

萬有文庫

第一卷一千

王雲五主編

政治典範

(四)

拉斯拉基著

張士赫譯

商務印書館發行



政 治 典 範

(四)

著 基 斯 拉

譯 林 士 張

著 名 界 世 譯 漢

萬有文庫

第一集一千種

魏編纂者
王雲五

商務印書館發行

政治典範第四冊

卷下

第八章 政治制度

第一節 政治權力之種類	一
第二節 公民之組織	二一
第三節 公民與其代表	三一
第四節 立法部之組織	四二
第五節 立法部之議員及職掌	五八
第六節 政治方面之行政部	七五
第七節 行政方面之行政部	九一

第八節 行政者之監督·····	一一一
第九節 行政官吏之地位·····	一二二
第十節 地方政府之原則·····	一三七
第十一節 結論·····	一五八

政治典範

卷下

第八章 政治制度

第一節 政治權力之種類

近世國家，爲達其實際上之目的，以發號施令之權，屬之少數人，而號令影響之所及，則爲多數人，此多數人中，治者亦與焉，其重要之特質，則凡居於其領土內之人民，在法律上咸受政府所頒法令之拘束是焉。

一國之政治權力，以何種方式分配，而執行者得遵由之以達其所懷抱之目的乎。曰自亞歷斯大德以來，政治權力常分三大類。第一曰立法權。即規定社會總規則之權。凡社會分子所遵由之路，

皆於此中求之。第二曰行政權。即以所立之法，按各種特殊情形而適用之，如既有養老年金之法，行政部應按各人應得之數而付之。第三曰司法權。行政部權力之行使，是否合於立法部所立之原則，司法機關所當監督也。如奧勃倫案件中，司法部對於特種命令，宣告之曰越權可也。他若私人與私人之關係，私人與政府之關係，其不能以彼此同意了結之案件，皆司法範圍內事也。

所謂三權者，非性質上絕不相同，不過其種類各異而已。以此三權歸之於一機關，或歸之於一人，理論上非不可能之事也。即以近世民主國言之，亦何嘗能貫徹三權分立之旨。有以立法部兼行政行為者，如美元老院核准大總統所任命之官吏是。有以立法部兼司法行為者，如英衆議院提彈劾案後，由貴族院訊問是。有時行政部之行為類於立法，如行政部之臨時命令是。或類於司法，如英衛生部於衛生訟案之權力是。有時司法部之行為類於行政，如英之法官，得根據法院法，發佈條文是。有時司法部之行為，類於立法，如不成文法之出於法官之口而成立者是。如法國關於其官吏行為之負責，非成文法所規定，而平政院判例所造成，則尤為可注意之點。上所舉者外，一國中更有其他權力，不易明確分畫於三權中者，如宣戰權，立約權，外國之事實的法律的承認權，與夫行政部之

拒否權是。更有採形式上之分類者，以行政爲一大類，而司法爲此大類之一種，此亦強爲分別，無益實際者也。凡規則之適用於特種事件者，行之而滿人意，忽變爲一般規則可也，其號爲一般規則者，因適用範圍之狹隘，而歸於消滅亦可也。

既如是云，可無所謂三權矣，而此三者所以終當畫分者，則以其與一國人民自由之保持大有關係故也。自陸克與孟德斯鳩二氏著書，闡明權力分立之義，益覺美人梅迭孫氏權力合併於一人之手，爲專制二字之真解之言，信而有徵。梅氏之取以持此論者，非難求也。一國權力，不分之於三機關，則易流於專制，此乃權力之本質使然，不有以制之，則必至於專擅恣肆。此所云云，可引孟德斯鳩之名言以爲證。孟氏曰：立法權行政權合於一人之手，則其國中無自由，以其或爲君主，或爲貴族，擅以己意制定強暴法律，更以強暴手段執行之也。司法權與立法權合於一人之手，則其國人之生命自由，可以任意蹂躪，以立法之權在法官手中也。以司法權合於行政權，則法官之侵犯人權，猶專制帝王耳。

惟所謂三權分立，非三權各在其畫定範圍內，立於獨立至尊之地位，亦非三權相互平衡之謂。

就其大體言之，三權分配，略如下方。行政部根據立法部所定之方針之大原則而執行之，其存在之期，以得立法部之信任為前提，換詞言之，行政部當服從立法部之意志也。立法部得直接要求於行政部曰：君所執行，應合於我所認為當然者。立法部更得以間接方法，干涉司法機關。立法部若直告法庭以某事應如何判決，因為不當之干涉，然而其認法庭之審判，有為不當者，得變更法律，則此後審判，自隨之而變。譬之蘇格蘭自由教會之判案，認為不合公道，以立法方法調和之，決不得謂為不公平之解決也。總之行政司法兩權，皆以立法部所明定之意志為界限。

司法部對於行政部之關係稍異矣。法官對於行政部，應自居於監督人之地位。行政部之解釋或行使其權，是否有越軌之舉，是否對於人民一律平等，皆法官所當注意。為達此目的計，一切行政行為應受法庭審問，行政部與人民同樣受法庭判案之拘束，惟立法部另有決議，免除政府之責任者，則為例外。行政部之權力，不應處於法庭之外，以行政部常好以一己意思，為自身權力之所在，而法官則念念不忘法律界限也。戴雪教授所稱法律統治之說，其連累而起之涵義，實為洞見本源之言。誠如是，國家與國內其他團體，立於同等地位，對於其行為負法律上之責任，行政部既無特權，自

不至妨礙公道之實現。以法庭監督行政員，爲近世偶然發生之制，實法治之根本也。法庭之權限，有惟一限制，卽法庭不得自動起訴是也。必先有人控告，而後法庭起而審理，控告之者，人民是也。控案既證實，則由法庭執行，行政部不得而干涉變更。如需救濟之處，則立法部之事也。

三權分立之義，非謂三機關人員之完全隔絕也。昔孟德斯鳩氏對於英國立法行政關係之誤解，實以勃蘭克斯頓氏爲張本人，循致演成一種理論，若三機關絕不容有溝而通之之關係者。法國學者狄驥氏駁之曰：國家命令之執行，必合全國各種最高機關之協力而後成，美國之制，三權分畫過嚴，因而不能不造成超憲法之關係，爲聯合之具。美總統之引進官吏與夫黨派之構造，皆所以成行政與立法兩部間之聯絡，其方法不無可議，然實事勢之所不能免者也。竊以爲兩部之聯絡，莫若採英法兩國之制，卽行政部成爲立法之委員會是矣。此方法可達種種目的。行政部之去留，視立法部之信任與否而定。行政部自議員而來，彼此意志可以互通，而政策有所伸縮，如美國之制，總統與兩院意見歧出之際，不論其爲異黨之多數，或同黨之多數，均演成兩不相下之僵局者，庶幾可免。行政部得出席於議會，解釋其政見，則議員可以集中其注意，或爲有組織的批評。其注意，其批評，非無

的之矢也。蓋反對黨人，常欲取現政府而代之，對現政府政策之不滿人意處，有所注意，有所批評，則其所言，必合於事理，中乎人情而後可。如是責任心可因而養成。立法部之立法，即為行政部所執行，則不至流於以紙上空談為能事。行政部之政策，既出於自身之主張，自不至墜於敷衍了事之習。此兩部之交歡合作，實善良政治發生之必要條件。

抑不僅如上所云已也。行政部既為立法部之委員會，自能以一種風氣，一種活力，灌輸於全國事務之中。此實至要之業也。近世之立法機關，龐大無倫，勢不能獨舉一國之重，而無賴於外人之指導，有時埋首於卷頁浩汗，而未必有關於目前要政之法案，有時且提倡一種與現政府相角逐之議案，以求得選民之同情。行政部立於指導立法之地位，而立法部僅得表示贊成與反對，則立法部所決議，自受一種軌道之拘束，而政策始有統系。政黨立於與事實接近之地位，而主義與學說之鼓吹，絕未禁阻，特彼輩必擇主義學說之切中事實而有成功之望者，乃敢賭其政治上之運命以主張之。行政部之地位如是，行其所同意之政策，拒其所不同意之政策，皆出於自身之責任。及其不同意而去，則他內關代之以興矣。

行政立法兩部可以互通，其適於閣員之選者，有以自見。世多指摘英國議院之缺點者，然不知就其選擇閣員人材之成績言之，實罕見其比，其爲大人物，其爲幹事才，皆在議會中得而表見之人。有長於辯才而不長於行政，有長於行政而不長於辯才，議會斟酌於二者間，求置適人於適地，亦可謂恰巧矣。以吾觀之，以議會爲篩定人才精粗美惡之去取，固無善於此者。歐戰之中，國家急於搜羅人才，乃廣招政界以外之人，曰某人實業之主人也，曰某人工界之領袖也，及既擢用，所得效果，遠不如所期許矣。美總統之當選，暗中之摸索也，美之閣員，亦不足稱爲人才。以英內閣之普通閣員言之，先之以廟身議員，繼之以次官，最後始負一部重任，其閱歷多，經驗富，故在公衆眼光中試以事功之日久矣。當彼未任部長之先，固日日與政務相接觸，今日所執行，即昔所耳聞目擊。故英制以立法發動權屬之內閣，以立法政策之通過與否定內閣之去就者，實根據歷史上之經驗，而後得此結論也。

如上所云，亦非謂立法院應爲行政部所宰制，同立於內閣制之下，而其所現之政象，絕不相同。如英法兩國是。吾人所以贊成此制者，甲方之試驗，可以裨益於乙方，則二者爲相維相繫之機關矣。以云司法則異是。其大目的曰公平。故司法處於產生法律之社會競爭之外。司法之大宗旨，在保護

人民不令其受行政部之侵凌。若以司法隸屬行政下，是令其不克舉行其最重要之職掌。惟以此故，近世國家之政制中，必注意於法官獨立之保障。美國之聯邦法院與英國之法官，非經繁難之程序，不易撤換一人。若美國各州之法官，出於民選者，其成績遠在他國下矣。司法獨立之第一義曰：非因法官健康或貪污之故，不應撤換，而後彼等克勝公平審判之職。法官之判案，有為政府所不喜，亦有為人民所反對者。法官自知按良心判斷，不受外來之處罰，而後敢於以一己之是非定案，不至以阿諛與論為事。司法獨立之第二義曰：法律統治，即為行政官者，同立於司法監督之下。行政官之審判，有在普通法庭行之者，如英是也，有在特別法庭行之者，如法是也，美屬於英國法系之國，然關於煤氣價格爭執之案，亦屬之特種法庭，所以使全國之大小官員，無一能處於法庭監督之外而已。有時以行政部而兼行類於司法之職務，則行政部所奉行之規則，是否合於公道，亦為司法官所當監察。行政部之自由裁量之權，苟不以司法監督為基礎，非流於專判不止矣。

各國通例，大赦權屬之行政部，或者因此謂行政部侵害司法獨立，此斷不然也。大赦權所以屬於行政部，其理由有三。第一，法官之判案，不能無誤。法官之誤判，雖非常有，一旦有如培克案（Beck

Case) (培克案在一九〇五年發生，培氏被捕後誤以爲眞犯人史密斯，審查良久而知其誤乃釋出。者發生，勢不能無救濟之法。第二，法官所定之刑罰高下，不能無誤。法官之定刑罰，因其人之性質，顯分輕重，非以免刑或減刑之方，不得刑罰之平。第三，有時刑罰既定，始發見其所以不當之理由，則非原案重付審查不可。如第一類，以大赦權救濟之可也。若第二第三類，錯誤之救濟，屬之法官，則引起輿論之反對，且陷法官於不克執行其職務之空氣中。行政部本受人監督者，因此引起輿論批評，亦無礙於事，故大赦與減刑之權，所以屬之行政部者，爲便利而已，非有其他奧義也。

法官應由誰派定乎，俟後文論之。今所欲言者，人民選舉之法行於美，議會選舉之法行於瑞士，二者皆非善法。行政部任命之法，按所得結果言之，可謂最善。法官之任命，行政官不得以之爲政治上酬庸之典，不待言也。惟以此故，應明白規定曰，凡立法部人員，或行政部人員，不得與於法官之選。以英國之例言之，遇法官缺應補者，常徵求法律政務官之同意而任命之，此大誤也。人之性質之長於爲法官者，不必適於爲總檢察官，以檢察官移於法官之位，則自行政方面立論之觀察，潛入於法曹之中，而法官嚴格審查之態度，爲之損失。英之大法官 (Lord Chancellor)，以司法而兼行政，

非良制也。司法與政治之分離愈完全，則司法之獨立與其品質愈易臻於完美。反是者，司法與政治愈不分離，則獨立之目的，亦愈不易達。既為法官者，不應被選為政治性質之官吏。如許美國之大理院院長，可以被選為總統，則為院長時所下之判例，必參以種種私意，無疑義矣。

以上討論中，吾人所擬定者，曰司法可以監督行政行為，不可以監督立法行為。因此更生疑問，而當詳究者。有在兩種情形之下，立法部之行為，不能不受法庭之監查。（第一）一國之憲法為成文法，而立法部之權限，為憲法所畫定，則立法部之權限，以法庭心目中所認定者為權限。（第二）聯邦國中，即令其中央議會，不受如美憲中之第十四項修正文之限制，而其中央與各邦之權限問題，亦惟有以法官為之解決。

除英國外，其他各國立法部之權限，常有明確之界限，若美國則列為人權法案一章，亦即所以限制立法部。克林威爾時代之英國共和政治嘗行成文憲法之制，除此時期外，憲法與普通立法間畫為鴻溝，實英所未嘗有。惟然，以嚴格的法律言之，巴力門可以隨意廢止人身保護狀，猶其可以廢止賣酒法也。按之事實，人身保護狀，為英人所共寶，非巴力門所得而廢止，則習俗之入人深也。憲法

與普通法間，不設區別，則立法之權，伸縮自如，在社會改造之日，新思想新制度易於採取。成文憲法之中，常有其造法者之所謂根本觀念，新制度之不合於此根本觀念者，自在排斥之列。反是者，既無成文法，則無舊法之障礙，而新制可以自由出入矣。以是英人願廢止童工者，以議會之一紙法令足矣。若美國則議會之立法，大理院可起而阻之，曰是不合於美憲也。新立法之原則，為造憲者所未嘗夢見者，其是非當否，非法庭所得而代為判決，此乃英制也。竊為法庭不干涉立法之當否者，易為人民所尊敬焉。

如美國之制，以大理院判定普通立法之合法與否，非以嚴格之法理論為基礎也，乃以各人意見，認為合理者為基礎耳。合理之本質，非在浮雲太虛中也，因審量者平日之積習，與其所接觸者而轉移。審量之者，不外法官，彼等中惟少數人能高瞻遠矚，起於一己狹隘之經驗，為社會立永久之規模，其大多數則局於一隅之見，而會不自知者也。昔勃勒克飛爾特（Justice Braxfield）為法官，對於蘇格蘭之激進黨，均目之為犯罪人，非其行為真觸犯刑法之條章，徒以彼等之言論，異於勃氏所見所聞耳。昔格蘭色姆為法官，關於選舉案件，常袒保守黨而抑他黨，以為惟如是乃合於公道也。

以十年來美國之政治案件觀之，其法官之言論，大類律師，推以實現一己之信念為標準，至於依據事實之公平審判，若非所願聞者，竊以為界法官以凌駕立法院之權，不啻以法官為全國是非之判決人矣。

以我觀之，一國既行成文憲法之制，又使立法院受法官之監督，決非適於今日之良制也。美國憲法成立，遠在百餘年之前，美憲之所反映，即百五十年前之時代精神。法官誦習法文，自能不忘百餘年造法人之意思，若最近之思潮，則非彼之所接觸。然議會者，代表全社會之利益者也，關於生計問題，議會之立法，待法官為最後之判斷人，是以法官之所謂是非，勝於議會之所謂是非，此二者，何以顯分高下若是，我所大惑不解者也。惟關於一切重大問題，獨以議會一方之意思為標準，絕不受外界拘束，又斷不可也。一國之中，有若干根本觀念，應特加護持之者，譬之言論自由，不得如營業權之可任意取消也。事後法與事後定罪之例，不能聽其存在也。免除責任之例，不容以簡單之多數輕易議決也。戒嚴條例，不應倒填年月，以審究普通狀態下不易審究之人，如一九一九年，印度奔傑白之民變案是也。立法中有剝奪一階級，或信奉某種宗教之人之選舉權者，亦大反於公民權平等之

義者。凡此種種，皆不應專屬於立法部權限之內，必加以重重制限而後可。

此外關於議會任期，既有規定，則不容以議會之意志，自由延長。議會根據預算，為政府籌款，以一年為限，不得逾越。議會不應獨與某宗教接近，以信奉某某教為取得公民權之標準。吾人可以簡言之曰，凡國家之根本組織，皆應限之以特別條件，不得由議會一機關自由變更者也。

依上所言，吾人贊成文憲法之制顯然也。國家之根本大問題，如上所云者，不容以議會一時之多少數從而變更之。以美國大審院審理言論自由案件言之，未見法官之監督，可以為真正之保障也。歐戰時英嘗佈國防條例，另政府以強大之權力，於是議會疲軟無能，不足以抗政府，而國民之根本自由，獨在政府上下其手之中。惟如是，英制之巴力門無限權力，固非吾人所欲取法，而美制之硬性憲法，不易加以修正者，亦非吾人心目中之良制。然則應如何而可，曰既有成文憲法矣，其修正之法，以議會三分二之多數為條件，庶幾為折中之一法乎。如是選舉民之自由，可以免於任意侵犯。法官之所以干涉政治者，亦自限於相當範圍之內。議會關於新制之立法，自有活動之餘地，然亦不輕舉妄動，必輔以人民之堅強信仰為後盾而後可。吾人觀之，當今之世，議會制度之保障，在在動搖，

非有以鞏固其基礎者，恐此制且不能自存。不觀意大利墨梭里尼之革命乎，明明推翻議會政治，而爲之口舌者，猶爲舊議會，此斷斷不可者也。自由者，至脆弱之物也，應維持將護，惟恐不周，不宜加以壓制。如今日然，如墨梭里尼輩，既欲以暴力壓倒一切，自無所顧忌，而逕行直遂可也。然與其以憲法供其顛倒，反不如令其以革命家之名義明白爲之。何也，倡無神論可也，無神論而發自教堂講台之上，則不可也。

聯邦國之情況，視單一國稍異矣。聯邦國中不徒限制立法院之權限焉，同時又有中央與各邦之權限畫分問題。聯邦國內，中央與各邦之權限，與夫單一國內中央與郡縣之權限，分量雖異，性質則同。譬之英之古哲斯德市，要求市內事務之自理，與美聯邦阿培德 (Alberta) 德尼西 (Tennessee) 之要求鞏固邦權，二者有何別乎。惟聯邦國內之權限，輕爲闊大，故成爲特別規定之問題。按之歷史，吾人所得教訓，固瞭然焉。此權限問題之解決，惟有賴諸憲法，中央與各邦之權限，明白規定於憲法中，則雙方權力之界線，得所保障，更以法庭監察之，不令其有越權之舉，則兩方之平衡，亦得而保持矣。美之大理院所以持離心向心二傾向之平者，已大奏成效，自其審案觀之，一方曰麥克蘭氏對於

美國案件 (Mc Gray v. United States) 他方曰拿勃爾邦立銀行對海斯克爾 (Noble State Bank v. Haskell) 其迴旋於二者之間者，固饒有餘地焉。

雖然，謂憲法初定時所畫分之權限，可以一成而不易，則斷不然也。戴雪教授之言曰，聯邦國者，乃一國向於統一路上所經之階段，意謂聯邦國之最後一步，必歸於單一國而後已，此其所以料定聯邦國之將來者，不免過於極端，然反而言之，謂聯邦國長為一成不變之聯邦國，亦非吾人意也。民族國家日進而無止境，則其權限之畫分，自應隨時代而轉移。證之美國，其例顯然。美之勞工立法，各邦之事也，此在初期工業時代，固無不適，以云今日，則為大工業盛行時代，製造方法，全國一律，則勞動立法猶屬於各邦，斷不可矣。

美國之公司律，票據律，鈔票律，昔日屬諸各邦，今盡人而知其不可，更有性質稍異之事項，如律師資格，醫生資格條例，亦非可由各邦自為規定矣。或者謂各邦可互相商議，以求統一，不知此種方法，繁重曲折，絕不適於緊急事項。或者又謂以間接方法，達到統一目的，如關於童工之類，可適用商業條款以制限之，不知此非憲法之原目的，雖上下其手而利用之，決非正常辦法也。如是，制度變通

之關鍵，在乎憲法修正，過易固不可，過難亦未見其可也。

美憲之修正，大抵由國會提議，由各聯邦四分之三之批准，此方法太繁重矣。此其假定之前提，則以盡劃分界之各邦，足為行政上真正之單位，故以其意志之表示，定美國國本之方針也。十三邦為單位之法，行諸一七八七年則可，若謂其適於今日，斷不然矣。夫憲法之修正，必待各邦核准而後成立，則中央因時制宜之大權，豈非歸於烏有乎？加拿大之憲法，與美相反，加州注重中央統一，故各省之立法，中央有拒絕之權。所當問者，第一，中央拒絕之理由安在，則為政策問題，彼此是非各執，難求公平之解釋，第二，所謂拒絕，消極的限制而已，與吾人所希望積極的改造之義無與焉。澳大利之憲法修正權，聽之各州公民投票，此問題應由專家研究者，今乃受成於不知不識之羣衆，未見其可也。竊嘗思之，中央與各邦權限之更正，應屬中央，但限之以三條件。第一，修正案之提議，須得國會三分之二之多數之同意，第二，此三分之二之多數之同意，須繼續於前後兩會期中，第三，各邦三分之二之立法部提出抗議者，應有第三次之三分之二之多數之同意。此種修正法之利益，顯然可見。其一，修正之責任，屬之中央，中央因管轄全國之利益者也。其二，國會三分之二之多數，須繼續至再至三，則根本法

之修正，不至成立於倉卒之間。其三，各邦既有拒議權，則其意志之表示，自在中央鄭重考慮之列。如上述之法，無妨於司法的監督之同時并行，凡中央或各邦之立法，是否違憲，法庭仍得行使其判定之權。如此規定，法案之通過於中央國會，自非法庭之判例，所得而阻止者矣。

前既言之，機限畫分之法，在聯邦國與單一國，不過分量之差別，非性質之不同。自多數國家言之，地方權限之大小，大抵由中央立法機關，操其規定之權。德國外之單一國中，地方機關所得之權限，常為列舉的，苟有所增益，惟有請於中央立法院，通過特別法案許可之。所以為列舉的，即以不信任地方機關之故，其所以行之無弊者許之，外此則否焉。如此地方團體雖有試行新事業之心，而礙於條例，不能自有所動作，因而地方人民之責任心，與夫地方政治之興趣，為之減色不少矣。譬之福勒姆市忽發奇想，曰市政府應自設洗衣處，此聽福市之自為，奚必待中央立法院之許可乎？又鮑司登市欲收買市街電車，亦可聽鮑市之自為，奚必待麻省立法院之許可乎？竊以為單一國內之權限畫分，應分二類，第一類，地方團體應專管之事項，第二類，事權屬於地方，然立法仍屬於中央。關於第一類事項，中央之監督限於巡視而止，其實際之執行，依然屬之地方，如英國之教育事業，即此類也。

關於第一類之事項，地方團體之自發權尤大，則其舉事之成績亦尤佳。中央與地方間權限之修改，自不能不仍屬之中央立法院。惟其修改方法，略如憲法問題，其同意者之多數，應較大於普通立法之多數。一國社會之組織，猶之金字塔，有頂與底，其在底之社團，得以自發自動之精神，滿足其要求，則其社會生活愈豐富，愈充實，此自治團體權限之所以應廣大也。就常態言之，監督權出自中央，最有效率，以云鼓勵人民對於立法之興趣，則地方之自動尤重要矣。

中央地方權限畫分之中，更有所謂治權下逮（*devolution*）問題，試略說之。近年以來，政治學者之討論政權之畫分，以為除一方為中央，他方為地方團體外，應有中間團體，如以大不列顛言之，一方為大不列顛，他方為各市鄉，其介於二者之間，曰威爾斯，曰蘇格蘭諸地，亦應有地方立法院。就英言之，其所恃為理由者，曰大不列顛巴力門之事務過多，若地方問題之微，非其精力所及。故為英國計莫若仿美國四十九立法院，澳洲七立法院，加拿大八立法院之制，三島之內，分設四立法院，則大英帝國之中央立法院，庶幾能竭其全力於全國之大問題。法國近年盛倡分區而治之說，亦謂一區之內，應有一立法院。至於比利時，合兩民族曰佛蘭敏曰華龍，若分為兩自治區，設兩立法院，則

民族之爭亦得解決。

比利時問題，民族問題也，與單一國之無民族之爭者，不得相提並論。單一國中之政權下逮，若詳加分析，非單純易決之事也。此事比擬於聯邦國，則爲不稱。美也，澳也，加也，非徒一國也，實一洲也。至於德國，亦自有其歷史原因，瑞士本爲小國，此諸國皆難與英相比擬。案件積壓云云，聯邦立法院事務之多，豈在巴力門下，然聯邦立法院，因其權力之有限，而議事精詳，同時亦因其權力之有限，而外界注意減少。案件積壓，由消極的國家變爲積極的國家之當然結果也。考英之政權下逮方案，就其盡分於四立法院者言之，皆不關輕重之事項。除教育，獄囚，公共衛生三者外，其大部分事項，在巴力門之議事時間中，所占不及二十分之一，至公共衛生事項中之家宅與衛生保險問題，與財政問題有極大關係，勢難離中央監督，而自有所決議。依此種權限畫分之法，四院立法權，惟有賴法庭爲之審查，而法庭之事務，因而繁多。（原注云麥克洞納氏所言交司法委員會之說，卽令採納，然私人向法庭控告，仍非麥氏所能限制。）且全國行政，分而爲三，曰中央，曰地方，曰中間團體，則文官之數，爲之大增。除此而外，又有中間團體立法院之選舉，然人民對於地方團體選舉之興味，遠不如對於

巴力門選舉之熱烈。地方立法院所管，不過專門技術上事務，與政治無涉，何能引起國民深厚之注意乎。

政治上有不易之真理，即求立法院之爲人注意，有應具備之前提二：第一，立法院權力，能解決重大問題，第二，非政府派議員之地位，爲人所尊重。此二條件，就近世巴力門言之，可謂爲已達到矣，以云中間團體之立法院，則二者中無一能實現者也。前既言之，如教育如家宅之重大行政，與財政問題相關聯，自不能離中央立法院之監督，至於營業與教會問題議事權，不能引起國人對於議事之注意，則其與議之議員，自不爲國民所尊重。此中間團體之立法院之造成，徒多權力之領土的中心，而與吾人所欲解決之問題，無所裨益。夫問題之起於領土者，固有之矣，依吾人觀之，全國分而爲二，曰中央，曰地方，已足以應目前之需要矣。至於問題不起於領土者，決非中間團體之造成所得而解決。竊以爲今後行政上有一要點，則立法總原則，應求中央解決。其解決法，非領土的政權下逮，而職司的政權下逮也。將來之大問題，曰工業單位如何與中央立法院互相聯絡，猶之今日領土單位，與中央立法院之聯絡。工業單位與立法院間所生之權限問題，與本章中中央地方之權限問題同。

此問題非俟工業制度建設章完了後，不易討論矣。

第二節 公民之組織

一國之立法院，由其公民團體選舉而後成。選舉方法如何乎。被選人與選民之關係如何乎。前文有言，近世民主國，除採用普通成年人選舉制外，無他法焉。民主國之目的，在使全國人咸得發展其自我之最善者，故普通選舉制之下，凡各人經歷中所認為當然者，咸得由選舉票中表示之。普通選舉之實際效果，未必勝於其他選舉制也。與普通選舉相反者，為限制選舉，吾未見摺除一部人民於選政之外者，能合於民主國中各人自我發展之目的也。如曰以財產為選權之基礎，則惟有財產者方得與聞政治，而其他則否矣。如曰以教育程度為基礎，吾亦未見教育程度足為政治能力之標準也。各國選舉法，尚有以他事為理由，而剝奪人民之選舉權者。受救貧費之補助者，不得有選舉權，是以人民所受生計上之困阨，為其一身之罪狀矣。

經法庭判決為有罪者，不得有選舉權，此種限制，於情理非不可通，惟其所謂罪名，應限於少數之若干種。且所謂有罪者，應立定年限，如約翰范爾昂（Jean Valjean）輩豈容令其長在犯人

列，不許享受公民之生活乎。至選舉法中，所以擯除犯瘋疾，或精神病者，於選舉權之外，則以其最善我之實現，已爲不可能之事也。

所謂選民，必先組織，而後能選舉。否則以數百萬，或千萬之成年人，欲求選出其所認爲適當之議員，直等於大海撿魚。立法院議員與選舉人民之間，必先構成其地方的關係。此地方的關係應如何乎。以吾人觀之，其法有二。一曰分全國爲若干小選區制，各區一律出代表一人，二曰分全國爲若干大選區，每區出代表數人，按比例選舉法選之。

研究選舉法者，有不可不知之事，則凡議員之被選者，大抵爲政黨，或政派之會員。民主國之生命，以政黨爲基礎，故政黨在國事中之任務，不可不先討論。政黨所以自任者，在將全國中之政治問題，向國人宣佈，而後國人知所去取，以定或贊或否之表示。以近世國家中行政之紛繁，若一切委之民意，聽其公決，而不先爲之區分其輕重緩急，則國民安從而有所別擇。故分別其輕重緩急，更進而求其解決之方，以公諸國人，乃政治上必不可少之程序。此斟酌選擇之責，莫如以政黨任之。故羅威爾之言曰，政黨者政治觀念之捐客也。全國千百萬選民之中，其意見，其情感，其信仰至不齊矣，此至

不齊之中，擇其可以爲國民所贊同者，從而主張之，爲政黨之所有事者一。網羅全國之人民，以鼓吹其主張，爲政黨之所有事者二。國民應表示贊否之問題，由政黨先爲之提倡，爲政黨之所有事者三。國人有同情於我之主張者，則推之爲候補人，爲政黨之所有事者四。既有甲黨矣，同時則有乙黨，乙黨亦有其主張，有其組織，有其候補人。故在無政黨之國，其民意表示爲混沌者，在有政黨之國，則或左或右，或是或非，皎然明白矣。

關於政黨之由來，昔日學者之解釋，不爲不久。甲學者曰：甲筮，乙驚新，政黨者生於人類天性也。乙學者曰：政黨者生於人類好爭之本能。竊以爲僅以一學者之言，解釋政黨全部之真相，不可得也。所謂社會，實爲意志之鬭爭，甲派乙派之或勝或敗，大抵由於中間分子之遊移於兩可之間者而決。甲乙兩派欲維致此中間者爲己助，惟有各以其政見宣佈於大眾。政黨者，所以達此目的之天然方法也。至於政黨之主張，因時代狀況而異。甲時代以宗教問題爲政黨之分界線，如十六世紀之法國是，乙時代以生計問題爲分界線，如今日之英國是。既已分黨，自激起人民之好爭本能，此乙學者之說所由來也。穩健之言，合於老成者之心理，極端之言，合於少年人之心理，此甲學者之說所由來

也。竊以爲今日民主國中，各派皆以主張號於國民，民意因知所從違，而求得政治上滿意之解決，此惟在有政黨時代始能有之，非所望於無政黨之時代也。

謂政黨出於天性云云，非謂政黨之制，爲盡善盡美。既爲團體，則不免於團體偏狹之弊，前文所已論者也。政黨之害何在，試一一窮究之。第一，政黨自護其所主張，常顛倒事實之真相。第二，政黨之分黨，未必卽爲民意之分界。第三，政黨之所得於黨員者，非必爲真正之忠誠。第四，政黨於其所主張，常過甚其辭，以聳人聽。第五，黨員之入黨，有隨個人而來者，非真信奉主義。第六，政黨利用人類非自覺（或譯下意識）之心理，鼓惑人民，以供其奔走之用。此六者，皆政黨之弊，然其對於民主國之貢獻，亦有不可沒者。第一，政黨之政策，以事實爲根據，故空想家之言，不得列於法典。第二，政黨以人民爲後盾，故爲凱撒主義之最有力之妨礙。第三，各國政黨或二分或三分以上，選民就其中而選擇其一，以成政府，故政府與人民息息相通。要之近世國家，列於選民冊中者，必數百萬，此林林總總之人民，勢不能熟知國家之事，夫亦就其政黨所提出者，或然或否之耳。數百萬人萬有不同之心理，勢不能一一舉之而生影響於國家之大政。彼人民既無有餘之時日，又無周諮博訪之能力，惟有就意志

之大傾向，從而表示之。至於觀察人民之心意而因應之，乃立法者所當注意者也。

誠如上文所云，一國政界上，成兩黨對峙之局者，其運用尤有功效。一國惟有二大黨，則甲乙兩黨中，自極右以至極左，自有其濃淡不同之主張。政黨所吸收者，除積極活動之少數人外，其大多數則掛名黨籍。兩黨制所以優於多黨制者，以選舉場上，惟有甲乙兩黨，國民贊助甲黨，以成多數，則此多數黨，不啻人民直接擠之以入政府也。此多黨既立朝，必以平日主張列之法典之中，及其不爲人所信任，則所以失敗之故，亦爲外人所窺見，絕無不可告人之隱情。於是與之反對者，起而代之。反是者，以多數團體聯合而成之政府，誰爲政府黨，不能在選舉期中揭曉，必待諸選舉既終，各黨交涉之結果。此種聯合而成之政府，必無系統之政綱，惟將各派所主張者，湊合而成，大抵出於彼此之交換遷就，以爲取得政權之計。此種政府，必爲短命政府，以今日合甲乙丙而成之政府，明日丙派又與丁戊己交歡，則丙丁戊己又取而代之，倒閣興閣，爲議員最逞心適意之事，乃習慣成自然矣。此時時更造之政府，必無有貫徹到底之政策，多黨之制，或者正足代表派別分歧之輿論，抑知自治術言之，立於此意見不一之局中，政府將安所賴以爲治。行政上至急之需要，莫過於貫徹始終，而免於朝令暮

更。凡爲政府者，當其決一計，定一策，必須預籌進行之法，期於按期舉辦，而卒底於成。惟其然也，政府之後，必有多數黨，而後能成爲強善之政府。反是者，立法部爲行政部之主人，而行政部欲一一舉辦其大政策而不可得，實事求是之工，消磨與各派交涉之中，今日就職，明日又以內閣解散聞矣，如是而求政務之日起有功，可得乎。

竊以爲一國之選舉制度，須合於四種條件。第一、立法院須容納關於政治大問題之多數派與少數派之意見。至於國內各派輿論，欲求其如數學上之分量，而一一表示之，不可得也。選舉場上，不能不容各派發表其意見，而選民之選擇，必集中於少數有力之政團，而後政策之主張有系統，其進行之際，亦易一致。第二、選舉分區，不可過大，俾區內議員與選民之間，彼此相知有素，即選舉告竣後，仍保持其密切關係。第三、兩次大選舉之中間，究竟選舉結果是否正確，民意變遷如何，應有方法以表示之，此在英美兩國之補缺選舉，最能達此目的。第四、政府之成立，出於國民之自選。蓋使人民心目中有一種感覺，曰：此政府吾所自擇也，當議會滿期之年，政府與人民相見之日，可就其平日所爲，而一一衡計之，曰：功幾何，曰：罪幾何。

凡以此故，吾人反對比例選舉制，蓋比例選舉制所欲免除者，曰多數制勝之原則，而吾人所擁護者，正此原則也。比例選舉制之優點，今不能詳論，但就吾人所以反對之理由，舉而出之。吾人所以反對者，皆就實效方面言之。欲行比例選舉制，非取銷今日之選區，而代以多數被選人之選區不可。則政團之主張雜出，國民之選擇愈難，凡以操縱輿論為事者，益有躍躍欲試之機會。而議會與選民之密切關係，完全喪失，以其議員候補人，均以黨的立場而被選，僅為公衆之一人，而失吾人所謂彼此相知之雅。採比例選舉後，黨派分裂，無大多數黨為政府後盾，則政府不免為懦弱之政府。選舉場上，各種主張雜出，反將國家之根本爭執問題淹沒，譬之如鐵盧請求權者，與主張商人政府之包德姆勒（Bortornley）氏，皆得馳逐場中。以補缺選舉為輿論變遷之試驗之具，非所望矣。同在一黨中之稍不同意者，動輒脫黨，則所謂多黨之局成矣。如是誰為政府，其決之之者，不在於國民全體，反在於立法院內各派之祕密交涉室矣。比例選舉法減少各議員自身之責任心，蓋投票既採名單制，則在同一單上者，自有其黨中司組織者，為之注意其被選之把握，而不煩一己之努力奔走。總之比例選舉之複雜機關，必至減少公民對於政治之興趣而已。

比例選舉之弊如是，其可以與之相償者何耶。甲說曰：比例選舉制之下，各派輿論，咸得表現於國中，故較今之選舉爲勝。以我觀之，謂國中各派輿論，在現時之國會中，尙不能無遺漏，決不然也。即曰各派輿論能羅列而出，其奈一方之所得，不敵他方之所失乎。乙說曰：凡持獨立意見者，在今日之制下，無當選之望，在比例選舉制之下有之。此說與事實斷不相符。何也？比例選舉制之下，以黨的名單爲標準，所重者，在此名單所發生之全部感覺，而不在於一二個人之候補人。一二個人尤表示其獨立之意見，則此名單尤不能予選民以內部一致之印象，而在黨的組織人之立場言之，與其容納獨立之個人，不如延攬守黨紀之分子，必如是，而後能以全黨之印象，表示於外也。或者又謂一區一議員之選舉制之下，少數人無代表列席之機會，在比例選舉之下，則此弊可免。芬納博士（Dr. Finer）有言曰：少數者之地不線，決不以選舉區之疆界爲限。政府之提議案於立法院也，決非告議員曰：汝不能全部贊成，則全部反對，蓋政府與議員之交涉，非簡單之一然一否所能了也。種種法案之成立也，常爲此有所贏，彼有所絀，如買物之討價還價然，因是少數黨誠爲堅強之團體，自可於討議法案之日，本其自身之力量，以左右其間。政治上之大計，不應但決於票數多少之算術。立法之

際，應以國中重要勢力斟酌而衡量之。少數黨人，何患無適當之制度，以表示其意見哉。

比例選舉制之又一方面，常爲人所忽視者，以一言明之。常人之論曰：一區一議員之制中，除甲派乙派候補人外，無一爲我所願擁護之人，換詞言之，無一可選之人也。抑知此種弊病，不獨見於一區一員之制，卽一區多員之制中，亦復若是。且推廣言之，一區一員之制，有一候補人爲我所好者，我卽以全力助之，以促成其所屬黨派之立朝，反是者，一區多員之制中，一單上衆人並列，我所以贊助此適當之人者，僅得我投票之若干分而已，有時以無可選擇之故，就其差強人意者而贊成之，則與吾心真正之所欲者，全不相涉矣。或者謂一區一員之制，苟其國中有三黨並峙，或易得一爲所我贊助之人，不知在此情形之下，吾之所投票選舉者，亦未必卽爲吾所願意之人。或者因手段之作用，舍民情之所歸，就吾心之所不欲者而選舉之，譬之一區之中，有社會黨一人民主一人，社會黨自身既無入選之望，宜以票權贊助民主黨，然黨派之普通心理，每曰與其助相近之黨，不如助相反之黨，豈非本不願意者，反入選乎。竊以爲比例選舉制之下，候補人尤多，主張尤歧，所爭持者，與目下要政，渺不相涉，則此類分子而被選也，使徒議會龐雜無倫，終於不能運用而已，卽不被選，亦已足

以阻擾他黨之努力於目下要政者而有餘矣。

尙有最後一語。近世國家中之難題，決不能以選舉法改良爲惟一解決之方案。何也？國事之敗壞，皆起於道德。吾人能提高國民之智識，改良社會之生計，庶幾可語夫國政之進步，以云新選舉法之採用，按國中輿論之等級而一二形諸國會之內，吾未見其有何效果也。考之各國，已採比例選舉法者，其於全國人民之政治生活，能有幾何影響乎。比利時嘗採此制，其結果則消滅國內之獨立言論。瑞士同採此制，徒使國中小黨林立，而無提綱挈領之政論。此種情形之下，惟有產生懦弱之政府，懦弱之政府即不負責任之政府也。試考其實，一國之少數黨人，誠有堅強結合，與夫確定意見，何患在一國之中，不得相當之代表權，而必求之於比例選舉耶。兩黨制度之下，政爭甚烈，雙方於可維繫人望之意見，皆趨之若鶩，則求兩黨之普及爲已足，不必採多團林立之制也。然政黨史中，亦有已成政黨，固執成見，無同化他人之力，乃不能不另造獨立之新黨，以與選民相見。此則一九〇六年以降，英之工黨所由成立也。英國之例，奇軍特起之新黨，始焉自樹一幟，終亦折入於兩黨之下，故工黨與英政界之能否相容，即視其能否以本黨之力，造成新兩黨的平衡耳。

第三節 公民與其代表

竊以爲一國分爲大小相等之選舉區，每區各選出議員一人，殆歷史經驗中所得之教訓也。議員之地位，其逢承選民之意旨乎，抑自發表其獨立之政見乎，此乃與選舉區相關係之問題，不可不深究焉。欲求議會分子之精良，有一事不可不力避者，卽爲議員者不可限於本選舉區內之居民，如美國之例是也。美國之所爲，流於狹隘之鄉土主義，凡爲議員者，既落選於本鄉，別無他區以擁戴之，則必與鄉里不肖者相勾結，期於必勝而後已。且各區人才之分酌，未必同一，甲區之人物，不得移爲乙區之用，非人才之淹沒乎。紐約大州也，其被選爲參議院議員之人才，自勝於田勒華州，或尼代達州之議員。若甲州選舉之失敗，卽爲其在政治上永久之禍戍，豈非全國人才，不能得充分發揮之用乎。昔格拉斯頓（Glidstone）氏，始敗於牛津，旋卽獲勝於西蘭克沙郡。英之現代政治家崔赤爾（Churchill）氏，始敗於孟哲斯市，而終移用於鄧堤，此等人才，雖不獲選於甲區，而終不至於湮沒，乃社會之大益也。世之論者，或視政治上有經驗之領袖爲不足重輕，蓋起於人類才調大略平等之迷信，且以爲議會品質之高下，初不繫乎一二領袖也。美國人常抱此心理，故美國議會不能羅致

大領袖，而國民對於議會之尊敬日下降矣。以吾人觀之，選政上人才之容納尤廣，數政治制度之運行尤善。

或有說者曰：國會之議員爲委託人耶，抑爲代表耶，如爲委託人，議員之贊成反對，當請命於本區之選民，如爲代表，則本自己良心之所信，從而主張之。此二者之對待，實不中事理之論也。何也？若以議員爲委託人，則其爲議員之日，須將全部意見，預向選民陳述，此乃不可能之事也。日力既不給，而新問題之隨時發生者，亦不能一一預爲計及。當新問題發現之日，爲議員者，豈能遍返鄉里，一一請命於選民乎？選舉區民，固應盡知議員大體之態度，或關於時事問題，請議員宣布其政見，選民或以議員之行爲爲不可解者，要求其解釋，皆當然之事。然爲議員者，決非本選舉區內本黨之奴僕。議員之被選，所以望其本良心之所信與知識之所見，爲國家效力。苟僅爲委託人已焉，豈不成爲一無人格，無道德，無責任之人乎？惟議員決不可朝夕易轍，當被選時爲自由貿易之黨徒，不可入議院忽改爲贊成保護關稅。或當選舉之日，自言熱心於選民之利益，及既中選，忽要求周遊世界，休息一年，亦不可耳。吾人之所望於議員者，曰政見一致，曰勤於職務，此二條件在合理範圍內，爲身任議員者

所當守。選舉區民之所能責望於議員者，如是而已。自大體言之，選舉區之能信任議員者，議員自不至忘其恩義。白克氏因勃立斯吐選民受人誘惑，曾有演說之語，移彼當日所言，用之於今日可也。

欲求議員之代表民意，應尚有保證之法。即選舉區民不滿於其所選之議員，在下次選舉時別而去之是也。美國之議員任期二年，惟其期促，即令所選非人，不足為大害。以吾觀之，立法院兩年之期，過於短促，以兩年期內，欲將平日主張之政見，一一變為法令，不可得也。議員任期，由兩年延長為五年，庶幾其所標榜之政綱，可改造為法令，惟五年期內，選民對於議員，或議員所屬之政府，有懷抱不平者，應有聲訴之法，此類聲訴之表示何如乎。

竊謂撤回之法，乃選舉制度中所當採取者。此權之運用，宜有限制。否則為議員者，無異於委託人，無異立於田摩克爾氏刀下，（田氏立於刀下，希臘史中之故事。）鄉里之宵小，因平日所求不遂，輒借田氏之刀，以洩其私憤，所以立為限制者，使撤回之法，有所監督其議員與黨派，而同時不至為宵小所利用。第一，議員任期未滿一年，不得行使撤回權。第二，議員任期最後一年，亦無行使撤回權之必要。此權之行使，限於三年，此三年中，議會議事正在進行，其成績亦因之而定。撤回之請求，應得

選舉民半數之同意。撤回請求成立後，即爲補缺選舉之執行，前任議員之去留，由之而決，除有三分之二願另選他人外，原議員不得撤換。撤回權之使用，限以至嚴之例，如此所云者，自不至發生大弊病，而國家因此可以察及民心之所向。實際上任事之議員，決不因此種規定而受影響，惟議員所屬之黨派，有大反乎輿論之行爲，則請求撤回者因之而起。此種撤回權行使之方法，不啻警告政黨曰：下屆總選舉中，公等將不免受人民責備。如此規定，撤回之制，非對代議政治之不信任也，乃所以警告議會曰：公等應知所以遵從民意而已。

抑不僅撤回已焉，近頃議論，頗以爲公民投票，與夫公民動議之制，可以爲改良選舉機關之一助。此種思想何自來乎？蓋以爲總選舉之日，僅有國民對於政綱大要之贊否，猶以爲未足，必求將特種問題，提示於人民，由人民爲直接之表示也。此二制在瑞士與美國，已有長久之歷史，其熱心主張之者，以爲所以藥民主政治之良方在是。此種思想之傳播，由於對議會制度之不信任，乃十九世紀後半期之風氣如是也。爲此說者，不無可以贊成之理由。國家既須尊重輿論，則民意之直接表示如此二制者，在論理學上，自有其可以成立之根據。選民之中，對於國事有要求，或反對某種改革者，相

約而提議之，以求其意思之貫徹，自爲題中應有之義。

此種制度之利弊何在，不可以理論爲根據，當問其實行後之經歷何如。攷之既往歷史，此種制度，未必有益於改革運動，其熱心主張者常言公民投票實行之日恐占多數者，乃保守派而非進步派。一般人民之興趣，未必因此鼓起，其投票者之半數，大抵卽爲總選舉時選舉議員之人。有時棄權者多，投票人少，則投票之結果，不知輿論之何在。吾人觀之，直接民主政治，於議會之品質，無所影響，謂爲改良固不可，謂爲改惡亦未必然。公民投票中之議案，大抵由熱心主張者先提出於議會，繼而遭其駁斥，乃一轉而爲民衆直接解決之案件，以直接政治之運用言之，未見其對於民主政治問題之解決，有何等貢獻也。

直接政治所以不適用之故，非難求焉。國家大問題中，可以由民衆直接解決者，其事甚鮮。凡事既成問題矣，其中要點，決不僅一或然或否之答覆，必求其特別之解決，一一規定於至繁複之法律條文中。執途人而詢之曰，汝贊成或反對保護關稅乎，其人不難答一然字或否字，若將各項進口之貨，某物稅，某物不稅，稅率之高下幾何，一一列爲表冊，則惟平日研究有素者能爲之，非公民投票所

能有濟。又執某甲而詢之曰，汝贊成阿爾蘭仿加拿大制改爲自治行政否，彼答曰然，試擬爲法案，其方式有多種，或者所提出之某案，竟與某甲之意相去甚遠矣。可知直接政治所提之方案，至爲簡單，除或然或否之字樣外，行政上至精微之高下輕重，均無從而表現，此乃問題中最困難之點也，在議會中，法案之字句，可經一讀二讀三讀，而文字之增改，不知幾何次，若數百萬人之公民投票，安得有一二讀與修正之可能乎。立法中之所含者，常爲一至簡之原則，施之行政則其節目至繁。而此至簡之原則，非形諸文字，列爲條款，則執行者無由窺見其高下輕重之度。此條款之草定，乃法律專家之業，非林林總總之選舉民之事也。

此問題之困難，尙不止此。種種重大問題，由其事物之性質言之，決不能以一二字爲解決之標準，必待長期研究之後，乃有方案之成立。譬之電氣供給，執人而詢之，咸以爲應歸國家監督，然此監督權應如何行使，中央監督機關如何，地方監督機關如何，非有極詳密之規定，何能施之實事而不生阻礙乎，立法之完善與否，卽視其除原則之外，有無詳密之運用方法，二者兼具，乃爲善法，此專家之事，決非多數公民所能代謀。抑更有二點，當補充而說明者，一，直接民主運動之所以盛，由於對於

議會之不信任。然議會不良，欲求所以補救之，非徒增益機關所能有濟。因此爲道德問題，與機關之箝制無涉焉。二、直接政治之出發點，每以行政爲至簡單之事，若一般選民，自有成竹，可以不費心思而解決之者，此大誤也。行政內容之爲簡爲繁，試一翻近世國家之法令全書，可以知之。試問一國之內，能辨行政技術之得失，而有投票之興味者幾何人，卽此可以知直接政治之難行矣。或者又謂直接政治之弊，必至於破壞議會之責任心，此說非我所欲堅持，以現時公民投票之次數甚少，似不至於議會政治有何影響。主張直接政治者之心目中，殆以爲一切政治上之病根，可有一種萬寶靈丹以救治之，而直接政治卽彼輩所求之靈丹也。政治上之靈丹，除提高國民德智兩方之程度外，無他法焉。

然則前後兩次選舉之中間，選民之所以監督者，尙有何事耶。吾人既反對直接矣，上文所云有限制之撤回權，乃吾人所認爲政治上最後救濟之惟一方法而已。此猶就選民全體言之，以云選民之個人，謂爲無事可爲可也。世界之廣，事類之繁，欲以一二人之力，影響於全世界之事變，諒何容易。其人爲大政治家，或大思想家，非不能以一人之力，哄動一時，如藍斯唐爵士 (Lord Salisbury) (Earl of Salisbury)

於歐戰中主張和平之函，如開恩斯（Keynes）之批評佛塞和約之書曰，和約之生計的結果，此皆一言之出，震動人世，謂為歷史上大事可也。若就羣衆言之，欲其行動之發生影響，則非為組織的行動不可，組織的行動者，對於特種職掌之關係，非對於一般職掌之關係也。有一例外焉，是為政黨。竊以為此後政黨之行爲，所以因應其黨員意志者，常觀今日為勝。試以昔日自由黨採取阿爾蘭自治案時，與保守黨採取保護關稅時之情形，兩兩相較，更取工黨政綱成立時之經過為參考，可以知英國政黨近年之變遷為何如。格拉斯頓提倡自治時，直以個人之意志，強黨員服從，其大多數坦然受之，傑哥與（Goschen）氏及崔傑爾（Churchill）氏脫黨以去。保守黨之於保護政策，則異乎是。保守黨內部設種種顧問會與大會議之機關，圖領袖與黨員意思之溝通，凡各種自成派別之意見，即不能採用，亦得有其競勝之機會，惟保守黨內，黨員之意思，不能謂為暢快發揮，以人物大小之別，足為意志吐露之障礙也。至於工黨，更別出心裁，圖團體與團體間意思聯絡之密切，非他黨所能及也。

選民除政黨而外，其活動之方向安在耶。可分三類言之，第一，加入特種問題之社團。有動物解

割廢止會，有野蠻民族待遇改良會，有字母綴音法改良會，近世社會中有無數之主張，即有無數之團體，因個人之興趣，加入而為之奔走。第二，加入職業團體如各種生產者之協會，工程師會，醫師會，教師會，及礦工會是。此等團體所注意者，在要求國會謀其本身職業之改良。惟今後職業團體之所重者，不在政治方面，而在各職業之管理機關。如是，各職業團體之動作，集中於狹隘範圍之內，彼等即有求於國會，非直接之聲訴，乃經由其職業機關而達於國會。第三，消費者之團體，乃今後可以發榮滋長之團體也。生產者既可互相聯合，以保護其本身利益，則消費者何獨不可為同種之結合，或限於一隅，或廣及全國，亦以保護其本身利益為目的乎。試舉例以明之。法國之電話用戶，組成聯合會，以監督電話局內之行政。（英倫自一九二四年起，亦有同種聯合會成立。）其所注意者，話機是否為新式發明品。用戶感受不便之處，已否為之詳查。公司內費用多寡，應加監督。公司接線，是否靈便，可自派查察員以巡視之。如英國之制，電話歸於國有，則用戶可派遣代表，列席於郵政部內之電話諮議會，如電話屬於私有，則可向商辦公司要求組織討論會員會，以圖公司事務之進展。

國民健康保險，亦復如是。英國內所以保證保病人之利益者，惟有所謂病險委員會，若保病

險人欲有所聲訴，或求人調查其所苦，則甚難矣。今後保病險之人，若組成協會，自聘律師與查察員，則病人之地位，將與今日大異。有負查察之職者，而後知所以保護病人。醫師之資格及行爲，由查察員嚴格監督。彼等應注意醫師平日所診視之病家，是否趨於其所能診視之數。此病險協會之人，可代病家聲訴於政府所派病險委員。如是保病險人應得之利益，可以保全矣。其次可以近世國家中之美術管理爲例。英倫之國家畫院與博物館，由董事管理，皆取國中聲望卓著之人，非必精通美術，或博物專家也。英國所舉董事，大抵爲豪富之家，好施與而負提倡美術之譽者。至於美國之董事，則以其人能以陳列品捐助於院中者充之。竊以爲集愛好美術者爲協會，以管理中央或地方之畫院與博物館，庶幾今之畫院，不至淪爲官式美術之陵寢。關於館中新物品之購買，物品之批評，標本之安排，與夫事務所之用途，皆可由愛好美術者之協會代爲決定。此等機關之管理部中，可由協會推舉代表。或由海外招致專家，以評定館院中之政策。至於中央與地方劇院之重要，苟爲民主國所承認，則此會中之活動範圍，因之而擴充。復次可以大學證之。依美國之例，同學會爲學校籌集經費之源，彼等亦參與校政。英之牛津劍橋何不仿其例而試行之。惟應有一根本條件以限制之，曰，同學不

得對於教授之意見有所批評，此點誠能實現，則同學會對於校政之各方面，大有貢獻，彼等亦可推舉代表，加入校中管理部，則學校與社會間多一聯絡矣。

所謂協會之組織與夫管理之參加，不獨於上文所云，且可推廣於其他各事。其益有三。第一，社會中人對於某種職務，有利害關係，或有嗜好者，以其意見，貢諸管理機關。第二，供職者所執行之事務，能否如外界之所希望，可以外界之力箝制之。第三，昔日行政之良否，為消費者之力所不及者，惟有付諸無可如何，今而後此等狀態，可以一變。社會中此類協會之組織，自能影響於各政黨之行動，與夫立法院之方針。立法院之所以受影響者，其道有二。由協會及於政黨，由政黨及於立法院，此自下而上者也。由協會提出意見於中央各部，再由中央各部，提出改良方法於立法院，此自上而下者也。消費者直接與政府發生關係，已不自今日始。昔日各部已有招致消費者，設立顧問委員會，使之參與其事。歐戰中英之糧食部，嘗設消費者會議，政策決定之先，請消費者先加討論，或先行試辦，然後為真正之推行。（皮佛立治氏著戰時平時之行政）各部中宜取此糧食部之例而推廣之，則行政上庶幾可期其有創造的發展。總之公民感受之興味尤深，則政治的努力，尤有改良之望矣。

社會中消費者，既有組織以監督行政，則同時不能不謀教育程度之提高，蓋人民智識之增進，而後能引起其對於政治技術之興味。若人民茫無所知，欲其有興趣之發生，決不可得也。以今日選舉民之大多數言之，視政治運行，若不可思議，政治之規矩安在，政治之思想何自而來，皆以為非彼等識力所及，而去之至遠者也。政治離人生至遠之觀念，不可不廓而清之。所以廓清之方法，在使人曉然於政治所以善惡之故，皆推本於人民之心思，窮源竟委，絲毫不爽，惟其然也。教育之期限尤長，教育之程度尤高，則人民自引國事為己責，總之人之所以為人者，應與公民之權責，合併為一而已。以教育提高國民智識，可以改良政治，證之國民教育史而可知。然人類至懶者也，其所深惡者為運思，故由教育以改良政治其為艱鉅之業，無待言焉。惟以政府之力，強聒不舍，庶幾人民思想之機鍵大啓，而不安於今日之淡然漠然，則吾人希望之真種子也。

第四節 立法部之組織

立法機關之選舉，如上文所言，其組織當如何乎。一國之立法部，應有兩院，在政治學中，視為不易之義。其意謂一院制之立法部，不啻推尊民主政治下之魯莽滅裂於制度中矣。車以兩輪前行，必

有制動之機。立法部之下院，聽命於選舉民之意旨，其吏事既少，惟新是尚，必有上院以制之，而後下院操切之舉動，得歸於平正。此種保證之法，惟有託之於第二院，而近世各國之議會所以咸採兩院制也。

當知兩院制者，起於歷史上偶然之事實，非有所謂原理存焉。兩院之制，起於英國憲法上之習慣，然考英國之國會，嘗有某時代焉，有分爲三院或四院之趨勢，而卒歸於兩院，所以謂爲偶然也。立法上有無第二院之必要，莫若驗之於第二院之性質。論第二院性質之中，可以窺見修正權之應有與否，與其効力如何。若夫聯邦國之中央立法部之組織何如，俟下文論之，姑不與兩院制之本問題混爲一譚。

第二院之產生，可採用選舉制，其選舉期或與第一院同時，或稍後於第一院，其權限或同於第一院，或視第一院稍遜。此種種方法，以我觀之，皆難令人滿意。蓋兩院之權限而同等也，兩院之間，易釀成僵局，即欲調解之，亦不過不澈底之解決。兩院之選舉而同日也，議員雖分於兩院，而實出於同源，不啻同一類之副本而已，若其非同日也，證美國之例，行政部受其牽制，減少行政效能而已。若曰

第二院之權限，遜於第一院，其地位以校正或遷延之事爲止，則其所以持論亦不能自圓，俟後論之。英國之制，第二院議員，皆出於世襲，惟法律的貴族，則非終身的。世襲之制，已論之於前，吾人絕不能爲之辯護。是令一國中之一小部人，握有管理國事之特權也。此卽平等的公民權之否認，與國家對於國民一視同仁之義，正相反對。英國貴族院之歷史，其詳暫不置詳，要其面目所向，屬於過去之歷史。英貴族院在保守黨內閣之下，常睡服朦朧，在自由黨內閣之下，則瞪目而視。後有工黨內閣成立之一日，非增加貴族院之工黨議員不可，然其員額過多，已無容足之地矣。今雖有巴力門法案以限制上院之權，奈貴族獨能代表自身，而不能代表他人何。

或者謂第二院可採任命制，其最初之議員，由行政部任命，此後缺額，亦由行政部補充，其任期或爲終身，或爲限定年月，任滿後或連任或否。所以任命之者，或不限範圍，或限於工業界職業界（醫師工程師之類）與公共職務界之成績卓著者。此類之第二院，惟其出於任命之故，其權威決不如民選之院。其所能行使之權限，亦曰修正與延期而已。彼等之地位，等於元老院，且以爲國家重其爲人而羅致之，直以自身之經驗，掩盡全國人之耳目。議會之出於任命者，有加拿大之元老院，然加

之元老院所以繫國人之望者，能有幾何。正以其出於任命之故，凡補缺人員，大抵爲政府之私黨。元老院之組織如是，下院之重大議案，彼等有何力量起而反對，即起而反對，或陷政府於不利之地位，或令政府毅然舉行新選舉而與輿論相抗。誠不知其真價之何在也。（蒲徠士氏所提出之第二院改革案，此書中不及細論，其計畫出於一時空想，實舉第二院之弊而盡有之，李斯密斯（Loose Smith）氏著理論與實行方面之第二院一書，中嘗討論蒲氏之提案。）

第二院亦可採間接選舉制，如今日之法國元老院，與一九一三年前之美國元老院是。第二院同出於選舉，其反對政府也，徒阻擾政府之大計，其贊成政府也，則既有下院以代表民意，復何必多此贅旒爲者。考歷來經驗選舉制中，最易引起賄買之弊者，莫如間接選舉。此乃一九一三年美國所以採用人民選舉之法，正以舊選舉法，易使一般職員成爲工商界之私黨也。惟間接選舉不必定以地方議會爲機關，華拉斯氏嘗有言曰，可以職業選舉代之，然某職業幾人，某職業幾人，應如何按事業之輕重而分配之，以構成一比列平均之國會，亦至難之問題也。要知職業代表制之下，一議及本業以外之事，即失職業代表制之原義，譬之以醫師代表醫師，所議限於醫藥衛生之事，無不可也，今

乃令其參與銀行或幣制之討論，則不知其所據之理由爲何種，何也，以不通曉金融之人，而貿然參議，則無補於立法，若以醫師而兼曉金融，則其所以通曉之故，決不出於職業代表之關係明焉。

另有一第二院產生之法，行於瑞威，今爲李斯密斯鼓吹之說是。第二院由第一院選舉，而第一院所舉之人數，與各黨派之人數相比例。如是下院之多數，卽爲上院之多數，而政府政策之通過，益有把握，且第二院之任期與第一院同時終了，故兩院中定無衝突發生之可言。其任務專以修正或延期爲限。要之此第二院之價值，在於阻止第一院之魯莽滅裂，而不能破壞其所事也。

關於第二院，吾人所欲言者，略如左方。國家之立法機關，統合兩院而成，終必有一院駕他院而上之。兩院中以一院爲重心，而全國之人才爭趨之。則第二院之生命，或在不死不活中，或欲有所作爲，起而反對重大政策，亦未必爲全國人心所嚮。全國人將樂觀第二院之一事不舉，如邊沁氏所謂根據種種謬論，以反抗他院所強其通過之議案而已。是第二院之討論，徒廢時日，徒分國中官吏之心力而已。其與下院合也，則設此上院爲多事，其不合也，徒引起他人之厭惡。其以爲民選一院之制，流於魯莽，非以第二院牽制之不可者，實亦不識近世政治真相之言也。法制問題，決不能憑空發

生，亦不能旦夕間列於法令全書之中。大抵一議之通過議會而成爲法律，常經長時之討論與分析。譬之阿爾蘭之自治法，自其發議迄於通過，歷三十年之久矣。英之上院改良，週旋於人之腦際者，亦已近一世矣。此外若最小限度之工資，若救貧律之廢止，若市城之設計，若煤礦之國有等等大事件，皆發議甚早，及其討論歷有年所，而後政黨之中採爲政綱，以期成爲制法。自一九〇二年教育法案之通過，以至教育總長費許（Mr. Fisher）氏之完成其業，需時十六年。澳洲聯邦之成功，亦經二十年之久。凡留心於新思想之實現與其行政上設備之完成者，當知吾人之所駭，不在時間距離之短，反在時間距離之長。

竊以爲誠欲施牽制之功於立法，不必求之於第二院。大政黨之容納新意，以成政綱，固已極遲。回審慎之能事，則遲延之目的已達矣。立法之際，關涉國中各方利益者，應招致其有關係之人，爲事先之商議，則吾人所期望之訂正，亦在是矣。大抵第二院之批評，不外重述第一院之言。第二院之言，決不足列於專家意見之林。第二院鮮能涉足於智識或意見之真源，爲第一院所未及者。故吾以爲訂正之工，必在於政府之旁之諮議機關矣。譬之內務總長欲頒布商業鐘點規則，其可與商議者，厥

惟店夥。以店夥之專門智識，爲立法案之藍本，則其法令之斟酌得宜，有斷然者。法律之訂正，不外乎二，如爲草稿之改定也，莫若屬之於議會之祕書部，如爲實質之變換也，屬甲院與屬乙院等耳，何必定求之於第二院哉。至云延擱之權，名爲緩兵，實不啻將現時多數黨所認爲必要之改革，從而阻遏之。延擱權只可屬於選舉民，選舉民審查黨權成績之際，行使之可耳。所謂訂正權者，若僅屬於字句之間，有何設立第二院之必要，苟其關係國家要政，則國會內之反對黨，應向政府黨挑戰，而強其舉行總選舉矣。政府黨之政策，豈能免於錯誤，當其欲施行某政策也，妄謂爲選舉民之意，實則選舉民所反對者，往往然矣。如欲以第二院司補救之責，亦未見其當，蓋第二院不能認識真正民意，猶第一院也。真正防止之法，惟羣衆之惰性力，與夫政府不樂改張之心理是賴。舍此而求之於第二院，是非求進步也，徒以助長特殊利益之反對而已。

所謂助長特殊利益云云，尙以差強人意之第二院之成立爲前提。而事之實現，決非易事。如前所言瑞威之制，最滿人意矣，實下院之傀儡而已。世襲制之第二院，與人人平等之立國大目的，正相反對。如第二院出於選舉，與第一院同時舉行，則僅第一院之副本，如不與第一院同時舉行，益以妨

礙政府政策之進行而已。其出於任命也，如加拿大之制，則原有黨派限之，徒爲政府造私黨而已，其以各人社會上之事功爲標準也，則所謂事功，未必與政治之進行有何關係。譬之李斯德爵士，固名醫也，然謂其參加議會中社會保險案之討論，有何裨益，未必然也。比利爵士（Lord Pirrie）大造船家也，欲令其參預非洲奴制之討論，恐其持論未必異乎他人。元老院中之富室，大抵僅爲其同階級之人發言，文官中之成績卓著者，如退職之印度總督，與埃及總督，其思想行爲，常立於反民治方面，至於財政部之人員，因其執掌部務日久，乃任爲貴族院議員，此等人與其令其出席於討論大會，反不如列名於細針密繡之審查委員會。然則吾人之結論奈何，曰，採用直接民選之一院制而已，至於所以箝制一院者，應屬之於選舉此一院之選民，與指導此一院之政府。（關於此問題可參考麥洞納所著社會主義與政府，第二卷，五十頁。）

至於聯邦國中，應需第二院否，又爲另一問題。聯邦國之各邦，其大小不等，其制度不等，乃不能不特第二院之特別保護，爲抵制人口繁庶之鄰邦計。若北美合衆國，若澳大利洲，所以保護各邦者，特其元老院之平等出席權，總之所以保護各邦者，亦有聯邦參議院（Bundestag）在。除舊日德

國，因其君主制度，產生他國所無之政象外，其他聯邦國中，所謂各邦平等原則，不啻降服於政黨政治之下矣。美之元老院之共和黨，所以投票表示者，非以邦爲本位，乃以黨爲本位也。上院共和黨之所是，非者，與下院共和黨之所是非者同。澳洲元老院內之自由黨，所以投票表示者，雖不忘其所代表之邦，同時亦不能不顧及其黨之態度。蓋聯邦國一經成立，陶鑄於一種民族主義空氣之中，其交通之發達，更從而促成之。舊日之所謂邦，已不能自成爲單位矣。試問今日美之馬撒珠撒州之利益，與大西洋濱海各省之利益有何別乎？米納疏泰州之利益，與中西北之農業各州有何別乎？各州之分疆畫界，與實際利益無關，不然，西浮奇尼亞州何能自其母州分割而出？南北兩達哥達州雖合而爲一可也，更進而與納勃勒司克州及米納疏泰州相合，亦何不可。美澳兩國，所以視他國爲有幸運者，在其雖爲聯邦國，而無人種問題雜於其間，至於加拿大、德意志、瑞士三國，則非其比矣。法國人種之在加拿大，自有其特殊利益之當保護，德國南部人民之風氣，與普魯士絕不相同，蘇爾之瑞士，實兼語言宗教不同之三民族。一國之內，果其民族歧異若此，雖有第二院亦何益哉。

試就加澳美三國之上院考之。威利孫 (Willison) 氏著勞利亞與自由黨 (Sir Wilfrid

Laurier and the Liberal Party) (四百一十一頁) 一書嘗有言曰，自加拿大共和國成立以來，元老院所奉行之原則，曰對於保守黨立法之公道與因時制宜，向不願有所詰責，其有背此原則者，直以不忠於北美之英國制度目之。澳洲之元老院，絕不足語夫建設之成績。美之元老院，自南北戰爭以來，所以分黨者，不本於州界，而本於生計利益，與其衆議院之情況同。以予觀之，聯邦國中所以保護各單位者，不必以第二院爲護身之甲冑。有下列二法在焉，憲法上中央與各邦間權限之畫分一也，議會立法有無違憲，可由司法法庭爲之監督二也。關於中央與各邦權限條文之修正，可規定曰，應得立法院三分二之同意，或各邦之多數，或三分二之同意。有此二項，所以保護各邦者，已極周至。各邦之代表，在立法院中者，自能爲其本邦辯護。且中央與各邦之權限，非經鄭重之修改憲法順序，不得變更。如是則雖無元老院，與各邦在元老院中之平等代表權，而各邦在憲法上地位之穩固自若焉，自政黨發達，與生計利害之劇變，特上院爲保護各邦之計，已久歸於虛幻矣。加拿大之法人與非法人之界，本爲人種問題，如採上述二法，雖此類人種問題，亦可得其保護之道矣。

槐伯氏夫婦近著大英社會主義共和國憲法，亦有二院制之提議，與現制之二院絕不相同，蓋

持論之至新穎者也。槐氏所謂二院，異乎今日代表貴族之上院，謂其反對今日之上院可也。彼等以爲今日立法院之事務，過於繁重，應畫分爲二院。其一曰政治的民主，所掌管者爲國防，爲國際關係，爲司法，其他曰社會的民主所掌管者，爲工業，爲生計行政，與夫人民衣食所賴之事項。政治的民主所管轄者，爲以國家權力執行之事務，德語之所謂行政（*Verwaltung*），法語之所謂國權規定（*autorité regaliennne*），或曰警察權是也，社會的民主所管轄者，爲以商業方法經營之事項，德語之所謂生計（*Wirtschaft*），法語之所謂經理（*gestion*），或如家政之出入是也。今後之合作的共和國，不僅一代表院，當合二代表院而成，而二院各有畫定之權限，至二院之間，自不能無相互之關係，而其關係爲平等的獨立的，無所謂上下輕重。凡此平等之兩院，一管刑律與政治，一管生計與社會，所以如此畫分者，不徒免現時國會事務之擁擠，且爲以社會主義代今日私人資本主義之必要條件也。

依槐伯氏夫婦之計畫，政治的巴力門之選舉，仍今日之舊，其議事由行政部爲之指導，一如今日內閣之於國會。社會的巴力門，亦依同樣方法選舉，但有一定任期，除特別情形外，不輕解散。社會

的巴力門中，分設若干種委員會，各委員會設主席一人，其各主席之意見，儘可分歧，彼等但對本委員會負責任，不必問他委員會之意見如何，如倫敦州議會，設若干種委員會，各治其事，是其例也。槐氏主張以今日下院之財政權，移交於社會的巴力門。惟兩院勢不能各顧一己，而絕不問他人之事。因甲院之決議，常侵入於乙院之範圍。如政治院就其所管外交軍政警察等事，編置預算，以提出於社會院，則其要求之經費多寡，豈能不與社會院生關係乎。槐氏夫婦意似不認社會院有詳細審核之權，但得可決或否決之。若兩院意見不合，可付諸兩院交涉會議，交涉會議不調，可提交兩院聯合會議，而以票數多寡決之。此兩院聯合會議，亦為憲法修訂之機關。兩院每年開聯合會議，議決財政問題，此外設常任聯席財政委員會，以編定預算。如事體重大，釀成僵局，則以兩院同時解散之法，或公民投票之制，為解決之計。

槐氏夫婦計畫之背後，有二根本要義。第一，現時國會事務之積累，惟賴二院畫分之法以救濟之。第二，兩院各自獨立，可以造成權力平衡之局，以鞏固人民自由。槐氏夫婦曰，凡國營事業如何組織，為社會院之權限，至於人民不使用國營事業之處罰，或反對國營事業者之定罪，則為社會院權

限以外之事，換詞言之，非得政治院同意，不應處罪或定罪。反而言之，若軍備擴張，若海外經營，非政治院一機關之事，而應得社會院之同意。以財用出入，與社會院事業大有關係也。

關於近代國家中立法院問題之討論，槐氏等之提案，實最重要。以予觀之，其長處極多，而根本上乃一不能運用之計畫。按之史冊，可以歷歷證明者，凡巴力門之操租稅權者，定能於早晚之間，掌握全國大權，則槐氏之政治院，終且降而隸屬人下，而其所管轄者，將收束於至狹之範圍。槐氏之分兩院權限者，亦不得謂其合於天然之分界。外交決不能與生計政策分開，此外若關稅，若生貨由國家買入，若國際債務之國家擔保，皆同一事而涉及兩院之權限者也。當外交部經費案提交社會院之日，僅准其議論經費，而不許其對於外部事務加以批評，是斷不可得者，其外部事務之涉及社會院者，尤不易阻其發言矣。一九一八年以降之五年內，英國工黨所以反對政府之外交方針者，每日英俄協約，為救濟英國失業工人之一策，誠如是，則英俄國交問題，以其為外交，故屬於政治院，以其為失業之救濟，故屬於社會院。又如電氣國營案，一方言之，為產業之國營，屬於社會院，至於拒絕使用國營電氣者之處罰，則屬之政治院，然但討論處罰問題，而不涉及國營之得失利害，此斷不可得。

者也。凡法案之涉及全社會，須加以根本討論者，若畫分之曰：甲部分爲甲機關之權，乙部分爲乙機關之權，乃斷不可能之事。且槐氏案之困難，尙不止此。譬諸政治院之陸軍預算院，爲社會院所否決，繼而此事提交於兩院聯合會議，而聯合會議中主張維持否決之原議者，仍爲社會院之多數派，加政治院之少數派。如是，政治院中人非辭職不止，其所以辭職之故，初不以其政策之不合於政治院，乃僅以其爲不知內情不負施行責任之社會院所不喜耳。

槐氏案更有困難在焉。依其法行之，兩院間關於重大事件，非常開聯席委員會不可，而聯席委員會之結果，不外乎二：如曰兩院報告之承認也，則操實權者爲聯席委員會，如曰否決也，則陷兩院於非常開聯合會議不止矣。姑不論爲承認或爲否決，其中實含大缺點，蓋聯合會議所通過之政策，已不得謂爲政策，乃若干割裂不完之法案，初無大原則貫注於其中。試問國家大政，在衛生方面爲自由主義，在教育方面爲保守政策，此二者出現於同時，尙得謂爲有大政方針乎。考之槐氏夫婦書中，似謂二者可以並行不悖。至於社會院議員，根據何種問題，以競爭於選舉場中，槐氏書中亦未道及。誰爲領袖，非待選舉後不得而知，在此選舉情形之下，民意不能監督政策，彰彰明矣。兩院選舉之

舉行，不以同一時日，則兩院之意見，必不一致，而彼此常在互相牽制之中，反是而同時舉行，則兩院者，不過一院之兩翼，至於雙方對於國家政策之協同辦理，則不可得。槐氏等之意，一院專掌公共職務，一院專掌司法行政，則人身自由易於保障，此亦不然之論。郵政、礦政、鐵道，均歸國有，一旦罷工發生，按理言之，爲此等工人負責者，乃社會院而非政治院，然僅其權限之畫分，能使政治院立於旁觀，不負責之地位乎。政治院之地位，在於維持法律與秩序，然既不能解決罷工（以此爲社會院之權），又不能對社會院不予以援助，則其所恃以維持法律與秩序者，蓋甚難矣。所謂維持法律與秩序，其能僅以法律與秩序爲限歟。郵政、礦政、鐵道、大動搖以後，豈非此數者，皆與公共秩序發生關係乎。則以分權之法，爲保護人身自由之長策者安在耶。

以予觀之，政策之決定，莫如屬之一院制之會議，其所轄爲國家全部行政。槐氏夫婦云，今日議會所轄事項之大部分，應撤消之，此固予所同意。槐氏又云，人民自由之最大限度化，爲國家要政之一，此亦與予所見正同。若行政之中，畫爲鴻溝，若者爲社會的，若者爲政治的，則其所發生之困難，與昔日三權分立說之困難，如出一轍。在此權限分界之中，必有橋樑架於其間，而守護橋樑之人，則爲

國中重要之主人翁矣。實則保障自由之目的，可依他途達之，如槐氏二分之制，徒滋紛擾而已。自由之獲得，初不在乎制度上設為機械方法。美國憲法修正第一條，明言人民根本權利之不應侵犯，然陷入圈套者，不可勝數，而法庭於行政部之行動，緘口不言而已。所以保護人民自由者，初不在乎憲法之形式，其最後之根據，視乎人民心理之所向。倫敦州會議事行政之所以成功，在其權限之分明。惟其權限之分明，乃能以委員會（市會中各董事兼掌各種行政委員會之職）為主持行政之機關。而立法機關之權限，初無明確規定者，欲以對抗之兩院行之，何可得哉。國會權限之疆界，非不可勘定，要必立於同一地點，以統籌全局之眼光出之，猶之各方面雖分工任事，而出入於同一潮流中，若大河之於支流然。試舉各政策相關聯之故以明之，享受鉅額之工資，乃能受高等教育，惟受高等教育，乃要求工業自治權。可知政策之方面雖異，而原則則出於一貫。而槐伯夫婦之書，所以圖此各方之一致者，絕未注意及之。槐氏等或曰，可合各委員會會長與政治院之內閣，開兩方之聯席會議，誠如是，兩方須求意見之一致，一也，更進而以此意見之一致者，貫澈於兩院之中，二也。依予觀之，槐氏於此二點，絕無把握。如槐氏議行之，其所謂政策，不過各不相容之意見之勉強湊合而已。此種立法

方法，大有礙於強善之行政，不知立法院之任務，除造成強善之行政外，尙有何事乎。

第五節 立法部之議員及職掌

如上所言，一院而總攬全權之立法院，實最適於近代國家之需要。其爲被選議員者，應爲何種人乎。對於被選資格，應加以限制乎。限制應施之全國人，不可袒護某階級，而排斥某階級。吾人以爲對於被選人限以經驗之資格，無不可焉。夫曰不設限制，誠可使小必德當選，而因此絕無限制之故，爲議員者，大抵出於貪慕議員地位之虛名，而無所真建白之人矣。某富人告其選舉區曰，盍舉吾子爲議員，因其家有鉅萬，可以供此浩汗之選舉費也。某富商年老退居，其妻多方鼓動，必欲其攫得議員之席，以眩耀於人，而某富商忽推爲候補人矣。衆議員某君被選入貴族院，其妻不知政治爲何事，忽因羣衆一時之擁護，繼起而爲衆議員矣。竊以爲慎選議會人才，莫若限以最小資格，使其爲議員者，具有對於國事之真興趣而後可。此最小之資格應如何。曰凡欲爲候補人者，須曾在地方議會服務三年之久。如此規定，在一方面，此等候補人略解議會之運用與議事之性質，在他方面，入國會者，必先入地方議會，則各方鄉土生活，可使之復活。凡有真正政治興趣者，不應擯之於政治生涯之外。

即其人在地位上不能兼爲地方議會議員者，亦可以他種資格代之，如曾充文官若干年是也。

凡曾充議員者，應許以連選連任之權，不加制限。議員多一日在職，即多一日經驗，若一度任職之議員，即不許以續選，則此種制度之下，并議員積累經驗之機會而奪去之。立法機關所最可寶者，莫如經驗，經驗既無，雖有他美，難償其缺。議事法規屬於技術性質，非久居國會者，不能瞭解，故於連任之期，設爲限度，不啻當其效用最大之日，遂而去之。舉世所共知者，美國之衆議院，每屆選舉之日，常以新人當選，換人之多，超於各國上，惟以此故，議會浪費時日，而議員不爲世重。反是者，英衆議院地位之超越，正以其領袖諸人，久於其事之故。白克之充議員三十年，格拉斯之盡瘁於下院者六十年，與格氏對壘之狄思蘭里氏任職亦四十年，惟其在位之久，於統治方法之隱微，乃無不燭照數計。今日號爲新政團之工黨之柄政也，其領袖諸人，出入英國政治之中心者，亦已歷二十年之久。立法院在無限制之連選連任之原則下，乃能表現其妙選人才之作用，議員欲求出人頭地，絕非易事。以立法院中議事之空氣，與他界之空氣不同。一朝充選後，聲譽雀起，如白蘭脫（Bright）者，乃在絕少數之列，其大數人，須歷時甚久，始能以其領袖全國之才，表現於議場，更由議場推及於國內。

議員在立法院中之任期，依予觀之，短則四年，長則不應逾五年。任期在四年下之制，有缺點二：新議員在職之日短，無由熟知院中方法，一也；以時促之故，大規模之行政方案，無由通過，二也。欲證吾說之然否，莫若以美國衆議院爲例。美議員二年一任，議員入院後，略知內情，已屆新選之期，於是再角逐於選舉場，而得連任與否，尙不可必。就行政部言之，兩年中與各方種種接觸，欲有所設施，一屆改選非重起爐竈不可。反是，任期過長，超於五年以上，則議員與選民失其聯絡關係。政黨恃其任期之長，其行動上卽有過失，亦且爲國民所遺忘，則流於恣肆而不自知矣。依予觀之，議員之選舉，不必拘定任期。一國之內，常有新問題發生，可憑之以舉行新選，以更始議會之威權。其爲政府者，自問與議會不相容，則以新選之法，開始其重行柄政之期。一九〇九年，英之貴族院否決是年財政法案，而以舉行新選舉之故，亞斯莫斯氏受得人民委託，以變更兩院間之權力關係，而一九一〇年選舉之意味，亦復相同。其一九一一年之巴力門法案之通過，卽此故也。議會之必待期滿而後解散者，有流弊二：議會恃其地位之牢固，可以使行政部爲其附屬，一也；議會恃其憲法上之保障，且以民意爲不足惜，二也。

所以革除以上諸弊之法，曰解散議會權。解散權之運用，自極微妙，故學者關於此問題之意見，各不一致。（詳見賴氏所著政黨現狀與解散權一文，一九二四年非邊協會出版。）依予觀之，解散權之行使，除當日柄政之政府外，不應屬之他人。若慮其濫用而欲制限之，則予意可以不必。蓋解散之舉，影響於全國者甚大，政府必不願貿然爲之。解散動搖同黨議員之地位，此常爲政府所願慮者。解散之日，全國商業停頓，選民於政府必有怨言。故行之不當，政府反因而喪失其地位。則輕於一試，以爭不可知之勝敗，自爲人所不樂爲，必待民心歸向，勝算可操而後出之，可斷言矣。格拉斯頓氏於一八七四年，嘗行無理由之解散，反令保守黨人，獲有近數十年中空前之大多數。一九二三年，鮑爾溫之解散與格氏同，乃予工黨以取得政權之機會。亦有謂解散權應屬之議會者，予則以爲不可。蓋議員決無自願其地位之消滅者，一也。政府提出解散之說而議會反對之，豈非議會未散，而內閣先辭職矣，二也。若以解散權屬之政府與議會外之他機關，則此機關且得而決定政府之生死與其政策，此種地位，舍選民外非他人所得而越俎焉。吾以爲解散權應操諸行政部，否則必至不能自保其生存，自維持其品格。行政部絕無自身之政策，惟有隨立法部之意旨，而與之俯仰。不觀美總統威爾

遜乎，佛塞和約簽字之後，威氏挾之以歸，乃爲元老院所阻，而無如之何。吾人以爲解散權之規定，所以承認一國中之最後主人，實爲選舉民。非得選舉民之同意，則政府固不應尸此高位。故曰代議政治之手臂相應者，惟有以解散權屬之當日柄政之政府而已。

上文所云，議會之組織如何，其與行政部之關係如何，皆以求一指臂相使之代議政治而已。而立法機關中應有議員幾人，不可不伸論及之，則爲事實問題，與理論無涉。第一，立法機關不可太小，小則人數少，選區大，而代表人與選舉民無真正之接觸。第二，立法機關亦不過大，大則人數多，而會內無從議事。今英國衆議院人數在六百人以上，以其人數過多，無從容議論之餘地，除少數人之發言外，其他皆在場旁聽而已。按之經驗，多數議員皆不甘於長爲旁聽人，投票之際，彼等自應起而發言。議員在院內之討論，有時原不爲影響於院中之人，僅以能言表示於選舉民而已。欲求議會履行其正常職務，則議員之數，不能超過五百人以上。

如前言之，立法機關之目的，在於確立大經大法。所以達此目的者，全視立法部與行政部之關係，與其因此關係而生之結果。合近代各國中之經過，行政部與立法部之關係，可分三類。第一，兩部

之間，絕無組織的關係，如美國是。第二，兩部間有組織的關係，以立法部為主，行政部爲從，如法國是。第三，兩部間有組織的關係，行政部之於立法部，爲其指導者，非駕而上之之控御者，如英是。

英國制度之下，立法事業居於極困難之地位。立法機關之內，絕無吾人所謂指臂相使之計畫。雖負法案提出與通過之責任，不得而知焉。法案通過後，負施行之責者，則又爲一人，則議員立法，等於閉門造車而已。行政部所希望之行政上之需要，不可得焉。行政部無決定財政之權，國家收入，由議員支配，則用諸不急之需而已。立法部之討論，完全喪失實際，以其行爲於行政部之壽命或方針，不生影響故也。兩方嚴格之分立既如此，而立法行政兩部，有時爲兩政黨所分據，甲之行動，常因乙之仇視而受妨礙。上文所云妙選人才之作用，亦非美立法兩院所能發生，以立法部中巖然露頭角之才，不必有轉入行政之機會也。且美國「共革倫欣制」（美國立法兩院之總名）之缺點，莫大於其政治生活中生趣之消沈。立法機關之議事，爲惰性所充塞。彼等發言，絕不能啓發人民智慧。報紙中以院內言論，向不生意外之效果，故絕少評論之語，院內爲領袖者，無可表示其翹異於人處，以彼等之力，不能促進行政部，使其採取繼續的，或建設的方案也。立法部好干涉行政範圍，以表示其

自身權力之大，行政部刻耗費時力，以打消此類評語。總之美制之大病，在於各機關之可以躲避責任，事敗之日，不知應負失敗之責者為誰氏。行政部雖能抗立法部曰：此我之範圍，君不得而預聞。而立法部自知其任期之有定，遂亦有所恃而無恐。至於美議員被選者，須為本地之人，亦為困難之一點，合此種種弊竇，而立法事業乃永無圓滿進行之望矣。

法國制度之缺點與美異。法制之病，起於衆議院中之政團林立。致政府之任期，常在動搖之中。內閣之成績，雖何等綵爛，而彼自知在職日期，決不能超過兩年以上。當其就職之時，已自知其倒閣之期，在於何時。議會中之議事，亦不容有領袖人才之指導。政府計畫，須提交院中委員會，等於普通議員之提案。政府原案，經修改後，盡失其面目。財政法案，在政府初提出時，固有一定計畫，幾經修改，而原案之形狀，蕩然無存。法國制度之最大難點有二：第一，法國內閣，決無時日以實行一二偉大計畫，蓋議會之委員會，居內閣背後，其可以宰制內閣之權力，而隨時操縱之。故法國議員地位之重要，遠在英下院議員之上。其所納代價，為關員者，減輕其真正責任，一也，立法失其一致之精神，二也。近五十年來，法國只有一關員，曾着手租稅負擔之改良計畫，則其他內閣，為國會所制，而絕無作為

可知矣。第二，此點爲常人所不甚注意者。法國內閣不能負立法上之全責，致立於閣員下之文官，所以輔佐長官之忠誠，不如英國文官。法之文官，熟知長官之不能久安於其位，常自定政策，自與議會及報紙方面發生關係，偶於長官所爲，不表同意者，直持異議而無恐矣。

英國之制，亦豈能盡善盡美，惟其勝於法美兩國之制，則無可疑。英制立於三大原則之上。第一，行政部之任務，在指揮立法部，立法部之行動，皆政府左右之。政府對於議會，提出種種施政方針，必求議會之通過而後已，若其重要綱目爲議會所否決，惟有辭職，或舉行新選舉。第二，財政全權，操於政府之手。私人議員（即同黨，或異黨之議員，不在政府中者）不提財政法案，至於經費之增減，私人議員，只有議減，不得議增，以事之應辦與否，皆由政府決定。第三，因以上兩原則之效果，私人議員之發議權，極有限度。英國議員與美法等，原可提出無數法案，然英之議事日程，與議事規則，皆由政府支配，私人議員所提法案，苟不得政府之保護，決不能提出於議會而成爲法律。故英制之長處，顯然可見者，有三。第一，立法工程，有統一的構造，其設計之人，苟得議會贊同，可依已意而實現之。第二，英制之責任，直接而明瞭。惟爲發議之人，盡人所共見。有功者歸美，有過者負罪，亦顯然易見者也。第

三、財政與立法二者間，發生互相關係。議員欲舉辦其所私好之事業，與夫邀好於其選舉區之行為，皆以格於政府之意，而不得逞。如美議會中互相袒護，以通過各人所提法案，在英則根本上已不能矣。

雖然，英制之中，豈無缺點。英制予政府以易於專暴之機會。政府恃其地位之鞏固，可提出細故，作為信任問題，則議會所以自處者，不出二途，一曰擁護，本非其所願者，以政府之壓迫而為之，二曰解散，則政府與議會，兩方同感不便。政府採此手段，則會場討論，自不能盡出於真誠，何也？黨紀所關，口頭所反對者，繼以投票日之贊成，恐反對後將不利於己也。且私人議員之發議權，受制於強大之行政部，彼等之行動，直等於零。彼等欲自表現，惟有反背本黨，而反背之結果，予敵黨以立朝之機會矣。故英制下之立法院，如勞合佐治柄政時之所昭示者，使議院流為議決案之登記所，而無所謂批評與修改。議員既處於無權，尙能保持其妙選人才之作用乎。我嘗嚴加分析，乃知立法院痿疲以後，或者行政院之需才，不求於議會而求之他處矣。（此問題之分析，詳見一九二〇年十一月十二兩月，賴氏在國民雜誌所發表之文。）

英制之缺點如是，然立法與行政兩部之關係，仍當以英為模範而改良之。凡大方針之決定，由行政部負其全責。行政各部人員，由立法議會之議員任之，視政綱之贊否，為進退之準則。財政出入，由政府全權決定，至於方案，自可為議會所否決。議會之議事日程，由政府支配，私人議員，關於重要案件之發議，與其成為法律，亦使之不得存在而後已。惟政府支配議會之時間，應在三方面多留餘地，使私人議員得盡情建白。第一，應留餘時，使議員得以查問，而政府於答辯之際，應以官方消息，通告人民，當其拒絕答辯之際，議員可提出信任問題，決其進退。第二，議會為發抒民意之機關，能多留伸訴之時間，則人民之訴苦，尤為便利。第三，討論之際，應予反對黨以機會，俾得發表其政見。吾人固知議會議事之擁擠，討論時間，不可不設限制，而時間表應歸政府支配，否則政策之發動權，決不能獨操諸政府之手矣。

以上所云，姑就其大綱言之，然尚有補充者三義。第一，關於立法之細目，應許議員人持一議，各官所長，各議員之發言，應加鼓勵，俾知一字一句之修正，皆有裨於原案。法案中之意旨，不應盡為政府之意旨。今英政府動以細故作為信任問題，以決政府之進退，故法案中之字句，非旁人所得更易，

如吾人所言，法案中兼容異派之言，不啻將英政府之行政特權，從而廢棄之矣。英之現制，可生極可笑之結果。一九〇〇年巴爾福內閣中，嘗以討論街衢圓柱之漆色爲信任問題，同黨中始雖批評，終亦棄其所好顏色之宣言。竊以爲政府在議會中有所主張，而同時提出信任問題，是以主張之是非，與政府之存亡，併爲一譚，斷不可也。竊以爲議會之中，應有獨立機關，關於修正案是否影響於內閣政策之問題，以公平態度決定之。按一九一一年之巴力門法案曰：法案之是否爲財政法案，由議長取決，所以保護下院，使不受上院之牽制。然則修正案之是否影響於內閣政策，亦應由獨立機關爲之評判，不獨保護反對黨之發言，卽就政府同黨中之批評者言之，彼等在大體上雖贊助政府，亦未嘗不可於細目上保持其獨立態度也。議長之地位，在定義上固超然於黨派競爭之外，乃能高坐堂皇，以維持會場之秩序。然稍識美國議長之制度歷史者，則知吾人所以持獨立機關之說，固非無理由焉。（詳見福勒氏所著美國衆議院議長一書）

第二，立法院議員與行政各部，應發生有機的關係。立法院應設各種委員會，一委員會卽管一行政部。每一委員會約選十二人，其人選不全以黨派爲標準，而以各問題之專門人才充之。委員會

之工作，不在決定政策，以政策乃各部總長之責職，彼等所以自效者，一方為諮詢機關，一方以行政運用之專家意見，報告於立法院。除極秘密公事外，其他案卷，彼等皆得自由調集。彼等有權提議曰：在某部中調查某事。彼等得召各部人員到會，聽其言論，憑之以為特種問題之證據。彼等與各部總長定期聚會，凡各總長之政策與立法方針，皆可於此討論。凡各部所自由酌定而不經立法部同意之命令，應提出於委員會。委員會之任務如此，非為立法院代行某種職權也。他日各部之委任立法，認為應經他機關之同意者，則莫如以之屬於委員會。委員會對於政府方針有不同意見處，在尋常會場討論中報告之。至於政府法案之提出，非委員會所能阻止，政府應採方針，亦非委員會所能強加命令。彼等職務與英王同，曰忠告，曰鼓勵，曰警告。且藉此地位，更得一學習之機會而已。

此種制度，為益甚大。立法行政兩部，彼此聯絡，則甲方之意見，自為乙方所樂於採用。立法部之於行政部，不必公然反對，而自能發揮所見，有所建議。兩方晤對一室，其為議員者，不論贊成與反對，自能瞭解政策之用意，為總長者，因議員之言，可以推知公衆對於其政策之意見。總長發號施令之際，不至如鬼神之籤訣，問卜者惟有俯首聽命。且部員與外界相接觸，則官僚視議會為讎寇之心，可

不發生。徒有機關與機關之接觸，少個人之往還，則彼此情感，易致隔膜，果能兩方人員之聲音笑貌，晤對一室，則真正之合作，自不難矣。我以為議會中，誠設一外交委員會，則外交政策，可保持其合理的繼續性，而一時感情勃發之言，影響於國際之親交者，可以較少。

惟此種委員會之設立，亦有二難。或者慮此種委員會不免干涉總長之職權。如美國法國委員會，對於行政各部之所為，直令人厭惡。彼等直欲以一己之意旨，代各國務員之意旨。枉費無限口力於調查。阻止政府之發議，輕減政府之責任。比美法之制，有其病根所在，而與上文所規畫之委員會無涉。美法之委員會，對於立法院負有特別任務。彼等任務，在將國務員所為，盡情暴露，所以待各國務員者，如守門犬之於外客。彼等關於國務員行事，作為詳細報告。對於國務員意見，表示共同贊否之意見。而吾所謂委員會者，與此絕異。彼等無對於國會報告之義務，惟委任立法一端，若須得委員會同意時，自為一種例外，然亦限於與國務員發生異議時而止。委員會之議事，嚴守秘密。凡法案之為國務員所反對者，不能經彼輩之手，提出於國會。兩方之間，即令發生衝突，亦不能動搖政府，以政府。在議會中為多數黨也。法美委員會所以尾大不掉者，一則由於多黨林立，一則由於採行政立法

分立之制，而二者皆非英制所有者也。

委員會制之能行與否，又視國務員之爲何如人。其人剛毅有爲，熟知本部行政，則委員會所以助之者，不可勝量。一方以之爲諮議機關，他方則特爲耳目，以轉移立法院人物之視聽。外界對於政府政策之意見，亦可憑委員會爲採訪之所。其有指示與批評，可爲政府參攷之資。部中僚屬，與議員交涉既久，當知藉此機會，正可在議會中訓練一部分通曉行政且瞭然於國務員任務之人。前文所謂妙選人才之作用，因此有所憑藉。蓋委員會以研究行政爲專職，後此之掌國務者，可由此選擢，而今日組閣時，求才之困難，可以免除。反是，爲國務員者，爲懦弱無能之人，則雙方之形勢大異。爲閣員者，以自身責任，推之於委員會，或引誘委員會侵占其職權，則委員會之地位，且居閣員之上。關於此點之補救法，視其文官制之性質如何。苟各部文官，能保持其創造性，則一閣員之懦弱，不足爲病。部中得馬侖（Robert Morant）其人，爲之輔佐，不難治閣員怯弱不振之病。然委員會制，卽令難行，而自有其應試行之價值。部員埋頭於簿書，不識外界變遷，忽有外人插入其間，本其常識爲之建議，其所貢獻，有時反爲部中人所不及。以平日各不相涉之人，一旦遇合，則於行政節目，必有多數新奇

建議。而官僚奉行故事之習，可稍革除。委員會之所以當採用，更有他故，以私人議員，窺見行政部之情偽，而後對於領袖者之言論，可加批評。若議員於專門行政，茫無所知，則各部總長懸河之口，誰得而非之。所以除一方有知他方無知之弊，莫若委員會制。

第三，曰議事方法之改革，此視前文兩項，實含有革命之性質。立法案之討論，常分二級。第一曰原則之討論，第二曰節目之討論，以法案常分為若干條目也。近世各國之立法院，以事務繁多，常以第二級之工作，委之於委員會，委員會分條討論後，以其所得結論，報告於全體大會。所以託諸委員會者，以人數既少，可以從容討論，而近來委員會之組織與議事法，多模仿全體大會，因而所以屬諸委員會之理由，反形消滅。法案原則之討論，為行政部生死之所繫。決不能與節目之討論，同出一軌。第二級中所討論者，均為技術性質，普通議場上之黨派競爭，均不適用。以予所見，非重要法案，關於委員會討論之階段，可以改良之點甚多。固有某種法案，關係至重，即其一點一畫，亦由行政部早為草定，立法部除否決外，絕無可容喙之地，如英國與阿爾蘭自由邦所訂條約之法案是也。若此類者，自不容議員之修正，然非各法案皆如是也。大部分法案，皆有可以修改之餘地，行政部中人，自其提

案，以至於收入法令大全中，無時不在修改中也。

竊以爲法案既達於委員會討論之階段，其議事方法，應略師英國各市之委員會。英國各市委員會之討論，其掌理此事之事務官，得參加討論，答覆責問，提出意見，解釋難點，供給材料。市政委員會所以分善惡者，即視其對於事務官之態度，一則委員會中，樂於事務官之參加討論，一則堅持事務官不逮民選議員之說。今後國會中之委員會，誠由國務員准許其事務官出席，並參加討論，則議事上之受益實多。委員會中，彼此之有意妨礙，可以消滅，一也。問題之本屬技術性質者，可由技術方面討論之，二也。無用之黨爭，可以消除，三也。不在位之議員之意見，可以多方容納，四也。委員會依此方法改造以後，其性質當略如英國國會之地方法案委員會，地方法案委員會，於法案原則上即爲反對者，亦加以從容討論，以求其成爲正當法案，此其意可師也。惟事務官之出席，必經管理此案之開員之許可，則無俟多言焉。委員會之議事方法，經此改造後，定可發見凡今日成爲黨爭之問題，皆可以不黨精神解決之。立法時間迅速，收效更大。而全體大會，本應注全力於政策原則之討論者，益能盡量發揮，實於國事最有益也。

行政部與立法部之關係，尚有一問題應討論者。即行政部以賂遺之方法，運動議員，使爲己用是也。運動議員之法種種。美國之制，總統根據定章，以官職分配於國人，因而議員之親戚朋友，各據官吏地位，有時且爲高級法官，所以報其投票擁護之勞也。尙有一種至工之法，爲常人所不及覺察者，則行政部之人數既多，同黨議員，各分杯羹，於是彼等惟內閣廓大是求，因其廓大，而已之握有政權，益有希望。英國行政部每次更迭，其調動之人員，至少占五十人，法國情形，略與英同。吾人之意，英內閣之人數，既可以達全院議員半數中五分之一，則內數人數非立一最高限不可矣。因同種理由，則文官不應許其兼充議員，文官居奉令承教之地，一旦被選爲議員，何能侃直發言，且以發言之人，而同時居行政之地，則上下其手，其害有不可勝言者。行政部之賞勳權，亦爲影響議員心志之一端。人類爲愛虛榮之動物，當其勳章加諸胸襟之際，若翹然有以自異於常人者，今後禁止之法有二，其一定爲法律，不得以政治理由，頒賜榮典，其二由政府自發命令禁止，此法果行，於政治之清明，裨益實多。至於政府以有給職賞賜議員，尤爲違法之尤。然議員之立法經驗，有時可以補益行政，如任議員以某殖民地之總督是，則有給職中，自不妨舉若干項爲例外也。

立法院議員之發言，應享極大之自由，無待多言者。議員地位決不應受對簿法庭之限制。若其言論受法律上侮辱，或毀壞名譽之裁判，則言之至有價值者，必隱諱而不宣。議員耳聞官吏受賄之事，雖無法律上之確證，應許其在國會中隱約揭發。殖民地總督之暴政，可以在國會宣布，而不必負賠償名譽之責任。議員在會外之發言，應受同樣保護，此為難決之點。議員之言行，常藉報紙投函及會場上演講為宣洩之地。彼等時有意見，而國會中不得發言機會，則不能不在他處披露矣。謂議員之地位，可以隨意詆毀他人，斷不然焉。以英國之例言之，議員關於政治的毀壞名譽案件，在倫敦陪審員前受特殊待遇，蓋此即對於議員之保護。若總督愛爾（Earl）氏之所為，而望議員加以抨擊，非先對議員與以特殊保障，則誰樂於發言哉。

第六節 政治方面之行政部

近世國家內之行政部，可分三方面論之。第一方面，如上文所論，為立法機關內政府黨之委員會，即內閣，其責任對國會提出方案，其立朝之任期，以國會之贊否為條件。第二方面，為施行法律之行政機關。欲求行政之有效執行，政府須設多數官吏而指揮之。第三方面，為政府以行政者之資格，

與全國多數人民發生不斷之關係，前文有言，一國行政品質之良窳，視其行政者與人民間所生之關係如何也。

茲接上文三方面，依次論之。政治機關之行政部，又負有三大職掌。第一，為政策之最後決定者，且提出於國會，以求其承認。行政部之能否存在，即視其所提政策之運命如何。各國立法院，在其效率最大之際，常分為兩大黨，政治方面之行政部，即其在朝黨之領袖薈萃之地也。其職掌在以其本黨所宣示之意旨，勸為方案而提出之。領袖所憑藉之本黨之意旨，有為其平日所宣言者，有察諸本黨黨員贊否之態度者，有起於各方面輿論壓迫之力者。第二，為政策之執行者，政策既決定矣，承認矣，其第二步之事務，由其行政機關按國會原定之宗旨，執行之。政策推行方法之宜否，即為社會批評所由生。政策之施行，由政府負其責。其錯誤為政府之錯誤，其責備亦為政府所受之責備。第三，為政策之調劑者，政策合各部分而成，不能以一機關推行，故應盡分為各部。負衛生之責者，不理陸海軍國防事務。負外交之責者，不能顧及全國之教育。故政府之第三任務，始以各部之畫分，繼以各部之調協，使其先後輕重之際，有以合乎當時之宜。

行政部之政治方面，可名曰內閣，此名已為各國通行之名矣。行政部之選定如何，組成如何，及其大小如何乎。此數點似屬於形式方面，而實為政治理論中心所繫。美國之制，內閣之主席，即為國家之元首，此二者果應合之一人之身乎。其他閣員，果應隸於主席之下如美國，抑與主席立於平等地位，如他國乎。依予所見，就各國歷史上經驗言之，除內閣中主持一切之實際元首外，同時更須有一形式上之元首。此形式上之元首，如法國之制，則為共和國之總統，如英國之制，則為立憲之君主，英君主實權盡亡，所存者獨儀表而已。如美國之制，有二果與之相緣，第一，元首有一定任期，第二，既居元首，則其他閣員實際上法律上之權力，因而降等，換詞言之，即隸屬於其下。英法兩國之制，各政黨可以自選領袖，更由領袖選定閣員以組織內閣，一旦內閣政策不得國會中同意，則惟有出於二途，讓他黨組織一也，行新選舉以決政權之誰屬二也。

政黨領袖被選為內閣主席者，名曰總理，或首相。總理對於選任閣員之權，依予所見，此選定權應屬之總理之自由，不應由其黨派為之代謀。由本黨代選之弊，奪總理選擇之自由，一也，所以選定閣員者，不論其才之宜否，姑以黨員充數，二也。所謂政黨，常合代表各方面政見之人物而成，故閣員

選定之權，不屬於總理，而屬於本黨，未必能選出最適當之人才，其結果因各方面之互推，加以交讓之精神，而成其協定之政策而已。當政黨在野之日，以共同大敵之當前，故不難求黨派內部之一致。及一旦占多數而握政權，則人人爭高位，而形勢迥異。要知選擇閣員之權，即令屬之總理，總理亦豈能一一盡如己意而進退之。各黨之中，廁身議席者，或長於辯才，或衆望所歸，則其人之地位，超人一等，爲總理者，勢不能置之於度外，格爾斯頓 (Gladstone) 組閣之日，本不喜張伯倫 (Chamberlain) 之爲人，而終不能禁張氏之入閣。沙司勃利侯 (Salisbury) 亦不願以衆議院之領袖地位，屬之邱奇爾 (Randolph Churchill) 氏，然迫於形勢，亦不得不以此席畀之。總理之分配各部署務於閣員，似自由矣，然以若干人分長若干部，卽爲其所不願擔任者，總理必多方強之，使其承受。一八四〇年羅素爵士組閣，以兩席屬之格爾斯頓與伯爾麥司頓氏，卒因格爾斯頓之拒絕，而羅氏內閣爲之破壞，可以知總理所受限制何如矣。前文所論，立法院中，應設分科委員會，而分科委員會既設，卽可以糾正總理用人之誤。何也可視其人平日在委員會中所好何科，卽以其所應主持之部屬之。委員會可視爲人才分類之地，有長於政策之大本源者，如勃蘭脫 (J. Bright)，有長於專門

行政者，如英之格勒漢姆（Graham）氏，卡特委爾（Gardwell，1813—1886）殖民地國防改革之人，美之格勒丁（Gallatin，1761—1849）美初立國時之財政家，德之隆恩（Roon）軍事專家，氏皆可於此中察見之。

上文所云之制限外，要以所留伸縮餘地愈大，則制度之收效愈多，換詞言之，選人自由，應盡集中於總理之手而已。依此方法而成之內閣，又可略分二式。如歐戰時勞合佐治氏之戰事內閣，以四五人掌理國家之大政策，而推行之業，則屬之第二等閣員，此一式也。如英國及大陸上之內閣，人數在數十以上，閣員同時為主持各部行政條目之人，此又一式也。依予觀之，二者之中，後勝於前。蓋政策與行政，決難盡分為二，以政策精神，即寓於行政細目中也。政治家自謂能舉大遺細者，即因其忽視細目之故，而大政策之目的，常致失敗，或因其注重大綱之故，事後反生細節之爭，而日不給於解決，此皆不識行政技術之繁密，有以致之也。如勞合佐治戰事內閣之制，各部部長降居第二位，則立法院不願與彼等交涉，而集矢之地，又在大政策所從出之小內閣。大政所出之內閣，與主持行政之各部，失其聯絡，則內閣之地位，為調停國會計，將取各部所主張者而犧牲之。國會外之各界，有求於

內閣者，內閣亦必屈各部以就外界，則積日既久，所謂各部長者，已不得謂爲主持之人，而實等於奉令承教之地矣。

兩類內閣之中，後類之優勝，無疑義矣。然亦有標準以限之。第一，內閣人數不可太多。第二，負統籌政策大綱與行政細目之責。第三，應有統一之見解，所以應付問題，宜求其靈敏捷速。內閣閣員之人數，自十人以至十二人爲最合宜。就其範圍言之，足以概括行政各部分，就其人數言之，可以求一關於各問題彼此一體之心理。十二部云者，非謂其已盡各種行政之分科也，本此數以支配各種大政，則各種大政自有可以歸類之地。攷之各國現狀，十二部云云，可謂爲折衷之數。內閣之過小也，重要行政無獨立主持之人，則無人可代表此行政而說明之，雖謂無決定政策之人可也。內閣之過大也，亦有二弊，其一曰，內閣之中，有小內閣，而小內閣犯越俎之嫌，其二曰，事務過多，失彼此之聯絡，各部長必有不經閣議而出於獨斷獨行者矣。

內閣閣員間相互之關係應如何乎。此問題屬諸政治技術，非政治理論範圍內事，惟有二點，應研究之者。第一，閣員相互之間，總理應有第一等發言權。總理者，政黨之領袖，亦即議會之領袖。關於

政治的參謀計畫之責任，獨由彼負之，而不由他人。所以鼓勵其同僚，可以謀內部之和協，所以向選舉民正式宣布其政綱，皆彼一人之事也。致之各國往事，凡內閣之能舉相當成績者，大抵其總理為領袖羣倫之人，換詞言之，彼之意旨超於其他閣員之上者也。內閣政策之決定，自有其輕重緩急之故，此輕重緩急之故，應有真知灼見在者為之主持，而不必依閣員贊否之多少為解決之標準。政策決擇之責任，不能僅以閣員之投票了事。總理主持之權愈大，則內閣政策之統一愈易。如上所云，非謂總理地位，應翹居各閣員之上，如美總統也。如美之制，權力集中於總統，政策由總統決定，閣員不得而知，閣員以諸事總統為能，甚至創為不容或缺之說，則視總統所為，為有是無非矣。常知不容或缺之說，在民主政治下決難成立，以民主政治下，無一人之地位，可謂為不容或缺者也。

第二，財政總長之地位，應視其他閣員為優異。租稅者，國家之命脈也。司財政者，以搜括民財為職責，其所行使之權力，自較其他閣員為特別。財政當局之所司，公債其一也，銀行幣制其二也，因而一國工商業盛衰之樞紐繫焉。彼之地位如是，於一國之歲出，自別有其態度，歲入能與歲出相應也，彼自樂予維持，因歲出之故，直取民之母財而沒收之，彼必起而反對，換詞言之，非節減歲出不可矣。

財政總長既對於其國家之歲出，可加以限制，即彼之力，間接可以監視各部之政策。其監督之程度如何，須視其政府內部種種原因而定，非我今所得而論。就英國言之，財政總長之對於各部，常警告之曰，汝所提出之數目，已足敷汝所欲舉辦之事業，而就財政部外之專家言之，彼等認為英制之中，自有缺點。今日號為積極政策時代，政府之事業日多，歲出日增，非有大決心大勇氣之財政總長，決不敢對於各部之歲出，痛加減削。惟一方為支出之各部，他方為收入之財政部，合各部之支出，以成惟一預算，而後由專司收入之部之眼光批評之，其足以立健全財政之基礎，無可疑也。如是，財政總長之發言權，降於總理一等，而超於其他各部之上。

除以上兩點外，內閣閣員均居平等地位，若其另有高下差等，自不出於理論之當然，與實際之需要，其人物之才略長短，有不可言者在也。凡內閣之成功者，大抵其根本政策，出於彼此一致之決議。反而言之，各總長不以部內惟一之主人翁自居，則內閣之動作，自出於一致。內閣本身，近來發生兩種至顯之危險。其一曰，內閣之中，缺少專以衡量全部政策利害為事之人，其二曰，表面上號為閣員之政策，實則皆其僚屬之事務官為之主張。二害之中，尤以後者為重。部中之事務官，即號為開通，

所遵守者，常爲本部之循例文章，一旦有倡爲改革之議者，彼等必多方阻擾，先之以不可行之說，繼之以無益人民爲理由。必各部有一意志堅強之部長，而後能戰勝其僚屬之保守性，至於輿論之壓迫，姑待後論。要之內閣本身，須能堅持其主張，而後大政所出之地，不至反屈服於各一部員。欲求內閣之戰勝，則內閣須有干涉各部僚屬之自由，須視其議決案爲不容旁人代爲更易。內閣主持政策，不能右是而無非，且常是少非多，要必有領導政策之權，而後各部政務，乃有可以調劑之法。否則所謂內閣，僅以排布議會之工作，參與議會之議決爲事，而所以主持行政者，完全喪失矣。

前既言之，總理在閣員中，居於權力特殊之地位。攷之近來總理一職之歷史，因此特殊地位之故，有兩種推論緣之以生。第一，總理不應兼掌任何一部之事務。總理之所有事，在乎精神煥發，目光四射於政局之全部問題。內閣之中，偶有衝突，賴總理爲之調停。各部重要事務之進行，總理當先有所覺察，總理負責既若是其重，若更責以外交部之事務，勢必至顧此失彼，而按之兩方之重大任務，豈容其重一方面輕他方乎？第二，總理須爲立法院中積極的領袖。總理之在立法院中，有兩種意義。甲，各部事務，在議會討論中，由總理爲之協同調節。若總理之出席議會，爲稀見罕有之舉，則閣員之

宣言爲不足數，而總理之地位若法院中之上訴機關。是爲美國式之總統，非英制之總理。乙總理不常出席議會，則政案解決之重心，不在國會而另移於他處。總理既不在國會中，常人之求總理者，必求之於其所在地。總理官舍，成爲全國各界壓迫之中心點。總理既受壓迫，與之協定辦法，以提出於國會，此種協定辦法，已成爲既定之事實，國會苟欲推毀之，惟有迫政府於辭職。政治中心既不在國會，則國會之地位，在國民眼中，趨而愈下。國會之討議，不能影響於政治之決定，則謂之有名無實可也。政策之解決，不在國會光天化日之下，國會將恃何成績以與國人相見乎。依上所言，更爲兩黨對峙制之優勝，添一種理由。何也，兩黨對立，一在朝，一在野，在朝黨之總理，挾其多數，自能本其所信，以堅持其主張，反是者，政府以聯立之各黨而成，今日爲甲乙丙之聯合，明日爲丙丁戊之聯合，則爲其總理者，時以失歡於聯立各派爲慮，何能有恃無恐，而出於堅強之態度乎。如是，政黨之所揭槩，不屬於本身之理想，而爲眩人耳目之宣傳，所注目者，不在於政策之大綱，反在應付之策略，則總理之所以貴爲總理者全失矣。

如是我心目中所想像者，在求一強有力之行政部，由此行政部主持立法計畫，則法令自能彼

此貫通，無衝突之弊。因強有力之行政部，有二問題隨之以生，爲吾人所急應研究者。第一，立法院夾何種能力以左右此行政部乎？第二，社會中之各種利益，對此行政部居於何種地位乎？立法部所以爲自保之計者有三：一，立法院能使內閣辭職。此辭退內閣之權，固非立法部所常用，而要爲其至兇之武器，可於極緊急時用之。二，立法院不應受行政部之強迫，以通過動搖國家憲政基礎之立法，此項立法，須得院中三分之二之多數，非在危急情形之下，決不易得。譬之以強迫之力，令英國會廢止保護出庭狀，不可得也，強美國會通過其奸細條例，不可得也，欲強英美兩國國會許行政部以命令代替立法，亦不可得也。三，關於各部事務，各有一立法委員會，故各種行政之鉅細，自爲議員所熟知。各部長之心理，在公式與非公式兩面，均爲議員所能察見。各部長之方針決定時，所憑藉之材料，亦爲議員所共覩。此立法委員會中，議員可以任意批評與反對，絕不受政府以辭職或解散相恫嚇之影響。此種立法委員會之職權上，有至要之點，即稽核各部歲出之權，苟無此權，則立法委員會之組織，不爲完備。吾所主張者，非謂立法委員會之權，當如法國國會委員會，或美國國會委員會，專以瑣事難政府也。如英國衆議院，其批評各部歲出，每在其款項已支用之後，此弊最不可不嚴防者也。歲

出委員會中，應以離政府而獨立之會計專家，鈎稽部中出入，且對於各部事務，有調查之權，此事之必要，今日已有議及之者，惟此機關之應及早設置，國中尚無能堅持之者。（參攷一九一八年所出版歲出特種委員會之第九次報告。）除以上三事外，更有可以保障立法院者，則應仿美國之制，設

一立法參攷局（Legislative Reference Bureau）私人議員有提法案者，可以此局為諮詢機關。議員無參攷立法材料之地，則其聰明才力難與國務員抗衡。蓋應參攷之材料何在，彼等不得而知，昔日試驗之事績，有無可資比較參酌者，彼等亦不得而知。反之，為國務員者，有僚屬之多數專家，自能為之列舉往事，以難議員，故議員之提案，必如是而後能立腳穩固，以為抵制閣員之計也。至於國民對於行政部之關係則異是。國民之於政府，應以所欲所求者大聲疾呼之，不徒見利害之迫切已也，且表示其要求之背後，有強有力之輿論為後援。今日國民所以加壓力於政府者，有種種。就選舉時代之言，政黨之政策，須得國民之同情，而後能立朝柄政。選舉過去後，各團體可以通過議案，提出呈文，訪問議員，派遣代表於各部。有時以國民要求之急迫，政府特設調查委員會以調查其疾苦，如一九〇六年之工業爭議案，政府且降伏於國民之前，直為之執行而已。然輿論之壓迫於政府，常生

兩種困難。第一，輿論對於政府之監督，若斷若續，換詞言之，出於國民一時之情感，不關於國家永久之制度。第二，國民批評政府，常在其已採取某種行動之後，是政府已着先鞭，雖欲另加調查，亦非易事。以上二難，第一點，關於行政方面之行政部，非關於政治方面之行政部，後章論之。第二點，各國政治史中，已有救濟之法，茲先言之。

所謂補救之法有二。第一，如美國摩塞樞雪次省所行，法案既提以後，繼之以政治上之公開審問，第二，法案尙未提出，先設爲調查會，徵求各方意見，以定其應採取之方針。先就第一式論之，法案提出於立法部之委員會，委員會認爲應求公衆意見，乃召各方面之個人或團體，使之陳說，其所攷求者，非法案之原則，而在其節目。關於房租之限制，則應召集房東及房客，關於工價爭議之調停法案，則應召集工主工人，關於牙科庸醫之禁止，則應詢諸牙科專家及其他醫生。此種公開聽審之法，若令部中事務官在委員會中從旁參與，如前文所云，則尤能折衷至當，而增其價值。此委員會之性質，非徒立法也，美國羅威爾氏（見羅氏所著輿論及民主政治，二五〇頁）云，應使之具有半司法的性質。羅氏云，此委員會當自待如法官，坐而聽審，以待人之陳述，非自居爲主動人而有所發議。

也。此種方法，出於純民主之精神，予全國人民在立法構成時代以參與之機會。然非人人意見，各有同樣價值之誤解的民主論也。此徵集公衆意見之法，所以限於節目方面者，以法案之成立與否，由內閣負責，故原則上之贊否，仍操之內閣。至於公衆意見，採取至何程度，則又爲掌立法者之專責，而立法之節目，徵及公衆意見，亦卽利用專家智識之善法也。若夫所召集者幾人，徵詢之方法如何，此屬細節，可斟酌規定，嘗考馬撒球撒省之往事，百分之十三之意見徵集，所占時間，不過一日而已。

所謂補救之法第二式，其範圍更爲寬廣。一國之中，常有多數問題，其內容爲國人所不能深知，或政府方面，認爲時機尙早，未屆實行之期。則此問題，尤應詢諸公衆，聽其多方陳述意見。前文嘗論議會議事之時間表，應由內閣支配，然同時私人議員之提案，應留出其發議討論之時間。竊以爲動私人議案，既留有活動之餘地，則應推廣私人法案之範圍，使其與國民發生關係。予所主張者，凡議員提出法案，苟得其他議員約百人之贊助，即可送至特種委員會，此特種委員會，採公開徵詢之法，以研究此案利弊，待意見徵集既畢，再編爲報告，以達於全體大會。內閣而贊成也，可以助之以成法令，否則聽之而已。然不論其成爲法案與否，其所徵集之意見，可以明瞭本問題之真相，足資旁人之

參攷，總之公衆問題上智識之增加，乃大有裨於國家者也。若委員會之報告，證實其事態之緊急，則政府自當決定方針，加以補救，譬之克勒特來希司（Cradley Heath）製鍊勞動者之困若狀況，若早發見於十五年之前，則政府可早提出補救方案矣。（詳陶南 Tawney 氏製鍊工人之最低工價一書。）此類報告之結果，可以造成輿論，因輿論之轉移，政府之方策，自隨而發生。更譬之學童離校年齡問題，有主張自十四歲加至十六歲者，若得公衆廣陳其意見，則此問題之利害，自皎然明白矣。此種調查之法，行諸平時，可於冷靜頭腦中，求得其結果，視其迫於羣衆之要求，出諸情感之衝動者，利害相去，不可同日語，以一合於科學，而一否也。

或者以爲公衆得與聞立法事業，則私人團體，爭欲議獻，以見諸施行矣。如前文所言，私人議員固可隨時本其所好，提出議案，然既以議員五分之一之附議爲條件，則無謂之動議，無由列入議程。此百人之議員，自知抉擇其間，況國會時間，留於私人議員者，亦至有限，彼等自不能以一時之想像，一一列諸議程也。譬之若河中沙門魚及鱒魚網罟之限制，若機關車上照燈光力之強弱，若山羊保險之特別條例，若酒類中酒精成分之畫一，此在美國，在瑞士，皆成爲國民投票或國民動議之議題。

而謂此若干項定有人提出議案，使成爲法律，吾不信也。若夫生育限制，與產母幸福之關係，陪審制下全體同意原則之廢止，社會保險之統一等等諸問題，果採公開徵詢之法以考核之，定足以增進社會之進步。此徵詢意見之中，公民之有特別經驗者，一一令其與立法院相接觸。專家之經驗，輸入立法條文中，其定有美果產生，無疑義也。

本章中於立法方法，言之特詳。昔梅因氏於司法事業之重要，往復再三，試以梅氏之言，移諸立法，亦無不適用。立法方法猶漏斗，社會進步則斗中漏下之精液也。立法方法，一方應有伸縮性，他方應籌與公衆接近之法，具此二者，所立之法，定爲人民所樂守。立法事業不應與行政分離，以分離後，行政者失其主持之地位，無可憑藉以展布其指導。立法又不可爲行政者所壟斷，以立法之權，獨操諸政府，則私人議員，不過投票時備位之一員而已。立法機關對於政府方針，應有強大之批評權與修正權，以世間決無有是無非之行政者也。同時立法機關，應謀與公衆合力協作之法，一方以公衆之中，藏有多數經驗與常識，爲治人者所不應忽視，他方以私人議員，在議會中有動議之權，自有其特別地位，而吾人之意，以爲應藉此議會機關，以訓練公衆，且准公衆於此表示其需要也。惟議會與

公衆之合作，視其選民智識之高下，智識之高下，又視其統治機關之指導如何，二者相爲表裏。如上所云云，非謂國家所標之目的，卽此可以實現，要其實現之可能性，則視前增進矣。

第七節 行政方面之行政部

政策由內閣決定，立法院承認矣，其第二步則爲施行。行政部之第二大職掌，因而發生，是爲全國行政之調協與管理。其第一問題，爲全國各般之事務，如何分隸於各部。政務無嚴固不易之分類法。依予所見，行政分部之法，有二大原則，一曰按人畫分，二曰按事畫分。按人畫分云者，若者老，若者幼，若者有業，若者無業，若者陸軍，若者海軍，以一類人歸之一部，而此一類人之所需，由掌管之部爲之照料。按事畫分云者，依事之性質爲區分，則有國防部，教育部，衛生部等等。此兩種分類中，後法自勝於前法。何也，若以人爲本位，則各人之類雖異，而需要實同，幼年部中有教育司，同時老年部中亦有之，無業部中有檢查食品司，而有業部中亦有之，是各部之中，不免於疊牀架屋之機關。反之，以事爲分類，全國同一類之事項，由同一部掌之，以教育部言，則嬰兒之幼稚教育，與成年人之教育，無不在此一部之中。所以設爲一部者，必其事業自成一特別範圍，且能供應全國人之共同需要。故按事

畫分之法，有二大益。第一，全部司員，集中心力於同一事項，則此事項之情況，瞭然在目，較之同一事項而分散於各部者，不可同日而語。第二，同一事項之中，有其各方面，此各方面集於一部之中，互有關係，則此一部之專門智識，尤足以觸類旁通而善其用。

因此按事畫分，一事自成一部，已為今日通行之制。然謂各部畫分，自成畛域，不相通問，又不可也。司教育者，同時不能不顧及兒童之衛生，而衛生之宜否，又視其居宅大小，與父母工資之多寡。為顧及其相互關係，則教育部不能不與衛生部勞動部合作。每部之中，各有其第一注意事項，與第二注意事項，此兩類事項中，應有其通籌解決之法。兩部之間，各有其互相關涉之事項，此之謂邊界問題，非兩部協力，難求正當之解決法。有時因新職掌之發生，其應歸何部，極難解決，則成內閣討論之題目。譬之海軍航空事業，應屬海軍部或屬航空部，其至顯之例也。關於航空管轄問題，雙方之爭執甚烈。吾所欲言者，正惟此類問題，介於兩方之間，除有關係之部共同解決外，無他法焉。

各部之畫分定矣，其繼起之問題，為各部之組織如何。以予觀之，關於各部組織，有五原則當遵守。第一，各部應有一部長，關於其部中事務，對議會負責任。有功部長承之，有過亦部長當之。所謂合

議之委員制，則築室道謀，無真正主政之人，大不可也。議會於各部，應有可以指出之人，曰某部之事，某人承擔，其部中所行政策，由彼說明之。國家一切大政策之決定，應有可以追溯之法，曰某事某人主之，此某人乃單獨之個人，而非合議之團體，因此某人更可進而評定內閣之功罪。

第二，關於部中財用，應有監督之規定。此監督財用之人之地位，僅降居常任次長一等，所掌管者，第一部中之帳目，第二部中所提議案經費之多寡。彼與財政部有特別關係，部中之歲出預算，由彼向財政部解釋。彼所代表之部之事務，與他部中同類之事務，應有比較之法。譬之有代表海軍部者，海軍病院中一病牀之費用，所以貴於陸軍病院中一病牀之故，由彼解釋之，其次學校學童治牙費，與陸海兵士之治牙費，所以高下之故，亦由彼解釋之。所謂部員之裁汰，吾人之意，管理財用處之人員，最不可減少，以彼等真能為全國納稅人當守夜犬也。

第三，各部應有一以立法院議員組成之委員會，委員會與部間，成為組織的關係。此委員會之性質與職掌，已詳前章。今所欲言者，行政部之性質愈明瞭，則此委員會愈有發達之望。

第四，各部間應有相互合作之定法。各部合作之法種種。譬之工商部與勞工部間之共同問題，

彼此應時有接洽之方法。所謂共同問題，有屬於各殊者，即兩部中各就其關涉之部分而研究之，有屬於互通者，即兩部連合，以謀某問題之解決。凡研究各部行政者，殆無不覺今日各部，絕未着手以其經驗匯歸一處之法，其偶有類此之舉，獨英帝國國防委員會，乃合海陸空外四部而成者。此外海外商業部與外交部關係之密切，應以兩部之會商立為定制。各部之事務官，應籌彼此往還與共同商權之法，而後其專家智識，不至流於官僚奉行故事之習。不獨部與部焉，同在一部中之各司，無不如此。今日獨英之工商部，自行改組，以求各司經驗互相交換之法。各部中不正式之意見交換，亦自有價值，惟此僅起於一時感想，不若垂為定制，行之以定時定地之集合為經久耳。

第五，除以上四事外，更有一重要之點，則各部中應設研究調查之機關是。近世行政組織中最缺乏者，無過於此類機關。所貴乎政府者，非徒注意現在，同時應測想未來。各國之參謀部，想像未來戰爭，而預為之備，關於平和事業，豈不應有同樣之謀畫與處置。政府應籌畫未來政策之路線，搜集關於此項政策之材料，審量其實行後之影響。現時各部司員，日不給於部務，自無餘力兼顧，猶之臨戰之總指揮，不能兼後方軍火之製造與輸送。凡一部之部長與司長，有餘力以通籌全局者，其所採

政策，尤臻於完美。各部各司之中，應設多數官員，從事於問題之研究，而超於各司研究之上者，更有一總機關，以綜合各部分之工作，其所注意者，不徒在目前政策之決定，而尤在未來規畫之準備。如英樞密院中，有醫事研究會，華盛頓有地質調查所，皆承認此種研究機關之必要之表示也。惟此種研究機關，尚未與他部合作，未與部司發生一定之關係，試問英工商部會否請求醫事研究會，為之調查海輪上水手住所之衛生狀態，科學及工商研究會，會否推其權力於煤爐火夫所受熱氣之減少。總之一國之內，苟無統系的組織的調查研究，更以所調查研究者，推及於社會之改良，則其所受之損失，有不可勝計者。

調查研究之法，當如何乎。政府機關中，研究與調查之事業之重大者，可分三類。第一類，各部之直接調查。近世國家中之各部，深知為便利其工作計，非將其記錄之智識集合於一處不可。立法院議員，時有提出關於各部行政之責問，則各部預為收集材料，以便臨時應付。各部亦有就其直接關係其工作之項目，自行調查者。此如英國教育部之調查報告書是也。

第二類之調查，不由某一部自為，而由其他機關為之，惟某一部或他部，可與之互相聯絡。關於

礦工安全問題，由樞密院研究部中之礦業救濟器具委員會，從事研究，因此事關於民命，內務部應與之合力進行。關於陸軍衛生問題，軍隊中之醫事部，可與陸軍部共同進行。關於民食問題，由食料調查部主持，而農業部參與之。第二類與第一類之所以異，從事研究人員，一在部外，一在部內，一也。第二類並不抱立即實行之目的，二也。彼等之工作，以求到結論為止。至於是否適用，或見諸施行，非所問也。此機關等於一搜求事實之團體。此研究之工，應如何組織而後可乎。竊以為應設一機關，其組織之法，略仿英之國防委員會。此機關之責任，第一，研究工夫之調協，第二，與非政府及外國機關之從事同樣研究者，保持聯絡關係，第三，報告其研究所得於有關係之各部。此等工作，應由公式及非公式之專家之討論委員會任之。其與大學或稍具科學性質之獨立研究團體，應保持至密之關係。竊以為此機關應隸於首相監督之下，所以表彰其事實之重要，一也，所以使其新發明之方法，立卽上達於政府，二也。既為首相所監督，則關於此事，由首相對議會負責，益足以促此事之積極進行矣。

第三類之研究，由前項總機關為之促進，惟其工作仍應由於居獨立地位者為之。某種工作，非

以居於獨立地位者爲之，無以收相當之善果，若社會科學，其尤著者也。關於林業或氣候方面，政府中有所研究而報告，社會上對於其所得結果，決無懷疑，其別有成見者。關於人事問題，政府之所應爲者，應以收集材料，及與以鼓勵爲限，其真正研究之工，應由居於獨立地位者自爲之，而不可由政府干涉。試舉一二例以明之。所謂勞動組合中，組織單位之最宜者爲何種，精巧工人之減少方法如何，煤炭保存之方法如何，若此問題，苟得一獨立機關爲之，供給以相當之材料，其結果必勝於政府機關之所爲。以予所信，此類工作，宜由大學担任，政府工作，受其監督與致核，則以公家之材料，經獨立專家之糾正，庶幾可得正確報告。吾人每見政府報告，則心中以爲可恃。以英政府之調查錄言之，可供人指摘之處，殆甚少矣。方今物理學家，生物學家，常喜證引同輩之試驗報告，不獨自然科學家爲然，即社會科學之分析，亦復如是。然則政府遇有專家，本科學精神以從事研究者，應力與贊助，不必問其所得結果何如。欲融合政府與專家之觀點，而求得正確之結果，舍此末由也。今之政府，當其求助於部外之專家，每審量其人之政見，是否與政府一鼻孔出氣。實則政府機關之中，參以新進之根本改造論者，有何害乎。譬之今英政府堅信金本位政策，若神祕之真理，若合專家研究之，參以反

對派之論調，列於公式報告中，俾國民備知贊否兩方之論，有何不可之有。

其次關於行政部之行政方面之大問題，政府與公衆，應成組織的關係。竊以爲此方面之試驗餘地最大，而政府之表示其保守性者，亦與此爲最強。政府最愛保守秘密，不啻昔日帝王之示人，以不可測者，此心習乃官僚政治所產生，非民主國所宜有也。吾等之主張，至爲簡截。第一，政策決定時，其有關係之方面，應廣爲羅致而與之討論，則其功用愈易。第二，政策之施行時，其受影響各方面，應一切與之聯絡，且採用分權之法，使其條例之推行，多留伸縮之餘地。

試以上二原則，驗之近世各國政府，能符合於此者幾何。姑以英國爲例言之，英國各行政部，多有設置法定顧問委員會者，如教育部及蘇格蘭教育部，其顯著者也。其他各部之委員會，非法定機關，由各部總長本已意設立者，如郵政局中商人委員會，及民食部之消費者討論會是。更有以專門事業爲限之委員會，如教育部中之成人教育委員會，及內務部中之獄囚教育委員會是。吾人所欲指摘者，則委員會之人選，與其應議項目，皆各總長之自由指定。委員態度之積極或消極，視乎總長之意志。各委員無權利而有義務，其義務如何，則就總長所認爲應討論者討論之。夫委員會之獻議，

總長有自由取舍之權，爲理之當然，否則閣員對議會之責任，歸於破壞。然因此而委員會之設，名有而實亡矣。所以設此機關者，特點綴門面，邀公衆信用，與行政之實際，絲毫無涉焉。

關於第二原則之分權說，則各部中亦有遵行之者。譬之教育部之事務，委託地方行政機關代爲執行，其一也。年金部在各地地方設立地方顧問委員會，其二也。惟此二部行政之最後決定權，操之本部之手。而行政上更有其至顯之點，則爲英中央政府權力之強大。中央政府求方法之統一，同時更求原則之統一。法國之集權，號稱世界第一。蘭曼納（Lamennais）氏評之曰：腦部有充血之患，四肢現虛弱之候。英之現狀雖不如法國之甚，而其趨勢甚顯，應有人起而反抗之者。（參觀美勞動部之工業界不安現象委員會之報告。）蓋政府所爭，獨在權力，而權力增加後所生之結果不問焉。

至於顧問委員會之價值，今已鮮有懷疑之者。哈爾頓爵士所主持之政府機關委員會（Committee on the Machinery of Government）之報告曰：委員會誠能成爲各部中經常組織之一部分，則各部尤易取得議會及公衆之信用。今日各部之行政，與人民生命之關係，日益密接矣。薩爾透（Sir Arthur Talbot）氏之評曰：委員會之大用，在以行政方針傳達於公衆。近代政府之行

動，關係於社會大部或全部之利益，宜以社會之好意爲後盾。政府之行動，不先爲社會解釋，不易得人贊同，非政府一紙宣言，所能有濟也。故集社會代表人物以成委員會，先得其同意，更由彼等爲人民解釋，則彼等地位，本爲人民所信仰，其於行政有莫大價值，無疑義矣。奧岐爾維（Sir Andrew Odier）氏關於電話事業商人顧問委員會之言曰，彼等在省內工作成績甚佳。處置各問題，均以事業本身爲立場。各團體之選舉，存一競爭心理，故所舉人物，均屬上選。人民怨苦之言，自可日減。而委員會深信辦理得人，則公衆不信任政府官吏之心亦自消釋矣。

然則委員會職掌如何，組織之分子如何，爲畫定其職掌，先就彼等所不當爲者言之。第一，彼等地位，在對於各部獻議，不負指揮監督之責。此義由於閣員責任，不應動搖之原則而來，且實際執行，應由一人主持，然後功過有所歸宿。第二，彼等不爲政府籌定政策。惟政策既定後，應有修改或注意之處，可由彼等提議，至於條文之決定，亦爲部長及其僚屬之責。第三，彼等不代表任何團體與部中協定。彼等非團體之代表人，故不受任何委託，其所有事在於獻議，非挾有何種權力，對於政府方針表示贊否。第四，關於政府購買材料，或其他商業行爲之消息，非彼等所應預聞，稍知英國財政部內

容者，當知外國匯票之購買，與國庫券之發行，關係國家財務秘密，不容輕易洩漏於外。再有政府與外國交涉，不必徵求彼等同意，蓋公開者，交涉既定後批准方面之事，非對於進行中事項之干涉之謂也。故委員會在政府方面所得消息，應守秘密，其決議條文，亦無代為宣佈之權。至於總長認為委員會之報告應公布者，由彼自為之可也。

上所云云，皆例禁之至淺顯者。吾人先論其組織之性質，更進而定其積極之職掌。第一事當注意者，有以爲顧問委員會之權限，應涉及一部之全般權限者，此大誤也。委員會之設，在以特種問題詢之特種專家，若以一專家而預聞百事，則猶以工程技术詢之商人，有何用乎。即以教育部之範圍言之，宜若號爲教育家者，無不可以發言，然吾意以爲教育部所應諮詢者，曰與大學教習商大學教育，曰與中學教習商中學教育，曰與小學教習商小學教育，非集合所謂著名之教育家，以部中一切問題與之商榷也。委員會之構成，有二要點。第一，會之組織宜小，若人數太多，直等於大會，是演說非討論矣。第二，爲委員者，應爲代表人物，其人能代表施政所關涉之利益。委員會分子之數，以二十人爲最合宜。其中應包含二部，（一）各團體受施政影響者所舉之代表，是爲多數，（二）由部長所

派定，所以代表公衆，及特種團體之有關係者，是爲少數。譬之教育部設初等教育委員會，則其代表所自出之團件，全國教員聯合會也，婦女副教習會也，中等教育之教員團體也。內務部設工廠立法委員會，其代表所自出之團體，勞動組合也，廠主聯合會也，及研究工業的疲乏之生理專家，與工業法專家是也。工商部設商標委員會，其代表所自出之團體，商標局人員也，商標法專家也，及電氣工程師協會，與其研究所也。衛生部所設之衛生經費補助類研究會，其代表所自出之團體，州議會聯合會也，其屬於職業團體者，市財政管理員研究會也，地方行政人員聯合會也，其屬於消費者之團體，則地方稅納稅人會是也。以上略舉數例，以概其餘，至於編成一表，盡舉所應組織之委員會與其應選代表之團體，非本文之所有事。此表即令編成，歷時不久，使爲明日黃花。予所欲特別聲明者，有二原則，第一，委員會之特別權限，第二，代表選舉之方法。

關於第一原則，前文已嘗論及，職業代表團體之諮詢，宜以專門問題爲限，不可及於普通問題，則以職業代表大會，討論全般大政，亦爲無益。以予所信，欲求委員會真有所創作，宜以各委員平日興趣所注之範圍爲限，彼等自能本本元元，道其所以，雖至頑強之部曹，無亦法以難之。至於問題之

不止涉及一委員會者，宜同時提出於兩委員會，或合二者而開聯席會議。

關於第二原則，予所以主張代表應由團體選舉者，有二理由。第一，各部委派之代表，其出席於委員會，情感上決不如團體所選代表之氣壯。部派代表以其爲人所委派，故有坐立不安之感。第二，代表出於部派者，於其二次任命或中途調動時，發生困難。以予所見，各團體所派代表，宜以三年爲期，期滿後重行入選否，由各團體自決之。團體所選代表，爲部所不喜者，部不應有阻止之權。部長之旁所以設委員會者，爲致核也，非阿譽也。各代表由其本團體之行政會議選舉之，礦工代表由礦工聯合會之行政會選之，教員代表由教員聯合會之行政會選之。各代表應有酬報，以償其所損失之時間，然其額不可過大，以免人視委員之席，爲厚利而爭趨之。代表出於團體選舉，其長有二，團體之意見，易向代表表示，一也，爲團體所選之代表，則團體注意於其言行，二也。

委員會之職掌如何。以予所見，此問題極難答覆，前文關於立法委員會問題，嘗有語云，此視各總長與其重要司員才略之大小而定者，卽以此言移而適用於顧問委員會可也。部長而爲高瞻遠矚之人，可以此委員會爲運籌帷幄之地，部長而爲懦弱無能之輩，則心存畏憚，奉其言爲輿論代表，

卽心所不然者，亦不敢與爭，惟以予觀之，部長受制於委員會與受制於部曹，其利害相等，未必委員會之獻議，出於部曹之下。部中僚屬常不顧民心之趨向，以委員會伺於其旁，正所以箝制官僚政治之積習也。

委員之大職掌有四。第一，各部所欲提出之法案，應先提交委員會。是爲委員會之先議權。關於新法案，可先交委員會批評，部長與其屬員及部長與委員會，同時可以分途討論。部中所以定此法案之旨，應先解釋，然後委員會本其經驗與智識，加以批評，至於委員會之意見，部長自有自由去取之權。若夫緊急立法，以時機緊迫，自可不必提出於委員會。惟定章中應規定云，凡緊急立法之提出，經委員會三分之二之要求，部長應即召集委員會討論，委員會之提議，可以逕送於有關係之立法委員會，與立法院中委員會階段之修正案同。如是行之，所謂政治大計畫者，非徒一部之主張也，社會各團體之有關係者，皆得於事先陳述其態度矣。

第二，行政上之政策，委員會宜有預聞討論之權。委員會預聞之程度，同於前段所言，視其部長之性質如何。部長而不願旁人預聞，人亦無奈之何。惟既設委員會，宜准人有所討論，故部長而取反

對態度，應令其說明所以反對之故。所謂行政上政策之種類，試舉例以明之。教育部主張兒童離學年齡，應由十四歲增至十六歲。此問題應先提出於部中委員會，同時兒童入學年限加長，影響於其生計，故應通知勞工部，由勞工部再提出於其顧問委員會，以研究離學年齡問題與勞工之關係。勞工部提議關於各工資過低之工業中，設置工價解決局，此問題亦應提出於其部中委員會，先加討論。殖民部總長苟提出各地土人施行強迫教育之議，則應先提出於土人事務委員會，同時由土人事務委員會中，分設一土人教育小委員會以研究之。衛生部提議改良住宅，則應提出於包工人，建築工人工會，建築工程師，及醫生等所組成之委員會。總之，各部長決定政策之先，能與其有關係之方面，先行研究，未有不能得彼等貢獻之益者也。

第三，委員會宜有建議之權。所謂建議，非徒會場上之提議，乃彼等感想所及，隨時可以提出，本其所言而發揮之，必有極大效果。其建議之範圍，宜極廣闊。譬之，部中調查部所應着手者何事，彼等所建議焉。其建議涉及部中全部權限者，由部長之介紹，提出於最高總研究機關，可聽其裁決焉。凡被選為委員會之委員者，大抵其人有所獻議，而所獻議又值得他人為之闡發進行者。試執礦丁與

之討論礦業，行見其譚論中實含無數新意，可資改良而為世人所不經意者。又有與教員論教育者，其情形亦復相同。故委員會者，所以糾正本職業蹈常習故之惟一善法也。更以司法部言之，若合法界內與法界外之人才，共坐一堂，以上下其議論，則知法律界應修正應試驗之事正多。試舉司法委員會可以討論之題目，如民事案件中，窮人之保護，如獄囚之管理，如債務人之待遇，如於驚人案件中，司法與報紙之關係，皆是也。現制中非無委員會，其所以調查之故，初不起於問題，而起於醜聲四佈之案件。英國瘋人法之當改正，固為世所公認。而政府之報告，則好自掩飾。其後哈納對亞當與奔特案件（*Harnott v. Adam and Bond*）發生，乃不得不任命委員會，加以調查矣。若部中早有委員會，則所以促進之者，固自有道矣。

第四，委員會宜同意於委任命令之發佈。自近世國家行政擴張，立法案件日增，若其節目之繁，盡為立法院之事，則日力有所不給，於是大綱規定屬之立法，細節則由各部以命令行之，是謂委任命令。按之近狀，委任命令之數，與日遞增，其數目已遠出於每年立法院法案之上。以官僚而行使命令權，不免於越權侵凌之弊，故為人民計，宜有以保障之。所謂保障者，消極之作用也。為國家久長計

則委任命令權行使之際，宜有顧問機關以參與之。委員會之爲機關，最宜於備政府發佈命令時之諮詢。竊意政府應規定曰：各部發佈委任命令，須事先提出於委員會，其爲委員會所反對者，非得立法院之特別同意，不許發佈。（註一九二九年，英國最高法院長發表一文，名曰「新專政」，攻擊委任命令甚力，政府已設委員會調查，賴氏爲委員之一。）

以上所論委員會之適用，以行政上之最後發動處爲限，換詞言之，中央政府也。然委員會之存在，又不應僅限於華脫漢（英政府所在之街名）華盛頓巴黎及柏林。一國之法令，常推行於地方，則地方上之詮釋與提議，亦於施行者有所裨益。奧歧爾維氏所以讚賞委員會，即指戰前英國電話行政上之地方委員會言之。戰事中糧食分配事宜，亦由地方委員會參與者也。吾所欲提議者，地方委員會宜加擴充，其人選由各團體推舉，不由總長任命，如前文中央所設委員會然。譬之地方教育機關所在地，宜設委員會，由教員、學童、家長及醫生所選之代表充之，專以研究地方教育之應興應革爲事。各地學校中，多有未領憑證之教員，校舍之失修，及學校與圖書行政聯絡之不密，若此類者，可由委員會一一指摘之。中央部長，接此報告後，爲之傳達於地方教育機關，如是以地方人士之注

意，其行政雖欲不改良而不可得矣。

關於工廠條例，可以同種方法行之。工廠條例雖頒，尙須全國有多數調查員，方足以防制各廠之規避與違法。所以補此缺陷者，莫如設地方委員會，以監察工廠法之推行。關於工廠設備不良，工人可向委員會控訴，再由委員會報告於地方司法機關，從事檢舉。此外可設農業委員會，其可研究者，有下列各問題，農民最小工資之納稅與否一也，農業信用二也，農民合作社三也，租地條件四也。地方委員會活動之區域，務求廣大，而後其所提議，在行政上真有所興革。下文尚續有所論者，各地方低級法官所掌理之某種案件，大可就地方委員會中設為審判所，而以聽審之權屬之，如關於違犯工廠條例，違犯工價解決局條例之判決，即以屬之地方委員會可也。關於鐵路，關於電氣，關於其他事，各人本其經驗有獻議者，皆可認為地方顧問委員會以處置之。此等地方團體，應與中央行政部互相嚮應。應受中央政府公式的維護，以求其言論發生効力。應有定期集合之方法與地點。其獻議與詮注，宜有發表之機會。彼等所為，可以救濟各部，以發令為惟一能事之積習，又可矯正人民淡漠之心理。國中人士，不願投身政界者，或以憚選舉之煩重，或其興趣所集，不在政府全部，而獨在專

門問題，則彼等之經驗，可以容納於委員會中。委員會集合各方代表，本其專門智識，以批評行政，故行政內容成爲民衆化。政府與地方之間，以委員會爲溝通意見之機關。行政統系之單純與明瞭，初不因委員會而破壞。委員會足以救濟中央政府因政權分裂而生之紛亂。因有委員會，政府受專家輿論之督促，不至流於專橫。專家也，教會也，勞工組合也，集合一堂，與政府構成確定的關係，因委員會之力，政府一言一動，均不免於外界輿論所加之印象。雖謂委員會使政府常存在於批評考核之中可也。政府職掌之分權，因此而構成。地方官吏與中央政府有所爭執，社會輿論之贊助，每在地方而不在中央，則公衆之擁護爲之也。

此等委員會之所有事，就大體言之，在乎解釋法律。哥亨教授之言曰，一種法律之意義，在於其所欲導引而得之社會的效果，與其在此法律下所生之問題之解決。所謂解決，所謂效果，非徒按法文字面而得也，必須通知此法律所應適用，與此法律所以產生之社會情形……如是一種法律之意義，謂爲本於社會需要之司法的創造可也。法律所決者，非立法機關之本願如何，亦非條文之本義如何，乃社會公衆在其環境下之行動應如何是也。

本哥氏之意言之，委員會之所有事，在乎解釋法律中所望想而得之效果。委員會在社會上可造成一類習慣，使人對於法律意義，得深刻之印跡。法律所命令者，由於熟知其效果者之手，直達於人民心目之間。法律不徒存於條文之上，應由主持之機關，爲之發揮，故謂法律存於活經驗之中可也。委員會固居於顧問之地位，而彼等之提議，非常人所得而忽視。彼等所提出者，出於深知其事，而他人所不能窺見之底蘊。彼等固解釋法律，同時創造法律。彼等本於法律下之受虧者之經驗，說明法律之效果。法律之如何適用，彼等決之。法律之如何修改，亦彼等提示之。彼等對於社會各種利益，使之與國家發生有機的關係。彼等合特種利益之目的，與其本身之目的爲一體。社會上各種利益，各有其一偏之見解，既入於貯藏各種意見之委員會中，則二者相合而交相補益。委員會非能分裂行政方面之權限，乃爲政府達於其所望目的之橋樑。國家社會上占有特殊地位，自有其原始權。經委員會之手爲之保存，此原始權爲人所不瞭解，或未得實現者，依委員會之抗拒，得以表彰顯著。故委員會對於行政部，警告也，獎勵也，其對於立法部，則援助也。所謂警告與獎勵者，彼等對於行政部畫定方向，指示其工作之途徑，所謂援助者，彼等供給種種事實，使議會以批評與立法爲事者，得

行其天職。

尙有數語，可作結論。所謂委員會，不論在中央或地方，其活動之範圍，以哈密爾敦之語明之，在政見左右，不在權力統治。彼等所有事，在以意見達諸政府，不在行政與立法。文中所畫定雙方界限，姑就便宜立說，非真有明瞭之鴻溝。按諸事實，恐中央或地方委員會，根據定章，皆有担任低級行政或檢查任務之一日，而二者之中，以地方委員會參與實際行政之機會爲尤多。如是則彼等定有參加統治之一日。除今所畫定中央方面之最低權職外，彼等本其專門智識，在其所活動之區域內，定有新要求之提出。簡言之，彼等本其直接經驗，終有成爲行政中心之日。彼等所供給於行政部之智識，自非他人循例之言詞所得而說明。今日各國之行政，缺少平均酌劑之法，猶之美國憲法成立前，與法國一七八九年前之狀態，故委員會之設，所以使全部政府，成爲有伸縮性之形態也。其最大用處，尤在使其行政之法，能合於其特別需要。人民參加於委員會之故，自知其天職所在，不徒受治而已，尤貴乎自居於治者之地，此自希臘以來，迄於今日，未之或移者也。

第八節 行政者之監督

前既言之，行政云者，以立法院之法律，推而行之之謂也。此種解釋，決不能盡行政之範圍與意義。合世界各國言之，所謂行政，非徒考核法案，以圖熟知所以約束國民之規章已也。政府中之各部，實握有強大之權力。有時權力之源，出於帝王大權，如樞密院中之英王，及操命令權之法國總統是也。有時權力異諸法定之某機關，如醫學總會是也。近世國家職權分配中最特別之點，為最高立法總機關之外，更有多數從屬機關，得行其約束人民之權，若立法機關然。

近世行政機關所以負立法之責者，實立法院事務過於繁重後，不得不然之結果也。若英之巴力門，若德之國會，若法之兩院，彼等所定法規，何能一一細針密縷，并未來發生之情況，而一一預想及之。彼等不僅無此時間，且無此才力。法律節目之規定，非近世立法機關所能勝任，此法律下應起之特種問題，亦非彼所能預定，事變無窮，常有意外問題之發生，欲考求解決於已住成法中，而斷不可得者。惟其如此，不得不以立法之權委之行政部，此為委任命令之所由來，有時明言委任命令由某部發出，有時則否。倫敦居民寄信至馬勞梯司 (Mauritius) 島，郵費幾何，非立法部法律所規定，而英郵政部決之。有設工廠者，其工廠是否適用一九〇〇年勞工爭議解決局法案，亦不見於法文

中，惟勞工部能言之。英商至香港經商，欲考問其地司法情形，曰：香港是否根據一八九〇年外國法院條例，可以樞密院院令，公佈該條例中所舉若干法令而適用之，此事亦惟英外部所能答覆。有查法庭之訟費者，則其數目不見於法院組織法，而詳於高等法院之規則中。愛惜克司鄉間所以處置惹臭傳佈之法，由農業部條例規定之。所謂法定的毒物表，不見於任何法律，乃內務部令與藥劑學會所公佈，且可由此二處隨時更定。其人之子，肄業中學，欲得牛津大學之免費學額，求升入牛津，其升學免費之規定，獨詳於教育部條例中。有願設荷蘭京城與倫敦間之航空公司者，其原則不詳於一九二〇年之航空法，而散見於若干種種樞密院令。欲求法庭召審債務者，其召審狀之費幾何，不詳於一八三九年倫敦警察條例，而由內務部列表公佈之。總之今日行政機關權力之廣大，可於法律與命令之數窺見之。英皇在巴力門中通過之法律，不過八十餘件，而行政各部所頒之命令與條例，達於二千四百件，其比例相差為何如。

如是一國之內，有多種立法機關，同時並存。其結果不僅侵犯立法，且對於法庭權限，與以限制。行政機關有時担負半司法之任務，所以行使其權者，法庭且不得追問其是非。英國最高法院之判

決曰，凡行政部執行半司法之任務，若其所根據之授權法案中，並未明言行使之方法如何，則此行政部有規定其程序及方法之權，究竟其程序與方法，是否合於公道，非法庭所得過問。美國最高法院之判決曰，關於移民案件，勞工部之決定為最後一級，試舉一例明之，如有生於美國之日本僑民，去加拿大，旋即返美，而美之行政部以此為理由，驅之出境，勞工部既不對法庭負責，則曰僑欲求救濟之法而不可得。美國專門委員會之調查報告書，亦認為最後之決定，不再經法庭之討論。法國亦復如是，其總統所發命令，非法庭所得而議其是非。英國保險管理員，亦立於法庭審問權之外。行政部權力之大如此，勢非大危害人民之自由不止，故不可不籌相當之保障。其尤顯著者，莫如英國，英號法律統治之國，然歐戰之中，竟以國防條例之故，并人身保護狀之根本權利而取銷之。

行政部命令權所以擴大之故，自有其理由。政府保險事業中所生問題，在專司保險之官吏，經習既多，自能應付自如。彼等運用既久，成為專家之業，斷非司法機關所可企及，則其所宣布決定者，自為人所不敢不遵。戴雪教授之言曰：政府之事，猶之私人之家事，官吏應有自由，猶之私人得有經營其家事之權。凡此所云，自有相當理由。考之歷史，以行政部掌理司法性質之事務，積久以後，終流

於官僚之專擅。惟其如此，不可不防其權限之濫用。而以防之之法安在耶。

依論理學之程序言之，含有二項。第一，政府命令權之不能承受者，宜有防止之法。第二，以行政侵犯司法特權，宜有保障之法。補救之道，可分四端。第一，命令權既委任之後，宜有撤銷之法。行政部雖有發佈命令之自由，然往往有行之不得其當者。或前次之委任，過於廣汎，須追加條文以限制之。故委任權應由立法院隨時撤銷。第二，行政部委任令之界限，宜有明瞭之規定，其是否逾越權限，應歸法庭加以解釋。夏呼爵士（Lord Shaw）之言，大可爲第二點張目。夏呼氏之論英制曰：近年英國之趨勢，以樞密院爲發佈命令之機關，此類命令，應以立法部之宣言，爲衡量之標準。樞密院者，不過當日之政府而已。假令立法部之委任，可以逾越，則政府流爲專制政府，而立憲政治之基礎，大受影響。近世立法機關，因其事務之繁重，而行政部乃以樞密院爲藏身之固，若司法機關，卽此不加監督，而隨聲附和之，則其危險將十倍於今日。而全國騷擾之機，伏於是矣。第三，行政機關發佈命令，應先以命令內容商之社會上有關係之團體。所謂有關係之團體，莫如前文所論顧問委員會之組織。行政部不經委員會之批評，不得有發佈命令之權。命令經委員會通過後，依通常規定之法公佈之。

若其爲委員會所拒絕，則政府應以其命令，連同委員會所以反對之故，說明於立法院，除立法院加以核准之外，不應發生効力。竊謂如此行之，此項命令已由受其影響者先加審查。則行政官吏，自不能以其一偏之見，強社會以服從。第四，法令公示之法，應加改良。按之理論，近世國中，咸認一切國民，能知其國內所頒之法，而察之實際，其罅漏甚大，竊以爲各部頒布命令之先，宜先向委員會解釋其所頒之事項。倫敦各商舖，能閱覽政府公報者，實居少數，此類法令，應如何引起人民注意之法，不可不加研究。

茲將中央各部方面，暫擱一邊，先就地方團體，及特種團體，發佈條例之權言之。孟哲斯德市有立副法之權，牛津劍橋大學亦有之，乃至南方鐵道公司亦有之。此種團體若濫用其權，應以何法防止。此團體時有奇怪舉動，可證之事實，英國某地方機關，發佈命令，禁人民於星期日午後在街遊蕩。德國各市，亦有禁止孩童在街衢玩弄足球之舉。此種可笑立法，固應防止，然即因此阻礙地方團體自由發展之權，則決不可以大學團體言之。牛津大學規定希臘語，由必修科爲隨意科，此大學之自由，旁人不應干涉，然同時既許牛津以自由矣，則劍橋大學對於女生入學之禁令，雖不爲人所贊成，

而亦無法以止之，此則禁令與自由之際，所以難於調和也。姑舉其保障之法二端言之。第一，副法之是否合法，得由法庭判決，第二，新副法應經該管部之批准，如各鐵路公司之條例，先呈請運輸部核准。第一類之保障法，本於三權分立之說，以法庭保護人民權利，自爲人所共曉。第二類之保障法，尙有應研究者。商業團體，如鐵道公司，其章程固可交部核准，至於市政團體權力之來源，出於選民，奈何以可否之權，畀於政府。且不論團體之屬於商業與屬於市政，凡由行政官吏加以干涉，皆等於以部中之意志，壓迫股東之意志與市民之意志，而股東與市民自有其自由發動之權，不應立於官僚處置之下者也。

然則有補救之法乎。竊意商業團體章程，如部中不予批准者，應送立法院，立法院可對政府提出質問而討論之。關於大學與自治團體，除兩種情形之外，不得行使所謂不批准權。第一，其章程按之法律上實爲越權，則政府可提出警告，而公衆可控之於法庭，第二，其章程之內容，不合於社會情形，則政府提此章程於議會，由議會決其有效與否。譬之前文所言，地方機關有星期日禁止遊蕩之規定者，其處置之法，應由地方選民自定，不應由高級機關干涉，以阻礙其自由發動之權利。地方圖

體，貴乎自己拿定宗旨，雖偶有奇異之規定，亦無礙於事焉。

第二點，行政與司法之關係，亦有二法以解決之。前既言之，專家委員會報告書之效力，有時非法官之審問所能比，如紐約公衆事業委員之決定云，某區域之煤氣，由煤氣公司供給，其判決之確當，雖法官不逮。故此委員會調查報告之制，不應推翻。惟應有進於此者，委員會所以達此決定者，關於案情之詳查，證據法之適用，是否合於司法上之方法。此委員會之判決，應許法官在法庭上考核其是否合於司法程序，至其實質如何，非法庭可置而不問。此等態度，亦即爲美國大理院之態度。小克刺克云，本法庭所欲確查者，是否違及聯邦憲法也，有無詳加審問也，委員會有無專擅舉動，違犯憲法上所謂合法程序之規定也。克刺克所注意者，不外要求合法程序之實質而已。行政上貴有伸縮性，必欲限之以千篇一律之方法，亦非克氏輩之意也。惟經法官再加審問，則其案中關係各造，會否召審，與有無公平發言之權，可得而大明矣。

上所云，其事甚簡，與向例無所差異，謂爲英美兩國之恆例可也。然尚有國家責任之原則，在英雖非絕對新奇，而其廣大之適用，則爲英人所未見。其原則維何，即國家損害他人之行爲，應受人

控告，與私人等，國家官吏有逾越權限之行爲，國庫應繳法庭所判損害賠償之罰款與私人等。此等主張，實本於人類之理性，以個人言之，孰能不犯過失，豈一旦服務政府中，并過失之責任而亦免之。國家事業之發生過失，與私人事業等，私人之責任，須嚴格履行，則國家何能獨成例外。要知國家而立於法律責任之外，其危險甚大，始焉爲法律上是非標準之淆亂，終焉爲道德上是非標準之淆亂。謫所謂失之毫釐，差以千里者，此類是也。一旦標準於國民耳目之前，曰此事實國家爲之，而國家超於法律外，不得有人問其責任，如是，人民自由之真正保障爲之墮地，不負責任云云，成爲國家政策之注腳，則國家之名，爲人所厭聞矣。且處國家於法律拘束之外云者，實處國家官吏於公衆所共守之法律責任之外而已。此種免除方法，爲官僚政治之最大惡根。彼等既處於責任之外，外人之批評調查，自爲彼等所厭聞，或以不屑聞之態度出之。如是，外界監督失其效力，而人之所以勉於爲善之動機，爲之鬆懈，有人焉，其私人生活，不失爲和善長厚，一旦入於公衆生活，則不免爲暴厲恣睢者，實此之由。非公生活之應另有標準也。乃應以嚴格之道德標準，一律適用於公私兩方耳。

今更舉國家不負責任之例以明之。商部頒商標保護條例，某甲有某種發明專利品，私人犯之

爲違法，而英海軍部犯之，則爲法庭之力所不及。（詳見費綢及利奇那案 *Feather v. Regina*）某女士爲郵政部郵車撞傷，以國家不負責任之故，欲要求損害賠償而不可得，所僅得者，爲移郵車夫之工資爲醫藥之費。（詳見卡勃利治對郵政總長案 *Rainbridge v. Postmaster-General*）政府令某甲舍商而爲官，訂期若干年，一旦罷而去之，則某甲無從控告政府。（鄧恩氏對利奇那案 *Dunn v. Regina*）柔佛之蘇爾丹，託名拔克（*Albert Parker*）氏與米海爾女士約爲夫婦，其後米女士見棄，乃知拔克其人，實爲蘇爾丹，既屬爲帝王，不對法庭負責，則米女士欲要求財政賠償而不可得。英既然矣，美洲之情況亦略相等。美之各邦，不經其自身同意，私人不得而控告之，其聯邦國在法律上地位，正復相同。在法蘭西，國家負責之說，初爲人所不樂聞，今漸已有人認識。然就大體言之，法國官吏藉口國家主權，其地位仍爲法庭之力所不及。法國之自治團體與地方官吏，均須立於負責地位，故同爲國家之一部分，一不負責，而一負責，實爲論理學上之不澈底，更求之於自治團體外之半公式團體，如碼頭管理人會，其對於過失之負責與私人等。

所謂不負責任之說，其理由安在乎。此說之基礎，以國家爲立法者，故爲受法於國家而司之人

之權力所不及。國家不能爲惡，以國家爲主權體也，而主權體之特徵，在於對其行爲不負責任。就英國言之，所謂國家者，因歷史上之理由，以君主爲化身，法庭上所持關於君主地位之原則，同時適用於政府之行爲。法庭之言曰：君主不能爲惡，此原則適於個人的過失與政治的過失，其意謂君主個人所犯之過失，與官吏因行使政府權力而犯之過失，皆在此原則之下。若由此原則推演之，以君主不能爲惡爲前提，當然以君主不許人爲惡於人爲結論，因若許人爲惡於人，亦即所以爲惡也，其所爲之惡，按之法律，即等於發命令之人之行爲，然考之控告權之性質，苟有控告君主或君主下官吏之過失者，在國家法律上，實無救濟之途，以法律上不認有此種過失，自亦不認有此救濟權利。（費網對利奇那案中判決文之語。）如上所言，人民絕無對於國家之對抗權利，惟自近代國家兼營業，與人民互訂契約，因此實業文明之要求，而負擔責任之習慣，漸確定矣。

所謂救濟之法，惟有許國家由人控告，與私人之地位等。欲使責任有所歸着，不能不改造政府各部，使同於法人。則爲官吏者，不能不自遜於無處捉摸之國家之名義下，此國家按之英國法律，并法人擬制說之保護而無之者也。爲法官者，不論過失之來自何方，有可以保護普通人民之方法。此

種責任說之結果，可以一例證之。有爲官吏所誤捕而拘於獄囚中者，人民對此錯誤拘囚，可控告國家於法庭，而提出賠償要求。如此類事，固所罕見，惟其罕見，可以顯有責任說之結果，與法理之公道。此說正與各國最近之法律趨勢相符合。德法兩國之潮流，日進於責任說之承認。英國設委員會調查印度政府所訂某種契約之責任，政府爲遏止文官輩之恐慌，特歸契約之責任於部長一人之身，換詞言之，應被控告者，乃部長而非文官。此皆表示國家之積極的立場，非承認責任義務不可矣。官吏損害人民，而任其逍遙事外，決非國家所應出也。

第九節 行政官吏之地位

由上所言，因得結論，凡國家施政之善惡，繫乎其官吏之品質。各部所爲政治之精華，其善惡得失，惟其所以推行法律之官吏是視。第一問題，爲官吏如何選任。官吏爲久任職，非內閣所能移動乎。抑如美總統傑克生所云，官吏須得內閣之信任，可由內閣自由更造乎。

依各國經驗言之，文官制之良者，應使其超然於政府更迭之外，換詞言之，政府之于涉愈少，則文官之效用愈大。反是，文官而無保障，其人不能久於其任，則隨處皆初出茅廬之人，且人類所以效

忠於一職，亦視其衣食之源，是否固定，若明知爲五日之京兆，則誰復爲之效力，更有一關鍵，國中因無文官制之故，例案解釋皆無定章，政黨人員乃得而上下其手，以便私圖。依近世國家之成例觀之，任命權操於政治的行政部之手，由彼自由進退，實爲官吏品質墮落之大因。譬之英外部爲貴族各家所獨占，旁人不得侵入，故勃蘭脫（John Bright）名之曰，此英貴族旅行休養之專部也。美國總統更換一次，則分贓之制，實現一次，其中發覺官吏舞弊情形，自其內幕觀之，雖至卑下之商業行爲，尚不至此。法國部中各司調動人員之權，操於總長，某部中司檔案者爲一大歷史家，在職已歷年所，某總長爲位置私人計，竟撤此歷史家，而代以同黨之乳臭孩童，因此社會譁然，此乃政客任用私人最顯著之例也。文官云者，實含全國內之大小百官，苟各部長操其進退之權，則彼等平日之用心，決不在於國家之大政，而在於酬報黨員，法國總統格飛耳之遇刺，卽以酬報不均而演成之慘劇。文官制不定，政黨立朝者，專以分配祿位於黨員爲事，彼等既乏訓練，又無專長，經時不久，他人又起而代之。彼等自知在位之日短，急圖自飽私囊，而忘國家之公職，凡留意於美總統哈亭時代之政績（一九二三至二四年之新共和報中所載關於煤油賄案，戰時病院賄案，可以知之。）者，當知分贓

之制，關於施政之善惡爲何如。

官吏制度應以兩原則構成之。第一，官吏之任命，由閣員或次長以外之人主持之。第二，官吏之任命，應以定章限制之，不容有袒護私人之餘地。欲求上述二原則之實現，莫如公開之競爭試驗。一國官吏之登庸，除純粹技術家之位置，如農部之獸科醫生外，其進身者應以考試合格爲唯一途徑。考試之標準，應知一般智識，及普通事理，不必計及其職位上特殊智識，如外交部之考試助理員然。專門智識如醫生如數學家，出乎平日之訓練，若文官所從事，但得其通曉事理，稍事練習，便爲合格人才。應致年齡，應在二十歲左右，與青年人開始自謀生計者等。考試時應組織委員會，其委員應有保障，與法官之地位同。至於部長對於其官吏之權力如何，是爲其入部後事，登進之權，如本文所言，不屬於部長。

其次文官之種類如何乎。大概言之，可分二類，第一，高等文官，第二，次等文官。次等文官之類甚大，其所事爲手寫工夫，如謄抄信件，填寫程式，登記帳目。高等文官之數較少，其所事爲創造工作，如籌備要策，開始研究，解決爭執是。高等文官，限於平日受過高等教育之人，因其年限既長，費用又多，

非社會中中流以上家庭之子弟，無力自致於高明，則高等文官之產生，自不免爲家庭地位所限制。十餘年前英國之文官，大抵爲牛津劍橋兩校之畢業生，因而工人子弟無力入兩校者，不具高等文官之資格。國家之教育制度，非以民主主義之原則爲之改造，則不免於以家族財力壟斷文官之地位，而文官之公職，由此餘裕度日之輩，獨肩其任矣。其結果有二。第一，文官經驗之所自出，限於一部分之家庭，不及於全社會，社會上卽有新事實之發生，亦僅以貴族眼光爲之觀察。第二，彼等所貢獻於部長之意見，至爲褊狹，非見明識銳者，何能有脫於平日習見習聞之外。此二缺點，宜以何法救濟之。

以民主精神灌輸於文官制，固非一朝一夕之事。然如前文所言，凡爲國民，人人受正當之教育，則官吏來自各方，自能代表社會全部生活。如前述之顧問委員會制，誠能採用，則救濟之法更自有在。何也，文官之外，有自民間之專家立於其旁，則彼等畏人之批評，不能不求廣識多聞，以與人上下議論。文官之判斷，不徒恃部中文書之記載，與一己之推論，而相與接觸者爲社會活力，如商人、醫生、教員，及工會會員之類，則其聞見，自非死文字所可同日而語。昔所自恃之循例文章，可以斷絕於外

界之交通者，今不復足藏身之所，彼等受人直接批評，則平日之侷促部內者，正如美哲學家詹姆斯氏所言，忽爲尖銳之活事實所刺激。譬之一人獨居斗室，攷核工人每日食量，由彼一人任意寫定可也，反是而此工人食單，須提出委員會，會中有工人代表立於其旁，辨其宜否，則所以考定之者，自不敢輕易下手。皮佛立治 (Sir William Beveridge) 氏之言曰，文官之生活與僧院修士同，所應默念不忘者三事，曰窮困，曰羞晦，曰服從規矩，此潛修之士，不能與世隔絕，彼等應與舉世之人往還，尤其應與舉世窮困之人往還，然後此修士團之勢力與價值爲人所認識。社會日變者也，文官宜與日變之社會俱進，社會中有新階級產生以主持一國之政治，彼等尤不能不求所以應合之法。此新主人之來，定有新政見新經驗，則立於其下之文官，自能獲得新方面之見解。以往事言之，此種機會，實所罕覩。試思一九一四年以前之內閣，其人物之出身大抵相同，故其所代表之經驗，自然一轍。就其學校言之，牛津也、意頓也，就其家庭言之，地主也、貴族也、大工業家也，不論爲保守黨自由黨，其情形大抵相類。不獨內閣然也，一九〇六年爲止之衆議院，亦復如是。此所論者，移而至於法蘭西德意志，其政府人物限於一類之人，亦與英相似。美之制度與歐洲迥異，而其制度之本質上不能開拓官

僚之經驗，與歐洲一也。然而今日之形勢大變，舊傳統已打破，新試驗正開始。文官制度，宜有改革，使其心理上迎受外界之新空氣，實今日第一要務矣。

更就他方面觀之，可改良文官之制者，其道甚多。研究政治學者，查攷行政問題著作，無不覺改良提議之缺乏。皮佛立治氏云，（詳見其所著文官制之發展，二四二頁。）文官者，職業也，予之所望，此職業當進而為學者式之職業。如皮氏所云學者式，則行政技術上應舉行種種試驗。以行政問題為共同的思索，使之與全社會之經驗發生關係，關於行政工作，應下一番研究，不使成為專門科學，可本之以試驗以教人。行政上方法之原則，當如科學上之實用假設，假設因學說之進步而變更，行政方法亦因研究而改良。欲達以上目的，有二事當注意。第一，官吏與其官吏之職業，宜有密切關係。以醫以法律為業者，於其新學說新發明，必有所見，不至落人之後，而本業之要求於其會員者，亦有一定之標準，則文官之業，所以自求進步而自相約束者，宜何如。第二，官吏在相當情形之下，許其著書立說，議論政府組織，以財政部司員，批評其本司之預算，決不可也。然關於財政部全部組織之改革，彼有所提議，安在其不可。楊哈密爾敦（Sir Ian Hamilton）氏有語云，（軍隊之體魄與靈）

魂，二十一頁。）英之將校，有對於陸軍行政爲技術上之批評者，向爲檢查員所禁止，及其退職，乃許之發表，則已成明日黃花。今日之行政，惟知循例守規，在不知不識中偶有所變化推移，卽有議論之者，屬之爲門外漢，如是而期科學的行政有發達之日，不可得也。科學行政之發達，必由於從事工作者，自有所闡發，而後社會公衆從而考核之。反是者，文官所處地位，爲外界分析之所不及，則行政官何爲而奮發有爲乎。近世國家關於行政上之批評，方多方阻止之。今之行政方法，大抵爲種種祕而不宣之動作，則批評者之不免於不合實情之語，亦勢所必然耳。旁人批評既不中肯，彼等起而答辨，蓋自鳴其得意。習之既久，愈益自是，不徒無刷新之心，且自視所爲有是而無非矣。此等頑舊心理，最爲危險，與今日日變之世界決不相容。吾以爲今日所當造成者，爲養成一種打破舊習慣之習慣，必如是而後文官之用乃能發揮盡致。

所謂文官之用發揮盡致云者，其重要方法有三。第一，每歷五年，文官得請假一年，出外遊歷。所以矯正官吏之舊習，莫如保持其心理上之朝氣，而後彼之心靈，樂於接觸新事物，吸收新經驗。文官日處斗室中，見聞不出簿書，歷數十年之久，以爲天下事皆不過紙面上之問題，則遇事祇圖應付，不

復有銳敏之感觸，與外界新氣象相周旋，如是則變更其工作與環境，爲至重要矣。彼等棄其簿書之繁，而自致於高山之巔，舍其句斟字酌之工作，而曠觀乎宇宙之大。試問司加拿大文書之人，而足不履加境，僅恃一年之內，與自加來英之政界人物，偶爾往還，而欲其深知加人之心理得乎。掌國際聯盟事務者，宜令其於倫敦與日內瓦之間，輪流駐紮辦事。使與各國人士往返，熟察世界之國際心理，則於處理聯盟會事務，自中肯綮，若僅恃文書鑽研，或偶至日內瓦視察，何濟於事乎。農業部之顧問，關於農產品之銷售，有所獻議，甲得之於直接觀察，乙僅閱覽圖書，二者之效果迥不侔矣。自歐洲文明國之治理，推之於初等民族之統治，則知與人民之直接接觸，爲窺見被治者心理之善法。關於此點，且於後章論之。

第二，文官行政與大學之間，宜保持有機的聯絡。聯絡之價值有二方面。其一，一切行政問題，最好以大學爲研究機關。大學教授處於清靜之地，可以自脫於問題上直接心理環境之半影之外。所謂行政問題，可化爲極抽象之方式，斷非政客在交涉場中，文官在簿書期中，所得而致。至於歷史背景，自同爲大學教授所注意。其二，關於官吏之訓練，須大學任之。一切問題，經大學之手，自能自多

方面下觀察，非部司受直接環境之干涉而挾有成見者，所可同日而語。因人而起，因利害而起之意見，惟大學能超脫之。此事證之各國之成績，可以大明。英之行政研究所，美之政治研究所，法之政治學校，所以溝通官吏與學者之心理者，爲用甚大。英之前陸軍總長哈爾頓氏，於煤業委員會中，因已公認大學教育對於官吏之價值，則尤證據之至顯者也。

第三，文官在職年限宜縮短。文官以久於其任爲宜，然絕對不加更動，亦有危險，彼等將自成一種階級，所習見者，成爲硬化，因而對於新學說，深閉固拒。此弊如上所云之顧問委員會，及五年一假之制，因足以矯正之，然在職過久，年齡又老，心理早成頑固，與時代全不相應，此一類也。早年但知循例文章，至暮年雖局於司長次長之地位，亦不復能有所獻議，此二類也。官吏之奉行故事，亦由於闕員責任，與僚屬對部長之效忠而來。對議會之責任，獨部長負之，而文官不與，故文官偶有獻議，必求其絕無瑕疵，而不至爲部長之累，否則陷部長於棄矢之的，倡議者亦不能自安。因此文官之地位，常先求其無過。彼等本憚於驚人之議論，尤其年老而位高者，得過且過，不敢再有放言高論。獨部長之奮發有爲者，可勉強矯正司員之積習，以從事於改造，爲其部中新方針作辨護人，然非所望於一切

部長矣。

部長所以矯正司員之積習，暫置勿論。但文官法制上，所以增加新人才者，亦有三法。一，方今文官立於保障制之下，與養老年俸相表裏，故一入其中，便為終身職。今後宜有伸縮之法，在官十年或八年者，自以為不滿意或他人認為不稱職者，可罷之使去。養老年俸之享受，可不待服官期限既滿之後，而另定一分期比例之制，其有五年十年退職者，亦有安坐而得之收入，同時可以自尋職業，另闢生路。二，少數技術專員，得由部長自由委派，則新人才可以增加，部內外空氣可以互換，所謂自由委派，非留此為部長位置私人之地，此等人才應由文官登庸委員會擇其資格相符者，列為一單，部長就單上列名者，選擇而任命之。譬之政府正設勞工介紹機關，忽遇一專家，熟知介紹機關之方法，自宜為政府所羅致。部中設有畜牧司，此司長應求一專家，非可拔擢於部中普通文官，以之備位。但總長之擇人，第一，守文官登庸委員會所定之資格，第二，以普通行政與專門行政之間，應設區別，如是庶幾可以無弊。

三，文官退職之年齡制限應降低，老齡退職，固不可明定期限，就普通情形言之，凡滿五十五歲

以上者，不應再令其在職，其特別人才，自爲例外。五十五歲爲退職之時，其服官年限，約占三十年之久。如以爲年力尙壯也，則處於彼後之青年，大有人在，如以爲老年也，則所以留之在職者，應以才力爲標準，不應以年齒爲標準。我以爲各部當注意者，其昇文官以有責任之地位，宜在其三十五歲以前。若俟其年事過長，而後使之立於高位，則彼等奉承長官之心習，既已養成。雖欲使之立於重要地位，爲重大之建議，已不可得矣。彼等所長，不在一己之創造的思想，僅能供給材料於他人而已。亦偶有人以文官爲寄，而其生活中心，則在部外，此惟傑出之人格能之。若此類者，自在少數之列。吾等所希冀之文官，須使其工作與之相應，而彼亦樂於以全副精力自效，則所以任使之者，不可待其年事既長，再加擢用矣。如是任使人才，惟有二途，一曰既習專長，宜許其創造天才之發揮，二曰埋沒人才，不能使之各盡其用而已。

有一相關問題應討論者，則專掌抄錄之次等文官，與專司行政之高等文官之關係。所以使次等文官自效其長，以致於負責之地位者，其方法應如何乎。近世各國於兩種文官之間，畫爲天然界限，高級者居於指揮之地，次級者以當挑柴汲水奔走侍候而已，至云就其出羣之才，加以識拔，鮮有

人道及之者。同爲文官，而尊卑高下之不素若是，次等者終於次等，其一生之財政上智識上問題，竟類所謂無產階級矣。此問題方面甚多，就其升遷之點言之，文官中司選拔之責者，大抵與高級文官中志願上進者相接近。而此輩高級官出於門第之家，自成一種階級。其社會階級既殊，習慣亦異，因而自命爲國中惟一人才，可以居於行政官之高位。昔日世襲貴族，自負應獨居統治者之地位，與英之貴族自謂獨擅外交官之長技，兩者正相類也。英之次等文官，除郵政部與公安職務外，其額在二十萬人左右，此二十萬中，假令畀之機緣，謂其能爲國家盡力於第一等事業者，吾不信也。則所以識拔之法應如何乎。

人數衆多之地，立一法制，見諸施行，其能達目的者，常不過十分之幾。爲次等文官之升遷計，定一百分比列表，以若干缺額歸彼等補選，此機械的方法，未見眞人才之入選。再求其次，就次等文官中年事稍長者，畀以升擢之機，此亦不免以年齡老幼定經歷深淺之謬誤。所常認爲超擢之標準者，第一，精力充滿，第二，思想出衆，第三，駕馭部屬，第四，總攬大綱，四者外，簿書執筆之智識，謂其無關重要可也。今選識拔人才之法，略有數端。其一，政府中人殷勤諮訪，自能物色得人，天下不患無才，患人

不求，未有真求之而不得者。惟以求才之責，託之任重之文官，恐難收效。彼等但樂於用才，不樂於求才也。其二，爲次等文官智識之上進計，宜設立研究所。彼等學習其中，精進者與有所創作者，自有所表現，果有特出之才，自應寬其進身之階。有人焉，既隸文官，同時復入大學得博士學位者，自應在拔擢之列，或就其原來等級，昇以重要職位，或縮短年限，升之高等文官之列。出版界中，有關於行政問題之著述，各部司讀之有所觸發，應立即着手調查其著書者爲何人。勞工部（一九一九年）所刊利佛浦各船塢童工狀況一書，此文苟由一人所編著，則政府對於此人應另有任使，不應再使之終日伏案，料理例行公事，以其人研究之精神，爲常人所不及也。又如文官中有關於公共衛生行政之論著，號稱精當者，亦應爲政府所超擢，與大學中青年講師，因著書之聲譽而躋於教授地位者，其事正同。今後文官，誠許以自治權如律師公會之約束會員然，則所以改善之者尙多其途。華脫蘭委員會第二部代表有才調卓著者，應以試用名義，使之執行文官職務。總之有人才可以拔擢者，不應以額滿爲推託。除部司不思進取，不欲提拔人才外，決無以額滿二字自安者也。

所以識拔人才融通兩等文官之界者，其法甚多，茲不縷述。尙有一法，可以誘導人才而主持行

政者，宜善用之。前既言之，關於政策之決定，部中各司宜開聯合會議。此所謂會議，自以重要司員爲限。然此聯合會議之制，安在其不可推行於部務問題，而令次等文官列席其間，主席自應屬之司長。然其會議之目的，不徒聯絡感情，將使彼等於循例奉公之外，開拓心胸，發抒懷抱。英之政治家有所謂星期六之休假，多於星期六日遊息鄉間，或打球，或釣魚，或閉戶讀書，此兩日間，重要人物杳不得見，外人之至英者，常以爲怪。要知此休假期之發生，於英之政治實有大益，此時政治舞台，人物各歸清靜之地，逍遙自在，其所往還，大異於官廳正式訪問，各得以暢所欲言也。英之政治生活，所以合於公道而時有新創造者，實由於此。蓋政治家於議場上正襟危坐之外，兼有野外譚心之機會，則雖異黨中人，相知既深，遇有難題，共圖解決，不至如敵國對壘之兩不相下矣。我所欲提議者，政治休暇之制，不僅限於政治家，宜推及於行政官吏。常任次長可以擇假期之暇，召集部員，共遊郊外，使彼等除呈遞公事外，絕無見面機會者，可於此日抵掌暢譚發其胸中之積蓄。更進而言之，部長所以能知其司員者，由於席間掉上之譚心，則爲司長者，何不以同種方法，施會其次等僚屬。總之文官必破除階級之觀念，彼此聚首，有如朋友，而後所謂人才乃可遇合於無意之中。

至於國有工業中之官吏，暫置不論，以此屬於工業問題，俟之後章。吾更欲言者，則上所云云，不僅適用於中央，應同時推及地方。兩方同有文官之制，而地方文官工作之應求精進，無異於中央之倫敦、華盛頓、巴黎。各大市中，應設文官考試委員會，與中央同。英之倫敦、孟采斯德有此制，美之紐約亦有之，而其成績皆無足觀。德國各市中，文官資格，向為德人所關心。毀之者謂其不免於官僚之積習，與各機關中無謂之形式。然就其工作標準言之，實為其他各國所不及，以其進身之口，受嚴格之考試，與美之依黨為進退，英之不免徇情者，不可同日而語也。

地方文官之人才，除其高級者應守中央所規定資格外，大抵應取材於本地。取材本地云者，非謂具本地居民之資格，便可供職於市政府也。其最低限度應以教育為標準，凡不具升入大學之資格者，不能應地方文官考試。地方文官之養成方法，亦莫備於德國。一九一四年前彼塞道夫與歌恩兩市之地方行政學校，與一九一四後意純拿略與納許爾市所設之同種學校，皆卓卓有聲者也。意純拿略校章，凡有意為市政文官者，須入校兩年，研習地方財政、地方租稅、教育、市政、設計、救貧制度等科目，此正德國外之地方文官所求而不得者也。現時各國，均有所謂成年補習學校，此等學校中

應另設地方行政班，學習三年者，由校中推薦，為地方文官，俟試用若干時後，得任為終身職。總之欲求官吏品質之優良，欲求中央與地方之合作，非令地方官吏熟知中央政治之目的與方法不可。非然者，或以猜疑，或以衝突，必致雙方無通力合作之可能，中央政府或失之集權，或失之疲玩，皆非所以圖地方問題之正當解決也。

第十節 地方政府之原則

按嚴格理論言之，一國內政府應有之執掌，無不可由惟一機關管理而執行之。中央有中央官吏，無論地方之事，可由地方官吏上達中央，所以解決之法，按中央之訓令執行之。此所云云，非極端之論，法國地方政府之現狀，固如是矣。法蘭西全國分為若干郡，每郡由內務總長派郡知事一人，郡中之事，除其至瑣屑者外，無一非郡長之權力，而郡長遇事請命於內務總長，廣而言之，地方政府之重大變革，主之者巴黎官吏，批准之者亦巴黎官吏也。法國南部里昂市之革新，閣里奧(Cheriot)一人之力為之，此固一二異常人物之影響，不可以常例論。法國地方人民絕不覺有地方之政治生活，全國僅恃中央集權，以保持其劃一行政而已。近年以來，非無反抗之論，有所謂區域主義之著作，

先後出版，所以表示地方居民不願服從巴黎下，以致地方之衰頹，彼等持論謂地方實權不操之地方，不特地方自動自發之力為中央所摧殘，即地方之智識興趣亦為中央所窒塞，如是而求全國政治之良不可得也。

吾人以法國為鑒戒，則地方政治之應培植自有其堅強之理由，而不煩深辨者也。求民主政治之盡其用，第一事當注意者，一國內所謂問題，不徒中央問題焉，同時有地方問題，此地方問題，惟由其感覺利害最切之地方人民決定之，且在其地方決定之。一區域之居民，有其共同目的共同需要，甲地之所以異於乙地，乃至乙地之所以異乎丙丁地者，胥在乎是。倫敦之居民所關心者，倫敦之自來水，與倫敦之圖書館，此亦百萬之居民之共同利害也。若夫孟哲斯德市自來水捐之提高，與塞西克司市圖書館設備之不周，非倫敦居民中一人之所問，亦非六百萬居民之所問。於是吾人得一重要之觀念，是曰鄰里（neighbourhood），惟其居住衣食於某地，而此某地利害之感觸於吾人者，自為他處所不及，鄰里之利害起於地理者獨深，他如同學校同工廠不可謂鄰里之一種，而其性質程度稍異矣。既有共同利害，應有所以鑿足之法，其道有二，一曰出於自相集議，二曰出於旁人之強

迫，出於自謀者，雖勞苦窘迫而無憾，出於代謀者，雖安坐享成而胸中常若有所不滿。後者之法，難於洞悉地方情形而適應之。所謂人情，意之隱顯，思之曲直，情之深淺，至繁複矣，非身當其境者，末由一合乎其度而表現之。故政令之出於中央者，決不能洞見隱微，而所以多失敗者，即在乎此。惟其然也，中央政令，常不樂於因地制宜，惟知出之以道一風同。彼之所能供應者，非利佛浦之特別需要，乃海福特、賴悉司脫，與其他各地之共同需要。換言之，各地特有之彩色，非彼所能瞭解。政治之出於外，鑠而不出於內發者，決不能引起本地居民之興趣與責任心。彼之所激起者，乃人民之怨怒，非人民之自動的援助。中央政府所以爲人民代謀者，意非不善，且所以推行之者，亦勝於地方人民之獨力舉辦。然欲期於地方公民之共同參加，以達於至善之果，決不可得。

政權所以應分於地方，不可由中央獨霸者，更有其理由在。一種政務行於某地，受其益者獨爲某地之民，則其經費應歸本地人民負擔，經費既出自居民，則彼等必爭管理監督之權，且求經費之節省。試思一國公民所享之權利，止於每四五年一次總選舉之投票權，其所謂公民何能向創造方面有所發展乎。政治與居民相關之觀念，必當養成，否則彼等之政治興趣，降至於無，人民之袖手旁

觀，即政府徇私舞弊之大根源也。反是者一市行政如交通之類，皆居民所自謀，則道路之崎嶇，歸罪於司路政者，司路政者之不職，由於地方居民選人之無方，如是層層逼進，則公民智識之發達爲何如。此地方政務所以能增進人民之政治智識有教育上之大作用爲其他職業所不及者。欲使地方居民與負責之謀議者發生密切關係，舍地方自治末由。集權政治，必賴官僚司推行之職。立法院即監督於其旁，而議決所及，止於地方行政之大綱。其細節目聽之部司。部司惟知奉行長官命令，絕不能察及民情之隱微。即令人民訴其怨苦於中央而所能表示於詞呈者，大綱而已。中央派員調查而糾正之，亦大綱而已，其官吏之所以推行與其推行後之結果，仍與事前相等耳。

雖然謂地方自治權之賦與，絕無弊病，又非然也。政令出於中央，謀議既定，以同一方法施之全國，則事簡而費省，與各地方之一地一議者，不可同日而語。中央政府人才之衆，聞見之博，自在各地方上，分權於地方則此人才此見聞，自在犧牲之列。地方偏狹觀念，最易養成，而一地之大權，爲少數豪健或黨派所操縱，美之各市與各州之政權之壟斷史，其明證也。既賦予地方以自治權，則其權入於居民之手，外人不得而動搖。雖欲忠告各地方如何善用其權，大非易事。地方團體甘落人後者，除

輕減負擔一念外，不知其他，卽有外界之刺激，亦淡漠置之，或且堅拒而後已。昔英之公共圖書館條例既頒，各州設圖書館者，政府例有補助，而各州竟置若罔聞，美之佐治州於童工廢止之說，竭力反抗。英國之各鄉，有勸其多設學校，促進孩童教育者，彼等懼負擔增加，置之不理。由此方面言之，地方自治制之創立，實等於以人民之事，委之不可知之命運。落伍之社會中，於改良促進之議，必多反對，卽令勉強從事，亦去原意甚遠。要知改革之議，必先以輿論之鼓吹，乃有以合乎真正之個人自由，以云法律條文之頒佈，雖有公式效力爲執法以繩者所深信，而其實質之價值，遠不如輿論之重要也。

地方政治之疆域，如何畫分，實難題也。甲說以歷史爲標準，乙說以地理爲標準，丙說以交通爲標準，三說各有窒礙難通之處。自科學發達以來，歷史上之疆界已不足恃，何也？市政上溝渠與水管之敷設，橫縱上下，無不如意，所謂舊疆界毀矣。以云山脈水道爲標準，則一橋之架可通兩岸，一洞之鑿可貫崇山峻嶺。以云運輸地帶爲標準，施之羅馬時代之交通工具，非不適用，在今日汽車飛機大通之世，交通便否之界，頗難確定，勃蘭頓視爲敦倫之附郭可也，牛海文認爲紐約環城之地可也。竊意就今日行政區域之畫分言之，莫若以人口爲標準。近世所謂大市集合居民至數百萬之多，生活

所需，有自來水，電燈，溝渠等事，與農村人民不可同日而語。故設備之便否，可為市區域大小之標準。換詞言之，城市之所以成為地方政治之單位，即由此而來。然城市之疆界如何畫定，惟有聽之人事之偶然，不易求一原則為準繩。電車既通，始行之於一市，終且以鄰近鄉村，網羅於其中，電力廠之設，為費省效大計，需廣大地盤之分佈，與昔日鄉村之石子鋪路，可以分段辦理者，迥乎不同。如是，各區域如何聯合，以成一相當單位，以便於各種職掌之執行，實至不易解決者也。竊以為區域之畫分，不論其為城市為鄉村，要以便於種種職掌之執行為標準，各區域之間，互有共同利害者，可許其互相聯合，此亦立行政制度者所應兼籌而並顧。

如是，區域應與職掌相應合，惟同在一區域內之各部分，有其因環境而生之特殊利益，應有所以保持之。是有二法。第一，主持全區域內各部分之共同行政綱領者，由於公民選舉，不出於政府委派，第二，行政全部涉及其所代表地段者，由議員監督之。此區域內之議員，同時出席於與其本地段利益有關係之各種機關或會議。公共職務如造路，如清道，如公共浴室之事小而易舉者，可立於市鄉直接管理之下，如電燈如大學教育如運動場如市政設計，必為大區域方能擔任之事務，已越乎

鄰里範圍之外。然選民之利益，仍有可以保持之法，則其所選代表得出席於管理此項行政之委員會，且可自由發表其意見。以各國之大市言之，常分爲若干區，各選舉其代表，此選舉區不應過大，而後代表與所代表之間，能保持其相當聯絡，亦不可過小，因分區小，人數多，則市議會將無由進行。鄉區有時亦應聯合各小村以成一單位，而後能擔負此種重大行政，以人口論，則鄉區定在大市之下。各分區之議員，即代表其本區，出席於管理行政之各種委員會。孟哲斯德市之代表，可以出席孟哲斯德本市之議會，同時可以兼充英國北部電氣委員會之議員是也。

既有地方行政之組織，又有因此而生之問題。第一，地方行政之民選代表，應爲有俸職，非名譽職，應爲終日專務，非抽閒之兼職。近代地方行政，屬於專門性質，內容至繁複，非以一身專任，決無由處置合度。必以全神專力應付，乃有以善其事。若任事者不領俸金，視爲名譽職，則爲地方議員者，必屬豪富之家，所欲致力者，不視地方之需要如何，惟圖其民力負擔之輕減。彼等重水溝而輕教育，重路政而輕圖畫設備。至於貧者心理如何，更非彼等所能代爲設想。設考英人中非窮無所歸者，不願受居家恤貧費，皆救貧法管理員，不解窮人心理所致也。地方行政立於名譽職原則之上，所羅致者

爲地方上之包工者，收稅人及小店主，其所以熱心於公職，不過藉此發表已見，非能爲地方行政實質上造福。英國地方行政，夙以名譽職著稱，然近年來多數市長，已受薪金，保險委員會委員，戰時養老金委員會委員，亦改爲有給職矣。蓋名譽職之原則不廢，徒使豪富之家，把持地方行政，其見擯於議會外者，以力爭政權相呼號，則彼等雖欲長保其位，亦不可得矣。

第二地方所選代表，應有主持全部行政之權，不僅以特種問題爲限。全部權限勝於特種權限，利害至明，無待細辨。各種行政，互有關係。教育與衛生互有關係，住宅與交通互有關係，徒顧此者，不免於失彼。特種問題之代表，英國試驗甚久，卒歸於失敗。各種行政之維新，歸結於財政，若行政分掌於各不相謀者之手，何以會地方財用出入之通，以云選舉人，何能分各問題以選舉其代表，而仍有其預算上之總規畫乎。採特種問題代表之制，每次選舉僅選一人，則選舉之繁爲人民所厭惡，證之美國之例，因其掌衛生者掌教育者掌工程者分次選舉，卒養成人民漠不關心之態者，以此故也。某甲之爲幹才，人所共知，但其才或宜教育，或宜路政，或宜圖書館，或宜墳墓管理，則非選民所能辨別。既分項選舉管理人，其應選者之心理，不從全部行政着想，而但注目於其問題之某方面，譬之倫敦

學校管理局之會員，其願充者，非注意於教育之人，乃爭天主教學校保存或耶教學校保存，或對於聖經教育有所贊否之人。學校管理局，偶論及關於行政之全部，則範圍又軼出彼等權限之外。或者以爲此特種問題之管理局，可開聯席會議以解決困難，不知此特種管理局既各有其範圍，自應以原有範圍爲限，有逾越之者，則失其所以分項管理之旨，與槐伯氏夫婦所擬兩巴力門之制，不免於爲人反對者同也。譬以衛生與教育兩項行政，關係之密，乃常相協議，則其結果不外乎二，一曰常設聯合委員會，握二會之實權，二曰關於行政上之大本大原，二者混合而爲一。

第三，主持行政者，應有全部權限，既如上述，而其代表應出於直接選舉，不出於間接選舉。所以使主持行政之機關，立於民主監督之下，莫如求選舉人與被選舉人之直接接觸，否則懸隔既生，公民對於地方政策之興趣，必爲之減退。而代議制度之教育價值，因之而銳減。人民與政策之主持不生直接關係，則與政治之意義，少所窺見。人民對於地方政府不能以直截之法，指出其責任而科以功罪。地方政府出於接間選舉，有二種危險。其一，此政府易犯官僚政治之惡習，惟其不受輿論之監督，乃不識輿論之重要。惟其不經人民之評判黜陟，乃從而輕視人民之評判黜陟。其二，間接選舉促

進多數制之弱點之暴露。行政機關出於間接選舉，所代表者非各選舉團體之全部輿論，而為優勢之輿論，一旦其優勢輿論染有宗教色彩如美利堅加拿大，則政策主持，尤易走入歧路。更有當注意者，凡間接選舉所造成之機關，去公開之旨愈遠，英州議會市議會之議事，為人所共見共聞，此兩種議會所聯合而成之學校管理局之議事，則外人知其內容者鮮，即此之故。即令管理方法號稱得宜，必其管理權不在委員會而另有所在，而管理方面之獲益，遠不敵公衆興味減少所受之損失。

地方自治之範圍，如上所述，然中央對於地方仍應保留其監督之權。此監督權廣狹應如何乎。其一，一國行政有若干事項，在全國中應求其達於一律同等之至小限度之成績。若教育，若衛生，若住宅，應由中央定一至小限度之水平線，為全國人所共享受，而不許有一部分人之向隅。此種標準，由立法院定之，至於執行之法，不必專屬中央，可會同地方政府共同擔任，而檢查權監督權由中央獨操之。其二，社會問題，因時變遷，其權力之誰屬，與權力所及之區域，亦隨之而變，此問題之立法，應以立法院為最終主持之機關。第三，有若干事項，非地方團體所得而干預。國家立法除條文中原有規定外，地方不能妄為變更。鐵道及郵政，事關全國，不容地方自立規程。地方團體之租稅權，應嚴格

規定，惟德法所以賦予地方之稅權，較英爲闊大，吾英應資之以爲參考。事項之完全屬於地方性質者，中央亦應保留其報告與檢查之權，蓋監督全國政務，因中央應有之職權也。中央之地位，綜合各種經驗，比較各種方法，或有所創議，自能較地方團體從大處落墨。其判斷利害得失，較地方爲持平。英制中央專設一部，掌地方行政之監督事宜，此實贅瘤，吾人所見，地方之各種政務，歸中央各部分別監督可焉。設專部而畀以監督之全權，則有傲然自大，擴張權限之病。彼將以師傅自居，干涉其所不當干涉者。彼等必求地方政務之畫一，不樂人之稍持異同。地方團體有創爲新舉者，彼必以懷疑態度待之。竊以爲中央政府，除其至少限度之水平線之權限外，所以干涉地方團體者愈少，則地方之努力尤易增進。

地方團體之組織，既如上述，則盎格魯撒遜民族中所以分權於地方之法，已不適用，宜有以革之。盎格魯撒遜之原則曰：除有條文特別許可外，皆爲地方團體所不能行使之權力。地方團體苟超於條文外，有新式之試驗，卽爲權限之變更，應先向立法院請願得其同意。地方團體遣人立於國會之門，求其許可，不徒費時，亦且傷財。以利華城言之，自一八九七年始至一九一三年止，其向國會請

願而通過之法案，每案所耗費約爲七千鎊。自一九〇一年至一九〇五年止，倫敦各市二十八處因請求國會立法所費之經費，共七萬鎊，自一九〇三年至一九〇五年止，倫敦州議會因請求某法案或反對某法案而費之經費，超於十萬鎊以上。以地方舉辦新事業而費於中央之法案，如其多，雖謂其阻遏新機無有過於此可矣。譬以利華城因創辦地方劇場，而地方劇場爲法案所不載，乃須請求國會同意，而所費達七千鎊之巨，則此種權限變更法之結果，必令利華城不欲創辦劇場而後已。

竊以爲所以規定中央與地方之關係，莫如採用美憲中各州與中央權限畫分之法。中央權限，在憲法中以明文列舉，此外之剩餘權，卽爲各州之權力。是憲法中無明文禁止之權力，皆爲地方所得行使。或者以爲如此規定，地方權力過於擴大，而不免於濫用，則所以保證之者，亦非無法。其一，曰地方公民投票，譬之孟哲斯德市政當局擬建地方劇場，而地方人民中有反對者，則以此議提交公民投票，而舉辦與否，聽公民之決定。其二，曰市政當局之計畫，視同臨時命令，須提出於立法院，苟立法院不表同意，則其議應在廢止之列，而該管部提出此計畫時，應附以財政上之說明書，自財政方面評其計畫之當否。其已經國會同意之事項，則無需乎財政計畫之提出。地方團體苟有創舉，皆所

以促進地方人民之公益，譬之孟哲斯德市自動提議學童在學年齡，自十四歲增至十六歲，此正可欣賀，何必更加限制乎。既許其創辦新事業，同時應許其在財政上有活動之自由。地方團體有新事業之發生，應許其徵收特別地方稅，地價稅，其愈適於新事業之地方財源者也。一八九三年東普魯士格尼司拔格（Königsberg）市之自治團體稅法（municipal taxation law）規定曰，凡田地主人，因地方工程，如開闢道路，如掃除破屋，如設立公園或廣場之類，而享受財產利益，則地方團體對於此項田產可徵收特別稅，此種稅權之應屬地方，乃當然之事，無俟深究者也。

如上所云，以剩餘權屬之地方團體，非吾輩盲人瞎馬之議，他國已先我而行之矣。德國地方團體即早享此權利，故五十年來，市政之進步，為他國所不及。普魯士最高行政法院之權者稱於世，然一考德國地方制度，當知其地方所享權利之闊大為何如。普魯士最高行政法院之判決（此為一八八六年九月二十一日之判決，詳見開剖爾門（Kappelman）氏所著市憲與市行政組織）曰：各城市自治團體，自盡其財力之所及，凡可以促進地方團體公益與夫市民各個人物質上之利益，精神上之進步者，皆為彼權限以內之事。凡機關與方法可以增加公益者，可由地方

自設置之。其可以提高市民之道德與生計利益者，亦可由地方自由處置之。惟其經費須地方自籌之。地方團體權力之惟之界限，則有一語，曰彼等所事，以地方利益範圍內爲止境。其有越此者，是爲越權。獨德國地方團體有此權限，而無須向國會請願，故其設施遠在他國之上。劇場也，電車也，市政商業也，學校醫藥也，學童在學校中午餐也，由地方一一創辦，就其所促進者言之，有音樂，有戲劇，有學務，有肺病療養，有儲蓄銀行，有住宅建造，有私生子保護，有法律顧問處，有失業扶助，有火災保險。故德市政專家穆斯德之言曰：今日之德國市，乃智識上生計上社會上三者進步之代表者也。

地方權限劃分之法，如上所云，其益有三。第一，各地方可以爲新事業之試驗，而試驗之範圍，以一地方爲限，雖失敗而不至擴及他處。此蓋聯治方法之大用，卽在其能獎勵地方之自發力，而不至生損害於地方範圍之外。第二，地方問題不至堆積於中央立法院之身。今日英國盛倡分權於分區國會之說，謂英格蘭，蘇格蘭，威爾斯，各設一副國會，依予觀之，地方權限依德國之制爲之規定，已可節省國會之心力，而不須所謂分區國會。德國之制，簡而易行，較之同時設三國會者，不可同日而語。第三，地方各自砥礪，以求設施之超出人上，人民亦各出心裁，以求有所貢獻。譬之一市之公民，有厭

開煤氣自來水政策之討論者，然以市中行政既由地方人民自決，則不能以對甲之厭惡，因而拋棄對乙丙丁之興趣。各市內既自設劇場，可以發現地方上長於美術之人才，由劇場而推及學校，由學校而推及家庭，則一劇場之繫乎地方風氣者何如。

如上所云，就中央各部之立場，以討論地方政府之權限。以吾人所擬議之地方團體之構造，可自兩方面，加以擴充。第一，地方團體之機關，應與公民之立於消費者方面之資格，發生關係。第二，應與公民立於生產者方面之資格，發生關係。凡地方會議所行之各職掌，無不可以顧問委員會為補助機關。中央機關既有各職業各利益之代表，地方團體亦然。地方教育會議，凡教員，父母，與畢業生，皆應使之派遣代表列席。中學校如意敦（Elton）如格敦（Girton）皆有畢業同學會，而同學會之組織，可以推及國民小學，小學之賴畢業生以維持校風，正與中學相同。學童之父母應與學校發生關係，更不待論，既可藉此深知學童性情，又可以增進各家對於學校維持之熱心。教員與父母常往還交換意見，可使父母明瞭學校中情形。地方教育會議，合此種種代表於一堂，定能促進市政當局之熱心毅力。次如地方議會中之衛生管理員，亦可設顧問委員會以為輔佐，其列席者，應為醫士，

牙醫，看護婦，衛生檢查員，社會幸福服務員，及建築家等，彼等職權上誠許以監察市政當局之設施，自必有重大建議，以改善地方之衛生行政。總之委員會之責，在對於議會有所獻議，提出調查動議，對於地方問題有意見發表。市政當局應謀所以善用其地方現有人才，有圖書館之設備，則應與本地教育聯合會合作，其市而為大學市，應請大學當局為之援助。市政當局不可不知報紙忠告之重要。當局所為，由報紙廣為傳佈，庶足以引起人民興味。反是者市民之漠不關心，根於民智之暗愚，所以矯正之者，除善用報紙外，無他道焉。

所謂市政府之方式應如何乎，由選民代表主持乎，由專家主持乎。此問題應分兩方言之。地方政治之大部分，應操於專家之手，其受輿論之支配者有二點，一曰政策大綱，二曰財政問題。惟德人窺見此點，故其市政之組織，以專家為主，而民選代表反形落後，僅居於重要顧問之地位。重要行政之各部，屬之專家，其處事方法，以效能為主，無須乎議會之同意或輿論之壓迫。德市政上專家與議會之關係，大似英之內閣與巴力門之關係。巴力門批評可焉，要求解釋可焉，或否決亦無不可焉。惟政策主持之權，屬之內閣，旁人不得而奪。反之如英美兩國之市制，主持策政之大權，屬於民選代表，

專家地位，等於英憲中之英王，有所忠告，有所鼓勵，有所警戒，而不能自起而操執行之權。近來美國市政中有所謂委員制者，以民選之委員五六人，居於專家行政之地位，是類於英制與德制之調和矣。（美之委員制，可參考孟羅教授之美國市政府，及其市行政之原理與方法兩書。）

竊以為三國市政之比較，若將專家與民選代表之關係，妥為規定，則英美之舊制，似較他制為優長。何也？英之舊制，可以保持輿論與政府二者間不斷之關係。人民對於市政常能保持其清醒態度。專家見聞局於一隅，鮮有能會通全部者。專家好自技術方面立論，而以民意為不足重輕。市政代表之少不更事，誠不免於危險，然非無救濟之法，以專家為輔助，一也。服務於市政團體為一人之專務，且得領取薪金，二也。如是以門外漢而操刀使剗之弊，庶幾免矣。然專家與民選代表之關係如何，乃心理問題，非法制問題，換詞言之，彼此之互相為用，視其平日所以養成之者何如，而不能以文字為之規定。如牛勃金（Nunkins）氏與其書記之關係，非吾人理想中之所謂關係也。當知市政之良與不良，視其民選代表對於專任屬吏有無差用之法，此注意於英市政之運用者所共見也。

所謂善用專任屬吏之法何如乎？地方行政，決之於委員會，以委員會為政治決定之所也。今日

要務，在委員會之改造，使專家意見，得以盡情發揮。各委員會中，應使有關係之職業代表，列席為會員。職業代表有發言權，無投票權，尤當注意者，在屬吏有無充分陳述其計畫之機會。警之教育委員會，應有教員列席，衛生委員會，應有醫師牙醫與看護婦列席，住宅委員會，應有建築師測量家與工人列席，財政委員會，應有會計師列席，建置委員會，應有地方工業會議或商會代表列席，各委員會合此種種人才以立於民選代表之側，民選代表雖欲不傾耳於專家之意見，不可得矣。此種種人才為議會顧問委員會間之媒介，於市政之無進步無設計畫，必能推求其所以致此之故，而非一般市民所能及。有此種種人才，為專任屬吏張目，而專任屬吏之議，尚不為市當局所採納，是必其不合時代潮流，或庸碌無能之輩耳。專家之地位，在於能說明其計畫，使人信從，徒自恃其為先時之見，如卡孫特拉（Cassandra）之預言無益焉。

地方政府中工主與工人之關係，應如何解決，此屬之生計，非關政治，應俟後文論之。惟有可斷言者，今後之職業界，應有廣大之自治權，不可以昔日奴視之態度待工人，前章中所論中央對於地方應許以自治權，則地方對於人民，亦應如是。此外尚有一重大問題，為地方團體經營商業之範圍。

此範圍之界線如何，當以商業之種類爲標準。第一，工業之種類如電氣如鐵道，其業貫通於全國，應由中央一處管理，而不可分屬於地方。第二，工業之種類如牛乳供給，麵包製造，煤炭分配等，不如令消費者之協作社任之，而市政廳之衛生檢查員隨時加以檢驗。除此二者外，有若干種職務，宜由地方團體主持之。如電車，煤氣，住宅，或防疫療肺之醫藥，則委之地方團體爲最宜。至於地方團體大量消費之物品，自亦可由地方團體自製造之，或由全英合作總社製造之。此自製造或委之協作社製造之法，或可消滅圖利之念，或可以盈餘移充公益，如市辦電車之例。地方團體向此方面發展之可能性甚大，而第一要義，須養成地方團體自發自動之精神。中央各部不可抱不信任之心，陰加牽制。地方團體有自由發揮其才略之機，則本其愛鄉心之衝動，必有使地方施政煥然可觀者，以之比美中世紀意大利之自由市，與德國之漢撒市又何難乎。

竊以爲各國地方政治，於地方真正之團體精神，絕少有促進之者。其爲一市之公民與非公民，難有區別，而所繫甚微。公民之職責，不能充分發揮，多數民衆更與地方政治漠不相關。譬之地方有設油畫館者，乃保管委員會數人之事，與地方人民所以愛好美術者無涉焉。地方上嬰兒死亡率之

增加，乃衛生醫官統計所得，而所以警告地方人民，使之惕然有動於中者無有焉。今後所當注意者，爲地方公民之良心，地方某事之成功，引爲己榮，某事之失敗，引爲己辱。金辛頓富戶所居，而嬰兒死亡率高，樸伯勒貧戶所居，而死亡率低，則金辛頓人民當使之惕然內疚於心。利佛浦與孟哲斯德爲鄰市，孟市有市立小劇場，而利市無之，則利市人民於美術設備之落後，當使之有所驚覺。各地方團體，宜使之各存爭勝之心，無一市甘居人下，如采司鐵頓氏所播寫『拿丁山之拿破崙』之具有愛鄉心之人才，正吾人所應養成者也。地方團體有自定政策自施行之權，則所以鼓勵其人民之愛鄉心者，決非難事。中央施政成績最，亦即以地方政治之進退爲標準可也。

關於促進地方愛鄉心之方法，有應進行者二事。第一，各地方事情之調查，第二，各地方事業之合作與知識之交換。各地方事情之調查，宜由中央任之，以中央權力所及者遠，所以徵集材料，自較他人爲便利。試將人民生活方面分爲若干項，而關於此若干項，聚各地方施政成績作一比較表，則各地方政績之優劣瞭然在目，彼等自有所感發，且比較之中尙可求一地方成績之最小限，即以之爲指數，而強各地方奉爲施政之標準。譬之各地方圖書之設備何如，閱覽推廣之方法何如，各地方

學童由小學升入中學，由中學升入大學者幾何，各地方病院之設備何如，各地方電車費之下降何如，各地方博物院之報告何如，無一不可比較而研究之。槐伯夫婦曰：「就各城市之質量為公平之估計，以予觀之，實為今日要務，而政府之盡責與否，亦即以此為標準可也。」

關於第二點，為各地方之合作。各地方可以合作之事項甚多。其至顯而易舉者，為各地火災之聯合防禦，推此義於其他方面，可以聯合為合作生產，可以聯合而為統一購買，則地方行政費低廉，而人民負擔為之輕減。各地方可以聯合，徵收大學捐以維持其所設大學。各地方可以聯合交換材料，則今後生靈人事統計，必視昔日完備。各地方各推民選代表或屬吏，召集會議，討論其公共利害問題，並以其所得結論上達於政府。各地方可以聯合討論一區域內之市政設計，其電車交通，為地方疆界所掣肘者，宜求改善之法。地方行政人員久居一隅，行事有陳陳相因之病，以奉行故事為能，今後各地方宜有定期交換使用之法。各地方宜聯合設一行政費標計機關，就地方行政費之各種項目，為之比較。槐伯夫婦之言曰：欲求中央集權之益而免其害，則由政府自立標準而勉強實踐之，亦不失為一法。依予觀之，合作之範圍尤寬，見聞所及尤廣，則施政亦尤進於高明，蓋因比較而知所

以改進，實勉人努力之最善法也。此種比較研究之法，不應獨限於各地方，雖推之國際之間可焉，人類共同經驗之基礎，宜以全球爲界，不可以一隅白域。方今舉辦一鄉之事，宜以全世界爲榜樣，此種心習，應及早養成。如日本東京市政，借材於美國，美國之市政研究所，合全世界之材料於一室，謂爲開此種研究之發端，而爲今後世人所效法。總之地方行政之比較研究，加惠人類無限，可以斷言者也。

第十一節 本章結論

國家行動之影響人民者，至繁至廣，上文所云政治制度，乃其中至小之一分，此至小分勢力之及於人民者，最爲直接而已。依吾人所計畫，一國之內，有其立法機關，而法律權力之所及者，不過社會生活之小部分，故於法令機關之旁，更以顧問委員會環繞之。此委員會，所以使國內受國家行政影響之各種利益，於國家意志之決定，皆可派遣代表參預其事。此委員會制背後所潛伏之理論，即謂國家意志之源爲多元的，故法律條文中所規定，必出於此多元意志之作用而後可。如是社會上自由成立之團體，於法律之造成，皆有其參加之地位，而操立法權者，乃可以此自由結合之團體之

經驗與欲求爲其參考之資。謂國家之最後決定，在本質上超於一切，或有是無非者，非吾人所敢贊成。豈徒不能有是無非，其出於謬舉出於作惡者，往往而是。惟其如此，應有制裁與平衡之方法，以減少其過惡。制裁固屬重要，卽以此爲經久不易之規，又非吾人意焉。欲使人民忠愛國家，必其國家有可忠愛之道，故國家爲人民忠愛之程度，視國家爲普通人民所造之幸福何如。所以使普通人民幸福所本之條件，常使之有以自白者，其用意在此。普通人民之意志，爲國家所拒絕，固無不可，惟如吾人所定之組織中，則違背民意，爲國家極危險之事，有時且因此而自陷於大紊亂之絕地。此全書中各方面各機關之運行，莫不寓以教育訓練之作用。蓋吾人之根本信仰，卽希臘人所以解釋公民之意義，曰全國人輪流爲治者與被治者，惜乎此旨爲全社會所忽視，故特別鄭重言之。改造今日國家爲希臘之市府，固不可得，而市府國之政治訓條，安在其不可遵行乎。

吾人政治制度中，所集中心力者爲國家行政問題，非國家權力問題。其專就國家目的或國家之主權性立論者，爲政治之抽象的形上學，學者辯論已多，不煩更費唇舌。就國家形上方面言之，所得者爲無形國之概念，而法治與被治者之相關係之中心事實，反置腦後。治者之所爲與所不爲，及

因其行爲而生之變化，實爲政治討論之真正材料。哲學理論中所謂主權國，僅存於學者想像中，非世間所實有。世間實有之國家，僅政府中若干發號施令之人，吾人所當上下議論者，亦卽此政府號令權所涉及之事項，與其號令越權之際，應如何防止。一國之內果有蓄心爲惡之人，則雖有防止機關，亦無所用，防制之方不徒在法律，常植根於全社會之心理中，使敢於爲非者所遭之譴責，視今日爲嚴重。

本書中之理論，更有一要鍵，卽社會中治者之地位不應享有特殊權勢。吾人主張政府與人民同等立於法律統治之下，換詞言之，卽政府之不當行爲，亦對於法庭負責。治者之行爲，不能有是而無非，則不應禁止人民之批評，而人民根本權利，如言論自由之類，尤應加以保護，不容立法院之侵犯。政府之地位，因爲社會普通利益之保護人，而政府所以行此保護之責，關於理論之當然，而視其行事之實際。法律成於立法院之手，特其表面然也。法律之重心，在其內容，而內容之是否合於民意，則視其立法者能否并社會各方面互相雄長之種種利益，羅致而諮詢之而已。

最後吾人尙有一言。本書所擬定之制，立於立法院之旁，有代表各種利益之委員會，在法案提

出之前，應先提示於委員會，此說或有聞而卻走者，以其分裂國家法權，成爲政出多門之團體也。所以答此者有二語，一曰各團體分立，彼此間互有關係，則不能無共同聯絡之法，若槐伯氏之兩院，界限既不明，協作出諸勉強，視吾人以普通政治委之民選立法院，而委員會代表各種特殊利益者，其事權之統一，責任之明確，似較有一日之長。二曰吾人所擬組織的諮商之法，與全社會人民之道德智識相輔而行。如今日之狀，貧富階級，二者懸殊，而智識塗徑，又爲富族所獨占，是其地位既不平，安從而得諮商之益，以吾人所謂諮商，與貧富不均之社會絕不相容者也。反之，社會已達於公道之境，則諮商之法，大足爲人民權利之保障。人民胸中所懷，得以發揮輿論自爲社會良心之組織的表示，雖有欲壟斷政權者，亦未由施其技，以平日專制家所憑藉之蚩蚩之氓，已失其存在矣。如是，社會之中，已實現自由與平等原則者，其社會之權力已均分於各方矣。然自由與平等，果何日實現乎，此則崎嶇之路，正吾人所坐愁行嘆者也。