

唐仲愷先生講

全民政治

元中題



序

中山先生對於民權主義的主張，以爲如果要希望全民政治能夠實現，必須將政治的大權分開成兩個，一個是政府權，一個是人民權。把政府當作機器，把人民當作工程師。人民對於政府的態度，就好比似工程師對於機器一樣。（註一）人民方面的大權，要有四個政權，就是選舉權、罷免權、創制權、複決權。政府方面要有五個治權，就是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量才可以彼此平衡。民權問題才算是真解決，政治才算是有道。（註二）中山先生這種主張，是要矯正現代民權制度的闕略，從不完整的間接民權，成爲完全的直接民權。而且將政權與治權分開，使民

權既可以充分發展，而有能力的人担任政治職務，又能夠充分應用其才能，這實在是近代政治學上的一個大發明。

仲愷先生從中山先生甚久，對於中山先生的政治主張，有深切的
研究與了解，又覺得中山先生直接民權的學理，在各國雖然已有很多的
成例和專書，尤其是關於瑞士、新西蘭、澳大利和美國西北各州的例
證，但是在中國現在，這一類的書籍差不多可以說是完全沒有。所以在
民國八九年建設雜誌出版的時候，特別選了威爾確斯的全民政治，將
他譯成中文，以供有志於研究直接民權及中山先生民權主義的人們
作重要參考資料。威爾確斯這本書，雖然不能說是關於全民政治惟一
的名著，但是因為這書內容，對於創制權、複決權、及罷免權、敘述得特別
詳明，而且全書注重於學理的討論，對於贊成反對創制權、複決權、及罷
免權的理論特為詳明，使讀者能因此得到較寬廣的見解，養成其判斷

辨別思考的能力，這不能不說本書的特點。現在中國關於政治學理出版品枯竭的時候，這本書不能不算現時出版品中一顆燦爛的明星了。

威爾遜的這本書，因為是根據美國的政治立論，所以其例證和批評，多根據於美國的政治組織。美國憲法為剛性的憲法，修改的手續繁複，而解釋憲法和其他法律的特權，又操之於大理院，因此雖有許多法律和憲法的條文，在現時實際應用上已多不適合，而因為修改手續的不易，所以至今猶繼續未改。舉一個淺顯的例來說，如美國大總統副總統之免職處分，特限於叛逆受賄等重罪，其他擅權和踰越範圍等事，往往不受法律的制裁，這是一種，還有如大總統除對於宣戰構和締結條約等事件，須經議會的同意以外，如派遣軍隊等事，可以自由主持，所以歐戰以後，協約各國派兵封鎖俄國的時候，美國總統也直接派遣美兵參加封鎖俄國，而不經議會的同意。雖然當時民間表示反對，而政府

儘置之不理，這又是一個例證。又因解釋憲法和法律條文的權操之於大理院，所以資本家往往與法院勾結，對於憲法和法律上作有利於資本家的解釋，如以前對於罷工的行動，認為違反人民締結契約的自由，而加以限制。這種舞文弄法的情形，假使美國人民有充分的法律上創制權和複決權，則此種情弊必可免除。又如柏格斯教授 John W. Burgess 之言，以爲欲於現在制度下面，希望修改聯邦憲法，除由國會兩院全體議員三分之二以上大多數的建議，或基於各邦立法議會三分之二以上之要求而開之憲法會議所建議而外，修改竟無可望。修改既定，尚需國內各邦立法議會四分之三之核准。（註三）其手續繁重如此，所以尤其有採用創制權和複決權的必要。威爾遜斯關於贊成反對兩方面的理論，都能夠加以很明顯很公平的敘述，很足以表示學者的態度，而爲本書的特色。

創制權和複決權基本的利益，就是使法律的作用更加敏活而能合於民衆的需要，並減除立法機關的專制。我們由許多民主政治的國家來看，其行使間接民權的國家，人民對於國家主權的行使，所能表示的，祇是一種選舉權。一到了選舉時期以後，人民代表已經選出，人民對於政治，即無過問之權。一切立法和監督政府的大權，統統歸到議會裏邊。議員所發表的主張和意見，大多數是代表其本身或其黨派的利益，而不是代表民衆的利益。所以往往有許多人民所希望的法律，而議會並不提出或通過。有許多人民所不願意的法律，議會偏要提出通過。有許多人民所希望廢止或修改的法律，議會偏不肯修改或廢止。要救濟這種弊病，祇有使人民能行使創制權和複決權。否則議會自議會，人民自人民，民主政治其名，議會專制其實。而許多不肖議員的藉公營私，賄賂公行的，就更不必言了。

罷免權在政治學上尤其是較新的學說。此種主張實與選舉權的主張相繼而來。因為近代政治學者的意見，以為民主政治的國家，人民除了有權選舉議員以外，既有權選舉大總統副總統，同時也應該有權選舉其他各種重要的官吏，所以近來民選省長州長市長等官吏，已漸漸見之實行。但是假使人民祇有選舉官吏議員權而沒有罷免官吏議員權，那末許多官吏及議員候選人，在候選的時候，儘可以作種種迎合人民心理的言論和運動。一到了當選官吏或議員以後，如果人民沒有罷免權來制裁他們，他們就覺得人民已直接管不到他們，就儘可以將面目一變，作種種違反民意的舉動。所以人民如有選舉權，同時也應該有罷免權以救濟其弊。哈爾德教授 Lucius H. Holt 說：「罷免權的利益，不但可以減除不誠實及無能力的官吏，其急進的步驟，且可使選舉人完全有控制政府的權。」（註四）這是很可以表示罷免權的真義的。

美國的西北部，有好幾州如奧亞華 Iowa、加利福尼亞 California、亞列剛 Oregon、科羅賴陀 Colorado 等州，多陸續採用四權，或三權——就是選舉、創制、複決、罷官權，或祇係選舉、創制、複決權。對於有選舉權的人民行使創制、複決、罷官權提案人數的規定，各州亦多有不同。如亞列剛州的人民行使創制權提案人數，須有有選舉權人民百分之十五，複決權則須百分之十，罷官權則須百分之二十五。科羅賴陀州對於行使創制權的提案，選民人數須有百分之十五，複決權則為百分之十，罷官權則為百分之二十乃至三十——因各城比例數不同。（註五）其施行罷官權的各州，對於罷免官吏的範圍，多屬郡或市的行政長官。美國因聯邦憲法為最高的法律，非經極繁複的手續不易修改，所以西北各州人民雖有依法律的規定，而能行使創制權或複決權的，但其範圍仍限於對地方法律，而不能對聯邦憲法，所以還不能稱為完全的直接民權。

除美國西北各洲以外，瑞士、奧大利亞、新西蘭、多採用創制權和複決權，奧大利亞、新西蘭則又係做照瑞士的。瑞士的聯邦憲法上對於人民行使創制權和複決權，皆有極詳明的規定，舉其重要的條文，如

第六條 第三項 各州憲法，由人民認許，且因公民過半數的請求，得以修正之。

第八十九條 聯邦法律，得有投票人三萬人，或八州之要求，得由人民認可或否認之。

第一二〇條 當聯邦會議之一院，主張憲法之全部修正，而其他一院不同意時，或瑞士投票人五萬以上請求全部修正時，其應修正與否，由瑞士全國人民之總投票決之。

第一二一條 憲法之部分修正，由人民之發議，或照聯邦法律規定之方法，均得提起之。

人民之發議、以瑞士投票人五萬名、爲採用新條文、取銷或修正憲法上特定條文之上書成立之。

照這種條文的規定、我們可以說瑞士人民已經有權可以將憲法爲部分修正或全部修正、並對其他法律的認可或否認、已經算是有很完全的創制權和複決權了、不但對於法律如此、瑞士人民對於重要外交的問題、也可以用人民總投票或複決權的手續、來表示贊成或反對、例如一九二〇年五月間、瑞士對於加入國際聯盟的問題、就是適用人民總投票的方法、決定加入國際聯盟的、也就可見瑞士民權的發展了。

澳大利亞及新西蘭對於法律上規定的人民修正憲法權和複決權、是做照瑞士制度的。惟澳大利亞對於創制權和複決權的範圍、多限於修正憲法、及承認、否認、提出其他特種法律。新西蘭則除應用於憲法及特種法律以外、對於討論租稅及酒捐等法案、人民也可以通用創制

權或複決權（註六）這也是現代談人民直接立法權者所稱述的。

大戰以後，歐洲新興各國中民權較發達的國家如伊思多尼亞共和國及革命以後的國家如德意志等憲法上，對於人民直接立法權，皆有較顯明的規定。如德國新憲法的第七十六條，對於修改憲法的手續，載明「如公衆情願修改憲法，則須取決於民衆投票，由多數合格之選民同意行之。」而伊思多尼亞共和國憲法上所載，尤其詳明，如憲法第三十一條所載。

「人民行使創制權之手續，即由二萬五千有選舉權之公民要求，某種法律應通過，改變或取銷之。此種提案及法案，國會應予以收受。對於此項收受之法案，國會得通過之，使成爲法律，或否認之。此項經國會否認之草案，人民可依民衆投票之手續，以定承認或否認。若民衆投票多數贊成此項法案，則即發生法律之効力。」

又如第三十二條所載。

「如人民反對國會所通過之法律、或贊成已爲國會否認之法案、則即須宣布改選國會、改選之時期至遲不得過民衆投票後之七十五日。」（註七）

以上所舉的各項例證，固然因爲我讀了威爾遜的全民政治，因而引起了，我對於直接民權更注意的研究。但同時也希望讀威爾遜的全民政治的人，能夠知道現在直接民權的潮流，已漸漸成爲世界各國所共同注意而見之於實行，決非純然的空想，或政治上的純理論。並且也可以明白中山先生三民主義中直接民權的主張，確實是有所根據，可以實行，決非嚮壁虛造的。斯篤拉奇 J. St. Loe Strachey 說得好，「政治的意義是什麼，就是政府是由於多數人民的意旨所造成，並且能夠由法律的及公平的代表出來。」又說「所謂多數的意義，就是一定不

是以勢力、詐術、或有實力團體的直接行動所獲得的。但是由民衆大部的贊同、依法律而獲得、並且於投票的時候能避免種種的舞弊暴力和賄賂的（註八）。這就是全民政治的意義，也就是中山先生直接民權的意義。

中華民國十四年八月三十日邵元冲序于上海

註一 民權主義第六講第一八八頁。

註二 民權主義第六講第九十六頁至九十七頁。

註三 全民政治譯本第四十五頁引柏格斯「政治學及比較憲法

論」第一五一頁。

註四 哈爾德「現代政府大綱」Holt: Elementary Principles of Modern

Government. 第一六三頁。

註五 據 Gberholzer: The Referendum, Initiative, and Recall in America,

及 Beard: Readings in American Government and Politics.

註六 Reeves, W. P.: State Experiments in Australia and New Zealand,

Ch. IV.

註七 McBain and Rogers: The New Constitution of Europe, Ch. XVIII.

註八 L. St. Loe Strachey: The Referendum, PP. 9-10.

全民政治論目錄

引言

第一章 序論

第一節 現代要求單純民政一部份的復活之情形……………二一

第二章 創制權

第二節 創制權之說明……………三一

第三節 反對創制權之第一理由——破壞憲法之固定性……………五五

第四節 反對創制權之第二理由——釀成多數之專制……………七一

第五節 反對創制權之第三理由——侮辱司法之特權……………九〇

第六節 反對創制權之第四理由——將致非科學的立法……………九九

第七節 反對創制權之第五理由——誘導急激的立法……………一一二

第八節	反對創制權之第六理由——將為特別利益關係所利用以壓抑人民……………	一一一
第九節	贊成創制權之第一理由——使個人在政治上有所利用……………	一二八
第十節	贊成創制權之第二理由——使一種法律常由希望此法律成功者起草……………	一三六
第十一節	贊成創制權之第三理由——使主權者得行其志不必求立法部之許可……………	一三九
第十二節	贊成創制權之第四理由——供選舉權伸縮之有秩序的方法……………	一四四
第三章	複決權	
第十三節	複決權之解釋……………	一五五

第十四節	反對複決權之第一理由——供給立法部卸責之口實……………	一六四
第十五節	反對複決權之第二理由——干涉有秩序的執行政府之職務……………	一七一
第十六節	贊成複決權之第一理由——削除立法部許予特別權利之最終決定權力以免誘惑……………	一七四
第十七節	贊成複決權之第二理由——保全公眾之富源……………	一八〇
第十八節	贊成複決權之第三理由——保持立法部與民衆感情相一致……………	一八六
第十九節	複決權對於法庭判決……………	一八九
第四章 罷官權		
第二十節	罷官權之說明……………	一九三