

楊幼炯著

近世民主憲政之新動向

商務印書館印行

1103 649



由國家圖書館數位化、典藏

楊幼炯著

近世民主憲政之新動向

商務印書館印行





目錄

自序

第一章

近世民主政治演進的大勢

..... 一

一 民主政治新世紀之開展及其前進

..... 一

二 代議制度的變革與選舉權的擴張

..... 七

三 直接民主制與議會立法權的限制

..... 一二

四 人民社會權與經濟民主制之創立

..... 一六

第二章

英國憲政之特徵與精義

..... 二二

一 英國憲政的影響與特質

..... 二二

二 英國憲政的發展與組成

..... 二六

三 英憲中兩條大義的體用

..... 三一

四 英國憲法的修訂與解釋

..... 三六

目錄

南京 41376

025516

第三章 美國憲政之趨向及其現勢 ..... 四〇

一 美國憲政的特質及其基本原則 ..... 四〇

二 美國憲法的演進與其憲法習慣 ..... 四四

三 政黨政治對於美國憲法之運用 ..... 五一

四 美國民主政治理論之新的開展 ..... 五五

第四章 蘇聯憲法之演進及其特質 ..... 六一

一 蘇聯憲法的產生及其演變 ..... 六一

二 蘇聯憲法中政治制度之體系 ..... 六七

三 蘇聯新憲法的民主主義趨向 ..... 七五

第五章 歐陸民主憲政之剖視 ..... 八四

一 法國民主憲政之特徵及其演變 ..... 八四

二 德國新憲法與民主政治之崩潰 ..... 八九

三 上次歐戰後各國新憲法之動向 ..... 九八

# 自序

憲法是一種實行民主政治之國家的根本及其作用的大綱，其目的在整飭自由與秩序，使個人自由不致影響到社會秩序，而維持社會秩序，就是運用個人的自由，使民主政治得以順利進行。所以民主政治必須有良好的憲政，而實行憲政，就是建立一種擁護人民自由平等的強大的法律力量之開始。歐美憲政的發展，往往以國民之自奮為其原動力，國民流血奮鬥，前仆後繼，經長時期的抗爭，始獲得制憲的權力。近世憲政運動之肇興，始於十七世紀英國的民權運動，實為代表自由主義與民主主義典型的憲政建立之開端，譽之者謂英國在政治上的民主主義，正如希伯來的宗教，希臘的藝術，羅馬的法律一樣，給予世界以至大的貢獻。法國的革命經過一七八九年到一八七五年的民主鬥爭，卒使民主建國的原則，實施於政治制度之上，建立以議會政治為主的政治組織，而其成文憲法主義，實為民主國家之典範。美國的獨立運動先後經過八年的血戰（一七七五——一七八三年）方底成功，創造以分權與制衡兩大原則的民主政治。此三大典型的民主國家，實為近代初期民主主義建國的思想代表。至於蘇聯的革命建國，則是開了社會主義憲政的新局面，而以極端的社會主義思想為其基礎。蘇聯政治體制所依據的理論，即作為法律上政治上最高的原則，就是以無產階級獨裁制為蘇聯的國體，而以蘇維埃制

作爲蘇聯的政體。一九一九年的德國新憲法雖是在社會黨的勢力之下制定的，還不如蘇聯的社會主義憲政之澈底。蘇聯自一九三六年十一月頒行新憲法以後，形式上已帶上最進步的民主主義的色彩。

民主政治經過了最近五十年的繼續不斷的發展，尤其是在這次大戰中全世界擁護人類正義與和平的民主國家的人民，爲爭取民主主義的自由與獨立的戰鬥所獲得的民主勝利，將益使民主政治向着更完善更好的方面進行，而成爲人類最進步的政治形態。我們中國正根據民衆的需要配合革命建國的傳統，制定根本大法，以奠定民主憲政的百年不拔之基。我們面對着世界民主政治的發展，對於各國行之已久的憲政之治，其精義與特質，應爲國人所洞曉。本書則在以簡明的筆致，對於各主要民主國家的憲政之體用，加以系統的論述；而於近時世界憲政演進的趨勢，尤有具體的說明。在此全國朝野注意推行憲政之時，本書實爲適時的貢獻。

本書係由芳妹將作者近年來在各著名雜誌上所撰幾篇關於各國憲法的專文，加以整理，彙集而成。作者旅川八載，深得芳妹之愛護，使作者得於抗戰期間撰成將近十種的著述，而增加我對於出版界的貢獻。今謹以本書獻給芳妹，用以酬伊多年來愛我慰我之厚意，並相期共勉爲新時代的文化而努力。

復齋楊幼炯識於陪都芳園

三十五年三月十日

# 近世民主憲政之新動向

## 第一章 近世民主政治演進的大勢

### 一 民主政治的新世紀之開展及其前進

現在的世界是民主政治潮流最洶湧壯闊的新時代！近世民主憲政之肇興，始於十七世紀的英國民權運動，為代表自由主義與民主主義典型的憲政建立之始基。法國的大革命經過一七八九年到一八七五年前後凡八十年的民主鬥爭，卒使民主建國的原則，實施於政治制度之中，建立以議會政治為主的政府組織，而其成文憲法主義，實為民主國家之典範。美國的獨立運動先後經過八年的血戰（一七七五——一七八三年）方底成功，創造以分權與制衡兩大原則的民主政治。此三大典型的民主國家，實為近代初期民主主義建國的思想代表。民主政治思想作成了十九世紀以來各國所遵循的建國最高原則，為一百五十年前所凝固於文書的形式上的，直到今天，此種原則仍為一般人所信仰，而不許有所侵犯，英美民主國家的人民，念其國家肇造的艱



難，對於民主政治的傳習，發生無上的信念，愛護珍惜，無所不至。上次大戰之後，由於自由主義的民主主義，戰勝了軍國主義的民族主義，於是戰後民主主義的思想更風靡了全世界。凡是民主潮流所到之處舊時的王朝，先後崩潰。如代表專制主義的三個王朝——德國的霍亨佐爾王朝，奧，匈的哈潑斯波格王朝，俄國的尼古拉王朝——都被覆滅了。於是上次大戰之後，民主政體之建立，如雨後春筍，雖各國建國的內情不同，但與大戰的勝利相關，當時英、美人士宣稱大戰非國民間與政府間的戰爭，乃軍國主義的文化與自由民主的理想之爭。如果當時英法聯軍失敗，則無異民主與自由的失敗；即在第二次大戰之始，英、法、美各民主國家負責的首長，亦猶堅持此一原則，認為民主政治為不可磨滅的原則。

但是進入了最近五十年之初，正是產業革命發展到了極度，隨之而生的是帝國主義與資本主義的勢力，在世界各地雄飛猛進，於是與歐西的民主主義成爲了不幸的配偶，結下了不解的因緣。因此現代世界的政治，便是以帝國主義爲中心，世界反革命的勢力，經過了五百年的歷史行程，而恰以帝國主義爲其總結品。帝國主義最初在十五，十六兩世紀時是以各國的殖民競爭爲起點，到了十七世紀便轉變成爲政治的專制主義與殖民的商業主義，十八世紀組成資本主義的生產制度，十九世紀更變成爲經濟的和政治的國家主義。德意志的民族統一運動，一方面迎合了十九世紀初期的民主主義與民族主義的時代思潮；他方面則深厚的樹立了軍國主義的帝國主義之根基，而爲最近三十年來反民主的法西斯主義的胎原。在他方面近代資本主義發展的

結果，使社會成爲兩個不平等的部分：一方面是少數的大資本家，擁有鉅大的財富；他方面則有幾百萬絕無所有的無產階級。這兩階級間的畛域，一天比一天的加深，一天比一天暴露了貧富的懸殊，於是產業先進國的社會主義者，乃有社會革命的企圖，一九一七年的俄國革命就是他們認爲社會革命的開始，而蘇維埃制度的建立，更爲五十年的民主政治開一新局面。我們因此可以說，近代世界政治的形態之演變，在第一次世界大戰之前，世界政治中的民主的中央派，就是民主政治的各國，它們仍舊採用議會制度，左右兩派則都反對議會政治的。左傾的國家祇有共產主義的蘇聯，是實行無產階級專政制度，但自一九三六年十一月頒布新憲法以後，已由左翼而傾向於中央派，無產階級專政制，形式上已帶上了最進步的民主主義的色彩。至於右派的獨裁政治已爲民主國家聯合的力量之大奏凱歌而一掃無餘了。

民主政治經過了最近五十年的繼續不斷的發展，尤其是在這次大戰中全世界擁護人類正義與和平的民主國家的人民，爲爭取民主主義的自由與獨立的戰鬥所獲得的民主勝利，將益使民主政治向着更完善更好的方面進行，而成爲人類最進步的政治形態。我們回想到自「一九一八」以來，全世界受着極權國家的擾害，使民主的世界，成爲一時的黑暗時期；我們試一考察上一次大戰之後，歐洲民主政治所以失敗的原因，大致言之，有外在與內在的原因：就外在的重要原因說，主要的是極權國家宣傳過分的民族主義來作反民主的工具。內在的原因，即是由於民主政治有種種缺點和錯誤，例如：（一）政黨制度的缺乏效率，與政黨精神的濫用，（二）民

主國家一貫政策在避免戰爭。因為它們所持的政治理想，足以養成和諧的習慣，遇事重視和平解決，避免援用武力，結果民主國家的和平主義成爲毀滅自己的工具，（三）一九二九年至一九三六年的世界經濟危機。這些因素都被反民主的野心國利用爲反民主的工具，於是極權國家便又動了這第二次的世界大戰。近幾年來民主各國由於兩次世界大戰所給予的痛苦教訓，已深切的悟到民主世界中的民主政治，必須以共同的努力，密切的聯合，建立起有組織的國際民主主義。在一個強有力的「國際政府」之下，其組織必須以大多數的同意爲依歸，其權威又必須爲各國所承受，然後各國可以養成法治精神，使民主主義行之於國際，重建民主自由的新世界。過去民主政治所以遭受再度的摧拆，主要的就是由於在自由主義的民主政治之下，個人享着廣泛的自由，把國家職權大爲減削，其流弊使政府事事掣肘，莫能矯正社會上的畸形現象。而在國際上，民主國家在過去二十年中在國際聯盟組織之下，盡量保持行動自由，除非經其自己同意外，對主權不肯受絲毫限制，結果國聯衰弱，民主政治受到很大的打擊。現在各民主國家已澈底覺悟，使民主政治又成爲新的開展，就是今後國際的民主法治，不以國家主權的互相分立爲基點，而以國家主權的共同合作爲基點；具體言之，今後國際民主與以前國際放任主義有異，國際憲章之使命，不在劃分國與國的關係，而在融合國與國的關係。國際約章在使各國保持其主權，而基於各國的共同利益以構成國際組織。

其次，今後民主主義與民族主義是相輔而行，二者並非絕不相容的。過去侵略國家利用極

端的民族主義，使民主主義降為政治思潮之副流，甚至於不惜放棄民主政治而代替各式各樣的獨裁政治，以致造成了各民族間相抵相銷的危險局面，於是民主主義幾與民族主義分道揚鑣。其實民主主義與民族主義，在近百年來的世界歷史中是互為因緣的。大西洋憲中的四種自由，首先注重民族自由，其第三條就這樣說：「尊重各民族自由決定其所賴以生存之政府形式的權利，各民族中此項權利有橫遭剝奪者（英美）兩國俱欲使其恢復原有主權與自主政府。」此一原則，實為今後民主世界重建最重要的基礎。因為沒有民族自由的世界，將依然是入主出奴的世界，則和我們所以不惜一切犧牲和德日作戰的志願相反。我們此次不惜犧牲一切而作戰，不僅要保衛自己的自由，同時也是保衛人類的自由，祇有全人類都能得到他們所應有的自由，然後我們這一次戰爭中的犧牲才有代價。所以大西洋憲章保障不許再有奴役主義的精神，就在使過去以奴役他民族為目的帝國主義，隨這一次反侵略戰爭的勝利而歸於消滅。此外經濟的民主主義，在此次大戰之後，亦將有新的改變。美國總統羅斯福所號召的免除「匱乏的自由」，却是一個新的自由，這一個新的自由，更由於羅斯福總統的努力，訂入了大西洋憲章，憲章第五條所謂「社會安全」，就是表示這一個新自由密切相關的另一用語。一九四三年美國國家資源設計局所提出的「新人權宣言」，顯示出一個原則。就是「免除匱乏的自由」必須由社會安全制度中纔可以實現。社會安全制度的建立，必須由國家計劃，不是個人所能創造的，因此今後經濟的民主之新趨向。就是由個人主義轉變而為社會主義，自十九世紀以來，經濟的自由隨

工業的發展而造成社會的不平。經濟自由本身轉變而成爲經濟的獨佔，以致社會的不平與經濟的病態日益顯著。國內法律的觀念已漸趨向於經濟自由的限制與經濟獨佔的革除。個人的自由，必須顧及社會的安全，個人的自由並不是免除國家權力干涉的消極的意義，必須以國家的社會計劃爲最後的基準，個人自由與國家的計劃乃相待而相成。美國今後經濟民主的趨向已在羅斯福總統所主張的「免除匱乏的自由」，以及在「新人權宣言」中所表明的意願；在英國方面一九四一年由皮弗立基民所發表的「社會保險與聯合服務」計劃書，更可以窺見英國今後經濟民主的動向，皮氏計劃書，可稱爲「攻擊貧乏」之戰略，取否此項計劃之權，雖在議會，但人民對此一計劃書之目標毫無異見，而政府已接受全盤計劃的十分之七，其餘十分之三亦在考慮中，則我們說這個計劃書可以代表英國朝野對戰後經濟民主的見解，亦不爲過。皮氏在計劃書的序文上說：「現在戰爭把一切階級分別都取消，正是利用經驗的好機會。現在是革命時期，我們應該革命，不該祇圖彌補舊錯了事」。皮氏這種主張足以見英國今後在求補救資本制度所造成的社會病態，而積極建立一種不分界限，一律平等的經濟民主化的新制度。所以英國民主憲政的趨勢近年來頗有以改造資本制度爲目標。赫胥黎和拉斯基教授等，甚至把這次的戰爭，視爲一次的大革命，而這次英國普選的結果，工黨政策的勝利，尤可以看出英國民主憲政之新的動向。英國民主政治所企求實現的目的，適與資本主義所需要的經濟制度相抵觸。經過了這次大戰之後。建樹公平較合理的社會，極爲需要。這次英國的普選，充分表現出民衆的公

其意志，在企求財權分配的均衡，大衆生活趨於安定，民主政治始得以順利發展。工黨爲了這一關係而膺選，最足發人深省。工黨是一個自由主義的代表，其當前的政綱，首要的是戰後就業問題，這個問題由於根治的辦法不能澈底，在上次大戰之後，未曾解決。這次工黨綱所提出的辦法；首任盡量利用全國土地，物資與勞動的資源，把生產提高到最高度，以給予人民以就業的機會。同時他們更主張提高工資，發展社會服務與保險制，減輕下層階級的納稅，以維持人民的購買力，並限制房租與生活必需品的漲價，以維持貨幣的價值。其次他們更設計使人民能投資各種重要工業與建築事業，把全國金融的心臟英蘭銀行改歸國營，並使各銀行的業務與工業需要加以調和。所以工黨的政綱，是溫和的社會主義的方法，比與保守黨主張自由企業，維護資本主義的現狀者不同。總之，由於這次的普選，英國的憲政，是走向資本主義的制度之改進的道路前進。我們因此認定在這次大戰已經勝利了的今後各國必是改變其社會政策的

一大時機，過去民主政治運用最大的障礙，是財富分配的不均，而促成貧富軋轢的局勢。此後應該是建立公平合理的民主社會之大好時期，轉向財產權分配的均衡，使大衆生活趨於安定，這是今後民主國家最重要的課題。

## 二 代議制度的變革與選舉權的擴張

近五十年來民主政治主要的傾向之一，就是代議制度的變革與選舉權的擴張。代議制度是

近代立憲政治的中心柱石，其基本的條件有二：第一使議會有一種組織，在事實上能盡量代表民意；第二，使議會有決定國家政策的實權。前者為組織的問題，後者為權能的問題。要使議會能盡量收國民的代表機關之效，必須使國會由國民中選出，而其選舉的結果，尤須為公平的反映社會上的各種勢力。至關於議會的權能，各國在憲法上所規定者，大致相同，即以立法權與議定預算權為最主要的權能，此外尚有質問政府及批評政府政策的權能。但今日實際上議會的主要權能與其謂在於立法及預算的議決，無寧說是在於批評的任務，尤其是代表國民對於政府表示信任或不信任的意思，為其最重要的職權，現在掌握國家的政權，決定國政的方針的，雖則不是議會而是內閣，然內閣基於議會的信任而就職，若失其信任，則必須去職，議會有左右內閣之進退的實權，為多數民主國的議會之主要權能。但五十年來代議制度已因民主政治之開展而發生各種的變革。主要的趨勢，是人民選舉權的普及。自一八四八年法國初次實行普及選舉權制度之後，一八七三年的英國也已不採限制選舉權的制度了。所以近五十年來民主政治史上最顯著的現象，就是由選舉基礎窄狹，間接選舉與夫選舉權不平等的選舉制度，逐漸進化而成爲現在的選舉權普及，直接選舉，選舉權平等的選舉制度，在十九世紀初葉所遺留的關於選舉權在宗教上、經濟上、種族上、及性別上的種種限制，在五十年中洶湧澎湃的民主政治的潮流之前，已相繼消滅了。其次，人民選舉權普及的結果，政權已逐漸移入選民之手，因之昔日議會之無上權威，爲之銳減不少。在英國方面，時至今日內閣之繼續存在與否，實際上已全

選選民之意向如何而定。簡言之，內閣乃受命於全國選民而存在的。凡有內閣之更換，若不是總選的結果，就是爲總選所批准。因爲當各黨競選之際，政黨的候選人，必須以其黨的政策，訴諸一般選民，職是之故，一切重要政治問題常取決於公共意見，而人民直接表示之總意，對於國家政策之決定，常表現極偉大之力量。其在美國各州中以法律限制議會的權能，更爲明顯。美國各州的憲法，起初雖都採議會中心主義，使議會有國家之至上的權力，然迄於今日之憲法上的變化，漸次傾向於限制議會的權能，在最近五十年中對於一般的立法，亦依國民的投票而決定的制度，已漸次擴張開來。

此外，對於代議制度改革之趨向，尚有廢止上院制的問題。英國是最早實行兩院制的國家，其中一院，依中世紀以來的舊習慣，至今尚爲貴族及高僧所組成，因非民選的，所以英國的貴族院不能收國民代表機關之效；但英國自始就是以下議院爲重心，貴族院不過僅於特殊時候，有抑制下院的任務，依一九一一年國會法，法律限制貴族院的權限，大多基於這種理由。其他國家之採用議會兩院制者，雖大多模倣英國，然其兩院多直接或間接從國民中選出。但兩院制所從出的身分代表制，乃基於世襲貴族的特別勢力，與近代民主主義的原理顯不相容。上次大戰後各國如南斯拉夫，愛沙尼亞，拉脫維亞，芬蘭等國的新憲法乃全然廢棄第二院。波羅的諸國爲最民主主義的國家，傾向直接立法制，第二院顯然無用。一九〇四年的塞爾維憲法及一九二〇的南斯拉夫憲法皆採用一院制。其他如澳大利亞的昆士蘭(Queensland)亦已於一九二

二年正式取消參議院，一九〇九年南非洲聯邦成立，所有一切地方議會的參議會皆完全取消，當時有人極力主張聯邦議會採用一院制，但以傳統勢力太強，未能通過。美國也有幾邦（如一九一三年的加利福尼亞，一九一四年與一九一六年的俄勒崗及一九一四年的尼布拉斯加）亦發生以一院制議會化兩院制會議的重大運動，但尚未成功。此外希臘，布加利亞，哥斯達，黎加，羅馬尼亞，洪都拉斯，薩爾瓦多，巴拿馬，多米尼加共和國，加拿大除去魁北克與諾法斯科細亞以外的各省，瑞士的各郡，德、奧兩聯邦共和國的若干邦，以及拉丁美洲各聯邦國家的大多數邦，立法機關都採用一院制。

最近三十年前來國民選舉權之擴張，尤值得稱道。民主政府之原則，主權平等分配於全國，國民以投票表示其主權。上次戰後各國新憲法，皆採用平等普通選舉的原則，投票權為各人不可剝奪之權利。國民應直接行使其主權，不可經智識或財產階級之媒介而行使之，以選舉之擴張，其趨勢有可概而言者：第一，女子參政權在一九一八年以前，僅澳洲之數州，及挪威、丹麥、荷蘭採用之。英國則經長期奮鬥之後，於一九一八年始予女子以有限制的投票權，上次大戰之後，各國新憲法，皆規定女子與男子享有同等的選舉權，無須年齡或財產等特別資格；惟南斯拉夫憲法不直接給投票權於女子，規定：本問題俟將來之法律決定。其他諸國則女子參政權之採用已認為當然。第二，上次戰後各國新憲法對於人民代表議會之選舉，皆規定比例代表制或少數代表制之直接選舉，而比例代表制之原則，亦為民主政治的一種新制度，實可

大書特書。在上次大戰之前，有許多國家的國會，地方議會，與市議會的選舉，已採用各種方式的比例代表制，其中大多數皆為歐洲國家，最著者如丹麥、挪威、瑞典、瑞士、比利時、瓦爾登堡、愛爾蘭、布加利亞、芬蘭、葡萄牙、塞爾維亞、塔斯馬尼亞、及古巴諸國。在上次大戰期中，丹麥先行採用，繼後荷蘭亦經採用。自上次大戰以後，進展更為顯著，幾乎所有一切新憲法規定國會用比例代表制選舉者。在上次大戰前幾乎完全沒有採用這種制度的英國，亦於一九一八年的「民選代表制度條例」中規定先在一百個選舉區試行。第三，職業代表制，在近三十年來在歐洲有幾個國家已有一部份的採用，而蘇聯憲法即是廢除地域代表制，改用職業代表制的。蘇維埃制度是拿職業來做代議制度的單位，打破從前以地方做單位的制度。除了最高的一級之外，所有各處的蘇維埃都承認職業是分配代表的單位。城市蘇維埃的組成，就是在這個城中所有的勞動者，或有職業的人都有各種組織，有以工業為單位的，有以工廠為單位的。這許多勞動組織都是按照他們會員的多少，舉出若干代表，到一個勞動議會去。這個勞動議會就是這個城裏的政府，這就是城市蘇維埃。所以這種制度與近代各國通行的地方議會，有兩個重要的區別：一是選舉權只限於生產的人，凡一切由財產所有得到進款的人，完全排斥。二是所有的代表，是代表各種職業，並不是代表城市各區的，鄉村蘇維埃的組織，也是這樣的，雖則在鄉村中，職業沒有多大的區別，但鄉區縣蘇維埃全是農民的組織，就是省蘇維埃也是鄉村和城市的代表混合的組織，各項職業也是分得非常清楚，所以省蘇維埃的組織分為農民，

勞動者，兵士，和哥薩克等部分，這幾部分，自然以前兩部分爲重要，每一部分是由他們自己的會員中選出五人，管理各該部分的事務，各部合起來就是省執行委員會；不過最高一級的全蘇的蘇維埃大會，其組織是全以地方爲單位，與近代各國的議會是相同的。一九一九年德國新憲法（第一六五條）在現行制度之上開始一個獨特的革新，即設立了一個國民經濟會議以代表勞工，資本家與消費者，這個會議頗含有爲國會第三院的性質，但是這個會議無立法權，但憲法規定關於社會與經濟事宜的一切重要立法草案，內閣必須徵詢該會的意見然後再提出國會。該會亦可假手議員而直接向國會提出議案請國會討論之權，不過內閣與國會皆無必須遵從它的建議之義務。據一九二〇年法律的規定，該會議共有議員三百二十六名，總共有九種工業，商業及職業團體的代表，並包括文官及政府的代表，此外還有些國家的憲法，也規定設立經濟諮詢會議，比如南斯拉夫，波蘭及但澤的憲法都規定設立這種會議以與立法機關協同制訂關於經濟問題與社會問題的立法。

### 三 直接民主制與議會立法權的限制

上一次世界大戰之後，各國新憲法多趨重直接民權，以限制議會的立法權。直接民權的伸張，即是不以全部人民的主權給予國會行使，最大的主權由人民直接行使，以補救代議制的缺點；當行政與行法權限衝突時，公正的最後評判在於人民，而此權之行使爲每個公民的職責。

當柏魯斯德提出普魯士憲法草案於議會時曾說：「我們感覺主權人民在國會立法期間之四年內，不應與國家的公務分離，應自決定其特別重要的問題；遇有必要，並可斷然實行解散議會。」在歐陸民主主義的理論家盧梭也曾這樣說過：「英國人相信他們是自由的，這是大錯特錯。他們只有當選舉國會議員的時候，才是自由；議員選出後，他們復居於奴隸地立，再不見他們有什麼勢力了。」可知間接民權代議制之弊端，只有擴展直接民權，始能改正。本來直接民權本是淵源於希臘的城市國家。在希臘的城市國家中，人民不僅享有選舉國家官吏之權，且有直接造法之權。所以當時除公民全體大會以外，既無所謂議會或代議團體，而公民團體便成了唯一的造法機關。近代國家如瑞士諸州中，至今還有幾州厲行這種直接造法權，而其參加造法的方式，就是複決權與創制權兩種。複決權既是人民對於議會所議決的憲法或普通法律，有最後的決定權。在半直接政府的政制下，議會雖有立法權，關於憲法或特種法律之制定或修改，議會不可不在提案之前，先得人民的許可；或於議決之後須得人民的批評。近代複決權發源於法國第一次大革命時代，當時革命志士受盧梭民權學說的影響，認憲法為民約，主張一切憲法須經人民批准。於是在一七九三年由國民會議所制定的憲法先交付人民投票表決，開近代人民複決憲法之新紀元。十九世紀期內，瑞士諸州與美國諸邦亦陸續採用此制。瑞士諸州採用複決制，始於一八〇二年的聯邦憲法，實得人民的批准。到了現在瑞士的聯邦憲法及公州憲法對於議會通過的憲法修正案，俱限定必須經人民表決，始能成立。換言之，一切普通法律案均須得

到人民的批准，未得人民批准的議決案，不生法律的效力，這種稱爲強制的複決權。所以瑞士所採用的制憲的複決，概爲強制的複決制。美國只有各州憲法，採用複決制。各州憲法的改正，也是運用強制的複決權。此外上次大戰之後新興國家的憲法，多採用複決的制度。至各國之採用立法的複決制者，大半爲自動的複決。這種自動的複決，就是凡議會所通過的憲法案或法律案，必須由公民的自動要求或其他機關自動的要求，始付複決。德國在一九一九年所制定的新憲法就規定凡公民對於議會所通過的憲法案或法律案，要求召集公民複決時，要求的人數須滿全國公民總數二十分之一。這是由公民要求召集的複決制，爲自動的複決之最普通的形式。

但是複決權到底是消極的，複決權只是一種人民藉以取消代議士通過的法案之工具，但非人民立法的權力，而創制權才是以立法權給予人民。美國普通立法採用複決權和創制權差不多是同時的。美國已設直接立法的幾邦，用創制權的時候，比用複決權的時候多。瑞士最初對於憲法和立法的創制，是由於一八四八年憲法的規定。至一八九一年人民對於行使創制權時，並須制定具體的法律草案，但創制權的行使須得有五萬選舉人的署名。一九一九年的德國新憲法，亦與人民以創制權，凡十分之一以上的選民，則可擬就草案，要求政府提出於議會，如議會對於提案爲全部可決時，政府的提議，即成爲法律。若議會對於提案須加以修正或否決，應以政府的提案付之於人民的總投票，這是德國新憲法優於瑞士之點。創制權的目的，是要構成及顯示真正的公共意見，使提交人民的論點，離開偏倚的觀察，所以由創制權提出的問題，應

當簡單而單一的。因此在實行創制權的時候，最大的困難，就是對於提出的議案，人民往往缺乏澈底的考察。報紙上或人民間雖有對於議案的討論，但是人民都有他們的工作，不能用全部時間，用在研究議案，批評議案，或是審查議案的上面，比如美國實行這種制度的奧里貢邦由行使創制權而提出的議案，在一議案說明書一上有正反理由的非常之少，全不曾登載理由的更非常之多，至容易使人民不能表示一種正確的意見。瑞士聯邦法律規定，凡公民關於憲法問題之建議，只標示幾種原則，並不自行制定一種完整的法律草案。此項建議的原則，如為聯邦議會所贊同，則逕由該議會根據原則制定的一種法律草案，交付公民複決；此種原則如不為聯邦議會所贊同，則須先將該原則付諸公民複決；如公民贊同該原則，然後由聯邦議會依照該原則起草一種法律，重交公民複決。此項制度可以減少法律草案內容之粗疏草率，因法律案之起草，既不屬諸普通公民，而屬諸議會。則起草者之法律智識與經驗，與夫草案在議會中所吸收之討論與修改，俱足以增加該草案之精密。至於創制權是否可用於修改憲法，亦為學者所爭辯的問題。此在美國有幾邦雖採行創制權，但不曾用於憲法的問題。瑞士聯邦憲法僅採用制憲的創制。瑞士諸州俱承認創制權適用於制憲問題及普通立法問題。總括言之，直接立法的目的在保持立法機關與民意的調和，以便反映國民的要求與願望。不敢通過大多數國民所不承認的法律，或忽視國民所期望的改革。

此外直接罷免權在近代民主政治上亦甚重要。在瑞士各州與美國各邦中，凡人民滿了若干

人，就可以對於他們認爲失職的議員，行政官吏，或法官要求人民全體投票，罷免他們的職務。這種制度也曾爲一九一九年的德國新憲法所採用。瑞士的罷免權是一種人民解散議會權，惟僅行之於立法機關的議員。凡在一定額數以上的選民，對於議會全體得要求全國選民投票表決，若得大多數選民的同意，議會的職權即行終止，另行舉行新議會的選舉。美國各州人民的罷免權，不但可以行之於議員，且可以行之於一切選舉的官吏，甚至對於法官，也有罷免權，所以美國人民的罷免權與瑞士的罷免權不同。瑞士各康同的選民，只罷免立法機關的議員，而美國各邦的選民並可以罷免一切民選的官吏；同時瑞士人民可以對於全院議員行使罷免權，而美國人民則僅能制裁各個不稱職的議員。至於德國，威瑪憲法中則規定人民的罷免權，只能行之於大總統，不能實行於大總統以外的官吏，就是對於大總統行使罷免權時，也須先得聯邦議會三分之二以上的決議。此種罷免權之實行，可以監督政府與議會，這樣行政官吏與議員不致有專擅的行爲，這是保障民權的方法。

#### 四 人民社會權與經濟民主制之創立

近五十年來民主政治之又一趨向，就是社會權與經濟的基本權，在民法中居於重要的地位。十八世紀以來的人民宣言，特別注重政治的基本權利之獲得；乃自產業發展以後，爲人類經濟活動指導原理的個人主義，在實際上所收的效果，也就是他的弊害，爲引起社會生活的不

調和，這是事實，而且自由放任的社會哲學，他的理論之不完備，也是極易了解的。亞當斯密的見解，以爲社會是個人的集團，個人沒有幸福，社會本身也不會有幸福，此猶可說，但若謂個人的利益與社會的利益，是自然而且必然的一致，却是錯了。因爲以利己心爲基礎的無限制的自由競爭，其爲引起現代產業之無政府狀態的原因，是很明白的。產業無秩序的社會之禍害，使現代人感覺到非常的苦惱，此種苦惱，已有使現代人覺醒的趨向。這種趨向，由近代憲政對於個人自由權之限制與人民社會之創立而益顯著。遠在十九世紀以前法國學者傅立業，聖西門，德國學者斐西特即已開始提倡，尤以奧國學者安敦明格（Anton Menckor）之標明社會權爲最著。以個人爲中心的民主憲政觀，常以維持支配者的利益爲其活動的最大目的，它不僅以保護有產者的財產，且復創造其財產，一切國家的措施，大都注重有產者的利益，民事刑事之司法，以及所謂內務行政，大率盡瘁於此一目的，於是有產者的利益大不可言，而個人的利益遂增高而爲資產階級的利益。至主張社會權的民主憲政論，其根本思想乃以個人的生存之維持發達，種族之繁殖，以及生命、身體、健康之保全等爲一切國家活動保護的目的，而用以達到此目的之權利，必須屬於全體。所謂社會權，就是在法理上公民有受國家其社會職業的工作權，弱者生存權，及智識的享有權。具體的說：就是指勞動權，生存權及教育權等。

現代國家以憲法確定人民的社會權者，當以蘇聯憲法爲首。一九一八年的蘇俄憲法，規定一切公民有勞動的義務與集會、結社、及言論的自由，其他各項義務與權利，尙未明白加以規

定。到了一九三六年的蘇聯新憲法則設有「公民的基本權利與義務」專章，關於公民應享有的社會權皆有明確的規定：第一，蘇聯公民有勞動權，並保證按其工作的分量及性質而獲得報酬之權（第一一九條）。公民有休息權，其事實的保證為七小時的工作制，每年例假仍得工資，勞動者有廣大的療養院，休息家庭及俱樂部等組織（第一一九條）。公民年老疾病或失掉工作能力時，仍有生活的保障權（第一二〇條）。公民有受教育權，免費受普及強迫基本教育。至於高等教育則絕大多數學生可以取得國家的津貼（第一二一條）。第二，婦女在政治、經濟、文化及社會生活方面與男子享有同等權利，並特別保護母性及兒童的利益（第一二二一條）。第三，蘇聯公民又享有言論、出版、集會、街道遊行及示威的自由（第一二五條）；並為保護公民良心自白起見，蘇聯教堂脫離國家，而學術脫離教堂，承認所有公民有舉行宗教儀式之自由及從事反宗教之宣傳自由（第一二四條）。第四，蘇聯公民不問所屬民族或種族，在政治、經濟、文化、社會生活各方面，均絕對享有同等的權利（第一二三條）。第五，公民有組織公共機關如職工會、合作社、青年團體、運動及國防團體，文化技術及科學團體之權（第一二六條）。此外如身體之不受侵犯權（第一二七條），住宅之不可侵犯權及通訊的秘密權（第一二八條）。對外國公民的庇護權（第一二九條）等亦均有所規定。可知蘇聯憲法對於公民社會權，已規定得極為詳細了。一九一九年的德國新憲法是在社會黨的勢力之下制定的，雖不是以極端的社會主義的思想為基礎，但其中不僅包含有像歷來諸國憲法關於權利的許多規定；且於婚姻的特質，

各人應有的勞動權，以及中等階級之維持等等，爲純然主義的宣言之規定，這也是對於公民社會權之重視。

上一次大戰之後所產生的新憲法，大都注重國民經濟生活之規定。因爲人類生活演進到了現階段，經濟生活的法則，在形成各種社會制度之法則中，佔極重要之地位，所以在憲法中應確立合理的經濟制度，以謀國民經濟之均足。蘇聯新憲法第一章即明定社會經濟的基礎。德國一九一九年新憲法亦規定：經濟生活的組織，爲適合正義的原則，其目的各使各人能享有人類的生活。愛沙尼亞憲法規定：經濟生活的組織，須適合正義的原則，其目的在於確保人類生活的條件。綜合言之，各國新憲法對於經濟生活的規定，主要的就是：（一）勞動權之保證，除蘇聯憲法特別重視勞動者的權利外，德國新憲法規定：勞動應歸國家特別保護，國家應採用統一的勞動法，其中規定勞心者勞力者應享受同等的權利與特權。國家爲保護勞動起見，應設概括的保險制度，以維持健康及勞動能力，保護產婦，且改善因衰老病弱及生物變化而起之經濟結果。波蘭憲法的前文，宣言國家目的之一，在對於勞動確保其適當的權利與國家的特別保護。芬蘭憲法關於經濟問題雖不設專章，但於憲法之人民權利章中，加入特別條款規定：人民的勞動權，應受國家的特別保護。保護勞動的利益，雖係政府的任務，一切階級及一切職業的勞動人民，應在自衛的地位，改善其經濟條件，不得隔絕各個人民之任何企圖。對於職業協定之成立，應多加獎勵。德國一九一九年新憲法對於任何人任何職業保障其結社的自由。愛沙尼亞

憲法除承認結社權外，並明令規定，特別保護罷工權。(二)私有財產權之限權，歷來各國傳統的私有財產之絕對觀念，已因社會主義學者之鼓吹而發生動搖。一般的趨向，認定財產私有權，不能僅以私人利益爲目的，復須顧及社會公衆的福利。在社會利益的要求上，國家於必要時，或爲限制私權過度的膨脹，或爲與辦全體有利的事業，可以給付相當的代價，強制收用私權。蘇俄建國之初的憲法，是宣言將土地、森林、礦產、水道、工廠、鐵路、銀行等收爲國有。同憲法第六編財政政策，說明沒收資本家財產，使全國人民對於生產分配上，立於平等之地位；并有「國民代表認爲有關特定情形，或關於全國公益，應將私有財產權，加以侵犯時，政府當助其成事」之規定。但是到了一九二四年蘇聯所頒布的憲法，關於社會制度財產之公有或私有，均無明文的規定；就是蘇俄憲法，也無此類的規定了。一九三六年的蘇聯新憲法，則關於公有財產與私有財產，已明白加以法律的規定，在新憲法中已明白規定在一定限度內允許私有財產之存在，但以基於個人勞動，並絕不剝削他人勞動爲限，而在新憲法第十二條中「各盡所能，各取其值」的社會主義原則，爲私人所有權立法之基本原則。德國新憲法第一五三條：「所有權受憲法之保障，其內容及限制，以法律規定之。」「所有權爲義務，其使用應同時爲公共福利之役務。」第一五五條規定：「地主在社會的責任上，有開墾與種植其土地之義務，其有不勞而獲之土地剩餘價值，應歸社會享用之。」「一切土地之富源，以及經濟上有功用之天然物，須歸國家管理之。」此外南斯拉夫，愛沙尼亞諸國的憲法，亦皆有關於財產

所有權限制的規定。

第一章 近世民治政治演進的大勢



## 第二章 英國憲政之特徵與精義

### 一 英國憲政的影響與特質

英國被稱爲立憲制度的祖國，英吉利憲法對於世界憲政的貢獻，正如希伯來之於宗教，希臘之於藝術，羅馬之於法律一樣，成爲各國憲政之典型。近代實行民主憲政的國家，關於憲政制度中的基本概念，差不多都與英國的政治經驗有關係的；世界各國的憲法中，往往有許多通名與成語，除却引用英國政治的理論及實際所有典則外，無從解釋明白。平心而論，代議政治並非始創於英國，但使我們追論此項政治在各國中之進展過程時，就不免使人失望。因爲首創此制的一切國家並不能令其有繼續發展的機會。卒之，祇有英憲能成爲各國憲法之母；英吉利巴力門亦成爲各國巴力門之母。儘管「巴力門」(Parliament)的名稱，在各國中如何的不同（例如有稱爲 Congress, Chamber, Reichstag, Kirsatag, Starbining 或 Sobrenite）但他們在實際上都具有這位母親的輪廓。所以我們假使不明白英國憲政的法律傳統，就很不容易明白現代民主憲政的基本原則。英國憲政的發達，常是實際經驗演進的成果，其政治組織的變遷，也常隨着實際的必要的進行，並非基於高遠的理想，一切的制度，乃是繼承英國所特有

的。因此英國的近代憲法，是逐漸發達的結果，這與由革命產生的許多國家的憲法不同。德國一九一九年的憲法，蘇聯的憲法，甚至回溯到法國的憲法，都是一個突然從大規模的革命後所產生。由於這種事實，這些國家的憲法，都必須包含着革命與革命中勝利階段的觀念。英國的憲政正相反，它是反映出社會上各階級所共有的概念；並表明了憲法所聯結的全體人民的共同希望。英國的憲政雖無何等思想的背景，但是美國的憲法，特別是法國的憲法，又却是在英國的憲政制度中，把不能見到的新思想，提供於世界。所以美國所建立的憲政制度大部分是繼承英國的，這是美國學者也承認的。美國某學者曾說：「英國憲政造成的歷史，乃是美國歷史之一部……美國司法制度，普通法律，代議制度，人民之監督財政，國務員之對立法議會負責，其最根本的原則，是主權在民，凡此種種皆我英國先民的事業。」英國的憲政不僅胎傳於美國，其他還有加拿大、澳大利亞、新西蘭、與非洲的大部份區域的制度，是從英國移植來的；就是在英國勢力範圍以外，其他許多國家，從法、德、比、與我國，再轉移到南美洲的祕魯與智利，這些國家所受英國政治經驗的影響雖不十分顯露，但也很可以看出很多有關係的地方來。

英國憲政之主要的特徵，即在其憲法的性質，英國的憲政是從十三、十四兩世紀以來發展的結果，是逐漸積累起來的。這種憲政經驗的積累就是英國政府的基本，也就是我們所說的英國憲法。這裏有一點不能不為我們所承認的，就是「憲法」一辭，常使我們討論政治問題時，發生很多的困難，感覺意義不能確定。英語之 *Constitution*，本來不過單為「組織」的意

思，轉而用於組織法，即憲法之意。此辭的意義，與英國之歷史的發達相關聯。英國於中世紀以後，漸次發展，當時其他歐洲各國尚在專制政治之下，而英國獨具備了代議制度，確立國王不得國會的同意，不能實行立法與其他重要的統治行為之原則。英人以之為本國特有的「憲法」(Constitution)，若國王偶有反乎傳統的法則時，則以之為「違憲的」(Unconstitutional)而非難之，此為英國憲法之原始。英國之所謂「憲法的」與「違憲的」意義與美國的解釋不同。在英國說某一條法律是憲法的，意思是指它影響有關於國家的根本制度，並非因為它的來源不同，具有任何較高的法律效力，或修改的程序難於其他法律。英國所謂違憲的意思，就是說他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，並不是說它與有些較高級的法律有任何實質的牴觸。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」。在美國「違憲」的意義就大不相同。美國所謂違憲，不僅是因為它不合於國家的根本組織，並且因為它與效力更高的成文法律的條文相違反，如果一制定法而不合於效力更高的成文法律，就被稱為違憲。

在這裏我們已經可以看出英美兩國憲法的性質之不同。我們通常認定：美國憲法是在一七八七年費立達爾費埃(Philadelphia)的憲法會議所制定的，一七八九年實行的，後來又加入十九條修正條文或增加條文的文書，誠如蒲萊士(James Bryce)所說，美國憲法在二十分鐘內就可以讀完。美國憲法的特點，就在它們大部分為授予權力與禁止權力的文書，不僅單純的成

爲一種規定政府組織的根本法的集體而已。因此，美國的憲法造出了兩種不同的領域：一爲個人自由行動的領域；一爲政府自由行動或遵照相當限制以行動的行使權力領域。所以蒲徠士說：美國憲法不僅爲規定政府的文書，並且也是規定自由的文書。但是美國的憲法也並不是完全成文的，美國選舉總統的方法，並不是依照憲法條文所規定的，美國政黨及政治方面其他種種重要的手續與方式，憲法上並沒有提及一字。所以美國憲法以及任何憲法，祇要是曾經在最短期間內實行過，就必定包含了很多法律和習慣，而這些法律和習慣，雖不會載入基本法的條文之中，但對於政府的拘束力，並不亞於憲法。我們持此意義，以論駁那些說英國根本沒有憲法的學者們。斐因（Thomas Paine）就是把抱持這種見解的人，他說：憲法「不能生於有形，亦即根本並無所謂憲法。」他又在「法國革命的反應」（Reflections of the French Revolution）一書中，反駁當時主張英國有憲法的論據，問道：「巴爾克先生能夠制出英國的憲法嗎？若是不能夠，我們就可以說，雖然有很多人說英國有憲法，其實不但現在沒有憲法，即過去也不會見過憲法。」法國比較政府專家迭托克威爾（Alexis de Tocqueville）論英國憲法，亦說：一方面看到英國國會能夠在任何時候，以普通立法手段，更改國家的根本大法；同時，又看到英國並無規定政府組織的成文法典，所以論定英國自始即無憲法，斐因的見解，在各國（英國除外）自由主義發展到高潮，視成文憲法爲人權必要保障的時期，一般擁護自由的人士，都很服膺他的說法；而一般習見議會不能任意更改成文的根本法的法國學者，又都贊

迭托克威爾的見解。其實斐因與迭托克威爾兩人都不曾認清英國。英國不但在現在，即在他們立說的當時，即已有真正的憲法，而且是資格最老，在各國憲法中最有勢力的。英國自亨利二世以來，憲法一辭，即適用於一般較重要的議會立法，並且在十六、十七兩世紀，根本法（不論成文的或不成文的）有最高的權力，根本法重於普通法律的觀念；在英國和大陸各國的政治思想中，久已得到確實的基礎。不過英國憲法不是一個成文的文件，而是就包括完備整齊的現行政治制度的全部機構而言。英國憲法上的改革，不必等待革命發生始能實行，而是長期歷史發展的產物。英國憲政就是一種發展中的制度，在任何時期中都找不出她的完備狀態來。所以我們論英國的憲政，不一定限於某一時期的特殊制度，而當以包括全民生活的組織與制度為對象。英國的憲政不像一七八九年革命以後的法國，德國或其他各國，因戰爭或革命的結果，忽然從一種政治組織蛻變為另一種政治組織；英國的憲法却是逐漸成長的，逐漸發展的，而且又是處處依照習慣，依照成例，保留一切的形式與名稱。因此英國的憲法史成爲一種繼續不斷，逐漸進化的趨勢，是別國憲法史上所沒有的。

## 二 英國憲政的發展與組成

憲法是出於生長，而非出於製造的，這話包含了多少的真理，誠如布魯安（Lord Brougham）所說：「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。」英國

憲法的根本性質與其政府的組織，乃是由於一千三四百年來政治變遷的結果。這一千幾百年政治歷史變遷的結果，其大部分永未曾正式規定或正式公布，並且又隨時可以由立法機關修改的。所以英國的憲法，就不是在一個確定時期由一個確定機關制定的，而是大部分分散於歷史上各時期的前例，習慣與法庭的判決。所謂英國的現行憲法，簡單的說，就是一切規則和原則的總集體，舉凡關於政府權力的分配，行使權力的規律，各機關對於人民的關係種種規定，都包含在內。但這一切的憲法上重要原則，從來不曾編纂，構成一部單獨的文書，祇是其中的一部分至今遺留在英國人民腦海中，構成了他們的先例、判決、實例和習慣，這樣構成的憲法，自然不是任何單純的制憲機關和權力所能制定，而祇是長時間政治發展的產物。因此「憲法」一辭，自其沿用於英格蘭者言之，實包含所有直接地或間接地關連國家的主權權力的運用及支配之一切規則。舉凡各類規則之或被用以界限主權權力的各個分子所有職務，或被用以規定各個分子間之互相關係，或被用以實測主權者或其各個分子所以運用此項威權之方式，俱包括於憲法之內。所以英國憲法的規則不但明示王位繼承的順序，確定元首的特權之運用。而且決定立法機關的構造與選舉方式。此外此類規則更約束及於閣員全體的地位，及其責任；且及於他們的行動所有的範圍。因此構成英國憲法的規則有兩種：一是「憲法」(Law of the Constitution) 二是「憲典」(Conventions of the Constitution) 前者包含法院所承認及施行的規則，這是憲章所有法律的本體；後者包含風俗、習例、格言、或教義，這是憲章所有

的道德（或名爲政治的倫理）而不屬於法律的領域。第一套規則，因爲概受執行於法院之故，無論如何嚴立論，總可稱爲法律。至於規則的成文，或爲不成文，或爲巴力門法案，或來自習俗，或來自遺教，或來自審判官所造的準規而被稱爲常法者，概稱於「英憲的法律」之內。至於「英憲的典則」包含有若干習慣與通例，雖則可以約束元首、閣員、或其他人員的日常行爲，然因其不見執行於法院，他們並不能成爲法律。

本來組成英國憲法的要素，甚爲複雜，大別言之，可分爲五種：第一、是歷史上幾種帶有規約性質的重要文件，是在政治改革的時候，人民與國王雙方訂約的，例如「大憲章」，「權利請願書」，「權利法案」都屬於此類性質。第二、是一切的議會立法，凡由議會所制定的法律，確定國王的權力，保障私人的權利，推廣選舉權，設立法庭及政府的行政權等均屬於此類。最明顯的例子，如：一六七九年的人身保護法（*Habeas Corpus Act*）一七〇一年的王位繼承法（*Act of Settlement*）一七一六年的七年會期法（*Septennial Act*）一七九二年的譏謗律（*Fox's Libel Act*）一八三二年，一八六七年及一八八四年的選舉改革法（*Reform Acts*）一八三五年的城市政府組織法（*Municipal Corporations Act*）一八七三年到一八七六年的審判洋（*Judicature Act*）一八八八年，一八九四年，及一九二九年的地方政府組織法（*Local Government Act*）一九一一年的議會法（*Parliamentary Act*）一九一八年的人民代表法（*The Representation of the people Act*）一九二八年的平等選舉法（*Equal Franchise*）等，第

三、一切法庭的判決，其作用能確定特許和立法案的意義與範圍（和美國大理院的判決一樣，祇是英國法院不能宣布法律違憲），一六七九年確立陪審官獨立的布息爾案（*Bushell's Case*）及一六七八年的確立法官特權的賀威爾案（*Howell's Case*）是最好的例子，上面所述的三種是英國不成文憲中的成文部分；英國憲法中的第四部分，祇有一小部分是成文的，一大部分是不成文的，這就是「習慣法」的原則與規定。其中一大部分都是關於政府的職務與權力，執行權力的方法，各機關間的關係。這種原則都是根據於習慣成長的，並不是由國會制定的。但是英國政府與法律制度方面幾種重要特點都是從習慣法發生的。例如國王的特權，刑事案件的陪審制度，言論自由集會自由等，都是根據於習慣法的，除了法庭的正式判決以外，習慣法是不成文的。政治契約，議會立法，法院判例是憲法組成要素中的法律部分，至今都是以成文的形式而存在；祇有習慣法中的各種規則，除去了已包含於一切報告，立法意見書，及法庭判例（如國王特權，陪審官特權，議會及其議員的特權，警察的權利和義務等）外，都還不曾成爲成文的形式。有時增加憲法成文部分的議會立法，不過是把過去已經行之有效的習慣，正式宣告成爲法律。

至於英國憲法組成的第五個要素，就是戴雪教授（*Prof. Dicey*）所稱的「慣例」（*the Conventions*）。憲法中的法律部分之特性是帶有最嚴格的法律的意思，不論成文的或不成文的通通由司法機關強制適用。譬如國王有服從國會立法的義務，要是法庭審理此種案件時，仍須

照普通審判手續辦理，這就是法律。反之，慣例雖是憲法的一部分，却不是法律，所以不能由法庭執行的。依照憲法的慣例，議會必須每年召集一次，其組織是採用兩院制的，其所通過的議案一定要得國王的同意，但國王又不能不同意的；國務總理是下議院內多數黨的黨魁，內閣失了下議院的信任是一定要辭職的。凡此關於內閣的一切情形都是從習慣而發生的。因此習慣構成了英國憲法中最重要的一部分，若是失去了這一部分，英國憲法決不能有現在這種樣子。但是慣例既不是法律，又何以發生法律的拘束力，要解答此一問題，須分兩點來說：第一，有許多很重要的慣例，都是與法律混合在一起，若是違背了慣例，也就是違背了法律。戴雪教授就在這裏面尋到了慣例的主要原動力。他說：議會至少每年召集一次，假使在一個全年內，議會不會開會一次，每年應有的軍隊法案（Army Act）就無從產生，政府亦將失去訓練軍隊的權力；再進一步說，雖然有許多關於財政上的收支，用不着每年要議會議決，但是有些稅收則不然，若不經一度議決，陸海空軍和行政的費用，均將無法籌措。所以議會每年至少須開會一次的慣例，雖然沒有法庭強制必行，並且祇是一種習慣，但確已成爲實際上所必需。不然政府官吏的行動將完全變爲不合法；或者政府的工作，一定歸於停頓，但是英國的法律却可以隨時更改的，所以上面的理由，尙不能包括全部的原因。誠如羅威爾（Lowell）所說：英國議會並不因爲每年須通過新軍隊法案和預算案，就永遠有每年舉行一次會議的義務，議會在他們的大權之下，對於常備軍隊法案可以通過，也可以不通過。財政稅收可以允許繼續幾年，普通支

出，亦可以指定某項可靠基金，許政府逐年撥用，如現在的很多支出，都是採取這種辦法。這樣說來慣例存在的原動力，又不僅是因爲違背了就連帶影響其他的法律，此外還有其重要的原因，這就是慣例基於人民公意的勢力。憲典的各種慣例所以得人遵守者實因有公意的力量以爲之保障。比如英國議會須每年召集一次，實爲全民所期望；一個閣員倘若不能保持下議院舊有的信任，即應辭職，亦爲全民所期望。任何人一經被任爲內閣總理，必不能辜負全民的期望。因此之故，公意實足以維持大義昭明的慣例，使之在公衆生活上發生效力。

### 三 憲中兩大義的體用

英國憲法學之闡述，既有「憲法」與「憲典」之兩大類，作者今請進而探討此兩條大義之體用。「英憲精義」的著者戴雪教授，首揭出巴力門主權(The Sovereignty of Parliament)及法律主治(The Rule of Law)兩條大義，以概論英憲之精華。本來就法律的觀察言之，英國政治制度所有主要的特性，就是巴力門主權；而法律的自尊性或法律主治，又是構成英吉利憲法的一個主要特性。此兩條大義，驟視之他們似乎互相反對，至少是兩相抗衡的力量；但是我們若以巴力門主權與其他主權的權力相對勘，則知巴力門主權不僅能容納法律的至尊性；且硬性法律每當極盛一時，他的力量能支配全國制度之際，不但足以提挈巴力門的主權，而且足以增加此項主權的權力，所以兩者實有其密切的關係。

以言巴力門主權，是構成英政治制度的基礎。所謂「巴力門」(Parliament)實含有君主，上議院，下議院三者，必須三者共同操作，巴力門乃能構成。英國的巴力門在民主國家的立法機關中，是以無限制的控制整個政府而著名的。英國巴力門這個自尊的地位，表面上似乎受到君主的權威，法官的自由裁判，以及內閣，政府，文官制度的權力的限制；但在實際上，巴力門控制着政府的一切其他機關。君主雖是「巴力門中的國王」(The King in Parliament)但君主的即位，却須根據一七〇一年的王位繼承法；而且他執行一切，又必須經過國務員之手；但巴力門已使後者聽從自己的意志，而不是君主的意志了。法官固可以利用中古時代普通所給予他們的尊嚴，任意解釋法律；但巴力門可以用(而且事實上是用的)制定法來推翻法官的裁判。國務員固可以運用極大的權力，但他們須得下議院的贊成，至少同意後始能運用之。常任行政官吏的權力係從制定法得來；他們行使職權，必須受政府之監督；並且容易受到巴力門的批評。巴力門的自尊，是一個永遠存在的事實。專從法律方面說，巴力門的主權是絕對沒有限制的。凡是巴力門所制定的法律總是合於憲法的；假使法律條文不合於向來的憲法慣例，憲法就算是修改了。所以凡是國會所通過的議案，無論怎樣的不合於憲法上的慣例，總是法律，全國人民應當遵守，不能依照法定的手續提出抗議。所以巴力門的命令即是法律，除巴力門自身用立法手續自行廢除外，始終是有效的原則，至今還是很大的勢力。此則與美制全異。美國法庭能夠宣布法律違憲，司法機關有考量法律是否違憲的權力，大陸各國亦受此影

響，但英國則不然，凡巴力門所公布的法律，法庭只能執行，不能有所軒輊。有時遇着特殊案件，法院在適用法律的時候，須得考量他的真意義，只有在這裏面，法院算是握有最重要的解釋權，此外即無解釋的機會，並不能如美國的大理院對於國會及各邦議會的立法，有解釋其是否合於憲法的權力。這是因為英國是行單一制的國家，中央與地方既無相等的權力，所以不致互相衝突。雖英格蘭與蘇格蘭間，大不列顛與愛爾蘭間，嘗因其關係複雜，有時更顯出危機，曾發生類似美國所有的問題，但因英國人民素習民主政治，亦無分權學說，巴力門最高主權的觀念，久已深入人心，所以舊日制度，仍可暢行無阻。

但是這種巴力門主權擴展的結果，是否要侵害及英國人的個人自由，人民的權利究竟有何保障，有兩件事實可以答覆這一個問題：第一，在英國憲法上本來就有對於人民自由，設有嚴格的保障。比如享受出庭狀的特權，佩帶武器權，請願權等，已明確的規定在幾種重要的法律之內。至於言論自由，集會自由，信仰自由，又都是根據於習慣法的原則，在英國憲法中大都予以明白的保障。其次，巴力門對於人民權利的保障，雖在法律上有權隨意限制，停止或廢止，但除了萬不得已的時候，習慣與公意的勢力，很可以阻止巴力門的自由行動，實際上英國又是世界上最自由的國家，尤其是對於自由的保障，顯出充分自由的色彩。在其他國家，為保障私人權利，特設種種方法，如美國在聯邦憲法中，特闢一章，詳載權利法案中所包含的人民自由和權利。聯邦憲法的前八條的修訂案，亦是為此而設。獨立成功後各邦的憲法，亦充分載入

此項規定。上次大戰後歐洲各國新憲法如德國的威瑪憲法及愛爾蘭自由邦憲法等，都載有關於此種類似的條文。這些成文憲法雖有如此明白詳盡的規定，但其保障人權的效力，實際上亦不過等於英國。因為人民權利的保障並不在於形式方面的保障，却在於人民公意的一致使政府嚴格的遵守。

在法律的觀點上，有兩種特性可以限制巴力門主權的至尊性：第一，巴力門的命令不可以妄發；發出時所有應具的條件必須適合。這是說，巴力門中關於君主，上下兩院之三部份務必一致行動；倘有一部份不同意，這種命令便不合法；而且所發命令必須依照一定的格式，必須經過一定程序，有一不合，便不足以稱立法。簡單的說：巴力門的意志，不可不以巴力門的法案發表。這樣限制，可使巴力門的決議以立法案出之，經過了一定繁重的手續，不但可以確立法令本身，且可以增加法院的權力。第二，除在革命時期外，巴力門絕未嘗直接地運用行政權力，或任免行政部的任何官吏。雖在實際上今日下議院已取得一種權利以指定某人出而組閣，及某某諸人加入為閣員，此項權利似乎是委任權利之一種，但巴力門在英格蘭中只是統而不治。這就是說，巴力門不似其他君主國的統治者，能於立法之外，復操行政大權，因之，巴力門實無從以政府的大權為工具，而阻撓法律的進程。因此法律主治亦成為英國憲法之要件，由這種特性所產生的結果，遂於不知不覺間，常有扶助法律的至尊性之傾向。

所謂法律的自尊性，或稱法律主治，為英吉利制度之顯著的特性，而其主旨是個人權利的

一種保證，爲英憲所授與。其精義，就是：（一）法律之前武斷權力不復存在。凡人民若非經普通法院依普通法律手續，訊明此人實已破壞法律，否則任何人不能無故受罰，或被法律處分，以致身體或財物受累。（二）法律平等，凡人皆受治於普通法律，而普通法律復執行於普通法院。在英格蘭四境之內，不但無一人在法律之上，而且每一人不論爲貴爲賤，爲富爲貧，皆須受命於國內所有普通法律，並須安居於普通法院的管轄權之下。（三）憲法的通則，形成於普通法院的判決。這就是說，英國憲法通常的原理（即以人身自由的權利或公衆集會的權利爲例）之成立，乃是由於司法判決，而司法判決又起於民間訟獄因牽涉私人權利而生。所以英國憲法是完全被法律精神的心勢所浸淫瀰漫。因此英國憲法遂有其獨有的特性，而與其他國家的憲法不同。別的国家視各種權利宣言或定義等於金科玉律；而英國憲法則關於個人權利是以法律的判決爲根據。別國憲法關於個人權利是立法行動的結果，是從憲法的原理演繹出來的結論；而英國憲法原理則是由法院涉及每個人所有權利的判決案歸納得到的通則。在多數的國家中，個人的權利（譬如對於人身自由的權利）靠其本國的憲法而存在；但在英意中此類權利本先由法院替個人爭得，然後由憲法以通則作概括地申明。他國關於個人權利可以憲法保障者，即可以法律暫時停止效力；而在英國個人權利本以附着於國內尋常法律之故而構成憲法的本體，此類權利與國內尋常法律相終始。若非以革命手段，推翻國內所有制度與習慣，此類權利必不致任其破滅。這是因爲英國憲法本來是建築在法律主治的精神之上的；此種精神不廢棄，憲法下

的權利必能永存。

#### 四 英國憲法的修訂與解釋

成文憲法的文字，可以留存歷數十年而不變，如一八四八年意大利的法典，以及一八〇四年與一八六五年間的英國憲法，皆是此例；但英國憲法的制度却不是久存不變的。歷史家福禮門（Frothingham）說：「現在與過去間的連結，不可或分，英國人未嘗將新憲法合而爲一，以付諸炫耀的理論。」所以英國的憲法實爲一生存的機體，時時變遷；憲法制度發生之每一步驟，皆爲前者之自然結果。但在這裏我們必定發生一個疑問，就是：實際行使的現行憲法，在什麼方式下，使他自己能於進步的狀態中，適應變動不居的觀念和需要呢？誠然有時戰爭和革命，能夠達到部分的目的；但是差不多最近二百多年內，英國已無動亂的需要。對於這個疑問，我們從上面所說的憲法組成分子中，就能尋得答案。這就是一方面依賴司法的判決；他方面依賴行政的實際行爲。具體的說：英國憲法的變革，總不能離開兩方面，一是慣例；一是立法。關於前者我在本文第二節裏已經詳細說過，此處則專論由議會立法而產生的憲法修訂。今日英國憲法的變更，主要的由於議會立法，此在美國人看來，必以爲怪事。因爲美國人久已深信一個理論，即制憲和修改憲法之權，是與普通立法權不同的。美國及其他大陸各國認定制憲權與立法權有很重大的區別，制憲是另用一種手續或另由一個制憲機關執行的。比如美國國會可以提

出憲法修改案，在兩院經三分之二的人數贊成後，即可正式成立，但是不經全國四分之三的邦議會批准，仍不能有效的實施。在法國，只有國會兩院的聯席會議才能通過憲法修改案。此外其他各國修改憲法的手續與方法大都是與修改普通法律不同的。但在英國確沒有這樣區別。英國議會在法律上不獨有無限制的權力通過普通法案，而且又能以普通立法的手續隨時修改憲法。英國議會不問是新增的憲法條文，或者是改訂舊來的憲法，都是由同一機關，用同一的手續即可完成；同時對於一切變更亦絕不受任何法律的拘束，不過法律上修改憲法的大權與事實上執行的實權又有區別的。在法律上英國的王位，陪審制度，私有財產權，選舉權都在議會手裏，都可以由國會隨意處置，但在事實上議會不得不嚴格的受種種習慣的限制，執行他的大權。英國的憲法雖然是世界上最柔性的憲法，但上事實上憲法的柔性與否，不全以修改的手續來決定，同時亦須憑人民的公意來定奪。

多年以來，英國有一個根本重大的變遷，這就是新近確定一個新原則，凡政府制度方面的重大變更，沒有經人民在投票時候正式表示意見，議會不得隨意實行。因此，英國議會的大權，已有一種限制。議會所執行的當然是多數選民的意志。但是有時憲法上的重大問題，往往在議會選定以後纔發生，要是在這個時間內，提早改選，選民還不能深切的認識這個問題，新議會亦必難於代表民意。因此，依照這種近年來所發生的原則，議會沒有確定人民公意的趨向之前，不得舉行憲法上的重大變革。這種辦法，在歷史上曾經有一次發現，即一九一〇年愛斯葵

(Asquith) 的自由黨政府，以第二院改革案訴於民衆，結果制成一九一一年的議會法。但因爲英國的人民複決權的原則還沒有成立，所以英國的選民還不能像瑞士美國各邦人民那樣能夠正式提議憲法修改案，而且除了解散議會重行選舉之外，對於議會所提議的憲法修改案，也沒有正式表示意志的機會。

英國的制憲權與立法權既集中於一個機關，則憲法與普通法律的區別，就不容易加以決定。所以在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，制訂之法相同，且具有同樣的法律權威，取消與修改的方法也相同。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律的制訂，出於不同的來源修改和取消的程序也各不相同，因此英國議會制訂某件立法，要斷它究竟算做憲法的法律或是普通的制定法，不能從它制訂的來源或方式而定。因爲英國沒有分別憲法和制定法的法律標準。大致言之，我們只能從它本身的性質而定。如果法律具有根本的性質，有關國家主權權力的分配與行使（例如一九一一年的議會法）者，這個法律就可以列入爲憲法的法律一類；否則就屬於普通制定法的範圍。憲法與普通法律的意義既然相同，也沒有正式的憲法解釋機關或保護機關，這也是英國憲法最特殊的地方，別的国家，如一八七四年的瑞士憲法規定國民議會有權解釋憲法。一九一九年的德國威瑪憲法則規定由一個專門法庭解釋的。美國政府各機關官吏雖皆宣言擁護憲法，但最後決定憲法意義的權力，却由司法機關的法庭掌管；而英國則從未有正式的解釋憲法的機關。但英國憲法的解釋權，却是

操於應用憲法者的手中。要了解憲法須研究議會制定法，司法判決，以及一切公認原則的流行解釋，而憲法的共同觀念，則是全體受過教育的英國人所共有。因為英國的憲法是反映出社會上各階級所共有的概念，並表明了憲法所聯結的全體人民的共同希望。



## 第三章 美國憲政之趨向及其現勢

### 一 美國憲政的特質及其基本原則

從一九二九年世界經濟恐慌以至於第二次世界大戰的全面爆發，此十數年間是世界轉變最劇的時期；這種轉變的影響，及於美國的民主政治在歷史上是空前的，美國的民主政治更因爲這種大時代的轉變而呈現新的開展，這是留心美國政治的學者所深感興趣的。美國的民主建國不是猝就的，是經過了長期的奮鬥，纔有北美合衆國的產生，美國民主憲政之思想的淵源，是一七七六年七月四日公布的獨立宣言。獨立宣言開宗明義就說：「人生而平等，人生而有其不可剝奪的權利，其中就是生命，自由與追求幸福的權利。」這個宣言經過長期的運動始演進而爲憲法。自百五十年前美國獨立以來，其流行於美國之政治理論皆具在憲法條文之中，而政府中所進行的一切工作，從白宮總統下至鄉村警察，也都是遵照這種成文的規約——聯邦憲法。每一個官吏，都在憲法允許或約束之下活動。凡遇有與政府職責有關的政治問題如不參照憲法的意旨，便不能作明確的討論，甚至於思想界擬定問題以供辯論之時，也要涉及憲法。因此忠實的美國公民對於憲法的尊重，視爲耶穌在山上的教訓一樣。美國憲法是成文憲法的典型。

西萊 (Seelye) 認定制訂最初美國憲法的那個時期 (一七七六至一七八九年) 顯然即為近代世界的立憲時。至於最初的美國憲法，蒲萊斯 (Bryce) 以為就實際技術而論，確為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主政治根本原則的方式。「我們要論美國的民主政治，不得不先從研討它的憲法入手。」

美國各憲法，尤其是聯邦憲法，以及倣效美國憲法的拉丁美洲各國的憲法，其性質殊異於歐洲，亞洲的憲法。第一，美國憲法的大部分為授予權力與禁止權力的文書，不僅為規定政府組織的根本法，且詳密的界說和列舉行政機關，立法機關與司法機關的權力；同時更詳盡的列舉加於公共機關 (尤其是立法機關) 權力的明文的限制和禁令。這種限制與禁令不僅見之於憲法本文，并見於載在正文前端的詳密規定的「人民權利案」(Bill of Rights) 中 (聯邦憲法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，誠如柏哲士 (Berkson) 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。第二，美國憲法所創造所規劃的個人自由之範圍，是置於司法機關監護之下，以防止政府的侵犯。美國立法機關或行政機關，或任何地方機關，如果逾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無效。憲法上的禁令就可以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。憲法是國家的最高法律；其權

威尊嚴與效力皆高出於其他的一切法律。在歐洲則對於個人自由並無憲法上條文的保障，英法兩國的憲法對於立法權都未規定任何禁令和限制。英國方面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。這在美國人看來，憲法應該高於普通法律，而認定憲法中有人民權利之規定，實爲保障個人自由的唯一辦法。

合衆國憲法所建設的民主憲政的基本原則：第一，認人民爲主權，政府的設施，應以符合民意爲原則。美國憲法起草人在當時雖不贊成極端的民主政體，但彼輩所提出的限制，不在限制人民的主權，而在限制行使主權的方法。爲保障人權而加諸聯邦政府的限制，多而且雜。比如國會不能制定任何確立一種宗教的法律，又不得干涉宗教的信仰自由。但此種規律，並非諸凡在宗教儀式護符之下，任何人都可有觸犯國家普通法律的行爲。無論何人不得藉宗教自由的名義，而主張一種干涉刑法的權利。對於言論與出版自由的權利，國會亦不得剝削之。總之，公民所有不可侵犯的權利，散見之於憲法條款中，未經全部列舉但不是說憲法所未申述者政府可以加以限制或否認。多數公民權利，可於聯邦憲法中發現之，修正案中亦載有各種權利以前八條爲最多。如人民不受事後法（*ex Post Facto Law*）之處罰，而有人身保護律之權利；有享受宗教語言出版結社的自由，和陳訴於政府之權利；若有地方軍隊之規定，公民可以保留軍械；除在戰爭時期另有法律規定外，兵士不得指住民家；除採取司法手續外，人身和家庭不受檢查；犯罪時有受迅速的和公開的審判之權利；法庭不得要求過量的保證金，亦不得施行殘酷

的刑罰，除依法辦理外，人民之生命財產和自由有受保護之權利，在合衆國全境，人民受同樣法律之保護，人民在各州中，有行動之自由，可寄住任何一州而與當地人民享受同等權利；並有控告被告設置財產進行正當營業之權。凡此皆爲美國公民在聯邦憲法上所享受的基本權利。至各州憲法所担保的權利，以及各州憲法對於各州立法機關所規定的限制，此類權利與聯邦憲法所規定者大致相同，但有些甚至更行擴大人民的權利。

美國憲法第二個基本原則，就是聯邦政府所享有的權力，僅以憲法中所實授者爲限。憲法中列舉國會，總統及法庭的權力，幾乎每一行都把政府受限制的性質顯示出來，憲法第十次修正案，便明白規定：「凡未經憲法委託於合衆國，又未禁止各邦行使之權力，皆爲各邦或人民所保留。」聯邦政府的權限雖是委託的，不是固有的；但聯邦法律在其範圍內，却高於各邦一切的法律，聯邦憲法對此曾有明白的規定，就是：「本憲法與合衆國依此制度定之法律，以及根據合衆國之權力而締結或將締結之一切條約，即爲國家最高之法律。」在他方面則無論任何事件祇要未經憲法及根據憲法而行使的合法權利所直接或間接禁止的各邦都有權辦理。各邦的權力是固有的，不是由一種成文規約所給予或指定的。美國憲法第三個原則，即是把憲法所授予聯邦政府的權力劃分爲三個部分：即立法，行政及司法。國會是制定法律的，法庭是解釋法律的，總統是執行法律的。這是美國所最受人稱讚的分權原理，此種原理在美國憲法中並無分立的明文規定，僅係併入規定立法部，行政部，及司法機關那三項的開場幾句中說：「一切立法

權，皆授予合衆國國會；；行政權授予合衆國總統；；司法權授予最高法院及國會隨時所創設的低級法庭。——這種權力的劃分，可以達到保存政府機力均衡的目的，這就是美國憲法中分權與制衡的精義之所在。通常所謂國家權力的劃分，不外上述基本部分的立法，行政及司法而言，但研究美國政制的學者，於此更應知道與分權及其制衡方法緊相關聯的，就是涉及人身與財產特權的事件上，聯邦司法機關對於政府其他各部份握有最高的權力。柏哲士以爲此種司法上的最高權，即爲現代政治科學上最重要的產物。民主政體之永久存在，其倚賴於此種權力者，實遠過於倚賴其他任何事件；因爲民選政治，必定是政黨政治，即多數政治，如無獨立和不受政治影響的司法機關，來保護個人自由的領域，則此種政治將退化而形成政黨的獨裁主義，以至於專制主義。所以在美國憲法中，基本權力的劃分，一方面歸於選民，他方面乃歸於業主。即一方面爲民主的力量，分配於行政及立法兩部，以與他方面財產的力量相對抗；而於兩者之間，藉司法部份爲公斷機關。這是美國政治理論的新趨向，現已普遍的見諸實行。

## 二 美國憲法的演進與其憲法習慣

美國憲法，誠然大部分是成文的，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，誠如蒲萊斯所說：成文憲法「爲解釋所發展，判例所緣飾，爲風俗習慣所擴張，結果經過了若干期間以後，憲

此的原來條文即不復能完全保持其原有的全部意義。」「憲法上習慣成分的多寡，係大部分視憲法上運用年代的長短以及國民傳統力量的強弱而定。美國憲法已有許多點，爲先例所變更，爲法院解釋所擴充，已爲不成文原素所修改補充。舉例言之，美國憲法中規定，選舉總統的權，在於各邦推定的「總統選舉人」，而美國的習慣，各邦推定的「總統選舉人」，根本沒有選擇的自由。事實上的總統選舉制度，和條文上的總統選舉制度，是相差得很遠的。關於總統的選舉，接替，任期與權力，已多爲先例所變更。美國憲法起草人原不欲人民直接選舉總統，主張間接選舉，由選民推選總統候選人，再由總統候選人推選總統。但因百餘年政黨崛起，選舉制度發生變化。選舉人因受黨派操縱之故，已失去自由選舉的權力，人民之推選那些選舉人，不是因爲他們有選舉的能力而是因爲他屬於那一黨，因爲知道他們會投那一個候選人的票。這樣便和憲法的本意完全不同。美關實施不到十年之後，即已因實際上政黨產生之後，而憲法習慣與憲法條文就不同了。憲法上所規定總統選舉步驟既是先選出選舉人，由選舉人投票，然後計算票數宣布結果；可是現行總統選舉制度，在習慣上最重要的是是一種法外的組織——政黨的全國代表大會。由該會各提出候選人，總統選舉人祇能對候選人投票。這種選舉制度，完全由於兩黨制推行的結果，憲法的法律已不足爲據。至於總統的職責，係規定於憲法，但他在事實上的活動，並不受憲法文字的限制。決定他的活動者，却是他的人格，他的勢力的大小，國會內領導權的實力，平時與戰時的情況，他駕馭人的本領，以及擁護他的政黨勢力之效力如何而定。總結對

於其自己的特權，可作狹義的解釋，如一八六〇年布卡南（Buchanan）就這樣主張。他說南方各邦固無脫離的權利，但布氏自稱他亦無權強留他們於聯邦之內；此外總統對於自己為國家元首的職務，又可以抱有一種廣義的見解，如已故羅斯福總統就主張他的權限，並不限於憲法上明文規定的事件，且可推及任何有關公共福利的問題，祇要憲法上不會加以禁止。關於外交事項，總統以國家發言人的地位，可以宣布各項原則，此種原則，往往可以影響國內輿論至數世之久，除憲法的規定外，另加總統以一種限制，但此種限制，已因羅斯福總統今年四度當選而推翻了。這就是根據由華盛頓的前例，總統之繼續連選不得逾兩任以上，即所謂「第三任原則」（Third Term Doctrine）相傳華盛頓在任職八年之後即拒絕連選，傳說華氏即係依此原則而行；但此項傳說在歷史，上並沒有多大的根據。由於哲斐孫（Jefferson）在一八〇九年步華盛頓的後塵而退休，此舉不啻確認「第三任原則」為神聖不可侵犯的憲法習慣，但羅斯福之四度連任總統，亦有其重要的原因：第一，因為第二次世界大戰爆發，在國際關係上需要一個具備有廣博智識與豐富經驗的人才，羅氏已有了多年執政的經驗，足以負戰時艱巨的任務；第二，美國人現在對於他的民力，是很自信的。反對第三次連的主要原因，是由於美國人討厭獨裁政治，以為政權在一個人的手中，若是時間太長久了，便會發生這一種危險。可是現在美國人對於民力的強固，既有了自信，這一種傳統的恐懼。當然沒有；尤其是歷來支持羅斯福的，是社會的下層份子，和青年界，這一種偶像的傳統是沒有多少力量來左右他們對羅氏的信心的。

其次，美國憲法的傳統精神，雖在尊重權力的劃分，但自憲法頒布之初以迄於今日，事實上已證明保持各部的孤立，非但不可能，而且亦極不相宜。因為權力的劃分將使民意的表現機關與執行機關中間應有的連鎖爲之破壞。所以現在行政機關與立法機關之間，已由非正式的习惯及正式的行動，成立了若干密切的聯絡：第一，此種政治上的連繫，可使總統及其同黨的國會議員連成一氣。總統爲政黨的領袖，在各黨政綱中，大都含有多種許可，總統既爲黨魁，有實現許可的責任，但必得國會之協助，始能一一實現。惟國會中之多數黨，非必爲總統之同黨，即使同黨，未必絕對受其指揮。但一般人民對於總統競選時在政綱內所包括的或正式宣布的特別約言，都是希望總統實行而又希望國會。所以國會不能忽視總統的領導權。在二十世紀之初對於總統在黨內的指揮地位，更爲強固。往往總統可以對那些成爲全國問題的政策，大部分自爲主持。他在全國的講演及覺書內所監持的主義與方案，國會每被迫而接受，此種接受甚至違反國會的本意。誠如塔夫脫（Taft）的說明，認爲對政治與政府行使其領導權，實爲總統一種基本的責任。他說：「在我國政治之下，總統是選舉他的政黨的領袖，無論對於自己的行政工作或對於其本黨在兩院中的立法政策，皆不能逃其責任。依照憲法，他本身即與立法部有關；因爲他對於國會的法案，得加以贊成或反對。如總統對立法漠不關心，對法案之形成，不求予以任何影響，自己站在本黨的領袖地位，對於大選以前的諾言，不負履行的責任；則其所爲者，將無以副人民的期望。當總統履行一切職責——無論是屬於行政的或屬於其他的職責——

時，他必須在某種限度內，向兩院的本黨同志徵求意見，甚至深悉其成見，始能得到行動上之一致，藉此以圖必要的進步，以通過需要的法案。〔但是僅僅靠一種黨的維繫，也並非撮合行政部與立法部的唯一連鎖。法律在多種情形之下，將任命權付與總統一人，或須經參院之認可，此種法律的本身，即已將行政與立法兩部連成一氣，總統藉任命權的鞭策（The Whip of Parliament）以促國會通過的方案，實已不一而足；而參議員以不同意由總統所指名的人相恫嚇，因此被迫而奉行某種政策的總統，亦不止一人，此則由憲法所供給的聯絡機會。

第二，行政部與立法部之間，常因制定法律與實施法律時，事實上有合作之必要。無論何方，若無他方面的幫助，即不能保持工作上的效率。國會常因向總統要求調閱文件，公牘及特殊材料，而行政部亦無因欲其方案能邀國會之同情考慮，所以常對立法部所請求之援助，予以照辦，除供給材料外，各官吏常至國會各種委員會之前，提出口頭證據，對於待決的議案，予以贊助，或予以反對。由此所成立之關係，更因國會擬議案時請予各部長予以協助的慣例，而益增強固。此外總統隨時約請立法部的領袖對行政部所贊助的法律有助其通過之能力者到白宮商洽，也是常有的事。第三，行政部與立法部之間還有一種很重要的聯絡，係由撥款制度所形成。在法律上，財政部與國會有一種特殊的關係；因後者有權直接向該部徵詢關於財政的資料。行政部與立法部在財政事件上的關係，更因一九二一年的國家預算案而益臻密切。依照此項預算案，總統須直接對國會負責，以製成一個收支相抵的平衡預算。該案對金錢之支出，更給總

統以較大的權限。總之，美國憲法習慣之新趨向，促使行政部與立法部在同一軌道上聯成一氣，已日益頻繁。立法與行政兩部之完全分立，勢將發生衝突，或釀成癱瘓的現象，因此一八八一年參議院爲調查國會與行政部成立正式聯絡問題而委派的委員會之報告中，就贊成給各部長以出席國會的權利。報告中說此種辦法並不違反分權的原理，又謂這兩部雖然是分立的；「但牠們常傾向於彼此合作，正如人身的各部份，必須互相合作，始能完成一個完全人的形態，並履其義務。」現在在美國國會方面雖不願以法律推翻歷史上的慣例，而在立法與行政兩部之間另求以法律成立更正式的關係。

憲法中關於司法機關的條文，頗爲簡單，僅約略涉及聯邦法庭的數目和組織。憲法僅規定司法權授予最高法院及國會隨時所創設的低級法庭。所以國會有權決定最高法院應有的法官名額，並可以設立新法庭。但憲法却對於一切正式法庭的法官，維持其充分的獨立的地位。美國憲法起草之時在文字上編列次序以司法機關列於憲法第三條，而置諸國會與總統之後，但在實際上最高法院已站在合衆國政府最高的地位。從特別的意義看來，該院實爲整個聯邦制度的監護者，因爲按照合法程序而提起上訴之時，該院可以把聯邦內一切公共機關的行爲宣布無效，而不問其地位之高下，除用繁重手續以修改憲法外，對於該院之判決，無從再提上訴。我們知道所謂法律違憲無效的學說，及法院實際行使此種權力的制度，皆創始於美國。美國的聯邦最高法院及各邦法院自始即採取這種制度。但是美國聯邦憲法與各邦憲法都未曾明文承認或保證

這個原則，但公衆已認爲它是聯邦法律與各邦法律的一部分。聯邦法院與各邦法院的行動，毫無例外，都遵照它而且已爲一般所公認。誠如戴雪（Dicey）所說：「宣告違背憲法的一切法令爲無效，不僅爲美國各法官的權利，也是他們的義務。聯邦法官初次於一七九五年斷言宣判法律是否違憲爲法官的權利與義務，是年有位聯邦法官協同陪審官審案時，曾說：「我認爲如果立法機關的制定法，違背憲法原則，則立法機關的制定法必須放棄，必然會因違背憲法之故而遭排斥。這是我認爲很顯明的。我認爲同樣明顯而健全合理的，即在此種情形之下，法院有遵守憲法，宣告違憲法律爲無效的義務。」一八〇三年聯邦最高法院於馬寶私控告麥狄遜的著名案件（Case of Marbury v. Madison）中始據此原則宣告違背聯邦憲法的國會制定法爲無效。自此以後聯邦最高法院曾宣告國會制定法全部或一部無效者已達五十三件，宣告各邦制定法爲無效者在三百件以上，而各邦邦議會制定法爲各邦法院宣告爲無效者更在一千以上。聯邦法院因行使其宣佈國會法律和邦定法律違憲的權力，自不免要發生爭執。其爭執不外（一）因最高法院廢止國會的法律而發生。此種權力的行使，動輒牽涉到國家的重大問題，且遇事機嚴重時，每使該院捲入黨爭的漩渦。（二）因聯邦法院廢止各邦法律的案件而發生的問題。近來關於此類事件之爭議，大抵因廢止各邦議會所通過的社會法案和經濟法案而起，尤其以根據第十四次憲法修正案中所謂「合法手續」的條文者爲多。但最高法院的判決，雖常帶有政治的性質，固不能使之與政治分離；但其裁判立法機關的制定法是否違憲之權，憲法雖無明文規定，

現已久經一般政治家所公認此爲司法機關固有權力的一部分，無須再用明文規定。

### 三 政黨政治對於美國憲法之運用

美國憲法制度，以兩黨政治爲其運用的基礎。差不多自從聯邦政府成立以來，美國便有了兩個主要的政黨。兩黨的名稱雖已改變，但至少每黨在政綱上和組織上的繼續性，直到今日，絕少破壞。美國聯邦制度本身機構實使政黨政治成爲現實民意所必需。民主政府欲使其職務之進行能自由而順利，則應將法律的創制與法律的實施，置諸同一掌握之中，以防互相掣肘。此種事實，在英國是公開承認的；因爲在行政方面構成內閣的各部部長，都是由下院當權的政黨中選出。那些擬定政策及推行政策者，皆屬於同一黨派，但在美國，立法部與行政部的聯絡，須於成文法以外覓之。促成此種聯絡者，卽爲政黨制度。其選候人之指名，亦惟有政黨能保證彼此得到相當程度之調和；如得當選，則彼此能得在立法與行政的地位上，和衷共濟，以實現選民的志願。其次，美國政黨的目的在握得政權，而握得政權的唯一途徑，是在競爭選舉裏得到勝利，這在別國也是一樣的；但是美國的選舉制度和歐洲各國大不相同，因此美國的政黨組織，也剛好適合美國的選舉制度，而且特別專門組織得適合美國的選舉制度。美國因爲應用投票選舉的公職極多，而且這些公職的任期，普通又是極短的。由於選舉的官吏人數太多，遂使一般民衆對於候選人的選擇與政治工具的運用，雖欲參加而不能。於是政黨凡遇有選任官職之

設置，隨時即定出指名的方法，以及政黨的預選會預備會，代表會議及幹事會等事，每一選任官職之設置，皆可提高政黨組織的地位，增加其實力，並使之愈趨發展。

美國政黨的全部歷史，約計已有百四十年。自一七九二年至一八四二年是共和黨對聯邦黨的抗爭；自一八二八年至一八六〇年是民主黨對惠格黨的抗爭；自一八六〇年到現在是民主黨對共和黨的抗爭，所以美國政黨政治始終保持其傳統的兩黨對峙的形勢。美國到今天政黨分佈的狀況還可以說是兩黨制；這兩黨制在世界各國都已經廢替，祇有在美國還是碩果僅存。民主，共和兩黨抗爭了九十年，到現在還是勢均力敵，但在國會內其陣線並不整齊。在同一黨內的左右兩翼，其分裂更甚於兩黨相互之間，尤其在參議院爲然，乃因農業各邦在該院佔有過分的勢力之故。兩黨黨員之間時有分化，但民主與共和兩黨，在政爭上的陣綫，依然沒有破壞。雖然兩黨之外，還有不少的小黨，有所謂獨立派，但在政治上的影響不大。兩黨有時雖皆有對獨立派讓步，以交換其票數之必要。但此種交換若再加以創設另一個全國政黨機關，所費必極浩大，此實爲美國第三個政黨不能成功的原因之一部分。所以往往由此所發生的危機，未及達到嚴重時期即被遏止。因之使美國政治仍舊由共和與民主兩黨交互秉政，以推進民主憲政的常軌。

民主，共和兩黨其經濟背景，民主黨以農工，小商，中商及中產階級居多，其經濟重心在國內農業的利益方面；共和黨則以製造家財政家及資產階級較多，其經濟重心，係在全國的實

業和金融方面。但是從主義政策上却很難說明這兩黨的差異。前幾年共和黨被認為孤立主義和各州權利的代表，這是一種奇特的改變。其實在第一次世界大戰時，情形恰巧相反。當初威爾遜竭力保守中立，反對參戰，民主黨亦諷歌他們的總統的賢明政策，把美國按住在戰爭的漩渦外。一九一七年四月威爾遜為得德國不肯改變它的潛艇戰略，不得已對德宣戰，環境的力量需要美國放棄孤立主義，以便參加第一次世界大戰，而戰爭則要求在華盛頓的聯邦政府集中大權，民主黨在實行方面既已採取這樣的政策，便感覺需要相配合的理論來支持它，因此願不得又回復到擁護各州權利的地位了。共和黨因欲驅民主黨下台，而且其他重要的課題方面，又苦於缺乏顯著的分別，便感覺必須在理論上反對民主黨人。同時還有一點重要的事實，即聯邦政府在這些年中就大體而論是為大企業所反對的。例如通過保護勞動的關稅與增高稅率等皆是。共和黨之所以轉變為代表各州的利益，其一部分理由，就是因為他認定在各州的首府較在華盛頓能獲得更有利的遭際。在目前共和黨是缺乏其本身輪廓明顯的外交政策。就共和黨組成的分子而論：第一，美國的工廠集中在東北部，而以共和黨代表工廠的利益來講，意見也很分歧，其中一部分工廠，出品專以推銷於國內市場為對象，便無在國外銷售的野心，主張提高關稅，而抑低國內的稅收。其他製造廠——汽車工廠便是最好的例子。——却願意在全世界推銷其出品，在價格與品質方面，不怕與任何國家的任何人相競爭。他們相信美國的大量生產方法，也可以對消他國因工資低廉所佔的優勢。第二，美國中西部的農民，因歷史關係，大多數傾向共

和黨，雖然他們有一部份的出品也銷售國外，但很少人對此有敏銳的自覺。他們的態度與心理，就大體而論，和在黨內具有支配力量的保守派工業家相一致的。第三，美國銀行家的意見，也同樣不一致，雖然其中一部分的生活是世界的，且在若干例證中，態度是很強烈的國家主義的，但更多的人，不了解他們本身在國際事業中的影響而把他們所能意識到的政治活動，局限於要求抑低工資，抑低稅率，和提高物價方面。因此共和黨在今天對於未來的世界需待有一整套的政策。

民主黨方面，因為羅斯福總統的實明，放棄了美國傳統的孤立主義，而趨向於國際合作，這一轉變，是經過了相當的運用。在羅斯福總統第一屆任內，行政當局常以立法處置內政之故，而賦於總統以應付外交之較大權力。本來總統對於外交政策之決定，究有如何一種權限，此為美國憲法上久懸未決的問題，此一問題，實與一七八七年美國憲法成立以俱來。因之，總統在決定外交政策時，常與國會發生權限上的爭議。照美國的憲法習慣，一個人以某一黨的候選人資格當選大總統，他自然地成為該黨的黨魁，以黨魁的資格，他當然可以指揮兩院中的同黨議員，但是情形也不如此簡單。參議院的議員是每年改選三分之一的，每一個參議員任期六年。參議員都是年齡比較大的，大都也是本邦（參議員每邦二人）不論邦的大小黨中最有勢力的人，對於政治有很大的勢力。他們因為地位比較穩固而有勢力，所以往往可以相當的獨立，不受大總統（本黨黨魁）的指揮，而衆議員人數有四百三十五人，每兩年全體改選一次，比較

上容易受指揮，但事實上參議院較高於衆議院，大總統的設施，是否可以通過兩院，是時常可以發生問題的。比如一九三七年因執行中立立法之故引起行政與立法兩機關間之歷史鬥爭。因為羅斯福總統與赫爾國務卿屢次要求更大之自由，執行該法時得予各交戰國以分別待遇。在討論期間許多國會議員與公法學家反對任何修正，足以使總統得立於英法一方面平預歐洲問題。他方面有一部份人相信美國之安全在於除去該法之嚴格性，授權行政當局使其得支持民主國家以反抗侵略，卒以後一派主張之勝利修正通過。此一法案之修改，實爲民主黨外交政策之一大成功。而一九四一年三月制定租借法案與一九四一年羅斯福總統與英相邱吉爾的大西洋宣言，又爲美國拋棄孤立政策與趨向國際合作之大轉變。在國會中在草擬富爾布拉特（WOLFRID BRATT）衆議員曾在國會中提出保證美國參加戰後國際組織的法案（法案與舉行和麥基那克（MACKINAC）會議時及在參議院辯論康納里（CONNALLY）參議員曾在參議院提出與富爾布拉特相類似之法案）時所反映的情緒，是走向國際合作的路上去，衆議院於各議員晤及其選民代表歸來之後，曾迅速以三百六十票對二十九票的絕對多數通過了富爾布拉特法案尤足見美國大多數意見之傾向，而民主黨及其黨魁羅斯福對於憲政之運用，已有很大的成就，在美國政治史上創一空前的新局面。

#### 四 美國民主政治理論之新的開展

近年來在美國的國策方面固已有了新的改變；而在民主政治理論方面尤有新開展。美國民主建國的思想淵源是獨立宣言；而獨立宣言的主旨與林肯總統民有、民治、民享的精神，就在政治的自由與法律的平等。但是到了二十世紀的今日，政治的自由與法律的平等，並不是民主政治的全體，美國的民主政治理論仍須有更進一步的發展與伸張。英國有一位老法官說過：「窮迫的人不是自由的人。」羅斯福總統在他接受第二任總統候選人的演說裏，徵引了這一句有名的話，並且說過：「在機器、鐵路、蒸汽、電氣的時代，這些事物相合而產生一種新文明，更相隨而產生了一個新問題於彼尋求自由者之間。自由乃需要生活的機會，依時代之水準而生活，足以生活且值得生活。」在他方面美國的民主政治又完全為金錢的勢力所左右；在美國現行民選制度之下，幾千甚至幾百萬的選民，必須竭各種媒介，以通聲氣，如出版物、集會、郵政局、電報、無線電和黨務工作人員皆是。撇開賄賂不談，即為達到合法目的起見，鉅額的開支亦屬必要。凡大管轄區的位置，運動當選的個人及其贊助者，必須支出大宗款項，始能博得政黨的指名。如遇敵當前，政黨的組織及其候選人，皆須同樣破費，才能得到選舉的勝利。美國民主政治的平等理論，至此已完全破壞。考求這種操縱政治的經濟背景，其來源可分為四種：（一）無私見的富人，（二）在任官吏，（三）運動做官者，及（四）從事經濟事業的公民。因政府的積極行動，或消極的不行動，皆能使此種事業蒙其利益，因此政治大權集中到少數鉅富之手，多數人民的生活反不易改善，這美國以及英國民主政治最大的缺憾，蒲徠斯早

就指出：美國民治政府所暴露的缺點，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；法律不能充分有效的執行，市政府的庸劣、糜費、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，對於立法甚至於司法的雄厚勢力，不能吸引特出人才為政府服務，日益加甚。固然蒲徠斯在一九二一年的現代民主政治中所說的美國情形，到了二十多年的今日當然有了許多的改進，但是美國經濟上的不均影響到政治上的不平等，却是顯而易見的事實。

羅斯福總統在一九三三年的美國經濟變局中主持國政，當然深覺得人民經濟上的平等與生活水準的平均提高，至重為要。一九四一年一月六日羅斯福總統向國會提出咨文「期望世界建立於人類四個基本自由之上。」這四個自由，就是：（一）言論自由（Freedom of speech）（二）信仰自由（Freedom of worship）（三）免受恐懼的自由（Freedom from fear）（四）免除匱乏的自由（Freedom from want）。言論與信仰的自由本為美國獨立宣言所標舉的自由，尤其是言論自由。在聯邦憲法中因無人權保障的規定，曾遭各州的激烈反對。到了一七八九年六月衆議院通過人權案十七條為新憲法之修正案，其中經參議院通過者凡十三條，各州於一七九一年批准者計十條，於是成為聯邦憲法中之十項人權修正案。其中前八項乃規定言論、信仰、身體、居住、出版及結社等個人自由。羅斯福總統所以重新提出者，認為言論自由與信

仰自由兩項幸福，爲美國國家生命之主要部分。由於美國人民所享有的言論易受經濟壓迫，須重加以保障，而信仰自由又因獨裁國家之排撥，不得不來提起人民的注重；並且羅氏以爲一國得獲言論與信仰的自由，猶爲未足，必須國際共同維護。至於免除恐懼的自由，是建立世界繁榮的先決條件。誠如英國相阿特里氏前年在演說戰後計劃時，略稱：「余信在戰事獲勝之後，英美蘇三大經濟列強之密切合作，將導引彼等以達安全之途。迨侵略國被吾人擊潰，一切民族已獲得勿須恐懼之自由時，則吾人勢必轉入另一戰爭，即與貧困戰爭。余願在與貧困搏鬥時，英、美、蘇仍將爲比肩作戰的盟友。」阿氏的話甚簡單，羅斯福總統把免除恐懼的自由之一點列爲四大自由原則之一的用意，也就在此。要於戰爭結束後，使各國人民獲得生活的安定，必須剷除恐懼的因素。羅氏在咨文說：「吾人倘甘受十年二十年或五十年內，再有發生世界大戰的危險，則今日高談大眾的安全，如何需要殊屬無益，此實爲極普通的常識。人類現已徵服天空，遂使戰爭規模愈大，恐怖愈深，破壞愈烈，設使吾人於此次戰爭結束時，僅獲得無結果之和平，則今日生長之嬰孩，成年又須作戰，處此情形，人類又將如何。余每念及此，輒不寒而慄。」又說：「每一神經正常的美國人，莫不祈求其子孫，勿再被迫，重蹈此種恐怖之途。」所以羅斯福所說的免除恐懼的自由，是對待世界和平安全體系的建立而發。倘使一切國際的爭端，能由這體系予以圓滿的調停，正義的解決，無須訴諸武力，那麼恐懼便能避免，信任便可以確立，而這一自由的原則，便能獲得。

免除匱乏的自由是一個新的自由，也是美國民主政治理論的一個新趨向，確立為美國新的經濟政策。這種自由倘使不能確立，則言論、信仰以及免除恐懼的自由等三大自由，便沒有基礎。民主主義，倘不由政治領域進入經濟領域，必將發生危機。所以羅斯福總統曾經說過：「國內倘無安全（指經濟安全）世界決無永久和平。」這一個新的自由，更由於羅氏的努力訂入了一九四一年八月的大西洋憲章，憲章第五條所謂「社會安全」就是表示這一個新自由密切相關的另一用語。但在美國思想界與政治界為免除匱乏的自由而努力的人，前副總統華萊士，分析這一個新自由為七項自由，構成社會安全的基本目的，一九四三年國家資源設計局所提出的「新人權宣言」，就是根據這七項自由而演進的。至於羅斯福總統對於這一新自由的真義，主要的有二：一為就業的權利（Right of Employment）其目的在解決美國的失業問題。過去十餘年間美國失業問題，極為嚴重。羅斯福就任總統之後，即於一九三三年實施聯邦緊急救濟法案（Federal Emergency Relief Act）以救濟一千二百五十萬人；同年更成立民間保障團（Civilian Conservation Corp）救濟兩百萬以上的青年；此外並完成一龐大的公共費用計劃，以達到繼續就業的目的。美國在此次戰爭中，雖因青年入伍及軍事工業吸收失業份子，而使失業問題稍形緩和；但戰事一結束，就業問題又趨緊張。羅斯福向國會的咨文，就已明白說出：「國內及前方之人民，不論男女，現在已對第三項自由——免除匱乏的自由——開始懷疑，彼等所希望者，乃待異日彼等退伍以及戰時生產轉變為平時經濟之時，彼等本身與其

他一切願意工作之年富力強之男女，獲得充分工作的權利。」因此維氏主張：「余相信此點不致被視爲一種問題，而被視爲一種工作，有待於吾人同情之研究而求其實現，並能隨時顧及到達吾人的目標，即以公正對待所有人類，勿以不義加諸任何一人。」二爲保障生命免於危險的權利（*Right of Assurance Against Lifes Hazards*），此一問題，羅總統提出「社會安全法案」（*Social Security Act*）以謀具體的解決。此案於一九二五年夏季在國會通過，一九三九年根本加以修正。此法案實行之後保障工人已達五千萬人。每月領受老年與殘廢保險利益者，亦達千餘萬人。至關於失業補助計劃，則以對失業者，在失業期間助以貸金。據一九四〇年六月的統計，領受此項貸金者已超過二千八百萬人。本來免除匱乏的自由，必須由社會安全制度中纔可以實現；而社會安全制度必須由國家計劃，且必須國際計劃之成功。大西洋憲章既已訂爲具體的條款，樹立社會安全制的風聲，今後自必透過國際經濟的合作，以達成這一個高貴的理想。

## 第四章 蘇聯憲法之演進及其特質

### 一 蘇聯憲法的產生及其演變

蘇聯的憲政史，到了現在已經有了二十七年的歷史了。這二十七年中，蘇聯的憲法，是經過了幾度的變革。蘇聯憲法是從蘇俄憲法脫胎而來的。在一九一七年十月革命之後，蘇俄政府發布「勞工的和被侵奪的人民之權利宣言」。爲蘇俄憲法的基本原則。蘇俄最初的憲法是在一九一八年七月十日經過第五次全俄蘇維埃大會通過，稱爲「俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國憲法」。一九二五年以後，雖常有修正，但大體仍舊。全部憲法共六編，十七章，凡九十條，其主要內容：第一編卽爲前述之權利宣言；第二編爲蘇俄聯邦共和國憲法的基本原則；（一）規定工農聯合組織專政的政府，在破壞資本主義，以保證社會主義的前途。（二）爲保證勞動者意識上的自由，使教會與國家分離，學校與教會分離，凡爲公民都有信仰宗教或反對宗教的自由。（三）爲保證勞動者的真正言論自由，使報紙不爲資產階級所有，而將印刷及出版的技術與物質資源移歸農工。（四）爲保證勞動者有完全的集會自由，允許公民有集會結隊遊行的權利，一切公共集會場所，歸勞動者處理。（五）爲保證勞動者的結社權，給他們以精神與物質上的援

助。(六)勞動者即有自由受教育的權利。(七)勞動爲人人應有的義務，不勞動者不得食。(八)凡屬公民均負有保衛社會主義共和國的義務，所以兵役爲人人共有的責任。惟特軍械以保護革命的光榮，則僅屬之於勞動者。(九)凡國外勞動者在蘇俄境內工作者，享有同樣的公民權利。蘇俄並收容國外政治犯及宗教犯。第三編規定中央權力機關規定中央權力機關的結構。第四編爲地方權力機關的結構。第五編是關於選舉權的規定：凡蘇聯人民無論男女，宗教，民族的差別，凡年滿十八歲者，均有選舉權及被選舉權，但應以具有下列資格者爲限：一、自食其力者，自食其力的家族，工、農、商三業的勞動者雇傭者，二、蘇維埃共和國下的海陸軍人員，三、在以上二類中之一，而現時不能工作者，又規定屬於以上三類之一而犯有以下各條款之一者，不能有選舉及被選舉權：即雇傭他人以謀利者；不以勞動而依資本，田產私業的盈利以生產者，商人代理人中間販賣者；各教會中的教士；舊政府下的警察俱察及前俄皇族，犯精神病者；經法庭宣告犯罪者。選舉方法則爲間接的多級的公開的選舉制。第六編爲財政政策，說明沒收資本家財產，使全國人民對於生產分配上，立於平等的地位。國民代表認爲有關特定情形，或關於全國公益應將私有財產權加以侵犯時，政府當助成其事。憲法最後的一部，則係關於蘇俄共和國的國徽及國旗的規定。

第一次蘇俄憲法的全貌，大致如此。以後其他各共和國的憲法，亦均以此爲標準而制定，所以蘇俄憲法可稱爲蘇聯憲法的淵源；但是蘇聯憲法却與蘇俄憲法不同，這是因爲在起草蘇聯

憲法時，俄羅斯共產黨反對以蘇俄憲法爲藍本的「第一次蘇聯憲法草案」認爲該憲草法草案對於蘇聯各成員國的權利，未曾充分予以保障；而該憲法草案所規定的政府過於像一個單一國的政府，不像一個聯邦國的政府。因此俄羅斯共產黨在當時另外發表了蘇聯憲法起草原則，其內容與蘇俄憲法不同者就在此。原則要點：（一）在釐定全蘇聯大會各中央機關之組織時，對於各成員國之權利與義務應予以平等的保障；（二）在設立全蘇聯之代議機關時，應於可能範圍內，予各民族以平等的代表權；（三）在組織全蘇聯的執行機關時，應使各成員國的代表，有參加的機會，並對於各成員國的實際上的需要，予以滿足；（四）各成員國應享有財政上的充分自主權，俾其文化上，行政上，以及經濟上的創制，得以充分發展；（五）各地方機關的官吏職員，應多由當地人民自任；（六）制定種種特別規定，以促進各弱小民族之語言文字上的溝通；（七）將全蘇聯爲一家的思想，貫輸於各地的紅軍。後來新的憲法起草委員會，乃根據上述原則，起草蘇聯憲法，其內容受上述原則的影響者有：（一）將蘇聯中央執行委員會改爲兩院制（上述原則第一至第三項的應用）；（二）對各成員國的權利詳加規定（原則第四至第五項的應用）；（三）蘇聯的國徽應用六種文字，載明「各地的無產階級聯合起來」的字樣（原則第六項之應用）；（四）國徽之上加五角星一枚，以代表「五洲一家」的意思（原則第七項之應用）。其餘則大部以蘇俄憲法爲藍本。經一九二三年六月六日蘇聯中央執行委員會通過頒行。到了一九二四年一月三十一日蘇聯的蘇維埃大會復加追認，即爲蘇維埃聯邦的根本大

法。但這個憲法的主要內容是由蘇維埃社會主義共和國聯邦成立宣言及蘇維埃聯邦條約兩部分構成。憲法第一部分宣言中充分表明蘇維埃聯邦之社會主義的立國精神，及其以保障新社會制度度的存在與繁榮，並反抗資本主義國家的進攻為其重大任務。憲法第二部分為諸共和國建立聯邦最高政權機關的組織權力與其相互間的關係。第二部分共十一節：（一）聯邦最高機關的權限，將全部蘇聯的外交、經濟、財政、對於貿易、交通、國防、教育、立法等大權，均集中在最高的中央政府的手中；（二）為加入聯邦各共和國的主權及國籍，說明各共和國得自由退出聯邦，並在聯邦憲法允許之下，行使其獨立主權。（三）為蘇維埃聯邦大會，規定其開會時期與組織法，並以此為聯邦國家的最高權力機關。（四）規定蘇聯中央執行委員會的組織與權限。（五）聯邦人民委員會的組織與權限。（六）聯邦最高法院。（七）聯盟人民委員部。（八）國家政治局。（九）規定加入聯邦各共和國最高政權機關的組織。（十）規定聯邦的國徽，國旗及首都。這個蘇聯最初的憲法，原是草創時的產物，其體例並不完全。第一部分在宣言中僅列舉若干抽象的原則，而第二部分又僅規定中央政權的結構，至於憲法中最重要的一部分，如人民權利義務等項，則付缺如，留給加入聯邦的各共和國憲法來補充。

我們總觀蘇俄憲法以至蘇聯憲法，其最重要的特徵：第一，在其政治體制所依據的理論，即作為法律上政治上最高的原則，就是以無產階級專政為蘇聯的團體，而以蘇維埃為蘇聯的政體。換言之，蘇聯最高主權之所屬為無產階級專政，而政府之組織則採蘇維埃制。在近代通行

的民主主義政治的國家裏面，議會制度都是以地方的代表作基礎的，而蘇維埃制度則以產業的單位所產生的代表為主。蘇聯的政治制度是一種向心的組織，其構造是層層的由下而上漸次集中的。世人把蘇維埃制度比擬一座尖塔。共和國，自治共和國，及自治區以下的省和市蘇維埃是塔的基；而聯邦蘇維埃大會，聯邦中央執行委員會及人民委員會是塔的頂。蘇維埃制度為蘇聯所特創的一種代議制度。蘇聯憲法關於人民權利與自由，雖未作任何規定，而以之讓於聯邦共和國的憲法。蘇俄憲法第一條規定俄羅斯以勞動者、兵士及農民三種的代表組織蘇維埃共和國，這本含有主權在民的意思。在名義上國家的主權雖在人民，但不是握於全體人民的手裏，僅有人民的一部分享有主權，而所謂「社會的游階階級」（即不是生產者）絕對不能享有國家的主權。所以蘇俄根本上所謂公民權僅限於男女十八歲以上的勞動者，農民及兵士，而不勞動者絕對除外。至關於選舉制度的規定，除村蘇維埃與市蘇維埃係由選民直接選舉外，其餘均適用間接選舉制，即所有各級蘇維埃均由其直接下級的蘇維埃選舉，而非由其轄區內的選民直接選舉。蘇維埃制度與近代民主制度不同的地方是很多的，最大的異點，就是蘇維埃制度是拿職業來做代議制度的單位，打破從前以地方做單位的制度。除了最高的一級之外，各有各處的蘇維埃，都承認職業是分配代表的單位。城市蘇維埃的組成，就是在這個城中所有的勞動者或有職業的人，都有各種組織，有以工業為單位的，有以工廠為單位的。這許多勞動組織都是按照他們會員的多少，舉出若干代表，到一個勞動議會去。這個勞動議會，就是這個城裏的政府，

這就是城市蘇維埃。所以這種組織與近代各國通行的市議會有兩個重要的區別：第一是選舉權祇限於生產的人，凡一切由財產所有權得到進款的人，完全排斥。第二，就是所有的代表，是代表各種職業，並不是代表城市各區的，鄉村蘇維埃的組織也是這樣的。雖則在鄉村中職業沒有多大的區別，但鄉、區、縣蘇維埃全是農民的組織；就是省蘇維埃也是鄉村和城市的代表混合的組織，各項職業也是分得非常清楚。所以省蘇維埃的組織，分爲農民、勞動者、兵士及哥薩克幾部分，這幾部分中，自然以頭兩部分爲重要。每一部分是由他們自己的會員中選出五人，管理本部的事務，各部合起來就是省執行委員會，不過最高一級的全蘇維埃大會，其組織完全以地方爲單位，與近代各國的議員是相同的。

其次，蘇俄憲法乃是蘇聯憲法的第二個特徵，就是在他們是一種極端柔性的憲法，可以拿通常立法的手續來修改的。近代國家的憲法，常從運用上造出許多慣例，以至有些地方逐漸與原來立法的本意相差很遠。英國的憲法是有名的柔性憲法，其修改的地方，自不待言。蘇聯的憲法，於此種性質更屬顯然。蘇聯憲法關於其自身的修改，並未作有一般的規定，僅有一二點稍作例外的規定。比如蘇聯憲法第二條規定該憲法之根本原則的批准與修正，其權力專屬於聯邦蘇維埃大會；又如該憲法第四條：「各共和國保留其退出聯邦之權」，該條之修正，須得所有蘇聯各成員國之同意（該憲法第六條之規定）。但第一點在事實上等於具文。就法理言，也與憲法的修正無關，因爲蘇聯的制憲權並不專屬於聯邦蘇維埃大會，至於第二點雖不失爲柔性

憲法主義的例外規定，但這祇是專就法理方面立論，若從實際方面說，這種例外規定的內容，主要的是一個政治問題，因為蘇聯中某一聯合共和國之退出或加入，完全是實力問題，不能拿法律來規範的。因此我們又可以說明蘇聯憲法在一方面缺乏強制施行的效力。凡是法律，都有制裁，否則其本身失掉存在的效力。憲法之制裁，雖各國的制度不同，但總有制裁之存在。蘇聯憲法第二十九條，第三十七條，第四十一條，第六十一條雖分別明定某某機關負責，但是此之謂「負責」乃是專指政治上的責任而言，與憲法之制裁無涉。因為這種問題之發生，並不是以違反憲法為前提。至關於法律上的責任，則蘇聯憲法並無明文規定，此外在蘇聯之內各共和國可以隨時加入，隨時退出；而且加入蘇聯的條件，乃是蘇維埃制的採用。所以格威奇（N. I. Kine Gue Yemitchin）在他所著的蘇聯憲法一書中說：蘇聯沒有正確規定的領土，其領土隨着社會革命之興衰，可以隨時變化，她是變動不居的，所以我們不能夠把她放在尋常憲法的國家類別裏面。所以蘇聯憲法是建築在一種與世不同的理論基礎上的。

## 二 蘇聯憲法中政治制度之體系

由蘇聯憲法而製造的政治體制，又是超出於近代各種制度之外的。首先我們要知道的，就是蘇維埃聯邦是近世一個特殊的組織，與現代普通的國家不同。因為蘇聯不是幾邦聯成的聯邦，而是一個聯邦共和國和十個單一共和國聯成的聯邦。蘇聯憲法第一條，以列舉的形式，將

蘇聯政府的權限加以規定，共分爲二十四款，而將未規定的，視爲屬於各成員國政府的權限。單就憲法上所規定的而論，蘇聯的憲法和其他聯邦國的憲法，根本上似乎沒有差別，但仔細看來，有三點是蘇聯創制的：（一）該條第九款規定管理運輸及郵電以及其他各款，其範圍極爲廣泛，它所指的不僅是聯邦各成員國間的貿易和交通，而是全聯邦的貿易和交通。（二）就實際上說來，全聯邦的稅收，也是完全掌握在聯邦政府之手，各共和國，甚至各省均得自由征收附加稅。關於這種權利，各共和國雖已着手行使，但祇可以在相當限度之內，而各共和國的大宗收入，還要仰仗聯邦政府的發給。因爲主要的稅收，如農稅，商稅，關稅等等均爲聯邦政府的稅收，由聯邦政府徵收之後，再分給中央及各共和國政府，作爲行政的費用。（三）此外蘇聯憲法中有許多條款，確定了全聯邦統一的大原則，頗有單一國中央集權的趨勢。比如該條第八款建立全聯邦國家經濟的基礎及其一般計劃，規定具有影響及於全聯邦重要性的工業與工廠的配置，以及與外國締訂關於全蘇聯或共和國讓與契約。第十三款規定聯邦全境土地之分配利用，及礦產、森林、水道之開發各原則。第十四款規定各共和國之移民辦法及其居留地之分配辦法。第十六款規定制定勞動法之根本法。第十七款制定普及教育的通則，第十八款制定國民衛生的通則。第二十款組織全聯邦的統計事項。第二十一款制定聯邦人民權利之基本法律及其與外人之關係。第二十二款行使聯邦的赦免權。第二十三款取消各蘇維埃大會，中央執行委員會，及人民委員會幹部會所通過之與聯邦條約相抵觸的議決案。以上種種規定，爲蘇聯憲法最

含有創造性的部分，充分帶有單一國主義的色彩。所以在現存各聯邦國當中，蘇聯實為一個中央最集權的國家。

聯邦中央執行委員會採兩院制：一為聯邦院，一為民族院。聯邦院是由聯邦蘇維埃大會，從加盟各共和國代表中選出，每個共和國當選代表的人數，以各該共和國人口數目為比例。至於民族院的組織，手續完全不同。參加民族院的代表，係由共和國，自治共和國各選代表五人，自治區各選代表一人組成。蘇聯所採兩院制，和其他的國家所採兩院制，全不相同。別的国家議會裏雖有兩個院，但職權並不是平等的，這可以說是一般的兩院制之通則。但蘇聯的兩院制却不是這樣的，聯邦院是代表勞動階級；而民族院則是代表加盟的各民族。在民族院中各共和國，各自治共和國均得以平等的地位派遣代表出席。兩院組織的原則是完全不同，聯邦院所依以成立的原則是階級代表，比例代表；而民族院所依以成立的原則，却是民族代表；但是它們的組織雖然不同，代表的人數雖不相等，而其職權則是完全平等的。中央執行委員會的決議案，都要經過聯邦院與民族院的同意後纔可以成立的。

至蘇聯憲法中關於中央機關的組織是與其他一切國家的中央組織不同的。(一)聯邦蘇維埃大會為蘇維埃聯邦主權之最高機關，除關於規定各共和國自由脫盟及各共和國變更領土各條外，凡憲法上所載之一切權力，以及改訂憲法之權，皆屬於聯邦蘇維埃大會。聯邦蘇維埃大會由省蘇維埃大會及市蘇維埃大會選出之代表組織之，代表之選出直接由各共和國之省及市蘇維

埃大會，而不由一般共和國蘇維埃大會選出者，其目的在使代表與選民易於接近。但無省蘇維埃或市蘇維埃的地方（如喬治亞）則由各共和國蘇維埃大會直接選出，這可以說是蘇聯憲法的例外。（二）聯邦中央執行委員會據蘇聯憲法第八條的規定：在聯邦蘇維埃大會閉會期間，聯邦中央執行委員會為行使聯邦之最高權力機關，但在事實上它並不是一個執行機關；而只是一個監督機關，議事機關及立法機關，其組織是由聯邦院及民族院兩機關構成，而同時又設置在某種特定條件之下，可以獨立行使職權的幹部會。在中央執行委員會閉會期間，得行使該委員會之一均權能。（三）聯邦人民委員會據蘇聯憲法第三七條規定為蘇聯中央政府之執行及指導機關，其性質類似英法各國的內閣。因為聯邦蘇維埃大會及中央執行委員會均非常設機關，中央執行委員會幹部會雖得於中央執行委員會指定之範圍內執行行政務，但單獨執行頗多困難，又必須另設聯邦人民委員會，為分科執行的常設機關。所以就形式上中央執行委員會幹部會有英法各國的大部立法權；而人民委員會則有其大部的行政權。人民委員會的成員為正副主席及各人民委員。各人民委員的地位，約略相當於一個立憲國家的各部部长；各人民委員所主管的機關稱為人民委員部，其地位約略相當於一個立憲國的各部。人民委員會所設各部共分兩種：一為全聯邦的人民委員部，一為聯合的人民委員部，其性質及職權，均有不同。全聯邦的人民委員部，即全聯邦獨有的，在事業性質及國家權益上都不容其分開，此類人民委員部計有外交、陸軍、國外貿易，陸路交通，水路交通，公路交通，郵電，重工業，燃料工業，國營農場十個

人民委員部。聯合的人民委員部，則由聯邦及聯邦各共和國分別設置，因其事業性質上無須集權於中央，俾得自由發展，但仍須受聯邦有關之人民委員部的監督，指揮及執行其命令。

蘇聯的司法制度，是在世界上任何國家所未經試驗過的制度，十月革命以後，蘇俄政府首先廢止帝俄政府的司法制度，採用共審制度(The cojudge system)有常任法官(即職業法官)及參審法官(即非常任法官，而係經審查合格的人民輪流擔任)其地位略似陪審制度(Jury System)之陪審員(Jury)但毋須具有法律智識，其權限且較陪審員為大。蘇俄最初的司法機關是革命法院與人民院法兩種。革命法院專審理關於社會革命的政治犯，尤以反革命的犯罪為主，採一審制。人民法院則審理情節輕的民刑事案件。其不屬於人民法院者，即屬於省法院，均不得上訴。至其覆判機關則為「人民推事蘇維埃」(The Soviet of People's Judges)當時都是一審制度，後又回復複審制度。聯邦的最高司法機關是根據第一次聯邦蘇維埃大會的議決，為尊重聯邦領域內革命的法制，並防止各共和國的反革命行為特設最高法院，附屬於聯邦中央執行委員會，行使聯邦的最高司法監督權。聯邦最高法院的職權：一、關於聯邦一般的法律問題，對各共和國的最高法院為領導之解釋；二、聯邦各共和國最高法院之命令，判決，及裁決，如與聯邦的一般法律抵觸，或影響及於其他共和國的利益時，經聯邦最高法院提起公訴時，得就該案件予以審查，並將審查意見，呈報聯邦中央執行委員會；三、依聯邦中央執行委員會的命令，從憲法上的觀念，提供各共和國所通過之特定議決案是否合法的意見；四、解

決各共和國之司法爭議（以上所述職權，由最高法院的全院總會會議 Plenum 行使之）。五、審理聯邦最高官吏在執行職務時犯罪之案件（此項職權由最高法院所設各法庭行使之）此外聯邦各軍事法院即係直轄於聯邦最高法院內的軍事法庭，此種法院分設於各軍事區域及各級軍事單位。其管轄權僅及於紅軍中的現役官兵，且以危及紅軍安全的刑事案件及違反軍紀之懲戒案件爲限；但遇有緊急情勢發生時，其被告雖軍人，亦得受理。

聯邦各共和國之政府組織，爲謀聯邦統治機關之調和與統一，於必要的範圍內，以聯邦憲法概括規定之。因爲蘇聯的聯邦制度，著重於中央集權，在事實上與單一國的制度並無多大的區別，所以它的成員國所佔的地位，幾與地方政府相等；且其組織與聯邦相比，可謂具體而微，茲就蘇俄共和國爲例言之，蘇俄最高權力機關爲全俄蘇維埃大會，其構成與聯邦蘇維埃大會相同；即由市蘇維埃及省蘇維埃大會選出，前者每選民二萬五千人選出一人，後者每居民十二萬五千人選出一人。若全俄蘇維埃改選之期迫近，而省蘇維埃大會開會時，則組織全俄蘇維埃大會之代表，即由區蘇維埃大會選出。據蘇俄憲法第十二條規定：國家的主權，屬於全俄蘇維埃大會。又該法第二十四條規定：全俄蘇維埃大會爲俄羅斯共和國最高權力機關，凡立法、行政、司法一切國務統取決於大會，這完全是一個國家意思的作成機關，凡蘇俄一切法律的制定及廢止，憲法根本原則的改變，任何公民權利的付與及剝奪，都非經大會通過不可。所以蘇俄憲法第五十一條更具體的規定大會掌管的政務爲：（一）憲法之根本原則的制定，增補及改

訂；(二)和平條約之批准的兩大項；而全俄中央執行委員會也是由大會產生，凡中央執行委員會所經過的事項，及種種政務策略，均應報告於大會，且須對大會負完全責任。全俄蘇維埃大會原定每年須開會兩次，後來改爲每年一次。至臨時會須經中央執行委員會的提議或共和國全體人民二分之一以上的地方蘇維埃要求時得召集之，而常會及臨時會的召集權，統屬於中央執行委員會。全俄中央執行委員會由全俄蘇維埃大會選出委員三百八十名組織而成，爲俄羅斯最高的常設機關。蘇俄憲法第十二條規定國家主權屬於全俄蘇維埃大會，全俄蘇維埃閉會期中，則屬於中央執行委員會。又第三十一條規定中央執行委員會爲俄羅斯共和國立法，行政及監督的最高機關，即中央執行委員會指導蘇維埃政府及一切蘇維埃機關的義務，企圖立法，行政的推行順利，且監督憲法的制定及蘇維埃大會議決案的實施審查，裁可各項政令及政府各人民委員部之提議、建議，並得自行制定發布政令法規。全俄中央執行委員會的行動範圍，完全由全俄蘇維埃大會特別決議規定。中央執行委員會閉會期間由幹部會行使其職權，所以幹部爲蘇俄實際上最高的立法、行政及監督機關。幹部人選係由中央執行委員會任定，其權限重要者爲：

(一)監督憲法上所定全俄蘇維埃大會及中央執行委員會命令之實施。(二)用中央執行委員會名義發布法規。(三)由全人民委員會之推薦，任命各人民委員部委員長及副委員長。(四)解決人民委員會及各人民委員部與地方間的各種問題及爭議。由此可知中央執行委員會幹部會是中央及地方一切政務的中心指導機關，人民委員會則爲執行行政務的機關。各部人民委員長的

任命權，都屬於中央執行委員會。人民委員會雖為掌握俄羅斯共和國一般政務的蘇維埃政府，有發布政令，指令且為期政務執行的正確的迅速起見，得取一切必要措置的權能；但凡人民委員會一切決議及決定有重要之一般意義者，須提出全俄中央執行委員會經其審查及承認。因為有了這種限制，所以人民委員會與中央執行委員會不同。據第八次全俄蘇維埃大會關於人民委員會決議，已承認憲法第二十八條付與人民委員會的政令發布權，即可作為法律發布權的解釋，則人民委員會的決議，即為國家的法律。至蘇俄的司法系統，在舊行政區域內可分為：一、人民法院，相當於我國的地方法院，所得受理者，為情節較輕微之民刑事案件；二、省法院為全省之司法中心，其職權至為廣泛，除受理民刑事案件，民刑事覆判案件，及審查人民法院所為之民刑事案件判決書外，並總理全省司法機關所主管的司法行政事項及法令之解釋。在新行政區內，則有：（一）人民法院與舊行政區域內之人民法院相同，惟其直接上級法院，非省法院，而為「幅」(Okrug)法院。（二）幅法院之轄區約小於省法院之轄區三四倍，但其組織與職權在原則上均得適用關於省法院之各項規定。（三）區法院之組織與職權原則上亦與省法院相同。至蘇俄之最高法院據「蘇俄法院編制令」第八條之規定：「最高法院直接指導全國之司法設施，保持全國統一的司法政策，為俄羅斯社會主義蘇維埃聯邦共和國之最高司法監督機關」。但其組織與職權在原則上與省法院並無不同。

### 三 蘇聯新憲法的民主主義趨向

蘇聯的舊憲法，是在一九二四年一月底制定的。在由一九二四年以後蘇聯的政治狀況，經濟生活，及社會的相互關係上，都有很大的變化，於是根據當年情況而制定的憲法，已有許多需要變更的地方。因此在一九三五年二月六日蘇聯第七次蘇維埃大會特別決議成立憲法委員會，起草蘇聯憲法修改案。第七次大會並決議憲法修改原則兩項，即：（一）使選舉體系更加民主化，用平等的選舉來代替不完全平等的選舉，用直接的選舉來代替多級的選舉，用祕密的選舉來代替公開的選舉。（二）確定憲法的社會經濟基礎，使憲法適合蘇聯現時階級力量的相互關係（如新的社會主義工業的建立，富農階級的消滅，集體農莊制度的勝利，社會主義所有制的奠定，成爲蘇維埃社會的基礎等等）。憲法委員會既受命修改一九二四年的憲法條文，憲法委員會工作的結果，完成「蘇聯新憲法草案」，於一九三六年十二月五日經蘇聯第八次全體蘇維埃臨時代表大會通過，是爲蘇聯現行憲法，亦即所謂「蘇聯新憲法」。

蘇聯新憲法的精神，充分表現民主主義的色彩，新憲法全部的內容共十三章，計一百四十六條，舉凡社會組織，國家組織，聯邦最高權力機關，聯邦各共和國最高政府權力機關，聯邦國家行政機關聯邦各共和國國家行政機關，自治共和國國家權力機關，國家權力之地方機關，法院及訴訟機關等依次敘列，最後則殿以公民之基本權利及義務與選舉制度等，全部內容極爲

完備，可稱為社會主義國家最完美的憲法。茲分別縷述其特徵，與舊憲法相異之點，以及其民主主義的傾向。

一、新憲法中蘇聯的社會制度 新憲法第一章社會組織，這是與舊憲法不同的。在舊的蘇俄憲法之第一、二兩部，是「勞苦的和被侵奪的人民之權利宣言」作成了蘇維埃國家建國的基本原則，以說明對於社會主義建國的理想，而在新憲法中則根據二十年來建國的成果，將事實上已達到和已經獲得的東西，作一具體的總結。比如國營企業，集體農場，及整個的計劃經濟等事項加以立法的具體規定。新憲法首先規定：「蘇維埃社會主義共和國聯邦（簡稱蘇聯）為農工社會主義國家」（新憲法第一條）它的政治基礎為勞動者代表蘇維埃，一切政權則屬於以蘇維埃為代表的城市和鄉村的勞動者（第二條第三條）。它的經濟基礎，則為生產手段之社會主義的公有和國民經濟的社會主義的組織（第四條）。關於社會主義公有的方式，則定為國有或合作社及集體農場所有諸種（第五條）。土地及其蘊藏、水、森林、工廠、作坊、煤井、鐵礦、鐵道、水上和空中運輸、銀行、交通手段（如郵局、電報、電話）、國營農場、農業機器站、城市和中心的重要建築等等，都是國有的社會主義財產，即公民公有財產（第六條）。集體農場和合作社的企業及其工具和機器、牲畜、公共建築物、以及他們所生產的生產品等，都是合作社集體農場的社會主義財產（第七條）。集體農場所佔據的土地，根據憲法，歸其免費而永久的使用（第八條）。照農業組合章程，每個集體農戶住宅周圍不大的一塊土地歸私人使

用，暨其上的副業作爲私人財產，（第七條第二項）。這已明白規定在一定限度內允許私有財產之存在。而第九條：「社會主義經濟制度爲蘇聯經濟之主要方式，但基於個人勞動，並絕不剝削他人勞動之單人農民及家庭工業工人之小規模經濟，律許可之。」又第十條：「凡公民其勞動收入及儲蓄，住宅及家庭副業，家常日用品，個人消費及便利品之個人所有權，暨其個人所有之繼承權，均受法律之保護。」這更是明白以法律許可私有財產之存在，但以基於個人勞動，並決不剝削他人勞動爲限。而以第十二條中「各盡所能，各取所值」的社會主義原則，爲私人所有權之立法的原則。這種關於公有財產與私有財產之明確的規定，實爲蘇聯憲法最明顯的特徵，而爲舊憲法所無者。一九二四年的蘇聯憲法分爲上下兩篇：上篇爲蘇聯成立宣言，下篇爲蘇聯成立條約，其中所規定者完全是關於蘇聯中央各機關和加盟各共和國地方機關的權限，但關於社會制度及財產之公有或私有，均無明文的规定，就是蘇俄憲法也無此類規定。新憲法則關於公有財產及私有財產，已由上述法律，加以明白的規定，此爲新憲法之第一特點。

二、新憲法關於聯邦國家組織的改變 舊憲法規定加入蘇聯的蘇維埃社會主義共和國，只有俄羅斯聯邦、烏克蘭、白俄羅斯、南高加索聯邦、土克曼、烏茲伯、及達吉克七個。新憲法已改爲十一個，即將南高加索聯邦取消，把構成他的亞美尼亞、喬治亞、阿才倍疆改爲獨立共和國，直接加入蘇聯；此外並將從前屬於俄羅斯聯邦的哥薩克和吉爾吉斯兩個自治共和國，亦

改爲獨立共和國，直接加入蘇聯。這樣連同舊有的俄羅斯聯邦、烏克蘭、白俄羅斯、土克曼、烏茲伯克、達吉克共十一個（第十三條）。新憲法更鄭重規定：「各加盟共和國保留自由退出蘇聯之權。」（第十七條）又：「凡聯邦共和國之領土，非經同意不得變更」（第十八條）。一九四四年二月蘇聯憲法關於國防人民委員部及外交人民委員部有重要的變更，即將這兩個人民委員部，由法律規定，從聯邦的變成聯邦各共和國的人民委員部。在紅軍中本有立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、喬治亞、阿茲培疆、阿美尼亞、哥薩克以及其他各民族的軍隊，在這次大戰中各共和國軍隊的創立，具有極大的重要性，因此聯邦的國防人民委員部分改爲各共和國的國防人民委員部，以加強各共和國的軍隊部隊之編組亦殊重要，其次由於擴大國際關係，以及加強蘇聯和他國合作的整個事業計聯邦各共和國要求在外交方面有建立各自的外交關係。在蘇聯憲法中，關於聯邦各共和國和他國互派使節並保持關係的權利一節，並無特別條款，這有時就表現成對於各聯邦共情國利益，以及對於作爲整體的蘇維埃聯邦利益的直接損害，因此將聯邦的外交人民委員部變成聯邦各共和國的人民委員部，凡此皆爲蘇聯新憲法最近的新變更。

三、新憲法中關於國家權力機關的改變 舊憲法規定國家最高權力機關爲全聯邦蘇維埃代表大會，在代表大會閉會期間，爲大會所選舉的中央執行委員會，在中央執行委員會閉會期間爲中央執行委員會主席團。新憲法將全聯邦蘇維埃大會取消，改設最高蘇維埃議會，爲蘇聯權力機關。最高蘇維埃議會，由聯邦院與民族院兩院組成，兩院的組成與舊憲法之規定相同，惟

有兩點不同：（一）舊憲法規定每年開全聯邦蘇維埃代表大會一次，新憲法中之最高議會則規定任期四年。（二）在舊憲法中，中央立法機關與執行機關的權限，是混然不分的。新憲法第三十二條規定：「蘇聯立法權專由蘇聯最高蘇維埃行使之，」更依第四十九條的規定：最高蘇維埃的主席團（由委員三十七人組成）則執行國家元首的職權，尤其在最高蘇維埃議會閉會期間蘇聯如受人侵犯時，或遇有依據互助防禦犯侵辦法而執行國際條約義務的必要時，主席團有宣戰之權。因之最高蘇維埃主席團，享有民主國家行政元首的實權。聯邦人民委員會（即蘇聯的政府）則為國家權力的最高執行和命令的機關。所以蘇聯的立法權僅屬之於最高蘇維埃議會，只有該最高議會纔有權頒布一切法律。最高蘇維埃主席團僅有頒布指令解釋法律之權。人民委員會基於法律和爲了執行法律，則有頒布法令之權。各人民委員則有頒布命令和訓令之權。勞動代表蘇維埃則通過決定並頒布命令。由此可見新憲法已將立法機關與執行機關的權限略加劃分，使趨於民主化。

四、新憲法關於選舉制度的改革 根據新憲法關於選舉制度的改革，可分三點說明：第一、依照舊憲法之規定，凡年滿十八歲的男女勞動者和紅軍兵士享有選舉權和被選舉權，至於資本家、地主、大商人，剝削他人勞動的富農、僧侶、以及帝俄時代的官吏，警察都沒有選舉權和被選舉權。現在新憲法已取消了這種種的限制，而採用普選制。據新憲法第一百三十五條之規定：凡年滿十八歲的蘇聯公民，除精神缺陷及被法院判奪選舉權者外，不分所屬色種、民

族、信仰、性別、教育程度、住民年數、社會出身、財產狀況、及過去活動，均有選舉權和被選舉權。第二，舊憲法關於選舉權行使的規定，都市工人與鄉村農民之間是不平等的。以前市蘇維埃代表，每兩萬五千人選舉一名，而村蘇維埃代表則每十二萬五千人始得選舉一名，以故都市工人在政治上比農民占着很大的優越地位。新憲法中則將此種不平等的農工比例制取消，據新憲法第一百三十四條之規定：「各級勞動代表蘇維埃代表的選舉均基於普遍的、平等的、及直接的祕密投票選舉制行之。」這不僅使工農的選舉權歸於平等，而且把舊憲法關於選舉方法的規定，加以改正，以前選舉是公開的，即在會議上，提出名單由選舉人舉手贊成，這種選舉自然使選民從無表示自由意志，現在新憲法採用祕密投票制，即免除操縱選舉，包辦選舉的弊病。現在新憲法則廢止了這種間接選舉制。第一百三十九條明白規定：「代表選舉採直接選舉制。」一切勞動代表蘇維埃的代表，自村與市勞動代表會議起，直到蘇維埃最高議會止，均由公民直接投票選舉之。

五、新憲法中關於司法權的改革 舊憲法關於司法制度的規定，司法權並不是獨立的，法院作成執行機關的附庸。新憲法關於司法制度的改革，其特徵就在司法權的獨立。不僅規定「凡推事不受干涉，僅服從法律。」（第一百十二條）並且規定「檢查官僅服從蘇聯檢查官，獨立行使職權，不受任何地方機關的干涉。」（第一百十七條）而一切裁判事務，專屬於法院管轄（第一百〇二條）。審判採陪審制（第一百〇三條）此外應規定聯邦檢查官對於各人民委員

部及其所屬機關，暨各公務員及蘇聯公民之確實遵守法律，有最高監督權（第一百十三條）。此外蘇聯最高法院及各特別法院，都是由蘇聯最高議會選舉，任期五年（第一百〇五條，第一百〇六條）。

六、新憲法關於公民權利義務的規定 此爲新憲法最大之特徵，舊憲法僅規定一切公民有勞動的義務與集會、結社、及言論的自由；其他各項權利和義務，並沒有明白加以規定。新憲法則設有「公民的基本權利與義務」專章，關於人民應享的權利與應盡的義務，皆有明確的規定：第一，蘇聯公民有勞動權，並保證按其工作的分量及性質而獲得報酬之權（第一百十九條）。公民有休息權，其事實保證爲七小時工作制，每年例假仍獲得工資，勞動者有廣大的療養院，休息家庭及俱樂部等組織（第一百十九條）。公民年老疾病或失掉工作<sub>（一）</sub>能力時，仍有生活的保障權（第一百二十條）。公民有受教育權，免費受普通強迫基本教育，至於高等教育則絕大多數<sub>（二）</sub>生，可以取得國家的津貼（第一百二十一條）。第二，婦女在政治、經濟、文化及社會生活方面，與男子享受同等權利，並特別保護母性及兒童的利益（第一百二十二條）。第三，蘇聯公民不問所屬民族或種族，在政治、經濟、文化、社會生活各方面，均絕對享有同等的權利（第一百二十三條）。第四，蘇聯公民又享有言論、出版、集會、街道遊行及示威的自由（第一百二十五條），並爲保護公民良心自由起見，蘇聯教堂脫離國家，而學校脫離教堂，承認所有公民有舉行宗教儀式之自由及從事反宗教宣傳之自由（第一百二十四條）。第五，公

民有組織公共機關如職工會、合作社、青年團體、運動及國防團體、文化技術及科學團體之權（第一百二十六條）。此外如身體之不受侵犯權（第一百二十七條），住宅之不可侵犯權及通訊的祕密權（第一百二十八條），對外公民的庇護權（第一百二十七條）等，亦均有所規定。至於公民的義務方面，與舊憲法無大差異。如（一）遵守憲法，履行法律，嚴守勞動紀律，忠於社會職責，敬重社會主義共同生活的規則（第一百三十條）。（二）每個公民須留心 and 鞏固社會主義的公有財產，此為蘇維埃制度之神聖不可侵犯的基礎，國家富強的源泉，一切勞動者富裕文化生活的來源（第一百三十一條）。（三）實行全體服兵役制，工農紅軍軍人勤務為蘇聯公民之光榮義務（第一百三十二條）。（四）保護祖國乃蘇聯公民的神聖天職，背叛祖國，違犯誓言，投奔敵人損害國家軍力，間諜行為，均為窮兇極惡，盡法懲治之（第一百三十三條）。

一九四四年二月蘇聯最高蘇維埃大會決議將兩個人民委員部——國防人員委員部和外交人民委員部——從聯邦的變成聯邦共和國的人民委員部。這並不是兩個人民委員部普通改組的事，而其主要地是以新的最負責的任務，放在各聯邦共和國方面。第一在在蘇聯的國防方面，是加重在各聯邦共和國的新任務。以前各聯邦共和國一向是參與關於紅軍的建立，組織及裝備之共同工作。蘇聯的軍隊是作為全聯邦的軍隊而建立起來的，並沒有各自的軍隊編製之存在。這一次新憲法的改革，是在使各共和國有其各自的聯邦共和國中就成立國防人民委員會之必要，並且必須把聯邦的國防人民委員部分成聯邦各共和國的人民委員部。其次蘇維埃共和國聯

邦建立後對外關係全然集中在聯邦的外交的人民委員部中，個別的各共和國就把在對外關係方面的權力委託給聯邦的外交人民委員部。現在蘇聯新憲法規定各聯邦共和國賦有對外建立直接關係及與他們締結協定的權力。在對外關係方面以權力賦予各共和國，自然就必須在各聯邦共和國成立外交人民委員部並將聯邦的外交人民委員部變成聯邦共和國的人民委員部。蘇聯憲法此種新變更，其用意在使各聯邦共和國活動範圍的擴張。由於聯邦各共和國政治上經濟上和文化上的成長，這種新變更是在多數民族的蘇維埃國家的民族問題之實際解決上一個新的重大步驟。



## 第五章 歐陸民主憲政之剖視

### 一 法國民主憲政之特徵及其演變

自由的法蘭西，現在已經復興了，法國民主政治又將恢復其目法國大革命以來的光榮。在歐洲，法國大革命是使民主政治與成文憲法主義普及於世界之最大的原動力。在法國自一七八九年憲法草案的討論開始，於一七九一年九月三日所發佈的第一次憲法。此後法國雖繼續經幾次的革命，政府迭經變更，然其成文憲法的民主政治的體系，迄未變更，以至於一八七五年的憲法。到了一九四〇年法國戰敗，政治上發生劇變，維琪政府以全部修改憲法的手段，將法國大革命以來，民主政治所依據的原則根本推翻，使法國的政治，走上法西斯的道路，一八七五年憲法歸於廢止，法國的民主政治中斷了將近四個年頭，現在隨盟軍歐陸的勝利，法國的民主政治又重光了，我們在這裏想從公法學的見地，檢討法國民主政治演變的全貌。本來法國一八七五年的憲法，是以法國革命所傳播的思想為基礎，對歐洲大陸各國與以顯著的影響，倣效法國憲法而制定新憲法的國家，實在不少。但是法國的憲政，是經過幾許的變更，始能完成的。自一七八九年至一八七五年之間八十年中，經過兩次帝國，三次共和；即以憲法的制定而論，

自一七九一年至一八七〇年的八十年間，已有十一種憲法的頒佈。但在一八七一年的時候，依然限於混亂的狀態，直到一八七五年以後現代法國的政府制度，才逐漸確立，成功了一種以拿破崙時代行政系統為基礎，而以議會政治為其上層建築的政治制度。所以法蘭西百年來的民主憲政的歷史，也是一部艱難締造的政治史，我們研究法國的民主政治之趨向，必不可不注意法國大革命所促成的政治變遷之性質，及其範圍；並觀察第三共和國未穩固成熟之前，法國進程中所經過之主要階段。法國大革命之主要的貢獻，是以人類社會之崇高的理想為目標，差不多是以一種宗教的信仰與熱誠，推行民主政治的理想，確定了近代民主憲政的基本原則。一七八九年的人權宣言 (*Declaration des droits de l'homme et du Citoyen*) 是把十七八世紀學者之自由、平等，民約的政治思想 幾乎是照原樣的文字盡量的表現在這宣言之中，因此法國的人權宣言，就其內容而言，只是以國民權利之基本的理論作為合理的國家組織之基礎。換言之，在這宣言內不直接規定國民現實的權利與義務，而僅決定國家對於將來的立法所應採的主義與方針。所以它與普通的法律性質全不相同，而與以現實的權利之保障為目的的英國權利宣言，也自然異其旨趣。所以法國的人權宣言對於世界各國的影響，與其謂直接對於國民權利規定之法律的結果，無寧謂為在於以此種權利作成倫理的結果，給予近代國民權利之確定，以樹立深厚的理論之基礎。法國大革命對於法國自身，樹立永久的制度之立憲政治 這一點雖沒有得到直接的成效，但其民主自由主義之思想，已普及於全歐，其勢力極為偉大。

一八七五年法國憲法之產生，當時認爲只是一種應變的權宜解決；國民會議爲當時情勢所迫，諱言種種普遍的原則，僅願就民主政體的作用，制定若干不可或缺的規章，希望以後能產生一種較詳盡而字句較妥善的完整文書。在當時大多數人的腦海中，這種民主政體的壽命不會很長的；然而這種臨時性的憲章，却延綿存在到六十五年之久，中間亦僅修改三次。一八七五年的法國憲法顯然與英語世界所有的任何憲法，均不相類。因爲法國憲法係由三種單獨法律湊合而成，彷彿奧國一八六七年的憲法由五種根本法律所聚成的一樣。其與美國、加拿大、澳大利亞等國的憲法也大異；卽與其本國一八七〇年以前的憲法亦不同。此三種法律合在一處，僅爲憲法之一部分，並不能包括普通憲法上所應有的條款。法國實際上所運用的憲法與此三種法律頗有不同之處。一則因此三種法律已經用正式修改憲法的手續，大加修正。二則因此三種法律以外，又加上其他法律，效用係與憲法相同，不過在成立時及修改時，所用之程序，與普通法律相同。此數種法律就是：（一）一八七五年八月二日的法律，規定參議員之選舉法；（二）一八七五年十一月三十日的法律，規定衆議員之選舉法；（三）一八八五年六月十六日的法律，規定用全區投票法，以代分區投票法；（四）一八八九年二月十二日的法律，又恢復分區投票法，廢止全區投票法；（五）一八八九年七月十七日的法律，禁止重複的候選；（六）一九一九年七月十二日的法律採用比例代表制。凡此數種法律，皆與憲法有同等的效力。但一八七五年的法國憲法，在內容方面有着若干不完備的地方，比如此三種法律未曾規定人民權利之保障

的條款；對於衆議員之如何選舉，及國務員的任免方法，均未規定；而在此三種法律中未言及司法機關之組織及每年的財政預算案。凡此皆由制憲者只知注重實用，未能根據某一抽象原則而制定成爲系統的法律，所以在六十五年之中，因爲這一大法之不完備，以致法國的政潮時起，不易奠立政治的安定局面，卒致釀成在此次大戰中對德之慘敗，一九四〇年法蘭西共和國歸於解體，今法國正在復興途中，此後民主政治之實施，根據已往痛苦的教訓，應知所以改進之道。

法國一八七五年的憲法，雖採用英國式的國會政府制，但在實際上又大異其趣。第一，英國內閣係立法行政兩機關的領袖，對於國會負責，在行政方面，內閣可自由措施；但在法國則異是，凡關於任免官吏，發佈命令等事，內閣均次受國會之指導，國會既剝奪憲法上所賦予元首之特權，使元首限於形同傀儡之地位，而於憲法上雖規定國務員僅對一般政策負責，但國會之對於國務員則於瑣屑細故，亦必堅持責難。法國國會質問權分爲兩種：一爲附討論的質問（*Conestion*）一爲附討論的質問（*Interpellation*）前者與英制相似，後者之性質則較嚴重。在附討論的質問提出之後，全院對此得加以討論，討論結果，往往對政府通過信任與否的決議。因之此類質問之提出，往往爲倒閣之先聲。第二，法國內閣既須對衆議院負責，亦須向參議院負責，此外又須向常設委員會負責。若當政府重要的財政法案，突遭預算委員會惡意刪削的時候，或當國會表決不信任政府的時候，政府唯一的應付方法，只有內閣辭職之一途，不能用解

散議會的方式，以表示反對。法國憲法法規定解散衆議院的權力，正式委諸總統，通常則由現內閣執行，但要受一種限制，即解散非經參議院同意不可，此爲英制所無。英國內閣如與國會發生衝突，國務員可以全體辭職，但亦可以不辭職，而解散國會，舉行新選舉，以訴諸選舉。如新選出之議員大多數贊成現內閣之政策，換言之，即係過半數新議員與國務員屬於同一政黨者，則內閣仍可繼續在職。但在法國內閣如與國會衝突，只能辭職，不能解散國會。因爲法國國務員僅對國會負責，不對人民負責，憲法中雖有解散國會之規定，但自一八七七年總統會一度解散衆議院以後，一直沒有再行解散之事發生，所以憲法中此項規定，等於具文。

法國過去內閣多變，爲其顯著之特徵，亦爲其民主政治最大之缺點。法國政黨派系複雜，且常變遷，歷經多年，猶不能造成兩黨制度。兩黨對峙制度爲國會政府制運用之基礎。英國因長久維持兩大黨（現在三大黨）之形勢，所以英國內閣能夠穩固，而法國則因政黨間的離合不定，使內閣的生命異常短促，自十九世紀以至上次歐戰時期，英國之首相僅十二易，而法國則自一九〇〇至一九四四年，四五年之間，總理之更易次數與英國半世紀之次數相等；而自一八七三年至一九一四年英國僅有十一任內閣，而法國則有五十任內閣。平均言之，法國內閣任期尚不及八個月。這樣變動頻仍，使政治缺乏安定性，國家大計無由推行盡善。其次，法國一八七五年的憲法第八條所規定修改憲法之程序，亦極簡單。當時制憲者無論何黨皆欲憲法易於修改，以使日後有得機會修改憲法，而達到其政治上之目的。按該條的規定，總統、參議院或衆議

院均得提出憲法之議案，然後由兩院各自審查；如兩院均有大多數人贊成修改，兩院再開聯席會議以討論之。因此法國憲法修改的程序可分爲兩種不同的方面：（一）兩院分別決議謂將舉行一種修改；（二）兩院開聯席會議稱爲一種國民會議，以通過這個修正的法律。照例總是由政府出來發動，把這個計劃分別提出兩院各自來決定這個問題。法國憲法的修改有整個的與部分的區別，要從事於整個的修改，並無所限制只有一八七五年二月二十五日的憲法第八條，經一八八四年的修改而增加的「政府的共和方式不得成爲憲法修改案的題目」之規定爲例外。可是憲法是一個國家的根本大法，縱不能期其永久實施，但亦不能時常修改，法國國會兩院議員幾乎有修改憲法之全權，同一機關其本身既有權立法，亦有權取消，認國民會議之任何行爲，俱爲合法而有效，於是憲法之存廢，完全由政府操縱，人民無異默認政府有執行憲法的全權。一九四〇年六月十六日貝當政府成立，復於七月十日利用法國憲法易於修改之弱點，全部修改，造成了所謂「維琪政府」，將法國民主憲政的原則推翻，從民主自由的國家，一變而爲法西斯的極權國家，實已破壞了法國憲法的特殊規定。今維琪政府已覆滅；法國臨時政府已成立，我們希望自由的法蘭西，早日恢復其固有的民主的政治傳統，產生較一八七五年憲法更爲完備的新憲法。

## 二 德國新憲法與民主政治之崩潰

上次歐洲大戰之後，歐洲各國政治的民主化，益趨積極；十九世紀所遺留之舊帝國，先後破滅，中歐，東歐各國的憲法史，乃一部民主政治之新的發展史。各國的制憲會議，都想各自造成一自由的國家，究中德國一九一九的新憲法，實帶有民主政治與社會主義之兩種新傾向。新憲法起草人柏呂斯（Hugo Preuss）為一自由主義者，所以新憲法法滲入一些社會主義的條款，但個人與國家中間所具有最主要的特點。則仍為自由主義的精神。在新憲法中充分規定對於個人權利自由，予以解釋及保障；並規定在既經承認之社會團體中，個人所有之關係。在第二章第一節中更明白宣示全國國民在法律上一律平等，承認男女皆有同等的權利義務，取消一切血統階級上的特權，而規一致的全國公民資格，承認人民居住旅行及遷移之自由權，個人自由不得侵犯，人民住宅不得侵犯，人民有言論自由權，並保障少數種族，在學唯，法院及行政上得用其本族文字。在新憲法中的德國共和國是一個聯邦國家，而採取議會的民主政治。但憲法中的聯邦制度亦有其顯著之特征，即：（一）關於各邦領土地位規定之變更乃依照經濟的文化的利益，以及人民的意見，重行作領土的分配。德意志之各邦乃為蘇聯共和國之有機成分，在整個國家福利之發展上，以及維持各邦利益之均衡關係上，各邦境界可以伸縮，而德意志整個主權已不復分屬於各邦，唯集中於聯邦政府。各邦領土之變更，無論其為合併，為分裂，為創立新邦，如未經聯邦制定法律均屬無效。（二）各邦立法權之限制，新憲法對於各邦之制憲權，已不復承認；關於共和政體民主原則，尤須遵照聯邦憲法，以求統一。德國既為一議會制

之民主國，國會分國議會（Reichstag）及國參議院（Reichsrat）兩院制。國議會依精密計劃之比例代表選舉之，男女一律有選舉權。不採分區選舉制限定選舉者投各該區候選人之票，而將德意志分成十五選區，各區皆給以各黨所提出候選人全數之總名單。因此所選出者，非為地域所限之特殊候選人，而為所願接收之黨的名單內開列之人。每黨中得票滿六〇、〇〇〇之人，節得當選為國議會議員。總統從得有最多數議席之黨中選任內閣總理。內閣總理與英國一樣有選任閣員組織內閣之權。國參議院則與美國的參議院相似。國參議院由邦政府之代表組織之，各邦在參議院至少有一投票權。邦之大者每人口百萬有一投票權，不滿人口百萬之零數與最小之人口相等時，亦有一投票權，但任何一邦不得有總投票數三分二以上之投票權，此條為對抗普魯士之霸權而設，其用意與普魯士代表之半數須由地方代議機關派遣之規定相同。

關於行政制度，德國新憲法起草人柏呂斯受雷茲洛（Börsing）及狄驥（Dietrich）的著作之影響認為法國制度之弱點免，可以避，只須（一）與大總統以強有力之獨立地位，（二）使內閣介乎議會與大總統間而為同資格之機關。柏氏在憲法委員會中說：法國制度可謂為議會政治之不完備形態。真正議會制度以兩個本質的同等政治機關之存在為必要條件；然又與二元制度不同，此兩相對立的機關，決不分離，乃以議會政治為連結兩者之關鍵。所以柏氏之意以為英制固可摸倣，惟英國元首係世襲君主，德國元首係民選之大總統，所以應修改英制，俾得更合乎民主主義。內閣之主腦為總理，其地位與一般內閣制家之總理相同。總理由總統選任，其餘

國務員則由總理簡選，然在法律上，則係由總統任命。一般內閣制特點之見於憲法者，即總理與國務員之行政，須得國議會之信任。如國議會正式對某閣員表示不信任時，則該員即須辭職。在英、法等國內閣與國會大多數之多持和協關係，純係由於習慣與便利，惟在德國則獨明文規定於憲法中，此乃歐洲的一個特例。德國內閣總理與國務員係由國議會內，抑係由其外任命之，如其由國議會選出，則經任命後，仍為該議會之代表與否憲法對此問題，未加規定。又德國憲法規定：為審議特別重要之問題起見，得隨時任命審查委員會，此項委員會之任命，須經國議會五分之一之要求。此外又規定二常任委員會：一為外交委員會；一為議員權利保護委員會，二者均有審查委員會的權限。外交委員會的目的，在將內閣的外交置於議會監督之下。該會雖在議會會期以外，亦可開會。議會權利保護委員會的目的，在於議會不開會時統制內閣。該會難監視國家行政是否從法律及會議之意思而行，此外按照分權理論，政府中設立一獨立的司法機關，保障國民種種權利，以防止行政或立法機關的濫用權力。有些具有憲法性的問題，特別是中央政府與各邦間的衝突，則由一特殊高等法院處理。

德國新憲法規定人民除選舉議員外，尚享有複決權與創制權。新憲法第七十三條第三項規定：「選民十分之一以上，如提出願望要求成立一法律案時，則舉行國民複決。國民創制須有一完成之法律案為根據，該案由政府依法提出國會。如國會不加修改通過所要求之法律案，則不舉行國民複決。」又第七十五條：「國民複決，如選民大多數表示否決時，國會之議決案方

得翻推。〔第七十二條承認國參議院對於國議會通過之憲法修正案，如不能同意時，得要求召集國民複決。此爲以國民複決解決國會兩院之衝突；第七十四條並承認總統對於國會通過之法律案，於一個月內，得以提付國民複決。此爲以國民複決爲解決行政機關與國會對於法律案見之衝突。第四十三條規定國會經三分二以上之通過，可以彈劾大總統；而另一方面又承大總統有解散國會之權。但於同一議題只得爲一次之解散。至兩者間的爭執，則留待國民的復決，爲最後的判決。至於新憲法對於總統的罷免問題，採用一種特殊的直接罷免制。依照憲法的規定，總統應由人民直接選舉（第四十一條）；至於總統的解職，則由國議會提議，而交由全國國民投票表決之；國民表決之結果，如贊成國議會之提議，則總統便須退職；否則國民之表示，應即認爲總統之重行當選，原來的國議會並須立即解散（新憲法第四十三條），此則規定不以要求罷免之權交付國民，而僅予以決定罷免之權。

德國新憲法最主要的特色，就是注重國民經濟生活之規定。一方面保障個人的權利，他方面兼重社會的義務。其思想則介乎社會主義與資本主義之間，而折衷各派的主張，立定基本的原則。新憲法第一五一條認定：「經濟生活的組織須適合正義的原則，其目的在使各人能享有人類的生活。」新憲法在着重民生的改善與保育，所以第一五五條明定：「一切德國人民，當給以適合於健康之住居，一切德國家庭當設法使其有相當之住居及相當之家庭以供給其需用。」新憲法認勞動爲最有價值之資產，所以對於任何種類的勞動能力，國家應予以特別保護，並給

人民以相當的勞動機會。如新憲法第一六三條規定：「一切德國人民當與以機會使其從事於生產勞動，以維持其生活；如無適當的勞動機會者亦給與必要的生活費。」新憲法並規定勞動應歸國家特別保護，國家應採用統一的勞動法（第一五七條）。其中規定勞心者勞力者應享受同等的權利與特權。第一五九條：「一切工人，一切職業均得享有結社之自由，以改造並保障其工作狀況與經濟生活。一切契約，如有妨害此種自由之可能者均屬非法。」一六〇條「規定工人自由時間，以便參與必要的政治工作。」一六一條對於勞動保險，復有周詳的規定：「國家須與工人有適度的協作。共計保險制度，對於工人身體健康，工作能力，意外危險，婦女生產，以及殘廢老弱後之經濟困難，均須予以有效之保障與預防。」此外如一一九條關於婦女、婚姻、家庭諸項均可得憲法的特殊保護。一二〇條，以及第四章各條為關於義務教育與社會教育之規定。一二二條：「對於少年之過勞及道德上身體之有缺憾者當加以感化或保護。聯邦，公共團體對此當為必要之措施。」新憲法對於私有權採取限制主義。新憲法第一五二條：「私人財產，一方面受法律之保障；一方面在社會利益的要求上，國家亦有收用權。」財產使用，應以社會公共利益為範圍；私人所有權，負有社會義務。」一五五條：「地主在社會的責任上，有開墾與種植其土地之義務，其所有不勞而獲之土地剩餘值，應歸於社會享用之。」「一切土地之富源，以及經濟上有功用之天然物，須歸國家管理之。」一五四條：「繼承由民法規定保障之。國家於繼承時之得之部分，由法律規之。」一五六條：「國家依法律得將適於社會經營的

企業，應用徵收之規定，給以償金而移歸公有。——國家得自行參與或各邦各公團參與各種企業及經濟組合之管理，或用其他方法加以支配力。——凡此皆可見德國新憲法之創護，而以確保公民之社會的福利而限制和有權之弊端，以建立健全的社會與經濟的制度。此外新憲法為實施上述各項社會與經濟的任務起見，必須在憲法上設立一特別機關，以適當表現產業上的要求，所以在憲法特規定一條，設立國家經濟會議，以勞動者會議與地方經濟會議之鞏固組織為其基礎。地方經濟會議及國家經濟會議的目的在於比照一切重要職業團體之社會經濟重要程度，而代表其利益。各職業應由雇主及勞動者雙方選派代表，而有利害關係之他階級，亦應派遣代表參加之。國家經濟會議之任務，在於表明實業上之要求，並為國家大計有最後決定權的國會之顧問機關，依照新憲法的規定，凡關於社會經濟問題之重要法律，在提出國議會之前，應由內閣提交經濟會議。政府不須採用經濟會議的意見，惟不可不加以考慮。政府雖不採用其意見，亦當一併提出於議會。按之實際，憲法上的經濟會議並未設立，惟曾召集臨時經濟會議。其任務及組織，與憲法上之經濟會議相類，但無立法上的提案權，不得主張直接提出其意見於國議會。所以該會議之力量，祇是給政府以一種印象而已。

德國這種民主政治，祇是曇花一現，計新憲法於一九一九年七月三十一日通過，八月十一日發生效力，至一九三三年一月希特勒登台，是年三月二十四日發布授權法，至是就把由新憲法所設立的民主政治，加以推翻，新憲法的生命於焉告終，前後不到十四年。德國新憲法可稱

爲世界上最民主的憲法之一；但是由這種進步的新憲法所樹立的民主制度，何以卒被希特勒推翻，此中原因很多，作者僅就德國民主政治的本身來尋求其理由。德國民主政治之崩潰，絕非希特勒一手所能造成，而實由於德國民主政治有了弱點，希特勒乃利用這種弱點以取得政權。德國民主政治首要的弱點，就是德國社會所發生的一種演變過程，容易動搖民主政治的基礎。德意志是歐洲最後完成的統一國家，所謂「日耳曼族」是由許多小王國和小侯國所組成這些王國和侯國的幾百年來的歷史，不是一個統一的國民之記錄，而是普魯士人，薩克遜人，巴伐尼亞人及其他民族的記錄。甚至一八七一年俾斯麥建立帝國以後，地方觀念仍佔優勢，而在國民思想方面充滿了德意志帝國的自覺的國家主義，而一輩鼓吹國家主義的歷史家、哲學家及作家們的理論深入了德意志人的心裏，在政治生活上發生了重要作用。一九一九年二月國民會議在韋瑪開會，那時社會民主黨是最大的黨，但不能占絕對多，乃與民主黨與中央黨合作，是年八月十一日共和憲政政府成立於韋瑪以後，因凡爾賽和約條款的加重德國人民的擔負與恥辱，爲國社黨攻擊民主政府鼓吹國民之藉口，而反對黨的左派共產黨與右派的國社黨往往揭示反絕憲法，合力以推毀民主政府的基礎。韋瑪共和國的法學家則把共產黨與國社黨列於「違憲的」政黨之內，認他們的目標是超出了這個憲法之外。民主政府在左右夾攻之下，已迭次呈現民主制度有隨時傾覆的危機。加以經濟的恐慌，政局的變更，引起了人民對於共和政體與議會政治漸多的不信任和反感。民主政治的信念，反因國家主義的抬頭而日益減低。

其次，德國的政黨複雜，不能作成民主政治運用的基礎。德國政黨份歧，大致可分爲左、右、中三大派，黨之下又有小組，並各有其機關，甚至祇要有一口號，有一理想，便可以獨自成立一黨。所以德國政黨之多，要算世界第一，統計起來，幾有三十餘黨之多。各黨各派爲着各種地方的利益經濟利益，都想組成政治團體，擁護自己；尤其因爲實施了比例代表選舉法，允許一切政黨可以選出議員，更加給予小黨的組織以一種獎勵，則政黨之增多自爲必然之趨勢。政黨增加的結果，不易構成國會的多數派。因之一般政黨沒有能力構成一種混合，以組成一強有力的政府。依據新憲法組閣的辦法，原來是由大總統任命內閣總理，然後由內閣總理推薦閣員請總統任命。這樣組成了的內閣便出席國議會而提出它的施政方針，但是實際上組閣的決定權在於各政黨，總統不過像是執行他們的決議。但是各黨領袖間往來或明或暗的磋商交換條件，因之內閣交替的青黃不接的時間很長，各黨討價還價，新內閣不易組成。有時消極的多數隨時可以在國會中形成以推翻內閣；而積極的多數以爲組成一新內閣所必要者，又往往須經過很大的困難，才能成立，或根本就不能辦到，內閣的施政方針，是參加內閣各派互相讓步湊合起來的意見，若是其中有一派離開，或有一派新加進來，那施政方針往往便又從新改鑄。內閣便要改組或倒塌。所以不但大總統失掉了任命內閣的權，並且國會也失掉了推翻內閣的權，實際上國會差不多從來不會推翻過內閣，而內閣的倒塌往往是自己的倒塌或是因爲一派脫離，或因一派新參加。此不能遵循一定的憲政常軌，以推行民主政治其後數年中，民主政府

爲拘束一強有力的反對派，甚至使用警察權，民主政治的根本存在已發生危險。

此外新憲法中尚有缺乏民主性的條款，爲後來共和政府所據以實行非民主的手段。比如新憲法第四十八條規定：「各邦如有不肯實行聯邦憲法及法律所賦與之義務者，聯邦大總統得用兵力強制之。」又「德意志國內之公共安寧與秩序，如發生重大障礙，或受到威脅者，聯邦大總統得爲回復公安秩序必要之處置；若萬不得已，又得應用兵力。如欲達到此目的，大總統可暫時停止第一一四條，第一一五條，第一一七條，第一二三條，第一二四條及第一五三條所列舉的基本權利之全部或一部。」又「聯邦大總統行使本條第一款或第二款之處置時，當立即報告國議會，國參議院如要求取消，則其處置方法，必須撤消。」又「細則以聯邦法律定之。」但是這一項法律從未制定；而歷任內閣根據新憲法第四十八條所發布的緊急命令有增無已。在一九三一年緊急命令和國會通過的正式法律是四二與三五之比，翌年會僅通過五件法律案，而緊急命令則有五九條之多。國會議員不願負擔當時的政治責任，未能直接立法，然對於根據第四八條所發布的緊急命令，並不予以否決。此則爲一九三三年希特勒組閣後實行獨裁政治開一方梗的先例，而德國新憲法體系的民主政治便奔潰下來，成爲萬劫難復的境地。

### 三 上次歐戰後各國新憲法之動向

上一次大戰之後，在歐洲隨着俄、德革命而新興的民主主義的國家，有類於雨後春筍，這

些國家在過去四五年間受希特勒鐵騎的殘踏，民主政治隨國家的淪亡而消滅，但是現在又隨盟軍在歐洲大陸的勝利，又先後的復國了。現在各國內部正從事清除舊污重建民主，歐洲的民主之燈，又將回復其光明的前途，誠如捷克貝奈斯（Dr. Edward Benes）總統，在其所著民主政治的現在與將來（Democracy Today and Tomorrow, 1939）中所作的預測說：「民主主義不死，自由不死。人格的自由發展的奮鬥不會停止。這是個人與人類社會的本性。自由和民主政治可以在一時間在某地或暫時停頓。可是各國間的各種情形可以使這個奮鬥的再開始。」在上次歐洲大戰之後，各新興國家的新憲法主要的動向，在於澈底應用民主政治的原理。新憲法中主權在民的思想，淵源於盧梭的民約論，即主權不得委任他人，主權存於國民全體之上。人民當直接參與政治活動，各國新憲法，大都以序言敘明國民自定憲法的宗旨，例如捷克憲法，其前文即稱：「吾等捷克國民欲鞏固國民的完全統一，施行公正的法律於國內，保障捷克的和平發達……為捷克共和國議決本憲法。」愛索尼亞憲法的前文，有類於美憲之前文，其文云：「愛索尼亞國民以確信與決心建國於正義法律及自由之上，為保持國內外之和平，保證現代及後世之社會的進步及公共的福利，由憲法會議制定作成憲法而可決如此。」惟波蘭憲法前文帶有宗教的色彩：「以全能上帝之名義……吾輩波蘭國民承天之祐，脫離一世紀半的奴隸境遇……紀念整個統一獨立祖國的繁榮……爰於波蘭憲法會議議決確認本憲法。」各國新憲法幾於序言之後，又都有主權在民，一切政府的權力淵源於人民的規定。比如一九二〇年奧大利聯邦

憲法開宗明義第一章就說：「奧大利爲民主共和國，其主權出自國民。」（第一章第一條）一九一二年波蘭憲法亦於篇首指示：「波蘭共和國之主權屬於國民全體。」（第一章第二條）一九二〇年愛索尼亞憲法第三章第二十七條：「愛索尼亞的主權，由具體選舉權之公民行使之。」一九二二年萊脫維亞憲法亦以「主權屬於國民」冠列篇首（第一章第二條）捷克憲法亦有「所有捷克斯洛伐克國權本於人民」之規定。他如芬蘭憲法第二條，立陶宛憲法第二條，愛爾蘭憲法第三條，土耳其憲法第二條，羅馬尼亞憲法第三十三條均有相似的規定。其中惟芬蘭表示人民主權思想的形式稍舊，暗示人民委託其主權於議會。憲法規定：芬蘭之主權屬於人民，由集於議會之議員代表之。其餘憲法，則明定人民的主權不能代表，人民可以任命各種政治機關，但此等機關均無主權。議會行使權力，限於人民所委任，與其他一切機關相同。

各國新憲法根據主權在民的原則，莫不採用普通制度，選舉權爲國民不可剝奪的權利，不論階級，不分性別一律同享有選舉權。羅馬尼亞之一部（憲法第六條），南斯拉夫（憲法第七十條），希臘（憲法第三十六條）土耳其（憲法第十條第十一條）均規定普及於男女兩性，大多數均採用比例代表制。捷克視選舉權之行使爲國民之義務。凡經註冊的投票人，非因年齡、疾病，或其他相當之理由，而怠於投票者，科罰金或處徒刑一月，其選舉制度採用嚴正拘束名簿制，議席以當選商數分配之。南斯拉夫亦採用當選商數，以議員定數加一除名選舉區之投票總數，卽爲當選商數。萊脫維亞及愛索尼亞照薰德制（D'Horidt System）分配議席。萊脫

維亞採用自由名簿制於議會並地方團體之選舉；愛索尼亞用當選商數分配議席，以議員定數除投票總數，即得當選商數；以當選商數除各黨得票數，即得各黨之選出議員數。芬蘭在一九〇六年與議會組織法同時通過之選舉法，規定極複雜的比例代表制。凡此皆採用比例代表制之國家。此種制度可使各派人物在選民中擁有一部分勢力，即在議會中得佔與成比例的相當議席，固可謂極盡民主化之能事；但是比例選舉制之實行，可使小黨特別增加，許多小黨亦得參加議會，由是議會之中，或至不能有一個政黨能在議會中有過半數的人數則政黨內閣便無從成立；縱成立亦難鞏固，作者已於上節論德國制度時說過。政黨增加的弊病，在行政機關的範圍內更為顯著。新憲法皆係採用內閣制，然以多數政黨的存在，不能運用內閣制或組織有力的政府。各國以鞏固行政機關為極重大的問題，深感有設法成立多數黨之必要，對於比例代表制已有若干反對的主張，其中反對嚴正拘束名簿制為最著。認定此種制度給與政黨領袖以過大的權力，而使政黨之數得以增加。比如捷克之反對選舉法者即限於反對拘束名簿制與強迫選舉，對於整個比例代表制，未予攻擊。波羅的海諸國，尤其萊脫維亞言論界反對比例代表制，多提倡採用與英國相似的選舉制度。波蘭修改憲法時右派各黨曾提議全廢比例代表制，並授權於大總統修改選舉法。在這次大戰之前，各國新憲法仍維持比例代表制。因為比例代表制不僅以選舉法制定，且亦規定於憲法之中，若廢棄比例代表制，而採多數代表制，必須修正憲法。

新憲法之另一趨向即對議會制度之改造。新憲法鑒於議會之專擅，企圖於消極方面加以限

制，於是而有人民直接行使主權的方法，此則德國新憲法所已採行的國民創制制與國民複決制是已。新憲法除波蘭憲法不許人民直接參與立法外，奧大利、愛索尼亞、與脫落維亞均於其新憲法中，採用創制與複決制度。奧大利憲法規定：凡通過國民議會的法律，若國民議會議決應付國民複決，或國民議會多數議員要求付國民複決，則應付國民複決。奧憲所採的國民複決方法，除關於憲法修正事項外，非常無力。定數選民固得創制法律，但未規定如該法律經國民議會否決，可要求國民複決字樣。關於普通法有權要求國民複決者，僅國民議會一機關。所以國民議會可以任意要求國民複決。愛索尼亞的規定，尤為澈底，議會若拒絕接受一部分國民依法提出之法律草案，應即以之交國民複決，複決之結果，如國民與議會的意見相反，不僅草案即可為成爲法律，而且議會應即解散，是謂議會的罷免。愛索尼亞法憲並規定：預算、公債、所得稅法、宣戰媾和、及戒嚴之宣告與戒嚴之期間，動員及復員之布告，以及與外國訂立之條約，概不得爲國民複決的議題，並不得依此而規定。萊脫維亞憲法最重要條款的變更，悉須付國民複決。愛索尼亞、萊脫維亞均規定以議員三分一的請求，可使某一法案延展二月生效，在此時期，如有法定公民要求，可以舉行複決。如人民否決議會所通過的法律，或贊同議會所否決的法律，在愛索尼亞議會且受解放處分；在萊脫維亞，總統亦有展緩公布法律，與人民要求複決的機會。捷克憲法規定政府提出之法案，如經議會否決，政府可要求國民複決，此即捷克憲法中直接立法原則之唯一形式。此項規定之目的，在求政府地位的鞏固，以對抗議會。如政

在限制議會立法權之另一方面之牽制，就是給予總統以解散權與命令頒布權，並將議會中控制行政權之手續法，訂入憲法條文中，以保障行政權的自由。波蘭憲法經一九二六年修正之後，規定大總統得據內閣之呈請，解散衆議院。奧大利憲法規定：衆議院得由總統或由其自己之決議解散之。萊脫維亞憲法規定：當總統認爲議會不復享有人民之信任時，即可提議解散之，惟若此一提案，交付人民表決後，表決的結果，而爲反對解散國會，則總統應即辭職。至於關於命令發布權，一九二六年修改後的波蘭憲法規定上下兩院若不能及時議決預算而下院又並未作全部否認的決議時，大總統可先將預算公布，作爲法律。若議會遂因被解散，而未及將預算議決，政府則有儘先採用上年預算之權，惟須逐月計之，直到新議院召集後予以追認並議決新預算時爲止。又一九二六年所修改之第四十四條，規定大總統在國會閉會會期中於不違背人民權利，不衝突憲法，或違背憲法第三、四、五、八、四九、五十、五一各條範圍之內，得爲某項特定事件，頒布緊急命令，與法律有同等之效力，但須於議會再集會後十四日內，提請追認。此種限制議會議決預算權的規定，實有違民主政治的原則。捷克憲法則鑒於行政機關發布緊急命令，容易濫用壓迫人民，乃規定設置國會委員會，於每會期之始，由下院選舉十六人，上院選舉八人合組之，此項國會委員會在議會閉會期內可以議決臨時法律並監督政府行政，爲

憲法第五十四條所明定，除選舉總統，對外宣戰，修改憲法，變更財政法案而外，具有議會所有之一切權力，對於總統交議及政府提案，亦得討論表決。惟須於議會決期開幕後二個月內提交追認，否則此等臨時法律，即無再繼續之效力。立陶宛憲法規定內閣可於議會閉會期中頒布緊急命令，但須於議會次期開會後三日內提請追認，不交追認或被否決者無效，此種議會常期存在以及議會頒布臨時法律以代替昔日的行政緊急命令之方法，亦不得不謂為國家權力理性化之一端。此外新憲法為保障行政權起見，更有將議會中控制行政權的手續法，一併訂入憲法條文之中。捷克憲法第七十五條規定關於不信任案須經議會絕對多數之同意，而後再以記名投票決之。閣員對議會負責。而不信任案之動議，須經一百人以上之連署，交特務審查會審查，限八日內報告（憲法第七十六條）若政府於此時間，提出請求信任案於議會，則即以政府案付表決，原不信任案取銷（憲法第七十七條）。普魯士邦憲法第五十七條與奧大利憲法第七十四條亦均有相仿之規定。希臘一九二七年的憲法，為保障閣員的法定任期，特於第八十八條規定不信任案之提出，須有議員二十人以上之連署，對於同一性質事件，不得於二月內為二次或二次以上不信任案之提議，若第二次之提議，係有過半數之連署，則擱置至二個月後，再行表決，不信任案須於提出二日內交付審查，五日內提出報告，責向內閣之失策，任何議員得二十人以上之連署，即可提出不信任案之提議。

小時投票之法，不僅爲希臘議會政治之理性化，亦由於希臘特別情形所造成。凡此皆爲以憲法規定議會內部之手續，亦爲用法律規定束縛議會推力之一端。

對於議會制度改革之趨向，尙有廢止上院制之問題。英國是最早實行兩院制之國家，其中一院依中世紀以來舊習慣，至今尙爲貴族及高僧所組成，因非民選的，所以英國的貴族院不能收國民代表機關之效；但是英國是自始就是以下議院爲重心，上議院不過僅於特殊的時候，有抑制下議院的任務。依一九一一年之國會法，法律限制上議院的權限，大多基於這種理由。其他國家之採用議會兩院制者，雖大多模仿英國，然其兩院多直接或間接從國民中選出；但兩院制所從出的身分代表制乃基於世襲貴族的特別勢力與近代民主政治的原理顯不相容。上次大戰後各國新憲法有全然廢棄上議院者，如南斯拉夫、愛索尼亞、萊脫維亞、芬蘭、立陶宛等國，皆無上議院之設置。波羅的諸國傾向直接立法制，上議院更顯然無用。塞爾維亞急進黨常反對上議院，一九〇二年憲法上規定上議院致該黨分裂，結果於一九〇四年的塞爾維亞憲法及一九二〇年的南斯拉夫憲法，俱採用一院制。即在採用二院制的國家，對於上議院的地位，亦不如以往之尊榮。如捷克憲法之所規定，除政府所提預算案及國防案送下院外，其餘法案，均送交兩院（憲法第四十一與四十六兩條）若下院通過，上院否決，而下院再以絕對多數通過，卽成爲法律，惟上院否決時，係以四分三之多數，則下院再通過時須有五分三之多數。若上院通過，下院否決，而下院第二次再以大多數否決，則不能爲法律。（憲法第四十四條）。大總統

有交回覆議之權，但兩院仍執前議，即應公布。波蘭憲法第三十五條亦規定上院否決而下院連續通過二次，即成法律。至兩院聯合舉行國民會議，按之法國向例，向以上院議長兼任主席，亦所以尊崇上院者，今則波蘭憲法（第三十九與四十一條）捷克憲法（第三十八條）希臘憲法（第六十五條）均規定由下院議長兼任國會議主席。

此外各國新憲法對於經濟事項之規定，與德國新憲法一樣，亦殊重視。南斯拉夫憲法的第三部，全是關於社會和經濟事項的規定，其精神與德國新憲法，完全相同。該國憲法第二六條及第四一條至四三條是規定財產限制的新形式。規定財產須受保障，財產之責任，財產之使用，不可與社會利益抵觸，私有財產之內容範圍及界限，以法律定之。第二五條規定：在不妨害社會利益的範圍內，業務上有商議之自由與組織之自由。這條的目的，就在預防托辣斯及卡特爾之榨取消費者的利益。捷克憲法上關於經濟事項不設專章，但第一〇九條規定：公用徵收須根據法律。除現在或將來法律規定不須賠償外，須付賠償。波羅的諸國的新憲法，關於經濟事項，無詳細的規定，但土地改革問題為各國所重視。各國議會在手草起永久憲法之前，多頒布土地法。如愛索尼亞、萊脫維亞、立陶宛議決之土地法，承認國家有權沒收私產，為社會利益而處分並分配於各個人。捷克憲法對於經濟會議之設立，雖無明文規定，但憲法第九條曾規定：行政部有權設立並組織專管經濟行政而無政治權力之國家機關，所以以前政府曾根據此條設立的經濟顧問會議，純為顧問機關無獨立權力。南斯拉夫及波蘭上則明白規定設立經濟

會議。南斯拉夫憲法云：爲創制社會經濟的法律起見，創設經濟會議，該會議的規則，職責及權限以法律定之。波蘭憲法規定云：除地方自治制外以法律創設經濟生活各部之經濟自治制，即以農會、商會、工業會、藝術及手工會、工資勞動團體及其他，組織共和國最高經濟會議，其協同國家機關管理經濟生活及爲立法之作用，則以法律定之。

上次大戰之後，歐洲各新興國家的憲法之趨向，作者已略述其概要，近數年中各國俱遭受希特勒鐵蹄之蹂躪，其已推行之民主制度亦俱經數年的位頓，今各國正在復國途中，最近的將來，國內的民主政治又將再建，但是否仍一如往昔雖不可必，但其民主建制的精神當無所變更。波羅的諸國的政制，爲最民主的形式，當仍能保持其進步的民主之精神；波蘭希臘的憲法實質上尙有不少的保守成分，近來波蘭與希臘等國內左翼與保守兩派的爭持愈烈，政局尙未能達到確定的地步。捷克則因其總統貝奈斯之賢明與對民主之崇信，其民主制度當可鞏固。惟作者以爲最近的將來歐洲大陸各國除德國外，首先要恢復自由和合法的政府，法蘭西臨時共和國已經成立，其他各國如捷克是被認爲民主的和工業進步的國家，與半封建的和工業落後的國家如匈牙利等在東歐同時存在，實爲國際通力合作上的根本障礙，因爲由於這種情形的存在，波羅的海至愛琴海地域的居民的生活狀況，等於處於歷史上不同的時期。一九四二年一月十五日，希臘、南斯拉夫兩國的協定，爲要實現該區域內各國的政治狀況的平均水準，所以該協定內有「自由和合法的政府」字樣。換言之，受希特勒威脅而爲納粹作戰的國家，如羅馬尼亞、

匈牙利、保加利亞等國的政權，於戰後應澈底改組；而一九四〇年十一月十一日波蘭捷克宣言所稱：「承認自由和正義的原則，爲我們一切共同的文明的道德基礎。」這大可以代表歐陸國家在今後戰後建制的「內部精神」。一九四二年一月二三日波捷協定，載明加入中歐聯邦各國的憲法，須保證其國民有主張的自由，言論和著作的自由，組織和集會的自由，一切公民在法律上的平等，參政的自由，和用代議制度監督政府的權力。這已經是歐陸各國今後民主改建所遵循的準則。一九四一年十一月四日東歐和巴爾幹各國政府及勞資代表團在國際勞工大會發表宣言稱：他們要把各該國的工農階級的經濟改善，社會地位提高，發展農工業和航業，推行一切建設，保證人民就業的安全，拯救一萬萬人民於水深火熱之中，這更宣示了戰後各國政府所應推行的國家之社會的與經濟的任務。所以作者以爲今後歐洲的民主政治將保持這次戰前的舊範疇而更傾向於完善的民主主義之制度。



中華民國三十五年八月重慶初版  
中華民國三十六年五月上海初版

（33479 滬報紙）

近世民主憲政之新動向一冊

定價國幣貳元

印刷地點外另加運費

著者 楊幼

上海河南中路

發行人 朱經

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館各地

\*\*\*\*\*  
版 翻 權 印 所 必 有  
究 必 印 權 所 有  
\*\*\*\*\*



