

書 叢 法 政

論 府 政

編 智 希 樊



行 發 館 書 印 務 商

上海图书馆藏书

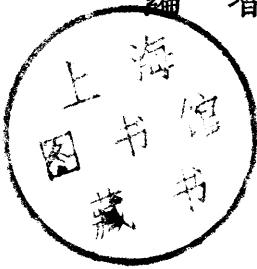


A541 212 0001 7573B

書叢法政

論府政

編智希樊



行發館書印務商

1926

# 政府論目錄

第一章	政府	一
第一節	政府的性質	一
第二節	政府的目的	三
第三節	政府的分類	五
第二章	主權	一九
第一節	主權的定義	一九
第二節	主權的性質	一九
第三節	主權論的歷史	二三
第三章	憲法	四九
第一節	憲法的意義	四九
第二節	憲法的分類	五一
第三節	憲法的淵源	五三



第四節 憲法成立的手續及其要件……………五四

第五節 憲法的範圍……………五五

第六節 憲法的效力……………五六

第七節 憲法的修正……………六〇

第八節 憲法的解釋……………六六

第九節 各國制定憲法之由來及其特色……………六七

第四章 選舉團……………九六

第一節 選舉團的學說……………九六

第二節 選舉團的資格……………一〇〇

第三節 選舉團的職務……………一〇六

第四節 選舉團的任命權……………一一八

第五節 選舉團的直接罷免權……………一三一

第六節 選舉團的直接立法權……………一三二

第五章 立法部……………一三五

第一節	代議制的淵源	一三五
第二節	代議制的要則	一三七
第三節	立法部的性質	一三九
第四節	立法部的組織	一四五
第五節	立法部的職務	一六四
第六節	立法部議事的程序	一六八
第七節	立法部議員的權利	一七二

## 第六章 行政機關……………一七七

第一節	行政首領的資格	一七七
第二節	行政首領的產出	一七九
第三節	行政首領的任期連任和缺職問題	一八二
第四節	行政首領的職權	一八五
第五節	行政首領的責任問題	二〇四
第六節	內閣	二〇七

第七章 司法機關……………二一八

第一節 司法權的沿革……………二一八

第二節 司法機關的職務……………二一九

第三節 法官的資格和任命的方法……………二二二

第四節 法官的任期和薪俸……………二二三

第五節 司法機關的組織……………二二四

第八章 政黨……………二三一

第一節 政黨研究的必要……………二三一

第二節 政黨發生的原因……………二三三

第三節 政黨的定義及其成立要素……………二三五

第四節 政黨的利弊……………二四〇

第五節 政黨的類別……………二四四

第六節 政黨的目的……………二四七

第七節 政黨的綱領……………二五一

第八節	政黨活動的根本要件	二五四
第九節	兩黨對峙和衆黨分立	二六〇
第十節	政黨政治	二六六
第十一節	政黨政治的範圍	二七〇
第十二節	政黨政治與輿論	二七六
第九章	地方政府	二八〇
第一節	概論	二八〇
第二節	列國的地方制度	二八五
第三節	中國的地方制度	三〇六
	參考書目	三二四

# 政府論

## 第一章 政府

### 第一節 政府的性質

(一) 政府的性質 凡人類社會的組織，必有一不可缺的要素；即此社會內某一人或若干人，對於本社會之人，或其他社會，須有發布和實行命令的權力。且每種制度，非由強迫或互相結約而設立，即由漸進化而發生；那麼，這社會的人民，對於此種制度，當要發生盡忠的義務，和尊從的意念；所以這種組織內的權力，必掌握於本社會內某一人或數人手裏。這種組織，即叫做『政府』。換句話說，即以一人或數人，或一社會全體的意思，因公共事務，為達其目的起見，而組織一個機關，操握大權，這種機關，就叫『政府』。

(二) 政府和國家的區別 把政府和國家區別起來，這政府的性質，更覺明瞭。國家和政府的區別，是近代政治學上一件最重要的事。在希臘時，國家和政府，是合在一塊的；就是亞里士多德的政治學，也沒有如現在把國家和政府區別的清楚。韋羅貝雖然說亞里士多德把國家和政府兩個觀念區分很明，但這種說法，恐怕是譯本的錯誤。就希臘的政治情狀而考察之，當那時代，斷不會發生國家與政府區別的觀念。那麼，國家與政府的區別，當然要首推布丹。那麼，國家和政府的區別，就竟如何呢？國家為全體的社會，範圍頗廣，包括土地，人民，主權，和政治的組織

各種要素在內；而政府祇爲國家政治勢力的組織，僅包括一部分人民——中央地方與殖民政府機關中的立法行政和司法各人員——爲國家的機關，爲行使國家權力的工具；就是國家賴他去管理這社會的事務，去增進那公共的利益的。再國家爲抽象的名詞，而政府爲具體的名詞，國家的主權，是無限制，而政府的權力，是有種種限制；政府祇能照憲法上所規定去行使他的職權，萬不能爲所欲爲，照他自己的意思去作事。由此看來，可知政府爲國家最重要的要素，我們絕不能說，政府即爲國家。譬如腦筋，爲人身最重要的一部分，絕不能說，腦筋即是人身。從前專制時代，人多認君主爲國家，所以時常引用法國路易十四『朕即國家』的一句話，作爲政府即國家的證據。如果政府和國家沒有分別，一旦朝代更變，而國家也就隨着變更了。但是政府組織的更改，於國家的存在，卻毫無關係；因爲國家有永久性，而政府則無；政府常因革命或朝代斷絕，或用別的法律手續而變更，而國家並不因此滅亡，或受別的影響。

(三) 國家政府與地方政府 (State Government and Local Government) 我們把全國的政治組織，與國家的各部分政治組織指示出來，我們就可說，有國家政府與各種地方政府的區別，例如國家政府 (Commonwealth Government)，省政府 (Provincial Government)，州政府 (Department Government)，市政府 (Municipal Government) 及殖民地政府 (Colonial Government) 等是。但國家政府，須在全國的領土上，及對於國家全體的人民，有行使最高權力的權；且有決定各種地方政府組織的權。所以我們研究政府，對於國家政府的基本性質，是要特別留意的。



## 參考書

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 1-2.

Getteli: Introduction to Political Science, pp. 13-14.

章起潛 政治汎論卷下四四九至四五二頁

高一涵教授 歐洲近代政治思想史 一五頁

## 第二節 政府的目的

本問題的性質，即在研究政府正當的目的，究竟如何？此乃政治的議論所由紛，道也是很有趣味的。茲特舉兩派之極端說，及折衷說，如左：

(1) 放任主義 這派的主張，除警察保安事務外，凡政府的職掌，無不妬之，視如惡魔。他說，人民得以圖謀而設施的，宜聽人民的自便，以減少政府的職務；就是可把政府的目的，放任於人民。

(2) 干涉主義 這派與前派，大相反對，他說，人民的生計，必賴國家監督補助，纔能安寧過日；故一般人民，是依政府而生，並非政府賴人民而存。這是因讀上古史書，而惑於國家的權力及利益，信國家為人民的乳母的緣故。

(3) 折衷說 社會黨的計畫，固不足採，而政府干涉過甚，也未免太束縛個人的自由，這也是不良善的計策；則折衷主義，就乘隙而出。按此主義的宗旨，就是說，政府的目的，頂好一面聽人民自由發展，一面禦防冒為競爭者，賊害他人的自由，以調和個人與社會之間，不發生衝突而已。

以上所列放任和干涉二主義，均涉於太偏，頗難見諸事實，此理爲人所共知。即折衷派的主張，雖不無片面的真理，卻也是不周延的；因爲他說，一面由人民自由發展設施，道很合世界自治的潮流，是很對的。他又說，政府宜防冒爲競爭者，妨害他人的自由，窺厥政府的職掌，道也是應盡的義務。但是政府根本的目的，不僅在禁止人民互相侵害自由，且須捍禦外侮，以鞏固其邦基。這種理論，因政府生存，已在社會制度的歷史中有了他的根基，在從前政治組織較發達的時候，爲保護社會安寧，以防備別的部落攻擊計，纔有此種必要。此刻的世界，這種必要，仍是繼續存在。況且近代的國家，多想擴張領土，以獲較高的富利，乃就用一侵略的政策；且往往因此而起戰鬥，披閱歷史，不乏其例。而國際法的編造，國際聯盟的組織，就爲給各國家之侵略目的的一個頂好的裁判；所以各國政府，都承認維持自國永久，保護領土安全，禦防他國侵入，爲政府很重要的目的。

再政府的目的，不但在聽人民自由發展，且須維持國家內的安寧秩序，增加國家內的一般福利。申言之，國家的人民，宜住在和平秩序的景况之內，倘若他們的權利，受個人或公家侵害時，政府應當來干涉他，使他們的權利，恢復原狀。倘有作奸犯科，擾亂秩序的行爲之人，政府宜盡維持保護的責任，即當安謐無事的時候，而政府也還要想法子，去提倡物質隆盛，增進人民一般的利益。誠能如此辦理，纔能算盡其職務，達其目的。所以政府的最重要目的，莫過於上邊所述的那幾種。

## 參考書

### 第三節 政府的分類

政府的分類，是沒有一定標準，我們可從各方面着想，把政府分成若干種類。

(1) 從最高所在的人數多寡方面說，可分三種：

(子) 專制政府 (Autocratic Type of Government)

如果最高權掌握於元首一人之手，這種政府，可叫做「專制政府」。在這種制度下，政府的各機關和各官吏，只不過爲元首的代表，執行他的意思；一切法律，都是他的命令。古代東方帝國，就是這樣制度。在十七世紀，政治革命思想未發生之前，歐洲各國，也有這樣制度：如英國司徒阿 (Stuart) 朝皇帝所抱的神權主義，和法國路易十四「朕卽國家」的話，就是個最顯著的例子。

在政治上，人民對於主權觀念，和主權所在的變更，總算是很重要的。自十七世紀以來，各國政治史上最重要的競爭，差不多都是發生於這主權觀念之差異。如英國的克林威爾共和國 (Cromwellian Commonwealth)，一六八八年的革命，和法國的革命，都是個明例。直到現在，這問題仍無確實解決了。且近幾年來，民主權雖然非常發達，但是我們萬不能說，民主權到處施用，沒有失敗過一次。在歐戰以前，西方有俄國、普魯士和德意志聯邦的各邦，均把全國的政權，歸握於君主一人之手，任他爲所欲爲；他們的政府，完全是君主「專制政府」。自歐戰發生後，西方的君主專制政府，在這幾年內，都已被推翻了。但在東方，還有一日本帝國存在，日本自慶應二十三年十二

月十日皇權恢復後，主權始脫離幕府的掌握，而歸於天皇。明治九年，勅令元老院，根據己國的國體，斟酌各國的成法，組織『憲法起草會』。十五年三月，派遣伊藤博文馳赴歐洲，調查憲政；待伊藤博文回國後，就根據他的報告，制定日本現行憲法。但當未制定這憲法之前，第一個最重要，最難解決的問題，就是這主權所在的問題。經過了許多時間，耗費了若干的心思，詳細討論這個問題，其結果仍是選擇這種『專制政體』就是採取主權在君的主義。所以日本憲法是一個欽定憲法，是君主以單獨意思制定的。並按照日本憲法規定，修改憲法的提議權，還是在君主一人手裏。

現今存在的專制政府，是第二種專制政府，人民雖然承認君主有掌握國家主權的權；但是當他執行這主權時，總不願他照他自己的意思，獨斷獨行，施用一種武斷的手段。他必須依據憲法，顧慮全體人民的公共福利和自由權。而君主當這時候，也知覺昔日的愚民政策，萬萬不能施用，他為保持其自己的地位和尊嚴起見，勢不能不順着世界的潮流，制定一種『欽定憲法』以限制他自己的權利。由此看來，君主如此舉動，是完全出於不得已耳。但也許因人民要起革命，而強迫他做的，也許因恐怕人民要起革命，而不得不如此的。俄國在一九〇五年戰敗於日本後，俄皇為人民所迫，乃召集一個國會，縮小他的權力，使人民稍能與聞國家大事。但是俄國召集國會後，而主權的所在，卻毫沒更動，國會祇不過行使主權的一小部分職權而已。

現有的專制政府，如日本之類，雖則有憲法，有人民議會，和別種機關；但行政方面的各種事務，須依據法律所規定而執行。就法理方面說，這樣的政府，總脫不了『專制政府』的名目。在專制政府之中，一切政治和法理的權力，

都操於君主，政府的機關，全由他設立，沒有獨立的職務。而政府各種職權，均規定於設立這種機關的命令之中，他們自己是不能增加減少，或變更他們自己的權力和職務。故君主的地位，完全與各機關的地位相反：君主的權力，是獨立的，不指定的，和沒有限制的；他欲做何事，即照他自己意思去做，並不想做這件事，究竟是否有此權力。且所有職權，如果沒有指定給別的機關去執行，他即把這些職權，完全掌握於自己之手。但是說到此地，不免要發生一個問題，這問題還是一未解決的問題，就是說欽定憲法是否可以由君主取消？就法理一面說，既稱欽定憲法，君主當然有取消，或修改這憲法的權；但就實際一面說，如此作爲，恐殊難辦到。

#### (丑)階級政府 (Aristocracies)

階級政府，爲專制政府和民主政府之間的一種政府。在這種政府中，主權是在一個特殊階級的人手裏。但是這種政府，不但在現在是絕對沒有，就是在古時，也是很稀少的。當范里斯(Venice)獨立時期中，范里斯的政府，就是這樣。英國從一千六百八十八年革命，把君主的獨裁政府推倒後，迄至十九世紀初期，人民選舉權利擴張時，他們的政府，在學理上，雖不是階級政府；然在實際上也可謂屬此一類。就大概言之，把持主權的階級，多是「教士階級」，他們因爲人民有宗教觀念，容易用「天意」「天命」等觀念誘惑；故他們即恃此法，欺騙人民，而把持政權。

#### (寅)民主政府 (Democracies)

所謂民主政府者，就是主權不在一個獨裁的君主，或一個特殊的階級人手裏，是在全體人民的手裏。在政府進化史中，這人民主權的發達史，可算是最重要的一部分。人民主權，爲人民政治觀念變更的結果。在歷史上，學理

的政治和實際的政治，都時時變遷，變遷的結果，就發生人民主權。所以人民主權，幾為現代政治史重要事實的主因，幾為現代政治思想的特點。

民主政府，也可以根據於執行人民主權的方法不同，分做兩種：（一）直接民主政府，就是人民已決定了組織民主式的政府後，他們可以行使他們的主權。（二）代議民主政府，——間接的民主政府——就是人民已決定了組織民主式的政府後，他們可以把執行主權的權，委託於一個或數個機關去執行。

（a）直接的民主政府 這「直接民主政府」的名詞，解釋起來，有兩種意義：（一）直接民主政府，是指一沒有階級的社會。（二）直接民主政府，是一種特別政府的組織。此處所說的直接民主政府，是指第二種意義。直接民主政府，是由選舉團直接執行政府職務的制度；並非人人有執行政府各種事務的權。但是政府的各種政策，均是由全體人民決定，各種重要事務，都取決於全體人民公意，所有各種官吏，都是由全體人民選舉，並且受全體人民的節制和監督。換句話說，選舉團的職務，就是立法部的職務，有督察行政方面的各種事務之權。由此看來，選舉團所處的地位，大略在同一時期內：一面為法理上主權保護者，一面又是執行主權的行政長。

就理論一面說，直接民主政府，是一種理想的政府，不特主權握於全體人民之手，且執行主權的權，也操於人民手內。但就實際一面說，這種制度，有種種不適宜的地方，茲將其弊病略舉如左：

（甲）欲求全體人民有敏捷的判斷能力，那是非常之難的。

（乙）要立刻召集全體人民於一處，也是很難辦到的。



(丙) 恐怕全體人民，沒有能力去對付全政府中所有的種種複雜和困難的事實。

(丁) 關於政府事務，須帶有技術性質，而全體人民，既不能全有技術智識，又不能全受過技術教育，怎樣能够辦理政府種種事務呢？

(戊) 個人有個人的事務，而各個人絕不能拋棄了他們自己的事務，竭其全副精神和時間，用在政府事務上去。

(己) 直接民主政府的執政者的權力，是沒有限制的；既沒有限制，多數人把持政權的弊病，恐怕很難脫免。

所以直接民主政府，雖爲一種很好的制度，但用不適當，最易變成一種「暴民政府」；因有上述種種原因，這種政府，在歷史上所占的地位，是很不重要。祇有希臘時代的『城市國家』(City State)，瑞士的幾個小州，美國新英倫幾邦的鎮，曾採用過這種直接民主政府的制度。但是在這幾處地方，祇有地方政府，採用這樣制度。並且在美國新英倫各州和瑞士各州，近來有拋棄此種直接的民主政府，而採用間接的民主政府之趨向。現今政治生活的特點，就在增加政府的職務；若政府職務增加後，這種直接民主政府的制度，當然就不能適用了！

總而言之，我們可以說，凡有下列各種情形的地方，直接民主政府，是絕對不能適用的：

(1) 幅員遼闊，人民衆多。

(2) 人民利益觀念，各不相同。

(3) 政府職務繁雜。

(4) 人民智識淺薄，且沒有特殊的政治能力。

(b)間接的民主政府——代議政府 有主權的民衆，不直接執行政府各種事務，而委託於一個或數個機關去執行，這樣的制度，就叫『間接的民主政府』。我們要討論這種政府，可從兩方面着想：(一)認他爲實行民主政府的一種方法，(二)視他和直接民主政府所包括的政府原則，大相懸殊。要把代議制度認爲實行民主政府的一種方法，那麼，這種制度，當然可以免去上述的，關於直接民主政府之各種弊病。如執政者，不特由全體人民選出，並對人民負完全責任。而地主雖寬廣，人民雖繁衆，均不足爲民主政府的障礙。但是這間接民主制度和直接民主制度所根據的原則，大不相同。照代議制度的原則，主權雖在民衆，而全體人民，卻萬不能去行使政府各種職權；因爲代議制度，是把主權的處所，和執行主權的人，完全分開：主權的處所，是全體人民，而執行主權的權，須得委託於由全體人民舉出的幾個有特別能力的人。據主張代議制度的人說：政府事務，是一種特別技術，非一般人民所能幹。由此言之，政府的事務，非由人民舉出幾個有特別教育特別智識及特別能力的人代爲執行，再無其他妙策。

(c)混合的政府或直接民主制度代議制度的政府 上邊所說的，是純粹的民治制度，和純粹的代議制度。但實在說來，在民主政府之中，人民可把幾種職權，委託於代議機關執行；同時人民自己也可以直接執行幾種職權。這樣的政府，可叫做『混合政府』，或直接民主或間接民主的政府。

(d)工人政體 (Ergatocracy) 這工人政體，爲一種新政體，是由俄國勞動界發現出來的。這種政體，是工人的政治，是爲工人建設的政治，是被工人建設的政治。他們所以創造這個字，是因民治政體已被資本階級利用壞了，不願意再用民治政體的舊名稱，纔特別創造 Ergatocracy 這個字來，表明工人政治。這種政治的大原則，

就是「不做工者不吃飯」以勞動爲執政的條件；打破從前以財產教育爲參政資格的弊病。這工人政治之基礎，建設在經濟平等地盤之上，仍然是由民主主義的精神中變化出來的。故工人政治，也不過是民治政體最近的一種新趨勢。所以我就把這種政體，列在民主政體一類。

(2) 柏哲士 (Burgess) 的政府分類說

(一) 從國家與政府同一與否方面說：可分爲『直接政府』(Immediate Government) 『代議政府』(Representative Government) 兩種：

(甲) 直接政府 所謂直接政府者，即國家與政府完全不分，政府的職務，由國家直接行使。此種政府，不問其國家是君主制的，貴族制的，或民主制的，皆不得而限制之。惟有國家可以限制政府的權。如果國家與政府混爲一體，則政府的限制，而政府自加的束縛；而在公法上，是不能受限制的。所以自理論一面說，直接政府，即爲專制政府。且此種政府，既與國家不分，須依國家的形體而爲變遷；苟國家爲君主制的，貴族制的，或民主制的，而政府也隨着國家，變爲君主制的，貴族制的，或民主制的。

(乙) 代表政府 代表政府，即國家除國家機關外，另置一個機關，或幾個機關，而委託以政府之職務，令其執行。這些機關，與國家本身的機關，完全不同。這代表政府，又可分爲兩種：

(a) 無限的代表政府 所謂無限的代表政府者，就是國家把所有的權力，完全授諸政府，毫不爲人民的自治權，保留其範圍。此種政府，在實際上的施政，不問其自由仁厚與否，就理論言之，終不失爲一個專制政府。

(b) 有限的代表政府 所謂有限的代表政府者，就是國家祇把一部分權力，交給政府；而又為人民規定種種自由權利，防制政府的侵犯。——這就是現代所說的立憲政府——且這種政府，也許為君主的，貴族的，或民主的，但全看國家是否把權力委託一人，或少數人民，或多數人民。

(二) 從集權與分權方面說，可分為『分權政府』與『集權政府』兩種。分權集權本有兩種解釋：(甲)指中央政府與地方政府的關係。(乙)指中央政府與各機關的關係。

(甲) 從中央政府與地方政府的關係上着想，可分政府為兩種：

(a) 單獨的或中央集權的政府 所謂集權政府者，即國家以其所有的權力，完全委諸中央政府的一個機關；而各地方政府，在憲法上，是沒有自治權的。至獨立的地方政府，雖間有之，但在此種制度之下，其地方政府，不過為中央政府的一個代理機關。而中央政府，得以自己的意思，建設之，變更之，或廢止之。

(b) 二重政府或地方分權政府 (Dual Government) 所謂地方分權政府者，即國家把權力分配於中央及地方兩種獨立的政府：不但中央政府，不能消滅或限制地方政府的權力，而地方政府，也不能有消滅或限制中央政府的權力。因為二者權力的範圍，國家在憲法中，均明白規定之，不使其互相侵越限制。但是這兩種機關，皆附屬於國家，國家得隨意變更或廢止之。這種政府，又可以分為邦聯政府和聯邦政府兩種：

(子) 邦聯政府 邦聯政府者，多數國家，各欲保全己國的獨立，又以其共通的關係，而組織了一個中央政府，行使幾種共通的職務。中央政府，有國際的形式，不得叫做國家，適與現在的聯邦相反。邦聯的自身，既非國家

的組織，故沒有直接對於人民行使命令的權力。邦聯所決定的政策，必須先通知各國，各國以命令發布之，而後方有效力。這是對內的關係。至對外的關係，也不能以此聯合團體，視為有國家的資格；國際雖對此團體，有聯合公使，但他所代表的是職權，非代表邦聯的權利，是代表各邦的權利。據羅倫斯說：這聯合團體的各邦，在不害全體及他邦安寧的範圍內，得以自由與他國生關係。但這種制度，現在沒有何國採用了。

(丑) 聯邦政府 聯邦政府者，乃數個國家結合起來，組織一個國家；同時，把政府的職權，分給中央與地方兩種政府而執行之。例如美國、瑞士、坎拿大、奧大利等國均是。

(乙) 自中央政府與各機關的關係上着眼，可把政府分為兩種：

(a) 統一的政府 (Consolidated Government) 也稱團結的政府 統一的政府，即國家把有的政權，完全委託於一個機關。這種政府，是君主的，貴族的，或民主的，惟視此機關的權力是否握於一個人，或少數人，或多數人之手。使此機關的權力，在一個自然人之手，便是君主政體。在少數自然人之手，便是貴族政體。若操於多數自然人之手，則其政體，為民主制的。

(b) 對當的政府 (Coördinated Government) 所謂對當的政府者，即國家把政權分配於數個同等的機關，這各個機關，均是國家以憲法創造之，使彼此都佔在平等獨立的地位之上，保持其對當的關係，不能互相侵犯何方面的權限。

(三) 自執政者的任期方面說，又可分為兩種：

(甲)世襲的政府 此種政府的政權，永遠在有血統關係的人手裏。在實例上，或以最長的男女繼承，或以最長的男子繼承，或以嫡長的男女繼承，或以嫡子繼承。

(乙)選舉的政府 此種政府的執政者，均由有選舉權的人民舉出，在一定的期間，從一定的條件，而保有國家所委託於一己的諸權力。至其選舉方法，有許多種：如直接選舉，間接選舉，普通選舉，分區選舉等皆是。俟後研究選舉團時，再詳細說明。

(四)自行政部與立法部關係方面說，可分政府爲「總統制」和「議會制」兩種：

(甲)總統制 總統制，是把行政部和立法部的事務分開：行政事務，由大總統管理，立法事務，由議會管理。行政元首的任期，是有一定，除非犯了極大罪惡，而立法部是無法罷免他的職。而行政部的部長，也均由他任命；且這些部長，也均不是議會議員，故在平時，不能出席議會，又不能向議會提出法律議案。但對立法部，是完全不負責任的。

這種制度的長處，據柏哲士說：總統制，是實驗的政治制度，第一，這個制度，很不容易變動；因爲把責任歸於一人，一旦事臨，常取慎重的態度。關於種種利害，能使他小心謹慎，反覆熟慮而考察之，恐怕再無別的制度，能勝過這種制度了。第二，這個制度，其活動頗爲活潑；同爲大有爲者一人，獨斷獨行，主持一切，殊能收敏捷的效果。且可免人多手雜，東靠西依，或爲先例常規所束縛的弊病。第三，這個制度，頗有勢力；因爲一個不好的將帥，勝於兩個好將帥，一個主裁者的凡庸，勝於兩個主裁者的賢明。這些話，爲歷來大英雄所贊賞不置的。由是，可知這種制度勢力之大。



了。

柏哲士又說：總統制的利益，在意見和利益不同的國家，或在把政府權力分配於兩個以上的獨立機關去執掌的國家，又或在專門以禦防外患的國家之中，卻是顯然易見的。如果有此情形，同時並採別制，而不用這種強有力的總統制，立刻就要發生弊病的。

但是這種制度，雖則有利，而弊卻也不少。如英國的學者蒲徠斯 (Bryce) 說：考察美國國會與行政部分權的結果，其種種弊端，自然顯露：

(a) 總統和閣員，均不能向國會提出議案；除過賞賜各個議員之外，絕沒有權力可以控制國會。

(b) 國會有無限的調查權力，但是支配行政部的權力，卻不完全。

(c) 失策或怠職的罪過，國民常不知應歸何人負責。總統與國會，關於法律的編制和執行，互有關係；所以兩方面都可以互相委卸責任，沒有一方面負十分責任去做事的。

(d) 因為兩方不和，損失許多勢力。就是大總統各閣員及國會，把時間和勢力，都用在互相競爭上邊。這是一切自由政府所不能免的。因為自由政府，全靠牽制，牽制越多，傾軋愈猛烈。

(e) 當危急時，常缺乏行政的魄力，及敏捷的手腕。

總而言之，美國政府的全部，缺乏統一的精神，各機關不能互相聯絡，而各自為政；沒有同一的目的，不能生出互相調和的結果。

再白芝浩對於總統制，也指出許多的弊病，他說：總統制的特性，在選舉總統和選舉國會議員各爲一法之一點。立法行政，各自獨立，行政部沒有解散立法部的權，而立法部也沒有組織內閣的權。於是異議一生，立法部迫而與行政部戰，行政部也迫而與立法部戰，兩方相持，往往毫無結果。且內閣政治，足以教育國人，而總統政治，不但不能教育國人，且影響所及，容或導國民於腐敗，也未可知。再行總統政治者，首將政治生涯，分爲兩半：一半屬於行政，一半屬於立法，本一可貴之業，分之就不值一文了。且因這分權的緣故，不特立法權轉弱，而行政權也因之而弱。蓋分權，卽爲衰弱政治的總力。其一弱而兩半皆弱，其理固然！

(乙)議會制 議會制，就是內閣制，是把行政和立法的事務，合併一起，全由內閣去管理。內閣這兩個字，是指總理和各部的部長全體而言；內閣閣員，不但是行政部的重要分子，且同時又是議會內多數黨的黨魁，在議會內所有重要的議案，都是由他們提出，並由他們主張通過。他們一出議會，又去決定行政方面的重要政策。但他們對於議會，是完全負責任的。而議會對於他們，如果通過不信任的表決，或否決他們所提出的政策，他們若不解散議會，就要負連帶責任，全體辭職。解散議會者，是訴諸全體選民公決的一種方法。如果新選出的議會議員，反對黨仍佔多數，或仍然否決他們所提出的政策，他們也就要立刻辭職，不能再行解散議會。

這種制度的長處，照白芝浩看來，就在能使立法部與行政部連爲一氣。他說：所謂內閣，必由立法部自操其選權，而政策必諧於部意，其人又爲立法部所信任；就是立法部本其素日相熟相信的人，選出爲一機關，使他們行政治民。就實在說來，內閣就是一個富於綏系統性委員會，如連字符 (hyphen) 一樣。這個會，是連立法部於行政部。又

如扣衣帶一樣，這個會是扣立法部於行政部。

由此看來，英國的政治，爲行政與立法融成一片的政治。但是我們觀察各國的政治，不僅是英國一國如此。歐戰後俄國中央政府的組織，也是這樣。俄國的『全俄蘇維埃大會議』，爲俄蘇維埃共和國最高權所在的機關，由『都市勞農會』的代表，和『府大會』的代表所組織成的。每年由『中央執行委員會』召集開會兩次。但中央執行委員會，是由全俄蘇維埃會議選舉出來的，其委員會的名額，不得超過二百人，爲勞農共和國最高立法行政管轄的機關。並且有負指揮勞農政府，及一切治理機關，保障行政立法的均衡的責任。且又選舉專任執行委員，組織『人民委員評議會』。人民委員會，是負指揮共和國全部事務的責任，與別國的『部』相似。人民委員評議會，與別國的『內閣會議』相當。評議會的議長，與別國的『內閣總理』相同。這又是立法和行政兩權不分的一個明證。

再白芝浩又很贊許內閣政治，以爲這種制度，能引導全國人民，關心政治，惹起國人的政治興味。他說：人常說『王之反對黨』一語，英人實造之。又說：英人爲治，行政和評政並重，他國不能先焉。所謂評政，就因實行內閣政治的緣故，這一黨執政，那一黨取其政策而可否之。因爲國會爲政黨匯歸之地，而國民教育之所由鼓盪也。一演說，既出乎大家，一議案，又關乎全體，因此喚起國民精神，推進國民智識，其力頗爲廣大。而此種有力的崇論宏議，又爲內閣制的產物。

白氏是擁護內閣制的人，或許有誇獎太過的地方。但是內閣制能教育國民，確是英國的實在事情，絕不是白氏一人的空想。

柏哲士是一擁護總統制的人，而他也承認內閣制的好處約有二點：

(a) 立法部和行政部聯為一氣，而政府各機關間的調和，就可以保持得住。

(b) 行政長官得出席議會，故所立的法律，不致不能實行。

內閣制的好處，雖在將行政和立法打成一片，但他的劣處，也就在此。因為在內閣制之下，行政部與立法部既打成一片，而內閣之做事，必仰承議會的意旨。議會有時偏於感情，而內閣也就不垂首聽命。所以戴雪說：

『就實在說來，議會內閣，常易為議會的機械。且意思浮動，又為代議機關天然的弱點，而議會內閣，直相與分其弱點而已。』

再內閣更換，往往牽及全體閣員，這是反對內閣制的人所最痛恨的。從前英國有一個總理，名字叫巴麥斯東 (Palmerston)，偶因在議會內答覆一不關緊要的質問，言語過於唐塞，所薦的閣員中，有一位曾為關係婦人之案所累，又外交總長接法國的通牒，照例應以牒答覆，而總理令駐法公使面答議會，反就以為失體。因為這些微事細故，竟被議會攻擊，以致全體辭職。所以反對內閣制的人，認定全體辭職，是一件毫無意思的事。

### 參考書

Gettell: Introduction to Political Science, pp. 170-177.

H. Sidgwick: The Elements of Politics, pp. 604-622.

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 4-14.

張祖訓教授 政治學大綱一〇六至一一七頁

李達 勞農俄國研究 七九至八〇頁又九二至一〇一頁

柏哲士 政治學及比較憲法論上冊 三三九至三六四頁

高一涵教授 政治學大綱 九八至一〇三頁

## 第二章 主權

### 第一節 主權的定義

主權，就是一國最高的統治權。英文叫做 *sovereignty*，法文叫做 *soverainete*，由拉丁文 *superonus* 字來的。國家與別種社會組織不同的地方，就在權限上邊；因為國家有一種最高權力，不受別的權力限制，而其他團體，均不能為所欲為，必須受國家的權力限制。國家最高的權力，就是主權。故主權為國家最重要的要素。

### 第二節 主權的性質

主權論在政治學內，要算是佔一最重要的地位；因為所有政治學理和政治組織，差不多都是根據於這主權論而來的。照單一國的主權論說起來，把主權看做國家至尊無上的權力。他說：國家之所以成立，是在人民有統一的精神，能夠組織一個團體，設立一個政府，用強制的方法來強迫人民服從；既成爲國，而國家這個團體，當然是獨立的，不受外界的節制。在內部一方面，當然有幾個人或一羣人執行政府的種種的事務，他們的命令，必須爲其餘的人所服從，當必要時，可以用強制的手段，施行他們的命令。這幾個人或一羣人，叫做主權主體——就是行使主

權者的命令，就叫法律。由此看來，在法律上邊，主權是不能有限制的；因為在一國之中，最高的立法機關，是主權的主體，如果另有一機關，可以限制這一機關的立法權，那一機關，就變成主權的主體，而這一機關，就不能算是主權的主體了。這最高的機關，又不能自己限制自己的職權；因為自己規定的限制，隨時可以取消，不能發生什麼效力。所以一國最高的立法機關的立法權，是不能有所限制的。且國家的主權，是一種法理的觀念，我們可以從兩方面着想：（一）對內，（二）對外。

（一）對內 國家對於內部的人民，有絕對的權利，而人民對於國家，是無權利可言；因為所有的權利和義務，都發源於國家，由國家的法律規定出來的。如果人民要求一種權利，不准旁人干涉他們的行動，這種要求，如不得國家認可，在法律上，不發生效力。我們關於此點，可注意的有兩層：

（1）國家和政府的區別 上所述的，為國家對於人民有絕對的權利，並非政府對於人民有絕對的權利。因為主權是國家所有的，並非政府所有的。而政府祇不過行使國家主權的一部分。且國家主權，是沒有限制，而政府的主權，在憲法上，是有種種的限制。政府祇能照憲法上所規定的去行使他的職權，萬不照他自己的意思去作事。

（2）政治觀念和道德觀念的區別 政治學內所討論的，祇是法律上的權利，至道德上的是非，完全擯斥於政治學範圍之外。就是說，這一條法律，無論是善是惡，是另一問題，在政治學內，祇求這一條法律確為一條真正的法律，不是假造的，也不是非法的。

國家的權利，雖然沒有限制，但是無論在何國，國家祇不過行使其主權的一小部分：一方面，人民一定有種種



的自由權利，他人和政府，均不能侵犯。又一方面，國家又自願縮小其自己的職權範圍。但是這種限制，對於國家均不能發生法律上的效力；因為國家可隨時將此種種限制，改變之，或取消之。

(二)對外 國家對於外界，是完全獨立，不受別國的干涉，強迫，或要求，國際條約和國際公法，雖能限制國家的自由行動，但絕不能算是國家主權的限制。因為他沒有強制執行的機關，強迫國家服從他同別國所訂的條約，及各國所承認的國際公法。國家在國際方面受此種限制，是完全出於自己願意的。並且還可以允許他們的殖民地完全獨立。如英國對於加拿大澳大利和南非洲，或授與地方政府極大的自治權，同時仍不失去他們的主權。因為此種委託的權力，隨時可以取回。而美國對於各邦，也是這樣。由此看來，國家的主權，是不可分的，雖則行使主權的權力，可以分給幾個政府的機關，而主權仍是單一的。如主權非絕對的，即不能有國家，如主權是可以分的，即不至為一國家。在主權背後，不能有法律上的權力，即主權的範圍，不能有法律上的限制。

但是這種唯一不可分，絕對無限的主權論的道理，雖然說的津津有味，惟可以施用於單一國，而對於聯邦國，恐要碰釘子，給一閉門不納了。因為無論何種思想，未有不是針對當時環境發生的；環境一旦改變，隨那種環境而來的思想，便就沒有生存的價值。所以思想本身的變遷進化，恰如生物的變遷進化，逃不出『適者生存』的公例。當時勢已趨於聯邦一方面時，提倡主權可分，正是對症下藥，此時若仍拘守主權不可分的理論，奔走呼號，宣傳鼓盪，豈不是自尋碰釘子嗎？所以在此種環境內，依然主張主權不可分，當然要被擯斥的。例如美國當一千七百八十九年，聯邦政府成立時，即可證明唯一不可分的主權論，在事實上，已經不能適用了。因為美國聯邦政府，是由獨立後，

各有主權的十三邦，各割去一部的分的主權送給聯邦中央，而組織聯邦政府，如當此時，仍死守那主權不可分的理論，是萬萬行不去的。所以莫狄生（James Madison）說：『美國政府，既不是聯邦，又不是統一，祇是特別的「聯合共和國」（Federal-republican government）如不承認主權可分的學說，便不能明白解釋美國的混合政府。』他又說：『歐洲學者主張主權不可分之說，不能適用於合衆國；蓋合衆國的憲法，乃空前的奇觀，不能受舊說的拘束。』所謂主權不可分者，至此不破而自破。現在拿美國的制度和主權唯一不可分的，絕對無限的學說，對照起來，可以有下例幾種根本衝突的地方：

（1）中央政府的主權，是由各州讓給他的，卻打破了主權『原始的』性質了。

（2）各邦既可以劃分若干部分主權，讓給中央，又可以保留若干部分主權，歸自己所有，卻打破了主權『唯一而不可割讓的』性質了。

（3）中央與各州，既各有各的主權，在這個範圍以內，彼此都要受一定的限制，卻打破了主權『絕對無限制的』性質了。

由此可見單一國的主權論，祇可拿來解釋十六七世紀的歐洲那些統一專制的王國，並不是『放諸四海而皆準，建諸萬世而不悖』的原理。當美國聯邦政府成立時，就可謂單一國的主權論，宣告死刑的時候！

### 參考書

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 17-20.

### 第三節 主權論的歷史

照主權的性質看起來，有的說，主權無限制，有的說，有限制；有的說，可分，有的說，不可分；有的說，可讓棄，有的說，不可讓棄。照主權的處所論看起來，有的說，在君主，有的說，在人民；有的說，在國家。議論非常紛歧。如果我們要曉得各派紛爭的真確意義價值若何？和他們的強弱之點何在？非研究主權論的歷史，實在沒有法子能夠去證明的。因為大凡一種學說，決不是憑空從天上掉下來的，我們如果能詳細研究，定可尋出那種學說，有許多前因後果。譬如一篇文章，那種學說，不過是中間的一段，這一段，並不是來無蹤影，去無痕迹；必定有個承上起下，承前接後的關係。要不懂他的前因，便不能懂他的真意義，要不懂他的後果，便不能明白他在歷史上的地位。這前因所含的，不止一事：第一，是那時代政治社會的狀況，第二，是那時代的思想潮流。但這時勢和思潮，很難分開，因這兩事，是互相為因，互相為果的。有時是先有那時勢，纔發生那思潮，既有了那思潮，而時勢受了那思潮的影響，一定也要大變動。所以時勢生思潮，思潮又生時勢，而時勢又生新思潮。如果我們不研究主權論的歷史，實在很難明白他們各學的強弱之點。我們現在為研究便利起見，把他分為三大段：第一段，叫做「單一國的主權論」，第二段，叫做「聯邦國的主權論」，第三段，叫做「現在主權論的新趨勢」。茲分述如左：

## (一)單一國的主權論

(1) 布丹以前的主權論 有系統的主權論，雖始倡於布丹，但布丹絕不是這主權論的始祖；布丹以前先論主權的，要算是哲人亞里士多德。此後有羅馬法家，再後又有中世紀的反對教皇，力扶民權的諸巨子，如馬西離 (Massilians)，歐克 (Ockam)，及歌撒納 (Cusanus)……等是。

(a) 亞里士多德 亞氏說：一國的主權，因政治的組織不同，或許在一人，或許在少數人，或許在多數人的手裏。在一人手的，叫做君主政治，或獨夫政治，在少數的，叫做貴族政治，或富民政治，在多數人的，叫做平民政治，或暴民政治；這是根據於當時歷史的事勢而言的。就哲理一面說，主權應屬一人，或少數人，或多數人，照亞氏的主張，應屬多數人。他說：國家存在的目的，在扶助人民得享最高尚的生活，生活不足貴，貴在高尚耳。國家存在的目的，是這樣，其次應問怎樣可以達此目的？亞氏說：欲達此目的，不在富，不在貴，惟在德之一字；所以這德字，就是斷定主權應屬何人的一個標準。這標準既定，最後應問誰為具是德者？亞氏說：具此者，不是一人，也不是少數人，乃是多數的人民；因為一人，或少數人的德，容或較優於多數個人的德，而絕不能較優於多數全體人的德。譬如這個馬的力，或較大於那個馬的力，但絕不能說，一馬的力，較大於萬馬的力。照這樣看來，主權應屬於多數人民，是顯然易見的。但是行使這主權的人，則為政府的官吏，就事理一面說，多數人民，不但沒有作官吏的才能，且沒有作官吏的機會，他們運用這主權的方法，祇在選舉官吏及警責官吏，就是多數人民雖不能自作官吏，但有選舉官吏的權；如逢官吏違背法律，或怠於職務時，又有警責他們的權。所以選舉官吏和警責官吏，乃是人民運用主權的一種方式，也就

是人民的主權被限制的地方。

(b) 羅馬法家 當羅馬帝國極盛的時候，王威赫赫，自然不會發生主權在民的學說；讀羅馬法『王意即法，以人民會以其所有之權傳授於王也。』這句話看來，就可想知當年的主權是在君了。又如諺語『王意所在即法所在』也大有朕即國家的氣概。但這種說法，是僅就羅馬帝國的極盛時代而言。及至王權中衰時，民權就漸漸伸張，主權在民之說，復見萌芽，把昔日所說的『王意即法，以人民會以其所有之權傳授於王也』一句話，加以新解釋，就是說『王意所以即法者，以會得人民總權之讓與也。』既由人民讓與，就可知王意是出於民意了。

(c) 中世紀 當中世紀政教相爭時，袒教的人說，主權在教皇。護政的人說，主權在君主。主張主權在教皇者，即持主權出於神賜之說。主張主權在君者，即持主權得自民與之說。亞塊納 (St. Thomas Aquinas) 是一翼教而扶政的人，他說：二說皆近是，惟他們的立論，少有遷就，不如馬西離、歐克、哥散納等，力持主權在民之說，純而且粹。馬西離在中世紀末葉時，是一急進的政論家。是近代民權主義的前驅，抱持主權在民之說。他說：政府的權，是出於法，而法是由民造的。且這種法，須出於全體人民的公意，不能出於一人或少數人的私意；因為法若出於他們這般人的私意，法所保護的，一定是他們這般人的私利，而非全體人民的公利。所以為全體公利起見，不得不把法歸於全體人民所造。全體人民既是造法者，又須有監督這法的權；因為沒有這監督權，恐怕執政者，就要辦出違法的事了。監督的方法，不外懲罰違法的官吏。照這樣辦理，執政者，祇能在法律範圍以內，行使他們的職權，如有軌外行動，便要受懲罰的。主權在民，再沒有像這樣嚴備了！

歐克和馬西離同時也持主權在民之說，但較馬氏有過之無不及。他說：統治權有三大限制：（一）民福，（二）神意，（三）自然法。統治權在這三種限制內，他的威嚴，是無上的，若出這範圍，便要失其效力。

苛散納比較馬氏和歐氏後起，他說：一切政權，皆出於人民同意，而執政者，不過是受人民推舉出來，執行法律；他的性質，祇是人民的代表。苛氏論政的最要處，就在政權出於民意這一點。照他的意思，就是說，人民生而自由，不受什麼束縛，受之須出他們的本意；人民生而平等，不屈伏人下，屈之須出他們的本意。這種主張，和盧梭民約論，沒有多大的差異。

馬歐苛三人，均持主權在民之說，且他們的持論，有一共同之點，很足以形容中世紀的思想，就是說全體大於部分，人民為全體，執政者為部分，所以人民比較執政者為大。人民既較大於執政者，而主權在人民，不在執政者，是很明白的。

上邊所說的，是主權論的濫觴，其發達還在近世。布丹就是近世有系統的主權論者的初祖。

### 參考書

Dunning: *History of Political Theories*, I, pp. 270-276.

Maitland: *Political Theories of Middle Age*, pp. 35-61.

### (2) 布丹至洛克

(a) 布丹 布丹主權論，是一個專制君主的主權論；因為當時法國承封建之末，政與政爭，教與教爭，國家

幾陷於無政府的危境，非有一強有力的君主，萬不能拯社會於焚溺。布丹專制君主的主權論，就是這種紛亂政象的天然出產物。

我們要知道布丹主權論是怎樣？須先要曉得他的主權論的定義。他說：『主權是一高出於人民之上，不受法律限制的威權。』又說：『主權是一國的絕對永久權。』定義既明，再說他的性質：布丹的主權論，有六要性：（一）主權是絕對的，因絕對纔不受限制。（二）主權是永久的，永久二字，在此可作終身解釋，就是終身君主，纔有主權。（三）主權是不分的，因不可分，故一國內不能有二主權。（四）主權不消滅，因不消滅，故不能以時間虛度，而視為失效。（五）主權是不可讓棄的，因不可讓棄，故常與君主的壽命相終始，不能任己意傳給他人。（六）主權是無限制的，因無限制，纔不受法律的禁止。但此處所說的無限制，並不是說絕對的無限制，因為有神道法（the law of god），自然法（the law of nature），萬國公法（the law of nation），和國家大法（leges imperii）四種。是出於主權執掌者之上，能限制主權，而不受主權的限制。照這樣看起來，布丹的主權，除這四種方法以外，纔是絕對，永久，不可分，不可滅，不可讓棄，和不受限制的威權。但是布丹論主權，並不止如上所述，大凡國家的存在，國體的判別，國民的定義，法的源府，革命的意義，都是以主權為樞紐的。現在因篇幅所限，不能詳述，就大略說起來，可以說，國家有主權，則國存，無主權，則國亡；主權在一人，國體是君主，在少數人，國體是貴族，在多數人，國體是共和。這是主權與國家及國體的關係。至於誰是國民？照布丹的意思，以為凡受主權命令管轄的人，均是國民。不然，就不是國民了！再法律是由執掌主權者所製造，執掌主權者的意旨，就是法律。再什麼是革命呢？他說：國家移易時的改革，就是革命。因

爲主權若移——卽由一人移至少數人或多數人或由多數人移至少數人或一人——改革雖小，總算是革命；主權若不移，改革雖大，總不能叫做革命。布丹的主權論，實在是政治史上有數次的文字，他不但窮理很深，而措詞也極有系統，影響後世，非常之大。然而敬奉他的人固很多，但反對他的人，卻也不少，今把反對派略說一說：

(b) 阿徒修 (Johannes Althusius) 阿徒修是一個贊君派的健將，反對布丹，提倡『民主主權說』。

在當時最有聲望。布丹說：主權集於少數執政者，阿徒修說：主權散於全體人民，布丹說：主權是絕對無限制的，阿徒修說：主權非絕對而有限制的。布丹欲爲君主樹威，藉救社會的紛擾，阿徒修力爲人民爭權，求拯人民於淫威。他們兩個人的用意既不同，持說自然相異了，這是無足怪的。

阿氏主權論的起點，根據於民約，他說：人與人約而成家，家與家約而成鄉，鄉與鄉約而成邑，邑與邑約而成國；這個國，就是由約而生的『最高集合體』。其動機是發生於下，並非發生於上，所以主權在下，而不在上。約成，而治者與受治者分，治者的權，是出於受治者的許可，其性質是暫時委託，並不是永遠拋棄，所以治者行使受委託的職權，有違背人民的許可原意時，人民不但可以收回他們的這種委託權，並且還要處置這個治者。照這樣看來，政府是由人民造成，對於人民，是負責任的。且阿氏又說：主權在事理上，須屬人民，因爲人民的生命，永久不死，執政者的生命，與個人生命無異，是容易死亡，不配負有主權的。阿氏主權論的性質和處所，既已明曉，再看他所說的主權的定義。他說：『主權是管理人民身體靈魂安寧之事的最高最廣的權。』照這句話看來，和布丹所說的『主權是高出於人民之上，不受法律所限制的』那句話，簡直相差太遠了！



(c) 谷羅狄氏 (Hugo Grotius) 谷羅狄氏是持調和之說，周旋於布丹和阿徒修之間的。他說：主權是不受他權限制的，惟主權的執掌者，可分普通特別兩種：普通執政者，為國家的全體；特別執掌者，為一人，或政府中少數的執政者。谷氏主權論的重要之點，就在這個區別。所謂周旋於君主民主之間者，也就在此區別。

(d) 霍布士 (Thomas Hobbes) 霍布士是生於十七世紀英國君民激戰的時候，他振筆著書，以擁護君權為己任，把一切民權學說，均顛撲無遺；從來民黨的勁敵，再沒有過於霍氏的鋒銳可畏。

霍氏論主權，分為三段：(1) 人類最初自然境 (The State of Nature)；(ii) 民約 (Contract)；(iii) 主權。他說：生民之初，無君無民，無善無惡，一切悉惟蠻力是恃，相殺相殘，不能安處；為求福免禍起見，乃互相結約，而奉一強有力的人以為君主。在未結約以前，人人平等，及結約以後，眾人為民，一人為君，民就把他們所有的權利，交付於君，使他代行一切保護懲罰的責任。且承認君的行爲，就是人民自己的行爲，是不可反抗的。換句話說，約成之後，自然人的格，已經消滅，君主就是自然人的總替身 (the bearer of their person)。

霍氏論民約和他人不同的地方，就在這個約，是民與民約，非君與民約之一點。因為君不與民約，故君高居於上，不受限制，而民卻相約以服從；到約成後，不但人民把他們的權都送給於君，並且都還不能毀壞此約，而另立他約。霍氏以前的論民約者，多說：在未結約以前，主權在民，到結約之後，民把主權全體或一部，移與於君，君違約旨，民可收回此權，這是民主主權論者極強的地方。如果承認這一點，便無專制君主主權說發生的餘地了。而霍氏欲根本推翻此說。照他說：主權與民，同生約後，在未結約之前，蠻力相爭，民且沒有，何論主權，所以這主權，是約成後與民

同時發生的東西。明白這點，則『原屬』『移與』『收回』都是毫沒有意味的。霍氏論主權的性質，從兩方面着眼：從君一面看來，不可分，不可棄；從人民一面看來，不可毀，不可拒，分之則不完全，棄之則人類就要互相殘殺，復返到自然的境域，而毀之拒之，又同不是約上所允許的。由此看來，霍氏的主權論，總算說的很完備，乃以他看不起宗教，故終沒有得當時英人的承認。英人尊重霍氏，是在十九世紀的中葉。但霍氏在他本國雖揚名很遲，而在歐洲大陸，卻早和當時大學者谷羅狄氏齊名。他的勢力，直至福祿特爾及孟德斯鳩出來後，始稍衰弱。

(e) 蒲芬道夫 (Pufendorf) 蒲芬道夫是調停谷羅狄氏和霍布士二說的。他說：政治社會，成於二約：第一約，是民與民約，大家都舍了自然境而入社會，叫做『社約』。第二約，是民與君約，君管治理，民盡服從，叫做『政約』。政約結果所得的統治權，叫做『主權』，而主權的威力，是無上，不可分，不負責任，且不受他法的裁制。但蒲氏並不是完全贊同霍氏；因為霍氏的主權，是絕對而無限制，而蒲氏的主權，是非絕對而有限制的。

從來論主權的人，多混絕對 (absolute) 和最高 (supreme) 爲一談。蒲氏說：絕對和最高，截然爲兩事，絕對，是無所不轄，不受限制的；最高，是僅在他所管轄的裏邊爲最高，而不受限制，若不屬他管轄的，卻要受限制。主權雖爲最高，但非絕對不受限制；能限制主權的，就是神道法，自然法，和舊風古俗。

蒲氏學說，在英法和其他各國，沒有什麼大影響，惟在德國自十九世紀至法國革命，百餘年間，學者多宗奉他的學說。

(f) 洛克 (John Locke) 洛克的政府論 (Two Treatises on Civil Government) 原是表同情於

英國一千六百八十八年的革命而作的，爲從來盎格魯撒遜人種談民權者所宗。在一千七百七十六年美國獨立時，自由政府論，多本洛克；就是提倡民權出名的盧梭，也受洛氏的影響不小。照這樣看來，洛氏實在是一個大民權政府論家了。洛氏說：生民之初，處在自然境內，雖然不是霍布士所說的那亂境（State of War），但是這個人權利，若沒有公共斷判者，終不能十分安穩。因此這羣與那一羣，才互相結約，而設立了一個政治社會和政府；政府裏邊的最高機關，爲立法機關，立法機關，爲法的源府和人民總意的代表，就是政府主權所在的地方。立法機關以外，還有一行政機關，行政元首的職權，都由法律所規定；在這法律範圍內，他的權限，是最高的，不受限制的，爲形式上的主權之處所。立法機關雖高於行政機關，但他是由人民建設，對於人民，須負保護生命自由財產的責任；立法機關如果違背職務，或犯人民權利時，人民得憑着他們的天賦人權，把政府主權收回，另建立一個立法機關。由此看來，一國裏邊，有三種主權：（一）形式主權，是操於元首之手，受法律的限制。（二）政府主權，操於立法機關，受政府存在原理的限制。（三）政治主權，是操於人民之手，政府在時，政治主權，處於靜境，雖存在而不生效力；但當政府倒後，這政治主權，就由靜而變爲動，有建設新政府的能力，其威權是無上的。

### （3）盧梭及法國革命

近代民權的潮流，多導源於法國革命，而法國革命的政治思想，又多得之於盧梭；故盧梭實爲法國革命的晨鐘，世界民權史上的自由神。現在隔盧梭之死，已經一百四十餘年了，他的政論，猶爲學者所爭訟，他的名字，猶爲一般人所稱道，影響之大，可見一斑。盧梭民約（Contract Social）的大旨，在發揮下列數項：（一）人民自由，不受束縛；

(二)國家萬能，不受限制；(三)萬能國家之下，人民猶爲自由。且國家越萬能，越不受限制，人民越自由，越不受束縛。這種說法，本很牽強，不過因盧梭詞辯，信的人道也不少。

盧梭論主權曰：自然境中，困厄太多，非個人的力量所能勝；故羣相約，建立一政治團體。當約的時候，各個人都把個人所有的權利，讓給全體，使他代各個人去行保護扶助的責任。這全體得了各個人的權利讓與，就攬有總權，凝而靜時，叫做國家，發生動時，就叫做主權。換句話說，就是國成於約，約發於意，國家爲人民公意所造，又爲人民公意所運用，這主權，就是公意。盧梭的主權，有四要性：(一)不可讓棄，(二)不可分，(三)不能作非，(四)絕對無限。怎樣叫做不可讓棄？盧梭說：權力可讓棄，而意志絕不可讓棄，主權既是人民公意，而公意可讓棄，不啻說個人私意也可讓棄。今人既認私意不可讓棄，何獨說公意可讓棄呢？主權既不可分，則人民就不能服從君主一人的私意，與代議政體之不合理，不言自喻。人民服從君主一人的私意，或聽少數代議士之代操政權，這是自己拋棄了自己的自由，而國家也就要隨着而解散了。由此看來，合理的主權執掌者，祇有一種，就是人民全體；合理的政體，也祇有一種，就是共和。當這個時候，盧梭已經是根本推翻專制政體了。怎樣叫做主權不可分？盧梭說：主權是公意，惟公意，纔唯一不可分，因分之便無公意。世人往往以由主權發生出來的特權，是可分的，遂說，主權自身，也可以分，這是大錯特錯的。主權不但不可棄，不可分，就他的本性說來，還要不能作非。盧梭說：公意的意志，在人民的福利，公意對於人民，如同個人私意對於自己的一身；公意不能傷害人民，又如同個人不願意殘害自己的身體一樣。最後盧梭又說：主權是絕對無限的，他說：天授人以全權，處分本身的肢體，民約授國家以全權，管理那些人民，人民不能限制主權，和

肢體不能限制意志的道理，是一樣的。且主權是完全自由的；不但受他人的限制，也還不受自己的限制。不受他人的限制，人民就無從施用束縛的手段，不受自己的限制，就不向人民負擔保護權利的責任。對人民造福之道，只在以公安爲目的。且對人民，須一視同仁。

霍布士論主權，他說：主權生於約，盧梭論主權，他也說：主權生於約。霍布士所說的約，是民與民約，盧梭所說的約，也是民與民約，且他們兩個人，也均以個人爲社會的根基。但是他們兩個人所說的民約起點，雖然相同，而歸結卻大相懸殊：霍布士是以人民隸屬於政府，盧梭是寄政府於人民，霍布士的主權，是操於政府，盧梭的主權，是操於人民，政府爲主權所造，供主權的驅使，但不能驅使主權。

法國大革命受盧梭主權論的影響，非常之大，徵諸史乘，當知不誣。一千八百七十九年人權宣言書第三條有說：『主權在國家』。一千七百九十一年憲法第三章第一條說：『主權唯一不可分，不可棄，不消滅。』一千七百九十三年憲法第二十七條權利章說：『僭竊主權之獨夫，可由自由人民處死之。』又三十五條說：『政府侵害人民權利時，人民全體或一部有革命之權，因這革命，是人民最神聖的權利，最不可忽的義務。』

### 參考書

Contract Social

#### (4) 法國革命後的反響

法國革命後，政治革新，多趨極端，惹起各方面的反動，卻很不小。革命學說，根據民約，故反動的論調，也就攻擊

民約，打算從政治原則上根本推翻之。這反動黨，可分三派：（一）歷史派，（二）神權派，（三）君產派。但在未論反動黨以前，不可不先說明康德；因為康德在式形式上，雖不反對民約，而在實際上，其爲害比反對更甚！

（a）康德（Immanuel Kant）康德受盧梭的影響，總算不小；盧梭論國家，建於民約，康德論國家，也建於民約。盧梭論主權，爲公意，康德論主權，也爲公意。這是康德和盧梭相同的地方。他和盧梭不同的地方，也還有許多，其影響也還較大。盧梭論民約，雖不必爲歷史上必有的事，然他也沒有明言其無；康德卻以最明瞭之詞說，民約僅爲理想上的懸揣之事，可用他作解釋法律存在之具；而在實事上，是斷不可得的。康德在這裏，把理想和事實分開，他說：民約在理想上或許有，但在事實上，是一定沒有的。這就是我所說的他在形式上，雖不必反對民約，但在實際上，比反對更甚的意思。盧梭也把主權分作兩種：一爲理想上的主權，是生於民約，爲人民的公意；一爲事實的主權，是生威力，操於政府手裏。康德論主權，偏重事實，他的結論，好像說，主權就是政府的武力；主權不但是政府的武力，人民對於這種武力，也沒有權可以反抗他的。照這樣看來，在法蘭西一千七百九十三年，的憲法上規定，把革命之事，看作人民最神聖的權利，最不可忽的義務，在康德的眼睛內，簡直把他視之爲叛逆不道！

（b）歷史派 革命學說，認國家由民約所建立，視同金科玉律，特別寶貴；然在歷史派眼中，簡直把他看作一荒誕不稽之詞。歷史派對於社會一切現象，都以長期的因果眼光目之；大凡事情，始作很微，經過若干變遷進化，纔能及至現狀，絕不是一朝一夕，可由人造而成；文字道德法律國家，都是從自然界的自然生長出來，非一人一時的力量所可一蹴而致。革命學說，把國家認作由人造的東西，人民有建設他或破壞他的權力；歷史派，認國家爲數

千年社會自然演進的結果，原因頗爲複雜，在少數人權力之外。國家既爲自然演進的結果，民約之說，卻不攻而自破。歷史派的建將，先有卜克 (Edmund Burks)，後有薩維倚 (Savigny)。

(c) 神權派 法蘭西革命後，宗教的隆威，大受打擊；故不久就有了神權派出，對於革命學說，攻擊不遺餘力。德梅特 (De Maistre)，鮑那 (Bonald)，希達爾 (Stahl)，尤其是這派中最負聲望者。革命學說，把人民同意，看作政權的基礎，認國家是民意的產品；而神權派大疾惡之，說政權基礎，不但不是人民同意，且和人類無關。因此彼此同屬人類，此無權治彼，彼也無權治此。政權既和人類無關，那麼，這政權從那裏來呢？神權派說政權是來自人類以外，非來自人類以內。所謂人類以外者，就是「神和造物之主」。德梅特說：政府就是宗教，有宗教的信條，有宗教的神祕，又有宗教的官吏。鮑那說：一國裏邊，有統治的權，有服從的義，統治的權，有他的理由，服從的義，有他的用意；這種理和義，非宗教不能說明。希達爾也說：主權之來，來自神明，和人是毫無關係。總而言之，自神權派看來，主權這個東西，是純出神賜，不是人造；既不是人造，所謂約和意，都是毫無意味的！

(d) 君產派 人類果平等呢？抑不平等呢？人之生也，果出於自然境呢？抑居於社會中呢？照民約論者說：人類平等，其初生時，處在自然境中。哈拉 (Ludwig von Haller) 是君產派的首領，他說：人類本天然的強弱，絕不平等，強者侵人，弱者衛己，侵之極，降服的必衆，衛之極，必求蔭護，降服蔭護的結果，分人爲二羣，強者治人，弱者受治，由此就生出社會和國家了。人皆生在社會之內，絕不生在社會之外，考之歷史，也從沒有生在社會以外的事實，這是物性使然，是無可疑的。那麼，人類既不能生在社會以外，又何以用這相約而後始入於社會呢？君產派的主權，本

於人類天然的優勝，強者以其天賦能力，取得政權。政權性質，與他種產業性質無異，其取得之，或由個人才能，或由祖宗傳與，有此權者，也可以這產業傳給子孫，或授之他人。總之，主權是一種產業，生民之初，就已經存在，並不是待人民相約後，纔發生出來。

民約論經康德和歷史派，神權派，君產派等的攻擊，在當時政論界中，已無立足之地。惟攻擊者持論，各有不同，不可不加以注意：康德說：民約在事實上，是絕對沒有，把他從根本取消。歷史派說：國家是由自然演進而成，非人力所可強迫。神權派說：人沒有治人之權，治人的權，是由神所授與的。君產派說：主權是生於人類自然等差，為強者的天然私產。這數派中，除歷史派外，餘皆偏向君主，抑遏民權。然歷史派，也以攻擊民約故，為他黨引為同調，在當時為君主效用，卻是不少。

### (5) 公理主權與國家主權

從來論政，沒有不是由當時實在政象所產出的。觀十九世紀中法國的『公理主權』和德國的『國家主義』，而益信焉。法蘭西革命後，政治更新，多趨極端，所以就發生各方面的反動。但這些反動派的學說，和當時民權膨脹的潮流，太相背馳，雖為評擊民約論的利器，而決不能作代替民約論的良劑。調和之論，在法國有公理主權說，在德國有國家主權說。我們現在把這兩說發生的原由，和他的性質，分說如下：

(a) 公理主權 法國當一八一四年，拿破崙帝流竄，國運改造的時候，正統派，想恢復革命以前的舊觀，把政柄委託於皇室掌握。革命家，欲堅固自由的基礎，寄主權於人民。而朕即國家的妄想，當革命時，早已破滅無餘，思



把他恢復起來，實在是很不容易的。而在傾心民權者一方面，又以革命慘象，還印在人的腦海中，要重建完全民治，也是很難作到。他兩家均不能制勝，於是調和之說，就乘間而出。在一八一四年的憲章上規定，給法蘭西一個立憲君主政體，就是調和之議的結果。然法國學者，向信主權不可分，在革命之前，只知有主權在君之說，到革命之後，只知主權在民之說，今此憲章，是平分政權於君民二者之間的。法蘭西國家的最高統治權，即不完全在君，又不完全在民，向信主權不可分的論者，當這個時候，就不能不躊躇狐疑，而別思解決方法了。那麼，用何解法纔對呢？只好說，主權不在君，不在民，而在君民以外的公理（*Raison*）。這就是公理主權說由來的大概。

既明公理主權說為當時政象的產物，其次應問其性質怎樣？寇山（*Cousin*）說：所謂公理，不但不是君主理的，也不是人民的理，乃為一種抽象的，絕對的公理（*Raison absolue*）。因為君主和人民，同為人類，既同為人類，就不能無非，則其理也，又不能常是，常是的理，非人類所能有，故稱他為絕對。主權既為絕對公理，而絕對公理，又非人類所能有，那麼，人將何由而知這公理的存在與否及其存在的處所呢？主張公理主權說者，對這問題，無從解答，而其結果，惟有視主權在政治學上，是無關緊要的东西，可以置之不理。雖然，在一八一四年的新舊調和，原屬一時權宜之計，到一八三〇年七月革命成功後，政局煥然一新，從前主張絕對公理主權說者，當這時候，要與事實相合，一變而為國家公理說（*Raison nationale*）。西士孟底（*Bismondi*）說：『國家主權，屬於國家公理。』所謂國家公理，就是人民主體的理。

革命時代的主權為公意，此地所說的主權為公理，意理之分，影響極大，讀主權論史的人，不可不留神注意！

(b) 國家主權 法蘭西革命後，主權在君在民，兩有不可，法人的公理主權，又屬一種毫無依附的東西，不切實用。德國學者觀察本國情形後，纔創造出來這種國家主權說。國家主權說的大意有二：(一) 國家爲有機物 (Organismus)；(二) 國家爲法人 (Juristische Person)。

赫格爾 (Hegel) 說：『國家爲道德理想的現象。』國家的組成，實道德最大的發展，沒有國家，則道德不完全，沒有國家，則個人無自由無權利；個人之有自由權利，非以其爲人而有之，乃以其爲國家的份子而有之。怎樣說國家爲有機物呢？蓋以國家爲宇宙間理想發展的結果。赫格爾的國家，不但爲有機物，且爲人；因爲人是享有權利的。國家即享有權利，故爲人。國家享有權利中的最大者爲主權，主權運用的目的，非政府的利，也非人民的福，乃是國家全體的安寧。赫格爾的主權，雖屬於國家全體，然國家全體之爲物，空說無着，只有主觀的存在，而沒有客觀的存在；沒有客觀的存在，則國家的人格，僅屬想像的，而非真實的，真實的人格，有君主在，始能有之。君主既爲國家真實存在所不可缺，他在國家所占的地位重要，就可想而知了。次赫格爾而論國家爲有機物者，當以伯倫知理 (Johann Kaspar Bluntschli) 爲最要。然伯倫知理的有機國家說，根於科學，非若赫格爾高談玄理。當十九世紀中葉，科學已經發達，社會一切現象，都引科學以爲解；有機國家說，就是把自然科學的方法，施用於政論之上。伯倫知理說：有機物有三要性：一爲形式精神的俱備，二爲全體中各部的特別官能，三爲由內向外的發育。國家具此三性，所以稱他爲有機物。伯倫知理與赫格爾不同的地方，不僅如斯；還有其他不同之處。赫格爾的主權，在名義上，是存於國家全體，而在實際上，是存於君主。伯倫知理的主權，則始終存於國家全體，君主雖在，不若赫格爾着的重要。國家所以

爲法人，因他在法律上，有享受權利和擔負義務的能力。國家的權利義務，爲社會中的權利義務最高者；所以他的人格，也爲社會中各種人格中的最高者。攬有主權，能以統轄一切。持法人說者，以戈伯爾（C. E. von Gerber）和格爾克（Atto Gierke）爲最著名。

### 參考書

Johann Kaspar Bluntschli: *The Theory of the State*, pp. 500-501.

### (6) 奧思定的主權論

(a) 奧思定主權論的起源 英國的民政，自十七世紀末葉以來，早已確立不拔，所以奧思定（John Austin）的主權論，既非如霍布士欲擁護君權，又不像盧梭欲鼓吹民權，尤不像公理國家兩說，欲調停於君民二者之間，他惟一的用意，就在爲當時英國紛亂如麻的法律上，立一有條不紊的系統。用意既如此，而其說法，定偏重法律，輕視政治。他得享大名，固由於此；但他受人攻擊，也是因此主張。

(b) 奧思定的先導 奧思定的先導，就是邊沁（Jeremy Bentham），邊沁是功利主義的鼻祖，他的政論，是大反對民約爲政權基礎之說。他說：人之所以服從威權，並不是因他曾經人民同意，不能去反抗他，不過人民爲個人最大樂利計，服從較不服從，少微便利耳。邊沁的主權，自法律一方面說，不受限制，就事實一方面說，實爲『實用』（utility）的目的所限制。奧思定的主權，也是這樣。不過奧氏的主權論，偏重法律，驟視之似乎沒有什麼限制。

(c) 奧思定的主權論 奧氏論主權的最要之點，在乎主權不屬於渙散不定的人民，或空虛無着的國家，

而屬於人民或國家中的一個一定的部分。這一定的部分，奧氏稱他爲『確定人體』(a determinate human body)。這確定人體，也許是一個人，也許是一人以上的合體。在英國，國王合上下兩院，就是這確定人體。自奧氏看來，一國之內，治者與受治者的分別，極爲明瞭；主權屬於治者中的最高部分，這最高部分，受人之服從，而不服從於人所居的地位，又極明切易認，因不易認，則不確定，不確定，則主權存於何處，就不得而知了。所以確定主權處所一端，實爲奧氏論主權最要之點。

主權不但要有一個確定處所，即他的性質，在法律上，又屬絕對無限；因爲法律爲執掌主權者所造，造法者，當然不受他自己所造之法所限制。且執掌主權者，在一國中所居的地位爲最高，要說最高受了限制，這未免蹈理上自相矛盾的嫌疑。主權既屬絕對無限，在法律上位置較高的人，強迫履行，方能有效。不然，徒爲具文。主權不但沒有法律上的義務，且沒有法律上的權利 (legal rights)。以法律上權利之爲物，須兩造及判官三者俱備始可。今若執掌主權者，對於人民，享有權利，則執掌主權者，同時既爲判官，又爲兩造之一，於理頗爲不合。若說執掌主權者，僅爲兩造之一，聽第三者的判斷，是把主權移於這第三者。原有的執掌者，既非最高，自無主權之可言了。康德說：執掌主權者，有權利而無義務，奧思定說：權利義務同無，誠爲論理上應有的結論。

一國公法的要旨，在定明治者和受治者間的關係。今主權執掌者，對於人民，既沒有權利義務可言，是已無公法存在的餘地，治者和受治者間的關係，其性質純爲事實的，而非法律的。治者與受治者間的關係，既爲事實的，而非法律的，那麼，凡一切政府之存在，也屬事實的，而非法律的。合法政府一名詞，由奧氏看來，不通已極；以政府爲物，

只有存在之可言，而沒有合法不合法之可分。所謂憲章，僅爲一種道德的節制，而非法律的強迫；政府若背憲章，或可說爲不道德，而不能說爲違法；因爲憲章，並不是法律，奧思定所說的法，就是執掌主權者的命令。

奧思定的主權，絕對無限，已如上述。但他所說的絕對無限，僅指法律以內的威權而言，若舍法律而說事實，主權存在，全以人民的習慣服從 (habitual obedience) 爲根據。服從非道德的，也非法律的，是習慣的。習慣的服從之基礎爲『實用』。實用存，則服從繼，實用亡，則服從斷，以實用作服從的解釋，由功利派起，影響於近代政論，却是很大。

(d) 奧思定主權論的評論 奧氏的主權論，偏重法律，輕看事實；崇拜他的人，固然很多，但攻擊他的人，卻也不少。梅恩 (Sir Henry Maine) 是英國一個政治制度歷史家，他說：奧氏的主權，有兩大弊病：(一) 政權存在，原因多端，而奧氏僅從裏邊抽取武力一端，以概其餘；在形式上雖或可通，但在事實上，絕不能代表真象。(二) 卽以形式論，奧氏的主權論，也僅僅可用以解釋今日文明社會的真象，而不能適用於幼稚的蠻人社會；因爲蠻人社會的政治動作，多出於人類天性，非酋長命令所可強迫。梅恩而外，還有個西吉威 (Henry Sidgwick) 他很反對奧思定的主權。惟西氏反對奧氏較梅恩更進一步。他說：奧氏的主權論，不但不可適用於蠻人社會，就對今日的文明社會，也是不能適用的；不但不可通於事實，也不可通於法律；因爲今日文明社會的人民，對於執掌主權者的法律，並不是事事皆遵從之，而不反抗也。

評論奧氏的人，多說他是偏形式的法律，忽視事實的政治。戴雪 (A. V. Dicey) 是欲通兩說而調和之，他說：

主權分法律的與政治的 (Legal Sovereignty and Political Sovereignty) 兩種：法律上的主權，在一社會內，屬於一個確定的人體，爲法的源府，爲一國政令之所由出，爲司法者及律師之所公認；人民若反抗法律上的主權，得由司法者按法處斷。政治上的主權，屬於人民全體，這種事情，雖不爲法律所明認，而政潮發生，都以這種主權爲標準，能控制法律上的主權，而不爲他所控制。例如英國的議院，爲法律上的主權存在的地方，而操有選舉權的人民，就是這政治主權的主人翁。

## 參考書

Sir Henry Maine: *Early History of Institutions*, pp. 359, 392.

Henry Sidgwick: *Elements of Politics*, pp. 652-654.

A. N. Dicey: *Law of the Constitution*, pp. 68-73.

## (二) 聯邦國的主權論

以上所述的主權論，自亞里士多德起，至戴寧止，均是從一國之內着眼的。此地所說的，是由衆小邦組成一大國，及邦與國，或地方與中央之間立論的。自一國之內着眼的，其論腳爲政府與人民。自邦與國，或地方與中央之間立論的，其單位爲邦政府與國政府，或地方政府與中央政府。前者叫做單一國的主權論，後者叫做複合國的主權論。今日聯治主義，日見發達，複合國的主權論，也日見重要，故特採北美合衆國和歐戰以前的德意志帝國的往史而略述之，以作明證罷了。

(一)美國 美國當十三州脫英獨立的時候，各州均爲獨立，操有完全主權，這十三州，好像十三個國，以後因羣謀抵禦外侮，故這十三州，纔連成一大國，號稱爲北美合衆國。合衆國的政府，叫做聯邦政府，聯邦政府的政權，得自十三州的讓與。當未連合以前，十三州爲十三個完全獨立國，操有一切統治權；自聯合之後，十三州各以他們的統治權之一部分，讓給聯邦政府，其未讓與的，各州仍自保存。由此看來，美國人民，受統治於兩層政府：一爲原有的本州政府，一爲新設的聯邦政府。各州政府及聯邦政府，在他的特有權限內，各爲獨立，各有主權；權限以外，各非獨立，各無主權。這是當日由特別政象而生的特別政制。這種特別政制既出，而政論也就隨着而出，昔日所說的主權不可分，及至此時，不能不打破了。梅笛生 (James Madison) 說：主權若不可分，則合衆國的政治組織，豈不是世間最滑稽，最可笑的事情嗎？又說：歐洲學者主權不可分之說，不能適用於合衆國；因爲合衆國的憲法，是空前的奇觀，不能以舊說拘束之。法人陶克維 (De Toqueville) 周遊新大陸，歸著『美國平民政治』一書，也說合衆國的主權，分於各州和聯邦政府之間。照這樣看來，主權可分，當時學者，已經認爲公論。惟這派學說所以能風行一時者，因在平民政制之下，人多以爲主權的根本在人民，州政府及聯邦政府，僅爲代行此權的機關，並不是操有主權。那麼，主權既在人民，則一層政府，二層政府，可分不可分，均無關緊要，就無爭訟的價值了。雖然，主權可分之說，在美國也並不是一成不變的，當十九世紀中葉，聯邦政府權力日大，各州政府權力日削，主權可分之說，昔日兩方都承認之，今則兩方都攻擊之；因欲爲各州保全勢力者說：各州爲獨立的政治團體，操有完全主權；聯邦政府，爲各州所建，各州權力，當然在聯邦政府之上。反之，欲爲聯邦政府擴充勢力者說：主權在國家團體，代表這團體的爲聯邦政府，而非

各州。賈爾宏 (John C. Calhoun) 是個袒護各州的人，他說：主權惟一不可分，分之便無主權，又說：如果說國家有半主權，無異說幾何學上有半方，或半三角。主權既不可分，究竟何屬？賈氏力持屬於各州之說。和賈氏相反的人，有李布爾 (Francis Lieber) 及解謀生 (John A. Jameson) 等，持國家爲有機之說。他們說：主權在這有機全體，而不在于其各部分，這有機全體爲國家，故主權在國家全體，而不在于各州。柏哲士 (John W. Burgess) 是今日美國政學界的泰斗，他說由主權而生的特權雖可分，而主權自身，絕不可分。特權操於政府，主權屬於國家。那麼，柏氏何以要嚴分國家和政府呢？因爲美國只有聯合政府 (Federal Government)，而沒有聯合國家 (Federal State)。

## 參考書

James Madison: Letters and Other Writings, IV, 61, 420-21.

John C. Calhoun: A Disquisition on Government, p. 146.

(2) 德國 十九世紀中，德國的政治史，可分爲兩大期：第一期，自一八一五至一八六六年，是德意志聯邦時代。第二期，自一八六六至一八七一年以後，是北德聯邦和德意志帝國時代。在第一期中，聯邦初成，各邦權力很大，爲維持兩方特殊地位起見，故有主權可分和有限之說之發生。迨至第二期，帝國勢力日益膨脹，德人傾心統一，要以完全主權，授與帝國，昔日有限可分之說，到這個時候，一變而爲無限不可分。時勢造政論，再沒有這樣明顯的！持有有限可分之說者，首推魏滋 (Georg Waitz)，他說：在聯邦制之下，聯邦的中央政府，和各邦的地方政府，各有一定的權限。在這權限中，各爲獨立，各不相犯。所謂獨立，就是主權。聯邦的主權，受各邦的主權所限制，各邦的主



權，又爲聯邦的主權所限制。但所說的限制，僅指主權的範圍而言，並不是主權的內容也可限制。範圍有限，故聯邦及各邦，不能軼出於自己的範圍以外；內容無限，故聯邦及各邦，在自己範圍之內，各屬最高，不受限制。範圍內容的區分，是魏滋論主權有限最要之點，是不可不注意的！

政論常隨着政象爲轉移，主權可分的學說，可適用於一八六六年前的德意志聯邦，而不能適用於一八六六年後的新德意志聯邦，又不能適用於一八七一年後的德意志帝國。在一八六六年前，魏滋的主權，與獨立無異。到一八六六年後，大法學家如邁葉 (Georg Meyer) 赫迺 (Albert Haenel) 拉邦堤 (Paul Laband) 葉理迺 (Georg Jellinek) ……等之論主權，他們說：主權是「法律上自行決定統轄權的能力」。能知道這種能力所在的地方，就知道主權所在的地方。一鄉、一城、一村、一市，在他自己範圍以內，或有獨立的自治權。但這範圍的大小，非由鄉、村、城、市，自己決定，是要由位置較高的人代決之；有決定自己統轄權能力的，惟操有主權的國家，其他均無。

魏滋說：範圍與內容爲兩事，限制於彼，或可獨立於此。塞德爾 (Max Seydel) 說：決定範圍，爲內容裏邊所不可缺之點，沒有自行決定範圍的能力，就沒有內容，也就沒有主權。這是統轄能力說。但這說不認一國裏邊有兩個主權，一國中要沒有兩個主權，則德意志帝國的各邦，就沒有主權之可言，而不能不居於服從的地位。然德意志帝國各邦，原爲完全獨立的國家，今因組織聯邦，失去原有的主權，本不甘心，若再失去國家的資格，不免太失尊嚴，所以就不能自安。調和之道，惟有舍主權之實，而留國家之名。但自來政論，皆視國家與主權，是一不可分的東西，主權在，則國家存，主權缺，則國家亡，今欲舍彼存此，作一無主權的國家，非先別立新論，分主權和國家爲二物不可。邁葉、

拉邦堤、葉理迺……等，均持國家主權可分之說。據他們說：國家可離主權而獨立。立說牽強，固調和之說所難免也！

## 參考書

Marras: Theory of Sovereignty Since Rousseau, pp. 185-216.

## (三) 現在主權論的新趨勢

社會是變動的，非凝靜的；所以支配社會的學說，也是新陳代謝，非一成不變的。帝王受命於天之說，國家建於民之說，皆有其歷史上發生的由來，及其致用之效。然人智進化，政象變遷，凡一政論，在一時看作金科玉律，不幾何時，又為後來者敝屣棄之。天命民約之說無論矣，就是主權自身，自布丹以來，政論家認為天經地義，今則有人視若神話小說，大倡廢棄之說。這是由於時勢變遷，適用於已往者，不能適用於現在社會。要求不同，學說也不能不異。今日以前的主權論，爭訟於在君在民，有限無限，可分不可分諸點；今日的新論，則無論那種主權，均不承認。實在說來，今日以前的舊說，對於主權，僅為內部的調和；今日的新論，則作局外的攻擊。一欲其有，一欲其無，根本不同，不可不略察焉！

今日反對主權論者，雖很不少，但數其健將，當以法國公法學者狄格 (Leon Duguit) 為首。其次英人拉斯克 (Harold J. Laski) 也算是此派中的錚錚有聲者。現在把他們兩人的重要論點，略述如下：

(1) 玄想學說與實在學說 何謂關於國家的玄想學說呢？狄格說：社會上有人，而人定有意志，玄想學說，以為社會上除這種確切可證明的個人和個人意志以外，還有一公人和公意。公人是國家的人格，公意是國家的意

志。國家的人格與個人的人格，截然不同，國家的意志，在個人的意志之上，命令個人，而不受其他較高意志的命令。所謂國家的意志，簡單說來，就是主權。主權以玄想學說為基礎，於此已明了可見。狄格在未攻擊主權以前，先從根本推翻玄想學說，而以實在學說替代之。實在學說，以為所謂國家者，就事實上觀察，不過是社會上治者與受治者的簡稱，國家的權力，都操於治者個人的手裏；國家的人格，就是這治者個人的人格，國家的意志，就是這治者個人的意志，國家的行為，也就是這治者個人的行為。社會裏邊，祇有個人人格，個人意志，而沒有公人格和公意志，公人格和公意志，是玄想家自欺自誤之詞，在事實上，是絕對不可有的。事實上既沒有公人格，則國家的自身，尚且不存，何有公意呢？公意既沒有，更何有主權呢？我們若承認狄格的實在學說，為不失於事實，則主權之說，在法理上，就不攻而自破了。

#### 參考書

Duguit: *The Law and the State*, pp. 6-7, 8-9.

(2) 主權與國家存在的目的 國家存在，有一定的目的，政權繼續與否，全看國家的行為能達到這個目的與否以為判。順着這個目的，則人民服從，而政權就能繼續；違背了這個目的，則人民取消同意，而政權就要失其憑藉。換句話說，政權的繼續，為有條件的，而非絕對的，所謂條件，就是國家政策的用意和他施行的方法，在消極一方面，須不侵害人民的權利，違背社會的公安，在積極一方面，又須為人民造幸福，替社會謀利益。能照這樣做去，人民纔有服從的理由，政權纔有存在的根據。若不依此去作，就小一面說，怨聲載道，而政象實覺不安，就大一面說，革命

繼起，而政權終歸失落。這種情事，歷史上的例證很多，如一七六六年的美國獨立，一七八九年的法國革命和我國辛亥革命……等，都是因為這種緣故。

(3) 主權與責任 就主權定義說，主權是不負責任的，但今日平民政治的真精神，則在欲使國家負責任。主權與責任的兩個性質抵觸，好像水火不能相容一樣，要保存主權，須舍去了責任，要保存責任，須拋棄了主權。今日民政發達，這兩種之中，那種可去，那種可從，是顯然易見的。但是所說的責任，是國家的責任，非行政官吏的責任，行政官吏的責任，自法蘭西革命以來，早已確定不拔，（法國屢次憲法，均有官吏負責任的規定。）而國家的責任，直到如今，還未實現。行政官吏的責任，僅在違法時，由違法官吏負之，若未違法，則行政官吏的行爲，雖與國家存在的目的相左，那是法律的咎病，非官吏的咎病。法律之咎，官吏不能代負之，國家也不能自負之；因為法律是由國家公意所造，就公意本性說，萬不能創造莠法以自害之。但是國家的責任，却不是這樣，在國家責任制之下，國家對於一切法律良否，均須負責，不能把『國家不能作非』一句話，拿來作護符；因為事實上的國家，不過操政權者少數個人的代名詞，如果說操政權者少數個人不能作非，世非瘋痴之人，誰能信這樣說法呢？

## 參考書

Duguit Transformation de droit Public Introduction, pp. 13-14

Laeki: Authority in the Modern State, pp. 42-48, 44-46.

(4) 主權與地方自治 主權論是歷史上中央集權制之下的政論，現在地方自治制度，日見發達，國家主權

設與他到處衝突，妨害社會進化，實在不少。因為爲行政便利和地方特殊利益起見，一件事往往本應屬於地方，而中央却爭之不息，以爲與國家主權是不能讓棄的。其結果不是壞政叢生，便是事務放弛，既挫民政精神，又阻社會發展，爲中央爭一無爲的虛名，爲社會添一很大的障礙，二者孰得孰失，何待智者而後知之呢！

我們再把上邊所說的總括一下，這主權論是肇源於亞里士多德，發達於布丹、盧梭、奧思定，到了狄格、拉斯克等出世，是他受死刑的時期。

### 參考書

Laski: Problem of Sovereignty Appendix, p. 13.

政治學報 第一卷第一期

## 第三章 憲法

### 第一節 憲法的意義

憲法的意義，其說不一，茲分述於左：

(一)廣義的憲法 就是說憲是定一國的組織及國權作用的大原則之法。由此看來，沒有國，就沒有憲法，也就沒有一非憲法的國了！但今日所說憲法的意義，並不這樣廣泛。

(二)立憲國的憲法 所謂立憲國者，就是不管他是立憲政治國，或是議院政治國，凡有民選議會的國，同是立憲國的憲法。則指稱此等諸國所製定的統治作用之根本法也。這種說法，未免失於太偏。

(三)組織法說 他說，憲法是規定國家組織之法。然僅限於國家的組織，不能包括國家的作用，其範圍失之太狹。

(四)直接機關法說 他說，憲法是規定國家直接機關之法。換句話說，即定元首和議會權限的法。如日本等國，把君主看作統治權的主體，不認他為國家的機關，所以有許多人，就持反對的論調。但是即以元首為國家的機關，也是不能贊同的；因為憲法上所規定的範圍，並不限於元首和議會，還有涉及他部分的。

(五)統治作用法說 他說，憲法是規定國家的要素，和統治者親行統治作用的法。此說也是錯誤的，因為若不是統治者親行，而委任於他機關的作用，將要屬於憲法範圍以外的作用了。

(六)形式的及實質的憲法 形式的憲法，即指成文憲法法典而言。有成文憲法的國家，其規定於憲法中的，決沒有實質的意義一定之範圍。在某種國家內，有規定涉及於瑣細事項的，又有以很重要的事項，而反不規定於其中的。詳簡之分，各國互異，我們研究憲法，宜從實質的意義，以說明憲法的本質，而不能拿一國的法典，作為一定的原則。那麼，實質的憲法意義，究竟是怎樣呢？就是關於國家的組織，人民的權利義務，和統治的機關，主權的作用之一種根本的法則。憲法之形式的意義，雖無研究必要，但在特定的一國之中，要知道他們怎樣監督政府，統治人民，以及考察各國上軌道的大概政況如何，這憲法的理論，遠不若憲法條文似的。所以要明白憲法的實用，則形式

的意義之法典，也是不可輕視的。上述六說中，惟以此說（第六說）爲得當，其他各說，都失於太偏。

憲法的意義既明，而憲法究竟是否法律，也算是關於憲法性質的一個問題。關於此點，約分兩派：

(1) 憲法非法律說 此說的理由有二：

(a) 法律以制裁爲要素，而憲法對於國家的最高機關，別有課以制裁權力的規定，故憲法不能叫做法律。

(b) 在各國制度上，制定憲法和制定普通法律所用的機關，各不相同，故憲法不是法律。

(2) 憲法是法律之一種說 他說，法律本不以制裁爲要素，而憲法以外，再沒有制裁的法律；亦尙有之，如國際法規是。且在各國內制定憲法的機關，也不必盡和普通的立法機關相異；縱然當制定憲法時，所用的程序，較制定普通法律稍形繁重，要仍不失爲法律的性質。這兩說中，自然要以第二說爲得當。

## 第二節 憲法的分類

(一) 實質的憲法和形式的憲法 凡屬國家，皆有實質的憲法，而形式的憲法，則惟近代的國家始有之。實質的憲法和形式的憲法之內容，不必盡同，他兩個的意義，前已言及。

(二) 成文的憲法和不成文的憲法 把一國憲法法則的全部，都用明文規定，編成一種特別的法典者，就叫做成文憲法。近世各國憲法，多屬此種。不成文憲法，即謂不編成法典，依各種單行法，習慣裁判例而成的；即關於國

家的組織，及其作用的法則；也是這樣。但是不成文憲法，並非絕對沒有成文。如英國本爲不成文憲法國，然其憲法的法則，有著名的大憲章（Magna Charta），權利請願（Petition of rights），及權利法案（Bill of Rights）等之存在。此外關於君位的繼承法（Act of Settlement），人身的保護法（Habeas Corpus Act），國會法，國會議員選舉法等單行法，本是甚多，特未將上述諸事項一括之，而爲特別的法典耳。成文憲法與不成文憲法的優劣，當視其時其地的情形而決。大概富於保守性的國民，可以利用不成文憲法的伸縮力甚大且長而無弊；而富於進取性的國民，則有所不能，無寧利用成文憲法的固定力之爲愈也。

(二) 剛性的憲法和柔性的憲法 剛性的憲法，也叫做固定的憲法，即謂憲法制定以後，不容輕易修改的。近世的成文憲法，大概屬於此種。然亦非絕對不能變更的，不過當修改時，程序上略爲嚴重耳。柔性的憲法，也叫做可動的憲法，無論其爲成文法，或不成文法，凡當修改的時候，得依據普通立法的程序者皆屬之。剛性憲法與柔性憲法優劣的判斷，大抵與上述成文憲法與不成文憲法的優劣相同。惟依學術界的趨勢看來，則主張剛性者較多。

(四) 欽定的憲法和約定的憲法 前者，指一國君主，依單方行爲制定的憲法而言。例如日本帝國憲法，一八一四年法國路易十八世的憲法，都屬此類。後者，指一國君主和國民，依雙方的行爲約定的憲法而言。例如英國的權利請願，和權利法案是。欽定憲法和約定憲法的利弊，不說自明。

(五) 人民協定的憲法和國家協定的憲法 所謂協定者，即依法律上所說的協同行爲而制定之也。國家協定的憲法，如各聯邦國家的憲法。是人民協定時憲法，在理論上，雖可以存在，但實際上，似尙沒有。比利時憲法，比較



相近，而波憲和捷克憲法，稍稍似之。

## 第二節 憲法的淵源

本節所稱的憲法，是指實質的意義而言；如誤爲形式的意義，則其淵源，只是一成文憲法的法典。實質的意義之憲法，却有種種淵源，分述於左：

(一) 成文憲法 成文憲法，不僅是形式的憲法唯一的淵源，且爲實質的憲法重要的淵源。或謂成文憲法之所規定，常有涉及實質的憲法以外，不得爲實質的憲法之淵源。例如普魯士憲法，有小學教員薪金的規定，英國大憲章，有度量衡的規定，是皆涉及實質的憲法以外者。然成文憲法，確爲實質憲法主要的淵源，絕不因是而減其數量。我們如果要專攻一國的憲法，必以其國的成文憲法，作爲最重要的材料，其他有關係的法令，祇可作爲參考。

(二) 法律及命令 此地所說的法律，是指憲法以外的普通法律而言；所說的命令，是指一切的命令而言。二者內容的規定，設有與實質的憲法相合，就能够爲憲法的淵源。例如我國的國會組織法，即係以憲法以外的法律而規定統治之機關的，前清遜位詔，南京臨時總統禁蓄奴隸通電，則却以命令申明國家的組織，保障人民的權利。凡此皆是涉及實質的憲法以內，而爲我國異日憲法的淵源。

(三) 習慣法 習慣本非法律，必須具備種種要件，纔能有法律的效力。而其要件，爲我們所確信者，則有左列的三種：

- (a) 受支配者，須在同一慣行，且有永久繼續的事實，這叫做形式的要件。
- (b) 受支配者，必有確信爲法律和遵由觀感，這叫做精神的要件。
- (c) 習慣須有國家之承認，始成爲法律。不然，縱形式的和精神的兩種要件同俱備，也不能發生法律上的效力。

習慣法的勢力，在私法範圍內，最爲廣大（參觀民法及商法草案第一條）然在公法範圍內，未曾絕跡；日本法例乃是公私法共同之規定，在第二條有云：『凡不反乎公共秩序，或善良風俗的習慣，依法令的規定，而被承認的，限於法令中無規定之事項，與法律有同一的效力。』由此看來，公法裏邊，也還有習慣法。英國的國法大部分，概由習慣而成；關於國家的組織，主權的作用等，也無所謂憲法的法典，純以普通的法令和習慣法定之。此即憲法之中有習慣法的明例。

#### 第四節 憲法成立的手續及其要件

(甲) 憲法成立的手續：

- (一) 欽定的。
- (二) 協定的。
- (三) 由於逐漸發展而成的；如英國憲法，即屬此類。

(四) 由於革命而成的，如法國憲法，即屬此類。

(乙) 憲法的要件：

(一) 意義須廣闊。

(二) 文字須簡單。

(三) 界說須明白。

## 第五節 憲法的範圍

憲法的範圍，也是因國而不同；有國小而憲法之規定極繁的，有國大而憲法之規定很簡的，有這國詳定之，而他國不規定於憲法以內的；其體例極不一致。茲舉二三例如左：

(一) 有以學校制度定於憲法的 如一七九一年的法國憲法，及瑞士憲法，並德意志新憲法是。

(二) 有以鐵路電信郵政銀行度量衡等規定於憲法以內的 如德意志帝國，以鐵路電信郵政定於憲法，瑞典以銀行定於憲法，英國以度量衡之統一，定於大憲章是。

(三) 有以國旗國語等定於憲法的 如意大利和德意志國新憲法，均以國旗定於憲法，瑞士以國語定於憲法。是。

以上皆憲法體例之特別者，其他互有詳略之點，不一而足。如葡萄牙以本國領土及屬地島嶼定於憲法，而他

國則否。瑞士以租稅制度，詳定於憲法，英國以裁判細則，詳定於憲法，而他國則否。但其中必有一共通的法則，無論那國，沒有不詳定的。約分三種：

(甲) 國權的組織 如立法、司法、行政各機關的權限，不可不規定於憲法之中。

(乙) 人民的權利 憲法本為保障人民的權利而設的，所以無論那國，除一二國外，沒有不持列舉主義的。但是人民既享受權利，而應盡的義務，也就隨着發生；故各國對於此點，也沒有不採列舉主義的。

(丙) 主權的作用 主權之為物，是一無形的，故必藉種種的作用，纔能够表現其效力。不然，體質縱極尊嚴，也無由見其實用。惟是主權雖最高無限，而當其使用時，也不可漫無一定的軌範，妥善的分配，免使行使的機關，操縱濫用的弊端。所以主權的範圍，雖不能限制，而由主權所生的作用，和他行動的方式，卻不能不以憲法明定之。

總而言之，憲法的範圍，常因國情而不同。有事雖細微，而當使之不易變更者，則必規定於憲法；有事雖重大，而必使之可隨時變更者，則當別以普通法律定之。所以在各國內，卻沒有一定不易的原則。

## 第六節 憲法的效力

憲法的效力，得分為形式的與實用的兩種：

### (一) 憲法形式的效力

(1) 憲法和法律的關係 在形式的效力中所說的憲法，是指形式的意義之憲法而言；此刻所說的法律，是

指會由立法的手續所制定，即學者所名爲最狹義的法律而言。孰強孰弱，加以權量，自然明曉。

憲法對於法律的效力，有一個原則，就是憲法能變更法律，法律不能變更憲法，除英國而外，沒有不承認此原則的。各國憲法條文中，雖沒有這種字面的規定，但從他的精神上解釋起來，則暗默之中，實有此種原則的貫徹。憲法改正的手續，較普通法律，常爲鄭重，故不能拿改正普通法律的手續來改正憲法。就是從新制定一種普通法律，也不能對於既有的憲法，有毫末的異議。這就是法律不能變更憲法的一個明證。

再憲法所以能變更法律者，徵之各國憲法的條文，和憲法的本質，無往而不見此種精神的。巴西憲法第八十三條有云：『從前的法律，在未廢止以前，仍繼續有效；但與憲法所規定的政體，及憲法條文所宣布的原則，有明白或包含的衝突時，不在此例。』瑞士憲法附則第二條有云：『聯邦法律及各州約書憲法，或法律的規定，與本憲法相衝突時，在本憲法或由本憲法所制定的法律公佈以後，停止施行。』意大利第八十一條憲法有云：『抵觸此憲法的法律廢之。』這種種規定，都足以表示憲法的效力，優於法律。

(2) 憲法與命令的關係 法律既不能變更憲法，那命令也是不能變更憲法的，因命令尚不能變更法律也。(參照日本憲法第九條，俄國憲法第五十二條) 惟命令之中，有所謂緊急命令者，其效力之強，幾等於法律；但這也是不能變更法律的。然在有大權命令的君主國，那大權命令，對於憲法的效力是怎樣？在日本國，這兩種互立於對等的地位，以不相侵犯爲原則。其他國家，自以憲法的效力爲優。

(3) 憲法與習慣的關係 憲法的效力，除以明文規定變更憲法方法外，再沒有別的變更法子，此爲原則。然

往往不必爲形式上的變更，而事實上與變更有同一的結果者，可叫做憲法之默示的變更。這種變更，常由習慣爲之，如德意志帝國的聯邦參事會，在法律上規定，每年召集，然實際上素以不實行召集及閉會，而成常設的會議。又如英國任命大臣之權，專屬於君主，也是憲法上所明定的；然在習慣上，則非由政黨中選任不可。美國憲法的規定，國務員在議會中，無發言權；但在習慣上，議會中設有許多的常任委員會，大總統可派員與委員會協商，這都是很明顯的證例。

(4) 憲法與解釋的關係 憲法條文，往往有因解釋而失其效力的。如巴丁憲法不載國家大赦特赦之所屬，在一八六五年以前，則根據其憲法第四條以解釋之，說國王有此權，其後復以第十五條爲根據以解釋之，說國王無此權。又如瑞士憲法規定人民公權不因宗教而分厚薄，而瑞士乃有僧侶選舉權制限的法律。其例頗爲顯著。

## (二) 憲法實質的效力

實質的憲法之效力，普通分爲三種：

(1) 關於時的效力 憲法發布以後，凡在未發布前所有的規定，是不是全歸無效？是一問題。這新定的憲法，不可無明文以規定之；不然，將陷於無法律的狀態了。現今憲法上的原則，憲法發布後，所有從前的法律、規則、命令，不拘用那種名稱，如果和本憲法不相抵觸，都有遵循的效力。

(2) 關於人的效力 一國憲法的效力，當然及於其本國的人民，人民的身分，依國籍法定之。新加的人民，在純粹法理上，雖不能說當然適用已經存在的憲法；然爲法之安定及社會的秩序起見，照普通學者的解釋，皆採肯

定說。僑居外國的人，非其本國人民，故不能當然適用憲法。一國人民僑居外國時，本國憲法對於該人民的適用，發生限制。一國人民，僑居其國的租借地及占領地時，也受憲法適用的限制。

(3) 關於地的效力 憲法的效力，及於其國的全部，應無待言。於此有問題發生，即一國當取得新領土時，憲法的效力，能不能及於此新領地？關於此點，可分兩說：

(a) 明定國家領土區劃於憲法者 如葡萄牙、荷蘭等國皆是。此非臨時議定法律，編新地於領土之中，不能及之。故每逢新增領土，必須改正憲法。

(b) 不明定國家領土區劃於憲法者 如丹麥、法蘭西、日本等國是。此種憲法，其效力能及於新領土與否？在日本昔日，常把此事作為學理上一大疑問，約分二派：

(子) 有效說 此說謂：憲法是定國家的統治權，新領土既為國家統治權所能及，故為憲法範圍所能及。  
(丑) 無效說 此說謂：憲法當因立法當時的情形，和社會的狀態定之，新領土的社會狀態，必與舊領土不同，故可推測立法者當時，無以憲法及於新領土的意思。

兩說爭持，很難解決，因為當制定憲法時，祇欲其效力行於當時領土的全部，至以後有沒有新領土，這些事情，非立法者所能豫想得到的。所以憲法的效力，能行於新領土與否？雖詢之立法家，也是不能斷定的。那麼，施行與否，全以取得新領土時的情狀而定了。然則決定施行與否之權，就應屬何人？將用修正憲法的方法呢？還是由國家最高機關的意思，自由決定呢？這是第二個問題。這種事情，在君主國，可由君主自己決定，無須經議會的協贊；因為憲

法未施行以前的地域，君主的統治權，爲無制限，和憲法制定前的君主權力相同，固毫無議會容喙的餘地。此說之誤謬，在以君主爲統治權的主體之一點，無指斥的必要。但在民主國，最高機關爲議會，必須經議會的決議，是不待說的。

## 第七節 憲法的修正

關於修正憲法的方法，大概可分三種：

(一)修正憲法和修正普通法律施用同一方法 如英國是。

(二)非經極鄭重的方法絕不能修正 如美國是。因爲美國的國家，是聯合各邦而成，極其散漫，全憑憲法從中維持。如果修改容易，恐怕立刻就會發生瓦解之憂了。

(三)較修正普通法律的方法稍微鄭重 現在各國，多採用之。

上述三種方法，雖因其立法的主義而不同，然其得失，也有可略言者。凡立憲的國家，無不有政黨，政黨一盛一衰，而政治上的權力，必隨着受很大的影響。假使憲法容易修改，則某黨占優勝，必起而變更憲法，繼起者，又從而反覆之，勢不至犧牲公益，以圖政黨的私利不止。這就是憲法易於修正的失處。國家立法，貴因時制宜，如果修改憲法的方法，過於繁雜，一旦因社會的變遷，致憲法的規定，不能夠和實際的情狀相合時，還仍遵循不改，恐怕就要釀成暴動之禍；縱然願意修改，又苦於手續繁雜。這就是憲法限於修改的失處。所以在現在各國，多操第三種方法。我們



現在把各國對於修改憲法所操的方法之異同，比較一下：

(1) 發案權 修正憲法的發案權，應當屬於那種機關，可分別共和國和君主國而論之。

(a) 共和國 在共和國，這種提議權，可分四種：

(一) 專屬於國會者 在共和國，憲法修正的提議權，多屬於國會，如法蘭西、葡萄牙和智利等，皆其明例。

(二) 屬於大總統及議會者 如祕魯、海地和巴拿馬是。

(三) 屬於聯邦議會及各州議會者 如美合衆國兩院議員三分之二以上，或諸州三分之二以上的立法部，皆可提議。委內瑞拉 (Venezuela) 或由聯邦議會提出，經聯邦議會各州的同意，或由聯邦各州四分三的議會提出，經聯邦議會，在通常會中議決通過，同可提案。在巴西各州也有提案權。

(四) 屬於議會及國民者 如瑞士議會中，不論那一院，或公民投票滿五萬以上，都可提議修正憲法的案子。

(b) 君主國 在君主國，憲法修正案的提議權，可分三種：

(一) 專屬於君主者 在君主國，普通法律修正的提議權，君主和議會均可提出；而憲法多專屬於君主。就是不專屬於君主，而議院也可以發案，但必限於一定的事項，如巴威倫是。

(二) 專屬於議會者 如丁抹及希葛是。

(三)屬於君主與議會者 如索遜等是。

(2)修正議決的方法 議定的方法當分三種而論之：

(a)議決的機關，有左列四種：

(一)設特別機關以議決者 在共和國，如法蘭西由兩院合併組織「國民議會」從事修改憲法。美合衆國當修正憲法時，先開兩院合議會，復經各州特別聯合會議。巴拉圭也特設憲法修正會議決憲法之修正。這憲法會，是由國民直接選舉和兩院總數相等的議員以構成之。此例甚多，不暇枚舉。

(二)議決機關外另使國民議決者 在美國除行前方法外，並採此法。瑞士國中的某州，及美國一部分之州，又有在上下院議決之後，更使國民直接投票者。

(三)解散議決修正的舊國會復召集新國會者 比利時、荷蘭、希臘等，都操此法；因為這種方法，最足以限制憲法的修正。

(四)付通常立法機關議決者 歐洲多數之國行之。日本也行此法。

(b)議決時出席人數和投票數 議決憲法的修正，非有多數議員出席，不得開會議。其最少限數，或爲三分之二，或爲四分之三。但也有與議普通法律相同，不特設限制的。

(c)議決的次數

(甲)須經兩次以上的議決

(子)經一次議決後，特開憲法會議，或付諸國民投票，這是以不同的機關議決兩次的。

(丑)經一次議決後，即解散舊國會，而召集新國會，而為同一之議決的。

(寅)經一次議決，不必召集新議會，但須在次期的通常會中，再為同一之議決的，如索遜、祕魯是。

(卯)在同一會期中，為數回的議決；但每次議決，須隔一定的期間，如羅馬尼亞須審查三次，每次相隔十五日，僅為應行修改之議決。多米尼哥也是為三次的議決，每次相隔三日。塞爾維亞為兩次的議決，每次相隔十日。凡此皆屬憲法修正的議決。

(辰)聯邦國是依兩種不同的機關議決兩次。聯邦國的修正憲法，通常經聯邦議會議決後，須再由聯邦各州議會議決，或追認。德意志帝國憲法的修正，則聯邦參事會，若有十四票反對時，這修正案就不能成立。

(乙)以一次議決為已足者。如日本憲法是。

### (3) 憲法修正的制限

(一)君主國的憲法之修正，對於攝政在職中，有一定的制限。其制限有寬嚴不同：

(甲)一部禁止。如荷蘭憲法規定：攝政在職中，不得變更王位的繼承。因為荷蘭憲法第二章規定，為王位之相續，這就是一部修正的禁止。

(乙)全部禁止。如日本憲法規定：設攝政時，不得變更憲法。這是全部禁止修改的。

(二)憲法頒行或修正後非經過一定的年限不得修正。如葡萄牙憲法規定：每屆十年，修改一次，但由兩

院會議經全體議員三分之二之同意，得提前五年。希臘憲法規定：自公佈之日起，十年後方可提議修改。這種例還有許多，茲不舉了。

(三) 憲法無論怎樣修正不得更改其原則。各國憲法中，有明定不得修改全部的。在共和國，大都規定關於國體不得變更，如法國就是明例。惟尼加拉瓜憲法的規定，雖有十年的制限，然後修改全文，這又叫做例外，非一般通行的。

#### (4) 中國憲法修改的方法

茲更就我國『臨時約法』、『憲法草案』及十二年十月十日宣佈的『憲法』關於憲法修改的方法，約略述之：

##### (一) 發案權

(甲) 臨時約法的規定 國會議員三分之二以上，或大總統，均得提議增修。(第五十五條)

(乙) 憲法草案的規定 國會得為憲法修正之提議，但有制限，如左：(第一百九條)

(子) 兩院議員，非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得為修正憲法之提議。

(丑) 憲法修正之發議，非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立。

(丙) 十二年憲法的規定 國會得為修正憲法之發議，但有左之制限：

(子) 前項發議，非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立。

(丑) 兩院議員，非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得為修正憲法之提議。(第一百三十六

條

(二) 議決的方法

(甲) 議決的機關

(子) 臨時約法第五十五條規定：臨時約法修正之議決權限，屬於國會。

(丑) 憲法草案第一百十條規定：憲法之修正，由憲法會議行之。

(寅) 十二年憲法第一百二十七條規定：憲法之修正，由憲法會議行之。

(乙) 議決時出席議員的人數及表決的票數

(子) 臨時約法的修正，有議員五分之四以上之出席，出席員四分之三之可決，始得行之。(第五十五條)

(丑) 憲法草案之修正，由憲法會議行之，憲法會議，由國會議員組織，非有總員三分之二以上列席，不得

開議；非列席員四分之三以上之同意，不得議決。(憲法草案第一百十一條)

(寅) 憲法會議，由國會議員組織之；非總員三分之二以上之列席，不得開議，非列席員四分之三以上之同

意，不得議決。(中華民國憲法第一百四十條)

(丙) 議決的次數

臨時約法，憲法草案，及十二年的憲法，均無明文規定。

(三) 修正的制限

臨時約法之修正，別無何等的制限。憲法草案，僅在第一百十二條規定：國體不得爲修正之議題。十二年的憲法，也僅在第一百三十八條規定：國體不得爲修正之議題。蓋野心家狡焉思逞，變更國體，所以嚴重規定，以杜其覬覦之心。

## 第八節 憲法的解釋

### (一) 各國解釋憲法的機關

各種法律，或因適用，或因爭訟，皆應設法解釋，以期其推行而盡力。憲法既尙剛性，他們規定的，必多包含的意義，簡括的文句；所以要去解釋憲法，比普通法律爲尤大。惟是法律的解釋，多視其解釋機關，而生利害輕重的弊病；民事商事等私法的規定，條文縱極繁密，猶恐不免，何況憲法。所以各國的立法例，沒有不注重憲法解釋機關的。

憲法解釋機關，各國憲法上多沒有明文規定。在君主國，這種權限，大抵屬於君主，如日本解釋憲法，雖須經樞密院的議決，但在憲法上，天皇絕不受他們議決的拘束。又把解釋憲法的權限，屬於最高法院，如美國是。又設特別機關以解釋憲法的，如薩克索尼 (Saxony) 之以國法院當解釋的機關是。但這國法院，是以六名勅選推事，六名兩院議員組織而成；當政府和議會對於憲法發生疑問，雙方協議，不能解決時，就訴諸國法院。國法院的解釋，是確定不移，對此不得再生爭執。又在君主國，把憲法解釋權，屬於國會如比利時、意大利是。又在瑞士等小國中，把憲法解釋權，交給國民總會的。

## (2) 中國解釋憲法的機關

我國臨時約法，關於解釋憲法，沒有明文規定。憲法草案，在一百十三條規定：憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。中華民國十二年的憲法，在一百三十九條也規定：憲法有疑義時，由憲法會議解釋之。

### 參考書

Gettel: Introduction to Political Science, pp. 191-202.

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 20-30.

Garner: Introduction to Political Science, pp. 15.

鍾賡言：憲法六四至七五頁

荆可恆：憲法通論十一至十八頁

陳啓修教授：憲法十七至十九頁

東方學會：憲法要覽一至十六頁

## 第九節 各國制定憲法由來及其特色

### (1) 英國制定憲法的由來及其特色

#### (甲) 立憲政治的淵源

(一) 百家團的組織 英國為世界立憲國的鼻祖，憲法政治，最為發達；故先述英國憲法制定的由來及其

特色。英國的立憲政治，世多謂由十三世紀約翰王頒佈『大憲章』後，日見發達，實則發源於五世紀條頓人種移住於英國的時候。自條頓人種移住英國後，其僑居的村落，互相結合，遂組織所謂百家團 (Hundred)。到撒遜王朝的第一期時，這百家團更相結合，遂形成數多的小王國。後因英蘭全部統一，這許多小王國，才改名為州 (Shires)。百家團常創設百家團會，由國內的各村落，選出議員四名，掌裁判的事務。又於百家團會議之上，別設一個人民總會 (Folkmoet)，掌地方的行政及裁判事務。

由是小國王散在各地的，皆有人民總會，受國王的監督。人民總會，關於一切政治的利害，能以申述其意見於國王。迨王國統一各小王國，改名為州時，而人民總會，也就改為州會，及州的裁判所；國王代表的州主 (Sheriff)，與教會本部代表的僧正 (Bishops)，並國民代表的長老 (Elderman) 三者，監督其州會。以州的地主、邑宰、僧侶，各處所選出的四名議員，百家團所選出的十二名議員，和一切官吏，為州會的議員。

(二) 賢人會議 當時州會之上，尚有所謂賢人會議 (Witenagemot)。在舊王國時代，是一種國民議會，以代表人民總會；因在舊王國時代的百家團之上，尚有人民總會，實具國民議會的性質。迨王國統一，人民總會既改為州會，則於州會之上，須另設一種會議，使合於國民會議的性質；所以賢人會議，即謂為由舊王國人民的總會，進化而擴張的，也未嘗不可。當人民總會才為一種國民會議時，除裁判事務外，更又議及一般的政務的職權；然自改為州會後，僅掌州的裁判事務，故須設賢人會議，使議決一般的政務。這種賢人會議，是以王的重臣，州內的重要人物，及國內的自由民等組織而成，著為定章。但在實際上，是僅由州主、長老及王室高官等，而組織的。至論其職權，初



起首本甚廣大，有選舉國王及廢止之權。又國王以公有土地給與人民時，有表決贊否之權。對民刑訴訟，更握有國內最高法院之權。其對於制定法律，任命官吏，賦課租稅等，並有參與之權。後因國王勢力增大，而賢人會議對於司法和立法，祇能在名義上保留其權限；不過每屆二三年，仍必召集會議，以保人民的自由。這就是英國立憲政治原始的狀態。至諾爾曼人征服英國後，政治組織遂生變化，各州大吏，隸屬於國王，宗教官吏，離政府而獨立，人民長老，全失政治上的職權，好像成一個純然的封建制度。蓋威廉（William）征服英國時，英人多倔強抵抗，威廉深恨之，因沒收其所有土地，給與諾爾曼人及服從的英人，使他們絕對的服從。當這個時候，要制服人民，以封建制度為最適宜；故威廉就頒佈封建制度，自舉親信的人，使任州之大吏，臨民上而施法權。君主之下，卻置直接之臣及陪臣，於是各地的裁判所，僅為諸侯的裁判所，百家團會，頓失舊時的勢力；凡各州司法權，不歸諸侯掌握，均歸州主（威廉之代表者）所監督的裁判所掌握，此實為英國伸張人權的一大阻力。當此時，國民皆抱不平，特因威廉王善於制御，諸侯無能與抗；而諸侯當行使特權時，也不能脫離威廉的監督。

（三）諾爾曼王朝的大會議 諾爾曼王朝，是承前代的賢人會議（即國民議會）加以改良，而維持之；因為威廉藉征略之功，圖登大位，欲避國民的非難，則名義上須根據自然的權力和國法的繼承，所以他就力求繼續從來的憲法和慣例。但考其精神，並非因尊重國民的自由權力，而觀其形式，要以賢人會議，視為最重要之事。就是一方面打算為封建制度的國王，他方面仍設國民議會。今若不問其理由，自應認英國立憲法政治的萌芽，實賴此而繼續之。

威廉依據慣例，被舉王位，既達其目的，正式就職後，更務從慣例，施行政治，把撒遜時代的賢人會議，改正其組織和性質而維持之。但違犯王政者，——即爲舊時的國民份子——卻由賢人會議中排出。所以這個時候的賢人會議，與從前的賢人會議，其性質大不相同，可叫做直隸於國王的貴族士人等的大會議（The Great Council of the King's Tenants-in-Chief）。其始出席此會的人，爲國王所授封土的貴族、士人、大僧正、僧正及其他僧侶等，自後大僧正以下的僧侶議員，若沒有受過王封的，不能出席。就理論上說，這大會議，是代表國內民族全體的一種國民會議，大地主皆有出席的權利。但就實際上說，實在出席的人，僅限諸侯和僧侶，因而爲議員的權利，也僅限於國王的封侯。但是這諾爾曼王朝的大會議，實爲英國古代憲法史上的很重要一部分。現在英國政府的組織，及政治樞要的機關，都是淵源於此的。至國會內閣各法院，也是直接間接，由此會議而日漸進化；所以把這個時代，叫做英國憲政萌芽的第一期，實在是無可疑的。

（四）常任顧問院的組織 諾爾曼王朝的大會議，後改爲國會，爲純然的人民代表機關。有出席此大會議之權利的，如政府的官吏，及高等立法官是。但這類人，又別組織一國王的常任顧問院（Permanent Council）。這常任顧問院，即近代的樞密院，而內閣也就淵源於此。又常任顧問院的議員，掌財政司法事務的，更分別組織數種機關：即大理院（Court of Exchequer），平政院（Court of Chancery），及普通法院（Court of Common Law）是。

常任顧問院，爲國王的諮詢機關，由國王親近的官吏組織之。此等官吏，也同屬於大會議的議員，其始似稱爲

特別委員；因爲大會議，每年只開會三次，他的組織，沒有常置會的性質。議員的額數，各以按年更選爲常例。故從大會議議員中，另舉常任議員，在國王的左右，答復其諮詢。而常任顧問院，即由此常任議員而進化的，平日受國王的諮詢，且有集合體的資格，而答復諮詢的權限，爲國王所最尊重的。要之，常任顧問院，在事實上，殆與國民議會（即大會議）有同等的權力，且行使其權力，無一時的間斷，似較大會議更屬重要。又其所居的地位，對於國家政務的真相，常能明瞭，因而勢力越強大。至組織常任顧問院的議員，通例如左：

- (1) 正副大僧正 (Archbishop of Canterbury and Archbishop of York)
- (2) 主宰 (Justiciar)
- (3) 財政官 (Treasurer)
- (4) 大法官 (Chancellor)
- (5) 宮內宰領 (Steward)
- (6) 元帥 (Marshal)
- (7) 侍從長 (Chamberlain)
- (8) 大膳職 (Butler)

此外或時加入守衛長 (King's Sergeant) 及國王所信任的僧侶貴族等。其組織的方法，並沒有別種規定的限制，常是從國王的意思，隨時變更。至其權限，也是很大，關於司法行政立法，爲國王的代理機關，其權限與國王同。

觀上所述，自諾爾曼人征服英國後，在形式上，雖輸入大陸式的封建制度，但在政治上，則諸侯全然屈服於王權之下，而樹立一極鞏固的中央集權制。且於一世紀間，大會議的組織，很變化幾次，到一千二百十五年約翰王即位之第十七年，一般國民，都苦於王權的專橫，貴族和人民，起而與王相抗，王不得已，乃承認人民的權利，而頒佈大憲章 (Magna Charta)。這大憲章內容之最要者有二點：

(a) 凡徵收租稅，不可不經國民全體的承認。

(b) 一國的人民，非依其同等的人民組織之裁判，不得處罰。

自大憲章頒佈後，國王的專橫，依然如故，屢次違犯大憲章上所規定的權限。至 Edward 第一世時，始設立由州 (county) 及市 (borough) 選舉代議士之制。至 Edward 第三世，州市的代議士，才與貴族會議分離，成獨立的會議，國會的兩院制，就從此始。

英國國會的組織，自中世紀終，即有確定的形式。至第十六世紀 Tudor 王朝，雖因王權的實力增加，致政治上的實際，國會的勢力，甚形衰弱，但形式上，國王猶不得不尊重國會的權限，而互相調和。直到 Stuart 王朝，則情形爲之一變。Charles 一世，本着君主神權的思想，輕視國會權限，其即位第三年，——即一六二八年——由議會的僧侶、貴族、及庶民，強迫國王批准權利請願 (Petition of Rights)。這請願的內容，是以要求國王遵守自由大憲章爲重要的宗旨。但權力請願，雖經批准，而國王仍是專橫的很；故與國會常發生激烈的衝突，卒至陷於革命的慘禍。自一六四九年 Charles 失了王位後，到一六六〇年之間，英國一時，遂立於共和政治之下。及乎王政恢復，

而 Stuart 王家，迎 Sorange 公 William 爲國王，此所謂光輝的革命 (glorious revolution)。當 William 未幾以前，國會已起草權利法典 (Bill of Rights)，迨 William 卽位之初，就求他承認此法典。這權利法典的重要條項如左：

- 一、國王非得議院的承認，不得變更或廢止法律。
- 二、非得議院的同意，不得以其特權，賦課租稅。
- 三、人民有請願的自由。
- 四、議員選舉，可以自由。
- 五、代議士有言論自由權。
- 六、議院不可不定期召集。
- 七、須設陪審官制度。

自由大憲章 (一二二五年)，權利請願 (一六二八年)，及權利法典 (一六八八年)，可謂爲英國憲法史上的三大成典，組成英國憲法的大部分。其他各習慣法，皇位確定法等，皆所以組成英國憲法，而列於憲法之一部。

### (乙) 英國憲法的特色

英國憲法的特色有三：(一)不成文部分，較他國爲多。(二)其成文部分，含在單一的法典內，是散見於各種條例之中。(三)依溫和的革命手段，漸次制定之，如大憲章，由諸侯僧侶自定草案，強迫約翰王裁可，這制定的手續，不

可不叫做一種革命的手段。換句話說，非從當時現行法律，爲合理的制定；乃諸侯僧侶與國王互起衝突，國王終敗，不得已遂裁可這種非本意的條規。

### (2) 美國憲法制定的由來及其特色

美國之爲美國，本係英國的殖民地，爲世人所熟知。英國對於殖民地，漸有干涉之事，而各殖民地之反抗，也就是由是而滋生。首先干涉的，卽於一七六五年，突向各殖民地課徵印花稅，又復發布關於兵役的他法律。於是各殖民地以爲英國自發布大憲章以來，非經納稅人的同意，不得賦課租稅，素已認爲憲法上的大原則。殖民地的人民，既未有選出代表於本國的議會，自不應負納稅的義務。徵收既難，本國不得已，加以壓力，既加壓力，殖民地自然反抗。既有反抗，自不能不聯合全體；於是大西洋沿岸的十三州殖民地，遂有聯合之舉。就當時事實說，一七五四年，則有六殖民地的代表，集會於亞爾巴利，討議殖民地聯合的草案。一七六五年，則又有九殖民地的代表，集會紐約，協議殖民地人民反對本國國會的課稅權。對於本國政府，提出抗議，此實爲後日革命運動的導線。至一七七四年的大陸會議，更爲確立美利堅聯邦的基礎。

(一) 大陸會議 所謂大陸會議者 (Continental Congress)，自法律上觀之，雖無一顧的價值，若自政治上觀之，卻爲建設立憲國的基礎，且可謂此時已發現事實的國家；因爲當這大會議終結時，對於世界，既布告國家的成立，並依此機關，支配本國，凡居住殖民地內的人民，附與以應有的權限，組織有廣大自治權的地方政府焉。至一七七五年，十三州的委員，乃完全到會。至一七七六年四月四日，這十三州的大陸會議，遂發布獨立宣言 (Deo-

Declaration of Independence) 聲明永與本國分離，十三州的殖民地，各為享有完全的統治權之獨立國。此項宣言，其本體雖未有法律上的效力，然在美國憲法史上，實為最重大文獻之一。起草者為 Jefferson，為世人所熟知也。此宣言中，對美國固有的民主主義，闡發無遺，舉其最要者言之：

- (a) 人類自有生以來，概為平等。
- (b) 一切人類，均有天賦不可讓的權利。
- (c) 生命自由及幸福，即包含於此權利之中。
- (d) 政府非因政府而組織，乃因人類欲確保此項權利而設。
- (e) 政府的正當權力，惟依被治者的同意，始能成立。
- (f) 政府的行動，若違背此目的，人民保留有顛覆之，變更之，而組織最適於人民的安全及幸福的新政府之權利。

以上諸要點中，其第五第六兩端，乃因欲主張各該殖民地，對於英本國的獨立運動，為有正當之理由而設，並不是徒託空言；而實出於當時人人所恆抱的確切不移之信念。就是明言極端反對所謂君主神權思想的。特這思想，雖因有此宣言而益昭著，實則自殖民地之初期，已為殖民者所確認。

(二) 聯邦條規之發布 自獨立宣言發表後，又於一七七七年頒布聯邦規約 (Article of Confederation)，是為亞美利加最初的憲法，即所謂合衆國創立國家時的成文憲法。據此憲法，始創造中央政府，統轄十三州的地

方政府。惟其權力，尙屬微弱，不得行政上的效果，因實際上毫無行政之權也。聯邦條規，僅規定聯邦會議的中央機關，而共通之司法行政，未設有力之中央機關；故對於地方政府，僅能爲贊助的提議，無發布命令的權限，諸州各得依其意見，施行獨立的政治，因而聯邦條規，殆猶今日的國際公法。更詳言之，聯邦條規對於聯邦會議，僅委以制限職權之作用而已。聯邦無論何州，若非選出代議員二名，不得行投票權。又無論何州，不得選出代議員七名以上。但選出二名的代議員，或選出七名的代議員，當會議時，各州的投票，不得超過一票以上。且各州之代議員，不問人數如何，對於一個之投票，皆當同意。依此組織所設的中央政府，公文上稱爲『集會於聯邦會議之合衆國』(United States in Congress Assembled)。政府運用代議員的職權，頗屬自由，且在外交上，諸州的獨立權，悉隸政府之下，如外交文書的往還，和國際條約的裁可，監都海陸軍；又因施行聯邦政治，借入公債，並監督聯邦的財政，規定貨幣的價格，及度量的標準，諸州之間，若有紛議，爲仲裁之人，決定其是否，凡此種種，皆屬聯邦政府的權限。要之，聯邦政府，關於聯邦各州重大的共同利害，爲唯一有力的政治機關。但這中央機關，僅有立法院及裁判所的職權，毫無行政的職權。且非得九州以上承諾，不能決行重要事件，是最爲遺憾耳。至於聯邦政府主要的行政機關，就是由諸州派遣於聯邦會議代議員之一部，而組織特別委員會——即所謂諸州委員會 (Committee of State) 者是——此委員會，施行行政上重大之事，必須於十三名議員中，得九名以上的同意，限制綦嚴，事實上殆與無行政權同。即聯邦政府統治諸州之權，僅能發議贊助諸州罷了。更詳言之，聯邦政府雖可以必要的徵收，請求諸州，但諸州不應時，卻沒有強制之權力。又締結條約，其履行，則須委任諸州，募集公債，其償還，則須依賴諸州，故中央政府，雖有行政



特權，具備執行機關，而實與無權力，無機關同。不過是一種諮詢和提議的機關罷了！

在獨立戰爭中，聯邦會議的權力固微，卻還能保各州的結合，且能統治之。其間二三殖民地，或有怠其義務者，而同盟諸州，概能奮發淬勵。然至戰爭告終，諸州遂蔑視相互的信義，不顧同盟的誓約，於是一般輿論，皆謂欲保各州內部的秩序，和相互的和平，不可不組織有力的中央政府。換句話說，從來中央會議制度，不足以維持各州，須更組織一完全的中央政府。

(二) 聯邦條規的改正運動 組織完全中央政府，所以必要的理由，既爲有識者所同認，而最熱心運動者，有波佐因 (Bowdoin) 及哈密爾敦 (Hamilton) 二人。茲略述其運動的概況如左：

波佐因倡議謂：麻沙朱得士州的議會（即地方政府）派遣於聯邦議會（即中央政府）的代議士，應提議召集全國的代議會，議決改正憲法。即從多數投票，召集有檢束全體的權力之議會，代表住居十三州內人民的全體，以組織有力的中央政府。不料麻沙朱得士州所派的代議士，不從波佐因的意思，雖波佐因之動議，在麻沙朱得士州議會，早已成立，議會並對於代議士，與以訓令，乃代議士不從其訓令，以此訓令，是波佐因的主張，含有革命的性質。於是改正憲法的運動，遂遭一頓挫，幸有哈密爾敦氏，始繼續活動焉。

在一七八五年春，烏哇集利亞與麥利蘭佐之民間，因商業發生葛藤，關於河川之航行，須有一番調停，因此二州各選代表委員，在是年六月，開協議會於亞尼斯沙佐利西，代表委員，知謹調停今次二州間所生通商的葛藤，不如制定統治的規則，俾將來亦有整理此種葛藤的效力。遂各以此旨，報告於本州立法部，詳述制定規則，不僅適用

於二州之間，又非僅調停今次的葛藤，乃適用於十三州全體，使現在和將來此種事件的全部，有處理的方法。於是烏哇集利亞州的立法部，於一七八六年九月，在安拿波利亞提議，開各州全體的商法會議。哈密爾敦即利用這個機會，欲變商法會議，為憲法會議，而紐約州的立法部，亦贊成烏哇集利亞州的提議，派遣委員一人。但各州所派的代表，僅有五州，哈密爾敦知此次的小集會，終無成功的希望，遂變更當初的企圖，僅慫恿各州，提出召集憲法協議會之議。但當時憲法，乃根據聯邦條規，則改正憲法的發言權，僅聯邦議會之有之，其改正須經諸州立法部的贊成，始得有效。故哈密爾敦當發此議時，亦謂憲法協議會之召集，不宜用過激的言辭，列席各代表的發議，尤不可主張非常的手段。即據哈氏倡議，調查聯合各州之現勢，提出法律案，務使聯邦政府的組織，適合國內的事情。先開一協議會，以其決議，報告於聯邦會議，其原案經聯邦會議可決時，更付諸州立法部的承認，始能發生效力。這就是哈氏因欲隱蔽其真意，遂用曲折的言辭。

(四)以改正憲法為目的的聯邦協議會開會 哈密爾敦的提議，宣動一時，聯合議會，諸州立法部，新聞雜誌，議論騰起。而哈氏更施一手段，由紐約立法部，對於選出聯邦會議的代議士，與以訓令，使他們在聯邦會議中，提出勸告諸州，召集聯邦全邦協議會的動議，當即可決。且得麻沙朱得士州的援助，遂告成功。一七八七年五月，除羅佐亞依蘭佐一州外，其他各州，均選派代議士，在呼拉忒爾哇開協會。此協議會所網羅者，皆各州的第一流人物，以George Washington 為議長，其宗旨，為改正憲法，和組織有力的中央政府，遂開秘密會議。當議事進行中，聯邦議會，諸州立法部，和一般人民，均不能知其內容，故世人僅目此協議會，為變更聯邦政府的組織，以增大其權力為

目的，而集會者，且推測會議的手續，係由協議會起草改正案，咨送聯邦議會，待其採用後，更要求各州立法部之承認；因為手續上必如此，始能叫做合法。乃協議會不採此法，更欲用非常手段，施行大改革，而協議會提出一種憲法，其條文中，竟規定經九州人民協議會的批准，就確定有聯邦諸州憲法的效力。且協議會於憲法案附以說明書，復附加命令的忠告書，咨送於聯邦議會，其命令忠告書，略謂：「聯邦議會對此原案，無須加以修正，即行通過，送達聯邦諸州立法部；而諸州立法部，亦不須加以修正，即承認之，後送達各州人民協議會。各州協議會對原案承認時，聯邦議會，即使新政府代行權力，而自退職……」云云。然按照現行憲法規定，則修正憲法的發言權，為聯邦議會所享有，且須經諸州立法部承認，始可改正。苟違反此規定，自不能叫做合法的手續了。所以協議會的提議，誠屬非常手段，無異一種革命。就形式上看來，除聯邦議會，及諸州立法部之承認外，更加入人民協議會的承諾，似較為鄭重。而自實質上觀之，則聯邦議會，和諸州立法部，所有活動的自由，殆已全部被奪。況協議會，尚有一宣言說：若聯邦議會，和諸州立法部，不從協議會的要求時，即以改正案，付與九州人民協議會之審議，得其承諾，則不經聯邦議會，及諸州立法部的可決，就視為有確定新憲法的效力。由此看來，謂為憲法上的大革命，實在非過言的。但新憲法，非必拘束十三州的全體，僅各州的贊同者，認為有效。因此雖用非常手段，尚能和緩人民反對。然當時現行憲法，明明規定，除依聯邦議會合意，與各州承諾外，不得變更憲法條項。若新憲法據九州人民的協議會，即可確定，縱令憲法效力，僅及於九州，而其結果，對於十三州全體的舊憲法，就要因九州這種行為，而至破壞了。以上所說的，是就法律上論斷之，若由政治和社會方面觀察之，則其所為，亦無可非難之處。蓋結合人民中多數信為善良而決行之者，大體

要不失爲適合時勢之處置，是無可疑。而因謀多數人的幸福，以設善良制度爲目的，經多數可決，而斷行之，雖根本推翻舊制度，要無可議也。如英國查爾斯王朝革命，法蘭西數次革命，若由當時現行法律觀之，雖皆不免手續違法；而由政治及社會方面觀之，要不能叫做不當的處治。美國協議會提議，雖託言僅贊成之州認爲有效，這是欲避劇烈的反對罷了。而他們的真意，在以九州承認，拘束十三州，以制定新憲法爲目的。卽十三州中的九州，既占大多數，其所決議的事項，若比照近代的政治主義，固亦無有不合的。

(五)新憲法的內容 新憲法既經制定，舊憲法應歸廢止。况新憲法已得十一州（實際承認者不僅九州）承認，而推行盡利，其不表示承認之二州，雖暫時不適用新憲法，而舊憲法早已不經其承諾，而根本推翻了。生存在無憲法政治之下，不如生存在有憲法政治之下，較有幸福。此二州目視此情，也就漸次加盟於十一州之聯邦，而受新憲法的支配。於是就由左列的十三州，組織一聯邦國家：

一、特拉華州 (Delaware)

二、賓實爾法尼亞州 (Pennsylvania)

三、紐折爾西州 (New Jersey)

四、吉俄爾給亞州 (Georgia)

五、康內克的州 (Connecticut)

六、麻沙朱色得士州 (Massachusetts)

- 七、馬里蘭州 (Maryland)
- 八、南加羅林州 (South Carolina)
- 九、紐罕什爾州 (New Hampshire)
- 十、勿爾吉尼阿州 (Virginia)
- 十一、紐約 (New York)
- 十二、北加羅林州 (North Carolina)
- 十三、羅得州 (Rhode Island)

此憲法爲聯邦國家的確定憲法，就是現今美國所行的憲法，他的內容，係折衷英國憲法主義的原則，和殖民地時代的先例；因爲出席於夫拉忒爾夫耶憲法協會的代議員，先調查殖民地時代及革命時代亞美利加各地的制度後，從各地共通先例，而定政治組織。試舉一例以明之，如立法部，定爲上下兩院，卽因諸州向有上下兩院的緣故。且哥禮克積卜德州之立法部，關於兩院制度，最爲完全，足以爲各州的模範。其上院平均代表州內的都市，下院平等代表人民。而當時憲法協議會代議員的意見，約分二派：甲派，欲以聯邦議會平等代表諸州，欲按諸州人口多寡，選出代議士，意見極爲紛歧。後調查哥禮克積卜德州有最完善之先例，可以調和兩派，其例爲何？卽二院制。於是遂設元老院 (Senate) 與衆議院 (House of Representatives)。元老院平等代表諸州，衆議院是按照諸州的人口，選出代議士，直接代表人民。而元老院和衆議院的名稱，當時諸州，已經採用，並不是聯邦立法部才創設的。

至大總統官制，係模倣諸州知事，因當時諸州的行政長官（即知事），多稱爲伯理璽天德，可採用爲聯邦國家行政長官的名稱。又如行政長官的裁可權和否認權，是規定在紐約州之憲法內，彈劾方法，是規定在其他六州之憲法內，副總統官職（Vice President），是規定在數州之憲法內，所以聯邦新憲法，也就採用此制度及此名稱。司法部，不隸屬於大總統和兩院之下，是完全獨立的。且以憲法解釋權付與之，這也是當時諸州憲法所採的制度。

新憲法的內容，應說明的地方甚多，茲從省略，僅述新憲法適用於合衆國全體的事項。

(一)新憲法支配範圍的擴張和西部北部諸州之加入聯邦。照上邊所說，新憲法以十三州爲基礎，僅十三州適用之。後因敷設鐵道，交通便利，聯邦諸州的人民，雖其本州，陸續移殖到西部地方。在殖民地內，與諸州人民，互相結識，共行商賈貿易，使漸次同化。於是西部新州，遂多加入於聯邦。迨與英國第二次開戰，及墨西哥戰爭時，試驗聯邦政府的實力，確能保護各州，非僅信用增高，且因此戰爭，激動了人民的愛國心。諸州人民，更抱有寧後諸州，須先置重聯邦政府的觀念。

然對於國家觀念的發達，大受阻礙的，就在南部諸州，尚有奴隸制度存在。蓋當時南部諸州的勞動者，純屬奴隸，北部諸州的勞動者，則爲自由，兩者相形，在政治上和社會上，欲使南北兩部相同，又有同一的國家觀念，殆屬不可能之事。南北兩部，不願生存於同一政治組織之下者，因各懷不平之念。聯合成立的初頭，諸州之間，已有倡分離之說者，由是南北遂起戰爭，以破壞既成的連合，分南北兩國家爲目的。但此戰爭，南北終未分離，卻反鞏固其聯合，

且使奴隸制度永久廢除，一變成亞美利加聯邦的本質。故聯邦政府狀態主要之點，雖毫無變動，而南北諸州，要能渾然無間，成爲同體國家，換言之，即因戰爭，南部諸州，深悟與北部諸州，性質和觀念，無可永久差異的理由，但卻知南北兩部的生活和思想，均屬相同，各州若相聯合，俾成一強固國家，是毫無窒礙的。於是人民對於州權觀念，遂受影響，聯邦憲法，始有支配各州和人民的效力。

今日合衆國，併合四十八州，成一強大國家；其主要原因，就在南北戰爭以後，思想的變遷。

### (七) 合衆憲法的特質及精神

(a) 革命的憲法 以上所說的，是美國憲法制定的由來。茲述美國憲法的精神，和他的特色。然僅抽象的敘述，尙少趣味，故特與英國憲法的精神，比較而說明之：

美國憲法，大體類似英國，就形式上說，英國憲法，多含有習慣法部分，美國憲法，卻全屬成文法，悉包含於所謂憲法之一法典中，這是他兩個差異之點。然自實質上說，這兩國憲法的根本上，覺沒有什麼區別，如尊重人民自由權利，可資證例。即人民反抗政府的暴政，欲獲得自由，確保權利，遂自制定憲法，兩國均屬一致也。英國於數百年間，由君主和人民溫和的軋轢，因成民定憲法；美國憲法，亦依同一理由而制定之。但其手段，較諸英國，稍爲激烈耳。

英國制定憲法時的革命，沒有美國獨立戰爭的規模，僅用溫和的強迫手段。美國制定憲法，則訴諸革命，手段最強，與英國不可同日而語，這是他兩國制定憲法時所用的手段不同，並非本質的差別。英國人民欲得自由權利，用異常手段，強迫國王，國王不得已，纔制定人民所希望的憲法。亞美利加的人民，也因欲得自由權利，反抗英國，國

王及其政府，用戰爭的非常手段，使承認亞美利加的獨立，自進而制定憲法，兩者之間，方法手段，雖有差異，而根本精神，卻屬同一。即因擁護人民自由權利，憲法上的根本精神，是毫無區別的。照此看來，英、美憲法，均可叫做革命的憲法。所謂革命的憲法，就是不遵現行法律的程序，依着非常的手段以制定之。英國憲法，除大憲章外，其他均由議會可決，君主裁可。故自形式上觀之，似制定尙能合法，實則不問君主的意志之如何，加以強迫；法律論雖有異議，而政治論則純然屬諸革命的憲法，這是世人所共認的。至美國的憲法，不問法律論、政治論，皆不稱其爲合法的手續。（現行憲法規定的手續）。

(b) 以確保自主自由爲根本精神 據右述結果，兩國憲法，對於地方自治團體，皆給以很大的自主自由權。惟英國爲單一國，美國爲聯邦國，其間之程度和範圍，固不能無異。亞美利加諸州，非合衆國的行政區域，是一個小國家，各州有特殊憲法，有行政長官，有上下兩院，依其權力，與聯邦國家對立。在各州管轄範圍內，不必服從聯邦政府，雖依特種權力，得以聯邦憲法制限各州，此僅爲例外，且屬少數。且原則上，各州所行使的重大職權，不能以聯邦憲法，恣意剝奪，從完全自主自治主義，各州得任意施行政治，這是美國聯邦憲法所認爲根本的原則。至若英國各州，一方爲自治團體，他方爲國家行政區域，僅爲 county，而非 state，並沒有小國家的性質，所以英國地方政府，較諸美國地方政府，其權力稍爲微弱，而較其他諸國的地方自治團體，其權力仍爲強大。英、美憲法，以擁護人民自由權利，爲根本精神，其必然的結果，地方自治團體，自當與以廣大的權限。惟英爲君主國，美爲共和國，憲法上關於國家元首的規定，不能無異，此亦可以常識推斷之，無須說明。又英國憲法，關於國會的規定，是以衆議院爲



政治的中樞；美國憲法，是以大總統和元老院爲政治的中樞，此亦兩國不同的地方。

(3) 法國制定憲法的由來及其特色

(甲) 憲法政治的前驅

(一) 統一國家的建設 紀元八四三年，雖神聖帝國瓦解，給了法蘭西領土和人種上的國家基礎，但不能依着政治的組織，以實現法蘭西的國家；帝國的貴族和僧侶等，僅能在自己領土內，有自治權力。故封建政府仍存，而統一國家，還未成立。斯時，國王權力，日益微弱，不能夠防備諾爾曼民族的侵略，於是一般人的意見，均知須打破封建貴族的國家，而創設統一組織的國家。在九八七年，貴族僧侶開會於西黎 (Senlis) 時，此事纔告成功，國家實權，集中於貴族僧侶，慶加羅靈安王家，另選夫蘭斯公由加賓奉爲國王。然最初百年間，這選舉國王，僅汲汲思保自己的威權，而貴族僧侶，對於共和主義的侵害，也僅汲汲思保其領地，一切國家事務，毫無設施。至十一世紀，十字軍起時，貴族滅亡甚多，王敵已漸減少；因爲十字軍之役，貴族多因此戰死，就是幸而生存，而財產的損失也甚大，幾有不能維持生活之勢。到了戰後，遂被國王蠶蝕。又在第一次十字軍時，夫蘭斯王，僅在本國取得貴族所失的權利。其後十字軍因王權力既形強大，在本國權利，定有被侵之慮，他們就自離本國，從事於東洋十字軍。於是國王與平民，互相結託，採取反對貴族的政略；當這時候，一般平民，就漸知以王室爲中心，形成最初的國家組織了。至十四世紀，腓力王惡羅馬法王干涉其國事，圖謀反抗，以保其權力，遂召集國民的代議士，冀得他們援助。

(二) 三民會議的召集 從前夫蘭斯王關於國家政務，全聽封建諸侯和僧侶的謀議；到腓立王時，則排斥

貴族僧侶，而與平民互相結託，召集都市人民，組織所謂三民會議（*Etats-Generaux*）這三民會議，即國王以第三級之人，參與政治的最初制度，而排斥貴族僧侶於政權之外也。嗣是第十四十五十六世紀間，常召集此種會議，均能舉參政之實。然國王權力既經確定，貴族僧侶權力，殆歸消滅，此時國王看這三民會議，非僅無存在必要，且生厭惡之念。更推言之，當時三民會議，尙不足視爲立法院，關於權力運用，也沒有正式組織；不過貴族、僧侶、平民三階級，各自組織團體，成爲三院，討論議案，各以其謀議及訴願，呈報國王罷了。至關於國家大政，或徵稅事件，也沒有被諮詢的權力；僅能把他們的意見，忠告於王。但在他們的意見，雖係忠告，卻常爲國王所注意；國王採納他們的意見與否，全屬國王的自由，不受三民會議的干涉。但在三民會議存續期間，要足示國民以自主之義，確認第三級（平民）權利的存在。且在平民中最剛毅的，要算是都民，這都民，可謂政治社會中真正的代表。

(二) 憲法會議的召集 到一七八九年，路易十六世時，始有國民會議。而其間有人民與貴族僧侶的紛爭，有貴族僧侶與國王的衝突，有國王與平民的軋轢；政治組織，自不免多所變遷。特就全體觀之，平民權利，逐年增大，漸趨於民主的政治組織，遂能發生這種國民會議。雖其名稱，仍謂爲三民會議，而其實質，在一七八九年，早已變更；故斯年的三民會議，可謂已改爲國民的會議。換句話說，斯年三民會議，非僅因討論普通行政而集合，乃因制定憲法而集合。法國最初的成文憲法，在一七九一年發布，其內容傾向於民主，即由此國民會議會所制定。或謂此會議，僅編成憲法草案，其裁可公布，則爲國王，依然爲欽定憲法似的。這是傾向於法律論的論調，要不足採；因爲三民會議，不問國王意志之如何，以國所要求者，列諸條文，定爲憲法，由國王公布之。故國王之承諾，僅形式上的手續；試舉

例以證明之，其後國王能沒有退位及被殺之事嗎？假令憲法制定公布，出於國王自己意思，則君民協和一致，而得運用之妙，又何至有此慘劇呢？

在一七八九年，路易十六世，召集三民會議時，經二年，遂有憲法會議；因恐以前三民會議，促國家衰滅，不可不破滅之，而創設新會議。特經過激的破壞，成爲習性，遂爲法國最近百年間，憲法不能鞏固的最大原因，此固英國憲法史上之所無也。自一七九一年（即發起憲法會議之年）至一八七五年，計八十四年間，法國政體變更，至九次之多。因此欲概論法國憲法史，頗非易事。茲僅就路易十六世召集國民會議後，簡單述之，如左：

### (乙) 成文憲法的始成

(一) 九種法令的布告 國民會議，自一七八九年七月六日集會巴黎郊外之反爾塞，始設憲法起草委員會。在委員會議決後，交付國民會議，漸次討論，經決議後，分別布告。這種布告，雖概屬憲法，而形式上，僅有法律的性質。就是左列的九種法令之布告：

- 一、一七八九年八月二十六日之人權布告。
- 二、同年十月一日，關於公權的憲法。
- 三、同年十月十二日，關於租稅和諸法律發布的憲法。
- 四、同年十二月二十二日，關於選舉和地方行政的法律。
- 五、一七九〇年五月二十二日，關於宣戰媾和的憲法。

六、一七九一年三月二十九日，關於官吏的住所和攝政的憲法。

七、同年四月二十七日，關於內閣組織的法律。

八、同年六月十三日，關於立法議院組織的法律。

九、同年七月十六日，關於國王默認讓位的憲法。

一七九一年，國民會議，始設法律修正委員會，以聯合於憲法委員會。這聯合委員會，從一切布告中，選擇有憲法性質的條文，調查整理，以編成憲法的條文。同年八月八日，委員會報告調查的結果，九月三日，國民會議可決委員會所報告的憲法，路易十六世以同月十三日批准之，翌日，遂嚴正宣布，遵守這憲法的宗旨。

(二)第一次革命與憲法 上邊說的憲法，實施不滿一年，於一七九二年八月十日，國內遂起叛亂，國民會議，竟被壓抑，即刻就停止了行政權的執行，因建設共和政府，議決召集契約國會(Convention Nationale)的決議案。同日，又別以法律規定屬行政權執行的各事件。

契約國會，於九月二十一日，布告王權廢止，十月十一日，始以多數共和黨員，組織憲法委員會，起草新憲法案，一七九三年四月十七日，開始討議，四月二十二日，叛亂又起，激烈革命黨制勝，憲法案遂被廢棄。契約國會，乃新設委員會，起草新憲法法案，至六月二十四日，始議決。這新憲法，共百四十九條，承認人民直接普通投票，於八月九日宣布之。不料在本年十月十日(共和歷第二年一月九日)，又以法律中止實施，建設假革命政府。這種新憲法，直可謂未經一日實施。嗣是法國滿二年間，竟沒有憲法，紛亂騷擾，陷於無政府的狀態。一七九五年八月二十二日(共

和歷第三年十二月五日），契約國會，開議新憲法法案，同日，以革命善後方法之法律，付與人民直接普通投票，作為新憲法案。至九月二十三日（共和歷第四年一月一日），遂布告新憲法。其內容共三七五條，比較前二種憲法，雖頗優良，但也不能繼續施行；因共和歷第五年十二月十八日，第六年八月二十二日，及第七年九月三十日的革命，至八年十一月十八日（一七九九年十一月九日），此憲法全行廢止了。至十日，又有共和歷第三年，憲法議院之一部，及五百人會議決，以政府的權力，委任於監督委員會。又命令修正共和歷第三年憲法，委員會因即從速審議起草修正，經過三十日，法蘭西共和新憲法，遂由人民承認而成立。并許拿破崙在十年間，為法蘭西共和國第一次總督。

一八〇二年，三月二十七日，拿破崙與英國締結協約，國民翕然信任。同年，五月十八日，元老院據憲法所付與的權利，提議伸張第一次總統的權限定任期為十年。但拿破崙尚不滿意，不予承諾，以八月二十日的政府議決書，而召集人民開衆議院，議決第一任總督為終身官。元老院欲使第一任總督權力增大，以三種決議，修正憲法，即關於修正憲法，元老院和議事程序，立法院和賞勳之件是。

（三）拿破崙一世及路易十八世的帝政憲法 一八〇四年，以君主政治的君主相續權，許與第一任總督之一家。於是法蘭西由共和國變為君主國，拿破崙由總督變為帝王。即因政府提議，修正憲法，元老院殆不用討論，而悉行可決。元老院決議，共有百四十二條，殆以無限權力，委諸帝王掌握。至同年十一月六日，關於帝王相續，經人民決議承認，遂公布之。

一八〇四年的憲法，就是法蘭西的帝國憲法，繼續十年。其間元老院又決議國家政綱三種，此決議的目的，雖在廢立法議院，設攝政官，並與皇帝以任命立法院議長之權；然因拿破崙已失民望，一八一四年四月，元老院遂有設立假政府的計劃，宣告廢止拿破崙一家的帝王相續權，終至剝奪拿破崙的帝王。於是憲法又歸廢止。同月五日，假政府以憲法草案，提出於元老院，五日議決，七日得立法院的贊稱。此憲法爲法蘭西國憲法，共二十九條，當時法國人民，固抱再現共和國的希望，特因英、俄、普等國的干涉，不能達其目的，遂以民主主義憲法，再與君主政體。路易十八世，卽爲法蘭西的國王。路易十八世對於假政府所起草的憲法，不願採用，遂加以修正，由元老院議院九名，衆議院議員九名，政府委員四名，組織憲法修正案委員會，在一八一四年六月四日，新議會開會初，作爲欽定憲法而裁可之。這欽定憲法，共七十六條，計十六年間，繼續施行，不料僅於一八一五年，百日之間而中止了！

一八一五年三月一日，因拿破崙捲土重來，路易十八世棄位而逃，拿氏卽修正帝政憲法，同年五月，發出布告，召集臨時國會於巴黎；嗣因事機緊迫，不能待至五月修正憲法，先由哥斯丹仁民起草帝國憲法補則六十七條，於四月二十一日公布，至六月一日，經國會追認，爲一種法規。然六月十八日，滑鐵盧劇戰，拿破崙敗北，同月二十二日，不得已宣告讓位。帝國議會於七月二日，決議關於法國人民的權利，七月八日，路易十八世，再起埃靈，再登王位，告知修正憲法中的各條，又布告假選舉法，公布召集公議會的勅令。但欽定憲法之修正，尙未施行，一八一七年二月，僅以選舉法補欽定憲法的缺文而已。這選舉法，是依一八二〇年六月，關於複選投票法律，與一八二四年六月，規定每七年舉行衆議院議員總選舉的法律而修正之。

(四)第二次革命與憲法 一八四八年二月，巴黎變亂復起，顛覆路易腓立王的政府，建設共和政府，這就是法蘭西的第二次革命。特此政府，僅視為假政府，依普通選舉選出代議士，於五月四日，在佛爾波宮開國民議會，全體可決共和政府的組織。同月十七日，及十八日，又在公會議場，設憲法委員會，委員計十八人，其所擬草案，經國民議會討論數月之久，於一八四八年十一月遂可決共和憲法。然實施不過三年。一八五一年十二月，大總統（拿破崙三世）突以布告，解散國民議會，其與政府為敵者，悉禁錮或放逐之。所說的拿破崙政變（*Coup d'état*），即指此言。拿破崙依政變，擅改共和政體為君主政體，自為世襲皇帝，議會不得已，以同月二十日人民的承諾，決議創設新憲法，將必要權力，讓與拿破崙。拿氏即任命委員五人，在委員會審議新憲法，於一八五二年一月四日公布之，計五十八條，概以共和歷第八年的憲法為基礎，而稍加斟酌。後又改正選舉法。拿氏的帝政，就漸漸確定了。

拿氏帝政時代，繼續十八年，以布告與元老院決議，修補一八五二年新制定的憲法，凡十四次。而其最後決議，在一八七〇年五月，遂確定為法蘭西帝國憲法。然僅及四月，普法戰爭，師丹陷落，拿破崙帝政失敗。一八一〇年九月四日，復設法蘭西共和政府，在巴黎公布翌年一月二十八日休戰條約，由共和政府締結。同年二月八日，立總選舉，亦由共和政府執行。新國民會議，維持共和政府，舉紹爾為行政長官。同年八月三十一日，國民會議延長紹爾就職年限，確定他的權限和他的責任，並尊重他為法蘭西大總統。大總統因組織內閣，召集國民議會，議會舉三十名委員，審查其事件。一八一三年三月，遂可決公權，及關於內閣責任的法律。嗣後議會對於紹爾為不信任決議，紹爾即於一八七三年五月辭大總統之職，議會復舉瑪克瑪荷將軍以代之。

(五)現行成文憲法之成立。當時佛爾波王黨及拿破崙王黨，力圖再行君主政體，他們計畫，終難成功。瑪克瑪荷將軍，就大總統之任。斯年十一月，國民議會議決，准瑪克瑪荷將軍，有總攬行政權，限定任期為七年。且因實行此決議，起草新憲法，舉委員三十人，設立憲法委員會，費時一年，審議關於公權法案和組織元老院憲法案等，嗣經元老院及國民議會議決之。至一八七四年七月，復由政府提出關於第三憲法的公權，由議會可決；元老院議員及衆議院議員選舉法，也以翌年八月可決，補充憲法的不足。

右列四法律：

- 一、關於組織公權的憲法。(一八七五年五月二十五日制定)
- 二、關於組織元老院的憲法。(同年二月二十四日制定)
- 三、規定公議關係的憲法。(同年七月十六日制定)
- 四、關於元老院議員及衆議院議員選舉法。(同年八月二日制定)

法蘭西現行憲法，就由上列四法律而組織的。嗣後經修正一次，即一八七九年二月，關於公權組織的憲法第九條，以法律改正之。同年六月，第九條全然廢止，七月再以公權組織的中心，移於巴黎，至一八八四年八月，改正關於公權組織的憲法第五條第二項，及第八條第三項，並廢止關於元老院的憲法第一條，至第七條，及關於公權關係的憲法第三項。照這次改正，常為法國的王族者，不能被舉為共和國大總統，亦不許因改正憲法，變更共和政體。自是之後，幸未修正一次。一八七五年二月十五日所制定的憲法，至今仍施行焉。至法蘭西憲法的特質，不特為民



主義的憲法，且可謂世界無比的革命憲法；觀前述歷史自知，我不再說了。

(4) 德意志成文憲法制定的由來及其現行憲法的要點

法國憲法的制定，及法國憲法學者的議論，對歐洲各國憲法，大有勢力存焉。十九世紀以來，歐洲大陸各國的成文憲法，類多取範於法國，德意志各國，亦自十九世紀，即有見於憲法制定的必要；一時因守舊主義的反動力甚大，故未易告厥成功。南德意志諸邦憲法，發生較早，於一八二〇年之頃，已次第制定憲法，而其模範，大都不出一八一四年法國路易十八世的欽定憲法。北德意志各邦中，因受法國一八三〇年七月革命激刺而制憲法者，實居多數。在這個時候，尙未制定憲法的，其後不出二十年，當法國一八四八年之憲法後，皆次第以法國爲模範而制定之。南德意志帝國憲法，制定於一八七一年四月十六日，大致根據於北德意志聯合的憲法。這北德意志聯合憲法，自從普奧戰爭後，解散從來的德意志聯合，以普國爲主，聯合左列北德意志諸邦而組織之：

索遜哇麥 (Saxe-Weimar) 阿丁堡 (Aldenburg) 布倫瑞克 (Braunswick) 索遜阿丁堡 (Saxe-Altenburg) 索遜哥布果達 (Saxe-Coburg-Gotha) 安哈爾特 (Anhalt) 休瓦芝堡遜丁哈典 (Schwarzburg-Sonderhausen) 休瓦芝堡羅特斯達特 (Schwarzburg-Rudolstadt) 瓦得克 (Waldeck) 羅伊斯新家 (Türing-Heuss) 向堡理伯 (Schumannburg Lippe) 理伯 (Lippe) 羅倍克 (Ruppeck) 勃來門 (Bremen) 汗堡 (Hamburg) 墨林堡斯特勒 (Mecklenburg-Strelitz) 羅伊斯宗家 (Alter-Heuss) 索遜瑪寧肯 (Saxe-Memingen) 索遜 (Saxony) 墨林堡 (Mecklenburg-Schwerin)。

這北德意志憲法，由普魯士起草，先經普國及右列諸邦的委員會會議決後，始召集各邦選舉議員，而組織國會於柏林，使他們議決此草案。迄此議會成立，對於該草案，加以幾許修正，再交付於各邦的議員議決後，始行公布。故此憲法，以事實言，不啻由各國家的條約而成立的。至德意志帝國憲法，則於一八七〇年德法戰爭後，又有左列諸邦：

即巴威倫 (Bayern, Bavaria)，威丁堡 (Württemberg)，巴敦 (Baden)，海遜 (Hessen) 等加入。此聯合是以一八六七年的北德意志憲法為根據，加以形式上的修正，而統一編定。至一八七一年，普魯士國王就德意志皇帝位，建設帝國，召集議會，由帝國大宰相 (The Imperial Chancellor) 提出，經議會議決，纔公布之。

上述德意志帝國憲法，自一八七一年四月公布以來，繼續施行者，已歷四十八年，至此次德意志的政治改革，欲變更其國體為共和國，乃有新憲法之出現。我們現在把這新憲法中的要點擇出，列在左邊：

(a) 聯邦主義的繼續 德意志國，為共和政體，國家領土，由各邦領土集合而成，若他地域的民族，依其自決權而欲合併者，得依國之法律編入之。

(b) 採用民主主義 國權屬於人民。其屬德國政務的部分，由依德國憲法構成的機關行使，屬於聯合的各自由國的部分，由該國的憲法行使。

(c) 個人權力的保障 關於信仰教育言語集會結社出版等的自由，均設明文，而其最注重者，為第九條規定德意志人民在法律之前，一律平等。因為男子和女子，在原則上，均為人民，應享同一的權利，負同一的義務。

(d) 政治組織 立法權由德國議會行使，德國議會是以衆議院和聯邦院組織之。衆議院議員，以年滿二十歲的德國男女，依普通平等直接秘密選舉方法選舉之。凡人口滿一百萬，得選出議員一人；但聯邦各自由國中，人口最多之國，其所選出議員，不得逾議員總額三分之一。聯邦院是由聯邦各自由國的代表組織之，任期均爲三年。

德國大總統，由德意志國民選舉，年滿二十五歲以上的德意志人，均有被選舉權，其任期爲七年，但得連任。而大總統的命令及處分須國務總理或主管國務員副屬始有效力，因副屬而生責任也。

德國政府，以國務總理和國務員組織之，但國務總理，須由大總統任免；而國務員，須由國務總理呈請大總統任免；且國務總理和國務員的在職，須有國議會的信任，如國議會以明示的決議表示不信任時，總理或國務員應即退職。

### 參考書

Org: The Governments of Europe, pp. 1-57.

各國憲法 一至十頁 八十八至九十九頁 百十二至百十四頁(著者名不知)

鍾寶言 憲法 八十至百五十一頁

陳壽凡 歐美憲政真相 一至六十八頁

朱文融 法國民主政治 七十五至九十二頁

## 第四章 選舉團

### 第一節 選舉團的學說

現今選舉制度，是由歷史上各時期的思想習慣湊合而成；從歷史方面着想，人民對於參政事務，已有四種觀念：

(1) 選舉是公民天然所應為的事務 在最初時，人民看這選舉為所必作事務，如非與國家脫離關係，絕不能拋棄此責。如在希臘時代，選舉並不是政府職務的一種，又不是一種權利，祇是國民所應為的事務而已。故凡國民，必定參與選舉事務；因希臘國家，淵源於家族，國家與人民分離，頗為艱困。但希臘時代的選舉，非用投票方法，即用抽籤方法。希臘人民，以為這抽籤法子，是與上帝商議，凡由抽籤被舉的人，完全是神的意思。

在羅馬共和時代，公民的政治職務，概為平等；但所用的方法，大異希臘。羅馬人民，用選舉方法，選舉政治官吏；而希臘則否。因此，在羅馬共和時代的末期，設立三種選舉機關：

(甲) 貴族會議 (Comitia Curiata) 在昔日王政時代，這機關頗為重要，其職權能選定新國王，且賦予

國王以最高和終身的權力。但至共和時代，這機關的權力，早經失去，其未失去的，祇是舊時代所遺下的一種陳跡。

(乙) 百人會 (Comitia Centuriata) 這百人會，是由有當兵資格與有自由財產權的平民組織而成，

其目的想調劑階級之不平，使貴族平民，都有參加會議之權。所有各種重要官吏，如 *Consuls, censors, praetors* *decemvirs, military tribunes* 等，均由此百人會選出。

(丙) 平民會議 (*Comitia Tributa*) 這平民會議，設立於共和末年，為最有名的立法機關，而當時舊有機關，依然存在。『百人會』為選舉執政官機關，及裁判執政官犯罪的終級審判廳，並對於媾和宣戰問題，有最後的判決權；而『元老院』(*Senate*) 祇能支配政府大部分職權之大概。『貴族議會』雖喪失前日政治上的權力，卻還有管理宗教事務的權力。羅馬平民的要求，不在支配公務，祇在選舉支配公務的官吏，不欲自己有為官之權，祇欲自己已有詢官之權，以防阻官吏濫用威權，侵害自己。

日爾曼民族，亦有此種觀念；以為凡屬一族之人，皆須參與政治事務，所有各種議案，都由數位族長提出；但於未提出之前，須在族長會議之中，詳加討論後，交付人民表決。然人民表決，有種種表示，當人民開會時，羣衆臨會，均帶軍器，由族長發表意見後，人民如以軍器相觸，表示否認，歡呼喝采，表示允諾。

至中世紀時，意大利及法蘭西南部各城市，仍有用抽籤選舉方法的。但這城市之中的公民範圍，規定極嚴，迨至後來，祇有少數舊家族之人，有公民資格，而他人是沒有的。現在各國對於這種觀念的影響，仍未完全脫離，如各國選舉法，規定國籍為選舉人資格之一種，這就是確實的證據。

(2) 選舉為一種特別權利 第二種選舉觀念，是中世紀國家選舉制度的基礎，把選舉作為一種特別權利，為地主所特有。而此種觀念，確為中世紀封建制度的出產品；因為希臘城市的根據為人民，而中世紀封建國家的

根據爲地主。就實在言，當時確未有一個普通人民團體，可以代表社會上各部分人民。此時民族國家，還未發生，社會上各階級，——教士貴族平民——缺乏共同利害關係，彼此互相對待，如秦人看越人一樣，毫不關痛癢。嗣後中世紀 Carolingian 帝國分裂，歐洲大陸雖發現民族國家，但這許多國家，仍是『地產國家』(Estates state)，不是由地主的武力組成，是依地主的智力以維持之。此時英國的選舉，也是這樣，英王從有特別權利之貴族中，召集數人，作爲顧問，即發生英國的上議院。而上議院議員的資格，完全以地產多寡，和產業權的性質爲根據。到十三世紀，英國和大陸諸國的下議院發現時，下議院議員及選舉人的資格，纔與上議院相同。

這種特選舉權，作爲特別權利的觀念，自英國移至於美國殖民地後，至十九世紀，美國選舉法律，仍受此種觀念的影響。不過美國因爲地廣人稀，幾乎人人可有土地，可從土地所有權，獲得選舉資格；所以這第二種觀念，在美國，則不覺十分不合民主主義的觀念。

現今英國的選舉制度，依然根據此種觀念；而在他國選舉制度中，也有各種奇妙的方法，使財產階級，占特殊位置。例如秤量選舉法，比利時的複數選舉制度，此種方法，在名目上，雖則相異，但在實際上，均未脫離此二種選舉觀念的影響。

(3) 選舉爲人民一種天然權利 這第三種觀念，是發源於中世紀主張人權的哲學家，而成熟於立憲制度之初發生時，以爲選舉權，爲人民自然權利的一種，人民都應當享有，不可拋棄。這種觀念，雖在法蘭西革命時，始通行於全歐及美洲，但發生時，確在法國革命及美國革命之前。在中世紀時，經院學派中阿奎拉聖太摩士 (St.

Thomas Aquinas)已抱一種抽象的人民權利，表示於他的人民主權學說之內。嗣後馬歇爾 (Mareghio of Padua)更說君主權利，是由人民方面得來的，且人民有制定各種法律之權。同時又有維廉 (William of Lokam)及尼古拉 (Nicholas of Cusa)主張人民主權學說，愈加激烈。照他們說：君主的權力，均由全國人民委託來的，人民服從君主，出於人民自欲，非他原有特權，能够迫人民俯首聽命的。

這種學理，在十四世紀時，確屬一種夢想。但此夢想，直至後來，竟有成爲事實之日。代議制度，首行於宗教方面，後推行於政治之上。在十七世紀時，這抽象的選舉權學說，先實現於歐美兩洲，後因法國及美國革命的結果，人權學說，愈益發達。西洋歷史，自法國革命後，開一新紀元，世稱爲『人權時代』。但當時提倡人權學說的人，份子非常複雜，例如有宗教家浩克爾 (Hooker)，非宗教家盧梭 (Rousseau)，哲士孟德斯鳩 (Montesquieu)，我們不知道究竟何方提倡的力量，是最大的。

人權學說，在十九世紀時，歐洲一般人民，奉之爲神聖不可侵犯的真理；而至今，普通人的選舉觀念，仍是根據這人權主義。但人權學說，雖能使人民脫離舊時的專制政體，組織現今共和政府，俾直接代議制度，議會政府制度，推行於世界各國；但現在政治學者，幾乎沒有一人承認人民有天然的選舉權利。因爲這種選舉觀念，認選舉團爲全國國民政府的權力，是由人民獲得的。但非因選舉時選舉人舉出他們，而他們絕不能行使政府的權力。照這樣看來，一切未有選舉權者及少數黨，均不能參與政治的生活，豈能叫做公平的方法嗎？所以當選舉時，並不是選舉人爲行使他們天然的特權，選舉權僅爲一種特權，是由全國人民給與於選舉團；選舉團選舉代表結果，和議會

的立法權，均受全國國民的監督節制，選舉人及非選舉人均包括在內，換句話說，就是全國國民的公意。

(4) 選舉權為政府職務的一種。這第四種觀念，在初發生時，其範圍頗狹小；而到了現在，多數政治學者，均承認選舉為一種公共職務，且承認此觀念，較之以選舉為人民權利的觀念，適合民主主義。因為選舉權，是由法律所規定，並非先有選舉權，後有法律；故選舉權與公民權，不啻天淵相隔。公民權為公民最低限度之安寧保障品，無論何人均當享有，而選舉權，並非人人所應有，亦非人人所能有，與議會的人民代表，非人人所能當，如出一轍焉。選舉團與立法院之設立，均由法律規定，為國家機關，隨時可由法律變更，以適合當時政治的狀況。

現今世界各國，根據此種選舉觀念，規定各種選舉法律，如承認人人有天然的選舉權利，各種選舉法律，自均無設立的價值了。選舉法律的惟一目的，即在怎樣能在最短期限內，實行普通選舉制度？因為政府選舉機關，須有相等能力，方能行使此種職務，方不致滋生流弊。且選舉團，須代表全國各部分，得設種種方法，使少數之人，也能發表意見。現在最通行的方法，為比例代表制度，與少數代表制度；強迫選舉制度，與選舉改良的宗旨，即欲增加選舉團的效率也。

選舉權，不是人民的天然權力，但無論何人，如有相等資格，才當有此權利，蓋人民既有參政權，方可使人民得有服務於社會的機會。

## 第二節 選舉團的資格



關於選舉權的學說，上已說明，現在再就選舉權的各種制度，分爲普通選舉制及制限選舉制二種，略述於左：

(甲)普通選舉可別爲平等普通選舉和等級普通選舉二種

(一)平等普通選舉 所謂平等普通選舉，卽選舉人皆有同一的投票權。但不必舉全國的人民，而皆實行選舉權，未成年者，精神喪失者，公民權之剝奪，或停止者，禁治產者，受破產之宣告，尙未復權者，受貧民補助者等，常以不得享有選舉權爲通例。此外多數之國，尙有以一定年間，住於選舉區內，作爲選舉權行使之條件的。此種制度，今日盛行於歐美各國，考其原因，實淵源於天賦人權的思想。然至現在，這種學說，不待煩言，而可知其誤謬。因爲各個人之不平等，不特因教育的結果，或經濟上社會上的關係，乃至若此；自有生以來，而身體上及精神上的能力，已決不能平等了。且自第十八世紀末，以迄第十九世紀前半期，歐洲大陸諸國，因中流社會勃興，已發生了近代的國家制度；因爲從前諸國的社會組織，大都以貴族的特權爲基礎，到十八世紀末期，法國大革命起，階級社會組織，爲之破壞，於是中流社會，在政治上得與貴族平等，影響所及，其他歐洲諸國貴族的特權，已漸次爲之摧折了。但此改革，是依賴着中流社會的力量，就是市民和農民，因經濟上精神上的發達，有所自覺，而思參與國政的結果。照此看來，其獲得政治上之權利者，也止中流社會，而勞動階級，仍不與焉。故當時對於選舉權，加以財產限制，是無足怪的。自法國先採此制，其他諸國倣效，而制限選舉制度以成。中流社會和上流社會，在政治上，遂有同等的權利。其後法國自一八四八年的二月革命，更進而採普通選舉，此革命之起，由於孫斯文所率巴黎社會主義的勞動者，他們覆滅王朝以來，政治上遂爲之開放。是年十一月所建設的共和政府，在憲法上，選舉權的一切財產制限，概行刪去，

即所謂採普通選舉制也。風聲所播，其他歐洲諸國，沒有不發生政治上的大變動，其後都相繼而改正憲法，取效於法。若瑞士、德意志帝國、丁抹、希臘、南德諸國（巴威倫、巴敦威天堡）、奧大利、瑞典等，均採用平等普通選舉。其在歐洲以外的，如美國及其諸州，也多相同。就是其他諸國的選舉制限率，也是很低的，幾皆採用近於普通的選舉制。且近來謀改用平等普通選舉制的趨勢，仍方興未艾。各國所以爭前恐後，採用平等普通選舉制的原因，有幾種優點存焉，我們把他述在下面：

(1) 可以打破國民的階級制度，使各人適合於法律上平等的精神。在中世封建時代時，其社會組織，悉都依着階級制度。近世一反其所爲，以認各人於法律上，有平等的人格，爲社會組織的基礎，如果以財產如何而限制選舉權，或於此設立等差，豈不是在國民之間，復興新階級制度嗎？且有資產者，憑藉其財產，事實上在社會中，常占很大的勢，若法律更與此特殊利益，使得壟斷選舉權，則事實上的勢力，將更藉法律之力而益強，這顯然和法律上平等的宗旨相違背。因爲法律者，在抑制事實上金錢勢力的過大，而以各人一律平等爲理想也。

(2) 國會爲適合於國民全體代表的性質。國會的代表，須由國民中各階級選出，照米拉巴說：國會如地圖一樣，地圖是縮寫全國的地形，而國會對於國民中各階級的勢力利害，也當完全代表之。——這是最善述國會的性質了。但是要使國民各階級均得舉出代表，則不外與各階級以選舉權，資產階級最易與政府及其他有權力者相接近，不難以他法而達其希望；惟勞動階級在經濟上，占劣等的地位，若不能出代表於國會，則保護之道，太不周到；所以勞動階級之舉出代表，實較資產階級爲必要。

(3) 國會勢力可使之強固。國會勢力的根據，在以國民爲後援，故不能代表民意的國會，就不能長久維持其勢力。英國上院的勢力所以日替者，因他不是由國民的公選。若以普通選舉而組織的國會，其議員既由國民全體中選出，必以國民全體爲後援，其勢力根據之強固，就可想而知了。

以上三端之外，尚有與此相隨的利益，就是：

(4) 各階級皆得選出代表，纔能够剷除社會上的不平，而防止危險思想。

(5) 行普通選舉，則選舉人數甚多，賄賂之事，很不易行，得以防止選舉的腐敗。

(6) 政治思想，得普及於國民全體。

且普通選舉，不僅有上述的利益，能盛行於歐洲諸國，今日歐洲諸國，因勞動階級在社會上及經濟上的地位，已較前大進步，國會中要不容納他們的代表，殆屬絕對難能之事。凡事有利就有弊，平等普通選舉，雖有上述的利益，然他的缺點，到也不少，揭其最著如左：

(1) 選舉競爭的激烈。

(2) 易使多數的無識者，壓制少數的有識者。

(3) 使國家的權力，偏於下流社會。

以上是普通選舉法的弊害，是反對者所主張的要點。第一弊害，非普通選舉之必然的結果；因爲他種選舉制度，也決不能免於競爭。至其激烈的程度，則全看競爭的原因之政治問題如何而決定之。第二及第三的弊害，雖似

原因於平等普通選舉權，然採用制限選舉，而其制限僅以少額財產爲標準，則當選者未必皆賢；其結果，仍和普通選舉大略相同。所以這種弊害，是相對的，並非絕對的。

(二)等級普通選舉 等級普通選舉制度，是欲救濟平等普通選舉制度的弊害而設的。就是區別選舉人爲數個等級，而各異選舉權的一種制度。茲就各種方法，約略說一說：

(A)職業等級選舉 職業等級選舉，實中世紀等族會議組織的基礎。因在往昔時代，若法國 *Generalle* 德意志諸邦的 *Landtag*，及其他歐洲諸國類似於此會議的，凡到會的人，不外貴族僧侶和市民之三階級。這種會議，並不是代表國民的各種階級，是代表特種階級。德意志諸邦，採用立憲制度之始，其議會仍繼續行此階級的組織；惟於前三者外，更加入農民一階級。當這個時候，不問何人，對於此組織，尙未有異論。雖極端自由主義論者，如 *Rotteck*，猶說：國會當以宗教團體、大地主、及市民、農民的代表者組織之，爲適當的方法。至保守主義者，如 *Sahl* 一派學說，則尤以舊時階級組織爲正當，而竭力贊同之。但是國會之此等組織，絕難長久繼續存在，後來國會之特權與他的實際的勢力，漸次失其權衡，市民與農民的區別，也因近世經濟發達的結果，而瀕於消失。且除市民農民以外，更有一種新階級發生，就是所謂勞動階級。若欲真求全國的代表，這新階級，也應加入於國會。職是之故，自一八四八年以來，德意志諸邦，次第廢上階級代表制度。惟奧大利在一八六〇年，政治組織改革時，其州會及國會的選舉人，尙有大地主市民和羣部各團體的區別。到了一八九六年時，其法律始追加所謂普通選舉階級，依此階級，得以普通行使選舉權。

在近世學者中，主張選舉權當設階級而爲之區別的，頗不乏人，如 Bluntschli, Blunsatti, Seydel, Huel等皆是。惟他們所說的階級，卻和舊時所說的階級不同。他們是依近世的職業種類，及經濟上的利害關係，而定國會組織的，例如以國民所從事的職業爲標準，而區別爲農業者、工業者、商業者、勞動者、及自由職業。農業之中，又區分爲大地主和小地主，工業之中，又別爲大工業和小工業，準此以定選舉之人之階級的。

近世多數的學者主張，於職業階級以外，加入地方團體。這種議論，素爲 Raw von Mohl 所倡導，他的大意，就是說，國會的組織，當依三種特別階級，而構成全國國民的代表，這三種階級就是：

- (1) 以實質的利益爲生活之中心點者——大地主、小地主、工業者、商業者、及勞動者等。
- (2) 以精神上的利益爲生活之中心點者——宗教團體、及學術技藝的代表者。
- (3) 以地域的共同居住之關係，而組成一階級，所謂地方團體者是。

關於此點，學者如 Schaffle, Zitschrift 等所說的話，更有注目的價值。照他們說：全國選舉的三分二，或五分之三，暫置勿論，其餘之三分之一，或五分之一，當分爲兩部分：其一，爲地方團體的代表，其二，爲各種職業的代表。職業的代表，更區分經濟的和非經濟的二階級：前者爲農業者、工業者、商業者，後者爲教會、大學、普通學校、醫士、及律師等。

法國的學者中，也有主張這種思想的，如 Renaiet 爲其中的最著者。他說：選舉人的組織，當區分爲職業階級，和地方團體兩種；由公職業階級選出的代表，爲下院議員；由地方團體選出的代表，爲上院議員……

無論爲職業階級的代表，爲地方團體的代表，雖同可以代表國民的利益，實則不免與國家的目的，和國會的性質相反；因爲不問其爲何種階級，要以所屬於該階級的選舉人，占有多數者獲其勝利。各階級的人數，既不能均衡，其結果，國會將要爲一二特種階級的代表。且國家對於經濟上的利益競爭，宜取中立的態度，國家的監督，亦惟以公平的見地，維持此等諸種的利益，不可以一二階級，或特種職業的利益，爲政治的標準，而必以全國國民的利益爲前提。這不獨爲政府的義務，也爲國會的義務；因爲代表者，是全國國民的代表。

(B) 納稅等級選舉 依納稅額的多寡，區別選舉人的階級制度，當是從普魯士開始，漸及德意志各邦。普魯士的等級選舉，始於一八四九年，至其採用這制度的原因，因當時普魯士政府有見於若依普通選舉方法，組織國會，則憲法有不能通過之勢。故不得已，乃於選舉人中，設階級區別，使穩和分子，得有較強的勢力。而階級的標準，是依擔負稅額而定，即依初選舉的選舉人，各應擔負的直接國稅額，而區分之爲三階級，各階級的納稅額，各占其區的納稅總額三分之一。納稅額的計算，若以一市鄉爲一初選舉區，或數初選舉區，則以一市鄉爲單位，若合數市鄉爲一初選舉區，則以一初選舉區爲單位。這是一八四九年普魯士下議院選舉法的規定的大略。至一八九三年，雖經改正，與前略有不同，但現在普魯士的選舉，卻不用此方法，而依比例選舉法以選舉之。這是一九二〇年的普魯士憲法所規定的。

(C) 加重的投票 (Weighted Voting) 所謂加重投票，即對於某選舉人，與以數個投票的方法。有制度上不採此法，而實際上行之者，即各選舉人於一選舉區，雖僅有一投票權，但在他區有納稅或其他資格時，在

該區也可有選舉權。所以各選舉區舉行選舉，若時日不同，則選舉人得在各區各投一票。這種事實上的加重投票。英國至今，還採用之。雖曩年自由黨政府，曾提出禁止此法的議案，但因貴族院反對，沒有成立。此地所謂制度上的加重投票，英國瑞典等地方自治團體的選舉，素已行之。用這種方法於國會選舉的，當推比利時爲其代表。比利時的選舉權，可分爲兩種：

(1) 一般投票權 比利時的男子，年滿二十五歲，住居於選舉區域內一年以上者，均有一票投票權。(比利時憲法第四十七條第一項。)

(2) 複數投票權 此權又分二種：

(子) 於一般投票權外，得更加一票投票權者。

(a) 年滿三十歲以上，已有家室，或鰥居而有嫡出的直系卑屬，並年納五法郎以上的直接稅者。

(b) 年滿二十五歲以上，有價值二千法郎以上的不動產所有權，或公債債券，又或有存款於政府的貯金局，每年有百法郎的利息者。但依此種資格增加的投票權，不得並有之。

(丑) 於一般投票權外，得更加二投票權：

(a) 在中學以上的學校，得有畢業證書，或全科修業的證書。

(b) 從事於公務或特種職業，可認其爲有前款的學術者。其公私業務的種類，以法律定之；但增加投票權，不得至三票。(以上是比利時憲法第四十七條第二項至第四項的規定，這第四項規定是一八九三年所修正

的。

這加重投票制，學者中主張的人很多，如英國彌爾（John Stuart Mill）嘗極說這種制度很好。近世德國學者中贊成這制的人，也很不少，如 Baehr, Roeder, Wider 等皆是。他們所說的理由，即以加重投票：一方面，可依舊普通選舉，使國民中不論何人，都得參與選舉的事情；他方面，可使財產較多的人和曾受過高等教育的人，不得有所區別。然試徵諸實際，則智識和經濟較優的階級，在全國民內，既不免居少數，縱與以二票或三票的選舉權，於選舉結果，也未必有絕大的影響。惟比國的加重投票，其所需的條件，尚不很難，所謂中流社會，皆可取得這投票權；故和平等普通選舉，初無顯著的差異。然要使富者階級和有學識者階級，優異於衆人，而獲其效果，則投票的數目，非更增加不可。且其等級，也尚須複雜，而不宜過簡單。德國主張加重投票制的人，沒有不注意於此點。英國地方自治團體的選舉，有多至六票選舉權的。英國學者中，嘗論及等級最高的，其投票權，宜增加至二十五票。照這樣說來，貧民和勞動者階級的選舉權，將毫無勢力，名雖普通選舉，實際和制限選舉相等，凡屬於制限選舉的非難，又皆在所不免了！

（D）特別選舉團的選舉。這種制度，是依一般國民的選舉選出議員外，更由特別選舉團體選出特別議員。因為在普通選舉制度下，往往有特別階級，於國家生活上，有重要的勢力，間有非舉出代表不可的趨勢；而實則不能選出代表的弊害，如大都會的商工業是。因為人人有平等投票權，照這票數的多寡，決定當選與否，則最終的勝利，自當屬於勞動者的階級。這是救濟方法的由來和他的必要處。在一八九七年時，巴敦（Barton）曾擬修



正其選舉法，於一般議員外，加入由地方自治機關選舉的議員。依此方法，特別選舉權，不屬於特別階級，或特種職業，其結果，被選的議員，都是本着市鄉的公民信任而任一定公職，有實際的經驗者流，或比較可以得適當的人材，使他們加入在國會議員之列的。

(乙) 制限選舉 規定選舉資格的方法，各國不同：有幾個國家，如法國、德國等，把全國選舉人的資格，規定在一條法律，或憲法中的一章上。在英國僅從一八三二年起，直至一九一八年，英國議會制定許多法律，逐漸減少選舉人的資格，推廣選舉團的範圍。在一九一八年之前，英國選舉法，是非常複雜，到了這年，議會就制定一條人民代表法律，取消從前很雜的選舉資格，而規定一種極簡單的資格：凡男子年在二十一歲以上，並在選舉區內居住六個月以上者，均有選舉權。凡女子年在三十歲以上，並有居屋一所，或年值五鎊之租地一塊者，亦有選舉權。照美國憲法規定：選舉團，須有各邦下議院選舉人的資格，該憲法第十五條修正，又規定聯邦政府或各邦政府，不能因人種顏色，或從前曾當過奴隸的關係，剝奪人民的選舉權；所以在美國選舉團的資格，是以各邦所規定的資格為標準。各邦又各有各的規定，往往有資格相同的人，在甲邦之內，有選舉權，而在乙邦未有選舉權的。且在他國，對於制限選舉權的規定，還有各種各樣的，茲分別說明如左：

(1) 年齡 以達一定年齡，為選舉權的要件者，普通選舉和制限選舉相同。惟年齡的制限，當定為若干歲，這是一問題。考制限最低者為瑞士，他的聯邦議會，定為二十歲，各州議會，則為二十歲或十七十八十九歲不等。丁抹制限最高，定為三十歲，其他諸國，多折中其間，如英、法、意大利等國，為二十一歲，奧大利為二十四歲，德意志帝國及

比荷等國，爲二十五歲，匈牙利爲二十歲以上，德意志帝國的新憲法，也以二十歲以上爲選舉要件者。照這看來，就以何種規定爲適當？是很難決定。就大概說來，多數國家的通例，規定二十一歲爲選舉人的合格年齡；因爲人到這年歲，多能爲社會上獨立的人。但此指普通一般人民而言，並不是就特別有智識的人而設想的。

(2) 國籍 凡爲本國國民，都能選舉，非本國人民而未入本國籍者，不能給以選舉權。這種制限，很合道理；蓋國家爲自衛起見，當然祇能給與本國人民以參政權利，雖暫時居留於國境內的外國人，因有種種情形，絕不能和本國人有同樣的利害關係。故關於選舉事務，當然不使他們與聞。但當現在世界交通方便的時候，各國人民，爲增加他們的經濟方面的利益計，往往遷移於別國居住，逢此情形，將以何術對之呢？這種狀況，定設一種變通辦法，就是各國政府一致規定一種入籍法律，使新從外國進來的人，能於一定期限內經過一種法定手續，變更他的原國籍，而入本國籍，方能給以選舉權，使他們參與選舉的事務。

(3) 居住的年限 照各國法律規定，選舉人必得在選舉區內，居住一定時間以上，並把他們的名字，登錄於選舉冊上，始能有選舉權。這樣限制，也是很合理的；因爲選舉權，須得有種種限制，故不得不有一簡便方法，以區別合格的選舉人，與不合格的選舉人。居住時間和註冊，卽爲最簡便的方法。但居住時間長短，各國規定相異，在美國有數邦規定一個月居住，卽有選舉權，法蘭西爲六個月，奧國丁抹爲一年，而西班牙定爲兩年。

(4) 納稅及財產資格 以納一定租稅，或有一定財產，爲選舉權的要件者，爲制限選舉。最普通的制度，就是無財產的人，卽不納國稅，不納國稅，當不能參預政事，法國於一七九一年憲法規定，凡爲初級選舉人，須納稅等於

三日工作的工價；凡爲第二級的選舉人，須爲所有者使用，收益者小作人——即佃戶——借地人及收利，等於一百至四百天工作的工價者。到一七九二年發一命令，謂不論爲初級或第二級的選舉人，均無特別條件，但能以工作收入而謀生活的人，即可爲選舉人。這種規定，很近於普通選舉制度。一七九三年的憲法，不設選舉及被選舉的資格，而共和三年憲法，則又有資格，凡爲初級選舉人，至少須納一種直接稅；而爲第二級的選舉人，則須爲所有者使用，收益者小作人，或收獲人的租借者。迨至王政復古時代及專制時代，卻又設立，且極嚴重，致時人把這時代，叫做選舉資格時代。一八一七年的法律，凡爲選舉人，須納三百佛郎的直接稅。一八三四年的法律，凡爲博士院的會員，可減至一百佛郎，爲博士院的通信員，可減至二百佛郎。一八四八年三月五日的命令，即廢除這種選舉資格，至一八五〇年五月三十一日的法律，卻又規定之。直至一八五一年，纔實行廢除財產限制選舉資格。其他各國，也有採用財產限制者，如英國則凡能獨立生活，構成一戶者，即有選舉權。意大利於一八八二年規定，凡納稅至十利烈——意幣名——者，或每年有百五十利烈至四百利烈租稅者，同有選舉權。索遜於一八九六年以前，常以三瑪克納稅額爲選舉人的要件，其結果毫不能收制限選舉的效用，至一八九六年，乃廢止這種限制，仿效普國的普通選舉制。總而言之，現今民治的國家，大半均已棄除財產制限選舉，而採用普通選舉，這是現代政治的狀況，和從前的政治情形，一個大不相同的地方。

以財產或納稅資格爲選舉權要件的制度，其主要理由有二：（一）使負擔與權力平行。這種思想的根據，在以選舉爲對於負擔納稅的報酬。且國會之爲物，以議決租稅與預算爲主要職務；而議決租稅和預算，以現在擔負的

人充其任，實屬正當，這是以納稅爲選舉權要件的一個理由。(二)無相當資產的人，不應當使他行使國家公職之選舉。這是以無恆心爲理由，實含有一部分的真理；因爲下等社會人，對於國家政治，初沒有判斷的能力，若都與以選舉權，不但不能行使他的任務，且徒供人以煽動之資，而賣票的弊端，越容易發生。且這等人，占社會上的多數，若漫然與以選舉權，則選舉勝敗，勢必常依下等社會人爲轉移，而優秀政治家，必歸於落選。照這辦法，吹大話欺騙人的人，反得用煽動的法術而操勝券。這是主張財產制限的人第二種理由。

有人說，第一理由的誤謬，不言可知，至第二理由，也還未見得怎樣充足；因爲有相當財產，或納稅資格的人，對於政治上，也未必就有獨立的見解。所以被煽動和賣票之弊，資產家常有其事。且對勞動階級的利益，多置不問，而純對本階級謀利益，這是由資產階級選出議員的國，實勢很難免的事。

(5)教育資格 財產資格而外，又有以受一定程度的教育，爲選舉權的要件，或受有可代財產資格的高等教育，雖無財產資格，而也與以選舉權，或凡選舉人，不問財產有無，同以有教育的資格爲要件。如匈牙利由高等學校畢業者，無論財產有無，概與以選舉權。意大利於一八八二年法律規定，凡能讀能寫的人，方有選舉權。又如 Massachusetts，凡選舉人，須能讀三行憲法，能寫自己姓名，Mississippi 凡選舉人，應略知憲法大義，若人於其前誦讀憲法，須知其解釋，並須能演述。其他各國，多有這種制限。

以教育爲選權的要件，實具有相等的理由，但各國關於此點，制限的程度高低不同，就以怎樣規定爲適宜？是一問題。以我的意思，這依教育而限制選舉權，其程度，當以普通教育，能讀書識字爲限，不可過於苛刻，如意大利的

制限，較爲適可。然此僅就教育不普及的國家而言，若國民教育普及的國家，當然無這種制限的必要。

(6) 女子的限制 至最近時代，各國都把選舉權，作爲男子的特權，凡屬女子，總不能享有選舉權，所以在選舉團的資格方面，這女性限制，是一種最重要的限制，且爲現代政治中的一種大問題。這種限制的理由，很是複雜，我們現在只好擇其重要者，略述於下：

(子) 根據動物學進化的原理反對女子參政 現在反對女子參政的人，不但應用常識，且援引種種自然科學的智識，來作爲反對的論調。

有一派人說，按照動物學上所觀察的一種進化現象，大凡動物越進化，男性和女性的分別越顯明，最下等動物甚至有並男性女性於一身的。如使女子參政，男女的職務，遂趨一律，男女性的差別，自不免減少，這是人類退化的現象。這種理由，很不充足；因爲動物學的公例，不必就能應用於人類，蓋人類有意識有意志，對於自己進化，至少有一部自主的權能。且人類社會，分別男女性最著者，莫如很退化的幾個東方國家，波斯、土耳其、中國、日本男女之別，好像主人奴隸似的，豈能稱此爲很進化的理想社會嗎？

(丑) 根據其他科學上的觀察認女子體質智力道德不能參政 反對女權的人，又常引生物學解剖學上的觀察，批評女子體質薄弱，且說不如男子體質強健。但這種觀察，在科學上，還是一爭點；即使女子體質較弱於男子，也不足爲反對女權的論據；因爲體質問題與參政問題，絕無關係。但反對女權者又說，在事實上，女子體質，確有一種狀況，爲女子參政的大障礙，就是生育問題。但是這樣反對，也是很難成立；因爲大多數女子，除體質特弱者外，

生育問題，絕難爲職務上的極大障礙。且女子生育，爲女子對於社會上所負的一種極重義務，國家對這負重義務的人，就應剝奪他們在政治上的權利嗎？

反對女權者，尚有援引科學，照他們說：女子的天然智力與德性，不及男子，如使女子參政，勢不免使政治人才的政治道德，較前退化。這種理由，也是很難贊同；因爲全民政治的原則，祇擯斥罪犯和有精神病者等，於政治權利之外，並沒有承認應當把政權完全授諸最優秀的國民。即令女子的智德不如男子，而可將一切女子，列入於罪犯等人一類嗎？這實在又是一不通之論！

(寅) 根據分工的原則反對女子參政 此派，承認男女智識能力，有種類的差別，他們以爲男女之間，各有各的活動範圍，如女子參政，即是違犯天然分工的原則。此派據分工原則反對女權，是誤解分工原則的意義；因爲分工的意義，是個人與個人分，並不是男與女分，換句話說，分工現象發生的根本原因，不在男女的差別，祇在各個人的差別。

(卯) 女子不能服兵役故不能享有參政權 女子體質，不適於兵役，我們是應承認的。但女子不能當兵，未必就不宜有參政權；因爲行募兵制度的國家，服兵役的，並不是國民義務之一，上述反對理由，移此毫不適用。即採徵兵制度的國家，凡享有參政權的人，也未必皆服兵役——體質不強年過五十的男子即屬此類——且當兵者，不得參政。——各國法律對於現役軍官等停止選舉權——由此看來，可知兵役與參政，是毫無連帶關係的。

以上所述，是反對女子參政幾種重要理由，而欲知女子在實際政治上活動的效果如何？非研究女子參政運

動的歷史，是很難明曉的。但此種歷史很長，不便詳說，只把他的大概，述在左面：

主張女子參政權的鼻祖，爲英國婦女 Mary Wollstonecraft，於一七九二年，著作一書名『擁女權論』，當時一般人民，見他這樣舉動，頗爲驚奇，謾罵這女士的人，實在不少。但自這本書出世後，即漸漸引起許多明理的人，注意這問題，而主張女權的人，就日多一日了。英國政府迫不得已，乃允諾女子先參與地方選舉，至一九〇七年，國會始通過一條法律，承諾女子爲地方議會的議員。到歐戰發生後，多數人民，全去當兵，國內事務，多賴女子經理，當這時候，謾罵女子參政的人，方知女子也可作事，就變更了反對的態度，而主張女子參政權了。到一九一八年，修正憲法時，大多數議員，均極力主張將女子加入選舉人之內；但須有幾種限制，就是女子年在三十歲以上，並有房屋一所者，或租居一房屋年租值五鎊者，或在大學已經卒業者，均有選舉國會議員的權。

美國女子，在世界女子中，最富於自立觀念。據最近美國戶口調查，美國女子獨立營生者，將近五百萬人，其中音樂專家，約三萬餘人，美術專家，約一萬人，以教授爲業者，不下二萬五千人，此外，習醫，習新聞業，及充當律師者也很多。且美國女子額數，較少於男子，美國男子，約比女子多二百萬人；——故美國女子在社會上所居的地位，較優於歐洲諸國。再美國男女同學制度，也極發達，小學教育無論了，就是中學以上教育，據一九〇三年教育會統計全美國女學生之住女子學校者，祇六千餘人，住男女同學的學校 (Co-educational Colleges) 者，達二萬餘人。以上各種情形，都是美國女子參政發展的原因。

美國女子參政運動，以黑奴解放運動爲其動機，黑奴戰爭——一八六一年至一八六五年——以前，主張黑

奴解放的人，大都主張女子解放，於是黑奴問題與女子參政問題，聯爲一氣。黑奴戰爭中，並有許多女子，從事戰役，迨黑奴戰爭告終，美國憲法修正，承認黑奴與白人應有同等選舉權，於是黑奴解放運動，得告成功。而女權問題，尙未解決，由是女子乃復獨立組織團體，有向各邦政府運動者，有向聯邦政府運動者。此項女權運動，發源於東美諸邦，但女子參政成功，卻以西美諸邦爲起點。自一八六九年至一九一七年，共有十九邦，給女子以選舉權。歐戰期內，美國女子參政運動，益形擴大，一九一八年正月，美國聯邦下議院，遂通過一種憲法修正案，規定『聯邦及各邦選舉權，不得因男女的差別而示歧異。』此修正案，先經前總統威爾遜及羅斯福諸人宣示贊成後，於一九一九年，遂得通過聯邦上院，並於一九二〇年，得各邦大多數——四分之三——批准。由是美國各邦的女子始與男子一樣，享有平等的選舉權。

在 New Zealand 的女子，於一八九三年九月，得到選舉權，奧大利女子，在各邦政府及聯邦政府，均有選舉權，再還有芬蘭 (Finland) 挪威 丹麥 及歐戰後新組織的或新改組的國家，均給與女子和男子相同的參政權。

照這樣看來，再過數年，各國的女子，都須有選舉權，選舉團資格方面的女性限制，恐不久就要失去了。

### 第三節 選舉團的職務

選舉團的職務爲選舉，此種職務，是人民與專制政體經過一長期的血戰而獲得的。在往昔時，各國犧牲若干



熱血，拋去無數頭顱，而後纔獲得選舉權；今則人民既有選舉權，乃有許多人民，情願放棄這選舉職務，豈非咄咄怪事嗎？所以如有極重問題發生，或有百分之七十五的合格選舉人赴場投票，而對平常各地方的選舉，臨場投票的人，實屬寥寥無幾。觀察現在情形，多數人民，對於政治事項，如同漠不關心，毫無興趣，甚至不欲開問。但這情形，為各民主國的通病，不純屬於某一國。目前的問題，就是怎樣可使選舉團出來投票？

關於這個問題，曾有人提出一解決方法：即一面改良教育，增加人民普通智識；一面減少工作時間，使人民能有暇餘，可籌謀其他重大的政治問題。此刻各國學校內的課程，和現在政治問題，可謂毫無關係；所以人民在學校內，頗難獲得普通的公民智識。即從學校卒業後，而多數之人，固為生計所逼，又不得不赴工場作工。而工場工作時間，又非常之長，他們那有暇餘以謀別項政治問題？就實在言，現今工業制度，是使人民過一種機械的生活，絕難增加人民的政治能力和智識，將來如能減少工作時間，增加工人休息時間，此刻的民主主義，或許有存在的希望。但現在的時勢，尚未成熟，這種辦法，只好以待將來罷了。

據上所說的，是一種理想方法，此刻萬難照辦。而同時又有一法，已經見諸施行的，就是強迫選舉。

所謂強迫選舉，就是強迫選舉人，實行他們的選舉職務；若放棄之，則處以刑罰，或剝奪他們的公權。這種方法的目的，在欲使人民直接參與政治事務，比利時在一八九三年，即採此法。凡放棄選舉權者，或處罰金，或揭示宣布，如若再犯，在十年內，剝奪其選舉權，且不能充當官吏，比國行此法律，頗得美果；因為從前放棄選舉權的人，為百分之十三，自行此法後，則減為百分之六。此種選舉，在比國雖收良效，但在學理方面，實難通過，因為

(a) 選舉權為權利之一種，或行或不行，宜任人民自便。

(b) 選舉人之所以放棄選舉權者，或因己所欲選舉的人，不因多己之一票而能當選，或因己所欲選舉的人，無論如何，必能當選，不因缺一一票，遂至落選。由此推之，強迫投票法，有何效果呢？

(c) 不能把數萬選舉人，盡加以刑罰。所以這種投票法，在實際上的價值很小。

#### 第四節 選舉團的任命權

選舉團的職權，多半是任命權，民治主義發展的程序，在以選舉團所任命的官吏數目，及其位置重要與否為標準。在立法部一方面，各民治國的選舉團，均有選舉下議院議員之權，上議院議員，亦皆由人民選舉者，如法美兩國。在行政部一方面，除英及意大利等國有世襲的君主外，多數民治國的選舉團，均有選舉行政首領之權；但法美等國的選舉團選舉行政首領，卻是間接的，而非直接的。至司法部一方面，多數學者，都不贊成選舉團選舉法官，因為法官的性質，與議員及行政官的性質，截然不同，非普通人民所能舉出合格的人物。故現在各民治國，除美國各邦外，選舉團均沒有選舉法官的權限。

選舉團選舉議員之權，確為民治主義中最要的原素；因為現今政府中的立法部地位，很屬重要。例如行政首領的地位，無論如何尊嚴，其職權之大部，為立法部所規定；即一切行政經費，也完全由立法部規定，而行政部所執行的法律，也為立法部所制定，故立法部，實為政府全部的中心點。各民治國的選舉團選舉議員的方法，實在非常

重要。關於此點，我們不能不詳加討論。但於未討論這方法之前，須先要研究選舉區；因為各議員選出，都是先把一國土地，分爲若干區，而後纔由每區選舉團選出的。

(1) 選舉區 要集全國選民於一所，使他們舉行選舉，其勢有所不能，那麼，須先劃全國爲若干選舉區，使選舉人得於附近之區而投票。這是專爲選舉上的便利計；和行政區劃，或地方自治的區劃，其性質大不相同。關於選舉區的各國制度，約有二種：

(一) 大選舉區制 每一選舉區，選出議員數名者，叫做大選舉區。至區域劃分及各區議員數目的分配，爲便利起見，非有一定標準，或以原有各區劃而分爲數區，或以原有行政區域，或地方自治區域爲一區，均無不可。且各選舉區選出的議員，也不必盡相同。

(二) 小選舉區 每一選舉區，選出一名議員者，叫做小選舉區。此種制度，是按照議員數目，而分全國爲數多之選舉區的。

就理論說，應合全國爲一選舉區而選舉議員，庶能平等。若把全國劃分爲數多選舉區，無論爲大選舉區制，小選舉區制，有一種弊端，均難避免，就是設置選舉區的結果，致令各議員，常有偏重於他自己所選出之區的觀念。此未免失去法理上所謂議員爲全國國民代表者的性質，而爲實際上各選舉區的代表者。至大選舉區和小選舉區的問題，在法國久爲政治上的爭論，變遷極爲衆多，於一千八百四十八年前採用大選舉區制，到一千八百五十一年，路易拿破崙的憲法，復行小選舉區制。而一千八百七十一年，帝政覆滅，共和臨時政府建立時，又從一千八百四

十八年的憲法，而採用大選舉區制。至一千八百七十五年，共和政府，制定憲法，關於此點，仍有所變更，即一千八百七十五年的憲法，採用小選舉區制，後又廢止，而用大選舉區制。至一千八百八十九年，又廢止之，而採小選舉區制。至一千九百〇四年以來，乃終採用大選舉區制。其他諸國，採用小選舉區制者，實較多數。至於這兩種制度的得失，互相均難決定；因為大選舉區的利弊，就是小選舉區的弊利。我們現在把大選舉區最大的利弊，述在下面，而小選舉區的利弊，自然就明瞭了。

(a) 人才較多，而當選者，自不慮無適當的人才，這是他的利益之最大處。

(b) 選民既衆，則其他賄賂脅迫等不正手段，施行較難；縱勉強行之，而收效也很不容易。大選舉區的弊害，也有二種：

(a) 區域既廣，調查選舉資格，倍形困難，而錯誤遺漏的弊害，實恐難免。既有這種情形，雖可藉更正的方法，以資補救；然手續煩瑣，辦理選舉者和選舉人，均將感其不便。所以在選人方面，因此而拋棄選舉權者，當然是不少的。

(b) 當選票數，若不足額數時，定要再行投票。這種舉動，須使全選舉區的選舉人投票，這未免有一髮牽動全身的弊害。

## (2) 選舉方法

(一) 多數代表制度 所謂多數代表制，即議員選舉，非有多數選舉人投票，不能當選。這方法有兩種：

(a) 過半數法 卽當選者所得的票數，須有投票總數的半數以上，纔能當選。歐美諸國大都採用此法；因爲這種方法，似較便利而公平。然設得票人的數目，過於選出議員的數目，不論何人，皆不足所得的票數時，勢不得不重行選舉。但此舉卻未免太煩瑣了！

(b) 比較多數法 這種方法，是以得票最多的人爲當選，不必限於過半數。英國西班牙等，均採用之。但此法也有兩種弊病：

(子) 照這方法辦理，不能得代表選舉人全體意見的議員。例如一選舉區，其選舉人爲五百人，應選出議員一人，此時有甲乙丙之得票較多者三人，甲得二百票，乙得百二十票，丙得八十票，雖皆未得有過半數，然以甲的票數爲最多，甲就卒得當選。這是依照這二百人的意見，得以有效當選，其餘三百人的意見，轉無從發現了。若得票較多者的數目愈益加增，則此弊乃愈甚。

(丑) 照這方法有多數的人，只能得少數議員，而少數人轉可得多數議員的弊病。譬如現有十選舉區，每選舉區，有五百選舉人，其中六選舉區，甲黨議員，各以二百四十票當選，他之四選舉區的乙黨議員，則皆以四百五十票當選。當這個時候，甲黨以一千四百四十票，共得議員六人，乙黨以一千八百票，而僅得議員四人，其不平之甚，就可想而知了。

(二) 少數代表制度 少數代表制度的目的，在使少數黨也得選出若干名的代表；爲矯正過半數及比較多數的弊害而設立也。可達少數代表目的的方法很多，舉其要者，述在下面：

(a) 限制投票法 限制投票法，是在選出數人的區內，各選舉人所得投票的候補人，少於他們所選出議員的定數，例如選五人的區，使他只有四票投票權，選四人或三人的區，祇有三票或二票投票權。這種方法，在欲抑制多數黨的勢力，使少數黨也得由各區選一部分——最少一人——的機會。此法曾行於英國——在一八六七年至一八八四年——都會地，及意大利——在一八八二年至一八九一年——都會地的一部，後以二國全部改用小選舉區制，始行廢止。惟西班牙、葡萄牙及美國，均已採用此種選舉制度。但此制有二弊端：(一)一區內的少數黨有數派時，僅其中之一派，得出代表，而他派則否。(二)少數黨僅一派時，不問他的勢力強弱，常得出代表一人，故時有過或不及之憾。

(b) 積聚投票法 依此種方法，各選舉人，在選舉時所投的票數，等於該區應舉出的代表數目。但各選舉人當投票時，可隨己意思，不受何項拘束。倘各選舉人，願把自己所有票數，統投給一候選人，或分投數候選人，也可任他們自便。這種方法，必須有極完備的政黨，始能生效，不然，在一政黨中，著名的候選人所得的票數，超過於當選的票數數倍，本黨內其餘的候選人，反而不能得當選票數，現在美國的意利諾哀邦，即採用這種制度。

(c) 單記商數投票法 這種投票法，是以議員全體之數，除全國選舉人的總數，以其所得的商數，為舉出議員一人得票的定數。例如某選舉區內，應出議員三名，選舉人總數為九萬，則其商數等於三千。故凡得這三千票數的人，即為當選人。丹麥也行此法而稍異，即選舉人投票，是依應出若干議員之數，即依書若干名於票內，而每票又僅限於一人計算，這是所謂副記法。此法先計正候補人之票，若其得票已合定數而尚有餘票，則將餘票，讓與

第二候補人計算，第二候補人之票已當選，而又有餘票，則又將其餘票，讓與第三候補人計算。餘以此類推。

(d) 分配數投票法 此法爲比利時唐特氏 (D. Hondt) 所發明，故比利時即採此法，定在一八九九年十二月三十日的憲法。此種方法，也是以全國爲一選舉區，且以全國選舉人都屬於政黨爲前提。各政黨得各就本政黨所屬的選舉人，編造選舉人名簿，選舉人即依此名簿投票。待投票後，再把各名簿的得票數，以一二三等數目，除盡名簿之數爲止。其所得的商數最大數有幾，即應選出議員的數目有幾，再以商數所得的最少數爲分配數，除各名票的得票數，即各政黨應選出議員的數目。例如選舉人三萬八千，有甲乙丙三名簿，共應選出議員四名，而甲黨得 24000 票，乙黨得 11000 票，丙黨得 3000 票，今以一二三等數目，除之如下：

$$\text{甲 } 24000 \div 1 = 24000, 24000 \div 2 = 12000, 24000 \div 3 = 8000$$

$$\text{乙 } 11000 \div 1 = 11000, 11000 \div 2 = 5500, 11000 \div 3 = 3666$$

$$\text{丙 } 3000 \div 1 = 3000, 3000 \div 2 = 1500, 3000 \div 3 = 1000$$

則甲得 24000, 12000, 8000

乙得 11000, 5500, 3666

丙得 3000, 1500, 1000

其中最大商數有四，如下： 24000 12000 11000 8000 其最後之數 8000 即分配數，拿這分配數，除各

簿的得票數，就是各政黨所應出之議員數。故甲黨得三名議員，乙黨得一名議員，而丙黨則無一人當選。依此方法，

既不必劃定選舉區，又可以調和各派選舉競爭的激烈，未始無有長處。然全國幅員遼闊，人口衆多，則施行去，很多不便，又且程序過於複雜，不是盡人所能瞭然無疑。加以全國的選舉人，不必皆屬於政黨，所以採用此法的國是很少的。

(三) 比例代表制度 比例代表制度，也有種種方法，而其目的，沒有不願意使各黨在議會內的代表，與各該黨在選舉時所得的票數成一比例。茲把各種方法，分述於後：

(a) 海爾投票 (Hale System) 此種制度，是由一英人名 Hale 提議，故稱爲「海爾制度」。照此種制度，須將各選舉區廢止，而以全國爲一區，使各選舉人，僅得選一候補人，其中有滿當選舉票的人，即以他爲當選人。但在主候補者滿當選舉票時，如其所得票數，均屬有效，得使選舉人於主候補者外，附記第二第三，以次數，名之副後補者，若主後補者滿當選舉票時，則其所投票數，作爲第二候補者的票數，其第二位也滿了當選舉票時，則作爲第三候補者票數，以下遞推。這種方法很不完備，就理論上說，其第一次所記之候補者，能否依其投票而得當選，僅憑監察員檢察票數之偶然順序而定，這是他的缺點之一。就實行上說，對各選舉人，使按順序，而定第二第三的候補者，殊屬困難。且如海爾的主張，以全國爲一區，合數萬選舉人，而其選數百議員，則計算票數，恐非費時月餘，不能判明當選結果，這是他的缺點之二。所以這種制度和全國一區制，是絕對不能並行。即欲行之，須在小國；在大國內，要採此法，非劃分選舉區域不可。丹麥芬蘭愛爾蘭就是採用這種比例代表制度。

(b) 名簿投票法 (List System) 依此種制度，各政黨於每選舉區所指定的候選人，須等於該區應



舉出的代表數目；每一區應投的票數，也等於該區應出的代表數目。但各選舉人，須把自己的選舉票，分投於各候選人，這每張票，即作候選人應得的票數，亦作該候選人所代表的政黨應得的票數。各黨應舉出的代表，須以各該黨所得總票數成一比例。每黨之內，各候選人當選與否，全以各該候選人所得票數為根據。

例如某選舉區內，共有一萬選舉人，須舉出代表六人，此區內的政黨，共有甲乙丙三黨，照這名簿投票法，每黨須指定候選人各六人，每選舉人，共有六票，分投於各候選人，票數總數共六萬票。倘計算票數結果，甲黨候選人，共得票數總計三萬張，乙黨候選人所得票數，總計二萬張，丙黨候選人所得票數，總計一萬張。依此例代表的計算，甲黨應舉代表三人，乙黨二人，丙黨一人，然後再各就各的候選人得票最多者，為當選人。

此區選舉的結果，可如下表所列：

政黨	候選人	所得票數	當選人
甲黨	王 一	6.0000	王 一 王 二 王 三
	王 二	5.850	
	王 三	5.000	
	王 四	4.600	
	王 五	4.350	
	王 六	4.200	
		總票數	30.000
乙黨	林 一	3.800	林 一 林 二
	林 二	3.700	
	林 三	3.650	
	林 四	2.400	
	林 五	3.800	
	林 六	2.650	
		總票數	20.000
丙黨	田 一	2.400	田 一
	田 二	2.200	
	田 三	1.400	
	田 四	1.350	
	田 五	1.350	
	田 六	1.300	
		總票數	10.000

古巴曾於一千九百零八年，選舉國會議員，即採此比例代表制度。嗣後挪威瑞士及瑞典各邦，也採此種制度。比利時和德國新憲法，雖也採用此制，但手續上少有差異。故這種方法，在比例代表制中，再莫逾此之簡單公平了。

(c) 連記比例代表法 上述二法，為單記比例代表法，此處所說的是連記比例代表法，即使選舉人得將議員同數的候補人，連記投票之謂也。其由各黨派預先呈報候補名簿，與前法同。惟在前法，各選舉人，當指定主候補者以為特定選舉人，即對名簿投票時，以名簿第一順位者，視為主候補人。而此法則否，即把幾個候補人，一同連記投票，這是他的異點。要之，這種法律，也就各黨派的候補人名簿，互競當選，故通常叫做名簿競爭法。

連記比例代表法，亦有兩種主義：

(子) 拘束的名簿投票法 使各選舉人，對於預先呈報的候補者名簿，僅得就其中之一而投票，就叫做拘束名簿投票法。選舉人只有投票權，並沒有選定被選人的自由，僅就名簿上連記，毫不能加以變更。這方法的好處，在計算簡單；其缺點處，在拘束選舉人的自由。

(丑) 自由連記投票法 自由連記投票法者，各選舉人，依着他自由意思，或就呈報名簿中之一而投票，或就各名簿中組合候補者，而製一新名簿中而投票，均無不可。此法雖無拘束選舉人意思的缺點，而黨中首領落選之虞，恐難免去。

(四) 直接選舉與間接選舉 直接選舉者，即由有選舉權之人，直接投票，以舉出代表。間接選舉者，即由一般選舉人，先舉出若干當選人，再由此等當選人投票，以選舉出議員。間接選舉方法，又有三種：

(a) 以一般有選舉權者所選出的當選人選舉議員之法。依此方法一般有選舉權者的選舉，叫做初選舉，其當選人，叫做初選當選人；而初選當選人之選舉議員，叫做複選舉。

(b) 在聯邦國以聯邦內各邦的議會為選舉機關使之選舉議員或在單一國以各地方議會為選舉機關使之選舉議員。前者，如美合衆國，一九一三年以前，元老院的議員選舉是。後者，如荷蘭上院的議員選舉是。

(c) 先由一般人民選舉而組織各種團體再由此等團體選舉議員。如法國元老院的議員選舉，即屬這一類。

採用間接選舉的目的，不外為慎重起見，選擇適當議員，以執行國會的事務。這是就文化稍低的國家，一般人民，多半是無政治上的完全智識而言的。如法國一千七百九十年的憲法，國會議員，由間接選舉，一千七百九十五年的憲法，仍採間接方法，選舉國會議員，至一千八百十四年復辟後，這間接選舉方法，依然繼續存在，到一千八百三十年革命後，法國遂改間接選舉，而為直接選舉，直至第三次共和成立後，而法國的上院議員，仍由選舉會間接選出。其他諸國如挪威丁抹等國，均採此法。但是採用這種制度的國家，雖然不少，而他的弊端，實有下列四種：

(子) 採用間接選舉則初選舉之拋棄選舉權的人較多；因為投票結果，所選出者，僅為選舉議員之人，則一般選舉人，都看這投票，是一種無足輕重，而裹足不前的人很多。

(丑) 採用間接選舉，這被選舉出的議員，未必即為初選舉人的意思。

(寅) 採用間接選舉，則選舉程序複雜，致勞力費用及時間，均較直接選舉為多，對於國家和人民，皆有

不利之處。

(卯)在採用制限選舉的國家，或文化程度較高的國家，這間接選舉，尤屬不必要的事。

(五)公開選舉與秘密選舉 公開選舉，又叫記名投票法。而選舉人在投票紙上，除書被選人姓名外，更須明記選舉人的姓名。秘密選舉，又叫無記名投票法。即選舉人在投票紙上，祇書被選舉人姓名，不得記載選舉人的姓名。無記名投票的目的，在欲使選舉人無所顧慮，得就自己所信為最適當的人而選舉之。顧姓氏雖無從考稽，而筆跡究有可探求，所謂秘密者，仍不能完全確保選舉人十分安心。所以現今各國中，有以預定候補人的姓名，列次印刷於投票紙上，由選舉人於其所願選舉的候補人姓名之旁，加以一定記號，則並筆跡而沒有了。惟此等方法，祇限於政黨發達的國家，得以行之，其適用範圍，既非常狹隘，恐也不能永垂為法則。公開選舉和秘密選舉的利害，為學者間最有議論的問題，茲把各種理由，述之於左。

主張公開選舉人的重要理由，約有三種：

(a)選舉為公然之事，不宜以詭祕之道行之。選舉行為，雖屬人民參政權的行使，但從國家組織一面說，選舉人實在是以國家機關——第一直接機關——的資格，執行公務，與法院審判和國會之議事，以公開為原則者，頗屬相同。既與此無差異，而選舉何用於祕密呢？

(b)公開選舉很能引起選舉人的責任心。如果選舉無許明記自己的姓名，則可隨意選舉一人以塞責，縱出以滑稽的投票，也無從察知是何人的行為。

(c) 公開選舉可減少賄賂運動的弊端。因為記名投票，縱有此等不正行為，但察知殊易。且選舉人多懼刑法處罰，社會譏評，少微知道自愛的人，或許不出此途。

主張祕密選舉的理由，也有三種：

(a) 祕密選舉，可使選舉人，以其自由意思，公平判斷，而投票於最適當的人，原因有二：

(子) 賄賂運動無效。因為有被選資格的人，倘能公正當選，自無問題。反是，縱以賄賂，或其他勸誘手段，而得選舉人的承諾。但投票係不記名，當選舉時，承諾者能否履行此約，實很難知，故不必糜費這無益的金錢。

(丑) 脅迫不行。選舉人在未投票前，縱遇有強力脅迫，也不妨虛與委蛇；到實行投票時，仍可任其意思，公平選舉，而脅迫者，是終難察覺的。

(b) 祕密選舉則拋棄選舉權的較少。因為選舉人投票，既沒有什麼顧忌，他們自然都樂於從事選舉。

(c) 祕密選舉則因當選票額不够致復行投票之事較少。公開選舉，投票人往往因為有脅迫，或礙於情勢，而拋棄選舉權；或故意模糊其字跡，誤書其點畫，致終成無效的投票。但祕密選舉，卻不致發生這種弊端；故當選票數，足額較易。

徵諸各國實例，採用祕密選舉者，為數甚多，如法美意荷瑞士西班牙等國，皆屬此類。採用公開選舉者，僅匈牙利利丁抹等國而已。

(六) 職業選舉制。所謂職業選舉者，就是以有職業的人為單位，而依各人所行的職業，分為若干團體，使

他們在同業團體內，選出人員作爲同業的代表，如莫斯科市的選舉方法——其他諸市，雖略變更，然大體相差不遠，——就是一明例。茲把這明例，寫在左邊：

(a) 凡使用二百至五百勞動者的工場，得選出代表一名，使用五百以上勞動者的工場，每五百人，選出代表一名，使用二百以下勞動者的工場，則和其他小工場聯合，選出代表。

(b) 會員二千以下的勞動組合，選出代表一名，五千以下的，選出二名，五千以上的，每五千人，選出二名，每增加五千人，則增代表一名。但一個組合所選出的代表，不得超過十人，莫斯科勞動組合評議會，則選出代表五名。

(c) 區勞農會，各派代表二名。

(d) 各政黨共派代表三十名，這三十名，是以各政黨黨員的數目爲比例而分配的。但此政黨，祇限於黨員中有勞動團體的代表四名以上者。俄國以外的五個全國社會黨，——猶太人，社會主義同盟，波蘭社會黨，左翼波蘭，及里士里亞社會民主黨，勒德社會民主黨，及猶太人社會民主黨，——各派代表一名。

照這看來，俄國採用職業選舉的結果，不特選舉人和被選舉人利害相同，且能達真正代表的目的。茲將其利益，述之於下：

(子) 採職業選舉，能摒棄其流氓土豪，軍閥子弟，腐敗官僚，和害人政客的越級把持。

(丑) 選舉人因與自己有密切關係，對政治卽生濃厚的興味，故自然採用人才的主義。

(寅)採此方法，能獎勵一般人習職業，使他們能有獨立生活的能力。

(卯)採職業選舉，被選舉人，即由同業中選出，而對己身，自有切膚的利害。故自能竭力奉職，不至徒視議會為利藪也。

(辰)選舉機關，始終存續，倘代表不勝其任，可行監視的責任，非若他種選舉的機關，為臨時構成，一旦代表選舉，即行解散，而以監視的責任，委諸利害複雜，不負責任的一般國民。

## 第五節 選舉團的直接罷免權 (Recall)

選舉團在各民治國，均有選舉官吏或議員之權；但有時也有罷免官吏或議員之權，此所謂選舉團的罷免權。此種制度，至今尚未通行，惟有瑞士幾個小邦，和美國西方數邦，及城市之中，現採此制。其他如俄國新憲法第七十八條亦規定，選出蘇維埃議員的選舉人，有權利可以隨時使代議員解任，而依一般選舉，再行選舉，是亦採用罷免權之制也。職是之故，苟執政者或議員，不滿意，即可直接罷免，而另選舉相當之人，則當局者，雖欲專制，又安可得？至實行這制的手續，很是簡單，即官吏或議員被選舉後，經過一定時期，一般人民覺知他們不能行使職務，或有作弊情事，就可由若干人（大約為總數百分之二十或二十五）的請求，重行召集選舉，決定該官吏或該議員，是否須罷免，這是程序的大略。

直接罷免的作用，足以使國民對於國家機關，為有力的監督。直接可使真正民意，表現於實際的政治，間接可

使國民增加參政興味，而鼓勵他們在政治上的責任心。現在議會政治的弊端，已暴露無餘，非行直接罷免制度，不足以破政客的壟斷。此制之關係於現在政情，實非淺鮮。

## 第六節 選舉團的直接立法權 (Direct Legislation)

純粹的民治主義，與代議制度，完全相異。純粹民治主義者，即國家各種事務，全由人民直接執行，如昔日希臘之城市國家，及瑞士各小邦，美國新英倫各邦的小城市，即探此制。蓋在此等地方，土地狹隘，人民稀少，一切事務，殊爲簡單；擬討論各種事務，解決諸種問題，隨時召集，頗爲容易。然迨後世，社會愈進化，事務愈繁雜，土地遼闊，人民衆多，欲召集全體人民，執行國家事務，萬難作到。故現今民治國家，不實行純粹民治主義，而採用代議制度。代議制度者，即由人民代表，執行政府一切事務之謂也。人民選出代表，非代表選彼的選舉區，乃爲全國國民的代表。且代表非人民的委任者，故一切行爲，不能均聽其指揮。人民既將職權付託代表，而代表於其當選期內，依憲法規定，代表人民，以執行各種事務。故代表乃絕對獨立，毫無牽制，彼等所議決者，即當視爲全國人民的同意。然近數年來，各國議院的行爲，多異常不滿人意，人民請願，報紙攻擊，均置不顧，視若罔聞，由是人民頗失所望，不信任代表的表示，無處不有。但勢已至此，爲之奈何？人民再三籌慮，無術可濟，只好恢復職權，實行直接立法制度。

直接立法制度，是由人民直接制定各種法律，不必得代表的同意；而代表所制定的法律，須得人民同意，始能有效。直接立法，可分兩種：(一)創制權；(二)公民複決權。



(甲)創制權 (Initiative) 創制權，為人民制定法律之權，若立法部不遵人民公意，放棄制定各種需要或合宜的法律，人民可提出議案，請願立法部通過；如立法部不通過此案，人民可要求其召集投票大會，或值下期選舉時，交付選舉團，由人民公決去取。但人民也可不經立法部，而直接提出，交付提出團以公決之。所以創制權有兩種：(一)直接的創制權，(二)間接的創制權。凡人民提出議案的請願書，無論為直接或間接，大概非百分五選舉團員具名不可。此創制權，瑞士行之最早，關於修改憲法的議案，人民可用創制權創議。在美國阿利根 (Oregon) 一邦，其發達尤著，因此，憲法規定，有全部選民百分之八以上的請願，則無論何種法律，除少數例外規定，均須徵求選民同意後，始能有效。美國西部及中部諸邦，近數年來，亦均規定這創制權於憲法之中。此制的優處，即在能使人民直接立法，及直接參與立法之一點。人民政治智識不普及的國家，欲採此制，恐難獲良效。惟土地狹隘，人民稀少的國家，採此制較為適宜。反之，既強採之，恐亦難收良效；因為集會人民於一處投票表決是頗感困難的。

(乙)複決權 (Referendum) 所謂公民複決權者，即議會議決的案件，再諮詢或取決於全體人民。惟複決權的種類甚多，今分別略述如下：

(a) 要知現行憲法，應否修正，而諮詢於人民的，是謂諮詢的複決權。

(b) 已經議會議決的法律，而復諮詢於人民者，是謂立法的複決權。立法複決權，又可分別為兩種：

(1) 強迫的複決權 (Compulsory Referendum) 即無論何種法律，凡由立法部議決後，必須交付選舉團票決確認，纔可施行有效。

(2) 任便的複決權 (Optional Referendum) 凡立法部所議決的法律，不必要交選舉團的表決。但議會議決此法律後，在一定期限內，如有人民——約選舉團內百分之五或百分之十——要求把這法律交附投票表決，而立法部須定期限，召集投票大會，以決廢取。反是，這法律就可完全施行。

近代的票決權，肇始於法國的第一次革命，因為當時革命份子，受盧梭民權主義之說，認憲法為民約，乃主張一切憲法，須經人民批准，由是國民會議，於千七百九十三年所制定的憲法，則首付人民投票表決，是即近代人民票決權的紀元。美國諸邦與瑞士諸州，均自十九世紀初期，已實行人民票決權。但美國諸邦人民票決權的發達，卻有一種特別原因；蓋近數十年來，美國議會議員，恆為財閥所賄買左右，信用日漸減少，一般人民，目覩此情，懼議會的專斷，乃設此制以制限之，此為主張人民複決權的理由。但反對此制者，卻也不少，如法儒愛斯曼 (Esmein) 說，這種制度，在實質上形式上，俱有缺點，即其明例。

(c) 某國家或某地域，如果沒有瑞士的諸種特別情狀，這人民複決權之能否施行，更當視其人民票決權，具有何種的形式。蓋在版圖遼闊，人口衆夥的國家，人民政治智識與興味，不如瑞士的國家人民，這票決權之宜否採用，良屬疑問。英法諸國，始終未採此制，即以此故。然就理論說，此票決制，原有政治教育作用，如待人民政治常識，異常發達後，方施行此制，也未嘗不可。現在德奧諸大國，也毅然採行此制。不過德奧所用的複決制，與瑞美一般的複決制，其形式不甚一致耳。

Bryce: Modern Democracies, Vol. II, pp. 411-434 又 140-154 又 461-463.

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 114-136.

Beard and Shultz: Documents on the Initiative Referendum and Recall, pp. 1-38.

Getteli: Introduction to Political Science, pp. 205-219.

李達 勞農俄國研究八十五至八十六頁

華厚 選舉法綱要五至七四頁

張步先

張祖訓教授 政治學大綱一二四至一三七頁

吉野作造 普通選舉論五至七六頁

鍾寶言 憲法二〇一至二〇九頁 又二一八至二二四頁

朱文輔 法國民主政治二五至四四頁

## 第五章 立法部

### 第一節 代表制的淵源

照孟德斯鳩說：代議制是近代的產物，而古代的人，並不知道用人民代表組織立法部的方法。福禮門敘述希臘聯邦政府時，也說：古代世界，祇走至代議制之門，而未升堂入室；因為古代希臘，行使立法權及司法權的議會，是

由人民直接組成，並未知現今通行的代議制度。但代議制的解釋，有廣狹二義：照廣義解釋，這代議制，不特可適用於立法部，且可適用於行政部。英國的內閣及巴力門（Parliament），均可稱為代表機關。我們如果說希臘人不知代表制，只可說他們不知道代表制的行政部，絕不能說他們不知道代表制的立法部。因當時雅典的市議會（Council），即為代表制的實例；雅典市議會議員，是由市區選出的，這市區，似若近代的地方選舉區，比例居民人數，選出若干候補人，然後用抽籤方法，選出席市議會的議員。所以白克爾說：雅典人不但知道代表制，且知道比例代表制，不但有議會選舉制，且有一年一次的選舉制；因市議會為每年改選一次也。近代代表制，多淵源於英國，英國於十一世紀末葉，自威廉（William of Normandy）征服英國後，而封建之制行。但當時國王已有一大會議（Great Council），其職權甚大，國王治民，恆諮詢於大會議。此種大會議，在最初，是由各州諸侯組織的，到一二四〇年，國王除各州諸侯外，復召集各州各市各村的代議士，聯合組織之。至一二九七年，埃德華一世（Edward I）宣布不經各州人民允許，不得加稅的命令，而召集代議士的習慣，乃垂為永制。其初大會議和各州市村的代議士，集於一院，至十四世紀初，乃分為兩院，各貴族教士的代表，為貴族院，或上議院；各州市村的代表，為衆議院，或下議院。這就是議會兩院制的起原。

美國當殖民時代，各殖民地立法部，已採用兩院制。上議院為殖民地都督的諮詢院，其議員是由英王所任命；而下議院議員，是代表各殖民地的人民，是由一般人民選出。自美國脫英獨立後，不特美國新組織的政府，採用兩院制，就是各邦的新政府，也仍採用兩院制。其理由有二：一為習慣上的關係，二為欲利用上議院，以箝制行政長官

的權力。迄一七八九年，美國聯邦憲法成立時，也仍採用兩院制；因爲凡採聯邦制的國家，其政府爲雙重，卽有聯邦政府，又有各邦政府。且各邦大小不一，大邦要求聯邦立法部的代表，是依人口分配，小邦要求各邦須有同等的代表，採用兩院制，卽爲一調和方法，上議院代表各邦，下議院代表全國的人民。法國當革命時，多數學者均主張一院制，故於一七九一年憲法，而採一院制，根據於地方區域和人民財產，以均配議員的代表。至一七九三年憲法，仍採一院制，迄一七九五年修改憲法時，始改一院制爲兩院制。嗣後於一八四八年二月革命時，復採一院制，逾四年，又更爲兩院制。乃於一八七一年，普法戰爭結果，拿破崙第三失敗後，一院制又旋恢復；但於一八七五年制定憲法時，又易一院制爲兩院制了。

歐美各國所以採用兩院制的理由，約有二種：

(一)有幾個國家，因有特殊情形，不得不採兩院制，使國家各種分子，得於議會內佔有議席。例如採聯邦制的國家，各邦代表與人民代表，因性質相異，很難列於一院；又如在君主國，或貴族國，因社會上有各階級的人民，也不得不設兩院，藉以容納各階級的代表。

(二)有幾個國家，因習慣上關係，或一院制的成績不良，乃採用兩院制。

## 第二節 代議制的要則

所謂代表制者，其根本上的理論有二：

(一) 被選人，是全國國民的代表，並非選他們的選舉區的代表。照萊白 (Lieber) 說：代議士為社會的代表，必須代表社會全體，不能聽受一階一級人的指令。各選舉區選出代議士，是為全國而選出，並不是僅為代表本區利益而選出；是為總籌國家一切政務而選出，並不是單為某件特定事件而選出。

(二) 被選人，並非選舉人的委任者，故不能一切事件聽他們的指揮。他們是代表全國的國民，國民以政權交付被選人，這被選人在他們當選期內，須依憲法規定，以代表全國的國民，執行職權；所以這被選人是絕對的獨立，毫無牽制。照布羅亨 (Lord Brougham) 說：代議士，是代表社會全體的人民，可靠自己判斷，決定一切政策，縱與選民意見相歧，下次很難當選，但在他們當選期內，祇能自由採納選民意見，絕不能受選民指令的拘束。人民權利，在一定期間內，既交給代表團體，故於此期內，不得行使拘束代議士的行為。由以上原理所生的結果如左：

(1) 被選者，既為全國國民的代表，而選他們的選舉區，絕不能撤消他們的代表資格。所可為者，該被選者，若不盡心為本選舉區內謀利益，則下次不再選他們為議員。

(2) 被選者，對他們所應辦的事件，不必諮詢於選舉人，也不必報告於他們。但代表的設施，必須合乎輿情；因為既被選為代表，其智識必高於一般人民，對於地方利弊得失，知之較詳。若肆意設施，不顧民意，人民何貴有此代表？所以這代議士在法律上，雖未有遵守選民指令的義務，但在實際上，代議士的意見，須和選民的意見相近。

高一涵教授 政治學大綱 一一〇至一三〇頁

張祖訓教授 政治學大綱 一三七至一三九頁

朱文麟 法國民主政治 五一至五四頁

鍾賢言 憲法 一九〇至一九三頁

### 第二節 立法部的性質

我們在這標題之下，所欲論述的是國會。但國會的職權，固不止於立法，例如議決預算，建議政府，收受請願，彈劾質問等，皆非立法的事件；而各國沒有不把這諸種權限，屬之於國會。照此看來，國會固不限於立法，我們只以立法部目之者，特就其權限的重要者言之。但國會的性質，因觀察點不同，故有種種差異，茲就法律和政治兩方面立論，分述國會的性質如左：

#### (一) 法律上的性質

(1) 以國會為主權的主體說 有一派學者，目觀英國國會的萬能，遂說國會握有最高的主權，而為主權的主體，這是趨步英國憲法的。此外目觀比利時憲法規定，主權在國民的全體，而國會議員，即代理這國民的全體者；故國會能享有主權，這是趨步比國憲法的。二派立論雖異，而以國會為主權的主體卻相同。我們把這二派所根據的理由，加以批評，列在左面：

英國的國會，權限偉大，不僅爲君憲國所沒有，即求之於民權國中，也恐怕無與比倫的。所謂萬能之說，我們也不能加以否認；但英國國會所說的萬能，特就立法一事而言，並非事事萬能，學者不察，誤認立法一事，就足以盡主權的能事，國會操有無限立法權，即不啻操有主權者。不知立法一事，決不足以包括主權，就是操有極大的立法權，也不能夠爲主權的主體。

再依據比利時憲法規定，以國會爲主權的主體，然試問比利時憲法規定，在法理上，果爲正當與否，以我們的意思說，除國家而外，無國民全體可言。那際，比利時憲法規定，主權在國民全體，其結果恐怕仍在國家。如果說國家以外，別有國民全體之一人格，實不免失於粗疏；因爲國民各自獨立，雖有個人的人格，而聚無量數的個人人格，使沒有一定的特權以爲之組織，決不能有一個團體的人格，此所謂國民全體者，亦無人格也。

(2) 以國會爲主權的客體說 此說，創自德人博倫哈克 (Bornhak)，他說：人民爲主權的客體，國會爲此客體的代表，故國會亦爲主權的客體。此說的前提，即認人民爲主權的客體。然主權的客體，是國家各種機關所處理的事務，並非人民。且人民與主權，同爲國家的要素，亦決無處於主權之下，而爲其客體的道理。人民既不能爲主權的客體，則此說的根據已失，當然是不足採的。

(3) 以國會爲立法權的主體說 此說，以三權分立說爲根據，他說：立憲國中，行政、司法、立法三權，爲對等獨立的關係，司法權，法院爲其主體，行政權，元首爲其主體，立法權，國會爲其主體，互有人格，不相侵犯，這是此說的大旨。但在我們的意思，以爲在單一國的主權不可分，已成爲學者的定論，主權以下，雖有立法、司法、行政等三權的名



目，但非權力分割之謂，是權限分配之謂。此說也是不足採的。

(4) 以國會爲國民的代表說。此說，以國會爲國民的代表，現在學者間，雖否認他的人，日見其多，實則關於國會性質的解釋，要以此說爲較得其當。因爲各國憲法，有以明文規定國會爲國民的代表，如比利時憲法第二十二條規定，『兩院議員，代表國民全體，非代表其選舉區的一州，或州的一部分。』普國新憲法第九條規定，議員爲全國國民的代表者，又第三十四條規定，『參議院議員，應專求國民的福利，依自由的心志而加表決，不受任何委託及訓示。』德意志國新憲法第二十一條也規定，『議員爲全國國民的代表，依其良心行動，不爲委任所拘束。』波蘭國新憲法第二十條，也有『議員乃代表全國國民，不因選舉人的委託而受拘束』的規定。但憲法上雖設有明文，而學者中，猶有以此明文爲非法規的性質。所謂議員爲全國人民的代表者，祇有政治上的意義。而於法律上，則爲無意義的。其理由，說是國民非權利的主體，在法律上，就不能有意思，自沒有依代表者行使權利發表意思的能力。故議員代表國民說，不能夠說明他在法律上的性質；因爲在法律上，議會議員，本不是代表他人，他的權限，也不是受其他權利主體者所賦與，那是直接依據憲法發生的。故無論從何方面觀察國會，對於國民，決不能以代理或委任的法理解釋之。此種理論，雖爲現今公法學者，如 Laband 等所主張，持之有故，言之有理；然苟從此說，不認國會爲國民的代表機關，那他法律上的性質，轉有難以說明了。且把代議制度的本來性質，必喪失淨盡；因爲國民之選舉議員，固非委任權利，議員的行動，不從國民的指揮，又非對他而負責，國民與議員的關係，固不能以委任的，及法人與機關的關係論，但有理由存焉。

(a) 代表的關係，不獨能存在於法人與機關之間，且能存在機關和機關之間。代表機關的關係，我們已在君主與攝政間見之，代表機關者，一機關的意思，在法律上視爲他機關的意思，說議會是國民的代表者，即國民一己本爲一個國家機關，國會是這國家機關的國民的第二次機關，即以一機關而代表他之機關。國會的意思，在法律上視爲此國家的國民的意思，其間所存的關係，如同攝政爲君主的代表機關一樣，在法律上，直接視爲君主的意思。國民固非法人，也非權利主體，而議會與國民間，不妨謂之曰，有代表關係者，就是這個理由。

(b) 代表的觀念和委任的觀念不同，代表關係，本不以委任爲條件，這是法律上當然的結果。例如君主與攝政的關係，就是個顯著的例子，這攝政並不是依着君主的委任而就任，又不是服從君主的指揮，對他負責任，他的權限，是直接依着憲法而規定的。攝政在職時，君主非依攝政，不能行使何等的權限，國會何獨不是這樣，議會的權限，非受國民的委任，又非服國民的指揮，他們的權限，是由憲法所規定的。但國民非依着國會，也不得行使何等的權限；故國會爲國民代表的關係，是顯而易見的。

且法律之學，爲實際生活之學，法律上的觀念，是以我們對於凡百實際生活的信念爲基礎，說國會爲國民的代表，這是我們實際生活上不可疑的一種信念。試以此信念，徵諸民主國的議會，最能明顯，雖在民主國——除直接民主國——實際上的總攬統治權者，是議會，不是國民。但僅就表面的形式觀之，這民主國，並非民主政治，是寡頭政治的國家，其所以不是這樣者，因爲議會是國民的代表機關，議會的意思，就視爲國民的意思，民主國的觀念，不如此說，恐無以說明。至君主國的國會，雖非最高機關，而議會對於國民的關係，與民主國絕沒有什麼差異；因爲

雖係君主國，但設議會制度的目的，在使國民參與國政，是不言可知的。惟使全國人民會集一堂，組織一個集合體，在實際上是必不可能的事，故不得不變通之，以全國中的一部分，使代表全體，以行使其權限。故議會實以國民的名義，參與政治，沒有國民卻沒有議會，議會者，國民思想的反映，議會的意思，即國民的意思。

照上所述的理由觀之，可知國會為國民的代表機關，和實際生活的普通觀念相合，則以之明說法律上的性質，也有不可不承認的情勢。現在總前所說而下一定義：立憲國家，因組織議會，而國民的全體，即成了一個國家機關；但此機關，不能自行其權限，必藉議會而始能行。於是以國民的代表機關的資格，以國民的名義，而行其權限。議會所決議的案件，就法律上的意義而論，實即國民的意思。

## （二）政治上的性質

要說明國會在政治上的性質，應當先說明所以設立這國會的理。其所以設立這國會者，是由於人民的競爭，國家的進化，競爭進化之義不明，這國會在政治上的性質，終無由而見。現在把設立國會的理，和他在政治上的性質，略說一說：

競爭為進化之母，這是羣學家的名言，也實為天地間不刊的公理。人須始於競爭，終於競爭，人類一日不息，這競爭也就無從而息。狃榛之世，因競爭而進於部落，遊牧之民，因競爭而進於國家，這國家實在是政治勢力競爭的結果。到國家既成，這勢力的競爭，並沒有因此而滅殺，不但沒有滅殺，且愈加激烈啦。試觀中外古今萬國數千年的歷史，舍政治競爭外，述他事實的，實在是很少。戰爭為國家的競爭，內亂為君民的競爭，競爭不已，進化隨之，所以這

競爭，在事實上不特不可免，且在理論上也誠不可無。如果這競爭程度過於劇烈，終局決勝，遙遙無期，調停的方法，國民的能力，必同歸於盡，而國就將不國了。識者有見於此，縱汲汲謀止爭節爭的法術，有欲舉全國的勢力，握在一人手裏，其他勢力，務施以摧殘壓制的手段，使他不堪競爭，而日趨消滅，這是專制論的所由起。但是一國的政治現象，隨世運進步，日趨複雜，國中各方面的勢力，亦復增加數量，發榮滋長，有終非以人力所能強制的。就是能以強制，而制之愈甚，蓄怨愈深，其激烈橫決，也就愈加猛烈，故不旋踵間，而所謂此一人者，必歸逃遁喪亡罷了。所以這息爭的方策，恰爲獎爭的媒介，而專制之術以窮。後起之哲，積前此無量數的經驗，知道這競爭，是必無由息，而惟謀節制的方法：一方面，使人人可以競爭，時時可以競爭，毋令其怨毒久蘊，一發而失其常態；他方面，畫一範圍，使他們在這範圍以內競爭，毋或侵軼，以獎勵競爭的形式，行調劑競爭的精神，這是立憲論的所由起，而國會也就從此出現。

國會之爲用，在網羅國中各方面政治上的勢力，以冶諸一爐。所採用的方法，就是選舉制度；因爲選舉能使各方面勢力的反映，集中在國會。國會實爲各方面勢力競爭的劇場，能在一定範圍內，以獎勵競爭。在國會中，政府和人民，地方和中央的黨派關係，很是複雜，各派有各派所認的利害，彼此競爭不已。但這競爭，因有憲法作他們的規則，有一定範圍，雖則互爭不下，但絕不致潰決，這就是國會的用處。

所以就政治上以論國會，這國會，是代表全國人民各方面勢力的場所。惟其代表人民的勢力，卻不可不以人民選舉爲原則。惟其代表全國各方面的勢力，這國家裏邊，若有他種特別的勢力，也不可網羅之，而兼收並蓄。本着這種意思，以組織國會，這國會的用處，又不止調劑競爭獎勵競爭了。

## 第四節 立法部的組織

### (一) 組織的標準

國會的組織，各國互異其制，但必有一定的原則，作為國會組織的標準。這標準，約有三種：

(1) 國民平等主義 在專制政體下，有參政權的人，僅限於特別階級，不能普及於國民全體，故其結果，國民祇知有個人的利害，而不知有共同的利害。各國有見於此，遂根據國民為國家份子的大義，說諸凡國家大事，得與全國人民以參政權。

(2) 調和社會主義 諸凡社會，使之一切平等，這是理之當然。但承專制政體之後，昔日有勢力的社會，仍潛伏於內，而不能遽廢，欲調和起來，勢不可不與以特別權利，不然，恐不能保國家的和平。各國別以皇族、貴族、僧侶、大資本家、大學問家，組織上院者，就為這個原故。

(3) 國民發達主義 平等雖是國家的理想，但人民的智識能力，在實際上絕不能一致。要使社會上的優秀份子，和下流社會的權利平等，卻無以獎勵賢智，而期國民的發達；因為極端的平等，必為進步的仇敵。各國關於選舉和被選舉的資格，都設有智識能力的限制，就為這個原故。

### (二) 兩院制和一院制

現在各國國會，大都採用兩院制，或稱為上院下院，或稱為貴族院平民院，或稱為元老院代議院，或稱為貴族

院衆議院，或稱爲聯邦議院國民議院，或稱爲參議院衆議院，名稱雖不一樣，而院數卻相同。現在世界各國，差不多都採用這種制度：其原因，或由於歷史的沿革，或非於建國的情形，事實上有非採用兩院制，就不足以組織國會的情勢。所以要說明各國採用兩院制的理由，勢不能不從兩方面着想：即各國因其歷史的沿革，必須採用兩院制者，因歷史上存有階級的制度，例如僧侶階級，貴賤階級，都爲各國歷史上不能掩的事實。凡有這種制度的國家，他的國會發生，或由於僧侶要求，或由於平民請願獲得者，雖爲一方面，而實行組織時，必不能拒絕他方，不使他們加入；或開始時，欠缺一方，但因競爭的結果，終有不能拒絕之，不使他們加入的。加入的部分，或初頭即獨成一院，或以後和其部分分離，另立一院。要皆利害既不能相共，黨齷就不能同器，與其同處在一堂，互相滯礙，固不若分成兩院，互享自由。這就是各國因其歷史上的階級制度，而必須採用兩院制的理由。

各國在建國初頭，因其構造之不同，有單一國和聯邦國的分別。在聯邦國中，組織國會，是依着國會一般的通例，除納人民所選出的代表外，復不能不顧及組織這聯邦國的各小邦，使他出一定的代表，以謀國家主義和地方主義的調和。代表的地方，既不相同，亦就不能不分別安置，以設立兩院。這是各國因建國時，含有組成份子的小邦，勢必採用兩院制的理由。

照這樣看起來，一國內如具有特別情事，卻不得不採用兩院制。但各國採用兩院制，不僅以有此情形爲限；因採這種制度，還有許多的利益。茲詳述如左：

### (甲) 兩院制的利處

(1) 反射國民全體的狀態 國會爲物，就法律上看來，雖爲國家的統治機關，但自政治上看來，卻爲國民的代表機關。凡國民全體的狀態，都當設法使反射於國會，而無所湮沒，纔稱平允。在一國中，富者少而貧者多，愚者衆而智者寡，選舉競爭和議場競爭，若總括之，以治諸一爐，這少數的智者富者，將爲多數的愚者貧者所壓制，其全體狀態，就不能够反射於國會，這豈是政治的佳象嗎？故不如設立兩院，下院取普通選舉制，使之反射一般國民的狀態；上院取特別選舉制，使之反射特別國民的狀態。如伯倫智理說：平民與貴族，質素不同，如獨使一種質素代表立法部，很難得公平的立法，密爾也說：以一院代表人民的感情，一院代表曾有經驗的才能智識者。換句話說，甲院爲平民議會，乙院爲政治家議會。且又有人主張在聯邦國內，以一院代表各邦，一院代表全國人民；在有勞動階級的國內，以一院代表勞動階級，一院代表資本階級。總之，國會爲國民的代表機關，必使國民各方面的勢力，都得反射於國會而無遺，始屬公平的办法。這是兩院制的利處之一。

(2) 調和政府 and 議會的衝突 因爲在一院制度，議會往往有易使政府從屬於一己意思的傾向，卒釀成議會的專橫，於國家的行政上，轉滋武斷，甚或陷於無政府的狀態，其反動所至，必至有武斷的政府出來，使議會從於一己。此等事迹發生，實爲歷史上數見不鮮的事情，要救濟這種弊病，莫若設立兩院。遇著下院和政府的衝突，上院可從中調停，倘上院和政府衝突，這下院可從事調停，這樣辦法，當然減少改組政府，解散國會的波瀾。這是兩院制的利處之二。

(3) 採兩院制可免國會的專橫 行政、立法、司法三權平衡，互相提攜，互相防範，纔能日臻上理。如果有

一權跋扈，依勢弄權，以摧殘其餘，絕非國家的福氣。這三權中最易流於專橫的，固為握有行政權的政府；但國會專橫，也並非必無的事情。因為立法及監督行政諸大權，苟或濫用，就足以阻礙政治的進步，其為患等於專制的政府。而以一院所成立的國會，其議員使逞其壟斷的私情，而忘國家的大計，危及國家，是實在難免的。故莫如採兩院制，此院雖有過激的議決，而尚有他院以制之，庶無慮其濫用權力。如密爾說：無論個人或議會，如掌握大權，不願慮別人，絕不能適合自然的公平。這是贊成兩院制存在的正常理由。若把獨斷獨行的權力，與一團體，縱為時甚短，也有流弊，譬如有一議會，被一黨獨佔優勢，聯合運動，要在院內佔勝利，此院的多數黨，如在憲法上不受別人意見牽制，一定趨於放縱專橫的境域。在從前，羅馬執政官的任期，不過一年，但羅馬人為預防專橫起見，定設二人，以資牽制。根據這種道理以論國會，自可知兩院制的必要了。這是兩院制利處之三。

(4) 兩院制度有長短相補緩急相制以維持國家秩序的利益。老成持重，為上院的所長，然其流弊，迂緩而固執。勇往敢為，為下院之所長，然其流弊，矯辯而輕躁。故縱不致因議會的專橫，而啟政府的僭越，然在一院制，非失於拘墟，就失於急劇，不若採兩院制，可以互相補救，互相牽制，無論保和進步，都不能獨行其是，國家的政務，纔能趨於中正的進行。這是兩院制的利處之四。

(5) 兩院制有慎重審議國務的利益。國會的目的，與其說，在於決定人民的意思，不如說，在於人民的理性——即共同意識 (the common consciousness)。所謂共同意識的決定，本來不是很容易的事，若要貫徹這個目的，必先要探究事實的真像，推求關於這事實的真理，然後斟酌於各方面的意見，和權衡諸種的利益，才可



以沒有大過。在一院制度，往往拘執其輕率偏頗的見解，以不確實的證據，而認定事實，以不完全的推理，而妄下斷定。對於國家政府，那裏能有裨益呢？此等危險，在兩院制，雖不必全能剷除，然究較諸一院制，倍形穩健；因為在兩院中間，自有自然的和健全的競爭存在。縱以同一黨派，在兩院皆居多數，但一院所議定的法律案，在他一院，更有鄭重調查，和嚴密批評的機會，而粗忽疏漏的弊病，自可免去。且看柏哲士的話，而益明瞭，他說：一個團體，往往有浮躁偏見等的危險，在兩院制，雖則也難免疏忽偏執等的弊害，總較一院制倍形良好。因為兩院並立，自然要互相反對，就是兩院多數議員均為一黨，對他院所提出的議案，也必須詳加討論，嚴密批評，兩院見解的衝突，就是救濟一黨占據兩院時，輕躁暴亂的唯一利器。兩院內多數黨互相爭論，比較一院內多數少數的爭論，殊屬公平；因為在各院的少數黨，每討論一問題，須先研究這問題的真相，且議決時，不大受黨見的拘束。這是兩院制的利處之五。

### (乙) 兩院制的弊害

兩院制的利處雖有五種，但他的弊害卻也不少，並不是純粹有利，而沒有弊的。茲把他的弊端，列在左面：

(1) 兩院制度有議決遲緩的弊害。議會的權限，各國不同，然大要積極的，為參與立法事項；消極的，為監督國家財政。這是他最普遍的權限，而又為國家最重要的事務。議會議事，有一定的程序，其間既不能需時日，若再加以黨派意見，則滯滯更多。雖在一院制，稍一不慎，已足以貽誤事機，况須兩次的程序？然此特就兩院意見一致時而言，若兩院議決，各不相同時，採消極主義的，國務固因以停滯，即採積極主義的，不問其為兩院協商法，為兩院合計法，或組織兩院委員會法，要皆不免曠日持久，卒至所謂調和者，不外使一院枉道，而屈服他院的決議。如果兩

院制，可以抑制一院的輕躁妄斷，這是一事實的問題，並不是理論的問題。假使由國民所選舉的議員，都能理解共同的意識，推求各事務的真理，他們所議決的，自然沒有不審慎周詳。如其不然，雖經第三院第四院的審議，也不過五十步百步之比，何必多此一舉，以遷延時日呢？

(2) 兩院制度有不能聚人才在一處以謀國家利益的弊害。議員既由國民所選出，必為國民所最信任他是個人才，固無可疑。但人類學術見識之不公平，實屬不可避免的事實，若說議員為人民所信任而當選，必定都是人才，我恐怕無論何國，有不可斷言的。以較少的人才，而使他們聚在一處，或可集思廣益，討論得當。若兩院制度，把人才分布於兩者中間，且各皆將居少數，恐怕當議事時，難得圓美的效果！

(3) 兩院制度有不能達監督政府目的的弊害。上院議員，多老成持重，迂緩拘執，覽觀各國的趨勢，上院態度，差不多常接近於政府。國會有監督政府的責任，所謂監督，並不是無理反對政府，是匡救輔翼政府。若憂一院制不免為激烈的舉動，而重賴第二院以為之迴護，這是組織國會的開始，政府和國會，就不能相狹以誠，卒致激烈的人，或因此而愈形激烈。反是，或消極的曲為盲從，則國事益不堪問，監督政府的目的，怎樣能達到呢？

(4) 兩院制度有不能破除社會階級的弊害。國會議員為人民的代表，所謂代表，是代表國民全體的利益，並不是各代表各的選舉人，或特種階級的利益，故社會階級的觀念，不容於國會，簡直是無疑的。現在我們考察各國的兩院制，在單一的君主國，上院和下院的組織，往往異其資格與程序，這是顯然有階級的觀念。至於聯邦制的國家，不管他是君主國，是共和國，他的上院，殆皆有聯邦各國或各州政府委員會的觀念。國會的性質，既不是

代表一階級，也不是代表一地方，這兩院制度，其果能和這種主義不相矛盾嗎？

(丙) 主張一院制的理由

(1) 採一院制，可使議事敏捷，若採兩院制，則議事必遷延時日。且以少數的反對，遂足以阻極有益的改革。故密爾 (Stuart Mill) 嘗說：譬如立法議會，共有議員六百名，若採一院制，則須有議員三百零一名的反對，纔足以阻止改革的議案。若以此六百名議員，而分置於兩院，這一院裏邊，有議員一百五十一名的反對，就足以阻止改革的議案。福蘭克林 (Franklin) 也說：立法議會，而分設兩院，好像一個車，而前後各駕一馬；這兩馬各異其方向，互相牽制，怎能前進呢？

(2) 採一院制，能使責任明確；因為內閣在事實上，絕不能對於兩院一致負責任，即實行兩院制的國家，必須犧牲上院的獨立，而使閣員只對衆議院負責任。倘內閣得了兩院的信任，恐其結果，不是閣員左右為難，就是兩院互起衝突。法國憲法雖規定閣員對於兩院負責的明文，但屢次經驗的結果，終不能不使閣員，祇對衆議院負責。與其犧牲一院的獨立，使上院名存實亡，何若採一院制，使閣員心目有所專注之為愈。英國關於財政問題，兩院的權利，毫不平等，這是多年試驗的結果。所以專就內閣責任一面說，一院制度，實較優於兩院制度。

(3) 採一院制，可使民意統一；就是能使選舉團直接選出代表，組織一機關，以表示民意的統一。當法國革命時，一般人民，都以為主權在民的主義，和一院制度相表裏，是絕對不可分離的東西，若有代表人民意志的一院，即已滿足，不可再設上院，以牽制衆議院；因為這種制度，確為貴族主義牽制民治主義進行的一種辦法。且立

法部爲發表民意機關，人民對於同一問題，絕不能橫生意見，故立法部的組織，卻不能分歧。倘兩院各有互相否決的權限，而人民公意，究竟在那一方面，這實在是很難明瞭。法國在一七八九年至一八四八年之間，這種議論，數見不鮮。

上所說的，是泛論兩院制和一院制的利弊，現在兩院制度，雖經流行世界，但採一院制的，還有瑞士聯邦的各邦，希臘和盧克森堡等國。窺探採用兩院制的原因，照上所說，非因國內向分貴族階級，即因國體爲聯邦，故不得不採用兩院制，以謀國事的調和。我國的國體，既不是聯邦，又歷史上向無貴族的階級存在，而何必藉着法律，特創貴族階級，使他們盤踞在參議院以作祟呢？因爲我們中國歷史上，自孔子作春秋而譏世卿後，秦漢以下，貴族階級，就漸次剷除，到了今日，人人平等，所謂貴族幾絕跡了。那麼，既沒有貴族的遺跡，而何必捧心效顰，以採取兩院制度呢？且我國現在，國事螞蟻，紛亂如麻，當道諸公，多懷私見，應當集合人才在一塊，併心一志，以實行監督政府，發表民意，可挽狂瀾於既倒。但是要達這個目的，不如採用一院制之爲愈。

### (三) 列國上下兩院的組織

#### (甲) 上院的組織

上院組織的諸國制度，極不一致，茲分述之如左：

(1) 聯邦性的上院制 聯邦國的上院議員，照通例，是代表各邦，而非代表人民，故常由各邦議會選舉，或各邦政府委派。如前德意志帝國的聯邦參事會，美國的元老院，瑞士的元老院等皆是。

(2) 世襲性的上院制(貴族院制) 凡議員的全部,或大部分,非由國民選出,而以世襲的貴族組織的,就叫做世襲性的上院制。採用此制,專限於君主國,如英國舊普魯士及日本等國都是。

(3) 任命性的上院制 此項性質的上院,意在吸收其有特別才望學識,或行政經驗的人才。如意大利及英屬加拿大紐西蘭的上院皆是。

(4) 間接選舉性的上院制 卽以上院選舉權,委諸地方議會,或地方人民所選出的初選當選人。如法蘭西葡萄牙瑞典等國的上院,均採這種制度。我國現行參議院選舉法,以該院選舉權,委諸省議會,及蒙古西藏青海華僑等選舉會,以及中央學會,其性質卽屬此類。

(5) 民選性的上院制 凡上院議員,由人民直接選舉,而與選舉下院議員相等者,謂之民選上院制。如美國諸邦,及英屬澳大利亞等地,卽採此制。但在這一種制度下,上院和下院相較,而當選年齡,議員額數,及議員任期等問題,微有差異。美國參議院,在一九一三年以前,參議員是由各邦立法院所選出,至一九一三年,聯邦憲法規定,每邦皆由人民直接選出參議員二名。

以上所舉,爲上院的幾種形式,近人有於上列諸形式外,而別爲他種形式的,建議者,例如英人主張,上院應由下院選舉,又如主張職業代表者說,上院應由各職業團體選舉。那麼,上院應如何組織呢?須視其具有如何職業,歐洲新近產生的憲法,漸趨於一院制,上院的職權,倍形減消,實際上的立法權,幾爲下院所獨占,觀德意志與意大利捷克斯拉夫等國新憲法規定,就可知了。

(乙) 下院的組織

列國下院，概由民選議員所構成，惟其選舉制度，諸國之間，不免互有異同。但關於此點，已於前述選舉團時，詳加討論，茲不再說，祇就上下兩院相異的地方，略舉如下：

(1) 議員額數不同 上議院議員的數目，恆少於下院議員。美國有四十八州，每州選出參議員二人，故共有九十六人的議員；而衆議院議員的額數，爲四百三十五人，其數較多數倍。

(2) 選舉方法不同 大概下院議員，是由人民直接選舉，即將全國分爲若干小選舉區，每區人民，直接舉出他們的代表。故下議院確爲人民的代表機關，而上議院議員，有上述世襲等的差異，故上院的組織，殊爲複雜。如法國挪威等，全體上院議員，均由民選，但與選舉下院議員的方法，概不相同；因爲下院議員，是由人民直接選舉，而上院議員，是由人民間接選舉，即先由人民舉出初選當選人，復由此等人內，選出上院的代表。

(3) 資格不同 依各國憲法規定，上議員資格，須較高於下議員資格，蓋上議員，須爲老成練達之人，不得不如此規定。例如法國意大利及比利時，上院議員合格的年齡，爲四十歲，下院議員合格的年齡，爲三十歲。美國上院議員合格的年齡，爲三十歲，下院議員合格的年齡，爲二十五歲。

(4) 選舉區域不同 上下議院的選舉區，在各國均不相同。大概上議院的選舉區，較大於下議院的選舉區，故上議員的額數，總較少於下議員的額數。如美國瑞士，上議院的選舉區爲邦，每邦舉出上議員二名，就是一個顯例。

(5) 任期不同 上院議員的任期，通常較長於下院，如美國上議員任期為六年，下議員任期為二年。瑞典上院任期為九年，下院任期為三年。

(6) 一部改選 下院議員，同時改選全部，而上院議員，多採一部改選制，如美國上議員的任期為六年，每二年改選三分之一，法國下議員，每四年改選一次，上議員的任期為九年，每三年改選三分之一。

觀上所述，可知上下兩院的性質，完全不同。大概上議院議員，因年歲高，智識深，能深悉全國的需要，不致為各地選民私利所矇蔽；且任期較長，能實行長期計畫的政策。至選舉人的資格，約與選舉團的資格相同，有選舉團的資格，就有選舉的資格。

#### (四) 中國參眾兩院的組織

##### (甲) 參議院的組織

(a) 參議院議員之選出，是以右列各議員組織之。(國會組織法第二條)

(1) 由各省省議會選出者每省十名

(2) 由蒙古選舉會選出者二十七名

(3) 由青海選舉會選出者三名

蒙古及青海的選舉會，是以各該區王公世爵，或世職組織之。所謂選舉會，即因舉行選舉而集合的團體，凡人會為會員的，即能從事選舉，故會員的資格，計有二種：一為世爵，二為世職。所謂世爵，即汗親王、郡王、貝勒、貝子、鎮

國公、輔國公、台吉、塔布囊是。所謂世職，即佐領防禦是一區之內，二種兼備，即以二種組織之。不然，以一種組織也可。

(4) 由西藏選舉會選出者十名

西藏選舉會的組織，是由達賴、班禪兩喇嘛，分別會同駐藏辦事長官，遴選相當人員，在拉薩扎什倫布組織之。會員數目，為議員名額的五倍。

(5) 由中央學會選出者八名

這種制度，是為網羅學者而設的；蓋為學者，往往閉戶潛脩，不求聞達，看見金錢勢力的選舉，常深滋浩歎，視為畏途，故雖有各省區的選舉，終不能網羅盡致。因此，各國憲法，多在上院特闢一徑，以位置一般的學者。在君主國，此項議員，概由欽選，如日、意等國是。在民主國中，我國此制，實為首創，推其用意，莫非為尊重學術起見，特闢一蹊徑。

(6) 由華僑選舉會選出者六名

此項參議員的選舉機關，即華僑選舉會，是以華僑所在地舊有的商會各舉一人而組成。舊有的商會以外，如舊有的中華會館、中華公所及書報社，也得各舉一人。此項會員被選以後，或親身赴京，或委人代理，屆期，再行覆選定額的議員。

華僑者，中國人而僑居外洋者也。其在內，以國民的資格，本可獲得選舉權，初不必特定制度，使之選舉；而現制如是規定，是有數種原因存在：(一) 以僑民久居外國，或在國內無財產，或闕他種條件，因而衆議院的選舉，多不合格；或合格，而不便歸國投票，故以此法補救之，使免為向隅之歎。(二) 以革命之初，卜式輸財，弦高犒師，飛芻挽粟，頗



賴其功；革命既成，宜設特典以資酬報。(三)以晚清秕政，勞來的法術素疏，僑民少解歸懷之樂；及此初元，彰以殊遇，使愈篤其國家觀念，鄉土感情，這是立法者的用意。加以我國旅外僑民，總計不下四百餘萬，就人數一面說，也不能恆吝選舉權而不與。故此種制度，又多了一層根據。

### (b) 選權

選權，有選舉權及被選舉權的分別，我國選舉法，皆採制限主義；故參議院於選舉權和被選舉權享有行使，皆須具有一定的資格。茲分述如左：

(1) 選舉資格 選舉資格，因各區域各部分而異；在各省，以省議會充之，在蒙古、青海，以各選舉會會員充之，西藏、華僑的選舉，也以選舉會會員充之，華僑選舉會會員的資格有三：(一)為中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上者；(二)有值五百元以上不動產或動產者；(三)無衆議院選舉法第六條所列情事之一者。三者兼備，再由所在地法定團體舉出，就可加入選舉會，以選舉議員。在事前，須把中央學會組成，中央學會會員，由下列兩種人員，以五十票以上的互選當選，始能獲得。(一)在內國外國大學，或高等專門學校三年以上畢業者；(二)有專門學術，經中央學會評定者，獲得會員資格，始有選舉議員的資格。

(2) 被選資格 被選資格，可分為一般的條件和特別的條件。述之於左：

(子) 一般的條件 凡有衆議院議員被選資格，年滿三十歲以上者，得被選舉為參議院議員，這是一般的條件。(參照衆選法第五、六、七條)

(丑)特別的條件 這特別的條件，是對於特定的人而施行的，如蒙古華僑，西藏等之被選，皆以通曉漢語爲限，這是特別的條件。

除前列條件外，參議員的被選資格，不必限於選舉會的會員；即會外的人，也得被選。省議會之選舉參議院議員，限於省議會與否，法律上雖沒有明文，但參議院二十一條規定，該省省議會議員被選者，至多不得過定額之半，其主旨，即在選舉會外之人，就是以網羅全國的英俊爲宗旨，而不限於省議員的選舉。

(c)選舉的程序

(1)開始投票的法定人數 所謂開始投票法定人數，即選舉時，非有選舉人總數三分之二以上到會，不得投票。

(2)投票方法 參議院議員選舉法，採用無記名及單記投票法。所謂無記名投票，即投票人，只書被選人於票上，使被選人不知道是何人的致力，不問投票人是否自具姓名。凡一票，只許記入一被選人者，是謂單記投票法。

(3)當選決定 決定當選的票數，究以若干爲標準，於此有三種主義：(一)過半數主義，(二)比較多數主義，(三)折衷主義。所謂折衷主義，即以半數以下幾分之幾爲定數，而使得票滿此定數，即爲當選。我國參選法，就是採這折衷主義，定爲得票滿投票全數三分之一者，即爲當選。這是一多少適中的制度，當選人不足額時，應再行投票，至足額爲止。

(4) 任期及改選 參議院議員任期，爲六年，每二年改選三分之一。以上所述，皆係大略情形，且係緊要之點。

### (乙) 衆議院的組織

(a) 選舉的資格 照我國現行衆議院選舉法，關於取得衆議院的選舉權，有積極消極的兩種條件：

(1) 積極的條件 凡中華民國之男子，年滿二十一歲以上，在選舉區內，居住滿二年以上，具左列資格之一者，始有選舉權。

(二) 年納直接稅二元以上者，(二) 有五百元以上之不動產者，(三) 在小學校以上畢業者，或有與此相當資格者。

照這種規定，我國衆議院的選舉權，除國籍年齡居住等條件外，尚有性和財產教育的限制。

(2) 消極的條件 凡有左列情事之一者，不得有選舉權。

(一) 褫奪公權，尚未復權者，(二) 受破產宣告確定後，尚未撤消者，(三) 有精神病者，(四) 吸食鴉片煙者，(五) 不識文字者，(六) 現役陸海軍人，及在徵調期間之續備軍人，(七) 現任司法官吏及巡警（蒙藏青海不適用）。列國法律，有禁止行政司法官吏之兼任議員，而不消滅其選舉權者，如法國是。在英國，昔爲免除行政事務官吏，加入政黨活動起見，曾停止此項官吏的選舉權；然於一八八六年時，又恢復其選舉權。至今英國行政事務官吏，不加入政黨競爭和選舉運動，也祇基於習慣，並非出於法律禁止。(八) 僧道及宗教師（蒙藏青海不適用）。

(b) 被選的資格 照衆選法規定，分別列舉各省及蒙藏青海的被選舉資格於左：

(1) 各省被選的資格

(二) 中華民國國籍之男子，(三) 於舉行選舉之日，滿二十五歲以上，(三) 非褫奪公權，尚未復權者，(四) 非受破產之宣告確定後，尚未撤消者，(五) 非有精神病者，(六) 非吸食鴉片煙者，(七) 非不識字者，(八) 非現役陸海軍人，及在徵調期間之續備軍人，(九) 非現任行政司法官吏及巡警，(十) 非僧道及其他宗教師，(十一) 非小學校教員，(十二) 非各學校肄業生，(十三) 非本選舉區內的辦理選舉人員(監察員除外)。

(2) 蒙藏青海被選的資格

大體和各省相同，惟較少前舉九、十、及十三的限制，而加以通曉漢語一款，共計十一款。

照上所列，各省的被選資格，十有三。而前二款，爲積極的資格，後十一款，爲消極的資格。蒙藏青海的被選資格，十有一，而以國籍、男性、年齡、及通曉漢語三款，爲積極的資格，其餘八款，爲消極的資格。彼此之間，所以互有增減者，因民俗不同，而規定就不能相同。

(c) 選舉的程序

(1) 選舉區劃 衆議院，是以各地方人民所選舉的議員組織之。各省選出衆院議員的名額，各依着人口的多寡而定。各省衆議院的選舉，分爲初選區和覆選區，爲一種二層選舉的間接選舉制。初選，是以縣爲選舉區，覆選，是合若干初選舉區爲一選舉區，這初選舉區和覆選舉區，在事實上，俱爲大選舉區制的選舉區域，即每區俱

得選出數人。在蒙藏青海，因其採用單選的結果，沒有初選區和覆選區的分別，而只有一種選區，即就其監旗部落的管轄區，定為選舉區，每區也許其選出法定數名的議員。

(2) 當選票數 衆議院的初選和覆選，都是採取英國曾經採用的『減記投票法』(limited vote)，而略加以變更，也可為一種簡單粗疏的比例選舉法；即初選復選的選舉人，都祇能選舉一人。初選，是以本區應出當選人名額，除投票人總數，將得數三分之一，為當選票額，非得票滿額者，不得為初選當選人。凡因不滿當選票額，致無人當選，或當選不足額時，則取得票較多者，按照所缺當選名額，加倍開列姓名，再行投票，至足額為止。而覆選是以本區應出議員名額，除投票人總數，把得數的半數，為當選票額，非得票滿額者，不得當選。凡因不滿當選票額，致無人當選，或當選人不足額時，再重行選舉，至足額為止。

(3) 投票方法 投票手續，也為一種秘密投票法，即每投票人，祇能領投票紙一張，且投票時，用無記名單記法，每票祇書被選舉人一名，不得自書本人的姓名。投票人屆選舉期，應親赴投票所，自行投票，且投票人，在領票紙時，應先在投票簿上所記載的本人姓名之下簽字。(以上見衆選法第四十四至四十七條)再投票所，須有相當的設備，使投票人，不得相互窺視，和交換傳觀，及其他的不正行為。(衆選法施行細則第十七條)

#### (4) 補選改選及任期

(子) 補選 衆議院議員的額數，全國合計為五百九十六名，倘此數內的議員，因死亡辭職解職等原

因，而缺額時，其補充的方法，不外兩途：(一)舉行『補選』(by-election)。

英美等國採用之。(二)以候補當選人補

充，歐洲大陸諸國採用之。我國參眾兩院的選舉法，就是採用這第二種方法。依衆議院選舉法，各覆選區，在覆選當選人足額後，並依該區應出議員名額，選定同數的候補當選人，惟補選手續，僅於該選舉區，無候補當選人時行之。（參看衆選法第七十七條及八十八條）

（丑）改選和任期 議會議員的任期長短，各國很不一致，通例，約自二年至七年。我國現制，衆議院的任期，定爲三年，較之各國，當爲一種折衷制度。因爲任期過長，卻不能適應社會的變遷，難收退陳進新的效力。若任期過短，又不能使議員發展政見，看議會如傳舍一樣，其結果，將無一成就。這是事理之易明者。列國議會改選的方法有二種：一爲全部改選，一爲部分改選，這兩種方法，各有其作用，第二種方法，用於上議院和地方議會者居多，我國參議院的改選，即屬此類。而衆議院的改選，採第一種方法，即全院同時改選。

#### （五）立法部組織的新趨嚮

近代各國的立法部，全被政黨所佔據，立法事業，全由政客所包辦，故往往議決不適民情的法律。欲救此弊，非另設方法不可，美國各邦近數年來，試用的新方法，即爲設立『立法起草局』（Drafting Bureau），專門代議員作起草的事。據一九一三年，美國律師公會立法起草的特別委員會報告，已有十三邦採用這種制度，在這十三邦內，爲議會或議員籌備的事有二：（一）爲立法的參考，（二）爲立法的起草。

這十三邦，均另設立法參考事務部，凡立法部在本會期內所欲討論的問題，在未開會之前，即由該部，將所有材料，搜集一處，分門別類，提綱挈領，且參考材料，不特包括通常圖書館內所有的書籍論文，並須搜集各國立法部

的法案草本，以及本國外國業經公布的成法。但有許多法案，要把他編成系統，使立法者一目明瞭，很是困難。惟在從新創草法律草案時，此種整理材料的事，尤其重要。現在社會工業政府的諸種問題，日益複雜，非有專門學者，事前詳加研究，參考本國外國所有的成案，斷難免窒礙難行的弊病。

不特搜集材料，必須得助員，且必有深明法理，嫻熟起草方法的學者，以作起草法案的助員。此等助員的職務：(一)在使法案適合時勢的需要，(二)使條文完備，可達立法時所期望的目的，(三)須與現時法律不相抵觸。就實在說，此所謂科學方法的立法也。

美國此種立法參考，和法案起草事務的機關，從組織上看來，概可分兩種：如威士康森 (Wisconsin) 與印度拉 (Indiana) 等邦，立一常設局，專作參考和起草的事。如紐約與馬沙諸些等邦，關於參考事項，由邦圖書館，或邦圖書館中的一部辦理；關於起草事項，由立法部委任人員辦理。紐約於一八九〇年，建設一立法部圖書館，儲藏各國立法的詳細記錄，並發行頗有價值的報告書籍。威士康森於一九〇一年，亦建設一立法部參考圖書館，聘請莫克塞博士 (Dr. MeCarthy) 作經理。惟莫氏為一有名的政治及經濟學者，自採此法後，美國各邦，均起模仿，故至一九一三年，即有十三邦立法參考部之設立。此所謂美國立法部傾向「學者立法」與「科學立法」的新趨勢。但美國各邦現在所行的制度，仍為代表立法制，尙未完全實行人民直接立法制。故立法參考與起草，僅為專門學者，站於議會或議員的背後作事，並不是由他們製出法案，交由人民直接議決。最完善的方法，莫如將學者的起草，當作提案，將最終的決定權，操握於人民手裏。換句話說，學者只能代人民草創一法律案，是提案者，非立法者，真正立法者，

是全體的人民。

此種制度的第一顯明理由，即因現今立法事業，斷非盤踞議會的政客式的議員所能為，蓋立法為專門事業，非法理精深，成例嫻熟，且知社會進化的原理者，絕不能制出善良的法律。美國這種制度，為科學方法的立法，非現今政客充滿的議會所能勝任；將來此種制度，或能流行各國，也未可知。

## 第五節 立法部的職務

一般人民，多以立法部的職務，祇是制定國家的法律，而他事無與焉。如此設想，不免錯誤；制定法律，固為立法部的職務，然此乃為其最重要的職務，並非立法部的職務，僅限於此。因為一國政府組織中，立法部的地位，極屬重要，他的職務，又很繁雜。茲把他的職務，略述於左：

(一) 制憲會議 關於此點，惟國會能有提議修改憲法的權，而他種機關，和元首，皆無此權，舊德意志國即是這樣。有惟元首有此權，而國會和他種機關皆無，如日本是。有國會和元首皆有此權，而他種機關無之者，如英法。是有國會和他種機關皆有此權，而元首無之者，如美國是。照美國憲法規定，修改憲法的方法，有兩種：(一) 如有兩院議員三分二議員的同意，國會即能動議，修改憲法。(二) 如有三分二的邦議會請求，國會須召集憲法會議，討論修改憲法問題；但憲法修改案，須有四分三的邦議會批准，始能發生效力。我國憲法於一百三十六條規定，國會得為修正憲法的發議，與舊德國之制略同。但此項發議，非兩院各有列席員三分二以上同意，不得成立，且兩院議員，



非有各本院議員總數四分之一以上連署，不得爲修正憲法的提議。照此看來，除日本等國外，修改憲法，當爲立法部的職務，而行政和司法，不能行使此職。

(2) 選舉行政首領 世界各民主治國的大總統選出，就普通說來，是由人民間接選舉，或由立法部和特別選舉會選舉之。但用特別選舉會選舉大總統的國，立法部，也有檢查選舉票的權限，並有時須有選舉大總統的權限。法國大總統，是由國會兩院的聯會選出，美國大總統，是由人民舉出大總統的選舉人，組織特別選舉會，以選舉大總統與副總統。但此選舉會所投的選舉票，須由國會檢查，選舉結果，並由國會宣布，如果選舉會不能選出大總統時，須另由下議院於得票最多的三個候補人中，投選一人，爲大總統。若副總統不能選出時，須另由上議院於得票最多的兩個候補人中，投選一人，爲副總統。我國憲法於七十三條也規定大總統是由國會議員，組織總統選舉會以選舉之。波蘭國新憲法於三十九條規定，共和國大總統，由議會和元老院合開的國民會選舉之，即捷克斯拉夫的共和國新憲法，也在五十六條規定，共和國大總統，由國民議會選舉之，這國民議會，是由兩院會合而成，並非由國民特別組織的。由是可知選擇行政首領，在民主國中，多爲立法部的職務。而爲國民職務者，實居少數，如德意志國新憲法，於四十一條規定，德國大總統，是由全德意志國民選舉之，此爲一例。

(3) 表示公意機關 現今民主治國中，報紙和政黨，固均爲發表公意的機關，但這機關，僅能表示少數人民，或一黨的公意，而不能表示全國大多數人民的公意。且報紙和政黨，未有正式的職權，縱能表示公意，卻無實行的能力。能正式表示大多數人民的公意，且有力以行之者，莫如國會；所以這種事務，爲國會最重要的職務。詳考英美

國會的實情，即可知現今的趨勢，立法部的事務，幾全由行政部而負責；因為立法部的職務，祇在討論行政部提出的議案，以表示去取罷了。其在英國，自實行內閣制後，國會幾全失其立法的職務，所有重要議案，均由內閣起草，以提出於議會，而議會的議員，在實際上，似絕無提出議案之權。其在美國，國會的地位，雖不若英國的無權，但在英美兩政治的中心點，也日從議會方面，轉移於大總統之手，即所有重要議案，也逐漸由大總統提出於議會。且在英美兩國，一般人民，均極願行政首領，負制定法律的責任，而將立法部，變成一討論機關，以表示人民對於各種議案的公意。

(4) 行政會議 現今各國政府的行政權，雖多掌握於行政首領手裏，但同時，須有一諮詢機關，以便行政首領的諮詢。其在英國，此種機關為樞密院 (Privy Council)，現在的內閣，即由此機關而脫胎。在法國，有一國務會議 (Council of State)，他的會員，就是內閣的關員。照美國憲法規定，大總統有訂立條約，任命重要官吏的權，但須徵求上議院的意見，得其同意。照此看來，美國的上議院，應當有行政會議的性質。即我國憲法，於八十三條規定，大總統經國會同意，得以宣戰；但防禦外國攻擊時，得於宣戰後，請求國會追認。又於八十五條規定，大總統有締結條約之權；但媾和及關係立法事項的條約，非經國會同意，不生效力。這都是立法部有行政會議性質的職務的明證。

(5) 政府的董事會 立法部的職務，多在規定政府各機關的組織和事務，財政收入和支出。從此面觀之，立法部，幾為政府的董事會，他的職務，為支配行政長官和監督政府的行政。此種職務，自和法律事務不同，所謂法律，是指各種普通規則，規定人民與人民，及人民與政府的諸種關係，且所規定的，是權利和義務，以及執行的方法，

是普通的，永久的；而立法所規定的行政規則，祇為行政命令，其性質為暫時的，非永久的，如每年預算案等類，即其明例。

(6) 立法機關 現今各國法律的大部分，並非由立法部制定，是由各國風俗習慣和法庭的判斷集集成。到最近時代，各國國會，纔變成真正的立法機關；因為昔日國會惟一的職務，在代表全國人民，將國內的諸種情形，及人民對於行政方面和法律方面的公意，代達於君主，使他根據國內的實情和人民的意志，行使其重要職務。但是國王有時，悍然不顧，為所欲為，這國會定極憤怒，義舉抗議，而國會即由請願，逐漸變成直接提出議案，以要求國王公布。此所謂議案的起原。至一四一四年，英國國王，為勢所迫，卻不得不默認此種舉動。迨至英國亨利第七世 (Henry VII)，所有重要議案，多由國會提出，故國會的地位，從請願機關，變為立法機關。但當時英國的立法事務，並不是全由國會辦理，而國王也有立法的權限。直到一六八八年革命時，英國憲法史上的重要問題，就是國會和國王相爭的立法權，自革命告竣後，國會得勝利，就變成政府的立法機關。而國王雖也有立法權，卻由國會所賦與，國會的權力，偉大已極。現今國會的立法權，日趨重要，推其原因，約有兩端：

(a) 制定法律，須適合社會情勢，昔日交通閉塞，社會情形，極為簡陋，其法律也很簡單。今日交通方便，社會發達，各種關係，日趨複雜，而各種法律的分類，須日見增加，法律的內容，須日見詳細，然後方能適應於社會的需要。

(b) 經濟狀況和社會的情形，已經過很大的改革，大部分的舊法律，現時均不能適用。現在世界各國的

立法部，見於上述的兩種原因，故竭其智謀，奮其精神，修訂法律，改革法律，使之適應於現在的社會；立法部的立法事業，因之愈加重多。

(7) 高等法庭 凡各種官吏，在任期内犯大過失，或有違法行爲時，立法部，即可執行彈劾權以彈劾之。在英國的彈劾案，須由下院提出，而彈劾案的審判權，屬之上院。當上院審判彈劾案時，即爲一種高等法庭。且上院審判的結果，不僅可以免被彈劾者的職務，並得按照普通刑律，科以各種刑罰；所以這上院的審判權，是毫無限制的。在美國的彈劾案，須經由下院提出，由上院審判，但審判成立，須全院三分之二之同意。且上院審判結果，以褫職及削奪公權爲限。（普通法庭，尙有審理此項官吏之權，得按照法律，科以應得之罪。）我國憲法第六十條規定，衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分之二以上之列席，列席員三分之二以上之同意，以彈劾之。第六十一條規定，衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分之二以上之同意，以彈劾之。但於第六十三條規定，被彈劾之大總統副總統及國務員，均由參議院審判之。但此項審判，非以列席員三分之二以上之同意，不得判決爲有罪，或違法。總之，凡官吏有違法行爲，而由上院審判者，這上院，即爲一種高等法庭。

## 第六節 立法部議事的程序

立法部的事務，很是複雜，提出議案，也非常之多，故在手續方面，不得不有各種議事規則，使立法部能在最短期內，收莫大的效果。此種議事規則，均由各院自定，名目繁多，內容複雜，很難詳細說出。祇將幾種普通規則，述之

如左：

(1) 提出議案的手續 在君主立憲國，行政部長，對議會負責任，他所提出的議案，絕非表示國王的意志，且各議員在這時候，有提出議案之權，但議員所提出的議案，祇不過關於各地方，或一部分人民的議案。照現在實行內閣制的各國通則，祇有政黨領袖，或責任內閣閣員，有提出重要議案的權限；因為這種議案，就是表示執政者的政策。在各民治國，除財政議案外，兩院均有提出議案權；惟財政議案，祇能由下院提出。在少數聯邦國，各邦也有直接提出議案權，如墨西哥即其明例。在幾個民治國，選舉團也能根據於創制權，直接提出議案。上邊所說的，都是正式提出議案的手續，此外還有用他種方法，提出問題，使立法部的注意。

(a) 行政部能提議事項，使立法部制定法律。

(b) 各委員會或審查會，往往有考察各項問題，及條陳立法部辦理的權。

(c) 人民也有請願立法部的權。

(2) 議案提出後的手續 自議案提出後，至通過時，須經過『三讀會』。這三讀會的宗旨，即想免除各種疏忽的議案。立法部對於各種議案，細心研究，不致冒昧通過。茲把我國參眾兩院討論議案所用的『三讀會』的程序，說明如左：

(a) 第一讀會 第一讀會，須在議案配付各議員後舉行，其目的，在使提議的人（政府或議員）向全院朗讀議案標題，或其全文，及說明其旨趣；待畢會後，即交付相關的審查委員會審查之。

(b) 第二讀會 凡經議決，應開第二讀會的法律案，至遲應在第一讀會二日後，開第二讀會；這第二讀會的目的，在將該法案逐條朗誦議決。

開第二讀會時，議員如有十人以上的連署，得提出修正的動議。但委員會審查報告時，所提出的修正案，不待有贊成人，即作議題。

(c) 第三讀會 第三讀會，至遲應在第二讀會二日後舉行，其目的，在議決該法律全體的可否，除文字更正外，不得提出其他修正案。（但發見該法律案中，有互相抵觸，或抵觸現行法律事項時，不在此限。）

以上各種程序，為各種法律、財政和重大議案，必須經過的程序；但因政府要求議長，或議員十人以上的動議，經院議可決時，得省略三讀會的順序。若當緊急時，前述程序，也可省減。

英日等國，即採三讀會制。我國此制，係倣他國，並非特創。其在日本，凡因政府或議員十人以上的要求，而又得出席議員三分二以上多數議決時，得省略三讀會的順序，此其明證。但法比荷西葡等國，均採用二讀會，不是模仿英國的制度。

(3) 審查委員會的組織

(甲) 設置委員會的理由 約有三種：

- (a) 調查慎重；
- (b) 議決迅速；
- (c) 責任專屬。

(乙) 委員會的種類 照前邊所說，各種重要議案成立，大率均須經議會審查委員會的審查，這種委員

會，約有左列三種：

(a) 全院委員會 全院委員會，是以全院議員組織的。故全院委員會的審議會，實即全院議員的審議會。其與全院會議不一樣處，就在全院委員會，必須以全院委員會委員長為主席；全院會議，是以議長為主席。此種方法，始於英國，考英國貴族院，每開會之始，即定全院委員長開全院委員會時，以委員長行議長的職務，庶民院開全院委員會時，以歲入委員長為全院委員會的委員長，是為通例。美國也仿英制。此外如奧大利日本等皆有之。其條件如左：

(一) 全院委員長，在每年會期的開始選舉之。

(二) 開全院委員會，非有議員一定額數以上的出席，不得開議，不得決議。

(三) 全院委員長，當報告委員會的經過和結果於議院。但其報告方法，又分二種：

(子) 委員長自行報告者。

(丑) 使報告委員為報告者。

(b) 常任委員會 所謂常任委員會，即在每會期開始，由院中互選委員若干名，使之審議本會期以內的事務。我國參眾兩院議事規則所定，各院於每會期開始，設置若干常任委會，分理財政、內務、外交、軍事、交通、教育、實業、預算、決算、法制、請願、懲戒等議案，審查事件。這種委員會的委員，概須由全院用連記名投票選舉之。但此種審查委員會產生的方法，英、法、美諸國，各不一致。

(一)英制，在每年開會之始，由全院選舉若干議員，組成一種「組織委員會」(committee of selection)。各經常任委員會的委員，即由此組織委員會選舉之。

(二)法制，在每年開會之始，用抽籤法，把全院議員，分爲十一股 (Bureau) (各股議員逐日用抽籤法更動一次) 各種審查委員會的委員，即由各股各選出一人，或若干人組織之。

(三)在美國，各常任委員會的委員，概由議長指定。以上三制，惟美制流弊最深，因爲各常任委員，卻由議長指定，而議長的心，未必確實公允；若微涉偏依，當指定委員時，即難免私情伏於其間。故各種議案進行，必因此大受影響。

(c) 特別委員會 爲審查特別事件，而設立的委員會，稱爲特別委員會。如我國議院法第八條規定，議員於開會後，發見不合資格之疑問時，得由議院議決，選舉十三人，組織特別委員會審查之，即其明例。

(4) 限制討論的時間 凡各種議案，絕不能得全體議員的同意，必有若干贊成的人，若干反對的人。若立法部對於議員討論的時間，毫不限制，則贊成者和反對者的兩方對壘，相持不下，勢必至曠日持久，不能判定一條法律，其流弊尙何言呢？所以各國立法部，均設規則，規定何時必停止討論，何時須付表決。

## 第七節 立法部議員的權利

(1) 發言及表決不負責任 兩院議員，在院內的言論和表決，對於院外，是不負責任的。這是我國憲法第六



十六條的所規定。這原則，始於英國，英當十四世紀至十六世紀間，衆議院議員，在院內所提出的議案，或其所發表的言論，有時經行政機關認為妨害國王權利，或認為非法，而予以控訴，甚至對於議員的表決，也有加以控訴的；此時，衆議院雖常常抗議，但多歸無效。自一六八八年革命後，英國議會，纔在「權利宣言」(Bill of rights)中規定，議員在議會內的一切言詞辯論，和討論的手續，在議院外，不問其爲法庭，爲他機關，不得起訴，或審問等語。嗣後於一七八九年，北美合衆國憲法，一八七五年，法國的國權相互關係法中，皆採用之，其他比利時日本等國，也莫不有此規定，幾成爲憲法上的一原則了。

(2) 身體自由權 兩院議員，在會期中，除現行犯外，非得各本院許可，不得逮捕或監視。但兩院議員，因現行犯被逮捕時，政府應即將理由，報告於各本院。但各本院，得以院議，要求他在會期內，暫行停止訴訟的進行，把被捕的議員，交回各本院，這是我國憲法第六十九條所規定。惟這種保證的作用，在維持議員獨立和安全，使他們不致受別人的或政府的暗算，不能從事他們的職務。

### (3) 議員俸給問題

(子) 歷史 照英國舊制，衆議院的議員，概由其本選舉區，供給其川資旅費，而中央政府，則不給他們的薪俸；因爲當時的人民，均視議員，是受本區人民委託的人，就理論說，當由委託者負擔他們的費用。這種制度，至十八世紀期內，因議員地位，日形尊貴，尤當議員的人，卻不復回本區領用津貼，因此，衆議院議員之無俸給者，至二百年之久。一九一一年，因自由黨人和工黨黨人的要求，始採有給主義，由中央給予各衆議院議員的歲費四百鎊。

法國在十八世紀大革命以前，那『等級會議』(Etat general)的議員，也由本選舉區，津貼他們的旅費，和英國的舊制略相同。自大革命後，始由國庫予以薪俸，並在憲法中，規定此種原則。其他諸國，至今差不多都採用有給主義，由國庫給予議員若干的薪俸。我國現行議院法，也採用有給主義，在九十一條和九十二條規定，兩院歲費，每年五千元，副議長的交際費，每年三千元，而各院的議員，均無交際費。

(丑)學說

(a)從理論方面着眼的，約有積極消極兩說：

(1)積極說 主張積極說的人，他說：國家使用人民，不能無償，官吏既有俸給，何獨慳於議員？如果採用無償主義，那無財產的人，就不能從事，而議場將為富人所獨占，因此原故，須以有償為原則。

(2)消極說 主張消極說的人，他說：議員和官吏的性質不同，議員參與議會，就國家機關構成方面說，固屬職務的一種，就議員各人方面說，則為行使其一己的權利。既為行使一己的權利，又安有使別的人格者，拿出報酬的道理呢？況且政黨競爭，本很激烈，若採有給主義，人人都看議員為利藪，選舉的弊害，更層出不窮了。

(b)從事實方面着眼的，也約有積極消極兩說：

(1)積極說 他說：國會議員，應當採用有償主義，其理由有二：

(甲)採用有償主義可得適當的議員 國家立法事業，非有適當人才，不能勝任愉快；但適當的人才，不必和財產相維繫，賢者未必皆富，富者也未必皆賢，如果國會議員採用無償主義，而當選的人，必以自己財產，作為自己

生活費用，以經理國家的立法事業，縱開會之期甚短，恐怕不是貧寒之士所能辦到。所以為議員得人起見，不得不以報酬主義為原則。

(乙)採用有償主義足以防止議員不正行為。用一己財產，謀國家利益，雖不能說必無其人，然總屬少數。異常之士，一般通常人民，大都因財產的目的，而為種種活動，雖國會議員，也是不能免除的。至以不義的方法，籌謀財產，凡稍有學識的人，雖不敢公然為之，但特出於法網難逃，和清議可畏的觀念，並不是他們真能潔身自愛，視錙銖如塵芥似的。國會議員，參與國家樞要的職務，一面和政府相結託，他面又和各種社會相交通，做不正行為的機會，較從事他種事務的人尤多，非設法預防，弊害將不勝言。這預防的方法，最直接有效的，固莫如法律上的制裁；但對於議員能給以相當的報酬，也可間接有防止此種蔽害的功效。因為國家對於議員，果能滿足他們的應分欲望，這議員中的富者，固無待言，就是貧寒的人，也能維持他們的生計而有餘；一念及責任之重，就不致甘冒不韙，以博取不義的資財。

(2)消極說 主張消極說的人，所持的理由也有二：

(甲)要得適當議員，絕不可採用有償主義。主張積極說的人，雖具有正當的理由，實則知其一不知其二。因為賢者未必同富，固為社會一般的常態，如果說，國會議員必有報酬，賢者纔能應選，卻未敢勉強是認；因為議員和官吏，絕然不同，官吏是一種職業，而議員卻不得視為職業的一種，各國國會制度，通常會的會期，雖有長短差異，但沒有終年開會者，即由於此。議員既不是職業，當議員的人，自必各有他的相當職業，以供他生活之資，更何勞國家

代爲籌畫呢？如果採用有償主義，那人人都把當議員看作利祿之途，不肖的人，競爭日烈，有志的人，多以和他們爲伍爲羞，而裹足不前了。

(乙)要防議員不正行爲也以無償主義爲得策。國會議員，要爲不正的行爲，實處於極便利的地位，誠如積極論者之所言；然於此而欲防止之，恐非區區報酬，所能收其功效。照這方法，如同對於盜賊，厚其贈與，而求免於掠奪竊取，何能做得呢？所以採用無償主義，雖不必能保當選的人都爲澹泊之士，但還可什得八九。若採用有償主義，當羅致開始，卽以利祿誘人，當選的人，也自以利祿觀念應之。那麼，既爲利祿而來，一旦有較大的利益當前，他們自必悍然不顧，以遂他的私人慾望。但這慾望，沒有窮盡，國家果操何道，以使他们滿足，絕不致爲外物所動呢？這就有償主義，所以不足以防不正行爲的方策，轉不若無償主義，可以使高尚的人士，入其彀中，或可補救議員的腐敗於萬一。

總而言之，無論從理論上着眼，從事實上着眼，積極說和消極說，同具有正當的理由，不容易判斷他們的優劣。惟徵諸各國的實例，採用有償主義的居多數，而實行無償主義的，是沿襲歷史上的特別一種習慣。

### 參考書

Gettall: Introduction to Political Science, pp. 237-253.

Lecack: Elements of Political Science, pp. 154-174.

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 38-51.

Garner's Introduction to Political Science, pp. 427-438.

刑可恆 憲法通論六九至七八頁

鍾寶言 憲法百九十五至百九十六頁又二四八至二五一頁

高一涵教授 政治學大綱百十二至百二二頁

張祖訓教授 政治學大綱百四十至百四五頁

王道 中國選舉史略一至百十三頁

## 第六章 行政機關

### 第一節 行政首領的資格

(1) 列國行政首領的資格 行政首領的被選資格，可分積極的和消極的兩種：

(a) 積極的資格

(一) 國籍 此種限制有二：(1) 非出生於本國籍內的人，不能有被選總統的資格，如美國是。(2) 雖出生於外國，而為本國生來公民的兒子者，也許他有被選總統的資格，如阿根廷等國是。

(二) 年齡 年齡限制，有種種不同：有須年滿二十歲以上者，如瑞士是。有須年滿三十一歲以上者，如危

的馬拉行之。法國習慣上，凡年滿三十一歲，才有被選爲總統的資格。須年滿三十歲者，如阿根廷哥倫比亞等國是。須年滿三十三歲者，如烏拉圭是。須年滿三十五歲者，如新德意志國美合衆國墨西哥巴西等國是。須年滿四十歲者，如古巴是。

(三) 居住 有須十四年爲本國住民者，如美國是。有須選舉日爲本國住民者，如墨西哥是。其他如波利非亞爲四年，烏拉圭爲七年，祕魯爲十年，其限制最長者，首推美國。

(四) 享有公權 各國規定不同，有說，具有完全的公權私權者，如葡萄牙是。有概括的說，具有代議士資格者，如智利是。有說，具有元老員所必要的資格者，如阿根廷是。其他各國，大概同有這公權享有的限制。

(五) 宗教 有必須崇奉本國的國教者，如阿根廷之限於羅馬特加力教是。

(b) 消極的資格

(一) 凡爲本國君主族裔的人，不得被選爲總統，如法蘭西葡萄牙皆是。

(二) 已經離任的大總統，其第一級第二級的血統和姻族，不得被選爲總統，如葡萄牙巴西等國是。

(三) 曾受過宗教職務的人，不得被選爲總統，如墨西哥是。

以上各項資格的制限，因其國情而異，如消極的資格中，(一)(二)兩項，都是由君主變爲共和，乃有此制限。若北美合衆國，是由宣告獨立，而成爲聯邦國，卻無須有此制限。而宗教的制限，惟有宗教的國有之，不然，也不致有此限制。其最普通而行於各國的，惟國籍、年齡、居住、公權等要件而已。

## (2) 中國行政首領的資格

我國大總統選舉法第一條規定，中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉為大總統。我國憲法第七十二條規定，與此相同。依此規定，卻把上邊所說的積極的制限內的前四要件，都包含在裏邊了。

## 第二節 行政首領的產出

(1) 列國行政首領產出的方法 列國行政首領產出的方法，約有世襲制，人民選舉制，及立法部選舉制三種，茲分述如下：

(a) 世襲制 凡君主國家的行政首領，率出於世襲。所謂世襲，就是行政首領，可把他的職位，遺傳於有血統關係的人而繼承之。在十八世紀末年，歐洲各國，概為君主國，這世襲制度，是一種通行的制度。但是這種制度，也有幾種方法：就是有以最長的男子或女子繼承的，有以最長的男子繼承的，也有以嫡長的男子或女子或嫡長的男子繼承的。除英國外，各國的世襲制，均為第四種，即行政首領，同以嫡長的男子繼承之。這種制度，在學理上的根據，說國家是不可分的，而法律祇能承認一個嗣續的人。惟英國如果沒有嫡長的男子，而嫡長的女子，也能繼承之，這是和他國不同處。現在世界各國，雖仍有幾國為世襲的君主，但此君主，祇有虛名，而無實權，其實權，都歸內閣所掌握。所以贊誇這君主制的人，無非說，這種制度，可免去選舉制度的紛擾，且可使行政首領，在政治上，得有長期的

經驗，以糾正國務員的過失。但是這種制度，絕不能保障能得相當的賢智之人，這是他的最大的弱點。

(b) 人民選舉制 人民選舉制，可分直接和間接兩種：

(一) 直接選舉制 列國行政首領，有由人民用直接選舉法選出的，如巴西之正副總統產出，即其明例。德國新憲法第四十一條規定，德國大總統，由全德意志國民選舉之，也屬此類。且歷史上，也有由人民直接選出君主，如羅馬帝國的君主，及法皇拿破崙一世，和拿破崙三世皆是。

這種制度的長處，即在能適合主權在民的精神；且行政首領，既由人民直接選出，當為全體人民所信任，故最合理的民治制度。但人民直接選舉，不特最易使國內發生擾亂之事，即一般人民，也最易被政客所利用，舉出的人，未必能擔負這種鉅大責任。且幅員遼闊，人民繁衆的國家，也絕對不能採用此制，這是他的最大的缺點。

(二) 間接選舉制 當選舉行政首領時，先由人民選舉若干人為選舉人，再由這選舉人，組織選舉會，以施行選舉行政首領。例如美國正副總統的選舉，即採此制，先由各邦選出『總統選舉人』(Presidential Electors)，其數額，各與其本邦所應出的參眾兩院議員額相等，次由總統選舉人投票，選舉總統，以得票過半數的人為當選；如果沒有得票過半數的人，則由聯邦眾議院，取得票最多的人三人而決選之，以得票過半數的人為當選。(此時計算票數每邦為一單位)。如果仍沒有得票過半數的人，就以副總統充當總統。(副總統的選舉和總統選舉同時舉行所用的方法也相同。)南美諸邦，模倣美制的很多，如阿根廷智利 (Chile) 巴西 (Brazil) 皆是。

美國造憲諸人，主張組織選舉會，間接選舉總統的理由，約有二種：(一) 行議會選舉法，不免和三權分立的原



則相衝突，且恐當選總統，不免僅爲議會多數黨的代表，而非全國人民的代表。(二)直接選舉，既不易得正當的政治人才，就不得不由特別有智識的人，組織特別團體，以審慎選舉之。照這辦理，也可除人民選舉的擾亂情形。但在事實上，因美國政黨勢力甚大，美制結果，恰和美國造憲諸人所希望的相違背；因爲美國各政黨，在正式選舉大總統之前，預先，即指定各該黨的候選總統人，同時，又指定各該黨的候選「總統選舉人」。照美國憲法規定，人民祇有選舉「總統選舉人」的權，而沒有選舉大總統的權。但當人民選舉「總統選舉人」時，各黨的候選總統和候選副總統，早就指定，共和黨的「總統選舉人」，定舉共和黨的候選人，民主黨的「總統選舉人」，定舉民主黨的候選人，所以當人民投票時，就法律上說，是選舉「總統選舉人」，但就實際上說，是選舉大總統，因此美國の間接選制，在無形中，就變爲人民的直接選舉制了。但是在政黨制度不發達的國家，採此間接選舉法，也有很大的弊端；即當選舉時，如現賄賂情形，賄賂全體人民，勢難隨意，而賄賂選舉會的幾個人，則較易達其目的。

(三)議會選舉制 這種制度，是把選舉行政首領的權限，委諸於議會。例如法國總統選舉，純由議會上兩院開聯合會於范塞爾 (Versailles) 地方，投票選舉之。又如葡萄牙由元老院和代議院議員組成國民會議，從事選舉大總統。捷克斯拉夫共和國的大總統，由兩院合開的國民議會選舉之。(憲法第三十八條。波蘭國新憲法第三十九條規定，共和國大總統，由議會和元老院合開的國民會，用投票絕對的多數選舉之。其他如委內瑞拉 (Venezuela) 等國，皆採此制。主張此制的理由，有二種：(一)議會議員的裁判力，當較普通選民爲優，且他們能悉國家重大問題的詳情，故能舉出相當的人才。(二)行政首領，既由議會舉出，而議會和政府，自能融洽一致，和衷共

濟，不致發生衝突的事情。但是這種制度，雖有上述的優點，卻還有種種的劣點。因為行政首領，既由立法部選出，其中舞弊機會，一定非常之多，候選總統的人，或以利誘，或以威嚇，施用種種方法，使議會舉出自己，其污穢實不堪言。且有時，總統由議會產出，而總統常仰議會的鼻息，不敢有所作為。就實在說來，選舉總統，並不在立法事務的範圍內，議會在選舉總統時，立法的職務，勢必因之停息，所耗費的時間，也不為少。

### (2) 中國行政首領產出的方法

我國大總統選舉法第二條規定，大總統，由國會議員組織總統選舉會選舉之。此項選舉，係以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分之三者為當選，但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。又第七條規定，副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉同時行之。（憲法第七十三條與第七十八條規定與此相同。）

## 第三節 行政首領的任期連任和缺職問題

### (1) 列國的成例

(a) 任期 列國行政首領的任期，多不一律，君主國家的元首任期，均屬終身，毫無相歧。惟民主國家行政首領的任期，大概最短的為一年，最長的為七年，茲舉例以明之：

任期一年或二年者，美國聯邦的邦長採用之。任期三年者，瑞士行政會議和墨西哥一八八四年以前的憲法

採用之。任期四年者，美國聯邦總統，奧地利聯邦總統，和葡萄牙巴西等國都採用之。任期五年者，智利等國行之。任期六年者，阿根廷墨西哥等國行之。惟法國總統德國總統和波蘭共和國大總統的任期，均為七年，可算是最長的任期。英國殖民地的總督，是無一定的任期，英王可隨時罷免之。

主張短期的人，以為這短期制，可減少行政首領樹植黨羽的野心和濫用職權的行為。但從各國經驗上看來，任期過短，則有下列諸弊：（一）凡有長期政策的人，不待經綸展布，利器述陳，而轉瞬間，任期已滿，故不能竟其設施，殊屬可惜。（二）行政首領，不容易得到行政上的充分閱歷。（三）選舉頻繁，一國的政治上、經濟上，定受很大的影響，又非鞏固國基之道。所以任期過短，流弊實多，要防杜行政首領的專橫，還有他法可施，卻無須過減其任期。但任期過長，如果總統不得其人，必招國人的厭惡，想更換他，又為法定期間所限制，和內閣可隨時推倒者，大不相同，推其極，必致釀出變亂，殊非國家的福氣。總之，行政首領，不得連任，他的任期，自可稍長；若得連任，他的任期，非縮短不可。照此辦法，可作為定總統任期長短的原則。

（b）連任問題 即行政首領滿任後，能不能得連任，照列國法律，尚有種種規定：有絕對的禁止連任的，如法國在大革命期內，常有此項禁止。有禁止在一定年限內，不能重行當選的，如法國一八四八年憲法規定，總統須於解職五年後，纔能重行當選。有隔一任後，纔得再選的，如巴西阿根廷祕魯是。有隔二任期後，纔得再選的，如巴拉圭等國是。有得連任，但以一次為限的，如古巴是。有憲法上，雖沒有明白規定，但在習慣上，總統繼續當選，只限於一次的，如美國是。有明定總統得以連選連任，而毫無限制的，如法國憲法和德國新憲法規定，均是這種制度：一面可

使充任行政首領的人，在他的任期內，不能不重視民意，蓋不若斯，他雖想繼續當選，恐將歸無望；一面，可使行政首領，不敢獨立的負責作事；因為他如果希望繼續當選，就須時時曲從人民和各方面的意見。美國總統，往往在第二任期內，較能負責任的，獨立的，決定種種政策者，就由這個緣故。

(c) 缺職問題 行政首領，在任滿以前，如因故缺位，或因故不能執行職務時，照列國成例，有以副總統補充，或代理之。如美國是。有不設副總統，而以國務員全體攝行其職務的，如在法國，凡遇大總統缺位時，一面選舉新總統，一面暫由國務員全體攝行大總統的職務。法制不設副總統，在防杜充任副總統者的種種陰謀。

但因總統缺位，其繼任的任期，有僅以缺席總統未滿的期限為限，又有完整任期的。關於此點，美制和法制相反，照美制，副總統的任期，僅當補足缺席總統的任期。照法制，既沒有設立副總統，大凡新選出的總統，皆有完整任期，換句話說，即一律七年。有不設副總統，而以國務總理攝行其職務的，如奧地利國新憲法規定，聯邦大總統有故障時，大總統的一切權限，屬之聯邦國務總理（第六四條）又如德國，大總統有故障時，國務總理暫時代理之，此亦一例也（第五一條）。

(2) 中國現行大總統選舉法的規定（憲法規定與此相同）

(a) 任期 大總統任期五年（第三條）。

(b) 連任問題 大總統如再被選，得連任一次（第三條）。

(c) 缺席 大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統任滿之日為止。大總統因故不能執行職務時，以

副總統代理之，若副總統同時缺位時，由國務院攝行其職務。同時，國會議員於三個月內，自行集會，行次任大總統之選舉（第五條）。如副總統缺位時，亦應行補選（第七條）。

大總統應於任滿之日解職，如屆期，次任大總統尚未選出，或選出後，尚未就職，次任副總統，亦不能代理時，亦由國務院攝行其職務（第六條）。

#### 參考書

Leacock: Elements of Political Science, pp. 184-191.

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 70-73.

Gettell: Introduction to Political Science, pp. 257-261.

東方法學會 憲法要覽 一一三至一二〇頁

張祖訓教授 政治學大綱 一六九至一七一頁

平民政治 上冊五一至六五頁

### 第四節 行政首領的職權

#### (1) 列國行政首領的職權

世界國家甚多，我們研究這個題目，很難逐一詳陳，祇把美法英三國的元首職權，加以討論，以作明例；然後說明我國元首的職權。茲列舉如左：

(a) 美國大總統的職權 我們現在為研究便利起見，把總統的職權，分為內務行政權、外交權、立法權、軍事權、和政治上的勢力五大類。前四類，已載在憲法裏邊，惟後一類，是由政黨制度所產生。

(甲) 內務行政權 大總統內務行政權，計有下列各種：

(一) 任命官吏權 大總統為全國最高的行政官，有任派聯邦政府的行政官，和聯邦法院的裁判官的權力，他因有此權力，在政治上，頗占勢力。

美國聯邦政府的官員，除正副總統和國會議員由民選外，其餘官吏，可分兩類：

(子) 為高等官，大總統任命高等官，必須得參議院同意，如逢參議院閉會時，若高等官出缺，大總統可暫派人署理。所謂高等官，有三種：第一，為內閣閣員（即各部總長），各局局長（Heads of Bureaus）和各署委員（Members of Commissions）。此等官吏，均由大總統得參議院同意而任命之。第二，為聯邦政府派於各邦的官吏，如稅務官，各大郵局局長，和各項官吏是。若此種官員出缺時，可由本邦的參議員推薦一人，請大總統提出，交參議院通過。第三，為聯邦政府派於各『國會選舉區』（Congressional districts）的官吏，如各區的收稅官吏等是。此種官吏，是先由本區和大總統同黨的衆議院推舉，然後由大總統提出，交參議院通過。

(丑) 為低級官，此等官吏，是由大總統，各部總長，法院院長，各區區長所派委，不用得國會同意。

(二) 罷免官吏權 美國憲法上，並沒有明文規定，大總統有罷免官吏的權力。但在 一七八九年，國會開會期內（即第一期國會），曾討論過這個問題，其結果，由兩方默認，大總統不得國會同意，即能罷免各項官吏的職，然

大總統行使此權時，須有兩種限制：(1) 審判官，除受彈劾外，不能免職。(2) 文官考試錄取的官吏，若非因本人能力不足，也不能免職。

由上看來，美國大總統委任官吏的權，和別國最高行政長官在實際上委任官吏的權相比較，實在是莫與比倫的。美國大總統，因有此很大的權力，故歷來常有濫用此權，位置私人，鞏固本黨勢力，以運動下次再當被選總統的事情；發生此種弊害，實為當日造憲的人所料想不到的。

(三) 特赦權 大總統，祇能對於違犯聯邦法律的人，赦其全部，或一部刑罰，而不能特赦違犯各邦法律的罪人。且行使此權時，亦有限制，就是，凡經彈劾程序判決有罪的人，大總統不能特赦之。

(乙) 外交權 即大總統有辦理外交事務的權力。美國駐外國大使公使，都是由大總統，得參議院同意而任派的。且美國對於別國在外交上應取如何方針，也多半由大總統決定，一切重要交涉的文件，皆由大總統審查。但總統行使這外交權，也受種種限制；即大總統和外國訂立條約時，非經參議院議員三分二同意，不生效力。大總統雖能和外國斷絕國交，但不能正式宣戰；因國會握有此宣戰的權力。就實際上說，大總統處理外交事務時，雖常和內閣閣員商議，以徵求國會內本黨議員的意見，以順從民意；然無論如何，不得參議院同意，和外國訂立的條約，不能發生效力。

(丙) 立法權 美國憲法，雖採三權分立的原則，但大總統，仍兼有立法權。照憲法規定，大總統一面有『建議的責任』(Initiatory functions)，可通牒國會，一面又有『否決權』(veto powers)。所謂大總統的通牒，照憲法

規定，大總統能隨時把合衆國的情形，報告於國會。如總統認某事件爲重要，爲有益，也可親臨國會建議，昔華盛頓與阿丹木 (Adams) 爲總統時，常抵國會，口述他的建議，自佐覆孫後，即改口述爲通牒 (Messages)，以通告國會。迨一九一三年，威爾遜爲大總統時，又改用口述的方法。所謂大總統的『否決權』，即參衆兩院通過議案後，須送交大總統簽字，始能成爲法律；如大總統不贊成某件議案時，可將原議案送回原提議該案的議院，使他們重行討論。但須附其不贊成的理由，不然，這議案，即爲成立。若復行討論結果，有兩院三分二議員，仍主張原案時，這原案，可直接成爲法律。

這否決權，就竟有何利益？照蒲徠斯 (J. Bryce) 說：大總統有此否決權，卻有種種利益：第一，能取消不良議案，和謀一黨利益的議案，第二，大總統可以不必犧牲自己的意思，一味服從議會。蒲徠斯之外，又有許多學者，也頗贊成這否決權。但大總統如果濫用此權，其弊害，實不堪言，如戴克身 (Jackson) 和戴賴 (Tyler) 兩總統，濫用此否決權，惹起全國的公憤，即其明例。

(丁) 軍事權 照憲法規定，大總統爲合衆國陸海軍大元帥，各邦的國民軍，若供聯邦政府使用時，也歸大總統的節制。大總統既能統率陸海軍，一旦和敵國開戰，卻能籌畫一切戰事，指示種種機宜。但軍事上費用的數目，和對外宣戰的權力，則完全掌握於國會手裏。

(戊) 政治上的勢力 上述四種權力，均以憲法爲根據，此種勢力，憲法上並沒有明文規定，這是大總統在政治的勢力之一種。



大總統由某黨所選出，即爲某黨第一首領，該黨的「全國幹事會」和該黨的國會議員，皆應幫助總統辦事；所以總統在國會內的勢力，頗爲宏偉。且大總統的政見，總能得本黨的贊助，但須看大總統的能力何如？若大總統才學棉薄，縱本黨在國會內有多數議席，恐怕也不能使國會遵從其政見。

### 參考書

Young: *The New American and Its Work*, pp. 10-29.

Bryce: *Modern Democracies*, Vol. I, pp. 225-228.

趙鑑琦：美國政府大綱四六至五七

(b) 法國大總統的職權 法國總統的職權如何？論者意見，很不一致，一八七七年的法國國務總理百羅格理 (Duc de Broglie) 說：法國總統，握有行政全權，好像君主國的主國，僅無君主的名稱。十九世紀英國的法律家曼因 (Sir Henry Maine) 說：法國總統的地位，非常可憫，既不如美國總統握有實權，又不若英國國王之有尊榮。但照憲法規定，法國總統的權力，確是很大，不過時至今日，大權的全部，幾歸內閣所掌握，而總統權利，僅有名無實；蓋總統一切命令，須得國務員副署，代負責任。關於此點，後於內閣節，再詳敘述。現在照憲法規定，把總統權力，分爲兩大類：(一) 行政上的權力，(二) 立法上的權力。

(甲) 行政上的權力 總統在行政上的權力，則有下列各種：

(一) 執行法律權 照憲法規定，總統有監督和擔保法律的執行責任，可以頒布命令 (Décrets)，以補助法

律的執行；但一切命令，須得國務員一人副署，因不如此，雖經頒布，而不發生效力。且中央參政院（*Conseil d'Etat*）也有審查總統命令的權力，凡參政院認為違法的命令，即不能發生效力。總統一切命令，不受此種法庭裁判的，現在僅有兩種：（一）關於外交事務的，如公布條約，和宣布收併新領土等事。（二）關於國會的，如解散衆議院，宣布暫時停止開會等事。

（二）任免官吏權 大總統有任免一切文武官吏的權力。法國政治制度，是中央集權，故總統所委任的官吏，遠過美國總統所委任的額數。法國總統委任官吏，雖不得國會的同意，但須受法律上規定年齡資格等的限制，就是國務總理和國務員，也都由總統所任派。但國務總理和國務員，既對國會負責任，當總統任免此種官吏時，自然要受國會的節制。一八七七年，馬克麻哈總統，強迫國務總理西門（*Tules Simons*）辭職，（西門為衆議院三分之一議員所擁護者），改派勤王黨的伯羅格理繼任，而衆議院就極力反對他，而他即取得參議院同意，解散了衆議院。不料新衆議院成立後，共和黨很占勢力，而伯羅格理仍不得不去職。他就又改派洛史卜哀（*Rochebonet*）為總理，仍未能得衆議院議員的同意，於是馬克麻哈不得已，乃改派共和黨首領羅福爾為總理，以組織內閣。照這樣看來，可見總統雖有任命總理的權，但不得國會同意，或國會不信任他所任命的總理，這總理，仍須辭職。所以現在法國總統任命國務總理，總先和國會商議妥協，得其贊助，然後纔任命之。但各部總長，均由總理選拔，並非由總統選擇。

大總統，又有罷免文武官吏的權力。但也常受國會的節制，譬如某國務員，能得衆議院多數議員的擁護，總統

在實際上，很難把他罷免，新總統就職後，全體閣員，照例辭職，但許重被任命。

(三) 特赦權 大總統，祇有特赦權，沒有大赦權。這大赦權，是屬於國會，和特赦不同。所謂大赦，不僅廢除其刑，並且取消其罪，凡已犯罪的人，一概不論。至於特赦，不過免除其刑，或宣告緩刑，而其罪卻仍存在；若再犯他罪，仍以再犯罪科之。

(四) 統率軍隊權 大總統，為海陸軍大元帥，有調遣軍隊的權力。但就實際上說來，所謂調遣權，也不過空文罷了；因為大總統的行爲，須得國務員副署，代他負責任，若國務員拒絕副署，這大總統，就不能行使他的調遣權。且大總統非經國會同意，他不能對外宣戰，但大總統卻能把外交的情形，報告於國會，非宣告戰爭，則有損國家的安全，或體面，使國會不得不贊成他的宣戰的主張。

(五) 祭祀權 大總統，當法國國家有大典儀式時，得居主席地位。

(六) 外交權 對於外國，大總統是代表法蘭西，有訂立條約和待外國駐在本國，和任命本國駐在外國的公使大使全權代表領事等官的權力。但凡屬和約通商條約，與國家財政有關係的條約，以及關於法國人民在外國的個人地位，和財產權利的條約，皆須得兩院的同意，非若美國僅須得參議院同意，即能成立。但有幾種條約，總統不得國會同意，即能成立，如關於引渡犯罪條約，軍事協約，同盟條約，以及政治條約等，凡屬無須使用國家公款的條約，都用不着得國會同意，纔可訂立。

(乙) 立法上的權力 大總統在立法方面所享的權力，也有數種：

(一)召集開會 大總統有召集國會常年會，和特別會的權力。但召集特別會時，須有兩院絕對大多數議員的請願，纔能召集。且可使國會暫行停止開會，但在每會期內，不能停止兩次以上，且每次，也不得過一月以上。大總統得元老院同意，可於開會期內，解散衆議院，當這時候，選舉會應在兩月內集合，以選舉新衆議院；而當選者，應在選舉會閉會十日內就職。

有人說：解散衆議院，是違反民權的原則，違反三權分立的原則，違反委任的規則，怎樣叫做違反民權的原則呢？即衆議院議員，是由人民選出，大總統不當破壞之。怎樣叫做違反分權的原則呢？即行政立法，各自獨立，當立法權反對時，行政權就不能強制之。怎樣叫做違反委任的規則呢？即大總統是由元老院和衆議院所選出，這大總統就是兩院的委任者，故不能解散選舉他自己的議會。但是以上三大學說，並非確切不易的論斷，就民權說：議會解散，不但不是反其原則，正所以尊重民權；因為把議會解散後，必重行選舉，其重行選舉，就是使全國人民知之，而評判解散的理由，當這時候，全國的國民，即爲判斷衝突的高等裁判官。就分權說：這解散權和分權的原則，並不相悖，正所以調和國家機關的衝突。若果無此調和，這國家將陷於危險的境域了。再就委任的規則說：不見得和他相反，因為大總統，並不是議院的委任者，自經議院選出後，這大總統的權限，即和議會分開，而完全獨立了。

所以解散議會的權力，爲議院內限制的重要部分，換句話說，國務員被議院反對時，即爲一種訴訟於全國人民的方法，英比等國，均採此制。

(二)關於法律造成 (一)大總統有法律提案權：凡修正憲法和法律，其提案權，屬於大總統；但關於草案，

是由國務員以大總統之名而提出於元老院或代議院。(一八七五年二月二五日憲法第三條及第八條)(二)大總統對議會議決的法律，有使他們再議之權，議會不得拒絕。(一八七五年七月十六憲法第七條)且兩院內，無大總統的位置和發言權，僅能依下列方法，與兩院交通：(一)召集及閉會的命令，使國務員一人，到議會讀之。(二)由國務員以大總統的名義，提出法律案於議會。(三)通牒，由國務員一人到議會讀之，政治通牒，就是大總統在議院內，宣布他自己的意見書。

(三)公布法律和否決權 一切法律，經國會通過後，即交付總統，而總統在一月內，須公布之。若遇緊急法令，可限總統於三日內公布；如總統不贊成此項法律，可聲明理由，請國會覆議，若覆議後，依然通過，那總統就不得不公布了。至所謂公布，即由總統簽名，說明此法律，是依法經兩院通過，嗣後為本國的法律等語。所以法國總統的『否決權』(Veto)與美國總統不同，法國總統，祇有『中止的否決權』其他皆無。

#### 參考書

Ogg: *The Governments of Europe*, pp. 390-397.

Ogg and Beard: *National Governments and the World War*, pp. 331-338.

趙蘊琦：法國政府大綱四六至五二頁

(c) 英國國王的權限 英國國王(或女王)有神聖不可侵犯，絕對無責任的特權，君主一切行動，不問為政治的，或為刑事的，都可不負責任。極端說來，君主雖殺人盜物，也不能加以裁判，科以刑罰，這是君主立憲國的元

首一種特權。在共和人民看來，實在是不可思議的。雖然，這種制度，是根據於歷史，並非依據於理論，在歐洲舊羅馬時，羅馬人民，要使爲政府者，展布謀猷，無所顧慮；雖屬共和政治下，選任最高的官吏，但他在任職的期間，毫不負政治上的責任，惟任期極短。且選舉的自由，操在人民手裏，所以在事實上，不能說全無責任，不過任職期間，在法制上，有不可侵犯的特權罷了。到了帝政時代，世襲的皇帝，沿用共和時代無責任的原則，施行政治，於是爲政者之無責任，纔完全確定，皇帝僅於德義上有尊重法律的義務，倘使他違犯義務，無從問其責任。並且不僅皇帝無責任，就是奉行皇帝的命令的人，也給以特權。至日耳曼人，卻和羅馬人不同，爲政者，常常要負責任；因日耳曼人的思想，以爲不可因保護君主的尊嚴，而犧牲正義。君主是因人民而存在，若違犯人民的利害，絕不能對他寬恕。日耳曼人這種觀念極強，因而君主的地位，常不鞏固。近世歐洲各國的制度，則多折衷羅馬人的觀念和日耳曼人的觀念，因爲要一面，不傷元首的尊嚴，一面，又問他的責任，甚屬困難。但元首的地位，若不鞏固，這國家的基礎，也就容易動搖，因此理由，羅馬人就採用爲政者無責任的原則。特是爲政者不負責任，他的權力，動至濫用，侵害人民的自由權利，因此理由，日耳曼人，就重視爲政者的責任。近世歐洲諸國，折衷這兩種觀念：一方面，使元首在政治上，刑事上，均立於無責任的地位，以保護他的尊嚴。他方面，使輔弼元首，擔負國務的人，代負政治上的責任，以防權力濫用。因此，元首雖沒有責任，但沒有輔弼的人，他就不能施行政治，而輔弼者，更不能無責任。元首既有輔弼的人代負責任，政治上縱發生問題，也不至傷損元首的尊嚴。且輔弼者，既知自負責任，則對於元首的獻替，必能謹慎。照這樣辦法，元首的地位，既可鞏固，元首的權力，也受限制，這就是歐洲立憲政治的妙用處。英國卽基此理由，設立元首無責任的制度，雖

在共和國的人民看去，謂爲不可思議的制度，或指摘他非文明的制度，但在君主立憲國，這種的制度，總算很屬正當。

總而言之，英國是以歷史爲根據，設立這君主無責任的制度，換句話說，即英國的君主，是基於歷史上的原因，有這身分上的一大特權。

英國元首的地位，不特和君主國的元首不同，且也和非君主國的元首相異；和君主國的元首相異處，就是君主國的國王，有立法權，而英國的國王，非統治權的總攬者，故立法權屬於國會；且因國會政黨勢力發達，國王雖有任免國務員的權力，而不能施行。和非君主國的元首不同處，就是英國國王，尚有殘留政權，而大總統則無；因爲英國國王，在行政權外，凡非國會直接禁止的事項，或專任其他機關間接禁止的事項，國王依然保有他的權力；而大總統卻沒有這些權力，除憲法明定權限外，不能越其範圍。就立法權說，凡制定法和普通法不規定的事項，國王有以樞密院令定之之權，此爲立法上的殘留權。再就司法權說，凡不屬於通常裁判所的一切爭議，有使樞密院審判宣告的權，但以國會不禁及無委任於他機關者爲限，這是司法上的殘留權。茲把屬於國王的權限，約略說明如左：

(一)關於外交事務權 英國元首的外交權，較之美法諸國元首的外交權都大；如宣戰媾和，締結條約，發逮捕狀，及任命接待全權大使、公使、領使等權力，均由國王所掌握；在法律上，同不受議會的限制，其權力，可算很大的。

(二)關於立法權 國王有召集國會開會、停會、和解散代議院的權力；又有法律的提案權，和對於議會所

可決的議案有否決權。特這否決權，現在只存其名，因為自十三世紀以前，英王地位，也為一種專制君主，握有一切立法行政司法各權，到十三世紀末期，英王的立法權，漸受議會所束縛，最初，凡徵收租稅，和頒行法律，務得議會同意，積久，這議會不獨享有同意權，並有自造法律權。但議會所造的法律，在十八世紀末期以前，國王仍保有否決權，現在這否決權，在名義上，雖仍屬國王，但在實際上，都為內閣所享有；如果不是出於內閣的主張，國王不能以他自己的意思否決任何法律。

(三) 國王的兵權 英王有指揮軍隊，和招募軍隊的權；但必須不與議會逐年通過的陸軍案 (The Annual Army Act) 相違背。

(四) 任免權 國王有任命官吏權，又除司法官外，有罷免官吏權。惟地方行政官吏，則由地方選舉，而國王無任免權。且國務總理，須是議會多數黨的領袖，這是英王任命權的一種限制。

英王是英國教會的領袖，有任用教會的僧長、大僧正和其他重要僧官的權力。

(五) 司法權 凡對於殖民地裁判所、宗教裁判所、海上裁判所、及白癡瘋癲裁判所、上控於國王的一切訴訟，國王有聽斷權。又有赦免刑事罪犯權。

(六) 頒行命令權 英王好像美總統，只有頒行委任命令權，而無頒行補充命令權。所謂委任命令 (Delegated ordinances)，就是根據法律的明文委任而頒行者。所謂補充命令 (Supplementary ordinances)，就是在執行法律時，對於法律沒有明白詳細規定的地方，加以規定的命令。



(七)榮典授與權 卽英國關於敍勳賞爵等事，其權也由國王掌之。

要之，上述各權力，名義上，雖屬諸君主，而實際上，都由內閣代君主行使。故就真實說，英國的君主，非政治的元首，祇不過虛擁國家的最高地位罷了。當維多利亞女王時代，有『女王者君臨而不治政』的格言，可謂揭穿其實情了！

### 參考書

Ogg and Beard: *National Governments and the World War*, pp. 196-202.

Ogg: *The Governments of Europe*, pp. 68-73.

栢哲士 *政治學及比較憲法論* 下冊二二〇至二三四頁

陳壽凡 *歐美憲政真相* 七三至七六頁

### (2) 中國大總統的權限

根據我國十二年十月十日宣布的憲法，把大總統的權限，分兩大類：(一)關於立法上的權限，(二)關於行政上的權限。茲分述如左：

#### (甲) 關於立法上的權限

(一) 提案權 憲法第一百三條規定，政府得提出法律案，但經一院否決者，於同一會期，不得再行提出，此為一種限制。然政府僅能提出法案，而無人到院以解釋之，疏明政府的意思，仍不免有扞格的憂虞；故又在第九

十六條規定，國務員得於兩院列席及發言，但為說明政府提案時，得以委員代理之。

(二)公布法律權 憲法第七十九條規定，大總統公布法律，並監督確保其執行。第一百四條規定，國會議定之法律，雖經立法機關議決，苟非由大總統公布，這種法律，一般人民，無從知悉，就不能發生效力。美國憲法，以十日為公布的期限，法國限以一月，過期即成為法律，中國以十五日為限，是折衷於美法兩國制度的規定。

(三)請求覆議權 議院議決的法律，未必皆屬至當；在君主國，法律之制定，往往以君主裁可為條件；在共和國，雖也多認行政首領有否認權，但若兩院各有議員三分二以上，仍執前議，即成為法律。我國雖屬共和，照憲法規定，只認總統有請求覆議權，而無否認權，觀一百五條規定，國會議定之法律，大總統如有異議時，得於公布期內，聲明理由，請求國會覆議，如兩院仍執前議時，應即公布之。且未經請求覆議之法律案，逾公布期限，即成為法律。由是可知我國憲法，祇認總統有請求覆議權，與法國如出一轍（採法國制）。

(四)命令權 行政首領所發布的命令，約有四種：(一)獨立命令，獨立命令者，非由法律之授權也，非以執行法律為目的，是直接依憲法而賦與，全然離法律而獨立，本着國家元首的職權，或受元首委任的行政官署，在他所委任的範圍內所發布的命令。(二)執行命令，(三)委任命令，又稱補充命令，此兩種命令的定義，前已述說明，茲不再說。(四)緊急命令，此種命令的發布權，須直接由憲法所賦與，他的作用，在國家有緊急事故時，行政首領得發布和法律有同等效力的命令；所以這種命令，直可變更法律，其權非常重大。我國憲法第八十條規定，大總統為執行法律，或依法律之委任，得發布命令。照這規定，可知我國大總統，祇能發布執行命令和委任命令，而無權發布

其他兩項的命令。

(五)關於國會集散權 照我國憲法第五十一條規定，國會集會、開會、閉會，均由國會自由行之；惟國會接受大總統之牒集時，得開臨時會，故大總統只有請求國會召集臨時會議的權限。且大總統又有停止衆議院或參議院會議的權；但執行此權時，有種種限制，即每會期內，停會不得逾二次，每次期間，不得逾十日，這是第八十八條所規定。又大總統有解散衆議院之權；但須經參議院同意，且於一會期內，不得爲第二次之解散。再大總統解散衆議院時，應即另行選舉，於五個月內，定期繼續開會，此爲第八十九條所規定。

(乙)關於行政上的權限 大總統關於行政上的職權，可分四種：如外交、內政、軍政、財政，茲分述於下：

(一)外交 大總統關於外交的權限，大略如左：

(a)代表國家 我國憲法第八十三條規定，大總統對於外國，爲民國之代表，其要旨，在以大總統爲國家外交上最高的機關，一切交涉，雖有時受議會的限制，但大率由大總統主持。

(b)開戰的宣告 宣告開戰，國家存亡安危之所繫，故宜和國會商議，以昭鄭重。惟宣戰，有攻擊他國和防禦他國攻擊的區別：攻擊他國，志在進取，經國會同意，還可以說，惟防禦他國的攻擊，一定是到了強鄰壓境，刻不容緩，急欲用兵自衛的時候，而猶必從容坐待國會議決，然後始用兵，豈不是迂闊而誤事機嗎？所以關於此點，不特各國憲法常有區別攻擊戰爭，須得議會同意，防禦戰爭，無須得他同意，即我國憲法規定，也是這樣，觀看第八十四條說，大總統經國會之同意，得宣戰，但防禦外國攻擊時，得於宣戰後，請求國會追認。依此條的意旨，即在攻擊戰

爭，須得國會同意，而防禦戰爭，雖臨行時，不必得國會同意，但於宣戰後，得請求國會的追認。

(c) 締結條約 憲法第八十五條規定，大總統締結條約，但媾和及關立法事項之條約，非經國會同意，不生效力。按此地所說的條約，即國家和國家間雙方合意所結的拘束規定。所云關於立法事項的條約，即通商條約，國際行政條約，與司法權和主權有關係的條約，與人民權利義務和旅外僑民所有權有關係的條約，及增加國庫負擔，變更交換，或合併領土之各種條約是。大總統雖握有締結上列各項條約的權，但不得國會同意，不生效力，此亦為總統權限受限制的一種。

(二) 內政 內政的範圍最廣，凡國內一切設施為增進人民幸福的皆是，質言之，除外交、軍政、司法和財政外，均屬於內政的範圍。大總統既為行政首領，就都屬於總統的權限，要逐一敘述，殆有枚舉不遑之勢。現在僅就憲法上特以明文規定者，而敘其大要如左：

(a) 任免權 憲法第八十一條規定，大總統有任免文武官吏之權；但任命國務總理，卻須經衆議院的同意。且國務總理，在國會閉會期內出缺時，大總統得為署理之任命，但繼任的國務總理，須於次期國會開會後七日內，提出衆議院同意，此為九十四條所規定。又九十八條說，最高法院院長之任命，須經參議院之同意。且法官在任中，非受刑罰宣告，或懲戒處分，不得免職，此為第一百二條所規定。

(b) 赦免權 憲法第八十七條規定，大總統經最高法院之同意，得宣告免刑、減刑、及復權，但對於彈劾事件之判決，非經參議院同意，不得為復權之宣告。

所謂免刑，即已判決有罪的犯人，免其刑的全部執行。所謂減刑，即已判決有罪的犯人，減去刑的一部執行。所謂復權，即已被褫奪公權，使他仍得享有。按免刑、減刑、復權三者的利用，可以正審判的錯誤，補法律的不足，更可以獎勵犯人的懊悔；惟大總統若濫用此三者，恰足以破壞司法的獨立，故本條加以同意的限制。至關於彈劾事件的判決，違法褫奪他的公權後，他就本不堪再用，如果他知道懊悔，未嘗不可開一新途；故經參議院同意，可爲復權的宣告。

(三)軍事 大總統關於軍事的權限，可分爲軍令權和軍政權兩種：軍令權，即軍隊的統率權，即以大總統爲大元帥而統括之。憲法第八十二條規定，大總統爲民國海陸軍大元帥，統率海陸軍，即指這軍令權而言的。軍政權，即不指揮軍隊的行動，而總率之的權限，即因維持軍隊的目的，得以命令人民支出國費等的權限之意。關於軍政最重要的事項，爲軍隊的編制，各國大都以這權限屬於國會，或須經國會的同意。我國憲法關於此點，須依法律的規定；故第八十二條第二項云，海陸軍之編制，以法律定之。

戒嚴宣告，也算軍事行政權的一種。所謂戒嚴，即遇有戰爭，或其他非常事變，對於全國或一地方，須用兵備警戒時，政府得以便宜，暫行停止普通法律的全部或一部，以行政權或司法權的管轄權，移屬於軍官。惟其爲非常變故，須予行政首領以非常的特權。但如此辦理，關係於國民的權利和自由者甚大，最易起政府蹂躪民權的意念；故大總統行使這種權限，須有限制，憲法第八十六條規定，大總統依法律，得宣告戒嚴；但國會認爲無戒嚴之必要時，應即爲解嚴之宣告。

(四) 財政 所謂財政，即國家因欲維持其經濟，而整理歲出歲入，並收支適合等事項的計畫和施行。各國憲法，關於財政權的行使，往往特設規定，我國憲法，關於此點，特設會計一章。茲就此章的規定，和大總統職權有關係的，述其概要如左：

(a) 預算案的提出 法律的提案權，政府和兩院共同行使，惟預算案之提出，卻專屬於政府。觀憲法第一百十二條規定，即可知曉。照此條規定，國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院，並沒有說國會有提出預算案的權限。按本條所說的歲出，即指國家的一切經費言，所說的歲入，即國家的租稅和其他的收入，所說的預算，即預算國家收入支出的數目，以爲各機關的準據。在歐西各國，有把預算作爲法律，但法律爲確定的，行政部逾越其範圍，應負法律上的責任；至預算的效力，非確定的，若預算不足時，政府得支用預備費，事後請求議會追認，是和法律性質不同。故日本就不言預算爲法律，本條規定，即採日制。

(b) 繼續費的設置 憲法第一百十三條規定，政府因特別事業，得於預算案內，預定年限，設繼續費；因爲國家已經開辦的事業，如修築鐵路，建築軍港等，非經若干年，不能成工，自當在預算內，預定年限，設繼續費，以免每屆會計年度，照例另編預算的麻煩。

(c) 預備費的設置 憲法第一百十四條規定，政府爲備預算不足，或預算所未及，得於預算案內，設預備費。但推究設置預備費的用意，約有兩端：

(子) 預算有定額，而慮其或有不足。

(丑)預算有定額，而慮其或有必要的事情發生。但預備費之支出，須於次會期，請求衆議院追認。本條這樣規定，是採義荷諸國的制度，因為意大利荷蘭瑞典諸國，都在預算內設預備費，以資救濟超過預算和預算外的支出，支出後，須請求議會的追認。

(d)非經政府同意國會不得廢除或削減的支出 這就是採用英國所謂永久經費 (permanent appropriations) 之意，照憲法第一百十五條規定，左列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之：

(一)法律上屬於國家之義務者，如一切獎勵費補費等是。(二)履行條約所必須者，即履行條約應償的費用是。(三)法律之規定所必須者，即因法律結果所生之費，如元首費、外交費、內務費、教育費、軍務費等是。(四)繼續費，即一百十三條所規定的費，這幾種費用，都是國家所必需的費；如果國會得任意廢除減削，政府就要陷於困難的境域，故本條特加以限制。

(e)緊急財政處分的施行 憲法第一百十八條規定，爲對外防禦戰事，或戡定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時，政府得爲財政緊急處分；但須於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。依此規定，財政緊急處分，須受左之限制：

(子)必因內亂外患

(丑)國會不能召集時 此所謂不能者，必須確有不能的事實，足以證明方可，如國會解散後，新議員的選舉，尙未完竣，或在閉會時期內，各議員散處四方，因兵燹或天災地變，致交通阻礙等是。

(f) 前年的預算執行 憲法第一百十七條規定，會計年度開始，預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。關於此點，各國憲法，不設明文者居多；因為議會所以能監督行政，實重賴財政的監督，所以討論預算，卻旁及用款的機關。若對此種機關，意猶未滿，則藉廢除或減裁屬於該機關的經費以限制之，其辦法甚巧，而其效果，也最彰明。若國會雖有議決的權限，這預算不成立時，政府仍照憲法規定，而為相當的措置，國會的財政權，不免因此薄弱；故不勝不設例外為對。但是預算雖不成立，而國家政務，要不可一日停滯，苟憲法別無規定，這政府不是束手無策，即不得不為違憲越權的動作，對於國家，究有何裨益呢？現在日本西班牙等國憲法，皆採用此種方法；因為除設此辦法外，實在無別的善策。

(g) 決算案提出 提出決算案，屬於行政首領的權限，這是各國的通例。憲法第一百二十條規定，國家歲出歲入的決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會，衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責。所謂決算，即預算施行以後，一屆整理的時候，政府依編預算次序，分門別類款目，詳列歲入歲出，以證明執行預算的結果是。至衆議院對於決算案或追認案否認時，國務員應負其責一層，即立法部的事後監督是。

## 第五節 行政首領的責任問題

(1) 列國行政元首的責任 關於這個問題，君主國和共和國的元首有異，茲分兩項說明：

(a) 君主國家元首的責任



君主國家的元首，不管他是專制政體，或是君主立憲政體，衡以列國成例，常都是絕對不負責任之人。至怎樣表示君主的無責任？照通常，以神聖不可侵犯之語出之，神聖一語，在法律上，別無意義。至不可侵犯一語，卻含有兩種意義：第一，在法律上，是無責任；第二，在政治上，是無責任。

關於政治上的責任問題，常在次節說明內閣制度時，詳加研究，茲先就法律上的無責任而說明之。君主不可侵犯的理由，在學理上，約有三說：

(一) 不法不成立說。法國公法學者 Constant 氏嘗說明此理由，他說：本於英諺之國王不能為惡 (The king can do no wrong)，故君主的行為，無論如何，不得謂為不法。

(二) 法理上當然說。多數學者說：君主不可侵，是本羅馬格言所謂王不服法；因為這法律，是由君主而出，君主不應服從於自己所造的法律。且君主為國家最高的機關，若使他服從法律，不幾乎反了最高的性質嗎？所以在法理上為不當。

(三) 政治上必要說。要鞏固國家的組織，不可不保持君主的尊嚴，君主既是一國的元首，非有這不可侵的保障，他的地位，不免有動搖之虞，而國家的長治久安，就無自而期了。

以上三說，以第三說為較得當。現在所說的不可侵，是專指法律上無責任而言。法律上無責任，可分作三種：

(一) 君主在國法上的責任。君主的行為，雖違犯憲法，也沒有可以責問他的機關；所以關於君主的行為，批評彈劾，不在議會的權限以內。

(二)君主在刑法上的責任 君主雖犯罪，人民不能起訴，法院不能審問判決，這是君主國的君主所特有的權利。若共和的元首，雖和一般人民不同，但以他在職時為限，故仍不得謂為無責任。

(三)君主在私法上的責任 君主雖為國家的最高機關，但在私法上，仍係個人資格，故不能概無責任；因為基於財產上的契約，君主和人民的關係極多，在民事訴訟上，人民有侵害君主的私權時，君主或他的代理人，往往立於原告地位，君主有起訴權，那麼，人民對於君主，自不能沒有反訴權。在各國憲法上，雖沒有規定這種明文，但解釋上，莫有不認人民對於君主為民事訴訟和普通民事訴訟一樣；惟有日本，則多設特例，以保護君主的尊嚴。

#### (b) 共和國元首的責任

共和國家的元首，徵諸列國成例，都不似君主國家的元首，享有上說不負責任的特權給他；因為他的地位隆盛，易招仇忌，和含有政治作用的控訴；且因他的地位重要，尤不當輕受動搖。故列國憲法，一面，不使他完全脫逃制裁，一面，復給他以相當的特殊保障。茲舉美法兩制而略述之：

(一)美制 美國元首對於議會，是不負政治上的責任；故元首行為，如僅屬政策上的失當行為，卻不受議會的任何制裁。元首如有謀叛 (Treason) 受賄，或其他重大犯罪行為時，不得逕由法庭審判，必須由下院彈劾，由上院審判之。且上院審判結果，僅以免職和褫公權為限，如有其他犯罪，法庭得以審判處罰。

(二)法制 法國元首對於謀叛行為，應當自負責任；但此項行為，惟議會的下院能彈劾，下院能審判，其他普通法庭，卻不能過問。且元首的一切公共行為，須由國務員副署而代負責，至元首的普通犯罪行為，他應否自負

責任，在憲法上，沒有明白規定；故學者間的意見，就很不一致。

(2) 中國行政元首的責任 憲法第六十條規定，衆議院認大總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分之二上之列席，列席員三分之二以上之同意彈劾之。這彈劾案既由衆議院提出，而須由參議院審判；但參議院審判此案時，非有列席員三分之二以上之同意，不得判決爲有罪或違法。使判決大總統爲有罪時，則應黜職，而不能科以刑罰；其罪之處刑，須由最高法院定之，此爲第六十三條所規定。又第九十條規定，大總統除叛逆罪外，非解職後，不受刑事上之訴究。照此條規定，可知大總統以私人資格犯罪，必在解職後，纔得訴究；因爲爲保護他的身分，鞏固他的地位，並防國本的動搖，是不得不如此規定的。

### 參考書

鍾寶言 憲法二七七頁

## 第六節 內閣

我們爲研究便利起見，把這題目，分作兩類：(一)列國內閣比較，(二)中國現行內閣(純照憲法規定)。

(1) 列國內閣比較 關於此題，祇就英法美瑞士日本和勞農俄國的六國，比較說明，其他諸國，略焉不及；因爲說這幾國，約可作世界各國的內閣制的代表。其中法制雖做倣英制，但英爲君主立憲國，而法爲共和國，故不得不將英法兩制而並論之。

## (一)英國式的內閣

(a) 內閣的歷史 英國內閣是由樞密院 (Privy Council) 所脫胎；因為自亨利第三 (Henry III) (1216-1272) 以來，即有一種行政機關輔佐國王的，行政和司法的職務，是為樞密院。嗣後此項機關的職權，日漸擴大，最初不過為國王的贊襄機關，最後，卻竟為國王行動的拘束機關，現在的內閣，即由此機關所脫胎。

(b) 內閣仍非正式機關 就法律說，英國內閣到現在，仍是非正式的機關；因為內閣決議，不用內閣的名義發表，而仍以樞密院的名義發表。但樞密院的院員數目，雖至數百，卻無實權，也絕無全體會議的事。內閣關員，在名義上，雖也算是樞密院的院員，數額很少，但能掌握行政上的實權。

(c) 內閣的組織 行議院內閣制收良好結果的，莫如英國。現在把英國慣例上的原則，寫在下面：

(甲) 內閣關員必由下議院多數政黨中選任 照近世慣例，英王可直接選任的，祇內閣總理一人，其他關員，均由總理推舉，由國王任命。當內閣總理就職時，國王常明示以一定的政策，為施行的預約，而內閣總理，亦得以他的政見，和國王預約，求他許可。但內閣總理之就職，不可不先察黨派的意見，和議會的情形。

推薦內閣關員，雖屬內閣總理的權限，但必由黨派分選，非由他各人私見。且英國內閣，並不是包括國務員全體，能列席內閣的人，僅國務員全體中的重要份子，這是英國內閣和法國內閣不同的地方。英國內閣，在最初，祇不過數人，近年來，常至十餘人，或二十人，歐戰內，又復有戰爭內閣 (War Cabinet) 產生，這是復取內閣中分子數人分別組織的。

(乙)內閣閣員須有同一的政見 就是內閣閣員，須全體一致，不得各自樹黨。故其結果，內閣中有缺員時，新任的閣員，雖爲其他閣員認爲不合；但非自行辭職，即不得不默從內閣總理的意思。

(丙)內閣閣員對立法部負責任 即當兩院表示不信任內閣時，不得不辭職。

(丁)內閣責任爲總責任 即所謂連帶責任，故當內閣辭職時，必爲全體。這個例，發生於一七八二年的內閣，自是遂成慣例，但不及於事務官。(英國官制分政務官事務官兩種)

(d)內閣會議是實行會議的制度 照通常說，每週間，必開會議一次，此時內閣總理雖缺席，仍可開會，其他閣員，仍不得不負其責。且英國內閣，本不是正式的機關，其會議，純係祕密性質，所以當會議時，無論何種書記官屬官，皆當避席。又內閣會議，事之可否，依投票多數定之，如有反乎內閣總理的意思，內閣總理，要不從多數的意見，不可不述自己的意見，以求各閣員的贊同，不然，就自行辭職，以解散內閣。再英國國王，不能列席這會議，這又是英法兩制不同的地方。

(e)內閣總理的位置 英國內閣總理，在法律上，也不過內閣閣員之一，初沒有何等特權。但在習慣上，內閣總理，有左列幾種權限：

1、選擇閣員和國務員。

2、預先審查提交閣議的案件。

3、處分國務員間的爭議；但此項處分，還得交付閣議。

#### 4、監督各部的進行。

內閣總理，雖為國務員之一，但常是一不兼部務的國務員，這又是英法兩制不同的地方。

(f) 內閣委員會 (Cabinet Committee) 英國內閣，無常設的局所，或其他常設的機關（歐戰以來纔有一秘書機關）但遇特別問題發生時，常委任內閣人員，或內閣以外的專門人才，組織一委員會，詳加研究，以他們的報告，供內閣的採擇。

#### (二) 法國式的內閣

法國內閣制，是採自英國，但也不無異同。現在祇把他相異的地方，說明如左：

(a) 內閣組織 法國內閣，是由全體國務員（即各部部长）組織的；所以凡國務員，都是閣員。

(b) 內閣會議 法國把內閣會議，分作兩類：一個是國務員會議，一個是內閣會議。

(甲) 國務員會議 (Conseil des Ministres) 當國務員會議時，須由總統主席，故總統得參預他們的討論。但是這種會議，總統雖得參預，而總統在場，有沒有投票權，還是一個問題。就一般講授憲法的人說來，祇承認總統有發言權，不承認他有投票權。

(乙) 內閣會議 (Conseil du Cabinet) 內閣會議，是以內閣總理為主席，而總統卻沒有列席參預這討論的權限。

但是何項事務，應屬國務員會議範圍？何項事務，應屬內閣會議範圍？在法律上，初沒有明文規定。就概括說來，

內閣會議，在討論提交議會的議案，和提交國務員會議的事件；但尚有幾種事件，必須經過國務員會議，纔能生效的。這些事件，是已經憲法或法律所規定的。

(c) 內閣的諮詢機關——政務院 (Council of State, Conseil d'Etat)

英國內閣，沒有常設的輔佐機關，若有特別問題發生，刻就組織臨時委員會，作為內閣的諮詢機關。而法國卻有常設的機關，以備內閣的諮詢，即所謂樞密院是。

上邊所說的，都是和英制相異之點。但除那幾點外，又有和英制很顯明的不同的三點：

(a) 英國的內閣總理，得出席於議院，而有發言權，並不是以他的總理的資格，是以他的議員的資格；故內閣總理，同時必兼為議員。而法國卻不是這樣，不管他兼為議員與否，無論在何議院，都有出席發言的權限。

(b) 英法兩國的內閣，雖都是對於下院負責任，但英國內閣的責任，是由於慣例，而法國內閣的責任，是定在憲法。不過在實際上，有和憲法不同的地方，就是憲法所規定的，是對於國會負責任，並不是對於下院負責任，按現在的事實，都祇是對於下院負責任。

(c) 法國的內閣閣員，除負連帶責任外，還須負單獨的責任；即關於一般的政務，卻生連帶的關係，至自己的行為，就各任其責，這叫做二重責任制度。(法國一八七五年二月二十五日國權組織法第六條。)

(三) 美國式的內閣

美國的政體，是總統制，即根據三權分立的原則，行政立法，各自獨立；所以美國的內閣，很異於英法等國的內

閣。美國行政方面，共分十部，這十部的部長，各自單獨輔佐大總統，擔任他所管的事務，他們對於大總統，幾如同僚。屬於長官的關係似的。關於日常行政事務，雖得依他自由意思，而有決定的權限，但遇着較大的問題發生，不得不在大總統指揮之下，承大總統的命而行了。且內閣成立，是根據於習慣，設有法律上的根據，如有重要事件發生，大總統得任意隨時召集各部總長，開內閣會議。就慣例說，每星期內，通常集合一次，內閣會議，純係祕密性質，並無議事的記錄。內閣所討論的，是由大總統所交付的事件，當開會討論時，大總統為議長，各閣員雖可自由發表他的意見，但決定採用他們的意見與否，是出大總統的自由，而各閣員卻沒有拘束大總統的權力。故內閣，只不過為大總統的諮詢機關，毫無行政的大權。但這些機關，卻能使各部總長，互相接洽，劃一各部的行政方針，故對於行政，也很有裨益的。

各部總長的任命權，是屬於大總統，惟憲法上，凡大總統任命官吏，須經元老院的同意，那各部總長，當然也包含在裏邊。就實際上說，大總統所願任命的官吏，元老院沒有不與以同意的。故大總統常從屬於自己的黨中，選擇信任最深者，或對於自己當選會有重大的功勞者，而加以任命。元老院既無所阻格，輿論也不以為非，積之日久，就認為慣例。就此點說，美國似乎也不失為政黨，但就他方面說，內閣員對於自己的職務所犯的罪，仍須負責任，並無所謂連帶的責任。並且不因議會的信任與否而進退；他們對於議會，是處於獨立的地位。這是和英法等國內閣差異最顯著的地方。

#### (四) 瑞士式的聯邦行政會



瑞士政府的組織，是和各國不同，因為瑞士的國法，不願以國權委託一人。故瑞士雖為聯邦制度，卻和美國的制度設置大總統不同：其行政機關，有聯邦的行政會，是以七人組織的，行政事務，分為七部，每人主管一部的職務。此種會員，每屆三年，必同時改選，所謂大總統和副總統，不外會員中的一人，每年由國會選舉。照憲法規定，大總統不得連任，但按照習慣，所謂大總統的職務，大都由七人次第任之。大總統的權限和責任，是和其他的會員無差異。聯邦行政會的權限，也有時涉及立法司法的；蓋瑞士於聯邦裁判所外，別無行政裁判所，且未曾嚴行三權分立的主義，故有此種結果。但聯邦行政會，須受國會的監督，每年必作詳細報告，送交國會，由兩院公評。聯邦行政會的位置，很和議院內閣相類似，各會員雖不是國會的議員，但可出席於兩院，有提出法律案於國會的權限。所不同處，即聯邦行政會的會員，對於議會，是不負責任，所提出的議案，雖遭議會反對，也不必辭職。因為瑞士的聯邦行政會，是和法國內閣的性質不一樣：法國議會，常和內閣相衝突，而瑞士的聯邦行政會，常和國會相維持；所以瑞士自一八四八年，設立聯邦行政會以來，會員辭職的實不多觀。

#### (五) 日本式的內閣

現在世界各大國內的君主國，祇有日本一國，日本的天皇，為神聖不可侵犯，日本的憲法，為欽定的憲法，天皇可隨時取消。且日本的憲法，是模倣舊德國的憲法，在行政方面，設置國務總理，和各國務員，以組織內閣，輔弼天皇執行職務；天皇的命令，須由國務員副署，始生效力，並代他負一切的責任，即不特對君主負單獨的責任，且對議會須負連帶的責任。如果政府提出議案，遭議會多數反對，那國務員，就不得不辭職以解散內閣；因為近數年來，政黨

勢力日益發達，選任內閣閣員，雖屬天皇的自由，但在實際上，必限於下院占有多數黨的首領。下院信任與否，對內閣的進退，很有關係，且有時就因他們不信任而全體辭職的。

照日本現行制度，中央行政官廳，分爲九部，各國務員，入則建立內閣，輔助大政，出則爲各部長官，當行政之任，凡有重要事件，當內閣會議時，得提出討論。現在把他應提出閣議的重要事件，寫在左面：

- 一、法律案，和國家度支的預算案，決算案。
- 二、外國條約，和重要國際事件。
- 三、官制規則，和法律施行的勅令。
- 四、各部主管權限的爭議。
- 五、天皇命下事件，和民間重要事件。
- 六、預算案外的支出事件。
- 七、勅任官的陞遷罷免事件。

各國務員，就是各部的總長，在各部時，各擔任各的職務，而在內閣時，係共同任事。

(六) 勞農俄國式的內閣

俄羅斯本是蘇維埃聯邦共和國，本沒有內閣的名稱，但詳究俄國中央政治機關的組織，頗有和別國內閣類似的地方，故也以內閣稱之。茲述如下：

全俄蘇維埃大會議，是俄蘇維埃共和國最高權所在的機關。但這會議並非常設的機關，每年祇開會兩次，會閉，即行解散，故不得不別設機關以代理之。因此，就選舉二百人，組織一個中央執行委員會，作為勞農共和國立法行政和管理的最高機關，以對全俄蘇維埃會議而負責。這種委員會，不特有指揮勞農政府和一切政治機關，保障行政立法的均衡，監視蘇維埃憲法全俄會議，及其他中央政治機關，命令施行等事的權限，且能選任人民委員會，以總攬共和國的全部事務。這人民委員會，除議長外，是由十八名人民委員組織而成，由此十八名人民委員，各擔任一部，即為該部的長官。照這看來，人民委員會，如同他國的『內閣會議』，人民委員會議的議長，和別國的『內閣總理』相類似，人民委員分開擔任的各部，和他國的『各部』很相同，這就是我們冠勞農俄國一個內閣名稱的原因。且中央執行委員會，不僅是委任各部長官，指揮各部的行政，且該會委員，也得在各部內服務，或擔任執行委員會中的特殊職務；所以這人民委員會，是全俄勞農大會，中央執行委員會的專任執行委員，而處理國家一般的事務，能發布種種布告和命令，能為一切必要的設施。但關於重要布告和命令，除在緊急情形外，須交付中央執行委員會；如不經這手續，那種布告或命令，中央執行委員會，無論何時，得宣告無效，或命他中止，其權限可謂甚大。所以人民委員會，對全俄蘇維埃會議，和中央執行委員會，是都負責任的。

各人民委員之下，設立局所一個，以人民委員為局長。該局的人員，是由人民委員會指定，且各人民委員和其局所，均須對人民委員會，和中央執行委員會負責任。

(2) 中國現行內閣（純依憲法規定）要詳究中國現行的內閣，須以元年國務院官制，和五年政府組織令，

國務會議規則，和政府直屬官制爲根據。我現在祇照憲法規定，約略說明如下：

(一)國務院的組織 第九十二及九十三條規定，國務院，以國務員組織之，國務總理及各部總長，均爲國務員。依此規定，凡屬國務員，都有列席國務會議的權限，這是中國內閣和法國內閣相同的地方。國務院，爲全國行政的中樞，中央各部（除參謀部）又爲各種行政的最高機關，以各部總長兼爲國務員，以組織國務院，最稱妥順。且自各部觀之，各部主管的事務，和他部所管轄的事務，又互有關聯，無論何部，遇有重大事務，都不能獨立決定，他的計畫，須藉國務院的組織，聚各部總長於一堂而舉行內閣的會議。如此舉辦，對各部事務的進行，也覺比較便利，這就是各部長所以必須兼爲國務員的理由。且當內閣會議時，須以國務總理爲主席。

(二)國務員的贊襄 第七十一條規定，中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之。照此條的意旨，就是爲標明責任內閣的精神。又第九十五條規定，國務員贊襄大總統，大總統所發命令，及其他關係之文書，非經國務員副署，不生效力；但任免國務總理，不在此限。此條所說的副署，即國務員對於元首的政令，署名於其側，保證元首的行爲，不是違背憲法的行爲，實爲元首真正的行爲；且表示他們擔負完全的責任，而贊襄即由此表見了。

(三)國務員的任命 關於此題，已在前節總統的任免權內說過，茲不再說了。

(四)國務員的責任 國務員贊襄大總統，對於衆議院負責任（第九十五條）這是以法國的憲法爲模範；特不襲用他的條文，祇襲用他的習慣。（法國現行的國權相互關係法第六條規定，國務員對議會負責任，但在實際上，祇是對於下議院負責任，是出於歷史上的習慣，——一八七五年七月十五日頒布）且衆議院對於國務員，

得爲不信任之決議。所謂不信任的決議，即對國務員表示反對，以盡監督他們的責任，而爲推倒內閣的一種方法。（第六十二條）當這個時候，大總統非免國務員之職，即解散衆議院，兩者必居其一。惟所謂解散，即當衆議院開會期中，使他解散，以求國民最後的判決，而另行組織衆議院是。

（五）國務員的彈劾 衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之。但審判這被彈劾的國務員，須由參議院執行，若參議院判決國務員違法時，應黜其職，並得奪其公權，如有餘罪，付法院審判之。這是憲法第六十一條和第六十三條的規定。惟是監督政府，爲議會的最重職務，議會既爲監督機關，則當國務員有違法行爲時，自然不能漠置不理，這就是彈劾制度的所由起。

### 參考書

Ogg: *The Government of Europe*, pp. 93-96, 395-404, 589-593.

Ogg and Beard: *National Government and the World War*, pp. 96-100.

朱文輔 法國民主政治六三至七一四

李 達 勞農俄國研究九十九至一百

鄧毓怡 歐戰後各國新憲法九至一五

張肇熊 萬國政治制度二一〇至二二四

## 第七章 司法機關

### 第一節 司法權的沿革

司法權的起原，較行政立法爲最早；在上古的時候，草昧初開，人民差不多都是渾渾噩噩，沒有什麼高深的智識。惟他們常把他自己看的大卑，故對人類，常相畏而不相攻；既沒有慾望，那當然就不至起爭端。到結羣以後，慾望漸生，每以制服人類，囊括萬物爲念；故攻擊防守諸事，就騷然而起，對於是非曲直，開始用武力解決之，繼用神權判之，終用公共團體判決之。惟其如是，故司法權的沿革，可分作四期說明：

(1) 人類羣居時代的復仇主義 在洪荒時代，人類逐水草居住，沒有國家的觀念，更沒有法律拘束他們。在歐洲古時代，人類遇有爭端，就互相攻擊，循環報復，視腕力的強弱而決勝負，沒有什麼公理可言。

(2) 家族時代的神權主義 後來人類，生殖漸多，爭端也就多了；於是各集合同一的血族以組織團體。但沒有一定的法制，以維持團體中的安寧，遇着爭端時，都決定於神前，如日本古時，遇有爭端發生，就把人投在水內，浮者爲勝，沉者爲敗，純依神的意思以判斷事情的是非。

(3) 國家時代的擅斷主義 由團體的時代，進化到國家的時代，有治人者和治於人者；治人者，行使司法權，多憑擅斷主義。且立法行政司法的三權，混淆不分，以行政官而兼立法司法，當然要流於武斷的政治。

(4)分權時代的法定主義 到了分權時代，凡立憲國，對於司法，都採用法定主義；惟近世更較進步，即法官依照法定的範圍，就可以自由裁量。

### 參考書

荆可恆 憲法通論 一一二頁

## 第二節 司法機關的職務

自孟德斯鳩把國家的權力，分作立法行政司法三種以來，各國政府的組織，雖沒有一國絕對探這種主義，但大體多以這種主義為根據。司法部的最重要職務，即在執行司法權，而司法權的本質，是在以解釋法律，應用在事實上，以處理一國的政務；所以把法律適用在事實上，就是政治司法權的活動，也是本着立法機關所制定的法律，似和政治沒有什麼差異。但行政和司法不同的地方，不在其執行的機關不同，又不在其在法律權限上的互異，他兩個的性質，實有大異之點：行政權的特色，在以法律規則適用於事實，固無可疑。但他的主要目的，卻在於法律範圍規則內，就實際的事實，可行便宜的處分，法律祇不過設一制限罷了。而司法權，卻須依照法律施行。所謂依照法律，即凡當實際的事實而處理其事務時，皆不可不依照法律的規則施行。行使行政權的官廳，因時因地，卻有寬嚴的不同；而行使司法權的法庭，不問何時，對於同一種事件，不可不適用同一種的法律。且司法權的活動，必待人民或其他職掌者的要求，纔能執行；而行政卻無須何人的要求，國家就可自進適用法規於事實而執行之。但詳究司

法部的職務，不僅爲執行司法權，且還有他種的職務。茲把他的各種職務，分述如下：

(1) 稽核和決定事實 法庭的職務，在稽核和決定事實，然後應用法律在已決定的事實之上。如此區分，殊爲緊重，多數案件，無論如民事的，刑事的，法律的條文規定均清楚，而法庭祇不過規定這案件內諸種事實罷了。例如各國法律規定，殺人者須受相當的刑罰。此種法律，幾無須由法庭解釋，惟法庭所宜注意的，卽凡發生殺人案件，則應詳稽原告的證據，是否能確證被告爲犯殺人罪。關於此點，各國法庭，均有一種詳細手續，使兩造皆須具確實證據，以證明兩造的爭論點；而法庭判決此案時，亦卽以此各種證據爲根基。照此方法，法庭祇處於中立地位，無須調查各該案的內容；然依法庭的職務，須審查兩造所提出的證據，是否依照法律規定的手續。

(2) 判決案件須根據法律 法庭判決案件，須遵照法律條文；因爲法庭的權限，完全限於法律範圍以內，法庭所執行的，是法律，並非公道，且也非自由機關，故法庭絕不能隨意判決案件。

(3) 解釋法律機關 照法律判決案件，是對於條文清晰的法律而言。若就事實說來，有許多法律條文，實難引用；因爲法律的性質爲普通性，且爲社會普通情形而制定。社會狀況，時時更變，而法律的判定，得隨着狀況而變遷。但有時情形已變，而法律依然如故。且新事實發生，舊法律當難適用，蓋因已成的法律條文，未曾包括這種事實。且有時法律條文，互相衝突，案件發生，一般人民不知道應用何項條文，纔叫適宜？因此，凡法律條文有未清晰的，或條文中有衝突的，那法庭宜詳加解釋，決定其意義和範圍，這是法庭極重要的職務。但在採用習慣法的英美等國的法庭，對於此事，尤其重要；因爲在這種國家內的法律，多係不成文，個人的關係，均以社會上的習慣爲根據。且



法庭審判案件，對於「判決例」尤爲珍重；因爲法庭前日如何判決某案，後如發生和那相同的案件，法庭可依前例而判決。故此種國家內的私法，大部分無明文規定，祇可由法庭的判決案內，覓獲依據，因此，法庭解釋法律的職務，異常繁重，且異常困難。

一國的最高法律，固爲憲法，其次爲中央政府的立法部所判定的法律，再次爲省議會所規定的法律，又次爲各縣議會和市議會所規定的法律。此種立法機關的職權，均有限制，故往往發生問題；即各立法機關所制定的法律，是否在他的職權範圍內？各級立法機關所制定的法律，是否有衝突的地方？關於此點，一國政府中，總須有一機關握有權力，以解決這類的問題，如在美國，對於此等問題，是由法庭決定之。

(4) 法庭爲防止犯法和侵害權利的機關 在最初時，法庭的職務，祇是人民權利，確被侵害，呈訴法庭後，而法庭方能審詢，並無防止犯罪和侵害權利的職務。到了後世，英美兩國的法庭，觀此設施，不足以保護人民的權利；於是另定規律說，人民如能確證他的權利，將受侵害，就可向法院呈報，請求干涉。而法庭即根據他的請求，發布誠令 (injunction)，禁止人民有若何舉動。倘人民不遵此誠令，依然妄爲，法庭可票傳監禁，或科以相當的罰金。

(5) 法庭爲處理財產的機關 凡因財產所有權而起爭端時，法庭有處理此種財產的職務，至此問題解決爲止。在爭奪遺產，或公司破產時，每生此種情事。但法庭處理這類案件，就手續上說，是派一受理人 (receiver)，承受法庭的指揮以辦理之。受理人僅爲法庭的執行人，除受法庭的委託權力外，再沒有他種權力。且他們須受法庭允准後，纔能處理各種事務。

除上述各種職務外，法庭的職務，又有屬行政方面的，例如發給各種執照，管理外國人入籍，執行婚禮，和任命特種官吏等事是。但就實在說來，這類事務，並不是屬於法庭的職務範圍內，祇為方便起見，利用法庭的機關罷了。

### 第三節 司法官的資格和任命的方法

司法機關，是和人民的生命財產，有直接的利害關係，司法機關能否保護人民的生命財產，全看那當法官的清廉智慧之如何。就法官的性質說，當法官的，須具兩種重要資格：(一)專門法律學識，(二)絕對公平無私。但法庭能否獲得具此兩種資格的人，以充當法官，又全看任用法官的方法如何以為斷。關此方法，約有四種：(1)由立法部 (legislative body) 選舉，此種制度，當美國初獨立時，嘗通行之；時至今日，祇有四邦採行此制。而瑞士聯邦法院的法官，也是由立法部選舉，以就其職。又如墨西哥也是依照複選舉法，選舉法院的法官。第此種制度，可使人指摘的地方很多：第一，違犯三權分立的原則，使立法部有干涉司法事務的機會。第二，由立法部選派官吏，總難免政黨的臭味；因為立法部為政黨機關的變名，其最注意的事情，為政治上的作用，若由此機關選派法官，何能免政黨的臭味呢？所以這立法部，並不是為法庭內的職位，而選擇適當的人物。(2)由行政元首 (executive head) 任命，行政元首，為全國行政最高機關的首領，法官由他任命，豈不是使行政而管轄司法嗎？這也不免違犯三權分立的原則了。(3)由人民選舉 (popular election)，此種制度，為現今美國各邦最通行的制度；因為在美國各邦，教育普及，自治發達，一般的民智，比較開通高深，且地域狹隘，人民稀少，採用這種制度，很是便利。而他國實行此制的，實在

寥寥無幾；因為沒有美國的特別情形的緣故。但就此制的性質說，似最合平民政治的原理，其名優而且美。但是人民的智愚，絕不能平等，焉知賢才而舉之呢？故最易使沒有專門法律的智識，和行爲卑劣的政客，奔走鑽營，利用金力，買得了法權，定擅作威福。那司法前途，何堪設想！所以任用法官，絕不可徒慕美名，做做那西子之譽。（4）由法院自選法官，任用法官，如果純由法院自行選舉，那法院將不免流於極端保守，甚至演成一種貴族性的機關。但據各國經驗和多數政治學者的意見，惟前邊所說的第二種法官，由行政元首任命的方法，較最適當。且爲現在各國最通行的法官任命法；因爲當法官的人，是和人民的生命財產，極有關係，若由人民或議會公選，恐不能得到最適當的人。故法官若由行政首領任命，較能選出有專門法律智識，和行爲公正的人物。

#### 第四節 司法官的任期和薪俸

現在各大國通行的制度，法官都是由行政首領任命爲終身官，即受任命後，在職期間，非由刑事宣告懲戒處分，不得罷免他的職。如我國憲法第一百二條規定，法官在任中，非受刑法宣告，或懲戒處分，不得免職，即其明例。這是法官身分保障的最要條件。且法官當審判訴訟案件時，絕對獨立，不受行政機關命令的節制，和司法機關的監督，如我國憲法第一百一條規定，法官獨立審判，無論何人，不得干涉之，即此意旨。美國諸邦，是採用法官民選的制度，法官的任期，常有一定的年限，法官中希圖繼續當選的，就不得不曲徇人民或政黨的意見和感情；這樣一來，不免失去嚴格的解釋法律的精神，其弊實非淺鮮。法官任期，固屬重要，而法官的薪俸，也關係不淺；因爲當法官的總

然肯犧牲一己的利益，熱心公益，絕不願久於其職，枵腹從公，必有維持生活的薪俸，纔能秉公服務，長守職位，以竭力盡責，而不懼強力，這是政治學者的共同意見，也是各國通行的制度。因為各國法律或憲法，均設明文，以作法官薪俸的保障，即所謂非依法律或憲法，不得減少法官的薪俸，如我國憲法第一百二條規定，法官在任中，非依法律，不得減俸，就是個顯著的例子。

### 參考書

Holt: *Introduction to the Study of Government*, pp. 88-91.

Getteli: *Introduction to Political Science*, pp. 275-277.

Leacock: *Elements of Political Science*, pp. 207-210.

張祖訓教授 *政治學大綱* 二二〇至二二二又二二四至二二六

## 第五節 司法機關的組織

### (一) 列國法院的組織

歐美各國，雖均為立憲國，但其司法權活動的組織，則因法系不同，遂有大陸和英美兩派。茲將法德英美各國法院的組織，略述如下：

(1) 法國 法國法院，分為兩種：一、為普通法院，審理民刑事案件。二、為行政法院，專審理人民和官吏，或官

吏和官吏間的衝突。此種制度，在歐洲大陸諸國，頗為通行，但在英美各國，則無此種制度，這是他兩個大不同的地方。茲只略述各種普通法院的組織，而他不及。法國的審判制度，是三級三審：（一）大理院，設於巴黎，亦名破毀法院（Cassation Court），蓋對於全國下級法院的判決，有破壞的權限。內有院長一人，分庭庭長三人，推事四十四人，分為三庭：一、為初級庭，預審一切民事上訴的案件，二、為民事庭，對於一切民事上訴案，作為最後的審查，三、為刑事庭，審查一切刑事的上訴案。故大理院有變更全國任何普通法院判決的權限，是謂最高法院。（二）控訴院，用三人合議制，審理上訴案件。全國二十五所，每院有院長一人，總檢查官，總法官各數人，以主持院務；惟巴黎控訴院內，有重罪裁判所，審理重罪起訴的案件。（三）地方裁判所，設於各縣，審理民事和輕罪始審案件，用獨任制，凡審案，不論民事刑事，檢查官皆得蒞庭，而重罪案件的始審案件，則用陪審制度。其審級，凡民事和輕罪案件，由地方起訴的，得至大理院終審，是謂三級三審。而重罪案件，自控訴院的重罪裁判所起訴，至大理院終審，是為特例。此外法國全國共分成兩千九百餘區（Canton），每區設一治安裁判所，用獨任制，審理民事案。其罰金，不過十五佛郎，其拘禁，不過五日的刑事案件，其民事，以不滿三百佛郎為限，判決案件，如有不服，即由該裁判所，送交地方裁判所另行起訴。又有工商業裁判所，工業裁判所，用六人合議制，定案，以投票決之。內分五部：（一）職工，（二）五金，（三）化學，（四）各項工業，（五）關於商務的工業，每部設總副理各一人，陪審人員五部，共百七十六人，皆由工人選舉。商業裁判所，用七人合議制，皆由商會選舉；凡工業商工業案件，由該裁判所行仲裁裁判判決後，如有不服，也送交地方裁判所起訴。這三種，皆不在司法審級之內，故法國純為三級三審。

(2) 德國 德國的最高法院是：(一) 國法院，此院不設於柏林，而設於撒遜的首省萊普溪，審理全國各聯邦終審案件。設刑事五庭，民事七庭，用七人合議制，另有特別庭一，遇有國事犯，則在此庭審理，用兩庭合議制。(二) 各聯邦有高等裁判所，設於各邦都會，審理地方裁判所的控訴案件，和初級裁判所的上告案件，用五人合議制。(三) 地方裁判所，審理不屬於初級裁判所的民事刑事第一審案件，和初級裁判所控訴的案件，用三人合議制。(四) 初級裁判所，這裁判所，是審理民事第一審的案件，用獨任制。刑事用檢察官蒞庭，而民事則否。重罪案件，兼設陪審官，凡案件由初級起訴的，得至高等終審，由地方起訴的得至國法院終審，是謂四級三審的制度。以上兩國的審判制度，都是出於大陸法系。

(3) 英國 英美制度和大陸法不同的地方很多，首在審級的設備不全，又因不重上訴，而檢察制度遂多欠闕。從表面上看起來，英國的審階，似乎有四，而其實，祇是一審。直到一九〇八年，始設刑事的控訴院，其最近的審級，如治安裁判所，為最下級，叫做郡裁判所的支部，設於各郡的各處。其裁判委員，是由司法總長任命，受理輕微的刑事，如竊賊不滿二磅，及口角酗酒滋事等類，其處罰，以六月以下的工作為限。並受理輕微民事，用獨任制，無陪審員，如有不服該所的判決，則應送交郡裁判所，另行審判，和法國的治安裁判所性質，大略相同。其上有郡裁判所，因該所四季開庭裁判，故又叫季裁判所，本郡裁判的委員，皆得列度，惟委員長一人行裁判。該所受理的，是民刑案件，惟刑事案件，設陪審官。其設於倫敦者，叫做高等裁判所，民事刑事，分為二所，冠以中央之名，本所的承審官，稱為國郡的裁判官，用獨任制，管理民刑重大案件。其案件在倫敦以外者，由司法總長，從高等裁判中，派出裁判官員二

巡行英格蘭的大城鎮，而受理之，是謂巡迴裁判。其上設刑事控訴院，審理高等裁判所的刑事控訴案件，而民事則無之。該院用三人或五人合議制，就理論上說起來，由控訴院上告案件，得至貴族院終審，而實際則無之。以上各裁判所，似為四級，其實祇是一審而終；惟重大的刑事，纔有二審。英國舊有的檢察長，三島各一，下皆為所屬的檢察官，但不分配於各裁判所。其職務，也僅以起訴證明犯罪為限，沒有上訴和執行等事。其檢察長是備君主赦典上的顧問；因為英國是沒有上訴法，祇以赦典作為裁判上的救助。

(4) 美國 合衆國的法院，分為兩種：一、為各邦所設立的，一、為聯邦政府所設立的。這兩種法院，各有各的裁判權，聯邦法院所能裁判的案件，以憲法中所列舉的為限，其餘民事的訴訟，都歸各邦法院裁判。茲先述聯邦法院的組織，後再敘各邦法院的組織：

(a) 聯邦法院的組織 聯邦法院，共分三級：(1) 大理院 (Supreme Court)，此院設於華盛頓，內有一審判長，八審官，均是由大總統得參議院同意所任命的。其審判案件，可分三種：(1) 原始的案件 (by original suit)，即未經下級法院審判，而直接由大理院審判者；但此種案件，非常缺少。(2) 轉來的案件 (by removal)，如有一案，已經過各邦法院審理，惟案中的原告或被告，若根據法律上的理由，以為此案宜歸聯邦法院審理，則此案，即可直接移至大理院。但通常總是移交聯邦的低級法院審理，不移交大理院審理的。(3) 上訴的案件 (by appeal)，即經各邦法院，或聯邦低級法院判決的案件，案中原告或被告，若不服時，可至大理院上訴，由大理院令低級法院，將原案移交大理院而審判之。大理院判決訴訟案，以這三種為最多。(1) 巡行高等裁判所 (Circuit

(Courts of Appeal) 大理院之下，有巡行高等裁判所，美國全國，分爲九個巡行區 (circuits)，每區設一巡行高等裁判所，每裁判所，有二至四的審判官，每巡行高等裁判所，在本區的地域內，巡行各都市，開庭受理由地方裁判所上訴的案件。(三) 地方裁判所 (District Courts)，巡行高等裁判所之下，又設立地方裁判所，爲聯邦法院的最低級，能用陪審制度，以受理初次起訴的案件。全國分爲八十區，每區設一地方裁判所，審判官的多寡不一，有每所有一人的，有每所有一人以上的，完全以事務的繁簡爲斷。(四) 特別法院，此種法院有二種：一爲請求裁判所，所內有審判長一人，審判官四人，專受理人民對於聯邦政府，關於錢財的訴訟案件。一爲稅務裁判所，所內也有審判長一人，審判官四，專受理一切關於稅率 (tariff) 的上訴案件。

(b) 各邦法院的組織 各邦法院的組織，彼此相異，但就普通說起來，各邦均有下列的裁判所：(一) 最低的是地方裁判所，歸始案法官所掌理，專管細小的民事刑事案件。此所無陪審官，在大多數邦內，地方裁判所的法官，都是由人民選舉。(二) 地方裁判所之上，有設縣裁判所 (County Courts)，此所內，用陪審制度，受理由地方裁判所上訴的案件；且對於許多民事的訴訟，又有『原始的裁判權』在大多數邦內，縣裁判所的法官，也都是由人民選舉的。(三) 又有高階裁判所，(在麻沙朱色州與別邦內稱 Superior Court 在西方各邦內稱 District Court) 受理各低級裁判所上訴的案件，且可審理各項重大民事的訴訟，經判決後，不能更改。但關於法律上的問題，當事人若不服時，仍可上訴高級裁判所，均用陪審制度。此裁判所內的法官，在大多數邦內，也都是由人民選舉的。(四) 各邦又有最高級裁判所 (Supreme court)，其職務，是受理由各低級裁判所上訴的案件，但僅審理法



律問題，不審理事實問題，經此審判決，即為確定，是為終審。惟審判官，少則五人，多至十五人，或由民選，或由邦長簡任，亦或由立法院所選派。惟紐約邦，在最高裁判所之上，又設立上訴院（Courts Appeals），經此院的判決，纔謂最後的判決。

(c) 特別法庭 除上述各級法庭外，又有幾種特別法庭，如「衡平裁判所」(Chancery)，專管執行「衡平法」(Equity)「遺產裁判所」(Probate of Surrogate's Court)，專管處理人民遺產，「兒童裁判所」(Children's Court)，專審理犯罪的兒童，「請求裁判所」(Court of Claims)，專審理私人向邦政府索求錢財的案件，「地方裁判所」(Land Court)，專管土地所有權的調查和註冊的事宜。

#### 參考書

Getteli: Introduction to Political Science, pp. 283-287.

Ogg and Beard: National Government and the World War, pp. 58-61, 264-283.

平民政治上冊三二七至三四〇又六五九至六七二

趙蘊琦 美國政府大綱七五至八六又五八至六一

#### (二) 中國法院的組織

中國司法機關，可分作三種：(一)普通法院，(二)兼理司法法院，(三)特別法院。茲就普通法院，約略說一說：所謂普通法院，是採用四級三審制，即審級有三，而等級則有四。所謂審級，即第一審，第二審，第三審是。所謂等級，即初

級審判廳，地方審判廳，高等審判廳，和大理院是。現在把各廳的組織，略述如下：

(1) 初級審判廳，此廳用獨任制，其審判權，由推事一人行之。所謂推事一人，並不是說一初級審判廳，祇限定置一員推事，其事較繁的地方，也不妨斟酌情形，設置二人以上的推事；不過審理案件時，祇用推事一人。其審判案件為第一審的判決，是謂第一審判衙門。(2) 地方審判廳，此廳採用折衷制，即於同一審判衙門，兼用獨任和合議制的法制；因為地方審判廳，有管轄不屬初級廳權限的案件，和不服初級廳而控訴的案件之權，這是以一機關而兼有兩個審級的資格。既有兩個審級的資格，則凡以地方廳為第一審的案件，宜用獨任制，其審判權，由推事一人行之，以期其迅速。凡以地方廳為第二審的案件，當採用合議制，其審判權，宜由推事三人的合議庭行之，以期其慎重。照此說來，地方審判廳採用折衷制的理由，也自易明瞭。但以地方廳為第一審的案件，比之以初級廳為第一審的案件，卻較為重大，純用獨任制，也不能無弊；故訴訟案件，係第一審而繁雜者，經當事人的請求，或照審判廳的職權，仍以合議庭行之，這又是於變通之中，置補救的意思。故就控告事件說，於判決程序為第二審的判決，是謂第二審判衙門，也稱控告審判衙門。(3) 高等審判廳，採用合議制，其審判權，以推事三人或五人的合議庭行之。其所管轄的事務，即凡不服地方審判廳第一審判決而控訴的案件，和不服地方審判廳第二審判決而上告的案件，皆歸其管轄。是高等審判廳，固有審判控訴和上告案件的權限；但就上告事件說，於判決程序為第三審的判決，是謂第三審，或終審審判衙門，也稱上告審判衙門。(4) 大理院，此院為一國的最高司法官廳，也採用合議制，即行使審判權時，以推事五人的合議庭行之。其管轄的事務，為不服高等審判廳第二審判決的上告案件。故就上告事件說，

於判決程序爲第三審的判決，是謂第三審或終審審判決衙門，也稱上告審判衙門。這是我國普通法院組織的大略，其他兩種法庭，暫略焉不及。

### 參考書

何基鴻教授 法院編制法八至十一

陳瑾昆教授 民事訴訟法十八至十九又二十三

## 第八章 政黨

### 第一節 政黨研究的必要

在上古時，人民的知識，極其簡單，只知道尊從帝王的規律。而上古之君，又抱持民可使由，不可使知的政見；所以政爲一人的私意，國爲一家的私產，人民對於國政，如同越人視秦人的肥瘠，毫不關痛癢似的。當此最簡單的國家時代，政權在君，民盡服從，上下階級的區分，至此已達極點，尙未聞有承上接下的勢力，以私人結合，而覬覦政權的。後來時代日進，國家的基礎漸漸鞏固，國權的作用，日益伸張，他們就以政治爲傀儡，藉君位爲泰山，或閹宦權奸，互相結依，或宮人外戚，表裏爲援，弄權積勢，傾動當時，國運的隆污，國家的興亡，多係於此。這是史乘所載，是無可諱言的。就黨說，他們的結納，幾乎遍滿天下，並不是一二人的集團，宜乎其爲黨了。再就政說，他們所希冀的是政權，既

得政權後，而戰戰兢兢不肯釋放的，也是政權。他們既希冀政權，把持政權，而始結黨，則應有政治上的目的，而可稱現今的政黨嗎？但是不能。朝臣意見不合，如水火勢不相容，各樹旗幟，互相敵視，率領黨羽，爭奪政權，似又可謂今日的政黨嗎？這也是不能的。因為他們所窺伺的，固在政權，但他們的意見，不能公然訴諸天下同胞，只互謀之於私人團體以內，他們的目的，非在國福民利，只求個人榮達，他們所憑藉以爲後援者，不是寵倖，便是強力，並不是天下一般的輿論，國權主體的人民，所以也不能叫做今日的政黨。

到了國綱解紐，世道衰微，朝政擾亂，民陷困饑的時候，憂世愛國的志士，本着自己良心，發爲義憤，結合同志，痛論當時的政治；思欲挽狂瀾於既倒，作中流的砥柱，爲將亡的國家，沉淪的社會，作一點綴。如漢朝的黨綱，明朝的東林，均是個顯著的例子。那麼，這又可謂今世的政黨嗎？是不可的。因為他們的動機，激於時事，其目的，固在國利民福，其意見，固可公諸天下；但其性質，爲偶成的，非永久的，其手段，爲消極的矯正積弊，而沒有積極的促進精神，其結合，爲散漫的各人意思，沒有組織團體的規律。所以深討其發動之機，我們只能認他這種舉動，是惡政治下的一種暫時的反動現象，不能稱謂現今的政黨。

在歐洲古時，所謂政治的徒黨（political faction）者，不是因宗教相異，便是因階級不同，他們就各率黨徒，去競爭政權。但他們所用的手段，全靠着武力，並不是依着一般國民的自覺；所以在民主政治下，這種制度，決不容存。因爲他們個人，既希圖攫獲政權，得了政權後，也不過實行他們個人的政策而已；對於人民的幸福，國家的興盛，概非所計。故就欲握最高政權，實行政見一面說，雖與政黨無異，但還不是今世所說的政黨。

照這樣看來，在昔專制時代，是不能產生真正的政黨，而真正的政黨之產生，就在何時期實產生於最近立憲國家的政治之下；因為政黨為輿論的機關，在專制時代，既沒有輿論發生的餘地，就沒有政黨之可言。迨政治日趨民主，一般國民，雖獲得參政權，但完全的民主政治，在事實上，又頗難實現，代議制度，就乘機出來了。代議機關為國會，國會組成由選舉，既有國會，又有選舉，而政黨遂為政治社會中的必生之現象。有他的特質，有他的組織，有他的目的，有他的宣言，且有他的綱領，代表全國，幾乎為第二政府，如美國當選舉的時候，政黨在政治上的勢力，就是個顯著之例。現在世界上的多數文明國，概用這種制度；所以我們就不得不探其性質，明其目的，發揮其作用，指陳其利弊，以資世之談政黨者的借鏡。

## 第二節 政黨發生的原因

照上節所述，立憲政治下，當然要發生政黨，二者關係，如影隨形。然則立憲政治，果為政黨發生的惟一原因嗎？不是的，立憲政治，是政黨發生的直接原因，此外還有兩個間接的原因，現在把他寫在下面：

(一) 政黨發生的間接原因是以人類求友互助的天性為根據。莊子說：逃空者，聞人足音，蹙然而喜，人類樂羣厭孤的心理，斯語意盡。不特人類如此，即蜂蟻的生活，也是這樣。人類既有樂羣互助的精神，如果境域相同，利害一致，這種精神，猶很容易發現，同力合作，頗省其勞，社會上的弱者生活，端賴於此。輓近經濟的狀態，日新月異，第四階級的運動，應時而起。但勞工階級的知識，特別淺卑，加以四壁蕭條，襤褸蔽褐，而餬口無資，人自當戰，尙何能為。

乃一經結合組織，教育訓練，即可轉弱爲強，戰勝攻取；而資本家昔日專橫驕恣的態度，現今幾俯首聽命他們，團體的力量，豈不大嗎？所以人類有樂羣互助的天性，那弱者可賴以保全，互相結合，組織團體，徵諸各國勞動黨的產生而益信。俄儒魯泡特金（P. Kropotkin）著『互助論』（Mutual Aid），就是爲發揮這種意旨。

（二）基於社會生活進步利害衝突日甚因之政見分歧。人類當原始時代，社會生活，極其幼稚，衣食住之相差無幾，生產的方法，也不大異，境域大略相同，利害大概相符，因而個人的意見，就不至分歧；當這個時候，那有政黨可言呢？後來羣體演進，分業盛行，生產的方法，彼此不同，而社會的組織，也就因之而變動；故個人在社會上的位置思想，各有其特異之處，同聲相應，同氣相求，利害衝突的形式，遂見於政黨了。

（三）立憲政治是政黨發生的直接原因。關於此點，前已略述，因爲在這種國家制度下，要舉辦一件事業，不可無多數人的同意，要得多數人的同意，對於一事的意見，不可不取大同捨小異，而黨之雛形具矣。且在立憲國家內，言論結社，均係自由，非根據法律，不得干涉；故人人可從其志之所向而團結，隨其意之所趨而加盟。現今文明國，莫不有政黨發生，而政黨的勢力，日益雄厚，實不足怪的。總而言之，人類沒有求友互助的天性，或社會沒有利害衝突的情事，那意見就無從分歧，縱分歧，也不至團結。又處在專制政治之下，利己者榮，異己者殺，雖有意見，無從發表，雖有團結，又不敢公然，除一二秘密結社爲當局所不知覺外，實無政黨發生的餘地；必三者全備，而後政黨纔能發生，稱他爲政黨發生的原因，迨不爲過。

### 第三節 政黨的定義及其成立要素

政黨爲黨派之一，要明白政黨爲何物，須先明黨派的意義。

所謂黨派，卽人類任意的繼續的結合，抱持一定意見，爲共同的活動，欲在社會中得優勢的地位，或既得後而保存之的組織團體。

黨派有二種，由其意見的根據如何而區分：其意見出於私人利害的，稱謂私黨，或朋黨。其意見出於公共利害的，稱謂公黨。所謂政黨，並非私黨，是公黨中之一，卽所謂政治上的公黨；而政黨和朋黨差異之點，就在乎此。茲先說明政黨的定義，然後再說明朋黨的特徵。

所謂政黨，卽人類之任意的繼續的結合，基於公共利害，保持一定意見，爲共同的活動，欲在政治社會中得優勢的地位，或既得後而保存之的組織團體。茲分析說明如左：

(一) 政黨爲人類的結合 政黨由個人集合而成，此盡人所知，但其集合，並不是漫然而生，偶然而現，若烏合一樣，是有共同的目的，形成組織的一團體；故謂之結合，而不得謂之集合。

(二) 政黨爲繼續的結合 政黨分子的各個人，常新陳代謝，變動無常；而政黨的自身，也屢次變形消滅，但對於政黨，也沒有什麼損害。茲所謂繼續，並不是一成不變的意思，不過表示他們非暫時的結合罷了。若他們的結合，附有條件期限，或事勢上存在時間稍短，如果能具備政黨的要件，也不失其爲政黨。

(三)政黨爲任意的結合 社會上個人間的關係，甚形複雜，不能僅察其表面上的現象；所以各個人雖號稱平等，而其實往往不免從屬的區分，這是我們日常實際所常見的。因這緣故，個人加入黨派中，未必都是出於自己的獨立的意思，而歸於心理上的強制，和勢力上的個人的攀援者，概屬多數；但也無傷其爲政黨。茲所謂任意，即不受國權命令的意思；因爲政黨結合，是常以政見主義爲標準，合則留，不合則去，純出於黨員一己良心上的自由決定，國家的權威，他人的勢力，是不能干涉的。是即所謂任意的結合。

(四)政黨者爲共同活動的結合 所謂共同活動，即多數人相結合，欲達同一目的，同心協力而爲種種的言行。故僅有意見一致，而無外部的活動，不得謂政黨，縱有活動，而非出於共同，則無黨派存在，也不得謂之政黨。

(五)政黨爲持有一定意見的結合 政黨結合，固由意見相同（詳言之大致相同）但其意見，非指普遍，乃政治上的意見。所謂意見，即我們對於事務的判斷，特其判斷目標，不必盡屬事實，判斷邏輯，不必盡屬正當，故其結論不必盡爲真理；囿於境域，惑於感情，牽於利害，而不自覺者甚多。就主觀說來，誠覺完全無缺，但就客觀說來，其價值初無一定。茲所謂一定意見，即觀於事務判斷，其主要部分，只要確定一致，枝葉上雖微有不同，應不顧慮。一定意見就是主義，所謂主義，即個人活動的準則的根本原理。政黨的政見，也有時以某種主義爲根據；且有時以其所標榜的主義顯明，其號召廣且有力。然而理論事實，往往常不能一致，一黨行動，不必定和所標榜的主義，絲毫無所出入。但社會中盲信主義的人，誠不罕缺，每一政黨，往往以抽象的文字，概括其政見，標曰政綱；而具體的細目，多略焉不

說。



(六)政黨的意見須基於公共利害 利害的範圍，就廣義說起來，無論有形無形事項，凡關於我們痛癢的皆是。所謂公共，即萬民共通之義，與屬於私事一部中，僅有少數人的觀念，恰相反對。換句話說，政黨的主張，是以國家全體的利害為基本，而非以一部分的利害為基本。

歷來學者說：要使一般人民的利害，全然相同，首宜注重選舉一事，例如選舉貴族中的人，以代表貴族，選舉農工商中的人，以代表農工商。其得被選者，似宜謀利害的共同，然有時不盡若是，而弊病叢生者，其故安在？由於選者和被選者，都未得其公正之人。個人利害觀念，宜以國家利害為觀念，德國學者，雖多主此說，但很難實行。欲矯此弊，惟於參眾兩院，選拔公正的人以充當議員；因為一黨之分子，既為真正公益計，而公共團體的代表，自無不以增進公益為目的，所以說政黨的利害，是以公共利害為基礎。

(七)政黨的目的是在政治社會內獲得保存其優勢的地位 政黨為黨派之一，黨派的目的，在獲得社會中的優勢地位，而政黨的目的，在獲得政治社會中的優勢地位。若不以政治社會中的勢力為目的，僅以意見一致而結合，不能謂之政黨，例如為研究學問而結合，即其明例。但一政黨或數政黨合併，既占優勢，則必有不占優勢者存在，反對者，和中立者，即屬此類，而同時發生政黨競爭，也概基於此。我國政黨二字，雖無明釋，但其意義，實可作一部份解釋。西洋文字，是表示一部分的意義，如政黨二字，英文為 *political party*，法文為 *parti politique*，德文為 *politische partei*，其所加之 *party*, *parti*, *partei*，皆含有部分的意思。

政黨的目的，既在政治社會中占優勢地位，那政治社會中的優勢地位，不外掌握國家的強制權，如共和國大

總統，出於選舉，而政黨目的，在獲統一機關的地位。若為君主國，統一機關的地位，超然神聖，不容他人窺伺，在這種國家內，政黨所欲獲得的，為執政機關的地位，如政黨內閣制，其政黨所運轉的議會，足以製造內閣，因最適於政黨的目的。但不行政黨內閣制的國家，其政黨雖不能掌握執政機關，然其目的，卻以局外而刺擊當局，使他們採用自己的政見，或類自己的政見而實行之。此雖不直接而為間接，是已較他政黨，獲得優勢地位。就理想上說起來，政黨得實行其政見，已可謂達其目的；但一般政黨，往往以得優勢地位，或繼續其地位為直接的目的，而不徒以政見實行為目的。茲所謂以優勢地位為目的，只就現在的政黨言，不能解釋於理想的政黨。以上所說的，是政黨的定義，下述為朋黨的特徵。

朋黨興起，大都在那專制的國家，當時人民和國家的觀念不明，人主的威權正盛，法律嚴酷，政治壓抑，所謂政黨，簡直沒有發生的餘地。一般奸黠的人，結黨營私，弄權竊柄，以至傾撼當時，其結果，必至家亡國覆，波蘭分割，卽其明證。於是一般愛國的君子，不忍目睹滅亡，則起而抵抗，朋黨的禍患，就愈演愈熾了。國人至今，提起政黨，猶不免談虎變色，這是一半由於不明政黨的定義，一半由於歷史上飽嘗其苦。那麼，朋黨的特徵，究竟是怎樣？試列舉如左：

(a) 朋黨結合是以人為中心，不是以主義為中心。朋黨之興，常起於小人營私，他們是常以人的關係而結合，沒有一定的政見；人亡黨散，無繼續的性質，這是和政黨相異之點。

(b) 不許有他黨存在。朋黨得勢，必盡去他黨以為快，而無包容的雅量；而政黨絕不能全出於此。

(c) 競爭的手段非常陰險卑劣。這緣故有二：一、由於法律上沒有各種保障，不能公然活動。二、由於私相

結合，不利於公然活動。

(c) 黨內有黨 朋黨目的，既不在公共利益，又沒有包容雅量，對外對內，如出一轍；常因屑微細故而啓爭端，勢非分至最後個人不止。

(e) 結合易解散也易 大凡以思想結合的，其團體常堅固，以利結合的，利盡則散，以勢結合的，勢衰則離，離散之機，已經潛伏在結合之時了。

以上所列的，都是犖犖大者，他如無一定政見，即無黨綱，無黨綱，即無完密的組織，無完密組織，復有分崩的趨勢，故無協同的活動，這都是和政黨不同的地方。

至若政黨成立的要素是怎樣？因各國國情不同，而政黨的額數，和他的綱領，也就自然相異。保守和急進，富豪和貧民，農民和工商業者，各異其利害，各異其主張，故各有各的組織，政黨的傾向。但是社會的現象，恐不能如此的簡單，從來沿革，有以制之，對人感情，有以牽之，其結果，政黨的分立，沒有照理想所指示的。例如英美之二大政黨對立者有之，——近時不然——法德之數黨並立者有之，這都是各本其國情，不能互相倣倣。然而各國政黨的成立，並不是沒有共同的要件，茲略舉如左：

(一) 人民須有一定的政治知識 政黨為抱有一定的政見的集團，故各黨員，須有一定的政治知識，足以構成一定政見，自不待言。若驅一國人民於政治教育外，不給他們以政治的訓練的機會，那政黨就難成立。因為一般人民，既對於政黨的綱領，無批評的能力，何去何從，毫無成見，其結果，必為勢力所逼，金錢所誘，政黨之實，復何可

言那般專制政治家，往往禁止國民受政治的教育，藉以破壞政黨成立，就他們的地位說，固屬當然；然因是妨害健全政黨樹立，使立憲政治，失其活用，其流毒國家，實非淺鮮！

(二) 民間政見相異的人應當分立。所謂政見分立，非僅着眼於自己的利害問題，對於國家的發展，國民全體的利益問題，而不相謀者，道也不少。但無論出於何途，政見相異的人，都應當分立，不分立，那政黨就無從產生。而政見相異，在一團體中，包含各種分子時，最易發現，例如人種不同，宗教相異，或從事的職業利害相反，及其利害不相容的分子，同時並存時，其分立最易，且較明白。

(三) 人民須有實行其政見和法律的手段。簡單說來，即在由人民公選的議員所組織的議院——衆議院——內，占有多數政黨，必須有組織內閣的可能。關於此點，妨害的原因甚多；在君主國的貴族院內，最爲顯著。總而言之，政黨成立發展，大體須有右述三種要件；如果有一不備，黨乃不完，縱然不歸消滅，也就奄奄無生氣。故說人國的政黨，應於此特別留意！

#### 第四節 政黨的利弊

就各國具體的政黨說來，則利弊各不相同，即相同，而其程度亦復不一，欲類舉之，頗感困難；故茲第以概括的列示其利害罷了。

##### (甲) 政黨的利處

(1) 能使人民對於政治有興味。一般人民，不問其膺身政黨與否，能使他們對於政治上都有興味。因爲自政黨發生後，而人民對於政治，始覺有多少事業可做，雖不能身行發表意見，但對於政黨的政綱贊否，卻足以刺擊其政治上的感覺。當這時候，政治的事業，絕不至於冷淡。

(2) 因共同活動能使各種智德發達。政黨是有共同活動的一定意見，必不能以一人的私意，妨害那共同的活動；故多數人既共同，而少數人當然要拋棄，養成智德，端賴於此。如果各個人均主張其一己的意見，不甘服從於多數，則何有共同的活動？既沒有共同的活動，復何言政黨？惟其有政黨，那黨內的智德，固增進於無形，即黨外的智德，也因之而觀感。

(3) 能給有爲的人士以事業和地位。一國裏邊，有爲者未必缺乏，特沒有政黨，要投身政治事業，舍官吏外，無他道。但官吏的範圍甚狹，有爲者，未必盡用。且官吏有政務事務的區分；政務官固自能企圖政治上的活動，以發表自己的意見，而事務官，不過依照法規而行動。自有政黨，而下級官吏和一般有爲人士，也得進爲政黨，以企圖政治上的活動。況教育普及，一般人民的智德，日益發展，研究政治的人，日益見多；使限於官吏始能爲政治上的活動，那有爲的人士，就無機展布經綸，述陳利器，而失望者甚多。此亦足見政黨的必要了。

(4) 擁護立憲制以抵抗少數者的專制。憲法成立伊始，往往不免少數人時思破壞，以圖恢復舊日的專制。此時，人民雖渴望憲政，但沒有反抗少數人的能力，其結果，或歸失敗；因而一般人民，常懷不滿，而義憤填胸。自有政黨，組織團體，具有擁護憲法的實力，而以幫助一般人民的義舉，國和人民，俱受其利。

(5) 給當局者以有力的批評和監督且爲其後援 廣義的當局，爲政府和議會，此地專指政府，是爲狹義。政黨對於政府的行爲，若有不當，即批評之，若有不公，即監督之，如麥衣氏說：英國的政黨，是隱然指揮牽制國家顯著的諸權力，就是監督政府的意思。且政府對於內政外交，當棘手難辦時，政黨也可竭其全力以爲後援。

(6) 使豐富政治的素養以備當局者的階梯 政治的素養，即受政治的教育，沒有政黨以前，政府尙祕密政策，一般人民的政治知識，就無從吸受，而政治素養，就更不提了。自有政黨，發表意見，以批評監督政府，漸喚起國民政治上的感覺，因而政治素養，就漸漸豐富。且未有政黨之前，惟官吏有政治上的經驗，自有政黨後，一般人民，在平日，都可預備以備爲當局者的階梯。就廣義說，議員也爲當局者，苟議員素無政治的知識，一旦被選爲議員，安望其能盡職責？就狹義說，純以政府的官吏爲當局者，如果官吏素無預備，一旦柄政，也不免茫然無措。所以政黨能使政治素養豐富，以備爲當局者的階梯，這也算他的利處之一。

(7) 使國家政策有多少繼續性 國家的政策，固非一成不變的東西，然或因一人易任，而政策一變，或同一人，而政策又前後屢變，對於國家的行動，是很覺不利的。自有政黨，抱持一定主義，能使國家的政策，稍有繼續的性質，如在採用政黨內閣制的國家，二大政黨，雖互相反對，內閣，雖迭頻仍，但政策頗難盡棄，這是因賴有政黨從中維持而繼續之。所以嘗未有政黨時，國家的政策，多隨政府朝更暮改，以視有政黨時代，顧何如呢？

### (乙) 政黨的弊處

(一) 黨派心增長真理和正義的感覺遲鈍且品性墮落 因辯護黨派的結果，凡真理正義之所在，無暇審

慮。且因施展他們的運動，不免有卑劣的行爲，而品性因以墮落。

(2) 欲得多數而用不正當手段。當選舉時，因欲得多數的投票，往往用賄賂或威赫的手段，美國政黨在選舉區內，常有此弊。但是因欲得多數，而爲正當的運動，亦復何害？特現今政黨，尙不能照這樣辦理。

(3) 恃其多數以壓反對者和局外者。既獲得多數，還想用他們的不正手段，以壓制少數，這是事實上常有的事。如議會制定法律，自爲多數人的利益，故往往取決多數，對於其他少數人的黨派，多不顧及。

(4) 藉衆民政治的名義使少數者逞其專橫。此種弊害，立憲國較專制國爲尤甚；因專制政府，尙恐專橫過甚，而召起民衆的反動。若在立憲國，則恃有議會機關以代表人民，而政黨對於人民，又不負責任，藉此名義，以陰助政府的專橫，其爲害實在不淺！

(5) 濫用公職。當政黨競爭劇烈的時候，因欲多數附己，故往往以公職附與同黨之人，以鞏固其政治上的勢力。然其同黨，不一定都是好人，因私意而授與他們的公職，是謂濫用公職。

(6) 使具有高尚品性者遠於政治。若政黨競爭過於激烈，徒滋紛擾，而無利益。且政黨非常複雜，會施用不正當手段；所以社會上品性高尚的人，往往鄙夷，不屑投身政黨。此弊在英國尙輕，在法美較甚，故美國選舉大總統時，不免有人遠之感！再政黨如爲維持公黨，其利益還較多，若傾向於私黨，其弊事實非淺鮮！

上所列舉，是就各種國家的諸政黨概括論述，若欲論特定國家的政黨，必先要研究特定國家的事實。就是具體的政黨是怎樣？事情是怎樣？調查其政黨中是怎樣？人是怎麼運動？然後纔可得國家政黨的實際，不僅僅觀其政

黨的組織就算了事。再政黨爲物，在非常發達的國家，和非常幼稚的國家，均用不着他存在，惟在近世一般立憲國內，皆承認衆民有參政權，使多數衆民，而爲政治的活動，頗爲此時代所必要。故政黨既不可免，又非無益於國，特取其利而舍其弊，卻屬至善的道理。

## 第五節 政黨的類別

現今各國的政黨，大率各隨其國情種種不同，以致派別支分，各標一幟。一國裏邊，多至十餘，少亦二三，即英美二國，素以二大黨對峙著稱，現在也發生了新黨，向來政治上慣例的原則，大有日見撼搖的趨勢。政黨創立，必有精神，就此點觀察，政黨之間，必有其共通之點：通之極，而後政黨共有的性質明，這是性質論所有的事。異之極，而政黨各有的特色現，這是各黨專論所有的事。若在兩極端間，捨小異而求較同，則由其觀察點不同，又生種種的區別，這是分類所有的事。大凡研究科學，多用分析和總合的方法；因爲分析，則實質明，總合，則原則顯，所謂分類，是兼用這兩種方法。所以我們討論政黨，也是採用這個法子。

(一) 政府黨和反對黨 此種分類，是以政黨對於政府的態度如何爲標準。在政黨內閣運行的國家，此類區別，並不是基於政黨的性質：一方，現握政權，構成政府，就是政府黨。他方，與此相反，不在朝，則在野，卽爲反對黨。此僅事實上的區別耳。政府黨，是以在議會占優勢爲原則，議會得占優勢，就能組織內閣，運用政權，故叫做政府黨。若在不行政黨內閣制的國家，所謂政府黨，反對黨，其意斯異。所謂政府黨，是純以其贊成政府的名稱，非表示其占多



數於議會。所謂反對黨，也不是以他們在議會爲少數，降而在野，在議會縱占多數，而國家的政情，永不使其掌握政權，卒不失爲反對黨。故在政黨內閣制的國家，各政黨皆可爲政府黨，反對黨，祇視其地位如何，命名因而異。不行政黨內閣的國家，那阿附權勢的人，永爲政府黨，對於政策的變化，簡直毫不關心，有盲從政府的傾向，這是組織此黨的第一要素。因爲在他們各人，爲自身利害起見，頗信接近政府爲得策，就永不肯和政府處於反對的地位。也有以他們的根性，尊重威權，對於皇室國家政府，不明其界限，混同其性質，故不敢反對政府，而終爲政府黨的。其相對的反對黨，也專以反對政府爲能，政府的設施，不用理性的判斷，事苟出政府，卽別樹旗幟。照這辦法，政治就無準則可言，也實示其發達的幼稚耳。推其原因，實不外國民的政治思想未成熟。此種區別，實與政黨性質無關，不過表示其與政權的關係罷了。故爲一時政治上的區別還可，在學問上，實無價值可言。

(二)復舊黨保守黨和進步黨 此種區別，是以政黨理想上的政制如何爲標準。就大體說起來，復舊黨，是謳歌過去的政制，故主張恢復舊觀。保守黨，是崇拜現在的政制，故主張維持現狀。進步黨，是憧憬將來的政治，故主張另奠新基。復舊黨，如法國的王黨 (Royalistes) 之主張，恢復王政，和帝政黨 (Imperialistes) 的主張，再建帝政。是保守黨和進步黨，如英國的統一黨 (National Unionist Party) 和自由黨 (Liberal Party) 是。

但是所謂保守進步，並沒有確然不動的界限，——復舊黨，如法國的王黨和帝政黨，有確定的目的，不在此例，——如上區分，不過大體上的觀念，徵之實際，自由保守 (Conservative) 後和自由統一黨併合，稱統一黨。——兩黨雖大致各依其主義進行，如自由黨主張自由貿易，而保守黨反對之。是然亦非無彼此出入的地方，例如一八四

六年，保守黨持「穀物輸入稅廢止案」，其進步的態度，即自由黨也無復加。又如一八六六年，自由黨因「選舉法改正法案」過於保守，故內閣不免辭職。而自由黨也有時持保守的政策。照此看來，保守和進步的區別，在理論上，實際上，均沒有一定的標準，不過略示政黨間有畸進畸守的傾向罷了。若以各黨有這種傾向，而遽用以推定他們所持的一切政策，其不陷於謬誤者很少。

(二)無產階級的政黨和有產階級的政黨 此種區別，是以政黨構成分子為標準。無產階級的政黨，如各國的勞動黨，是其著例；而其他舊時的政黨，則為有產階級的政黨。各國的勞動黨之發生，雖為時尚淺，然大勢所趨，不可不特加注意。凡無產階級的政治運動，其指揮鼓勵的人，往往來自他階級；但此舉動，也無礙其為無產階級的政黨；因為以數額比之，在全體中，屬這一類的是很少。

此種區別，實益最多，因他和政黨的性質，頗有關係：無產階級的政黨，是代表無產階級的利益，其根據為社會主義。有產階級的政黨，是代表有產階級的利益，其理想為資本主義。因此，前者對於現在社會的組織，深覺不滿，時思改造，不然，也必為急進的改良運動。後者對於現在社會的組織，頗感其便，時思維持，不到不得已時，絕不願其變更。前者的武器為團結，後者的武器為資本。就趨勢說來，前者如初生的乳虎，後者如過午的太陽，凡此皆其性質上的不同之點。此外尚有國民的政黨，和民族的政黨的區別：國民的政黨，即一般普通黨是。民族的政黨，如英國愛爾蘭國民黨 (Irish Nationalists) 是。民族的政黨，是一時一事的黨派相同，是以一局部的利益為基礎，不足以言嚴格的政黨。還有急進黨，和緩進黨的區別：此種區別，是以政黨所取的手段急緩為標準。但急緩的分別，是比較

的語，沒有確然的界限；即使有之，而一黨對於各種政策，其所取的手段，不能皆緩，也不能皆急。大抵進步主義的政黨，多傾向於急的一方面，保守主義的政黨，多傾向於緩的一方面，無產階級的政黨，多偏於急，有產階級的政黨，常偏於緩，強為區別，只好如此。

以上所說的政黨類別，不過聊示其觀念的大略，其間並沒有精確不易的標準。至政黨所用的名稱，有基於性質的，也有沿襲（內容主張雖變而其名不變）他人向來的名稱的，內容主張雖變，而其名不變，也還有由偶然的事情發生的，也不足以概括代表其性質。故區分政黨的比較觀念，也因時與地而互異，此等種種思想，互相結合，以其最重要者作為旗幟，即以他充作黨名。但政治的局面，時形變動，故政黨的旗幟，時有變遷，而政黨的區劃，也不得不變。黨員變，黨名也變，是謂政黨分界線的變遷。所以要求一個概括的政黨的境界，以垂為永久，實不可能！當政黨界限發生變遷時，向來的政黨，即為種種分合，失其靜狀，呈現動態，世人指為政黨分裂的徵候，政黨衰微的先兆者即此。然而既分既解的政黨，更當求一個新中心點，以期活動於政治社會，以成其新結合，而更為新對稱，循環無已，界限漠然；所以我們說，政黨的類別，不過聊示其觀念的大畧罷了。

## 第六節 政黨的目的

政黨是應於人性和事實的要求而發生，是憲法政治下不可避免的事實。既有政黨，當有政黨的作用，而政黨的作用，是依政黨的行為而見，而政黨的行為，未有無其目的。但是就其個個的目的觀察，依於政見相異，時勢變易，

此黨的目的和彼黨不同，此時的目的和他時相異，譬如人對魚和熊掌，嗜各有宜，夏葛冬裘，時各有便；然而那溫飽，卻非人生的目的，人生的目的，在於自我的實現。政黨也是這樣，於個個的目的外，須有其永久的、普遍的目的，茲所謂目的，即指此言。那麼，政黨的目的，果安在呢？據世人的見解，可分四種：

(一) 政黨的目的為避去議會和政府的衝突。照此種見解，以為政府和議會發生衝突時，政界因之騷擾，政務因而停頓，對於國家的進步，損害甚大。如果有政黨溝通於其間，那兩者的衝突，即可避去，而圓滑敏捷的政黨政治，殊可希期。故政黨惟一的目的，除避去政府和議會的衝突外，別無他道。例如英國君主選任總理大臣，其人必為下院中多數黨的首領，若政府和議會忽因政見不同，而起衝突，那政府可乘機解散議會，以實行其政見；倘解散後，總選舉結果，反對黨得勝，那內閣必須辭職，復由反對黨以組織政府。又如上院和下院衝突，下院中占有多數議席的政黨內閣，得復任反對黨同數的新貴族於上院，則其政見，也得貫徹。故在英國，政府和議會衝突，或上院和下院不睦，都是一時的現象，不致綿延久遠者，是賴政黨調和的力量。所以學者往往醉心英制，以英國的政黨政治，為立憲國家的理想，能藉政黨的力量，以平政府和議會的爭端，故以是為政黨的目的。

此說，在理論上，實際上，都有難通之點：(一) 政黨發源，肇自英國，由政爭的結果，始具規模，發達的結果，始成政黨政治，而政府和議會的衝突，遂因以減少，從未曾以是為目的。且就理論上說，避免政府和議會的衝突，也不得謂為政黨的目的；因為必待政黨目的達到，而後避免衝突，纔有可期。(二) 在未行政黨政治的國家，此說是不能成立。例如日本上院的勢力頗盛，法制的障礙尚存，而元老的權威，可以干涉政治，故真正的政黨內閣，不能成立。縱議會

和政府衝突，那政黨是不能爲力的。(二)在嚴守三權分立的國家，也是這樣，例如美國，議員不得兼任官吏，國務員也不以國會的信任與否爲進退，而大總統的選舉日期，和衆議院的選舉日期，可不同年月，大總統所屬的政黨，可和衆議院的多數黨相異。倘這個時候，政府和議會衝突，而政黨也是不能爲力的。(四)在衆黨並立的國家，也是這樣，使在此等國家中，無論何黨，都不能占過半數，政府和議會的衝突，也就不能以政黨的作用而解免；法國內閣之所以交迭頻仍，即由於此。照此看來，此說不可通，是很顯明的。

(二)政黨目的在用黨議束縛黨員的言論而謀輿論的統一。此種解見，與各國憲法和其他法律的精神，互相矛盾；各國法律的精神，莫不以議員自由決定意見，發表言論，不受他人的拘束；且本着良心所信，以爲於國家公共團體有利的，則斷然行之，無可顧忌。其他各種公職之處理討議，也是這樣，若不得他們決定，而豫以黨議拘束，豈不是顯背法律的精神嗎？且各國法律規定，凡議員在院內發言，對於院外，無論何人，是不負責任。又爲議員者，不可受選舉人的委託。也有以明文規定者，實不僅精神已也。再就事實上看起來，黨議的拘束，也未必有效，黨員對於黨議，小事雖則服從，但關於重大的問題，卻往往固執所信，而不爲屈。一八四六年的「穀物輸稅廢止法案」，保守黨因之而紛爭，一八九三年的「愛爾蘭自治法案」，自由黨因之而分裂，這都是英國政黨史上所能證明的事實。故此說，也不能說明政黨的目的。

(三)政黨目的在保全民間從事公事者的規律和秩序。此種見解，以爲凡從事公事的人，都須注重法律，尊從秩序。其在官吏，有上級官廳和下級官廳的區分，如果官吏荒怠他的職務，或演出失態的事實，備有制裁的方

法，最後的手段，即得免其職。若在野公人，卻不是這樣，除空漠的社會制裁外，別無他法。故政黨對於在野從事公事的黨員，如果察覺他們有不正行爲，可立即除名。能照這樣辦理，不特黨員的品性高尚，且社會的弊害，賴以減少。關於此點，若認他爲政黨一時的目的是，也未嘗不可，但不足以概括一般的政黨。政黨活動，不限於在野，在野活動，大都爲他日雄飛的準則。且一般在野黨員，倘有不正行爲，必受社會攻擊，對於政黨的發達，卻大有妨礙。政黨爲得人心，謀發達起見，也不能坐視其所爲，必須給以制裁。但這是政黨消極的自存之道，於目的有何關係？

(四) 政黨目的在求達所持的政見。照此種見解，以爲政黨，並不是以己黨組織政府爲本來的目的，政黨本來的目的，實爲實行其所標榜的主義政見。政見既發生於實際問題，那政黨決不可與實際問題分離，且須以實利爲基礎。社會黨，職工黨，農民黨等而興起，是關於經濟上，社會上的諸問題，須以實行他們自己的主義爲目的。過去的政黨，往往以漠然權利自由爲重，而不以實質的經濟上的實利爲目的，右舉見解，務反其道。

政黨目的，誠如論者所說，我們在第三節論政黨定義時，已略言及。乃反對之者說，信如是說，那議會將爲此等階級——農民，職工，商人——的權利競爭場；代表此等階級的政黨，祇謀其階級的利益，無復顧國家社會的公益，此種見解，說純以爭奪政權爲目的，固較優勝；但我們終不敢贊同。

以上反對的意見，由我們看起來，實不得謂之確論；因爲憲法政治的根本主義，惟在使一國人民，皆能充分享有幸福，而正當發展，議會制度的由來，即基斯理；所以無論何人，或何階級，苟有正當理由，則互相團結，在於議會內，主張其權利，誰得而非之呢？若逃出範圍，攘奪權利，爲一階級的利益，犧牲全國的公益，這是主張者的不當，而非主

張的不當，何得因噎廢食，非難其正當的主張？且一國內，非止一黨，互相牽制，也可使放恣者之就範而無須過慮。要之，政黨求達其所持的政見，爲形式問題，永久普遍的目的；而其所主張的事項，爲內容問題，個個的目的，二者截然不同，未容混淆。主張的內容——個個的目的——正當與否，時勢不同，判斷斯異；若憑空擬議，無當於實，非本論之所有的事。

以上四種見解，前三種，雖不可通，但也非無片面的真理；因爲政黨作用的結果：（一）政府和議會衝突，得以減少。（二）事實上黨員的言論，不致漫無歸宿。（三）在野黨員，從事公事的人，也有所制裁。雖然，我們從動機上，發展上，以觀察政黨，又合各國政黨而觀其會通，終覺第四種見解，較爲適切；所以說，政黨的目的，在於求達其所持的政見。

## 第七節 政黨的綱領

徵諸向來的慣例，凡組織政黨的開始，必將其所持的政見，羅列詳明，編成綱領，號爲政綱；說明其所以組織政黨的理由，政黨活動的方針，和對於國家政治現象處理的基礎的態度，這就是所說的那政黨的綱領。照普通人的見解，或以政綱爲政黨目的的表示，政黨目的，在期其政綱中的一部分主義政見之貫徹實行。凡加入政黨的人，也見其所揭示的主義政綱，認其爲彼此有同一政見存在，始肯與共，此所謂理想的政黨黨員。此種行動，爲理想的行動，在此解釋中的政綱，其意義極爲重大，殆無庸疑。然而，遍察各國政黨綱領的實際，卻未必有此重大的意義；又更研究政黨綱領的本質，即可知政黨綱領，實非政黨組織不可缺的要件，不過單爲一表面的假設之辭，和形式的表徵。

意義罷了。其存在的價值，是出於政黨習慣，只足以表示政黨組織的記號；就其本質，也不過是一裝飾的意義，和附隨的意義罷了。

國家政治的現象，層出不窮，一日萬幾，變化無常，時時在那發展，是沒有涯埃的。處理解決這不時發生的時局問題，一政黨，必有一政黨的意見，即所謂特定的政策。這特定的政策，因為政黨存在目的上的當然的要件；但各政黨關於政治現象全體的個個時局問題，必籌一最優良最適切的政策，確保其政黨自體的利益，或以此作為掌握政權中的防衛手段，或以此作為獲得政權上的攻擊手段，這固然是根據於政黨存在目的上的必然的現象。但同時，對於這變動無常，時時發展的時局問題，各政黨若預為宣言，固持一確定的標準，即依從一定的綱領，以定這解決的方法，其結局，也不過徒歸畫餅，而無可實行之期。所以要解決國家政治的問題，須先察明國家內政外交兩方面政治變化的情形，然後再籌臨機應變的方針，纔足以講對付的方法。故政黨活動，不惟不可受一定方針的拘束，且此綱領存在，也實為政黨自體存在目的上所必容認的。若照這根本的理由觀察起來，則當組織政黨的開始，果提揭一固定的局現的有意義的綱領，以明自黨的地位，實足以拘束政黨自體的活動；因為政治現象發展，還有不便利利益者在，陷於自繩自縛的窮地，也是必然的歸結。那麼，組織政黨，必冠以黨綱者，其意何在？因為這綱領，也不過為政黨的名稱，表示其政黨存在外，別無他種重要的意義。故政黨綱領，並不是政黨組織的要件，是出於習慣上的形式上的記號；只有裝飾附隨的意義。政黨綱領，果只取意如此，就沒有危害可言；如果這政綱稍有意義，則於政黨施行其目的上，發生障礙的性質，也是未可知的。



據上所述，所謂政黨綱領，只是組織政黨習慣的現象，並非組織政黨不可缺的要件。但更當改變其着眼點，以說明政治社會中組織政黨時的現象。凡欲掌握政權，以隨其個人政治上欲望的人，當其結合，是以有共同利害的人，欲以共同的力量，實現共同的要件，以組織政黨活動時，他們的宣言的基礎，大半都是說，組織新政黨，實改良政治現象不得已的舉動。有人說：現在的政黨，實不足以期待其改良政治，新政黨必研究國事的根本，並尊重天下的輿論等，以發表其組織政黨的理由，結合天下同志，使人耳目一新，似乎他們的政黨不是尋常可比；但此舉動，也實不得已的政策，未可即置重於政綱。就政黨本質上觀察，無論何政黨，均以掌握政權，施行其政見為唯一的目的，若以一政黨攻擊一政黨，以理論說明其政黨組織的理由，其主張，並沒有威權可言，固毫不見有客觀的價值。但在主觀一方面，羅列其假託的理由，其主張特具美點，與向來的政黨，不同其趨，似乎也略有理由。

政黨綱領，既只為政黨組織的形式的表徵，並沒有何種重大的意義。則與此相對的，其綱領的內容，即當為普通的，一般的，抽象的，概括的，廣漠空泛而不涉邊際。因為國家政治的現象，是變化無常，解決此政治現象的政策，自當臨機應變，對付有方。若使政黨綱領，明白有限制，成為確定的，不動的，部分，一定有意義的主義政見，藉以標榜那本黨所主張的政綱內容，對於這變動無常的政治現象，或有不能舒展自如，籌出適切的解決方策；進退維谷，是為狼狽，政黨的自身，恐難免瓦解，實和政黨自體存在的目的，大相矛盾，以兩者各具有衝突的性質。故政黨綱領，須使其具有普通的一般的性質，不意外拘束，這是政黨存在之必然的要求。羅列此種綱領，若就政黨自體觀之，或非冠冕堂皇，與反對者以口實；然而，政黨永久的目的上，對於各種政治問題，求不失所以解決之道，不得不照這樣

去辦。

政黨綱領，既以普通的一般的爲政策，那麼，無論何政黨，若只見其綱領，即證其政治上的主張，皆同此現象，未能偏於一隅，其間常不能認定有何種的差異。所以要以政綱而批評其政黨，則排斥甲黨，組織乙黨，是毫無正當的理由。因爲政黨的綱領，如同政黨的名稱，而排斥政黨的，不能以綱領毀譽政黨，此固爲當然的道理。但世有政黨排斥論者，以政黨組織形式的表徵的綱領爲根據，他說：綱領既無異同，何有分化的必要？此種制度，就不應存在於政治社會，這也不算是正當的批評。政黨存在的理由，固不能以形式的表徵的綱領論斷之，更當研究政黨和立憲政體運用的關係，在實際上，就應存在與否，不能以政黨綱領的抽象，而否認其政黨。政黨的綱領，雖當爲普通的一般的，但那政黨有時以黨爭的關係，出於對敵作戰上的必要，使其綱領爲特定的局限的明確的，也可謂沒什麼妨礙；但其本質，仍不過爲形式的表徵，不能以黨策一時的便宜，沒卻其原來的觀念。

## 第八節 政黨活動的根本要件

政黨目的，在掌握政權，待掌握政權後，又在維持政權；所以政黨之爲物，在政治社會中，只爲其全體的一部，此外還有其對稱。故政黨組織之後，欲保其生存，達其目的，遂其發展，對於內部，不可沒有充實的體樣，對於外部，不可沒有鞏固的基礎，所謂政黨活動的根本要件，即指此言。茲把他的要件重要地方，列在左面：

(一) 政黨內部須共同一致 因這政黨，是爲掌握政權而結合；以其有掌握政權的目的，故其意義，就很重

大，其組織也極綜錯。政黨欲達其掌握政權的目的，其前題要件，不可不常和他黨奮鬥，欲永久掌握政權，其持續的要件，也不可不常和他黨爭衡，而期爲永久戰鬪的勝利。其目的，既有重大的意義，其團體，又爲綜錯的組織，和他黨又必須永久繼續其戰爭的狀態，有此三點，那政黨內部的黨員間，就不可不共同一致。那麼，怎樣纔能一致呢？卻有二要件：

(a) 黨員須有犧牲的精神。政黨全體的利益，和黨員個人的利益相反時，黨員宜犧牲個人的利益，以全其黨。如黨略上，須連代辭職時，而一部分黨員，猶被遁其詞，戀戀其位，此決不宜；還有大不宜者，即無節操，無主義，去就一視乎爵祿，當本黨在朝時，則入主之，下野時，則去奴之；甚至看見本黨將要衰弱，就相率而通於敵，這種態度，決不應有。至若憤恨本黨酬已甚薄，現在的位置，難填慾望，故對內部，極力攪亂；又若首領輩相爭相忌，而蒼頭特起，都是導源於黨員不能犧牲個人的利益。所謂犧牲，並不是犧牲黨員的個人的政見，因黨員，是以政見一致相結合。但政見中異，則不妨各信各的所是，此論者謂小黨分立，最合於自然，而羅斯福率領他們的信徒，以離母黨，沒有人非謗他的人格。

(b) 黨員須信賴他的首領。所謂信賴，如同軍隊服從一樣，明乎服從的必要，那信賴的必要，可不煩言而解。犧牲，是自橫一面說，信賴，是自縱一面說，如圓之縱橫二徑，全圓所藉以綱維，犧牲且信仰，全黨可藉以統一。軍隊能服從長官，長官纔能沒有內顧之憂，就可勇往直前，深入敵壘；黨員能信賴首領，首領纔能沒有內潰之虞，就可膽壯蹈高，堅持其意，樹立最良最切的策略，施行強健活潑的政務，則掌握政權，方能持久。如果黨員對於首領，陰排

陽戴，貌合神離，或臨陣而逃，或倒戈相向，那首領黨員，沒有不兩敗俱碎的。所以強有力的政黨首領，如同一獨裁機關，特其基礎，植於平等主義之上，與官僚的巨魁，形體雖似，而性質相異。

(二) 政黨對於政治問題須有最良善最適切的方法。國家政治的現象，變化無常；其處理解決的政策，如能最良善最適切以適合時局，那政治問題，就可迎刃而解，天下的輿望，將望風而靡，掌握政權的目的，自不期而可達。這就是所說的建立適切良善的政策，為政黨活動的要件，也可謂與敵黨交戰的要件。

(三) 政黨組織須完備。強有力的政黨，人數至衆，事務很繁；以至衆的人，治很繁的事，而能統率於一二首領，少數幹事意志之下，如同身之使臂，臂之使指，所欲如志者，是以其有組織，且組織之完備的緣故。用衆以治事，衆以部分，事以類分，分配得宜，後再加以貫通連絡，那組織就可說完備。

以部分者，是期用衆如用寡一樣，中央為本部，地方為支部，鄉鎮城市的委員會，皆屬支部；其作用，恰如軍隊的分軍，分軍團，分師，分旅，而其要件，卻在精神上的貫通連絡。故中央本部和地方支部間，宜連絡之，地方支部和他地方支部間，及各委員會，也宜連絡之。以類分者，是在便於治事，如首領，幹事，黨務部，政務部，評議部，交際部，庶務部，遊動演說部等皆是；其作用，又如軍隊之分司令部，分戰列隊，分輜重隊，分兵站，而其要件，都在系統連貫。故支部對於本部，如同省長對於內閣及各部，事關內務，省長稟承內務部，支部也稟承本部的黨務部，事關財政，省長稟承財政部，支部也稟承本部的庶務部，其他以此類推。一省行政，省長有一定的範圍，不受中央節制，支部事務，也有一定的範圍，離本部而獨立，美人有說：「政黨者第二政府也。」其言誠然。以部分，即言機關，以類分，即言事務，今合機關事

務兩者而言之，則還有兩端：

(甲)中央本部爲政黨主軍及樓閣地方支部爲政黨支隊地盤及基礎

無主軍，支隊無依歸，就要陷於孤危，無支隊，主軍無後援，就要棘於應策，無樓閣，是很難眺遠，而政策偏於一局，無地盤和基礎，樓閣無以立，二者互爲援助，是須臾不可離的。且中央本部的活動，主對於國家設施的問題，地方支部的活動，主對於地方設施的問題，本部之所習，而支部之所疏，本部之所疏，而支部之所習，兩者知識，宜互相交換，輔車相依，其益更大。制多數於國會，爲政黨內閣的根據，而多數地盤，卻爲制多數的根據；支部發達，又爲得多數地盤的根據，故支部發達，爲政黨內閣的前題。而政黨內閣，實爲中央本部的第一目的，故本部對於支部，是當保護撫育的。

(乙)中央本部是以組織政黨內閣爲第一目的而地方支部是以掌握自治權爲第一目的

省長爲二重機關：即一面，爲中央機關，稟承中央，而代理中央行政；一面，爲省內機關，而有其本務。政黨的地方支部，也是這樣，選舉國會議員，不過代行中央本部的事務，正如省長代理中央行政，而掌握自治權，是他本身的第一目的，也是他本身的第一事務。支部是離本部而獨立，與本部之掌握內閣與否，殆無關係；所以組織內閣者，未必即握自治權，握自治權者，未必就能組織內閣。支部發達，固爲政黨內閣的前題，但組織內閣的政黨，其支部，就未必發達。

(四)政黨的資財須豐富 這政黨，可爲一交戰的團體；就其對他黨競爭一面說，必須資財豐富，蓋誠若斯，

始堪永久戰鬪，以期獲得最終勝利。就其內部關係一面說，其黨費也須充實，如調查政務，擴充機關，連絡黨員等，其用途的性質，是和政府的政費無異的。所以政黨若全無實力，自然不能存立，縱有實力，而不豐富，也不能為充分的活動，以達其目的。至此資力的所出，若純由理論說，則必使黨員按一定的比例鄧金額，始為正當；但徵諸各國現今的現狀，其由黨員捐助以為活動源泉的政黨，概不多見。且集資的方法，也沒有一定的標準，所以這籌措資金問題，無論何黨，皆極不易，只好把此事委之於政黨首領畫策，不能一般的概括的以論定之。政黨活動的源泉，在精神方面，黨員須有犧牲的精神，在物質方面，各部須資金豐富，這是實例可徵的。

(五) 政黨的手段須良巧 手段巧而冠以良者，是大中至正之謂。陰謀雖巧，而多不良，暴烈不良，又復不巧，都不是大中至正的道理，不足以言制勝；即幸而制勝，也要旋勝旋敗的，此所謂「非心悅誠服，力不足也。」關於黨爭的手段，世有理論便宜兩派：理論派為理想的政黨所主張，便宜派為一味政權政黨所主張。茲先述便宜派，然後以理論派正之。

照便宜派說：黨爭目的，在排斥他黨，其手段，不主理論，不尚中正，惟淫巧操縱目前政治的現狀，凡可達其目的者，善惡不暇擇，一以便宜為歸。照這樣辦理，其主義黨綱，恆為其手段弄壞，也可稱無主義的便宜派。而理論派卻與此相反，如同王者之師，常服膺其主義而不枉，故稱主義的理論派。或稱前者為無主義的操縱派，後者為主義的奮鬥派。茲述其前者手段的梗概如左：

(一) 動機轉移 動機性質，善惡由辨，敵黨的動機，若出於善，轉移之謂出於惡，聽者或不察，而敵黨就要

受其誣。如布留斯之殺愷撒，爲擁護共和，其動機固出於善；當其葬式那一天，亞多呢斯乘人心感慨之餘，乃轉移之說出於忌妬，聽衆不察實情，乘其鼓煽之聲，就噪呼驅逐，於是布氏敗北，而亞氏藉此以達各人的野心，此其明證。

(2) 推及結論 即以一二事實爲前題，而推及其餘，如見敵黨一二政策，應合政府，他們就媒孽演繹之，說他們是政府的走狗。

(3) 捏造事實 手段中最惡辣者，莫過於這捏造事實。在美國，這種弊端，時常發現，例如議案，若屬保護公司會社，提出者的反對黨，不說受某公司所運動，便說受某會社所報酬。其他各國，均有此弊，捏造情事，複雜不一，黨德實不堪聞問。

(4) 引誘黨員 引誘反對黨黨員，其法不一，有以官職，有恃金錢，就狹義說起來，即收買議員。黨員去就，視乎政見合否，以富貴相引誘而制多數，是謂院內輿論和院外輿論之相反，當這時候，國民用武力以攻擊國會，卻屬正當，所以政府應當解散國會，以視民意。

(5) 制定偏頗法律及利用法規 這是就政府制多數時而言的，如選舉法及官吏任用令的改正，皆以利己損敵爲前題，即謂制定偏頗的法律。而政府利用選舉法，以實行選舉干涉，是謂法規的利用。

(6) 用暴力 平和鬭爭，爲政黨活動的性質，加敵黨以暴力，固屬不可，若說本黨的黨員不忠，宜以暴力警誡之，也屬不可。美國的黨爭，有時用示威運動的手段，即各黨常數千人，或數萬人，手拿傳單旌旗，在通衢大道呼號，這是最易起衝突的；但他們忽然相遇，不但沒有相妨礙的行爲，且彼此曾表同情，所以夾道之人，沒有不贊賞的。

理論派的手段，恰和前項相反，茲舉其要者如左：

(1) 以誠意相爭。政黨的競爭，爲其手段，而其目的，在整頓國家的政務。互相競爭，都是發於純潔愛國的精神，宜彼此原諒表同情；故其手段，應以誠意爲主，使敵即所以自便也。

(2) 尊重敵黨的人格。既爲國務而組黨，而尊重敵黨的人格，是理所當然；因爲尊重他人，如同尊重自己一樣。黨爭的手段，常避人身上的攻擊，此所謂紳士之風。美則反是，當選舉時，演說家和新聞記者，盡去其平生所守的禮儀，極力敵黨候補者一身上的攻擊；然過於譏謗，定起反動，取信於國民，頗非易易，其結果，必遭敗北。因爲那般候補的人，多爲國民平昔所信仰的人，忽卑他們的人格若是，微施審慮，知其爲誣，必說，攻擊者之無信，豈非自貽敗北嗎？據此可以類推。

(3) 確守信義。現在世界的趨勢，傾向小黨分立，故其組織內閣，多賴政黨間的提攜同盟。但欲鞏固永久，則全依彼此之確守信義，不然，不旋踵而離散，而超然內閣，就乘隙出現。故政黨所以發達，政治家所以偉大，絕對不在乎陰謀，而在夫信義；因爲這陰謀，不免狹人精神，曲人意見，一切政治問題，大都取決於委員室的暗幕中，而國民不得知其善惡。美國建國以來，成功的大政治家，無不光明誠懇若愚人，陰謀手段，卻不屑用，也不善於施用。（美國平民政治第四十四章）

## 第九節 兩黨對峙和衆黨分立



(一)兩者的趨勢 小黨分立，為各國目下的趨勢，兩大政黨對峙，已為陳迹，其理由有二：第一，關於國政日繁，第二，關乎人智進步。自古迄今的政務，是由簡趨雜，史乘所載，無可諱言。以其複雜，故問題多，問題多，故意見分歧，這分歧的意見，既不能鎔為二九，勢不能不各趨其接近，而小黨於是樹立。因為意見的實行，雖宜乎二大政黨對峙，但意見的性質，卻宜乎小黨分立，這是第一說。討論一事，受過教育的人，比較沒有受過教育的人，能理解剖晰，此無待言。剖晰益微，意見愈出，其結果，意見之分，與教育的程度為正比例，即政黨之分，與近日教育的普及為正比例，這是第二說。因此，現今世界各國的政黨，沒有一國有二黨對峙的現象。茲把各國政黨的派別，約略分述如左，即可知小黨分立的趨勢了。

(一)德國 德國政黨，可分三派：(一)愛國黨，——此派又分二派，一為德意志愛國國民黨，二為德意志國民黨，——(二)政府黨，——此派又分三派：一為多數社會黨，二為中央黨，革命後，改變其名，稱基督教國民黨，三為民主黨，又稱商人黨，——(三)極左的獨立社會黨，這是德國現在的政黨派別的大概情形。

(二)英國 英國向以保守自由兩大黨的對立，以發揮憲法運用的美質，為政黨政治的模範，憲法政治的典型，固為十九世紀的事實。但至十九世紀末期，以迄今日，除自由保守兩黨外，又有愛爾蘭國民黨和勞動黨，政戰極其紛糾，已陷於政黨混戰的狀態了。

(三)美國 美國也向以民主共和兩黨對立，到了近日，又有革新黨和社會黨之發生。

(四)俄國 俄國最近的政黨，概可分為四：(一)為保守黨，(二)為憲法民主黨，(三)為社會民主黨，及社會

革命黨(四)爲均產主義黨，亦即保爾希維克黨。——(Communist Party of the Bolsheviks)

(5)日本 日本的政黨，除政友會，國民黨，憲政會，既成政黨外，不久必有勞動黨出，因爲目下尙有勞動者團體聯合運動的現象。

(6)法國 法國也以英國憲法政治爲理想，頗覺有兩大政黨對立的必要；然至今日，仍爲小黨分立的國家。故法國有王黨，有共和黨，有保守黨，有急進黨，有進步黨，有社會黨等，各謀其黨的利益，而互不相下。

其他若奧國的政黨，約三十有四，意大利的政黨，約有六，而我國現在的大政黨，約在十個左右，皆小黨分立的現象。但上所述，是通各國而言，若僅歐洲而論，則上陳理由，猶未盡焉，下述數端，也屬小黨分立的原因。

(a)人種的原因 國由一民族而成，則無種族問題，合數種民族而成，那民族的軋轢競爭，在所不免，黨派卽由是而生。其最甚者，莫如奧，奧之立國，是合九種民族而成，故其政黨，三十有四，如獨逸黨，波蘭黨，意大利黨，羅馬尼亞黨，各以其民族之名爲冠，而組成政黨。

(b)社會的原因 實業發達的國家，貧富的差別極大，社會黨之發生，概基於此。其他若勞動黨，農民黨，地主商業者，及貴族階級，各相結合，組織政黨，以謀保護其各級的利益。但此情形，皆屬於社會問題範圍內，非此地可詳加討論的。

(c)國體的原因 如意大利君主國體下，而有共和黨，民主黨，法國共和國體下，而有王黨是。

(d)地方的原因 中央和地方的利害不一致的國家，最易生此界限，如英國愛爾蘭國民黨，喀太羅尼亞

(Catalonio) 的地方黨派 (the Regionalists) 又如一九一四年以前，奧大利的波蘭黨 (The Polish Party) 及卻克黨 (The Czech Party) 是此種政黨，都稱地方的政黨。

(e) 宗教的原因 如法蘭西比利時，都有天主黨，或所謂僧侶黨，此其明例。

(二) 兩者的利弊 小黨分立的弊處，即二大政黨對峙的利處，二大政黨對峙的弊處，也即小黨分立的利處，故述一者的利弊，可概其餘。

#### (甲) 二大政黨對峙的利處

(a) 使責任內閣的基礎鞏固，政黨得以根本進行，此其義，比較英法往事，即可明瞭。一政策之施，每亘數年，或十數年，纔能收其效，固非期月之間，而在朝者之所能。法國組織內閣，以其小黨分立，多出政黨聯合，聯合忽破，而內閣的基礎忽危，內閣的命運忽蹶，故其內閣之壽，平均每不過一年，在這一年中，復半耗其精神於操縱政黨，故政黨政治家，常是揖讓周旋，不能晏然以盡責，惟仰國會的鼻息，對於外交，常是退嬰的。在國際上，殆無有力的發言權者，大都小黨分立的緣故；因為內閣根基薄弱，時懷內顧之憂，不能施行強健敏活的行政。

黨爭止於內治，國防外交，貴機密統一，不可利用。英國政黨內閣大臣，關於國防外交，每對國會，不為充分的說明，只是事後報告，要求承認。當這時候，反對黨雖不滿意，但以少數，末如之何；政府黨的黨員，縱有鳴不平，但大臣皆其黨的前輩，也是不敢公然攻擊的；惟不得已，認當局的所為，以維本黨的秩序，故其行政統一敏捷，而強有力。一黨盤踞，每數年，或十數年，政無朝令夕變之慮，國民也因而受其福利，此英國近數百年來，歷史上的特色。若法國

卻不是這樣，在聯合內閣下，事不容國務員的獨專，即對於國防外交，苟有議員質問，當局須答覆無遺。不然，驟失院內政黨政治家的歡心，聯合即因破裂，內閣即因此動搖，此法國數十年來不振的原由之一。但英國近雖有一二小黨，也不過附於大黨，不足以爲輕重。

(b) 二大政黨對峙，議員員數的差別很少，彼此都有組閣的希望；所以在野黨雖攻擊政府，也不能肆詞無憚，強難政府。不然，他日當臺適足以自縛自縛。若在小國分立的國，無論何時何黨，均不能制多數於國會以組織內閣，故其攻擊政府，肆口譏罵，恣意妄動，政治長陷於紊亂旋渦，進行很覺棘手，民遭擾害，實不堪言！

(c) 二大政黨對峙時，其選舉結果，勝之所歸，即政權之所寄。故英國的政權，是由國民直接授諸政黨，政黨直接授諸國民；其授受之間，人皆仰慕其磊落光明，陰謀操縱，殆無所施。若小黨分立，縱勝之所歸，不必政權之所寄，其組織內閣，在乎小黨聯合；所以法國的政權，非國民直接授諸政黨，是各小黨授諸聯合，當授受時，多在委員室的黑幕中，陰謀操縱，定雜其間。

(d) 小黨分立，忽離忽合，內閣動搖無定，國民日益停滯；政黨既失信於國民，而國民對於政黨，積成一種反動的惡感，其結局，超然內閣，得乘隙出現，而成官僚式的政治。這種咎病，不在乎官僚，在乎沒有強有力的政黨，所以二大政黨對峙，是我們極力所主張的。

### (乙) 二大政黨對峙的弊處

(a) 西人有言：英國的國會權能，惟不能使男女變性。又說：英國宰相，是個無冠之王，宰相爲政黨的首領，

國會是由政黨所支配。照此看來，政黨的威權，是很大的。惟其權大，纔專橫驕恣，無所不至，世人甚謂代昔日國王的專制，而為政黨的專制。若在小黨聯合的內閣，那當局者，小心謹慎之不暇，何敢任意言動？法國國會，固為萬能的國會，但無論何黨，不能制多數，即無論何黨，不能專橫無忌；所以在法國是國會的萬能，並不是政黨的萬能。

(b) 二大政黨對峙時，選舉戰勝者，即政權之所寄，前固言及。惟其如此，選舉競爭，更較激烈，各個黨員，惟求量之多，不問質之劣。既欲獲得多額數，就不得不撤去黨綱的籬籬，以廣招來；於是引誘賈收，無所不至。但如此行為，縱僥幸制多數，以組織內閣，卻成為無主義，無方針的政府，對於政黨的名德，何堪設想呢？至若小黨分立，固宜乎意見的性質，然各執信其所主張，亦可謂接近理論；且勝，也不必握政權，故勢力心，因較薄弱，黨爭也就較前和緩。

(三) 二大政黨對峙與不調和黨 意見性質，固宜乎小黨分立，但意見實行，卻宜乎二大政黨對峙，已極言之。凡屬政黨，誰不欲實行其意見，乃各國目下的趨勢，傾向小黨分立，何其相須之殷，而相應之少呢？其中理由，前已言及，但還有不可忘者一事，即藉主義之名，而行擾亂破壞之實，這是不調和黨的作為。不調和黨，是一小黨，介於二大政黨之間，進沒有組織內閣的能力，退沒有協同大黨，襄行國政的力量，洵為政治上的一種障礙物。夫節操二字，是政治家信條之一，固執其主義，不附阿以苟求富貴，又何不可？特這種障礙物之不調和黨，並不是不枉其主義，他們是藉此以擾亂破壞，阻害國家政務，實非淺鮮！

當兩大政黨，都在國會不能制過半數，其差祇數人時，不調和黨居其間，所屬的議員，雖數人或十餘人，但一大黨得之，即足以制過半數。於是兩大政黨，各致殷勤，求他們幫助自己；惟那不調和黨，一臨此機，聲加十倍，顧盼自雄，

暗昧去就，陰陽在兩大黨之間，務爲奇貨之利。不然，即在超然內閣下，投降官僚，使兩大政黨，各工虧一篑，以破壞政黨內閣的成立。那不調和黨的存心，就可想而知了！

## 第十節 政黨政治

政黨發生，是在施行立憲政治之後，立憲政治的結果，是以政黨內閣爲歸宿；因爲立憲政治的精神，首在三權分立，在事實上，政府的活動，其所依據的法律，須由國制定，其所需要的經費，須經國會議決，因此緣故，政府要圓滑進行其政務，不得不求占多數議席於國會。且立法，行政，司法三者的作用，各不相同：司法的作用，只以適用法律自體爲目的，固屬消極，而立法的作用，是爲制定國家活動根本法則的機關；然徒法不能以自行，終不若行政機關，於國家行政活動的實際，占有重要的地位。所以政黨爲實現其政見起見，勢不得不求占多數議席於國會，既在議會占多數後，不得不圖謀組織內閣。

所謂政黨政治，即以三權分立爲精神的立憲國，占有多數議席於國會的政黨，而掌握一國的行政權。照此看起來，政黨政治，大體上，實和政黨內閣爲同物；不過政黨內閣，是就組織內閣者爲政黨黨員而言，而政黨政治，是就政府處理現象須占多數於國會而言，其觀察點，大不相同。但政黨內閣，非可一躍而成，當憲法初行的時候，政黨不大發達，加以專制的餘威猶在，人民的知識閉塞，所謂超然內閣者，雖其性質和政黨政治不能兩立，但能彌縫調劑，也屬過渡時代所不能免的。茲先述政黨內閣，次再述超然內閣。

(一)政黨內閣 [英法等國均採用議院內閣制，美國是採用非議院內閣制，我們在前節研究內閣時，已評叙陳述，茲又重提者，是以爲研究政黨政治起見，勢不得不然也。內閣制度，非國法上的制度，是成例上的制度；因爲內閣，是以國務構成，而國務員，是出於元首的任命。就國法上說，內閣的種類，有一不得有二；但是我們考就各國元首任命國務員的成例，很不一致：有願慮國會意思的，也有由於一己意思的，前者，稱爲議院內閣制，後者，稱爲非議院內閣制。在議院內閣制，國務員的地位，內閣的存續，一懸諸國會——尤於衆議院爲甚——的信任；若國會有直接間接表示其不信任，那國務員，就要失其地位，那內閣就要倒塌。當這個時候，如果元首不以國會的決議爲然，則可解散國會，而重行選舉，以占民意之所在。倘新召集的國會，仍不信任內閣，則舍更換內閣，另任其所信任者外，別無他道。內閣存續，既須得國會的信任，那組織內閣的人，不可不有左右國會的勢力；在政憲立治下，有這種勢力的，即引率多數議員的政黨首領。因此緣故，行議院內閣制的結果，政黨內閣，必然發生。反之，在非議院內閣制，國務員的地位，內閣的存續，不繫諸國會，而懸諸元首；國會雖直接間接表示不信任，那國務員就不至解職，內閣就不至瓦解。國務的進退，既全以元首信任與否爲轉移，那組織內閣的人，就不必有左右國會的勢力，其結果，就是不是政黨的首領，也得受命組織內閣；所謂超然內閣，即指此言。——詳次節——雖然，在非議院內閣制，元首任命閣員，既全出一己自由的意思，那他所信任的人，恰爲國會信任的政黨首領，也未嘗不可。因此，在這種制度下，也得有半政黨內閣，或政黨內閣的發生。例如美國的大總統，得信任他本黨有力的人爲國務員。——美國國務員的性質，和英法不同，前已述明。——就此點說起來，閣員爲政黨有力人物，固可稱爲政黨內閣，然其性質，都爲事務管，對於國會，是

不負責任；所以他們的進退，非國會的決議所能動搖的。但是在非議院內閣制下，政黨內閣是個例外，並非原則；蓋其發生，不出於特別的事情，而屬於偶然的現象。就大概說起來，議院內閣制的結果，為政黨內閣，非議院內閣制的結果，為超然內閣，雖不中，也差不遠。

政黨欲現其政見，不可不占多數議席於國會，前已屢言之。而議員候補者，若沒有政黨作為後援，是很難當選，即幸而當選，惟孤掌難鳴，也不能盡其職務；故當選後，就不得不加入政黨，或院內議員團，所謂國會為各黨派論戰的場所，即指此言。論戰的結果，其勝利常歸於占有過半數的政黨，或政黨的聯盟。所以：

(a) 若有一政黨能占過半數的議席於國會，元首依議院內閣制，以任命閣員時，就不得不以優勢黨的首領充其選。那優勢黨的政綱，遂為行政的方針，而成一黨的內閣了。在通常，內閣維持國會的信任，其法有二：第一，使國會內的優勢黨，承認政府施政的方針。第二，採用國會優勢黨的政綱，作為施政的方針。故政黨若不分裂，或因改選而減少，則內閣無虞失國會的信任。十九世紀的英國，就是這種狀態。一黨內閣，比較聯立內閣，約有四長：(一)政策易於統一，(二)地位比較穩固，(三)其所規畫，較為久遠宏大，(四)無須操縱他黨，故於政界的風紀，較能維持。但是過半數的政黨，未必常有在二大政黨對立的國家，纔有這種狀態。惟現今各國的趨勢，皆傾向於小黨分立，要以一黨組織內閣，恐怕是很難成功。但我們縱望着希望各國有二大政黨對峙的情形，比較小黨分立好的多。

(b) 若在國會中無占過半數的政黨，當這時候，元首依議院內閣制以任命閣員，不外二法：(一)使比較多數的政黨首領，組織內閣。於是以其政綱一部與他黨相同，或接近，作為實行交換的條件；得其援助，壓抑他黨，以



推行政務，大戰前的英國自由黨內閣，即其明例。但是政黨的綱領，常以相異爲原則，一黨組閣，他黨攻擊，是以爲常。當這時候，比較多數的政黨，若預想新選舉後，可得過半數，則解散國會，重行選舉，也未嘗不可。如果選舉結果，反其預期，則除操縱政黨，收買議員外，別無他策。不特議會因此解散頻仍，有失政局安定，而干涉選舉，買收議員，則實足以助長政界的腐敗之風。十九世紀末，意大利的政治史，此其明證。(一)兩個以上的政黨，組織聯盟，各參加政黨首領，互相提攜，以組織內閣，即所謂聯立內閣。政黨聯盟，在國會中，既占有過半數，當可無懼外部的攻擊。但聯盟政黨的綱領，多不一致，雖或由臨時利害，勉強結合，以圖掌握政權，但事過境遷，可無幾即生衝突，而招內部的瓦解，或以其黨員不滿於幹部的妥協，突然表示不信任的意思，因之引起內閣更迭。照此看來，歷史相異，感情不同，欲求一旦減去歷史，掃除感情，不受外誘，而齊一步調，實在是很難的。法國的內閣，更迭頻仍，實不啻爲聯立內閣脆弱的鐵證。

(2)超然內閣 超然內閣的意義，上節已略言及，無須再述。但超然內閣和政黨內閣所根據的政治思想，全然相背；因爲政黨內閣，爲政黨政治當然的結果。而超然內閣，是絕對的排斥政黨政治的，在超然內閣下，雖也承認政黨存在，惟操縱之，不使他發揮所有的威力，以組織內閣，轉利用他無力，而使政黨外的第三者組織之，這就是超然內閣名目的所由來。

超然內閣的成立，在行非議院內閣制之下，實在說來，次列二條件，必具其一，纔能成立：(一)君主專制的餘威猶在，元首得以自尊，政黨也不能發達，憲法雖設，等於具文，政府權力，集於元首，在這種環境裏邊，那超然內閣，纔得發生。——名雖超然實則等於隸屬。——(二)政黨不甚發達，沒有組織內閣的能力，或小黨紛爭，不顧大局，無聯盟

提攜的希望。此雖無君主專制之餘威，而政黨內閣，仍不能實現；故第三者，得乘其機以組織超然內閣——這是真正的超然內閣。

超然內閣對待政黨的方法有二：（一）視同仁的政策，即內閣對各政黨，無所偏袒，各採用其綱領的一部，作為施政方針。但是政黨的慾望無窮，國家的經費有限，不能一一均如其願，諺云：「兩姑之間難為婦，」況其數不止兩者嗎？（二）妥協政策，超然內閣，不若政黨內閣有一定的政見，故常有容納他黨政見的餘地。且與他們無歷史感情的衝突，比較便於妥協。就政黨方面看起來，小黨自問獨立不能組織內閣，又無可與他黨聯盟的希望，轉不如利用妥協，以求一部政見的實施，以博人民的信用，而圖他日的發展，這就是妥協政策所常奏奇功的緣故。超然內閣之對於他黨，非僅採用其綱領，且往往須供給物質上的利益。因此緣故，易助長政界的腐敗，而使政黨墮落；較之比較多數黨，如政黨聯合的政黨內閣，其為害更甚！

## 第十一節 政黨政治的範圍

在立憲國內，政黨政治所得支配的範圍，即在議會內占有多數的政黨，而同時組織內閣。但處理國家的界限，也有略須說明的，關於國家政務，組閣政黨所得處理的界限，可從兩方面觀察：第一，對於政治現象自體，政黨政治所得支配的界限，第二，對於處理現象之人，政黨政治所得支配的界限。實在說起來，前者，為對於立法行政司法的界限，後者，為對於官吏公吏的界限。茲分述如左：

(一)政黨政治與立法 立法，是立法機關的職務，而立法機關為議會；在這裏研究的，即政黨政治與議會職務的關係，即關於議會所屬的國家政治現象，是否應全為政黨政治所支配。政黨政治的最大妙用，在使政府與議會為一體，然後纔能希望政治運用的靈敏。政府和議會既為一體，那議會所行使的職務，當然視政府的行動為從違；因為所謂政黨政治，就是在議會占多數黨出而組織內閣，施行政治。照政黨政治的常軌說起來，在議會能占多數的政黨，當然執政權；凡選舉時，各政黨都竭其全力以爭議員的額數者，即以此故。選舉結果，多數黨未占政權者，出組內閣，既占政權者，仍繼續當權，少數黨未占政權者，無當權之日，已占政權者，不可不慨然解柄；於此，可見政黨政治和立法機關的關係密切且重大了。凡制定法律，議決預算，若不由政府黨指示，則枝節橫生，而政府瓦解。政黨政治，既不能行政府處理國家政務的政策，苟不依議會的意見，對外發表，那政黨政治的實質，就無權威可言。政府與議會，結為一體，則孰從孰主，則為事實問題，不可概論。但議會所屬的國家政治現象，須為多數黨所支配，即定立法機關，須為政黨政治的勢力範圍；因為政黨政治的根據，是在議會。

(二)政黨政治與行政 行政在國家政務中，除立法司法兩機關權限所屬外，為一切全體的總務，頗有廣大的範圍；且政治上活動的全部，都包含在內。政黨唯一的目的，在掌握政權以行其政見，若嚴格解釋起來，即在掌握行政權，以行其政見。在議會內欲占多數者，也為達此目的的前題；（其他的手段不是他的目的）所以政黨政治最後的目的，在使行政權活動範圍內政治現象的全體，置其支配之下；無論是中央行政，地方行政，都是政黨政治在實際上所當要求的目的。

(a) 政黨政治與中央行政 關於中央行政，即國家全體的一般行政，必置之於政黨政治範圍內，這是不待說的。凡過渡時代的國家，往往有陸海軍兩部的行政，不屬於政黨政治。但是無論何種性質，既為中央行政，若不置之於政黨政治的支配下，那政黨政治，將運用不靈，或受他的拘束，有陷於窮地的危險。若欲得圓滿的運用，非絕對要求中央行政的全體不可；所以陸海兩部的首長，也必以黨員充當，這是必然的要求。那過渡時代的國家，在事實上，有困難情形存在，以黨員以外的專門家充當，此未可為政黨政治的除外觀。因為陸海兩部的首長，雖以黨員以外的人充當，如果行使他們在軍政上的政策，服從政黨的政策，那政黨政治的目的，仍可達到，不見得阻害其運用。陸海軍行政，與政黨政治的機關，有這種特別的原因，所以纔如此說明；其他的中央行政，無論名實，皆應置之於政黨政治範圍以內。

中央行政的意義，不必狹義解釋，須廣義解釋，就是不但在形式上，凡國家所發動的行政，固應如此；就是在形式上，不必作為國家的中央行政，其實質，實為中央行政的組織的，也須置之於政黨政治範圍內。譬如國家設立的銀行，國家設立的鐵道，及公司是。因為論政治者不僅議其形式，須以研究其實質為主眼，對於國家行政的活動，不觀其形式，而究其實質的範圍，這是當然的歸結。政黨政治活動的目的，也不外此，其目的，在掌握國家行政權的實際；所以凡實質屬於國家行政的活動，皆為政黨政治實際上必然的要件。大銀行，為金融機關，大公司，為事業精粹，掌握此等全權，實為確保政黨自體利益的目的，上不可缺的利器；所以也須把他置之於政黨政治之下。

(b) 政黨政治與地方行政 地方行政，是國家行政的一部；不過中央行政，是一般的，地方行政，是地方

的，此其相異之點，故分別以說明之。凡實質上屬於地方行政的政治現象，皆為政黨政治所要求。而政黨政治與地方行政的關係，可區分為政黨政治與地方自治行政，和政黨政治與新附領土行政兩項：

(1) 政黨政治與地方自治行政 凡地方自治行政的全體，都應屬於政黨政治的勢力範圍內。政黨的地盤，不外為地方支部，置地方自治行政於其支配下，就政黨自體的立脚地說起來，也實為絕對的要件。政黨政治的基礎，在議會占有多數，要在議會占有多數，不可不使地方的地盤鞏固，而擴張之。凡屬自黨黨員，必須多數當選，於此以管理地方自治行政，實為必要的途徑。凡城鎮鄉等的議決機關，和自治公所，不可不為自黨黨員所占居；即屬地方的農工銀行等金融機關，和農會商業會議所的公益法人，也須掌握之。

(2) 政黨政治與新附領土行政 新附領土行政，從內政外交兩方面觀察，都是統治的難題；在內政方面，新附領土與國家的關係，不可不圓滿密切，新附的人民，不可不圓滿統治之。在外交方面，凡易惹起國際間的紛爭的，均宜靜心平氣處之；蓋其設施適否，都和政黨內閣有密切的利害關係。政黨政治能置此於勢力範圍內，施行最善良最適切的方策，然後纔能無損於政策的全體。

(c) 政黨政治與議員選舉 此地所說的議員，是包含國會議員，省議會議員，和一切自治會議員的全體。關於此等議員選舉施行之事，政黨政治，就應持何種態度？我們先從人權自治的法理一面論之，凡認為優良分子，有選舉權者，應以自治公平的判斷選舉之。這是立憲政體理想運用的前題，政府不得妄加干涉，應給以安全保障。對於選舉運動，沒有黨派差別，公平待遇，嚴其監督，以保法律的尊嚴，這是理想上的立憲政治。照這標準看起來，

政黨內閣，須尊重人權的自由，公正適用選舉法規，給有選舉權者以絕對的自由。再從政黨政治，即政黨自體的立脚地一面論之，政黨的性質，如同交戰團體間的爭鬪，不能絕對的以個人間的道德觀念規律之；只於國家法律所容許範圍內，施其種種術策，壓迫敵黨，確保自黨的利益，以達其政權掌握的目的，這是政黨存在必然的活動現象。所以他的處置若不違法，無論如何利用政權，使他黨陷於不利益的狀態，使自黨得選舉的良果，藉供自黨的利益，為政黨存在之必然的手段與勢力。若濫用政權，悍然違法，那是一種暴舉，並非黨爭，這當然是不容許的。如果不照此辦理，縱利用法規，從第三者的見地，或可認為公平的素質有虧；而利用管理選舉法規使自黨占便宜，也屬不得已的舉動。照前一種說法，應取絕對的不干涉主義，絕對的公平監督主義。照後一種說法，則以不違法為條件，而取高壓主義，利用政權，壓抑敵黨，也未嘗不可。那麼，應怎樣採取為對呢？不可不從政策上研究之，試先着眼於議員選舉的形式，如果這種形式有利於政府，就不必用高壓的態度，而政府自應尊重人權自由的法理，使選舉呈公平的現象。當這時候，若仍無分別的干涉選舉，不惟無益，而且有害，徒負惡聲，劣拙已極。若選舉形式不利，其為一部或為全體，皆所不問，當這時候，就不能拘守常例了。因為政黨的本質，在掌握政權，維持政權，黨爭的性質，又可超出個人道德範圍外，事非得已，而利用選舉法規的威力，略示高壓態度，以圖自黨的利益，也屬事之當然。但這種態度，從法理上論之，其手段既不違法，也不失為公明正大的處理，不可以破壞人權自由的法則論之。

據上所論，政黨政治與行政的關係，其結局，凡國家行政的活動，苟為政黨政治所必要的，無論其形式屬於國家行政與否，都應當置之於政黨支配下，這是政黨自體的目的上當然的要求。政黨活動，與國家及地方的行政間

題，有極大的關係，故國家地方等金融機關，收爲己有，頗爲要緊，此尤不可不注意的。

(三)政黨政治與司法 司法機關，須完全維持其獨立，使國家能以健全發展，這是立憲國家三權分立的精神，消極的方面之絕對的要件；所以司法機關，應超然於政黨政治的勢力範圍以外。但法律爲死物，尊重其爲神全與否，適用公平與否，確保其權威與否，尤賴乎司法的官吏。苟政黨政治，對於司法官吏，以對人的關係，左右司法權的運用，以供自黨的利益，那政黨政治，將爲破壞憲法精神的暴政，此種現象，是絕對不可承認的。故政黨政治，對於司法權的獨立，不可不特爲尊重而保護之。

(四)政黨政治與官公職 政黨政治，對於政治現象所得支配的範圍，略如前述。但當處理政治現象之局者，卻有官公吏和議員在；議員構成國會，爲政黨政治的基礎，就政黨政治的本義說起來，是勢所必爭的。至官吏和公吏——今所論者，內閣員不在此數以內，閣員原則，當屬黨員，爲政黨政治存在的絕對的要件，卽由選舉而來者，也無問題；因爲此種官吏公吏，不能全以內閣的力量而進退。且法官受法律特別保障者，也是這樣。——關於此點，可分三種主義：(一)無論政務官與事務官，在原則上，概以黨員充當。(二)區別政務官與事務官，在原則上，政務官以黨員充當，而事務官有必要時，也得以黨員充當。(三)爲政務官與事務官的區別，惟政務官，得以黨員充當，而事務則否。此等主義，就官吏的性質觀察起來：(一)某種官吏，須具必要的技術，非盡人所能爲。若不以其能不能作標準，則適足以僨事。(二)實際事務，須資熟手，更迭頻仍，那政務的迅行，不免停滯。(三)地位不安穩，則人人存五日京兆之心，不能有遠大的規畫。照這樣看來，卻以第三種主義爲最善。但就政黨方面觀之：(一)官吏個人，也是人民，人

民既不免結黨的思念，而官吏豈能免嗎？故對於官吏，不能純如法理所要求，毫無黨派的思想，只是希圖他們不能爲政黨的贊助罷了。(二)大凡籌畫其職務者，或參與籌畫其職務者，自當其衝，終勝委託他人；因爲一方面對於籌畫的精神，較他人明瞭，他方面對於籌畫的利害，較他人爲關切。(三)政黨對於竭力的黨員，不能毫無酬勞；因此原故，除少數政務官外，不可不使政黨於事務官有任免的餘地。照此看來，以第二種主義爲最便，可使國家和政黨的利害，調和而折衷焉。

政黨政治，由上兩節看來，政府與國會，互相呼應，中央與地方，互相連絡。政黨於此，既能組織政府，就可爲所欲爲，毫無顧忌嗎？是不然，憲法政治，是以法律爲行政上的根據，在法律以內，固可自由，在法律以外，卻無自由的餘地；所以凡法律所禁止的，政府不能舉辦之。——如日本海陸軍大臣，須現役將官是，——所以政黨政治，須受法律的限制。且政黨政治，爲輿論的政治，輿論所趨，雖大政黨，不能遏抑；因爲輿論的勢力，能直接間接實現於政治之上，而爲政者，不能完全置之不理。

## 第十二節 政黨政治與輿論

(1) 政黨政治與輿論的性質 政黨政治所以能收良效者，因有輿論作他的後援；政黨政治所以不致流於暴民專制，寡頭政治者，也因有輿論爲之遏制。所以輿論之於政黨，成之，也可以碎之，載之，也可以覆之，若天秤的重心，而選舉和政黨，爲其兩端；必得其平，然後政黨政治，纔可圓滿進行。



輿論有廣狹二義：所謂廣義的輿論，即關於公共問題，自由發表意見，這種意見，在社會上，卻占優勢。所謂狹義的輿論，即關於政治問題，自由發表意見，這種意見，在社會上，卻占優勢。狹義的輿論，也可稱政治的輿論，和政黨政治，攸關甚切，本節所謂輿論，即指此言。茲將狹義的輿論，分晰說明如左：

(一)輿論就是意見。意見者何？即關於事務的判斷。但其判斷，未必盡循推理，往往為感情所左右，未必皆有獨立的思想，往往模倣雷同。在政黨政治之國，國民的黨派心最盛，以其可藉此得官，而利害心也最盛；故偏倚感情意見的弊病，非常之甚。毀政黨者有說：政黨的機關報，為政黨的鬥犬，一犬吠，而衆犬同聲，聲雖相同，不過茫然之附和，並非意見的一致。衆犬喻黨員，極言其雷同模倣的弊病。

(二)輿論就是關於政治問題的意見。即不關個人私事的說法。政黨固以政治問題為主眼，但在實際上，輿論之成立，或以黨議為中心，或以反對黨議而發起。

(三)輿論就是自由發表的意見。發表意見的方法有二：一、為積極的，一、為消極的。所謂積極的，或以口舌，或以文字，或以國民大會，示威運動，均無不可。但其原動，須本良心及意識的自由，若受賄而為，或受勢力壓迫而為，皆屬不可。政黨可以其團體的力量，壓迫黨員，束縛他們的自由；也可以其團體的力量，抵抗政府壓迫，而恢復他們的自由。所謂消極的，如洪憲帝制，強民贊成，而大多數人，持沈默的態度；此種表示，即為反對的輿論表示其自由。假使帝制告成，而大多數人，仍屈於勢力，守其沈默的態度，那就不是自由了。但政黨於此，可以其團體的大力，而左右之。

(四)輿論就是在社會上占優勢的意見。所謂優勢，即過半數之謂；但非全國國民過半數之謂，是有主張，有意見的，積極的分子過半數之謂。政黨黨員，多屬積極的分子，往往一大政黨的主張，視為社會的輿論，當國民程度幼稚時，更覺顯明。但是大政黨的主張，未必即為國家的福利，為本黨謀利益者，數見不鮮；而國民之立憲的自覺，纔算真正輿論的基礎。

(2)政黨政治與輿論的實行。蒲徠斯說：「輿論者，漠然動搖無窮之錯雜物也。」雖然，必有術捕捉之，以量其大小輕重而後可，不然，何以知道他在社會占優勢而輿論將失其真了。其術為何如選舉是。故國會議員的數額，為輿論的度量衡，而政黨政治，所以實行輿論也。照這看來，輿論與選舉及政黨政治，並孕同生，三足鼎立，無選舉，輿論無所歸，無政黨政治，輿論無目的；因為輿論，即意見，世未有以意見為目的，而不期其實行的。

或有人說：政黨黨綱，未必盡抱輿論，輿論之實行，政黨政治，只不過能盡其一部，而黨綱以外的輿論，——超然人物的善良政見，為輿論的一部。——終不能見諸事實。我答他說：此言誠然，實為政黨政治的一大弊病，是很不易救濟的。但並非絕對的沒有救濟的法術，照蒲徠斯說：「當這時候，其法有三：(一)對於一大政黨，用遊說或威嚇的手段，使他採納自己的政見，——即指所謂黨綱外的輿論——作為他的黨綱的一部，而藉以實行。但斯法雖良，而頗難實行；因為大政黨黨綱，增加之所得，——遊說或恐嚇者之加入——恆不償所失。——內部或以反對而生攪擾——故其舊黨綱，雖若破碎襤褸，而各個黨員，猶以被體斯足。(二)抱持政見者，可自標名組織新政黨，以發表自己的政見。此法不特費用大，而困難尤多；蓋政見提出，若無大多數人贊成，適足以取笑於人，是不能成功的。(三)投

票於接近的大政黨，而冀其表友情，以採納自己意見的一二。此法雖最易實行，但收效又殊難期。（美國平民政治第八十三章）

### 參考書

- Holt: *Introduction to the Study of Government*, pp. 153-167.
- Ostrogorski: *Democracy and the Organization of Political Parties*, Vol. II.
- Lowell: *The Government of England*, pp. 451-504.
- Bryce: *Modern Democracies*, Vol. I, pp. 112-128.
- Macy: *Political Parties in United States*, pp. 1546-1861.
- J. Bryce: *The American Commonwealth*, Vol. II, p. 24.
- R. Michels: *Political Parties*, pp. 21-90.
- Woodburn: *Political Parties and Problems*, pp. 254-264.
- Masterman: *History of the British Constitution*, pp. 222-225.
- Bay: *Political Parties and Practical Politics*, pp. 288-291.
- 周龍光教授 政黨論一至四又三五至九七
- 杜國庠教授 政黨論四至六又十一至十六又四四至五七
- 小野塚喜平次 政治學二二一至二三九

## 第九章 地方政府

### 第一節 概論

(1) 地方政府的意義 單一國 (unitary state) 的地方政府，和聯邦國 (federal state) 的各邦邦政府不同；在單一國之下，凡中央政府以外的各項地方機關，都叫做地方政府。在聯邦國之下，各邦邦政府，在一定職權內，各具獨立的性質，對於所屬的各種地方團體，好像自具一種中央政府的資格，不復稱為地方政府。普通所稱的地方政府，在單一國，是指中央政府所屬的一切地方機關而言。在聯邦國，是指邦政府所屬的地方機關而言。那麼，單一國的地方政府和聯邦國的地方政府，根本不同的地方，究何在呢？關於此點，論者的意見，很是紛歧，但就各聯邦國和各單一國的憲法考察起來，卻知邦政府的職權，是曾經憲法保障，地方政府的職權，是不經憲法的保障，這就是邦政府和地方政府根本不同的地方。換句話說，在聯邦國中，中央政府和地方政府的權限，是都經憲法畫定，中央政府不能以普通法律，變更邦政府的權限。在單一國中，地方政府的職權，曾未經憲法規定，中央政府得自由變更他的職權。

(2) 設立地方政府的理由 設立地方政府的理由，就概括說起來，約有下列三點：

(一) 設立各級地方政府的主要目的，在使他分任中央政府的一部分職務；因為中央政府的職務繁重，勞

不能兼顧各地方的事務。

(二) 各地方有各地方的特別需要，設立各級地方政府的第二個目的，在使各地方各有一個政府機關，專任執行該地方的特別事務，增加行政方面的效率。

(三) 爲達到地方自治的目的起見，各地方的人民，須有參與本地方政治事務的權利。設立各級地方政府第三個目的，在使人民有參與地方政務的機會，使各地方能實行自治。

設立各級地方政府的第一個理由，在減輕中央政府的職務；因爲凡各種機關的職務，頗爲繁重，就不得不另設附屬機關，以分擔其職務，這差不多是一種公例。政府的情形，也是這樣，近來各國政府的職務，逐漸增加擴充，故各國就不得不採用分工的方法，設立各種附屬機關，以分掌各項的職務；各國立法機關，就不得不把一部分職權委託於各種委員會，凡關於技術方面的各項問題，又不得不徵求各項專家的意見。

中央政府，爲法律或行政的便利起見，必須設立特別機關時，卻有兩種辦法：

(甲) 中央政府，可將全國土地，劃分爲幾種特別行政區域，例如關於教育事務，將全國分爲若干教育區域，關於公共衛生事務，將全國劃分爲若干衛生區域等類。

(乙) 或者利用那種已經設立的地方政府機關。

如果採用這第二種方法，中央政府，可以把辦理這項事務的全權，委託於地方政府機關，或另設其他機關或官吏辦理。但一國的行政制度，總是愈簡愈妙，所以各項新機關或官吏，不至萬不得已，絕不宜設立。但有時因有特

別原因，卻不得不新設機關，或因歷史上或政治方面的特別理由，或因技術上的原因，那種地方官吏，沒有技術上的智識能力，就不能執行那種專門的職務，或因中央政府，不願增加地方政府的權力，故另設立新機關，並想藉以保持中央的監督職權。因有這種理由，各國的地方政府，大率都是很複雜的。

設立地方政府的第二種理由，是想設立一種機關，執行各地方的特別職務，或使各地方人民表示他們的特別需要，及其滿足的方法。如果一國內部，各地方有種種社會方面，或經濟方面的特點，或各處人民的生活程度，完全不同，那麼，這第二種理由，就變成特別重要了。

各地方設立的地方政府，能對於那種純粹地方性質的事務，有自由執行的特權。照這樣辦法，一方面，可滿足各地方的特別需要，他方面，又不致使中央政府，減少那種和全國有關係的事務的普通職權。

所謂純粹的地方事務，和那種與全國有關係的普通事務，是很難區分，其中並沒有確定不變的界限。這兩事務的界限，各國不同，就在一國裏邊，也往往隨時變更，例如在美國各邦中，近幾年來的情形，已和從前大不相同。在從前，凡關於教育道路衛生等事，均作為純粹地方上的事務，到現在，早已脫離地方政府權力的範圍，而由各邦政府管理了。

中央政府，又往往利用地方的機關，執行中央的法律；所以各國的地方政府，就有一種雙重的地位：一方面，是純粹的地方政府機關，有許多的自治權利。又一方面，是中央政府的行政機關，執行中央的法令。無論從法律方面，或行政方面着想，這一種雙重的地方政府的地位，是很重要的。法律方面的重要，我們可舉一例以說明之：譬如地

方政府的官吏，在執行職權時，侵犯人民權利，而人民要求賠償損失，如果這種事情發生於地方官吏執行地方職務時，人民儘可在法庭提起訴訟，控告地方政府；如果這種事情發生於地方政府代替中央政府執行職務時，而人民往往不能控告地方政府；因為按照各國法律，執行主權的政治團體，大都非預先得其同意，是不能控告的。從行政方面着想，這種地方政府雙重地位的區別，更覺重要：中央政府對於那般執行中央職務的官吏，當然有一種直接監督權，對於那般執行地方職務的官吏，儘可以不必嚴厲的監督。近來多數人民，因為不明白此種的根本區別，故往往對於地方自治問題，不免有種種根本錯誤的見解。各地方代中央而執行職務時，確有受中央直接監督的需要，惟各地方執行純粹的地方事務時，方能言及地方自治。

即關於所謂純粹的地方事務，而中央政府，最好也得預先規定幾種標準，強迫各地方政府遵守。如果各地方政府能以遵守中央所定的標準，那方能在一定範圍內，有自治的權利。如果中央政府所定的標準，確為地方人民着想，使他們能有一種公平的良好，和效率極大的地方政府，而我們也萬不能認此種限制，是違反地方自治的原則。在我們的意思，中央政府對於地方政府，應有幾種最低限度的規定，例如一切地方稅，須為地方事務而徵收，須由本地方全體居民公平的負擔；各地方的公債，不得超過一定的限度等類。

以上所述，祇是從行政方面，討論設立地方政府的需要，我們此刻討論上述的第三個理由，即設立地方政府，為政治者的利益計，使他們能有參與本地方政治事務的機會。設立地方政府，並不能自動的就實現地方自治。比方這一二年來，我國有一部人民，想達到各省自治的目的，就提倡聯省自治的制度；但照現在的情形看來，聯省自

治的目的，總達到了，而真正的地方自治，恐絕不能達到，至多不過是換湯不換藥，如現今的狀況，變成一種各省督軍的自治罷了。祇有地方官吏，無論由人民選舉或由中央任命都受地方人民的直接監督，他的政策，也全以地方人民的意志為標準，那方能實現名實相符的地方自治。這樣辦法，頗屬重要；因為地方的官吏，是由民選與否，決不能作為地方自治的標準。民選的官吏，往往祇知自私自利，作威作福，或在事實上，為中央政治的傀儡，完全不顧地方人民的意志。而由中央任命的官吏，則有時反能顧全地方人民的意志，與他們的特別需要，自由決定一切政策。我們祇看湖南，就可瞭然這一層，湖南省憲，是已經制定而公布，湖南的民選省長，也已經舉出而就職；惟湖南的自治目的，豈能算已達到嗎？

(3) 列國地方政府的差別 列國地方制度，普通分為二類：(一)中央集權制 (Centralization) (二)地方分權制 (Decentralization)。中央集權制和地方分權制的差別，祇是程度的差別，並不像聯邦制和單一制是有一定標準存在的。就概括說起來，地方民選機關的職務甚廣，且其所受中央政府的干涉甚淺，那就叫分權制。反之，就叫集權制。

法人說：地方制度，除上述集權制和分權制以外，還有所謂地方分治制 (Deconcentration)，其性質，是界在純粹集權制和分權制之間的。

(4) 各國地方區域劃分的標準 就理論上說來，劃分地方區域，不外以下列二種原素為標準。

(一) 歷史的勢力 在一國裏邊，各種地方團體，往往各有其特別習慣，特別信仰，此所謂歷史的勢力。強把



習慣信仰各不相同的團體，併在一域，和取習慣信仰各各相同的團體，而極端分開之，都不屬合宜的辦法。所以歷史的勢力，是絕不可忽視的。

(二)行政上的便宜 歷史的勢力，固然不可忽視，但純據歷史作為劃分區域的標準，不惟不可，尚且不能；因為在某國之內，如果人民的習慣信仰，絕無大異，那所謂歷史的勢力，就自然不可依據。所以除歷史的勢力外，我們須計及天然地理的狀況怎樣？戶口繁簡的程度怎樣？城市和村落，戶口不齊，而其性質也就不一樣。故市與市制，鄉與鄉制，每須裂而為二，若此之類，都是以行政上的便宜，為劃分的標準。

列國嘗有於普通地方自治區域外，復設特別行政區域，以佐執行特種職務，例如法蘭西的「大學教育區」(Universities regionales)，普魯士的「小學教育區」(Schulgemeinde)，都屬此類，這是因為普通地方區域有過大或過小的弊害。為行政上的便宜起見，不得不設此特別區域的。

下級地方團體的幅員廣狹，也是一很難解決的問題；就一面說，地方團體的幅員愈小，地方人民參與行政的機會就越密，而地方人民，也就越和行政相接近。且地方人民的政治興味，政治能力，也就容易發育了。但就他面說，地方團體的幅員越寬闊，則政治人才，越易搜羅，地方財政，也愈能伸縮。地方團體幅員之決定，本當折衷兩面，萬一不能折衷，還可藉特別行政區域制以濟其窮。

## 第二節 列國的地方制度

前所述的，是概括的說法，茲更取英法等國的地方制度，分別爲具體的解釋。

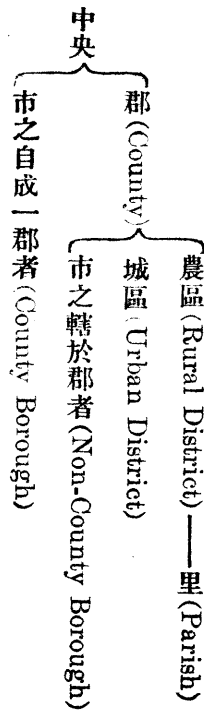
(1) 英國的地方制度

(a) 英國地方制度的歷史 英國地方制度，久爲他國人士所稱頌，但英格蘭現在的地方制度，實經一八三五年和一八八八年兩次革命。在一八三五年以前，所謂英國的地方自治，也不過以地方人治地方事罷了。地方機關的組織，固和現在純以代議制爲基本原則者，大不相同。當那時候，英之各市，其已經國王給予自治權者，各自組織機關，毫不受郡 (County) 政府的干涉。但市之組織及其職權，卻全然操諸市民居民之號稱自由民 (freemen) 的手內，這種自由民，祇占市民全額的少數，所以當那時候的市之組織，是一種少數政治。英之各郡，在一八八八年以前，率由國王勅授鄉中縉紳之擁有財產業者治之，叫做治安判事 (Justice of Peace)。這治安判事的職權，是兼轄地方行政和地方法司的兩項職權。雖然他權限很大，但屬義務官，非一般有俸給的官僚可比。

自從市制案 (Municipal Corporations Act, 1835) 通過議會後，英國的各市，遂由少數政治，進而爲代議政治。就是現今英國各市的組織，大體仍以該市制案爲根據。自一八八八年，地方政府案 (Local Government Act) 成立後，各郡的組織，遂和各市相同；凡行政權隸屬於治安判事者，概移民選機關之手，而治安判事的職權，僅擁有地方法權，和一部分的警察權。現今英國各郡的組織，大體仍根據那地方政府案。

以上改革，其原動力，雖有種種，而英儒邊沁 (Bentham) 彌勒 (J. S. Mill) 之徒，大倡樂利主義，主張選權擴充，影響於代議制度者最大。

(b) 英國的地方區域 英於一八八八年以前，每增一種政務，就增一種地方機關，每增一種地方機關，就增一種特別區劃。因此，地方的區域，錯綜割裂，實在很難尋着系統的。但從一八八八年以來，地方制度，逐漸改革，現在的地方區域，卻已成一種系統了。茲列表說明如左：



觀右表，可知英格蘭的最高地方區域，為郡和市，郡之所轄，率為鄉野，市之所轄，率為城鎮。市之自成一郡者，於其區域內，不受郡議會的干涉。據一八八八年的地方政府案，市之人口滿五萬者，即得自成一郡。

郡又區分為市（轄於郡者）城區、農區、三種。英格蘭（蘇格蘭和愛爾蘭不在其內）共有六十餘郡，惟市之轄於郡者，其人口大都較市之自成一郡者為少，且受郡議會若干分的節制。城區的性質，很不一律，就普通說來，其人口的稠密，是介在市與農區之間的。而農區又分為若干里，是地方區域的單位。關於貧民賑恤的問題，又並數里為一區，叫做救貧聯合區 (Poor Law Union)。

(c) 英國地方機關的組織 英國的地方行政和立法職務，是一概委諸地方民選議會的。即關於立法權，是由議會全體執行，關於行政權，是由議會內部的委員會執行，而聘用專門人才以輔佐之。這種組織，英國的各郡各

市及城區農區都大略相同。惟在各里，卻因人口太少，有廢議會，採用公民直接造法制的，這實在是英國地方制度的一大特色。我們現在把英國各市的組織，解釋一下，以明這種制度的具體的狀態。

英國市制，可分三項說明：

(一) 市議會 (Borough Council) 市議會，是採一院制，由市民選舉之。市議會議員的任期，為三年，每年改選三分之一。市議會為市中立法機關。但市議會全體討論的事件，大半屬於委員會的提議，和委員會的報告；因為那市議會集會的時候很少，所以不得不以其職務，委託於委員會，使市議會當集會的時候，祇取委員會所提議所報告者，加以決議。但委員會的各種執行事件，須都要經市議會的表決，而委員會，是沒有獨立表決的權。

(二) 委員會 (Committees) 關於市的行政事宜，是委諸委員會，這委員會，是由市議會選舉的；因為市議會的委員，除一二特例外，大都以市議會的議員為限。各委員各有其特種職務，如教育委員會，財政委員會，都各有各的特種職務的。委員會復聘用專門人才，給以永久職守，以輔佐委員會。這種永久官制的領袖，為市書記官 (Town clerk)；因為那些書記官，率為法律知識很深的人，關於種種法律問題，市議會及其委員會，多以書記官為其顧問。

(三) 市長 (Mayor) 當市議會開會時，這市長為市議會的主席。且市長是由市議會逐年選舉的（在理論上不必以議員為限），但市長卻無實權。

以上所說的，是英國一般地方制度的大略，此外還有所謂特別的自治區域，最顯著的為倫敦，可分為倫敦州

(Administrative County of London) 倫敦市 (City of London) 首府之市 (Metropolitan Borough) 三項而說明之。

(甲) 倫敦州 照一八八八年地方政府案規定，設倫敦州會 (London County Council) 由通常議員和長老議員組織之。通常議員百十八名，長老議員十九名，其權限大抵與他之州會相同。惟首府的警察事務，屬於內務大臣，給水關係的事務，屬於 Metropolitan Water Board，關係養育院的事務，屬於 Metropolitan Asylums Board。

(乙) 倫敦市 這倫敦市的重要機關，有市長 (Lord Mayor) 和市會兩種：市會是由通常議員和長老議員組織之。

(丙) 首府管內之市 倫敦州內的市，凡三十有六，各有議決機關，其權限略與其他都市相同。惟關於自治上的監督，較為嚴重，例如市內起債事項，須受倫敦州會的許可，是其明例。

## (2) 法國的地方制度

(a) 法國地方制度的歷史 法國自路易十四專政後，地方的勢力，盡遭蹂躪，集權之制，故流傳下去。到一七八九年，第一次革命發生後，地方的勢力，又逐一恢復。但從第一次革命發生，至拿破崙執政期內，地方政治的紛亂，幾和無政府相類似，迨拿破崙執政，他就力主集權，因此，各地方團體的行政立法人員，沒有不是由中央所任命的。其政權之集中，較諸革命以前，尤為嚴密。自拿破崙去位，以及今日，垂百餘年，雖其間政變相循，地方制度，不能全無

變更，但就大體看來，現在法國的地方制度，仍是拿氏遺傳下來的集權制度。

近百年來，法國的地方制度，是趨於地方分治 (Decentralization) 一途；而地方分權的趨勢，是很薄弱的。分治和分權不同：所謂分治，即把中央的權限，移於由中央派遣到各地方的行政官吏手裏去。所謂分權，即把全地方的官吏，變成民選，或使地方民選機關的權力，有所增加。現在法國的地方行政長官，權力很重；但高級地方團體的行政長官，是代表中央的，由中央任免，而不由地方選舉；所以法國現在的地方制度，是一種分治性的地方制，也屬集權制的一種。

(b) 法國的地方區域 法國地方區域，總計共有五種：(1) 府 (Department)；(2) 團 (Arrondissement)；(3) 州 (Canton)；(4) 市 (Commune)；(5) 大學教育區。

照上所述，府分為數團，惟團之存在，幾純為代表府尹，和監督各里而設，他的性質，純屬一種中央的行政區域，並不是一種地方自治的區域。州是由數里組織而成，是一種司法區域，和中央議會的選舉區域，也不是一種地方自治的區域。至大學教育區，是合數府組織而成，法蘭西全境，共分十六個大學教育區，此亦為一種中央特別的行政區域。因此緣故，法蘭西的地方區域，雖然有好幾種，但就實在說來，地方的自治區域，僅僅祇有兩種：即府和市。府為全國的最高地方區域，總計全國的府數，凡八十有六。惟市為地方區域的單位，幅員大小不齊，戶口繁簡不同，有係鄉落的，有係城市的。鄉落性質的里，有時人口不過數百，城市性質的里，人口有逾數十萬的，總計全國的里數，約三萬六千有餘。

(c) 法國地方機關的組織

(一) 府制 府之機關有三：(一) 府尹，(二) 府參事會，(三) 府議會。

(甲) 府尹 (The Prefect) 的職務及地位 法國分全國為八十六府，各府皆有府尹。這府尹是由中央任免，沒有一定任期，其職務為政務官，每隨內閣的更迭而更迭之，在地方官中，算占最上的地位；其結果，對於地方有種種的弊害。他的職務，約有兩種：一、為關於全國一般行政的中央政府代表者，二、為關於地方行政的府行政長官。

(子) 中央政府的代表 中央監視府尹，故府尹不得直接施行地方的政治。府尹在府內，有處理中央政府的行政事務，和任免監督官官吏的權力，又有與聞所管地方團體的行政之權力。若府尹執行中央政府的法律命令，則一奉中央政府的命，不得專擅；惟施行府內的警察權，和監督所管的地方團體，是他的責任，不受中央政府的箝制。又府尹的行動，除違背法律，騷擾人民外，中央政府，也不得箝制之。但在實際上，府尹自由行動的範圍很狹，半受中央政府的命令而行動，這是為減削他的責任，以免他在中央集權外，別樹勢力的。

(丑) 府的行政長官 即在府內執行地方行政的官吏，不受中央政府的箝制，惟受縣議會箝制。有任免府的官吏，監督府的財政，和指揮屬於府的土木，編製縣的預算等的權力；惟經府議會的決議，然後纔可施行。但對於若干事項，府尹尚有要求中央政府，取消府議會法案之權；故當執行地方職務時，府尹的權力，也不純受地方民選機關的束縛。府尹之下，設秘書長一人，是由中央任命，其餘的僚屬，都是由府尹直接任命的。

(2) 府參事會 (The Council of Prefecture) 府參事會，爲府尹行政顧問機關，和限制府尹的機關，以府尹爲會長，會員的數目，是由中央任命具有法律知識，或行政經驗者三人或四人充當之。罷免這些會員的權，也操諸中央。府尹執行職務，以此會爲顧問機關，換句話說，卽府參事會，關於一般行政事務，常輔佐府尹。但參事會之所謂輔佐，僅有形式，毫無實際，卽府尹有諮詢參事會意見的義務，而無採用其意見的義務。且府參事會，除爲府尹的行政諮詢機關外，並爲初級行政裁判機關。

(丙) 府議會 (The General Council) 府議會，爲府的立法機關，由府之公民，用普通選舉法選舉議員而組織之。其任期，定六年，每三年改選二分之一。茲把爲府議會議員的重要規則，列在左面：

(1) 政府的專門官吏，不得爲府議會議員。

(2) 爲府議會議員，須二十五歲以上，有選舉權者，且在府的里內，已住居六個月者。

(3) 府議會議員四分之三，若在府內有土地而納稅者，卽不居住其府內也可。

中央政府，除國會會期中，得發布特別命令，而解散府議會。府議會定每年開會兩次，但有議員三分之二以上請求開會，則無論何時，都得開臨時會。惟臨時會的會期，都不得過一星期。

府議會的職權，是專以地方職務爲限，但處理地方的職務，也沒有絕對的權力，例如中央政府，得取消府議會所議決的案件，府議會的行動，若逾越其權限，中央政府，得以命令取消之。又府議會所議決府的預算案，須得中央政府之核可等類。照此看來，府議會的行動，無一不受中央政府的束縛的。



府議會，每年集會的時間甚短，故府議會另由本會議員中選舉若干人，組織一個機關，名叫省委員會 (Departmental Commission)。當府議會閉會期內，即以府委員會，代表府議會監察府的地方行政，其權限內的職務，是對於府議會負責任，權限外的職務，是對於中央政府負責任。每月開會兩次，如有重要事件發生，不論何時，都可開會。

(二)市制 市之機關有二：(1)市政廳，(2)市議會。

(甲)市政廳

(子)市政廳的組織 市政廳，為市的執行機關，以市長 (Mayor) 一人，市佐員 (Mayor-adjoint) 一人或數人組織之。市佐員的定額，是以市內人口的多寡為比例：人口不滿二千五百者，設市佐員一人，自二千五百以上至萬人者，設市佐員二人。凡人口稠密的市，每二萬五千人，增設市佐員一人，但除巴黎和里昂為特別市外，其餘各市的市佐員，至多不得過十二人。市長和市佐員，都是由市議會選舉，任期均為四年，得由中央政府以命令免其職。

(丑)市長的職權 市長有兩種職務：一種，是屬於上級行政官權力之下，為中央行政的代表，執行關於一般利益的職務。一種，是僅受上級行政官的監督，為地方自治的代表，執行關於地方利益的職務。關於前者，如中央法律命令之執行，中央警務之設施，以及選舉造冊，婚姻登記各務，均屬中央的職務。關於地方職務，可分兩種：一、為行政職務，一、為警察職務。市長的行政職務，即代表全市，管理市內財產，和執行市議會的議決，如市預算之編

制提出和實行，公共局所之管理監督，道路之整頓，工程契約之承認，屬吏之任免等，都是屬於市長的職權。市長的警察職務，即維持秩序，保護治安，或遇暴亂等事，得照刑法所規定懲治之。這種警察權，就歷史上習慣而論，是以地方團體的首領資格而取得，絕不是以政府代表資格而取得；所以法國學者，多以此權列在市長的地方職務中。且市長執行中央職務時，卻受府尹的節制，執行地方職務時，則為市議會的行政代表。

(乙)市議會 (Municipal Council)

(子)市議會的組織 市議會，為市的立法機關，市會議員的定額，是以市內人口多寡為比例多少的制限，自十人至三十六人。大市之劃分市區者，每市區加選三人，議員選舉，多用連記投票法，故往往為一黨一派所占勝；故必劃分市區以救濟之。凡本國人民，年滿二十一歲以上，未經宣告破產，停公權，和未受刑事懲罰，戒處分者，都有選舉議員之權。凡年滿二十五歲以上，及居住市內，或和市有關係者，都有被選舉權。惟僕役和剝奪公權者，都不得被選。議員不得兼任二市會議員，和他種職務。任期四年，全部改選。市議會得由國務會議議決，以大總統命令解散之。市議會，是以市長為議長。

(丑)市議會的職權 市議會的職務，約分四種：(一)議決，(二)陳述意見，(三)申訴，(四)請願。

凡關於市的財產事項，如契約備約之締結，公共事業建築物等是。關於市的路政事項，如公共道路的編定，路綫的規畫，道路的建築廢止，和遊戲場等是。關於市的財政事項，如預算，追加預算，入市稅，公債等是。關於市場貿易，所的建築和廢止各項，都是由市政會議決的，關於市的交通問題，和公益事業問題，如養濟院，病院，慈善會等的管

理，承官廳的諮詢，有陳述意見的義務。對於租稅分配局所分配於市的稅額，有異議時，得提起申訴於國議會。關於市的公益等事，得提出請願書。

以上所述市制，係一般的市制，巴黎和里昂兩市，卻有特別的組織和職權。茲把巴黎市制，略述如左：

(一) 巴黎市成特別市的原因 巴黎為法國的首都，人口之衆，占全國的人口十六分之一；以這樣人口稠密的地方，要與他市同一的組織，勢必窒礙難行。且巴黎的地方權，若過強盛，每足生政治上的危險；所以巴黎一市，不適用普通的市制。

(二) 巴黎市的組織 巴黎是沒有民選的市長，凡屬市長應行的職務，率由賽納府尹，警察總監，各省市長，和市佐員，分任之；故巴黎沒有中央的市政廳。分全市為二十州 (Canton)，每州設市政廳，以市長和市佐員組織之。

(三) 賽納府尹的職權 賽納府尹，在實際上，除警察外，已掌有巴黎全市的行政權。換句話說，就是事實上的市長。凡普通市制所規定的市長職權，賽納府尹均有之。巴黎各市議會，大多數所議決的事件，必待賽納府尹同意後，纔能施行；所以賽納府尹，對於巴黎市的權力，實出於普通市的市長之上。

(四) 警察總監的職權 警察總監的職務，有關於國家警察職務，和市政警察職務兩種；第一種，又分為兩類：(一) 關於司法警察的，如輔佐司法機關，調查裁判案件，和拘捕違犯法律人等是。(二) 關於行政警察的，如保護國家治安，和強制人民服從法律，就概括說來，即分行政警察，風俗警察，實業警察等是。至市政警察的責任，如維持全市的秩序，清理道路，取締食品，以及衛生健康等事的注意是。

(五)市長的職權 巴黎的市長和市佐員，都是沒有俸給，市長的職務：(一)為中央權的委任吏，如登記民事，執行軍事和財政法律等是。(二)總理一部分的行政委員會，如衛生委員會，慈善事業委員會，學務委員會等是。(三)製造或檢查選舉人的名簿，當舉行選舉時，市長總理一切事務，或派遣委員代理之。市長關於市內的重要職務，沒有支配權；因為這種權限，是由賽納府尹和警察總監所掌握的。

(六)市議會的組織和職權 巴黎市議會的議員，是用單記投票法選舉，每段各選議員一人。(巴黎市，每州分為四段，段各有名稱)其選舉和被選舉資格，和普通市制相同。惟巴黎市議會的議員，同時為賽納府議會的議員，這是他的特異之點。市議會每年開常會四次，每次會期十日，由賽納府尹召集，常會以外，還有臨時會，所以這巴黎市議會，變為常設的機關。市議會由議員互選議長一人，副議長二人，秘書數人。維持會場秩序的警察權，屬於賽納府尹，而不屬於議長。市議會的職權，限制極嚴，凡一切議決，須得中央權力——總統總長議會等——核准，纔能施行。關於市內增加特別稅則，和募集公債等，須照法律所規定，議決預算，須有命令承認，所以這巴黎市，與其說是自治團體，不如說是官治團體。

### (3) 普魯士的地方制度

自歐戰告終，普魯士的地方制度，就隨之破壞，現在仍在改革中，下邊所述的，還是歐戰以前的普魯士地方制度。

#### (a) 普魯士地方制度的沿革

(甲)一八〇六年前的普魯士地方狀況 普魯士在一八〇六年以前的一切法制，多由封建遺制而來，行政

組織，趨於極端的官制，而人民是沒有參與政治的機會；因而失其政治能力，對於國政，漠不關心，久之遂演成一種憎惡政府的習慣。社會事業，多為一階級人所獨占，而商業和勞動的自由，多為妨害。到一八〇六年，法兵入境，普魯士的封建制，立時解體，而相依為命的極端官治制度，也於此告終。

(2) 一八〇六年後斯泰因 (Stein) 和哈登伯 (Hardenberg) 期內的改革。普從一八〇六年移那 (Tena) 戰爭，見敗於拿破崙後，普國的種種改革，突然以起，現代的普魯士，是以移那之戰，為其興起的始點。改革的原動力，為席氏哈氏二人，席氏哈氏相繼執政，十數年間，舉行農制，商制，稅制，教育，法律，和地方行政的六大改革，而普國就遺棄中古的封建狀況，而成新國了。

席氏地方行政改良的計畫，在模倣英格蘭當時的地方自治制度，謀使地方人民，參與地方政治，其結果，為一八〇八年的市政條例 (Städte-Ordnung)。這個市政條例的性質，在減少中央對於各市的干涉，擴張各市民民的選舉權，使市長和市議會，都由市民選舉，所以這個市民條例，實為普魯士地方自治制度的原始。但席氏和哈氏的改革，祇以各市的組織為限，市以外的地方區域，卻未及改組。

(丙) 俾斯馬克的地方制度。席氏哈氏而後，至俾斯馬克執政之期，五十年間，雖亦不無變更，但絕無根本的改革；因為德國人民的種種憲法運動，遭遇一八四八年的革命失敗，就歸於消滅。俾斯馬克執政後，採納柏林大學教授格爾斯理 (Gneist) 之說，(格氏以研究英國地方自治制度，著名於時) 而一八七三年的團制條例 (Kreisordnung) 因以產生。這個條例，為一九一九年德國革命以前的普魯士一切地方制度的模範法案，其內容特點

有三：(一)擴充地方自治權限，(二)在地方行政機關內，添加民選分子，藉以養成地方人民參與地方行政事宜的習慣，(三)設立地方行政裁判機關，藉以節制地方行政機關的暴厲。自這團制條例頒布後，尚有省制里制等條例，繼續頒行，大致都以團制條例為模範。

(b) 普魯士的地方區域 普之地方區域凡五：(1)省 (Province), (2)縣 (Government district), (3)團 (Circle), (4)市 (Town), (5)里 (Commune)。

以上五種區域，惟縣為純粹的中央行政區域，其他區域，則一面為中央的行政區域，一面又為地方的自治區域。

省為普魯士的最大地方區域。在歐戰以前，普國的省，凡十有二省的人口，有過四五百萬的。縣為省以下的最大地方區域，各省通例，區為數縣（最多者不過六縣）。縣的區域，是純為執行警政和其他若干種的中央政務而設，和地方人民的自治，是毫無關係的。團為省以下次大的地方區域，團的種類有二：一為鄉團 (Landkreis)，一為市團 (Stadtkreis)。大凡市的人口滿二萬五千者，就得自成一團，稱為市團。市和市團，都屬城市，在組織上，是沒有什麼差異。特市團人口，大率須在二萬五千以上的（普魯士的市共計有千餘市，其中市團的數目不及一百）里為地方區域的單位，幅員很小，故有組合數里而成一小學教育區的。在歐戰前，里的數目，約三萬六千有奇。以上所述的，是歐戰前，普魯士地方區域的普通狀況，而普國各省，實還有和上述區劃不一致的。

(c) 普魯士地方機關的組織

(甲)省制 省爲普國最大的地方區域，一面爲中央行政區域，一面復爲地方自治區域。省的機關凡四：  
(一)省長(Chief President) (1)省參事會(Provincial Council) 這兩種機關所管轄的事情，僅以中央職務爲限，爲中央政府的代表，和一般的行政機關。(三)省議會(Provincial Assembly) (四)省委員會(Provincial Committee) 這兩種所辦的事情，僅以地方職務爲限，爲地方的行政機關。茲把這四種機關，分述如下：

(子)省長 省長爲中央各部的代表，由中央任免，故一奉中央的命令而行動。所處理的事情，是關於一般的行政事項，即凡中央職務，涉及全省或數縣者，都以省長爲執行機關。且他所施行的職務，應當報告中央，惟省長有監督歸他所管轄的行政官吏——即省之下級行政官吏——和其他各種重要地方機關之權。又在省參事會，省學務會，和省衛生會等，占議長的職位。

(丑)省參事會 省參事會，也爲一般的行政機關，其職務，約有左列三項：

(一)監督省長的行動，凡省長的命令，除緊急處分外，皆須經省參事會的承諾同意。

(二)裁決縣參事會，和下級官廳的控訴事件。——省參事會，爲上訴機關。

(三)裁決行政官廳，或行政事項的事件。

省參事會的人員如左：

(一)省長，爲省參事會的會長。

(二)該會設會員六人，中央得任命專門會員一人，爲終身官，而資格須係高等文官。

(三)其他五人，則由省委員會，從普通人民而選舉之，任期六年；而資格，須有省議會議員的資格。

照此看來，省參事會的組織，是含有官僚和非官僚的兩種分子在內。

(寅)省議會 省議會，為地方自治的立法機關，其議員的任期，為六年，由各團團議會選舉之。省議會的職務，均係地方性質的職務，如省的財政，省的路政，省的農業，省的救貧院，養濟院等事務。是省議會的議決案，有必須省長核可的。且省長並有停止省議會的議案，和解散省議會之權。

(卯)省委員會 省委員會，為省議會的行政機關，由省議會選舉之，委員的數目，各省不同，多則十四人，少至七人，任期六年，每三年，行半數改選。委員對其職務，不受酬勞。省委員會的會長，是由省議會選舉，由中央審核任用。他們執行的職務，是純以地方職務為限。以故，普國的省制，不獨把中央政務，和地方政務區分為二，且把執行兩種政務的行政機關，也劃為二。這就是普國的省制，和法國的府制不同之一點。

(乙)縣制 縣為中央行政區域，即一般的行政區劃，而無自治團體，前曾略述。現在把縣的機關組織，略說一說：

(子)縣機關 (Regierung) 和縣知事 (Regierungspresident) 縣的機關，是採合議制度，大都由中央政府任命專門官吏組織之。縣知事，是執行縣機關所議決的事件者。縣機關的權能，是掌治教育，宗教，警察，以及國家直接租稅，和官有土地等事務；並對於下級地方官吏，執行此項中央政務時，有監督之權。

(丑)縣參事會 (Bezirksamenschuss) 縣非自治團體，故沒有自治機關。但其中的一般人民，能於縣的



行政上，參加意見，以創立地方制度，或改革地方制度者，即參事會。這參事會，是以委員七人組織的，其中四人是省委員會由縣的住民中所選出，皆非專門官吏。其他三人，則具縣知事和司法官的資格者，有一人，具高等文官的資格者，有一人，都是由中央政府所任命為終身官。茲把參事會的重要職務，略述於左：

縣參事會的重要職務，即在監督縣知事的行為，且使其行政有適於民意的性質。縣知事，得單獨發布警察命令；但此項命令，卻須經參事會的承認。凡隸屬縣參事會的官廳，和地方團體，都受縣參事會的監督。又行政裁判所當裁判案件時，參事會的委員，有總裁判的權力。

照上述看起來，縣參事會，有兩種資格：一面，以行政官廳的資格行事，一面，又以司法官廳的資格行事。這是為削弱縣機關的權限，而確定平民之監督的。

(丙)團制 團有市團鄉團之別，前已言及，惟市團的組織，和市制相同（詳後）茲僅把鄉團，約略說說：

鄉團的性質，也是一面，為中央行政區，一面，又為地方自治區域。其機關分三種：(一)團長 (Landrath, President) (二)團委員會 (Kreisnusschuss, Circle Committee) (三)團議會 (Kreisstag Circle Assembly) 這三種機關，都是兼治中央和地方職務的。

(子)團長 團長，是由中央任命（普通以團議會為推薦機關），係專門官吏，且須經高等文官的試驗錄取而後可。其性質，是一面，為中央行政的代表，一面，又為地方的行政代表。當他執行中央職務時，卻為中央的行政代表，受縣知事的節制。當他執行地方職務時，卻為地方的行政代表，直接受團議會的節制。所以這團長的地位，略

和法國的府尹地位相似。

(丑)團委員會 團委員會是由團議會，就本議會中選出委員六人而組織的，其任期為六年，以團長為會長，也兼中央行政代表，和地方政府代表的兩種資格。其為中央代表時，卻為限制團長權力的機關，故其性質和省參事會略同。其為地方代表時，卻根據團議會的議決案，規定執行手續的大綱，而責成團長執行。除上述諸職務外，團委員會並為初級行政訴訟機關。

(寅)團議會 團議會為團的民選立法機關，由團選舉議員以組織之，任期為六年，每三年改選半數。其議員選舉法，雖未採用三級選舉制（見後），但財產資格很重。團議會的職務，是祇以關係一團者為限，如團的財政、路政、和貧民救濟事業是。

(丁)市制 普國市政府的組織，在歐戰告終以前，大體仍根據一八〇八年斯坦因氏的市制條例。

市政府的職務，也有中央政務和地政務的區別。所有中央政務和地政務的執行，一概委諸一種行政機關之手，這是市制和團制相似的地方。但市的人口達一萬以上者，得由中央特設警長以治警政，市的人口滿二萬五千者，稱為市團，得添設市委員會（Stadtausschuss），專理中央行政事宜。茲取普通各市的行政和立法機關，分別說明他的性質如左：

(子)市長（Bürgermeister）和市參事會（Stadtrath） 市長和市參事會為市的行政機關。市長是由中央所任命，任期十二年，他的實權，和市參事會無大差異。特市長為市參事會的會長，參事會的會員一部分，是由

中央任命，任期十二年；他一部分是由市議會就普通人民中選任，任期六年。市長和參事會執行中央職務時，受縣政府的節制，執行地方職務時，是和市議會爲對立機關。但市的議案，大半都是由參事會提出，參事會的會員，復有出席市議會之權。照這看來，市政府的權力中心，是在市長和參事會，而不在市議會。

(丑)市議會 (Stadt Nerordneten Versammlung) 市議會，爲市的立法機關，他的職權，是以市政之獨具地方性質者爲限。市議會的議員，任期六年，每兩年，改選三分之一。市議會的選舉，是採用「三級選舉制」(das Dreiklassen-system)，就是純依市民所納直接稅的多寡，以分配市民各人之選權的。這種制度，其結果，足使市議會的實權，落在少數產業家的手裏。

(戊)里制 里爲普國的最小地方區域，里的組織，很不一致。照通例說，凡屬小里，均沒有代議機關；所有里的一切法案，率由里中選民全體會議議決。若是大里，須設一里議會 (Gemeinde Nerstretung)，這里議會，也是依照「三級選舉制」而組織的。各里都設里長 (Gemeinde Nerstehar) 一人，由選民全體，或里議會選出，任期六年。所有里的機關，都受團政府的指導，里的政務，不外慈善事業，初級教育，和里的路政，財政諸事項。

#### (4) 美國諸邦的地方制度

美國諸邦地方制度的沿革，各各不同，卽就現狀而論，各邦地方制度，也極形歧異，要拿一種制度，作爲全國的標準，實在是很困難的。現在先把各邦地方區域的諸名稱舉出，然後再說明各邦歧異的大概。

(一) 郡 (Country) (二) 里 (Township) (三) 市 (City)

郡和里，都屬鄉區，其地位的輕重，是隨各邦而不同；市的大小雖相異，但皆為城鎮。

照蒲徠斯 (Byrce) 的分類，美國各邦的地方制度，除市制當別論外，概括之，可分為三類：

(a) 新英格蘭 (New England) 諸邦的地方制

在新英格蘭諸邦，邦之下區為郡，郡之下區為里，但郡對里，卻沒有多大的關係。且郡的職務，是極形簡單的，所以在實際上，地方自治區域，祇有里之一種。故里之重要，遠出於郡之上，換句話說，地方的重要分子，為最小區域，並非最大區域。茲把里郡略述如下：

(甲) 里制 里制，名為 Township 或 Town，屬於鄉區，面積大的，約在五方里左右，而人口約自二百至一萬三千左右，故里的面積和人口，都屬很狹少。里制的特點，即在以里中選民全體，直接處分里的一切自治事宜。每年召集選民全體，開大會三四次，凡屬立法問題，和官吏的選舉，都是由大會議決執行；所以他的性質，很和瑞士各邦的「公民集權」(Landsgemeinde) 相似。開大會的地點，是在里中公廨 (Town Hall) 舉行，如果沒有公廨，即在露天舉行。當開會時，凡屬里的選民，都得自由建議。里的行政事宜，是由大會每年選舉三人至七人（叫做 Selectmen）執行之。並設置書記官，會計官，徵稅官等作為他們的輔佐；甚且有添設圖書委員會，墳地委員會，和教育委員會的。

(乙) 郡制 新英格蘭諸邦的各郡，幾乎純屬一種司法區域。至於郡中的行政機關，職務極其簡單，對於各里，也絕少干涉之權。在郡裏邊，是沒有民選議會，郡的行政官吏，祇受各邦邦議會的節制。

(b) 南部諸邦的地方制

在美國南部諸邦裏邊，是以郡為地方區域的單位，郡以外，除少數特例外，不再有其他的地方區域。郡的組織，也和他國的地方團體的組織不同。郡中無民選議會，關於郡的職務，是由本郡人民選出來的行政官吏若干人，組織一種委員會 (Board of Commissioners) 執行之。這種委員會，除直接受邦政府節制外，別無何種團體，得以束縛他的行為；故此制的民治精神，不及新英格蘭諸邦的里制遠甚。

(c) 中部和西部諸邦的地方制

中部和西部諸邦的地方制度，宛若介乎前述兩制之間的。

邦區為若干郡，郡又分為若干里，郡和里，各有其活動的範圍；所以他的地位，很是重要。里的組織，大致和新英格蘭諸邦的里制相似。郡的政權，是委諸郡委員會 (County board) —— 即一種行政委員會 —— 執行。這郡委員會，是由各里行政長官 (Supervisor) 或由全郡人民選出的委員數人而組織的。

以上所述的，祇是一般的狀況，其實還有種種例外。

除上述郡制和里制外，還有市制，茲把美國的市制，簡單說明如左：

美國諸邦的市制，美國各市的組織，彼此差異，至為繁瑣，本難為概括的說明；但是各市的組織，卻有一共同的原則，即三權分立制是。這也算美國的市制，和他國地方制度不同的地方。就大多數的市說起來，市的機關，如左所述：

(一)市長 市長爲市的行政長官，是由市民直接選舉的，任期約一年至四年。

(二)其他行政官吏 其他行政官吏，一部分是由人民選舉的，一部分是由市長任用的，或由市議會選舉的。

(三)市議會 照通例說，這市議會，是採兩院制，都是由人民直接選舉的議員而組織的。

欲求教育獨立，非(一)組織上獨立，(二)職務上獨立，(三)經費上獨立，恐怕很難達其目的。在美國關於市中的教育問題，大概都是由市民選舉若干人，組織一教育委員會(Board of Education)，給以單獨課稅和其他單獨行動的自由；而市長和市議會，都沒有干涉他們的權限，似把上列的三要件而兼有了。這也算美國市制的特點之一。

### 第二節 中國的地方制度

(一)民國地方制度的變遷

(1)革命期內的地方狀況(自革命發生至元年末) 當此時期，國基初定，秩序未復，各地方猶未脫離了軍政的狀態，諸省就都以都督兼掌民政；故都督即爲地方上最高級的行政長官，此所謂軍治和民治混一的時期。一旦廢除府道，而存省縣兩域(州廳也改爲縣)所謂二級之制，就從此創立了。

(2)民國二年的地方制度 民國元年之末，因各地方自爲風氣，地方組織，很不一致，於行政上的統一，殊多

窒礙，而中央和地方的關係，也未曾確定。到了民國二年，纔有兩種重要法律公布：一為二年一月八日以教令公布的劃一各省地方行政官廳組織令，一為民國二年四月二日的省議會暫行法。至是，而地方組織，始粗具規模。

(甲)劃一各省行政官廳的組織令 照臨時約法規定，大總統制定官制官規，須經參議院議決。在元年間，政府提交參議院的各種地方制度的計畫，輒都懸而未決，此項組織令，本屬一種暫行制度，故當時僅以教令公布，卻未預先取得參議院的同意。

依此組織令，除蒙古西藏青海及其他特別區域外，他之地方區域，概採用三級制，如省、道、縣是。

(子)省行政機關 省置民政長，為省的行政長官，掌理省的一切行政事務，監督所屬官吏，並受中央各部總長的臨時委任，管理依中央官制所定屬於各部主管的事項。

自有劃一各省地方行政官廳組織令的公布，而地方的官治行政，漸有秩序，而可期其統一。茲舉其最著之點，列在左面：

(a)軍政和民政分立 前者，各省都以都督兼管民政，就是設立民政長的地方，亦係隸屬於都督，而受其節制。自有此令，民政乃與軍政分立，而民政長就獨立為省的最高行政長官。在未設立民政長的地方，依此組織令，雖仍得以都督兼任民政長，但既云兼任，那都督和民政長，卻仍為兩種機關，其精神，卻仍採軍政和民政分立的主義。

(b)各司長確定為民政長的補助官 各省民政長，依此令，得設置行政公署，由內務、財政、教育、實業四司組織之。各司置司長一人，為簡任職，由大總統任命。司長的地位，和各部的司長同，純係一種補助官，而不得謂之為官

署。

(c)任官權的統一 行政公署補助官的任命方法，既為組織令所明定，即民政長所屬的下級地方官署，如各道的觀察使，和各縣知事，都須依一定的秩序，經大總統任命。

(丑)道行政機關 道為省以下的最大區域（即前清巡道原管的區域），以觀察使為道的行政長官。依現行法規，辦理道的行政事務，和該省民政長所委任的事務。

觀察使為簡任職，受民政長的指揮監督，其補助官吏，為科長，科員，技正，和技士。道行政公署，分設內務，財政，教育，實業四科，和民政長的各司相同。

(寅)縣行政機關 縣為初級地方官署，設知事一人，依現行法規，管理縣的行政事務，及該省長官委任的事務。惟其為初級地方官署，故除受民政長的監督外，並須直接受該管道的觀察使監督。其任命手續，是由民政長薦舉，由中央任用。縣知事公署，量其事務的繁簡，分科治事，以科長科員，為他的補助官吏，並得設置技士，皆由民政長委任。

(乙)省議會暫行法和省議會選舉法 以上所述，僅屬各項行政機關的組織，至關於各省議會的組織，則有民國元年，參議通過的『省議會議員選舉法』，於元年九月四日公布。關於各省議會的職權，則有民國二年參議院議決的『省議會暫行法』，於二年四月二日公布。以上兩法，在袁世凱期內，曾經一度失其效力，到民國五年，又經恢復，至今尚沒有變更，其內容詳後。



(3) 民國三年至五年的地方制(袁世凱專政時期) 自民國三年,袁世凱解散國會後,各省議員,也被摧殘,袁氏就極端主張集權政策,於民國三年五月,頒行三種官制,即省官制,道官制,縣官制。以上三種官制,直到現在,猶爲北京政府所承認。地方制度的一部(其內容詳後),袁氏又於三年十二月,頒行一種地方自治試行條例,規定各縣中,各自治區的織組。

(4) 民國五年至十年期內的變遷 民國五年六月,袁氏逝世,黎元洪繼膺總統,乃復召集各省議會,並恢復元年省議會選舉法,和二年省議會暫行法。但當時的黨派,對於地方制度,殊多歧論:有主張地方分權的,有主張聯邦制度的,互相爭持,非常劇烈,卒至憲法草案,半因地方制度問題的爭執,不得通過於國會。未幾,而對德宣戰問題發生,民國六年夏,國會隨之解散,而南北即由是分立了。

民國七年,北京政府,復召集新國會,當那時候,一般的輿論,都以地方自治相號召。民國八年,北京新國會,遂亦通過一種縣自治法(內容見後),已於八年九月七日公布,又於民國十年七月教令,公布市自治制,是日,又以教令公布鄉自治制。照這項法律的規定,城鎮均取消,改稱爲市,故城鎮鄉自治,就改爲市鄉自治,並且承認市鄉均爲法人,能在法令範圍以內,辦理各項自治事務。

## (二) 現行的地方制度

就事實上說來,中國現在,無所謂現行的地方制,姑無論西南諸省,和北方諸省的地方組織不一樣,就是在名義上,附屬北京政府的各省,也還是省自爲政,而中央法令,初無何等的效力。現在所說的現行地方制,祇以北京政

府所頒行，和尚未廢止的法令爲限。至這類法令，在法律上有無根據，事實上有何實力，我們是不管他的。

(1) 省制 省爲地方最大的區域，省以下，復分爲道，道以下，又區縣（這是三年五月省官制所規定的）。

(甲) 省的組織 現在省的組織，仍以三年五月省官制，和元年省議會選舉法，二年省議會暫行法（於五年恢復）爲根據。

(子) 省行政機關 省官制，於元年五月公佈，各省置巡按使（五年改名省長）爲省的行政長官，他的職務權限之重要如左：

一、管理全省的行政事務 省長，卽爲一省的行政長官，在他的管轄區域內，除關於徵收國稅，郵電運輸，國際交涉等行政，礦務山林行政，和司法行政，由中央設置特別官署管轄外，所有國家的一切行政事務，皆屬省長行政權的範圍。

二、頒布省令 省長就其主管事務，或依職權，或受特別委任，有頒布省令的權限。這種省令，稱爲省單行章程。三、請求兵力權 省長有管轄全省巡防警備等隊的權限，非不可他們當行政上實力施用的任務，但當省內有異常事變時，僅恃警備隊的兵力，不足以資防衛，就不得不咨請駐紮鄰近的軍隊和軍艦長官，派兵會同處理。

四、監都下級地方官署的行政 省長於所轄地方官署的命令或處分，認爲違背法律，或妨害公益，侵越權限的時候，得停止或撤消之。

五、監督所轄的官吏 省長對於他所轄的地方官吏，認爲應付懲戒，或應給獎勵的，得逕行呈請大總統行之。

各縣知事，也由省長呈請大總統任免。其管轄之官吏，如有貪劣情事，並得先行撤回。

以上所述的，都是省長一般的權限，此外還有特別的權限，我們也把他述在左面：

一、監督全省財政 如前所述，凡設有特別地方官署的國家行政事務，以不屬於行政長官為要則。但是依照省官制所定，省長受政府的特別委任，得監督全省財政，凡稽核賦稅，考察徵收官吏，和任免懲獎皆屬之。

二、管理司法行政 省長受政府的特別委任，監督司法行政，有稽核司法經費，和考核司法官吏的權限。司各縣承審管獄等員的任免懲獎，由高等審判廳廳長呈請省長核辦，轉報司法部。各級審檢人員，經省長察有貪劣劣蹟，得令該管廳長，先行撤回，仍呈報大總統，請付懲戒，並報告司法部。這是省官制第九條的規定。

三、監督特別官署 省長依各特別官制的規定，或主管部的委任，有監督他所管轄區域內的特別官署的權限。

依省官制規定，省長是直接隸屬於大總統，各部總長，對於省長，雖有監督指示之責，而無統轄的關係。所以省長對於上述的諸職務，雖須分別咨報中央各部，但祇負一種報告的義務。

省長補助官吏中，其最重要的，為政務廳長。這政務廳長，是由中央任命，依省官制規定，為薦任職，後又改為簡任職。廳長以下，是依事務的種類，設置總務，內務，教育，實業各科。各科的科長，是由省長委任，自教育實業兩廳暫行條例發布後，又以大總統令廢止教育實業兩科，旋又改為第一第二第三第四各科。

(丑)省議會 省議會的選舉，是以元年五月，省議會選舉法為根據，省議會的職權，是以二年四月，省議

會暫行法爲根據。這兩種法律，本與前述的三年五月的省官制不相融洽；但是這兩種法律，自五年恢復後，三年省官制繼續存在，所以在形式上，和省官制爲一氣（省官制中當然沒有關於省議會的規定）。

(a) 省議會選舉法（元年九月頒布）

一、間接選舉制 初選，是以縣爲選舉區，復選，是合若干初選舉區而組織的。

二、限制選舉制 具左列資格之一者，得享有選舉權。

(1) 年納直接稅二元以上者，(2) 有值五百元之不動產者，(3) 在小學校以上畢業者，(4) 有與小學以上畢業相當之資格者。

三、比例選舉制 初選覆選，計算當選票數，俱採用一種類似比例選舉制的方法。

(b) 省議會暫行法（二年四月公布）

一、院制 省議會，爲一院制。

二、任期 省議員任期，爲三年，任滿，全會改選。

三、省議會的職權 省議會的職權，是採列舉主義，茲一一述在左面：

(1) 議決本省單行條例，但以不抵觸法律命令爲限。(2) 議決本省預算及決算。(3) 議決省稅及使用費規費之徵收，但法律命令有規定者，不在此限。(4) 議決省債之募集，及省庫有負擔之契約。(5) 議決本省財產，及營造物之處分並買入。(6) 議決本省財產，及營造物之管理方法，但法律命令有規定者，不在此限。(7) 答覆省行政

長官諮詢事件。(8)受理本省人民關於本省請願事件。(9)得以關於本省行政及其他事件之意見，建議於省行政長官。(10)其他依法律命令，應由省議會議決事件。

除上述十項職務外，省議會對於本省行政長官，認為有違法行為時，得以出席議員三分之二以上之可決，提出彈劾案，經內務總長提交國務會議懲辦之。對於本省行政官吏之違法，及納賄情事，得咨請省行政長官查辦之。對於本省行政事項，有疑義時，得向省行政長官提出質問書，限期答覆，或請求到會答辦。

### (乙)道的組織(仍以民國三年五月所頒布的道官制為根據)

道的性質，殆純屬一種中央行政區域，而與地方自治無涉。

道置道尹，隸屬省長，為該區域內的行政長官。他的職務權限之重要者如左：

一、執行道內行政事務 道尹，是隸屬於省長，依法律命令的委任，執行道內的行政事務。

二、頒行道令 道尹，得就道內的行政事務，依其職權，或受特別委任，得發布道令，稱為道單行章程。

三、巡防警備各隊之節制調遣。

四、請求兵力權 道尹於非常事變時，需用兵力，或因防衛之必要時，在原則，須經由省長請求駐紮鄰近之陸軍或軍艦長官，派兵處理。但因特別事情，迫不及待時，得直接請求之。

五、對於縣知事的官署的監督 道尹對於縣知事之命令或處分，認為違背法令，妨害公益，或侵越權限時，得逕行停止或撤銷之。此項停止及撤銷，並不須預得省長之批可，特在事後，必須報告省長罷了。故對於省長，祇負報

告的義務。

六、對於縣知事的官吏的監督。對於官吏的監督，和對於官署的監督不同。不能逕行處理，必經省長的核定。如縣知事的獎勵懲戒，或縣知事遇有事故，或欠缺時，得擇賢薦任，此僅有選舉之權，而決定權，卻仍屬省長。惟臨時代理，可由道尹委任。

以上所述，都是道尹一般的權限，此外還有些特別權限，如監督財政，監督司法行政，及監督特別官署。這種權限，或受省長的委任，或依特別官署的官制所定，要皆不是道尹本來的職權。

道尹的補助機關，是由道尹自行委任人員組織之。其職掌員額，須經省長核定。

(丙)縣的組織(仍以三年五月所頒布的縣官制為根據)

(子)縣行政機關 縣為初級地方區域，縣置縣知事，直接隸屬於道尹，為一縣的行政長官。他的職務權限之重要者如左：

一、執行縣內行政事務 依法律命令的委任，執行縣內的行政事務。

二、監督所轄官署 縣知事所管轄的官署，為縣佐，依縣官制，雖有縣知事，對於所轄警獄，及佐助各員吏的處分，認為違背法令，妨害公益，或踰越權限時，得停止或撤銷之的規定，實則其界限頗欠明瞭。

三、頒布縣令 縣知事，得就縣內的行政事務，依其職權，或特別之委任，頒布縣令，為縣的單行章程。但不得與上機關於法令相衝突。

#### 四、調遣縣的警備隊。

五、請求兵力 遇有非常事變時，得呈由省長，或呈由道尹，請求駐紮鄰近的陸軍或軍艦長官，派兵處理。如遇特別情事，迫不及待時，並得直接請求。

縣知事的補助機關，也由縣知事自委掾屬。至其員額執掌，卻須呈由道尹轉呈省長核定。

(丑)縣自治機關 依照民國八年九月，北京安福議會所通過的縣自治法，各縣自治事務，和各縣應設置的自治機關，如左：

(a)縣自治事務 縣自治團體，爲法人，承監督官署的監督，於法令範圍內，處理左列各款事務。但以關係縣的全體，或爲市鄉所不能擔任者爲限。

(1)教育，(2)交通，水利，及其他土木工程，(3)勸業，及公共營業，(4)衛生，及慈善事業，(5)其他依法令屬於縣自治事務。

(b)縣議會 縣議會，爲縣的民選機關(選舉方法是別以單選舉法規定之)，任期三年，議決縣的自治事項，和縣的預算決算，及其他的財政事項。縣議會的議決案，是以縣參事會爲執行機關。縣議會對於縣參事會所定規則及執行事務，認爲踰越權限，違背法令，或妨害公益時，得請求監督官署核准，停止其執行。

(c)縣參事會 縣設參事會，置會長一人，參事四人至六人。會長，是以縣知事擔任，參事，是由縣議會選舉半數，其餘半數，是由縣知事委任；但都須爲縣議會的議員選舉。參事任期二年，而會長和參事，均爲名譽職。但經縣議

會的議決，參事得受津貼。

縣參事會，是執行縣議會的議決案，並有向議會提出議案，及制定縣自治團體規則之權。

縣參事會的會長，總理會內事務，監督指揮所屬職員；而參事，是輔助會長分掌會內的事務。

縣參事會，對於縣議會的議決，認為有踰越權限，違背法令，或妨害公益時，得將該議決案，提交覆議。如縣議會堅執前議，得呈請監督官署核准撤銷之。

(d) 縣自治團體的監督官署 縣自治團體，是以道尹為直接監督機關，也為上級監督機關，依現行官制定之道尹如得上級監督機關之批可，得以命令解散縣議會。

以上所述，為八年縣自治法的大綱，但在實際上，這種法律，卻未見諸實行；惟現在尚有幾省設參事會的。

## (2) 特別區域和藩屬的組織

內地一般的地方制度，大要如上所述，以下祇就特別區域，如京兆熱河等特別區域，和蒙藏青海藩屬的組織，約略述之如左：

### (甲) 特別區域

(子) 京兆 中央政府所在地，稱為京兆，其管轄區域，即從前順天府所屬的各縣，以京兆尹為行政長官。

京兆尹的地位，和省長略同，有管理京兆地方行政，頒行京兆地方單行章程，請求兵力和監督各縣官吏，監督所屬官吏，管轄巡防警備等隊之權。此外還有經中央法令特別委任的職權，如財務行政，及其他特別官署行政事



務的監督，這也和省長相同。惟司法行政的監督，則因京兆尹所管轄的區域，接近中央政府所在地，而司法總長，自沒有鞭長莫及的憂慮；故將此權，就直接劃歸司法總長。又關於北京市面的警察行政，也是由中央政府設立京師警察廳處理。該廳置警察總監，直隸於內務部。（各省省會和商埠的警察廳，是由省長或道尹直接指揮。）

京兆尹的補助機關，爲科長，科員。其分科，也和省長公署相同，爲總務，內務，教育，實業等科。

（丑）熱河察哈爾和綏遠 熱河察哈爾，在前清時，皆置都統，專治該處一帶蒙古游牧的部落；但其性質，純屬軍職。至關於民政事務，在熱河，則有承德府，在察哈爾，則有口北道宣化府，都統雖得統治，然均須與直隸總督會商而後行之。綏遠城，則置將軍，亦管轄蒙古游牧，其關於民政，則須與山西巡撫協商而後行之。故行政上，不得謂有獨立的地位。迨至民國，則因此處僻在邊陲，毗連蒙境，恐直隸山西巡撫駐紮之處，相距遼遠，難以控制（見大總統命令），故特劃爲特別行政區域，將三處長官，一律改爲都統，特定都統官制（三年七月六日公布）。於是都統遂爲獨立的行政官廳，其職權很大，茲述其大略如左：

一、掌所部軍隊之整旅計畫，並該軍區內徵兵及調遣事務（都統署官制第六條）。

二、管理所屬區域內民政各官，及巡防警備（都統官制十條）。

三、監督所轄各屬之官吏（都統署官制十一條）。

四、兵力之使用（都統署官制十二條）。

五、考核所轄地方官吏（都統署官制十三條十四條）。

六、各道所屬縣知事之呈請任免權（都統署官制十五條）。

都統除上列各職權外，還有依政府的特別委任，監督財政及司法行政，和其他特別官署的行政事務。至都統署的組織，卻有下列三處：一、爲軍務處，置處長一人（參謀長兼任）；二、爲總務處，置處長一人（書記官兼任）；其佐理的軍官和掾屬，均由都統委任或聘用，其員額，也由都統定之（都統署官制二十三至二十四條）；三、爲審判處，也置處長一人（但得由道尹兼任）。處設兩庭：每庭置審判員一人，書記官二人至四人，其詳見審判處暫行條例。

### （乙）藩屬

蒙古青海西藏諸藩屬，其行政組織，概前清之舊，其行政實權，都由其世襲的王公或喇嘛掌之。政府雖於各地設官，初不過監督之、羈絆之罷了。以次所述，爲各藩屬內部組織的大要，及其和中央政府的關係。

#### （子）內外蒙古

（a）內部的組織 欲知內外蒙古的行政組織，當先明其區域的編制。按內外蒙古，其下，各分部落，部落最小者爲旗，合旗爲部，合部爲盟。計內蒙古的盟凡六，部凡二十四，旗凡四十四。外蒙古則有四族，各族的部落，其組織一如內蒙古。

以上所述的，是內外蒙古行政區域編制的大略，現在再把他的行政機關，略說一說。行政機關，（一）每旗設旗長一人，叫做扎薩克，蒙古世襲的王爵，世世治其領內的住民，清初內附時，即得和清之宗室相埒。民國成立，一仍其舊，列入優待條件，永不變更其領土內的行政。全權殆皆屬他掌握，在名義上，雖受中央派遣官的監督，實則不受節

制；除貢物外，殆沒有什麼義務。(二)每盟設盟長一人，副盟長一人，依前清例，是由理藩院開列盟內各扎薩克奏請勅任，現在歸於蒙藏院辦理。所以這盟長和扎薩克之世襲者不同。盟長對於盟內的各扎薩克，沒有上級下級的關係，於重要職務，仍會同行之。各盟旗間的交涉事件，每三年召集會議，以處理之。至於部的區域，原非蒙古固有區域，而為滿清所創設，(創設此項區域的目的，在變更蒙古原有的部落組織，以求削減其勢力)，所以在實際上，與蒙古的行政組織，是沒有關係的。

(b)內外蒙古與中央政府的關係 中央政府，監督蒙藏等處的行政官署，在前清時代，為理藩院，今為蒙藏院。至中央駐紮各該地的派遣官，其權力不盡一致。

內蒙古內附日久，與政府的關係稍深，以是中央官吏的勢力，也較大。在前清時，設熱河察哈爾綏遠等都統將軍以統治之。現制略同，把內蒙古劃為熱河察哈爾綏遠等特別區域，概設都統以處理之。

外蒙古對於政府的關係較淺，在前清時，僅派一二將軍或大臣，駐紮其地，極少干涉的權力。民國初期，受俄人播弄，竟宣布與中國脫離，至民國四年，中俄蒙協約成立時，外蒙古雖仍承認中國的主權，但外蒙古卻有完全的自治權，中國政府，僅在庫倫設置辦事大員，稱為都護使；並在烏里雅蘇臺科布多恰克圖設佐理員，稱為都護使副使。他的職權，只在監視外蒙古的自治，和中國及其人民，在蒙古的利益。至民國八年九月，外蒙古復取消自治，民國九年十月，乃有外蒙古行政組織的新令頒行，但不多時，而蒙人和俄人聯絡，以至庫倫失守，直到現在，可謂還沒有完全恢復。

(丑)青海

青海種族，也屬蒙古的一種，都凡分五部：一、爲和碩特部，二、爲綽羅斯部，三、爲輝特部，四、爲土爲扈特部，五、爲喀爾部。其下計共二十五旗，每旗各有扎薩克，惟沒有盟長。至派遣官，則有青海辦事長官（從前名西寧辦事大臣），駐甘肅西寧府。

(寅)西藏

前清時代，中國治理西藏，特在西藏首府拉薩置駐藏辦事大臣一人（後改左右參贊二人），其地位與達賴喇嘛、和班禪額爾德尼喇嘛平等，凡行政事務，不論大小，都應稟呈之而後行，其權限頗爲廣大。今則斯制雖存，而事實上的一切行政權，殆皆歸達賴喇嘛和班禪額爾德尼喇嘛的掌握，其主權已不能保了。至於官制，則有唐古特官和喇嘛官兩種：唐古特官，多以非喇嘛的齊民充之，喇嘛官，則必須喇嘛始能充任。

自前清宣統末年，以迄現今，西藏政府受英人的舞弄和壓迫，而與中國政府的官吏脫離。民國二年正月，復與外蒙古結合，宣告獨立，中國的人民，俱被驅逐。嗣是中國政府，不復有駐藏的長官了。雖中英間曾開談判，但也沒有什麼結果；所以西藏的問題，直到現在，還沒有解決。

(三)十二年憲法所規定的地方制度

按該憲法所規定，是把地方區域，劃分爲省縣兩級；因爲省縣的地位，一面，爲國家的行政區域，一面，爲地方的自治團體，對於國家統治，很有密切的關係。道之一級，塞在中央，行政很覺遲滯，而妨礙的地方甚多。所以該憲法規

定，就把道之一級取消了。茲把省縣兩制分開，略述如左：

(一)省制 省的機關凡二：一、爲省議會，二、爲省務院。

(甲)省議會 美國的阿喀蘭荷馬州省，設代議院和元老院，這是採用兩院制的。瑞士的辨爾納州是採一院制，我國的省議會，也是採取單一制，爲代議機關，是模仿瑞士制而來的。其議員之選出，是依直接選舉法；因爲省議會既採代議制，那議員們的選出，自宜用直接方法，以免金錢勢力和誘迫的諸弊竇，而堅人民的信仰。至省議會的職權，如省稅和縣稅之劃分，須由省議會議決等是。

(乙)省務院 這省務院，爲省的行政機關，執行省的自治行政，是以省民用直接選舉方法，選出省務員五人至九人，而組織的。任期定爲四年，由省務員互選一人爲院長；因爲沒有院長主持其中，對內對外，而諸感困難。但在不能用直接選舉法以前，得組織選舉會，以舉行選舉。惟現役軍人，非解職一年後，則不得被選。照瑞士各邦行政機關的組織，多用合議制度，以事務官六人或九人而組織之。這種制度，在辦事上，雖有遲緩的弊病，但就審慎一面說，卻是他的長處。且人數較多，更可調劑黨派的勢力，而救濟人才偏枯之弊。我國憲法規定省務院爲合議制度，就是模仿瑞士制而來的。

(2)縣制 縣的機關凡三：(一)縣議會，(二)縣署，(三)縣參事會。

(甲)縣議會 這縣議會，爲縣的立法機關，關於縣的自治事項，如教育，交通，水利，及其他土木，工程，勸業，衛生，和公共營業，慈善事業等，均有立法權。

(乙) 縣署 這縣署，爲縣的自治行政機關，縣設縣長，由縣民用直接選舉方法選出，執行關於縣內的自治行政事項。而關於國家行政，除由國家分置官吏執行外，而縣的自治行政機關，也得承受中央委任而執行之。但是縣的自治行政機關，當執行國家行政有違背法令時，而國家得依法律規定，以懲戒之。所謂懲戒處分，如褫職，免職，停職，減俸，申誡之類是。但在司法尚未獨立，和下級自治尚未完成以前，卻不能照這樣辦理。

(丙) 縣參事會 這縣參事會，是贊襄縣長而執行縣的自治行政；蓋使縣議會和縣長不發生對抗的關係。且縣內各方的情感，由該會調劑其間，藉可收共濟的利益，而衝突之弊，庶可減少了。

至內外蒙古、青海、西藏各地，因地方人民的公意，也得劃分爲省縣兩級，適用憲法上地方制度章的種種規定。因爲蒙古、西藏，毗連強鄰，青海亦係邊遠重地，在憲法上，自應和各省受同一的待遇，使之平均發展，躋於大同。且這幾處地方，關係國防，至爲重大，更宜平等待遇，以戢強鄰覬覦的意念。但在未設省縣以前，其行政制度，須以法律定之，這是爲維持現狀起見，而不得不如此的。

參考書

Ogg: The Governments of Europe, pp. 220-237, 465-473.

Lowell: Government of England, II, 135-137.

Gettall: Introduction to Political Science, pp. 315-340.

Holt: Introduction to the Study of Government, pp. 176-206.

張耀龍 萬國政治制度四七至五一 七一至七六 一一九至一二三七 二八一至二九三

高夢弼 各國地方制度綱要七至七四

王世燕教授 行政法概要二七至五三

白鵬飛教授 行政法總論九八至百零三

## 參考書目

### (甲)英文

- Holt: Introduction to the Study of Government.  
Gettell: Introduction to Political Science.  
H. Sidgwick: The Elements of Politics.  
Dunning: History of Political Theories.  
Maitland: Political Theories of Middle Age.  
Rousseau: Contract Social.  
Bluntschli: The Theory of the State.  
Sir H. Maine: Early History of Institutions.  
A. V. Dicey: Law of the Constitution.  
J. Madison: Letters and Other Writings.  
J. C. Calhoun: A Disquisition on Government.  
Marriam: Theory of Sovereignty Since Rousseau.



- Duguit: *The Law and the State.*
- Laski: *Authority in the Modern State.*
- Laski: *Problem of Sovereignty Appendix.*
- Garner: *Introduction to Political Science.*
- Ogg: *The Governments of Europe.*
- J. Bryce: *Modern Democracies, Vol. II.*
- Beard and Ibn: *Documents on the Initiative Referendum and Recall.*
- Willoughbys: *The Government of Modern States.*
- Young: *The New American and Its Work.*
- Ogg and Beard: *National Governments and the World War.*
- Leacock: *Elements of Political Science.*
- Ostrogoroki: *Democracy and the Organization of Political Parties.*
- Lowell: *The Governments of England.*
- Macy: *Political Parties in United States.*
- Bryce: *The American Commonwealth, Vol. II.*

R. Michels: Political Parties.

Woodburn: Political Parties and Problems.

Masterman: History of the British Constitution.

Bay: Political Parties and Practical Parties.

(乙)中文

章起潛

政治汎論(威爾遜原著)卷下

高一涵教授

歐洲近代政治思想史

李 達

勞農俄國研究

朱學曾

政治學及比較憲法論(柏哲士原著)

張祖訓教授

政治學大綱

高一涵教授

政治學大綱

鍾廣言

憲法

荆可恆

憲法通論

東方學會

憲法要覽 各國憲法

陳壽凡

朱文輔

畢厚  
張步先

吉野作造

王道

趙蘊琦

趙蘊琦

鄧毓怡

張肇熊

何基鴻教授

陳瑾昆教授

周龍光教授

林國庠教授

鄭篋

高夢炯

歐美憲政真相

法國民主政治

選舉法綱要

普通選舉論

中國選舉史略

美國政府大綱

法國政府大綱

歐戰後各國新憲法

萬國政治制度

法院編制法

民事訴訟法

政黨論

政黨論

政治學（小野塚喜平次原著）

各國地方制度綱要

政 府 論

王世杰教授

白鵬飛教授

行政法概要

行政法總論

# ON GOVERNMENTS

By

FAN HSI CHIH

1st ed., Sept., 1926

Price: \$1.20, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED

SHANGHAI, CHINA

ALL RIGHTS RESERVED

中華民國十五年九月初版

（政法叢書）  
政府論 一册

（每册定價大洋壹元貳角）  
（外埠酌加運費匯費）

編纂者 樊希智

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路  
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市  
商務印書館

分售處  
北京 天津 保定 奉天 吉林 龍江  
濟南 太原 開封 西安 南京 杭州  
蘭谿 安慶 蕪湖 南昌 九江 漢口  
商務印書館

長沙 常德 衡州 成都 重慶 廣門  
福州 廣州 潮州 香港 梧州 雲南  
貴陽 張家口 新嘉坡

※此書有著作權翻印必究※

# 政 法 叢 書

## 中國外交史

曾友豪編 一册 一元八角

全書共分三卷(一)中國與歐美各國之關係。(二)中日交涉史。(三)中國與列強。首冠以中外國際大事年表。極便參考。書中載有公文條約甚多。內有與中國外交史極有關係而為平常條約書所未經登載者。尤為讀者所樂觀。

## 中國國際商約論

鄭斌編 一册 九角

書分二大編。第一編緒論。泛論商約之概念、締結、內容、種類、及期限等。第二編本論。分論貿易居住權、關稅劃一權、內地旅行貿易權、房地租借權、內河航行權、鐵路建築權、資金貸與權、海關管理權、領事裁判權、及最惠待遇權等。自清割之尼布楚條約起至最近之中俄協定止。凡二百餘年來我國與各國所締之商約。無不擇要敘述。

## 政府論

樊希智編 一册 一元二角

書分九章。首明政府之性質目的及種類。次論主權。次論憲法。次論政府之組織。最後述政黨及地方政府之概要。各章均就歐美現制比較中國制度。並列重要學說。尤為精博。

## 德國新憲法論

歐宗祐等編 一册 卽出

此書分七章。對於德國新憲法條文中規定事項之特點。評論至為扼要。不僅為研究政治者所應讀。亦為制憲者之良好參考資料也。

## 社會法理學論略

陸鼎揆譯 一册 五角

原書為美國哈佛大學法科主教湯德所著。陳述歐洲數百年來法理學之派別。並時及於美國法學界之傾向。而結論則歸於社會學的法學。

## 憲法學原理

歐宗祐等譯 一元二角

## 萬國聯盟

周鯉生著 一元

## 聯邦政治

陳茹玄著 一元

近世大國家主義 劉文海著 一元二角

近世民主政治論 薩孟武譯 七角

以上各訂一册

商 務 印 書 館 發 行



# 著名法政

## 市政原理與方法

宋介譯

一冊 二元四角

此書專論市政之實際經營，凡城市之規畫、道路之建築、自來水之設備、廢物之處理、暗溝之安置、路燈、警察、防火、以及教育行政、地方財政等，各有專章，詳述無遺，讀之可於市政原理及市政府之組織行政管理得明瞭之觀念。

## 國際關係論

鍾建閱譯

一冊 九角

原書係彙集英國政治家布政士游美時之講演稿八篇而成，其主旨在消弭殘害和平的危機，以謀國際友誼的增進，識見闊遠，文筆爾雅，出版未久，風行全世，譯筆循切原意，慎重出之，尤為難得。

## 物理與政理

鍾建閱譯

一冊 一元

本書分六大節，第一原始，述原始時代民族之來源及其變遷情形，第二競爭，述各民族間進步與停頓之關係，第三、四、民族，述民族構成之程序，各民族之國性，第五討論，述討論能彌補人類相傳之缺點，增加可傳之美質，第六進步，述有智力之民族始能進步，以適宜於其環境。

## 美國市政府

臧啓芳譯

一冊 二元六角

本書詳敘市政府與中央政府之關係，市政府之權限與責任，市選舉，市政黨，市政府之組織，立法及市政改革運動，詳明瞭，當得未曾有，洵為研究市政者所必讀。

## 政治中之人性

鍾建閱譯

一冊 一元二角

現代之研究政治者，止於分析政制，而不敢分析人類，著者以為此種趨勢，足以害及政治之本身，特本人性所具之事實，以研究政治，而對於沿襲之智力說，力加攻擊，識見卓越，說理透切，譯筆亦極雅簡，政治家及研究政治者，均不可不讀。

商務印書館發行

