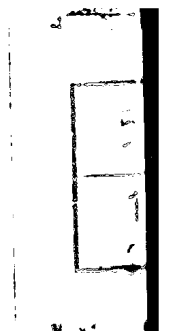


570
121
2

王希蘇著

政治學要旨

上海中華書局印行



王希蘇著

政治學要旨

中華書局印行

序

民國二十三年春間，河南省政府及綏靖公署，設立公務員學術研究班，分法律、政治、經濟、社會四組。政治組學員最多，達三百餘人；政府當局約著者主講政治學。每週三小時，歷四個月始畢事。因時間匆促，講稿僅爲極簡單之綱領，學員於聽講時，不便筆記，多請求編印單本，藉便購置；因陸續將原講稿增訂，分成八章，定名爲政治學要旨，付梓問世。

本書雖僅八章，又極簡要；然大體尙備。各章除採取諸家成說外，間亦參加己意，藉資商討，自信頗足爲一般研究政治學者之一助。若云著作，則吾豈敢！

著者自識。

政治學要旨目錄

序

第一章 導言

一 政治與政治學

二 政治學研究之範圍及其部門

三 政治的現象

第二章 國家

一 國家之性質

二 國家之起源

三 國家之目的

第三章 主權

目錄

一
一
一
一
二
四
四
二
一
一
一
一
二
六
二
一八

570
121
2

一	主權之意義及其來源	一八
二	主權之種類	二三
三	主權之特性	二六
四	多元主權說	二八
第四章 憲法		
一	憲法之定義與特點	三一
二	成文憲法與不成文憲法及其利弊	三二
三	憲法之特質	三四
四	憲法之內容	三五
第五章 政治體制		
一	政體分類之標準	四一
二	君主政體與貴族政體	四二
三	民主政體之意義及其種類	四三

四	內閣制政府·····	四五
五	總統制政府·····	五二
六	委員制政府·····	五四
七	蘇維埃制政府·····	五四
八	單一制政府與聯邦制政府·····	五六
九	各種政體之利弊·····	五七
第六章 政府機關 ·····		
一	政府權力分配之理論·····	六六
二	立法機關·····	六九
三	行政機關·····	七六
四	司法機關·····	八三
五	監察機關與考試機關·····	八七
第七章 選舉團 ·····		
		九〇

一	選舉權之理論·····	九〇
二	選舉資格·····	九二
三	選舉方法·····	九四
四	職業代表制·····	一〇九
第八章 政黨 ·····		
一	政黨之性質·····	一一二
二	政黨之功用及其流弊·····	一一三
三	大陸式政黨與英美式政黨·····	一一五

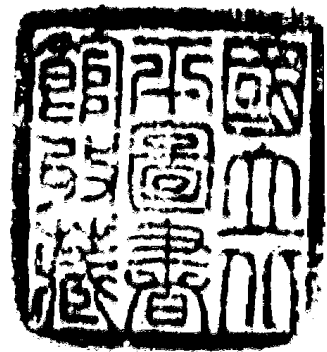
政治學要旨

第一章 導言

一 政治與政治學

國家內種種公共事務是爲政，根據法律以管理此種種公共事務是爲治。用科學方法研究此種種根據法律以管理國家內公共事務之諸現象，及其原理原則之學問，是謂政治學。是說也，僅得真理之半。何則？因公共事業之管理，殊未盡「政治」之能事。故參照現代之學說，吾人認社會內有種種不同之慾望與需要，遂有諸種不同之職能。政治之功用，卽在於將社會內諸種職能，予以調劑，使之聯絡，使之統一，俾各得其平。現代之政治學，卽指此種公共事業之管理，與社會各種職能之調劑之學問。

二 政治學研究之範圍及其部門



政治學係以國家與政府及其從屬機關爲研究之對象，其範圍可分爲三種：

第一、根據過去與現在之事實，說明國家之性質，國家之組織，國家發展之歷程，以及國家與國家之關係，是謂政治科學。（此爲歷史的研究。）

第二、應用某種原則，或某種假定，討論國家之性質應如何，國家之組織應如何，國家之發展應如何，以及國家與國家間之關係應如何，是謂政治哲學。（此爲理論的研究。）

第三、根據已有的學理與現在實際的狀況，採取某種適合之方法與手段，以決定國家之組織，國家公共事務之管理，社會內各種職能之調劑，以及國家與國家間之關係，是謂政治技術學。（此爲技術的研究。）

三 政治的現象

政治學以國家與政府爲研究之對象，換言之，卽是以政治現象爲研究之對象；因諸種政治的現象，皆緣國家政府而產生也。然離政府而言國家，殊空洞不可捉摸，故政治現象又卽是政府存在之現象。現代政府爲政黨所組織，而欲組織政府者，又不只一黨，因是政治現象又可分兩方面：

第一、各政黨對於國家政權之競爭、取得與維持。

第二、政府以強制力支配政治社會內一般人民與團體，並管理社會內一般事業，與調劑諸種不同的職能。

據此，吾人可得現代政治現象之界說如下：

『在政治社會內各政黨對於政權之競爭、取得與維持，以強制力支配社會內一般人民與團體，並管理社會內一般事業，調劑諸種不同的職能，是謂政治現象。』

第二章 國家

一 國家之性質

(一) 國家物質的基礎——人民——領土

人民爲構成國家要素之一，極爲明顯，至人口數目多少始成國家，則依歷史之程序以演進，不能預爲限定。

人民與政治之關係，可由三方面觀察：

第一、人民之多寡、強弱，與政治有密切之關係及重大之影響。從積極說，(一)一國經濟上的生產力之供給與(二)一國軍事戰鬥力之供給，皆由斯而決定。從消極說，能發生(一)食料問題與(二)移民問題。

第二、人民之技能與性情。如古希臘人有文藝的天才與嗜好；羅馬人富有政治的能力；色米特人有創造宗教的特性。又如近代西方人富有進取征服自然之精神；東方人安於自足怠惰之癖性。凡此亦皆與政治有重大的影響。

第三、民族之單純與複雜，影響於政治更大。民族複雜之國家，如統治未臻完善，則（一）對內易引起政治之鬥爭；（二）對外易發生國際之糾紛。歐戰後，少數民族問題，即是明證。

人民與政治之關係，更可於國家之政策觀之：如（一）人口政策；（二）殖民政策；（三）同化政策；（四）民族自決與統一政策；（五）民族大聯合政策（如大日爾曼主義，大斯拉夫主義等等）。

其次，領土亦為國家存在之基礎。領土不專指陸地，凡國界內之河川、湖澤、海岸、海灣、海峽以及太空，即現今所謂領空均是。

領土與政治之關係，可分三方面觀察：

第一、領土之廣狹。領土之廣大與領土狹小所發生之政治現象不同。（一）從人民參政上說，領土狹者宜採直接民主制，領土廣者宜採代議制。（二）從國家組織上說，領土廣者宜採聯邦制，領土狹者宜採單一制。

第二、領土之位置。海洋國與大陸國之政治與外交各不相同。

第三、領土內之天然富源。如森林、礦山、煤鐵等等，皆直接間接與一國之政治，甚至世界之政

治發生關係。

領土與政治之關係，亦可從國家之政策觀之：如（一）土地政策；（二）領土政策（積極的，謀己國領土之擴張；消極的，謀他國領土之完整，阻止他國領土與己國領土之毗連。）但領土與政治之關係，可隨科學之發達與進步而變動。

（一）政府與主權

既有人民與領土，而無一種政治組織，以發抒實施人民之意志，管理公共之事業，則為烏合之衆，不成國家。至政府之形式如何，無一定之標準，因時因地而制宜斯可矣。最低限度，須能發號令，對內維持治安，對外履行國際義務。此外，又須有主權，即最高權力，否則對內不能支配一切人民與團體，對外則受外力之限制，而不能自主。是故人民、領土、政府、主權四者俱備，然後乃為完整國家。據此，國家之界說，應為：

「一羣人民之社會，占有一定的領土，並有對內對外行使獨立主權之政治組織。」

二 國家之起源

國家起源之學說甚多，茲擇其重要者述之。

(一) 神意說 此說創自古代，以爲政府、法律、權力以及世界之秩序，皆創自上帝。帝王受命於天，故神聖不可侵犯，人民有絕對服從之義務。此說爲帝王張目，牽強附會，在今日科學昌明，人非愚昧，早已失其存在之價值。

(二) 契約說 此說以國家之起源，生於民約。霍布士、洛克、盧梭三人主張最力，唯三人觀點不同，結論各異——霍氏主張君主專制；洛氏提倡自然權利；盧氏則擁護人民主權——要皆以契約爲出發點也。在十八世紀反抗君主之專擅，樹立革命之基礎，此說自有其時代之價值；唯契約說之理論在歷史上無可徵信，故爲後人所不道。

(三) 武力說 此說爲德人奧彭海姆所主張，氏以爲國家者，爲優勝之人羣欲統治被征服之人羣，並防止內部之騷亂與外部之侵襲而設立之機關，其目的爲在經濟上掠奪被征服者之脂膏。奧氏認國家之產生，由於戰鬥種族（即游牧種族）對於和平種族（即農耕種族）之侵略與征服。由是征服者佔有土地，享有經濟特權與政治特權，成爲統治階級；被征服者土地被奪，自身變成奴隸，成爲被統治階級。此階級關係長久繼續時，國家與政治現象即因之發生矣。

其步驟有六：

第一、爲兩種族——游牧與農民——之掠奪與殺戮。

第二、征服者對農民不加殺戮，留爲將來耕耘之用，以掠奪其剩餘。此時征服者爲自身利害計，尙對農民加以保護，於是兩族言語、習慣漸趨融化，由小部落成爲大民族。

第三、農民之剩餘掠奪，漸形成農民之納貢。兩族間成立特定的規則，換言之，卽由武力的掠奪，一變而爲和平之榨取。

第四、兩種族關係日密，於是不能不同居於一定地域，構成一種統一的地域團體，領土之觀念，亦因之而生。換言之，從前兩族之關係，好比是國際的，今乃爲國內的。

第五、欲求內部之安定，必須設立朝廷，設置官吏，造成權力統治之組織。

第六、兩族漸混合爲統一的狀態，國民性遂由此而產生；然一方爲治者階級，他方則爲被治階級。此時原始國家之形態與內容，於以完成。

武力征服說，在十九世紀後半雖爲多數學者贊同，然其缺點亦多：

第一、此說不能說明何以征服者在未實行征服前不能有政治的組織。

第二、此說不能說明何以除武力征服外，不能發生階級之對立。

第三、此說未必有歷史上確實之證據，亦未能接近於科學的真理。

第四、此說易助長帝國主義之產生。

(四)階級說

此說爲恩格爾氏所主張。氏以爲政治現象是人類社會進化發展的階級上

必然發生之現象。換言之，國家卽由階級而產生。社會進化到父權制時，因生產力之發展，及財產制度之確立，於是財產世襲，財富積聚，公職專門化，奴隸的使用，對他種族武力的征服諸現象，皆緣之而發生。遂形成奴隸與主人兩種不同之階級。奴隸勞動結果，僅得低度的生活資料，其餘皆爲主人所有。此種關係如長久繼續，則生產力必發展，生產技術亦必進步，而分業之程度亦越高；一面農業與工業分化完成，一方面以交換爲目的之商業亦隨之發生。因之，財富之集中與兼併越深，階級之分化亦越顯。在主人方面，繼續榨取奴隸之勞動結果，而奴隸方面因無反抗之實力，亦甘心在主人權力下面過有秩序之生活。到此時，兩階級之實力關係乃變爲權力關係，此種權力一至固定，則形成權力組織，國家於是亦形成矣。

(五)自然說

此說不偏於主觀的理想，而以歷史與社會之事實爲根據，故較爲可信。此派

學說最注意者爲：

- (1) 人羣進化之程序
- (2) 歷史上各種社會之實況
- (3) 與國家起源有關係之各種勢力

是故此說闡明國家之起源，著重於血統、戰爭、經濟等等之演化。茲分別扼要述之。

第一、血統。血統爲未開化社會團結力之要素，社會之組織與秩序，多由血統觀念而決定。血統由於婚姻，古代遂有母系血統與父系血統。原始圖騰社會由婚制演變以男爲主之家族，到游牧時代則成游牧家族，到土著時代，乃於一定土地組織家庭。一家之長者則爲家長，握有大權。由家族變成宗族，則有族長；宗族繁盛而成種族或部落，則有酋長；由種族結合之組織，則爲國家。

第二、戰爭。古代人民因人口加多，生活資料缺乏而爭奪，遂有戰爭。一民族既侵占他族之土地，欲長治久安，故以軍事方法以團結內部，形成完善之組織，於是國家乃成。

第三、經濟。經濟與政治更有密切之關係，多半政治制度皆由每時代之經濟生活而決定。故國家之起源，不能不於人民之經濟生活中求之。經濟進化之程序爲（一）漁獵時期；（二）游牧時期；

(三) 農業時期；(四) 工業時期。

在漁獵時期，人民絕無組織，亦無財產觀念，更無所謂分工制度與階級對立。此時人民彼此是獨立的，即有組織亦極簡單。

在游牧時期，人民已知馴養野獸，增加食料，占據水草，於是私有財產制度發生，貧富亦漸形成，階級制度亦具雛形。

在農業時期，人民與土地遂發生固定之關係，因之食料增加，人口繁殖，人民在社會上之關係與職務皆與前不同。生產既多，則以剩餘之物品與他處交換，於是貿易買賣制度成立。待後各種商業工業城市，漸漸發生，直至達於工業時期。至機器發明後，又有資本主義社會之組織。總括前說，國家起源與經濟生活之關係，有下列之情狀：

甲、人民因經濟生產力之擴張，故必須分工、合作及嚴密之組織，於是國家自然發生。

乙、人民擁有財產，即欲免除因財產所引起之爭執，或因爭執欲求公正之裁判，再因一般人民在私有制度之下更欲求公共權力加財產以相當的保護，於是，國家不能不發生。

丙、在私有制之下，便有階級的對立，換言之，即統治階級與被治階級。由階級之關係，產生權力

與服從的關係，更由此產生國家。

要之，國家之起源非創於神，不由於契約，亦非單獨創自武力的征服與階級的分化，乃由人類間血統、戰爭、經濟以及多方面之勢力演化而成之一種自然組織。最初人民並不知需要國家，僅因種種情形與勢力產生一種組織，待人民確知此種組織之利益，始用人力使此種組織更有效力，更適合於環境。此種組織又幾經演化，始形成今日吾人之所謂國家者。

三 國家之目的

(一) 國家目的之檢討

國家存在之目的，即國家何以存在之問題，因為時代不同，或思想家觀點與立場不同，而各異其說。

古希臘人根據其實況，成立一種原理，以為國家自身即是一種目的，並非僅為一種手段，用以達到某種目的。因是個人利益與國家利益之劃分，即不能存在。且個人之生活與行動，為國家計，尙

必須受相當之限制。現代德國政治哲學多根據此種原理。法西斯蒂主義諸國家亦作如是觀。利契（Ritchie）曾言：『因最善之生活僅能在國家中求其實現，故國家並非一種手段，其自身即是一種目的。』（Principles of State Interference, P. 102）但現代政治學所着重之原理則反是：國家僅是一種制度或一種工具，用以達到某種目的，其自身並非一種目的。

國家目的可分為普通的或基本的與特殊的；亦可分為初步的與終極的；更可分為實際的與理想的。此種區分，隨時代隨各人之立場而歧異。

亞里斯多德認國家之目的為完滿自足之生活（Perfect and self-sufficing life）。

哲家學斯賓挪莎以為國家主要目的為自由之維持。

社會學家歧丁認國家之基本目的為人民生活情狀之維持。

何生多夫（Holzendorff）謂：國家實際之目的有三：一為國力之發展；二為法律與正義之維持；三為社會進步與人類文明之增進。前兩者可稱初步目的，後者可稱為終極目的。

布倫智利（Bruntschli）則主張普遍福利說（general welfare theory）。

摩爾（Von Mohl）以為國家之目的，應為人民生活目的之增進。

白哲士分國家之目的爲三步：初步之目的爲政治之組織與自由，以求政府有最高限度之權力，與人民有最大限度之自由相符合。中步目的爲國民生活與國民天才之發展與完成。終極目的則爲世界人類文明之增進與實現。

此外不同之學說尙多。吾人採納諸家學說，並根據現代實況，分國家之目的爲三種或三步：第一步：一國之內人民間和平、秩序、安甯、正義之維持。如一個國家不能在相當範圍內實現此種種目的，即失其存在之根據。

第二步：國家必須注意羣體之福利，換言之，即保護公共之利益，並管理與建設公共利益所需要之事物，以求國民全體之進步。（包括何生多夫與布倫智利之主張。）

第三步：即是人類文化之增進。（即德人所主張之世界文化使命說。）

此三步目的，簡言之，即——

國家必須以個人的善之增進爲最初之使命；然後以各個人相連結之能力，進而求羣體利益之增加；最後，則以整個國家之力量，以求人類文明之發展，與世界之進步。

（二）反對國家存在諸學說

(1) 極端自由主義者國家觀 此派以爲用政府力干涉人民之自由競爭，有違社會進化之程序。彼等相信人類有自由競爭之機會，然後社會便有進步。故反對政治之強制，且以爲國家將來必歸消滅。再用進化之眼光而觀（斯賓塞之意見）國家乃爲人類之罪惡而設。苟人類日益進化，則罪惡必日益消滅，至罪惡消滅時，國家即無存在之必要。據羅素之意，以爲：「現在國家雖是許多弊病之淵源，然亦爲成就某種善良事件之一種方法，當人類暴烈的與破壞的衝動仍未消除之時，國家是不可少的。」

要之，此派的認國家爲一種不得已而設之暫時制度。倘人類罪惡消滅，完全社會實現，國家即失其存在之根據。

(2) 無政府主義者國家觀 無政府主義者以爲人類爲理智之動物，任其自由行動與發展，必可達於大同。如蒲魯東氏深信人類理智之力量，足以制裁人類之一切行爲。若任人類自由，則既得之經驗，足使一切行爲不期與公理相符合。故蒲魯東認以人治人之政府爲虐政。又如克魯泡特金以爲勞資界限泯滅之社會，無須乎政府，因政府乃廢物耳。自由之勞工，宜有自由之組織，然欲得自由之組織，除自由結合、互助、與個人之自治，不爲國家所干涉外，無他道也。

要之，此派主張廢除以少數人的強力，壓迫多數人之國家，代以自由組織的互助社會。

(3) 工團主義者國家觀 此派以生產階級之無產者地位觀察國家，認國家不過是資本家之工具，無永久存在之價值。彼等擬以同盟罷工，推翻國家，代以不受任何監督之自治工團。換言之，取消官僚執政之國家，代以由生產者管理之社會，即以勞動階級自身直接行動，謀自身利益之社會。

(4) 共產主義者國家觀 共產主義者認國家為資本主義之工具——為一階級壓迫其他階級之工具——為榨取被治者階級而存在之制度，故反對資本主義，泯除階級之仇視，不能不反對國家。彼等以為如果以生產為職務之經濟組織——即共產社會——成立，國家即當消滅。唯在社會階級未泯除以前，國家在此過渡時期仍屬必要。故列寧云：『由資本主義到共產主義之過渡期中，壓制仍為必要。唯此時期所謂壓制，乃被榨取之多數者壓制少數榨取者。故對壓制之特殊機關，即是國家，認為必要。但此種特殊機關祇可稱為過渡期的國家，並非普通意義之國家。』

總觀諸說，吾人以為俱有所偏，亦不澈底，實非接近真理之理論。極端自由主義者認人類罪惡消滅，國家即失其存在，但人類罪惡何時可消滅，能否消滅，實屬疑問；且罪惡之觀念亦因時因地而

不同，吾人即謂罪惡永無消滅之日，有何不可。無政府主義主張廢除國家，代以自由組織之互助社會。吾人殊不解此種組織雖無強制，何以不能稱爲另一種性質之國家。工團主義所主張之自治工團亦然。至共產主義者如列寧，認國家爲達到理想社會之必要機關，更足證明國家有存在之根據與價值。即使將來理想社會可以實現，吾人敢斷言：國家名稱雖不存在，而類似國家之組織則不能或無。何則，因國家之特質固可隨時代變遷，然而人類羣居之生活則不能免，因是國家制度亦不能不永遠存在也。

第三章 主權

一 主權之意義及其來源

(一) 主權之意義

主權爲國家之最高權力。有權行使此種最高權力之特定個人，或特定團體，卽是主權者。主權者並非主權所有者；蓋主權者僅由國民之委託與承認，暫時握有行使此種最高權力之權而已。如國家繼續存在，主權之性質、程度、分量，可絲毫不變，而行使此主權者之特定個人與特定團體，可一變而再變。

因此，吾人須注意主權之所在，卽主權所有者，而主權者之所在，卽行使此主權之個人與團體。主權在國民全體，至近世民治國家而益顯。因教育之發達，與政治經驗之進步，人民漸能直接間接行使其主權。英之國王與議會雖握有主權，制定法律，使之成爲國家之法律，而拘束一切人民，唯在下屆總選舉之時，人民仍能行使其權力，以變更下院議員，由是政府之人物亦隨之變動，而前此爲人民所反對之立法，亦從而推翻矣。此卽主權所有者能行使其權力之明證。又如法國，議會兩院所

組織之國民會議握有主權，為主權機關，以其有修改國家憲法之權也。但人民亦可於下屆選舉時，直接行使其權力。又如美國，主權在民，更爲明顯。以美國修改憲法之機關在國民制憲會議也。

主權既在民，則人民爲主權者，乃邏輯當然之結論。嚴格說，此種說法是對的，唯政治學上所常用之「主權者」一詞，非指主權之所有者，乃指握有權力行使此種主權之特定個人或特定機關而言（吾人平常亦多作如是說法）。故此特定個人或機關，即主權者之所在（即普通所謂主權機關）。此即主權所有者與主權者之區別，亦可說主權之所在與主權者之所在之區別。茲舉例以明之。

在英國，國王與議會兩院即主權者，所通過之法律，即成爲國家之法律。在法國，普通立法通過國會後，尚須大總統之簽署，始生效力。若修改憲法，則須召集兩院合組之國民會議。故就普通立法言，主權者爲立法機關與大總統；就特別立法言，主權者則在國民會議。在美國，主權者之所在則較爲複雜。

第一、在普通情形之下，國會所通過之法律，經大總統簽署始生效力。

第二、若大總統否決國會所通過之法律，如國會以三分之二的多數，擁護原案，則該案仍成法

律。

第三、無論國會所通過之任何法律，必須經最高法院之解釋，以定其違憲與否。

第四、憲法之修改，必須聯邦國會三分二多數之提議，與各邦立法機關四分三之批准，始克有效。

於此，可知主權者之所在可隨時不同：第一、主權者為國會與大總統；第二、主權者為單獨在於國會；第三、主權者為最高法院；第四、主權者為聯邦國會與各邦四分三之立法機關。

(一) 主權之來源

(1) 近代政治學之主權說，肇於十六世紀法人布丹氏。(在布丹以前之主權論，此處姑置不論) 布氏在其一五七六年所著 *De Republica* 書中說明主權為國家之要素；以為國家必須有中心機關對全國人民，享有最高權力，除受神法及自然法之限制外，不受任何限制。故布氏認主權之性質為一種絕對、永久、不可分、不可滅、不可讓棄、不受限制之權威。故吾人認布丹之主權說，為一扶植專制君主之主權說也。

考主權說產生於十六世紀之歐洲大陸，亦自有故，以當時法國承封建制度崩潰之頃，政教相

訂，諸侯割據，同時城市與職業團體（即基爾特）又復各有自主之權，社會上之紛擾既多，國家又幾陷於無政府之狀態。此時若非有統一權力之君主，不能拯社會於危溺。故君主權力之擴張，實為時勢所最需要者。布丹之一元主權論應運而生，使國家權力定於一尊，可視為當時政治環境，對症之良藥。考民族國家與專制政體最先起源於法國，故此種制度之學理亦最先產生於法國，殊非偶然也。

吾人須注意布丹雖以主權為國家之要素，實則布氏與其他十六世紀思想家未嘗將國家之主權，與君主之主權劃分明白。蓋因當時主權之成立，多由君主與教皇諸侯奮鬥而來，故主權多認為屬於君主。

(2) 布丹之主權說對於民族國家之統一，君權之樹立，在歷史上有至大之力量。唯君權膨脹之結果，遂引起人民與君主之衝突。洛克與盧梭之主權在民說，細按之蓋即十八世紀人民與君主衝突政象之自然出產物也。

洛克以為在自然狀態中人民無公共判斷者，故相約而立政府。政府中之最高機關為立法機關，即法律之來源及人民總意之代表。行政機關之職務悉為法律所規定，在範圍內其權力不受限

制。再者立法機關權限雖大，然爲人民所建，對人民須負保護生命、自由、財產之責。否則，人民得收回其主權，另建政府。據洛克，一國之內有三種主權，即（一）行政機關之形式主權，爲法律所限制。（二）立法機關之政府主權，爲政府成立之原理所限制（即契約限制）。（三）即人民主權，政府如不違反民意，此種主權爲靜態；政府侵害人民權利時，此種主權則由靜而動，推翻政府，是謂革命。

盧梭之主權說亦生於契約。氏以爲自然環境中，困阨太多，故人民相約而有政治之組織。人民於定約時，各以所有權利，讓之全體，令其代行保護之責，此全體因是握有主權。換言之，國家處於契約，契約出於公意，主權即公意也。據盧氏之意：合理之主權執掌者唯人民全體，故合理之政體唯共和（即直接民主政治）。由是可知氏不但排斥君主專制，且亦不贊同代議政治。

（3）盧梭學說影響於法國革命極大，即後世之民權說亦由是樹立其基礎。唯法國革命，雖推翻君主，而政治改革，多走極端，遂不免引起社會之騷亂與恐怖。由是反動之學說乃起。法國革命後主權在君在民，皆有流弊。故德國學者創國家主權說，赫格爾主張尤力。赫氏謂「國家爲道德理想之實現。」無國家則道德不完全，個人亦無自由與權利。何則？以個人之有自由與權利，非以其爲人而有之，乃因其爲國家一份子而有之。唯赫氏之國家主權說，過於空泛玄祕，殊非科學真理。且赫氏之

主權名義上存於國家全體，實際上存於君主，流弊亦滋多。吾人僅視國家主權說爲君權與民權兩極端間之調和耳。

(4) 至英人奧士丁之論主權，則異是。奧氏以爲主權不屬於散漫不定之人民，亦不屬於空泛抽象之國家，而屬於人民或國家中之一定部份。此一定部份，奧氏名之爲『確定人體』。例如在英國，英王及議會上下兩院，即確定人體也。一國之內有治者與被治者，主權即屬於治者之最高部份。此最高部份極易認辨，故稱確定。否則，主權之存在無從認識矣。奧氏又以爲主權除有確定處所外，在法律上又絕對無限；以法律即主權者之命令，故其自身不能受其所造法律之限制也。

吾人應注意奧氏之論主權，並非欲擁護君權，亦非欲鼓吹民權，更非欲對君權與民權兩說，予以調停；乃根據英國當時之實際的政治情形，作法律上有系統之主張耳。

上文所述的，俱爲一元主權說之由來與變遷，晚近因經濟組織之複雜與社會環境之變革，復有多元主權說出，對於現代政治亦極有影響，須另闢一節說明之。

二 主權之種類

(一)虛名主權與實際主權 虛名主權指君主國的元首，如英國君主。從前君權極盛之時，君主即是真實主權者，甚至如法國路易十四自稱朕即國家。現代民治勢力確立後，君主僅視爲政府的機關，所有特權皆漸漸移轉於他人手中，在法律上僅擁有主權者之虛名耳。

(二)法律主權與政治主權 此爲戴雪所主張。前者爲法庭與律師所認之主權，即最高立法權。故法律的主權者，有將一國之最高命令發表爲法律形式之確定權力。至所制定之法律是否合於民意，符於道德，法院與律師不問也（美國之司法機關則反是）。在法律的主權者之後，尚有一種散渙之政權力，在事實上可使法律的主權者服從其意旨。此即所謂政治的主權者。狹義說，一國之選舉團構成政治的主權者；廣義說，一國之人民凡能影響於公意之成立，不論其爲選民與否，皆可稱爲政治的主權者。雖然，選舉團縱有力量，究不能將其意志，以法律之形式表而出之，除非採取直接民主政治之國家；但其間接左右立法機關之權力，亦不可侮。

頗有學者（如席德威克 *Sidgwick*）反對主權有此兩種區別，以一國之中不能有雙重主權也。實則此兩者乃一種主權之不同表現，並非雙重主權。唯兩者有時不能相符合；果若是，則法律的主權須由總選舉而重新改組，否則選舉團之意志將無從而爲強有力之表現也。是故良好政府之

問題，即爲法律主權與政治主權能否互相符合之問題。

(三)事實主權與合法主權 所謂事實主權卽一人或一團體握有最大權力，雖無法律上之根據，亦能強人民以服從，而有法律上根據之主權反不能發生效力。事實的主權者或爲篡位君主，或非常國會，或爲軍閥；要之，其主權皆依靠於物質的力量。例如英之克倫威爾，法之拿破侖，俄之列甯，爲事實之主權者。又如占據他國領土之軍隊，暫時行使其權力，亦可稱爲事實的主權者。唯事實的主權如能持久，內受人民之擁戴，外得列國之承認，亦可成爲合法的主權。

(四)對內主權與對外主權 嚴格說，主權只是一種對內之最高權力；換言之，卽在一國領土範圍之內，對一切人民與事物之支配力。但頗有學者，國際法家尤甚，堅持此種區別。彼等以爲主權有兩個面目：其一對內的，爲支配領土內一切人民之權力；其一對外的，爲代表本國與他國關係之權力，包括宣戰媾和等等。再者對外主權尙有一國之獨立自由不受他國支配之意。要之，對內主權爲在積極方面所考察之主權；對外主權爲在消極方面所考察之主權。對外主權如在消極方面觀察，則無流弊，否則以『獨立主權』一詞代之爲佳。吾人須知主權一詞，在政治學上與在國際法上應有不同之涵義。政治學上之主權，表示治者與被治者——國家與人民——之從屬關係；在國際

法上，則不適用，以獨立之國家間應宜一律平等也。是故吾人認「對外的」主權一詞不但不適用，且有危險性，同時主張國際法上不宜用此詞，須用適當之名詞以代之。

三 主權之特性

構成主權之種種要素，約而言之，有二：曰獨立，曰統一。

(一) 獨立性 主權有絕對的獨立性，唯其獨立，故在法律上言，對內對外，皆不受任何的限制。被限制之主權，則非國家之最高權力，換言之，即不成其為主權。

但主權之不受任何限制，乃從法律上言也。何則？第一，行使主權之特定個人與機關能決定其自身及其所支配之人民與團體之權利義務；第二，行使主權又能以強制力使一切人民與團體服從其法律。觀此即知主權自身即一切法律之淵源，故其自身不能有法律之限制。論者每以為憲法上所規定之修改手續，即為主權所受的法律限制。其實，制憲機關受憲法之限制（如修憲程序，以及某種事件或原則），乃主權機關自加之限制，非主權者以外機關之限制，嚴格言之，自加之限制，不能構成法律的限制，以其無制裁也。

至對外主權，是否受國際法之限制？若按法律之淵源及其制裁而言，當然亦無法律的限制。以法律之制定由於主權機關，國際法非主權機關所規定也；違反法律者必受制裁，國際法亦無此強制力也。雖然，因近來國際關係之增進與國際和平之亟須維持，一國對他國關係之最後決定與解釋，若依照主權無限之意義，而絕對自由，以規定國際行爲，不顧其他國家之責任，則有莫大之危險。故吾人就現今國際關係之事實，以及國際責任之重要，寧主張國家主權在國際方面應有相當之限制。換言之，國家彼此間之責任，不宜由一國法律決定，應由國際法決定；國際法加諸國家行動自由之限制，不僅視爲自設之限制，宜漸變爲法律的限制。

若就事實上考察，對內主權，則不能不受限制。例如行使主權者顧全自身之名譽與社會之公理，不敢濫用權力，是爲主觀之限制。又如國家之法律有時不受人民服從而失效，或因革命之舉動而消滅，是爲客觀之限制。

(二) 統一性 主權又有絕對的統一性，唯其統一，故主權不可分割。聯邦國家之分權，非主權之分割於各邦也，乃政府權力（即德國所謂統治權）一部份保留於各邦也。吾人須知主權爲國家之要素，非政府之要素；故政府權之分割，僅爲政府行政之便利計，各邦雖擁有一部分之權，然仍

須受國家主權之支配；蓋中央政府，有以實力強制執行中央法令之權也。

四 多元主權說

近代因經濟之變動，與社會各種組織之發達，多元主權說遂應時勢之要求而產生。一元主權說以國家爲最高團體，包括社會內一切團體，而加以統制。多元主權說則以國家爲各種團體之一，並非凌駕各團體而上之，乃與各團體並立者也。故主張多元主權者，不承認國家有最高主權。最近主張多元主權說者，以法之狄驥（Dugès）與英之賴士基（Rawls）爲最有力，茲將二氏之學說分別說明如後。

（一）狄驥之學說 狄驥之多元主權說，以所主張「社會聯帶」主義爲基礎。狄氏以爲社會有兩種連帶關係：一是由個人興趣之結合而生的，稱爲類似的聯帶；一是由個人利害之結合而產生的，稱爲分工的聯帶。此種聯帶關係即爲社會共同生活之基礎。因社會之有聯帶關係，自然而然產生吾人行爲所必須遵守之法則，即狄氏所稱之「客觀法」。此種客觀法，爲社會生活所產生，其範圍大於國家生活之範圍，亦高於國家所制定之法律。換言之，即國家立法須受客觀法之限制，方

爲合理，因合於客觀法，即合於社會聯帶之事實。狄氏因是乃以社會聯帶之事實解釋國家，謂國家之行爲，即政府官吏之行爲，與個人之行爲無別，因同爲社會服務，須同受客觀法的支配。據此，國家之一元主權，即不能存在，故狄氏主張以『公務觀念』代替『主權觀念』。

但吾人須注意狄氏亦非絕對不承認主權，僅主張主權應爲多元而非一元的。

(二) 賴士基之學說 賴士基之學說以個人生活與社會之組織，發生不相同之關係爲出發點。個人因利害與興趣之不同，遂與社會各種組織發生種種不同之關係。如倫理關係屬於家庭，職業關係屬於職業團體，宗教關係屬於教會，政治關係屬於國家等等。個人對於各種社會組織之關係是相等的；國家不過社會組織之一種，不能凌駕其他組織而上之，個人對國家所盡之義務，亦不能獨多。因是，賴氏以爲不但國家有主權，即各種社會組織亦有主權。賴氏又以爲國家對人民不過負道德的責任，換言之，即國家用善意使人民服從，並維持其道德之優越性。國家對人民所施之權威，既基於善意，即非絕對不可反抗之權威；故一元主權說，不能成立。

但賴氏於輓近所著之書（如政治軌範 Grammar of Politics）則承認國家在各種社團之上，應握有均衡酌劑之權力。此不啻對一元主權說之讓步。

要之，吾人謂多元主權說，對舊時之一元主權說，在性質上有修改之功則可，謂其根本否認主權觀念則不可。何則？一國之內若無一最高之權力，不但社會公共秩序無法律上之保障，即國內一切問題亦不得法律上最後的解決。即狄驥基於社會聯帶之公務觀念，與賴士基所謂均衡酌劑之權力，名稱雖有不同，論其實質，又與主權何異？

第四章 憲法

一 憲法之定義與特點

(一) 憲法之定義 用以決定國家主權之實際行使之一種文書或數種文書，是謂憲法。國家主權之行使須託於政府，故憲法之大部份，為政府制度之規定。如政府之組織，政權之分配，政府各機關之互相關係，以及治者與被治者之關係等。故較狹之憲法定義應為：

「規定政府之組織與作用，及治者與被治者之關係之一種文書或數種文書，是為憲法。」

(二) 憲法之特點 憲法為國家主權實際行使之根本法，故有為各國憲法所同具之特點。此種種特點，可分為形式的，與實質的。列國憲法有具形式的或實質的特點者；有兼具形式的與實質的兩種特點者。

就形式上言，憲法應具有兩種特點。

第一、憲法效力之崇高。所謂崇高即憲法效力應高於普通法律；設使兩者互相牴觸，普通法律應失其效力。唯憲法此種崇高性如何加以有效的保障，各國憲法互有異同，而一般學者之意見亦

不一致。例如美國司法機關有解釋憲法權，謂人民對於違憲法律可以拒絕適用者。此種解釋權即憲法崇高性之有效的保障。有些國家亦認憲法之崇高性，但實際上未設此類保障。如英國即是。

第二、憲法修改手續之特殊。憲法既有崇高性，當然其修改之手續，不能與普通法律之修改手續相同。故列國憲法之修改設有特定機關，規定有特定手續。苟不如是，憲法與普通法律由同一機關，用同樣手續改修，則憲法與普通法律不但地位相等，而無主臣之別，且亦失其優越之權威矣。

就實質上言，憲法之特點不必俱在於形式，而在憲法內容所規定之事項。因單就形式上言，英國憲法，即不成其為憲法，故憲法之成立，其實質應較形式為重要也。憲法之實質，換言之，為憲法之內容，即關於國家根本組織之事項。其範圍有三大項：（一）個人之權利與義務；（二）國家各機關之組織權限及互相關係；（三）憲法修改之手續。

二 成文憲法與不成文憲法及其利弊

（一）成文憲法。關於政府之組織與作用，以及治者與被治者之關係，規定於一種文書或數種文書者，是謂成文憲法。例如美國憲法，法國憲法皆是。

(二)不成文憲法。關於政府之組織與作用，以及治者與被治者之關係，散見於習慣，或規定於單行法律者，是謂不成文憲法。例如英國憲法，意大利憲法，皆是。

雖然，成文憲法與不成文憲法之區分，實非重要。蓋成文憲法經時既久，多以習慣與法院之解釋，以補其不足；而不成文憲法，實際上關於國家組織之根本規定，若多以單行法出之，亦可漸變為成文憲法也。

此外英國政治學家蒲萊士氏，尙有剛性憲法與柔性憲法之區分，實則此種區分雖注重於憲法修改之難易，但實質上和上述成文的與不成文的之區分，無以異也。

(三)成文憲法與不成文憲法之利弊。成文憲法與不成文憲法各有利弊，若加以比較，其利弊自顯。

(1)成文憲法固定明確，人民之權利較有保障。

(2)成文憲法不易修改，可維持憲法之尊嚴。

(3)成文憲法規定明白，缺乏政治經驗之行政首領，亦能運用。

以上爲成文憲法之利，然其弊在：

(1) 成文憲法多難於修改，難適應於變動不定之政治環境。

(2) 成文憲法以難於修改，故易引起政變，動搖國本。

不成文憲法之利爲：

(1) 不成文憲法係柔性的，能適應社會環境。

(2) 不成文憲法易於修改，可免政變風潮。

然不成文憲法亦有其弊：

(1) 不成文憲法無明白條文之規定，人民之權利有被侵害之虞。

(2) 不成文憲法，易於修改，易引起急進分子玩法之嘗試。（使憲法之適用超於現狀所許可，

而貽害國家。）

(3) 不成文憲法多以習慣與司法解釋爲根據，易引起誤會。

在理論上言，成文憲法雖利弊互見，然除英國外，各國仍多採用之。其主因爲各國人民自信成文憲法保障其權利較不成文憲法爲優也。

三 憲法之特質

憲法之主要特質有三：曰概括、曰簡約、曰明確。

(一)概括 憲法乃規定一國政府之組織、政權之分配、各機關之職務、及其互相關係等等，故範圍必須廣大。

(二)簡約 憲法乃規定國家之根本組織，故須提綱挈領，不宜煩瑣。否則，失其柔性，不能適應新環境。

(三)明確 憲法條文若不明白規定，則解釋分歧，不但人民權利有被侵害之虞，即內亂之發生，政潮之醞釀，亦難於避免。

四 憲法之內容

憲法之內容可分爲三大部：第一、關於人民之基本權利與義務之規定；第二、關於政府之組織與權限之規定；第三、關於修改憲法手續之規定。茲分別論述之。

(一)人民之基本權利與義務 憲法既爲一國之根本大法，人民與國家之關係，自宜有明白之規定。夫國家政治強制力之實施，其目的求達於社會之公善，故人民應有服從之義務。然欲使國

家權力不至於濫用，人民不至於盲從，則國家之種種政治行爲，應受人民之檢查；其檢查之準則，厥唯人民之權利，即所謂人權。夫如是，人民可以國家行爲是否合於人權，以定其政治之良否。進一步言，人權且爲人類政治生活之必要條件；蓋無此，個人絕難充分發展其優性。同時國家保障人權亦所以促進社會公善之道。就現代之情勢而言，人民之權利則有下列數種：

(1) 人民有工作權 工作權之作用有二：一、維持生活之所需；二、貢獻能力於社會。

(2) 人民有獲得適當之酬資權 即人民爲維持其最低限度之生活，應有最低限度之收入；至最低限度之標準，當以社會生產力決定之。

(3) 人民有享受相當之閒暇權 閒暇權有兩義：一、人非機器，使心身不至受損，工作時間，宜有限制；二、人爲理性之動物，貴有思想，而思想之培養與運用，必有賴於閒暇。

(4) 人民有參加工業管理權 此種權利，積極方面可增工作之興趣；消極方面可避免資本家之專制，與勞資雙方之衝突。

(5) 人民有享受教育權 此種教育權利，乃指普通適當之教育，非特殊之教育；因特殊之教育爲天才者而設，至適當之教育，則爲公民之訓練。

(6) 人民有參政權 此種政治權包括三項：即選舉權、被選舉權、與充當官吏權是也。（以上為積極的權利。）

(7) 人民有言論自由權 此種權利有兩方面：一為學術方面之言論自由，一為政治方面之言論自由；前者已不成問題，後者則多受箝制。實則，人民對於政治之措施，有意見而不得正式宣洩，極易趨於祕密之動作；於是公民失其職責，國家亦失其安全，兩俱無當也。

(8) 人民有集會結社之權 集會結社為言論自由之當然結果。若非危害國家之結合，當聽其自由，勿加干涉。

(9) 人民有享受適當之財產權 財產權亦為發展個人優性之必要條件，唯此種權利之享有，應有兩個限制：一、須由本人努力獲得之財產；二、須以財產為有利於社會之事業，且不以此種所有權以支配他人。（以上為消極的權利。）

其他如身體自由、遷徙居住自由、信教自由等等，亦皆消極的權利。上述各種權利，宜以憲法明文規定之。然人民能實際享有與否，須視政府有無守法之精神，與人民有無監督之能力。

個人之發展除有種種之權利以為要件外，尚須履行若干義務，如服兵、納稅等等。否則，國家組

織與社會秩序必不克維持，而個人一切權利亦從而動搖矣。故憲法中權利與義務並列。

(二) 政府之組織與權限 政府中如立法、行政、司法諸機關之組織與權限，各有範圍，不容不規定於憲法，以免隕越或重複；唯較不重要之部份，始由普通法律之規定以補充之。如係聯邦國家，中央與地方各邦權限之分配，更不可不規定於憲法中，以防爭端之滋生，致減行政之效率。（政府各機關之組織與權限詳第六章中。）

(三) 憲法修改之手續 憲法中修改手續之規定，極為重要，蓋修改手續之難易，與憲法之能否適應國家之發展，實有莫大之關係。十八世紀時期一般學者對於憲法之修改，有主張須得人民全體之同意者，有主張憲法亦不應有預定之限制者；此種主張俱未見諸實行，現今各國之實例，多將修改手續規定於憲法，但亦有例外。

(1) 憲法中無明文規定修改之手續者，如意大利憲法。

(2) 憲法中以明文規定憲法一部分永久不可變更者，如法國、葡萄牙、希臘等國之憲法。

(3) 憲法中以明文規定修改手續者，如美、德等國。

憲法修改通常有三種程序：即提議、議決、公布是也。茲舉列國憲法修改之實例，用為說明。

第一、美制 美國憲法修改案，可由兩個機關提出：一爲聯邦國會，唯須由上下兩院各有三分之二議員之贊同；一爲各邦立法院所請求而召集之修改憲法會議，然亦須全國三分之二邦立法院之贊同。修改案既提出，尙須由聯邦國會決定，然後交付兩種機關之一，行使複決：一爲各邦立法院，一爲各邦特別召集之憲法會議。經邦立法院，或憲法會議四分之三之批准，該案始克成立。至於憲法修改案之公布，美憲未有規定。依美憲習慣，則由聯邦行政機關公布。

第二、法制 法國憲法修改案可由大總統、立法機關提出，唯議決之權，則操於上下兩院合組之國民會議。法國憲法對於國民會議所議決之修改案，亦未規定應由何種機關公布。唯依憲法之習慣，亦如美憲然，由行政元首公佈。

第三、瑞士制 瑞士憲法修改案由聯邦議會提出，或公民滿五萬以上亦可提出。修改案決定後，須交與各邦公民複決。憲法修改案之公布亦屬諸行政機關。

第四、德制 德國憲法修改案可由立法機關提出；唯聯邦議會提議修改憲法時，必須三分之二議員出席，出席議員三分之二之贊同，又須聯邦參議院三分之二之投票認可。若參議院不贊成修改，於兩星期內，須請求公民複決，否則，修改案即成立。此外，人民亦得動議修改憲法，唯須選民過半數。

之同意，修改案始得提出。修改案既決定，則交付全國公民複決，如得過半數公民之贊同，該案即成立。修改案之公布屬於行政機關。

上述憲法之內容，多就理論上言；在實際上，關於人民之基本權利與義務，與政府之組織及其職權等項，各國多不一致。因各國歷史背景不同，政治情勢互異，憲法之範圍自不能一律。至於憲法修改之手續，依吾人之見，不宜過難；過難，若無其他變更憲法之程序以調節之，則往往有政治革命之危險。然亦不宜太易，太易，則憲法之尊嚴與政治之秩序，俱不克維持矣。

第五章 政治體制

一 政體分類之標準

近代國家的性質多由政府制度之精神來表示，即政治制度之變更，同時往往爲國體之變更。故吾人不注重國體分類之研究，而致力於政治體制之探討。且國體之區分自亞里斯多德以來，未嘗有適當的合於科學的標準。亞里斯多德以掌握主權之人數多寡爲分類之標準，雖爲後世學者所遵循，然亞氏之分類方法亦可適用於政府，是則國家與政府未由劃分矣。依吾人之見解，國體之分類，如不顧及國家與政府之真性質，實毫無意義，且亦無實際之價值。坐是，吾人主張以政治體制之基本性質與組織，以決定國體，較爲適當，且免流弊。

政體之分類，無非爲便於研究。近代政府組織之複雜，超越前代，故分類之範圍宜廣而賅。分類之價值在令吾人知政府之主要特點；如政府之性質、政府之形式（或結構）與政府之活動三者。約言之，政府之分類有三，皆各有其優劣。

第一分類有三：曰君主政體，曰貴族政體，曰民主政體。此種分類以主權行使之人數爲標準；由

一、人行使者爲君主政體，由少數人行使者爲貴族政體；由多數人民行使者爲民主政體。其優點能舉出政府之性質，其缺點在於忽略政府之組織與活動。

第二分類有兩種：曰世襲政體，曰民選政體。此種分類以行政元首是否由於世傳，抑或由於選舉爲標準。其優點能指明政府之組織（或結構）至政府之性質與活動，則未言焉。

第三分類亦有兩種：曰單一政體，曰聯邦政體。此種分類以政府權力是否集於中央，抑或分於地方爲標準。其所注意者僅爲政府之活動，而遺政府之性質與外形。

上述三種分類，皆有所偏，故須合而觀之，而後政府之主要特點（性質、形式與活動）始明。

美儒柏哲士則另以特創之標準區分政府爲四種：

- 第一、以國家與政府是否同一爲標準，分爲直接政體與代議政體。
- 第二、以政府權力之集與分爲標準，分爲集權政體與分權政體。
- 第三、以行政首領之任期爲標準，分爲世襲政體與選舉政體。
- 第四、以行政部與立法部之關係爲標準，分爲總統制政府與議會制政府。

二 君主政體與貴族政體

(一)君主政體 君主政體在性質上觀察，有絕對的與限制的兩種。在絕對的君主政體之下，君主非爲有名無實的国家元首，而爲真實之主權者，其意志即是法律，不受任何法律之拘束。法國路易十四自稱『朕即國家』，可爲此種政體之良好描寫。此種政體極盛於中世紀，至二十世紀，則有俄羅斯與土耳其等國。大戰後，此種政體已絕跡於歐洲大陸。

限制的君主政體，又可稱君主立憲，以君主之權力受成文的或不成文的憲法所限制也。英國政體即是良好之實例。歐洲與亞洲之君主國皆屬於此類。

(二)貴族政體 貴族政體爲少數人握有政治實權的政體，又可稱爲由特殊階級所統治之政體。古希臘人以此種政體爲最好人（即所謂賢人）所主持者，以此等人富有知識、道德與財產也。要之，貴族政體乃建立於一種卓越的社會分子之上，而此種分子又須獨立不倚，在政治上能宰制其他一切人民者。近代此種政制殆已絕跡，但吾人以爲即現今之代議的民主政治，在少數人負責上觀察，亦何莫非貴族政治；若在擁護社會特殊階級之利益上觀察，則更爲明顯。貴族政治之腐敗則爲寡頭政治，亦可稱爲病態的貴族政體。

三 民主政體之意義及其種類

(一) 民主政治之意義 民主政治之意義，言人人殊：古希臘人以爲此係一種多數人統治之政府；西利教授以爲「一種人人皆有分的政府」；戴雪則以爲「一個比較大部份民衆所組織之統治團體」；蒲徠士則謂「民主政治一詞，從希洛多德時代以來 (Time of Herodotus) 卽用以表示一種政體，其統治權不在於一個或數個之特殊階級，而在於全體社會之分子。」又言：「此意義卽指團體中權力之行使係由大多數人投票決定之，因一致同意的團體意志，尙無其他和平的與合法的方法可用也。」蒲氏研究民主政治造詣甚深，故其所云較能指出現代民主政治之意義。雖然，民主政治非僅求政治之平等爲已足，必也政治的、經濟的與社會的各方面之生活皆爲民主的，然後民主政治之真精神，始能實現。

(二) 民主政治之種類 民主政治可分爲兩類：曰純粹的或直接的民主政治；曰代議的或間接的民主政治。

(1) 在直接的民主政治之下，國家意志之表現，由於人民全體之會議，而不假手於代議機關。此種政治在小國或未開化之社會中，方能實行，因其人民甚寡，而政府事務又極簡單也。如古希臘、羅馬之城市國家，現今瑞士之小縣，皆採用此種政制。美國有幾州市政府（最著者爲英格蘭

州）亦採人民直接立法制度，唯因現今社會環境之轉變，一制之運行，已不如前此之順利矣。最近各國因代議制度之未能令人滿意，間有採用直接立法之形式，以爲之補救者，然欲取而代之則甚難。

(2) 在代議的民主政治之下，國家意志之表現則由於民選的代表機關。故代議制雖以主權在民爲其根據，實有主權的所有與主權的行使之區別。代議政府之建立有賴於選舉，假若選舉限制甚嚴，則政府僅有代議之名，而無民主之實；再者，即由普通選舉而來的代表機關，若其一舉一動不能反映選舉團之意志，而對之負責，亦非真實的代議政府。

代議政治開始於十七世紀之英國，十九世紀以來普及於全球，歐戰以後，迄於今日，因不克應付非常之局面，不但漸覺日暮途窮，且成爲衆矢之的矣。

四 內閣制政府

(一) 內閣制之基本原則 內閣制在英國稱爲責任政府，在歐洲大陸多稱爲議會政府，兩者異名而同義的。一方面內閣能得議會大多數的擁護，固能控制立法機關；在另一方面，立法機

關亦能控制內閣，因無論何時，議會內之大多數，可成爲少數，使內閣去職。因此「內閣政府」一詞，卽表示內閣能操縱行政與立法兩種事務；「議會政府」一詞，則表示立法機關有監督政府之權力。至於「責任政府」一詞，乃表示內閣對於人民代表機關負責之意。此種責任，一關於行政，一關於立法，俱集中於內閣。在內閣制之下，元首對於政治處於不負責任之地位，內閣直接對立法機關一院負責。內閣之任期無定，以議會之信任與否爲轉移。因內閣之成立由於議會內之多數黨領袖，內閣閣員卽爲議會議員。在常態之下，內閣政府之立法與行政兩機關係合爲一體，內閣能指導議會，議會多贊助之、服從之；在變態之下，議會可提出不信任票而推翻內閣，內閣亦能解散議會，訴諸選民以占民意之向背。倘人民擁護議會，內閣因有聯帶責任卽須全體辭職，不得兩度解散議會。吾人須注意此種制度發源於英國，爲歷史演進之產物。現今此種制度亦尙在演進中也。據上述內閣之基本原則可歸納數項如下：

第一、內閣制政府爲議會多數黨所組織之政府。

第二、內閣閣員多爲議員，對議會直接負責。

第三、行政元首，居不負政治責任的地位。

第四、內閣之任期無定，以議會之信任與否爲轉移。

第五、在內閣制之下，行政與立法合而爲一。

第六、議會能推翻內閣，內閣亦能解散議會。

第七、內閣閣員相互間有聯帶責任，須一致進退。

(二) 內閣制在歐洲各國之情形 內閣制發源於英國，故先由英國說起，以窺此制在現今有若何之變更。

(1) 英國 內閣在英，推行極順利，成績亦極良好。自此制成立後，逐漸推廣於荷蘭、法蘭西、比利時、羅馬尼亞、瑞典、挪威、丹麥、希臘以及中國、日本等國，大戰後，歐洲新興國家亦多採用此制；實不愧爲『世界上主要的政治制度』。但近來此種制度在英國因社會環境之變動，已覺搖搖欲墜。茲分兩方面言之。

第一、不負責任之元首行使其特權 在內閣制下，政治元首居不負責之地位，所有特權由內閣向議會負責代行，元首個人在實際上，無任何特權之可言。但一九三一年八月英國麥唐納內閣，因實行緊縮計劃，外受工會之反對，內受同僚之攻擊，如按照英之憲政習慣，只有辭職。不意八月

二十四日早，英王召三黨領袖入宮磋商，卒任命麥氏組織全國協力政府。在原則上言，內閣對國會負責，並非對國王負責，故進退內閣之權，操之議會，國王不與焉。今英王勸勉已辭職之麥氏出而組閣，是無異打破內閣制之習慣也。

第二、內閣聯帶責任之破壞

在原則上，內閣制之精神，即在閣員全體之聯帶責任，無論對

內對外，意見都須一致。但一九三二年一月二十一日英國內閣之貿易平衡委員會(Cabinet Committee on the Balance of Trade) 提議徵收百分之十關稅時，自由與勞働兩黨之閣員有表示反對而辭職者。政府竟挽留之，並於二十二日閣議席上提出取消內閣制中最重要的聯帶責任原則，准許閣員自由發言，並投反對票。故一月二十八日內閣發表之聲明書內有云：「……內閣深覺在現今全世界與吾國所遭遇之危機之中，吾人須維持全國團結之必要。因此，內閣已經決定變通內閣制之習慣，而准許閣員於不贊同其多數同僚所通過關於關稅以及他項議案時，可以自由發言、投票，以表示其反對之意見。」英國內閣制所以成立，在於實行聯帶責任，因此完全政黨政府始克成立。今因「異議協定」之承認，聯帶責任之基本原則，即隨之推翻矣。

(2) 比利時

內閣制在大陸方面，唯比利時所實行者，較接近英國制度。所不同者，國王較

有權力耳。閣員對國王負責較爲真實，雖國王之命令，仍須閣員副署。再者比利時之上院受解散與下院相同；此爲內閣制特殊之現象。

(3) 法國 法國於一八一四年採行內閣制，係抄襲英國，但與英國微有不同。第一、法爲多黨制國家，議會內絕少占大多數之政黨，能出面組閣，如英國然。故內閣壽命極短，平均不過九個月。第二、法人之氣質與此種制度不甚適宜。在英國，內閣能領導議會，議會亦服從多數黨之領袖，但仍握有最後之監督權。在法國，情形適與之相反。且議會之質問常及於行政之細瑣方面，故行政與立法兩方面不得均衡。第三、法國內閣在憲法上須向議會兩院負責，上院亦可使內閣辭職。第四、大總統解散下院須得上院同意（一八七七年解散一次），因此下院多不受解散，政府乃無法訴諸選民，責任政府之特質，遂亦有名無實。

(4) 意大利 意大利之內閣制與法制相似，然亦有其異點。第一、國王選擇內閣閣員之自由權較大，在憲法上且有罷免權。第二、自墨索里尼執政後（一九二二年），內閣對議會負責，事實上已不存在。第三、自一九二三年後，法律規定下院選舉時，如一政黨得票最多者，即可占議席三分二之大多數。法西斯黨遂因此得操縱議會。第四、最近法律又規定閣員須向國王負責，自此

議會在實際上等於諮詢機關矣。

(5) 德國 德國內閣制實行於一九一九年，與英法兩國制度又多不相同。第一、憲法上雖規定內閣須向議會負責，總統命令須由閣員副署，但大總統仍握有實權，幾等於美國大總統。第二、大總統在立法方面，權限尤大。總統能於一月之內將下院所通過之法律交人民投票複決。再者，如上院與下院發生衝突，大總統亦能將此項爭點交人民投票解決。第三、在內閣制，行政元首既不負責，當然亦不隨政潮進退；但德國大總統七年任期未滿前，下院能以三分二多數之同意，召集人民複決投票大會，罷免大總統。如人民投票拒絕通過，議會即須自動解散。第四、內閣制以閣員聯帶共同負責為原則，但德制內閣總理負責決定普通政策，閣員則負責決定各行政部單獨政策，對政府之普通政策無聯帶責任之可言。第五、內閣制在英為行政與立法之合一，在德因社會環境之要求，則變為立法與行政之對抗。因大總統可將國會所通過之法律訴諸選民，以限制國會之大權；國會亦提議罷免大總統以免行政之專擅。在此種制度之下，內閣僅為元首與國會兩者間之連鎖。

(6) 波蘭 波蘭之內閣制受法國影響頗多。根據一九二一年之憲法，其特異之點有如下

述。第一、大總統如得上院五分四之同意，得解散下院，但上院亦須同時解散。第二、下院可以由本院三分二之多數同意票表決，自動解散。第三、自一九二六年七月七日憲法修改後，總統於下院及上院任期末滿以前，可以解散之，但此種命令須得內閣總理，及全體閣員之副署。此法不但可得內閣之平穩，且亦足以免行政個人之獨裁。一九三三年憲法修改後，內閣制已變成總統制。現在的內閣只要得大總統之信任，議會之不信任投票，不能使之推翻。

(7) 捷克 捷克之內閣制與英制相近，但行政元首，握有大權，超於任何國家之大總統。其特異處：第一、大總統握有否決權，提案權與解散權。第二、大總統可召集內閣會議，並充當主席。第三、憲法雖規定內閣須對下院負責，但大總統能保障內閣之地位。

(8) 其他國家 在南斯拉夫，內閣制下之君主握有獨立權，解散議會雖須得內閣之同意，但大總統亦可根據自己較好之判決力，不論內閣之同意與否，而解散議會。按照英國內閣制，元首因內閣之請求，可以解散議會。此種解散權可視為政府對抗議會之利器，但在立陶宛與拉特維亞則反是。政府之解散權乃視為一種獨立之權能。如政府覺議會不得人民信仰，即可應用此種權能。唯大總統如誤解全國之輿論，即危及其自身之地位。蓋在立陶宛議會被解散之後，須立

即舉行新總統之選舉。在拉特維亞，若使人民對解散問題之複決，結果爲反對大總統，則大總統須自動辭職。一九三四年春，拉特維亞之內閣亦根本變更。即大總統權力加增，內閣須對大總統與議會同時負責。一面大總統可罷免內閣，一面議會亦可推翻內閣，但大總統仍可解散議會。至愛斯多尼亞之內閣制，尤爲特異：第一，立法權在一院制之國會，而行政權則在會議制之行政委員會（廢除元首，如德國各邦）將國家元首與行政內閣結合一處。第二，行政委員會須對國會負責，行政立法如發生衝突，則由人民投票解決。第三，國會未滿期前，唯人民投票表決，方能解散。凡人民否決國會所通過之法律，或表決國會所不通過之法律，國會即須自動解散。（七十五天內舉行新選舉）。換言之，在愛斯多尼亞政制之下，政府須依賴國會，而國會則依賴人民。政府爲國會之僕役，非如英制爲國會之領袖，同時國會則爲主權人民之僕役，不能如英之議會握有無上權力。一九三三年秋間新憲法成立，上述制度大加改革，現今有民選之總統，握有任命內閣之權。議會固可不信任內閣，但內閣得大總統之同意亦可解散之。最特異之點，在於大總統可隨時罷免內閣，不論議會信任與否。

五 總統制政府

總統制政府發源於美國，其基礎建立於三權分立之原理上，又以制衡方法以補其缺點，俾各機關能向共同之目的進行，而又不至互相侵犯。在此種政制之下，大總統不但名義上為行政元首，且握有實權，不對國會負責。總統之內閣為大總統之屬下，其性質與英之內閣根本不同。蓋內閣閣員不對國會任何一院負責，獨對大總統負責。閣員既非國會議員，自不能出席國會，向國會提案。大總統亦不能解散國會，在任期內國會縱有不信任之表示，亦無法律效力。其原因由於行政機關非立法機關多數黨所組織而成者。在美制之下，立法機關多受限制；大總統之否認權，一也，司法機關之憲法解釋權，二也。且立法機關對所通過之法律，非如英制然，有直接執行權。雖立法機關將法律規定十分詳細，不易伸縮，除減少行政機關之效率外，固仍未提高立法機關之權力焉。

總統制自美國成立後，普遍於拉丁亞美利加。唯阿根廷之總統制則與美制略有不同：第一、根據憲法，大總統之命令，須由內閣閣員副署。第二、閣員有單獨的與聯帶的責任，但憲法未規定須向何方（總統或國會）負責。第三、閣員可出席國會並參加討論，但無表決權。第四、閣員常受國會之質問，如內閣制然。有時大總統與內閣因與國會下院衝突，同時辭職。巴西之總統制與美制極相同，唯大總統之命令須由閣員副署，但仍須對大總統負責。

六 委員制政府

委員制又稱爲行政合議制，實行於瑞士，實爲內閣制與總統制兩種特質之調和，而自成一種制度。在此制之下，政府由議會所選出之七人組織行政委員會，而執行行政務，任期與議會相同。就其行政人員之固定，不受議會不信任投票之限制而論，行政機關頗似總統制；同時行政機關，由立法機關產生，而附麗於立法機關，不啻其委員會，且委員可出席議會兩院，可提出議案（但無表決權），可受質問，則又類似內閣制。再者，行政委員會又可草擬一切重要議案（包括財政案），提出於議會，並使之成爲法律，觀此則委員會又不啻英之內閣，能領導議會，使議會聽從其政策，以謀行政立法之順利。但行政委員會不必代表議會內之多數黨。議會之質問不繼以信任之投票，故委員會雖爲議會所反對，不必辭職，亦無解散權。要之，此種制度下立法行政兩機關既不似內閣制之完全合一，亦不似總統制之嚴格分立，故能兼兩者之長，而無其弊也。

七 蘇維埃制政府

蘇維埃制創於俄國，與上述各種制度大異。根據一九一八年之憲法，蘇俄制度之特點，可述於下。

在蘇俄政制之下，立法與行政兩權之最後決定係操於同一機關。不過在法律上言，立法權操諸全俄蘇維埃會議；該會議每年開會兩次，其代表由城市與鄉村各級蘇維埃選出，原則上以職業爲代表制之單位，而不以地域爲單位。全俄蘇維埃大會人數太多，故由該會議舉出中央執行委員會，代行各種職務，即在全俄會議開會期間，亦繼續執行。但中央執行委員會有委員三百八十六人，故其大部分工作委托其理事部（即常務委員會）辦理。至於行政權則由中央執行委員會所選任之人民委員會執行，共有委員十二人，各管一部，對中央執行委員會負責，同時仍須向全俄蘇維埃大會報告。

以上乃就其本質方面考察，茲試將此制與其他政制加以比較。

第一、從立法行政之關係上說，蘇俄政制，頗似內閣制，蓋蘇俄行政機關出於中央執行委員會，並須對中央執行委員會負責，正與英之內閣對議會負責相同。

第二、從委員制上說，英之內閣不啻議會之委員會，爲議會執行各種政策，蘇俄之人民委員會

與中央執行委員會之關係，亦猶是也。

第三、從代表制上說，蘇俄政制亦保留一部份地域代表制度，蓋各級蘇維埃之選舉雖以職業為分配代表之單位，但全俄蘇維埃大會之選舉仍以區域為單位。

第四、從行政獨裁上說，蘇俄之人民委員會，亦頗似英之內閣；蓋從理論上言，因為議會監督內閣，但從事實上言，實為內閣領導議會。（當列寧為委員長時，更為明顯。）

第五、但蘇維埃制與總統制處相反之地位，蓋在蘇俄制度之下，無所謂政府分權也。

第六、從會議制上說，蘇俄制與瑞士制亦頗相似，但從負責上說，蘇俄之人民委員會，執行人民之意志，實不如瑞士之行政委員會。蓋瑞士之行政委員會對人民負責較為直接，而蘇制之人民委員會，在負責方面則為間接之間接的。

八 單一制政府與聯邦制政府

單一制為中央集權制，聯邦制則為地方分權制；前者為單元政府，後者為雙重政府。在單一制之下，地方權力為中央普通法律所委托，中央立法機關，有增減之權；在聯邦制之下，地方之權力為

憲法所賦予，中央與地方權力行使之範圍，在憲法上皆有明文之規定，不得互相干涉。故單一制與聯邦制之區別，完全由於中央與地方之關係而產生，換言之，即由於雙方權限之分配而產生。英國政府與歐洲、亞洲之多數政府，均為單一制。但大陸方面，法國政府為單一制之尤者。

至於聯邦制之特質有如下述：

第一、聯邦政府未成立前，多先有地方獨立之政治組織，例如美、瑞、德、奧等國，巴西與墨西哥則反是。

第二、聯邦制之維持，在於政治的離心力與向心力同時作用。

第三、聯邦制與邦聯制不同，後者保有自由脫退之權，前者則否。

第四、聯邦制之下，中央管理全國之事務，地方則辦理各地方性質之事務。

第五、聯邦制下之司法機關，多握有憲法解釋權：一則求政府權力之分配能與社會需要相適應，一則解決中央與地方之衝突。唯因近今經濟情形以及社會環境之變動，聯邦制漸有中央集權之趨勢。

九 各種政體之利弊

(一)君主政體之利弊 從歷史上之實際經驗而言，君主政體實有下列之優點：第一、政治組織簡單；第二、政治活動敏捷；第三、意見統一；第四、國家政策有繼續性；第五、因君主超於黨派社會之公平，易於獲得；第六、民智未開，此種政體可爲一國邦治之基礎。至君主政體之弊，約有三端：第一、君主個人易流於專斷，不顧人民之利益；第二、民智已開，人人有參政之欲，君主足爲人民參政之障礙；第三、君主既由世襲，如逢愚昧者在位，國亂易滋。

(二)貴族政體之利弊 貴族政體之優點亦有足述者：第一、貴族政體重品質，而不重數量，即所謂好人政治；第二、貴族政體之統治者，以政治經驗與道德爲先務；第三、尊重傳統政治之習慣；第四、貴族政體在君主與民主之間，爲一種持平之政制；既無君主之專擅，又無民主之奔放；第五、政治之改革採取穩健之步驟；第六、無論何種政制，俱帶有貴族政制之性質。其流弊則爲：(一)好人難於選擇，且無選擇之良好標準；(二)多數人民不得參加政治。

(三)民主政體之利弊 以民主政治之效率，及其對於教育、社會、公民之影響爲標準，其優點可舉如下：第一、民主政體爲民有、民享、民治之政體；第二、民主政治爲人民選舉、人民監督，對人民負責之政體；第三、在此種政制之下，人民之權利由人民自行保障；第四、社會福利之進展，由人民努

力之多寡爲轉移，故人民對政治有熱誠；第五、民主政治能提高人民之智力，發展其個性，引起其政治之興趣，並增加其愛國心；第六、此種政治能提高人民之責任心，並肯爲國犧牲；第七、民主政治以平等自由爲基礎，可免政治革命之風潮；第八、民主政治又能使人民成爲良好之公民，不爲一獨夫一階級之臣僕。

雖然，民主政體亦有其劣點：第一、此種政治如達於腐敗，易成爲不負責任的暴民政治；第二、民主政體重數量而不重品質；第三、在此種政制之下，多數票決常抹殺少數者之良法善意；第四、此種政治爲庸愚政治，因政治爲專門技術，人人皆有參政權，實足阻礙政治之發展；第四、因選舉之頻繁，及任期之短促與不定，名雖對全社會負責，實則等於無責任；第五、民主政治不能增進文化，甚且使社會退化。

民主政體之優劣，既如上述，然此種政制之成功與否，自有其相當之條件，非可一蹴而幾也。所謂相當之條件，約言之，可得數端：

- 第一、須有良好之憲法，其目的有二：一以箝制統治者之專擅，一以壓止人民情感之奔放。
- 第二、全國人民須有相當的政治經驗。

第三、全體人民須有責任之意識。

第四、大多數人民須熱心公務。

第五、多數者須尊重少數者之意見。

第六、須相當採取職業代表制。

第七、須相當採用比例代表制。

第八、須一般人民不放棄投票權。

第九、須相當採用人民直接立法制度。

(四)內閣制之利弊 第一、內閣制之優點在於行政立法之合作：內閣可以指導議會，同時議會又能監督行政。如遇雙方衝突，人民則有最後決定之權。第二、在內閣制之國家，政治責任十分明確：議會可指摘內閣，同時人民則責備議會與內閣。人民於舉行總選舉時，行使監督，於內閣與議會衝突時，又可行使監督，使政府之措施合於民意。第三、內閣制富有彈性，如遇國難當前，人民可選最信任之政黨組織政府，以渡難關。故白芝浩、戴雪等俱以彈性為內閣制之特色。

雖然，進一步觀察內閣制亦自有其缺點：第一、內閣制之缺點為行政與立法之互相牽扯，致不

能專責；行政者爲立法而分心，同時立法者亦爲行政而荒廢其職守。第二、內閣制下政黨之操縱太甚，占議會多數者爲政黨，組織政府者亦爲政黨之領袖，國家之政策亦含有多量政黨之色彩，使政策非爲一政黨所擁護，則將有倒閣之虞。在平時行政部多專擅，立法機關退居爲議案之登記處，既不能加以非難，又不能予以否決。第三、又如議會質問之繁多，內閣壽命之短促，聯立內閣之不穩定，國家政策之劇變等等，亦皆內閣制之缺點。

(五) 委員制之利弊 委員制爲內閣制與總統制兩者之折衷制度，在理論上有三種優點：第一、委員制可避免行政首領之專制，且易收集思廣益之效。第二、委員制以行政權附隸於立法權之下，不與議會對抗，適合民主主義之精神。第三、在委員制之下，政策之執行，有繼續性，故極穩定。但此種制度亦有缺點：第一、行政政策之決定，欠缺敏捷與效率，難於應付非常局面，且易釀成多頭政治。第二、委員地位平等，各能參加於政策之決定，易使政治責任不明。第三、在委員制之下，如有一二人爲跋扈之梟雄，各委員不免多受其指揮，名爲共同負責，實則一二人獨裁。

(六) 總統制之利弊 總統制之優點不外：第一、總統制以三權分立爲原則，立法與行政，各有專責。第二、總統制之行政機關有一定之任期，可繼續實現其政策，不致爲議會所推翻。至此種政

制之缺點，則有第一、行政機關不對立法機關負責，易流於專斷。第二、大總統與內閣閣員不能直接提出議案，兩者之間，不能合作。第三、立法機關多倚賴委員會，易爲政黨黨魁所操縱。第四、立法與行政如不和協，則兩者遇事互相推諉，不負政治上之責任。

(七)單一制政府之利弊 單一制政體之優點可歸納數項如下：第一、單一制之下，政府之組織簡單有力。第二、單一政府於國家法律之執行，國家各種公共事業之推進，可行之無礙。第三、單一政府無雙重政治之流弊，故中央與地方之權限不發生衝突。第四、單一政府於對外政策與國防設備，易得統一之實效。第五、在單一政府之下，國家法律易趨於統一，人民不必服從雙重政府，且易啓發其愛國心。

此種制度之流弊則爲：第一、地方自主之權太小，事事須受中央之支配。第二、地方既多倚賴中央，人民之自治經驗，難於養成。第三、中央權力太大，結果事務繁多，政府疲於應付，甚至應付多不得其道。第四、地方事務之執行，每因中央之遲於准許，致不能便宜行事。第五、中央對地方事務性質多不能明瞭，往往所制定之法律，不合於地方之需要。第六、在此種制度之下，易釀成官僚政治之惡習。

(八)聯邦制政府之利弊 聯邦制政府之優點亦可得而言焉。第一、在此制之下，各獨立小

邦可團結爲一強有力之政治組織；對外，既可增加其力量，對內復能養成各地方人民之自治能力，謀地方事業之發展。第二、聯邦制能維持政治上之向心力與離心力，而得其平衡。第三、關於全國性質之事，中央有統一之支配權；關於各地方單獨之事，各地方亦可自謀發展，不受中央之干涉。第四、聯邦制宜於交通不便，風俗習慣不同，語言龐雜之國家。第五、在此制之下，中央事務不至十分繁重，可避免官僚政治之惡習。第六、蒲徠士且謂聯邦制不致有產生專制政治之危險，以侵犯人民之自由權利。

但此種制度因現今交通之便利，近代工業社會之發達，以及各種問題性質之變動，已呈露其弱點：第一、就對政治方面言（即對外方面），聯邦制仍不失爲良制，但就經濟方面言，此種制度已漸不適應新時代新社會之要求。第二、就外交方面言，聯邦制有其不良之點，如美國各邦對於人民之權利及財產有自由處理之權，遂使中央政府於履行條約時，發生許多不便。第三、就內政方面言，因中央與地方常發生權限之衝突（近來經濟情形變動後爲尤甚），致行政與立法之效率減少。第四、就分權上言，憲法上之分權，如今多不適用，因前此權限之列舉，與現今社會情形多不能適合，故欲求適合，不出二途：即（一）常常修改憲法。（二）倚賴司法之解釋。但前者易損及國家根本法之

尊嚴，且易引起政潮，後者可使司法機關墜入政治漩渦，而失其公正獨立之精神。

各種政體之特質及其優劣既明，然則，何種政治制度為最佳者乎？此極不易言也；要之，吾人欲說明何種政制為最佳，宜先有若干相當之標準：

第一、以每種政制實行後，所得之結果若何為標準而判斷之。

第二、以每種政制本身之優點為標準而判斷之，如（一）政治之效率；（二）政治活動之敏捷；（三）政治之力量；（四）政治之責任；（五）政治之穩健性等等。

第三、以每種政制能否引起人民之責任心及愛國心，並能否增加人民之道德為標準而判斷之。

第四、以每種政制能否增加人民之智慧與發展公民之優性而判斷之。

第五、以每種政制能否適合社會之環境與人民之心理而判斷之。

綜上所述，不外三個標準：

（一）政治之效率如何。

(一) 政治之適應如何。

(二) 政治之教育力量如何。

但每種政制有效率者未必即有教育之力量；能與環境相合者，亦未必即可得絕大之效率。故吾人敢斷言，世界上實無最佳之政治制度。若然，吾人採取政制之標準，當不出二途：

第一、制度性質。無論何種制度皆利害參半，所謂利害者，以適合與否為標準，能適合則為良制。

第二、人的性質。蓋每種政制之運用在乎人，如有好人，即不良之政制亦可收較好之結果。

第六章 政府機關

一 政府權力分配之理論

(一) 三權分立說 政府權力通常分爲三大部：曰立法、曰行政、曰司法，並由三個機關行使。此種分權學說創始於亞里斯多德。亞氏以政府之權力有三種：一、議事權；二、行政權；三、司法權。唯在當時之實際政治上，殊無此種三權分立制度之實證。近代之三權分立說實發源於孟德斯鳩，究其淵源，孟氏實承洛克之衣鉢。洛克之分權僅有二種：即立法與行政（外交包括在內）；孟氏則於立法與行政兩權之外，另添司法權一種。孟氏之學說以英國政制爲背景，是否有誤解之處，茲姑不論；但孟氏之主張，自有相當之理由與價值。孟氏以政府分權爲人民自由之保障，故云：

『一國憲政兩權合而隸一君，或統之以一曹之官長者，其國羣之自由失矣。蓋君不盡聖，吏不盡賢，彼既總二權而握之矣，將有時立麻苛之法令，而以威力行之，是固民之所畏也，有如是之畏者，不得謂之有自由也。』

『又其國之刑權，不與憲政二權分立，而與其一合者，則其國爲無自由也。蓋使刑權而與憲

權合，是斷曲直者，即爲議法令之人，如是即是非無定，而民之性命財產，舉以危矣。又使刑權與政權合，則行法令者，即爲審是非之人，可濫其淫威，而獄之鍛鍊周內者，衆矣。

「極之而三權合，既議其法令，又主其施行，又審其所行者，與法之離合，是憲政、刑三權者，聚而集於一人一衆之身；是一人一衆者，無論爲貴族、爲平民，其治皆真專制，人民之自由，更不堪問矣。」

孟氏三權分立學說出後，十八世紀美法之憲法，皆遵之，此說竟成爲十八世紀政治家之信條。實則，孟氏之學說乃出於英憲之誤解，在實際上，英之政制並非分權，迨後，內閣制度確立，立法與行政兩部合一，更無分權之可言。降至現代美國，雖號稱分權，而國會內，委員會勢力之膨脹，足溝通立法與行政兩機關使之融合，若繩以嚴格之分權，亦多不可通。又如大戰後之蘇俄政制，更無分權之痕跡可尋也。雖然，孟氏之分權說仍有其本身之價值，蓋一面政府不免專斷之流弊，一面人民可得政治之自由，實未可厚非也。唯近代國家性質變遷，政府事務繁多，宜注重於職務之分配，而獲治事之效率，故分職之原理應貴於分權之原理，以有職然後始有權也。

(二)二權說與五權說 最近有些學者主張二權說，如古洛 (Dr Crocy) 以爲政府中僅

有兩種權力；一爲制定法律權，一爲執行法律權；此外，決無第三種權力。此派以司法權附屬於行政；以爲司法僅爲法律之解釋與應用，嚴格言之，皆執行立法機關之意旨，應視爲行政權力之一部分。狄驥與古德諾諸家亦主此說。主張二權分立說者，以行政分爲三部門：即一爲指揮監督，是謂行政；一爲事務之辦理，是謂執行；一爲法律之解釋與應用，是謂司法。主張二權說者多爲法人，但法人雖認司法權爲行政權之一，而行政與司法之區分亦極嚴，蓋一方司法因不受行政之干涉，他方行政官亦不受普通法庭之管轄。此種分權觀念，實與英、美人之觀念，大相逕庭。

此外，有主張五權說者：如第勒(Dole)分政府之權力爲五：一曰討論權，用以決定政策；二曰立法權，按既定政策以制定法律；三曰行政權，用以監督法律之執行；四曰執行權，以辦理事務，執行法令；五曰司法權，用以解釋並適用法律。又如偉羅貝(Wiloughby)亦分政府之權力爲五：一曰選舉團；二曰立法；三曰司法；四曰行政；五曰執行。總觀二氏之分權實不外立法、行政、司法三者，既無新穎之理論，而又病在煩雜，在實際上殊鮮價值。

孫中山氏亦主張五權分立說者，其所稱之五權：一曰立法；二曰行政；三曰司法；四曰考試；五曰監察。此種五權說與前述五權說不同，其所依據之理論亦異。蓋孫氏五權中之立法權乃治權之一，

與歐美之混政權與治權爲一談者，實不能相提並論。至考試與監察兩權，在歐美諸國，分隸於行政與立法兩機關，孫氏則主張予以獨立，各行使其職權，而不受行政與立法之箝制，此其特點也。

二 立法機關

(一) 立法機關之性質 立法機關，即所謂議會，爲代表民意之機關。凡民治國家皆以國家之重要職權由議會行使，以議會議員俱由民選，在理論上言，皆足以代表人民之意旨也。故論及立法機關之性質，不啻指立法機關與人民全體之關係而言也。

立法機關與人民之關係，約有三種學說：

第一、認議員與本區選民有私法上委託之關係者，爲委託說。此說以盧梭之民權主權爲根據，以爲各個人民皆享有國家主權之一部分，各議員皆代本區人民行使主權，故主委託關係。

第二、認議員全體爲人民全體之代表關係者，爲代表說。此說認議員全體爲人民全體之委託人；以主權屬諸人民全體，一選區之人民不能代表主權之主體，故以議員全體代表人民全體，於理爲當。

第三、認議會與選民團皆爲國家之機關，兩者除依法行使其特有職務外，無委託與代表之關係者，爲國家機關說。此說對於近代議會政治之實際情形，多枘鑿不相入，殊難存在。

以上三種學說，除國家機關說外，委託說及代表說皆有相當之價值，然按理論上言，代表說則較爲圓滿，且與實際政治之情形相合。

(一) 立法機關之起源（即代議制度之起源）

歐洲之有議會制度，始於中世紀，如當時

英國之議會，如法德諸國之代表團體，皆代表當時各階級之機關。當封建時期，各國國王所要求於人民最重大者，莫過於財政之援助，故立法機關一經產生，各階級之有資產者，莫不相繼參與。此即代議制度之濫觴也。

但近代立法機關之產生，其起源爲英之議會。英之議會由貴族、僧侶、平民三階級合組而成，後因其利害關係之不相謀，漸形成兩院：曰貴族院，爲貴族與僧侶所構成；曰衆議院，爲各地市（指郡市）代表所組織。此爲十三世紀（一三三二年）事。英國議會之兩院即由是而具雛形也。然英之議會，其始僅爲討論租稅之機關，從一六八八年以後始進爲最鞏固之立法機關，而衆議院之權力自一八三二年後亦漸由選舉之普及而漸增加，遂蔚爲今日世界模範之議會制度。

英之議會制度既臻完善，法美兩國革命之後遂一致仿效之。至十九世紀末期，除一、二國家外，莫不奉英國議會制為最良之政制。

○三兩院制之立法機關。近代國家立法機關採取兩院制者，不外(1)出於歷史之演進；(2)基於聯邦國之需要；(3)由於政治之理論。

(1)出於歷史之演進，立法機關成為兩院制者，厥唯英國。蓋英國議會之組成，本混合貴族、僧侶、平民三階級；平民與貴族僧侶因利害之分歧，且有階級之差別，在政治上難於合作，故漸分立為兩院。此種變化出於歷史之事務，與政治之理論毫不相關也。

(2)基於聯邦國之需要而採取兩院制者，可以北美合衆國為代表。蓋聯邦國家之採用兩院制，可以第一院代表全國人民，以第二院代表各邦；前者顧及全國之統一，後者乃用以調劑各邦之利益，意甚善也。

(3)由於政治之理論，或模仿英制而採取兩院制者，十八、九世紀以來，各國皆如是。其理論不外下列數種：

第一兩院制為複合性之團體，不致發生專擅之流弊。

第二、兩院制可使法律案之成立，多由精密之討論，而無草率之弊。

第三、兩院制可防止立法機關與行政機關之衝突。

此外，在勞資階級之國家，亦有採取兩院制之理由，蓋可以一院代表資本階級，以他一院代表勞働階級。實則，立法機關除兩院制外，主張一院制者亦有其相當之理由；唯各國多實行兩院制，且第二院之權力較小，在實際上，亦無不相宜之處也。

(四)立法機關之組成 立法機關，既有兩院，則兩院之產生自不能一致；況各國之設立第二院皆有歷史之背景，或特殊之理由，故兩院組成之方法有互異焉。各國第一院之性質相同，故其產生方法，皆由人民直接選舉；唯第二院因其作用之不同，遂使產生之方法各異。他如議員人數、任期、資格，亦各有不同之點。茲略舉如下：

(1)產生方法 第二院之產生方法，有由於世襲者，如英國之貴族院；有由於各邦之議會選出者，如一九一三年美國之參議院；有由各邦政府遣派者，如大戰後德國之參議院；有由於任命者，如加拿大、意大利之上院；有由地方間接選舉者，如法國之上議院；有由於第一院選出者，如挪威之上院；有由人民直接選舉，如現今美國、澳大利亞之上院。

(2) 議員人數 第二院人數較第一院爲少；蓋第二院議員多係專門人材或富有經驗者；其在聯邦國，第二院之議員，常爲各邦之代表，人數當少於第一院也。如法之第一院爲六一〇人，第二院則爲三一四人；德之第一院爲四六九人，第二院則爲六六人；美之第一院爲四三五人，第二院則爲九六人；唯英之第一院與第二院人數相差無幾。

(3) 資格 第二院議員除英國爲貴族外，其他國家多以年齡爲限制。如意大利與比利時第二院議員之年齡須四十歲，第一院議員年齡則爲三十歲。美國第二院議員年齡爲三十歲，第一院議員年齡則爲二十五歲。其餘各國第二院議員年齡亦較第一院議員之年齡爲高。

(4) 任期 第二院因其作用不同，其議員任期亦較第一院議員之任期爲長。如美國第二院議員任期爲六年，每二年改選三分之一，而第一院議員任期則爲二年。又如法國第二院議員任期爲九年，每三年改選三分之一，而第一院議員任期僅四年。蓋第二院之設立，多係爲第一院立法之助，故須有較長之任期，乃能從容盡其所長，以持續國家之政策。

(五) 立法機關之職權 立法機關之兩院其產生既不相同，兩院之職權自亦有差別。立法機關之職權不外三種：一曰立法權；二曰監督權；三曰財政權。立法權爲議決法律案之權，此爲現代

國家立法機關之所同，以非經議會之決議，法律未由成立也。但一、二國家如採人民複決制者，則一部分法律之成立，由人民操最後決定之權。監督權指議會監督行政與司法兩機關之職權；其權力範圍之大小，隨各國之政制而異。財政權為議會之特殊的或固有的權力，以議會制度之誕生，原在討論國家財政事宜耳。是故一國民治精神之發展與否，幾全視立法機關財政權範圍之廣狹為轉移。使立法機關而無此權，則人民之痛苦，與夫官吏之貪污，可立見也。

從大體上言，各國兩院之職權，除財政權外，大約相等。聯邦國家之兩院例如美國參議院之職權，與下院幾相等，唯財政案首先由下院提出，參議院則保有修改及否決之權。又如澳大利亞之參議院，除對財政案無修改權，僅有否決權外，其餘職權與下院相等。其他如實行內閣制之國家，如意大利、加拿大、比利時等國，其第二院對於財政案之職權，在法律上約略亦與第一院相等，唯在實際上，迄未行使其否決權耳。英國自一九一一年新議會法成立後，貴族院之職權遂大減削；不但對財政案無否決權，即關於其公益之法律案亦不復如前此享有否決權。大戰後，歐洲各國新憲法，授予第二院之職權，與第一院多不相等。如奧國一九二〇年之憲法規定，第二院要求第一院覆議法律案時，如第一院有多數主張維持原案，原案即成法律。又如一九一九年德國憲法規定，第二院將法

律案交回第一院覆議時，如第一院有三分之一以上之多數維持原案，大總統即須將該案公佈，或交公民複決。

(六)立法事務進行之規律 立法機關各種立法事務之進行，欲求免於紛亂與遲滯，則立法規則尚焉。此種規則為各國所常有，名曰立法程序。茲略述各國最通行之規律，以示一斑。

(1)三次讀會之規定 此為各國立法機關討論法律案所必經之程序，其目的在於免除立法機關粗疏草率之流弊。

(2)委員會之創設 此為審查並修正法律議案必要之組織，各國立法機關皆有創設，其目的在於輔助立法機關之不及；因法案衆多，性質又極複雜，非全院於每次開會時，所得而詳細討論也。

(3)辯論時間之限制 此為制止無謂辯論而設。故英之第一院任何議員，皆可提出停止辯論之動議，唯此種動議交付表決之權，操諸議長。此法之利，在於良好之法律案，不至因不斷之辯論，而難於通過。如今英國議會所實行之方法，有(一)部份表決；(二)擇要表決；(三)斬斷表決；(四)時間限制數種。

上述各國立法機關皆爲政權與治權混合之機關。最近因社會事業之進展，立法性質多屬專門，爲人民代表之議員，既非專家，自難應付裕如。在孫中山氏所主張之五權憲法下之立法院，則非政權機關，而僅爲治權機關，換言之，即專家之立法機關，其立法效率當較普通之立法機關爲高，自屬無疑。

三 行政機關

(一) 行政組織之性質與原則 行政機關有廣狹兩義：就廣義言，除立法機關外，凡執行國家意志之一切機關，皆可稱爲行政機關，甚至將司法機關亦包括在內。(主張政府二權說者，將司法併入行政範圍，以爲法官適用法律之職務，亦係行政之一部分。)就狹義言，所謂行政機關僅指最高的行政部而已。

行政的性質與立法不同，故行政組織之原則亦異。立法之職務，爲討論與考察社會上各種需要，並制定各種合於社會公道之法律，其性質偏於討論或說明國家之意志，故此種機關必須由民

選之代表組成，以收集思廣益之效。行政之職務僅爲執行立法機關所表示之國家意志，其性質爲非討論的，故其組織之原則，應爲敏捷、簡單與精密。其目的不外責任明確，與效率增加。是故吾人主張行政之權力宜集中，不宜分散；宜採首長制，不宜採合議制；有政治未上軌道之國家，集權制尤爲需要，以政府之強健與否，與行政機關事權之是否集中最有關係也。

(二)行政組織之制度 行政機關之組織，因各國政治背景之不同，遂有各種不同之制度。但從大體上言，僅可分爲兩種：一曰合議制，如英之內閣制，瑞士、蘇俄之委員制屬之；二曰單獨制，如美國之總統制是也。(各種制度之性質，前已詳述)。從歷史上考察，合議制之政治組織，多不能持久，因其政治責任不集中，缺乏行政效率故也。瑞士所行之合議制獨能炳耀一時，成效卓著者，以瑞士人民有其特殊的習慣，且此種制度在地方政府方面，已有長久之經驗，故自一八四八年實行至今，每爲言治者所稱道。內閣制雖與瑞士制不同，然在事實上言，以一羣閣員組成內閣，掌握行政權，置行政元首於虛位，其行政組織亦相對的建立於合議制原則之上。至蘇俄政府之合議制自成立以來，亦能收相當之效果者，以有強有力之共產黨在背後爲其發動之中心，與超黨派之瑞士委員會，實不能相提並論。

至單獨制之行政組織，僅有總統制一種，亦可稱爲行政獨裁制。此種制度較切合於行政組織之原理，以其具備敏捷、簡單、有力諸基本要素也。美國政治學家柏哲士有言：「總統制之優點，在意見與利益不同之國家，或在政府權力分配於兩個以上獨立機關分別執掌之國家，又或在專以防止外患爲事之國家之中，俱係顯而易見者。倘上述之情形同時並有，不採用此種強有力之總統制，而採用他種制度，則弊端之發見，可立待也。」大戰後，歐洲各國新憲法雖採用內閣制，然多賦予大總統以獨立之權力，以補救極端議會制之缺點；由此可見，總統制已成爲近今行政組織之新趨勢。要之，單獨制與合議制皆各有利弊，吾人須先考察一國之政情、人民之程度，以及當前之需要，然後始能運用得宜也。再者，現代因國家事務之繁雜，且又皆趨於專門化與技術化，故吾人認一面行政組織固應採適宜之制度，一面專家政治亦不宜忽略；蓋現今行政事務非如前此僅限於指揮與監督也。

(三) 行政元首之產生 行政首領之產生，有四種方法：(一) 世襲；(二) 人民直接選舉；(三) 選舉會選舉；(四) 議會選舉。

(1) 世襲制 現今君主制國家之元首，莫不由於世襲，唯英國君主在法律上亦可稱爲由

於選舉。此種制度非有特殊之價值，僅出於歷史的傳統觀念而已。

(2) 人民直接選舉制 人民直接選舉制風行於南美各國。美國大總統在法律上言由於間接選舉，但在實際上，因政黨之發達，已等於直接選舉。大戰後新興共和國家中，僅有德國採用直接選舉制。

直接選舉制之優點可舉如下：第一、合於民主政治之精神；第二、所選舉之人物，既為人民所信任，自能對人民負責；第三、足鼓勵人民對於公務之興趣，以收政治教育之實效。但從他方面觀察，此制亦有缺點：因一國之內，土廣人多，一般民衆如無正確之鑑別力，每易受政客之煽動，從事於不道德之行爲，因而發生政治之騷擾。是故此種制度實可視為公共道德之試金石。

(3) 選舉會選舉制 此制實行於阿根廷、芬蘭等國。美國在形式上亦採用此制。此制之優點：第一、可避免社會紛爭騷亂之現象；第二、由少數團體選舉行政首長，可得相當之人物。至其缺點則有：第一、人數較少，易受操縱，如在政黨發達之國家，則多受囿於黨紀，不得自由選擇；第二、因其為政黨之傀儡，不免責任薄弱。

(4) 議會選舉制

瑞士、法國、奧國、捷克、波蘭、葡萄牙等國皆採行此制。論者謂此種制度較

直接或間接選舉制爲優，以議員對於政治家有密切之認識，容易選得第一流人物。但反對者則謂立法機關握有此種選舉權，不但破壞三權分立之原則，且易使行政元首倚賴議會，失其獨立，甚至兩者狼狽爲奸，敗壞政治道德。但無論如何，此種制度，在現今殊占優勢，除美洲各國外，多數國家皆實行此種選舉法。

上述四種元首選擇法，依吾人意見，除世襲制外，以人民直接選舉制爲最善，間接選舉制次之；其理由有二：直接選舉可收民衆政治教育之實效，一也；在此制之下，可使行政元首漸生服從人民總意之習慣，二也。

(四) 行政機關之職權 行政機關之職權有幾種，其範圍若何，爲憲法中最難規定，最難解決之問題。大體上言，行政機關有下列五種職權：(一) 外交權；(二) 行政權；(三) 軍事權；(四) 司法權；(五) 立法權。茲分別論述之。

(1) 外交權 此種權限之行使有兩方面：一曰遣派外交使節，與接待外交使節。依國際法上之解釋，外交使節之遣派與接待，含有承認或不承認一國之獨立，或其政府之合法之意。二曰對外締結條約及國際協定。此種締約權含有立法與行政兩種性質；但一般學者多主張應屬於

行政範圍之內。立法機關雖則不積極參加條約締結之談判，但在消極方面常握有批准之權力，用以防止行政元首之失當或陰謀。立法機關對締約權之限制，可分爲兩種：一爲憲法的限制，一爲立法的限制。如一國憲法有明文規定行政元首對外締結條約，須得立法機關之同意，此同意權是爲憲法的限制。

假定憲法上無此規定，則元首可自由締結條約，但條約如牽涉及立法權限內之事件，則必須經過立法手續，然後始可執行，此項立法手續即爲立法的限制。偏重於立法的限制者爲英國；偏重於憲法的限制者爲美國；兼用兩種限制者爲法國，以及多數歐洲立憲國家。

(2) 行政權 在內政方面，行政元首之主要權力，則爲 督法律之執行，與政務之處理；是故行政元首應握有官吏任免權，與頒布命令權。命令權乃指以命令補充法律之權力，爲一國元首執行法律時所不可缺者。此種權力之行使，在憲法上常有相當之限制；例如行政元首不得以命令變更或廢止法律；命令權之範圍，應以法律之執行所需要者爲限；換言之，即限於規定法律之施行細則。但憲法上亦往往有明文規定，行政元首可頒發緊急命令，其效力等於法律。

大體上命令可分爲兩種：一曰補充命令，大陸各國元首多賦有發頒此種命令之權。例如法

國議會通過法律案時常附有「本法施行細則，以命令定之」一款，以便行政元首以命令補充之。故狄驥稱此種命令爲法律之延長，以其實質與法律無異，特形式不同而已。二曰委任命令，即依法律明文所委任而頒發之命令，英美等國元首所頒發之命令，僅以此爲限。大陸法律簡單，英法律繁密，原因卽在此。

(3) 軍事權 軍事權指海陸空軍之調遣與運用，其性質應屬於行政範圍，以故各國憲法多授行政元首以統率海陸空軍之權。唯行政元首之基本職務在於處理政務，不必置身行伍，躬自指揮軍隊。

(4) 司法權 司法權卽指行政元首之赦免權。赦免權可大別爲兩種：一曰大赦，指赦免一般的罪犯（如政治犯）；一曰特赦，指赦免特種之罪犯。前者可使犯罪之行爲完全消滅，不至爲累犯；後者則否，以再犯時，仍可視爲累犯。此種制度係君主政治之遺留，在現今刑律進步司法完善之國家，實無存在之必要；以其有損司法之獨立與法律之尊嚴也。

(5) 立法權 行政機關之立法權，指法律提案權與法律否決權；但因政治制度不同，此種權力範圍之廣狹亦異。例如在三權分立制之國家，行政機關僅有否決權而無法律提案權，以一

切法律案及財政案，須由議會自行提出也。如在議會內閣制之國家，行政機關則享有法律提案權，實際上無法律否決權。德國雖採取內閣制，而行政元首權力甚大，對議會所通過之法律如不贊同，得在一月以內交付公民複決。此種方法不但與責任內閣制之精神不矛盾，且可避免立法機關之專擅，意甚善也。

四 司法機關

(一) 司法權之性質與法官之任用 近世憲政之精神，一言以蔽之，曰法治而已。法治有二義：官吏之行爲應絕對守法，不容專擅與橫暴，一也；人民之權利應有保障，不受非法剝奪，二也。此二者欲保持勿失，必賴司法機關司法權獨立之運用。然主張二權分立說者，多認司法權只限於執行法律，其根本性質，不離行政權之範圍。且現代列國法庭之職務，除處理訴訟事件以外，尙兼管有非訴訟事件，如婚姻與不動產之登記，以及遺囑之執行等項。此等事件顯係單純行政職務。又如法官根據條理以行判決，而此種判例往往與法律有同等之效力，稱爲判例法；是則司法權又含有立法性質。雖然如是，司法權之性質仍爲獨立的，乃爲世界文明國家所公認之事實。所謂司法獨立應從

兩方面觀察：一方面，法官之審判不受立法與行政兩機關之干涉；另一方面，一級法院之審判不受任何級法院之干涉。（除於判決後，依上訴程序而變更之。）此就司法獨立之原則而言也。

然司法獨立非空言所能奏效。必也法官之任用與任期有特殊之保障，不為其他機關之勢力所左右而後可。故吾人觀各國法官之任用方法及任期，即可知其司法獨立之程度。法官任用之法不外下列三種：

- (1) 行政機關任命 此法最為普通，可以英、美、法等國為代表，唯美國大總統任命法官尚須經參議院之同意。法官之任期既有保障，故法官任命權雖操諸行政機關，實亦無礙其獨立。
- (2) 議會選舉 此法瑞士行之。瑞士無政黨政治之流弊，此法尚可用；他國行之則不宜。
- (3) 人民選舉 美國各邦多採此制。直接選舉雖可增加法官對行政機關而獨立，然不免有與政黨發生關係，亦大足影響司法獨立之精神。

以上三種方法，以行政機關任命為最妥，因法官之任期、免職、停職、轉職皆有保障，於司法獨立仍無礙也。其他如法官不得兼任行政機關職務，政府不得設立特別法庭等等，亦皆用以維持司法獨立。

(三) 司法機關之組織 司法機關組織之原則與行政立法兩機關大異；以行政權多付託

於單一的首領，立法權可操於合議制之國會，而司法權則須分配於等級不同之法院。法院之組織由下而上，以一最高法院居其顛，類一尖塔形。故各國下級法院皆以人口多寡、事務繁簡為標準，分佈全國。英、美尚設有巡迴法庭，以便人民提出訴訟，大陸則無之。如係聯邦國家，通常則有兩種分立的司法組織：一以行使聯邦全部之法權；一以行使各邦固有的法權。唯德國聯邦司法制度為例外，以德國之中央與各邦皆用單獨劃一之制度，一切法院之組織與程序，均由中央法律規定也。

法院組織制度，向有兩派：一為法制統一，一為行政法制。前者以英、美為代表，世稱英、美派；後者以法國為代表，世稱大陸派。此兩派之主要區別，在於英、美派僅有一種法院，曰普通法院，僅適用一種法律，曰普通法律，官吏與人民同受此種法院審判，同受此種法律制裁；而大陸派則有兩種法院：曰普通法院，曰行政法院，有兩種法律：曰普通法律，曰行政法律，官吏因公犯法，不受普通法院而受行政法院審判。

此外，採用人民參加司法之國家，則設有陪審制度。陪審制度係以人民為陪審官，其職務僅限於審查並決定關於民刑訴訟之事實問題，以便法官適用法律。此種制度可使法官不袒原被告任

何一方，可以常識救濟法理，更可保障人民自由，於司法不能完全獨立之時代，實有採用之必要。

(三) 司法機關之職權 司法機關之職權，除管理普通訴訟事件之外，尚有兩種最重要之職權：一為憲法解釋權，一為行政訴訟裁判權。茲分別論述之。

(1) 憲法解釋權 法院行使此種權力，在於否認或撤銷違憲之法律與命令。在聯邦國家，法院享有此權，尤為重要，以中央與地方之權限，皆規定於憲法之中，欲免除雙方之衝突，宜以法院維持其分權之原則也。但此種權限有廣狹兩義：若法院之判決僅使某種違憲之法令對於本案不生效力，而不能使之消滅，是謂否認，此就狹義言也。若法院之判決，不但使違憲之法令對本案不生效力，且使之不能繼續存在，是謂撤銷，此就廣義言也。

反對此種制度者常持三種理由：(一)有礙三權分立之原則；(二)以不對人民負責之法官，決定法律之存在，有背反民意之嫌；(三)易使法官墜入政治漩渦。前二種理由甚薄弱，唯後一種頗值注意。

(2) 行政訴訟裁判權 行政訴訟指官吏因公違法之行爲而提出之訴訟。此種訴訟裁判權，大陸各國授諸行政法院，而英、美則將行政訴訟與普通訴訟，概歸普通法院管轄。兩制各有利

弊；主張英、美制者，以維持法律平等與保障人民權利爲理由；而主張大陸制者，則以裁判之公平，與三權分立之原則爲理由。平心而論，現代行政性質複雜，若以僅通法律，缺乏行政經驗之法官，處理行政訴訟，實有未當。故英、美兩國最近亦設有特種機關，用以處理行政訴訟事件。

五 監察機關與考試機關

(一) 監察機關及其職權 列國議會對政府之監察權，吾人認爲即通常所稱監督權，不宜專指彈劾權而言。其範圍，有對人與對事之別。關於對人者，如(1)在內閣制之國家，對政府不信任投票權；(2)對大總統或閣員違法或犯罪時之彈劾權或審判權。關於對事者，如(1)質問權；(2)建議權；(3)受理請願權；(4)同意權等項。吾人須知，歐美現代議會對人之彈劾權與中國歷來所稱之監察權，性質上根本不同。現代彈劾權起源於英國，在英國議會權力未鞏固時，多用彈劾方法，以裁制君主所任命之大臣，使之負責。至十八世紀，責任內閣制確立，此種彈劾權，即等於虛設。是知彈劾權乃議會控制行政機關之武器。美國模仿英制，下院對大總統及一切官吏皆可彈劾，但其性質亦多偏政治的，且事實上極少應用。其他各國亦然。質言之，立憲國中之彈劾權，均應用於最高負責官吏，並非普

通官吏之刑事糾彈。以各國司法制度完善，可勿需此也。至中國之所謂監察，係對一般官吏之貪贓枉法之刑事糾察而言。此種監察權應屬於司法權範圍。將來中國之監察院如專司此種職權，實無設立之必要。蓋此種制裁，如司法制度完密，宜歸法院辦理也。吾人主張監察院之職權應兼有歐美議會之彈劾權，與吾國本來之監察權二重性質；前者用以彈劾地位隆重之長官，因長官違法犯罪，多含有政治性質，如歸於普通法院，每因法律之適用，多感困難，故應以專設機關司其責。後者則用以監察普通官吏之失職。此種辦法使一切官吏多受一重監督，始可收澄清吏治之實效。夫如是，監察權雖議會而獨立，另成一種治權之機關，始有意義。

(二) 考試機關及其職權 歐美考試事宜屬於行政權範圍，並非獨立自成一種特異制度。考試機關在英、美為考試委員會，其組織極簡單；在法國，因考試由行政各部舉行，故不另設考試委員會。中國向來考試，並無常設之考試機關，因考試貴獨立，有常設機關，自不免有請託關節之流弊。歐美與中國尚有一極不相同之點，即歐美之考試僅限於文官，即事務官，而政務官不與焉；中國自有科舉以來，無論百官與卿相，皆以考試為進身之階。現今中國之考試雖與科舉時代不同，然是否僅限於文官，實一疑問。

吾人以爲現今考試院所司者，既不外考試行政，實無常設此種機關之必要，以此種職務可由行政院兼管也。至考試法規之制定，吾人認應歸立法權之範圍，方足保持考試權之獨立。又如銓敍之職權，亦應屬於行政元首爲宜。要之，將來五權憲法下之考試機關，應爲臨時設立之委員會，方足維持考試權獨立之精神。

第七章 選舉團

一 選舉權之理論

(一)選舉權之性質 吾人欲明瞭選舉權之性質，宜先明瞭何謂選舉與選舉團。簡言之，人民爲選舉議員或其他官吏，集合成一集團，是謂選舉團。但人民選舉議員並非選擇其代理人，乃係參加國家之活動，而選擇立法機關之人員。此種選擇乃由多數人集合的團體，共同執行，故稱爲選舉。關於選舉權之性質，通常有兩種學說：(一)固有權利說；(二)社會職務說。前者之理論根據盧梭之民權主義，認選舉權爲國民所固有，非國家法律所能予奪。故此種權利可自由行使或放棄，乃邏輯當然之結論。後者認選舉權非個人之固有權利，乃爲國家所賦予者，個人以國家之名義與國家之利益，行使此種權能，無異代國家執行公務。以選舉人非以個人之資格，乃以國家機關之資格，而投票選舉也。此即德國學者所主張的選舉團之國家機關說。依此說，選舉人宜有資格之限制，與強制投票之規定。

但吾人認選舉權之性質雖爲一種公務，然同時仍可視爲一種權利。如各國法律皆承認享有

選舉權者，可請求登記，可要求參加選舉，如官吏故意不將其姓名登於選舉冊，可向法庭提出訴訟等項。此種種規定，皆承認選舉權爲人民應享之權利。唯此種權利不能割讓放棄，或委托他人行使，故與普通私人權利不同。是故吾人在人民參加政治，表示意見之立場上言，選舉權可視爲一種權利；若在人民執行公務上言，選舉權則爲人民應盡的一種社會職務。

現今各國所以承認人民爲選舉人而保護其地位，其理由不外下述兩點。

第一、根據主權在民之思想，以國家係個人爲共同幸福而組織之團體。唯團體不能發表意思，必以自然人之意思爲團體之意思，同時個人以平等資格，組織團體，故一切個人，均有權參加於團體意思之構成。據此而觀，人民之參加選舉，不啻人民參加共同意思之構成。

第二、選舉人之選舉行爲乃係選定國家機關之公務行爲，而此種機關，又爲實現民意之中樞，故舉出公正之代表以組成該機關，以求民意之實現，於國家於個人兩俱有利。

觀此可知，國家乃爲自身之利益，使人民執行公務，但同時亦謀個人利益之增進，是故國家當使一切個人有參加公務之機會，並保障各個人得爲選舉人而行動。

(二)被選舉權之性質 選舉權既不能視爲一種固有的權利，則被選舉權當然更不得稱

爲權利。吾人認被選舉權不外爲法律對於有一定條件之人，賦予一種消極的資格，其性質與文官考試及格之人員，皆有做官之能力相似。換言之，有被選舉權者卽有成爲國家機關之能力，然不能因此而積極主張卽須成爲國家機關。據此而觀，被選舉權與選舉權兩者之性質，實不相同。何則？有選舉權者可依據法律而行使其權能，國家亦須應其要求，允許其執行公務。反之，有被選舉權者則不能要求自身必須當選爲議員，亦猶文官考試及格者不能自稱爲官吏。

二 選舉資格

前已言之，國家所以承認人民有選舉權，又從而保護之者，不外兩種理由：第一、人民以平等資格參加選舉，乃是參加於共同意思之構成；第二、人民選舉議員乃爲實行民意政治以求有利於國家。前者之理由爲理論的，後者爲實際的。根據前者人人皆可爲選舉人，根據後者則因其須合於公益，（因實行民治，有益於國家），換言之，卽不管代國家執行公務，故何人可爲選舉人，不能不有相當的限制，於是選舉資格尙焉。

（一）消極資格與積極資格

現今各國法律對於選舉人，規定有一定之資格，合乎此種資

格者，始有選舉權。例如凡於年齡、國籍、無精神病與未受刑事處分諸消極資格外，不另設其他資格，稱爲普通選舉制。反之，凡於上述之消極資格外，復規定其他積極的資格，如教育、財產、性別、住居等項，以爲獲得選舉權之要件，則稱爲限制選舉制。

吾人以爲現今民治精神發展，民衆能力提高，前此對選舉人所加之積極限制，如財產、教育、性別，皆不宜存在；即住居之條件亦應取消，以現今勞働工人事實上不能在一定區域作長久寓公也。最近蘇俄，僅以工作爲選舉人之積極資格，因其爲社會主義國家，故當別論。

(二) 選舉積極資格之理論 各國對於限制選舉，所根據之理論大約如次：

第一、認選舉權爲一種報酬，換言之，即國家爲欲報酬有特別負擔之人，故給予選舉權。西諺云：「不出代議士，不納稅，」即是此意。

第二、認選舉爲一種公務，誰人能執行公務，國家可自由決定。

然主張普通選舉者亦有相當之理由：

第一、以民主爲理由，認一切人皆爲平等，如僅許一部分人可以參加政治，強他部分之人必須服從，則國家將成爲少數人之國家。且違反民主國使全國人民咸得發展其自我之最善者之目的。

第二、人民有否參加政治或執行國家公務之能力，不能以財產之有無，納稅之多寡為標準。
第三、以普選制度可保護下層民衆之利益，如僅許有資產者參加政治，則國家將成為資產者之國家。

第四、以普選制度可提高民衆之地位，並養成其責任心，且可廓清選舉之流弊。

雖然，現今各國所以實施普通選舉制度者，並非基於上述之理論，乃出於社會實際之需要。所謂社會實際之需要，不外兩種：（一）一般民衆能力之提高，與（二）勞働階級地位之改善。因此二者之力實足以摧毀限制選舉理論之根據。故各國於承認普選原則之外，復施行平等投票權，以期合乎民主主義。但吾人仍以爲此種制度尙有重量不重質之缺點，如少數優秀者常爲多數者所壓迫，則民主政治將成爲庸愚政治，或暴民政治矣。

三 選舉方法

（一）直接選舉與間接選舉
由人民有選舉權者直接自爲選舉人，選出議員，是謂直接選舉。由選民先選出初選當選人，再由初選當選人選出議員，是謂間接選舉。但間接選舉尙有他種形

式，如選舉議員之權，付諸地方議會者，即是。主張間接選舉者多以選民無充分知識與判別力為理論之根據，其實此種方法極易產生流弊，如：（一）選舉制度難收政治教育之實效；（二）選舉舞弊難於避免；（三）且有害人民用選舉以監督政治之作用。以故現今各國下院之選舉，幾一致採取直採選舉制。

（二）選舉區制度 其次，選舉時全國可為一個單位舉出若干議員，又可將全國分為多數選舉區，由每區選出若干議員。前者於選舉技術上，多感困難，在大國不易實行；故現今各國多採取後者。

以全國分為若干選舉區以便選舉，方法亦不一：

第一、一區只選一人者，稱為小選舉區制度。

第二、一區可選二人以上者，稱為大選舉區制度。

第三、同時併用上述兩種方法者，稱為混合選舉區制度。

小選舉區制與大選舉區制，各有利弊。今比較論述之。

第一、小選舉區制限於一區一人，只可用單記投票，得票較多者即可當選，結果，多數黨壟斷議

席，不足代表民意。大選舉區制則比較公平。

第二、在小選舉區制之下，全國所要求的偉大人物不易當選，大選舉區制則否。

第三、選民在小選舉區內，易受感情之驅使，或爲地方利害束縛，致使公正之意見不能表見於

政治，大選舉區制則可矯正此弊。

第四、在小選舉區內，候選人之激烈競爭，有礙地方之和平與秩序，大選舉區制則可減少此弊。

第五、在小選舉區制之下，政府對於選舉之干涉較易。

基於上述之理由，大選舉區制較優，但亦有其缺點：

第一、在大選舉區制之下，選民不易判別候選人物，結果議員與選民之關係遂疏。

第二、選舉競爭不甚激烈，選民多不熱心。

第三、實行此制，未免增加選舉費用。

第四、在此制之下，如發生補選，必至煩擾多數選民，且手續繁雜，最易受政黨操縱。

第五、如採用此制，議員每因下屆選舉，無當選之把握，在議會內恐被解散，不敢自由行動。

第六、大選舉區制雖能使小黨亦得議席，以代表民意，然其結果不僅產生多黨制，且每陷政府

於不穩固之地位。

據此，大選舉區制，亦瑜不掩瑕。然用以調劑小選舉區制之弊，仍不失為良制。蓋因在小選舉區制之下，一區既限選出一人，則除採用單記投票方法，使得多數票者當選外，別無良法，故此種單記投票法，亦稱為多數代表法。多數代表法，既以較多數為目的，各政黨每以狹小之差數，獲得或損失許多議席，因之，在全國各區得票總數較多，而在國會所占之議席反較少也。雖有時此制除較多數法之外，亦採用絕對多數法，以計算票數，然須實行再投票，優先投票，或選擇投票 (Preferential or Alternative Vote)。究其實際，此種種方法仍用以維持多數代表之原則。(多數代表法中，採「比較多數即當選法」者為英、美；採絕對多數者為法國。)

(三) 少數代表制 多數代表法 (即單記投票法) 既有種種缺點，為補救計，故又有使少數黨亦得選出少數代表之方法，名為少數代表法。少數代表法須實行於大選舉區內，故又可稱為準比例代表制。茲舉三法如下：

(1) 積累投票法 此法使選民在大選舉區內，對於議員定額全部作連記投票，同時又可分投或合投，俾少數黨亦得當選。例如每選舉區出議員三名，每選民共有三票，此三票可由選民

自由支配；或將三票分投三個候選人；或將三票共投一人；或將三票投三人中之任何二人，使每人各得一票半。如是，少數黨可集中票數，投票一人，使能當選。

(2) 遞減投票法 此法目的對於多數黨之勢力，加以人爲的限制，並給予少數黨有選出的一部分代表之機會。選民在大選舉區中不對於議員定額全部作連記投票，只對其中一部作連記投票。（故每選舉區至少須出議員三名。）例如每選舉區出議員五名，各選民只能投票舉出三人。如是縱多數黨占去三名，其他二名必爲少數黨獲得，使少數黨之意見在議會內亦有代表。

(3) 遞減投票法 此法之目的與積累投票法相同，亦係使少數黨有選出的一部分代表之機會。選民對議員定額全部作連記投票；但投票之價值又從連記之順序而遞減。例如每選舉區出議員三名，各選民可連記三名，唯寫在第一位的候選人，一票算一票，第二位兩票算一票，第三位則須三票算一票。此法可使少數黨之選舉人將其所注意之候選人俱寫在第一位，以求當選。

右述三法，表面俱極公平，但吾人若究其實際，亦皆有缺點。例如採用積累投票法，如欲得良好結果，必須各政黨能明瞭敵我雙方之選舉人數，而又須能將各選舉人之票數作適當之分配。非然者，多數黨與少數黨皆有遭逢不利之機會。遞減投票法亦然。至於遞減投票法，欲求公平之實效，亦

必須各政黨預定候選名單，候選人之姓名順序，由政黨決定，選舉人不得隨意變動，然後始有預期之良果。一言以蔽之，各種投票方法，須運用得當而後可。

(四) 比例代表制 多數代表法與少數代表法皆有缺點，故又有所謂比例代表法，其目的在使各選舉區內，各政黨當選的議員名額，與各黨所得的選舉票數成爲比例。換言之，即使各政黨能按照本黨所得之票數，分配議席，多數黨選出多數議員，少數黨亦能選出少數議員。比例代表法之特點，可歸納數端如下：

第一、從來選舉法，以得票較多或過半數者當選，故其當選票數無定。比例代表制則反是：乃預定當選者應得之票數，名爲當選票數，各政黨之得票可以此票數爲標準，舉出若干議員。但當選票數之決定，有三法：其一爲不固定的，即以每選舉區選舉投票總數（選民總數）而變更當選票數，即選舉商數，故國會內議員人數不至因每次總選舉而變動。其法係以選舉區應出議員之定額，除各該區之投票總數，即得選舉商數。例如某選舉區投票總數爲一千，應出議員十名，則其選舉商數應爲 $\frac{1000}{10}$ 即一百。其二爲固定的，即預定一當選票數，俾適用於全國，所以每次選舉，全國投票總數如有變化，國會內議員人數亦隨之而變動。例如全國當選票數爲六千，本屆全國投票總數爲二百

萬，則可得議員三百三十三名。如下屆選舉時投票總數爲二百十八萬，則議員人數增加三百六十六名。

第二、依從來選舉法，候選人所得之票數，須視爲獨有，不得轉讓他人。比例代表法則反是：候選人之得票如已達其當選票額，可將其剩票移轉於其他候選人。又如候選人所得票數，雖當選票額甚遠，絕無當選之望者，亦可將其得票轉讓他人，使之當選。

比例代表制，丹麥施行最早，時爲一八五五年。一八五九年英人海爾作代表法論，對於斯制較有詳盡之敘述。大戰前，瑞士、比利時採用此制。大戰後歐陸各國多先後推行；英國大學選舉區與英屬愛爾蘭，以及美國各州之市選舉亦採用之。一九二五年日本通過選舉法，亦學步焉。各國比例代表制雖各不相同，然大體上，可歸納爲兩派：（一）英美派；（二）大陸派。依英美派之比例代表制，選民投票以個人爲目標，不受任何限制；大陸派則不然：選民投票須以政黨爲目標，換言之，選民須選擇政黨，而不能選擇某甲或某乙。故此派之比例代表制亦稱爲名單比例代表制。

茲分別述此兩派之選舉法並舉例以明之。

第一、英美派比例代表制 英美派之比例代表選舉法，普通稱爲單記移轉法，爲英人海爾

氏所發明。此法之投票以個人爲單位，不以政黨爲單位。選民之票僅能投予候選人個人，不能投給一黨。此派之計算法有二種：即海爾計算法（Hare）與德魯伯（Droop）計算法。茲先述此制之要點，然後再舉例說明兩種計算法。

（A）候選人不由政黨指名，由法定人數之選民署名推薦之。

（B）各選民只有一投票權，但投票時，可以寫「第一選擇」之記號於最願意投選之候選人，「第二選擇」記號於第二願選之候選人，換言之，依其意願爲順序以一、二、三、四等記號記之。

（C）如「第一選擇」已當選，尚有餘票，爲不致作廢起見，可移讓於「第二選擇」之候選，湊成票數，助其當選。

（D）以選舉區內應出議員之名額，除該區內之投票總數，所得商數，即是當選票數。（此爲海爾計算法之商數。）又以議員名額加一，以除該區投票總數，所得商數再加一，亦爲當選票數。（此爲德魯伯計算法，一八六九年發明，現今多用此法。）

茲舉一實例如下：

假定某選舉區應出議員五名，候選人共十名，投票總數共一百七十七票。其計算法用公式表明之，如：

法。
 是當選商數，候選人得此商數者即當選。下圖即表示候選人所得之票數，及十名候選人何人可當選之計算法。
 附編簿錄
 選舉法第十一 十一 選舉。即是全體票數，以六除之，得二九，再加一為三十，如 $\frac{177}{6+1} = 29 + 1 = 30$ ，三十即

孫九	趙七	唐二	許一	鄭八	陳六	張五	李四	王三	候選人
21	22	11	22	19	10	6	15	34	選第一
			+2	+2				-4	票王三
21	22	11	24	21	10	6	15	30	結果
+2			+3			-6			票張五
23	22	11	27	21	10	取消	15	30	結果
+5			+3		-10				票陳六
28	22	11	30	21	取消	取消	15	30	結果
	+8	-11		+3					票唐二
28	30	取消	30	24	取消	取消	15	30	結果
+2				+6			-15		票李四
30	30	取消	30	30	取消	取消	取消	30	結果

廢	錢						
票	十						
	17						
	17						
		+1					
	17						
		+2					
			3				
	17						
			3				
		+2					
						+5	
	22						
		5					

開票時先計算各人得首選之票數。依上圖，王三得三四票，但三十票為當選額，故王三尚餘四票，應移讓他人。於是計票員須在王氏之票數中，任意抽四票。此四票中鄭八居次選者二票，故加入鄭氏所得票內湊成二十一票。許一居次選者亦有二票，故亦加入，成二十四票。唯此時除王三外，無一人足三十票可當選。按法應將得票最少者退出，以所得之票，分給他人。諸人中唯張五得六票最少，應退出。此六票中許一居次選者三票，故加入許氏票內，湊成二七票。孫九居次選者二票，亦加入，共有二十三票。餘一票除標明首選外無次選，遂作廢。此時仍無人當選，陳六得票最少，須退出，並以十票按法分配。許一又得三票，遂成三十票，當選。孫九又得五票，增至二十八票。餘二票未標明次選，作廢。但因當選額仍不足，唐二須退出。鄭八得三票，趙七得八票，當選。尚有議員二名未選出，故李四之十五票應取消，內中以六票歸鄭八，湊成三十票，當選。二票歸孫九，共三十票，亦當選。五票給錢十，二票未標明次選，作廢。結果王三、鄭八、許一、趙七、孫九五人當選。

茲尚須注意者：如第一次計算時無一人滿足當選商數，則將得票最少者除出，以所得之票按法分給他

人；如仍無人當選，再以得票最少者除出。照此淘汰，直至最後五人（即議員名額）爲止，而此五人雖未滿當選票額，亦可當選。

如遇二人得票最少者票數相等，在第一次計算時，以抽籤決定誰應先除出；如在第二次計算，則視前次計算時，二人所得票數多寡爲轉移。

第二，大陸派比例代表制。大陸派之比例選舉法又通稱爲名單比例代表制。有單記的與連記的兩種。單記的又可分爲自由的單記名單比例代表制，與強制的單記名單比例代表制。茲舉比利時、德意志二國之選舉法爲例，內中比制兼有自由與強制兩者之長。換言之，比制一方承認政黨名單，一方又允許個人選擇。德制則純爲強制的。

甲 比利時制。比制又通稱爲康特制（D'Hont），爲比國康特教授所發明，一九〇〇年政府正式採用。其要點如下：

（A）每黨候選人不得超於每選舉區議員名額。名單須於選舉十五日前經選民百人之推薦，始克有效。名單上名次不得更動。

（B）每種名單上尙列有副候選人，且一人同時可爲正副候選人。如遇議員出缺可遞補。

(C) 選民投票可於下列四項方法中任擇一項：甲、如認可某黨名單內之候選人及其名次，可於名單頂上畫一黑圈。乙、如只認可名單內某個人，則畫一黑圈於旁並表示此人名次為第一。丙、依上述二法之一投票外，尚可於副候選人畫一黑圈，表示此人有優先補缺之權。丁、選民亦可單投副候選人。

由前四項方法所得票數之總合，即為每黨得票總數。

茲假定某選舉區應出議員五人，該區投票總數與各黨所得票數如下：

投票總票	二〇、〇〇〇
甲黨票數	八、〇〇〇
乙黨票數	七、五〇〇
丙黨票數	四、五〇〇

每黨所得票數，須以 1. 2. 3. 4. …… 等數字除之，因議員名額五人，故取商數之大者五個，以內中最小之一個為當選商數。如下列：

	甲黨	乙黨	丙黨
總票數	八、〇〇〇	七、五〇〇	四、五〇〇
以一除之	八、〇〇〇	七、五〇〇	四、五〇〇
以二除之	四、〇〇〇	三、七五〇	二、二五〇
以三除之	二、六六六	二、五〇〇	一、五〇〇

內中取出最大者五個，如下列：

八、〇〇〇	甲黨	(此數最小，應為選舉商數)
七、五〇〇	乙黨	
四、五〇〇	丙黨	
四、〇〇〇	甲黨	
三、七五〇	乙黨	

由是，以此商數為標準，甲黨得議員二名，丁黨亦得二名，丙黨僅得一名。(甲黨殘票五百，丙黨七百五十。)

至於每黨之候選人何人應當選，則以每候選人所得之票數滿足選舉商數與否爲標準，如不足，則以名單頂上所得票數爲公積，取出若干以補足之。

乙 德國制 德國比例代表制規定於一九一九年之聯邦議會選舉法，亦以政黨爲選舉

目標，但將各政黨在全國各選舉區中所犧牲之殘票，減至最低，似較比例制爲勝，且亦淺近易解。

按法：在全國選舉區先預定一個當選票額，其額數爲六萬，合此票額者即可得議員一名，故議員之人數隨投票總數之多寡而變遷。

德國全國分爲三十五選舉區，其中諸區互相聯合而成十六聯合選舉區，（平均每二三區爲一聯合區）各區候選人由政黨推定，選民投票須投政黨之名單，故此法又名強制的單記比例代表法。各政黨得提三種名單：

（甲）選舉區名單 此係各政黨向各選舉區提出者。

（乙）聯合選舉區名單 此係聯合數個選舉區名單而成者。

（丙）全國名單 此係各政黨向全國提出者。

各政黨之選舉區名單所得票額滿六萬者，該單即出議員一名，如倍之，則出二名，餘類推。其殘

餘票數則與該黨在同一聯合區內之諸選舉區之殘票相加，亦按每六萬票出議員一名計算之。此項議員則歸諸聯合選舉區名單。此時各尚有殘票，則與該黨在諸聯合區所有之殘票相加，亦按上述之計算，選出議員，作為該黨在全國名單上所選出之議員。

茲假定全國分為第一、第二、第三、第四、第五，共五個聯合選舉區，以第一聯合選舉區內包括甲、乙兩選舉區。某政黨在甲、乙兩區所得票數設為：甲區 210,000，乙區 160,000。

則該政黨在甲區照下面計算 $210,000 \div 60,000 = 3 + 30,000$ 應出議員三名，有殘票 30,000。在乙區照下面計算 $160,000 \div 60,000 = 2 + 40,000$ 應出議員二名，有殘票 40,000。此時，宜將甲、乙兩區，殘票相加共 $30,000 + 40,000 = 70,000$ ，尚可得議員一名，歸於聯合選舉區名單。其殘票 10,000，即作聯合區之殘票。再假定該黨在第二、第三兩聯合區有下列之殘票：

第二聯合區 30,000

第三聯合區 32,000

可將第一聯合區之殘票加入，如下：

$$20,000 + 32,000 + 10,000 = 62,000$$

於是該黨之全國名單尙可出議員一名，所犧牲之殘票不過二千而已。吾人尙須注意者，卽各黨之最後殘票如超過三萬，又可出議員一名，但各黨在全國名單上所出議員人數，不得多於在各選舉區內所出之總人數。

要之，比例代表制爲補救小選舉區制之流弊而發也。其目的在使民選之議會確能代表全國政治意見之大概，故民選之議員應與國內之人數成比例。但其在政治上之流弊，如使小黨林立，政府地位不穩定等等，亦瑜不掩瑕。雖然，吾人以爲此後政黨之作用，除指陳政見，監督政府外，若不以奪取政權爲其最後之目標，則比例代表制確有其不可磨滅之價值；吾人實不必以責任內閣制之立場，而斤斤於政黨政治也。

四 職業代表制

前所討論之各種選舉制度，不論爲小選舉區，抑爲大選區，皆以地域爲單位，一般選民不分職業，故稱爲地域代表制。反之，不以地域爲單位，而以職業爲單位，是謂職業代表制。現今國家除蘇

俄外，（但蘇俄之蘇維埃大會仍以地域爲單位，）無採此制者。唯此制之理論新穎，不可不論述之。

（一）職業代表制之理論 主張職業代表制最力者，爲法國之工團主義派，與英國之行業

主義派。彼輩以爲選舉不應以地區爲單位，而應以各種職業爲單位，如是所選出議員可代表社會各業之利益。其理由不外下列數端：

第一、現今因經濟之發展，職業團體不但增多，卽職業團體之勢力，亦日益擴大，甚且此種種團體將爲組成國家之要素，故欲求與社會組織相適應，宜採取職業代表制。

第二、現今立法問題之性質日趨複雜，欲求避免空談，非網羅社會上各業之專門人才不爲功，此職業代表制所以可貴也。

第三、議會內以同一職業之人爲代表，因休戚相關，始能代表其利益，且可免政客以蠅營狗苟等之私，忘却選民之疾苦。

第四、在職業代表制之下，各業之人對其代表，易收指導監督之效，因彼等對於各代表之主張，易有判斷之能力故也。

（二）職業代表制之流弊 上述職業代表制之理論，雖足動人，然細按之，可議之處亦多：

第一、職業代表制以各業爲重，以全體爲輕。但議員所貴者爲全國之代表，議會之神聖職務爲共謀國是，今以各團體之代表相聚一堂，斤斤於個別之利益，而國家羣體之利益爲之犧牲矣。

第二、立法職務無共同基本之了解。各業代表多以本業之利益爲重，對每種立法問題不免以本業爲立場而觀察之，於是各業之衝突立見，而立法工作反爲之阻滯矣。

第三、職業代表制，所代表者爲各業具體之意見，同業對議員多能加以監督，於是議員在議會內事事須請命或聽從其團體，而便宜行事不可得矣。

此外，實行職業代表制時，亦有甚多之困難：如各業應出之代表人數，各業之區分等項，皆非一言可決者也。雖然，吾人仍認職業代表制有相當採用之價值，以現今經濟社會問題之重要，實有不容吾人忽視者。唯職業代表只可居於輔佐地位，而貢獻其專門之意見，以匡助政府，固不必完全取地區代表制而代之也。

第八章 政黨

一 政黨之性質

政黨爲國家法律以外之一種組織，其力量影響於一國政治者至重且大，蓋民主國家之生命，以政黨爲其根基也。近世國家中政務之紛繁，若悉聽民意，而不爲之權其輕重緩急，則一般民衆必至茫然不知所擇。故權其輕重緩急，更謀其所以解決之道，而後公諸國人，使國人知所決擇，而定其贊否，乃政治上所不可缺之程序。所謂政黨之力量足影響於一國政治者，意實指此。

吾人今欲明瞭政黨之性質，宜先分析政黨之要素。政黨之要素通常不外下舉三種：

第一、組織 組織爲任何團體所必具之要素，以無組織則無力量也。唯政黨之組織必須志願的，因政黨乃係人民之自由結合，人民可依其思想、利害、宗教種種關係，以定去留。再者此種組織又必須有相當之永久性，否則，旋生旋滅，與政黨在民主國家中之任務相背馳也。

第二、政策 凡一政黨必有一政黨之共同政策，以政策爲政黨之主要精神所寄託者也。政黨執政之時，爲適應環境計，有時不妨變其策略，然其根本政策，則未嘗或變。否則，政黨即失其依據，

而種種之活動，亦無意義矣。

第三目的 政黨之目的通常在於取得政權，蓋非如是，黨之政策末由實現也。

綜上所述，吾人可得政黨之略說如下：

『國民依據共同政策（或可云共同政見），自由組織帶有永久性，用以取得政權爲目的之團體，是謂政黨。』

政黨之性質既明，吾人若進而追問政黨之由來，則須注意下舉三種原因：一曰宗教，二曰政治，三曰經濟。三者爲各國政黨之起因，於各國政黨之所主張而可見。雖然，政黨之主張，又多因時代狀況而不同。甲時代以宗教與政治問題爲重，乙時代則以經濟問題爲重。要之，今日在民主國中，各政黨莫不以其主張號召於國人之前，因以窺民意之從違，而求得政治上滿意之解決。此政黨在理論上所以可貴也。

二 政黨之功用及其流弊

政黨之功用，約有下列數端：

第一、政黨能使一般人民政見相同者，互相團結，並增加其監督政府之力量。假若取得政權，則可將一致贊同之政策，見諸實行。

第二、政黨能將人民應表示贊否之問題，先爲之提倡，以便一般民衆之決擇標準。

第三、政黨能推出適當之候選人，使人民投票時，不至茫然不知所擇。

第四、政黨如在內閣制之下，可使政治責任分明，政治效率增加；如在三權分立制之下，又可使立法與行政收連絡之實效。

第五、政黨可使一般民衆得到政治教育與政治訓練，並增加其對於政治問題之興趣。

第六、政黨制度能使一黨專政無從發生。（論者有以英國政黨內閣制爲一黨專政，實爲似是而非之談，不可不察。蓋在一黨專政之下，他黨不能存在也。）

至於政黨之弊害，英國政治學家賴士基氏曾舉出六點如下：

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、黨員之入黨籍有隨個人而來者，非真信奉主義。

第六、政黨利用人類下意識之心理，蠱惑人民，以供其奔走。

政黨雖有上述六點弊害，然其對民主國之貢獻，亦有不可湮沒者在，前述政黨之功用已言之矣。在民主國內，人民既有參加政治之機會，因其思想、環境，以及利害之歧異，對於政治問題之意見自不能盡同。此種種不相同之意見得以盡量發表，為言論自由之當然結果。故政黨者，唯言論自由之民主國家有之。同時政黨愈發達，人民之政治能力亦愈高。由此而觀，吾人即知政黨不發達，甚至政黨不能存在之國家，其原因不外兩種：即政府之專制，使人民言論不得自由，一也；人民知識甚低，國家觀念薄弱，二也。

三 大陸式政黨與英美式政黨

大陸式政黨制度與英美式政黨制度所不同者，在於前者為多黨制，後者為兩黨制。大陸各國所以多黨，可以其歷史的與社會的種種狀況以解釋之。在大陸各國宗教問題農民問題較英、美為

複雜而重要，且政治之變動亦較劇烈，故多黨制即因此而形成。英美兩國政治狀態較爲平靜，宗教問題又在政治範圍之外，同時兩國歷史上亦祇有兩黨輪流執政，以維持政治之穩定局面，故人民無形中以兩黨制爲最有利，而不另立黨派。雖則最近英美兩國亦有第三黨出現，除英之勞働黨外，其力量皆不足與舊有兩黨爲敵。唯英之勞働黨勃興後，自由黨日漸衰退，實際上亦祇有兩黨，仍不失其兩黨制之精神也。

英美兩國雖俱守兩黨制之精神，但在英國，政黨在政府範圍以內，而美國之政黨，則在政府範圍以外；此其最不同之點也。

至多黨制與兩黨制之利弊，亦不可不一述之，茲略舉數端如下。請先言兩黨制之利。

第一、兩黨制可使責任內閣穩固，得以施行其政策。多黨制則反是，以小黨林立，其聯合也，多出於各黨之遷就，故政府多耗其精神於揖讓周旋，而末由邁往施行其強健敏活之政治也。

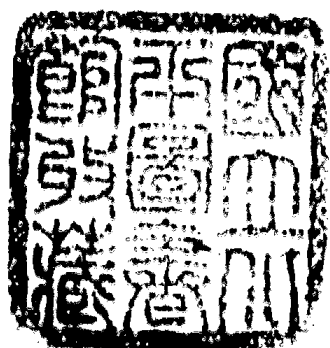
第二、兩黨制之下，反對黨對於當權黨之監督，每有分際，不至肆無忌憚，強政府以難能，而自圖快意。多黨制則反是，以在議會內每黨人數甚微，極難有組織政府之希望，故每以漫無責任之言動，阻撓國政之進行，取快一時。

第三、兩黨制易使政府對人民負責，因競選之時，人民直接以政權授諸得勝利之政黨，光明確當，政治之責任不容有所躲避。多黨制則反是，以小黨林立，內閣之組織，須託諸各黨之聯合，政權之授受既非直接，責任心自較爲薄弱也。

雖然，兩黨制亦有極明顯之流弊：政黨之專橫，一也；黨爭之激烈，二也。多黨制則無此弊：一則因議會內各黨須互相遷就，互相調和，故專橫之事可免；一則因各黨對於政權之不可必得，故除各發表其主張，以供政府之採納外，黨爭不甚激烈，勢利心亦較薄。

要之，一國無論爲多黨制抑兩黨制，其精神爲政黨政治，則毫無軒輊。反之，一國之內祇有一黨掌握政權，不讓他黨存在之情形，吾人則稱之爲一黨專政，以其精神與政黨政治相背馳也。

政治學要旨終



中華書局出版

地方自治綱要 黃哲真著 一册 九角

地方自治，為憲政之基礎；推行自治，為調政工作之重心。本書即將地方自治的理論和方法，作一具體的介紹。全書凡十八萬言，計分七章：①介紹地方自治的一般意義；②敘述地方團體構造的成因；③敘述地方自治的監督作用；④敘述我國過去實施地方自治的概況，並進而歸納其沿革；⑤根據孫中山先生的遺教及國民政府法令，敘述現行地方自治制度，而於實施狀況和今後改進辦法，也一一加以論列；⑥討論行政管理方法；⑦敘述自治事業的怎樣經營。所有內容完全根據最近立法院頒布之自治法規立論，材料既極新穎，記載尤為詳盡。國人對於地方自治欲得正確之認識，當於此書求之。

現行保甲制度 程懋型編 一册 八角

本書編者歷任縣政人員訓練所講席，對於保甲制度研究有素，爰就其平日講稿，重加整理付印，以供辦理保甲者之參考。內容共分十章：①保甲制度之沿革，②保甲制度之效能，③保甲制度與三民主義，④保甲編組方法及完成期限，⑤戶口調查與異動登記，⑥保甲之訓練，⑦保甲經費收支之規定，⑧保甲槍枝之登記烙印，⑨保甲之懲獎，⑩結論。編末附有各種法規、表式，及保甲條例疑義之解釋法令等。用作各種訓練之教材及為留心現行政制者之參考，均甚適宜。

現代憲政論

章淵若著 一冊一元

章淵若先生專治公法學，歷任各大學法學教授、院長有年。本書都二十餘萬言，分上下兩編；上編總論吾國憲政之特質，憲政之癥結，以及今後制憲之基本原則與特殊問題；次論近代憲政改造之最新原理，以及近世憲法之最新趨勢。下編爲本論，首論制憲之一般原理，次論人民權利義務之基本原則，立論超脫傳統之法學窠臼，而尤針對吾國社會之特情；次論中央制度與地方制度，對於吾國歷年爭訟不已之總統制、內閣制、委員制、集權、分權諸問題，頗有獨到之貢獻。最後論制憲與民生、民族之關係，尤爲本書之特色。

比較政治制度 [社會科學叢書之一]

沈乃正著 一冊七角半

本書原爲國立浙江大學文理學院之政治學講義，取材極新穎適用，舉凡各國政府之組織，政治之變遷以及優點之所在，悉以客觀的評論而加以比較研究。全書共分兩編，計二十章；第一編政府分類論，分別敘述現代各國政府之形式與精神；第二編政制優劣論，評論君主、貴族、民主、單元、聯邦、內閣制、總統制等政府組織之利弊，其於新政府之若蘇俄以及意大利之法西斯政府，論列特詳。

中華書局發行

現代國家學 羅敦偉著 一元

現代關於國家論一類之書籍，內容大都紛亂龐雜，缺少整個的體系。本書則力矯斯弊，將國家理論，完全系統化、科學化，除正統派理論外，即社會主義之新國家論，亦作精詳之比較。計分八章，凡關於國家之理論，由意義、本質、起源、發展、死滅，以及主權問題、組織問題，無不闡發靡遺。且引徵繁博，不偏不倚，完全以學者態度，分析批評各派學者之理論，至爲嚴正，凡研究憲政者，本書足資參考。

政治學綱要 楊幼炯著 五角五分

〔中華百科叢書之一〕
全書以現代政治爲敘述的中心，而參合政治學上各種新舊學說，以爲論證。凡關於政治學上各種重要問題，各派政治學者之意見，現代政治研究的內容，民族與國家的觀念，主權的學說，以及民主政治，民權理論，源源本本，詳細闡述，使讀者對於一般的政治學理論與現代政治的新趨勢，有明確之認識。在民權發展之今日，實爲我國公民必讀之書。

中華書局發行

世界各國政治制度

國際叢書之一

楊幼炯著 一册 九角

本書在闡明世界各國政治組織之機構，凡十餘萬言，包含世界五十餘國，每國自成一篇，首述其地理之位置及其歷史之沿革，說明其國家生長盛衰之過程；繼述各該國現在之政治制度及政黨之概況，以明各國政治組織之現勢及其政治勢力之分野。由此書中，可明瞭各國之過去與現在的狀況，推知其未來的趨勢，並可窺見世界之大勢，以獲得分析國際政治之基礎知識。凡研究國際政治者，不可不人一册也。

盧騷民約論

馬君武譯 一册 五角

I. J. Rousseau: The Social Contract

盧騷之學說，近世多受人攻擊，其反對代表政治，主張國教，崇拜羅馬過甚，乃至主張獨裁制，尤與近世政治原則相反；然主權在民之原理，推闡盡致者，實始於盧騷，故本書實為法蘭西大革命之原動力，宜其歷二百年不廢，永為世界名著之一。至於馬先生譯筆之信達流暢，早為士林所共賞，固無待重為介紹也。凡研究政治學者，當一讀此書。

中華書局發行

民國二十五年三月印刷
民國二十五年三月發行

政治學要旨 (全一册)

◎

定價銀三角五分



著者 王 希 龢

發行者 中華書局有限公司
代表人 陸費達

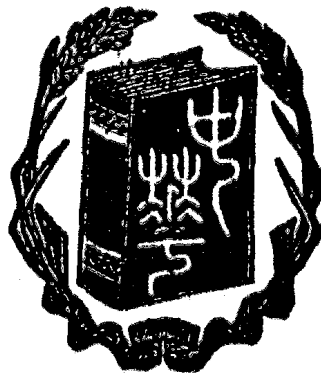
印刷者 上海·海·澳·門·路
中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

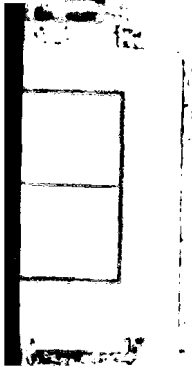
分發行處 各埠 中華書局

(本書校對者施友文 管世楷) (九九九八)

標商冊註



中華民國



收到

