

政 法 名 著

美國羅偉爾原著  
范用餘譯述

公 共 意 見 與 平 民 政 治

商務印書館發行

著名政法  
治政民平與見意共公

究必印翻權作著有書此

中華民國十三年三月再版

每冊定價大洋壹元捌角

外埠酌加運費匯費

原著者 美國羅偉爾

譯述者 范用餘

發行所 上海商務印書館

發行所 上海商務印書館

Standard Works on Law and Politics  
PUBLIC OPINION AND POPULAR  
GOVERNMENT

By  
A. L. LOWELL

Translated by  
FAN YUNG YU

1st ed., Mar., 1924

2nd ed., Dec., 1930

Price : \$1.80, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI  
ALL RIGHTS RESERVED

## 序言

各種國家總是以人民的公共意見爲基礎的。國家的成立，延續，和穩固總靠着人民的公共意見。倘若國家離開民意或沒有發表民意的良法，其穩固性就要降落，或竟發生革命。所以近代的國家皆有一種趨勢，想改革國家的組織，將主權放在適當的地方，使民意能够迅速的合法的發表。如普及選舉權，民選官吏，責任內閣制，比例代表制，地方自治，直接的平民立法，直接的平民行政，直接的平民司法等等，總是他們採用的重要方法。不過這種趨勢并不是自發的，仍然是反射的。他的原動力，一個是民意，一個是革命。

自從『民權說』出世之後，一般人皆相信民權在平時是公共意見，在亂世就是『革命的勢力』(the might of revolution)。這幾百年間，經一次革命，民主政治有一次進步因而公共意見更加發達，更覺得沒有發表的機會，以促成第二次革命。在表面上看來，好像民主政治的進步就是革命的禍根，其實因爲這些進步全是表層的變動，不會履行民主政治的機能。

民主政治的機能是實行人民的公共意見，他的價值在乎他低給表現民意的方法和尊重民意。代議制度本來是要表現民意的，但是現今因爲政黨的利用，金錢的影響，已受全世界的厭惡。投票的制度本來是要計算民意的，但是因爲政黨，金錢，知識，人數，種種關係，也有人大大不謂然。所以現今有些人主張廢除間接的民主政治和票廬的民主政治(ballot-box democracy)，採用直接的民主政治；有些人主張廢除階級，財產，知識，兩性等等限制，實行純粹的民主政治(pure democracy)；有些人希望就代議制『補苴罅漏』，採

用直接立法的『創制權』(initiative)和『複決權』(referendum)，擴張直接行政的『選舉權』，承認直接行政的『召回權』(recall)。這些主張雖然有程度上的差別，但是不滿意代議政治總是一致的。

我們中國實行代議制的民主政治纔不過幾年，對於代議制的不滿意與他國相等。我們除去感受代議制的苦痛之外，又加上軍閥的專橫，官吏的腐敗，和人民的愚懦，使我們不得不一方面想法改革代議制，監督官吏，他方面還要造成健全的民意做改革家的後盾。因此有許多人主張採用複決權，創制權，和召回權，又有許多人想法喚起輿論和養成輿論。不過人類的改革應當是求善的，人類的行動應當是合理的。民意到底是什麼，民意可否喚起和養成，代議制應否保存，政黨與公共意見有什麼關係，直接立法和直接罷免有何種利弊，一切權力可否皆由公共意見執行，等等問題，在未做改革的運動之前，總應當加以科學的研究，不但要找出合理的結論，還要注重已往的經驗。

美國哈佛大學 (Harvard University) 校長羅偉爾 (A. T. Lovell) 著的公共意見與平民政治正合我們這個要求。他對於這些題目的討論是觀察事實而後下結論的，他所取的材料多半是美國和瑞士的經驗，所以我把他翻譯出來供大家參考。

這本書的原名是 Public Opinion and Popular Government Public opinion 一個名辭有『民意』、『輿論』等等譯文，我因『公意』和『輿論』兩種譯文容易發生誤解，『民意』這個譯文似以 the will of the people, the will of the nation, the popular will 等最為恰合，所以不求簡節，直譯為『公共

意見。〔參看 Bryce's Modern Democracy, Vol. I, pp. 170-182; Follett's the New State, Chap. XXIV.〕

此書譯文，未暇詳細修改，倘有錯誤，尚望讀者指正。

范用餘十二年五月一日序於北京。

# 公共意見與平民政治目錄

## 第一部 公共意見的性質

### 第一章 公共意見必須是公共的

|                    |    |
|--------------------|----|
| 一 多數人的意見未必是公共的     | 二  |
| 二 「全體一致」不是必要的      | 四  |
| 三 盧騷的總意            | 四  |
| 四 公共意見與全體同意        | 五  |
| 五 同意與強力            | 六  |
| 六 意見的數量和烈度         | 八  |
| 七 結論               | 九  |
| 第二章 公共意見必須是意見      | 一〇 |
| 八 意見只有一部分是純理的      | 一〇 |
| 九 從他人採取的意見可以是真正的意見 | 一一 |
| 十 假若意見是信仰者哲理的主要成文  | 一二 |

|     |                           |    |
|-----|---------------------------|----|
| 十一  | 意見必須包括一己對於事實的判斷           | 一四 |
| 十二  | 辨別公共意見真正論題的重要             | 一六 |
| 十三  | 意見與慾望                     | 一七 |
|     | 第三章 公共意見必要的情境             | 一八 |
| 十四  | 利益調和主義                    | 一九 |
| 十五  | 種族感情的發達                   | 二〇 |
| 十六  | 政治上無法調和的人                 | 二一 |
| 十七  | 人口的純一是公共意見的條件             | 二三 |
| 十八  | 另一個條件是表示異議的自由             | 二五 |
|     | 第四章 能够運用公共意見的問題           | 二七 |
| 十九  | 由「公共意見必須是公共的」加在這一類問題之上的限制 | 二七 |
| 二十  | 成文憲法的利益                   | 三〇 |
| 二十一 | 由意見的性質加在這一類問題之上的限制        | 三一 |
| 二十二 | 事實的知識越過越難                 | 三二 |
| 二十三 | 例證                        | 三四 |

二十四 很難預言將來能否造成公共意見……………三六

## 第一部 政黨的機能

第五章 廣告及經紀事業……………三七

二十五 近世生活的易動性……………三七

二十六 廣告時代……………三八

二十七 經紀人時代……………三九

二十八 政客與經紀人相同……………四〇

二十九 政黨是實行經紀事業的工具……………四三

三十 政黨使投票人能够成羣的行動……………四五

三十一 政黨製造爭點給與平民決定……………四六

第六章 爭點的淆亂……………四七

三十二 決定選舉的動機常是暗昧的……………四八

三十三 但是假若沒有政黨糾紛就較少些……………五一

三十四 英國人民的判斷多是對於政策的美國人民的判斷多是對於人的……………五一

三十五 歐洲大陸的多黨林立……………五四

|     |                   |    |
|-----|-------------------|----|
| 三十六 | 兩黨對立是政治成熟的結果····· | 五五 |
|-----|-------------------|----|

|     |              |    |
|-----|--------------|----|
| 第七章 | 公共意見的偽造····· | 五八 |
|-----|--------------|----|

|     |             |    |
|-----|-------------|----|
| 三十七 | 政黨引起偏見····· | 五八 |
|-----|-------------|----|

|     |                 |    |
|-----|-----------------|----|
| 三十八 | 政黨產出不自然的區分····· | 五九 |
|-----|-----------------|----|

|     |                     |    |
|-----|---------------------|----|
| 三十九 | 人民只能說『贊成』或『反對』····· | 六二 |
|-----|---------------------|----|

|    |              |    |
|----|--------------|----|
| 四十 | 溫和分子的勢力····· | 六三 |
|----|--------------|----|

|     |              |    |
|-----|--------------|----|
| 四十一 | 極端分子的勢力····· | 六五 |
|-----|--------------|----|

|     |                   |    |
|-----|-------------------|----|
| 四十二 | 政黨阻止平民幻想枉屈意見····· | 六六 |
|-----|-------------------|----|

|     |                  |    |
|-----|------------------|----|
| 四十三 | 政黨是專制政治的障礙物····· | 六六 |
|-----|------------------|----|

|     |            |    |
|-----|------------|----|
| 第八章 | 政黨的濫用····· | 六七 |
|-----|------------|----|

|     |              |    |
|-----|--------------|----|
| 四十四 | 需要科學的研究····· | 六八 |
|-----|--------------|----|

|     |            |    |
|-----|------------|----|
| 四十五 | 職業的政客····· | 七〇 |
|-----|------------|----|

|     |               |    |
|-----|---------------|----|
| 四十六 | 人民做的事體太多····· | 七二 |
|-----|---------------|----|

|     |            |    |
|-----|------------|----|
| 四十七 | 邊地的情形····· | 七五 |
|-----|------------|----|

## 第二部 表示公共意見的方法

## 第九章 代表

|     |              |    |
|-----|--------------|----|
| 四十八 | 選舉不一定表示公共意見  | 七六 |
| 四十九 | 全國的代表與選舉人的代表 | 七七 |
| 五十  | 英國與美國的比較     | 七九 |
| 五十一 | 救濟的方法        | 八一 |
| 五十二 | 比例代表制        | 八二 |
| 五十三 | 委員說及本身判斷說    | 八四 |
| 五十四 | 英美兩國的比較      | 八五 |
| 第十章 | 代議團體喪失信任     | 八七 |
| 五十五 | 近世立法部的發生     | 八七 |
| 五十六 | 近來對於立法部的懷疑   | 八八 |
| 五十七 | 喪失信任的原因      | 八九 |
| 五十八 | 地方利益的壓迫      | 九〇 |
| 五十九 | 私人利益的壓迫      | 九一 |
| 六十  | 運動議員         | 九二 |

|      |                     |     |
|------|---------------------|-----|
| 六十一  | 在選舉上的私人勢力·····      | 九三  |
| 六十二  | 批評立法部缺點的人言過其實·····  | 九四  |
| 六十三  | 思想混亂的結果·····        | 九七  |
| 六十四  | 救濟立法部缺點的方法·····     | 九八  |
| 六十五  | 召回權·····            | 一〇〇 |
| 六十六  | 直接預選會·····          | 一〇一 |
| 第十一章 | 直接的平民行動·····        | 一〇三 |
| 六十七  | 複決權·····            | 一〇三 |
| 六十八  | 鎮民會·····            | 一〇四 |
| 六十九  | 複決權·····            | 一〇五 |
| 七十   | 贊成複決權的理由·····       | 一〇六 |
| 七十一  | 效力的範圍·····          | 一〇九 |
| 七十二  | 平民票決的消極形式和積極形式····· | 一一〇 |
| 第十二章 | 瑞士的複決權·····         | 一一一 |
| 七十三  | 強制的複決和任便的複決·····    | 一一一 |

## 七十四 結果

## 第十三章 美國的複決權

七十五 表決修正憲法案的複決權

七十六 表決特別立法議決案的複決權

七十七 普通複決權

七十八 普通複決權實施的情形

七十九 有效票數

八十 瑞士的有效票數

八十一 美國的有效票數

八十二 激發意見的企圖

八十三 地方複決權

八十四 地方複決權的利益

## 第十四章 創制權

八十五 創制權的性質

八十六 瑞士聯邦的結果

一一二

一一五

一一五

一一七

一一八

一二〇

一二八

一二九

一三一

一三四

一三六

一三七

一三九

一三九

一四〇

|      |                   |     |
|------|-------------------|-----|
| 八十七  | 瑞士各州的結果·····      | 一四一 |
| 八十八  | 瑞士的趨勢·····        | 一四二 |
| 八十九  | 美國創制權的結果·····     | 一四三 |
| 九十   | 由創制權制定的法律的性質····· | 一四五 |
| 九十一  | 否決的議案的性質·····     | 一四六 |
| 九十二  | 創制權與公共意見·····     | 一四七 |
| 九十三  | 由創制權呈出的複雜題目·····  | 一四九 |
| 九十四  | 接近的票數與公共意見·····   | 一五一 |
| 九十五  | 票數的固定是意見的證據·····  | 一五二 |
| 九十六  | 創制權的缺點·····       | 一五三 |
| 九十七  | 不能用創制權修正憲法·····   | 一五四 |
| 九十八  | 民衆創制廢·····        | 一五五 |
| 第十五章 | 對於直接立法的感想·····    | 一五七 |
| 九十九  | 結果的可靠·····        | 一五七 |
| 一百   | 平民票決阻滯立法·····     | 一五九 |

一百零一 直接立法的直接效果……………一六〇

一百零二 合於平民票決的議案……………一六二

一百零三 直接立法不能引出千福年……………一六三

#### 第四部 公共意見不能直接管到的事體的治理

第十六章 由標本代表……………一六五

一百零四 委任官吏的三種方法……………一六五

一百零五 陪審員是公衆的樣本……………一六七

一百零六 輪任職務的目的……………一六八

一百零七 抽籤法……………一六九

一百零八 剔選的民衆樣本……………一七〇

一百零九 英國國會中的私人議案委員會……………一七一

一百一十 美國的委員審查會……………一七二

一百一十一 馬沙邱薩的公開審查……………一七三

一百一十二 其他各邦的公開審查……………一七五

一百一十三 官員適應的三種目的往往合而爲一……………一七七

|       |                |     |
|-------|----------------|-----|
| 一百十四  | 各種官吏的選擇        | 一七八 |
| 第十七章  | 平民政治裏面熟練的行政官   | 一八〇 |
| 一百十五  | 雅典缺乏專家         | 一八二 |
| 一百十六  | 羅馬的熟練的行政官      | 一八三 |
| 一百十七  | 君主國和民主國的專家     | 一八五 |
| 一百十八  | 現今專家的需要        | 一八七 |
| 一百十九  | 美國政府裏面限制專家的使用  | 一八九 |
| 第十八章  | 城市政府裏面的專家      | 一九一 |
| 一百二十  | 美國的城市是近世發生的    | 一九一 |
| 一百二十一 | 歐洲城市的教訓        | 一九二 |
| 一百二十二 | 模範的市約使專家氣餒     | 一九四 |
| 一百二十三 | 董事制的城市政府       | 一九六 |
| 第十九章  | 專家的管轄和添補       | 一九八 |
| 一百二十四 | 不信任專家的原因       | 一九八 |
| 一百二十五 | 一般人不明白專家與外行的關係 | 一九九 |

|       |                   |     |
|-------|-------------------|-----|
| 一百二十六 | 相當關係的例子·····      | 二〇〇 |
| 一百二十七 | 專家與民衆代表的真正關係····· | 二〇二 |
| 一百二十八 | 創造真正關係的方法·····    | 二〇四 |
| 一百二十九 | 招補專家處理公務·····     | 二〇六 |

## 附錄一

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 瑞士的複決和創制的結果·····  | 二〇九 |
| 瑞士聯邦（一八七四——一九一二）  |     |
| 阿爾高州（一八九三——一九一二）  |     |
| 城市巴耳州（一八九五——一九一二） |     |
| 鄉村巴耳州（一八九三——一九一二） |     |
| 柏英州（一八九三——一九一二）   |     |
| 給尼發州（一八八〇——一九一二）  |     |
| 格里孫州（一八九三——一九一〇）  |     |
| 羅色英州（一八九三——一九〇九）  |     |
| 聖高爾州（一八九三——一九一二）  |     |

效夫浩信州（一八九五——一九一二）

希窪支州（一八九五——一九一〇）

蘇羅拖英州（一八九三——一九〇九）

導爾高州（一八九三——一九一〇）

幹萊州（一八九五——一九一三）

夫烏州（一九〇二——一九一〇）

祝列克州（一八九三——一九〇八）

## 附錄二

美國的複決和創制的結果……………二六八

阿利莎拿（一九一二）

亞爾干薩（一九一二）

加尼福尼亞（一九一二）

科羅拉多（一九一二）

邁英（一九一〇——一九一二）

密蘇里（一九一〇——一九一二）