其他的直接立法的方法，那樣重要。

最後一種複決是請願的複決。我們平常講創制與複決時所指的就是這種複決。這種方法的大意是：選民如果對於議會已經通過的法律不很滿意，便可請願複決。請願書必須附

有足法定額數的選民簽字。在實行複決以前，原來的法律必須暫停實施。

在美國有許多城市，依法律的規定，有幾種立法，不得複決。這種立法一旦通過，無須徵求人民的意見，即可實施。第一是緊急的法律。何謂緊急的法律，市議會自己可以決定。既然如此，便有一種流弊發生。市議會可以通過民衆所不喜歡的法律，不給他們表示意見的機會，而逕稱之為緊急的法律。這種流弊在多數城市尚非常見。原因是市章往往規定如果將普通的法律視作緊急的法律，必須有市議會三分之二或四分之三的通過。而在每一個立法機關總會有少數的議員，其實力足以防止破壞法律的精神。

包括複決條款的市章往往規定，除緊急的法律、每年度的歲出法、和少數其他的例外以外，在制定後須經過若干時日，始能施行，時日的長短不定，最少三十天，最多九十天。在這個期間人民如果有不滿意的表示，便有表示的機會。

實行請願複決時所經過的程序與行使創制權時所經過大致相同。先是由發起人準備一個請願書，並獲得法定數目的選民的簽字。複決請願書所需要的簽字數目通常都較創制請願書所需要者為大，請願書得到法定數目的簽字以後，即送交市政府的主管人員。他在審查以後，如果認為不足法定簽字的數目便退回原發起人。他再去補足所缺少的簽字。假使請願書已查明附有足額的簽字，便附諸選民表決，表決或在下一次選舉時行之，或特別召集選舉會行之。

第八章 美瑞兩國的全民政治

在本書第六章裏，我們業已說明瑞士與美國全民政治的發展。因為這兩個國家實行的全民政治較多，所以在這裏應該將實行的情形再略加說明。雖然還有些其他的國家也實行過部分的全民政治，但我們以為知道美、瑞兩國的情形對於全民政治的意義、方法、與所引起的问题已可有一清楚的認識。

第一節 美國的全民政治

美國實行的全民政治可以分爲選舉、罷免、創制與複決四項說明。

一般的美國人都有三種選舉權。一是對聯邦議員與官吏的，一是對本州議員與官吏的，一是對於本市議員與官吏的。

美國人以一個美國公民資格所有的選舉權是規定在聯邦憲法上的。需要人民選舉的議員包括參衆兩院的議員。須要人民選舉的官吏包括大總統副總統各一人。關於這些議員與官吏的選舉，現在實際的情形，與憲法原來的規定頗有不同之處。依一七八九年的憲法第一條第三節第一段的規定，參議院的議員由各州的議會選舉。這種方法當然是間接選舉。實行了約一百餘年。迨至憲法修改後，才又改爲直接選舉。依憲法第十七條修正的規定，參

議院的議員由每州的人民各舉二名組成之。任期六年。每州的選民必須具有選舉各該州下議院議員的選民所應具有的資格。依憲法第一條第二節第一段的規定，聯邦衆議院的議員由各州人民直接選舉。選民的資格與選舉本州下議院議員選民所具有者同。這種直接選舉的辦法，至今並未改變。大總統與副總統選舉的方法也是由間接選舉而進爲實際的直接選舉。依憲法第二條第一節第三段的規定，大總統與副總統係由各州所選舉的總統選舉人選舉。這些總統選舉人由各州的議會以自己認爲適當的方法任命之。有些州，多少年來，都是由議會選舉總統選舉人。憲法第十二條修正案成立後，大總統與副總統的選舉幾已完全改爲直接選舉。總統選舉人，在各州現在都是由人民選出而非由州議會選出。各州的總統選舉人完全依照人民的意思選舉大總統與副總統。這種方法在形式上當然不是間接選舉，不過由於總統選舉人必須遵守初選時選民由選舉結果而表現的指示，所以實際上可以說是直接選舉。雖然如此，還是有人嫌大總統與副總統的選舉方法是間接的。所以國會每屆開會的時候，都有人提議廢除總統選舉人制而採取完全的直接選舉制。

在美國的四十八州，雖然也有少數其他的官吏係由人民選舉，但由選舉產生的，還是以州長或州議會議員爲主。在美國立國之初，選舉州長的方法頗不一致。有由州議會上下兩院合選的（如馬理蘭與卡羅來納），有由行政委員會選舉的（如賓西法尼亞、維基尼亞與新澤稷），有由人民選舉的（如馬薩諸塞，新罕木什爾，紐約與德拉瓦）。現在各州選

舉州長的程序大致如下：第一步是提名，或由會議爲之，或由預選會爲之。在請願書在預選會中散布以前，或在出席會議的代表選出以前，提名的程序早已開始。在這個時期宣傳是非常重要的。因爲政黨的力量很大，獨立競選的候選人不容易成功。第二步便是選舉。除四州外，在各州都是以得大多數票的候選人爲當選人（四州是佐治亞、緬因、密士失必與威爾滿）。在三州如無人得到過半數票數，則由州議會選舉。在密士失必，兩種方法並用，候選人如欲當選必須都得到過半數的票數。各州的議會上下兩院的議員都是由人民選舉。提名係由會議或初選會爲之。在競選極劇烈的農村地帶，直接初選制頗有價值。如果政黨的組織勢力特別大而能操縱候選人的選擇，初選的効力便不大。少數黨的初選會總是不重要的，因爲候選人很少有成功的可能。除伊里諾斯外所有的州都採用大多數選舉的計畫。在這個計畫之下，凡得最大票數的候選人都視爲當選。總括的說來，在美國，州選舉也是直接的。

美國城市與村鎮的官吏很多是民選的。除採用委員會制或經理制的城市外，各城市的市議會議員，都是由各市區選舉的，市區制的選舉方法曾發生過很多的流弊。市參議會的議員往往只爲本區的利益而努力，而忽略全市的利益。

美國聯邦憲法中聯邦選舉的官吏失職時，或失去人民的信仰時，並未規定可以由人民直接罷免。俄聯邦憲法第二條第四節與第一條第二節第五段以及第三節第六七兩段的規

定，大總統、副總統與合衆國一切文官經彈劾而確定犯叛國罪、貪污罪、或其他重要的罪，即須去職。彈劾權完全屬於衆議院，一切彈劾的案件的審判權則完全屬於參議院。爲此目的而集會時，議員必須宣誓。大總統受審判時，由最高法院院長主席。無論任何人受審判，非由出席議員三分之二的同意不得判罪。這種彈劾的辦法與罷免雖然不同，但其意義似乎是一樣的。

各州的憲法與各市的市章也多含有彈劾的條款，但實行罷免制度也還不少。主要的罷免是一種州政府採用的制度。不過實際的使用多半還是在各地方。採用罷免制度的城市，大體上說來，其人民事實上行使罷免權的次數是相當少的。因爲行使罷免權的記錄都是由各城市自己保留，關於罷免權的行使自難得到完全而可靠的統計。一九二六年有人向採用罷免制度的一百四十九個經理制城市發出詢問。其中有一百二十一個答覆。此一百二十一個城市中祇有十七個城市總共舉行過二十次罷免的選舉。後來又有人調查另有五十二個城市使用過罷免權。俄勒岡州實行罷免制的前七年中舉行過十七次罷免的選舉。總括起來，至一九二五年爲止，有過一百次至一百五十次的罷免。在加里福利亞一州中有百分之七十五的城市從來沒有過罷免的請願，百分之八十的城市從來沒舉行過罷免的選舉。如果以加利福利亞一州的情形代表一般，則實行罷免選舉的結果很多並未將要罷免的官吏罷免。在該州，有五十六次選舉，牽涉一百四十八個官吏，都未罷免成功，另有五十三次選舉，牽

涉一百〇五個官吏，都被罷免。

美國聯邦憲法上，關於聯邦法律並無創制與複決的規定。所有創制與複決的實行都是限於採用直接立法的各州與各城市。比較起來，在各州使用的範圍大，在各城市使用的範圍小。原因在各城市純屬立法範圍內事務較各州爲少。另一原因是市議會較省議會俯順輿情。人民接近市議會較接近州議會爲易。忿怒的公民如果聚在市議會四圍，表示他的意見，市議會很少是置諸不理的。市議會的議員容易受鄰居的壓迫，而州議會的議員，除在開會期間外，是不會受人壓迫的。這樣用非正式方法所表示的公衆意見，其消極的力量大於積極的力量。即阻止市議會採取一種步驟的時候多，使其採取一種步驟的時候少。這也可以說明何以複決權使用的次數較創制權爲少。我們可以用底特律市的經驗爲例說明。該市的人民在二十四年中曾複決二百四十三個提議。一九一八年的市章雖有關於複決的規定，但沒有一次實行過請願的複決。創制權所以較爲廣泛的使用也可以說是由於爲了增進特別的利益，這是一種很容易的方法。凡是希望促進市有單稅、增加警察的薪俸、與設置市公務員養老金各種改革的人民，往往以創制爲達到其目的的方法。

第二節 瑞士的全民政治

在實行全民政治的國家中，比較起來，瑞士實行的最爲完全。先說選舉權。瑞士的聯

邦議會包括上下兩院。上院是代表各州的，相當於美國的參議院，下院是代表人民的，相當於美國的衆議院。下議院的議員係由人民直接選舉。自一九一九年以後，並採用比例代表制。在選舉時，每州各成爲一個選區，每兩萬二千居民可以選舉代表一人，但不足二萬二千萬居民者，也舉一人。上議院共有四十四個議員，其選舉係依照各州的法律而非依聯邦的方法。最初他們或係由男子公民的年會選舉，或由州議會選舉，但後來逐漸改爲由人民直接選舉。在這一方面的發展與美國頗爲相似。現在有十七州的代表是由人民選舉。有四州是由男子公民年會選舉，有四州是由州議會選舉。大體說來，瑞士聯邦議員的選舉是直接的。瑞士的最高行政機構是行政院。行政院由七八組成，他們係由聯邦議會選舉而非由人民直接選舉。

在未說明瑞士各州的選舉權以前應先指出瑞士各州可以分爲兩類。一類是純粹民主政體，共有五州，它們的居民共占瑞士全人口的百分之三。其餘二十州都是實行代議制。實行純粹民主政體的各州的成年男子公民每年舉行露天大會一次，選舉一切所應選舉的議員與官吏，如出席聯邦議會的代表，本州行政院的委員，本州的法官和其他官吏。這種純粹民主政體也可稱爲露天民主政體。在實行代議制的各州，州議會的議員是由各區選民直接選舉的。罷免權在瑞士採納與行使的不像美國那樣多。人民對聯邦政府的官吏沒有罷免權。祇有四州（烏里、沙富士、土耳其維、與沙勒爾），其人民對本州的官吏有罷免權。但實際

使用的次數很少。另外有幾州的人民對本州的議會，有所謂全體罷免權，即罷免全體議員。這等於由人民直接解散議會。實行這種全體罷免的次數也是很少的。

瑞士的創制與複決制度可以分爲三方面說明：第一是強制的憲法的複決。依這種複決，選民在選舉時有權接收或拒絕對於修改聯邦憲法的提議。一七九八年的憲法在制定以前雖未付諸人民表決，但它本身會規定強制的憲法的複決。一八四八年修改的新憲法則是得到選民與各州的同意以後才實施的。關於這一點，該法第一一四條，有明白的規定：「修改的聯邦憲法，由參加投票的瑞士公民過半數與過半數的州接收以後即生效。」這種複決是由法美兩國學來的。第二是憲法的創制。這是選民一部分提議修改憲法的權利。這種權利有兩種行使的方法：直接的與間接的。一八四八年與一八七四年的憲法祇規定間接的行使。如有五萬合格的瑞士選民正式請求，政府便須將修改憲法的問題付諸人民表決，據官方的解釋，祇有在全部修改憲法時，始能行使這種權利；祇修改一條時，不能行使。一八九一年憲法修改後又採用直接的行使。提議複決全部修改的權利仍然保留。但同樣數目的選民又增加了一種權利，即可以要求將特定的憲法修正案付諸人民表決。這一點可以用兩種方法爲之，一是將修正的條文明確的起草出來，一是用概括的話將提議的意思說出來。用第一種方法時，起草的修正案，無論聯邦議會是否有對抗的提案，立即付諸人民表決。用第二種方法時，聯邦議會必須根據原來提議的意思草成條文。如果提議的意思獲得議會過

半數的支持，便不會再有什麼困難。否則即先諮詢人民的意見。如果人民贊成請求人的提議，聯邦議會便須遵行，如果他贊成議會的意思，創制的提議就算失敗。第三是自願的立法的複決。依這種辦法，選民可以接受或拒決議會通過的法律。依一八七四年修改的聯邦憲法，如有三萬合格的選民或八個州要求，聯邦法律即須付諸人民表決，看他們接受還是拒絕。對重要的聯邦法令，同樣適用。一九二一年又將國際條約前未規定有効期限或期限逾十五年列入者，列入自願的立法複決的範圍。總括的說來，複決適用於憲法與一切的一般立法。而創制僅適用於憲法的修改。

在採用純粹民主政體的各州，當然沒有實行創制與複決的必要。但在其他各州直接立法是很普遍的。除日內瓦外，所有各州，指定數目的公民都可以提議普遍的修改州憲法或提議特定的修正案。除三州外，所有各州指定數目的公民都可以提議一種新法律或議案，或向州議會提議一個立法的原則，請求該會依此原則而訂立一種新法律，在後一種情形，便先問人民是否贊成這個原則，如果贊成，便制定法律，再交人民表決。如果原來提議的是已經起草的條文，及直接交人民表示。議會可以反對這種提議，而自擬不同的法律，連同原提議一併交人民表決。這樣看來，在各州，創制的範圍實較聯邦為廣，因為對憲法的修改與普通法律的制定可以一律適用。各州的人民也實行複決的制度。在許多州，有暫行性質的議決案，與有行政性質的議決案，議會都有權畫在複決範圍之外。有些州的憲法

規定在某種數額以上的支出案，必須交人民表決。

第九章 全民政治的理論

關於選舉的理論已見前述。在這裏我們可以祇就罷免權與直接立法的理論加以說明。

第一節 罷免權的理論

主張罷免權者最常提出的理由是人民有了罷免權以後，如果發現不稱職或不盡職的官吏可以不必等到任期屆滿即可使他們立刻去職。如果沒有這種權力，選民便無法阻止不誠實的市長、市議會議員、或其他官吏貪贓枉法。他們便祇能提出無意義的抗議，而坐視市政府成爲一個舞弊的機關。若是遇到毫無才幹的人當選爲市長、市議會議員、或其他的官吏，選民也祇好聽他們做滿了任期。改善這種情形祇有用罷免的方法。罷免了不稱職或不盡職的官吏以後，便可再選舉有才能與有道德的人繼任。

另外一個理由也是我們常聽見贊成罷免權的人們說的就是：這種方法可以使官吏更能注意他們所受的人民委託，更能俯順輿情。如果一個市長或市議會議員知道他在任期以內位置穩固而祇有用複雜的彈劾手續，或驅逐的辦法去職，就會不理會人民的希望。他可以將人民的要求置諸不理，而希望人民在舉行下一次選舉以前，忘去了他們的忿怒。反之，

如實行罷免的制度，官吏便不會打這種主意。他必須隨時準備着向人民解釋。

罷免權最有力的根據是使每個官吏的每種動作都要使人民知道，並向他們解釋其理由。依這個說法由於罷免權的作用，市民可以逐漸知道市政的內幕。此外，在美國主張罷免權的人們還有一個很動聽的理由，即使人民能夠同意使選舉的官吏有較長的任期。任期短時，罷免權的需要較少。如果有了罷免權，人民便可以放心使官吏有較長的任期，因為在任期末滿以前，他們隨時可以將他罷免。

第二節 直接立法的理論

主張實行創制與複決的人們往往提出如左的理由：

最重要的理由是創制與複決可以將對於政府的控制權自職業的政客手中移轉於人民自己的手中。有了這種直接立法的方法，人民便可以管理他們自己的事務而使他們所選舉的代表愚弄不得逞。在有重要問題待決的時候，市議會如果坐視不理，羣衆便可依他們自己的意思創制所需要的法律。假使議會採取一個錯誤的步驟，人民便可舉行複決的投票以糾正之。特別是複決的辦法可以保證議會不致於通過違反民意的法律。議會也許會誤會人民的意志，當然也會出於政黨的動機或爲了階級的利益，違反民意。遇有這些情形，複決是一種正當的救濟方法。

其次是直接立法可以培養市民對於政治的興趣。在代議政體之下，議會對本市的政策有完全的控制權。人民縱不滿意，非至舉行下一次選舉時並無很有效的方法，表達他們的意見，他們對於公衆事務的興趣，自會因而減少。他們的意見既然不能發生力量，當然不會願枉費時間去對於公衆問題表示高明的意見。但是如果給他們直接表示意見的機會，則一切情形便不同了。使他們直接參加立法的工作，他們對市政問題必定是會很關心的。他們在選舉時必定會願意表示他們的意見。這個理由說明了創制與複決的教育價值。持此理由的人們，相信可以藉創制與複決給市民一種公民的訓練。

再次是直接立法給改革者一個機會將他們的提議以他們所喜歡的方式，直接陳述於民衆之前。在以往美國許多州的州議會與許多城市的市議會常常使用一種詭計，將他們事實上所不喜歡的而又不敢公然反對的，民衆提議支解。舉一個具體的例來說，一個市議會的議員提議所有的市公務員皆須經過考試。其他的議員心裏想不通過這個議案，但沒有勇氣公開的投反對票，因為這個提議是非常進步而合理的報紙上的社論對這種提議都有好評而一般人民也都擁護。在這種情形之下其他的議員在委員會裏便可表面上接收這種提議，但附加一個如下的修正案：市長或各局局長得不經考試，任用有特別才幹的人。原提議人當然反對這種修正案，因為它等於將原提議的精神與用意完全打消。其他的議員必說修正案的用意在於保留行政長官的便宜行事權。自此以後原來贊成原提議的人們意見便不免趨於分

歧。有的人會支持修正案而說他究竟是有勝於無，另外有些人會說已失去原來的意思表示反對。如果人民能夠有直接立法權，則原來的提議可以由人民直接考慮並決定，不給議會機會去變更條文以打銷原意或原提案的精神。

此外還有一個理由：直接立法可以產生更仔細起草的法律，含混之處更可減少而更能注意到正確。人民實行直接立法時當然不會自己起草，也非由提議人起草。他們勢必委託專家（如律師）起草。持這種理由的人們相信專家起草的法律，較市議會議員起草的法律好。

除上述者外，還有人提出以下的理由：第一、直接立法可以使議會與人民之間，於普通選舉之外，仍能保持聯絡；人民的代表可以更明確的指導人民的意向。第二、直接立法可以減少一國的區域主義，因為各階級的人民對於出乎各黨黨綱和階級意識範圍以外的問題直接發表意見而共同投票。第三、直接立法因係人民自己所為，所以所立的法更有力，人民會覺得既是他們自己直接訂的法律，更要切實遵守。第四、直接立法可以說是人民自己的最後判斷。一切的爭執皆可停止。

第十章 五五憲草與全民政治

最後我們可以簡單的說明五五憲草中關於全民政治的規定。憲草第二章所規定的人民

權利中有一項可以稱爲「全民政治」的權利，即第十九條所云：「人民有依法選舉、罷免、創制、複決之權。」第三章所規定的是國民大會。依起草憲法時立法院院長的解釋，國民大會與歐美各國的議會性質不同。如果比較這兩種制度不同之點便可發見國民大會選舉、罷免、創制、複決各權。它可以選舉並罷免以下的中央官吏、總統、副總統、立法院院長、副院長、監察院院長、副院長、立法院委員、監察院委員。它可以創制並複決法律（以上見第三十二條）。依第二十八條的規定，出席國民大會的國民代表，以普通、平等、直接、無記名投票之方法選舉之。此外立法委員與監察委員也是用選舉的方法產生。第六十七條規定：「各省人口未滿五百萬者，每省四人，五百萬以上，未滿一千萬者，每省六人。一千萬以上未滿一千五百萬者，每省八人。一千五百萬以上，未滿二千萬者，每省十人。二千萬以上，未滿二千五百萬者，每省十二人。二千五百萬以上未滿三千萬者，每省十四人。三千萬以上者，每省十六人。蒙古西藏各八人。僑居國外國民八人。」第九十條規定：「監察委員，由各省蒙古、西藏及僑居國外國民所選出之國民代表，各預選二人，提請國民大會選之，其人選不以國民代表爲限。」

人民直接可以行使全民政治的權利主要的是在市縣方面。依第一百〇六與一百〇八條的規定，縣議會的議員與縣長都是由「縣民大會」選舉。市議會的議員與市長則由市民大會選舉（見第一百十二與一百十三條）。第一百〇五條規定「縣民關於縣自治事項，依法

律行使創制複決之權。對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。關於市民的各種直接民權，亦同（參看第一百十一條）。由此可見縣市人民對於地方的官吏與法律是有充分的控制權的。

總括的說來，憲草中所規定的全民政治共分兩部分：在中央方面人民的選舉、罷免、創制、與複決各權係由國民大會代為行使。在地方上，這些權利則由人民自己直接行使。一省的人民，依第一百〇一條的規定，對省參議員也是有選舉權與罷免權的。但關於省議會通過的法律，憲草並未說明省民是否有權複決。省民是否有權創制法律，憲草也未規定。如果一省的人民對本省的法律也有創制權與複決權，則憲草所表現的全民政治的精神，更要充足了。

附參考書目 (不限於本書所採用者)

威爾遜原著 廖仲愷譯：全民政治論

金鳴盛著：直接民權大綱

A. L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government.*

A. B. Hall, *Popular Government.*

Bird and Ryan, *The Recall of Public Officers.*

Thomas Reed, *Municipal Government in the United States.*

Bryce, *Modern Democracies.*

Austen MacDonald, *American City Government and Administration.*

William Anderson, *American Government.*

William E. Rappard, *The Government in Switzerland.*

Finer, *Theory and Practice of Modern Government.*

一審查處忠圖字第四五九號審查證

