

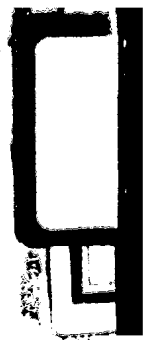
政治制度淺說

張慰慈編

賜餘

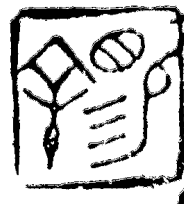
神州國光社印行

5721  
508



民國廿年六月十日 贈於太原

賜條記

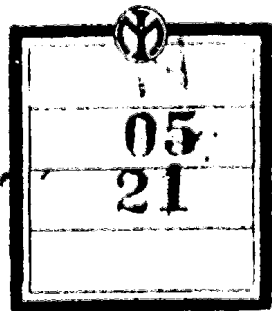
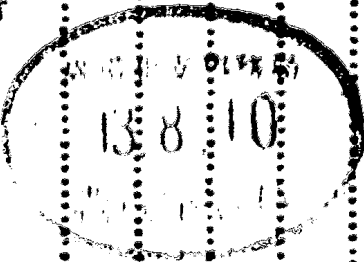


200-

# 政治制度淺說

## 目錄

第一章	人民與政府	一
第二章	什麼是政府	一一
第三章	政府的起源	一九
第四章	政府的職務	二九
第五章	成文憲法	三八
第六章	專制政府與立憲政府	四九
第七章	直接民治制度與代議制度	六〇
第八章	區域代表的制度與職業代表的制度	七二
第九章	政黨政府	八三



第十章	選舉制度(一)	九四
第十一章	選舉制度(二)	一〇四
第十二章	選舉制度(三)	一一六
第十三章	人民的罷免權	一二八
第十四章	人民的直接立法制度(一)	一三六
第十五章	人民的直接立法制度(二)	一四八
第十六章	文官考試制度(一)	一五八
第十七章	文官考試制度(二)	一六九
第十八章	現代政府的組織	一八〇
第十九章	英國式的內閣制	一八九
第二十章	歐洲大陸式的內閣制	二〇〇
第二十一章	美國式的總統制	二一二
第二十二章	瑞士式的委員會制	二二四

第二十三章	俄羅斯式的蘇維埃制	二三四
第二十四章	聯邦政府	二四六
第二十五章	地方政府	二五七

572.1  
308  
2

## 序

慰慈兄寫的這一本政治制度淺說，已經胡適之先生看過一遍，認為很有價值。嗣後慰慈兄又把草稿交我重讀一遍，也使我不忍釋手。

我總感覺到近兩年來，上海方面出版的著作，大多數偏重在理論方面，至於敘述實際的政治制度的，總是很少。有許多人，一談起抽象的理論，也說得天花亂墜，可是一問他們這些理論用什麼制度才可以實現出來呢？多半是給你一個含糊的回答。最近關於很時髦的國民會議問題，也曾看見有許多人說得嘴響，但是主張的人也祇提出一個『召集國民會議』的口號，反對的人也祇提出一個『反對國民會議』的口號。此外，關於國民會議的組織，權限，及選舉法，絕不曾看見有一個人寫



一篇文字和人家商榷過。到底你們所謂國民會議中的國民，是指着那一類的人？這些國民的代表怎樣產生？這個會議應該做些什麼事情？這個悶葫蘆教我們一時怎麼打破！

英國的民權保障的制度並不是發生在大憲章以後，這個大憲章至多也不過保障民權的事實的一種紀錄。反過來看法國有了人權宣言書之後，祇看見具有天賦人權的人們一批一批的走上斷頭臺，『自由』，『平等』，『博愛』三個抽象的口號，並不能阻止斷頭機的活動。談原理不談制度，結果祇有葬送原理。我們看見人家憑制度管理國事，從來不曾看見人家憑理論管理國事。

慰慈兄這本書完全以敘述各國實際的政治制度為主，卽有理論，也是從實際的政治制度中抽出的理論，絕不是不談論理的著作，也絕不是

專談理論的著作。我很希望慰慈兄這本小書，收得轉移國人研究政治的  
方向的效果。

民國十九年二月

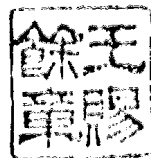
高一涵

序於上海



# 政治制度淺說

## 第一章 人民與政府



從一般人的眼光中看起來，所謂政府恐怕就是幾個官吏而已。上海的東洋車夫大概以為馬路上的巡捕就是政府，鄉下農民以為縣長及其衙役就是政府。這是因為與東洋車夫接觸的政府勢力祇是巡捕的權力，與鄉下農民接觸的也祇是縣長的權力而已。但政府的意義却決不能這樣淺薄。簡單的說起來，所謂政府是一種組織，其目的是為人民或人民的團體服務的，其所管得到的事務範圍是非常廣大，差不多包括人與人在社會上所發生的一切事務，就是所謂公共事務。

但歷史上各時期確有各種理想哲學家，想像一種虛幻的自然世界，以為在這樣狀況之下，人民可以過一種不受政府干涉的自然生活了。「日出而作，日入而息，帝力何有于我哉，」這是中國幾千年前理想哲學家所想像的那一種自然生活。這一種觀念又往往使那般有智識的人民對於政府採取一種不願注意的態度。

可是人種學方面種種研究的結果，已經證實了政府與人類歷史關係的幾個重大的要點：就是（一）在數萬年以前，當人類祖宗差不多與禽獸相似時期，所謂『政府』確是沒有存在的可能性，但（二）在全部的人類歷史上，並且就在那有歷史記載以前的時期，祇要人類有了社會生活確實的表現，政府就已變為造成人類生活的一種主要要素，同時（三）凡人類社會愈進化，文化愈複雜，人民依靠政府之處亦愈多，政府在人類事務方面所佔的地位亦愈重要。

在現今的城市生活，人民與政府的關係更加深切。城市市民每日自早晨起床至晚上睡覺時，差不多時時刻刻都受政府的保護，同時又有政府的種種規定，限制他們一切的行為。他們每天所吃的食物，大都是經政府查驗過，所用的東西，又大都經政府收過一種普通稅或特稅。每個市民早晨出門到他的工作地方，或坐自用汽車或洋車，或乘公共汽車或電車，或步行，但無論何如，在這『行』的方面，人民與政府接觸的地方實在是很多，汽車與洋車都得有一塊捐牌，這就是表明政府已經允許這輛車可以在公共的馬路或大道上行駛；公共汽車與電車公司的營業權都是政府所特許的，各車輛又須在政府所指定的地點停止，並且其票價又大都是政府所規畫或核准的；就是步行，一切馬路與道路也都是政府公款所築造的，並且還有

種種馬路章程，凡是行人或車輛都得要遵守。

講到每人每天的工作，其與政府接觸之處却更多了。假使他是一個學生，他每天的工作差不多可以算是完全在政府的指揮之下做的。在公立學校，一切課程都是政府規定的，教員也是政府的雇員。私立學校的課程也得要依照政府所規定的標準。並且學校本身非預先得到政府的許可，不能成立。假使他是一個普通商店或工廠的職員，他也得到要受到政府的種種影響。工作鐘點，工資標準，衛生設備，交通狀況等類，都是與工商業大有關係的要素，可是同時又都在政府的管理權之下。我們平常就是寄一封信，打一個電報，也往往都覺着政府的无上威權，因為郵政與電政都是政府所辦的事業，並且政府有權檢查人民的函電。

每個市民把每天的事務做完了，他就想去尋一種娛樂來消遣。假使他到公園散步，舒養心身，他就走到了政府的公地，處處須遵守政府所頒布的管理公園章程。假使他到戲園或電影場消遣，他所看的戲或影片都已經過政府機關檢閱，凡有害風化的一切劇本與影片，一概不准表演，並且戲園與電影場的建築，又必須依照政府所規定的標準。

以上所述祇略舉數例而已。總而言之，凡社會文化愈高，人民依靠政府之處亦愈多。比

方在鄉區之間，上邊所舉的幾個例大都是不能適用，一個農民可以不靠政府的幫助，過他的日常生活，自己供給自己的飲水，燃料，及大部份的食料。但這並不是說一個農民就可以高唱『日出而作，日入而息，帝力何有於我哉』的調子，完全可以不用政府了。在歐美各國，特別是美國，政府替農民所做的事不知有多少，凡農民的收穫是要銷售的，政府就得用盡種種方法給他們便利，並且保護他們不至於爲資本家所欺騙；農民耕種的時是需要資本的，政府就在各處設立農民銀行，幫助他們資本；政府又建築道路，便利農民的交通與運輸；末了，所有農民個人所不能做的，或不能抵抗的災害，政府就得設法替他們做，或替他們防禦。從這種事實，我們就可以得到一種原則，這就是人民的福利與快樂及其生活方面需要的滿足，都得要靠那統治他們的政府的性質而決定的。我們再從這幾點略約討論政府的重要。

人民生活方面最重要的一點就是康健。保護人民身體康健的方法，一方面必須有清潔的食料與飲水，又一方面必須有種種設備消滅一切污穢之物。可是在現今的城市生活，無論窮人或富人都沒有方法可以確定他們所吃的食物與所飲的水是否可靠的，不致妨害衛生的，所以政府爲保護人民的康健起見，就不得不把一切食物與水源預先檢查，祇有那種合於清潔標

準的食物方能在市場銷售。至於消滅一切污穢東西的設備，那是更非市民個人能力所做得到的，所以政府就不得不建築溝渠，排去一切污穢與污水；市街方面的垃圾亦不得不大規模的清除；更有那種有傳染病症的氣，亦非得用政府的勢力，把他們與其他人民隔離，務使他們的病症不至於傳染到別人。末了，現今醫學方面已發明了種種預防傳染病症的方法，如種痘，打預防針之類，可是也祇有政府的命令才能強迫人民種痘，才能強迫人民打各種預防針。

在現今的工業社會中，有許多職業，或因工作環境的不良，或因機械的危險，往往對於工作人員的生命與康健是很危險的。為保護這一般人民的生命與康健起見，政府就不得不強迫工廠廠主或其雇主裝置各項設備，保護工作人員的安寧。現在的城市生活又往往使無數人民每天在火車，電車，或公共汽車中來來往往，為保障這般旅客生命的安寧，並為防止一切疾病的傳染，政府又不得不強迫這般所謂公用事業公司有種種衛生的設備，及其他一切預防的準備。

這幾種例祇證明政府的工作與人民的康健及其物質方面的幸福是有極大的關係。假使一

個政府真能從這方面用功夫，切實辦理，人民享受康健的機會一定可以增加，並且每人又大概可以活足其壽命。

人民的福利及快樂與政府的關係既如此重要。可是一個人生在這世界上，不是單求自己的福利而已，也不是單求自己快樂而已。凡是一個人，總得還有一種職業，或終身的事業。從各個方面着想，這種職業或終身事業是極其重要的。一個人所選定的職業，無論是那一種，他總是希望有所成就，並希望在其所處的環境之下能夠享受最高限度的種種利便。可是一個人的職業及其將來成就的限度，也完全要受政府的影響。我們略舉幾個實例說明這一層。

假使一個人是想將來做一個律師，醫生，或教員。他是一定要各該項的專門學問與智識的。在預備時期，他必須要經過十多年的教育，從小學到初級中學，高級中學，專門學校，或大學。這種學校或是公立的，或是私立的，他所讀的課程大半是政府機關所規定的；在未會執行各該項業務以前，他還得要經過政府所規定的一種考試，得其許可以後，才能執行；既已允准執行業務，他還得要時時刻刻遵守政府對於各項業務所規定的一切章程與法

律。

假使他是以商業爲生的，他也逃不了政府的勢力。如果他的事業發達了，他大概是一定要組織一個公司；可是要這樣做，他就不得不依照政府頒布的公司組織法與管理法，在政府機關註冊，得其許可。如果他的事業是有特別性質的，如銀行，保險，或其他公用事業，政府對於各該項事業的各方面，就有種種詳細的規定，他不得不處處遵守。如果他的事業是屬於工業方面的，政府也有種種的規定。他與他的雇員及工人的關係有勞工法律的規定。政府也許不准他雇用十四或十六歲以下的童工；也許不准他所雇用的女工與童工每日工作八小時以上；也許對於幾種工人的工資有特別的規定；也許規定廠內的一切設備一定要合於一種規定的標準；也許還有強迫的工人保險法，雇主對於各雇員一定要花多少保險費。同時各工廠所買進各種原料的價值，與賣出各種貨物的價格，又受政府方面各項政策的極大影響，凡關稅政策，鐵路運價，與賦稅制度，都有左右物價的絕大勢力。所以政府與工商方面的關係是非常之大。

假使一個人祇做一個普通工人，或祇靠手藝爲生，做一個所謂手藝工人，照普通人民的

眼光看起來，這類自食其力的人，大概總可以不受政府的影響，與政治無關係了；可是在事實上，並不如此。在歐美各國，有幾種手藝工人，如理髮匠，水電技術工人，也是得到了政府許可，才能執行其業務。就是普通工人，也直接或間接受到政府各種影響。他加入工會權，他與工會以外各工人的關係，他與雇主的關係，都是政府以法律規定的。他的工資的數目是政府經濟政策的結果。他所住房屋的租價，與他所吃食物的代價，也是與政府的經濟政策很有關係的。

末了，講到農民的生活，大家總以為是最自由，可以為所欲為，與政府沒有關係了。可是在現今的社會中，農民的所謂獨立生活早已成爲一種歷史上已經過去的事實。現今的農民也得要靠工業中心點，供給他們衣料，器具，及一切的用品；也得要靠大市場，甚而至於世界市場，銷售他們出產的一切原料。農民也同社會上其他人民一樣，早已束縛在那極複雜的現代生活中，自己沒有什麼單獨行動的餘地。農民的興敗盛衰，不單靠自己的勤儉或懶惰，同時還得要靠國家的政治狀況，政府的能力及其政策。比方在一個時候，美國農民賣了一車牛皮所得的代價，還不夠買一雙鞋，賣了一斗麥，還不夠在城內飯店裏吃一餐飯，他們就自



已覺着絕對無能爲力，不得不就農民階級之中聯合起來，要求政府矯正這樣的狀況。並且政府維持治安的能力及其一切政策，如關稅政策之類，對於農民方面更有絕大的利害關係。

以上所述祇就各種人民的個人方面略述人民與政府的重大關係。我們再從各種人民的社會方面着想，如家庭生活，社會環境，教育與娛樂，政府所佔的地位也是一天比一天重要。現今的家庭與家庭間的一切關係都是由政府以法律規定的。怎樣可以使人民不犯法，減少社會上的犯罪行爲；怎樣可以使人民都有衣食，消滅社會上的貧窮狀態；怎樣可以革除人民方面其他一切不正當的行爲。社會方面種種不好的狀態，造成一種完善的社會生活，這都是政府所應當解決的問題。教育是已經大家所公認爲政府的職務，並且其所包括者，不單是學校而已，同時又有藏書樓，博物院，及其他有教育性質的事務。娛樂也已變爲政府所應管理的事務，特別是在城市之中，政府不得不爲市民設備一切公園，打球場，運動場之類；管理一切戲院，跳舞場，咖啡館，與彈子房，並取締一切有傷風化的影戲片及戲曲。

總而言之，現代政府的工作關係人民的生命，自由，財產，與幸福的營求，非常重大。一個人從生在這個世界起，直到老死離了這個世界爲止，他一生的狀況差不多沒有一時一刻

不是受這政府影響的。所以無論什麼人，總得要曉得一些關於這個大勢力，「政府」，的性質及其組織。

## 第二章 什麼是政府

孫中山先生在他的民權主義第一講裏邊說：「許多人以為政治是很奧妙很艱深的東西，是通常人不容易明白的。所以中國的軍人常常說，『我們是軍人，不懂得政治。』爲什麼不懂得政治呢？就是因爲他們把政治看作是很奧妙很艱深的。殊不知道政治是很淺顯很明瞭的。……『政治』兩個字的意思，淺而言之，政就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事便是政治。」

這簡單的幾句話說得非常透切。祇因爲我們平常人的眼光看不遠，放不大，一天到晚祇曉得照顧自己的私事，既沒有餘閒，又沒有能力去計及其他事務。「各人自掃門前雪，不問他人瓦上霜，」是人人奉爲天經地義的一句格言，其結果就使衆人的事變爲無人的事，政治變爲很奧妙很艱深的東西。

政治既是管理衆人的事，那末，『政治』兩個字所包含的事實就是人羣的現象，就是人與人在社會上所發生的關係中的一種，換句話說，就是上一章所述政府所管理的一切事務。照

這樣說起來，政府也就是很淺顯很明瞭的一種組織。我們祇看一看這一個世界，所有的人民都是羣聚在幾個政府之下過生活的。我們首先注意到的是一羣一羣的所謂民族團體。中華民國就是這樣一個團體，約共有四萬萬人民。在我們的東面，有五千六百萬人的日本民族，在日本政府的統治權之下過生活的。再向東去，經過太平洋，就有一萬萬人的美國，在美國的北面是八百萬人的坎拿大，南面另有一個民族團體，叫墨西哥，約有人民一千四百萬。從美國再向東去，經過大西洋，我們又找到一個有四千七百萬人民的民族團體，叫做英國。在歐洲大陸有三千九百萬人民的法蘭西，有五千九百萬人民的德意志，有一萬三千萬人民的俄羅斯蘇維埃共和國，及其他很多較小的民族團體。

以上所列舉的是現今世界上最顯著最重要的幾個民族團體。究竟什麼是民族團體，這是一個不容易答覆的問題。假使我們仔細觀察各民族團體，我們就可以看出每一個團體又包含無數的小團體：有一部份是完全政治的區域，如邦，省，州，縣之類；有一部份是以宗教劃分的，如天主教人，耶穌教人，猶太教人等類；有一部份是以種族劃分的，如英國的英格蘭人，蘇格蘭人與愛爾蘭人，又如中國的漢滿蒙回藏；還有一部份是根據于經濟狀況的不同而

發生的，如勞工團體與資本團體之類；末了，還有一部份是根據於言語風俗習慣觀念及其他種種情形的不同而發生的。可是這類性質不同情形各別的各小團體，各有各的不同的目的，各有互相衝突的利害關係，却能聯合在一個政府之下；靠了這個中央政府及各政治區域的地方政府，公共事業可以做了，公共需要也有方法可以供給了，公共政策可以決定了，種種利害關係方面的衝突也可以調和了，目的方面的不同也可以使歸於一致了，同時各個人的一切行動也有確定的限制與一定的管理方法。

但人類社會的種類是很多的，但從根本上着想，却都是相同的。人民羣居在一處，過共同的生活，成爲一個團體，完全是因爲他們要以團體的勢力做幾種那個人所不能做的，或做不好的事務。無論是極簡單的非正式的像一個運動會，或歷史甚長的習慣甚深的像一個家庭，或一個社會，或人民衆多的權力極大的像一個國家，祇要是一個有機體的人類團體，其根本原則都是相同的，就是共同合作。人類團體爲執行其職務，並爲達到當初組織這個團體的目的，團體中各個人一定要盡各個人應盡的義務，執行各個人應做的各事。各個人爲團體，團體又爲各個人，這是羣衆生活的一種根本原則。可是各個人一定要先盡了那團體一份

子的義務，然後整個團體才能為各個人服務，否則團體的生命恐怕尚要發生問題，其他更不容說了。這就是說各個人是一定要服從團體的，一定要受團體的監督與指導的，一定不准做一切與團體利益相反的事務。

所以每一個人類團體，無論其性質與大小若何，一定要有幾種方法，能使各個人時時刻刻服從團體的意志，決定什麼事務是團體及其中各個人所能做的，什麼事務是不能做的，並規定團體中各個人間的互相關係。換句話說，團體對於各個人一定要執行相當的權力。在那種純粹自由結合的團體，如運動會之類，各個人當初進會時候，即表示自願服從該團體的一切規則與章程，這是加入做團員的最重要條件。這類的團體為實行其權力起見，預先指定一個人，或叫做會長，或叫做指導員，代其執行一切職權。在家族，部落，或國家這類團體之內，團員的資格不是自由加入的，却是天生的，所以各個人就生長在這類團體的權力之下，並且依照習慣，又須絕對服從這種權力的執行方法。社會學可以告訴我們各個人是怎樣服從這種權力的，為什麼要服從的。但在政治學上，我們可以不必追溯這一段最古的人類歷史，我們所應當曉得的，就是沒有團體的至尊無上的權力，團體生活與團體活動都是不可能的。

了。

團體對於各個人的權力，及其執行的方法與手續，就與我們現在所謂政府執行的權力一樣。當初各個人究因何種原因，或因自由結合，或因強力的威逼，或因習慣的勢力，才願意甘心服從這團體的權力，那是另外一個問題；我們所應當注意的，就是凡各團體一定要有權力對於各團員執行其一切風俗，習慣，規章與法律。這就是政府。

凡人類各社會或團體都得有這個特點：就是團體有權力能強迫團內各個人服從其意志。在人類社會中，這種狀況是同自然世界中的地心吸力一樣，都是不能逃避的。假使團體不能統治團內各個人，那末，團體生活就沒有存在的可能性了，並且各種的人類社會，如家族，教會，政治團體，甚而至於文化，都不能存在了。祇有各個人各自爲生，沒有任何的公共生活。可是在事實上，我們曉得這種狀況是不能有的，因爲人類是決不能過那一種單獨的生活，因爲人類的天性之中，有一種勢力自然而然的強迫我們過一種團體生活。這種原理既已爲人人所公認，並且各團體最後的團結力既是團體的无上威權，換句話說，就是政府，我們能否即斷定政府是根據於人類天性而發生的呢？

團體的无上威權是以兩種方法表示出來的。第一，關於許多的事務，各個人受了風俗習慣勢力的影響，不得不遵照團體的意志。最好一個例就是社會上的一切禮貌。所謂禮貌也祇是根據於風俗習慣而發生的，可是這一類的風俗習慣是各該團體或社會階級中各個人所贊同的，又因為實行已久，差不多已經得到全團體公意的默認，確有使各個人不得不遵守的勢力。所以在事實上，這類的風俗習慣能自然而然的風行於全社會。人羣心理上確有一個很大的特點，就是各個人為一種自然勢力所逼迫，於不知不覺之中，極力使他本身與團體採取一致的趨向，使他的思想言行也與大多數其他人民合併成爲一致。人民服從禮貌方面的風俗習慣，並不是因為有什麼高級長官的命令，也不是因為不服從的結果須受什麼刑事方面的處罰。但在事實上，人民對於這類風俗習慣，比之對於高級長官的命令，更加服從。這是因為不服從的結果，可以使個人與團體隔離，斷絕一切社會的交際，並發生其他種種不舒服的惡果，比之刑事上的處分，更要難受。所以我們可以說人民遵守一切風俗習慣，完全因為人類的天性實有不得不使他們遵循。這一類的團體裁制權也可以算是一種政府，可是嚴格的說起來，祇能算是一種非正式的政府。



因此，所以就有人說：如果政府真要有充分的效力，其一切法令與規則，一定要根據於人人所承認的風俗與習慣。並且同時還有人甚而至於主張『无爲而治』，廢除社會上一切有形的制裁，各個人的行爲即能於不知不覺之中，依照其團體所公認的風俗習慣爲標準。假使在一個人口稀少狀況簡單的固定的小社會，我們也許可以像想能夠發生這種情形，但在現代的複雜社會的世界，這樣情形是萬難發生的。

一個幾百人小團體的公共事務也許是很少很簡單，也許可以完全包括在那全體團員所公認的風俗習慣的範圍之內，可是在一個包括幾千，幾萬，幾百萬人口的大社會，祇以風俗習慣作爲社會制裁的方法，在事實上，是不容易做到了。凡有數萬或數百萬人口的社會一定是佔據很廣大的區域，並包含無數的小團體。各小團體人民也許有共同文化，共同語言，許多共同風俗與習慣，但同時各小團體間的不相同之處也一定是很多，並且還免不了有種種利害方面互相衝突之處。在這樣狀況之下，整個團體的團結力一定是很薄弱，一切舊風俗舊習慣的勢力也勢必至於減少，全體一致承認的新風俗新習慣恐亦難於發生。這樣大眾人民的公共事務又一定是很多很複雜，萬難完全包括在風俗習慣之內，受其制裁。並且在現代那種時時

變化的社會，舊風俗舊習慣很容易根本推翻，但同時却不能發生根深蒂固的新風俗新習慣。

因有上述的種種原因，凡是一個大社會，決不能完全依靠風俗習慣作為社會制裁的方法，同時一定還要有一種較為正式的較為有統系的方法與手續，使各個人服從團體的意志，受團體的支配，並管理各個人間的一切事務與行動。這就是團體表示那先上威權的第二種方法，叫做正式政府。這種社會制裁方法的特點，就是在團體之內，設立確定的機關，其職權是決定什麼事務是各個人或團體所能做的，什麼事務是不能做的；並且各個人如有違背那已經表示的團體意志的行為，這個機關或其他機關就能處以相當的刑罰。這一類的團體行動往往稱為政治的行動，據政治學者的意見，祇有政治的行動，才能包括在『政府』這名詞的範圍之內。

雖則『政府』這名詞的意義本來是很廣泛的，可以包括社會制裁的各種方法，雖則所謂政治的與非政治的行動有時候亦很難區別，但我們所討論的祇限於那種有政治組織的社會，所以我們也就依照向來的慣例，把『政府』這名辭作為團體的確定機關，舉凡對於各個人的行動及制裁，都是由這個機關表示與執行的。

## 第三章 政府的起源

政府究竟是怎樣起源的？這個問題曾經經過政治學者們極長期的討論與研究，並引起種種極激烈的爭論。可是到了現在，我們還不能確確實實的說定政府的來源，無數政治學者研究的結果祇給我們不少關於政府起源的學說，每一個學說自然有一派學者極力主張，極力辯護，同時還有別派學者的種種非難與攻擊。其中有許多學說完全是想像的，沒有事實上的根據；有一部份可以算是類似科學的，因為也曾採用一部份的科學方法，根據於一部份的科學的材料，推翻其他學說中種種非科學的謬論；至於那種最合於科學的理論却最不能滿足普通一般人的心理，因為普通人民總是希望有一種圓滿的解說，可是合於科學的理論總有一個腳踏實地的起點，決不能根據於種種不完備的材料，推論出一個整個的解說。

大概研究政治起源學者們的結論都是根據於他們主觀方面的態度與作用而發生的。有一般人專以研究學問為智識上的消遣方法，如能依據他們的理想，得到什麼結論，他們就心滿意足，不再深究了。有一般人先有了一種成見，然後入手找尋種種與他們成見相合的事實；

還有一般人往往提出政府起源的一種學說，作爲他們贊成或反對某種政府制度的根據；祇有極少數的科學家專爲探求真確事實，才入手研究政治起源，並把他們研究的結果貢獻出來，不顧其影響與結果何如。所以我們對於各種政治學說，不能專從道學說本身着想，同時還得要追求當初主張這種學說的人究竟有何種作用。關於政府起源的問題，我們先把幾種重要學說略約敘述，然後再總結現今政治學者普通的觀念。

**神權說** 政府起源最古的學說要算是神權說。大概古代政府都是拿神道設教，借此鞏固政權，不是說政府是神建設的，就是說由神的命令建設的，因爲是神的命令，所以人民不得不絕對服從。歐洲自從中古時代以後，因十六世紀宗教改革的結果，各國專制皇帝的勢力又推廣到教會方面，神權與政權更分不開，所以當時君權神授說又盛行於各處。各國君主都想利用這種學說來保持他們自己的地位。英國詹姆司第一說：「如有人說上帝有那件事不能做，便是無神，便是不敬；如有人說君主那件事能做，那件事不能做，便是大逆不道。」  
法國路易第十四也說：「我輩帝王都是全聖全能的上帝所生的映像。」

神權說的用意是要把事實上統治的人看作上帝委任的，所以人民都得承認他所行使的政

府權力是正常的；可是把政府看作適合神意的，政府無論要做何事都可以算是神的意思，結果便沒有人爲的餘地，善政惡政祇有聽天命罷了，如想改造政府便是逆天。這樣荒謬絕倫的學說在事實上當然不能成立，所以在歐洲，其所根據的原則早已在二百年前推翻了。可是這種學說確是在歷史上佔到很大的勢力，差不多沒有一國不受到其極大的影響，並且其壽命又特別的長，直到了一九一八年最後主張神權說的德皇才退出政治生活，到荷蘭去過他種花鋸樹的清閒生活。

還有最可注意的一點，就是到了二十世紀的時代，這神權說又好像有復活的趨勢。比方在美國，有許多人把他們政府的憲法好像也是看作神授的，是神聖不可侵犯的，所以是不能批評的；是太完備了，所以是不能更改的。這種觀念確有一部份美國人宣傳了好幾年，將來究竟是何結果，現在誰也不能預料，假使真能變化到從前的神權學說那樣，恐怕將來美國政治就免不了有一種風波。還有蘇維埃俄馬斯政府把列寧看做一個大教主，列寧主義不作神聖不可侵犯的信條，又模仿宗教的形式在政府各機關中實行紀念週，對於那般表示不滿意於現政府的人民，即以反革命三個字定其罪名，或處死刑，或驅逐出國。這就是承認政府一切權力

都是正當的，也就是神權說的用意。

契約說 契約說的政府起源論可以算是歐洲民族與那種根據神權學說的專制政府長期戰爭的結果。依照這種學說，原始的人民是生長於一種自然世界中，完全不受政府權力的節制，祇因他們要享受社會生活的種種利益，所以他們自願放棄那天然的自由狀況，互相訂立一種極鄭重的契約，組織一個政府。在英國清教徒革命時候，一個哲學家浩布思即以契約說為根據，極力擁護君權，依照他的主張，契約是各人與各人訂立的，不是人民與君主訂立的，君主是不受契約方面的拘束，所以其結果就與神權說相彷彿，把事實的政府作為正當的政府，人民無論何時不能與之抵抗。同時却另有一個學者，洛克，也以契約說為根據，替革命黨人說話，他以為政府的權力是由人民於訂立契約時候委託的，所以須受契約的限制，並且政府的基礎也完全在這契約，不得人民允許，政府就不得徵收賦稅。以後還有法國盧梭在他的民約論中極力發揮這種學說，供給法國革命一種學理上的根據。美國革命時候一般領袖都是洛克盧梭的信徒，把他們的學說看得如同聖經一樣。獨立宣言中差不多把這契約說的政府起源說得非常明瞭。人生有與生俱來不可割讓的權利，如生命，自由與幸福的營求，「為

保障這種權利，人民才設立政府，其一切權力均得被治者的同意；假使政府違背這種目的，人民就有權利去改組，或取消，同時另行設立新政府，務使其所根據的原則及其權力的組織確實能保障他們的平安與幸福。」這是獨立宣言根據於契約說的原則所宣布的政府起源。又在聯邦憲法的序文內，美國的革命領袖把契約說作為人民意志的直接宣言：「我們，合衆國的人民，為組織一個較為完備的聯邦，為維持公道，為保障國內安甯，為使我們及後代子孫能享受自由幸福起見，才制定此美國合衆國的憲法。」

契約說在政治歷史上的功績，確實是很大。近代政府的組織，與法律的觀念，幾乎沒有不受契約說的影響。國家法律承認個人人格的價值，人民自由權的觀念，都是契約說的效果。可是到了十九世紀時候，因學者們都從歷史事實上追求政府的起源，才發現這理想的契約說完全不合於歷史的事實。古代政府不但沒有由契約設立的證據，並且事實上還有許多不由契約設立的證據，可以考求出來的。古代社會不是受團體的拘束，便受習慣的約束，各個人那能夠發展個人個性，那能夠自由獨立互訂契約呢？十七十八兩世紀的歐洲是一個夢想自由平等的時代，幾個思想家於不知不覺之中便把預先想好的自由平等的境界，推想到沒有

政府的原始社會上，假定這是自然世界的狀況，他們的結論就是契約說的政府起源。可是契約說雖已被歷史事實從根本上推翻了，但這一派學者的理想確有感動人民心理的極大勢力，確能把一種玄想的世界爲實在的世界開闢一條發展的新路程。人民信仰了這種理想的學說，才能連帶的信仰那政府不得被治者的同意，就沒有存在的權利。其結果就是一切專制政府都推翻了，民治式的政府通行於全世界各處。就是到了現在，契約說影響於人民心理方面的勢力還是很大，歐戰時候無數人民的觀念是不是把這民族自決問題——各民族有自由採擇一種政府組織的權力，作爲戰爭的中心問題，美國前總統威爾遜是不是正式宣言：『爲保障民治主義在這世界上的安全，美國才加入戰團。』

血統說 依照這種學說，最初的人類社會是一個家族，包括一個家長，及其妻，子，媳。這許多人都有血統的關係，是由一個祖宗傳下來的。家長的意志就是這個家族的法律。以後人口逐漸加多，一切事務逐漸複雜，就發生種種管理上的困難，所以一種政府式的組織就不得不應時勢的需要，逐漸發生出來，凡一切公共事務都歸這個機關管理，凡內部的一切關係也歸其處理。依照一派的學者，這樣的家族以後就擴充出來，變爲宗族，由宗族變爲部



落，再由部落成爲民族。

可是這種所謂父系的家族並不是普偏於各文化未開的民族，也不是任何民族進化史上所必須經過一個時期。在許多未開化的人民中，另有一種家族制度，叫做母系的家族，就是家族中的重要份子，是母，不是父；傳統是依據母系一方面的。自從這種家族發現以後，血統說的政府起源論就經過一次的修改，這派的學者往往把母系與父系的家族混在一起，作爲人類社會進化史上的二個各別的時期。

但近來人種學方面種種的新發現又證明人類社會的進化並沒有一定的程序，也不是一定要經過幾種特別的樣式，才變化到現在的情形。人類社會確有極長期的進化史，可是其進化的趨勢及其所經過的程序却是千變萬化，各社會往往都有各別的情形與現狀，我們萬難找出一種普遍的原則，確定人類社會的進化必須經過那幾個時期與那幾種形式。我們現在雖不能明白最初社會進化的實在情形，但無論如何，凡將要進化到政治式的社會總有那種根據於血統的父系家族的組織；並且血統的觀念與血統的精神就是在現今的民族國家中又佔到極大的勢力。這就是以血統觀念解說政府起源所得到的結果。

強權說 凡一切政治制度都是根據於武力而發生的，這就是強權說的政府起源。強權說也是一個很老的學說，但人民與君主兩方面似乎都不能贊同。醉心於民主主義與契約說一類的人民當然不肯深信那政府的基礎祇是武力而已；從前那般專制君主也決不肯放棄神權說的觀念，承認他們自己的權力祇靠武力得來的，以武力維持的。

但最近的社會學者與人類學者却很趨向於這種學說，他們都以為有組織的社會與政治制度的來源祇因為強有力的人，能夠以人力戰勝其他人民，使他們服從其意志，組織一個團體；以後再把其勢力擴充出來，包括很多的人民，很大的區域，成爲一個政治的社會。我們當然承認戰爭是最初社會中人民的天然趨向，是他們財產名譽的唯一源流，也是組織政治制度的最大勢力；可是最初社會的成立同時也有種種其他的主要勢力，如血統關係，地理方面的關係，宗教信仰，經濟上的狀況等類，我們也不得不同等的注意。

總結以上所述，我們可以說神權說與契約說純粹是哲學家想像創造的，毫無事實上的根據。血統說祇能說明幾個人類社會的起源與發展，不能說明最初那許多很小的，分立的，

政治制度起源  
問題是包括兩  
個問題  
一是最初時代  
政治制度之  
起源  
二是國家的起  
源

性質不同的團體怎樣能夠合併起來，成爲一個政治團體。強權說確有很多的證據，並且又可以證明凡一切政府都是以鐵血造成的；但這一種學說却太注意於武力一方面，沒有同樣的注意到其他造成政治社會的勢力，如地理的，經濟的，宗教的主動力等類。

政治制度起源的問題實在包含兩個問題，一個是最初時代政治制度的起源，又一個是國家的起源。關於最初時代政治制度的起源，我們在這幾十年之內已經曉得了不少的事實。人類學者研究的結果已經證明政治制度是與社會同時發生的，無論怎樣的社會總有一種政治制度。在最初那種父系的家庭中，家長是最長最有勢力的人，一家之中的人民，也許因爲懼怕家長，也許爲血統或習慣的關係，也許因爲生活方面有合作的需要，才團結起來，成爲一個社會團體。這種家庭組織當然不是普遍於最初的人類社會，可是現今的政治制度確是從這類的社會生活中變化出來的。同樣的狀況當然能使最初人民組織範圍較大的團體，如宗族，部落等類。凡在一個山谷中或河流旁邊居住的人民自然能有一種一致的態度與團結的觀念，他們同時也許還有血統的關係，也許還有相同的宗教信仰，也許還要抵抗共同的仇敵，也許過慣同樣的漁牧生活，也許服從一個共同的首領；假使他們有這類的共同關係，他們的團結力

自然能更加堅固，有永久的性質了。

在人類社會從野蠻進化到文化時期的路程中，那最初的政治組織就以確定的土地區域為根據，變為一個國家的組織。依照多數學者們的意見，當時更變的方法是完全依靠武力的，但同時我們也不能不注意到其他的勢力。國家組織的主要特點就是人口衆多，並且一切狀況又逐漸複雜，他們居住在確定又廣大的區域中，同時還有一個勢力極大的政府，在這區域以內執行一切對人對物的極廣大權力。政府權力是很顯明的與習慣，宗教及其他社會制裁方法分開了，並由確定的人或機關執行。世界上最先發現的國家就是古代許多東方帝國。

## 第四章 政府的職務

我們既已明白了政府的起源並沒有什麼神祕的情形，我們就更可以明白政府也祇是達到目的的一種方法，是人造的是爲人民謀幸福的一種工具。每一個國家的人民均可以依照其環境上的特別情形與特別需要設立一種適合於他們狀況的政治制度。至於政府的職務及其強制執行權的範圍也都得要依照各該國的特別狀況而規定的。在從前，因爲社會狀況簡單，政府職權的範圍就很小，近來社會情形一天複雜一天，人民需要政府之處也愈多，所以政府職務的範圍也愈擴張。並且就在同一個時期，各國政府所執行的職務也很有繁簡的區別。像在歐美那種工商業發達的國家，其政府所做的是確是非常繁雜，並且人民日常的生活差不多已經脫不了政府的關係，離不了政府的勢力；可是在那種社會情形落後的國家，政府所做的是差不多是等於零而已，凡在政府服務的人祇把他們的職務看做一種很榮耀的很舒服的差使，假使不刮地皮，不公行賄賂，就是一個好官，他們既沒有現代的科學智識，又沒有現代的訓練，就是他們想做事，恐怕也祇能做到一個「心有餘而力不足」的程度而已。但政府不能

做事，社會情形愈不能進步；社會情形不進步，政府愈沒有事做，這是很連帶關係的。

所以政府的職務既沒有確定的範圍，又沒有一定的標準，全靠社會上一切的情形而決定的。我們雖不能概括的確定那幾種事務是任何政府所應當做的，我們却可以斷定有幾種事務是任何政府所不能做的。各個人的行為確有一個範圍，是政治勢力所踏不進去的。政府對於人民的強制執行權也祇是一種武力而已。政府雖能以種種刑事處分，如剝奪一切權利，死

政府所不能做的

罪，監禁，罰款，等類，強迫人民服從其命令，人民也祇為一時懼怕受到私利的損失，暫時服從而已。至於對於人民的信仰，目的與慾望，政府決不能有任何的影響。政府所規定關於人民行為的規則——法律——也祇能干涉那種已經表示出來的行動，包括一切所說的所寫的行印行的意見與言論。政府能確定人民某種行為是有意的或無意的，並又能確定人民某種行為的結果是否他所希望的。可是政府却既不能確定又不能干涉人民各種行為背後的用意。

人類生活中確有一個很大的範圍，因其性質的關係，為政府勢力所達不到的。各個人心理方面的態度，如能為外界或政府所察覺，政府在執行其職權時候，也許可以干涉得到；但關於心理或良心上內部的用意，例如一切宗教政治或別種信仰，除非已經在這客觀的世界

政府所能做的  
以爲不願做的  
事

上有所表示外，政府的權力是萬難達到。就是在這客觀的世界範圍以內，也有許多事務是政府所能做而故意不做的。這是因爲政府做了以後往往得不償失，所費的精力與財力抵不上所得的結果，或者同時還要發生種種不能免去的壞結果，如激動人民方面的不滿意，甚而至於革命式的抵抗，或阻礙各個人自動發展的能力等類。

司事文所說政  
府執行職務之  
三不標準

所以政府的職務雖沒有確定的範圍，但從消極方面着想，社會上却有一部份的事務是政府所不能干涉的。從前有一個學者司蒂文（Justice Stephen）在他所寫的自由平等與博愛一書內定下三條關於政府執行職務的標準：（一）所得到的結果一定要是社會上眞實需要的，（二）所採用的方法一定要是那種真能達到目的的，（三）凡因採用強制執行權而發生的損失要確能抵消其所得的結果。這幾種原則確是很正常的，並且對於任何政府都能適用。

政府可以執行  
的職務之兩部  
分

在政府可以執行的職務之中，我們又可以分出兩部份：一部份是應當做的，一部份是在一定的狀況之下不應當做的。同時還有幾種職務是任何政府所不能不執行的，假使一個政府沒有能力執行這幾種職務，就沒有存在的理由。這類的職務叫做政府的主要職務。從各種政府概括的着想，無論其政治制度的形式何如，無論其人民的文化程度何如，政府的主要職務並

政府之主要職務  
對內之治安  
對外之防外國之侵入

不甚多。假使我們指定歐美各國任何那一國的政府，其主要的職務也許很多很複雜；可是從各種樣式的政府概括的說起來，主要職務的種類就不多了。簡單的說，所謂政府的主要職務，是對內，須保護社會的治安，對外，須防止外國的侵入。為維持社會秩序及保護人民起見，政府須用強制執行方法，責罰或防止人民方面種種擾亂治安的行動；為防護國境及執行正當的職務起見，政府又須有自給與自衛的方法，就是徵收賦稅供給一切費用，招募軍隊抵抗外侮。

在從前，各國政府的君主大概都有極大的皇室私產，其每年的收入很可補充政府大部份的費用，賦稅錢糧在財政方面所佔的地位遠沒有現在那樣重要。至於軍事上的需要，各政府大概又都依靠那般專以軍事為職業的社會階級，或從國內或國外雇用人民充當兵士。從前軍事上的需要當然沒有像現在那樣大。極大的常備軍與海軍都是現代政治生活的出產品，普通的強迫徵兵制度是從十九世紀時候起的。革命時代的法國是第一個政府強迫所有成年男子服義務兵役。

徵收賦稅原為償付一切對於全體社會有益的公共費用。政府萬不能藉徵收賦稅的名義，做出種種損人利己的事情。現今各國所通行的代議制度就是根據於這賦稅問題而發生的。當

現在各國通行之  
代議制度是根  
據於賦稅問題



無代表不納稅  
是近世政治之根本  
原則

初歐洲專制國的君王到了財政困難時候，就要從人民方面去着想。使他們交納多少賦稅以補償政費的不足。但人民納稅是不能強迫的，須得出於他們自願，方能不發生困難問題。當時的君主明白了這種情形，所以就使人民方面於每年舉出幾個代表，與國王共同商議，規定每年稅額的數目。政府的財政權就逐漸到了人民的代表手裏，政府的政策如有不滿意於人民之處，他們的代表就能拒絕交納賦稅。財政是一國的命脈，人民代表有了財政上的大權，他們就用了這種機會，推廣他們自己的職權，把這人民代表的團體變成現今的立法機關。英美各國早有一種根本觀念，叫做「無代表不納稅」，這就是近代政治上的根本原則。凡一切賦稅，人民認為不正常，就可以明白抵抗。這也是民主主義發達的原因。

政府之司法權與  
立法權是經過  
極長期之變化  
司法權之獨立

政治制度發展史又能證明那政府的司法權與立法權也是逐漸經過了極長期的變化，才由政府直接執行的。在最初的時期，各個人間的一切爭執都由各個人私自了理。直到後來，政府才正式聲明人民的幾種特別權利是受其保護的，同時又設立幾種法庭，其職務是審判民間權利方面爭執。可是在當初，人民是否在這類法庭中提起訴訟，都可由各人民自由決定；並且法庭的判斷也不是由政府執行的，祇送交有關係的各方面就算完事。凡不遵守法庭的判

斷，其結果也祇放棄政府的保護而已。直到政府強迫人民把一切的爭執提交法庭起訴，並由政府的官吏確實執行法庭的一切判斷案，政府的司法權才算確定，才能有現今各國政府的那種情形。可是就在現今各國政府，凡關於民事方面的一切爭執，政府也得要等到一方面在法庭提出訴訟後，才能干涉；祇有關於刑事方面的行爲，政府能自行直接提起公訴，懲辦那般違反其命令的人民。

政府執行立憲的  
司法權更晚

政府執行立法權比執行司法權更晚。所謂立法權就是制定法律，規定人民方面各個人間的關係，及其財產的關係。這一部份法律叫做私法，上面已經提及的民事法是包括在內的。此外另有一部份法律叫做公法，就是關於政府組織及其運用方面的一切規定。這一類的法律是關於政府本身的，所以大概其發現的時期總比其他法律爲先。在工商業不十分發達的國家，凡關於各個人間的關係及一切事業上的種種狀況大概都是受人民方面自由發展的風俗與習慣所支配，政府是不十分積極的干涉。祇有到了後來工商業已經發達，一切社會的與經濟的生活十分複雜，政府才以正式的立法手續，確實規定人民間的私法。

所以政府担任立法方面的職務可以算是新近發生的現象。直到了十九世紀，各國政府才

到十九世紀各國  
政府才設立確  
定的立法機關  
才拿執行事務  
方面的職務

設立確定的立法機關，才入手執行立法方面的職務；並且在現今的英國，美國及其他以英國習慣法為法律基礎的國家，大部份的私法並不在於正式制定的法律之中，却在於人民方面所公認的一切習慣及法庭的判例。就在那幾個國家已經編訂極完備的私法，叫做法典，其中所包含的原則也祇是從前人民的習慣與法庭的判決案而已。

以上所述已可以證明那政府的主要職務，在人民的政治生活未會十分發達以前，種類並不甚多。在最初時期，政府的主要職務還不一定包括私法的制定，私人爭鬭的解決及賦稅的徵收。但在現今文化已發達的國家，這類的職務確是政府的主要職務，並且除此之外，還得要加上其他的職權，如把私人財產收為公用，建築一切公用的工程，辦理外交，及執行各種警務方面的管理權。

在十八世紀的下半期，亞當斯密司（就是寫原富那位經濟學者）寫過一本政治學，其書名就叫正義，警察，賦稅，與軍備講義。在那個時候，這幾個題目確實很可以把政府的職務都包括在內了，可是現在的社會狀況已不是那時候可比，現今的政府差不多已經都變為一種辦理公共事務的機關，其所執行的職務種類繁多，名目不一，並且都不能算是主要的職務。

現今政府所以執行這樣繁雜的職務，不是因為必需的，祇因為便利於人民起見，不得不執行。各國政府因其社會狀況的不同各自執行種種各別的職務，所以我們實在沒有方法把政府的職務一一列舉出來。概括的說起來，現今政府的職務大部份是帶有「公共福利」的性質，其目的並不是專為維持國內治安，却為增進人民方面經濟的，工業的，知識的與道德的種種利益。凡關於這類公共福利的事務，誰都承認政府的能力勝過各個人或私人團體，所以由政府執行，一定可以比私人做得好。

從學理方面着想，現今多數人民對於政府職務範圍的觀念，叫做實驗主義，這就是以政府干涉人民或人羣自由的結果作為政府的行動是正常的，或不正常的，有益的或有弊的。假使其結果是好的，政府的干涉就是應該的，有很充足的理由；假使其結果是壞的，政府的干涉就是不應該的。這實驗主義的政府職務觀念並沒有把政府職務的範圍死版版的規定。政府不單是為維持秩序與保障人民權利，同時還得要做各種各樣與全體人民福利有關係的一切事務。假使與全體社會或大部份人民福利有關係的事務祇有政府能做的，或政府比單獨個人或人羣團體能做得更好，那末，這類事務是應當由政府執行的。反之，假使人民或人羣比政府

更能做得好，那末，政府就不應當去干涉這類事務。

這是很簡單的一種觀念。決定政府職務的正當範圍必須以實利爲目標，以試驗爲方法。經過種種試驗方法，我們曉得城市的自來水應當爲市政府所有，爲市政府所管理；又經過種種試驗方法，我們曉得那零賣的商業是不應當爲政府所專利。所以自來水及其他種種同類的公用事業是應當劃歸政府職務的正當範圍之內，零賣商業就不應當作爲政府的職務，這是依照現今社會狀況而說，將來社會情形更改了，這樣的結論當然也得跟了更改。

## 第五章 成文憲法

憲法是一國的根本法律，規定政府的組織與職權，各級政府或一級政府中各機關分權的方法，人民與政府間各種權利與義務的政治根本問題。現今各國的憲法大都是成文憲法，像英國那種逐漸發展的逐漸生長的憲法可以算是已經很少有了。所以在大多數人民的眼光中看起來，所謂憲法祇是成文的憲法，是歷史上一種極重要的文件，在一個確定時期制定的，並在一個確定時日公佈的，其作用是為保障人民權利，並設立一種適宜於人民需要的政府組織。

現今的所謂成文憲法是十八世紀下半期及以後的出產品，但「憲法」這名詞却在古代就有的。有人說，希臘時代的雅典在紀元前六二四年與四〇〇四年的中間曾經有過十一種憲法，並且政治學的老祖宗，亞里士多德也曾收集了當時許多憲法，在他的政治學裏邊，曾經討論過「立憲政府」，「最好的憲法」，「憲法的定義」。羅馬學者也說到憲法與普通法，制憲權與立法權的區別。可是古代人民雖有憲法的觀念，他們却並沒有把憲法原則規定在一種超過普通法

的根本法律。在中世紀時候，有幾個城市，公司，教會與封建貴族的權利往往規定在一種有契約性質的規約之內。這種權利是國王所特許的，規定以後，就是國王本人也得遵守。最進一步，人民就要求國王承認他們的種種權利，並規定在成文的規約之內，算是國王與人民間所訂立的一種契約。這類的規約也許可以算是現代成文憲法的先鋒。

在十六世紀時候，所謂根本法律的觀念又發現於學者們的著作中。並且國王所公佈的幾種較為重要的法律就叫做憲法，所以英國亨利第二時候所規定國王與教會關係的法律就叫做 *Constitution of Clarendon*。到了十七世紀，『憲法』這名詞又屢次發現於英國人民為開闢新大陸所組織各種公司的規約內，各殖民地政府的組織法中，及幾個學者的著作中。當時幾種較為重要的文件，如一六四七年克林威爾 (*Cromwell*) 兵士所訂定的人民約法 (*Agreement of the People*) 克林威爾於一六五三年所宣佈的政府組織 (*The Instrument of Government*)，美洲殖民地革命以前所宣佈的各種宣言與議案等，確是現代成文憲法的先鋒。從十七世紀下半期起，『憲法』這名詞的意義也較為確定，專指一切根本法律，特別是於政府組織的一部份。美洲殖民地於十八世紀下半期與英國脫離關係，把他們新政府的組織大綱叫做憲法以後，

「憲法」這名詞的意義就非常確定，是指一國政府組織的根本法律。

成文憲法確是美國對於政治技術方面的一種重要貢獻，並且美國在獨立以後的時期內所制定的憲法又確能把民主主義的根本原則具體表示出來。從一七七六年美洲殖民地宣佈獨立起至一七八九年美國聯邦憲法成立時止，這十三年時期可以算是現代歷史上第一個並且是最重要的制憲時期。在這時期之內，現代的成文憲法是初次發現於美國新獨立的十三邦，那最重要的最有研究價值的美國聯邦憲法也於一七八七年在費立特而費埃 *Philadelphia* 制定，於一七八九年公佈實行。美國聯邦憲法已經有了一百四十年歷史，要算是各成文憲法中歷史最長的一種。法國發生了革命以後也即仿照美國的例，入手制憲，其第一次的成文憲法是於一七九一年的九月公佈的。德意志各邦也即行仿效，在一八一四年至一八二九年之間，多數的邦均已採用成文憲法，祇有普魯士與其他幾邦直到十九世紀中期才制定憲法。歐洲其他各國亦均逃不了這種潮流，在十九世紀中期以前，亦都先後公佈一種成文憲法，如西班牙（一八一二年），挪威（一八一四年），丹麥與荷蘭（一八一五年），葡萄牙（一八二二年），比利時（一八三一年），意大利與瑞士（一八四八年），奧大利（一八六一年），與瑞典（一



八六六年）總計自一八〇〇年起至一八八〇年的八十年之內，歐洲各國曾經公佈過三百多種的成文憲法。到了十九世紀末期，除了英國，匈牙利，與德意志聯邦中一邦外，歐洲其他各國都各有一種固定的成文憲法。最近歐洲大戰以後的幾年之內又是一個重要的制憲時期，因為歐戰結果俄德奧三個大帝國是都分裂了，從他們舊有的區域以內劃出了許多新國家，舊邦改造，新邦建立，都要靠確定的成文憲法做根據的，所以在這十多年之內，又發現了十多種的成文新憲法，就是德國、普魯士及其他各邦、奧國、捷克、南斯拉夫、俄國、波蘭、鄧席克自由城、厄司陀尼亞、芬蘭、臘忒維亞、匈牙利、愛爾蘭自由國。

依照美國、瑞士、法國、比利時、及歐戰後各新國家的觀念，成文憲法是一種根本法律，由人民以主權者的地位制定的，並且是政府一切權力，行政立法與司法的根源。所以美國憲法起首就說：「我們，合衆國人民……制定此憲法。」歐洲各新國家，如波蘭等即抄襲美國的公式。波蘭憲法亦有「我們，波蘭民族……在波蘭共和國的國會中制定此憲法。」捷克憲法第一條即規定：「人民為捷克共和國一切權力的唯一的源流。」瑞士憲法亦宣言憲法是瑞士聯邦所制定的，二十二邦人民的總體組織此聯邦。比利時憲法亦以比利時人民的名義制

定的，並有明文聲明「一切權力是出源於人民」。法國雖也有這種觀念，但憲法上却沒有明確的規定。

與上述各國的觀念相反的，是日本、歐戰以前的德國、普魯士、及其他德意志各邦。這許多國家都把憲法看做是國王制定的，是國王對於人民所特許的幾種權利的規定。所以在學理上，憲法既是國王制定的，國王當然也有取消憲法的特權。日本憲法完全沒有提及人民是政治權力的源流，却很慎重的聲明天皇是日本帝國的元首，是主權的所有者，並依照憲法條文執行其權力。同時修改憲法的權完全在天皇手裏。祇有天皇才能提出憲法修改案，歐戰以前德意志聯邦憲法也在序文中聲明此憲法是由各邦國王所制定的。普魯士憲法也沒有承認人民的主權，却承認憲法是國王意志的表示。從前普魯士學者又都同意憲法是國王，不是人民制定的。並且在事實上，第一次的普魯士成文憲法是由國王武斷的取消，另行公布一種。

憲法的目的當然是要保護全體的幸福與人民的權利，所以憲法的作用就要使被治者有參與政府事務的權利，同時使政府從人治的變為法治的。從前各君主國人民從國王方面爭得成文憲法的用意也就為此。成文憲法所規定的是一種法治的政府，但人民的自治權也祇有那國

王所承認的，所願意讓步的幾種。國王仍舊有範圍極大的命令權，及所有未曾委託政府其他機關的職權。並且在從前歐洲那種君主立憲國，各憲法學者又都承認眞正的立法權並不在於人民的代表機關，却在於國王手裏。有時候，人民選舉權方面有種種的限制，使民意不能有眞確表示的機會；有時候，國會中的上議院是完全由國王或貴族階級所把持，使下議院方面受到種種限制，不能自由行使其職權。

至於美國、法國、比利時、瑞士等國的成文憲法是以民意爲根據的，但就在這許多國家，憲法中也有種種的限制，使人民代表不能自由執行其大權。各國成文憲法中非但列舉人民生命自由財產的種種權利，給與特別保障，無論是立法或行政機關都不得干涉或侵犯，並且同時還有各種的方法與限制，使民選的代表亦不能亂用政府職權。各立憲政府往往又把普通立法權與制憲權明確分開。所謂制憲權就是制定或修改那種有憲法性質的法律。立法機關雖是人民代表所組織的，但各國却都不願意使之同時以普通立法的手續制定或修改憲法。這就可以見得憲法是各國所公認的一種最高法律，其作用不但在於限制政府的權力，並且人民代表本身亦得同樣的受到限制，其制定或修改權是應當在普通立法職權範圍以外。

凡制定或修改全部憲法時候，各國的通例是往往召集一個特別的人民代表會議，叫做制憲會議。美國的聯邦憲法是由一個特別的制憲會議制定的，並且由各邦人民的特別代表會議批准的。歐戰後各新國家的新憲法也大都由特別的制憲會議制定的。制憲會議的職權是人民主權的表示，是高出於一切的法律與政府機關。一七八九年法國革命時候第三階級會議也就根據於這樣念觀，推翻舊政府，制定法國第一次的成文憲法，組織新政府。

修改憲法權也同樣的重要。所以成文憲法中最重要的部份就要算規定修改憲法的一部份。成文憲法有兩種用意：一方面是要在可能範圍以內，幫助全國一切事務的發展，又一方面是要防止種種激烈的或革命的行動。假使憲法內沒有修改的條文，或其修改方法是不容易做到的，其結果勢必至於使進步的社會狀況不能與那死版版的憲法條文相適合，或者是憲法等於死法律不能發生效力，或者激動人民方面的革命，推翻舊憲法，另行制定新憲法。假使修改憲法的方法太容易了，那末，政治生活又恐怕有發生不穩固的危險，人民方面又恐怕有那種輕視憲法的態度。至於一種成文憲法究竟應當採用一種怎樣的修改方法，那是一個不能概括解決的問題。各國制憲者一定要依照各該國人民心理上的態度及其他一切的政治狀況各

自解決。我們約略列舉幾種修改憲法的方法。

在幾個政府，例如法國，立法機關能在事實上，但不在形式上，修改憲法條文，如同英國國會修改那不成文憲法一樣。法國正式修改憲法的方法是先由國會兩院各自提出與通過一種修改案，然後再召集兩院的聯席會議，如能得到過半數的同意票，該修改案就算成立。意大利憲法中是沒有修改條文的，可是意大利國會却能以普通立法手續修改其憲法。這幾種憲法都是很容易修改的，普通往往又叫做柔性的憲法。

同時還有幾國的憲法是做剛性的憲法，因為其修改方法是很困難的，我們舉瑞士，美國，日本，比利時憲法為例。瑞士修改憲法的手續非常繁雜，並且又有全部修改與局部修改的區別，憲法是否須全部修改的問題一定要經人民總投票解決的，局部修改的議案可由人民或國會任何方面提出，但修改案一定要經多數邦內多數人民投票表決後，方能發生效力。在日本，祇有天皇能提出憲法修改案，並且須經國會兩院三分之二的出席法定人數通過後才能成立。依照比利時憲法第一三一條，國會正式提出憲法修改案後，當即自行解散；再由新國會開會討論，但兩院討論該案時候，一定要有三分之二的議員出席，並且修改案的成立也要

至少得到三分之二的同意票。美國修改憲法的手續要算是最難了。提議修改案的方法有兩種：或由國會兩院的三分之二議員提出，或由三分之二邦立法院的請求，召集制憲會議提出正式議案；修改案提出後還得經四分之三的邦立法院或在各邦特別召集的憲法會議批准方能成立。

以上所舉祇是憲法範圍以內所正式規定的修改方法而已。此外，還有種種非正式的方法，如法庭的解釋憲法條文或其中的字句，與風俗習慣的發生，也能於無形之中，改變憲法的性質，使舊條文能適用於已經更變的新社會。比方美國憲法在形式上還沒有多大更改，一共祇加上了十九條修改案，但在事實上早已大改而特改，與當初制憲者的用意完全不同了。美國在一百四十年以前制定的憲法，尙能適用於今日工商業最發達，一切情形最複雜的社會，全靠這種種非正式的修改，於無形之中把憲法上的舊字句換了一種新意義。可是這種辦法在美國雖則利多弊少，但人民程度較低的國家却萬難仿效。做到美國這種情形的主要條件，就是那解釋憲法條文的法官一定要正直無私，眼光遠大，能夠看出社會上的需要及一切的趨勢，然後依照他們的學問經驗，並且爲社會全體人民的幸福着想，發表他們的意見；同

時人民方面也得要有法治的精神，尊重法庭判決的觀念。這是不容易做到的。就在美國，也曾鬧過一個大亂子，一八六〇到一八六四年的南北戰爭表面上是爲了黑奴問題，其實是爲南北兩方面因經濟狀況的不同，對於憲法條文就有不同的見解，其結果就不顧一切，祇得以武力解決。

所以憲法決不是一種包醫百病的萬應靈藥。並不是成文憲法制定後，一個國家的一切困難問題都可以解決了，人民的痛苦就可以銷滅了。試問歐洲十九世紀時候所制定的三百多種憲法究有幾種現今還是存在，究有幾種曾經發生過良好的效果。成文憲法不過是一個政府裝門面的招牌，我們所應當注意的不是憲法的形式，却是其背後的一切勢力。所以凡在制憲之前，制憲者必須仔細研究那憲法的內容應當怎樣，其目的總要使之能應付社會上與經濟上的需要，總要使之能適合於歷史習慣與將來一切的趨勢。他們萬不能專去注重理論一方面，把事實一方面的情形丟棄不顧，制出一種理想中的憲法。他們應當根據於一國歷史上的與社會上的種種情形，再從別國現行制度方面選擇那種可以適用並且已經試驗有成績的部份，參雜其間，制定一種能夠適用於他們國家狀況的憲法。制憲的目的在於適用，不是在於理想上

的完備。理想中極完備的憲法往往在事實上未必能適用。

此外，還有一個根本問題，就是人民的政治智識究竟是怎樣一種程度，究竟能使用什麼樣一種憲法。比方在一八二五年俄皇亞歷山大死的時候，那般自由黨的人物主張俄皇第一個兄弟康司担丁（Cesar）嗣續皇位，並激動了駐在彼得堡的軍隊變叛，他們那時候的口號與標語是康司担丁與康司鉄頭。康司鉄頭原是憲法這名詞的譯音。革命的目的本來是很簡單，所要求者祇是（一）康司担丁接位，（二）制定憲法。但憲法這名詞的譯音却與康司担丁的音相類似，所以把這兩個聯起來，變為一個口號，唱起來也很順流。可是那般叛兵把這個口號唱慣了，他們都以康司鉄頭與是康司担丁的妻。假使人民程度如此之幼稚，制憲者的目標應當注重於訓練人民的政治智識，在這樣狀況之下的憲法就有兩個目的，一方面是防止政府職權為某私人某家庭或某團體所把持，變成他們蹂躪大多數人民的工具，又一方面是訓練民衆務使他們能於最短時間內學到做公民的本領。



## 第六章 專制政府 立憲政府

從獨裁的專制政府到現今那種立憲政府，中間曾經過極長的極複雜的歷史，並且各國的情形又各不相同，有幾個國家於幾百年前早已打倒那獨裁的專制政體，早已走上立憲政府這條大路上，還有幾個國家直到最近時候才改變政體，從專制的變為立憲的。就拿我們中國說罷，我們是要算比較很晚才脫離那種獨裁的專制政府，直到了一九一〇年的初期，一九一一年，才打倒滿清政府，光復成功，建設現今的中華民國，可是這民國十八年的歷史是我們最困難的時期，專制政府雖已推翻，但我們却還沒有走上憲法的軌道，所謂民權及其保障還是說不上談不到。這可以見得從專制的變為立憲的政府不單是形式上的改變而已，同時還得要人民對於政治態度的改變及其他種種狀況的改變，方能養成一種法治的精神，方能使人民與政府都依照確定的軌道執行一切事務。我們先從政府的歷史上說明這種更變的情形。

人類歷史應是人民戰勝自然環境的歷史。在最初時期，人民對於環境是束手無策的，並且又迷信又沒有智識，祇得由自然界一切勢力隨意支配。他們是迷信的，因為他們對於環境

方面一切勢力是完全束手無策；他們沒有抵抗自然勢力，因為他們是缺乏智識的。他們對於自然界的一切狀況固然迷信，沒有智識，不能應付，他們對於社會方面的現象也是同樣的迷信，同樣的沒有智識，同樣的束手無策。可是這樣的社會也就需要一種政治的組織；因為沒有政府，就是這種最簡單的社會也不能存在。在這樣的社會，往往有一個人或少數幾個人，或者因為他們是強有力的人能領袖羣衆戰勝鄰居的蠻族人民，或者因為人民承認他們有超人的來源與能力，或者因為其他種種原因，就能強迫社會全體人民服從他們的意志，把持當時的政治勢力。他們那種獨裁的意志就變為國家的法律，他們獨斷獨行的決定一切政策，辦理一切事務，並執行他們自己的命令。所以最初的政府一定是一個人的或少數人的獨裁專制政府。

在一個人的獨裁專制政府，一個君主是社會中至尊無上的一種權勢，他除了他自己的良心或上帝之外，不能對於任何人民或人羣負責的。可是政府的權力雖則集中於一個人，但社會上各團體間的一切競爭還是繼續不已的進行，並不因政權集中而減少其烈度，各團體往往為達到本身的目的起見，用盡種種方法，務使獨裁的專制皇帝能夠為他們設法，給與他們種

種的特別權利。大凡研究專制政府歷史的學者都可以告訴我們，那獨裁的專制皇帝的政策也往往根據於國內各團體間競爭的狀況而決定的。有時候，獨裁專制皇帝的職位並不是世襲的，如古代中國堯舜禹的禪讓，歷來稱爲美德，但在別處，往往因嗣續問題而發生戰爭；爲免除此種弊政起見，多數獨裁專制政府的皇帝就往往變爲世襲的，以嫡長的男子嗣續下去。所以一個人的獨裁制度就變爲一種固定的制度，並得到風俗習慣的承認。

有許多地方，最早的政府制度不是一個人的獨裁專制政府，却是爲少數人把持的專制政府，普通叫做寡頭政府。他們或者是幾個軍事首領，或者是幾個貴族，或者是幾個教主，或者是幾個大地主。他們把持政權的原因也與一個獨裁君主把持政權的情形相彷彿。寡頭政府的專制程度也很可以比得上那一個人的獨裁政府，並且變爲固定的制度情形也與一個人的獨裁政府相同。同時在這樣的政府狀況之下，社會上各團體各階級的競爭也同樣的能夠影響到政治方面。寡頭式的政府確實比個人的獨裁政府更能把各階級的爭鬥表示出來。

可是獨裁的專制政府或寡頭政府總不是穩固的制度。在人民尙未脫離迷信，對於社會狀況不十分了解時候，專制式的政府確實能使那般沒有自治能力的人民過一種比較安穩的政治

生活。但以後社會情形日漸複雜，文化日漸進步，權力集中的專制政府就有支持不下去的趨勢。因國家的土地與人口增加，社會的與經濟的生活複雜，人民的智識提高並能明瞭政治方面的一切狀況，政府權力就有分立的必要。在一個土地廣大的國家，一個專制君主或少數的專政者決沒有絕大的精力，同時能夠照顧到全國各方面極複雜的事務，他們實不得不把大部份職權委託別人代其執行；無論當時委託執行職權的條件何如，但從政治上着想，凡趨向於實際方面的人都可以明白權力的委託就是權力的分立。還有一層，社會上各團體間的競爭所爭者也就是權力，幾個較大的較有勢力的團體總是繼續不斷的要求參與政治權力，他們等到一有機會就即利用一切勢力，擴充其權力，同時就減少專制政府的權力。

在最初的時期，也祇有幾個軍事首領，或大貴族，或大地主，或大教主才能抵抗那獨裁的專制君主，或寡頭政府的專制勢力，並且同時還能使專制政府讓步，給與他們參與政治權力。以後又有大商人，小貴族，小地主，工會等也就提出同樣的要求，或以武力，或以和平方法，也就得到參與政治權力。直到最後時期，普通民衆，包括農民工人等類，爲政治自覺心所激動也提出同樣的要求，加入參與政治的團體。各國政府權力的分立大概是經過這樣的

或類似的程序；各國政府從專制的變爲立憲的也大概是走過這樣的或類似的路程。

從專制政府到立憲政府，這條路程是很長不容易走。有幾個國家的人民走了幾百年就走上了，還有幾個國家的人民像我們中國却走了幾千年還沒有走上。各國人民的政治能力當然各不相同，同時還各有環境方面種種不同的狀況及一種意外的阻礙或幫助，因之這條向立憲政府走的道路有時候好像是很平坦無阻的，有時候好像滿是巨山大川，無論怎樣是走不過去的，走上這條立憲政府大道的入手方法大概是當一個團體從君主方面爭到幾種參與政治的權力，同時又得到幾種不受政府干涉的特許權利，這類權力與權利往往又規定在一個很鄭重的盟約之內，使之有一種永久性與保障，任何方面都不能侵犯。

例如英國的大貴族於一二一五年在倫敦附近強迫英王約翰承認幾種他們應享的確定權利，並又承認國王本身應受的種種限制，這類權利與限制都明白規定在當時所頒布的大憲章之內。直到現在，這大憲章還是英國人民自由權利的基礎。英國人既已向這條立憲政府的大路上走，他們就勇往直前，繼續進行，以後又逐漸從國王方面爭到其他權利，政府的權力方面也逐漸加上許多其他限制，別種團體與別種階級人民亦逐漸爭奪到許多權利，與參與政治

的權力；這種種人民的權利與政府權力方面的限制都規定在英國歷史上幾種重要的文件與法律之內，如一六二八年的人權說帖，一六八九年的人權條文，一八三二年的選舉改革法，一九一一年的國會法，與一九一八年的人民代表法。經過了幾百年的歷史，經過了人民一次的革命，無數次的奮鬥，殺了一個國王，又驅逐出一個國王，英國才算走上這條立憲政府的大道：凡政府各種職權都有確定的實施方法，由確定的機關執行；執政者的權限有確定的限制；各級人民能夠享受確定的自由權利，及參與政治的權力；政府各機關又有確定的組織及辦事手續。規定英國政府組織，政府權限，政府與人民關係，人民參與政權限度的盟約，法律，與習慣等籠統叫做英國憲法；英國政府有了這種種規定就算是一個立憲政府。

所以立憲政府就是那種依照法律原則行使職權的政府，其政策是根據於被治者全體的幸福而決定的，其人民的生命與權利是由法律規定的，由法律保障的，既不受他人的干涉，亦不容執政者的侵犯。假使把這個定義分析起來，我們就可以看出那立憲政府所包含的幾種特質：（一）立憲政府是法治的政府，不是人治的政府；（二）被治者或其一大部份有直接或間接由他們選出的代表，參與政治的權利，這種權利的用意是使他們能表示意志，及監督執政者

執行政權；(三)包括在這種自治權之內，各地方區域對於他們地方上的特別事務也有自由決定的權利；(四)末了，人民自由權，財產所有權與使用權方面有一個確定範圍，為政府普通立法機關職權所干涉不到的。

這樣說起來，立憲政府的根據就是幾種確定的原則，或者是成文的，或者是不成文的，體統的就叫憲法。依據這種種原則，政府的職權有確定的範圍，無論如何，是萬不能跑出這個範圍以外；人民的種種權利，如生命，自由與幸福的營求也有確定的法律保障，無論是個人或政府都不得侵犯。立憲政府所注重的既是法律，那解釋法律的法官就不得不有一種獨立的精神，不受任何方面的干涉。所以現今各立憲政府的法官都有終身的任期，其薪俸不能在任期以內由行政或立法兩方面任意減少，其執行職務時候不受任何方面任何的干涉。這就是保障司法獨立的辦法。但司法機關是政府中權力最薄弱的機關，除非人民有尊重法律的觀念，有遵守法官判決的精神，無論怎樣的憲法條文決不能增加法庭的權力，使司法權力充分有效。所以人民尊重法律，信仰法官的態度是司法獨立的保障，司法獨立又是人民自由權利的保障。

立憲政府的兩個大柱子，一個是獨立的司法機關，保障人民法律上的權利；一個是職權確定的行政機關，所有行政官吏的職權都是由法律明確規定的，凡法律範圍以外的一切命令都不能發生效力，凡一切非法的舉動還須受民事的或刑事的處分。在那種君主立憲政府，如日本與英國，日本天皇與英國國王都不受刑事或民事方面的追究，但他們却有國務大臣替他們代負一切責任，並代受一切處分。在各共和國，總統或行政首領也往往非解職後，不受法庭的審判，但國會可以提出彈劾，並組織特別法庭審判他們，定罪後，須立即免職，如有違法的行動，還得要受民事或刑事上的處分。並且共和國的行政首領也時時刻刻受法律的節制，因為他們在法律範圍以外的一切命令與行爲，絕對不能發生效力，人民是絕對不能服從的。這就是現行那種立憲政府的根本原則。

還有一層，人民的生命，自由與幸福的營求非但不受行政方面的干涉或侵犯，就是人民代表所組織的立法機關也不得有什麼憲法軌道範圍以外的舉動，任意傷害人民的權利。所以歐美各立憲國對於立法權方面大都有一種限制，或者是明確規定的，或者是根據於習慣的。

英國的憲法是不成文的，國會立法權方面的種種限制完全是習慣上的，不是法律上的限



制，但在英國，習慣上的限制等於法律上的限制，因為政府如有違背習慣或成例的舉動，勢必至於失去人民的信任，他們自己的地位就得搖動。英國人民的根本自由權利觀念是出源於他們在幾百年歷史上所表示的決心，凡他們心目中認為是他們的生命，自由，財產權利，除了根據於正式的法定手續之外，不得無故被政府任何機關所剝奪。人民權利的大部份早已規定在幾種大法規之內，如大憲章之類，同時全部的習慣法之中也有很多關於人民權利的根本觀念。從英國人的眼光中看起來，這類法律與習慣都是神聖不可侵犯的。立法機關也明知那習慣上人民權利觀念的勢力是非常之大，所以雖有法律方面的大權，實不得不處處遵循那習慣所規定的軌道，在其範圍之內執行職權。

在歐洲大陸各國，立法機關的立法權也是無限制的，因為歐洲各國的法庭大都沒有宣告法律為無效的特權，並且立法機關的行動如與憲法條文發生衝突，法庭也不能出來干涉。有幾個的成文憲法也把人民的自由權利列舉在憲法條文內，祇因政府中沒有一個機關可以禁止立法權方面的侵犯，所以其性質也祇與英國人那種根據於習慣上的權利相等。

美國的情形與歐洲各國都不相同。美國立法機關的職權是列舉的，如果超出了憲法上所

規定的範圍之外，法庭就有權宣告其行動為不合於憲法，因之不能發生效力。並且美國憲法又很明確的規定人民的各種自由權利，凡憲法所規定的範圍以內，人民可以自由行動，不受任何其他人民或政府任何機關的干涉與侵犯。

但同時我們還須注意所謂人民的自由權利並不是絕對的權利；並不是在無論什麼樣的狀況之下，政府不得加以限制。把人民權利看做絕對的，就要妨害政府的行動，同時又可以使政府失去效率。所以無論在任何的立憲政府，私有財產可以收為公用，惟必須有相當的代價；各種營業公司，如其性質與社會上公共利益有關係的，須受法律上的種種制限。就是憲法上所規定的自由權利也不是絕對的。在戰爭時候，人民也許強迫到戰場上充當兵役，他們的生命就沒有自由了；言論自由也得要受法律的限制；信仰自由也不能常做擾亂社會或違反道德觀念的遮蓋品。所以人民自由權利雖有憲法或習慣的保障，但遇必要時，或為維持社會秩序，或為謀社會全體的福利，人民也得犧牲他們的自由權利，受政府方面的種種限制。可是政府機關却不能任意剝奪或侵犯人民憲法上的或習慣上的自由權利；就是遇必要時，不得不加以限制或干涉，也得要依照確定的手續。這就是立憲政府與專制政府的區別，也就是從

專制政府到立憲政府所得到的的結果。

## 第七章 直接的民治制度與代議制度

概括的說起來，凡被治者的意志能決定政府的政策，及其執行的方法，就可以算是民治的政府。民治政府是現代政府的特點，可是民治制度的觀念並不是現代發明的，却是從古代遺傳下來的。西方古代希臘各城市國家早已在二千多年前試驗過一切民治式的政府。

但西方古代的民治政體是一種直接的民治制度，凡政府一切最高權力是屬於公民全體。全體公民的會議就是國會，也就是政府，合行政立法司法機關而為一。公民會議做得許多行政方面的事務，他們用投票方法決定當時各項重要問題。他們非但選舉將軍與其他行政官吏，並且又指揮軍務，接待別國的公使，宣戰及媾和，批准條約，管理內務方面與宗教方面的公共典禮，收受公共賬目。他們也是立法機關，通過永久的法律。每次會議時候又發表命令，規定國家的大政方針，徵收賦稅或他款項。公民會議或其一部份又是司法機關。公民全體組成一個巨大的法庭，受理並裁判一切民刑案件。

這是歐洲古代人民直接執行行政權的民治制度。可是這樣的制度也祇有在那時候的一切特

別狀況之下才能適用。當時種種的社會現象是非常簡單，所以公民直接執行的政權與直接解決的種種問題也比較現今的政治問題要簡單得多，容易辦理。那時候所謂國家的範圍又非常狹小，祇有現今各國城市的那樣大，所以就叫做城市國家，兼有城市與國家兩種性質。各城市國家人口的數目當然也沒有現今各國大城市的那樣多。據許多學者的推測，希臘時代雅典的自由人民約在十二萬與十四萬之間，其中有政治權利的公民祇佔四萬餘耳。亞里士多德在他的政治學裏邊也曾討論到一個國家究竟應當有多少人民的問題。他說：十個人是太少，十萬人是太多，理想的數目是四萬或五萬。

祇有在這種狀況之下，就是社會現象簡單，土地的範圍狹小，公民的數目約在四五萬之間，希臘式的民治觀念才能實行。所謂公民權是包含各個人自己直接參與公共事務的權。希臘那種政治生活一定要各公民彼此互相認識，彼此能夠互相交換意見。亞里士多德說過幾句話：「假使公民決定一切關於正義的問題，並依照才能分配政府的官職，他們一定要曉得各人的性質；假使不是這樣的，凡任命的官吏與法律的執行一定不能在正軌上；可是這種問題却不應當隨便，任意解決，這就是人口衆多地方發現的事實。」

現今所謂公民觀念似乎與希臘時候有不同之處。在許多國家，人民向來沒有參與政治事務的權利，也沒有經過訓練的機會，所以就是現在得到了法律上的政治權，他們還是不聞不問，不知道參政權關係的重要。就在歐洲那種民治國家，人民也因中古封建貴族，及以後開明專制君主的專權，已經過慣了那種不與聞政治的生活，這一種習慣往往使他們把政治看作可以隨時與聞或不與聞。他如果放棄那法律上的投票權，旁人也決不會把他看做一個不負責任的人。可是依照雅典的法律，公民放棄責任就得要剝奪公民的資格。幸而在最近的幾年，各國多數人民對於公民的責任觀念似乎是已經增加了，那希臘式的公民參與及擔負政府責任的觀念也逐漸有恢復的趨勢。可是在從前希臘人的眼光中看起來，直接參與政府職務是他們政治信條中最主要的一部份。凡是一個公民一定要同時做治者與被治者，一定要參與最高立法機關的職務，一定要輪流充當行政委員會的會員，一定要輪流充當兵士，法官與教士。公民經過這樣的訓練與經驗所得到的政治教育確是最有價值的。

但同時我們又應當特別注意，這種直接民治制度也祇有在特別狀況之下，才能存在。假使全體公民在實際上都是立法行政與司法機關的一份子，那末，最主要的兩個要件，就是

(一)國家的土地範圍一定嚴格的限制，不能使之擴充。(二)公民團體的經濟需要一定要另由一般沒有公民權利的人——奴隸——供養。所以從現代的眼光中看起來，希臘式的直接民治制度也祇是有公民權利一部份人民的民治制度，不是全體人民的民治制度。以後這般奴隸也要求自由與平等，希臘式的直接民治制度就為民治制度的根本原則所推翻了。

英國社會主義者惠白夫婦(Sidney and Beatrice Webb)在他們所著的工業民治制度(*Industrial Democracy*)說過幾句極痛切的話：『假使民治制度的意義是所有一切關於大眾的事須由大眾決定，每一個公民須同等的參與政府事務，那工業團體的歷史已經可以很明白的指示出一種不能免去的結果。政府採用了那種人民輪流做官，人民大會……等類方法，其結果勢必至於政權分裂，政府失去效力，或者由一個狄克推多或一般官僚把持政權。』這幾句話是從現今英國工黨領袖並且是醉心於民治主義的學者口中說出，所以更可以表示這直接民治制度的性質。在雅典，直接民治制度的結果是政權分裂。在現今時代，同樣的制度也勢必至於發生同樣的結果。可是現今世界上却有一個瑞士國保持直接民治制度的精神，同時又實行一部份的直接民治原則，但其政治狀況實在很可以比得上其他各國。這是因為瑞士的種種情

形確有很特別的狀況，我們下邊另有專章詳細討論。

亞里士多德又有幾句述及人民公意與政府關係的話，他說：在一個真正的共和國，法律是一定要合於人民的意志，但同時人民一定要選擇那般有過高等訓練的人執行國家事務，並服從他們的指導。假使你要一雙鞋，你不必自己動手做這雙鞋，你祇須雇用一個鞋匠，因為鞋匠的手藝總比你高，等到這雙鞋做好以後，你再表示你自己的判斷。假使這雙鞋是做得很好，很合你的腳，你就繼續雇用這個鞋匠，否則另行雇用一個。所以人民要國家事務辦理得好，他們也不必自己去辦理，他們可以選擇那有學問經驗技術的政治家，交託他們辦理，人民自己祇須對於他們辦理的成績，表示批評而已。這幾句話與二千多年後孫中山先生所說的很相像，中山先生在民權主義第五講裏說：『民國政府的官吏，不管他是大總統，是內閣總理，是各部總長，我們都可以把他們當作汽車夫。只要他們有本領，忠心為國家做事，我們就應該把國家大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步，進步才是很快。如果不然，事事都要自己去做，或者請了專門家，一舉一動，都要牽掣他們，不許他們自由行動，國家還是難望進步，進步還是很慢。』



所以無論從理想上着想，或從事實上着想，希臘式的直接民主制度決不能適用於現今土地廣大，人口衆多，問題複雜的國家。自從古代城市國家的組織消滅後，直接民主制度也跟了消滅，以後雖偶爾保留在幾個範圍較小的區域內，但在事實上，永未曾大規模的在任何地方恢復過。現今歐美各國所通行的代議制度是根據於別種政治狀況逐漸變化出來的，我們雖則可以在理論上把民主制度分爲直接的與代議的兩種，但從歷史上着想，代議制度並不是從古代直接民主制度中發展出來的。

代議制度是現今歐美政治制度的特點，是日耳曼民族分裂羅馬帝國後的出產品。在歐洲各國國會之中，英國國會的歷史最久，勢力最大，確能稱爲「國會的老祖宗」。英國憲法發展的初期是在十一世紀，當威廉（William of Normandy）征服英國時候（一〇六六年）。就在這時期，英國已經有一個職權很大的「大議會」（Great Council），其最初的會員祇是國王的幾個最有勢力的與最有錢的封臣，包括貴冑勳與祝宗祭司。以後經過幾百年的逐漸發展，這封建式的「大議會」就變爲現代的人民代表機關。當初並沒有人預先擬定計畫，但這幾百年中的歷史却於不知覺之中，逐漸變化這「大議會」，並從根本上改變其性質。我們擬將這段歷史約略

敘述，使我們可以明白代議制度是怎樣發生的。

在一二一三年國王約翰 (King John) 被內亂外患逼迫到沒有辦法時候，他就想到國內那般富足的小地主，想徵收他們賦稅，祇因他們人數太多，不能全體召集，國王就命令每州派出四個鄉紳參與「大議會」的會議。雖這次成績並不甚好，但這種辦法確是很有希望，在財政困難時候，總是要想到的。亨利第三 (Henry III) 於一二五四年也照樣辦理，召集每州二個鄉紳參與「大議會」。可是這會議的結果是國王與貴族發生衝突，甚而至於戰爭。國王失敗，貴族領袖 (Simon de Montfort) 以攝政者的地位，把持政權。但貴族當權，財政方面同樣的沒有辦法，所以在一二六五年，他們也召集一個大議會，其中除了貴族教士與每州二個鄉紳之外，同時還有二十一個城市，各派市民二人。市民與貴族教士鄉紳出席於同一個會議，這是破天荒的第一次。所以這次會議可以算已有國會的形式了。

到了一二九五年，愛德華第一 (Edward I) 又召集一個所謂模範國會。國王也因戰事發生財政非常困難，凡是國內有能力幫助國王財政的份子都召集參與會議，包括貴族，教士，各州的鄉紳，各城的市民，其結果就使這次會議的共有四百多個會員，很能代表全國各方面。

「大議會」原來的各會員當然也都在內，可是與那般從外面加入來的代表人數比較起來，他們是祇佔少數而已。

從此以後，那代表人民的國會變爲英國政府中的一種永久制度。代議制度是逐漸生長，並不是在一個確定時期內設立的，也不是依照什麼人的預定計劃進行的。鄉紳與市民加入「大議會」參與國家事務並不是他們所要求的權利，祇因國王方面覺得偶爾有這樣一次會議是很有利益的。在最初時候，鄉紳與市民很不願意出席這樣的會議，他們明知會議的結果祇是加重他們賦稅的負擔而已，祇因不能違抗國王的命令，才不得已而出席耳。從十三世紀起，鄉紳與市民是英國社會中兩個最發達的階級，他們的人數與財產逐漸增加，很有納稅的能力，所以國主要他們加入「大議會」，與貴族教士同樣的負擔一部份賦稅。當時國王的目的並不是民治政府，祇是增加國家的收入。政治學者對於代議制度的起源曾經從各方面極詳細研究過，但他們的意見却還不能一致。可是無論何如，代議制度確是首先在英國實行的，並不是因爲英國人民較爲自由，祇因爲英王的權力較大較強於別國國王。採用了代議制度原則，英國就於無形之中把一個封建貴族的「大議會」一步一步的改變爲現代第一個代表人民的

國會。

在一二九五年『模範國會』開會時候，各會員與代表都在一處會議的；但以後却分爲三大部份，就是貴族，教士，與平民，各自開會，各自討論一切事務，所以當時確有發展一種三院制的國會的趨勢，如全法國的那種情形。假使走上這三院制的路，恐怕貴族與教士就得要聯合起來，與人民代表相對抗，那代表人民的一院決不能有發展其權力的機會了。幸而以後因實際上的利益關係，國會內的各份子就另外採用一種辦法。大貴族與大教士都有種種相同的利益關係，他們又都是原來『大議會』的會員，向來是在一個會場上議事的，所以聯合起來，併爲一院；當時的大教士不單是教士而已，他們同時又是封建貴族，又是大地主。小教士又自願退出國會，另在他們的宗教會議中，議決他們賦稅的負擔。那般小貴族又覺得他們的利益是與鄉紳市民相同的，所以就趨向到人民代表方面去了。其結果就使英國國會分爲兩大部份，一方面是上議院或貴族院，又一方面是下議院或平民院。上議院的會員就是從前封建式『大議會』的會員；下議院是那般以代表資格由國王召集加入『大議會』的份子。到了愛德華第三時期（一二三七年），這兩院制的國會組織已經是完備了。兩院制組織的發生並不是因

爲兩院是較勝於一院或三院，也不是因爲當時的確定計畫，祇因爲種種社會的與經濟的勢力於無形之中使英國國會這樣組織而已。可是英國國會採用了這兩院組織，沒有採用蘇格蘭式的一院制，沒有採用法國式的三院制，也沒有採用瑞典式的四院制，却與十四世紀以後英國歷史的發展有極大影響；不但英國歷史受到影響，就是全世界各國的憲法發展都受到影響，因爲現今各國的兩院制國會都可以直接或間接追溯到英國的影響與先例。

可是在中世紀的歐洲，所謂代表，祇是代表社會上各種特別階級，如貴族，教士與市民，並不是代表全國人民。中世紀的社會制度是一種階級制度，所以各階級在國會中也得有各別的代表。這種階級代表觀念就在現今幾個國家的上議院還是繼續存在。君主立憲國的上議院所代表的祇是社會上有特殊權利的階級或守舊份子而已。在歐洲大陸各國，各階級的代表都是各別召集，各自開會與議決事務。所以往往有三院制或四院制的國會組織，例如瑞典的國會在一八六六年以前是一個四院制的，就是代表貴族，教士，中等階級與農民階級四種人民。

依照中世紀的制度，各代表是差不多沒有獨立的職權。他是一個階級所派出的代表，會

同其他階級的代表，共同表示社會的意志。他並不是社會上一部份人民的代表，會同其他部份人民的代表，共同討論與全體利益有關係的事務。他的職權有極嚴格的限制，處處要聽從其所代表的階級的命令，如有新問題發生也得要隨時請示。他的職務祇是表示其所代表的階級的幾種痛苦及其救濟方法，並不是普通的立法權。

直到了十八世紀末期，歐洲各國才把那代表階級的國會改變為代表全國人民的。可是在幾個國家，這種舊式的階級代表制到了十九世紀末還是存在。英國國會要算改變得最早，在十六世紀中期已經變為人民的代表機關，法國國會到了革命發生後才改變的。

並且在最初一個極長的時期中，國會並沒有什麼立法權。就在英國，國會的職權也差不多祇限於收受人民的請願書，討論人民的痛苦，及將其意見，以請願的方式，呈請國王，制定為法律。到了後來，國會才自行擬定法律草案，呈請國王同意公佈。國會從請願的機關變為立法的機關，也得要經過好幾百年歷史，於不知不覺之中逐漸變化出來的。到了一六八八年的革命時候，英國國會可以算是一個真正的立法機關。歐洲大陸各國國會也經過同樣的變更，但在時期方面，還得要遲好幾百年。比方到了一九一八年，普魯士的法理觀念還以國王

爲立法方面最高的權力。國會的職務祇在消極方面表示同意或不同意而已。這樣的觀念在現今的日本還是繼續存在。

## 第八章 區域代表的制度與職業代表的制度

自從法國革命以後，代議制度的性質就有一種根本上的更變。從前的代議制度是一種階級的代議制度。從民主主義發生，各處的階級制度打破後，階級的代議制度也就不能成立。階級主義的觀念從根本上打破了。個人主義的觀念就立即發生，所以這代議制度也就從代表階級的機關變成代表全體人民的機關。社會上的人民均是平等自由的，各代表須由人口均等的各選舉區域內選舉出來的。這就是現今各國通行的區域代表制度。

在幾十年前，歐美的政論家確是非常重視這一種的代議制度，以為這是各民主國所必須採擇的制度；並且又因為各國的歷史早已證實這種制度的優點，他們就以爲這制度的利弊實在無須再行討論了。可是這幾十年來試驗的結果頗使人民失望；各國人民對於現行那種代議制度已經有種種不信任的表示，或減少其權力，或使人民直接執行一部份立法職權。例如在瑞士，人民直接立法制度早已實行了。在英國，凡各種重要問題差不多是不能由國會直接決定，必須先由人民舉行總投票，舉出新國會後，才能決定。美國各邦人民一方面在憲法內以



明文禁止代議機關做這樣，做那樣，又一方面採用人民直接立法制度，使人民可以自行制定或否決法律。同時另有一部份學者主張採用職業代表制度代替現今那種區域代表制度，這就是國會中的代表須由各職業團體舉出來的，各代表所代表的不是各選舉區域中那一般利害不相關的人民總體，却是同行同業的並有利害關係的人民團體。

依照這般主張職業代表制度的學者，各種社會的，經濟的與職業的重要團體各有各的特別利益，所以在國會內也應當各有各別的代表，現今代議制度所根據的那種地方區域完全是一種假設的界限，萬不能把現今社會中各部份人民的利害關係確實劃分清楚，既不適合於現今社會狀況，又違背代議制度真真的原則，所以應當取消地方區域的界限，另以一種根據於職業的代表制度來代替。這樣說起來，這種所謂職務代表制度的目的就是要恢復從前那種以社會階級為根基的代表制度。

並且就是在最近時期，甚而至於現今各國國會中，我們還可以找出階級代表制度的很多遺跡。直到一九〇七年，英國的選民是分為五大部份，就是大地主、城市、商會、鄉區、與普通階級，每一國國會選舉區域祇包括其中一類的選民，永沒有一類以上的選民可以合併起

來，成爲一個選舉區域。並且國會議員的名額也確實分配於這五大類的選民，大地主舉出八十五個議員，城市舉出一百十八個，商會二十一個，鄉區一百二十九個，普通階級七十二個。還有意大利、西班牙、羅馬尼亞的上議院都有社會上各級人民的各別代表。

所以這種職業代表制度觀念非但不是新近發生的，並且同時還帶有復古的色彩。現今所謂職業就是從前所謂階級，同是社會的基礎。士農工商是現今的職業，可是在從前的社會就變爲階級了。但從前的階級是固定的，各階級間的關係又是很簡單的，現今各種職業却非常複雜，並且各種職業間的關係又時時更變。所以從前的階級代表制度是很簡單的，現今所謂職業代表制度在學理方面也許是很容易懂得，但在實際上，却有種種的困難問題。並且各派學者的主張又大都是空泛的理論，他們並沒有確定那幾種職業是應當有代表的，各項職業的代表數目究應以什麼標準爲根據，職業代表機關的組織究竟應當採用一院制或多院制。這類問題都是不容易解決的。

但德國新憲法已經向職業代表制度這條路上走進了一步，所以我不必從學理方面討論各派學者的各種主張，我們可以從具體事實方面說明那德國已經設立的職業代表制度究竟

是怎樣一種性質。

一九一八年德國革命的結果不單在政治方面設立一種民治制度的組織，並且在經濟方面另用一種新的方法改組國家的經濟生活。把經濟與工業組織的根本原則加入在憲法條文之內是德國新憲法的特點。在革命時期，德國全國各處發現了許多工人議會，並且於一九一八年十二月與一九一九年四月在柏林召集了兩次全國工人會議。這類工人議會雖是臨時發生，難免有種種不規則的與紛亂的情形，但在政治上與事實上却是很很有勢力的組織。所以就是到了憲法會議已經召集已經開幕時期，工人議會的根基還是很穩固，那時候由民選國會所產生的臨時內閣亦不敢不注意到這方面。政府最初的態度是反對的，以後因工人的罷工與種種威嚇就不得不改變方針，正式承認工人議會制度，並把其原則加入在憲法條文之內。

德國新憲法第一六五條確是開闢了現代憲法的一條新路。雖則其條文是很含糊，並且帶有一種不澈底的調和性質，可是從經濟與政治兩方面看起來，確是十分重要的。從經濟方面着想，這條文的用意是要雇主與雇員兩方面根據於合作的原則，共同處理一切關於工資、工作狀況，及經濟發展的全國生產勢力，但同時却沒有規定實施這種合作原則的具體方法。為

照雇主與雇員兩方面經濟的社會的利益，憲法設立了一種三級制的工人議會，就是各工廠的，各區域的，全國的，為執行經濟方面的職務，並為執行一切社會主義化的時候，保持雇主與雇員雙方的合作起見，憲法又設立了一種兩級制的經濟議會，就是各區域的與全國的。經濟議會當然包括那各區域的與全國的工人議會，雇主與其他職業團體的代表，並且在其組織之中，所有重要的經濟團體都得各有代表，各團體的代表數目須依照其所佔的地位而定奪的。所以德國憲法把那幾種職業團體應否有代表的問題，輕描淡寫的解決了。

這樣含糊的條文祇是指示一種發展的方向而已；其實際的效力還得要各級議會的組織及其權力。從經濟一方面着想，我們不能說定究竟那一種議會是最重要；但從政治與憲法方面着想，當然是全國經濟議會為最重要。因為祇有這一種議會是有幾種確定的職權。依照憲法的規定，『凡關於經濟與社會政策的重要議案，內閣一定要先提交全國經濟議會，徵求其意見。全國經濟議會亦有權自行提出此項議案。內閣就是不同意，亦得要代為提出國會，同時可將其意見附入。全國經濟議會又能由其會員在國會提出議案。』這種職權當然是非常重要的。一個根據於職業代表制度的經濟議會有權提議，有權參與，一切經濟的與社會的立

法。經濟議會的職務祇限於提議與參與，不能制定或否決，所以不能算是國會中的第三院。在事實上，經濟議會是與國會的兩院立於相對的地位，將來也許能擴充其權力，更變國會的地位。

依照憲法的條文，德國政府已以法律設立了兩種議會：（一）工廠工人的議會，（二）臨時的全國經濟議。設立工廠工人議會的法律是很詳細很複雜，共有一〇六條條文。凡公私工商業機關，其工人數目是在二十個以上，必須設立一個工廠工人議會；假使工人數目是在二十個以下，各工人可以舉出一個廠務或店務主席，代替工人議會。但工人議會的職務都帶有一種空泛的勸告性質，工人議會能提議這樣或那樣，但沒有實權執行其意志，或參與廠務管理方面的政策。凡有董事會的工廠，工人議會亦能從其會員之中，指定一二董事，但其數目太少，決不能有任何效果。工人議會又能要求審查工資報告單，廠務報告，盈虧賬報告，但不能隨時審查廠中一切的眼目與文件。同時還有工會方面的種種權利也是工人議會職權方面的一種重要限制。在最初時候，工會反對這種工人議會的設立；以後取消反對態度是因為凡關於工作時間及工作狀況的事務還是歸工會管理。所以從這方面說起來，工人議會的職務祇

執行工會與雇主雙方所訂定的一切條件而已。

工廠工人議會設立後，德國政府就要注意到那最高級的經濟議會。但在全國工人議會未會設立之前，合於憲法的全國經濟議會是很難設立的，因為依照憲法的規定，全國工人議會會員聯合其他經濟團體的代表，組織全國經濟議會。所以德國政府於一九二〇年的五月設立一個臨時的全國經濟議會。

臨時的全國經濟議會的職務與組織，大致就與憲法上所規定的相同，但沒有提出議案的權；臨時的全國經濟議會不能將其意見直接在國會內表示，祇能間接的由政府轉達。關於這臨時的全國經濟議會的組織，當初却很不容易決定。政府與工業聯合會都主張那經濟議會的組織一定要根據於雇主與雇員兩方面的同等待遇，就是每種工業的代表雇主與雇員一定要各佔半數。除了農業，手藝，與小商業之外，當時所決定的辦法大致與政府的主張相同。還有一個問題是關於消耗者方面的代表。照憲法條文所規定工人，雇主，與其他有關係各階級都得要有代表在經濟議會中。依照政府的解釋，這條條文是指消耗者，官吏與其他各項專門職業而言。但工業聯合會却反對這種見解，他們以為在一個代表工業，農業與商業各項職業的

議會中，消耗者已經有了很充足的代表權，因為一種工業方面的生產者就是他種工業的消耗者。可是政府總以為消耗者非另有各別的代表權不可，否則雇主與工人也許能採取一致的態度與政策，使社會上其他階級人民受到損害。政府又以為各項專門職業人員能採取客觀的態度，一定可以打破階級衝突的觀念，並且可以幫助經濟議會的工作。

當時大部份的討論都是關於選擇代表的方法，究竟純粹以職業為根據呢？或同時又參雜一部份區域根據呢？依照憲法，全國是分為幾個經濟區域，各有一個以職業為根據的代議機關，各區議會又選出代表，出席於全國經濟議會。在討論這臨時的全國經濟議會組織時候，職業代表的原則是工業聯合的所極端主張的，所以能夠得最後勝利。依照最後的決定，農業與工業方面大部份的代表是由全國職業聯合會或工業聯合會所舉出的。工業工人的代表是由工會任命的。但同時區域代表的原則却並沒有完全取消。農工業方面一小部份代表是由區域方面舉出來的。各處商業，運輸與城市事業的代表當然免不了地方區域的關係。

此外，各項職業應當有的代表數目也是一個爭論的問題。經濟議會所注重之點是各項職業在經濟方面所佔的地位重要與否，並不是各該項職業中的人數。可是估計各項數職業在經

濟方面比較的地位却是一件很困難的事實。當初第一次的計畫擬定後，政府與國會兩院接到各方面很多的呈文，都以為他們的職業沒有得到相當代表數目或完全沒有代表。政府不得已祇有增加經濟議會會員的名額，最初定的是百個人，以後增加到二百人，最後定為三百二十六人，分為九項，各項職業的代表分配如下：

六十八個代表農業與森林

六十八個代表普通工業

四十四個代表商業，銀行，與保險

三十六個代表小商業與小工業（手藝的）

三十四個代表轉運事業（水運，鐵路與郵政）

六個代表市場買賣與漁業

三十個代表消耗者（城市，消耗者公會，婦女協會）

十六個代表政府服務人員與專門的職業

二十四個由政府指定



雇主與雇員的代表大致是相等的。選擇工人的代表自然可以利用工會的組織；但雇主代表的選擇方法却很難決定，最後所採擇的方法是一種調和辦法，一部份是代表各項職業的全國協會，又一部份是代表各區域的商會或同類的組織。比方六十八個代表普通工業的代表，其中四十八個是代表全國的工業團體，二十個是由全國商會或工會從各地的商會或工會舉出的。

經濟議會的職務並不是決定一切政策，祇是政府與國會的一種諮詢機關。其大部份職務都是在委員會內執行的。各委員會內一定要有一個消耗者的代表，一個政府所指派的代表，雇主與雇員數目相等的代表。凡政府所交付審查的一切議案都由相當委員會內的專門人員仔細討論與研究，在必要時，還可以徵求經濟議會以外的專家意見。但我們所應當注意的，就是政府所交付審查的案件都是各行政部所已經決定的，內閣所已經承認的，政府亦不願意有所更改，所以各委員會所提出的專家意見往往因時間上的關係，不能更變政府的預定計畫。政府當初擬定各該項計劃時，自然也會與幾個專家商議，但他們却以私人的資格，如銀行家，工業首領或工黨領袖，供獻政府意見。這般專家的意見較之經濟議會的審查報告更有

勢力。所以有人甚至於把這經濟議會看做一種政府的裝飾品。

但在事實上，我們實不能不承認那職業代議制度的實行與經濟議會的設立確是很重要的。就是這一點已經可以證明現代政府實在覺得不能不與一般專家與各項職業團體的代表商議一切事務。可是這類情形却都不十分合於民主主義，無論是專家或職業團體代表參與政權却都能使他們變為社會上一種特殊階級的趨勢。祇有使他們公開的表示意見，並設立一種正式機關，使他們各派人物都有互相接觸的機會，同時一切提議都以機關的名義，不以私人的名義提出，才能使這類的新趨勢適合於民主政府的原則。還有一層，現今的社會與經濟問題雖已為政府所注意，政府在這方面的權力也已增加不少，但關於這類事務的實權還是在私人手裏，往往有許多與全體社會關係極大的事務完全沒有政府參與。這種情形確是很危險的，將來政治制度也許與社會上的實際生活脫離關係，使人民對於政治完全失去興趣。為救濟這樣的狀況，人民的政治與經濟生活實不得不連接起來。職業代議制度及其連帶的經濟議會就有這種目的。這是現代政府解決種種極重要的極複雜的問題的第一步。

## 第九章 政黨政府

從政府的原則討論到政府實際方面的運用，我們就不得不想到法律範圍以外的一種組織——政黨。我們也許明白了一國憲法中所有條文的意義，我們也許明白其政府各機關的組織，我們也許曉得法庭對於憲法條文的一切解釋，但我們却不能因此就說凡關於這一國政府實際方面的運用情形都明白了。這是因為政府並不是法律的集合體而已，政府又是一羣制定與執行法律的人民。我們雖則可以慎重其事正式聲明現代的政府是法治的，不是人治的，但政府的一切行動都是人的，或人羣的行動。我們就是看見了所有制定與執行法律的立法議員與官吏，我們並沒有看見整個的政府。立法議員與官吏祇是政黨或人羣團體的代表，是由政黨或人羣團體所捧出來執行行政權的。所以在現今各民治政府，執行行政權的官吏與當權政黨的關係是非常密切，我們萬不能把其界限劃清，確定這面是政府，那面是政黨。因此，現今民治政府都可以叫做政黨政府，就是政黨執行行政權的政府。

政黨是人民的一種團體。其目的是要把持政權，實行他們黨員對於政府問題一致所認定

的政策。有時候黨員的團結力是一種最高尚的理想，最莊嚴的主義，有時候却是最下流的最自私自利的目的。無論其目的是爲社會公共福利，或爲一部人的私利，祇要他們從政治方面着手，想利用政治權力達到他們目的，他們的團體就成爲一個政黨。所以在事實上，高尚的理想與卑鄙的目的往往混雜在政黨之內，並且又往往是很不容易分開的。政黨並不是什麼時代什麼地方的特別出產品。唐朝宋朝已經有過「朋黨」的事實，古代羅馬人民有所謂貴族黨與平民黨的區別，中古時代意大利城市有教皇黨與皇帝黨，十七世紀時英國有保王黨與議員黨，歷史上這種種的派別都有政黨性質的表現，但在事實上，「朋黨」這名詞似乎較爲適當。

但嚴格的說起來，祇有在現今民治政府中，政黨才有發達的機會。在獨裁的專制政府之下，政黨是很難有發展的希望，就是在那種一派專政或狄克推多(Dictatorship)當權的政府，如蘇埃維的俄羅斯，法西斯黨的意大利等類，也不能有自由的政黨生活。在民治式的政府，人民有決定政府政策的權，或選舉代表執行此項職權，可是人民對於這種事務決不能有一致的意見，政黨就是發源於人民政見的不同。政黨也許祇是一羣追隨一個領袖的人員，如同意大利與南美洲各國的那種情形。一個政黨也許祇掛上一塊某某主義的牌子，在實際方面毫無所

主張，如同幾個空瓶，內中一無所有，所不同者祇是外邊所貼的紙條而已。一個政黨也許祇是區域的，不是全國的，祇是暫時的，不是永久的。但既稱爲政黨，這個團體一定有一種計劃，或者從前有過一種計劃，他們用盡種種方法務使多數人民採取他們的意見，並又極力想法使政府的政策向他們所信仰的這一條路上走，或與他們利益有關係道方面進行。

政黨制度早已受到各方面的攻擊。美國第一次總統華盛頓退位時候對於國民的臨別贈言，即以政黨的弊病警告人民，依照他的觀念，自由政府中就不應當有黨派的存在；並且這種觀念又是那時候幾個主要人物都有的。就是到了現在，各處還有種種不滿意於政黨制度的表示。有人說，政黨的存在，並不是因爲每一個問題有兩方面，祇因爲政府裏每一種職位是有兩方面的，有得到的，有得不到的。政黨的組織政黨的會議，政黨的領袖，政黨的財政，政黨的運動，政黨的精神，都已受過各方面的痛罵；從一方面看起來，罵得很對，試問各國歷史上，甚而至於現在，國家多少次數的內亂是爲幾個黨魁的爭權所造成的，社會的福利與人民的幸福，曾經爲了政黨首領的利慾犧牲過多少次數。所以有人很滑稽的說過一句話，願意爲政黨而死的人是有的，可是稱揚政黨的人却很少有的。但從事實一方面說，政黨

確是少不了的。華盛頓未死之前，美國政府的政權完全到了政權黨手裏，並且他自己又曾目睹英國歷史上第一次最激烈的黨爭。英國蒲傑斯在他的現代民治政體裏邊說道：政黨「雖則可以造出許多弊端，但也能免除許多別種弊端。……那一個大的自由國家沒有政黨呢？代議政府沒有政黨怎樣可以實行呢？政黨的功用就是能把一盤散沙的選民都歸得井然有序。」

說得確實些，歐美各國政黨的功用有五種。第一，政黨能使意見相同的人民聯合起來，一致贊助共同的主義與政策，並同力合作務使他們所主張的主義與政策能夠實行。沒有組織的人民決不能提出什麼主義，又不能同意什麼政策，亦不能實行什麼計劃。第二，政黨能使有同樣目標的人民預先擬定候選人的名單，求選民的贊助，督促他們去投票。第三，政黨能使選民在各區域之中組織起來，並以語言與文字的種種宣傳方法激動人民對於一切公共問題的興趣，使他們能夠明白這類問題的真相。人民的政治教育大都是從政黨方面得到的，人民的公意也大都是政黨所造成的。第四，政黨能使政府中那種獨立的與分散的各部份團結起來，使之成爲一個很有系統效率極高的組織。末了，最重要的一種功用，就是政黨制度能担保任何時期當權的政府一定不敢胡作亂爲，一定時時可以受到一種有組織的嚴重監督與批

；因為政黨政府是一黨或數黨聯合起來當權的政府，但同時必有一個或幾個團結的反對黨，他們也自有其立足地，也曾操過政權，也希望將來再有當權的機會。所以雖處於反對派的地位，也怕喪失名譽，也是很負責任的，也是根據於一定的政策，想得國民的信任。以上列舉的五權確是政黨的重要任務，是民治政府所不可缺少的要素，也是歐美那種黨治政府的實際情形。

從前英美兩國人民總以為兩黨制是一種最自然的政黨制度，他們兩國歷史上慣例祇有兩個政黨，往往是一黨當權，一黨在野，兩黨輪流執政權，表示一種很有秩序的狀況；英美人民也就覺得這兩黨制是很有利益的。可是這兩黨制並不是現代政治方面的通常制度。在已往的五十年之內，歐洲大陸各國的政黨總是不祇兩黨，往往有七黨或八黨，從最守舊的起直到最激烈的為止。我們現今時常聽見的「左派」或「右派」的名稱就是出源於歐洲大陸各國。在他們的國會裏邊，當然是各派的代表都有，表示他們黨系的一種最方便最顯明的辦法即以他們所佔議席的地位為標準，凡極守舊的份子就佔據議長極右邊的席位，稱為極右派，極激烈的份子佔據極左邊的席位，稱為極左派。從極右派到極左派的中間，自然有各種各樣的份

子，所以黨派的名稱又有右派，左派，中派，中右派，中左派等。

多數黨制並不是一種特別政治制度的出產，歐洲大陸各國無論是君主政府或民治政府都同樣的有好幾個政黨。瑞士與捷克是這樣的，波蘭與葡萄牙也是這樣的，法蘭西與德意志又是這樣的。有許多學者曾經想以抽象的理論說明爲什麼英美兩國是兩黨制的政府，歐洲大陸各國又是多數黨制的政府，可是他們都沒有說得透切。這其中的原因自然是很多，其中最重要的當然是脫不了歷史方面的與社會方面的種種不同狀況。在歐洲大陸各國的政治中，經濟的與宗教的問題確是比較英美兩國更爲重要，所以發生了許多關於農民方面與教會方面的政黨。在美國，宗教向來沒有成爲政治上的問題。英國也早已把宗教劃出在政治範圍以外；但在歐洲大陸各國，天主教黨，普通稱爲中派，因其議員所佔的議席往往居中，是一個勢力極大的政黨。此外，還有幾種造成多數黨制的事實，如政治哲學偏向於個人主義派方面，人民對於政府根本觀念不能有一致的意見，人民不能脫離一切政治思想的束縛等類。並且歐洲大陸各國政治方面的變更亦較英美兩國爲劇烈。英國自從一六八八年革命後，美國自從獨立革命，聯邦政府組織完成後，所有政治上的改革都是逐漸依照進化的原則，在憲法軌道以



內，以法律的手續達到的。歐洲大陸各國自從法國革命以後，不曉得經過了無數次的革命，我們已經提及在十九世紀中他們總共制定過三百多種憲法，在這樣的政治風波中，人民的政治觀念自然很容易派別複雜，種類繁多，萬不能像英美兩國那樣比較平靜的政治狀況中，人民可以運用現成的政黨，不另立派別。無論在什麼地方，過去歷史對於現代政治總有很大的影響。不懂得歷史上的事實，我們就不容易懂得一個現代的政治狀況。比方像法國「最左派」一個政治黨名稱，我們如果祇明白了歐戰後的法國歷史，我們就不能懂得這個名稱所包含的意義。

在英國，政黨制度是與內閣制度同時發生的，同時生長的，並且是差不多可以算是分開的。政黨是在政府組織以內活動的，政黨的組織與政府的組織差不多是混合的。英國的所謂內閣制就是內閣閣員當權的政府。內閣閣員是行政方面的首領，是立法機關中的中心人物，同時又是當權黨的領袖。下議院中執行立法權的多數黨能使內閣對其負行政方面的一切責任。並以其實力援助內閣的地位。與個閣及國會內多數黨處於反對的地位的是另一個黨，或叫做少數黨或叫做反對黨，其領袖是時時刻刻等候內閣的推倒，以便出來執行政權。

在從前英國祇有兩個大黨時候，自由黨與保守黨互相輪流當權是很簡單，很自然，差不多是自動的。可是自從勞工黨得勢，全國共有三個大政黨後，政權從這一黨交到那一黨手裏就沒有像從前那樣的順利了。在一九二四年與一九二九年當權的政黨，勞工黨，祇佔據下議院中少數議席。所以在這樣狀況之下，有時候到了國會召集時候，人民還不能確定究竟那一黨有組織內閣的權利。

所以政黨數目的多寡是一個重大的問題。內閣制的政府不單是一個政黨政府，並且內閣制如能順利進行，其主要的條件就是祇能有兩個大黨，不能另有第三黨，每一個黨一定要有能夠監督其他一黨的勢力，同時又定必要有一黨能在下議院中佔到極大的勢力。因為政策的一致關係，因為責任的關係，當權黨一定要有實力能夠單獨執行政權。當權黨下台時候，一定又要一個勢力相等的政黨繼續執行政權。這就是說每一個選民不是屬於這一黨，就是屬於那一黨；全國選民都分配於這兩黨了。假使全國選民分散於兩個以上的政黨，其結果一定是沒有一黨能在國會內佔據多數議席，內閣亦得由幾個黨的領袖聯合組織，政策是很難一致，責任亦不能確定，並且其勢力薄弱，一有風波，就必推翻。這就是多數黨制的法國德國及歐

洲大陸其他各國的實在情形。他們雖然抄襲了英國式的內閣制，祇因他們政黨的數目太多，所以內閣制的運用也不能如英國那樣的順利。英國現在雖有新黨發生，但英國仍舊是一個政黨政府。並且依照現今的趨勢，恐怕並不是兩黨制的分裂，祇是在這兩黨制之下的兩個大黨的分裂。這是一個過渡時期，種種新發生的問題不知有多多少少，凡不能對付這種新問題的舊政黨勢必至於淘汰，並且現今能夠存在的政黨又必是那種以社會實際狀況的根柢，能使多數人民方面發生極深的印象；現今的政黨決不是專靠歷史上的成績，或抽象的主義能維持其地位的。一般學者的意見都以為英國目前雖有三個大黨，不久總得有一種變更，恢復從前兩黨制的原狀。

美國雖則也是兩黨制的政府，但與英國的情形又是極不相同的。在美國，政黨是在政府範圍以外的，也是在憲法範圍以外的。當初制憲時候，國內一般主要人物如華盛頓等都是反對黨派的，他們以為政府職務可以由一般最有名望最有道德學問的人，依照憲法條文執行，總統也可以由各邦舉出的總統選舉人深思熟慮的舉定。所以以後政黨的發生完全是在法律範圍以外的。法律是不承認政黨這樣的組織，可是政黨的存在却更變了美國憲法的精義，更

變了美國政府的性質。從政黨方面所發生的種種慣例與事實差不多變成美國的一種不成文憲法，於無形之中修改了成文憲法的條文，美國總統的選舉從間接的變為直接的。是因政黨的發生而更改的，並且又是一種不成文的規定。直到最近時期，美國各邦才以法律規定各政黨的種種行爲，使之也受法律的節制，不得像從前那樣的任意胡作亂爲。但法律所規定的祇使政黨與人民關係方面受得種種的限制，政黨本身的一切事務還是可以自由執行的。政黨與政府本身還沒有發生法律上的關係，比方政黨中最重要的首領或職員，如今國執行委員會的主席，還不是政府的官吏，政黨的黨綱是由私人組織的會議制定的。

美國自有政黨以來，也祇有兩大黨，一個在朝執行行政權，一個在野監督當權黨的行動，並批評其政策。人民利用了他們選舉大權，就有方法或使這黨或使那黨在朝或在野。所以政黨的運命是在人民手裏的。美國政府是政黨執行行政權的政府，是一個政黨政府，但政黨却對於人民負責執行行政權的，假使人民對於當權的政策有任何不滿意之處，下次選舉時候，就得要舉出另一黨來當權。但英美兩國的政黨政府又有一個重要的區別，在英國，內閣是沒有一定的任期，隨時失了人民代表的信任，隨時要辭職，讓那一黨出來當權；在美國，總統

的任期是四年，下議員是兩年，人民舉定了一黨當權以後，一定要等到他們任期做滿才能更換。

這是政黨政府的原則，也是黨治的精神。假使一個國家，全國祇有一黨把持一切政權，如蘇維埃的俄羅斯或法西斯黨的意大利，這是叫做以黨專政，並不是以黨治國。這是我們所應當注意的。

## 第十章 選舉制度

### (一) 選舉權與選舉資格

在現今那種民治式的立憲政府之下，政治競爭方面所用的武器不是鎗彈，是選舉票；決定各黨派最後勝利的場所不是前敵的戰場，是選舉場上的投票櫃。英國自從一六八八年革命以後，這三百多年的歷史內始終未曾因政治競爭而發生任何的內亂，就是黨派最複雜，政爭最激烈的法國也沒有在過去的五十多年之內因政黨方面的衝突而牽動全國政治局面，使人民互相仇殺。所以人民的選舉權是解決一切政治競爭的最方便的工具。所以孫中山先生把選舉權列在四個民權中的第一個。

所謂選舉祇是一種方法，使那般合格的選民選定執政人員並決定政府的政策。除了獨裁的專制政府之外，任何政府都有一種選舉式的制度。並且任何的人類社會事務，祇要其最後判決權是在多數人手裏，也一定要有一種選舉方法，才能進行其一切事務。所以無論實業公司，教會的組織，工人的團體，學校中的各種社會，都已採用了一種選舉的方式。選舉的方

法有各種各樣，有最簡單的最非正式的，祇以舉手或口號表決；有最複雜的，以選舉票或投票機器表決的方法。現今政府所採用的選舉方法總是那種複雜的選舉票制度。

選舉制度是現代政府，特別是代議式政府，的根基。關於選舉方面的一切法律叫做選舉法，其範圍是很廣，包括選民的資格，選民的註冊，選舉票的格式，投票的方法與手續，選舉訴訟的手續及其判決的方法。選舉法的良否確是政治制度能否有良好效果的關鍵。沒有良好的選舉法，選舉時候難免發生種種弊端，人民的意志很難有真確的表示，並且當選的代表之中，也不免有腐敗的政客混雜其間。但一切法律大都是根據於人民的觀念而發生的，所以我們要明白現今各國選舉法的性質，我們一定要先明白人民對於選舉權的觀念。

從歷史方面着想，人民對於選舉權的觀念可以概括的分爲四個時期。在第一個時期，人民把選舉權看做國民所必須有的職權，除非與國家脫離關係，人民是不能放棄這樣的職務。這是古代希臘羅馬的觀念。選舉不是一種權利，祇是國民所應盡的職務。現今各國選舉的制度差不多還沒有完全脫離這種觀念的影響。各國選舉法均規定國籍爲選民資格，就是一種確實的證據。第二種選舉權觀念是歐洲中世紀國家選舉制度的根據，是把選舉作爲一種特別權

利，爲地主所特有的。這種觀念是中世紀封建制度的出產。有幾國的選舉法中所規定的財產資格就受這種觀念的影響。第三種選舉權是發源於中世紀那般主張人權的哲學家，成熟於立憲制度初發生時候，是把選舉權看做人民自然權利的一種，是人民所應當有的。到了法國革命時代，這一種觀念非常盛行於歐美各國；在十九世紀時候，歐美人民更把這人權學說奉之爲神聖不可侵犯的真理。但現今的政治學者却都不承認人民有天然的選舉權利。第四種觀念是把選舉權當做政府職務的一種，是現今的觀念。

現今多數政治學者都承認選舉是一種公共職務，並承認這個觀念較之以選舉權爲人民天然權利的觀念，格外適合於民主主義。選舉權是由法律規定的，並不是先有選舉權，然後有選舉法。選舉權與公民權不同，公民權是公民最低限度的權利保障品，是人人應該有的；選舉權不是一種天然權利，不是人人應該有的，也不是人人能使用的。現今世界各國，根據於這第四種的選舉權觀念，才規定種種選舉法律。假使人人有天然的選舉權利，所有關於選舉資格的法律，大可以不必有了。

選舉權是人民監督政治，服務社會的工具。無論什麼人，如有相當的資格，就應當有選



## 強制投票

舉權，並且既有了這選舉權，每次選舉時候，定必到場投票，才算盡了他的公民職務。從前各國人民沒有選舉時候，他們願意爲爭奪這種政權而革命而流血，現在有了這選舉權，他們却又往往放棄，不到選舉場投他們的票。比方在一九二二年英國國會選舉時候，英格蘭一島一千四百萬選民中有四百六十五萬選民沒有投票。因此，現今已有許多國家實行一種強迫的投票制度，凡有選舉權的人民一定要投他們的票，否則或剝奪公權或受其他的處罰。

首先實行強迫投票制度的國家是比利時。一八九三年的比利時憲法規定的強迫投票權條文，但放棄投票權的處罰比較是很輕的，凡初次放棄投票權處罰一個到三個法郎罰金，可是連犯四次就須剝奪選舉與被選舉權利。在比利時，這種憲法條文是有效力的，放棄選舉權的人民數目差不多從百分十六（一八九二年）減到百分之六。所以一九二一年的新憲法祇取消了複數投票制，仍舊保留這強迫投票制。西班牙於一九〇七年以法律規定一種強迫投票制度，凡廿五歲以上的合格選民，除了法官與教士，或年滿七十歲，或因事離開家鄉的人民之外，其餘一定要到場投票，否則或將其姓名公佈作爲一種警告，或增加其百分之二的賦稅，如果是官吏，減少其百分之一的薪俸；如果屢次放棄，將來就不能在政府服務。但西班牙

的法律却是一種死法律，有幾處地方放棄投票權的人民差不多佔選民數目中的百分之八十。

南美洲的阿根廷於一九一二年也制定一種強迫投票的法律。荷蘭於一九一七年修改憲法時候也採用了這種制度，規定初次放棄投票權，罰國幣三枚，以後每次罰國幣十枚。但因人民反對過甚，這項法律實在無法執行。一九二五年荷蘭京城選舉市議會時候，有一萬四千選民故意搗亂，連合起來舉出一個著名流丐充當市議員。捷克於一九二〇年的選舉法中也規定投票是強迫的，凡放棄選舉權的人民須處罰五千國幣或從二十四個鐘頭到一個月的監禁。羅馬尼亞一九二三年的憲法也有強迫投票的條文。法國於一九二一年也曾於下議院中提出過一種議案，但至今尚未通過。這是現今各國實行強迫投票制度的大概情形。但多數政治學者的意見都不贊同這種制度，因為人民因強迫而投票，其所投的票祇是一種具文而已，決不能有任何的價值。

講到選舉的資格，就是什麼人是應當有選舉權的，什麼人是不應當有的，各時期與各國都不相同的。在過去的一百年之內，選舉權的逐漸推廣，從範圍很狹的，很不平等的，間接的到普通的，平等的，直接的選舉制度要算是民治制度發展的歷史上最重要的一章。選舉資

格方面的種種限制，如宗教的，經濟的，社會的，性別的，一種一種的取消，到了現在，各國差不多可以算是實行普通選舉制度了。但在十九世紀初期，就是在實行民治制度的美法兩國，選舉資格方面的限制還是很多的。

## 法國推廣

### 選舉權

一八一四年復辟以後的法國規定年納三百法郎賦稅與年滿三十歲為選舉的資格。一八三〇年的革命結果把賦稅的數目從三百法郎減到二百法郎，並把年歲的資格從三十歲減到二十五歲。成年男子普通選舉運動是於一八四〇年起首的，並於一八四八年第二次共和國成立時候達到目的。一八四八年的法國憲法規定選舉權是直接的普通的，凡享有公民權利，年滿二十一歲的法國男子都有選舉權。這就是法國現行的制度。

## 英國推廣

### 選舉權

英國在一八三二年以前，選舉資格是限於有年值四十先令地產的地主。在十八世紀時候，四十先令的價值是數倍於現今的價值。以後經過了一八三二年，一八六七年，一八八四年，一八八五年，一九一八年，一九二八年，屢次的改革，屢次的推廣，才實行普通選舉制度。一九一八年的選舉法把從前所有的選舉資格差不多完全取消，凡年滿二十一歲的男子並在選舉區域住滿六個月以上都有選舉權，凡女子年滿三十歲並有住屋一所或其丈夫有住屋

一所亦能有選舉權。一九二八年的法律又減輕女子的年歲資格，從三十歲減到二十一歲，使男女平等。一八三二年的法律增加五十萬選民，選民與全國人民的比例是一與二十四；一八六七年的法律又增加一百萬選民，把這比例提高到一與十二；一八八四年的法律增加二百萬選民，把這比例又提高到一與七；一九一八年所增加的選民是一千二百萬，全國人民每三人中就有一個選民；一九二八年的法律增加了五百萬婦女選民。現今英國共有選民二千七百萬，超過全國人口的半數。

美國與其他各國的情形也大都如此。選舉權是一步步的推廣起來的。美國是從一八二〇年後就逐漸廢除種種的選舉資格，到了十九世紀中期，差不多全體白種成年男子都有了選舉權。但有幾個國家直到了二十世紀才廢除財產的或別種資格。意大利於一九一二年才取消納稅與教育資格，選民的數目從三百萬增加到八百萬以上。日本也到了一九二五年才取消納稅資格。

選舉權歷史上最有趣的最重要的一章恐怕就要算女子參政運動及其實現。在歐戰以前，有幾個國家早已實行一部份的女子參政權。美國西方有幾邦在二十世紀初期已給予女子

女子參政權

他名自由

與男子同等的選舉權；在另外幾邦，女子有權參與學校區域選舉或城市選舉。在英國，除了國會選舉以外，女子也能與男子同等的參與其他的選舉，並能被舉為地方官吏。在澳大利亞，女子能參與國會選舉，並能被選充當議員。在坎拿大各邦，寡婦與未嫁的老女能參與學校區域選舉與城市選舉。一九〇七年芬蘭的憲法規定女子年滿二十五歲並納極少數目的賦稅就有選舉權，當時參與選舉的女子數目約共有三十萬。丹麥女子於一九〇八年得到參與城市的選舉權，並於一九一五年起能參與各種選舉。可是女子選舉的大規模的推廣還是在歐戰以後。在歐戰時期，各交戰國的女子確是很出力的，凡政府各機關，工廠，兵工廠及其他種種機關都有女子服務，並且她們的成績又是很好。所以就是從前那般極端反對女子參政的人也改變態度，承認她們是應當與男子享受同等的政權。英國於一九一八年首先給予女子的政權。俄羅斯蘇維埃憲法也於那一年規定女子年滿十八歲就有一切的選舉權。美國第十九條憲法修改案於一九一九年成立，凡女子與男子同樣的能參與中央與地方選舉。在歐戰以前在德國，主張女子參政的人是很少的，可是一九一九年的新憲法也規定年滿二十歲的女子能參與國會選舉；一九二〇年的普魯士憲法使女子能參與邦選舉。捷克，波蘭，奧國，愛爾蘭自由

國羅馬尼埃的新憲法都有女子參政權的規定。比利時的修正憲法規定一種過渡辦法，凡陣亡兵士的寡婦，或被仇敵殺死的人民的寡婦，或因政治目的被仇敵監禁的婦女都能有選舉權；並且立法機關能以三分之二的同意票把選舉權推廣到普通婦女。照匈牙利一九二五年的選舉法，凡自食其力的婦女，或年滿三十歲並受過六年教育的婦女亦有選舉權。選舉權當然與被選舉權有連帶關係，凡採用女子選舉權國家，女子也能被選充當國會議員及政府中其他的官吏。

所以現今歐洲尚未實行女子與男子平等參政的國家祇有少數而已，就是荷蘭，西班牙，布加利，南斯拉夫，葡萄牙，意大利，與法國。南美洲與亞洲各國都沒有採用女子參政制度。在一九二年，日本國會內有一部份人提出議案，主張凡充當家長的婦女應當有選舉權，但未會通過。法國下議院也曾提出過男女平等參政的議案，但上議院始終未曾將此項議案列入議事日程。

選舉制度經過這一百多年的變化，可以算在多數國家已經達到了普通選舉的目的。可是所謂普通選舉也祇是相對的，並不是絕對的。就是極端主張普通選舉的人也沒有主張選舉權

應當絕對的普遍，也沒有主張凡是人民不論其年歲幾何或情形與性情如何，都應當一律有選舉權。在事實上，就是最民治的國家，也有種種規定，限制人民的選舉權，大概也祇有年歲成熟，道德與智識足夠一種相當程度才能執行這選舉職務。有一個法國學者曾經說過，所謂選民是人民中的精華。凡未成年的幼童，有神經病的，與獸徒都不能有選舉權；並且剝奪公權的人民也大都不能參與選舉。在巴西，寺院的僧侶也剝奪選舉權的。凡犯過罪的，包括選舉舞弊罪案，受國家慈善機關贍養的，破產的，流氓或沒有確定居住地方的，充當政府機關幾種職位特別是辦理選舉的，未曾正式在選民單上註冊的各種人民也往往不能有選舉權。蘇維埃俄羅斯把選舉權限於工人農民與兵士，並以明文規定，凡雇用工人的雇主，或其進款不是從本人的勞工方面得到的，如商人，經紀人，教士之類都不能參與選舉。

## 第十一章 選舉制度

### (一) 選舉方法

上章所述祇是選舉權與選舉資格而已。可是選舉權的價值與選民的實權並不是各國相等的，同樣的兩個實行普通選舉制度的國家也許這一國選民的實權與選舉權的價值數倍於那一國的。這其中的種種特別狀況是我們所不能不注意的。

第一，選民的實權，選舉權的價值是與民選官吏的數目成一正比例的。在沒有民選官吏的國家，就是實行普通選舉制度也是完全沒有意識的，選民既不能選舉人民充當官吏，選民的實權是等於零而已。選舉權同時又與孫中山先生其他的三個民權，就是創制權，複決權，罷免權，有連帶的關係。假使一個國家同時實行那其他三個民權，選舉權的價值就大了，選民的實權也就大了。在歐洲大陸各國，選民所能選舉的官吏祇是立法機關的議員，行政與司法官吏是很少民選的。比方舉法國來做一個例罷。法國是最早實行成年男子的普通選舉制度，但在法國，行政官吏自從總統至鄉村的村長都不是民選的，法庭的法官不是民選的，選



民祇能選舉國會議員，省議會及其他地方議會的議員，並且其他的三個民權也是向來沒有的。所以在這樣的狀況之下，法國式的普通選舉制度的範圍是很狹小的。我們再舉美國各邦來做一個例。在美國各邦，大多數的行政官吏是民選的，大部份的地方法官是民選的，選舉時候各政黨的候選人也是人民以選舉手續提出的，人民又能以複決表決的手續決定一切的普通的立法，批准新憲法與憲法修改，解決其他一切公共政策與問題，並且各項官吏的任期是短的，因之選舉的次數是很多的常有的，所以美國選民的地位較之歐洲各國要重要得多，並且在表面上看起來其實權也大得多。可是同時美國選民的責任也就重大得不得了，往往不是普通人民所負擔得起，選民到了選舉場也祇有糊裏糊塗的投了票就算盡了公民的職務，如想仔細考慮慎重其事的投票是事實上所做不到的。因此，美國這幾年來有一種叫做短選舉票運動，其目的是要減少民選官吏數目，使選民以全副精力注重幾個主要官吏的選擇，與幾種主要問題的解決。

第二，選民是否間接的或直接的執行選舉職務，也與選民的地位及其勢力很有關係的。從前歐洲各國推廣選舉權時候，往往同時採用一種間接的或雙重的選舉制度，其目的是要減

少普通選民政治的勢力。革命以前的普魯士下議院是間接選出來的。法國的上議員，瑞典的上議員現在還是間接選舉的。丹麥國會六十六個議員，其中有五十四個是間接由地方選舉會舉出的。現今最著名的間接選舉制度是蘇維埃俄羅斯所採用的方法。農民與工人舉出鄉村蘇維埃，鄉村蘇維埃舉出出席全俄會議代表，全俄會議舉出那最主要的行政委員會，執行行政權。從農民與工人到行政委員，中間至少須經過四重的間接選舉，選民選擇那最高政府機關的實權差不多是等於零而已。歐戰後其他新國家的新憲法都有明文規定，凡國會議員的選舉須採用直接選舉的方法。

間接選舉的觀念確實遠背現代民主主義的精神。民主政府的最大優點就是能夠激動人民對於公共事務的興趣，因之增加他們的政治智識。假使選民與被選者的，中間另有一個第三者插入，選民對於選舉的興趣當然要減少，因之他們的政治教育機會亦連帶的減少。

第三，選舉權的價值及效力又與投票的方法有關係的。投票的方法有兩種：一種是公開的，又一種是秘密的。假使選民要自由執行其選舉權，第一個要件就是保障選舉票的秘密。可是從前最初的投票方法大都是公開的，就是選民在選舉場上，以口號報告他所選的候選人

姓名，然後由選舉官記錄下來。公開的投票方法在丹麥用到一九〇一年爲止，在普魯士一直用到一九二〇年。並且在現今的匈牙利與蘇維埃俄羅斯，投票還是公開的。

政治學者早已看出公開投票方法的弊病，因爲選民所選的人既爲大家所知道，他們就難免不受那有錢或有勢力的人所威逼，不得不服從，不能自由表示意志，所以在十八世紀與十九世紀時候，有許多國家早已改用一種無記名投票制度，這就是在選舉時候，選民須把被選人的姓名寫在一張票上，投入票筒之內。無記名投票制度通行後，各國又規定了許多詳細法律，保守選舉票的祕密。例如選舉票須用白色紙張，並須合法定的大小，票的外面又不能有任何的記號。凡選舉票不合於法律的規定，在計算票數時候，就須作爲無效。

同時有一個英國自治殖民地，澳大利亞，更進一步，改用一種正式選舉票制度，這就是由政府預備選舉票，由政府官吏在選舉場上發給各選民，每人一張，選舉票不是一張空白票，凡已經正式決定的或正式提出的各候選人姓名都印在上邊，選民得到了這張正式選舉票，即走進一間密室，在候選人姓名旁邊，畫一記號，就算是他所舉的，然後再將該票摺疊起來，投入票筒內。這就叫做澳大利亞式無記名投票制度，是現今各國都採用的制度。

第四，人民是否有選舉權是一件事，人民能否有便利的機會執行選舉權又是一件事。假使人民在法律上是有選舉權，但在事實上却沒有機會可以到選舉場上投他們的票，這選舉權的價值差不多又是等於零而已。所以在歐戰以前，德國社會民主黨所最不滿意的的一件事就是德國的選舉不是在星期日舉行，工人與政府雇員都不能自由到場投票。在美國，投票也不是於星期日舉行的，但美國有一種法律，凡選舉日工人或其他人員離開工作場所，到選舉場投票，廠主與雇主不得扣除他們的工資。德國却沒有這樣的法律，所以在事實上，工人就不能執行他們法律上的選舉權。現今德國的新憲法已明確規定選舉一定要在星期日舉行，歐洲大陸各國的辦法亦大都如此。

新近還有一種改革方法，亦能增加選舉權的價值，這就是不出席投票辦法。凡選民在選舉日因事出外，能由郵政寄回選舉票，其效果與到場投票相等。美國大多數各邦與英國均有這種法律，但歐洲大陸各國還沒有實行。

末了，還有關於選舉立法機關議員的方法有可以使我們注意的地方。在現今的政黨政府，選舉時候各選舉區域的候選人大概都是政黨提出來的，並且依照向來所通行的辦法，各

候選人如能得到多數票，就算是當選，所謂多數票又往往是祇超過別人所得的票數，並不是總票數的多數。所以在這樣狀況之下，多數黨的候選人可以當選，少數黨的候選人永沒有當選的機會。凡投少數黨候選人的選舉票等於廢票，毫不能發生一些影響。假使一個選舉區域有選民一萬人，選舉代表一人，又假使選民分做兩黨，五千另一人舉甲黨的候選人，四千九百九十九人舉乙黨的候選人，結果就是甲黨候選人當選，乙黨候選人落選。可是這樣舉出來的代表祇能代表該區域中的五千另一人，其餘四千九百九十九人非但在國會內沒有代表，並且連他們所投的選舉票都變為沒有價值了。

不但如此而已，我們可以更進一步證明那多數選舉方法能使少數選民舉出多數代表，把持政權。假使一個國家共有五百個選舉區域，每區舉出代表一人，在二百六十個區域，甲黨的候選人得到各該區域的多數票，所以當選，但其總票數也祇有一百二十五萬張；同時乙黨所得的總票數也有七十五萬張，祇因他們在每區域內的票數均是少數，所以他們不能舉出一人。但在其餘的二百四十個區域內，乙黨在各區域所得的票均是多數，統共有一百五十萬張，甲黨所得祇二十五萬張。甲黨共得一百五十萬張票，在國會內共佔二百六十個議席；乙

黨共得二百二十五萬張票，反而在國會內是一個少數黨，祇佔了二百四十個議席。

因有這種種的不公平情形，現今的普通選舉方法很受各方面的攻擊，政治學者也曾經提出種種的新方法，想革除選舉方面的不公平，使每一張選舉票能有同等的價值，使少數黨也能在國會內佔到多少議席，或使各黨在國會內的代表，須與各該黨候選舉時候所得的票數成一比例。這種新方法就叫做少數代表制度或比例代表制度。

少數代表制度與比例代表制度的種類很多，已經提議過的方法共有三百多種。就在歐戰以前，歐洲已有許多國家採用了這種比例代表制度，特別是丹麥、挪威、瑞典、瑞士、比利時、愛爾蘭、布加利、芬蘭、塞維埃、葡萄牙、與美洲的古巴。在歐戰期內，荷蘭亦採用了這種制度。歐戰以後的新憲法差不多沒有不規定一切選舉須依照比例代表制度的原則，可是憲法條文內却没有確定一種方法，一切詳細辦法須另以法律訂定。舊國家中有意大利，法國、希臘、日本、美國許多城市政府已採用這種制度。這種種的比例代表制度都是非常複雜，並且又非有極完備政黨的組織，實在很難實行。還有一層，凡採用比例代表制度，各選舉區域必須各舉三個或三個以上代表，才能使各黨當選人員與各黨所得的選舉票成一比例。

我們果舉一二種比例代表制度的方法，說明這制度的複雜情形。其中有一種是叫做海爾投票法，是一個英國人名Hail提議，又是美國各城市所採用的方法。

照這海爾投票法，無論所選的代表名額是多少，每一選民祇有一票投票權，但同時各選民可以在選舉票上指定他的第一選，第二選，與第三選，其用意則是要使選民在選舉票上指定某人是他最願意選舉的，但某人如果萬不能當選，他也願意另舉他人，這就是選舉票上所指定的第二選或第三選。這種制度的複雜情形完全在於計算票數的手續方面。第一步是把各該區域所投的總票數，以應舉出的代表名額除之，除出來的數目，再加上一，就算是當選票數。凡候選人所得的第一選票超過了這當選票數，就正式宣告為當選。同時又把他所多餘的第一選票算是該票上所指定的第二選候選人的票；等到第二選候選人的票已經湊足了當選票數，這種多餘的票連同第二選候選人的票都算是該票上所指定的第三選候選人的票。例如一個選舉區域，共有選民一萬人，應舉出代表六人。投票的結果共有一萬張選舉票，以六除一萬，其商數是一千六百六十六有奇，再加上一，就得正數一千六百六十七。凡候選人的第一選票有了一千六百六十七票，就算當選。同時再把當選人所多餘的票分配於該票上所指定的

第二選或第三選的候選人。假使這樣分配的結果，祇有五個候選人的總票數超過一千六百六十七票，這五個就算當選。還有第六名代表的選擇又須另用一種方法，就是把各候選人中得第一選票最少數的人除去，並把他的票算是該票上所指定的第二候選人的票，加入在他本人所得的第一選票數內，湊足了一千六百六十七票，也就算當選。

我們可以再舉一種歐洲大陸各國普通採用的方法，是一個比國人民D'Hont所提議的，所以這制度的名稱也就跟了創議人的名字，叫做D'Hont System。這種制度又可以做叫名簿投票法。各政黨各提出一張候選人名單，選民可以選舉任何政黨的名單。或其中的一個候選人。假使選舉時候共有三張名單，其所得的票數是八千張，七千五百張，與四千五百張。應當選出的代表是五個。計算票數的第一步是以一，二，三，三個數目除各名單所得的總票數，其結果如下：

	以一除之	以二除之	以三除之
第一張名單	八〇〇〇	四〇〇〇	三六六六
第二張名單	七五〇〇	三七五〇	二五〇〇
第三張公單	四正〇〇	二二五〇	一五〇〇



其中五個最高的數目就是：

八〇〇〇

七五〇〇

四五〇〇

四〇〇〇

三七五〇

最低的數目，三七五〇，就算是當選票數，作為分配各黨應舉出代表數目的根據。再以當選票數除各名單所得的票數，其結果如下：

三七五〇除八〇〇〇等於二又五〇〇

三七五〇除七五〇〇等於二

三七五〇除四五〇〇等於一又七五〇

第一張名單的票數等於兩個當選票數，所以應當舉出二個代表，第二張名單中也應當舉出兩個代表，第三張名單應當舉出一個代表。

依照這種制度的辦法，選民可以選舉一張名單，或其中任何的一個候選人。假使第一張名單中祇有甲乙丙三個候選人，其所得的八千票分配如下：

投整張名單的票 四〇〇〇

投甲的票 五〇〇

投乙的票 五〇〇

投丙的票 三〇〇〇

甲是名單上的第一名，所以他對於投整張名單的選舉票有一種優先權。當選票數是三七五〇，甲個人所得的票祇有五〇〇張，所以從整張名單所得票數中提三二五〇張加上，湊足了三七五〇張，甲就算當選。把多餘的七五〇張票列入乙的名下，再加上他自己票，總共祇有一二五〇張。但丙本人却有三〇〇〇張，超過乙的票數，所以丙就算當選。

這是何等複雜的制度，決不是普通選民所能容易明白的。可是在多數黨制的國家，從前那種簡單的方法實有種種不公平的地方，往往使各黨所舉出代表數目不能與其所得到選舉的票數有任何關係。比例代表制度的目的就想救這種弊病，至於將來究竟能否有什麼成績，

這兒要看歐洲各國試驗的結果。

政治制度淺說

## 第十一章 選舉制度

### (三) 選舉手續與選舉舞弊法律

選舉權的用意本來是要使人民表示意志，選擇代表執行行政權，並決定政府的一切大政方針。可是在現今實行普通選舉制度的國家，一個選民在選舉這一日到了選舉場上投他選舉票的時候，他是否能夠自由的對於政府事務表示他自己個人的意志？恐怕在任何那一個的民治國家都沒有做到這一層。他在投票的時候，祇是從選舉票上已經列入的候選人之中選擇幾個較爲適當的人物充當人民代表而已。他也許對於這許多候選人是都不滿意的，也許是都不知道的。在這樣狀況之下，他的選舉權差不多是完全沒有什麼價值可說，因爲他是不能有任何的意志可以表示。候選人是怎樣提出來的，怎樣可以算是正式的，當然也是選舉手續上的極重要問題。假使選民祇能從別人所決定的候選人之中選擇正式代表，自己沒有權力決定誰能充當候選人，這樣的選舉權也祇是有名無實而已。

所以從選舉手續方面着想，每次選舉可以分爲兩部份，第一步是候選人的選擇，第二步

才是選民正式投票選舉。但在現今的政黨政府，選擇候選人的實權大都是在政黨手裏。我們把英美兩國的情形說一說。

在美國，候選人選擇的方法有兩種，第一，由政黨提出，第二，由人民提出。政黨是在黨員代表會議中議決候選人名單，人民以請願的式方提出候選人。但在黨員代表會議中，普通黨員是沒有勢力的，他們是決不能影響到他們的代表的決議。在理論方面說，黨員代表是直接或間接由黨員選舉出來的，是對於黨員負責的，可是在事實上，黨員就沒有方法可以使他們的代表真確負責，並且美國的經驗又能證明這種所謂黨員代表會議是完全由幾個黨魁所把持的。並且在普通人民的眼光中看起來，這種黨員代表會議的價值又非常低微，所以就是法律的力量可以取消其一切弊病，將來恐怕亦萬難恢復人民的信任。所以在幾十年之內，美國又實行一種新方法，叫做直接初選制度(Direct Primary System)。

直接初選制度的目的是要使每一個選民能夠參與政黨候選人的選擇。凡希望充當初選候選人的人民可以預先徵求法定數目的選民簽名，以請願的方法提出後，他的名字就能列入初選選舉票上。在初選這一日，選民就依照選舉法的一切手續，從初選候選人之中選定政黨的

正式候選人。直接初選制度有兩種：第一種是限於政黨黨員，選民一定先要加入政黨做了黨員後，才能在初選日投這黨的初選票；第二種是不限於政黨黨員，凡合格的選民都能投任何一黨的初選票。直接初選制度也不是一種完善的方法，其中還不免有種種缺點，所以近來主張修改這種制度的提議也很多。有一種提議主張於直接初選之前，另開一個政黨會議，議定黨綱，提出候選人名單，並於初選時候，與人民請願提出的初選候選人名單同時提交人民選擇。

從表面上看起來，英國選擇候選人的方法是要簡單得多，既沒有政黨代表會議，又沒有直接初選制度。依照法律規定，凡希望充當候選人的人民可以由十個註冊選民簽名，（其中一個是創議者，一個是附議者，八個是贊助者，）以請願書方法提出，同時還得要交納一百五十鎊保證金。假使選舉的結果，候選人得不到總票數中的八分之一的選舉票，此項保證金就須充公。凡一切的候選請願書一定要於選舉新國會命令公佈後的第八天之前，遞交選舉官。

可是在事實上，英國候選人的提出並沒有像法律所規定的那樣簡單。政黨的地方領袖，

政黨委員會，倫敦的政黨總部都有很大的權力，有時候地方上沒有適當的候選人，倫敦總部甚而至於可以指定一個候選人。在英國，代表地方的議員不一定要是本地居民，所以政黨選擇候選人的範圍比美國更大。各黨的候選人非但是由政黨首領預先議決，並且又早在選舉之前預先公佈的。所以在選舉時候，各選舉區域的候選人數目祇有二個或三個，現今有了三個大黨，往往是三個。指定候選人權力可以算是完全在政黨手裏，除了政黨所承認或同意的之外，其他獨立的候選人是高難有當選的希望。

候選人選擇安定以後，還有投票手續方面的種種事情與懲辦違法或舞弊舉動的規定也是很重要的。關於這一類的選舉法，恐怕要算美國最多。這是因為美國民選官吏數目，與選舉次數，都是較多於別國，所以非有極詳細的法律，就不容易防止各種舞弊事情。選舉法的目的原是要使合格選民能在選舉時候，自由投他們的票，不受旁人的運動或威嚇，並使那般不配有選舉權的人，不能混雜其間，冒充選民投票。所以關於這投票手續方面的規定，就變為非常重要。

第一個問題是選民註冊問題。在無論那一國，祇有那種有法定選舉資格的人民才能參與

選舉，並且他們的名字還得列入選民冊之內以後，方能投票。所以在選舉之前，各選民還得要親自到註冊官處註冊，並須報告他的籍貫，年齡，住所，職業等項，確實證明他有法定的選舉資格。有時候他還須在名冊上簽字，以便防止選舉時候有冒名頂替的弊病。在註冊時候，各大政黨大概都有代表在場監督一切事情。凡不合法的註冊，均按照刑事法律，施以相當的處罰。在投票時候，凡未曾列入選民冊以內的人民均不得投票。可是這種方法當然不是十分完善。選民未必是個個人能夠熱心政治，個個人能夠親自到場註冊，所以往往選民冊上遺漏的合格選民是很多。因此，現今有許多國家已經改變方法，把選民註冊的事務作為政府的職務，由政府辦理。英國一九一八年與一九二六年的人民代表法律就採用了這種原則。英國現今的選民對於註冊事務可以完全不必顧問。各鄉區與城市都有一個註冊官，其職務是編查與修改各該區域的選民冊。註冊官於每年的七月派了許多調查員，一家一家的調查人民的選舉資格。調查員根據於舊有的選民冊，把新的選民加入，把已故的或離開人名除去。各調查員調查的結果由註冊官編成選民新名冊，公佈於衆，以便遺漏的人得以加入，錯誤的地方得以更正。凡關於法律上的問題還可以上訴到法庭。



到了選舉這一日，選民的職務是到投票場投他的票。投票場或設立在學校房屋或其他公共建築地方。選民走進了投票場，即以他的姓名與住址報告選舉官；他的姓名若在選名冊內，他就得到一張選舉票，退入一間密室，在候選人姓名的旁邊，畫一記號，再把選舉票摺疊起來，交給選舉官投入票櫃。在投票場上，除了辦理選舉人員之外，閒雜人等不得在場停留。但有時候公民團體的代表可以在場監督。各投票場又有巡警維持秩序，法庭的法官隨時可以開審，預備人民有告發選舉舞弊或違法的舉動。

選民投過他的票以後，他的職務可以完算了，可是選舉方面却還有種種未了事務。選舉票櫃還須啓開，選舉票還須計算，選舉結果還須公佈並報告上級的選舉官。選舉官還須做一張清賬，詳列選舉票的總數，廢票的數目，與各候選人所得的票數。廢票與候選人實票的總數，須與總票數相合，並且又不得超過註冊選民的數目。凡選民所投的票，無論是廢票，或正式票，均須保存起來，以備後來如有訟案發生，法庭判斷時候，就可以提出作為正式的證據。

凡防止選舉時候舞弊的法律，均叫做選舉舞弊法律，其目的是要禁止一切不合法的金錢

賄賂，或別種威嚇事情，並且又規定各候選人選舉時候的費用。現今各國最完備的最有效力的選舉舞弊法律恐怕要算英國於一八八三年所制定的法律。英國的選舉舞弊法律分爲三大部份：第一，規定什麼是舞弊行爲，法律上所列舉的是賄賂，款待，威嚇，冒名，假造選舉結果報告，凡這種種都是道德方面的墮落行爲，所以須受法律上極重的刑事處分；第二，規定什麼是非法行爲，如雇用人員運動選舉，雇用車輛招待選民出席投票，或想在法律規定範圍以外好幾個選舉區域內同時投票，這種種行爲雖與道德無關，但從選舉方面着想，也算不是好的行爲，也應當禁止的；第三，限制各候選人，或別人爲候選人所花的選舉費用。各區域的情形不同，選舉費用亦萬難一律，鄉間人民散居各處，所以費用亦當然較城市爲高，並且各選舉區域中人口又不等，所以也不能以區域爲單位，限定選舉時候的費用。英國政府就想這一層，所以其法律是以人口數目爲單位，規定一種差等的限制。在註冊選民不到二千的城市區域，最高的選舉費用數目不得超過三百五十金鎊，選舉增加每千人，費用也可以增加三十金鎊。在註冊選民不到二千的鄉區，最高的選舉費用不得超過六百五十金鎊，選民增加每千人，費用也可以增加六十金鎊。此外，候選人本身還可以花費一百金鎊。

這種法律確是選舉制度歷史上一個大進步。在從前，選舉費用完全是私人方面的私事，誰有錢花，誰肯花錢，是誰也不能干涉的。可是從十九世紀中期以後，人民就覺悟這類事務並不是個人的私事，却是與全體社會有關係的，所以政府是應當積極干涉的。

英國於一八八三年規定的選舉費限度到了後來，人民還覺太多。一九一八年的人民代表法律又規定一種較低的限制，以後又經一九二八年的法律約略修改，現今英國法定的選舉費用是照選民的數目計算的，在鄉區，候選人為每一個選民所花的費用不得超過六便士，在城市，不得超過五便士。並且為統一各候選人的報告起見，各候選人又祇能有一個代理人，代其花費一切費用，並於選舉後三十五天之內，把收支詳細情形報告選舉官。

英國法律允准候選人一切費用的範圍還是很廣泛，並且法庭內許多選舉訴訟案件又可以證明各候選人的選舉費用是常常超過法定數目的。但在過去的五十年之內，英國這種選舉舞弊法律確能限制候選人的費用，保障政治的清潔，並使中等階級人民亦能競爭選舉，與資產階級對抗。

在美國，一切內選舉費用是非常浩大。一九二一年美國國會曾經組織一個委員會，調查

各政黨的總統選舉運動費用。據其報告中所載，民治與共和兩黨的費用如下表：

	共和黨	美金	民治黨
一八九六年	三，三五〇，〇〇〇		
一九〇〇年	三，〇〇〇，〇〇〇		
一九〇四年	二，〇九六，〇〇〇		七〇〇，〇〇〇
一九〇八年	一，〇三五，〇〇〇		六一九，〇〇〇
一九一二年	一，〇七一，〇〇〇		一，一三四，〇〇〇
一九一六年	六，〇二二，六七八		一，九五八，五〇八
一九二〇年	三，八二九，二六〇		一，三四九，四四七

這樣大宗款項的來源當然是各種大實業與大商業公司所捐助的。他們爲了本身的利害關係，甚願在選舉之前捐助大宗款項，以便將來當權的政黨能爲他們的利益着想。在美國選舉時候，假使與各實業或財閥發生有關係的問題，如關稅問題，泉幣問題之類，政黨要多少錢，他們就願意出多少。據說在一八九六年時候，民治黨主張規定金與銀的比例爲十六與

一，銀行界就大受恐慌，當時共和黨中央執行委員會主席祇拜會了紐約銀行街的幾個大財閥，他就捐到了不少的數目。有人計算這一年的選舉費用約有一千六百萬元美金之多。所以美國選舉舞弊法律所最注意之點就是各大公司的捐款。

但在美國，選舉舞弊法律有聯邦政府的法律，又有各邦政府的法律，所以沒有像英國那樣的簡單。我們先說聯邦政府的法律。在一九〇七年，美國聯邦政府的國會就已制定一種法律，禁止那種在聯邦政府註冊的公司捐助各政黨的選舉費用，凡在各邦政府註冊的公司亦不能捐助聯邦選舉時候的一切費用。在一九一〇年與一九一一年，聯邦國會又制定兩種選舉舞弊法律，規定下議院候選人的選舉費用，除了他本人的一切費用之外，不能超過五千元美金，上議院候選人的選舉費用不能超過一萬元美金。同時又禁止各候選人允許選民政府中的各種職位，或別種政治利益，作為幫助選舉的交換條件，並且又須把一切選舉費用的數目及性質正式公佈。第四種選舉舞弊法律是於一九一八年制定的，凡人民以有價值的物件與別人交換選舉票，雙方均須受相當的刑事處分。可是這種種法律也祇能禁止候選人本人花費金錢，但不能禁止候選人的朋友幫助花費種種的選舉運動費。法律是否能夠禁止得住候選人的朋友在

暗中幫同舞弊還是一個問題。候選人及其朋友是否串通起來，局外人是當然不能證明的。

各邦政府也因為選舉時候各候選人與各政黨的委員會費錢太多，又因各大實業公司盡量捐助，所以就在二十世紀的初期注意到限制選舉時候的費用。到了現在，各邦差不多都有了一種或數種的選舉式弊法律。我們可以約略把這種法律所根據的原則總結一下。

第一，各候選人的選舉費用，依照其職位的性質，都限定一個確實的數目。他們又須將一切費用的實數詳細報告確定的政府機關。

第二，各政黨的委員會對於所經手的收入與支出一定要有極詳細的記錄，並須報告於法律所規定的政府機關。

第三，凡各公司絕對不准捐助各候選人或政黨的任何款項。

第四，各候選人與各委員會的各項費用都由法律詳確規定。依照紐約的法律，選舉費用包括有下列的幾項：開會會場的租費及其他有關係的費用，一切宣傳品的編輯費與印刷費，報紙上的廣告費及辦理廣告人的薪水，辦公地方及俱樂部的租費，辦理選舉事務人員的薪水，候選人個人的費用，旅費，選舉場上辦事人員的薪水，車馬的租費。紐約的法律要算是

最詳細最完備的，在我們普通人的眼光中看起來，好像一切舞弊方法都防止周到了，但在那  
般有經驗的政客眼光中看起來，恐怕還有很多的漏洞。

## 第十三章 人民的罷免權

孫中山先生的四個民權之中有兩個是管理官吏的。他說：「現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行選舉權一個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是初次的舊機器，只有把機器推到前進的力。沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力。……人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由，這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。」（民權主義第六講）

罷免權可以算是美國所創造的政治制度，並且除了美國之外，別國很少採用。所以我們就拿美國的制度說明這罷免權的性質與方法。依照美國的辦法，實行罷免官吏的方法是由人民的特別投票大會表決的，罷免的動議是由法定數目的合格選民正式提出的。一切手續與方法都與創制權複決權相同，其目的與作用也為增加人民監督政府的大權，與創制權複決權相



同。並且在美國，創制權複決權與罷免權又是在同一個時期提倡的，在同樣的邦政府與城市政府中實行的。

美國初次實行人民的罷免權是在一九〇三年西方的一個城市，叫做魯生極司 (Los Angeles)。所以在最初時候，罷免權制度祇發現於各種新式的城市規約，如自治的市規約，委員會式的或經理制的城市政府。到了一九〇八年西方俄勒岡 (Oregon) 邦就把罷免權制度規定在憲法修改案之內，凡邦政府的民選官吏及邦內各鄉區各城市政府的民選官吏都能由人民正式罷免。從此以後，美國西部很有幾邦模仿俄勒岡的辦法，把罷免權制度規定在憲法條文之內，現在採用這種制度的邦總共有十一個。可是各邦所規定人民罷免權的範圍是很不一致，有幾個邦祇限於民選的官吏；有幾個邦把任命的官吏也包括在內；有幾個邦把司法官除外，不能由人民罷免；有一個邦把罷免權的範圍擴充到法庭的判斷，人民能投票表決取銷某種判斷；在還有一邦人民罷免聯邦政府的國會代表。

所以美國各邦現行的十多種罷免權法律也是很不一樣的。我們祇能把實行這罷免權方法的大概情形略說一說。凡在罷免權法律範圍以內的各項官吏，在接事以後的一定時期之

內，人民是不能創議罷免的。這個時期大概是從接事後起到第六個月為止，但也有短至三個月，或長至一年的。關於立法機關的議員，大概是從被選時期起至第一次會議後的第五天為止。過了這個時期以後，人民就可以提出罷免請願書，惟必須確實聲明罷免的理由。假使罷免請願書能夠得到法定選民數目正式簽字，大概是從百分之十到百分之三十五，就能發生效力，可以提交政府中的主管機關，由其審查。

等到罷免請願書已經提交主管機關以後，人民所請求的罷免官吏可以在五天之內提出辭呈。假使他不願意就此辭職，假使罷免請願書又經主管機關審查合格的，那末，在二十天到九十天之內，一定要召集一個罷免投票大會。這類的投票大會也是一種選舉，所以在投票之前，候選人也依照普通的手續提出。照最初的辦法，人民所請求罷免的官吏也是作為候選人之一，他的名字與其他正式提出的候選人都印在選舉票上，人民在罷免投票時候祇從這許多人中選擇一人，誰得到最多票數，誰就能繼續做滿這任期。可是這種辦法現在已經改變了。現今美國各處的罷免投票大都是分做兩部份：第一個先決問題是某人應否罷免，第二個問題才是選擇繼任人物。這兩個問題却是在同一張票上同一個時候解決的，罷免投票時候的選舉

### 第一種

假使你贊成罷免

某甲

即在“是”字對面的方圈內劃一記號；假使不贊成，記號劃在“否”字對面的方圈內。

是

否

某甲繼任者的候選人

某乙

某丙

某丁

### 第二種

某甲是否應當罷免

是

否

某甲繼任者的候選人

某甲

某乙

某丙

投票結果計算票數時候，先算第一部份的答案。假使多數答案都不贊成，這次罷免投票就算失敗，人民請求罷免的官吏還是繼續任事。假使多數答案是贊成的，那末，然後再計算各候選人的票，凡得票最多的候選人就能補那被罷免的官吏的缺，到滿任時候為止。各邦法

律又往往規定，凡沒有答覆第一個先決問題的票都算廢票，所以這類的票就是舉定了某候選人也不能計算在內。

至於人民請求罷免的官吏的名字在選舉票上發現的次數，現今美國各處有兩種辦法，如上列的兩種選舉票樣式。假使他不在法定期內辭職，他的名字自然要印在選舉票上的第一部份，由人民解決第一個先決問題。依照幾個邦的辦法，他的名字就不再發現於選舉票上的第二部份，如上列的第一種式樣。他一定要得到過半數不贊成罷免的票數才能維持他的職位。假使他得不到這種過半數票數，他的繼任者就能以多數票當選。但在另外幾個邦，人民請求罷免的官吏的名字既發現於選舉票上的第一部份，又發現於第二部份候選人的人名中，如上列的第二種樣式。可是這種辦法往往可以使罷免投票的結果自相衝突，關於罷免的先決問題也許過半數票數贊同的，但關於繼任者問題，人民請求罷免的官吏又得到多數票數，因之當選。

假使罷免投票失敗以後，人民對於同一個官吏大概不能在同一個任期以內提出第二次罷免請願。有幾邦有一種規定，凡請求第二次罷免某官吏的人民一定先要交出第一次罷免投票

等費用。

依照美國的經驗，人民並沒有亂用這項罷免大權，在這三十年之內，全國舉行罷免投票的次數是很少，罷免重要官吏的次數更少，祇有兩個城市的市長，與一邦的邦長曾經被人民投票表決罷免的。大多數的罷免投票還是對於地方上的官吏，因為這般官吏與人民的關係較為深切，所以容易與人民發生衝突。但總計全國可以被人民罷免的官吏數目是非常之多，曾經舉行過這幾次罷免投票祇能算是偶爾發現的。如同全國數千萬或數萬萬人民之中，每年祇有幾個人是被雷殛死的一樣。所以那般反對罷免制度的人往往說及罷免權對於官吏方面的效力，也祇有如天雷對於一般普通人民方面所發生那種宗教的效力一樣。

講到罷免權的效果，却是很不容易估計的。實行了罷免權制度，官吏方面也許有所顧慮，不敢過分的作惡；但實行了罷免權制度，官吏方面同時也許顧慮太週到了，對於他們應做的事也往往不敢做了。美國人常說，收稅的官吏因為不敢得罪人民，往往不敢收足人民的賦稅。從理想方面說，人民當然可以利用罷免權的武器抵抗那般屬於政黨的官吏，但同時政黨也能利用罷免權的武器抵抗人民的忠實官吏。

大概實行罷免權以後，美國所得到的最大利益就是在延長官吏的任期。假使官吏的任期是很短的，這罷免權是沒有多大用處。比方一個官吏的任期祇有兩年，一定要過了六個月人民才能提出罷免請願書，還得要過兩個或三個月，才正式舉行罷免投票，這個官吏所餘的任期實在沒有許久時候了。但在積極方面，罷免權可以使人民對於增加官吏任期與職權的種種運動不至於發生懷疑。人民有了罷免權以後，官吏的任期儘可以加長，職權也可以增加。大概這幾十年以來美國種種增加任期與集中職權的新制度，如短選舉票，委員會制與經理式的城市政府，如果同時沒有這種罷免權制度，恐怕也未必能推廣得像十幾年前的那樣快。所以各種政治制度都是有連帶關係的，一種制度往往能影響到其他的政治制度，美國各城市最近能採用一種權力集中的政府組織，其中一個原因就是因為有這罷免權的保障。

罷免法官與罷免行政或立法官吏是不同的。罷免法官的制度很受一般法理學家的攻擊。因為法庭解釋法律與執行職務時候是萬不能受到任何方面的影響，所謂司法獨立不單是對於政府其他機關的獨立，就是對於人民也應當獨立的。這種批評在美國已經發生了影響，因為採用罷免制度的十一個邦中，已有四個邦的法律特別把法官除外，凡各級司法官吏都不能由

人民請願罷免的。就在其他九邦，罷免法官也祇發現了極少次數，並且又是對於那種低級警察法庭的法官發生的。

與罷免法官有連係關係的還有一種由人民直接取消法庭的判決案的主張。這種主張是於一九一二年進步黨首領羅斯福提出的，並且又列入在這一黨的黨綱之內。西部有一個邦（Colorado）就於下一年（一九一三年）把這種主張採入在憲法修改案之內。依照其條文，凡最高法院以下的法庭不能宣告法律為不合於憲法條文；假使最高法院把立法機關通過的法律宣告為無效，其判決在六十天之內不能發生效力。在這時期之內，人民能提出請願要求把法庭的判決交付人民複決。假使請願書得到了百分之五的選民簽字，特別投票大會一定要在九十天之內舉行；假使投票的結果多數贊成立法機關的原案，法庭的判決就不能發生效力。可是這種制度並沒有別邦仿效，並且法庭的判決也沒有被人民取消過。

## 第十四章 人民直接立法制度

### (一) 瑞士與美國

人民直接立法權就包含孫中山先生所提議的創制權與複決權。中山先生說：「人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。」（民權主義第六講）

「政治學者往往把創制權與複決權相提並論，其實這兩種民權並不是政治上分不開的雙生子。創制權與複決權固然皆是以人民直接行使立法權為根據，固然往往同時存在，但在邏輯上彼此很容易辨別；在實際上又未嘗不可以單獨生存。用簡單的話說：複決權是一種方法，依此方法，選民可以否決立法機關所通過的法律；複決權另是一種方法，依此方法，選民可以直接制定法律。所以有人把複決權比作甲冑，人民用那種甲冑可以抵禦違背民意的法



## 君主國家

律，使之不能成立；創制權如同一把劍，人民用那把劍可以砍出一條道路，使他們自己的意見成爲法律。就其效果而說，立法機關如同一匹戰馬，複決權是馬口中所銜的勒鐵，足以勒馬，使之止步；創制權是馬鞭，足以策馬，使之速行。（布魯克瑞士的政府與政治，世界叢書譯本，頁一一九，一二〇）

這是創制權與複決權的原則。現今多數人民都以為這種民權是新近發生的，所以往往就稱之爲「民治制度的新方法」，但在事實上，這是一種錯誤的觀念。創制權與複決權並不是新發生的，其歷史差不多與民主主義本身同樣的久遠。大概最初的政府不是專制的，就是直接的，一切政策不是國王替人民決定，就是人民自己直接決定。羅馬時代的歷史家塔西佗（Tacitus）考察日耳曼民族的狀況，就發現他們以部落的人民大會，解決一切重要問題。祇因後來人口增加，社會問題與社會上的種種關係逐漸複雜，這種直接立法的方式也就逐漸消滅。代議制度發生，例如在英國，這類國會就算是代表人民意志，提議與制定法律。但在瑞士的各小邦之內，有一種所謂人民會議還是繼續存在，所以這直接立法制度也是繼續存在。在這種與外界隔絕的森林區域中，一種最古的民治制度能夠經過好幾百年的歷史變遷保留到現在。

在。

創制權與複決權

所以瑞士是創制權與複決權的發源地。瑞士各邦早已實行各種樣式的創制權與複決權。

起程

從瑞士的發源地，創制權與複決權才推廣到美國，推廣到戰後設立的各新國家。

又至

在十九世紀的下半期，複決權已經變為瑞士多數邦政府立法手續中的一重要部份，雖則

國家

代議制度也同時存在。在一八七四年，瑞士又以憲法修改案，把複決權推廣到聯邦法律，凡

存在

三萬選民能以正式請願的手續，請求聯邦立法機關把某種法律案交付人民投票表決後，才能

發生效力。

創制權也差不多於同時推廣到各邦政府（日內瓦一邦除外）；並且聯邦政府亦規定人民能以創制方式提出憲法修改案，但創制權却不能適用到聯邦法律。可是這種區別在事實上

是沒有多大關係，因為人民雖不能以創制的方法提出他們所需要的法律，他們却能以創制

制憲法修改案的方式達到同樣的目的。並且在事實上，這樣的辦法已經發現過好幾次了。

各邦所規定人民使用創制權的手續約略如下。人民或人民團體可以擬定一種法律草案，

假使不能得到邦政府立法機關的同意，提案者可以徵求法定數目選民的簽名，正式提出創制

請願書。邦政府的法定機關接到了這項請願書及法律草案後，即須審查其一切內容是否依照

請願書。

創制之手

法定的方式；假使是合法的，此項草案即印入選舉票上，往往於下次投票時候，由人民公決。同時法律草案又須印刷出來，分散給人民，使他們能夠預先明白草案的內容，預先決定投票的方針。

### 複決權的手續略述

複決權的手續略如下。凡各邦立法機關所通過的法律議案，除了那種有緊急性質或祇是例行之外，必須於公佈後經過一定的時期，才能發生效力。有幾邦的複決權是強制的，凡立法機關所通過的議案一定要交付人民投票表決，並且人民所沒有承認的法律是不能發生效力的。但在其他各邦，祇有法定數目選民請願將某種議案交付人民表決，人民才有投票公決的機會，假使法律議案經立法機關正式通過並正式公佈，假使在一定期限以內，人民並沒有要求複決，此項法律就即自動的發生效力。可是人民如在此期限內提出了複決請願，此項法律是否可以存在就須取決於投票時候的多數選民。聯邦法律複決的動議可以三萬選民正式提出，或由八個邦政府提出。凡提交人民複決的法律一定要於投票以前以法德意三國文字印刷出來，分散於各選民。創制與複決投票總是於星期日舉行。

瑞士各邦人民實行直接立法方法的次數比較是很少。關於聯邦政府立法，實行的次數更

瑞士各邦人民  
直接立法  
次數比較是很少

少。從一八七四到一九二四的五十年之內，人民以創制方式提出的憲法修改案祇有十五種，其中祇有三種是人民投票表決通過的。但瑞士的憲法修改案，無論其採用何種方法提出，非但須經多數人民表決，同時還得經多數邦政府贊同，所以與別國比較起來，是很不容易修改的。瑞士聯邦實行複決權的次數比之創制權要多，在這五十年之內，一共用過四十來次，其中將近一半數的法律是經人民否決的。經人民複決表決的聯邦法律，其種類是很不一致，有關於政府政策的極重要的法律，如國有鐵路問題，改組軍隊問題等類，也有無關緊要的議案，如旅行賣買人的註冊問題，畜牧業的管理問題。瑞士法律出產的數量本來比別國為多，所以各邦人民實行直接立法權的次數也不甚多。在沮立克邦（Nidwalden），瑞士最大最繁盛的一邦，從一八六六到一九〇八年的四十多年之內，人民祇以創制勸議提出了三種憲法修改案，二十八種的法律議案。實行複決權的次數也同樣的少。在沮立克邦，法律的產量要算是瑞士各邦中最多的，但從一八六九到一九一九年的五十年之內，立法機關也祇通過了二百五十四種議案，並且沮立克是實行強制複決權的，所以一切議案都得交付人民表決，人民投票的結果差不多通過了過半數的議案。在那種沒有強制複決權制度的各邦，人民很難得自動

惟瑞士人民  
度高仰執  
互務主在權

的提出請求複決的要求。瑞士人民確是一種實事求是很省儉的民族；他們是很反對那種提倡浪費國帑，與官僚式的創制案與複決案。他們又反對那種空洞洞不切事實的法律，就是那種空談理想，以「公平」二字的抽象概念為根據的法律，例如「工作權利」的創制案，就是屬於這類的。

在世界各民族中，瑞士人民恐怕要算最配執行這種直接立法權。他們的常識是很高，他們對於政治事務也非常注意，非常熱心。凡下次投票時候人民應當表決的政治問題往往是在公共會議中與報紙上從各方面詳細討論，就在阿爾卑斯中最偏僻的區域，也時常聽得到這類討論的回聲。無論何人都有方法可以造成一種的公意。那精明的謹慎的偏向於守舊的瑞士人民總是想了以後才投他的一張票。農民的心機也許是遲鈍的，很狹的，勤儉而又鄙吝的，不為一切抽象的理想或好聽的口號標語所影響，但他們却是都有智識的並且能夠在他們的智識範圍以內，詳細考慮各方面的辯論。普通一般人是很獨立的很鎮靜的，決不容易屈服於一個政黨領袖；他們的愛國熱度又是很高的，能夠不自己個人私利為標準，贊成或反對各種創制的或複決的議案。這樣的人民才配試用創制權與複決權。瑞士直接立法度的成績就是瑞士

人民夠得上實行這類民權的證據。

直接立法制度創制權與複決權在瑞士可以算是本地的出產，人民非但是懂得的，並且又很配執行這類的民權。我們却不能因瑞士試用有成效，就推定任何民族試用這種制度都能得到同樣的效果。但在美國，創制權與複決權並不能算是完全沒有歷史上的根據。十八世紀時候，美國各邦制憲者把擬定的邦憲法交付人民複決表決，就已打破了那種純粹的代議原則。在一七八〇年，馬薩諸塞(Massachusetts)邦憲法就

美自定憲法向未  
用複決制

已經人民複決表決後才實行的。這就是複決權的一種。所以美國人常把關於憲法這類的複決權看作是美國本地的出產，但同時也承認那種關於法律方面的創制權與複決權是瑞士運來的進口貨。可是在最初時候，人民有複決憲法權力的觀念並沒有盛行，到了十八世紀末期，全美國祇有三個邦的憲法是經人民批准的。從十九世紀初期起，各邦制憲者就逐漸有了一種一致的結論，都以爲他們的工作是一定要交付人民表決後，才能發生效力。紐約於一八二一年就做了一個先鋒，非但把那一年制定的憲法交付人民複決，並且在憲法條文之中又明確規定將來所有一切的修改案一定要得到人民同意後才能發生效力。到了十九世紀的中間，憲法

直接立法制  
與複決制是同時  
由輸入到

在世紀初期

制與複決在

美自由實行

美聯邦政府未

能直接行使

制

複決權的根基差不多是已經穩固，以後大多數的邦憲法大概是都經人民複決過的。因有這一段的歷史背景，南達科他邦(South Dakota)人民於一八九八年修改憲法，把創制權與複決權應用到全邦的立法方面，不能算是政治制度方面的一種激烈的改革。

在十九世紀初期，創制權與複決權非常盛行，到了一九一二年，四十八邦之中已有十六個邦採用了。這是因為當時人民對於各邦立法機關的種種狀況均非常不滿意，他們那時候有一句標語，叫做「救濟民治制度的方法」是加重民治的數量，所以種種新的民治方法都於這個時期採用了。可是試驗的結果實在不能達到當初人民的奢望，所以最初的那種熱度也就冷下來了，從一九一二年後，採用直接立法制度的邦祇有四個。

在現今的美國，聯邦政府是沒有採用直接立法制度；至於各邦所採用的方法，雖其原則是大致相同的，並與瑞士的制度又相類似，但其手續方面却有種種不相同之處。我們可以先把這種同不同的情形約略敘述。

第一，美國各邦創制權與複決權的範圍很有廣狹的區別。在幾邦，直接立法權的範圍是很廣泛的，無論是立法案或憲法修正案都能適用；在幾邦，其範圍是很狹的，祇限於立法案

一方面。也有把創制權與複決權分開，或者人民祇能以請願方式創議憲法修改案，召集複決投票會的權，却在立法機關手裏，或者人民不能創議憲法修改案，但一切修改案的成立一定要經人民複決表決。末了，也有把創制權與複決權完全限於城市政府及其他的地方機關。

第二，提議創制動議的方法也許是很容易的，也許是難的。提出動議的選民數目也許是百分之五，也許是百分之二十五。大概提出憲法修改案動議的選民數目總是較高於立法案的動議。要求立法機關把通過的議案交付人民複決也許是容易的，直接提出新議案交付人民表決也許是不容易的。

第三，人民直接提出了創制立法案或憲法修改案以後，立法機關也許可以干涉。在俄海（Ohio），百分之三的選民可以向立法機關創議一種立法案，假使立法機關把這創議通過了，這事就完了；假使立法機關不能通過，還得要另加百分之三的選民簽字，才能把該議案交付人民表決。在密樞根邦（Michigan），立法機關打消了人民提議的憲法修改案以後，就可以阻止該案再交人民投票複決。在馬薩諸色邦（Massachusetts），人民創議的憲法修改案一定要經二個立法機關四分之一的同意票通過後，才能交付人民投票複決。在另外幾邦，立法機



關也能提出一種憲法修改案，與人民所創議的同時提交全體選民表決去取。

第四，人民在複決投票時候通過一種議案也許是很容易的，也許是很難的。法律也許規定以投票人的票數計算，反對票與贊成票那一種票多就算是人民對於該議案的表示。這是一種最容易的辦法。法律也許規定有多數票數贊同，該案就能成立，但所謂多數票數也許是指定等於上次某種選舉時候投票數目的百分之幾。

所以這種所謂創制權與複決權的手續與方法都是很複雜的。我們萬不能空空洞洞的提出這樣的兩個名詞，就大聲疾呼的提倡，我們所需要的是一種具體的方法，怎樣可以樹立民治的基礎與勢力，怎樣可以一步一步的向民治這條路上走，走到最後整個的實行民權的目的。

美國各邦最完備的直接立法制度要算是俄勒岡邦(Oregon)於一九〇二年所規定的方法。

凡百分之八的選民能正式請願提出立法議案或憲法修改案。請願書與法律或憲法草案須於選舉日期四個月以前遞交邦秘書長。邦秘書長是一定要交付人民複決的；假使投票時候有多數投票選民都投了同意票，該草案就正式成立。凡立法機關所通過的議案，如於九十天之內有百分之五的選民請求複決，是一定要交付複決的。俄勒岡制度另有一種最重要的方法，就是

關於交付人民表決的議案，凡贊成與反對的兩方面理由，連同草案，都須印成一本小冊子，分送各選民。在表面上看起來，這種方法當然能使人民得到政治上的教育，有最大的機會去考察雙方的理由，純以本案所牽涉的事實及原則為基礎，決定各本人自己的意思。但據研究俄勒岡崗度的學者 *Prof. Barnett* 觀察，這種優點也許純粹是理想的，因為一百個選民之中恐怕難有一個人能夠把這樣的冊子仔細研究仔細考慮。

好制度要有好  
政治習慣幫助  
瑞士之成績  
優于英美

所以凡是一種好的制度也得要有一種好的政治習慣幫助，才能發生良好的結果。好的政治制度本身當然也能養成好的政治習慣，可是在政治習慣未會養成以前，無論怎樣好的制度決不能在人民的心理方面生根的。並且社會方面的種種狀況也與政治制度本身有很大的關係。上邊已經述及創制權與複決權在瑞士的成績是很好的。但在美國，祇因一切的狀況不同，所以效果也就不同了。瑞士選民的數目比較是很少，他的智識是很高的，並且創制權與複決權又是本地的出產品，差不多個個人都曉得怎樣去應用。同時瑞士政府每年制定的法律，數量又少，並且其內容亦甚簡單。在美國，選民數目非但是很多，並且又散處於一個極大的區域。政府每年制定的法律，數量又多，其內容又甚複雜。有人計算過美國聯邦政府與

美國立法情形  
考之太

各邦政府合計起來，每年差不多要制定一萬四千種法律；紐約一邦在這十年之內，每年也差不多要制定五百五十種法律。在這樣的狀況之下，直接立法制度確是很不相宜的。

## 第十五章 人民直接立法制度

### (二) 歐洲其他各國

歐戰以後所制的新憲法大都是根據於民主權的原則，規定一種直接立法的方法，使人民能夠執行他們最高的權力。普魯士憲法草案在國會內提出的時候，那位提案的人 *Wolff* 曾經說過幾句話，很可以代表歐戰以後的政治觀念。他說：「我們深信人民是不應當於國會開會的四年期限之內與一切公共事務分離的；人民應當在此期限內對於各種重要問題能夠自由表決，並於必要時又可以解散國會。」這就可以見得他們對於現行的代議制度很不信任，他們也很想利用人民直接的權力來補救代議制度的缺點。英國人自以為是自由的人民，這是錯的。他們祇有在選舉國會議員時候才是自由的；等到國會議員選定以後，他們又回復到他們無足輕重的奴隸地位。這是法國盧梭於一百多年前說過的話，也就是現今歐洲大陸方面各新國家民治派領袖的觀念。

歐戰以前的幾十年來代議制度的成績確是很不高明。美國下議院的種種腐敗，法國下議

用直接立法  
制補救代議  
制之缺點

這可謂各國  
所無之制度

各新國所以用人  
直接投票法  
為限制立法  
機關之一種方  
法

院的無能，德國下議院既不能抵抗德皇的專權，又不能領導人民，向民治這條路上起。因此，有許多人民早已深信那種民選的代議機關是與世襲的君主或貴族同樣的不可靠，人民同樣的不能把立法與政府大權整個的交託他們。並且同時瑞士與美國的經驗又證明人民是能夠直接執行行政權的。所以各新國家的制憲者就把人民直接立法制度作為限制立法機關職權的一種方法。

在德國，因為歷史上的關係，人民不信任代議制度的觀念，比之其他各國更深。所以在德國及那種受德國思想影響的國家，創制權與複決權的範圍亦最廣。德國新憲法起草者 *Prings* 把直接立法制度作為實行民主主義的要件，並且所有的各政黨亦都承認此種民權為人民主權的根基。在波蘭、南斯拉夫與捷克，因為受到法國的思想影響較大，所以沒有採用創制權與複決權；可是就在這幾國，主張採用直接立法制度的人民亦甚多，所以沒有採用的原因並不是因為反對其原則，祇因為其運用的方法似乎與向來沒有受過自治訓練的人民不十分適宜。

歐洲各新憲法中所採用的直接立法制度有與瑞士美國相同的，有完全不相同，是他們自

已創造的。瑞士與美國把複決權分做兩種：一種是強制的，就是凡各種法律，或憲法修改案當然交付人民表決；又一種是人民於一定期限內可以請求交付複決。在歐洲的新國家，普通法律並不一定交付人民複決。但在厄司陀尼埃與臘忒維埃，憲法修改案是一定要交付人民複決的；在奧國，憲法的普通修改案是一定要由人民表決的，局部修改案由國會三分之一議員請求後才能交付複決。

要求複決普通法律的權並不在於一部份的選民，像瑞士與美國那樣，却在於一種獨立的機關，如總統或國會多少數目的議員。但在德國及其各邦，臘忒維埃，與厄司陀尼埃，人民却能提出創制的議案。一定數目的選民能提出一種新的法律或要求取消一種舊的法律。這是與中山先生所主張的相同。人民的提案是交到立法機關，假使是拒絕了或修改了，這問題就由人民總投票表決。人民雖不能要求立法機關把通過的議案交付複決，但等到法律制定並公佈後，人民却能要求取消。人民的創制權是同時適用於普通法律與憲法修改案，但創議憲法修改案的法定人數大概是較多於創議普通立法案的法定人數。在奧國與立索尼埃，一部份人民能創議一種法律議案，並且國會是一定要討論的，可是國會拒絕了或修改了，人民是不能

要求複決的，國會的議決是不能推翻的。

這一種直接立法制度的目的是要使立法機關與人民的意志一致，能夠真確的表示人民的願望，不致於通過大部份人民所反對的法律，或忽略人民所希望的種種的新改革。在厄司陀尼埃這種原則又貫徹到極點。假使總投票的結果，人民表示與國會相反的意志，也許拒絕國會所通過的議案，也許通過國會所反對的議案，那末，國會就須立即解散，另由人民舉出新國會。厄司陀尼亞這種解散國會的方法是很特別的。但在普魯士與德意志其他的邦，人民也有罷免國會全體議員的權。依照普魯士的規定，五分之一的選民可以提出解散國會的要求，假使總投票的結果，多數選民贊成解散，國會就須解散。

以上所述是瑞士與美國所通行的創制與複決方法，是歐洲各新國家選擇採用的。我們現在可以再進一步討論這幾種新憲法中所創造的新方法。

在德國，厄司陀尼埃，與臘忒維埃，下議院三分之一的議員能夠使一種制定的法律延期二個月發生效力，在此時期之內，法定的選民數目就能要求交付複決。這種辦法的目的是要防止國會中多數黨的專權，少數黨如能有三分之一以上的同意，就能把多數黨已經議決的法

律交付全國人民重行考慮。可是少數黨這樣的特權也是有限制的。在德國，假使上下兩院正式宣言某種法律是緊急的，少數黨就不能阻礙這種法律的發生效力。在臘忒維埃，假使國會三分之二的議員正式宣言某種法律為緊急，或由四分之三的議員重行通過，少數黨也就沒有阻礙的權力。祇有在厄司陀尼亞，少數黨這一種特權是沒有限制的。但從事實方面着想，少數黨有了這樣的大權，很可以阻礙一切的進行，種種的流弊似乎是免不了的。所以當初提議這種辦法時候，各國政黨的右派，特別是德國，是極端反對的。德國右派政黨提出一個理由很充足的實例，他們說：假使關於一個極難解決的問題，上下兩院費了很多的時間與精力，想出了一種雙方同意的調和辦法，但下議院中搗亂的少數份子却能根據於此種權利，重複把這問題提出。但這幾年來這幾國的少數黨都沒有亂用這種特權，這也可以證明他們人民常識的充足。

還有一種限制立法機關專權的方法是由總統召集人民複決投票，總統因為他的職位關係，一定可以很公平的執行其職權，並且一定要到了他以為國會完全不顧人民的意志時候才執行他的大權。臘忒維埃總統能延期公佈一種法律，使人民有要求複決的機會，但總統這種

直接民主  
人民複決投票



職權也與少數黨阻礙法律的實行有同樣的限制。德國總統有絕對的權力，能夠停止法律的效力，交付人民投票表決。當初德國規定這樣的辦法時候，很受各方面的攻擊，左派的人都說這是一種反動行為，還有一般人以爲總統已經有了解散國會的權，這樣的辦法就可以不必有了。但制憲者的意見總以爲總統是應當有一種權力，能夠把幾種極重要的法律交付人民特別表示意見。

## 奧國國會能 召集人民複 決會

奧國的人民直接立法制度是很奇怪的。依照憲法條文，凡國會所通過的各種議案是可以交付人民複決的，祇要國會是這樣議決的，或多數議員是這樣請求的。可是奧國憲法所規定的複決方法是不容易發生效力的。法定數目的選民可以創議一種法律議案，但憲法上却沒有規定，這種議案如果被國會否決了，是一定要交付人民複決的。全國祇有國會能夠召集人民複決投票會，表決一切普通法律議案，但國會本身就有權力通過這樣議案，所以人民複決投票會是一定不會召集的。

捷克憲法中也有一條關於複決權的條文。假使政府的議案被國會否決了，政府能召集人民總投票大會，解決這問題。這樣條文的用意就是要增加政府的實力，使之能抵抗下議院。

捷克憲法中  
有一條關於  
複決權的條  
文。其用意  
就是要增加  
政府的實力  
使之能抵抗  
下議院。

捷克政府也是一種內閣制式的，所以凡是政府議案被國會否決了，內閣是一定要辭職的；制憲者的用意是大概要使政府能夠反抗國會的意志通過一種議案，同時又可以不必採用解散國會的極端政策。

### 人民直接立法制度 之解決國會 與憲法

人民直接立法制度還有一種極大的用處，就是兩院制的國會如果對於一種議案不能同意時候，就可以由人民投票表決。這種辦法英國自治殖民地澳大利亞早已採用了。德國最初的憲法草案也祇規定了這一種的複決制度。依照德國憲法條文，假使上下兩院對於一種議案不能同意，同時又沒有調和的辦法，總統就能採用兩種辦法，或者取消這議案，或者交付人民複決。下議院的地位當然較上議院重要，所以憲法上又規定：假使下議院已經以三分之二的多數票通過這議案，總統是一定要公佈這法律或交人民複決。以人民的複決權解決國會兩院的衝突自然是很正當的辦法。歐洲其他各國如比利時與英國亦曾討論過這種辦法。但都沒有實行。並且這一種的複決制度又有一個極大的優點，就是祇有要緊的或極有關係的問題才交付人民參加意見。

在瑞士與美國及那種採用直接立法制度的新憲法，凡關於一切的財政預算大都是不能適

用此法者多矣  
之用後也

用這複決權。這是因爲人民對於財政議案的觀念，總是先要想到本身經濟上的關係，決不能專從這議案方面着想的。凡是主張增設新稅或加重舊稅的預算案一定是很容易被人民否決的。厄司陀尼埃憲法規定，凡關於宣戰，媾和，國防問題，國際條約，預算，公債，賦稅都不在人民複決權的範圍之內。但在德國，總統有權把預算案與賦稅法律交付人民複決。

有幾種新憲法，特別是厄司陀尼埃，沒有規定複決投票時候，一定要有多少選民參與，才算有效。但德國憲法對於這一層，却有規定的。下議院的議決案可由多數合格選民參與的總投票大會表決取消。憲法修改案交付複決時候，至少要有半數的選民投票贊同方能成立。在立索尼埃，國會對於修改憲法的議決至少要有半數選民投票反對，才能推翻。

以上所述是歐洲各新憲法中所規定的直接立法制度的大概情形。這是何等複雜的制。所以反對創制權與複決權的一個理由就是這種制度把立法手續弄得非常複雜，人民不能懂得法律上所規定的詳細手續，沒有方法可以執行這種所謂民權。講到這幾國的成绩，現在是很容易說，一則因爲他們實行的時間很短，祇有將近十年左右，二則因爲他們應用的次數也並不甚多。我們還多祇能說這種新制度還沒有發生任何的大害處而已。

在這許多新制度之中，要算德國的制度最複雜；當初確有人預料複決投票的次數一定是很多，其結果也許要阻礙立法機關執行職務。可是在事實上，德國統共祇實行過一次重要的複決投票。在一九二六年，社會黨員與共產黨員爲抵抗各邦王室的種種過分要求，以創制請願的方式提出一種議案。主張把從前各王室的財產充公，收歸國有，以之救濟國內各貧窮階級人民。該議案確已得到法定數目選民簽名，由政府提交下議院討論，但政府亦以爲此種議案是違背正義的原則，主張山下議院否決。下議院當然否決，但同時還得要付人民複決表決。這個議案算是一種憲法修改案，所以如要違抗下議院的意志，由人民正式通過，一定要有全體選民的過半數投票贊同；反對方面的人就利用這種規定，運動人民不出席投票。其結果祇有百分之四十以下的選民參與投票，這個議案就此打消。

德國同時還有種種重要問題，人民方面很主張以直接立法權來解決，其中最重要的問題是幣制問題。德國自從恢復金馬克本位以後，舊紙幣的價值祇作新本位的百分之一到百分之五。人民方面就組織了各種團體，主張以創制方式提出新議案，把舊紙幣與金馬克的比例改爲百分之五十。在這時期，政府就採用嚴厲手段，禁止這類的複決，因爲依照憲法的規定，

祇有總統才能把一切關於財政方面的議案提交人民複決。並且爲免除爭執起見，政府又正式提出一個議案，聲明凡關於泉幣問題的複決案是應當依照憲法的規定，由總統提出的。凡此種種都可以證明少數人民很可以利用創制權與複決權，提出各種各樣的議案，擾亂政局，擾亂社會，假使政府沒有決斷，沒有能力，其結果一定是不堪設想的。

我們已經說過直接立法制度最大的價值就是使人民對於幾個重要問題表示一種確定的意志，但人民也得要純以本案所牽涉的事理與原則爲根據，不以政黨的意見爲他們自己的意見。決定他們所應當採取的態度。關於這一點不但歐洲各新國家沒有做到，恐怕就是美國也沒有做到。所以凡是關於國家的幾種最重要問題，如德國那時候採用道威斯的賠款計畫，與德國加入國際聯盟等問題，都沒有交付人民複決表決。現今國家的立法並不是一種簡單職務，人民因爲不信任立法機關的能力，所以才要參與，可是人民的能力也有限得很；立法機關因爲不願意或不能担負這種立法重任，所以也願意放棄一部份的職權，可是人民也未必能負得起這樣的責任。

## 第十六章 文官及文官考試制度

### (一) 英國

政府的職務並不是幾個行政首領，總統，主席，部長之類單獨所能執行的。他們既不能收稅，又不能算賬，更不必說充當郵差及執行一切微細的事務了。這類的例行事務都是由一般永久的事務官執行的。凡在一個政府之中，行政長官的數目是很少，至多也不過數十人，但事務官的數目却非常之多，大概總要超過數十萬人。比方在英國政府，行政長官的數目祇有六十五人，事務官的數目約共有三十萬人。美國全國各級政府，包括聯邦政府，各邦政府，城市政府，鄉村政府的事務官數目約共在二三百萬人之間，每年的薪俸總計至少有三十五萬萬美金。所有政府的事務大都是在這般人手裏，國家的法律是由他們在國內各處地方執行的，人民每天與政府發生接觸的地方也是處處要經過他們的手。並且他們對於各項事務又各有專門的智識，所以國會制定法律或決定政策時候，也得要他們供給各項確實的報告，才能有所依據。所以在表面上看起來，事務官在政府所居的地位自然沒有行政長官的那樣重

要，可是在事務上，其重要是差不多相等的。我們先從英國的文官制度說明事務官的地位，然後再說英國的文官考試制度。

在英國，與那種採用政黨政府的國家，行政長官是政治的官吏，所有的文官祇是事務官，與政治沒有關係的。所謂政治的官吏，或簡單的就說政務官，就是他是一個政黨的黨員，並且又公開聲明他是某一黨的人，假使他是下議院議員，當初也是以黨員的資格選舉出來的；祇因他的政黨關係或在政黨內的重要地位，所以才能充當行政長官；他是當權的政黨中的重要人物，等到他所屬的政黨倒了，他也跟了退職。當他在職的時候，他的政策自然應當以國家全國利益為目的，但他却總是帶上政黨的色彩。

英國事務官的地位是與政務官完全不同的。他的特點就是完全脫離政治的關係。他怎樣可以與政治無關自然有一段極長的歷史。風俗習慣有很大的影響，文官考試委員會的規則也很有關係，此外，還有政府的種種命令與國會的種種法律明確規定事務官不得參與政治。官吏不能同時兼充議員也是法律規定的。國會議員是無論怎樣脫不了政治的關係，一個人一定要加入政治運動才有當選的機會，被選以後還得要以政黨所定的標準投他的票。所以自從十

八世紀以後，英國就有種種法律禁止官吏兼充國會議員。直到現在，政府官吏中除了行政長官與幾個有政治性質的官吏之外，誰也不能兼充議員。就是一個官吏希望運動當選為議員，他也得要先行辭去本職以後，才能入手運動。並且現今英國的事務官在選舉時候除了安安靜靜投了他的選舉票之外，什麼事情都不能參加；他不能加入政治講演團，宣佈他的政見，或寫一篇與政黨有關係的文章，他不能編輯或出版一種黨報，他不能幫同候選人運動選舉，他又不能充當政黨中各委員會的委員。假使他犯了這種習慣或法律，他大概就要得到免職的處分。這是因為事務官的職務祇是執行法律，並不是決定政策，他們對於任何政黨當權，應當同樣的忠心服務；他們的地位是永久的，他們的職務是做事，不管誰做他們的行政長官，他們應當同樣的做事，假使他們能夠公開的宣言贊成這一黨或那一黨的政策，他們對於各時期當權的政黨決不能有同樣的態度。

行政長官與事務官還有一個重要區別。這就是行政長官都不是專家，事務官都是或將要變成專家。假使我們把政治舞臺當作戲臺，我們可以說行政長官是一般玩票的票友，事務官都是內行，是這戲臺的場面與班底子。行政長官都是政黨的領袖，他們是因為政黨的關係才



得到他們的職位，他們在未做官以前，也許祇是商人，律師，鄉紳，政客，報館記者，或大學教授，對於政府的事務，也許完全沒有經驗的。在既做官以後，他們又須注意於內閣，國會政黨及其他的種種事務，差不多沒有時間或能力可以注意到他們所管轄的各行政部部內的事務。並且近來各行政部事務又非常複雜，多少極專門的問題往往同時發生，往往又須同時解決。無論是行政部長或任何人都不能同時對於這許多問題都能明瞭。從部長個人一方面着想，他實在不必是一個專家，因為他的職務不是執行部內各事務，祇是幫同其他各行政首領決定一種普通政策，及督策部內各事務官把這已經決定的政策執行出來。並且從政府大局方面着想，行政長官不是專家，確有幾個重大的優點。他的眼光應當是看得大，放得遠，然後能從政府的全部份統盤籌劃，把他所管轄的一部份事務限於適當的範圍以內。他的地位是在國會與行政部之間的一個中間人，一方面要使行政部明瞭人民代表公意的趨向，又一方面要使國會明瞭行政方面的需要與問題。如果是一個軍政部長，他不能一心一意注意於軍人的利益，專以擴充軍人勢力為目的。假使以軍事專家充當軍政部長恐怕就有這種危險。行政首領是應當以領袖人物充當，不應當以專家充當的。這就是英國政府所採用的原則。

所以英國政府行政方面的人物分做兩大部份：一方面是一般政治的，不永久的，非專家的行政首領，又一方面是一般專門的，永久的，沒有政治關係的事務官。這兩部份官吏間的互相關係往往因時因事因人而不同的。行政首領是在一個行政部中替內閣與國會說話的人，所以他的職務是監督與指導，有時候他也單獨決定政策，使他的部員執行。但同時他又是一個行政部的部長，其中一切的專門事務是他所不明瞭的，不懂得，所以他對於屬員的意見往往是依照的，並且有時候還要請教他的屬員指導哩。英國那般事務官，特別是那種叫做事務次長或管部次長，參與決定各部的政策，甚而至於政府政策的權是很大的。可是行政首領總不能公開的承認他是依照屬員的意志做的。無論在內閣，或在國會，行政首領須說明一切政策的理由，並且擔負一切的責任。假使是做對了，這是他的功績；做錯了，又是他的過失。所以從責任方面着想，行政部長是代其所屬事務官擔負一切的責任。

英國文官制度的特點就是所有事務官與政治沒有關係的，是專門的人物。他們的任期是永久的，並不因當權政黨的更換而更動。他們是永遠做他們的例行事務，內閣的更換政局的變動，與他們是毫不發生影響的。保守黨當權，他們是這樣做，勞工黨當權，他們還是這樣

做。每次因內閣改組所更換的官吏祇是幾個領袖份子的行政首領，各部自管部次長以下一個也不更換的。並且各事務官自最高級至最低級都是依照一定的考試方法任用的，錄用以後的升級進薪亦以其辦事的成績爲標準，主管長官決不能循私舞弊，有任何不公平的行爲。這就是孫中山先生所主張的考試權，是他的五權憲法中的一種。

但在現代政府這樣大組織的機關中，選擇，指導與監督一大羣事務官是一種最複雜最困難的事務。英國也不是早就有文官考試制度的，也是經過長期的改革，一步一步才改到現在的制度。在從前，英國政府中各種官吏也大都都是行政長官的親戚故舊，由他們推薦的。十八世紀與十九世紀初期的英國政府完全是一種貴族式的政府，議員的職位是幾個大家族所把持的，司法與地方政府職位是在地方上的財閥手裏，中央政府的官吏也是那般貴族的親戚故舊或私人，是由他們栽培起來的。

英國於一八三二年改革了下議院的選舉，但沒有改革文官的任用方法。正在這個時期，人民對於東印度公司的種種專利與種種把持逐漸有不滿意的表示，首先受攻擊的地方也就是公司的用人權。到了一八五三年，英國國會才取消了公司的用人權，並規定一種競爭的考試

方法，凡以後印度方面所用人員必須經過這種考試及格以後方能任用。同時又組織一個委員會，擬定一種詳細的具體計畫，實行考試制度。英國人因之就想到這考試制度既能適用於印度，為什麼英國政府不採用同樣的制度呢？特別那時候英國的文官制度可以算壞到極點，實在不能不即行改革。為改革這文官制度，那時候英國政府也曾組織一個委員會。委員會的報告極力主張採用考試制度，並且其所規定的原則也就是現今英國所採用的。簡單的說起來，這幾種原則，就是（一）凡政府所用人員必須經過一種競爭的考試，考試是由一個中央機關執行的，並且任何人民都能參與此種考試；（二）凡政府中專做例行事務的人須與那般需用腦力的人員分開，錄取這兩種人員須用各別的考試方法；（三）凡關於第二種人員的考試方法須注重於被考人的普通智識及其將來發展的可能性。

英國政府却沒有立即實行這種主張，還得要經過十多年時候才有一種完備的文官考試制度。在一八五五年，英國政府以命令設立一個考試委員會，委員三人，其職務是執行一切的考試。在一八五九年又制定一種法律，凡未曾經過考試委員會證明及格而錄用的官吏沒有享受退職金的權利。末了，在一八七〇年，英國政府又以命令規定以後凡所有的事務官一定要

經過考試後才能錄用。

在從前的時候，英國的事務官並沒有分爲確定的等級。但從一八七〇年以後官惠的數目增加，編制方面實在不得不分出幾種確定的等級，那時候所定的是分爲兩大類：（一）高級的，他們的工作是對同決定政策，修改一切的規則與章程，及執行政府的普通事務；（二）低級的，其工作是那種極簡單的例行事務。以後又詳細分別分爲五種，就是第一級，第二級，助理員，孩童，與婦女。歐戰發生時期政府正在計劃改組，祇因戰事關係就不得不延期，歐戰以後才於一九一八年與一九二二年實行兩次的改革。英國現今的文官等級，約略分爲五大類：（一）第一級的，叫做 *Administrative Class* 或由競爭的考試錄用，或由下一級升任，無論男女都能充任；（二）第二級的，叫做 *Executive Class*，其職務是關於材料會計或其他種種專門部份，其人員大都是由下級升任的；（三）第三級的，叫做 *Clerical Class*，又分爲（甲）高級的，與（乙）普通的；（四）第四級的，叫做 *Writing Assistant Class*，大都是婦女充任的，其職務是抄寫案卷，計算及其他種種簡單事務；（五）打字生與速記員，亦都是婦女充任的。每一級人員各有各的薪俸等級及加薪進級的確定標準。

英國文官的分級是以政府全體的事務官分的，並不是各行政部的官吏各自各別分爲等級的。凡投考謀官職的人並不是預先指定投考外交部，或衛生部或教育部的第一級事務官，他祇參與政府第一級事務官的普通考試；假使考試的結果，他考了第一名，他就有一種優先權利能夠選擇進那一部服務。其他錄取人員祇有等候那一部有空缺時候才能列入。所以英國的文官考試制度有一個重大的特點，就是考試時候的題目與被考人將來執行的職務沒有關係的。考試的目的並不是要確定被考者是否有幾種專門智識，祇是確定被考者的普通常識與普通學問。考試的性質與題目是與大學校的考試相等，並且其所考的題目也就是學校的課程，如外國語言，歷史，算學，科學，哲學，政治學等類。可是這種考試確是很難，並且競爭又很劇烈，所以差不多祇有大學校的優級卒業生才有錄取的希望。

英國對於文官考試制度的觀念與美國人完全不同。英國人總以爲考試錄取的人一定要有學問有能力，能夠從最低級的地位一步一步的升到最高級的地位，做一個有用的公務人員，至於在考試時候他們是否能明瞭某種職位的特別性質與職務，那是無關緊要的。像他們這種受過高等教育的人一定可以在最短期間內明瞭他們工作的性質。英國人的根本觀念就是

要使人民把政府的職位看作一種職業。所以祇有年幼的人，（至多不能過二十四歲），並且決定終身服務於國家的人，才肯費盡心力去預備這種考試。依照英國的辦法，政府的事務是不能由那般在別種行業已經失敗的中年人民去做的。

末了，我們還得說幾句關於文官考試委員會的職務及其所採用的考試方法。依照一九二〇年的政府命令，英國文官考試委員會的職務有三種：（一）凡提出任命各種職位的人員，無論是永久的或暫時的，一定要經委員會批准其資格；（二）規定各機關任命人員的手續，及考試委員發給文官合格證書的辦法；（三）在倫敦公報公佈所有任命的或提升的人員名單。根據於這種職權，英國文官考試委員會已經造成，並且每天執行，一種極複雜的考試制度及官吏遞升的規則。雖則祇是一個考試機關，但其工作却很繁重，在一九二九年，凡經考試委員會甄別的人員共有五萬個，其中有四萬三千人是經正式考試的，經委員會證明合格而任用的人有一萬六千五百四十個。

文官考試委員會所採用的考試方法也不是一種，上面所述及的祇是一種最普通的辦法。第一，考試也許是筆試，其中却有一部份口試，或是面談，被考者與考試官談話，或是一種

混合的辦法，以筆試試驗被考者的學問，並以口試試驗其性情與格。第二，考試也許是委員會所規定的普通考試，凡有相當資格的人都能參與，或是各行政部所需要的特別考試，祇限於幾個指定的被考人。第三考試也許是一種新進人員的考試，或是在職人員的進級考試。

所以在現今的英國，除了極少數的例外，所有的文官都得要經過考試才能錄用。祇有極高級的極重要的，或是極專門的，或是有機密性質的，如各部事務次長，司長之類可以不經考試從下級升任。但所謂事務次長是英國官中最高的一級，至少要有二十來年的資格，並且對於好幾部的事務都有過經驗才能充任。同時還有最低級的最無關緊要的如聽差、房之類也可以不經考試。總而言之，英國的官吏是一種終身的職業，不是無業遊民的生活，也不是無聊政客能混雜其間的。



## 第十七章 文官及文官考試制度

### (二) 美國

英國可以算已經把文官的事務作爲人民的一種終身職業。美國大概也多少受了英國方面的影響，於十九世紀下半期起入手改革文官制度，規定一種文官考試的方法。在現代的政府，行政方面的用人問題確是一個極重要而又極不易解決的問題。假使要正正當當的執行一個政府的職務，差不多關於各種各樣職業行業，科學手藝的專門人才都得要完備。我們查一查無論那一種政府所雇用的人員，可以看出各種行業的人都有。比方就拿一個市政府說罷，其所需要的各種人員有會計師，統計家，簿記員，工程司（包括機械，電氣，與土木），建築家，打樑員，製圖員，醫生，化學師，製藥師，愛克司光線專家，警察，偵探，指紋學家，心理學家，救火員，鍋爐技師，銅匠，鐵匠，與泥水匠等等。任何的行政首領，無論是總統，省長或市長，都沒有方法可以選定這許多的專門技師與人員，就是他有自由選擇的特權，他也沒有能力爲事擇人，選定最合格的人員執行各項職務。

但在從前的美國，選擇文官的方法並沒有確定的標準，任命權是在中央，各邦城市與地方政府的行政首領。在歐戰以前，美國中央政府的官吏，除了陸海軍人員以外，大概有四十萬以上，其中有極少數的，約四十個左右，是由總統單獨任命的，還有少數人員，約一萬以上，是由總統得到上議院同意後才任命的，其他的人員都由行政部長或其附屬機關長官任命的。總統得到上議院同意後而任命的官吏包括各行政部部長及其助理員，四等以上的郵政局局長，各稅局局長，中央政府在華盛頓以外各處附屬機關的首領，行政部各司科的首領，及其他種種職位。依照憲法及法律的規定，大部份官吏的任命權都在各部部长手裏。但除了一個極短的時期之外，總統却有無限制的罷免權。

在最初時候，各種職位都沒有確定的任期，總統隨時可以行使他的罷免權。但在一八二〇年，國會對於幾種職位，規定其任期為四年，以後又推廣到其他職位。並且這四年任期現在差不多又變為一種習慣，凡做滿四年任期的官吏大概不自動的辭職，恐怕也就得免職。所以總統在他的四年任期以內總有機會可以更換許多官吏。

美國第一任總統華盛頓初次組織政府時候，中央政府所有的官吏都歸他任命，他的用人

標準大約有三種：第一，所用的人一定要能做事；第二，他又注意到地理上的關係，把所有的重要職位依照各區域的重要與否，分配於各區域的主要人物；第三，凡關於中央政府派在各地方的官吏，他又顧慮到地方人民的意志，總得要使所任命的人員能夠得到地方人民的贊同。那時候政黨尚未成立，華盛頓第一任總統期內所任命的官吏都沒有政治或政黨的關係。可是在他的第二任總統期內，政黨的勢力已經團結起來，並且政治方面的衝突又使他非常不滿意，所以他那時候已改變用人標準，並聲明在他的執政期限以內，他決不任用那些「政治主張與政府政策相衝突的人員，因為假使這樣辦理，是等於政治上的自殺。」因此，當時所用的人都是他自己這一派的人，叫做「聯邦派」(Federalists)。

到了一八〇〇年，茄富生(Jefferson)接任總統時，就發生了問題。茄富生所代表的一派是在主義與理論兩方面，都有與聯邦派極端相反的，所以其黨派的名稱就叫做「反聯邦派」(Anti-Federalists)。並且這一派的人物又大都沒有做過政府的官職。那時候非但因為黨派的關係，要把政府中聯邦派的人物驅逐出去，同時爲「反聯邦派」本黨人員着想，他們也得要有一種相當的報酬。各方面壓逼上來的政治勢力是非常之大，茄富生總統也就不得不屈服，入

手更換 府官吏。當時中央政府官吏共有四百三十三個職位，一共更換了一百零九個，約佔總數的百分之二十二。這個數目並不算大，可是美國文官制度歷史上任用私人的辦法是茄富生開的先例。他往往很悲傷的說『死的人很少，辭職的人更沒有，』就可見得他開了這種先例，自己良心也很覺不安。

三十年以後，茄克孫 (JACKSON) 接任總統，在他的任期以內，這種任用私人的辦法，普通叫做『分贓制度』(Spoils System)，就儘量的推廣，從此以後，美國政府所有官職差不多都變為政黨的戰利品。茄克孫深信政府的官職是應當由人民輪流充當的，無論什麼人都不能把持一種職位，所以在他的兩任總統期內，他更換了二百五十二個官吏，約佔那時候全體數目百分之四十。

『分贓制度』這名詞是出源於一個上議員的一句話，他說：『從政客們的眼光中看起來，選舉時候勝利的一黨是應當連帶的得到一切的贓品，』他所謂贓品就是政府官吏的職位。『分贓制度』所根據的原則有兩種：第一是輪流做官的觀念，第二是把官吏職位作為政黨競爭時候的武器。自從民治觀念，特別是茄克孫式的民治觀念普遍以後，人民方面就極端贊成這種

輪流做官的辦法。他們都以為官吏的職務是很簡單的，誰也能懂得的，時時的更換又可以使多數人民得到政治的教育與經驗。政黨領袖亦深信政府職位的分配是與本黨的前途很有關係的，假使能夠善為分配，其效果是非常之大。因有這種種關係，『分職制度』就於十九世紀盛行於美國全部各級的政府。

可是美國的吏治就從此精不可言。凡每次政局更變，舊黨失勢，新黨當權時候差不多所有的舊官吏都得更換，另由新黨的人物充當。大概新派的人員並不是因為他們有相當的資格，祇因為他們是民治黨或共和黨的黨員，並在選舉時候出過力的。往往很有經驗的忠實的官吏無過免職，那般完全沒有經驗與資格的政客派充各種要職。有時候還甚而至於設立種種不需要的職位，位置黨員。各項官吏的薪俸也不以其職務為標準，祇以那在位的黨員的地位定奪的。在職的黨員又得要以大部份的時間幫助政黨的種種選舉運動，以大部份的薪俸捐助政黨黨費，他們祇在名義上，是服務於政府的官吏，但在事實上，是純粹為政黨工作的人員。總而言之，政黨已經變為一個爭奪政府官職的機關，政府的行政已經不以公共的利益為目的，任何政策都是注重於當權黨的私利。

但美國人民究竟還是很有出息的民族。他們也許很大意，當初沒有注意到那政黨把持政府用人的大權，可是等到後來一切弊端太顯著了，他們就不肯聽其自然，不聞不問，他們却用了全副精力，入手鼓吹與運動改革。到了一八八三年，國會也就不得不依照人民的意志，制定一種法律，改革吏治，實行文官考試制度。從此以後，政府與人民又十分注意於這個問題，用盡種種方法把政治與吏治脫離關係，並切實改革中央與地方政府的文官制度。這種改革的目的一方面是要拒絕那般政客充當官職，又一方面是要設法招致一班合格的官吏。在這幾十年之內，美國對於這個吏治問題差不多可以算已經確定了幾種重要的原則，其中最重要的就是（一）祇有那般決定政策的官吏，如行政長官，各部部长及其重要的屬員才應當因政局的更動而更換，其他一切的官吏與雇員都得有一種永久性，祇要不犯神經病，同時能夠盡職，就得繼續連任；（二）行長官的任命權必須有一種限制，凡所任命或提升的人員一定要經過一個考試委員會考試合格後方能任命或提升；（三）凡各種職位一定要依照其職務的性質分爲等級，每一個職位的職務，名稱，與薪俸一定要確實規定，並在同級的機關又須要相同的；（四）政府又須明確規定執行各項職務人員的教育，經驗，與才能的程度，並以此爲各種

考試的標準；(五)凡公務員的政治，宗教，與公民權利又須有明確規定，並有確實的保障。

聯邦政府是美國最大的一個雇主，其所雇用人員約共有四十萬以上，包括從最專門的技術家到最普通的粗工。從他們工作的區域着想，他們可以分做兩大部份：一部份在華盛頓工作的，一部份是散處於各邦各屬地，甚而至於世界各處。從他們任命的方法着想，他們也是分爲兩大部份：一部份是不必經過考試的方式而任命的，一部份是一定要經過考試合格後方能派充。假使從他們工作的性質着想，那就很不容易把他們分爲等級，因爲美國還沒有規定一種科學的官吏分類標準。依照國會設立這種職位的法律，一共就有五百多種名稱。依照一九二三年的官吏分類法律，一共有五大類：就是(一)職業與科學的，(二)「準職業的」(Semi-Professional)(三)事務的，行政的與財務的，(四)保管的，(五)工藝的。

美國政府是於一八八三年制定改革官制的文官考試法律，設立一個文官考試委員會，委員三人是由總統得上議院的同意而任命的。委員會的職務是幫同總統執行文官考試法律，並擬定規章，試驗那般謀官職者的合格與否。美國的官職是分爲兩種：一種是分類的 (Classified)，一種是不分類的。凡屬於分類的官職大概是要經過考試合格後方能任命。當初文官考

試法律實行時候，在分類的官職範圍以內的，祇有一萬四千種職位。以後又經歷任總統屢次推廣分類官職的範圍，現在差不多已有五分之三的官職是一定要經過考試才能充任，可是在考試範圍以外的，却還有一大部份的重要官職。在考試範圍以外的官職又可以分為兩部份：一部份是在分類的官職範圍以內，但可以不必經過考試；又一部份既不在分類的官職範圍以內，又不必經過考試，普通叫做政治的官職。所以美國的官制到了現在還沒有一種一定的系統。

並且美國那種所謂政治官又不像英國那樣，與其他一種所謂事務官有確定的區別。有時候政府的職位是因政治的關係而派新人接充的，有時候在職的舊人又因習慣的關係，能夠繼續充任，差不多有一種永久性質的職位。其結果往往使那高級的職位須受考試任用的限制，較低的職位反而不受考試任用的限制。在英國政治官與事務官的界限是分得很清楚的，祇有行政部部長及幾種最重要的官吏，如政務次長之類才算是政治官，是與政黨同進退的，其他的官吏都算是事務官，就是最高級的如管部次長也是由考試出身，從下級升任的。所以在英國，很多的大學畢業生都願意參與文官考試，因為政府職位也是一種很好的終身職業。但



在美國，大學畢業生大都不願意參與這種考試。這就可以見得美國的文官考試並沒有多大的引誘力。可是英美兩國的社會狀況，確有不同之處，因此，政治方面也受到不同的影響。美國是一個新發展的國家，凡工商業方面的種種機會是很大很好，所以人民謀事的機會是很多的，發展其才龍的方法亦甚多，不必都從政治方面去謀生活了。

美國考試文官的方法也與英國大不相同。在美國，考試權也是集中在一個考試委員會，可是其所採用的考試方法是要試驗那般謀官職的人是否有實際的能力，執行其所謀的事務。比方對於謀做郵差的人，就給與一種關於郵政方面的考試；對於謀充簿記員的人，就考試其簿記方面的智識，諸如此類的考試不知有多少。美國的文官考試並不像英國那種學校式的考試，都是很具體的，很切於實用的。從美國人的眼光看起來，一切的考試自然是應當這樣辦的。並且這種辦法又是最合於民主主義的原則，任何年級的男女如有一藝之長，一技之能，都能參與政府的文官考試，謀到一個終身的吃飯地方。這是美國考試制度最主要的優點。英國的考試制度當然沒有像美國的那樣合於民主原則，但確實能夠引誘一班有能力的，受過高深教育的年輕男女參與考試，錄取以後再經過幾年的訓練變成一種有用的，很能幹

的，並且能負責的官吏。美國文官考試所錄取的人員大都是很能夠執行一切例行事務，但他們恐怕也祇能終身做這類事務而已，講到那種真能充當高級職位的人才在考試錄取的人員中是很少發現的。

這是英美兩國文官考試制度的主要不同之處。美國最初吏治改革運動的目的是要使政府的職位不爲政黨所利用。可是從一九一〇年起，這吏治改革運動又注意到一個新的範圍較大的方向。美國自從文官考試制度實行後，從前那種分職式的弊端雖已革除，但同時其他種種的弊端却尙未着手改革，比方像（一）同樣的工作往往不能得到同樣的薪俸；（二）各機關中還有種種無用的或掛名的職位；（三）立法機關往往爲黨派的關係增加各個人的薪俸；（四）從低級到高級職位很難有升級的機會。這種問題現在已經中央與各地方政府的注意，並已組織了特別委員會，專任研究改革的方法。

從二十世紀起，各學者討論這吏治問題又往往是從兩方面入手，一方面固然是革除那種分職式的辦法，又一方面却是注重於種種建設的用人政策。同時各種大的實業公司也注意到這用人問題，並聘請了專家，替他們選擇雇員。這個所謂「人」的問題忽然在「科學的管理」

問題中佔了極重要的地位。工會的發生，政府公務員的組織工會，工業民主主義的討論又提出了一種新問題，就是公務員組織工會的權及參與決定他們自己雇用條件的權。

這種運動確是很重要的，與將來的政府與私人事業都有很大的關係。現在關於這種運動的著作已經有了很多。各種新的試驗也時常發現，並且所謂「人」的問題的各方面也已經政府，資本家，與勞工代表的仔細研究。將來怎樣的決定自然與社會的發展及政府行政的效率有很大的關係。所以我們如果要白明現代政府，我們不能不注意到所謂「用人行政」方面的一切經驗與智識。

## 第十八章 現代政府的組織

政府事務也是與人類其他一切事務一樣，是由人執行的；並且也祇是決定什麼是應當做的，什麼是不應當做的，及執行一切已經決定的事務。人類團體行為的根本性質大都是相同

的，我們很可以用同樣的語言來表示。所謂團體生活與團體行為的根本職務也祇就是決定與

執行兩種而已。但政府却是範圍最廣泛的情形最複雜的人類社會，所以我們就用種種的專

名詞來表示其根本職務及執行這項職務的各機關。比方凡關於決定什麼是應當做的，什麼是

不應當做的各項職務，就叫做立法；執行立法職務的機關叫做立法機關，國會，或議會等名

稱。凡執行那立法所議決的一切法律，規章或政策的職務叫做行政；各項行政機關叫做行

政院，行政委員會，行政部，內閣，法庭等名稱。

在從前一人或少數人專一的時代，所有立法與行政職權都在一個或少數的專政者手裏。

在一人專政的制度之下，皇帝同時是立法者，行政首領與司法官。他也許委託他的屬員執行

大部份的職務，祇要最後的權力是在他一人手裏，立法與行政機關就沒有分立的可能。在少

數人專政的時代，

在又或少數人專政的政府，執行各項職務的機關也是不分的。

政府從專制到分權

多黨時

第一步是使各人都有參與的權。

一種有機體的組織，才能執行他們的職務。

力與國王的權力成一反此例，凡立法機關的權力進一步，國王的權力就得退一步。

可是政府從專制的變為立憲的，其第一步就是從大權大面入手。分權的結果又使政府的組織大受影響，根本改組。從歷史上着想，第一步是把立法的權力分開，使人羣團體或各個團體都有參與的權。可是凡有參與立法權的團體或人民也得要有一種方法能夠聯合起來，成為一種有機體的組織，才能執行他們的職務。因此，就有所謂立法機關的發生。立法機關的權力與國王的權力成一反此例，凡立法機關的權力進一步，國王的權力就得退一步。英國國會發達的歷史就可以證明這一層。

立法機關成立

或一羣少數人手裏，行政機關自然可以不必分立。

但現在政府職權，特別是立法權，是分散於各人民各團體與各階級，這班執行立法權的人民當然不能同時執行行政權。

從前行政與立法權同在一個人手裏，行政機關自然可以不必分立。但現在政府職權，特別是立法權，是分散於各人民各團體與各階級，這班執行立法權的人民當然不能同時執行行政權。因為行政事務的性質是與立法事務根本不相同的，行政方面的需要是繼續不斷的工作，一致的手續，與敏

總的方法，這都是立法機關所不能做的。所以分權的結果，既使立法機關成立，同時又使行政機關成立。

為議決一切法律，使全國所有人民服從，立法機關一定要有一種確定的組織與議事的手續。在極小的區域範圍以內，如從前希臘時代的城市國家，瑞士的小邦，美國從前的新英格蘭城市，凡有參與權的人民都能出席一個大議會，直接執行立法職權。這就是人民直接制度，上邊一章已經說明了。人民直接立法制度所以不能適用於現代國家，上邊也已說明。現今國家都把立法職權委託於那班有參與政權人民的代表執行。人民代表的機關叫做國會或議會種種名稱。於一定的時期，在一定的地點，並以人民代表的資格替國家制定一切需要的法律。凡以間接方法執行立法職權的政府都叫代表的 (Representative) 政府。

凡以間接方法執行立法職權之政府都叫代表政府

現今所有的政府都是帶有代表性質的政府。大多數的政府差不多都有一個或一個以上的代議性質的立法機關，執行立法職權。這許多立法機關也許有無限制的立法大權，也許其權力是受憲法或國王の特權所限制。有時候，立法機關也許代表全國所有的人民，人民團體與人民階級；有時候，也許祇代表少數人民，其他大部份人民都沒有參政權的。代表的政府不

代表政府不必全是民治政府

## 行政機關總是一種間接的或代表式的

一定都是民治的政府。蘇維埃式的俄羅斯政府也是一種代表式的政府，但不是民治的。一九一八年以前德奧兩國的政府也是這樣的。

行政機關總是一種間接的或代表式的。就是在區域範圍最小的人民數目最少的國家，人民也不能直接執行那無數的例行的行政事務。並且行政機關行政人員與政府其他機關的關係方面還有種種極複雜的問題。大概的說起來，祇有各機關都能像立法機關那樣對於人民負責的政府才能算是完備的代表式的政府。假使立法機關是嚴格的採用代議制，但行政機關或對於國王負責，或是一種官僚式的獨立機關，或有永久的任期，對於立法機關是獨立的，不受任何直接的或間接的限制，這樣的政府就不能算是完備的代表政府。現今各國已經採用了各種各樣的方法，其目的是要使行政機關與立法機關同樣的有一種代表性質，或使行政官吏直接由人民舉出，或間接由民選的官吏任命，或使全部的行政組織對於立法機關負完全的責任。

上邊已經說過政府的事務可以分爲兩大類：一方面是決定政策，叫做立法，又一方時是執行政策，叫做行政。但在代表式的政府中，包括在第一類的事務不單是決定政策，同時還有選擇與監察官吏的職務。有幾個政治學者把這一類的職務叫做「政治」的，同時把「行政」這

名詞專限於那種純粹的事務方面。

## 政治與行政之區別

雖則現代政府的組織並沒有根據於「政治」與「行政」的區別，但政治學者都一致主張這兩種職務是應當分開的，應當由各別的機關執行的。學者們都以爲政治性質的機關是不應當執行行政的職務或擔負行政方面的責任。同時行政性質的機關或官吏也不應當參加立法的職務，或負立法方面的責任。「政治」的機關本來是不配執行行政事務；行政機關的效率亦勢必至於因混雜政治與行政而減少。社會的意志當然是以政治的方法決定的與表示的，所以行政機關也不能完全與政治脫離關係，致使不顧人民意志，不忠實的執行那政治機關所議決的政策。可是政治機關監督行政方面的權力也祇是一種普通的監督權，不能干涉行政上的詳細事務，或直接執行行政事務。

## 行政職務分類

### 兩大種類

#### 司法行政

#### 普通行政

又若別行政

行政職務又可以分爲兩大種類。第一種是解釋法律與把法律條文應用到各案件方面，這叫做司法行政。依照一部份學者的主張，司法行政是與立法及行政完全不同的，應當獨立成爲一種特別的政府職務；但多數學者的意見都以爲司法職務根本上就有行政的性質，所以是應當屬於行政的範圍。第二種的行政職務是關於執行行政政策時候的無數工作，包括收稅，撥



款，購料，用人等類，有時候就叫做普通行政。普通行政也許包括幾種各別的行政，如財政、衛生行政，教育行政，與軍事行政等類。

所以現代政府的組織大都有立法行政與司法三種機關。這都是出源於十八世紀時候英國政治哲學家洛克與法國孟德斯鳩的三權分學立說。但現今歐美學者又覺得這三權分立學說似乎不甚適合於現代政治狀況，所以主張把政府職權分為政治與行政兩部份，並把司法附屬於行政範圍之內。孫中山先生也覺得這三種分權學說不能包括政府一切的職權，所以主張從三權擴充到五權，除了立法行政與司法之外，再加上考試與監察兩權。這又是從行政權裏分出的兩權了。

現在還有一般人，以為世界各國的政府組織都是依照確定的主義，一定的計劃，創造出來的，如同各工廠中製造機器一樣。這種觀念當然是大錯而特錯。可是現今有許多國家的制憲者還是往往沒有意識的抄襲別國憲法的條文，不曉得抄襲來的憲法若不能在本國人民的政治習慣中生根，是決不能久長的。

在現今的世界上，凡能適合於人民政治生活的政府組織總是經過長期的歷史逐漸變化出

來的。比方美國的憲法雖則是於一七八七年由制憲會議制定的，但每一個懂得美國憲法的學者都曉得憲法中所規定的政治制度的來源是在一二百年以前的英國與殖民地時代的歷史。美國政府是這樣的，其他各國的政治制度的來源也都能追溯到好幾百年以前的歷史。

講到各國政治發展的特別情形，我們却不能找出一個特別的原因。我們不能說英國內閣制政府的發生是因為一個特別原因，美國總統制政府的發生又因為其他的一個特別原因。依照歷史家與政治學者的意見，各國政府組織的變化都是受了幾個根本的原動力的影響。究竟那幾種可以算是根本的原動力，怎樣又能在不同的狀況之下，發生不同的結果，他們的意見却很不一致。我們祇能把其中最重要的幾種約略舉出。

影響於政府組織最重要的一種原動力是人民的政治歷史背景。人民的政治心理與政治習慣都很受他們最初政一經驗的影響，並且種種特點在最初時期造成後又大都遺傳到他們民族以後的政治生活。比方盎格魯撒克遜人民有了好幾百年部落政府的經驗，法蘭西人民是在羅馬政府之下過了好幾百年的生活，所以這兩種民族對於封建時代以後的專制政體就有不相同的表示：英國人的政治經驗是一種比較的自由生活，他們早就受不了國王的專權行爲，所以

！  
影響於政府組  
織最重要之一  
種原動力是  
人民的政治歷史

早就設法限制國王的權力，擴充代表人民的國會的職權；法國人是被羅馬政府壓迫慣的，所以他們很能忍受十六與十七世紀的開明專制之下的生活。又比方北美洲的英國殖民地人民與南美洲的西班牙殖民地人的政治背景是完全不相同的，所以現今南北美洲的政府組織雖在表面上是相同的，但在實際上是完全不同的。

人民社會與經濟生活的性質也與政治制度的發展大有關係。政府職權的分立，與政府各機關的設立，往往是為應付各種社會與經濟團體的需要，因此，一國的政府組織一定是依照其經濟社會組織的不同而各異的。比方英國早就變為一個極複雜的工商業國家，所以其政府的組織一定是與那農業國的俄德法不同的。英國的社會逐漸複雜，各種有利害關係的團體都有參與政治的權利，其政府的組織定必有一種改革，但同時在那社會組織較為簡單的國家就無須有這種改革了。

地理方面的狀況也是影響於政治組織的一種主要原因。在一個團結的島國，像英國，其代議式政府的發展一定不能像一個極大的大陸國如俄羅斯那樣的情形。法國與德國沒有像英美那樣有地理方面的天然保障，其政治組織當然也不能像英美那樣的趨向於地方分權，德法

地理方面  
政治組織

2. 人民社會與經濟生活也與政治制度發展大有關係

人民爲防禦外侮起見，很能容納中央集權式的制度。

有一般學者往往以爲有幾種人民是有天賦的政治才能，所以能夠發明各種政治制度。依照他們的觀念，人民是否有天賦的政治才能就是決定各民族政治制度發展的主要原因。現今多數學者大概都不承認這樣的觀念，但他們却又承認各民族的政治自覺心確是各不相同的，可是其原因並不是天賦的關係，祇因爲他們社會與經濟的組織是各不相同的。

現今各國政府組織的不同大概是都能以上述各種原因說明的，可是我們却不能指定某種原因是發生某種制度的主動力，我們祇能籠統的說這許多原因各種各樣的結合就發生現今各種各樣的政府組織。

## 第十九章 英國式的內閣制

內閣制政府的特點就是立法機關的地位是至尊無上，超過其他所有的機關；並且立法與行政大權又集中在一個內閣，由其負責執行。內閣閣員往往是立法機關的議員，並且又是其中多數黨的領袖，但無論是否議員，他們總是能夠出席，發表意見，及參與一切的討論；同時立法機關對於他們隨時可以提出質問。在這樣的政府制度之下，內閣閣員的主要職務可以分爲三種：（一）是行政長官，每一閣閣員大概充當一個行政部的部長；（二）是立法機關中的一個指導委員會，負責提出與通過一切重要的議案；（三）是決定政策的機關，凡一切對內與對外的政策都是由其決定的。

在內閣制的政府，國王或總統祇是名義上的行政首領，內閣才是事實上的行政首領；事實上的行政首領是對於立法機關或其一院負直接的與法律方面的責任，並對於人民負間接的與最後的責任，同時那名義上的行政首領卻處於一種不負責任的地位。依照法律上的一種假定，名義上的行政首領是在政治方面不能做錯的，假使有什麼錯誤的行爲或命令，那一定是

他的大臣（就是內閣閣員）的過失，所以他們就應當代負一切的責任。但權利與義務是不能分開的，內閣閣員既有代替國王擔負責任的義務，他們也應當有代替國王執行職權的權利。因此，國王的實權就到了內閣閣員手裏，內閣變為事實上的行政首領。內閣全體閣員就是「政府」。一切重要議案都是他們提出的，並且又設法使之通過，在立法機關內，他們可以申辯一切政策的用意，打消反對派的攻擊，其他議員提出質問時候，他們又必須詳細答覆，使各方面能明瞭或諒解他們的主張及其實施的方法。出了立法機關，他們又是行政長官，實行他們自己所決定的一切政策。立法與行政職權是不分的，都是他們包辦的。祇要他們的政策及其實施方法能夠得到立法機關多數議員的贊同與信任，他們就能繼續在職，繼續執行行政權。可是立法機關對於他們如有不信任的表示，或正式通過不信任議決案，或拒絕通過他們提出的重要議案，他們祇有兩種辦法，或全體辭職，或解散立法機關使人民重行選定新代表。這第二種辦法是等於以人民總投票的方法解決內閣與立法機關兩方面的衝突。假使選舉的結果是內閣方面得勝，就是多數的新代表都是表同情於他們的政策，他們還是繼續執行行政權，否則選舉結果確定後，他們就得立即辭職。

所以在內閣制的政府，內閣是最重要的機關，一手掌握立法大權，又一手掌管行政事務，政府一切的職權都集中在這一個機關。但內閣全體閣員却對於立法機關共同負責的，得到了立法機關的信任，他們自然是大權在手，可以爲所欲爲；失了立法機關的信任，他們就得辭職，或訴諸於人民，使人民公決。人民在投票選舉新議員時候，不單是決定新代表的人選問題，同時還得要解決政策的去取，表決他們贊同那一方面的政策。立法機關是政府中地位最高的一個機關，內閣須對其負責，並且內閣閣員又沒有確定的任期，立法機關隨時能以不信任一決的方法，免他們的職，但最後的大權還是在於人民手裏，人民又能於選舉時候更換立法機關的議員。

這就是所謂英國式的內閣制的大概情形，但這種制度並不是依照什麼預定的計劃，在什麼時期實行的。英國內閣制的組織既沒有法律上的根據，又沒有確定的範圍，却是經過好幾百年歷史的變遷，逐漸變出來的。內閣制既是英國的出產品，並且又在英國，發展得最完備，成績亦最優美，我們可以先把英國的內閣詳細說明，然後再敘述歐洲大陸方面的種種變化。

在英國，行政方面執行政權的機關有兩種：一種是行政長官的總體，叫做政府，英文爲 *Ministry*，直譯爲「各部」。一種是內閣 (*Cabinet*)，可名爲「樞府」，是政府中的政府。行政長官的總體包括所有對於國會負責的行政官吏，他們都是國會議員兼充的，所以也祇有得到了國會的信任，才能維持其地位。行政長官的職位都有政治的性質，這就是與其他的事務官的區別的地方。簡單的說起來，行政長官就是那般決定政策與執行政權的大官。但有幾個行政長官並沒有決定政策的權，又有幾個沒有執行政權的職務。所以行政長官與事務官的界限並不是根據於邏輯的，是完全依照習慣或甚而至於偶然決定的。並且行政長官的額數又沒有確定的數目，隨時可以或增或減。

行政長官可以大致分四種或五種。第一，幾個重要行政部事實上的或名義上的部長，如外交部，海軍部，衛生部，教育部等類。第二，幾個不管部的大臣，如樞密院院長等類。第三，政務次長，各部至少有一個。第四，國會內政黨的督察員，共有四個，其職務是督察黨員準期出席投票。末了，還有王室一面的幾個大臣，也算有政治性質的行政長官。所以英國行政長官的數目已經是很多，現在（一九二九年）共有六十六個。他們都有政治的性質，與內



閣同進退的。

但行政長官的總體又與內閣有區別的。所有的內閣閣員都是行政長官，但所有的行政長官不一定都是內閣閣員，內閣祇包括一部份的行政長官。那一個行政長官是應當入閣，那一個是不應當入閣的，都是由國務總理決定的；但有幾個行政長官，或因其職位的重要，或因歷史上的關係，是一定要入閣的。內閣閣員的數目，也與行政長官一樣，是沒有定額的。十八世紀的內閣祇有七個到九個閣員，十九世紀的上半期已經增加到十三或十四個。在歐戰以前的二十年之內，差不多有了二十左右。因歐戰的發生，英國的內閣制曾經經過一次的改造。歐戰期內第一次的新內閣共有閣員三十三個，是英國歷史上最大的一個內閣。可是這樣大的一個內閣決不能應付戰爭時期的一切緊急事務。所以到一九一六年冬天魯意喬治 (Hoyt-George) 當權時候，他就改組內閣，設立一個叫做軍機內閣，共有閣員五人，其中除了財政部長之外，其餘四人都沒有行政方面的職務，能以全副精神注意到戰爭方面的事務。到了一九一七年，各自殖民地的國務總理及印度的代表又加入內閣會議，開過兩次特別會議，叫做『帝國軍機內閣』會議 (Imperial War Cabinet)。

英國的內閣政府完全是根據於習慣的，所以歐戰時期的改革也完全以非正式的，法律範圍以外的方法實行的。既沒有國會的法律，又沒有行政方面的命令，宣佈這種改革。南非洲的代表 *General Smuts* 從一九一七年的夏天到一九一八年的年底也是軍機內閣中的一個閣員，他既不是英國的行政長官，又不是國會議員。可是這種辦法並沒有違背任何的法律。內閣閣員須由國會議員兼充，也祇是英國的一種習慣而已。這一點就可以證明英國政治制度的易於改變，內閣制的組織是根據於歷史上的情形逐漸變化出來的，將來也能依照一切情形的變化逐漸於無形之中，不經法律方面的手續，更變其性質。歐戰結束以後，英國的內閣又回復到戰前的狀況，閣員的數目又增加到二十個左右。

英國的內閣改組時候，新內閣究竟是怎樣成立的？凡在政局更動時候，不單是全體閣員，就是全體的行政長官亦都得辭職。內閣的更換就是所有政治性質的行政官吏全體的更換。組織新內閣的第一步是國務總理的選擇。英國的國務總理是全國勢力最大，地位最重要的一個職位，在英國政府之中祇有國務總理可以全美國總統的地位相比。可是在從前內閣制初發現的時候，閣員之中並沒有一個首領，每次內閣會議時候，國王是出席充當主席，差不

多就是內閣閣員的首領。但在十八世紀初期，國王停止出席內閣會議，並且又不大參與政府事務，內閣閣員就好像沒有首領似的，其結果閣員之中就有一人自然而然的變為他們的領袖。在最初的時候，也祇是一個主席的地位，以後却逐漸擴充他的勢力，變為國務總理。

內閣閣員及全體行政長官的任命權，在法律上，是在國王手裏。凡舊的國務總理辭呈遞進以後，國王就召集一個有組閣能力的政黨首領，請其預備一張行政長官的名單，這就是等於說，他是已經任命為國務總理了。在從前，國王確有選擇的權力。凡指定組織新內閣的人物一定要一個政黨首領，並且還要能夠得到國會多數議員的信任。但這樣的人物同時也許有兩個，三個，或好幾個，國王就能在這類人物之中選擇一人充當國務總理。可是自從兩黨制成立，及政黨組織完備以後，每一黨一定有全體黨員所公認的一個領袖，所以凡是舊黨失勢新黨當權時候，國王祇能把組織新內閣的職任委託於新當權的政黨的首領，就是國王對於他無論怎樣的不滿意，也沒有其他辦法。現在勞工黨勢力擴大，英國共有三個大黨，選擇新國務總理似乎好像沒有從前那樣簡單。已經有過兩次（一九二三年與一九二九年）沒有一個政黨佔到國會中多數議席，在那樣狀況之下，國王似乎可以從兩個政黨首領之中，選擇一人充當

國務總理。可是就在這樣的特別狀況之下，國王也不能獨斷獨行，他也得要依照各方面的意志，委託那已經決定的人物組織新內閣。二十世紀的英國國王決不敢獨斷獨行，憑他自己一人的意志，選擇一個國務總理，這樣的辦法勢必至於危及他的王位，他也許就從此根本推翻他自己的地位了。

在事實上，究竟誰選定這國務總理？這個問題可以分做兩層答覆。第一，國會的下議院或全國選民於選舉時候舉出來當權的政黨；第二，政黨一定預備好一個首領，隨時可以上台，他並不是由全國黨員所舉定的，却是國會下議院本黨議員所推定的。國務總理的職位就是當權的政黨首領充任的。內閣制的政府本來就是一種政黨政府，是多數黨當權的政府。所以多數黨的首領就是政府的行政首領，其他同領袖亦就充當政府中一切的重要職位。國務總理選定以後，組織內閣的第二步就是由國務總理選定全體行政長官的名單，呈請國王任命。至於那幾個行政長官是應當入閣也是國務總理決定的。

內閣是英國政府中最重要機關，執行行政與立法兩方面的重大職權。在一百多年前，其行政方面的職權較為重要，但從一八三二年國會選舉法改革以後，內閣在立法方面的職權

亦非常重要，我們很可以說現今英國立法大權是由內閣得到國會的同意執行的。有人說，英國內閣是國會推舉出來執行行政權的委員會。但所謂委員會當然不是普通那種委員會，國會並沒有任命內閣，也沒有把議案交付內閣審查，一切重要議案却反而都由內閣提出來的。可是內閣閣員都是國會議員，並且又是國會所承認的極重要份子，其職權是極大，不過又是因國會方面的關係發生的。內閣制的特點是多數黨當權，在這多數黨之內，無論是關於政黨事務，或國家事務，執行實權的機關就是這內閣。所以英國的政府組織好像幾個圈輪；在大圈輪之內又有小圈輪；最大的一個圈輪是國會內多數黨議員，較小的圈輪是全體的行政長官，包含多數黨中的重要人物，最小的一個圈輪是內閣閣員，就是多數黨的幾個領袖。

內閣制是英國對於政治制度方面一種極重大的貢獻。這樣一種集權的機關同時能夠免去專權的行爲，完全是因為對於國會負責的關係，所以內閣制又往往叫做責任內閣制。內閣的責任有兩種：一種是法律方面的，又一種是政治方面的。所謂法律方面的責任就是：國王的一切命令至少要有一個行政長官副署，假使這項命令是非法的，行政長官副署以後，就得代負一切法律上的責任。這是英國不成文憲法上一種根本原則。其他一種政治方面的責任是對

於下議院發生的。就是每一個行政長官的一切公共行爲，無論他是否閣員，是一定要對於下議院負一切的責任；並且全體行政長官——在事實上是內閣——非但須共同擔負關於公共政策及行爲方面的責任，就是關於各個人以閣員或行政長官的地位所發表的意見及所做的事務，也得要共同負責的。所謂「負責」並不是一句空話，無論什麼時候下議院能夠逼迫一個或全體行政長官辭職的。這當然不是法律上的問題。一個行政長官或內閣很可以對於國會的反對，不聞不問，繼續執行其職務，這樣的辦法並沒有違背任何的法律，或任何成文的或不成文的憲法條文。法庭是絕對不能干涉的。可是內閣負責的原則，就是內閣祇有得到國會的信任，才能維持其地位，已經有了二百多年的習慣，英國沒有一個內閣或行政長官膽敢違背這種根深蒂固的習慣。

在內閣之中，國務總理的地位是最重要。他對於其他的閣員都有相當的勢力，他是他們的領袖，也是對外的代表。內閣內部的事務也採用委員會式的分工合作辦法，其中至少有兩個比較的永久委員會，一個是關於內務的，又一個是關於財政的。內閣本來是在法律範圍以外產生的一個機關，所以其辦事的手續也都是非正式的。開會往往沒有一定的地點與時期，

也沒有議事日程，也沒有法定人數的規定。並且一切會議又是很秘密的，議決的事務也大都  
不公佈的。在歐戰以前，內閣開會時候是沒有記錄的。但在軍機內閣時期，一切事務是非常  
複雜，閣員祇有五、六人，並且又有不能常到會的，所以就不得不另設秘書處，執行記錄及其  
他文書方面的一切事務。以後內閣制恢復原狀，這秘書處就變了政府中的一種永久機關。

## 第二十章 歐洲大陸式的內閣制

內閣制的政府是英國歷史上所出產品，成立以後，即散佈到歐洲大陸各國。法國的革命時代是各種各樣政治制度的試驗時期，但這種種試驗都有偏向於內閣式制度的趨勢。自從拿破崙三失敗，第三次共和國於一八七一年成立以後，法國政府就即採用一種內閣式的制度。到了十九世紀末期，同樣的政治變化曾經發現於意大利，西班牙，葡萄牙，荷蘭，比利時，瑞典與挪威。所以在一九一四年歐戰發生時期，除了德國，奧國，俄羅斯，土耳其，瑞士與巴爾幹半島各國，歐洲其他諸國均已採用一種內閣式的政府。俄羅斯革命與德奧失敗的結果使東歐與西歐發現許多新國家，制定許多新憲法；可是歐洲自從一九一七年以後所制定的憲法，除了俄羅斯，匈牙利與土耳其之外，都規定一種內閣式或類似內閣式的制度。所以在那採用內閣制政府的名單上，我們又得要加上德國，波蘭，芬蘭，厄司陀尼亞，臘忒維埃，立索尼埃，奧國，南斯拉夫與捷克。

在歐洲大陸方面的內閣制政府中，比同時的制度要算與英國的內閣制最相像的。但在比



利時，國王的權力是較英王的權力大些。比利時的憲法明確規定國王的命令沒有行政長官副署，代負責任，是不能發生效力的。但國王對於行政長官的權力也要較英王大得多。國會內也有各黨議員所承認的領袖，所以國王任命行政長官的權也很有限制，在事實上，他是不能自由選擇任命。除了陸軍部長之外，所有的行政長也都是從國會議員，往往是下議院議員中選擇任命的，陸軍部長往往是軍事長官充當的。所有行政長官無論是否國會議員，都能出席於兩院，並能隨時發言。

法國第一次採用內閣式制度是復辟後所頒布的一八〇四年憲法，但當時所抄襲的英國式制度，也並沒有整個的抄襲。憲法上正式聲明國王是不負責的，並又聲明行政長官是對於國會下院負責，但同時復辟以後的國王在政府中所佔的重要地位，及其執行的大權均與內閣制政府的實施相衝突的。直到一八三〇年革命以後，政府大權從國王轉移到國會下議院，下議院才有實力監督行政長官，內閣制的政府才有實現的可能。法國歷史家說：那時候國王祇在位，不管事。以後又得經過一八四八年的革命，拿破崙三世的復辟及其失敗，直到第三次共和成立後，現今的內閣制政府才算實現。可是就從最初的時期起，法國的所謂內閣制是與

英國的內閣制不相同的。第一，英國是兩黨制的政黨政府，法國是多數黨制度的政黨政府。因為政黨的複雜，沒有一黨能在法國下議院佔居多數議席，每次的內閣祇是由好幾個黨或好幾派聯合起來組織的。這樣內閣當然是很不穩固的，差不多天天在風雨飄搖之中，其壽命也一定是很短的。從一八七三年至一九二九年的五十六年之內，法國差不多已經有了將近八十個內閣，每一個內閣平均的壽命祇有八個月。從一九一七年到一九二九年的十二年時期內，法國內閣改組的次數差不多要將近二十次，每次內閣的任期最短的祇有一二天，最長的也祇有兩年多而已。並且在法國，新內閣的產生是一件極困難的事，往往要經過各政黨領袖好幾次的磋商，才能得到一種相當的調和辦法。選定一個國務總理固然是很困難了，但由國務總理選定其他的閣員（行政長官）却更加困難。

此外，法國內閣制度其他的情形也與英國的內閣不同的。法國人民的性情似乎與內閣制很不相宜的。在英國，國會有了監督行政最後的大權，自願受內閣的指導。英國國會議員都肯服從領袖，他們選定了領袖以後，就即受其指揮，凡領袖所提議的，他們大都是贊同的。但在法國，人民是好像沒有這種服從的天性，所以國會與內閣的地位就差不多是倒轉來了，

內閣非但不能領導國會，並且關於立法與行政方面的極細微事務也得處處要受國會的干預；雖則憲法上明確規定內閣祇負一切普通政策的責任，但法國內閣往往因極細微的問題被國會推翻。法國又有一種特別情形，國會議員對於內閣開員隨時可以提出各種質問，開員又須立即答覆，往往關於極無關緊要的事務內閣開員須對於國會詳細解釋，並且又往往因解釋的不當而被逼辭職。這種情形在英國是決不會發生的。

在法國，除了海陸軍兩部部長之外，其他行政部長往往都是國會兩院的議員充任的，海陸軍部長大概是從海陸軍長官中選擇的。行政長官能隨時出席兩院，並有發言權，但同時亦能隨時被議員質問。自從歐戰發生，以後法國內閣中也常有不管部的開員；同時還往往有執行一部份行政事務的次長。

法國內閣是否對於國會兩院同時負責？這是研究法國憲法學者時常討論的一個問題，依照一派學者的主張，根據於英國與比利時的習慣，又根據於法國從一八一四年到一八四八年君主立憲法時代的辦法，內閣是祇對於下議院負責的。並且上院是不能解散的，總統得到了上院的同意是可以解散下院的。所以從這方面着想，假使上院還有推翻內閣的權，其地位似

乎是太優勝了。可是憲法上却有明文規定，內閣是對於國會負責的，並不是對於國會的一院負責的。法國的上議院不像英國的上議院，或法國君主立憲時代的上議院，却是民選的；並且對於內閣議員也能提出質問，也能通過不信任議決案，與下院的職權相等。並且在事實上，這幾十年內已經有過好幾個內閣因上院的反對而推翻的。法國內閣一方面須對於國會兩院負責，又一方面沒有那連帶的解散國會權，所以其地位是更加不穩固，一切情形又更加困難。法國總統解散下議院，必須預先得到上議院的同意；但上議院的同意是不容易得到的，所以下議院也就難於解散。並且法國總統解散下議院的權在事實上可以算已經廢止了。在一八七七年，總統曾經解散過一次下議院，可是那時候的下議院確是代表大多數選民的意見，總統實行他的解散權雖沒有違背憲法條文，却違背了憲法的精神。因此，法國人民就把總統解散下議院的權看得很害怕的，以為這種職權是不合於共和制度的精神。這一點確是與英國內閣制大不相同的地方。在英國，下議院的解散是一件極平常的事，並且人民又把這解散國會權看做責任內閣制的一種特點。

在意大利，內閣制度的一切情形與法國很像。國會內的黨派也很多，每一派也都得要在

內閣中佔一個地位。組織內閣的困難情形也與法國相同，往往費了很多週折成立的內閣因爲一個小小問題就即推翻。國會對於內閣人選問題的權沒有像英國或法國國會那樣大，國王雖不多有很大的選舉權，並且憲法上又規定，國王有權免閣員的職。閣員是負責的，但憲法上却沒有說明究竟是對於國會或國會的那一院負責。所以在事實上，內閣往往對於國會與國王同時負責。海陸軍部長往往是海陸軍長官充任的，其他的閣員大都是下議院議員兼充的。他們都能出席於國會兩院，並有發言權。

自從莫索里尼 (Mussolini) 當權以後，內閣對於國會負責在事實上就即廢止。歐戰後的幾年，意大利有過好幾個短期的沒有能力的內閣，完全不能對付那時候的種種特別情形，內閣制的政府差不多就從此取消。依照一九二三年的法律，凡選舉出最多數國會下議員的政黨就算佔據該院三分之二的議席。所以法西斯黨 (Fascisti) 雖不能舉出過半數的議員，也能把持下議院的職權。以後又通過一種法律，規定內閣閣員是對於國王負責，不是對於國會負責的，因此，莫索里尼 可以完全不顧國會的意志，把意大利的內閣制變爲一種狄克推多制。

歐戰後設立的新國家雖也採用內閣制的原則，但同時又加入了種種的新方法。捷克與波

關均以法國式的制度為模範，他們的總統是由國會選舉的，但捷克總統的職權却是很大。德國有一個民選的總統，同時又有一個對於國會負責的內閣。德國各邦與厄司陀尼埃的新制度都是很特別的。他們廢除了行政首領的制度，採用那瑞士式合議制的行政組織，但也有一個重要的區別，就是行政長官是對於國會負責的，行政與立法兩方面的衝突是由人民直接判決的。

在歐戰以前的德國，內閣制的組織永沒有試用過。國務總理是最主要的行政長官，其他各部長都是他的屬員，不是他的同僚。他們都是對於德皇負責的行政長官，國會下議院的反對表決不能使他們辭職。在歷史上，下議院有好幾次曾經以多數票數表決反對政府的政策，並且社會民治黨議員特別要求國務總理辭職。可是國務總理往往答覆說：這樣的表決祇表示他與下議院兩方面意見的不同，他沒有辭職的必要；他是對於德皇負責的，祇要德皇對於他有信任，他是決不肯辭職的。因此，下議院是完全沒有監督政府的實權。

歐戰以後社會民主黨當權，這內閣制的政府也就在德國實行了。一九一九年的新憲法非但規定中央政府須採用責任內閣制，就是各邦政府也得要採用同樣的制度。國務總理及其他

的行政長官一定要得到下議院的信任，假使下議院正式議決不信任的表示，他們就得要辭職。總統的一切命令一定要有國務總理或其他行政長官負責副署。

但在德國這樣的國家，一個有實權的行政首領是不能少的。這不但是因為德國人民有服從權力的習慣，並且在革命的過渡時代，非得有一個強有力的行政機關，實在很難維持社會的秩序，所以德國總統的權力是很大，尤以在立法一方面為更甚。德國總統沒有直接的否決權，但他能把國會各種已經通過的議案，在未公佈之前，交人民複決投票，表決去取。上下兩院如因意見不合而發生衝突，總統也能召集人民投票大會，表決他們兩方面的爭點。總統又有解散下議院的權。這是很重要的；因為總統在一方面能把國會議決的法律交人民複決，在又一方面，又有解散下議院的權，他就有方法阻止內閣像法國那樣的時常更動，並且他在責任內閣制度方面的地位也勢必至於非常重要。

德國的內閣制另有一個特點，就是國務總理與其他行政長官的地位是有區別的。國務總理是由總統任命的；由國務總理的提議，總統任命或罷免其他行政長官。國務總理有權決定政府的普通政策，並負責副署關於普通政策的總統命令。其他的行政長官是負責決定其所管

各行政部的政策，並又負責副署關於各該部政策的總統命令。所以國務總理與其他行政長官所負的責任是劃分清楚的，可是其結果却打破內閣閣員共同負責的原則。這是德國式內閣制的特點，將來的成績何如，確是很有研究價值的一個問題。德國也是一個多數黨制的國家，所以組織內閣也不是容易的。在事實上，所有的內閣也大多是聯合各大黨的領袖組織的，下議院中幾個重要的共和黨派往往是依照其勢力的大小，均分內閣中閣員的職位。

一九二〇年的奧國新憲法也設立一種類似德國的內閣制政府。總統的命令須有國務總理或其他行政長官負責副署。總統除了犯法之外，對於國會是不負責的，但內閣全體或各行政長官均是對於國會下院負責的，假使下院有不信任議決的表示，他們就須自動的辭職。奧國的內閣制也有一個特點，就是內閣閣員不是行政首領任命的，却是由國會下院選舉的。奧國的內閣也往往是各黨派聯合組織的。

波蘭總統的地位與法國總統很相像。他既沒有否決權，又沒有提出議案權，又不能把他所反對的議案交回國會覆議。內閣是對於國會下院負責的，但解散國會下院的權却有種種限制。下議院可以由本院三分之二多數同意票表決自行解散；又可以由總統得到上議院五分



之四的議員同意解散，但上議院也須同時解散。這樣的解散下院當然是很不容易做到的。依照波蘭的情形，國會對於內閣也許有法國國會的那樣大權。

在捷克，政府的大權是在行政方面。總統的權力是超過於無論那一個新國家的總統。他能否決國會所通過的議案，解散國會，提出議案交國會討論，任命與罷免閣員，及其他的官吏，召集內閣開議，出席與充當開議的主席；此外，還有特赦權，充當陸軍大元帥的權。但同時憲法上又明確規定內閣是對於國會下院負責的，不能得到下院的信任，就得辭職。可是總統的種種大權儘可以保障內閣的地位，使之不受國會的侵犯。

厄司陀尼埃的政府制度是最簡單的。立法權是在於一個一院制的國會，行政權是在於一個合議制的行政委員會，行政與立法兩方面的衝突是由人民以創制與複決投票方法解決的。行政委員是國會舉出的，但也不必一定從國會議員中選擇出來的。國會以外的人也有被選為行政委員的資格。行政委員是對於國會負責的；國會通過不信任議案，行政委員須立即辭職。國會的任期是三年，在未滿期以前，祇有人民投票表決方能解散。凡人民否決了國會所通過的法律，或表決了國會所不能通過的法律，國會就須立即自動解散，並須於七十五天內

### 舉行新國會選舉大會。

德國各邦的制度大都與普魯士的制度相像。照普魯士憲法所規定，行政權是在一個瑞士式合議制的行政委員會。行政委員會是對於國會負責的，但同時又有解散國會的權力。解散國會的方法有三種：（一）由國會自行解散，（二）由行政委員長（國務總理），國會下院與上院議長所組織的委員會投票表決，（三）先由人民以創制方式提出，或由上院提出，再由人民以複決方法表決。行政委員長得到了上院或下院議長的同意，就能以解散國會的武器挾制國會。這種方式確實可以鞏固內閣（行政委員會）的地位。

歐洲的新國家又注意到那立法機關監督行政的問題。國會議員有質問內閣閣員的權力，國會又設立種種審查委員會，監督行政方面的一切事務，使行政長官負責。責任內閣制，國會議員的提出質問，審查委員會的設立，均是各國所通行的監督行政方法。在歐美各舊國家，這種方法大都是在國會開會期內實行的。但各新國家就在國會閉會期內，還有監督行政的方法。捷克國會有一個永久委員會，三分之二的委員是下議員，三分之一是上議員，其職務是於國會閉會期內執行監督行政的職權。德國與普魯士也有同樣的永久委員會。所以這幾

國的行政機關沒有一刻時間離得了人民代表的監督。

以上所舉都是內閣制方面新近發生的新變化。將來是否可以因這種新變化而另外發生新的政治制度，此刻當然不能說定。但各種政治制度本來沒有死版版的確定形式，隨時可以因新的狀況而更改其原來形式。英國式的內閣制曾經過幾百年歷史多少次數的變更才變到現在的形式，並且就在現今的英國，這內閣制度也曾屢次的改變，戰時內閣是一個例，內閣秘書處的設立又是一個例。現今各種政治也許還得要經過人民幾次的試驗，幾次的估計，而從新改造。這種趨勢在歐戰以後所制定的新憲法中很可以表現出來，差不多每一種新憲法都有幾個特點。這或者因為人民的好奇心，故意要試驗別處所未曾試過的新方法，或者因為他們的社會狀況確有採用新方法的必要，但各處人民都願意這樣的試驗確是一種好現象。他們初次試驗的結果也許未必十分能滿意，將來也許能從經驗裏得到良好的結果。

## 第二十一章 美國式的總統制

美國式的總統制是一種分權式的政府。美國雖是現代第一個國家實行這分權式的政府組織，但美國制度所根據的觀念却是政治哲學史上的一種舊觀念。所謂政權分立的觀念就是上古時代希臘政治哲學家如亞里士多德等也曾屢次提及，但於古代政府組織方面未曾發生過事實上的影響。在歐洲中世紀時候，政權分立的觀念差不多等於無形消滅，可是到了英國清教徒革命時代，却又逐漸恢復，變為實際政治方面的一個重大爭點。十八與十九世紀是政權分立觀念最盛行的時期。英國政治哲學家洛克，與法國孟德斯鳩極力主張政府職權應當分為立法行政與司法三種。並且政府的組織亦應當有三個機關，分別執行這三項職權；他們的學說差不多就是美國與法國革命時期各領袖人物的政治信條。

美國在殖民地時代所受的政治經驗確實可以使他們深信那集權式的政治制度是人民自由權的最大障礙；那時候殖民地政府的總督兼有行政立法與司法大權，時時刻刻與殖民地議會發生種種的衝突，殖民地時代的歷史也差不多就是總督與議會的衝突史。美國人受了歷史上

的教訓，就把洛克與孟德斯鳩的三權分立學說奉爲天經地義的真理。都以爲立法行政與司法大權，或其一大部份集中在一個機關以後，自由政府就萬沒有存在的餘地。一七八七年聯邦制憲會議的目的不但是保持這一種自由的政府，同時還得要計劃一種政府組織，使社會上各種階級能夠保持一種平衡的勢力。制憲會議的人物都是親眼目睹殖民地議會與總督的種種衝突，他們又明白革命時期與革命以後人民代表機關的種種不穩固情形與沒有能力，解決他們問題的唯一辦法就是採用他們日常所崇拜的三權分立學說。並且當時各邦憲法已經採用了這種學說的一部份，所以把其原則作爲新憲法的根基更是輕而易舉的事了。美國新憲法是一七八九年實行的，是分權制政府組織最重要的一個實例。「總統制」這名稱是要表示其行政機關的獨立地位，把這一個特點與別種政府制度，特別是內閣制，相對照；可是在事實上，這個名稱却不甚確切，行政機關並不是一種最主要的機關，其地位也祇與政府中其他機關相等，祇因現在已經用慣了，並且又是一個很方便的名稱，我們不妨仍舊用「總統制」。這種美國式的總統制却完全限於北美洲，除了美洲之外，其他各處的國家沒有一國採用這制度。

分權學說是總統制學理方面的根據。依照孟德斯鳩的法意，政府的職權是分爲三種，就

是立法，行政與司法。假使兩種或兩種以上職權集合在一個人或一羣官吏手裏，那末，人民的自由權就保持不了；因爲一個人或一羣人同時能夠制定，執行與解釋法律，無論怎樣總不能阻止他或他們不武斷的任心所欲的利用職權壓迫人民。可是假使把這三種職權分開了，由各別的機關執行各項職權，那末，沒有一個人或一羣人能夠侵犯人民的權利；因爲這三種機關決不能一致的聯合起來，做出種種侵犯人民權利的行爲。並且也沒有一個社會階級或一羣人能夠同時把持這三種職權，利用政府的機關，壓迫其他階級人民或人羣。因此，孟德斯鳩的結論就是：一個政府一定要有三種各別的地位相等的機關，立法行政與司法機關；立法機關執行立法權，行政機關行政權，司法機關司法權；沒有一個人或一羣人可以有一種以上的職權。

三權分立學說的缺點早已經過許多學者指出。現今多數政治學者都承認政府的職權祇有兩種，就是政治與行政。政治是關於決定政策的一切職權，行政是關於執行政策的一切職權。並且嚴格的分權制在事實上又是做不到的；因爲政府的職權是整個的，我們不能把其分爲幾部份，使之各自獨立，假使是這樣，各部份，必至於不能向一個共同目的同力進行，政

府的事務亦勢必至於停頓。美國的制憲者很明瞭這種事實上困難，所以他們也並沒有澈底的採用分權制，他們所做到的祇把政府職權分配於三個機關，其分配的標準却並不絕對的以職權的性質為根據，每一個機關能夠執行其所最能做得好的事務。務使各盡其能，同時又不至於佔到特殊的地位，把其他的機關壓下去。他們所採用的方法是一種箝制與平衡的制度。

三個絕對獨立的與地位絕對平等的政府機關一定要各走各的路，不能向同一個方向進行，並且每一個機關恐怕還得要利用其特權謀其自身的特別利益，不顧其他機關的利益。為防止這種弊病起見，在美國式的政府制度中，每一個機關在執行其職務時候是要受其他機關方面幾種確定的限制。比方立法機關是受行政方面否決權的限制，與法庭方面宣告法律為無效特權的限制；行政機關的任命權是要得立法機關的同意，並且法庭還有限制行政機關的種種權力，如宣告行政命令為不合於憲法等類；司法機關的組織是由立法機關以法律規定的，法官是由行政機關得到立法機關的同意而任命的。這樣的例是很多，我們亦不必再舉。可是其結果就使政府中每一個機關有權監督其他兩個機關，同時對於其自身範圍以內的職務又須受其他機關的監督。各機關互相監督，互相箝制，其用意是要使政府的三個機關勢均力

敵，有一種平衡的趨勢。三個機關是各自獨立的，同時又互相依賴的；平等的同時又有互相關聯的；各有專職的同時又能互相干涉的。所以這種美國式的政府制度是一種最複雜的最不容易了解的制度。

美國的總統，四年一任。在此任期內，除了刑事上可受國會彈劾外，他對於立法機關是不負政治上的責任的。國家的元首，總統，不單是名義上的行政首領，同時還是事實上的行政首領，他是執行那憲法與法律上所規定的一切職權。他也往往把一切職權委託他的行政長官執行，但他們却並不因之就替他對於立法機關負責。從法律上說，他們的行為祇是他的行為；他們是由他從本黨黨員中選擇任命的。但他們並不是立法機關的議員。並且在美國，立法機關議員是不能同時兼充行政官吏的。美國行政長官的總體也往往叫做內閣，但其性質是與內閣制政府的內閣根本不相同的。他們是不能在立法機關中提出他們所主張的議案；並且在美國，他們又永不出席於立法機關，發表意見。這種所謂內閣祇是總統個人的內閣，並不是執行行政權的內閣。他們祇對於總統負責，總統隨時可以免他們的職。總統與行政長官對於立法機關負幾種刑事方面的責任，立法機關可以提出彈劾免他們的職。立法機關的不信任表



決對於他們是不能發生法律上的效力。

依照美國憲法上的規定，選舉總統的方法是間接的，由各邦立法機關確定選擇總統選舉人的方法，再由總統選舉人舉定總統。可是在事實上，因政黨的發生，選舉總統的憲法條文已於無形之中修改了，選舉總統的方法已經從間接的變為直接的了。凡在選舉總統之前，各政黨先開一個全國代表大會，指定各黨的總統候選人，與總統選舉人。在選舉這一日，人民在法律上祇選定總統選舉人，但在事實上却從各黨所推定的總統候選人之中選定下任的正式總統。因為總統選舉人已經沒有選定總統的實權，他們祇能舉定本黨全國代表大會所推定的總統候選人，美國選舉總統的方法是因政黨的發生而於無形之中更變憲法上的規定，現在是完全依照一種不成文的條文。

美國總統的選舉與任期均與立法機關沒有關係的。他的職權又是憲法上所規定的。他所以他所贊成的議案勸告立法機關；又能否決立法機關已經通過他所不贊成的議案。但他或他的關員却不能正式提出議案或出席立法機關表示對於各種議案的主張；他又不能解散立法機關的任何一院，使人民重行選舉。他對於他的關員有自由選擇的大權，不必限於立法機關

中任何一院的多數黨領袖。他又不像那內閣制政府的行政首領，祇有選擇國務總理的權。美國總統選定所有的官員，他們都是他的屬員。

所以美國總統的地位在憲法上是與其他機關相等的，但在事實上其職權是較之任何政府制度的行政首領都大；並且有時候還能強使其他機關贊成其意見，但有時候也得要完全服從其他機關的意志。比方威爾遜總統在巴黎和會時候，確有憲法上的絕大權力，能與德奧各國訂立和平條約，並與各協約國訂立國際聯盟條約；可是到了批准這類條約時候，威爾遜却就不得不服從上議院的意志。威爾遜在巴黎時候確有極大的權力，絕對不受立法機關的節制，但回到華盛頓以後，他却絕對的受上議院的節制。這是美國總統與內閣制政府國務總理的不同地方。

在總統制政府，立法機關在憲法上的地位却很不容易說明。除了憲法上的要制之外，立法機關似乎是應當有一切立法的職權。又因分權的原則是規定在憲法條文之內，所以除了憲法上明確的特許之外，立法機關是不能執行一切帶有行政或司法性質的職權。在表面上看起來，立法行政與司法職權的界限好像是很容易分開的，可是在具體的事實方面，却有種種的

政府職務不能歸入於這一類或那一類的政府職權中。立法行政與司法三種職權並沒有什麼確定的界限，政府的三個機關往往因職權的界限不分明，時常發生種種的衝突。比方美國的立法機關是有權設立審查委員會，傳集各方面的證人，訊問他們的證據，可是這樣的職權差不多就是立法與司法之間的一種特殊職權了。假使立法機關所審查的事實是牽涉一種政治性質，或是一種很有爭執的問題，那末，立法機關的職權究竟能夠執行到什麼程度是誰都不能預定的。

不但如此而已，立法機關既不能執行那種屬於其他政府機關的職權，並且同時又不能把立法職權委託於那種沒有立法性質的政府機關。但有時候為執行幾種特別的職務，立法機關實不能不設立一種或幾種獨立的委員會或機關，使之訂定並執行一切規則，可是立法機關之設這種委員會或機關的職權又是憲法上一個很有爭執的問題。

依照那「等制與平衡」的原則，立法機關是有權箝制行政與司法機關。但立法機關的這種職權究竟能否執行到什麼程度？這又是憲法上的一個困難問題，比方美國大理院法官的數目是由國會以法律規定的，並且法官出缺時候，國會在論理上可以減除這種名額，因而逐漸取

消大理院所有法官名額。這樣的情形當然不會發生的，但國會對於司法組織方面究竟有多大的職權是誰都不知道的。又如美國國會能夠隨意改組各行政部的組織，隨意決定其職權，使之對於總統完全獨立，對於國會負責；但在事實上，差不多沒有人明白國會對於行政組織與手續有多大的管理權。

總而言之，總統制政府的立法機關是有種種的限制，與內閣制政府中至尊無上的立法機關是完全相反的。在英國式的內閣制政府，立法機關是否有權做這樣或那樣，決不會發生憲法上的問題，但在美國式的總統制，立法機關是一定要在很狹的軌道範圍以內，執行其有限制的職權；假使出了這個範圍，其行為就不能算是合法的。立法機關對其所決定的政策，沒有直接的執行權，所以往往把一切法律規定得很詳細周密，使行政與司法兩方法在執行時候差不多有種自由伸縮的餘地。可是這種辦法却沒有增加立法機關管理行政與司法的職權，不過對於行政與司法執行職務的效率反而減少很多。

行政方面亦因職權界限的不易分明，時常與立法司法方面發生憲法上的權限問題。各行政部與其他行政機關的組織是立法方面規定的。美國立法機關為限制行政方面的職權起見，

往往把各行政官吏及機關的職務規定得非常詳細，其結果就產生一種極剛性的毫沒有伸縮餘地的行政組織，既不容易更改，又不能應付一切狀況，種種的問題與種種的爭執都因之而生。

在總統制的政府，司法機關是政府中一個各別的與獨立的機關。司法職務是與行政立法職務分開的，是由一個與行政立法沒有關係的機關執行的。凡行政或立法方面有職務的人同時不能兼充司法官吏。法庭不能執行行政或立法職權，但司法職務也不能由行政或立法機關執行。法庭的職務是解釋法律，及把法律應用到各案件方面；司法機關既是政府中的獨立機關，立法與行政兩方面都不能影響於司法的判決。這就是說，凡法庭的判決是最後的判決；法庭說定了某種法律有什麼樣的意義，這法律就得有某種意義，任何機關都得承認。所以凡關於職權方面的爭執，法庭就是一個公正人；法庭不單解決立法與行政機關間的爭執，同時還解決司法與其他機關間的爭執。

關於憲法的解釋，法庭有最大的權。假使法庭審判一件法律案件，同時又牽涉到私人權利問題，假使法庭以為此種法律違背憲法條文，那末，法庭就能宣告此法律為無效，拒絕執

行。可是除了法庭之外，沒有方法可以對於私人執行法律，同時法庭又是獨立的機關，所以關於憲法的問題，政府其他機關亦就不得不承認法庭的判決。所以法庭至尊無上的地位是美國式政府組織的一個特點。

當時美國制憲者規定這種「箝制與平衡」制度的的一個目的就是防止政黨政府的發生，他們深信在這樣複雜的政府組織，決沒有一個政黨能夠同時把持政府中的三個大機關。這一百多年的美國歷史雖然證明了他們的理想不能完全實現，但無論何如，在美國式的政府度之下，政黨把持政權是較在內閣制政府更要困難得多。假定一個政黨想把持美國式的政府，一定要同時在立法行政，甚而至於司法機關，佔據重要地位。政府的三個機關各自獨立的，選擇人員的方法又是各別的，大理院的法官任期是終身的，國會上院議員任期六年，並且每次只改選三分之一，所以一個政黨就是在立法機關佔據了大多數議席，也很難把持政府的三大部分。所以政黨的活動一定要在政府範圍以外，另行設立一種永久的政黨組織。所謂黨爭，並不像在內閣制政府，不是集中於立法機關的，却是須分頭顧到行政立法的兩方面。有時候，總統屬於一黨，而立法機關內的多數却屬於另一黨。即使行政首領與多數議員都是同黨

的，他們也往往免不了種種爭鬥，因為政黨的政策還得要決定，行政與立法究竟那一方面能說最後的一句話，還得要看他們爭鬥的結果才能定奪。假使行首領是屬於這一政黨的，多數議員又是屬於那一黨的，那末，各黨祇能阻礙其他一黨執行政權，自己決沒有當權的能力。在這樣狀況之下。歐洲那種所謂政黨政府就沒有存在的可能了。

## 第二十二章 瑞士式的委員制

瑞士式政府的特點是一個合議制的行政組織，及立法與行政機關間的特別關係。瑞士的行政機關叫做行政委員會 (Federal Council)，是一八四八年憲法設立的。

在瑞士的各級政府中，沒有一個等於美國總統，邦長，市長，或英國國王，國務總理地位的行政首領。行政職權是由一個委員會執行的。聯邦行政委員會共有委員七人，由聯邦立法機關兩院選舉出來的，其任期是三年。行政委員會不是內閣，不能指揮立法機關，立法機關也不能罷免行政委員，所以與英國內閣及其餘模仿英國式的各國內閣不同。行政委員會又不是離立法機關而獨立的，所以與美國及其餘實行總統制各共和國的行政機關又不相同。行政委員會與總統制內閣制的根本不同之點就是各行政委員的職位並沒有政黨的性質。各行政委員也許都是政黨的黨員，都帶政黨的色彩，但被選以後，他們就立於政黨之外，不為政黨出力，也不決定政黨的政策。

依照憲法規定，凡瑞士公民有被選為立法機關議員的資格，就能合格充當行政委員，但



每邦祇能有一人當選爲行政委員。依照習慣，各委員又得分配於各邦，有幾個邦是一定要有  
一個公民充當行政委員的。同時法律又規定一種限制：「凡人民有血統或婚姻的關係，如嫡  
派的親族，有連襟關係的人，與及因納爲螟蛉而發生關係的人，均不得同時充當行政委員。  
……無論什麼人從婚姻方面發生出這種種關係，須除去行政委員的職位。」

行政部共有七部，就是外交，內務，司法與警務，陸軍，財政與關稅，工業與農務，郵  
政與鐵路；所以七個行政委員每人各長一部。各委員對其所管各部事務首先負責，但遇重要  
事項，七個委員開行政會議，共同討論。一切議決亦由行政委員會全體負責。行政委員的任  
期雖則祇是三年，但憲法上並沒有明文禁止他們連任。並且在事實上，凡各委員自願繼續連  
任，總是繼續被舉的。這差不多是瑞士人民所公認的一種政治習慣，從一八四八年起直到現  
在，因政治關係而辭職的行政委員一共祇有兩人。所以有人說，瑞士民主主義的特點是注重  
於政治方面的穩固，保留其公務人員的地位，就是到了他們年老力衰時候，還是繼續留住他  
們。行政委員都是政治經驗極富足的人物，做了十年以上的行政委員是常有的。在歷史上，  
還有做過三十二年，二十七年與二十五年的委員。並且他們在未充行政委員以前，又大概均

在立法機關的上院或下院服務過十多年的期限；在未舉爲立法委員以前，又差不多都做過他們本邦議會中的議員，或在本邦的行政或司法方面做過事的。

瑞士的立法機關每年從這七個行政委員中選定一人做總統，一人做副總統，一年滿任，不得連任。在事實上，總統的職位是由七個委員輪流充當的。可是瑞士總統的實權祇與其他行政委員相等，並沒有政治，或行政方面的特別職務。他是全國第一個公民，在舉行一切典禮時候是全體國民的代表，但在行政委員會裏邊祇是一個臨時主席而已。瑞士總統決不能算是全國的行政首領，總統的一切命令不是以總統個人名義，却是以行政委員會全體的名義公佈的。他的地位是與英國國務總理完全不同；他既不是政黨的首領，又不是立法機關方面的領袖；他固然不能罷免其他行政委員的職位，亦不能解散立法機關，就是關於行政方面，他也沒有全權。他的地位更不像那有大權的美國總統，甚至於那有虛名無實權的法國總統地位，他也比不上。可是他與其他行政委員都能得全國人民的信任，他們的職務是很繁重的，但報酬却又很薄弱的。

立法機關當然是瑞士政府中一個重要機關。瑞士憲法並沒有像美國那樣嚴格的採用三權

分立制度。但瑞士政府却像美國政府，是一個聯邦制的政府。瑞士的聯邦性質很可以在立法機關的組織方面看出來。瑞士憲法很像從前德國的聯邦憲法一樣，把極大的立法權委託於聯邦（中央）政府，但執行這種種法律的權却留交各邦政府。行政委員會的主要職務就是監督各邦政府，使他們認真執行各邦政府的一切法律。這件事本來不是容易辦理的，但瑞士的方法却甚完善。因為行政委員會是全國人民所信仰的機關，其自身又掌握兵權，更有種種稅款由聯邦政府徵收轉付各邦；假使那一邦不認真執行聯邦法律，行政委員會就可以扣留該邦所應得的稅款，或派軍隊分駐在該邦。對於那般省儉的瑞士人民，這兩種方法的效力確是很大的。

瑞士聯邦立法機關的組織是兩院制的，下院代表全國人民，是依照各處人口的數目，平均分配代表；上院代表各邦，不論區域的大小，或人口的多寡，每邦各有代表兩人。這是與美國聯邦立法機關的組織相同的。瑞士立法機關的職權並不像英國國會那樣沒有限制的，其立法權非但與各邦立法機關劃分的，並且同時又須受人民直接立法權的節制。

瑞士政治制度的特點很多，在這立法機關一方面很有可以使我們注意的地方。第一，

瑞士的立法機關要算是全世界各國國會中最能認真辦事的一個。各議員都能安靜辦事，既沒有政治上的野心，又不做營私舞弊的行爲。每年開會兩次，每次會期約三星期到五星期。辯論的次數甚少，演說更少。雄辯術幾爲一般議員所不知的；因此，議場內是很寂靜的，聽不見什麼贊成或反對的呼聲。凡發言者所說的話，決沒有人從中打斷，平常也不會有人鼓掌稱贊。

第二，凡在選舉時候，人民仍照常安靜，決不會像別國選舉時候那樣，發生什麼騷擾的行動。凡願意連任的議員大概總是可以繼續當選，這是因爲各政黨的勢力不常搖動，瑞士人民又不好變動，對於他們所信任的人物，往往信任到底。瑞士要算是各民治國中政治上最少變動的國家。

第三，在立法機關以內，政黨的勢力也沒有像別國那樣大。這是因爲在行政範圍以內，兩院不能罷免行政委員；在立法範圍以內，兩院又無最後的表決權，因爲實行人民直接立法制度，這種職權是屬於全體人民的。兩院裏面各政黨的組織很鬆，各政黨雖都有一個首領，但他的勢力是很薄弱。每黨議員祇要在主要的原則上，須有一致的主張，並對於重要的議案

須有一致的行動外，對於那較小的議案，都可以任意投票。憲法上又以明文規定議員不受本邦或本選舉區域的指揮與限制，所以除非他公然反對本黨的主張，或有其他不正當的行為，他的同黨議員與他本選舉區域的選民決不至於對他表示任何的反對。

末了，最重要的一點還是關於立法與行政機關間的特別關係。憲法上雖規定行政委員會須以全體名義發表一切命令，但因各行政委員又可以自由發表個人各別的意見，他們所謂共同負責却很有問題的。行政委員會執行行政事務時候須受立法機關的節制，並且其一切議決又能被推翻或更變；可是立法機關這種舉動並不像在那種內閣制的政府，算是一種不信任的表示，行政委員決不因他們的提議不為立法機關贊同，就想辭職。瑞士的行政委員確是執行立法機關或人民的意志的公務人員，他們是夠得上稱為人民委員這名稱，比之蘇維埃俄羅斯政府中那種所謂人民委員更配。他們在兩院中既沒有議席，更不能投票；但他們却能出席於兩院，在討論議案時候可以表示意見；並且兩院議院又都能質問他們關於所管各行政部的事務。他們出席於兩院的權與發言權使他們對於立法方面有很大的勢力。在法律上，行政委員會是立法機關的僕人；但在事實上，行政委員會的權力確是超過法國的內閣，差不多要等

於英國的內閣。行政委員會一方面可以指導立法機關，又一方面須遵從立法機關；既是指導者，又是被指導者。這是瑞士行政與立法機關間的特別關係。

蒲徠斯在他的現代民治政體中討論瑞士式的委員制，舉出這種制度的三個大優點。

第一，行政委員會不但能左右立法機關而不減少其對於人民所負的責任，並且因為是在政黨以外，所以遇必要時，又能以調和的精神，疏解各黨的意見，使之言歸於好。

第二，行政委員會制度能使那般有行政才能的人，長久在職，無論各委員對於各黨政策有何不同的個人意見，他們的職位決不因之而發生問題。在英國，法國與美國政府制度，全國最能幹的行政人才，也許因為其所隸屬的政黨不能當權，就沒有執行行政權的機會。但瑞士却沒有這種狀況。就普通情形說起來，凡反對立法機關所主張採擇的主要原則，施行政事的人，對於立法機關所通過的法律既不表同情，對於執行該種法律當然不肯盡力，這類的人物當然不能使之執行行政權。假使某行政委員與立法機關方面的意見雖則不同，可是不同之點並不關於根本原則，也不關於該委員所管轄的某部部務，那末，又何必因該委員對於自己責任範圍以外的事的意見不合，就使他去職，致使國家失去一個忠僕呢？這種辦法如同請

一個醫生看病，因醫生所信奉的宗教與自己不同，就改請別的醫生一樣。

第三，因有這樣行政委員會，所以政府所採用的政策，能夠繼續不變，造成種種的成例。可是政策繼續不變，成例世代相傳，亦容易發生種種弊端；因為行政方面祇曉得墨守成規，既不足以應付新需要，又不能採用新方法。但瑞士却又能免去此種危險，因為瑞士行政委員是與人民接近的，並且又常與立法機關互相接觸的；同時行政委員的連任在實際上又有別種優點，可以免去新部長到任更變部務的種種擾亂狀況。

這是瑞士式委員會制的優點。行政長官的職位是永久的，但同時，不致於阻礙行政方面的進步。這是一種合議制的組織，但同時又保存那單一制的優點。可是別國能否採用同樣的制度得到同樣的結果，還是一個不能確定的問題。

瑞士行政委員會，除了行政與立法方面的職務之外，還有司法的職務，特別是關於行政法方面的職務。瑞士有一種行政法制度，但沒有行政法庭；所有關於行政法方面的訴訟案件都是由行政委員會判決的；從行政委員會還能上訴到立法機關兩院的聯席會議。

瑞士的司法制度是非常簡單，聯邦政府祇有一個聯邦法庭。瑞士法庭的性質是與美國聯

邦的大理院大不相同，不是與立法機關立於同等的地位。假使各邦法律與聯邦憲法或法律有衝突的地方，瑞士法庭可以取消各邦法律，但法庭却不能宣告聯邦法律為無效。瑞士憲法上有明文規定法庭須執行那立法機關所通過的一切法律。所以瑞士法庭不能像美國法庭那樣有一種至尊無上的特權。

講到瑞士政治的普通狀況，我們還得約略說幾句。瑞士人民的民族，言語，宗教與經濟利益都是不相同的。民族方面有德國人，法國人與意大利人，瑞士有德法意三種語言，並沒有什麼統一的國語。宗教方面有天主教，耶穌教。從經濟利益方面着想，人民又可以分為農民與無產階級。並且各處人民間從歷史上遺傳下來的惡感又差不多到現在還沒有完全消滅。所以從表面上看起來，瑞士應該是一個政爭最激烈政黨最多的國家。但事實上却並不是這樣的。瑞士政黨的數目較之其隣近無論那一國，或德，或法，或意，都少，一共祇有四個重要的政黨，即教士黨，農民黨，獨立民主黨與社會民主黨。立法機關下院差不多有百分之九十的議員是隸屬於這四黨的。瑞士政黨又大都不以民族，言語，或宗教的界限劃分的，所以政黨間的衝突也是很和平的。政黨的勢力當然也時有更動的，可是更變的狀況並不像歐洲其他



各國那樣的突然而來。瑞士人民並不十分熱心於政黨的競爭，大概他們的愛國熱度極高，很可以使他們的視線注意到全國的公共利益，不像別國人民那樣祇知效忠於本黨。人民是很關心於國家事務的，每次投票時候出席投票的人數總是很多的，但他們對於那黨得勢那黨失敗是差不多不大注意的。所以瑞士的政治狀況總是很安靜的很和平的。造成政治方面這種好現象的原因上邊已約略提及，總結起來約有下列數端：（一）瑞士差不多沒有那般專橫政治為職業的人民，所以就沒有激烈政黨衝突的主動人物；（二）直接立法制度能使人民推翻立法機關所議決的案件，同時却不免議員的職位；（三）行政委員不是由人民直接選舉的；（四）立法機關開會的時間甚短；（五）各選舉區域的範圍甚小，各選民大概能夠識認各候選人，知道他們是何等人物。

## 第二十三章 俄羅斯式的蘇維埃制

從普通人民的眼光中看起來，俄羅斯式的蘇維埃政府祇是共產主義與無產階級專政的標記，所以對於蘇維埃制度也就往往發生種種錯誤的見解。可是在事實上，蘇維埃與共產主義是絕對不能混作一事的，共產主義是關於經濟分配方面的一種學說，蘇維埃是一種政治制度，無論在共產主義，或在資本主義的國家，都能實現的。

「蘇維埃」這名詞是一個俄國字的譯音，其意義是議會或委員會，並且在俄羅斯的政治名詞中也不是新近製造出來的。那種革命式的蘇維埃是初次發現於一九〇五年的俄羅斯革命，那時候的蘇維埃，就是指導各城市中那般罷工工人的執行委員會。以後革命失敗，蘇維埃也即消滅，直到一九一七年革命時候又重行發現於俄羅斯各處。

俄羅斯第一次的革命是於一九一七年三月在彼得堡發動的。當初革命發生時候的情形也與其他各國革命的情形大致相同。彼得堡那般饑餓市民聚集在街上，要求政府給與糧食，政府却派地方上的駐軍解散市民，可是駐軍非但違抗政府命令，反而加入市民的革命團體，與他

們取一致的行動。當時國會下院的主要份子就組織一個委員會，想收拾這種擾亂的局面，他們委派了幾個行政長官，組織一個臨時政府，並擬預備一種新憲法。俄皇也就在這時期強迫退位。

臨時政府成立這一日，工人代表也就組織彼得堡工人代表的蘇維埃，一兩天以後，又加入兵士份子，變為彼得堡工人代表與兵士代表的蘇維埃。臨時政府與蘇維埃各有各目的，所以兩方面所發佈的命令往往很有衝突的地方。爲防止這類的衝突，臨時政府與蘇維埃於五月間聯合起來，組織了一個聯合式的內閣。但這兩方面的同力合作也不能救濟那時候軍事方面與經濟方面的紛亂狀況。

到了秋天，一切情形更糟了。社會民主黨中最激烈的一派，叫做布爾塞維克，擴充了他們的勢力，並極力主張這次革命的目的不但在於政治方面，同時還得要從經濟方面着手進行。當時城市工人已經佔據了各工廠。鄉民者也驅逐了地主，把土地佔爲己有。所以布爾塞維克黨的主張更是迎合羣衆的心理。「布爾塞維克」這名詞原來是一個俄國字的譯音，其意義是多數黨，可是那時候的布爾塞維克黨並不是一個多數黨，祇因他們的主張是很簡單很確

定，是一般工人與兵士都能明瞭的，所以能夠得勢。無產階級專政是他們的目標。並且他們又有強有力的首領，其他的政黨大都沒有能幹的首領。到了夏末秋初時候，布爾塞維克首領已經把持了彼得堡，莫斯科及其他城市的蘇維埃，以後再得到了軍隊的幫助，他們就在十一月推翻臨時政府，執行政權。

第二次的俄羅斯革命算已成功。各處蘇維埃代表的會議任命一個人民委員會，以列寧爲主席。新政府立即着手於經濟方面的種種改組，例如取消私有財產制度，把鐵路，銀行工廠，礦產，與土地收爲國有，凡資產與中等階級人民所有的產業都一律充公，歸無產階級人民享用。俄皇及其家屬也被殺害；很多的貴族，地主，官吏，與智識階級人民或被殺死，或監禁或驅逐出國。各處的工業都由蘇維埃派出的委員經營。差不多在幾個月之內，俄羅斯已經變爲一個共產主義的國家。

一九一八年的夏天，蘇維埃會議，亦叫做全俄會議 (All-Russia Congress) 通過了布爾塞維克領袖所預備的憲法。這種憲法既不是由人民舉出的制憲會議制定的，也沒有提交人民正式承認過，可是加上了以後的修改案，還是現在俄羅斯社會主義蘇維埃共和國的憲法。同時

俄羅斯其他區域都已宣布獨立，各自設立各的蘇維埃共和國。可是以後他們又都合併起來，於一九二二年互相訂立一種聯邦條約，並設立一個蘇維埃社會主義共和國的聯邦（*Democratic Soviet Socialist Republic*）。其聯邦憲法是於一九二三年批准的。

一九一八年的憲法所設立的政治制度是一種極複雜的制度；以後於一九二二年的訂立聯邦條約時候，即以這種制度為聯邦政府組織根據，同時俄羅斯各邦也還仍舊採用。我們先說聯邦政府的組織。

蘇維埃社會主義共和國聯邦的最高機關是聯邦蘇維埃會議，其中的代表有由城市蘇維埃舉出的，有由各省蘇維埃舉出的。城市蘇維埃按照每二萬五千工人舉出代表一人，省蘇維埃按照每十二萬五千鄉民舉出代表一人。聯邦蘇維埃會議每年開常會一次，並舉定聯邦中央執行委員會於閉會時期執行一切立法大權。聯邦中央執行委員會每三個月開會一次，開會二星期。該委員會人數甚多，約共有四百餘委員，分為兩院，下院叫做聯邦蘇維埃（*Soviet of the Union*），上院叫做民族蘇維埃（*Soviet of Nationalities*）。兩院有聯合主席團，共二十一人，執行一切例行事務。

行政權是在聯邦人民委員會手裏，委員十五人，由聯邦中央執行委員會舉定的。十五個委員之中有一個稱爲主席，四個副主席；除了主席之外，各委員都是一個行政部的部長，如外交，陸海軍，國外商務，交通，勞工，與財政。他們是對於中央執行委員會，同時又對於聯邦會議負責的。人民委員會的一切命令與規則是在聯邦中各邦發生效力，各邦一定要立即執行的。

聯邦憲法把範圍很大的職權交託聯邦政府，包括條約與外交，宣戰與媾和，外債，國內商務，鐵路，郵電，種種特許權的契約，軍備，統一的幣制，賦稅與權量度。聯邦又能規定關於民法，刑法，司法手續，勞工立法與學校的普通原則，使各邦遵守。各邦法律如與一九二二年聯邦條約相衝突，聯邦政府有否決權。

這是蘇維埃社會主義共和國聯邦的政府組織，也就是一九一八年爲俄羅斯本部所訂定政府組織，同時又是其他蘇維埃共和國所模仿的制度。聯邦條約的成立並沒有取消各邦的憲法。各蘇維埃共和國各有各的蘇維埃政府組織，並且又是大致相同的。蘇維埃制度是一種極複雜的制度，這是因爲其所根據的原則不是區域代表，是職業代表，大凡依照職業代表原則

所組織的政府總是不能簡單的。現今社會職業的狀況本來是很複雜的，以這種複雜的職業爲政府組織的單位，這種政府當然也脫不了複雜的狀況。可是蘇維埃制度或其他的職業代議制度都與共產主義沒有必然關係的。一個資本主義的國家，也儘可以設立這一種蘇維埃式的政府組織。

俄羅斯蘇維埃制度是一種蘇維埃的階級制度。其最小的單位城市裏各工廠的工人，與農村裏的農民。每一個工廠的工人與每一個農村的農民各組織一個蘇維埃，舉出代表出席於高級的蘇維埃。各農村蘇維埃舉出代表組織一個地方蘇維埃，地方蘇維埃舉出代表出席於全省蘇維埃，每一萬個居民有代表一人；一縣之中所有的地方蘇維埃又舉出代表組織一個縣蘇維埃；在一個大區域的各縣蘇維埃又舉出代表組織一個區域蘇維埃。城市蘇維埃的代表是出席於這種高級的蘇維埃，就是區域蘇維埃，每五千選民有代表一人；省蘇維埃，每二千選民有代表一人；同時又直接舉出代表出席全俄蘇維埃會議，每二萬五千選民有代表一人。在全俄蘇維埃，農村蘇維埃是沒有直接的代表。祇有間接由省蘇維埃舉出來的代表，每十二萬五千居民有代表一人。所以從這種分配代表的方法看起來，城市的勞工是一種有特權的階

級，城市代表與農村代表數目比較起來差不多是五與一的比例。依照憲法的規定，城市代表是根據於選民數目分配的，農村代表是根據於全體居民的數目分配的，這種辦法祇使城市與農村代表權相差的數目不至十分顯露而已。城市勞工的政治權力又因在全俄蘇維埃會議中有雙重的代表，所以又大大的增加，城市蘇維埃有直接舉出來的代表，又有間接由省蘇維埃舉出來的代表。

全俄蘇維埃會議與聯邦蘇維埃會議的組織雖是相同的，但這兩種會議是不能混雜的。全俄蘇維埃會議是俄羅斯本部最高的立法機關。憲法上並沒有規定其會員的數目，假各城市各省蘇維埃都舉出額定的代表數目，全俄蘇維埃會議的會員一定要在千數以上。道會議每年在莫斯科開兩次會議，除了已經委託聯邦政府的職權之外，有其他一切的立法大權。俄羅斯中央執行委員會也是由全俄蘇維埃會議舉出來的，祇因全俄會議的人數太多，中央執行委員會差不多是一種永久機關，就在全俄會議開會時期，亦繼續執行職務；並且在事實上，全俄會議的立法權都是中央執行委員會執行的。可是中央執行委員會也是一個很大的機關，共有委員三百八十六人，所以大部份的工作又不得不委託其主席團辦理。



行政方面的職務也像在聯邦政府一樣，是由一個人民委員會執行的，共有委員十二人，每人各長一個行政部。人民委員是中央執行委員會選擇任命的，對於執行委員會負責的，同時還得要把所辦理的事務報告全俄會議。

這種蘇維埃式的政府確有可以使我們注意的幾個特點。第一點就是上邊已經提及以職業來做代議制度的單位，打破那種以地方做單位的制度。除了最高一級全俄蘇維埃之外，其餘的蘇維埃都以職業為分配代表的單位。比方在城市裏，所有的勞工或有職業的人都有各種組織，有以工業為單位的，有以工廠為單位的。這許多勞工組織均依照其會員的數目，舉出若干代表出席十個勞工會議。這勞工會議就是城市蘇維埃，也就是市政府，這樣的組織與現今各處所通行的市議會兩個重大的區別：第一，選舉權祇限於生產的工人，那些懶惰財產所有權得到進款的人民完全被排斥；第二，所有的代表是代表各種職業的，並不是代表城內各區域的。

農村蘇維埃的組織也是這樣的。雖則農民的職業是沒有區別的，但農戶，地方，與縣蘇維埃全是農民的組織。就在省蘇維埃，農村與城市蘇維埃代表混合的地方，各項權力的界限

也劃分得很清楚的。省蘇維埃的組織分做農民，勞工，兵士與哥薩克幾部份。祇有全俄蘇維埃會議的組織是以地方為單位與別國的議會相類似。

第二點是這種制度把人民與執政者兩方面隔離的太遠。把蘇維埃制度與歐美各國通行的制度一比較，我們就可以看出直接與間接的區別。比方在美國，政府有四個大柱：總統，上議員，下議員，法官。總統與上下議員都是人民直接舉出的，與人民祇隔離一層，祇有法官是任命的，與人民隔離兩層。但在俄國，農民舉出農村蘇維埃，農村蘇維埃舉出地方蘇維埃，地方蘇維埃代表出席省蘇維埃，省蘇維埃代表出席全俄與聯邦蘇維埃。再由全俄與聯邦蘇維埃舉出各的中央執行委員會，由中央執行委員會推舉出主席團與行政方面的人民委員。從農民到人民委員的距離差不多有六七層，執政人員對於人民負責祇是一句空話而已。

所以蘇維埃制度對於當權這一黨有極大的利益，當權黨很可以利用這種制度永久維持他們的地位。現今俄國當權的黨祇有一個布爾塞維克黨，所有的人民委員都是他們的黨員，他們又把持所有各處各級的蘇維埃，會議，或委員會。他們絕對不容反對黨的存在，凡有反對共產主義的人就算是反革命，以法律處置。所有一切的問題都由共產黨單獨解決，祇算是政

黨範圍以內的問題，不算是全國的政治問題。利用這蘇維埃式制度把持全國各區域政府各機關的權力是布爾塞維克黨維持其地位的主要原因。

俄羅斯所以採用這種蘇維埃制度當然也有多少歷史上的背境。在六七十年前，俄羅斯社會思想正在發生時候，人民對於西洋式的民主主義就已很顯明的反對了。一方面有守舊的主張大斯拉夫主義的人，天天自己慶賀自己，以為俄羅斯人民並不是「政治」的人民，並不同西方各屬化民族一樣。又一方面有一班革命的青年也同樣的害怕西洋式的民主主義，所以要求召集農村代表大會議，把土地分給農民。他們很不願意有憲法會議或西歐式的國會，恐怕資產階級利用這種制度，增加他們自己的權利。

以後有一個時期，革命的思想家對於這種觀念却完全打破，他們也贊成西歐式的民主主義，並且要求根據於議會制度來改良政府，同時又與中等階級人民合作，與俄皇奮鬥。可是從一九〇五到〇六年的革命失敗以後，反對民主主義的趨向又復活起來了。這是有兩種原因：第一，這兩年的經驗把中等階級人民的本來面目露出來了，他們是很容易與專制君主私自調和，有他們在政府之中，決不能有什麼好結果。第二，在西歐方面，也有許多激烈派的

思想家，如工團主義派等，極不滿意於現代的民主主義。俄國的激烈派受了他們的影響，更看出那民主制度是很容易被君主與貴族利用，拿來做愚民的工具；並且俄國多數人民又很明白普通一般人民決沒有程度來利用種種民主制度的。

再從歷史上着想，俄國農民對於他們的土地向來有一種小組織的自治，祇有農民能夠干涉農村以內的事務，其餘居住在隣近地方的人民，如地主，商人，或別種職業的人，一概不能預聞農民的事務。農村就是農民的小世界，在這小世界之中，農民所得的政治制度，自然是經濟與社會地位相同的人民須有一種自治的組織，不能被外邊人民干預。現今的蘇維埃也祇是一種小組織的自治。現今的農村蘇維埃等於從前的農村。所以從這方面看起來蘇維埃制度確是俄國大部份人民——農民——所懂得的，並且又適於他們歷史上的習慣。

在革命的初期，一般勞工祇把蘇維埃當做一種牽制臨時政府的組織。臨時政府發佈命令，蘇維埃決定這種命令是否可以實行。就是革命發生了六個月以後，那時候最有勢力的蘇維埃還具情願等候憲法會議決定採用什麼樣政體。憲法會議也是由各區域人民選舉出來的，如西歐各民主國的選舉一樣。祇因當時反對民主主義的布爾塞維克領袖極力鼓吹，他們的主

張又頗合於俄國的情形，所以彼得堡與莫斯科的蘇維埃以及後全俄蘇維埃會議，均反對民主主義，大聲疾呼的宣傳：『所有權力，均歸蘇維埃。』在一九一八年正月，這延期了許久的憲法會議開會不多時，就被布爾塞維克黨強迫解散。蘇維埃制度與布爾塞維克主義同時得勝了！

總而言之，俄羅斯大部份人民向來沒有像西歐人民那樣趨向於民主主義，並且他們的情形又是適合於這種小組織的蘇維埃制度。俄羅斯的政治經驗與習慣可以算是很空洞的，布爾塞維克黨就把『蘇維埃』這個字填上去。所以有了這俄羅斯式的蘇維埃制度。

## 第二十四章 聯邦政府

現今各國政府所管轄的區域大都是很廣大的，所以很難從一個地方——首都——令，執行一切的職務。從實際上着想，凡是區域廣大的政府一定要分出好幾個政治區域，各有一種政治組織，執行本地方上種種的政府職務。一個國家的政府分爲中央與地方兩種是普遍的通例；可是中央與地方政府分配職權的方法却是不一致的，因其分權方法的不同，現在就有兩種性質不同的政府組織，一種叫做單一制的政府，又一種叫做聯邦制的政府。

單一制與聯邦制的區別是從中央與地方政府關係的不同發生的。假使地方政府是由中央政府設立的，其職權也是中央政府給與的，這樣的政府就是單一制的政府。在這一種政府制度之下，中央政府是最高機關；地方政府祇是附屬的機關；無論地方自治權的範圍是怎樣廣大，都是中央政府委託辦理的，隨時可以推廣或縮小範圍；並且地方政府的本身也沒有憲法上的保障，隨時可以由中央政府取消或另行改組。英國，歐洲大陸多數的政府，亞洲各國的政府都屬於這一類。在英國，各地方與城市政府的自治權範圍是很大的，但都是英國國會

所委託的，並且地方政府執行法定的職務還往往要受中央政府機關的監督。在歐洲大陸，法國是單一制政府的一個最顯著的例。法國是分爲省，省以下有縣，有州，有城市，各區域都有一個辦理地方事務的政府，可是其自治權却很有限制的；地方政府的職權是根據於國會的法律得來的，地方政府機關祇是中央政府的代理人，就是執行那種關於地方行政的事務也得要受中央政府嚴格的監督。

假使地方政府是與中央政府立於平等的地位，都是由憲法設立的，並且由憲法確定兩方面職權的範圍，這種政府制度就是聯邦制的政府。在聯邦制的政府，地方政府不是中央政府設立的，其職權的範圍也不是中央政府規定的；地方政府執行其憲法範圍以內職權時候，中央政府既不能侵犯，又不能干涉，如同地方政府不能干涉或侵犯中央政府執行其憲法範圍以內職權一樣。所謂聯邦政府是包括中央與地方兩種政府。這是一種雙重的政府，是一種分權式的地方自治政府，與那種單一制的集權政府完全相反的。現代聯邦政府最顯著的實例有美國（一七八九年），瑞士（一八四八年），坎拿大（一八六七年），德意志（一八七一年），澳大利亞（一九〇〇年），南非洲（一九一〇年），德意志共和國（一九一九年）。

聯邦政府是由各地方政府合併成立的，所以往往地方政府成立在先，中央政府成立在後。在未組織聯邦以前，這許多地方往往也是獨立的區域，祇因其土地區域是接連的，又因其歷史，人種，與共同經驗的關係，人民就有一種共同民族的觀念，或共同民族的生活，例如瑞士聯邦未成立以前的各邦，美國未獨立以前的十三個殖民地，與從前德意志的各邦。聯邦政府也可以由一個單一政府中的各區域劃分出來，重行改組成立的。例如革命時期的俄羅斯，各區域各自宣佈獨立，各組織各的蘇維埃共和國，但到了一九二二年，他們又聯合起來，訂立一種聯邦條約，組織一個蘇維埃共和國聯邦政府。

爲維持聯邦的組織起見，政治方面的所謂向心力與離心力一定要有一種均衡的趨勢。一方面要有一種強有力的合併志願，又一方面還得要有一種強有力的抵抗統一的勢力。沒有強有力的合併志願，聯邦組織是不能成立的，沒有抵抗統一的勢力，其結果一定是一種單一制的組織。所以在聯邦組織成立時候，人民願望永久聯合的意志一定要同時兼有兩種絕對不相同的態度：一方面願意棄絕一切偏見與私利，顧全大局，與其他同樣的團體合併起來，又一方面對於他自己的團體還得要一心一意的維持其地位與權力。所以有一個學者說：聯邦政府



祇是一種政治組織，其目的是要維持民族統一，權力統一，與各份子國的邦權同時存在。

分權問題是聯邦政府組織的重大問題。依照普通原則，凡與全國有關係的，並且又須全國一致辦理的職務都劃歸中央政府，凡與各區域人民直接有關係的職務都歸地方政府辦理。簡單一句話，就是中央政府辦理全國的事務，地方政府辦理各地方的事務。可是什麼事務是應當全國一致辦理的，什麼事務是應當留交地方政府各自辦理，不是一個簡單的問題，並且人民的意見又往往因時因事而不同；所以在各種的聯邦制度中，所謂普通事務與地方事務的界限是各不相同的。在多數的聯邦政府，所謂普通事務大概是包括外交與國際關係，宣戰與媾和，邦與邦的商務，國外商務，幣制，商標與版權，凡這類事務大都是歸中央政府管理的。關於國際方面的事務，聯邦政府中地方政府也與單一制的地方政府一樣。大都是沒有參與的權，可是有時候，他們却能阻碍中央政府的外交政策，使之不能實現。但在瑞士與德國，各邦政府却能與隣近的外國，在一定的限制以內，訂立條約。

在歐洲新近設立的聯邦制度，中央與地方政府分權的原則就與美國的觀念不同。有許多事務，在歐洲的新聯邦，看做是與全國有關係的，所以應當有統一的管理方法，但在美國，

同樣的事務是歸地方政府管理的。比方關於民事，刑事，商務，訴訟手續，婚姻與離婚，在美國是各邦各自制定法律，但在德國，全國有統一的法律。其他如救濟貧窮，報紙，聚會，公共衛生，勞工，銀行，保險，戲館，電影等類在美國也歸各邦各自管理，但在德國，中央政府有立法權；假使中央立法機關未曾制定法律，各邦政府才能制定法律管理。還有其他事務如公安，教育，宗教，土地所有權與使用權，與死人的處置等類在美國也在各邦的職權範圍以內，但在德國，如有統一管理的必要，中央政府能制定法律，或規定幾種根本原則，使各邦遵守。

在美國，政府全部的權力是分爲六種：（一）中央政府執行的職權，（二）地方政府所保留的職權，（三）中央與地方政府共同執行的職權，（四）中央政府不能執行的職權，（五）地方政府不能執行的職權，與（六）中央與地方政府不能執行的職權。美國中央政府的職權是列舉的，就是祇能執行列舉在憲法條文之內，或包含在列舉條文之內的一切職權；地方政府的職權是概括的，就是能夠執行一切沒有委託中央政府，或禁止地方執行的職權。中央政府職權是積極規定的，地方政府的職權是消極規定的。假使中央政府要執行一項職權，一定要預先

確實證明這項職權是列舉或包含在憲法那一條條文之內；假使地方政府要執行一項職權，就不必確實證明這項職權是在其職務範圍之內，祇要反對者方面不能證明這項職權是已劃歸中央政府或禁止地方政府執行，就沒有問題了。

這是美國聯邦政府的分權辦法。同時另有一種方法，是坎拿大採用的。在坎拿大，地方政府的職權是列舉的，中央政府的職權是列舉的，又是概括的。憲法第九十一條列舉了二十九項事務，劃歸中央政府立法職權範圍之內，可是這種列舉並不是限制其職權，祇要使其權力更加確定，中央政府還能對於其他未曾劃歸地方政府的一切事務執行概括的立法權。憲法第九十二條列舉地方政府的職權，共十五項，並且其性質大都是關於地方行政方面的。

分權問題解決以後，聯邦政府制度還有一個重大問題，就是中央與地方政府因權限方面所發生的衝突，究竟應當採用什麼方法解決。憲法上所規定中央與地方的分權祇是一個大綱，雙方權限上的種種衝突差不多是免不了的，所以聯邦制度一定要有一個機關，對於憲法條文的解釋能夠說最後的一句話，或者另行採用一種方法，使中央政府能夠維持其特殊的地位。當時美國憲法並沒有規定確實的解決辦法，到了南北戰爭以後，才確定那中央政府的

最高法院，是判決憲法上權限衝突的最高機關。坎拿大制度對於這個問題的解決辦法是沒有疑問的，因為中央政府有權否決地方政府違背憲法的法律。在瑞士，中央政府也能推翻地方政府法律。德國憲法明確規定中央法律是高出於地方法律，假使對於中央法律與地方法律是否相合有了疑問時候，這個問題就由中央政府的最高法院解決。

此外，中央對於地方政府究竟有多少督察權，中央法律在地方上是怎樣執行的，或由中央官吏，或由地方官吏執行，也是聯邦制度中的重大問題。在美國，中央政府有憲法上的職務，督察各地方所設立的政府都是共和制的；因此，假使各地方所設立的政府制度不合於這種原則，中央政府就有權力禁止。德國新憲法也有同樣的條文（第十七條），各地方的政府一定要是一種共和制的，就是人民代表是依照比例代表制度原則，由男女人民普選的，同等的，直接的，與祕密的投票制度選舉出來的，同時還得要有一個內閣。奧國的新憲法也有這樣的條文（第九十五條）。在坎拿大，中央政府能否決地方立法機關的法律，所以其監察權是很大的；南美洲聯邦共和國（Venezuela）的中央政府也能否決地方議會的法律。德國中央政府還能以強制執行方法，強迫各邦執行其憲法上的職務。這是德國聯邦制與美國聯邦制的

一種重要區別。在美國，中央政府沒有這樣的權，並且在事實上，也沒有這樣試行的。但美國政府却能以武力保護美國的公產，執行聯邦憲法，法律與條約的條文，並執行聯邦法庭的判決。假使地方政府的執政者干涉或阻礙聯邦政府執行職務，中央政府當然能以武力對付。但這種辦法却與德國中央政府的強制執行權不同的。從前美國總統林肯就是根據這種原則，於一八六一年派軍隊侵入南方各邦。

中央法律在各地方上的執行方法有兩種：一種是美國式，一種是歐洲大陸式。在美國，中央政府在各地方上有中央的官吏與機關，執行一切法律，徵收一切賦稅，及其他一切本分以內的事務。在德國與瑞士，中央政府的法律大都是由地方政府執行的。德國憲法第十四條規定聯邦政府的法律除特別規定外，應由各邦政府機關執行的。所以除了那幾種中央政府有全權辦理的事務，如外交，國防，幣制，關稅，郵政等類之外，德國中央政府在地方上並沒有中央官吏，祇依靠地方官吏執行其他一切的中央法律。瑞士也同樣的把大部份中央法律的執行權交託各地方政府，就是有幾種中央的稅款也由地方政府代為徵收的。

這兩種方法當然各有各的利弊。地方政府執行中央法律可以減少行政機關；但地方政府

的責任却因之加重，假使他們對於中央法律的態度是反對的，是毫不關心的，法律的效力，也得減少。爲保障中央法律依照規則在各地地方執行，歐洲大陸各聯邦政府都能強制地方政府執行法律。在德國，中央政府各行政部能夠訓令地方政府怎樣執行中央法律，并能派委員到各地方監察法律的執行。瑞士中央政府亦有監督各地方執行中央法律的權。

在多數的聯邦制，中央政府總有多少干涉地方事務的特權，特別是爲維持地方治安起見。在美國，假使地方上發生擾亂治安的事務，假使地方上的立法機關或行政長官請求中央政府干涉，中央政府就能以武力干涉。假使地方上的擾亂行動阻礙中央政府的行政，或法院執行法律的程序，或各邦間的商務，中央政府就可不必等候地方政府的請求，即以武力解決，一八九四年美國總統曾以聯邦軍隊解決芝加哥城市的大罷工。瑞士中央政府也有同樣的權，並且從一八四八年以後，中央政府曾以兵力解決了十一次的內亂。依照德國憲法規定，假使地方治安有擾亂的危險，中央政府總統有全權辦理，遇必要時，能以兵力干涉；總統同時還能宣佈戒嚴，暫時停止人民憲法上全部或一部份的自由權。

末了，聯邦制度還有一個重大問題，就是中央與地方政府職權分配以後，怎樣可以使之

能夠適合於社會上種種更變的狀況。在許多的聯邦政府，特別是美國，中央與地方的職權是一百多年前分配的，如果沒有一種根本的更改，現在確是很難適用了。在一百年或五十年以前，因為社會狀況的簡單，有許多事務好像祇與地方上有關係的，所以往往劃歸在地方職務範圍以內，但在現今複雜的社會狀況之下，這種事務就與全國各處發生了關係，所以又不得不由中央政府執行，才能有全國一致的辦法。怎樣才可以使聯邦制的分權方法適合於現今社會的需要及其狀況？中央與地方職權的分配當然要經過憲法的修改才能更改的。可是各國修改憲法的手續又往往是很困難的。美國憲法雖已加上了十九條修改案，但關於職權的分配卻沒有多大的更改。可是在這幾十年之內，美國中央政府的職權確已增加不少，同時各地方政府的職權已縮小不少；這種更改不是經過正式修改憲法達到的，却是於無形之中由法庭解釋憲法時候，把其中各字句的意義逐漸推廣，或因時勢的需要，另外加上一種新意義，其目的務使中央政府有足夠的權力，能夠應付社會上的狀況。

並且自從美國聯邦政府成立以來，聯邦制的趨勢總是偏向中央政府權力的增加。在美國，中央集權的趨勢是顯明的；在其他的聯邦政府，憲法上所規定中央政府的權力，總是較

美國要大得多。並且在南非洲聯邦政府，德國與奧國聯邦政府，中央政府的權力差不多在事實上已與單一制的政府沒有什麼多大的區別，所以這幾個政府的聯邦性質已經薄弱得不堪了。



## 第二十五章 地方政府

在單一制的政府，全國的土地一定要分爲好幾個區域，並在每一個區域中，設立一種政府機關；在聯邦制的政府，各邦政府是與中央政府立於同等地位，也是憲法設立的，但各邦的區域還得要分爲較小的區域。這種區域政府都籠統的叫做地方政府。大多數的國家均採用一種三級制的地方政府，把全國的土地劃做幾個較大區域，叫做省；再把省區分爲幾個較小區域，叫做州或道或府；再從這種區域中劃出那種極小的區域，如縣之類。

法國全國分爲八十六個大區域叫做 *Departments*，等於我國的省；第二級的地方區域，叫做 *Arrondissements*，等於我國從前的道區，在歐戰以前，共有三百六十二個；第三級的地方區域叫做 *Communes*，等於我國的縣區，約共有三萬六千個。普魯士是德國聯邦中的一邦，其下級的地方區域有省 *Provinces*，有政府區域 *Government Districts*，有市區 *German City Circles*，有縣區 *Rural Communes*。美國聯邦中的各邦區域分做 *Counties* 與 *Towns* 或 *Townships*。中國前清時代最高的地方區域是省，其次是道，再其次是府，廳州縣是最下

級，共四級。民國三年始改四級制的地方區域爲省道縣三級制，取消前清時代的府州廳，一律改爲縣，現在又把道也取消了，一共祇有省與縣兩級。除了這類的地方區域之外，各國還往往有特別的行政區域，其職務是爲執行種種特別的行政事務，如衛生行政，教育行政之類，並且其範圍又往往與地方政府的範圍不一致的。

各國地方區域劃分的方法，與及各地方政府的權限，大半是根據於各國歷史上的習慣而定的。各國中央政府往往不能祇爲行政上的便利起見，任意決定各該國地方政府的性質。各國必須依照其歷史與習慣採用一種較爲適宜的制度。執政者既沒有確定的標準可以採擇，又沒有理想的模範可摹仿。因此，世界各國的地方制度差不多各有各的特點，沒有兩國有同樣的制度。

講到設立地方政府的理由，大約可以概括的分爲三種。第一，中央政府的職務繁重，在事實上不能兼顧到各地方的事務；設立地方政府的主要目的就想使之分任政府的一部份職務。第二，各地方各有各的特別需要；設立各級地方政府的第二個目的就想使各地方各有一個政府機關，專任執行各該地方的特別事務，增加行政方面的效率。第三，爲達到地方自治

目的起見，各地方人民須有參與本地方政府事務的權利；設立各級地方政府的第三個目的就想使地方人民有參與地方政治事務的機會，使各地方能夠實行自治。我們先把這三個目的約略說一說。

凡一個機關的職務太繁重了，就不得不設立附屬機關，分担一部份職務；一個機關的職務愈繁雜，設立附屬機關的需要愈免不了。這差不多是一種公例，政府機關的情形也是這樣的。近來各國政府的職務增加又增加，擴充又擴充，所以也就不得不採用分工的方法，設立種種的附屬機關，分掌各項職務。各國立法機關不得不把一部份職務委託於各種委員會；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。因為立法或行政方面的便利必須設立特別機關時候，中央政府有兩種辦法：或將全國土地劃分為幾種特別行政區域，或利用那種已經設立的地方政府機關。假使採用這第二種方法，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，或另外設置機關或官吏辦理。但一國的行政制度總是愈簡單愈妙，各項新機關或官吏非到了萬不得已時候，不宜多設。可是有時候，亦因特別原因，不得不設立新機關；或者因為歷史上或政治上的特別理由；或者因為技術上的原因，那種地方官吏沒

有技術上智識或能力，不能執行那種專門職務；或者因為中央政府不願意增加地方權力，願以另行設立新機關。因有這種種原因，各國地方制度均是非常複雜。

這是設立地方政府的第二種理由，第二種理由是要設立一種機關，執行各地方的特別職務，並使各地方人民能夠表示他們的特別需要，及其滿足的方法。各地方政府大概對於那種純粹地方性質的事務有自由執行的特權，因之一方面可以滿足其特別需要，又一方面不致使中央減少那種與全國有關係的事務的普通職權。可是所謂純粹的地方事務與全國有關係的普通事務並沒有一種確定不變的界限，所以又很難分開。這兩種事務的界限各國不同，並且就在一國之內，亦往往隨時更變。例如在美國各邦之中，這幾年來的情形已與從前大不相同了；在從前的時候，凡關於教育，道路，衛生等事均算是純粹地方上的事務，現在却已脫離了地方政府權力的範圍，由各邦政府管理了。

中央政府又往往利用地方政府機關，執行中央法律，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，有多少的自治權利；又一方面是中央政府的行政機關，執行中央的法令。地方政府這種雙重地位的區域是很重要的。中央政府對於那般執行中

與職務的官吏當然應該有一種直接監督的權，對於那般執行地方職務的官吏，儘可以不盡嚴厲的監督。近來多數人民因為不明白這一種根本區別，往往對於地方自治這問題，不免有種錯誤的見解。各地方代替中央執行職務時，確有受中央直接監督的需要；祇有各地方政府執行純粹的地方事務時，方能說得上「地方自治」這個名詞。

就是關於那種所謂純粹的地方事務，中央政府也得要規定幾種標準，使各地方政府遵守。各地方政府如能遵守中央所定的標準，才能在一定的範圍之內，有自治權利。假使中央所規定的標準確是為地方人民着想，使他們能夠有一種公平的，良好的，與效率極高的地方政府，我們也萬不能把這限制看做違反地方自治原則。我們覺得中央對於地方政府應當有幾種最低限制的規定，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坦負，各地方的公債額不得超過一定的限度之類。

這就要討論到上述的第三種理由，地方政府的設立是為被治者的利益起見，使他們能有參與本地方政治事務的機會。可是地方政府的設立並不能自動的就實現地方自治。祇有地方官吏，無論是民選的，或是中央任命的，絕對受地方人民的監督，並且他們所實行的政策，

也要得到人民的同意，負責執行；那末，地方自治才能算實現。這是很重要的一點，因為地方上的民選官吏往往在事實上是受中央政府嚴格的節制，中央所任命的地方官吏有時候反而能依照地方人民的意志執行其政策。

地方自治機關也許是一種完備的制度，包括立法行政與司法機關，也許是一種不完備的制度，祇有行政與司法，沒有立法機關。比方在美國，各邦可以算全國地方自治的第一種大區域，其自治機關，確是很完備的，包括民選的立法行政與司法機關；但在各邦以下的區域，除了城市以外，其自治機關祇有民選的執行地方事務的行政人員。並且就是那種有立法機關的地方區域，其立法的職權也是有限制的，祇能制定條例，不能制定法律。

所以在美國各邦，地方政府的職權是由各邦政府規定的，限制的；並且又差不多祇限於地方上的行政事務。地方政府不能制定法律，規定人民與財產方面的權利。地方政府當然也能公佈警察與行政命令，影響於人民與財產權利的執行，但不能以立法手續決定這種權利的性質。關於私法的全部職權是在邦政府的立法權範圍以內的。

現在的所謂地方自治觀念是出源於英國，可是就在英國，直到一八八八年，各州人民不

能選擇那執行地方事務的官吏。各州政府的主要官吏是一種法官，叫做 *Justice of Peace*，是由國王任命的。但這類法官都是不支薪的，是本地方的居民，所以對於地方事務是很關心的。一八八八年的地方政府法律設立民選的州議會，執行從前法官的大部份職務；一八九四年法律又設立各小城市與鄉區議會。這類議會的職務大都是行政的，不是立法的，是由各委員會執行的。並且英國地方政府自從實行民選原則以後，中央的監督權也增加得很大。

英國中央政府不但直接以普通法律監督地方行政，並且還間接以津貼補助費的方法節制地方事務。中央政府每年指定幾種特別事務，並規定幾種特別條件，補助各地方行政經費。這種辦法不但使中央政府以財政的餘力幫助地方政府，並且還能使地方政府依照一定的手續辦理幾種確定的事務。同時中央政府並不採用什麼強制執行的方法，地方機關的自治權不至於因之受到干涉。在美國，各邦政府對於區域以內的地方政府也有採用這種辦法的；中央政府也往往補助各邦政府的築路費用，但各邦政府也得要花數目相等的或更多的費用。

在法國，全國最主要的行政區域是省 (*Departments*)，省以下是州 (*Arrondissements*)，州以下是區 (*Cemmunis*)。各省的行政長官是省長 (*Prefect*)，省長及其屬員都是中央政府任命。

同時還有一個民選的省議會，但其職權的範圍是很狹小的，並且其議決案還能被中央否決。各州的行政長官是州長 (Sub-Prefect)，他是省長的屬員；各州還有一個職權很小的民選的州議會。區才是法國的地方自治區域，但法國的所謂區是一種很特別的性質極不一致的區域，不到一百個居民的鄉村算是區，包括滿幾十萬人口的大城區域也算是區。每區各有一個民選議會，對於幾種列舉的地方事務有提案權，可是其提案一定要得到省長或其他高級行政長官的同意才能發生效力，行政長官是一個區長 (Maire)，由議會從其會員之中選舉出來的。省長或由內務部長能停止區長的職務，法國總統又可以免他的職。區長的職務往往是各處不同的，要看郡的大小及其重要與否定奪的。大概的說起來，他任命大多數的，地方官吏，公佈法律及命令，監督財政，辦理地方警務，執行一切與公共衛生，公安有關係的事務，保護地方的財產與利益，並在法律上與禮儀上代表地方。意大利、西班牙、比利時、與荷蘭的地方政府制度是與法國制度大致相同的。

普魯士的省是邦政府的行政區域，同時也是地方自治機關；並且這兩種各別的職務又很顯明的表示於組織方面。為執行與全邦有關係的普通事務，邦政府任命一個行政長官，叫做



Ober-Präsident。同時還有一個議會，其中會員，一半是任命的，一半是民選的。爲執行純粹的地方事務，各省有一個省議會，其議員是下級的地方議會選舉出來的，同時另有一個地方行政首領，叫做 Landes-Regierungs-Präsident，由省議會往往從其會員中選舉出來的。省議會的職務範圍是很大的，但其議決案須得邦政府的同意，並且還能被邦政府解散。省以下的地方區域是縣，叫做 Circle，其政府機關也是雙重的，一種官吏執行與全邦有關係的普通事務，又一種官吏執行那種純粹地方事務。

所以英美與歐洲大陸各國地方政府制度是絕對不同的。在法國，省長是中央政府的代表，他對於省議會議決案有同意權，或轉呈中央政府請示辦理；他不但決定一切法律問題，並且還得要決定對於執行政策的方法，可是他對於方法的態度完全是中央行政部的態度，因爲他要維持他的地位，實不能不遵從中央的意志。法國區長的地位更要不穩固，假使他不依照中央意志執行職務，省長可以停止他一個月職務，內務部長可以停止他三個月職務，法國總統可以免他的職。但在英國，假使民選的地方議會與中央行政部發生衝突，或超過法定的職權範圍，或違背中央意志，中央政府除了交付法庭解決以外，差不多沒有其他的辦法。美

國的地方制度也與英國相同。

英美與歐洲大陸地方制度的不同可以拿歷史上的事實來說明。英美的地方政府區域大都是原來是獨立的政治區域，中央政府祇有逐漸擴充其權力，推廣到各地方。地方人民雖則也很願意有一個強有力的中央政府，執行一切與全國有關係的事務，他們却始終把地方自治看做他們應得的權利，並不是中央政府特許他們有的。但在法國與歐洲大陸其他各國，當初中央政府推廣其勢力時候，並且沒有顧慮到地方區域的自治權，其結果就把從前的地方政府機關都推翻了。以後中央政府職務增加，一個集權的政府不能管理所有的事務，新的地方行政區域不得不武斷的任意設立。地方政府既經是這樣設立的，其地位當然不能與英國那種地方政府相同。

美國各邦的地方政府區域也大都都是各邦政府設立的。但美國各邦設立地方政府時候，美國政治哲學中差不多有一種確定的原則，凡純粹的地方事務須由本地方人民執行，並依照他們決定的方法辦理，其結果就把英國地方政府的原則與精神應用到美國各邦。

# 政治制度淺說

張憲慈

中華民國十九年三月月初版  
中華民國十九年七月再版

精裝 實價	分售處	發行所	發行者	著作者
一元四角	各省神州國光社 各大書局	上海河南路 神州國光社 第六十號	神州國光社	張憲慈

572

112378

2