

人文译丛

丛书主编 / 何怀宏

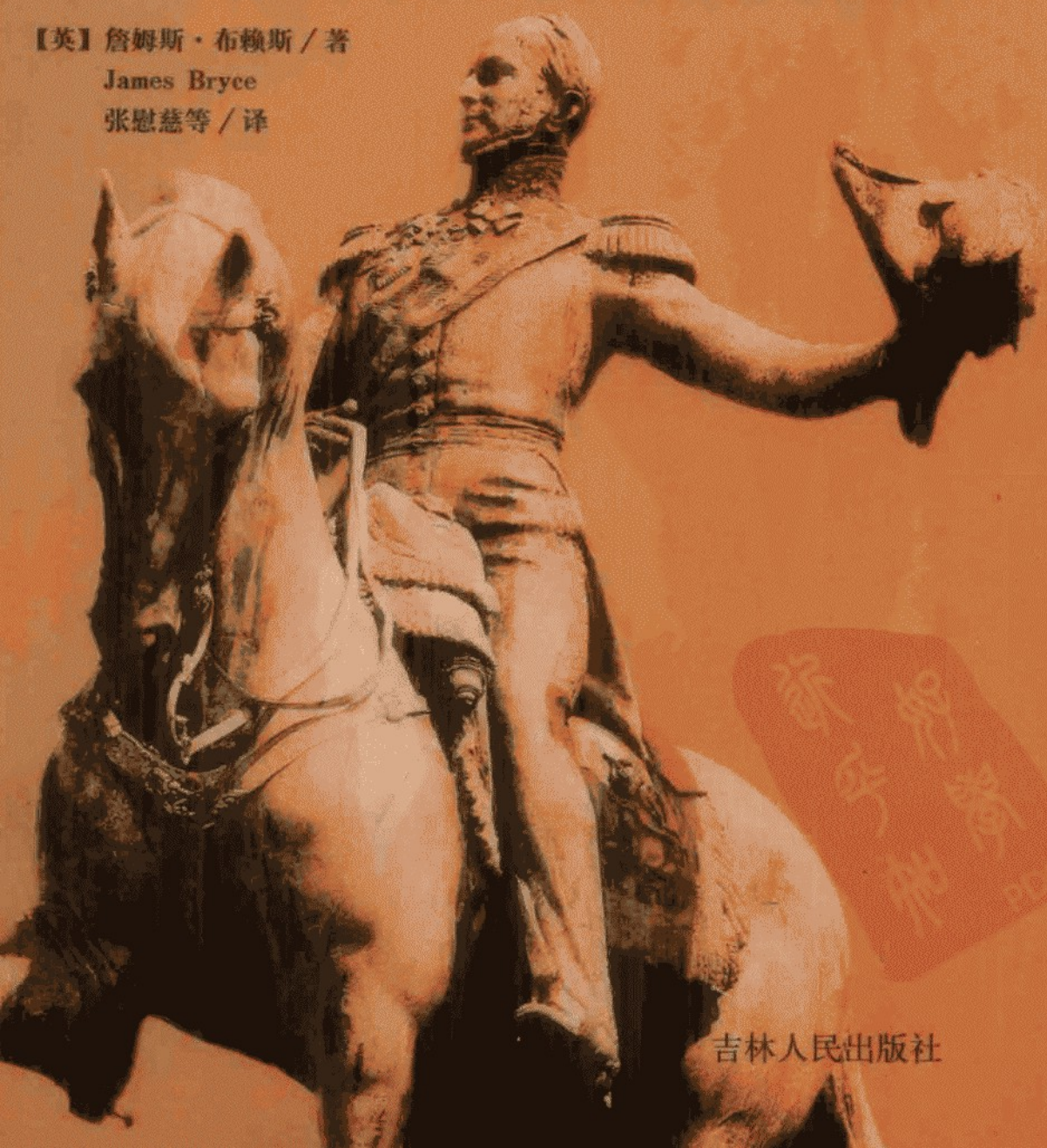
# 现代民治政体<sup>(中)</sup>

## Modern Democracies

【英】詹姆斯·布赖斯 / 著

James Bryce

张慰慈等 / 译



吉林人民出版社

责任编辑：崔文辉

封面设计：Y Y



ISBN 7-206-03621-X



9 787206 036217 >

ISBN 7-206-03621-X/D · 926

定价：87.80 元(上、中、下)

丛书主编：何怀宏

人文译丛

# 现代民治政体

(中)

[英]詹姆斯·布赖斯 著  
张慰慈等 译

吉林人民出版社

## 第二十九章 人民的直接立法—— 创制权及复决权

前几章所论的，是瑞士政治制度中的两大部分。这两大部分是立宪国家所共有的，一个是代表国民的立法院，一个是行政部。行政部或对立法院负责，或对人民负责。本章所论的几乎是瑞士所独有的制度。瑞士自有此制度以后，不但瑞士政府大生变化，且其影响遍及于全世界，故有详细讨论的价值。这个制度就是人民的直接立法；换言之，就是人民自制法律，而不由立法院代为制定，人民可以直接表示他们的思想和感情，而不用假手于立法院。瑞士政治制度中之足以教训那研究民治政体之学者，当以此制为最。

在上古的时候，无论何地的人民，如有自理政务的权，他们往往利用全体人民的大会，就是全部落或全市的人民，聚在一处开会，讨论本地方政务之进行。<sup>①</sup> 德国古时就是如此；瑞士从前有几邦也有此种议会。虽南非洲的喀斐尔民族也有此种制度。<sup>②</sup> 中世纪时，此种原始的集会，渐归消灭，盖因各小社会皆相聚而成大国，不复能行此种会议。到后来封建制度推翻，人民取得自由权后，遂有代表式的议会发生。惟瑞士的全民会议仍保有古代的遗风；且使人民直接行动的观念，渐渐地弥漫于瑞士全境。虽在那实行少数政体的城市如伯尔尼及苏黎世等市，凡遇有特别重要的问题发

---

① 在少数斯拉夫国家里好像也有过，但色勒特民族中却显然从未存在过。

② 关于巴苏陀人中的人民集会，见著者《南非印象记》第二十章。

生,有时也征求全体人民的意见。<sup>①</sup>日内瓦于十九世纪才加入联邦的,但其全体人民早已有权在公民大会中自行制定法律。<sup>②</sup>卢梭说:任何政府,除非人民能直接行动,不假手于代表,该政府便不能算是真正的民治政府。他说这句话,一定受了两件事的影响:第一就是他对于故乡的回忆;第二就是他所曾经听说过的,古时森林各邦全民会议的盛况。他在年幼的时候,一定同着他父亲到过日内瓦的全民会议;日内瓦的人就在这个大会中,表决那立法机关提交人民的议案。从1789年以来,法国历次的制宪者,都不曾论及瑞士这种民治的办法,但拿破仑却把这种办法铭刻于心。<sup>③</sup>他对于瑞士,务求合于瑞士的民意;他在1803年,给瑞士全国制定一种宪法,“瑞士”这名词之见于公牒,以此为第一次。迨拿破仑失败,这宪法也就失其效力。

法国革命把瑞士政治制度改变了很多。到后来改革的潮流既成往事,瑞士山谷间的各小邦又恢复了旧有的全民会议;其余面积较大的邦,鉴于各小邦的前例,又受了法国人所传播的民权学说及美国成例的影响,亦大受感动。自1830年至1848年,为瑞士政治改革的时期。在此时期内,各邦所制的新宪法,皆各交本邦全体人民投票公决,得到人民的可决,而后成立,与1802年把联邦宪法交人民表决相似;但那一次的联邦宪法,被人民所否决。在1848

---

① 关于此种全体人民大会,请参阅日内瓦人米细利先生(M. Micheli)所著的《人民主权论》(La Souveraineté populaire),虽是一本宣传的小册子,但可以给我们许多知识。

② 参阅瓦格涅先生(M. G. Wagniere)所著的小册子《瑞士民主政治》(La Démocratie en Suisse)第15页。当第十八世纪时代,日内瓦寡头政治和主张民权的民主党曾有不断的奋斗。后者的目的在于确认或恢复公民大会的权利。争执的最后状况,见佛勒菲尔先生(Mr. D. W. Freshfield)所著的 Life of Saussure,有很有趣味的记载。

③ 我从瓦格涅的书中,征引了拿破仑对1801年去巴黎的瑞士代表演讲词的一段。

年,各邦人民又公决承认那新的联邦宪法。人民的直接行动,遂习为常例。后来又把这种办法,从宪法方面推广到普通的法律。在1831年时,圣加梭(St. Gallen)已采用一种否决制度,就是各区人民能投票否决邦议会所通过的法律。其后各邦也采用此种或别种的否决制度。直到后来,另有一种新制度发生,除弗里堡一邦以外,其余各邦人民都有了可决或否决本邦立法院所提议的法律的权利。这种制度,就叫作复决制。昔时瑞士在未成联邦以前,各邦结成一种邦际同盟,有一个中央议事会,各邦都派代表与会。表决议案时,各邦代表可以暂时不表示意见,却将该议案送交本邦,听候本邦的意旨,以为同意与否的标准,这就叫作复决。现在复决这名词,就是沿用旧称。<sup>①</sup>

在瑞士,同时又有一种与复决制相辅而行的制度,就是人民自己可以建议法律,无须得到立法院的同意。在1845年,沃特邦在宪法内增加一项条文,规定:八千个有选举权的公民能要求本邦立法院将任何“关于制定某项法律,或废除某项法律的问题”,提交人民公决。此后其余各邦,也相继仿行。联邦宪法经过长期的猛烈的争执,终于又在1874年重行修订,新订的宪法规定:三万选民能要求联邦立法院,将该院所通过的法律,交人民公决。联邦的复决制,即于此创设。照1848年的宪法所规定:人民有提议修订宪法全部的权利;就是,如有五万个有选举权的人民签名请愿,就可以提议修改宪法。该项规定又提醒一种新条文,于1891年成立,直至今日仍然有效,凡五万公民可以建议一种确定的宪法修订案,径交全国人民公决,这就叫作人民的宪法创制权。这两种制度,创制权和复决权,就把现在立法的手续,从近世议院的立法制度,恢复

---

<sup>①</sup> 关于瑞士人民直接立法,请参阅居提(Th. curti)所著的很有价值的《复决》(LeReferendum)一书。1905年在巴黎出版,由德文原著翻译,并增附订。

到古时人民直接的立法制度,从前希腊各共和国面积狭小,人民可以聚会一处,公开讨论,现在那实行全民会议的瑞士各邦也就是如此。在联邦及面积较大的邦内,这种口头讨论是不可能的,人民仅可用纸笔草成意见书,执行这项权利。

有些面积较大的邦,每邦虽分成各区,但各区的面积仍是很大,区内人民不能公开大会,共同讨论一切问题,于是改用投票法,先将各项问题的性质公布于众,然后在各区举行选举时,由人民投票公决。各大城市对于市政的各项问题,也是照样交全市公民投票公决。我们以下就要讨论联邦和各邦对于人民公决议案时所用的手续。我们所要考察的就是:第一,联邦及各邦施行创制权和复决权的规则;第二,人民运用这种职权的次数;第三,这两种制度的实际运用;第四,赞成及反对这两种制度的人所持的理由;最后叙述瑞士人民对于这种制度所持的意见。我们必须把以上几层讨论明白,然后才能判断瑞士的成例,是否能适用于世界各国。

这两种制度乍看似很复杂,但若分节论之,便觉容易了解。我们先分为AB两项:A复决权,B创制权。讨论每项时,再分论其应用:(a)在联邦,(b)在各邦。在联邦及各邦两项下又分为:(一)两种制度之应用于宪法,(二)应用于普通法律。

#### A. 复决权

立法院所通过的议案,提交人民投票可决或否决之:这种办法,就叫作复决权。

##### (a)联邦复决制应用的范围:

(1)联邦宪法上无论有何变更,必须得到过半数投票公民的可决,且须得到过半数邦的可决。

(2)凡联邦的法律及议决案,如其范围是普遍的,且立法院未曾宣布其为紧急的,那么,有三万公民或八邦提出要求,即须交人民公决。

(b)各邦复决制应用的范围：

(1)本邦宪法上的更改。<sup>①</sup>

(2)各邦立法院所通过的法律或议决案，应如何提交人民复决，各邦的办法不同：

在八邦，凡一切的法律及议决案，皆须复决；这就叫作强制的复决权(Obligatoryreferendum)。

在七邦，必须有一定数目的公民签名请愿，而后能实行复决；这就叫作随意复决权(Optionalorfacultativereferendum)。至于法定请愿人数之多寡，邦各不同。

有三邦将一切法律分成种类，有的应用强制复决，有的应用随意复决。

有一邦(即弗里堡)普通法律不适用复决制。

至于实行公民会议的各邦，一切法律均在全邦公民开大会时当众制定，故无庸复决。

由此可见联邦政府之实行复决权，其范围不如各邦之宽广。联邦必须有三万公民或八邦的请求，才能将议案提交人民复决；各邦则有行强制复决者，一切法律皆须复决，亦有将强制复决限于某种法律者。各邦土地偏小，全邦人民投票，自较联邦为轻而易举，且用费不多。各邦中有五邦只有二万以上的居民，尚不及美国各国国会选举区域一区人口之多。

什么样的议决案才算是紧急的？这个问题曾引起许多的争论，到底还不能有一个满意的定义；其结果遂使国会在每案通过以后，临时判定。概括言之，只有那种暂时性质的法令，或专为某种

---

① 联邦宪法第六条规定，每邦宪法必须经人民承认始得发生效力。

特殊危险而制定的律令,才能算是紧急的,<sup>①</sup>才可以免去提交人民复决。对于外国缔结的条约,向来不曾提交人民复决。惟瑞士在加入 1919 年《凡尔赛条约》(Treaty of Versailles)所组织之国际联盟时,曾得国民同意;但这是一件十分例外的事。惟条约是否须交人民复决这问题,不久当由国民投票表决。每年的预算案及那纯粹属行政性质的议决案,向来也不提交人民复决。

#### B. 创制权

一定数目的公民,有权建议一种议案,转交国民投票公决,这就叫作创制权。在瑞士,创制权的范围如下:

##### (a) 在联邦里边:

人民可以要求改订宪法,但最少须有五万公民的请愿,其办法有两种:这五万以上人民,可以自己起草那宪法的修订案,送交国会,再由国会转交国民公决;也可以仅向国会说明原则,由国会代为起草。按照第二办法,国会须先向国民提出下列的问题:即,国会应否依据请愿人的意见,起草该项修订案。如国民认为可,国会即起草该修订案,再将该草案提交人民公决。

##### (b) 在各邦里边:

各邦除日内瓦以外,<sup>②</sup>一定数目的人民(其人数的多寡,邦各不同),皆可以要求修订本邦宪法的全部,或建议一条修订案。惟

---

<sup>①</sup> 有时也有人说,国会的这种权力,尤其近年来,已经过事扩张。把明明是法律的立法,偏称它做议决案,又宣布这些议决案是紧急的或不能一般适用,国会即能将实际上并不紧急的事件不付复决。自 1874 年至 1913 年,国会通过了二百八十四种法律和议决案,人民要求行使复决者共三十一一次,而在 1905 年至 1919 年间,国会一共通过了六十二种的法律和议决案,但只行使过三次复决。这种减少的情形,由百分之十一减至百分之五,也许可以表示人民觉得行使此种权利的必要,已比从前减少,但是也许是因为国会在害怕人民拒绝的时候滥用宣告紧急权的结果。1874 年至 1919 年间通过的一千一百五十起法令中,大约只有三百五十九起曾经人民要求复决。

<sup>②</sup> 日内瓦每十五年必须自动修改宪法一次。

在日内瓦邦，宪法系每十五年修改一次。<sup>①</sup>

各邦除琉森、弗里堡、及瓦莱三邦外，一定数目的公民可以建议或决议一种新法律；也可以仅向本邦议会说明原则，由议会代为起草。如用第二个办法，则议会向人民提出下列问题：即应否按照请愿人的意旨，起草此项新法令。如人民认为可，议会即起草该项法令，然后再将草案提交人民，作第二次的表决。若用第一个方法，建议人将所起草之议案径行提交人民，议会可以反对该案，也可以就同一的事项另起草一种议案，与请愿人所建议的议案同时提交人民，投票公决。

上列种种办法的结果大概如下：联邦面积广大，若时常用投票法征求民意，未免失之繁难，所以仅有以下三项的议案须交人民公决：

- (a) 国会建议的宪法修订案。
- (b) 五万以上的公民，依据创制权所建议的宪法修订案。
- (c) 普通法律经三万公民或八邦要求复决者。

各邦面积较小，故能自由使用创制权和复决权。那种须由人民投票公决的事项如下：

- (a) 本邦立法院所建议的宪法修订案。
- (b) 法定数目的人民，根据于创制权所提议的宪法修订案。
- (c) 在过半数的邦中，普通法律由立法院建议者(复决权)，和一定数目人民所建议的创制议案(创制权)。

各邦人民提议修改本邦宪法时，本邦的立法院也有权提出自己所建议的修订案。如人民投票的结果决定将宪法全部修改时，即由立法院或另行组织他项机关(如美国的宪法会议)起草新宪

---

<sup>①</sup> 联邦宪法第六条又规定，每邦公民的绝对多数(即全体公民总数的多数)，有要求修改宪法之权。

法。

在联邦政府,人民创制权的范围,仅限于改订宪法;但在各邦政府,人民能用创制权更改本邦的宪法,并且还可以更改本邦的普通法律。但宪法的修订案与普通法律究有何种的区别,却殊难确定。这两种法律的界限实无从分清。所以无论在联邦或在各邦,人民往往利用创制权,借修改宪法的名义,制定那种普通法律。<sup>①</sup>

联邦对于法律的或决议案的复决手续,其程序如下:国会每通过一种法律,即登入政府公报,送交各邦,由各邦转送各市,俾众周知。从公布日起,直至九十日后,该法律才能发生效力。在这九十日内,八邦或三万公民能提议要求将该案提交人民公决。但各邦提出要求的时候很少;通常总是由那反对该法律的人发起征求他人的签字。假如此案不能引起人民的注意,他们就再极力运动,征求得到法定的签名人数,有时候并组织特别机关办理此事。假如该邦人民是信奉罗马天主教的,则教堂的僧侣就能供给很有效力的帮助。若在新教的邦内,牧师多不肯帮助此种事务;纵然肯帮助,其效力也不甚大。因为新教人不如天主教徒那样地勤于到教堂里去。有时候此种事务也许归政党的各机关承办,但非定例。有时候他们也许派遣代理人到各处征求人民签名,每得一人签名,代理人即可得到十生丁或二十生丁的报酬。<sup>②</sup> 如有此种舞弊情形发生,所签的字常不免引起当局的疑心。有时数千人的答名概归

---

① 美国各州采用人民创议制的也遇到同样的困难。目前在瑞士及上述美国各州,法律和宪法的规定两者间的唯一区别,在于后者只能由人民投票决定继续或修正。

② 希尔堆教授(Professor Hilty)曾说,有次他问一位住在很鄰近的村民,问他为什么全村要签名要求复决?他说因为那位征集他人签名的本村村民,告诉别人说,每收到一个签名,他就可以得十生丁——等于一便士,或两仙。关于事件本身,全村的人民是没有什么意见的,签一个名在他们是惠而不费,于是他们就慷慨地成全了那位征集签名的同村人。

无效，其故或因这数千名字的笔迹相同，如出一手，或因缺乏本地方长官的正式证明。照联邦行政院的议决：凡不识字人民，可用符号代替签名；但签名的权利，为公民权利之一部分，故由各邦法律规定的。签名完毕，请愿书即须送交联邦行政院。行政院如认签名人数为满足，就通告各邦的议会，并将该项法律公布全国，且指定投票的日期。投票日期至少须自公布该法律日期起算，四个礼拜以后举行。于是全国人民，群起讨论，其讨论之激烈与否，视乎该案的重要如何，及各政党对于该案是否注意为断。联邦政府将该法律的原文刷印出来，分给那有投票权的公民，每人一份；但于原文之外，并不加以任何的说明。因国会以为这种说明是很难求其公平无私，故不如不加说明之为愈。<sup>①</sup> 立法院议员以及反对或赞成该案的人民，都开会鼓吹自己的主张，各报纸上也满载讨论此项问题的著作。虽则如此，全国公民仍不能人人都明晓该问题的详情，因为国会对于各项辩论所作的报告是很不完备的，所以平常人民不易从此项报告中探明反对与赞成的详细理由。人民对于政治问题，既无充分的资料，故很难下良好的判断；这种问题有时是关乎专门知识的，有时是很难解决的，因此之故，人民虽欲尽其公民之义务，而力有未逮，尤以那居住于空山旷野之人民更感困难。投票时到场的人数，往往很少，其原因固甚繁复，但这种困难情形也未尝不是一种原因。

举行投票的一切设备，均归各邦政府办理，票纸及法律的原文，则归联邦政府供给。全国各地同日投票（普通是在星期日），投票场安静无哗，秩序井然，并向来没有什么舞弊或捏报票数的事，经人察觉者。法律原文用德、法、意及罗曼斯四种文字印成六十万

---

① 但在美国俄勒冈州，常颁发一种备忘录，向选民说明。

份以上,故所费不少。

各邦所采用的方法手续,与上述联邦政府所采用的方法,大抵相同。大多数的邦也都规定:凡立法院所通过的案件,其施行期间若是暂时的,即免除复决的限制;选派官吏及行政性质的议决案,也能免除复决的限制。有几邦规定:凡开销公款的议案,如所支款项在一定数目以上者,即须提交人民复决。有九个半邦实行强制复决;换言之,就是将复决制适用于一切法律。立法院通过一种法律或命令以后,即通告人民,在何日投票复决,并将法律原文分给本邦人民,每人一份;或在立法院会期之末,将本期所通过的法令,汇交人民复决,并由邦行政会议公布一个通告,向人民解释所提出的法律,此项通告与法律原文同时分给人民。这种通告,普通都是敦劝人民赞成原案的;但图尔高(Thurgau)邦的行政会议是人民直接选举出的,与立法院相对立,该邦的行政会议常以反对的论调,批评那提交复决的法律议案。<sup>①</sup> 凡各城镇内及教育较佳的乡村,在投票以前,也有许多公共辩论引起一般人的兴趣;报纸也很活动;凡此种情形,皆与联邦政府举行投票以前的情形相同。报纸上所载的言论,有时失去各案的真相,此种错误若关乎外交事项,实属危险;但关乎内务的行政,则为害较轻。因内务事项,为人民所共晓,不致专听报纸的指挥;且纵有错误,亦不难立时修正。瑞士的报纸,若以土地的面积作比例,实较欧洲其余各国为多,各种的意见均有机为为之发表。有几邦的政府指导人民,令人民在投票以前开公共的讨论会。又有几邦规定:凡不到场投票的公民,须罚

---

<sup>①</sup> 见德普鲁亚奇(Deploige)所著的《瑞士的复决》(Referendum in Swtzer-land)英译本第181页。

少数的罚金。另有七个半邦的复决权是随意的，就是必须有一定数目的公民签名请愿，而后举行复决。邦议会亦可以自行决议，将本院所通过的某项议案，提交人民公决。又有几邦邦议会的少数议员，亦得要求将某项议决案交付人民公决。在沙夫豪森邦(Schaffhausen)，政府发布通告，向人民解释议会所通过的法律；惟弗里堡系罗马天主教占有势力，迄今尚未采用复决制。

在那实行强制复决权的各邦中，一切法律均须提交人民复决，所以立法院若好活动，人民便增加很重的负担。这几邦中差不多都规定投票时期，每年一次或两次，俾人民投票公决立法院在上届会期内所通过的各项法律。苏黎世邦规定春秋两季的投票日期，又有时一年之内投票三次，所以人民颇形忙碌。在苏黎世和阿尔高邦(Aargau)，一种法律可以分段交付人民表决，所以人民能否决某法律之一部分，而可决其余的部分。此项规定，对于知识充足不畏劳苦的人民，是很有用的。昔时乡村巴塞尔邦规定：各项法律必须绝对地得到过半数有投票权的人民投票赞成，而后方能成立；现在则此项规定已全废除。因为照此办理，往往因到场投票的人数太少，以致良好的议案竟不能成立。

采用创制制度的各邦所用手续与那随意复决制的手续大都相同；但亦有必不可免的变更。人民所建议的法律，也是刷印出来，在投票日期以前分给各公民。有几邦将创议人所编成的理由书，也用公款刷印出来，分给众人。邦议会也可发表意见，或同时另行提出议案。创制的法律经人民所公决以后，即与其余的邦法律相同；联邦立法院如认该法律为违背联邦宪法，即可宣告该法律为无效。

关于各邦的创制制度，尚有数端，有叙述的价值。

建议修改宪法，与建议制定普通法律，二者的办法是不同的。

人民若建议修改宪法,其手续有时是特别组织一个机关(与美国之宪法会议相似),<sup>①</sup>担任修改的事务;但普通均由本邦立法院在下次改选以后,从事起草宪法的修订案。并由人民投票两次:第一次投票决定现行宪法之应否修改;第二次便决定所提议的修订案应否成立。第一次投票举行以后,必须经过一定的时间,方能举行第二次投票。

伯尔尼邦必须有邦立法院三分之二以上的多数赞成,而后修改宪法的提议,才能通过。

有几邦允许立法院劝告人民,不必修订宪法的全部;如有人用创制权提出修改宪法全部的要求,立法院得劝告其余的人民勿循请愿人的提议。立法院对于那人民所提出的某项修改案,也可以发表意见。

何种事务应规定于联邦宪法,何种事务应规定于普通联邦法律,殊难确定,此点前已说明;各邦也是如此。各宪法中每有许多条文,其性质实无关于政府的组织,不能算是基本的法律。此种情形,既不便利,又不合理;但欲明确指定何种事项应属于宪法的范围以内,于势实有未能。各邦人民可以创制宪法,也可以创制普通法律;所以人民不必借口于宪法修订案的名义,而提议那种实际上应属于普通法律的事项。但在联邦政府,此种事实却已数见不鲜。今将创制及复决二制实际上使用的次数,略述于左,以供读者的参考。

联邦政府从 1874 年采用复决制以后,在 1874 年及 1898 年间,国民投票的次数如下。

宪法修订案的投票共十次。修订案被人民可决者凡七件,否决者四件。

---

① 瑞士人民的意见一般都不赞成召集特别会议的方法,联邦亦并未加以采用。

立法院所通过的法律及议决案，交人民复决者，共二十五次。被人民可决者凡七件，否决者十八件。

在 1905 年及 1919 年之间实行复决投票之次数如下：人民投票公决立法院所通过的法律和议决案共三次。各议案俱为人民可决。

以上各项投票，各邦的意见与人民投票所表决的意见皆相符合。

要求举行复决投票，签名请愿的人数，最少者三万五千，最多者八万八千（在 1907 年）。

关于宪法修订案投票的成绩今亦列举于下，以便比较立法院所建议的修订案及人民所建议的修订案，二者所得的结果。

从 1874 年以来，立法院所建议的宪法修订案，共二十五件。就中为人民可认者十九件，否决者六件。

五万以上的公民所建议的宪法修订案，共十二件。就中为人民可认者五件，否决者七件。<sup>①</sup>

历来投票时到场投票人数的多寡，以一般人民对于那提出之议案究有多少兴趣为断。最低时仅有百分之三十的选民到场投票；最高时曾达到百分之七十四。其平均数目约系百分之五十五。请愿时签名人数的多寡殊不足为投票时赞成或反对该案的标准。历来宪法修订案的创制请愿人数最多的，以 1908 年为最，该年人民要求创制一条修订案，规定禁止菌酒，请愿书上面共有十六万七千人签名。投票时赞成者二十四万一千票，反对者十三万八千票。

从以上各数目着想，我们可以抽绎出两种事实：

第一，人民并不滥用他们的复决权；自 1874 年至 1919 年，四

---

<sup>①</sup> 其中两件提出后又撤回。1920 年初有人民创议案三件，尚有待公决；国会决定加入国际联盟后，向人民建议接受国会的决议，惟现尚未经国民投票。

十四年间,平均计算,提交人民公决的法律案每年尚不及一案。且最后十五年来,人民要求复决国会所通过的法律仅有三次,而这三种法律又皆被可决。有时人民要求复决一种法律,而不能得到法定的签名人数,但此种事实并不多见。

还有一件事就是:在 1874 年至 1898 年之间,人民否决议院所通过的法律较多于那可决的法律,于此可见虽在程度很高的民治政府中,立法院也不能充分地代表民意。<sup>①</sup> 此种情形自熟于政治的人看起来,却毫无足怪。虽英国的众议院有时也受国务员的鼓动,通过那种为全国大多数人民所厌恶的议案。

以下略举数例,说明瑞士人民怎样使用他们的权力。瑞士人民常将那种应属于普通法律范围以内的事,规定在联邦宪法之内;所以现在我们把曾经复决的宪法修订案(凡宪法修订案必须经人民复决),以及曾经提交复决的普通法律,合并讨论之。

国会曾制定一种法律,划一联邦选举的投票资格,人民把这法律否决两次。所以联邦选举的投票资格,至今仍归各邦自行规定。这是因为各邦民意都不愿意增加联邦政府权力的缘故。

又有几种法律是关于银行和专利特许等项事务,也被人民否决;人民并不十分了解这几种法律的详细内容,不过他们认定这种法律为错误,所以就否决了。联邦议决案中还有一件是关于专利的,也连带被人民否决了。这个议决案与防疫法律同时提交人民复决,那时已有数邦强制人民种痘,该法律规定瑞士全国须一律强制种痘。此项建议引起人民强烈的抗议,遂被大多数人民否决;于是毫无妨害的专利案,同时亦被否决。又有一件推广联邦政府对于教育事项职权的建议案,也被人民否决;因为人民不但认该项议案为官僚政治的,为反对宗教的,且恐该法律实行以后,将使各学

---

① 有一次只有一票反对而获通过的议案,交付复决时却给多数拒绝了。