

大學叢書

政治學與政府

第三冊

政治學  
論著  
府納  
恆昌  
政迦  
林

商務印書館發行

大 學 叢 書  
政 治 學 科 與 政 府

第 三 冊

政 府 論

意 利 大 學 政 治 學 教 授

迦 納 著

林 昌 恆 譯

商 務 印 書 館 發 行

## 譯者自序

本書著者溫納 (James Wilford Garner) 於此書出版十八年前 (一九一〇) 曾著有政治學概論 ("Introduction to Political Science") 一書，已傳誦一時。七八年前我國各校尙多採爲教本者。作者以此書出版已久，自有不盡合時宜之處，乃又加以修改並廣增新穎材料，於一九二八年出政治科學與政府 ("Political Science and Government") 新著。此書之性質雖與舊著相同，而內容結構取材則與前著大異。

著者爲美國伊里諾斯大學 (University of Illinois) 教授，氏於學術上之貢獻，已爲學者所共知，更無待於贅述。其著此書，以卓越之才識，復加以精心細構，對於各種問題，反覆討論，不厭其詳，新舊學說旁徵博引，採各家精英治爲一爐，尙爲現在比較最完善之政治學教本與初習政治學者之最良津逮。

愚於此書在一九二八年甫新出版即於暑期中開始筆譯，繼於課餘之暇輒力爲之。歷時將近三載始完全譯就。一九三一年秋來滬攝，稿與商務印書館接洽，適館中與上海復旦大學法學院院長孫寒冰先生已於此書有約，經三方磋商結果，前半政治學部分採用孫先生稿件，後半政府論部分採用拙譯，斯卽此書與孫寒冰先生合譯之由來也。

愚以原書篇幅甚巨，附註甚多，在拙譯原稿於各款附註僅選譯約半以期縮短篇幅。館中當局欲使閱者得窺全豹，俾無遺憾，愚遂將夙昔所略去者從事補譯，並將譯就部分全數再加修改。甫交稿，即遭一月二十八事變，拙譯稿件亦多化為灰燼。事起之後，旋因故返蜀，以俗務牽累未能重加整理，得館中函促，乃又專程來滬，費時數月始告結束。

譯述之難，衆所共知。譯文即已臻信矣，責猶有未盡也，尙須力求明白曉暢，俾閱者瀏覽，無晦澀難解之苦。原書文句或有曲折艱深者，但譯成中文時要當合於中文句法，謹本斯旨，所譯各章稿皆曾數易，雖一字一句之微，亦再三斟酌審慎，自信已盡忠實努力之能事。重大錯誤殆可告無罪，惟自漸淺陋，瑕疵自或不免，至盼海內明達錫以批評指導是幸。原書疑難處，屢承孫寒冰先生商導，並予以多方贊助，獲益匪鮮，書此聊以表微衷於萬一。

一一，一六，一九三四。於上海旅次。

# 目次

## 第三編 政府論

### 第十三章 政體及政府的類別……………五五一

#### 一 分類……………五五二

國家和政府的區別(五五二)——分類的標準(五五三)

二 君主政體貴族政體寡頭政體及民主政體……………五五四

按行使主權權力人數多寡為標準的分類(五五四)——君主政體的種類(五五五)——

專制君主政體(五五七)——立憲君主政體(五五八)——貴族政體(五五九)——寡

頭政體(五六一)——民政政體(五六三)——民政政體的種類；純粹民政政體(五六六)

——代表制民政政體(五六八)——代表制民政政體的要素(五七〇)——共和政體

(五七二)——其他的各種分類法(五七四)

### 第十四章 政體及政府的類別(續)……………五七六

#### 三 內閣制政府……………五七六

- 柏哲士教授的分類(五七六)——內閣制政府的界說(五七七)——英國的內閣制政府(五八〇)——英國自治領地的內閣制政府(五八四)——比利時的內閣制(五八五)
- 法國的內閣制(五八六)——意大利的內閣制政府(五九二)——德國的內閣制政府(五九三)——歐洲其他國家的內閣制(五九七)
- 四 總統制政府……………五九八
- 總統制政府的特點(五九八)——美國的總統制(六〇〇)——拉丁美洲各國的總統制(六〇二)
- 五 瑞士制度……………六〇二
- 瑞士制度的特徵(六〇二)
- 六 俄國的蘇維埃制度……………六〇四
- 蘇俄制度的主要特點(六〇四)
- 七 單一制政府與聯邦制政府……………六〇五
- 單一制政府(六〇五)——聯邦制政府的解說(六〇七)——聯邦制政府權力的分配(六〇八)
- 聯邦制政府權力分配的方法(六一〇)——聯邦對各邦的支配與強領(六一二)

——地方對於聯邦法律的執行(六二二)——聯邦政府對於地方政府事宜的干涉(六一四)

八 其他各種政體……………六一五

邦聯制政府(六二五)——官僚政府(六二六)——平民政府(六二〇)——個人主義

政府和保育主義政府(六二〇)

九 各種政體的承續……………六二二

古代學者的學說(六二二)

第十五章 各種政府制度之優點與劣點……………六二六

一 君主政府……………六二八

君主政府所在地(六二八)——共和政體的發展(六三〇)——君主政府的優點(六三三)

——專制君主政府的劣點(六三六)——立憲君主政府的優點(六四一)

二 貴族政府……………六四六

貴族政府的各種形式(六四六)——貴族政府的優點(六四七)——貴族政府的劣點

(六四九)——擁護貴族政府的現代學者(六五〇)——選擇參政者的原則(六五二)

——一切政府都具有貴族政府的性質(六五五)

## 三 民治政府……………六五六

民治政府的定義(六五六)——民治政府的優點(六五八)——民治政府的劣點(六六三)

——梅茵對於民治政體的評論(六六六)——勒啓的批評(六六八)——鐵齊智克的

控辯(六七二)——近代民治政府的批評者(六七二)——蒲萊斯的評論(六七四)

——民治政府的將來(六七七)——民治政府成功的必要條件(六七九)——人民對

於民治政體性質才能的差異(六八一)——民治政府的負擔過重(六八四)

## 第十六章 各種政府制度之優點與劣點(續)……………六八八

## 四 單一制政府與中央集權制政府……………六九〇

單一制政府與中央集權制政府的解說(六九〇)——分權與分治(六九二)——單一

制政府的優點(六九二)——單一制政府的劣點以法國制度為例(六九三)

## 五 聯邦制政府……………六九五

聯邦制政府的特徵(六九五)——聯邦制政府的優點(六九五)——聯邦制政府的劣

點(六九七)

## 六 內閣制政府……………七〇二



- 內閣制政府的優點：(一)行政與立法部分的一致合作(七〇二)——(二)負責任(七〇三)——(三)有彈性(七〇四)——內閣制的劣點(七〇五)——某些國家內閣制政府所特有的劣點(七一〇)
- 七 總統制政府……………七一一
- 總統制的特點(七一)——總統制的劣點(七一二)——何以美國未採內閣制？(七一五)——美國最初的議會慣例(七二六)——允許閣員出席國會的提議(七一七)
- 八 最好的政權……………七二〇
- 判斷政府的標準(七二〇)——政府須適合於人民與環境(七二二)——將來的政府(七二五)——民政政體的前途(七二六)——聯邦制的前途(七二七)——內閣制的前途(七二七)——良好政府的價值(七二八)
- 第十七章 政府職權的範圍……………七一九
- 一 關於政府職權的各種學說：無政府主義派的意見……………七三二
- 無政府主義(七三二)——代替政府的制度(七三四)——對無政府主義理論的答覆(七三五)

## 二 個人主義或放任主義的理論……………七三八

- 個人主義理論的說明(七三八)——個人主義理論的起源(七四〇)——密爾對於個人主義的辯護(七四三)——斯賓塞的辯護(七四四)——斯賓塞對國家干涉的非難(七四六)——立法者的罪惡(七四七)——放任主義理論的辯護(一)根據公理正義的理由(七四九)——(二)根據生物學上的理由(七五一)——(三)根據經濟的理由(七五二)——(四)根據經驗上的理由(七五三)——(五)根據國家無能的理由(七五三)——對放任主義的假定：國家是一種罪惡的批評(七五四)——國家管理的必要日漸增加(七五五)——政府與自由為兩個相反概念的理論(七五八)——個人主義者的過分誇張國家管理的弊病(七五九)——根據於政府過去錯誤的證據(七六二)——個人有判斷自己的優越能力的理論(七六二)——現在的實際措施(七六四)——放任主義的危險(七六六)——放任主義哲學所包含的真理(七六七)
- 三 社會主義學說……………七六八
- 社會主義理論的說明(七六八)——社會主義的各種概念(七六九)——辯護社會主義的理論(七七二)——反對社會主義的理論(一)根據經濟上理由(七七四)

——(二)根據政治上理由(七七五)——社會主義社會的先例(七七九)——社會主義國家的職務(七八〇)——英國的國家社會主義(七八二)——美國的國家社會主義(七八四)

四 批判與結論……………七八五

正當職務與不正當職務的界線(七八五)——一般意見共通之點(七八九)——國家的義務(七九〇)——自由的原則(七九二)——放任政策的不能實行(七九三)

第十八章 憲法……………七九六

一 憲法的性質、必要和起源……………七九八

英文“Constitutions”一詞的意義(七九八)——憲法的定義(七九九)——憲法的必要(八〇一)——『法國革命』以前的法國憲法(八〇二)——成文憲法的起源(八〇五)——近代成文憲法的先型(八〇六)——最初的成文憲法(八〇八)

二 憲法的種類……………八〇九

憲法的分類(八〇九)——成文憲法與不成文憲法(八一〇)——『欽定』憲法(八一四)——舊分類法的批評(八一六)——憲法分類的擬議(八一九)

- 三 英國憲法與法國憲法的對照……………八二〇
- 英國憲法（八二〇）——憲法的（“Constitutional”）與違憲的（“Unconstitutional”）  
二字在英美兩國的意義（八二四）——法國憲法（八二五）
- 四 美國式憲法……………八二六
- 美國式憲法的特徵（八二六）——憲法保護自由的任務（八二八）
- 五 各種憲法的優劣……………八三〇
- 成文憲法的優點（八三〇）——不成文憲法的優點（八三一）——不成文憲法的劣點（八三三）
- 六 成文憲法的要素……………八三五
- 典型的憲法的內容（八三五）——關於政府組織的條文（八三八）——美國憲法（八三九）
- 七 憲法的發展與擴張……………八四一
- 生長的程序（八四一）——風俗與習慣（八四二）——出於法院解釋的發展（八四三）
- 出於正式修改的發展（八四四）——不能修改的憲法（八四五）——修改的彈性（八四七）——現在修改憲法的各種方式（八四七）——對於憲法神聖性的各種相反的態度（八四九）

## 第十九章 選民……………八五二

### 一 選舉權的性質……………八五五

選民職務的重要（八五五）——關於選舉權性質的各種學說（八五五）——選舉權

是不是一種天賦權利（八五六）——『法國革命』時代法國各憲法的原則（八五七）

——法國人民對於天賦權利說的反對（八五九）——選舉為一種職務說（八六〇）

——行使選舉權是否為一種義務（八六二）——強迫投票制度（八六三）——反對

強迫投票制的理論（八六五）——複數選權制與加重選權制（八六七）——加重選

權制的優點（八六八）——反對加重選權制的理論（八六九）——密爾的辯護（八七〇）

——比利時以外其他各國的複數選權制（八七一）——複數選權制的消滅（八七三）

——法國的家庭選舉制的建議（八七四）——在日本方面（八七五）

### 二 選民的組織……………八七五

最初的限制（八七五）——法國的限制（八七五）——英美兩國的限制（八七六）——

德國及其他國家的限制（八七七）——反對普及選權制的最初的議論（八七八）——

普及選權制的成功（八八一）

三 婦女選舉權……………八八二

反對婦女參政的理論（八八二）——婦女參政的辯護（八八四）——根據自衛的理由（八八五）——根據邏輯上的理由（八八六）——根據澄清政治的理由（八八六）——婦女最初的取得選舉權（八八七）——「歐戰」後婦女選舉權的傳播（八八八）——婦女尚未取得選舉權的國家（八九〇）

四 現在取得選舉權的普通條件……………八九一

普及選舉制原則的例外（八九二）——教育，財產，與納稅的限制（八九四）——黑種人的選舉權（八九六）——以識字程度為限制的優點（八九八）——財產與納稅的限制（九〇〇）

五 決定選舉權價值的因素……………九〇一

第一，選舉官吏的多寡（九〇一）——第二，直接選舉與間接選舉（九〇二）——辯護間接選舉制的理論（九〇二）——反對間接選舉制的理論（九〇三）——公開投票與秘密投票（九〇五）——法國在一九一四年以前之投票方法（九〇七）——使投票便利的措施（九〇九）

## 第二十章 立法機關……………九一一

### 一 政府權力的分配……………九一三

兩權學說(九一三)——『三權』學說(九一四)——其他分類法(九一五)——

立法權的至高無上(九一七)——立法機關的非立法職務(九一八)

### 二 立法機關的起源和發展……………九二〇

古代的立法機關(九二〇)——代表制議會制度的起源；英國(九二〇)——歐洲大

陸方面代表制議會制度的起源(九二二)——初期代表制議會制度的特徵(九二三)

——中古時代的代表(九二三)——最初的立法機關的地位(九二五)

### 三 立法機關的組織……………九二六

一院制原則(九二七)——主張一院制的理論(九三〇)——兩院制所有的優點

(九三二)——兩院制所引起的反動(九三六)——近年來對於議會上院權力的剪

削(九三八)——按經驗結果作為測驗功用的標準(九三九)

### 四 上議院……………九四三

上議院的組織(九四三)——各種制度的優點與劣點(九四五)——直接民選的上

院（九四六）——間接民選的上院（九四八）——地方議會選舉的上院（九四九）——

上院組織的種種建議（九五〇）——「蒲萊斯會議」的建議（九五二）——經驗的

教訓（九五二）——上院議席的分配（九五三）——上院的權力（九五三）

## 第二十一章 立法機關（續）……………九五五

五 下議院的組織……………九五七

一般原則（九五七）——選舉代表根據的基礎（九五八）——違背平等代表原則的

實例（九五九）——重新分配議席的規定（九六一）——選舉區（九六一）——大選

舉區制與單選舉區制（九六二）——法國制度（九六三）——其他各國的制度（九六四）

——單選舉區制的優點（九六五）——反對單選舉區制的理由（九六七）——國會

議員的被選資格（九六八）——居住條件；歐洲方面的制度（九七〇）——美國實用

居住條件限制的結果（九七一）——財產資格（九七二）——剝奪資格（九七四）

——議員的任期（九七六）——議員支薪問題；美國制度（九七八）——歐洲制度

（九七九）——議員支薪的利弊（九八〇）

六 少數代表制……………九八二



最初主張少數代表制的人物(九九二)——多數代表制的批評(九九三)——比例代表制運動(九九五)——對於比例代表制原則的批評(九九七)

七 職業代表制.....九九〇

對政黨比例代表制的批評(九九〇)——階級代表制最初的各種形式(九九〇)——

主張利益代表制者的人物(九九一)——利益代表制的實例(九九六)——對利益

代表制的批評(九九九)

八 代表職權的性質；代表的任務.....一〇〇二

學說的派別(一〇〇二)——最初的觀念(一〇〇三)——現代的觀念(一〇〇四)——政

治家與政治學家的意見(一〇〇四)——代表應否受訓令的拘束(一〇〇八)——肯定

說(一〇一〇)——否定說(一〇一〇)——代表應有判斷的自由(一〇一三)

第二十二章 行政機關.....一〇一六

一 行政機關的組織原則.....一〇一九

行政機關的內容(一〇一九)——行政機關的單一性(一〇一〇)——多頭行政元首制

的實例(一〇二四)——內閣制國家最高行政機關的組織(一〇二四)——多頭行政元

首制所可有的優點(一〇二五)——行政會議(一〇二六)

二 選擇行政元首的方法……………一〇二九

現有的方法(一〇二九)——直接民選制度(一〇三二)——間接民選制度(一〇三五)——

由國會選舉的制度(一〇三八)

三 行政元首的任期……………一〇四二

哈密爾敦和斯托力的意見(一〇四二)——各國的實際制度(一〇四三)——主張短任

期與反對短任期的理論(一〇四三)——連任問題(一〇四五)——主張行政元首只能

一任的理論(一〇四七)——美國限制總統只能一任的運動(一〇四八)——主張連任

的理論(一〇四九)

第二十二章 行政機關(續)……………一〇五一

四 行政機關的職權……………一〇五二

行政機關職權的性質(一〇五二)——行政權、委任權(一〇五七)——管轄權(一〇五九)

——發布命令權(一〇六〇)——命令的種類(一〇六一)——法國總統的發布命令權

(一〇六三)——美國總統的發布命令權(一〇六五)——英國國王的發布命令權

(一〇六六)——行政元首的軍事權(一〇六七)——赦免權(一〇七〇)——行政元首的

種種其他的權力(一〇七三)

## 五 行政元首與立法權的關係……………一〇七四

行政元首在立法方面的權力(一〇七四)——行政元首的否決權(一〇七八)——行政

元首不受司法管轄的特權(一〇八二)——其他國家罷免總統的方法(一〇八三)——

現在罷免總統各種方法的評論(一〇八五)——德國總統可以由人民罷免(一〇八六)

——法國國會強迫總統辭職的權力(一〇八六)

## 六 共和國行政元首的式類……………一〇八七

美國的總統(一〇八七)——法國的總統(一〇九〇)——德國的總統(一〇九六)

## 第二十四章 司法機關……………一一〇一

### 一 司法機關的職務……………一一〇六

古代的司法觀念(一一〇六)——司法之成爲國家職務(一一〇七)——司法機關的必

要(一一〇八)——法院的非司法職務(一一〇九)——布告式判決(一一一〇)——諮詢

意見(一一一一)——法院有宣告立法機關法律違憲之權(一一一四)——美國在最初

- 的實施情形(一一四)——哈密爾敦的辯護(一一六)——馬寶利控告麥狄遜案  
(一一八)——歐洲的制度；德國(一二三)——奧國(一二三)——其他歐洲國家  
(一二四)——英國制度(一二六)——法國的理論與實際制度(一二七)——英屬  
自治領地與拉丁美洲的法院對於違憲立法的管轄(一二三)——司法管轄立法制  
度應行於聯邦制國家的理由與利益(一二五)——司法管轄立法制度行於單一制  
國家的利益(一二六)——司法管轄立法的批評(一二七)——人民的撤消法院判  
決(一二〇)——意見分歧的判決(一二四)——結論(一二四)——法院製造法律  
的職務(一二四)——法院判例(一二六)——判例固定原則(一二七)
- 二 司法機關的組織……………一一四八
- 組織原則(一二八)——聯邦制國家的法院組織(一二五)——法院的兩大類  
(一二五)——行政法院(一二五)——英美制度(一二六)——對於大陸制度的批  
評(一二八)——對於這種批評的答覆(一二九)
- 三 法官的任免與任期……………一二六二
- 法官的資格(一二六)——法官的擢遷；法官由立法機關選舉的制度(一二六)——

法官由人民選舉的制度(一六四)——法官由行政機關任命的制度(一六八)——  
法官由行政機關任命的批評(一七〇)——法官的任期(一七二)——法官的罷免  
(一七三)

人名地名漢譯檢查表

索引

# 政治科學與政府下冊

## 第三編 政府論

### 第十三章 政體及政府的類別

#### 本章主要參考材料

Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), bk. VI.

Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. II, bk. III, chs.

1-2.

Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, bks. III-V.

Duguit, "Droit Constitutionnel" (2 d ed., 1923), vol. II, secs. 47-51.

Esmelin, "Droit Constitutionnel" (7th ed., 1921), pt. I, chs. 2, 4, 5.

Ford, "Representative Government" (1924), various chapters.

Gottell, "Readings in Political Science" (1911), secs. 225-255.

Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), ch. 11.

Hall, "Popular Government" (1921), ch. 1.

Haskach, "The Essence of Democracy," Amer. Pol. Sci. Rev.; vol. IX, pp. 51, ff.;

also his "Die Moderne Demokratie" (1912), bk. II.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), ch. 20.

Sooley, "Introduction to Political Science," (1896), various chapters.

Treichke, "Politics" (English translation, 1916), chs. 13, 15-20.

Willoughby (W. W.) and Rogers, "Introduction to the Problem of Government"

(1921), chs. 7, 9, 17, 18.

Willoughby, W. F., "The Government of Modern States (1919), chs. 3-5.

## 一 分類

〔國家和政府的區別〕前已研究國家的類別和國家的聯合，現在進而討論政體及政府的類別。我們常常留心，嚴格的說起來，國家與政府是兩種截然不同的制度。前面已經說過，國家是一個由人民所

組成的政治社會不受或者差不多不受外來的統治對內則屬自主或者自治權甚大爲了實際利便計也可以視爲國家。反之政府乃國家表示意志發命令和處理事務的機關。如前章所指明的就國家的本質而論即就其構成的要素及目標而論一切國家都相同的因此不容易加以區別和分類。反之就政府組織的形式就其治事精神與方法就其遴選執政者的方式就其執政者所具權力的性質與範圍就其所欲達到的特殊目的就其立法機關行政機關及司法機關的相互關係以及其他種種而論各國政府就大不相同。因此政府的分類通常要比國家的分類來得功些因爲前者可以找到適當的標準把各種的政府分成這一類那一類對於實用和科學的目的皆有所裨益。

〔分類的標準〕政府的分類與國家的分類相同最重要的問題就在求得分類的適當標準。政治學家法學家國際公法學家及社會學家他們研究的觀點和對於政府的特質所著重之點常有不同因之他們所採的分類標準自然常常不一致了。就是政治學家自己對於究竟應該採取那些標準也沒有一定的意見。他們提出的許多的分類法因爲各種的理由都是說不上圓滿的有的因爲並沒有根據於任何一種首尾貫澈的科學原則；有些因爲按其標準所採而得的分類法缺乏科學上和實際上的價值。此外有一種可以注意的困難即近年來有種種新的政體出現它們常常發生重大的變化致與其所蜕化而來的舊政體根本不同。因此使某一時代所制出的完滿的分類法立刻失去了時效。



## 二 君主政體貴族政體寡頭政體及民主政體

〔按行使主權權力人數多寡爲標準的分類〕許多學者，特別是古代的，採取國家分類的同樣標準（即按掌握最後和至高的權威者的人數多寡爲標準），把政府分爲君主政體，貴族政體及民主政體三種。廣義的說，任何政府其最後至高的權威操之於一人之手者，無論是人獲位的來歷如何，職權的性質如何，任職的長短如何，皆爲君主政體。就此義言，其職位的得之於國會或人民的選舉，抑或得之於世襲；其稱號之爲帝，爲王，爲大帝（*Emperor*），爲總統，爲獨裁首領，都無關緊要，祇要一切政務都取決於個人的意志，這個事實就算君主政體的特質了。（註一）

不過，如前章所述，也有些學者認爲君主政體，其元首的職位，必須根據於各國不同的王位繼承法的規定傳襲而得（註二）也就是這個特點，才使君主政體有異於國家元首出於選舉的共和政體。我們前面已經知道，耶令萬克把君主政體定義爲由一個實質意志統治一切的政體，並且他力言，君主政體的主要特點即在君主具有「表示國家最高權力」的權限。要是君主不過是個名義上的元首，其權力實際上卻由他人行使，那麼無論君主的稱號如何，選立的方法如何，任期的性質如何，這種政體實在就是共和政體了。所以他認爲在一七九一年憲法統治下的法國，名義上雖稱爲君主政體，實際上卻是國家元首世襲的

共和政體。(註三)對於英國的君主政體，我們也可以同樣的這麼說。

(註一)共和時代的英國和聯省總督(Statholders)統治下的尼德蘭(Netherlands)是不是可以作為君主政體的例證呢？英國的攝政和尼德蘭的聯省總督都是被選為終身職的，除此外其所占的地位都與君主相同。不過英國攝政的權力要有代表國會的國務會議的限制。

(註二)此為 Duguit 對君主政體的定義，見他的 *Proit Coast* (1911), vol. I, p. 393. Herzog 於其 *Republik und Monarchie* 書中主張君主政體與共和政體差異在於君主政體的國家元首有登位的固有權利，而共和政體下的國家元首則無此權利。

(註三)見 Jellinek *“Recht des modernen Staates”* (French ed.) vol. II, pp. 401, 403. 參見 Bryce *“Modern Democracies”* vol. II, p. 385. Bryce 說：「我所謂君主政體是就實際說，不是就名義說的，是即說，並不指元首有帝王稱號的那些國家，而是指君主個人意志在政府中常有效力，而且最後支配一切的这个國家。」他又說：「那威在名義上雖為君主政體，實際上卻並不如此，乃是一種民主的共和政體。」

〔君主政體的種類〕就君主權位的來源說，君主政體可以分為世襲的君主政體及選舉的君主政體或者兼其兩種性質的。過去大多數的君主政體，和所有現存的君主政體，都屬世襲的性質，即君主按一定的繼承法而登王位。這種王位的繼承法，或者由憲法或國會的條文所規定，或者由君主所屬的皇室家

法所規定，或者一部分由皇室家法所規定，一部分由憲法或國會條文所規定。法規的內容，各國也不相同。所謂「選舉的」君主政體，在過去也頗不乏例證。（註一）羅馬最初的君主，以及古代波蘭的君主皆出自選舉。神聖羅馬帝國的皇帝，是由人數甚少的選舉團體所選出的，通常都在同一的家族中遴選出來。在中古時代，選舉的君主政體亦非不常見，但是因為習慣上皆自一特殊家族中遴選，結果常常變而成爲世襲的君主政體。當選的君主，亦不一定爲終身職，這種實施，耶令芮克認爲不合於真正的君主政體的性質。在古代，君主原來由人民所選舉，或者由人民以某種方式加以承認，惟以君主世襲的特性甚強，使選舉的原則，逐漸湮沒而不用。（註二）討論到古代英國君主的選舉，斯塔布斯（Stubbs）說：「君主在理論上皆出自選舉；選舉的事實可以從整個中古時代按照了最古的先例所舉行的君主加冕禮中看出。」（註三）但這樣的情形也是真實的，憲法上的習慣總限定王位由某一家族繼承，而且除非有極大的危機或在非常困難時，決不會有違棄王位繼承法的事。」從某一種意義言，英國的君主政體仍舊可以說是選舉的，因爲英國的國會主張並且實際上行使着自由規定王位繼承法的權利。（註四）有些比較新創的國家，例如比利士及巴爾幹半島的幾個國家，其首任君主皆以選舉產生，由他們的後嗣繼承傳襲王位。挪威的新國王於一九〇五年由國會選出，繼之以全國選民的投票認可，但此後王位即須世襲傳繼。一九〇三年塞爾維亞國王被刺以後，其後任亦由塞爾維亞國會所選舉。

(註一) 有些作者 (例如 *Isenber*, "Politik" p. 15) 認爲選舉的君主政體不是真正的君主政體，而是共和政體的一種特殊形式。

(註二) 參考 Woolsey, "Political Science" vol. I, pp. 520-528.

(註三) 見 Stubbs "Constitutional History of England" vol. I, pp. 150. Waitz 於其 "Deutsche Verfassungsgeschichte" vol. I, p. 208 指出古代日爾曼的君主政體，大多數爲選舉的，在位君主雖被承認具有推薦繼任君主之權，但須經人民的「認可」和選擇。」

(註四) 舉例言，*William* 與 *Mary* 係由一六八九年特別召集的國會選舉爲君；兩年以後，國會又通過一新的王位繼承法，規定王室的另一枝族繼承王位。歐洲其他國家的歷史，也可以供給不少選舉的君主政體的例證，例如：一八五二年 *Louis Napo-*

*leon* 以全國選民投票選舉的方式成爲法國皇帝，又如一八七三年西班牙的王位有缺，亦由國會選舉。

〔專制君主政體〕 就君主政體的性質言，君主政體通常又分爲一絕對的，武斷的，或專制的君主政體，及二立憲的，議會，或有限制的君主政體兩種。專制的君主政體其君主不僅爲名義上的國家元首，並且實際上爲全國主宰；是即說，他對於一切事宜的意志，一經宣布，便可成爲法律。簡單說，君主除自身的意志外，不受任何其他意志的拘束。在這種制度之下，從法理言，國家與政府已合而爲一，國君不僅爲國家的機關，不僅爲國家的唯一機關，並且爲國家的主權者。他所具有的權力的性質，可以從羅馬的格言中表現

出：『王意所在，即法律效力的所在』(quod principi placuit legis habet vigorem)，後來法文譯爲『君主的意志，即法律的意志』(qui vent le Roi, si vent la loi)。大家歸之於路易十四的豪語『朕即國家』(l'état c'est moi)，實在是對於典型的專制君主所處地位的很確切的描寫。

在中古時代，專制君主政體的例證是頂普通的，其中有少數到了十九世紀甚至二十世紀還存在，例如昔日的俄羅斯與土耳其，和具體而微的普魯士與奧地利，與匈牙利。但以民治潮流的澎湃洶湧，專制君主政體已經完全絕跡於歐洲，惟在亞洲和非洲的少數落後國家中，仍存在有專制君主政體的形式。

〔立憲君主政體〕 通常所謂立憲君主政體，即指君主的權力爲成文憲法的若干條文，或不成文憲法的若干根本原則所限制的政體，後者例如英國的君主政體。這種憲法的條例或原則，在某種程度以內規定君主的權力，或者對所謂『君主的特權』(royal prerogative)加以限制，並且普通都規定君主在登位時，必須宣告願意恪遵憲法的莊重誓約。誠然，有些憲法並非由代表人民的國民會議所制訂，而是由君主自己制訂自己頒布的，例如一八五〇年的普魯士憲法，以及一八四八年頒布的意大利現行憲法，不過無論如何，憲法一經頒布以後，大家便都公認爲，憲法中限制君主權利與權力的條文，其性質正等於君主與人民所立的一種契約，所以它對於君主具有拘束的力量。所有歐洲現存的君主政體，以及亞洲、非洲一部分的君主政體皆屬於立憲君主政體一類。同屬於一類的也許再可以分爲各種的型式，並且已經有人

嘗試過，但它們的分別大抵不過是程度上，或歷史發展中的差異而已，詳加討論，並不會得到什麼結果。

(註 1)

(註 1) Plutarchi 等的再分類，中間包括家長式君主政體，封建式君主政體，Feudal 君主政體，武力的君主政體，神權的君主政體以及其他等等。在本書第十一章內已討論過。

〔貴族政體〕 貴族政體通常界說為政權由少數人 (The few) 行使的政體。有些學者為求精確起見，界說為由公民中少數分子 (minority) 所統治的政體。照這樣的界說，貴族政體便不一定為少數人行使政權的政體了，因為公民中的少數分子，在數目上也許是個很大的數目；區別多數與少數的界限，有時極其模糊不定，事實上這樣的區別，不足以分別各類政府的特質。有許多稱為民治政體的國家，其政權即由公民中的少數所行使。從前婦女是沒有參政權的，現在有些國家還是如此。所有的國家皆規定未成年者沒有選舉權；有些國家規定文盲不得投票，再有些國家則規定軍人，罪犯，破產者，恃他人施濟為生的，以及其他種階級沒有選舉的權利。所以把貴族政體界說為祇有比較小部分公民有參與選任官吏及決定政策之權的政體，似乎要較為妥切些。至於說造成貴族政體特質的少數公民究竟應該有多少，要想成立任何確切的規則，這是不可能的。古代希臘人以貴族政體為由最優秀分子 (The best) 統治的政體，但他們所謂最優秀分子到底指那些受有高深教育，有豐富經驗，及良好道德的人呢，抑或指那些財富及社會地

位超過僑輩的人呢，我們可不清楚。無論其意義何指，那樣的政府通常總是由少數人統治的政府。不過也並不一定如此，因為使人口中的大多數在知識上，道德上，經濟上都成爲優秀者，這樣的社會狀況，儘有實現的可能。

已故的耶令芮克教授，偏重貴族政體的社會方面，他認爲貴族政體乃是由一個更普遍的型式，即他所謂的「共和政體」中分出來的特殊形式。他認爲貴族政體係某種特殊階級居於統治地位的政體，這種特殊階級，或許爲僧侶階級，或許爲軍人階級，或許爲自由職業者階級，或許爲地主階級，或許爲其中幾個或所有的各階級聯合而成的階級，無論如何，他們皆祇占人民的一小部分，因爲享有某種特權或權利之故，常與一般的民衆隔絕。他說，無論那一種形式的貴族政體，都得靠了有優越的社會分子的存在，他們獨立不受國家的支配，在政治上統治着其他的人民。（註一）

貴族政體在過去是種很普通的政體，許多普通稱爲君主政體的，其實卻爲貴族政體。耶令芮克承認貴族政體有兩種普通的型式，第一種，統治階級與其他人民完全隔絕，不屬於統治階級分子，絕不能加入爲統治階級；第二種，法律上並不阻止下層階級分子在某種條件之下，取得爲統治階級所有的政治特權。第一種的例證，爲世襲的貴族政體；第二種的例證，即爲根據於財富，教育，社會地位等等的貴族政體。

大家都曉得，盧騷把貴族政體分爲天然的，選舉的，和世襲的三種。（註二）「天然的」貴族政體他指

由具有天賦領袖材能的，並且因為教育和經驗的關係最有統治資格的人來執行政權的政體；他所謂的選舉的貴族政體即由全體人民所選的比較少數人來執行政權的政體。「被選的」貴族也許即是「天然的」貴族，也許並不是。「天然的」貴族，那全要看選民的如何選擇而定了。

(註一) 見 Jelinek, "Recht der modernen Staaten" (French translation), vol. II, p. 408.

(註二) 見 Rousseau, "The Social Contract," bk. III, ch. 8.

〔寡頭政體〕 古代希臘人很仔細的去分別貴族政體與寡頭政體的不同，亞里斯多德界說寡頭政體為少數人為自身利益統治的政體，或者說得更確切一點，即宮民統治的政體；貴族政體是由國中最優秀分子統治的政體，所以寡頭政體實為貴族政體的一種墮落的形式。(註一) 已故的西萊教授也稱寡頭政體為貴族政體的「變態」或「病態」。(註二) 不過按現在一般的習慣用法，兩個名詞已經沒有什麼區別，都可以互通用來指祇有一小部分人統治的政體。但也有少數的學者仍舊遵守這樣的區別，所以他們認為古代普魯士政府係寡頭政體，而非貴族政體。但這樣的區別似乎並不重要。(註三) 事實上，普魯士的政府乃由貴族地主以及其他宮民，和受有特殊訓練的官吏階級共同行使統治權的。究竟是否為寡頭政體或貴族政體，大抵祇是個界說上的問題罷了。不管我們稱之為寡頭政體好，稱之為貴族政體也好，要之這種由少數人構成的階級來統治的政體，在歐洲已經不復存在。雖則好比我們在後一章中要指出的，有些





〔民治政體〕 民治 (Democracy) 有人認為是一種政治狀態，有人認為是一種倫理概念，也有認為是一種社會狀態。例如某定斯認為民治不僅為一種政體，也是一種國體，一種社會形式或社會狀態，或者兼此三者。(註一) 有些學者，着重於政治的民治，經濟的民治（或實業的民治）和社會的民治三者間的區別，並且指出，即在同一國家以內，三者亦不必都符合一致。(註二) 例如從社會方面說起來算是民治的人民，也許卻具有一個非民治的政府，反之也可這麼說。不過在普通情形之下，三者大抵符合一致；即在社會生活與經濟生活為民治的社會，在政治方面也是民治的。反之，一個社會內階級的劃分甚嚴，那麼它的政府，亦類皆根據於承認上層階級具有特權的原則之上構成的，至少有一部分根據於此。

自然，關於民治政體的定義很多，但正同別的許多定義一樣，它們都是不能包羅無遺，都是不能普遍應用。古代的希臘人大抵將民治政體就作為由「多數人」(the "many") 統治的政體。(註三) 西塞教授應用現代的意義以民治政體為「人人皆有參政權的政體」(註四)——這個定義是那以嚴格的解釋，那麼所有過去和現存的政府，都不能稱為民治政體了。戴賽把民治政體界說為「統治團體在全國國民中占比較大部分」的政體。(註五) 蒲萊斯爵士對於民治政體的形式和實際運用狀況的知識，恐怕要比任何現代學者都來得淵博，他認為：「民治政體一詞，自赫羅多塔斯 (Herodotus) 以來，就用以指國家的統治權大部分屬於全體人民，而不屬於任何一種或數種特殊階級的政體。」他又說：「在應用投票方法的

社會中，民治政體即是多數統治的政體；因為除投票以外，尚沒有發現其他的方法，能夠合法的、和平的表示社會中非全體一致的意志。」（註六）這個定義把民治政體作為多數人民統治的政體，或者可以說比以前學者所下的定義都要來得完善，但正如蒲萊斯自己所承認的，如果把這個定義應用到在實際上不許文盲、無產業者、和不納稅階級的某種國家或社會，那就有許多自認為民治國家者，被排除於民治之列了。此外，婦女尚無參政權的那些國家，是不是也將因此而不得列為民治國家？在過去，婦女的沒有選舉權，並不認為有背於民治政治，但時至今日，多數國家的婦女，已經與男子平等享受同樣的政治權利，所以現在多數的意見，認為凡婦女無選舉權，無被選為議員權，與無任公職權的國家，都不配稱為真正的民治政體。還有那些國家，其議會的一院按據普及選舉制選出，另一院卻完全不由選舉，或根據範圍極狹的限制選舉制選出，這樣的政府，是不是可以稱之為民治政體呢？如果兩院皆由民選，但國家元首卻是世襲君主，或者憲法雖然規定人民有選舉的權利，但大多數人因為缺乏知識，或對政治漠不關心，或以受威脅之故，事實上未嘗行使選舉權，例如拉丁美洲的某幾個國家，這樣的政府，又究竟可否稱之為真正的民治政體呢？

（註一）見其“*The Responsible State*,” pp. 19 ff.; “*Democracy and Empire*,” pp. 190 ff. Lord Bryce’s “*Modern Democracies*,” vol. I, p. 28.）認為民治政體（democracy）與民治（democratic）兩字原來不適用以描述

一種政體而已，但能又注意到，尤其在美國、加拿大及澳大利亞，這兩個字「已經獲得了各種社會的甚至道德意味的動聽的涵義。」因之說某人很「民主」即是說這個人很和藹，誠懇，賢良，不以其財富或社會地位驕人。有些君主有時被稱為很「民主的」；有許多學者主張公用事業歸市府，可以使社會成爲「民主的」；德國學者中也頗不乏其人，主張德國舊日政府是種「民主政體」，因爲它替人民辦理着許多在別國歸於私人經營的業務。簡括的說，按照他們的觀念，民主政府者，即大規模爲人民服務的政府，至人民參政與否可不必論。

（註二）比較 Wiley, "Recent Critics and Exponents of the Theory of Democracy," 載於 Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times," pp. 46 ff., 又可參考 Mallock, "The Limits of Pure Democracy" ch. I.

（註三）參閱 Aristotle, "Politics" bk. III, sec. 8

（註四）見他的 "Introduction to Political Science" p. 324. James Russell Lowell 認爲民主政體是一種社會制度，他把民政政體界說爲「每人都具有一個機會，都自知有此機會」的社會形式（見其 Democracy and other Essays' p. 37.）

（註五）見其 "Law and Opinion in England," pp. 50, 52.

（註六）見 Bryce, "Modern Democracies" vol. I, p. 20. Professor A. B. Hall 在其 "Popular Govern-

Brant' (1921, p. 1) 下平民政體的定義，謂：「平民政府，爲實際計，最後的分析起來，即是『由公意支配的那種政治組織的形式。』沒有公意，就沒有平民政體。至什麼叫公意，可參閱 Lowell, "Public Opinion and Popular Government"。他主張要使公意成爲『民治政體適當的原動力』，公意必須真正出於公衆的意見；要做到這一步，公意必須不僅爲大多數人的意見；這不是說公意一定要出於全體人民的意見，少數人或許不同意於此種意見，不過他們都自覺非遵從不可；如果是『完全的民治政體』，少數人的服從多數人必須出於自願』（見該書 p. 14-15）。Geeth (Theoretica 在他的 "The Great States" 書中，認爲不管民治政府所用的方法是那一種，就它的本質說，民治政府是按照被治者全體意思來統治的政府。假使如此，那麼民治政府就不必一定類由人民選任或由人民來管理的了。就是專制君主統治的政府，祇要其所行合於人民的全體意思，在本質上仍不失爲民治政府。

有位德國學者 Harbach 反對民治政府爲公意支配之政府的觀念，可參閱他載於 American Political Science Review, vol. IX, p. 80 的 "The Essence of Democracy" 一文及 Shepard 在該雜誌 vol. VII, p. 700 所作的評論。

〔民治政體的種類：純粹民治政體〕 民治政體和君主政體同樣有好幾種，普通分爲：一、純粹的或直接的民治政體，與二、代表制的或間接的民治政體兩種。凡是國家的意志直接由人民在民衆大會中表示，而不用經過他們所選出的委員或代表作爲媒介以表示的，這便可稱爲純粹民治政體。顯而易見，祇有在狹小和比較不甚發達的社會中，那裏全體的選民可以聚在一起開會，同時所發生的政治問題數量既少，

性質又簡單，纔能夠實行純粹的民政政體。至於在那些幅員廣大和性質複雜的社會中，公民人數既多至於不能聚在一處，而立法上及行政上的需要又極繁夥複雜，因為地理及其他種種的理由，純粹民政政體就沒有實施的可能。在古代希臘和羅馬的城市國家中，純粹民政政體並不是不可能，也不是不常見的，不過要把它行之於現代極端複雜，土地較廣的國家中，實施的結果勢必至於崩潰。純粹民政政體現存的例證，祇有瑞士的四個小郡（亞本賽爾 Apenzell 烏利 Uri，溫忒發爾登 Unterwalden 及葛拉魯斯 Glarus）而已。它們的選民，自從中古以來，就習於在一種「露天議會」（open-air parliament）的民衆大會（Landesgemeinde）中，選任官吏，票決租稅，以及制定種種司法和行政的條例。（註一）一八四八年以前，蘇克（Zug）與席外慈（Schwyz）兩郡都實行過同樣的制度，但是因為人口的增加，和政治問題與立法問題愈見複雜之故，終於把這種制度廢止了，而改取代議制度。現存的四郡，或者也會因此同樣的理由而告廢止。美國有幾州的鄉鎮政府，尤其是新英格蘭（New England）的鄉鎮政府，也有人把它引為純粹民政政體的例證，這種制度在過去，尚能應付裕如，但因時間的演進，境況的變遷，它已經不能如以前那樣處置如意了。（註二）

在大規模採用公民複決制（Referendum）與公民創議制（initiative）的國家或地方區域，無疑的存在有一種修正的或限制的純粹民政政體的形式。其中有些國家，人民可以直接提出法律案，採訂法律

及憲法修改案，和決定公共的政策，而無須代表們的參與合作。在這種社會裏，代表政體誠然絕不會全部或大部份用純粹民治政體來代替，但它的確愈走愈近於純粹民治政體了。

(註一) 見 Brooks, "Government and Politics of Switzerland" (1918), ch. 17.

(註二) 比較 Hart, "Actual Government as Applied under American Conditions" (1908), p. 171 及 Fairlie, "Local Government in the United States".

【代表制民治政體】第二種的民治政體，即通常稱為代表制政體的 (representative government，或譯為代議政體)，即國家的意志由人民所選舉和人數比較甚少的代表團來表示的政體。它是根據於這樣一個觀念之上的：因為人民既不能親自往政府所在地開會，乃以遣派代表的方法作為出席。(註一) 如果嚴格的就現代的標準說起來，代表制政體不必即為民治政體，因為代表的選出，也許採用的是限制選舉制，限制過嚴以至不配稱為民治；不過從廣義的說，那麼代表制政體同時也就是民治政體的一種形式。(註二) 它同純粹民治政體相同之處，即兩者都把權威的最後淵源歸屬之於人民；它同純粹民治政體不同者，即它是根據在「人民自己不能勝任去直接行使此種威權」這樣一個原則之上而成立的。簡括的說，它的成立，實根據在主權所有者和行使主權者的區別之上。(註三)

至於說這個現在幾乎已成爲普遍的政府形式的代表制政體，究竟如何起源的呢？對此問題，雖然有

過許多的討論，但學者意見仍極懸殊。有許多學者主張它是起源於古代的，尤其顯著的在瑞士，日爾曼，荷蘭，甚至於匈牙利；也有些學者，以為現代的代表制政體，不過古代條頓民族中自由民會議的恢復而已。<sup>(註四)</sup>但巴故的福特教授 (Professor H. J. Ford) 在他的代表制政府 (Representative Government 1924) 中，把這個問題仔細的研究一番以後，歸結說，它決不會遠過於十九世紀的中葉。誠然，代表制政體在十七世紀的英國已經發生了，並且在一八三〇年比利士成立議會制度時已經獲得了立足點，不過代表制政體的突然成為普遍的運動，他說，卻是起於一八四八年的法國和意大利。自從那個時候起，它便以種種的形式傳播到各處，以至於成為如前而所說的幾乎普遍的政府形式了。(註五)

(註一) 見 Ford, "Representative Government" (1924) p. 8.

(註二) 俄羅斯繼續埃制度就是一個很好的例證。它雖然號稱根據於代表制的原則之上，但甚至連它們的領袖都自認不屬於民治政體。除了勞動者和士兵以外，其他的人都沒有選舉的權利。這是蘇俄自認的無階級獨裁的制度。根據於除勞動者外皆為剝削者和寄生者的共產主義原則之上的。

(註三) 比較 W. F. Willoughby, "The Government of Modern States" (1919), p. 88.

(註四) 參見下列 Montesquieu 的語 ("Deprit des loix" 1748, lib. XI, ch. 6) "我們在讀 Tacitus 的著作

[On the Manners of the Germans] 可以知道英國人民治政體的觀念是得之於日爾曼民族的。這種優美的制度實最



先發明於日爾曼森林之中。』

英國的史學家 Freeman 在他的『The History of Federal Government』和『The Norman Conquest』(1861-1869) 兩書中主張現代代表政體是如此起源的，並且使這個學說成爲通俗所習知，不過也有許多批評的人見 Ford，

“Representative Government” (1924), chs. 4-7.

(註五) 見 Ford, “Representative Government” pp. 4 ff. 關於代表制政體的起源，可以參閱 Hameln, “Direct Const.” pp. 68 ff.

〔代表制民政體的元素〕 嚴格的說，代表制政體，即官吏由依照民法方法組織的選民團體所選舉，他們在任職期間能反映選民團體的意志，並且實際對人民負責的政體。依照這個定義說，則是立法機關，行政機關，或司法機關的官吏不由民選，而用委任或用其他方法所遴選者；或者雖由按民法方法組織的選民團體所選舉，但事實上不足反映大多數選民的意志，或不能實行其對於選民團體所負的責任，都不是真正的代表制政體。要是以這個嚴格的標準來判斷，現在的政府就有也極少可以配得上稱爲代表制政體的了。

有許多的國家，政府的行政首領不由人民投票選舉；絕大多數的國家，政務官，事務官，與僱員都不由人民選舉而用其他的方法遴選；多數的國家，法院法官是由行政機關委任，或由立法機關所選舉。通常的

習慣，認代表制爲至少立法機關必須出於民選的政府。(註一)譬如歐洲有些最民治的代表制政體(例如英國)，除了國會議員及地方議會議員以外，完全沒有民選官吏和事務官。在這種國家，毫不以爲行政官吏與法院法官的由行政機關委任或立法機關選舉，有違於代表制政體的原則。就是在最爲民治的國家如美國與瑞士，也並不以爲在代表制政體之下，行政官吏與法官必須民選；甚至就是選舉議員，也不一定必須出之於全體普選。正如前面所說過的，在最近以前，婦女一般都是沒有選舉議員與選舉其他一切官吏之權的，就在現在，有不少號稱爲代表制政體的國家，它們的婦女仍然還沒有獲得這種權利。同樣，有些被認爲民治政體模範的國家，也有許多成年人，不得參與選舉議會一院或兩院的立法代表的選舉團。如蒲萊斯爵士言，就政府由比較少數人統治的意義說，那麼所有的政府，事實上都是貴族政體。(註二)實際上也必須如此。如果說在代表制政體之下，一切的官吏都得由無限制的選民團體來選舉，那麼除去被小落後的社會外，恐怕要與純粹民治政體一樣的不可能了。

(註一) Lord Brougham (見他的 "British Constitution," Works vol. IX, p. 80) 說「我們所謂的代表制政體，即指全體人民或一大部分人民選舉代表自成一院的政體。」George Cornewall Lewis 說：「凡社會中一部分的人民(普通包括一切男子，或以財產，居住期間，或其社會資格爲限制的一部分男子)，在一定週期，有投票選舉主權機關的立法議會議員之權的，這種政體即爲代表制政體。」見他的 "Use and Abuse of Political Terms," p. 107.

(註一)見“Modern Democracies,” vol. II, p. 542.

【共和政體】『代表制』政體(“Representative” government)和『共和』政體(“Republican” government)兩詞常被通用，例如麥狄遜(Madison)於聯邦論叢(The Federalist)雜誌中，界說共和政體為具有『代表制度』的政體。(註一)他說，它是『一種所有權力直接或間接得之於大部分的人民，而政務由任期無定或有定或終身職的官吏來處理的政體。』(註二)他又說，『共和政體與民治政體(他的意思指「純粹」民治政體言)有兩個不同的要點：第一，在共和政體中，統治權歸於全體公民所選舉的少數人；第二，共和政體比起民治政體來，可以包括更多的人口，行之於更廣的地域。在民治政體之下，人民親自出席會議處理政務；而在共和政體之下，則由他們的代表集會處理政務。』(註三)麥狄遜認為世襲職的不合於現代共和政體的觀念，這是很對的；雖則他承認，至少法官的終身職無妨可以容許。此外，共和政體另有個要素，即是代表的原則必須根據於合理廣大的選舉基礎，要是選舉基礎太狹窄，例如一八一四至一八三〇年帝制恢復時代的法國，三千萬人口中選民總數不過三十萬，又例如一八九三年的比利士，那就不合於共和政體了。

有人把共和政體分為貴族政治的與民主政治的兩種。(註四)也有把它分為獨裁政治的與富豪政治的兩種。(註五)又有人把它分為無限制的，混合的與有限制的三種。(註六)又有人分為組合的，寡頭政

治的，貴族政治的，及民主政治的四種；又有人分爲聯邦制與邦聯制的兩種；也有把它分爲中央集權制與地方分權制的兩種；也有把它分爲世襲制的與選舉制的兩種，此外尙有其他種種分法。

【共和政體】(republic) 一詞，從前曾用來指那些現在普通稱爲君主政體或貴族政體的政體。（註一）例如斯巴達 (Sparta) 雅典 (Athens) 羅馬 迦太基 (Carthage) 尼德蘭省共和國 (United Netherlands) 威尼斯 (Venice) 和波蘭，都被政治學者稱過爲共和國，雖然其中沒有一國，曾具有今日認爲共和政體主要標幟的完全代表制這一個特質。譬如羅馬的政治組織是建築在軍事基礎之上的；威尼斯則爲世襲貴族的寡頭政體，波蘭則爲貴族政體和君主政體的混合政體。在共和十二年憲法（第一章第一節）下的法國，國家元首雖具有皇帝的稱號和地位，而且皇位由拿破崙家族中所世襲，但亦有人稱它爲共和政體。

（註一）見 "The Federalist" No. 10.

（註二）見 "The Federalist" No. 39.

（註三）見 "The Federalist" No. 14.

（註四）見 Lewis, "Use and Abuse of Political Terms," p. 69; Montesquieu, "Deprit des loix," bk.

II, chs. 1, 2; bk. III, ch. 3.

(註五) Garvis, "Allgemeine Staatslehre" 載於 Marguerison 的 "Handbuch," vol. I, p. 89. •

(註六) 見 Martens, "Précis du droit des gens," vol. I, sec. 27.

(註七) 見 The Federalist No. 39, Sir Henry Maine 以為「共和政體」一詞有一個時候曾用以泛指任何沒有世襲君主的政府，但現在已經加上新的意義，是指根據於廣大選舉基礎之上的政府而言了。見他的 "Popular Government," p. 198. Bhattacha 在他的 "Politics" (pp. 395 ff.) 一書以為共和政體一詞有廣義狹義兩種用法。從廣義言，凡是公法 (res publica) 觀念盛行的任何國家，即具有公法 (ius publicum) 的國家，我們都可稱為共和政體。十七十八世紀的自然法 (natural law) 學者，本於此意，把所有的自由國家作為共和政體。他又說，就此而言，凡是那種政府沒有人把公權作為財產權的，一切權力的行使皆為了人民的公益的，人民一方面為國民 (citizen) 同時又為臣民者，以及其他類是情形的，亦皆可稱為共和政體。從狹義說，則共和政體指與君主政體相反的政體而言。本於這個意義，共和政體即指多數人行使政權的政體，或者為貴族政體，或者為民主政體。

【其他的各種分類法】孟德斯鳩把政體分為共和政體，君主政體及專制政體三種。他以為共和政體是全體或一部分人民行使最高權力的政體；君主政體為個人按照固定法律來統治的政體；專制政體為本於個人意志任意統治的政體。(註一) 這種分類的原則，一部分根據於行使最高權威的人數，一部分則根據於政府的精神與特質，吳爾賽 (Woolsey) 把政體分成君主政體，貴族政體，民主政體，和「複合政

體 1 (compound state)。(註二)另外有些學者，祇承認政體共有兩類，即君主政體與共和政體，後者又包含貴族政體與民主政體兩種。(註三)

大多數政體分類法的缺點，和前面述及的國體分類法的缺點一樣，都未能建立於一種從基本特徵上以區別政體的前後貫徹的科學原則。單一種的分類，是不會有什麼多大價值的；研究政府的觀點有多少種，也就必須要用多少種的分類法。

把政體分爲君主政體，貴族政體，與民政政體三類，無論就科學或實際言，都是沒有什麼價值的。說一個政府爲君主政體，實在並沒有說出它真正的特質。有許多被稱爲君主政體的，實際卻是民政政體；而貴族政體與民政政體的區別，通常也很模糊不可捉摸，大抵還是一定義上的問題。要是根據這種的分類法，就不免要把實際上大相懸殊的英國政體與舊日俄國，奧國，土耳其，普魯士的政體歸爲一類，而反把同是民政政體的英國與美國分爲不同的兩類了。

(註一) 見他的 "Esprit des Loix," bk. II, chape. I, II; bk. III, ch. III.

(註二) 見 Woolsey, "Political Science," vol. I, pp. 498 ff.

(註三) 例如 Jellinek, "George Mejer, Schulze, Zachariae, Alexander Hamilton 都這樣分法。參閱 "The

Federalist," No. 9.

## 第十四章 政體及政府的類別(續)

### 三 內閣制政府

〔柏哲士教授的分類〕 柏哲士教授採取下列的標準以區分政體的種類：第一，視國家與政府是否合而爲一；第二，視官吏職權的性質，包括官吏任職之來歷；第三，視立法機關與行政機關的關係；第四，視政府權力是否集中或分散。(註一)

柏哲士以國家與政府是否合一爲標準，把政府分爲直接政府 (primary government) 與代表制政府兩種（即由公民開民衆大會以制訂國家法律與行政規則的純粹民治政府）。與他所謂的直接政府自然最相近。反之，由人民委任一個機關或多數機關來代理他們處理政務，正如現在幾乎全世界普遍施行的那樣，這種政府雖不必一定是平民政府 (popular government)，但確是一種代表制政府 (representative government)。

他再以官吏職權之性質及其任務之來歷爲標準，把政府分爲世襲的政府與選舉的政府兩種。這一種的分類，顯然沒有什麼價值，因爲現在和過去的政府官吏從來就沒有完全出於世襲的，或者完全出於

選舉的。誠然，現在與過去都有若干政府，其國家元首的登位出於世襲，又有若干政府，國家元首與若干官吏的登位出於選舉，但從來沒有整個統治階級完全出於世襲或完全出於選舉的政府。

就立法機關與行政機關的關係而論，政府可分爲內閣制政府 cabinet government（有時英文又稱爲“ministerial” government，中文仍譯爲內閣制政府，或『議會制』政府“parliamentary” government，或『責任』政府“responsible” government）（註二）與沒有更適當名稱的所謂總統制政府（presidential or congressional government）兩種。

（註一）見 Burgess, “Political Science and Constitutional Law,” vol. II, p. 111, ch. 1.

（註二）在英格蘭、印度及英屬自治領地比較通用『責任』政府（“responsible” government）的名稱；在歐洲大陸方面則比較通用『議會制』政府（“parliamentary” government）的名稱。

【內閣制政府的界說】內閣制的政府，即指政府實在行政部分（即內閣 cabinet or ministry）在法律上對國會或國會的一院（通常對更足以代表人民的下院）負政策上及政治行為上的責任。那末，最後對全體選民負責而名義上行政元首（即國家元首）卻居於不負責任地位的制度。內閣閣員通常都是國會議員而且爲多數黨的領袖。不論他究竟是不是國會議員，要之他們都有出席國會，在國會發言及參與討論的特權，不過若不是國會議員，便沒有表決權。（註一）習慣上，有時也有用憲法規定的閣員



須受他們所屬的一院或他們所出席的一院的質問。簡括說，開員的責任與國會議員的使命不是不可以並存的。相反，內閣制普通就先假定，開員具有開員與國會議員的兩種身分，使行政職務與立法職務「融貫混合」。易爾伯特 (Courtenay Thbert) 曾云：「在內閣制中立法權與行政權並沒有同算做美國憲法特色的那樣截然劃分。」它們的關係是親近密切和互相依賴的。白佐德稱英國內閣為「聯絡立法機關和行政機關的連字符號，是結合兩者間的一個鈕扣。」他又說，內閣是由國會推選以治理全國的一個委員會。(註二)說得更精確一點，可以把它當做衆議院中多數黨的委員會，因為普通少數黨完全沒有代表在內。在這一方面它同國會的其他一切委員會完全不同。洛偉爾說就它的本質論，內閣即「在朝黨國會領袖的非正式而具有永久性質的幹部會 (staff)」。(註三)依照法理的說法，名義上的行政元首在政治上不能構成錯誤的行為，他是好像在開員的監護之下。由開員代負他的職務行為的責任。開員的全體結合成為「政府」，他們預備提出並敦促立法機關採訂一切比較重要的立法議案。他們在國會議席上辯護他們所採的政策，如果有人質問，他們必須報告他們的職務行為。他們是行政各部的部長，並且如上所述，通常也是國會中多數黨的領袖。祇要他們的政策與職務行為能夠繼續為國會大多數議員，或者更可說他們對之負責的那一院大多數議員所擁護，他們就繼續掌握統治全國的大權。不過要退國會對內閣「有不信任」的表示，如國會投票議決對於內閣有所非難，或不通過它所提出的議案，或不照顧它所

要求的剩項，那麼內閣便須立刻辭職，或解散它對之負責的一院，下令重新選舉。新請選民維持，由選民選舉一對它政策與行為表同情的新國會。如果選舉結果為內閣勝利，則內閣繼續任職；如果失敗，祇待選舉結果一經十分判明，或新國會已經召集開會，正式要決對內閣表示不能同情時，內閣便須立刻辭職。

(註一)英國內閣閣員固然也有不為國會任何一院議員的，則這樣的例證很少。一九〇八年 Churchill 要求選舉連任失敗以後，有一個時期，他並不是英國眾議院的議員。在「歌版」期間， Lloyd George 內閣八十八位閣員中，有五位不是議員。英國制度與歐洲大陸的制度不同，內閣閣員不能在他自己沒有議席的那一院發言，因之眾議院的議員向眾議院發言，必須經過身為眾議院議員的政務次長代陳，反之幾位議員向眾議院發言，亦常在眾議院內。凡眾議院議員被任命為閣員以後，必須請其選區重新選舉。這規則老早就為人所批評，在「歌版」期間也曾有過三次停止執行的事，最後於一九一九年，國會通過一案，規定凡於召集新國會的有吉時，後九個月以內的議員，將須請其選區重新選舉。

(註二)已故的 Jurey 教授在他的論文 "A Comparison between Cabinet Government and Presidential Government" (載於 Nineteenth Century, vol. 55, Jan 1910, pp. 26 F.) 中，謂 Bagehot 那樣力言內閣制是建基於行政權與立法權的混合之上，同時也是有賴於兩者間的和諧關係，能夠繼續維持。

(註三) 見 Lowell, "Government of England," vol. I, p. 59. Gladstone 謂內閣為「聯絡國王、貴族院、和眾議院三者為一氣的樞紐」。

〔英國的內閣制政府〕（註一）像英國那樣典型的內閣制度普通閣員完全選出自國會下院的多數黨，因之內閣具有純一性的特徵。（註二）就法理上說，內閣總理由名義上的行政元首所選，再由他自己去遴選其他閣員，但在內閣對國會負責制度已經充分發達的地方，內閣閣員實際上由國會所選，國家元首的選任內閣總理殆不過是一種儀式，表示出國家元首授其職權而已。內閣人數很少有由法律或習慣確定的，所以內閣的形式常有不定變化，各內閣閣員的實在數目通常由內閣總理或行政元首的敕令決定。

內閣制起源於英國，與其謂為人類發明的成績，毋寧謂為歷史的產物。它自從英國逐漸逐漸的傳至荷蘭，法國，比國，羅馬尼亞，瑞典，挪威，丹麥，希臘，並且形式稍稍改變以後，傳至中國，日本和歐洲最近的新創國家，最後已經成為如伊世明（Jamison）所說的「世界上最主要的政府制度」。（註三）不過在「歐戰」前的德國，它的進展極少，在美國和瑞士根本就不存在，在拉丁美洲亦祇略見端倪而已。（註四）內閣制在英國有最充分的發達，它的實施結果也最圓滿。

（註一）就理論上說，英國閣員一方面單獨負他部務的責任，一方面聯帶而政府大政方針的責任。閣員單獨辭職的例並不是沒有，但以議會制度的發達，聯帶負責已逐漸替代了單獨負責。不消說，內閣對於比較不大重要的問題在國會中投票失利，並沒有感覺有辭職的必要。例如一九一九年 Lloyd George 以二二三對一八五在衆議院投票失敗後，他並未辭職。因為他們所爭執

的問題並不重要，而出席眾議院的議員人數又很少，並且在最近的選舉中，選民已經明白表示過他們對於 Lloyd George 政府的信任。Lord Robert Cecil 最近批評那種認內閣的運命幾乎應該取決於國會投票的一黨派主義，建議政府應該宣布在將來除去極少的特別情形以外，政府不承認內閣在國會中投票的失敗，即得要求內閣辭職。

(註二) 在「戰時」一發生後，成爲「混合」內閣，包括保守黨、自由黨、兩大政黨的代表，及工黨代表一名，把統一內閣的原則遺棄了。一九一六年 Lloyd George 任內閣總理，更進一步的改變這一種傳統制度。他創立了一個五位閣員組成的「戰時內閣」(“War Cabinet”，亦爲混合內閣)，其中祇有一位閣員管理着一重要行政部事務，他們卻以全部時間去處理戰爭的一般問題。這樣來，行政權與責任都集中於這個小團體，而不屬於由三十三位閣員所組成的那個龐大不穩的內閣。請注意，這一種企圖，想把以前總屬於內閣行政支配的最高職務，同領導國會和直接管理部務到分開來。內閣總理就不復爲衆議院的活動領袖，並且很少再出席議會。「戰時內閣」的成立，雖則使閣員的地位有所改變，人數增加到八十八名，幾乎爲戰前內閣閣員人數的兩倍，卻並沒有影響內閣本體。「戰時內閣」在立將近三年，一共開過四百九十五次會議，與普通內閣不同，它有一位秘書，保管着會議紀錄，並且可以招請內閣以外的人員參預會議。在歐戰期間，英國又成立了一個「帝國內閣」(“Imperial Cabinet”)，包括「戰時內閣」的閣員，各負「領地」的內閣總理和「印度」的代表二名。一九一六年「帝國會議」(Imperial Conference) 最後一次會期宣告英國內閣總理提議：「帝國內閣」應每年開會一次，如有有關帝國的緊要事件發生，得隨時召集。這二個內閣的成立，使內閣閣員對衆議院舉動負責的原則有了重要的改變，因爲「戰時內閣」與衆議院並沒有多大關係，而「帝國內閣」的閣員又進不到衆議院負責。但後來

一部分因為這種制度愈加受人批評，一部分因為一九一九年 Lloyd George 在衆議院的失敗，被取消了「戰時內閣」，重新恢復聯帶負責的原則。參閱 Fairlie, "British War Administration," 和他的論文 "British War Cabinets" (載於 Michigan Law Review, vol. XVI (1918), pp. 1 ff. 與 Schuyler, "The British War Cabinet" (載於一九一九年九月及一九二〇年三月的 Political Science Quarterly).

英國工黨的勃興，使內閣多少又複雜了些。在以前兩黨制之下，遴選內閣是一件比較簡單的事。但在一九二三年，三黨中沒有一黨能在衆議院佔大多數，保守黨議員人數雖較自由黨或工黨為多，可是兩黨的聯合把保守黨內閣推翻。在這種情形之下，英皇即任命工黨領袖 Ramsay MacDonald 為內閣總理，新組工黨議員在衆議院並沒有佔大多數，以自由黨議員的支持，MacDonald 內閣執政了約有一年，但如果自由黨議員不再支持，它就不得不辭職，這件事後來也就實現了。接着，一九二四年舉行的新選舉，保守黨再執政權。

(註三) 見 Faucher, "Protest Constitutionnel," p. 111

(註四) 智利是例外，自一八九一年以來，智利就採行內閣制。其現行憲法（一九二五年九月十八日頒布）規定總統的命令，皆須由閣員二人副署，對於他所簽署的各法令，他須個人負責（顯然對國會負責），並且對於他和其他閣員所涉要政會同表示贊同的法令聯帶負責（第七十五條至七十六條）。閣員可以出席兩院，參加討論，但沒有表決權（第七十八條）。在一九〇九年以前，智利內閣制的歷史和它的運用狀況，可覽 Reinsch "Parliamentary Government in Chile" (載於 American Political

Science Review, vol. III, 1909年 pp. 307 ff.)。他說在最後的十年中，「議會政治是各政黨各政團勾結分裂離合無常的連續表現。」內閣根據於混合的原則組成，有時聯合五六黨之多。據說就現在此種狀態之下，要內閣制運用成功，「幾乎不可能。」現在（一九〇九年）幾乎每個人都批評議會制度。因為政黨林立而使智利政治生活發生的不穩定與混亂現象，大家都歸咎到內閣制的身上（見該雜誌 p. 421）。內閣的常常變換，結果對於非常不穩定的狀態，內閣的平均壽命很少過四個月（至少一九〇九年以前的情形是如此）。有時有人說海地（Haïti）多米尼加共和國（Dominican Republic）及其他拉丁美洲共和國家也採行着內閣制度，總算如此，它也是內閣制發展極不完全的一種形式。在拉丁美洲各共和國家中，除了巴西及委內瑞拉之外，議員皆有出席國會的權。根據於委內瑞拉議員不得出席國會的這個事實，就也許可以懷疑內閣制是否真正存在，因為有些學者認為議員出席國會權是內閣制的基本要素之一。例如 Sidney Low 在他的“Government of England”書中甚至說：「整個內閣制政府的根本，即在於內閣閣員必須為國會議員。」關於共和國家中內閣制政府討論，可覽 Carotte, “Les républiques parlementaires” (1905) 書中討論到內閣制與共和政體究竟是否相容的問題。Reichob (見其 “Le régime parlementaire”, p. 303) 以為作為議會制必不可少條件的行政權與立法權的平衡，在君主國家中反要比在共和國家中容易找到。Duguit 似乎主張如果在共和政體下，總統不僅為名義上的行政首領，在這種情形之下，既無從得到行政權與立法權的平衡，他不能與內閣制平衡。見他的 “L'état, les gouvernants et les agents,” 1908, pp. 316 ff. 但在他的較近著作 “Traité de droit constitutionnel” (21 ed.), 1923, vol II, pp. 688 ff. 對於此點的意見又沒有這樣的堅決了。

〔英國自治領地的內閣制政府〕英國的內閣制自然地傳到英屬各自治領地，各自治領地的內閣制「因為與它們作為摹仿模型的英國內閣制極其相似，」所以極堪注意。（註一）不過在行使上卻沒有它們母國那樣平穩順利。其中有幾處，尤其是澳大利亞，內閣制就有極端不安定的特徵。在澳大利亞，「祇要幾個星期或幾個月之久內閣就發生變換了。」（註二）但在加拿大，內閣的壽命比較長久，因此內閣比較鞏固安定，政策也比較能夠延續貫徹。大多數的自治領地，都同最近以前的英國一樣，（註三）通行「議員入閣後必須辭去議員職位的那種既矛盾且笨拙的制度，」惟澳大利亞有幾邦，採取與此相反的制度。各領地同英國一樣，對於在選舉結果已經判明以後，失敗的少數黨究竟是否即須立刻辭職，抑或可以等待至新選舉的國會加以正式反對之後再辭職，沒有一定的習慣。各自治領地的通則，祇有國會的下院方能倒閣，就在上院由民選的地方亦是如此，這點與英國也相同。（註四）

（註一）見 Keith, "Responsible Government in the Dominions" (1912), vol. I, p. 301. 他說「英國憲法上的種種習慣條仿都很認真，不過現在各自治領地所行的實驗數目還很少，而且這種實驗的實際結果也毫無重要。」

（註二）見 Keith, "Responsible Government in the Dominions" (1912), vol. I, p. 322. 在 1856 年與 1912 年之間，新南威爾斯 (New South Wales) 有了三十四個內閣，南澳大利亞 (South Australia) 有四十一個，維多利亞 (Victoria) 有二十二個，塔斯馬尼亞 (Tasmania) 有二十七個。

(註三) 見 Keith 書 p. 306.

(註四) 印度按一九一九年英國國會通過的法令所採的制度，有幾點與英國內閣制相像。印度總督的參政會議種類於內閣。參政會議委員必須該院兩院中任何一院的議員；印度總督通常（但不必一定）按照參政會議的建議施行政務。但一九一九年英國國會所訂的條例並沒有明文宣布參政會議委員須對印度議會負責。

〔比利時的內閣制〕 在歐洲大陸各國中，比利時的內閣制與英國內閣制比較最為近似，不過比利時所佔的地位較英皇所佔者更為重要而已。比利時憲法明文規定，比皇法令必須經過他負責的閣員副署以後纔能生效。閣員對於比皇所負的責任比起英國來更為實在。比皇的指揮和罷免閣員亦比較英皇為自由。(註一) 不過因為國會有公認的領袖，所以國王對於閣員亦很少能夠真正自由選擇。(註二) 比國與英國相同，有時也任命不管部閣員 (ministers without portfolio)，凡是那些不欲負擔部務管理，同時他們的擁護與經驗為政府所亟欲得到的著名人物，都可藉此吸收入閣。除軍事部長恆為軍人，通常並皆現役統兵將領外，閣員都不是從行政專家中遴選，而是在國會議員中遴選。在衆議院中遴選者尤較在參議院為普通。(註三) 這一點與英國也相同。所有閣員無論他是否國會議員，都有出席國會兩院發言的權。

(註一) 見 Dupriez, "Les ministres dans les pays principaux," vol. I, p. 318. Orban (凡德倫) "Le droit



conseil national de la Belgique," vol. II, p. 273) 以爲此舉不能推測內閣的意見，不過他可以用自己的忠告去幫助國王，視和他們的命令，轉移他們的努力，使合於他們自己的意見。

(註二) 見 Imperius, "Les ministres dans les pays principaux," vol. I, p. 212. 但近來因爲三大政黨的發展，沒有一黨能夠在國會中佔大多數，結果稍稍增加了國王選派閣員的處置之權。國會議員被任閣員以後，無須開從前英國那樣必須要求他的選舉區重新選舉。

(註三) 但在一九二一年任內閣總理的 "Erennis" 不是國會任何一院的議員。在「歐戰」爆發時，比利時亦同別的國家一樣組織混合內閣，包括勢力最大的天主教和自由黨與社會黨。混合內閣繼續存在至戰後，但到一九二一年社會黨拒絕繼續參加，成爲反對黨。不過最近，比利時仍由社會黨爲主體的混合內閣統治。

比利時的參議院曾經數度爭奪支配內閣的權，但他們的理由皆不充分。參議院與衆議院同一可以被解散，這是內閣制政府一個獨異之點。

(法國的內閣制) 法國以一八一四年的憲章始採行內閣制，但仿效英國之處極不完全。憲章雖宣布國王不負責任，由閣員對國會下院負責，但復位後的布爾奔 (Bourbon) 王朝幾位君主在政府中實際上所佔地位的重要，實爲常軌的內閣制所不能容。及至一八三〇年之「七月王朝」(July monarchy 一八三〇——一八四八) 成立，政權重心自君主移至國會下院，國會對於閣員的支配較前有效，至此作

爲真正內閣制的一個條件才算具備了。用狄厄爾（Thiers）之語，君主至此才君臨而不統治（reign but not govern）。內閣制政體，在英國已收最大的成功。但法國內閣制自始就與英國不同。第一點，法國是多黨制，通常沒有一黨能在衆議院中佔大多數，因此內閣非組織在各黨聯合的原則之上不可。這種內閣誰不知道極其軟弱，同英國內閣的任期比較，壽命通常要短得多，平均每每一內閣殆不過八月。（註一）到近年來平均祇有三月。遴選內閣總理（在法國稱爲閣員會議主席）自然變成極其困難而且費時甚久，至內閣總理的遴選其他閣員，通常比此還要棘手。（註二）在這種制度之下，欲求政策的連續自甚困難，且常成爲不可能。

法國內閣制和英國內閣制尚有其他不同的情形和特點：法國人性情特別不利於內閣制的平穩運行。在英國，國會方面對於受內閣的統率與領導，祇要它掌握着最後支配之權便心滿意足了。（註三）在法國，則不然，國會與內閣的地位恰與英國的情形相反：內閣非特不居於統率領導國會的地位，反爲國會所支配，甚至行政與立法的細節亦得受國會控制。憲法雖明文規定內閣對國會只負大政方針的責任，但內閣常以小事而被推翻。因質問制度過於發達之故，閣員時受窘困，常常被迫對那些比較不甚重要的偶發事件解釋，甚至因爲偶然發生一些小事件，而不得不出之辭職。這種事在英國是認爲不值得國會討論的。此種耗費國會大部分時間和因此以比較不重要問題倒閣的制度，已經甚爲法國學者所詬病，他們認爲

法國之現行制度並不是真正的議會制度，毋寧稱之為委任制度（*deputantisme*）反來得恰當些。（註四）

法國閣員除陸軍部長與海軍部長偶爾由海陸軍軍官擔任，因此非國會議員以外，通常皆為國會兩院中的院議員。法國制度與英國制度不同者，閣員在國會兩院都可出席發言，都可受兩院的質問，即不為議員的閣員也是如此。同比國制度及一九一九年以後的英國制度相同，國會議員入閣為閣員無須要求他代表的選舉區重新選舉。自一八六八年至一九二四年數十年間，沒有任命過不管部閣員。在「歐戰」時期重又恢復了這種制度。（註五）法國常有任命次長之事，署理他們各所屬的那一部的一部分行政職務，一九一五年的維維安尼內閣中有過幾位，在一九〇六年始實行邀請他們出席閣員會議（*Council of ministers*）。嚴格的說，他們並不對國會負責，但實際上總與他們所屬的內閣同道退。

關於閣員到底只對衆議院負責，還是尚須對參議院負責，法國憲法的各註釋家對於這個問題已有過許多討論。有一派以謂按照英比兩國的制度及一八一四——一八四八帝制時代及法國制度，內閣都只對衆議院負責；並且參議院既然不能解散，如衆議院那樣，要是使參議院也可倒閣，那麼參議院的地位就將高出於衆議院之上了。（註六）更有一派以為憲法明文規定內閣對兩院負責，並非只對一院負責；參議院有與衆議院相等的立法之權；法國參議院係由選舉產生，並可與衆議院同樣可以質問閣員，同樣可以投票表示信任與譴責（註七）與英國及法國舊制時代之上院本不相同，而實際上內閣已經有過幾次

因參議院的敵視態度或投票反對而辭職的。(註八)現在似乎已經很確定，參議院也可強迫內閣辭職。(註九)內閣要對兩院負責，而總統解散衆議院時，又必須先得參議院的同意。這樣一來，無疑增加了法國內閣制運用的困難。於此更可注意的，解散衆議院一事，在法國久已廢棄不用在一八七七年馬克馬洪總統 (President MacMahon) 運用解散權，以對付無疑代表佔絕大多數選民的衆議院，這種舉動縱不違背憲法明文，至少違背憲法精神，此後法國人民即對於解散衆議院一事心懷疑懼，認為不合共和制度的精神。這可說法國內閣制不同於英國內閣制的特異之點了，在英國解散衆議院以訴諸全體選民解決的事，並非不常見，而且認此爲內閣制最根本最不可少的特色。(註十)

(註一)一八七三至一九二六年五十三年之間，英國約經過了七十五個內閣，而同時在英國則只經過了十二位內閣總理。自一九一七年十一月至一九二六年七月爲期尚不及九年，法國一共經過十五個內閣，壽命最長者爲二月，最長者爲二年零二月。其中有九個內閣壽命不滿四月，有五個不滿一月。據說俄皇 Qzar Alexander III 曾對 Hanoteaux 說：「在清十六年期間，法國外交部長們換了十五次，沒有一個敢相信他的外交政策真能繼續貫徹。」(見 Vizetelly, "Republioon France," 1870-1912, p. 252.) 這剛好與俄國外交部的歷史成顯著的對照，俄國自一八一三至一八九五年八十二年間，只換了三位外交部長。法國在一九二五年一年以內，就換了有三位財政部長。

(註二)例證見我所作的 "Cabinet Government in France" 一文中所引，載於 American Political Science

Review, vol. VIII, (1914), pp. 306-307 中法國與其他行內閣制的國家相同，國家元首的職權只限於遴選內閣總理，其他閣員由內閣總理自由選擇。在一八七七年 MacMahon 總統要求允許他自己選擇陸軍部長和海軍部長，經由總統任命組閣的 Dulauro 所拒絕以後這個規例便成立了。

(註三)參考 Sidney Low "The Government of England" p. 81 與 Bagehot, "The English Constitution," chap. 6. Bagehot 說：「國會的原則為對領袖服從；國會選出它的領袖並跟從着他們；議會領袖所提出的任何主張。」

(註四)見我於 "Cabinet Government in France?" 一文（載於 American Political Science Review, vol. VIII, (1914), pp. 353 頁）中所引的各作家。Professor Moreau 說（見他的 "Le Pouvoir Ministeriel," 載於 Revue politique et parlementaire, vol. VIII, p. 108）「法國的內閣制是本來創置的，預在地而兩足向上，國會不去監督，反去統治，不受內閣領導，反去指揮內閣。」Professor Barthélemy 說：「法國國會不滿意僅僅做一個同行政機關決定大政方針的合作者；它寧願自統治，而不伴此，並且要管理行政；它屢違憲法法律執行的瑣碎雜備；它制定一切，它也是行政的最高獨裁領袖；它已經到了如 Benjamin Constant 所說「可怕的國會萬能路徑」的極點了。」見 Barthélemy "Le pouvoir exécutif dans les républiques modernes," p. 681. 亦可參閱 Fagnel 在他 "Problèmes politiques," ch. 1 所下的批評。有位阿爾薩斯 (Alsace) 的學者 Redlob 在他 "Le régime parlementaire" (1924) 對於法國內閣制也加以批評。他與 Bagehot 和 Dicey 的意見相同，力言真正內閣制包括有立法機關與行政機關的平衡；國家的大政方針由國會決定，內閣既受著這一種

的支體，國會即必須聽官自由統治而不應再干涉（見 pp. 1-2）法國制度並未根據於平衡原理之上，所以不是真正的內閣制。好比機器中的齒輪，現在只有一個輪子——國會——在轉動，另外一輪已經靜了。因此法國制度係「截了頭的」，已經「殘廢」的，僅僅是國會統治下的「亂黨錄」，它靈魂早已死了」（見 p. 237）Carré de Malberg（在他的“*Théorie Générale de l'Etat*,” vol. II, pp. 93-105）書中卻持另外一種意見，他認為權力的傾重於立法機關是內閣制的一個很自然的特點，所以法國的內閣制實為內閣制的常態，而英國的內閣制則為內閣制特殊的變態形式。

（註五）：歐戰爆發時，Viviani 任內閣總理，沒有兼管部務，又任命一位反軍國主義者的社會黨黨員為不管部副員。繼任內閣總理為 Briand，任命過五位不管部副員入閣，因此內閣一共有二十三位副員，為法國歷來人數最多的內閣。

（註六）：見已故的 Professor Jamieson 在他 “*British Constitutionalism*” (8th ed.), p. 788 書中所持的論據。

（註七）見 Duguit “*Travé de droit Constitutionnel*” (1911), vol. II, pp. 481 ff. 持這種主張的其他學者，見我在註四提到過那篇論文中附註第九所引。

（註八）：例如一八九六年的 Dougeois 內閣，一九一三年的 Briand 內閣，和一九一五年的 Herriot 內閣。

（註九）但 Jamieson 認為這種例證只能表明衆議院有逼迫內閣辭職的權力 (Power)，並不足表明它具有逼迫內閣辭職的權利 (Right)，於此更可注意者，衆議院也常常推翻過那些無疑為衆議院信任的內閣。

（註十）Dicey 在他 “*A Comparison between Cabinet Government and Presidential Government*”

（載於一九一九年一月之 *Nineteenth Century*, p. 23）論文中力言解散國會權係常態內閣制的「主要特徵。」

【意大利的內閣制政府】意大利運用內閣制的情形，許多方面都與法國相似。同法國一樣，通常上兩院分成許多政黨團體，對於各個政黨團體，在內閣中都得給他們以代表位置，要是有一個政黨或團體表示不滿，就得設法調解。正如狄蒲里野（Darwin）所說，經過長時間而且費力的磋商談判，才把內閣組成，有時因為達到第一個引起辯論的問題而便瓦解了。（註一）國會遴選閣員的權，較之英法兩國都要來得小些。國王對於遴選閣員所享的自由和決定之權，很大。憲法上且規定他可以罷免閣員。憲法上雖也宣布閣員負責，但與法國憲法不同，並不說明它對國會兩院負責，抑或只對一院負責，有人說國會兩院已「卑躬屈節的放棄了它支配內閣的權力，所以現在內閣大部分是對國王負責」（註二）閣員通常皆自衆議院遴選，實際上內閣總理大抵都是衆議院議員。（註三）閣員可以出席兩院，兩院要求閣員答覆質問，閣員即須出席答覆。海軍部長與陸軍部長，通常皆為海陸軍軍官，如果在他們被任為部長之時，尚非參議員，國王必勅命他們為參議員。有時也有任命不管部閣員的事，自一八八八年以來，各部長之下都有一位次長，次長可以代表部長在議院辯護政府行為。（註四）

墨索里尼（Mussolini）獨裁專制的結果，閣員實際上不復對國會負責。【歐戰】以後有一個期間，接連幾屆的內閣，都軟弱，膽小，又壽命短促，無力應付當時意大利的非常情勢，因此使內閣制實際上歸於

崩潰。根據一九二三年通過的法律，規定凡在衆議院佔最多數議員的政黨，可以佔衆議院三分之二的席次。這樣，使法西斯蒂黨就是不能在衆議院得到實際的過半數，也可操縱全院。後來又通過一個法律，規定閣員對國王負責，不對衆議院負責，如此才使墨索里尼不受國會支配，完全獨立。事實上，衆議院已經降到諮詢的地位了。

(註一) 見 *Imbert, "Les ministres dans les pays principaux"*, vol. I, p. 287.

(註二) 此條 *Imbert* (vol. I, p. 287) 的見解，似乎不免偏激了些。雖然意大利國王行使選選議員權權所處的地位，要比英國國王所處地位更重要，但他的選擇亦有各種限制。強有力之政黨領袖如 *Giolitti* 和 *Casino* 都曾強迫國王實際上非依照他們不可，並且在實際行使上，內閣閣員根本上對國會負責，非對國王負責。

(註三) 自一八四八年以來，只有一位內閣總理爲參議員。

(註四) 見 *Imbert* vol. I, p. 282.

(德國的內閣制政府) 內閣制雖然在一八四八年法蘭克福 (*Frankfort*) 議會所提出的憲法中已佔地位，一八七二年德意志帝國成立以後，社會民主黨 (*Social Democratic Party*) 又常常要求採行內閣制，但在一戰結束以前，德國並未採用過內閣制。類於內閣總理的帝國首相 (*imperial chancellor*) 及其他閣員的關係不是同僚，而是屬吏的關係，他們是自官吏中擔任的行政長官，並非自國會議員的選



舉，都只對德皇一人負責，衆議院（Reichstag）投票反對不能強迫他們辭職。很可注意的有幾次衆議院以絕對大多數申斥政府的政策，並且社會民主黨要求首相辭職，但他通常答覆認為這種票決只能表示衆議院與他意見不同而已，不能解釋作爲可以迫令辭職的具有拘束效力的命令，彼只對皇帝一人負責，祇須皇帝陛下對他尚繼續信任，彼就無意辭職。（註一）因此衆議院對於內閣，除了在財政撥款上可以控制以外，不能施行任何有效的支配，就是財政撥款的控制，在德國當時的預算制度下，也是極有限的。（註二）於此須申說的，除社會民主黨以外，要求改行責任內閣制的德國人爲數並不多。有許多德國政治家及政治家，都斥內閣制政府爲「瞬息變換的大多數人」（“fluctuating majority”）統治的政府，認爲與德國人的強有力個人政府的原來觀念不合，而且他們也不願意因此而自處於模仿英法的地位。（註三）

但到了「歐戰」結束，社會民主黨執政，終於確立了責任內閣制（註四）一九一九年新憲法規定：不特聯邦（Reich）須採行這種制度，就是各邦（Landor）也得由人民代表所信任的邦內閣來統治（新憲法第十七條）（簡括說，聯邦的個人政府制度既經取消，爲貫徹與邏輯的必要起見，構成聯邦的各邦的舊日制度，也得同樣加以廢止。新憲法明文規定，內閣總理和其他開員必須得到衆議院（Reichstag）的信任，衆議院一經正式議決不信任後，他們必須辭職。總統（憲法上規定總統不對國會負政治上責任）的一切法令皆須由內閣總理或其他開員副署，因此而他們代總統對衆議院負責。總統雖授有解散衆議院

的權，但必經一位閣員的副署，有時這個條件竟至沒有辦到的可能。德國內閣制特異之點，在於內閣總理和其他閣員間的任務有嚴格的劃分。內閣總理由總統任命，總統再根據內閣總理的提議任命其他閣員。內員總理有決定政府大政方針的權力，由他副署總統關於政府大政方針的法令，因此由他負這種政策上的責任，並副署總統關於其所主管各該部的政策各種法令。這樣就把法國人所謂『統治』(“Gouvernement”)與『行政』(“Administration”)分開了；內閣總理負前一種政策的責任，其他閣員則負後一種政策的責任。結果就是關於大政方針問題，亦不會發生聯帶責任。(其五)這種特點遂使德國的內閣制獨異於衆，它的實際運用究竟如何，一定會爲政治學者深切注意。德國因爲是多黨制，組閣的工作，不常爲容易的事，實際上非組織聯合內閣不可，贊成共和政黨的幾個重要政黨，在內閣中所佔的閣席大致與其在衆議院之實力成比例。(其六)德國這種新採的制度能否成功，現在還不能就加判斷。

(註一) 例如一九一三年衆議院以二百十三對九十七票決反對政府在波蘭所行的擴張政策，又以二百九十三對五十四票決反對政府對於沙伯恩事件 (“Saaberu Affaire”) 之政策。社會民主黨兩次皆要求首相辭職，但皆無結果。一九〇九年首相 Von Bismarck 的辭職誠然有一部分原因係由於衆議院的敵視態度，但他的辭職，一直要等到他所要求的立法已經通過以後，並且辭職也不由於強迫。彼本可以同他前任和他的後任首相一樣繼續與衆議院對抗。

(註二) 按照德國當時預算制度，對於法律已經規定舉辦的各種事務的必要維持費不能拒絕。撥國會雖則也可以取消法

律，得權已經創辦的事務，不過如果法律繼續有效一日，則國會即非供給繼續辦理已創辦事務所必需的款項不可，若國會不撥，則政府即可自行支取。見 Shepard, "The German Doctrine of the Budget," 載於 *American Political Science Review*, vol. IV, pp. 52 ff.

(註三)參閱 Schmitter 在他的 "Modern Germany" (translation by Whitehead, 1916), p. 213 及 Treitschke 在他的 "Politics" (English translation), vol. II, p. 177 所論。Treitschke 反對內閣制因為它正是君主自身的否認，因之在憲法上為不可能。請到『英國核証』，他問：『誰敢具有如此光榮歷史的德國，必須步為國の後塵？有什麼理由？』至於內閣制為什麼不能在『歐戰』前的德國有鞏固的立足，可覽 Professor Walter J. Shepard, "Tendencies toward Ministerial Responsibility in Germany," 載於 *American Political Science Review*, vol. V, pp. 67 ff.

(註四)事實上，在停戰 (Sept. 30, 1918) 前的幾個星期，德皇已經承認社會民主黨的要求，致書於將辭職的首相，書中說他願意『德國人民應該比較過去更有有效的來參與決定我們祖國命運的事宜』，並且凡『得人民信任的人，應有充分參政的權利與責任』。他讓步的結果，一九一八年十月二十九日通過幾條法律，規定首相對衆議院與參議院負責，閣員可於衆議院中遴選。見 Burnett, "The German Constitution" (English translation by Gollomb, 1922), pp. 8 ff. 自『歐戰』告終，內閣制已成爲多數德國學者紛紛著書討論的問題，他們對此問題所著作品的書目，可於 Redlob, "Le régime parlement-

dirivé" (1924), pp. 278-279 37N

(註五)關於這點參閱 Heisllob, "Le régime parlementaire" (1924), p. 280. 他論及德國首相對於其他閣員所應的領導地位，認德國制度的特徵為「半分部制度」(「mi-départemental」)、「半教會政體制度」(「mi-hiérarchique」)。對於人民從總統制度，他以為這與傳統式的內閣制不合，在傳統式的內閣制之下，國家元首根本不負政治上責任。

(註六)例如在新憲法下第一任內閣，即由三黨聯合組成，閣員席次分配由三黨議定，十四位閣員中，社會民主黨佔七位，民主黨佔四位，中央黨佔二位。

〔歐洲其他國家的內閣制〕 一九二〇年奧地利新共和國建立一種類似內閣的政府制度。總統的一切法令必須由內閣總理或其他閣員副署。總統除違法行為外，不對國會負責。由內閣閣員全體或閣員個人對國會下院負責，如國會下院正式議決表示不信任，內閣即須自動辭職。(註一)

奧國內閣制異於其他各國內閣制的特點，在於他憲法上規定內閣須由國會下院選舉而非由國家元首任命。(註二)閣員可以被選為國會下院議員但沒有規定閣員非國會下院議員不可。奧國同別的許多行內閣制的國家一樣，因為多黨制的存在，所以內閣的組織有賴於各黨的聯合。

波蘭的內閣制，一部分仿效法國內閣制。例如解散國會下院，必須先得國會上院的同意，惟不同者，必須得到上院五分之三的同意的同意，不若法國那樣祇要上院過半數的同意便可。在南斯拉夫 (Yugoslavia) 則

員兼對國王與國會負責，國王可以解散國會，惟須得全體閣員副署。在捷克斯拉夫總統祇有任期將了的最後六個月中可以解散國會（兩院）。不過，內閣是只對衆議院負責的。在羅馬尼亞，國王支配閣員的權力，比較通常一般內閣制國家的元首爲大。最近他曾強迫內閣辭職，而令少數黨組閣。

(註一) 見奧國憲法六十七至七十八各條。

(註二) 見奧國憲法第七十條。德國有若干邦，例如普魯士與巴威利亞，並無專名的行政長官，內閣總理由邦議會的下院選舉。在巴登 (Baden) 內閣全體閣員皆由邦議會下院選舉。

#### 四 總統制政府

〔總統制政府的特點〕 與內閣制政府相對照的所謂『總統制政府』 ("presidential" govern-ment) 卽行政元首 (包括國家元首和閣員) 的任期與政策在憲法上都獨立不受立法機關支配的政府。在這種制度之下，國家元首不僅爲名義上的行政元首，也是真正的行政元首，而且實際行使着憲法與法律所賦予他的權力。他可以，並且通常都命令閣員或「大臣」 ("secretaries" (或譯爲「卿」)) 代理政務，但閣員並不因此而就代彼對國會負責。就法理上說，閣員的行爲卽國家元首的行爲，閣員通常由國家元首在他的同黨黨員中選出 (註一) 而並非由國會中選舉，且事實上他們也許不屬於國會任何一院

的多數黨。在美國，因為憲法上規定議員與閣員不能同時兼任，所以美國閣員即不能再為國會議員。他們與採取議員制國家的內閣不同，不能直接親在國會預備、介紹、提議他們願意訂為法律的講稿，他們只能假手於同情這種議案的議員去提出。國會可以允許他們出席兩院和答覆質問，但實際上通常皆不實行。在美國從來沒有發生過閣員僅係委任他們的行政元首的僑屬，而不屬於國會；他們只對行政元首一人負責。普通行政元首根據任何理由，祇要他認為理由充分便可罷免閣員，至國會對閣員信任與否，不必計及。普通行政元首和閣員犯有重大罪時，才對國會或國會的一院負責，由國會彈劾及罷免，但他們的政策或政治行為，對國會不負責任。所以國會的投票譴責，投票反對，投票表示不信任，都沒有法律的效力，他們絕不會因國會的投反對票，或不通過他們所主張的議案，或不照撥他們所要求的款項即擬辭職。

如上所述，閣員只對委任他們的行政元首一人負責，而行政元首如果他是民選的，只對全體選民負責。

因之，在總統制之下，行政元首與閣員儘可屬於在國會兩院都為少數的政黨。美國就常如此。在這種情形之下，要是規定行政元首和他的閣員須對國會負責，很明顯會促使總統制至於崩潰。

(註一) 這種非憲法上的規定，美國已經有過幾次。這種普遍的慣例，例如 Roosevelt 與 Taft 兩總統的內閣都有一位屬於反對黨的。在「歐戰」期間，有人勸 Taft 總統仿照英法及其他歐洲國家，容納若干反對黨黨員為閣員，但從未曾接

〔美國的總統制〕總統制以美國的聯邦政府與各邦政府和仿效美國的大部分的拉丁美洲國家，最為顯著。在當日的德意志帝國一八七一——一九一九年也有過形式稍異的總統制，前面已經說過，閣員並非出自國會，而為德皇的臣屬，德皇和閣員對國會都不負政治行為和政策上的責任，閣員去留完全以德皇的喜憎為轉移，絕不受國會意志的支配。

美國總統的任期憲法上規定為四年，由人民選舉，其職權係由憲法規定，結果使總統在選舉及任期方面都不受國會的支配。他可以咨請國會考慮他主張訂為法律的各種議案，照撥作為特定用途的款項，他可以否決國會所通過而為他所反對的議案，但他和他的閣員，都不能親自提出議案，或出席國會辯護其所提出的議案，請求通過，也不能解散國會任何一院，令人民重新選舉。在任命閣員時，他絕對自由，不必一定要選擇那些為支配國會一院的多數黨所信任的人，同時，也不像內閣制的行政元首那樣受有有限制，祇任命內閣總理一人，再由內閣總理去遴選其他閣員。全體閣員都是由他所任命，閣員是他的屬吏，而非同僚；因此他同閣員的關係，也就大異於內閣總理（例如英國）和其他閣員的關係了。閣員的政治行為只對總統一人負責，無須對國會負責，總統可根據他認為充分的任何理由，甚至全無理由，加以罷免。

（一）所以就行政機關一方面言，美國的制度，大都是立憲的專制，不受國會的支配。（註二）

(註一) Wilson總統罷免國務卿 Lansing 就是一個顯著的例證。

(註二) 美國各邦的制度與美國聯邦制度多少有些不同，各邦的主要官吏，就全體看，有類於聯邦總統的內閣，但照他們通常皆由人民選舉，因此即不受邦長（普譯為州長）的管轄與指揮。簡括說，各邦行政機關的權力，在組織上，大抵為會議制；各邦主要官吏為邦長的同僚，而非他的屬吏；他們雖與邦長相同，不對邦議會負責（所謂負責指不能由邦議會罷免之義），但他們的任期與權力亦與邦長同等獨立，不受邦長支配。

〔拉丁美洲各國的總統制〕 大多數的拉丁美洲國家，都摹仿美國制度採行總統制。但阿根廷 (Argentina) 的憲法，規定總統的法令須由內閣閣員副署，閣員單獨負他所簽署的法令的責任，聯帶負他同其他閣員所議定的一切法令的責任（第八十七與八十八兩條）。此外規定閣員可以出席國會，可以參加討論，惟無表決權（第九十二條）。第須注意的，憲法雖規定閣員負責，但究對國會負責，抑對總統負責，卻並未註明。閣員常有在國會受質問之事，一八九四年一月二十九日，有位反對黨的議員，力言國會具有隨時要求閣員出席國會解釋他政策之權。總統與內閣有時也有因與衆議院不和而有辭職的，但輿論與一般習慣，皆傾向於同美國那樣的行政元首獨立不受國會多數黨支配的原則。（註一）

巴西一八九一年七月二十四日頒布的憲法，對於總統、閣員和國會三者的關係，規定得更為明確。規定閣員不得出席國會兩院，只能以公文或與國會的委員會會商以通聲氣，閣員除去法律所規定的犯罪



行爲外，其向總統所盡的忠告對國會與法院不負責任。(註二)又規定總統任期爲四年，惟有經彈劾的手續，始能加以罷免。(註三)巴西的總統制祇有一點與美國的制度不同，即憲法規定總統的法令，必須由閣員加以副署。(註四)不過這一點的用意也並不是要使閣員對國會的一院或兩院負政治上責任，他們也同美國一樣，只對委任他們的總統一人負政治上責任。(註五)

(註一)見 Janzen, "Iron Constitutionnel," p. 422. 所引之 Temps 雜誌的通告，也可參閱 James, "The Constitutional System of Brazil," p. 102. 他提到阿根廷的憲法條文，謂阿根廷憲法並無使總統對國會負政治上責任的用意。

(註二)見巴西憲法四十九至五十二各條。

(註三)見巴西憲法四十二至五十三各條。

(註四)見巴西憲法第一百三十二條。

(註五)見 James, "The Constitutional System of Brazil" (1923), p. 101.

## 五 瑞士制度

(瑞士制度的特徵) 還有一種自成一類的政府制度，它與內閣制及總統制根本不同，然而同時兼

有這兩種制度的某種特點，那便是瑞士制度。在這種制度之下，由一個行政委員會組成政府，委員七人，由國會選舉，任期與國會議員相同，通常即自議員中選出。瑞士制度與內閣制頗有相似者，在某種意義看來，行政委員會是國會選出執行政府的行政職務的一個委員會，各委員都是行政各部的部長，都可以出席國會兩院，可以動議，可以辯論（惟無表決權），國會可以質問他的職務行為與政策，大部分受國會的支配（尤其受國會下院的支配），如果國會堅持它的主張，他們通常只能讓步。此外委員會還有類似內閣的地方，即一切重要立法案（包括預算案在內）都由他制成草案，在國會提出，並促成制定為法律。和英國內閣相似，它實際上擔負統率與領導的任務，其地位遠較法國內閣所處者為高。（註一）不過委員會亦有與內閣制的內閣不同的地方：它不一定代表任何一院的多數黨或數黨的聯合團體，因此就政治上說，即不一定為純一團體，委員在選舉時並不標榜任何政治綱領，質問之後接着並不出之投票表示贊成或反對，並且，更重要的，委員向國會負責，所謂不負責者，即說，他們失去國會信任以後，或他們主張的議案和政策為國會所修改或否決以後，他們並不必須出之辭職。復次，他們亦沒有大多數內閣制國家內閣閣員所具有的那種權力，即在他們自信足以代表民意而認為國會不足代表民意時，並無解散國會或國會之一院以訴諸選民解決的權力。（註二）

（註一）國會的信任行政委員會，可以舉一個例證明，在「歐戰」爆發之時，國會通過議決案，授予行政委員會以維持瑞士安

全，完整或中立地位，及係達到上的公共信用與經濟利益所可採用的一切措施的『無限制的全權。』

〔註二〕關於瑞士制度的簡明的敘述，可覽 Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, pp. 361 ff.; Munro,

"The Governments of Europe" (1925), pp. 705 ff.; Brooks, "Politics and Government of Switzerland" (1918),

ch. 5.

## 六 俄國的蘇維埃制度

〔蘇俄制度的主要特點〕 近來新成立了一種顯然自成一類的政體，不特它的代表制度，並且它的立法機關與行政機關的關係也與各國不同，這便是俄羅斯社會主義蘇維埃共和國 (Russian Socialist Soviet Republic) 的政體了。最高立法權和制憲權都操於代表各蘇維埃 (Soviet) 的全俄大會 (All Russian Congress)。全俄大會閉會期間，由該會所選出的三百多委員所組成的中央執行委員會 (central executive committee) 行使它的權力。不過因為全俄大會人數太多，過於龐大，中央執行委員會實際上行使着全俄大會的立法權，並且全年開會，即在全俄大會開會期間也仍照常開會。這樣一來，中央執行委員會便成了受全俄大會監督和最後支配的一種附屬的議會了。蘇俄的行政權力，適當的說起來操於人民委員會 (council of people's commissars)，各人民委員皆為行政各部 (department or

commisariat) 部長，都是由中央執行委員會遴選，並單獨和聯帶向中央執行委員會負行為上與政策上的責任。所以人民委員會類似於行內閣制國家的內閣。蘇俄的制度，雖則有許多特點與內閣制和總統制都不相同，與瑞士一樣是獨樹一幟自成一類的政體，但就大體論，它比較與內閣制相近，而不近於總統制。蘇俄制度不是民政政體，蘇俄也無意自稱為民政政體，它主要根據於職業代表制而非地域代表制，除去這兩點以外，它最顯著的特色，即在於缺乏分權的原則（或譯為三權鼎立原則 *principles of the separation of powers*）。

## 七 單一制政府與聯邦制政府

〔單一制政府〕就權力的集散，及中央政府與地方政府的關係言，政府可分為單一制政府 *unitary government*（或中央集權制政府 *centralized government*）與聯邦制政府 *federal government* 兩種。凡憲法將政府全權寄於一個單獨或數個中央機關，地方政府的權力或自治權，事實上地方政府自身的存在皆得之於中央政府者，這便是單一制政府。它的特點，在於中央政府與地方政府的權力並非由憲政劃分。簡單說，單一制政府只有一個權威淵源，只有一個可以行使的意志。為行政上便利起見，一切單一制國家事實上皆分全國為若干區域（省、州、縣、市等等），每一區域皆有某種範圍的自治權和屬於地

方政府的有限權力，但這種地方區域，一般皆非憲法所創立，亦非憲法所更定，而由中央政府所任意創立所任意更定；它所有的自治權或地方政府權力皆由中央政府所賦予，中央政府可以任意擴大，可以任意縮小。簡括說，它們只是中央政府的一部分，由中央政府設立代為辦理地方的行政；它們受中央政府的支配，它所有的自治權或政府權限，都出於中央政府的容許，並非有憲法上的保障。

英國的政府和歐洲、亞洲大多數的國家，都屬於此類。英國的縣與城市，事實上具有範圍很廣的地方自治權，但都得之於國會的普通法律，國會可以任意擴大與縮小，地方政府的許多活動，都得受中央政府的支配。（註一）

在大陸方面，法國政府是單一制政府最顯著的例證。法國全國分爲若干「州」（*departement*），「州」又分爲若干「部」（*canton*），「縣」（*arrondissement*），「市」（*commune*），各各具有辦理地方政府事務的機關，但它們所有的自治權很有限；自治權並非得之憲法，而得之於國會制定的法律；地方組織大抵類於中央政府的代理機關，在行使中央政府所留予的權力時，甚至在行使地方行政事務的權力時，得受中央政府的廣大支配。（註二）

歐洲大陸的其他國家，除去採聯邦制的德奧瑞十三國外，在這一方面，情形與法國相較，僅程度上的差異而已。

(註二)關於英國中央政府對於地方政府的支配，可參 Ashley, "Local and Central Government" (1906), ch. 1.

Lowell, "The Government of England" (1908), vol. II, pt. III.

(註三)法國地方政府的地位及中央政府對於地方政府的管轄，可參我於 "Administrative Reform in France,"

載於 American Political Science Review, vol. XIII (1918), pp. 17 ff. 論文中所引的書籍。

〔聯邦制政府的解說〕 與單一制政府和對照的聯邦制政府，政府全部權力，由國家憲法或創立聯邦的那個國會所制定的組織法，分配予中央政府和各邦政府或其他的地方政府。各邦政府非由聯邦的中央政府所創立，相反，在大多數聯邦制國家，中央政府倒由各邦因組織聯邦所建立；它們不僅僅為中央政府的一部分或代理機關而已，它們的自治範圍並非由中央政府決定，乃由共同的聯邦憲法決定，或者同英屬「自治領土」那樣，由帝國國會所制定作為憲法使用的法律所決定。所以它們並非由中央政府的容許存在，它們的範圍也不受中央政府的限制。

因之聯邦制政府可以界說為中央政府和地方政府聯合在一公共主權之下的制度，中央機關與各邦機關，在聯邦憲法或創立聯邦制的那個國會訂的法律所劃定的確定範圍內，各有其至高無上的權限。它與單一制不同，具有兩重的政府，具有與中央集權制相反的地方自治。它代表單一制政府與聯邦制政府兩者間的一種折衷制度。所以那種地方機關所管轄的地區，不僅僅為行政區域，也是自治的區域，並且

就某種意義說，是自由其憲法與政治制度的自行創立的政治社會。不過，中央政府與地方政府在組織上也不是彼此就完全分離，不相隸屬。聯邦政府並不如通常人所泛稱的那樣，僅僅是中央政府而已，實在爲中央政府與地方政府二者所合成的一種制度。地方政府雖非中央政府所創立，亦不受中央政府的管轄，但與中央政府一樣，同爲聯邦制度的一部分。

〔聯邦制政府權力的分配〕 在聯邦制之下，中央與地方政府分配政府權力的原則，以凡於聯邦全體有關，必要規制劃一的，交與中央政府管理，而於聯邦全體無關的一切事宜，則留於地方政府管理。註一）簡言之，同時應該有一個管理全國事宜的政府，和若干管理地方事宜的地方政府。就前者而論，聯邦制政府有類於單一制政府，就後者而論，則聯邦制政府更有類於邦聯制政府。不過究竟那些事須中央一致決定，那些事應由地方各自規定，各人意見甚不一致，因此各聯邦制國家對於中央事權與地方事權的實際上的劃分亦彼此互異。不過大多數行聯邦制的國家，都以外交、宣戰媾和、各邦間貿易與國際貿易、鑄幣、專利、版權等各種事宜授於中央政府管理。就大體上言之，在國際關係中，各邦不能算外交上的主體，但在某種事件上，各邦已頗足以阻礙中央政府的順利進行。（註二）在歐洲比較新近成立的幾個聯邦制國家中，究竟何者須規制劃一，何者無妨互異，觀念與美國頗有不同，因此分配事權的原則亦有差異。有許多事宜在這種國家認爲對於全體有關，須規制劃一者，在美國卻聽任各邦自行規定。例如在德國

全部民法、刑法、商法、程序法、婚姻法及離婚法皆由國家規定，不由地方規定。因此在聯邦範圍以內只有一種統一的法典，不會有多種大相差異的各地法制。(註三)美國立法的參差不齊，尤其是關於那些與全國有關而非僅地方事件的立法，已發生了種種弊病，近年來已經引起許多方面的討論，主張擴大中央政府各方面權力。

(註一)參考 *Jivoy*, "Law of the Constitution," p. 131; *Froeman*, "History of Federal Government," p. 3-4.

(註二)德國的邦 (*Landen*) 與瑞士的郡 (*Canton*) 都有與鄰國締結條約的有限制的權力。

(註三)在德國新聯邦制之下 (見註四 一九一九年八月十一日的新憲法)，其他如公民資格，各邦間的選屬，出外僑居，外國人入內僑居等等事，都規定專屬於聯邦管理，各邦對於這類事不得立法。其他在美國屬於各邦權限內的各種事宜，例如民法，刑法，教育，管理浮浪人，出版，集會，結社，公共衛生，勞工，銀行，保險，戲園與電影院的管理等等，其立法權亦屬於聯邦，但如果聯邦立法機關不行使這種權利時，亦可由各邦立法規定 (見德國新憲法第七條)。因為聯邦立法對於其中有許多事，例如民法，刑法，早已有所規定，所以在這西領域以內，各邦立法機關便無立法的餘地。此外還有些其他的事，在美國歸各邦立法者，例如公共秩序及安全的保護，教育，宗教，土地所有權與土地的使用法，刑罰制度等等，如聯邦認為具有規制劃一較為相宜時，亦可制定各邦立法所必須遵守的若干基本原則 (新憲法九至十一各條)。在奧地利新聯邦共和國，聯邦議會實際上具有對上述各事的立法權，包括對於其他事務，制



訂為各邦議會立法必須遵守的原則之權。同樣，瑞士聯邦議會對於下列各項事務，如民法，刑法，商業上債務，重工，保險，銀行發行紙幣，婚姻，食品貿易及對於身體健康有危險的商品貿易，衛生警察等等，保持立法的權力。加拿大的自治領地議會，對於國內貿易，國際貿易，船舶險或銀行，匯票，期貨，結婚與離婚，刑法，及其他全部分派一部分在美國歸於各邦管理的各種事務，保有立法之權。巴西聯邦共和國，其中央政府與各邦政府權力的分配大致與美國相同，但聯邦議會具有民法，刑法，及商法的立法權。巴西憲法所以於此點與美國不同者，因為巴西成立聯邦共和國時，與事利事尚事早已有了全國一致通行的法律。參考 James, "The Constitutional

System of Brazil" (1923), p. 276.

〔聯邦制政府權力分配的方法〕 在聯邦制國家，對於中央機關及地方機關間的分配有兩種方法。在大多數聯邦制國家，凡賦予中央政府的權力，都特別在聯邦憲法或聯邦的組織法中一一列舉。其餘特別禁止者的以外，一切權力悉歸地方政府。所以，中央政府的權力為委託權 (delegated powers)，地方政府的權力為讓餘權 (residual powers)。換言之，中央政府的權限是在憲法上積極規定，地方政府的權限則在憲法上消極規定。所以遇有權限不明發生疑惑之處，法律上的推斷總以之屬於地方政府不屬於中央政府。但在加拿大的聯邦制度，政府權力分配採取另外一種的原則，規定地方政府為行使列舉權的機關，而中央政府則為行使委託權與讓餘權兩種權力的機關。(註一)不過無論各聯邦制國家的分配權力採取那一種的原則或方法，所論所委託或讓餘與中央政府或地方政府的權力性質與範圍為如何，

要之中央政府與地方政府皆不能自行擴大權限，或重新分配聯邦憲法或聯邦組織法早已分配過的權力。祇有主權機關才可以那樣做。

(註1) 見 British North American Act, secs 91-92; Munro, "Government of Canada," especially ch. viii. 第九十一條列舉自治領士議會所可立法的事務有二十九種，但此外對於非專屬於各省省議會的亦可立法。第九十二條列舉立法權專屬於省議會的事務共十五種，非一般的屬於各省純粹地方性質或只對於各省有關的一切事宜。】

(聯邦對各邦的支配與強制) 在有些聯邦制國家，中央政府對於地方政府的組織和行動，具有有限制的支配權。例如美國中央政府具有監督各邦政府探行共和政體的责任，就這一點可以推論出，中央政府也可以禁止在它認為不合這個條件的各種地方組織。同樣，德國的新憲法(第十七條)亦規定各邦必須採取共和政體，即必須採取接選權普及、選權平等、直接選舉、秘密投票、不分性別、用比例代表制的方法以選舉代表，並須探行內閣制。奧國新憲法也有這樣的規定(第九十五條)。在加拿大自治領地政府具有取消各省議會所制定的法令之權，在委內瑞拉(Venezuela)聯邦共和國的中央政府，亦有否決各地方立法機關所制訂的立法之權。在德國，中央政府可以用聯邦執行(Togama execution)的手續，必要時並可採用武力強制，聯邦中曠職或頑抗的各邦履行聯邦憲法所加於它們的義務。德國新憲法第四十八條。(註2)中央政府之具有強制不盡憲法上義務的，各邦的權力，這是德國聯邦制與美國聯邦

制不同的一點。在美國，普通一般都不承認中央政府具有這種權力，而實際上亦從來沒有試用過。不過，並不是說中央政府便不能用武力來保護美國的公產，來執行聯邦憲法，聯邦法律，聯邦條約，和聯邦法院的手續與判決。美國聯邦大理院曾經說過，聯邦在它國家領土以內，任何地點，行使它權威時，具有掃除一切障礙的憲法的權力。

如果有一邦的當局實行干涉或企圖阻止聯邦的這種行動時，聯邦即可臨以武力，但這與德國憲法所許可的聯邦強制或聯邦執行的意義不同。一八六一年林肯總統 (President Lincoln) 派兵到美國南部各邦，就根據了這種的權利。

(註一) 也可參考瑞士憲法第二十七條，條文規定聯邦對於各邦在辦理公立小學及允許各教派兒童入學事方面不履行某種義務者，有「採用一切必要措施」的義務。

〔地方對於聯邦法律的執行〕此外美國、巴西和其他大多數聯邦制國家還有一點，與德奧及瑞士的聯邦制不同。在前一種的聯邦制國家，聯邦政府對於執行聯邦法律，徵收聯邦稅款，辦理聯邦所負擔的其他職務，都另有聯邦官吏與聯邦機關。巴西憲法（第七條第三款）明文規定聯邦法律與聯邦機關的法令與判決，全國皆由聯邦官吏執行。不過它又規定，經各邦政府同意，聯邦法律也可委託各邦政府執行。這種權力的移轉，美國聯邦政府得各邦同意時也可採行，但實際上則很少採行。（註二）在德、奧、瑞士則不

然，國會所制定的法律大部分皆由各邦政府或各郡政府去執行。德國憲法（第十四條）規定聯邦法律除特別規定者外，都完全由各邦機關執行。除專屬於聯邦管轄的事務，如外交，國防，鑄幣，海關，郵政，及少數其他事務以外，聯邦概以各邦官吏與各邦代理機關執行，而不由聯邦自己的官吏與代理機關。奧國憲法（第十條及第十一條）也規定除關於某種特定事務的聯邦立法應由聯邦機關執行以外，關於其他各種事務的聯邦立法悉由各邦機關執行。在瑞士國會制訂的立法也同樣有一大部分由各郡政府去執行，而且某種聯邦租稅（例如免服軍役特稅）也由各郡機關代徵。（註二）

每種制度都有他的利弊。以各邦機關或地方機關來辦理聯邦事務，固然可以免去行政機關重複的弊，卻有另有的缺點，令地方政府負責執行聯邦法律，擁護聯邦的政策，通常為地方公眾感情所支持的地方政府，可以加以反對或行之不力。為要保證地方政府必妥善執行聯邦法律起見，德、奧、瑞士的憲法都規定地方政府被委託執行聯邦立法時，皆有監督、調查和上面所講的強制地方政府之權。所以，德國聯邦內關係有權可以訓令各邦當如何執行聯邦法律，也可派遣委員至各邦政府監督其法律的執行（第十五條）。奧國憲法（第十五條）也同樣規定聯邦有監督各邦執行聯邦法律之權。相同，瑞士聯邦政府對於各邦之執行各種聯邦法律，也實行監督之權。

（註一）於此有一個例外，美國聯邦准許各邦法院和地方法院得按照歸化外人的聯邦立法，要給歸化證書與外國人民聯邦

政府一部分依託各邦協助以執行聯邦的禁酒律，也可以作為另一例外。

(註1)關於此點，可參 Brooks "Government and Politics of Switzerland," p. 59 及 Bryce "Modern

Democracies," vol. 1, p. 325. 美國自國庫撥款津貼各邦的實施，如撥款以補助各邦的辦理教育，建築大道，及訓練民團，各邦按

受津貼的條件，即須履行聯邦法律對於它所欲舉辦的那些事務的規定。這樣一來，使各邦正在漸大的活動範圍處於聯邦支配之下

瑞士聯邦政府也常有津貼各邦辦理教育及建築公共建築物的事，有相同的效果。

〔聯邦政府對於地方政府事宜的干涉〕 大多數的聯邦制國家，中央政府都有干涉地方事宜，尤其是維持內部治安的某種權利。在美國任何各邦如發生擾亂，如果於邦議會開會期間有邦議會的請求，如在邦議會閉會期間有邦長的請求，聯邦政府即可出而干涉，在必要時可用武力。如果變亂騷擾至礙及聯邦政府的工作，聯邦法院的進行，或邦際貿易的活動時，總統就無須靜待邦長或邦議會的請求，即可自動派遣聯邦軍隊至肇事地點以平止變亂，好如——八九四年克里夫蘭總統 (President Cleveland) 對付芝加哥 (Chicago) 罷工事件那樣。(註1)

在巴西，聯邦政府有權干涉各邦事務以抵禦外侮，維持各邦的共和政體，恢復治安秩序（根據邦政府之請求），和保障聯邦法律與聯邦法院判決的執行。(註2) 美國的憲法更進一步，把因為保護各邦以禦外侮而出以干涉和維持各邦共和政體作為聯邦政府的義務。瑞士的聯邦憲法（第三條），以保障各

郡的完整和被承認爲各邦所具有的「主權」，作爲聯邦政府的義務。憲法上也確定中央政府有干涉各郡內亂之權，無須等待各郡當局的請求（憲法第十四條至十六條），自一八四八年以來，聯邦干涉各郡的事已經有過十一次，其中有五次在體西諾郡（Ticino）發生。（註1）

在德國，憲法（第四十八條）規定如公共治安秩序實際上受騷擾或受危險時，總統可採「必要措施」以恢復治安秩序，且在必要時可以採用武力制止。爲達到這個目的起見，他可以暫時停止憲法上各條文所保障人民的全部或一部分自由，宣布戒嚴。

（註1）見 Cleveland, "Problems of Executive Power," Woodburn, "The American Republic," p. 172 ff.

（註2）見巴西憲法第六條及 James, "The Constitutional System of Brazil," (1920), p. 16.

（註3）這種事實見 Brooks, "Government and Politics of Switzerland," pp. 55 ff.

## 八 其他各種政體

〔邦聯制政府〕 邦聯制政府（confederate government）可界說爲組成邦聯的各邦仍保持它的主權，各具自行選擇的政體，因爲或大部分因爲彼此互助共禦外侮而有一個共同的中央機關的一種制

度。(註一)聯邦制是在一個共同主權之下，有兩重政府的制度，而在邦聯制度 (confederacy) 英文有時又稱爲 "confederation" ) 下則構成邦聯的邦有多少，即有多少主權。邦聯不像聯邦那樣，有中央與各邦的權力劃分。它也許有一個中央政府者，如果有的話，通常都由各邦共同締結條約或協定條款而成立，而非由憲法所創設，而且僅是以各邦名義爲各邦辦理少數事務的代理機關而已。它通常沒有行政機關和司法機關，它沒有立法機關，而有一個各邦代表所組成的代表大會 (congress or diet) 代表的職務。其謂爲立法者無寧謂像外交的全權代表。大會也可通過議決案，但平常也沒有關於約束效力的立法之權。這種議決案並非直接達於人民，而是先及於各邦，再由各邦機關接轉達至於人民。實在聯邦沒有直接對它服從盡忠的公民或屬民。它的權限普通只包括那些關於外交、餉稅，和各邦間彼此有關的少數事務而已。它通常都沒有支配它財源的權力，它的收入有賴於各邦的自由捐輸。最後，因爲各邦有任意退出邦聯及不受邦聯法令與議決案的拘束之權，所以它缺乏穩固性與永久性，它存廢常飄搖不定。它只是一種過渡的政治組織，通常要不是進而結合爲聯邦，就是因而解體，各奔前程。

(註一) 參看 Burgess "Political Science and Constitutional Law," vol. II, p. 6.

〔官僚政府〕 還有些政府，從它們的精神、方法和行政人員的職業性質來看，被稱爲「官僚政治」(bureaucratic) 亦有人譯爲「分部政治」。嚴格的說，官僚政府 (Bureaucratic Government) 者，

即政務大部由分設的各司辦理。各司長官決定重要政策與決議的政府。就廣義言之，凡政府行政官吏對於公務受有職業的訓練他們普通的任期，皆很永久，他們的陞遷一部分按任職年數一部分按照辦事勞績的，皆屬官僚政府。在這種制度之下，為政是一種職業，且為入此途者的終身事業。在這種官吏之中通常產生有一種類正式軍隊所有的團體精神（esprit de corps）和紀律精神。他們自然而然的養成了一種階級精神，成為與其他非官吏的人民截然不同的特殊階級。由這一種階級來辦理政務的政府，類皆具有過重形式過重行政慣例而不顯根本原則的特徵。簡括說，如柏克所說的，重形式而重於顧實質。在近代，官僚政府最極端的例證當推一七二〇年至一八〇八年以後在拿破崙統治下的一個時期的法國。這種政體的發展的不同的各種程度，存於現在的歐洲大多數國家中，尤其在德奧英法程度較為差些。普通都認官僚政治祇與君主國家有連帶關係，但它的形式、方法，及他一部分精神在許多共和國家的政府制度中也可看出。（註一）

在現在的法國，可以聽到許多對於官僚政治的責怨之聲。前面所說過的，法國政府係極端的中央集權制，政權大部分集中於巴黎，以及各州（department）都會。因此，內閣各部與各州長公署的行政事務自不免遲滯堆積。全國成千累萬的問題一股腦兒都送來要求解決，其中包括許多只與特殊地方有關，在美國由地方機關去解決的問題。州中各市的預算案都須經州長批准。地域較大的各州，要等州長批准的預



算案約有五百件。在這種情形之下，裁決預算案及他種須經州長審核的許多事件，事實上非賴州長的行屬吏去辦理不可。最低級官吏的裁決，須依次轉呈各級上司審核，最後始達於部長或州長。自然而然，此種機關一定運行極其滯緩拖延，使當事者至不能忍耐，常有時一件極微細的事，經數年之久而始得最後解決者。報告、反證的報告、記錄、條陳、裁決，紛至沓來，一直至於使致關於那一件事務的文件公文堆集成了有小山那麼高（註一）。

不過就廣義言，官僚政府，也不無它的優點。官僚政府，即以對於所欲從事的工作受過特別訓練的人來治理政務的政府。他們具有因任職甚久與治事經驗而得來的技能和才幹。這比起那種以沒有經過特別訓練的官吏，在委任他們任職之初，不問他們對於所任的職務有無技能，解職以後，又以同樣沒有經過特別訓練之人員繼任的政府，自然更顯得有效率些。密爾說「官僚政治可以精聚經驗，獲得經過充分試驗，充分研究的傳統箴言，使實際辦理政務者得有準繩的專門知識。」（註二）

（註一）討論官僚政府的書籍，可參 Brater and Blumstein, "Deutsches Staatswörterbuch," vol. II, pp. 293-297 (art. "Burenkrairie"); Goodnow, "Comparative Administrative Law," vol. II, 8-9; Mill, "Representative Government," pp. 109-110; Bloch, "Dictionnaire de la politique," vol. I, pp. 271-276; Bachem, "Staatslexikon," vol. I, pp. 1070-1078; 參見 Bryce, "Modern Democracies," vol. I, pp. 274-275

(註一) 法文『應英字庫』：“*Administrative*”，這個字即指以撰寫辦理事務需用大量紙張的方法的中央參政會議 (Council of State) 委員 (Clarion 於其所著書中，其中有幾部 (見其 “*Les travaux publics*”，1804, and “*Le pouvoir administratif*” 1811) 描寫到法國行政機關辦事手續的遲緩、迂迴和拖延。在他舉出種種例證中，他提到拆換國道上的一座巴黎橋梁所需的手續。它包括普通工程師和總工程師的檢查和報告，道路橋梁總會的批准，州會和國都巴黎兩地的數次往返，州官局的查驗，在橋梁所在的市區發布通告，工程師委員會的開會判斷，中央參政會議小組會議的查驗，總統的發布命令，以及在政府公報公布。他試，就算沒有特別的困難，要完全經過這些多手續，也得要十五月或十八月之久。如果這道橋梁剛在一個城市附近，那麼又會另步枝節，發生那個城市應否撥款拆換該橋梁的一部分經費的爭執，這樣一來，要想把工作結束時期又將延長 (見他的 “*Les travaux publics*”，pp. 120—122)。數年前一位國會議員在他討論公共建築物的預算案的程序中，說他知道有許多比較簡單的事件，要完全了結，需要多至五十次的行政手續。

(註二) 見 J. A. Mill, “*Representative Government*” (Universal Library Edition), p. 109 但 Mill 認為官僚政府弊多於利。他說：“官僚政府所染的病和因而致死者，即在於慣例 (routine) 這種政府因為它原則的動搖而死亡者固然有，但爲了它的把什麼都成爲慣例的定行失去它活力而死者更多。”他又說這種政治足以成爲『浮誇政治』“*paddingocracy*” (見其 “*Representative Government*”，p. 110) Rohmer 認爲官僚政府爲唯一的，就是哲學家都無從爲之辯護的政府。見 Brodhans “*Konversations-Lexikon*” 卷中 “*Bureaucratie*” 一頁。

(平民政府) 與官僚政府相對照者卽有時泛稱爲平民政府 (popular government) 的政府。所謂平民政府者卽官吏按一定的週期自普通人民中選出，其中有許多出於人民自行選舉，官吏經過了短促的任職期後，重新再恢復私人生活。普通，他們都沒有受過特別的訓練；常有服務而無金錢報酬的；而且在他們任職期間，常常同時兼營着其他職業。在這種制度之下，大多數官吏位置，都公開與全體人民，無須事先的準備和考試，很少或完全沒有資格上的限制，官吏絕不會形成爲特殊階級，或與一般人民隔絕而不和接觸。一般官吏多少受輿論的影響，在執行職務時受立法上支配成分多，受行政上支配的成分較少。

(個人主義政府和保育主義政府) 最後自政府的職務與活動範圍言，政府又可分爲個人主義政府 (individualistic government) 與保育主義政府 (paternalistic government) 兩種。個人主義政府，卽政府活動祇限於維持和平，秩序，與對內對外的社會安寧，和保護私人權利這類單純警察職務的政府。保育主義政府，卽政府的職務不僅限於掃除弊害與保護私人權利，並進而以種種方法爲人民謀社會福利的政府。它替社會辦理種種私人可以舉辦的事，理由說，由政府做去比私人更來得有效率些，要多經濟些。這種政府有時管理着各種實業，從事於各種經濟的企業，規給老年人，病人，殘廢人的年金，並用種種方法，爲人民的社會利益打算。

## 九 各種政體的承續

〔古代學者的學說〕 從來沒有一個國家，自有史以來祇保留採行一種政體。政府的形式是常有變遷的，以是才可以適應新的環境。例如雅典（Athens）最初由君主統治，接着為貴族專政的政府統治，再後為暴君統治，以後由民治政府統治，最後又由君主統治。羅馬也經過一個政治變遷的輪轉，最初為一城市王國（city kingdom），接着變為共和國，最後變為凱撒（Caesar）統治的帝國。法國政府在一百年以內，就經過了專制君主政體，共和政體，帝制政體（empire），王制政體（kingdom），第二次共和，第二次帝制，和第三次共和，這幾種政體。

古代有一種通俗的信仰，認為一切國家在歷史的過程中，按常態都必定經過一種政治發展的自然程序。例如柏拉圖謂演化的天然程序，即自貴族的政體（即最優良份子統治的政體）變為軍治的政體（timocracy）（即軍人統治的政體），再變為寡頭政體，又再變為暴民統治的政體，最後變為暴君專制政體。（註）亞里斯多德對於政體發展程序的內容與柏拉圖意見不同，但也相信政體的承續，遵循着有規則的一定程序。依照他的意見，各國在最初普通多為世襲君主政體，經若干時間變為貴族政體。貴族政體經時間的演進變為寡頭政體，寡頭政體又變為暴君專制政體，暴君專制政體最後又變為民治政體。通常，

因為實行民治政體而發生不滿之後，君主政體又會重新建立，更自君主政體同前面一樣週而復始的循環推演。(註二)波里貝士(Polybius)以為各國最初由國中武力最強者統治，即是各國在最初皆為君主政體。接着即為以公理而不以武力為統治基礎的時代。這個時代的政體，波里貝士稱它叫「王治政體」(royalty, Basileia)王治政體以後又退化而為暴君專制政體，暴君專制政體不久為人推翻，而代以貴族政體。貴族政體經時間的演進又變為寡頭政體，寡頭政體又為人民推翻，民治政體於是成立。(註三)馬克維尼(Machiavelli)對於古代國家政體承緒的自然和次序所立的原則，幾乎完全與他所立者相同。

德國著名學者士來爾馬赫(Schleiermacher)謂政治變遷，大部分都隨政治自覺的傳播情形而決定。他說在最初，一般民衆雖同具政治的意識但它在任何人的心中都尚沒有高度的發展。民治政體自然最合於這種情形，所以也就是最初的政體。經時間的演進，政治意識有高度的發展，並且集中於少數人心中，這樣便成為貴族政體。最後，國家意識集中於一人，於是乃成為政體中發展最高的君主政體。(註四)士來爾馬赫的定律在原則上固然也有幾分真理，但大多數學者都反對他所主張的政治意識傳播的那種程序。比較合理些，倒不如相信最初只有一人或至多只有極少數人具有政治意識，以後政治意識才慢慢發展逐漸傳播。到國家比較很晚的時代才普遍及於一般民衆。所以政體承緒程序也許和士來爾馬赫所

擬定者剛相反換言之，國家也許最初爲君主政體，繼後變爲貴族政體，最後政治意識漸次普及，才變爲民治政體。歷史上實際證明政體發展的程序，一般確皆如此。（註五）

伯倫智利 (Brihaechii) 批評士來爾馬赫的理論，認爲常態的政體承續的程度如下：最初爲神權政治 (Theocracy)，第二爲君主政體，第三爲貴族政體，第四爲民治政體。每一種政體，常常自身也經過幾度變遷。例如君主政體最初爲純粹君主政體，繼後變爲兼具貴族政體的性质 (ständisch)，最後又兼帶民治政體性質。共和政體同樣經過君主政體的，貴族政體的和民治政體的三個階段。（註六）

我們討論古代學者對於政體承續所定的規則，祇能得到一個結論，便是：政體變遷不如物理上物理變化那樣遵循着一定的規律。歷史上有種種證據，都可證明這句話的真理。例如古代的君主政體並不都變爲暴君專制政體，暴君專制政體通常由於貴族政體各首領間互相鬭爭而造成。君主政體的變爲民治政體，貴族政體的變爲君主政體，民治政體的變爲貴族政體，也不是不常有的事。布丹 (Bodin) 在他論共和政體的書中，舉出許多這種變化的歷史例證。在近代，君主政體變而爲民治政體者比起變爲貴族政體者來得更多。在十六十七世紀時，歐洲有許多國家的專制君主政體，即建築在封建式貴族政體的廢址之上。把這個問題研究以後，即可知所謂例出者，倒要比合於原則者爲多。政治的演化誠然具有某種的定律，但並沒有如古代作者所說的這種政體承續的程序。所有的國家並非全都都經過同樣的階段或具有同

樣的變遷所發生的種種變化，在許多國家政體是出於國內革命的結果，在另外許多國家卻出於有意的採納或摹仿。吳爾森（Woolsey）說得很對，要是真有波里貝士所說的這一種政體承續的定律，那不會說世界將更無前途可言。（註七）簡括說，政治的領域將為命運主義（fatalism）和死亡所統治了。

（註一）見 Plato, "The Republic," bk. VIII

（註二）見 Aristotle, "Politics," bk. VI.

（註三）見 Polibius, *Lyris*, vol. I, p. 2.

（註四）見 Schelsinger, "Über die verschiedenen Staatsformen," 對德曼說的批評可參 Bluntschli,

"Politik," pp. 309 ff.

（註五）參見 Latour, "Traité de droit public et administratif," vol. I, ch. 35. Bachez 仔細研究政體的

承續與政體的轉輪以後，說明在過去普通一般，雖則不一定都是如此，政體變遷都依君主政體，貴族政體，民主政體的程序相承續他說，因為出於自衛的必要即產生了最初的政治組織的體式，即軍事的君主政體在產生這種政體的競爭過去以後，政治組織即變為貴族政體最後民衆要求參政管理政事，政治組織再變為民主政體。

（註六）見 Bluntschli, "Politik," pp. 310—312. 也可參閱他的 "Allgemeine Staatslehre," bk. IV, ch. 10

（註七）Woolsey, "Political Sciences," vol. I, p. 469. 可參閱 Latour, "Elements of Political Science."

pp. 40—41; KORNBLAU, "Contract Social," *OR.* 21, *COL.* 11; *AND* LAWELLES, "Le Gouvernement dans le contrat," *OR.* V, *CH.* 2.



## 第十五章 各種政府制度之優點與劣點

### 本章主要參考材料

- Angell, "The Public Mind" (1927), ch. I.
- Barthélemy "Le problème de sa compétence dans la démocratie" (1918), *Introd* and ch. I; also his "Démocratie et politique étrangère" (1917), pt. I, ch. and pt. II, ch. I.
- Bonn, "The Crisis of European Democracy" (1925), ch. 6.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, ch. 8; vol. II, chs. 45, 73—75, 78.
- Dicey, "Law and Opinion in England" (1915), Lecture III.
- Farner, "The Monarchy in Politics" (1917), concluding chapter.
- Fisher, "The Republican Tradition in Europe" (1911), ch. 13

- Follett, "The New State" (1918), chs. 16—21
- Giddings, "Democracy and Empire" (1900), chs. 12, 14, 16.
- Hall, "Popular Government" (1921), chs. 1, 8.
- Hasbach, "Die moderne Demokratie" (1912), pp. 579—607.
- Holcombe, "The Foundations of the Modern Commonwealth" (1923), ch. 1.
- Kules, "Unpopular Government in the United States" (1914), chs. 1—2.
- Lecky, "Democracy and Liberty," vol. I, chs. 1, 4.
- Lowell, "Public Opinion and Popular Government" (1913), ch. 10; also "Essay on Government" (1889), ch. 2.
- Ladovici, "A Defense of Aristocracy" (1915), chs. 1, 6—8.
- Maine, "Popular Government" (1886), Essays I—II.
- Mallock, "The Limits of Pure Democracy" (3d ed., 1918), chs. 1, 2, 4.
- Marriott, "The Mechanism of the Modern State" (1927), vol. II, chs. 24—26.
- Mencken, "Notes on Democracy" (1926)

Mill, "Considerations on Representative Government" (1861), chs. 2—4.

Penman, "The Irresistible Movement of Democracy" (1923), ch. 10.

Sedgwick, "The Democratic Mistake" (1912), chs. 2—3.

Shotwell, "Democracy and Political Morality," *Pol. Sci. Quar.*, vol. XXXVI (1921).

pp. 1 ff.

Treitschke, "Politics," vol. II, chs. 15, 29.

Weyl, "The New Democracy" (1914), ch. 20.

Willey, "Some Recent Critics and Exponents of the Theory of Democracy" in

Merriman, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), ch.

2.

## 一 君主政府

〔君主政府所在地〕 前章已經研究過各種政府制度的組織，我們現在藉歷史和過去的經驗，來討論各種政府制度的優劣。君主政府在已知的各種政體中是最老的了，在中古時代它幾乎是一種普遍的

政體，它的各種不同的形式，現在遺存於歐亞非三洲的若干國家中。（註一）當着不可抗拒的民主潮流絕對專制的君主政府雖然已經絕跡於歐洲，但一直在最近以前，依舊程度不等的存在於歐洲最重要的幾個國家中。已故的席治維克教授（Sidgwick）宣稱，在十八世紀中葉，一般人把絕對君主政府作為「政府的最複形式」，大體上說來，祇有它才能實現那長期推演而成的有秩序的邦土國家（country-state），才能建立和維持文明的政治秩序，這種目的，別種政體都曾企圖實現而失敗了的。（註二）

另外有位英國的著名學者斐雪（H. A. L. Fisher）在他一九一一年出版的研究歐洲共和思想的發展的專書中，認為自一八七〇年以後共和政府在歐洲沒有過實際的進展。他指出，法國在當時是歐洲採取共和政府的唯一大國，但它的實施的結果並不足以引人仿效。（註三）誠然在此以前，最顯著的如一八四八年，歐洲已有過幾國成立共和政府，但壽命都很短促，被推翻的君主政府立刻就恢復了。他以為就整個而論，共和政府的前途沒有什麼希望，並且指出當時如德意志與意大利等國就是最進步的政策如社會民主黨也不是反對（至少不激烈反對）君主政府的，祇要獲得了在它們認來比較取消君主政府更重要的比較寬大的選舉制度，和其他合於民主精神的改革，它們便已經心滿意足了。

（註一）中古時代的政治情形很顯然不利於共和政府的發達，當時的一般信仰不啻以君主政府為必要，而且因為出於神意所命定，在十六世紀尚有少數所謂共和國家，例如Florence，Venice，United Provinces of Netherlands及瑞士聯邦；

除了瑞士以外，其他皆為貴族政府，在現在看來都不能算是共和國。在十七世紀，有許多提倡共和政府的先導者，例如 Milton、Harrington 及 Madame，但他們的夢想都未曾及身實現。十八世紀顯然是開明專制的時代，君主政府是普遍的。有許多學者如 Bosset、Turgot 及 Montesquieu 把君主政府稱為完美的政體，Bosset 加以辯護，且稱爲神意所命定的政體。歐洲第一個現代的共和國與過去一切共和國體根本相異，顯然是爲民治的，便是法國革命黨人於一七九二年在法國所成立的，但它的壽命很短。見 Fisher, "The Republican Tradition in Europe," ch. 5.

(註一)見 Sidgwick, "Development of European Polity," p. 318.

(註二)見 Fisher, "The Republican Tradition in Europe," especially ch. 13.

(共和政體的發展) 斐特以爲共和運動的失敗有幾種原因。第一點，因爲在他著書那個時候歐洲的在位君主，他們的智慧、品性，才能一般都高出於十九世紀初葉那些爲歐洲的君主。(註一)所以在一八四八年似已岌岌不可終日的君主政體的地位，以此而大爲穩固。當時在位君主如英國的維多利亞女皇 (Queen Victoria) 和愛德華第七 (Edward VII)，比利時的利歐波爾德第二 (Leopold II)，丹麥的基利斯當第九 (Christian IX)，瑞典的鄂斯加第二 (Oscar II)，德國的威廉第一 (William I) 和威廉第二 (William II)，奧匈帝國的法蘭色斯·約瑟夫 (Francis Joseph)，和意大利的微克脫·伊曼紐爾第二 (Victor Emmanuel II) 都極受本國人民的尊崇愛戴，這在一八四八年以前各國君主所沒有

的，當時各國人民對於君主的信仰一般都很微弱。在德意志和意大利，君主統一全國的偉績以及這種國家和君主統治下的其他各國物質上的非常進步，也幫助促成一般人民對君主政府表示滿意。斐雪指出，大部分由農人、漁夫、店商與水手組成的淳樸具有民治精神的挪威人民，在一九〇五年有意的寧願採取君主政體不取共和政體。挪威本來有一個由小說家邊孫（Bjornson）所領導的共和黨，但幸因對於究竟採美國式共和政府抑或採法國式共和政府的意見不一致而分裂。當時流行的議論，以為君主政府比較共和政府合英德之意，並且其為國家的安全與聲威可以藉皇室朝間的聯盟以增進，因之共和政體就未免被扔在一邊了。

一九一一年，葡萄牙推翻君主政府，建立共和政府，但一直至「歐戰」止，共和政府沒有更進步的進展。「歐戰」以後，德奧變為共和國，大多數新成立國家與後來的希臘才先後採取共和政府。蘇俄也把君主政府廢除了，但所採取的政體不能算做傳統所謂的共和政府，而且自認為不是平民政府。可以注意的，也有些國家如南斯拉夫（Yugoslavia）投票決定採君主政府，匈牙利的政體迄今仍未完全確定，雖無君主，但仍為君主政府。有幾個比較年久此的君主國，如比利時與羅馬尼亞，憲法雖歷有修改，並大大增加民治政治的成分，但兩國的君主政府仍儼然保持着。意大利的政府制度，在法西斯蒂黨手裏雖有許多根本的改變，但仍舊保持君主政府，而且似乎很少改行共和政府的傾向。英國，布加利亞，荷蘭，西班牙，及斯干地

那維亞(Scandinavia)半島中各國的君主政府之地位都沒有受『歐戰』的影響，在最近的將來，也沒有改行共和政府的徵象。結果，除去俄國和被保護的國家以外，在『歐洲』君主國家仍然佔有一半。(註二)君主政府在北美洲從未有過立足之所，法國在墨西哥的實驗是一個失敗；在南美洲，巴西雖曾一度採行過君主政府，現在也已經消滅。在亞洲祇有日本，暹羅，波斯，和少數小國採取君主政府；在非洲有阿比西尼亞(Abyssinia)和埃及仍為君主政府。

(註一)十九世紀初葉英國君主墜落程度，可見Thackeray, "The Four Georges," 和Fisher, "The Reign of William III in Europe," pp. 380 ff. 倫敦, Times 報在George IV 死時論到他的生平和為人，以為從來沒有一個人的死，如他那樣不為同胞所惋惜的；無有一個人的眼中為他流淚；無有一個人的心中為他存一絲哀感。『若是誰有過一個朋友，一個親密的朋友，不管屬於那一等的人物，我們敢抗議，我們從來沒有聽見過他死後的名字。』見Sidney Low, "Government of England," p. 278 所引。

(註二)歐洲君主國有比利時，布加利亞，丹麥，英國，匈牙利，意大利，荷蘭，挪威，羅馬尼亞，西班牙，瑞典，和薩拉夫，共十二國。共和國有奧地利，捷克斯拉夫，愛沙尼亞(Estonia)，芬蘭，法國，希臘，德國，拉特維亞(Latvia)，立陶宛(Lithuania)，波蘭，葡萄牙，和瑞士，共十二國。

(君主政府的優點) 在十八世紀波緒厄(Bosquet)讚頌君主政府，以為它不僅是歷史經驗所嘉

許的，並且如上面所講過的也是上帝的命定的政體。他說，君主政府在一切政體中爲最古，最好，傳佈得最廣，而且最自然。全世界最初的政體都從他開始，並且幾乎全世界都靠它乃得以保持。它不但合於自然，並且是最尊嚴，最足以保障統治者與被治者的一致利益，最合於上帝自身所創的政體。（註一）一直到十八世紀的末葉，一般都相信以爲君主政府是人智所能創造的最近於完美的政體。英國的哲學家 and 史學家 休謨 (David Hume)，在近十八世紀中葉著書論及君主政府的優點，說：「雖然各種政體在近代都有所進步，但君主政體的進步最大，近於完美的境地。從前所謂惟有共和國家乃能稱爲法治 (government of law) 非人治 (government of men) 者，現在的文明君主國家，同樣可以這麼的說了。君主國家亦能使國內的秩序，條理，和安定達於非常的程度。在君主國家，財政極其安全，實業受有鼓勵，藝術發達，君主之於人民正好比父母之於子女。」（註二）他又說英國的這種自由政府 (free government) 裏「墮落的原因要比法國來得多，在休謨看來，當時法國的是一純粹君主政府最完美的模範。」這一個判斷，梅茵 斥爲完全缺乏真理的主要要素。（註三）

稍後，杜哥 (Turpin) 辯護君主政府，以謂君主專爲人民的利益着想決不願也決不能制訂惡劣的法律或不顧人民的利益以統治人民，所以君主政府是特別有利於增進人類一般利益與幸福的政體。（註四）我們估計君主政府的價值，自然不能祇根據爲當時君主政府臣僕或辯士像杜哥那樣人的意見亦



不能祇根據當時君主政府幾乎普遍而且很少有人反對的時代的學者如休謨那樣人的意見。必須根據於理智與經驗和所謂良好政府的健全標準上面去加以考驗。在判斷君主政府的優點時，也必須區別君主政府可能有的各種形式，或其過去已經有的形式；這即是說吾們必須把君主為權力唯一淵源並且實際統治全國的專制君主政府，和君主僅係名義上元首，權力為憲法所限制，實際由內閣統治再由內閣對國會或國會一院代負行政和政策責任的立憲君主政府，分別開來。第一種的政體，即有人加以辯護，以為它組織簡單，行動敏捷，意見統一，政策能繼續貫徹，和外交上足以增長聲威，勝於任何別種的政體。（註五）又有人以謂在專制君主政府之下，因為君主有選擇賢能官吏的充分自由，因此他可以使他們比民治政府下的官吏更來得嚴格負責，法律亦更易實行。而在民治政府之下，官吏由人民選舉，任期有一定，在沒有了以前不能加以撤回或罷免。最後一點，有人說君主政府比較最能維持社會中各階級間的社會公道，理由因為君主既非出自民選，故超然處於各黨派各階級之上，對於民衆類能大公無私，甚且表示同情。註六

就是盧騷吧，當時是個很激進的主張民治的人，也承認專制君主政府不無它的優點。他說：「於採行這種政府的國家，人民的意志，與君主的意志，國家的公共力量，及政府的單獨力量都集向於同一原動力；全部機械的一切彈簧都操於一人之手，都具有一樣的目的。沒有彼此抵消的方面相反的運動，以小微的努力得到很大的作用，除此以外，真更不能想得別的政治體來了。」盧騷又接着把一位統治大國的多能的君

主，與工程師相比，君主好像自己全不動作，但使什麼事都能順利進行，正好比工程師雖則靜靜的坐在兩邊，可以毫不費力的推動燈籠巨艦一樣。（註七）

在文化進步的初期，人民尚沒有發展出高度的政治意識，因而缺乏親自積極參與公務的能力，君主政府無疑在當時最適合於人民的需要。為訓練尚未開化的人民，引導他們出於野蠻的狀態，養成他們服從的習慣，似乎沒有比這個政體更好的了。密爾言得很善：『要是目的在於開化野蠻人民，而所用的手段又能實際達到這種目的，那種專制政府確是對付野蠻人民的正當的統治方式。』在人民尚沒有達到因為自由和平等的討論可以得到進步好處的程度以前，自由的一個原則，任何事件都不能適用。在這時以前，要是他們能運氣得到一位如亞格伯（Atkar）或查利亞曼（Charlemagne）那樣的人物，他們祇有無條件的服從。（註八）中古時代和近代初期，專制君主政府的促進民族團結——證明它確具存在的價值。蒲萊斯說：『十七十八世紀歐洲國家的許多改革，都是除強有力的君主外，別無其他的力量所能完成。』

（註九）

（註一）見 Boesner, "La politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte", 亦可覽 Fisher, "The Republican Tradition in Europe," p. 3; Dunning, "Political Theories from Luther to Montesquieu," pp.

325 ff. 亦可參看 Riner 在 "Patarchia" 書中對於君主政府的辯護。Figgis 在他的 "The Divine Rights of Kings"

書中（尤其第一章）以法理與同情的精神解釋君主政府出於神意說的觀點者。

（註二）見 Hume, "Essays," No. 12, 名 "Of Civil Liberty".

（註三）見 Maine "Popular Government," p. 4.

（註四）見 Fisher, "The Republican Tradition in Europe," p. 64 所引。

（註五）Pardier-Fodere 謂在一切政府制度中，君主政府是組織最簡單，行動最敏捷最有力，而為大多數國家所採行的政

體。見其 "Principes généraux de droit de politique et de législation," p. 243

（註六）Treitschke（見他的 "Politics," vol. 11, p. 62）說：「君主制由於各種黨派之上，自然容易傾向於臣民中的弱者；如 Froterichs the Great 所說過的：「爲計者之友一向是君主政府的光榮——君主政府就包含有對人人公平的形

念，這就觀念自由君主官現，就到現在，並則有許多反對君主政府的激烈的煽動分子，仍舊可以說德國的民衆對於君主的信仰深成對國會的信仰。」

（註七）見 Rousseau, "Contrat social," bk. 11, ch. 4.

（註八）見 J. S. Mill, "On Liberty" p. 23.

（註九）見 Bryce "Modern Democracies," vol. II, p. 536

「專制君主政府的劣點」，但所稱道的專制君主政府的優點，大多數都經不起實際經驗的考核。最

後分析專制君主政體即畢竟由一個人組織和管理的政體。他按照他自己所認為最好最對的以統治人民。但歷史已經很充分的證明這類的政府爲君主自身謀利益多，爲人民謀利益者少。（註一）密爾曾經說：「此已經久已成爲老生常談，倘使真能保障一定具有賢良的專制君主，那麼專制君主政府就是最良的政體了。」（註二）但正如他接下去所說的「把良好政府一詞誤解，害處是頂大的了。」爲便於析理起見，就假定專制權力操於一人決不會因而濫用。反之假定它能夠保證一個忠實的開明的政府，假定說它能夠施行良好法律，對於全體人民都能公平無私，公款的支出極其適當，一言以蔽之，把它作爲最賢明最仁惠的政體看，但仍有其他理由，使它遠不能與理想中的良好政府相比。行政的效率僅不過測驗良好政府各種標準中的一種標準而已。凡是基於人民愛戴的政府，凡不能鼓勵人民使他們熱心公務，凡不能創造出積極的，有生氣的，公民的政府，都絕不能稱爲理想的政府，而不許人民以某種方式參政的政府，顯然絕不能產生出這種公民來。（註三）

就算辯護君主政府者所宣稱的君主政府的各種優點，都很確實，這種政府還是靠機會和偶然的成分太多。君主既然登位由於世襲，就無從保證繼位者一定英明，多能和仁惠。相反繼承大位，負統治億民與決定億民命運的責任者，倒常有既非賢明又非政治家，而爲低能者和愚人的可能。有許多幼稚，低能，庸碌的人，緣因世襲的原則，才得以繼承大位，歷史上供給着充分的例證。例如法國吧，有五百多年，都是在位時

年齡未滿二十五歲就即位的君主統治之下，在即位時未滿二十一歲君主統治之下者也近乎有一百年。  
(註四)

賢明，有才能，勤勉仁惠之君主並非沒有，尤其在十九世紀的時代裏，但同情民衆，擁護民衆利益，而與貴族階級對抗者卻就很少。蒲萊斯關於這一點曾經說：歷史上雖有對於促成進步有過顯著功勞的君主，但它也告訴我們，自從十五世紀末葉，君主世襲的原則已經大定以來，真正忠實努力爲人民謀利益的有才幹的君主，就極端的少了。例如他說西班牙自查利第五 (Charles V) 選位後的三百年間，全沒有可以對歷任君主表示感激的理由；何牙利，波蘭，那不勒斯 (Naples) 也是如此。(註五)

(註一) 參閱 Sidgwick 的 "Development of European Polity," pp. 412-413 他以為專制君主政府的劣點不僅如我們所說的，最高立法權操於君主一人之手後，他可以用爲社會謀利益也可以不爲社會謀利益，而且也因爲他同時操有律行立法的最高權力，如果他的感情衝動或利害關係使他違法時，就極從充分保障使他一定遵守他自己所立的法律，亦可覽 Cornwall Lewis, "Government of Dependence," p. 20.

(註二) 見 J. S. Mill, "Representative Government," ch. 3. Lord Brougham 說：「一切君主政府都有強於專制和發生種種弊病的傾向；無限制的立憲君主政府，即純粹的君主政府，就算不退化成爲東方式的專制國家，也有極大的缺點。這種政府所給與君主的徇私任性的範圍太大了，他常常與貴族的聯合，對於人民極其不利，並且使君主便於用戰爭滿足他的野心。」

容認君主各方面的無限制的浪費，鼓勵他對下屬奢靡的炫耀和驕傲習慣，足以養成一般的阿諛頌奉極貴的風尚。」見他 "The British Constitution" 載於 "Works," vol. XI, p. 3.

(註11) 參考 Goodnow (見他的 "Comparative Administration Law," vol. II, p. 10) 的意見他說「一切政府制度的主要目的，應謀在於養成人民有強毅的政治生活力，忠心的愛國精神，和社會的團結性。」

(註12) 見 Woolsey, "Political Science," vol. I, p. 521 引 Simonidi, "Etudes des peuples Hbres" 所言。Lae 在他的 "Life of Queen Victoria" p. 53 中論到 Queen Victoria 於一八三七年即位時的情形，他說「自十九世紀開始以來，英國已經有過三位君主……其中第一位是一向譽於虛情的人，第二位是出名的酒色之徒，第三位大家認為比嚴蕊上的小丑也好不了多少。」Jenkins 說「沒有一個皇帝的血統，在二十代中產生過一位具有普遍常識以上的非常人物。」現在歐洲的君主，就沒有二位他的才智能力，有資格在美國隨便那一位區被人民當選為教區委員。」Dr. F. A. Woods 在他的 "Hereditary Royalty" (1909) 和 "The Influence of Monarchs" (1913) 兩書中，於根據歐洲多數君主的智力道德加以詳細的研究。他所得的結論，他說皇廷在「產生天才人物一事上遠過普通的民衆。」就全體而論，過去帝王的能力絕對比平均歐洲人之能力為優。」「帝王血統作為一個單位看，優出於任何一個貴族的或平民的家庭。」法國自 Philip I 至 Louis XIII (共二十一位君主) 其中有十二位是淫逸放蕩的，有七位品性可疑，有八位是純正的人。其中有八位很殘酷，有八位很可疑。William II 至 Charles I 英國二十二位君主之中，有八位淫逸放蕩，有四位品性可疑，有十一位品性純正。其中有六位很殘酷，有八位很可疑。

Farrer 在他的 "The Monarchy in Politics" (1917) 對英國君主政府詳加研究以後，結論說「世襲君主政府有優於選舉的君主政府的各種優點，是歷史經驗所能夠確切證明的事情之一。」Lord Beaconsfield 的格言（在他的 "Speeches" II, p. 492）說我們必先把握最高權力的火位放在人類情感和野心所不及的範圍以內，這一種知識的措施，殆無甚可費難非議。但世襲君主政府也有個吃虧之處，大位的歸屬太隨純粹的和無可控制的機會所左右了；能夠使賢明女皇（Queen Victoria 登位的制度）同樣也可使昏庸任能的（George IV 上臺，所以雖則經驗已經證明世襲君主政府要比選舉的君主政府為優，但命不能說世襲君主政府高出於共和政府」（見他的 "The Monarchy in Politics," p. 493）論及 George III 在位時英國君主政府的性質，Farrer 斷言要是在共和政府之下，天主教徒的解放絕不至於自一八〇一年延遲到一八二九年——這一種遲緩大部分應該歸咎於（卷二）和他的兒子。他把美國獨立戰爭的延長，對法國的戰爭以及在愛爾蘭所造成的不幸歷史，都歸罪於英國的各位君主（見該書 p. 494）。

（註五）見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, p. 587, Rousseau 對於君主政府優點的意見已在上文中引及，他根據另外的理由極力加以反對申斥（見他的 "Contract social" bk. I, ch. 6）他批評一種的政體「一切的設施雖然皆具一目的，但這個目的並不是公共的福利。」彼以為君主政府還有一個不可避免的缺點，因而使它還不如共和政府者，即在「共和政府之下，凡陞到最高位置的人類為開明才智之士，他們光明磊落的，擡登高位，但在君主政府下的成功者，大部分都是跳梁小丑，小流氓，及玩弄小詭計的人。」——不過這種敘述實在還與事實不符。祇要他在當時君主政府下 Richard Nassaria 和

Caesar 的權登高位這個事實，便足以駁斥他的後半部的論據了。現代民治政府的歷史，也很不幸有充分的例證，證明他說在共和政府之下，惟「開明才智之士」乃能居高位說的虛謬。

「Friedrich」他是把君主政府推崇為在一切政體中最良政體的人，也不能不承認君主政府有許多地方「並不續於君主個人的單質品性，乃有賴於人民對他之觀念」他承認有許多國家，特別遭受統治着的王朝的苦處；例如在意大利半島中祇有「*Monte*」是具有賢明君主之唯一國家，而不幸的西國（自 *Philip II* 以後祇有兩位可以稱得上叫好人的）（見 *Trevelyan, "Politics," p. 67*）

〔立憲君主政府的優點〕 仔細分析，立憲君主政府如果即指君主僅為名義上的國家元首，實際上由代表國會（或國會二院）的多數黨用君主的名義來統治，向國會負責的政體，那麼它的優點和劣點，大部分就是由於虛名元首不由人民或國會選舉，而以世襲獲位這一點所產生的結果。像前面所說過的，真正分別君主政府與共和政府的，即在於世襲一點。就實權的來源和處理政務的程序而論，君主政府也許同共和政府具有同樣程度的民治性質。現在的英國和其他有些形式上列為君主政府的國家，便是如此。尤其是在英國，君主僅僅是名義上或儀式上的國家元首，和墨羅溫王朝尸位無為的君主（*royal in fait*）和像他的效能正類於圓屋頂或房屋正面裝飾之於全部房屋。他縛御而並不治理（*reign but not govern*），如白佐德所說，他具有商議權，鼓勵權，和警告權而已，這種權利在精明強



幹令譽甚好的君主手中，自可發生相當的效力。不過無論如何，君主盡他的忠告與警告，最後的決定仍歸內閣；他的意見的採納與否，仍由他們去決定。舉一顯著的例來說，英國女皇維多利亞的勢力，尤其在外交方面，特別在她的晚年，不可說沒有影響，但這大部分出於尊重她的年高德邁和經驗宏富的結果。就全體而論，她對於政府政策所發生的實際影響，並不能與她所表現的勤勉和活動相稱。（註一）這種的情形可以同樣應用到英國其他君主和採純粹責任內閣制之其他各國君主。在古代，民衆對於世襲君主的尊崇總多少神祕和准神聖性質，成爲人民對於國家效忠依附的有力維繫。白佐德在他一八七二年出版的英國憲法論（“The English Constitution”）書中，認爲估計英國君主政府的價值時，這是個重要的因素，尤其在西俄羅斯，人民對俄皇的崇奉幾乎到迷信的地步，也發生同樣甚至程度更佳的效果。（註二）但由於英國和其他君主國家的人民政治知識的一般增高，人民對於君主的崇拜精神，大部消失無餘，因此君主政府促進人民對國家忠順的價值亦大減。不過，也得承認君主仍有在其他方面的效用。洛偉爾曾經說明，如果英國沒有一位對於政黨衝突和政治紛擾處超然地位的名義元首，它的議會制度將成何種狀況殆不可思議。他又說假使「君主已經不復爲一隻船的原動力，是縛住帆帳的帆竿，不僅有用，並且也是船的必要的一部分。」（註三）一點不錯，出自選舉的虛名的總統，例如法國總統，也同具這種效用，但在君主政體無疑極爲人民所擁護的英國，在具有順序的不中斷的嗣位制度之下，利益遠勝於具有種種不可避免的

不利和不便的民選方法。除此，民衆對於世襲的國家元首，比較對於因黨爭獲位的國家元首更來得尊重。在英國和英屬自治領地，幾乎普遍承認君主政體有將散漫帝國的各部團結一氣的特別功用，這一點就是工黨的領袖也加以承認。（註四）

（註一）參參 Lowell, "The Government of England," vol. I, p. 47. 嘗謂君主政府利用處理外交這一點，在 Barthelémy 的 *Democratie of politique étrangère* (1917), pp. 46 ff. 書中曾有討論，他的結論以為共和國家外交上的錯誤並不比君主國家「更多和更嚴重」。（見該書 p. 51）

有許多學者新言君主國家比共和國家更好戰，帶侵略性質，而且六家都曉得，*That* 把共和國政府代替君主政體，作為實現國際永久和平的方法。Lilhn Root 在他一九一五年「民治政府對於國際公法的影響」的演講辭中 "The Effect of Democracy on International Law"（載於 *Proceedings of American Society of International Law*, 1915, pp. 2 ff.）認為如果全世界改專制政府為民治政府，足以消滅在過去促使各國「超越法律限制和破壞法律限制」之一種主要勢力，因而可以促進國際的和平。但這一種的優點，亦曾有人否認。例如 *Larret* 就指出，一八六四年所以使英國未曾與薩丁尼亞交戰者，即由於維多利亞女皇的勢力，彼也。這可以說由於她的影響，才使英美兩國在美國「南北戰爭」時期得以維持和平。同樣也很可疑，美洲的各種共和國，尤其是拉丁美洲的幾個共和國，是否真的比較歐洲君主國家不容易發生戰爭。*Lord Salisbury* 有次說過，把「亞瑟達成帝國戰時時的備作侵略戰爭」作為民治政府的一個特徵（見他的 "Laysing," vol. II, p. 92）*Farrer*（見他的 "The

Monarchy in Politics," p. 55) 認為於現代「處於現代的民治國家情形之下，極易變受流傳的謠言和爲舉事煽動的情緒所激動，可以從事戰爭，不受限制，反不如一位和平的君主，也許有些顧慮。」Barthelémy (在他的 "Democratisme et politique étrangère" (1917), pp. 258 E.) 也曾詳細討論民治政府是否較君主政府更爲和平的問題，結論係稱「Barthelémy 相類」。

(註三) *Traités de* (見他的 "Politics", vol. II, p. 65) 謂：「在普通人看來，一人當局，一切都待他的話以決定，和「爲民父母」一類的名詞，究竟實在的意義，就是可以神化的——當人民崇拜君主已深深挾有高尙義務之感時，就可以見他憑藉大位所給人民的純潔淨化的影響之宏偉！」

(註四) 見 Lowell, "Government of England", vol. I, p. 49. Lowell 說英國有一個人數很少，主張採行共和制度的團體，曾經批評君主政府爲無用，而且靡費，但現在英國人民都已習例，共和國家並不知何經濟，而真正所以維持皇室之耗費，比較很少，他又注意到，在英國，反對君主政府的議論，現在幾乎已經完全消滅無存，且「無約在國會中或全國，全都沒有主張採行共和政府的情緒。」(見參考 p. 52) Lord Bickenhead 在他前而引過的對美國律師公會的演說中，說自現在在位的英皇羅絲以來，君主制的聲望和勢力已見增加，凡有兩國家的重要決議，內閣未有不先與他有密切的商議的，他已往的鞏固君主政體的功績與他以前的任何君主相埒。Crawley 在他的 "Queen Victoria," pp. 301, 303 書中斷言英皇的權力 (power) 自一八三七年以來已見減少，但他的聲望 (prestige) 則卻無疑增加。Marriott 指出現在的英皇仍常有機會在政治上運用他的勢力，尤其在外交方面。見他的 "The Mechanism of the Modern State," 尤須讀該書 vol. II, p. 24.

(法國) 例如工業黨人 J. H. Thomas 在他的 "When Labor Rules," (1920), pp. 45-47 就如此承認他說「君主政府對於大英帝國的團結大有關係，有識者都無異議——工業黨承認有一個世襲君主的好處。」討論世襲君主政府優點的著作，可參覽 Sturtevant, "Elements of Politics," pp. 497-498 最有力量主張君主政府者，為 Dr. Paley，他說世襲君主政府普遍的皆比國家元首用選舉方法產生的政體為優越，見他的 "Political and Moral Philosophy," p. 216. Treatise 辯護君主政府以為顯優要比民治政府為優，他說：「這是個很古的經驗了，君主政府要比較其他任何的政體都能更充分的顯示國家之政治權力量和民族統一的具體表現。凡是具有普遍了望能力的人，按照自然的理性，都可出這種奇偉的效用，在德意志新帝國成立之初，長酒德國人即見過一個顯著的例證，見他的 "Politics," vol. II, p. 68. 他又說顯而易見，有秩序的君主政府比民治政府更能夠保障人民所有的更高度的自由」(見 p. 115)。「並且普通人民所見者能及於實際生活的狹窄範圍，他的意見的庸點，由他們的畏深鞏固，令人難於置喙的窺見即可看出，君主恐藉於最高地位他所見自能較常人為遠大。」他說尤其在外交方面是如此。「君主判斷對外關係的能力，遠非私人共和政府的行政機關所能勝任」(見 p. 67) 依 Treatise 的說法，在君主政府的其他利益中，還有皇室的家族關係和各君主間互相聯絡而得的利益，因為君主具有更偉大的遠見，傳統力量在君主國家中較在共和國更有勢力等利益。最後，君主政府是由最神妙的人所統治的政體，而不是由「沒有腦筋所謂輿論」統治的政體 (見 p. 68)

## 二 貴族政府

〔貴族政府的各種形式〕 在估評貴族政府的優點與劣點，首先須把貴族政府現在和過去所表現的各種形式區別開來。如前章所說過的，貴族政府有以血統或門第為基礎的，有以財賦為基礎的，有以才德教育為基礎的，有以政界元老掌握財權的，有以軍人階級與僧侶階級掌握政權的，有自然者或人為者等類。顯而易見，貴族政府的各種形式不會具有同樣的美德和弊惡，它們的優點與劣點也自不相同。不過無論貴族政府分類的方法或標準為何，無論他為何種形式，它的一般原則總是相同，即是：貴族政府是由人口中比較小部分人執政的政體。如果貴族政府真如它字源本義所謂的政府，那麼貴族政府誠如第·巴福（De Parieu）所說，無疑為世界上最優良的政體。（註一）若按貴族政府即最優秀分子統治的政體這一種意義解釋，則它便是超羣拔衆的政體，即唯一可以用健全合理的原則來辯護的政體。詹姆士·史梯芬士（Sir James Stephen）曾經說過賢良有才智的人，在任何國家，都應該居於統治地位；但如西萊（Creeley）所見到的，如果「賢良」一詞係是個委婉的代名詞，專指擁有資產或門第的人所具有的一種性質，那麼所謂貴族政體者，亦是寡頭政府的委婉代名詞而已，而寡頭政府自身便是貴族政府的一種歪曲了的或「病」態的方式。（註二）從前，貴族政府最受人尊崇，而且是傳佈最廣的政體，但近年來，貴族政

府這個名稱加上了一個就算不至於可憎至少也很不體面的涵意。(註三) 古的學者，例如亞里斯多德，我們在前面曾經指出過，曾仔細分辨過貴族政府與寡頭政府的區別，把前者界說為由「最優秀分子」統治的政體，後者界說為由少數富民為自身利益統治的政體。(註四) 但到現在，這種的區別大部分已湮沒無存，因此在一個人心中所謂的貴族政府，包涵古代學者所謂寡頭政府的種種特徵。

(註一) 見 De Partiu. *Principes de la science politique*, p. 68.

(註二) 見 Seeley, "Introduction to Political Science," pp. 323, 331 亦見 Lewis, "The end Abuse of

Political Terms," pp. 72-74.

(註三) 參見 Sidgwick, *Elements of Politics*, p. 608.

(註四) 見 Aristotle, "Politics," bk. IV, sec. 7; bk. IV, sec. 14; bk. V, sec. 4.

(貴族政府的優點) 貴族政府有一個獨異的特徵，它着重品質而不着重數量。(註一) 它根本假定，社會中有一部分人比較適宜於統治之任；特別着重經驗和訓練二種的政治美德，極力搜羅奇才異能的人，並且吸收他們為國家服務，予以厚酬。它是非常守舊的政府，尊崇權威，尤其那些久已得人默認的權威，特別崇尚年代悠久的風俗和傳統。它篤守於舊制，不信任革新，對於行之已久的舊制度的改革尤所痛惡。凡是貴族政府和君主政府民治政府相聯合之處，它就成爲一種調和的和限制的要素，它可以約束民治

政治的衝動也可以過制君主政府的專制傾向。(註二)布魯安曾經說：因為「更沒有其他足以保護自由，使不受君主專制的侵犯，或更難堪的不負責羣衆的多數專制的蹂躪」故就這種意義說，貴族政治爲政府制度中必不可少的成分。(註三)孟德斯鳩說，貴族政治的精髓即在根據於美德的中庸調和。它具有一種爲民治政府所未有的內在活力。(註四)人們引過拿破崙的話，說他曾經說貴族政治是君主政府的唯一柱石，是他的樞杆，它的力點；一個國家沒有了這種因素，正譬如一隻船的沒有了舵，和飄浮於天空的氣球一樣。(註五)貴族分子爲關心它們的專有特權和地位的鞏固起見，有種種原因使之不敢濫用權勢。所以它極力避免魯莽決裂的政治試驗，必小心翼翼遵循一定的步驟前進。(註六)所以，如果選擇優秀分子的原則都能保持其內在的價值，那麼，就政府的本身言，就很難可以尋出理由來反對貴族政府。就政府本身的品質而言，不管它對於未能參政的羣衆有何影響，以最有才能的少數人統治的政府，無疑具有明顯的優點和效率。這種優點和效率，正是那些以未受訓練未受教育的民衆來執政的政府所顯然缺乏的。密爾曾說：「歷史上以才智毅力著名的政府通常都是貴族政府」他接着說「毫無例外，它們都是由公務人員（即以公務爲終身主要職業的人員）統治的貴族政府」。(註七)

(註一)參參 Bluntschli, "Politik," p. 282.

(註二)參參 De Parieu, "Principes de la science politique," pp. 59—60.

(註三) 見 Lord Brougham 在他的 "Works," vol. XI, p. 30 所說「他說貴族政府與自由並非兩不相容。Milton 在他的傑作 "Paradise Lost" 斷言「雖則不是一體的平等，但大家都有自由，平等的自由，階級和地位的差別，可以包含於自由之類而並不衝突。」見該書 bk. V, pp. 791-794

(註四) 見 Montesquieu, "Esprit des loix," bk. III, ch. 4.

(註五) Bolingbroke 在他的辯護貴族政府的作品中說：「造物者時時在人類社會中，混合些少數（極少數）得天獨厚的人物。這種人物幾乎完全獨攬人類的靈氣，生來便是教育、領導和保護他人的領袖，生來便命定為人類的導師和干城。」見他的 "On the Spirit of Patriotism," p. 2.

(註六) Lord Brougham 謂這種政體可取的優點，即在於目的堅定，可抵抗國弱變遷，不信任國武政策，與獎勵天才。見其 "Works," vol. XI, p. 3.

(註七) 見 J. S. Mill, "Representative Government," p. 45. 苦心以辯護貴族政體的議論，可見 Landovici "A Defense of Aristocracy" (1915) 中書作者不承認本書僅為貴族政府辯護作，因為他說「凡有識者都已知貴族政府的優點，無庸辯護——這一種的議論不會陳詞虛說而已。」見該書 Preface, p. viii.

〔貴族政府的劣點〕 但，把貴族政府作為實際政府的制度而論，它的劣點，在於很難得到一個公平健全的原則，以選擇自政治的意義看來為最適宜的分子，而把其他不適宜的分子除開，就算有了這種選



擇的原則，又很難有充分的有效保障，可以擔保這個階級不受誘惑不憑藉權力以徇私利。現在一般人都承認，要選擇人口中最有才能最適宜的分子，不能以統治權力交與某幾個家族和它們的子孫，就算了事，因為政治的才能和忠實，未必常是父子相傳的品質。

〔擁護貴族政府的現代學者〕 不過以前會有些極受人尊崇的學者，為作某種條件下的世襲制的貴族政府辯護。例如梅茵爵士就曾經宣稱，在世襲制度之下，選得有才能的為國服務的機會並不少於民選制度。（註一）

西萊教授說：「一個政治家的兒子，長成於政治家的家庭之中，可以他一定會學得點東西，就說他對於公共問題所見極為有限，祇略略的知道一點辦事程式，可是就這一點，別人怕就不會有；而且事實上十分可能他得者比此為多，而且也許有可能，同小畢特（Young Pitt）那樣無論所學習所遺傳的，都大有所獲。」（註二）

佛蘭克林以為立法議員的不能世襲，猶之數學教授的不能世襲，以為某一家庭的長子必有卓異奇才，甚至必有普通人的才能，都屬荒謬無稽。勒啓在他辯護英國貴族政體的言論中，曾經提到這句話並加以批評，他說，單獨一人的優性固不盡能遺傳，「但希望在五百家以上的家庭中，它們子弟大多數都在極少年時代就投身於公共生活的，既受有傳統和野心的鼓勵，又處於極適宜於發展政治才能的環境，我們

預期它們會產生出多量的政治人才來。這不能算荒謬……要在政治生活中成功的必要的品質，並不如作詩和研究高深哲學所需的那樣稀少難得，它這種品質大概爲勤勉機警，知人識事，和判斷能力，凡此種種，一個並沒有非常智力的人也能發展至最高程度……我想，對於英國貴族生活的環境足以產生高出一般的政治人才，很少人會持異議的吧。」（註三）

「勸啓繼續論貴族階級對於國家的價值，『這是很重要的事，國家應該有一個由與本國繁榮大有關係的分子所組成的階級，他們在國中占有獨立於政治關係之外的重要地位，很顯然代表著國家政治生活的傳統和延續性，無論他們有如何缺點，至少可以信任他們能以完全人格和品德來辦理事務。在外交界方面，和一個廣大帝國內許多的重要高級行政官職，當事人的高貴品級和高貴品級相連帶的種種態度，都是極有價值的，就在民治國家中，也一樣的極爲重視。」（註四）

（註一） Maine 在他的 "Popular Government," p. 168 曾經說：「在一切政府制度之下，無論君主政府，貴族政府，民治政府所任命以處理公務者，是否能夠勝任都純靠機會。這種機會在貴族政府之下不但絕不比其他二種政體少，顯然要來得多些。如果治理政務的適當品質可保障其必能在某一階級或某一團體獲得，那麼誰則不能確定個人特質的必能遺傳，但這種品質顯然很有遺傳於後來的階級或團體的可能。」

（註二）見 Seeley, "Introduction to Political Science," Lect. VI.

〔註三〕見 Laeky, "Democracy and Liberty," vol. I, pp. 314, 317.

〔註四〕見 "Democracy and Liberty," vol. I, p. 321. 與此持相同見解 Paley, "Political and Moral Philosophy," bk. VI, ch. 8. Treitschke 雖辯護貴族政府之本體，但他認為貴族政府具有許多內在的缺點，因之不及君主政府的可取。他說貴族政府「常常難於維持，因為它根據於階級差別的觀念之上，無礙與人類好平等的天性相違；」它基於某一階級在政治上優於其他階級的觀念之上；「在一個純粹貴族氣質的心中，具有殘酷不仁驕橫暴戾令人可怕的分；」和君主政府不同，它「漠視偉大的和創造的人物之發展；」「常常不許有軍事上的偉大光榮事跡；」嫉妬君主，喜以戰爭勝利的功績予它們的將領，此外尚有其他種種缺點。為此種種原因，所以貴族政府都不能持久；在所有文化極其發達的國家，純粹的貴族政府已經消滅無餘，它們已成爲歷史上的陳迹。見 Treitschke, "Politics," vol. II, ch. 19.

〔選擇參政者的原則〕把主張以血統爲選擇原則的理由都說過了，但事實上正如西萊在他辯護貴族政府言論中所樂予承認的，血統不僅能構成真正的貴族政體，也能構成虛偽的貴族政體，優美的特質與惡劣的特質一樣的可以遺傳下去。

同樣財產也不是測量政治才能的圓滿標準，尤其是那些自繼承而得的財產。其他凡不根據於自身價值的一切標準，都不能不外此。不過不能找得適當的標準這個事實，不能作爲反對貴族政府自身的佐證。問題在於究應不應該有一個決定各人適宜參政與否的標準。如果單是說財產不能算做標準，血統不

能算做標準，誠如西萊所謂對於所困難的問題不能謂爲已經答覆（註一）困難在於貴族政府自身者少，所困難的乃在於缺乏一個選擇適宜於參政者的公平圓滿的標準。

盧騷與哲斐孫在他們本國都是擁護民治政體的人，兩人都着重於所謂天然的貴族政府和人爲或虛偽的貴族政府間的區別。盧騷認爲祇有選舉的貴族政府才算天然的貴族政府，因爲它確具着「公平、開明、經驗，以及賢明政治的其他一切保障，所以他稱爲在一切政體中最好的政府。」一言以蔽之，凡由最賢能的人來統治的政治，祇要可以保證政府中人不爲自己打算而爲人民的福利施政，那麼這即是頂優良，頂合自然的制度了。（註二）哲斐孫雖極力擁護根據於「德性與才能」的貴族政府，但他與盧騷同意，認根據於財產或血統的一切貴族政府，「不特無益，並且有害，有危險。」（註三）與一般所信者相反，哲斐孫是一個信仰根據德性與才能的貴族政府的人。（註四）他說：「基於德性和才能的天然的貴族政治，似乎命定作來統治一切社會和一切政治制度的。最好的政府，便是用最有效方法選這種天然貴族爲國家服務的政府。」民衆通常痛恨人爲的貴族政府，有時是因爲它們根據這樣的一個理論，說社會中有一部分人生來卽爲治人者，而其他的人生來便只好受治，有時因爲它們只根據了財富的分別，就認定富民定比較貧民更適宜於統治。不過無論其爲天然的貴族政府或人爲的貴族政府，都易流於狹隘和壟斷，並且傾向於驕橫暴戾和過度的保守，有時足以使整個的進步陷於停頓。（註五）

吳爾森 (Woolsey) 說從歷史中我們可以推斷出這樣一個原則：要是貴族分子為國中的唯一統治階級，或勢力遠大於其他一切階級，則這種的貴族政府通常便不能維持長久。(註六)

(註一) 在過去內少數人專權所產生的暴政，正如 *tyranny* 所謂非出於貴族政府，而出於富賤的寡頭政府，所以從前詞來作為反對貴族政府的論調，其中有許多如果移以作為反對寡頭政府理由要更為充分些。要是能夠設計出真正的選擇標準，因之而可以避免陷於寡頭政府，那麼我們就有了真正純粹的貴族政府，而且無論那人都所樂予歡迎的。見 Kealey, "Introduction to Political Science," p. 347

(註二) 見 Housman "Central social," bk. III ch. 5. 根據這種的論調 Gambetta 認為他是內心實在主張貴族政府的人。

(註三) 見 J. Anderson 在他 "Works" vol. IX, p. 428 所論。

(註四) 參見 Merriam, "American Political Theories," p. 156

(註五) 比特 Büntschli, "Allgemeine Staatslehre," bk. VI, ch. 19 論貴族政府弊病的，也可見 Lorc Brughan, "The British Constitution," 載於他的 "Works," vol. XI, p. 3. Laveleye 說：「貴族分子的尋求自由和聘任統治，絕沒有更過於英國貴族分子的了，但就是她們對於每次選舉權的矯枉，也竭力設法壓制，而且在立法上常常爲了自身的特權，而犧牲人民的利益。」詳細討論貴族政治，把它作為一種政府形式的可覽 De Parieu, "Principes de la science po

(註六)見 Woolsey, "Political Science," vol. II, p. 1.

〔一切政府都具有貴族政府的性質〕 貴族政府的遺跡，雖然在具有世襲元首的國家，或國會一院包含世襲或勳任分子的國家，或選舉基礎受教育財產及其他類此標準限制極其嚴格的國家，仍然存在，但以財產血統為根據而成的少數特殊階級統治，這一種意義的貴族政府，實際上已不復見於一切文明國家。

雖然如此，貴族政府的某幾方面仍為一切國家所承認的原則，並且在某種範圍以內，實際上加以遵循。(註一)所有古代的國家，無論民治國家或貴族政府國家，大部分的人民都無參與公務的權利。各國勞工階級的獲得參政權，也是比較最近的事。十八世紀初葉的英國，在當時是最自由的國家，但是它的下層階級和大部分中層階級都完全不得參與國政。美國獨立以後之那個很長時間以內，情形也是如此。不過程度上不如而已。現代民治政體固然已經不復排斥勞工階級了，但實際上一切國家仍舊應用着考驗人民是否適宜於參政的種種標準，也許是間覺的不知不覺的應用。蒲萊斯所以力言，就某種意義說，所有政府事實上都是貴族政府。他說，沒有一個觀察社會的人，不感覺到世界實際為極端少數人所統治這一個事實的吧。『人類的一切結合與團體，自國家以至俱樂部的一個委員會，指揮和決斷實際上都為佔百分

比很小數的少數人所掌握，團體愈大則百分率愈低，到了人口繁多的國家，則百分率尤其微乎其微。這一點無論現在過去，所有政體，莫不如此，不過程度上稍有差別而已。」他把印度的政府，作為「由開明，勤勞，不自私的極少數官吏階級」統治的貴族政府的絕好實例。就在英法這種民治的大國，尤其在美國，影響政策與決定政策的輿論，也是國中佔百分率極低的少數人所構成。（註二）

（註一）De Toornville 說：「自羅馬以至英國，凡創造，遺留，及實行偉大計劃，對於支配世界命運操過極大勢力的所有國衆，幾乎全部都是採取貴族政府統治的制度。」見他的「*Democracy in America*」, vol. I, p. 286.

（註二）見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, pp. 342 ff. 也可參考 Molloch 之意見（見他的「*The Limits of Pure Democracy*」, ch. 4）他的主要論旨係以為民治政府，作為一種政體而論，嚴格說來，任何地方都沒有這種政體，而且從來就沒有存在過。通常所謂的民治政府，事實上為寡頭政府，即由比較少數人統治的政府。

### 三 民治政府

〔民治政府的定義〕 如前章所指出過的，有人把民治政府界說為人人參政的政府，有的界說為大多數人統治的政府，有的界說為成年男子參政的政府，也有界說為政治受輿論支配的政府此外還有種界說。林肯 (Abraham Lincoln) 認民治政府為民有，民享，民治的政府 (Government of the people,

for the people, and by the people) 在吾人估計民治政府的優點與劣點，對於這種種界說間意見的歧異，我們可以不加過問，祇要按照一般的假定，把民治政府作為凡屬成年公民（按照現在的觀念，同時包括男女兩性）除去犯過罪或者如有些國家所規定的不識字者外，都有參政權，至少有參與選舉立法代表之權，而且參政權人人平等的政府，再進行討論。

現在有些稱為民治政府的國家還未能完全夠得上這個標準；也有些國家的政府，卻比此更進一步，規定不識字公民與識字公民同樣有參與他所屬政府的權利，而且說如這種參與不能僅僅限於選舉立法代表而已。例如在美國各邦，選民並有提名與選舉政務官和事務官的權（在大多數邦，法院法官亦由民選）。又如在美國及其他探行公民複決制的國家，公民具有直接立法和直接決定政策的廣大權力。不過無過各國實施上有何不同，但要之都不過程度上的差異。概括的說，現在民治政府所根據的原則，即在規定凡忠實自立的成年公民皆有參與政務之權，並且就大體上言，各人的參政權皆相平等（註一）如哲斐孫所說，它根基於認為絕大多數民衆都有自治能力和一般人民都有選擇為社會謀利益的統治者的能力的信仰之上。（註二）但過去和現在常有許多人對於這種假設的真實性加以否認係健全。（註三）

（註一）就算有選舉權者中間有些人真的不配於選舉，但依理論說，一般的均衡——如 Walt Whitman 所稱的「神聖的均衡」——還是足以制止這種危險。關於階級專制的廢止，Lord Bryce 在他的 "Modern Democracies," vol. I, p. 148 章



中說：『大家相信如果深入貫通社會下層階級以後便會產生一種純潔的真誠與公正的觀念，足以革新政治。』又說一般的人民或知識有限，缺乏創造能力，但他們知識所缺乏的，可以從他敏銳的批判力和對於他人價值的同情了解作爲補償。所以說某一種意識，平常人或者比較最智慧的個人或團體更來行聰明。Lincoln 的箴言，說要永遠張券一切人民，終屬不可能的事，就是對民衆善通智慧的質樸的頌詞。

(註二)見 Merriman, "American Political Theories," p. 163 所引。

(註三) Sidgwick (見他的 Elements of Politics, p. 410) 否認這種假設的正確性，並且很有充分理由以爲對於須得被治者同意的主張採納時必須加以限制條件。可以參閱 Seeley, "Introduction to Political Science," p. 423, 他謂所有的良治政府事實上都運用種種標準以考驗人民的是否宜於參政；一切代表制的良治政府本質上都是貴族政治。他說：『我不曉得歷史上有那一個部分你真正可以找出一個根據於人人平等的原則之上的國家來。』

(民治政府的優點) 在估計民治政府優點時，我們對於那些信仰民治政府爲盡善盡美，奉之同宗教一般，盲目的加以崇拜，故意閉目不理它在實施上已表現的確有的顯著缺點，毫無批評精神的人的意見，可以不加過問。(註一)在另一方面，我們也不可太過於重視同樣缺乏批評精神的概括之論，例如達奈爾 (Talleyrand) 的把民治政府界說爲『流氓的貴族政府』(An aristocracy of blackguards)，如喀萊爾 (Carlyle) 他輕蔑的指『幾百幾千萬的人民，大多數盡是些愚夫笨伯』如威爾士 (H. G.

Wells)他斷言現代國家中選舉的民治政府沒有一個不能在五分鐘內「擊爲粉碎的」(註1)又如路多維西(Ludovici)斷言民治政府足以引導至於死亡，而貴族政府足以引導人到生命(註三)以及其他種種論調。我們的判斷應該根據於實際經驗的結果，以曾經考察過民治政府的歷史和實施狀況，並且將研究結果著爲科學書籍的學者的論述作爲我們的佐證。

各種政府的優劣一部分拿它的效率，即拿它達到成立政府的根本目的的程度爲標準，一部分拿它對於公民的教育上，社會上，及公民權利的影響爲標準。我們把民治政府的性質作爲在於施行成立政府的各種目的，按照它施行方法合於人民公意的程度而論，有人以謂民治政府係優出於一切其他的政府——事實上也是唯一的政府，能使執政者受人民的支配，他們的當選即在於爲人民謀幸福；而且也是使執政者對被治者能充分負責的唯一政府。理論是如此：統治者既爲一般公民所自由選出，通常任期都很短，對於人民負有如何執行所委託事的責任，他們自必爲最能代表人民，最有才幹，最爲人民所信任的人；而在君主政府與貴族政府之下，統治者由人民選舉，由人民支配，對人民負責，可以保障比較其他任何政體，會有更高度的效率。

從來論代表制民治政府優點的，沒有比密爾說得更明瞭透徹的了。密爾把代表制民治政府界說爲「由全體人民或多數人民按一定期間選出的代表代選出統治權的政府」他認爲要證明理想中的最好

的政體，就是指那些政府，它的最高支配權最後操之於社會全體人民，各公民不僅有參與行使最後主權之權，並且至少偶然也要求實際參與政府事務親自辦理全國或地方的某種公務，這並不困難。（註四）他繼續說，凡最能完全滿足社會情形要求的唯一政府，即人民有參政權的政府，參政的程度在各地應該都與社會進步的一般程度相當，而且最終應該全體人民都可參與國家主權權力的行使。（註五）至少就社會的福利而論，密爾又繼續說，民治政府之所以優出於其他一切政府者，因為它根據對着兩個原則，這兩個原則，同任何別的關於人事方面可能有的，一樣具有普遍的真理和實施的可能。第一，個人的權利與利益，必須個人能自行保護才能有真實保障；第二，一般繁榮幸福的程度高低和它的分佈廣狹，與人民對繁榮幸福所施努力的分量和種類成正比。（註六）

自信仰民治政府的人看來，民治政府的最大優點，尚不完全在於政體本身固有的完美，尤在其因為准許民衆參政而後，所產生的提高民衆地位，發展民衆能力，鼓勵民衆熱心公務，增強民衆愛國心這幾種效果。（註七）拉維雷 (Lavelleye) 說：「要是一個人不能相當參與國政，那麼，就政治上說，他就不能說有自由；要是一個人不受治於他曾經參與選舉所選出的官吏，而受治於未經他同意所產生的官吏，那麼他只是一位屬民 (subject)，不能算做公民 (citizen)。」（註八）蒲萊斯指出，一個人的取得參政權，可以使他的人格更加尊貴，因為他念及參政權所課加的義務，通常使他進步到較高的程度。（註九）密爾同樣說得很

切當：如果一個人沒有參政權，而且無獲得的希望，那麼他就不免心懷不滿，或者對於社會公務事宜就漠不關心。所以一個民衆沒有參政權的政府，民衆就不會有同樣的願意犧牲。在民治政府之下，公民覺得政府是他們自己所創立的政府，官吏是他們的僕役而不是他們的主人，因此增加了他們的愛國心。我們再引拉維雷的說，法國人民在「大革命」前，絕不愛護法國，一直至「大革命」後，法國人民取得了參政權，於是才開始愛護國家。（註十）而且民治政府既然根據於被治者的同意和平等的原則，以此比較人民沒有參政權的政府，當更能免除革命的騷動。戴·杜克維就說過，所有使世界改變面目的革命，幾乎完全都是爲了剷除不平等而產生。

戴·杜克維在他研究美國民治政體的那本書中，再三稱道美國人民對於公務的熱心，政治知識的豐富，愛國心的真誠。（註十一）它又指出民治政府有一種最大優點，可以作爲訓練公民之用。密爾同樣對於民治政府提高民衆品質和政治知識的影響，極其着重。他說：「無論那一種政體，它所能有的優點中最重要的一點，即在於提高人民的道德與知識，要判斷某種政體的優點，首先須問它足以助進公民的道德智識到那種程度。」（註十二）他說：在這一方面成績最好的政府，往往在其他方面亦是好的政府。他以為民治政府比較其他任何政府，最能產生這一種的效果。

（註一）德耳 Bancroft，"History of the United States" (1890), vol. 1, pp. 1 R., 602 ff. 65 ff.

(註二) 見 H. G. Wells, "A Modern Utopia", p. 283.

(註三) Lindqvist (見他的 "A Defense of Aristocracy" (1915), p. 251) 說: "所以民治政體意義即等於死亡, 等於請虎狼入內室, 等於允許一個或許多只能饑餓或偶然於日常生活事件處置得當的人, 這種人我們不能期望他們來取決健全的水久生活的問題, 正如不能期望袋鼠去掠取雜糧食物一樣, 但我們居然請他們進來共同討論人生問題了。" 也可參考 Mencken 在他 "Notes on Democracy" (1926) 書中同樣嚴刻的批評, 他認為民治政府是根據在這種假設之上的, 即假設全部的智識存在於人類五分之一的低能分子中間——在販夫走卒之間, 假設為民衆都是『羔羊』, 他們常為少數人所欺騙所擄取等等。

(註四) 見 J. S. Mill, "Representative Government," p. 61.

(註五) 見前書 p. 66.

(註六) 見前書 p. 52.

(註七) 參見 Muntzschli, "Allgemeine Staatslehre," bk. VI, ch. 21. 亦可參閱 Pradier-Fodere, "Principes généraux de droit de politique et de législation," p. 240.

(註八) 見 Laveleye, "Le gouvernement dans la démocratie," vol. 1, p. 272.

(註九) 見 Bryce "Modern Democracies," vol. 1, p. 150. 其他的學者, 民治政府主要價值之一在於官, 是根據在個人自由的觀念之上, 它是一種作為現代國家的根據權利觀念的表現, 在它比較其他任何政體更能使個人有多方面的發展。同樣

的議論可以參考 Hobhouse "Democracy and Reaction," and Jordan, "Imperialism,"

(註十) 見 Laveleye, "Le Gouvernement dans la démocratie," vol. I, p. 274.

(註十一) 見 De Tocqueville, "Democracy in America," 尤其 vol. I, pp. 94, 97, 256, 263.

(註十二) 見 Mill, "Representative Government," pp. 27, 28.

〔民治政府的劣點〕 民治政府在過去常有許多批評反對的人，即在民治政府已經幾乎普及全世界的現在，反對者仍不乏其人。在上古和中古時代，民治政府一詞就包含有由不負責業業統治的政府的意義。亞里斯多德把它列為立憲政府的一種墮落的或歪曲的形式。鐵賓智克 ("Feilschke") 提起過，在奧格斯堡 (Augsburg) 的會議廳 (Rathaus) 有三幅諷刺畫，一幅畫一位莊嚴的元老，即代表貴族政府，一幅畫一位沈思的專制君主，在受一羣衣冠華貴的臣僚的朝拜，即代表君主政體，還有一幅畫一位醉漢克里昂 (Cleon) 他的周圍是一羣叫囂暴徒，作為代表民治政體。(註一) 最後的一幅畫代表作畫那時對於民治政府的觀念。現在的批評民治政體者，雖則不再把它看得這樣惡劣，但他們從另外方面對它的根本攻擊。第一，他們說它太偏重於量而不重質了。它把羣衆中多數（有時多出極微幾）的決議制為法律，同時少數人的意見，因為智慧、道德及經濟能力更來得優越或者更為適當些。

它根據着一個他們認為錯誤不合事實的原則，即是假定無論何人，不管他們的真正價值如何，就參

政能力而論，人人都相等，因之各人對於選舉官吏和決定政策所投票的效力，亦應相等。（註二）這個原則，非特輕視了政治事務中特殊訓練和專門知識（兩種在私人營業中認為必需的條件）的價值，即必令政府難於羅致專門人才為國服務。但事實上，誠如已故的法官史梯芬（Justice James Fitzjames Stephen）所說，要治理一個大國，假使要治理得完善，非需要極多數具有特殊知識和沉着溫和的種種最高級人才不可。（註三）民治政府即被認為大體上由無智識、無訓練、和無才能的人所統治的政府，它不信任專門人才，認為由專門人才治理的政府不合於民治政治的真義。（註四）塞積維克在他批評美國民治政府弱點，名叫民治的錯誤（“The Democratic Mistake”，1912）的那本書中（同以前學者一樣）指出民治政府最重要的缺點之一，即在於缺乏保障切實負責的適當方法；通常相信，以為官吏民選，任期短促，輪流任職，可以使官吏對社會負責，但事實上並不如此；反之，倒是位置鞏固，如私人營業那樣辦法，才是保障真實負責的唯一有效方法。依他說，民治政府未能採用此種方法，即成爲最大的「民治的錯誤」。（註五）但民治政府對於少行選舉，延長任期期限都不表贊同，一般認為這有違於民治。又有人批評民治政府，認為它不信任天賦領袖，慣於產生煽動分子，媚世取寵分子，操縱政團的黨棍（Boss），和以演說得民心的權奸（Demagogues）。（註六）又有人認為他太奢靡浪費，不足以提高反足以降低社會程度；縱不實際阻礙教育，科學，文學，美術的進步，對之也漠不關心。（註七）

(註一) 見 Treitschke, "Politics," vol. II, p. 289.

(註二) 關於這點，參見 Malloch, "The Limits of Pure Democracy," p. 42, 及 Barthélemy, "Le problème de la Compétence dans la démocratie," p. 258.

(註三) 見 J. E. Stephen, "Liberty, Fraternity, and Equality," (1878), p. 245.

(註四) 關於此種批評，可覽 Fagnet, "Le ontie de l'incompétence" (1912)。Fagnet 說：“治理政務為一種技術，它必須先有智識，但統治人民的人，既沒有智識，又沒有技術，他們所以當選者，正即因為他們兩者之缺乏。”（見 p. 35）。他以法國政府各部機關，尤其是司法機關，滿布才能不稱的現象。Professor Barthélemy 在他可供討論的 "Le problème de la compétence dans la démocratie," (1918) 也指出民治政體的一大缺點，在於統治者的不能勝任，滑稽習慣 (amateurisme) 的盛行於公務事宜，和人人都能統治的一般信念。他說民治政府在一切政體之中，最需要專門的技術人才，但它所延攬的倒是最少。在實施方面，對於下級官吏的委任，堅持須有某種的資格，但較高的官吏就無須如此。官職愈高，所須才能的表現也愈少。尤詳見書中緒論一章。

(註五) 見 A. G. Sedgwick, "The Democratic Mistake" (1912), pp. 50 ff; and III ff; 也可參考法國學者

Fagnet 在書 "The Dread of Responsibility" (English translation by E. J. Putnam, 1914) 書中與此類似的意見，書中批評法國的民治政治，理由即因為它根據於「全體不負責」的原則。他說法國人具有一種憚於負責的天性，為避免責任，



即將責任劃分，而又分，使責任分散至於無責任而後已。」唯一的統治權力操之於混亂的民衆，個人如有痛苦，要求，輿憤激反抗，也無庸申訴。」評該書中第四章。『The Post』主張探行不基於財富或血統而基於才能的貴族政府，即由國內具有品德才能者來統治的貴族政府。

（註六）參考 Treitschke 在他『Politics』, vol. II, p. 290 書中所論權奸的特點和他的不良影響。

（註七）這是 Treitschke 的批評。他說，民主政府對於初級的科技術教育以上的教育，頗不生興趣（『Politics』, vol. II, p. 223）。我們無意於民主政府的獎勵藝術和科學。從來民主政體會產生第二個 Florence 的（vol. II, p. 285）。亦可見 Bianchi, 『Allgemeine Staatslehre』, bk. VI, ch. 23, 和他的『Politik』, bk. VI, ch. 2。不過 Bianchi 認為民主政府係較其他政體，有利於公共教育、慈善事業和其他類此事宜的發展。De Tocqueville 在他的『Democracy in America』, vol. II, bk. I, chs. 9—12 也曾討論這個問題，尤須可以參閱 Reeves 英譯本 pp. 32, 35, 40, 42, 51, 52, 80。亦可參閱 Maine, 『Popular Government』, ch. I; Leveleye, 『Le gouvernement dans la démocratie』, bk. VI, ch. 7。

〔梅茵對於民主政體的評論〕十九世紀中對民主政府的許多批評，其中理由雖不充分，但最猛烈的，當為英國法學家亨利梅茵（Sir Henry Maine）在他一八六六年出版的平民政府（『Popular Government』）書中的批評了。梅茵把民主政府的歷史考察一過以後，斷言『把民主政體認為有無限

前途的斷語絕少根據。」他認為過去經驗反足以表明民治政府是「最脆弱」的政體，並且自從它出現於世界以來，「其他一切的政體都沒有同從來那樣的穩固了。」人民政府已經屢次為暴民和軍隊勾結所推翻過；在各種政府中，似乎最不能對抗那些執拗不屈的民族主義者；它把政權分裂成爲碎塊，給每人以極小極小的一部分；它根據於普及選權制，而普及選權制則爲造成專制的天然基礎；它不利於智慧的發展和科學真理的進步；它缺乏穩固性；並且由無知識無智慧的人來統治的政府。」所以他申說「民治政府爲一切政府中最難運用的政體。」它不免於「朝生夕滅」者，一大部分即由於難於運用的緣故。（註一）

梅茵又說，民治政府固有的困難既如此之大且多，則在極複雜的現代社會，除非有某種足以增進它活力而非它所專有的勢力以相助，它就不能運用，而且不能存在。一般人民的偏見，遠較特權階級的偏見爲強；他們的意見最容易違反科學上的結論，因此他們遠較特權階級爲庸俗，更富危險性。（註二）

梅茵否認民治政府與自由有何種聯帶的關係，並且他認爲，如果有選擇的餘地，則寧可取能夠表現國家美德的國家，不取自由的國家。（註三）他說：「如果有賢明的規制，民治政府也能同盛在貯水器中的水那樣平靜無波；但要是它構造上無論何處一有弱點，它所抑制的巨大力量便會從這個弱點，爆發開來，汎濫橫流，爲害於遠近各處。」（註四）

（註一）參見 Pradier-Fodéré, "Principes généraux de droit de politique et de législation," p. 240. 等

把民治政府稱爲「原則上最合理而運用上最困難」的政府。

(註一) 見 Maine, "Popular Government," p. 67.

(註二) 見 Maine, "Popular Government," p. 68. Maine 認爲開明專制君主的政府勝於民治的政府。他說：「羅馬皇帝無疑較羅馬共和時代更關心維護在其治下的各大社會階級的利益。」(見他的 "Popular Government," p. 68. 亦可參見 Lavoley 論 "The Good Despot" 見他的 "Le gouvernement dans la démocratie," bk. V, ch. 7.)

(註三) 見 Maine, "Popular Government," p. 111.

〔勒啓的批評〕 還有一位批評民治政府的人即英國的史學家勒啓 (Lecky) 在他一共三卷名叫民治政府與自由 ("Democracy and Liberty") 的書中詳論「由最貧，最無知識，最無能力，而人數又必然最多者」統治的政體的危險性。(註一) 他說，這一種的觀念，認社會由此等人來統治，違反所有人類過去的經驗。「按照自然的一定不移的定律，無論那種人類活動的領域，和人生的種種方面，優秀分子只限於少數，絕不能佔大多數，祇有以領導權和支配權大部分置於這種優秀分子之手，才能有成功可言。」「民治政府既不能保障有更良的政府，又不能保障有更大的自由，在最強的各種民治傾向中實際上與自由相悖。相反，按照歷史事實和事物自然之理，可以推斷出一個有力的結論，民治政府常常與自由處於正相反的地位。」因爲把主要權力交在最無知識的階級手裏即不曾交與天性最不願政治自由，而又肯絕對

服從強有力領袖的人手中。中上階級已經顯示過它們對於自由的熱烈愛護，同時民治政府卻很輕便的一舉手一投足把自由摧毀了。（註二）論到美國，他同在他前的戴杜克維持論相同，以爲全國優秀分子與政治的隔絕，和最富才智者的罕有拔選以任公務，再沒有任何別的國家，更比美國那樣的了。（註三）他又採取戴杜克維，拉維雷，伯倫，智利，梅茵，和鐵齊智克的觀點，謂民治政府不利於各種高級智識生活的發展如文學，美術，和科學；簡括說，民治政府之降低民衆的智識程度，正不下於它所提高者。（註四）說到美國民治政府所根據的所謂平等，他說：「再沒有別的國家，弱者被擯於絕境到如此可憐的程度，成功者的一律都屬於豪強者的人，並且在這一個短短的時期，私人財產和家庭奢儉造成到如此之不公平，怕再沒有比得上美國的了。」（註五）拉維雷在他民治政體的政府（"Le gouvernement dans la démocratie"）書中，也謂民治政府的不一定產生自由，正如它不一定必能產生平等一樣，而且它也是財富和文化的仇敵。他說古代民治政府的所以衰落，即由於人民處境不平等和階級鬭爭之故。要是人民沒有知識沒有能力，則民治政府即必然會退化爲專制狀態與無政府狀態，平等與自由同歸喪失。（註六）這一種的批評，尤其是勒啓的，已經有許多學者加以反駁，指出他們所認爲民治政府的劣點，至少其中有一部分，並非由民治政府所造成，而是未採民治政府以前已經具有，並且再指出民治政府初不必即是由無知識無能力者統治的政體。（註七）

(註一) Lecky 把民治政府作為「不出思想不負責業者」統治的政府，他的意見可見 “Democracy and Liberty,” vol. I, pp. 18—21。雖論及選權制的弊病，他認為，如果英國貴族院要把世襲議員排除，那真是不幸的事 (vol. I, p. 281)。

(註二) 見 pp. 212—215。

(註三) 見 p. 94 和 De Toqueville, “Democracy in America,” vol. I, ch. 18。

(註四) 見勸導談者 pp. 105, 106。

(註五) 見 Maine, “Popular Government,” p. 81。參看 Stephen, “Liberty, Equality, and Fraternity,” p. 289。他說：「在純粹民治政府之下，統治者為操縱政黨者 (Wire-pullers) 和他的黨羽；他們對於人民不見得比君主政府統治下的軍人與閣員對於庶民更來得平等。無論那一種的社會情形，各種階級總是由某種領袖所領導的，他們支配着社會的集合勢力。」 Lord Brougham (在他的 “Works,” vol. XI, p. 4) 對於民治政府有下面這樣一個估計：「民治政府有許多高級的優點。統治者沒有惡劣的私人打算；個人野心無施展餘地；不僅鼓勵公務行為的純潔；國家的財源永遠管理得當；戰時則全體人民都參加。不過它的缺點亦不下於它的優點。國家全部的最高權力委既在不負責任的人手裏，而握最高權力者完全沒有個人危險，復為輿論指責所不及。即他們遴選以行使最高權力的人，也與他們一樣同居於不負責任的地位。內政外交的政策，都缺乏預定貫徹的保障；行政，甚至於憲法，有完全改變與劇烈改變的危險；國內和平與國際和平常在岌岌危險的狀態中。」

(註六) 見 Laveleye, “Le gouvernement dans la démocratie,” 特別留意 bk. VI, chs. 6, 7。

註中) 羅賓遜 (Russon), "The Average Future of Democracy" 載於 Yale Review, vol. IX, (1910) 參 Giddings

"Democracy and Empire," pp. 200 ff. 都如此特贊。

〔鐵費智克的控辭〕 十九世紀攻擊民主政府最猛烈者，有一位是德國史學家鐵費智克。鐵費智克幾乎完全盲目的崇拜君主政府，尤其是普魯士形的君主政府，他稱之為開明專制。他對於美國民主政體所抱的偏見特別來得深刻。他說，就科學的觀點而論，「南北戰爭」以前的南美蓄奴的貴族政府，「要比北美的民主政府遠為優越。」彼認為北美的民主政府，實為腐敗了的拜金的富豪政府 (Plutocracy) 或富民寡頭政府。(註一) 他預言，美國的政體事實上已經有「日暮途窮之勢。」(註二) 此外對於英法瑞十三國的民主政府，他的持論一樣的苛刻。法國事實上「完全為富豪政府，為少數銀行家暗中利用民主政府以謀他們私人利益的寡頭政府。」至於瑞士呢，「瑞士人民所享的自由，無可否認要確較普魯士人民所享者為少。」(註三) 他說民主政府所根據的人人平等與大多數人統治的原則，這種觀念本身就錯誤萬分；它為平民的利益而榨取富民；它游移無能，摧殘聰明才智，滋長以演說煽動人心的權奸，且對於文化及各種高尚精神生活的發展，都沒有什麼幫助。(註四)

鑒於鐵費智克這麼深的偏見和對於各民主政府過去歷史和經驗完全沒有瞭解，而一筆抹煞，他的意見殆無足輕重，不值一顧。

(註一) 見 Treitschke, "Politics," vol. II, p. 271.

(註二) 見 vol. II, p. 291.

(註三) 見 vol. II, p. 276.

(註四) 且圖書中特別第二十章中他對於民治政體的批評。歐戰以前，大多數德國政治學家對於民治政府皆持懷疑的態度。Haslach 的 "Die Moderne Demokratie" (1912) 爲德國人對於民治政府歷史和官的實際運用狀況最有顯著貢獻的一本書，書中對於民治政府明白表示不贊成的意見。他把曾經試行民治實驗過的各國民治政府的歷史和官各種體式考查一遍以後，結論說：「前面各頁所描寫的民治國家的形像，不足以折服一個拿它來同立憲君主政府相較的人，使他相信民治政府要比立憲君主政體爲優。Montesquieu 曾謂民治政府接官的本質即不是一種自由政治組織，這一個判斷在百六十年前爲正確，但到了今日還是同樣的正確，雖則自那時起，民治政府已自號稱爲自由的防護者。幾個另外許多德國學者在一九一五年出版的 "Modern Germany" 一書中，爲辯護德國的制度和政策面對民治政府的批評，他們控訴的要點，謂民治政體爲階級專制，政治腐敗，政權易於改變等弊病。

(近代民治政府的批評者) 在比較近代，持論比較溫和的民治政府的批評者中，可以一提的有英國學者馬羅克 (W. H. Mallock) 白革 (Professor Ernest Barker)，法國學者呂朋 (Lebon)，美國學者威爾 (Walker F. Weyl) 和基定斯教授 (Professor Giddings) 等。馬羅克在他純粹民治政府的限

制("The Limits of Pure Democracy," 3d ed. 1918)一書中，把現代民治政府所根據的前提詳加考證，並指出如果所謂民治政府即視人人勢力平等的政體，那麼它無論現在或過去都絕未存在過。白革教授以謂民治政府在行政效率上的損失極大，無論它所根據的理論為何，它所實施的政績為何，民治政府要即為那些最能操縱選舉為自身謀利益的少數人統治的政府。(註一)呂朋以謂民治政府太受情感的支配，容易成為暴衆的政府。(註二)威爾則顯然把美國的民治政府作為腐敗了的富豪政府。(註三)某定斯教授認為民治政府有兩種危險：第一，是漫無限制的情緒主義，它的比較嚴重表現，為暴衆的暴動和革命，造成「羣衆專制，以蹂躪少數人的一切權利」；第二，即民族品性的墮落。(註四)此外另有許多尊崇民治理想的學者，主張對於現行的民治制度加以種種改革。(註五)

這種批評的價值如何且姑置勿論，現在應該還加上另外一種的批評——特別適用於美國的情形，即民治政府尚有選舉浪費金錢的各種惡果。大家都熟知，美國每次總統選舉，直接間接費於提名和選舉總統候選人上的金錢，總數常達數百萬美金。一九二六年美國參議院委員會調查費於參議員候選人及候選人自花的費用發現有些候選人在初選所耗的費用，即已達五十萬美金左右。就算這種費用都合法正當，也不能與真正的民治精神相容，因為民治的原則之一，即凡具備法律上所規定資格的人民對於一切官職，都有公開平等的機會，金錢甚佔勢力的民治政府，多財多野心的候選人要比別的方面都比他強



就少了錢的候選人，估便宜得多這樣的政府，很明顯與創立民治政府的人所擬欲創立的人所擬欲創立的民治政府不合，並與現在人所信爲將來會實現的更完善的民治政府相衝突。美國推行民治政府所費的時間金錢，要比世界上其他任何國家所費者更多，恐怕也是真的，並且已成爲經常被人指責之點。（註六）

（註一）見 Barker, "Political Thoughts in England from Spencer to the Present Day," p. 172

（註二）見 Lebon, "The Crowd," 見民衆團體論的著作

（註三）見 West, "The New Democracy" (1914), especially ch. 7.

（註四）見 Giddings, "Democracy and Empire," p. 238

（註五）例如 Follett, "The New State," 1918; Lippman ("Public Opinion," 1922); Croly ("Progressive

Democracy," 1915); Howe ("Revolution and Democracy"); Wallas ("The Great Society," 1904); and Bentley

("The Process of Government," 1908) 都曾提出過改革現在民治政府的方案

（註六）關於此點，可參考 Hasbanc "Die Moderne Demokratie," p. 367 書中的嚴厲指責

〔蒲萊斯的評論〕 研究民治政體實際運用狀況的最新，最詳盡，並最有價值的作品，當推已故的蒲萊斯勳爵所近著於一九二二年出版之共兩冊的現代民治政治（"Modern Democracies"）一書。一方面博覽羣籍，一方面本於個人實際觀察，本書確爲一位著名學者精心結構之作。就大體說，他同情於民治

政府，他的結論自然值得我們深切注意。彼依照次序把一般民治政府和現在比較重要的各民治政府的優點與劣點，一一加以考驗。他的研究具有銳利的觀察，深刻的分析，和同情的觀點等特徵。在討論民治政府的文獻中，論斷分析的公平與不受偏見和當時流行意見的影響，這本書尤推為第一本了。他把美國民治政府作一概觀以後，即列舉美國民治政府實際運用所暴露的缺點，其比較重要的有：人民對於各邦立法機關甚至於對國會的信仰減低；「大多數」邦的司法機關的不良；刑事案件處理的遲緩，缺乏固定性，缺乏效率；法律不能充分有效執行；市政府的庸劣，靡費，貪污；政黨組織為職業的政客所操縱，日趨於自私自利，為少數人所把持的傾向；金錢，尤其是公司財閥，對於立法甚至於影響司法的「雄厚」勢力；不能吸引特出人才為政府服務，日益加甚，即人才衆多之地亦然。（註一）不過他也指出上述許多缺點中，有一部分並非出於政治的原因，非民治政府所固有，即非民治政體的政府可以或實際上具有的。他總括他對於六個民治的政府所研究觀察的主要缺點，列為：（一）金錢有使司法行政化的勢力，（二）使政治成為職業的趨勢，（三）行政的浪費，（四）平等主義矯枉過正不能鑒賞行政技術人才的價值，（五）政黨組織的勢力過大，（六）立法代表和行政官吏有出錢運動便通過所希望的法律與容忍非法行為的趨勢。但如蒲萊斯所指明的，此六種缺點中，前面三種凡一切政府無論其為民治政府或非民治政府，一概都有，後面三種雖常見於民治政府，也並不是民治政府不可分的特徵。他承認民治政府固已造成許多

『流弊的新途徑，但也阻來了許多流弊舊有路徑，並沒有增加流弊的總量。』他認為有兩種危險威脅着所有的民治政府。第一種危險，在於執政權人的白私自利，運用政權以達到他卑劣的目的；第二種危險，在於供給人民裁判人物政策所必需材料，例如權奸的藉印刷品以散播虛偽消息，似是而非的邪說，和激發暴動的言論等。（註二）

蒲萊斯認為所謂民治政府足以抑制個性與創造力，使社會降為平庸，不利於科學，教育，美術，文學，及各種文化的發展的議論，皆非根據事實，不過根據於為便於析理起見的種種揣測之上。假定在某種政治情形之下，就好像只有這一種的現象，可以值得注意討論。他說其實民治政府既沒有如過去自由主義者所宣稱的足以助進文化進步，反之它也沒有摧殘阻止過文化的進步。事實是如此，在無論那種政體之下無論為君主政府，貴族政府，或民治政府，文學，美術，科學，都會有同樣的發達。文化勢力和道德勢力的發展是極其錯綜複雜的，單自外表上少數事實所推而出的任何解釋，一定是不能完全且足以引起誤解的。

（註三）

（註一）見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, pp. 154-155。他在早年的著作 "The American

Commonwealth," vol. I, p. 42 中曾謂無論那地的民治政府，都有一個缺點，把參政的困難估量得過低，而對於一般人民的

才能，卻估量得過高。

(註1) 見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, pp. 458—460. 按 Professor Becker, "Lord Bryce on Modern Democracies" 他把 Bryce 對於民主政府的批評，作爲一個很好的簡明的綱要，載於 *Political Science Quarterly*, vol. XXXVI (1921), pp. 603 ff.

(註2) 見 vol. II, pp. 619—628

(民主政府的將來) 無論民主政府有何缺點，無疑它的確具有種種缺點，但似乎它命定會成爲普遍的政體。事實上它已經幾乎普遍了全世界。自從「歐戰」告終，甚至專制政體根深蒂固的德國，也一變而爲共和政府，探行現代民主政府的全部制度，例如不分性別的普及選權制，民選國家元首，責任內閣制，比例代表制，公民複決制，公民創議制，及公民罷官制。舊君主國家如比利時，羅馬尼亞，及匈牙利亦已採取各種新的民主制度。這種國家也很難再會放棄民主政府而恢復舊狀，理由正，如拉斯基 (Laski) 所說，人民一旦嘗過去權力的滋味，即不肯再將權力交出。(註1) 不論民主政府是否如席治維克所說的是「一件可悲的時行的政治事實」，要之也正如他自己也承認，它確是一種爲「到處熱烈接受的政治理想」。(註2) 現在特意與它背道而馳的惟有俄國，但就是俄國，也不能說是已經最後決定，不可變更。梅茵在他那個時代，竟敢冒昧斷言，謂就過去平民政府的歷史來看，不能保障民主政府有無限的前途，但他也承認美國實施的模範已大大增加了民主的共和政府的信用，並顯示了它的可能性。勒啓與梅茵相同，是位不

信任並且深懼民治政府的人，也承認民治政府「似乎會盛行於一切文明國家，至少在某一個很長的期間」，並認為現在所要解答的問題，不過在於究竟應採何種形式，應該採取何種方法使最能避免它持有的各種弊病。

我們固然可以隨心所欲，盡量批評民治政府，但正如巴得爾美（Barthélemy）

用，等於去批評四季的循環或星球吸引律一樣。民治政府可以回答說事實終究是事實。（註三）

有許多國家的現行民治政府的形式，會有重要的變化，這自然不是不可能的。現在有不少人主張要補救民治政府現有的弊病，不在於縮小民治，毋寧在於擴張民治範圍，因此將來可能發生的變化，或者為民治原則的更進一步的擴張。另一方面，有許多人數日在增加的有見識的觀察者認為民治政府的嘗試，把人民所不能勝任的工作，加到人民身上去，已經貽誤民治政府，必然會有反動出來。蒲萊斯對於民治政府的將來顯然並沒有抱過分的樂觀。他認為現在幾乎通行全世界的民治政府的代表議會制形式，已經有墮落的徵象；幾乎所有各國，對於議會的信仰都顯然減低；在有些國家，議會已經表現它不能勝任工作的艱重，在另外有些國家，議會已表現它過於順從政黨。（註四）最近歐洲有些國家所以改代表制政府為獨裁制度者，其中一部分原因，即出於對代表制度的不滿。蒲萊斯說得很好，現在是那些批評民治政府的人的事了，他們應該建議些比它更好可以代替它的東西。

(註一) 見 Lasak, "Grammar of Politics," p. 17. Stephen (見他的 "Liberty, Equality, and Fraternity" 1873, p. 342) 在五十年前就不得不言:『流出了水,便沒有人力再能令它回復,但我不曉得我們既然順流而下,爲什麼還要唱感謝河神之歌。』

(註二) 見 Sidgwick, "Elements of Politics," p. 608

(註三) 見 Barthelamy, "Le probleme de la Compétence dans la démocratie," p. 251.

(註四) 見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, p. 576.

〔民治政府成功的必要條件〕 根據民治政府各地各種實施經驗我們深可斷定民治政府的成功,必須具備某種的若干條件。批評民治政體極其苛刻的梅茵,承認有『優良的憲法』可以遏阻民治政府的狂暴,同『貯水器中的水一樣平靜。』勃啓也是一位批評美國民治政府的人,承認美國的民治政府並非失敗。但接着他說,無論何處,要民治政府運用安全,有一件事是絕對必要的,即『是一個成文憲法,以保障財產與契約,使政府根本組織難於改變,限制大多數人的權力,阻止因一時不滿和偶然結合而起的變亂,以至於推翻國家的基礎。』(註一)

不待多說,在民治政府成功的各種條件中,最根本最重要的,在於人民須有比較高度的政治智識,對於公務有持久的熱心,對於社會國家有深切的責任感,和願於接受及遵守多數人的決議。反之,在多數人

方面，也應尊重那些強有力的少數人的應有權利，要不然就難免違背了民治政府的一個根本原則。在許多國家，選民對於公務漠不關心，的確是民治政府的一種危險。孟德斯鳩說過一句很聰明的話，君主的暴政還不及共和國國民對於公共幸福漠不關心，可以使國家迅速淪亡。拉維雷與密爾都很對主張在民治政府之下，初等教育應由國家出款辦理，甚至應該使它成爲強迫教育。（註二）可喜者，現在有許多民治國家，已經充分履行了這一種的義務。

蒲萊斯說得很恰切：民治政府的盛衰，與人類智識上道德上的進步成正比。他說民治政府不僅需要自書本上得來的智慧（即不僅需要寫讀的能力），並且需要『由人格所提高，由同情所澄清，由對社會的義務感所激起』的智慧。簡言之，民治政府的將來，是宗教的將來和人類進步的前途。這兩大問題的一部分。（註三）巴得爾美教授對於民治政府一個題目曾著有研究精深的著作，斷言民治政府成功的主要條件，在於人民必須由最有才能，最有智慧，最有品德者領導，一言以蔽之，即必須由人民的精華（雖則精華一詞可以激起偏見）領導。（註四）

（註一）見 Lacey, "Democracy and Liberty," vol. I, p. 112.

（註二）見 Lavelays, "Le gouvernement dans la démocratie," vol. I, p. 328; Mill, "Representative Government," p. 88. 關於民治政府下人民所最需要的教育種類，可見 Giddings, "Democracy and Empire," bk.

XIV 一書中的意見

(註三)見 Bryce, "Modern Democracies," vol. I, p. 71; vol. II, p. 90. Mill 也力言熱心、同情心、和公務責任心為民治政府成功的必要條件(Representative Government," ch. 4)

(註四)見 Barthélemy, "Le problème de la compétence dans la démocratie," p. 36. Norman Angell 在他近著 "The Public Mind" (1927) ch. 1 中把民治政府作一精刻的分析和深入的批評。討論到民治政府究竟可能與否，他結論說：要是把民治政府指為即廣泛所謂的『大多數人統治之政體』("government by majority")，那麼以民衆偏見之深，民族間仇恨之甚，宗教的狂熱，及各地民衆決定意見時的感情用事，民治政府不過一個弊品。他說，不過它如能坦然承認它的各種弱點，並明白承認「人民的意見通常即惡質的意見」，承認人民的裁判有極端不可靠及極端錯誤的自然趨勢，承認我們可以適當的社會訓練和教育(「這種過程都不是『自然的』而是極端『人爲的』」)改正引導這種自然趨勢，就要我們肯承認有這樣做的必要，民治政府也能成功。如果說人民的意見即上帝的意見，意中括人民「自然」就對的，說這類話的罪與航海者之說「海洋中原沒有讓我掛慮的暗礁一擲。」這話一發，暗礁就成了船隻致命的危險。那些說「自然啦，暗礁有的是！在我的航海圖上已經一一註明，已經知道如何去避免」的航海人，才可說完全避免了礁石的危險。Angell 坦然承認舍民治政府外別無選擇的餘地：專制政府，貴族政府，獨裁制度都有與民治政府相同的各種缺點。

(人民對於民治政體性質才能的差異) 過去經驗的結果，無疑證明民治政府的成功因採取這種



政體的人民的性質材能而異，因為正如密爾所謂，政府畢竟為人的工具，必須由人去運用。採行民主政治而結果很令人失望者，這種國家的確不是沒有。例如大多數拉丁美洲共和國，民主政府在實際運用上並沒有大的成功，原因是由於人民對於前面所提到的那幾種必要性質和材能，一般都缺乏，反之，在盎格羅撒克遜民族間，就比較很充分。(註一)獨裁專制革命在那些國家，沒有有秩序的穩固政府，仍時常發生。有位著名的秘魯的公法學家嘉西亞·加爾德倫(García Calderón)承認民主政府在大部分拉丁美洲都告失敗。他說：「過了有一百年了，那些國家依然同前一樣擾攘不安，似乎一定要陷於無政府狀態的命運。」在拉丁美洲人民沒有什麼政治訓練，甚至沒有受任何種初級的教育。除少數大城市外，不識字的人民都不參與公務，柔順地服從少數領袖的命令。(在墨西哥三分之二的人民便是如此。)中等階級的形成發展甚緩。阿根廷、巴西和其他國家，仍舊通行着封建時代的土地制度。基本工商業都為外國人所壟斷。社會組織和政治公文上規定的制度到處失去平衡——一方面是寡頭政體，一方面在理論上又是絕對平等的極端民主政府。(註二)有人就根據同樣理由，對於亞洲人民，至少在他們發展的現階段，究竟適宜於民主政府與否，表示懷疑。實施民主政府最成功的國家，它都是循自然發展而來；如果猝然要行之於數千年都是專制政府的國家，勢必出於人的造作，它的根深蒂固必定很緩而且有許多困難。(註三)

中國、波斯和土耳其其最近都會試行某種的民主制度，尤其明顯的如責任內閣制，但人民對於政治並

無教育上的準備與自治習慣的訓練，不過把外國的制度移植到本國的土壤來而已。結果是否能與那些負責實驗者所預期的希望相符，要等將來證明。(註四)最近東歐與東南歐的大多數國家，先後採取民治政府的形式，那種國家也是缺乏充分的準備，人民也缺乏為真正民治政府運用成功所必需的某種性質和習慣。一時，也許很可以預料，運用這種的政府形式，一定有許多困難，甚至崩潰亦未可知，但，畢竟或者是暫時的現象。

(註一)關於此，參看 Bryce, "Modern Democracies," vol. I, ch. 17; Hall, "Popular Government," ch. 3.

(註二)見 Vandern, "Democracy and Democracy in Latin America," 載於 Foreign Affairs, vol. II, (April, 1925), p. 474.

(註三)參看 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, ch. 71.

(註四) Lord Bryce 以為波斯和墨西哥的民治前途都很慘淡，又謂中國人民對於專制君主，具有服從和信仰的傳統習慣，所以君主政府也許要比共和政府更來得適合些。『你不能把有些國家經過了數百年奮鬥和訓練所鑄成的東西，移植在一塊流沙之上，就冀能夠，也不能期望一下子便成功。』令人民負擔他們不能勝任的自治工作，等於將一隻浮海巨艦去交與槍中僕役，使他航行過大西洋的大露冰山，或等於使嬰兒去駕駛汽車一樣。此見其：Modern Democracies," vol. II, pp. 502, 511, 516.

（民治政府的負擔過重）還有一點許多學者認為就算不是現代民治政府的危險，也是它的一個缺點，那即是它的過趨極端，課加選民以過難的工作，就這種工作性質的艱難和其事務的龐雜而論，選民去直接辦理，絕對不能勝任處置。如洛偉爾認為現代民治政府的缺點，即在於推行過度。這種批評可謂完全對的，用之於美國的民治政府尤其來得恰當。

提出這種批評的人，認為採取公民複決制，公民創議制，以及其他極端民治制度（這種種如果由人民代表去擔負，可以更勝任些），實在違背真正的民治政府，而代之以虛偽不正的民治政府。（註一）這種很苛刻的論斷中，究竟包含多少真理，要看一個十分健全的民治原則實行到如何程度而定，即視民治制度是否行之得當，或者推行過度而定。有些地方，例如美國的許多邦所實際施行的，選民在一次選舉，就得裁斷近五十件立法提案，許多主張適中探行公民複決制者，都感覺到這已把民治政府推行至於不合理的限度了。

美國民治政府實施制度之一，由人民選舉政務官，事務官，甚至於專門技術人員（有數邦法院法官亦由民選者），任期通常很短，現在反對這種制度的人，已經日漸加多。這種制度不僅使選舉異常冗長混淆，並使選舉次數增加，結果使美國選民負擔之重，為歐洲最民治國家也遠不能與之相較。（註二）便是美國式民治政府與其他一切國家的民治政府，甚至與普通認為民治模範的瑞士不同的特徵了。在歐洲

最民治的國家，如英國、法國、瑞典，都只有國會議員與地方議會議員由人民選舉，一切行政官吏與法官從未有由人民選舉的。加拿大在原則上亦是如此，凡法官、檢察官、執法官、與書記皆係委任，非由選舉。以民選制度為保障官吏負責的必要條件，這種假設，根本就很難證實。（註三）反之，民選制度已使實際遴選官吏的權柄移於政黨領袖和操縱黨務者之手，而且按照有些學者的說法，民選結果，已經成了他們所謂的「非平民」政府的制度。（註四）真正民治政府固然應該由人民去選舉立法代表和負決定政策責任這種行政官吏，但此外就不能說須由人民來選舉了。（註五）

自「歐戰」以後，發生人民支配外交的運動，這可以代表擴張民治制度至一新領域的最近最極端的一種要求。如果擴張實現了，則人民任務又將愈為加多，民治政府的運用亦將愈為困難。無論人民對於候選官吏的品性和內政政策問題如何能適當判斷，但能判斷外交政策問題的人，就在最文明的國家，畢竟比較少數。尤其在美國人民對於外交問題的漠不關心，以及民衆對於牽涉國際的問題之無知，已成為人所批評的事。（註六）在這種情形之下，所謂人民支配外交，如果包括由人民要決條約和政爭時的外交政策問題，也許會產生不幸的結果。厄里武·魯特（Ellis W. Root）說得好，要人民支配外交政策的制度見諸實行，則人民首先即須有教育有熱心使他們自己有適宜於支配外交的資格，不然，人民支配外交，結果必較這種運動的反對認為錯誤無能的外交官的辦理外交，尤為債事。（註七）

(註1) 參考 Nicholas Murray Butler, "True and False Democracy" (1907), ch. 1 及某 "Why Should We Change Our Form of Government?" (1912) ch. 1 及 James T. Kirk, "Popular Government" (1913), chs. 2-4; Hoort, "Experiments in Government" (1918)

(註11) 見 Heard, "The Ballot's Burden," 將於 Political Science Quarterly, vol. XXIV.

(註12) 見 Sedgwick, "The Democratic Mistake" ch. 2; Bryce, "Modern Democracies," vol. II, pp. 186, 161.

(註13) 參考 Kales, "Unpopular Government in the United States," Willoughby and Rogers, "Introduction to the Problem of Government," p. 126.

(註14) 參考 Ford, "Too Much Election," 載在他的 "Representative Government," ch. 9. 他並且極端主張「選舉雖完全限制於遠選立法代表為代表制的一個必要條件，並有此項原則，即有害於代表制政府，如果行政官吏由人民選舉制度通行以後，則代表制政府的形式雖依然存在，實質亦必消滅」(見 p. 263)。有許多政策含有專門智識與科學智識及技術性質，不能由人民解決，關於民治政體運用上在這方面應受的各種限制，可參 Professor A. S. Hall 在 "Popular Government," ch. 3 所論。

(註15) 但自「歐戰」以後，美國人民對於國際情形的興趣，已有顯著增加，對於外交問題有相當知識的人數，在全國選民

中雖仍佔少數，但已大為增多。

(註七) 亦可參見 Barthélemy, "Le problème de la Compétence dans la démocratie," pp. 26-27. 他力言民衆的不宜於支解外交，尤其不宜於以覆決的方式總投票去批准條約或解決外交政策的問題。一部分由於一般人民對於外交政策問題的缺乏知識，一部分由於一般人民的缺乏興趣。他指出就是制訂法蘭西一七九三年憲法（自古以來最極端的民治制度的憲法）的人，也並沒有竟至於規定條約須由人民批准，現在怕不能找到一個人主張將一切的法律和政策，例如預算案，應該交與人民覆決絕投票解決的了。

但瑞士已經向人民支解外交的方向前走。瑞士最近修改憲法，規定凡條約有效期間無限制或為期在十五年以上者，經三萬公民或八部 (cantons) 的要求，即須交與人民覆決投票批准。根據這個規定，一九二一年八月七日的瑞法條約即交與覆民投票。結果否決。瑞士應否加入國際聯盟為會員的問題，亦經人民投票解決。

## 第十六章 各種政府制度之優點與劣點(續)

### 本章主要參考材料

- Black, "The Relation of the Executive Power to Legislation" (1919), chs. 3-4.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. II, ch. 2.
- Byce, "The American Commonwealth" (1910), vol. I, chs. 29, 30; also his "Modern Democracies" (1922), vol. II, ch. 68.
- Dacey, "Law of the Constitution" (2d ed., 1886), pp. 158-168; also his article "A Comparison between Cabinet Government and Presidential Government," *Nineteenth Century*, vol. LXXXV (Jan., 1919), pp. 25 ff.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, sec. 52.
- Farnell, "Éléments de droit constitutionnel" (7th ed., 1921), pp. 243-273; 467-496, also his article: "Deux formes de gouvernement," *Rev. du Droit Public*, Jan.

Feb., 1894

Fagniez, "Problèmes politiques" (1907), ch. 1

Fiske, "American Political Ideas" (1885), ch. 2.

Ford, "Representative Government" (1924), ch. 11

Goodnow, "Principles of Constitutional Government" (1916), chs. 5-7.

Lincoln, "Ministerial Responsibility versus Separation of Powers," Amer. Pol. Sci.

Rev., vol. XXV (1922), pp. 194 ff.

Lyndbeck, "Limitations of Federal Government," Proc. Amer. Pol. Sci. Assoc., vol. V,

pp. 37 ff.

Lowell, "Essays on Government" (1889), ch. 1.

Marrhoté, "The Mechanism of the Modern State" (1927), vol. II, chs. 25-28

Martin, "Growth of Presidential Government in Europe," Amer. Pol. Sci. Rev., vol

XXVII (1923), pp. 567 ff.

Maxey, "The Problem of Government" (1925), ch. 14.

第十六章 各種政府制度之優點與劣點(續)

六八九



Mill, "Representative Government" (1861), chs. 2-3.

Morau, "Pour le Régime Parlementaire" (1903), various chapters.

Rodolob, "Le régime parlementaire" (1924).

Sait and Barrows, "British Politics in Transition" (1925), chs. 2, 5.

Sidgwick, "Elements of Politics" (1897), ch. 22.

Wilson, "Congressional Government" (1890), ch. 2.

#### 四 單一制政府與中央集權制政府

〔單一制政府與中央集權制政府的解說〕 前章說過，單一制政府 (unitary government) 即國家最高統治權集中於一個或一組機關，建立於一個公共中心的政治制度。因此單一制政府有時又稱為中央集權制政府 (centralized government)。雖然這二者不必一定相同。就某種意義說，凡非聯邦制的一切政府皆屬於此類，就是那些聯邦政府，就中央政府有為全國立法的立法權，和在它權限以內有對於特種事宜的行政權而論，聯邦制政府也可屬於中央集權制。

單一制政府異於聯邦制政府者，在於前者，一切政務的最高支配權與最高行政權，皆操於中央政府，

而在後者則此種支配和權力，則由中央政府與若干地方政府分割。所以單一制政府的特點，即在於地方政府除中央政府所賜予的權力以外，別無所謂地方自治權，即已賜予的權力，中央政府亦可自由限制或收回。

〔分權與分治〕 前面已經說過，大多數的單一制政府雖為中央集權制政府，但亦不必一定如此。例如法國，就最高統治全權都集中並出自巴黎的中央政府而論，它的政府組織則為單一制，但它的集權制度的效力，又因為分權 (decentralization) 與分制 (decentralization) 的關係而減弱。由於分權的關係，有許多事務從巴黎中央政府，移轉至它在州 (department)、縣 (arrondissement)、市 (commune) 設立的代表與代理機關——州長、縣長、市長、及警長等等——由它們去積極辦理。這樣既解除了中央政府的積滯，又便利於全國地方的行政。但所有這種官吏和代理人，除市長外，皆由中央政府任命，並受中央政府的支配與指揮——就是市長在他為中央政府代理人時，也得受中央監督。法國政府的中央集權，便到此種程度。另一方面，中央以分治的程序，給予地方以有限的自治權。因此，按國會制訂的法律，州、縣、市，都有一定的地方議會，各市長由各市議會選舉。(註一)不過，地方機關的權力極有限，受中央政府的行政上的監督程度極嚴。這種業經賜予的地方自治權，國會可以隨時更加限制或完全撤回。所以就立法權與行政權的淵源而論，法國完全為中央集權制，即就實際行政而論，大部分也是中央集權制。其他歐洲國家的政

府，除少數採聯邦制者以外，都屬此類，不過程度上有所差異而已。（註二）

（註一）在一八八二年以前，市長亦由中央政府任命。

（註二）英國亦為中央集權制，它的集權程度的效力，因經分權與分治的亂序已日形減弱。近年來英國頗有主張再度擴張他們所謂的「權力向外轉移」（“devolution”）的運動，即主張在英格蘭、蘇格蘭、及威爾斯（Wales）各設附屬的議會。關於這整個

問題，見 *China, "Devolution in Great Britain"* (1928)。

（單一制政府的優點） 一種政體既然散佈如此之廣，自然有它優於聯邦制的優點，至少在有意採這種制度，而且對它表示滿意的人眼中看來是如此。它的優點，大抵出於全國法律、政策和全國行政上統一，和因政府制度統一後所自具的對內對外的力量的結果。凡是立法權與行政權由中央政府與各地方政府共同分割的地方，地方政府在憲法上所規定的範圍以內，既至高無上，不大受或完全不受中央政府的支配，國家權力勢必相當減弱，各地的法律和政策必定會參差不甚一致，法律有時不能有效執行（其程度隨各地標準而異），或者地方政府會多所糜費。在外交政策與國防上，單一制政府的力量尤為顯著。此外，單一制更有一個優點，組織比較簡單，並且有人認謂，因為它沒有中央與地方間機關或舉辦事務的重複，所以要比聯邦制要節省得多。（註一）

（註一）但最後一點，不能適用於有些的事務制國家，例如德奧，在該兩國，國家法律與國家事務大部分皆由地方政府執行，因

此政府機關的重複極有限。

〔單一制政府的劣點：以法國制度爲例〕單一制政府顯著的缺點，在於地方的沒有自治權利，所有的政策與事務，有時就是只與特殊地方的人民有關，對於其他任何地方的人民都實際無關的，也得由遠在他方的機關來決定規劃。此種制度的缺點，在法國已經暴露得很明顯。在法國即純粹地方的事務，亦由國會立法規定，中央行政機關對於地方議會與地方行政機關，行使廣大的監督權與調導權。因爲國會與中央行政機關擔負有這種權力，地方機關要獲得必要的執行權力往往非長時間等候中央的命令不可。在此期間，地方事務即因疏忽而受損失。國會不特因國家立法與地方立法的工作負擔過重，而且常常缺乏爲立法上根據的地方情形與地方需要的知識。中央行政機關也是如此。結果，地方事務也許由最不明瞭地方情形的機關管理，而那些因切身利害有關而熟悉地方情形的地方機關，比較更適宜於管理者，反而無權管理，至少未得中央機關或州長公署命令前不得管理。有許多法國的學者甚至批評這種中央集權制爲君主政府的制度（因爲它大部分都是起源於拿破崙時代的），與共和政體所本的原則不合，在「法國革命」後的一個期間或許有此必要，但現在不復有此需要，並且摧殘地方的自由。法國內閣會屢次宣布，願意澈底改革現行制度，採用地方自由權較大的制度，但迄今在這一方面尚沒有什麼成績，法國人民仍繼續處於根據拿破崙在一八〇〇年所立的根本原則的制度之下。（註一）

對於無論那處的單一制政府，我們都可加以批評，說它足以抑制地方的創造性，摧殘人民對於公務的熱心，損傷地方政府的活力，且幫助中央集權的官僚政治的發展。在種族純一，尤其是人民地方自治習慣與地方自治能力都不甚發達之小國，這種制度甚為適宜，但在疆域遼廣的大國，地方情形甚大不相同，各地文明程度與思想彼此懸殊，就很不適宜了。堅持地方自治與酷愛地方自由的人民，決不能容忍它永久存在。

- (註一) 一九一〇年當選的五九七名國會議員中，有三四六名以改革行政制度作為他們「信誓」，“professions of faith”的一部分近故的 Paul Deschanel 在其所著各書中謂法國現行中央集權制之故，使政治制度不能算民主政治，實為官僚政治。見 “L'organisation de la démocratie,” p. 121 及其 “La décentralisation,” p. 11. 類此的主張，可覽 Barthélemy 在 Premier congrès international des sciences administratives (1910), vol. 1, sec. 1 所作的報告，和他的論文 “Le mouvement de décentralisation” (載於 Revue du droit public et de la science politique vol. XXV, pp. 151 ff.); Avenel, “La décentralisation”, Annuaire “La centralisation administrative” 以及法國中央參政會 (Council of State) 委員 Chardon 所著各書，尤其其他最著名的 “Les travaux publics” (2d ed., 1900).
- 我在 “Administrative Reform in France” (載於 American Political Science Review, vol. XII, 1919 pp. 17 ff.) 一文中詳論法國的中央集權制，並羅列關於這個問題的各種文獻資料。

## 五 聯邦制政府

〔聯邦制政府的特徵〕 聯邦制是與上述的單一制剛相反的制度。它的特點，在於國家立法權，統治權，及行政權，皆非集中於首都的一組中央機關或它的地方代表和代理者，乃由中央機關與構成聯邦各單位的機關雙方共同分割。正如前章所講過的，雙方權限由憲法或創立聯邦的組織法加以劃分，故所授予或留予各邦的自治權具有憲法上的保障，中央政府不能任意加以限制或取消。就普通一般說，在憲法上劃予各邦的權限範圍以內，各邦是至高無上，很難得受或竟不受中央政府的支配。（註一）在這個權限範圍以內，它可以按地方需要與地方利益的觀念，自由立法，管理，行政。所以聯邦制是一種合中央集權制與地方分權制為一的制度；就劃歸中央機關立法與行政的一切事宜而論，聯邦制即中央集權制，就其他一切事宜而論，聯邦制即地方分權制。

（註一）德奧和就某種程度而言的瑞士的聯邦制，皆為例外。

〔聯邦制政府的優點〕 與其他一切制度相同，聯邦制亦有它的優點和劣點。就大體言，聯邦制的優點即單一制的劣點。第一點，聯邦制在所有各種方式的政治組織中，最能使各小邦聯合而為一強大國家，可以收因聯合而產生的各種對內對外的顯著利益，同時又不完全消滅各邦的存在，也不完全犧牲對於

那些限於各邦的事務的自治權。這樣，聯邦制就兼有全國合一和地方自治的利益。因為有此利益，人民乃肯以對於各邦都有關係的某種事宜，交與中央政府管理。它供給我們一種方法，使全國各地傾向大不相同的離心力與向心力，得以維持平衡。祇有此種制度，乃能揆情度勢，把以一致規定為宜的事務，於立法上政策上與行政上求全國一致，而同時把因各地方情形不同，標準不同，不必一致的事務，又聽之各別不同。在這種制度之下，可以作單一制下所不能有的各種政治上與立法上的實驗。所以它特別適宜由土地廣大情形複雜的國家，以及人民因地理，種族，及其他障礙而彼此隔絕，非允予某種程度自治權不能使它們和睦結合的小國。既予各邦人民以大量的自治權，可以激勵他們對於公務的熱心；他們的決定政策與規定地方事務，比較不明瞭地方情形，政務過於繁重，且遠在他方的官僚政府來得更為妥善；因權限制分之故，中央機關（包括立法機關與行政機關）即可減除單一制政府下中央機關負擔過重，政務積滯的弊病。蒲萊斯又指出在聯邦制之下，發生專制的中央政府，和攘奪人民權利的危險，要比較少些。（註一）

聯邦制政府的優點，自孟德斯鳩以至於今，常有政治學家極力稱道。（註二）約翰·費斯克（John Fiske）宣佈，按照現代觀念的聯邦制實為可永久適用於全大陸的唯一政府。（註三）英國學者席治維克預言我們可以看得見，即是西歐亦將跟隨美國採用聯邦制。（註四）德國學者布立（Brill）對於聯邦制曾有精深研究，謂聯邦制代表國家觀念的最高實現。（註五）衛斯脫甘（Westerkamp）列舉聯邦制的優點，

並指出聯邦制的在各地散佈，至現在地球上探聯邦制者已等於全歐洲面積的三倍。(註六)

(註一) Bryce 論聯邦制優點的見解，可覽他的 "American Commonwealth," chs. 23, 30

(註二) Montesquien 說：「要不是人類設計出一種將共和政體的一切優點與君主政體的各種外力兼而有之的制度

(我意即指聯邦共和制度)則我們殆必然不得不繼續處於一人專制的政府統治之下。」見他的 "Esprit des lois," bk. IV,

ch. 1.

(註三) 見 Flako, "American Political Ideas," p. 92.

(註四) 見 Sidgwick, "Development of European Polity," p. 439.

(註五) 見 Byle, "Theorie der Staatenverbindungen," p. 131.

(註六) 見 Wasterkamp, "Staatenbund und Bundesstaat," p. 6.

(聯邦制政府的劣點) 但聯邦制與其他制度同，也有它的種種缺點。其中一部分為聯邦制制度所固有，有一部分則為各國所採特殊聯邦制政府所特有缺點。近年來學者多傾向於詳論聯邦制的缺點，而不大側重它的優點，理由是因為現代社會愈見複雜，它的缺點也越來越顯著。正如有位學者在最近所說的：「聯邦制政府自有它顯明的限制，在構造上有重大的缺點，在最初尚未為人注意，但經新環境的繁劇變化，殆將歸於崩潰。就政治和對外方面看，它已證明極其堅強有力，但就經濟和對內方面看，正表明它



的軟弱無能。』(註一)。

尤爲要者，在辦理外交，聯邦制政府卽有單一制政府所未有的固有弱點。美國之經驗，已充分表明各邦因爲保留有對人民及財產的管轄權，可以使中央政府對於本國境內外國人民執行條約上義務時，發生種種困難。(註二)

就內政方面而言，聯邦制政府亦已表現它的軟弱，因爲立法權與行政權爲由對立機關共同分割，無論在別的方面有如何利益，要之一經分割，通常卽必歸於軟弱。不啻使於全國公益有關，在立法上須要一致規定的事宜，而有立法的差畸。例如美國，我們可以看出，它對於犯罪，婚姻，離婚，保險，銀行，航行器具，及其他等等事宜都沒有一致的立法，各邦的立法彼此極不一致，且有時互相衝突，而這種事宜，至少其中有幾種，現在已經公認，如能立法一致，現在已有相當成功，這種工作由「統一各邦法律全國委員大會」(Uniform Commission on Uniform State Laws)辦理，先由該委員會起草各種法律草案，再由各邦議會採訂成爲法律。(註三)不過因任何法律草案皆須得四十八邦議會的同意始能訂爲法律，工作的進行自然很遲緩困難，所以現在僅有一部分的成功。然而這個缺點並非聯邦制所固有，大部分還是由於美國分配聯邦與各邦立法權的方法不良所致。事實上，現在其他一切聯邦制國家，如瑞士，加拿大，巴西，澳大利亞，德國，及奧國如前章所述，都以犯罪，刑事訴訟程序，婚姻，離婚，銀行，保險，兌票，期票等事宜（在德奧尚有

其他等等事宜）交予中央立法機關立法。結果關於此等事宜的法律，在上述各國都全國一致。（註四）美國因分配權力方法過傷，所產生的種種弊病，近已成為衆所討論的問題，並已獲得滅除這種弊病的相當辦法；在應用上面提到的統一各邦立法的方法之外，更利用憲法解釋權的方法以擴張中央政府的權力。（註五）就在比較最近才採取聯邦制的英屬「自治領地」，也有擴張中央政府權力，縮減各邦或各省權力的「繼續一貫的趨勢」。有些學者認為這一種趨勢，即足以證明在憲法上把中央政府或各邦政府權力列舉的聯邦制有許多缺點，因為無論怎樣列舉，在某一時代也許很適合，但久後必不能與變動的新環境相應，即非用正式修改憲法的方法，或解釋憲法的方法以使之合於新環境不可。（註六）

聯邦制的其他各種缺點中，尚有組織複雜，有中央機關與各邦機關權限上衝突的危險，行政機關和所舉辦事務的重複，結果經費增加，以及因各邦疆界交錯，使辦理司法上感覺種種困難等。（註七）

（註一）見 Leacock, "Limitations of Federal Government," 載 Proceedings of the American Political Science Association, vol. V, p. 39.

（註二）美國與日本因加利福尼亞邦移民的某種立法所起爭執，即其一端。見 American Political Science Review, vol. I, p. 303 及 American Journal of International Law, vol. I, p. 273.

（註三）見 Terry, "Uniform State Laws in the United States" (1920)

(註四)關於此點，參見 Murro, "The Constitution of Canada," ch. 1, p. 267; James, "The Constitutional System of Brazil," pp. 21 ff.; Brooks, "Government and Politics of Switzerland," p. 61; Brunet, "The New German Constitution," pp. 61 ff.; Foley, "The Federal System of the United States and British Empire," p. 330; and Goodnow, "Principles of Constitutional Government," p. 87

(註五)此種傾向有人加以鼓吹，例如 Koot "How to Preserve the Local Self-Government of the States" (或 "Addresses on Government and Citizenship"); Ford, "The Influence of States Politics in Expanding Federal Power" (載於 Proceedings of the American Political Science Association, vol. II, p. 53); and Groly "The Promise of American Life," ch. 14. 但也有人表示嘆息，例如 Pierce, "Federal Usurpation" (1908), 及 Wash, "Federal Power" (1919).

美國憲法第十四次修訂案的結果，已實質上擴大中央政府對於各邦的支配權。見見 Moore, "Increased Control of State Activities by the Federal Courts" (見 Proceedings of the American Political Science Association vol. V, pp. 64 ff.)，和 Scott 對這個題目所著文章，載於同刊物的 vol. II, pp. 346 ff. 此外因聯邦政府的行使迄今尚潛伏不其顯著的警察權（見 Cushman 於 Minnesota Law Review, 1919—1920 所著各篇論文）和現在日見普遍的以國款注貼各邦（受各種特定條件的限制）的辦法，聯邦支配各邦的勢力更事擴張（見 Douglas, "A System of Federal Grants

in Act. 載於一九二〇年六月與十二月的 *Political Science Quarterly*

(註六)參看 Goodnow "Principles of Constitutional Government," p. 78.

(註七)關於此最後一點可參 Willoughby and Rogers, "Introduction to the Problem of Government," pp. 421-482. De Toqueville 論聯邦制度說：「聯邦制度係兼採衆長的一種制度，既最利於國家的繁榮，又最利於個人的自由。我深恐已經採行此種制度的國家的幸運，但這種國家究竟能否與另一國力相等的中央集權制國家，繼續作長久或不平等的競爭，他表示懷疑。」"Democracy in America," vol. 1, p. 183 討論聯邦制缺點的書，可參閱 De Toqueville, "Democracy in America," ch. 8, especially pp. 141, 156, 176, 181, 183; Doeg, "Law of Constitution" (2d ed.) p. 188; Loctury, "Études de droit constitutionnel," pp. 156-158; Le Fur und Posenner "Bundesstaat und Staatenbund," see 78; and Sidgwick, "Elements of Politics," ch. 28. Professor Smith of McGill University 在他 "Federation in North America" (1928) 書中將美國聯邦制與加拿大聯邦制作一比較。A. P. Foley 在 "The Federal System of the United States and the British Empire" (1913) 書中又以美國的聯邦制與加拿大、澳大利亞兩國的聯邦制相比較。按照這兩位學者的說法，都承認加澳兩地的聯邦制優於美國的聯邦制，因為它們在立法上沒有美國各邦那樣的分段委務，亦可參閱 Marriott, "The Mechanism of the Modern States," vol. 1, chs. 9-10. Bryce 綜括聯邦制政府的「缺點」如次：

第十六章 各種政府制度之優點與劣點(續)

七〇一

(一) 辦理外交的軟弱。

(二) 內政方面的軟弱，即對於各邦和公民缺乏充分的權威。

(三) 易於因各邦退出或叛變而解體。

(四) 易於因各邦的互相聯盟，分爲若干小組與勢私的結合見 Bryce, "American Commonwealth," ch. 29.

## 六 內閣制政府

〔內閣制政府的優點：(一) 行政與立法部分的一致合作〕 第一點，有人謂內閣制爲最能保障行政部分與立法部分和睦合作的唯一制度（自然已歸廢棄的君主獨裁制度爲例外）。像前章所指出過的，內閣制異於總統制的特點，即在於行政機關和立法機關的密切結合。真正行政最高機關的內閣，實際上即國會的一個委員會；內閣閣員通常同時爲國會議員；就是偶有例外，他們沒有兼任國會議員，也允許出席國會的兩院或一院，以便他們發表政見及受關於他所施政策上與職務行爲上的質問。閣員可以親自提出及辯護他所欲訂爲法律的立法案，並請求在他認爲辦理政務所必需的款項。如果所提出的立法案通過訂爲法律，內閣便負有執行之責；如果所提議舉辦的事務，既經法律規定，內閣須負責組織妥當並實行辦理；如果所要求的款項既經撥發，內閣尚須負責經費的撥用得當，並用於原來的預定目的。自始至

終，制定法律與撥款的機關和執行法律與用款的機關，有完全和諧的合作。這平常自然是因為內閣即為國會中多數黨或國會中內閣對之負責那一院的多數黨代表所組成的結果。因此行政部分與立法部分即無背道而馳之舉，很少有總統制政府下所常有的困難糾葛。政府中兩個必須和諧合作的重要部分能有一致的目的，能直接密切聯絡，很明顯是內閣制之最顯著的一種優點。此外，沒有別的制度，更能保障有敏捷、應變和有效力的政府活動的了。

(一) (責任) 第二點，內閣制為保障執行法律，處理政務，使用公款者能切實負責的唯一制度。內閣直接對國會或國會中代表人民的那一院負責，間接和終接對全體選民負責。無論何時，內閣的政策或行為不復得民選代表的贊同，內閣也許就會被推翻，而代以一得國會信任的新內閣。但如果內閣自信它的政策足以代表選民的意見，而認為國會的意見不足代表選民時，它可以解散國會，直接訴諸選民以解決。所以解散國會權，給內閣以一種防衛的武器，同時又為保障民意，能實現的工具。

這種制度的顯著優點，在於實際操統治國家之大權者常常受被治者的支配——先受民選代表的支配，如民選代表與內閣意見發生衝突時，人民即以重選國會的方式自加支配。在這種制度之下，統治者的政策與行為，不得人民或人民代表的贊同者，都絕不能長久繼續施行。無須如在總統制下的必須忍耐以待它任期的終了；如前面所述，人民意志或民選代表的意志可以立即實現，任何時內閣都可被推翻。這

種政府通常很恰當的稱爲『責任政府』(“responsibility Government”) 因爲這一點要比總統制遠爲優越，所以世界上大多數國家的人民都樂於採用這一種制度。(註一)

(註一) Bryce 論內閣制的優點，謂內閣制「集中統治全權於一機關(即立法機關)，給立法機關多數黨以絕對支配行政機關的權威，使後者在爲立法機關所補過之時，能以最迅速最有力量的方法實行多數黨的意志。這種制度之精蘊在於行政機關與立法機關的多數黨彼此共同合作，互相監督。行政機關因常與反對黨的議員接觸，與本黨議員的接觸更爲密切，即有機會感覺該會的意向，由是可以感受到輿論的意向，所以這種制度當能保障有決斷的迅速和行動的有力，並使內閣能強迫通過在他們認爲社會所需要的立法，在處理內政外交時，使內閣能有自信可得本黨議員的擁護，戰勝反對黨的攻擊。除此等優點以外，尙有責任的集中。一有什麼錯處，立法機關即可宣佈內閣，而人民又可同時宣佈內閣與多數黨。」見 Bryce, “Modern Democracies,” vol. II, p. 464. 亦可參閱 Marriott, “The Mechanism of the Modern States,” vol. II, pp. 64 ff.

(註二) 有彈性、內閣制的第三種優點，爲白佐德所盛稱者。(註一) 即在於它的柔性與彈性。柔性與彈性的力量，可以在國家危急之時，表現出來。正如白佐德所指出，在這種制度之下，一旦發生劇變，人民可以選舉一「臨時的領袖」，他也許特別能夠領導全國，安渡過這個難關。(註二) 他說「要是在總統制之下，你就不能如此辦理。美國政府自稱爲最高無上的人民統治的政府，但如果驟然發生事變，此時最需要的便是最高權力，可是你實際上不能求諸最高無上的人民。你只有一個有一定選舉期的國會，任期終

了方能解職，不能加速或延緩；你有一位有一定任期的總統，在任期中不能加以罷免；一切規制在這個定期都發生效力。毫無彈性，什麼都是硬性的，特定的，已經說明的。無論發生那種新的事變，你既不能以之加速，也不能以之推緩。你把政府的未來已經預約定了。無論它是否適合你的意思與否，無論它設施為善為惡，無論你需要不需要它，要之按法律，你必須繼續維持它。」

(註1) 見 Bagehot, "The English Constitution," ch. 2, sec. 8.

(註2) 如英國於 Crimean War 期間與「歐戰」期間之所為。Diney 在 "A Comparison between Cabinet Government and Presidential Government" (載於 Nineteenth Century, vol. LXXXV, Jan., 1918, pp. 25 ff.) 文中力言彈性的價值，為內閣制主要優點之一。他又提到內閣制比總統制，有另外一個重要的優點，即在總統制下，內閣閣員不是而且不能是國會領袖，而內閣制下的閣員（亦即為統治全國者），都是公認的國會領袖。在總統制之下，為閣員者有時並無立法的經驗，且絕不能承認他們為領袖人物，美國恆常有如此的情形。Professor Lasaki (見他的 "Grammar of Politics," p. 300) 也重取內閣制的這個優點。他說：「平均美國每一個內閣，很少區區能代表些什麼的。」而平均每位英國內閣的閣員，「都經試用，都在公意之下經過長期考驗過的。」在他擔任那一種工作以前，老早具有對於那種工作的「把握」；他在以前已經花費過時間精神，與他現在所主持的事務接觸。

〔內閣制的劣點〕 現在已有人對內閣制的種種反對議論。第一點，有人謂內閣制有背某些政治思



思想家所深信的一個政治原則，即內閣制是把立法與行政職務實際聯而為一的一種制度，但自他們看來，這兩種職務應該分別由兩個互相獨立或近乎獨立的機關行使。（註一）不過，在此須特別說明的，分權的學說大抵僅僅是一種理論而已，按實際經驗的結果，尙未十分證明它具有何種真實的價值。相反，有人認為內閣制的實施，已證明行政部分與立法部分密切聯絡切實合作的價格，作為內閣制顯著的優點之一。第二點，有人反對內閣制，以為太受政黨的操縱，尤其在那些只有兩大黨對立的國家，它把決定政策的大權，完全操之於國會或國會中內閣對之負責的那一院的多數黨之手。（註二）不過，也很難說總統制就不是如此。事實上，歐洲大陸方面採內閣制的國家，一般都沒有任何一黨能在國會中佔大多數，內閣並不受一黨支配，而由數黨的聯合所支配。

第三點，內閣制，尤其是英國的內閣制，近年來已經有人批評為：「由一人或少數人利用了多少帶有團結性的工於逢迎的黨中多數議員，而實行的獨裁。」有人謂英國的衆議院實際已不復行使它的立法權，已將此種職權交與內閣，而甘居於否決與支配機關的消極地位。「簡括說，現在英國的政權絕非操於衆議院，亦非操於內閣，乃操於閣員的私人會議與每一立法議案或行政行為有特殊關係者的代表和政府的主要官吏。」（註三）這種批評確有一部分真理。衆議院人數既如此衆多，難於運用，要想得到有效果的討論，大體上幾不可能，故立法權已逐漸由衆議院移於內閣，而衆議院已大體變為「一通氣室」而已。

(註四) 在這種情形之下，正如白佐德所謂，衆議院產出領袖，隨即聽他領導。好像衆議院對閣員這樣的說：「我們人數太多不能立法；因為我們承認你們是我們的領袖，我們信任你們，所以選擇你們來領導指示我們；我們請你把你們認爲應該制訂的立法訂成草案，並且請決你們認爲辦理公務所需的款項和籌此款項所需的租稅。如果我們以你們所提出的議案爲善，則我們就同意通過，照准你們所要求的款項和你們所提出的租稅案。不過，我們也要監督着你們，支配着你們，使你們負你們行爲上及政策上的責任；我們在此地警告你們，要是你們的行爲和政策在任何時間不復爲我們所贊成時，我們便將罷免諸位，把我們的權威賜予新組織的其他內閣閣員。」像上面所述，衆議院便是如此將它創議權和領導權交與了它完全信任的少數特選議員所構成的小團體。

不過我們應該提出一個很公平的問題，究竟美國的制度，將衆議院分爲許多委員會，各委員會等於國會的縮影，一切立法實際上皆由各委員會所制訂，是否真的要比英國的制度，把立法權實際操於國會領袖所組成唯一的委員會爲優。處現代情形之下，龐大難於運用的立法議會在實際工作時，勢必非移於小組會議不可。英國制度所根據的觀點，即在於認爲最妥善的改良，便是把這種權力交與由國會多數黨領袖所組織的唯一委員會；但另一方面在美國人看來，則認爲不如把這種權力分割，交與兩黨都有代表參加的許多委員會之爲愈。(註五)

(註一) 見 Sidgwick, "Elements of Politics", p. 444 的批評。他一面承認內閣制有使政府的兩部分機關和睦合作的優點，但一方面也認為內閣制亦有它的「重大缺點」。他說，內閣員因立法工作有分他辦理行政職務心緒之虞，而國會有一因為旁觀於現行行政問題，尤其容易過度干涉外交問題，而忽略了立法問題。

(註二) Lord Bryce 論內閣制的「重大缺點」，謂內閣制「使深見愈深，並常使保持之於沸點。縱沒有國家重要政策的問題引起爭執，即官職，位號也足資爭奪。此黨得之，他黨覷隙，糾紛即極已時，好比紅血球與侵入血管的微生物在血管中戰鬪不已一樣。內閣制使國會方面，浪費了大部分的時間和精粹。就理論上說，反對黨雖然壓壓反對政府的不良立法議案，只應指責政府行政上的不良設施，可是實際上它對於政府大多數的立法議案與行政行為，無不加以反對。……政府的壽命，既視官提出的立法議案的命運為轉移，這樣一種的制度，使各內閣過分的出其全力以求得他人的擁護，不消迎合當時的風尚，而忽視國民的真正需要；並且如果提出的議案失敗了，可以強迫那些深應繼續管理行政的人物出於辭職。」見 Bryce, "Modern Democracies", vol. II, pp. 468-469 已故的 Professor Dicey 在他 *Cabinet versus Presidential Government* (載於一九一九年一月 *Nineteenth Century*) 論文中提到內閣制的兩個缺點：第一點，內閣制政府為多頭行政領袖會議的政府，因此，在戰時或國家有重大危機之時，它特別來得軟弱。第二點，內閣制政府是帶有極端黨政意味的政府，換言之，即由因於政黨關係而升為領袖維持權位，政策帶有政黨色彩的人物所統治的政府。但也可以問，難道最後的一點，就不能一樣的通用於總統制政府麼？Professor Laski 雖聲稱內閣制的優點，但也承認我們不能完全否認它的缺點，他說內閣制雖然給行政機關以專制權暴的機會，在內閣之下，立法機關可以變為確

把總統的機關而已，對於這種決議，它既無力批評，也無力變更，例如 Lloyd George 爲內閣總理時代那樣。見 Lasker, "Grammar of Politics," p. 347。幾種批評似乎不足以令人信服。如果說內閣成爲專制機關，而國會成爲一個橡皮圖印，那也完全是出於國會的放任縱容。也許再可注意的，美國雖在總統制之下，但在 Wilson 任總統的時代，國會也曾降於這種地位，至少已經有人這樣說法。

(註三) 見 Sidney and Beatrice Webb, "A Constitution for a Social Commonwealth of Great Britain" (1920), p. 67. 亦可覽 L. D. H. Cole ("Labour in the Commonwealth," 1919, pp. 101—166), Sideloham ("Political Profiles," 1921, pp. 245—251) Beloe ("The House of Commons and Monarchy," 1920, pp. 9 ff.) Dodds ("Is Liberalism Dead?" 1920, pp. 7 ff.) 的批評。他們謂英國的衆議院已入於衰微狀態，已爲內閣所支配。

(註四) 關於此點可參考 Low, "Governance of England," p. 76, and Lowell, "The Government of England," vol. 1, p. 326. Lowell 云：「英國現在由內閣以國會之忠告與同意立法，並不是一句過分的話。」不過他又說：「內閣制使現在的內閣成爲專制，但它是一種最公開，在衆目矚目批評下所推行的專制。」可參閱 Lord Cecil 的評語。他認國會已經不復立法，事實上立法權已移交於內閣。見 Marriot, "Second Chambers," p. 98 所引。

(註五) Lord Bryce 和 President Wilson 都評論對立法實際由國會各委員會制訂的美國制度的劣點。Wilson 指出，衆議院決不能由六十多個委員會來領導，說明應該有類似英國內閣的小團體，對於每年交與國會的無數立法議案，加以審查。

商選擇其中真正需要的立法，督促國會通過。見 Wilson, "Congressional Government," ch. 2.

〔某些國家內閣制政府所特有的劣點〕 自然有些缺點並非內閣制制度所固有，而是因為那種採行內閣制的各國特殊情形所產生，例如人民的特殊政治心理與傳統，多黨的存在，及國會議事程序的特殊方法等。例如法國，因為衆議院不像英國衆議院那樣的肯遵從它所選出的國會領袖，常濫用質問權以與閣員爲難，而且不以有關大政方針的根本問題，而常以比較不甚重要的問題，有時竟至以極瑣屑的問題倒閣，已使內閣制的平穩運行成爲不可能。（註一）因爲歐洲大陸一般國家都有多黨，有糾集它們內閣制成功程度顯然不及英國。（註二）在歐陸國家，內閣必須由數黨聯合組織，因此就很軟弱；又因它須對聯合的各政黨負責，所以壽命通常都極短促。（註三）其結果如前章所指出過的，內閣在極短期間即有更換，政府設施有不穩的特徵，政策缺乏連續性。（註四）意大利的情形便是如此，在墨索里尼領導之下，對內閣制加以極有趣的改革，規定在衆議院佔僅僅多數的政黨，在投票時即作爲其已佔三分之二的議員計。（註五）

（註一）Fagnet 著 "Dread of Responsibility" p. 151 謂法國閣員僅爲國會的「書記」而已。

（註二）按最近報所通信所述，波蘭現有二十一個政黨，按普通分法，現在法國至少有十二個政黨，德國的政黨數目亦相彷彿。

（註三）參看 Bonn 在他 "The Crisis of European Democracy" (1925) 中書中的討論。Bonn 詳論歐洲

大陸多黨制存在的情形，及多黨制對於內閣制政府實際運用的影響。他說現狀下的內閣都是由數黨聯合。多黨制存在的結果常使內閣陷於鬆軟的狀態，引起許多的不滿，並且加強了一般人民歡迎獨裁專制的要求。

(註四) 這種劣點在法國尤為顯著。不過在判斷因內閣常常更換所產生的結果，我們應該特別細心謹慎。關於此點，可覽我所作的“Cabinet Government in France”一文（載於 American Political Science Review, vol. VIII (1914) especially pp. 373 ff.); Shotwell, “The Political Capacity of the French” (載於 Political Science Quarterly vol. XXIV, pp. 119 ff.); and Schapiro, “The Drift in the French Politics” (載於 American Political Science Review, Nov., 1913, p. 325)

(註五) 在現在統治狀態之下，意大利的內閣制是否繼續存在深可懷疑。Mussolini 在最近談話中（見一九二六年七月二十四日的 New York Times 第三張）老實承認他已經把它取消了。他批評意大利的議會制度，斥為“其間類中是最壞的”。他說：“意大利的內閣制，只有冗長的說語而不做一點兒事；首相官墨索利尼的文章，只顯滿足個人的野心，官僚政治坑陷了各種的運動，最高行政權力實際上等於烏有。”

## 七 總統制政府

(總統制的特點) 如前章所述，總統制最獨異的特徵，在於行政部分與立法部分幾乎完全分開，彼

此獨立，尤以關於政策、權力及任期三者爲最。行政元首的任期，在憲法上規定有一定年限；他的權力大部分由憲法上規定；內閣閣員由他所任命；閣員受他的監督支配；閣員去留，以他的喜憎爲轉移；閣員不能同時兼任國會議員，甚至不能出席國會發言或答覆質問（惟阿根廷爲例外）；閣員（總統亦然）政策與職務行爲，皆不對國會負責。他們的行爲和政策無論如何爲國會與選民所不贊同，亦不能以投票譴責，投票反對，或投票表示不信任將他們罷免。就是他們治政不善或無政績，但總統在法定任期以前，在憲法上仍有繼續任職的權利，閣員只要有總統的信任，亦自有他們任職的權利。祇有他們有犯罪行爲時，國會方可加以罷免，不過必須按照繁重的彈劾手續。如果國會對於公共政策的意見與總統及內閣的意見相左，總統不能解散國會以訴諸選民解決。總統必須勉強與對敵的國會相處，以待該屆國會的期滿，國會亦惟有聽任總統執行它所不贊成的行政政策，以待總統任期期滿。有時，事實上也常如此，總統屬於這一黨，而在國會中佔勢力者又爲另外一黨，在這種情形之下，立法部分與行政部分即有時發生難解的糾葛，而陷於爲內閣制政府所很少有的癱瘓狀態。

〔總統制的劣點〕 在歐洲人看起來，這樣的制度好像獨裁專制，不負責任，而且很有危險。（註一）它之所以獨裁者，因爲總統不受民選代表的支配，總統在他任期以內，大體上可以任意統治，祇要他的行爲並未犯罪，儘管國會中全體議員以至國中全體選民都希望他去職，也不能將他罷免。它所以稱爲不負責

者，因為總統的行爲不對國會負責。國會也許可以非難總統，可以不通過他所推薦的議案，可以不給他所要求的權限（例如在緊急時期），可以推翻他的否決案等等，但不能剝奪他憲法上所給予他的權力，亦不能撤回選民在選舉他時所給他的委託。誠然，在理論上總統對選民負如何辦理此種委託的責任，但因為缺乏人民罷免總統的規定，所謂總統對選民負責無法實行。要等到數年稅政以後，拒絕選舉總統連任，顯非保障實行負責的有效辦法。（註二）有時也許不是下屆總統的候選人，或許因為法律或習慣的限制，他原來不能連任。在這種情形之下，選民對於總統的行爲或政策，就沒有表示意見的機會，更說不到要將他罷免。

總統制尚其他的缺點：總統與閣員對於立法事宜缺乏直接創議權；因行政部分與立法部分不和諧合作，且發生難解的糾葛之故，政府之力量與行政效率即因而大減；並且如果我們把立法權實際操於國會的多數委員會制度作為總統制的一個特點，則這種立法方法，把立法假手於國會內部一大批的委員，彼此獨立，權限常互相衝突，沒有一個委員會負它所建議的立法案的責任，所有委員會的議事討論，都不甚受輿論的影響，一般都認為不能滿意。（註三）

不過深信總統制的重大危險，即總統在憲法上含有獨裁專制性質，與總統不實際負責所能發生的危險，在美國實際上從來沒有暴露過。美國人民對於此點迄今很尚有人加以嚴重指責，而美國人民主張



廢棄總統制改行內閣制者的人數並不多。按現在美國人民對於國家元首的地位和職務的觀念，他們殆不願忽然把他變為有名無實的備位元首，像探行內閣制所必要的那樣。（註四）

（註一）見 *Lambton "Droit constitutionnel"* (5th ed. 1909), p. 415

（註二）巴故的 Henry J. Ford 教授說得很高：專制政體與立憲政體的真正區別，尚不甚在於專制政體為無限制，而立憲政體為有限制，尤在於是否具有強制行使政權者實際負責的有效方法。所以如果規定有行使政權者對他行為實在負責的適當方法，則對於官吏或代理人予以無限制的權力，不必一定發生危險見 Ford, "Representative Government," p. 304

（註三）關於此點可參考 Bryce "The American Commonwealth," vol. 1, chs. 14—16, 20—21; 及 "Modern Democracies," vol. II, p. 489; Wilson "Congressional Government" chs. 2, 3; 及其 "Constitutional Government," ch. 4; Godkin, "Unforeseen Tendencies in Democracies" pp. 36—146; Ford "Rise and Growth of American Politics," chs. 18—22; 及 Stimson 於 1913 年 *N. Independent* p. 1228 所論 Lowell 於 "Government of England," vol. II, p. 632 書中說：「凡權力由若干機關分擔行使，或潛藏於許多委員會中的國家，責任何在便不可捉摸，人人都可卸責，責任何在也許成為捉迷藏的遊戲一樣。」Lord Bryce 以他素養的公正態度和健全的判斷能力，討論總統制的優點和劣點，他以為總統制與內閣制一樣，為國家人民的安全而立，非為行政上效率而設。國會中多數委員會林立的制度是總統制的一種特點，他認為它包括選總統、混亂及彼此背道而馳的許多現象。「權力的劃分」在實際上，「強使本來聯絡著

成爲分離。總統制的壽命於機會之處，要較內閣制更多。不過，就行政上目的而言，內閣制無須常常出席國會，未始非一得計，因爲一位閣員在開始一項有望的政策，他就可以貫徹執行，無須顧慮到政局變遷的危險。復次，國會應在總統制之下，亦比較在內閣制之下要少受黨的支配。總統制也比較要安定，一部分由於政治平衡的變動，只有在法律上規定的選舉期間始能發生，一部分由於國會可對於它認爲危險的任何計劃，不撥款項以補助行政機關。但 Bryce 亦不能不承認，就行政機關實質問題而論，總統制具有劣點。在於行政機關與立法機關不和之時，彼此把責任推卸到對方的肩，全國惟有容忍這種無從解決的糾葛，靜待也計延期偷渡的下次選舉時解決。此見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, pp. 466—471.

(註四) 下面的已故的 Professor Henry J. Ford 的意見，也許能夠代表大多數的美國人。他說：「美國憲法與瑞士憲法相同，規定議員不能同時爲行政官吏，而不採取英國式的議會制度，這一點必須作爲美國人民的一種學運環境。祇有採取瑞士式而非英國式，才能真正在美國成立代議制政府。見 Ford, "Representative Government," p. 168.

〔何以美國未採內閣制？〕 美國脫離英國羈絆而獨立之時，何以內閣制未與其他的英國法律制度及政治制度一併傳入美國？這個問題曾有人討論過。論理，無論當時和現在，內閣制的各種形式是世界上最通行最廣的政體，美國人應該自然而然加以採取，至少可以因利順便按照當時之政治觀念與政治情形認爲必要者稍加以相當修改。但他們並沒有如此，他們發明一種與母國迥異的制度。已故的威爾遜總統曾經發表過意見，以爲美國所以不採內閣制者，因爲它在美國的名譽多少不很高妙，而且有許多不足資

爲共和政體仿效的特點。他說，自大多數的美國人看來，英國憲法是喬治第三（George III）與諾爾斯勳爵（Lord North）的憲法，並非民黨（Whigs）的憲法，而英國內閣者，認爲只是皇帝寵臣所構成的朋黨，與其說受衆議院的支配，毋寧謂爲受英皇的管轄。註一他們以爲要是立法部分與行政部分關係同內閣制下那樣的密切，那麼立法部分就難免不爲行政部分所支配。因之，要避免行政部支配立法部的危險起見，即須將立法部與行政部分隔，爲達到這個目的，他們創立了爲內閣制所不許的『抑制平衡』（check and balance）制度。

蒲萊斯說明美國人民之所以未採內閣制，是因爲他們沒有瞭解內閣制的真正的性質。他說，他們不瞭解內閣制，因爲它在當時尚未成熟，因爲英國人自己也並沒有瞭解，並且公認的著述權威也沒有提到過它（註一）。

（註一）見 Wilson, "Congressional Government," pp. 308—309.

（註二）見 Bryce, "The American Commonwealth" (ed. 1910), vol. I, p. 296.

〔美國最初的議會慣例〕不過，也許可以注意的，美國國會在最初實際也採用與英國國會相類似的議事方法。內閣閣員爲報告及商議起見，常常出席衆議院。（註一）第一屆財政部長哈密爾敦尤常如英國閣員那樣出席國會，其他閣員相繼仿效。那時，政府各部分機關都在一個建築之內，行政部分與立法部

分往來甚爲便利，兩部關係極其密切，內閣閣員好像就是國會議員似的。（註二）這種密切的關係，繼續維持了幾年，閣員對於立法事宜有過極重要的影響。（註三）在最後這種關係確告斷絕，閣員不得再出席國會之時，有若干議員表示惋惜。（註四）

（註一）例見 *The Annals of the First Congress*, pp. 51, 66, 684, 688.

（註二）參考 Ford, "Rise and Growth of American Politics," pp. 81, 226.

（註三）參考 McConkie, "Congressional Committees," pp. 221 ff.; Follett, "The Speaker," pp. 319

325, ff.

（註四）例如 Fisher Ames 深加歎惜，以爲這種變遷，把內閣閣員的地位降而成爲「總辦事員」（"chief clerk"）的地位。他說：「他們不能算內閣閣員，不特於法律的運行不能予以動力，他們且被隔絕，不能以報告與衆議院消息。在別的國家，他們可以說，也可以做我們則既不許他們說，也不許他們做；發們且禁止他以話筒傳話；或者改得更確切一點，憲法已命令他必須啞默，甚至禁止他用手勢表示。」

〔允許閣員出席國會的提議〕 時間的演進，因立法部分與行政部分隔絕而生的不利以及兩部分在立法程序中能有密切關係的好處，越見得明顯。也曾屢次有過提議，恢復舊日的慣例，允許閣員出席兩院答覆疑問，報告政情，敦促總統所推薦的立法議案制訂成法律。此一類的議案曾在美國第三十八屆國

會中，由衆議院的一特選委員會提出，又於第四十六屆國會（一八八一年）中，由參議院中相類的委員會提出。斯托力法官曾於所著美國憲法評註（“The Constitution”）一書中詳論這種制度的利益；註一更較晚近塔夫脫總統（President Taft）於一九一三年在他致國會的特別咨文中，曾催促國會採行。（註二）威爾遜總統也贊成這種提議。如果能使立法部分與行政部分直接商議，親密合作，不要互相疎遠而各行其是，那麼國會的時日既可經濟，國會又可更明瞭行政部的行爲，助進兩部的行動的和諧一致，而行政部分亦可減少因國會不明真象與誤會所引起的許多無謂批評。塔夫脫總統說：「國會有時對於行政部分實在工作，完全無所知曉，以及有時對於某一個問題，如果允許閣員出席議會答覆，就可以節省國會許多辯論的時間和國會議事錄（Congressional Record）的許多篇幅，這種事實已常爲一明銳觀察者所深切注意。」（註三）現在美國國會要想得到美國總統政策上的官方正式消息，祇有經過迂緩曲折的程序，即國會正式談決後備文咨詢總統，俾總統答覆；（註四）總統如果要把他的立法提議實際介紹爲立法議案，也惟有經同他親善的議員代爲提出一法；總統要使國會中的委員會聽取他的意見，唯一的方法即在內閣閣員被委員會邀請出席，將他意見代達而已。允許閣員的出席國會，就足以使總統能以正式公開的態度影響於國會，這正是全國日加期望於總統的，也正是總統對於全國所負責任的一部分。在現狀下，總統把他的正式咨文送達國會之後，他同閣員既都不能用口頭的解釋，辯論，勸導等方法來公開主張教促，

那麼他的權力就無能爲力了。(註五)

(註二) 見 Story, "Commentaries on the Constitution of the United States," sec. 839

(註三) 見一九一三年二月十三日的 Congressional Record, p. 8. 與此有關，可以在此一提的，南邦同盟 (South Confederacy) 的憲法，准許國會員出席國會兩院，及參與討論關於他們所主管各部的議案之權。阿根廷現行憲法 (第九十三條) 允許國員出席國會會議並參加辯論，但無表決權。它也准許國員有對國會議員優先的發言之權。但巴西的憲法 (第五十一條) 則明文禁止內閣閣員出席國會兩院。瑞士沒有採用內閣制，其聯邦行政委員會的委員亦有出席國會兩院之權，且有辯論權，勸諭權，但無表決權。(見聯邦憲法第二百零一條)。

(註四) 見他 "The Presidency" 一文 (載於 Independent, 1913, p. 1197) 及 "Our Chief Magistrate and His Powers," 書中 p. 31. 但 D. F. Houston (最近的內閣閣員) 曾表示相反的意见 (載於 World's Works, Feb. 1928 p. 360). 他主張寧採取「允許國員出席國會各委員會的現行制度」——除非我們願意履行全權，整個採用內閣制。」他主張採取內閣制，理由過內閣制，更能合於我們最有自治能力的民治民族的自稱。」

(註五) 這種事例，可覽一八六二年一月二十九日的 Congressional Record vol. XLVI, pt. 1, p. 649.

(註六) 關於這一點的整個問題，在我 "Recurrent Participation in Legislation" (載於 Proceedings of the American Political Science Association, 1913—1914, pp. 176 ff.) 文中討論甚詳，可參閱 Hinsdale, "The Cabinet

and Congress" (載於 Proceedings of the American Political Science Association, 1909, pp. 126 ff.); Snow, "A Defense of Congressional Government" (載於 American Historical Papers, 1960); Bradford, "Congress and the Cabinet" (載於 Annals of the American Academy of Political and Social Science, vols. III, and IV (1892, 1893), and Snow, *ibid.*, vol. III; Black, "The Relation of the Executive Power to Legislation," ch. 4. Nicholas Murray Butler 於一九一八年七月十六日在 Commercial Club of St. Louis 講演題目為 "A Program of Constructive Progress"; 演說中極力主張內閣閣員有出席國會之權，並有參與關於他們所主管各部事務的討論權，他的議論極強有力。

## 八 最好的政權

〔判斷政府的標準〕 現在和過去各種主要政府制度的優劣，大概如此。檢閱一過以後，我們也許自然然而會問，在各種制度中究竟以那一種為最好，究竟那一種似乎會在將來最通行。這兩項問題，都不易於置答。盧騷 (Rousseau) 有過很聰明的觀察，他說「要是你問那一種政府是絕對最好政府，你不啻問了一個根本無法解決，根本無法答覆的問題。」(註一) 對第一問題的答覆，大抵視各人所謂良好政府的標準，與對於設立政府的根本目標的觀念而定。判斷某種政體優劣所用的標準，自然各人意見大有不同。有

些學者企圖替可以適用於無論那種民族，無論那種社會情形的最好制度，成立若干概括的原則，但很明顯，事實上並無一種先驗的標準，可以用來判斷某種政體的是否優於其他政體。判斷各種政體的優劣必須看各種政體，對於設立它的目的，所期望它能達到的目的，究竟實現到什麼程度為標準。關於設立政府所欲促進的目的，各民族的觀點都不相同。有些國家的人民以動作的效率，經濟力量，和迅速作為主要標準。例如德國人就採取這種標準。美國人則不然，他們以政府激醒和鼓勵公民對於公務的熱心，養成效忠愛國的習慣，及增長一般公民美德的程度，作為判斷政府價值的標準；簡言之，美國人所謂最好的政府，不一定即是最有政績的政府，而是最能實現使公民受政治教育與政治訓練的目標的政府。這似乎類於密爾的意見，他曾經說：「良好政府的首要原素」在於「提高人民的美德與智慧。」政府不僅僅是「辦理公務的一套有組織的機關，」並且也是「對於人民心靈極有影響的一大勢力，」它的價值，必須以它對人對物的影響為標準而加以判斷。他認為，第一個問題應該首先考慮的，即「政府把公民的德育智育究竟提高到那種程度？」他說凡是在這一方面成績最好的政府，在別的方面，大概也是最好的。換言之，良好政府的主要標準，在於它增進被治者團體與個人的「全部美德」的程度，非政府自身的行政效率。

(註二)

另外有些學者採取詩人的見解：



讓傻子們去爭論政府的形式，

管理最善的政府即是最好的政府。

按此說法，政府的形式尚為次要的問題，政府優秀的標準，大部分在於它實際的政績。但如哈密爾政（Hamilton）所謂，這種論調是一種『政治上的邪說』，良好的政體固然有政績不良的，但一種惡劣的政體，就很可能管理完善。（註三）

（註一）見 Rousseau, "The Social Contract," bk. 1, ch. 9.

（註二）見 Mill, "Representative Government," ch. 2.

（註三）Hamilton 自己認為「良善政府的標準」在於政府「產生良好行政的素性與傾向。」見 The Federalist No. 80. Rousseau 曾為最好政府立過下面這個很奇怪的標準：「假定其他一切事態都相同，凡是不假外來幫助，歸歸化入籍，無市民的情形，公民增加繁殖最快的政府，一定就是最好的政府。那種使人民減少及墮落的政府即為最劣的政府。」見 "Social Contract," bk. II, ch. 9. 簡括說，政府優劣所在的最重要標準，在於人口出生率的高低，其說之荒謬極為明顯。

【政府須適合於人民與環境】世界上絕無任何一種政體，可適合於一切民族一切環境以及人類社會的各級文明，這是人所共知，無待深論。所以在決定任何一社會以那一種政體為最良時，我們必須考慮到那個社會發展所至的階段，人民的智慧和政治能力，他們的歷史與傳統，他們的民族特徵，以及其他

種種要素。密爾曾說：「要說那一種的政體可以適合於任何已知的社會狀態，不啻去寫篇有關政治學全部的論文。」

密爾和蒲萊斯很得當的偏重着一個常被忽視的真理：即無論如何，政府究竟是人去建立與運用的；政府的發展與履行它們的職務，畢竟與樹木不同；無論那一種的政府體制，無論它發展到那一種階段，要之都是出於人類自願的動作；因此政府的成功，大抵要看設立政府與運用政府者的才能與熱心而定。

君主政體對於某種民族，是種必要的制度；（註一）貴族政體比較適合於另外若干民族；又有若干社會則以採民治政體較為適宜。像已經指出過的，內閣制在英國，就要較在拉丁美洲來得順利成功。如果美國也採取內閣制，成效恐怕也趕不上英國。普及選舉制對於文明已到某種階段的社會也許會適合，但若行於他處，它或者可以促使政府至於崩潰。聯邦制特別適宜於政治發展到某種階段的社會，和某種的國家，尤其是那些幅員廣大各地情形甚不相同的國家，同時也有些國家，比較適宜於單一制。就是邦聯制度，甚至於神權政治，如前章所見，在國家的發展過程中亦自有它們的地位。沒有任何一種政體，可以適合於一切的社會，正如沒有一套衣服，而可以適合於各人身體一樣。最適合於斯巴達的制度，並不是最適合於雅典的制度；最適合於大帝國的制度，不必即最適合於小國。最適合於都鐸爾（Tudors）時代英國的制度，就不是最適合於現在英國的制度。如果只把保障生命財產作為政府的主要目的，則足以達到這樣目的

的政府，自必與把促進人民社會福利公認爲主要目的政府大不相同。韋勃 (Weber) 曾云：「要是政府的目的，在於改革及改造一個熱帶大國的墮落萎靡的人民，如埃及及那樣，這一種的政府自必根本異於須與海洋，荷蘭那樣的工業人口的政府。」(註二) 政府與房屋相同，構造必須適合於居住者的特殊目的與特殊需要，居住者的需要改變及增加，房屋即須隨時改造與之相應。

(註一) 所以 Lord Bryce 和 President Goodnow 都想在中國政治發展的現狀之下，君主政體變較民治政體爲適合。John Stenart Mill 自己是位熱烈信仰民治政治的人，也承認絕對專制君主政府爲惟一適合於落後缺乏訓練的人民的政體。Bryce 顯然認爲真正的民治政府，在拉丁美洲有些共和國，波斯和俄羅斯都不能實際運用，並謂東南歐某些國家已試行的種種民治實驗，其中有幾種還不如不試之爲愈見。Bryce, "Modern Democracies," vol. II, pp. 502, 507 亦可參考。

Bryce 的意見，他認爲拉丁美洲各共和國的人民完全不適宜於自治制度。"Reconciliation of Government with Liberty," p. 287 Koussan 論法律與政府須適合於民情時，曾謂「在地球上繁榮過的國家有無數，但良好的法律却絕未有過；就是那些也許做到進一步的，也只能適合於全部歷史中一個極短期間。大多數國家都是既有在它的少年時代，才可加以駕馭管理，等到它老大大以後，即難於匡正。」他又說：「有的國家自始即易於管理，有的國家就是經過了一千年，仍舊不易管理。」見其 "The

Social Contract," bk. I, ch. 8.

(註二) 見 Lieber, "Political Ethics," vol. I, p. 513.

〔將來的政府〕 任情懸想那一種政體會在將來最普遍通行，顯然是冒險的事鑒於各地情形的懸殊，和現在世界各處流行的思想的不同，這種不同，大約也會永久的繼續下去，因此，我們或者可以很安全的說，沒有一種制度，會普遍到全世界。不過，現在無論何處都有捨去某數種政體而傾向於某數種政體的顯著趨勢，這表明現在全世界在追求最好的制度中，都遵循著某種一定的路線推進。例如無疑現在有一種脫離君主，專制，獨裁，世襲等形式的趨勢。現存的君主政府，大多數都是僅擁虛名，實際上皆為共和政體。貴族政府專制政府及世襲政府的痕迹，雖仍散見於各處，但在不久的將來，似乎一定會完全消滅。所有國家，大概都很有成爲立憲的，代表制的，民治的共和政體可能，也許在本世紀末很久以前就能實現。代表制政府雖則似會普及於全世界，不過代表制的基礎和形式或將有重大變更。現在許多國家，都有對於現有的代表制度不滿表示，並且有過許多新制度的實驗。已故的福特教授(Professor Henry J. Ford)在他晚年，專門研究這個問題，結論說「現在有許多徵象，足以表示代表制政體爲一種正在衰敗的政體，但他認爲這大抵真正代表制和虛偽的代表制形式混而爲一所致。他以爲在文明世界大概會發生的，並非排斥代表制政體，而是去『剷除他的假冒的形式。』」(註一)這正即是墨索里尼所稱的他對於意大利的改革。

(註一)見 Ford, "Representative Government" (1924), pp. 303—304. 關於他所稱爲的『假冒式』的代表制

政府，他說：「世界上迄今從來沒有其他任何種政府同它那樣，給這麼多卑劣的人以權力與機會，並且已產生出具有十分危險性的  
一 階級專制的方式。」見該書 p. 305. 亦可參考 F. A. Johnson, "The Future of Representative Government,"

載於 American Political Science Review, vol. II

（民治政體的前途）現在各種政治的趨勢中，最顯著的便是一般國家向民治政體的邁進，程度各各不等的民治政府已經幾乎普及於全世界。而且事實上已經推行到這一種程度，以致使就是最宜於採行民治制度和最利於民治制度發展的國家，都相信他有崩潰的危險。蒲萊斯是一位熱心的和同情擁護民治政體的人，在他晚年的作品中，也毫不猶豫，認為最近採行民治政體的某些國家，前途不能完全樂觀。雖則常有人宣稱，上次「歐戰」目的之一，即為世界民治政治謀安全，但如果把民治政治作為政府的方式而論，在戰後有些國家，反較以前來得更受人懷疑和不信任，而且在現代的民治國家，已經一大部分輿論大聲疾呼要求實現獨裁專制。不過此地又可這樣說，此種糾紛，並非反對民治政府本身，而是反對他的歪曲了的形式，是企圖實現純正的民治政府，以代虛偽假冒的民治政治。現在已經有許多國家發生反動的徵象，最近有幾國的民治政府實際已歸崩潰。（註一）今後大概會發生的，似乎既不是放棄民治政治，也不是更增加民治方法（如果以全部民治方法而論，將造成一種為選民所不能勝任的負擔），而是重新恢復溫和的代表制形式的民治政府。

(註一) 例如 Mammolini 在最近向意大利法西斯派講的演說(演說詞發表於一九二六年五月二十日的 New York Times) 宣稱意大利的民治政府已經滅死了。Clemenceau 在他新著 La Civilisation (1926) 書中對於民治政府能否繼續存在，表示懷疑。可覽 Sormun Angeli 在 "The Public Mind" pp. 1 u 書中的觀察。

(聯邦制的前途) 今後政府，是否會更加愈帶聯邦制性質或愈趨於中央集權，這是個更難答覆的問題。我們必須承認，具有許多顯著優點的聯邦制，他在世界各國的傳佈，必沒有如信仰這種制度的人所預言的那樣廣，就是近年來採聯邦制的比較少數國家，對於聯邦也曾有重要的修改，使它與最重要最早的模式美國式聯邦制根本不同。修正的聯邦制兼收並蓄，在行政方面為聯邦制性質，在立法方面為中央集權制性質，這大概就是將來採取聯邦制國家所採的形式。

(內閣制的前途) 最後，關於總統制和內閣制的比較，內閣制的前途顯然要比較光明。除了拉丁美洲若干國家以外，美國的制度並沒有為別國所模仿，似乎將來也不會有人加以模仿。就是美國吧，似乎也有使立法機關與行政機關關係愈見密切的傾向；另一方面，在比較最近成立的內閣制，也有予國家元首以較大實權，使他比較上不受立法機關支配的佐證。將來的制度，或者就是這二種趨勢的折衷結果。(註二)

(註一) 參考 Duggan, "Political Science and Constitutional Law," vol. II, p. 30. 他認為將來為一般所接受的政治體，是立法採取中央集權制，行政採取聯邦制的一種共和政體；行政元首任期獨立，並有實際否決國會議決案的否決權；不過他

必須保持他的團員與國會下院的多數黨間的政治的組織。

〔良好政府的價值〕 就某一種意義言，人類經過無數時代，歷盡艱辛，想去求得一種爲了人民而設立，而最適合於人民公共需要的政府制度。各時代各民族所採的政府制度大有不同，究竟那一種制度算最好，至今沒有一致的意見或設施。不過也有一點是衆見所同的，即認爲人民的幸福和繁榮要靠良好政府的存在，比別的什麼都要來得重要。厄里武魯特說得很好：（註一）『地球上最美麗最肥沃的土地，因爲政府的不良，曾幾荒廢過幾百年；不要說那些能夠供給僱民舒適繁榮生活的地方吧，就是那些一度實現過舒適繁榮的地方，也因爲政府的不良，現在已變爲藏垢納汙的罪惡淵藪，充滿着無知與醜惡。同時在良好政府之下，就是土壤最貧瘠氣候最惡劣的地方，實業也能發達，人民亦能安適的生活。』

（註一）見 Koss, "The Citizen's Part in Government," p. 8. 可參閱 John Stuart Mill, "Representative Government," ch. 2. 他說：「人類所能夠感受的各色及各種程度的痛苦，都可以由政府加之於他們身上；反之，社會所能含有

的幸福，則沒有一種能超過政府憲法所能相容及它所允許達到的規定，作更進一步的實現——政府對於社會福利的影響，只能以人類所受的全部利益去認識估計。」

## 第十七章 政府職權的範圍

### 本章主要參考材料

- Barker, "Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), chs. 4-5.
- Bluntschli, "Theory of State" (English translation, 1896), bk. V, ch. 4.
- Brown, "The Underlying Principles of Modern Legislation" (1915), pp. 1-33; 41-68.
- Byce, "Modern Democracies" (1921), vol. II, ch. 79.
- Barnes, "Government and Industry" (1921), chs. 4-9.
- Tunmingham, "Economics and Politics" (1885), bk 1, ch. 4.
- Donisthove, "Individualism, a System of Politics" (1889), chs. 3, 9, 10.
- Douglas, "Proletarian Political Theory," in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), ch. 5.
- Garner, "Government and Liberty," Yale Review, 1907, pp. 348-368.



- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), chs. 19-20.
- Graham, "Socialism, New and Old" (1890), chs. 5-9.
- Hadley, "Economics" (1906), ch. 1.
- Hilquit, "Socialism in Theory and Practice" (1913), chs. 2, 5.
- Hobhouse, "Liberalism" (1911), chs. 4, 7; and "Social Evolution and Political Theory" (1911), ch. 9.
- Howe, "Socialized Germany" (1915), chs. 6-14.
- Huxley, "Administrative Nihilism," in his "Critiques and Addresses," ch. 1.
- Eynsham, "The Future of Democracy" (1915). Concluding Chapter.
- Kirkup, "History of Socialism" (1909). Introduction and chs. 9-11.
- Laboulagère, "The Modern State" (1868), ch. 1.
- Laveleye, "Le gouvernement dans la démocratie" (1896), vol. 1, bk. 1, chs. 7, 8, 10-12.
- Leroy-Beaulieu, "L'état moderne et ses limites" (1891), chs. 1-2, 5.

- Lilly, "First Principles of Politics" (1889), chs. 3-4.
- Mackay, "A Plea for Liberty" (1891), chs. 1-2, 4.
- Mallock, "A Critical Examination of Socialism" (1907), chs. 7-9.
- McKeehan, "The State and the Individual" (1896), chs. 3-4, 8, 12, 13.
- Merriam, "American Political Ideas" (1920), chs. 11-12.
- Hill, "Political Economy" (1880), vol. II, bk. V; also his "Essay on Liberty" (1859).
- Montague, "Limits of Individual Liberty" (1885), ch. 6.
- Amir, "Liberalism and Industry" (1921), ch. 7.
- Pollock, "History of the Science of Politics" (1897), ch. 4.
- Rae, "Contemporary Socialism" (1884), ch. 11.
- Ritchie, "Principles of State Interference" (1902), chs. 2-3.
- Roberts, "Monarchical Socialism in Germany" (1913), chs. 1-5.
- Russell, "Proposed Roads to Freedom" (1919), chs. 2, 5.
- Siegenried, "Democracy in New Zealand" (1914), pt. III.

Spurgio, "Social Democracy Explained" (1918), chs. 3, 10.

Spencer, "Social Statics and Man versus the State" (1886).

Stephen, "Liberty, Equality, and Fraternity" (1873), ch. 1.

Wilson, "Province of the State" (1911), various chapters.

## 一 關於政府職權的各種學說：無政府主義派的意見

〔無政府主義〕 關於國家的需要和職權，過去和現在都有過種種學說。從那些否認國家有存在的必要，與任何效用，認國家為一種罪惡的人起，以至於另外一極端，有人贊頌國家為「人類心靈的最高創造，人類目的最神聖的表現」(註一)把國家作為社會，實業，美術，文學，科學所賴以進步的主要制度，註二在兩極端之中，尚有其他種種學說。

在一極端是無政府主義者。關於某種詳細主張，無政府主義者的意見不必相同，但在反對他們所謂的「壓制的」國家，主張根本取消國家，他們卻完全一致的。其中有一派革命的無政府主義派，甚至主張用暴力推翻國家制度，因此他們主張暗殺政府官吏，炸毀政府建築等等。另有一派哲理的無政府主義派，大抵為智識分子，則主張祇在辯論和宣傳的範圍內活動，用以說服人民，使知國家的無用，和無政府狀態

的好處。他們自稱並非反對一切的政府，僅僅反對根據於壓制或強迫的原則之上的政府；簡言之，他們僅僅反對沒有獲得他們自由同意的政府。對於所謂現代民主政體即根據於被治者同意的論調，他們的答覆，認為這不過理論上如此而已，並不是事實。他們說，這至多也不過是多數人的同意而已，就是此多數人同意，也很少有出於自由明白表示的。無論如何，他們認為，數量很大的在全體中為少數的人總受種種強制與壓迫，如果給他們以投票表示意見的機會，他們決不會贊成這種強制和壓迫。赫胥黎（Huxley）把無政府定義為一種社會狀態，「在這種社會狀態之下，祇有個人的自治，被認為唯一正當的法則——即在這種社會狀態之下，他無須為了保護他人而被迫與他人合作。」（註三）按照最淵博的主張無政府主義的克魯泡特金（Kropotkin）說，無政府狀態的主要特點，在於沒有強迫，沒有法律，沒有使用武力的政府。（註四）無政府主義者所以反對現在一切的政府者，也不僅在於它沒有獲得個人的同意即強迫人，所以它是自由與真正自治的敵人，同時也因為所有的政府毫無例外都證明它們腐敗缺乏效用；它們個個都是專制暴虐，所以都非常可憎；它們的設施，根據於特權階級的利益；它們所謂的對一切人民平等待遇，完全沒這回事。無政府主義說，個人具有強制社會的道德權利，不會比社會強制他的道德權利少一點。（註五）有些無政府主義者，例如托爾斯泰（Tolstoj）反對國家因為它滋長戰事。國家用宣傳的方法，毒害人民的心理，使他們仇視他國的人民；國家從事於搶劫侵略等罪行；所以國家是人類的元惡巨惡和毀

滅者。(註六)

(註一) 爲 Giddings 的領導的語見 "The Responsible State," p. 48.

(註二) 見 Ward, "Pure Social Sociology," p. 656.

(註三) 見 Huxley, "Collected Essays," vol. I, p. 308. 亦見參考 B. Russell, "Proposed Roads to Freedom," p. 28; Jethro Brown, "The Underlying Principles of Modern Legislation," p. 7; Zenker, "Anarchism," p. 3. Illiss 在 "Encyclopedia of Social Reform," p. 55, "Anarchism" 一條謂無政府制度即「取消對於本來合法合於倫理的，但愚昧的立法認為犯罪行為的一切限制。」

(註四) 見 Kropotkin, "Fields, Factories, and Workshops," 及其 "Conquest of Bread."

(註五) 見 Tucker, "Instead of a Book," p. 132

(註六) 見 Tolstai, "What to Do?" 及其 "The Kingdom of God Is with You."

〔代替政府的制度〕 無政府主義者對於他們所欲建立作為代替國家的制度的性質，並不十分一致，其中敢於提出具體計劃的人，建議祇要有一種個人可以自由決定加入與否，可以自由退出的自由社團，便足以代替壓制的國家了。(註一) 這種社團祇要辦理政府的少數必要職務，例如維持內部秩序，執行契約，維持國防等等。社團對於那些需要它們保護的人，則加以扶助，在競爭勢力之下，凡處事最有效或取

價最廉的人，即可占有營業的大部分。自無政府主義者看來，這種制度要比現行制度來得優越者，在於它沒有武力和強迫的原素；它是完全根據於各個人自由同意的制度，以此也就是一種完全自由和完全自治的狀態。

（註1）這是 Benjamin Tucker（見“Instead of a Book,” pp. 82, 82b）與 Kropotkin（見“Law and Authority,” pp. 18 ff.）所提出代替國家的建議。

〔對無政府主義理論的答覆〕 我們無須去詳細分析無政府主義者用以辯護他們主義的理論內容，我們祇要說他們的整個學說大有缺點就很夠了。因為，第一，無政府主義是建築在毫無根據的假設之上的，他們所謂的「壓制」的政府的特性，悉屬無稽。第二，他們所擬作為代替國家的制度，將完全不足以適應現在的複雜社會。他們對於國家的批評，固然不無幾分真理，但未免誇張過分；而且無論那種由人智所擬出的有效的代替制度，都不能免掉這一種同樣的批評。

他們常錯誤的以為政府的一切活動，都是建築在侵略之上，一定會產生侵略的結果，而且一定包括使用武力和強制的意義。殊不知現代政府的活動，一大部分都出於幫助扶助的方式，並沒有包含強迫任何個人的意義。再則，按照過去的經驗我們對於人性的知識，亦不足證明他們的假定，以為世界可以完全消滅武力和強制。如果歷史可以給我們一些教訓的話，那就是說，要是把個人自由的一切限制都取消了，

聽各人自由去決定他自己的自由範圍，結果彼此之間勢必引起衝突爭執，強者必定壓迫弱者，強制實施他的意志，如此我們所得到的，完全不是自由的境界，直成爲強凌弱兼暴寡的社會了。（註一）正如呂騷（Ritchie）說得很適當，任何神經健全或具有理智的人，從來沒有要求過無限的自由。（註二）人類從出生以至於死亡的生活法律，卽是受限制的法則。（註三）就算現在的人性已根本改變，一般人民無待外力的強制，他們的行爲亦必合於正軌，但是社會依舊有受瘋狂者，道德墮落者，及卽一時情感衝動而犯罪者的行爲侵害的危險。（註四）羅素（Bertrand Russell）是位同情的無政府主義的批評者，他說「縱若無政府主義者所期望，政府不用了武力，大多數人還是可以團結起來，使用武力以壓迫少數人。與現在所不同者，不過在那個時候他們的軍隊和警察，爲臨時性質，而不是永久的或職業的性質而已。」他自己的結論謂「行爲不受法律限制的理想，無政府社會，無論如何在現在，絕不能與無政府主義者所希望的世界的穩相和若。」（註五）國家的形式容有不同，儘管我們如何批評它的錯誤，它的腐敗，它的濫用權力，要之，國家確是爲現在和將來的文明人類所絕對必要。恰如西萊所謂，人類歷史所有偉大的可以敬慕的事業，都出於自統治的社會，換言之，卽限制自由的結果。（註六）國家組織如果一旦取消，經過了短期的無政府狀態之後，又必成立族長政治組織或其他更原始的「自然」團體；換言之，卽又必再度自最簡單的組織起，逐步逐步演進，而且祇有靠了國家的重新成立，才能脫野蠻與半文明的境地。（註七）不過正如有些對

於無政府主義表同情的批評家所指出的，無政府主義者的假設雖大多錯誤，他們所擬以代替政府的制度也證明不能生效，但他們對於政府的攻擊，我們就政府實施情形來看，其中有若干點大抵都很準確。無論那個國家，都有大部分因為政府不良，無能，腐敗，對國民漠不關心所產生的社會上，及政治上的種種弊病，結果使許多人的心中都失去了對於國家的信仰，並且對於政府生出藐視的心理。有位很著名的學者曾經提到這種種為無政府主義者所指責的弊病，說：「無政府主義者與我們的公民意識對抗提出挑戰，對於這種挑戰，我們應該嚴肅的考慮答覆，凡是信仰政治制度的人，應設法將制度改良，使它們更值得一般人民的忠順服從。」（註八）

（註七）參看 Burgess, "Political Science and Constitutional Law," vol. 1, p. 88, & Laey, "Liberty and Law," p. 100.

（註八）參看 Ritchie, "Studies in Political and Social Ethics," p. 136.

（註九）參看 Meekinon, "History of Modern Liberty," vol. 1, p. vii.

（註十）參看 Longues in Morriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times," 書中 "Anarchism" 一章 p. 215.

（註五）見 Russell, "Proposed Roads to Freedom," pp. 121, 109.



(註六) 見 Seeley, "Introduction to Political Science," p. 127.

(註七) 參見 Kitchin, "Studies in Political and Social Ethics," p. 57; Ames, "Science of Law," p. 78.

and Jevons, "The State in Relation to Labor," p. 13.

(註八) 見 Brown, "The Underlying Principles of Modern Legislation," p. 31. 亦見參考 Joad, "Modern

Political Theory," pp. 102-103.

## 二 個人主義或放任主義的理論

(個人主義理論的說明) 個人主義者與無政府主義者不同，他們認國家爲必要，但把國家作爲根本上是種罪惡，這一點幾乎與無政府主義者完全相合，因此他們相信國家的活動，應該限於最可能的狹小範圍以內，至能維持和平，秩序，與安寧爲止。個人主義理論，把一切約束的本身，作爲一種罪惡，認國家權力擴張一分，個人自由的領域縮小一分。它認爲國家之所以絕對必要者，很簡單就是因爲人類有一種內在的自利心理爲使他爲了自私的目的而不顧他人的權利。有位法國的著名學者舉爾·西蒙 (Jean-Baptiste Say) 曾經發表過最極端的個人主義思想，說國家應努力使它自身成爲無用之物，應準備使它自身歸於消滅。(註一) 史學家佛禮門 (Freeman) 也曾發表過同樣的思想，口氣大有無政府主義派的氣味，他說

「最理想的政府就是沒有政府；任何形式的政府的存在，即表示人類的尙未臻於完美的境地。」（註三）個人主義者宣稱國家的存在，純粹因為有罪惡存在，所以國家的主要職務，祇在於保護與約束，不在於提倡和助進。（註三）國家掌有及經營鐵道以運貨載客；爲私人輸送包裹；送發電報，津貼劇場，爲公共娛樂表演音樂會，辦理設立圖書館，博物館，美術展覽會，醫院，公園，動物園，體育場，浴室，洗濯室；建築貧民住宅；創設中小學，大學，及研究機關，派遣科學遠征隊等等，凡此種種，自個人主義者看來，不特非保護個人所必需（祇有保護個人才可作爲政府存在的理由），並且侵犯私人營業的領域，因此干涉了個人自由。所以大多數的個人主義者都反對公共教育，反對衛生，種痘，船舶檢疫等法律；實在，食品純潔，他們對於一切法律，結果足以限制工商業或干涉個人的社會習慣或道德習慣，無不反對。簡括說，他們主張國家對於實業與道德方面，唯一的職責即是任其自然。（註四）他們說，現代國家太過於攪攪事務了。「不要多管，」「放任，聽其自然」（*Ne pas trop gouverner, laissez faire, laissez passer*）足以代表他們對於國家職務的概念。國家應該僅僅是一個執行契約，保護財產，維持秩序，懲罰犯罪，防禦外侮的警察機關；如果這種種已經辦理完善，它的職責已經盡了。（註五）

（註一）見 Laveleye 在 *Le gouvernement dans la démocratie*," vol. I, p. 24 所引。

（註二）見 Freeman, "Essays," p. 353.

(註三) Janes 說：『試設想有一種完美的政治，完美的政府，完美的法律，而同時人民亦極良善完美，則那時的政治即為人自治的狀態，換言之，政府即不復存在，這是政治的最後理想。政府的目的，在使人民不知不覺至於此種完美的社會狀態，在此種完美的社會狀態之中，法律與政府皆成爲無用之物。』見 Janes, "Histoire de la science politique," vol. I, p. 6.

(註四) 見 Houshorne, "Individualism," p. 38; Michel, "L'Idée de Pétaat," p. 630 一位激烈的個人主義者，Bruce Smith (見他的 "Elihu and Liberalism," p. 232) 說：『值得去記憶的，幾乎所有國會制訂的法律條文，凡施行發生任何效率的，都在於剝奪他人自由，因爲所有法律條文必定要規定應該這樣做，不應該那樣做，而在規定以前，原是個人可以自加決定的。』

(註五) Huck, 在他 "Administrative Nihilism" 論文中，論及個人主義的態度，說：『依照他們的意見，不准有一個子兒的公款用於公園或娛樂場，也不准有半個子兒的公款用於賑濟貧病。持這個意見的人，有兩種理論來辯護。他們從一個假設的公理，即國家除保護人民不受侵略以外，別無辦理任何事務的權利，再鋪張推演。再有一種理論，認國家僅爲一個醫吏，它的職責僅爲防範搶劫賊與執行契約，不少一點，也不多一點。』

(個人主義理論的起源) 個人主義的成爲一種政治的理論，起於十八世紀末葉，是對那時歐洲各國過於管束發生弊病所起的反動。重農學派 (physiocratie school) 經濟學家主要學說之一，認爲國家不應規定實業須如何如何辦理，以干涉人民的經濟活動，它的職責只應限於保持自然的法則，在自然法

則之下生產自然會把自己弄得好好的。註一因此他們攻擊當時流行的國家萬能的觀念，要求工商業的自由。亞當·斯密(Adam Smith)原書“*Wealth of Nation*”，一書出版以後(一七七六年出版，全書大體是主張國家對於經濟事宜應採不干涉政策的說明)，個人主義更受到一強有力的刺激。亞當斯密中斥當時限制貨物的交易自由與干涉僱用勞工自由的法律，以為有害，而且足以自毀原來想達到的目的。稍後，對於經濟事宜的天賦自由，在英國歷有其他經濟學家加以辯護，最著者如克納斯(Cairnes)，李嘉圖(Richardo)，馬爾薩斯(Malthus)，在法國則有巴斯夏(Bastiat)，戴·杜克維(De Tocqueville)，坎諾阿萊(Dunoyer)，勒翁舍(Lyon Say)，特勒(Taine)等學者，在德國則有各大哲學家如康德(Kant)，斐希特(Fichte)，威廉·洪保德(Wilhelm Humboldt)，和厄特味士男爵(Baron Eötros)。在史近，熱烈主張個人主義者論調的人，在法國有賴鮑萊(Laboulaye)，米雪爾(Michel)，勒洛亞·波里耳(Leroy-Beaulieu)，在英國有斯賓塞(Herbert Spencer)，密爾，威米斯(Earl Wemyss)，阿該爾(Duke of Argyll)，斯密司(Bruce Smith)，渥慈渥斯·多里梭蒲(Wordsworth Donisthorpe)等等。(註二)

最先主張「政府職權極端有限」(“*Governmental minimum*”)的議論，見於普魯士人威廉·洪保德(Wilhelm Humboldt)於一七九一年所著的書中，那本書因為政治關係一直到他死後在一八五二年才出版。書名叫國家的職權範圍與義務(“*Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirk*

sankheit eines Staates zu bestimmen") (註二) 洪保德立下了一個原則，謂國家「可以完全不必為公民的積極幸福操心，除為公民維持公共治安保護其不受外侮作必要的活動以外，不應再進而有其他的活動。」惟有為了這種目的，國家方可限制個人自由。(註四)他說：「國家最應注意最主要的一點即在於每個公民的個性能力完全發展；所以國家除了辦理公民自己所不能辦理的，即維持治安以外，不可再去辦理其他事宜；而且這是唯一可強的方法，可以把兩個初看好像是矛盾的東西——即整個國家的目的，和各個公民的共同目的，強有力的耐久的聯繫起來。(註五)

(註一) 參考 Sidgwick, "Political Economy," p. 303.

(註二) 曾在英國有個以「抵抗立法過度管轄，維持個人主義以反對社會主義」為目的的組織，叫做「保護自由財產大同盟」(The Liberty and Property Defense League) 的筆力利用放任主義理論加以通俗化。它印行分發成千累萬的傳單，小冊，與書籍，討論如何應付政府以立法管轄各種實業而代私人自由經營的繼續增長的趨勢，而且去指明這種立法對於國家發展的不良影響。它仔細考核著一切的立法議案，阻止任何與同盟原則相背的法律的頒訂。

(註三) 此書由 Joseph Coulbhard 譯英文 "Spheres and Duty of the State," 一八五四年倫敦出版。

(註四) 見 Humboldt 書第三卷。

(註五) 見 p. 184, 如果把 Humboldt 對於國家扶助教育的意見，與他後來任普魯士教育部長，因而為國立柏林大學的創

辦人相比較，是沒有意思的一件事。

〔密爾對於個人主義的辯護〕 爲個人主義的政府學說作強有力辯護的，在英國有密爾。在他一八五九年出版的名著自由論（*Essay on Liberty*）中，寫下了下列的個人主義的正統學說：

「人類個人或團體惟有爲了自衛的目的，方可干涉人數不論的他人的行動自由。祇有一個目的，才可正當的行使權力以干涉文明社會的個人，限制他的意志，便是阻止他去危害他人。爲他人自身的利益，無論身體上或精神上的，仍不足援爲干涉的理由……任何人的行爲，祇有對於他人有關係的部分，乃對於社會負責。凡僅於自己有關的行爲，他有絕對的自主權。個人對於自己的身心係有至高無上之權。」

（註一）

密爾說有一種的行爲，只對於行爲者個人有關（『自關』行爲：“self-regarding” acts）又有一種行爲則對於作者和一般社會都有關係（『社會』行爲：“social” acts）前一種行爲，作者不須對社會負責，除輿論的非難外，不能更加以懲罰。（註二）如果個人已達於「能力的充分成熟」，社會就沒有權去禁止他在生命中他所願做的事。他並且說，要是以謂人類中各人都具有一種道德上，智識上，甚至於身體上的完美的固有權，但完美的程度仍由各人按他自己的標準決定。（註三）

（註一）見 Mill, “Essay on Liberty” (People’s Edition), p. 6

(註一) 見 pp. 46, 55.

(註二) 見 p. 58.

【斯賓塞的辯護】 爲政府的放任主義 (laissez faire doctrine) 辯護最詳盡者，就不是最動人的，當推斯賓塞在十九世紀中葉所陸續發表的各論文，後來集成爲社會靜態 (“Social Statics”) 及人和國家 (“Man versus the State”) 兩書。(註一) 兩書在當時對於放任主義主張的普遍貢獻很大，但到現在讀者已經甚少，而贊成他學說的更寥寥。斯賓塞從這樣一個論斷說起：國家的所以存在，即由於人類天性邪惡和自私的結果，實際上國家是侵犯個人者而不是保護個人者。他說：「謂人類由卑劣所形成，在罪惡中出生，這話的真實與否可置勿論，但政府必定會產生侵害的結果，並且由於侵害的事實而產生，卻是千真萬確。」政府的設立，純粹爲了要約束個人的惡劣性，和保護個人俾不受他人強暴與欺騙的侵凌，既然如此，所以在「道德完美的社會，政府即無存在的理由。他問：「我們不是已經指明政府本質上是不道德的麼……政府不是因爲有罪惡的存在才存在的麼？罪惡一旦消滅，更無其他行使職務的目標，政府是不是也應隨之消滅麼？」他又續謂：「說政府必須永久存在，這是一種錯誤……它並非是必需的，而是一時的。在布西門民族 (Bushmen) 間，我們就找到一種未有政府以前的狀態，所以將來也許會有一種政府將歸消滅的境界。」有一種論調，以謂國家可以任所欲爲，祇要當局認爲「方便」或認爲

足以產生「最大的幸福。」或者以為可以增進「一般的福利。」但斯賓塞斥之為政府專制主義，因為所謂方便，所謂一般的福利，除去官吏自己的意見以外，更無決定的標準可言。在一八六六年社會靜態初版書中，他甚至說個人有「不顧」國家，與國家「斷絕關係」放棄國家的保護，擺脫國家的負擔，而自處一種法外自由狀態的權利。（註二）

斯賓塞詳論到他所謂的軍隊型社會，它的過度的編制，和它的軍隊式的組織；他把它與工業型的社會相比，把在身分社會下的個人情形與他所謂的契約社會下的個人情形相對照，並且竭力說明自動合作過於強迫合作，消極管理過於積極管理的好處。他斷言過去的經驗，證明人民的獲得幸福，並非由於國家的作為，倒是由於國家的放任。因要增加人民一方面的機會，而把另一方面的機會斷絕，結果常受行政機關的挫折，得不償失，使人民受了損害。政府的職權範圍，應限於消極管理方面，即政府的職權，應在於除弊，而不在多事去增進人民的快樂。替人民做那些人民自己能夠做，或者比政府做得更好的事。國家的唯一正當職務只是「主持公理，保護人民權利」；如果超過了這個範圍，就把它自己原來的目的毀壞了。國家的職任在於將人民原有的權利用法律表示出來，不在創造權利；在於實施這種權利，而不可同一個侵略者那樣的去加以損害。個人只有一種權利，即人民平等享受自由的權利，國家也只有一種義務，即保護個人的權利，使不受強暴與欺騙侵害的義務。



(註一) 此處所引爲一九〇三年 Appleton 所刊行的版本。

(註二) 見 Spencer, "Social Statistics" (1896), ch. 10.

〔斯賓塞對國家干涉的非難〕 斯賓塞激烈反對所有對於工商業加以規定的立法，反對公共衛生的立法，例如船舶驗疫，種痘，登記等等；反對公共教育，反對國家去賑濟貧窮，甚至於反對國辦郵務，國家發行紙幣。他說，任何想以國家的力量，來減少貧民痛苦的企圖，「結果乃反增加貧民的痛苦。」用以濟貧的款項，應該用來扶助新生產事業中的工人。(註一) 關於國家辦理教育，他說國家「把個人的財產取去，再以此來教育他自己或他人的子女，並非保護個人權利所必需，所以這種措施是錯誤的。」(註二) 國家唯一合法的干涉，即在個人權利被侵害時加以保護爲合法；不顧子女的教育，並沒有損及子女的權利。對於國家有保護人民健康義務的思想，他也同樣着力的加以抗辯，雖則他也承認國家可以禁絕有害之物。(註三) 他說所有因爲辦理衛生事宜而徵的一切租稅，皆必須加以反對。甚至說國家不許未得營業執照的庸醫爲病人治病，有「背道德律」認爲個人具有「隨意向任何人求治或買藥」的天賦不可割讓權，而未得營業執照的庸醫，也應有隨意出賣藥品與任何願意買者的同樣權力。關於國家壟斷發行紙幣的權利，他說國家不應禁止個人發行某種紙幣或某種錢幣以交易貨物，亦不應強迫個人非接受某種紙幣或某種金幣以交易不可，因爲如果如此，就侵犯了交易的天賦權利，並違背了平等自由的公律。(註四)

最後，除國防所必需的建築物以外，他反對國家建築一切公共建築物，反對國家的壟斷郵政權，「因為禁止私人經營傳遞信件事業，即限制個人的自由，顯然違背國家的義務。」（註五）

（註一）見 Spencer, "Social Justice" (ed. of 1905), p. 152.

（註二）見 p. 156.

（註三）見 p. 200.

（註四）見 pp. 221-226.

（註五）見 p. 221.

（立法者的罪惡）斯賓塞反對國家干涉的理由，有許多是根據於過去各特殊政府的錯誤之上，他惋歎，法律的變編，盡是些「不幸的臆斷」的記錄。「幾乎每一屆國會的議事錄，都在於默認國會自身的無能，因為大多數提出的立法案，都是用以去修正改良現行法律的。」斯賓塞在他一篇叫立法者的罪惡（"The Sin of Legislators"）的論文中，考核過去許多不良的立法，並且深論它的流弊，結論以謂大多數的立法既經相當時間都必須修改或取消，所以最初就根本不應立法。他抗議反對他所謂的以立法為神聖的態度，斷言在過去的一大政治迷信，為君權神聖，現代的政治迷信是議會神聖。所謂議會的神聖權利，等於說大多數人的權利神聖，因為少數人是沒有受尊重的權利的。（註一）他說，竟有些人似乎

真的相信，立法機關的一條法律可以使原來不道德的人變為道德，而國家的一道命令，就可使原來不經濟的即能變為經濟似的。

斯賓塞的有些信徒，例如多里梭蒲 (Donisthorpe) 與奧伯朗 (Auberon)，他們的反對國家干涉比他還要來得極端，不僅反對國家辦理教育，救濟貧民，檢查工廠礦廠商店，限制危險職業，強迫種痘，檢驗船舶瘟疫，管理衛生事宜，規定官吏必須宣誓，規定星期日待遇，規定公共娛樂，限制賣酒等等，甚至反對國家去規定婚姻關係，並且除了為保護不受他人精極損害的絕對必需外，不能以任何方法限制國民在社會事務方面的個人自由。(註二)

(註一) 見 Spencer, "Social Statistics" (1898), p. 281.

(註二) 我們有種種理由可以相信 Spencer 的思想在晚年曾大有變遷。John Fiske 在他 "Life and Letters"

vol. II, p. 242 中謂 "Spencer 一八八二年赴美國日觀工商業的過度競爭，表示嘆息，並承認國家加以管理的好處。也可參考

John Fiske "Fascism," vol. III, pp. 471 ff. 及 Merriam, "American Political Ideas," p. 284. 現在 Spencer 的少數信徒中有一位 Sir Roland K. Wilson 在他一九一一年出版的國家的職權範圍 "The Province of the State"

書中，盡力揮述個人主義的國家思想。他反對國家辦理各種公務，例如辦理郵政，辦理教育，規定人民的宗教信仰，補助科學與藝術研究機關，辦理醫院，以及國家所實際辦理的其他一切活動。他以為國家不過是一個「主持公理的會社」，他認為唯一合法的國家即為

「自由放任」的國家，「*laissez-faire*」，「*laissez-aller*」，維持國家組織的唯一理由，即在於「怕因為聽任個人自行裁制，勢必造成不斷的爭鬪，以及使不公道佔了優勢。」關於國家辦理教育問題，他說：「一切政體中最無可辯護的，即強迫人人去出款辦理，而且強迫一兒童肄業於那種禁止一切可資討論的题目的學校。」（見 p. 102）國家的辦理初等教育，「無論對於道德對於自由，都有害處，國家辦理高等教育，為尤將倍甚於此」（見 p. 103）。

〔放任主義理論的辯護：（一）根據公理正義的理由〕 有人辯護個人主義的國家職權範圍學說，以謂第一爲了公平起見，國家對於個人應聽其自然，使他能夠充分的完全實現他生存的目的。這種理論有康德、麥虛特、洪保德、和密爾等學者爲作強有力的擁護。按照他們的意見，爲使個人之各種能力調和發展起見，國家必須在可能範圍內盡量少去干涉個人自由，因爲國家對於個人行動自由的無論那一種限制都足以摧毀個人的創造性與自立性，削弱個人獨立自主的責任心，損害他的活力，遲鈍他的性靈。

洪保德說：「人生的真正目的，或者說由永久不變理性所啓示我們的人生真正目的，即在於使個人的能力調和發展，以至成爲最高最完美的一個整體。」政府的過度管理，不僅剝奪了自由，並且因爲它陷社會於死氣沉沉地步的趨勢，而「促使全國單調一致，行動成爲拘束和不自然。」（註一）密爾也持有同樣的論調，謂過度的管轄，尤其干涉與查究性質的，「使個人不能照他要想做的去做，或不能照他個人斷爲值得做的去做，因而使個人智力或體力的某一部分，受阻而不能發展。」（註二）自由競爭可以使個人

的可能性發展至於最高度，激勵和增加他們創造力，並增加他的自立心；反之，過度管轄則不僅阻礙企業，干涉商業的自然發展，並且因為干涉個人間的天然競爭，使性格的發展，大受打擊，摧殘毀滅個人的個性與創造力，且足以降低社會的一般水準。（註三）主張放任主義者認為，過去最高級的文明都是在個人主義制度下發展的，這一種制度所產的多產生物質上與教育上的進步，要遠較保育主義（paternalism）制度所能產者為多，斯賓塞詳論過在管理過度國家中「人人雷同」的事實。他埋怨政府的辦理和支配實業「本質上即是專制」；因為它縮減人民的行動自由，「它便無可避免必須箝制人民」；必定「激起憤怒」；引起不滿；由於政府的無能的管束，「人民必深疾痛恨」；說要去幫助人民，但又不許他們自立自助，必定使他們憤怒；一羣專制官吏，永遠置身於他們和他們的業務之間，必使他們煩怨。（註四）他說「官僚習氣的弊病」與「社會主義式的干涉」，阻止了人民自然的和健康的發展，反之，自由才可發展和激勵個人的品性，因而促使人類進步。密爾說：「一個缺乏自動為全體謀公益的習慣，在公務事宜上慣於仰望政府明令敦促才去辦理的民族（即除去已成習慣與例行事務以外，事事皆仰望政府為之代辦的民族），他們的能力可說只能發展了一半；在他們的教育中，最重要的點便錯了。」

（註一）Vgl. Humboldt, "Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit eines Staates zu bestimmen," *abg.* 1, 2.

(註二) 見 Mill, "Political Economy" (ed. of 1864), vol. II, p. 361. 亦可參看 Kant, "Principles of Politics" (translation by Hastie, p. 36). Michel 在他 "L'Étude de l'État," p. 372 謂：「個人主義代表人的解放，個人能力的完全發展，以及使個人充分享受個人所有的權利。」「祇有個人主義才能供給權利哲學，政治自由，與主權在民各項理論的合理基礎。」(見 p. 367)

(註三) 參看 Ryno Smith, "Liberty and Liberalism," p. 326; Aristotle, "Reign of Law," p. 340.

(註四) 見 Spencer "Social Statics," p. 130.

(二) 根據生物學上的理由：主張放任主義者謂放任的原則，也基於科學上的健全理由。因為它是使經濟競爭中適者生存的唯一制度，所以與進化原則相合。它假定自利為人性中的普遍原則，個人對於自己的利益所在，要比任何政府更會判斷，如果聽他自然，他自會去尋求他利益。它主張國家應該放任個人，聽任他們各人按其個人的價值自起自落，國家不加以鼓勵和幫助，應該任個人自己去決定他的命運，政府不加以指導與保護，讓每個人不受幫助，各做他自己所最適宜的事，強者適者自得生存，弱者劣者自歸淘汰，社會的幸福即以此提高。

(三) 根據經濟的理由：其次，也是放任主義者最重要的論據，認為不干涉政策根據於健全的經濟原則。他們斷言，凡在可能範圍內將實業盡量歸私人經營的社會，可以獲得更好的經濟結果。斯密在他

的原富書中指出，本於自然的自由制度傾向於產生最大量的財富。因為消費者的自利心，使他們要求對於社會最有效用有物品，而另一方面，因生產者的自利心，即使他們以最低廉的生產費去生產。在經濟的競爭中，個人大抵都為自利的動機所支配。所以，聽任個人自由運用資本，任意支配勞工，自由交易貨物，根據於供求的自然定律以定價格，結果不特對他個人，而且也是對全社會都可獲得更好的結果。無限制的競爭，可以鼓勵經濟生產，保持工資與價格的常態水準，阻止重利盤剝，可以得到比國家規定或國家辦理下效率更高的役務與更優良的生產。

(四)根據經驗上的理由) 主張放任主義的人說，過去的經驗已經充分表明了不干涉原則的妥善。歷史上充滿了國家干涉的例證如國家想以法令去規定食品，衣服及其他商品的價格，用法律規定勞工的工資，禁止穿着某種的衣飾，規定某種必須穿着的衣飾，禁止各種商品的出口，禁止使用某種機器製造物品，限制學徒只能製造某種貨物，規定工廠的地址；用津貼與補助方法獎勵某種實業，又以重稅抑制若下別種的實業；禁止勞工結合團體，規定工人每日工作時間，限制某種職業只許行會 (guild) 會員執業；甚至於用法律規定衣服的形式，每日飲食的餐數，鈕孔的大小，鞋的長短，針的製法，以及掩埋死者所用的材料。這種立法一大部分都是有害的，而且破壞了它想要實現的本來目的。如果聽任各人隨時隨地隨心所欲出賣勞力與貨物，結果必定比它所求者還來得好些。(註一) 柏克爾論及負這種立法責任的人，說

(一)他們循着錯誤的履轍，相信沒有了他們的干涉，商業就不能發達，因此立出了連綿的繁瑣的規定，結果適足阻礙商業，他們認為損害他國的貿易以利本國貿易，為各政府的當然義務。(註二)他結論說，統治階級的干涉工商業的自由，竟至這種程度，干涉所產生的弊害又這樣的顯著，有識者一定很奇怪在這重重障礙之下，文明如何會進步的。

(註一)參考 Smith, "Liberty and Liberalism," p. 247. 要檢閱這類的立法，可覽 Hume, "History of England," vol. II, ch. 16; Smith, "Liberty and Liberalism," ch. 6

(註二)見 Pocock, "History of Civilization," vol. I, p. 313.

(五)根據國家無能的理由，最後一點，放任主義者以謂，把國家作為萬能，絕無錯誤，比較個人更明於判斷個人的需要，更能滿足個人的需要，這完全是一種錯誤的臆說。現在有一種普通的信仰，以為國家能辦任何一切的事宜，而且比較私人辦理得更有效率，但實際上，無論從經驗從理性，皆表明事實剛好相反。國家並不比組織國家，運用國家的個人更富於發明能力與創作能力；國家並不是一個創造機關，而是「藉由多數輪盤互相銜結的複雜機械而動作的機關」；它是一種批評、綜合、整理的機關，自此可知國家不能為人類社會進步的原動力與主要原因，僅為一種助動的力量或傳導機關而已。(註三)密爾以謂國家每次新加一種職務，即不肯說在負擔已經過重的物體上，又去加上了一種新負擔；結果呢，大多數的



事件都做得很壞，而且因政府辦事不能毫無延宕，致有許多的事就壓根沒有辦理。他宣稱絕對大多數事件，與其由政府辦理，係絕不如讓利害切身的私人去辦理，因為人民比較任何政府，都更能了解和處理他們自己的事務。政府所有接受消息的能力，及它所具有的酬勞與延攬市場上最高級人才的一切方法，皆不足抵償它對於事務比較漠不關心的大缺憾。(註二)

(註一) 見 Larry-Bentlian "The Modern State," bk. 1, ch. 3.

(註二) 見 Mill, "Political Economy," vol. II, p. 665. Reo 在他現代社會主義 ("Contemporary Socialism")

p. 106.) 書中說國家雖有種種自然的特設，使它在辦理實業時具有絕對的便宜，但也有一個天然的大缺點，即對於國營事業的生產，沒有人寫之密切關心。缺乏像私人經營中在主人監督之下那樣的亟求減少消耗與亟求創造的努力。這便是政府經營事業發生一切困難。例如只顧遵守舊例，高官場習氣，不注意一般人民嗜好的變遷，不樂於採用改良的生產方法。的病根所在。政府職員的素質與訓練，一般也計高出於私人公司的職員，但他們都是舊習，在一方面不層於爲很有價值的美德之一的節儉，而另一方面辦事不求進步，不屑冒險，不能創作。

反對擴張政府職務超過個人主義所定標準的種種議論，在 Lecky 的 "Democracy and Liberty," vol. I, p. 276. 有顯明的綜括。

(對放任主義的假定：國家是一種罪惡的批評) 個人主義的國家職務學說，已有人根據種種理由

加以批評。第一點，主張放任主義的人，以謂國家是一種必要的罪惡，就一切約束的本身而論，都屬錯誤（其一）；但以人類在國家組織統治下的經驗看，並不能加以證明。反之，事實上歷史已經確鑿表明，過去文明的進步，一大部分倒是由於國家的適當措施所促進；簡單的說，國家是一種積極的善。誠然，國家的目的有時被歪曲以損害公共的利益，但初不能因此即不加區別而漫罵國家為一種罪惡，正如我們不能因為鐵道有時發生意外，就說鐵道為一種罪惡一樣。斯賓塞所謂國家因有罪惡存在才存在，於道德完美的社會內，國家便無用處的主張，我們也不能接受。處於今日複雜的文明狀態之下，國家的職務決非僅限於抑制，不僅為「消極管理」，尚有較約束與懲罰更高的職務在，即尚有保護，鼓勵，和振興公益的職務。

祇要人類生活於團體之中，人類就會有種種的公共慾望，祇有假手於國家的組織方能滿足，所以沒有理由可以相信，說國家的需要終極將歸消滅，或國家對於人類社會生活的任務將歸減少。

（註1） Mill 在 "Essay on Liberty," p. 56 書中即持此種議論。如果 Mill 專指一切專制，不必要，和無理的約束（如 *Police*）所謂一切「管轄過度」的約束（都屬罪惡，那麼自不能有反對可言。但把一切約束，認約束的本身即屬罪惡，就完全忽略了有登有用的約束與惡劣的約束之間的根本區別。

〔國家管理的必要日漸增加〕 反之，現在各方面都表明，因為現代文明愈見複雜，國家的積極活動將愈加需要，國家的職務也將愈加擴張。比較不久以前，大抵由於產業的發展，人口的集中都市，公司財富

增加等結果，以及一般社會情形與經濟情形的變遷。(註一)種種情形使放任主義學說聲譽掃地，對於十九世紀初葉的個人主義運動，到處都發生了一種強烈的反響。赫胥黎曾說「社會的文明程度愈高，則個人行為對於其他人的影響即愈大，個人行為的錯誤欲絲毫不影響及於他人的自由，亦愈不可能。所以即按照國家職務應限於最狹小的範圍的說法，也必須承認國家應該具有較那些主張警察職務說的人所認可的更廣的職權。」(註二)拉維雷也指明，社會文明愈進步，則個人與個人的關係，及個人與全社會的關係即愈為密切，因此為滿足公共慾望起見，國家的組織就得隨之擴張。拉維雷說得很好，斯賓塞的個人主義，在現代社會情形之下，是完全不能採行的。(註三)

主張放任主義的人，以為國家干與公益的事宜，必定會縮減個人自由，這種理論是根據在一個祇有在極狹範圍以內始正確的臆斷之上的。說工廠法，食物純潔律，及船舶驗疫的規定，純為侵犯個人自由的領域的東西，是一種太偏激狹隘的看法了。(註四)很明顯，沒有了約束，就不會有自由；強者的自由愈大，弱者的自由即愈小；一部分人的自由勢必限制他人的自由。簡單說，如何創造與如何保障自由的整個問題，大部分即如何限制個人自由的問題。(註五)對於各人行動如能有得當的限制，則全體人民的權利都予以擴大和鞏固。加以這一種的限制，很像園藝者的砍伐菓樹的樹枝與修剪葡萄藤的枝葉一樣，雖然損失了一部分的果實，但所結出的果實將較以前要好，終極仍然有利。

(註一)關於使放任政策成爲不可能採行的社會變遷情形與新發生的種種問題，可參見 Hobhouse, "Social Evolution

and Political Theory," pp. 188 ff.; Brown, "The Underlying Principles of Modern Legislation," pp. 46 ff.

(註二)見 Huxley, "Critiques and Addresses," p. 41. 亦可參考 Mill 的意見，Mill 在大多數事件上皆取個人主義，也認爲限制政府的職務止於保護個人的身體財產，使不受強暴與欺騙的侵害，這種原則事實上不能遵守，因爲要是如此，就得把『有些公認的不容異議的政府職務取消了』。見 Mill, "Political Economy," vol. II, p. 387.

(註三)見 Lawley, "Le gouvernement dans la démocratie," vol. I, p. 38. 亦可說他在 1885 年四月 (Contemporary Review 所作的論文，文中批評 Spencer 的個人主義學說。

(註四)不過這正是大多數主張放任主義的人的態度。例如 Bruce Smith 在他 "Liberty and Liberalism," pp. 12-13 的書中認工廠法是『侵犯財產的一個斷例』。他又說『國會的法律，無論用何方法減少工作時間或限制工人人數者，皆爲干涉工業自由，並減少他人對於該種工業所投資本的價值』。邊沁主義者 Benthamites (或稱功利主義者 Utilitarians) 的一個中心原則，即認爲一切法律都必然削減個人的自由，每一度削減，都會產生一種痛苦的情緒，因此認定一切法律皆屬罪惡。見 Bentham, "Principles of Morals and Legislation," p. 94.

(註五)參見 Hobhouse, "Social Evolution and Political Theory," p. 120. 亦可說他的 "Liberalism," ch. 7.

〔政府與自由爲兩個相反概念的理論〕 主張放任主義的人理論中的最大缺點，即在於假定國家必然與自由相對立，政府與自由代表着兩個相反的觀念，政府職權的增加即個人自由範圍的削減，簡言之，即認爲政府的職權擴張到極大，則個人之自由必至削減至極小。正如呂駢所謂，他們認政府與自由的關係，好像同簿記中存欠的關係一樣。（註一）其實，適當組織與適當使用的國家活動，不特增長個人道德體格智慧的能力，並且可以排除強者及自私者對於一般人自由行施的障礙，可以解人民與那些利用人民弱點的人間的不斷鬭爭的必要，因而增加個人的自由。個人的潛伏能力即因此施展，個人的機會即因此增多。（註二）說一切約束都是罪惡，顯而易見錯誤萬分，實際上國家不僅在於約束，並且也從事於解放和促進。有種論調，說政府的管理，萎弱個人的創造性，自立性，與自助性，妨礙個人能力的充分及調和的發展，足以損害個人的品性，這種主張給放任主義者大大的過分誇張了。許多個人主義學者，例如密爾，洪保德與斯賓塞，事實上皆以個性與本身毫無價值可言的癖性，生活的駸雜，性格的偏僻，混爲一談。要知品性的發展不僅出於自由，並且也同樣出於訓練和約束的結果。（註三）以爲政府的職務愈擴張，個人即變爲愈軟弱，愈不能不自立，其實並不確實。發展最充分的人，是具有社會性的，而非僅爲一自然人，現在一般都承認個人品性的養成，一大部分自他所處的社會得來。

（註一）見 Ritchie "Principles of State Interference" (1902), p. 12. 比較意思相類的 Laroy-Beautilon

"*État moderne et ses limites*," p. 30; Labouré, "*État et ses limites*," p. VI; Hobhouse, "*Social Evolution and Political Theory*," pp. 150 ff.

(註二) 參考 Kitchin, "*Principles of State Interference*" (1903), p. 50; Funnell-Brentano, "*The Politique*," p. 34; Brown, "*The Underlying of Modern Legislation*," p. 54.

(註三) Burgess 在 "*Political Science and Constitutional Law*," vol. I, p. 51. 中說：「人類最初即有自由。人類的『取得自由』乃由於文明的結果。如 Burgess 所說，一點不錯，爲使個人最高度的發展，和爲社會謀最高度幸福計，在某種範圍以內，應該允許個人自由活動（見 p. 116）。但決定這種範圍的，應該由國家，而不能由個人去擔任，而且根據過去經驗的教訓，這範圍的界限，絕不能按照個人主義的學理劃分。」

〔個人主義者的過分誇張國家管理的弊病〕 個人主義者的主要缺點，其於過分誇張國家管理的弊病，而過分抹煞國家管理的好處；他們誤解了自由的真義和自由的限制，他們對於個人與個人所屬的社會間的關係只有一種錯誤的觀念。簡言之，他們過於重視個人而犧牲了團體；他們把個人當做最高無上，好像由他去決定一個社會的特性似的，而其實，正如有人說過，個人的品性倒有一大部分是社會決定的。他們主義所根據的假定，認爲個人大體上與他所屬的人羣不相關聯，他可以與社會分離隔絕，而且把他看做他的利害關係好像同他人的利害關係截然不同似的。其實，個人不過僅僅爲構成社會的一部分

而已；他是社會的縮型，是『一束的關係』（“a bundle of relations”），他是『各種行為與屬性總體的簡略公式……要是失了對於周圍的關係，個人便空無所有了。』（註一）呂騏教授曾說：『如果除去個人的環境和他的種種關係，那麼所謂個人者只是一種抽象的東西，是邏輯的鬼怪，玄學的幻影，一個純粹的否定。』（註二）

我們不能設想一個個人，他可以不受四周他人的影響，也不能不影響及於在他四周的他人。盆布洛克（Lord Pembroke）以謂，任何個人的行為，實在很少可以說是純粹『只對於自身有關』（“sole regarding”）的，（註三）呂騏教授更進一步對於個人的思想，嚴格說起來，究竟有無可以『只對自身有關』因而與他人毫無關係的，表示懷疑。（註四）

那種人稱道，自重自制的個人，實在與強悍孤獨的野獸並沒有多大的區別。祇因為國家加以限制的結果，他才有任何超乎『野獸的覺獨的自由』以上的自由可言。（註五）

（註一）見 Montague, “Limits of Individual Liberty,” p. 57.

（註二）見 Ritchie, “Principles of State Interference,” p. 11.

（註三）見 Pembroke, “Liberty and Socialism,” p. 97.

（註四）見 Ritchie, “Principles of State Interference,” p. 97. 參照 Stephen, “Liberty, Equality, and

Paternity," p. 186; Barker, "Political Thought from Spencer to the Present Day," p. 68; Barker 說  
級 (III) 的把行爲分爲「自願行爲」和「他願行爲」認爲實於事實。

(註五) 見 Brown, "The Underlying Principles of Modern Legislation," p. 35.

〔根據於政府過去錯誤的論據〕主張放任主義的人因爲過去的特殊政府的錯誤與濫用權力，就根本不信任政府（就不說仇視政府），是很幼稚的。因過去的政府有錯誤，因政府官吏在過去有時濫用權力，即認爲以後的政府亦不可信任；或者因限制費用律有誤，即認爲工廠法與衛生立法亦必錯誤；因市政府所建陰溝不良有時發生傷寒病症，就認爲城市的陰溝以後應該由私人建築；或者因爲有些濟貧法沒有什麼效力，就認爲國家應根本放棄救貧的政策，這是完全的錯誤。放任主義的學者不憚煩的帶着宣傳過去政府的錯誤，把它們一一收集排列出來，昭示於衆，在有些人看來，這就是構成反對國家干涉的一個強有力的訴狀。赫胥黎曾說：「國家好像處於一透明的玻璃室中，我們可以清清楚楚看出它的一舉一動，以及它的失敗，無論一部分或全部失敗。但私人企業，則好像處於不透明的磚石及灰泥的掩護之下，公衆很少知道它做些什麼，惟有其它的失敗已經昭著，全世周知時，公衆才知道它的失敗。」（註一）我們很可以同益布洛克那樣的問：「如果用同樣的方法，把私人企業的一切錯誤和失敗一併收集起來，宣示於衆，那麼私人企業又將成何景象呢？」（註二）有位很能幹的學者曾經說，我們固可無容躊躇承認政府有



時是軟弱缺乏效率，以及徇於私利，但初不能因為這個承認，就推論說「應該實行於不合邏輯的放任主義，使政府更加軟弱，更加腐敗，更加缺乏效率。」（註三）

（註一）見 Huxley, "Critiques and Addresses," p. 9.

（註二）見 Pembroke, "Liberty and Socialism," pp. 38-40.

（註三）見 H. C. Adams, "Relation of the State to the Industrial Action."

（個人有判斷自己的優越能力的理論）放任主義假定個人對於他自己的利害，要比社會認識得更加清楚，所以對於他利益何在，個人自身就是很好的判斷的人，放任個人聽他自然，個人就會尋他自己的利益。放任主義者的這種假定只有在某種限度的範圍以內才正確，如果應用到社會的各階級，正確的成分更少。這一點，有些個人主義學者如密爾也毫不躊躇承認。（註一）席治維克是位非常公平正直的學者，曾討論到上述的假定，「這個假定能否成立，在我看深可懷疑；因為社會在若干重要方面發展的趨勢，似乎剛好向相反的方向。自發明的進步，人類生活的方法變為愈加繁複，就分工的一般原則說，普通個人對於應用何種手段方能達到目的的判斷能力，恐怕會逐漸縮小。」（註二）比國的學者拉維雷說，要是每個人都能明白認識和精確判斷他的利益、權利和義務，都能自己去進行，並且都能自動去做所應該做的，從不做所不應該做的。那麼國家干涉的必要自然會消滅，我們可以享受自由的境界。（註三）但問題的在

一點就在這裏：無知識的人民不能防備應付他所不知的危險。沒有一個人心願住在污穢潮溼的屋子裏，願意喝混有濁物的水，吃攪雜惡劣的食物，但所以這樣者，由於他不識他所用品物或役務的真正性質，或嘗遍處此，個人無能為力。（註四）個人不僅在經濟的消費方面，對於自己的利害，不能常常勝任判斷，即關於他個人的行為事務，尤其是關於他的衛生，安全，及道德的幸福的事，也不能善自料理。事實上，社會對於個人的智識上，道德上，身體上的需要，或者要比他自己判斷得更好，社會很應違反了個人的意志，保護他使不受疾病與危險的侵害；強迫他去教育他的子女，和過安適的生活。

（註一）見 Mill, "Essay on Liberty," Mill 毫不躊躇承認，這個原則，有許多人不通用，它只能適用於「能力已經充分成熟」的人。一種極伸縮性的說法，可以作種種廣泛的解釋。他又承認：「我們可以把文化辨後，就種族論可以認為尚未成年的社會除開不計；專制政治，對於野蠻民族是一種合法的政體，祇要目的在於使他們向上。」無論那種社會，在沒有達到人類，由自由平等的討論即可促進進步」以前，自由不能適合。」在任何沒有十分明顯的事件，往往百分之九十九的都完全不能擔，能夠做的只有一個人」……見 Mill, "Essay on Liberty," pp. 6, 30. 他的把行為分爲「自願」行為與「社會」行為的界線，顯然不可捉摸。關於此點，可覽作者的 "Government and Liberty," 一文，載於 Yale Review (1927), pp. 361 ff.; Stephen, "Liberty, Equality, and Fraternity," pp. 28, 188. 此書大部分專為反駁 Mill 的論調及 Hitchcock "Principles of State Interference," pp. 11, 97, 118; Montague, "Limits of Individual Liberty," pp. 57

Mil: Ghobrist, "Principles of Political Science," p. 451.

MILM 承認社會有用輿論反對或社會不許可等方式，懲罰醉酒與類此的其他社會滋擾之權，雖則他否認可用法律禁止。但如 Lord Pembroke 所說，法律原不過是有組織的規定了的，備有武力為後盾的輿論，那麼不識有什麼理由可以反對用國家的懲罰去代替那沒有確實規定的輿論的懲罰，尤其在輿論對犯罪者不容他申辯，不為證據，加以極嚴酷的懲罰時。

〔註11〕見 Sidgwick, "Political Economy," vol. II, p. 537. MILM 接受消費者能夠確實判斷商品的原則，惟認為須「除去種種折扣和例外。」彼謂「個人大概最能確實判斷為他使用而生產的物質的貨品（雖則就是這一點，也不能將迴避用，但對於此外其他主要用以提高人類品性的物品的價值，個人即不能擔任判斷。）」

〔註12〕見 Laveleye, "Le gouvernement dans la démocratie," p. 24.

〔註13〕參考 Jevons "The State in Its Relation to Labor," p. 42.

〔現在的實際措施〕 所有現代國家的實際措施，實際皆與這種見解相合。很少的政府（就算有的話）放任公民讓他們自己去尋合於衛生的食品，自己去尋合格的醫師、藥師，自己去尋求安全或危險的工作。大多數的政府，都規定某種危險職業必須在某種條件之下方准行業，就是那些會受危險的當事者出於自願冒險，也不准把這種條件省除。所有的政府對於帶有半公共性質的職業，除經考試或其他方法證明他具有適當資格，可以保障公眾不致受他危害者以外，其他一概不准行業。普通對於醫師、藥師、工程

師，領港，甚至於理髮匠與鉛管工匠，都必須具有能力堪以行業的證據。國家且更進一步，實行保護個人，使他不受因他自己行為而起危害，例如限制了廠礦廠每日的工作時間，禁止婦女與兒童作某種有害身體的職業。

正如卜洛克所指出，個人主義者對於政府的不信任，有許多由於沒有把中央集權政府與地方自治政府區別清楚所致。（註一）個人主義者反對政府的議論，其中有不少如果指中央集權政府而言，可以稱為適當，但如果用來反對那些以地方團體為媒介，直接由人民監督控制的地方政府，就未見其皆適當。例如實業歸「國營」或市營，兩者之間大有區別；又如說由國家去管理個人行為，或由地方選舉的團體去支配個人行為，兩者之間，也有同樣的區別。很明顯，也許可用以反對國家所訂的船舶檢疫法律的理由，不能同樣用來作為反對地方衛生規則的理由。類此，個人主義者在漫罵一切政府之時，通常都忽略了由人民組織受人民控制的政府與不對人民負責的官僚政府間的區別。在大多數情形，我們實在看不出，公共事業歸為政府所有，惟直接受地方人民支配，為什麼要比由不受輿論支配不受人民管轄的私人辦理更來得可懼，或更加不可信任。（註二）

（註一）見 Pollock, "History of the Science of Politics," p. 123.

（註二）Hobbes 在這一地方言近年來人民的願意承認政府支離範圍的大量擴張，大部分即由於民治政府的發展，英

國在 Bentham 時代，政府極似私人把持的腐敗的公司組織；沒有顯著的政績，對於公共問題也沒有顯示開明無私。在這種情形之下，輿論自選疑不肯委以規定實業或辦理實業的大權。見 Hobhouse, "Social Evolution and Political Theory," pp. 128, 101. 其他多數國家亦有此類的情形。

〔放任主義的危險〕 斯賓塞的「消極管理」主張，限制國家的職務止於懲罰罪惡而不許防止罪惡，在多數的例證中，足以破壞國家的目的。所以如果國家防止有礙衛生的鉛管，不純潔的食品，不合格的醫師藥師，唯一的保障在於事後控告忽職的鉛工，不誠實的牛乳商人，不合格的醫師藥師，而不令鉛工呈繳工作勝任優良的擔保，不規定醫師藥師必須經過考試或其他方法以證明具有合格的能力，不強制檢驗牛乳，那麼這種的保護，在多數事件都是很不完全的，因為單是賠償的訴訟，仍不足以補救所受的損害。我們同意於卜洛克的意見，如果說凡在城市中建築房屋而倒塌於街中者應受懲罰是一種消極的與正當的管理，那麼那種事前規定房屋必須建築到請工程者認為不致倒塌的辦法，就不能說它是積極的與不正當的管理。如果說懲罰一個因為一般的缺乏預防而散佈傳染病的人為消極管理，因而為正當管理，那麼知有危險，不待有人實際傳染即規定預防，就不能說是不正當的管理。（註一）個人主義者在辯論中，正如他們在實際行為上那樣，曲解了自由的觀念，以謂個人有權可以聽任自己的房屋汙濁不治，有權任意傾倒污水，有權散播疾病於他的鄰人，有權可以出賣藥品與不衛生食品與任何願買的人。其實，如果

國家有用預防方法保護個人，使他不要強暴與欺騙所侵害的權利與職責，那它就同樣有保護個人，反對那種結果足以損害他，無從補救的行為的權利與職責。如赫胥黎所說，個人自稱有權放任自己的房屋汗濁不治，與自稱具有執鎗威脅鄰人生命之權，實在沒有多大差別。(註二)同樣的道理，國家有權利與義務去保護個人，使他不受現代工業的意外危險，例如危險機器，火災，空氣不良，工廠不衛生，與不公平的勞工契約所發生的種種危險。契約的自由，是句很通俗的話，在有些人看來，這是反對國家干涉工業活動的一個絕對理由；但契約自由，如果應用到資本家與聽資本家宰割的無知工人的契約，兩者完全沒有平等可言。在此種情形，契約自由的主義初沒有不可干涉的神聖性。要是訂契約的雙方，兩者實際上並沒有處於平等的自由的地位，則國家出面規定締結契約所須遵照的條件，即不能說是不合法的干涉契約自由。

(註一) 見 Pollock, "History of the Science of Politics," p. 185.

(註二) 見 Huxley, "Administrative Nihilism" 譯名 "Critiques and Addresses," p. 10.

(放任主義哲學所包含的真理) 把反對放任主義理論所可以說的已經說全了，但也必須承認，放任主義也具有相當的真理。他們的理論，以為個人最善於判斷自己的幸福；在自由與自由競爭制度之下，個人最能充分發展，在大多數情形之下，都是很健全的和應該施之於實際的，並且如席治維克與克恩斯 (Galinas) 所指明，惟在特殊的情形下，有強有力的經驗上的理由，相信這種原則不能適用時，才可加以

遠棄。個人主義者的學說，在許多情形之下雖足以產生流弊，然而也不是全沒有良好的結果。正如有一位明銳的經濟學家所說，個人主義者「教導一般人民，不要把公德與國教 (state church)，公安與警察活動，公共財富與政府財產，混為一談。」(註一)他們很看重個人的重要，自立與自由的價值，以及國家過度干涉實業與道德的惡劣影響。(註二)他們的主要錯誤，就在於過分誇張國家管理的弊病與過分貶抑政府為助進社會公益起見的適當干涉的利益。他們也常犯不能認清帶有強迫性的國家活動與不帶強迫性的國家活動的區別，因而一概加以反對的弊病。像本章前面已經說明過的，政府辦理的職務，有許多並不包含強迫的性質，因此對於個人自由並未加以限制，例如政府的經營某種企業或辦理公用事業等等。(註三)

(註一) 見 Hadley, "Economics," p. 14.

(註二) 參見 Gilchrist, "Principles of Political Science," p. 464.

(註三) Hobhouse 著，見此種區別見 "Social Evolution and Political Theory," p. 187.

### 三 社會主義學說

〔社會主義理論的說明〕 與放任主義正相對的國家職務學說，因為沒有更適當的名稱，我們可

以即稱爲「社會主義」(socialism)學說。這種學說主張盡量擴張而非減少國家的職務。(註一)據說這種學說的人不特不懷疑國家，不認國家爲弊惡，不主張限制國家職務至於可能的極小限度，並認國家爲最高的、積極的善；因此它的任務應該包括助進人民經濟上、道德上、與智識上的利益在內。伊利教授 (Professor Ely) 說：「一個社會主義者，就是一個期望組織成爲國家的社會，能夠幫助促成經濟貨物更公平的分配使人類更加進步的人；而個人主義者，不把個人當做與他同胞相關的人，把他作爲獨立的個人，希望各人自己去在物質方面精神方面能獲得解脫。」然不可誤會，以爲國家社會主義者不像放任主義者那樣的重視個人自由。剛好相反，他們對於個人的自由一樣重視，所異於放任主義者，不過在於他們認爲個人自由，由國家的活動比較由放任政策聽任各人自由競爭，更來得有充分保障而已。

(註一) 此處所用「社會主義」(socialism)一詞，與社會主義政黨所指的意義無關，也沒有區別它的各種涵義。法文的 *socialisme* 一字，比較更能精確的合於我心目中所指的意義，不幸英文的譯名與原意不甚相合。有些學者用「國家社會主義」以代，另有些學者則用「集產主義」(collectivism)一詞。

(社會主義的各種概念) 主張擴張國家職務者，可以按照他們所主張國家行使職務的性質與範圍，分爲數派。第一，有些極端的社會主義者，主張一切實業（包括土地與資本）和生產工具交通工具皆歸公有和公家管理。(註二)在這種制度之下，國家即成爲一國財富的主要所有者，除去各人實際使用的



物品以外，將不復有什麼私產。(註二)關於這個問題，有一位明銳的學者會說：現在的社會主義，推廣國家的干涉，從那些國家最配辦理的實業推至於不論任何性質的一切事業，從維持治安以保障各人的充分發展他的能力，推至盡量使各人勞力所得的結果能相當平均。更簡單點說，要逐漸將實業收歸國有國營，而使各人的收入逐漸平均。(註三)

有些極端的社會主義者主張國家保障人人有工作，無息貸款與人民，予人民以勞動工具，為人民建築房屋，以田莊予人民，代人民訂立契約，供給人民種種娛樂，並實際供給人民經濟上，社會上，智識上，及其他種種方面的一切需要。(註四)美國社會主義者在他們的黨的綱領中主張生產機器歸人民公有，凡礦山，鐵道，運河，電報，電話，及公共交通運輸的其他一切工具，歸政府所有，在聯邦政府的支配之下，用合作的方法辦理；凡地方鐵道，渡船，自來水廠，煤氣廠，電力廠，及其他需市政府特許的一切實業，歸市政府所有，在市政府支配之下，用合作的方法辦理；一切發明都應該公開；實行義務教育與強迫教育；國家補助貧苦學童的食品衣服和書籍，國家應該給失業者公務的工作。(註五)

(註一) 參見 J. S. Mill, *Fortnightly Review*, April, 1879; Ely, *Socialism and Social Reform*, p. 10;

See, "Contemporary Socialism," pp. 379, 389; Haldley, "Economics," p. 15; Flint, "Socialism," p. 13.

Kirkup 在 *Encyclopaedia* "Socialism in Theory and Practice," (p. 87) 中說：「一個社會主義的社會，是根據在生產工具物

質的公有，用民治方法管理實業，和合作的勞動這一種制度之上的社會，亦可覽于Pargson "Social Democracy Explained" ch. 1

(註二) 但社會主義者不承認社會主義與共產主義 (communism) 保育主義 (paternalism) 或國家社會主義 (state socialism) 相同。他們認為共產主義欲一切物品皆歸公有，而社會主義則僅僅着重於實業、生產與分配的由社會管理。他們又說社會主義也不僅僅如保育主義那樣主張擴張國家職務而已。社會主義者的贊成辦法政府的職務，決非僅僅為增加政府的權力，而是因為他們相信個人因此可以得到更多的自由。他們觀念中的國家，是一種平等合作的國家，非保育主義的國家。例如法國的社會主義者即極力反對 Bismarck 的國家社會主義，他們認為它的目的並非改善人民的社會和情形，而在於擴張官僚政府的權力。在民治政體比封建國更成功的英國，社會主義與所謂國家社會主義的區別，沒有那樣的顯著。例如 English Feudalism Society 的社會主義實在即是所指的國家社會主義。

(註三) 見 Kae "Contemporary Socialism," p. 398.

(註四) 參看 Adams "Relation of State to the Industrial Action," p. 475.

(註五) 關於社會主義的種種政綱，可參 Kirkup "History of Socialism" 的附錄。關於社會主義的一般政綱，可參 Hillquit, "Socialism in Theory and Practice," pp. 101 ff. 關於社會主義國家的組織，可見該書 pp. 121 ff.

「辯護社會主義的理論」用以辯護社會主義制度的主要理論大概如次：在現在的經濟組織制度

之下，勞工並沒有收到他自己勞動的結果。勞動結果的一大部分歸為資本家或指導與監督勞工的職員，或投機者與中間人所有，而歸於真正生產者的則微乎其微。（註一）簡單說，現制度下的社會，是爲了富有的利益而組織的，結果造成財富與機會極端不平等的現象。生產工具爲榨取大眾的少數人所獨佔。所以，國家應該加以干涉，由國家支配那些現在專爲有產階級利益而使用的一切土地、資本、與生產工具。在個人主義制度之下，實業競爭的激烈程度，使財力薄弱者與財力雄厚者競爭時，直無成功的機會，而且不能生存下去；他的比較的日漸貧困，變成更加依賴僱主階級，同時富者愈富，也愈加獨立。所以，根據辯護者說，社會主義實在是很據於公理與正義之上的各種原則。土地與藏於地下的礦產應平等屬於全體人民，不應屬於少數人。它們都是造物惠賜與人類的東西，同水、日光、空氣一樣，不應屬於少數人所專有。關於生產工具，也是如此。（註二）

處於現在制度之下，競爭不僅產生不公平的結果，消滅勢力較小的競爭者，而且因服務的重複造成驚人的經濟的浪費和消耗。沒有限制的競爭制度，使工資低落，生產過剩，貨物跌價，以及工人失業。補救這種情形的唯一方法，依照社會主義者說，祇有廢除競爭，代以合作制度。在合作制度之下，可以得到機會和報酬平等，與生產經濟的結果。在社會主義制度之下，據說，可以產生一種更高尚的個人品格，使個人得到更高度的真正自由。反之，現在我們所處的這種實業競爭制度，所產生的是物質主義，不公平，欺詐以及個

人品性的一般的誠低。人性本有劣點，容易傾向於墮落，現在的經濟的個人主義制度更加重他的劣點和欺詐性。所以，個人實在需要着國家指導，幫助和保護，以抵抗他所自有的劣根性。

又有人辯護社會主義，以謂它與把國家作為有機體說的觀念相合。有機體說把國家作為一個有機體不僅是個人與個人的聚合而已，所以全體的利益高於少數人的利益，為求最多數人的利益起見，必須暫時犧牲少數人的幸福以謀多數人的幸福。

最後，社會主義者辯稱，國家在某種事業已經取消了競爭的制度而代以合作制度，已經表現國家辦理實業的成功，凡是公平有識的人，都認為滿意。各國由政府辦理郵政，鑄造貨幣，管有鐵道，電報，礦產，及其他帶有性質的實業，無不表現公共辦理優於私人辦理，這不啻充分證明社會主義原則的合理妥當。那麼國家為什麼不應該再進一步佔有一切的事業？為什麼它不可以照它已經做過一部分，把全體勞工完全組織起來，按照公平的原則，將生產結果以各所應得的分配各人？（註三）他們以謂，公有公辦是徹底的民治制度；社會主義實在即是「民治政體經濟方面的完成」；它根據於博愛和倫理的原則之上，為唯一能夠保障生產的效率和公平唯一能使個人的品性完全調和發展的制度。（註四）

（註一）見 Graham, "Socialism," p. 183

（註二）見 Kirkup, "History of Socialism," p. 11. 辯護社會主義的種種理論，見 Hillquit, "Socialism in

Theory and Practice', pp. 30 ff.; Spargo, 'Social Democracy Explained,' ch. 2.

(註三) 見 Graham 'Socialism,' p. 11

(註四) 見 Kirkup, 'History of Socialism,' pp. 10-12 社會主義已經做到的成績狀況可覽 Kirkup

'History of Socialism,' ch. 11

(反對社會主義的理論(一)根據經濟上理由) 反對社會主義者的主要論據以謂社會主義所主張的制度縱非不可能在實行上亦大有困難。根據經濟的性質和人類的天性兩種理由，極端社會主義者的思想有許多方面純為幻想，不能實行。

反對社會主義者以謂社會主義者的把土地私有與生產工具私有當做不特不道德並且不經濟。這種理論實在是從誤謬的前提出發的。將一般私產變為公有，就算能夠見諸實行，也足以摧殘人類努力的最有努力的動力之一以及促使個人勤勉奮鬥的主要要素。社會主義的反對者說，要是奪去了個人取得財產和儲蓄財產為自身使用的權利，就不啻把促使各人勞動的刺戟摧毀了，因此你就斷絕了一切的進步。史梯芬曾謂想改變社會組織使人人平等，等於將一副紙牌攪亂使每張的價值相等。這一句話，一樣可以應用到那些使人人經濟上平等的種種努力。拉維雷說，社會主義根據的原則，即把能幹勤敏，深思顧慮的人，與愚笨，懶惰，不深思顧慮者平均分配，不管他們勞力智能差異所能得到的報酬如何。(註一)還有一

個批評者說，它是一種「因為要給勞工階級以他們不應取得的特權，而強使國家辦理它所不宜於辦理的工作」的制度。（註二）說各人應該按照勞動取得報酬，如果所謂勞動，僅指手工而不包括資本與技能的意義，就不能用任何公道的合理原則可資辯護。（註三）就算對於各工人的生產能力的差異，以及勞役價值的差異，加以考慮，但在社會主義制度之下，要實際應用這種原則，困難殆將無從制服。工人用機械作工，有有技能者，有無技能者，有指導工人者，有監督工人者，那麼又按那一種原則支配可以恰如其分？社會主義，就它通用的意義說，人性中有若干根深蒂固的性質與之相反，非至人性有一番根本的改變，絕不能實行。（註四）

（註一）見 *Contemporary Review*, April, 1883, p. 761. 但這一點，主張社會主義者加以否認。

（註二）見 Rae, "Contemporary Socialism," p. 379.

（註三）參看 Graham, "Socialism," p. XXXIV.

（註四）Lord Bryce 說：「一個共產主義者或是一個無政府主義者，各人都希望按照他自己的理想以改造社會，必須是個樂觀派，竟至雖然萬分相信在他努力創造的新社會中，人的心情即可改變，人人即自然而成爲更純潔更高尚的動物。」見

"Modern Democracies," vol. II, p. 580.

〔（二）根據政治上理由〕 社會主義者的一個錯誤，在於過於重視國家的能力與效率。他以爲合股

公司所辦的任何事業，國家都可辦理得很好，所以爲人民公共利益計，應該收爲國有國營。但無論經驗與理性，都證明這種見解的不確。在大多數情形，政府都只適宜於抑制獨佔的弊病，與規定對於公益有關的營業的辦法，而不適宜於政府自行辦理。(註一)政府職務的種數愈多愈複雜，則困難亦愈大。合股公司的事業，通常只限於一種或少數數種，而在社會主義制度下，國家所辦的事業則不勝枚舉。無待煩言，有許多實業比較適宜於私人辦理，如果要政府親自擔負現代社會中所有複雜的全部的工業活動，結果就算不至於完全崩潰，亦必成績不良。(註二)在人品甚多的國家，如何供給人民一切生活必需品，如何管理勞工，如何分配生產，這種工作恐怕沒有一個政府能夠辦理妥善。(註三)反對社會主義者又說，在社會主義制度之下，除當局者所喜悅者外，就不會產生其他別的東西。必須加以申勸，國家才會去生產許多現在在私人競爭制度下生產的物品。生產將不復由供求定律決定，與現在經濟學的所有原則相反，倒是由生產去決定需要。(註四)除次，政府的估算，會常常爲各種情形所打擊推翻。(註五)什麼事都得看當局的喜怒而定。因爲失去了個人努力的刺激，結果生產量勢將減少，生產品質勢將改低。政府經理人會毫無生氣不去注意生產結果，而工人則缺乏努力的動機，結果會產生像有位學者所說，「進步速率的減緩，財富產量的減少，最後大概會造成一般的貧困，一般的貧困不僅自身是一種罪惡，並且威脅人類一切的更高尚興趣。」

最後，反對者認謂社會主義不會增加而會限制個人的自由，並墮落個人的品性。關於這一點，有密爾、斯賓塞及其他學者極力闡明。（註七）在社會主義制度之下，社會的組織與管理多少會像軍隊一樣。個人完全沒有切身利害的關係與努力的刺戟，強使他受訓練，強使他擔任事務，依照有些學者說起來，我們不特沒有自由，反成爲真正的奴隸。（註八）麥凱泥（*Maekenne*）說，如果一切工商業皆必須由規劃一切管理一切的中央機關去辦理，「接着便至於凡違背經營這種業務所根據的特定慣例的行動，便必須嚴厲制止。他結論說，一個健全國家的安事改革沒有再比具有專制政體體制的社會主義那樣用了無法抵抗的威力，孜孜管理人類。切的日常生活，更可惋惜的了。」（註九）上述種種，就是各學者用以反對一般所謂社會主義的理論的一部分。

（註一）國家獨佔某種工業，在有些國家常不甚圓滿。例如法國，如國家獨佔火柴，火柴與煙草等製造業，但出品的惡劣却昭顯於衆，已經成爲法國人也大加指責的問題。見已故的 Leroy-Beaulieu 論文，"Public Ownership in France" 載於 *North American Review*, March 1913, pp. 205 ff.

（註二）Har 談到政府管理的缺乏效率，謂：「以政府的漫無生氣，以國家各部機關辦事的速度，絕不侷於多餘的生產。爲了抑制競爭的罪惡，而使一般人民陷於怠惰不振，消滅那些促進現在各種最新的及有利發展的積極創造性的來源，這種犧牲不免太高了。因爲要資本的使用經濟計，我們倒把產生資本的各種力量，整個的摧毀了，甚至連節省一文錢的能力都喪失了。」見 "Can



emporary Socialism," p. 400.

(註三) 參考 Robertson, 在 Mackay's "Plea for Liberty," ch. 1 所說

(註四) 見 Graham, "Socialism," p. 162.

(註五) 見 Meixner, "The State and the Industrialist" p. 188.

(註六) 見 Graham, "Socialism," p. 166.

(註七) 見 Spencer, "The Coming Slavery," 及 Mill, "Political Economy," vol. II, bk. V, ch. 13

(註八) 這是英國一位研究社會主義的著名學者 W. H. Mallock 的意見見 "A Critical Examination of

Socialism" (1907), especially chs. 7-9. 亦見黃 Muir, "Liberalism and Industry" (1921) pp. 80 ff., 書中在

述各種對社會主義國家的理論的及實際的反對亦可參考 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, pp. 689 ff.; Bryce

也詳論到社會主義國家所必須克服的許多政治上的實際困難，力贊這種國家的政府會成爲「極龐大的官僚政府」，要維持各級

丁階級的公正與平等殆不可能，統制指導這一種龐大任務的國家官吏的權力，一定會異常之大。

(註九) 見 Meixner, "The State and the Industrialist," pp. 177, 182-183; 亦可參考 Sir Frederic Maw

(見 "Democracy in Europe," Introduction, p. LXV) 對於社會主義的評論。他說：「這等學說的自然結果，會抑制人

類的權力去禁絕個人的高尙目的和優越才能，是他們自認不諱的目的。……個人不會即成爲全社會中的一個樞，沒有自由的意志。

無思想與行動的獨立。他生活中的一切行爲，都已經規定在先個人的自由已與國家個人生活中最珍貴的一切東西，都在他們的手裏。學生活的位階去。他們的宗教，教育，財產，職業，家庭管理，及謀生方法，都由統制機關指定。這樣的政府，假使能夠實行，會成爲世界有史以來一種最專制的政府。但此處顯然將社會主義與共產主義混爲一談。兩者的分別，同社會主義者一向所堅持肯定的。所以公平的说，上面的批評，有許多雖可很適當的用以反對共產主義學說，但不能用以反對社會主義學說。

〔社會主義社會的先例〕 像上述的那種社會主義思想，從來沒有在任何國家實行成功過。愛俄瓦（Iowa）的阿馬那社（Amana）與伊加林（Icarini）賓夕爾瓦尼亞（Pennsylvania）的震教徒協會（Shakers and the Harmony Society）及其他種種結合，都曾企圖實際行社會主義的原則，但結果都失敗了，留下來的不過是些「死了的希望與抱負」而已。茵（Ego）說，在實行這種主義的社會，使實業歸於廢弛，一般人民的幸福都爲之降低。（註一）

更在晚近，俄國大規模的實行共產制度，但最初的確並未成功，於一九二一年加以修正，於某種範圍以內，私人的經營工商業仍舊恢復了。蘇俄政府本來仇視資本，但經短期的實驗以後，態度又漸和緩，並邀請外國資本家到蘇俄在特許範圍內從事於製造業。這種修正後的現行制度，是否將繼續維持，或者也會踏上前許多共產主義實驗的覆轍，要待將來證明。

（註一）見 Kae, "Contemporary Socialism," p. 402.

【社會主義國家的職務】現代國家中除蘇俄以外，雖則從沒有過採行極端的社會主義的，但所有國家，都執行了許多帶有社會主義性質的職務，而且向這一方面進展，正是現代政治趨勢之一。

社會主義運動在歐洲大陸最有力量，尤其是在成立帝國以後的德國。在德國，由國家辦理和支配許多在美國是屬於私人經營的事業，並且規定了許多在別國完全不加過問的個人行為的細節。（註一）在歐洲許多國家，鐵道，電報，礦山，銀行，及釀酒廠皆歸國有國營；某種商品的製造，例如白蘭地酒，煙草，火柴，與火藥，由國家專賣；戲場與樂劇場歸國有國辦，或由國家津貼；補助及獎勵文學，科學，美術的研究；強迫人民加入疾病保險，意外保險，與年老保險；並由地方政府辦理多種公用事業，例如自來水，煤氣廠，電力廠，與電車。（註二）

（註一）國家社會主義在德國的實據情形，見 Howe, "Socialized Germany" (1915), especially ch. 6-14; Roberts, "Monarchical Socialism in Germany" (1913), especially chs. 4-5; and Qgg, "Social Progress in Contemporary Europe" (1912), ch. 17.

（註二）見 Orth, "Social Democracy in Europe" (1913), ch. 10; Hauser, "Socialists at Work" (1912), chs. 6-9; and Qgg, "Social Progress in Contemporary Europe" (1912), ch. 18. Emile Lavies 在他 "State in Business" (p. 124) 書中敘述現代國家日下幫助和管理個人生活的程度：「除個人選房的時間不計外，在任何文明國家，個

人已經可以由國家醫師或國家接生婦把他接入社會，由國家育嬰堂撫養，在國立學校裏受教育，醫治，得到表着，在他讀書期間，如果有必要（在倫敦須除去寒暑假及公共娛樂的放假日），尙可由社會供給他的食品。在任何國家，他都可以在政府中任職以謀生活。在大多數大城市中，他可以住在市有的房屋中。在紐西蘭，政府可以貸款給他去購買房屋，並可免費把地基給他去建築房屋。如果生上了病，他可以由國家醫生或在國立醫院中醫治。他可以在國立或市立的圖書館中讀書，一直讀到瞎了眼睛之後，國家總會送他到國立盲人院，瘋狂之後，即送他到國立瘋人院。失業之後，國家即努力去替他尋求工作，在布達佩斯（Budapest）和意大利的大多數市鎮，他可以在市立麵包房去購買麵包，在其他各國，他可以購買市立屠宰場宰殺由市立商店出賣的肉類，用國家煤礦所產的煤炭任以後，加上一些政府所賣的鹽。或者他可以在市立餐館中進餐，喝市鎮的啤酒，國家葡萄園所產葡萄所釀成的葡萄酒或酒精。餐後，他可以用國家製造的火柴，把國家製造的雪茄煙點上了，到覽着市立酒館所出版的日報。此時如果興致很好，他可以在國立或市立儲蓄銀行中取出一點款項，到市立的跑馬場中，以國家或城市作爲賭博的對手，最後可以到國立或市立的戲院中以消此水夜。如果他歡喜，他甚至可帶一位市立舞場的舞女，一同去出外晚餐，晚餐後如果他心裏不快，他可以向國家供養的教士前懺悔。在法國，德國，或紐西蘭，他從國立保險公司保了人壽險，並且在公司的火險部，把他房屋家具保了火險以後，要是他有足夠的財力，他可以到國立或市立的溫泉公園去休養。如果此時他是位個性強烈的人，憤於國家或城市的侵犯個人生活行動的領域，他可以在國立商店買些國家製造的炸藥，把自己炸得粉碎；如果他喜歡，也可以把別人炸得粉碎。國家既把他帶到這個世界來，把他造就成爲今日的他，到此也不得不將他應死作爲收場。處死一事，除戰時外，是國家所痛恨而嚴密防衛不容他人侵犯的權利。在瑞士，在巴黎，以及

多別的城市，將由市政府去把他埋葬。他的一生便如此結束了，可以一提的，在大多數國家，由公立的信託公司料理他的身後事宜，照料得也許比死者生前自己照料的還要妥善。

亦可覽 Emile Durkheim, "The Collectivist States" (1920), 在書中，他指現代國家與現代城市為兼任「煤炭商人，房東，麵包匠，肉類零售商，藥材商，承辦商，銀行商，富商，農夫，餐館主人，百貨商店主人，及生活上種種物品的商人。」可參閱性質大致相同的 Burns, "Government and Industry", (1921), 尤其第八章。

〔英國的國家社會主義〕 在最近以前，國家社會主義在英國沒有什麼發展，但近年來「英國政治精神上已發生一種深刻的變化，」已向社會主義方面邁進。英國現正改變它舊日對於個人主義與自由主義的信仰，轉而信任國家的管理，從法國的放任主義轉而信任德國的國家社會主義。（註一）霍布浩斯說，在英國有一種盡量減少違背慣例的趨勢，但事實上「已與過去情形大異，或許已經無可挽回。」（註二）最近數年，英國國會已製訂出許多社會立法，例如工廠法，衛生立法，規定供給貧民住宅，規定僱主責任，規定工人報酬方法，規定老年人年金，規定在學兒童的食品，規定失業救濟，等等立法。同時地方政府把公用事業，例如自來水，電燈，及地方運輸工具等等，收歸市有，比其他任何國家的地方政府向更來得激進。現在英國全境，煤氣，電燈，與自來水，一般皆歸市有，有多數城市，尚管有街車事業，公共洗濯店，圖書館，音樂館等等。英國國家現在不僅辦理郵政，並電報，大部分電話，郵包，郵政儲蓄銀行，及其他若干均由私人經營。

的事務，亦皆由國家辦理。不過，英國的國家干涉，大部分都是爲了想改善道德的與社會的情形打算，非爲增加經濟上利益。簡括的說，即大部分出於倫理的而非爲經濟的目的。

在有些英國的自治領地，尤其是在澳大利亞與紐西蘭，私人資本甚爲缺乏，國家活動範圍的廣大複雜，世界上無任何地方可與之相比。大部分耕地皆爲國有，由國家租與佃農；煤礦森林亦歸國家管理，鐵道，電報，電話亦然；有政府設立的郵寄包裹機關和儲蓄銀行。國家以低息貸款給農民，替工人建築改良的房屋。國家辦理保險事宜，不僅保死亡險與年老險，並兼保火險。政府辦理勞工局和勞資爭議的強迫仲裁機關；政府規定各種職工的每日工作時間，並有時規定工人工資；政府建造公共建築，直接僱用工人，不用包工；公用實業普通皆歸市有市辦。簡言之，澳大利亞與紐西蘭要比世界上其他任何地方，更近於社會主義之理想。國家自己是大地主大僱主；它經營銀行，農業，保險，郵電業，礦業，及其他種種實業。這種制度究竟是  
否利多於弊，意見大不一致。（註三）

（註一）參看 Rao, "Contemporary Socialism," p. 347.

（註二）見 Hobhouse, "Social Evolution and Political Theory" (1911), p. 174.

（註三）關於這個問題有假借的研究，如 W. P. Reeves, "State Experiments in Australia," vol. II, Shaghted,

"Democracy in the New Zealand" (1914), especially pt. III. Parsons 在 "Story of New Zealand" 書中

辯論這種制度，而 Fairhead 在 *Mr. Kay's "Plea for Liberty"* 書中加以批評。

〔美國的國家社會主義〕個人主義的政府職務學說在美國久佔勢力，惟近年來聯邦政府與各邦政府，都逐漸以國家立法與國家補助的方式擴張國家的活動。(註一)這一種的立法，大部分包括關於銀行、保險、運輸、工廠工人、國家保險制度的設立、支付工資的規定、勞資糾紛的仲裁、擴大教育與學術研究的補助、公共衛生的保護、貧民與其他依人爲生階級的救濟，以及修築道路等等。(註二)與別的國家一樣，放任主義在理論上與實際上皆已完全放棄。在「歐戰」期間，因爲各交戰國政府實行統制爲戰事勝利計所必須管理的各種工業，直接辦理某種工業，規定工資物價，以及其他活動，使國家社會主義得到一種極大的鼓勵。(註三)社會主義者漸稱（雖則反對者加以否認）各國統治的成功，卽足以證明社會主義有實行的可能性，如果祇要人民充分了解社會主義所作的成績，充分瞭解他們自己擁有運用公共力量以謀自身利益的能力時，那麼國家這種以前在緊急期間迫不得已而作爲一時權宜之計所施行的，將會重行恢復，並產生完滿的結果。(註四)

(註一)關於美國人民贊成由國家管理各種社會事宜的思想的發展，可參見 Merriam, "American Political Ideas"

(1920), ch. 11.

(註二)最好的一本把這種立法概括的書，見 Young, "The New American Government" (2d ed., 1923)

(註三)關於國家這種統制的有些方面可覽 Lloyd, "The Machinery of State Control," 及 Sailer, "Allied Shipping Control."

於此可透及者，意大利在 Mussolini 統治之下，已大體已放棄國家社會主義。意大利原有許多國有企業（包括鐵道、電報、電話）與各種國家獨佔事業（甚至於包括有人壽保險等事業），但辦理成績不佳，其中大部分事業，辦理的結果，使國家大虧其本。Mussolini 很早就宣布他決定放棄這種事業，讓私人經營。現在已做到一部分，據稱最後將完全放棄。見 Cortesi, "A Year of Fascism in Italy," 載於 *European History*, January, 1921, pp. 628 ff.

比何時社會主義領袖 Vandervelde 在他 "Ten Years of Socialism in Europe" (載於 *Foreign Affairs*, vol. III, p. 663) 論文中，謂戰後歐洲各國對於「國家集權制度，即國家直接辦理某種實業或事務的制度」雖發生有一種反動，但具有「新特點」的產業社會化，即由人民自治的方式而不用官僚政府統制方式的社會化，却逐漸在增加。

(註四)參考 Hyndman, "The Future of Democracy," p. 203.

#### 四 批判與結論

〔正當職務與不正當職務的界線〕 在批評個人主義與社會主義國家職務學說的優劣只能得到



一個結論，即兩者皆不能代表爲現在一般所接受的國家權力義務學說，或實際制度。赫胥黎說得很適當，就個人主義與社會主義的主張而論，二者都無聽取的價值。國家既不僅是憲兵，亦不僅是謀公共幸福的企業家；既不僅是維持治安之警察機關，亦不是「製造公共享樂的娛樂機器」。什麼是國家的職務這一個問題，依赫胥黎說即可以「什麼是我們具有組合能力的人類，在約東與社會衝突的自由個性，並鼓勵那些對於社會演進極關重要的自由個性以應該做些什麼」來反問答覆。（註一）不過，明顯的很，我們不能繪製地圖時那樣，在國家的正當干涉與不正當干涉間，劃一條分明的界線，因爲這種界線必須跟着社會情形與社會需要的變遷而變遷。（註二）關於兩者間的區別，根本就不能立下斬金截鐵的規則，或一定不移的原則，這個問題，也不能找到先驗的解決。在極度複雜的現在社會，要替在某種情形之下政府活動的範圍，立出一個限度，殆難乎其難。那一種事件國家應該干涉，那一種事件國家不應該干涉，界線的劃分，全須隨各個特殊情形而定。（註三）武斷者常根據自由性質的純理論的討論，去立下什麼事件國家應該辦理，什麼事件國家不應辦理的原則，即規定政府的職權範圍應有多大，個人的自由範圍有多大；但所有想解決這個問題的一切企圖，都同想從討論黑暗的性質以發現光的性質一樣，毫無結果可言。假使可以成立一般原則的話，必須先看國家在某特殊事件干涉的目的，是否爲公益，國家所欲採取的動作是否有效，有效了，結果是否利多於弊，從這一種考慮中，才能指原則推演出來。如果國家干涉能夠滿足這種條件，

那就不能以為有違反個人自由的抽象原則與天賦權利的某種主義之處，而加以反對。

如霍布士所說，吾人決定國家應該辦理些什麼職務以前，必須先研究國家干涉的方法究竟能夠促進社會合作的目的到那種程度，另一方面，所需採行的必要手段，性質上與所擬欲達到的目標究竟衝突到那一種程度。（註四）必要強迫的種類，用強迫手段所能成功的程度，與用強迫手段對於社會一般生活所發生的影響，都要看社會的組織及政府與人民間的關係而定。為保護社會不受內憂外患的危險，為促進人民的公益，國家干涉與國家強迫在某特殊事件所必需使用的分量，亦須隨各特殊社會的環境與情形而異。密爾說得很準確，國家的正當職務並非固定的東西，乃隨不同的社會情形而異。概括的說，國家的目的應努力為人民謀共同生活的最良環境，如果某種環境祇有用了強迫的方法始能達到，那麼國家就須利用公共財力與政府機關盡力以求達到。（註五）

如密爾所說，有許多的事件，政府以一般人民的贊同，就行使權力執行職務，除了很簡單的一個理由，即為求公共便利以外，便更無其他理由可說了；他似乎應該再說一句，實在也不無須其他理由了。如他所指出，政府的所公認的職務，顯然要比任何有限制的定義所指的那種範圍為廣，除了謀公共的便利一個籠統的理由以外，殆更無可適用於一般的共通理由。（註六）

無論我們對放任主義者，有許多方面都不能同意，但對於下面密爾的話，恐怕人人都會贊同。他說

「不管對於社會結合的基礎，我們採取那一種學說，不管我們處在那一種政府制度之下，人人都有了一個不應讓政府（無論是由一人，少數人，或多數人統治的政府）侵犯的範圍，凡個人到了具有判斷能力的年齡，在他生活的某一部分，個性就應該獨自發展，不受任何人或公共團體的支配。」（註七）密爾以為這個範圍，應包括祇於個人生活有關而不影響他人利益，或者僅於道德上影響他人的全部生活，密爾此說，只就國家的純粹消極的職權範圍而論，無疑是一種極妥當的議論；但卻並沒有顧及國家爲了社會幸福計，施行適當的指導與幫助，會產生出更大的自由。

（註一）見 Huxley, "Administrative Nihilism," 載於 "Critiques and Addresses," p. 23.

（註二）參看 Leon Say, "Municipal and State Socialism," p. 15. Lévy-Beaunier 在他 "The Modern

State" 書中以為國家與個人的關係在生活上是非和錯雜的，欲先驗的決定國家的範圍和個人的範圍，成爲不可能。

（註三）Cunningham 在他 "Politics and Economics," p. 136 書中說：「自此可知我們不能劃定界線，讓個人者

爲國家的職務，而以其餘則作爲純屬私人及個人的事務。國家的勢力滲透了我們的一切的關係，甚至那些純粹個人的關係。」

（註四）見 Hobhouse "Social Evolution and Political Theory," pp. 188-189, 201. 亦見參看 Seeley.

"Introduction to Political Science," p. 129

（註五）參看 Stephen "Liberty, Equality, and Fraternity," p. 137; Ritchie, "Studies in Political and

*Social Justice*, p. 88. Stephen 對於國家強迫的正常與否問題，立出下面這個原則：如果國家強迫的目的為善，或目的雖善而所用的強迫手段不能達到其目的，又目的雖善，而所用的強迫手段亦有效，但犧牲太大，則國家之強迫即不應當。如果目的為善，強迫手段亦有效而所得利益亦勝於強迫所生的不便，則這種強迫即不能反對。見該書 p. 80.

(註六) 見 Mill *Political Economy*, vol. II, pp. 381, 382.

(註七) 見 Mill *Political Economy*, p. 368 亦可參閱 *Essay on Liberty*。

〔一般意見共通之點〕 有一點，現在大多數人的意見都已一致，即認為國家在維持治安秩序以及個人與個人間和平的區區警察職務之外，尚有更高的使命：除防止彼此搶劫殺害以外，尚應該為公民辦理其他的事務。像赫胥黎所說，「沒有再比這個武斷的論調：謂國家干涉超出了保護個人不受內憂外患侵害的界線以外，無論何種情形皆屬有害，更不合理的了。」(註一) 國家只保護個人不受強暴與欺騙的侵害，聽他獨自與那些惟國家方能掃除的困難環境掙扎，則國家仍沒有盡它所能，和盡他所應當做的。如洛利亞·波里耳 (Jerry-Baithen) 所指出，初期的人類社會，國家的主要職務在於防止外患與維持內部秩序，但社會愈開化，人口愈加多，社會情形愈複雜，自野蠻時代而入於半開化時代，由半開化時代而入於文明時代，國家的職務就隨之增多，不僅具有區區警察的職務，並有使民族國家生活完美，使國民的財富，幸福，道德，智識發展的職務。(註二)

(註一) 見 Huxley "Administrative Nihilism," 載於 "Critiques and Addresses," p. 10. Thomas Hill Green 謂「國家的職務不僅爲逮捕罪犯與嚴厲執行契約的警察職務，更有在可能範圍內使人人機會平等，使人人發展智識上道德上最爲良性的職務。」

(註二) 見 Leroy-Beaulieu "The Modern State," ch. 5. Cunningham 在 "Politics and Economics,"

p. 140. 書中謂「我們常聽說國家的職務在於保護人民的身體與財產，發表這種意見的人，自以爲已經很嚴密的確定了國家活動的範圍……但以謂國家的主要職務，在於保護人民身體財產使不受自然界原因的侵害，是極無謂的；我們期望國家出面干涉，支離個人的行爲以保護人民的生命財產使不受人爲的原因的侵害，惟自然界情形非人力所能左右，其所發生之災害乃不能常常期望國家防止救濟。」

(國家的義務) 如果國家爲了改良社會，正如改良司法行政那樣而出以干涉，即盡力去保障人人應有的人類合理生活的必要條件，那麼這樣的干涉即爲正當的干涉。因爲如果沒有了這種種條件，則個人即將被損害，變態，殘缺，不能勝任負擔常態的生活。有位著名的學者以謂，在最初承認國家保護個人的身體財產不受侵犯爲應當的理由，即可作爲承認最近政府取消奴隸制度爲應當，作爲承認現在的掃除愚昧無識的弊病爲應當，以及可以作爲承認將來的掃除其他墮落的生活情形爲應當。(註一)

我們相信，國家獎勵對於民族文化有貢獻，沒有國家的幫助獎勵即不能發達的某種高尚生活活動，

例如科學、文學、美術，也同樣是國家的正當義務。一個未曾產生和不去維護這種東西的國家，正如勒啓所謂，實在祇有低級的不完全的文化。（註三）扶助獎勵美術足以增加國家的尊嚴，足以提高人民之教育，事實上大多數國家都撥款辦理。圖書展覽會，博物館，與藝術學校。柏克有過很好的解說，國家「不是那些僅僅滿足身體生存的帶暫時性終歸消滅的物品的組合，乃是一切科學、美術、德操，和完美的組合。」國家除去主持公理保護人民的生命財產以外，顯然尚有義務使人民的經濟情形與社會情形足以發展人民的能力，使他的天賦才智充分發揮，因而完全實現他的生存目的。

執行契約為國家的義務，但國家也有規定訂約條件的義務，由國家規定在某種情形之下，必須具備某種條件，契約方有效力，方受國家保護，尤其是締約雙方中有一方實際處於不自由的地位。國家應該去規定或監督那些帶有獨佔性質的實業的經營；為保護社會不受役務不良與價格太高的損害起見，國家也有自私人手中取而自行經營某種事業的義務。國家應保持社會能繼續享受工業競爭的各種顯然利益；如果採取放任政策，自由公平的競爭成為不可能時，國家即應出而干涉，使社會不受私人獨佔的損害。過去的經驗已經充分證明，在社會情形極複雜的現在，放任政策既不足以保護個人的自由，又不足以保障經濟機會的平等。

自由競爭在現代社會之下，並非一定是有利的社會原則或經濟原則。如果它使工商業的水平線降

低，使最不良的分子占優勢，使機會不平等，使實際上造成獨佔的形勢而破壞正當的競爭，結果使經濟上役務不良，則自由競爭即不復為有益的制度，成爲一種罪惡。國家無疑具有決定競爭行為性質的權利和義務，以便使最優良分子而非最惡劣分子有建立風向的可能，並使社會的生產方法與可能的良善的生產組織相調適。

(註一) 參考 Rao, "Contemporary Socialism," pp. 386-397.

(註二) 見 Lecky, "Democracy and Liberty," vol. I, p. 275. 亦見 Pollock, "History of the Science of Politics," p. 125.

(自由的原則) 雖然如此，一般的論斷似乎反對國家的干涉，無論它採禁止的方式，或規定的方式，或政府辦理的方式。現在一般皆認爲應以自由是原則，而干涉則爲例外；主張國家干涉的人，即須負責證明在那些事件上國家有干涉的必要，如密爾所說的「有證明其主張的責任。」(註一) 赫胥黎所說的過於保守所生的危險係遠小於過於干涉所生的危險，也許是一個可以遵守的妥當的原則。現在幾乎所有學者都承認，在通常情形之下，國家不應爲社會去辦理那些個人所能辦理，或個人可以辦理得更好，或者聽人民自由辦理對於一切有關係者皆更有利益的事業。要是無害於他人的權利與利益，任個人在經濟上自由活動，結果所產生的好處是很顯然的。康德說，國民每一分子都具有人的自由，實爲組織合理社會

的首要原則。國家的干涉，在大多數情形不免對於某些階級的自由加以限制，所以祇有因干涉而能得到更多數人的利益時，才可認為正當合理。如果對這一個階級有害，而對於那一個階級又無利，則國家的干涉不能作為正當。

（註1）見 Mill, "Political Economy," vol. II, pp. 561, 562; Bruce Smith, "Liberty and Liberalism," p. 449. Cairnes 在他 "Political Economy," p. 261 附：「放任主義，如果作為實際的原則看，確是比較最安全的方針，在遇有應否違背這個原則尚有疑義之處，即不以違背此原則為當。」

（放任政策的不能實行）在世界經濟發展與社會發展的現在狀況，放任主義的不能實行，遠較在亞當斯密與邊沁時代的不能實行為甚。因為經濟上，社會上，政治上種種深刻變化，結合起來對於七八十年前盛行的個人主義已經發生了一個強有力的反動。（註1）

自十九世紀中葉以來，各文明國家都有向以前留給個人自由的領域邁進的顯著趨勢。不過，須記着的，本世紀所謂的國家干涉與以前各世紀的國家干涉大不相同，多為立法而非行政的性質。如西萊教授所說，十九世紀的國家很可以稱為「立法的國家」（"legislative state"）（註1）像在前面所指出的，現世紀的國家干涉與十八世紀國家干涉還有一點不相同的在於現代國家干涉由人民組織由人民控制的政府所行使。



對於政府行政機關的權力範圍，我們迄今仍保持著敵視的態度，在十九世紀已經大為縮減。但各現代國家的修正進步的法律條文，原來已經多至不可勝數，現仍逐年繼續頒訂，繼續增加。將來的生活不會成爲如斯賓塞所說的一種負擔，個人的地方是否將等於奴隸，這個問題我們不用焦急。我們同意於傑望士 (Dezobry) 的說，現代個人生活雖迫處種種繁瑣的法律拘束之下，但個人的確要比野蠻人更爲自由更爲高貴了，野蠻人雖則除自然界的拘束以外更不受其他限制，但他畢竟常受生活的物質慾望的壓迫。  
(註三) 自由同別的东西，如同壞全看它的用途而定。正如已故的史梯芬法官所說，問自由是不是一件好東西或不好的東西，正與問火是不是一件好東西一樣的不合理。它可以成爲好，也可以成爲壞，要看時間地點，環境而異。要問自由在那一種情形爲善，那一種情形爲惡，想圓滿解答這個問題，不特牽連到人類的全部歷史，並且也就是人類史中所有問題的總答覆。(註四) 如康士坦特 (Benjamin Constant) 所說，自由並非人類一切社會的目的，(註五) 而是實現個人完美生活的工具而已。把自由作爲目的，即對於整個問題的認識錯誤了。所以說自由具有利益，即因爲它能幫助我們達到本身即是目的的別種自由，達到整個社會的目的。大體說，在過去人類，究竟是否因過於拘束所受的苦痛甚於受過於自由的苦痛，這一點很可以懷疑。(註六)

(註一) 見 Michol, "L'Idée de l'état," bk. V, ch. 2 論「個人主義之解體」Michol 評述個人主義的反動和

國家社會主義的進展

(註二) 見 Seelye, "Introduction to Political Science," p. 14a.

(註三) 見 Savory, "The State in Relation to Labor," p. 14.

(註四) 見 Stephen, "Liberty, Equality, and Fraternity," p. 48.

(註五) 見 Benjamin Constant, "Principes de politiques" (1801), p. 145.

(註六) 讀者如對於各國各時代流行的自由觀念、各國的實際制度、以及各種自由的起源與發展有興趣者，可參 Professor

James McKimmen 材料極豐富的大作 "A History of Modern Liberty," 8 vols., 1906.

## 第十八章 憲法

### 本章主要參考材料

- Amos, "Science of Politics" (1883), ch. 1.
- Doergelund, "Adoption and Amendment of Constitutions" (1895), chs. 1, 6.
- Barnum, "Studies in Constitutional Law" (English translation by Dicey, 1891), parts I, III.
- Brunel, "The New German Constitution" (English translation by Gollomb, 1922), ch. 1, sec. 2.
- Bryce, "Constitutions," in his "Studies in History and Jurisprudence" (1901), vol. I; also his "American Commonwealth" (1910), vol. I, chs. 31-35, 37-38.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. I, pt. II, bk. I, ch. I.
- Cooley, "Constitutional Limitations" (7th ed., 1903), chs. 1-4; also his "Comparative

Merits of Written and Unwritten Constitutions," *Harvard Law Review*, vol. IX.

Dodd, "The Revision and Amendment of State Constitutions" (1910), ch. 4; also

"The Function of a State Constitution," *Political Science Quarterly*, vol. XXX (1915), pp. 201 ff.

Esmion, "Éléments de droit Constitutionnel (7th ed., 1921), vol. I, ch. 6.

Goodnow, "Principles of Constitutional Government" (1916), ch. 1.

Jameson, "The Constitutional Convention" (1867), chs. 3-5, 8.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. II, ch. 15.

Lénaire, "Les lois fondamentales" (1907).

Lowell, "The Government of England" (1908), vol. I, ch. 1.

Maine, "Popular Government" (1886), Essay No. IV.

Oppenheimer, "The Constitution of the German Republic" (1923), chs. 1, II.

Saleses, "The Development of the Present Constitution of France," *The Annual of*

American Academy of Political and Social Science, vol. VI. (1895), pp. 1-78.

Simson, "The Law of the Federal and State Constitutions of the United States" (1908), ch. 1.

Tiedman, "The Unwritten Constitution" (1890), ch. 12.

Wilson, "Congressional Government in the United States" (1885), ch. 1; also his

"Constitutional Government in the United States" (1908), ch. 1.

## 一 憲法的性質，必要和起源

[英文"Constitutions"一詞的意義] 英文"Constitution"一詞用之於國家，可以兼含實質上與法律上兩種意義。就前一種意義，即指構成國家的實質上各種要素的總體而言，如土地，人民，制度，政府機關等等。這樣的用法，與在自然科學中我們說某種物或某有機物的構造 (constitution) 有些相同。就後一種意義而言，即指一種法律文書（曾經稱為「證書」的 "instrument of evidence"），即指包括國家組織法中比較重要部分的一種根本法律或章典，一種文書或數種的文書。詹姆生 (Jameson) 說，憲法實在就是國家對它的公民或屬民宣布的某種公式，用術語以表示的程式。（註一）

憲法一詞與其他政治學上的名詞相像，也因各學者對於憲法應該是什麼的之不同概念而各異其定義。由於現行憲法與過去憲法種類的繁雜，所以要想得一簡切的定義，完全能夠同樣說明一切憲法的性質，不是一件容易的事。不過在現代法學家間，對於憲法的要素，意見已頗一致，雖則各國的實際施行，不盡與法學家的概念完全一致。

(註1) 見 Jamieson "The Constitutional Convention," p. 88.

【憲法的定義】 下面所列許多權威學者的定義，用以見學者努力以簡括名詞以表達憲法性質與功用的例證。

麥因托息 (Sir James McIntosh) 說：「所謂國家的憲法，我是指那些規定高級官吏的最重要權利和人民最根本特權的成文或不成文法律的全體。」(註1) 路易斯 (George Cornewall Lewis) 說：「憲法一詞，表示國家主權權力的配列分布，或政府的形式。」(註2) 美國著名法學家庫力法官 (J. F. Cooley) 把憲法解說為「國家的根本法律，它包括建立政府的原則，規定主權權力的劃分，並指定那一種權力屬於那一種機關以及行使的方法。」他又說「或者也一樣的精確完全，可以把憲法定義為主權權力通常據以行使的一組規則與定律。」(註3) 把憲法作為政府文書的瑞士憲法學權威波果德 (Charles Morgand) 說：「憲法是規定政府組織，以及決定個人或法人對於國家的關係的根本法律。它也許是由

主權機關一次制定的一種或數種的詳細的成文文書，也許是出於各種制定法，行政命令，法院判決，先例，及其他來源不同價值重要程度不等的各種風俗習慣集合而成的多少帶有確定性的結果。」（註四）

有位著名的德國政治學家耶令芮克，把憲法定義為「決定國家各最高機關的組織，規定它們創立的方式，相互的關係，權力的範圍，以及對於國家各所佔的根本地位的一組法規。」（註五）

美國大法院法官密勒（Justice Miller）說，「憲法」一詞按美國的意義解釋，即是建立，限制，與確定政府根本權力，並按以分配於各部，俾能更安全有益行使這種權力以爲社會國家謀利益的一種成文文書。」（註六）

有時又有人分憲法爲「真實的」憲法與「形式上的」憲法兩種，真實的憲法即因政治力量與社會力量的醒醒而產生，具有歷史性的實際憲法，即人民服從的實際運用的活憲法，形式上的憲法即理論上的憲法，法律家的憲法，即已故的威爾遜總統所謂的「文字上的」憲法（“literary” constitution）即剝去了一切習慣與歷史附加物的真正法律文書。真實的憲法就是形式上憲法，經過習慣和超乎法律外實施的修改，擴充，適合於新環境的憲法。（註七）

憲法一詞有時用來指包含公理公德各種高尚原則的理想，例如我們說到憲法的「精神」，意即指某些假定的規則或原理，依照我們的判斷，形式上的憲法應該與之相合。（註八）

(註一) 見 McIntosh, "Law of Nature and of Nations," p. 65.

(註二) 見 Lewis, "Use and Abuse of Political Terms," p. 20.

(註三) 見 Cooley, "Constitutional Limitations" (7th ed.), p. 4.

(註四) 見 Borgsund, "The Origin of Written Constitutions," 載於 *Political Science Quarterly*, vol.

VII, p. 613.

(註五) 見 Jellinek, "Rechts der modernen Staaten" (French ed.) vol. II, p. 170.

(註六) 亦可見美國大理院的定案見 *The Case of Van Horn v. Dorrance*, 2 Dall. 501.

(註七) 參見 Millard "The Nation," p. 144; Brownson "The American Republic," p. 216; and Hurst

"Law of Freedom and Bondage," vol. I, p. 296.

(註八) 可參閱前論「憲法道德」(「Constitutional morality」)的原則，他設憲法道德原則「實際上的重要，並不過於

憲法本身的原則」見 Mill, "Representative Government" (People's edition), 1867, p. 92.

(憲法的必要) 我們不能想像一個組織完備履行着他通常職務而沒有憲法的國家。這一個答覆要視我們對於憲法的概念為如何而定。耶令芮克以為憲法是必要物，每個國家都必須具有，事實上也的確都有一個憲法。他說，就在最專制的國家，憲法亦必不可缺。沒有憲法的國家，就不能再算是一個國家。



而是一種無政府狀態了。(註一)

這不是說，一個國家沒有形式的成文憲法，就不能存在，即不能長時間的執行國家的通常職務。舉一個顯著的例吧，法國在有現代意義所謂的憲法，即有以確定條文規定國家根本組織法的成文文書以前，事實已經存在了一千多年。實在，像後面要指出的，有些學者，中間也有法國人，甚至說就在現在，法國仍舊沒有現代意義所謂的憲法。同樣如果嚴格的說，英國也有一個很長的期間沒有過憲法。例如勒啓即謂英國憲法在一六六〇年「復位」時代尙「仍未成形」。但我們按照廣義的解釋，把規定國家組織與國家權力行使方法的成立的根本規則，原則，公律，傳統，甚至並不曾保括在正式公文或章典以內的，都認為憲法，那麼在十七世紀法國與英國至少已經有了初步的憲法。

(註一) 見 Jellinek "Recht des modernen Staates" (French ed.), vol. II, p. 166. 亦參看 Schulze,

Elementares Staatsrecht, vol. I, p. 19. 他說凡稱爲國家的社會，都必須有一憲法，即必須具有決定政府與人民間法律關係及如何行使國家權力的若干法規。他說，沒有憲法的國家，是個不可設想的名詞。

【法國革命】以前的法國憲法。早在十四世紀，法國法學家，尤其是自然法學派 (natural law school) 的法學家已經立出了國家根本法律 (les lois fondamentales du royaume) 和國王的法律 (les lois du roi) 的區別。前者某種已成的公律，傳統，與原則，那些都是經若干世紀所長成，國王自己

也承認在未得三級會議 (*estate general*) 同意以前，不得加以取消或修改。(廿一) 國王行使最高立法權時受這種規則的拘束，與現代立法機關受成文憲法條款的拘束大致相同。有位十六世紀的著名的法國法學家臘舍 (*Loyseau*) 說「根本法就是因為要嚴厲限制國王權力以設的。」其中一部分的基本原則如次：國王未得三級會議的同意不得徵收新稅；國王不得修改沙烈克皇位繼承法 (*the salic law of succession*)，譯者按即規定女子不得繼承王位的法律；不得割讓國家的領土；國王立法權力受自然法、上帝法及國家根本組織法 (*les lois constitutives fondamentales de l'Etat*) 所限制；國王違背了這種法律，人民沒有服從的義務；法律沒有在審議院 (*parlement*) (司法性質而非立法性質的機關) 登記以前不生效力；每一公民皆具有受他所屬貴族審判的權利；除法官的命令，不得監禁任何人；國民有召集國民會議以討論國事的權力。

這樣一來，法國就有了一組說是由上帝或造物所頒予的，或習俗所形成的，並且經國王承認的法律，法學家它普通的法律 (*les lois ordinaires*) 分開，加以種種不同的名號，或稱為根本法 (*les lois fondamentales*)，或稱為組織法 (*les lois constitutives*)，或稱為憲法 (*les lois constitutionnelles*)，或稱為元始法 (*les lois primordiales*)，或稱為永久法 (*les lois permanentes*)，或稱為不可變更的法律 (*les lois immuables*)，或稱為不可動搖的法律 (*les lois inébranlables*)，或稱為不可消滅的法律

(Les lois inférieures)等等。這種法律的總體就構成爲初步的不成文的憲法。歷史學家和法學家又加以闡明註釋。不過，國王並沒有時時遵守，在十七世紀君主政體的專制，傾向日強，這種法律幾乎已完全成爲廢物。(註二)三級會議最後於一七八九年開會時，所收到的請願書(Cahiers)幾乎全部都把沒有憲法放在種種痛苦的最前面。領導探成文憲法運動的代表西耶士(Sièyès)斷言憲法必須由全國國民產生，爲現代學說的發端；即是說祇有受人民特別委託的會議方能制憲，立法權必須受制憲權的限制。(註三)最初英國憲法的發展過程，大致與此相同。自「法國革命」後，這種相似便結束了，一方面法國憲法變爲成文憲法，另一方面英國憲法則仍然依習慣立法，與法院解釋以發展。

(註一)未對於國王非得三級會議同意不得擅自取消修改的國家根本法律，和國王可以任意取消修改的國王的法律兩者間的區別，曾由法國各省及全國的三級會議一再加以規定。法國國王於一七七一年四月十三日由他的大臣代表發誓，宣佈他願意尊重國家的根本法律，他的話，深印於法國所有善良的人民的心中。見 Lamare, "Les lois fondamentales" (1807), p. 275.

(註二)關於這種法律的性質以及與普通法律的區別，可參見 Bodin, "Six livres de la république," bk. I, cde. 5 and 8; bk. V, ch. 1; Picois, "Histoire générale des états-généraux," vol. III, pp. 32 ff.; and vol. IV, p. 484; Jugnot, "L'état," vol. I, p. 492; also his "Droit Constant" (1811), vol. II, p. 616; Esmein, "Droit

Constitution" (1906), pp. 507 ff., and J. H. Reel, "Constitutional Theories in France," 載於 *Political Science Quarterly*, Dec. 1906, pp. 459 ff. 有一本討論這些問題的較好的書，可參 *Lemaire, "Les lois fondamentales"* (1907).

(註四) 見 *Farran, "Éléments de droit Constitutionnel"* (7th ed., 1921), vol. I, p. 506 所引。

〔成文憲法的起源〕 十八世紀以前，雖尚未有現代意義所謂的成文憲法出現，但從前人也非完全不知憲法。據說雅典在西歷紀元前六二四年至四〇四年之間有過十一部憲法，並且相信亞里斯多德曾搜集和敘述過許多種「憲法」在他的政治論（"Politics"）書中曾討論到「立憲政府」（"constitutional Government"）研究何為「最好的憲法」（"best constitution"）他自己把「憲法」定義如次：「憲法是國家各種機關的體制，用以決定統治團體的構成和國家的目的。」（註一）羅馬人也曾把憲法與普通法，及制憲權與立法權加以區別，他們用術語 "rem publicam constituere" 專指制憲權的行使。（註二）但憲法的觀念在古人心中儘管如何明瞭，要之他們從來沒有將他們的憲法原則，集成為一種權威高出其他法律的根本法律或章典。在中古時代，城市，社團，教會，及封建諸侯的權利，有時也會以帶有契約性質的成文許狀（Charter）明文規定。自此更進一步，自然而然造成國王對人民的讓步，通常由國王承認人民具有在成文文書中規定的若干種權利，這種成文文書一經制訂，一般就把它當做國王與人民

所訂契約看待。就某種意義說，這種特許狀即可認為最初的成文憲法的先驅。

(註一) 見 *Aristotle, "Politics"* (Towett's translation, Oxford ed., 1908), pp. 147, 168, 167.

(註二) 參見 *Mommsen, "Ables des römischen Staatsrechts"* (1818), p. 8, 及 *Jellinek, "Recht des modernen Staates"* (French ed.), vol. II, p. 171.

【近代成文憲法的先型】 在十六世紀「根本法」(“fundamental law,” *lex fundamentalis*) 這個觀念，即認除普通法律以外，猶有具更高權威與尊嚴存在的觀念，已見於各種著作中，尤習見於反對君權論者 (*monarchomachs*) 的作品中。如上所述，我們曉得這個觀念在法國已根深蒂固，隨後復傳播至英國及其他國家。例如英國國王詹姆士第一 (James I) 在有一次演說中曾把「根本法」作為神聖不可侵犯，說他自己便是根本法的保護者。(註一) 在他的兒子查理第一 (Charles I) 時代，這個觀念在國會的爭執中佔有重要的地位，斯特拉福德伯爵 (Count of Straford) 即曾企圖推翻這種古代的根本法而受懲罰。(註二)

【憲法】一詞，有時偶然也用以指英國的重要制定法。如亨利第二 (Henry II) 規定國王與教士關係的著名制定法，即稱為『克拉倫敦憲法』(“*Constitutions of Clarendon*”)。(註三) 十七世紀初葉弗勞勿爾幾尼亞 (Virginia) 公司第二次與第三次特許狀時，也應用過「憲法」一詞。(註四) 在一六八

二年威廉·本 (William Penn) 的賓夕爾瓦尼亞政府組織大綱 (Frame of Government for Pennsylvania) 中錫德尼 (Sidney) 於查利第二 (Charles II) 時代所作論政府的文字中，和哈林頓 (James Harrington) 的政論中，以及其他等處，都曾提到這個名詞。至在爲現代成文憲法最先驅的，其中可以一提到的爲英國給與美洲各殖民地的各種特許狀，一六七四年克倫威爾 (Cromwell) 部下兵士所擬的著名的人民公約 ("Agreement of the People")，一六五三年克倫威爾所頒布的「攝政」政府約法 ("The Instrument of Government" of the Protectorate)，一六三九年的康勒梯卡殖民地 (Colony of Connecticut) 的根本法令 ("The Fundamental Orders")，以及美國「獨立革命」前，美洲各殖民地所草的各「宣言」(Declarations) 與決議 (Resolves) (註五) 在十七世紀末葉，憲法一詞漸用以指比較重要的根本法律，尤其特別指關於政府組織的法律。(註六) 自十八世紀末葉，美洲殖民地與英國脫離後，以憲法一詞指政府的新法律文書，這個名詞的現代意義始最後確定。自此以後，憲法一詞才有確切明白的意義，即指憲法爲決定政府組織的成文的或習慣的根本法律。

(註一) 見 Prothro "Select Statutes and Other Constitutional Documents" (1894), p. 400.

(註二) 見 Gardiner, "The Constitutional Documents of the Puritan Revolution," p. 85.

(註三) 見 Stubbs, "Select Charters," pp. 137-140.

(註四)見 *Preston*, "Documents Illustrative of American History," p. 33.

(註五)參看 *Borgerd*, "Adoption and Amendment of Constitutions" ch. 1, 和他統於 *Political Science Quarterly*, vol. VII, pp. 614 ff. 的論文亦見 *Byroe*, "American Commonwealth," ch. 35. 人民公約全文可於 *Gardner*, "Constitutional Documents of the Puritan Revolution," pp. 297 ff. 見 *N. Jellinek* 說在這個公文中吾人可以發現英國欲有成文憲法的初次企圖,也可發現英國對美國憲法的根本特點初次的承認即承認立法機關的權利與人民權利的區別見 *Jellinek*, "Recht des modernen Staates" vol. II, p. 177. 「攝政」政府約法與現代憲法要爲相近,而爲英國有史以來唯一的成文憲法。見 *Gardner*, "Constitutional Documents of the Puritan Revolution," pp. 314 ff. 它一共包括四十二條,其中一條規定凡皇帝、攝政、政府約法的任何法律皆爲無效。見 *Isaiah Berlin*, "Éléments de droit Constitutionnel," p. 618 把它作爲美國憲法的先型。亦可見 *Frederic Harrison*, "Oliver Cromwell," p. 68.

(註六)參看 *Macy*, "The English Convention," p. 452.

【最初的成文憲法】西萊認爲制訂最初美國憲法的那個時期(一七七六至一七八九)「顯然即爲近代世界的立憲時期。」(註一)關於最初的美國憲法蒲萊斯以謂「就實際技術而論,確爲自來政治上最大貢獻之一,也是自來最完全最具體能表現民治政治根本原則的程式。」(註二)法國不久便仿照美

國的模樣，第一次的憲法即於一七九一年九月頒布，日耳曼各邦接着仿效，在一八一四年與一八二九年之間，大多數邦皆採用成文憲法。（註三）惟普魯士及其他少數各邦，直至十九世紀中葉始加採用。其他歐洲的許多國家也採用成文憲法，採用時期多數都在十九世紀中葉以前：西班牙於一八一二年，挪威於一八一四年（現仍適用），丹麥，荷蘭於一八一五年，葡萄牙於一八二二年，比利時於一八三一年，意大利，瑞士於一八四八年，奧地利於一八六一年，瑞典於一八六六年。在十九世紀結束以前，除英國，匈牙利和瓦爾敦堡（Wirttemberg）以外，所有歐洲其他各國都已經具有形式不同的成文憲法。（註四）

（註一）見 Nesley, "Introduction to Political Science," p. 208.

（註二）見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, p. 10.

（註三）見 Hintikka, "Theory of the State," p. 417 所列舉。

（註四）據說在一八〇〇年與一八八〇年之間，歐洲頒布了三百多部憲法，見 Willoughby and Rogers, "Introduction

to the Problem of Government" p. 10 引 Morley, "Democracy and Reaction" 所引。

## 一 憲法的種類

【憲法的分類】 就憲法允許人民參政的程度着眼，有些學者分憲法為「自由的」憲法，「民治的」



憲法，「貴族政體的」憲法等種。又有些學者以憲法為證據文書，把憲法分為累積或進化的憲法與協訂或制訂的憲法兩種。（註一）前一種的來源主要由於風俗習慣，其中大部分包括累積的習慣，普通法原則，法院判例等等。它們是歷史演化的產物，並非出於故意的正式的制訂。它們沒有什麼顯然的起點，並非由某一特定日期制出；它們的變化，由於遲緩的逐漸的累積而發生，而並非由於正式法律的程序。第二種包括通常由制憲會議制訂或由國王頒布的憲法。（註二）

（註一）見 Jamieson, "The Constitutional Convention," see 72; Lieber, "Civil Liberty and Self-government," p. 166; Ordronaux, "Constitutional Legislation," p. 207. 亦見 Borgesand, "Adoption and Amendment of Constitutions," p. 43; Lowell, "Government of England," vol. I, p. 4.

（註二）這種分類法與 Borgesand 分憲法為（一）規約與國王特許狀（*compactes and royal charters*）及（二）民立憲法（*popular constitution*）兩種的分類法大致相當。見 Borgesand, "Adoption and Amendment of Constitutions," p. 43.

〔成文憲法與不成文憲法〕 進化的憲法與制訂的憲法的區別，大體相同。所謂不成文憲法，即指絕大多數（但非全體）的法規從未制為明文和正式纂入一種或一集公文中的憲法。不成文憲法大部分包括一大組的風俗習慣，法院判決，以及一小部具有根本性質的制訂日期各不相同的制定法。這種憲法

非由制憲會議或其他機關一次所產生，它是麥因托息 (Sir James McIntosh) 所謂憲法出於生長，非由於製造一語的最好的說明。

成文憲法與之剛相反，它的大多數條文皆集於一種或數種的正式成文文書之中。它是人類有意識的技術的產物，是人類有意想成立一組為政府組織與處理政務依據的根本原則的努力結果。(註一)成文憲法與不成文憲法的區別，大體上與制定法 (statute) 與普通法 (common law) 的區別，以及羅馬人所謂成文法 (lex scripta) 與不成文法 (lex non scripta) 的區別相同。有些學者稱成文憲法為「制定法」的憲法 ("statutory" constitution)，稱不成文憲法為「普通法」的憲法 ("common law" constitution)，與事實亦殊相合。

概括的說，成文憲法包含由一次制訂的公文，但也有許多成文憲法，包括有各種制訂時期各不相同的公文。例如法國「憲法」 ("lois constitutionnelles") 包括三種公文；這三種公文加上幾個增訂案，成為法國共和國的憲法。又如奧國的舊憲法，包括五種同時制訂的根本制定法。它們本可合成做一種公文，但以某種原因終未合併。(註二) 又如匈牙利的憲法，包括六百五十餘年 (一二三三至一八七三) 以來陸續制訂的多種法律和證書。(註三) 就一般說，成文憲法具有特殊的神聖性，性質和來源與其他法律不同，具有較高的法律效力，和不同的修改程序。它根據於把制憲權與立法權加以劃分的原則之上。因

之採用成文憲法的國家，就有兩種的立法機關和兩種的法律：一為至高無上的制憲機關，一為居於從屬地位的立法機關；一為效力最高的憲法，一為效力較低的普通制定法。後者如果要有效或「合於憲法」(“constitutional”)，必須合於前者的條文。

上述區別，在採用成文憲法的國家中，雖通常如此，但也非完全如此。有少數國家，它們的成文憲法並非發源於制憲會議，而亦由於普通立法機關所產生，故就法律上言，與普通法律並無差異，所異者僅在於所規定的內容更為重要而已。(註四)例如奧國現行憲法以前的各種根本法或憲法，皆純為國會所訂的制定法。(註五)類此，意大利憲法(Statuto)雖非國會的制定法(由國王所頒賜)，然在法律上亦與普通制定法立於平等地位，亦用普通立法程序修改。西班牙制憲會議所制訂的憲法，對於憲法修改的程序並無規定，立法機關也許就可以修改普通法律的程序去修改憲法(雖然對此問題尙有疑問)。事實上，似乎從未正式修改過。在這種國家，制憲職務與立法職務並未劃分，因此憲法並沒有高出於制定法法律上的效力。

(註一) Jamieson 說「不成文憲法大部分由習慣與法院判決所構成，習慣用明文書出者限於非官方的募集和公法學家或律師的解釋，所以習慣多少是不固定，不可捉摸的。」見 Jamieson, "The Constitutional Convention," p. 76. 「不成文憲法」明是由比較銳的觀察者把憲法事實上的構造，原則，或保障，所發生的根本變化，加以觀察而後的認識。這種變化並非出於人爲。

乃受重要的社會與政治的力量隨隨所自行發生。不成文憲法的產生不像成文憲法那樣的忽然出現，而是繼續的逐漸的演化而成。記錄憲法的人，不過手中執筆以俟，靜觀各種力量的活動交流，把活動交流的結果加以記錄而已。這種結果成爲憲法的事實上的部分，觀察者將它詳細敘出，就成爲作爲證據文書看的不成文憲法的一部。見 Jameson, "The Constitutional Convention," see. 78. 亦即參考 "Studies in History and Jurisprudence," vol. 1 書中的一篇，惟後來用以上標題自成一單行本亦見 Emlyn Mc Clain, "Unwritten Constitutions in the United States," 載於 Harvard Law Review, vol. XV, pp. 881-940, 和他的 "Written and Unwritten Constitutions in the United States," 載於 Columbia Law Review, vol. VI, pp. 82 ff.

(註二) 參考 Lowell, "Governments and Parties in Continental Europe," vol. II, p. 74.

(註三) 見 Lowell, "Governments and Parties in Continental Europe," vol. II, p. 128. 這種憲法的英文全文，以及它的歷史的註解和精選的參考書目，俱見 Dodd, "Modern Constitutions," 2 vols, 1909. 匈牙利自「歐戰」後並未仿效奧地利，另採取一個憲法，在共產黨執政權的那一短時期內曾頒布一種匈牙利蘇維埃共和國憲法（一九一九年六月頒布，其全文可見 Graham, "New Governments of Central Europe," pp. 656 ff.），但自共產黨失敗後，這種憲法自然即隨之消滅，至今匈牙利尚未有確定的憲法。

(註四) 大家都熟知，英國「自治領地」的憲法，無論就形式上或法理上說，都是英國國會的制定法。加拿大的憲法指名爲制定

法，完全由英國國會產生。一九二二年頒訂的新愛爾蘭憲法，它的法律地位是很特殊的，先由愛爾蘭各領袖組織一委員會，按照英國與愛爾蘭共和國代表所訂的條約，起草憲法案，再由愛爾蘭國會與英國國會批准。又經英國國王於一九二二年十二月五日認可。就它與條約上的關係看，愛爾蘭憲法似乎兼具至高無上和附屬的地位。關於此點，可覽 Saunders, "The Irish Constitution," 載於 *American Political Science Review* (1924), p. 341.

〔註五〕但奧國的根本法律，卻不能照修改普通法律的程序修改。可視 Dodd, "Modern Constitutions," vol. I, p. 81, sec. 13.

〔欽定憲法〕 像前面會講過的，有些成文憲法發源於國王的命令，通常往往為避免勢將爆發的革命，出於情勢所迫而頒布。這種憲法或憲章一般都認為含有一種盟約或誓約的性質，認為頒布憲法的國王，即將按照憲法中制定的某種原則以治理國家。所以如果國王要違背憲法上條文的規定，他在道義上（縱非法律上）就有先正式修改憲法，使他的行為合於憲法條文的義務。不過如果認為這種憲法發端於國王的權威，是片面的而非雙方的行為，（註二）那麼這種見解是合於法理的邏輯，也許有懷疑的餘地。

有時這種憲法在條文上規定，未有人民的同意前，不得修改；有時則國王自己保留憲法的修改之權。這種憲章或憲法的例證，如一八一五年以後日耳曼各邦各開明君主所頒布與人民的憲法皆是，自拿騷 (Nassau) 起，終於一八四九年的普魯士，後者一直繼續至一九二〇年；又如一八一四年路易十八

頒給法國人民的憲法，經過國會的修改，路易·腓力普（Louis Philippe）於一八三〇年重行頒布；（註二）葡萄牙國王於十九世紀初葉所頒布的各憲法（註三）意大利的現行憲法，最初由阿爾伯特（Charles Albert）於一八四八年頒布與撒丁尼亞（Sardinia）人民，意大利統一後，成爲全意大利的根本法，後來的又有日本、俄羅斯、土耳其、波斯（註四）以及一九〇八年中國等國的欽定憲法。除此以外，實際上世界上所有其他一切的成文憲法，都由制憲機關或具有制憲權的立法機關所制訂。所以就憲法的來源看，我們可以把憲法分爲下列幾種：（一）君主頒賜給人民的憲章（*Charters*）；（二）普通立法機關所制訂的憲法；和（三）制憲會議所制訂的憲法。

（註一）參見 Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law," pp. 98-94.

（註二）Louis XVIII 宣布憲草時所用詞語如次：「我們自願並出於我們皇權的自由行使，頒賜下列憲章給我們的臣民及我們臣民的世世子孫。而我們在此議會之前宣誓，我們誓願忠實遵守這個憲章。」Burgess 認爲國王具有增訂、修改，甚至於取消憲章之權。但法國人民則顯然把它看做與國王所訂契約，認爲憲章的條文是他們願意接受這個憲章而願受 Louis XVIII 統治的條件。見 Burgess, "Reconciliation of Government and Liberty," p. 241. 至於一八三〇年所頒布的憲章，法國國會最後曾宣布：「憲章根據於人民的主權，公認爲由人民所產生。」見 Kuntze, "Éléments de droit Constitutionnel," p. 823.

(註三)所稱憲法的名次，見Forbes, "Adoption and Amendment of Constitutions," p. 82.

(註四)已故的 Cooley 否認這種公文為真正的憲法。他說凡非有永久性的規則，而為任何執政者所不能廢除，且來源出於人民者，皆不能稱為憲法。如國王僅僅頒布了一個憲法給人民，而保持着任意廢除憲法之權，他認為這不能使政府成為立憲的性質。見 Cooley, "Constitutional Limitations" (7th ed.), p. 5, note 2.

(舊分類法的批評) 把憲法分為成文憲法與不成文憲法的分類法，有人批評認為這種區別只是程度的而非性質上的差異，不足以標明大不相同的各種憲法的異點。第一點，所有經過相當久時期運用的成文憲法事實上皆附有風俗習慣和法院解釋等不成文的原素。如蒲萊斯所說，成文憲法「為解釋所發展，判例所緣飾，為風俗習慣所擴張，結果經過了若干期間以後，憲法的原來條文即不復能完全保持其原有的全部意義。」(註一)憲法上習慣成分的多寡，係大部分視憲法運用年代的長短以及國民傳統力量的強弱而定。成文憲法之為不成文原素所修改補充者例如美國憲法，匈牙利憲法，及意大利憲法等都是。美國憲法有許多點，尤其是關於總統的選舉，接替，任期，與權力，國會議事的程序與方法，和聯邦法院的權力諸部分，在要點上皆已為先例所變更，為法院解釋所擴充。我們固不能承認有一位權威學者所說，美國憲法中習慣的成分已與英國憲法一樣的大。(註二)但我們須把另外有位研究美國憲法的著名學者的意見，認為美國憲法「極為奇特，其特點在於完全是成文，毫無傳統的遺留，在無論那方面，美國憲法都是

以人民的名義所制訂的極重要尊嚴的法律……是立法意志的成文的表示。」（註三）也必須作爲例外看待。誠然，美國憲法大部分是成文的，而且成文部分都集在一種公文以內，但如果說成文部分毫無憲法習慣參雜其間，就不啻故意抹煞美國憲法發展史上許多最顯著的事實。（註四）匈牙利意大利的憲法也是如此，所有其他實用已久的一切成文憲法莫不皆然，不過不成文原素分量的多寡有異而已。至於匈牙利憲法，憲法習慣特別已經重重累積，致有些學者竟不遲疑把它與英國憲法列爲一類。

要想把一切憲法原則集於一種公文之內，經驗已經告訴我們是不可能。就算在最初可能，行之不久亦必爲自然發展與習慣所變更擴張。（註五）所以憲法中的習慣成分實在是不可免的，且確亦不可以爲非。法國學者德·麥斯脫（De Meistre）堅謂，國家實質上最根本最重要的東西，絕不能制爲成文，制爲成文必不免於危及國家。又說一切憲法的脆弱程度，皆與它成文原素分量的多寡成正比比例。（註六）

反之，所謂不成文憲法亦皆包含有多量的成文原素。以前的許多風俗習慣，已經規爲明文，而且此種趨勢也與時俱進。如梅茵所指出的，英國憲法的一大部分，早已制爲成文，尤其是那些關於國王權力，貴族院與司法機關的種種和關於衆議院及衆議院與選民間關係的部分。（註七）誠然，已經制爲成文的，有許多不過是將已成法律的習慣加以宣布而已。佛禮門說英國國會有許多重要法律，例如人民權利案（Bill of Rights）皆非新制訂之法律，都不是新創的東西，不過將不成文的法律制爲成文形式而已。（註八）固



然，英國憲法的成文原素在分量上比不成文原素要少，而且成文者散見於相差甚久之各時代所制訂之多種公文中，但無論如何，成文部分的分量要之很多，性質亦甚重要。英國憲法之所以異於成文憲法者，並非僅僅在於包含多量習慣而已，尤在於因為憲法習慣比較成文部分的分量更多，散佈的更廣。（註九）

所以把憲法分為成文與不成文，不僅混淆而不科學，並且結果足使將含有多量風俗習慣的若干憲法列為成文一類，而將多量風俗習慣已制為成文者的若干憲法反列為不成文憲法一類。例如何牙利與意大利的憲法普通皆列為成文憲法，其實，兩國憲法附有許多的風俗習慣，其柔性的程度與英國憲法相似的地方倒要比與美國憲法相似的地方為多。

（註一）見 Bryce, "Flexible and Rigid Constitutions," p. 7.

（註二）見 Wilson, "Congressional Government," p. 7.

（註三）見 McLean, "Constitutional Law of the United States," p. 11.

（註四）關於此點可參考 Brownson, "The American Republic," p. 218. 他認為美國憲法具有成文與不成文兩種，一為政府的憲法，一為人民的憲法。前者僅僅是設立政府與組織政府的國民所制訂的法律；後者乃是構成國家與構成主權社會的人民的真正憲法。『不成文憲法並非出於製造，乃隨民族的產生以俱來。』

（註五）參考 Lowell, "Government of England," Introduction.

(註六)見 *Munford, "The Nation,"* p. 144 所引。

(註七)見 *Maine, "Popular Government,"* p. 125.

(註八)見 *Freeman, "Growth of English Constitution,"* pp. 86, 87.

(註九)參考 *Laywell, "Government of England,"* vol. 1, p. 9.

〔憲法分類的擬議〕有人擬議以憲法與普通法律的關係爲標準，不論憲法制訂的來源與方式，把憲法分爲柔性憲法與剛性憲法兩種，認爲這種分類法比較要科學和合於適用些。凡法律上效力不高於普通法律，而與其他法律用同一方法修改者，不論它集於一種公文之中，抑或大部分由習慣構成，統稱爲柔性流動的或彈性的憲法；反之，凡產生來源不同，法律上效力高於普通法律，修改程序亦與普通法律不同者，統稱爲剛性的，固定的或無彈性的憲法。柔性憲法，雖則也有用成文規定的，具有彈性，修改時與其他法律的修改一樣便易，而剛性憲法則因界限的嚴格固定不能如此的便易。前者例如英國，匈牙利，意大利，西班牙等國憲法，雖則後面的三國的憲法普通皆列爲成文憲法。此外，世界上其他各國所稱的成文憲法大概皆屬於第二類。(註一)

梅茵 (Sir Henry Maine) 把憲法分爲歷史的或進化的憲法 (即由經驗累積而成的憲法) 與先驗的憲法 (即「根據遠離經驗的設想的臆斷」所制訂的憲法) 兩種。(註二) 英國憲法自然第一種的

最好例證，十八世紀法國憲法則爲第二種的特例。詹姆生法官稱爲「理想的」憲法，即「設想一理想的社會，按照完美道德的抽象觀念，在獨室中所擬定」的憲法，（註二）頗類於第二種憲法。柏拉圖，摩爾（Sir Thomas More），洛克，培根，哈林頓所擬的憲法皆屬此類。

（註一）Byrne 把這情形分類法，認爲提出於分憲法爲成文不成文的舊分類法。見“Flexible and Rigid Constitution,” p. 11. 不過應該注意的，柔性與剛性憲法間並沒有截然明晰的分別，正與成文和不成文的差別相似。例如法國的憲法，柔性程度幾乎與英國憲法相等，但因修改程序與普通立法稍有所異之故，被列爲剛性憲法。

（註二）見 Maitland, “Popular Government,” p. 172.

（註三）見 Jameson, “The Constitutional Convention,” p. 67. 亦見 Wood, “Government of the State,” chs. 5-7 之 Non-Constructive and restrictive constitution.

### 三 英國憲法與法國憲法的對照

〔英國憲法〕所謂不成文憲法的最好的實例，當推英國憲法。有位法國的學者以爲英國憲法「無論就年代，重要，或創造性而言，毫無疑義居一切自由憲法之首，它老早具備了一切的主要形像，比較其他任何憲法要早四百多年，並且作爲一切現行憲法取法仿效的模範。」（註一）潘萊斯說就它的性質而論，英

國憲法是「存在於人民心中或記之於文書的無數先例，風俗，習慣，默契，信仰，律師與政治家的格言，以及難有風俗習慣的若干制定法的總集體，而凡此種種都附有寄生的重要的法院判決和政治習慣。」戴賽（Dicey）把它當做一種迷宮，它的缺乏實在性古與儀式，常足使遊者惶惑無措。註二既非出於人類技術的精巧設計，也不是人類有意努力的結果；它決非同其他大多數憲法那樣的出於製造，而是一點一點逐漸產生發展，大部分是於無聲無形之中，不服任何公認的權威的助力而自然生長的。佛禮門（Freeman）說，「英國人民從來沒有想把他們的政治制度制為一種正式公文形式。」（註三）如果把英國憲法中的習慣成分盡行只裸露純粹的法律部分，結果恐怕無人能夠認識，而且也不復能運用。如國王，內閣，國會等重要機關的組織，特權，相互關係，和相互作用，都規定於不成文部分之中。包德美（Poulton）說「所有那樣作為憲法的中心和精髓部分的重要事宜，在英國皆純由習慣規定。」就是內閣一名，也不見之於成文法律。如國會每年開會的會期，國會的分為兩院，衆議院的獨有財政收入提案權，和其他許多具有根本性質的重要事宜都完全由習慣所決定。「事實上，政治組織中最重要的部分，正在於成文法律的範圍之外，而是由習慣單獨維護。」再引包德美的一句話吧，「英國人任憲法的各部分跟着歷史潮流的衝蕩而升沉；英國人從沒有想把它們加以集合，分類，補充，或使之成爲一個調和連貫的整體。」（註四）誠然，有許多構成憲法的風俗習慣，已經制爲成文，其中有些已纂入各種根本的制定法中，但從來不會彙集纂收於一

稱公文之中。

英國憲法中那些制爲成文形式的部分，與普通制定法出於同一的來源，制訂方法相同，具有同樣的法律權威，取消與修改的方法也相同。簡單說，在英國制憲權和立法權兩者沒有劃分；兩種權力皆由國會行使，國會兼爲立法機關和制憲機關。無論爲根本法或非根本法，沒有不可以改變的。（註五）不過制憲權與立法權雖同集於一種機關，但日下有一種日見滋長的情緒，認爲除非出於以修改憲法爲目標的總選舉的結果，國會對於憲法不應加以根本重大的修改。簡言之，國會惟有按照選民的意志，方能加以修改。（註六）

凡制憲權與立法權集中於一個機關的，憲法與普通法的區別就不易加以決定。不比美國那樣的具有法律上的確定標準，在美國，憲法和普通法的制訂，出於不同的來源修改和取消的程序也各不相同。因此英國國會制訂的某件立法，要斷定它究竟算做憲法法律抑或普通制定法，不能從它制訂的來源或方式而定，必須視它本身性質而定。如果法律具有根本的性質，有關於國家主權權力的分配與行使（例如一九一一年的國會條例 Parliament Act），那麼這個法律就可列入爲憲法法律的一類，否則就屬於普通制定法的範圍。顯然要測定根本和非根本的界線，不一定是一件容易的事。所以如果嚴格就法理上說，戴·杜克維所謂英國並無真正憲法存在一語，實在一點不錯（註七）他這句話的意思，即說在英國並無

可與其他法律判然劃分稱爲憲法的法律，換言之，英國沒有分別憲法和制定法的法律標準。(註八)

(註一)見 Fontenay, "Statutes in Constitutional Law," 2d ed., p. 3.

(註二)見 Dicey, "The Law of the Constitution," 2d ed., p. 7.

(註三)見 Freeman, "Growth of the English Constitution," p. 22. Fontenay 在 "Statutes in Constitutional Law," p. 27 謂英國憲法係由下列幾種原來構成：(一)條約或單條約，例如一七〇七年英格蘭蘇格蘭聯合條約，和一八〇〇年英格蘭愛爾蘭聯合條約(這種條約僅爲憲法的附加物)；(二)憲法的外加部分；(三)風俗習慣，普通一般稱爲普通法 (common law) 或不成文法 (lex non scripta) 事實上它們已經彙集於判決，報告，法律意見等公文之中；(四)制訂方式與制定法相同的規約(四)應從法律上權利保障，宗教自由，選舉權等，事宜的制定法。依照 Dicey 說，英國憲法包括(一)條約，(二)普通法，(三)條約的規約如人民權利案(Bill of Rights)，(四)制定法。見 Dicey, "Law of Constitution," p. 48. 他又說：「英國憲法由下面兩部分構成：一篇已經制爲成文的若干規則，一篇法院不加重視的沒有成文的規則。」前一種他稱之爲憲法「法律」("law" of the constitution)後一種他稱之爲「憲法習慣」("the conventions")。兩者的判例，可見 "Law of Constitution," pp. 24 ff. Dicey 認前英國的憲法甚法官製造的憲法，在形體上具備法官制定法 (judge-made law) 的幾項好壞的特點。見 "Law of Constitution," p. 211.

(註四)見 Fontenay, "Studies in Constitutional Law," 2d ed., p. 6.

(註五)關於此點，可覓 Dhooy, "Law of Constitution," Lect. II. 英國國會的法律萬能在本書討論主權一章內已討論過。國會的改變應有的憲法規則，最近又有一個新例證，即一九一九年閣員連選條例 ("Re-election of Ministers Act")，按照這個條例，一位國會議員入閣為閣員無須請求他的選舉區重選他為國會議員。

(註六)參考 Lowell, "Government of England," vol. I, p. 4.

(註七)見 De Toqueville, "Democracy in America" (Translation by Reeve), vol. I, p. 103.

(註八) Bryce 說道就是英國憲法所以從未制為制定法形式的理由，並且憲法任何部分，國會既可與同修改其他法律一樣容易，則制為制定法將毫無好處。

【憲法的 ("Constitutional") 與違憲的 ("Unconstitutional") 二字在英美兩國的意義】在此附帶可以一說的，憲法的與違憲的兩字，在英美兩國各有不同的意義。在英國，說這一條法律是憲法的，意思指它影響有關於國家的根本制度，而非因為它來源不同，具有任何較高的法律效力，或修改的程序難於其他法律。有時說國會的某條法律違憲，並不是說它與某些更高級的法律相違背，因根本上英國就沒有比較國會制定法效力更高的法律；所謂違憲者，乃在於以為它違背了國家的固有的風俗習慣，道德原則，國際公法，和自然法則。英國所謂違憲與不違憲的區別，與在美國所謂的違法與不違法的區別不同，因為英國國會的任何制定法根本就無從有違法意義的「違憲」。例如英國國會假使制定一條法律，規

定一人自己去判斷自己的訴訟事件，或通過徵收殖民地租稅，或不經法律正當手續，而剝奪人民的財產，我們也許可以稱這種法律爲「違憲」，所謂「違憲」意思說它違背了久已成立的習慣，並非說它與有些較高級的法律有任何實質的抵觸。無論這種法律那樣的不道德或不公正，任何法院皆不會加以疑問，拒絕執行。在美國，所謂某條法律違憲，不僅因爲它不合於國家的根本組織，並且因爲它與效力更高的成文法律的條文相悖。如果一制定法而不合於效力更高的成文法律，那就被稱爲「違憲」，所謂「違憲」者在美國實卽違法的一個別名；法院有權可以裁判其違憲與否，如果遇有法律與效力更高的法律衝突時，法院可以拒絕執行。

〔法國憲法〕 我們可以把法國最初的幾部憲法與英國憲法相對照比較。與英國的學說相反，說憲法出於製造而非出於進化的，法國憲法或是一最好的例證。法國人觀念中的憲法，是一種成文的公文，一次設計產生而出，認爲其能適合於所假擬的國家，正如一身衣服能恰合個人身體一樣。法國人腦筋中，從來未曾印有遵循憲法舊軌，和保持對過去的延續與關聯的利益。他們自感於一種謬說，以爲國家可與過去斷絕關係，可以制訂出新的憲法，新憲法比生長演進而來的任何憲法還要更能適合於人民的需要。此種謬論，正就是柏克 (Burke) 在他法國革命的感想 ("Reflections on the French Revolution") 一書中所嚴厲加以批駁的。包德美說制訂最初法國憲法的人，所處的地位，與一位擬在曠場中心建築紀念



碑的建築師彷彿相似，他們必須有一塊完全自由支配的場所。(註一)他說：「法國有一句可以一樣適用到『法國革命』以後各時代的格言，即所有的權利必須以明文規定；這即是說，凡無公文證明者，權利即不存在，反之，不經明文撤廢，權利不能謂之取消。對於習慣法感覺的薄弱，和不能理會事務由默契相喻於無形而不用明文規定的好處，世界上再沒有比法國爲甚的了。同樣對用保持成文法律的形式，同時改變成文法律的實質的平衡法 (equity, droit prétorien)，世界上也沒有任何國家再比法國那樣的厭惡之深。」(註二)

(註一) 見 *Leonty, "Studies in Constitutional Law,"* p. 187. *Bonny* 說法國憲法好像一部精巧的新機器，直接自工廠運出，各方面皆與原模型相異。見該書 p. 75

(註二) 見 *Bonny, "Studies in Constitutional Law,"* p. 198.

## 四 美國式憲法

〔美國式憲法的特徵〕 美國各憲法，尤其是聯邦憲法，以及仿效美國憲法的拉丁美洲各國憲法，皆具有某種異於歐洲亞洲憲法的特點。第一點，它們大部分爲授予權力與禁止權力的文書，不僅爲規定政府組織的根本法的集體而已。此外尚有一種特徵，在於它詳細界說和列舉行政機關，立法機關與司法機

關的權力，同樣也詳盡的列舉加於公共機關（尤其是立法機關）權力的明文之限制和禁令。這種限制與禁令不僅見之於憲法本文，並見於載在正文前端的詳密規定的人民權利案（Bill of Rights）中（美國聯邦憲法方面，則載於前十條增訂案中）。其結果就造出了兩種不同的領域，一為個人自由行動的領域，一為政府自由行動或遵照相當限制以行動的行使權力領域。所以如柏哲士所謂，美國憲法不僅為規定政府的文書，並且也是規定自由的文書。它的特具優點之一，在於能夠保障少數人不受多數人的可能的專制和壓迫。蒲萊斯說，人民「把某種制定的規則，使不至受情感反覆的一時衝動的影響。」這種行為就是「承認這個真理：大多數人不一定永遠合理，在匆促或情感衝動之時，必須回想到他們在頭腦冷靜期間所制定的格言，用以保護他們自己。」（註一）

歐洲最近所制訂的憲法，其中有些也具有詳密規定的人民權利案，在這一方面頗似美國式憲法，但卻有一個重要的不同。在美國，憲法所創造所規定的個人自由的範圍，是置於司法機關保護之下，以防止政府之侵犯，而在歐洲，除將於下文討論的少數例外，並無此種保障。大家都習知，美國立法機關，或行政機關，或任何地方機關，如果踰越了憲法對它權限所加的禁令或限制，因此而受損害的個人即可往法院控告，使這種違憲行為被宣告為無效。憲法上的禁令就可按此以司法手續去實際執行；政府的行動嚴格限制於憲法所劃定的領域以內；立法機關不能行判斷權力的範圍；憲法顯然與它的名義意向相合，即作

爲國家的最高法律，權威，尊嚴，與效力皆高於其他的一切法律。(註二)在其他國家，並沒有把憲法置於法院監護之下，憲法顯然不能成爲國家的最高法律，最後分析起來，憲法與普通法律實佔同等的地位，其拘束的力量，以經立法機關裁奪後加以承認的爲限。在美國人方面，自然相信他們的辦法，是保障憲法高於普通法律和保障憲法所劃定的個人自由的唯一辦法。

(註一)見 Bryce, "Modern Democracies," vol. II, p. II. 亦可參考 Fanlon, "Éléments de droit Constitutionnel," p. 526; and Jollinek, "Recht des modernen Staates," p. 212.

(註二)司法機關審查立法問題，將於討論司法機關一章再加詳細討論。

【憲法保護自由的任務】不過，我們不可因而斷言凡憲法中無人民權利案，或對於立法機關未有正式禁令而司法機關不能執行的國家，人民就不能有自由，並且實際上無從享受自由。柏哲士教授在他政府與人民調和論 ("The Reconciliation of Government with Liberty," 1915) 書中，就根據這個理由，認爲美國以外的大多數憲法都不免有此缺憾。從憲法規定保障個人自由的方式着眼，他把歐洲各國的現行憲法加以一番詳盡的研究以後，他認爲：我不能承認歐洲各國的現行憲法，對於如何調和政府與自由一大問題，貢獻了任何圓滿的解決方法。在歐洲各國的憲法，都是爲了政府而把自由犧牲了。(註一)

論及法國現行憲法的沒有人民權利案，柏哲士爰引法國一七八九年著名的人權宣言 (Déclaration

tion of the Rights of Man) 第十六條「凡權利保障不穩固的社會……皆可謂無憲法」一語，他說「明白說，這句話的意思，即指主權者的國民對於政府的權力，如果憲法上沒有加以周密的限制用以保護個人的自由，那麼這種政體絕不能稱為立憲政體。按此說法，法國的現行憲法壓根就不是一種憲法，僅屬一種政府的特許狀 (charter of government) 而已。」(註1)

柏哲士對於這種憲法的批評，一部分是很真實的。不過，同時一國人民所實際享受的自由，決非可以憲法上關於個人自由的條文的數目多寡與性質所能精確測量。有些拉丁美洲國家的憲法，「就理論或哲學的觀點上說，是種極其優美的文書，」關於個人自由的條文，與北美國家所規定者完全同樣的博大，但就依柏哲士自己所說，這種國家的歷史大體上是一無政府狀態與專制現象交替的記錄，並非調和政府與自由的循序進步。」(註2)

反之，英法兩國的憲法，對於立法權都未規定任何禁令和限制，如果依照柏哲士的觀念，應該說是具有大缺點的，但兩國人民所實際享受的自由，卻與美國人民所享受者一樣的大，說不定英國人民比美國人民也許更為自由些。

(註1) 見 *Turney*, "The Incorporation of Government with Liberty" (1915), p. 286; p. 284.

(註2) 見 p. 286.

(註三) 見 p. 805.

## 五 各種憲法的優劣

〔成文憲法的優點〕 所謂成文憲法與不成文憲法，都各自有它的優點和劣點。成文憲法的優點，在於明確確定。它的條文集於一種通常經過極端審慎而制訂成的文書之中，意義不確定的弊病，顯而易見。要比由風俗習慣所規定者為小。這種憲法，立法機關或法院不容易為了一時的需要，加以曲解，因此憲法所予的保護和它所保障的權利，比較會來得更安穩確定。它修改的手續，通常比較修改普通法律為難，因此憲法即比較能穩定，比較不受人民一時情感所搖動的危險。但最後的這一種優點，事實上常常證明也就是它的一個缺點所在。經驗昭示我們，因為修改剛性憲法的困難常使國家不能採納應時需要的改革，因此阻止了國家的健全進步與發展。馬可萊有句名言，說「革命的大原因，即在國民已向前進而憲法卻仍然停止未動。」這種憲法如果過於陳舊，不復合於當時的情形，它誘發人們採取暴力手段的力量，有時簡直至大無比。反之，假使修改憲法的手續規定的太容易，則又有以修改憲法為黨爭工具以圖政黨利益的危險；有時國民並不需要改革，而憲法上卻已強作種種的改革。（註一）

（註一）參看 Jameson, "Constitutional Convention," loc. cit. 75. 關於成文憲法的利益，也見 Lieber, "Political

〔不成文憲法的優點〕 不成文憲法或柔性憲法的優點，在於具有彈性和能適應環境。因為它與普通法律同一，易於修改，憲法即可隨時修改以適應社會變遷的新情境。易於修改不特可以免去不顧憲法的誘惑，並且供給一種滿足人民情緒，和減少或中途打消革命的合法的方法。在各民族生活中，都必定有一個缺乏彈性成爲危機的時候，到了那時不是修改憲法，就是憲法被違背。柔性憲法可以曲折適應嚴重的危機，而剛性憲法在此種情形之下也許就會折裂。蒲萊斯說得很適當，『柔性憲法可曲折伸展以應付當前危機而不損及自己軀體；一俟危機過去，它仍可恢復原狀，好比一棵樹的外枝，讓車輪通過後又回復原狀一樣。』（註一）這種憲法也可以經極大的震盪，不受損傷恢復原狀，而成文憲法就會受損至無法修補。庫力法官謂：『爲民治政府所能有的一切憲法中，最好的憲法顯然是那一種出於民俗生活所自然產生，隨民族生活生長發展的憲法，它在任何時代皆足以代表當時人民對於政府的感情及公認的公民和政治自由的原則。』（註二）他又說，最無價值的憲法，就是那種與民族經驗背道而馳，割絕國家將來與過去的聯繫，以政府的組織，基於純粹理想的憲法。

成文憲法劣點之一，在於它企圖將國家無限期間的政治生活與政治發展的原則，縮成爲一種公文這好像預備替個人做一套衣服而不顧個人身體將來發育變化一樣。過去有些製訂的成文憲法就沒

有顧及國家生活中的一大重要原則，即國家生活的生長和發展。

格拉斯吞(Glanton)曾經說過，所能予人民的禍害，更沒有比擅自完全斷絕過去的關係一事了。柏克法國革命的感想(“Reflection on the French Revolution”)一書的讀者，當可憶及柏克對於「法國革命」黨人的這種割絕過去行爲的嚴厲批評。十八世紀法國憲法的所以壽命皆不永久者一部分即由於此種原因。在制訂時，好像它們是法國國家生活的起點，而非僅國家生活中的一個階段，好像能適合於法國國民，同一件直綴緊衣能適合於個人身體一樣。梅茵說「歷史上」的憲法向未有受這樣「可笑的命運」的。(註二)他說一國而具有這種憲法，就從最好方面想吧，也會同一位英國的旅客，有另一位好客華人的接待強以箸進餐那樣的不服服。

(註一)見 Bryce, “Flexible and Rigid Constitutions,” p. 200 關於英國憲法因柔性而有的優點，可參考 Jellinek,

“Recht der modernen Staaten,” vol. II, p. 213; Fainian, “Éléments de droit constitutionnel,” p. 316. 或

Fainian 以謂近一種的憲法，只適宜於傳統觀念甚強，具有強烈守舊精神的國民

(註二)見 Cooley, “The Comparative Merits of Written and Prescriptive Constitutions,” 載於

Harvard Law Review, vol. II, p. 356.

(註三)見 Maine, “Popular Government,” p. 176.

(不成文憲法的劣點) 不成文憲法，與剛性憲法同，亦自有它的劣點。有人批評不成文憲法爲不安定，不能保障穩固與持久。蒲萊斯說，不成文憲法常在永久的流動狀態中，好比赫拉克里塔斯(Heraclitus)所說的河水，一人不能伸足兩次濯足河水，抽足再入，已非前水。因爲在法律上並無高於普通法律的權威，修改的方法亦與普通法律無異，可以同修改普通法律一樣，常修改以合一時的幻想。又有人批評因「它條文的龐雜，來源的廣博，法院可以很容易的隨心所欲徵引，或不徵引何條條款，」不成文憲法就成爲「法庭的玩具。」(註一)也有人說它比較適宜於貴族政體的社會，而不適於民治的國家。對於未正式制訂，大部分基於風俗習慣的憲法法規，民治國家的民衆就算不反對，至少很懷疑。同時有一種普通的信仰，以謂不成文憲法予官吏以最採納的權要比成文憲法所予者爲大。蒲萊斯說，民衆歡喜簡單，明瞭，直切，了當的東西，而懷那神充滿於不成文憲法中的國家祕密(*arcana imperii*)。(註二)

憲法學的權威詹姆生法官曾敘述這兩種憲法的比較的優點如次：「就兩種憲法的優點與劣點看，很難去判定它們的高下。以我的所見，在一個政治訓練已經很充分的社會，不成文憲法大體上要較爲適宜些。政治訓練有兩種與不成文憲法的安全有絕對影響的要素：第一，一般公民須明確了解他們政治上的權利和義務；第二，須極其小心謹慎，偵視有無違背憲法的舉動，一旦發現了，便須用極迅速手段和絕大的毅力加以反抗與懲罰。二者缺一，那麼官吏就可篡奪權力，使這種制度迅速的崩潰。但對於一政治訓練



不甚完全，人民對於政治有時漠不關心，有時卻忽發熱忱，多圖改革的社會，那麼無疑義以採成文憲法爲佳。成文憲法一方面比較不屈於國民意志的壓迫，因此其中有許多條文會成爲陳腐不合時宜，而且令人難於忍受，但在另一方面，它的確是反對攘奪權力的——大阻力。憲法條文的規定，明白清楚，違背憲法者一般勢非故意出此不可，但這樣一來，一定會弄得非常彰明昭著，而激起強烈反對的危險，因之攘奪權力之舉在大多數情形之下皆不敢輕於嘗試。憲法不易於修改固有它的弊病，但比較輕舉妄動與違背憲法所發生的危險總要小些，所以在上述的假定情形之下，成文憲法確優於不成文憲法。」（註一）

不論成文憲法與不成文憲法的優劣爲何，要之很清楚一般人民都顯然傾向於採取成文憲法。嚴格的说，現在存留的不成文憲法，只有一個英國憲法而已。歐洲各國已先後相繼仿效美國採用成文憲法，此外如中國，日本，澳大利亞，波斯，來比利亞（Liberia），南非洲聯邦及其他歐美兩洲以外的國家都是如此。從事實上未有過已經採取成文憲法的國家，而又重回採不成文憲法的。

（註一）見 Jamieson, 'Constitutional Convention', see, 77 Lord Bismarckhead 在 Minneapolis 地方開會的「美國律師公會」的演說中，批評把憲法分爲剛性與柔性的分類法，建議代以「受控制的」（“controlled”）與「不受控制的」（“uncontrolled”）兩種。他說英國憲法屬於「不受控制的」一種，他不滿於英國憲法，因爲它「完全受國會一時意見所支配」。

(註1) 見 Bryce, "Flexible and Rigid Constitutions," p. 13. Bryce 確認他所稱爲「柔性憲法」的，只有在三種條件之下方可運用：第一，最高權力必須操於對於政治有訓練在政治上公平正直的比較少數人之手；第二，大多數人民必須繼續熱心政治和熟習；第三，人民雖在法律上居於最高地位，但須只規定某種概括原則，而讓有訓練的比較少數人去辦理政務的細節。

見 Bryce, "Flexible and Rigid Constitutions," p. 30.

(註2) 見 Jameson, "The Constitutional Convention," see, 78.

## 六 成文憲法的要素

(典型的憲法的內容) 典型的成文憲法包括三組條文：第一組的條文，規定公民的基本的私法政治的權利 (civil and political rights)，並對於政府的權力加以某種限制，用以保障公民使能安全享受這種的權利；第二組的條文，規定政府的組織綱要，列舉政府的權力，制定政府行政規則，和確定選民資格；第三組的條文，即是指明正式修改憲法的手續的一種或多種規定。(註1) 有位學者把第一組的條文統稱爲規定自由的憲法 (constitution of liberty)，第二組條文統稱爲規定政府的憲法 (constitution of government)，第三組條文統稱爲規定主權的憲法 (constitution of sovereignty)。(註2) 在共和國第一組條文普通一般稱之爲『人民權利案』("Bill of Rights")，或稱爲『權利宣言』。

“*Declaration of rights*”美國人民一向就極重視這種宣言，並且認為他們是美國憲法中必不可缺的一部分。(註三)自一七八〇年以來，美國所採的憲法，除有四次例外，在憲法上無不予這種宣言以顯要的地位。(註四)蒲萊斯說，「美國的權利宣言就歷史上言之是憲法上最可注意的一部分，彷彿實在為英國大憲章(*Magna Charta*)與人民權利案(*Bill of Rights*)的嫡子和代表」那樣。(註五)法國在「法國革命」以後的一個期間，也同樣把這種宣言，作為他們的政府法律文書中的最主要部分。一七九一年，一七九三年，一七九五年，以及在程度上稍遜的一八四八年的憲法，都不僅包括詳細規定的個人權利宣言，並且包含當時政治主義和理論的許多哲理的解說。(註六)很可奇怪的一八七五年的法國憲法，卻沒有附載權利宣言。不過，有些法國的法學家，堅認一七八九年「人權宣言」的基本原則，已成為現在法國公法上的已定的部分，因之對於法國國會仍有拘束的效力。例如狄曠就確說「人權宣言」不僅是「主義上的公式」而已。(註七)而是拘束國會的真正的憲法法律，國會任何法律如與它的規定相背就是違背憲法。(註八)他同其他法國法學家，以為一八七一——七五年國民會議所以未將一七八九年的「人權宣言」原則，重以明文宣布而正式載入憲法者，正因為這種原則早已十分確定，在當時認為須如此。但是不管法學家對於這種原則是否有拘束國會效力抱些什麼意見，但事實上法國法院拒絕宣布違背這種原則的國會法律為無效。(註九)因此，法國國會時時有人提議將權利宣言載入憲法，甚至有人提議，設立

一最高法院，予以取消違背這種規則的議會法案之權。(註十)在這一點，法國憲法也與其他歐洲國家最近所制訂的憲法不同，在其他歐洲國家最近所制訂的憲法，現在都包括有詳密規定的權利宣言。一八七一年的德意志帝國憲法及一八五〇年的普魯士「欽定」憲法對於個人自由幾乎完全沒有任何條文的規定，但後來代起的新憲法，卻包括有規定公民基本權利的宣言，甚至超過了最初的法國的權利宣言和美國的憲法。

(註十一)參見 Moore, "Commonwealth of Australia," p. 76.

(註十二)見 Burgess, "Political Science and Constitutional Law," vol. 1, p. 137.

(註十三)大家都熟知，美國聯邦憲法在請求各邦人民批准時，在各邦曾大遭反對，主要的反對理由之一，就是因為它沒有對一組的條文，但按美國聯邦政府的權力，實由憲法所列舉，所以這種反對似乎大體上並無根據。一七九一年採行前十條憲法增訂案，才去除了這項為人反對的原因。

(註十四)四次的例外是 Louisiana 州一八二二年，一八四五年，一八五二年及一八六四年的憲法，但此四部憲法，皆只有少數散見於各處的規定個人權利的條文。權利宣言原意是在於保護人民，使之不受行政機關的專制壓迫，現在既不復有此種危險，而美國各憲法中仍然繼續規定，且規定愈見詳密，自若干外國學者看起來，必深以為異，在他們看來，必定以為是美國人的喜於列舉政治自由的語言和行政管理原則，但行政機關侵襲的危險固然減除了，立法機關的干涉已大為增加，現在的權利宣言大抵即為防止

這種危險而發。

(註五) 見 Bryce, 'The American Commonwealth,' ch. 36. 亦見 Shogrer, 'The Evolution of Modern Liberty,' pts. III-IV; and Jellinek, 'Declaration of the Rights of Man and the Citizen' (English translation)

(註六) 這種權利宣言的英譯全文可覓 Anderson, 'Constitutions and Documents of France,' pp. 58, 170, 171; 法國一七九九年, 一八〇四年, 一八一四年, 一八二〇年, 及一八五二年的憲法亦未有權利宣言。

(註七) Eschen 的意見亦與此同, 見 'Éléments de droit Constitutionnel,' pp. 496 ff. 他認為一七八九年『人權宣言』的原則, 是對立法機關的道德的而非法律的限制。

(註八) 見 Duguit, 'Traité de droit Constitutionnel' (ed. 1911), vol. II pp. 12-13 與此意見相同者, 尚可見 Comnoul, 'Le pouvoir judiciaire,' p. 230.

(註九) 關於此點, 可覓木書討論司法機關一章。

(註十) 這是一九〇三年 Benoist 所提議的議案, 見 *Le Journal officiel de Chambre des Députés*, Apr. 29, 1903. 最近 President Millerand 亦有類此的提議。

〔關於政府組織的條文〕 前面已經說過, 第二組條文規定最廣義的政府組織, 包括各部分權力的

分配，表現國家意志的各機關的組織，各機關權力的範圍和任期，任命或選舉官吏的方法，以及選民團體的構成。有些憲法，這組條文的數目很少，性質很概括。例如法國憲法，關於衆議院除規定該院須由按普及選權制爲基礎所構成的選民團體所選舉外，對於該院的構成，選舉方法，任期，組織，和權力，都毫無條文規定。對於司法機關，完全沒有任何的條文，自一八八四年修改憲法，將規定參議院的條文完全刪去以後，關於國會第二院亦成爲毫無條文規定。有人以爲法國憲法的特色，不奇於它所規定的及在它所省略的。根據這種理由，有些法國學者即斷稱法國就根本沒有憲法存在。（註一）

（註一）Cahn（見他的“*La loi et le régime*”，p. 424）說：『真實的說，法國沒有真正的憲法；祇有規定公共機關的組織上關係的法律，而沒有規定公民自由的章典。法國革命』諸人曾認爲沒有這種章典，就不能稱爲有憲法。』*Corbeau*（見 *Movins politique et parlementaire*, 1904, p. 536）說：『我再三說，我們法國人沒有什麼憲法；我們僅有關於公共機關如何執行職務的法律。在這一點上我們與其他各國比較，很顯然就相形見绌。』也可參考上節所引 *Durand* 與此類相類似的意見。

〔美國憲法〕美國憲法，就它的内容與性質而論，皆爲成文憲法的模範。它關於政府組織的條文是概括的性質，但也儘足周密的包括一大部分公認爲根本重要的事宜。它規定立法，行政，司法，三部機關權力的分配，及三部機關的組織概要；它包含有對三分權力與管轄範圍的簡明貫徹的敘述；更包括對於聯

邦與各邦政府的若干禁令。其他各種雜項條文則顯然極少。關於工業、商業、銀行、公司、鐵道、學校、陸軍、海軍，皆極少或全無規定。總而言之，它的簡要、排布的合於邏輯合於科學，敘述的簡明，都足資為模範；值得注意的，它所用文詞顯然並無繁冗含混之弊。蒲萊斯認為美國憲法「組織體系的優性，其對於人民環境的適合，它的樸實、簡短、文義的明確，原則上既確定而細則上復有伸縮餘地這種合理的調和，皆高於其他一切成文憲法之上。」（註一）

然而大多數的歐洲新憲法，在這一方面並未把美國作模範。它們全文的長，條文規定的詳細，涉及普通法律所規定事務（包括行政法、刑法、與國會議事法所規定的事務）的程度之深，皆遠超過美國憲法。（註二）不過我們必須承認，那一種事宜可以或應該由憲法規定，那一種事宜可以或應該由普通立法規定，兩者的界線必須隨國家政治、經濟、與社會生活的複雜程度而異。有些事在一七八九年可以由普通法律規定而無害，但處於現在情形之下，也許必須由憲法規定。無待說，因為時代的發展，產生了許多必須由或應該由憲法上解決的種種新問題，這種新問題在美國制憲當時尚未發生，甚至非制憲者所能料及。因為這種情形，又加之以人民對於憲法功用的觀念改變，因之憲法有意見加長，並包羅在以前情形之下認為不應在憲法上規定的詳情細節的趨勢。

（註一）見 Bryce, "The American Commonwealth" (ed. 1910), vol. II, p. 28.

(註二)拉丁美洲各國的新憲法，尤其一九二五年九月十八日所頒布之智利憲法與一八九一年的巴西憲法，也是如此。大索都曉得，英國各邦憲法，雖然有官於前而所談的憲法內容與性質的原則，各邦憲法已繼續加長，其中有些至現在已經頗似普通法律的法典。

例如 Virginia 的憲法，自發行增至七十五頁，自一千五百字左右的法律公文，增至三萬字以上。Alabama 的現行憲法有三萬三千字左右；Louisiana 的現行憲法有四萬五千字左右；Oklahoma 的現行憲法有五萬字左右。結果憲法與普通立法之實質上的區別，遂大為破壞。各種憲法的詳細性質，與其所以致此的理由，可見 Dodd, "The Function of a State Constitution," 載於 *Political Science Quarterly*, vol. XXX (1915), pp. 201 ff. 有很好的敘述。

## 七 憲法的發展與擴張

〔生長的程序〕 有句歸之於麥因托息與梅茵的老話，說憲法是出於生長，而非出於製造的。這句話包含多少真理姑置勿論，但各國現行憲法尚無已到最後形式，成為固定無可再行發展，卻是件確切無可否認的事。華盛頓總統在他臨別演說中曾說，要確定政府的真正性質，必須有待於時局和習慣，所需的程度至少與其他人類制度所需者相等。布魯安 (Lord Brougham) 說：「凡有價值的憲法皆必然出於生長；先生根，繼成熟，而後乃長久生存。」『凡出於製造的憲法，如我在別國所見的那種號稱自由的根基的，



有類削尖而植於地上的手杖，不生根，不結果，瞬即枯萎，旋即死滅。】（註1）

（註1）見 Brougham, "The British Constitution," 載於其 "Works," vol. XI, p. XXI.

【風俗與習慣】 成文憲法的發展有三種方式，即風俗習慣，法院解釋，及正式修改三種。風俗習慣在憲法發展中所占的地位隨社會環境而異。風俗習慣在舊憲法中比較在新憲法中要更有勢力些；在人民對過去極端尊重事遵循先例的安定社會裏，風俗習慣所占的地位自遠較在新社會中為重要。（註二）

在美洲的新興各國，憲法每代至少要修改甚或全部重新制訂一次，憲法因習慣而發展，絕不顯著。同樣在法國，憲法的發展出於革命者多於自然的演進，自一七八九年至現在已經有過十一部憲法，在這種情形之下，憲法之發展由於風俗習慣者比較很少。（註三）美國聯邦憲法，除麻塞朱色的邦憲法以外，是美國現行憲法中最老的一個憲法，像我們前面說過的，卻已因風俗習慣的作用而在多方面發展擴張。（註三）各邦制定新的規則，以及創行新的實施方法，結果足以產生一組的習慣法，用以補充並常對成文憲法所規定的法律的實際運用，加以某種程度的修改。像美國那樣的憲法，詳盡內容既如此之不完備，敘述的如此之簡略，勢非由立法，習慣，與法院解釋加以補充不可。要沒有默契與習慣，憲法事實上就不能運用。

（註1）參見 Bryce, "The American Commonwealth," ch. 32.

(註二)但在已經有五十餘年的現行憲法之下，憲法上已經產生一大部分的習慣的要素，例如總統不能連任兩次，國會可以通過總統辭職，總統選擇內閣時須先與國會參眾兩院議長商議，等等。

(註三)可以認為美國『不成文』憲法一部分的風俗習慣的各種例證可參閱 Org and Ray, "Introduction to American Government," pp. 220 ff. and Beard, "American Government and Politics," ch. 4.

〔出於法院解釋的發展〕 憲法因法院解釋而發展者，必定是由於條文文義含混，詞名有瑕疵（這種現象就在最小心謹慎制訂的憲法中亦所在皆有），新環境發生，和對條文意義解釋所不能免的意見不同的結果。在這種情形之下，司法機關不僅有確定憲法明文所表示的真意之責，並有確定制憲者所擬欲表示的真意與從憲法中抽出結論以適用於憲法本文所未直接規定的各種事宜之責。如果制憲者有先見之明，也會有所規定了的。（註一）在如美國那樣的國家，司法機關負有特別重要的任務，不僅具有解釋憲法條文的權力，並有宣布凡與最高法律衝突的制定法為無效之權，因此憲法由法院解釋而發展即特別有力。美國憲法的一大部分為法院附加物，這句話已幾乎成老生常談。憲法上每一條幾乎皆有法院的解釋與釋釋（interpretation and construction），如果把它百餘年來為法院所附加的各種意義，我們恐怕很難加以認識。

(註一)前一種行為叫做「解釋」(“interpretation”)，後一種行為叫做「釋釋」(“construction”)。見 Coolley,

“Constitutional Limitations,” ch. 4; Bouvier, “Law Dictionary,”卷中之“Interpretation”部, “Constitution”  
部及 Lieber, “Practical and Legal Hermeneutic,” ch. 3.

〔出於正式修改的發展〕 憲法發展的最確定的來源，尤其在共和國，自然是按照憲法上規定程序的正式修改。如上所述，修改憲法程序的條文，現已公認為任何成文憲法所必不可缺的部分。在美國最初的各邦憲法中有些（一共有八部，皆在十八世紀制訂）並無此種條文。（註一）所以沒有這種條文，究竟是否由於疏忽，抑由於不曾領會憲法上明文規定修改憲法程序的明顯的好處，抑或由於當時的意見以為在人民權利案中早已再三言人民在任何時間皆有修改憲法的不可割讓權，即信以為無須再加以規定以自行限制他們的權力——現在意見尚不一致。無論出於那一種原因，但在憲法上規定一種有秩序有法律根據的修改方法的好處（就不說是必要的話），馬上就被公認了；自十九世紀開始以來，美國各邦憲法，除三次例外外，都包括有修改憲法程序的條文。（註二）沒有這種條文，就不能稱為完全的成文憲法。現代適用的成文憲法中，似乎祇有意大利與西班牙的憲法，對於此點沒有什麼規定。自某幾方面言，修改憲法程序的條文，是憲法上最重要的部分，因為像前面所說過的，憲法是否能和平繼續發展，是否將更迭發生停滯，退步，革命，全視成文憲法是否與國家的實在和自然狀況相適合為轉移。（註三）威爾遜總統說得很適當，憲法必須成為「活的機關」；「憲法的實質是國民的思想與習慣」，因此，憲法必須隨國

民生活的變遷而生長發展。『活的憲法，在構造上與實施上必定都是達爾文主義的憲法。』（註四）密爾也說得很好，凡不能保障國家秩序與進步的憲法，皆不能期其可長久存在。（註五）人類社會跟着時間的演進而生長發展，要是憲法上不能調濟它們內部發展的需要，則人類社會勢必停滯或退步。

（註一）詳細研究美國各邦憲法修改方法的討論，可覽著者“The Amendment of State Constitutions”一文，載於 American Political Science Review, vol. 1, No. 2.

（註二）三次例外為 Virginia 一八三〇年，一八五一年，與一八六四年的憲法。

（註三）參見 Dargatzis, “Political Science and Constitutional Law,” vol. 1, p. 137.

（註四）見 Wilson, “Constitutional Government in the United States” (1921), pp. 22, 57.

（註五）見 Mill, “Representative Government,” p. 8.

〔不能修改的憲法〕 有少數憲法，規定憲法中某某幾項條文，以後絕對不能修改。例如法國一八八四年制訂的憲法修正案，宣布以後國民會議絕對不得提議取消共和政體。但前一次的國民會議，在法律上究竟能否永久拘束以後的國民會議，是很可疑的。伊世明會認為可以。（註一）狄壩則認為不能，狄壩的見解似乎比較正確。註二美國憲法規定在一八〇八年以前，不得以任何方式修改第一條第九項第一節四兩款的條文（即禁止販賣奴隸入口的條文），和規定未得各邦同意不得剝奪各邦平等選派聯邦參議

院議員之權，(註三)也是限制人民修改他們憲法的主權權力的同樣例證。這種規定，就政策上和是否正當的見地言，都很可反對。這種條文所根據的假定，即在於認當時的制憲者決不會有錯誤，他們有拘束後世，接受他們所立為最後的規定的權利。馬爾福德(Mulford)說，不能修改的憲法是『自古以來最惡劣的專制，或者說是自古以來最專制的行爲。它是把已經停會極久了的制議會奉爲人間神靈，它把統治自由人民的主權置於死人手中，人民唯一的職務，即用他們的墓碑，以建寶座。』(註四)哲曼孫(Tolson)說，各時代人民都有決定他們自己法律的權利；『土地按用益權應屬於活人所有；死者既沒有支配土地的權力，也沒有支配土地的權利。』(註五)

(註一)見 Isenac, "Éléments de droit Constitutionnel," p. 977.

(註二)見 Duguit, "Traité de droit Constitutionnel," vol. II, p. 680.

(註三)見美國聯邦憲法第五條，巴西憲法第九十條，第三十四條亦有類此的規定。

(註四)見 Mulford, "The Nation," p. 158. Mulford 續謂：「使憲法修改極困難或近於不可能，而在一切事實上又把人民的行動，若完全規定，這不啻否認人民爲有機體有道德作用的人……：如果加以推諉，人民必然不能復成爲作爲歷史中心的道德秩序中的動力，所以此種措施根本是不道德的。」

(註五)見 Merriam, "American Political Theories," p. 161 按：Jefferson 的言論。

〔修改的彈性〕 修改憲法的條文既不可規定太嚴，以至使需要的修改實際上不可能，也不可規定太寬，以至常常鼓勵不必要的修改，因而降低憲法的尊嚴。詹姆生法官曾說修改憲法的程序應該同鍋爐上的安全瓣一樣，其構造既不可太容易發動，也不可太難發動，以至使其發動所需的力量足以爆炸機械自身而有餘。在制訂此種條文時，應該十分留心，一方面顧及憲法生長的需要，另一方面須顧及憲法保持的需要。『憲法的文字，既不可以崇拜若神聖陷於那種錯誤的保守主義，好像死守着一件破爛的衣服以至身體受凍垂斃而已一樣，但也不可使之成爲政府的玩物，不聽聽他們擅自玩弄，因而把憲法的尊嚴降低成爲普通制定法一樣。』〔註一〕

〔註一〕見 Jameson, "The Constitutional Conventions," p. 519.

〔現在修改憲法的各種方式〕 要在此地一一討論各國修改憲法的各種方法，自不可能。修改憲法方法最柔性最容易的，無疑當以英國爲最，前面已經說過，英國修改憲法的程序與制定普通立法或修改普通立法的程序完全相同。意大利憲法因條文上未曾規定修改憲法的程序，國會執有隨意修改憲法的特權，很明顯也按照修改普通立法的程序以修改。單就修改權而論，法國憲法也是柔性的憲法，祇要國會兩院各別在巴黎議決修改憲法，兩院即在凡爾賽 (Versailles) 開聯席大會實行修改。〔註一〕

就憲法祇有經過與修改普通法律不同的程序才可修改的意義說，大多數憲法都是剛性的憲法；即

它們都把制憲權與立法權加以劃分，這兩種權力各有不同的機關按不同的程序行使。一般的說，修改憲法的程序遠較修改普通法律為艱難。

例如在美國憲法規定之下，參議院或衆議院議員有三分之一以上投票反對，即可使憲法不能修改，兩院既已議決修改，有全國四分之一以上邦議會反對，亦不能修改。因各邦人口極不相等，散居各邦的四十分之一的人口，實際上即可打消其他四十分之三十九全國人口所贊成的憲法修正案。（註二）因為鑒於美國憲法修改程序的繁雜和不合民治精神，有人提議用更柔性更合民治精神的修改方法，主張經國會兩院僅僅過半數議員的提出，經過半數邦的過半數選民的批准，若過半數邦的過半數選民能佔全國選民的過半數，即可修改憲法。（註三）

美國有些邦的憲法，修改程序，甚而比此還要困難的，其中有數邦（例如伊里諾斯 Illinois 與印第安納 Indiana 兩邦）想修改憲法的努力，一向很少有成功的。（註四）

1 (註一) 兩院聯席構成的國民會議，是否受兩院在巴黎議決的初步議決案的限制，即如果兩院已經議決修改某某若干條，並已定出修改的大意之後，國民會議是否可以修改其他條文，是否可另行立意修改，對此問題曾有很多討論。Demion (見他的

"Éléments de droit Constitutionnel," pp. 977. ff.) 認為國民會議是受這種限制的。Burgess (見他的 "Political Science and Constitutional Law," vol. I, p. 171) 也採取同樣的見解。Duguit (見他的 "Traité de droit

Constitutionnel," 1911, vol. II, pp. 528 ff.) 則相反力謂國民會議不受這種限制，它是一個有完全主權的機關。實際措施亦與 Duguit 見解相合。

(註四) 見 Kimball, "National Government of the United States," p. 44; Osg and Ray, "Introduction to American Government," p. 215.

(註五) 已故的參議員 La-Follette 在一九一二年曾有這種提議，關於這整個問題，可參 Tangier 的論文，載於 American Political Science Review, vol. X (1916), pp. 689 ff.; Thompson 載於 The Proceedings of the Academy of Political Science 的文章 1913, pp. 17 ff.; Ames, "Proposed Amendments of the United States," 載於 The Annual Report of American Historical Association, 1891, pp. 358 ff.

(註六) 其詳細情形，見譯者著 "The Amendment of State Constitutions," 載於 American Political Science Review, vol. I, pp. 213 ff.

〔對於憲法神聖性的各種相反的態度〕 人民對於憲法應該取什麼態度？是否應該把憲法當做神聖不可侵犯的東西，任其自然的演變而發展，抑或應該以對於其他一切人類制度的目光相視，隨時加以自由修改俾能適應變遷的新環境，各政治學者的意見，自然大不相同。柏克的政治哲學代表前一派的主張。柏克在他法國革命的感想一書中，說憲法是一種「託定的遺產」("entailed inheritance") 為承



繼者所執行的『委託』(“Trust”)，所以加以暴烈的處分，如同那種法國『破壞建築家』(“architects of ruin”)對付他們自己的憲法一樣，實在就是褻瀆神聖。爲個人與爲國家求幸福的大道，皆不在於掃蕩無遺的維新，而在於尊重過去，對於過去有公正處置。(註一)這種極端的憲法神聖性的意見，現在已經很少有人信從，不過就是在美國，尚有若干人悲悼着他們認爲殊欠尊重的現代對憲法的趨勢。(註二)但跟着時間的演進，哲斐孫的見解已逐漸成爲美國民衆，實際上也成爲世界上一般有民治精神的民族的政治哲學了。哲斐孫說，對於憲法不應該『視若神聖不可觸犯，正猶不應對藏盟約的寶櫃一樣。』(註三)舊憲法的常有修改，甚或代以新憲法，這種事實已經夠作爲哲斐孫之學說勝於柏克學說的佐證。(註四)

(註一)關於 Burke 對憲法方面的學說概略，可見 MacQuinn, “The Political Philosophy of Edmund Burke” (1913), ch. 5; Vaughan, “Studies in the History of Political Philosophy” (1925), vol. II, ch. I; Graham “English Political Philosophy (1911), chs. 1-4.

(註二) 亞瑟 Butler, “Why Should We Change Our Form of Government?” (1912), ch. 1, 和他的 “True and False Democracy” (1907) ch. 1. 幾年前 Ellihu Root 曾表示希望美國人民絕勿『沾上好修改憲法的習慣。』

一九〇九年有位自美國南方選出的某參議員，在他於美國參議院演說中，表示希望並深信美國聯邦憲法以後將不復再有修改。

(註三) 見 Jefferson, “Works,” vol. X, p. 32.

(註四)美國人民對於聯邦憲法的態度，自然與他們對於邦憲法的態度與實際不甚相同。Lord Bryce 在一九一〇年著書論及美國聯邦憲法，認為美國人民對聯邦憲法的尊重心已成爲一種很顯然保守勢力，使任何想根本改變聯邦憲法的提議，絕難成功機會。President Lowell 在最近說到美國人民的讚美崇拜聯邦憲法的傾向，謂美國人民的尊重聯邦憲法，正如別國人民的尊重君主相同。但 Bryce 與 Lowell 發表這種意見以後，美國聯邦憲法已經有過數度修改，似乎表明美國人民尊重憲法的精神已在逐漸減弱的過程中。

## 第十九章 選民

### 本章主要參考材料

- Barthélemy, "Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine" (1915), pp 70-80; "L'organisation du suffrage et l'expérience Belge" (1912).
- Beard, "The Ballot & Burden," Political Science Quarterly, vol. XXIV, pp. 589 ff.
- Benoist, "Crise de l'état moderne, de l'organisation du suffrage universel," ch. 1.
- Bluntschli, "Politik" (1876), bk. X, chs. 1-2.
- Bryce, "Modern Democracies" (1922), vol. I, ch. 8.
- Gayré De Malberg, "Théorie générale de l'état" (1922), vol. II, ch. 8.
- Contant, "Le vote obligatoire" (1898).
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, secs. 36-37, also his "L'état, les gouvernants et les agents," vol. II (1903), ch. 3.

Esmuin, "Éléments de droit constitutionnel" (7th ed., 1921), vol. I, pp. 370-401.

Gaffroy, "Suffrage Limitations of the South," *Political Science Quarterly*, vol. XX (1905), pp. 53 ff.

Gooch, "Family Voting in France," *American Political Science Review*, vol. XX (1926), pp. 299 ff.

Haynes, "Educational Qualifications for the Suffrage in the United States," *Political Science Quarterly*, vol. XIII (1898), pp. 495 ff.

Labussière, "La voie par correspondance," *Revue Politique et Parlementaire*, vol.

XLV (1905), pp. 261 ff.

Laveleye, "Le gouvernement dans la démocratie," vol. II, bk. IX.

Maine, "Popular Government" (1888), ch. 1.

Morriam, "American Political Ideas" (1920), ch. 8.

Mill, "Representative Government" (1861), chs. 8-10.

Moreau, "Le vote obligatoire," *Revue Politique et Parlementaire*, vol. VII (1896),

pp. 36 ff.

Phillips, "Educational Qualifications for Voters," *Univ. of Colo. Bulletin*, vol. VIII (1906).

Porter, "Suffrage Provisions in State Constitutions," *American Political Science Review*, vol. XIII (1919), pp. 519 ff.

Ray, "Absent Voting Laws," *American Political Science Review*, vol. XVIII (1924), pp. 321-325.

Robson, "Compulsory Voting," *Political Science Quarterly*, vol. XXXVIII (1923), pp. 669 ff.

Shepard, "The Theory of the Nature of the Suffrage," *American Political Science Review*, Supp. vol. VII (1913), pp. 106 ff.

Stidgwick, "Elements of Politics" (1897), pp. 378-400.

Smith, "Negro Suffrage in the South," in Garner and others, "Studies in Southern History and Politics" (1914), pp. 231-258.

## 一 選舉權的性質

〔選民職務的重要〕 選民的組織和行使職務的程序，是代表制政府制度的最重要的問題，因為它就是代表制政府制度的基礎與本質。像在下一章所要指出的，選民團體不僅如它在多數民主治國家那樣為最後決定國家政體與選舉管理國務人員的公民團體而已，依照許多學者的意見，認為在現代民主治國家，選民團體已具有為政府一機關的性質。

選民用投票的方法以行使職務；行使這種職務或有行使這種職務資格的人叫做投票人（*voter*）或選舉人（或簡稱爲選民 *elector*）；行使這種職務通常所用的工具爲選舉票（*ballot* 法文名曰 *bulletin*）；行使這種職務的集會稱爲選舉會（*election*）。

〔關於選舉權性質的各種學說〕 關於選舉權的性質，有兩大學說。第一種學說把它作爲除去犯罪人與無能力人以外的各公民（至少各成年男性公民）的天賦固有權利；作爲國民一分子所都有的權利。第二種學說把它作爲社會利益而賦予公民的一種公職或公務（*public office or function*）；因爲社會幸福深繫於這種職務的能否善於行使，所以一般信爲祇有適宜於並能夠行使這種職務的人，才可以賦予選舉權利。（註一）

(註1) 於此南大學說之外，Professor Shepard 又加上三種學說：第一種稱爲「原始部落說」(“the primitive tribal theory”)，盛行於古代的城市國家，認選舉權爲國家一分子的必要屬性；第二種稱爲「封建說」(“feudal theory”)，把選舉權作爲一種特殊地位的附屬物，通常爲用於土地所有權的特權；第三種稱爲「倫理說」(“ethical theory”)，認選舉權爲發展個人人性的必要工具，這個理論的信從者，已經日漸增多。見 Shepard, “The Theory of the Nature of the Suffrage” 載於 Proceedings of the American Political Science Association 又附載於 American Political Science Review, vol. VII (1913), p. 168. 『倫理說』並不一定就與天賦權利說或公務說相衝突，如果說選舉權爲賦予公民的一種權利或公職，則選舉權即可作爲發展品性的一種工具。Shepard 以爲美國的給予黑人以選舉權，以及予 Porto Rico 人民及薩摩亞人民以選舉權，『倫理說』無極有促成之功。美國的這種舉動爲美國『歷來實行政治理想最完善的一舉。』見該雜誌 p. 189.

(選舉權是不是一種天賦權利) 選舉權爲公民天賦權利之說，在十八世紀末葉，尤其在那時法美兩國的政治哲學上，佔有非常的勢力。這種觀念可說出於中古時代的『自然法』學說，特別是十六世紀的反對君權論者 monarchomachs (最顯著者如馬歇格僚 Marsiglio, 奧根 Okam, 諸人) 的理論。跟着社會契約說與主權在民學說的發展，個人有參與國政的抽象權利的思想，自然會成爲那種哲學的一個合於邏輯的原則。在美國的信從者，有奧替斯(Otis), 佩因(Paine) 等革命運動領袖，這種主張也可在美國最初數邦的邦憲法的「權利宣言」中，(例如麻色朱色次 Massachusetts 與紐罕什爾 New

Hanpshire 的邦憲法)把政治社會認為由於契約產生,承認公民有種種天賦的固有權利的話中看出。在法國,孟德斯鳩似乎也相信這種主張,他說「除去地位卑微一般認為無獨立意志的以外,一切人民都應該有選舉代表的投票權。」(註一)

從盧騷的學說,說國家主權在於全國人民,因而各個公民皆有參與主權行使的不可割讓權,人民之投票選舉的天賦權利自然是一個合於邏輯的必要的結論。(註二)法國革命的各領袖,尤著者如羅伯斯比爾(Robespierre)、伯熊(Petion)及公多爾塞(Condorcet)很宣揚過這種學說。羅伯斯比爾曾說,國家主權在於全體人民,無論何人凡所有國民皆有參與選舉和立法之權。

(註一) 見 Montesquieu, "Esprit des lois," bk. XI, ch. 6.

(註二) 見 Rousseau, "Contract social," bk. IV, ch. 1, and bk. III, ch. 1, 亦可參考 Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed.), vol. II, p. 448; Fauriol, "Éléments de droit constitutionnel" (2th ed.), p. 267. Duguit 以為按照 Rousseau 的主張,則不僅應採普選權制,各人的選舉權亦應平等。

【法國革命】時代法國各憲法的原則) 一七八九年的【國民會議】(National Assembly)雖宣布了盧騷主權在民說,但較更合邏輯,並沒有以為一切公民皆須積極參與主權的行使;一七九一年所制訂的憲法,把【積極公民】("active citizens")與【消極公民】("passive citizens")加以區別,後者沒



有選舉代表的權利。(註一)法國所有的人民皆爲「消極公民」這是一種權利；凡具備某種條件的乃爲「積極公民」(即選民)，這是一種職務。狄驥說，「國民會議」當時的流行觀念，以選舉權爲一種權利，而是一種職務。(註二)凡生於社會者都具有超出一切實在法(Positive law)，和立法機關所不得侵犯的公認的個人權利，是即公民權。公民權非投票權，公民權不過爲國民一分子的權利而已，國民一分子祇在名義上虛有公權；祇有立法機關賦以投票的職務，他才有投票之權。(註三)不過，在此地應該說明的，這種區別曾有種種猛烈的反對，他們認爲這種區別不啻根本否認若干公民具有人人皆有的天賦固有權利，一七九二年激進派佔優勢的「制憲會議」遂完全施行選舉權爲抽象權利的學說。

【制憲會議】通過的權利宣言(Déclaration of Rights)第二十七條，確認主權在於全體人民，各一公民都有同等參與主權行使的權利。這種主張又明白採入於一七九三年的憲法(由人民經複決總投票制定，但從未實行)中，憲法宣布凡生於和住在法國年滿二十一歲以上的男子，皆爲法國的公民和選民。這種哲學的邏輯的推論，勢必將選舉權推及之於婦女，尤其是公多爾塞(Condorcet)會努力促進過選舉權的推廣。

(註一)見法國一七九一年憲法 Title III, art. 1.

(註二)見 Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed.), vol. II, p. 444.

(註三)把選舉權作爲一種「公務」(“public commission” or “public function”)而非爲天賦權利的見解，事實上已有 Thourret, Barneve, Eloyer 等在制憲會議中明白主張。但將公民分爲消極公民與積極公民，並不是與權利宣言第六條「一切公民皆有親自或由代表參與一般意志(general will)的構成的權利」衝突？Duguit 認爲並不衝突。他說制憲會議的意見是這樣：一般意志是經過人格化的全國的集合意志；一切公民皆得參與一般意志的構成，但這種意志卻只能由身爲選民的全體公民以表示；換言之，只能由法律上委以表示全民意志的職務的人以表示。見 Duguit, “Traité de droit constitutionnel” (3d ed.), vol. II, p. 445.

〔法國人民對於天賦權利說的反對〕 這種認一切公民無論何人皆完全有投票選舉的天賦權利的主張，絕未爲以後法國的任何憲法所採納。一七九五年的憲法，實際即採納一七九一年憲法所宣布的原則。(註二)宣布凡法國人民皆爲公民，但選舉則爲一種職務，必須具備某等條件(其中之一爲納稅)的人方予以選舉權。不過佩因(Thomas Paine)以及其他的激進分子，卻仍極力辯護選舉爲公民天賦權利的主張。

一八四八年法國初次實行普及選權制，當時主張普及選權制的理論，大致也與一七八九——一七九一年時的理論相同，但在憲法本文內卻並沒有宣布一切公民都有選舉的天賦權利這種主張；相反，憲法第二十八條規定立法部制訂的選舉法，必須具列種有些法國公民不得參與選舉的理由。憲法這項條

文實與法國公民皆有投票選舉的天賦權利說相衝突。(註二)

(註一) 據該有限制的選舉權的發言人 Boisy d'Angles 認法國一七九三年憲法的特徵爲「無政府的組織」(“the organization of anarchy”) 見 Shepard, “The Theory of the Nature of the Suffrage,” 載於 Proceedings of the American Political Science Association, 又附載於 American Political Science Review, vol. VII (1913), p. 126 所引。

(註二) *Triguit* (見他的 “Traité du droit constitutionnel” (2<sup>d</sup> ed.), vol. II, p. 447 及其 “*Vélar, les gouvernantes, et les agents*,” vol. II, ch. 1) 把法國學說檢查一番以後，認爲按照法國人的概念，選民是權利者同時也是義務者，選舉權是一種權利，同時也是一種職務。所謂權利，即被承認爲公民的權利，如果在公民資格之上又附有法律上規定個人可以投票選舉的其他資格，那麼這種權利即附帶有投票選舉的「權力」，所謂義務，即指國家委任一位具備公民資格的人民，命令他去投票選舉以參加某種公共的活動。(*arrêté du Malherby* 在他 “*Théorie générale de l'état*” (1922), vol. II, pp. 440 ff. 對於這個問題也有極精彩的討論。他的結論與 *Duguit* 相同，認選舉權爲一種個人權利，同時亦爲一種國家職務，就屬於行使的個人而論，則爲一種權利，就發生的效果進一點看，則爲一種職務 (見 p. 403)。*Essai sur l'Essence du droit constitutionnel*,” 7th ed., vol. I, pp. 397 ff.

〔選舉爲一種職務說〕 認選舉爲國家給予認爲最能行使選舉權以謀公益的人的一種職務，並非

爲屬於國家一切公民的天賦權利，現在實際上已成爲所有政治學家關於選舉權性質所操的共同見解了。（註一）選舉是一種特權；至於行使選舉權究竟是否爲一種道德的義務，抑或應該作爲法律的義務，則現在各家意見並未一致。

實際上世界各國的選舉制度，就是那些最激進的民治國家，無不根據這種原則。但在缺乏精細辨別能力的羣衆，依舊認爲每人都有一種投票選舉的根本或天賦權利，這種權利，因爲他沒有能力卽加以剝奪。（註二）婦女選舉權的要求，一部分的理由卽根據於此。

（註一）參見 Story, "Commentaries on the Constitution of the United States," vol. 1, sec. 580; Carré de Malberg, "Théorie générale de l'état" (1922), vol. 11, pp. 420, 428, 445; Fauriol 於 "Éléments de droit constitutionnel" 7th ed., vol. 1, p. 308 言凡宜有選舉權爲一種「社會職務」的地方，選舉權的行使，較定于以選舉權的公民都具有爲社會謀公益而行使選舉的充分能力。

亦可參考 Bluntschli, "Politik," p. 421. 他說得很正確：「國民選舉權並非人類的天賦權利，而是屬於國家，爲國家所賦予，用以爲國家謀利益的權利。這種權利非立於國家之外，並不能用以與國家對抗。國民的使用這種權利，並非因爲人類的身份，而是因爲他公民的身份。他所以有這種權利，而非由於他所固有，非用以爲謀個人生存的發願；乃由於國家憲法所賦予，用以爲謀國家的利益。」

與此等相同者，如 Ritchie, "Natural Rights," p. 25; Meyer, "Wahrheit," p. 41; Ostrogorski,

"Rights of Women," pp. 101; Jevons, "Constitutional Conventions," sec. 387; Jevons 謂選舉權「完全不是」一種權利；是一種義務，加於或授付若干公民非全體公民的一種委託。Maryland 最高法院關於 Anderson v. Barker (23 Md. 349) 一案判詞中說：「就在最自由的共和國，選舉權並不是固有與不可取消的權利；任何文明社會，若肯按照它們自由意志及幸福而自行規定或修改着的選舉制度的基礎……」

(註1) 參參 Bryce, "Hindrances to Good Citizenship," p. 65; Shepard, "The Theory of the Nature of Suffrage" 載於 *American Political Science Review*, suppl. vol. VII (1913), p. 127.

〔行使選舉權是否為一種義務〕 如果說選舉權是為社會公益而課加或囑付個人的一種職務或委託，加以邏輯的推論，則負有這種職務的個人，似乎就有履行這種職務的義務。(註二) 既然如此，那麼法律應該不應該強制個人投票呢？換言之，普通一般認為道德的或公民的義務，應否作為法律的義務？對於忽略這種義務的人，是不是應該同對拒絕行使陪審官職務的人和常見的不履行被選或被委任為官職的義務的人那樣加以懲罰？政治學家與政治家主張應加懲罰的，也不無其人。他們以謂，凡採行代表制民治政體的國家，凡有選舉權者皆應參與官吏選舉及立法案與公共政策問題的複決總投票的集會，否則投票的結果，就不能確切的代表選民的真意。(註三)

(註1) 參看 Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed.), vol. II, p. 448.

(註2) Duguit 的意見似乎是如此見 "Manuel de droit constitutionnel," pp. 91-92, 和他的 "Traité de droit constitutionnel" (2d ed.), vol. II, p. 448. 概論強迫投票制的 Fréd. Moreau, "Le vote obligatoire" 載於 Revue politique et parlementaire, vol. VII (1896), p. 36; Mallat 於一九〇六年四月十日出版的 Revue politique et parlementaire, p. 119; Contant, "Le vote obligatoire" (1898); 和 Jesse 於一九〇五年的 Revue du Droit Public, p. 789.

〔強迫投票制度〕但在實際上，各國尙罕有行強迫投票制度的。現在實行的，似乎只有比利時，羅馬尼亞，西班牙，阿根廷，荷蘭，捷克斯拉夫，以及瑞士的若干郡。比利時因為鑒於許多選民的放棄職責（一八八四年放棄職責者佔全體選民百分之三十一，一八九二年的重要選舉，放棄職責者佔百分之十六——選民所以放棄職責者，無疑一部分因為選民須赴各選舉區，主要市鎮的不便所致），遂將強迫投票制度採入於一八九三年憲法中（第四十八條）。（註1）對於放棄投票權者的懲罰，比較很輕，初次放棄者僅加申斥或科以一「佛郎」至三「佛郎」的罰金，犯至第四次則剝奪選舉權與任公務職之權。這種懲罰證明極有效驗，放棄投票權者立即減至百分之六，以後的百分率大致如此。一九二一年比利時廢除複數選權制 (plural voting)，仍保留強迫投票制，於此可見比利時的一般民衆，尙無取消這種制度的要求。

西班牙於一九〇七年以法律採行強迫投票制，法律規定凡年滿二十五歲的男子，除去法官、教士、公證人（notaries）及年過七十歲以外，如果不是患病，或離開選舉區，皆必須投票。凡放棄投票權者，則宣布他的姓名以示譴責，並增加他賦稅的百分之二，如果他國家的官吏與僱員，則減少薪俸的百分之二；要是他連續再犯，則剝奪以後任公職的權。但，據說法律的規定大部分成爲具文，事實上有些鄉區選民不投票者竟達百分之八〇。（註二）

阿根廷於一九一二年以法律採行強迫投票制，據說結果是成功的。以比利時於一八九三年採行強迫制的同一原因，荷蘭於一九一七年亦修改憲法採行這種制度。初次放棄投票權者罰三「佛羅林」（Florins），以後每犯一次罰十「佛羅林」。不過因爲這種制度備受反對，使法律的實行很困難。據說尤其在阿姆斯特丹（Amsterdam）與海牙兩地，最近有過一次選舉，許多人民互相聯絡，故意選舉極荒謬的候選人，使這種制度成爲嘲笑之的。（註三）一九二五年的憲法修正案中把這項條文刪去，此事現在由制定法規定，民間仍多要求取消。一九二〇年二月二十九日的捷克斯拉夫選舉法，採行強迫投票制，但強迫辦法不適用於病人及年滿七十以上的老人。所規定的懲罰極重：最重要者罰銀幣五千「克郎」（crowns）或科以二十四小時至一月的拘禁。一九二三年羅馬尼亞的憲法，規定選舉國會兩院議員人民必須投票選舉的強迫制度（第六十四與六十八兩條）。在「歐戰」前，德意志有若干邦也曾實行強迫投票制。

法國自一八七五年以來在選舉參議員方面，即已實行強迫投票制。(註四)近年已有把這種制度推行到一切選舉的運動。一九二一年衆議院議員巴得美爾教授提出這種目的的議案，審查此案的委員會的報告也表示贊同，但衆議院似乎始終沒有將此案付表決。麻塞朱色次邦最近修改憲法會聯帶討論到採行強迫投票制的問題。英國在一九二二年的國會選舉，全體一千四百萬選民中放棄選舉職責者有四百六十五萬選民，故在英國似乎頗有主張採行強迫投票制的意思。

(註一)見 Reed, "Government and Politics of Belgium," p. 86. 亦見 Nerlax, "Compulsory Voting in Belgium," 載於 Annals of the American Academy of Political and Social Science, Sept. 1900, pp. 276 ff.

(註二)見 Robson, "Compulsory Voting," 載於 Political Science Quarterly, vol. XXXVIII (1923), p. 571.

(註三) Amsterdam 約有二萬四千名選民，即以此種態度互相聯絡選出了一位聲名狼藉的浪人爲該市市議員。見一九二五年六月的 Current History.

(註四)見法國一八七五年八月的法律第十八條。

〔反對強迫投票制的理論〕強迫投票制度現在幾乎爲一切政治學家所反對，他們認爲無論就政



治學理論或政策而言，皆不能爲之辯護。這種制度認定投票爲對於社會的一種法律上的義務，而非一種特權或道德的義務。但，公民荒忽他公民義務以及他爲社會一分子的責任，這種行爲無論如何可責，國家殆並無以法律手段懲罰不履行這種義務的人的權限。(註一)普及選權制的價值，有賴於認選舉權爲特權而同時又爲道德上的義務。他們說，如果法律強迫人民以行使選舉權，則人民即會形式的敷衍了事，全不計及公共福利，甚至如「法國革命」時代的巴黎共和黨人 (*sans-culottes*) 那樣受金錢爲出席的報酬。結果將使這種特權的價值顯然降低。而且，強迫投票制可使選舉票更易於收買，而有按市價論值的危險。(註二)

(註一)參考 Laiber, "Political Fabric," vol. II, p. 200

(註二)參考 Bradford, "Lessons of Popular Government," vol. II, p. 187. 嚴厲批評強迫投票原則的書務，

可參 Hamier, "Éléments de droit constitutionnel" (3e éd.), pp. 216 ff. 亦可覽 Bonollet, "La crise de

l'état moderne," pp. 48-65. 及 Tait, "Popular Government," p. 19. 兩者皆反對這種制度認爲在原則上既不健全，

實行上也困難孔多。但曾有精密研究的 Professor Parthenay 對於比利時強迫投票制實行狀況則謂比利時人民一致認爲「這種制度」已證明爲訓練人民政治教育的有效方法。

英國學者 Robson 在他所引的論文中，結論強迫選民投票的制度，不應從它理論的健全與否爲判斷，應該看它合於確立

與否，即實際的利益是否勝於弊害？如果所加的懲罰不致於激怒人民，一般人民不以強迫投票為具體而微的苛政，如果一般人民均願意遵守法律，而結果同所傳的比例時那樣的有利，那麼就儘可採行強迫投票制——至少在有大批放棄選舉權的選民的英國。

〔複數選權制與加重選權制〕現代的民治原則是如此的：一切成年男子（就算每一成年婦女吧）凡沒有品行不良或缺乏能力而喪失選舉資格的人外，都應該有一票選舉權。但各人所投票的效力究竟應否完全相等，是不是任何人只能有一票的選舉權？現代學術與一般實際制度皆採取肯定的見解。但主張或採取複數選權制或加重選權制（plural or weighted voting）有時又稱為差別選權制（differential voting）的，也並非絕無證例可援。比利時曾於一八九三年憲法修正案中採行這種制度。凡年滿二十五歲的男子，在選舉區內居住一年以上者皆有選舉權一票；凡年滿三十五歲的男子，有子女，並每年向國家納五「法郎」以上的租稅者，以及年滿二十五歲土地價值在二千「法郎」以上的地主者，得附加一票。凡公民年滿二十五歲，得有專門以上學校的畢業文憑或有讀完中級學校的證明書者，得附加二票；現任官吏或卸職官吏，或前曾經營或現時正在經營一種可以斷為至少須受有中級教育的人始能勝任的私人職業的，亦附加二票。但無論何人，投票權不得超過三票。（註一）

這種制度實際上最利於農民、教士、官吏，和自由職業階級，使天主教黨永遠保持政權，而剷除社會黨之勢力，因為社會黨的黨員大多數只有一票。（註二）在「歐戰」前不久，比利時國內已開始發生一種強

烈的運動，要求取消這種少數選民以多數選舉票的違反民治不公平的選舉制度。社會黨組織遊行示威與全國總罷工以反對複數選權制；『一人一票』（“one man one vote”）的口號出現於每次選舉運動中。（註三）一九二一年比利時修改憲法，在各種趨向民治的改革中，其一是取消複數選權制。

（註一）見比利時憲法第四十七條，亦見 Dadd, “Modern Constitutions,” vol. I, pp. 132-133; Duguit,

“Traité de droit constitutionnel” (2d ed., 1923), vol. II, p. 703. 詳細研究比利時複數選權制歷史與運用狀況的

書籍，見 Dupriez, “Le suffrage universel en Belgique” (1901). 亦可見 Desjardines, “La liberte politique

dans l'état moderne,” pp. 289 ff.; Barthélemy, “L'organisation du suffrage et l'expérience Belge” (1912),

和他的 “Le problème de la compétence dans la démocratie” (1918), pp. 41-42; Kocq, “Government and

Politics in Belgium” (1924), p. 41

（註二）不過應該說明的，也有許多工人得有兩票，許多身為家長的工人得有三票。

（註三）關於這種系統，可見 Schapiro, “The Political Strife in Belgium,” 載於一九二三年的 “The Independent,” pp. 1085 ff.

〔加重選權制的優點〕 比利時制度實代表着想兼有普及選權制與席治維克所謂的「加重選權

制」（“weighted voting”）兩者優點的之種努力。它認為不使社會中無知識無教育的民衆，超過或踐

購有智識有才德的少數人即可以減輕一般作爲普及選權制中固有的弊病。這種制度所根據的基本假定，即認爲在選舉官吏投票時，國中某一部人的意思應該比較其他人民的更被重視；各人都應該有一票，但有些人民卻應該不止一票。簡括的說，它承認有一部分人比較他人爲睿智，比較更適宜於選舉，其確定人民總意時，他們的意思該更加重視。也就是特勃 (Taino) 所謂選票不應以「數量計」(“counted”) 應以「重量計」(“weighed”) 的實際應用。比利時制度在當時就考慮到各人的財產、教育、職業，及家庭關係等因素。此數種因素以決定各人投票權的重量。(註一)

(註一) Farnien (見他的 “*Éléments de droit constitutionnel*” p. 240) 批評複數選權制，以爲它根據於邏輯上自相矛盾的原則之上。他問：如果說它的目的在於消除偶然因爲無選舉能力者產生的弊害，那麼完全不予以選舉權豈不更合憲？法律上予以選舉權，不啻即承認他有選舉能力。爲什麼又要給他人以更優越的權利？Maerxlinck 批評比利時制度，認爲它與普及選權制抵觸，且實際陷於邏輯上的矛盾。這論複數選權制問題的書籍，可覽 Denost, “*La orles de l'état moderne*,”

pp. 93 ff

〔反對加重選權制的理論〕 反對加重選權制的主要理由，在於很難於得一個分別各人選票價值輕重的公平實用的標準，凡以財產、教育、職業、家長關係等等爲標準的任何計劃，大抵都很武斷。例如財產通常往往因緣牽連機會而得，並非因爲節儉、經濟，或才能所致，就算如此吧，公衆輿論也深深反對把財產

爲取得政治權利的基礎，在民治國家亦不容易容納這種制度。有時有些主張這種制度的人說，富民需要國家保護的利益比較貧民爲多，故他們參與選舉執政者的權利也應按比例增加。(註一)對於這一點又可加以答覆：富人的自衛能力遠較貧民更大，因之他需要國家保護的程度就要比貧民爲小。再則加重選權制足以造成階級專制及少數富民統治的政體——爲一切政體中最可痛恨的政體。有些人以爲職業的性質可以作爲決定選票價值的公平而且實用的標準。他們說，僱工類較僱工的才智爲高；銀行家，製造家，商人較藝匠爲高；從事於高尚職業者較從事於無技能的職業者爲高；其他職業都是如此。

(註一)參考 *Edgeworth, "Elements of Politics,"* p. 380

〔密爾的辯護〕 密爾是主張「加重選權制」的一人，他以爲凡「辦理這種高尚職務」的人，皆可適當的授以兩票或三票選舉權。密爾盛稱加重有智識者選舉權的複數選權制，認爲它是「抑制最無智識者數量的優勢的平衡力」。他更說，複數選權制可爲消除「完全普及選權制」，「得不償失的各種弊病」的手段。凡選舉權很普及之處，最好「允許大學畢業生，所有確已進過高等學校者，所有從事高尚職業的人，或者其他特別以這種資格登記的人，憑了這種資格可以在任何其他登記的選舉區投票，仍保留着他在所居本地以普通公民身份而得的一票。這種建議的詳情細節，自有待於討論；但在我看來，理想的真正代表制政體顯然就在這一方面，應用所能達到的最實用最好的方法，向此努力，也正就是真正

的政治進步的途徑。』

〔比利時以外其他各國的複數選權制〕 在英國教區選舉，與救貧監督人 (poor law Guardians) 的選舉，以前都應用過複數選權制。就在現在，某種情形之下，一人仍可投兩票。例如一人在他居住區以外的其他選舉區，佔有每年租金在十鎊以上的因營業而用的建築物者，他即可在兩選舉區各投一票。又得有任何大學學位的人不惟在他居住的選舉區可投一票，即在所屬大學的選舉區亦可投票。

自由黨歷來的政綱之一，即為完全取消複數選權制，一九〇六年自由黨執政，內閣提出確立「一人一票」原則的議案。議案雖在眾議院通過，卒為貴族院所否決。(註一) 一九一八年又與那年的選舉法 (Suffrage Act) 同時討論到，但保守黨議員堅持加以保持，作為防止淹沒有學識及有資產的選民的手段。結果自由黨議員同意保留複數選權制原則，但附以上面所述的限制與條件。(註二)

在「歐戰」前，德意志有些邦實行不平等的選舉制度。例如普魯士眾議院，即按照三個階級為選舉基礎，各區選民以納稅多寡分為三個階級，各階級各成選舉團體，各別選舉議員。結果，正如所預期的，使富民階級在立法部所佔的代表遠多於所應得的數目。按照近代民治的標準，這是世界上最老式最不公平的選舉制度。(註三) 社會民主黨雖在全普魯士佔有過半數選民，但實際上很少能夠選出一名代表充眾議院議員。在選舉普魯士市議員時，也採用這種制度。(註四) 此外德意志尚有幾邦的邦議會選舉，也是

如此，最顯著的爲一九〇九年以前的薩克森 (Saxony) 選民因官職、財產、或教育的關係，可以得一票至四票的選舉權。(註五)

在德意志有人根據了下面的學說替這種制度辯護：以爲選舉權的不平等與真正的民治政體並不衝突，制定選舉制度時，應該兼顧和財產和數量的利益，選權普及平等選權將使與國家利害關係最少的人執有政權以榨取富民階級。(註六) 單就市政府而論，德國的學說以爲市自治團體類似私人股份公司，所以惟有股東（即納稅者）方能要求參與管理市政的投票權，投票權的大小亦應以利害關係的大小爲標準。

(註1) 見 Lowell, "Government of England," vol. I, p. 215.

(註2) 見 *ibid.*, "Governments of Europe," p. 130.

(註3) 在這種制度之下，一九〇三年曾有二人在二一五九個選舉區所納租稅都佔此等選舉區租稅總額的三分之一以上的事。一八九三年曾有十九名閣員（其一爲 Prince von Bismarck）中有六名出自第一級，有三名出自第二級，Trostschke, Von Sybel 兩位學者和 Prince Radziwill 都在內。F. G. Gerlach, "L'histoire du droit électoral prussien"; Brocard, "La réforme électorale en Prusse, et les partis," 載於 *Revue politique et parlementaire*, Feb., 1912, p. 289; Barthélemy, "Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine," p. 70; Ggg,

"Governments of Europe," pp. 681 ff.

(註四) 見 Minro, "Governments of European Cities," pp. 128 ff., Brooks, "The Three-Class System in Prussian Cities," 載於 Municipal Affairs, vol. II, pp. 386 ff.

(註五) 關於歐戰前德國各邦的選舉制度可覽 Dodd, "Constitutional Development in Foreign Countries," 載於 American Political Science Review, vol. IV (1910), pp. 387 ff.

(註六) 見各德國學者在 "Modern Germany in Relation to the Great War" (Whitlock 一九一六年英譯本) 書中的辯議，尤其是 p. 218 Professor Schmoller 的議論。

〔複數選權制的消滅〕 一九一九年德國新憲法規定各邦 (Länder) 立法部必須按平等選權制選舉。於是各邦即願意也不能再採用選權不平等的選舉制度。

一九〇七年以前的奧國，採用極複雜的五級選舉制度，有產階級與納稅階級極佔優勢。在一八九六年前，惟有納稅人始有選舉權，是年起另立一個新的階級，作為普及選舉的基礎，可選出下院全院議員的六分之一。一九〇七年的憲法修正案中，廢止五級選舉制度，關於下院所有代表的選舉，成立成年男子的普及選權制。(註一) 自『歐戰』以後，歐洲憲法發生了重大變化，複數選權制 (或稱為加重選權制) 除前而說過的在英國而存有極受限制的方式外，已不復見於歐洲。單就允許個人在他居住區和他不動



產所在區都可投票選舉，一點而論，根據納稅與派選代表有相互關係的學說而言，尚不無可以加以辯護的餘地。

(註1) 見 Dodd, "Modern Constitutions," vol. I, p. 77, note 6. 亦見他在 *American Political*

*Science Review*, vol. IV, p. 330 的附註。

(法國的家庭選舉制的建議) 在歐戰二期間的法國，有人大事宣傳，主張採用家庭選舉制 (family voting)。家長除自身有一投票權外，並得代他妻室子女每人各投一票。主張這種制度的主要理論，以為這種制度予人酬報之厚，可以有效的獎勵增加家庭人數因而增加法國日漸減少的人口；再則，按照這種制度選出的國會，才真能代表全國國民，因為主張者認為國家的真正基礎畢竟在家庭而不在個人。主張採用這種制度的議案，曾屢次在衆議院提出，一九二〇年提出的那次議案，有過兩百名衆議院議員的附議。(註1)

(註1) 見 Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, p. 451. 此外尚有許多討論這問題的法文書籍，尤須覽 Entere, "Le vote familial" (1923); Landrien, "Le vote familial" (1923); Pano,

"Le vote familial" (1924); 和極詳細的 Gooch 所作的論文 "Family Voting in France," 載於 *American*

*Political Science Review*, vol. XX (1923), pp. 289 ff.

〔在日本方面〕日本在討論一九二五年的選舉法辯論中，曾有人亟力主張祇准家長（不論男女）有選舉國會議員的選舉權。（註一）

（註一）見 Outley 於 *American Political Science Review*, vol. XX (1926), p. 305 所述。

## 二 選民的組織

〔最初的限制〕關於選民的組織問題，即那些人應該享有選舉權，那些人不應該享有選舉權，各國各時代的理論與制度，實際上都互不相同。十九世紀民治史中最顯著的現象，怕就是自選舉基礎狹窄，間接選舉，選舉權不平等的選舉制度逐漸進化而成現在的選權普及，直接選舉，選權平等的選舉制度這一件事了。宗教上，經濟上，種族上，及性別上的種種限制，在此洶湧澎湃的民治潮流前，都一一的相繼消滅，到現在已很少阻礙再存留着。但在十九世紀初葉，就是美法兩國都普遍的具有許多重要限制。

〔法國的限制〕在一八一四年『復位』時代的法國，規定每年納稅三百法郎以上及年滿三十歲為行使選舉權的必須條件。（註二）一八三〇年的革命，把選舉國會下院議員的條件自每年納稅三百『佛郎』減至二百『佛郎』，年齡資格自三十歲減至二十五歲。在『復位』時代與『七月帝制』時代，選民人數在全國人口中都是佔很小的數目，這一點就成為各地人民騷動不滿意於政府的原因。要求成

年男子直接選舉的普及選權制運動，到一八四〇年左右就被活躍起來了，一八四八年二次共和成立，這種運動才告成功，憲法規定採取直接選舉的普及選權制，凡年滿二十一歲且享有私法上權利的所有法國人民，無論財產多寡，皆為選民。這種制度繼續行於第二次帝制與第三次共和，一直到現在。

(註一)見法國一八一四年憲章第三十五條。關於法國選舉制度史的詳盡的敘述，可覽 Duguit, "Traité de droit

constitutionnel" (1st ed.), vol. II, pp. 175 ff. 及 Fauchon, "Éléments de droit constitutionnel" (5th ed.), pp. 312 ff.

〔英美兩國的限制〕英國在一八三二年以前，祇有在郡 (counties) 內每年有四十『先令』以上所得的地主，始有國會選舉權；十八世紀四十『先令』的價值當然遠過於現在四十『先令』。(註一) 十七十八世紀時代的美洲殖民地，普通都以田產為取得選舉權的資格，有些地方還有各種宗教的資格限制。例如一六九一年的麻塞朱色次特許狀 (Charter of Massachusetts) 即限制祇有每年有四十『先令』以上所得的地主，或有值四十鎊以上的其他財產的財主，始能取得選舉權。(註二) 同樣最初各邦的邦憲法，普通也都限制祇有有產階級才有選舉權。有些邦，如紐罕什爾 (New Hampshire)，德拉瓦 (Delaware)，喬治亞 (Georgia)，和賓夕爾瓦尼亞 (Pennsylvania) 僅規定每年納稅若干而已；但其他各邦，則限制祇有地主方有選舉權，規定的每年土地所得，自麻塞朱色次的三鎊，至紐傑爾西 (New Jersey) 的五十

鏘，輕重不等。(註三)

但自一八二〇年以後，民治思想傳播極速，選舉權的限制即開始消滅，到了十九世紀中葉，雖各處偶然有規定極輕微的財產上限制者，實際上所有一切白種的成年男子都已取得了選舉權。僅有一二較老的邦，限制祇有寫讀能力的人才可選舉權。

(註一) 見 Rogers, "Economic Interpretation of History," p. 32.

(註二) 見 Courtlandt F. Bishop, "History of Elections in the Colonies," ch. 2; 亦見 Lator,

"Encyclopedia of Political Science," Art. "Suffrage"

(註三) 據論美國最初各邦憲法所規定選舉權限制的，可參 W. C. Morley, "The First State Constitutions,"

載於 "Annals of the American Academy of Political and Social Science," vol. IV, pp. 20-22; 亦見

Schouler, "Constitutional Studies," pt. 1, ch. 4.

(德國及其他國家的限制) 德意志在一八七一年帝國憲法之下，選舉聯邦衆議院所採取的制度，雖規定選舉人必須滿二十五歲，實際上等於成年男子的普及選權制。像前面說過的，普魯士、薩克森和其他各邦所行的選舉制度，卻是間接的，不平等的，和限制的。一九〇七年以前的奧國，祇有一小部分下院議員出於普及選權制所選舉。在匈牙利，選舉權根據於很複雜的財產，納稅，教育的資格限制的制度之

上，用以使馬紫兒人（Mazari）能在國會中保持絕對的優勢。挪威直在一八九八年才採行成年男子的普及選權制。一八九三年前的比利時也有納稅資格的限制，結果使全國四百萬人口中，只有七萬九千人有選舉權。（註一）一八九三年取消納稅資格的限制，但因為採行上面所說的複數選權制的結果，使貧民階級的投票力量，遠低於平等選權制下所能有的力量。意大利在一九一二年以前，曾有納稅與教育資格的限制，結果使全國三千四百多萬人口中，僅三百萬人有選舉權。一九一二年取消這種限制，選民即增至八百多萬。（註二）日本在一九二五年以前，亦有納稅資格的限制，結果使全國絕大多數成年男子都沒有得到選舉權。（註三）

（註一）見 Wood, "Government and Politics in Belgium" (1925), p. 30.

（註二）見 Geig, "Governments of Europe," p. 332. 但見 Mensolini 執政後，又加有種種新限制。

（註三）詳細的情形，可覽 Quigley 於 American Political Science Review, vol. XX (1925), p. 303 所述。

〔反對普及選權制的最初的議論〕現在已經普遍採行了的普及選權制，經過長期的運動而卒告成功，但在運動之中曾受許多反對者的攻擊，認為是一種不良而且有危險的制度。歷史學家馬可萊在一八二〇年官稱，「按照功利主義的原則，採行普及選權制，勢必造成一種大規模的掠奪，如果英國一旦實際採行，將使少數半裸的漁夫與海鷗島狐共分此歐洲最大城市的殘墟而已。」（註一）

勒啓 (Lecky) 在他民治和自由 (Democracy and Liberty) 書中，像前面已經說過的，詳論他所認爲的無知識民衆參政的危險，極力主張採用一部分以財產與教育爲基礎的選舉制度。他說，立法機關根本就是個徵稅的機關，因之其選舉應該限於大體由納稅人所構成的選民團體。(註二)「我們最近就會有的政治上大問題之一，就是，歸根結底說起來，世界究竟應該由沒有知識的人來統治呢，抑或由有知識的人來統治。」說「權力的最後淵源應該屬於一定爲人口中多數的最貧窮，最無知，最無能力的人，這種理論顯遠人類過去的一切經驗。」(註三)勒啓繼續說：在善及選權制之下，多數人民對於公意的構成絕無絲毫貢獻，不過按照他人或團體的指使而從事投票選舉，或者有時並不知候選人的才德和問題所在，任意一試，所以選舉結果很少能夠代表真正的公意。某人「投票或投黃，」正因爲他父親是這樣投法的，並不管所涉問題的是非；又有許多人，投選純受偏見的支配，以及類此等等。如果國家發生了一次的大饑饉或其他災禍，政府的無從支配這種災禍，正如它無從支配星球的運行一樣，但民間就會產生一種對政府的不滿心，這種不滿心理常足以左右原來遊移不定的選票，並且有時可使原來勢均力敵的選舉發生劇變。」勒啓預言假定有一天，一般人把那種以最無知識階級執政權作爲改良世界，使國家進步的最好方法的學說，認爲最光明進步的學說的話，那就會出現「人類愚史上，一件最出奇的事」了。

梅茵是位最有力量之民治政體的批評者，在討論無知識民衆對於科學進步的態度時，確言今日美

國排除自由貿易政策的普及選權制，如在以前實行，必已禁止使用紡織機了。它必已禁止打穀機，禁止採用格說哥利曆法 (Gregorian calendar)，必已恢復斯圖亞特王朝 (Stuart) 了。它必定會與一七八〇年焚燬曼斯斐爾勳爵 (Lord Mansfield) 的宅第和圖書館的暴徒，一同起來誅滅羅馬天主教教徒，一定會同一七九一年焚燬蒲銳斯特里博士 (Dr. Priestley) 宅第和圖書館的暴徒，一致起來誅滅分離派教徒 (Disenters)。(註四) 史梯芬論及『人人皆應有『票』的作』為衆所採納的政治學說，『宣稱他必堅決反對這種理論。他斷言普及選權制的理論與實施，皆足以『顛倒我所認為智者與愚者間的和自然的關係。』(註五)

比利時公法學家拉維雷也是一位普及選權制的批評者，一方面承認普及選權制有提高個人尊嚴與訓練民衆政治教育的優點，但斷言在議會制政府之下，普及選權制足以『斷喪自由，秩序和文化。』(註六)

(註三) 見 Fisher, "The Republican Tradition in Europe", p. 326 所引。

(註二) Locky 辯護一八六七年以前英國所行的限制選權制。他說，世界上究竟有無比較英國一八三二年至一八六七年憲法更好的憲法，很可以致疑。他說『世界上很少議會制政府，能夠同它那樣產生那麼多的人才，很少能夠比它更切實代表大國家的各種利益和意見，也很少比它在種種困難的情形之下，更能提高政治的純潔和愛國心的了。』見 Locky, "Democracy and

Liberty," vol. I, p. 18.

(註三)見 Lecky 該書 vol. I, p. 21.

(註四)見 Maine, "Popular Government," p. 36.

(註五)見 Stophen, "Liberty, Equality, and Fraternity," pp. 288-248.

(註六)見 Lavoley, "Le Gouvernement dans la démocratie," vol. II, pp. 51-52.

〔普及選權制的成功〕 但在此洶湧澎湃的民治潮流之前，民治勢力已經以不可抗禦的力量掃盪一切，正如史梯芬所承認，就在他著書時一八七三年的英國也是如此，所以主張限制選舉權的呼聲，已不復爲人所聽信。英美等國授予民衆以選舉權，並沒有將發生如勒啓、梅茵，和史梯芬新預言者的那種惡果的證據。不過，他們所提出的對於普及選權制的危險的警告，也不可忽視。無論就理性與經驗言，他們所說的無知識民衆缺乏自治能力的確是可以充分成立的真理。如果要期望全體人民參政結果良好，必須先使人民適宜於自治，使之有自治的能力。授選舉管理國務人員的大權於無能力無道德的階級手中，正如白倫智利說得很妥切的，等於國家的自殺。拉維雷說，把選舉權予無知識的人民，今天就會陷於無政府的狀態，到了明日就會陷於專制制度之下。(註一)這種議論的是非如何，可姑置勿論，要之我們應該深信爾的話，在普及選權制以先，必須先有教育的普及。

(註一)見 Lavoley, "Le Gouvernement dans la démocratie" vol. I, p. 320.



## 三 婦女選舉權

〔反對婦女參政的理論〕 與民政體的傳播和擴大一般成年男子選舉權普及的運動同時進行者，有婦女參政的運動。在普及選權制的理論最盛行的一「法國革命」時代，曾有人遞請願書於國民會議，要求將選舉權推及於婦女，並且得到公多爾塞等有力分子的贊助。請願書中以爲選舉權如果算是公民的天賦權利，那麼就不應該否認婦女的這種權利。但民政運動結果使男子已取得參政權很久以後，一切國家，就是那些最民治的國家，婦女仍舊完全沒有參政之權。各國都認爲限制祇有男子有選舉權制度，與民政體原則，或政府統治須得被制者同意的理論毫不衝突。

反對婦女政治解放的理論，無疑讀者必已知，無庸於茲再詳細贅述。簡括的說，其中最主要的理由之一，即謂如果婦女積極參加政治生活足以使女性改變，消滅婦女所以有別於男子的特性。

持這種見解的人，認爲養育子女是婦女的特有天賦，婦女活動的天然範圍爲家庭，而非政治舞台，婦女的天性不適宜於從事政治生活；假使她把自己離去家庭，轉而從事於政爭，那麼她所治理的家庭和她天賦所在的養育子女的事務將必歸於忽略。簡言之，政治生活的繁忙和養育子女料理家庭的義務兩不相容。伯倫智利說，家庭的幸福有賴於爲妻者甚於爲夫者，所以予婦女以選舉權，不啻打擊家庭的完整，且

足以減少家庭生活的快樂。要使一個男子對「政治的婦女」(‘political woman’)發生尊敬心，事實上為不可能。他又援引亞里斯多德的話，說祇有男子才為預備作政治生活的。再則既然不能期望家庭為投票的一個單位，授婦女以選舉權，將使家庭中夫婦的意見對立，適足以使家庭分子失和內訌。反之，如果妻悉照她丈夫的忠告或指使而投票，那麼她所投的票不過她丈夫票的重複而已，給了她以選舉權也不能得到什麼好處。伯倫智利認為在這種情形，不如給丈夫以二票，使為妻者有使用她很大潛勢力以左右她丈夫意見的權利，而無親自參與選舉的義務和責任。伯倫智利與拉維雷都認為，如果信奉天主教的國家授婦女以選舉權，結果將使教士階級握政權，因為婦女的票很容易為天主教士所操縱。伯倫智利宣稱，德意志國家與教會的教化戰爭 (Kulturkampf) 已充分表明婦女的意見很容易受天主教士所操縱，要是婦女在當時已與男子有同等的選舉權，戰爭勝利必已歸於教會。(註一) 法蘭西意大利兩國婦女 所以迄今仍未取得選舉權者，其中原因之一即由於這一種的恐懼。

有些反對婦女參政者說，既然婦女身體上不能履行男子所負擔的一切公民義務，故婦女沒有要求這種特權的權利。婦女不能服軍役，不能參加民團，不能參加臨時平亂隊 (posse comitatus)，此外尚有其他種種事務婦女不能親自參加，親自參加即有傷婦女的特性與美德。但，如席治維克說得很對的，在服軍役者主要以自願應募者充當的國家，以及很少召集受特別軍事訓練的人以服軍役的國家，則服軍役

## 理由就毫無適用。(註二)

(註一) 見 Bluntschli, "Politik," *Uk. X*, ch. 2; Lavdjev, "Le Gouvernement dans la démocratie," vol. II, pp. 62 ff. 與此論調相同者，可參看 Treitschke, "Politik," vol. I, pp. 252 ff., Treitschke 嘲笑婦女參政的整個思想，他指加拿大予婦女以一部分選舉權為「反社會行為之一」如非為虛偽而專為人民，殆絕不敢如此。Bentham 也是堅決反對婦女參政制度的一人，他說男女兩性自始即有天然的分工分職，社會生活的責任屬於男子，管理家庭的責任屬於女子。教育使這努力養成了和固定了這種的習性。「真正進步不在於把婦女引入社會生活或以前專為男子所從事的事業，乃在於使婚姻更健全安全，政婦女出於勞苦工作的奴隸狀態。」見 Isambard, "Elements de droit constitutionnel," p. 308. 反對婦女參政制也的強有力理由，尚可覽 Professor A. V. Dicey, "Lectures to a Friend on Votes for Women" (1900), 及 Philip Boott 於 1894 年在 New York Constitutional Convention 所論，關於反對婦女參政的比較重要文獻目錄，見 Merriam 的 "American Political Ideas," p. 91.

(註二) 見 Sidgwick, "Elements of Politics," p. 385.

〔婦女參政的辯護〕 有人答覆上述和其他的理論，以謂公民的其他條件都具備，單是區區性別上的差異，實不能成為給予或不給予選舉權的邏輯的或合理的理由；簡言之，決定選舉權的標準係在於智識道德，而不在于性別。席治維克曾說：「其他條件皆已具備，只為性別不同之故，而拒絕把選舉權給予能

夠獨立自持的成人，我實在看不出有什麼充分的理由；要是國家聽任未婚女子與寡婦，在一般實業競爭中謀生活，沒有任何的特惠或保護，則婦女選舉權的拒絕，就有產生物質上的不公平的危險。」（註一）簡言之，凡有能力的公民，都應該和其他公民平等的享受選舉統治者的權力，不應以性別不同而異其待遇。（註二）

密爾是最先也是最有力量鼓吹婦女選舉權的一人，曾說：「我認爲性別與政治上權利毫無關係，正如髮色的差異與政治上權利毫無關係一樣……假使有什麼差異的話，那麼婦女就比男子更需要有選舉權，因爲婦女在體質上較弱，更須有賴於法律與社會的保護。」

（註一）見 *Mill's Works*, "Elements of Politics," p. 802.

（註二）見 *Mill's Works*, 該書 p. 324.

（根據自衛的理由）第二點，有人以謂國家應該以選舉權給予婦女以爲自衛之武器，不僅使婦女用以治人，並且用以保護他們自己不受不公平的階級立法的侵害，據說她們是常受這種立法所侵害的。拉維雷曾說，關於婦女權利的法律，不應單由男子制訂。簡單說，爲公平計，男女共同的政府不應專由男子主持。這種理論，因現代婦女生活下的實業和社會情形的性質與往昔大不相同，尤見有力。在現代幾乎所有的職業和許多需要高深智識的自由職業中，都有婦女參加和男子競爭。所以就婦女的僱工地位論，亦

應予以選舉權以爲抵抗僱主的工具，這種理論也可給婦女應有選舉權的主張以至少同等的力量。

〔根據邏輯上的理由〕 第三點，婦女有了私法上的權利，自然地邏輯地也應該就有參政的權利。現在幾乎無論何地，婦女以前所有的公民的與私法上的限制，都已完全取消；她們現在已經可以與男子同等的管有財產，締結契約，能經營一切職業。從前不許婦女與男子平等有私法上權利的理由，大部分正就是近來用以拒絕婦女有參政權利的理由。假使婦女能夠辦理她們自己的事務，能夠締結契約，能與男子在各種職業中競爭，能在中小學及大學中任教，那麼婦女也能有與男子平等行使政治權利的能力。一方面允許碌碌無能，不顧將來，不納租稅的男子，予以參與立法之權，尤其是財產的影響是加重納稅人民負擔的，而在另一方面，卻對於有財產，於國家財政上有幫助的自立未婚女子，不予以投票之權，這種學說的確是很難去加以辯護的。

〔根據澄清政治的理由〕 第四點，有人以謂承認婦女共同參加政務，即對於政治生活中加注人一種使政治澄清，高尚，提煉的勢力，不特提高公共生活的風氣使政治情形更爲清明，並足以保障有更好的政府，因而增進社會全體的利益。揆言之，社會將因此改革而得利益。主張婦女選舉權的人援引許多事例，證明在婦女享有選舉權的國家，婦女對於進步的社會立法的制訂，尤其對於童工，工廠的僱用女工，公共衛生，住宅，賣酒，公共圖書館，改良教育設施，規定純潔食品和其他類此的事宜，曾行使絕大的促進的力量。

密爾曾說，決沒有人會設想婦女將濫用她選舉權的。「就最壞的說，也不過她們的投票按照男親的指使，作爲男子的附屬而已。假使是這樣，也可一加聽任。如果她們行使獨立的意志，就可產生很多的好處，假使她們不是如此，也沒有什麼害處。解除婦女的桎梏，就是婦女並無走動的要求，對於人類也自是一種利益。法律上不復宣布婦女對於人類最重要的事宜，不能有意見，不能有選擇權，對於婦女精神上地位，就將會有一大進步。婦女因而可以給她們的男子所需有而不能強求的東西，對於婦女個人也有些利益。並且丈夫必須與妻子共同商酌，投票不復爲丈夫所專有的事件，成爲夫婦所共有的事件，這也不是一件小事。」

狄磯討論伊世明所謂不許婦女有選舉權實基於男女分工的自然律的議論時，指出伊世明所引的定律其實只能引中得這種結論：因性別關係使男子或女子不能辦理的職務，則對於男子或女子皆不可委之辦理。所以，反對婦女參政的人必須證明婦女因生理和智力的關係，缺乏行使政治職務的能力，但從來沒有人提出過這種證據。（註一）

（註一）見 Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed.), vol. II, p. 475.

「婦女最初的取得選舉權」密爾於一八六一年曾預言：「在下一世代尚未終了以前，性別將與膚色同樣不復認爲剝奪公民的平等保護權與他應有的特權的充分理由。」他的預言一部分果然實現了，在密爾那一世代尚未終了以前，婦女選舉權已經在美國小規模的進行試驗了。一經創行，它很快的傳播開

來：歐美各地都有有組織的婦女參政運動，有些是以國際為範圍的，在「歐戰」以前婦女參政運動在許多國家都會有顯著的成功。在美國西部有若干邦，婦女已取得與男子平等的選舉權；在其他各邦，婦女取得了學校選舉與市選舉的選舉權，如果她是納稅人，尚有公債問題的投票權。在英國，除去國會選舉以外，婦女於一切選舉皆與男子平等享受選舉權，尚有大多數的地方官職的被選舉權。保守黨與自由黨都會屢次宣布同情於以國會選舉權推及於婦女，而蒸蒸日上之工黨且以此為政綱的一重要項目。

在澳大利亞，婦女於聯邦選舉中享有與男子同等的全部選舉權，且有被選舉為國會議員之權。澳大利亞大多數邦議會選舉，包括塔斯馬尼亞和紐西蘭，婦女已與男子立於平等地位。在加拿大各省，寡婦與處女已經取得學校選舉，或市選舉，或兩種選舉的選舉權，在西北部有幾省，選舉權在已婚與未婚女子間並無差別。

芬蘭在一九〇七年規定凡年滿二十五歲而納有少許租稅的婦女，都有選舉權，其結果使幾乎有三十萬的婦女取得了選舉權。丹麥婦女在一九〇八年取得市選舉的選舉權，在一九一五年取得一切選舉的選舉權。

〔歐戰〕後婦女選舉權的傳播 〔歐戰〕給各地的婦女參政運動以極大的衝動，就在以前這種運動沒有什麼進展的國家，也是如此。在戰爭時間，大多數交戰國家的婦女，對於戰爭的進行都負有極大

的任務。她們補充許多因男子加入軍隊而缺空的位置；她們在政府機關與軍用品製造廠工作者，以各式各種不同的方式，貢獻於完成本國從事戰爭所欲達到的目的。在多數人心中，認為應予婦女以與男子平等的全部參政權，是一種很公平的和應該的酬謝。因此，全歐洲全美洲都有一般的擴張婦女選舉權之舉。

英國一九一八年的民選代表制度條例（Representation of the Peoples Act）規定凡自身或丈夫有地方選舉權（註二）而年滿三十的婦女皆有國會選舉權。凡年滿三十以上而得有大學學位的婦女，在所讀大學選舉區又有選舉國會議員的權利。這個法律的結果增加了約六百萬的新選民。十年後（即一九二八年）英國定婦女選舉的年齡資格減為二十一歲，與男子相同。一九一八年的蘇俄憲法（第六十四條）規定凡年滿十八歲的婦女，與男子享有同等的選舉權。美國於一九一九年憲法修正案中，規定婦女於聯邦、各邦、地方，一切選舉皆與男子處平等地位。在戰前很少人提創婦女參政的德意志在一九一九年新憲法（第二十二條）中，也規定凡年滿二十歲的婦女，都有與男子同等的國會選舉的全部選舉權；一九二〇年的普魯士憲法（第四條）規定婦女於邦選舉也有這種權利。奧國新憲法（第二十六條），捷克斯拉夫新憲法（第九條），和波斯新憲法（第十二條）都有類此規定。南斯拉夫憲法（第七十條）將此事交與國會規定，但在原則上限制國會必須予婦女以選舉權。比利時一九二一年的修正憲法（第四十七條），有一條暫時規定凡『歐戰』中陣亡將士的未嫁寡婦，丈夫為敵人所殺戮的寡婦以及在『歐



戰一期間因政治關係爲敵人所嚴禁拘留的婦女，皆有選舉權。憲法修訂案授權與國會，准國會以三分之二的票決，即可給予一般婦女以與男子平等的各種選舉權。一九二〇年的盧森堡憲法宣布兩性在政治上平等。愛爾蘭自由邦憲法（一九二二）規定凡滿二十一歲的男女，皆有同等選舉權；羅馬尼亞憲法（一九二三）對於選舉權也沒有性別的差別。匈牙利一九二五年七月五日的選舉法，規定凡年滿二十而曾入校六年（有子女三人者只須四年）的婦女和能自謀生活的婦女，皆爲選民。（註二）在婦女已取得選舉權的一切國家中，婦女任公職的被選舉權幾乎全部都自然的隨選舉權而取得。（註三）

（註一）前所已經說過，英國婦女早已取得地方選舉權。

（註二）見 *Crabham* 於 *American Political Science Review*, vol. XX (1920), p. 356 所述。

（註三）關於此點可覽 *Sheppard*, "Women Members of European Parliaments," 載於 *American Political*

*Science Review*, vol. XX (1928), pp. 379 ff.

〔婦女尚未取得選舉權的國家〕歐洲現在尚有少數國家，婦女仍未取得選舉權（至少仍未取得與男子平等的選舉權）。它們是荷蘭，西班牙，布加利亞，南斯拉夫，葡萄牙，意大利。（註一）法蘭西，拉丁美洲與亞洲，尚未有任何國家實行婦女選舉權，即有限制的選舉權亦未取得，僅一九二五年日本國會有人堅決主張予爲家長的主婦以選舉權而已。在法國，充任僱主的婦女有選舉勞資仲裁會議評議員的選舉權，

經商婦女有選商事法院法官的選舉權。按照最近立法，法國婦女可執行律師業，可在勞工評議會服務，可參加縣中與州中技術訓練委員會委員的選舉。（註二）

近年來法國婦女運動的勢力與數目均已增加，對國會與地方選舉的全部選舉權的要求，漸成普遍。一九一九年五月二十日衆議院以絕對大多數通過一個議案，宣布法國男女公民選舉權平等，又於同年十月七日以絕對大多數通過一議案催促參議院以婦女參加選舉議案儘早列入議事日程，但參議院於此事並無若何動作。伏驥教授是位堅決主張婦女應有選舉權的人，他說法國婦女在「歐戰」期間對於法國經濟生活與社會生活所負任務的重要，在最近發表意見，認為法國現在的不予婦女以選舉權，僅為暫時的偶然現象，現代社會的演進方向，在各地皆已趨於婦女參政，這種勢力是深厚而無從抵抗的。（註三）

（註一）在 Misogyni 專政之下，已予婦女以市選舉的選舉權；但因爲後來的根本取消市選舉，使意大利婦女完全沒有政治上的權利。

（註二）見 Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, p. 469.

（註三）見 Duguit 著書 vol. II, p. 455.

#### 四 現在取得選舉權的普通條件

〔普及選權制原則的例外〕 通常所謂的普及選權制的原則（權至少普及於男子，在大多數國家也普及於婦女），雖已成爲一般國家的通則，但無待說這並不是絕對毫無限制的。斯托力法官說得很對，就是最熱烈主張普及選權制的人，也從未主張選舉權應該絕對普及；亦從來沒有這樣的狂妄的人，至主張一切人民不論他年齡、智識、品格如何，都應予以選舉一切官吏的選舉權。（註一）事實上，一切國家，就是最民治的國家，都限制祇有已達成熟年齡，有品德，有某種程度的智識，相信他有行使這種特權的能力的人，才有選舉權。實際上正如巴得爾美所說，選民是國民中的精華。大多數國家對於未成年入，（註二）有神經病人，及白癡都予以這種特權；像前面已經指出的，有好多國家仍舊全部或一部的排除婦女的參與選舉；大多數國家皆規定必須有全部私法上權利的人方得爲選民；有時被保護人（*persons under guardianship*）在有若干國家並無選舉資格。巴西規定教士階級不得參與選舉（憲法第七十條）。實際上所有國家都不許犯重罪者，包含選舉舞弊的人參與選舉；大多數國家也都不得許賴國家施濟爲生的人選舉；（註三）有若干國家不許破產人選舉；有若干國家不許各地浮浪人選舉，甚且，不許於選舉區內無一定住所的善良公民選舉；有若干國家不許某種官吏，尤其是辦理選舉的官吏選舉；大多數歐洲國家皆不許現役軍人選舉（但後備軍人不在此例）；幾乎所有國家皆規定未依法登記的選民和未在國內或選舉區內曾住有若干期間的選民，不得參與選舉。有少數國家不許無產業者或未向國家納直接稅的人選舉；

普通一般國家都不許外國人選舉。(註四)

如衆所熟知的，蘇俄趨於極端，限制祇有勞工階級，農民，及軍人方有選舉權，明文規定僱工人以謀利益的僱主，商賈，商務經理人，教士，僧侶，賴利息及其他財源爲生而自身不勞動者等等，皆無選舉權。(註五)

(註一)見 Story, "Commentaries on the Constitution of the United States," vol. 1, p. 412. 亦可參見 Rhinastuhl, "Politik," p. 422

(註二)年齡的限制，各國不同。從前德意志帝國選舉和普魯士邦選舉都規定爲二十五歲，但現在德國新憲法以及奧國新憲法則都規定祇要二十歲。大多數的國家規定爲二十歲，但蘇俄則定爲十八歲，芬蘭瑞典規定二十四歲，丹麥規定爲三十歲。匈牙利規定婦女必須滿三十歲方有選舉權，意大利規定不識字男子亦須滿三十歲方有選舉權。有少數國家將選舉上下兩院議員的年齡，分定各爲規定。例如捷克斯拉夫選舉參議院議員的年齡資格定爲二十一歲，選舉參議院議員的年齡則定爲二十六歲，羅馬尼亞定爲二十一歲和四十歲。這些例異有些似乎並無什麼真正的理由。Parthéney (見他的 "Le problème de la compétence dans la démocratie," p. 31) 指出法國以二十一歲爲取得選舉權的年齡，結果產生很不公平的現象，因爲法國男子自二十一歲起必須服役兩年，在服役的兩年期中不能有選舉權，而逃脫服役兵役義務者卻反有選舉權。

(註三)在利比法憲法中規定凡在應受裁判訴訟期中的人民，皆無選舉權。

(註四)但在一九一四年美國有九邦均規定凡正式宣布願爲美國公民的外國人皆有選舉權。至戰後，只有四邦仍舊如此規

定。

（註五）見蘇俄一九一八年憲法第六十四條。

〔教育、財產與納稅的限制〕 從前有許多學者主張立出教育上或財產上的某種標準，作為取得選舉權的限制，就在現在，也不乏主張這樣的人。密爾就是其中最著名的一人。密爾在他的代表制政府論（“Considerations on Representative Government”）書中曾謂：「凡無寫讀能力和缺乏演算普通算術問題能力的人，都一概予以選舉權，我認為完全不可採納。……除去信仰先驗學說（a priori theory）抹煞普通常識的人以外，沒有人將主張把統治他人與統治全社會的權力，交與那種連最普通最必需的自立能力都沒有的人。……在寫讀數學能力以外，再規定一些選民必須明白的事，自然是很對的；可以規定一切選民皆應有地球的構造，地文地理，人文地理，政治地理，世界通史，本國史，和本國文物制度的相當知識。」不過，密爾的主張很對；如果一國以寫讀能力為取得選舉權的條件，則國家為公平計，必須設法使貧民毫無所費即能造就這種資格，要不然這種條件就成爲一種虐待。密爾也辯護納稅資格的限制，認為就在民治國家，亦為正當。他說：「議決國稅或地方稅的議會，皆應專由納稅者選舉，這是很重要的。未納稅者能以投票方法處理他人財產，就只有浪費而沒有求經濟的動機。……以未納稅者投票解決租稅，實違背了自由政府的根本原則；代表基礎應該與納稅基礎完全同樣擴展。」

勃啓，梅茵，席治維克，拉維雷，伯倫智利，錢贊智克，和其他許多著名的政治學者都持有同樣的意見。實際上，這種限制的條件者在以前也是很普通的。意大利在一九一二年以前規定凡不能寫讀及未納少許租稅的人不得選舉，這種條件使全國成年男子的百分之九十以上，沒有取得選舉權的資格。一九二一年取消這種限制，僅規定不識字者須年滿三十，以上方有選舉權，但識字者則祇須年滿二十一歲就可以了。像前面已經說過的，日本在一九二五年以前猶有納稅限制，結果使大部分人民皆無選舉權。巴西現行憲法（第七十條）和智利現行憲法（第七條）皆明文規定不識字人民不得選舉。巴西的這一種的限制，使一九二三年選舉總統全國三千萬人口中登記合格的選民，只有一百三十萬零五千人而已。（註一）

牙利在一九二五年選舉法規定之下，男選民至少須曾受三年初級教育，女選民至少須曾受初級六年教育。美國的康勒梯卡（Connecticut），麻塞朱色次（Massachusetts），紐罕什爾（New Hampshire），梅茵（Maine），德拉瓦（Delaware），北達科他（North Dakota），蒙俄明（Wyoming），加利福尼亞（California），和華盛頓，各邦多年來都已規定寫讀能力為取得選舉權的條件。在紐約，亞利桑那（Arizona），及俄勒岡（Oregon）三邦，亦行過好幾年。下節所述的兩部各邦也有這種限制。

波爾波黎各也以寫讀能力為取得選舉權的條件；斐律濱羣島限制人民必須有值五百『佩索』的不動產，或每年納五十『佩索』的租稅，能以西班牙語，英語，或某種本地土語讀書者始成爲

選民。

(註1)見 James, "The Constitutional System of Brazil," p. 86.

〔黑種人的選舉權〕美國在「南北戰爭」以前，南部各邦及北部有若干邦皆惟白種人方有選舉權，改造條例 (Reconstruction Acts) 頒訂後，南部各邦的黑種人纔取得了這種權利，但特別不許黑種人選舉的限制，經一八二〇年美國聯邦憲法修正案第十五條的修訂纔告廢除。但南部各邦黑種人數甚多，執政權的白種人遂主張訂出教育上及其他的限制以剝奪大多數黑種人的選舉權。米西西北在一八九〇年首啓其端，在新憲法上規定必須有誦讀憲法本文的能力，或具有選舉官向他宣讀而能了解意義的能力的人，方得爲選民。南卡羅來納 (South Carolina) 於一八九五年也仿照米西西北，但加以修正，規定凡不識字而有值三百元美金以上的財產者仍有選舉權。路易斯安那 (Louisiana) 阿拉巴馬 (Alabama) 北卡羅來納 (North Carolina) 勿爾幾尼亞 (Virginia) 俄克拉何馬 (Oklahoma) 及喬治亞 (Georgia) 六邦相繼仿效採取同樣的限制。但在上述各邦中，有幾邦的教育限制，並不適用於一八六七年的選民（此時黑種人尙未取得選舉權），或一八六七年選民之子孫（就是所謂「祖父條款」的 "grandfather clause"）和「南北戰爭」服務於海陸軍的人員。

上述各邦中有些邦（在阿肯色 Arkansas 與田納西 Tennessee 也是如此）規定必須繳納人頭

稅，<sup>(註一)</sup>其他各邦則以納人頭稅爲教育上資格限制的交替條件。有人反對這種限制，認爲違背美國聯邦憲法增訂案第十五條，但至少教育上與納稅限制經美國大理院裁判斷爲合於憲法。<sup>(註二)</sup>不過對「祖父條款」則斷爲違憲。<sup>(註三)</sup>

英國有若干屬地，也由於類似美國南部各邦的原因，制出教育上資格及納稅資格的限制。例如納塔耳 (Natal)、脫蘭斯瓦爾 (Transvaal) 和橘河殖民地 (Orange River Colony) 的黑種人，都完全沒有選舉權。巴佩道斯 (Bathurst) 的黑種人因財產資格限制甚高，大部分人都沒有選舉權。好望角殖民地 (Cape Colony) 也有絕大多數黑種人選舉權的各種限制，且甚有主張完全剝奪其選舉權者。

(註一) *Pennsylvania* 仍舊規定須納縣稅 (county tax) 者方有選舉權，顯然爲尚有納稅資格限制的北部唯一之邦。  
(註二) 見 *Williams v. Mississippi*, 170 U. S. 213 (1898)。

(註三) 見 *Union v. the United States*, 228 U. S. 347 (1912)。美國一般的教育上資格限制可覽 *Phillips, Educational Qualifications for Voters* 載於 *University of Colorado Studies*, vol. II (1906), pp. 68 ff.; Haynes, "Educational Qualifications for the Suffrage in the United States," 載於 *Political Science Quarterly* vol. XIII (1908), pp. 495 ff. 關於南部各邦對於黑種人選舉權的限制可覽 *Rose, "Negro Suffrage: the Constitutional Point of View,"* 載於 *American Political Science Review*, vol. I (1906), pp. 17 ff.



Garner, "Suffrage Limitations at the South," 載於 *Political Science Quarterly*, vol. XX (1905), pp. 88 ff.; 及 Roy Smith, "Negro Suffrage in the South" 是很有精彩的 1 章載於 Garner 所編輯的 "Strudies in Southern History and Politics" (1914), ch. X.

〔以識字程度為限制的優點〕 在黑人種人很多的國家，教育上的限制被認為是防範有色人種統治白種人的方法，依照許多學者說，也是一種求自存的合法手段，除去這種國家以外，我們對於那種不能以防範為口實，財產上和教育局資格上的限制是否有什麼好處，似乎可以加以討論。把問題簡括點說，就是：普通一個成年公民，品行善良，未因其他關係喪失選舉資格者，是不是應該因為他沒有受初級教育，沒有財產，未曾納稅之故就不許他參政選民？應當受使他能夠適當行使選舉職務的充分教育，對於這點大家應該沒有什麼異議，但僅僅定出一個簡單的題目，我們距能夠運用的確切原則尚很遠。選舉職務之繁簡難易的程度，各不相同，有簡單至一票選一地方官者，有繁至一票選舉數十地方官吏，邦政府官吏，和中央政府官吏者；自票決因建築校舍而發行公債的問題，以至於票決三四十件立法建議案，其中有些也許祇有律師或其他專家才能了解。在美國曾經舉行的公民複決的選舉中，如果要堅持選民必須受過使他真能適當行使選舉職務的充分教育，美國恐怕有百分之九十的成年公民就不能行使選舉權。像前而所指出的，密爾主張對於無寫讀能力與「演算普通算術問題」的能力的人不應授以選舉權，而大多數

國家所採的教育標準，都根據於這樣一個假定：即認為有讀寫能力是具有能適當投票能力的證據；是測驗參政能力（爲不識字者所缺乏的能力）的正確標準。但如蒲萊斯所很確當的指出過的，這種假設是否正確，尚有疑問。他說誰都曉得有許多很聰明的工人農人和鄉村人民，他們因爲種種關係從未讀書（這類的白種人，在美國「南北戰爭」後有一個期間的南部各邦就很多，在英國亦並不少），但他們「有豐富的木有的智慧，由於他們的充分的識力，和確實的判斷力，使他們與其現在能讀報章能看電影的子孫有同樣投票的能力。」（註一）並且，正如蒲萊斯勸得說得很切當的，把能否讀印刷物爲具有投票能力的標準，但印刷物的內容則真偽皆有，尤其是那些政黨的機關刊物，隱蔽和虛構事實，無所不至，如果選民從這一種印刷物來得到政爭問題的消息，那麼他們就未必較他們八十年前的祖宗按照地主僱主牧師的囑咐以投票來得更高明。最後，在科學或於其他學問上有高深造就的人，亦不足以保證他對於公務一定不至於毫無知識，誰都知道有許多曾受大學教育的選民，尚不如他鄰居未曾受過教育的藝匠，工人對於公務問題那樣的明白了解。

反對以識字標準作爲有選舉能力的證據之說，所可言者已完全說過了，但這並不是說選舉權的教育資格，在原則上根本不甚健全。此僅表明只具有寫讀能力不必即有善於裁判政策問題之智識，它不過說明單是寫讀的能力，不一定能夠供給一個人以適當的決定公共政策時所應該有，並且必須有的知

識。教育上資格限制和加重選權制一樣，原則上完全健全，所困難者端在於缺乏可以運用的公平實用的標準。

(註1) 見 Bryce, "Modern Democracies," vol. I, pp. 287f. 與此論調相同者，亦見參考 Bartshlemy,

"Le problème de la compétence dans la démocratie," p. 41.

(財產與納稅的限制) 在許多人看來，以財產或納稅為限制亦與用教育資格為限制，可以同樣加以反對。一方面說，以把國家當做股份公司，祇有有財產的人才真正的算做股東；或者把國家當做保護那種以納稅來維持它的人民的機關。但根據這種學說施行，正同用教育上資格為限制一樣，結果將常常會發生顯然不公平的現象。財產因勞苦勤儉而得的，也許可以適當的認為有財產者即有參政能力的證據，但財產並非由此取得的，能不能夠要求同樣的參政權？一個人在各方面都是很高尚的，祇因為橫道與不幸的緣故，全無財產，根據了無產一項，就完全剝奪他的選舉權和任公職權，這可以算公平麼？實在深可懷疑。以納稅資格為限制比較為可採。但在某種特殊情形之下，既不能以令人民納少許租稅作為國民一分子受國家保護的酬報，卻又堅持財產為取得選舉權的一種條件，很顯然就不免成爲一種苛虐。簡言之，財產所有權和納稅以維持國家兩事，所根據的立足點各不相同，並無相互的關係。

## 五 決定選舉權價值的因素

(第一選舉官吏的多寡) 選舉權的價值以及有選舉權者行使選舉權所能發生的力量，顯然隨各種條件而定。第一，它一定視所選舉官吏數目的多寡和公民複決制適用於立法與政策的程度高下而異。在沒有選舉的機關和未曾採任何方式的公民複決制的國家，普及選權制顯然等於烏有。在歐洲大陸方面，政務官事務官及法院法官普通一般都很少有由人民所選舉。舉最顯著的一個例證言，在法國雖採行實際的普及選舉制，但一切行政官吏，自總統下至村長，以及所有法官（除勞資仲裁會議 *Conseil des prud'hommes* 的評議員和商事法庭的法官爲例外），都非出自民選。祇有國會議員，州議會議員，和其他地方議會議員乃由民選，像美國採行的那種公民複決制，從沒有實行過。在這種情形之下，普及選權制的功用就顯然很有限的。反之，在美國各邦，多數事務官甚至於政務官悉由民選，在大多數各邦，甚至法院法官亦由民選，候選人由人民投票提出；公民複決制大規模用於普通立法，批准新憲法，修改憲法，和決定種種公共政策的問題；官吏任期甚短，因此常常舉行選舉，在這種情形之下，美國選民地位的重要，至少在潛勢力上，遠甚於歐洲各國的選民，並且像前面所說的，他們的負擔和責任亦遠較歐洲各國的選民爲重，艱重至於使適當的投票日益不易。

〔第二，直接選舉與間接選舉〕 第二，選民的勢力與地位，隨行使選舉職務的方法為直接抑或間接而異。在歐洲各國，選舉權大為推廣以後，同時採行間接的複選制作為減殺民治的選舉制度的可能弊病。前面已經說過，在普魯士舊制度之下，下院議員即用間接選舉制選舉。在最近以前，德國其他許多邦也採用間接選舉制選舉，例如巴威利亞（Bavaria）直至一九〇六年始歸廢止。在法國，參議員現在仍用間接方法選舉。挪威在一九二五年以前，選舉國會（Storting）兩院議員皆用間接選舉制度，瑞典選舉參議員現在仍採這種選舉制度。丹麥參議院（Landsthing）六十六名議員中，有五十四名係由地方選舉團所間接選舉。像大家所曉得的，俄國蘇維埃政府是根據在間接選舉制度之上的。農人工人選出代表組織鄉村蘇維埃，各鄉村蘇維埃再選出代表組織區蘇維埃（Volost soviet），再由區蘇維埃選出代表組織「全俄大會」（All Russian Congress）於莫斯科，又由「全俄大會」選出代表組織全國主要統治機關的「中央執行委員會」（Central Executive Committee）。其他各國在「歐戰」後施行的憲法，都明文規定下院議員必須用直接選舉制度選舉，民選的上院亦然。

〔辯護間接選舉制的理論〕 辯護間接選舉制的主要理由，即有人以為間接選舉制度以最後選舉的職務，限於由能力較高，責任心必較更富的精選分子所組成的團體去行使，頗可消除普及選權制的可能危險。復次，間接選舉制度將人民選舉的目標略為轉移，限制全體選民只選最後負選舉責任的選舉人，

這樣的話，可以減少黨派感情作用和黨爭的各種弊病。密爾謂：「這種計劃也許就是因為想略略阻止人民情感不止完全放逸而設的；一方面將選舉權和最後全權交與多數人，但另一方面又強制多數人，必須以認為較羣衆不易受感情驅使的比較少數人代之行使權力；因為選舉人既是全體選民所精選的代表，他們智識才德可以期望高出於普通一般選民，他們的選舉類較一般選民親自選舉更慎重，更開明，並且無論如何責任亦必較一般選民爲重。」（註一）但各處施行間接選舉制的實驗，實施上絕未有什麼美滿的結果。法國曾採取這種制度，但因未曾獲得所設想的結果，卒加廢除，改用直接選舉制（惟選舉參議員爲例外），曾試行這種制度的大多數國家，結果也是如是。（註二）

（註一）見 Mill, "Representative Government," ch. 9, p. 180. Sidgwick 謂：「把選舉分爲兩步手續，如果選舉未成爲一種原文儀式，兩部手續都秉公執正，聯立，就的確有足以改良立法部品質的趨勢；因為當選爲選舉人者，他們的能力和責任心可以期望比選舉他們的一般公民平均爲高。」見 Sidgwick, "Elements of Politics," p. 408.

辯護間接選舉制的理論，參見 Lavolvo, "Le gouvernement dans la démocratie," vol. II, bk. IX, ch. 6. Lavolvo 謂選舉人一定會經過討論思慮以後才選舉代表，這種制度可以保障產生出具有較高品格與能力的代表。

（註二）參見 Inghit, "Manuel de droit constitutionnel," pp. 380-391.

（反對間接選舉制的理論）在政黨制度很發達的國家，因直接選舉人須先在黨內保證將來必選

某某候選人始能當選，間接選舉制類即墮落成爲一種繁瑣的虛文儀式。美國用間接選舉制選舉總統與副總統的歷史就是如此，舉出的選舉人不過是政黨的傀儡而已，在行使此種高尚職務時並不能獨立裁判和自由行動。（註一）正如布魯安勳爵（Lord Brougham）所說，直接選舉人既成爲政黨的傀儡，職務純爲偶然暫時的性質，他們的責任心勢必因而薄弱，當選爲直接選舉人的必定是比較不足輕重的人物。（註二）密勃（Francis Lieber）曾說：『我們可以安然斷言，英國民族顯然主張採行簡單的選舉制度。』由居間者選舉，即失去了代表制度直接負責與真正代表的性質；初選選舉人因不知選舉結果若何，就喪失了他們對選舉的興趣；初選選舉人數龐多，候選人無法運動，及至直接選舉人人數一少，陰謀舞弊之事就容易發生。（註三）無論間接選舉制有什麼優點，但限制選民權力只選舉直接選舉人而非選舉直接代表他們的代表人，這一種選舉制度，在現代世界對於代表制政府性質的輿情之下，顯然不能滿足民衆的期望。（註四）它不合於現代的民治精神。民治政體的主要優點之一，在於它能鼓勵民衆熱心於公務，增長人民的政治智識。如果把居間者橫梗在選民和所選舉的目標之間，選民對於公務的熱心勢必因而降低，訓練選民的政治教育的機會亦必因而減少。（註五）布魯安勳爵曾說，要是選民能夠選舉適宜的直接選舉人，他就同樣能夠選舉適當的代表。自然，選民也許沒有明慧的票決政略或政策問題的能力，但他們確能有選擇他人以代替他們解決這種問題的能力。最後，因直接選舉人的人數，遠較全體選民爲少，腐

化勢力的侵入遠較以前爲易，間接選舉制度實足以增長賄選的弊病。

(註一)關於此點，可參閱 Dougherty, "The Electoral System of the United States," ch. 10.

(註二)見 Bronckham, "The English Constitution," p. 70.

(註三)見 Ishior, "Civil Liberty and Self-government," p. 174. 亦可參考 Story, "Commentaries on the Constitution of the United States," vol. 1, sec. 876.

(註四) *Lawyer* 謂：「我相信要是採用間接選舉制度，英國人與美國人就不會承認選舉權有何價值。」見 "Civil Liberty and Self-government," p. 174.

(註五)關於此點，可參閱 Bismarck, "Politik," p. 455. 及其 "Allgemeinen Staatsrecht," p. 69. 對於間接選舉制的批評，可參閱 Benoit, "Crisis de l'état moderne," pp. 82-88.

(公開投票與秘密投票) 選舉權的價值與效力，一部分視投票儀節的方式而定。現在各人意見與各國制度皆一致認爲，要選民獨立自由行使他們的選舉權，必須保障選民的選擇和判斷能秘密表示。不過在從前，很多人主張口頭選舉和公開投票的方法，在實際上一般也都採取這種制度。孟德斯鳩替它辯護，以爲它足以使普通人民能受比較開明有識的人的幫助和領導。(註一)密爾加以辯護，認謂「投票義務同其他一切社會義務相同，皆應於衆目共觀衆人批評之下行使」——這是人人都願善爲執行的一



種義務，如果不照此種方式執行，人人就有認爲已受侮辱的權利。(註二)更最近，鐵齊智克斥秘密投票制度爲「假自由主義爲名而建擬的最卑鄙的詭計。」他說秘密投票「既不合理，又不合於道德；投票既爲一種公共責任，自應公開行使；凡真有政治的羞惡之心者，當他潛行至投票箱將票投入之際，未有不自覺汗顏無地感到被侮辱的！」(註三)

但自始就有哈林頓 (Harrington) 等人辯護秘密投票制，認爲它是獨立自由選舉所必需的一個條件。(註四)但一九二〇年以前的普魯士，一九〇九年以前的薩克森，一八八八年以前的巴威利亞，和一九〇一年以前的丹麥，都採公開投票制。現在似乎只有匈牙利 (布達佩斯 Budapest) 城及若干自治城市例外) 和蘇俄兩國，爲規定或容忍採用公開口頭選舉制度的國家。(註五)公開投票的結果，尤其在普魯士，最可悲悼。普魯士政府利用這種投票方法所予的機會，用以壓迫選民選舉政府黨所提出的候選人，而地主與僱主亦同樣的壓迫在他勢力可支配之下的人民。結果使大多數選民因不願受脅迫或恐怕所投之票爲人所知後有喪失位置之虞，遂故意放棄投票權。一九〇三年用秘密投票制選舉德意志聯邦衆議院議員，普魯士登記的選民有百分之七十五投票選舉，但用公開投票制選舉普魯士邦議會議員，投票選民卻只佔百分之二十三·六。(註六)但這種制度仍有柏特曼·和爾味 (Bethmann-Hollweg) 在一九一〇年二月十日普魯士邦議會的演說中加以辯護，說「我們反對秘密投票制，因爲它不特不足以發

展選民的責任心，反而是以減殺選民的責任心；另一方面是以助長社會黨對付有產階級選民的恐怖主義 (terrorism)。(註九)

(註一) 見 Montesquien, "Esprit des lois," bk. I, ch. 2.

(註二) 見 Mill, "Representative Government," ch. 10.

(註三) 見 Treitschke, "Politics" (英譯本) vol. II, p. 198.

(註四) 見 Harrington, "Oceana" (Marley's ed.), p. 104.

(註五) 討論一九二五年的匈牙利選舉法(即規定用比例選舉制的選舉法)之書 Count Andrássy 提出強有力的理由主張採用秘密投票制。見 Graham, "Reconstruction of the Hungarian Parliament," 載於 American Political Science Review, vol. XX, p. 387.

(註六) 見 Gerlach, "L'histoire du droit électoral prussien," p. 222; Brocard, "La réforme électorale en Prusse," 載於 Revue politique et parlementaire, Feb., 1912, p. 269; Barthélemy, "Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine," p. 72.

(註七) 見 Barthélemy, "Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine," p. 71 所引。

〔法國在一九一四年以前之投票方法〕 法國在一九一四年以前並未採用嚴格秘密的投票方法。

選舉票由各候選人自行預備，非由國家供給，候選人在選舉之前即將選舉票分送各選舉人，同時法律規定選舉票必須以白紙印成，外面不得有可以識別的符號或標識，但紙之大小形式則無限制。各候選人當然會利用最後一點不加限制的機會，各自定其選舉票的式樣大小，使他能於選民投票之時得以認識。投票室公開開放為衆目所共觀，並沒有同美國那樣以帷幕掩蔽的投票獨室的設備，也沒有如比利時和德國選舉聯邦衆議院議員所通用的那種方法，將選舉票藏於信封內的規定。在這種情形之下，當選舉票交與監督選舉的官吏而投入衆目共觀的票櫃之際，候選人或候選人的代表，僱主，政府的監視人都很容易發覺該票所選者爲何人。對於改良投票的方法，經參衆兩院長期的爭執以後，始於一九一四年七月通過一條法律，規定信封投票制，選舉票由國家預備，必須等選舉人經進入法律上規定必須懸幕掩蔽的投票獨室 (voting booth, cabine d'isolation) 的投票廂內，方始授以選舉票。這種法律雖則通過了，但在當時曾受多人的反對，反對者尤其反對投票獨室的設備，他們說投票獨室將成爲反覆思考室 (chambre de reflexion) 且糜費款項。當時曾有人提議允許候選人派遣巡視人至選舉場，以阻止他們認爲已經失去選舉資格的選民投票，但爲參議院所拒絕。(註一)

(註一) 法國在 一九一四年以前的選舉情形和選舉法的詳細規定，可覽本人所著 "Electoral Reform in France"

〔使投票便利的措施〕 最後一點可以說的，選舉權的價值一部分看它對於選民（尤其是對於勞工階級）行使這種權利的機會便利與否而定。『歐戰』以前，德國社會民主黨人最感受痛苦之一，即德國選舉不在工人與政府僱員可以自由赴選舉場的星期日那一天舉行。德國並無像美國現在通行的法律規定，准許選民在舉行選舉日出於投票必需的而所缺席的時刻，並不扣除薪資。在這種情形之下，有許多選民事實上即不能行使法律上所賦予他們的這種權利。德國政府操於亟欲抑制社會民主黨勢力的人手中，因而故意拒絕選舉改在星期日舉行。然戰後德國新憲法已明文規定選舉必須在星期日舉行，其他歐洲各國亦皆如此。

自然，選舉區愈小，則選民赴選舉場的距離即愈短，於是因不便而放棄選舉權的選民亦愈少。像前兩所指出的，比利時在一八九三年以前所以有許多選民放棄選舉權者，其中原因之一，即由於選民須遠途跋涉赴縣鎮投票的不便所致。

最近又有一種增加選舉權價值的改良，這種辦法已通行於美國，即用法律規定凡選舉日離家的選民，都可將選舉票郵遞，效果等於選民親自赴選舉場投票。（註C）一九一八年英國國民選代表制度條例（British Representation of the Peoples Act of 1918）亦有類此的規定，但這種辦法似乎尚未傳入歐洲大陸。（註二）在現代生活情形之下，這種規定的確可以使那種在選舉日為職業、健康、娛樂、種種關

係不得不離去選舉區的選民不致於喪失選舉權。

(註一)關於這種立法，可覽 Professor Kay 於一九一四至一九二四年的 American Political Science Review (Vol's X-XVIII) 所作論文。他在一九二四年五月所作論文 (p. 38) 中謂美國除去四邦以外，其他各邦皆有規定離家投票辦法的某種法律。

(註二)一九二三年 Ontario 的議會通過一條法律，規定鐵路職工和遊行的商賈，凡預定在市選舉日離家者，可於距選舉期前三日之任何一日，特別在市政廳投票。