

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

現 代 民 治 政 體

(五)

蒲 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商 務 印 書 館 發 行



現代民政治體

(五)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

漢譯世界名著

## 第二編(二)

### 瑞士

#### 第二十七章 人民及其歷史

現代世界的各民主國，足稱爲真正的民主國者，當以瑞士爲最有研究的價值。(註一)一因瑞士民主政體成立最早，二因瑞士把民主主義推闡得很寬廣，實行得很堅久，爲歐洲其餘各國所不及。此外，瑞士的土地雖然狹小，但因係聯邦國，所以國內各地方以民主原則做基礎而構成的政治組織，是形形色色，各不相同；其變化之多，迨猶甚於美澳兩洲的聯邦國。

欲知瑞士的政府制度，及其施政的情形，須先知瑞士的天然狀況，及其國家成立的歷史。瑞士

國家是由許多種族不同言語不同的人民，漸漸發達而成的。其天然的景況，殊不便於統一，以成爲一國。瑞士人民，居於大山脈的兩旁，北方人民居於山嶽起伏的高原之上，其餘人民則居於深谷之間；高大的山嶺及廣漠的雪地，使各處居民，因天然的限制彼此隔斷。東北兩方的人民，並沒有天然的標幟與德國人分界，西方也沒有天然標幟與法國人隔離，南方與意國人之間也沒有天然界限。從人種學上說，瑞士人民分屬於這三大種，且無公共的語言。六百年前，因種種原因，這三種人民纔混成一體；不但成爲一國，且成爲歐洲民族中最有團結力，最富愛國心的國民。

### 瑞士的簡史

十三世紀的末葉，有三個條頓民族的小部落，居於琉森湖南方及東南方的山谷中，結成攻守同盟，防禦那北方低地各大地主的侵擾，這些地主都是封建制度的餘孽，常向各部落橫征暴斂，這三個部落不願俯首聽命，故不得不籌自衛之策，結成同盟。這三個部落負山爲固，曾屢次戰敗哈普斯堡各歷代伯爵的軍旅，但仍尊崇皇帝的統治權，且曾受浩亨斯多芬王室(House of Hohenstaufen)歷代君主的優遇。那時英國人民正力迫英王承認英國人的自由權，這三個部落的舉動

也與英國人民的舉動相同：並不空談自由的原則，卻極力衛護他們自古相傳的權利。他們依賴自己的農田，森林，牧場的出產物以資生活，凡有產業的人民，都是一律平等，公開會議，處置本地方的政事。這就是民治政體的起點。其後有幾個旁的鄉村，還有幾個城市，就中有幾個城市例如蘇黎世及琉森自從羅馬時代就是貿易的中心點，也有幾個城市例如百倫是從黑暗時代的山寨發達而成的，都加入這同盟；以後漸漸加入許多新部落，他們都和原來的三個部落相聯盟，但他們彼此卻未嘗互相聯盟。一三三三年百倫加入同盟後，同盟者共有八邦。一五一三年阿波色爾加入後，同盟者已增至十三邦。直至法國革命時，這個同盟仍舊祇有十三邦。十五世紀後半葉，該聯盟已成爲歐羅巴的強國。歐洲宗教改革起始以後，因各邦中有一半是信奉耶穌新教（Protestantism）的，一半是皈依羅馬教的，於是該聯邦大受影響，幾至分崩；但各邦仍能以攻守互助爲前提，維持盟約，至終並未破裂。一六四八年威斯得伐利亞條約（Treaties of Westphalia）承認聯盟各邦爲一個獨立的國家；神聖羅馬帝國至尊無上的權力，至彼時已夷陵殆盡。同盟各邦的內部政治組織，彼此大不相同。鄉村的邦是純粹民治國，全邦人民公開會議，共同處置政事。有幾個城市——例如

百倫——的政府，差不多是少數政治，少數貴族操持政柄；又有幾個城市政府雖也是少數政治，但尚側重於平民。各邦聯盟的目的祇爲攻守相助，至於各邦內政，仍歸各邦自己掌管，同盟各邦共同設立一個中央議事會（Diet）由各邦派代表與會，專司討論外交政策及他種對於各邦均有利害關係的事務。各邦代表皆受本邦的指揮。那時並無中央行政機關，恰與一七七六年至一七八九年北美合衆國的情形相同。有幾邦因戰勝而割得鄰國的土地，就把那個地方的居民，當作屬地的臣民，不給他們絲毫的自由權。

法國革命起事以後，瑞士頓起擾亂。一七九八年法國軍隊侵入瑞士，戰事乃大起。舊制度竟完全推翻。（註二）於是創設赫爾維細亞共和國集權中央，但不久又復取消；一八〇三年拿破崙將瑞士各邦組成一個聯邦，於是各邦彼此的關係，較之舊日聯盟時代，愈覺密切。以後國內屢起變化。至一八一五年，另建新聯盟國，疆域較前加大；但禍亂相繼，卒未得安平。一八四七年，耶穌教各邦與天主教各邦開戰，是爲桑得崩之戰（Sondebund War），（註三）耶穌教各邦獲勝。一八四八年新憲法成立，遂將從前的邦際聯盟（League of States）改成『聯邦國』（Federal State），該憲法有

許多方面都是因襲北美合衆國的聯邦憲法。這憲法經過多次的討論，並於一八七四年大加修改；現在瑞士政府就是按照該憲法組織的。昔日各邦的屬地，例如沃特（Valais）之屬於百倫意大利各縣，今名體基弩（Ticino）者之屬於瑞士最古的三邦，即烏里、雪微芝及奧脫瓦登，均在一八〇三年改爲自治邦。現在瑞士所有的公民，在各邦憲法及聯邦憲法之下，都有平等的政治權利。

但各邦之間，仍有許多的異點，依然存在；所以瑞士各邦之能聯成一國，遂爲歷史上獨一無二的現象。全國人民約有三分之二說德國話，其餘多半說法國話，有一部分人民說意大利話，還有更小的一部分說羅曼斯話（Romansch or Ladin）（註四）。說德法兩國話的人民，大多數是耶穌教徒，其餘是羅馬天主教徒。所好者，瑞士人民因宗教信仰之不同所分成的地理界限，與因語言的異點所分成的地理界限，並不一致：住居那信奉耶穌教各邦的，也有人說德國話；住在那信奉天主教各邦的，也有人說法國話；又有幾邦是天主教徒和耶穌教徒雜居的，人民就說這兩國的話。種族同化的進行，雖覺遲緩，但是進行不已。文字的鼓吹，各處人民的遷移，及商務的交通，與各種人民的通婚，漸漸能使各種不同的元素，互相同化。有幾個鄉村的居民，祇知德語，不知法語，或祇知法語，不知



德語。有許多人民的政治知識和經驗，較富於旁的地方的人民；但各地人民都知道一致的愛護本國，以本國的歷史爲榮，並且決意維持各邦及聯邦的自由。當初有種種的情形，使瑞士人民與鄰近三大民族相分離，瑞士各舊邦因之得有自由權，彼時各邦很寶愛他們的自由，因當時歐洲各民族中祇有他們能享自由權利；後來瑞士各舊邦解放屬地，將屬地改爲新邦，那種愛自由的心理及尊崇本國遺訓的熱誠，遂由舊邦傳到新邦。於是三種人民乃能合成一國。

但合成一國之後，人民仍未能有同一的性質。這三種人民，不但語言不同，他們的職業，生活狀況，宗教，性情，思想，習慣，也都不同；益以各地人民對於本地皆有自豪的心理，重視本地的習俗文化，瑞士人民之風俗習慣不能統一，其故卽在於此。蓋瑞士人民，一方面有很大的愛國心，竭力維持全國的統一；他方面各地人民酷愛地方自治，且各地方人民在社會的經濟的及政治的生活上，又多有異點。此種特色是研究瑞士政治制度的人所應切記的。地方自治本是當初各舊邦的生命，後來漸漸嵌入各新邦人民的心坎之內，推翻各城市的少數政體。有幾個城市裏邊——例如百倫——少數政體是根深蒂固的，但他們的少數政體也不免被地方自治的潮流所推翻。所以前邊所說的

烏里雪微芝奧脫瓦登三古邦，實係瑞士民治國的創造者。這三邦地居高原，形勢險要，從前在十六世紀時，稱爲上日耳曼的老同盟（Old League of Upper Germany）；到了現在，他們的疆域雖已與一二九一年的疆域大不相同，但瑞士國內民治潮流的發生，實以此三邦爲導線。在最初的時，各邦屢戰屢勝，其人民又因凱旋而生自負心，故瑞士因之能獨立並能統一。其後瑞士又因東南西北四方面各有一個大邦，故其人民不得不聯合起來，組織一個堅實的政治團體，共同抵禦外侮。

瑞士土地狹小，面積不過一萬五千九百七十六英方里，但其人民彼此的異點則已如上述之多；近年以來，因工業發達，他們彼此的異點乃較前爲更多。現今全國人口的三分之一（在一九一五年時全國人口約共三百九十萬人），仍以牧畜耕種爲職業，約有五十萬人自有田產。各項工業中，以織物（絲及棉）爲最重要；鐘表的製造及機器造成的物品次之。礦產除鹽以外別無所有。國內所用之煤，係輸自外國；水力之利用，也不過甫經創辦；但近來工廠及製造廠甚形發達，各城市中皆有許多工人，尤以東西北各邦爲甚。且因工業發達的原故，竟有許多人從外國移居瑞士，就中以來自德國者爲最多；但有許多僑民，至今尙未能成爲瑞士的公民。（註五）德國人移入者爲數既多，

社會主義的學說乃因之而宣傳愈廣，恰如意大利人之移居於瑞士工業各邦，法國人移居瑞士西部，而使瑞士國內羅馬天主教徒之數目爲之大增相同。（註六）在日內瓦邦的喀爾文（Calvin）城內，過半數的居民——不是過半數的公民——都是社會黨人。城市人口的增加較速於鄉間。各政黨頗受城市人口增加的影響，且移入的外國人，並不能立刻就習染瑞士的愛國心和瑞士的思想方法。但鄉間的居民保守他們自古傳下來的愛國心，他們的個人主義和他們地方自治的習慣，所以仍爲全國的主要分子，使全國政治有穩健和牢固二大特質。

（註一）英文中就有好幾部瑞士史，和幾種對瑞士憲政制度的很有用的敘述，但是對於這種憲政制度的實際運用，說明瑞士目前的政治生活似乎還沒有過一種有系統的記載，下面所述大半根據一九〇五年和一九一九年著者個人在瑞士的調查。

（註二）柯立芝（Coolidge）所著的論文瑞士（見大英百科全書第十一版第二十六卷）敘述非常清晰。

（註三）Sonderbund 是七個宣告獨立的天主教邦所設立的聯盟。

（註四）指一種羅曼斯語和瑞士東部格勒森地方所通行的羅曼斯語稍有不同。

（註五）據說蘇黎世四週地方，一九一四年有五萬意大利人，其中大多數人未爲瑞士人同化。在那年，聯邦全部人口的

百分之十五是外國人。

(註六)一九一〇年新教徒共有二百十萬八千人；天主教徒共有一百五十九萬四千人。



## 第二十八章 政治制度

### 地方政府——區 (Commune)

瑞士的政治制度，發端於鄉村的及城市的小社會，此種小社會皆習於地方自治，既如前章所述；故討論瑞士的政治制度，應從地方政府入手。今先論區(commune)(註一)政府，次論各邦，最後論聯邦。各區有與邦政府同時成立的，也有成立更早的。各區早年的歷史，各區管理公田的方法，各區彼此不同的特色，以及各區從最早時代到現在所經過的種種變遷，都是很繁複的，非本章所能備述；現在所應當說明的，就是各邦自從最早的時候，就是一種使瑞士人民習於地方自治，人人都處於平等的地位的主要原動力。到了現在，各區仍是全國政治的單位，地方上公共生活的焦點。凡欲入瑞士國籍的人，必須先成爲某區的公民；欲爲某區的公民，須得邦政府的允許；既成爲某區的公民，同時即取得各邦的及聯邦的公民權。現在全國共有三千一百六十四區，面積的大小，及人口的

多寡，極不一致，與美國的鎮區大致相同。各區辦理許多地方的事務，如教育、警察、濟貧、水的供給等事，其權限之大小，各區並不一致，有時也與各邦政府共同治理此種事務。各區通常都掌有財產；鄉村地方的區又掌管本區的森林及牧場。在說德國話的各邦中，凡鄉間及很小城鎮的各區，均有全區人民的公民會議，共同討論並議決本區的各項問題。在人口較多的區，以及說法國話的各地方，公民會議最主要的事務，就是區議會的選舉。區議會是一個常置的團體，管理本地方現行的事務，並委任各項微小的官吏。區議會的主席，與法國的市長相似，常有特別的職權，有時且能獨立行動。瑞士各地方有幾個區，直到十八世的末葉，在實際上簡直就是有主權的邦，面積雖小，但是獨立的。例如日耳邵村 (Gersau)，在白魯南 (Brunnen) 的東方，琉森湖沿岸，現已劃入雪微芝邦境內；以及來因河 (Rhine) 和印河 (Inn) 上流的各區，從前互相聯絡，結成三個同盟，後來又互相聯合，而成格老彬登邦 (Graubünden)。在面積較大的城市內，區就變為市 (municipality)，市中事務，是由市議會掌理的。市議會每三年改選一次，有支配全市政務的全權。市議會議長就是市長。市長權力微小，頗似英格蘭的市長及蘇格蘭的邑長，其地位遠不如美國市長的重要。但也有幾個市，將

該市行政權劃出幾種付託市長。各市也與鄉間各區相同，有很多的權力，但須受本邦法律的約束。有幾個市的市政府，掌管自來水，煤氣，及電力；又有幾市掌管本市的電車，各市中最先創辦這種企業的是蘇黎世市。各市官吏類能廉介自守，雖在收入很豐富的大城市內，市議員及他項官吏向無貪贓受賄的事。市議會也有時被人所指摘，因其對於一切事務所作的試驗未免太多，所用的辦事人員爲數也過大，且不免有假公益以謀私利的事；但各項官吏的薪俸都是很微小的，所辦的事都有人民細心的監督，所徵的稅額也並不多，不過公債額數漸趨於增加而已。至於鄉間各市的行政經費，則較各城市尤爲節儉，自不待言。（註二）

學校的教員是人民公選的，通常的任期是很短的。蘇黎世實行這種辦法，其結果很不好。有幾個耶穌教的邦，用法律規定，牧師也歸民選，任期也是短的。

在城市選舉的時候，各政黨互相爭競；但各黨的界限通常並不十分劃清。各市常按各黨人數的多寡，預定某黨應選若干人，以免各黨互相爭競。鄉村地方的人民並不注意於普通政策的各項問題，例如個人主義家和提倡城市社會主義的人所爭執的各問題，所以在選舉官吏的時候，人民



並不注意黨派，因為瑞士沒有美國那種獵取官職的人，投票選舉以後，就可以要求報酬。

地方自治在瑞士國內向係最重要的元素，不但因為地方自治是瑞士行政組織的基礎，且因人民實行自治，為日既久，遂得有辦理事務的訓練，瑞士共和政治之能有成效，即以此為其主要之原因。歐洲各國的政權，沒有一國像瑞士那樣的完全在人民手中。瑞士人民極注重地方自治，把地方自治當作教育的工具，使公民知道怎樣辦理公共事務；用地方自治灌輸市民責任的意義，且使政府的措施處處都有利於社會，既不犧牲地方的創議權，也不致把中央的權力擡得過高。

### 邦

瑞士分成二十二邦，就中有三邦各分為兩半邦，每半邦各有政府；所以實際上共有二十五邦。瑞士各邦的面積和人口是絕不相等，與美國各邦一樣。格勒森面積共二千七百七十三方英里，百倫二千六百五十七方英里，助格九十二方英里。百倫人口據一九一五年的估計約共六十六萬五千人；蘇黎世五十三萬八千人；而烏里僅有二萬三千人，格勒羅斯三萬四千人。有十五邦人民差不多完全說德國話；涅沙忒爾 (Nenchatel) 沃特日內瓦三邦人民說法國話；體基弩邦人民說意大利

利話；發累 (Valais) 及左羅圖倫 (Solothurn) 二邦人民說德國話與法國話；在百倫邦內，德國話最佔勢力，恰如在夫里部爾邦 (Fribourg) 內，法國話最佔勢力一樣。奧脫瓦登阿波色爾及巴塞爾 (Basel) 三邦每邦分爲兩半邦，彼此獨立；但在聯邦國會內，則每兩半邦合爲一邦，派選一邦的代表。

各邦所有的權利及權力，似較大於加拿大各省，而與美國各邦及澳洲聯邦各邦相同。各邦皆有主權，一切權力凡未曾劃給聯邦政府的，皆仍歸各邦所保有；遇有疑點，不能斷定某項權力應屬於何方時，則該項權力通常皆劃歸各邦。憲法上說明「各邦是主權者，但以其主權之未受聯邦憲法之限制者爲限，一切權利凡未劃給聯邦政府的，均由各邦執行之」。此種權力包括徵稅（關稅在外），教育（在一定範圍內須受聯邦政府的監督），工業立法，以及其餘凡未劃歸聯邦國會承辦者，如關於契約的立法（商法在內）和刑律。（註三）現在聯邦政府的立法權力，雖逐漸加增，各邦權力在許多方面皆因之而漸見減少；但各邦權力的範圍，依然是很寬廣的，而在較老的及較爲保守的各邦內，邦政府的勢力最爲鞏固，最爲本邦人民所愛戴。

現在把各邦政府實際上的情形，以及其政治生活的性質略述於下。

各邦彼此互異的地方很多，非本章所能備述；但各邦大致可分爲兩大類：有的以公民會議爲統治機關，有的以代表制的議會爲統治機關。有兩個「全邦」——卽烏里及格勒羅斯——四個「半邦」，其面積都是很小的，又都是老邦，仍保有古代條頓民族的直接民治政府制度，由公民會議執行行政權；凡成年的男公民，皆能發言，皆有投票權。此種會議名爲「全民會議」(Landesgemeinde)。(註四)令人追憶古英國的人民集會(Folk Mot)，諾威及愛爾蘭的立法會(Thing)，荷馬詩人所述的集會(Homeric Agora)，以及羅馬的公民會(Comitia)。該會辦事的方法，與美國新英蘭的城鎮公民會(Town Meeting)相似。每年開露天會議一次，以邦長(Landamman)爲主席，邦長每年改選一次。公民會議製定法律，表決議案，決定現行的各項問題，例如關於財政，及公共工程等問題，並選舉重要的官員，法官，及行政會議的委員。行政會議是一種常置的委員會，爲執行行政務的機關。在人口較少的邦，公民會議開會時，到會人數不多，一人發言全場都能聽見；到會的人，都可以發言，都可以提出議案。(註五)此外，另有一個諮議會，隨時處理各種不甚重要的事件，會員由本邦人民

分區公選。這就是世界上最古，最簡單，最純粹的民治政體。

這四邦中，有三邦是很守舊的；這三邦就是烏里，兩個奧脫瓦登和兩個阿波色爾，而以內阿波色爾爲尤甚。格勒羅斯的工業製造，漸見發達，故不甚守舊。這幾邦都是農業及牧畜的社會，人民生活簡單，無富人，亦無極貧之人，一切人民，在社交上是完全平等。此種人民所念念不忘的，就是他們先祖在數百年前怎樣替他們博得自由，他們應當怎樣保守此種自由。在瑞士各邦各區，除去四個全民會議的邦，每年選一個邦長作本邦的行政長官，略有權力以外，旁的邦決沒有一個獨掌政權的人；美國邦長大權獨攬，儼然王者氣息，瑞士各邦決無此種現象。每邦都有一個行政議會，執行一切政權。議長不過是該議會的主席，其權力並不比他的同僚大。

其餘各邦，包括鄉村巴塞爾(Basel Land)城市巴塞爾(Basel Stadt)兩半邦，都各有憲法，規定本邦代議政府的組織；這種憲法都是按照聯邦憲法的規定，本邦人民自己制定的。人民可以隨時更改本邦憲法，但須經聯邦政府的裁可。各邦憲法經本邦若干公民的提議，即可修改。如有足數的公民請求修改憲法時，即將該憲法交邦議會或另組特別會議擔任修改的職務。修改以後，將

該草案交人民公決，與美國各邦修改憲法的辦法相同。局部的修改，也要得到人民的可決方能成立。凡成年人皆有投票權，故一切公民皆能投票表示他的意見。（註六）

各邦民選的立法院，普通叫作大議會（Great Council）或邦議會（Cantonal Council）。凡隨時發生的行政事務均委交一個小議會辦理，通常有會員五人至十三人。這個議會在德國話的各邦內叫作行政議會（Administrative Council, Regierung Rath），或小議會（Small Council, Kleiner Rath）。多數邦中高級法官都是大議會所簡任的，但低級法官則由民選，法官任期都是短的。警察屬於各邦，其責任係執行本邦的及聯邦的法律。

此種政府，實以自治的區政府制度為基礎，各區居民料理本區的政務，都十分的有民治精神。瑞士人民把任何單獨行政官員的權力，減至最低的限度；任何官員都沒有否決權，沒有人能批駁法律。惟獨人民自己方能用複決權的方法直接表決邦議會所通過的法律。複決權對於聯邦法律亦能適用，其詳細情形下章再論。且有七邦允許人民有解散邦議會的權力，如全邦大多數的人民認邦議會為不能代表真正民意時，即可要求解散議會，另選新議會。此種權力與美國的直接罷免

權 (recall) 大致相似。(註七)

議邦會，即大議會，議員是人民分區選舉出來的，任期通常是三年，或四年，任滿後常被再選。議員薪俸甚微。瑞士各項官吏的薪俸皆甚低微，以鄉村的地方為尤甚，所以熱中宦途的人很少。議會每年開會二次，向未發生何種失信用的事。美國的邦議會常常舞弊，所以人民竟至限制議會的權力；此種情形為瑞士各邦所無有。美國各邦的議會，可以濫用權力，市恩於人；瑞士議會卻沒有這種情形。(註八) 瑞士邦議會的職權，就是裁制邦務，表決預算，制定法律，監督行政。除去那種實行全民會議制度的邦以外，在其餘各邦中，差不多有一半的邦是由大議會選舉行政議會；其餘各邦的行政會議則概歸民選。

小議會，即行政議會，在法律上隸屬於大議會。大議會可以指揮小議會，并能變更小議會的決議案。小議會的會員能列席大議會，并有發言權；且因其地位較高，知識較富，故在大議會內頗占勢力。小議會受大議會的囑託，得向大議會提出報告，規畫方略，起草議案。小議會的會員任滿之後，常再被選，並能連任數次；各會員因在職日久，經驗宏富，遂得有實力。但亦有不如此者，因為有些邦內，

各政黨的勢力變動不定，某黨得勢，即將該黨黨員任爲小議會會員，以致各會員不能長久在職。但概括言之，各邦行政議會卻是真正辦事的機關，絕少政黨的色彩；並且小議會，無論是大議會選出來的或是民選的，通常總能和大議會和衷共濟，共同處理一切政事。民選的小議會，雖有獨立的頭銜，但在實際上，並不敢違抗立法院。在全區投票制度之下，各邦的小政黨雖也有一個或兩個代表出席行政會議，但現在已有幾邦採用比例代表制度，使小政黨在行政議會內，必可選有充分的代表。人民皆主張各政黨在政府的各項重要機關內，均應有發言的代表，並應分享一部分的政權。

（註九）比例代表制度在瑞士是特別的適用，因爲在瑞士國內那種獨立的投票人爲數甚多，有許多投票人不自認爲政黨的黨員，更有很多的投票人在投票時專任己意，不肯趨附黨魁。瑞士輿論對於這種選舉制度，其意見如何，尙無最後的表示。有幾邦否決了那規定這種選舉制度的憲法修訂案。反對此項制度的人，以爲此種制度實足以使小政黨所提出的候選人，不是公共民意所承認爲最好的人，卻是最能效忠本黨最有功於本黨的人。無比例代表制度，則小政黨或肯提出前一種人作候選人，以便吸收敵黨的選舉票；實行比例代表制，則第二種人無論如何必可當選。因此之故，

他們雖承認小黨應有代表權，但也不贊成比例代表制度；他們以為按照現在的情形，大政黨對於那種不屬於本黨而聲望素著的候選人，也肯為之代留地位，使之當選，於是小黨因此也能選有代表；此種辦法，實優於實行比例代表制度。

若以瑞士的邦議會與美國的邦議會相比較，讀者須先注意於瑞士的邦，與美國的邦，其面積之廣狹大不相同。在瑞士大多數的邦中，著名的人物彼此相知，且為一般人民所共知；所以在選舉的時候，投票人很容易知道某候選人最宜當選。普通人都以為服務本邦是一種應盡的義務，不是一種應享的特權；在早年的時候，瑞士各邦常常強迫當選的人服務，到現在還有幾邦對於那種不來投票的公民科以懲罰。直到現在，各邦人民並沒有劃然分清的黨見；政黨的組織也很不完備。在鄉村的邦內，所選的議員大多數是未曾受過完備教育的人；他們的被選並不是因為他們對於政治有什麼主張，卻因為他們在本地方上有聲譽有勢力。政黨二字對於各邦政府可以算是沒有什麼大關係。但也有幾邦，例如日內瓦，因為面積很小，政治生活乃極活動，政界中的領袖人物也頗有勢力。在這幾個邦內，特別是在社會主義發達的邦內，農民及富紳的保守心常與社會主義相衝突，



於是邦內一切選舉競爭，都帶有政黨的色彩。

### 聯邦政府 (一) 聯邦憲法

聯邦憲法是人民所制定的；惟獨人民，以聯邦全體國民及各邦人民的資格，纔能够制定憲法，修改憲法。如經兩院一致的贊同，國會亦可議決修改憲法；由國會起草新憲法，然後提交人民公決。假如祇有一院提議修改憲法，或有五萬個有選舉權的人要求修改憲法，那末，即須將此問題先付人民公決，決定應否修改憲法；如得有大多數的同意票，則在國會改選以後，由新國會的兩院起草修改；起草竣事之後，再交人民公決。如有過半數公民投同意票，並有過半數邦的同意，新憲法方能成立。以上說的是憲法全部的修改方法。此外還有局部的修改：無論國會的某一院或五萬個公民，皆可提議單獨修改憲法的某條；事先並不用取得全國人民的同意，逕由國會制定該項修訂案，提交人民公決。如有五萬公民提議修改憲法，這五萬人即可起草他們自己提議的條文；也可以僅述明他們的意見，請國會代為起草。一八七四年的憲法，在該年及一九一八年之間，曾經過了十二次的修訂，有五次的修訂案被人民所否決。

憲法的內容，較詳於美國的聯邦憲法。瑞士憲法效法美國憲法，而較為詳盡；有許多事項似在普通法律的範圍以內者，也列入憲法。該憲法有三種特色，不可不述。

第一——聯邦政府及各邦政府政權的分配，與北美合衆國及澳洲共和國之憲法所規定者大抵相同。聯邦政府管理一切外交的事務，各邦可以和旁的邦及鄰近的外國締結關於邊界及警察等事項的條約，但必須得到聯邦政府的裁可，方能有效；並且不得訂立政治上的條約。（註一〇）聯邦政府有宣戰，講和，締結條約，及管理全國軍隊的權力；各邦非經聯邦的特別允許，其所有的軍隊，每邦不得過三百人。聯邦掌有並管理全國的鐵路，惟新浦倫——羅寺堡鐵路（Simplon-Loetschberg Line）從百倫至兜摩兜叟拉（Domod' Ossola）一段，及數段旅客的鐵路，行走於小山間者，不在此內。聯邦政府又管理聯邦的財產；掌管郵政，電報，著作權，貨幣，聯邦財政，銀行，關稅等事；管理水力，並有製造火藥及火酒的專利權。聯邦制定商法（破產法在內），及契約法；惟關於地畝的契約法，則由各邦自行制定。聯邦今已制定全部的民法法典，頒行全國。聯邦政府又能解釋聯邦憲法，解決憲法上一切的問題；各邦如有侵犯聯邦憲法的行爲，經人告發，亦由聯邦政府裁判之。以

上是聯邦政府所獨有的權力。又有幾種權力是聯邦政府和各邦政府共同掌有的：聯邦政府在一  
定的範圍以內，可以監督各邦的行動，例如各邦的實業狀況，保險，路政，出版律，及教育法令等事；督  
令各邦設備強迫的，無宗教臭味的及不收學費的教育制度。聯邦行使此種共同權力時，如與各邦  
的法令相衝突，則以聯邦的法令爲準。

第二——瑞士聯邦憲法內沒有那美國通常所說的人民權利典章和美國憲法中所規定的  
人民權利。審判須用陪審制度，亦未載入憲法；但憲法內規定政治犯不得處以死刑。

第三——羅馬教會與耶穌新教向來競爭最烈，瑞士乃在憲法中制定許多關於宗教的條文，  
以弭教爭。按照憲法，各邦人民在道德及公共秩序的範圍以內，有信教及崇拜的自由。政府不得強  
迫任何個人加入宗教的會社或參與宗教的行動；亦不得因宗教的規定，而削減任何個人的公民  
權及政治權；不得因宗教的派別而免除任何個人的公民義務；任何宗教團體不得向本團體以外  
的人徵稅以供該宗教團體之用。各邦非得聯邦政府的允許不得創設天主教的區域。宗教的裁判權  
一律廢止。葬地改歸政府掌理；結婚的權利不受宗教的及經濟的限制。禁止耶穌會 (Jesuits) 及其

餘與之相接近的教派的存在；禁止此種教徒參與教堂及學校的事務；任何宗教的教派，祇要其行動有害於本邦或足以妨害各教派彼此之和平者，聯邦政府得隨時禁止其存在。但聯邦憲法內此種的規定，並不禁止各邦建立本邦的邦教，各邦多有承認某教為本邦的邦教者。邦政府常用款項接濟並指揮各宗教的團體。此種情形在新教的各邦，較甚於那天天主教的各邦；因為羅馬教會自己有組織，有權勢，無庸借助於邦政府的緣故。

### 聯邦政府的組織

聯邦政府有四個機關：(a)立法機關，即國會或聯邦立法院 (Bundesversammlung, Assemblée Fédérale) 為最高的代表團體；(b)行政機關，即聯邦行政院 (Bundesrath, Conseil Fédéral) 係行政委員七人所組織的；(c)司法機關，即聯邦法院 (Bundesgericht)。(註 11)  
(d)聯邦人民，是全國最高權力之所在，能直接投票制定法律，對於立法上有最終的裁判；既能裁判立法，遂間接能够裁判政府的全部。

### 聯邦立法院 (National Assembly)

聯邦國會係由衆議院 (National Council, National Rath, Conseil National) 和參議院 (Council of States, Stände Rath, Conseil d'États) 兩院所組織的。今分述於下。

衆議院議員原係各邦人民分區選出，自一九一九年後改用比例選舉法選舉；最小的邦及那六個半邦中之最小者，每邦僅選一人；百倫邦選三十二人，蘇黎世二十五人。議員總數是一百八十九人。採用成年男子選舉制度，(註一二)每三年選舉一次；於十月的末一個星期日投票，投票地點常在大教堂內。每屆衆議院任期三年；無論何人無解散議會的權力。衆議院每年開常會四次，(註一三)即三月，六月，九月，十二月；每次皆改選新議長及副議長，正議長不得再選爲正議長，副議長亦然。議員每出席一日，得日俸二十五佛郎，往來旅費在外。兩院夏季在早八點起開會，冬季早九點起開會；每次常會期限約三星期。

參議院係由每邦各選議員二人組織的。各邦選舉參議員的方法，由各邦自行規定，大多數的邦皆採用民選，亦有由邦議會 (Cantonal Council) 選派者。議員任期亦各不同，有幾邦參議員的任期一年，有幾邦是三年，發累邦是二年。其薪俸亦歸各邦支給，其數目大都與衆議院議員的薪俸

相同。兩院常開聯席會議，以便選舉聯邦行政院的委員與院長，國務總理，陸軍總司令，以及聯邦法院的法官；解決各項法律上的問題；頒布特赦。兩院開聯合會時叫作國會（National Assembly），由衆議院議長作主席。

兩院的權力（包括立法的，行政的，司法的三種）是相等的；但參議院代表各邦，在實際上似較爲微弱，有才幹有遠略的人，都願意作衆議院的議員。此種情形與澳洲共和國的國會相似，而與美國國會不同。假如兩院對於某案件的決議不能一致，應如何調停？關於此種問題，憲法上並無明文的规定；但兩院意見不一致的時候很少，而且性質也不很難重，因爲參議院在實際上並不較衆議院守舊。且立法的最終權力屬於人民，所以雖無此項規定，也無關重要。此院議員不能同時作彼院的議員；但可以兼充各邦政府的官吏，雖作法官，亦無不可。

每院有一個總務處（Bureau），係由議長及秘書（scrutateurs）組織的。衆議院有秘書四人，參議院二人。秘書計算表決時的票數，並與議長協商指定各委員會（Commission）的委員，但所指定的委員以未經本院指定者爲限。委員會都是臨時的，並無常置的。

議員在議場內可以任意說德法意三國的言語，一切文件都印成這三種文字。但凡受過教育的瑞士人，都知道德法兩國的話；說意大利話的議員，差不多也都通法國話。

試觀瑞士議員的言行，即可知瑞士人民的性質如何。各議員差不多都誠實敏捷，善於決斷，不用感情，不尙意氣，對於一切問題，都從實際方面着想。以普通知識爲準則，與普通人民之辦事相同，既不似德國人之高譚學理，又不像法國人之專尙詞藻。他們的思想較之英美二國的議員，在哲理方面雖未必遠勝，但卻較爲有條理，且較爲遵循普通的原則。

瑞士各種人民的性質，雖大抵相同，但說法語的人民，與說德語的人民，彼此仍有異點。說法語的瑞士人，在種族上一半是色爾特種，一半是勃艮第種（Burgundians）；他們與法國東部較爲純粹的色爾特人不同，因爲他們已經與條頓民族的血統相混，並且很受國內條頓人民的影響；（註一四）但他們仍較德國人心性疾速，易受激動，肯於服從首領，且保守心較富，在政治上不肯侈談理想。說德語的瑞士人，居於瑞士的東部及中北部，他們自己以爲是異於來因河北之日耳曼凡

比亞人（German Swabians）。

瑞士國會的特質，與人民個人之特質相同。瑞士國會是世界各國立法院中之最認真辦事者。安靜辦事，不作他想。每次會期通常歷三星期至五星期。辯論的次數甚少，演說更少。雄辯術幾爲一般議員所不知；因此議場內甚爲寂靜，聽不見什麼贊成或反對的呼聲。演說人所說的話，無人從中打斷，通常也無人鼓掌稱贊。雖一篇很精采的演說詞，說完之後，若有人呼一聲“Bravo”，便算是異常的現象了。每議員有一個寫字桌，兩院議場都不甚廣大，演說的聲音易於聽得，但有許多議員對於大多數的演說，都不甚注意。演說時聲音的高低，與普通說話相同，也不甚講求姿勢。衆議院的議員起立發言；參議院的議員坐在本人的席上發言。

兩院皆不設速記官，各項辯論少有作成報告者；以故雖在第一流的新聞紙內也不常載議院的議事錄。若遇重要的辯論時，報館受兩院的命令，得將辯論的言詞錄下公布之。（註一五）一切演說詞，用法德兩國文字互譯以後，每易失去許多精采。德國的演說家所說的話，較冗於法國的演說家。議場內秩序極佳，阻撓搗亂等事向未曾有，而分股表決（Division）的事亦遠不如在英美二國議院之多。其議事情形，自法國議院家觀之，未免黯無聲色；因爲瑞士議院辦事是實事求是，不尙雄辯，



每人都想說他所應說的話，而不想怎樣方能說得動聽。各國立法院議員殆無不以互相詰難爲最有趣味的事，瑞士國會卻無這種現象。

兩院的議場都是半圓形的，同黨的議員並不一定同坐；凡屬於一邦的議員往往同坐在一處。議場內不設國務員席次，也沒有反對黨的席次，因此二者均爲瑞士所無有。行政官員（即聯邦行政院委員）坐在議長兩旁的平臺之上。行政官並不是議員，所以也並不是政黨的首領。在英法兩國及別國的國會內，一切辯論的背景，總不免有政黨爭權力爭地位的暗潮；瑞士決無此種情形。

議員皆準時到會，習以爲常。凡不到會而又無充分理由者，即爲溺職，點名時未曾到場的人，如無充分理由，即不得領該日的日俸。國會在百倫城內開會，城內沒有什麼事物，也沒有什麼娛樂場，足以引動議員的心志，使之不能克盡厥職。開會時議員全體到會，絕無於表決時電報催請代表出席之事發生。

國會改選時，人民仍照常安靜，毫不驚慌；凡欲連任的人也可以再當選，這是因爲各政黨的權力不常動搖，瑞士人民又不好變動，對於所信任的人，常常信仰到底。民治國而在政治上變動最少

者，當以瑞士爲最。人民對於國會議員，亦決不頻加攪擾，較之美法兩國的議員常受人民之指摘者，其苦樂實大不相同。

瑞士既是聯邦國，聯邦與各邦分掌立法的權力，凡在各邦權力以內的事，國會自然不能過問；但除此之外，國會的權力甚大，並不受什麼憲法上的限制。當一八四八年及一八七四年制定憲法時，制憲者以爲無須有此種限制；現在人民有複決權足以節制國會，更無須有此種限制。不但如此，瑞士土地狹小，立法院議員人數甚少；且按照歷來相傳的習慣，凡從事政治的人，均須端正誠實，否則受人指摘；因有此種種原因，故無須在憲法中另有任何特別的規定，限制立法院，俾該院不致濫用立法職權以營私利。

政黨的勢力，遠不如美法兩國政黨勢力之大。這是因爲在行政範圍以內，兩院不能罷免國務員；而在立法的範圍以內，兩院又無最後的表決權；這種職權是屬於全體人民的。因爲這個原故，兩院裏面各政黨的組織很鬆，雖說每黨皆有一個首領，但他們的權勢很小。英國各政黨每日都有訓令發給本黨的議員，瑞士政黨卻沒有此種舉動。每黨議員，僅在主要的原則上，須有一致的意見，對

於重要的案件須有一致的行動外，對於那較小的案件，則各黨員皆可任意投票。憲法載明國會議員不能受本邦或本選舉區的指揮及限制，所以除非他公然反對本黨的主張，或有不正當的行爲，他的同事和他本選舉區的選民就不至於對他發生怨言。雖則如此，瑞士有幾個官吏是由國會投票委任的，在選舉此種官吏時，各政黨不得不先開一個預備會，以便決定本黨公舉何人爲候選人。此種會議是很重要的，因爲聯邦政府有七個行政院委員，每三年改選一次，二十四個聯邦法官，每六年改選一次，都是國會兩院聯合會選派的。

以下略述立法的手續。議案的預備和起草，不歸政黨的首領承辦，亦不歸各委員會的委員長掌管（像美國那樣）。凡提出兩院的議案，可分爲兩種。一種是行政的議案，就是行政院在履行職務時，認爲有提出之必要者。此種議案由聯邦行政院起草，提交國會，並由行政院派委員一人或二人到議院解釋一切。其他一種議案範圍較廣，有的是一般輿論所要求的，有的是當權的政黨所擬定的。任何議員均可提出動議，經全體的議決，即可請求聯邦行政院討論該事，并草成議案，議案草成以後，交兩院依法討論；假如該議案是複雜的，或必須加以調查的，則送交委員會審查。財政議案，

因行政院掌管政府的收入及支出的原故，也歸聯邦行政院起草。立法院對於立法的事務很能滿足人民的欲望及需要；並且向來總是先民意而行，落後的時候很少。

英美兩國有所謂私人議案或地方議案，此種議案在瑞士甚是罕見。一半因這種事務大都歸各邦議會或各區辦理；一半因全國重要鐵路差不多盡歸聯邦政府管理，新鐵路也歸聯邦建築，此外尚有幾條簡短的鐵路，例如山中旅行用的鐵路等項，仍歸商家承辦；商家承辦之前，必先取得聯邦國會的允許，但此種鐵路入款甚微，利益較薄，不足引起肆行賄賂買通國會等項的情形。歐洲其餘各國，因國會能允許商家承辦鐵路，遂發生種種弊端，種種危險，瑞士國會則絕不如此。瑞士政客操守極佳，已如上所述；國會全體亦然，各議員絕無營求私利的事。歐美各國各種工商業團體，常運動議員，要求通過某項議案，為本團體謀利益；此種事務在瑞士國會內雖不敢斷為無有，縱有亦極微少。關稅問題似足引動舞弊的事，歐美各國類多如此；瑞士則不然。瑞士關稅稅率較低於鄰近各國，但因聯邦政府不能徵收直接稅，所以此種較低的關稅，仍為聯邦政府收入的大宗。國內農人及製造家已有提高入口貨稅律之需要，但他們絕沒有用什麼不正當的手段引誘議員，使議員制定

擡高稅律的議案。美國各大工廠常以鉅款接濟各政黨，作政黨的基本金；瑞士大製造家向來沒有此種舉動。各政黨手中並無大宗基本金，其所有者不過徵收極少的款項，以供選舉的費用而已。

瑞士聯邦在一八七四年及一九一九年之間，國會中有一個政黨最佔勢力，此外另有三個反對黨。假如在該時期內，國會有一個強大的反對黨，而沒有三個微弱的小政黨，則國會的辦事情形必較為活動，當權政黨本身的組織亦必較為完密。但實際上卻不如此：當權政黨的組織甚為鬆弛，既不獨攬政權，又未嘗以政府作本黨政策的試驗場，任意獨行；於是三小政黨對於大政黨，遂亦不吹毛求疵，肆意指摘。當權的政黨部署國政，小政黨並不從中阻撓，故政治能漸見進步。世界各國凡行議院制者，各政黨常交相軋轢，足以障礙進步，瑞士獨否。議院討論各項議案時，類能一秉大公，不囿於黨見，此種精神深有利於國家，且使各邦黨爭亦大見和解。

當權的政黨既是很大，為什麼不分裂呢？一半是因為國內沒有什麼具有野心的人，號召衆人而自爲魁首，以成小政黨；一半是因為瑞士有一個小政黨，該黨是天主教人所組織的，人數雖少，團體甚堅，當權的政黨不得不力求團結，與之對抗。在背景中還有一件事，就是當權的政黨對於桑得

崩的戰事念念不忘，不得不小心戒懼，隨時遏制天主教人，使他們不能實行一切密謀和計畫。

近來有人說，近二十年來，瑞士立法院智力的程度似較前低落，而在公共生活上出色的人物也較前減少。威爾提 (Walti) 路卓耐 (Ruchonnet) 及鈕馬道之 (Numa Dorz) 諸人以後，竟無儼起的人。假使是這樣的話，其中的原故，大半是因爲瑞士人民在一八三〇及一八七四年之間，有憲法及政治諸項問題，急待解決，所以人才輩出；二十年來，這種問題既已解決，平靜的時局，不足引起衆人的才能，所以人才較少。各國歷史上常有幾個時代，當時人民受盡辛苦，力爭高大的主義，人才遂應需要而出；但該時代既去，人民的知識和道德的程度常見低落。英國在一六六〇年以後，意大利文藝復興時代之英雄去世以後，皆是如此。此外還要知道工商製造等業發達以後，吸收許多富有才幹的人；有許多英才捨政治而就工商，此種情形，爲世界各國所同有，瑞士亦然。這也是近來各國立法院智力程度低落的一個原因。瑞士國會近來雖乏出色的人物，但兩院皆沒有可以嚴加指摘的地方。兩院的成績很好，規律舉止皆甚高尚，始終爲人民所尊崇，且能與行政機關和衷共濟，處理國事。

## 聯邦行政機關

在瑞士各種政治制度中，最有研究的價值者，聯邦行政院（Federal Council）實居其一。現今各共和國中，祇有瑞士一國將行政權付給一個合議制的機關，不由一人執行；在現今各自由國中，亦惟瑞士一國其行政機關與政黨的關係為最少。瑞士行政院不是內閣，不能指揮國會，國會也不能罷免行政院，故與英國內閣及其餘仿行英制的各國內閣不同。行政院又不是離立法院而獨立的，故與美國及其餘實行總統制各共和國的行政機關也不相同。行政院和這兩種制度都有互相關似的地方，但其根本上的異點就是行政院並不顯然帶有政黨的性質。行政院雖亦有政黨的彩色，但是立於政黨之外，不為政黨出力，也並不決定政黨的政策的。

這個有趣味的，獨一無二的行政機關，是由七個人所組織的；這七個人是國會選舉出來的，每三年改選一次。國會每年從這七個人中選定一人作總統，一人作副總統，一年任滿，不得連任。每邦僅能有一個人當選行政委員。依照習慣，百倫及蘇黎世兩邦須各有一人當選；又有一人須從沃特邦選出，沃特邦是說法國話各邦中之重要的邦。又依照習慣，必有一人是從羅馬天主教的邦中選

出來的，並且時常有一人是從那說意大利話的體基努邦選出來的。行政委員在任期內不得兼充兩院議員，也不得在聯邦或各邦兼任他項官職。每人分長一個行政部，對於該部事務首先負責，但遇重要事項，則由七人開行政會議，共同討論。一切決議，皆由行政院全體負責；行政院每年送交立法院之精密的報告，也是如此。遇有外交事件，亦用全體名義與列強開譚判。行政委員能出席於國會兩院，但無表決權。國會討論的案件，如與某行政部特別有關係，掌管該部的行政委員，即須出席議院，答覆問題，解釋案情，并參與辯論。

行政委員之被選作總統者，其權力與旁的委員相同，在實際上不過是主席委員而已。但他有聯邦大總統（Bundespräsident）的稱號，是全國的第一個公民，在一切祀典上為全體國民的代表，他的年俸是二萬六千五百佛郎。其餘各行政委員每人年俸二萬五千佛郎，約合英幣一千鎊，美金五千元。

行政院除掌管普通行政事務（財政事務在內），辦理外交，統制陸軍以外，又監督聯邦一切的行政官吏，並能起草議案，提交立法院。



行政院還有一種最有用的職權，就是以前所說的起草議案，送交國會。某項特殊的立法建議既經收納以後，即由行政院預備議案，並隨時向兩院說明所提出的議案的內容。行政院又有司法的職務，因為瑞士沒有行政法院（法國和意大利都有行政法院），一切訴訟案件，凡關於官吏的操作，而在聯邦法院的權限以內者，均歸行政院審判之；判決以後，當事人得向國會上訴一次。

（註一六）

聯邦行政委員，在任滿以後，通常總是連續當選，直至本人不願再行連任爲止。自一八四八年至一九一九年之間，未能連任者僅有一人；所以各委員彼此共事日久，都有友誼的關係。他們雖是政客，但確有辦事的才能，所以能够當選，並不僅因為他們長於演說，或富於謀略。因為聯邦國會是衆目共睹的培練辦理國事才能的學校，又因為國會裏面有才能的人可以把他們的才能顯給同事的議員看，所以兩院總是從他們自己的議員內選出行政委員。自一八四八年至一九一九年之間，急進黨（Radicals）在國會內雖佔過半數的議員，但是一八九一年以來每次總有一個天主教人選作行政委員，同時又常有一個自由黨人（Liberal）也選作行政委員。行政委員並不注重在

口才，實在說起來，作行政委員的也無須乎有口才，但必須有辦事的技能；有謀略，心思敏銳，道德高尚的人，方足以當選。歷來所選舉的人總是很稱職的，試觀歷來的行政委員總能屢次被選，這就是稱職的明證。（註一七）

假使行政院若負有規畫及鼓吹政策之責任，則行政委員便不能這樣的連任。國會決定行政的方針；但行政院因有行政的知識和經驗，常能左右國會。故國會在籌畫政策大綱時，常受行政院的支配，而一切施行的細目，又由行政院相機決定，國會並不過問。關乎外交的事務，行政院頗可自由措施。但瑞士處於四大強國之間，因地理上的關係，不得不取嚴守中立的態度。瑞士人民對於此種態度，也很少持有異議的。（註一八）行政院主要的職務就在於執行行政事：收集聯邦稅款，開支行政經費管理聯邦實業（就中以鐵路為最重要）；且須監督各邦政府，使他們認真執行聯邦的法律。這件事雖極繁難，但瑞士國卻辦得很完滿，因為瑞士既有國會輔助行政院，行政院自身又掌有兵權，更有種種稅款由聯邦徵收後轉付各邦，某邦若不遵命，行政院就可以扣留該邦所應得的稅款。所以聯邦政府不難制裁各邦，使之執行政令。

行政院所辦的事既這樣的繁雜，又這樣的重要，但屬於行政院的各衙署，其中員司人數，卻是非常之少；而行政委員和他們的秘書所得的薪俸也極有限。所以歐戰以前，到瑞士參觀的人，對於此種事多人少的現象，都很驚訝。五十年前，華盛頓政府一切的布置算是十分儉約了，但還不及瑞士聯邦政府這樣的樸素簡單。所以瑞士政府真可說是富於民治的精神。

瑞士行政機關又有一個特點，異於他國的行政機關，就是行政院雖係全體一致的辦事，所辦的事雖由各委員負連帶的責任，但各行政委員很可以自由發表個人各別的意見。各行政委員有時因意見紛歧，在國會之內，至於激辯。但此種現象並不影響及於國政，因為各行政委員在發表意見時，雖因主張的不同至於激辯，但至辦理國事時，彼此意見極易疎解，或聽從主管該件事務的行政委員的意見，或服從國會的意旨，凡關於立法的事，一憑國會的裁奪。但有時對於某問題因意見的不同而有調和的必要，遂致不能從寬廣的原則上討論該項問題。

還有一事也很可以使他國人驚異的，就是聯邦行政院和國會雖時有衝突，然總不至於決裂，彼此的關係總是和衷共濟的。在法律上，行政院是國會的僕人；但在實際上，行政院的權勢幾與英

國內閣相埒，且較高於法國的內閣。所以我們可以說行政院一面能指導國會，一面又須遵從國會；既是指揮者，又是被指揮者；規畫議案，並起草議案。雖則如此，國會有時也能轄制行政院，推翻行政院的決議，變更行政院的議案。但國會這種舉動並不妨礙各行政委員的繼續在職，也並不減少他們所受的信任。蓋瑞士人民，素講實際，全國輿論皆希望每個公民都能制裁他自己的感情，以謀公共的利益；從一八四八年以來，世界各自由國因個人野心所演的惡劇，以瑞士爲最少；瑞士國內幾於人人都能制裁野心，以謀國是。

有人說國會多數黨是擁護行政院的，即使行政院措置乖方，國會的多數黨亦不改其擁護的態度，於此可知政黨的勢力是顯然易見的。這種話是很不合於實際的情形。在實際上，行政院並不能節制多數黨，因爲瑞士的行政院與英國內閣不同，不能解散國會；美國行政機關委任許多官吏，故能直接的收買議員，間接的便能裁判議員，至於瑞士則不然，行政院所委任的官吏既少，而薪俸又微薄，不足以動人，故無此種間接裁制的力量。行政院既由多數黨選定，則無論行政院的行爲失當與否，多數黨皆應負責，且須與之贊助。行政院縱偶有不合之處，多數黨亦不應過於責備，以滅殺

其權勢，致使行政院無以自新，此種寬大的態度，在一定範圍之內，實不可少。就常例而言，國會於多數黨之外，應另有一強而有力的反對黨，瑞士雖無這樣的反對黨，但多數黨並不濫用權力，武斷一切。瑞士人民有複決權，故國會不敢濫用權力，通過反對民意的議案；所以暴民專制的事，瑞士是沒有的，這種現象爲任何國家所不能及的。各黨的意見若不融洽，彼此亦能設法疎解，這實在是瑞士的特點。

就其憲法上的位置及其辦事的成績而言，聯邦行政院實爲瑞士政治制度上諸大成功之一；此因該院具有三大優點，這三大優點，在完全民治國中是特別的有價值，今略述於下。

第一，行政院能左右國會，勸告國人而並不減少國會對於人民所負的責任；且行政院立於政黨之外，故遇必要時，能疎解各黨的意見，俾各黨言歸於好，共謀國是。

第二，行政院能使有行政才能的人，久於其職；各黨對於某種特殊問題如有意見衝突時，行政委員的意見無論偏於何黨，其職位不致因而搖動。就普通情形而論，國會如果願意政府按照某項主要原則施行政事，而執政者反對該種原則，則該執政者的措施自不能有益於該項原則，對於國

會所通過的法令既不表同情，則對於執行該種律令當然不肯盡心，此種執政者固應使之去位。但假如某行政委員的意見與國會的意見雖相紛歧，可是紛歧之點並不關於根本原則，也不關於該委員所統轄的某部部務（從前說過每行政委員皆統轄一個行政部），則又何必因該委員對於自己責任範圍以外的事的意見與國會不合，就免去他的職任，致使國家失去一個忠僕呢？這豈不與延醫治病，因醫生所信奉的宗教與自己不同，便改請別的醫生，而不顧病症之速痊，是一樣的糊塗嗎？

第三，因有這樣的行政院，所以政府所採用的政策，能繼續不變，遞相銜接，遂能造成種種的成例。就普通道理而論，歷多年而政策繼續不變，成例世代相傳，每易發生弊病；因為一切行政皆趨於墨守成規，不足以應付新需要，不能夠採用新方法。但此種危險在瑞士國內卻不容易發現，因為瑞士的國務員是與人民接近的，且常與國會相接觸。不但如此，行政委員的連任，在實際上大有優點，就是，免去新的行政委員到任後更張部務，且能免去行政委員到任後因練習部務，遂致虛糜時間。昔日的德意志帝國，和今日的日本國，很易於取得上述第二第三兩種優點，因為日德兩國的

國務員，在職的久暫視乎君主的意旨，而不盡在於國會。英法兩國多少也有這兩種的優點，因為每個大行政部中，都有超然於各黨以外的人，來做本部官吏的首領（即各部次長），長久在職，對於部務素有經驗，足以補助各部長之不足。各國的部長，差不多都是政黨選出來的，對於部務毫無所知，有時也許是學無專長，祇因善於演說或因門閥較崇故能膺選。世界各民治國能使行政長官在實際上解脫政黨羈絆，立於政黨政策以外的，僅有瑞士一國。

#### 聯邦司法機關

在美國和澳大利亞共和國的政府中，司法機關很占重要的位置；但在瑞士聯邦政府中，卻不如此。所以我們祇要略加敘述就可以了。

瑞士的司法機關既不甚重要，故僅有一個聯邦法院，係由法官十四人所組織的，其法官概由兩院聯合會選舉的。瑞士的民治主義不容有久攬大權的人，故法官任期僅限四年。但法官之能盡職者，常再被選，故亦能終身在職。法律上雖未限定法官的資格，但國會選舉法官時，總是揀選那熟於法律的人。政治的偏見，雖在所不免，但也無損於法庭的公正；恰如英美兩國的高等法院（美國

聯邦的大理院，素爲人民所推重，雖偶受政治的影響，亦無足爲害。法官薪俸也是很低微的，其年俸僅合英金六百鎊，總法官亦不過多加四十鎊而已。

法院設於說法語的洛桑 (Lausanne) 市內，因爲立法院既設於說德語的百倫，故不得不如此，使那說法國語各邦歡心。聯邦法院的法權如何，在憲法中並未嚴加限制，與美澳兩國不同。聯邦立法院得擴張聯邦法院的法權，在實際上，聯邦立法院也屢經使用這種權力。(註一九)當初創設聯邦法院時，係專爲審理一切案件之原告或被告爲聯邦或各邦者，後來纔兼理別種案件，凡經兩造的同意，而所涉及的錢財又在一定數目以上者，即可訴諸聯邦法院。聯邦法院有刑事裁判權。得審理內亂犯及其餘違犯聯邦法律的案件。審理刑事案件時，用陪審制度。其後聯邦法院的權力又復擴張，有幾種民事案件，所涉及的錢財如在若干數目以上時，得從各邦法院來此上訴。聯邦法院又能審理一切關乎公法的案件，及公民權利（指載於聯邦及各邦憲法者而言）的案件。因爲大部分的司法案件仍由各邦法院審理的原故，所以瑞士聯邦，沒有低級的聯邦法院，與美國的制度不同。全國各地又沒有執行聯邦法院的判決的機關，一切判決俱由各邦政府，代表聯邦行政院執行。



的。(註二〇)

瑞士聯邦法院與美國的聯邦法院有兩個大異點：第一，歐洲大陸各國有所謂行政的訴訟案件，即訴訟案件涉及行政法規之應用，或政府官吏被人彈劾，或被私人控告，指為辦事謬誤者。此種案件在瑞士均劃歸聯邦行政院或聯邦國會審理的；若在美國和英國則歸普通法庭審理的。(註二一)第二，瑞士法院不能認聯邦的某種法律或法律的某一部分為違背聯邦憲法，遂從而宣布該法律為無效。聯邦法院得認各邦的某項法律為違背聯邦或該邦的憲法因而取消該項法律；但聯邦憲法用明文指定聯邦立法院有解釋聯邦憲法及依據憲法而制定的法律之權力，所以立法院能解釋本院所通過的法律，而不受任何司法機關的糾正。美國的法律家卻不贊成這種原則，他們主張立法院的權力不能超過那國民在憲法上所賦給該院的以外，並且以為憲法所表示的，既是國民的意旨，則立法院所通過的法律如果違背憲法，若仍令該院自己曲加解釋，豈不是叫犯法的人，自己作法官，審判自己所犯的案件。如此，則國家的根本法律（即憲法）必見動搖，且不能擔保該法律之必見遵行。但此種見解，在歐洲大陸各國並不通行，民治的法蘭西和瑞士以及昔時帝

制的德意志的法律家都遵循古代的遺訓，將司法權隸屬於行政及立法權之下。著者曾經見過瑞士的兩個著名法律家，他們雖承認美國的制度較為合理，但他們說瑞士雖允准立法院解釋本院所通過的法律，但向來並沒有發生什麼惡結果；況且人民隨時可以起來保護他們自己，所以人民的權利便不致被立法院所侵犯。假如國會通過一種法律，被人民認為違背憲法，人民就可以要求複決，將該法律交全體選民公決，或取消，或承認，均無不可。但國會若聲明某法律是緊急的或非普通應用的，則該法律便不受複決的裁制，國會便可任意而行，不受節制；但仍須顧及輿論。歐洲大陸各國，並不像美國那樣把憲法和普通法仔細的區分，對於憲法所加的解釋也不甚嚴格；專就此點而論，美國的成例，祇影響於加拿大及澳洲並未及於瑞士。

此外還有一層，就是聯邦法院法官的任期不過六年，若將取消法律的大權付給此種法官，似不相宜；美國的法官是終身在職的，當然沒有此項不宜之點。這是因為美國法官是獨立的，瑞士法官則須設法預備任滿後再得被選，因有此種顧忌，瑞士法官在辦事方面，不免稍受影響。

以下再將各邦的司法機關略加討論。

## 各邦的司法機關

各邦除去那極小的邦以外，每邦都有一個上訴法院，幾個初訴法院，及治安法官。法官或由人民直接選舉，或由邦議會（即大議會）選任，並沒有歸行政議會（即小議會）委任的。法官薪俸低微，任期簡短，普通是三年或四年，但得連次被選。以上的兩種選舉方法，孰優孰劣，論者的意見殊不一致。有人說邦議會能够詳審各候選人的法律才能；有人就說民選法官可以免去在選舉時雜有個人的愛憎及政黨的成見。從實際上調查，瑞士人民在選舉時，確能不受各政黨的指揮，在美國卻不然。（註二三）瑞士各邦所選的法官，通常都是品行很高，才幹很好的；有幾邦限定法官的資格，必須具有法律學識的人，方能當選。各邦所選的法官，即或不盡是博學的人，也無足深怪；因為瑞士不如英、法、美等國之重視專門的法學知識，及科學的法律。其故有二：一因瑞士國內法庭的位置不甚重要；二因瑞士人不喜歡高談法理，或尋繹法律的字句，卻喜歡手續簡捷切於實用的公平裁判，此種裁判，瑞士人叫作平民的裁判。低級法院判斷那起訴各案件之主要爭點。人民總是設法調解，以免訴訟。美國各邦的法官也由人民選舉，任期簡短，但其結果均不甚好；瑞士實行法官民選，其結果

頗爲不惡。一般人的主張，都以為邦議會所選的法官，未必優於民選的法官；蓋人民既不受政黨的影響，故所選的法官，專求誠實可靠的人，其職務是息解彼此的爭端；人民與法官都是同鄉，人民嚴加提防，法官自不敢做壞事。並且瑞士各邦沒有唯一的高等官吏，像美國各邦的邦長似的，能够執行委任官吏的大權，並能擔負執行這項職權的責任；民選法官不幸而不得其人，則下次選舉時可以改選別人，所以無需設立彈劾的方法，以便罷免那不稱職的法官。

陪審制度在說英國話的各國中是很盛行的。瑞士對於各項訴訟，除去關於出版的事件以及重大的刑事案件外，並不採用陪審制度。但各邦常委任那種不以法官爲職業的人作法官，或使普通人與法官混坐，以期求得公平的判斷；又有幾邦不收訟費，或對於貧窮的人給他們法律的指教，及幫助，而不收費用。蘇黎世邦爲減輕訴訟的費用起見，曾允許任何人民皆可充當辯護士，無須有法學的知識，但試辦的結果歸於失敗。

瑞士人民對於各邦的司法機關，殊無疵可尋。除去日內瓦及巴塞爾各大城外，各地法官的學識雖不及德國法官，但已足供應人民每日的需要而有餘。法院官吏尙無被人告發，說他有舞弊的

事，且其學識亦不遜於那出庭的辯護士。但偏袒的弊病，亦有時難免。常聽人說，假如一造係本邦的人，一造是外來的人，則法官未免袒護本邦的人，因為他恐怕失歡於本邦的人民。若在美國，假如兩造不屬於同邦的訴訟案，就可以到聯邦法院提起訴訟。據觀察者所得的印象，大議會選舉法官似較民選法官爲妥善，因爲民選的法官不知不覺會有所顧忌，不肯觸犯本地著名的人物。總之，若以嚴正守法，清廉敏捷，爲普通司法制度應有之優點，則瑞士的司法制度似較優於英美兩國；若論法官的法學知識，則英美兩國又皆優於瑞士。

### 文官及陸軍

聯邦官吏無論供職中央，或供職全國各地，除去少數最重要的官吏，由國會選任外，餘皆係聯邦行政院所委任，如各官吏有放棄職守者，行政院即能免他們的職。高級官吏任期三年，但任滿多能連任，故各文官大都皆能長久在職。官吏因政治的原因而被免職者，很是罕見。在簡選官吏時，屬於大政黨的人員，雖略佔優勢，然無因政治的原因而被選任者。像美國那種政黨因選舉勝利後而更換全體官員的情形，瑞士絕對沒有。一因瑞士官吏薪俸太少；二因瑞士官吏在社會上沒有什麼

威嚴與法德各國之重視官吏者不同；所以各項位置，都不值得營謀。並且才具平庸的人，如因政黨的關係而被委任爲何種官吏，必爲輿論所不容。在鐵路未曾收歸國有的時候，聯邦文官差不多祇有郵政或稅務的官吏，爲數甚少；各官吏向未曾因要求加薪引起爭端，像澳洲的鐵路人員和英國的郵政電報書記似的。

今將各項文官與政治生活的關係說一說。聯邦官吏不能選入聯邦立法院，並且依照常例，各邦官吏也不能選入各邦立法院。但各邦官吏得被選爲國會議員，聯邦官吏也可以選爲各邦立法院的議員；惟在實際上，此種事並不多見。但亦有例外，蘇黎世邦的官吏可以選入本邦的大議會，察核他們長官（即行政議會）的辦事手續；行政議會裏邊的官員雖不能選作立法院議員，然可以用部長的資格，到立法院發言。就是各邦最高法院的法官，也可以被選爲本邦大議會的議員；但在議會討論法院的報告時，不准這種議員出席投票。這種辦法實在有背於立法行政兩部分立的原則，因爲行政者（即行政部）與監督行政者（即立法院）在原則上是應當分立的。但瑞士人民並不十分謹守原則，常常允許軼出原則的事發生，惟以不至於發生妨害者爲限。習慣及民意實足以

使各事不違正軌。

聯邦及各邦官吏，皆可以參加政黨的活動，運動選舉。但他們并不專以替本黨竭力運動選舉，爲他們最重要的責任，像美國官吏似的。也沒有個人利益的觀念，足以引動他們，使他們奔走黨事；因爲他們差不多總可以連任，或繼續被選。其所以連任或繼續被選的原故，并不在於本黨的勢力，卻因爲瑞士的習慣，不願常常更換在職的官吏。官吏參與黨事，在英美各國都是極有妨害的；惟獨在瑞士，實際上卻無大害。自聯邦把各鐵路收歸國有之後，曾任用了許多當年投票贊成該案的人，使之供職路政；但這些人在許多年內未曾要求增加工資，或發生他項搗亂的情事。當年收買鐵路時，政府首先增加鐵路工人的工資，所以人民投票贊成購買時，很受了多少影響。直到最近，鐵路職員纔有逼迫聯邦行政院，要求增加薪俸之舉。

各邦的官吏除了警察，收稅官，及辦理公共建築事務的人員以外，爲數甚少；惟在幾個大邦內，文官的數目較多。上文所論聯邦文官的特點，對於各邦官吏亦可適用。法國因有許多人民對於文官的職位競爭頗烈，故有文官考試；瑞士則因官吏的薪俸極微，所以沒有這種競爭。瑞士人民又憎

惡那種所謂官僚政治，故官吏的人數不能增加。法國、美國、加拿大的政黨，常以文官職位作市恩之物，瑞士卻無此弊。瑞士邦政府的官吏，是本邦行政會議所委任的；市政府的官吏，是市議會所委任的。有幾邦對於那種須用科學的或法律的知識的位置，規定一定的資格，但該項資格並不甚嚴。瑞士的官吏在法律上並非長久在職，所以官吏沒有養老金；但也有幾邦設法鼓勵各官吏，使之實行生命的保險。就其大體而言，各邦官吏是能幹的，忠實的，惟其學識總不及德國的官吏。

陸軍是聯邦行政的一種重要部分，關於他的組織，有時常引起爭論。按照現行的制度，公民自二十歲起至三十二歲止，負有服務於常備軍的義務；初入軍隊時須受若干日的訓練，以後每年須操演一次。人民到三十二歲時，即改爲後備軍，至四十四歲爲止。瑞士人民歷來皆一律的主張人民皆有服兵役的義務。蓋瑞士人民自知介於大強國之間，非有適當的軍力，不足以扞衛中立；且瑞士人民自來即習於武事，十五世紀時，瑞士兵丁常被外國所僱用，爲外國戰爭，至一八四八年憲法成立；瑞士纔禁止此事。（註二四）現在的陸軍制度，係規定於一九〇七年的法律之內，該法律是人民用複決權所許可的。少校以下的各級軍官，由各邦委任，有幾邦的少校是選舉出來的。高級軍官均由



聯邦行政院委任的。委任軍官時，或不免有徇私的地方，是個人的徇私，不是政黨的壟斷；且就其大體而言，全國軍隊可以說是能力充足，深得民心。農夫以受軍事的訓練爲樂事，雖社會黨人也甘心充當兵士。在一九一九年時，全國常備軍約共十四萬人，後備軍六萬人。軍費每年一百七十七萬二千鎊，約占聯邦全部經費的三分之一。

此外與國防問題同一重要，且彼此有密切關係的，就是外交問題。瑞士應當採用何種外交政策，纔能與鄰近各國維持良好的經濟關係，這是瑞士政府所最注意的問題。歐洲各國不受開拓疆土之誘惑者，大概祇有瑞士一國，也未嘗不是時勢使之然；除非將來復拉耳堡 (Vorarlberg) 或提羅爾 (Tirol) 的人民自請加入瑞士聯邦，(註二五) 或法國願將薩伏衣 (Savoie) 的一部分在利曼湖 (Lake Lemann) 以南者讓給瑞士外，瑞士決沒有開拓疆土的機會。瑞士沒有海岸，食物及煤均仰給於德、法、意大利三國；貨物出口，亦須取道於此三國。所以瑞士外交的關係，其範圍雖限於少數的事項，但須有靈敏的手腕，纔能措置得宜，纔能對於那互相猜忌的大國，毫無所忤。瑞士外交家通常皆有這種手腕，並且還能保護那從外國逃來的政治犯，收留外國的革命黨人。瑞士人民對於外交

政策上的問題，向來很少發生關於原則方面的政治爭論；至於辦理各項外交事務的步驟，及其所用的方法，雖不免常受批評，但民意總是很和平的。國防及外交兩項的政務，在民治國內本來不易處置得當，且不易有固定的主張，瑞士人民在地理上雖處於困難的地位，但仍能在可能的限度之內，抱定前後一致的主張，外交上一切的設施頗稱得當。瑞士對於各強鄰所持的態度，向來就是謹慎防守，且帶有懷疑的色彩。瑞士國會因鄰近各國皆採用保護的稅律，且因瑞士人民恐怕在工業的競爭上，被德國所擊敗，故不得不制定一種關稅，保護本國所視為經濟的利益。專就此點而論，瑞士對於德國所取的態度，恰如加拿大對於美國所取的態度。

任何國家，每日行政的實在情形，非國外人民所能評判，外國人僅能觀察居民對於政府的意見，從他們所訴的痛苦中，估量某國政府有何種不滿人意的的事而已。但用此種方法觀察瑞士，殊少結果。因為瑞士人與德國人相同，是不容易發生怨恨的。他們的政府完全是民治的，完全是國民自己所創造的，處處反映國民自己的性質，所以國民若指摘政府，便指摘自己。瑞士人民的言論自由權利，與英、法、美諸國國民相同；但瑞士人民對於政府所發的怨言，較少於英、法、美諸國。於此可見瑞

士人民對於該國政府，對於該國官吏，無論官吏的品格或能力都是很滿意的。（註二六）就在那說德國話的各邦中，人民向來並不欽佩官吏，但他們也無怨言，則其滿意的情形，可以想像。英美兩國都用法律保護個人的自由權利，使之不受國家的犯侵，瑞士對於此點所加的保護，不如英美兩國之美備；但歐洲大陸各國之遵行羅馬法者，對於此點之不注意且有甚於瑞士。瑞士人民所受的管束，亦不如法德人民所受的多。人民不肯屈伏於權力之下，官僚政治及中央集權二字，最爲人民所疾視。所以無論何人，若提議擴張政府的職權，同時他必自認爲反對官僚政治，且須聲明他願意把個人所提議的事交由地方辦理，並不交與中央政府，且在可能限度以內，交人民自己辦理，必須如此措詞而後他所提議的事纔能得人民的同意。瑞士人民並不注重於官吏的專門技術，所以瑞士官吏的技術上不如德國官吏之優良，全國人才之投入政界的，亦不如德國之多。官吏的生涯不足以引動人心，官吏陞遷的等級也沒有完全的組織；總之，官吏與普通人民相接近，並非自成一種階級，也沒有什麼尊嚴。但他們很少受政黨勢力的挾制，所以他們所感受的痛苦，也不如美法兩國官吏之多。

## 總論瑞士的政府和行政

瑞士政府制度有兩大優點，最足以引動外國觀察者的注意。第一是行政費用的省儉。各邦及聯邦都細心管理財政，使行政經費有減無增。聯邦政府自成立以來，因間接稅的增多，所以國庫漸漸充實。但自歐戰開釁後，爲維持中立起見，不得不預備武力，因而軍費浩繁，遂負重債。所以現在瑞士政府惟一的要務，就是節儉。瑞士欲求節儉，較易於他國，因爲瑞士人民素尚儉樸，對於國家的政費自不難嚴加節省。

第二是政治的純潔。瑞士官吏的純潔，就算一部分因爲沒有那些豪富國家所或有的誘惑，要之也實足以令人欽佩。（註二七）瑞士各邦政府與聯邦政府一樣，在實際上也沒有舞弊的事。官吏舞弊爲世界各國所共有，惟獨在瑞士，卻是很少的。官吏如有犯法者，無論他的位置如何堅固，或如何重要，必須立刻去職。美國或加拿大對於此種犯人，或可使之仍舊在職，或去職之後仍可復職。有人說瑞士土地狹小，人口不多，官吏偶有違法之事，即易被人偵知，故官吏能維持道德，不敢作壞事，這種話也很有理。但旁的小社會，例如西班牙及英法兩國的殖民地，差不多把貪贓當作平常的事，不

以之爲恥。所以瑞士官吏之能純潔，係由於官吏品格之高尙，不僅在於土地和人口的關係。瑞士政府的組織，既如上述；今在結束本章以前，應將瑞士本國人民所認爲政府的疵點，就著者見聞所及者，略述於左。（以下的話都是著者從那有說這種話的資格的人口聽來的，至於其所指出的缺點究竟到什麼限度，及其爲害如何，則不敢妄測。有幾種缺點是無關重要的。瑞士人民靜默寡言，所以著者問他們的時候，就請他們極力指摘他們現今政府制度，故所言或不無過甚之處。）

（一）聯邦國庫以款項協濟各邦，是妄費金錢，有害於各邦，損傷各邦自助之精神，且足使聯邦濫用此項權力，發生政治上的作用。據人說，當權的政黨利用此項禮物，增加本黨的勢力，使各小邦屈伏於聯邦勢力之下。但又有人說，聯邦政府有扣留協濟款項的權力，故能使各邦之有意違背聯邦政府者，知所畏懼，不敢不執行聯邦的法律。究其實，協款辦法雖有危險性，但尙未發生什麼大妨害。美國及加拿大兩國協濟地方的款項，是任意頒給，且常任意揮霍，以達到政治上的目的；瑞士卻沒有這樣的情形。

（二）近來政府所管理事務的範圍日見擴張，國內各項事業亦日益發展，於是聯邦行政院應

辦的事，乃日見繁重，力有未逮，遂無餘暇可以研究政策上的重大問題。國務員共七人，每人分掌一部，且部員的人數極少。各部都亟應添一個薪俸優異，權大位尊的官員，輔助部長，部署部務，像英國長久在職的各部次長似的。但瑞士人民很不願意這樣的改革。人民很不願意增加官吏的數目或薪俸。所以在一八九八年全國人民否決了聯邦官吏卹金的法律。鄉間農民偶至百倫見立法院之門闕壯麗，已竟頻搖其首，大不謂然；何況再增加經費呢！所以行政部雖然任重事繁，立法院決不敢冒然提議，增加各部的經費。世界各共和國能節省經費的，當以瑞士為最；蓋瑞士國內大多數的公民不但納稅款，並且知道他們自己是納稅人，又覺得賦稅的擔負。

(三) 又有人說，聯邦行政院在委任官吏時，常受政黨的影響。國會裏邊隸籍於當權政黨的議員所推薦的人（即有功於該黨的人），行政院即加以任用，或提陞其官級；並且行政衙署的數目徐徐增加，政黨市恩的機會也徐徐增加。關於低級官吏的陞遷，此種情形實所難免；但關於高等官員，如外交官，各部高級官吏，蘇黎世大學教授等類，藉政黨的勢力以進身者，為數極少。無論那一國，都不能免結黨市恩的事，欲除此弊，非用文官考試法不可。但在提陞官吏時，考試法實不易使用。

總觀瑞士政府的全局，納賄的事很少，不足以低落全體官吏的聲價和效率。但陸軍中有很多的軍官，其得爲軍官，非因其著有軍事的知識，卻因爲他在本地方占有勢力，或因政治上的關係。這樣缺點，應歸各邦政府負大部分的責任，因爲低級軍官是各邦政府所委任的。據云，一九〇七年的法律，已將此種弊病剔除殆盡。但陸軍的管理上，仍受人指摘：有人以爲軍事的費用太多；有人以爲有許多軍官並沒有受完全的軍事教育。

(四)有人說，聯邦政府每逢委派一個委員會，調查某項公共工程之應否開辦，或估計開辦費用之多寡，該委員會往往故意延長會期，藉以多得報酬，他們的日俸是三十佛郎一天，外加有旅費，國會議員也常有兼任委員的。

(五)還有一個範圍較大的罪狀，不但涉及聯邦政府，並且涉及各邦與各市的政府。各城市中有許多情節很小的弊病，和牢籠人心的事體，尤以在那較小的城市和鄉野的地方爲最甚。有許多野心很大，而才力很小的人，往往用種種手段，或動聽的演說，使自己大露頭角，然後作本鄉地方選舉時候的牽線者，給他的朋友得些小合同，藉此機會，在本地方上，自己也取得一個位置；此種人多

係商賈，店夥，或低等的律師，故雖極小的報酬，他們也很歡迎的。此種情形，無足爲怪；蓋在任的小社會內，假如各項官吏薪俸太薄，不足引動有才能的人；或各項官吏係歸民選或歸行政委員會委任，而各委員在實際上皆是不負責任的，則此種腐敗情形卽爲勢所難免。

雖無政黨，此種獵取職位的事，也不能免；但這種事常有與政黨相連帶的趨勢。每黨都需用一種人，特別是青年人，替各該政黨作那種繁勞而無報酬的事，例如組織各項聚會，監視選舉的事務，鼓吹本黨的黨綱等事。這類的工作在瑞士國內雖較少於其他各共和國，但亦不能完全沒有。爲各黨作這種工作的人，希望在政府內得一個小位置，以爲報酬，這是自然之理；有野心而無強固的黨見的人，常依附於大政黨，或能供給這種報酬的政黨，這也是自然之理。各政黨的人，當權以後，遇有位置，自然先給與他素相熟識的人。這種人爲地位的緣故，而供政黨的使用。又有一種規矩會是一種祕密的集會，專以援引本會會員爲事。在瑞士與在歐洲其餘各國相同，這個祕密會是與急進主義相聯絡的。此會在瑞士很占勢力，但一切祕密黨會，例如耶穌會，外人都以爲有很大的權勢，實則其權勢並不如外人所推想之大。常人都以爲瑞士的急進黨所有的機會較多，所以最喜援引同類，



報酬那依附本黨的人；實則該黨之援引同類，並不甚於夫里部爾邦天主教人之所爲。

這種弊病的範圍如何，觀察者之推測各不相同，也無從搜取材料，以作公平精確的判斷。外國觀察者，都相信這種弊病的範圍甚廣，尤以在國內相安無事，沒有重大問題，足以引動最有才能的人的時候爲更甚，更爲顯明，其盛行之狀況較甚於英國，荷蘭，諾威，及澳大利西亞英領殖民地；但不如法國之盛行，更遠不如美國之盛行。美國向有一種惡習慣，就是某黨當權，卽更動舊有的官吏，以位置本黨的人；瑞士卻不會如此，這是瑞士人民所可深自慶幸的事。

(註一) 鄉村的境界稱爲行政區 (Beirk)，每一行政區包括許多區。是一種出於人爲的規劃，專爲行政而設，這裏用不着敘述。

(註二) 有人告訴過我，教員公會常盡力保護任職教員，以防市區將他免職而另委他人接充。

(註三) 一九一二年制定了一種全國的民法，在這個民法裏頭將舊日條頓的習慣法很巧妙地和近代法國法律併在一起，一九一九年聯邦議會的委員會又草擬了一個刑法。

(註四) 雖然福禮門 (Freeman) 和其他學者從前曾主張過以爲全民會議是塔西他所敘述的古代日耳曼人集會的遺跡，但現在卻不大有人同意了，普通認爲是中古時代初期孤立的小社會集團生活狀況的一種產物。

(註五)在有些邦裏，規定提案以先須加通知，或要求提案應先交付一個小團體審查。

(註六)一九一九年涅沙忒爾和蘇黎世兩邦又有將選舉權推廣到婦女的動議。

(註七)參閱第二篇美國各章。

(註八)關於各邦法官，我將於敘述聯邦司法制度的時候再行討論。

(註九)這種見解，實經百倫和亞爾高 (Aargau) 的憲法所確認。

(註一〇)此項規定專為防止再有設立另一聯盟如以前天主教各邦那樣的企圖。

(註一一)可是司法部並非如美國那樣的算做政府的一部。

(註一二)因犯罪而被剝奪公權者，破產者，和倚賴他人為生者不得參與。

(註一三)有危急事故發生時，聯邦會議可以召集非常會議。

(註一四)瑞士西部在中古時代初期為 Transjurane Burgundy 王國，由來自中來因的條頓勃長第部落組成。土地由巴塞爾上游的來因河直至培寧阿爾卑士山 (Penine Alpen)。

(註一五)在上次歐戰前後，議院常用此法發表重要的意見。

(註一六)在一九一九年，曾有一個計劃，按照一九一四年所通過的憲法修正案，創設一專管對官吏訴訟的行政法庭。

(註一七)有時有人說，這種方法使人不容易罷免不稱職的委員。

(註一八)一九一四年至一九一九年戰爭時候困難確曾發生，但是關於這些困難我不想討論，因為那時情形是太特

別了。

(註一九)憲法第一百十條和一百十四條規定法院的職權，其所用的文字除依照一種概括而又稍爲空泛的形式以外，不容軼出減削。

(註二〇)憲法第一百零二條，第五款。

(註二一)私人而係民事當事人的，也可以在法院之前抗言與聯邦憲法抵觸的邦法律不生效力。

(註二二)在蘇黎世也許還有其他地方，律師公會能够保證選擇得當。

(註二三)見圖策博士 (Dr. Eitche) 所著的近代民治 (Moderne Demokratie) 第十六頁。

(註二四)每一兵士各將武器和軍用品藏在家中，瑞士人尊重武器早就成爲一種成訓。這頗便於動員。

(註二五)一九一九年服拉耳堡人民表示願加入爲一邦，但是提案雖然很有理由，卻未曾得瑞士人一般贊成，因爲有些人不願因此而增加一個信天主教的勢力，而操法語的各邦，亦深忌再增加一操德語的新邦。當時大家深信假使將此建議提交巴黎會議的話，法政府一定會加以反對。

(註二六)此地所說的又是一九一四年以前的情形，因爲在戰時，有幾件事的處理曾受批評。

(註二七)亞里斯多德很同意那位希伯來的賢人，祈禱一個國家不要太窮，也不要太富，他一定會贊美瑞士，認爲與他的理想民主國最爲近似，在理想的民主國裏，權力操於中產階級之手。

## 第二十九章 人民的直接立法——創制權及複決權

前幾章所論的，是瑞士政治制度中的兩大部分。這兩大部分是立憲國家所共有的，一個是代表國民的立法院，一個是行政部。行政部或對立法院負責，或對人民負責。本章所論的幾乎是瑞士所獨有的制度。瑞士自有此制度以後，不但瑞士政府大生變化，且其影響遍及於全世界，故有詳細討論的價值。這個制度就是人民的直接立法；換言之，就是人民自制法律，而不由立法院代為制定，人民可以直接表示他們的想法和感情，而不用假手於立法院。瑞士政治制度中之足以教訓那研究民治政體之學者，當以此制為最。

在上古的時候，無論何地的人民，如有自理政務的權，他們往往利用全體人民的大會，就是全部落或全市的人民，聚在一處開會，討論本地方政務之進行。（註一）德國古時就是如此；瑞士從前有幾邦也有此種議會。雖南非洲的喀斐爾民族也有此種制度。（註二）中世紀時，此種原始的集會，

漸歸消滅，蓋因各小社會皆相聚而成大國，不復能行此種會議。到後來封建制度推翻，人民取得自由權後，遂有代表式的議會發生。惟瑞士的全民會議仍保有古代的遺風；且使人民直接行動的觀念，漸漸的彌漫於瑞士全境。雖在那實行少數政體的城市如百倫及蘇黎世等市，凡遇有特別重要的問題發生，有時也徵求全體人民的意見。（註三）日內瓦於十九世紀纔加入聯邦的，但其全體人民早已有權在公民大會中自行制定法律。（註四）盧梭說：任何政府，除非人民能直接行動，不假手於代表，該政府便不能算是真正的民治政府。他說這句話，一定受了兩件事的影響：第一就是他對於故鄉的回憶；第二就是他所曾經聽說過的，古時森林各邦全民會議的盛況。他在年幼的時候，一定同着他父親到過日內瓦的全民會議；日內瓦的人就在這個大會中，表決那立法機關提交人民的議案。從一七八九年以來，法國歷次的制憲者，都不曾論及瑞士這種民治的辦法，但拿破崙卻把這種辦法銘刻於心。（註五）他對於瑞士，務求合於瑞士的民意；他在一八〇三年，給瑞士全國制定一種憲法，「瑞士」這名詞之見於公牘，以此為第一次。迨拿破崙失敗，這憲法也就失其效力。

法國革命把瑞士政治制度改變了很多。到後來改革的潮流既成往事，瑞士山谷間的各小邦

又恢復了舊有的全民會議；其餘面積較大的邦，鑒於各小邦的前例，又受了法國人所傳播的民權學說及美國成例的影響，亦大受感動。自一八三〇年至一八四八年，爲瑞士政治改革的時期。在此時期內，各邦所制的新憲法，皆各交本邦全體人民投票公決，得到人民的可決，而後成立，與一八〇二年把聯邦憲法交人民表決相似；但那一次的聯邦憲法，被人民所否決。在一八四八年，各邦人民又公決承認那新的聯邦憲法。人民的直接行動，遂習爲常例。後來又把這種辦法，從憲法方面推廣到普通的法律。在一八三一年時，聖加棧 (St. Gallen) 已採用一種否決制度，就是各區人民能投票否決邦議會所通過的法律。其後各邦也採用此種或別種的否決制度。直到後來，另有一種新制度發生，除夫里部爾一邦以外，其餘各邦人民都有了可決或否決本邦立法院所提議的法律的權利。這種制度，就叫作複決制。昔時瑞士在未成聯邦以前，各邦結成一種邦際同盟，有一個中央議事會，各邦都派代表與會。表決議案時，各邦代表可以暫時不表示意見，卻將該議案送交本邦，聽候本邦的意旨，以爲同意與否的標準，這就叫作複決。現在複決這名詞，就是沿用舊稱。（註六）

在瑞士，同時又有一種與複決制相輔而行的制度，就是人民自己可以建議法律，無須得到立

法院的同意。在一八四五年，沃特邦在憲法內增加一項條文，規定：八千個有選舉權的公民能要求本邦立法院將任何『關於制定某項法律，或廢除某項法律的問題』，提交人民公決。此後其餘各邦，也相繼仿行。聯邦憲法經過長期的猛烈的爭執，終於又在一八七四年重行修訂，新訂的憲法規定：三萬選民能要求聯邦立法院，將該院所通過的法律，交人民公決。聯邦的複決制，即於此創設。照一八四八年的憲法所規定：人民有提議修訂憲法全部的權利；就是，如有五萬個有選舉權的人民簽名請願，就可以提議修改憲法。該項規定又提醒一種新條文，於一八九一年成立，直至今日仍然有效，凡五萬公民可以建議一種確定的憲法修訂案，逕交全國人民公決，這就叫作人民的憲法創制權。這兩種制度，創制權和複決權，就把現在立法的手續，從近世議院的立法制度，恢復到古時人民直接的立法制度，從前希臘各共和國面積狹小，人民可以聚會一處，公開討論，現在那實行全民會議的瑞士各邦也就是如此。在聯邦及面積較大的邦內，這種口頭討論是不可能的，人民僅可用紙筆草成意見書，執行這項權利。

有些面積較大的邦，每邦雖分成各區，但各區的面積仍是很大，區內人民不能公開大會，共同

討論一切問題，於是改用投票法，先將各項問題的性質公布於衆，然後在各區舉行選舉時，由人民投票公決。各大城市對於市政的各項問題，也是照樣交全市公民投票公決。我們以下就要討論聯邦和各邦對於人民公決議案時所用的手續。我們所要考察的就是：第一，聯邦及各邦施行創制權和複決權的規則；第二，人民運用這種職權的次數；第三，這兩種制度的實際運用；第四，贊成及反對這兩種制度的人所持的理由；最後敘述瑞士人民對於這種制度所持的意見。我們必須把以上幾層討論明白，然後纔能判斷瑞士的成例，是否能適用於世界各國。

這兩種制度乍看似很複雜，但若分節論之，便覺容易瞭解。我們先分爲A B兩項：A複決權，B創制權。討論每項時，再分論其應用：(a)在聯邦，(b)在各邦。在聯邦及各邦兩項下又分爲：(一)兩種制度之應用於憲法，(二)應用於普通法律。

#### A 複決權

立法院所通過的議案，提交人民投票可決或否決之：這種辦法，就叫作複決權。

(a) 聯邦複決制應用的範圍：



決。  
(1) 聯邦憲法上無論有何變更，必須得到過半數投票公民的可決，且須得到過半數邦的可

決。  
(2) 凡聯邦的法律及議決案，如其範圍是普遍的，且立法院未曾宣布其為緊急的，那末，有三萬公民或八邦提出要求，即須交人民公決。

(b) 各邦複決制應用的範圍：

(1) 本邦憲法上的更改。(註七)

(2) 各邦立法院所通過的法律或議決案，應如何提交人民複決，各邦的辦法不同：

在八邦，凡一切的法律及議決案，皆須複決；這就叫作強制的複決權 (Obligatory referendum)。

在七邦，必須有一定數目的公民簽名請願，而後能實行複決；這就叫作隨意複決權 (Optional or facultative referendum)。至於法定請願人數之多寡，邦各不同。

有三邦將一切法律分成種類，有的應用強制複決，有的應用隨意複決。

有一邦（即夫里部爾）普通法律不適用複決制。

至於實行公民會議的各邦，一切法律均在全邦公民開大會時當衆制定，故無庸複決。

由此可見聯邦政府之實行複決權，其範圍不如各邦之寬廣。聯邦必須有三萬公民或八邦的請求，纔能將議案提交人民複決；各邦則有行強制複決者，一切法律皆須複決，亦有將強制複決限於某種法律者。各邦土地褊小，全邦人民投票，自較聯邦爲輕便易舉，且用費不多。各邦中有五邦祇有二萬以上的居民，尚不及美國各國會選舉區域一區人口之多。

什麼樣的議決案纔算是緊急的？這個問題曾引起許多的爭論，到底還不能有一個滿意的定義；其結果遂使國會在每案通過以後，臨時判定。概括言之，祇有那種暫時性質的法令，或專爲某種特殊危險而制定的律令，纔能算是緊急的，（註八）纔可以免去提交人民複決。對於外國締結的條約，向來不會提交人民複決。惟瑞士在加入一九一九年凡爾賽條約（Treaty of Versailles）所組織之國際聯盟時，曾得國民同意；但這是一件十分例外的事。惟條約是否須交人民複決這問題，不久當由國民投票表決。每年的預算案及那純粹屬行政性質的議決案，向來也不提交人民複決。

## B 創制權

一定數目的公民，有權建議一種議案，轉交國民投票公決，這就叫作創制權。在瑞士，創制權的範圍如下：

### (a) 在聯邦裏邊：

人民可以要求改訂憲法，但最少須有五萬公民的請願，其辦法有兩種：這五萬以上人民，可以自己起草那憲法的修訂案，送交國會，再由國會轉交國民公決；也可以僅向國會述明原則，由國會代為起草。按照第二辦法，國會須先向國民提出下列的問題：即國會應否依據請願人的意見，起草該項修訂案。如國民認為可，國會即起草該修訂案，再將該草案提交人民公決。

### (b) 在各邦裏邊：

各邦除日內瓦以外，（註九）一定數目的人民（其人數的多寡，邦各不同），皆可以要求修訂本邦憲法的全部，或建議一條修訂案。惟在日內瓦邦，憲法係每十五年修改一次。（註一〇）

各邦除琉森，夫里部爾，及發累三邦外，一定數目的公民可以建議或決議一種新法律；也可以

僅向本邦議會述明原則，由議會代為起草。如用第二個辦法，則議會向人民提出下列問題：即應否按照請願人的意旨，起草此項新法令。如人民認為可，議會即起草該項法令，然後再將草案提交人民，作第二次的表決。若用第一個方法，建議人將所起草之議案逕行提交人民，議會可以反對該案，也可以就同一的事項另起草一種議案，與請願人所建議的議案同時提交人民，投票公決。

上列種種辦法的結果大概如下：聯邦面積廣大，若時常用投票法徵求民意，未免失之繁難，所以僅有以下三項的議案須交人民公決：

(a) 國會建議的憲法修訂案。

(b) 五萬以上的公民，依據創制權所建議的憲法修訂案。

(c) 普通法律經三萬公民或八邦要求複決者。

各邦面積較小，故能自由使用創制權和複決權。那種須由人民投票公決的事項如下：

(a) 本邦立法院所建議的憲法修訂案。

(b) 法定數目的人民，根據於創制權所提議的憲法修訂案。

(c) 在過半數的邦中，普通法律由立法院建議者（複決權），和一定數目人民所建議的創制議案（創制權）。

各邦人民提議修改本邦憲法時，本邦的立法院也有權提出自己所建議的修訂案。如人民投票的結果決定將憲法全部修改時，即由立法院或另行組織他項機關（如美國的憲法會議）起草新憲法。

在聯邦政府，人民創制權的範圍，僅限於改訂憲法；但在各邦政府，人民能用創制權更改本邦的憲法，並且還可以更改本邦的普通法律。但憲法的修訂案與普通法律究有何種的區別，卻殊難確定。這兩種法律的界限實無從分清。所以無論在聯邦或在各邦，人民往往利用創制權，藉修改憲法的名義，制定那種普通法律。（註一一）

聯邦對於法律的或決議案的複決手續，其程序如下：國會每通過一種法律，即登入政府公報，送交各邦，由各邦轉送各市，俾衆週知。從公布日起，直至九十日後，該法律纔能發生效力。在這九十日內，八邦或三萬公民能提議要求將該案提交人民公決。但各邦提出要求的時候很少；通常總是

由那反對該法律的人發起徵求他人的簽字。假如此案不能引起人民的注意，他們就再極力運動，徵求得到法定的簽名人數，有時候並組織特別機關辦理此事。假如該邦人民是信奉羅馬天主教的，則教堂的僧侶就能供給很有效力的幫助。若在新教的邦內，牧師多不肯幫助此種事務；縱然肯幫助，其效力也不甚大。因為新教人不如天主教徒那樣的勤於到教堂裏去。有時候此種事務也許歸政黨的各機關承辦，但非定例。有時候他們也許派遣代理人到各處徵求人民簽名，每得一人簽名，代理人即可得到十生丁或二十生丁的報酬。（註一二）如有此種舞弊情形發生，所簽的字常不免引起當局的疑心。有時數千人的簽名概歸無效，其故或因這數千名字的筆跡相同，如出一手，或因缺乏本地方長官的正式證明。照聯邦行政院的議決：凡不識字人民，可用符號代替簽名；但簽名的權利，為公民權利之一部分，故由各邦法律規定的簽名完畢，請願書即須送交聯邦行政院。行政院如認簽名人數為滿足，就通告各邦的議會，並將該項法律公布全國，且指定投票的日期。投票日期至少須自公布該法律日期起算，四個禮拜以後舉行。於是全國人民羣起討論，其討論之激烈與否，視乎該案的重要如何，及各政黨對於該案是否注意為斷。聯邦政府將該法律的原文刷印出來，分

給那有投票權的公民，每人一份；但於原文之外，並不加以任何的說明。因國會以爲這種說明是很難求其公平無私，故不如不加說明之爲愈。（註一三）立法院議員以及反對或贊成該案的公民，都開會鼓吹自己的主張，各報紙上也滿載討論此項問題的著作。雖則如此，全國公民仍不能人人都明瞭該問題的詳情，因爲國會對於各項辯論所作的報告是很不完備的；所以平常人民不易從此項報告中探明反對與贊成的詳細理由。人民對於政治問題，既無充分的資料，故很難下良好的判斷；這種問題有時是關乎專門知識的，有時是很難解決的，因此之故，人民雖欲盡其公民之義務，而力有未逮，尤以那居住於空山曠野之人民更感困難。投票時到場的人數，往往很少，其原因固甚繁複，但這種困難情形也未嘗不是一種原因。

舉行投票的一切設備，均歸各邦政府辦理，票紙及法律的原文，則歸聯邦政府供給。全國各地同日投票（普通是在星期日），投票場安靜無譁，秩序井然，並向來沒有什麼舞弊或捏報票數的事，經人察覺者。法律原文用德法意及羅曼斯四種文字印成六十萬份以上，故所費不少。

各邦所採用的方法手續，與上述聯邦政府所採用的方法，大抵相同。大多數的邦也都規定：凡

立法院所通過的案件，其施行期間若是暫時的，即免除複決的限制；選派官吏及行政性質的議決案，也能免除複決的限制。有幾邦規定：凡開銷公款的議案，如所支款項在一定數目以上者，即須提交人民複決。有九個半邦實行強制複決；換言之，就是將複決制適用於一切法律。立法院通過一種法律或命令以後，即通告人民，在何日投票複決，並將法律原文分給本邦人民，每人一份；或在立法院會期之末，將本期所通過的法令，彙交人民複決，並由邦行政會議公佈一個通告，向人民解釋所提出的法律，此項通告與法律原文同時分給人民。這種通告，普通都是敦勸人民贊成原案的；但圖爾高 (Thurgau) 邦的行政會議是人民直接選舉出的，與立法院相對立，該邦的行政院常以反對的論調，批評那提交複決的法律議案。(註一四) 凡各城鎮內及教育較佳的鄉村，在投票以前，也有許多公共辯論引起一般人的興趣；報紙也很活動；凡此種種情形，皆與聯邦政府舉行投票以前的情形相同。報紙上所載的言論，有時失去各案的眞象，此種錯誤若關乎外交事項，實屬危險；但關乎內務的行政，則爲害較輕。因內務事項，爲人民所共曉，不致專聽報紙的指揮；且縱有錯誤，亦不難立時修正。瑞士的報紙，若以土地的面積作比例，實較歐洲其餘各國爲多，各種的意見均有機關爲之發



表。有幾邦的政府指導人民，令人民在投票以前開公共的討論會。又有幾邦規定：凡不到場投票的公民，須罰少數的罰金。

另有七個半邦的複決權是隨意的，就是必須有一定數目的公民簽名請願，而後舉行複決。邦議會亦可以自行決議，將本院所通過的某項議案，提交人民公決。又有幾邦邦議會的少數議員，亦得要求將某項議決案交付人民公決。在沙夫豪增邦 (Schaffhausen)，政府發布通告，向人民解釋議會所通過的法律；惟夫里部爾係羅馬天主教占有勢力，迄今尚未採用複決制。

在那實行強制複決權的各邦中，一切法律均須提交人民複決，所以立法院若好活動，人民便增加很重的負擔。這幾邦中差不多都規定投票時期，每年一次或兩次，俾人民投票公決立法院在上屆會期內所通過的各項法律。蘇黎世邦規定春秋兩季的投票日期，又有時一年之內投票三次，所以人民頗形忙碌。在蘇黎世和阿爾高邦 (Aargau)，一種法律可以分段交付人民表決，所以人民能否決某法律之一部分，而可決其餘的部分。此項規定，對於知識充足不畏勞苦的人民，是很有用的。昔時鄉村巴塞爾邦規定：各項法律必須絕對的得到過半數有投票權的人民投票贊成，而後

方能成立；現在則此項規定已全廢除。因爲照此辦理，往往因到場投票的人數太少，以致良好的議案竟不能成立。

採用創制制度的各邦所用手續與那隨意複決制的手續大都相同；但亦有必不可免的變更。人民所建議的法律，也是刷印出來，在投票日期以前分給各公民。有幾邦將創議人所編成的理由書，也用公款刷印出來，分給衆人。邦議會也可發表意見，或同時另行提出議案。創制的法律經人民所公決以後，即與其餘的邦法律相同；聯邦立法院如認該法律爲違背聯邦憲法，即可宣告該律爲無效。

關於各邦的創制制度，尙有數端，有敘述的價值。

建議修改憲法，與建議制定普通法律，二者的辦法是不同的。人民若建議修改憲法，其手續有時是特別組織一個機關（與美國之憲法會議相似），（註一五）擔任修改的事務；但普通均由本邦立法院在下次改選以後，從事起草憲法的修訂案。並由人民投票兩次：第一次投票決定現行憲法之應否修改；第二次便決定所提議的修訂案應否成立。第一次投票舉行以後，必須經過一定的時

間，方能舉行第二次投票。

百倫邦必須有邦立法院三分之二以上的多數贊成，而後修改憲法的提議，纔能通過。

有幾邦允許立法院勸告人民，不必修訂憲法的全部；如有人用創制權提出修改憲法全部的要求，立法院得勸告其餘的人民勿循請願人的提議。立法院對於那人民所提出的某項修改案，也可以發表意見。

何種事務應規定於聯邦憲法，何種事務應規定於普通聯邦法律，殊難確定，此點前已說明；各邦也是如此。各憲法中每有許多條文，其性質實無關於政府的組織，不能算是基本的法律。此種情形，既不利，又不合理；但欲明確指定何種事項應屬於憲法的範圍以內，於勢實有未能。各邦人民可以創制憲法，也可以創制普通法律；所以人民不必藉口於憲法修訂案的名義，而提議那種實際上應屬於普通法律的事項。但在聯邦政府，此種事實卻已數見不鮮。今將創制及複決二制實際上使用的次數，略述於左，以供讀者的參考。

聯邦政府從一八七四年採用複決制以後，在一八七四年及一八九八年間，國民投票的次數

如下。

憲法修訂案的投票共十次。修訂案被人民可決者凡七件，否決者四件。

立法院所通過的法律及議決案，交人民複決者，共二十五次。被人民可決者凡七件，否決者十八件。

在一九〇五年及一九一九年之間實行複決投票之次數如下：人民投票公決立法院所通過的法律和議決案共三次。各議案俱爲人民可決。

以上各次投票，各邦的意見與人民投票所表決的意見皆相符合。

要求舉行複決投票，簽名請願的人數，最少者三萬五千，最多者八萬八千（在一九〇七年）。

關於憲法修訂案投票的成績今亦列舉於下，以便比較立法院所建議的修訂案及人民所建議的修訂案，二者所得的結果。

從一八七四年以來，立法院所建議的憲法修訂案，共二十五件。就中爲人民可認者十九件，否決者六件。

五萬以上的公民所建議的憲法修訂案，共十二件。就中爲人民可認者五件，否決者七件。  
(註一六)

歷來投票時到場投票人數的多寡，以一般人民對於那提出之議案究有多少興趣爲斷。最低時僅有百分之三十的選民到場投票；最高時曾達到百分之七十四。其平均數目約係百分之五十五。請願時簽名人數的多寡殊不足爲投票時贊成或反對該案的標準。歷來憲法修訂案的創制請願人數最多的，以一九〇八年爲最，該年人民要求創制一條修訂案，規定禁止菌酒，請願書上面共有十六萬七千人簽名。投票時贊成者二十四萬一千票，反對者十三萬八千票。

從以上各數目着想，我們可以抽繹出兩種事實：

第一，人民並不濫用他們的複決權；自一八七四年至一九一九年，四十四年間，平均計算，提交人民公決的法律案每年尙不及一案。且最後十五年來，人民要求複決國會所通過的法律僅有三次，而這三種法律又皆被可決。有時人民要求複決一種法律，而不能得到法定的簽名人數，但此種事實並不多見。

還有一件事就是：在一八七四年至一八九八年之間，人民否決議院所通過的法律較多於那可決的法律，於此可見雖在程度很高的民治政府中，立法院也不能充分的代表民意。註一七此種情形自熟於政治的人看起來，卻毫無足怪。雖英國的衆議院有時也受國務員的鼓動，通過那種爲全國大多數人民所厭惡的議案。

以下略舉數例，說明瑞士人民怎樣使用他們的權力。瑞士人民常將那種應屬於普通法律範圍以內的事，規定在聯邦憲法之內；所以現在我們把曾經複決的憲法修訂案（凡憲法修訂案必須經人民複決），以及曾經提交複決的普通法律，合併討論之。

國會曾制定一種法律，劃一聯邦選舉的投票資格，人民把這法律否決兩次。所以聯邦選舉的投票資格，至今仍歸各邦自行規定。這是因爲各邦民意都不願意增加聯邦政府權力的緣故。

又有幾種法律是關於銀行和專利特許等項事務，也被人民否決；人民並不十分了解這幾種法律的詳細內容，不過他們認定這種法律爲錯誤，所以就否決了。聯邦議決案中還有一件是關於專利的，也連帶被人民否決了。這個議決案與防疫法律同時提交人民複決，那時已有數邦強制人

民種痘，該法律規定瑞士全國須一律強制種痘。此項建議引起人民強烈的抗議，遂被大多數人民否決；於是毫無防害的專利案，同時亦被否決。又有一件推廣聯邦政府對於教育事項職權的建議案，也被人民否決；因為人民不但認該項議案為官僚政治的，為反對宗教的，且恐該法律實行以後，將使各學校實行剷除宗教。羅馬天主教徒及保守派的新教徒極力反對該案；而贊成實行純粹非宗教的教育者，為數雖或多於反對派的人數，但並未十分活動，故未能克服敵黨的反抗。

又有一件法律規定聯邦官吏的養老金，竟因一般農民認此案為毫無理由，遂被大多數人民否決；據他們的意思，老年的官吏雖服務年久，卻不應當有那種比老年農夫較為優勝的待遇。在瑞士，農民人多勢大，故該案竟被否決。瑞士人民總不願意擴張聯邦政府的權力，所以在一八九一年否決了聯邦政府收買瑞士中央鐵路的議案；但七年以後，終又認可聯邦政府收買全國鐵路的計畫。

其餘法律被人民否決者，計有下列各項：增加駐在外國的瑞士代表的經費；磷質火柴收歸聯邦政府專賣；預防工人因工作而得有疾病；建設國家銀行；變更軍事行政制度，以便使軍隊多歸聯

邦統轄修改軍事的刑法牲畜販賣之保證書創辦疾病損傷的強制保險制度末一案之被否決實因其中所規定的細則引起人民的指摘；至於原則，未嘗被人民所反對。各私家保險公司又互相聯絡起來，反對該案；且有多人恐聯邦政府之所以制定此項計畫，其中含有政黨的作用。在一九〇三年人民否決了一件關乎聯邦火酒專賣的憲法修訂案；又否決一件禁止各項報紙，鼓吹人民反對軍事服務的法律。

人民所承認者計有下述各案：一件法律係廢除那宗教式的結婚，同時又使離婚易於實行。前項規定大為人民所贊許，但羅馬天主教徒頗有反對之者。所以有人說，因為人民很贊許前項規定的緣故，所以把第二項也通過了。新教徒及天主教徒都不贊成離婚法律的放鬆。瑞士離婚數目近來有很快的增加。

一件議案，是修訂工廠法，規定每日作工時間最多不得逾十一小時。

一件是全國所通行的破產法。

一件憲法修訂案，使聯邦政府有權力制定那疾病損傷保險法。



一件法律案，給與高澤得(Gothard)鐵路巨額的補助金，允許聯邦政府津貼東瑞士及西瑞士之阿拉魄司(Alpine)各路線。

兩件關稅法，迭次增高入口稅。

一件憲法修訂案，憲法中原有一條禁止各邦使用死刑，該修訂案撤消此項規定。

一件憲法修訂案（一八八五年），規定聯邦有蒸溜酒品之專賣權；繼又通過一件法律（一八八七年），規定此項權力之施行細則。

一件法律案，規定鐵路簿記的章程。

一件憲法修訂案，擴張聯邦政府對於森林的監理權。又有一件修訂案，使聯邦政府有權制定那關於食物及他種生活必需物品的法律，以重衛生。這兩案皆得到人民大多數的同意。

兩件憲法修訂案（一八九八年），允許聯邦國會制定全國一律通用的民法及刑法。這兩件修訂案都促進中央集權的進行，卻都得到大多數的同意票，到場的人民中有三分之二的人投同意票（第一次，同意票二十六萬四千九百三十三，反對票十萬零一千八百二十；第二次，同意票二

十六萬六千七百十三，反對票十萬零一千七百十二。

一件憲法修訂案，允許聯邦政府補助各邦的教育經費。

一件憲法修訂案，是人民創制提議的，於一九二〇年投票可決，禁止公共的賭場。

一件議案，規定聯邦政府收買並經營全國各大鐵路。這議案雖將聯邦行政的範圍大加擴張，然竟得到三十八萬六千同意票，反對票僅十八萬二千，到場投票人數之多爲向來所未有。

以上將各案逐一說明，俾讀者得知瑞士人民所複決的都是何種問題。今將瑞士人民在聯邦投票時，其行動究竟受有什麼樣原動力的影響，約略述明，俾讀者得以評判人民歷次的表決，是否合理或謬誤。

第一個問題，就是各政黨的機關對於人民的行動有何影響。在大多數的民治國，特別是英國，（註一八）假如人民公共的投票不經各政黨爲之指導，便無從進行。瑞士則不然，政黨的意見不足以支配人民的心理，通常總是在表決宗教問題或社會主義問題時，纔牽拉到政黨的意見，然也不過在天主教的各區，纔有這樣情形發生。瑞士投票人通常是獨立的，而在投票複決立法院的行動時，

尤爲不偏不倚，獨立投票。雖則如此，人民有時因爲不喜歡某政黨的行動，所以該黨在國會內所通過的議案，似乎也就不免被人嫉視。例如在一八八四年時，有四件法律案提交複決（註一九）這四件議案本無足引起人民複決請願的必要，但當時小政黨以爲多數黨在國會內通過這幾件議案時操之過急，所以羣起反抗，要求複決。四件議案皆被否決；其實就中有兩件議案確是有利於人民的，（註二〇）還有一件議案大概也是有利於人民的。但在複決投票以後，爲日不多，就到了改選國會議員的時期，人民又將該多數黨的議員繼續選出，更動甚少。一般人都以爲彼時人民既否決了該多數黨的議案，則下次改選時，該黨的議員當然失敗；然其結果，則竟與此相反。此因瑞士人民不願更易議員，雖偶有不慊意的地方，也另有洩憤的方法，使多數黨知所戒惕。故在議院內的多數黨，如果通過某種法律案或行政的法令，觸怒大部分的公民，該部分公民就籌畫方法，否決該項議案；其所以否決該案者，不過發洩他們的怒氣，並非真不滿意於該項法律。怒氣既洩，一切事務仍復舊狀，人民便覺滿意，於下期選舉時，即不再存芥蒂，仍使舊日議員繼續當選。

某件法律案，有時被人民否決，並非因爲大多數人民的反對，其實贊成的人也許比反對的人

還多，但贊成的人並未十分活動，故反對的人雖居少數，但合力運動，人人都到場投票，並且勸告許多無所可否的人，也到場投反對票，而贊成的人並不熱心從事，又不全體到場，所得票數乃較小於他們自己應有的實力，於是該案遂被否決。少數黨用各種方法，可以變成多數黨，這就是其中的一個方法。

毫無妨害之議案，有時因與那種惹人民反對之議案同時提交複決，遂被擯棄；但此種事殊不多見，人民對於各案通常皆能一秉大公，詳加審查。提出原案的人若為人民所不信任，該案的價值也不致於必受何種的損傷。各政黨不能預定本黨的人在投票時必定贊成本黨的議案，而各議案雖被否決，亦與本黨無損。

所以從複決制度的實際應用上觀測，即可知瑞士公民在投票時，其第一特質是獨立，第二特質是吝嗇。瑞士人民與蘇格蘭人相似，並不比鄰國的人民貪財，但比他們節儉，對於公共事務是極端吝嗇。瑞士農民，生活簡單，異常儉約，各農民都繳納直接稅，反對增加一切賦稅，若輩並不明白官吏所得的薪俸何以比較他們終日辛苦所得的報酬多。所以凡涉及支出經費的各項議案（支出

的數目與此項經費所希望的結果兩相比較，若在英法兩國，可以算是平平無奇的，在瑞士竟屢次被許多人民否決。瑞士人民往往根據於他們自己錢袋的深淺，測度國家的經費，而又缺乏相當知識，不能評判財政上各問題。

第三個趨勢就是人民不歡喜官僚，及官僚的氣派。因此之故，所以凡增加行政各部勢力的議案，屢遭失敗。此種議案有時雖在所必需，不宜否決，而竟被否決；然其屢屢失敗，卻足以暫時阻止國家社會主義之進行。

第四個特質是人民的忌妒心，不願聯邦政府干涉各邦的事務。此項實例，前已敘述。但觀於各鐵路之收歸國有，及聯邦民刑律之成立，可知這個特質並不能永久發生效力，並不是毫無例外的。有一種性質我們把他叫作好的常識，在立法院或立法的國民方面，算是最重要的，這個性質包括（一）判斷力，與（二）頭腦清楚；換言之，就是不逞意氣，具有知識。瑞士人民除意大利系以外，都是好戰的人民，但不是逞意見的人民；且積多年的經驗，已養成在投票時持冷靜態度的習慣。瑞士人民教育甚佳，幾於人人皆能讀書，皆曾讀書。人民心智之堅決，勝於敏捷；上等人民的心中，大都饒

有智略，而不尚幻想。人民雖不能個個有充分的知識，足以評判國會所通過的提交複決的案件，但多數人民都有自知之明，自知其學識之不足。所以他們對於那困難不易解決的問題，常持觀望或懷疑的態度。「凡事之不知者，即認爲危險」，這是瑞士人民奉行的格言。除非他們信任那通過該案的議會，或信任那贊助該案的人，其信任的程度足以補助他們自己裁判力之不足者，他們對於該案，往往加以棄絕，不肯盲從。

以上所述，足以解釋瑞士人民的保守性。瑞士人是很慎重的，不易爲新計畫所誘惑，不易受野心政客的支配，遇有某事足以引起他們的成見，爲他們所不能了解者，或某事將來之發展如何，難以預定者，他們就願意投否決票。普通有投票權人民所受的教育，常不如普通立法議員之多，其心智亦較爲遲鈍，立法議員多少是些特出的人才，對於他的職務是訓練有素的，所以一切的新思想欲嵌入普通投票人的腦筋，需時必較多。立法議員研究國政，討論國政，故知某種改良之必不可少，遂通過某項法律案，以使改良之能實現；但此種議案提交投票人表決時，他們總是拘於舊習慣，雖常聽他人的辯論，心中略覺開展，但對於政治問題，全無研究，故遂反對該案。此種情形通常發生於

鄉間各邦，而以山嶽間的各邦爲尤甚；但在工業界的人民中，如蘇黎世及巴塞爾等邦的人民，則此種情形較爲少見，立法機關也較爲活動。凡內容複雜的，或包括事項較多的，或引入新原則的法律，往往在第一次投票時被人民否決，而隨後又爲人民承認。

在此種情形之下，有幾種法律被人民耽擱，有幾種法律被人民打消。但若說公民在實際上否決了一切的建議，（註二）則未免又太失真象。公民投否決票，有時是因爲他不滿意於本建議案的細則；有時因爲他對於本案不能了解；有時因爲他不知道本案實行之後，將發生什麼樣的結果。但若謂瑞士人民盲然反對一切的改革，實未免無稽；試觀以前所列舉的案件，已可證明瑞士人民曾經採納大改革的議案，並非否決一切的議案。

瑞士人民雖非一味的保守，但和立法院議員相比較，則一般人民的眼光實較爲短淺。假如人民對於政策上有較爲寬廣的眼光，則他們對於強制種痘，改良軍事行政，增加駐外使館的經費，以及創辦聯邦官吏的卹金等議案，自然一律可以承認。其所以發生此種錯誤，一因瑞士人民的吝嗇，二因人民缺乏想像力，遂致眼光短淺，不知外界的情形。吝嗇爲民治國所罕見，故幾可稱爲美德，而

非過失；至於第二項則係勢所難免，蓋一般農夫與技藝人既不自盲從各政黨的主張，又不依遵各首領的號令，他們取決各項政治問題時，自難免有此種的過失。此種過失，在瑞士並不致引起重大的損害，蓋人民否決的法律案，大都在變更原樣重加修正以後，又得到人民的裁可；或者國會爲某案既難得民意爲後盾，恐不易施行，遂認爲時機太早，不再將該案提出。

至於各邦人民投票公決的情形如何，今僅能約略述及，因爲此種資料，雖在瑞士本國之內，也難搜羅完備；且必須親至各邦作長時間的探詢，而後纔可取得真象。瑞士政治學者嘗紀述面積較大的各邦人民投票的情形，及其已往的經驗，就他們的紀載而推測之，則各邦人民投票的情形在實際上與聯邦人民投票的情形並無很大的差異。蘇黎世在各邦中可以算是最重要的，該邦自一八六六年起實行強制複決制度，一切法律凡經邦議會通過者，必須交人民複決；人民依據憲法上的規定，『受邦議會的贊助，執行立法權』。在一八六九年至一八九三年年終，邦議會的建議案交人民投票表決者共一百二十八件，就中被人民可決者凡九十九件，否決者二十九件。自一八九三年至一九一九年年終，人民投票公決邦議會提出的議案，共計法令一百二十六件，憲法修訂案十



二件，經人民創制提議的議案共十五件，其中有十四件是法律建議案，一件是憲法修訂案。有投票資格的人，到場投票者，平均約有百分之七十四（註二）其百分數之高，爲他邦所不及；這是因爲蘇黎世邦內人民得倩代表代爲投票，且因蘇黎世各區中有幾區強迫人民到場投票，凡不到者卽科以罰金。有時在選舉立法院議員時，同時投票複決各項議案，其投票人數平均約佔有投票資格的人數百分之七十九。最高的百分數是百分之八十七（在一八九一年）；百分數低至六十以下者，甚爲罕見。確有實用的各議案，往往竟被否決，例如推廣教育，改良教育及教員的位置，限定工廠作工時間爲每日十二小時，及禁止僱用兒童，以及創辦強制的疾病保險等議案。此因議會眼光較一般民意爲先進的緣故。否決的議案中，後來有幾案又由議會提交人民，因人民對於各案的內容較前略爲明瞭，所以各案復爲人民可決。例如規定婦女在各商店或某數種工業內，每日工作的鐘點至多不能過十小時的法律案，雖與從前人民所否決的工作時間的議案相似，但爲人民可決，贊成者四萬五千票，反對者僅一萬二千票。還有幾件很有價值的議案，也是這樣爲人民通過。瑞士學者討論這個問題，說人民否決議案以後，並沒有什麼永久的損害，凡是必不可少的改革，到底必能通

過且在通過時該案內容必優於第一次提交人民而被否決的原案的內容。此種論調恐不免夾有袒護本國制度的成見。

瑞士學者亟欲證明瑞士人民並非過於保守，他們說，蘇黎世會制定一種遞加的所得稅，增加富人許多負擔。瑞士人民如果都是守舊的，豈肯制定此種法律。沃特邦由邦議會的動議，將此種議案規定於憲法修訂案內。蘇黎世人民雖吝惜錢財，不願增加行政經費，但竟將規定官吏薪俸數目的權力，委諸邦議會；且承認議會的建議，以三百萬佛郎供給邦立大學校，並建築新校舍，以供教育之用。一個瑞士公民，曾對著者說：『如無複決制，則改革之進行可以較速。但人民之愚鈍，亦不如我們所懸想之甚。他們雖曾否決過若干件良好的法律，但否決的數目，亦不像吾人所料想之多。就是人民的成見及吝嗇性，亦決不能取消那種確有利益的，並且其利益又易於證明的各種提議』。

統觀各邦實行人民投票公決制度的結果，可知在那實行強制複決權的各邦中，人民對於使用這項職權很有節度。在那實行隨意複決權的各邦中，人民要求複決的次數也很少，尤以那說法國話的各邦，如沃特，涅沙忒爾，日內瓦各邦為更少。（註二三）這種情形也許因為人民並不吹毛求疵，

濫用複決權；也許因爲這幾邦的立法院完全與民意相諧和，故無要求舉行投票複決的機會。至於那實行強制複決權的各邦，將一切法律盡交人民投票公決，也許因爲這種辦法是合於民治主義的學理，並非因爲該數邦的人民，比別邦人民，更不肯信任他們的立法院。

在各邦舉行投票時，有投票權的人到場投票者，其百分數較小於聯邦舉行投票時的百分數，尤以那實行強制複決權的各邦爲更甚。在百倫邦，到場投票的人數曾低至百分之三十；在鄉村巴塞爾及左羅圖綸二邦，其平均的投票人數在百分之五十以下。凡關於宗教的議案，最能使多數人民到場投票；凡關於增加支出的各邦法律，特別是關於增加官吏薪俸的法律，往往爲人民否決。

直接立法制度，已經在別國引起人民的注意；並且屢次有人說，這種制度較之代議式的政府組織更爲進步。所以我們現在很值得不辭重複，把歷來學者對於直接立法制度根據於瑞士經驗所發表的贊成或反對意見，擇要列舉，並加以批評。直接立法制度所以採用的原因，不外乎下列的二種。

第一種原因就是主權在於全體人民的學說之盛行。這個學說純粹是理論的，其來原肇始於

法國，而非瑞士（註二四）其在歐洲第一次的實際應用，是在一七九三年法國把那年所制定的憲法交全體人民投票公決。但這憲法，到底並未發生效力。至一八〇二年，瑞士亦將憲法交付人民投票公決。

第二種原因就是阿爾普山間的各小社會，自古即已實行這種辦法。在這幾個小社會內，全體人民在民衆會議有制定一切法律的職權。以後人口增加，他們不能聚於一處，共開會議，但各公民仍可在他所居住的區域內，投票表示他個人的意見，此種辦法確與古時的習慣相合。於是一般人民就覺得公民的獨立人格無論在大範圍或小範圍的團體內，均被承認。法律就是人民自己的法律，因為人民曾經直接參與制定該法律。在地方政府的範圍內，人民直接立法制度既著有成效，則在各邦及聯邦政府內亦應有同等的成效。

直接立法制度的盛行還有第三種原因。這原因在美國很佔勢力，但對於瑞士並沒有什麼大關係，這就是因為人民代表的團體，未能發表民意，未能依民意制定法令，遂引起人民的不滿意。瑞士立法院因違反民意而受人指摘等類的事，極爲少見；並且向來未曾有人攻擊立法院受賄舞弊，

或爲他項不正當的主動力所驅使。但瑞士主張直接立法的人，以爲人民自知何者與自己有利，何者與自己有害，較比議員所知者更爲真切；並且從那最高的權力淵源所發源的法律，其勢力爲最大，最能得到人民的服從。據人說，因爲人民能直接立法，所以聯邦政府的權力範圍不致擴張過大，以致引起擾亂；因爲人民能直接立法，所以聯邦立法院不至於爲鐵路公司或別種財政或商業大公司所運動。

以上所述的原因，在一八七四年皆能成立；自一八七四年以後，又從歷年的經驗，發生下列的各理由。

議會所通過的議案屢爲人民否決，可見議會有時亦不能推測真正的民意，或雖知真正民意之所在，卻不能實行。

議會處處要探詢輿論，要設法預防人民的反對，要把各項議案的辭句作得最簡單最明顯，俾普通公民都易於了解，議會雖不因之感受痛苦，但也要費去好多的心力。公民是應當知道法律的。直接立法制度能使他們有知道法律的最好機會。

直接立法制度更使人民得有一種利益：直接立法能引起人民的愛國心及責任心。立法的事務向來是交給一種高出於普通人民以上的階級辦理的，今改歸自辦，人民就覺得他們自己與立法事務有一種密切的關係，並因自己參與立法，他們對於一切法律必甘心衛護。

普通人的政治教育，因此也就提高了；掌握政權的人亦得與普通人民有密切的接觸，並能使普通人民熟識各項政治問題。

政黨的勢力也因之而減少，因為一切議案均由人民詳細考察其利弊，不受建議該案的政黨黨魁或議會內通過該案的政黨的影響。人民若贊成該案，立法院的政策不因之而鞏固；若否決該案，政策也不因之而失敗。聯邦行政院或議會皆不因該案之不能成立為法律，遂致搖動。

有許多議案雖帶有政黨的色彩，且引起政黨的反抗；人民雖因不滿意於某黨的行動竟致否決該黨所已通過的法律；在選舉議員時習於選舉某黨候選人的人民，一到投票表決時，雖或贊成某黨所通過的議案；但因瑞士的政黨組織是比較的薄弱，人民在公共投票表決時，總以各該案內容如何為斷，相習成風，所以各項案件皆易於受公平的裁斷，而不問當初提倡該案的主動人。此種

大公無私的情形，爲那種有政黨首領的代議院所不能及。各議員在議院內常爲政黨的團結力所束縛，希望爲本黨謀利益，遂致不能持平。但人民則無所顧慮，除了各該案將來的結果如何，並沒有旁的得失必須顧及。

在代議制的民治國，議會方面應當有一種約束。瑞士憲法與美國憲法不同，瑞士並未將否決權給與行政官；議會雖分兩院，但兩院的組織及所持的意見彼此並無充分異點，足使兩院的見解不合，能防止那種匆忙的行動。立法院方面惟一的約束，就是人民所加的約束。

最後還有一層理由：凡任何政府，必須有一個最高的權力，能說最後的一句話，其所決斷的事，就是最終的決斷，不能再上訴。在民治國內，此項權力應屬諸人民，惟獨人民纔能終止一切的爭執。以上種種理由，還未能把一切的反對完全打消，極少數的瑞士人，又有幾個外國的評裁家，仍舊反對複決制。今爲說明本案的雙方面起見，所以把這許多反對論調中之能應用於瑞士各邦及聯邦者，擇要敘列於下。

立法院所通過的議案，一被否決，則立法院的身分及威權必受損傷。議院的責任心也因而減

少，有時也許就通過他們自己所認為不宜成立的議案，以待人民的複決；也有時恐遭人民的擯斥，不敢通過他們所認為應當需要的法令。

大部分的人民，都沒有充分的學識，不能表示他們對於種種立法問題的意見，瑞士人民也不免如此。瑞士著名的首領，前曾為聯邦總統之威爾提曾說過：「牧牛人或馬夫手持商法，投票表決該法律之應否成立，豈不可笑？」（註二五）他們也許很願意盡他們的責任，但他們決不能有充分的學識，評判各議案。至於當時所散佈的傳單及贊成和反對該案的人所發表的演說，也不足以把此種必需的知識分給衆人。試想左羅圖綸的農民，居於那幽僻的朱拉（Jura）山中，對於國家財政支出的議案，怎能發表意見。此項議案的是否良好，所分撥的款項是否有正當的用途？國庫是否能供給這種支出？這種問題，投票的人概不知道，也無從詢問，不像在烏里邦的全民會議中，人民對於各案不能了解者，可以請求解釋，別處的投票人祇能盲然投可決或否決票。立法院在討論本案時，贊成者和反對者所發表的辯論，也不能使人民得到什麼教訓，因為此項辯論很少做成報告公布於衆。假定這般無知識的投票人可以請教那受過教育的鄰人指導，這樣說法就如同承認「將議案



交普通人民公決的辦法」在原則上是錯誤的；因為這種話是承認普通人民自己不能判斷，但在原則上，人民公決所徵求的是投票人本人的意見，不是旁人的意見。

複決投票時，有很多人民不到場投票，此即足以表明有許多的投票人對於他的公民責任毫不介意，或係自知不宜於盡這種責任。歷來有投票資格而不到場投票的人，其數目總不見減少，那麼所謂政治的教育所得的結果，是否不如當初所希望的那樣多？

公共投票的結果，有時不足以作為民意的真正表示，因為人民有時被議案內特別的句法所顛倒，被種種不相干的論點所迷惑，且有時因不滿意某一論點，遂致否決全案。人民又不能提出修訂案，所以祇得投票表示對於全案是否贊成。不但如此，有時一件很好的議案，因為同時與那人民所不贊成的別種議案提交複決，遂致同被否決。那缺乏知識的公民，對於他所不願意的議案，既已投了否決票，他對於第二案就不問其內容如何，也投否決票。

複決投票之屢屢舉行，既過耗金錢，且給人民加了過重的負擔，使人民疲乏厭倦，遂不加思索，不顧是非，隨意投一張票了事。在那許多自命為進步的邦，立法院通過許多法律，交人民複決，遂不

免有這種情形發現。除政治以外，公民還有他種應作的事，各邦屢次舉行複決及選舉投票，紛擾不休，遂使那沈靜誠實的人，發生厭惡的心，對於議案，不肯詳細思索。

凡人民所可決的法律，假如在投票時那贊成的票僅略佔多數，則該項法律約束人心的權力必大見減少，比較那略佔多數的議會議員所通過的議案，其威力為尤小。在立法院當權的各國中，一切法律，一經立法院通過，即為人民所承認；因為這些法律是從民意的機關中發表出來的，並無人探問立法院通過該案時，究竟得有多少議員的同意票。但議案提交人民以後，總有一部分人民不贊成該案，反對該案，如該案因贊成者略佔多數，竟能成立，這一部分主張反對的人民便覺得憤懣不平。（註二六）

反對複決制的人所持的各項理由中，其所包括的範圍最為寬泛者，就是此種制度阻礙一切政治的，社會的，及經濟的進步。在一八八五年，梅因爵士（Sir Henry Maine）曾倡行此說，各國響應的人很多。（註二七）英國人之不知民治權利與急進主義的異點，而認此二者為同類者，更特別受此說的掀動。他們忽然聽說一般的人民是富於保守的，便不禁大喜異常。於是複決制遂成了他

們避難的良港。在他方面，有許多鼓吹社會改造的人，無論在瑞士或在別國，都抱怨國家社會主義的立法，及勞工方面的立法，進步太慢。如欲從這兩種反對的論調，推測複決制的真象，非加以細心的考察不可。不但要一一的考察那被否決的各項法律之內容，並且還要調查這種法律在提出時是否合乎時代的潮流，是否與民意相適合，以及是否宜於施行，能為人民所樂從。今因限於篇幅不能作這樣的考查，現在應當使讀者知道的，就是瑞士人民的成見與過量的謹慎有時雖阻礙那議會所提出的經濟改良或社會改良的進行，但瑞士優秀的學者卻多以為瑞士的複決制，並未發生什麼大害。讀者應知無論什麼制度都有缺點。熟於英法兩國政治狀況的人，試將該兩國的立法，與瑞士從一八七四年以後的立法相比較，就可以知道在英法兩國，某階級或某種營業的人，常重視自己的利益，不顧國家的利益，壓迫立法院的議員；立法方面的進步，也是常因受有壓迫，而大見遲緩。

證諸瑞士已往的經驗，則以上所述反對方面的種種理由，其中有些多與事實不相吻合。在所舉的各項理由中，有的是不但適用於複決的投票，且適用於選舉議員的投票，因為選舉是人民表

示他們對於各候選人的意見，也是表示他們對於政治問題的意見。有的是在分量輕重上，應當加以斟酌的。有幾種法律案，確非普通投票人的智力所能判斷的，野心的政客確實可利用複決制度攻擊立法院或立法院之領袖，智力較低的投票人，有時確實不免不顧議案的內容而為政黨的精神宗教的成見或旁種的意念所支配，或竟因收穫不佳遂生怨憤而及於當時提出的議案。有投票權的人，不到場投票的為數很多，所以有幾邦規定懲罰的辦法，強迫人民投票，被強迫而到場投票的人，往往因無意見，足以發表，多有投空白票的。

今更論人民投票制度在立憲政府的組織中所佔的地位，這種制度將立法行政兩部完全分開，無論那種代議制度也不能把立法行政兩部劃分得這樣的完全。因為實行這種制度，立法院或行政院所提出的議案，無論是否為人民通過，行政院及立法院（在聯邦政府內立法院選舉行政院並指揮行政院；有幾邦的立法院選舉行政院，各邦行政院都受本邦立法院的指揮），仍舊辦事，不受任何的影響。制定法律的職任，既從代議的團體，轉移到人民手中，使人民成為真正的立法機關，至於人民的代表，不過成爲一種專備起草各項議案的機關，與行政院相攜手，辦理日常的國事。

所以立法院及行政院所提出的法律案，雖被人民否決，該兩院實無改組的必要。人民駁回某項法律案，恰如商店的東家駁回他們經理所建議的營業方法一樣。東家不用經理的計畫，不一定就辭退經理；人民拒駁某議案，不必就因之而解散議會。執行法律的官吏，假如他個人的品行及才能始終可以被人民信任，即可繼續執行他的職務。

英法兩國的制度與此大不相同，內閣所建議的重要議案，如遭失敗，則內閣即須辭職。照美國的制度，總統和他的國務員掌理國事，雖不能被多數的國會議員所驅逐，但因為他們參與立法，總統又有否決權，並且因為他們與國會中的某黨密相聯合，所以在實際上也要分享該黨的命運；該黨若因立法上的錯誤或疏略而失歡於國民，則總統在任滿後即無第二次被選的希望。至於瑞士制度則不然，各政黨與立法事務無直接的關係，人民方面的黨見就能因之而減少。

現在雖有數邦規定一切財政的議案，不受複決的限制，但無論在聯邦或各邦，現在都不曾提議廢除那複決制。各大政客間有提議限制複決權適用範圍，規定某某種的法律纔能適用複決權，但他們也承認各種法律案的界限在實際上是甚難劃分的，且承認不應把決定的權力，交付立法

院。人民全體都寶貴這種特權，在國會久占勢力的多數黨，有時雖被人民投票複決的結果所煩擾，但被本黨的宗旨所束縛，也不能提議取消此制；保守派及羅馬天主教黨，雖不受黨綱的限制，但常能利用複決制，取消種種急進的議案，所以也不願意廢除此制。這種制度現在已成爲永久的制度，其原因不但是因爲全體人民不願取消他們已經取得的權力，且因複決制完全與他們的理想相合，而在實際上，施行複決制所得的效果，最少也能與從前或現在施行純粹代議制度所得的結果相同。複決制的原則，應當施行到什麼樣的限度，學者的意見並不一致。強制的複決制，雖爲許多邦所採用，但那有經驗的政治家，仍贊成隨意的複決制，因爲實行強制的複決，便須常常的舉行投票，易惹人民的厭惡，以致他們對於各案漫不經心，隨意投票。在聯邦政府，強制複決制尤爲不宜，因實行此制，投票人方面就增加了很重的負擔，比較隨意複決之徵求簽名者尤覺費事。

外國的觀察者，總觀瑞士人民直接立法制度，可得下列的結論：

複決制有時雖能阻礙那有用法律之成立，但其種種的優點，卻足以抵償這種損害，且有餘裕。這種種優點就是複決制能够確定人民的公意，救止人民的激奮心，化除人民的不滿意，警告立法

院不可超過民意以上，太事急進。

在面積小的區域內，比如各區或各市，複決制最有功效；因為在這種小的區域內，人民對於所應表決的事項，類能十分明曉。（註二八）

就瑞士已往的經驗看起來，並無何種的證據足以表明複決制能減少聯邦議會或邦議會議員的才能；有才能的人也並未嘗因有複決制的存在，遂爲之氣沮，不肯作議員。

複決制把議案的問題，與人的問題分開，遂使政府鞏固不移，且使行政及立法兩部中有經驗的人員，易於繼續在職。試察複決制實行多年的成績，即可知這種制度並未增加，卻減少了各政黨的黨見。

複決制不但有功於政府，使政府得有徹底的平民性質，使每個公民都知道自己應當參與立法，所制定的法律就是他應當服從的法律；並且自從此制實行以後，各級公民都能和衷共濟，盡他們公共的責任，遂造成一種全體一致的力量，使民治政體有一種完滿的自覺心。

據已往的經驗看起來，人民有些地方未免失之於保守，但他們的反對改革，確是因爲慎重，並

不是因爲不懂道理。人民囿於成見的時候也很少。

我們承認複決制的功效，但同時亦不可忘記瑞士的地位是非常的適宜於施行這種制度。這種制度特別的適宜於小區域，適宜於數目寡少而尙未被政黨的精神所支配的人民。（註二九）

### 創制權的運用

創制權就是一羣公民建議議案，提交人民公決的權利；創制權與複決權在學理上的根據雖然相同，其實際上應用的情形則彼此互異，故宜分別敘述之。

主張實行創制權的人，以爲創制權是從人民主權觀念所發生出來的。他們以爲人民若專賴代表作事，不能算是真正的民治；個人的意思，除非他自己表示，或投票，決不能完全發表出來。他們的代表，於有意或無意之中，有時也許誤解了他們的意旨。複決權能够保護人民，使人民不至於沒有表示意見的機會，而就被動的受法律的節制。有了複決權，人民便可否決他所不願意的法律。但這不過是一種消極的權利；人民還須有一種積極的權利，能制定法律，發表他自己的意見，交全體公民表決。必如此，而後個個人民的自由權纔能有確實的保障。（註三〇）



上段所說的是抽象的學理，今再就事實上說一說。凡主張創制的人，以爲代議制的議會，每每僅能代表某級的人民，專以營謀某級人民的利益爲前提，故人民不能倚賴他們提議通國人民所願意的議案。複決權能保護人民，抵制立法院的武斷；創制權則能補救立法院的遺漏。各個人都可以建議良好的計畫，開會登報，鼓吹這種計畫，而無傷於立法院；立法院對於這種計畫也許持反對的態度，也許視之爲無足重輕。假如真正由人民主宰國事，則人民就應當有機會直接與全體接洽。這種理由在美國各邦是很佔勢力的，那地方的各大公司知道怎樣運動邦議會。但瑞士鼓吹創制權的人，大都依據上述的抽象原則。瑞士一般人民都承認人民主權是天經地義的原則，創制權就是人民主權的結果；人民的心理如此，於是提倡創制權的人乃大佔勢力。

前文已經說過，人民在聯邦內僅能用創制權建議憲法的修訂案。歷來人民使用創制權祇有八次，所建議的修訂案僅有兩次，均爲人民可決。這幾種案件是值得注意的。就中有一案是禁止屠殺牲畜，而不先將牲畜打暈，使之失去知覺。這個議案在提出時，伴爲防止虐待牲畜，實則專爲排斥猶太人而發，那時排斥猶太人的風氣正盛行於歐洲大陸。先是百倫及阿爾高兩邦的議會，曾經通

過與此性質相同的議案，當時因聯邦立法行政兩院認為有違聯邦憲法上保障信教自由的規定，故即取消；該項創制案提出以後，聯邦立法院又勸告人民不可贊成，但投票結果該案竟能成立。（註三一）有幾邦奉行該案，但聯邦國會迄今未曾規定凡違背此項修訂案者應科以何等的刑罰。以下的兩件憲法修訂案，是用創制法所建議的：一件是規定人民應有工作的權利；一件是提議把聯邦關稅收入的餘款，按照各邦人口作比例，分給各邦，每人兩佛郎。這兩件修訂案皆在一八九四年爲人民否決。對於第一件，反對票與贊成票的數目是三與一的比例；第二件是三與二的比例。此後又有兩件修訂案：一件是建議用比例代表制度選舉聯邦衆議院議員；一件是建議將聯邦行政院行政委員改歸人民公選。這兩件修訂案都是在一九〇〇年提出的，皆被否決。又有一件修訂案，在一九〇三年也被否決。該案規定在計算各邦人口數目，決定某邦應選出若干議員時，須將外國僑民除外。一九一八年的創制修訂案，建議施行比例代表制度，爲多數投票人可決，遂即成立。這樣巨大的憲法變更，竟違背立法院多數的意旨而用創制的方法成立，殊有令人注意的價值。

創制權在各邦之內，頗可自由使用，較在聯邦政府爲自由；在各邦之內，創制制度今已根深蒂

固，但恐不能再有什麼大的發展。各邦由創制權所提出的各種改革，沒有一件是立法院所不能辦到的；不過歸立法院辦理，未免多費些時間而已。但人民的創制提議竟有時造成惡劣的法律。蘇黎世邦面積雖大，但五千公民即可提議一件創制的議案，所以該邦人民使用創制權的次數，在各邦中也算最多。立法院辦事慎重，有時勸人民不可通過某項的創制案，同時另行提出一件較好的議案，所以免去許多不良的結果。（註三）該邦有一次由人民創制提出一件不良的銀行法，竟被聯邦政府認為違背聯邦憲法，即行取消。但人民有幾次也能否決了幾件有害的創制建議案。聖加棧，百倫及阿爾高數邦實行創制權所得的結果，與蘇黎世所得的結果無甚差異。說法國話的各邦使用創制權的次數較少。

試將創制權運用的情形與複決權運用的情形兩相比較，即可知昔時政治家的意見多不贊成創制權，實無足怪。創制權的反對者所持的理由是：凡提交人民複決的法律案，必由行政院起草，經過行政院及國會兩院的仔細審查；至於那創制的議案，不過由一羣知識不同教育不齊的公民所起草，從來沒有經過批評家的指摘。批評家所持的態度或許是目空一切的，但他們的學識與閱

歷確能使他們有評判是非的能力。人民所提出的議案有時是思想不甚完全，體制失之粗劣，中間又常有難以了解及脫略的地方。創制的議案，在實際施行上有時也很覺着困難，因為那提出議案的人，不負執行議案的責任（例如行政院就須負有此種責任），不曉得該議案在實行時將遇有什麼樣的困難。這種議案，實行以後，也許有害於各邦彼此所締結的條約，或瑞士與他國所締結的條約，且使立法院所制定的法律多少都變成了暫行的法律，失去鞏固的性質，因為不知在什麼時候人民忽然就用創制提議提出一種新法律，與現行的法律相抵觸。人民在制定新法律時，並未查明新法律與現行法律究竟有什麼樣的關係。以上所說的缺點，確為早年的創制權所常有。立法院每因成見，階級的自利心，及個人的利益所蒙蔽，而不肯制定人民所願有的法律，如果現在能夠證明惟獨創制權纔能補救此類的弊病，則創制權雖有上述的缺點，仍不失為良好的制度。英國的立法院有時拒絕通過那多數成年人民，或多數有選舉權的人所願有的法律，他邦的立法院也有這樣的情形。但瑞士聯邦或瑞士各邦是否也有這種的情形？假如有這種情形，選舉人在投票選舉議員時為什麼不聲明他們的希望，竭力使立法院制定他們所希望的法律？令議院中辦事手續之繁多，

議員被人買通，或政黨的首領拘執成見，令本黨議員反對某項議案，凡此種種，皆足以耽擱人民所願有的議案，以致民意不能滿意。但此種情形，瑞士甚爲少有，大宗舞弊的事，尤爲國會向所未有。況此種事實，卽或偶爾發生，也不過是暫時的。近年以來，人民在聯邦政府要求創制提議的次數，較前加多；（註三三）一般人都知道普通法律與憲法修訂案，在實際上幾無分別，且知一切創制的建議，皆可冒憲法修訂案的名義提出，於是他們就質問創制權爲什麼不能推及於普通的法律。自一八九一年以來，瑞士人口數目已大見增加，故五萬人民簽字的規定，可以改用於普通法律的創制請願，而將憲法修訂案創制請願的簽字人數加多，改爲八萬人。照現在的情形，人民不能公然建議一種普通法律，但可以冒憲法修訂案的名義建議普通法律；且可制定憲法修訂案，以便取消某某現行的法律，因爲現行法律若與憲法相抵觸時，現行法律就須失去其效力。如能推廣創制權的範圍，使之適用於普通法律，其結果不但不致於增加人民直接制定法律的數目，且能保全憲法爲基本法律的特質。（註三四）瑞士與別國相似，那可怕的階級爭鬪已經到了嚴重時期，所以現在對於人民的直接立法，若打算作最後的判斷，爲時似覺太早。著者在一九〇五年，曾遊瑞士，那時瑞士人士贊成

創制權者爲數甚少；一九一九年再遊瑞士，則贊成創制權的人數已較前加多。有許多人以為創制權可以遏制任何政黨因在立法院內久佔多數遂得有過量的權勢，所以創制權很有價值。外國政治家往往恐怕創制權容易爲那不負責任的政客所利用，提出果敢的建議案，博得人民的歡心，但現在瑞士人士持這種論調者爲數甚少。

總觀以上所述，可知瑞士實行人民直接立法，確能得有良好的結果；推原其故，一由於瑞士人民在歷史上所得的種種經歷，二由於昔時各小社會實行自治多年，三由於社會上的平等，四由於人民富於愛國的精神，知道擔負公民的責任。任何國家如缺乏此種條件，雖實行直接立法，亦恐不能得有同樣的成績。面積較大，人口較多的國家，如英吉利及法蘭西兩國，若實行人民投票表決制度，其結果也許與瑞士大不相同，人民的習慣及志趣也許不宜於此種制度。在瑞士，這種制度是自然生長的，如同本地的土產一樣。世界上有幾種制度與植物一樣，必須種在本鄉，受該地的日光，纔能茂盛。全民會議盛行於烏里邦，複決制盛行於蘇黎世，虎耳草、蓮馨花，蕃殖於阿爾普山之草地，若移植於埃及，恐難蕃生。政治制度，也是這樣的。但直接立法的計畫，已試行於美國西北部的各邦，其

效果如何，尙難斷定，故對於直接立法制度的判斷，須待異日再定。

(註一)在少數斯拉夫國家裏好像也有過，但色勒特民族中卻顯然從未存在過。

(註二)關於巴蘇陀人中的人民集會，見著者南非印象記第二十章。

(註三)關於此種全體人民大會，請參閱日內瓦米細利先生(M. Michel)所著的人民主權論(La Souveraineté populaire)，雖是一本宣傳的小冊子，但可以給我們許多知識。

(註四)參閱瓦格涅先生(M. G. Wagniere)所著的小冊子瑞士民主政治(La Démocratie en Suisse)第一五頁。當第十八世紀時代，日內瓦寡頭政治和主張民權的民主黨曾有不斷的奮鬥。後者的目的在於確認或恢復公民大會的權利。爭執的最後狀況，見佛勒菲爾先生(Mr. D. W. Freshfield)所著的Life of Saussure，有很有趣味的記載。

(註五)我從瓦格涅的書中，徵引了拿破崙對一八〇一年去巴黎的瑞士代表演詞的一段。

(註六)關於瑞士人民直接立法，請參閱居提(Th. Curti)所著的很有價值的覆決(Le Referendum)一書。

九〇五年在巴黎出版，由德文原著翻譯，並增附訂。

(註七)聯邦憲法第六條規定，每邦憲法必須經人民承認始得發生效力。

(註八)有時也有人說，國會的這種權力，尤其近年來，已經過事擴張。把明明是法律的立法，偏稱牠做議決案，又宣佈這些議決案是緊急的或不能一般適用，國會即能將實際上並不緊急的事件不付覆決。自一八七四年至一九一三年，

國會通過了二百八十四種法律和議決案，人民要求行使複決者共三十一次，而在一九〇五年至一九一九年間，國會一共通過了六十二種的法律和議決案，但祇行使過三次複決。這種減少的情形，由百分之十一減至百分之五，也許可以表示人民覺得行使此種權利的必要，已比從前減少，但是也許是因為國會在害怕人民拒絕的時候濫用宣告緊急權的結果。一八七四年至一九一九年間通過的一千一百五十起法令中，大約祇有三百五十九起曾經人民要求複決。

(註九)日內瓦每十五年必須自動修改憲法一次。

(註一〇)聯邦憲法第六條又規定，每邦公民的絕對多數（即全體公民總數的多數），有要求修改憲法之權。

(註一一)美國各州採用人民創議制的也遇到同樣的困難。目前在瑞士及上述美國各州，法律和憲法的規定兩者間的唯一區別，在於後者祇能由人民投票決定繼續或修正。

(註一二)希爾堆教授 (Professor Hilty) 曾說，有次他問一位住在很鄙遠的村民，問他為什麼全村要簽名要求複決？他說因為那位徵集他人簽名的本村村民，告訴別人說，每收到一個簽名，他就可以得十生丁——等於一便士，或兩仙。關於事件本身，全村的人民是沒有什麼意見的，簽一個名在他們是惠而不費，於是他們就慷慨的成全了那位徵集簽名的同村人。

(註一三)但在美國俄勒岡州，常頒發一種備忘錄，向選民說明。

(註一四)見德普魯亞奇 (Deplouge) 所著的瑞士的複決 (Referendum in Switzerland) 英譯本第一八一頁。



(註一五)瑞士人民的意見一般都不贊成召集特別會議的方法，聯邦亦並未加以採用。

(註一六)其中兩件提出後又撤回。一九二〇年初有人民創議案三件，尙有待公決；國會決定加入國際聯盟後，向人民建議接受國會的決議，惟現尙未經國民投票。

(註一七)有一次祇有一票反對而獲通過的議案，交付復決時卻給多數拒絕了。

(註一八)但在美國北部採用複決制的各州，雖說牠們都是實行民治的，也不嚴格按照政黨的界限表決。

(註一九)這四個事件，當時稱爲『四峯駱駝』，見克得司所著的複決第三章和德普魯亞奇所著的瑞士的複決第二二五頁（英譯本）。

(註二〇)其中一件提議充實聯邦司法部的組織，另一件增加華盛頓公使館經費四百鎊。

(註二一)見梅因著人民政府 (Popular Government) 九七頁。

(註二二)一八七四年聯邦憲法交人民公決時，蘇黎世邦有投票資格的人，到場投票者有百分之九三·七，在民衆投票上創一新紀錄。

(註二三)至一九一二年爲止的三十年間，即在日內瓦也祇行過複決十次，創議七次。

(註二四)盧騷主張每種法律都應由人民制定，但是好像祇指小地方而未計及大國家。主權在民的學說，肇自古代，復由阿奎那 (St. Thomas Aquinas) 及其他中古學者採自羅馬法。

(註二五)這確是在他後來人民製訂商法的情形。

(註二六)據我所知，尙不曾發生過這一類情事。在瑞士也和在美國一樣，少數人通常都很願意服從認爲祇有如此自由政府纔能進行。

(註二七)見他的人民政府一書。

(註二八)有人告訴過我，在日內瓦邦，一個公民的獨立委員會曾在公民表決中打銷了本邦議會所提出的議案，因爲他們認爲這種議案會損及大學教育的程度和種類。類此，一個與本城歷史有關的古塔，行政院很想加以遷移，也因訴諸民衆表決而得免。

(註二九)有一位瑞士朋友——曾對我發表過下面一段的意見，以他的才能和經驗而論，他的意見是極應該受尊重的。

「覆決制使全國所有公民都參與和裁決國家的實際問題，這樣一來，就使國家依附於人民，使人民直接與國家發生關係。

「就公民個人而論，這就是發展他們的個性，而國家也不得不維持國民教育的最高程度。

「覆決使得瑞士所有各階級和各地方的人，共同參加國家的工作和職務，因此創造出一種極強烈的社會各分子間的友誼。每一個瑞士人都願意聽受人民所爲的決定」。

這種共同擔負國務的責任感，在瑞士比在什麼地方都要強，我記得很久以前，有次在阿爾普一個邊鄙的鄉村中，我問過一個農夫，問他是不是所有村民都有出席全民會議參加表決的權利，他回答說：「這不僅是權利，也是義務」。

(註三〇) 利鼎和森 (Rittinghausen) 和 康栖德朗 (Consiérant) 兩人的學說，曾影響當時關於這一方面的意見，兩人學說的摘要，具見居提所著的複決第二〇〇—二〇七頁。

(註三一) 這種反對，因為把修正案作為憲法的一部分，自然就被推翻了。

(註三二) 例如廢止生物解剖的提案。

(註三三) 有時有人說，議會把應行交付複決的法令，用緊急的名義撤回不付複決，這種習慣，也就是促成人民濫用創議權的原因。但是也許還有其他原因。

(註三四) 在蘇黎世邦，人民可以創制法律，凡他們希望的法令，全作為法律提出，創議憲法修正案者，次數很少。