

歐洲新民主憲法的比較

英國黑德蘭莫黎著

黃公覺博士譯



神州國光社出版

2074

上海中華基督教青年會

圖書館

借閱者注意

- (一)借閱以二星期為限期滿應即繳還
 - (二)閱者務須加意愛護勿失原有形狀
 - (三)如有損壞或遺失應照原價賠償
 - (四)此書如值需用時本館得通知借者
須即繳還
-

上海图书馆藏书



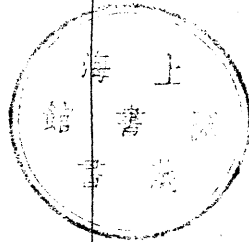
A541 212 0022 4037B



英國黑德蘭莫黎著

黃公覺博士譯

歐洲新民主憲法的比較



神州國光社出版

譯者序

歐戰後的新憲法和英美法瑞等國的憲法比較，有許多更新的，更進步的地方。我們如果要研究比較憲法，對於這些新憲法便不能忽視，而且要加以注意。

關於這些新憲法用英文著述的普通書籍，祇有兩本。一本就是美國哥倫比亞大學政治系主任麥克邊和政治系教授羅則斯編著的歐洲新憲法 (McBain, H. L., and Rogers, L.: *The New Constitutions of Europe*, New York, 1922)。一本就是譯者現在所繙譯的黑德蘭莫黎所著的歐洲新民主憲法的比較 (*The New Democratic Constitutions of Europe*, by Agnes Headlam-Morley)。這兩本書的性質彼此不同。前一本的主要目的在於編譯歐洲的新憲法。同時把幾個重要題目提出作附帶的討論。至於黑德蘭莫黎的著作的目的是對於歐洲新近所設立的憲法作比較的研究。所以這本書很有系統。前一本著作是一九二二年在美國紐育出版的。這一本書則是一九二八年在倫敦牛津大學書店出版的。現在看來，還是狠新的書。

中國的大學政治系或法律系及各省的政法專門學校應該有比較憲法這一科（也許有些學校已經是

設立了這一科)。但是關於這科的中文教本沒有什麼，這狠是一件憾事。我覺得上邊所提及那兩本著作，若是都譯成中文，便是很好的教本。因此我把黑德蘭莫黎的著作譯成中文，希望將來出版之後可供研究政治及比較憲法者的參攷。

若是談到中國目前的政治狀況，那末便感覺到民衆的呼聲是一致要求實行民主政治及扶植民主勢力。爲達到這個目的，那末第一件要事就是先設立一個民主憲法，按照這個民主憲法去執行一切事務。歐洲的新民主憲法，對於我們中國將來的民主憲法有許多可作參攷的地方。所以我覺得這本著作又是中國革命民衆所急宜研究的書。

譯者學識淺陋，而且此書是於短促時間譯就。其中不要的地方，請譯述界指正。

一九三十，六，十日，北平

歐洲新民主憲法的比較

導言.....

第一篇 憲法的來源.....

第一章 歷史的背景.....

第二章 新憲法的政治學說.....

第三章 比較的觀察.....

第二篇 國家的領土.....

第四章 聯邦主義與地方政府.....

第三篇 民主的原理.....

目錄

一
一一
一一
二九
四五
六九
六九
九五

第五章 人民的主權……………九五

第六章 普選與比例代表制……………一〇三

第七章 選舉制度及政黨……………一二一

第四篇 關於國會立法權的制裁……………一四一

第八章 複決及創議……………一四一

第九章 第二立法院……………一五九

第十章 大總統的立法權能……………一七九

第五篇 國會的政府……………一八九

導言……………一八九

第十一章 大總統……………一九三

第十二章 國會之解放……………二〇九

第十三章 依據憲法之內閣組織……………二二五

第十四章 國會政府制之實際運用……………二五一

第六篇 國家的社會職權……………二八一

第十五章 政府之社會的及經濟的責任……………二八一

第十六章 經濟的憲法……………二九五

附錄……………三〇九

參攷書

導言

歐洲最重要的國家有兩個因爲受了一九一四年至一九一八年大戰的影響，起了內部的革命。和平會議把領土重新分配，於是成立了好些嶄新的國家。有些國家因爲和別些新的地方合併，或是因爲失掉原來的領域，使我們很難說牠們是否還保存舊時的面目，或已經另成新國家。從來沒有別個時代看見產生這樣多的國家，成立這樣多的政府。剛在締和之前和剛在締和之後那幾年，對於研究政治學及憲律的人，是饒有興趣的。因爲他對於國家性質及來源所抱的理論，在這個時期可以找着實例來測驗。關於理想政府最新近的觀念，無論怎樣繁多，無論怎樣複雜，他都可以看見見諸事實。這本著作的目的，就是在於攷查這些新政府的形式，追究牠們受什麼普通政治原理的影響，敘述因爲解決向所未有的問題和困難而產生的新政治理想，並且研究這些問題是否在什麼實際貢獻上已經得到解決。因爲這個原故，我集中注意於幾個重要方面，希望能夠說明一些新趨勢。我並不想於憲法原理作一個系統的研究，或對於制度作詳細的描寫。因爲這些制度本身雖則是重要，但於新起的特徵，是無所發明的。本書的大部份，當然是在於描寫與分析。但同時也注意到這些新憲法所由發生的情境。而且遇着

有機會的時候，也敘述這些憲法的實際運用。

我所以特別把戰後德國和俄羅斯奧大利——匈牙利（Austria-Hungary）的繼存國家所設立的政府選擇出來作比較，因為這些政府雖則有顯明的（但實則不過是表面的）異點，仍有一些共同的要素可尋。在這些國家裏，除了匈牙利一國而外，政府的形式，都是民主的，因此把匈牙利的政府不提了。

這些憲法所以有趣，就是因為牠們把民主的原理發表得最完全，最合邏輯。主權是操諸人民。人民不特要制裁政府，而且是直接操握政權者。國會是用最廣擴的普選制和比例代表制選來的。但同時人民還沒將他們的權力拋棄而讓給國會。代表的議會則為人民的直接立法所限制，或為有憲法威權且自身直接代表人民的總統所制御。

我們若是研究這些憲法的實際運用，便見牠們雖然實行不過幾年，却已經向非原來所企圖的方向發展了。所謂對於國會立法的專制之制裁，已經證明無效，而且不必要了。在大多數地方，複決與創議，已屬空文，且不必要。國會的專制已經免掉。政權已經落在政黨手裏，而不是落在國會了。這些國家的政府之共同特徵，就是元首弱而無權。

這種弱而無權之來源，至少有一部份是因為對於內閣的地位未嘗設法使牠穩固起來，以與代表的議會對抗。對於國會，雖則可拿外方的威權來制裁，然而無補於此。在多數的新國家裏對於內閣總

理，並沒確實付與要求解散國會的權利。不管他在憲法上有何等權能，他總還不時常行使這種權利。推倒一個內閣，不必一定要接着舉行一個大選舉。內閣並沒有從人民得着直接委任的利益。在這些國家裏，有些是想藉強有力的元首來鞏固行政部。這一種政策，充其量不過可以支持起國會的政府 (Parliamentary Government)，却不能使國會的政府作有效率的工作。雖則有些地方總統有實權獨立行動，以對抗國會，他却不能鞏固內閣的地位。波蘭 (Poland) 近來已將總統的職權大大增加，但牠有一種危險，就是結果會不特不能鞏固民主政府 (Democratic Government)，反會消滅民主政府，而代以狄克推多 (Dictatorship) 的制度。

再者，這些新憲法的起稿人都不知道：把英國國會政府制和比例代表制 (Proportional Representation) 混合起來，是辦不到的事體。在這些國家裏，政黨的鬥爭激烈，而且相衝突的政黨數目又多。政府是由許多獨立的政黨聯合組織。倘若聯合的範圍廣，把互相敵視的政團包括在內，那末就有繼續不絕的內部分裂之危險。這種聯合內閣差不多不能採行建設的政策，因為政府每一個計劃，每一個法令，必得先徵求聯合內閣裏各個政黨的同意。若是聯合的範圍不廣，則內閣裏軋轢的危險不像這樣利害，而政府也可以採行一種比較一致的政策；因為政府若是不能操縱國會的多數份子，就不能執行這個政策的。

新憲法的起草者因爲亟亟於發揚主權在民的民主原理，所以他們對於元首弱而無能的顯著危險，就完全不能預料了。

這些憲法還有一點地方有興趣，就是：牠們形式上雖則是民主，但表示許多反動的形迹。十九世紀的憲法所根據的，是個人自由主義 (Individualistic Liberalism)。而現在的新憲法却反抗這個主義。現在政府的權能擴充，包括監督國民經濟的和工業的生活。光拿憲法本身來作證，已不難告訴我們：這些憲法乃是自由主義和社會主義調和的結果。

民主政府的一個大困難，就是在於把個人利益和全體人民的一般利益相調和。近代政治演進的趨勢就是積合主義 (Collection)。對於個人，是希望他爲着社會公共利益而犧牲他個人的自由，比以前還要多。這種把團體提高，把份子降底的趨勢，並不見得就把國家的權力無限制的提高。現在搖動國家組織的統一的，不是教會和宗教團體，乃是工會和其他職業會社。這是近代生活物質化的特徵。政治家和政治思想家往往歸咎於這些會社。十九世紀的憲法，對於這些會社之存在，毫不介意。這些憲法，有些已經企圖應付這種困難；而且承認國民片面的組織在國家大組織裏所佔的位置。

剛在大戰完後，到處都成立了民主式的政府。這樁事體，與聯盟國之戰勝，有密切關係。因爲聯盟國，特別是英國，常常宣言牠們所以要打仗，不光是爲着保護牠們自己目前的利益，同時還要實現

一些民治的理想。這些民治的理想，若是真得安穩存在，那末就和中歐的專制政治不能兩立。這種民主的趨勢，因為俄國崩坍，美國加入戰團，更得鞏固起來。從許多英國人和美國人的眼光看來，那次大戰，不是一種國家與國家或政府與政府的鬥爭，乃是「代表軍閥主義的教化與自由的民主理想」之鬥爭。若是聯軍不打勝，民主政治和自由，都成泡影。戰勝之後，戰勝的覺得在戰敗國與新立國建設民主政府，差不多是一種道德上的必要。帝國主義和軍閥獨裁主義引起那回的大戰。共產主義和無產階級的專政，釀成俄國慘劇；而代表制的民主政治(Representative Democracy)則仍如日月經天，而為唯一安全的政府制度。新國家否認對於民主政治之信仰，其不可能，不啻對於國際聯盟之觀念加以詆譏，或公然反對弱小民族自決的及弱小民族的權利之原理。聯盟國不至和德奧兩國的帝國政府講和，這個消息一傳到戰敗的德奧裏，雖然不敢說直接引起革命，然對於德奧等失敗國裏的革命運動，却與以一種興奮。姑不論聯盟國對於這些國家的革命起源有什麼貢獻，聯盟國後來總用牠們的力量，使革命不至越出軌外。這些革命一達到民主的地步，便即加以制遏，使不至流為極端派的勝利和無產階級的專政。德奧兩國，尤其是奧國，倘若再遭物質上的痛苦，必乞憐於共產黨；所以到了最後的時候，聯盟國對於這兩國，把和平的條件稍微放鬆。英法兩國害怕一九一八年俄國的波爾斯維主義(Bolshevism)比較牠們害怕一九一四年德國的帝國主義還來得利害。這本書所研究的憲法，是在民主政

治的信仰達到最高度的時候成立的。然而那種信仰失掉了十九世紀初期的新鮮和熱烈。十九世紀的自治主義把代表制的民主政治看作是一種萬應藥，包治人類一切的痛苦——牠是建設良好政府的唯一制度。不管各國的歷史，性質，物質的情境同不同，這種制度，牠們全體都可以應用。許多歐洲國家和美國半世紀以來所得的經驗引起了一種實際感覺。覺得民主政治所以仍看作是最好的政府制度，不是因為牠一定是最有效率的制度，乃是因為牠是最合理，最合人道的；並且因為牠是最有求于民衆的。「有一樁事體比較好政府還好，這就是惟全體民意是從的政府。」

意大利的國會政府制完全失敗。這種制度在別些國家所引起的不滿意，許多新國家于實行自治所遭遇的困難，加之社會主義要求效率，一天緊過一天——諸如此類的事體，自從新憲法成立以來，集合起來，使對於民主政治有絕對價值之信仰，起了一種迫切的反動。這種反動乃是根據一種信仰——政府的良窳不是拿牠的起源之民主性來判斷，也不是拿牠是否與民衆意志相符來判斷，乃是拿牠的實在成績，牠對於國民全體所造的幸福來決定。意大利法西斯諦(Fascist)的暴政所以發生，乃是因為實際上必得建設一種有效率的政府。法西斯諦已成爲政治思想一種新運動的中心。時至今日，再沒有把民主政治重視爲唯一聰明的，唯一可能的管理文明民衆之方法。現在討論民主政治之失敗的，已不一而足。這種態度也就同上面的另一種態度一樣的沒有根據。代表制的民主政治，於現在，於過

去，不過是許多可能的政府制度之一罷了。我作這本書，如果能夠表白：若是民主政治曾經失敗，那末牠的失敗，由於牠的制度本身的少，由於所應用的方法多；那末我作這本書的目的就達到了。

在這本書裏所涉及的國家，即使對於民主的原理已奉行無疑，然而對於代表制的政府和國會制度，仍可發見一種不信任的態度。牠們對於民主主義雖則信仰，但關於民主政府的形式，則發生疑難。對於這些制度的批評往往會是對的。在某些地方，新憲法對於英國也發生的問題，供給一些解決方法。但我們必須常常記住：某類制度原來採自英國，不能因為於他國不能運用有效，遂藉此說牠們並不是適於英國民族性質和需要的制度。須知：英國的國會政府不是憲法專家拿聰明來創作的。牠是英國人性質上一種自然的產物。這種性質，是由於不信任權威與產生及追隨領袖兩種性質調和而成。這種制度在別些國家，運用上所以不生這樣的好效果，就是因為牠們具不同的國民性。德國人比較願意服從長上的威權，但若耍他們服從平輩作領袖，那就沒有這樣的容易了。若是一個政治領袖為他個人的地位而奮鬥，便被人蔑視。反之，執行法律的官吏，則為一般人所敬仰。至於斯拉夫民族 (Slavonic Races)，他們當國家危急的時候，可以作出愛國者最英雄的行爲，而且被犧牲自己最高尚的精神鼓舞起來。但當國家清平的時候，他們對於公務，即刻表示漠然不相關的神氣，而且厭惡束縛。歐洲大陸的國家，對於英國制度，不能完全模倣。若是失敗，便起很大的危險，而且會影響到英國，令

未來的改革家對於在英國生好效果的政府制度，不會信任。別些國家，因為對於應用英國制度，起了失望，於是自行發明牠們的制度。這些改革家，既是不信任英國制度，所以對於別國那些不經慎審的制度，遂輕意採擇。其實這些制度，不適用於我們英國，正如我們英國的制度大抵不適用於牠們，是一樣的情形。

第一篇 憲法的來源

此
页
空
白

第一章 歷史的背景

「從戰爭而引起的革命，往往等於革命精力的失敗。」（註一）這種說法，對於一九一八年瀰漫歐洲的革命運動，也有相當的真理。那種革命，一部份是民族主義的，一部份是社會的。從俄羅斯和奧大利—匈牙利的被壓迫民族看來，這是要求獨立的奮鬥。就德意志，奧大利—匈牙利等戰敗國說，這種革命，是一種建設民主政治的政治鬥爭，同時又是無產階級謀解放及專政的階級鬥爭。這種政治的，社會的革命，最顯著的事實，就是牠的穩健性。除了匈牙利一國而外，各國的穩健份子都能獲得政權，維持政權。舊有的制度為武力所破壞摧殘。新興的制度，則取其位而代之。其實需要這種變革的人民是很少。其用心思去造成這種改革的，則更少。

這種情形，就德國內部革命來說，更屬真確。第一任革命政府中，有一位社會黨份子自己描寫這個革命好似一個「沒有理想的革命。」（*Revolution Devoid of Ideas*）（註二）這個革命所以產生，是由於帝國軍閥制度的崩坍，這個革命，除了極少數的極端份子而外，沒有人需要的。這個革命，雖則付與多數社會主義黨人（*The Majority Socialists*）以政權，但社會主義黨人却自始至終設法去制卸

牠，最後使牠不至越出合理的範圍之外。

奧大利—匈牙利帝國的革命，社會主義的人們，把牠叫爲「中產階級的國民革命。」(The Bourgeois Nationalist Revolution) 這種革命所以發生，是因爲專制的哈布斯白格(Habsburg)皇室的，國家和被壓迫民族的民族運動起了利益上的真衝突。戰爭呵，俄國革命呵，中歐強國戰爭失敗呵，諸如此類的事體，使這些被壓迫民族得到獲自由的機會。其實這個求自由的志願，在已往已經深刻的藏在他們心裏了。但因革命運動原來是民族的，而不是社會的，且因爲要成功必得靠聯盟國的好意扶助，而各聯盟國則又反對最激烈的社會革命，其直接的效果，便是使中產的民主政黨(The Bourgeois Democratic Parties)獲得政權。

至於俄羅斯帝國的繼承國家，情形也是一樣。因爲俄國內部起了革命，牠們才有求自由的機會。假使穩健派在俄國得勢，那末沿波羅的海的省份(The Baltic Provinces)大概會依附俄國而居於自治的單位，不至建設獨立的國家了。但波爾斯維黨的侵略政策使這種解決的方法不能實現。新建的國家既反對舊俄帝國的政治制度，又不採納新立的波爾斯維克共和國的制度。

當波羅的海的民族從事求自由的奮鬥的時候，他們好像會向德國求政治的指針和軍事上的幫助。其實波爾的海的民族原來想建設一種國家，與俄羅斯脫離，而和德國聯盟，且想將政權單獨付與地主

階級。但因拉提維亞人 (Letts)，埃斯通尼亞人 (Estonians)，里休安尼亞人 (Lithuanians) 反對波羅的海的德系貴冑及德國的高壓政體，使他們終歸不去求德國幫助。其所以有這種反對，是因為一方面有種族的衝突，一方面因為社會不平等，致引起不滿意。

但芬蘭 (Finland) 所受德國的影響是比較多些。德國的兵士曾經幫助芬蘭把波爾斯維克黨擊退。為求解放而戰爭的英雄滿奈海蔭 (Mannerheim) 是顯著的親德派。愛國的反俄軍官曾經從德國軍隊裏受過訓練。保守派的人們會想設立一個立憲君主國，並且想請卡爾親王 (Prince Karl Von Hesse) 登帝位。因為他不想幹，所以纔選滿奈海蔭將軍當執政 (Reichsverweser)。厥後因聯盟國打勝，德國十一月起了革命，致親德黨失敗。到了這個時候，芬蘭人明白他們將來如果要維持獨立，非得聯盟國承認不可。但是保守派的人們——即瑞典族和芬蘭族的地主階級——繼續主張與德聯盟。雖則他們的德國朋友已經失掉政權，而且他們和民主社會主義的共和國，毫無相同之點，他們也不想。芬蘭的社會主義黨人 (Socialists) 主張和俄國波爾斯維克黨聯合，反對國家的利益，但是他們為國人所輕視。自由政黨 (The Liberal Parties) 則獲政權。他們懇切盼望和聯盟國發生親善關係。他們所以建設一種得聯盟國認可的政府，一半就是因為這個原故。

因為這個原故，革命運動的結果，使中歐及東歐的大部份遍設民主政府。在近代歐洲史裏，再沒

有別一個時期接受民主原理像現在這樣的完全，這樣的普遍了。

這種現象，自從俄國革命爆發以來，更爲顯著。這個俄國革命，雖則因爲受了戰爭的影響最後才發生，實則牠的來源，不在外界的情形，乃是在國家內部的現象，在於國內各部份人民彼此衝突和有要求改革。波爾斯維的革命充滿了新政治理想；而德國的革命，則毫無新政治理想。俄國革命是直接反對歐洲所普通接納的民主政治。民主主義在一九一八年和一九一九年勝俄羅斯波爾斯維黨所宣傳國際社會主義的革命之勢力，並不是不費一種奮鬥。

蘇維埃共和國 (The Soviet Republic) 的憲法所根據的兩個重要觀念，就是：(一) 將生產方法收歸社會公有，以解放勞動階級；(二) 將人民組織成許多級的參議會 (Councils) (註三)，其選舉方法，一半根據職業，一半根據區域。兵士，農人，城市工人，則組織成各個蘇維埃 (Soviets)。這些蘇維埃則遣派代表到各地區議會 (Congress)。復由這些議會遣派代表到全俄之農民，哥薩克及紅軍的代表會議 (The All-Russian Congress of Peasants, Cossacks, and Red Army Deputies)。每級的蘇維埃或議會指定一個執行委員會 (Executive Committee)，以便對於蘇維埃全體負責。全俄議會是由各城市蘇維埃和各區域的議會的代表所組織。團體極大，人數在一千人以上。這個全俄議會的執行委員會則指派人民委員會 (The Council of Commissars of The People)，以執行行政事務。蘇維埃和

議會，在牠們自己的範圍內各具立法的，行政的，及司法的完全權能。其中份子都是爲一定訓令所束縛的代表。無論何時，可以把他們單獨召回來。所謂不生產的職業，完全不許享受政權。

波爾斯維黨人的論調是說：民主憲法因爲忽略社會的，和經濟的特性，實際遂產生不勞動的資本家及中產階級的專橫。因此他們抱定目的，廢除以人剝削人的制度，而且廢止把人劃分爲各階級的辦法。就他們的理想而言，共和國應該祇由勞動的公民組織，各人應該一律從事於生產工作。對於物質的利益，應該一律得享受。要想達到這個目的，那末所有的土地和一切生產方法，都要從私人手裏攘奪過來，而變爲國家的財產。在過渡時期，人民的階級，仍未打破；若是要達到革命的目的，必得禁止所有非勞動階級的人們行使政權。「若是要廢除以人剝削人的制度，並且施行社會主義，使國家無階級之分，也無專制之象，那末必得建設城市及鄉村的無產階級與最窮苦的農民之專政。」（註四）所有使用雇工的，放資圖利不勞而獲的人們，所有一切私商，僧尼，各教會教士，完全沒有選舉權，而且沒有反對勞工階級的利益之權利。（註五）實際上俄國執行政府的，不過是一部份的人民，而且目的也祇是爲着那一部份人的利益。但時至今日，波爾斯維黨人還未能將他們的理論實行起來。實際上對於施行政權的權利所加限制，比較憲法上所規定的限制還來得多。所有對於現在政府一切反對，不管來自勞動階級，或來自剝奪選舉權的階級，一律受無情的壓制。波爾斯維的革命所產生的，並不是

無產階級的專政，乃是共產黨(The Communist Party)的專政。

然而這些理想對於別些國家，並非毫無影響，特別於大戰後緊急的幾年有影響。波爾斯維黨人藉宣傳的力量，盡量傳播他們的主義，而且遇着可能的時候，甚至藉武力來傳播。猶之乎法國革命的時侯，牠把宣傳國際革命的主義來作口實，去伸張國家的勢力。波爾斯維黨人曾經侵入波蘭及波羅的海的國家。芬蘭和埃斯通尼亞(Estonia)設立了蘇維埃制度一會兒。在俄國革命的初期，他們已經把這些國家解放。但是現在又想藉武力把牠們重新歸併到俄國去。這些國家對於波爾斯維的制度之反對，成了牠們民族獨立的奮鬥之一部。德，奧，匈三國革命之爆發，一部份是因為受了俄國的影響。匈牙利曾經有一次建設極端的蘇維埃制度。但是後來發生同樣暴烈的反動。

極端份子在奧國絕對不能佔勝利。為革命奮鬥的，是社會民主黨人(The Socialist Democrats)，而得勝利的，也就是他們。兵士及工人的參議會(Soldiers' and Workers' Councils)之出現，如春筍怒發。到後來用一個參議會代表之中央會議(Central or National Conference of Representatives of the Councils)，依據統一的原則，把以下各級的參議會組織起來。政府若是不和工人調協，得他們的同意，就一點事也不能辦。但是工人的會社裏，例如參議會和工會(Trade Unions)，多數社會黨人戰勝共產黨人。帝國議會(The Imperial Diet)裏的德系份子，因為受了社會民主黨人的鼓惑，跟

着捷克人 (Czechs) 和育鉤斯拉夫人 (Yugoslavs) 的榜樣，組織一個臨時國家議會 (Provisional National Council)。這是奧大利的新邦 (The New state of Austria) 的第一個代表議會。工人及兵士的參議會實際上從來不是握政權的機關。但是代表的議會要得到牠們的同情，才能繼續維持下去。中產階級和資本階級，雖然失掉政權，但未嘗被剝奪選舉權。一九一九年春季選舉憲法議會 (The Constituent Assembly) 的時候，社會民主黨未得到絕對多數。因此成立了一個聯合政府 (Coalition Government)，由社會民主黨人與耶教社會主義黨人 (The Christian Socialists) 合組而成。耶教社會主義黨人所代表的，是激烈派的農民及反革命的城市中產階級。奧國的憲法就是由於這兩黨調和意見而制定的。(註六)

德國的革命是由極端派擔當。社會民主黨人 (The Social Democrats) 願意和中產的自由黨 (The Liberal Bourgeois Parties) 聯合，使國家逐漸民治化。當啓羅 (Kiel)、德國北部，及最後柏林的暴動引起社會革命的時候，德皇已承認頒布責任政府制 (Responsible Government)，並且召社會民主黨人執行政務。這個革命所以發生，一部份是由於對於軍事失敗而起失望，由失望而起怨恨，同時人民感受物質的痛苦。一部份因為俄國藉德國的斯巴達西士特黨人 (Spartacists) 作媒介，向國內作宣傳的結果。所謂斯巴達西士特黨即德國社會主義黨的極左派。當時兵士及工人的參議會係模倣俄羅

斯的榜樣而成立的。但是在最初的時候，勝利的碩果已由極左派而落於社會黨的穩健派了。最初的革命政府原係由多數社會主義黨人及獨立黨人 (Independents) 平均人數而組織，斯巴達西士特黨人則不願和多數社會黨人合作。獨立黨人雖願和社會主義黨人合作，但有一個條件不能退讓，即除了社會主義黨人而外，不准加入組織政府，而且要承認兵士及工人的參議會是政權的唯一來源。這種想在德國設立兵士工人參議會和無產階級的專政之企圖，完全失敗。工人階級大部份反對這種企圖。共產黨領袖後來承認：在十一月的德國革命，「民衆並沒有一種真正的，強大的志願，要設立工人參議會。」(註七) 兵士及工人參議會的第一次全國會議在柏林開會的時候，大多數表決主張召集一個憲法議會，即刻用普選的方法來選出。從斯巴達西士特派的眼光看來，這不啻「在革命的墳墓之上覆以石頭。」(註八)

當全國議會開會的時候，社會民主黨的代表雖則比較任何政黨的代表還多，但若和中產階級各個政黨的聯合比較，那就居於少數的地位了。因為多數社會黨人，民主黨人 (Democrats) 及中黨 (The Centre Party) 聯合起來，民主的原理，能得大家一致承認為新憲法的根據。繼續要求兵士參議會作主體，無產階級來專政的人們，不過是少數的獨立黨人。」(註九) 民族主義黨人 (Nationalists) 及國民黨 (People Party) 雖則主張立憲君主制，但認定在當時情形之下，這種解決方法，是辦不到的。

所以他們甯願盡力幫忙成立一個共和憲法，不去作無聊的反對。當時草擬憲法的責任是交給內務總長普來斯教授（Professor Preuss）。他是一個民主黨黨員。他的初稿完全是民主的自由主義（Democratic Liberalism）之產兒。

階級鬥爭不至越出俄國疆域以外，即使見之於俄國以外的地方，也不過如曇花一現。而且中歐各國都否認無產階級的專政。其所以如此，乃因德奧兩國的社會民主黨採取穩健的態度。這個原因比較任何原因還要重要。一九一八年的時候，德國是處於危險的地位。波爾斯維黨人集中他們的精力在德國宣傳。德國社會民主黨，即所謂「世界革命的最大障礙」（註十）認識牠本國的情形和俄國的情形不一樣。德國的中產階級是有功能的，強幹的，而且人數極多。牠不像俄國的中等階級那樣墮落，那樣的因循苟且，那樣的無政治經驗。無產階級的專政，即使有好處，也必得綿延時日的，殘忍的內戰，方能達到目的。維持無產階級的專政，也祇是靠着武力。俄國的農民所以歸附波爾斯維黨，是因為將大地主的田地攘奪過來分給他們的原故。但是他們的腦筋仍然是守舊，而且漠不關心。在奧國裏，個人主義對於維也納無產階級的專政，真是一個無法打破的障礙。因此，社會民主黨人爲着他們自己的利益和國家的利益，集中牠們的力量，阻撓階級戰鬪，而不是獎勵階級戰鬪。

東歐的農業國家，因爲和俄國疆域接近，容易被俄國侵略。但除此而外，絕不像工業化的德國，

會有激烈的社會騷動之固有危險。農業在這些國家裏，頗佔比較重要的地位。這些新政府模倣俄羅斯波爾斯維黨的榜樣，直接把大地主的田地攘奪過來分給農民，藉此博得農民的擁護。

在中歐革命的進展當中，同時發生了社會主義的各派之彼此仇視。這種仇視一天利害過一天。多數社會主義黨人——即「改革派」(Reformists)——主張和中產階級的自由黨合作，以建設新民主國家。他們以為民主政治會把政權交給工人階級，而且可以安全的施行社會主義。至於中派 (The Centrists) 的政黨——即德國獨立社會主義黨人 (German Independent Socialists) 及奧國的左派 (The Austrian Left Wing) (註十一)——因為他們抱和平態度，而且反對多數社會主義黨的戰爭政黨，已經從原來的黨部劃分出來。他們的對內政策，不大確定。他們反對暴動，反對以武力樹立無產階級的專政。但是他們覺得應該成立一種參議會制度 (A System of Councils) 以代替代表式的議會。照他們的意思看來，他們會主張把憲法議會的選舉延擱起來，等到獲得「革命的貴重果實」且做了工業社會化的第一步工作才說。他們反對多數社會主義人的武力政策，說多數社會主義黨人因為維持舊時代軍官及官吏的權勢，已貽誤革命的前途。至於德國獨立黨比較極端的一派，(註十二)實際上和斯巴達西士特派相差極微。他們主張參議會制度和代表式的國會政府混合。他們以為要保持工人階級的利益，非設兵士工人參議會，付與完全政權不可。斯巴達西士特派及奧國共產黨 (The Austrian Com-

munist party) 與俄國直接發生關係。就牠們的立場說，像中派所希望的各派調和，是不可能的事體。「無產階級的專政和中產階級的專政，彼此絕對不相容，當中絕對沒有溝通的地方。」中產階級絕不會平心靜氣的服從，對於牠們必得用武力來打倒才行。

在這個互相殘殺的鬥爭中，改革派獲得勝利。但在鬥爭的過程當中，多數社會主義和共產黨的分裂，比較多數社會主義黨和民主黨的分裂還來得顯著。由此而發生的效果，就是政權逐漸由多數社會主義轉移到自由的政黨去。這不是因為社會主義黨貽誤了他們向來不需要的革命，乃是因為那些無調和餘地的份子強迫他們去擁護中等階級，以免陷於無政府的情況。

一切革命的趨勢都是爲着把政權從穩健派手裏奪出來，交給激烈派。若是人民的痛苦愈大，政府所感受的物質困難愈大，那末右派的政府能夠維持他的政權的機會便愈少。德國受戰後影響，使革命政府所感受不能避免的困難自然加多；然而多數社會主義黨人仍能維持他們的政府。其所以如此，是因為有兩個重要原故。他們操縱最大的工界組織，即社會民主黨和工會。而且能夠利用舊時代官吏的專門知識和經驗，使他們服務於新成立的共和國。（註十三）再者，他們的目的，雖則是穩健，但是於維護他們的威權則表示富於策略，抱定決心爲所欲爲，差不多沒有什麼顧忌。

匈牙利的穩健份子不能阻撓革命的進程，而德奧兩國的穩健份子則適得其反，能夠阻撓。其所以

如此，是因爲匈牙利的情境比較沒有怎樣好。卡羅黎 (Karoly) 所組織的自由政府維持政權的能力，趕不上德國的社會主義黨。他們不將大地主的田地攘奪過來，分給農民，以求農民的擁護。又不樹立可靠的武力。執行政府各部的，又沒有忠實能幹的人。政府沒有官吏施行牠的政策，又沒有兵力來強迫執行。對於未受教育的，無組織的工人無產階級，不能和牠們有所商榷，又不能藉政黨和工會的機關來管理牠們。因此牠們容易做波爾斯維黨的犧牲品。

德國的多數社會黨人在革命的時期，頗能辦理政府的實際工作，維持法律和秩序。左派和許多穩健的社會黨員都希望一獲得政權之後，即行廢止資本制度。而多數社會主義黨人則缺少建設的政策，所以不特被左派攻擊，而且還要被穩健的社會主義黨員攻擊。其實他們並不是沒有可以原諒的地方。在革命時期最初幾月，祇是社會主義黨人得勢。後來他們在外馬的聯合政府 (Weimar Coalition) 佔優勢的地位。那時政權是在他們手裏。資本制度的工業組織，已根本動搖。但對於他們數年來政綱上的重要主張之工業社會化，並且沒起勁去做。他們對於政策的主要目的，所以達不到，一半因爲社會主義黨本身起了分化。但比較重要的原故乃是因爲他們沒有積極的政綱。革命之爆發，完全出乎他們意料之外。他們沒準備一個計劃，以達到社會化的目的。如果把他們看作是馬克司 (Marx) 門徒，他們已經信仰：如果資本制度發展，則社會化的必要，一天要比一天利害。如果把他們當作改革派看，

則他們希望變遷祇可逐漸發生，不必假藉任何突如其來的革命爆動。一九一八年十二月所設的問題研究會所作的結論，狼覺曖昧。牠說：現在私人經營的事業，暫時必須保存，以恢復生產及貿易。牠反對將生產方法完全社會化。對於可以社會化的工業，則逐漸社會化。牠把煤鐵兩項特別提出來，因為把這兩種很專利的工業收歸社會公有，其所費極微。

社會主義黨的政府雖然是缺少建設的政策，但對於牠所感觸的實際情形，則實在能夠體察。當時德國哀鴻遍野，工業為戰爭所摧殘，原料缺乏，機械又不完整。理論家和大學的教授雖然能夠想出社會化的計劃，但負政府責任的，却不能拿出錢來去做實驗。因為「改變一個複雜的社會制度，不能像改變一個政治憲法那般容易。」（註十四）這一種變革，如果免掉產品缺少，則必須仔細討論，而且緩緩的實行。因為出產品的缺乏乃是社會化的目的直接反對的對象。社會化的目的是在於使財產的分配比較公平，同時出產增加。

對於增加生產力之必要，左派抱相同主張。但因他們不負直接從事改革的責任，他們遂抱一個比較樂觀的見解，說社會化——即把工業按照一種有系統的科學方法而組織——必不免增進財富之生產。同時德國的政府雖則拿大部份精神來應付政治問題，但德國的工業，自己也找到解決。一九一八年的十一月，德國重要工業的工會和雇員會社成立了工業界的第一個聯盟。同年十二月，這些新會社

一同參加中央聯盟會。這個中央聯盟會，自此以後，大加擴充。各個工業及中央聯盟會的組織都拿平等的原則來做基礎。雇主和雇傭都得相等代表。工會總祕書黎輯恩 (Legien) 把工業聯盟會叫爲「德國工會的大憲章」(The Magna Carta of the German Trade Unions)。到這個時候，雇主才初次正式承認工會是工人所指定的代表。他們承認工人結社之無限制的權利及八小時的原則。所有一切工業都訂了工資的契約。並且設立了勞資聯合的平等的公斷局。

在雇主方面，他們所得的利益則更大。於規定工業一層，工人會社固然已經得到參加的權利；但和雇主訂立合同，承認平等的原則作工業新組織的基礎，他們便賣身到現在的私有制度了。資本制度並未廢除，不過受節制罷了。工會領袖對此所起的恐慌，正同主張俄羅斯式之破壞的社會化的政客所起的恐慌一樣。但若工人忽然接管工業，則危險必即刻發生。在建設的工作裏，必須採擇資本經營家的專門知識及經驗。

工會領袖的穩健政策遭極端的社會主義黨員激烈反對。極端的社會主義黨員說：工會辦事人員所注意的，不過是維持給他們薪水及地位之機關。他們（指工會人員）雖然從散漫的小門爭求作工時間及工資的改良，但是他們已經否認對於階級鬥爭的信仰。他們忘記了：倘若工人不能操縱生產方法，脫離資本家的剝奪，則真正的改良是辦不到的。勞資兩者之間，無論任何種的調和，都是貽誤工人階級

的。所謂社會化，其意是在於完全廢除雇主階級，並不是在於使雇主和工人有一種聯盟。極端派對於工會的態度是深惡痛絕的態度。獨立社會主義黨員里查穆勒 (Richard Müller) 作文斥黎輯恩說：「他是我的敵人，是我所深惡痛絕的對象，他甚至比中產階級的敵人還壞……如果黎輯恩和工會永遠是形式的民主政治之產物，永遠是工業聯盟的產物，那末革命的無產階級，就永遠不肯參加黎輯恩那方面作戰。」

斯巴達西士特派和社會黨的左派反對多數社會黨的政治及工業政策所採的方法是組織罷工及暴動。他們並不因為武力的抵抗遂忽爾停止。挪斯克 (Noske) 因為得了自願軍的援助，才把這些暴動壓制。但在一九一九年三月大暴動之後，政府覺得必須稍微讓步。社會主義黨人，民族主義黨人，及國民黨的代表，雖則全體主張在憲法裏規定工業和工業機關應有特別代表，普來斯却沒有多久已在國會說過：「對於職業代表制 (Functional Representation) 的觀念，有這樣強有力的反對論調……所以覺得這種辦法絕不能包含在憲法裏。」(註十五) 因此不久之後，政府便正式宣佈工業參議會無論屬那一種形式，絕不能包含在憲法之內。憲法上所以有提及經濟的句文——即所謂「工業參議會的仗賴處」——乃是由於工業階級好幾方面的直接運動。但政府則被一些擁護牠的人們攻擊，說牠不應受暴民的頤指氣使而行事。其實憲法上關於經濟的句文離開極端派的希望還很遠。因為這個原故，才能得到議

會裏一般人的同意。

這些關於經濟的句文，擬草的不是普來斯，乃是經濟事務部長新子罕默(Sinzheimer)。這些句子做了其他各國新憲法關於經濟規定的模範。育鈞斯拉維亞(Yugoslavia)新憲法的原稿是沒含有這些規定的。其後所以添上去，是由於社會主義黨人和農民的政黨要求所致。這些句文，完全佔了憲法一節的篇幅，而且大部份是受德國榜樣的影響。

極端社會主義黨人痛恨這種辦法，從他們的立場說，不是不自然。因為剛進行世界革命的第一步，便馬上接着發展有組織的資本主義。而且遍於歐洲的大部份都採行根據自由原則之民主憲法。這種民主憲法是世界革命反對最利害的。平心言之，穩健派的社會主義黨人所造就的，並不像瞬息之間所見到的那樣細微。把個人主義當作政府的原則，最後不得信用了。若是拿百年前的標準來測量，說今日一切政黨都是社會主義的政黨，並不是說得過步。

(註一) Karl Kautsky 的 Die Soziale Revolution.

(註二) Richard Muller 的 Socialismus oder Sozialisierung.

(註三) 蘇俄憲法第十，十一，十二各條及第六，十，十一各章。

(註四) 蘇俄憲法第九條。

(註五)蘇俄憲法第六十五條。

(註六)Otto Bauer的 Die österreichische Revolution.

(註七)Carl Radek 的 Die Entwicklung der Weltrevolution.

(註八)Noske 的 Von Keil bis Kapp 書裏所引的 Die Rote Fabne.

(註九)斯巴達西士特派的人完全不參與選舉，所以他們沒有代表。

(註十)Carl Radek 的 Die Entwicklung der Weltrevolution.

(註十一)即德國的哈斯(Hasse)，坎池基(Kautsky)，及愛斯奈(Eisner)；奧國的歐吐白郎(Otto Fraun)。

(註十二)即雷德步爾(Fiedebaur)與道密格(Dammig)。

(註十三)Noske 的 Von Kiel bis Kapp; Maerker 的 Vom Kaiserher Zur Reichswehr.

(註十四)Richard Muller 的 Sozialismus oder Sozialisierung.

(註十五)Heifron 的 Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919。一九一九年三月四日的會議。

此
页
空
白

第二章 新憲法的政治學說

在這本書所研究的新憲法全體裏，我們可以見到十九世紀古典式的自由主義（The Classic Liberalism）得合邏輯的運用。這些新國家，於實際應用那種自由主義的時候，都拿英國作榜樣；因為這些國家雖然多少蔑視我們英國人缺乏理想主義，而且缺少對於我們自己的制度之精神上的了解，但從歐洲各國看來，英國常常是民主政治的真家庭。這種趨勢，現在更加堅固，因為大家不信任法國制度，而且大家希望免掉法國所發展的那種國會政府制。從許多歐洲大陸的憲法著作家——法國的和德國的都在內——看來，英國似乎是看作當模倣的完善模樣，而法國則看作所當迴避的壞榜樣。但是模倣別國的制度，是一樁困難的事體，而且常常是無益的工作。一味苦心的完全抄襲別國的政府制度，顯是難事，因為情形不是到處一樣的。讀者後來就會明白：若是企圖採擇英國所行之政府的實際制度，得成功的地方是有限的；這一半因為對於我們英國的制度缺乏了解，一半因為使這些制度在情形不同的國家運用有效，是不可能的事體。

當法國孟德斯鳩（Montesquieu）發表分權學說的時候，他以為他把英國自由的根本原則表述出

來。當美國人建設一種政府，把行政權和立法權完全分離，使牠們各自獨立的時候，他們以為這是從英國憲法所根據的根本原則採擇過來，且放棄英國憲法所由破壞的偶然壞處。殊不知他們實際上已經不能了解英國憲法的實際運用。他們因為不使立法院任何份子參加行政，於是使他們得不到英國民主政治的特別發展。因為英國的民主政治是要靠着把國家一切權能單獨集中在一個由選舉產生的勢力，而且靠着把立法權和行政權溝通起來。

沒有那一種制度是一成不變的。牠因為應付每一個時代的需要，所以變遷，要找運用方法來適應時代的需要。就英國憲法而言，這特別是真確。英國的憲法不是包含在單獨一個的文書裏。尋常法律和憲律（Constitutional law）是不分的。憲法容易修改。牠並不阻撓人民的希望，而且和人民的希望同時發展。牠的真正力量即在此；而別國模倣牠，所以困難，也即在此。外國政治家把英國的制度應用到他們本國的時候，他們所採擇的制度往往不是英國現在應用的形式，乃是前個時代憲法著作家所述的制度。

十九和二十世紀英國憲律對於外國的主要貢獻，就是內閣政府的制度。英國制度根據於習慣和經驗的地方這樣的多，所以想用一些嚴密的法則來將這種制度下一個定義，適足表示在這種政府制度的進展中，模倣牠某一點，是最困難的事體，因為這種政府是一天一天的變遷。一八七五年的法國憲

法爲許多歐洲大陸的國家所模倣。牠把國家立法的及行政的權能集中於人民的代表議會。但在當時，英國權力的實質已由國會的手裏，轉移到內閣去。現在的新憲法補救法國制度的缺點。牠們所想出的方法就是對於國會的權力設立一些限制，同時把元首的地位鞏固起來，使他于行政權範圍之內，居於獨立的地位。德國特別如是。就實際說，德國內閣政府的制度好像十八世紀英國所施行的內閣制度一樣。

外國的憲法著述家還未認清英國制度的強處全靠是把權力逐漸逐漸的集中在內閣及內閣首相。國會的地位比較從前自然沒有那樣重要。但若僅拿外方的制裁來把國會權力弄弱，是不會鞏固政府的。英國制度的好處就是在於使內閣首相由人民直接選擇，於是把民衆制裁和政府效能兩事溝通的問題解決起來。最反對現在歐洲大陸這樣流行的制裁均權制 (System of Checks and Balances) 的，除了英國制度而外，那就不容易想了。

這些新憲法採擇一個原理，法則，思想方針是容易，而且比較審慎。就這些新憲法所根據的理論而言，牠們是惟法國之馬首是瞻。就是採擇盧梭 (Rousseau) 及法國革命首先宣佈的民主思想。那個理想的目的是在於鞏固國家，使牠能夠表現國家統一的觀念，保持公共幸福，防阻個人野心，同時注意國家各份子的權利，使行政者不能濫用權力，假公濟私。按霍柏斯 (Hobbes) 的學說，國家的絕對

權力因爲按服從的契約，付給了主權的團體。洛克 (Locke) 的學說是兩層契約的學說 (The Theory of Double Contract)。人民之間成立了一種契約，組織一個國家團體。一方面社會和國家成立了一種契約。現在這兩人的學說，已被盧梭單一契約的學說取而代之了。按盧梭的學說，各個人都服從社會主體。把國家看作是各個人的自由集合團體。一個國民是獨立的單位。他和其他各個單位平等，祇不過是服從公共集合團體。在訂立契約的時候，人民並不拋棄他們的主權。主權仍存於公民全體。所謂建設一個政府，其意不過是說去指定一個機關負執行的責任罷了。這種付託是可以隨時取消的。

這個學說被西野斯 (Sieyès) (註1) 加以發展。他也堅持最高主權在於人民全體及成立政府必須本於公意之學說。但是他否認盧梭人民公意不能代表的學說。盧梭以爲「一旦人民採擇代表制，人民的公意便不能自由，而且不能存在。」西野斯對於近代政治思想原本的貢獻是在對於代表制政府，給與理論上的承認。按照他的學說，在異於瑞士和他心裏所想古典式的規模，如果要應用盧梭的學說，則必須拿代表制的政府來作實際解決的方法。這些理論首先在法國革命時代發表。後來却做了十九和二十世紀一切民主憲法的基礎。

十九世紀的憲法直接受西野斯的影響，比較受盧梭的影響還來得多。讚賞代表制度的，到處都是。從西野斯看來，若是社會的份子太多，分布太散漫，不能行使公共的意志，則代表制不但是必要

的解決辦法，而且是一種積極的好處，由此才能得到理想政府制度的一切利益。（註二）他擁護代表制的態度，後來還有英國自由主義派和功利主義派繼承下去。他們稱贊代表制是一種偉大的發明。能辦到良好政府，祇是全靠這個制度。（註三）

西野斯本人是一個贊成間接選舉的人，因為他以為這種間接選舉制能選出有能幹的人，去做人民的領袖，不去作人民的僕役。他希望用這種手段和別些方法把代表式的議會設立在獨立的，有威權的地位。他根據同樣的眼光，反對選舉者可以向代表發出束縛的訓令。人民主體的最高威權所以能夠保存，全靠把修改根本法——即憲法——的權力祇交給特別為修改憲法而產法的代表機關執行。平常的議會必須永遠受牠所由產生的契約束縛。他對於直接立法抱恐怖的態度。他以為公共的意旨，由選舉產生的代表之決議表現出來的，比較被民衆投票表示出來的，還準確得許多。十九世紀的憲法，因為受了這些學說的影響，有一種趨勢，即將很大的權交給國會，因為當時把國會看作是代表公衆意旨，而且施行人民主體的威權。代表的地位是獨立的。他不受訓令的束縛。他不能被選舉者召回。國會的任期很長，所以沒有允許直接立法的餘地。在多數國家裏，都有一個上院。牠的議員都是間接選舉產生的。

近代政治家信仰盧梭原來的意義比較還準確些。這也許是無心的。作新憲法的根底的，是人民主

權之概念。這種概念與盧梭所發表的意思比較起來，比和十九世紀憲法所根據的自由觀念，還來得接近。主權不能委託的。牠是存於公民全體。人民盡量參加政府的工作。用普選和比例代表的辦法，令國會確實代表全國人民的意旨。但是國會不是操有主權的。牠不過是可以設立的機關之一，並不是唯一的機關。在一切新憲法裏，我們可以找到不信任代表制的政府之傾向。近代政治家因為反對國會無限的權力，於是想出更適當的方法，來發表人民主體的意旨。因為不容易找到簡單方法，所以他們設立一種制裁均權的制度來，對於人民則給以直接立法之權，使他們有制裁國會的方法。或者設立一種獨立的威權——例如選舉出來的總統——來和代表式的國會對抗。所以不管外國對於我們英國的憲法如何稱頌，不管差不多到處都想迴避類似法國的政府制度，現在各國的新憲法，好像十九世紀的憲法，受法國思想的鼓動比較受英國思想的鼓動還來得多。

就一方面說，這些新憲法表現一種特別情形，就是缺乏創造性和發明性。牠們所根據的理論是從法國借來的。但就幾個重要方面而言，牠們想用英國的方法去實施。有些制度，例如似乎拿來完全發表所採擇的理論之複決制 (Referendum) 及創議制 (Initiative)——乃是模倣瑞士的。對於任命的官吏不甚信任，拚命的希望迴避責任，主張政府不應創設政策以領導或培養全國的輿論，政府應該隨着人民的意思，秉承人民的決議——這樣的心理態度，已經有美國的榜樣證明是有道理的。除了芬蘭一

國自由借鏡於瑞典的固有制度而外，我們再找不到一個國家，牠的憲法是自然的發展。這些新國家都沒有憲法的歷史。牠們的政府制度是屬古典式的。這種政府制度是根據歐洲大陸所普遍承認的民主政治的一般原理；而且與各國的歷史及特別情形，是沒有多少關係的。其所以如此，是因為民主政府採擇得晚，而民主政治的原則及理論，却早已成立。在革命的變化之後，使新國家能夠完全應用這種學說而且詳細的合邏輯的運用這個學說。英國是民主政府制度的工廠和鍛鍊所，因為在這國，民主政治發展很早，而進展則很緩，使每一個新的實際需要能夠得相當的實際發明來解決。瑞士也是如此，牠因為逐漸的，自然的發展，而得創造民主政治的新法術。法國曾經是民主理論的家庭，因為在革命的變化之後，忽然設立了一個民主政府。但牠建設民主政治的時候，恰當多數國家仍為專制帝王的威勢所主宰。法國雖則轉移視線到當時兩個大的民主國家的模樣，但不盲目的抄襲牠們的憲法。牠對於牠們的政府制度却求一個道理和一個合理的解釋來。法國因為徹底研究牠們制度的實際情形，且探求英美兩大國實行上的哲學解釋，才發明民主政治的理論。這種理論，逼直到現在還是接納，而不改變。所以對於這些新憲法，我們所探求的，不是一個新學說的發展，也不是新政府制度的發明，乃是對於現存的制度施以新的運用，以完全發展一個已經承認的學說。

但若我們僅着重新憲法上理想之貧乏，那末就不對了。恰當民主政治的學說差不多得普遍接納，

且想運用牠最完善的制度的時候，我們便看見一種運動，開始反對這個學說了。就新憲法的實際形式而言，這種反動，不過發生一個細微的實際影響。但是這種實際影響，是一種表示觀念豐富複雜的運動之結果，而且於將來的政治學說，大概會產生許多有興趣的，有價值的貢獻。

十九世紀初期所了解的國家目的是在於使個人得到最高度的自由，而同時這種自由要和別個公民的自由不相衝突。國家必須對於生命，財產，安全，正義，國防等事負責任。政府必須做「夜間的消防隊」。一個人對於私人生活，職業，謀生方法的自由行動，政府絕不可干涉。因為這種干涉的宗旨雖然會屬慈善的，但對於個人和國家的幸福，却有害了。

就政府的政策而言，對於這個學說的反動，發生很早。國家教育，公共衛生的行政，國家對於勞工之管理，諸如此類的事體，實際上沒有一個不是向這個學說——獲得全體利益最好的辦法是在鼓勵各個人自由尋求他自己的物質利益——挑戰。個人主義的學說，在歐洲大陸絕不會像在英國那麼強有力。並且在歐洲大陸，一半因為社會主義的觀念之發展，一半因為近代生活逐漸複雜，政府的權能和義務，增加極速。現在政府的目的，不是和保護國民的生命，自由，財產相終始。國家的目的是在服務，使各個人得到康裕生活的方法，盡量發展國家的富源，給各個國民以最高度的身心幸福。

民主的憲法非常適於執行牠們所由成立的有限權能。但當希望國家為個人籌備物質幸福的方法，

把全國經濟及工業的生活從私人經營奪取出來的時候，政府必須具比較多的專門的知識及效能。現在對於國家目的的新觀念，並非和盧梭主權在民的學說不相容。這個新觀念祇影響個人服從社會的程度及從社會得回來的服務之性質罷了。十九世紀的憲法祇說及國家權能所應保護的公民權利；而二十世紀的憲法則規定國民所必須執行的義務。由這些義務才得社會給回他的利益。主權在民的根本觀念，依然存在。但受民主學說影響而建設的制度，却被許多人看作是不能執行近代政府所以由成立的任務。

其受攻擊的，就是盧梭學說主張公民獨立的那一部份。這種學說把公民看作是分離的單位，公民絕不許參加任何社會，祇許參加國家的公共組合體。民主政府的根本原理實際不是指人民主體的執政，乃是多數人民的專政。（註四）盧梭之公衆旨的學說，若是應用到政府的各部份去，那就成了一種幻想，因為意見的參差，也類似利益的參差。利益固可掩蔽，但意見的衝突，則如赤身裸體，無法掩蔽了。「再沒有別件事體比較證明統一國家的主權那末容易，但沒有別件事體比較證明多數人的主權那麼困難了。」（註五）英國的個人主義派想拿限制國家的職權，主張個人權利及國民自由來免掉多數人的暴政。倘若政府的職權擴充到生活的各方面，則多數的黨派的執政真成一種煩惱。

再者，有些人的論調，說：個人的說話，若是沒有一種媒介立於獨立的國民和社會全體之間，那

末是不會聽見的。形式的民主政治得了自己的補救方法，就是組織政黨。但有人說，這些政黨來源之虛偽，也好像牠們無補於良政府之建設一樣。因為牠們的份子於許多重要問題會發生意見。牠們這些份子各具不同的興趣，各操不同的職業。他們所以加入政黨，是因為暫時服從一些唱高調的政綱。他們所以歸附政黨，因為受了甜言蜜語的欺騙，結果將權力交給政棍。這些政棍雖然執政，却不真正了解人民的需要，而且抱着爲他個人在政治舞台謀發展的野心。這種野心有時所以放鬆一點，不過因爲怕定期投票的裁判。民主政治失敗，再還有一個證據，就是有些人說政府工作裏有價值的或創造的事體，乃是由政府各部常務官吏做的，而不是由國會裏人民代表做的。

政黨的弊端，在德國最爲明顯。所以德國有許多研究政治學說的學者頻年聚精會神，共求解決困難的辦法。現在正想試驗方法，以建設新式政府。這種新式的政府，即刻會見得更有效能，而且給人民多些機會去直接參加他們事務之管理。（註六）

古時職業代表之學說現在得到新生命，新意義。牠的論證是說：個人由他本行職業的份子代表，則所代表的，比較叫政黨的政客代表，還來得真確；因爲本行的代表和他享受相同的利益，而且了解他的困難。而政黨的政客，則祇是把各種普通原理擺在他眼前，其實這些原理，對於他所感受的實際問題，並沒有多大的影響。倘若人民不組織成爲職業團體（Berufstände），使每個職業團體按牠對於

國家生活所佔地位的重要而付與發言權，（並不是按其數目的大小而付與發言權）則人民絕得不到真正的代表。比例代表制對於少數人的政治意見，能夠給與發言權。但政治的意見和利益相比較，則毫無價值。這些利益必須按照對於國家的貢獻組織起來。否則若由牠們自行組織，去追求牠們自己的目的，則會犧牲社會了。

但是有許多人把新代表制度看為不足為人民謀得直接行使主權的機會，因為這種權利之享受，已為形式的民主政治所剝奪。俄羅斯的經驗，好像暗示可以建設一種政府制度，以打破治人者與治於人者的界線。

「現在人民的心理已經起了一種迫切的希望，希望將陷於政黨詭計的羅網而成為有名無實之人民主權，重新做成一種實力。個人要決定主動的參加主權之行使。這種實際參加國事的希望，大部份的人民都感覺。其結果就發生了工人參議會制度的觀念。」（註七）

這一種參議會制度的好處，就是在於牠有時讓各個人直接參加。各個參議會的份子，都是選舉人的真正代表，而且無論何時，可以被他們召回。

對於蘇維埃共和國之研究，是在這本書的範圍外。牠於形式，於原理，和歐洲戰後別些國家所設的民主憲法比較，極為不同，所以對於蘇俄制度必當另為別論。這本書如果有涉及蘇俄的地方，祇是

因爲牠對於別些國家的憲法之最後形式，發生影響。在社會主義黨人的範圍外，有不少的思想家具清晰的目光，把俄國革命時代濫用威權不良的地方和牠憲法上可以傾教的地方，劃分清楚。他們認識工人參議會制度，如果把牠一時濫用權力的毛病淘汰出去，則對於民主政治的組織，很可以供給一種新的，有價值的方略。十九世紀的自由主義把國家看作是一種純粹合理的設計。社會契約不是，而且不一定認爲是一種歷史上的事實。「穩當的政治學不是敘述現在事實的科學，乃是討論所當然的科學。」（註八）德國的政治家和思想家往往傾向歸服另一種很不同的學理，把國家看作是一個有機體。這個有機體所以成立，是由許多小團體組合起來而成爲一個大社會。他們想從國家的發展史找出國家的真性質。

亞爾休西斯（Aldhusius）已經：主張事實上國家之設立，乃是由於從前地方會社在一個政府之下組合起來。這些地方社會，也就是從更小的團體組合起來的。（註九）這些會社之存在，對於國家之設立，並非有不利的地方。這是國家所以能夠成立的條件。他證明：主權在民的辦法所以能夠實際運用，祇是因爲這個觀念。個人與國家之間，必須設立媒介團體。因爲有這些媒介團體，個人意旨和執政者的決議，才能維持聯絡的關係。亞爾休西斯的觀念就是以純粹地域的標準而建設一個有機體的觀念。（註十）於地域關係而外，我們祇要加上職業的關係，我們便得到近代國家觀念之完全形式。即把

已經存在之地域的及職業的社會，相合成一個團體。

根據無論任何種的職業代表制而選舉國家威權最高源泉的國會，在現在不是一種實際可以辦到的事體。按自由主義的觀念來說，操主權的人民選舉一個國會來發表他們的意旨。各個代表不是代表他的選舉人，乃是代表國民全體。所以職業代表制的國會和自由主義的觀念，完全相反。再還有一層，即使可以把自由的意見蹂躪，把這一種職業代表制的國會成立起來，但是要佈置決議的方法，實在是無法打破的困難。對於這些彼此衝突的利益當中，想求一致和調和的辦法，大概不易辦到。結果必須乞靈於多數的原則 (The Majority Principle)；但是多數的原則，乃是職業代表的目的所欲迴避的。在這種情形之下，對於每種利益，應該給與多少代表，這便引起無限的困難。但這並不是說：職業的議院對於使政治的國會從各方面討論問題，達到與公共意旨一致的決解，不會有什麼裨補。

這種顧問式的參議會之觀念，並非新奇。德國的政治家，從斯泰蔭 (Stein) (註十一) 到畢士麥 (Bismarck) 已經主張對於重要的立法應有合理的，無黨派的討論之必要。畢士麥建議設立一種經濟參議會 (An Economic Council)，作國會和政府能夠永久和國民工業生活接觸之唯一手段。這種參議會實際已在普魯士 (Prussia) 設立起來了。(註十二)「若使國會裏各個議員對於各個問題研究非常透澈，再不必需專門家將確實的見識貢獻給他，那是不可能的事體。」(註十三)德國人常常蔑視國會制

度，藐視以不更事的人們所主持的政府。經濟參議會表示一種久已感覺有組織極專門的團體之需要，使此種團體，於各種特別困難的問題，有力量說話，而且能發表各部份人民之利害，困難，和希望。這種機關的需要，別國並非不感覺。對於這一點有好幾個新憲法已經模倣德國了。在英國，因為所感觸的問題增加複雜及困難，也令國會和政府逐漸認識牠們自己的短處而向着特別指派的委員會求報告和指導了。（註十四）對於這一點，若是設立一個永久的經濟參議會，那末將來這些向委員會的諮詢，都不必要了。由此國會能夠永遠對於一切重要工業的狀況，得到報告，不必祇等困難發生和當工業發生危機使政府必須干涉之時，才去找尋報告了。在畢士麥失敗的地方，一九一九年的政治家則告成功。歐戰的效果，在於使各國着重經濟的討論。這種情形，在德國特別顯著，因為牠受戰爭的影響，工業破壞，財政紊亂，倘若不求即刻有效的辦法，以恢復國家的工業生活，則滅亡可立待。各政黨均贊成工業必須特別代表，而且都承認保護國家經濟生命，乃是政府第一責任。再者，歐戰對於德國，實際使牠設立那些職業團體，而畢士麥的試驗所以不能成功，就是因為缺少這些職業團體。

國家之設立，不特根據階級，而且根據職業。剛在歐戰結束的那幾年，表示一種打破階級，贊成職業的明顯趨勢。一九一八年所組織的工業聯盟會，實際等於將每項工業的全體組織起來。雇主和雇工的糾紛，依然存在。但這不使從事同一工業的兩方面忘記他們對於該工業的安全上，有共同的利害

關係。(註十五)

我們已經知道將職業參議會的制度介紹到憲法上，乃是由於極端派直接活動的結果。同時有許多
人雖非社會主義黨的份子，却因為經濟問題聳動耳目，也承認國家政治生活的民主化，必須同時伴以
工業生活的民主化。

(註一) Sieyès 的 *Qu'est-ce que Le Tiers Etat?* (特別參攷第五章。)

(註二) T. H. Clapham 的 *The Abbé Sieyès*. 第二十八頁。

(註三) Leslie Stephen 的 *English Utilitarians*. 第一，二兩卷。

(註四) Dr. Edgar Tartaria-Tarnheyden 的 *Er Beruf tunde, ihre Stellung in tatarrecht un l d) deutsche Wissenschafts-
abverfassung*. 第九十九至第一百十三頁。

(註五) Simonde de Sismondi 的 *Études sur les Constitutions des peuples libres*.

(註六) H. Herrfahrt 的 *Das Problem der beruflichen Vertretung*.

(註七) Tartaria-Tarnheyden 的著作第三頁。

(註八) Clapham 的著作。

(註九) Sierke 的 *Joh Althusius*. 一八八三年版第二十一頁。

(註十)Clerke 的著作第二四四頁。

(註十一)Herrfahrt 的著作第四一頁。

(註十二)Herrfahrt 的著作第五八至八三頁。

(註十三)Tartarin-Tarnheyden 第八七頁及第八四至九五頁。

(註十四)R. H. Finer 的 Representative Government and A Parliament of Industry 第七至第十九頁。

(註十五)Tartarin-Tarnheyden 的著作，特別參攷第一卷第一章第七節第五三，五四至五五頁。

第二章 比較的觀察

在以下各章，我引各個憲法作例，來說明這些普通的政治學說。書中費了許多篇幅來討論德國，因為德國的憲法最富於新觀念，而且對於別些新憲法發生很大的影響。

德國運用一切可以發表民主政治的新舊方法。而且同時想找機會去實施我們已經提及的那些新學說。內閣制度已經從英國借來。強有力的民主總統的觀念，已經從美國學來。直接立法 (Direct legislation) 又從瑞士學來。總統和聯邦議會 (Reichstag) 佔據相等的重要地位。兩者都是操主權的人民之代表。兩者彼此牽制。若遇兩者之間發生爭執，則取決於民衆複決。這種複決，得由總統及聯邦議會少數議員之決定或一部份人民之請求而舉行。其複雜情形並不止於此。聯邦議會是主要的立法機關，但並不是唯一的代表議會。同時還設立了一個聯邦參議院 (Reichsrat) 或第二立法院，以代表各邦的利益，並制裁聯邦議會的行爲。以外還設有一個經濟參議院 (Economic Council)，以發表國家工業生活的需要。

拉提維亞 (Latvia)，里休安尼亞 (Lithuania)，埃斯通尼亞 (Estonia) 的憲法所以有趣，乃是因

爲我們從這些憲法可以找到關於民主政治最簡單，最完善的實施方法。主權操諸人民。他們單獨選舉出一個代表議會。再由這種代表議會選出行政的政府。選舉人的權力高於被選者，這是有保障的。人民無論何時可用直接票決的方法破壞他們代表的決議，而且遇着這些代表失了他們的信任的時候，他們可以要求新選舉。這種簡單制度，對於大多數屬狼激烈的農民的小國家，顯然相宜。拉提維亞和里休安尼亞的人口，不過有兩百萬。埃斯通尼亞的人口僅有一百二十萬左右。在這個三小國，民衆代表的議會，各不過有一百人。主張設立兩院制的一切提議，都被拒絕。其原因固是由於把上院視爲反民主的制度，但實則因爲在這樣的小國，若設兩院，則所費太鉅，非牠們所能負擔。至於這些小國所以能獨立成立國家，乃是因爲小農民階級戰勝德系大地主的原故。大地主的田地被瓜分分配給農民。這新農民階級的經濟地位很穩固，而且有舉足輕重的政治權力。這些小農民的氣質雖然會流於保守，但是他們的政治見解却狠進步。他們不像英國的農民要地主階級提攜維護。他們所以得發展，乃是由於掠奪地主階級的產業。波羅的海沿岸平原荒蕪多沙，而瑞士則崇山峻嶺，谷峽肥沃，兩者地理天然之懸殊，再沒有別些地方比較起來更爲顯著了。但是北部國家和共和先進國的瑞士之政治的及社會的情況，却有相似的地方。這些北部國家，在設立牠們的憲法的時候，往往從瑞士找啓迪及指導。我們說：因爲瑞士和波羅的海的農民性質皆屬保守，氣象皆屬獨立，所以瑞士特別的制度，如複決和創

議，應用於這些國家，比較有成效，也許不把他們的相似說得太過步。

但是我們要注意：波羅的海的國家，於模倣瑞士的行政制度，完全失敗。這些國家，沒有一個能夠繼續維持瑞士的教院制度（Collegiate system）。在這些小農國，衝突的利益範圍並不會大，然黨爭之激烈，却等於德法。

波蘭，捷克（Czechoslovakia），及育鉤斯拉維亞的憲法，形式上比較守舊。牠們和十九世紀的憲法比較，其異處並沒有那麼顯著。這些憲法付與國會的權力來得多些，而付與人民的權力則來得少些。

波蘭一九二一年的憲法顯然是代表舊時代的模樣。就牠的主要部份說，牠是模倣法國一八七五年的憲法。權力是集中於兩院制的國會。總統不過是有名無實的偶像。他是由立法議會的兩院聯席會選出來的。他並沒有獨立的權能。對於直接立法的辦法，完全拒絕不用。

波蘭一九二六年六月的政變，對於波蘭憲法之發展，將來發生什麼影響，現在還不能夠說什麼。

皮爾蘇德斯基（Pilsudski）的心意到底想採擇慕蘇雷尼（Musolini）的辦法，以狄克推多強有力的手腕去拯救國家，抑或想做一個犧牲自己的共和黨員，拿決心來把腐化的民主制度澄清起來，振

刷起來，到成功之後，則以餘年歸隱田園，現在對於這兩種辦法，他仍然覺得猶豫不決，還未採擇一定的方針。其直接發生的影響，就是使波蘭的憲法比較接近我們已經提及的近代趨勢。國會已經引起極大的懷疑。現在已經想法子把行政領袖的地位鞏固起來，以與代表議會對抗。皮爾蘇德斯基的原意，是想將很大的權能交給總統，以求達到此目的。但因社會主義黨人反對，這個計劃遂大加改變。按一九二六年八月最後所採行的憲法修正案，總統若得內閣之同意，可以解散國會，而且可以拿命令來代替衆議院 (Sejm) 的立法工作。(註一) 皮爾蘇德斯基和他的擁護者所發表的宣言，往往雜亂無章，自相矛盾。他們最後目的是在於建設一個強有力的，獨立的總統，抑或想把權力直接付與內閣，狠不清楚。前一層的意見，比較靠得住。關於這個問題所發表的一切論調，都把立法權及行政權看作是各自獨立，彼此對敵的權力。司法總長馬口斯基 (Makowski) 當主張憲法有修改必要的時候，說：「所有近代一切的民主政治，不特波蘭，都厭煩煽惑羣心的政客。由選舉而來的國會，固然必是政治生活之一種要素，但不是唯一的要素。對於行政部，必須給與相當地位，使與國會對立。對於社會利益的代表（這就是指有組織的民主政治，亦即將來的民主政治）必須與以相當地位，以與政府對立。」

育鈞斯拉維亞新憲法的主要部份是直接模倣一九零四年塞爾必亞 (Serbia) 的憲法。牠把政權分配於君主和單獨的代表議會。

捷克國憲法的草擬人並不是不受德美兩國的影響。牠設立一種憲法法庭 (Constitutional Court) 來判斷國會的立法是否遵照憲法。這是受了美國榜樣的直接影響。雖則有許多入贊成強有力的總統，但對於立法議會的不信任，還不十分利害，使他們感覺總統應由人民全體選舉，或應該打倒許多地方反對直接立法的私見。但是對於衆議會行爲之制裁方法，已經得到了。這就是總統及上議院之延擱否決 (Suspensive Veto)。

芬蘭新憲法所具的歷史興趣，比較是多。牠受抽象學說的影響，比較我們在這裏所討論的任何種憲法還少些。芬蘭在一八零九年和俄羅斯帝國合併的時候，牠並不馬上失掉了牠的獨立。牠大體仍然爲一七七二年瑞典憲法所管治。這個憲法後又爲一七八九年合併與安全的法令 (The Act of Union and Security of 1789) 所修改。俄皇名義上雖稱爲芬蘭大公爵，但祇是代替瑞典王罷了。芬蘭後來的歷史，一方面是芬蘭民族黨要維持自治，把芬蘭成立爲一個自治的省份。一方面是俄國政府要把芬蘭納於統一的行政制度之下，而受一個中央帝國政府管轄。統治全帝國的法則，乃是「劃一法則，劃一宗教，劃一語言。」現在芬蘭獨立國的新憲法和過去的歷史，並不斷絕關係。舊時芬蘭省的組織法依然存在，並且擴充。瑞典憲法對於芬蘭新憲法的影響，好像對於芬蘭舊時的根本法，仍然顯明。

斯坎丁拿維亞 (Scandinavia) 的國家的憲法所以有趣，因爲牠們發展上所經的程序有好些方面和

我們英國相似。牠們曾經發展到這一步，差不多把國家的權力平均分配於世襲君主及國會裏所代表的階級。權力之分配，在這些國家，也好像在英國一樣，往往引起停頓和紛爭。兩方面都找着救濟的方法。就是設立了對君主及國會負責之一種閣員會議或「內閣」(Cabinet)。英國更發展一種現象，就是君主對於閣員的選擇，失掉了勢力。內閣成了衆議院的一種委員會。瑞典的憲法發展比較遲緩。芬蘭人模倣英國，是正當英皇仍有狼實在的勢力的時候。在芬蘭方面，則將國君的地位，代以總統。總統由人民選舉，而且有狼多獨立的權力。

內閣政治不是英國偶爾發見，歐洲採之而無疑的一種特別計劃。說到這一層，把我們對於內閣政治的信仰重新提起來了。斯坎丁拿維亞各國運用這種計劃，毫無模倣的意思。這種事實似乎證明內閣制是把強有力的行政首領和衆議院溝通的問題之自然解決法。

這些新憲法，每個都有一大節將普遍所採納的原則重述一遍，而且擴充起來。這些憲法的目的，都是在於保護所謂國民的權利及自由。這些方法，在英國費了多年的衝突才成功了對付政府武斷行爲的實際保障。在英國，這些保障，是戴錫 (Dicey) 所謂「法律之宰治」(The Rule of law) 所允許的。(註11)

這些保障已經看作是普通原則，而規定在美國獨立宣言 (The American Declaration of Independence)



ndence) 和人權宣言 (The Declaration of the Rights of Man) 裏。牠們也包含在一八三一年比利時的憲法裏，(註三) 而且從此以後成爲憲律主體的一部份，在後來各個歐洲大陸的憲法，都有擴充的規定。

就法律而言，各個公民都是平等。各種刑罰，祇可因爲違法和按照法律才能施行。政府祇能根據法律來干涉國民的自由及財產。在譏謗法律之範圍內，則有言論的自由和出版的自由。對於郵件電信的交流，保障其祕密。公民有不攜武器，不妨害公安而集會的權利。(註四)

這些新憲法還包含一些規定以保障男女兩性之公民的及政治的平等。牠們都禁止頒發世襲的榮銜，而且有許多連把頒發任何種榮銜都禁止。在這類規定之內，還包含保障所謂國會的特別權利之規定(註五)——例如：選舉之自由，議員之不負責任，不得議會允許，或不因正在犯罪而被拘，則有不受逮捕之權利，和判斷發生爭端的選舉。(註六) 這些保障，也是由英國想出的，因爲那時英國的行政方面，還可以干涉國會的行爲。

這本書對於這些規定的各條文，並不作詳細的討論，因爲這本書的目的是在於說明新運動，而非研究或重述那些差不多機械式的復演於各個民主憲法的規定。現在不敘述司法制度，也是因爲這個原。法官地位之獨立，乃是保障自由最重要的事體。所有關於這個問題的討論，以後各頁都不涉及，

因為這些新憲法的擬草人不過模倣別國的先進模樣，並無所發明。

此外有兩個問題，嚴格的說，是不屬本書的範圍，但是因為牠們很有興趣，而且非常重要，所以也略加討論。這兩個問題就是教會與國家的關係及國家對於教育的管理。

這些新憲法，就牠們重要的規定說，乃是自由黨人和社會民主黨人的工作。除却德國的中黨（The German Centre）而外，歐洲大陸的自由主義和社會主義，都是反對教會的。牠們把宗教看作祇是一個關於個人的私問題。國家沒有權力去規定信仰的一定格式，或禁止實行某一種的宗教。這些新憲法因為要和普通民主政治的原理吻合，所以都包含一些規定，以保障良心和信仰的自由。個人不能因為宗教的原故，而受任何權利之剝奪。國家沒有權力過問各個國民所信仰的宗教。（註七）但在這些國家裏，大多數至少有些部份的人民因為宗教觀念太強，致使教會和國家不能完全脫離關係。

在德國，中黨——即天主教黨（Catholic Party）——佔特別有勢力的地位。德國各政黨聯合草擬並採行憲法的時候，中黨是一個重要份子。當時中黨是德國第二大政黨，而且好久是一個最堅固的，最合羣的政黨。牠所以採納自由主義，並不是把自由主義當作牠的第一個目的，不過把牠看作為天主教會獲得勢力和自由的最好方法。中黨原來所主張的是教會和國家聯合，並主張教育之自由。社會主義黨和民主黨若是不得中黨的擁護，則無力反抗右派的政黨。因此，牠們對於宗教問題，不得不表示一

些讓步。從社會主義黨和民主黨得這些讓步的，固然是天主教黨，但其結果對於一切得認可的教會，都與以同等的裨補。德國是沒有國家教會的。（註八）各個宗教派別執行牠們自己的事務。國家對於此事，不能有什麼干涉。牠不能頒佈關於信仰的命令，或管理教會的用人行政。但把宗教的機關認為組合團體。牠們因為是組合團體，所以才得特別的方律保障。新的宗教團體若有充分的規模，足以保障永久存在，則將來能夠得到這種保障。這些組合團體，有按照為徵收公民稅所製定的表式向教會中人徵稅的權利。

教育是看作國家一種權能。（註九）政府不特監督教育，而且負設立公共教育的責任。這種公共教育，必須做成一種有組織的統系。私立學校，除了一些例外而外，不讓設立。所以全國的教育必須一致。入學必須強迫。小學以八年為期，中等的教育，以讀到滿十八歲為止。（註十）

小學教育是不學費的。國家或城市必須補助父母，使他們應受中等教育的兒童得再受教育。在平常國立學校裏，宗教的教育是許自由。兒童初入學的時候，他的父母或保護人就宣佈他們是否想要他們的兒童受宗教教育。如果想他們的兒童受宗教教育，就明白說願受宗教那派的教育。學校的當局，如果遇着有人要求施行宗教教育，就必須設備一切認可教會的教育。平常的時間表必須規定這些教育。（註十一）

英國現在仍許宗教機關辦理的學校繼續進行，而且許牠們受國家津貼。德國則不模倣英國的辦法。但在尋常教育制度裏，許專為世俗的學校及專為宗教的學校同時存在。現在的世俗學校及宗教學校可以繼續辦理。如果有充分家戶要求，還可添設。這些學校，必須與國家教育的一般制度相符合，而且要達到高等教育的程度。（註十二）

多數的新憲法，對於宗教團體和教育，已經採取相同的態度。牠們雖不是特別優待教會，却許一切教會都能得到法律上的認可。（註十三）育鈞斯拉維亞的憲法（註十四）承認國家可以金錢補助宗教機關。如果發給金錢的補助，就要「分配於合法的，經認可的宗教團體。其分配方法，就是按照各宗教團體份子的數目和他們實際表示的需要。」國立的學校，對於一切認可的教會，必須設備宗教教育。各兒童應受那一種的宗教教育，則由父母的決定。（註十五）在多數國家裏，國家教育之普通制度，不許另外分設獨立的教會學校和世俗學校。

就這一層來說，里休安尼亞是一個例外。這個國家裏，多數人民是屬天主教會。而且牧師的勢力太大，使國家教育不能世俗化。在尋常國立學校裏，宗教教育是強迫的。但對於來自無宗教的家庭的兒童，則可以特別設立世俗學校。（註十六）里休安尼亞也採取英國制度，對於實施法律所規定至低限度的課程之教會學校，由國家資助。（註十七）牠所以間接受英國的影響，大概是因為新歐洲國家和歐

戰主要聯盟國締訂關於弱小民族的條件。這些條約規定某些地方應該補助種族及宗教的弱小民族的學校。條約裏這些關於教育的條文，是根據英國的經驗來的。就待遇弱小民族一層而論，這些條約強迫許多歐洲新國家施行一種行政制度，這種制度的來源特別是英國的。（註十八）

再還有些例外，我們必須注意。在波蘭，宗教觀念太強，致不能做任何種激烈舉動，以廢止天主教會。「羅馬天主宗教因為是國家裏多數人所信仰的宗教，所以在國家有特許權的宗教裏佔主要的地位。」（註十九）教會和國家的關係由波蘭政府和羅馬教皇所訂的條約解決。這個條約必須得國會認可。別些教會也能得到法律的認可。這種認可，對於教育上或教條上並不反對公共秩序與公共道德的團體，不能拒絕。在一切完全或一部由國家維持的學校，必須設備宗教的教育。各種宗教團體，對於這種宗教教育負責任，但牠們時常要受國家監督。（註二十）國家對於全體國民，必須於公衆機關，學校，監獄，兵房，醫院，養育所，設備宗教的禮儀。（註二十一）

路德主義（Lutheranism）在德國北部和波羅的海沿岸往往得到最熱誠的擁護者。在芬蘭，路德新約福音教會（The Evangelical Lutheran Church）成爲國立教會。其他宗教社會也能得法律上的認可。（註二十一）

就另一方面說，埃斯通尼亞（註二十三）和捷克（註二十四）的新憲法則規定完全世俗化。一切宗教，如

果不與尋常法律相衝突，則許其存在；但沒那一種宗教是得法律的認可的。國立的學校是俗化的。捷克國的憲法規定：「公眾教育之施行應該不至和科學研究的結果相衝突。」在法律的範圍內，可以設立私立學校。一切訓練和教育之最高管理權是操在國家手裏。

這兩個國家，因為企圖實施這些條文，致引起許多反感。埃斯通尼亞由民衆創議提出一個議案，規定國立學校裏應設備宗教的訓練。這個議案由於民衆投票的結果，已經採行了。在捷克國裏，天主教民黨（The Catholic People's party）狠反對和羅馬脫離。在波希米亞（Bohemia）地方，知識階級大多數對於宗教無興趣，或是公然的不信宗教者。工業的民衆往往是反對宗教很激烈的人。反對宗教的觀念及反抗羅馬的思想，是在處於奧國宰治下的時候，培植起來，因為當時天主教的官吏，狠少不是由哈布斯白格皇室指派，而且是捷克的民族主義最可恨的仇敵。憲法就是捷克民族裏具自由思想及民族思想的份子所制定的。在另一方面，斯婁發基亞（Slovakia）地方的人民，多數是頭腦簡單的農民。他們是宗教的熱誠信仰者。匈牙利原來的省份所以反對柏拉格（Prague，即捷克國的首都）的政府，其中一個主要的原因，就是因為捷克政府具反對宗教的精神和引用捷克抱自由思想的教師於斯婁發基亞地方。這種事實，於促進斯婁發基亞農民黨的獨立性，頗有影響。（註二十五）

現在我們歸到各憲法全體的討論去。對於這些新憲法最顯著的抨擊，就是因為牠們往往自相矛盾。

盾，不能一貫。牠們全體都表示對於不同的，往往衝突的意見，要調和的傾向。

德國的憲法就是要把求國家統一的，與日俱增的希望和各邦維持獨立生存的決心調和。同時把維護個人自由之自由黨及天主教中黨和全體人民服務之社會主義黨調和。把維持使他們得權勢之中產及資本階級和爲勞工謀特別保護與特別地位之勞工民衆調和。波蘭和育鈞斯拉維亞，事後才想在憲法裏增加經濟的條文，是由執政的自由黨和社會主義的在野反對黨調和的效果。波蘭及捷克比較保守的政黨採行兩院制，但因左派的反對，實際所設的上院，權力極小。因爲上院的權力這樣的小，所以除了對一院制度最熱誠的擁護者而外，差不多沒有什麼人反對這個上院。

其結果使這些國家最後採取的憲法，是具於冗長散漫的文書裏。這些憲法各條文有時不能一致，而且甚至互相衝突。各憲法裏最重要部份有許多不過是由很小的多數通過。但這不是完全不利。若是僅就憲法本身而言，其結果比較由一個政黨能夠貫徹實施牠的理想，會少些利益。但實際的利益仍然存在，因爲憲法的全體是由一個大多數通過，而且得全國大多數民衆擁護。德國憲法得通過，是得二百六十二票的贊成；而反對的，僅有七十五票。甚至反對憲法終稿的民族主義黨人及國民黨。在憲法議會的工作當中，也曾做了主動的，創造的工作。祇是獨立社會黨的小團體持抗拒的，無調和餘地的反對態度。波蘭祇有社會主義黨和民黨激烈派（The Populist Radicals）拒絕對憲法全體的投票。社

會主義黨的領袖雖然宣言彼黨對於規定上院，拒絕勞工院，不應用任何種複決制度之憲文，不應與以直接擁護；然而覺得他應該代表他本黨宣言憲法之得通過，乃是一個很顯著的進步現象，且由此波蘭可躋於民主國家之前列。（註二十六）

就育鈞斯拉維亞憲法中之關於地方政府的各節而論，我們找到一個單獨的意見得戰勝的榜樣。對於各種聯邦制和地方自治制的辦法，都有人提議。但是牠們通通被拒絕。其得贊成的，祇是一種完全中央集權的行政制度。結果憲法的紙上條文，是合邏輯的，明晰的，而且一貫的。但是牠引起激烈的反感，而且僅得議會裏小小的多數通過。（註二十七）現在覺得更加明白：倘若要和緩無調和餘地的人們的奮鬥，則於憲法必須加以澈底的修改。若是互相衝突的政黨能夠在特別地方調和意見，以便對於大問題表示一致，則民主政治有效工作之初步，已經做到了。至於憲法形式上之不完善，還是小事。各個政黨有同樣決心去維護牠，這才是社會安甯及幸福之重要事體。

在這些國家裏，大多數對於憲法條文所包含的問題，不大辨別。憲法裏有許多句子和國家政權之分配，沒有關係。牠們不過是採行憲法的時候當權政府所發表的政策。這些句文，後來的政府是不能行的。後來的篇頁，對於這些句文，並非一概擯絕不談，不過對於其他的事體，例如選舉法的詳細內容，比較注意罷了。這些事體，雖則不包含於憲法的條文，但和憲法權之運用，却有重要關係。

我們研究幾個新國家的憲法——特別是波蘭，育鈞斯拉維亞，捷克等國的憲法——的時候，必須記住：若是一國之內有許多弱小民族存在，則實施民主政治，必感困難。這些弱小民族，因為被實力抵抗，所以會把新立的政府看作是一種必需的壞東西，而忍受下去。他們除了爲着阻撓政府起見，絕不會主動的參加政府的工作，鞏固並發展國家的權力和富源，將邊防擴充，把別些民族所居的土地囊括起來；對於新國家並不能造就一種「青一色」的利益。其結果使所設立的民主政府，附帶了許多困難。民主政治祇是在一個對於根本原理表示一致意見的民衆，才能運用有效。意見之紛歧，也許是共和國裏一種衛生的現象，一種有精力的，有奮鬥的民衆對於國家的幸福表示積極興趣的現象。但是這種意見之紛歧，祇可涉及比較迫切的經濟問題。如果一切政黨都承認國家的幸福是牠們的第一目的，擁護憲法是牠們第一留心的事體，則牠們對於獲得幸福，獲得安全的最善方法，意見縱如何參差，我們儘可不必介意。但若社會裏有一些部份的人民是由武力的壓迫而歸順這個國家，把國家之存在看作對於實現他們最寶貴的願望，是一種梗阻，或把國家所根據而組織的根本原理看作是和對於獲得真正國家任務最高報酬之一般幸福相反，或是大部份人民處於永遠的激烈反對地位，則真正的民主政治一定辦不到。自來所設計的一切民主政治的制度最後的根據的是：多數人的決議發生束縛的效力。這個多數取決的法則，所以得理論的證明爲有道理，乃是根據一個假定。這個假定就是說：全體的人民贊

成在事實上服從大多數人民的意見。這個法則所以失效用，祇是因爲今日的少數人民成了明日的多數黨。做政治團體的基礎的，就是統一的意見。

由上頭的議論，我們不能就說用相當時間的工夫不能從原來互相軋轢的份子造就一個發達的統一的國家。（註二十八）在過渡時期當中，實行代表制的民主政治感覺差不多不能打破的困難。這是難免的情形。若是少數人不容易服從多數人的決議，則一方面政府必因缺乏一般人擁護而變弱。另一方面會用難和真正民主精神相符的武器來鞏固牠的地位。言論自由及出版自由實際所以能行，祇是當着人民所想發表的意見，大致不甚懸殊。如果這是事實，則那些充滿許多內部困難的新立國家，於採行憲法的時候，必不願採擇最進步的民主制度。

這些國家再還感觸的一種困難，就是大部份的人民完全沒有政治的知識和經驗。一種民主政府，如果想運用有效，則不特要求全國的默許，而且還要全國積極的參加。全體人民必須有高等的教育及智慧。若如這些新憲法之所爲，採行普選制度，則更加要這樣。在育鈎斯拉維亞，統計起來，大多數的人民是目不識丁的。因爲這個原故，牠規定一種特別選舉規程。在選舉棚裏，爲每個政黨設備一個甕。對於每個投票人給以一小木球，他必須將這個小木球投入他所願投的政黨的甕內。爲祕密起見，他必須用手順序的投入各甕內以掩護他的投票。政黨的候選人開列於甕面。各政黨指定一個黨員站

在甕旁，向目不識丁的投票人解釋候選人的名單。但縱有這些預防方法，仍然不難使非法的勢力影響於投票人。捷克和波蘭兩國都遇着同樣的困難。從前奧國的省份，波希米亞，是非常工業化，牠的人民又非常進步，但是斯婁發基亞與盧芬尼亞（Luthenia）的農民大多數是沒受教育的，也好像波蘭許多地方的農民一樣，特別是加里西亞（Galicja）的農民。這些農民不是沒有很強的國民特性。他們很願保持他們自己的風俗習慣。他們甚至會要求獨立。但是他們不能執行他們自己的事務，對於政治問題做獨立的判斷，選擇他們自己的政黨，或是判定各個候選人的優劣。在這種情形之下，他們容易變為政治煽惑者的犧牲品，而民主政治遂成了不過一種笑柄。共產黨在盧芬尼亞及斯婁發基亞所以能成功，就是因為無良心的政客能夠玩弄清白的農民。他們（指共產黨人）向他（指農民）說：赤色的選舉票可以使他免稅，許他得許多利益，使他有新靴新衣穿。在最近的選舉，盧芬尼亞所選出的議員，多數是共產黨員。這並不足表盧芬尼亞的農夫是共產黨員，或表示這些農夫知道第三國際是什麼事體。他們好像該處的小孩，都是性情守舊，而且他們的宗教信仰差不多等於迷信。但他們却不滿意捷克人之宰治。他們所以選舉共產黨，不過是因為無良心的政客由於痛罵捷克政府，能阻止他們對於牧師的服從，說服他們，使他們選舉與他們毫無關係的政黨。這個政黨不過能夠領導他們去一致反抗柏拉格政府罷了。

波羅的海沿岸的國家缺乏充分的知織階級，以執行政府及行政事務。這是一個大缺點。里休安尼亞的情形，特別如此。這些國家當中，祇有牠是屬天主教國。其結果使許多勢力是落在牧師手裏。歐戰以前，高等教育差不多單獨限於神道學院。耶教民主黨（The Christian Democratic Party）作了大多數聯合政府的基礎。這個黨現在幾乎完全為牧師主持。因此許多政治的及公家的位置，都是在他們手裏。

關於這些憲法，上面已經作了一個簡短的分析。以下的篇頁會供給許多機會，來批評這些憲法的形式及實際效用。讀者不必以為做這些批評的時候，我同時並不認識戰後幾年政治家所感觸的那些困難。這些困難，特別見於我們這裏所論及的國家。這些國家，或則從互相反對的，不能一致的份子調和產生出來；或則因為經過一個革命破壞時期，必須改組，因而產生出來。在這些情形之下，能夠成立民主政府，殊屬駭人聽聞。這一種的政府，在多數的國家，能得國民大多數的擁護，而且在過去的三四年，逐漸鞏固牠的地位，增加牠的勢力，這是一種勝利。我們討論各國特別短處的時候，必須常常記住這一點。

（註一）參攷一九二六年八月二日的法律。這個法律把一九二一年三月十七日波蘭共和國憲法修改並使之完滿。

（註二）Dicey 的 Law of the Constitution 第三篇。

(註三)一八三一年二月七日比利時憲法第二節：比利時公民及其權利。

(註四)德國憲法第二章第一節。從一〇九條至一一八條。特別參攷第一〇七，一一四，一一五，一一六，一一七，一一八各條。

波蘭憲法第九六，九七，九八，九九，一〇〇，一〇四，一〇五，一〇六各條。

埃斯通尼亞憲法第二節：埃斯通尼亞公民的基本權利。特別參攷第六，七，八，九，一〇，十三，十四，十五，十六，十七各條。注意第六條：「在法律上，一切埃斯通尼亞的公民都是平等。不得因家世，宗教，性別，階級或民族之關係而享特殊權利或受歧視。在埃斯通尼亞之內，無階級或榮銜之分。」第十三條：「在埃斯通尼亞國內，人民有自由權之觀念，出版物，書信，圖畫，雕刻上，發表個人的意見。」

(註五)德國憲法第三六，三七，三八各條；捷克憲法第二三，二四，二五，二六各條。

(註六)德國新憲法將判斷引起紛糾的選舉之權利交給一個選舉委員會 (An Electoral commission)。這個委員一半是由聯邦議會的份子，一半由國家行政法院 (The National Administrative Court) 的法官組織的。這是模倣法國的辦法。按照法國的辦法，把判斷選舉一事看作是一種裁判的行爲，而且委託於另外一個法庭。參攷德國的憲法第三十條及 Brunet 的著作第一三二頁。捷克國設立了一個選舉法庭 (Electoral court) 以解決國會選舉是否有效。這個法庭是由總統從最高行政法院 (The Supreme Administrative Tribunal) 的法官任命及由衆議院選出的委員組

織的。他們必須關於法律，而且不能屬於任何立法院——見第十九條。並參攷 *Le Pouvoir législatif dans la République Tchécoslovaque* 第五八頁。

(註七) 德國憲法第一三五，一三六兩條；捷克憲法第一二二，一二三，一二四，一二五各條；波蘭憲法第一二二，一二三各條。

(註八) 憲法第一三七條。

(註九) 憲法第一四七條。

(註十) 憲法第一四五條。

(註十一) 憲法第一四九條。

(註十二) 憲法第一四五條第二段；第一四七條。

(註十三) 里休安尼亞憲法第八三條；波蘭憲法第一一四，一一六兩條。

(註十四) 憲法第一二條。

(註十五) 南鈞斯拉維亞憲法第十六條；波蘭憲法第一二〇條。

(註十六) 憲法第八〇條。

(註十七) 憲法第八二條。

(註十八)Temperley 所編的 *A History of the Peace Conference of Paris* 第五卷第一三七頁。

(註十九)憲法第一一四條。

(註二十)憲法第一二〇條。

(註二十一)憲法第一〇二條。

(註二十二)憲法第八三條。

(註二十三)憲法第一一一條。

(註二十四)憲法第一一九條及第一二二，一二三，一二四各條。

(註二十五)R. W. Ston-Watson 的 *The New Slovakia*。

(註二十六)Michael Potulitchi 的 *Constitution de la République de la Pologne* 第一二，一三兩頁。原文與註子都參

攷。

(註二十七)投票的情形，贊成憲法的共二百二十三票，是激烈派，民主黨及回教徒的人們。反對憲法的共三十五票，是社會主義黨，共和黨，及農產黨的人們。不出席或不投票的共一百六十一人。其中包含克婁特黨 (Croatian Party)。

IV) 克婁特民族俱樂部 (Croatian National Club)，育鈞斯拉維亞俱樂部 (Yugoslav Club)，及共產黨。

見 *Nikolic Yovanovich 的 Etude sur la Constitution du Royaume des Serbs, Croats et Slovenes*。第七

歐洲新民主憲法的比較

五頁。

(註二十八)在捷克國裏，最初感覺種族衝突的結果；但現在弱小民族已開始拋棄他們不可調和的反對態度了。

第二篇 國家的領土

此
页
空
白

第四章 聯邦主義與地方政府

建設一個新國家所感觸的第一個問題就是領土的問題。外部的邊界必得確定；而且必得他國承認。內部關於各縣，各省，各邦的彼此關係，必得設立。對於外部邊界的問題，我們這裏不必討論。我經仔細研究之後，也決定把關於地方政府，地方自治，或聯邦主義有密切關係的詳細討論省略去。這些都是極有興趣，極重要的問題。這些問題雖然和研究制度發展的著作有嚴密關係，但是我們却不能把牠們和極重要的，而且對於研究這些國家的人們極有興趣的政治問題分開。

地方政治的問題即在於討論國家一切權能及行政義務應該集中於單獨一個中央勢力，或分配於地方團體之程度。這是各國所感觸的一個問題。但是因為這個問題全體範圍太廣，能夠自己獨立成一題目，而且於多數新憲法的條文裏，不估什麼重要地位，所以我覺得在這裏祇當牠表現特別興趣，或特別重要的時候，然後才論及牠。

聯邦主義 (Federalism) 是一種特別解決方法，拿來應付那些地方單位。這些地方單位，原來有牠們自己的獨立生存，但現在却想加入別的大組織，同時不至失掉牠們自己的面目。這種解決方法的

價值如何，就看各個特別情形而定。

在這些新國家，我們找到許多困難的例子。其困難所在，就是把種族，國民性語言，宗教，彼此不同的民族容納於一個共同政府之下。這些民族雖然很想保存牠們自己的面目，但因牠們的人口太少，或太孤立，不能樹立獨立的國家，與居留別國的同類聯合起來。在這樣情形之下，聯邦主義顯然是一種解決方法。但實際已經採行這種解決方法的，祇有德奧兩國。在這兩國裏，各邦的區別，乃是歷史習慣的區別，或是社會的及經濟的衝突之區別，並非種族語言的區別。這種聯邦的解決方法，在波蘭及育鈞斯拉維亞兩國，也曾提議過，却被拒絕了。至於其他的新國家，因為統一性太顯，或因國裏所存的弱小民族為數太少，若是提議聯邦式的政府，便是等於無的放矢了。

從前有人希望建設一個大波蘭國，把波蘭，里休安尼亞，單輯自由市（The Free City of Danzig）及東加里西亞的波蘭省（The Polish Province of Eastern Galicia）組織起來，成爲一個聯邦合衆國。這個計劃所以失敗，因為波蘭人不接納聯邦式的政府，而且里休安尼亞的人堅持完全獨立。加里西亞的人，雖則是反對和波蘭合併，但終歸合於波蘭。單輯不屈服於獨立的波蘭國之下，因此成爲一個自由市。

育鈞斯拉維亞王國（註一）是由舊時塞爾必亞王國及蒙田尼格婁（Montenegro）王國和舊時奧匈帝

國 (Austro-Hungarim Empire) 裏的塞爾必亞人，克婁特人，斯婁芬人 (Slovenes) 結合起來而成的。這些民族在匈奧帝國崩坍之後，組織起來，成爲一個獨立社會。牠們所以能結合起來，是因爲他們有一種共同的決心，要得到他們的獨立，以反對匈奧。但是他們有許多重要地方彼此不同。例如，塞爾必亞及蒙田尼格婁的人是屬希臘教會的，而克婁特及斯婁芬人則屬天主教。他們因爲多年處於不同政府之治下，所以產生並鞏固了許多不同的特性。

這是很顯著的例子，表示可以設立一個有利而無損的聯邦政府。當奧匈兩國的育鈞斯維亞人的議會決定和塞爾必亞王國聯合的時候，克婁特國民黨 (The Croatian People Party) 的領袖拉的克 (Radic) 建議這一種的聯合應該採取一種寬鬆式的聯邦。(註二) 行政權應該付託於三個攝政，卽世襲的塞爾必亞王，克婁特的省長 (The Ban of Croatia)，和斯婁芬尼亞地方政府的統領。聯邦政府應該對於聯邦議會負責。這個聯邦議會是由地方議會所選出的四十二位議員組織的。所有不特別付託聯邦政府的一切事務，是由地方自治政府執行。但是這個計劃遭拒絕。最後一致贊成應該召集一個憲法議會，來決定國家的形式，並制定憲法。塞爾必亞民族主義黨人所採取的政策第一種的表示是見於塞爾必亞攝政所講的話。他當接納國會代表的議案的時候，說：「現在已經有一種結合，把塞爾必亞與斯婁芬，克婁特和塞爾必亞各民族所在地方組合起來，成爲塞爾必亞人，克婁特人，及斯婁芬人的一個王國。」

他因為要這辦，所以否認國會是一個操主權的團體，有權去決定將來國家的形式。國家是已經成立了。國會的職權，不過是在一定限制之內，制定憲法。因此對於國會的法律地位及權利，後來發生許多糾紛。政府黨（即激烈派和民主派）繼續主張：國會的權力，不過是替已經存在的統一王國制定憲法。聯邦主義在開始的時候，便遭反對了。

憲法的終稿規定一種狼集權於中央的地方行政。（註三）全國分爲若干府（County）。這些府的人口不得超過一定數目。（註四）府再分爲若干縣（Districts），若干區（Hundreds），和若干鎮（Communes）。府的行政是中央政府派委的高級官吏大主班（Grand Zupan）所執行。各個官吏都可委派專家幫助他們。縣的長官是那些雷克（Zacelnik）。他是直接由中央政府委派的。由縣長，大主班，才能管理鎮長波格拉發（Poglavar）波格拉發是執行鎮務的政府官吏。地方民衆議會在府區聚會，但是他們的權力及職務，必定很有限制。

這些句文遭反對黨的激烈攻擊。他們的論調是說：政府把統一主義（Unitarism）和中央集權（Centralization）混爲一談，且藉口組織統一的國家，實際產生一種僅見於法蘭西之中央集權的政府。政府方面的反駁，則說：塞爾必亞人，克婁特人，及斯婁芬尼亞人事實上是一個民族；他們被外邊的強國逼迫，所以才分居；現在外國的束縛已經取消，民族統一的觀念，已佔優勝，且把由政治制

度，語言，或宗教釀成的一切隔閡都打倒了。如果想保存並培養統一的觀念，則舊時外人宰治的時候，所施行地域區分之辦法，必須廢止。這是一個重要事體。「爲達到地方政治的目的而言，必須另外設立許多嶄新的地區。牠們必不可恢復舊日的省份；必不可太大，致藏着種族的區分。」「必須拿許多的小省份來替代少數的大省份。」（註五）

經許多反對之後，這個憲法的現在形式被議會很小的多數通過。克婁特國民黨於票決的那天，不出席以表示反對。

其他的新國家雖然不適合一種普通的聯邦制度，對於弱小民族，却與以保護。有些國家是特許地方自治。有些是和外邊的列強締訂條約，以保障宗教及教育的自由，並保存民族的習慣風俗。（註六）

聯盟協約國當建設這些新國家的時候，往往因爲地理的和其他的關係，逼得把民族雜處的土地分配給這些新國家。牠們的見解是：牠們所以把這些民族劃歸外國人宰治的責任負擔起來，祇因爲這些新立國家允許簽約來保障某些自由和特別權利。如果這些新立國家違犯了弱小民族的權利，便把牠們看作

是違背和外國所訂的條約上的義務。而這個外國，就可將此事提出於國際聯盟會的理事會。祇有這個方法，才能保護弱小民族的權利，而同時又不損害新國家的主權。弱小民族不能直接訴之於國際聯盟會。牠們能夠藉外力來替牠們昭雪，祇是因爲原來關於弱小民族的條約之簽押國，有一方出來提出這

個案子。在這些新憲法裏，已經含有按照這些條約而保護弱小民族的自由之特別條文了。在波蘭（註七），捷克（註八），拉提維亞（註九），里休安尼亞（註十），埃斯通尼亞（註十一），可以找到一些句文，對弱小民族，保障一切公民的及奉行自己宗教的權利；保存牠們自己的風俗，許牠們用自己的語言文字教育牠們自己的兒童，在某些地方還許設自治機關，以促進牠們民族的文化興趣及幸福；向牠們自己的份子課稅，甚至從國家得到一部份的款項，以維持牠們自己的學校及慈善機關。對於弱小民族的條約之簽押，在育鈞斯拉維亞，起了一種激烈的反抗。牠的憲法涉及這個問題的，祇有一處地方。（註十二）

在多數的新國家裏，因為弱小民族分散得太廣，即同在一國之內，牠們同類相聚的團體太小，因之不能允許牠們區域的特別權利。但是有些新國家裏，有些區域完全為另一種民族居住。在這些情形之下，國家的全體，雖則是有統一性，然而特別准許地方自治，把特別某省提高地位，使和聯邦國家裏各邦所佔的位置相等。

按聯盟國和捷克共和國一九一九年十月十日所訂的條約，（註十三）加巴斯安盧芬尼亞（Carpathian Ruthenia）的地方，是歸併於捷克。但有一個條件，就是：這個地方在不與捷克共和國統一原則相違之範圍內，得享受最高的自治權利。捷克的憲法包含和這個條約相符的條文。按照這些條文，盧

芬尼亞建設爲一個自治地區。(註十四)牠有牠自己的議會(Diet)，制定關於語言，教育，宗教，以及地方行政一切問題的法律。議會所立的法，必須得捷克共和國總統和盧芬尼亞的省長簽字。省長是由中央政府推薦，由大總統任命。但他也對於盧芬尼亞的議會負責。雖則有許多立法權是保留於省議會，但這個省對於中央政府的政務盡量參加。「加巴斯安盧芬尼亞於國會應得代表。其選舉衆議員及參議員的方法，乃是遵照捷克共和國的普通選舉法辦理。(註十五)到現在，這些規定還未實行。國會選舉第一次在盧芬尼亞舉行的，是在一九二四年三月。憲法裏所規定的地方自治政府制度，還未設立。現在盧芬尼亞仍然屬於捷克國行政的普通制度裏面。雖然是要任命一個盧芬尼亞人做省長，但他地置完全是虛設的。實權還是操於副省長。而這位副省長是一位捷克人，而且是由中央政府任命的。

當着沒有任命省長的時候，有許多職權是直接委託於副省長行使。所以他特握實權，而且按照法律的條文說，他的地位還勝於省長。盧芬尼亞省裏曾經舉行過市選舉，其結果使地方議會多數的議員是反對捷克的。憲法所規定的省議會，現在仍未召集。地方自治是允許了，但迄未實行。盧芬尼亞人對於此種延擱，表示反對，而且保持一種反捷克的強烈運動。捷克的反駁則說：盧芬尼亞人目不識丁，且完全不能管理該省。在副省長治下的建設工夫是猛烈的進行。所需的款項不是出自該省，乃是

出自捷克的納稅者。據此而觀，該省因為貧乏，對於自治機關的設置，恐怕還要延擱多少時候。現每年款項很短絀。自治黨的領袖已開始認識他們如果剝奪捷克人一切行政管理權，他們便不能希望捷克幫助他們的財政。

斯婁發基亞所以反對捷克政府，大抵是因為引用捷克官吏和教師，同時因為柏拉格政府有反對宗教的傾向。這種反抗引起地方自治的要求。其所要求的地方自治，也好像憲法允許盧芬尼亞的地方自治一樣。但是這種要求仍未允許。政府所以反對，其所持自由，也同對付盧芬尼亞的理由。政府所以引用捷克人，原來是因為斯婁發基亞人沒有執行他們自己行政事務的能力，而且斯婁發基亞人沒有得到弱小民族條約或憲法所特別承認的利益。在捷克共和國的初年，斯婁發基亞的民黨(Slovak People's Party)激烈反對中央政府。但是最近德族農民黨和斯婁發基亞的民黨參加斯肥拉(M. Svehlas)的聯合政府。這種情形，將來會使全國採擇一種新的政府制度。

里休安里亞的緬蔑爾市 (The City of Memel) 所佔的地位，多少像盧芬尼亞在捷克國裏所佔的地位。緬蔑區域對於地方事務沒有牠自己的議會，但同時派遣代表到里休安尼亞的國會去。該區的省長是由里休安尼亞政府任命的。他有否決一切問題的權能。行政部部长是由省長任命的，但他同時必得議會的信任。緬蔑議會第一次選舉是在一九二五年舉行的。票中有百分之九十是投「德系聯合奮鬥

團] (German United Front) 的票。其後停頓了許久。省長乃宣告衆議院不是一個政治機關，不過是一個指派的議會，拿來促進該區域之經濟的，工業的，和農業的利益。議員聽此，乃要求行政部辭職，並且拒絕接納省長所提出的新部長。

上邊已經說過，對於弱小民族所以允許地方自治及特別權力，乃是因爲外國干涉的結果。聯盟列強所以把某等土地給與新立國家，就是因爲有這些條件。但是這些條件供給一個榜樣，使將來能夠解決複雜民族的問題。別些國家已經自動的模倣這些辦法了。

德國的憲法含有一種句文，(註十六)保護國內說別種語言的國民。雖則德國現在所含異種的國民爲數極少，但牠保障使用自己語言及種族的自由發展之權利。

愛蘭列島 (Aaland Islands)，究竟屬於芬蘭，還是屬於瑞典，兩國爭執好久，到最後這個煩惱問題才得了解決。其解決方法，就是把這些島不特設立爲自治省，有獨立立法權，而且把維持牠們獨立的權力請國際聯盟會保護。(註十七)芬蘭對於愛蘭島所允許的權利，若不根據憲法，及愛蘭議會 (Landssting) 的同意，不得改變。除了那些特別屬於芬蘭政府的權力範圍之事務而外，愛蘭有對於一切事務之獨立立法權力。議會選舉行政政府或參議院 (Landsting)。芬蘭大總統則任命一位省長，以代表芬蘭政府。但任命這個省長的時候必須注意愛蘭人民的希望。祇當着議會的立法侵犯了芬蘭共和國

的立法權利或和芬蘭國的普通利益相衝突，省長才能使用他的立法否決權。瑞典語在愛蘭是作國語。除了因為地方政府要求而外，芬蘭語不能在政府辦的學校教授。芬蘭人要在愛蘭居住過五年才有選舉權。愛蘭的地租至少有一半必須用於該省。國際聯盟會的理事會則監督這些法律的執行。愛蘭議會如果有關於執行這些法律不滿意的訴狀，則芬蘭政府必得將訴狀和芬蘭政府的評語一併陳於國際聯盟會的理事會。

芬蘭給我們一個包含兩種民族的國家的例子。該國有不少人民，特別是有土階級，是說瑞典語的。他們的地位，是完全和說芬蘭語的人平等。憲法上規定「芬蘭語和瑞典語都是國語。」（註十八）在司法的法庭和行政的法庭，芬蘭人可隨便用一種語言。（註十九）法律和命令是用兩種語言頒佈。「對於芬蘭人的權利和瑞典人的權利，必須注意按同樣原則而加保護。……對於芬蘭人和瑞典人，國家應該按相同原則設備知識及經濟上的需要。」（註二十）現在的地方政府區域，暫時保留。但到適當情形，必須設立新區域，使說單獨芬蘭語或單獨瑞典語的人分別居住，或使說別種語言的少數人口，在一個區域之內，減到極少的地步。（註二十一）芬蘭語在軍隊用作發號施令；但是一個新兵可以要求排入說同種語言的軍隊裏，而且用他自己的語言接受教訓。（註二十二）

統一或聯邦之問題，對於德國，是戰後最迫切的問題。對於這個問題，意見紛歧，莫衷一是。一

九一八年戰敗的直接效果，就是發生令人恐怖的瓦解運動。許多人的口號是「脫離普魯士。」因為普魯士是躋德國於強盛，同時亦陷德國於破壞，且惹起文明世界大部份反抗德國的勢力，所以他們想脫離這些勢力，以拯救多數的德人。簡直說，普魯士是要做替罪羊。而其他各邦則否認普魯士的領導權及牠們於共同行爲共同野心所負的責任。

即刻跟着由畏懼發生的脫離運動而來的，就是國家精神的恢復，及贊成統一的反動。這種運動，以為祇是表示聯合的戰線反對仇敵世界，才可以救德國於危亡。這種贊成統一的運動更得了一種助力，就是民主黨人和社會黨人當權。他們最所希望的目的，就是把所有的德國人結合起來，組織一個自由的民主社會，但是舊時各邦的面目，依然存在，而且不能盡量打破區域的傾向，以建設一個完全統一的國家。雖則這是許多從事草擬新憲法的人所抱的目的，但是也不能完全達到。

贊成統一原則的人們的論調，是說，現存的各邦，不過是土地偶然的積合，由從前各朝代為達牠們自私自利的目的建設的。但是無論那一種企圖，若想鞏固中央政府，則必引起關於普魯士的問題。所謂中央集權，就是指由普魯士宰制，或宰制普魯士而言。內務總長和憲法的主稿者普來斯特別贊成統一的意思。（註二十三）所以他主張變動疆界。舊時各邦必須打成一團，以組織統一的國家。為實行地方政治起見，國家復須按人民的經濟需要和文化的接近而劃分為若干省份。

普來斯的論調是說：在七千萬德人的統一國家裏，若是設立一個四千萬人的普魯士邦，真是背理而傷道。普魯士並不比較其他任何邦代表德人更爲實在的或天然的界限，這更是真確的情形。在來因蘭德（Rhine lander）或漢諾復里安（Hanoverian）與白蘭登堡格（Brandendurger）或東普魯士（East Prussian）之間，並沒有什麼聯絡關係，不過祇有以武力而建設的關係罷了。應該把普魯士分割起來，以成一個自由的漢諾復省（A Free Hanover）和一個自由的來因蘭（A Free Rhineland）。中德各小邦應該准許加入特鄰輯亞新邦（The New State of Thuringia）。若是想辦到這樣，祇有犧牲普魯士才行。

別方面的論調却說：強有力的，統一的普魯士之權力對於維持德國，是必要的。德國在殘弱狀況之下，必不能取消普魯士的行政，因爲德國現在存下的幾個有效能的勢力，普魯士算是一個了。一個新的，民主的普魯士，不能說牠會施暴政于來因蘭和其他部份。若是將來因蘭從普魯士分出來，那會使德國的敵人希望德國完全瓦解。

直接的分割，並沒有實行，不過憲法的最後形式承認疆界可以變動。「國家之分爲若干邦，是爲着發展國內最高文化和經濟的利益。」（註二十四）從修改憲法的方法，在國內可以改變邦的疆界或建設新邦。但是修改憲法，必須得聯邦議會三分二的多數之同意，而普魯士無論如何可以阻止通過把

牠分割的憲法，因此新添一些條文。按這些條文，如果得到關係邦的同意，則國家的尋常法律可以達到改變該邦疆界的目的。又若不得關係邦的同意，如果居民及國家重要利益也要求改變疆界，或設立新邦，則拿尋常法律也可達到這個目的。當敵人佔據來因蘭的時候，該地有一種脫離的趨勢。這種趨勢，不獨可以驅使向普魯士脫離，而且向德國脫離。為想防阻這種脫離的傾向，乃決定「從憲法實行起兩年之內，若不得邦的同意，則不能剝奪牠的土地或改變牠的疆界。」

這個時期，現在雖則是過去了，但若無論任何的企圖想分割普魯士，必遇着許多困難。若能逆邦之意，以尋常法律變更牠的疆界，祇是因為有關係的人民提出要求。但使人民表示他們的意思，那是不容易的事體。複決必須由某區內有選舉國會議員資格的居民三分之一要求，票決的時候，必須有全體選舉大多數之投票，而且有實際投票者五分之三之多數通過，方有效力。到現在，普魯士的土地依然沒受侵犯。中德各小邦由於彼此同意，已加入特鄰輯亞新邦。但是特鄰輯亞大邦的觀念歸於失敗，因為普魯士不肯讓出兒爾福特 (Erfurt)；而兒爾福特自己又願加入普魯士邦。瓦爾德克 (Waldeck) 之一部，已經加入普魯士。口堡格 (Coburg) 已經歸併於巴發里亞 (Bavaria)。其餘的沙市口堡格哥達 (Saxe-Coburg-Gotha) 已經加入特鄰輯亞新邦。至於漢諾復脫離普魯士的企圖，完全歸於失敗。將來來因蘭恢復脫離運動，似乎沒有什麼可能性；至少可說當聯軍列強佔據該地的時候，這種運動，不

至再起。

就實際說，德國的各邦，不似美國瑞士的聯邦是獨立的社會，具獨立的權利，非得牠們的同意，不能變更的。德國中央政府，若是得了有直接關係的人民的同意，便可違反邦的意思，改變邦的疆土。

至於國家和各邦的權力分配，則又有鞏固統一的趨勢。一八七一年的憲法承認各邦採行任何種憲法的權利。現在的憲法則規定各邦的政府，必須是共和政府；人民的代表必須由所有德國全體的男女國民，用普遍的，祕密的，直接的選舉制，按比例代表制 (Proportional Representation) 的原則選來的；各邦的內閣必須得人民代表的信任。(註二十五) 普來斯在國會裏擁護這種句文的時候，說道：「我們希望國家的憲法和各邦的憲法具一致形式，由此而增進國家各部的類似；更進而鞏固並增進國家的統一。」(註二十六)

德國現在的聯邦參議院 (Reichsrat) 是在中央政府裏代表各邦利益的機關。牠的權利比較舊日的聯邦參議院 (Bundesrat) 少些。內閣總理 (Chancellor) 祇是對於聯邦議會負責。這表示政府的政策完全是中央集權的。各邦的利益，對於中央政府，不像舊日那末有勢力了。

中央政府的立法權能已經增加許多。立法權能規定了三種區別。一種是中央政府有獨權的 (Eink-

iusive) 的立法。一種是中央政府有並行權的 (Concurrent) 的立法。在這一方面，如果中央政府還未行使牠的立法權，各邦也能立法。一種是中央有規範的 (Normative) 的立法權。這是指由中央規定些普通原則，其內容詳細則由各邦立法院補充。(註二十七)

對於外交，陸軍，海軍，郵政，電報，海關，中央政府有單獨管理權。全國運輸制度之行政是屬中央政府的職權。供給公衆交通便利的鐵道和水路的所有權，應屬於中央。這些鐵道應看作是一種運輸制度，是一種自行開支費用獨立的經濟營業而管理。即使遭鐵道所經過的各邦反對，中央仍可爲公衆需要而建築新鐵道經過各邦。將來除由中央政府建築，或經中央政府認可而外，則不許建築這些鐵道。

中央政府好像一八七一年舊憲法之規定，有施行民法和刑法的權。按新憲法的規定，牠的權力擴充到規定勞工狀況和社會問題——例如母親，嬰孩，兒童，青年的保護。對於宗教機關和教育，牠可以規定普通原則。新憲法對於這一方面，乃是破天荒的舉動。關於商業，販賣，工業，礦務，天然財源或商業等之社會政策，牠還可以制定法律。倘若各邦制定關於社會政策的法律影響全國人民幸福，牠能夠加以否決。雖則各邦激烈反對，而憲法則規定了中央政府操財政主權。在不越保留條文所規定之範圍內，中央可接收一切財源。這個保留條文就是：「如果中央要求原屬各邦的財源的時候，牠必

得顧及各邦的財政需要。」關於各邦的財政立法，中央可以定下普通原則。這所以看作必要，因為若不如是，各邦會祇顧及牠們的需要，而把中央所需要的財源弄竭了。關於公衆幸福，和保護秩序公安的問題，中央有權制定法律。「牠對此的權力範圍，就是在必要時，才制定一致的法律。」這個句子所以加進去，是因尊重各邦的反對意見。牠所包含的意思，是指：除非因為各邦對於這些問題不能應付妥善，中央才出而干涉。由此而觀，可知今日各邦的立法權並不見得大了。

國家法律的力量，高於各邦法律。這是得了保障的。（註二十八）邦的法律如果和國家法律抵觸，則國家法律處於至尊的地位。如果有什麼紛糾，則由大理院（Supreme Judicial Court）裁決。但是這個法院無權判定中央政府的法律是否和憲法抵觸，或侵犯各邦的權利。在帝國時代，一切的法律，包括帝國法律在內，都是由各邦官吏執行。按照新憲法，對於中央有獨立權規定的法律，中央在全國都設有牠自己的官吏來執行。如果遇着法律是由各邦官吏執行的時候，則中央有權遣派委員到各邦的中央官廳或得牠們的同意遣派委員到下級的各邦官廳，監督國家法律之執行。

在事實上新憲法鞏固中央政府的權力到這樣的地步，致使有人懷疑：「現在德國共和國是否應該叫做一個有強力的中央政府之聯邦國（Bundesstaat）或是有強力的地方分權之統一國家（Einheitsstaat）。」如果我們把聯邦國之定義定為：在聯邦裏，各邦必須施行他自己所有的，而不是得自聯邦憲

法的某些權能，或是牠某些權能——特別指疆土權利——如果不得牠的同意，則不能改變；則德國共和國確實可說是一個統一國。各邦（即德國所稱之蘭德 Länder）是從國家憲法得到牠們的權能。這些權能，可因憲法之修改而改變。為通過這種憲法之修改起見，則聯邦議會之票決，或全體人民之複決，乃是必要的手續。代表各邦利益的聯邦參議院不過能說顧問的話。再者，上邊已經說過，一邦的實在疆土，在某情形之下，可不必要牠的同意而加以變更。

但是現在所得經驗已表示中央政府沒有權力施行憲法所付託牠的權能。實際上牠不能割裂任何大邦，例如普魯士，巴發里亞，或撒遜尼（Saxony）。從前想割裂普魯士，但屬無效。這足以搖動德國共和國的根基。巴發里亞能一貫的保持獨立態度，而表示不願接納柏林政府的要求。中央政府所以能夠維持牠的威勢，因為牠於執行牠的法律上權能，非常謙遜。現在獨立的趨勢和對邦直接盡忠的心理，仍然強烈過憲法條文所表示的現象。

在東歐方面，自從舊日奧匈帝國瓦解之後，現在構成日耳曼族的奧國的地方有許久還不能決定牠們的命運。有一回好像可以組織一個新聯邦，使斯拉夫人，馬格鴉人（Magyars）按平等原則，全體加入。

這個丹牛河畔的聯邦國（A Danubian Federation）所以不能成立，是因捷克人，育鈞斯拉維亞人

之反對和意大利之仇視。在捷克人和育鈞斯拉維亞人之方面，則要求完全的民族獨立。而意大利那方面，則不容哈柏斯白格帝國任何形式之復活，因為哈柏斯白格帝國是牠所必須破壞的第一個對象。日耳曼族的奧國人則說牠們自己不能設立一個獨立國家。維也納已經成丹丹河流域之工業的和經濟的中心。維也納太大，光是靠着日耳曼族的地方是不能維持的。若是將日耳曼的奧國和牠天然市場及原料來源斷絕，則奧國經濟上必不能自立。這些論調，的確有力量。在哈柏斯白格皇室崩坍之後，維也納所遭的慘狀，實際證明上邊所說的話之非虛。但是聯盟列強反對把許多疆土增加給德國，這樣激烈，故奧國要求歸併於德國，即遭列強拒絕，而日耳曼族的奧國，因此建設為一獨立的國家。

所以奧大利聯邦國 (The Austrian Federal Union) 所包括的，乃是各民族國家建設的時候所剩下舊帝國之殘餘。這個新奧國，具許多極複雜的社會份子，所以組織一個政府制度的時候，感觸很大的困難，維也納和維奈諾斯塔斯 (Wiener Neustadt) 是工業極發達的區域；其餘的地方，實際上面積最廣，而人烟稀少，山路崎嶇，人民業農。

當革命爆發的時候，維也納的無產階級和各省的農民，起了反對。維也納會設立無產階級的專政。農民所以擁護革命，原來不過是想推倒舊時的專制政治，而使激烈的個人主義之民主政治勝利。維也納要靠各省供給食品，所以牠不能壓制各省，而且不能割裂各省。首都革命政府和各省的參議

會，所以能夠保存調協的現象，因為費了許多心思，用了許多手腕才能辦到。

維也納的社會主義黨人是贊成中央集權，且贊成沒收並管理國家的財源，以謀全國的幸福。但若有什麼企圖，實行這一種政策，便會使各省的反動勝利，並且使牠們脫離維也納。結果使這個新國家不能不根據聯邦的基礎而組織。新憲法就是代表維也納社會主義黨中央集權的傾向和各省的獨立主義之調和。

但實際上社會主義黨人能夠得到他們所要求的實權。就憲法的形式和字句而言，牠謹守聯邦原則。但各邦和中央政府對抗的實權，並不大過統一國裏自治省份的實權。

奧大利聯邦國（註二十九）共有八邦。（註三十）普魯士在德國的問題，也稍微被下奧大利（Lower Austria）在奧大利聯邦國裏反映出來。下奧大利含有全奧國人口之半。所以從某些目的說，可把牠視為具有兩個獨立邦。（註三十一）邦議會（Landtag）分爲兩院。一個是由除了維也納而外，全邦選舉出來的代表組織的。一個是由維也納市所選出的代表組織的。在這一一個邦裏，這兩部之間，成立了一種兩者對立的現象。這兩院的集會，是作下奧大利的邦議會，執行關於全邦事務的立法權。如果事務不屬全邦的，牠們就分工辦理。「邦裏這兩部份，各具自治邦的地位。」（註三十二）這個解決方法，是社會民主黨提議的。他們懇切盼望勞工階級大本營的維也納應該提高到一個獨立省區的地位。

各邦的疆界，除由聯邦和關係邦的憲法規定，不能修改。（註三十三）

但是在某些情形之下，中央政府違反各邦的權能，比較德國中央政府違反各邦權能還大。聯邦憲法把各邦的憲法規定了大綱。「各邦的議會必須根據比例代表制的原則，由奧國男女國民用平等的，直接的，親身的投票選舉。……」「對於選舉或被選舉權的限制，必不可比選舉聯邦議會（Nationalparlament）的規則，還來得嚴格。」（註三十四）各邦行政的政府必須由各邦議會選舉出來。（註三十五）聯邦政府對於各邦任何法律，可以施行一種延擱的否決，而且如果得聯邦參議院（Bundesrat）三分之二多數的同意，可以解散各邦的議會。（註三十六）最重要的立法是保留於中央政府。立法事務有三種區別。第一種的立法範圍，聯邦政府有立法和執行的權。（註三十七）第二種事務，是由中央政府立法，而由各邦執行，但受中央政府之監督。（註三十八）第三種事務，中央政府沒有執行的權，但祇有制定「根本原則」的立法權。（註三十九）

聯邦政府對於國家，各邦，和地方的財政，差不多有管理的全權。（註四十）因此各邦獨立行動的範圍收縮到一個很小的地步。

讀者不久便知道：這些新憲法即使採擇聯邦制度，對於施行這種制度的方法，並不表示甚麼創造能力；因為聯邦政府的設計，已經瑞士和美國施行得滿意。對於牠或取或舍，權力應集中於中央政

府，抑仍屬於各邦，其範圍如何，在各國看來，這是一個政治的問題，而不是一個憲法問題。新憲法的一般趨勢，若是在實際存在的來說，乃是在於鞏固國家統一的觀念，甚至冒險激起某部人民的激烈反對。這種情形，一部份是因為在那些已經從外人治下解放的民族有一種很強的民族觀念，想種種機會表示民族的統一性。一部份是因為國家社會主義的發展。這種主義贊成政府干涉生活的各方面，而抑制孤立國民的及獨立部份的種種個人主義。

(註一)關於青鉤斯拉維亞國之設立與該國的地方政治制度之敘述，是根據 M. Subotic 在斯拉風尼克雜誌 (Slavonic Review) 第二卷第五頁的那篇文章。M. Subotic 把 Slobodan Yovanovitch 的塞爾必西·克羅特，及斯莫芬的憲法 (Ustavno Pravo Kraljevine Srba Hrvatsi Slovenaca) 那本書裏的材料作個綱要。並參攷 Temperley 所編的 A History of the Peace Conference of Paris 第四卷第一七六頁。

(註二) Nikodic Yovanovitch 的 Etude sur la Constitution des Serbs, Croates et Slovenes 第四六至四七頁。

(註三) 憲法第九五至第一〇一條，及 Nikodi Yovanovitch 的著作第二二六至第二三一頁。

(註四) 憲法第九五條：「每省至多能有八十萬居民。二個或二個以上的小省份能結合為一大省份。最後的裁決權在於此等省份的省議會。此種大省不得有八十萬以上之居民。」

(註五) Subotic 的著作。

(註六) Temperley 所編的 *A History of the Peace Conference of Paris* 第五卷第二章。

(註七) 憲法第一〇九，一一〇，一一五條。

(註八) 憲法第五節第一條，特別是第一二八(一)及(二)兩節與第一三〇，一三一，一三二各條。

(註九) 拉提維亞的憲法是一個簡短的確定的文書。牠不像別些新憲法，牠沒有關於國民權利自由之一般原則的規定。關於宗教與教育的問題，則由尋常法律規定。但弱小民族的地位則由法律充分保護之。牠們可以信仰牠們自己的宗教，在國家教育的一般制度之範圍內，可建設牠們自己的學校。參攷一九二三至一九二四年公法年報 (*Jahrbuch des*

Öffentlichen Rechts) 第二六三至二六四頁 Max Laserson 的 *Das Verfassungsrecht Letlands* 那文章。

(註十) 憲法第七十三至七十四條。

(註十一) 憲法第六，十二，二十一，二二，二三各條。

(註十二) 「各種族各語言的弱小民族應按法律之規定受本民族語言之初等教育。」見憲法第一六條。

(註十三) Édouard Jolly 的 *Le Pouvoir législatif dans la République Tchécoslovaque* 第一三一頁。

(註十四) 憲法第三條。

(註十五) 憲法第二條(第五節)。

(註十六) 憲法第一一三條。

(註十七)D. Erich 的 Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finland 那篇文章。這篇文章見於一九二二年公法

年報 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts 第一一六至一二一頁。

(註十八)憲法第一四條。

(註十九)憲法第二二條。

(註二十)憲法第一四條。

(註二十一)憲法第五十條。

(註二十二)憲法第七五條。

(註二十三)Preuss 的 Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung, Vom 3 Januar 1919.

(註二十四)憲法第十八條。

(註二十五)憲法第十七條。

(註二十六)Heifron 的 Die deutsche National Versammlung im Jahre 1919 關於一九一九年二月二十四日的會議。

(註二十七)憲法第六至一一條。

(註二十八)憲法第三條。

(註二十九)憲法第二條。

(註三十)憲法第三，三四，一〇八至一一四各條。

(註三十一)憲法第一〇八條。

(註三十二)憲法第十條。

(註三十三)憲法第三條。

(註三十四)憲法第九五條。

(註三十五)憲法第一〇一條。

(註三十六)憲法第九八及第一〇〇條。

(註三十七)憲法第十條。第一〇二條是關於聯邦政府的行政權能。

(註三十八)憲法第十五，十六條。

(註三十九)憲法第一二條。

(註四十)憲法第一二條。

第三編 民主的原理

此
页
空
白

第五章 人民的主權

各個新憲法開首都有一個導言，說：人民爲他們自己制定憲法。德國憲法的導言則說：「德國人民從各方面聯合起來，且把國家的自由和正義恢復並鞏固起來，現在爲這個決心所激勵……制定這個憲法。」捷克憲法則說：「我們捷克民族因爲想鞏固我們人民的完全統一，建設正義的政府，保障我們捷克本土的安全發展……爲捷克共和國制定如下之憲法。」埃斯通尼亞的憲法導言特別令我們回憶到美國的憲法。這個導言說：「埃斯通尼亞具不搖動的信仰心和堅決的意志，建設一個根據正義法律和自由的國家，以保障內外的和平。而且爲保障社會進步，一般幸福，自由，及來世的進步，由憲法議會制定並通過如下之憲法。」祇有波蘭的憲法把宗教一事加進去。牠的導言說：「我們波蘭民族感謝上帝把我們從一百五十年的奴隸生活解放出來……現在以全體的，統一的，和獨立的母國幸福爲懷……由波蘭共和國的憲法議會制定這個憲法。」上邊已經說過，在育鈞斯拉維亞，（註一）關於議會的法律地位，頗引起疑竇。君主的頭銜是由議會制定憲法所賜與的，還是當議會開幕的時候，國家已經成立爲世襲的君主國，這却難定。但因除克婁特民黨（The Croatian People's Party）而外，議會

的議員通通立誓盡忠於國王，則後一層的見解，得一種法律根據。我們可說：在議會和憲法成立之前，國王的權力，已經存在。而議會與國王則共享立法的權利。憲法起草人迴避這個困難的辦法，就是在憲法裏不提及君主權力的來源。憲法祇說：「塞爾必亞人，克婁特人，及斯婁芬尼亞人王國的政府是立憲的，國會制的，和世襲的君主國。」（註二）

除育鈞斯拉維亞而外，各國的憲法，都說主權在民，政府一切權能，都是從人民得來的。祇有在芬蘭，人民主權的觀念方拿舊式的話表示出來，說人民將主權付託於國會……「芬蘭的主權屬於人民，由他們代表議會去代表。」（註三）其他憲法則明白說：人民的主權不能付託與別人。人民能夠委派政府各機關人員；但是這些機關沒有一個是操主權的。代表的議會，也好像所設的其他任何機關，祇是根據人民之委託去行使職權。憲法規定人民發表意思的種種方式。「德國是一個共和國。」「政權是從人民產生來的。」（註四）「人民在捷克共和國是國家權能的唯一源泉。」「這個憲法決定主權的人民用什麼機關去表示他們的法律意思，規定法律之執行，保護人民的權利及自由。這些規定是用來限制政府的機關，令牠們對於憲法所保證的一切權利，加以維護。」（註五）普魯士憲法說：邦之主權屬於全體人民。「按本邦和中央憲法的規定，人民由普通投票的方法——即民衆創議，民衆複決，及民衆選舉——來直接發表他們的意旨。並由憲法所設立的機關來間接發表他們的意旨。」（註六）

埃斯通尼亞的憲法所以有趣，乃是因為牠拿絕對的方式來表示人民主權的觀念。人民是操主權的。但「人民」這個名詞，包括國內一切國民，不光指那些享受政治選舉權利的人而言。「埃斯通尼亞的最高行政權是人民自己。其作媒介的即有選舉權的公民。」（註七）在埃斯通尼亞，實際上選舉權已經是廣，而仍然有這種區別，這是有興趣的事實。（註八）無論男女，倘達二十歲而且入埃斯通尼亞國籍一年以上，則有選舉權利。倘若不把幼年人放在「人民」這個名詞內，則屬被拒絕選舉的範圍內的，僅是經法律宣佈為白癡，盲人，聾啞人與依賴人那幾類的人。但是這種區別非常合邏輯。這和從前法國所認定之主動的與被動的國民之區別相似。普選不過是一種比較近代的方法。一切好的政府制度都得人民主動的擁護或默許。「人民」這個名詞，不光是包含有政權的人民，並且包括所有享受公民權利，且為尋常法律，尋常法庭所保護的人民在內。

在這些國家裏，尋常立法院不像英國的國會，在法律上是操主權的，因為從各方面說，牠是被憲法的條文束縛了。「在德國，關於國家事務的政權是由國家機關根據國家憲法而行使。」（註九）「在埃斯通尼亞國，若不根據憲法與遵照憲法而通過的法律，則不能行使權力。」（註十）捷克（註十一）和里休安尼亞（註十二）的憲法特別規定：法律之與憲法牴觸者無效。但祇在捷克一國，（註十三）才設立了一個憲法法庭（A Constitutional Court），以判決是否國家的立法或加巴非安慮芬尼亞的議會與憲法

不相牴觸。德國的聯邦政府並沒有設置這一種法庭。這是我們所當特別注意的。大理院能判決各邦的法律是否與中央法律相牴觸。但若中央的法律侵犯憲法所保留於各邦的權能，便沒有什麼方法可以宣佈牠們無效了。（註十四）在埃斯通尼亞，大理院能夠有權宣佈法律是否有效，好像和美國的大理院一樣。憲法上雖然沒有這種明白規定，但大理院的行為就根據憲法上一種句文而來。這個句文是宣佈憲法是議會行為之「不能動搖的法則」。（註十五）

憲律和尋常法律的區別，各國都認識。多數的國家，因為要使憲法不易動搖，使憲法之修改比較尋常法律之修改須有較大的多數通過。如果由議會通過修改，則也要這樣。如憲法規定民衆的票決，則舉行複決的時候，也是這樣。

德國憲法的修改，（註十六）須得聯邦議會三分二多數通過，而且當票決的時候，至少須有全體合法議員三分之二出席。聯邦參議院之議決修改，則亦須有三分之二多數之通過。如果憲法之修改要提出於民衆表決，則必須得合法選舉人多數之同意。如果聯邦議會推翻聯邦參議院的決議，則聯邦參議院能於兩星期之內要求訴諸複決。（註十七）在捷克國，憲法的法律必須得議會（Diet）與參議院（Senate）多數之通過。（註十八）

拉提維亞（註十九）和埃斯通尼亞（註二十）用自動複決（Automatic Referendum）的方法，把那

個原理表示出來——國家根本的憲法必須由操主權的人民直接產出。在里休安尼亞，（註二十一）一部份的人民對於所提議一切的憲法修正案，可以要求複決。在育鈞斯拉維亞，（註二十二）如果對於憲法有提議修改，則解散議會，另行選舉一個新議會。這個新議會僅有討論關於修正憲法的提議之權能。如果修正案要生效力則必須得國王之同意。在芬蘭，程序上規定：憲法修正案在三讀的時候，此提案或則必須打消，或則延擱起來，等到下屆選舉之後再決定。當此提案交給新議會（Rikstag）的時候，則此議案或則否決，否則必須照原案通過，而不能再加修改。但若得六分五多數宣佈修正案緊急，則議會能夠即刻決定此修正案。在這兩種種情形之下——或則在新議會討論，或則經宣佈為緊急——總須三分二的多數才能通過憲法的修改。在波蘭，修改憲法的問題引起活潑的爭論。（註二十三）當國會制定憲法的時候，弱小民族並不能按牠們的實力而得代表。有些人恐怕這些弱小民族和左派各黨聯合，將來有一天會得政權，改變這個憲法。因此政府黨提議：於修改憲法，必須有議會和參議院過半合法人數之出席，得投票三分二的通過才能有效。每二十五年，議會和參議院應集會於國會按一種普通多數之方法而修改憲法。但第一次之修改，則於最初十年行之。這種提議引起許多反感。憲法的修改，於未來的十年內，恐怕還不能舉行，因為極左的黨派和少數黨有力量，多數黨不能希望得到三分二的多數。因此憲法終草具一種特別條文，規定：遵照憲法所召集的第二次議會，如果得半數之出

席，三分二多數之通過，則可以決定憲法之修改。參議院之同意，可不必要。每二十五年，參議院和議會集會於國會，可以尋常法律修改憲法。（註二十四）

（註一）Subotić 的著作。

（註二）憲法第一條。

（註三）憲法第二條。

（註四）憲法第一條。

（註五）捷克憲法第一條。

（註六）憲法第二，三條。

（註七）憲法第二七條。

（註八）憲法第二七，二八條。

（註九）憲法第五條。

（註十）憲法第三條。

（註十一）導言第一條。

（註十二）憲法第三條。

(註十三)導言第二，三條。憲法法庭有七位裁判員。二位是由高等行政法庭 (The High Court of Administration) 委任的。兩位是由大理院 (High Court of Justice) 委任的。其主席則由大總統任命。這個法庭所裁判的事體是：(一)所提議的憲法法律是否真有憲法法律之性質；(二)尋常法律是否不違背憲法。牠同時選裁判常務委員會所提出的議案是否合憲。

我們應該注意：捷克國憲法法庭的手續有許多方面是和美國大理院的手續不同。英美兩國的法官所制的法 (Judge-made law) 不開於歐洲大陸。美國大理院不直接裁判法律之憲法性質。如果牠以為某個法律是違憲，牠祇是不理會牠(指法律)。牠不把一個議案宣佈為違憲。但當案件控於聯邦法院的時候，這個案件就要根據憲法之解釋而去裁判了。所以法律在未經法庭宣佈為失效之前，得多年仍有效。捷克國的憲法法庭並不裁判各個案子。關於法律之效力問題，則由大理院，最高行政法院，議會，參議院，或加巴非安盧芬尼亞的議會提出。於是由這個憲法法庭直接裁判各該法律之效力。表決是由裁判員的絕對多數行之。如果表決某種法律無效，則由大總統以命令於法令公報公佈之。從公佈之日起，該法律即歸取消。所以關於法律之效力問題，祇可由有權的官吏提出質問。

這個提出質問必須於法律公佈三年之內舉行。參攷 Edouard Jolly 的 *Le Pouvoir Législatif dans la République Tchécoslovaque* 第一二八至一三〇頁。

奧大利也設立了一個憲法法庭。牠裁判聯邦與各邦的法律之效力。牠這種裁判可出於自動，或出於聯邦及各邦的

政府之提案。參攷憲法第一三七至一四八各條。

(註十四)憲法第十三條。

(註十五)憲法第八六條。

(註十六)憲法第七六條。

(註十七)憲法第三三及第四二兩條。

(註十八)憲法第七五條。

(註十九)憲法第八八條。

(註二十)憲法第一〇三條。

(註二十一)憲法第一二五，一二六條。

(註二十二)Finland im Anfang des XX. Jahrhunderts.

(註二十三)一九二三年公法年報 *Walter Schatzel* 的 *Entstehung und Verfassung der Polnischen Republik* 那篇文章。

並參攷 *Potulski* 的著作第七八至八〇頁。

(註二十四)憲法第一二五條。

第六章 普選與比例代表制

按照民主的原則，主權是要平均分配於全體國民。人民由政治的選舉權表示他們的主權。這些新憲法彼此有一點相似，就是採取平等的普選（Equal universal suffrage）原則。投票權是各個國民不能變動的權利。人民必須直接施行他們的主權，不是間接由某階級（例如社會裏比較有知識或比較有錢的階級）去代表。所以現在有種種企圖，把選舉權盡量擴充起來。

在一九一八年之前，採行婦女選舉權的，祇有奧地利亞（Australia）幾邦，挪威（Norway）丹麥（Denmark）及荷蘭（Holland）。（註一）英國費了許久的奮鬥，才於一九一八年在一定限制之內給婦女以選舉權。（註二）歐戰之時，輿論大為改變。一般人感覺婦女在公私生活既能擔當國家責任的一大部份，那麼她們也應該准許加入國家的政治會議才對。從這個時候起，婦女選舉權的原理，經一般人採納了。新憲法給婦女以投票權，其條件也同男子投票權的條件一樣，並不要特別年歲或財產的限制。（註三）祇有育鈞斯拉維亞的憲法才不直接給婦女以選舉權。（註四）但是規定這個問題應由將來的法律解決。在該國，贊成和反對婦女選舉權的心理，都是一樣的強烈。在其他各國，婦女選舉都認為

不待解釋便能明白的原則。

在這些國家，大多數關於年齡的限制是低的。在芬蘭，選舉人必須在二十四歲以上。（註五）其餘的國家，大多數規定二十一歲。（註六）德國和埃斯通尼亞雖則明白反對允許未達成人年齡的人以選舉權，然而年齡的限制是二十歲。剝奪選舉權的規定，在各國都減到最低的限度。不許選舉的，祇是限於有身體的或精神的毛病或經法庭判決取消選舉權的人們。除了芬蘭一國而外，（註七）宣告破產者或赤貧者仍有投票權。德國選舉法特別規定准許因政治關係而被囚禁者有投票權。（註八）

如果憲法規定複決權的應用或由全體人民選舉總統，則對於這些目的的選舉權之規定，也就像關於人民代表議會的選舉規定一樣。在各國的選舉，都是用祕密投票。

這些新憲法，因為要遵照擴充選舉權的民主原理，對於選舉衆議會的公民選舉權，規定很少的限制。一切財產的限制，不發見了。大多數的國家把年齡的限制稍微提高。在捷克（註九）和育鈞斯拉維亞，（註十）候選人必須在三十歲以上。在德國（註十一）和波蘭，（註十二）候選人必須在二十五歲以上。在里休安尼亞，（註十三）候選人必須在二十四歲以上。在芬蘭，（註十四）拉提維亞，（註十五）及埃斯通尼亞，（註十六）所有選舉人都有被選的資格。在這些國家，除了年齡問題而外，一切選舉人都沒有被選資格。兵士和海員，雖則因為正任職務之關係，不能選舉，但仍有被選舉的權利。文官也是一

樣。十九世紀的憲法模倣英國的辦法，除了各部大臣而外，不許一切文官被選。其目的在於維持行政方面之純潔，使不為政治私見所左右，並維持國會議員的獨立，使不受外界的影響。這些新憲法把這些限制都取消了。在理論上說，這是和民主原則相符，因為官吏之政治的權利不再被剝奪了。在這些新憲法當中，有些——特別是捷克，（註十七）波蘭，（註十八）和育鈞斯拉維亞——定下幾件保留的事體。在捷克和波蘭，官吏充當國會議員的時候，則於國會會期內許他們請假。在捷克國，例如府長，縣長，選舉法庭的職員和憲法法庭的官吏，不能被選。國會議員解職後，必須經過一年之後，才可任為官吏。在育鈞斯拉維亞，警察，財政部，以及農務改良部的官吏，若是辭職後不及一年，則不能被選。別些官吏，在他們執行政務的選舉區內，不能被選。教育方面的官吏和人員，雖經被選，仍可保着他們的位置。文官「不能藉他們的官職及權能來達到黨的目的。」但是有些地方恐怕勝選的官吏會蔑視他們行政的責任，而且高級官吏和各部總長對於幫助他們于政治的選舉的屬吏提高位置。

育鈞斯拉維亞所以准許官吏有被選作議員的權利，乃是因為特別的歷史關係。按一八六九年塞爾必亞的憲法，國家的首領，有指派議會四分之一的議員的機會。按一八七零年的選舉法，經政府指定為議會議員的官吏，當他們不做官之時，便即刻失掉他們的官職。所以政府有全權管理這些指派人，而且能利用他們來保持多數。（註十九）當一九〇一年制定新憲法的時候，擁護這種制度的人們則說：

議會必須留出地位，來容納十分有才學的人才。選舉團體大部份是目不識丁。民衆所選的議員差不多完全是農夫。若是一個議會完全是這些議員所組織，則牠會不能進行政府複雜困難的工作。一八八八年和一九〇四年的憲法，運用一種不同的解決方法。其目的在於保障選出一些有資格的人。如果政黨的候選名單不含有兩個受過高等教育並且于某種攷試及格的人，則該黨的候選名單不許拿出來號召選舉。育鈞斯拉維亞的憲法會議的選舉法，也採行這種制度。現在育鈞斯拉維亞的新憲法，祇規定單獨一種的議員。但是在上述的限制之內，官吏可以當選。有些人的論調是說：若是把受教育的文官全體排斥出去，那末在大多數目不識丁的國家裏，不能保存議會裏有智慧才能的必需人才。（註二十）

至於人民代表議會的選舉，新憲法都規定根據比例代表原則行直接選舉，（註二十一）或許弱小民族有代表。（註二十二）比例代表制的學說能夠勝利，真是一件可令人注意的事體。在歐戰以前，歐洲實行比例代表制的，祇有幾個小國。自歐戰以後，歐洲大陸已普遍採行這種制度。一切新憲法，差不多不經過什麼討論，都已含有這種制度了。在德國，當報告員將選舉法的終稿呈於議會的時候，他說：「比例代表制之採行，也像婦女選舉制，到處覺得非常明白，所以沒有一處發見什麼激烈的提議想取銷這些新改革。」（註二十三）

贊成比例代表的論調，非常明白，這裏不必贅述了。（註二十四）所謂多數取決制，把少數黨的代

表取銷了。「其結果，會使國裏某一部份反對另一部份。其所藉的口實，是某一部份能夠集合得多些票數。」（註二十五）國會裏多數黨的實在勢力和全國附隨牠們的人們的力量比較起來，還來得大。在各個選舉區裏，少數黨完全得不到代表。其最壞的毛病，就是使國裏少數黨能夠在議會裏佔多數的勢力。國會固然必須用多數取決的方法來議決一切，但若牠不代表全國，反映人民種種的意思，牠便不能替國家做事了。

這種理論，雖經到處承認，但其應用時的詳細情形，則各國都另外制定一種選舉法來解決牠。代表少數黨派的方法，可有許多。新憲法的趨勢，是採取一種方法，使所選出的議會，能夠準確反映全國人民的希望及意見，使每張票都有用處，而且使每個人都得代表。近代的趨勢把全國分爲若干選舉區的辦法看作是一種虛偽的辦法，用來不過爲方便起見，並不代表選舉人任何真正的或自然的界限。就理想上說，應把全國看作是一個選舉區。這種情形，實際已見於德國的幾邦。如果採擇地域選舉區的區分法，則爲防止選舉票之廢棄起見，必須廢止這種辦法。新選舉法中有幾個已設有規定，使每選舉區各黨剩餘的票歸併到各該黨的總票上。

德國的選舉法（註二十六）特別是用來防阻選舉票之廢棄，使各個國民都得選舉代表之不能變動的權利。在憲法議會的選舉，平均每選舉區選舉十一個代表。在一區之內，各黨的候選名單可以合起

來。這種辦法，自然不利於絕無調和餘地的政黨。各黨當選人數是按當特制度 (D. Hordt) 分配。憲法議會的選舉方法後來遭嚴厲的抨擊；因為一般人覺得當時的選舉區太大，選舉人不能知道候選人。再有一層，他們說當特制度不是真比例的，因為牠許消滅小黨。各區的當選人數經分配之後，有些票就歸於無用了。若是一黨的黨員平均分配於全國，則牠從這種廢棄有用票的辦法，使牠所吃的虧，比較各黨黨員集中於某區所吃的虧大得多。按照民主原理，所有的票，價值應該相等。如果規定某區的代表有一定數目，則想使各票發生平等的價值，祇有一個辦法，就是使每區的實際投票人和所選出的代表數目成正比例。若是祇保障人口或有選舉權的國民與代表數目的比例在各區都相等，那還是不夠。按憲法會議的選舉，計算起來，實行選舉的公民百分率之相差，是從百分之五〇·四到百分之八八·八。選出一名代表所必需的票數，比例各處不同。西普魯士 (West Prussia) 的比例是五〇·三二四；而波特斯丹 (Potsdam) 的比例，則為九八·七六一。(註二十七)

因為要免掉這種參差不齊的現象起見，所以決定于中央的選舉應該採擇類似巴登 (Baden) 所已行的辦法。按巴登新憲法，「各黨或各個選舉團體對於候選名單投上十萬票的，應得一名代表。各選舉區所剩餘無用的票，應該為全國總算起來，按照上述原則分配代表人數。所剩餘的票，若是多過七千五百，便應得代表一名。」(註二十八) 所以代表的實在數目，並不固定，但根據實際投票的人數而決

定。

德國爲將這種制度適應于國家需要，想出了三種辦法。最後所採取的辦法，是把選舉區重新組織起來。計算每區選出代表四名。這些區又組織爲大區。每政黨可於各區或各大區揭示牠們的候選名單，但不在各區和各大區同時揭示名單。各政黨同時又須揭示牠們的中央候補名單（Central List 或 ticket of the Reich）。剩餘的票數，應由各區轉移於中央選舉名單。這種辦法會能使小政黨在各區聯合起來，而大黨則可於各區揭示獨立的名單，以免揭示繁冗的名單。

一九二〇年卡柏（Kapp）和盧特維池（Lutwitz）政變的結果惹起內閣的恐慌，使選舉差不多要即刻舉行。當時沒有時間把國家重新區分爲若干選舉區。而原來的辦法則發生多少改變。大區候選單的意思已經取銷了。但由憲法議會投票的經驗，發見：如果把剩餘的票數直接歸併到中央候選名單去，則代表之中有百分之十八會從這些中央名單選舉出來。這覺得對於政黨執事給以過大的權柄，而且違反直接選舉的原理。按德國最後所採行的選舉法，是把全國分爲三十五個選舉區（Circumscriptions）。若是對於某黨的候選名單投上六萬票或該數目之大半，則該黨可得代表一人。區結合爲大區是許可的，但對於這些大區不許有特別的選舉名單。政黨可以預先聲明要把一部份的區或各區全體聯合起來，使剩餘無用的票移歸於有最多數票的區的名單去。祇能在第二次分配之後，才可以把剩餘的票數

移歸於中央候選名單。

但當時有人恐怕中央候選名單之應用，若是漫無限制，則會使許多對於普通政治問題不抱一定意見，祇是代表一部份狹隘特別的利益的人們能夠當選。（註二十九）爲防阻這種情形，並使大政黨佔多少便宜起見，有人主張：如果政黨的候選名單沒有一個能得到三萬票，則該黨不能由聯合牠的各區選舉票而得一位代表，而且各政黨中央候選單所得代表人數必不可比較牠在各區所得代表人數還多。中央候選單的目的不特在於防阻票之廢票，並且在於使政黨得選舉一些不會有地方關係或不想運動選舉之有才能經驗的代表。牠同時所產生的毛病，就是使選舉人和代表間關係更爲隔膜，而且把更大的權力交給政黨的組織。

普魯士所採行的制度，很像中央政府所行的制度，但對於僥倖的政黨之當選，沒有什麼提防方法。太小的政黨能夠在一區裏得到代表，就要把各區聯合起來或用中央選舉名單。（註三十）

巴發里亞做了的試驗，是按每黨在全國所得票之總數而分配代表之數目。同時又免掉選舉名單嚴格的束縛，許選舉人有完全的自由。對於憲法會議的選舉，巴發維亞全邦看作是單獨一區。此邦分爲若干選舉區，每區佔代表一兩名。選舉人隨便可以選舉任何候選名單之任何一兩人。一百八十的代表數目，有一百六十三名是分配於各個政黨。其分配方法是拿各政黨在全邦所得票總數作標準。從各個

選舉名單中，看各候選人得票多寡而定其當選與否。其餘的十七名代表，則按比例而分配於得票最多的候選名單。這些位置，政黨隨便可以拿來交給以前不當選的候選人。其目的在於阻擋比例代表制用自由候選名單所產生不可避免的，出人意外的毛病。

這個制度的目的在於使選舉人有完全自由，維持選舉人和代表間的關係，並使小團體能夠把全邦的投票積合起來，去得到代表。後來把代表分配於各區，發生很大的困難與不滿意。這足以證明：以爲地域的選舉區可以產生牠的真正代表之信仰，不易打破。

按巴發維亞的新選舉法，代表的位置是拿一種選舉額 (Electoral quota) 來分配於各政黨。這種額數於各區分別決定。全邦各區所剩下的票數全體加起來，再拿另一種新額數來除。如果到了這一步有些位置還沒補充，則這些空額是給與有最多剩票的候選單。缺額共有十五個。後來按照各政黨所得票全數的比例而分配於各政黨，而且給與這些政黨候選名單尙未當選的候選人。選舉人不許投任何候選人的票，祇可投他本區候選人的票。如果他本區候選人的票，他可以投政黨全體的票，而不能投個人的票。由此他可以鞏固他的本黨。但對於候選單上排列候選人的秩序，他是沒有影響的。候選人的秩序問題，是在各候選名單的位置數目經決定後，由一個獨立法庭解決。

波蘭則效德國。牠把中央候選單的意思學來。(註三十一) 波蘭之採用中央候選單，不是用來防止

剩餘票之廢棄，祇是用來提高議會的知識程度，使有特別知識經驗，不願從事區選舉競爭的人們能夠當選。在波蘭也像在德國一樣，這種制度受抨擊，因為牠給太大的權力與政黨的執事。按一九二二年七月二十八日的選舉法，波蘭分爲六十四選舉區。每區選舉四名以至十名的代表。窩薩（Warsaw，波蘭首都）自成一獨立選舉區，選舉十四名代表。代表的全數是四百四十四名。其中三百七十二名是從各區候選單選來的。其餘七十二名是從中央候選單選來的。選舉人祇選舉各區候選名單裏的候選人。位置是按當特制度分配。各個政黨，如果已經揭示牠各區的候選單，可以自己聲明屬於中央候選單。各個政黨所應得的代表數目通通加起來。分配於中央選舉單的代表數目，就是按照這些數目來分配。其分法就是按當特制度去分。

德國還有一種更確實的方法使較大的政黨佔便宜，且使牠更能在國會裏造成多數。德國所以着重鞏固較大的政黨，因爲在憲法議會有十五個政黨選有代表。其中八個則佔議會二十份之十九。（註三十）

（二）按選舉法，如果政黨不在至少六個選舉區選得代表，則牠不能獲中央候選單的利益。

在捷克國，（註三十三）政治的選舉權不是看作一種權利，乃是看作一種義務。一切註冊的選舉人，如果不因年老，有病，或其他充分原故，而不投票，則受一種罰款，或監禁一月。（註三十四）其實行的制度是嚴格束縛名單（Strictly binding lists）的制度。位置的分配是拿選舉額來定。如遇必要，

必須經三重查核。選舉人投票是先擇一政黨候選名單投入壘內。於是把各黨所得票數總算起來。至於票中有經妄改或將姓名塗去之情事，都無關係。把每區所投的票數，全體加起來，拿所選出的候選人數目來除。所除得的數目，就是用作選舉額。每黨所得的票數是用選舉額來除，以斷定每黨所應得代表的數目，位置之分配，是按候選人在候選名單之秩序而決定。如果所有的位置在第一次查核還未補滿，則各政黨將候選名單送呈中央委員。這些候選人必須在第一次查核已經提出，但未當選的候選人。所有剩餘的票數通通加起來。另外求一個選舉額。其法即以尙待補足的席數去除這個剩餘票數的總數，還加上一，即得。在第二次的查核，對於得不到二千票或少過第一次選舉額的候選名單，置之不管。如果在第二次查核之後，全數席數還未補完，則其餘的席數，是分配於有餘票最多的政黨。在第三次查核的時候，席數祇是分配給達到第一次查核的選舉額的政黨。至於這個政黨在第二次查核不達到選舉額，可不計較。選舉額的應用，使大政黨稍微佔些利益，因為很小的政黨完全被忽略的原故。

育鈞斯拉維亞應用選舉額，特別是爲着這個目的。（註三十五）在每個區裏，所投票的總數是拿所選的代表數目加一來除。不達這個額數的政黨候選名單，是不計算的。在這個第一次查核之後，代表席位之分配，是按當特制度行之。如果沒有一個候選名單得到第一次的額數，則第一次的查核，完全

不算。將席位分配於各候選名單。如果在一區所舉的代表在六名以上，而祇有一個候選名單達到第一次選舉額，則其次最大的候選單也要算。同樣，如果在選舉九人以上的區裏，祇有兩個選舉名單得達第一次的額數，則其次最大的候選名單也要算。除了在上述的特別情形而外，如果小政黨得不到第一次選舉額的票數，則這些小政黨完全不計算。

在拉提維亞（註三十六）及埃斯通尼亞兩國，席位的分配是按當特制度行之。拉提維亞已經應用自由選舉名單（free list）於國會及市的選舉。選舉人對於候選名單各人，不特可以自由選擇投票，而且可以加別黨的人。所應用的計算法有兩種：第一要決定每候選名單當選的代表數，第二要決定各個選舉名單當選的候選人是誰。

在里休安尼亞（註三十七）席位的分配是用一種選舉額行之。所投票的總數是要拿所舉的代表數目來除。將這個選舉額來除每黨所得的票數，便可知每黨所應得的代表數目。如果在第一次查核的時候，全數的席位未補充完，則將餘下的席位分配於得餘票最多的政黨。沒有一個政黨能夠提議在牠的候選名單內列上過多一區代表數目之半數的候選人。但因選舉法容許選舉名單之結合，則這些辦法雖于黨內給與一點自由和軟性，（註三十八）牠對於大政黨，實則不是一種防礙。芬蘭國選舉法亦與議會組織法同在一九零六年通過的；現在還實行。牠規定一種很複雜的比例代表制。選舉區很大，每區

選六人以至二十三人。平均每區選十三人。但沒有一個選舉名單可以列入三人以上。選舉人祇可向一個候選名單投票。但他不能變更名單上候選人的秩序。大政黨顯然不受限制去祇預選三個候選人。因此，許政黨聯合候選名單而訂合同。實際上大政黨發表的名單包括牠們所希望選出的代表之數目。這個制度的目的是對於選舉人盡量的給與自由。為暫時的或特別的地方利益而結合的選舉人小團體，可以提出他們自己的獨立候選名單。而在大政黨的範圍內，候選小名單的合同也尊重地方或特別的利益。但在任何候選名單都可祇列入一個候選人。選舉人雖然可以改變候選人的秩序，但他却祇能投整個的候補名單的票。這種辦法使政黨執事把孚衆望的候選人列在首名，藉使不孚衆望的候選人能夠當選。(註三十九)

計算和分配席次的方法非常複雜。有三種計算是必要的。第一是要決定候選名單的候選人當選的秩序。第二是要決定候選人在合同裏當選的秩序。第三是要決定一區內候選人當選的秩序。這實際是決定席位之分配。全部的手續非常繁複，致選舉的結果往往在投票兩三星期之後才能發表。

(註一) Esmein 的 *Éléments de droit Constitutionnel* 第三六一頁。

(註二) Representation of the People Act, 1918. (一九一八年人民代表法)

(註三) 德國憲法第二二條；波蘭憲法第一二條。

(註四)憲法第八〇條。

(註五)議會組織法第五條。

(註六)育鈞斯拉維亞憲法第七〇條；捷克憲法第九條。

(註七)議會組織法第五條第五至第七節。

(註八)Brunet 的 *The German Constitution* 第一〇九頁。

(註九)憲法第十條。

(註十)憲法第七二條。

(註十一)Brunet 的著作第一一頁。

(註十二)憲法第十三條。

(註十三)憲法第二四條。

(註十四)議會組織法第六條。

(註十五)憲法第九條。

(註十六)憲法第三七條。

(註十七)憲法第二〇條；並參攷 Jolly 的著作第三八，三九各頁。

(註十八)憲法第十六，十七兩條。

(註十九)見一九〇二年 Bulletin de la Société de Legislation Comparée 雜誌裏第二六八，第二六九頁 M. J. Perich

所著的 'Etude sur la nouvelle Constitution du Royaume de Serbie'. 那篇文章。

(註二十)Yovanovitch 的著作第二〇六，一〇八頁。

(註二十一)德國憲法第二二條。

(註二十二)育約斯拉維亞憲法第六九條。

(註二十三)Heifron 的著作第三五八頁。

(註二十四)Dugait 的 Traité du droit Constitutionnel 第二卷第五七一至五七九頁。

(註二十五)Dugait 的著作第五七二頁。

(註二十六)Brunet 的著作第一〇三至一〇九頁。

(註二十七)一九二一年公法年報第一七七至二二一頁 Heinrich Von Jan 所著的 'Wahlrecht und Volkspartirung' 那篇

文章。

(註二十八)巴登憲法第二四條。

(註二十九)Heifron 的著作第一三八頁。

(註三十) Aubrey 所著的 *La Constitution Prussienne* 第一七，七四，八〇各頁。

這個制度已爲 Mecklenburg-Schwerin, Thuringia 各處採擇。在 Württemberg, Saxony, Anhalt-Lübeck 等處代議士的數目已經規定。決定席位的額數是拿應選代議士的數目來除所投的票數。Anhalt 及 Lübeck 是看作一個選舉區。多數的邦已採行嚴格束縛的名單制度。但在 Lübeck 選舉人能把名單上候選人的秩序變更。

(註三十一) Antoine Perhatkovar 的 *La Constitution Polonoise* 第十，十一頁。

(註三十二) 參攷 Potulachi 的著作第一四，一五頁的政黨表。

(註三十三) Jolly 的著作第四九，六〇頁。V. Joachim 的 *The Constitution of the Czechoslovakian Republic* 第三至第六頁。

(註三十四) Jolly 的著作第六十頁。

(註三十五) Voranovitch 的著作第一一九至一二三頁。

(註三十六) 公法年報第二六〇頁 Max M. Laserson 的 *Das Verfassungsrecht Lettlands*。那篇文章。

(註三十七) 里休安尼亞的選舉法第七五，七六各條。

(註三十八) 同上，第四一，七八各條。

(註三十九) J. Daeh and G. von Wendt, *La Représentation proportionnelle et la récente loi électorale du*

de Finlande; Cahiers de la Quinzaine (Paris), 9^e Serie, 4^e Au 7^e Cahier, 5^e Cahier de la 9^e Serie. 附錄
致 Humphreys 的 Proportional Representation 第三十四頁。

此
页
空
白

第七章 選舉制度及政黨

在研究這些新憲法的時候，對於政黨政策作普通的討論，不是屬本書的範圍。這一章的目的祇追究選舉制度對於組織政黨的影響是什麼樣，並且研究政黨政治經認定為不滿意的情形，拿改良選舉的辦法來救濟，可以達到什麼程度。

所有一切新選舉法都採擇名單制度 (list system)。多數遵從嚴格束縛的名單之原則。選舉人祇能投一黨的名單。他祇能按政黨領袖所排定的秩序去投候選人的票。其所以採擇這個制度的緣故，是因為祇有這個制度才能把比較簡單的手續和妄棄票數減至最低數目的手續調合。牠的弊病就是把選舉人選擇的自由大大的削小。而把政黨執事的勢力，增加起來。德國議會把這種弊病指點出來，但全體承認個人所遭的損失，比較在多數制度 (The majority system) 下所受的損失少得許多。在多數制度之下，如果個人不隸屬於多數黨，則他所說的話，完全失了效力。(註一) 因為選擇人祇有投全黨名單的票，而對於個人無選擇的權。實際選擇候選人的，乃是政黨。選舉人和代表的關係比較不直接。代表對於他的選舉人所負責任因此減少。但他依賴黨的地方則因此增加。選舉人缺乏這種自由，在捷克

國很感覺到。捷克國選舉人按法律必須選舉。雖然選舉名單上有他所不信仰的候選人在內，他必得照整個的候選名單投票。如果他妄改選舉票或把他所不贊成的候選人塗去，他的投票並非無效，原來整個的候選名單仍不受影響。候選人不能自立，他必須得一個經認可的政黨抬舉出來。「政黨才是選舉的斷定勢力。若是沒有政黨……選舉制度也就完全不見了。……法律上把候選人看得輕。牠祇承認候選名單是一個不可割裂的整體。

贊成比例代表制的一個論據就是說：如果國會不代表一切的意見，國會全體不能聽到各方面的見解，經討論詳盡之後才表決；那麼國會必不能達到與全國意思相符合的決議。國會的職權有兩種：即討論和議決。在多數取決制度之下，討論是無益的，因為有一部份的意見的代表大佔勢力，而他部份意見的代表會一點也沒有。實際上比例代表的候選名單制度，因為牠給政黨機關的權太大，使國會裏的討論更屬無益。代表不能自由發展他的意見，於是祇得靜聽別人的議論；因為他給他本黨的決議束縛下去，不管他對於問題某點的意見如何，他總得投他本黨的票。所有新憲法，也好像十九世紀的憲法，（註二）含有一些句文，說代表是全體人民的代表，「他們必不能接受外方的強迫命令；」他們祇服從他自己良心的主張，而且「不為任何種訓令所束縛。」（註三）實際是把這種規定完全忽視。代表對於他們的政黨負責任。對於一切重要問題，各政黨各自召集秘密會議。政黨秘密會議多數表決的事

項，各個黨員必得服從。憲法雖沒有規定罷免代表的條文，但若一個代表反對他本黨的意思而投票，則他會被本黨開除。如果他不是有充分勢力去另組政黨，他便沒有機會再當選了。這樣低靠黨的情形，是近代民主政治一般進步的現象。這種情形，不管採用任何種選舉制度，都是獨立存在的。但比例代表的名單制有鞏固政黨勢力，減低各個候選人的品格的趨勢，這是無庸疑的。

另一種對於比例代表制或者更利害的反對，就是說：這種制度有一種趨勢，使許多小政黨當選。使兩人對於一切政治問題表示完全一致的意見，那是辦不到的事體。想把所有這些獨立意見通通代表出來，那是不可能的。政黨的功能，就是在把具相同意見的人們集合起來，拿一種普通政綱來代表他們。當兩人對於某種公共政策意見相同的時候，就必發見有一種調和。政黨的黨員愈多，則牠的政綱愈汎。人民願意調和的地步是看種種情形而定，例如由各國的特性及意見所由分的問題而定。但是實際實行的代表制度對於當選的政黨的大小和數目，不能說沒有關係。

憲法會議選舉的結果，已經過政治家注意隨着政黨之增加而來的惡果。有些選舉法所明白規定不激底的方法以鞏固大政黨，絕不是解決問題的根本方法。在這些國家裏，當選政黨的數目仍大。德國一九二四年選舉的結果，聯邦議會的政黨共有九個，還不算種種地方的聯合團體及其他小組織。捷克國在一九二〇年四月選舉之後，牠的議會不過有二百七十六名議員，然而包括十五個政黨。而政黨的

議員人數則有多至七十四，少至一人的。平均每黨不過有十八名議員。在一九二五年秋季選舉場競爭的，共有二十九黨。埃斯通尼亞的國會不過有一百人，而政黨的數目，則在十個以上。拉提維亞政黨的數目有十個以至二十個。在一九二五年十月競爭選舉的政黨共有四十三個。其中有二十一個當選。有幾個僅得一人當選。

這並不暗示：選舉制度對於政黨之增加，要單獨負責。職業代表制 (Functional representation) 雖然還未採行，但在所有歐洲大陸的民主國，有一種逐日增進的趨勢，組織政黨，不去代表普通的政治意見，但拿來代表某等階級的特別利益，甚至拿來代表某等職業的利益。這確實是一個使政黨增加的原因。政黨的增加，一半是這種趨勢的原因，而一半又是這種趨勢的結果。若是一個政黨在選舉區不得很多票數或實在的多數就不能選得代表，則這樣的制度不免令小政黨和大政黨聯盟。選舉若能使各黨（無論如何小的政黨）都得到獨立的代表，則結果適足增加政黨的數目。其結果令所新成立的政黨，對於普通的政治問題，並不代表一種獨立的意見，不過是爲着通過某種議案，或代表某部人民的利益。如果政黨永是代表一種普通的政府學理，則這些政黨的數目不能夠大。如果政黨是代表物質的利益，則能夠分裂的數目，就幾乎沒有限制了。

在我們現在所討論的國家裏，政黨的大區分，不在自由黨和保守黨之區分，乃是在中產黨和社會

主義黨。東歐的農民另成第三個重要部份，而介於二者之間。在這三個大團體之內，第一個是代表資本家，地主，官僚，和專門職業階級。第二個是代表農夫。第三個是代表工業界的工人。至於下層的區分和彼此聯合的地方，那就無限制了。黨內最大的分裂是見於中產的政黨。牠們意見的分裂比較工人和農人的分裂還大。保守派和自由派的爭端，仍然是強，事實上有時比自由派和社會主義派的爭執還大。除了這些重要區分而外，還有一些無調和餘地的團體，例如共產黨和「法西斯諾黨」(Fascists)。牠們根本上和民主國家反對。

德國的保守份子是由國民黨 (The National People's Party) 代表。民族主義黨人雖則承認共和制度是暫時必需的，牠們却公然贊成立憲君主制。他們是信仰宗教，而且反對猶太人，阿拉伯人等。他們主張一種強硬的民族外交政策，並阻撓實踐條約上的義務。他們從少年貴族黨 (The Junkers)，大實業家，大官僚，及官吏找到主要的擁護者。他們從芬蘭聯合黨 (Finnish Coalition)，大地主的政黨，波蘭的國家民主黨 (Polish National Democrats) 及國民黨 (National People's Party) 捷克的黨 (People's Party) 與拉提維亞耶教民族主義黨 (Latvian Christian Nationalists) 找到他們的同類。但是波蘭和捷克的保舊派對於宗教的信仰更為確實。他們被兩種事體維繫起來。一種就是天主教主義的束縛。一種就是把教會和國家打成一塊的願望。這種心思比較德國民族主義黨以路德主義而聯

合的心還強。在那些原來以農立國的地方——如育鈞、斯拉維亞及波羅的海沿岸的國家——並沒有本地的貴族政治，又沒有習慣相沿的保守主義，而且強烈的民族主義遍於農產的和中派的政黨，保守派的勢力，不見得強盛，或是不見得存在。波蘭有工的貴族構成保守黨的基礎。但在皮爾蘇德斯基領導之下，把最激烈的民族主義看作和左派的社會主義黨及農黨一致。

德國有一個極反動的小團體脫離民族主義黨而成立獨立的團體。這就是自由黨 (The Freedom Party)。他們從前在民族主義黨裏已經組織委員會，目的在鼓動更激烈的反革命行爲。一九二二年民族主義黨逼迫他們解散這些團體，否則必須脫離民族主義黨。他們採行後一條的路。自由黨確實反對民主原則。近來他們開始自稱爲「法西斯諦」。他們和散漫的軍隊機關頗爲接近，而且與拉生諾 (Rathenau) 及兒爾白格 (Erberger) 的暗殺有關係。

芬蘭有一種極反動的有力政黨，專作反對國會的行動。敵黨把牠稱爲「右派的波爾斯維黨」 (Boishevists of the Right)。他們是屬於一個祕密機關的野家會 (The Jaegar organization)。他們激烈反對俄國。他們對於國家自願衛隊 (The Schutzcorps) 有操縱的力量。這個衛隊是在內戰定了之後，從芬蘭軍隊的殘餘組織而成。這種芬蘭軍隊從前是受滿奈海蔭將軍 (General Mannerheim) 之指揮，幫助德國去打俄國。這個衛隊的目的，是爲國防抵抗外侵，或抵抗國內的叛國勢力。野家會近來在正

式隊伍裏也生很大的影響。

德國的中產商人利益是由國民黨代表。牠好像民族主義黨一樣，也是保皇派。但對於外交政策，牠和民族主義黨不同。在其他方面，民族主義黨和國民黨之區別很微。近來許多大實業家已經跑到民族主義黨了。在捷克國，工業資本家和中產商人的利益是由國家民主黨（The National Democrats）代表。這個政黨是很強的民族主義派和保守派。牠受人責備，說牠鼓勵反對國會的法西斯諦的組織之發展。

德國民主黨人是擁護自由的民主政治。他們不是一個大政黨。他們是大抵從自由的知識階級得到他們的擁護。他們把許多猶太人算在裏面。他們和中黨在極端左派與極端右派之間，成立自由的民主中派。和他們類似的政黨，就是芬蘭的進步黨（The Finnish Progressive），波蘭的國家工黨（The Polish National Labour Party）及埃斯通尼亞的中派民主組合（The Estonian Centre Democratic Bloc）（即耶教黨和民黨）。但是在東歐，「中黨」往往由真正農民黨代表。

上邊已經說過有些橫跨的潮流，把以階級利益為前提的政黨區別打破。這些橫跨潮流，最重要的是宗教。此特別在天主教的國家為然。德國中黨（The German Centre Party）雖然是自由的，但原來是一個天主教政黨。在其餘的國家，天主教黨都是保守的。波蘭的國家民主黨和捷克的民黨，上邊

已經說過了。在里休安尼亞，耶教民主黨（The Christian Democrats）是保守的民族主義黨。牠的勢力很強。牠從各階級都得到擁護。在奧國，耶教社會主義黨（The Christian Socialists）也是有勢力。宗教的力量足以把激烈的農民和城市中產階級聯合起來，成爲一個政黨。波蘭天主教的工人及農民，都站在右的立場，成立獨立的政黨。

捷克，芬蘭，育鈎斯拉維亞，拉提維亞，埃斯通尼亞等國的農民黨或農產黨佔重要勢力。他們是激烈派，而且是共和派，但不是社會主義派。他們所站的地位，就是德國民主黨和中黨的地位。他們在多數國的聯合政府裏是最穩固的成分。

在這些國家全體裏，多數的工業工人是屬社會民主黨。他們至少可從理論上說是服從第二國際（The Second International）。他們主張生產方法應該社會化，而且對於資本制度，也主張完全廢除。但須逐漸行之。他們不是革命派，所以反對暴動，而且希望用國會方法去達到他們的目的。

各個國家的極端社會主義派現在已經脫離社會民主黨而成立與俄有多少關係的獨立共產黨。共產黨是公然宣傳階級戰鬥的。他們至少可從理論上說是直接革命的。他們的實際方法，一國和一國比較，是大不相同。在德國，他們的目的雖然不是右，但是他們的方法，近來却比較右了。現在他們都規規矩矩的參加國會選舉，而且主張革命的工作要延擱下去，等到多數工人已經誠意信仰共產主義及

階級戰鬥之必要，然後進行。

捷克國共產黨的人數有很多。就事實說，在一九二六年十一月選舉之後，他們是議會裏第二個大政黨。但是我們要注意其他的社會主義者尚未結合起來。而且社會民主黨及國家社會主義黨又分割起來。若是這兩個政黨合起來，那就比共產黨的勢力就強得多了。再者，捷克國的共產黨大部是從斯婁發基亞及盧芬尼亞無知識的農民得到他們的擁護。而這些人民對於他們的真正目的，則又茫然不知。有組織的工業工人主體是改革派（Reformist）。捷克國的共產黨全體，就方法上說，是右的。其所以得力量的一個主要原因，就是在共和國的初幾年，他們是捷克國的唯一政府反對黨。這一層使他們具一種性質，表示他們是不滿意的結合，而非革命的組織。在德國和捷克，共產黨黨員之增多與其領袖所採比較實際的政策，引起黨內的紛裂。捷克的極端派已脫離共產黨而另組織一個獨立團體，稱為獨立共產黨（The Independent Communists）。他們主張即刻的革命工作。

在波羅的海沿岸的國家，共產黨和俄國生比較直接的關係，而且革命性也比較明顯。

在埃斯通尼亞和拉提維亞，自從一九二四年發見他們的革命計劃，把他們壓制之後，他們已不算作一個國會裏的政黨了。同年十二月里家（Riga）地方的暴動，確實是由莫斯科製造的。從事於革命的共產黨份子，還未超過二百人。埃斯通尼亞本國的工人不表同情，而且不參加。這些國家裏的共產

黨想不用民衆運動，而用極有訓練的組織的激烈行爲，去達到他們的目的。他們差不多完全靠着外國的扶助。

芬蘭的社會主義黨人很有力量。實際上他們的附和份子比任何政黨還多。在內戰的時候，他們是抱親俄的態度，反對親德的民族主義派。從那時候以後，他們的態度是比較的右，而且不再是革命黨了。他們主張與俄親善，但反對在國內成立一種赤色恐怖。一九二二年左派脫離出來，組織共產黨（或稱工人黨 Workers' Party）他們的確是革命的，而且從俄國接受命令及財政的幫助。一九二三年八月，共產黨領袖（包括議會的共產黨議員在內）被逮捕。一九二四年共產黨經高等法庭判爲非法政黨，他們的明白目的與叛國相等。國內的共產黨員，在芬蘭，比較其他波羅的海沿岸各國的還多。計算起來，他們代表工業工人百分之三十五。因爲法律不承認這個黨爲合法，所以他們所靠的，多是國會以外的行動，而且不能按照他們的實力得代表於議會。

種族之衝突和盡忠地方的觀念，構成打破以階級利益爲標準的政黨界限之第二種橫跨潮流。在許多國家裏，政治所以增加紊亂的現象，因爲弱小民族自行組織爲政黨。捷克，育鈞斯拉維亞，波蘭，及波羅的海沿岸的國家，特別是這樣。在波羅的海沿岸各國及波蘭，猶大人，德國人及俄國人組織獨立的政黨。育鈞斯拉維亞有一個德人政黨和兩個獨立的猶太人團體——卽波斯尼亞猶太人團體（The

Bosnian Musulmans) 及南塞爾必亞猶太人團體 (South Serbian Musulmans)。捷克國裏弱小民族的數目很多。有日耳曼人，匈牙利人及波蘭人的獨立政黨。德人佔最多。一九二六年十一月選舉的結果，他們幾乎佔議會議員四分之一。在芬蘭國裏，說瑞典語的地主不能算作是一種弱小民族。他們和芬蘭族人對於國事一樣參加。然而種族的衝突依然是強。瑞典人自立一政黨。其初他們獨立，不願和芬蘭族人合作。近來瑞典族政黨裏右派佔勢力。這個右派主張坦白承認瑞典人和芬蘭人是同屬一國的份子。瑞典族的芬蘭國籍人應該把芬蘭看作是父母之邦。社會的和經濟的利益雖然自然會把瑞典人的和芬蘭人的保守派聯合起來，但是芬蘭人右派的強烈民族主義使他們有幾次攻擊瑞典人使用他們本族語言的權利。其結果，使瑞典族人表示一種傾向，要和芬蘭族的左派聯合起來。

育鈞斯拉維亞原來是一個農國，階級的界線是不重要的。政黨的界限差不多完全根據於集中主義 (Centralism) 或地方自治的問題而定。民主黨和激烈派 (即塞爾必亞的農黨) 是贊成維持國家內部的統一。克婁特農黨 (The Croatian Peasant Party) 要求對於憲法根本修改，並把國家改組為一個聯邦國，或使各地方具很高的自治權。斯婁芬尼亞的教會派 (Slovenian Clericals) 的主張是稍微類似這個主張。克婁特農黨完全不承認君主制和憲法。他們不出席國會。他們的領袖拉的克有許多猖狂的演說，主張照俄國的榜樣建設一個農民聯邦共和國。但是克婁特人實際絕不表同情於俄國共產黨，這是

無疑的。他們的目的是在於維持他們的地方獨立，反對汎塞爾必亞（Pan-Serbs）的辦法。近來他們已經不把他們叫爲共和黨人，而且現在他們想用國會的方法達到他們的目的了。如在必要時，他們還主張和塞爾必亞人合作。塞爾必亞民主黨和激烈派的界限，主要是習慣上的區別。一九二四年民主黨分裂爲兩派。獨立民主派（Independent Democrats）代表汎塞爾必亞的極端中央集權的態度。而黨裏大部份的人們則抱比較右的意見。他們主張地方分權並防止腐化之穩健辦法。這個主張把老練的激烈領袖巴西克（Pasic）的政府推翻。

在捷克國裏，在興克拉（Hinkla）領導下的斯婁發克民黨（Slovak People's Party）所採取的態度是和克婁特農黨稍微相同。除了以廣汎的地方自治權作根據之外，他們一致不願和任何政府合作。在德國，代表地方利益的是巴發里亞的民黨（Bavarian People's Party）。中間有漢諾復自治派的團體出現。在拉提維亞，拉提加里亞（Latgalia）天主教省的代表組織一些獨立政黨。

這個概論所略舉衝突的利益團體，其存在是與選舉制度無關的。比例代表制在國會裏能夠得到獨立的代表。再者，許多這些團體又再分爲無數小部份。而最近數年的政治發展，則更表示有再加以細分的傾向。其結果，使各利益團體藉口代表意見更得鑽進國會裏。

在德國，獨立的「田主同盟」（Land League）和「農民聯會」（Peasant Unions）已經出現。

小商人階級爲他們自己組織獨立團體，稱爲「中產商人黨」(Bourgeois Business Party)。捷克的改革社會主義黨人(The Reformist Socialists)分爲兩黨——社會民主黨及國家工黨。國家工黨雖是贊成工業的社會化，却是顯明的民族主義者。他們的黨員大半是從政府雇傭及智識階級的社會主義者出來的。再者，德國的小團體並不結合起來組織一個整個的政黨，但是像捷克國裏的小黨一樣，組織許多團體來代表牠們各個階級。政黨中競爭是很激烈。在一九二六年十一月的選舉以前，無論何種企圖，若想組織德人聯合奮鬥的大團體，則必終歸失敗。

政黨的細微區分，在波蘭和波羅的海沿岸的國家，最爲利害。例如波蘭國，在韋吐斯(Witos)領導下的「丕亞斯特農黨」(Piast Peasant Party)是激烈反對比較激烈的「韋池窩倫尼」(Wyzwoleni, 即激烈農民黨)。「韋池窩倫尼」是皮爾蘇德斯基的附從人。「丕亞斯特農黨」是一種代表有產階級和獨立農人之固定的中黨。「韋池窩倫尼」是代表小產業及無田農人。他們提倡澈底改良農業。保守派和工業工人也很紛歧。這些區分，往往是表示政治的派別，而非代表實際的利益。自從皮爾蘇德斯基政變以來，發見一種確實的橫衝潮流。皮爾蘇德斯基原來是從社會主義黨和激烈農人得到擁護。現在一切的黨，都有一種趨勢，分裂爲擁護和反對皮爾蘇德斯基將軍的派別。民族主義得各階級的贊成。皮爾蘇德斯基的內政政策，已經失掉一些社會主義者的擁護；但是有許多徵象，表示許多

有產階級的人們開始尊重他。

在拉提維亞國裏，社會民主黨分裂為左右兩派。右派願和中產階級的政府合作，而左派則反對合作。拉特加里亞天主教東省 (The Catholic eastern province of Latgalia) 有四個政黨。農人分為數派。代表「荒廢地區」和無田農人的，已有些獨立的黨。在右派方面的，自從一九二五年十月選舉之後，「屋主階級」已有一個代表。在埃斯通尼亞國裏開闢田地的人，田主，和賃居者有特別的代。表。一九二三年二月所選的國會，有一位代表是代表「解散兵士。」工業工人（共產黨除外）區分為三派，即社會民主黨，獨立社會主義黨，及工黨。工黨是代表一些右派的改革派。他們願意和中產階級的政黨合作。

我們必不可以為諸如此類的政黨代表確實的意旨或物質的利益。這些種種團體彼此差異的地方很小，而且不明確。牠們所以存在，不必因為是要代表實際利益，不過因為習慣和領袖的人格。野心的政客脫離他本黨，而樹立他自己的政黨，這不是希奇的事體。領袖彼此的仇視及政黨執事的利益，可以阻撓政策幾乎相同的黨派之聯合。

比例代表制鼓勵這種分裂，這是無疑的。其結果自然是和習慣的民主觀念相違。習慣的民主觀念則堅持人民於選舉代表的時候，心裏應該不特注意他們自己的利益，而且要注意全體的公共幸福。

選舉人不偏不黨的態度乃是一種不可能的理想。多數代表制的好處，是在於牠強迫政黨的領袖及各黨員做政治家，而不做政黨的政客。大政黨所以能夠團結起來，祇是因為領袖能夠製作一種普通政綱，以博許多部份人民的擁護。這一種領袖，必須表示他能夠應付國家所感觸的問題。若僅僅達到某種特別目的，他不能就引為滿意。如果政黨是小，政綱比較狹隘而且確實，則領袖的態度可以不必像這樣的寬容，這樣的大方。他會到國會去為他自己的黨和黨的意見奮鬥到底。他所以和人調和，並不是因為他從經驗知道得到公共幸福，非調和不可；乃是因為希望由他給別人的幫助，使他本黨得回些利益。在大的，代表多的選舉區，候選人所找的擁護，不是小區域裏的一切階級，乃是在較廣的區域裏之某一階級。各代表的心理態度，對於國會之有效運用，並不是不重要的要素。

政黨增加的結果，是使政黨不容易成立為國會裏穩固的多數。經驗已經證明這是比例代表制的通常結果。有些人擁護比例代表制的論調是說：在民主政治裏，立法工作是應該慢慢的進行。若是國會裏的大部份對於某種改良還未曾贊成，則這種改良計劃，不應提出。若是一種制度適足使一個政黨得到過多的多數，則可使這個政黨實行一些未成熟的，未經詳細討論的改革。但若立法是各政黨調和的結果，則這個立法很大的危險，就是失掉一切聯貫性和創造的力量。

政黨增加，於行政方面的壞效果更屬明顯。新憲法完全採行內閣制。讀者不久會知道：政黨增

多，使行政不能實行這個制度或組織強有力的政府。（註四）在這些國家，鞏固行政，已成爲一個生死關頭的問題。計劃方略，使多數容易成立，這種需要是這樣的利害，致使我們能夠追究反對比例代表制的運動之起原。說明這樣新，這樣不確定的趨勢，是不容易的。到現在，人們所攻擊的目標大部份是嚴格束縛的名單制度。人們以爲這種方法把太多權力交給政黨執事。並且增加政黨的數目，因爲懷恨政黨機關專橫的野心政客不免脫離他的政黨來組織獨立的團體了。

德國有人已經提議採用一種變像的比例代表制度。這個制度是以可轉移的票選制度（*Aransterable vote system*）爲根據。這個計劃，會將全國分爲更小的選舉區，而且會把選舉人和代表的關係，弄得真切起來。（註五）

在捷克國裏，對於選舉法的反對，像似限於嚴格束縛的名單和強迫投票。比例代表制的全體還未受攻擊。（註六）在波羅的海沿岸的國家，特別是在拉提維亞，有許多新聞煽惑反對比例代表制。有些地方已經主張類似英國式的選舉制。政客正在觀察德國的發展。我們希望德國作先鋒，發明一些更實用的選舉方法。

在波蘭國裏，當近來修改憲法的時候，右派的政黨，包括皮亞斯特農黨，提議完全廢止比例代表制，而且主張給總統以命令修改選舉法的權力。但因不得必需的多數，不能通過這些議案。皮爾蘇德

斯基和他的擁護人已經屢次堅持必須另創新選舉法，以壓制小政黨，使各政黨各組爲左派的，右派的，及中派的大聯合。（註七）

姑不論這個制度所引起的批評是什麼樣，我們差不多不能預料這樣新近和這樣熱心採行的制度，不久就會廢止。還有一層，雖則牠的弊病一天明顯過一天，但不見發見別些滿意方法。有許多政黨的國家反對英國一名代表的選舉區（Single-member Constituencies）的偏見，仍然強烈。若是實行這種制度，其初至少會發生許多不公平的地方。還有一層我們須記着的。比例代表制不但是選舉法所設立，而且是憲法所規定。所以實行多數制，必須修改憲法。而現在的反對，並不見很強，足使爲這個目的得到充足的多數以通過此種修改。（註八）

我們可以說：確實物質的和職業的利益之代表，是近代民主政治的自然發展。這種現象，絕不能藉一種選舉制度，把國家分爲兩大政黨而可以消滅的。這個態度是完全可以保持的。但擁護比例代表制的人們應認識他們所主張的制度結果是直接反對形式的民主原理及十九世紀的自由主義。在這個基礎之上所選出的國會，是代表許多獨立的利益。牠們于成立國家的「一般意志」，不能有所幫助。再者，如果採行一種選舉及代表之新原則，那麼也有一樁重要事體，就是必須計劃一種新政府，而不可依靠那與確實經排斥的政黨制度同時發展的政府。

(註一) Heilbron 的著作第三五八頁。

(註二) Esmein 的著作第三一八頁。

(註三) 德國憲法第二一條。捷克憲法第二三條第一節：「國會議員不能接受任何人的命令」。波蘭的憲法第二十條。埃斯通尼亞的憲法第四五條。

(註四) 參攷本書第十四章。

(註五) 一九二四年內閣好像要根據這些辦法準備一個新選舉法。但是他們宣稱在選舉之前，沒有時間通過這一個法律。這種決議不洽輿情，因為現在的制度，除了政黨執事而外，沒有一個人贊成的。

(註六) 參攷一九二四年十二月十日 *Gazette de Prague* 裏 Jules Clapin 所作的那篇文章。他抨擊當時的選舉制度，說她將太多權能交給政黨執事，而且把議會的地位弄低。他的一個有趣味的提議，就是把政黨關係弄強而不可放鬆。強迫命令 (*Mandat impératif*) 的原則應坦白的允許規定在憲法裏。選舉人不應該投整個候選名單的票，應該為一個政黨的政綱而投票。每黨所應該得的席位應該分配於特別有能幹的人們。

(註七) 在下次選舉，這個選舉制度大概會大加改變。

(註八) 參攷附錄。

第四篇

關於國會立法權的制裁

此
页
空
白

第八章 複決及創議

新憲法並不以祇是說出主權在民的話爲滿足。而且還要找直接方法，使人民有施行他們主權的能力。當報告者本得特 (Bendt) 向議會報告普魯士憲法計劃的時候，他說：「我們相信於議會立法期四年當中，操主權的人民對於公事不應漠不關心。在此時期之內，他們對於特別重要的問題，應該表示他們的決擇，並且在必要時，可提議解散國會」。(註一) 歐洲大陸主張民主政治的領袖相信盧梭的話。盧梭說：「英國人相信他們是自由；這是大錯特錯。他們祇是當選舉國會議員的時候才是自由。議員選出之後，他們復居奴隸地位，再不見他們有什麼勢力了」。(註二)

美國衆議院是腐化的。法國衆議院是無效能的。德國的聯邦議會或則對於帝國政府不能供給實在的幫助，或則對於人民權力不能作有效的擁護。諸如此類的事實，使許多人堅持對於被選的代表，不能付託以立法及行政的責任，也好像世襲君主制和貴族政治制一樣。同時瑞士及美國之實行直接立法，已經證明可以允許操主權的人民時常直接行使他們的威權。

代表的議會或國會若是祇有紙上談兵的，少不更事的議員，至於富於知識經驗的專家及官吏，則

遭擯除，對於這樣的議會，德國常常極不信任。複決和創議任用得最廣的，就是德國及受德國思潮影響的國家。普來斯把直接立法看作是民主政治一種必須假定的事體。所有的政黨差不多都承認牠是主權在民的學理之一種推論。反之，在波蘭，育鈞斯拉維亞，捷克各國，牠們受法國憲法思潮的影響很大，對於複決和創議，有完全不要的，或差不多完全不要的。但是贊成直接立法的學理之意見，非常的強。那些國家排斥這個制度的，不是因為牠理論上受排斥，乃是因為覺得牠對於實行自治未久的人民，是不大適合的原故。（註三）

德國和波羅的海沿岸的國家，贊成直接立法的重要論調，是因為假定牠有教育的價值，使人民對於關係全國重要的特別問題，時常投票表決。牠們以為直接立法的好處是在於這些議案可以分別向人民提出，使他們裁判各議案本身的價值。這些議案不是包括於普通選舉的競爭。在普通選舉裏，人民的意見為煽惑及政黨標語所支配。人民對於許多不同的問題要拿一張票來決定，其實每個問題對於他們個人和國家，都有重要關係，不能通通用一張單票來表決。再者，瑞士的經驗已經證明複決之運用往往帶着保守的精神，反抗維新的議案。人們覺得在一個民主國家裏若是大部的國民對於改革計劃，還未傾心擁護，則不應提出這個計劃。國民大部份的意見往往被一個極端少數黨所蒙蔽；在這些煽惑的，不信任的情境，複決可以當做一種有價值方法，拿來發見大部份國民的意見。（註四）這些論調足

以博得德國一切政黨的擁護。民族主義黨及國民黨的大部份也擁護這些論調。牠們全體贊成於憲法裏規定直接立法。在訴諸複決的權屬於總統的情勢下，牠們特別贊成規定此種辦法。（註五）贊成直接立法的論調有許多，而且種類不同。至於這個學理能應用於實際的方法也不少。瑞士和美國所採行的方法是：法律及憲法之修改，須自動的求人民認可，或因一定數的選舉人要求複決，便須訴諸人民。創議權就是指一定數的國民可以提議嶄新的法律或法律之修改。這種權往往看作複決權一種必要的補助。這種提議，必須經議會討論。如果議會不接納，則訴諸人民，以求最後之解決。

在新憲法裏，對於尋常的法律，沒有自動的複決權。但是在埃斯通尼亞，一切憲法的修改（註六）必須訴諸民衆的票決。在拉提維亞，那些關於憲法最重要句文的修改，（註七）必須訴諸民衆的票決。奧國憲法每回的普通修改，必須訴諸民衆的表決。若是部份的修改，則祇要國會三分之一要求便得。（註八）

對於尋常法律，要求複決的權利，在新憲法裏，不屬於一部份的人民，乃是屬於獨立的勢力，例如總統。或屬於立法院的一定人數。但是民衆創議制已經德國（註九）拉提維亞，（註十）埃斯通尼亞（註十一）及德國各邦採用。人數如果合法定數目，則可以提出一完全新的法律，或要求廢止舊法律。人民的提議是將議案的完整形式交給議會。如果議會不接納，或加以修改，則此問題當由民衆投票。

(Plebiscite) 解決。所以人民於創議，雖則不能要求於議案尙未經採行之前，將此議案訴諸他們的表決，但是剛在法律公佈之後，他們可以要求。創議權能應用於憲法，亦能應用於其他法律。但是在多數情形，憲法的修改須較大的多數通過。奧國（註十二）和里休安尼亞，（註十三）一部份的人民能創議法律。這個創議，國會必須討論。如果這個法律經國會修改或否認，則沒有複決。關於這種情形的國會決議，是不能打倒的。

這種直接立法的目的，是在於保障議院能夠和人民的意識調和。牠能真正反映他們的意思和希望，使大多數人民所不贊成的議案不至通過，並且使人民所贊成的新議案不至忘記提出。

在埃斯通尼亞，這個原則已經達到牠的論理結果。如果舉行民衆投票的時候，人民的表決和議會的表決不同；如果他們否決議會所通過的議案，或是採納議會所否決的議案，則即刻解散議會，另行選舉。（註十四）

這種自動解散的埃斯通尼亞制度是稀奇的。但在普魯士，（註十五）巴發里亞，（註十六）和多數德國的邦，（註十七）人民有召回代表全體的權利。但是投票人的數目和所需的多數，比較尋常的複決所需的必須大些。例如普魯士選舉人五分之一可以要求解散議會。接着舉行複決。如果合格的選舉人多數贊成解散，則即行解散。

現在我們已經討論的，不過是已經行於瑞士及美國某些省份的尋常複決和創議。但是新憲法已經表示很大的創造本領，發見實際運用直接立法原則的方法。

在德國，（註十八）埃斯通尼亞，（註十九）及拉提維亞，（註二十）議會三分之一可令一種法律延擱兩個月。在這個時期，合法數的國民，可要求複決。在德國，如果聯邦議會及聯邦參議院宣佈法律是屬緊急，則這種複決權無所用之。在拉提維亞，如果一個法律原來經議會三分之二的多數宣佈為緊急，或再次為四分之三的多數通過，則此種複決權，亦不能用。埃斯通尼亞的憲法差不多是最屬民主的。在這個憲法，對於多數黨阻礙法律通過之權利，是沒有這些限制的。這些規定的目的在於防阻國會裏多數的專橫。少數黨可以喚起全國的贊助人起來活動，使全國對於國會多數所接納的議案再加以討論。但是少數黨這種權力易於濫用，而且會發生最不好的結果。憲法裏這種規定，事實上受右派政黨激烈反對。德國特別如是。（註二十一）有人指出來，如果對於一難題目，雖聯邦議會和聯邦參議院表示滿意的調和，但因聯邦議會少數黨頑抗，對於這個問題全部，仍然可以再發生討論。在所有這些國家，特別是埃斯通尼亞，這種權利，也可被少數黨用作一種最有效的阻撓利器。但是這種方法仍未見應用，這是因為人民有良好的意識的原故。

制裁國會立法專橫之一種比較實際的方法，乃是許總統訴諸複決。總統運用這種權利的時候，祇

是因為感覺全國的意思被議會蔑視。拉提維亞（註二十二）的總統雖受議會少數黨所受的同樣的限制，可以延擱法律之公佈，而與人民以要求複決的機會。德國（註二十三）總統有延擱法律之無限權力，而且使牠訴諸人民之複決。這種規定，被極端左派激烈攻擊，因為牠們把這種辦法看作一種反動。別些人反對這種權力，因為他們看這不過是重演總統的解散權。但是有人覺得准國民權利之最高保護人（指總統）有一種權力，將特別重要的議案訴諸人民之特別討論，是一樁聰明的事體。

奧國的憲法（註二十四）包含有一種稍微奇特的規定，說：「如果經國民議會（National Council）決定，或經國民議會多數之請求……則國民議會所通過的各種法律，皆可訴諸複決。」除了關於憲法修改一節而外，奧國憲法裏，對於這樣的規定，是沒有實效的。一定數目的選舉人雖可以創議法律，但是憲法沒有一種規定，說：假設一個法律被國民議會拒絕通過，則應訴諸複決。關於憲法以外尋常的法律，能夠訴諸複決的唯一機關，就是國民議會自己。而這個機關訴諸複決，並沒有目的的，因為牠可以拿自己勢力通過法律，不必訴諸複決。而且甚至可以推翻聯邦議會（Federal Council）的延擱否決。（註二十五）

捷克國所規定的複決用途，是有趣味的。（註二十六）如政府的議案有被國會否決的，政府可以訴諸民衆投票。捷克憲法所承認的直接立法之法則，這是唯一的方式。牠的目的是在於鞏固政府的地位

以與議會對抗。如果政府的議案爲複決所否決，則假定內閣是要辭職的。其目的是在於使政府能夠逆國會之意旨而通過法律，同時不跑到解散國會的極端步驟。到現在這種句文仍屬空文。（註二十七）

直接立法實際最有用的用途，就是當各立法機關意見不能一致的時候，牠認定人民是最高的判決力。普來斯德國憲法的初稿對於複決的規定，原來祇有這一種方式。德國聯邦議會和聯邦參議院對於某個法律，如果意見齟齬，不能調和，則總統可以自行決定，或則讓此議案打消，或則訴諸複決。（註二十八）聯邦議會所以佔比較重要的地位，是因爲規定了：如果一個法律經聯邦議會三分之二通過，則總統必須公佈這個法律，否則必須訴諸民衆之複決。當兩院因意見不一致，致議案停頓的時候，複決自然是達到決定的一種明白方法。當普來斯委員會（Bryce Committee）討論這個問題的時候，有一個人提議把這種方法拿來當作一種解決方法。但這種辦法實際還不見包含在任何憲法裏。這樣的複決方法，有一種好處，就是祇是那些真正重要的，或引起活潑興趣的問題，才要求人民表決。

在瑞士美國及其他實行直接立法的多數新憲法國家，關於財政的議案，完全不能訴諸複決。其所以如此，是因爲牠們以爲人民於討論財政議案的時候，會按他們的金錢利害而投票，而不按議案本身的價值去判斷。鼓動人民，使他們投票反對要增收賦稅的預算案，並不是一件難事。埃斯通尼亞的憲

法，（註二十九）規定關於宣戰，構和，宣佈或撤消戒嚴，締訂條約，預算，國債稅則等議案，完全不在複決範圍之內。德國憲法有一點新發明，就是讓總統有獨權，可以將關於預算和稅則法的議案提出訴諸人民之表決。（註三十）

這些新憲法，有些（特別是埃斯通尼亞的）並不規定：使複決發生效力，必得有一定數目的選舉人投票。但是德國有這樣的規定：「如果合格選舉人於民衆投票的時候多數不參加投票，則不能打銷聯邦議會的決議。」如憲法之修改要訴諸複決，則最少要得選舉人過半數投票贊成。（註三十一）在里休安尼亞，如果不得選舉人一半投票，則不能取銷議會關於憲法的修改。（註三十二）

對於新憲法所實行的複決和創議，有一個非不重要的反對，就是說：這些辦法很足以增加立法方法的繁雜。這種情形，特別見於德國。德國不特設立了一個第二立法院，並因為民主各黨汲汲於保障人民的權利，複決權遂用於種種方式。德國國民黨的議員海蔭池（Hein）攻擊這種無謂的，繁複的制度的時候，說道：

「擴充複決的用途，這是由於浸漬這個計劃全體的觀念所發生的效果。也就是因為不信任選舉出來的人員而產生的效果。因為這一種不信任，於是設立一重在一重之上的勢力。其結果適足發生一種繼續不能解決的現象。」（註三十三）

自由派口斯 (Koch) 對於這個計劃的擁護是說牠代表一種民主政治的新精神。他說：

「我們知道這個計劃並非簡單。但是我們以為當對於代表式的民主政治明白發生某種不信任的時候，那末對於這種不信任，應該使牠有一條出路。再者，我們以為設立這樣的出路比較設立第二立法院的一種裁判機關（不管牠是叫上院，工業議會，或任何其他名目）之辦法，還來得聰明些。」（註三十四）

新憲法實行還不久，不能告訴我們複決的方法能夠實現擁護者的希望。現在關於牠的好處最多可說牠還覺不得已經作了什麼害處。

德國複決的制度最為複雜。有人恐怕這個方法時常應用，會使立法完全停頓。但在德國實行複決的，到現在祇是一次。

一九二六年春季，社會主義黨和共產黨因為反抗昔日王侯的過分要求，由民衆創議提出一個議案，把從前皇室的財產完全充公，不給賠償。他們主張這些財產應屬於國家，但應該用來救濟社會裏貧而無告的人。在初次討論的時候，這個議案得充分人數贊成，由政府提交國會。但政府方面則加以評語，勸聯邦議會否決，因為牠和正義的根本原理相違。這個議案在聯邦議會失敗之後，交給民衆複決。這個議案看為是憲法上的一種修改。若使這個議案在民衆複決的時候，能夠推翻聯邦議會的決

議，則必須得選舉人全體多數之通過。因為這個原故，反對這個議案的人勸贊成這個議案的人們不出來投票。實際上選舉人參加投票的，不及百份之四十，因此這個議案毫無接納的機會。然而替社會主義黨和共產黨所投的票是很多。民主黨和中黨的左派有時一定會違反他們本黨領袖而投票。但這並不是說許多右派的社會主義黨人不反對這種完全的充公。這個議案的歷史極足證明少數人怎樣會被復決制度迷惑，將民衆的呼聲作孤注之一擲。如果政府在初期的時候能夠得到多數贊成一種滿意的調和議案，則復決絕不會舉行。（註三十五）

總統興登堡 (Hindenburg) 雖然受了右派的黨的壓迫，却不想阻止復決或宣佈這個議案為違憲。但是他做了一個評語，極力反對這個議案。並且指出一種危險，即令將來同類的復決會攻擊到別種私人財產。

在這個時候，政府似乎感覺民衆投票的實際流行病。金融整理的效果，對於受物價過漲的害處的人們，很有影響。按照物價強制調節法 (Valorization law)。除了典質物不計外，物價則由百分之一至百分之五之範圍內變遷。至於典質物，在例外情形，價值至高可以漲至百分之二十五。有跌價銀幣的人們提議一種增價的複決案。其中有一個提議，是把紙幣提高，增至金馬克價值百分之五十。另一個提議是把紙幣提高增至金馬克價值百分之一百。經濟事務部長指出：如果這些提議經採納，則國家

會起一種新的經濟危險。政府所以禁止複決，因為覺得這個複決和憲法相違。按照憲法，財政議案祇能由總統自動提出，訴諸民衆之複決。爲解決這個問題起見，他們提出一個議案，宣佈關於價格驟漲之結果之複決，都與憲法上這個句文牴觸。德國沒有一個特別司法機關來解釋憲法，這是德國人常常感覺得到的。

在拉提維亞和埃斯通尼亞，總統或議會合法數的份子施行延擱法律權之後，沒有複決。但是在這些國家，人民很可運用他們的創議權。特別是剛在施行憲法的那幾年，已經時常舉行民衆投票了。

例如在埃斯通尼亞，在一九二二年第一屆國會的時候，合法數的國民要求對於宗教教育的現行法律應加以修改，國家對於宗教教育的經費應該負擔。此個議案爲議會否決，於是舉行民衆投票。投票者多數贊成這個議案。其結果令國會解散，直接舉行新選舉。埃斯通尼亞時常舉行複決，這會發生最不好的效果。因爲憲法沒有規定於民衆投票應該有選舉人多數投票，致實際上國家裏一小部份的國民可以達到解散議會的目的。如果於民衆投票的時候參加投票的，祇是少數的國民，而所提出投票的法律議案並不是全國人所關心的問題，使很小的多數能夠改變議會的決議，而我們遂由此下個斷定，說：全國已經改變意見，對於所選出的代表，不加以信任，這便是糊塗了。

議會在牠的任期末滿之時，失了民衆的擁護，這自然是會有的。如果使人民能夠直接要求解散議

會，好像德國各邦一樣，以防備這種意外，這是比較聰明的辦法。埃斯通尼亞自動解散的制度，從理論上說，也許是妥善的；但在實行上，牠引起問題的紛糾。民衆投票反對某特別議案，會令實在爲民衆所信任的議會解散。從另一方面說，如果議會真是已經失掉全國的信任，人民會利用機會反對議會，不管議會對於這個特別議案的真正意見是什麼了。因此每次民衆投票變成對於政府之信任問題之投票。複決則失掉發見人民對於某特別問題不偏袒的意見之一切價值了。

瑞士，美國，（註三六）及戰後採行複決的國家已表示人民全體對於公共事務沒有充分的興趣，於特別議案，沒有多數人參加。甚至當真正重要的問題訴於他們的時候，他們所投的票比較於選舉國會所投的票往往少得多。在尋常的情形，多數國民都不投票。例如在拉提維亞，已經舉行許多次民衆投票，沒有一次有一半合格選舉人參加投票。有一次政府因爲要得羅馬天主教的擁護，通過一種法律，將一個已經交給教徒的教堂歸還他們。新教徒進行民衆創議，於是舉行民衆投票。（註三七）這個問題雖則引起很大的興趣，但是祇有一小部份的人參加投票。總統決定不理會民衆投票的表決。他的論調是說：在同樣的道理，在一個複決裏，若是有四十九個國民投票贊成一個議案，而五十個國民則反對這個議案，這樣的複決會拿來表示全國的意見而推翻議會的決議。憲法上雖然沒有說當民衆創議一種普通法律的時候，必得有多數選舉人投票，（註三八）他却立了一個例，若是有選舉權的人沒

有一半投票，則無論如何，這樣民衆投票的決議，儘可不必理會。德國對於類似這樣的意外現象，已有精明的提防方法。

這些討論，使我們得到一個結論，即：對於選舉出來的國家代表予以比較多的信任，才是比較聰明的辦法。主權雖則在民，但不能便說他們不應將立法行政的責任付託給選舉出來的議會。這特別是因新憲法已經用種種可能的新方法使議會能盡量的確實反映全國的意見，要把立法權委諸議會。再者，經驗告訴我們，人民或則不能，或則不願繼續的參加立法的工作，對於特別問題，表示他們的判決。擁護直接立法的，自然會說其錯處不是在於制度，乃是在於人民。人民必得受教育，使對於公共事務發生真正興趣，而且獲得充分知識，對於一切關於全國的重要問題，作合理的判決。

「人民除非祇作主人，則不得自由。」

在某些國家，如果國會不引起真正的信任，而且重大問題往往因為政黨的競爭弄得曖昧不清，則人民應該有權對於某些重大問題時常表示一定的意見。這也許是一樁有利益的辦法。複決的價值就是在於牠能夠引誘人民從問題本身的價值，而非從黨的立場來討論問題。實際上這個目的還未達到。波羅的海沿岸的國家的民衆投票往往應用於細微的，比較不重要的問題。德國舉行一次複決絕不給提倡人什麼榮耀。真正重大的問題，例如多士報告 (Davies Report) 或德國加入國際聯盟會，看得太緊

急，太重要，不能訴諸人民之複決。而人民則表示充分的眼光；對於他們的領袖，表示充分的信仰，不加以阻撓。這是一樁有意義的事體。我們沒有什麼理由，能夠希望複決權如果更加時常運用，則投票一定不隨着嚴格的政黨界限，乃隨着別些事體進行。

複決能應用的方法如果增加，則適足增加無謂的繁難。這是無疑的。把立法的詳細時常訴諸人民之表決，這種辦法，應該免掉，而不應該鼓勵。近代國家的立法工作並不是簡單的事體。我們在一方面則見有一種怨語，說這種實際專門的困難工作是付託於少不更事的國會。而於他一方面，則見有一種企圖，把這種工作交給人民，而人民從勢理上說，知識不及國會的議員，因為議員差不多以全副時間精力來應付公共事務。我們差不多不能希望人民全體有充分知識及興趣使困難的立法問題時常訴諸他們的表決，發生利益。言其究竟，這一種的民衆表決，不過是責任之變移。而責任之不願擔負，對於任何種政府，實在是一種失敗的現象。再者，人民已經表示不願意負擔這個責任。黑格爾 (Hegel) 的格言，「人民是國家裏不知他們所需的是什麼的那一部份，」現在還是真理呢。

(註一) Aubry 著 *La Constitution Prussienne* 第七五頁所引的話。

(註二) *De Contrat Social, Livre III, Chap. XV.*

(註三) 參攷本書第一五三至一五四頁。

(註四)Deputy Kooh, 7 July 1919, pp. 330^a—3.

(註五)Deputy Dr. Von Delbrück, 7 July 1919, Heafrom, p. 331^b.

(註六)憲法第八八至八九條。

(註七)憲法第七七條。

(註八)憲法第四四條第二節。

(註九)憲法第七三條。

(註十)憲法第七八條。

(註十一)憲法第三一條。

(註十二)憲法第四一條第二節。

(註十三)憲法第二十條。

(註十四)憲法第三二條。

(註十五)憲法第六條。

(註十六)憲法第十條。

(註十七)Dr. Adelheit Menschell, 'Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und Oeinen Landen,' Archiv des

öffentlichen Rechts, Band 41, Heft 1, pp. 1—52.

(註十八)憲法第七二、七三條。

(註十九)憲法第三十條。

(註二十)憲法第七二條。

(註二十一) Deputy Heinz, Peoples Party, Session 7 July 1919, Heifron, pp. 3299—300.

(註二十二)憲法第七二條。

(註二十三)憲法第七三條。

(註二十四)憲法第四三條。

(註二十五)注意：這個規定之目的不是在保護少數，因為要有多數的決議才能發生覆決。

(註二十六)憲法第四六條。

(註二十七)一九二二年公法年報 Franz Weger 所作的 'Der Tschechoslowakische Staat' 那篇文章。

(註二十八)憲法第七四條。

(註二十九)憲法第三四條。

(註三十)憲法第七三條第四節。

(註三十一)憲法第七六條。

(註三十二)憲法第一〇三條第二節。

(註三十三)Session 7 July 1919, *Helfron*, p. 3300.

(註三十四)全上，第三三〇八頁。

(註三十五)政府實際準備這一種議案。但是法律顧問宣佈這種議案是一種憲法的修正。因為民族主義黨人與社會主義黨人之頑抗，得不到三分二的多數。

(註三十六)Lowell 所著作的 *Public Opinion and Popular Government*.

(註三十七)Max M. Iaserson, 'Das Verfassungsgrecht Letlands', *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band XII, 1923

—4, p, 201.

(註三十八)憲法第七八條。

此
页
空
白

第九章 第二立法院

十九世紀對於單一立法院制度之不信任，是發生於保守的思想，而不是出於民主的思想。那時所恐怕的，不是因為議會會傳達人民進步的願望，乃是因為議會為雄辯和一時的情感所左右，會通過一切不詳加討論的議案，或得僥倖的多數的同意，採行一些好高務遠的改革。法國的政府往往於比較不重要的問題為僥倖的票數推翻。這個事實，真可拿來作一種論據，去證明於單一立法院有獨權處理的那些事務，真有一些不負責任的危險。因為這些理由，兩院制差不多普遍採行。那時的人覺得任何法律如果能成為法律，必須由比較穩固的，保守的團體再加以討論。那時的人民也希望在第二立法院有位置代表知識，品格，政治知識及經驗。第二立法院因為少與操主權的人民接觸，遂失去勢力。這種缺陷，可由於因為牠是代表有知識有道德的貴族階級得人重視，而得彌補。

這個學理，雖然差不多得普遍採納，但是牠的運用絕不是容易。使新憲法對於第二立法院增加不信任的，大部份是因為像法國參議院引起不好的批評與英國元老院表面上好像不能想出一種滿意的改良方法。

近代民主政府的第二立法院，於組織上真是有些虛偽。兩院制的歷史來源本是爲着代表財產階級和對於世襲的貴族，與以特別勢力。這種情形顯然和近代民主學理不相符合。二十世紀的人們已經見着兩個殘餘的世襲上院——普魯士紳士院 (Prussian Herrenhaus) 和匈牙利貴族院 (Hungarian House of Magnates)——廢止或完全改變。英國元老院差不多已經失掉牠從前的一切權能。牠繼續有用，全靠牠能夠根本改良。在波蘭和捷克兩國，舊時有名的貴族階級依然存在，但絕沒有人提議這個貴族階級在憲法裏應該特別規定他們的代表。因爲十九和二十世紀的近代民主憲法的擬草人決意保留兩院制，而同時完全不顧兩院制原來根據的原理，所以他們逼得想別些組織上院的方法。他們的企圖還不見有顯著的成功，因爲除了行聯邦制的或有很強省區感情的國家，必須使特別的地方利益有特別代表而外，(例如美國，瑞士，及德國，奧國，普魯士的新憲法) 第二立法院因爲組織上的虛偽，對於任何地方的人民都不能發生很大的影響。

有些新憲法，例如育鈞斯拉維亞，埃斯通尼亞，拉提維亞，里休安尼亞，芬蘭的憲法，已經廢除第二立法院了。波羅的海沿岸的國家是新憲法裏最屬民主的國家，而且傾向於直接立法的制度。在這種制度之下，第二立法院顯然是無所用之。塞爾必亞的激烈黨是反對上院的。這個上院在一九〇一年

的憲法是包含有的。(註一)但這種規定令該黨分裂。君主藉上院來施行的惡勢力，引起對於兩院制之

反感，致一九〇四年的塞爾必亞憲法和一九二〇年（註二）的育鈞斯拉維亞憲法採行單院制的時候，並沒引起什麼反對。

育鈞斯拉維亞的新憲法已經找到一種方法，防避倉猝的立憲法。這個規定是說：每種法律，在未經採行之前，在同一會期之內，必須經過兩次投票。（註三）但對於這兩個投票相距的時間，並不規定。因此這個條文實際被議會程序閃避了。這個程序規定：除在緊急情形而外，對於一個議案須行三讀。但對於一個完全的議案，並沒規定兩次的投票。（註四）

荷蘭議會規程規定在三讀的時候，一個議員的請求，可以將一個議案的討論延至下次會議討論。第二次會議的時候，如果得議員三份一之請求，可將議案延至下次改選之後再表決。新議會對於這個議案，必須照牠二讀時所通過的模樣重新討論。這個規則不應用於議會非常會議時，政府所提出的議案。其目的是在防阻議案由於僥倖的票數而得通過。若是不得到一個很大的多數，則又規定在議案成立為法律之前，能夠將牠訴諸人民之表決。我們可以辯駁，說這種辦法把太大的權交給少數人，而且少數人可使決議之延擱祇當作一種阻礙方法，而不因為有什麼實在理由，使我們相信新選舉會使議會的意見改變。實際上這種情形並不發見。因為少數的人祇是因為有很好的理由才行使他們的權能。國會裏少數人的阻礙行為，是一種壞處，但新憲法還未遭遇過。（註五）

在波蘭，（註六）巴德柳斯基（Paderewski）政府的原來計劃，不是要設備一個第二立法院，乃是設立一個「護法院」（Garde des Droits）。（註七）牠對於議會所通過的一切法律，都有審查的權利。如果議會和護法院意見不能一致的時候，總統有權裁決。這個護法院的院員是從各方面選來的。其中三十人是由議會用比例代表的方法從議會內和議會外的人選舉出來的。其中三十人是由總統就國內有聲望的人選來。有些是從各大學選來，爲的是要代表高等教育。憲法委員會最後的計劃是設備一個參議院。其中七十是由議會用比例代表制從院外的人選來。其中有些是地方自治團體的代表——每省兩名，每市兩名。其餘的議員，有五名是天主教主轄區的代表，三名是別些宗教的代表。還有高等教育，學科機關，最高經濟院的代表。參議院有否決的權利；但是牠的否決，可被議會五分之三人數的決議推翻。從這個稍微複雜的團體的假定的組織可以尋出普來斯的影響。這個團體，可以說是用間接選舉法超出政黨束縛而選出的。牠代表各個教會及地方團體的衝突利益；同時爲退伍兵，政客的特性，學校，大學校的智慧所提高。左派的政黨完全反對兩院制。這個計劃，因爲在議會受他們激烈反對，所以將原形改變，牠的原來面目，差不多看不出來了。對於這個問題的感情非常的強烈，致令憲法會議有一個時期因爲被社會主義者和工人政黨所阻撓而歸於停頓。他們要求另行召集一個議會，討論關於參議院的條文，或是訴諸民衆之複決，以決定是否應該設立一個第二立法院。（註八）最後委

員會修改這個計劃，使成現在的形式，（註九）並由很小的多數通過了。

參議院的任期係和議會一樣，而且是拿直接選舉的方法選舉的。因為參議院祇有一百十一人，僅佔議會人數四分之一，所以參議院選舉區較議會的選舉區大。殖民地的人，工人，和官吏作工的情形，使他們住所之變更成爲重大之問題。除了這些情形而外，在選舉區內一年的居留是必需的。現在已有一種企圖，保守的氣象，把選舉人的年齡提高到三十歲。對於參議院的選舉人年齡提高到四十。議會推翻參議院的決議所必需的多數，則由五分之三的多數減至十分之十一的多數。按一九二二年憲法之規定留下給參議院唯一的實在的重要權能，是對於總統提議解散國會，予以同意。（註十）這種規定是直接模倣法國憲法的。牠對於國會的政府制之發展上，有不良的影響，不久便會明顯。接近來憲法之修正，總統解散議會之權，不再依靠參議院的同意了。

就全體說，對於參議院最後的解決是一種調和的結果，即中黨比較左的意見勝了左右黨的極端意見。這種穩健的見解，一位憲法會會員解釋得很好。他說：「沒有一個選舉出來的議會曾經真正代表全國國民的願望的。所以拿一個第二立法院去制裁議會，乃是一樁聰明的事體。參議院也必須從民衆意旨產生而來。這一種機關，在波蘭更爲必需，因為在對於民主政治沒有長久的教育的人民，複決的制度的運用是不能有什麼效用的」。（註十一）

捷克國參議院的立法權比較大些。但是牠的組織也是同屬民主的。政府原來的計劃（註十二）規定逐次改選議員，每四年一半要辭職。並且堅持選舉人的年齡限制要在三十歲以上。但因社會民主黨的反對，令這個計劃改變。所改變的，是使參議院由直接選舉產生，任期八年。選舉人必須至少滿二十六歲。參議員必須在四十五歲以上。（註十三）捷克國的參議院，不像波蘭的參議院，牠同議會的立法權是平等的。但是參議院對於議會所提出的議案，必須在六個星期之內討論。如果遇着預算的議案，則必須在四星期之內討論。在他一方面，對於參議院所提出的議案，必須經過三個月，議會才能下決議。（註十四）一個議案，若祇得參議院之通過，但不得議會接納，則不能成爲法律。但若議會所通過的議案雖經參議院否決，若得議會再加以通過，則成爲法律。如果一個議案原來被三分二的多數所否決，則必須五分之三的多數才能推翻上院的決議。（註十五）在尋常情形之下，參議院的否決不過是暫時延擱。但是參議院很大的多數對於議會很小的多數所通過的議案，可予以絕對否決。憲法的變更，若是有效，則必須得每院全體議員五分之三的多數之同意。（註十六）

德國因爲政府是聯邦制，所以才特別產生參議院。昔日如此，今日也如此。但是現在因爲統一的原理發展，使各邦的權利受損失，結果便聯邦議會的權大爲增加。但是有人以爲對於各邦的特別利益，必須予以特別的代表。因之這些利益在聯邦參議院由各邦內閣閣員或代表去代表。每邦至少有一

個投票權。此外每邦加多一百萬人，則該邦又加一個投票權。其餘剩下的人口，若是等於最小邦的人口數，則該邦又加多一個投票權。然而沒有一個邦可以有投票權全數三分之二。這個條文顯然是反對普魯士的專權。另外還有一個條文，規定普魯士代表之一半不是由普魯士政府指派，乃是由地方代表機關指派。（註十七）

各邦可以按牠們的投票權遣派一樣多的代表。但是在委員會裏，沒有一個邦可以得一個以上的投票權。普來斯原來的計劃提議是設立一個聯邦院（*Statenhaus*）。該院的議員是由各邦議會按比例代表制選舉。但有人覺得這一個院不過反映各政黨的實力，而這些各政黨的實力已經是充分的在聯邦議會代表出來了。而且這一個院仍不能免除召集一個獨立的機關以代表各邦政府的必要。憲法的擬草人確實說他們覺得立法權是存於聯邦議會，至其究竟則實在存於人民。參議院是反映各邦的意思，代表各邦的利益。他們並沒有意思將立法權平均分配於兩院。（註十八）但是參議院的立法權能絕不可忽視。兩院都有同等的創議權。政府在向聯邦議會提出議案之前，必須商諸聯邦參議院。而聯邦參議院又藉政府作媒介，將議案提出於聯邦議會。但是聯邦參議院和政府的意見不一致的時候，彼此不能防礙彼此向聯邦議會提出議案。提案時則附帶一個聲明，說聯邦參議院和政府意見不一致。（註十九）若是兩院中一院拒絕他院的提議，沒有調和餘地，則由總統裁決。最後由總統提出於民衆，由民衆裁

決。總統或則讓議案不能成立，或則訴諸民衆之複決。如果一個議案經聯邦議會三分之二之通過，總統必須公佈這個法律，否則必須訴諸人民之複決。這個議案不能祇是讓牠埋沒。（註二十）憲法的修改要每院三分之二多數之通過。但於人民的複決，可僅以簡單的多數推翻聯邦參議院的決議，但須有選舉人半數參加投票。人民複決若是推翻聯邦議會的決議，則須有選舉人之半數投票反對聯邦議會。（註二十一）

新憲法對於上院問題特別缺乏創造能力。這大部份是因爲民主思想的壓迫。例如在波蘭和捷克，民主思想不免使選舉參議院的制度結局極類似選舉議會的制度。對於差不多類似下院的機關，我們不能希望牠於國家政治生活有什麼重大作用。像這樣的議會甚至不會有綜和政黨意見，使於他院決議作不偏不倚的斷案之好處。我們不能希望祇把年齡的限制提高，牠們的意見便增高聲價。波蘭選舉參議院是和選舉議會同時舉行。而且兩院都是同一個任期。（註二十二）如果在立法期內，議會被解散，則參議院也自動的解散。（註二十三）所以若是我們想到兩院的選舉人是相同，兩院間的意見，實則不能有什麼區別。實際上參議院的選舉不能引起什麼實在的興趣，因爲假定了政府如果在議會得多數，則必定也能得參議院的擁護。

捷克國兩院的選舉不在同時舉行，而且兩院任期不同。（註二十四）所以在議會得操縱多數的政

黨，而在參議院則會陷於少數的地位了。但是這並沒有用處，不過於議會之濫用權能，作一種不穩固的防備罷了。若是把一九二十年四月第一次選舉的結果分析起來，便證明兩院政黨力量的比較，差不多是相同的。他們沒有在一個時候發生百分之五的變化。（註二十五）

對於德國聯邦參議院，也有同樣的反對批評，特別是保守黨的批評。（註二十六）除了關於各邦利益的事體而外，聯邦參議院不見得拿出牠真正能力來抵抗下院。各邦政府所遣派的代表人員沒有獨立的發言權和意見。一邦的全體代表一塊兒投票。所以他們不過代表各邦議會的多數黨或政黨之聯合。這些代表之選法是和聯邦議會的選法一樣。除了在那些不大會有的情形之下，各邦議會的多數在不同的時候被選到聯邦議會，而且同時意見改變，則聯邦參議院也像聯邦院一樣，不過成了聯邦議會的反映罷了。牠不能代表國家裏比較審慎的意見，而且對於政黨的專制，不是一種真正的抵抗方法。

因為計劃一種組織上滿意的方法，其困難是這樣的大，且顯然不能免除，我們要研究將上院取消是否是一個聰明的辦法。衆議院有倉猝立法的危險。第二立法的目的是在防避這個危險。但現在有許多理由使我們想到這種危險不會十分利害，表示第二立法院有另外設立之必要。多數新憲法的國家都付與總統以延擱否決權。這種否決權，由政府酌量情形而施行，能夠使對於倉猝通過的議案和修正案再加討論。莫爾根先生（Morgan）說，在國會制度之下，強有力的政府因為能操縱議會的多數，

而且可應用政府各部的經驗知識，牠是對於無知的或不審慎的立法最好的防避方法。英國的政府不特是要對於牠自己的議案負責，而且要對於牠讓國會通過的任何議案負責。「政府的議案是許多專家的作品。國會的擬草人要想留心牠是和現行法規吻合。財政部要研究這個議案對於國家財政有什麼開支。又要諮詢各部牠們對這些議案應該負什麼行政的責任。」（註二十七）歐洲大陸對於政府之制裁立法，不若英國之完善。但是運用總統延擱否決權，很可補救這個缺陷。

上邊已經說及新憲法對於上院問題之解決，沒有什麼發明。有一些提議，雖然沒有採行，却主張設立一種嶄新的第二立法院。這就是我們從前已經提及按職業代表制而選舉的第二立法院。這個意思起源於德國。但是對於這個第二立法院，左右兩極端政黨所提出的形式，彼此不同。在保守派方面，則以為從前按照財產而選舉的上院，應該拿新的，代表各種職業的選舉制來代替牠。他們堅持知識的和工業的職業，應得相等的代表。（註二十八）不像按民主的原則，拿虛偽的方法把選舉人分開，祇拿政黨的束縛來把他們聯絡起來。選舉應該按照他們的利益和職業自然的組織起來。用這種方法選舉的上院，不特對於下院是一種制裁就算完事，牠於立法的工作會能做一種真有價值的，創造的工作，而且供給有特別知識及經驗的人才。這種人才，對於政府之實效上是非常重要的。但是拿政黨作基礎而選舉出來的議會，這種人才就特別缺少了。德爾不呂克（Delbrück）提議：有些聯邦參議院應該由工團

(Arbeitsgemeinschaften) 選舉。「這種第一立法院所包含的，一半是各邦的代表，一半是職業團體 (Berufstande) 的代表。」這種工業的份子，因為時常贊成統一，會阻撓聯邦參議院之獨立趨勢。新觀念和新知識會被引進來。(註二十九)

多數社會主義黨人則提議第二立法院應該完全拿職業作基礎來組織。近來生活最困難的問題是屬經濟的問題。近代政府最困難的問題是組織國家經濟生活。對於這種工作，由普通選舉而產生的政治國會，是完全不能勝任的。所以應該設立一個第二立法院來特別對付這些問題。各種工業應該組織為生產參議會 (Councils of production)。而第二立法院的代表即由這些參議會產生。牠對於一切經濟的議案，應該有創議及首先討論的權利。一切的法律，如果不是接着三年都照原文通過，則這個第二立法院應該有否決的權利。如遇兩院意見不一致的時候，則各院都有訴諸複決的權利。各個工業的生產參議會及經濟立法院，應該按平等原則組織。主人和工人都得相等的代表。社會主義黨人的提議比較保守派的提議來得更深遠。他們希望一切政治的權力最後會落於經濟立法院。由複決所發表的人民言論，足以證明他們以為在這職業立法院所代表他們的意見，比較由政黨所選舉出來的立法院所代表的，更為充分些。(註三十)

這兩種提議都被中黨攻擊為不合民主主義。(註三十一) 他們反對社會主義黨主要的論調就是說：

平等的原則根本上是非民主的。雇主的利益比較雇傭的利益大得多。少數的雇主會產生許多雇傭所產生的代表。社會主義黨人的提議是：對於生產者應該給予特別的代表。保守派的提議則主張工業的，知識的職業，雖則各方面的數目不同，應該有相等的代表。這兩個提議，都和這個根本原則矛盾——各個人是一個獨立的單位，和其餘各個單位都分開，並且祇由國家的團體聯合起來；各個國民的投票權和其他各個國民的投票權都有平等的力量。對於這個論調的回答，是說：直正民主政治不特必須注意數目的問題，而且要注意某份子在國民生活裏所佔的特別勢力。按保守派的論調，工業的，專門的，和知識的職業，對於國民生活都是同樣重要的。所以在一個根據職業的標準而選出的立法院，牠們應該得相等的代表。按社會主義者的意見，生產者是國家最重要的份子，國家的生命，也就是靠着牠們。所以應該設立一個特別的「生產參議院」。

這些觀念在別些國家，並不是沒有影響。拉提維亞裏（註三十二）在許滿博士（Dr. Schieman）領導下的德族人在憲法委員會提議應該組織一個第二立法院，去代表團體的利益。在育鈞斯拉維亞（註三十三），教士黨（Clerical Party）反對一院制，提議應該設立一個職業的第二立法院。這個第二立法院應該有兩百名議員——一百名是用普選制按照職業去選出來，一百名是國家裏職業議會的代表，而且是同時選舉的。這兩院的權相等，但是職務不同。政治的問題和社會經濟的問題是有區別的。按

其區別不同，所以將這些問題分別提交政治議會或經濟的議院討論。一院所通過的議案，則送交他院，求其修改或同意。如果兩院意見不一致，則最後之決定應由兩院聯席會議解決。有些事務，例如宣戰，構和，締訂通商條約，預算，帝位問題，修改憲法等，兩院都有權討論，則歸兩院聯席會議處理。但不說政治的，社會的，及經濟的議案的區分線在什麼地方，和在意見分歧的時候關於權能問題解決的人是誰。沒有一個提議規定職業立法院的選舉方法，或雇主與雇傭的區別。

職業立法院的計劃為憲法委員會所拒絕。這個憲法委員會決定贊成一院制的時候，做了一個真正民主的宣言，說：「單一議院 (Skupstina) 是人民全體的代表；單一議院各個議員代表各階級和各職業。」(註三十四)

波蘭社會主義黨人提議應該設立一個勞工院，代替參議院，拿來「代表並保護國內一切勞工國民的利益」。這個議院和議會的人數要相等。牠是由市鄉工人代表的參議會，職業聯合會，「為資本家或國家作工的知識界聯合會選舉出來，任期三年。」關於影響工人階級的社會情境之一切議案，和應付勞資關係的一切議案，勞工院應該有首先付議，否決和創議的權利。如果政治議會反對勞工院的希望，而通過一個議案，或拒絕一個議案，這個機關，如得三分二多數的決議，則有將議案訴諸人民複決的權利。(註三十五) 我們應該注意：這個團體，組織上既然比較德國和育鈞斯拉維亞所提議的

更爲狹隘，則牠的職務，當然也比較縮小。牠會祇應付勞工階級的狀況，而非應付國家普通的經濟政策。

在歐洲大陸的議會，所有這些提議，通通被拒絕，因爲民主政黨佔優勢。任何種把兩院職權區分或從下院將最後裁決權拿出來的企圖，都會發生極大的困難。但是第二立法院在將來對於立法工作有什麼生氣，或有什麼價值，牠必須用一種全新的方法選舉，這是無庸疑的。這種選舉法，就是類似贊成比例代表制的人們所提議的選舉方法。（註三十六）如果上院不過是下院的樣本，則不如將牠完全廢除。特別的利益團體，各國皆有。對於這些利益，予以憲法上的發表方法，則不特妥穩，而且有益。無論在什麼地方，若果採行內閣制，而內閣又祇是依賴下院，則上院不免失掉牠的影響，而居於第二的地位了。（註三十七）這一種的上院和國會制相配合，則有存在的理由。但是牠的存在，不是當作一個制裁下院的機關，不過是特別適於改良下院立法，爲下院預備議案的一個機關。這些議案，雖則是重要，但近代的國會，因爲缺乏時間，不得不把牠們無定期延擱下去，或是不經詳細討論遂通過了。按世襲地位的制度所選擇的貴族政治，可於上院代以有知識和智慧的貴族政治。若是設立一個機關，牠和下院的不同，祇在牠的份子年長，並且剝奪牠的一切重要權力，便是設立一個會埋沒無聞的機關了。

(註1) Peritch, 'Étude Sur la Nouvelle Constitution du Royaume de Serbie'. Bulletin de la Société de Legislation Comparée, 1902—1903, pp. 334—5.

(註11) Nikodje Yovanovitch, 'Étude Sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes', pp. 104—5.

(註12) 憲法第八六條。

(註13) Yovanovitch 的著作第一四五至一四八頁。

(註14) 一九二二年所提出的一百一十三個議案當中，有二十二個是延擱至於下次開會討論。五個是延擱至下次選舉之後再

討論。

(註15) Blociszewski, 'La Constitution Polonaise du 17 Mars 1921', Revue des Science Politiques, Vol. XIV, pp. 3

Seq. (January-March 1922).

(註16) Potulichi 的著作第三五，三六頁。

(註17) Potulichi 的著作第一二，三五頁(註亦參攷)。

(註18) 憲法第三五，三六條。

(註19) 憲法第二六條。

(註20) Potulichi 的著作第十條(註亦參攷)。

(註十四) Dr. Vla Imit Dedeoh, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, third series, Vol. III.

(註十三) 憲法第二章第十三，十四，十五，十六各條。

(註十四) 憲法第二章第四一，四三條。

(註十五) 憲法第二章第四四條。

(註十六) 憲法第二章第三三，四二條。

(註十七) 憲法第四章第六一，六三條。

(註十八) 聯邦議會的立法權雖有很多的限制，但憲法規定：「國家的法律應由聯邦議會制定。」參照憲法第六八條。

(註十九) 憲法第六九條。

(註二十) 憲法第七四條。

(註二十一) 憲法第七六條。

(註二十二) 憲法第三六條第二節。

(註二十三) 憲法第二六條。

(註二十四) 憲法第十一，十六條。

(註二十五) 參攷 Edouard Jolly 的 *Le Pouvoir législatif dans la République Tchécoslovaque*, 第三頁所引的數目。

(註二十六) Deputy Fr. Von Delbrück, Session 28 Feb. 1919, Heifron, P. 958. 及 Freiherr Von Freytag-Loringhoven,

Die Weimar Verfassung in Lehre und Wirklichkeit.

(註二十七) J. H. Morgan 的 The Place of a Second Chamber in the Constitution 第九、十頁。

(註二十八) 德國的民族主義黨人絕不是反對職業議院，不過他們覺得工業主義者的標語：「Die Wirtschaft ist das Sein-

skal」會令國家破壞。

(註二十九) Session 28 Feb. 1919, Heifron, P. 958.

(註三十) 關於 Cohen, Katski, Buchel 諸人所擬的多數社會黨的計劃，參攷 Tartarin-Tanheyden 的著作第一五二至一五

四頁。

(註三十一) Brunet 的著作第三六至九一頁。

(註三十二) Mar Laserson 的著作第二五九頁。

(註三十三) Yanonovitch 的著作第一〇五至一〇六頁。

(註三十四) Ivan Zolger, 'Die Verfassung Yugoslawiens', Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1922.

(註三十五) Patinkin 的著作第五二至五四頁的註子。

(註三十六) 波蘭於近來修改憲法的時候，左派的政黨提議：參議院因為無用而且耗費國帑，應該廢除，而且提議組織一個

代表工會及職業團體的議會以代表參議院。

(註三十七)近代民主政治兩個最成功的第二立法院乃是見於未嘗採行國會制的國家——而美國及瑞士。這是一樁有意義的事體。美國的參議院比較衆議院還有力量，而且能吸引全國最有政治才能的人物。這不特是因為參議院代表各邦的利益比較人少，因為是一個有效率的團體，而且因為牠享有一種特別的利益，即有些委託於國會的有限的行政權是獨屬於參議院。瑞士兩院的權能是相同的。行政元首不向任何院負責。現在議會所有控制行政的權是平均分配於兩院，而且兩院所有的權能是相等的。美瑞兩國都是聯邦制，而且牠們設立第二立法院原來是拿來代表各邦的利益。但是其中有一樁事體被蒙蔽了。即因為沒有國會制的內閣向下院負責，這才是令下院不能佔優勢的主要原因。德國的憲法也是聯邦制的。各邦的利益是由聯邦參議院代表。但是聯邦參議院比較美國參議院及瑞士的聯邦參議院還更不重要。其所以如此，是因為採行國會制的原故。內閣向聯邦議會負責，所以政治的權能與興趣集中於該機關。此原則亦可應用於非聯邦制的國家。英國因為內閣政府制，發展，元老院逐漸失去權力。法國的參議院比較是強有力。其所以如此，祇是因為內閣無力。政府並不領導或控制下院，所以制裁下院的機關是有用處。

第十章 大總統的立法權能

民主原則的近代主張者，因為不信任他們自己的代表，所以趨於把制裁的權能交給個人，即選舉出來的總統，而不交給第二立法院。我們會想到：在那些設立比較有權的第二立法院，總統的權力也會比較那些採行一院制的國家小些。波蘭的上院對於立法可以施行某些制裁。按一九二一年的憲法，總統降于偶像的地位。但在德國，則設立一個機關，以抵抗另一機關的趨勢非常強，所以雖有參議院之存在以作制裁的機關，仍不阻礙將大權交給大總統。捷克國的憲法，大部份因為受美國的影響而有相同的希望，設立一種制裁均權的詳密制度。

在育鈞斯拉維亞，按照憲法，立法權是分配于君主及國會。（註一）就理論上說，君主有絕對否決權。（註二）這種付於世襲君主的絕對否決權，大概會像在英國一樣，成為空文。從前塞爾必亞的憲法的這種條文事實上也是一樣。經驗好像證明：在一個民主憲法，對於選舉出來的，從人民接受權力的，而且可被人民罷免的總統，比較對於世襲的元首，可授以多些實在的政治權力。再者，延攔的否決權，是靠着人民的認可，而且目的僅在于再詳細討論議案，牠比較絕對的否決實在是一種更有効的

利器。延擱的否決暗示國家元首有獨立的權力。這一種的否決權僅可在特別情形施行。如果牠已經廢止不用，則把牠恢復起來的任何企圖，都會引起憲法上的危機。

波蘭的總統沒有否決權。按照原來的憲法，牠沒有創議權。將總統立法權能擴充起來，乃是皮爾蘇德斯基修正憲法的計劃之一個要點。總統否決權尚未採行。但按一九二六年八月憲法之修正，在一定範圍之內，予總統用命令代立法的權利。（註三）

當議會閉會的時期，總統可以發出有法律効力的命令。這些命令，必須國務總理及各部總長副署。在下期衆議院開會後十四日內，必須提交該院認可。有一些問題，例如選舉法，憲法之修正，宣戰構和，軍隊實力，預算，國債，商務條約，確實擴于大總統立法權範圍之外。這個修正，又規定總統的立法權可拿尋常法律來增加。這種法律必須明白規定總統能夠立法的事項之性質，和權力授與的時間。這種法律，不能給總統以修正憲法之權。和採行憲法修正案同時的，就是實際通過一種法律，給總統對於社會及經濟的問題，民刑法律之改良，用命令代立法的權利。所有一切在名義上擴于總統立法權範圍外的事項，在把這些特別權力付與他的議案裏，也明白把牠們擯除。（註四）

近代對於代表議會的不信任，可以拿波蘭衆議院的例來證明牠完全是合理。因為政黨分裂，代表將他們大部份的時候耗於彼此攻訐，推翻內閣，而於組織新聯合內閣之前，從事繁冗的交涉。至對

於重要的立法工作，則費很少的時間。在至可貴的機會，本來預備了有用的議案，但往往被拒絕。而拒絕的原因又不是從議案本身的價值着想，不過是由於頑固而拒絕。在政變的時候，皮爾蘇德斯基說：議會為全國所輕視，為全國所怨恨。皮爾蘇德斯基所說的話不是沒有道理。修改憲法及予總統以特權之目的，是在於使政府能夠迅速進行國會所能成功的立法工作。波蘭現在仍受三種立法制度的限制。這三種制度是彼此衝突的，而且和憲法衝突。調和國家法律的工作現在已經委託於一個特別委員會。這個委員會是要準備完全的民法和刑法。這個民法和刑法全體，議會是要接納的。

還有一個例，說明國會無立法權的地方。這就是關於預算問題之憲法的修正條文。向來國會於賦稅年度開始之前，對於預算不能有什麼決議。關於議會討論預算，現在已經定了三個月的一定限度。在三個月之後，雖然議會不能有什麼決議，這個預算即提交於參議院討論。在三十日之內，此預算又提交議會討論。如果在這個時期之內，參議院有什麼修改，則許議會十五日之時間，推翻參議院的決議。在這個時期之後，不管議會和參議院是否已經有所決議，大總統則公佈這個預算為法律。如果議會有所決議，則按該會的決議式樣公佈預算。如果議會不能有所決議，而參議院則有決議，則所採取的，是參議院所提議的形式。如果議會和參議院都沒有決議，則所公佈的預算，就是政府原來提議的形式。但若議會完全拒絕政府的計劃，則此條不適用。

拉提維亞（註五）和里休安尼亞（註六）雖然沒有一個第二立法院，牠們的總統却祇有一種很受限制的延攔否決權。在這兩國，總統可將一個法律案再提交國會討論。他的否決在拉提維亞可以拿一個國會的尋常多數來推翻。在里休安尼亞，則為國會全體議員之多數推翻。在里休安尼亞，若是一個法律議案原來經國會四分三多數宣佈為緊急，則延攔否決無所用之。拉提維亞的總統（註七）也有一種權利，延攔法律之公佈，並且給人民以要求複決的機會。但若這個法律再為四分三的多數通過，或是這個法律原來為四分三多數宣佈為緊急，則此種權力失效。拉提維亞和里休安尼亞的憲法，有許多地方是相似的。但是拉提維亞的總統的地位比較強些；這不過是受德國影響的一種表示。

捷克國的總統（註八）對於兩院所通過的任何議案，都可以加以批語，退回兩院。如果這個議案再為兩院通過，或議會代表五分三之通過，則不管總統反對，這個議案仍得成為法律。總統如認為必要，則他事實上有堅持對於議案再加討論的權力。而且當參議院不表同情的時候，對於議會僅多數所通過的議案，他有絕對否決的權。

芬蘭總統的權力很大。該國元首強有的地位是受瑞典的影響，非受德國的影響。瑞典憲法的根本原則是將國家的權力分配於政府各機關。並不是把牠們分別起來，使每一機關具一種不同的職務。原來君主和國會有同等的立法權和行政權。最近國會的權力大為增加。立法權和行政權大為分化。然

而舊日的影響仍明見于瑞典的憲法。於芬蘭的憲法，也稍微看得出來。芬蘭的總統看作是立法權的伴侶，不是看作純然一個制裁機關，祇於特別情形才有阻撓法律通過之權。（註九）議會所通過的各種法律，必須呈於總統，要他認可。（註十）若是一個法律不得總統的認可，但在新選的議會由絕對多數再行採行這個法律不加以修改，則雖不得總統之認可，仍然能成爲法律。否則這個法律視爲已經失效。「如果在三個月之內，總統不表示他的同意，則他是看作已經拒絕議案了。」這些句文對於總統予以很大的權力。事實上他能夠從代表議會求訴於選舉人。祇是新選舉表示議會多數代表人民的希望，比較總統所代表的還實在些，總統的反對才可推翻。總統如果和議會意見不一致，則他可以要求新選舉。（註十一）這種權利理論上和德國總統的權利相同。德國總統可以用複決方法訴諸民衆。初次看來，德國的制度好像予總統較多的權。但在實際上，芬蘭制度施行的時候，牠的總統比較德國總統佔多些便宜。解散的權利往往是制裁選舉的議會最有效的利器。即使在複決的時候，大多數的議員誠意相信人民對於某個特別議案擁護他們，他們卻往往不敢冒解散的危險。他們甯願將案件放下不提，不願逼迫總統解散他們，因爲選舉往往耗費黨部的款項，而且個人還有落選的危險。芬蘭的總統在事實上已經大大的應用他憲法的權柄。有一次總統否決一個法律，因爲這本是一個憲法的修改，而議會却把牠當作一個尋常的法律去討論。這個法律的目的是強迫大木料公司將可耕植的土地讓歸國家。總統的法律顧問

則以爲這種法律違反憲法上對於私人財產的保障。大理院贊成這個意見，後來內閣也採取這個意見。我們應該注意這一次總統的行爲的確是違反政府乃擁護憲法的旨趣。他不用他的否決去當內閣的經理了。

德國總統的立法權，也是重要。如遇聯邦議會和聯邦參議院意見不一致的時候，他是立法兩院的公評人。從前已經講過，他或則能夠讓一個法律埋沒下去，或則提出訴諸複決。如果這個法律經聯邦議會五分三通過，則他必須公佈這個法律，或訴諸複決。當一個法律經兩院通過的時候，他也有否決的權利。（註十二）他對於他不贊成的法律，可延遲公佈，並訴諸人民之投票取決。訴諸複決的權利，對於總統的權力，自然是大大的增加。因爲這個原故，牠被極左的政黨攻擊，但爲民族主義黨和民主黨所擁護。他們相信對於代表議會的權力，應有一種有效的制裁之必要。

否決的權利，是否應該單獨爲總統個人行使，或總統祇因得內閣勸告然後暫時行使，在新憲法上的規定，顯是紊亂不清。關於總統其他的權能，也顯然缺少明晰的規定。關於總統的權力一層，我們以後再談。在這裏，我們祇能說：否決權如果不屬空文，則頗足以鞏固內閣的地位，以對付立法院，而且使政府對於立法能施一種有價值的制裁。這就是捷克憲法的本意。那個憲法說：政府「應開會決定」總統所提議的否決。（註十三）在拉提維亞，這種權利已經常常使用，而且看作防避單獨立法院僥

倖多數所倉卒通過的立法之一種方法。

德國和芬蘭（註十四）的憲法擬草人原意的確希望總統在某等情形之下，施行一種獨立的權能，由議會而訴諸人民，並且拒絕認可法律。其所以拒絕，並不是因為政府不贊成這個法律，或是因為這個法律為僥倖的多數所通過；乃是因為他以為議會多數錯認了人民的意見。德國實際上有人提議：總統當訴諸複決的時候，應該不必要一個閣員副署。憲法上這種本意，民主黨黨員亞伯拉池（Abiasz）表示得很好。人民是主體。他們從某些機關發表他們的主權。這些機關，主要的是聯邦議會：

「但是每個人類制度和每個憲法機關如果沒有設立一個並行機關，產生一種勢力來制裁牠，則牠會成為危險的源泉。無論什麼時候，如果牠走入危險的路途，這種勢力就可使牠自己檢束，不至濫用威權。由是而觀，我們覺得必須設立一個機關，以制裁聯邦議會。這就是我們對於大總統職務的觀念。」（註十五）

（註一）憲法第四六條。

（註二）一九二二年公法年報 Ivan Zolger 的 'Die Verfassung Jugoslaviens'，那篇文章。

（註三）一九二六年八月二日憲法修正第五條。這一條是加到一九二一年三月十七日憲法第四四條。

（註四）一九二六年八月二日的法律許總統頒佈有法律效力的命令。

(註五)憲法第七一條。

(註六)憲法第五十條。

(註七)憲法第七二條。

(註八)憲法第四七，四八條。

(註九)憲法第一八條。

(註十)憲法第一九條。

(註十一)憲法第七四條。

(註十二)憲法第七三條。

(註十三)憲法第八一條。

(註十四)一九二二年公法年報第一一〇頁 Dr. Erich, 所著的 'Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finland'。

那篇文章。

(註十五)Session 4 July 1919, Heffron, P. 3195。

第五篇 國會的政府

此
页
空
白

導言

新憲法有一共同之點，就是都已採行國會制度。政府的行政職權委託於內閣。而內閣則對選舉而來的議會負責，而且必須得議會的信任。

在德意志，芬蘭，捷克諸國，有少數人贊成美國制度。按照這個制度，行政權是付託於總統。總統則完全和國會獨立。分權的學說已經是政治謬說中之最頑固的學說。牠仍然逃不出歐洲所流行的觀念，以為內閣制的政府祇可當作一個強有力的行政勢力和立法會議對抗才能運用有效。他們不把內閣看作是國會的一個行政委員，但是把牠看為是一個平等的機關，一種介於立法院與元首間的機關。但是大多數的意見是反對美國制。美國制似不免和分職制度及政黨專橫有關。另一個比較公平的論調則說：這一種制度必至時常發生停頓，而且使政府有效的工作難於進行。

贊成美國制的，德國是最多。但是擁護國會的政府的人們則能指摘其不當。他們說：若把權能完全分開，就會繼續歐戰以前的情形，不過拿一個選舉出來的總統來替代皇帝。從前皇帝是用國務總理（Chancellor）來執行國家事務，而不管聯邦議會的意見如何。（註一）舊制度的聯邦議會有不滿意的情况

形，乃是因爲對於政府，對於行政，都不發生直接的影響。因之牠沒有責任上的充分觀念，沒有機會得實際經驗或政治眼光。（註二）在政府方面，則與人民的意思缺少直接接觸的機會。對於自由的黨派，國會的政府之設置，數年以來，已經是他們所奮鬥之最必要，最迫切的改革。歐戰最後數年及和平的那幾年所罹的禍患，令各黨派一致相信：政府如果不得代表議會作後盾，則不能運用有效。即在革命爆發之前，德皇已經承認許多讓步。一九一八年十月五日馬克司王（Prince Marx von Baden）已宣稱：「如果行政者不得自由選舉而來的政治領袖多數之擁護，則政府的責任，對於任何人，都覺太大，難以擔負。」因此一八七一年的憲法，經過修改。自此之後，「國務總理如果要繼續執行國家事務，則必須得聯邦議會之信任。……國務總理對於皇帝的政治行爲要負責。……國務總理和他的代表，對於事務之執行，要向聯邦參議院和聯邦議會負責。」（註三）

近來有些國家對於國會的政府起了一種反動。這特別見於波蘭。在波蘭，國會的政府證明最不滿人意。皮爾蘇德斯基有許多關於修改憲法的提議。他曾經有幾次主張美國的制度。大總統是一個獨立的權力。他由自己負責命令政府一切官吏，不必經過國會的同意。「倘若政府不是依靠國會，並且對於各種派系沒有負什麼義務，則大總統縱於選擇部長時有什麼錯誤，比較是容易補救。」（註四）

當憲法採行之初，國會制度的困難，不像這樣的明顯。現在不但是德國，一切新國家都盛行一種

意見，想找一種有效的民衆政府制度。這種流行的意見，德國有一位民主黨黨員很能充分的發表出來。他說：

「發表民主政治的最好制度，就是國會的政府。據我們所知道的，再沒有比這個制度更好的了。所以我決意介紹國會的政府當作新建設的基礎之柱石。」（註五）

國會的政府之意義就是對於代表議會的權能，大大的增加。事實上是將國家的一切權能，立法和行政的，都歸這個機關管理。我們上邊已經注意到對於代表機關所發生的不信任。這是近代民主思潮的特徵。這種不信任，大部份是起源於法國國會的政府的一個例。在法國，我們知道國會的任期係四年；在這個任期之內，是不能解散的，因此牠便有絕對的威權來作主宰了。這樣的國會，所以不負責任，是因為政府懦弱無能，而且因為內閣時常無用的改變太多。新憲法的擬草者（特別是德國的）很希望迴避任期一定，在任期內不能解散的立法議會之專橫。我們在上邊已經說過：在許多這些新憲法，因為不信任立法機關，所以引用種種直接立法的樣式。這種不信任，對於國會政府的制度，不是沒有影響。政治家事實上感觸一種進退兩難的困難，就是把對於國會專制加以制裁的制度和集中政府一切重要權能於國會的制度融和起來的困難。

（註一）Adelheit Menschell 的著作。

(註二)Preuss 的著作。

(註三)Dr. Frhr Sier-Somda, Die Verfassung des deutschen Reichs von 11 August, 1919, P. 5

(註四)一九二六年五月三十一日 Frankfurter Zeitung 報引皮爾蘇德斯基所說的話。

(註五)Session 23 Feb. 1919, Heilfron, p.970.

第十一章 大總統

多數歐洲大陸的憲法學者，當他們批評法國制度，將牠和英國制度比較的時候，把牠的顯著壞處，如國會之專橫，政府之不穩定，看作是由於大總統懦弱所致。例如埃斯棉 (Esmein) 雖然實際援引卑徐霍特 (Bagehot) 的話，說：在英國，君主不過是一個偶像，內閣是衆議院的一個委員會，

(註I) 他却把這兩個制度的異點歸根於具獨立行政權的立憲君主據獨立的地位。埃斯棉，杜機 (Duguit) (註II) 及列德斯羅白 (Redlob) (註III)，雖然各人的學說不同，却一致贊成：國會的政府如得像英國能夠運用有效，則祇有使國家元首佔一個和國會脫離的，強有力的位置。普來斯因為大部份受了這些學說的影響，而且很懇切的模倣英國制度，所以宣稱：一個強有力的平民國會，也須要一個同樣的強有力的平民總統來和牠對抗。他說：「我相信國會制度要求而且預先假定這一個權能上的對抗。」(註四)

民主的觀念顯然搖曳於一個畏懼或一個希望之間。所謂畏懼，就是怕總統由全民選舉會重演一八五四年法國的經驗。所謂希望，就是盼望設立一個強有力的獨立勢力，以與代表議會對抗。在德國

和芬蘭，後一種的傾向戰勝。在育鈞斯拉維亞，因為設立塞爾必亞皇室的一個立憲君主，遂把選舉國家元首的困難打破了。波蘭和捷克，則遵從現在的法國制度。拉提維亞，里休安尼亞，及埃斯通尼亞把人民直接干涉看作是防避國會專橫的好方法，這個方法，比較設立一個強有力的總統制度還好。

芬蘭的大總統（註五）是由全體人民用間接選舉法選舉出來的。任期為六年。全體合格的投票人選出三百個總統選舉人。這些選舉人用祕密投票選舉總統。如果在第一次計算，沒有一個候選人能夠得所投票之半數，則舉行第二次投票。如果仍然沒有一個人能夠得一個絕對的多數，則就在第二次投票時得票最多數的那兩個候選人投票。這種由特別選出來的選舉人間接選舉的方法及總統任期與國會任期之關係，都是受了美國的影響。普通選舉法是在總統任期之中間舉行。這種辦法也和在美國一樣，以為是制裁輿論的一個有價值方法。三次投票的目的是在保障所選出的總統不至流為純然一個黨人，使他得人民多數的擁護作後盾。

到現在，總統的選舉不過舉行了一次。第一任總統斯塔爾堡博士（Stahlberg）是按憲法裏的特別規定，由憲法議會選舉的。（註六）一九二五年正月當他的任期滿後，他屢次被請重任總統。如果他願意幹，他一定會當選。所有各個政黨都稱頌他的堅決，能力，及獨立性。他所以固辭，因為他以為如果再擔任下期總統，那就不合民主政治了。

拿間接選舉的方法來使總統的選舉超越政黨政治的束縛，已經證明不是很有效的方法，也像美國的情形一樣。選舉的競爭是嚴格的政黨競爭。因為政黨非常多，所以選出選舉團的時候，最後的結果還不能馬上知道。在第一次選舉的時候，每個政黨提出一個候選人。在第二次選舉的時候，社會主義黨擁護進步黨的候選人。當時出人意外的，就是瑞典人的票分裂，右派擁護芬蘭的聯合，（Finnish Coalition）而左派則擁護農產黨。共產黨則全體投他們自己候選人的票。在第三次投票，瑞典人和芬蘭人的聯合投農產黨的票。因此農產黨的候選人李蘭德（Relander）以很小的多數勝選，而進步黨的候選人，雖得社會主義黨的擁護，然而落選。瑞典人的投票實際上是決勝負的要素。人們以為假設芬蘭人的聯合在第二次投票得到他們全體的票，則進步黨在第二次投票的時候，會得農產黨的票，而且獲選。（註七）

按照憲法，總統於政治上是不負責的。除了視察行政（註八）或控告一個總長或司法總長（註九）的時候，他的命令必須一位總長副署。（註十）除了因為反叛罪而外，他于刑事上是不負責的。他的反叛罪若是經議會四分之三多數投票之議決，必須由司法總長控告於高等法院。（註十一）

德國的總統也是由全體人民選舉的。（註十二）他是全國的元首及代表，人民權利的保障者，政府的中心，憲法的穩定要素。所以他的任期有七年之久。（註十三）選舉他的選舉團體，也就是選舉議會

的團體。兩者都是從一個源泉出來的。所以這兩機關，如果有一個對於人民瀆職，則他一機關就出來糾正或抵抗。總統因為職權和地位的關係，使他不得不有全體人民的多數作後盾。人們所希望的，是政黨所提出的候選人，不獨是政黨的領袖，而且是得全國的信任，因為有很多的地方是要靠着選舉有優越人格的代表。

美國的選舉制度是由選舉人選舉。這個制度經仔細討論之後，把牠拒絕了，因為牠在美國已經證明完全不能打破政黨的束縛。德國因為政黨的情形不同，極難找到一個直接選舉的滿意方法，所以這個問題候至後來用尋常法律解決。用尋常的多數來選舉也許是簡單的事體。但是會令總統於多數情形成爲國家裏僅一少數部份人所提名的。內閣提議：如果在第一次選舉運動的時候，沒有一個人得多數的票，則須舉行第二次選舉。在第二次選舉，祇有那得票最多的兩個才能候選。但若有人駁，說許多的候選人會出現。在第一次投票之前，不容易使各政黨聯合，因為沒有一個政黨會知道牠們候選人的實力。所以在第二次選舉的那兩個候選人，會祇得德國人民一個極小的多數之擁護。

最後才想出了一個稍微巧妙的方法。如果候選人在第一次投得一半以上的有效票數，則爲當選。如果沒有一個人得到這個數目的票數，則舉行第二次投票。在第二次投票的時候，候選人的數目並無限制。獲選的祇要得一個簡單的多數便得了。贊成這個計劃的人說：第一次選舉會把問題弄清，

而且使各政黨測度他們的實力。在第二次投票之時，則希望政黨會聯合起來，成功候選人事實上得到一個絕對的多數，或者至少也會得一個比較大的票數。（註十四）這個制度絕不是盡善盡美，因為有一個很大的危險，令選舉人以為第二次的投票勢所難免，因而不把第一次投票看得鄭重。這使多政黨很難判決牠們自己的實力。而且增加那種危險，使一羣的政黨在第一次投票之前，忽然訂了合同，使牠們聯合選舉的候選人以少數的票數而獲選。

這個制度祇是實行了一次。第一次總統兒白特（Ebert）是按臨時約法于一九一九年二月十日由憲法會議選舉的。他在任期內逝世。次期的選舉，初選的選舉人祇有百分之六八·九五投票。而在聯邦會議的最後選舉，則有百分之八〇·三五投票。於總統選舉第二次投票，最後投票的，有百分之七七·三。就全體而言，這個制度運用得好。在第一次投票的時候，民族主義和民黨聯合起來，提出亞爾斯（Herr Jarres）作保皇右派的聯合候選人。其餘的重要政黨則各自獨立。因此亞爾斯得票最多，但不能得當選的絕對多數。再者，投票的結果證明：如果共和黨，中黨，民主黨，社會主義黨聯合起來，牠們會戰勝聯合的右派，而得多數票數。所以民族主義黨和民黨改變牠們的策略，找一個會得一切中產政黨擁護的候選人，以抵抗社會主義黨。這一個策略，牠們失敗了，因為馬克司（Herr Marx）再為中黨所提出，他能夠恢復舊日「外馬聯合」（Weimar Coalition）的同盟。民主黨和社會主義黨決定

在第二次投票擁護他。所以右派的惟一希望是找一個代表全國的候選人。這個候選人是要受巴發里亞和小田主聯合會的歡迎。他要能得那些不曾參加第一次投票的人的擁護；而且還要能夠從中黨和民主黨得些票。經過許久的交涉，興登堡將軍才應允出來運動選舉。在第二次投票的時候，祇有三個候選人競爭，就是：興登堡，馬克司和共產黨黨員他爾滿。（Thalman）這三人之中，祇是興登堡和馬克司有成功的機會。前者由於得一個很小的多數票而獲選。如果左派的政黨，例如社會民主黨和中黨，能夠在第一次投票之前，意見一致，則牠們會能夠令牠們的候選人獲選。事實上證明在第一次不參加選舉的人們大多數後來選舉興登堡。

興登堡的選舉在德國總統地位之發展上，也許是一個轉機。他所以獲選的最大理由，就是因為德國人之中，祇有他才能超出政黨的範圍，並且能夠得全國人的信仰和尊敬。有些人所以反對他作候選人，是因為他們以為他會祇做一個偶像。別些人所以反對他，是因為他們恐怕他會用憲法上的權力，當作政治的利器，去做反動的事體。事實上他於實現憲法之目的，最為有效。他所處的地位，是和「睡獅」一樣。好像一個人站在各黨競爭之上而觀察，在政黨競爭發生危險的時候，則準備下來，拿出有力量的話，來干涉牠們。（註十五）如果像馬克司那一流的活動政客當選，則他會時常運用付託於總統的大權。而與憲法權對抗的政治權力和政治責任，也會增加起來了。

按照德國的憲法，總統對於犯罪是自負責任的，但于政治上則不負責（註十六），因為他的行為必得一位總長副署。在他的任期之內，他可以按普通法律而受刑事上的控告，但必得聯邦議會的同意。但若他違反憲法或國家法律，則由聯邦議會控於最高法院。（註十七）對於這種提議，至少必須得一百人的連署及三分二多數的贊成。憲法並不明白規定總統是否于政治上不負責任。他每次發表命令，必須得國務總理副署，或是由一個有權能的部長副署。這一個命令即由他們負責。（註十八）但總統是希望保留一部份獨立權力的。如果他以為聯邦議會的政策是和國家利益相衝突，則總統的責任是要反對這個政策。在一切糾紛難決的問題中，最後的解決，屬於人民。如果對於一個特別法律發生不一致之意見，則可將此法律訴諸複決，以求獨立的解決。但若總統和聯邦議會兩者之間，意見上生利害的齟齬，而從此種齟齬又發生無調和餘地的衝突，則人民必須決定對於這兩個政府機關，他們想保留那一個。總統雖未滿任，但若有聯邦議會三分二多數之同意，則可將罷免總統職務之問題提出訴諸複決。如果投票的結果是反對總統，則總統遂停止他的職務。（註十九）普來斯擁護這個條文的理由，是說這是總統解散聯邦議會的權力之推論。「這兩種辦法都是根據於同一的民主觀念——即必須設備一種辦法，使兩方面都能由被選者訴諸選舉人。」（註二十）如果聯邦議會提議罷免總統，而為人民所反對，則聯邦議會自動解散。在這樣的情形，票決是等於再選，而總統則再就七年的新任。人們希望由此可

使總統向人民負責，但同時使職業穩定，防止時常無用的變遷。

波蘭（註二十一）和捷克（註二十二）對於議會之不信任，比較德國還來得利害些。兩國都決定總統應像在法國一樣，由國會兩院聯席會議選舉。兩國的總統任期都是七年。波蘭的憲法（註二十三）僅規定：總統必須由國會的絕對多數選出。在捷克國（註二十四），總統必須由國會五分三的多數選出。如是舉行兩次選舉還沒有結果，則就上次得票最多的兩人舉行第三次選舉。捷克國右派的政黨提議總統由人民全體選舉。但是中黨和左派的黨則反對，說：直接由全國人民選出的總統，對於民衆的自由，會起一種危險。牠們以為對於一個人若是付與這樣大的權能，會使他企圖設立帝制，或行個人獨裁。

波蘭左派的政黨，即擁護皮爾蘇德斯基的政黨。牠們反對右派，贊成鞏固總統的地位。因為這個目的，提出了種種計劃。韋池窩倫尼黨則提議總統應由人民全體就議會所提出的兩位候選人選舉。（註二十五）社會主義黨和工人黨則提議應該特別選出一個國會，人數比議會多一倍，來選舉總統。所有這些計劃，都被拒絕。關於皮爾蘇德斯基將軍於解放時期所施行的武斷權力之自然反動，可見於憲法上規定總統地位和責任的語氣。

如果現在皮爾蘇德斯基權力之增加發生永久的效果，則於總統選舉方法，必得有些變化。皮爾蘇

德斯基修改憲法的完全目的，是在於鞏固總統的地位，以抵抗議會。他屢屢堅持說：「如果辦到這一層，祇有把權力交給總統。所以如果議會不永遠爲皮爾蘇德斯基鞭策所驅使，則總統必須有一個獨立的地位。他的選舉不必依靠他所想制裁並且反對的機關。」

在拉提維亞，里休安尼亞，及埃斯通尼亞幾國，憲法擬草人好像德國的擬草人一樣，決意要避免立法議會的專橫。但同時他們不想設立一個強有力的獨立總統。在那些國家，分權的學說看作和人民主權不相符合：

「權力祇是屬於操主權的人民。政府各機關是付託以種種的職權，但是各方面最後的威勢，是歸宿於賽馬斯 (Seimas)。此即操主權的人民的縮影之代表機關。」(註二十六)

有人以爲防阻國會濫用權能一個比較好的預防方法，是在使那個機關直接要依靠着牠的選舉人。這個方法比較設立一個獨立的制裁機關還好。

在拉提維亞(註二十七)和里休安尼亞(註二十八)，總統是由單獨的代表議會賽馬斯選舉，任期三年。因此總統任期是和國會的任期相同。在里休安尼亞(註二十九)，如果賽馬斯在那個期內解散，則總統必須再選。拉提維亞也注意到保障總統同情於賽馬斯。(註三十)如果總統想解散國會，而接着的人民複決則反對他，他就不得不辭職。於是舉行新選舉。兩國的總統都必須由賽馬斯的一個絕對多

數選舉。共須投票三次。兩國的憲法都說總統是政治上不負責任的。（註三十一）他的命令，必須有一個總長副署。但在拉提維亞（註三十二），則明白說他於選擇內閣總理解散賽馬斯的時候，可以不要副署。兩國的總統，都可由議會三分二的多數罷免。他政治的不負責，還沒有像在德國那樣透澈。在德國，如果得聯邦議會三分二多數的發難，人民最後可以罷免總統。（註三十三）其所以設這種辦法，為的是使操主權的人民，能於兩個強有力的獨立機關，作公平的裁判者。在拉提維亞和里休安尼亞，總統沒有這樣的地位。他的負責是聽命於賽馬斯的表徵，而不是表示獨立的權能。這樣的增加責任，自然是能使政治的影響增加。但到現在，祇有一種效力，即對於他運用憲法職權，加以約束罷了。在這兩個，他還沒有做出什麼舉動，反對賽馬斯的多數，而且似可以確實說他將來不必做這樣的事體。

埃斯通尼亞總統的職位完全是廢除了。「里格灣能」（Riegwanen）或國家元首，則把內閣總理和總統的職權結合起來。（註三十四）他代表埃斯通尼亞共和國，領導統一共和政府，做政府會議的主席……（註三十五）他是由賽馬斯選舉的。他的任期，沒有一定的規定。他如果能夠得賽馬斯的信任，則可以長此做下去。（註三十六）在埃斯通尼亞，這個制度已經得到他論理上的結果。但在拉提維亞和里休安尼亞，探行這個制度不過是作試驗。在這兩個國家，總統依靠着議會到那個地步，致使他差不多成一虛物，或多數人的一個政治工具。在這種情形之下，他的地位，會很類似內閣總理的地位。



祇有一點不同的地方，就是他的任期是和國會任期相同。任命他和罷免他，必須有一個較大的多數。在埃斯通尼亞，這種無謂的重複，是已經免掉了。其方法就是把兩個機關合而為一。制憲法的人，採擇這一個制度，也許是不聰明，但是他們至少比較他們的鄰國眼光來得明利些。特別是在拉提維亞，牠已經有一種辦法，設立一個總統，使他雖然是完全從代表議會得到權柄，在緊急的時候，能夠抵抗議會。

但在事實上，埃斯通尼亞已經發生許多困難。在該國，內閣的危機時常發見，而且歷時很長。在這些危機的時候，沒有國家的元首。他的地位暫時為賽馬斯的議長所庖代。其結果使議長地位增加重要。議長執行一些總統最重要的職權。他召集各黨領袖，託他們組織政府。這是和憲法的本旨相違。許多人以為設立一個總統，使他任期固定，超出政黨利害關係之外，是比較的好。一九二四年已經指定一個委員會討論修正憲法的辦法。但因各政黨意見不能調和一致，這個問題遂終歸擱置起來。

(註一) Esmein, *Éléments du droit constitutionnel*, vol. i, pp. 153—62.

(註二) Duguit, *Traité du droit constitutionnel*, 2^e édition, vol. ii, pp. 639—47.

(註三) Reelslob, *Die Parlamentarische Regierung in ihrer echten und unechten Form*, p. 120.

(註四) Sessi on 24 Feb. 1919, *Heilfron*, P. 695.

(註五)憲法第二三條。

(註六)憲法第九四條。

(註七)

第一次投票

候選人

所得票數

M. Tanner (社會主義黨)

78

M. Relander (農產黨)

69

M. Suolahi (芬蘭聯合黨)

63

M. Soderholm (瑞典黨)

34

M. Ryti (進步黨)

33

M. Vasaur (共產黨)

16

第二次投票

M. Ryti (進步黨與社會主義黨)

104

M. Relander (農產黨與瑞典黨)

94

M. Suolahu (芬蘭聯合黨與瑞典黨)

89

M. Vasauer (共產黨)

16

M. Tanner

2

第三次投票

M. Relander (農產黨芬蘭瑞典聯合黨)

179

M. Rytö (社會主義黨與進步黨)

110

有十八票是投共產黨候選人的。這十八票是當作廢票，因為在第三次投票的時候，祇能投在第二次投票得票最多的那兩個候選人的票。

(註八)憲法第三四條。

(註九)憲法第三二條。

(註十)憲法第四七條。

(註十一)憲法第四七條。

(註十二)憲法第四一條。

(註十三)憲法第四三條。

(註十四) Brunet 的著作第一五八至一六〇頁。

(註十五) Deputy Koch. Session 28 Feb. 1919. Heilfron, p. 972.

(註十六)憲法第四三，八十條。

(註十七)憲法第五九條。

(註十八)憲法第五〇條。

(註十九)憲法第四三條。

(註二十)Session 3 March 1919. Heilfron, p. 112. Preuss. Denkschrift zum Entwurf des allg. Teils der Reichov-

erfassung. Reprinted in Staat, Recht, und Freiheit. pp. 383—9.

(註二十一)憲法第三九條。

(註二十二)憲法第五六，五八條第二節。

(註二十三)憲法第三九條。按照所採行的程序要舉行兩次的投票。如果在第一次投票沒有一個人得到絕對多數，則舉行第

二次投票。在這個第二次投票，祇可投在第一次投票得票最多的那兩個候選人的票。其結果如下：

候選人

所得票數

Pilsudski

292

Buinski

193

Abstentions (缺席)

61

皮爾蘇德斯基不接納總統的職位。在下次的選舉，他所提出的 M. Mosicki 則當選。

第一次投票候選人

所得票數

Mosicki (代表中黨，左派農民黨弱小民族)

215

Buinski (代表右派，農民黨)

211

Mareck (代表社會主義黨)

56

第二次投票候選人

所得票數

Mosicki

281

Buinski

200

廢票

63

(註二十四)憲法第五七條。

(註二十五)Potulicki 的著作第四十，四一，頁及註子。

(註二十六)Ma x Laserson 的著作第二六〇頁。

(註二十七)憲法第三五條。

(註二十八)憲法第四一條。

(註二十九)憲法第五二條。

(註三十)憲法第五十，五八條。

(註三十一)里休安尼亞的憲法第五五條。

(註三十二)憲法第五三條。

(註三十三)憲法第四三條。

(註三十四)憲法第五八，五九條。

(註三十五)憲法第六一條。

(註三十六)憲法第六四條。

第十一章 國會之解散

按近代民主的學理，解散代表會議的權利，可從三個觀點觀察。如果議會不能再選舉受人的信仰，則人民或則直接解散牠，或則由代表的總統可以令牠解散。如果政府和議會發生衝突，則政府在辭職之前，有要求人民最後解決的權利。如果議會不適於盡牠的職務，或者牠們以為機會已到，牠們宜乎改選，則議會可自行解散。每個新憲法都採擇了這三個解散方法的一種。有些新憲法特別是德國的，企圖把這三種方法完全採取。但是這三種解散方法的區別，絕未經明白說明，或少有明白了解的。其所以弄不清，一部份是因為無論解散的目的是什麼，實際上實行這個權利（即把舊議會解散，進行新選舉）往往是委託於國家元首行使，例如立憲君主或選出來的總統。除了元首不能於同一理由解散國會兩次而外，憲法並不說出在甚麼情形之下，他可以解散國會，或解散的目的是什麼。

解散權利之最重要的應用，就是當政府在議會被戰勝的時候，牠可以求訴於人民，以與議會對抗。這種事實，一般人雖然不承認，但是無庸疑的。這種權利實際應用的程度，對於內閣制度的運用，有最深刻的影響。英國政府的強有力的地位與內閣總理於國會通過不信任案或最重要的政府議案

被拒絕的時候，要求行使解散的權利，有密切關係。議員往往是怕普通選舉的耗費及落選的危險。解散的恐嚇，乃是集合一個擁護政府的多數之最有效果的方法。

法國政府的弱點，大部份可以溯源於總統解散衆議院的權能，是要靠着參議院三分二多數的同意。在衆議院失敗的政府能夠依靠上院的多數來維持牠的地位，大概是不會有的事體。所以法國的制度是等於固定立法任期的制度。政府因為解散權被剝奪，遂失掉牠防備衆議院的一個重要利器。而內閣又不像英國的內閣，可作立法議會的領袖；牠反成爲立法議會的忠僕和依賴者。

我們上邊已經說過：法國的影響，在波蘭很佔勢力。而且祇是在波蘭，法國的制度才是經過仔細討論然後採擇的。按一九二一年的憲法，議會在國會任期未滿之前可被解散，但須得該院投票者三分二之多數通過，或由大總統得了參議院議員五分三三的同意來解散牠。(註一)在這兩種情形，參議院同時自動解散。所以牠自然是不願意運用牠的權利，使大總統解散議會。左派的政黨完全認識這種辦法權殘政府會很利害，而且會設立國會的絕對威權，如同法國一樣。對於這個句文，曾經激烈攻擊，並且提議種種的修改。(註二)社會主義承認：如果國務院要求，且得議會三分之一的同意，或五十萬人的要求，則應予總統解散議會的權能。韋池窩倫尼黨也反對參議院對於解散的權能。牠們提議：如果得議會三分之一的要求，則許總統有解散的權利。最後在憲法條文經三讀的時候，社會主義黨提出一個

議案，主張如經國務院提議，並得議會議員五分三的同意，則大總統可以解散國會。

固定立法任期之壞結果，不久表現出來，而且令人要求修改憲法。議會沒有關於責任的充分觀念，而且失掉全國的信任。政府則時常被推倒，而不顧及人民意見。按一九二六年七月七日的修改，總統於議會及參議院任期未滿之前，可以解散牠們。這個命令必須得內閣總理和全體閣員的副署。

(註三) 這個解散權的確被視為政府手中的一個權能。

波蘭採行這個最穩當的方法，差不多是事屬偶然。一般人的輿論是贊成將解散權擴充。皮爾蘇德斯基的本意，在這裏和在別處一樣，是在於增加總統的權能。因為右派的政黨聯合反對和社會主義黨的曖昧態度，他逼得改變這個計劃。人們以為若是付託總統以解散議會之毫無限制的權利，則可使總統成立個人獨裁，不要國會而去行政了。因此解散的權利要靠內閣的同意。這不是因為覺得這個方法是鞏固行政的最好方法，乃是因為想用此方法去鞏固議會的權利。

按經修改的憲法的條文，議會再沒有自行解散的權利。所以採行這種句文，並不是因為有什麼理由要拿這個條文去限制議會這一點權利。不過因為對於這個條文，議會和參議院的意見不能一致。原來的計劃，是對於憲法上的句文不加以改變。按照這種句文，當議會自行宣告解散的時候，參議院也自動解散。參議院堅持解散兩院的權利也應擴充到上院去。但因議會拒絕接納這種改變，所以爭論不

決的句文就被刪除了。

德國憲法的擬草者普來斯教授，有意想學英國的榜樣。他希望總統施行立憲君主固有的權能。他的解散權能是實際應用的權能。(註四)內閣如果遇着聯邦議會投不信任的票，則內閣有權請求總統解散聯邦議會。這是憲法擬草人的目的，普來斯在憲法議會說得很清楚。(註五)像布呂奈特 (Brunet) 那類的批評家，也具有相同的見解。(註六)但是何復滿 (Hofmann) (註七)，韋特梅瑞 (Witmayer) (註八)和其他的人，都主張解散的權能純粹是理論的；德國的制度事實上等於固定立法任期的制度，而且使立法議會操縱一切，如同法國的情形一樣。總統一切的政治命令，必須由內閣總理副署，而內閣總理又是聯邦議會多數所提名的。這種事實覺得足以消滅獨立行動之一切可能的辦法。內閣在聯邦議會失敗，如果想乞援於解散，則馬上碰着不信任的投票，而且解散還未曾辦到，就會逼得辭職了。如果聯邦議會對於內閣投不信任票，而總統必維持牠的地位(甚至維持牠暫時的地位)並且以內閣執行解散的重要命令，則將完全和憲法精神相反。這種困難，實際上已經被聯邦會議員安蘇池 (Anschütz) (註九)所預知。他提議總統解散聯邦議會，好像任命內閣總理一樣，可以免掉一個總長的副署。普來斯則回答道：這會和內閣負責的原則不合。

如果總統因失敗的內閣請求而解散國會的權利不確定，則他反對內閣和議會多數的意見而解散國

會的權利更屬不確定了。但是總統應該施行這種權能，乃是憲法的確意志。（註十）他是議會的對抗者，是人民權利的保障者。如果他從良心看到聯邦議會再不能代表德國人民的願望，則無論聯邦議會全體或牠的大多數的意見是怎樣，他的責任是解散牠。就行使這一種能力說，總統是盡了他的職務。這種職務許多德國的邦把牠委託於民衆創議。反對內閣的意思而解散聯邦議會，所以能夠行使合法，祇有罷免現在內閣的職，任命另一個內閣，使牠願意副署這個命令，而且把責任負擔起來。在這一層，普來斯看不出總統的解散實權有什麼消削，不過對於他濫用此解散權，是一種防備的方法罷了。因此，祇是當至少有一個政黨願意負起責任，總統才能解散議會。

如果我們讀了普來斯的演說，便知道他的意思是很明白的。他事實上能夠說服了議會。但是我們隨着憲法的原文去看，他的意思便沒有這樣的清楚。如果我們區別兩種情形，一種是政府有權解散議會，一種是總統由自己的意思解散議會，則是一件比較聰明的辦法。倘若內閣一致負責的原則，能夠弄得明瞭，而且准總統不必要一位總長的副署便可解散國會，好像拉提維亞的情形一樣，則許多的糾紛也就會免掉了。

固定的成文憲法也許有很大的利益。但牠有一種並非輕微的壞處，就是引起這種小的，但不是不重要的問題。這些問題，在英國憲法大綱裏是很自然的忽略過去。在英國，如果政府的官員被衆議院

多數人反對，則政府不能須臾維持他的地位。所以一般人承認：如果政府在衆院失敗，則必辭職。但德國及其他歐洲憲法的這種成文規定，會和普來斯所預料的相同，適足引起總統解散衆院，而衆院則通過不信任案之不冠冕的衝突。

到現在實際還未發生問題，不過有些人恐怕德國的制度會等於固定立法任期的制度。這種恐怕，已經稍得證明爲有理由。政府雖則時常改變，但立法院的任期大體還是長。因爲一九二十年卡柏和盧特維池的改變，憲法議會倉卒被解散。當時所選舉的聯邦議會仍然維持牠的地位，差不多到四年之久。在一九二四年五月專家報告之後，舉行新選舉，當時的政治情形，非常曖昧，致議會于一九二四年十二月的時候，再被解散。在每一次的時候，總統，內閣，及議會的多數都一致贊成新選舉的必要。從尋常的事實說，失敗的內閣是不要求解散議會的。

里休安尼亞的總統如果解散國會，則必須一位總長簽押。在拉提維亞及里休安尼亞，總統的解散權顯然是看作政府手裏的一種利器，乃是看作一種獨立的權能。如果牠覺得賽馬斯（議會）不能再得人民的信仰，他能用這種獨立權能去解散牠。國家元首不是因爲失敗的內閣一請求，便要自動解散議會，好像英國的例子一樣。這是容易明白的，因爲若是他誤解全國的輿論，他就危及他自己的地位。在里休安尼亞（註十一），議會解散之後，接着的就是總統的新選舉。在拉提維亞（註十二），假使人民

對於解散問題舉行複決，結果是反對總統，則他要自動辭職。這種條文，對於施行解散權，不免是一種障礙。拉提維亞和里休安尼亞的總統，在解散議會的時候，他冒一種危險，就是會失掉他的位置的危險。這也好像波蘭的參議院一樣，因為准許解散議會，遂把自己的命運也斷送了。

芬蘭總統的解散權是比較實在。他的地位是獨立的。憲法的意思是要他在無論什麼時候，如果覺得為國家的利益起見必要舉行新選舉，則他應該解散議會。（註十三）一九二四年雖然得議會擁護的內閣反對解散議會，總統斯塔爾堡却把議會解散了。當時有二十七個共產黨的議員被捕。而且左派的政黨則說這個「殘餘議會」不能再代表全國。總統擁護這種見解，抵抗內閣和議會多數的反對。

育鈞斯拉維亞（註十四）和捷克（註十五）所實行的制度和英國的制度比較接近。解散權和不信任的投票，在德國引起許多討論；但對於論理能力比較薄弱的民族，則不生困難。在這兩個國家，解散的權能是明白拿來當作政府手裏暫時的利器。憲法裏並不表示要元首於某等情勢之下本着他自己的判決力，反對內閣的意思，而解散議會。但是育鈞斯拉維亞的君主已表示很大的獨立權柄。他自己採取一種見解。他覺得如果不得內閣的同意，便不能解散國會；則他也不能違反他自己比較好的判決，而被強迫去解散議會。一九二四年激烈少數黨的內閣總理巴西克（M. Pasic）請求解散國會，他却反復的拒絕。君主以為新選舉不會解決政治的停頓；新選舉競爭不過會增益政黨的仇視。

習慣上解散權是付託給國家元首。但是有些憲法已經把獨立的元首完全廢除。若果我們對於這些憲法攷究一下，則對於解散問題，可以得到一種有興趣的發明。在主權的國家裏，祇有埃斯通尼亞一個國家才採取這個制度。那個憲法之起草人很受瑞士的影響。瑞士教院式的國務院（Collegiate ministry）是把國家元首和行政內閣結合在一塊。憲法起草人於模倣瑞士的時候，他們很有意不把解散權交給教院式的國務院。埃斯通尼亞的議會是直接依靠人民，而政府則依靠議會。如果議會投不信任票，表示政府不再能夠代表議會的意見，則政府辭職。（註十六）同理，如果人民的複決表示議會不能再代表全國的意思，則議會自動解散。（註十七）政府確實看作是議會的僕役，而不是議會的領袖，也好像議會是操主權的人民的僕役一樣。

稍微類似這種的政府也可見於多數的德國各邦。在這些邦裏，總統是不要的。但不像在埃斯通尼亞（註十八）把這個總統職位看作不合民主主義。其所以不要總統，乃是因為於各邦元首和聯邦大總統之間會發生難題目的原故。

聯邦的憲法祇要求邦政府是共和制的，及國會制的。但在採擇憲法的時候，聯邦政府提議：瑞士教院式的制度雖不適於大帝國，也許可以利用於德國各邦。（註十九）實際上，這些政府才最和瑞士的榜樣接近。然因對於國會專制的不信任非常的強，使他們不能用全副精神去採納瑞士的制度。對於

直接立法，看作對於這種議會專制不是充分的防避方法。他們覺得必須設立充分的方法，在尋常立法時期，可以改組議會。從這一點觀察，德國的憲法是很有趣味的，其原因即在各邦沒有元首可以將解散權交給他，牠們不得不另想新方法。因為這個原故，各邦的憲法對於各種解散方法比較其他各個新憲法區別得更清楚。

在普魯士邦，議會可以由牠的合法議員多數票決而自行宣告解散。（註二十）人民也可以解散議會。（註二十一）選舉人五分之一可以提出請求，要求解散邦議會（Landtag）。此問題於是付諸複決。如果合格投票人多數通過，則邦議會因此解散。別些邦也有類似的規定。在烏田堡格（Württemberg）（註二十二），祇要有投票人多數之通過，便可以解散邦議會。在巴發里亞（註二十三），至少一半的選舉人必須參加投票，而且必須得三分二的多數通過。從表面上去討論，這種計劃是很合民主主義的。代表的議會是認為主權人民的僕役。所以如果牠已經失却了人民的信仰，人民應該有罷免牠的權利。但若我們對於這個問題觀察得仔細一點，便明白民衆的創議是防避議會專制一個最不完滿的方法。像普魯士這一種的邦，特別就牠給邦政府的權能是這樣的狹隘來說，像這一種輿論上的革命，在四年之內大概是不會發生的。大概不會找到五分之一的選舉人去簽押要求解散的呈文。而且在接着舉行的投票，必要的多數也大概不會得到的。創議根本上是一種祇用於特別情形的方法。我們上邊已經

說過：內閣政府的有效運用大概是靠着內閣在無論什麼時候有逆議會的意思要求解散議會的權利。有幾個邦，例如巴發里亞，吐鄰輯亞，及蔑克連堡格，士威林 (Mecklenburg-Schwerin)，這種權利，甚至在理論上也不許政府具有。雖則有人提議應該允許解散議會或將此問題訴諸複決，但仍故意不許政府有這種權力，因為政府是看作由邦議會選出來的團體，而且無論什麼事體，要服從邦議會的。(註二十四) 普魯士的憲法原稿，是將解散權付給政府的。但是這個句文後來變更了，因為政府是從議會產生出來的，而且實際是牠的行政會。對於這一個團體，若是給以解散牠所由存在的議會，便不合邏輯。按照憲法的最後條文，因為邦務總理 (Chancellor) 祇是和邦議會及聯邦院 (Statenhaus) 的議長連合才能施行這種權。這便把政府的權能弄得無效力了。(註二十五)

但在別些邦，則探行另一種見解。在烏田堡格 (註二十六)，威堡格 (Hamburg) (註二十七)，歐登堡格 (Oldenburg) (註二十八)，及撒遜尼 (Saxony) (註二十九)，關於邦議會是否應該解散的問題，政府可以訴諸複決。德國憲法學者，例如如何復滿，(註三十)以為若是不設提防方法，阻止解散權之使用由於不信任票及政府辭職所驅使，則這種權能會歸於無效。這種提防方法，除了烏田堡格一邦而外，各邦都行了。在威堡格 (註三十一)，假使參議會 (Senate) 失却了公民 (Bürgerschaft) 的信任，則牠有一種權能，訴諸複決，以決定牠是否應該辭職，或應另外由公民選舉。在歐登堡格 (註三十二)，

假使邦議會不信任邦內閣，則邦內閣或則辭職，或解散邦議會。在撒遜尼（註三十三），按照憲法，內閣的地位是最穩固的。牠無論何時對於法律議案或對於邦議會之解散，可以訴諸複決。如果內閣決定請求複決，則在人民投票之前不能要求內閣辭職，或對內閣通過不信任案。

在英國，解散權不但幫助政府防避不信任的投票，和內閣的時常變遷，牠又能夠使內閣得完成牠的立法計劃。對於這種觀念，外國憲法是門外漢。議會拒絕預算或其他實際重要的議案，自然可以看為等於通過不信任的票。我們找不到什麼地方類似英國，使每個政府議案成為信任案。在英國，內閣對於立法的絕對制裁，自然是一種內閣解散議會之無限制的權能之自然結果。歐洲大陸各國，內閣沒有這種權能，又是另一個例子，可以說明解散權在歐洲大陸是看作例外的辦法，而不是政府手裏的固定利器。

在實際上歐洲大陸的人們以為差不多可以給政府以這一種利器，因為歐洲大陸政黨的羈絆，大概是比較英國還更有束縛能力。所以可以不必慮及個人會獨立行動，去反抗政府某一個議案。然而我們必得記住：歐洲大陸的政黨雖則比較有聯絡，但是比較的小，而且數目比較多。一個政黨得到一個絕對多數，差不多是不可的事體。在一切歐洲大陸各國，聯合內閣差不多是個常例。政府不能有效的進行無論那一種立法計劃。這不是聯合內閣的小毛病。每個重要議案在未提出於議會之前，不特於內閣

討論，而且於各個政黨祕密會議討論，必須得到一個調和辦法以滿足構成聯合政府各政黨的希望。這種調和辦法，足使議案完全變更，或是擱置起來，以阻止政府之分裂。倘若內閣總理能夠用一種突如其來的解散方法，不特拿官吏的反對來恐嚇，而且拿自己內閣的反對來恐嚇，則對於政府地位之固定，實在有許多裨補。

由這個問題的一般討論，足以證明新民主運動的一個主要嚮導力量是對於代表的議會之不信任，和採用人民直接立法的希望。但是大多數的新憲法於重要之點，仍不能防避議會的專制。牠們集中精神，想去裁制議會立法權，但不設立有效的方法，於立法期內解散國會。有那些採擇解散的方法，而且實際能夠應用起來的國家，則于議會失人民信仰之時，用這個方法，當作一種臨機應變的方法，比較用牠當作政府手裏的一種利器，還來得多些。將解散權付託於人民或人民直接代表的總統，從理論上說，對於代表議會的專橫是一種防備方法。這種防備方法，比較將解散權放在內閣手裏，還來得穩固；因為內閣本身是議會多數的代表。然在實施上則適得其反。如果將解散權付與人民，總統，或第二立法院，乃是人民權利之一種臨機應變的保障。牠祇於例外情形才使用，因此事實上完全沒有用過。在立法期內，全國的輿論大概不至根本改變，使人民實際應用他們的權能，或使總統負起解散的責任。政府手裏的解散權能是一種很實在的權利。若當國家裏意見改變，或是政策發生重要的，新的

更改，或是政府發生變化，則可以行使這種權利。

(註一)憲法第二六條。

(註二)Podlich's 的著作第三一頁註子。

(註三)一九二六年八月二日的法律變更並補充一九二一年三月十七日的憲法。第四條是憲法第二六條的修正。

(註四)Preuss, Session 24 Feb. 1919, Heftton, pp. 606 seq.

(註五)Preuss, Session 3 march 1919, Heftton, p. 112.

(註六)Brunet 的著作第一六六至一六八頁。

(註七)E. H. Hoffmann, 'Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Executive,' Archiv. des öffentlichen

Rechts, Neuge Folge, 7 Band 3. Heft, 1924. p. 257.

(註八)Wimayer, Weimarer Reichsverfassung, p. 319,

(註九)Adelheit Menschell 的著作。

(註十)Dr. Allas, Berichterstatler-Bericht und Protokolle des Verfassungsausschusses der Weimar Nationalver-

sammlung, p. 233.

(註十一)憲法第五二條。

第十二章 國會之解散

(註十二)憲法第五十條。

(註十三)一九二二年公法年報第一一〇頁 Dr. Fricke 所作的那篇文章。

(註十四)憲法第五二條註解：君主所頒解散議會的命令必須由全體閣員簽押。

(註十五)憲法第三二條及第六四條(一)節。

(註十六)憲法第六四條。

(註十七)憲法第三二條。

(註十八)R. T. Clark, 'The Constitution of Estonia,' Journal of Comparative Legislation and International Law.

(註十九)Adelheit Menschell 所著那篇文章。

(註二十)憲法第一四條。

(註二十一)憲法第六條一至六節。

(註二十二)憲法第一六條第一，二節。憲法的原文見於一九二一年的公法年報。

(註二十三)憲法第十條第一，二節。參攷一九二〇年公法年報第一二九至一六二頁 Robert Pilloy, 'Die bayerische Ver-

Fassung vom 14. August 1919.'

(註二十四)Adelheit Menschell 的著作。巴登里亞的憲法原稿許政府將解散議會之問題訴諸複決的權利。並參攷 Hoffm.

的著作第二七六至二七七頁。

(註二十五)憲法第一四條第一節。參攷 Aubrey 的著作第八七，八八頁。

(註二十六)憲法第一六條。

(註二十七)憲法第三六條。憲法原文見於一九二一年公法年報。

(註二十八)憲法第四十條第六節。

(註二十九)憲法第九條。

(註三十)Hoffmann 的著作。

(註三十一)憲法第三六條第三節。

(註三十二)憲法第四十條第六節。

(註三十三)憲法第九條，二七條第三節，及三五條。參攷一九二一年公法年報 Walther Schelder, 'Die Verfassung des

Foerstaates Sachsen.'

此
页
空
白

第十三章 依據憲法之內閣組織

內閣之任命

在一個行國會制的國家，內閣必須得由選舉產出來的議會的信任。國會政府的原則就是立於這個基礎之上。牠的目的是在於保障立法權或行政權的對立及調協。所有的新憲法都規定政府應該對議會負責。除了芬蘭而外，其餘都明白說：如果議會通過不信任案，則政府必須辭職。這個重要事實雖經接納，但內閣政府仍可以發展為許多樣式。

除了解散權而外，實際任命內閣的權，往往是委託于總統或立憲君主之最重要的職權。許多歐洲大陸的憲法學者對於行政機關之獨立，操選擇內閣的權，實際看作是這個制度裏一個重要部份。但是由國家元首任命內閣到什麼地步才僅是一個形式上的行為，在上邊所說的限制內，他行使自己的判斷，隨着他自己的主意，可以到什麼地步，關於這些問題，發生許多參差不齊的意見。

按法國的制度，總統不過簽認議會的決議。上邊已經說過，近代的趨勢是拒絕法國的制度，而且給國家元首以比較獨立的權能。這種趨勢，有一部份是因為對於英國憲法發生誤解。在英國，君主的

權力不是實在屬於他本身的。他任命能夠操縱衆議院的多數政黨之領袖作內閣首相。其他內閣份子是由內閣首相選擇，推薦于君主，由君主任命的。于選擇內閣首相的時候，君主還保持一些自由。內閣首相必須是多數黨的一位領袖。但若當那個政黨有一個以上的優秀份子，或政黨裏沒有一個人佔領袖地位，則君主自己可以決定誰人是最適于組織政府，担任內閣首相的職務。人們以為在歐洲大陸，政黨很小，聯合內閣很普通，在這一點，國家元首的勢力會甚至比英國還大些。元首決定這些政黨之中誰可託以組織內閣的責任。但是我們要注意：按諸憲法之實行，英國君主照自己意思選擇的權利，即使在這個範圍內，行使也似乎減少了。他並不選擇內閣首相，不過任命多數黨所提出的人罷了。如果對於政黨領袖是誰，發生疑惑，則由一個普通政黨會議解決，或由政黨領袖祕密會議解決，而非由君主解決。

但是這種解釋，歐洲大陸各國不是時常接納的。我們上邊已經說過像列德斯羅白 (Redstob) 那類的憲法學者對於新憲法的擬草人的影響。列德斯羅白以為像英國所行的國會政府，預先假定了國家元首有選擇並罷免內閣的權利。法國政府的懦弱無能，是因為總統的權能純然是有名無實。內閣祇由衆議院派委，所以沒有獨立的威權。(註一) 罷免的權能自然是與總統逆內閣及國會多數之意見而解散國會的獨立權相伴而立。最後的判決雖在于人民，但是總統可以訴諸人民，以與內閣抵抗。堅持這一

層，是令人注目的；因為英國雖然是拿來當作模範，但在英國，近來君主並沒解散仍然得衆議院信任的內閣，召集另一新內閣，後又解散國會。君主最後幹成功的事體，就是一七八二年于選擇內閣時，喬治第三（George III）能夠逞其意志召皮特（Pitt）當內閣首相。一八三四年威廉第四（William IV）的行爲所以視爲違反憲法，不是因爲在解散國會之後，新選舉的結果證明他誤解全國的輿論，乃是因爲自由黨人仍然操縱衆議院的多數，他逾越權限，召皮爾（Peel）當內閣首相。這個問題不是可以在憲法裏明白說明的問題；牠是屬於實行和習慣的範圍內。但是如果那些國家已經把訴諸人民以解散國會的獨立權柄交給國家元首，則至少從理論上說，這個權柄必同時附帶自動的，不須人民認可的罷免及任命內閣之權。這是無疑的。這一種權能，交給由選舉產生的總統，比較交給世襲君主還更爲容易；因爲總統如果錯認了全國的輿論，不必修改憲法就可以把他罷免；而君主的行爲，若是加以嚴重的批評，必定引起利害的憲法危機。

這種見解爲德國所接納，這是無疑的。普來斯特別爲列德斯羅白和杜機的著作所影響。他相信：如果要避免法國制度的毛病，祇有給總統一種不依靠國會的強有力的地位；同時使內閣成爲介乎此兩獨立機關的調協機關。

「法國的制度，可以看作是國會政府中的一種有缺點的制度。真正國會制度預先假定了有兩

個根本上平等的政府機關存在。但是牠和雙層制度 (dual system) 不同，因為這兩個對敵機關不是沒有關係的。這兩個機關是由國會的政府把牠們聯合起來。國會的政府就是這兩個機關裏可以伸縮調協的鏈子。」(註二)

他以為就這種情形來說，英國的制度可以模倣。但同時須加以改良，而且使牠比較合於民主；因為世襲的君主為由選舉而產生的總統所代，而總統則是主權人民的直接代表。

總統不但表示他自己的判決以選擇內閣總理，他的罷免權是實際應用上一種確實的權能。無論何時，如果總統以為內閣的政策違反人民意志，或不利於全國利益，則他可以罷免內閣，解散國會，給人民以選擇新內閣的機會。如果他自己選舉的結果證明人民的輿論，上次選舉之後已經改變，他更佔強有力的地位，可以解散國會了。憲法的意思似乎表示總統雖然超脫一切政黨，但於衆議院與總統之間，仍須保持多少政治上的調協。

「如果總統的選舉已經證明他可以從新聯邦議會得到對於與他的意思及人民剛才所發表的意志的擁護，而內閣對於他的意志和人民意志比較現在的內閣還來得接近，則總統應該有權解散聯邦議會，並為內閣創造另一個新的擁護力量。」(註三)

因為解散聯邦議會必須得內閣總理的副署，倘若總統沒有解散得聯邦議會多數擁護的內閣，則總

統的解散權是沒有效力的。這是顯而易見的事體。普來斯預先見到這一點。所以他明白的說：在這類情形之下，總統能夠罷免內閣，而且能夠從聯邦議會少數黨選擇內閣，以便辦到解散。（註四）

我們還要看事實上總統是否願意或是能夠使用這種憲法權能。許多德國憲法學者反對總統逆聯邦議會的多數意見而獨立行動。但到現在，還不見到他這樣的做。固定在成文憲法內的困難，上邊已經提及。因為新憲法的擬草人對於這點不能明白的，充分的規定，遂把這些困難增加起來。如果政府的形式要明白規定，且於憲法中說明，則對於這一層，必須詳細的規定。近代的憲法爲什麼往往模倣英國習慣的法律形式，似乎沒有充分的理由可以說明。英國的法律形式，原來是想拿來表示英國憲法實行的大綱；因爲這個原故，所以關於政治權柄之分配一些最重要的問題，沒有什麼明白規定了。總統的命令必須有一位總長副署，這個規定，可以從許多觀點解釋。有些事體，是希望總統做政府的經理人；而有些事體，則是要他運用他自己的判斷力。對於這兩類的事體，並沒有區分。因爲這個曖昧的結果，使許多的論文由是產生。對於憲法，則從許多不同的觀點解釋。如果我們想明白憲法擬草人的意思，我們就不得不研究憲法議會裏和憲法委員裏所說的話，而不是在於研究憲法的本文了。

總統可以逆議會多數人之意志而行動的權利，是希望他于例外情形運用他的權能。因爲這個原故，所以見得應該把牠明白規定在憲法裏是最重要的事體。這一種的權利，如果不時常使用，便會忘

掉，甚至不承認了。如果德國真要行使他的權能，他就會引起激烈的反對，並且發生憲法的危機了。擬憲法的人的明白意旨，雖然是想把這種權能付託給總統，如果他行使這種權利，多數的政客和許多法律的意見會責備他違憲。當一九二四年內閣發生危險的時候，內閣總理馬克司（Marx）主張在內閣未辭職之前，總統不能，而且無權任命內閣。他不特無權任命，而且他一向不覺得有權去任命內閣。

（註五）

但是總統對於內閣之組織，並非沒有影響。人們希望他將來實際上行使他的權能更爲多些；保守派的意見，特別如此。少數黨人組織內閣，在德國是常事。人們以爲總統由于解散聯邦議會，應該可以變更內閣，把少數黨的內閣變爲多數黨的內閣。

芬蘭總統的地位，從許多方面觀察是奇怪的。這大部份是因爲受了瑞典憲法的影響。（註六）瑞典採行國會的政府，乃是最近的發展。（註七）憲法上規定設立兩個平等的權力——議會和君主。君主有獨立的行政權。他是不負責任的。他的命令必須得一個總長副署。但是按照憲法，祇當君主的提議是違反法律或憲法，總長才可以拒絕他的副署。君主必須諮詢內閣的意見。但他不一定要按照內閣的意見去做。數年以前，事實上君主還是本着他自己的政策去做。他自然是選擇那些爲議會所重視的閣員；但他不一定從議會裏的多數黨中限制他的選擇。內閣不是按政黨界限而組織的。憲法不過於一定

限制的程度，規定閣員的政治責任。但實際上議會已成立了一種習慣，質問閣員之執行職務，對於牠所不贊成的內閣，通過不信任案。最後於選擇內閣行使他自己的權能的時候，是在一九一四年逆議會自由多數黨的意思，召集咸馬徐—早爾德（Hammash-Joeld）去組閣。這內閣的地位保留到一九一七年。自從一九一七年起，就按着國會的政府的辦法去進行了。內閣則按政黨的辦法而組織，如果新選的議會政治權力變更，則內閣也因之而變更。（註八）

新芬蘭憲法內容許多是從瑞典條文採取來的。瑞典有些複雜條文，規定了國務院要將議事錄送交憲法委員會，而議會藉此即可以制裁閣員的行動，而且能夠請求罷免他們。這些複雜條文，在芬蘭是刪掉了。（註九）代替這些條文的，是一個簡單條文，規定國務院「必須得議會的信任。」（註十）國會制的政府，在憲法的條文裏是已經採擇了，但不過是一種試驗。牠並不明白規定內閣是否祇對於議會負責或須對議會及總統負責。在一九二五年選舉新總統的時候，發生憲法問題。有幾方面的人，特別是右派的政黨，主張內閣是從總統斯塔爾堡格得到他們的職務。如果總統退職，則他們的職務便告停止。所以他們應該辭職，把他們的職位交給新總統處置。左派則堅持內閣祇對國會負責。所以罷免仍得議會信任的內閣，乃是違反憲法。後來因為調和起見，遂把這個問題避免了。內閣並不辭職，但在總統出席的第一次會議，他表示信任內閣，並且請求內閣留職，等到情境變更之時為止。左派或中派的政

黨，不完全滿意於這個解決，因為他們覺得這個解決有害於國會的權利。

芬蘭的憲法也有明白的表示，希望總統於國家政治能夠操主動的，獨立的權能。國家元首的權能不祇限於任免內閣，這和瑞典一樣。他不像英國一樣，在內閣任期之內成了一個被動的機關。憲法規定了兩類不同的權能。一類是屬於總統的，一類是付託於國務院的。「國務院應該有權能執行總統的決議，判斷牠必須按照法律而判斷的事體，以及解決現在憲法或任何法令未曾保留於總統之其他政府及行政問題。」（註十一）按照憲法（註十二），總統的職權包括創議法律，施行否決，召集並解散議會，發表命令，頒布大赦，進行外交等。在這個範圍之內，實在希望總統行使他自己的判決力。這是顯而易知，因為國務院除非有總統在場，不能行動。「總統的決定應於國務院定出來。」（註十三）總統的決定，如果發生效力，則必須得國務總理和負責執行的總長副署。（註十四）但按憲法條文，總長祇可因為總統的提議是違反法律，才可以拒絕簽押。（註十五）國務院祇於某些範圍之內，可不必須總統參與，而自行進行。憲法所規定的，不是說閣員對議會負責，乃是說：「內閣於牠們的行政行為要對議會負責。」（註十六）即就行政的事務而言，總統有制裁之權。「他應監督國家行政。因為這個目的起見，他可以向行政機關和公共機關的長官要求說明書。他可以視察行政。」（註十七）他按照這個條文而行使權能的時候，不必須一位總長的副署。他決定控告國務院某總長的時候，也不必須別人副署。（註十八）

憲法裏規定總統必須選擇得議會信任的做閣員。這種規定，是否能使總統據憲法所希望付託與他的獨立地位，這要等到將來才可以證明。有許多事實是要靠着政黨的情形和總統的人格來定的。但是第一任總統斯塔爾堡博士頗能證明憲法擬草人之規定為合理，這是無疑的。他於國家政治裏佔有主動的，有價值的地位，而且於政黨政治極糾紛的時候，能使內閣鞏固。芬蘭已經企圖把國會的政府和設立獨立法院及行政機關結合起來，而同時使兩個機關享平等的獨立的地位。像列德斯羅白那些憲法學者，以為真正國會的政府在於有兩重勢力能以解散國會來調和起來，並在於人民有判決之權。（註

十九）

拉提維亞和里休安尼亞也表示在某等情形之下，希望總統能夠操獨立的權能，且逆議會多數的意志而行事。就總統依靠國會的程度來說，他於實際上是不能夠這樣的做去，這是很可疑的。

在波蘭，育鈞斯拉維亞，及捷克等國，按照牠們的憲法，國家元首運用牠的判斷的時候，祇因有時一個政黨領袖問題發生爭執，總統須出而決擇，或是在危機的時候；令某個政黨領袖組織聯合內閣。除此而外，他就不能隨意做事。在任命內閣之後，祇有因為國會對於此內閣不信任，總統才可以罷免內閣。

埃斯通尼亞和德國各邦，是沒有總統的。按照牠們的憲法，內閣是直接由代表議會選舉的。他們

企圖模倣瑞士的制度。其不同的地方是：在這些國邦，內閣選擇出來，不是有一定任期的。無論何時，牠是直接向議會負責。許多外國的憲法學者不贊成把這種教院式的制度叫爲國會政府制。但是我們已經指明國會政府制的根本要素，不是在立法權和行政權彼此獨立，而以內閣調協於其間，乃是因爲規定了所選任的內閣必須得立法議會的信任。

在埃斯通尼亞和普魯士，有人提議：內閣總理實際應該由議會議長指名。實際上這種方法已經採取了。但憲法上却有意拒絕這種方法，因爲有人以爲將這樣重要的權能交給議長，會使他成爲雖無其名，但有其實的總統。再者，在這些國家，議長往往逃不出是政客。他不超脫政黨的競爭，所以覺得他是不適於授以任命內閣的權能。

內閣總理和其他閣員的關係

還有一樁專體，其重要並不亞於實際任命政府的方法。這就是內閣總理與其他閣員的關係。英國沒有明白規定的法則。按照英國憲法的習慣，君主任命內閣首相。內閣首相則選擇內閣的同僚，舉薦某人任某職。政府關於一切重要事務，或普通政策的問題，是在內閣祕密會議決定。這些決議怎樣的拿多數投票可以解決，牠們怎樣的代表一致的意見，內閣首相的意見怎樣的佔勢力；諸如此類的問

題，都是逐年按政黨情形，問題性質，內閣首相人格如何而變化。普通可以說：內閣首相對於特別問題是依從多數的決議。但若一個問題逆他的意思而決議，則沒有不引起內閣的破裂的。內閣各員如果不辭職，則對於議案決議，是看作平均負責的。從這一層看來，這個制度是教院式的制度。外國的憲法學家已經把這制度叫爲有限的教院式制度。

按照真正的教院式的制度說，一切問題，都是要依靠內閣解決。各關員是平等的。決議是由多數投票而定。內閣總理沒有特別的權力。他不過是同等之魁首 (*primus inter pares*) 罷了。

在歐戰前的德國，內閣是根據於官僚制度 (*bureaucratic system*) 而組織。國務總理實際就是唯一的大臣。各部大臣不過是一些高等文官，完全受制於國務總理。對於一切有疑竇的問題，各大臣必請教於國務大臣。而國務大臣往往耽擱許久，才表示他的判斷。

現在所有的新憲法，一致拒絕這種官僚制度。牠們已經採行教院式的或有限的教院式的制度之種種變化方式。牠們大多數想模倣英國的內閣制度。但是拿固定的憲法法則來規定牠們曖昧的，可伸縮的原理，則生許多困難。

在德國，普來斯憲法的原稿有意迴避無論何種的定義。他祇草出內閣政府的大綱。他說：經驗可以證明這個制度會最適於德國政治生活的情形。(註二十)內閣總理對於政府的普通政策負責。但各

閣員對他各本部的行為則應直接向議會負責。這種規定，能夠使議會監督每部的行政，並且雖然能免某一個閣員的職，也不至令政府全體都被推倒。其實際上的效果，就是使內閣總理和其他閣員的關係成教院式的關係，而非官僚式的內閣之關係。為達到這個目的起見，也用不着確實規定內閣應該根據於教院式而組織；決議應該由多數票決。對於這一層，一位從前的閣員德爾不呂克加以批評。他說：「這個制度並沒有保障，使牠向所希望的方向發展。憲法上這樣重要的部份，不能付諸缺如。牠必得明白規定政府必是教院式的。帝國時代的官僚制度的弊病已是很大。各大臣曾經獨立執行他自己本部的事務。在兩部發生爭執的時候，則判決之權歸諸國務總理。往往一個爭執費了數月之久還不能解決，因為國務總理不能應付這些一切特別問題：

「將來如果你希望政府能夠進行無阻，則第一件要事，就是內閣須根據教院式制度而組織：

：由是一切爭執在教院的團體裏費四十八小時的至短時間，可以得到解決。」（註二十一）

這些論據頗有力量。最後的草稿規定：「政府是由內閣總理和閣員組織而定。」（註二十二）內閣總理和閣員有根本不同之點。內閣總理是直接由總統任命。其他閣員，則由內閣總理推薦。（註二十三）內閣總理決定政策的大致方針。其他閣員則按內閣總理所定下的大綱執行各部的事務。（註二十四）關於內閣普通政策的一切決議，歸內閣總理簽押。一切的命令，如果祇須一部長副署，則是純然屬行政

的命令。(註二十五)其可以拿尋常法律來增加的某等問題，祇可由內閣全體議決。因為有這樣的規定，政府的教院性才能保障。(註二十六)此等問題包含法律計劃的擬稿，部長表示不一致意見的問題之決議，以及在政府權能可及之範圍命令之發表。內閣的決議是由多數取決。內閣總理作主席，而他的投票是有舉足輕重的力量。(註二十七)

波蘭 (註二十八)，拉提維亞 (註二十九)，里休安尼亞 (註三十)等國，好像德國一樣，牠們的總統也直接任命內閣總理。其他的閣員則由內閣總理推薦，由總統任命。政府之教院性質比較在德國還着重。在波蘭 (註三十一)和里休安尼亞 (註三十二)，內閣總理是內閣會議的主席。但對於政府的普通政策，則聯合負責。個人則對他自己本部的行政負責。拉提維亞的憲法規定內閣全體討論各個行政的議案，關於各行政部行政的一切問題，以及各個閣員所提出關於國家政策的一切問題。(註三十三)

里休安尼亞的憲法包含一個奇怪的句文。按這個句文，「於內閣議決議案之時，總長之中，有覺他的意見在內閣係少數的意見，則可以單獨提出理由書，向議會解釋的意見和立場，與內閣所提議的計劃一併交去。(註三十四)這種規定和英國國會政府制的觀念完全不同。按照英國的觀念，內閣全體閣員對於各個政府議案必須同意，或至少表面上要表示同意。里休安尼亞規定了這種不同意見的理由書會令政府破裂。我們應該知道這個句文祇是指關於政府議案的情形而言，其他內閣決議，則不在此

限。上邊已經說過，在歐洲大陸各國，政府對於立法的制裁不像英國那麼完備。議會不但光是認可政府的議案，還希望牠修正並改良議案，甚至拒絕議案全體；但同時不必使政府辭職。如果實際情形是這樣，則議會知悉各閣員的意見以及他們贊成或反對議案的論據。這顯然是一種利益。

在育鈞斯拉維亞（註三十五）和捷克（註三十六），國家元首直接任命一切閣員。捷克（註三十七）特別規定總統應決定政府中誰可擔任某部的任務。按照這兩國的憲法，內閣總理有特別權力去對付其他內閣閣員。在育鈞斯拉維亞（註三十八），君主的命令必須得有職權的部長副署，但內閣總理的副署可不必。君主最重要的命令，即解散國會和公佈法律。這些都是要全體閣員簽押。（註三十九）立法的議案可由各閣員或內閣全體得君主許可提出於立法會議。讀者不久便會知道育鈞斯拉維亞讓各閣員有許多的獨立權。他們直接聽命于君主。除去在最重要的時候，他們不必以合組的團體名義去動作。這可以證明這國希望于政府裏供給統一的因素，而且于國家事務操多少主動的力量。

反之，捷克的憲法的目的是在于保障政府的一切事務差不多是由內閣全體決議而決定。由是希望可以避免各部長濫用權力之弊。保留給政府全體的行動範圍很廣。（註四十）草擬政府議案，提議行使總統的否決權，一切政治的事務，任命國家官吏和高等軍官，諸如此類的問題，都保留給政府決定。各部長不能行使他自己的權能而任命文官。這個事實，可以看作用來保護國家裏少數黨的權利，

以制御各部長濫用權能。除了內閣總理及他的代表而外，如果有一半以上的閣員都出席，則政府有權可以作全體的行動。（註四十一）

在芬蘭共和國，總統於政府裏佔主動地位。國務院是根據教院制而組織。總統直接選任各部長。（註四十二）祇當總統不能出席的時候，內閣總理才是國務會議的主席。（註四十三）他沒有獨立的行動權力。「除了有些問題已由法令委託一個部長去裁決而外，國務院的事務應由全體會議討論。」（註四十四）國務院會議的足法人數是五個部長。參與全院會議的各個部長，除非把他們的反對意見記錄于議事錄而外，必須對於決議負責。（註四十五）

在埃斯通尼亞（註四十六），真正的教院制度，已經採行。按照憲法，各部部长都是直接由議會任命。內閣總理同時又是國家元首。他統一政府的事務，做政府會議的主席，而且有權在中間插入任何部部长。（註四十七）

在普魯士暨其他德國各邦，議會選舉內閣總理。內閣總理則選任內閣其他閣員。（註四十八）

代表議會對於內閣的制裁

上邊已經說過，在所有這些國家，內閣是靠着議會的信任，而且議會一通過不信任，便必須辭

職。這些國家已經想出一些不甚有效的辦法，使政府鞏固起來，以防避議會之攻擊。因為法國的行政部太不穩固，內閣往往因經質問之後，議會投不信任票而被推倒，所以新憲法于此情形之下，已經限制議會質問政府的權能。

南斯拉維亞（註四十九）也好像法國一樣，質問完後，即繼以投票。但是質問受很嚴格的限制，因為規定了：這些質問祇許限於一天之內舉行。無論在什麼情形，關於質問之討論，不能延長至於一次會議以上。在德國（註五十），質問必須至少由十三位議員提出。如果對於質問要加以討論，則必須有五十人要求。如果在討論的時候，沒有三十人要求投票表決，則不能舉行投票。在捷克（註五十一），質問必須有二十一名衆議員或十一名參議員簽名。總長必須在兩月之內親出答覆，或以文字答覆。對於問題，也是如此。如果議會決定於某日要總長答覆，則總長必須於該日答覆。參議院之質問，自然絕不能令政府坍台。就全體而言，質問所需的時間，不若法國之長，而且不若法國之重要。

在捷克國（註五十二），不信任政府的提議必須有至少一百位議會議員簽名。這個提議，必須交由委員會討論。委員會則於八日之內報告。如果這種票決發生效力，則必須有合法議員多數出席投票。這種規定也適用於政府所提出的信任案。在普魯士（註五十三），不信任的票決之提議，必須有三十名議會議員簽名。辯論後未過兩日，不能票決。如果沒有合法議員半數以上投票贊成，則不信任之投票

不生效力。普魯士爲通過不信任案所需的人數或者是過大。在這兩種情形，其目的是在防避偶然投票僥倖的多數推倒政府。波蘭一九二一年的憲法並不具這樣的規定，但按一九二六年八月的修正，則規定要求內閣或某一開員辭職的動議，不能在所提出此動議的同一會議付票決。（註五十四）

這些規定不過涉及問題的表面。法國和捷克的憲法，遠非把實力交給政府，乃是設立一些制裁委員會，把牠的地位弄弱。德國憲法規定：無論何時，可以任命調查委員會去研究特別重要問題。（註五十五）這一種的委員會，如果得有聯邦議會五分之一的份子要求，則必須任命。同時設立了兩個常務委員會——即外交委員會（註五十六）和保護代表機關的權利的委員會。（註五十七）這兩個委員會，都有調查委員會的權能。外交委員會的目的是把內閣的外交政策送交代表議會，受牠時常監察。這個委員會可於聯邦議會不開會時集會。另一個委員會的目的，是用來在聯邦議會不集會的時候，制裁內閣。牠必須注意國家行政是否按照法律及聯邦議會的意思而執行。普魯士的憲法也設備一個同樣的制裁委員會。（註五十八）捷克（註五十九）設立了一個國會常務委員會，由十六名議會議員及八名參議會議員組織之。牠在國會休息或散會時集會。牠的權能，比較德國的委員會更廣，因爲德國的委員會不過看作是制裁內閣的一種機關，而非代表國會的縮影。捷克國的常務委員會，除了不能選舉總統，票決賦稅，宣戰，改憲而外，具有全國會的一切權能。委員會的立法，祇在得總統認可之後，才能發生

效力；且在國會下次集會之時，必須得國會認可。

實際上這些規定並不重要。在所有這些國家裏，國會的開會期，是非常長久，而政府的權力則非常薄弱，所以不怕內閣會攘奪權力，侵犯國會的職務。然事實上則適得其反。在波蘭，新憲法下的閣員受議會的干涉批評至於此極，致令閣員不能找得時間做政府的創造工作。其結果則發生一種觀念，反對內閣應繼續受制於代表議會。一九二六年政變後，所提出改憲的原來計劃，是規定國會每年祇集會一次。這個會期，在政府提出預算案四月之後，便告終止。如果預算案不在這個期內認可，則政府應以命令公佈之。如果總統解散國會，則在命令舉行新選舉之時，他可以等四個月之久。這一部份的修改已被拒絕。但有人提出這一種的提議，足徵輿論大為改變。

新憲法規定監察政府的句文，雖則不是特別重要，但是有趣；因為牠們表示新憲法擬草人受影響的原動力。近代民主政治的趨勢是設立一個機關，按照牠的結構和選舉方法而言，是值得我們信任的，但是不令牠安靜做牠自己的工作，反而時常用監督質問來掣肘牠。他們不注意戴錫(Dicey)所謂「內部限制」(internal limit)，不注意憲法機關之行使權能。(註六十)例如在德國，聯邦議會是人民的代表，然而人民用創議和複決，可以行使繼續的制裁。政府是聯邦議會多數的代表，然而設立了一個委員會，來監察牠的行動。在近代的民主國家，沒有什麼真正危險，怕政府機關採行違反人民

願望的政策。但是現代的憲法所從事的，是想設發表無人反對的人民主權之新方法，而非在於尋最好的方法，爲政府工作求能幹者出而服務。就近代國家人民權利陷於危險而言，這是由於國會政府制的弱點居多，而由於其他原因的居少。我們將來有機會說及在許多國家政府分裂對於行政事務的惡影響。在牠們全體，我們可以找出戴錫所分析盡致的趨勢。卽於憲法之內介紹一切理想的權利，以規定人民的自由。於是又藉付託於政府的裁決能力，拿這一隻手來奪去那一隻手所給的權利。（註六十一）一個民主政府對於牠的行動能表示真正是民治，則祇是因爲這個政府是強而有力，而且靠着全國的忠誠去擁護牠。因爲新憲法採取繼續不信任的政策，設立這一機關，以抵禦那一機關，致令這些新憲法實際是破壞牠們自己的目的了。

（註一）Redlob 的著作第五頁，及 Esmelin 的著作第一卷第一六〇頁。

（註二）Preuss, Denkschrift Zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung, Reprinted in Staat, Recht und Freiheit, p. 387.

（註三）Dr. F. J. Wernsmeling, 'Die rechtlichen Beziehungen Zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung', Archiv, des öffentlichen Rechts, Neue Folge, II Band, 3, Heft, p. 341,

（註四）Preuss, Verfassungsausschuss, Prot, pp. 237, 252,

(註五)一九二四年六月五日聯邦議會的辯論。

(註六)Daresté, *Les Constitutions Modernes* 的瑞典憲法原文。

(註七)Reislob 的著作第九三頁；及 Jahlebeck, *La Constitution Suedoise et la Parlementarisme Moderne*, 1905.

(註八)A. Reutersköld, 'Die Verfassungsentwicklung Schwedens', *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1922.

(註九)瑞典憲法第一〇七條。

(註十)芬蘭憲法第三六條。

(註十一)憲法第四一條。

(註十二)憲法第一三，二七，二八，二九，三三各條。

(註十三)憲法第三四條。

(註十四)憲法第三四條。

(註十五)憲法第三五條。

(註十六)憲法第四三條。

(註十七)憲法第三二條。

(註十八)憲法第三四條第二節。

(註十九) Redats 的著作第一〇八頁。

(註二十) Denkschrift Zum Entwurf des allg. Teils der Reichsverfassung. Reprinted in *St. v. Recht und Freiheit*, p. 389.

(註二十一) Session 28 Feb. 1919, Heilfron, p. 959. Session 4 July 1919, *Ibid.*, p. 3177.

(註二十二) 憲法第五二條。

(註二十三) 憲法第五三條。

(註二十四) 憲法第五六條。

(註二十五) 憲法第五十條與 Brunet 的著作第一七四頁的解釋。

(註二十六) 憲法第五七條。

(註二十七) 憲法第五五，五八條。

(註二十八) 憲法第四五條。

(註二十九) 憲法第五六條。

(註三十) 憲法第五六，五七條。

(註三十一) 憲法第五六條。

(註三十二)憲法第五九條。

(註三十三)憲法第六一條。

(註三十四)憲法第六〇條。

(註三十五)憲法第九〇條。

(註三十六)憲法第七〇條。

(註三十七)憲法第七二條。

(註三十八)憲法第五四條。

(註三十九)憲法第五二，八〇條。

(註四十)憲法第八一條。

(註四十一)憲法第八十條。並參攷 V. Joachim 的著作第一六頁。

(註四十二)憲法第三六條。

(註四十三)憲法第三九條。

(註四十四)憲法第四十條。

(註四十五)憲法第四八條。

(註四十六)憲法第五八，五九條。

(註四十七)憲法第六一條。

(註四十八)普魯士憲法第四五條。巴發里亞憲法第五八條。撒遜尼憲法第五條。

(註四十九)Yovanovitch 的著作第一六三，一六五頁。

(註五十)Brunet 的著作第一四八，一四九頁。

(註五十一)Edouard Jolly 第一一九頁。

(註五十二)憲法第七五，七六，七七條。

(註五十三)Audrey 的著作第一五四至一五六頁。憲法第五七條。

(註五十四)一九二六年八月二日的修改是加於一九二一年憲法第五八條的。

(註五十五)憲法第三四條。

(註五十六)憲法第三五條第一節。

(註五十七)憲法第三五條第二節。

(註五十八)憲法第二十六條。

(註五十九)憲法第五四條。

(註六十) Dicey, Law and Custom of the Constitution, 7th ed., p. 77.

(註六十一) 德國大總統有執行聯邦憲法及法律之權，且有宣佈戒嚴之權。但因必須得國務總理之副署，所以這種權能實在是操於內閣之手。如果各邦不肯執行憲法或國家法律所賦與之義務，則總統可用兵力強其執行。「如果公安或公共秩序很有危險之時，則總統可用必需的方法恢復公安及秩序；如遇必要時，可用兵力干涉。」在這些情形之下，他得暫時停止個人之自由。總統根據這憲法條文所採用的任何方法，必須報告於聯邦議會。如遇聯邦議會之請求，則總統應撤銷此等手段。在第一次的時候，祇由總統決定「在什麼時候，公安與公眾秩序才是很有防礙。」跟着採行憲法之後多事的那幾年，總統常常運用這些可以伸縮的權能，而將國家某些部份（特別是 Ruhr 區域）繼續宣佈為戒嚴區域。（參照憲法第四八條，及 Brunet 的著作第一六四至一六六頁。）

在捷克國，一九二三年三月所通過的公共防衛法 (the Defence of the Republic Act) 給政府以很大的伸縮權能。許多地方覺得這個法律大不利於個人的自由。此法律的名詞很為曖昧，將完全伸縮權交給公共檢察官及裁判官，以解釋句文。對於違害國家，總統，政府，或議會之安全所處的刑罰，則由八日之禁錮起至於終身徒刑。監禁的處罰，表示承認犯法及行爲之不檢點，或於某等情勢之下，不是爲着科學研究起見而印刷犯人之像片。若是新聞紙有一節宣傳錯誤之消息則認爲妨害出版之自由。對於發表或援引有害於國家利益之新聞或演說，則處以嚴厲的處罰。

此法律給行政元首以極大的自由權。因爲對於採行這個法律引起公忿，所以直接運用這些權能的，還未能見著。

此
页
空
白

第十四章 國會政府制之實際運用

這一章的目的，不是在於將這些國家的內部歷史給一個有系統的報告，不過在於從牠們的歷史說明政治制度之實際運用。我們將來可以發見：這些新憲法所設立的複雜法則，對於內閣政府之實際發展，沒有什麼影響。即使在那些想行內閣政府的地方，牠們也不能重演英國的制度。

在英國，國會政府制的有效運用是靠着有兩個大政黨。政府可以依靠衆議院的多數政黨。如果失敗，則反對黨將取其位而代之。內閣首相是多數黨的領袖。他能依靠內閣裏和他於重要政策表示一致意見，且願意服從他的領導的閣員之合作。與一個強有力的政府多數黨同重要的，就是同時有一個統一的，組織完善的反對黨。

希望歐洲大陸各國產生同樣的效果，顯是不可能，因為歐洲大陸的情形完全不同。歐洲大陸各國，大部份因為採行比例代表制，政黨很小而且很多。（註一）沒有一個政黨能夠得到一個多數。在英國，聯合內閣是屬例外之事；而在歐洲大陸，便成常例了。其結果，使這些國家於組織內閣，表示很困難的問題。各政黨必須費長久的交涉，才能組織一個聯合團體，以操縱國會的多數。所以憲法雖則

規定了選舉政府的種種方法，而政府實則是由政黨領袖組織的。

歐洲大陸各國往往發見各政黨之互相仇視，非常利害，使牠們不能組織一個多數團體。再者，歐戰後這些國家的情形非常困難，使政治家往往不願出任政府之艱鉅責任，而願居於批評者的地位。有時因為不能得到多數，所以組織一個少數黨政府。這種少數黨所以能組織政府，是因為得了別些政黨的被動擁護。這些政黨，於政府並不做主動的工作，不過在某等情形之下，不去投票反對政府罷了。因此內閣是乞憐於這些外邊的政黨。這些政黨並不負政府的任何責任，但對於政府，却有牽制的效力。有時國會制度完全失敗。於是又拿任命一個非國會的政府來解決。閣員的位置則交給專家或官吏。這些人好在不是代表議會的份子，而且和任何政黨不十分密接。政府並沒有特別政黨擁護，不過靠着于提議每個議案之時能夠得一個多數罷了。

若是一個政府經過很大的困難最後才能組織起來，牠的地位絕不是強。內閣不是「清一色」的。牠的份子往往于根本問題意見紛歧。內閣總理必須遵照政府所由組織的原來契約。重要議案在未提出於國會之前，先由組織內閣的各小團體討論。為防阻內閣裏有糾紛，政府的政綱往往定得曖昧，不帶什麼色彩。再者，各個部長祇照他們各本黨的政策執行他們的部務，而不遵照內閣總理的意思辦理。這種情形，往往不容易阻止。聯合內閣制度的一般結果，就是着重內閣之教院式，且把內閣總理的地

位弄弱。

德國憲法關於任命內閣的規定，對於政治制度之進行上，沒有實際的影響。總統沒有自由權任命最大政黨的領袖做國務總理。而國務總理又不能從他本黨中選擇各部長的人才來組織內閣。萬事都是靠着一羣有充分力量，足以操縱聯邦議會的多數的政黨是否能夠達到一致的意見。因此要費長久的交涉。各黨領袖相聚討論，好像貿易場中彼此論價，以決定甚麼政黨應該參加新內閣。聯合內閣的基礎雖一致贊成，但困難情形絕不因此遂告消滅。在組織內閣之前，關於新政府的政綱和各黨應加入內閣之程度，各黨必須表示一致意見。後一層往往引起利害的衝突。照尋常的辦法，參與政府的各黨加入內閣是有一定數目的。這個一定數目，就是按照牠們在聯邦議會力量的比例而定。爲的是要按照比例的力量設置相當的代表數目，所以往往必須新創立些部，或是減少些部。但若爲組織多數起見，某個黨的擁護見得絕對必要的時候，則這個政黨無論數量上如何的小，牠可以得到許多個部長位置。其實按照牠的黨的大小而論，是不應該得這許多部長位置的。例如中黨在德國政治舞台，佔重要的地位，並不是因爲牠的黨大，不過因爲左右兩派的政黨若是沒有中黨參加，則不能組織一個多數團體。雖則中黨絕不是頂大的政黨，且往往祇處第三地位；但自採行新憲法以來所有的內閣，牠却出了差不多一半的國務總理。

交涉往往在最後幾分鐘破裂，因為關於部長分配或內閣總理演說或政府政綱有爭執之點，發生困難。在一九二四年選舉之後，民族主義黨在新內閣得不到位置，因為雖則別些困難已經打破，但關於他們所應得的部長位置的數目和別些政黨不能表示一致的意見。在那個時候，民族主義黨是最大的政黨，他們要求得國務副總理，內務部長，和外交部長的位置。這些要求，被看作過分。在一九二五年巴發里亞民黨不願犧牲擁護他們從前所幫助產生的路德（Luther）內閣，因為他們在內閣裏祇得郵政部長一個位置。互相討論分配內閣的位置不免生一種效果，使各部的獨立位置鞏固起來。國務總理很難制裁其他部長，因為他不能失掉這些部長所代表的政黨的擁護。憲法裏規定：如遇各部長對於問題發生不一致意見，則此問題交內閣全體討論，以多數票表決。這種條文，並不能解決這個困難。在重要問題裏，少數黨絕不服從。其結果適足使政府坍塌。

當組織政府正在進行交涉的時候，聯邦議會各政黨在牠們自己的秘密會議，繼續討論牠們的政策及牠們願意和別些政黨合作的條件。政黨領袖的地位絕不令人生妒。當他們進行最困難，最繁複的交涉的時候，他們必得繼續出席於政黨會議，使黨員相信他的辦法為合理。他們的黨在選舉運動的時候，原是激烈反對別些政黨，現在他們又要說服這些黨員，叫他們擁護和別些政黨所組織的聯盟。特別是中黨的領袖，他們時常須說明他們過去的行為之合理，因為自從採行新憲法以來，中黨必參與每

屆的內閣。

在這種情形之下，內閣危機時常發生，而且延長時間。這不是出人意料的事體。在共和成立之初年，權力是操于外馬聯合內閣手中。這個聯合內閣，是由社會民主黨，民主黨，和中黨合組的。這些政黨，雖則在許多重要方面是各抱不同意見，但是因為大家擁護共和憲法，所以聯合起來組閣。牠們聯合起來，比共產黨和右派政黨人數多，所以得個多數。但是政府不是固定的。於組織聯合內閣之時，感覺最大困難。同是在一個新國務總理之下，內閣經過三次的改組。一九一九年六月的時候，民主黨人不參加保爾 (Baer) 內閣，因為他們不贊成簽押和平條約。一九二十年六月選舉之後，則繼以長久的內閣危機。選舉的結果使右派政黨稍微增加些份子。但是祇是民族主義黨和民黨本身沒有充分量組織內閣。而民族主義黨和中黨彼此又激烈反對，使中產政黨不能合組內閣。在非倫巴黑 (Fehrenbach) 內閣成立之前，費了十九日的交涉。即使如此，仍不能得到一個多數。政府則由中派的政黨 (即中黨，民黨，和民主黨) 合組。在四百六十六人的議會，牠得不到二百以上的票數。牠所以能夠就職，祇因社會民主黨寬容的原故。

在一九二十年六月和一九二四年五月之間，政府發生四次的變化。非倫巴黑內閣之後，恢復外馬聯合內閣，由韋爾斯博士 (Dr. Wirth) 任國務總理。但是左派的政黨被上次的選舉弄弱。而這個內

閣，因為有農民聯合的擁護，才得到一個祇多四五人的多數。一九二三年八月，民黨領袖徐列斯滿博士 (Dr. Stresseman) 就任為一個極大的合組內閣的總理。這個內閣，就是由社會民主黨，民主黨，中派，和民黨合組的。這個內閣有一個很大的多數。但是內部的不同意見，不久暴露出來。事實上不能使社會民主黨和民黨暫時合作。於是由馬克斯博士組織中黨的聯合內閣。他就國務總理之職，逼直做到因為專家之報告，於一九二四年春季解散了聯邦議會才止。

選舉的結果並不明白解答國家所感觸的問題。國家多數人表示贊成這個報告。但是贊成這個報告的各政黨，意見紛歧，使多士計劃 (Dawes scheme) 不能實行，因為實行這個計劃，必須有三分二多數贊成修改憲法才行。但是這些政黨又不能操縱一個多數。再者，民族主義黨大大增加份子。牠們合起各個地主聯盟會，則可組織聯邦議會最大的政黨。牠們要求參加政府，甚至要求組織內閣。但是總統覺得為國家利益起見，國家外交政策必須保存一種繼續性。所以他把民族主義黨領袖黑爾格特 (Hein Hergt) 要求組織內閣的請求置之不理。費了數個星期的交涉，還沒有得到一致的意見。除了民族主義黨而外，總統召集各個政黨領袖，但是他們沒有一個能夠得到一個多數。從選舉的結果看來，左派的聯合內閣是不能實行的。民黨則不願參加民族主義黨不在內的政府。但是對於外交政策的問題，民族主義黨和中派各政黨，不能表示一致的意見。最後經過無窮的交涉，由馬克斯博士組織少數的內

閣，聯合中黨，民黨和民主黨組織。牠祇操縱四百七十二票中之一百三十五票。牠是否能維持牠的地位，則須看社會民主黨的意思如何而定。雖則選舉結果使右派政黨增加份子，最後所任命的內閣，差不多和解散從前在職的內閣一樣。有一個民主黨員坦白的說：選舉的結果是由於任命一個中黨的內閣而得糾正。

接着一九二四年十二月的解散，就發生相同的長久危機。選舉結果一發表的時候，組織政府所感到的困難便顯出來了。當時最大的兩個政黨，即民族主義黨和社會民主黨。這兩個政黨和其他各政黨比較，至少有一個重要問題是不能表示一致意見的。但若這兩個政黨不和別一個政黨聯合，則不能得到一個多數。這時若想恢復外馬聯合內閣，是不可能的，因為這時社會主義黨和民黨彼此激烈反對。再者，民族主義黨又增加份子，而且要求組織政府的權利。中派政黨的聯合，是辦不到的，因為中黨不願和民族主義黨聯合組閣。而且如果民主黨不參加，牠們絕對反對聯合。中黨很願意保持牠的地位，於左右兩派之間，佔舉足輕重的勢力。但是舊時中黨的聯合，又不能恢復，因為民黨和民主黨當選舉運動之時，彼此攻擊非常利害。馬克斯博士組織內閣的企圖失敗了六次。當他失敗的時候，總統召見民族主義黨和社會民主黨的領袖。他知道這兩黨領袖都不能得到一個多數，因此想到組織一個事務政府（A government of Affairs）。最後經一月以上的交涉才組織一個中產聯合，即民族主義黨，民

黨，及中黨的聯合，而以路德博士 (Dr. Luther) 作領袖。中黨所以參加，祇是因爲一個條件，就是這個新政府要看作一個專家內閣。部長有許多不是政客，也不是聯邦議會的議員。當擬具政府政綱的時候，最大的困難，就是要找得非常曖昧的化合方式，拿來包括民族主義黨和中黨。即使辦到這樣，中黨仍堅持政府應該請求聯邦議會的認可，而不是向議會請求直接投信任票。

其他新憲法的國家，都感覺同樣的困難。在芬蘭，中黨的聯合，即農民黨，進步黨的聯合，從一九二一年至一九二三年執政三年。先是由溫諾拉博士 (Dr. Vennola) 作領袖，後由加里歐 (Kallio) 作領袖。他們雖則僅得議會少數的擁護，然而能聯合組閣。於二百議員之中，溫諾拉博士僅操縱六十八人。在最初幾年，右派政黨完全不能駕馭，所以政府要求社會主義黨人擁護。在芬蘭，少數黨的政府及長久的內閣危機之壞結果，不像在別國那麼利害，因爲總統比較佔主動的地位。對於行政，他有某等制馭之權。他于政治，主動的參加。關於重要的事務，他發表他的見地。在一九二二年溫諾拉失敗之後，並于一九二四年當他逆內閣之意解散議會的時候，總統任命了一個非國會的事務內閣 (A non-Parliamentary Government of Affairs)。這個內閣執行政務，直至國會的內閣組織起來才停止。一九二二年新議會九月七日開會。但等到十一月十三日加里歐內閣才組織起來。在這個青黃不接的時間內，這個臨時內閣做了實在有價值的工作。

芬蘭的總統往往鼓勵組織中產的聯合內閣。其所以許久不能辦到，是因為右派政黨不願就職。但在一九二四年，終能組織一個多數的內閣。這個內閣，是由中派政黨和右派政黨合組而成，甚至包括了瑞典民黨比較不走極端的部份的代表（例如芬蘭聯合黨，農民黨，進步黨，瑞典黨。）這個廣泛的聯合政府不久因為內部發生意見，便破裂了。對於所得稅規則和增加支出費，農民黨則反對芬蘭聯合黨。農民黨雖是有代表參加內閣，但投票反對政府議案。牠們令農民黨的部長辭職，而內閣遂因此坍台。這時政府改組，不要他們參加。所組織的內閣，是一個多數內閣，由保守派（即芬蘭聯合黨及瑞典黨）和左派的中黨（即進步黨）合組。但是分配得不均勻。不久之後，農民黨和芬蘭聯合黨再調和一致。他們聯合起來，組織一個勢力薄弱的少數內閣。這個內閣，僅能操縱二百票中之八十二票。於是發生危機，因為聯合的政黨對於軍備經費不能表示一致的意見。但是任何種別的結合又似辦不到。進步黨在近來已稍左傾，所以不願加入一個中產的聯合。因此又是從前的政黨執政，不過領袖易人罷了。加里歐再次做了內閣總理。

在波羅的海的國家，國會政府制的困難，其利害的程度，也並不減少一點兒。埃斯通尼亞的憲法句文，規定各部總長直接由代表議會選舉出來，但實際上見得很難辦到。現在已經起了一種習慣，就是當內閣發生危機的時候，議長可以行使總統的職權；而且召重要的政客從事組閣。同時各政黨領袖

集會，商議調和辦法。最後內閣總理將內閣的完全名單提出國會。這個名單，因為事前經各政黨預先同意，所以全體為議會接納。這種辦法所以認為必要，因為政黨糾紛和各政團彼此激烈的仇視，組織是一件長久的困難的手續。若是沒有一些有力量的人預備執行國家的事務，則在內閣失敗之後，全國會完全陷于無政府的狀態。在一九二三年選舉之後，新國會於六月七日集會。在新內閣未成立之前，繼續費了兩個月的交涉，直到八月二日才止。聯合的基礎仍未十分變化，這是很有趣的事體。去職的內閣包括農民黨和工黨；而新內閣也含有民主派的政黨（即民黨和耶教黨）。這兩個內閣都是築於右派和中派的聯合。在危機時期，國家的命運是由於議長支配。這種辦法，絕不是一種滿意的辦法，因為他自己是一個活動的政客，他和別些領袖參與政治上的陰謀。

拉提維亞的內閣發生變化的時候，往往要繼續費一月以上的交涉，才能得到一個解決。許多人埋怨實際有賄賂的情形。有人說，得到一個團體或一個政黨的票，不祇是由於允許擁護他們所提出的議案，並且因為對於個人給以物質的利益。一九二二年十月選舉之後，發生停頓。雖則種種的結合都經想到，但一九二三年正月二十三日以前，不能成立內閣。最後新內閣才能就職。這個新內閣是築於中黨全體和社會民主黨右派的結合。這樣的政府，必定不能穩固。牠得到一個很大的多數擁護，但是時常有內部破裂的危險。社會主義黨人逼得向選舉人說明他們的立場為合理。他們要求激烈的社會改

良，於是不久便公然反對農民聯會和民主中黨。五月的時候，他們辭了內閣的職，遂引起另一個危機。這一個危機，逼直等到六月底才解決。那時才根據舊時的聯合而組織一個新聯合內閣，但沒有民主黨參加。在一九二五年十月的選舉之前，內閣起了三次變化。有一次在一九二四年共產黨暴動的時侯，一個少數黨的內閣就了職。這個內閣僅得議會中十七人的擁護。總統曾經請求最大的政黨，即左派的社會民主黨，去組織內閣。但他們不願意幹。因為當時迫切的情形必須即刻有一個國會的內閣就職，農民聯會和民主中黨遂答應組閣。這個內閣能夠保持地位，全視牠是能夠不施行別些政黨所不贊同的政策。

一九二五年選舉的結果，得選的政黨甚至比較從前還多，而且政治的情形似乎比以前混亂。內閣雖然辭職；但總統請求他們留職，等到新內閣成立再辭。他不堅持在耶蘇誕節之前必須這樣的做去。他召見一切政黨的領袖，連少數政黨的領袖也在內。他逐一吩咐各個領袖去組織內閣。他們費了少精神之後，宣告他們辦不成功。於是總統召見兩個最大的政黨領袖，即社會民主黨和農民聯會的領袖，令他們再為努力。這是國會政府裏一種離奇的經驗。離過七個星期無效果的交涉之後，兩個內閣同時提出於國會，一個是右派的，一個是左派的。兩方都說得多數的擁護。這兩個內閣都提出信任的動議。社會民主黨得四十七票，而反對的有四十四票。不出席的有七票。農民黨的聯合得四十八

票，而反對的則有四十二票。不出席的有三票。因此農民的政黨就了內閣的職。

在這些國裏，個人的反對或陰謀，發生很大的影響。往往差不多代表階級相同，利益相同的小政黨，就是那些彼此反對最激烈的政黨。因此雖然沒有實在的政治問題發生危險，然內閣的危機可以綿延至於無窮。幾個政黨雖然聯合組織一個聯合政黨，但這並不能表示仇視遂可停止。各閣員覺得他忠於他的本黨比較忠於政府應該要利害些。埃斯通尼亞的憲法是着重內閣之教院性。實則這種規定適足鞏固政黨組織的權力。各個閣員覺得他們應該為在本黨會議所接受的命令所束縛。他們覺得是「政黨」的閣員，不是「國家的」閣員。他們在各部辦事的時候，是實行他們各本政黨所主張的政策。如果政黨覺得是對的，則不管國會已經通過信任案，牠們無論何時，仍可從內閣召回牠們的閣員，而代以牠們本黨裏其他黨員。

在育鈞斯拉維亞，捷克，和波蘭各國，因為內部的意見比尋常政治上的齟齬更利害得多，致國會制度不能得常態的運用。政府的困難，大大的增加，因為社會許多部份採取了永久反對的地位。牠們不願參加國家的政治生活。民主政府所以失敗，不是因為憲法的形式不好，乃是因為根深蒂固的政治原因。

國內這種反對的壞結果，在育鈞斯拉維亞感覺得最利害。這個問題是最利害的，因為在那個國家

裏，內部的競爭好像在波蘭，捷克各國一樣，不是起於政府裏少數黨的反對，乃是起於國內人民各部的嚴酷仇視。

關於集中主義和聯邦主義的問題，及搖動國家基礎的爭執，上邊已經有些說明了。這個意見的衝突，仍然繼續下去，不過程度稍微改變罷了。育鈞斯拉維亞的政治舞台，四年以來，祇充滿了塞爾比亞激烈派和克婁特民黨的競爭。操縱這兩個政黨的，是巴西克 (Pasic) 和拉的克 (Radic) 這兩個著名領袖。因為這兩個領袖彼此激烈反對，使這種衝突不啻火上加油，更加利害起來了。

一九二十年巴西克就職，內閣純然是激烈派和民主派的塞爾必亞政府。克婁特人因為反對創設中央集權的國家，所以全體不出席。牠參與選舉，但是牠們的代表則不出席國會。再者，共產黨因為多次的暴動已被壓制，牠們的議員證也被取消。所以國會的反對黨縮小為許多不相聯絡的政團。但是穩固的政府也不能成立起來。一九二二年十二月塞爾必亞的聯合內閣，歸於破裂。民主黨辭職。巴西克就職為純粹激烈派的內閣的總理。一九二三年三月的選舉，不能使政治的情形弄得輕易些。克婁特農民黨仍然不願往京城別爾骨雷德 (Belgrade) 去。沒有一個政黨得着多數。巴西克辭職。他想組織聯合內閣，但是失敗。他後來再就職為少數黨內閣的總理。要想得到一個多數，他間或要靠着日耳曼人和回人的擁護。他所以得繼續他的職位，乃是因為他反對黨的分裂和克婁特農黨七十名議員不出席的

原故。

不久之後，拉的克決定：完全不出席的政策不是保持他本黨目的的最好方法。有些克斐特議員宣誓出席國會。不久之後，別些克斐特的議員也寄他們的議員證去求認可了。其結果起了利害的政治危機。如果克斐特的議員完全出席國會，則激烈派不過代表一個很小的多數。但因反對黨非常破裂，致無論別的任何種內閣，都不能成立。巴西克留職許久。因為不能找到別種內閣，君主祇得認可他的內閣，至于維持內閣的方法，雖屬違反憲法，也不管了。認可克斐特議員出席證書之問題，由投票解決。這個動議，因為差了六票，歸於失敗。因此克斐特黨多數為他們的反對黨擯於國會之外。要說明巴西克的組閣為合理，吾們必須說，因為他已辭過職，而且屢次請求君主解散國會的原故。君主則拒絕他的請求，因在君主方面以為新選舉不會解決這個問題，或於政黨的力量發生實質上的變化，不過會使政治感情惡劣，甚至會引起變亂及流血。在這些情形之下，巴西克祇是令國會停會，就能留職了。反對黨責備他，說他不顧國會多數和全國人民的意見，想藉政變而維持激烈黨小團體的職位。

君主想種種方法反對政府黨組織一個聯合內閣。有一次穩健派的民主黨就了內閣的職。克斐特人不參與內閣，但是他們願意積極擁護內閣。這個建設常態國會制的狀況的企圖所以失敗，是因為克斐特領袖拉的克之激烈性情及不負責任。結果令君主逼得召巴西克組閣而解散國會。

選舉之後，接着的就是一種非常的改變。激烈黨和克婁特人彼此雖是仇人，却聯合起來，組織一個聯合內閣，各均拋棄牠們從前的聯盟政黨。克婁特人相信頑固反對的政策是屬無效。而拉的克則深感被壓迫和囚禁的危險。因此他們把一向所抱的共和主義犧牲，明白宣稱承認君主制度及憲法。同時他們的議員證也經認可。他們於是完全出席國會。但因激烈黨和克婁特黨皆沒有一個絕對多數，所以發生一個無窮的停頓。這種停頓忽然被差不多不可思議的聯合打破。這個聯合是築於一個可以實行的契約之上。即克婁特應拋棄一切的革命活動。同時激烈黨應犧牲實行憲法所規定的行政中央集權的制度之企圖。這個契約不見得成功，大部份因為克婁特領袖拉的克完全缺乏政治的眼光。他們雖然同屬一個聯合政府的份子，但不能令他們停止向激烈黨的猛攻。

但是現在育鈞斯拉維亞的政治狀態，似乎可以到常態的地步。甚至在巴西克未死之前，一個穩健的部份反對極端的中央集權主義，及巴西克左右附從人之腐化，在激烈黨裏露出面目來了。自巴西克死後，各政黨裏的穩健份子會脫離極端派，而集合起來，成立一個穩固的，進步的政府。這是很可靠的事體。

我們必須承認，到現在還沒有得到很顯著的效果。一九二六年一年之內，都是維持激烈黨和拉的克合作的契約。雖則時常有破裂之虞，但每次發生之時，一半由君主的影響把牠挽回，然而大部份實

在是因爲沒有一個政黨可以出而組織另一種聯盟。克婁特人和激烈派之仇恨爭執，不因爲他們是同屬一個政府的份子而減少。拉的克之暴燥輕浮與巴西克接近人物之腐化，使這兩方面時常彼此發生極狠毒的譏罵。這一年之中，政府經七次的改組。實際上這個國家是處於類似錫疾的政治危機的現象。

在捷克國，民族少數黨和斯婁發民黨 (Slovak People's Party) 六年以來，採取頑抗態度。牠們雖則遣派代表到國會，但堅決拒絕參加政府。除了這種種族上的反抗而外，政府還感覺人數衆多的共產黨之反對。其結果，除了把所有的捷克各政黨（祇除共產黨的極端派不計）聯合起來，不能得到多數。

一九二十年農民黨領袖斯肥拉 (Svedla) 就內閣總理之職。這個內閣代表捷克五個主要的政黨——民黨，國家民主黨，農民黨，國家社會主義黨，和社會民主黨。這個聯合內閣維持到一九二五年秋季。其反對黨則包含日耳曼人，馬格亞人 (Magyars)，斯婁發人，和共產黨。這些反對黨人數這樣多，所以政府的多數黨內部雖有種種不同的意見，後因有幾個國家社會主義黨跑到共產黨去，盧芬尼亞選舉也增加共產黨勢力，使政府原來有二十人多數，變爲僅有二十人的多數了。

像這種廣汎的聯合，是常常有內部破裂的危險。但因反對黨性質這樣的複雜，所以不能成立任何種的新政府。國會的制度不過成爲滑稽。但至少有些鞏固政府的方法得了保障。這個聯合政府若是維持

起來，祇有將每個政府的議案和行政方面每一個重要命令，先請參加政府各個政黨的領袖同意才行。因此政治的實權是操於政黨機關的手裏，而非操於內閣的手裏。因此發生了一種習慣，即在重要議案未提出於內閣之前，先由這五個聯合政黨的領袖集會討論。這五個政黨的領袖團體不是憲法所承認的，也不是憲法所預料的。人們把牠稱爲「別特卡」(Petka) 或「五巨頭」。這個團體操政治的實權。內閣不過成一個行政會議，不過是各部總長的會議罷了。他們一定要執行這個「別特卡」所認可政策。

然而尋找一個一致的基礎，一天比一天難。同屬一聯合政府的份子的政黨，在報章彼此激烈的謾罵，並不是不普通的事體。一九二五年秋間，情形非常困難，所以決定解散國會。政府所以軟弱，因爲牠多數的數量小的原故少；因爲聯合的政黨，發生齟齬的原故多。因爲外交總長立意要承認蘇俄，國家民主黨公然起了革命。民黨見對於羅馬教皇的攻擊，又不勝其驚愕，而且絕不服從教會與國家之分離的政策，中黨則矢志贊成這種政策。國家社會主義黨人反對裁減國家官吏。這種裁減辦法，雖于收支相等認爲必要，但是根本上影響鐵道工人。而鐵道工人則是該黨的基礎，所以他們反對。

選舉的結果對於這個問題，沒有供給什麼新解決。斯法拉屢次想組織一個中黨的真正聯合。即由捷克農黨與斯婁發民黨或與日耳曼波希米政黨之聯合。但是因爲這些民族團體要堅決維持牠們獨立的

地位，致使這種解決方法不能實現。唯一的解決方法，祇有恢復舊時的聯合。社會民主黨已經失掉許多位置到共產黨去了。祇有把新政黨，即捷克小販賣商人黨，包括在內閣裏，才得到十八人的多數。從前的政府制度仍繼續下去，其不同的地方，不過是將「別特卡」變成「且斯卡」(Čobeka) 或六巨頭會議罷了。

這個內閣不能長久。一九二六年春季，斯肥拉預料到內閣瓦解，所以辭職。他的辭職不是因為反對黨反對政府的政策，不過是因為聯合內閣內部起了破裂。中產政黨和社會主義黨起了無可補救的衝突。農民黨則要求要規定固定的稻畜稅，反對所實行的伸縮稅則，因為伸縮稅則規定：如遇世界穀價降至至少限度之下，則課五穀的稅。社會民主黨則激烈反對食物加價。政府因為不能得到任何反對黨的合作，所以不得不任命一個非國會的事務政府。舍尼 (Cery) 做了內閣總理。他在建設共和之初年，曾經為相同的內閣的總理。因此他是一個著名的官吏。這個政府並沒有一定的多數；因此牠不得不找任何政黨的擁護。牠的困難所以增加，因為捷克的社會民主黨明白宣布牠們的意思要自由獨立，而且對於中產黨之專政要與以最強烈的反抗。政黨有時不得不乞援於斯婁發人或日耳曼人政黨中民族主義派之比較不激烈者。

事實上證明這種辦法是由過渡時期進於比較常態的政治狀況之一種手段。斯婁發人和日耳曼人的

政黨的左派和中派，開始有意真正參加捷克國的政治生活。數月之後，斯肥拉能夠就國會的內閣之總理職位。這個聯合內閣是包含中產的政黨，穩健的日耳曼人之一個很少的少數黨，農民黨，耶教民主黨；此外還加上捷克的農民黨，民黨，小販賣商人黨。其後斯婁發黨也參加。一個政治的聯合能取舊日捷克民族之聯合而代之，這是第一次。

波蘭政黨的狀況比較捷克國更爲混亂。政府也比捷克更爲不穩固。在皮爾蘇德斯基改變許久之前，對於國會的政府之信仰，已起了動搖，其原故是因爲沒有一個強有力的中央威權致令國家遭顯著的，不可救藥的害處。到了一九二二年財政危機發生的時候，就見得必須回到組織一個非國會的政府。做內閣總理的是格拉白斯基（Grabski）。這個內閣有很大的裁決權。

波蘭也好像其他新國家一樣，牠的國會的政府發展向來所未曾見過的特徵。最顯著的特徵，就是內閣全體的軟弱無權，而各個政黨機關的權力則大爲發展。波蘭未起政變之前，一般人承認實際提出各閣員的不是總統，也不是內閣總理，乃是各政黨機關。參與聯合政府的政黨，對於閣員位置的分配，定有契約。每個政黨於是提出所分配給牠的位置的人。一九二六年二月社會主義黨人及斯徐蘭斯基（Strynsky）的內閣之中產份子，起了爭執。社會主義黨人反對政府的財政政策，而且要求波爾蘇德斯基復職。因爲牠們的要求被拒絕，牠們便叫勞働部長辭職，因是這個部長是一個社會主義黨人。

「社會主義黨人有意叫他們的部長全數脫離內閣。」（註二）後來聯合政黨之間另成立一個新契約。當時宣佈「社會主義黨中央執行委員會在下屆會議遣派代表參加組織聯合政府。」（註三）該黨執行委員會派該黨領袖巴里其（Barlicki）代替前任勞働部長莫拉秋斯基（Moraczewski）向內閣總理提出政策意見書。如果接納這個意見書，才去就職。次日正式宣佈總統因得內閣總理之推薦，任命巴里其為勞働部長。政府的制度，在牠為憲法的習慣所改變之前，不必要屬舊狀況。在這些國家，我們可說憲法的習慣，在憲法未完全應用之前，已經是成熟了。

多數這些國家的憲法的目的，雖是模倣英國的制度，而不是模倣法國的制度，且阻止內閣受制於萬能的，不負責任的議會，但在事實上，則見制度之實際運用和法國比較和英國還來得接近。其中的區別，就是政黨的束縛，就全體說，比較法國強些。政權是落於政黨機關之手，而非落於議會之手。在兩方面政府的地位，都是一樣的弱。

現在英國也是一樣，政權是屬於遍於全國的政黨機關，而非屬於衆議院。英國的憲法經稱為民意的憲法。衆議院居於第二地位。在每次普通選舉之時，全國人民如使某一政黨獲政權，則選舉那個可以就職做到下次選舉的內閣。政府所以佔在強有力的地位，是因為在常態狀況之下，祇有兩個政黨。政府有一個強有力的，組織妥善的多數作後盾，在衆議會認可牠的決議。

這些事體，許多外國想模倣英國制度的人們都會認識。德國民主黨黨員口斯在德國憲法會議主張國會制度的時候，說：國會制一點重要的好處，就是因為政府因得了立法議會的擁護，才得免於無理的攻擊。在困難情況之下，政府不得不執行一種為情境所迫，國家幸福必所需的政策；但因這種政策非國人所歡迎，故會引起攻擊。他說：

「近代的政府，若是不在國會裏有一個強有力的和很大的多數密切附從牠的各個政策，使遇為外界境遇所迫，情況嚴重之時，不使牠留在難中，則政府不能有什麼力量，實現牠的意思。否則政府成為國會裏之執鞭者，而非國會之領導者。」（註四）

別些人也抱同樣的觀點。他們堅持國會的政府是一切制度中最屬民主的，因為在一個普通選舉的時候，人民不特選舉立法機關，而且選舉政府。但是現在還沒有做了什麼事體以產生具體發表這個觀念所必需的情形。

若是把這一層記住在心裏，則想把英國式的內閣政府和比例代表制度調和起來，其無效果，便即刻明了。比例代表制的目的是設立一個議會，盡量反映全國各種不同的意見。按照英國的內閣政府制，人民於選舉的時候，原來不是要選舉確實和他們的意見一致的代表。他們是要為一勞永逸之計，決定那一黨應該執政，他們應該選那一個領袖來做內閣總理，在下屆數年管理他們。在兩方面，對於

特別問題，發生不同意見，但于政策之廣汎原理，則多少一致的人們，必須調和。在英國，這種調和在選舉之前，已經辦妥。其方法是由政黨領袖擬政綱，在政綱裏，將可以得各部份人民擁護的政策包括在內。在歐洲大陸，則在議會未實際集合，政府未成立之前，是沒有一致的意見的。英國的政府，因為得了全國的多數直接擁護牠的政綱，所以強而有力。在外國，政府因為依靠政黨領袖的調和，每個領袖承認了他自己本黨的統治是第一良法而外；聯黨政府是第二的最好方法，所以政府是軟弱無能。英國不喜歡聯合政府，不是一種無理的偏見。聯合的制度和英國憲法的精神相反。

再者，如果政府是築於人民直接選舉之上，倘若沒舉行新選舉，則政府不發生變遷。這是很重要的事體。這個根本之點，人們却少有認識的。事實上解散權很少運用。從上邊所給關於這些國家的簡單分析，可以明白政府往往在國會任期之內變遷，但同時不表示接着解散國會。這種政府的變化，祇指內閣局部的改組而言。這就是說一個或一個以上的政黨可以退出來，牠們的位置，可以別黨補充。新聯合內閣大概包含參與組織舊內閣的政黨，而且許多舊閣員會保留牠們的位置。反之，往往遇見一個聯合內閣失敗之後，政府的基礎完全改變，但並不徵求人民的意見。但是這個問題不能和政黨增加複雜的問題離開。甚至在普通選舉之後，政黨之混亂情形不能直接發表人民的意旨。我在上邊至少已經舉了一個例，份子從左派傾到右派，並不見在政府裏一點兒反映出來。選舉的結果，往往一點兒不表

示未來的內閣怎樣的組織。選舉人應該認識他的職分原來是選舉一個政府，不是選舉一個議會。這是一件重要事體。如果堅持政府失敗必接着解散國會的規則，內閣因此更直接依靠着選舉人的意旨，則解散議會不免跟着舉行。

新憲法因爲要避免立法議會的專橫，把制裁之權交給人民或由選舉而產生的總統。牠們不認識英國國會的政府之有效運用是全靠實權操於內閣之手。如果政府要強而有力，則牠必須操縱國會的大多數，而且必須直接從人民得到委任。人民與政府之間有這樣的直接關係，這是提防代表議會的專橫之最好方法。

這些國家，因政府不穩固而生之惡效果，可不必贅述了。我們上邊已經說及綿延時日的內閣危機，在各新立國家都是司空見慣。當着這些時期，政府歸於停頓，政策不能繼續進行，國家對外的威信發生動搖。如果沒有常務官吏好好服務，則行政陷於混亂狀態。特別是德國，全國的天才趨於行政方面的，自然多過趨於政治舞台的。舊時的官僚團體因爲是來自受教育的，有智慧的中等階級最優秀部份，所以能夠執行政府事務，免掉戰後的困難。但在別些國家，因爲沒有這樣忠於服務的舊官吏團體，於是政府破裂的重大壞處影響于行政了。在拉提維亞，里休安尼亞，埃斯通尼亞各國，對於所謂政黨精神和政府各部的腐化，起酷辣的怨恨。實際受罵的官吏絕非少數。在育鈞斯拉維亞及波蘭，政

治危機之繼續狀況使有效的政府工作不能實現。做總長的，因為不知道他可以在職多久，不敢負擔提議改革的責任。他們對於政治陰謀，比較對於各部事務還更有趣。要求改革行政與「清潔政治」就是波爾蘇德基用來反對韋吐斯 (Witos) 政府最有力的利器。若是「清潔政治」的觀念在一般人心裡，確實與取消國會式的民治結不解之緣，這是一個很大的危險。在育鈞斯拉維亞，任用私人，腐化，行政不當等題目，把巴西克的激烈黨政府弄得無效果。在捷克，用來因得各政黨擁護而設立冗員的數目，有一次非常之大，致文官數目若不加緊縮小，則不能使預算收支相稱。(註五)但減裁國家雇員的議案並不洽輿情，因為各政黨不過贊成這個議案的原理，實則各皆不願裁減，恐怕失掉被裁人員的擁護。波蘭和捷克，對於弱小民族的權利，發生詆譭，這種情形往往是因為各官吏的獨立行為，而非因為政府的政策不當。

上邊已經說過，國會制的民主政治，因為不能發生一個有效能的政府，令人不特對於內閣的政府增加不信仰，而且對於民主政治全體，也增加不信仰。到現在仍未見這些國家能夠使現在的制度運用滿意，或想出一種更適於他們政治情形的，新的民主政府。反之，現在有一種趨勢，即拒絕民主政治的全體。波蘭和里休安尼亞，已經感到反對國會的行動。芬蘭的反動勢力組織有力的軍隊機關。在這些國家，有一種份子極多的團體，稱為法西斯諦。而且有許多關於獨裁制度的籠統論調。相信強有力的

人物在急需的時候出現，救濟他的國家，這已經成了政治上的一種迷信。雖則人們未曾注意意大利還不能產生一種政府制度，使別國也能模倣，意大利的模樣，人們却時常引證。這些國家，至少有些感到一種很大的危險，即國家的政治能力會成氣息奄奄的現象。人民中最有智慧，最有精力的那部份，因為感覺雖然無希望的情況，會脫離政治。或者因為反抗這些情況，他們會忽然企圖推倒現在的制度，由此而使混沌的政象變本加厲，結果或因此而發生革命或國內戰爭。

在另一方面，也許某種新政府制度會逐漸發展出來。如果我們研究這些國家的憲法實施情形之最顯著的特徵，則可以預知這種發展所採取的方向。這些發展，一定是包含政黨之分離，政黨機關之增權，內閣之柔弱，和總統政治勢力之擴充。若從意大利最近的發展和意大利的試驗所引起的興趣來觀察，則增加總統權力之趨勢，會是未來可能之事之最有效果的。

這些國家鞏固總統地位的企圖，初視之，好像完全不能成功，因為這些企圖不能產生做英國榜樣的，有效的內閣政府。在他一方面，許多這些國家的國會政府制，失敗得很悲慘。接着這種失敗的，就是政黨的分解勢力和總統勢力之實際增進。特別在最近幾年，國家的元首逐漸運用他的勢力，以撲滅內閣的危機。內閣的組織，原來完全操於政黨領袖手裏。現在總統開始干涉，並堅持必須從速組織內閣，召見各個政黨領袖或領袖全體，消滅困難，提議救濟方法，以解決停頓。這種情形，在

德國和芬蘭，特別確實。在拉提維亞，按照憲法，總統的地位，不是很強的。然而他可以用他的權勢——現在祇是名義上的權勢——來向政黨領袖剴切曉諭合作之必要。在波蘭，甚至在波爾蘇德斯基政變之前，總統已開始於政治從事主動工作。這種情形，憲法雖不曾預見，他却已實行出席內閣會議了。

如果我們把這種情形記在心裏，說將來會想出某種新政府制度，使這種制度可以滿足希望強有力的元首之要求，而同時不與代表獨立利益的希望相牴觸，或拒絕民主主義的根本原理，如意大利之所為；這或者不是說牽強附會的話。

(註一)參攷第七章。

(註二)Frankfurter Zeitung, 12 Feb. 1926.

(註三)Le Temps, 9 Feb. 1926.

(註四)Heilfron, p. 970.

(註五)此法律是於一九二四年十二月通過的。此法律規定將國家的及市的雇員減去百份之十，並於一九二五年實行。當時

有人公然的說：如果三年前那個禁止增加官吏位置的議案能實行，則這個法律就無所用之了。自當時起，因為政治上的原因添增了許多的位置。

第六篇 國家的社會職權

此
页
空
白

第十五章 政府之社會的及經濟的責任

新憲法最顯著的特徵，是認識：國家一種重要權能在於爲人民謀社會幸福，爲國家謀工業的興旺。工業必須爲社會（不是爲個人）組織成一個的事體。按照德國憲法，「經濟生活的組織，必須適合正義的原理。其結果應令全體人民的適宜生活都得保障。」（註一）埃斯通尼亞的憲法，含有一條句文，說：「經濟的組織必須與正義的原則相合，其目的在於謀適於人類的生活狀況。」（註二）總長大隈（David）在德國憲法會議說：政府的一個義務是「供給充分的設備使德國各地各個忠實工人得適宜的生活的適當方法。」（註三）

勞工認爲達到這個目的最有價值的方法。所以把波無論何種工作的能力提出來，要國家加以特別保護。按照德國憲法，「勞工應受國家的特別保護。」（註四）國家應制定統一的勞工法。其中含有一條規定，說：知識的和手工的勞動，應享同等的利益及特別權利。爲保護勞工起見，國家必須設一種廣賤的保險計劃，「以保障衛生，勞工能力，保護母親，改善老年人，病人，生活變狀之經濟的影響。」（註五）

在其餘大多數的新憲法裏，可以找着同樣的句文。波蘭憲法的終言說：「國家的一個目的，是爲勞工謀相當的權利，並供給特別的保護。」芬蘭的根本法關於經濟問題雖然沒有獨立節文的規定，然在芬蘭國民權利一節之內，設了一條文，說：「國民勞動能力應受國家的特別保護。」（註六）雖則政府的職權是要照料勞工的利益，各階級及各職業的勞働公民，是要自衛，並改進他們自己的經濟狀況。其目的並不想保存個人之孤立生活。對於職業會社之組織，則加以種種勉勵。按德國的憲法，國家「對於各個人，各職業，保障其集會結社之自由……爲的是要保護並改進勞工及經濟的生活狀況。」（註七）埃斯通尼亞的憲法，除了承認結社的普通權利而外，還含有一條特別保護罷工權利的句文。（註八）

育鈞斯拉維亞，德意志，芬蘭（註九）各國的憲法，因爲要促進全國勞工的效率及能力起見，設了特別的規定，說國家必須設立專門學校以訓練國民從事各種職業，並且在必要時，國家必須資助貧窮父母的兒童能夠進這些學校。「政府要爲國民設備均等機會，使他們得受他們性之所近的，有利益的職業之準備。在這一方面，政府要設立教育職業的機關，並且對於有用的貧苦兒童教育設備永久的幫助。」（註十）

按德國的憲法，各個國民有一種義務，必須使用他智慧和身體的能力以謀一般的幸福。（註十一）

因爲勞工的義務是國家所要求於各個國民，所以這句文是看作對於政府方面要牠負一種責任，爲個人找工作，如果工作的機會沒有出現，則政府要替他設備工作。德國的政府不光是當國民自行不能尋找工作要去設備各個國民的生活，即使國民不能找到他自己適當的職業，國家也要替他想法子。這種句文含着一種意思，即希望國家不特維持貧乏的人，而且要爲全國人口設備適當的教育及職業。

如果國家沒有權力於必要時限制個人的經濟自由，則國家必能爲社會全體謀經濟的幸福。「政府因爲爲全體的利益並且根據法律之精神，有權利與義務，干涉國民的經濟事業，以保持正義的精神，且防避社會的災難。」（註十二）這種辦法和自由的觀點大相牴觸。按自由的觀點，個人彼此的經濟關係，不是國家所關心的。但在現在，個人的經濟自由，不再看爲存於個人的權利。這種自由，所以能夠存在，則祇因藉着牠才能做社會的任務。牠是被全國工業生活的利益限制。所以個人的自由在某方面雖經承認，而且爲憲法所保護，但爲社會的利益起見，同時又被嚴厲取締。現在已經有一種企圖，把個人的權利同團體的利益調和。

私人財產的權利雖經承認，但這種權利並不是絕對的。按德國的憲法，「財產應該保障，牠的性質及限制，應該由法律規定。」「財產包含義務。」「有產主人對於使用財產，應有利於公共幸福。」（註十三）如有田地財產的所有權，則有對於社會負適當耕種的義務。「土地增價，若不是由於人工和

資本而來，則此種利益應用之於公衆利益。」（註十四）按育鈞斯拉維亞的憲法，「財產是受有保障的。」「財產發生義務。財產之使用必不可防礙社會之幸福。私人財產之分量，程度，限制，是由於法律規定。」（註十五）

對於有主的財產之沒收或強迫拍賣的辦法，是承認的。但是這種沒收辦法，祇能按照法律辦理。在德國，一般的意思，似乎是應該給報酬；但是爲公共幸福起見，不給報酬而將私人財產充公的辦法，是承認的。憲法對於這個問題，並不給確實的答覆。憲法說：「沒收如果不按照法律之規定辦理，則必須給以相當的報酬。」（註十六）社會主義黨想把報酬這個問題完全擯於憲法之外，而中產的政黨則堅持：如果不給報酬，則絕對不能沒收。這個句文，就是要把社會主義黨的要求和中產黨調和因而規定的。

如果財產之沒收，是因爲要滿足居住的要求，或促進殖民與墾殖，或改良農業起見，則可以不必給報酬而沒收地產。國家有權管理土地之分配和用途。這種分配的目的，應該爲各個德國人民謀衛生的適宜的住所。對於解散的兵士之要求，應與以特別注意。（註十七）

德國的憲法包含一條特別句文，即關於工業社會化的句文。在革命的時候，極端的社會主義者要求即刻社會化一切工業。工人把各個公司的所有權及管理攘奪過來。但是多數的社會主義黨人不久便

認識這一種完全社會化的方法之困難與危險。他們堅持：無論如何，必須免掉那種減少出品的危險。

但是種種計劃都想出來。一九一八年十一月遣派一委員會去詳細調查這個問題。這個委員會所採取的態度是主張：將工業由私人所有權轉移到公衆的或社會的所有權，必須逐漸舉行。必須等到工業到了可以社會化的時候，才把各個工業拿過來。同時經濟事務部長採取一種完全不同的見解。這部的總長韋色爾 (Wissel) 和墨倫多弗 (Möllendorf) 預備了一個詳細計劃。按照這個計劃，德國工業全體是要根據一個有系統的計劃組織起來。(註十八) 互助應該拿來代替競爭。向來工業促進家都是盲目的做事。將來一切無謂的耗費及重複都應該免掉。在某一種事業所獲的知識和經驗應用於其他之事業。應該有一目的指導全國的經濟生活。「祇有把社會的利益看作比個人利益重，生產社會各部份，雇主與工人，工業和農業，都為全體公共幸福聯絡一氣做工，才改造德國的經濟生活。」(註十九)

因為要達到這個目的，所以把每個工業都組織為一個自治機關。這些自治機關是由雇主和工人的代表執行事務。除了這些代表而外，尚有工業和消費者的代表。這些職業的會社遣派代表到一個中央機關——聯邦經濟參議院 (Federal Economic Council)。這個聯邦經濟參議院和經濟事務部，對於全國經濟生活之管理，負最高的責任。

這個計劃為多數的社會民主黨及政府所拒絕，因為他們以為不宜提出貪高務遠的改革。極端社會

主義黨人則激烈反對，因為他們除了把雇主階級完全廢止，不會滿意。但韋色爾計劃是有趣味的，因為牠對於後來擬具憲法經濟條文的人們，生很大的影響。

一九一九年罷工的結果，使議會倉卒之間通過兩個法律，社會化煤及鋁池的工業。同時政府允許在憲法裏加入進步的社會化之一般方法。

最後所採行的憲法並沒規定國家直接將工業充公，不過規定將來可以社會化罷了。這種社會化，可採取國家社會主義的形式，或團體經濟的制度。這種制度，就和韋色爾及墨倫多弗為組織每種獨立的工業所提議的制度相似。這種制度大體已經應用於煤和鋁池的工業。國家用不着損害報酬的權利，而可以將適於社會化的私人事業拿過來交歸公有。（註二十）牠可以把這些事業操在牠的手中，使牠的文官執行這些事業。牠可以一部份的參加商業所有權及管理權。牠可以令各邦及城市參加經濟事業的管理。或用無論何種方法，保障牠在經濟事業有一種作主宰的勢力。再者，政府可不必將管理權握在牠自己手中，可強迫屬於一種工業或相同工業的事業聯合起來。這些聯合起來的事業，是由代表從事生產的一切份子的機關管理。雇主和雇傭都參加事業之管理。這種組織的事業可成爲一種「自治團體」（Selbstverwaltung Körper）。這一種自治團體，可以說是類似一種公衆組合會社。牠在政府監督之下，執行牠自己的事務，但須遵守這個規定——參與生產工作的一切人們，也參與管理之工作；生產

和分配是要有利於社會。我們要注意，憲法絕不規定任何種社會化之必要。牠祇承認社會化之可能，而且定下了可以施行這樣的社會化的法則。最後所提議的辦法，特別有趣，因為牠注意到工人的要求。工人的要求是：於他們所從事的事業之組織，應該准許他們積極參加。

其餘別些憲法不含有關於工業社會化的特別規定。但是對於私人財產之權利，加了種種的限制。育鈞斯拉維亞原來是一個農國。這樣的限制，祇涉及田地的財產。爲着社會的幸福，覺得必須廢止大地主階級。關於工業的財產是不受限制的，因爲大工業公司存在。按照憲法，是應該有一個特別法律，規定無論何種遺產之最大份量和可沒收有主財產的至少份量。（註二十一）剩餘的財產，則歸公有，由公家再分配於沒有田地的人們。當分配財產的時候，對於爲國家戰爭的兵士，與以特別待遇。在大多數的情形，沒收必給以賠償。這種賠償，不是等於財產的價值，乃是按社會公平法辦理。至於屬於從前外族皇室的財產，和列強賜給個人的財產之沒收，則不給以賠償。「大的私人森林土地，則以法律沒收之，……而且成爲國家的財產或成爲牠的自治機關之財產。」（註二十二）議會裏對於這個句子的討論，令人明了一切的森林，甚至屬於寺院村莊，和自治機關的森林，都成爲國家的財產。但是這種沒收不必完全實行。法律能夠決定到什麼程度，森林可以歸爲公衆自治機關的財產。（註二十三）所沒收的森林，歸爲國家的利益。有一個法律解決到什麼程度，農民可以使用森林，以搜集木

料，或應付其他目的。所有封建制度一切遺跡，完全廢除。（註二十四）

波蘭的憲法對於私人財產的權利，所設備真正的保障，比德國，有鈞斯拉維亞的憲法更多些。沒收後強迫出賣的辦法，雖經承認，但若在一切的情形，必須給以報酬。（註二十五）

捷克的憲法雖則沒有特別的經濟條文，但是有一個句子，說：「沒收祇能根據法律辦理。在一切情形，必須給以酬償。法律規定不必給以酬償者除外。」（註二十六）若是把這個句文和一八三十年比利時憲法那個句文比較，那是很有趣的事體。按比利時憲法那個句文，牠規定：「若不是為公共目的，按法律所設立的樣式，給以以前決定的公平酬償，則任何人的財產不能被剝奪。」（註二十七）

波羅的海的國家的新憲法，不包含關於經濟事務任何詳細的規定。但是農業改良問題是這些新國家所感觸最重要問題之一。憲法會議在他們從事草擬永久憲法之前，不得不注意這個問題。埃斯通尼亞（註二十八），拉提維亞，和里休安尼亞都已通過農業法律，承認國家沒收私人財產，為社會幸福管理這些財產，或將這些田產分配於國民的權利。埃斯通尼亞的人口當中，計算有百分之七十五是無田產的。那個國家人烟稀少。從前的大田產是操於德系波羅的海的貴族手裏。政府旋即認識人民不去打波爾斯維黨人，使這些田產保留在德族的田主手中。當時感覺到如果國家不即刻處理這個問題，則人民會像俄國的情形，把田主的田產攘奪過來。因此一九一九年實行了一個廣賅的農產改良計劃。

一切的土地產業看作是從私人所有權奪來歸於國家手中。對於股票，則按其完全市價而給以酬償。對於田地，則按最近的賦稅徵收法所規定的徵收，而給以酬償。所沒收的田地，則賜與各耕夫。至於僅適於一家二馬所能耕的田地，則許其有世襲的租借權。發給田地的機關是那些在政府管理之下的區鎮，縣的參事會。無人料理的或未墾殖的土地，則先歸公有。其次則沒收擁護德國殖民或爲哥爾池(Golts)作戰的德國地主的土地。拉提維亞(註二十九)和里休安尼亞(註三十)也都已實行同樣的農產改良了。

若是想證明東歐各國沒收或分配大地主的田產爲合理，則祇有從原則上說明。這個原則就是承認財產是確實有社會的性質。就是說：沒有一個人對於和產業所有權是有一種天賦的或絕對的權利；國家裏財產之分配必須根據社會的一般利益辦理。但是改良的實效是使主張維持私產的人們，大大增加起來。田地雖則經重行分配，但國家或公共團體，還沒有把牠們拿過來墾殖。無論在什麼地方，若是想國家管理大地主的田產，按照一種共產制度去墾殖，結果總是失敗得可憐。(註三十一)從農業的眼光觀察，若是將大地主的田地瓜分爲各小部份，分配於農夫，而農夫又往往是無知識，不能經營，則這種辦法絕不是滿意的辦法。從政治方面說，其結果是鞏固新國家的地位，而且使反對社會主義的勢力的權能，大爲增加。大農夫的有產階級由是產出。他們對於維持新國家及私人財產權利，都同有興趣。

新憲法承認遺產的權利，但被國家徵收死亡稅的權利限制。德國及育鈞斯拉維亞的憲法，含有特別的規定，說「國家對於遺傳的財產之享受權，應有法律的規定。」（註三十二）

選擇職業，商業，工業，經濟事業，和締訂契約等自由，皆為上邊已經說過的限制所保障。按照育鈞斯拉維亞的憲法，「商業交涉及組織的自由，如果不妨礙社會的利益，則被承認。」（註三十三）這個句文的目的，是防阻信託公司和釀資營業剝削消費者，特別防阻必需用品之任意增價。

這些經濟規定的實際效果，是很重要。現在還沒有什麼辦法，實行工業之社會化。特別是在德國，確實已經有一種運動，根據於一種比較科學的基礎，來組織類似的工業之合作，並把小公司和大公司聯合起來。但這種事實差不多完全為私人經營所就造。信託公司的運動，已經擴充許多。在這些近代的信託公司裏，工人的組織極好。他們往往規定他們自己的條件。關於勞工情況，往往要徵求他們的意見。有主頗能採行一種政策和他們自己的人合作，得他們的擁護而犧牲消費者的利益。所有權和管理權兩者仍操諸資本家手中。在那些地方，如果由國家干涉以達到社會化的目的，例如煤和鋸泔的工業，結果並不獲最大的成功。國家社會主義已經不得信任。近來已經有一種企圖，承認以私人公司為榜樣的社會化的工業。就工業全體而言，資本家在歐戰之後，不特不失去管理權，而且大大的得到財產及重要地位。（註三十四）

這一章所討論的許多句文，是沒有什麼法律的勢力的；例如德國規定各國公民的道德任務是爲社會幸福而工作，也是沒有什麼法律的勢力。別些句文則定下一般的原則作政府之指導。但沒有方法強迫政府實行這些規定。牠們不過是政策的條文。牠們所以規定在憲法之重要意義，不過是表示採擇憲法時輿論的普通趨勢罷了。若是將這些句文和早日的憲法相對的句文比較，那是有趣的事體。早日的句文的唯一目的，是爲個人謀權利，並且保護他，免受政府過分的干涉。新憲法的形式，雖則大體是自由的，民主的，但鼓舞牠們的精神，却往往是社會主義的精神。社會主義和個人主義相爭的勢力，不特可以從憲法全體找尋出來，而且可以於獨立的節文，甚至於獨立的句文找出來。（註三十五）

（註一）憲法第一五一條。

（註二）憲法第二五條。此條的語氣不像臨時憲法的規定那麼強。臨時憲法的句文說：「在埃斯通尼亞，一切公民都有適於人類生活程度的權利之保障。」

（註三）Heifron, p. 1240.

（註四）憲法第一五七條。

（註五）憲法第一六一條。

（註六）憲法第六條。

(註七)憲法第一五九條。

(註八)憲法第一八條。

(註九)憲法第七八，七九，八一條。

(註十)育鉤斯拉維亞憲法第二十二條。

(註十一)憲法第一六三條。

(註十二)育鉤斯拉維亞憲法第二六條。

(註十三)憲法第一五三條。

(註十四)憲法第一五五條。

(註十五)憲法第三七條。

(註十六)憲法第一五三條第二節。

(註十七)憲法第一五五條。

(註十八) *Gemeinwirtschaft, Planwirtschaft*。

(註十九) *Stöcker* 的著作第一〇三頁引韋色爾向內閣提出辭職書。

(註二十)憲法第一五六條。

(註二十一) 憲法第四三條。

(註二十二) 憲法第四一條。

(註二十三) Yovanovitch 的著作第三二七至三二九頁。

(註二十四) 憲法第三八條。

(註二十五) 憲法第九九條。

(註二十六) 憲法第一〇九條。

(註二十七) 憲法第一一條。

(註二十八) Ernest Fromme, The Republic of Estonia and Private Property。

(註二十九) 參照巴黎 Le Bureau Letton d'Information 所編的 La République de Lettone 裏邊的農業法。

(註三十) 里休安尼亞史略。

(註三十一) 這是匈牙利 Karoly 政府所幹的。

(註三十二) 青鈞斯拉維亞憲法第三九條；德國憲法第一五四條。

(註三十三) 憲法第二五條。

(註三十四) Yovanovitch 第三三五頁。

(註三十五) Price, Germany in Transition; Author Shandwell, The Breakdown of Socialism •

第十六章 經濟的憲法

德國有許多人以為除非在憲法規定特別機關以充分發展工業的需要，則國家不能實現前章所列舉之經濟的，及社會的職權。斯徐列斯滿說：「在這個國家，強有力的經濟的生活，要為爭權力而奮鬥。一方面就是工人的要求及問題，一方面是中等階級的需要，一方面是未來工商業的希望及農業問題。」（註一）。

經過許多討論及爭執之後，最後憲法裏設了一個句文，規定設立一種築於組織完密的工人參議會（Workers' Councils）和地方經濟參議會（District Economic Councils）。地方經濟參議會及國家經濟參議院的目的，是在於按照經濟的及社會的重要代表一切重要職業團體的利益。每種職業，是由牠的雇主和工人代表；此外還加上人民中其他有關係的階級。

在一九一八年黑暗時期，國家舊制度已被革命推倒，而政府則柔弱無能，此時工業界覺得祇有自救的辦法才可挽救。這就是說，使工業獨立起來，不靠國家，自己組織起來，執行牠自己的事業。（註二） 雇主和工人的工業聯盟（Arbeitsgemeinschaften）為自治的工業組織，築一個下層基礎。新子

海默 (Sunheimer) (後來做了經濟事務部長) 特別贊成「把工業從政治解放出來，以解放工業的組織……贊成設立與國家憲法並行的工業憲法。」(註三)

當國家再能重伸威勢，監督並管理經濟事業，牠就用由工業發展而來的機關，且把這些機關規定在政治的憲法裏。

德國的經濟憲法認識在工業界裏有兩種衝突的勢力。一種是從社會來的。一種是從利益之衝突來的。(註四) 在勞資兩方面的利益中間起一種衝突。同時勞資兩方面都因關心於生產工作而產生一個社會。

勞工的利益所以得保障，是因為每種事業都設立工人參議會。這些工人參議會，憲法裏已有規定，而且為法律所設立。在歐戰之前，工廠裏已經設有工人委員會，但牠們的活動是限於各種公益工作。當歐洲期內及歐戰之後，牠們的權力增加起來。有些地方還設有聯合公斷委員會，以解決雇主與雇傭之間的糾紛。(註五) 工廠勞資委員會法 (Betriebsräte Gesetz) (註六) 強迫設立工人參議會。除了純粹社會的問題而外，牠們的權力則為工會的權利所限制。工會最初是極力反對設立參議會的。祇有把工作鐘點，工作情況的規定權交工會操縱，牠們才會擁護這些參議會。工人參議會祇可執行工會與雇主所訂立的契合。在勞働階級之中，有兩種運動。一個運動是照舊時的辦法繼續進行，用團體的交

涉，而改進勞工狀況。一種運動是用參議會作手段，爲勞工謀於工業上佔優勝的勢力。工廠勞資委員會法所以是新奇，是因爲那些句文，規定工人參議會的代表應該加入。對於管理部，他們應該有提議勞工新方法的權利，他們應許參與聘任工人之事務，並查核公司清結冊。（註七）雖則有這些規定，但這個法律仍受攻擊，說牠不實行憲法的句文，因爲按憲法的句文，「領工資的工人及領薪金的雇傭，在全部生產勢力的經濟發展，都有資格按平均原則合作的。」（註八）

按照憲法，更還有些工人參議會在每個經濟區域組織起來，而且這些參議會要加入全國工人參議會。（註九）這些更廣大的工人參議會現在還未設立。

爲促進生產的公共利益起見，地方工人參議會和雇主及其他有關係的階級同在地方經濟參議會和全國經濟參議院集會討論。（註十）

全國經濟參議院的任務在於發表工業的需要，而且作政治的國會之顧問機關。對於一切問題最後解決權是操於國會之手。按照憲法，關於社會的和經濟的問題各種重要法律之草案，在未提出於國會之前，必須由內閣送交經濟參議會討論。政府不一定要接納經濟參議院的意見，但是牠必須討論經濟參議院的意見。即使經濟參議院的意見不爲政府所接納，政府仍必須將牠提出於國會。經濟參議院自己已有權利創議社會的或經濟的議案。這些議案，是由內閣提出國會。這些議案不管內閣認可與否，牠

必須將牠們提出國會。實際上經濟參議院各個會員，都可以提出議案。

憲法上所規定經濟參議院整個的系統，還未設立。但同時設立了一種「臨時經濟參事院」。牠的職權及組織與憲法所規定全國經濟參議會的組織相彷彿，但不享受立法的創議權。牠不能堅持直接在聯邦議會提出意見。所以牠的影響祇看是否能夠於政府發生印象而定。

關於這個經濟參議院的組織，發生很大的困難，才能得到解決。（註十一）對於這個問題，政府得工業聯盟的擁護。牠堅持這個經濟參議院必須根據雇主與工人平等的原則來組織。關於全國經濟參議院，憲法的原意本是如此。各個工業必須由雇主和工人相等數目的代表去代表。這個原則，大體是遵照辦理。但關於農業，手工業，和小販商，則有些例外。當聯邦參議院討論政府的議案的時候，有人指出德國從事農業的，三分二完全是獨立農夫及小地主。他們既不雇工人，也不作雇傭的工。工人以爲他們會增高中產階級的地位，因爲這些小農夫有特別的代表。還有一個爭執的問題，就是關於消費者的代表問題。憲法說：在經濟參議院裏應得代表的，是工人，雇主，及有關係的階級。照政府方面的解釋，這是指消耗者，官吏，及自由職業的份子而言。這種見解，爲工業聯盟所反對。他們的持論是說：在一個包含一切工業的，農業的，及商業的職業之議會裏，沒有什麼機會使消費者不至得充分的代表，因爲從事這一種工業的人們就會是別一種工業的消費者。但是政府方面恐怕消費者不得充分

代表，致使雇主和工人訂立合同，把社會裏別些階級犧牲。政府又以為使自由職業得代表，也是適當的事體，因為政府覺得自由職業的份子對於參議會的工會有價值的貢獻，抱一種客觀的見解，把階級的衝突打破。這個粗陋衝突，是因完全照論理學的方法，運用平等原則而產生的。

關於代表的選舉，根據於純粹職業的標準及區域的標準應到如何程度，費了許多討論。憲法則把這兩種制度結合起來。把全國分為許多「經濟區」。每區應有牠自己的經濟參議會。這個經濟參議會是拿職業作標準選來的。這些參議會則遣派代表到中央經濟參議院。職業的原則為工業聯盟所擁護，但為聯邦參議院及各邦政府所反對。這個原則全體在臨時經濟參議院佔優勝。農工業的代表大部份是由中央工業會社或工業聯盟所選的。中央集權的趨勢更因各區工人參議會還未成立而得發展起來。工業工人的代表是由工會任命。然對於區域的原則，也予以些小退讓。商業，運輸業，城市營業的代表就是代表地方的利益。再者，聯邦參議院所任命一特別團體，也明白為這個目的設立起來。

困難的情形，甚至當這些問題已經解決，仍未終了。關於每種職業之代表數目，起了激烈的衝突。若是按每種職業的數目來組織，則顯與經濟參議會的全體意思相反，因為經濟參議會不是注意數目，仍是注意經濟的價值。但若解決各種職業經濟比較的價值，則又非容易之事。當擬就第一計劃之時，政府，聯邦議會，及聯邦參議院接到許多的團體或職業的呈文，說牠們不得充分的代表，或

甚至沒有代表。因為某種特別職業要求增加代表，遂把經濟參議院的人數添加。起初這種困難就是由於這種辦法把牠解決的。原來的意思，祇是設立一個一百人的經濟參議院；但不久明白在這樣小的團體，若是把牠細分為許多的職業，以分配代表，則又不是辦得到的事業；一定有許多獨立的職業要完全擴出範圍之外。後來把數目增加到二百，最後增到三百二十六。於是政府才決定不再增加人數。

最後所設的經濟參議院，包含十組。頭六組代表農業，工業，商業，運輸業，及手工業。除了農業及手工業團體的代表而外，平等的原則，是嚴格遵守的。其餘各組，則包括消費者，官吏，自由職業份子，及聯邦參議院與政府所指派的代表。在經濟參議院裏，有縱橫的區分。當時是希望設立一個團體，使此職業與彼職業對立，但同時對於雇主，工人，及其他有關係的階級，要保持極近平等的原則。但我們要知道：這個經濟參議院，與其說是一個根據職業的標準，反映全國的議案，不若說是一個「生產的參議院」(Council of Production)。從這一層說，牠並不實現保守派政治家的希望，因為他們主張按職業團體去代表全國。代表的大部份，是從生產階級，農業，工業，及商業選舉來的。官吏，醫士，律師，教師，及大學教授，自然不按牠們社會的重要得代表。自由的職業所以包括在內，不是因為牠們本身的緣故，乃是因為以為牠們對於經濟問題可以供給有價值的貢獻。

經濟參議院的議事規程特別注重這個院的專門性質。牠大部份的工作是由委員會做的。牠共有三

個常務委員會。(註十二)其他的委員會，都是因為和這三個委員會有關係而組織的。在這些委員會裏，議案才得專門家討論。在這些委員會裏，工人與雇主必須常常得相等的代表。每個委員會必須包含若干消費者的代表和政府指派人。提出於經濟參議院的每個計劃，即刻要交與適當的委員會討論。問題經委員會議決之後，則報告於全參議院。在緊急的時候，委員會如得經濟參議院辦事局的同意，則牠的決議，在未交全經濟參議院之前，可先報告政府。

在經濟參議院，投票一方面是以人數計算，一方面是以組計算。若是在一個團體裏，牠的目的是在於發表種種職業的意見，則光是拿多數來表決，顯然是沒有用的。因此經濟參議院的少數方面，若是人數超過全院全數五分之一，或無論任何組於票決失敗，都可要求將牠們的態度及多數方面的討論，一併送交政府。再者，一組內的少數方面，于票決失敗的時候，若是人數等於全組人數三分之一，則可以單獨將牠的意見送交政府。

經濟參議院的目的，不是在於決議什麼議案，不過在於以專門的意見書供給於政府及聯邦議會。從這個觀察點而論，若是一個計劃，經有關係的行政部擬具，又經內閣承認之前，政府不商諸經濟參議院，便是鑄大錯了。在這個時候，政府自然不願刪改，而且汲汲於執行牠的計劃。再者，各部擬具各議案的時候，祇商諸牠們自己的專家，而忽略有經濟參議院之存在，這是很大的危險。如果常常都

是這樣做去，則經濟參議院失掉所以存在的主要理由了。

此外有幾個國家想模倣德國的試驗。捷克的憲法並沒含有關於設立經濟參議院的規定，但是政府却已用命令設立了一個經濟事務的顧問院 (An Advisory Council for Economic Affairs)。捷克的憲法許元首「有設立國家機關之權以單獨處理經濟事務的行政。但是這種機關，沒有政府的勢力。」(註十三)經濟事務顧問院就是根據憲法上這個規定而成立的。這個顧問院自然祇是一個顧問院，而沒有獨立的勢力。

一九一九年十一月所成立的顧問院，完全是由政府任命約。(註十四)這個顧問院，不是一種成功。政府往往因為政治的理由，不得不忽視這個顧問院的意見，對於純粹經濟的問題，不與相當注意，遂下裁決。再者，工人階級，藉他們的政治組織，對於國會及政府兩方面，俱生重大影響。他們因為於顧問院並不得充分的代表，所以不信任這個院。在一九二一年十二月的时候，這個顧問院經根本改組。新顧問院有一百五十人。其中之六十是由雇主階級藉職業聯合會而遣派的。這些職業會社，就是農業參議會，捷克工業中央聯合會，捷克銀行聯合會，以及商會等。其中之六十，是種種工會所指定的工人及雇傭的代表。其中之三十，是政府直接派遣的經濟學專家，消費者，以及獨立職業的人。

顧問院的工作大部份是由常務委員會執行。如遇緊急之時，這些委員會不必經政府許可，有權供

給專家的意見。如果內閣或任何行政部諮詢這個顧問院的意見，則這個院將牠的多數人和少數人的意見報告給牠們。「如果是一致贊成的決議，就說是一致贊成的意見。如果所得的決議，是大多數人的意見，則少數人的意見也要明明白白報告。多數和少數的理由，要詳細敘述。」

這個顧問院已經做了有價值的工作。政府往往諮詢牠們的意見。牠們也供給許多條陳，往往經行政官廳方面嘉許。特別是財政委員會有無量價值，因為牠供給關於賦稅和固定金融等事之專家條陳，並擬具法律。其他的委員會，則曾從事研究居住問題，統一電政的辦法，以及其他關於經濟的重要問題。

育鈞斯拉維亞及波蘭，對於設立經濟參議院，已有憲法的規定。育鈞斯拉維亞的憲法有一條句文，說：「為草擬社會的及經濟的立法，設立一個經濟參議院。牠的規則，義務，及權能，則由法律制定之。」（註十五）

波蘭的憲法，則規定「頒佈一種特別的法令，除了地方設立自治而外，還為各種經濟生活設立經濟的自治。所謂各種經濟生活，即指農會，商會，工會，美術會，手藝會，雇工會，等等。把這些種種的會聯合為一個全國最高經濟參議會（The Supreme Economic Council of the Republic）。至於這個參議會怎樣的和國家當局合作，以指導經濟生活，進行經濟的議案，則以法令規定之。」（註十六）

到現在，這些規定還沒有一件實行。在那些大部份人民是從事農業的國家，這種經濟參議院是否可以做有價值的工作，這是一樁可疑的事體。在那些國家，人民還沒有自動的組織爲職業會社像德國一樣，這一種的參議院，大概不能有永久的，有勢力的生命。

德國及捷克所做試驗的結果，令人們得一個結論，卽：經濟參議院若是僅作一個顧問的議會，則能夠運用有效。德國組織經濟參議院的困難很大。捷克所以能免掉這些困難，祇是因爲政府把決定每種職業的代表數量之權握在手裏。如果對於這一種機關，付以解決經濟問題的最高權利，則各種職業的競爭，會無調和餘地。分配代表數目與各種職業的困難，會無法打破。無論用什麼方法票決，用人數決定或用組來決定，總之少數人的意見是要失敗，而經濟參議院作一個專家機關的價值，也會失去許多了。再者，在分別純粹政治的，社會的，或經濟的問題所已嘗試的困難，也會大大的增加。所以這一種團體，若是增加牠的獨立權能，牠的價值不會增加，反會減少。如果政府繼續要諮詢這個經濟參議院，和牠合作，而且對於牠的條陳真正信任，則最重要的事體，要顧及的，就是絕對不能把牠看作是和政府或政治的國會對抗的機關。按照德國臨時經濟參議院或捷克顧問參議院所組織的經濟參議院，比較德國憲法裏所規定更獨立的機關，能作更有用的工作，大概就是因爲這個原故。這種參議院，若是當作一個顧問式的議院，則有很大的好處，因爲牠能夠給政府以專家的客觀意見及有關係的



團體之特別希望。再者，牠使利益彼此衝突的各階級各職業的代表，彼此有機會接觸。牠希望由這種接觸而影響他們，使他們認識自己的利益和全國一般的經濟幸福有不能分離的關係。但這並不是就說：這樣的參議院比英國所任命的特別委員會，使有關係的各方面親自向一個不偏不倚的專家辯證，一定有更實在的價值。

實際上德國經濟參議院還未實現擁護牠的人們的希望。現在還沒有一點兒暗示表示勢力是由政治的國會落於經濟的議會。人們甚至把經濟參議院看作是一種繁費的奢侈品。牠雖則做了些有用工作，但是不能作先鋒來解決歐戰後最重要之社會的，經濟的，和財政的問題。政府于應付這些問題的時，往往諮詢相當的專家。但牠諮詢他們的時候，是把他們看作銀行家，工業偉人，或工會領袖。雖則他們有時恰好做了經濟參議院的代表，但不把他們看作經濟參議院的代表。這些特別專家的意見比較經濟參議院全體的條陳，還有更實在的力量。即使經濟參議院不存在的時候，政府也要諮詢他們。

但是經濟參議院之設立，與夫別國對於設立這種機關的意思之容易接納，不是不重要的事體。這便是表示近代政府感觸不得不和非官吏的專家及有組織的團體代表合作的程度。就事實本身說，這些趨勢，沒有一個是特別屬民主的。與非官吏的專家合作，暗示政府是爲要極有專門知識聰明的階級所。後者則表示在國家大組織裏，對於組織獨立會社的特別階級或職業，予以惠愛的待遇。把這些

勢力和民主政治調和之唯一可能的辦法，就是使牠們集在一塊兒，彼此接觸，並且設立一個固定的選舉機關，使牠們能夠做事。再者，現在的政府逼得要干涉經濟的及工業的問題，一天比一天的增進；但對於這些事體的創議，仍由各個有關係的團體自行主持。對於社會最重要的事務之決議，往往沒有政府參加就採擇。現在真是有一種危險，就是政治的機關會脫離社會的實際生活。其結果，使牠失了民心，並且不能吸收精明強幹的人才。若想免掉這種情形，祇有把全國政治的和經濟的生活溝通起來，聯成一氣。所以德國設立經濟參議院是值得注意的。牠是解決近代一切政府所感觸的一些最重要，最困難的問題之第一個企圖。

(註一) Heilfron. p. 123.

(註二) Tartarin-Tarnheyden 的著作第一四九頁。

(註三) Tartarin-Tarnheyden 的著作。

(註四) Sinzheimer, Report r to National Assembly, Heilfron, p. 4263.

(註五) Brunet 的著作第二三八頁。

(註六) Heilfron 的報章第九卷裏關於這個法令的原文。

(註七) Heilfron 的報告第九卷國民議會關於這種法令的討論。

(註八)憲法第一五六條第二節。

(註九)憲法第一五六條。

(註十)憲法第一五六條。

(註十一)關於臨時經濟參議院，可參攷 *Finer* 的著作第五，六兩章及 *Farrin-Taneylen* 的著作第一六五頁。

(註十二)即社會政治的委員會，經濟政治的委員會及國家經濟參議院與地方經濟參議會組織法起草委員會。此外有許多分

委員會。

(註十三)憲法第九十條。

(註十四)關於經濟事務顧問院的這個敘述是根據倫敦捷克公使館所供給的報告。

(註十五)憲法第四四條。

(註十六)憲法第六八條。

此
页
空
白

附錄

自第七章寫了之後，埃斯通尼亞頒佈了一種新選舉法。（註一）擁護這個法律的人們，想從消滅小團體着手減少比例代表之惡果。然而他製作他們的議案，使牠可以假充比例代表的制度；因此不必修改憲法，即被採擇。按一九二六年二月十八日的法律，如果政黨沒有充足票數得到至少兩個位置，則在第一次查核之時，須把所有這些黨完全擯斥出去。如果一黨沒有兩個或兩個以上的位置，則不能得代表。這個新法律的效果，馬上感到。在以前的選舉，雖則有二十或三十個政黨競爭，在一九二六年五月的選舉，却祇有十四個黨競爭。許多政黨因為沒有得到兩個代表的希望，遂把牠們的候選人取消或和別黨聯合。即使如此，仍有四個政黨有向隅之嘆。因為牠們所得票數僅能獲選一個位置，仍不能獲兩個位置。這些政黨，視為要犧牲剩餘票數的權利。牠們所剩餘的票數，非常之多。牠們將這種事體訴諸國家法庭，謂新選舉法違反比例代表的原則，所以這是無效，而且違背憲法。法庭宣佈判決之時，說這個控訴應於選舉之前提出，而不應於選舉之後提出。並說這個法律並不與憲法上規定比例代表的句文牴觸。

但是反對這個法律所持的理由是很有根據的。如果限制的原則已經採納，至小的數目也已經規定，則沒有什麼固定的理由，說這個至小數目不應增至一個無限的程度。說比例代表的唯一目的是在確實反映全國的意旨，這種見解已經被人拒絕了。

選舉的制度和政府的需要，應有確實的聯絡，這已經是承認。如果所承認的是到這個地步，則對多數制度的反對，便會消滅。每區選舉代表，是以多數票決，這種辦法的好處，是在於牠的簡便。牠令這種虛偽的限制無運用之可能。而且比較許多細密的比例代表實際所產生的不公平，大概沒有那麼多。對於各種利益團體之必須予以特別的代表，是太着重了。沒有得到獨立代表的組或利益團體，並不因此遂無關係或失掉政治的影響。

(註) Braunius, 'Die Wahlreform der Jahre 1925-6', Zeitschrift für öffentliches Recht, 1927, Band XVII, Heft, pp.

參考書

這本著作原來是對於新憲法原文作比較的分析。各國的憲法，都有各國政府所頒佈的憲法原文。埃斯通尼亞，拉提維亞，里休安尼亞等國的政府也已發表憲法之英譯和法譯。多數近代憲法之確實英譯，見於「世界憲法選錄」(Select Constitutions of the World) (這是一九三二年愛爾蘭爲報告於衆議院令人繙譯的)。德國各邦及一切新憲法之德語可靠的譯文，見於各期的「公法年報」(Jahrbuch des öffentlichen Rechts)。公法年報及公法彙報 (Archiv des öffentlichen Rechts) 都有無限的價值。前者包含關於一切近代憲法最好的文章。後者則關於德國憲律及憲法實施之要點予以比較詳細的分析。在下列的參攷材料裏，所說及的，祇是那些最重要的貢獻。其他有用的雜誌，就是 Zeitschrift für öffentliches Recht (H. Kelsen, Vienna) 及 Revue du Droit public et de la Science Politique 斯拉夫尼亞雜誌 (Slavonic Review) 則包含東歐各國時事有用的概論；有時亦兼含關於憲法問題的論文。至關於在新憲法下之政治發展，我所依靠的，大概是泰晤士報 (The Times)，滿且斯特賈丁安雜誌 (Manchester Guardian)，費蘭克福特時報 (Frankfurter Zeitung) 德國公共時報 (Die Deutsche Allgemeine Zeitung)，法國時報 (Le Temps) 及柏拉格公報 (Gazette de Prague)。關於外國國內政治的情形，費蘭克福特時報特別給完全的報告。波羅的雜誌 (The Baltic Review) 有時也有關於政治問題的文章。在這個參攷書表裏，我祇把那些用英法德語著作的或已經譯爲英法德語的書籍及論文放在內。我對於駐在倫敦的捷克，拉提維亞，里休安尼亞及育鉤斯拉維亞的使館深表謝忱，因爲他們給我以有價值的報告，許多出版物，及法律命令之譯文。

普通材料

1. Pareste: *Les Constitutions Modernes.*
2. Dugit, L.: *Traité de Droit Constitutionnel.*
3. Esnari, A.: *Éléments du Droit Constitutionnel français et Comparé*
4. Graham, M. W.: *New Governments of Central Europe*, New York, 1924.
5. McBain, H. L. and Rogers, L.: *The New Constitutions of Europe*, New York, 1922.
6. Redlob, R.: *Die Parlamentarische Regierung in ihrer Wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen, 1912
7. Temperley (Editor): *A History of the Peace Conference of Paris.*

關於奧大利憲法的材料

1. Bauer, O.: *Die österreichische Revolution*, Vienna, 1923. English translation by H. J. Stanning, London, 1925.
2. Kelsen, H.: *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*, Vienna, 1919, 22.
3. ——— *Die Verfassung Deutschösterreich*. Jahrb. d. öffentl. Rechts. Band IX, 1920.
4. ——— *Die Verfassung Österreichs* Jahrb. d. öffentl. Band XI, 1922, Band XIII, 1923.
5. ——— *Österreichisches Staatsrecht*, Tübingen, 1923.

關於捷克國的憲法材料

1. Adler, F.: Die Grundgedanken der Tschechoslowaka Kirchen Verfassungsurkunde in der Entwicklung des Verfassungrechts Berlin, 1927.
 2. Bloisensky, J.: La Constitution tchecoslovaque. Revue des Sciences Politiques, April-June, 1922.
 3. Epstein: Studienausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik. Rikhenberg 1923.
 4. Hoetz, J., and Joachim, U.: La Constitution de la République tchecoslovaque, Prag, 1920.
 5. Jolly, E.: Le Pouvoir législatif dans la République tchecoslovaque, Paris, 1924.
 6. Masaryk, T. G.: Die Weif-Revolution, Berlin, 1935.
 7. Papanocky, J.: La Tcheoslovaquie. Histoire politique et juridique de la Création, Paris, 1923
 8. Seton-Watson, R. W.: The New Slovakia, Prag, 1924.
 9. Spiegel: Die Entstehung des Tschechoslowakischen Staates, Prag, 1921
 10. Vernet, R.: Le Pouvoir exécutif en Droit Constitutionnel Tchechoslovaque, Geneva, 1922.
 11. Weyr, Fr.: Das Verfassungsrecht der Tschechoslowakischen Republik. Zeitschrift für öffentliches Recht, Band II.
- Der Tschechoslowakische Staat, seine Entstehung und Verfassung. Jahrb. d. öffentl. Rechts, Band XI, 1922.

關於芬蘭憲法的材料

若是不研究瑞典憲法之發展，便不能明了芬蘭的新憲法。所以這裏把關於瑞典憲法的評論放進去。

1. Erich: Staatsrecht des Grossfürstentums Finland, Tübingen, 1912.
2. — Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finland. Jahrb. d. öffentl. Rechts, Band XI, 1922.
3. Finland im Anfang des XX. Jahrhunderts. Herausg. gelben im Auftrag des Ministeriums der Auswärtigen Angelegenheiten, Helsingfors, 1919.
4. Jahlebeck: La Constitution suédoise et le Parlementarisme Moderne, 1925.
5. Reuterskiöld, A.: Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung Schwedens 1906-1910. Jahrb. d. öffentl. Rechts. Band X, 1921.
6. — Die Verfassungsentwicklung Schwedens. Jahrb. d. öffentl. Rechts. Band XI, 1922.

關於德國憲法的材料

1. Adelheit-Menschell: Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seinen Ländern, Archiv d. öffentl. Rechts. Band 41, Heft. 1.
2. Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1921.

3. Arndt, A.: Reichsverfassung, 1921.
4. Aubrey, M.: La Constitution Prussienne. Paris, 1922.
5. Barth, E.: Ausder Werpstatt der deutschen Revolution, Berlin, 1920.
6. Bernstein, E.: Die deutsche Revolution, Berlin, 1922.
7. Brunet, R.: La Constitution Allemande, Paris, 1921. English translation by J. Gollomb, London, 1923.
8. Daniels, H. G.: The Rise of the German Republic, London, 1927.
9. Daumig, E.: Der Aufbau Deutschland und das Ratesystem, 1919.
10. Finer, H.: Representative Government and a Parliament of Industry, London, 1923.
11. Freytag-Loringhofen: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, Munich, 1924.
12. Giese, F.: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 (Verbatim Report of Proceedings of the Constituent Assembly), Berlin, 1920.
13. Herrfahrdt: Das Problem der berufsständischen Vertretung, Berlin, 1921.
14. Hoffmann, F. H.: Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Executive. Archiv d. öffentl. Rechts, Neue Folge, Band VII, Heft 3, 1924.
15. Jakobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat, 1919.
16. Jan: Wahlrecht und Volksabstimmungen. Jahrb. d. öffentl. Rechts, Band X, 1921.

17. Jelinek, W.: Revolution und Reichsverfassung, Jahrb. d. öffentl. Rechts, Band IX. 1921.
18. Kautsky, C.: Diktatur des Proletariats, 1919.
19. Koellreuter, O.: Das Parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, Tübingen, 1921.
20. Marcker: Von Kaiserheer Zur Reichswehr (1918-19), 1921.
21. Müller, A.: Sozialisierung oder Sozialismus, Berlin, 1919.
22. Noske, G.: Von Kiel bis Kapp. (1918-1919,) 1920.
23. Opeln-Br nikowski, Reichswirtschaftsrat und berufständischer Gedanke, 1920.
24. Oppenheimer, H.: The Constitution of the German Republic, London, 1923.
25. Piloty: Die Bayrische Verfassung vom 14. August 1919 Jahrb. d. Öffentl. Rechts, Band IX, 1920.
26. Pohl: Die Auflösung des Reichstags.
27. Preuss, H.: Artikel 18 der Reichsverfassung, Berlin, 1922.
28. — Begründung des Entwurf einer Verfassung für das Deutsche Reich (Printed in Staat, Recht und Freiheit, Tübingen, 1926).
29. — Das Verfassungswerk Von Weimar in Staat, Recht und Freiheit, Tübingen, 1926).
30. — Denkschrift Zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung (Reichsanzeiger, 20 Jan 1919) Printed in Staat, Recht und Freiheit, Tübingen, 1926.

- 31— Deutschlands republicanische Reichsverfassung, Berlin, 1921.
- 3.— Verfassung des Freistaates Preussen Jahrb d Offentl Rechts Bands IX 1921.
33. Price: Germany in Transition.
34. Rathenau W.: Was Wird Werden?, 1920.
35. Redslob: La Constitution Prussienne Revue du Droit public et de la Science Politique, 1921.
36. Schaffer: Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat Sachsen, Jahrb d öffentl Rechts, Band XI 1922.
37. Stier-Somlo, F: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Bonn, 1920.
38. Strobel, H: Die deutsche Revolution, Berlin, 1920. English translation by H. J. Stanning, London, 1922.
- 39— Die Sozialisierung, ihre Wege und Voraussetzung. Berlin, 1921, English translation by H. J. Stanning, London 1922.
40. Tattarin-Tarnheyden: Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht und die deutsche Wirtschaftsverfassung, Berlin, 1922.
41. Vermeil, E: La Constitution de Weimar et le principe de la Democratie Allemande, Paris, 1923.
42. Wittmayer, L: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen, 1922.
43. Wuttenberg, F. J.: Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung Archiv d. öffentl. Rechts, Neue Folge, Band II. Heft 3.

41. Young, G.: The New Germany, London, 1920.

置於拉提維亞的憲法的材料

1. La République de Lettone Documents, Traites et Lois Published by Le Bureau Letton d'Information, Paris
2. Laserson, M.: Das Verfassungsrecht Letlands. Jahrb. d. öffentl. Rechts, Band XII. 1923.

關於波蘭憲法的材料

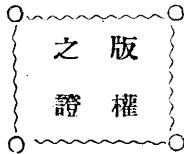
1. Kohl, A. Die Neue Verfassung der Polnischen Republik. Zeitsch. für öffentliches Recht, Band II.
2. Meyer, E.: Der Polnische Staat, seine Verwaltung und sein Recht, Posen 1924.
3. Peretinkowicz, A.: La Constitution Polonaise. Revue du Droit public et de la Science Politique, October December 1922.
4. Potulski, M.: Constitution de la République de la Pologne, 1921.
5. Schatzel R.: Entstehung und Verfassung der Polnischen Republik. Jahrb. d. öffentl. Rechts, Band XII 1923:

關於育鈞斯拉維亞憲法的材料

1. Perlich, Etude sur Nouvelle Constitution du Royaume de Serbie, Bulletin de la Société de Legislation Comparée, 1902-3

2. Subotic, M.: The Constitutional Law of the Serbs, Croats, and Slovenes. Slavonic Review, vol. ii, p 5.
3. Yovanovitch, N.: Etude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Paris, 1924.
4. Zolger, I.: Die Verfassung Jugoslaviens, Jahrb. d öffentl. Rechts, Band XI 1922.

較比的法憲主民新洲歐



版初月一十年九十國民華中

著者	英國黑德蘭莫黎
譯者	黃公覺博士
出版者	神州國光社
發行所	上海河南路六十號 神州國光社 電話一二三九八號
印刷所	上海新開路福康路 神州國光社印刷所 電話三一〇九〇號
分售處	各省神州國光社 各大書局
實價	一元二角

上海图书馆藏书



A541 212 0022 4037B

上海圖書館

