

國立貴州大學建校四周年紀念

薛著憲政論

在
周寧銀
李鳴奎
張子久
徐金堂
敬贈
盧佐臣

書 中 文 書 館

民 0521
3

薛學海著

薛
著
憲
政
論

商務印書館發行

憲政論目錄

第一章 憲綱

第一節 緒論·····	一
第二節 憲法之種類·····	二
第三節 憲法之精神·····	三
第四節 國體·····	四
第五節 結論·····	七

第二章 人民自由之保障

第三章 立法

第一節 選舉·····一〇

第二節 議會·····一四

第三節 立法第三機關·····二一

第四章 行政

第一節 總統制·····二三

第二節 責任內閣制·····二八

第三節 議會制·····三四

第四節 選舉總統·····三五

第五節	解散國會·····	三六
第六節	人民干預立法及行政·····	三七
第七節	經濟會議·····	三八
第八節	結論·····	四〇

第五章 司法

第一節	司法獨立·····	四二
第二節	司法制度·····	四三
第三節	法國平政院·····	四四

第六章 憲法之修訂

第一節 憲法之性質……………四七

第二節 憲法之修改……………四七

第三節 美憲修改法……………四九

第四節 法憲修改法……………五〇

第五節 憲法之保障……………五一

第七章 預算案

第一節 預算制度……………五四

第二節 預算內容……………五六

第三節 審計院……………五八

第八章 日本憲政

第一節	改政之時期	六〇
第二節	天皇之職權	六一
第三節	憲法	六二
第四節	議會	六三
第五節	法庭	六四

第九章 蘇俄憲政

第一節	赤黨之濫觴	六五
第二節	蘇俄之結合	六六
第三節	憲法之大綱	六七
第四節	行政之組織	六九

第五節 民法刑法之概略.....七一

第六節 經濟之變遷.....七二

第七節 田地之支配.....七四

第八節 結論.....七五

第十章 附錄

第一節 參觀赤軍紀略.....七六

第二節 俄國社會狀況紀略.....七八

第三節 捷克概略.....八〇

第四節 捷克軍制概略.....八一

第五節 捷克教育概略.....八二

第六節	捷克金融概略·····	八七
第七節	斯科達鋼鐵機器廠參觀紀略·····	八九
第八節	捷克飛機廠參觀紀略·····	九二
第九節	捷克騎兵團參觀紀略·····	九四

序

歲乙丑，愚供職駐英使署；徐又鈔專使過倫敦，約襄譯事，因隨從歷聘法、德、俄、美、意、日、荷、比、瑞士、波蘭、捷克、盧森堡等十數國。考政之餘，輒延公法家或當局者，講演其國政治綱要，一一筆載，以備採集。故是編所列，不外聽講所得，與夫耳聞目睹者。雖擇焉不精，語焉不詳；要有數端，或爲曩日論憲法者所未及，而國人所不應忽視者也。歸國後，人事變遷，所記頗紛失。春間，余就醫上海寶隆醫院，靜居一室，得復追憶前記之大略，遂不揣愚鈍，勉成是篇。篇中要旨，一爲引證實例，以作比較。故事證稍繁，而義理則未遑論列。良以成書甚多，毋煩再事鈔述。一爲掄揚善法，以備採擇；如美國之預算局，法國之平政院，英國之審計院，德國之經濟會議，俄國之對外貿易部，奧夫捷克之審查選舉法庭，

皆諸國慘淡經營而成效卓著者，尤致意焉。惟記載既失，倉猝從事，旅居醫室，更無參考。孤陋寡學，誤謬之處正多；博雅君子，幸進而教之，尤所樂承。

中華民國十五年五月，薛學海識。

序

予初識薛君匯東於柏林，在十四年之六月，一翩翩美少年也。同行考政之頃，見其辭令敏捷，文字娟美，知其美外而秀中者。繼聞匯東身爲名賢之後，生金玉錦繡之家，而謙挹冲和，恂然自下，若早歷患難者，又不禁歎爲濁世佳公子也。去歲先將軍被害，匯東羈盜巢口，叱羣賊，聞者壯之，蓋甚勇烈。及今春相晤，則恂恂者如舊也，又益敬服。其著是書，起於今夏四月，於是每三四日，輒有書往來，互爲質論，今未及一月，書告成矣。其孜孜不倦者如是，而虛懷下問者，又如如是也。然則予尙何求於匯東哉。匯東之書，似病少欠條序，然本非課讀之書，授之生徒者，庸何害。論斷之處，精而不武，雖蕞爾數十頁，高論天下，可號巨著。匯東亦可以自豪矣。因念昔日之游，意氣風雲，何可再得，而今已矣。十年

壯志，盡付斜陽，歲月不居，朱顏坐老，予序是書，而予悲不能止也。

民國十五年六月

徐州

徐審交序。

序

內弟薛君匯東，爲庸盒先生次孫，勤敏多才藝，弱冠赴美留學，習政治經濟，歸國後，供職外交部，旋任駐英使署秘書官。徐幼錚將軍受考察專使之命，過倫敦，遇之重其才，邀致偕遊，匯東亦慕幼錚博學大志，有儒士風，樂爲弼助，周旋十餘國，相須甚切，相期固甚遠也。乙丑冬，歸國未久，幼錚卽遭廊房之禍，匯東同行，亦授拘累，考察記載盡紛失不存。丙寅春，匯東乞假省親南旋，聚幼錚友人，謀搜掇殘篇從事編輯，不可得，嘆曰：徐君賣志以歿，吾從之遊，與共患難，豈可無所述耶？因思索尙能記憶者，旬日間，成比較憲法一卷，篇章雖簡約，條理則整秩有序，重事例略，理論避繁冗艱晦，盡人可解，間有裁斷，亦平允精實，於德俄捷克諸國，創行新制，可爲效則者，尤用心焉，博聞慎取，足資觀覽，國

人讀之；庶幾知世界各國政制異同得失，且與我國缺然無憲法之感，而有以自惕也。然則斯篇取裨益者，豈淺鮮哉！

桐城張鴻鼎序

憲政論

第一章 憲綱

第一節 緒論

英文中憲法 (Constitution) 之名詞，濫觴於英國。例如亨利二世時之克拉林敦憲法 (Constitution of Clarendon) 實爲普通法律之一種。泊夫十八世紀之末葉，美國獨立，釐訂國法，命名『憲法』，於是『憲法』二字確有所指，無從假借矣。德國公法家，書勒最 (Schulze) 曰：『不有憲法，何以立國。』蓋憲法者，立國之根基，萬法之本原也。制憲之道，務先審度一國之歷史、地理、與民情，

而後酌量採擇他國之成例，而不可率意抄襲。王寵惠博士之言曰：『無統觀全國之眼光者，不足與言憲法；無盱衡久遠之眼光者，不足與言憲法。』殆此旨也。夫各國皆有特殊情形，合於此者，不必盡合於彼。至因抄襲而致失敗者，可略舉二例焉：一爲南美洲阿根廷國之摹仿美國聯省制，卒致各省擅斷，尾大不掉。一爲意法等國之仿效英國內閣制；英於十九世紀行之甚利；法蘭西、比利時接踵行之，然其功驗終不逮英；意大利且法比之不若；至於西班牙與智利則全歸失敗。由此觀之，盲從之貽害大矣。

第二節 憲法之種類

現代憲法，多用成文法；內有三部最關重要。厥維人民自由之保障；立法，行政，司法，三權之組織；與夫憲法之修改。美國採用此法最早，各國相繼行之；不採用成文法者，現祇英國而已。顧雖不成文，而亦有法可循，殆皆習俗相沿。

而成。英皇佐治第三曰：『英國之憲法，世界各國莫與京焉，』是亦確論也。

就狹義言，世界上有若干國，即有若干憲法。依廣義論，憲法實不過四五種；責任內閣制，及總統制，其尤著者也。今夫責任內閣制，法蘭西、比利時、荷蘭、意大利、西班牙、瑞士、及智利等國皆行之，而歸宗於英；閣員對於議會負責，元首徒膺虛名而已。普奧之憲法，亦採是制之精華。總統制於十八世紀中創自美利堅合衆國；中美及南美各國接踵行之。閣員對於總統負責，不往議會發言，亦不受議員質問；然按阿根廷憲法，則閣員可往議會發言，又受議員質問；此乃大同小異之處，不能以此而謂之爲兩種憲法也。

第三節 憲法之精神

研究一國之憲法，不能泥於其條文，因實際與條文往往不符。例如一八七五年之法國憲法，總統有解散下院之權；然此不過具文而已。英皇比王固

有此權，亦終不用。再按美國憲法，總統儘可繼續當選，然自華盛頓後，連任無過二次以上者，殆成不易之慣例。由此觀之，條文與實際不必符也。蓋凡法之初創，每一條文皆有用意，若以一時之所爲宜，而欲百世宜之，或以不同之需要而定同樣之條文，則有背『因時制宜』之道矣。且同一條文，施諸實用，精神有不同焉。例如法、英、美三國，皆有上院，而其爲用各異。法之上院所以抵制下院也，英之上院所以補下院之不足也。若夫美國又與英法迥然不同。美爲聯省制，下院選舉，以人口爲比例，惟省之大小不同，小者將不得相當之保障，故于上院每省派二人，所以調劑下院之不勻。由是觀之，同一體制，爲用各異；治公法者，不可不察也。

第四節 國體

國體或聯邦，或統一。統一，則權集於中央；聯邦，則中央之權分。聯邦制盛

行於十九世紀。美國工商業之發達，人皆歸功於是制，故起而效之者踵相接也。如巴西、阿根廷、澳大利亞、坎拿大、奧大利、德意志、及南美洲之委內瑞辣皆是也。其尤著者推德憲，自立國以來，已變更三次：一八七一年以前，爲日耳曼聯邦；厥後爲德意志聯邦；歐戰後制度又變。然每次更變，中央之威權益伸，而各邦之勢力益蹙；良以國步艱危之秋，聯邦制非所宜也。故德現已逐漸由聯邦而臻統一矣。

按聯邦制之利可舉四端：

(一) 一國地廣人衆，則習俗以地而異；倘法律號令皆出中央，則必有適於此而不適於彼者矣。如美之南北部情形思想大相逕庭；英之屬地，遍全球，習俗更難統一。故聯邦制皆因勢所必然。

(二) 倘一切事權皆操於中央，中央將不勝其煩，議會中案牘，必堆積如

山，故於全體大局無關者，儘可任地方自行處置也。

(三) 英屬愛爾蘭島永不能同化於英，現雖脫除羈絆，勢猶不能遽行獨立，故采聯邦制爲緩衝辦法焉。

(四) 塞爾維亞現爲統一國，然其境內民族有二，曰塞維埃 (Serbia) 曰克洛哀茲 (Croates) 曰斯拉夫 (Slovakia)。畛域甚清，不相融化。昔塞維埃族受土耳其壓制；克洛哀茲族受奧大利束縛。歐戰後，克洛哀茲族願歸於塞；塞人恃其數衆，遽定統一制。現克洛哀茲及斯拉夫兩族反抗甚力，勢將決裂。識者知塞爾維亞之采統一制，甚不宜矣。

聯邦制之弊可舉二項：

(一) 聯邦之國家，大抵中央力薄，不足保持威信，維持統一；一值戰時，張皇失措，危象畢現。故聯邦經一戰爭，卽趨統一。昔美利堅爲英屬時，卽行邦聯

制，與英戰幾敗；革命成功後，遂改聯邦制，而南北戰爭證明中央權力之不濟，戰後，乃中央勢力大增，泊夫歐戰後力益膨脹。故美國雖爲聯省制，而今日之華盛頓政府，可謂中央集權之模範。

(二) 中央之權既分，地方政府各自爲政，大抵因循頹唐，寢至腐敗不堪，如阿根廷各省濫發紙幣，擅行公債，其不顧大局，不一而足。又如巴西 (Brazil) 統一時甚安謐，聯邦後反多事。

第五節 結論

聯邦之局面，大率因歷史上之關繫而成，如愛耳蘭是也；或因地理上之關繫而成，如不列顛是也。無歷史上或地理上之必要，而采取是制者，患必叢生；巴西與阿根廷可爲殷鑒。夫中國國雖古，而歷來統一地雖廣，而人民一致，今日定中國之大計者，應知所選擇矣。

第二章 人民自由之保障

政府何爲哉？所以保障人民，使得自由發展其聰明，睿智，而有益於世也。故要使人民得來往自由，居住自由，信仰自由，經商自由，與夫言論自由。然自由非放任無節之謂，必有限制。限制自由，以其不妨公安及不侵他人自由爲度。按政府之保障人民自由，以憲法爲體；立法，司法，爲用；故憲法中必有保障之條文。如法國之憲，爲人權宣言。略謂：「人生卽有自由，法律上皆平等；」無階級，無貴賤；惟官吏將校以關乎公共之利益故，不能無區別。曩者，將校必貴族出身，此實不平之極，蓋人人皆可爲官吏與將校，亦人人應爲國盡力，爲國干城。又人民得信仰自由，不必拘於耶教。且得言論自由，以期交換思想；交換思想，乃進化之兆也。（一八九三年，法國憲法許出版自由，未出版前，政府不

得檢查。又人民有所有權，其所有物產不容侵犯，倘因公益之關繫而有侵犯之必需，則必經議會通過，且由議會議予賠償云云。美憲則不同，蓋為國民權利宣言，非如法憲之為人權宣言，其意狹矣。或謂此僅哲學上理論，載諸憲法，無異空言。此實不然，誠以條文之賅括，影響及乎人民之思想甚大，且違憲則冒大不韙，為政者若非喪心病狂不肯為也。人民之自由，既賴憲法為根柢，又因議會法庭以為保障，故立法必於議會，官吏不得過問焉。若聽其過問，徇私之弊，難免矣。法庭乃保障自由最得力之機軸，所以督率人民遵守憲法而懲罰其逸於範圍以外者；即若政府無端侵民自由，亦須處罰。由是觀之，言論信仰自由，諸犖犖大端，自應列入憲法，而妨害自由之處罰，亦應載於普通法律，庶幾憲法所列不屬空言。

第二章 立法

大凡一國以立法爲體，行政與司法爲用。議會者，立法之府也；內閣者，行政之樞紐也。議會權張則內閣力減，內閣權張則議會力微。樹國本者，要須酌量人民之程度與性情而爲制度之規定焉。若國內教育尙未普及，民主精神未足，而以治權偏重於議會，則人民徒足爲政客所利用，反不如總統制之直接了當也。

第一節 選舉

(甲)資格 選舉之資格，以年齡教育爲準。定標準時，務須鄭重，要以合於情理爲宜。如阿根廷之人民，十八歲卽有選舉及被選舉權，以致議員年齡皆甚輕。又如美制以識字及能解憲法爲合格。而解憲云者，實所以阻難黑人也。此皆不合於情理。選舉及被選舉權，不必列入憲法，儘可以普通法律繩之。憲法中祇可包括大綱。例如「選舉應普及」云云。至於解釋普選則以普通法

律爲宜。今夫普選必以普及教育爲前驅。英國之公法名家穆勒氏 (J. S. Mill) 曰：「一國必施普及教育，而後可以行普選。」德國之公法名家伯倫智理 (Bluntschli) 曰：「以選舉之權予於冥頑無知之人民，是亡國之兆也。」比國之公法名家拉甫雷 (Lavelleye) 曰：「以選舉之權予於無知識之人民，則國將今日陷于無政府，明日乃厲行專制。」旨哉數子之言也。再女子選舉權，應由各國酌量情勢，而後定奪，切不可沿習他國成例。法國革命時，嘗于國會中討論女子應否有選舉權。當其時舉世斥爲矯情。現則英吉利、坎拿大、澳大利亞、挪威、芬蘭、蘇俄、捷克、德意志、波蘭、奧大利、與夫美國之一部，皆予女子以選舉權，及被選舉權云。

(乙) 方法 選舉之方法，或係公開，或係秘密；唱名法，謂之公開，用者尠矣；投票法，謂之秘密。又有直接，與間接，兩種。法國選舉，用直接投票法；票列被

選人多名，投票時，被選人不止于一，故謂連名法。英國亦用直接投票法，惟投票時，被選人，祇可一名，故謂單名法。英法之制，各有利弊。按英制以一人舉一人，故所舉者，多親屬，或素識。徇私既在意中，行賄亦所難免，此其弊也。然既係親識，則必知其良莠，而所舉可慶得人，此其利也。至于連名法之弊，在彼此不識，相率盲從；其利在聽政黨指揮，不至茫無頭緒。故英國之多數黨，常操勝券，少數黨，不得徼倖。德法比三國于歐戰後，採用比例法，俾少數黨，亦可當選。然此法甚不適用，因其使議會派別龐雜，而無一中堅政黨，以支持局面也。曩歲德國組織內閣，十月不成，卽此故也。法國輿論，亦不以是爲然。又按選舉人可否指揮當選人，當選人應否受選舉人之節制，世之憲法名家，見解各不同，惟捷克國之選舉人，有指揮當選人之權，當世稱爲劣法。此選舉方法之大略也。至于選舉之日期、時刻、地點，以及保障、選舉人之自由規定、運動費之數額，限

制被選人之名數，與便利投票人郵寄選舉票種種辦法，皆在普通法律範圍以內，而不入于憲法也。

(丙) 檢查 檢查選舉，由議會或法庭任之。選舉人之資格，應由法庭審查之。被選舉人之資格，及選舉手續之合法與否，歸議會審查者有之；歸法庭審查者亦有之。然歸議會審查弊竇甚大，以故漸遭廢棄。審查之法庭，大概爲大理院。各國中祇捷克于一九二〇年有特別法庭之設，以庭長，副庭長各一人，及法官十二人組成之。庭長係普通行政裁判所所長兼任。法官由下議院選派，任期十年，不得同時爲議員或行政官吏，故被任者皆教授，或聲望卓著之人。每屆選舉後，內務部將全案送交審查。關於選舉之訟事，該庭裁判之；議員之資格，該庭檢查之；其經削除黨籍者，該庭得取消其資格，以候補人充之；惟判案以八星期爲限，逾期不決，案卽註銷。

總而言之，祕密投票，直接選舉，及被選人不必受選舉人之指揮，三項，不妨載諸憲法。至于繁瑣辦法，當以普通法律定之，要以因地制宜爲善。

第二節 議會

(甲) 一院制 希臘、芬蘭、塞爾維亞、盧森堡、巴威 (Bavaria) 及屬於坎拿大之數省，屬於瑞士之數州皆采一院制。希臘爲暫局。除此數國外皆用兩院制。按一院制于十七世紀行於英國，克倫威爾 (Cromwell) 實主張之。十八世紀行於法美兩國，塔哥 (Turgot) 及佛蘭克林 (Franklin) 實提倡之。西班牙、葡萄牙、墨西哥、祕魯諸國亦相繼嘗試之，然終歸於失敗，良以一院制之議會毫無牽制，法令不能完善，議員不足代表新舊各派也。

(乙) 兩院制 在聯邦國家，上院所以保障聯邦各小國，故以國爲單位；國或省有大小，在下院勢不能均，在上院則勢皆相等；此美制也。南美及中美

各國效行之。美國上院議員每省二人，昔爲省議會所選出，今由人民直接選舉。德亦聯邦，其制則異；德之上院名曰聯邦議會（Bundesrat）。其間大邦代表之數獨多，而小邦僅足以自障；歐戰前，普魯士代表竟超過全數之半。上院議員既卽各邦政府所派之代表，故世稱德之上院爲「各邦政府外交聯合會」云。歐戰後，德憲更新，聯邦改造，不稱「國家」（Staat）而稱「地方」（Land）。所派代表之數，與昔不同；普魯士代表僅占全數五分之二矣。普代表，半爲政府委派，半爲各地行政機關委派。由是觀之，德之上院，是否合於議會體性，殆一疑問焉。

在統一國家，上院之爲用，不外抵制或節制下院而已。抵制云者，所以保障貴族及有產階級也。上院之權，必與下院相埒，併足以推翻內閣。法之上院，其尤著者，按一八七五年之上院議員，皆屬保皇黨，原定與普戰後，改國體嗣

以爭位者衆，且值戰後紛紜，遂不更張，仍行共和。惟以鞏固上院爲條件，故憲法未產，而上院之制已定。洎夫今日其力足制下院而有餘焉。文化新淺之國，如澳洲之維克多利亞（Victoria）亦用抵制之法，其上院所以保護有資產者，下院所以保護平民也。節制云者，蓋下院氣盛心驕，容有疏妄，故設上院以節制之；惟至兩院各執一見，不得解決時，上院祇可讓步，其無倒閣之權，不待言矣。英制其尤顯也，蓋任一議案，下院通過三次，則上院不得復置辭；上院議員，皆世襲勳爵，秉性守舊，故英政革新，實因上院勢蹙之所致。捷克、荷蘭、愛爾蘭、普魯士皆倣此制。按捷克制，下院通過之法案，若經上院之反對，則下院爲再度之討論；如全體過半數贊成，則議案依法通過；如上院反對之數，達四分之三，則下院通過之數，須五分之三；惟上院通過之法案，下院得以過半數推翻之。波蘭制，下院將通過議案，送交上院；三旬以內無復，即無形通過；三旬以

內送還，則下院爲再度之討論；如二十分之十一通過，則上院之反對爲無效。普魯士制，上院爲各省代表所組成；議案經其反對，下院爲再度之討論；如三分之二通過，則上院之反對爲無效；如不得三分之二，下院可以議案付決於人民；惟關於預算案，倘下院之數目，超過政府要求之數，則上院之反對生效較易。

總而言之，兩院制之上院，在聯邦國家，所以保障小邦政府；在統一國家，所以抵制或節制下院。

(丙) 上院選舉法 上院選舉法，視乎憲法設立上院之用意爲標準。在聯邦國家，上院議員，大率由各邦政府或議會指派，謂爲對外代表可也。在統一國家，如上院之用意，爲抵制下院，則上院議員大概由君主或政府任命，故意國之上院議員爲君主所特任。法國之上院議員在一八一五年後爲世襲，

在一八三〇年後爲終身之職，現則任期九年。普魯士之上院議員，或爲世襲，或爲終身之職。至若上院之用意爲節制下院，則上院議員概由民選。接諸現時潮流，無論上院之用意爲何，要以民選爲宜。

夫兩院之性質不同，爲用不同；其選舉方法亦自應不同。同則兩院殆將一而二，二而一矣。故上院用普選法者甚少；有之惟美國、波蘭及捷克而已。法國上院之選舉，以各省爲選區。以下院議員，省議員，縣議員，市議員，爲選舉人；其用意在使城鄉之代表數額相等。夫以巴黎之大，其代表之數，等一小鄉，此亦未足以昭公允；故一八八四年選制略改，巴黎增至三十人，里昂二十四人，然增額甚微，又當選者，多來自鄉鎮，自鄉鎮來者，性多守舊；守舊固上院之本色也。按法國一八七五年將上院組織法載入憲法，精詳無遺，欲以保其守舊之性也。然於一八八四年修改憲法時，全行刪去；其組織法，易以普通法律定

之。羅馬尼亞及波蘭之現行憲法，則相反，其於上院組織大綱，設有專條云。

今夫上院議員之當選，有以政治爲資格者焉；有以宗教、教育、經濟爲資格者焉。法、美、奧、比，皆以政治爲標準者也。如比國上院中九十三人爲政府所派，二十人爲上院自選，四十人由民選；此一百五十三人者皆因關乎政治而獲選，不論其宗教與學業也。西班牙與羅馬尼亞則不然。西班牙現無憲法，在昔王世子及大理院長等，照例爲上議員。此外有君主所任，各省所派，人民所選；而人民所選，又限於教會、學校、博士院，及經濟機關等；是則不僅以政治爲標準，與法、美、奧、比有不同矣。羅馬尼亞之上院議員，亦有選自各省農、工、商團體，及各大學者。按西班牙及羅馬尼亞之制，用意亦在維持上院之保守本性，然辦法太顯，過猶不及耳。其能保全守舊本性，而辦法不顯露者，斯爲上策；其法不外限制選舉人，及被選舉人之資格、年齡，與夫規制上院之任期，及人數

而已；此法現最通行。在昔資產爲被選人資格之一項，今則非所宜矣；惟比利時制每年納稅至三千佛郎，或不動產歲入達一萬二千佛郎，皆爲被選之資格。就年齡而言，選舉人及被選舉人，年事須略長。法之上院稱元老院(Senate)故議員年齡須四十以上。波蘭及羅馬尼亞亦然。按波蘭制選舉人並須滿三十歲云。至於在院議員之任期，應較下院議院爲久，且每次僅一部改選；用以保存其習慣與思想，故法之上院議員，任期九年，每三年改選三分之一；西班牙上院議員任期十年，每五年改選半數；惟波蘭上院議員任期與下院同焉。至於上院人數，應較下院爲少；法國下院將近六百人，上院祇達其半；美國下院凡四百三十五人，上院僅九十六人；波蘭上院一百十人，下院乃四倍之。英國下院約六百人，上院反有七八百人，而出席者甚少，有時祇十數人而已。西班牙下院凡四百零九人，上院三百六十人，出席者僅半數。總之政治須有一

定目的。欲達此目的，則非手腕靈敏不可。即就上院選舉而論，固欲全其保守之性也。然辦法過顯，則反失其用，而不顯，亦未始不可得收實效。

(丁) 議員之俸給 歐美諸國議員待遇各有不同，有無薪俸者，英國之制也。有無薪俸而給與火車票價者，意大利、西班牙、葡萄牙三國是也。其有薪俸之國，則又分兩大類：其一以年計算，美利堅、法蘭西、荷蘭、比利時、土耳其、瑞典、挪威、希臘，及巴威等國是也。美爲最豐，約合華幣二萬六千元；法次之，約八千餘元；希臘最菲，僅合四百餘元云。其一以開會期中每日計算，普魯士、奧大利、瑞士、丹麥、塞爾維亞、布加利亞、羅馬尼亞，及盧森堡等國是也。瑞士及羅馬尼亞爲最豐，約合華幣八元；盧森堡最菲，僅合二元。然俸給以年計者，遇有特別會議增費則以日計；俸給以開會日期計者，亦另給來往火車票價云。

第三節 立法第三機關

兩院議員，非法律專家，訂律容有未妥，故設第三機關，專定法律，以付兩院表決。法國之行政法院（*Conseil d'État*）是也。然一八七〇年後，不復有此權。現各國中，惟羅馬尼亞尚存此制，兩院法案，皆須交第三機關審查。審查時，間祇准數星期。

第四章 行政

行政機軸，最關重要；搶攘之世，權宜極大；承平之年，無妨略小；而必有伸張餘地，以備不測焉。夫權大必傾，此常理也，故一國之事，須與公衆決之，不可爲一人或數人所壟斷。此議會之所以不可廢，輿論之所以不可忽。蓋武力不足恃也，法治不可棄也，仇派不宜摧殘過甚也，困獸猶鬪，物極必反，歷來權威自專之君主，亦有求治甚切者矣，然皆求治而去治益遠焉。雖然，議會之權，亦

不宜過大，蓋議員數衆，無法負責；掌權而不負責，危莫大矣。法國革命時，議會專橫，人民怨憤，帝制乘機以恢復。嗣後拿破崙專恣尤甚於前，民生益蹙，國體又改。由是觀之，治國之道，貴有折衷辦法，要使立法與行政互相維繫，俾人民享自由，而政府保其威權。夫如是，而國不治者，未之有也。

現世界各國，泰半採共和政治。共和政府之制度，可舉三類：曰總統制，美洲各國行之；曰內閣制，英、法實爲最著；曰議會制，惟瑞士行之。歐戰後，新立各國，欲併此三者，襲其長而去其短，成效不無可觀焉。

第一節 總統制

總統制於十八世紀中，產於美國，以一國行政之權盡歸總統一人掌握。茲就其權限之犖犖大者，略述於下：

(一) 各部總長由其任免，不啻其私人祕書。雖按法須經上院通過，殆不

過形式而已。總長與議會，不相爲謀；惟犯刑事時，議會可迫其辭職。一國內政外交，皆歸總統負責；總長備諮詢而已。故歐戰時威爾遜得以一人意志，總攬一切。戰後所宣布十四條關繫世局甚大，然亦威爾遜一人之意見，他人未嘗參預焉。嗣後以權限爭執，且免國務卿（藍辛）之職。

(二)總統爲政黨首領，有在議會宣言之資格；願行之者殊少，昔惟華盛頓，近惟威爾遜而已。

(三)總統有否決權 (Veto)，用輒有效；惟議會於二次討論時，若以三分之二多數通過，則總統之否決爲無效。要之，事在人爲，如華盛頓、林肯、威爾遜皆處危急之際，抱經世之才，故能實行總統制，而總統制爲之生色不少。餘皆庸庸碌碌，不能盡用其權，亦無須盡用其權。

噫，總統之權大矣哉！然按美制，限制之法，亦有種種，茲列舉於後：

(一)總統若爲人民直接所舉，則有所憑藉，威權將益盛，故美用複選法，而實際乃無異乎直接選舉，以二屆選舉人，必遵首屆選舉人之意見，而無自主之餘地也。再美國總統選舉，每爲政黨操縱。政黨好奉庸闇之人，以爲傀儡，故超類拔萃之人，每不得出其間。亦有時人民自主，不爲政黨所播弄，而推舉一人，特不多見耳。昔之羅斯福今之柯立芝爲總統中之傑出者，然皆以副總統遞位後，名始大彰。

(二)議會有監督財政之權。按美國行政費，分爲三種：一爲規定費，如總統年費等。二爲經規定一次而支持數年之費。三爲每年須經議會規定之費。惟一九二二年新制每年預算案，由總統起草，付於議會，故議會之權頓形減縮矣。

(三)總統無解散議會之權，蓋議員任期不過二年，殆無解散之必要。

(四) 任命高級官吏，須經上院同意，關於外政及訂約亦然。例如凡爾賽條約，爲威爾遜親自赴歐預議者，嗣以上院不予通過故，美國迄未承認該約。

(五) 總統犯刑事時，由下院起訴，上院裁判；上院全數三分之二判決有罪，則罪狀成立。美史上，祇見一次。一八六八年總統約翰生 (Johnson) 不洽衆情，下院彈劾之，上院裁判，差一票未定罪。判詞略謂：「總統不德，余等無能爲諱，惟總統爲一國元首，而可定罪，實爲惡例，余等不欲開其端云。」

(六) 對外宣戰必經兩院同意。

(七) 總統任期四年，雖可連任，按諸習慣不過一次；自華盛頓以迄於今，無過八年者，縱有野心，無能爲也。

(八) 聯省制牽制中央。

(九) 總統雖爲元帥，而全國軍隊祇十萬人，民軍於平時由各省管轄。

(十)憲法保障人民權利極爲完備，司法組織亦臻妥善，此限制之種種也。

美國大理院，有解釋憲法之權；照其解釋，議會與總統，互不相犯，蓋兩造卽本此旨而行。歐戰時，互相協濟，成績斐然。關於訂律、徵兵、屯糧及規定物價、檢查進出口貨等等，總統之權，益形擴大。夫圖危以制變，慮難以立權，此美制之所以勝歟。

總統制外有法國革命後委員制，及拿破崙第一世第三世之帝制，大權亦集於中央。拿破崙時，中央全恃武力，議會等於贅疣，故十八年而云亡。失敗後，上院宣其罪狀，略謂：「拿破崙恃功跋扈，肆行兇惡，擅斷萬機，威福由己，窮兵黷武，好亂樂禍，違憲滅誓，亂刑壞紀，割剝元元，摧殘議府，蹂躪司法，箝制輿論，民怨彌深，天實厭之」云云。上述確係專制之弊，此專制之所以不可行。而

今日西班牙與意大利毅然行之，置議會於不顧，陷人民於水火，西已不支，意亦難久，故行政必順乎民意。

第二節 責任內閣制

內閣制濫觴於英國，乃積時逐漸變化而成，初非規定於朝夕之間。他國採行是制者有法蘭西、比利時、西班牙、意大利、智利、波蘭、捷克、德意志、奧大利、普魯士等國。英國運用最善，成績最著；法國已無可觀，餘更不足道矣。蓋此制以議會爲重心。責任云者，內閣對議會負責之謂也。內閣受其束縛過甚，故不易見效。今試舉意大利、西班牙、智利三國而言之。意大利於歐戰之後，嘗推廣選舉，而人民智識過淺，不解政事，一旦予以權利，張皇失措，狀如狂癩，遂釀成黑衫黨之變。黑衫黨以工黨而爲軍事之訓練，乘政府之疲，烏合徒衆，脅迫君王，使授政權，於是爲所欲爲，視議會如贅疣，置輿論於不顧。又改訂選舉法，使

當選者皆其黨人，黨勢雖張，民意漸失矣。西班牙則更劣，其君主借軍閥之力以驅逐內閣。軍閥得志後，儼若霸王。而君主與內閣，徒擁虛名而已。智利於一九二三年軍人專橫，綱紀廢弛，現軍閥已倒，智利之人正謀所以鞏固其政府之法。此三國者皆竊內閣制之名，而厲行專制，蓋其人民智識未臻具備，性情不甚安詳，又值國家多事，故責任內閣制不適用耳。

責任內閣制之弊，可舉數端焉。

(一)元首之徒擁虛名也。蓋政府命令雖由其頒行，而實爲閣員所提出，且必有閣員之副署；內閣總理雖由其任命，而實則人選早已決定，且必經議會之通過，故元首既無權選擇之，又無力指揮之；國務會議雖由其主席，實備閣員之諮詢而已；蓋併表決之權而無之，故被選爲元首者，皆次等，或過時之人物。按法國之總統選舉，由兩院合併而投票，初非人民直接選出，故其出處，

既自議會，即亦虛心俯首，而不敢與議會抗衡。間有不安緘默者，人且目爲干憲，災必逮其身。如一八四八年拿破崙第三由人民舉爲總統，旋與議會衝突，自擇閣員而使其附屬於己，行之三年遂改帝制。法人以其爲拿氏後裔故放任之，然終歸於失敗，因其措置不按法律也。一八七一年至一八七三年退耳(Thiers)爲總統，欲行總統制，而未能竟其志。一九二三年密勒藍總統(Millerand)因有干政之嫌，竟被迫辭職。故責任內閣制之下，總統之量力者，可相安無事；其有作爲者，鮮能安於其位矣。

(二)內閣之羣龍無首也。閣員應取一致之方針，故皆由總理物色。其獲選也，必因黨派之關繫，故才力不濟者多；蓋有勢於政黨者，不必長於吏治也。閣員中若有一人，超出類拔萃，則國務將不知總於誰手。如去年法國之班樂衛(Painlevé)內閣，外長白利安(Briand)財長凱霞(Caillaux)皆多才具，

故不知國務之管鑰實操於何人也。戰前克雷孟梭 (Clemenceau) 爲陸長時，其勢力實較總理爲大。英國愛士葵 (Asquith) 內閣時，財長魯意佐治 (Lloyd George) 亦如是。現英法諸國方籌所以擴充總理之勢力，故英之首相不兼他部；雖有財政部管部大臣 (First Lord of Treasury) 之名，而實則從不過問。法國於一九二五年班樂衛爲總理時，嘗組織國務院之形式，併設一副院長，其職務爲報告各部經過之事項，及籌商連貫各部之辦法；然而總長之權，終難削減，因其皆爲政黨巨擘，在議會中各有一部分勢力；故跋扈者，且視總理如贅疣，甚或運其陰謀取而代之焉。由此觀之，責任內閣之下，總理之有才智者，如魯意佐治，克雷孟梭等善用其權，威權固大；若遇碌庸無能者，則羣龍無首，駕馭爲難，亦非善狀也。

(二)閣員所任素非習長也。由黨員而得進爲閣員，夫何得志之易歟！且

各部總長之分配不視其專門，故掌海軍者，不必諳海軍，諳外交者，不必長外交。部中之司員，知總長之不熟悉部務也，遂相率而朦蔽之。有時總長盡用私人，以致上下辦事，皆非素習，部務乃更不可問。

(四) 議會之壓制也。閣員既皆發祥於議會，則毋寧謂之議會之委員會，故議員之於閣員，常有所干挾；閣員之拂其意者，議員得彈劾之；彈劾有效，則內閣全體解職。閣員倘犯刑事，則下院彈劾之，上院組庭以判其罪，無須假手於法庭；但政治上無公道之可言。閣員之被劾，未必真犯罪也，如凱霞氏前經下院彈劾，上院判定徒刑，而不數年間，已兩次出任財長，聲望較前且益著。故彈劾者雖名為監督閣員，而實則推翻政府之利器。英國祇下院可推翻政府；法國則上下院皆有此權。憲法上雖無上院可推翻政府之明文，而實事上甚多，如白利安 (Briand) 赫禮歐 (Herriot) 兩內閣皆為上院所推翻者也。是則

政府受兩重之監督；兩重之監督者，實兩重壓制也。故捷克新憲註明：「上院不得彈劾閣員，」知其弊矣。

按法國行內閣制，而政治紊亂，行政機關腐敗，賄選之事雖尙少，而政治家之道德甚遜，議員之奔走，莫不爲一己私利，政見云者，皆欺人之談；是則內閣制甚不善矣，不足取矣。顧其優點亦自不少，在各制之中稱矯矯焉。即以法國論之，其現狀勝於拿破崙時多多矣。蓋任何體制皆有弊竇；其能平平常常不見大弊者，卽已人民幸福。茲就內閣制之利言之，亦有數端焉。

(一) 保障人民也。蓋專制之下，民不聊生，故行政受制，民權乃伸。

(二) 政治公開也。蓋人民之言論自由，議會之監督甚嚴；如宣戰，媾和，訂約，借款等等，皆須議會正式承認，故爲政者，不得逞其私圖焉。

(三) 財政公開也。國家經費之支出，必經議會之許可。英國分支出之經

費爲兩項：一爲一次通過而支持數年者。一爲每年須經議會通過者。美國亦然。至於國家之收入，法國須每年經議會通過。英國則一部分須年年通過，一部分可支持數年。美非內閣制，故一經通過卽不過問。

第三節 議會制

議會制者，迥非內閣制也，乃議會兼行政之權耳。瑞士行之，蓋政府之權，渺乎小矣。執行政務者，爲兩院選出之委員會。委員任期三年，互選一委員長，任期一年。委員長卽稱總統，其職務僅代表國家而已。委員爲各部之長，不必議員出身；惟須服從議會，並往報告政務；然議會亦不得免其職。按瑞士以彈丸之地，爲永久中立國；雖介諸大之間，而無衝突之虞；百姓樂業，頗能愛護其政府；各政黨仇怨不深，易於疏解，故議會制，竟能持久。若他國者，無論其大小，行之必失敗；蘇俄之委員制，略似之，其大概詳於後章。

第四節 選舉總統

總統有由國民直接選舉者，如巴西制。有由最高行政官吏互選者，如蘇俄及瑞士制。有由國民推選選舉員，復由選舉員組織選舉會，而後選出者，如美利堅合衆國制，墨西哥、阿根廷、智利等國皆效行之。有由參衆兩院合併組織選舉會而選出者，如法蘭西制。按巴西之制，合乎理論，而不合於實用。考英國之公法家密而氏（J. S. Mill）美國之公法家哈密爾敦（Hamilton）皆斥爲劣法焉。蘇俄瑞士之制，則總統失其尊嚴，人民減其敬仰。美利堅制，失之過繁。法蘭西制，又失之過簡。過繁，則全國不免於紛擾，過簡則民意未見其貫徹，且行政之首領而爲立法機關所推選，則三權必不能鼎峙矣。再按選舉手續簡易之國，可無副總統，故法國無之。若其手續繁重，則不可無副總統焉。又總統制之國家，以有副總統爲宜。若夫內閣制之國家，則無副總統之必要。

總統之當選必具資格焉。其限制之法，不外公權、年齡、與居住三項。公權限制無關緊要，蓋任何選舉，當選之人，必須完全享有公權者也。年齡限制，各國憲法不同。美利堅、墨西哥、巴西等國，限以三十五歲。智利、阿根廷等國則限以三十歲。我國憲法草案，乃限以四十歲，雖似過嚴，而我國之習慣，與他國不同。定例亦正不必同也。至於居住限制，美制規定十四年。他國僅限以選舉時，居住本國者，或產生於本國者。我國憲法草案之定十年以上者，實師美法也。

第五節 解散國會

議會既以彈劾爲監察行政之利器，而行政亦有利器以相抵制，卽解散國會是也。英國常用之，遇有爭執，首相卽請英皇解散國會，而以爭點取決於人民。人民卽於選舉時，表示其意見。若袒議會則議員復位者居多數，而內閣勢必解職；若袒內閣，則議員落選者居多數，而內閣得行其政策。此法頗合人

民心理，且足減削議會之勢力；行之得宜，國家之福也。按法國憲法，總統有解散國會之權；而揆諸實際，祇行過一次；其故有三：選舉費用甚大，不欲輕試之一也。議員以違反民主精神爲辭，不容總統之解散二也。總統欲解散下院，須徵上院同意，而兩院同爲立法機關，上院不願助行政以挫司法三也。一八八七年麥馬韓元帥 (Marechal MacMahon) 爲總統時，首次解散國會，措置失當，人民心理遂以解散爲非常變故焉。夫英國之內閣制勝於法國者，解散國會之制使然也。其民主精神勝於法國者，亦解散國會之制使然也。誠以解散國會行得其宜，則議員束身自愛，而不敢率意妄行；人民既欲爲判曲直，故平日留意政治特甚焉。美國雖行總統制，而總統無解散國會之權，蓋下院議員之任期僅二年。

第六節 人民干預立法及行政

夫解散國會，乃任人民間接干預立法及行政之辦法。至於人民直接干預立法及行政之辦法，則瑞士有之；英、法、美諸國向不贊成。大凡一國民性浮囂，或人民受專制束縛過久，而不識字者居多，則不宜採取此法，因人民徒爲政客所利用耳。夫英人之政治經驗最富足，尙不敢取此法，則經驗不如英者，或遠不逮英者，應知所適從矣。法國革命時，曾用此法，蓋人民方脫專制之羈絆，無政治之經驗，遽思實行盧梭之主義，而不知盧梭之主義不必盡合於行也。故當時憲法，由人民直接訂定。七年之中，凡改三次。一七九三年之憲法，并規定議會所定之法律，須經人民投票表決；惟此憲卒未施行。要之國家多事，必非幸福，人民干政於新國中，容或有之；老成之國，必不肯行也。

第七節 經濟會議

經濟會議，由農、工、商業代表集合而成；其職務爲討論經濟，與計劃實業，

而以討論與計劃之結果付之於議會。此制創於蘇俄，盛行於德意志。歐戰後，新建各國亦多效法者。按蘇俄之經濟會議，又稱「實業計劃局」，以工藝會、職業聯合會及工人委員會之代表組成之，祇容工人參預其間，資本家與有田產者不得列席焉。經濟狀況益形紊亂，乃由實行之機軸變為討論之機軸。德之一九一九年新憲於議會之外，有經濟會議之設；各地亦皆有之，由地方而達中央，其組織較蘇俄為詳密。地方之會議，以工人及資本家組成之，中央之會議，乃農、工、商業、各銀行、學校之代表與工人集合而成。議員凡三百人，無實行之權，而有計劃之責，可向下院建議，並備其諮詢。法國無此制。各地有商會，而裨益甚鮮，因其會員皆工商業中占勢力者；其所建樹難期採用也。

經濟會議制度之能行與否，在乎社會之狀況；未統一之國家，不宜行之，因其呈分裂之象，統一將愈難。夫議會者，以全國利益為前提；經濟會議則不

然，蓋各業無通籌之道；農，工，商業皆各自爲謀，各是其是。故國家欲謀經濟狀況之勝利，宜聘專門家以設調查委員會；此較議會式之經濟會議爲愈也。如英國設金本位時，特設一委員會，由專門家悉心研究，然後貢獻其意見；政府行之；萬民利之；美國常用此法，亦多功效。

第八節 結論

夫英國人民享自由獨久，故政治經驗甚富；其行政制度經數百年陶鑄，而有今日之責任內閣制。法國效之，然議會與政府終難互相扶持，是猶升堂而未入室。美與英爲同種，且懷戒心，而不敢遽采其制，則他國之勉強追隨者，其能免於竭蹶乎？

總統制，內閣制，議會制，爲行政制度中之最要者。新建各國如捷克愛爾蘭，維新諸國如普魯士，阿根廷皆能彙集之制，取其長，而去其短；阿根廷采美

國總統制，雖無成效可言，然若易以內閣制，則益將不支矣。按阿根廷制與美制微有不同——其閣員亦猶總統之秘書也，然而可至議會發言；此實聯絡立法與行政之一法。威爾遜云：『美制之劣，在政府與議會太隔閡。』故欲行總統制，以酌用阿根廷法爲宜。又阿根廷之新憲法，實由法國憲法專家澤則（Taze）代爲訂定；此法新建各國多用之，因其事半功倍。

第五章 司法

法庭之爲用，在以公衆之力，強迫個人不使其妨害他人自由。惟強迫須以法律爲根據；譬如政府欲檢查新聞記者之著作，記者不服，訴於法庭，倘法庭斷檢查爲憲法所不容，則雖政府亦不能辭其咎矣。法庭之責任既甚大，所處地位尤感困難，蓋其於立法行政之間，常有接觸，故司法最貴有獨立之精

神。

第一節 司法獨立

夫三權分立之說，羅馬時代已盛，然司法獨立實於近世始見施行；其得實行者，孟德斯鳩（Montesquien）之功爲大。孟氏於一七四八年立『三權不獨立，人民無自由』之說，故近代憲法，皆有司法獨立之條文；法官倘無過失，政府不得免其職；此制歐洲各國，捨瑞士外皆採用之。瑞士之高等法官，任期爲六年；美國之法官，亦有確定任期，各省不同——如威爾滿省（Vermont）法官任期僅二年，在賓夕法尼亞省（Pennsylvania）則爲二十一年——（按九年爲平均之數。）法官之由人民直接選舉者，甚爲不妥；此法美國行之，故法官不受政府之管束，而受人民之牽制；其由議會選舉者，亦不妥；此法瑞士行之，其法官不受人民之牽制，而受議會之束縛。按政府宜設一考試委員會，

將合格人民開單送政府選派，黜陟調補之法，亦須有定章。今世世界各國司法機關，無一妥善者，即英、美亦不足取，因其最高法官尙多政客；法國亦然；現雖銳意整頓，而法官仍不能超然獨立。要之法官之卓絕者，一具良心，二知法律，三有獨立精神；英、法、美之法官深堪嘉尙，然亦不過平平無疵而已。

第二節 司法制度

各國司法制度，有英美與大陸兩派：英美審級，不備檢察制度，皆因歷史相沿成法，難爲改良司法之參考。今就大陸派言之，約分三級二審制，三級三審制，與四級三審制，三種。

(一)三級二審制者，法院編制分爲三級，民刑訴訟事件，各就其情事之輕重，規定職權，以何者爲初級，餘悉屬於第二級；其有不服初級二級之裁判者，均上訴於最高級，此制奧國採行之。

(二)三級三審制者，法院編制亦分爲三級，民刑訴訟事件，無情事輕重之別，悉於初級提起之；如不服初審者，控告於第二級；不服第二審者，上控於最高級；此制法國採行之。

(三)四級三審制者，法院編制，分爲四級，民刑訴訟事件，與三級二審制等，何者屬於初級，何者屬於二級；如不服初級審判者，控告於二級，上告於次高級；不服二級審判者，控告於次高級，上告於最高級；此制德國日本採行之。前清末造，司法獨立，採用四級三審制，由初級，而地方，而高等，而大理院，規模粗具，而制度太繁，不如三級三審之便利矣。

第三節 法國平政院

法國革命時三權分立之說最盛，故設普通法院，與行政法院二種；後者所以保護官吏，俾於普通法律上不負責任焉。一八七二年法國改良其司法

之制度，兩種法院一仍舊稱，惟行政法院前爲行政機關而設，所以謀行政之便利者，今則改爲法院之性質，專以之保障人民矣。凡人民與政府或官吏衝突，概由其裁判，故行政法院實卽平政院，內分六科，第一至第五科爲諮詢之機軸，故又可稱爲資政院，實爲世界上最好之法庭，不可不注意也。歐洲各國除比利時外皆效法焉。英、美法律視官吏與平民同等，應受同一法律之管轄，故無平政院之制。

按法制，平政院官吏有一百餘人之多，一部分爲曾任民政長者，一部分爲老練之官吏，一部分爲考試及格之法官，其職權有五大種：

- (一) 議會規定法制須徵其同意。
- (二) 總統命令之不合法者，平政院得取消之。
- (三) 政府以公益攸關，而有侵犯人民私產之必需時，平政院議其賠償。

之數，

(四)官吏妨害民權時，人民得向平政院起訴。一八七二年前，人民控告官吏之狀詞，須呈總統，由其徵詢行政法院之意見，現則控告之手續甚簡，無論何人皆可起訴，上自總統，下至吏胥，皆可以被控平政院，且不得拒絕之；惟起訴者，須因直接利害之攸關，且於利害發生兩月內起訴；又須證明官吏實屬故意犯法，此所以防人民之無故控告官吏也。官吏有過，以其財產抵償之；抵償之不足，人民得控告政府，以補滿賠償之數；倘屬無心之過，則損失不由官吏賠償，而由政府賠償焉。

(五)官吏之損害及於國家者，平政院得查究之，予以譴責，而不可以罰鍰，蓋國家之損失，公衆之損失也。個人之損失，官吏須罰鍰，公衆之損失乃不可以罰鍰，法制殊屬費解耳。

第六章 憲法之修訂

第一節 憲法之性質

英國之公法家白賴司 (Bryce) 曰：「憲法之性質有剛柔二種，剛者謂其鞏固也，柔者謂其可因時而制宜也。」英國之憲法，與普通法律無以異，故如削除上院之權限，在他國不能不鄭重將事者，在英行之甚易。意大利與英略同——此之謂柔性。法、比、德、美、中、美、南、美、及歐戰後新建各國之憲法，則皆剛性。普魯士憲法，於歐戰前爲柔性，今改剛性。由此觀之，剛性之憲法，多於柔性之憲法，蓋有由柔而變爲剛者矣，未有由剛而化爲柔者也。

第二節 憲法之修改

憲法爲立國基礎，過柔則不穩，國家固當以輿論爲歸，而輿論或卒然置

辭或不求甚解，使憲法役於輿論，國本勢必漂搖；然而過剛，亦非盡善，誠以時勢變遷，而憲法依舊，則必不合於用；不合於用，而不能改，人民必趨極端，是以憲法必寓柔於剛，俾修改有餘地焉。各國憲法中，有註明若干時期內不得修改者，此大誤也；如法於革命時，定十年內不得改憲；今之希臘憲法亦以十年爲期；然而不出十年，皆起革命，是乃過剛之咎也。

修改憲法之辦法可分二種：

(一) 美國制 瑞士、丹麥、塞爾維亞、及南美、中美各國皆襲用之。按是制，須召集國民修憲會議，手續繁重，費時冗長，往往拖延數載，毫無成績；如希臘之修憲會議積久無功，後經當局強逼解散，卽於議會中設一改憲委員會，新憲遂成。法國一八九三年之國民修憲會議亦猶此。大概此制宜於小邦，故瑞士用之而有效。至於美國所以用之而未亂者，實因法庭有註釋憲法之權，易

言之，即法庭有修憲之權；蓋美國憲法，無形中不經國民會議，而已修改多矣。

(二) 法國制 兩院併而投票，惟票數須較通過普通法律爲多；此法甚簡，故他國皆效法焉。

第三節 美憲修改法

美憲之修改須經特別會議，已如上述；美爲聯省制，故省憲之修改法，不可不知也。按各省之修改省憲須先審定其爲全部修改，抑爲局部修改。若係全部修改，則由省之兩院提議，人民贊可，然後召集改憲會議，釐訂條例，再由人民通過之。若係局部修改，則由省之兩院訂定應行修改之條例，而決於人民。至於中央政府修憲，則或由參眾兩院三分之二之決議，或由各省三分之二之建議，以召集國民修憲會議，訂定條例，付各省審查，經各省四分之三同意後，

而後手續完備。此極繁矣，而丹麥一九二〇年之新憲猶倣此焉；按此新憲，議會將修改案呈於國主後，即自行解散；新議會加以審核，而付決於有選舉權之人民；人民以百分四十五通過後，再呈國王核准施行。瑞士修憲案，或由兩院提出，或由五萬以上公民請願，人民認須修改，即由議會提案決諸人民，人民同意之外，尚須各州多數贊成，始成定案。按一八九〇年新例，五萬以上之公民，可自行修改條文，送議會審查，議會贊可，即付公決；惟不得贊可，還須質問人民願否改憲，人民謂願改，議會即提案付決。至塞爾維亞修憲案，或由君主，或由議會提出；若由君主提出，則解散議會，召集憲法會議，加以審查；倘五分之三以上贊成，即予通過。奧制略簡，蓋逕由議會提案，而付決於人民。

第四節 法憲修改法

法制不如美制之繁，是其優點；而其難處，端在決定憲法之應改與否；一

經決定不復難矣。總統及議員個人皆可建議，由兩院加以審查，而決其應改與否；若係普通法律，通過票數祇須出席議員之過半數；若係修改憲法，則須全體之過半數；併須決其修改者，抑爲全體，抑僅一部。議決後，兩院議員集於凡爾賽宮，併成修改憲法會議；祕書廳，即由上議院之祕書廳兼任；會長，副會長，亦即上議院之會長，副會長；兩院全體過半數贊成後，即予通過。按法國上院共三百十四人，下院五百八十人，故票數達四百四十八人，新憲即告成。援法例者新建之國居多。德國一九一九年之新憲即採是制，惟須全體議員三分之二出席，又出席議員三分之二同意，始得通過；且德總統與上院並可否認下院所提之修改案，使人民投票決定其應改與否。普魯士制略同。綜上所述修憲之法，美制過剛，法制太柔，折衷者爲德，後進之國，可以知所取法矣。

第五節 憲法之保障

凡一憲法，皆有根本原則；根本原則，必須有保障，俾不易於修改；且其條文以簡明爲宜，多則恐其牽拘不合時需；例如人民應享權利之保障，及國家最高機軸之組織等等，固應載憲法內，然列其大概足矣。細瑣之處，儘可以普通法律定之。一八七五年之法國憲法，失之太短；一八七五年以前之憲法，又失之太長。現法憲於人民保障一層，尤屬疏簡。瑞士適相反，畜牧牛羊之律例，亦在憲法中，可謂巨纖畢羅。歐戰後，新建各國之憲法，頗能截長補短，適於用矣。

普通法律，不與憲法精神相反，而後憲法得保障；然則應如何使議會所定法律不與國憲抵觸哉？按法制，全憑議會，及高等機軸之良心；法庭無權及之。瑞士亦然。美制，則法庭對於違憲之法律，雖不能取消之，而可束之高閣，不予施行；兩相比較，憲法占優勝焉。用成文憲法之國家，採用是制者甚多，如希

臘、羅馬尼亞、及北美、南美、中美諸國，功效頗著，而流弊亦難免；蓋議員與法官知識眼光皆不同，見解亦自異；以法官干預政治，則種種掣肘，雖不僨事，亦貽人譏；世稱美國爲「法官政府」，良有以也。再按法行委員制政體 (consulot) 時，及在拿破崙第一世第三世帝政時代，曾特設一署，專以保障憲法，名曰 *garante*，實假上院之名，有取消普通法律之權；然憲法非但不得保障，且被破壞，故此制最不足取。

第七章 預算案

預算者，將一年度應行支出之經費，與夫一年度之收入，列成表式，兩相比較，以示國家之財政，有條不紊也。大凡一國，有預算案，足徵其政府於行政上，有一切計畫；人民讀之，即知國家之大計，譬如軍費增加，足見政府之整飭。

武備；教育費減少，則知政府之忽視民治。一國而無預算案，則財政紊亂，實革命之先兆也。蓋歷史上之大革命，莫不以經濟問題爲癥結焉。預算者，非特爲財政上之準備，抑亦政治上之計畫，故其制度之大略，應於憲法中規定之，以昭鄭重。法國之預算案稱 *overture de credit* 意即議會信任政府，政府所擬之案，議會予以通過也。

第一節 預算制度

預算制度，分美、英、法三大種。

(一) 美國舊制，操縱預算之權由議會掌握，政府僅將大概情形報告於議會；蓋總統之權已極大，故預算之權存於議會，以爲抵制耳。一九一二年前，每屆十二月，總統將下年度收入與支出，送於議會；議會中凡設十二委員會分途討論；然彼此不甚接洽，故每不合於輿論，而引起改制之說。塔虎脫總統

乃於一九一二年派員赴歐考察，適值歐戰，考察中途而輟。戰後，威爾遜總統復派員赴歐繼續研究；一九二二年乃本考察之報告，將預算制度全行更變。按新律預算案由總統自定，然後交議會預算委員會討論，再付大會表決；又有預算局之設，專備總統之顧問；其組織乃襲他國預算局之長處，故甚完善。美國之新制，現行甚利，中美、南美諸國皆效行之。

(二)英制準備預算，爲行政機關之權限，議會僅檢視內容，及監督決算而已；案由度支大臣 (Chancellor of Exchequer) 提出，議會既信任政府，故不必增減；此法甚合乎責任內閣制，因行政權小，預算之權不自議會，乃調劑之方法。按英國財政狀況之所以優勝者，有兩大原因：一爲辦法之井井有條，二爲財政官吏之有學問道德，非如他國之以政客爲財政長官也。

(三)法國委員制，拿破崙時代，預算權皆操自政府，現則政府與議會合

辦。政府將草案交議會討論；議會於討論之餘，並修改之，故議員常謀增添無用經費，以取悅其選舉人；議會或故意拖延，致預算案不能定出。又預算定出，乃用議會名義，責任不清，故法制無足取焉。

至於議會討論預算之辦法，各國不同。大概下院之權大於上院，固其宜也。惟比國則兩院之權相埒。英國則上院向不過問。法國則下院通過後，送於上院；上院祇能將數目減少，不得增加；惟遇政府懇求時，上院亦可斟酌增添。美國則上院之權甚大，可任意加減，故糜費公帑之咎，上院獨多。普魯士上院之權則尤大，下院欲增添草案之數額，非經其同意不可。各國議會中，有恃討論預算之權爲利器，以對付不與一致之內閣者，內閣終當讓步，因預算案無議會允許，不得成立，無預算即不能行政也。

第二節 預算內容

預算有二要則：一爲一年內之收入與支出，不論款項大小，須悉載案中；一爲支出與收入，不能率意抵銷。譬諸海關收入總數若干，經費若干，均須照登，不能以總數扣除經費；故總數在入項，經費在出項，截然爲二，不能二而一之；蓋抵銷之法，易於朦混。上項要則，應載諸憲法，政府須懷遵不得稍違；財政井井有條之國家，莫不如此也。

預算案規定未來帳目，記載已過帳目，故關於債項及新添開支，須先得議會允許，然後規定於預算案中。倘年度開始，而預算案尙未成立，則政府暫照預算收支而行，直至通過後爲止。西班牙制，倘預算年度開始，而案未成立，則援照去年開支。此頗不適乎時宜。倘特別事故發生，而預算案未爲準備，則政府須以原因報告議會，徵其同意。此爲追加經費實則；政府早鑒及此，特恐預算數額過大，議會不予通過，且人民不能滿意，故用逐漸追加之法。此制甚

壞，各國思有以挽救之，而未得其法。

第三節 審計院

政府報銷愈速愈佳，蓋當局者，祇顧目前，積久則壓置不管矣。故議會監督財政云者，實屬空言而已，因議會所審查者，大率皆十年前之舊帳耳。各國現設查帳機關，謂之審計院，必用專門人才，並具獨立性質，其組織有英法二制：

(一)英制設一大員專司審計，其位置甚為鞏固，因其附於議會，而不屬於行政機關，政府不能將其免職也。帳目經審計大員審核之後，移交下院委員會，委員會可傳各部大臣，及其他官吏面質。委員會之報告，先送度支部，後送下院核奪，然此不過形式而已，責任端在審計大員也。且審計之手續甚速，故英制稱善焉，蓋審計乃核其有無弊端，自以迅速為愈。

(二)法國審計院之性質與裁判所同，官吏共一百餘人，皆有會計智識，爲終身之職，故具獨立之精神。惟任命之時，亦有因政治之關繫者。帳目分爲二項：一屬發令之官吏；一屬付款之官吏。譬如財政總長爲發令之官吏，庫藏司長爲付款之官吏；有前來索款者，財政總長乃令庫藏司長如數付訖；批令之時，及付款之時，皆有帳據；故審計院先逐條審查帳目與預算合否；次查兩項帳目是否合符；遇不明瞭時，可提官吏質問；然事實上，則往來解釋皆以公文，審計院核查既竣，付於議會；議會通過，卽成定案。

第八章 日本憲政

日本憲法，頗爲特殊，天皇之權，達於立法，行政，司法三者。人民不得相當之保障。故日憲爲治公法者所詬病。然其制度，宜於改政之國，並適合其國內

社會狀況；蓋以數千年之專制國，欲於旦夕之間，翻然行共和之治，勢必不能。日本雖行新政，而仍以天皇爲政治之重心；恰在新舊之間，雖遇庸主，不難粗安；而一逢聰明睿智之主，如明治者，則國勢可因以大振，故其制亦未可厚非焉。爰述其梗概以備一格。

第一節 改政之時期

日本於一八六八年後，始圖改政；改政之時期可分爲三：自一八六八年至一八七八年爲第一期，政府欲立憲法，而未能；一八六八年有摺紳會議之召集，然摺紳守舊成性，皆反對立憲，亦卒未成；一八七五年有各省官吏之集議，所以調查全國人民之心理也。自一八七八年至一八八九年爲第二期；一八七八年議會成立，議員爲各省各縣人民所選舉；此實日本憲法史上最要之關鍵。一八八九年後爲第三期，蓋日本憲法，卽於是年頒行云。

第二節 天皇之職權

行政之權，統一於天皇一身，下列數則僅述其犖犖大者而已：

- (一) 對外簽約，與宣戰。
- (二) 任免官吏，蓋各部大臣，不啻天皇之祕書。
- (三) 統率軍隊；海陸軍之組織法，與人數，天皇審定之，議會不得更改，或裁減之。

(四) 特赦權。

(五) 戒嚴權。

(六) 解散國會權。

(七) 修改憲法權，天皇與議會分任之；天皇提出修改案，交議會討論，須全體三分二出席，又須三分二通過；攝政時，憲法不得提出修改。

(八) 天皇可下令，以補法律之不足；命令之效力等於法律，惟所發命令不能與已成之法律衝突耳。

(九) 皇室內部組織，天皇一人定之，議會不得過問；內廷費用亦由天皇支配。

(十) 不在預算內之臨時費用，由天皇規定其數。

第三節 憲法

以公法而論，日本人不得稱爲國民，實爲天皇之臣僕；英國人民之於英皇亦然。惟英國主權在人民，日本則不然耳。塞爾維亞與比利時，亦爲君主國，顧其人民於名義上不爲君主之臣僕也。日本憲法殊不足保障人民之自由，雖有保障之條文，而等於虛設，因行政權妨礙人民自由時，人民無術以取償也。憲法中第三十一條稱：「內亂時，天皇可不問憲法上保障各條。」第二十

八條規定「信仰自由，惟以秩序安寧，及不妨公安，爲限制」云。

第四節 議會

日本名爲內閣制，而實不然，蓋天皇可解散國會，閣員能在議會發言；且閣員之不爲議會所容者，議會弗能去其職；此與內閣制大異其趣矣。夫解散國會，在責任內閣制，所以取決於人民；在日本則爲天皇壓制議會之利器而已。日本上院爲貴族院，皆皇族，或地方搢紳，與有勳爵者，多爲天皇所指派；下院爲中等人民所選出；當選者，以納稅數目爲資格，故多自鄉間，秉性守舊。一九二〇年下院要求普選，天皇解散之；新國會召集後卒反對普選云。議會每年召集一次，期限至長三個月，天皇可延長之，延長之期爲特別會期，期限之長短由天皇定之。天皇又可拖延，不召新議會，因議會不召集時，天皇可以命令代法律，關於內政，外交，財政，諸權，毫無拘束，惟議會召集後須將代表法律

之命令追加通過，不予通過，可將命令撤消，然因施行有日矣。議案有天皇提出者，有議會提出者，皆須天皇核准後，方可施行。租稅、公債、及預算等事，議會干預之權亦甚有限；國家支出費用，一次規定後，可支持數年。議會監督財政之制，有似法國；每年收支賬目，先交審計院審查，再交議會通過。審計院制度，由議會規定之，兩院關於財政之權，不相上下，惟預算案先付下院而已。綜上所述，日本議會之力甚薄，不得謂為完全立法機關，蓋祇襄助天皇立法而已。

第五節 法庭

法庭受天皇管轄，判案用天皇名義，法官由天皇任免，故非終身之官。司法制度，採德意志四級三審制，並於普通法庭外，設行政法庭；至其用意，為保障人民乎？為行政鷹犬乎？不可知已。

第九章 蘇俄憲政

俄國受帝制壓迫之毒最深，故一旦祛除專制之羈絆，人民反動而走極端；白黨既敗，赤黨繼之，以農工爲神聖，視商賈如草芥；然而農與工各不相謀。列甯洞燭厥病，力謀農工聯合，冀樹赤俄百世大計，然條貫未竟，天奪其年，俄人惜之。現蕭規曹隨，農工合謀，商賈亦得優容。此蘇俄經濟狀況，所以遠勝疇昔也；惟其政治橫暴如故，憲法等於虛設；執政者，假民治之名，行專制之實。列甯嘗云：「任何法律，不能限制政府。」嗚呼！此亦足喻蘇俄之政治矣！

第一節 赤黨之濫觴

一九一七年歐戰已疲，俄人革命。德乘機侵入，政府媾和，人民怨怒。赤黨乘時崛起，始負隅於莫斯科鄰近小區，寔至一九一九年，勢乃大振。翌年，白俄與藍俄加入，（白俄、藍俄，皆俄人種。）赤黨勢益擴大，遂解白黨之羈絆，（白黨、紅黨，乃兩黨派。）而自立憲章。後復戰勝白黨，遂自併軍政與經濟，而創聯

邦之局。一九二二年高加索加入，逾年而蘇聯政府成立；再逾年而憲法施行矣。

第二節 蘇俄之結合

蘇俄境內，民族共五十六七種，習俗不同，言語各異，大者獨立，小者相依而立。政權雖仍操之中央，但人民久苦專制，一旦祛除，喜可知也。願處千百年束縛之下，奴服之性成，自治之力奪，予以自立之虛名，於願斯償。勞農當局（即赤黨首領）茲博解放民族之令譽，而獲統一全境之實權，洵一舉兩得矣。一九二二年冬，第一次聯邦會議成立於莫斯科，乃俄羅斯、白俄、藍俄及高加索境內三共和國併合而成，俄羅斯實爲盟主。一九二五年五月間烏茲別克及圖而克綿兩共和國相率加入，故帝制時原領疆土，除波蘭（Poland）、拉特維亞（Latavia）、及利特瓦（Lithwa）外，蘇俄悉已恢復矣。按共和國，由自治國，

及自治州，集合而成；州與國依民族之大小而定。俄羅斯共和國疆域最大，有自治國十，自治州十三。

第三節 憲法之大綱

蘇俄之憲法，乃羣衆集合而訂定，故其條文不合法度，對昔日帝制憲法中力肆詆訾，足見民怨之深矣。立法、行政、司法，三權鼎立之主義，憲法中亦排斥之，謂此合於保護資本之政府，而不合於勞動政府，故三權悉操自中央委員會（下詳）。外交、經濟、軍政、交通，無論已；即如勞動、司法、教育、衛生、各項政策，該會亦掌大權。各共和國，蘇維埃會議（下詳）及中央機關有違反憲法之規則，該會得取而撤之；聯邦各國，間有爭執，該會得取而決之。民族一律平等，即非本國人民，亦享有憲法所定之權利，故憲法之第二十二條曰：「蘇俄國家不問市民之人種，與國籍，一概承認其在法律上享平等之權利。」然而憲法

殊不足保障人民之自由，其第九條祇認工人爲有資格。第十八條云：「人人有工作之義務，不工作，卽不應存活。」此所謂不勞無食之主義。第十四條對於非勞動界之權利，取締甚嚴。人民初無著述自由之權，一九二二年七月十五日之律，始准印行書籍與報章，惟須先交政府審查；至於集會自由，祇工人有之。私產及所有權雖未取消，而限制極嚴。一九二二年十月十六日警察之編制告成，與帝制時代相髣髴，處人民以死刑，或他種刑罰，不必經法庭之裁判，故無辜被戮者，不計其數。

勞動界之選舉權，及被選舉權，較有資產者爲優，其負兵役之義務亦較重。無論何人，不論男女與宗教，至十八歲皆有選舉權，惟須以工作爲生活。或當兵，或因殘廢而失工作能力者。若夫教士，商賈，工業經理人，及用他人之力而得利者，或恃盤算利息爲生者，皆無選舉權。前朝貴族，警吏，憲兵，偵探等，亦

在剝奪選舉權之列。按蘇聯憲法之規制，民族一律平等，階級一概祛除，而接諸實際，適得其反，蓋俄羅斯獨握政柄而勞働界獨受優遇，不平莫甚也。至若他國人民亦享憲法權利，及人民經商不得自由，不待智者而知其害百於利矣。

第四節 行政之組織

蘇俄行政區域——村、鎮、縣、省，悉仍舊稱，皆有蘇維埃會議（Soviet），人數甚多，每年召集二次；惟議員任期僅三月，故每次召集者，皆新議員。執行政務之委員會，即於會議中選出。莫斯科城之委員會，有四十人；各縣有二十五人；各鎮二十人；各村十人。蓋蘇維埃會議，爲立法之機軸；委員會，爲行政之機軸。村之代表集於鎮，鎮集於縣，縣集於省；省之上有自治州，及自治國；州國之上有共和國；共和國之上有聯邦政府。一國最高之機軸，厥維「全俄蘇維埃」。

大會，「國家大計於此決焉。每年開會二次，會期以二星期爲限；大會以人數過多，會期過短，乃舉中央委員會，以代行其職務。故憲法之第十二條稱：「俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國之最高權，屬於全俄蘇維埃大會；大會閉會之時，屬於中央委員會」云云。惟大會特有之職權有二：一爲制定及修增憲法之大綱；一爲批准條約。中央委員會凡二百人，任期一年，每年開會三次。會員之選舉分兩部：一部以人口爲比例，人民爲本位，故選自蘇維埃大會；一部以民族、州、國爲本位，故由聯邦國及自治國、自治州、各派代表組成之。中央委員會，於第一次會議時，選出之，最高委員六人，卽以代表六共和國。故世稱蘇俄爲「委員制」。執行委員互選一人爲委員長，是爲一國之元首。

國務院由各部組成之。外交、陸軍、海軍、交通及對外貿易五部，中央有之，爲各共和國所無。農林、內務、司法、教育、衛生及社會保障六部，則共和國有之，

而爲中央所無。惟國防局，財政部，勞働部，國內商務部，勞農監督部，及實業計畫局，則中央及各共和國皆有之。中央政府共有部局十八。各部局長官之外，另設參議會，所以代表蘇維埃大會監督行政；此行政組織之大略也。

第五節 民法刑法之概略

蘇俄司法沿革分二期：一九二一年前，政府注全力於防制白黨；一九二一年後，則注意改良司法，以期制度統一。今之制度與民爲近，蓋各地司法機關，用各地方言，非如前之專用俄羅斯語，使各地人民共起怨聲矣。司法分民法，與刑法，普通法院與特別法院；此外尚有平政院。民法，罪至罰鍰一千盧布以上；刑法，罪至死，皆歸各地審判廳。而省審判廳，實爲上訴機關，然不得減刑或免刑。蘇聯刑法與歐西各國大致相同，惟偏於感化方面，監禁以十年爲度，十年以上處死刑。據云死刑現雖有之，而不久將廢也。至於民法，則地畝勞工，

及結婚各事，不屬焉。凡私人於地畝，祇有享用之權；享用不得過五十年。當一九二二年政府曾經頒令，保護私人所有權；商標及版權，亦屬私人所有，故可以移屬他人；此民法刑法之概略也。

第六節 經濟之變遷

俄國改政後，赤俄既持經濟之管鑰，遂厲行共產主義，是謂舊經濟政策。不認外債，削除階級，分配田畝，收沒私產，行之而不疑。農產商貨，咸在政府掌握中；民無所有，不得仰給於政府；政府統籌需用之數量，而均勻分配之；但分配時，平民倍於貴族。行之三年，國勢日蹙，民不聊生；故勞農當局，於一九二一年，決行國家資本主義，又稱國家社會主義，是謂新經濟政策。——廬舍，器皿，服飾，物件，皆准私有。鐵路，鑛產，田畝，林木，水利，軍需，珍器，重寶，則禁私有。一萬盧布以上之遺產，亦干禁例。工商業之大者，為國家所專利。商業，則政府設

有國外貿易部，厥責維二：一爲直接經營商務所謂國家商店是也；一爲辦理國外貿易——凡進出口貨，均須經部核准，由部通盤籌計，每年國內需用何種貨物，並可輸出若干，務使出入相抵，此制甚合於用。蘇俄軍政與宣傳各費，蓋俱仰給於此部。工業，則政府設有實業計畫局，或譯中央經濟會議。改政之際，工廠被沒收者，二千五百有奇。新政策施行後，私人得設工廠，惟所用工人數，不得過百；然私廠仍蔚興，國家興辦之本業，無其盛也。各聯邦中，皆有實業計畫局，名爲獨立，實則承宣中央計畫局之政策而已。中央計畫局昔日之權甚大，現則漸由實行而變爲討論之機軸矣。按俄國經濟，以國有爲體，厚斂爲用，當局希望農人生產力增高，又期合乎社會主義，故課稅特重，務使民無餘財，公私協作，庶得國享厚利。嗚呼！此誠與民爭利，無足取矣！特其統率商業之國外貿易部，與夫計畫本業之經濟會議，皆有深意存焉，未可忽視之也。

第七節 田畝之支配

革命之後，凡屬皇族之地，國有之地，大地主之地，與夫農人所有地，而超過法定之數者，悉予沒收；沒收總數，達四千五百餘萬俄畝。

田地之分配，以人口計，不論男女，不限年齡，不分國籍，乃按照地方情形，及人口多寡而定。每人應得之畝數，有一人僅二畝至三畝者，有不及一畝者，有七畝至八畝者，如烏拉嶺是也。有超過十畝者，如西伯利亞是也。在人多地少之處，則行移民之策，今年預算案已加入移民費矣。支配既不限年齡，其年老或年幼者，可僱傭工；傭工工作之時間，並不以八小時爲限。俄之南方，一百人中，有四十人無牛馬，故均往外覓傭。支配既不分國籍，外人亦得領地；但欲領地開礦，須出租金，並立租契。德國克虜伯廠已在高加索領一萬五千畝。各鄉村之人數，地數，均經調查清晰，蘇維埃會議按律分配之；如有爭訟，可起訴

於數村併集之法庭 (Volze)，不服，乃上告於縣法庭；由縣法庭而省法庭，而農林部，而中央執行委員會。

租出之森林已達六百萬俄畝，承租者有英吉利、荷蘭、挪威等國之人；現日本欲租西伯利亞區域中之森林。租法遵蘇俄定制，惟既租出後，承租者可自由處置，不受牽拘。至於森林出入，俄境之稅，外國人與俄國人不分軒輊。

第八節 結論

羅曼諾夫 (Romanoff 俄皇姓) 天厭其暴，赤俄繼其後，不能改其弊，又益甚之；其心欲盡滅修齊治平之道，而爲恣睢苟陋之治，寢至黎民未濟，百業不舉，財幣失用，工賈移性，終乃氛氣充塞，餓殍相望，廉恥冒亂，勤惰混淆；蓋中外古今，以暴易暴，以亂濟亂，未有如此之甚者也。行之三年，禍害比比，然勞農當軸，勢不能不爲懸崖勒馬之計，迺改共產主義爲國家資本主義，邇來小康，

歸功於斯；然而共產之遺毒，至今未滅，且國家資本主義，實由社會主義，與共產制構結而成；其遺毒又安能無存哉！新策之限制人民經商尤不足取，蓋本業之不振，而圖經濟之充裕，必不可得也。

第十章 附錄

下列蘇俄參觀紀略二則，捷克七則。按捷克幅員雖小，而應留意之處甚多，因其憲法取長補短，最稱完善；且由專制而改共和，其在過渡時代，與我國無以異，故其建國之方，略可資考鏡焉。

第一節 參觀赤軍紀略

中華民國十四年七月十七日晨，徐又錚專使率秘書朱文輔、王治燾、薛學海三人參觀赤俄軍營。軍長躬爲嚮導，其所率二十三隊凡一萬二千人稱

「政治國防軍」歷觀其汽車部，無線電部，工程部，電學部，馬醫部，化裝偵探部等，設備苟簡，秩序差強人意。繼視其劇場，閱報室，美術部，列寧紀念亭等，皆校卒娛樂消遣之所，而討論政治，講演黨綱，追頌列寧，警議仇讐皆於斯焉。研究學術，撰著日報亦於斯焉。蓋兵士講政治，赤俄實創其端。營中每二星期，作一野戰；每日七點至十二點練彈擊。軍長導往操場，觀士兵打靶，每百名挑十六名作野戰，限於二小時以內，疾走十八華里，到即進攻，攻時概作蛇行，以腹著地，以肘支身，不許以膝行，懼身高易為敵見也。開槍一分半鐘之久，每人放彈五枚；勝負以中的多少為定。作戰之際，並以氣球與鐵甲車為助；氣球為彈擊時傳令之具；傳令則藉電話，及無線電。鐵甲車，又稱坦克車 (TANK)；所用者悉俄製，可儲砲彈二百五十枚，機關槍子二千五百枚，小砲口徑三生的七；每小時行六俄里，(約合十二華里) 坦克車之駕駛者，凡三人：一管車，一管砲，一

管機關槍。因限於場狹，砲與機關槍，未能同時擊放云。參觀彈擊畢，往參謀學校；其規模苟簡，無足記者。

七月二十日參觀化學營，營中兵士六百人，劇場，藏書樓，列寧俱樂部等與上述略同。據云士卒極注意中國情形。在閱報室與俱樂部中，官長與士卒不分畛域；出室，則等級森嚴，毫無假借矣。繼至野外觀放毒氣，氣之遠者，能行十俄里，（約合二十華里）。原質各不同，猛者觸之即斃；煤油亦毒品之一，在地壕施放可達百步，勢猛火烈，敵兵不得前進，此宜於守而不宜於攻。

七月二十三日參觀騎兵團，莫斯科軍區司令同往，晨閱野操，午後閱操場。約二千騎砲兵隊在其左，其縱橫分合，技極熟練，頗有可觀。操畢，專使周閱士卒，歷與問慰，士兵皆高呼中國萬歲，歡聲震天地。

第二節 俄國社會狀況紀略

余等考政藏事，乃列表以紀各國之優劣，如社會秩序，則德國最嚴整，俄國最紊亂；人民智識，則英國最高，俄國最淺；人民生活，以美國爲最富庶，俄國爲最艱澀；人民閒情，以法國爲最愉快，俄國爲最愁苦；田畝之荒蕪者，以德國爲最少，俄國爲最多云。俄國各地，有政府所設之工人俱樂部，佈置齊備，專供工人及其全家之休養，政府不取價值，以示優待焉。工人每年有兩星期之假期，假期中，不扣工資。全國私人工廠甚少，稍大者，皆官商合辦，雖早晚作工，而工人狃於異說，不肯宣力；每人每月工資，平均約五十六盧布。（折合華幣約五十七八元）各廠之監督，皆昔日小工。商店亦甚鮮，大者皆國家所經營，貨物昂貴，故莫斯科生活之高，不亞於倫敦、紐約，而人民謀生之道，不逮遠甚，此其所以困苦艱難也。余等欲參觀學校，據稱暑假未滿，尙未開課，惟聞政府甚漠視人民之教育，蓋不欲使之知其政治也。余等乘汽車過市，行人有示以老

拳，以洩其不憤之氣者，可見人民智識之一斑；人民不審禮義，故亦罔知廉恥。據云，四月間，莫斯科城中，有所謂免恥運動者，男女皆赤身，遊行街市，胸前貼免恥二字。意謂赤身何恥之有，惟服飾爲假僞，不參假僞，乃真自由，此誠狂妄之極矣。又見俄國男女集河畔洗浴，不著片縷，恬不爲怪，余之所大惑也。

第三節 捷克概略

捷克斯拉夫國 (Czecho-Slovakia) 爲捷克 (Czech) 及斯洛夫 (Slovakia) 兩民族併合而成，故簡稱之爲捷克者，未盡妥也。歐戰以前，受制於奧大利，雖有自治之權，抑具體而微，甚苦奧人束縛。當其時，自主之運動，革命之播傳，已在醞釀，故假一體有會爲名，與義國黑衫黨聯絡，雖未得償所志，而成績可觀。嗣歐戰起，捷人編入奧國軍隊，而不願爲之宣力，設法擺脫，自成局面，苦心孤詣，有足多者。泊歐戰告終，奧國瓦解，捷人遂逐奧人而自操政權，更迭之際，

無暴動，無流血，蓋人民政治思想，先有備矣。現捷克立國將八年，國勢蒸蒸日上，諸事雖草創，而規模已具，發展諒非難矣。當年奔走國事革命要人，刻皆當局，如現任總統，及外交總長皆是；國人敬之如神云。按捷克國共分四大區；每大區分四小區；此外，尚有一特別區，卽西利西亞（Silesia）。捷克國自有文字，與波蘭文相髣髴，與德文則迥然不同。至宗教，則斯洛夫民族信仰天主教；捷克民族信仰耶穌新教；然新教之徒較多。出產以糖爲大宗。麥及蕃薯等次之。種糖之利厚，故農人皆富庶。此其略也。

第四節 捷克軍制概略

捷克陸軍共九萬人，惟捷制每人強迫服役十四月，故一年中有三月兵額增至十萬餘人。奧盛時代，捷人不得任高級軍官，故鮮通治兵之道。立國以來，整飭軍備，不得不借重客卿；於是延聘法人組織軍事委員會；其委員長並

兼參謀部長；蓋自歐戰以後，新建之國，莫不然也。捷國現設參謀學校，及軍事行政學校等等；軍人之知識漸進。據言不久，即無須外助，然恐尚非年月間事。按諸凡爾賽條約「在捷之奧國舊軍官，皆須優於位置，否則畀以養老金。」而揆諸實際，此類軍官，皆有帝制思想，又不諳捷克文字，其勢不能任用之。又按未簽條約以前，奧國將在捷克軍器，幾盡沒收，祇剩鎗四千枝，砲十二尊而已。立國後，課稅甚重，以置軍械；八年來，所費已不貲矣。按捷克境內，有德人數百萬，操德語，與捷克人不相能；此殆捷克國之隱患，故其軍事與外交，傾向法國，良有以也。

第五節 捷克教育概略

十四年七月二十八日，徐又錚專使訪捷克教育部司長，談捷克國之教育。茲參紀述如次：

(一) 教育之主旨 捷克國新立一切教育組織，當未完備，故教育部有專門委員會之設。按捷克國之教育，以小學爲基礎，職業爲前提，故其主旨，以養成國家思想爲體，而以合於地方情形，適於謀生實際爲用。捷克國非如中國之以農業立國，德國之以工業立國，而農工業皆甚發達，故學校之性質，視區域而定；農業繁盛之區，則其學校注重農業；若工業或商業繁盛之區，則注重工商；要使人民各得其所需之知識而已。學校之組織，又以人口爲比例，蓋捷克國種族繁多，非如是，則少數之民族，不得相當之教育。現捷克境共有學校二萬，生徒二百七十五萬；以人口計，平均每七百人有一學校，每五人中有一學生。

(二) 教育之統系 學校分小學，中學，大學三種；小學有初等，高等二級；中學與大學分普通與專門二種；此外，有科學研究社，教育合作社，及體

育會等，皆與教育有密切之關繫。

(甲)小學 小學係強迫教育。按律，六歲至十一歲入初等小學，十一歲至十四歲入高等小學。高等小學三年畢業，惟畢業後即須謀生者，可多讀一年。初等小學畢業後，經考試，得入中學，故凡入高等小學者，大概無力或無志升入中學者居多。按一九二一年調查，捷克境共有初等小學一萬二千六百三十三所，生徒三百九十一萬二千三百四十三人，女生適半數；高等小學共一千五百六十四所，生徒二十七萬三千九百七十七人，女生亦近半數。

(乙)中學 中學之分配，以種族人口為比例，共分三種：一重科學，及各國語言，七年畢業；一重哲學及古代文字，八年畢業，須經考試，始得憑證；一兼哲學及科學，惟以法文代希臘文，是為普通中學。此外有

初級師範學校，及各種職業學校，是爲專門中學。按一九二三年調查，捷克境有中學三百九十三，男女生十一萬二千八百零八人。

(丙)大學 全國大學有四，三屬捷族，一屬德族。茲列舉於後：

(子)查爾第四大學，設於捷京布拉格 (Prague) 一三四年成立，現分五科，學生八千零五十九人，內女生一千五百人。

(丑)馬薩立克大學 (Masaryk)，設於布耳洛 (Brno) 一九一九年成立，中分四科；現有學生一千六百一十一人，內女生二百二十三人。

(寅)利門斯啓大學 (Komensky)，設於布刺替斯拉發 (Bratislava) 一九一九年成立，共分三科，現有學生二千零五十七人，內女生八千九人。

(卯)日耳曼大學，設在布拉格，係捷克國之日耳曼民族所建，現有學

生三千二百五十人，內女生三百五十七人。

捷克族大學，不如日耳曼大學之完備，捷克人意有不滿，現委員會正勵精改良，期饜衆望。按上述爲普通大學；此外，尙有高等專門學校四所；二屬捷克族；二屬德族。

(三) 經費及管理 按一九二三年度教育經費，爲十二萬五千萬克隆尼，(捷幣名，約合華幣五分) 大半由國家擔任，餘則由各省、各鄉、各團體供給。小學皆公立，其私立者，一百六十九所而已。中學經費由國家任四分之三，餘則各團體供給。至於學校之管理，小學由校長負責，地方教育局、省會教育局，及教育部監督之。中學則校長對於省會教育局負責。大學則直隸教育部；職業學校，隸於農部，或工商部；陸軍學校，隸於陸軍部。小學教員，由初級師範學校，或中學畢業生任之；中學教

員由各大學及各專門學校畢業生任之。大學中男女同校；至於中學及小學，則以地而異；大城經濟充裕，故男女分校，鄉間則不然矣。

按捷國教育，以普及爲主，職業爲歸，故民之知識備，衣食足；治國之道，頗有可觀。

第六節 捷克金融概略

七月二十八日下午徐又鈺專使往捷克財政部，訪國家銀行籌備處處長，談捷克金融情形，茲紀載如次：

捷國有銀行三十餘，而國家銀行實掌經濟之樞紐；業經籌備五稔，而迄未成立；雖未成立，而操業已有日矣，據云籌備一切，悉臻妥善，三四月後，即可正名定義云。凡一國之財政，以謀經濟獨立，與商市金融穩固爲要旨。財長雷興氏有鑒於此，故創辦國家銀行，蓋歐戰後捷克紙幣過濫，非思挽救之道，則

金融前途將不堪設想。挽救之道維何？譬諸有人持券至銀行，銀行付以半數，而扣存其半，予以收條，持此可付稅，於是紙幣漸稀，而市面漸穩矣。一九二三年紙幣流通之數爲最多，計一百二十萬萬克隆尼；其中八十萬萬爲舊票，四十萬萬則以私人資產爲擔保而發行者。當是時，國家公債數，達一百萬萬，政府爰行所有權稅，以資清償。自一九二〇年施行到今，此項收入已達四十三萬萬，皆由國家銀行經理。又按捷克幣於一九二一年之前，與德國馬克相爲漲落，勢甚岌岌。嗣捷克國政府種種設法，俾與分途揚鏹，幸告成功，捷克幣遂漸高，而馬克日落落矣。一九二二年與一九二三年之交，捷克幣大漲，政府賣出十萬萬，以平其價，今日捷克幣漲落甚微，蓋幣價宜平，過高過低，皆有弊竇。過高則生活艱，而細民失業；過低則貿易滯，而金融恐慌。故各國整理財政，皆自平幣價始；欲平幣價，對內對外須有信用，紙幣不濫發，則對內之信用立矣。進

出口貨，取嚴格主義，買賣貨幣，均任國家銀行辦之，商人不得率意，委託他銀行亦不得私自承辦，國家銀行斯有操縱之勢，而後對外之信用立。按捷克國尚無金銀幣流通者，祇紙幣及輔幣而已；信用不墜，維持到今，其財政計劃，洵有可觀。

第七節 斯科達鋼鐵機器廠參觀紀略

七月二十九日正午參觀比爾森 (Pilsen) 司考達 (Skoda) 鋼鐵機器廠。比爾森為捷國名城，斯科達為捷克國最大鋼鐵機器廠。戰前，屬資本公司，斯科達氏獨有；戰後，法人購股甚多，故現為捷法共有之股份有限公司。戰前，用四萬工人；刻以營業不如昔，祇用萬三千人。廠分新舊兩部，新部為戰時拓建。茲將是日參觀各處列於后：

(一) 機械部，製造各種機器，如煤機，蒸機等。

(二)冶鐵部，由礦石冶化成鐵。

(三)煉鋼部，所鍊者馬丁鋼，每爐十五噸至五十噸不等；全部同時可煉三百噸；煉大件以電，小件以煤。

(四)製造船件部，如船用蒸汽爐，及錨等。

(五)車頭部。

(六)發電部，共四萬馬力，專供廠用。

(七)小件機器部，有小冶鐵爐，化鐵噸數甚少。

(八)大件機器部，用水壓機，壓力五千噸。

(九)火車輪軸部。

(十)修裝輪軸部。

(十一)車頭汽缸部。

(十二) 農具摩托部。

(十三) 裝置車頭部，集合零件而成，每年造三百輛。

(十四) 砲彈部，以水壓機，試驗鋼質；製造之砲彈，以十五生的米突，口徑居多；最大者，有四十二生的米突，據云，戰時所造砲彈，售與外人甚多，

現祇供自用。

(十五) 齒輪部。

(十六) 廠機部。本廠用器，皆由此間自製供用。

(十七) 飛機汽車摩托部。

(十八) 試驗車頭廠。

(十九) 砲彈引信部。

(二十) 造砲部，所造者，擊飛機砲居多。

按斯科達廠規模宏偉，稍次於德國克虜伯廠。克廠現受協約國干涉，不能製造鎗砲，斯科達則異是矣。

第八節 捷克飛機廠參觀紀略

七月三十日晨，參觀捷克國立軍用飛機廠；由廠長接待，工程師斯摩力克（Smolik）爲導。斯氏發明式樣甚多，於飛機界中，頗有聲譽，此廠飛機皆用其名。廠有工人三百，每年可造百具，現擬逐漸擴充。據言，不久即可增至三百具。所造以水上機及擲彈機爲多，載客機次之。擲彈機現有二百七十馬力，後可增至五百馬力云。凡軍用機上置機關鎗，機件可隨時卸下，以備修理，並用鋼絲包紮，以防鎗彈。茲將參觀各處臚舉如下：

（一）木片部。

（二）鋼架部。

(三) 零件部。

(四) 釘板部。

(五) 檢查室。

(六) 繪圖室。

(七) 油漆室。

(八) 鈎孔室。

(九) 試驗場。

同日參觀亞羅(Aero)飛機廠。廠長躬自引導，此廠成立五年，有工人五百。內容與國立軍用飛機廠大同小異。所造飛機有鋼製，有木製；翼有單與雙，皆木質；單翼行速，而雙翼平穩。德國善製單翼，而意大利注重雙翼。木質以美產爲佳，惟價昂，故所用仍本地產。此廠於飛機外，並造輕體汽車，名普刺加

(Prags) 然汽車與飛機之摩托，皆取給於他處。

按捷國政府於布拉格郊外擇一空地，令各新廠咸集於此；城內舊廠，亦限期使遷，俾工廠蒼萃一處，冀城中可免囂塵之患；所觀兩廠即建於此地。

第九節 捷克騎兵團參觀紀略

七月三十一日晨參觀捷克之騎兵。第一團團長力克維克 (Rigvik) 接待如儀。騎兵數約一千八百人，散駐附近鄉鎮。演操時，召集一處。十月間有新軍加入練習；冬月習馬術；入春作步兵訓練；三月至野外聯合演操。操場寬五百米突，長二千米突，兩兵間距離爲三米突；演習刺擊等技。一團分兩部；一爲補充隊；一則隨時可作軍事行動。自十一月一日至四月一日擇兵卒之優秀者訓練之，備充下級軍官；每年超拔之數，約四十至五十。按昔日騎兵爲用甚大，衝鋒尤其要職，今則衝鋒之用已減。騎兵須兼有步兵知識，及偵察作用；蓋

至必要時，去馬而與步兵無異矣。團長首引觀馬場，馬廄等；繼閱野操約六百騎以上。縱橫馳騁，指揮如意，頗有可觀也。

8

