

版權所有
翻印必究

中華民國十六年四月出版

全民政治全一冊

定價大洋六角

外埠酌加運費滙費

編譯者 廖仲愷

印刷者 廣東中央書局

發行者 廣東中央書局

湖南總代售處長沙府正街民治書局
各省各大書局均有分售

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够實現。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。就好比是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。政治才算是有軌道。（註二）中山先生這種主張。是要矯正現代民權制度的闕略。從不完全的間接民權。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够充分應用其才能。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。所以以在民國八九年建設雜誌出版的時候。特別選了威爾遜斯的全民政治。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。威爾遜斯這本書。雖然不能說是關於全民政治惟一的名著。但是因爲這書內容。對於創制權。複決權。及罷免權。叙

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。復決權及罷免權的理論特爲詳明。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。因爲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。美國憲法爲綱性的憲法。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。而因爲修改手續的不易。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媾和締結條約等事件。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。認爲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。尙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的必要。威爾遜斯關於贊成反對兩方面的理論。都能够加以很明顯公平的敘述。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。有許多人民所不願要的法律。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。能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。因爲近代政治學者的意見。以爲民主政治的國家。人民除了有選舉權議員以外既有推選舉大總統副總統。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。陸續採用四權。或三權——就是選舉。創制。複決。罷官權。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。所以還不能完全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。新西蘭則又係依照瑞士的。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。為採用新條文。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為部分修正。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。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。

奧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。惟奧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「如公衆請願修改憲法。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明要求。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斯的全民政治。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斯全民政治的人。能够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。決非響壁虛造的。斯篤拉奇 J. St. Loc Strac hey 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。並且能够由法律的公平的代表出來。」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。但是由民衆大部分的贊同。依法而獲得。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

全民政治論目錄

第一章 序論

第一節 現代要求單純政治一部份復活之情形

第二章 創制權

第二節 創制權之說明

第三節 反對創制權之第一理由——破壞憲法之固定性

第四節 反對創制權之第二理由——釀成多數之專制

第五節 反對創制權之第三理由——侮辱司法之特權

第六節 反對創制權之第四理由——將致非科學的立法

第七節 反對創制權之第五理由——誘導急激的立法

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

第九節 贊成創制權之第一理由——使個人在政治上有所利用

第十節 贊成創制權之第二理由——使一種法律當由希望此法律成功者起草

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

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

第三章 複決權

第十三節 複決權之解釋

第十四節 反對複決權之第一理由——供給立法部卸責之口實

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

第十六節 贊成複決權之第一理由——創除立法部許予特別權利之最終決定權力以免誘惑

第十七節 贊成複決權之第二理由——保全公衆之富源

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

第十九節 複決權對於法庭判決

第四章 罷官權

第二十節 罷官權之說明

第廿一節 反對罷官權之第一理由——餒官吏之勇氣而

第廿二節 反對罷官權之第二理由——使一公職地位較

第廿三節 反對罷官權之第三理由——侵犯官吏在既定任期中供職之道德上利

第廿四節 贊成罷官權之第一理由——人民應有繼續的權利以修正其在公僕選舉上之過失

第廿五節 贊成罷官權之第二理由——開集中責任及延長任期之途

第廿六節 委任官之罷免

第廿七節 裁判官之罷免

全民政治論

Government all the People 威確爾斯著
Delos F. Wilcox, Ph. D.

此書別名爲「創制權。複決權。罷官權於民政之件用。」(The Initiative The Referendum And The Recall As Instrument Of Democracy) 此種制度之詳細內容。閱者可於書中得之。茲爲使利起見。述其大略。俾平日於歐美政治無暇考求之閱者。對於此三術語。先有一種概念。此亦譯者一義務也。創題權者。人民於一種制限之下。有提出請求書。要求公衆投票。決定一權政事之興廢。或強逼國會通過法案之權也。複決權者。人民有受政府機關採訪其意。而以投票決定立法機關所通過某種法案之權也。罷官權者。人民於一種制限之下。有提出請求書要求公衆投票。決定所選舉官吏應否罷免之權也。綜此三者言之。或亦曰直接民權。此制度始於瑞士。其國古無帝王威力。以行統一之治。且領土不多。分區狹小。不需中央立機關。以行擬制的 Election 代議政治。此其故一。十八世紀末期以往。盧梭自然法學說。風靡一時。所著民約論中。力排打代議政治。以爲美國人民。雖以自由見誇。然而夷考其實。殊乏根據。縱有自由。亦僅爲選舉之當時。投票以後。更無所享。真有自由者。惟能直接立法之人民耳。此種人民主權之觀念。所中於瑞士人心者。較他民族爲尤深切。此其故二。有此二故。加以歐美一般所行代議制度政黨政治之害。日以顯著世代愈進。流弊愈深。負社會改革之負者。靡不鑒覺。以圖補救。而瑞士以此制之行。受毒殊鮮。乃因其自然之發達。益以人爲之改良。更兼以交通教育之所利便。而此種制度。送爲世界所稱頌。以爲政治上之防腐劑矣。美

國澳洲新西蘭等處。實施此制。雖未甚久。運用範圍之廣狹。各處雖不一律。然而流風所播。勢等燎原。觀近世政治之趨有響。視此爲磁石之指針者。非偶然也。

記者選譯此本。有無限之意思及希望存焉。蓋以所國國體則民主。政體則代議。兩者之制。皆步武歐美。非所固有。則必將如何取法。而後國體政體無所矛盾。代議制度。能否跋行無弊。而與之相因而至不政黨政治。應否預爲消毒。此之簡題。關於民國建設之根本者至距。欲國解決。不得不就此政體所由來之處。考其發生之蹊徑何若。發達之程序若何。利弊之影響何若。藉爲後事之師。然後此書於吾國之價值。乃可得衡量也。夫代議政治。原於英國。史家以爲足自愚王約翰之世。人民要求大憲章。以束縛主權。於是有代議制度。然而去古稍遠。史事朦朧。其發生之年月情形。學者間尙無定見。其間有可詳者。則爲義華一世之二十三年。召集所謂大模範國會 (Great and Model Parliament) 其後立法議會。與前無大別。義華二世之十五年。以國會條例。准予立法府之組織。於此條例之下。立法權仍屬於國王。不過需經費貴族僧侶之協贊耳。自是而後。國會遂與今制相若。然其代表議員。非貴族則僧侶。平民無預也。一千六百八十八年以前。英國王權。專制一切。議會職權。除租稅案議決外。所餘無幾。是年革命結果。英國憲法之發達。於以促進一步。能權力之中心。乃由國王移於衆議院矣。此之變遷。雖曰重大。然而享其權者仍屬當時之地方豪族 (County Families) 由一千八百二十八年。至三十三年。五年之間。迭給破天荒之改革。一以代表及服官權利。許予非國自教徒。(一千八百二十八年) 一以免除加特力教徒公權上一切之制限。(一千八百二十九年) 一以選舉權許予有一種財產資格之各區住民。豪族之勢。由是寢衰。而平民之聲。漸以得達。

自時厥後。更經千八百二十五年之改革。以區之自治權。許予該地方內納稅之居民。豪族專占地方政治之弊。其跡遂絕。千八百四十六年之改革。廢除穀米條例。取消保護貿易制度。大地主優越之權。不得不分惠於中流階級。及夫千八百六十七年至八十五年之間。選舉權財產上之資格。隨每次改革而遞輕。選舉區之數目。亦隨每次改正而增進。選民所佈。偏於鄉僻。英國民政之雛形。於是始具。而代議政治之名實。於形式上乃稍符矣。綜觀此百數十年間英國政權上之變遷。由貴族以及於平民。由最少數以及於較多數。其原因所在。約略可舉。其一則由於學說上之影響也。亞丹斯密氏興。往來之經濟學說。爲之一易。個人之自由活動。等如神聖之不可侵。皮理斯利。Priestly 所著「政治第一原則」(Essay on the First Principle of Government) 力言人生於社會。乃爲互助。故國中大多數人之幸福。卽爲衡度該國一切事務至大之標準。其尤進者。斯爲邊沁最大多數人民之最大多數幸福說。及其善惡之別判於苦樂之辨。其關於立法原理之作。對於英國所行數種法律。以彼所立功利之標準。嚴爲駁勘。有不適合者。無遺。使知前人立法之不周。而個人自覺之足尚。約翰穆勒後起。更有以充大其說。功利主義與個人主義。並駕而馳。他如哥布登 (Cobden) 伯古爾 (Buckle) 斯賓塞之流亞。其說皆足以動當世。爲權思想。遂以勃發而不可收矣。其一由經濟上之影響也。十九世紀初。蒸汽機械發明以後。生產方法。迥與古異。中等階級。以驟富而大增其聲勢。而小民之貧賤產者。以其個人企業之精神能力。轉瞬而致社會尊榮之地位。所謂資本之新貴族。日以增長豪華之態。不徒可以比肩舊貴族。抑又過之。相與交遊。無時慚怍。是於貴族上雖也。不足爲社會上下之標識。而個人自覺自信之觀念。固以普及於一般人民矣。英國政權之基礎。初

本置於土地所有權之上。洎夫產業革命以後。新興家之欲得政治上社會上權力。以滿以富而且貴之慾望者。恆出重資以購土地。而當時以工業發達之故。地方人口。集中都市。農村狀況。漸致蕭條。所謂鄉紳 (Squire) 之貧乏者。其土地幾盡爲富民所吸受。從前爲英國社會中堅之小地主。竟隨政治上特權以俱去。而爲社會經濟毒害之大地主。亦隨政治上解放以俱棄。阿諾爾卑 Arnold Toynbee 所著英國產業革命論。以鄉土之滅亡。雖由於經濟上不可避之力。然而至於此極者。實爲當時政治上形勢所迫。蓋不得已也。人民政治上之制限愈縮。選舉權之範圍愈廣。則欲當選爲代表。列席議會。以操政柄者。不能不卑躬屈節於選民。阿諾吐哥士奇 (Ostrogoski) 所著民政與政黨之組織。述英倫某貴族。偕其夫人。爲其友運動選舉。過一屠戶。請其投票助之。屠戶應之曰。假能得一接吻之榮。將唯夫人之命是從。夫人諾。之遂爲選舉佳話。類此情形。不一而足。人民於以自覺其勢力之所在。而民權之要求。遂不可抗。其一由於外國政治上之影響也。十八世紀末期。美國十三州。脫離英國羈絆而獨立。人權宣言。遂以發布。民主國家。因以成立。人民於政治上。宗教上。經濟上。所享之自由。殊非當時歐洲各國可比。自英國人民視之。不能無所感觸者。勢也。加以法國大革命後數十年間。人民要求政治解放之聲。遍於歐洲大陸。風潮所及。幾無人爲之壁障可以禦之者。英國政治。嚮尙調和。而其民族互讓之精神。與其統治階級明敏之手腕。皆釐然卓著。一方面人民競求參政。一方面當局曲爲將順。革命之慘禍。遂以不作。而所謂代議政治之下之王國民政。 (Monarchical Democracy under the Representative Government) 遂成英國政治之特色矣。以上約略所舉。不過影響於代議政治之民權發達之原因。然其制度上之運用。

所謂實際政治。則全在政黨之操縱民意。英國政治上黨派。發生雖早。然在千八百三十二年以前。所稱爲王黨 (Tories) 民黨 (Whigs) 者。不過一階級中不同政見者之別稱。或爲議院以內之派別。既無具體之組織。亦與院外選民無涉。蓋當時選舉權範圍不廣。議員當選。非仗地方權力。即仗金錢買收。無所需於政黨之組織。此外政治上團體之重要者。如反對穀米條例協會。反對奴隸制度協會等。其數雖多。然皆爲一種目的而設。目的既達。即行解散。非有永久之生命者也。及選舉權擴張之後。選民之數增加。現任或候補議員。欲於選舉競爭獲勝。不得不注意於選民資格之調查。有權者之登記。與夫投票者之運動。故千八百三十二年法案頒行。議院內之政黨。遂擴於各選舉區。漸以組織及於全國。隨而倫敦有保守黨 (即王黨改稱) 中央機關。名曰加爾敦俱樂部 (Carlton Club) 後數年 (千八百三十六年) 自由黨亦設立本部。名曰改革俱樂部 (Reform Club) 與之對抗。於是長於運動之政客。紛投兩黨旗鼓之下。從事選舉戰爭。而黨弊自此始矣。政黨爲得選民同情起見。乃揭其對於政治上之宗旨主義。草爲黨綱政綱。以資號召。於演壇報紙及著述上。力爲鼓吹。每當普通或特別選舉期前。以黨所指定之候補者。強加於民意之上。而其方法。有用金錢或體物購買者。至國家以法律嚴禁之後。則以利益或地位爲酬報。各選舉區中之演說場內。唯恐聽衆之不爲己黨所吸集也。則於期前以提燈會景等。布爲行列。巡游街市。以敵黨所揭主張之不當。所定候補者之不德不材諸點。編成歌謠。沿途高唱。而場內演說後之餘興。則有名姝之音樂會。舞蹈會。影畫戲。白話劇等。而其演說。固無不以地方選民之利益爲前提。其所以媚媚愉悅之者。無微不至。及夫選舉揭曉之後。除少數奔走運動之政客獲利而外。則選民自選民。政客自政客。昨

之所謂人民之友者。今則傲然國會議員。前之以選民之利益爲詞者。茲則以代表者非爲一部而爲全體之辯。於是國會諸法案。凡有利於民而不利於黨。或爲利公衆而不利私人者。皆難通過。關於改革弊政之案。決議更不容易。蓋彼輩多生活於弊竇之中。除弊即以自殺。雖利天下不爲也。議員中間有賢者。代表多數人利益。爲公正之主張。以宣洩民意。然爲黨議所限制者多。穎脫者少。至於保守黨中。雖有新保守派。(Neo-Toric)自由黨中有新自由派。(New Liberals) 職業聯合會。(Unionist) 勞働黨。(Labor Party) 此外如愛爾蘭國民黨等。皆以選出議員。代表各所屬之特別利益。而勞働黨更嚴限所屬議員。於該階級利益。必盡代表之責。然以黨派分而人數少。於多數取決制度之下。議案不易成立。夫議會內之多數。決不足代表民意之多數明甚。故羅爾斯威爾(A. Lawrence Linnell)論英國政治。以爲代議政治。非一般社會弊病之萬靈藥。亦不足以滿人民之希望。蓋真有新見也。美國雖稱民主。與英國國體不同。然而代議制度。及其他政治上要素。皆隨其民族根性移植於新大陸。顧代表議院之不足爲民意之反射。與夫民權之埋沒於政黨之污垢。較英國尤甚。考其千八百二十年所頒法案。規定數種文官任期爲四年。其目的在總統選舉獲勝。可舉數千受國家俸給之地位。爲政客酬庸之具。總統更迭之際。官界一空。等於屠祭。(Hecatomb)而政客美其名曰。戰利品之均分。(Division of Spoils)遂成所謂戰利品制度。(Spoilsystem)一州作俑。全國效尤。至霍利遜(Harrison)被選爲總統。(千八百四十年)政客以共和黨奪還政權。已功莫大。追隨總統國務員之後。要求席位者。銜衢爲之擁塞。總統白館待見之客。滿至無可立錫。由日出以至日昃。無所間斷。有不及見者。則度夜於迴廊。以俟黎明再見。霍氏年老耄

。就任僅一月。遂以煩擾致死。林肯於南北戰爭之際在力持門特 (Richmond) 克復數日後。指求席位者語其所親曰。今者戰勝叛徒矣。夫尙有此輩。其危害民國。較叛徒尤可畏。足見其受毒之深矣。蓋美國自總統以至議員。靡不交受此種壓腐。故行政腐敗。無由肅清。千八百六十四年。共和黨著名政治家查爾斯森馬 (Charles Sumner) 仿英國千八百五十三年所布文官競爭試驗法。提出參議院。要求議決。以圖救濟。千八百六十七年以來。精崎氏 (Jencos) 亦繼續提議。全國輿論。爲之後援。然皆不能通過。有詆爲中國考試制度者。直至加爾斐爾特 (Gaird) 爲總統。被求席位不得者暗殺以死。(千八百八十年) 全國人心。深受刺激共和黨不敢公然抵抗民意。致爲民主黨所乘。遂稍改方針。不示反對。而此案乃以千八百八十三年成立。從前行政上之弊。稍以矯正。然而立法議會之不能完全代表民意如故。關於國利民福之改革案法律案之不易通過。亦如故也。至於選舉。則全由政黨政客操縱。候補者既由黨議決定。則指令選民選之。俾投票之數。不至分而失敗。故時諺有稱選舉之年爲黃狗之年者。(Yellow dogs year) 蓋謂黨指定黃狗。則投黃狗票也。觀此。則美國人之施行創制權複決權罷官權。以輔代議制度之不足。而補政黨政治之缺憾者。蓋有由然矣。

中華民國成立八年。變亂侵尋。迄無寧歲。中間經改易國體者兩次。違憲解散國會者兩次。今者外患之亟。不可終日。而國內之議會問題。尙懸不決。全國政象。久已入於癱瘓痲痺之病的徵候。求其根本原因。記者以爲在於權力中心。傍落散失而不能聚。私人黨派間之竊得一份者。各因其勢。互爲牽制。互相抵消。於是轉機無或得動。夫中華民國主權在民。一切政治。應由此發。亦由此受。是則既失之權力中心。應有所歸。所需者唯四萬萬之失主。自去

追戰賊耳。顧主權回復之後。斷不能集四萬萬人以議政事。則代表制度。實不可少。而所謂憲法外之政黨機關。於民政之下。用以團結人民對於一種問題之意見。使不致紛歧過甚。鼓舞人民對於政治上興味。使不致漠不關心。亦爲補助機關之不宜闕者。然苟無創制權複決權罷官權相輔而行。其弊將如前述。故國人不欲於主權運用之根本上。有所思慮。則亦已矣。如其欲之。則此類直接民權之著述。實所以供此要求也。茲謹序述原委。紹介威氏之著於讀者。至於中國政治。萬端俱廢。人口調查。交過設備。無一能舉。則此制現時不能適用於廣大之行政區域。自是定論。但於都市及繁盛之縣。與自治同時並舉。必可實行。且收良效。而一國政事。亦以施於此細胞或單位者。爲最切近於人民也。穆勒約翰曰。政治制度者。人力之產物。非夏夢初醒。瞬眼而得。亦非如樹木。植後即見成長。從茲不費工夫。吾願國人三復斯言。

仲愷識

第一章 序論

合衆國今日。其政治思想之衝突。蓋難言喻矣。共和黨之不能標榜異同。猶之民主黨也。富民的民主黨之與衆民的民主黨。保守的共和黨之與進步的共和黨。彼此之間。隔閡不通。以較疇昔之單純民主黨與共和黨之間之界限。爲尤顯著。有如地震而後。星球表面。罅隙現焉。則政黨之改造。實爲目前所不能免。而論爭之點。則政府之性質是已。今試問政府之爲物。將以爲私的產業乎。抑公的事業乎。夫政府者屬人民之語。(Government of the People)衆皆一致認之。而辯者則以爲政府者爲(Eor)人民者也。顧爲(Eor)字之用。精確別之。其