

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，其實因為這些進步，全是表層的變動，不曾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，他的價值在乎他供給表現民意的方法，和尊重民意。代議制度本來是要表現民意的，但是現今因為政黨的利用，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，但是因為政黨、金錢、知識、人數、種種關係，也有人大不謂然。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. L. Lowell) 著的公共意見與平民政治正合我們這個要求。他對於這些题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『公意』、『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 Democracies, Vol. I, pp. 170—182; Follett's The New State, Chap. XXIV.)

公共意見與平民政治

此書譯文，未暇詳細修改，倘有錯誤，尙望讀者指正。

范用餘十二年五月一日序於北京

目錄

第一部 公共意見的性質	一
-------------	---

第一章 公共意見必須是公共的	一
----------------	---

一 多數人的意見未必是公共的	三
----------------	---

二 「全體一致」不是必要的	五
---------------	---

三 虛騷的總意	六
---------	---

四 公共意見與全體同意	七
-------------	---

五 同意與強力	九
---------	---

六 意見的數量和烈度	一
------------	---

七 結論	三
------	---

第二章 公共意見必須是意見	一五
---------------	----

八 意見只有一部分是純理的	一五
---------------	----

九 從他人採取的意見可以算是真正的意見.....

一〇 假若意見是信仰者哲理的主要成分.....

一一 意見必須包括一己對於事實的判斷.....

一二 辨別公共意見真正論題的重要.....

一三 意見與慾望.....

第三章 公共意見必要的情境.....

一四 利益調和主義.....

一五 種族感情的發達.....

一六 政治上無法調和的人.....

一七 人口的純一是公共意見的條件.....

一八 另一個條件是表示異議的自由.....

第四章 能够運用公共意見的問題.....

一九 由「公共意見必須是公共的」加在這一類問題之上的限制.....

二〇 成文憲法的利益.....

二一 由意見的性質加在這一類問題之上的限制.....

二二 事實的知識越過越難.....

二三 例證.....

二四	很難預言將來能否造成公共意見	五一
----	----------------	----

第二部 政黨的機能.....五五

第五章 廣告及經紀事業.....五五

二五	近世生活的易動性	五五
二六	廣告時代	五六
二七	經紀人時代	五八
二八	政客與經紀人相同	五九
二九	政黨是實行經紀事業的工具	六二
三〇	政黨使投票人能够成羣的行動	六五
三一	政黨製造爭點給與平民決定	六七

第六章 爭點的淆亂.....七〇

三二	決定選舉的動機常是暗昧的	七一
三三	但是假若沒有政黨糾紛就較少些	七四
三四	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	七五
三五	歐洲大陸的多黨林立	七九

公共意見與平民政治

四

三六 兩黨對立是政治成熟的結果.....八〇

第七章 公共意見的偽造.....八五

三七 政黨引起偏心.....八五

三八 政黨產出不自然的區分.....八七

三九 人民只能說「贊成」或「反對」.....九〇

四〇 溫和分子的勢力.....九二

四一 極端分子的勢力.....九五

四二 政黨阻止平民幻想枉屈意見.....九六

四三 政黨是專制政治的障礙物.....九七

第八章 政黨的濫用.....九九

四四 需要科學的研究.....一〇〇

四五 職業的政客.....一〇二

四六 人民做的事體太多.....一〇五

四七 邊地的情形.....一〇九

第三部 表示公共意見的方法.....一一一

第九章 代表.....一一一

四八 選舉不一定表示公共意見.....一一一

四九 全國的代表與選舉人的代表.....一一三

五〇 英國與美國的比較.....一一五

五一 救濟的方法.....一一八

五二 比例代表制.....一一九

五三 委員說及本身判斷說.....一二一

五四 英美兩國的比較.....一二三

第十章 代議團體喪失信任.....一二七

五五 近世立法部的發生.....一二七

五六 近來對於立法部的懷疑.....一二八

五七 喪失信任的原因.....一二九

五八 地方利益的壓迫.....一三一

五九 私人利益的壓迫.....一三二

六〇 運動議員.....一三四

六一 在選舉上的私人勢力.....一三五

六二 批評立法部缺點的人言過其實.....一三七

六三	思想混亂的結果	一四〇
----	---------	-----

六四	救濟立法部缺點的方法	一四二
----	------------	-----

六五	召回權	一四四
----	-----	-----

六六	直接預選會	一四六
----	-------	-----

第十一章	直接的平民事動	一五〇
------	---------	-----

六七	複決權	一五〇
----	-----	-----

六八	鎮民會	一五〇
----	-----	-----

六九	複決權	一五二
----	-----	-----

七〇	贊成複決權的理由	一五三
----	----------	-----

七一	效力的範圍	一五七
----	-------	-----

七二	平民票決的消極形式和積極形式	一五九
----	----------------	-----

第十二章	瑞士的複決權	一六二
------	--------	-----

七三	強制的複決和任便的複決	一六二
----	-------------	-----

七四	結果	一六三
----	----	-----

第十三章	美國的複決權	一六八
------	--------	-----

七五	表決修正憲法案的複決權	一六八
----	-------------	-----

七六	表決特別立法議決案的複決權·····	一七〇
七七	普通複決權·····	一七二
七八	普通複決權實施的情形·····	一七三
七九	有效票數·····	一八三
八〇	瑞士的有效票數·····	一八四
八一	美國的有效票數·····	一八六
八二	激發意見的企圖·····	一九〇
八三	地方複決權·····	一九二
八四	地方複決權的利益·····	一九四

第十四章 創制權·····一九九

八五	創制權的性質·····	一九九
八六	瑞士聯邦的結果·····	二〇〇
八七	瑞士各州的結果·····	二〇一
八八	瑞士的趨勢·····	二〇二
八九	美國創制權的結果·····	二〇四
九〇	由創制權制定的法律的性質·····	二〇六
九一	否決的議案的性質·····	二〇七
九二	創制權與公共意見·····	二〇九

九三	由創制權呈出的複雜題目	二二一
九四	接近的票數與公共意見	二二四
九五	票數的固定是意見的證據	二二五
九六	創制權的缺點	二二七
九七	不能用創制權修正憲法	二二八
九八	民衆創制廢	二二〇

第十五章 對於直接立法的感想

二二四

九九	結果的可靠	二二四
一〇〇	平民票決阻滯立法	二二六
一〇一	直接立法的直接效果	二二七
一〇二	合於平民票決的議案	二三〇
一〇三	直接立法不能引出千福年	二三二

第四部 公共意見不能直接管到的事體的治理

二三五

第十六章	由標本代表	二三五
------	-------	-----

一〇四	委任官吏的三種方法	二三六
-----	-----------	-----

一〇五	陪審員是公衆的樣本	二三八
一〇六	輪任職務的目的	二三九
一〇七	抽籤法	二四一
一〇八	別選的民衆樣本	二四二
一〇九	英國國會中的私人議案委員會	二四四
一一〇	美國的委員審查會	二四五
一一一	馬沙邱薩邦的公開審查	二四六
一二二	其他各邦的公開審查	二四九
一二三	官員適應的三種目的往往合而爲一	二五二
一二四	各種官吏的選擇	二五四

第十七章 平民政治裏面熟練的行政官……………二五八

一一五	雅典缺乏專家	二六〇
一一六	羅馬的熟練的行政官	二六一
一一七	君主國和民主國的專家	二六四
一一八	現今專家的需要	二六七
一一九	美國政府裏面限制專家的使用	二六九

第十八章 城市政府裏面的專家……………二七三

一二〇	美國的城市是近世發生的	二七三
一二一	歐洲城市的教訓	二七五
一二二	模範的市約使專家氣餒	二七七
一二三	董事制的城市政府	二七九

第十九章 專家的管轄和添補 二八四

一二四	不信任專家的原因	二八四
一二五	一般人不明白專家與外行的關係	二八六
一二六	相當關係的例子	二八七
一二七	專家與民衆代表的真正關係	二九〇
一二八	創造真正關係的方法	二九二
一二九	招補專家處理公務	二九三

附錄一 瑞士複決和創制的結果 二九九

瑞士聯邦(一八七四—一九一二)	二九九
阿爾高州(一八九三—一九一二)	三〇四
巴耳州城市(一八九五—一九一二)	三〇八
巴耳州鄉村的(一八九三—一九一二)	三〇九
柏英州(一八九三—一九一二)	三一三

給尼發州(一八八〇—一九一二).....	三一八
格里孫州(一八九三—一九一〇).....	三二二
羅色英州(一八九三—一九〇九).....	三二五
聖高爾州(一八九三—一九一二).....	三二六
效夫浩信州(一八九五—一九一二).....	三二八
希窪支州(一八九五—一九一〇).....	三三〇
蘇羅拖英州(一八九三—一九〇九).....	三三三
導爾高州(一八九三—一九一〇).....	三三八
幹萊州(一八九五—一九一三).....	三四一
夫烏州(一九〇二—一九〇六).....	三四四
祝列克州(一八九三—一九〇八).....	三四四

附錄二 美國的普通複決和創制的結果.....三五五

阿利莎拿(一九一二).....	三五五
亞爾干薩(一九一二).....	三五六
加尼福尼亞(一九一二).....	三五七
科羅拉多(一九一二).....	三五八
邁英(一九一〇—一九一二).....	三六一

密蘇里(一九一〇—一九一二).....	三六三
蒙大拿(一九一二).....	三六四
納窪大(一九〇八—一九一二).....	三六五
新墨西哥(一九一二).....	三六六
俄克拉荷馬(一九〇八—一九一二).....	三六六
奧里貢(一九〇四—一九一二).....	三六九
南達科大(一九〇八—一九一二).....	三七八
烏他(一九一二).....	三八〇

公共意見與平民政治

第一部 公共意見的性質

第一章 公共意見必須是公共的

「人民的聲音或即是上帝的聲音(Vox Populi may be Vox Dei)但是稍一留心，便覺得『聲音』是什麼意義，『人民』是什麼意義，向來沒有一致的解釋。」(註一)雖則民主政治經過無窮的討論，邁英(Sir Henry Maine)這段話仍舊是不錯的，平民政治(popular government)的基本概念仍然是不可不研究的，要研究這些概念，必須把形式和實質分清；因為政治事業全是一些死的形式——僅僅是些虛偽的形式，卻是有時連當局者也不知道他是虛偽的，有時旁觀者也