

總

一

鈞

鑒

美國

哈佛大學校
政治學碩士

豐城萬兆芝譯述

中華憲法平議

上海中華書局印行



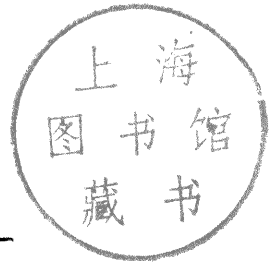
上海图书馆藏书



A541 212 0018 8115B

著 者 著

士 博 璧 羅 章



前
中
華
民
國
憲
法
顧
問



美
國
莊
斯
霍
布
京
斯
大
學
政
治
學
教
授

AUTHOR.

Hon. W. W. Willoughby, Ph. D.

Professor of Political Science at Johns Hopkins

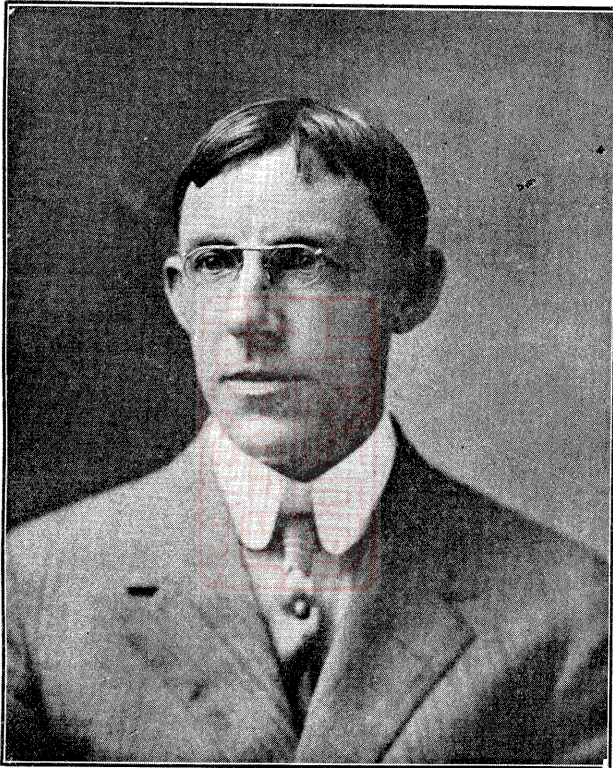
University, U. S. A.

Former Constitutional Advisers to the Chinese Republic.

著 者

章 羅 貝 館 長

前
中
華
民
國
憲
法
顧
問



美
國
政
治
編
查
館
館
長

AUTHOR.

Hon. W. F. Willoughby.

Director of Institute for Government Research, U. S. A.

Former Constitutional Adviser to the Chinese Republic.

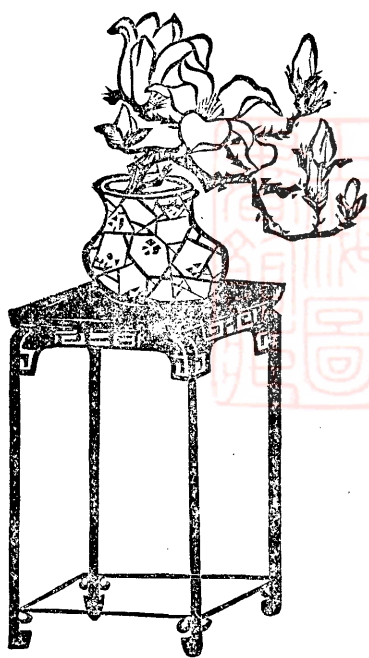
著者自序

本著所集。乃撰者等在中國充任政府憲法顧問官時所上各條陳。全書之所論評。乃本諸西方政治。要理論與經驗。而觀察中國政制。以討論其關於實行共和政治各重要問題。并尋求其解決之方法。故所論各題。均係直接關係中國現在之政象。則是中國政治學者及行政大家之視本著。其價值當在西儒汎論政治諸作之上。蓋西儒汎論政治之作。未曾特別針對中國實情而立言。亦非真欲解決中國現政各難題也。萬兆芝君有志將本著譯成中文以餉其國人。撰者遂欣然授以全稿。

近年以來。中國政象中最可樂觀而最有進步者。莫如全國人民對於其政府施行政策。以及建設政制上有一種真正輿論。夫共和政治之本性。即為輿論政治。故共和國之定政敷治也。不能不以全國健全發表之輿論為正鵠。雖然。欲輿論政治之發生良善結果。則其國民之總意之發表必為智慧的為誠實的與公正的而後可。否則其弊害亦有不可勝言者。本著既譯成中文矣。甚望中國國民能將所討論各問題細讀而深思之。使之有造成一種智慧的誠實的與公正的健全輿論之價值。

萬君兆芝長於中英文學。其譯著之價值。早經其國內所稱許。留學莊斯霍布京斯大學校政治學研究院者。三年於茲。序者爲該學院掌院教授。故知萬君特稔。今樂觀其譯本之告成也。用誌數語。以弁其首。

一千九百十八年六月美國莊斯霍布京斯大學政治學研究院掌院教授哲學博士韋羅璧敘



中華憲法平議

目次

譯者緒言

編一	共和政治論	一至八	章羅璧撰
編二	制憲論衡	九至三十	章羅璧撰
編三	天壇憲草論上	三十一至四十五	章羅璧撰
編四	天壇憲草論中	四十六至六十六	章羅璧撰
編五	天壇憲草論下	六十七至七十七	章羅璧撰
編六	政象危言	七十八至八十五	章羅璧撰
編七	總統與國會	八十六至九十八	章羅貝撰
編八	政黨與憲治	九十九至一百三十七	章羅貝撰

目次

編九	省制	一百三十八至一百四十二	章羅璧撰
編十	治人	一百四十三至一百五十二	章羅貝撰



譯者緒言

中華政治平議原稿爲美國韋羅璧韋羅貝兩大教授任中華民國憲法顧問時條陳草定憲法及改良要政意見書書計十編中有一二編曾經中國有名英文雜誌登載餘均未經公布之作也兩大教授解職歸國復任講師余留學莊斯霍布京大學 Johns Hopkins University 四年受業於韋羅璧博士之門課餘輒討論中國憲政之前途常以中國正式憲法不成立國會不知運用其正當職權內閣不知負責任及國民闕乏政治教育四事引爲大憂乃有本著之集博士文章道德歐美同欽主講政治學者二十有五年著述等身其傳誦最普者爲美國大理院論 The Supreme Court of the United States, (1890) • 美國政治與行政論 Government and Administration of the United States, (1891) • 國家本性論 The Nature of the State, (1896) • 美國國民之權利與義務論 The Rights and Duties of American Citizenship, (1898) • 社會公道論 Social Justice, (1900) • 上古之政治學說 The Political Theories of the Ancient World, (1903) • 美國憲制論 The American Constitutional System, (1904) • 美國憲法 Constitutional Law of the United States, (1910) • 美國憲法要義 Principles of Constitutional Law of the United States, (1910) • 普魯士政治學說

Prussian Political Philosophy, (1918) • 等十餘種。韋羅貝爲韋羅璧孖兄弟，以財政學著名於世。學問與事功並茂，其著述雖不及韋羅璧之富，而工人保險論 *Workmen's Insurance*, (1898) • 美國屬地論 *Territories and Dependents of the United States*, (1905) • 大英帝國財政制度論 *The System of Financial Administration of Great Britain* (1917) • 三書均壽世有用之作。其行政經驗之最著者，爲連任十年之美屬普陀利哥島 *Porto Rico Island* • 之財政卿兼政務委員長，改良田賦整頓法制，普陀利哥島民至今猶利賴之。卸任歸國，遂主講普林斯敦大學 *Princeton University* • 今爲美國中央政治編查館館長。韋羅貝在中國時，爲民國三年至民國五年，而韋羅璧博士則自民國五年至民國六年也。其時總統專制，內閣頻更，國會萎弱，政黨搗亂，故兩大教授之條陳，均針對當日之政象而發。今日者，南北之意見加深，政治之競爭更烈，正式憲法制定無期，內閣國會均走軌外，策國政士取當日兩公條陳而復讀之，知其思之長，慮之遠，而可取之以爲解決。今日政治難題之參考者甚多也。余去國日久，文字就荒，譯述之作，原比撰箸爲難，過求文字之順從，往往易失原箸之本旨，況專門撰述，理論名詞，均不容施以詞藻，故尤多噉牙礙目之譏，校課少暇，譯成以後，無復校對，燕衍疎略，自知不免，尙希海內方聞之士，有以教之。

中華民國七年雙十節日豐城萬兆芝識於美國哈佛大學研究院

中華憲法平議

編一 共和政治論

章羅璧撰

第一章 何謂共和政治

共和政治之本義有二。

一、共和政治者，經由全國國民代表所發表之民意政治也。

二、共和政治者，法治政治而非人治政治也。

前者爲共和政治之手術。後者爲共和政治之精神。手術可以仿模而得。而精神則非陶鎔鑄鍊不能自發光彩。此共和政治論之所由作也。

夫法律之爲物。乃一種成文確定而有制裁力之規則。但此規則經國家主權承認之。由國家主權強制執行之。故法治國家國民個人之生命自由及財產各權。一一均受國法確實之保護。不但其他國民不得違法侵犯之。卽行使國家主權之政府官吏。亦不容其濫用威權。肆意蹂躪之。蓋非如是。則法治之精神失。而共和之真諦亡矣。

國家制定憲法之目的。原爲確定國家主權行使之範圍。故政府不能爲不依據國家現行法律之

行爲。成爲憲政通則。換言之。則政府一切非法之行爲。國民當然無遵守服從之義務。雖然。立憲國家。其政府官吏之公權。悉由國法所賦予。如法律無規定之明文。則政府官吏不能濫用絲毫國家主權。自由行動於法律範圍以外。此非謂政府官吏絕對的無行政處分權也。惟此行政處分權之範圍。亦須由國家法律明定之耳。

夫規定勵行法治主義。固爲憲法之天職。然使政府各機關之權限不平衡而有互相控制之力。則憲政之效力仍不著。而法治主義之精神仍不顯。此其樞紐。則在建設完全獨立之司法機關。任公明無畏之法官以執掌之。如此。而後憲法方有實際上之保證。雖然。國民如闕乏尊崇法律之觀念。或不能瞭然司法職務之重要。則司法獨立何異具文。卽有公明無畏之法官。亦同傀儡木偶而已矣。

順世界新潮流以謀中國政治之進步。決非僅僅草一憲法懸諸象魏而已。制憲布憲以後。關乎建設新政府種種具體法案。將如蝟而起。則此後所需要明通法學之巨子以及愛國之志士。當蓓蓓今茲造憲時期。然此問題特大。非中國政府與中國社會兩方面合力進行不能解決之也。

第二章 共和政治必要之原素

今日中國之問題。非僅欲建設一立憲政治。乃欲建設一共和式之立憲政治。夫真正共和式之立

憲政治。其立國大政方針，必由國民全體決定。并由國民全體監督施行之。則其必要之原素爲左之五件。

一、製造輿論。

二、輿論要確有理性有秩序。

三、輿論之發表，須要健全有力。

四、此種輿論，必使其有指揮監督政府之勢力。

五、行政機關，要使之強而有力量。

夫有理性之輿論之造成，固非一舉手一舉足之勞。尤非一朝一夕之故。學校也，報紙也，政黨也，皆製造輿論之地。然有學校，有報紙，有政黨，而尤恃有國內聰明智慧湛深中西高深學問之學者，漫布於此等地盤，藉之以發展其事功，植長其勢力焉。蓋自智慧文化日漸普及，政治的真正輿論造成之勢力遂隨之擴張。否則共和立憲政治之基礎，仍易於撼動也。

第三章 政治道德

且輿論之爲物，僅有理性，尙爲未足。蓋其構造必整飭有序。夫整飭有序者，卽有物而又有則也。考世界憲政先進各國之經驗，其鑄造良善國民，決非僅恃書本教育，講壇辯論而已。必注意政治道

德。政治道德立而後良善政治出。而後智慧文化之大本乃定。夫今日之代議政制與唯民政治。固吾人費去心血博換得來者。考其所運用各政制。上進程度。較諸曩日。不啻蓰蓰。然而當道之殖私營利假權擅威者。固未常比前爲稍遜。而全國國民之權利保障力。亦更不較昔爲稍加。語曰。自由之爭來以苦。自由之保護以勤。甚矣政治道德之不可忽視也。

第四章 建設發表民意機關

假使輿論爲有理性有秩序矣。而其所發表者。誠爲國民真正之公意。則應討論建設發表此確實輿論之機關。否則泛散無邊之民意。將操何術以范之耶。此其職責。全屬中央及地方各代議機關。與夫正式組織之政黨。若夫代議機關之選舉。選舉者投票之自由。與選舉人之清德。及夫國民言論出版集會請願等權利之不受政府非法的禁制。則憲政國中神聖信條。而又建設輿論發表機關之基礎也。

第五章 國會掌有立法以外之職權

討論國會之於共和政治。治政學者。人各異詞。茲將此點詳詮之。夫國會之爲物。乃國家之立法機關。其唯一重要之職權。爲代表國民全體以立法。此盡人而知之者。雖然。國家立法職權。並非專屬國會。換言之。則政府與國會同與有國家立法職權。國會除爲國家立法以外。尙有其他較重職權。

在國會之立法事業。不過對於政府提出之大政策，爲一種形式上承認而已。此治政學者不可不知者也。

第六章 穆勒氏代議政制論

千八百六十一年頃，英儒穆勒氏（John Stuart Mill）所著「代議政制論」出世。一時政論名流，奉爲金科玉律。細繹全書，以其第五卷第五節論「代議團體之職務」一章至爲切近透關。結尾一段，則不啻爲今日英倫「巴力門」（Parliament）作一幅寫真圖焉。

穆勒氏首論國家政務之監督，與國家政務之施行，二者絕對的不容混同。而國家政務之施行，決非紛繁複雜之國會所宜掌理。其言曰：

「夫紛繁複雜之國會，於直接立法事務及直接行政事務，均不相宜。此理論至當，而事例亦至明。惜在昔政哲無信之者。至近世方始發明……國會之於行政事務也，其特別的職責，不在投票決定政務。而在監督決定政務者之爲合法人員否也……夫處理行政事務，既爲國會絕對的不相宜，而國會之專責，則爲督視政府也。宣布政府之行爲也。強制矯正所有行政官吏之疑義行爲也。如其行爲確被證明爲不法，則國會應糾察之。如其行爲果係濫用威柄，而其施行手續果與國家立國大義相違，則國會應褫該員之職位，而另行選擇繼任之人焉。然則國會

之權勢不嫌綦大耶。曰：是誠有之。須知國會乃代表民意之機關。代表國民全體。以監視政府者。權勢不大。何足以保障國民之自由也耶。

「巴力門」尙有其他一種職責。其關係不亞於監督政府。則以其爲全國政務委員會。而全國輿論總滙之區也。故全國公共之意見。以及各部分各黨團。甚至有力之各個人之意見。均能於「巴力門」內覓得機會以發現光彩。而引起大眾之討論。」

穆勒氏結論本章復言曰：

「自人事日演日繁。而社會之組織日益複雜。吾人欲國民福之是謀。固在國家立法行政之精當。而尤在限制代議機關之職權。使之活動於相當範圍以內也。」

第七章 國會之專職及其相當活動之範圍

以上穆勒氏之名論。世界行代議政制之所本。議中國之政制。應細味而審度之。抑更有一可驚可怪之事。則英倫近世政治之趨勢是也。英倫非自由政治之開山祖。而國會制度之產母乎。自其選民之人數日增。「唯民政治」之精神日益發展。而其庶民院直接立法之徑途。則反日趨於隘。此其實不能不引起一般人民之質問。而吾人治政學者。不能不尋繹充分之政理以答此問題。其問題爲：（一）共和國家之國會。其專職爲何？（二）共和國家之國會。其相當活動之範圍爲何？

？其答案爲

(一)國會者、職掌全國輿論之機關也。

(二)國會者、國民強有力之監察院也。夫政府官吏、各有其法賦之權限。前已言之。其行使此權限時。必以合乎法軌爲原則。如官吏有犯職或失職及其他不法行爲時。國會應糾彈之。如遇必要時。應使其行爲直接負法律上政治上及刑法上之責任也。

(三)國會者、直接間接教育全國行政官吏、並選擇之之唯一機關也。但此教育選擇行政官吏方法之推行盡利。惟在採用國會內閣制之國家。如採用總統制之美國。則其效不顯。蓋美國國會所恃以爲操縱其行政部之具。僅爲調查行政部每年呈送國會之行政報告。其結果不過使其政府行政之成績實況。公諸全國國民輿論之審判。在朝黨如攝於下屆總統選舉之失敗。或不敢過逞其淫威。此固去英倫「巴力門」之有直接操縱效力者遠矣。

第八章 國會不可濫用其職權

然則國會之立法事業、固可視爲無關重輕者乎。曰、烏乎可。共和政制之國家。法律總須由國會通過。則討論利弊。審擇美惡。其事業之關係全國。夫豈在小。惟國會自身之組織複雜非常。而議員非來自田間。卽出諸黌舍。無論如何。其大多數。固無議政之專門學術與經歷者。夫以如斯龐然大

物。又無相當之教練。欲其全體致力於建設國政。適合法軌。憂憂乎其難之矣。其最良方法。則爲委此建設國政各大事業於國會以內之少數領袖。實行國會內閣制度。使內閣擔負完全責任。執行國政之人。與國會以內之強有力之領袖。打成一片。雖然。此非可以望諸總統制也。蓋總統制無行政立法兩部同力合作之機會。則政府一方往往不易使之實行。擔負政治上之責任。此美國政制上最弱之點。使無健全政黨。綴連於其間。美國政治。其解體久矣。

不寧唯是。國會者。實行評政之機關也。國家政策。固由政府提出。而批判修正之。則國會之大任也。至有大違民志之議案。國會當然否認之。是不獨收審慎立法之功。而且副「唯民政治」之實。故評政爲國會唯一之天職。又爲國會諸職權中之最不可濫用者也。夫聚全國國民於一室。以議政。固爲事實上之不可能。如國民代表之人人。均各不相容。則百政仍必爲之不舉。故議員道德之最要者。厥惟讓德。惟讓然後能容。誠心擁戴其領袖。予其領袖以最堅之信任心。及最強之後援力。使其當國施政。無掣肘之虞。而後政治之活動力乃見。且政府擁有大權。而能隨之課以法律上及政治上之責任。亦無危險之慮。如果國會自身反其道而用之。竟欲直接處理國政之細目。使領袖不能發展其政能。或不服從領袖之指揮。則政策陷於愚弱。而國家將入於危境矣。

第九章 共和政治之價值

總之、共和政治爲達國民公安目的之一種手段、而運用「唯民政治」之機械耳。其制度之自身、并未嘗帶有天然勢力、使採用之者自臻良善。故其影響於國政之利害、亦與其他政制相同。但欲共和政治推行盡利、其所需要之國民急公好義心、較他政制、其量爲多。所謂共和政治、爲世界價值最高之政制。誠非虛語。然則其優美之點、究安在？曰、自政權公諸輿論、則民衆全體之利益、自在政府少數者之利益以上。此適爲君主政制或專制政制之反比。就令純粹民政不能實現於世界、而共和政制之國家、當其人民定政決策之頃、自以其自身之公安幸福爲前提。何也？自謀、非爲人謀也。然則共和政制、果真有實力以擔保政府絕對的不自私自利耶？而國民代表所決定之政策、果可相信其爲萬全無誤也耶？曰、此何敢必者。不過大權旣在民握、而行政又有實責、則其利害相衡、利究爲多。抑更有進者、共和政制、一如其他政制、欲國家羣制臻於上理、則建設一強有力之政府、爲刻不容緩者。否則行政者無權力、而良善政制之功效、萬難睹也。

第十章 結論

以上所論列、關於共和政治之本義、已反復言之矣。語曰、徒善不足以爲政。徒法不能自行。無古今中西一也。夫共和政治之能奏功於中國與否、非於中國能否建設一如法如美之共和國制度形式、覘之。乃覘諸此燦爛文明之古國、能否使世界真正自由文化之精神發揚放彩也。故徒具有共

和虛榮心與夫汎慕自治政制者。均不足於語建設共和政治者也。必也其國民能毅然決然供其必要的犧牲於國家。能奮起直追以圖政治智識之增進。能苦心殫力以實行自治之制度。而後方可謂之有真正愛國心。國民真正的愛國心不具。則良善政治永無成功之期。吾聞之中國國民素以保團自衛守望相助之精神著聞於世者。此新式之共和政治。即保團自衛守望相助之精神恢廓以至於較大之域。而國家政策。即圖謀全國國民之真正幸福樂利之具體的方略也。雖然全國人人公忠愛國之力量不強。則國民全體之真正幸福樂利。萬不能實現。共和云乎哉。共和云乎哉。

編二 制憲論衡

第一章 法治

制立憲法之目的。固爲規定建立國家政治機關之通性。但其職責所負。則尙不盡乎茲而已。蓋憲法者。分配國家各政治機關權限之具也。而其分配方法。由於混定者半。由於明禁者亦半。故國家政治各機關之行使國權。不能踰越法定限度。而人民生命與自由及幸福等根本權利。由憲法條文切實保障之者。政府不得干涉而侵犯之也。所謂人民根本權利。往往列舉於憲法條文中。使行政的行爲不得侵犯之。固已。但即人民代表之立法機關。有時爲範外之干涉。憲法亦當然明禁之。故此等人民根本權利。姑無論其是否脫離立法行動之監督。但一經列舉於憲法中。則除有法律

章羅璧撰

規定者外，決不能於人民享有根本權利上稍加以特別限制也。苟不規定一種界說，使人權不得被非法之侵犯，而使國權非依法律不得施行，則憲法之效果，不見優隆可貴矣。

抑立憲國家之官吏，除法律所賦與者外，固不能行使國權。但其職內之行政處分權，則未常剝奪。惟此行政處分權行使之範圍，均釐載法文耳。

夫法治主義之精神，尤莫重於制限增加人民財政之負擔。而關於徵收租稅及國家財產之支出等，均憲法中最重大之條。故美國憲法條文中有曰：『除由法定預算外，不得由國庫內支出公帑。而國家之歲入及支出，其詳細報告書，必按時刊印公布大眾。』無論中國將採用何種憲法，此條有加入之必要。否則國本民命均無所託。至於國會責任制度之維持，與憲政之發達，進行息息相關。當詳論於下。

第二章 司法獨立

憲法非僅以明定法治爲已足也。猶必分配各機關之權限，使之平衡。而後羣制有高華之望。而法治可睹。雖然爭權攘利者，人類之劣根性也。其發動難遏之勢，有如火之燎原。故抱有野心之雄傑當國，則莫不恨法律之縛已，而思有以破壞之，以便其攫取大權。排異肥己，不顧憲法之制限。不恤輿論之指摘。其至捏造民意以擅廢憲法。此分權一事，誠乎其難爲。西方憲政各先進國，本其經歷

之所得。知非有一獨立不拘大公無畏之司法機關。則憲法徒具文也。所謂司法獨立者。司法官不受政潮之影響。其任期爲確定。但使其依法裁判。身體健康。則無外力可以變動法官之判席者也。雖然。憲法者固具文耳。所以使憲法有效力者。端賴製造憲法而爲其後援之全國國民。使國民而乏尊重法律之誠心。則一紙空文之憲法。又何足以爲法庭之保障。而千百皂袍判事。何以下其良心上之裁判。卽判決矣。又奚以使國民降心相從耶。夫美國大理院。世界最重大之司法審判衙門也。其判決合衆國與李氏之案。宣言曰。

『國家憲法。詳定國權政職之分配。而司法一部。竟認爲國家政府三大機關之一。究言之。司法機關者。最柔弱最無能之機關也。法庭存在。全賴其判決之實行。而法官任免。乃一秉承政府意旨之所趨。既無金錢以買人心。又無斧鉞以劫民力。所謂司法勢力者。惟恃全國上下公認此裁判機關有存在之必要。蓋有此。而後國法所保障人民之權利。方有申訴請願之地也。而所謂司法之信用。則法院審判之精確。及法官行爲之清廉而已矣。』

第三章 行政與立法

爲維持政權之分立。世界各立憲國。遂莫不分行行政與立法爲兩機關。（合司法機關遂成鼎足）然欲謀行政之便利。及政治之統一。則立法行政兩部。又萬不能絕對的分離之。所謂製造法律之

機關與夫施行法律之機關，必使其有相互之關係。能沆瀣一氣。至於其兩者間之關係。在憲法或法律上之規定，究竟如何。則純視乎其國民運用政治之真正性能也。

中華立國，數千年於茲矣。其固有之國民性已具。則其行政立法兩部之關係，固不必使之一一與世界各立憲國吻合。但草憲諸子對於究欲採取何種憲法之一題，不可不首先決定其方針。方針定後，規定國家政治各機關之關係，方可使之互相連屬，不致發生意外之衝突。立憲定政，庶可得良好結果也。

試將世界各重要國之政制，比較其立法行政兩部關係之不同，得如下之五式。

(一) 總統制。(二) 君憲制。(三) 內閣制。(四) 法國制。(五) 瑞士制。

第四章 總統制

總統制者，美國獨創獨行之政制也。其全國政權，悉統治於一選舉的行政元首。由憲法直接給予非常宏大之權力。而當其施行此權力也。又有自由獨裁權。絕不受其他機關之牽掣。其選舉由人民直接。其任期確定不移。故全國人民之視其總統，猶之全國人民之視其國會也。國會代表人民，立法律定政策。雖其主張一本各議員之良心。而以增進民福為前提。大總統則代表人民，統治全國執行政務。雖其行為一本總統之天良裁判。而亦究不得不以國利民福為歸也。雖然，美國大總

統、除憲法規定俾予之獨立權外，不得國會之認可，不能爲合法的行動。但大總統行使其獨立各權之方法，無論爲憲法所規定，抑或爲國會所委任，惟國會決無能力使大總統或其顧問官（內閣員）負真正政治上之責任也。則是總統制之特點，爲（一）大總統掌有特權，而且獨立行使之。（二）行政立法兩部，並立對抗，互絕關連，故合力同氣之精神，乏而固壘交鋒之事實，難免矣。

第五章 君憲制

所謂君憲制者，指日本及普魯士之政制而言。日普政制，視其元首爲全國政權之泉源，承認其元首，掌有決定全國大政方針之真正權力。雖有部分的代表國民之國會存在，而其權勢比較的薄弱。國會僅有一種消極權力，以拒絕通過皇帝之提案時，用以抵制各種不法的政策之實行者也。然在事實上，皇帝之權勢，可以操縱代議士及代議士之選民，則其國會所有之有限的消極權力，亦往往竟被打消於無形矣。

再者，日普皇帝，可以隨時藉故以解散國會，以另行新選舉，則是其本實先撥矣。何怪其立法機關，竟被其所謂神聖天皇所玩弄耶。

第六章 內閣制

日英倫國會制，曰內閣制，曰責任制，三名而同一實者也。此政制之特點，爲全國真正政權，悉在一

小團體官吏之掌握。此一小團體官吏，不但佔據全國行政首長之位置。即政府各大部院所施行之大政方針，亦悉由彼等所手定。姑舍理論而言事實。則此一小團體官吏所組成之內閣。實有操縱國會之全權。蓋凡立法案，莫不由院內討論。其院內討論時間之久暫，與夫終決投票之時期，一均由內閣決定。甚至關於院內修正案提出，應受納幾許，應拒絕幾許，莫不由閣先謀而預決之。無內閣贊認，國會無權以增加人民財政上之負擔。而內閣以外之議員個人，尤不得動議修改內閣原提之預算案，以圖折減歲出歲入之數目也。

英倫內閣閣員在位之久暫，全恃其能確得庶民院 (House of Commons) 大多數之協助以爲衡。蓋庶民院大多數之協助，爲內閣或在朝政黨運用政治動作之源泉。而立法機關特別重要之職務，乃規定國家歲入之增加（其增加或由租稅或由公債）及承認國家歲出之預算二者而已矣。故欲建設一種政制，使其政府之行政職任，對於國會負責，則憲綱上應確定非依據國會訂定之法律，不能增租稅借公債，以及支用國家公款。雖然，大總統及政府各大院部，遇有非常變故時，亦未始不應有臨時費用之開支。但此臨時意外費用，須特別規定於國法。而其數目，須由國會按年核算之也。

例如斐律濱羣島之政制，其國財處理事務，由美國國會爲之規定。如本年政府預算必要支出之

款目未經國會之通過時。可照上年度預算支用之。僅從行政便利一方面言。則如此法文。未始非一種通權達變之道。不過依此而欲責任議院政制之推行盡利。則適南轅而北轍耳。

英倫政制。當其內閣政策之失敗。非全閣自行辭退。以便他黨重建新閣。卽呈請皇帝解散庶民院。另行新選舉也。雖然。就事實上言。近頃英國政局之變遷。由於解院者多。而自行倒閣者頗少。此其結果。遂使近頃以來。政黨黨魁實質上權力。日見增大。而內閣閣員確有操縱本黨院內票數之全力也。其原因。爲院內議員。羣知其不服黨義。謀倒內閣之結果。其害適先中於其本體。蓋往往內閣未倒。而彼等自己之議席。已被奪。重謀新選舉。則費金錢而耗心血。一自失卻本黨之協助。卽新選舉之結果。亦頗難自操勝算。而欲達重入國會之目的也。誠匪易。故今日英倫內閣之倒。鮮見其眞由於不能維持其本黨下院議員之協助者也。

至英倫內閣之閣員。咸由其總理大臣選任之。雖然。閣員者。總理之同僚也。而非總理之屬官。夫以總理大臣爲其本黨公戴之領袖之故。則其個人勢力。較其同僚自佔優勝地位。然亦僅爲全閣閣魁已耳。至於內閣政策之決定。不但總理不能武斷以行。卽僅閣員大多數之票決。亦爲無效。必也由閣員全體之同意。萬一閣員中有不能從同其僚屬之意見者。則唯有自行引退已耳。

故英倫之政制。實無一種特別官職。如所謂內閣總理大臣者。其『首揆』及『首席卿』等之名。

稱僅用以表示一種特別行政官之公認爲在朝政黨之黨魁者也。

不寧惟是，英倫內閣并非法定機關。蓋此機關之構成并非由法律規定之者也。通常內閣會議咸有定期。而內閣政策即在此會議時商榷決定之。但其議事無記錄。而閣內公同之討論及私人之政見。公衆悉無與聞之機會。此英倫內閣之所以無秘書及書記等之附職也。

凡關於各部之處理行政事務。無論總理及其他閣員。咸不得越職干涉。如閣員中對於國家政策根本上與其同閣有不能相容者。可以自行辭退。立時出閣。萬一事關非常重大。并可對於其所屬之政黨正式宣告脫離之。

英倫政制所以推行盡利者。其特點尤在行政各部咸有常任之次官。(Under-secretary) 其位置不與政黨相連。其職權則各部真正行政監督之所在也。其於內閣閣員不過稟承行政大方針而已。此易閣之潮所以不波及各部之行政事務也。

英倫政制尤有一特別優點。則國庫院(Treasury Department)之監督權是也。英國國庫院非如他國之財政部。僅監督各支用部(Spending Department)之通常支出。其行使之職權範圍較小也。質言之。英倫國庫院即集中之行政及財務監督機關。其制度推行之成效。斷非短幅數語可以畢述。俟諸他日當詳論之。(韋著英倫財務行政論)

論英倫國會政制之實行著效者。不得不歸功於其健全組織適應平衡之兩大政黨。蓋在英倫國會內，常有一在朝黨（或當國黨）及一反對黨（或在野黨）彼此對峙。而其強有力之反對黨，往往注意在朝黨之種種行動。而詳論其是非。暴露其過失。於是在朝黨之一舉一動。悉由是以公諸大眾。而無絲毫之留遺。此反對黨，又稱爲『陛下之對敵』（“His Majesty's Opposition”）在英倫政制中，其地位重要。與在朝內閣等。夫既有此真正健全之反對黨存在。則一遇倒黨倒閣之事變。發出。國家政權。不致徬徨無歸也。

終之英倫政制之所以推行見效。又全賴一般在位者。羣知遵守『君子之道』“Gentlemen's Agreement”而有互相信仰之心。故任何政體。其推行盡利者。必有許多有甚堅之信用之政治家。必其政治家有容納反對黨之氣量。有收納異己的政見之誠心。且有犧牲私利以爲公安民福之決心者也。此英倫政制高華曠世無比之根本原素也。此英倫之所以無成文憲法。而其政治猶彪炳汗青也。

第七章 法國制

法國式之國會政治。與超海之英倫三島。大體相同者。爲其元首對於國會負政治上責任之一點。但證諸兩國憲政之實質。則彼此大相逕庭。第一法國國會。不願意拱授其行政上監督揮指大權。

於其黨魁。使之便宜組織內閣。第二、法國內閣不能建造堅強不拔之機關。服從純一有系統而相連屬之政策。是以法國內閣往往爲混合的性質。內閣閣員悉分屬若干政黨。故倒閣不換員之事實。爲法國所常見。試問混合若干政見不相同之黨魁。而共組織一閣。系統何自立。信用何相孚。而強有力之政策。又何從而決定實行。然法國國會以內政黨林立。而稽其實力。則無一政黨能佔議席之大多數。而有操縱全院之權力。故其內閣成立。不得不混合數黨者。勢也。以交換意見之結果。強作真正政策之協定。及至境遷事變。利害相反。則朝立閣。夕倒閣。夕立閣。朝又倒閣。亦意中事耳。此內閣之頻更。實法國國家政本上莫大之弱點也。

至於國會議事之手續。以及議案討論之時期等大樞紐。在英倫三島。悉歸內閣操持者。在法國。固均夢想莫及。卽憲法上規定大總統得元老院 (Senate) 同意可解散代議院之權。自一度試用。成效不著後。遂將此權訂爲非遇非常事變時不能擅用。而下院解散之事實。將不易再見矣。夫內閣掌有解散下院之大權。爲英國國會制發達成功之基。而法國則反是。是不得不謂之一大缺點矣。中國如不欲取法英制則已。苟其欲之。則於其憲法條文內應將此解散下院權之施行明白規定之也。

又法國政制。其行政部之財政案。國會竟得有修改或增減之權。夫實行承認國會有此權。則不獨

適足以弱內閣制度之力量。而且從此廣開揮霍公帑之路。增重人民無藝之負擔矣。概而論之。法國政制之成績。誠不及英倫遠甚。然而法國民主政治。尙復照耀寰宇者。是蓋法國固有的政權集中之明效。而非其議院政制之功也。

第八章 質問權

所謂國會質問政府之權。其施行及效力。在英法兩國。迥乎不同。草憲法者。不可不特別注意。

第九章 瑞士制

瑞士憲政。自成一體。既與普日反對。又非英法可比。卽民主政治如美國者。亦不能全仿瑞士政治。故瑞士政制。實世界特種的民主政治。雖其中不無若干要點。可以爲中華憲草之模範。惜本篇無隙地以詳論之也。

第十章 一院制與兩院制

立法部之組織。應兩院抑應一院。此爲憲法中各重大問題中之一。比較此兩制之得失。治政學者。人各異見。若從事實上考之。則幾於凡近世立憲國家之立法機關。均莫不採用兩院制度。是非兩院制爲立法機關組織之最良者之確證也耶。雖然。各國所以採用兩院制者。其中均莫不有其特別原因。或由於其歷史上之結果。或由於倣模他國政制之遺形。卽如美國之採用兩院制。則純因

美國政制爲聯邦體。以平均代表各邦之必要。而第二院（卽上院）遂不能不設立。以中國國情歷史論，萬無採用聯邦制度之理。反之，中國中央政府，且應掌有集中政制所可俾予之各種權力。而後其國度方有發展向上之希望。則是美國創立上院制之事實與理論，均不能實行於中國矣。至於英國，首先採用代議政制也。不用一院，亦不用三院或多院，而僅有兩院者，蓋實其一種歷史上之偶例耳。然而英國近世政勢之所趨，亦遂向減少上院實權一方面進行。而千九百十一年頃最著之法律，竟將其上院立法之權勢剝奪幾盡矣。

如坎拿大殖民地之政府，雖有上院，而其權力甚微。使坎省上院真欲實行擴張其權勢者，則其人民之憤恨當立起。

如澳洲共和國，以及南非洲聯邦，亦均有上院。但其憲典制限頗嚴。均規定舉凡下院通過之法案，上院不得阻碍其進行焉。

若夫歐洲各帝國之所以主張用兩院制，而維持上院之存在者，蓋均因其政治上之必要。有上院正爲容納頑舊及國貴之特別階級之計。藉以妨制民主性質的下院增長其勢力也。此民主性質的下院，多半爲其治者所不喜。則各國上院之起源之作用，以及其實行，均莫不由於其反對民主的企圖。（Anti-democratic devices）而此機關，僅爲鉗制國民經由其選舉的代表，以操持國家政

權之具也明矣。而中國則如何。中國國內素無貴族國胄要求參政之事實。而社會上又無一種握持特別利益之人。可爲國會中階級代表之基。至於中國國民是否認爲其選舉的代表之權力有設法鉗制之必要。著者誠不敢贊一詞。是兩院制之在歐洲各國之作用。在中國均莫由表現。假使強行移植之。則有重違中國政治訓條之虞。著者敢忠告中國建設國會不宜採用兩院制。而進一步爲憲政前途計。惟有設立容量較小之一院。使之職掌國內立法事業。蓋欲中國政治之修明。自必以行使責任內閣制爲歸。而設立第二院（上院）正阻碍責任內閣制進行之最大者也。雖然希臘瑞典與坎拿大之各省。已採用一院之制。而其成效尤昭然若揭。謀國者可以知所從事矣。

第十一章 財政案

英制不經內閣贊認。國會不得提出議案。以向國庫支出公款。或增加國民財政上負擔。而內閣提出之預算案。議員且不得對於該案爲修正之提議。如遇事實必要時。亦僅可爲原案之核減。決不能爲原案之增加。此英國之政制。坎拿大省襲而用之。故其憲文曰：

『坎拿大總督未曾向下議院提出財政案。而下院擅自制定國庫收支增加民課。其提議投票決議及法案等。均認爲不法行爲。』

然在法國則反是。故法國之政治。受害匪輕。至於美國政制。原有特別性質。其移植此制。尤無成效。

可言。就其今日政治實況觀之。行政各部悉直隸於大總統。而各部於財政案。并無較大之勢力。而對於立法部之議決及修正財政案。尤不能越俎。此政制之效果不良。已無可爲諱。卽就世界各立憲國家政治經驗言。其所裨予國會以編造歲出及預算結案大權者。罔不弊竇叢生。對於政府所編造財政案。國會自可否認。唯是依法律之規定。必使政府自己有自由全權。編造此等法案。而積經歷驗之結果。政府之編造此案時。亦自知審慎周詳。以免議員之翻駁也。且人莫不有自利之心。使國會有編製國用。或加增預算之權。則各議員之對於其所代表之區域。難免無畸重之事實。果爾。則全國之利害。何人顧及。甚至朋比投票。交換利益。則不但增加預算。虛耗國帑而已。往往日加不當之用途。而全國人民。將受無窮之害也。

第十一章 預算案

規定預算案。爲立憲國家之根本問題。夫所謂預算案者。爲政府咨送國會按年編輯之一種公文。此公文內。一方載明下年度國家所有估計之支出數目。及詳細分類之說明。他方復將下年度正當徵收之歲入數目載明。亦復爲詳細分類之說明。而當此支出及收入之估計。預算書咨送國會時。自應將上年會計年度政府的財務事實一同報告。雖表冊孔多。蓋不能不備者。否則國會無從稽核。而爲投票通過該預算案之藍本也。

第十三章 國會手續法

以上所論均關乎國會政制各方式者。惟是國會政制之源泉。全恃乎國會之本身。故國會之行動及其立法進行之手續。決不可不有定律以統御之。於是國會手續法尙矣。美國政制之特點。以國會中之委員會關係尤爲重大。而法國國會中有所謂分股事務局者。亦與美制相彷彿。蓋法國國會中。每遇有多數法案發生。則諸議員臨時分股。專任審查討論之責。此項股局。在院內勢力非常巨大。卽如英倫庶民院中。其選任之重要委員會。亦掌有絕大之法權。不過英制此項委員會之最重要者。爲對於特別性質之法案。卽英人稱爲民權法案 (Private Bill Legislation) 是。蓋以此問題關係特重。不得不格外審慎之也。此項立法細則。是否應規定憲法中。尙屬待決之問題。蓋時勢常變。法律不能不留有伸縮之餘地。如一經訂入於憲法。則修改將不易於著手。故由各先進國之政治經驗。得一絕妥之辦法。則於憲法條文內。僅廣泛的規定『國會之立法手續及國會通行細則。由國會自定之』等語。又另行提出若干非常重大事件。而規定其非有幾分幾以上定額之票決。不得通過。庶幾可以分別於尋常大多數之票決也。然此額定票決。決不可規限過嚴。致令有不能實行之事實。此則草憲諸子所不可不注意者也。

抑有進者。國會之處務及組織。固應由法定。卽對於其院內討論之指揮及其議案之程序。亦不能

不詳細規定。惟關乎此等問題，有當記憶之一事。則國會內大多數黨之權力，固應設法維持。而院內少數黨權力，亦應同時尊崇之。蓋議員額愈多，則院內事務必愈繁，而院內之少數黨反對敵黨之搗亂行爲，愈不可不限制。否則議案將永無通過成立之望矣。故一方院內大多數黨議員，雖手握國柄，必須公忠體國，而他一方少數黨黨員，亦應顧全政治道德，只可以堅持其公平之權力，而不可作無理之齟齬。夫政體既採用惟民主義矣，則國家大政，自必落入大多數黨議員指揮監督之下。而院內少數黨黨員之權力，往往不獲伸張。一遇大政出現，辯論雲湧，果使理直氣壯，則轉少數爲多數，亦易如反掌。故至善之法，惟有各議員開誠布公，建設至當至允之院法，以管理院內各黨間辯論之秩序，以確定一種共等之信約。否則國會職權，難見其行使而有效也。

第十四章 元首權

與採用國會政制方式關連最切者，爲國家元首權力問題。如元首掌有與美國大總統相等之權力，則其選舉必由人民直接行之，不能由國會也。則必俾予元首以獨立行政大權，而其行使此權時，不必內閣副署爲之負責，則必使其有對於法案行使限制的否認覆議之權。其任期及其俸給，必不得依國會意思以爲進退，則必使其在一定憲法的與行政的制限內，得爲行政部之真正首領。此謂任免文武官吏，屬於大總統之全權，而發布命令，百官均應確實服從遵守之也。於此各問

題中其最重要而須慎重研究之者。爲大總統任期之長短及其應否重選之一問題。蓋國家不可一日無元首。則大總統承繼問題。決不能不確實定入憲法中也明矣。

如實行採用法國或英國式之國會政制。則大總統可由國會選舉。其對於立法事項。僅有猶豫否認權。其行政行爲之有效。必以經過內閣副署爲原則。則內閣者。擔負行政行爲之政治上及法律上之完全責任之地也。

總之。證諸各先進國之政治經驗。任採何種政制。國會本身對於行政事業上。決不能施行條目的干涉。違此例者。其政治必歸失敗。故國會之職權。宜專致於監視與批評。給政府以有限制的獨裁權。不過須有實力。使政府對於其各行政事務施行方法上。負嚴格的責任而已。如遇行爲純係立法性質時。則政府全部須對其行爲負連帶責任。此之謂行政部對於立法部擔負之個人的法律及政治的責任也。

不寧唯是。英國爲世界著名之國會主權國。然其國會權能雖如何恢張。斷未聞有減削王權之事。此王權。卽行政權之代稱。英國一切行政行爲。實質上雖由內閣。而表面上仍用王名也。國會爲維持其權力起見。凡以王名義施行之行政大權。僅有迫使之對其發生行爲時。負積極的法律上及政治上責任。而不直接削減其權能也。中國今日正需要建設一強有力之政府。蓋有強而有力之

政府而後建設有力的國會責任政府之基礎以立也。如聯邦政制之美國者。近頃以來。有識政哲。慮其元首權力過微。處理事務。不易得力。以美國無行政部對於立法部負政治上責任之制度也。於是最近之趨勢。乃入於擴增元首權勢之途。雖然。此行政責任業已有道以課之。則國會又何憚而不使其政府強而有力耶。

第十五章 地方制度

中國憲法應如何將其地方制度性質規定之。實難覓明瞭答案之問題。雖然。草憲者欲加入此項條文。則惟有用廣泛的主義規定省制大綱。僅使省政府爲中央政府施行重大行政事務之代理機關而已。不寧唯是。統一國與聯邦國之國體不同。盡人而知之。在統一國。地方政府均有廣大之地方自治權。故任何憲法。必不可有設立地方政府之規定也。若夫聯邦國。則其中央政府之對於其各邦之行政。當然不能十分強制干涉。卽所謂中央之監督大權亦甚微替。夫聯邦制度。未始無重大利益。但欲其安全得力。則僅僅於特別國勢中見之耳。反之。則二重政府。國用浩繁。而中央地方權力。無統率關係。則政務自多推諉叢脞之虞。假使其人民并無採用聯邦國制之訓練。則種種特別憲法的制限。又不能不隨之而生。謂聯邦制爲世界最危險之政制。又豈苛論。且二重政府。彼控此制。則中央權力。自蛻化爲一種嫩弱不支之物。而當內組鬆緩外力緊壓之國。決其難爲一朝

居。此今世實行聯邦制度各國所以羣事恢擴其中央權力也。

至如統一國家如法國者。其行政權力咸集中於中央。地方政府亦握有廣大之地方自治權。使各區域遇有特別必要時。可以自行其政。但此等自治權力。當然視爲中央國會所賦與者。則當各地方施行此權力時。自應受中央之監督指揮。遇相當必要時。地方一切不當行爲。中央有力使之失效或糾正之。或強制地方政府依法施行。故一方須維持中央政府之相當無上權力。而他一方又要使地方政府有限制的地方自治權力。庶幾中央有統馭全國之能力。而地方亦得有發展向上之機會矣。

第十六章 釋憲

解釋憲法條文。必得一公認機關以司其專責。庶國本賴以永固。此又憲法上之一重大問題也。美國釋憲大權。掌於通常司法裁判署。遇有憲法上疑案發生。無論如何重大。經合衆國大法院之最後一言。則公案遂確定如山。卽行使此重大司法權之手續。亦無所異於通常司法案件。故問題一發生。則裁判所認爲訴訟裁判之資料。如果僅僅論辯法理之問題。則司法衙門自然不與之解釋。然司法衙門既有此憲法製造權。則凡種種違憲之行政行爲及立法行爲。亦自有權力以抗拒其發生效力。此美國政制之特色也。

若夫其他世界各立憲國之憲法效力釋解權。在事實上均由立法部本身決定。其弊也。變易通常之法律。往往侵入改造憲法之範圍以內。而實質上憲法條文未改。而其效力已失。於是憲法制限。不得不專賴國會。而所恃以爲憲法之保障者。僅僅議員之政治天良而已矣。

第十七章 稽憲

萬一不幸國家驟遭外侵。或起內亂。局勢奇險。則治理太平世代之憲法。迫不得已。須宣告暫時的憲法効力中止。此之謂稽憲行爲。此雖爲免除國家絕大危險起見。然稽憲事實之本身。實卽亦大危險也。故當此等事勢發生。舉國上下。須十分注意。非至萬不得已之時。其如美國所謂『宣告軍法』。及如歐洲所謂『宣告戒嚴』者。不要令其發現。蓋自憲法効力一停。而以軍法治國。則武斷恣睢。民命將不保矣。

第十八章 修憲

修改憲法之最善者。爲取法中庸。使修改憲法不致過易。亦不使之過難。蓋過易有慢憲之虞。而過難則不啻播革命之種子。如美國以其四十八州之憲法。以百二十餘年之經驗。大勢所趨。咸歸於避免改變憲法過難之途。有數州主張有連續兩次立法會議之贊認爲已足者。但慢憲結果。不得不防。故仍須加以相當制限。使有充分時間。以討論計量其利害。而後憲法修正案方能成立。故對

於修憲，人民得有機會，用投票或其他方法以發表其意見也。

論英倫政制之實況。其普通法律之變更。性質與制憲等。故其修憲手續。即與通常改律無異。然考英國政治之風俗習慣。其法律之根本的變更。非由人民曾於庶民院議員大選舉時發表其意見。而要求修改者。國家不能執行之。此在英國雖無法文可據。而相習成俗。大眾遵之勿替。此英國憲政之特點。而與世界各立憲國均不相同者也。法國修憲。以國會兩院聯合會大多數票決為有效。普魯士訂立通常法律與修改憲法。異點甚微。僅修改憲法時。以有兩院分開投票票決贊成為必要。而其時間相距。至少須二十一日也。

美國國民咸信其修改憲法之手續。定之過於嚴重。弊竇滋多。蓋其憲法修正案之提出。須有國會兩院三分之二以上之投票。或三分之二以上州議會之請求。乃召集全國憲法會議。以討論此提議之修憲案。修正案之提議成立後。又必須四分之三以上之州議會或州特別議會之票決。裁可。至於用州立法部或另召州特別會議以裁決此修正案。則中央國會之權也。總之。觀合衆國之事實。其所有憲法修正案之提議。全由國會。而其裁決。則各州之立法部也。

第十九章 結論

以上所論列。制憲要義。盡於是矣。雖然。人存則政舉。徒法不能以自行。使國民愛國之心不墜。護法

之力不强。不能實行有用之犧牲。不肯信從領袖之指導。則憲條雖立。何異具文。法令如毛。奚補羣治。故立憲國國民。第一要有服從法律心。第二要知尊重國權。第三要能克己奉公。夫而後而公道可立。太平有望。外敵以摧。內治以肅。個人之自由以保。而國家之榮譽。於焉烜耀寰宇矣。

編三一 天壇憲草論上

韋羅璧撰

本篇宗旨。爲評論天壇憲草。民國二年原案重要各條文之得失。並依撰者私見。擬定修正案若干條。附以理由。以待海內政士之商確焉。

第一章 法治精神

讀天壇憲草全案。見其第三章列舉人權。以法律保障之。而知起草諸子。有使中國建設法治國之決心。甚可佩也。雖然。此列舉之人權。一入憲法。遂得保障而不受侵犯已乎。曰。是未必然也。如憲法本身上實質之保障。尙未得完全穩固。則保障人權之效力。必不能如吾人意願之所期矣。此其關鍵。在建設完全之司法獨立。而以明慎無畏之法官職掌之。而後憲法實質上保障之方法。於以確定。且必有一種機關。俾以宣布取消抵觸憲法各法律之權。而後憲法上之禁條。方有力量保護國民個人之權利。不致轉被立法部侵犯之也。

第二章 構造憲法

美國華盛頓京城之大理院、全國法院之首領也。稽其職掌，不但爲行政命令牴觸憲法時之最後決定。卽通常法律牴觸憲法時之最終決定權亦有之。若其他各立憲國之例，則立法部卽爲本身權限之最終決定機關。故凡立法部通過之法律，其施行效力之合憲與否，法官當然無過問之權也。

天壇憲草，既未採美國之憲文，亦未徵其他各國之實例。原案規定僅曰（第一百十二條）「憲法有疑義時，由國民會議解釋之。」據愚意觀之，此條文似欠妥洽。蓋憲法効力問題之時常發生，爲事實上之不可免。如一次發生，卽召集國民會議一次，以「解釋」之。豈事實上之可能者，而憲條亦未訂明該會議議決之如何投票。只（一百十三條之第二項）規定「非有總員三分之二以上之列席，不得開議，非列席員四分之三以上之同意，不得決議」云云。如遇僅僅憲法「解釋」之問題，乃亦援用四分之三以上之法條，實屬不合理論。如此條文施諸實行，恐難得決議之結果。卽或有之，亦問題之僅須表決「然」與「否」者耳。

且不僅國民會議之召集爲難而遲緩也。萬一憲法疑義之發生，適未在國會開會期內，而此要求正式之「解釋」之決定，又復迫不及待，則以何人何機關「解釋」之決定之耶。此一大疑問也。每立法部之法律案，以及行政部或法院之對於此法律案之施行，當其關於國權之行使，卽莫

不含有憲法條文之「解釋」。如政府各機關之行爲已經完成後。而國民會議決定之宣告。確認其爲違憲。則其結果如何。其逕廢止隨本行爲所發生之各種權力。而依法以課此行爲者。以相當責任。而使其服以民事刑事罪耶。抑或暫置此國民會議之解釋。以待將來之實行耶。此又一大疑問也。考其他各國現行採用之解釋憲法制度。莫不有其一定之常規。故歐陸式立法部之法律。認其機關之本身。爲最終之決定。而憲法僅與以施行之裁可而已。美國式。則無論法律與命令。必待其爭議已起於兩方。訴訟提出於法院。而合憲或違憲之問題始發生。否則不能判決定案也。美國式之弊。爲遲緩因循。故每次憲法疑義之訴起。必延至數年而後其案始結。惟如此方可以使憲法超駕通常法律之上。而其行使能力。不但可以制限其他政府各機關。亦且可以制限立法之立法部。是亦美國式之一長也。雖然。當憲條不能適用時。良善之立法行爲。往往坐是而不能現實。是其利。又轉而爲弊。當立法無能力以救濟時。而僅恃憲法修正以爲補救。則其修正案必坐是以難得結果。是其弊。又轉而滋深矣。

抑尤有一點。美國式之憲法解釋。不獨恃有歷練獨立之司法機關存在。而且恃其一般國民有一種共同的瞭解。羣知政府一切行動。均完全在法定之限內。而又能分別憲法與通常法律之界線也。中國國民較少法治之經驗。自無可諱言者。則中國國民是否有採用美國式憲法解釋之預備。

實屬一大疑問。即令其已有此相當之準備矣。國民是否意願置其立法部於司法院監督之下。又爲一大疑問。據著者愚意。則中國莫如探歐陸及其他各國事例。規定立法部有最終決定權。其本身所立法律之合憲問題。本身當然可以審判而決定之也。

中國如欲組織一種新式政府。此後數年必有無數建國大法。須經立法部議決者。則其立法部之行動自由。似不宜過事縛束。使其特無迴翔之餘地。如立法部議員之本身。尙不能自信其有作國家最強保障之力。則國民正式建設之政府根本大物。又誰其信仰而崇奉之耶。夫如是。則共和政體之成功。其爲蜃樓海市矣。

第三章 立法監督行政

無論採用何式政制。如其國確爲法治國而非人治國。則其各種政府機關。自上下下。法定權限。必明白清漸定入法律。舉凡越權之行動。必廢止之。而越權違法之主動者。必科其罪而無赦。固不必將政府全體組織條分縷漸一一定入憲法也。蓋大多數之政府機關。必另以法律定之。而規定此項法律時。自可予政府各機關之首領以職內相當之獨裁權。但憲法或法律所未授予之權。則上自內閣總長。以及其他各官吏。均不許濫用絲毫。故全國上下。只知有法。不知有人。而一般貪權擅勢之夫。可以摧陷而廓清之。否則法治國。不克建立矣。

第四章 國家歲出須受法律制裁

憲草原案不見其有明文規定國家經費之支出。必受立法部決定之法律之制裁。蓋凡國家歲入必全入國庫。而國庫存金萬不能非法提出絲毫。必也有正式官員證明之存款提單。且此提款文書應先證實其爲合法手續。其所提款項又確有固有之財源。而此提款用途之目的確爲法律所承認者。否則絕對禁止之。故於憲草原案擬爲之加一條文。如『非經法律規定之支用。不得向國庫提取之。而法定之請款書及庫金收入及支出之數目。必按時公布之。』此蓋美國憲法之原文。卽譯而入諸中國憲法。當可保其習慣及法例之意義。仍有絕大之力量也。憲草應再加入一條。其條文與坎拿大省憲相同。其實例則英國者。其規定爲『立法部如欲爲國家歲入之增加。或徵收租稅直接間接增加國民財產上之負擔時。必先行行政部建議。否則不得認爲合法。』其原因已詳篇二「制憲論衡」中。

第五章 一院制之立法

憲草原案之條文。定立法部爲兩院制。愚意以爲不可。蓋兩院制之弊。至顯而易見。費用浩大。一也。軋轢特甚。二也。立法遲緩。三也。阻碍責任國會政制之實行。四也。至學者所持建設第二院之利。多屬向壁虛造。不可信任者。或謂設立第二院。所以爲調和衝突之地。可以妨立法部立鹵莽滅裂之

法律。然凡採用兩院制之國家，其立法慎重之明效大驗之可睹者，究竟安在。反之，且得不良之結果。何也。兩院行動，互相牽掣，則責任不能分明。於是互相信服之法律案，往往不得成立。而兩院同否之法律案，竟以幸得通過也。余前已言中國欲組織一種新式政府，此後數年必有無數建國大法，須經立法部議決者。則採用兩院制，使立法事業，特別加難，豈非莫大之錯誤。果使國內有一般創立良法之政治領袖，以爲民選之代議士，則經由行政部提出之適當法律案，先經代表之詳議通過。又有大總統之否認權，以爲最後之控制。如此，尙謂其不能妨止魯莽滅裂之法律者，吾不信也。如謂中國之參議院，除立法職權以外，尙有其他重要職權，則其存在，可認爲必要。須知參議院所掌此等職權，不如另行設法規定之爲愈。因參議院以不行使此等職權爲宜也。例如第四十四條規定參議院得審判被彈劾之大總統副總統及國務員，但此種職權，逕可屬諸特別組織之法庭，卽屬諸衆議院本身，亦公妥可行。且有各國先例可援也。

第六章 衆議院之解散

第七十五條規定『大總統經參議院列席議員三分二以上之同意，得解散衆議院』。此條關係非常重要，不與原案之第八十條第八十一條及第八十二條合并讀之，不能明瞭。第八十條云『國務總理之任命，須經衆議院之同意』。第八十一條云『國務員贊襄大總統，對於衆議院負責

任。大總統所發命令及其他關係國務之文書。非經國務員之副署不生効力。』第八十二條云。『國務員受不信任之決議時。大總統非依第七十五條之規定解散衆議院。應即免國務員之職。』第六十六條規定『大總統任免文武官吏。但憲法及法律有特別規定者依其規定。』此條所用「文吏」名詞。想係包括國務總理及國務員而言。故第八十二條確乎規定大總統有免國務總理及國務員之權。可知此任免大權常在大總統之掌握。然在憲條內之但書。復云『但「憲法」及「法律」有特別規定者依其規定。』豈憲法先予之者。此又復以憲法法律奪去之耶。草案之於此點。似乎矛盾之矣。第九十八條規定云。『國家歲入歲出。每年由政府編成豫算案。於國會開會後十五日內。先提出於衆議院。參議院對於衆議院議決之豫算案修正或否決時。須求衆議院之同意。如不得同意。原議決案即成爲豫算。』觀此全條條文。是參議院之對於財政案。僅有一種猶豫否決權而已。然此否決權。又可由衆議院之普通多數投票以打消之。至原條文第二項之句末。援用「豫算」二字。能改用他語。似較妥當。蓋「豫算案」之爲物。在前項已知其爲一種年度內編造之估計案。以表示國家歲入及歲出之關係。而常與上年度之歲入及歲出相比較者也。故此提出之表案及理由書。即行政部概算及歲入稅率之藍本。而與「預算案」議決否決或修正時。有密切關係。此雖名詞關係。應以稍爲明漸爲宜。

第七章 國會政制式

取憲法草案之條文而細譯之。卽知其所欲建設之一種國會政制式。與世界各國現行制度均大不相同。夫內閣將對於衆議院負真正之責任。而其參議院對於財政案之關係。則與英國一九一一年新頒之法律內之上院權力相彷彿。斯二者較然可睹者也。雖然。惟在中國。則當重大法案之被否決於衆議院時。國務員并不希冀其辭職。卽或財政案亦然。必也俟衆議院正式投不信任票後。國務員方自行辭職。或由大總統免國務員之職。（八十二條）是衆議院并無支配內閣之實力。而內閣對於衆議院所負之責任。亦不似英國現制之重要。考近年以來之實例。英國內閣當其失却下院之協助時。并不自行辭職也。乃直陳英皇下令解散下院。另行舉辦新選舉。及至新選舉再失敗。則內閣方自辭職。關於現內閣之保有自由行使此權之最大力量。詳篇二「制憲論衡」中。法國憲法。僅得元老院之贊可。卽可解散其代議院。但其施行此憲條。自建立第三次共和後。僅屬一次。且未得圓滿結果。蓋法國內閣。并無獨立權能以解散其代議院。卽解院新選之時。國民又不願受其政魁之支配也。中國今日需要之政制。在實行委任其政魁以指揮全國國務。其政魁自應俯受代議院之批評。及初選選民之支配。國民如願得此良結果。則內閣應得有權解散衆議院。（或呈請大總統下令解散之）另行新選舉。不必受參議院三分二以上之投票之拘束也。

夫內閣欲得指揮全國之力。則應有提議各重要法案之權。而各重要法案中之任一重要點被衆議院修正時。內閣應即認爲其閣策之失敗。即爲解散衆議院之警告。內閣全體或大多數閣員。又必同時爲衆議院議員。衆議院議事進行及其討論細則之編制。必使內閣能決定何種事件應注意。及何時可對於該件投最終之決票也。

著者深信無論運用何種方式之共和政體。必要預設有一種機會。使其國內政魁有適當迴翔之餘地。以得自顯其才質。否則第一等人才。政府無道以攝取之。使其爲國服務。而榻葺下駟之選。將充塞於朝廷。雖然。此非謂另開門徑。使不肖之徒。得以握持國柄。爲所欲爲。甚至不守法律。不顧輿論。蓋國家大權之所寄。法律之責任。及政治之責任。隨之。所謂共和政治者。非必人民本身直接間接指揮政府之動作也。謂其握國權者。對於其所爲。當確負法律上之責任。而政治上責任。則對於其選民或立法部負之。立法部者。健全輿論發表之地也。

綜而言之。構造一種憲法。必使此憲法能發達一種政制。其內閣閣員得以盡量運用其堅定之手腕與言論。但得國民代表之後援。恆能繼續其權位焉。故著者不但欲將憲草內定解散衆議院以前必得參議院三分之二之可決之條文取消。而憲草原案且應加入一條。以規定財政案之編製必由內閣之手。此條文可爲原案第百零二條之但書。加於正文『國會對於預算案。不得爲歲出之

增加」云云之後。但應明白規定其所指者。爲該提案之總數。或指每項之各款。則尤爲完備矣。關於財政案。則應注意第二百零三條。其條文云。『會計年度開始。豫算案未成立時。政府每月依前年度豫算十二分之一施行。』此條文實與行國會責任政制各國之實例相矛盾。在草憲諸子之原意。無非深懼國會反對內閣提出之概算案。而不予以通過。乃特設明憲以制限之。不知果使真正責任內閣制度得以確立。則內閣與國會間之衝突。自消化於無形。使現內閣提出若是重大之財政案。尙被國會擊敗。則不自辭職何待。及至新閣重組。則閣院一氣。其提案之能通過。不問可知矣。或者以爲如第二百零三條之條文。定入憲法。較爲妥愼。不知其重違世界各國責任國會政制之原則也。夫責任國會惟一之大本。爲內閣失其指揮國會大多數之權力時。其勢必倒。以其失去立法部之後援也。無立法部之後援。則行政部機關不能支持。事務不能進行。雖然。使財政案無頻年經過國會票決之必要。則內閣雖已失去國民之後援。或國民代表之協助實力。亦可安然於其位矣。至於內閣對於國會負責任。欲其責任之有效。除非能強迫行政部按時將其所辦事件。公開報告。而後可。此實無待著者之再四鄭重聲明也。

第八章 審計院

原案自一百零五至一百零八條規定審計院。其所據理論著者頗不明瞭。其條文有『審計員之

選舉及職任以法律定之』等語。使此審計院之組織法及職權。能如英國之計算監查大臣與審計總長。則處理此院之事務。應於參議院內加設一院內國計委員會以爲之輔。此國計委員會之職務。則爲審查每年審計院之報告。至於此會之組織及職務。可取千八百六十六年英國之度支審計法（“The Exchequer and Audit Act”）參考之。

第九章 大總統

通觀憲草全案。其大總統法大致與法國相同。如有剛毅能果之大總統。必易得絕大勢力以駕馭國務員。否則必流爲法國政俗。信其大總統不應憑藉個人重大的勢力以決定國政也。第九十二條所予大總統之否決權。核與法英通行之責任議院制。理論上及事實上均相矛盾。其救濟方法。或在草案規定之當內閣辭職或解散衆議院等舉動發生時。必須有內閣正式投票之表決也。歟。

第十章 大總統命令權

大總統命令權。爲憲草第六十四條之重要點。其所予大總統此權。實美國大總統所未有。然使其用之得當。則此權實爲絕有用之物。蓋當執行行政務。有法律不能補助時。內閣有權力以支配國政也。

第十一章 國務總理

第八十條條文云：『國務總理之任命，須經衆議院之同意。』憲草似確乎承認國務總理爲一種分離另立之職官。此誠意外罕見之事。蓋在他國其「國務總理」(Premier)或「總理國務大臣」(Prime Minister)僅爲一種法律上之官銜而已。并非政治上之官銜也。其用此官銜之意，僅指明其人爲在朝黨之政魁。而內閣中其他各國務員，悉由此人揀選之也。法國、英國及英國殖民省之有議院者，其國務總理之於其他閣員，均非上級行政長官。而其他閣員乃國務總理之同僚。非其屬官也。國務總理，不過閣內國務員之首席。人見閣議宏開，大政決定，國務總理常佔優越地位。不知此乃其個人之本身勢力關係。非國法所明予之者也。雖然，內閣總理之爲物，較德國大宰相(German Chancellor)其地位自然不同。德國大宰相之對其他國務大臣，實非平等。而各國務大臣之對於大宰相，實爲屬僚也。原草憲諸君之意，或者欲特設立國務總理爲一種分離另立之職官。使其權力勢位均比英法各國國務總理較崇。而與德國大宰相相埒。則此種用意，不妨明表。而其利害，亦可以取之以與國情相衡矣。著者意以各部行政機關之權力，不能不使之集中。而其職位，不能不使之完固。然欲使各部政策趨於一致，則不必令其各首長隸屬於獨頭職官之下而受其訓令。蓋維持內閣政策一致之道，惟在使各部首長於其各本部有最高指揮權。而對於國家大政，則與其他各國務員取一致行動而已。使其不能贊同他國務員之政策，亦不能不投一致之票。

以內閣政策之決定。必須全體閣員之一致投票也。故一閣員或數閣員對於閣內政策萬無贊同之餘地時。則辭職出閣。爲其最後之結果也。

第十一章 國會委員會

作者不贊成第五章之規定設立國會委員會。以其組織不妥。而又無設立之必要也。原憲草設立此機關之意。專爲妨懼大總統及其內閣。用此以爲控制之具而已。故第六十五條云。『大總統爲維持公共治安。防禦非常災患。時機緊急。不能召集國會時。經國會委員會之議決。得以國務員連帶責任發布與法律有同等效力之教令。』其主張用國會委員會之三分二贊助此項教令表決（因委員會之表決常以全體二分二出席二分二投票行之）爲必要者。實爲錯誤。大總統有完全職權以執行國家法律而維持之。及其行使此大權。自有其內閣閣員之忠告及其輔助。（五十五及六十三條）以憲法上民國陸海軍大元帥之資格。大總統可用兵力以維持治安及執行法律。但大總統及其內閣閣員均無權力以反抗立法部製定之法律。或爲憲法或法律權限外之行動。故第六十五條規定此委員會之職權。徒爲增加一種不關緊要之紛擾。使政府機關藉以分卸其責任。而釀成私人與官職之衝鬥也。

以上之批評。同於第七十一條之規定解嚴之宣告。以及百零四條之規定財政緊急處分。如果國

家危險。實屬非常緊迫。現行法律，既不能適用。特別國會，又不能召集。則大總統與內閣，只有立時合力施行政令。共濟時艱。又何必拘拘於國會委員之三分二出席。出席三分二之議決耶。夫使立法部不在會期內。而又不能信賴行政部之服從國法。或使用行政大權時。則是平時選官擇人之制度不良。當於覈才考庸之道。三致意焉。

建立國家需要之法律。爲立法部之義務。然應與行政部以相當之權力以執行之。第六十四條所規定之大總統得發布命令以執行法律。而此等權可由法律委任之。固甚得當。但如規定「是否」經國會委員會之議決。得發布與法律有同等效力之教令。是不僅執行現行之法律而已。則爲非常危險之原。此第六十五條之規定及百零四條之財政處分亦然。據著者意。此等條文及凡關於國會委員會之設立及職權等條文。概應刪除之者也。

第十三章 省制

憲草對於省制問題并未提及。著者意謂如欲將省制之條文加入憲法。必規定各省省長須由大總統任免之。惟行此任免大權時。以經內閣同意爲條件。如再加規定人民選舉省議會。著者就中國現狀觀之。確信此種省議會不必予以立法權。僅予以諮議權足矣。且不宜將省政府與中央政府兩者間之權限劃分等問題欄入憲法。蓋如是規定。將起聯邦制之漸。弱中央之權。而開固定權

限之爭端也。中華現時以建設一強而有力之中央政府爲第一要義。弱中央之權。殆將來政局上之大危機也。

第十四章 憲法修正

規定確當修正憲法之方法爲一重要問題。按世界各國近世之趨勢其關於修正憲法之程序莫不歸於比較的簡單。其修憲手續僅較諸修改通常法律之程序稍事鄭重足矣。但本草案之條文觀之其修正憲法之程序似未免限之過嚴也。

第十五章 結論

綜以上論列。著者以爲中國現國會宜下決心。就本身化作國民憲法會議。而建設一種責任內閣政府。實今日救國圖存之要舉。不必對於總統制與內閣制兩者間之利弊。徒作書生之空談也。雖然內閣制之爲物。卽令有長期訓練之國民。亦不易於運用之。蓋內閣制實一最複雜而最纖細之機器。如欲其爲平夷之運作。必藉有許多先具之不成文的理解與習俗。又必有健全組織之政黨存在。而其政黨之組織。又非本於黨魁個人之勢位。而本於國家廣義之政策者。故其發達之程序頗漸。而其須要之經驗自多。而後其改進之實效亦自著矣。此英倫國會政制之所以鑠古而震今也。嗚呼。衆擎易舉。一本難支。立憲政治。大公爲本。共和政府。合力則堅。無論中國將採何種政制。無

論中國將定何類憲法。如欲其政制憲法之成功收效。舍全體國民出其公明忠實之至誠。合力以輔弼當局者外。末由也已。

編四 天壇憲草論中

韋羅璧撰

前篇已詳論天壇憲草關於憲政政策上各大問題。本編之目的。則商確草案之各條。因逐條順序以討論之。

第一章 國體

第一條 中華民國永遠爲統一民主國

(按)「統一民主國」在中國原文之爲何義。著者不甚明瞭。如誠言「統一」以別於「聯邦」者。則對於此條。余無甚異議。

第二章 國土

第二條 中華民國國土依其固有之疆域

國土及區劃非以法律不得變更之

(按)此條之存在。實無重大理因。蓋一國領域統治權之擴張。應俟諸現政府之決定。不必定入憲即第二也。法項云「國土及其區劃非以法律(條約應加入)不得變更之」亦似贅詞。以憲政

之重大前提。即非法律所承認之政令。當然無生效力之餘地也。

第三章 國民

第三條 凡依法律所定屬中華民國國籍者爲中華民國人民

(按)此條亦無存在之理由。蓋爲當然之事實。不必以憲法規定之也。

第四條 中華民國人民於法律上無種族階級宗教之別均爲平等

(按)此條所以明白確實擔保中國人民於法律上受平等之待遇也。但此種待遇之擔保。應擴充至於『凡在中華民國領土以內之人民』於是寄居之外國人。暫時之旅行者。即公司團體之法定人格。均得享有此法律上平等之權。此美國憲法之實力。所謂各省『非依法定程序不得蹂躪人民之生命自由及財產而凡在法治領土以內之人民均受法律上平等之保護』是也。

第五條 中華民國人民非依法律不受逮捕監禁審問或處罰

人民被羈押時得依法律請求保護票提至法庭審查之

(按)此條之第二項云。『人民被羈押時得依法律請求保護票提至法庭審查之。』但應再加一項。其文如『法庭應酌量情形。予以相當之救護』云。

第六條 中華民國人民之居住非依法律不受侵入或搜索

第七條 中華民國人民通信之秘密非依法律不受侵犯

第八條 中華民國人民有選擇住居及職業之自由非依法律不受制限

第九條 中華民國人民有集會結社之自由非依法律不受制限

第十條 中華民國人民有言論著作及刊行之自由非依法律不受制限

第十一條 中華民國人民有信仰宗教之自由非依法律不受制限

第十二條 中華民國人民財產不受侵犯但公益上必要之處分依法律之所定

第十三條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權

第十四條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權

第十五條 中華民國人民依法律有選舉及被選舉之權

第十六條 中華民國人民有從事公職之權

第十七條 中華民國人民依法律有納租稅之義務

第十八條 中華民國人民依法律有服兵役之義務

(按)此十三條爲擔保中國國民之各種權利及依法律規定所負之各種義務也。蓋使國民權利義務均確得法律上固定之基礎。不必待將來立法機關之創造也。雖然此等權利義務果受立法

部侵犯時。其保護方法則如何。此憲草未規定。可謂不智。蓋此等權利義務。均云依法律所定。而對於立法部之決定。此等權利義務時。又無特別之限制。就「人權宣言」之本義言。則此等條文之效力。去之遠甚。余非謂此等條文爲絕對無用之物也。一自定入憲法。則此等列舉之權利義務。自有一種較強的最高道德上及政治上之制裁力。所缺者不能使國民個人得有受被立法部壓制時之護符已耳。如果承認此種保護爲必要。則其條文之字句應改同美國憲法。卽宣布此等權利立法部不得侵犯及拒絕之也。至原案條文亦有最大利益存在。其利益爲何。則禁止行政部之敕令或命令蹂躪所列舉各權利是也。

第十九條 中華民國人民依法律有初等教育之義務

國民教育以孔子之道爲修身之大本

（按）規定採用孔子之道爲人民修身之大本。著者意頗不爲然。蓋道德教訓之價值。全視乎其採用之人民之情形如何。其是非曲直及夫關於政治上之利益。理應聽諸各世紀各人民之自由採擇。未可稍加以強制之力也。汎言之。孔子之道德教訓。其倫理之智慧高美。世界何常有絲毫之疵議。但必以採用其教訓之全體。定爲初等學校之義務。社會上及政治上將來變遷之情形。全不顧及。（今日社會及政治之情形已不同於孔子時代）則未免太不智矣。且孔子學說之根本真理。

卽無憲法爲之建定。何常不自在天壤。足以師表萬民耶。若專就其一言一物而效法之。則未必一
一 悉合乎今世。生乎今之世。反古之道。災及其身者也。孔子已自言之矣。

第四章 國會

第二十條 中華民國之立法權由國會行之

第二十一條 國會以參議院衆議院構成之

第二十二條 參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之

第二十三條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之

第二十四條 兩院議員之選舉以法律定之

第二十五條 無論何人不得同時爲兩院議員

(按)兩院制之立法之弊。上兩編已詳陳之矣。中國立法部實宜採用一院制。并宜酌量減少議員名額。雖萬不得已欲設立第二院。則上院職權之規定。不必同於下院。使其可爲一顧問與諮議機關足矣。則是其議員之任期。應較下院爲長。其當選之資格。應較下院爲高。綜之。須使上院分子均爲中央或各省行政界及司法界之高等官吏而深於政治閱歷者。不必限於學識上或財產上之資格也。

第二十六條 兩院議員不得兼任文武官吏但國務員不在此限

〔按〕此條文句（英文譯句）頗不通順。應改爲『除內閣國務員外。無論文武官吏均不得充任兩院議員。』

第二十七條 兩院議員之資格各院得自由審定之

〔按〕此條英文譯句爲『兩院議員之資格將由各該院自審定之。』其文句似欠明晰。其指兩院有權決定其議員資格耶。抑或僅係指議員資格發生疑義而爭議已起時。兩院有權決定其是否合憲或合法耶。

第二十八條 參議院議員任期六年每二年改選三分之一

第二十九條 衆議院議員任期三年

第三十條 兩院各設議長副議長一人由各院議員互選之

第三十一條 國會自行集會開會閉會但臨時會由大總統召集之

第三十二條 國會常會於每年三月一日開會

第三十三條 國會常會會期爲四個月但得延長之

〔按〕規定國會常會之會期於憲法中。實無充分之理由。質言之。既規定其會期得以延長。則所謂

「四個月」之規定。有何重大效力乎。

第三十四條 國會臨時會之召集於有左列情事之一時行之

一 兩院議員各有三分之一以上之請求

二 國會委員會之請求

三 政府認爲必要

(按)本條第三項用「政府」(Government)字樣而不說明其意義。實滋含混。不知指行政部耶。抑指政府之全體耶。在他處亦見有如此用法者。均應說明其意義之所指也。

第三十五條 國會之閉會閉會兩院同時行之

一 院停會時他院同時休會

衆議院解散時參議院同時休會

第三十六條 國會之議事兩院各別行之

同一議案同時不得提出於兩院

第三十七條 兩院非各有議員總額過半數之列席不得開議

(按)此條頗有疑義。因議員出席額數一問題。應俟諸議院院法中定之。不應載入憲法也。

第三十八條 兩院之議事以列席議員過半數之同意決之可否同數取決於議長

第三十九條 國會之議定以兩院之一致成之

第四十條 兩院之議事公開之但得依政府之請或院議秘密之

第四十一條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時得以議員總額三分之二以上之列席列席員三分之二以上之同意彈劾之

第四十二條 衆議院認國務員有違法行爲時得以列席員三分之二以上之同意彈劾之

第四十三條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議

第四十四條 參議院審判彈劾之大總統副總統及國務員

前項審判非以列席員三分之二以上之同意不得判決爲有罪或違法

判決大總統副總統有罪時應黜其職其罪之處刑由最高法院定之

判決國務員違法時應黜其職並得奪其公權如有餘罪時付法院審判之

(按)如本條條文字句之所云。則有一重大疑問發生。其問題爲衆議院彈劾大總統及副總統并國務員。此外之法官及其他行政官吏是否亦受其彈劾。據著者意。此等官吏衆議院亦應得彈劾之爲宜。且「謀叛」(Treason)之一名詞。關係特重。應如美憲切實界說以明之。

第四十五條 兩院各得建議於政府

第四十六條 兩院各得受理國民之請願

第四十七條 兩院議員得提出質問書於國務員或請求其到院質問之

第四十八條 兩院議員於院內之言論及表決對於院外不負責任

第四十九條 兩院議員除現行犯外非得各本院或國會委員會之許可不得逮捕或監視

(按)「現行犯」(Flagrant offences)一名詞頗爲混合。應界說之全部憲草採用名詞文句時。對於其意義上應格外慎重。夫憲法固必俟將來相當之解釋。但其疑點愈少愈妙。以其俟將來之解釋。何如草憲時慎重將事耶。

第五十條 兩院議員之歲費及其他公費以法律定之

第五章 國會委員會

第五十一條 國會委員會於每年國會常會閉會前由兩院各於議院內選出二十名之委員組織之

第五十二條 國會委員會之議事以會員總額三分之二以上之列席列席員三分之二以上之同意決之

第五十三條 國會委員會於國會閉會期內除行使各本條所定職權外得受理請願並建議及質問

第五十四條 國會委員會須將經過事由於國會之始報告之

(按)本章應全行刪去其理由已詳前篇茲不復贅。

第六章 大總統

第五十五條 中華民國之行政權由大總統以國務員之贊襄行之

第五十六條 中華民國人民完全享有公權年滿四十歲以上並住居國內滿十年以上者得被選爲大總統

第五十七條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之

前項選舉以選舉人總數三分之二以上之列席用無記名投票行之得票滿投票人數四分之三者爲當選但兩次投票無人當選時就第二次得票較多者二名決選之以得票過投票人數之半者爲當選

第五十八條 大總統任期五年如再被選得連任一次

大總統任滿前三個月國會議員須自行集會組織總統選舉會行次任大總統之選舉

第五十九條 大總統就職時須爲左列之宣誓

余誓以至誠遵守憲法執行大總統之職務謹誓

第六十條 大總統缺位時由副總統繼任至本任大總統期滿之日止大總統因故不能執行職務時以副總統代理之

副總統同時缺位由國務院攝行其職務同時國會議員於三個月內自行集會組織總統選舉會行次任大總統之選舉

第六十一條 大總統應於任滿之日解職如屆期次任大總統尙未選出或選出後尙未就職次任副總統亦不能代理時由國務院攝行其職務

第六十二條 副總統之選舉依選舉大總統之規定與大總統之選舉同時行之但副總統缺位時應補選之

第六十三條 大總統公布法律並監督確保其執行

第六十四條 大總統爲執行法律或依法律之委任得發布命令

(按)本條委任大總統以發布命令權。或可視爲當然。然須知此權爲一種國家大權。美國大總統亦未常有之。若關於海陸軍發布之命令。則以其憲法上陸海軍大元帥之資格行之。非以大總統

資格行之者也。

第六十五條 大總統爲維持公共治安防禦非常災患時機緊急不能召集國會時經國會委員會之議決得以國務員連帶責任發布與法律有同等効力之教令

前項教令須於次期國會開會後七日內請求追認國會否認時卽失其効力

〔按〕本條所授大總統之一種特權。使之際時勢危急之秋。可『發布與法律有同等効力之教令』也。但此項特權。實與共和政治之精神相背。是授大權以行政部而使其立法。不須國民代表之贊同也。夫此項教令。既與法律有同等効力。則一時且可廢止各種現行法矣。中國政哲。須特別注意。

第六十六條 大總統任免文武官吏但憲法及法律有特別規定者依其規定

第六十七條 大總統爲民國陸海軍大元帥統率陸海軍

陸海軍之編制以法律定之

第六十八條 大總統對於外國爲民國之代表

第六十九條 大總統經國會之同意得宣戰但防禦外國攻擊時得於宣戰後請求國會追認

第七十條 大總統締結條約但媾和及關係立法事項之條約非經國會同意不生效力

第七十一條 大總統依法律得宣告戒嚴但國會或國會委員會認爲無戒嚴之必要時應卽爲

解嚴之宣告

(按)如「宣告軍法」誠與歐洲所謂「宣告戒嚴」者相近。則以此權與之行政部。實爲非常危險。無論美國大總統無此權。(Martial Law)卽英國皇帝亦無之。(State of Siege)「宣布軍法」一名詞。爲英美法典用語。但當軍法一經公布。其結果(影響)并不能停止原有憲法上之一切保障。且不得行止他種新定之法律。并不置軍權於民政權力之上。此等用語。一不明瞭。則遺害國家於無窮。不可不慎之又慎也。當戰事宣告之時。全國兵力。自應受大總統指揮。而軍法亦有使用之必要。但此軍法之所及。亦僅在戰事區域以內。至戰事告終。國內秩序不寧。而警察能力不足以鎮定之者。則可調集國家軍隊。使協助警察以平之。此卽美國與英國之所謂軍法使用之宣告也。於此期內。不能布新法律。而其軍隊。亦僅爲民政長官之助力。須受民政長官之節制者也。

第七十二條 大總統頒予榮典

第七十三條 大總統經最高法院之同意得宣告免刑減刑及復權但對於彈劾事件之判決非經國會同意不得爲復權之宣告

第七十四條 大總統得停止衆議院或參議院之會議但每一會期停會不得過二次每次期間不過十日

(按)此條規定於憲法。頗爲非常之事實。其所以使責任議院制得以發達而滋長之者耶。
第七十五條 大總統經參議院列席議員三分之二以上之同意得解散衆議院但同一會期不得爲第二次之解散

大總統解散衆議院時應即另行選舉於五個月內定期繼續開會

(按)欲責任內閣政制之發達。則解散衆議院不必經參議院三分之二以上或普通大多數之同意。蓋有解散下院之制限。則內閣政制不能發達也。其原因已詳他篇。總之著者不認承制限下院解散權。以此制限爲弱內閣權力之具。而使內閣不能操縱國會也。內閣不能操縱國會。則內閣政制必不克奏厥膚功矣。

第七十六條 大總統除叛逆罪外非解職後不受刑事上之訴究

第七十七條 大總統副總統之歲俸以法律定之

第七章 國務院

第七十八條 國務院以國務員組織之

第七十九條 國務總理及各部總長均爲國務員

第八十條 國務總理之任命須經衆議院之同意

國務總理於國會閉會期內出缺時大總統經國會委員會之同意得爲署理之任命

(按)規定『國務總理之任命須經衆議院之同意』余不贊成。其理由與限制解散衆議院權同。將得不幸之結果。均所以弱內閣制之實力。如此則衆議院對於國務總理任命之同意與否。將置其內閣閣員於不顧。則視內閣總理與各國務員所抱持之政策如土苴矣。夫當保護其政策之施行時。國務總理與內閣閣員之對於國會。如一個單位。內閣之存亡悉視其政策之進行以爲判。如衆議院不同意內閣政策。則當然可拒絕通過種種閣案。公然爲不同意之表示。萬一其事務十分重大。衆議院直可拒絕通過內閣所提一切法律案及財政案等。則必迫使大總統囑其內閣閣員自行辭職。而另任新閣員。新閣員爲現內閣反對黨黨首。拜除以後。必得立法部贊同。而一切法案自風平浪靜而通過矣。再憲草似認國務總理爲一種分離特立之官職。然各國均無此例。國務總理也。國務員長也。僅僅各行政部長之領袖頭銜也。用以表示此領袖曾被命合同其他閣員施行全國政務者也。

第八十一條 國務員贊襄大總統對於衆議院負責任

大總統所發命令及其他關係國務之文書非經國務員之副署不生效力

第八十二條 國務員受不信任之決議時大總統非依第七十五條之規定解散衆議院應即免

國務員之職

第八十三條 國務員得於兩院列席及發言但爲說明政府提案時得以委員代理前項委員由大總統任命之

(按)此條規定內閣國務員得列席及發言於兩院是明明不望兩院議院爲國務員。否則此條將爲贅文矣。著者意謂如國務員不能爲國會議員。實爲中國將來憲政上大不幸事。使憲法如是草定之矣。則結果萬不容逃脫其危也。

第八章 法院

第八十四條 中華民國之司法權由法院行之

第八十五條 法院之編制及法官之資格以法律定之

(按)法官應定爲確當不易之職位。當其居任稱職。必令終身爲之。除經彈劾不能更調。如欲立憲政治得有確實之保證。非有獨立司法之制度不可。而維持司法之獨立。惟有使法官職任不依賴一種通常法律。使法律或定其職任爲短期。則法官由大總統任命者。莫不視大總統以爲進退。而法官由人民選舉者。莫不視一種非法定非規則的政黨勢力以爲轉移也。

第八十六條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟但憲法及法律有特別規定者

不在此限

第八十七條 法院之審判公開之但認爲妨害公安或有關風化者得秘密之

(按)此條但書實干涉審判手續應完全刪除之

第八十八條 法官獨立審判無論何人不得干涉之

第八十九條 法官在任中非依法律不得減俸停職或轉職

法官在任中非受刑罰宣告或懲戒處分不得免職但改定法院編制及法官資格時不在此限
法官之懲戒處分以法律定之

(按)本條第二項之英文譯語頗滋疑義其言曰「但改定法院編制及法官資格時不在此限」云云則是總統可藉法院改組之名義以使法官解職此條妨害司法獨立應刪除之

第九章 法律

第九十條 兩院議員及政府各得提出法律案但經一院否決者於同一會期不得再行提出

(按)法律案在國會會期中經否決者之重提不宜認爲憲法上之不可能蓋恐因此而政治現狀因之驟變將引用一種激烈方法使否決之法律案重行施實也

第九十一條 國會議定之法律案大總統須於送達後十五日內公布之

第九十二條 國會議定之法律案大總統如否認時得於公布期內聲明理由請求覆議如兩院各有列席員三分之二以上仍執前議時應公布之

未經請求覆議之法律案逾公布期限即成爲法律但公布期滿在國會閉會或衆議院解散後者不在此限

(按)給予大總統以覆議權。僅爲一種遲延之態度。究仍與責任內閣政制學說上互相衝突。已與前篇詳及之。

第九十三條 法律非以法律不得變更或廢止之

第九十四條 法律與憲法抵觸者無效

第十章 會計

(按)關於本章可參觀前篇。

第九十五條 新課租稅及變更稅率以法律定之

第九十六條 現行租稅未經法律變更者仍舊徵收

第九十七條 募集國債及締結增加國庫負擔之契條須經國會議定

第九十八條 國家歲入歲出每年由政府編成豫算案於國會開會後十五日內先提出於衆議

院

參議院對於衆議院議決之豫算案修正或否決時須求衆議院之同意如不得同意原議決案即成爲豫算

第九十九條 政府因特別事業得於豫算案內豫定年限設繼續費

第一百條 政府爲備豫算不足或豫算所未及得於豫算案內設豫備費

豫備費之支出須於次會期請求衆議院之追認

第一百〇一條 左列各款支出非經政府同意國會不得廢除或削減之

一 法律上屬於國家之義務者

二 履行條約所必需者

三 法律之規定所必需者

四 繼續費

(按)應聲明政府同意必如何而後可認爲正式的者也。

第一百〇二條 國會對於豫算案不得爲歲出之增加

(按)此條條文應規定明漸務使國會對於內閣所提豫算案雖細款節目不得爲絲毫歲出之增

加非謂國會只「不得爲歲出」大綱總數「之增加」已也。

第百〇三條 會計年度開始豫算未成立時政府每月依前年度豫算十二分之一施行

(按)本條自與內閣對於國會負責之政制實行上互相矛盾。

第百〇四條 爲對外戰爭或勘定內亂不能召集國會時政府經國會委員會之議決得爲財政緊急處分但須於次期國會開會後七日內請求衆議院追認

(按)本條非常危險宜刪除之。

第百〇五條 國家歲出之支付命令須先經審計院之核准

第百〇六條 國家歲出歲入之決算案每年經審計院審定由政府報告於國會衆議院對於決算案否認時國務員應負其責

(按)本條第二項所以爲國家歲出歲入之決算案經衆議院否認之時使內閣負其責也。如此規定未免太泛。蓋并未申明其責任之爲政治的抑爲法律的抑或政治的與法律的合并者也。且其所謂負責者究應如何使之有實質上効力亦爲絕大問題。例如德國憲法中亦有一種同樣條文。如所謂『大宰相對於其副署各事件應負其責』云云。此條文在政治上則毫無影響。蓋德國并無法律以定其界說而使此責任有課之之實行也。大宰相法律上之責任云者僅如畫餅而不可

以充飢者也。

第百〇七條 審計院以參議院選舉之審計員組織之

審計員任期九年每三年改選三分之一

審計員之選舉及職任以法律定之

第百〇八條 審計院設院長一人由審計員互選之

審計院院長關於決算報告得於兩院列席及發言

第十一章 憲法之修正及解釋

第百〇九條 國會得爲修正憲法之發議

前項發議非兩院各有列席員三分之二以上之同意不得成立

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署不得爲修正憲法之提議

第百一十條 憲法之修正由憲法會議行之

第百一十一條 國體不得爲修正之議題

第百一十二條 憲法有疑義時由憲法會議解釋之

第百一十三條 憲法會議由國會議員組織之

前項會議非有總員三分之二以上之列席不得開議。非列席員四分之三以上之同意不得議決。
(按)修正憲法。未免定之過嚴。蓋任何憲法。一經草定公布而施行之之後。必呈一種需要變遷之事實。如修正憲法。定之過嚴。使之無伸縮餘地。則國家必致發生一種意外危險也。若解釋憲法一層。著者已於前篇詳論。蓋就中國情形論。應置此解釋權於立法部之本身掌之。不必屬諸另組之憲法會議也。

編五 天壇憲草論下 (責任內閣制)

韋羅璧撰

維持公共之治安。增進國民之幸福。於是政府之組織。乃不容一刻緩。惟社會日趨於複雜。而政府事務乃亦日益紛繁。(故唐虞官百。夏商官倍。周秦以降。事踵雜。官日增)雖然。國家政體。無論其取法何式。要以其政府之構造。足以發展健全輿論。而施行之有勢力。而後可。故國家主權之行動。當然以服從民意。增進公福爲第一要義。但欲維持此責任使之不墮。而復械梏行政部長官。或支配其權力。使之無活動餘地。或即能活動。而亦復嫩弱不支。則建設政府公例上。應得之利益。必剝削無遺。而國家本身之基礎。亦遂陷入危境矣。

立憲君主帝國。如普魯士如日本者。此種行政權能與勢力。悉在其君主本身。其君主得內閣協助。遂得握有建立所有國家政策之權力及義務。利用此權義。遂足以指揮在國會內之國民代表而

有餘。是以國民政治之首領。其趨致惟君主及君主所任命行政官吏之馬首是瞻。且當事機之必要。君主有發表最終決定之權力。國家外患之防禦。君主之責也。國內秩序之維持。亦君主之責也。規定內務。計畫教育。整頓郵便。改良衛生。建築工程。維持司法。整理財政。統一幣制。開設銀行。增進農工商業。敷設鐵道電線。及其他運輸交通事業。以及各種近世國家生存所必需之各種職務。又莫不君主之責也。君主萬能於此見之。

行國會政制之英國。國內政治首領。及決定行政方針。名義上仍屬英皇。但事實上。則此權已屬諸一小團之行政部官吏。以及國會內之首領矣。夫以日進無疆之惟民政治如英國者。今并無削減行政部權能之趨勢。豈非一可驚異之事實耶。雖然。此種權力。實質上已由英皇遜讓於其內閣。而此權力之行使。則下院之國民代表監督綦嚴。至爲保衛自己地位。而抵制反對黨。設法削弱行政部之權力。使之不得盡職責之弊害。亦事實上所難免。不過英國民族之政治天才。則已防制周密。毋容過慮者矣。

其在美國也。爲行總統制之國。其行政首長。由人民選舉而來。故人民授寄以相當的憲法上之大權。但未嘗給予所謂獨立監督權力如普日皇帝及英內閣所掌有者耳。質言之。美國政制。其國家最高之指揮權與裁可權。由大總統及國會分任。惟自公布聯邦憲法以後。此種分權政制。抑已險

象環生。待至政黨之組織日臻完善。國家大政。乃由政黨決定。而政治首領。遂從此崛起。於是立法部與行政部兩方之關係。乃藉是以日見密切矣。著者所以不惜斤斤重提此公案者。以中國新建共和。正可視此爲前車之鑑也。

著者爲救濟中國現狀計。財政以外。其最重者厥爲養成國內政治首領。所謂需要政治首領者。蓋建設政府機關。或發達憲政實驗。必使國家確定之政策。有所表現。而後國家之立法行爲。方可以有爲也。

中國國會之開會三月有餘矣。未見兩院曾通過一重要法律案。而大總統曾公布之也。此豈僅由中國國會之絕對的無能力也耶。抑亦由中國政制闕乏。如西方各國共通施行之立法部指揮權之協助力也。此指揮權力。在美國則有組織完善之政黨。其院內各領袖。以及大總統。與其內閣閣員。下院議長也。議席領袖也。全院委員會也。豫選會也。均可使當國政黨操持國會兩院之議事時。間指示其議事之手續。準定議事之時計等重件。於是本黨所抱之政策。及總統所催促之法案。均可擔保其確實進行。如議案關乎黨略。則其演說也。以黨爲前提。而以黨魁之資格行之。如關乎全國大法案。則各黨政治首領。均爲全體國民說話也。如最近所謂鐵路工作八時法案。其最重大各要點。僅僅於數小時內。奏厥虜功焉。合衆國及其各聯邦大勢之所趨向。均欲使最終監督之領袖。

得以充分發展其能力。而此種發展均屬諸有智識的輿論資格者。蓋欲補充近世政治之必要條件。舍認承此種政治最終監督之領袖之發展外。無他道也。

其在英國政治領袖之發展。尤爲顯著。現政府之內閣。幾乎能建議所有重大各法案。而掌有下院議事時間之絕對的監督權。世界政治學者業經公認。法國國會政制之所以不及英國之良者。其主要原因。卽法國國會不願以如英國內閣所有所行之指揮監督大權寄授之於其政治首領也。英國內閣不僅建議各項重要法案。咨行國會以備討論通過而已。且大多數法案之修正案。概由內閣指令。而國會僅承諾之而已。財政案其最著者也。

英倫內閣之所以能維持此種絕大勢力。而可以指揮其下院者。蓋由其內閣自身之行動。往往一致。而當其大政方針被院內否認時。內閣有權力以解散下院。而重令舉行新選舉。往昔時代。內閣失敗。隨卽辭職。而予敵黨以重組新閣之機會。而今則此種事實非常罕見。蓋今日失敗之內閣。不但不自行引退。而且迫令英皇解散下院。而其結果。自然爲增長內閣閣員指揮支配下院議員之勢力。以下院議員明知一度擊敗內閣。則已身之院席不保。而新選舉之運動。既費金錢。又耗心血。也。此非謂當國政黨。遂可藉此以贏得激烈反對黨之協助也。然就實在政象觀之。當國內閣之本黨之強大之協助力。實可由此以操持之而無疑矣。

進而言之。英倫內閣之閣員。卽英國會議員也。且其閣員非常倫重於國會職務。國會開會。其出席也不間。而議案之辯論及審查。均由其率領而進行焉。但其所以能如此者。由於英國行政部之組織。政務官與事務官截然不混。內閣各部之行政事務。概由其事務官支配督率。按部進行。不煩閣員之細涉。而政潮自不波及。故內閣閣員。雖爲各部首長。其對於各部。僅名義上之首領已耳。再進而言之。英國內閣閣員。不但對於國會其行動議論。聯絡一致而已。（卽在閣議時意見不同。一經表決成爲閣議。則單獨意見遂消除無形。）然一自內閣機關變爲政府之行政部。則其內閣閣員。當然爲一團結不可分裂之單一行政體。其代表此單一行政體之領袖機關。則爲國庫院。（Treasury）但英國國庫院之本身。非爲行政部院或國財支出院。（卽似之其範圍亦極小）如他立憲國之財政部或大藏省者。蓋英國國庫院。一爲種超然機關。用以統一全國之行政行爲。而指揮監督所有行政各部院及其支出者也。研究英國國庫院之統一集中勢力。爲世界政治學者最重要而最有趣味之事。惜此短幅。不能詳及之也。

今日中國之內閣。確非團結不可分裂之單一行政體。國會議員。并非兼充閣員者也。除數次到國會答覆質問事件外。閣員并未常出席國會也。就著者之所知。今日內閣對於國會。未提出一議案也。亦未宣布一政策也。不但行政各部對於國會無行政成績之報告。卽來年會計年度之豫算案。

亦未曾編造而提出於國會矣。

著者列舉以上各事實。并非力事排擊現內閣。蓋即現在中國政象觀之。其所以百度廢弛者。在行政方面。未嘗無充分理由之可陳。但即上列各事件之所以未見施行者。可知現國會之立法成績未臻完善也。著者草此條陳之原因。以爲憲法草案所經採用各主義。及其條文內。有若干要點。如見諸事實。必將妨礙內閣操縱國會之勢力。而使共和政治不得施行盡利也。試列舉憲草中各弱點而詳論之如下。

(一)天壇憲草未規定行政各部之首領。必爲下院議員或國會議員也。不但未規定行政部首領。必爲國會議員。但即憲草條文而細繹之。似實希望將來內閣閣員不得兼充議員也。如第八十三條。曰『國務員得於兩院列席及發言。但爲說明政府提案時。得以委員代理。』夫內閣閣員既不爲國會議員。則無機會對於議案進行。而爲充分得力之活動。對於議案不得爲充分得力之活動。更何能行使其指揮立法部之大權。行政部如無指揮立法部之大權。則所謂強有力之政府者。僞耳。

(二)憲草第八十條規定『國務總理之任命。須經衆議院之同意。』意謂國務總理。非經立法部同意。其任命不能發生效力也。此條文如見諸事實。則必與現世厲行之責任內閣政制。大相逕庭。蓋實行此條文之結果。下院行將單獨通過國務總理之任命。不連帶其同僚之閣員。亦不問及其

內閣將行採用之政策如何。此則非責任內閣政制之真諦。且與之隱相衝突者矣。抑更有進者。國會之評判內閣總理也。自必根據於其個人之品格及其政治之成績。而此品格與成績問題。常與其同僚閣員。有不可分離之關係。蓋同僚閣員。均為組織內閣之分子。內閣提出議院之政策。全閣閣員共同協商共同負責者也。使於內閣政策之施行方法未經宣示以前。即令內閣受國會紛繁之評判。不惟有偏重個人抹殺主義之虞。而且分總理與其閣員而二之。則內閣之團體精神。必消失於無形。故著者意以第八十條條文必刪去之。而後所謂世界各國實行盡利之責任議院政制。在中國有相當發展之機會矣。

(三) 憲草第九十二條。授大總統以一種延豫覆議法律案之權。而此覆議權。非兩院列席員三分二以上之投票不得打消之。此與美國之總統政制。若合符節。果爾。則所謂責任內閣政制無發達之希望。準責任內閣政制之要義。當國政府。掌有特權。以宣布其應行採用之政策。此特權萬不能與大總統分割之。如內閣之建議。已經國會同意。再被大總統否認時。則此內閣當然以辭職為歸。試問此時政局。成何現象。現內閣以不得總統之贊認而既倒。而反對黨以不能得議院之大多數之協助。又無重組新閣之力量。則不逼成總統之專制。即將變為無政府之狀況矣。

(四) 憲草第百〇三條規定當豫算未成立時。本年度豫算尙可繼續施行於次年。準此條條文之

效力。可以使現內閣雖失却下院大多數之協助。尙能繼續以當國。不過內閣閣員果已受不信任之決議。則大總統可卽援第八十二條罷免其職。至於用彈劾手續而罷免國務員。必國務員確有違法之行爲而後可。且衆議院彈案之提出。又必須列席員三分二以上之同意。可見其事實之不易見矣。

(五)憲草第七十五條規定大總統解散衆議院。必得參議院列席員三分二以上之同意。此實阻礙有力的責任內閣政制發達之尤著者。夫英倫內閣之所以能實行其一種強而有力之勢力於下議院者。以其有直接解散下院之大權也。而內閣之使用此種大權。往往在下院對於其政治上重大之事實。爲不信任之投票時。據法國政治之經驗。足證明解散下院之必經上院同意者。其解散之請求。爲事實上絕無而僅有者也。

(六)現時國會已經採用兩院制矣。而兩院制之立法制。往往不及一院制之立法制。足使責任內閣政制充分發達也。但必如法國及坎拿大奧斯大利亞及南非同盟各邦之現行內閣政制。則兩院制之實行。方與責任內閣制兩不相妨。但如奧斯大利亞及南非同盟兩邦之憲法。均莫不審慎規定免除兩院衝突之條文。而中國憲草則缺如也。坎拿大參議院之行動。往往不敢與下院意思背道而馳。數年以還。雖曾以重大海軍法案一度倒閣。而全境輿論爲之囂然。此大權如果重施無

藝則決其參議院之立法權。縱不根本取消。亦應積極削減之矣。且羣衆均知英倫貴族院最近對於預算問題圖謀大反庶民院之主張。竟得極不良好之反響。而一九十一年之法案。遂將貴族院之決定財政案權完全剝去。所剩餘者。僅其他法案之延豫覆議權而已。中國憲草(第九十八條)否認上院打消下院財政案政之權。而其他各法案。則兩院立法權幾於相等。如是則除非上院運用其憲法上權能。而以絕大之自治及調和力繼之。則廢續之衝突。必難免。而內閣制之效驗難睹矣。然則此種自治力及調和力有絕對之希望乎否。是不可知也。

(七)憲草百〇二條。規定『國會對於豫算案不得爲歲出之增加』此條條文。最可欽佩。其所謂豫算案者。已於第九十八條規定之。所謂由政府(內閣)編成。而提出於衆議院者也。雖然。此其規定。尙嫌疏漏。不如特別訂明豫算案內之款項不能增加之爲愈。再於憲法正文內直加入一條。其條文大意。仿英國庶民院法第六十六章。其文爲『本院除經由英皇(內閣)提議。不能收受關於國費之請願。亦不能進行關於國財支給之動議。無論其款目之支出。由國庫經常費內。抑或由國會新設費內。』此關係國本重要之主文。不僅英倫國會然也。英屬北美坎拿大憲章。亦莫不然。坎拿大憲法第五十四條曰。

「庶民院如承認或通過一種關於國家豫算案內國家歲出或租稅或國庫負擔等之表決議

案或法案。而此表決議案或法案等之建議。確非先由總督（內閣）備文咨提者。概認爲非法行爲。

（八）國會兩院院法及議事細則。雖無定入憲法之必要。但責任內閣政制之能否推行盡利。胥視乎此院法之性質如何。就美國與夫施行責任內閣政制各國經驗之所得。早信實行責任內閣之政制。萬不能不有政黨。且不能不有組織完全力量宏大之政黨。於是兩院院法之建立。一方要使當國（在朝）黨（院內大多數黨）黨魁有操縱立法部之大權。以期無負人民擁護若輩當國之初心。而他一方亦復使反對黨（院內少數黨）有相當的發表自由意思之權力。故政見之爭。不致泛乎常軌以外。否則勢走極端。兩敗俱斃。國內如有特別勢力存在。必且利用此弱點。以達二三野心家之私利目的。而國危矣。

（九）內閣總理與國務各員之關係。前篇已發抒綦詳。惟茲爲責任內閣政制命脈之所關。故不恤重言以聲明之。在英國政制。所謂內閣總理或國務總理大臣者。僅爲一政治的頭銜。而非一種特立之官職。無論在法律上或在憲法上。內閣總理之與國務員。勢咸同。體咸敵。無品級高下之可分。同爲國會議員之分子。同居國家政治之大位。不過內閣總理。獨受皇帝之委託。推薦其各同僚於皇帝。而受最高等之特任。故舉凡內閣提出於國會之政策。閣員協助總理。商酌而草成之。故總理

確爲其政黨黨魁中之首領。其個人勢力當然較其同僚爲優厚。至於各閣員對於各該部部務之行政手續。內閣總理絕對的無法定權力以干涉之也。內閣總理僅爲虛榮之頭銜。如斯而已。當其草定國家大政策之初。總理及其各閣員自應同心一致。及其政策大綱已經國會通過。而關於其政策之施行。則各該部自有其行政獨立權。內閣總理以及他部部長均毋容置喙於其間。如遇有特別事件發生。內閣總理及他部部長當然可以互相討論而進忠告之言。但其範圍所及亦止於斯。雖然內閣全體對於其各部處理公務之盡職及得力。往往負連帶責任。其在英國也。凡內閣對於其各國務員之瀕職而不負連帶責任者蓋鮮。究言之。連帶責任者誠英國內閣大勢力源泉之一也。

(十)綜而論之。著者於本篇對於中國應採用一種強有力之內閣制度。而其內閣應掌有指揮行政事務及運用立法之實力等。均再三申明之矣。讀者幸勿誤會以爲著者有變中國之共和政制而爲少數專斷政制之意也。蓋不惟著者無是意。而依上舉政制使之充分發達。則欲行其所謂少數專斷政治。勢亦不能。夫發達行政部之勢力。必藉完全法律上及政治上之責任以爲緣。凡現行法律所不承認之行動。對於法院均應負法律上之責任。凡政治上責任。則對於國會內之國民代表負之。再者國民代表對於其行政機關之行爲。必有相當監督之權力。此不僅謂立法部對於行

政部之質問權而已。蓋行政部之各部院，凡關於其各機關之所行所爲，必按時印出行政報告，咨達國會以備查考。中國現政府則確未實行。此爲今日中國政府最大之缺點。試問行政部無行政報告以咨國會，則國會又將何自而監督行政部之行爲也耶。

編六 政象危言

韋羅璧撰

中國現政府未能運用其政治至於完善之域。盡人而知之矣。究其所以不得力之原因何在。此本編之所由作也。夫中國政府有若干不能逃避之困難。其與現在採用之政體，并無直接之關係。其最重要者，莫如關於國家歲入全數之擔保也。軍隊之裁汰也。監督各省勢力之增大也。文官職任及組織之改良也。國際問題之協定也。幣制之改革也。國家銀行兌出正金之收回也。斯七者，救亡圖存一刻不容少緩之政策也。至於振興教育，發展地力，立善法以謀交通輸運之擴充，採良規以圖司法行政之進步，視彼七策，雖不若是之急，然立國衛民，亦於焉是賴也。但此種種政策，均應由良好國會，一一建議通過，定爲法律，又應由有力之行政部，一一如法奉行之。否則南轅北轍，徒滋紛擾。雖然，引起現政府紛擾現象之原因，不僅由於其解決此諸問題之未如吾人豫期之迅速也。實由於其從事解決此諸問題之第一步，未易著手進行也。

第一中國現政府之各部分，不能一致進行而常互相衝突也。質言之，起視中國全政府，并無一機

關有充分的權勢。有實在的一種超然指揮之監督。以統馭全國者也。而此種統馭監督之大權。任何政府均應有之。否則如舟之無舵。車無輓軛。欲其政府各重要職務之進行。烏可得哉。此中國現政府組織運用之弱點。籌大政者不可不知也。

夫政府之存在。如果僅爲維持現狀。日復一日。只執行有限少數之義務。使之可以得敷用之歲入。而維持內國之秩序而已。則其不必建立法律。而使其立國政策之新案。要求立法部之贊認也。亦未常不可。雖然。政府者。有力學上之勢力者也。應用積極方法。爲其國民增進幸福者也。於是其組織之也。其運用之也。均不能不使其立國大政方針。有絕對有力之法式。及相當便利之採用。此其結果。非由其政府之立法部與行政部。兩方面能解除相互的控制。而成爲和合一氣。互爲資倚之物。不可得也。故在中國政府之今日。其特別需要者。爲設法通過公布若干法令。使之可以將其中。央與各省之司法財政及行政各制度。一律重事刷新。以符合共和政治之精神。而躋於近世政治與近世經濟之程度焉。

抑有進者。中國必決定將其監督統馭之大權。俾於其政府中之何種機關。於是其有監督及行政大權之人員。亦必設法規定其政治上及法律上之責任。如中國舍此而不爲。或反慕夫陳腐過時極端的「控制與平衡」之政制。固可防制政府之爲惡。其如不能使政府之爲善。何在君憲國家。

其監督統馭大權在國王或皇帝。而其行使此大權也。必經由其所自任之國務大臣。但其行動多半爲自己之意思所指揮。在此等政制之下。其國民亦往往經由其國會內之代表行使一種監督權力。但其性質爲批評的及消極的。而非建設的及積極的者也。國王經其國務員提議所有重要之國家政略。而決定各重要法案。不過法案必收納國會之意思者也。故議會有力以拒絕贊同國王所交提之政策。且得批評各行政官吏使用其職權之手續。然就實質言之。僅此所謂消極的及批評的權力。亦常爲行政部勢力所限制。蓋行政部有力操縱國會之選舉。又有否認之權。而最終愚嚇之利器。則解散其機關也。

在共和國。其指揮監督統馭之大權。或掌諸對國會負責任之內閣閣員。或歸於選舉之大總統。或分配於大總統及國會兩機關。然行此最後一式者。必設法使大總統及立法部能團結一氣。而後危險可免。但其方法。或由憲法規定之。或由政治習慣演成之。則視乎其各國立國之形勢也。其在行責任內閣之英國也。國家政策。由內閣閣員擬定。由內閣閣員執行。內閣閣員之行動。爲一單一體。實行負連帶之責任。此不獨對其國家政策之本身然。卽對於其各閣員單獨執行其國家政策之手續亦莫不然。內閣總理雖居行政之首揆。無指令其同僚政策之舉動。而其同僚亦不受其指令之。蓋其對於國家政策。總理及各閣員。應互爲一致之同意也。如此等同意不可必得時。則

其堅持異議之閣員，奉身以退。而另覓意見相同者以補其缺。惟是此種政制，其國會爲一重大機關。國會者，國民全體代表之所在也。由國會決定以何大政黨出而當國，則其組織內閣之人物，亦由國會某黨準備之。不寧唯是，國會者，又行政部之輔助機械也。任何政制，人民之於行政部，常覺有堂高簾遠之嫌。有國會，則行政事業之秘密，可由其紹介宣達大衆，以俟全體人民之檢舉也。雖然，英制之成效，其要點在以國會議員而爲內閣閣員也。不然，閣謀會議，何由息息以相通耶？法制與英制同點頗多，其不同者，爲法之內閣，其操縱國會之時効及注意，不如英之自由。於是法議院之於其決定方略以爲立法最終之投票時，其力量地位均較英下院重大多矣。雖然，無論英制與法制，其所謂名義上國家之元首（在英爲國王，在法爲大總統）均不自行決定組織內閣之人物，或自行贊助內閣之方略。卽遇有必要時，亦不過參謀之，或警告之而已。然終不指令之也。但其國家元首之所以守默不前者，自有道在。蓋內閣閣員既對於國會負法律上及政治上之責任矣，則其所有行政事務，均一一受該機關之法律約束。故內閣閣員當權之久暫，皆視其政策及其執行之手段方法，能否操有國會大多數之協贊，則國家元首之干涉組閣及解閣，不誠爲多事無益之舉乎？不然，以一國元首之意思，竟被屈於內閣意思之下，政治公道之謂何？不寧惟是，責任內閣制之成效，尤基乎國會議員之一種誠心。卽國會議員之對於內閣爲贊協抑

爲拒絕。其純確證據，必以內閣所提議政策之成績爲憑。不參入絲毫私見及個人問題也。如國會議員純粹以私見及個人問題爲前提，則根據廣義的國家政策所組織之真正政黨不能成立。而院內分子，必致分裂無數小黨。相薄相衝。靡有已時。而責任內閣制立即崩頹。其結果必爲任何人組織內閣均無機會以維持其議院大多數之贊協。卽或有之，則各政團間必利用一種『交換條件』(Toy rolling) 所謂此政團或有力之個人對於彼政團或有力之個人，交換一種相互利益之條件。如彼政團允許贊同此政團之行動，而得大多數之結果時，則此政團給與相當之酬報是也。換言之，則議院組織一內閣或破壞一內閣，其權僅恃乎國會議員之觀察其所根據之假定的條件以爲評判也。再申言之，院內政黨所需之要素，爲其各政黨間雖互相反對而各自維護其政策。但各各承認其他黨之愛國真誠，與其公共精神。故院內議員之非屬當國政黨者，決不致使用非法與破壞之手段，以陷現政府於危險之地。雖其本身未執國柄，而對於現政府則莫不爲忠實之輔助。而其義務之所當爲，則細心觀察現政府之行政方略，果其有瑕可乘，則將其祕密一一公諸大衆之檢察，以待國民合法之評判。及至本黨能力充分，時機成熟時，始爲積極之進行。使其本黨政策貫透院內議員之主張，則政治之傾向一移。本身遂變爲大多數黨。不期而當國柄政矣。故在行議院政制之國家，其少數黨政治之活動，并不減於其多數黨也。夫少數黨之自視既爲政府

之機關。而非爲一種政府以外之勢力。則其不願現政府之絕滅爲榮幸也。可知矣。行總統制之如美國者。其名義上之國家元首。掌有獨立的憲法權力。此權力之行使。全由元首自己裁判之。其所以如此行使其憲法權者。因其對於立法部不負政治上責任之故。美國行政元首。僅對於其所由選出者之人民（全體）負政治上之責任。然所恃以爲操縱者。只當總統任期終了重行選舉之時。人民於投票匣內表證其贊同與否拒之一道。如大總統不欲連任。人民全體似無贊否之可示。但此公衆之贊同與否拒。仍可於其所隸屬之本黨中見之。進而言之。在總統制之下。大總統參與立法部之提議政策權。而由其行使否認權之結果。大總統且參與立法部之表決法律權。則是總統制之國家。其主權與監督行政權。有一不可混合之界限存在。而大總統與立法部間之衝突以生。雖在美國。此等衝突。亦未能免。幸美國有組織完美之政黨。調和操縱於其間。故衝突之限度。因之減少。而政府之運用以靈。蓋政黨之在美國。常爲大總統與國會間之媒介物。牽引此兩機關共同負帶政治之責任。於是憲法所欲使其分離獨立之兩機關。乃有聯絡一氣之趨勢。雖然。行總統制而欲得如責任內閣政制之特長。所謂使行政與立法兩部。相需相助。行動一致者。其道蓋末由也已。

夫中國之現政府。其內閣與國會不相容。內閣閣員。彼此亦不相容。而內閣閣員中又有與大總統

不能相容者。則是現內閣并無對於立法部負責任之事實。是與英法內閣制度相違。再者中國國會內之政黨。其組織及監督能力之發展。且未晉乎基於廣義建設的政策。以決定議院意思之域。卽所謂大總統在政治上及憲法上實在地步。究以如何爲滿意。國民與其政治領袖兩方面。對於此問題。亦未常趨於一致也。

前篇「制憲論衡」中。已詳舉關於構成憲法之各重要問題。其最宜注意者。卽制憲者於其各機關間所有互相關係之條文。但此首應決定其所欲建設之政制方式。而先規劃其大綱。而後全個具體憲法。於以構成。否則政府各機關之關節互不相通。而政治機器必停滯而失其運用之效力矣。故今日操有中國政治命運之當道。不能不下一斬釘切鐵之斷語。(一)表示所願意建設而施行之立憲政制。究爲何式。(二)承認何種機關。有定國家政策之資格。及(三)設立何種方法。使政治責任有所歸。且有效力。斯三者。無論如何必先決定之者也。

讀現行臨時約法與國會議期中之憲法草案。其用意均在建設國會政制。但此政制之重大各要素。則均中國現政府所未具。內閣全體之行動。非如具體一物。並不連帶負責也。內閣總理與內閣閣員之關係。亦未明白規定也。內閣閣員。非爲國會議員。并不參與議案之進行也。國家重大法案。內閣并不求國會之同意也。法案之施行。財政之計畫。內閣亦不擔保實行也。內閣閣員對於行使

其職權內之方略。卽一紙書面之報告。亦未嘗咨到議院也。夫如是。則各行政部執行行政務之完全系統何在。所謂國會與內閣間之一致通力者又何在。所謂內閣對於國會負責任者又何在。雖然。國會之本身。混亂無章。其爲罪惡。又豈在小。開會五閱月。除議決一無關重要法案外。其對於立法及監督行政之成績。可謂之絕對的無結果者矣。夫國會之無能力。由於其議員之乏政治經驗者半。而由於其議員之缺少急公愛國之熱誠者亦半。然卽使此兩缺點能稍稍補足之矣。但如中國現在兩院人數之多。果無一政治首領。如英法等國之內閣閣員等者。操縱提挈於其間。則國會活動之成效。亦決不能希望其十分得力耳。考世界政治過去之經歷。已證明凡欲使大立法機關運用之有成效者。必俟其機關內之強有力之機關成立發達以後。由此機關掌有重大法案之起草權及提議權。而當議案辯論之中。其支配時間及指揮注意等權。亦均在其手也。美國無責任政制。此種重要立法之監督及處理等權。則全賴其政黨及政黨院內之預選會。(Party Caucus)與夫衆議院之「懲戒委員會」(Committee of Rules)院內議長及全院委員長。亦有特別權力也。再恐此等領袖職務及監督責任尙不足。則補助之以大總統之特權大勢焉。雖然。此在美國則然耳。他國仿行之者。恐未必能得良好結果。蓋政黨之發達。固非一朝一夕之功。而國民之政治能力與政治道德。非百年不能不變養成之也。

編七 總統與國會

章羅貝撰

緒言

憲法會議已會集矣。將來中國正式憲法之草案，已著手進行矣。著者何幸而得此千載一時之遇。又備位諮議之列。用敢對於憲法上根本要點，謹抒所見。條陳如下。諸君肩荷建國重任，幸勿以其疏遠而見棄。則中華民國前途莫大之幸也。

本篇論述關於中國正式憲法上根本問題，計有三端。

(一) 總統掌握完全行政權與立法權。變國會為諮議機關。

(二) 國家預算案，由總統編製公布。國會僅有對財政規定上為一種有力之建議。

(三) 總統既掌有國家行政權與立法權，則必確定其行使此項大權所負之責任，以及擔保此項責任之方法。

第一行政權與立法權由總統掌握。變國會為諮詢機關也。制定一國之憲制，其重要之點甚多。而尤莫急於免除行政部與立法部兩者間之衝突。以此兩部之衝突，其結果之禍害中於國家與人民者特大也。故圖羣治之增進，與憲制之良善，厥惟使行政首長與立法機關兩者之關係，連通一氣。而欲達此連通之目的，則惟有確實位置此兩大權於一機關，而不使之分離之一法。瑞士憲制

爲民政之極軌。人盡知之。其行政立法兩大權。均由其國民會議職掌之。總統以及行政各官吏。則國民會議之命令承發吏而已。英倫憲制。則適與瑞士相反。經過許多政治之進化。而立法權與行政權。凡於完全集中於其最高有力行政部之手。此最高有力之行政部。則內閣閣理與其內閣也。近頃英倫憲法學者。推論英倫政治。咸莫不謂英倫今日之內閣。實已變爲政府之行政官。而兼國家之立法官。而「巴力門」之對於國家立法職務。則僅僅討論法案與條陳意見而已矣。美國政制。無論其實上如何。而其理論蓋基於分權制者也。故其行政與立法兩權。半屬行政部。半屬立法部。總統之參與立法也。不惟可以利用其憲法上大權預備法案。而行使合法的否認權以否認立法部通過之法律。抑亦可以利用其政治上大權。屈服國會。使從己意。國會之干涉行政事務也。則爲各種法定同意決定權。不獨行政部行政命令之爲何。應由國會決定。而其命令之如何行使。應用何法行使之。亦莫不由國會決定。官吏之任免。國會有同意之權。國財之支出與收入。國會亦得完全操縱之。雖然。美國政制之窳敗。其最大原因。卽爲不能確實位置行政與立法兩大權於一單獨機關。在瑞士則掌於立法部。其國治理。在英倫而掌於行政部。其國亦治理。而美國分之。故其行政立法兩部互長爭雄之事。史不絕書。而此縣延不絕政鬪之結果。則良法不得立。而善政亦不易行矣。觀政者常見美國立國甚固。而羣衆之進步亦速。且謂爲分權政制之利。殊不知美國之有

今日者。迺由其地大物博之賜。而其國民之政治能力。又足以發長向上。非由於其政制之高華。尤非由於其憲治上分權制之良果也。然則中國之情形則如何。讀中國現行之臨時約法。見其政制大綱。純由美國政制所產出。立法行政兩權。由總統與國會共掌。非如英國與瑞士之有一尊也。夫此政制之總統。就憲法所與各權而充分行使之。未常不可使其意思充分流行。然此憲法之精神之所在。爲其各權之適用與行使。僅限於國事危急之時。平時如行使之以制服國會意思爲目的。則爲破壞此憲法之精神矣。故著者以爲如此分權裂責之政制。如再繼續存在於國家。則將來之危難。必方興而未艾。蓋其結果。不出兩途。(一)使總統與國會常爲互長爭雄之劇鬪。(二)總統將起而乘機利用其救亡特權。以推倒國會之機關。前者則行政立法兩部將各爲其權位之是謀。積亟之奮鬪必不休。除雙方均願犧牲。則調和莫由實現。而國基將永不固定。而國民之進步。將於是停滯焉。迨至兩方之衝衝不已。國民全體厭亂之念必萌。而總統必起而利用此時機。實行大權。以圖根本上降服國會之謀。必來干涉國會之選舉。於是選出之代議士。不能如人民之所欲。甚至政府行使非法行爲。以取消根本上國民信仰國會之心。果爾。則人民對於政府。必生秘密公開種種之反抗。而大亂遂不旋踵起矣。若後者總統之利用其救亡特權。以推倒國會之機關。當然爲甘犯不韙之舉。自必置憲法於不顧。而專制政治之死灰將復燃。蓋憲條一經再三破壞。則真實憲

治軌道上之進步遂不可期。而中國國內政思稍深者。可決其必不願意目睹甘心。一時雖被勢壓。然蘊釀既久。終歸於顛覆。此不滿意之政制而後已也。

據著者意見。欲免除上舉兩大弊害。惟有確當位置立法行政兩大事務之最終權力與責任於總統之手。雖然。一法立。則一弊隨之而生。使總統掌有國家立法行政兩大事務之最終權力與責任。不虞其變。而爲專制政治耶。曰。是不然。專制政治者。有權利而無責任之政治也。質言之。則專制政治之國家。僅見其大權之行使。而不負行使此大權之責任。且無道以課行使此大權之責任者。故民之憔悴於專制政治者。有冤而無訴之地也。若今茲所主張。使總統掌握行政立法兩權。則憲法須規定下之數點。

(一) 建定國會之通常性質。

(二) 國會以每年召集會議爲必要。

(三) 除純粹行政事務外。未經國會討論議決通過之法律。總統不能公布於國家。

(四) 國會不但有權議決通過全國各項法案。且對於國家重大行政事項。認爲總統應行者。國會亦有權正式建議。

(五) 總統應預備一種報告書。關於所有財政上及重大庶政等之設施。詳確記載。而於每年國

會開會時期。應將上年度政府行政事務之進行手續。辦理成績。現時國庫之狀況。上年度政府之支出及收入。以及本年度支出與收入之預算案。及其說明書。均如法報告於正式國會。

以上五端。均所以建設國民之健全發表的輿論。而保證政府之政務公開。與總統之行政責任者也。使斯五者。均能一一見諸實行。從責任政治上觀之。可完成下之三大利。(一)製造健全發表輿論之機關。關於以建設也。在西方各憲政先進國。其國會所掌職權中之最重大而有實力者。厥為發表國內健全之輿論。故能使國會為國內健全輿論之機關。則憲治之精神。可保其不墮矣。(二)勿誤以國會無積極立法權能。遂謂國會之於國家立法事項。絕對的非重大而有勢力之機關也。反言之。則國會之為物。與國家立法事業。根本上有重大關係。蓋國家之法律。無不經過國會之討論。議決通過者。使國會誠能用陳議方式。建言總統。充分發表其意思。則總統必本之以為法案藍本。正式咨到國會。以備討論。而國會議事本屬公開。全國輿論。又以國會為中心點。則總統行爲。自不能不順從由國會發表之民意也。蓋世界各國最重大之法案。莫不由行政部草創之編製之。而其國會無論法定權能如何。亦只有對於行政部之提案。作一種強有力建議商榷之本能而已。此即今日英倫庶民院參與國家立法行政事務之範圍。前已論及之者。進言之。各國國會。已莫不

顯著立法不力之效果。夫准備法案。需要相當專門知識。與專門技能。而國會中之真正主持國家政務者。不過二三議員。故西方各先進國憲治作長足之進步者。莫不有使行政部完全負責編造法案上積極責任之趨勢。而國會之參與立法權能。則僅限制其對於已編造之法案。爲一種國民充分的輿論之發表已耳。(三) 憲法規定總統有立法的與行政的最終權力。則其行使此兩種權力時。必以開明出之也。此其保證方法。在著者建議之根本要則。則爲用政治開明與輿論活動兩途。輿論活動者。西方各國課覈其行政官吏唯一之手段也。

第二國家預算案由總統編製公布之。國會僅有對於財政關係上爲有力之建議也。如上論之國家行政權與立法權均由總統掌握。變國會爲諮詢機關之政策見諸實行矣。則第二規定國家預算案。應由總統編製之公布之。國會之參與預算案權。僅限於對政府提案。爲一種有力之建議。雖然。此第二議之本身。實具有絕對充分之理由。即使第一議未見決定施行。此第二議亦不容不採取之。從狹義上言之。預算案之編製。並非立法的法案。國家法典中。並無通常永久的法律以規定之。故預算案之決定。不在立法範圍內。而在行政範圍內。而編製公布預算案。實政府最重大之行政事務。凡百行政之施設。均以是爲中心點也。且不論其對於分配立法權爲二。曾具如何智慧之見解。政治學者。莫不堅持國家行政權。應確定安置於一個單純體。而此單一體。又應爲國家行政首長。

此其理由。不僅爲如上論所謂籌編重大行政事務。蓋國家行政首長。經由其協贊各行政官。實居獨一無二之地位。決定政府詳細的行政需要。而打算政府全年的行政計畫者也。凡立法機關掌有決定預算案實權之國家。其公款之濫用。收支之虛報。往往爲不可逃避之結果。此美法兩國之實例。而美法治政學者。一致謂其國會調製國用之舞弊。爲國家莫大之玷。而國民最大之害也。證之英倫則適得反比。蓋英倫預算制度。爲世界最良之制度。其內閣（卽行政部）不但編製國家預算案。乃有實在權力。完全使其預算案頒布施行。以法例言。預算案一經行政部編造之後。必正式咨到『巴力門』。由『巴力門』盡量討量批評之。然『巴力門』之此權。僅爲理論的。而非實質的。蓋『巴力門』無實權以變更預算原案也。考英倫議院法。不但禁止議員對於閣員外。自提關於國庫支出之議案。卽內閣提議修改。亦必先經閣允。而後得以變更也。故英倫已經立有確定的政治原則。凡國家預算案之編製與公布。其責任均在行政部。而國會之參與預算案權。僅限制對於行政部提案討論之批評之而已。因此政則已確立於國內。故英倫財務行政之制度。其成績超卓世界各國也。

中國財務行政。應實行採用英倫主義之預算制度。使預算案全權。悉由行政部一手經營。此其關係。非常重大。就令行政立法兩大權不能使之同歸於總統。而此英倫主義之預算制度。亦應從速

採用之。蓋中華共和爲日甚暫。國會運用政治之經歷亟淺。夫以西方各先進國國會長期之政驗。而其調製國家預算案已復如彼之鹵莽滅裂。成績不滿人望。尙復有何機緣以希冀中華之嬰兒國會也耶。雖然總統固應掌有調製預算之全權。然總統決不能有自由權。隨時入國庫。任意支國財也。蓋採用英倫主義之預算制度。則應有若干重大之限制。以限制總統之財務行爲。第一總統行使其調製預算案權。必嚴格的依從憲條規定之手續。第二總統預備預算提案。應製有一種本年度政府實在需用的支出之理由及其用途之大概。第三總統之預算提案。不正式交國會經由議員討論。而使國會有機會作規定上之必要的變更提議。不能發生效力。第四預算案一經公布後。總統以及全國大小各官吏均應嚴格遵守之。不過附加預算案。可以變更原預算案。但附加預算案之成立。其法定手續應與原預算案同樣鄭重也。

第三總統既有大權重責。則其行使此權責時。應有擔保法以課其責任也。依據以上兩策切實規入憲法。則總統權力責任。必較中華約法（修改之約法）所規定者愈加重大。但中國總統之權力責任。已比諸其他共和國格外重大。今再加之。豈不慮其發生意外之虞耶。然對於此點。有應特別注意者二事。一本篇所擬總統權力之增加。非真正增加之。乃就原有之實權明顯之已耳。蓋中華現行約法對於國會之行使其所受授各權力。制限之條件甚多。而約法所給予總統之駕馭

國會各權。又非常宏大。則遇有特別必要時。總統僅可以不與國會協商。而直接行使其最高權力。是就事實言。今日中國之行政與立法兩大權。確同在其總統一人之手。則本篇之所陳議。則使此最高權責。變爲直接顯明者已耳。使今日之複雜紛糾者。變爲較清晰簡單者已耳。免除國內政治之衝突。與夫預防大局之杌隉。與其鉤心鬪角。巧用權術。以駕馭國會。或乘機愚嚇國民。輕用危急特權。毋寧簡直顯明。定入憲法。使總統掌有直接統治國務之權之爲愈也。雖然。且姑無論其變間接大權式爲直接大權式之利益如何。就中國今日政象觀之。使總統行使此大權時。憲法無確定保證。保證其嚴格負責。則此種激烈的重大變動。卽著者亦期期以爲不可也。中國今日憲制上最大之缺點。莫過於公共官吏之施政行職。國家無得力方法以課其嚴格的責任。故官邪政廢。伊於胡底。夫集權於少數人之手。本非禍國殃民之制。若集權而不負責。則其政腐。而其國亡。使不欲中國將來憲政之發達。則已。如其欲之。則必由憲章規定行政責任主義。而充分實行之也。然則行政責任制度。究何自而實行之也耶。考世界各憲政國先例。其完成此目的。均使用彈劾制。以彈劾高等吏之罔法犯刑者。此制定入憲章。本極容易。但其實行手續。則頗難了解。稍一不慎。則流爲濫罔。而其制度之精神效力。頓失。證諸各國先例。其行使彈劾之手續。以課高等官吏之行政責任。必其犯罪行爲確已成立。否則不輕用之。故彈劾高等官吏之制度。雖立。而國內彈劾高等官吏之舉動。

頗希。若中國今日之狀況。似不易於適用此制度而行之有力也。故爲今日中國憲治前途計。必建設一完全課責之方法。使總統與其官吏對於其所爲之職務。負擔一種嚴格的責任。至於負擔此種責任及其課之之策。卽不外設法擔保總統及其行政官吏嚴行其職務之正式的行爲。盡量爲實際上之公開。舉凡政府提出之法案。國會議員得有充分機會。以討論及建議。政府過去處理國務之行爲。國內大衆得以澈底週知。可以就已知實事自由批評論辨之也。從根本上言。茲舉之責任制度。一方面應規定建設法治政制。故總統雖掌有類似專制的大權。而其行使此大權也。則必嚴格依照憲法上規定之手續。他一方面應規定凡百政務。公開爲本。使國內輿論漸得有操縱政治決定權之勢力。故著者意謂國會誠不必以直接指揮監督總統爲其職權。而其政治決定權之於總統。得道德的操縱力量。斯已足矣。又奚事破壞政權之統一。樹立分畔之基礎。而錯國家於彙卵之危爲耶。

不寧唯是。政務公開者。增進國民政治教育唯一之利器也。中國完全唯民政治之實現。必俟其國民羣知適當行使政權。此研究中國政治問題之學者之公論。而非著者一人之私言。故中國國民之政治教育不進步。而欲求其完全唯民政治之現實也。誠爲必無之事實。然政府一切行爲。及其處理政務之手續。對於國內大衆。從無確實之報告。則國民必無機會以增進其政治教育。蓋政治

教育。猶之其他教育也。需要理論之教科書。尤需要實地之練習場。使政府處理政務之手續。及其成績之實況。均隨時一一詳細報告於大眾。則國民可取之以爲討論批評之資料。而此相當之討論與批評。常有通情感調利害之益。此立憲國家國民評政之機會甚多。而輿論之造成亦易於就範而有力。故規定政務公開於憲法。誠建設國民進步的政治教育之基礎也。

設法保證政府各行爲。與大總統行使製造預算權方法之公開。爲中國憲法上莫大之兩要點。其理由已如上述。如將此兩大要點一同加入憲法。則其條文調製之範圍與其性質。應如何規定之耶。

一 國家資財與負債。進項與出款。以及政府財務。與其他事務。應令總統登載精細之簿記。

二 總統應將該簿記交出。以備有統系而確鑿無誤之審計。辦理各該事項之成績。按年應作行政成績報告書。

三 總統應解釋其簿記登載及審計之方法格式。并行政成績報告書調製之性質與格式。

四 每年國會開會期中。總統應將下列五件。咨交國會。

(甲) 上年度全年行政事務通常報告。而各行政部署長官之詳細報告及其他緊要行政事務之公文。應一并咨交國會。

(乙) 上年度全年國庫所有之資財與負債損益結算書。書內所列負債項下。應詳載票債賠款與夫同類之確定債款。並其發布日期。利息定率。還償條件。以及本利還償之抵押品等。

(丙) 上年全年度政府總收入支出之詳細財政報告書。報告書應用損益結算書格式。分載收入支出兩項。收入以稅源與性質而分類。支出以用途與目的而分類。

(丁) 本年度政府收入支出之財政概算書。本概算書中收入支出之細目及分類。應與上年全年度財政報告書一致。

(戊) 預算提議案中。應將下年度政府需要之收入支出預算列入。而其收入支出之分類宗旨。應與(丙)(丁)兩書一致。而預算提議案應附入詳細清晰之表解。使國會得明瞭總統提案宗旨之所在。

五總統調製預算提議案時。應將關於該預算案施行年度政府需要之收入與支出。作完全之準備。

六自是而後。遇有必要情形。總統應將附加預算。咨交國會。關於原預算案內政府需要收入支出。準備一切變更之提議。應調製正式附加預算案。

七國會收受政府咨交預算提議案或附加預算提議案後。應正式開會討論。如爲國利民福有
必要變更者。國會應將變更預算提議案議決之意見。作成報告。并將詳細理由列入報告。一
同原提議案於若干日內咨還總統。

八總統收受國會之議決報告後。如國會意見誠於國利民福有關。則總統當然應依據國會議
決報告變更其原提預算提議案或附加預算提議案。該預算案或附加預算案變更後。總統
應依法公布之。公布之預算案或附加預算案。卽政府施行該預算案年度內徵收國稅支付
國財之法律。舉凡預算案或附加預算案內所未明白規定者。政府不能爲分文國稅之收入
與國財之支出。

結論

以上所論。位置政權之要則。固不敢謂其爲政治組織上絕對完美之方式。但以中國今日之政象
行之。敢信其有利而無害也。果使真正的國會能以成立。而爲國民健全輿論之機關。果使國會對
於各重大法案與國家預算案公布以前。能有充分機會發表其意見。果使政府一切行政行爲手
續。能經由國會公開大衆。則純粹專制暗昧政治。必無立錐之餘地。國民政治教育。從此有增進向
上之機。則真正輿論政治發達之基礎以立。且達此各政鵠。均不必破壞政權之統一。而大權則集

中於總統之手。夫政權統一與夫大權集中二者。覘中國國政者之同聲認爲救亡大計者也。

編八 政黨與憲治

韋羅貝撰

緒言

論現代之政黨新現象。爲政治學上最重要最複雜而最繁難之問題。以其監督指揮國家政治之實力言。則政黨之爲物。已漸次建有一種堅強不拔之基。此蓋世界唯民政治發展趨勢之結果。有非人力所可挽曳倒持之者。此世界憲政新局面之發展力。方呈露於中國。但早已經過各先進國之政驗者矣。

雖然。中國今日之時代。建造政制之時代也。專制君主之毒蝕方消而未已。唯民政治之新勢。方植而未張。而政黨新現象。則已逼人而來。烏可不細研深究其因果而爲之所耶。

前車之覆。後車鑑也。前事不忘。後事師也。中國何幸而居於今日。以改設政制。得世界各先進國覆車僨事之種種政驗以爲之師也。故吾人於百制方作之始。先用銳眼細心以考究此憲政新現象之政黨問題。推其團體之起因。及其採用之形式。考其本身認定之職權。及組織員徵集之方法。擴而至於其統治之手術如何。其處理之事務如何。其內部之連絡進行如何。其對於現政府之關係如何。均應一一着手研究之者也。

吾人著手研究以上種種重大問題之目的。所以確實決定此團體之存在爲善抑爲惡也。決定此團體之興起及發達。應助長抑壓滅也。決定對於此團體存在以後。應用手術以潛移默化其性質。抑應明定法律以約束其形體也。夫此各要點之詳研盡究。斷非短幅如本篇所可畢事。但本編宗旨。乃欲擇其問題中之尤重大者。先立定基礎。再從事順序研究。雖於短幅之中。亦未始不可得歐美各國政黨過去及現在事實之概要。而爲中國現在及將來政黨新局面發展之鑑之師也。

第一章 政黨問題之解析

第一節 政府黨與在野黨之分別

每討論一問題之先。最要者。則確定此問題之界說。否則鹿馬亂指。魚目混珠。探討愈深。事理愈昧。又況政黨一名詞。已被人用之以指示兩個絕不相同之現象。且隱射兩種絕不相同之意思。則其應先界說分明也必矣。

如非絕對的專制國家。則對於國家政策上表示各別之意見。當然存在。故在位行權之各個人間意思之衝突必起。而此意見多出於各個人之野心。而此野心之衝突。既有地盤以發展其勢力。則其操大權儕高位者。遂因之以各從其類。分野結朋。爲進行之利。冀目的之達。自名義上言。此分野結朋之根據點。常爲其對於國家政策上異同之意見。究其實。則不外乎各羣人衆。藉此分朋之組

合。爲其本身及其同志握權得位之階梯。甚至有利用權勢。行使其營謀私利之目的。而反置國務於腦後者。卽如此類之結合。在昔豈不常命之爲政黨。而政黨之名稱。卽在今日。仍用之以冠此類之結合體也。

世界自有政府之組織以來。卽有此種性質之政黨存在。及至十九世紀之開幕。而政治新現象以湧起。於是一般國民。共分爲數大組。其組合之目的。專爲對於其國家政治發表其主張。而促使其爲此主張之進行。類如國家政制之性質應如何。政府重大機關執掌之人物應誰屬。以及政府決定行使大政之方針如何等。此類之結合。亦命之爲政黨。

雖然。上舉兩現象。固同命一名矣。而其性質則絕不相同。故兩者全不相同之評值。遂起。蓋其第一所稱之政黨。乃指示政府以內人物之組合。其組合員。均立朝執政。或參與國務者。其第二所稱之政黨。則指示政府以外人物之組合。其組合員。既非在朝。又非直接參政者。但趁機以決定國政之如何敷施。執政者之應屬誰何而已。故在第一現象中。國政決定權與國政執行權同屬一體之組合也。而在第二現象中。則分析此兩權而屬於兩體。其國政決定權屬諸政黨。而其國政執行權則屬諸政府之本身。故第一者之結果。有權力與責任集中之效。而第二者之結果。則權力與責任分散之矣。

夫據上論兩種現象分別之點。可知第二現象之發生。實爲近世政治問題極端變遷原素之所在。其所發生各問題。實爲前世紀所未有者。而對於此新起各問題。世界各國迄無最後解決之答案。吾人僅能研究近世政黨在各國內動作之態度。因此以得政黨之真正地位。與其真正掌握國政之權能也。再進而考其組織。與其對於政府本身之關係。則此問題之最後之決定。亦思過半矣。夫世界最大不幸之事。則對於政黨一問題。自始卽無良好之整頓。故積漸以來。其團體愈膨脹。其勢力愈偉大。其地盤愈寬廣。則其與現政府間迫不合縫之現象時呈。此世界政制中軌輓不安之狀。又挾山超海以到中國。中國亦頗難覓較良較定之嚮導。何也。世界各國均尙未得整理此危狀之方。而中國更無從於他國政治經驗中。得較有把握之定則。以爲其政治進行之圭臬也。雖然。余非謂中國對於各國過去經驗中。絕對的不能得較多之知識也。且如本篇研究之所期。至少亦可明政黨問題之本原。而得其所包含重大之理由也。夫既明其本原與其理由矣。雖其結局終歸於中國之自奮其前程。而有處理之大綱。亦可以知所措手矣。

第二節 政黨與唯民政治

吾人既已辨別兩種政黨之根本的分野矣。今應集合思力以研究本題。本題爲何。卽在野黨。卽政黨之名用以名國民全體之政治組合。其組合員雖不在朝。亦未參政。但趁機以決定其政務如何。

組織如何進行。以及執掌此組織及進行者之爲誰何者也。雖然至此乃有一點。惹起問者之注意者。卽如此性質之政黨之存在。與唯民政治之存在。有密切關係。唯民政治主義愈張。則此類政黨之發達愈速愈長。而其決定國政實力上之地位愈重愈固。此其理由。請試述之。夫欲明政黨與唯民政治之關係。應於唯民政治本身之原則上求之。唯民政治者。其政制本諸主權在民之主義而建設之者也。國家所有政權。悉本於民。卽現行中國約法所謂『本於國民全體』之主義。本此政說。則合全體之國民。組織所謂政治之主體。其地位一如君主。或獨裁政制國中無上權力之君主所處之地位也。在獨裁君主政制國之君主。苟欲自己直接獨斷。行使其所有政權。可以實行之而有效。而在實行主權在民主義之國家。其國民之權力亦然。如國民全體誠行使此無上權力矣。則其政制遂爲『純民主政治』(Democracy) 而其政府之依此法實行其政權者。是之「純民主」性質之政府。

雖然「純民主政治」除有特異情形之國家外。其實行之者。可謂絕無而僅有。專制的君主。往往爲必要情勢或政治上利便起見。建設一機關。使之爲其行使政權之機器。而主權所在之全體國民。亦往往爲必要情勢或實行良政策起見。一如專制君主之所爲。但「民主」國家所有政府各機關雖不與專制君主政制之方式吻合。而兩者實相似。惟其各機關之法定權力之性質。則與專

制君主政制根本上不相容焉。蓋「純民主」政制之政府各機關。其政權悉由主權所在之全體國民所賦予。故政府爲國民之委任代辦機關。而非國家元首之委任代辦機關也。國家之元首。無論其稱謂如何。卽如英國皇帝。亦國民委任代辦員之一耳。因此主權所在之全體國民。爲自己直接行使國家政權起見。乃選令一班官吏或特定團體。使之代行此政權。而「代表制」(Representative)之政式以立。如有選立之大總統以爲其行政首長者。則「共和政體」(Republic)之名稱。較爲常用。但其意義較狹耳。故唯民政治之原素。爲國民有權力以決定其政府如何組織。及國政如何施行者。謂之唯民政治類中之「代表制」或「共和政體」。惟國民必選舉代表以行使其政權。而各代表有爲其執行此政權之義務焉。

第三節 代議制之理論 代表制與委任制

採用依從民意以決定國家政策及訂立法律之主義。則國民應有製造與發表輿論之方法。試一讀世界各國政治史。凡曾採用國民代表主義者。欲完成其政想目標。不外採用兩種方法。(一)爲「代表制」(一)爲「委任制」(Representative Principles and Agency Principles)主張「代表制」者。謂圖議會之存在。必有其代表之職權。其職權爲何。則代表國民爲之處理政務是也。但此議會之爲物。無承宣國民命令之義務。非如行政官吏。僅爲執行國民頒給之命令者。反

之。此種團體，乃根據政學上一種最強之理論而來。蓋吾人咸信國民全體無能力以躬親國家行政立法各事務也。卽令國民個人之政治能力充分，則連合此廣大無藝之各個意思，以求其成爲一通意或特意，使此通意或特意又足代表人民合體的意思，而使全體人民受納之，必爲不可能之事實。於是乃主張認定國民對於國政之施設，不能不有參與之權。而此參政權，可由一小團體嚴格精選之專門人才代爲行使。預想其結果必較諸國民全體躬親者爲良。故得一班賢人，使之本其良心上裁判，以處理國政者，代表制論之要素也。故其代表者之義務，卽堅守勿忘國民之利益，而尋求所以滿足國民之欲望，其責任之最終點，所以爲全體之國民者也。故團體之行動如此者，謂之代表議會之純式。(A Representation Assembly of a pure type) 若夫「委任制」論，則異乎是。其理論之所根據，謂議會僅爲宣達民意之具。議會一如委託機關，其所爲悉限全體國民所經委託範圍以內，不能自出主見，亦不能爲範外行爲。準此理論，則政黨可取得國權上之真正席次，而政黨遂變爲真正的政府機關，而爲決定政權之所在。且明白以憲法正式規定之焉。世界各國民選議會之建設及其進行，毋論其爲採用第一說，抑或根據第二說，其影響之及於其政制精神上者，非常重大。至於兩學說中究竟以何說爲切實可行，則全視乎其國本所在之政制精神，究竟根據何種理論之唯民政治而已。世界各國，無定軌也。夫中國今日方建立民選議會矣。

其欲根據何種理論之唯民政治耶。其欲採用何種議會制度耶。是不得不先定其趨向者也。

第二章 歐美黨治論

第一節 英倫之黨治

近世各國政黨之根本特形。以及政黨之所由起。大致已如上述。茲特將政黨在各國之性質。及各國政黨政治之情形。詳說之如下。

英國者。世界憲政之母國也。政黨制度。亦由之濫觴。除美國不計外。英國憲政。實予吾人政治學者。以最良之試驗成績。故研究政黨政治。應自英制始。

讀世界政黨之全史。知其重大要點。爲政黨之出現。初非由人民自體。或政府審慎創設之物。且其起原之始。當代人人。視之如蛇蝎。疾之如仇寇。咸謂政黨出現。實國家之大不祥。故羅威氏之論英國政治也。其言曰。

「在十八世紀時代。無人曾遠見政黨政治。竟能發達如今日之現象者。以當代**人傑如包克者**。論及政黨。尙不免加以詈罵。其他政治學者。咸稱政黨爲私黨。視之爲治安公福之敵。故以反對政府之政黨。其意義常與植黨營私之旗幟不分。所謂危害公安撼搖國本之舉動也。雖然。彼政黨之自身。亦何曾有幾分束身自愛。如今日者耶。當代反對黨員之行動。雖不常卽成爲流血之

舉。而與叛亂之行爲實相近。以內閣閣員。一朝如犯衆怒。或爲議院所仇視。則其結果必致倒閣。而倒閣閣員。往往有被囚而終身焉者。』

今日英國之政黨。實純然一新現象也。此新現象之出世日。卽最有名英國一千八百三十二年之改革令出世日也。蓋此新法公布後。昔日英國腐敗選舉制度之命運告終。而選民投票權於以擴充。在昔選制。多數選區。僅有少數人民有選舉權者。而少數人之一大部分。非爲大地主所壟斷。卽爲政府勢力所壓迫。一自選民投票擴充以後。則凡成年男子。悉有選權。而投票之自由。又另定法律以爲擔保。於是新義的政黨之基礎以立。

雖然。在此時代以前。英國已經實行一種代表制。實亦有所謂政黨者。不過此種政黨之性質。爲余前述之政府以內之政黨。及至一八三一年。始有勒梭 (Lord John Russell) 公開政治演說。以感動選民之事。一八八六年。格蘭斯頓 (Gladstone) 始於其選區外爲公開演說。反對皇后。以自衛其政見。逮至二十世紀之開幕。而新主義之政論始行於世。此新主義維何。卽政府以外之國民。應利用政黨之組織。以行使一種直接積極的勢力。以處理全國政務是也。

就現在事實言之。英國政黨制度之特點。其與美國絕異者。爲其內閣當國。必以全國選民大多數之贊助爲原則。所謂當國內閣所建施政策之成功與否。全視乎選民贊成與拒却爲衡。而全國選

民之於國家大政方針。不自提之。不自定之也。故英國政治實爲輿論政治。不過其輿論之運用爲間接者耳。其方法爲不成形者耳。無命令式者耳。而其最後之操縱力。則在國會解散。或議席出缺時。國會議員與內閣閣員。欲得其政策之贊助力。不得不訴諸全國選民。故國政及立法案之編製。雖悉任當國者之各人良心上自由主張。而此良心上自由主張。又悉被全國民意所操縱者。而此等民意之表見。或由報紙。或由請願申明。或由大開會議提出。其最不可不注意者。則爲此種政策及法案之提案及其編製。決不能不由政府以內之人物爲之。而投票者積極的職責。則爲贊認此依法編製之政策。而非直接參與編製此政策也。此英國政制之特點一也。

英國選民意見之分野。及其將來隸屬之黨職。多半以對其政策爲標目。至於人格問題。勢力之限度。頗低質之。選民投票之時。其意思之所表示。誠爲贊助在朝黨之政策。抑或贊助反對黨之政策。其票選之個人。應宣告其所主張之政策。雖其個人意思一時或與政策中之特點相反。或與其黨政策實行時發生其他新策。而與之衝突。則此個人對於該黨仍有堅持其所主張之義務。此英國政制之特點又一也。

實行英國政制之結果。政黨本身。實無變爲政府法定機關之意。其政黨并無意思。主張某也。應任某官。某也。應居某職。且不直接操持政務。乃僅僅用間接方法。於報紙上及其他方法發表其意思。

感動政府。使其順從也。故英國國民自來即決定心志以建設完全唯民政治。而採用代議政制。不用純民主政制。而其代議政制之所根。專取代表主義。而不取委任主義也。是以英國政制之優點。在能將建設政府兩種素不相能之原則。兼容而並治之。故一方集全國之事權。責任於政府之手。而國以強。他一方則公全國之重大庶政於輿論之議。而政以力強。而有力。唯英國政府足以當之矣。

然則英國究何幸而能得此良善政制乎。曰此非偶然耳。第一英國爲歷史上君主帝國。政治權力久已在治者之手。及至國民政治知識日長。而其政治能力隨之以日增。於是全國政權。一步一步由上而禪讓。至於下。故全國無革命之慘。而國民亦無償治之虞。第二英國雖實行惟民政治之邦。而絕對反抗純民主之現實。英國國民。殆無信仰國民應直接行使其政權者。故代議政制。爲英國國民守死不移之政義。故其國民。咸信其政權之行使。應由其所選出之代議士。決定國家之政策如何建製。且應如何行使權力。使此政策施行有效者。均代議士完全之職責也。第三英國政制。確實根於唯民主義。故其國家權力。集諸政府之手者。集之爲恐不專。不過政府權力之行使。則悉以國民利益爲前提。而國民意思之所欲。政府趨之奉之。唯恐或後焉。第四英國政府對於人民所負之責任。課之綦嚴。此責任制度。乃英國官吏爲民治理得其信用之符。而人民所以樂於被治也。

此責任制度。政府一切官吏固通行之。而對於財務行政官。課之尤力。英國政府。每年應作一最良善詳盡之報告。宣諸民衆。其報告所具。卽所有國稅歲入之金數。以及歲出支付確實用途也。財政報告也。議院議事錄也。行政統計報告也。如有國民直正輿論之國家。此三者一不容缺。蓋代議政制。國民有監督政府贊認政策之權。使無報告可示。則國民何所憑以爲監督贊認之藍本。夫使政府之是否合法以行其政。代議士之行使其權力是否以國民之利益爲本。國民確有所據。以下其最後之判語。則國民又何樂而不抽身自閒。而必謀直接掌理政權也耶。

第二節 美國之黨治

上曾論述英國政黨政治起。初非由其國民及政府審慎之籌備。而實由於政黨本身之蒼頭特起。而後順序發展者也。故政黨之在當日。政家術士。不但不視之爲建設唯民政治之必要。而反視之若一種危害公安及國福之物。但對於政黨發生此種感情者。大半君主政制思想發達之國家。雖然。美國者。唯民政治之故鄉也。而其開國之始。對於政黨之觀念亦然。豈不大可駭怪者耶。夫美國不信任政黨最顯之證據。莫過於其政制初立之時。其時造憲諸先烈。對於其他各問題。每懷各異之意見。而對於反對政黨之存在。則幾於詢謀僉同。蓋其妨民主專制之出現。亦不減於其剷除君主專制之心。今日中國正當造憲時期。著者甚望其借鑑於美國之往事。而取之以爲師焉。

蓋製造憲法，萬不容使有政黨之奮鬪發現於其間。政黨成立，則黨爭以起，將搆成撼搖國本之具。故美國第一任大總統華盛頓氏際其釋政贈別之言，所以諄諄於免除黨爭者，非無謂也。

昔時美國計畫，以爲國民參政之事務，應選擇一班人物以代表之，而其選擇方法，則悉根本於上述之純粹的代表政制，卽大總統選舉法，亦本於此制。故憲法上規定大總統應由特別選舉會選舉之，而此選舉會，在當時以爲可由不黨之國民組織而成，乃可自由選擇一適宜人物，以當此國家行政元首之重任。卽如立法部議員，當時亦希望國民不爲黨派所惑，而能自由選出最良人物，使此等代議士，可純任其良心的自由制裁，以決定國家政策及立法各大問題。雖然，此等希望，不期悉已付諸流水。民主主義精神之在憲法規定中者，已覺過於強硬。國民雖不贊認直接參與國政，而確已在政府以外組織自由機關，以爲代表民意決定用人行政之具矣。此美國政黨之雛形也。夫其編制此政團也，手術異常工巧，自中央以及於地方，悉如網之在綱，有條不紊。其政黨委員會之運用，一如身之使臂，臂之使指，故地方委員會受令承教於各邦委員會，各邦委員會，則受令承教於全國委員會焉。

黨有黨憲，而黨憲重大之部，爲委員會之辦事細則，其中規定委員之資格，與職員之選舉法，及其各職員之權限等，而關於召集大會，以選定各邦政府與中央政府各官吏之政黨候補者，以及編

制黨綱。訓示各候補者。均一一規定於此辦事細則中。

美國政黨先謀其機關之組織。繼則僭奪全國決選官吏監督行政各權。於是造憲諸先烈之豐謀偉畫。掃地以盡。美國政治遂不幸竟由代表政制而變爲委任政制矣。雖然。美國政制亦非欲將直接間接民選各官吏之個人自由權一概剝除。而使一班官吏變爲木偶也。蓋各政黨宣布黨綱。均係通常之政義。而行政之詳目。則被選各代表自有寬綽之餘地。以發展其個人之經綸。而使國民命令出爲行也。總之。美國唯民政治之主義。已由代表政制變而爲委任政制。而代議機關已漸成一種空無所有之體。僅用之以爲籤注他機關已決之命令。及執行他機關已定之政務而已。美國多數人士。雖咸信其政義之變遷爲大不幸。然一般國民貿然從之。而不思返。詎非可嘆。使再不從事預圖補救之方。卽有政治天才高超之選民。有實行唯民政治之經驗。恐亦未必能免於災難。甚至使惡政府由此發生。亦意中事耳。然則補救之方曷在。曰。制限政黨權勢之擴張。使政黨僅有發表民意決定政策之職權。而第一致令全國各個選民。得就各政黨所宣布之政策中。自由選擇其政見相同者以登政位。第二則防制政黨之組織及其進行。侵入政府本身之組織及其進行也。不幸美國政狀。對於以上兩說。均未採行。而政黨本身。遂不以決定政策之是謀。且不對於施行政策之人而嚴課以責任。乃竟自謀變爲一種國內強有力之機關。以親自執行國政。此其效果早

見矣。於是政黨在立法部有定政立法之職權。而在行政部又有發令施政之實柄。故行政官吏之行為也。行政官衙之組織也。官署之建設也。官吏之任命也。俸給之規定也。職務之分配也。以及契約與契約條件等之訂定也。莫不墮入政黨手中矣。

政黨此種侵佔行政領域之行為。非常惡劣。而且非常危險。爲國者非嚴行禁拒不爲功。其結果乃竟有所謂『坐分職祿制』(Spoil System)發現。直認國家職祿爲政黨戰勝黨員一種分肥之品。故得勝黨一登政府。則將敵黨黨員之在位者。立行斥退。而悉以本黨出力人員補充之。不但使一般任職官吏。盡變爲不能不德之徒。而國家官職之尊嚴。且每況而愈下。官吏之責任心日弱。而課最之路。將在勤黨。而不在力公矣。不寧唯是一國之政治。任法則強。任人則亡。立憲政制之所卓絕者。惟其任法而不任人也。如充美國『坐分職祿制』之弊。則人私其故舊。而國家職位變爲黨魁市恩之品。奔競之風熾。而治遂以賄成。政策國是。將復何人過問耶。美國政治腐敗之原因。其政黨壟斷行政職位階之厲矣。

所幸者。美國自絕嘗政苦以來。今日亦翻然自悟其失。已羣起而謀改正之道。此文官任用律之所以通過於國會也。其律規定凡國家官吏。必經法定試驗。或其他方法。考核其才學相當者。方可任命之。而一經任命。其職任卽爲永久。非有違法犯過之行為。不得免其職焉。此律一行。不但足以排

除政黨侵害官吏任免之勢力。而國家官職因之變爲國民終身事業之一。才幹官吏遂得有機會自顯其勞績。而政治競爭之性質亦爲之一變。蓋昔之視黨勝爲分肥之望者。今則變爲有主義之戰鬪員。而爲真正政策而決鬪者矣。

第二使政黨僅有製造輿論決定政策之職務。而不妨害唯民政治者。則爲防制政黨之組織及其進行。不使之侵入政府本身之組織及其進行也。美國政治對於此策。又復失算。其憲制之製造。原無政黨之位置。蓋希望政黨之於國家政治生活中不作如何之活動也。故政黨之出世。純爲一種蒼頭特起之軍。初亦無法條以束之。百年以還。政黨動作關係之影響於國家政制者。非常重大。及至近今。方漸受國法上之制裁。質言之。政黨之爲物。實一種法外生成之自治團體。其自立律條而自實行之也。一本其便。而此種自由。正所以利一般以政治爲生涯者之操縱其團體之武裝。因利乘便。以攫其團體之權勢。而自利自私之目的以達。此在美國。謂之「包司制」(Bossism)。「包司制」之下。其首袖之稱爲「包司」者。專以植其黨而營其私。黨中實柄均在此輩。「包司」之手。被選舉之候補者爲伊誰。「包司」定之也。黨內所宣布之政策。「包司」決之也。「包司」專食「坐分職祿制」之利。「包司」獨操行政官任免之權。政府位置之設廢。「包司」設廢之也。政府契約之訂定。「包司」指使之也。「包司」之所以能得如許大權勢者。半由於政黨之組織及

運用上。所有律則均「包司」護身之符。半由於政黨黨費。全在「包司」掌握之中。而競選運票種種不道德之行爲。爲黨略中不可少者。又皆「包司」得勢握權之機會也。雖然。此輩竊用成福贖貨亂政之無恥政客。美國人恨之若蝮蜚。畏之如洪水。故日夜思有以屏而去之。令其出政治領域以外。於是近十五年頃。而限制政黨之組織及動作之律令。乃由國會通過矣。政黨制限令之最重大關係。則爲政黨由非法定體而變爲法定體。蓋自茲以還。政黨遂非法外團體矣。政黨由是而變爲國內政府機關之一。而歸國法所管轄。亦受國法所保護矣。此律在美國法典。謂之「敗政律」(Corrupt Practices Acts) 所以敗其敗政也。「包司」制度。敗政亂德。立「敗政律」所以禁限之也。律中界說非法政治之行爲。而科犯非法政治行爲者以罪。律中強政黨公布其黨庫收入之捐金。公布黨用支出之實數。候補當選者之選舉方法也。政黨幹事員擇任之手續也。律內均有明文以規定之。此之改革。雖僅見局部之成效。而其公忠爲國之正鵠。則全國人所共睹者也。其正鵠爲何。卽範政黨之行動及其機關於正當領域內。使之爲一種製造輿論發表輿論之機械。而不致決堤破藩。侵入行政領域以內。而直接操持國政也。

第三節 英美兩國黨制之得失

英美兩國政黨制度之根本形勢。已分別詳論之。惟欲明其真正重大要點之所在。須比較兩國制

度之異同。夫英美兩國之人民同種。兩國之法律社會思想同源。兩國之建設唯民政治。又同其根本目的。雖然政治目的同。而所以達其政治目的之手段則不同。此英美兩國之所以終爲英美兩國也。迴溯英美兩國最初設政之計畫。同一非純民主。則其建立唯民政治也。應同採用代表政制。迺事竟有大謬不然者。英美兩國政制之發達。遂由此點以分道而揚鑣。不但其所取之途徑不同。而兩國政制之結果。且呈互相矛盾之現象矣。英國則嚴格的主張採用代表主義。而美國不性不採用英國同一之主義。其起首則與此主義分離以歸於其他之主義焉。始也變其代表主義之代表論制而爲委任論制。繼也變其代議政體而爲民主政體。然僅委任論制之民主政體。尙未足以滿美國人民之心理。政治新潮更進爲「純民主」之運動。此「人民直接立法」(Initiation)「人民直接廢法」(Referendum)「人民直接黜陟」(Recall)等之「純民主」直政三昧。所以風靡全國也。使將來美國竟達到此「純民主」直政三昧之目的。則是全國人民直接行使政權矣。代表論制云乎哉。委任論制云乎哉。雖然兩國政制採擇主義既不相同如此。則其影響及於其政黨性質及其黨治遂亦大異。故英國政黨僅爲一種過渡機關。人民用之以選擇其代議士而已。用之以爲表示贊否其代議士探定之政策而已。其對於政黨之變爲政府機關也。必慎妨之。而美國政黨則反是。美國政黨之自身。已漸變爲製造政策及法案之機體。實政府之真正機關也。故英

制決政之職權。與採政之職權。同集於一手。而美制則此兩種職權分屬不同之機關。不同之人員。而此兩機關之體系。具各不相連屬。一爲政府以內之機關。或謂之政府自身之一部。一爲政府以外之機關。而此政府以外機關之組織員。咸無政府之職位。其集會也。僅爲一定之時間。而任務數日。又分散矣。以若是不定之團體。而欲使其行爲發生有力之責任。憂憂乎其難矣。卽所謂政府自身之一部。如立法部者。所以召集之使之制定國家政策及方略者也。而此政策方略之決定。并無互參之方法。則其行爲。又何能使之負完全責任耶。則分職權與分責任之情形。實爲美國政制中最大之弱點也明矣。

雖然英美黨制。尙有其他最重要之同點。此所以別英美黨制於世界之非英美黨制者也。此兩國同樣情形維何。卽兩黨對峙制是也。英美兩國政制之趨勢。人民咸以其政見觀察點不同之結果。僅分屬兩大政黨。而其兩大黨政見之分野。常爲其政策上之通態。而非政策上之特點。故兩黨政見之爭點。大體僅爲剖割外線的一種具體之表形而已矣。

英美兩國政治之有兩黨對峙制。不僅爲其政制之特形。抑亦其政治上顯著的運用之要素也。萬一第三黨出現。而握有國家之權勢。則其政制上之大危險將立見。此近頃國民黨與工黨之發跡活動。而其影響英國政制運用上常呈困難之問題也。蓋國家以內。果有二個以上之政黨存在。必

無一黨可以代表全國最大多數之輿論者。於是其國之政治。非由二個以上之政黨連同操持。必不能進行。而此人爲之連同。既非由自然的團結。則其性質自爲造作。而不能耐久。其所行政策。自必混合顛倒而無統系。而確定之政治責任。遂不能有實際上之保證。且自政府活動之領域日廣。而政治上之策略隨之以日繁。第三黨之出現。將成爲黨制上固定形體。已爲今日最強之政治趨勢。果使此政治趨勢漸變而成事實。則英美政黨制度。將爲之大變。其原因。爲現今世界各國對於其政黨將來之性質。以及政黨在國家政治生活中真正之活動地位。尙無最終之決定也。

抑英美兩國政黨制度。尙有其他特點。爲吾人不可不知者。則兩國政黨黨員。由其個人的單獨責任外。已發展一種全體的連帶責任思想。故其政黨黨員個人之被選者。非爲其個人之德慧術智也。爲其黨之代表。而其政策。爲其黨之政策也。故政黨政策在前。而個人之身分在後。此政治競爭。所以純在政策而不在人也。若夫主張人治主義。則政治之競爭。其爭在賢。而其信條。爲人存政舉耳。雖然。此又世界政制之例外者也。

第四節 法國及其他歐陸各拉丁國之黨治

英美兩國政黨組織之特形。已比較而詳論之矣。本節所述。則爲法國及其他歐洲諸拉丁國政黨之性質及其活動。雖然。國異勢。政異情。法國與歐陸諸拉丁國之情形。將見其與上論之英美兩國

現行制均迥乎不相同也。

英美兩國所有之政黨組織。概未常見諸法及歐陸諸拉丁國中。蓋拉丁國之所有政黨。均爲政府以內之朋類團結。而非政府以外之正式政黨。除社會黨而外。靡有一黨之組織。如英美之在政府以外。建設正式團體者。其候補被選者。咸由各自指名。各自宣布其政見。人謂法國政黨政見之多。一如其下院議席之數。言雖近謔。而情勢則的真也。候補者之個人身分能力。在法國較諸英美。其衡量爲重。故政黨以內。僅爲黨領與黨領切身之附和者。頗不乏其例也。故法國無所謂連帶的政黨責任。如英美政制者。而其處理政務時。欲得下院票決之大多數。唯有連合數小黨。或運動各小政團之領袖攜手之一法。然有大事發生。黨與黨或團與團之間。咸起而締結一種互利契約。以彼此交換利益爲目的。或媒之以金錢。或餌之以官爵。國會議員之生活。至此可謂至於下下等者矣。蓋其所謂政治之競爭。競爭野心者個人之地位與權勢而已。甚至在朝各黨。以保全權利之故。需要院內之協助。不惜濫用權柄。市買人歡。故政務之處理徬徨不定。而政策目的。遂無準則之可尋。此法國及歐陸諸拉丁國黨制之大病。而英美兩黨對峙制之所以爲高不可攀也。

法國及歐陸諸拉丁國決不能發展一種政黨制度。使其人民對於國家政策。能用一定的方式。發表其大衆之所欲。所以者何。自是一難答之問題。普通解釋此問題者。咸謂拉丁人種有一種特別

氣量不能將其各個人意見溶合爲人民之總意。使之對國家問題可以收調整之效。但此解釋。雖稍近理。然亦不甚實確。著者敢斷言此問題之答語。爲拉丁諸國運用政黨政治之經驗過淺也。試觀英美兩國。其政黨之發達。由於自然。而初未假人力的準備。以年淹代久之進化。其團體之性質。方見確定。運用之手腕。方見靈活。夫使拉丁諸國。以其實行自治政制之日之淺。運用政黨之驗之少。果能一蹴而收組織政黨與運用政黨之大效。而並駕英美焉。不誠世界大怪事也耶。

第五節 德國之黨治

以上所述政黨之職權及其地位。皆就其在法定及理想高尚的唯民政治之國家而言。茲節則論政黨之於他種相反的憲制上之權位。卽其國家憲制非根於唯民政治之基礎者。換言之。其國家憲制乃根本於大權泉源之國家元首者。故其政黨之情勢。自與在唯民政治之國截然不同。請論德意志政黨。德國政制非常複雜。詳細敘述。決非短篇能罄。茲特略述其大綱而已。普魯士及大多數之德意志聯邦。咸信其君主爲國家所有政權之所自出。爲政治之利便起見。君主得建設國會。命國會之一院。使其一部或全部由人民選出之代表者組織之。而有代表人民之職權。雖然。此各團體。似佔據政府編制上同等之地位。而與唯民政治國家之立法議會。則大有上下床之別。卽德國議院之性質考之。與其謂爲法定之人民代議士。毋寧謂之爲法定之君主法制委員。蓋其所有

監督國政及編製法案等權能。制限極嚴。其結果均視君主之意旨爲轉移。而多不服從人民之公意也。

夫立法權能。兩院共有。所謂民選議員。又僅佔兩院之一。而其他之一院。非天潢帝胄。則世職國勛。其來也由君主之任命。而非人民所選舉。德國國會立法定政權能之被限制者。此其一。且又不僅兩院之組織不同已也。兩院權限。亦復畸輕畸重。在普魯士及其大多數之聯邦。上院權力。往往超過下院數倍。遂令民選議員。有力莫伸。德國國會之法定政權能之被限制者。又其一。且也德國憲法。授與其兩院之立法定政各權能。原比其他各唯民政治國家弱過倍蓰。就令合兩院之權能而一之。亦不足以敵英美國會之權能。況再利用衡控術以束縛之也耶。

德意志帝國憲法之制定。其立法部之權限及性質。即本以上普魯士之制限政策而實行之者。故其立法部爲兩院。上院『捧德拉』(Bundesrath)之組織員。爲各邦君主所選派。而爲各邦君主之代表者。但此院固非德意志帝國之真正立法機關。下院『來庶他』(Reichstag)之議員。由人民所選舉。此雖立法機關。但其權能不過通過政府提出之議案而已。即此形式上之通過。亦以必得上院贊可爲要件。即如規定國財支出之預算案。其通過下院與否。尙視爲無足輕重。則下院權能之弱而無力可想。普魯士邦確早抱立有一種奇特主義。所謂下院不能通過之預算案。國王不

必經由國會贊可。自有公布預算案之權。故德國如遇必要情形時。其又將採用此普魯士主義也無疑矣。

觀其「來庶他」所居之地位。可以知其無積極權力。所有者僅消極權力而已。非與其國王及上院連心同力。則其處理政務。不易爲力。因此其下院常盡力設法。以謀達其和衷共濟之目的。而不使其君主及其代表之政策少受損害。但此之共同力。則并非造成實質上理論上唯君政制之絕對的要素也。

夫於如此組織政制之下。則其政黨之性質及其活動力究何如耶。夫盡德國政黨之全力。亦不過爲發表公意之具而已。併無能力以製定國家政策。使政黨本身執行之也。卽令政黨本身能施行製造國家政策之職責。而其職責亦不能十分完全。蓋依德國選舉法之規定。其選權之大部分。悉在特等社會人物之手。卽所謂有選權者。均與國中治者之一階級關係最接近者也。故德國式之政黨。既爲非如美之爲政府法定機關。又非如英法之爲國家政權之最終點也。

雖然。德國政黨之性質及其活動實況之所以如此萎弱者。蓋基於兩種事實。不可不知者也。第一德國民種之血統不純一。故其國內政治之利害情感習俗。均不能如英美法各國之一致從同。在德國版圖以內。如波兒 (Poles) 如丹士 (Danes) 如亞沙庭 (Alsatiens) 等種人。雖與條頓人種

同屬一國靡之下。而條頓人種常謀同化其他各種。使之無發揚其獨立民族特性之生機。質言之。則德國內之他人種。悉將被條頓種而條頓之也。但波兒丹士與夫亞沙庭等種。又復均有充分權力出代議士於『來庶他』以自衛其權利。於是在『來庶他』院內議士屬諸此三種人者。悉團結一體。組成所謂『不可調和』(Irreconcilables)之政派。但其結合。純爲種族之分裂。而非如正式政黨之分野。非以政見大綱。而分其輿論之部局者也。又如『加特力』(Catholics)教徒。與『耶穌』新教。兩教分子。在德國嘗互相水火。而依宗教信仰之不同。又再分立各異之政派焉。夫政黨既以種族及宗教而立基。則國會以外之全國選民。及國會以內之代議士。何能如英美等國之建立兩大政黨。互峙對抗。以進國政於至善之域。於是小黨林立於國中。而政爭均以其各個私利爲目的。甚至誤國殃民。不遑顧及也。

第二種事實亦與其第一種輕重相同。卽德國政黨中之所謂『不可調和』之政派分子。不獨對於其政府之政策上反對之。乃反對其存在政府之本身也。此政派中之暴烈分子。自組織一黨。名曰『社會民主黨』(Social-Democratic Party)其根本政鵠。卽爲變更政體。此德國皇帝及其大宰相自始對於此黨卽公然表示強硬反對之態度。而歷年以來。甚至以法律禁制其集會。封錮其黨報也。雖然。丁茲時期。政府之視『社會民主黨』之行爲。殆如一種騷擾公安之運動。曾用種種

政策種種罰則。以冀撲滅其勢力之滋張。迺愈禁愈盛。愈撲愈張。及至今日。而『社會民主黨』之地盤及其分子。竟爲德國各政黨中之冠。惟其政府猶未少加以青盼。仍視之爲一種國家之危險物。而日尋其釁隙以芟夷之也。

綜之。德國政制中最特奇之點。爲其建立政府之理論。根據於統治權在君主不在國民也。其組織立法部。而只給國民以消極的及部分的發言權也。其國民全體無互感通關的民族國家性質及目的也。其特別階級的利益常使之超越全國的利益也。其大多數人民之反對其現政府之存在也。斯五者。均所以使良好政黨制度不能誕生之大因也。

第六節 瑞士之黨治

吾人曾於緒論中作一明析之分界。第一分別唯君政體與唯民政體。一爲統治大權屬於無上之君主。一爲統治大權屬於國民。第二分別唯民政體之二式。一爲純民主政制。一爲代議政制。純民主政制。其國民直接行使其政權。代議政制。則由國民選出之代議士行使其政權。唯君政體之國。以及採用代議政制之唯民政體之國。其政黨制度。吾人均一一詳論之。今乃及於瑞士。此正與吾人以良好機會。以討論其他方式之民主政制。卽所謂醇乎醇之民主政制也。請論其政黨政治之形勢。

瑞士政黨制度最顯異之點。爲其國民常保存政權於其自手。苟爲情勢所容許。國民常直接行使其政權。至於最大限度。其較小之『坎屯』(Cantons)全屯人民。常聚而立法。其他不便聚集全屯之『坎屯』則用『人民直接立法』(Initiative)與『人民直接廢法』(Referendum)兩制。『人民直接立法』制者。允許確定數目之選民。提出一種立法議案。使全體選民。對此議案投票。以表示其贊否之意見。如票決贊成。則此議案遂變爲法律。『人民直接廢法』制者。允許確定數目之選民。要求將立法部已經通過之議案。重交全體選民投票。以表示其認否。如票決否認。則其議案當然爲無效。至於處理全體政務。果均能實用此兩制。則立法部。自無存在之必要。但此兩制亦有多數『坎屯』及其聯邦政府難於實行者。則仍不得不建立立法部使之決定所有立法事務之非由人民直接決理者。而人民直接立法廢法兩制。則僅關於最重大事件之難信實立法部能完全宣達民意者行之焉。

再瑞士之立法部乃爲國民行使立法及行政兩權之機關。其行使行政權也。專屬於由其選出之常任行政官吏。但由立法部監視其職責。此項官吏。純爲行政的性質。政治風潮。不容其波及。其任免者也。

夫政制之如上述者。必其人民政治能力。非常健全。且能運用特別方法以造法律。能使立法部與

全國民意揉作一氣。故政黨自無組織之必要。蓋無須製造政策於政府以內。則英國式之在朝黨爲無用。又無須製造政策於政府以外。則美國式之在野黨亦爲無用。又無須團結選民使成政黨。以便得大多數於立法部。而使其所製造之政策見諸實行也。任何議案。可以使之提出討論。而選民對於各次討論之各個問題。均可發表其自由之贊成。及自由之否認也。瑞士之選民。爲增進特種政策起見。不能不有各別政見之團體發生。但如其他各國之政黨以爭奪政權爲政治生涯之唯一職志者。則決難存在。其原因爲瑞士政制。乃所謂『非政治的』之政制 (Non-Political) 也。而在其他各國。則其於政治事務儼如一種純粹之營業。其處理政治。一如其處理他種營業也。故瑞士政制。從一方面言。可謂之一種理想的政制。如能容許吾人從詳研究瑞士人民之於其特種政治進行成功之理由。誠爲世界最有趣味之事。然此短幅中討論之目的。僅爲詮釋政黨之在此醇乎醇之民主政制國。與其在唯君政制國。或在純式代議政制國。根本上均大不相同也。

第二章 中國憲制上政黨之地位

第一節 緒論

前章目的爲解析政黨問題大體之性質。及詮釋政黨政治在英美及歐陸各重要國家過去及現在之狀態。故先解析政黨問題。而使其於各國之經驗。悉呈於吾前。迺發明政黨政治必要的根本

上原素。決定國家對於政黨應取之態度。及政黨於國家全政制上應居之地位。雖然。政黨之性質。與夫政黨政治之經過歷史。既已詳詮。則研究此問題之基礎以立。迺可從事研究政黨在中國憲制上之地位。以及現在及將來之中國究應許允政黨政治發展至於若大之限度。及其發展進行之敘程。此則本章之意也。

第二節 中國與唯民政治主義

研究中國政黨問題。以注意中國今日之政狀爲第一義。中國今日已推翻專制君主。建設共和政制。其制定之約法。且規定其國家主權本於國民全體。是中國已實行採取唯民政治之主義。以爲其全國國民共同之政想。(Political Idea)而將來一切政制上之設施。必一一從事發揚光大此政想。以圖收獲最後之勝利。雖然。全國之政想既定矣。而關於發揚光大此政想根本上種種必要之事業。則不能不朝斯夕斯以爲之備。否則此高尚之政想。將永無實現之一日。從根本上言。唯民政治者。輿論政治也。全國政務之處理之本於輿論者也。則依邏輯上之結果。唯民政治之國。必有發健全輿論之機關存在。由此機關。而全國真正之輿論以出。而全國政務。遂得本此以處理焉。

第三節 製造發表輿論之兩方法 一通常評政二正式政黨

考世界唯民政制之各國。其用以表見國民政意之道。厥惟兩途。其一當國家政治大題發生之時。

公私政會。教育機會。以及報紙等所發表之一種通常之政評。其一則正式組織之政黨也。夫斯二者驟然自外觀之。同爲國內輿論之源。而其兩者之性質。實絕不相同。蓋通常評政之目的。僅爲建設一種表見國民通常的政治願望。此種輿論。不具有強制政府實行之潛勢力。雖有時足以左右全局。但純爲道德的已耳。若夫政黨之目的。則爲全國國民通常政治願望之縮形。蓋由空泛的願望。而變爲具體的政見。且此種政見。一經發表。實有強制政府實行之力量。政黨之所以爲全國政務處理之決定團體也。以此。政黨之所以爲國家真正政治權力之所在也。亦以此。夫有政黨之家。則政府機關之本身。不得不變而爲其國政黨奉令承教之具矣。

夫通常評政與正式政黨。既爲表見民意兩種不同之方法。自然生出兩種異樣之問題。故對於第一者（通常評政）之慨然容忍其存在者。則其於第二者（正式政黨）常視爲莫大危險之府。雖然。斯二者之究應獎勵之而使其充分發達與否。固全視其國家關於唯民政治根本上條件是。否有充分之準備。此中國今日根本問題中之根本問題。此問題不先解決。則其他各種具體的政制組織問題。均無從著手研究之也。

第四節 中國與完全唯民政治之實行

採取一種特形的政體。以爲全國競進之政想。承認政黨之發達。爲此政體充分運用時必要之形

勢是爲一事。而使此政想及其所有連帶的成效。一一完全實現之。又爲一事。是不可以不辨也。如研究唯民政治與政黨之問題。世界各先進國之於政黨經驗。其所以詔吾人者實不少。蓋凡唯民政治的充分權力之授與。與夫許允政黨行使較大之權力。必在其國家對於唯民政治根本各條件具備以後。否則決不能幸免於危亂矣。夫所謂唯民政治根本各條件爲何。第一必其國家由純一的人種組織而成。或實質上其全國人民咸抱有共同之民族政治思想。第二必其國民全體對於其所願意建設之政制。具有共同一致之意見。第三必其國民全體均有強大的奮勇從公之精神。肯犧牲特別個人階級及地方等之利益。第四必其國民均能尊重政權。服從法律。第五在全國必得有一部分代表全國國民之人。而具有需要的教育及道德資格者。使之掌理選舉之職務。第六全國國民或此選會選民等。應稍具有行使政權之經驗。第七國內必有種種完全方法。可以製造發表全國健全的輿論。以上七端。均舉舉大者。其於唯民政治與政黨制度之關係則密切非常。此可證諸各先進國之前例者也。如中美南美各共和國。於上列七端。俱不具備。而真正之唯民政治。永不能實現於諸邦。而禍亂相尋。年年未已。奧大利匈牙利。以雙立國體之結果。人民政治之心理不能溶同。而其唯民政治。亦萬無成功之一日。美國以生成唯民主義之鄉。而其外島殖民地。以缺乏唯民政治根本條件之故。亦不能逕將母國政制强行移植之。卽如唯民政治與政黨制度。

之產母之英國。僅以其愛爾蘭之大部分。國民之政鵠。常與其餘國民反戾之故。而政制全局。亦復時露危機矣。按中國過去之歷史。固無反証以表明其對於唯民政治根本各條件之全體或一大部分未曾具備也。而中國建國人種純一。實爲創造唯民政治高華無比之基礎。雖然。若其他條件則缺乏實甚矣。

每當唯民政治試行之初。國民歡迎之態。若飲狂泉。而對於其真正建設的根本上原素之重要。往往失却相當之認識力。經先進各國數百年之茹苦停辛。而後方有今日之發展。然究其實。亦不過改得初哉首基之錯誤已耳。其他則未常大變也。著者敢斷言今日之情勢。大眾共同目標之政想。則始終未改。而謀達此政想之目標。則緣漸進程序已決其定局已耳。是以中國今日之先務。爲建立實行完全唯民政治之根本上條件。如此根本上條件不具。卽有共同目標之政想。猶之有的無矢。冀中者其夢也。

第五節 現勢之需要爲集中政府黨之權力而減殺在野黨之權力

夫建立實行完全唯民政治之根本上條件之方法有二。(一)集中全國政權於政府以內實握國政者之手。(二)減殺政府以外指揮監督全國政務者之人民之權力。雖然。實行此兩方法。非謂政府行動。從此可以不顧全國之輿論。或逕不令全國人民有製造發表輿論之機會也。蓋僅以

中國之今日。國本未固。百制方創。不欲使正式組織之政黨。林立國中。各得劫其潛勢。超立政府以上。用強制力指揮命令政府。實行其各黨政見已耳。

第六節 集中政權不得摧殘輿論

然則分別製造發表輿論兩方法之重要。於此可見矣。但使吾人分解中國之現勢。非誤。則當務之急。應盡心力之所及。實行獎勵第一方法之通常評政。而對於第二方法之正式政黨之組織。則可從緩。雖然。此兩方法。萬不可混亂顛倒者也。如政府以求減殺正式政黨勢力之故。竟設法遏制國民通常評政之發達。則大誤矣。

第七節 政權集中應與行政責任主義並行不背

且今日流行之政論。咸信政權集中能與行政責任主義並行不背。則集中政權。國家決無危險。蓋政府之權力愈大。則行使此權力者行政之責任信用亦愈重。然則課此行政責任之方向何在。

第八節 行政公開與評政自由爲擔保行政責任最有力之策

課行政責任最良最力之策。莫如行政公開。與評政自由。所謂公開政府所有各行爲。而盡量歡迎全國國民對於此政府公布各行爲爲相當之評論也。此其理論。以政府所有各官吏。僅爲全國國民之代表。代表國民以處理全國政務者。故其政務處理之手續。自必以通告全國國民爲原則。但

取此方針以進行。尙可減少政府行使其過量權力之危險。而調和國內反對政權集中之抗力。且此歡迎國民對於政府行政事業之評論。則又增進全國國民政治教育絕妙之方法。國民政治教育者。建設完全唯民政治之根本要素也。吾人應進而討論此點。不然。防制政黨之政策。往往易於誤解爲摧殘輿論之謀也。

第九節 政勢平衡爲政黨正當的活動之要素

就中國之現在政治生活言。應以狹隘其政黨活動爲當務之急。其論點爲中國今日尙無實行完全唯民政治各要件之准備。則獎勵政黨之發達。適爲政治自殺。此爲最普通之論點。此外尙有其一論點。準中國之特別情勢。此論點之分量。尙較他論點爲重。其論點爲何。則政黨之爲物。僅能覓得其正當活動之地位。於其國家已達政勢平衡之域者。換言之。則凡國家之對於其所採用之政體。已有確當之決定。而此決定。且爲全體國民所承認者。而後政黨乃可從事於其正當的活動也。

夫國民組織政黨。而承認全體國民承認之現政府。僅對於現政府處理政務所取之方針上。作反對之競爭者。與夫組織政黨。其目的爲對於現政府之本身。作維持或推翻之爭競者。兩兩相比。根本上自不相同。蓋第一例。則全國政黨對於現政府。咸有一共同忠愛之誠心。而第二例。則國內至

少有一黨對於現政府之本身上反對之。非僅反對現政府所施行之政策已也。此之一黨。雖無真正騷亂國本之性質。而實有不忠愛現政府之誠心。無論如何。此黨常欲覓機會與現政府爲難。使其不能建設固定有力之政制。甚至乘間竊發。利用武力而起革命。以謀顛覆現政府焉。

雖然對於此類政黨。決不可使用過大之武力。以圖芟蕘之也。故英儒羅威之論英倫政治曰。『在建立國務公開政治確久之國家。視其反對政府之政黨。非爲無愛國心性者。數新民主國家如法蘭西與意大利等。往往有一大部分人民。抱持革命之目的。雖不必逕用非法手段。而以變更現政府爲職志。此一大部分人民。羣謚之爲『不可調和者』(Irreconcilables)使此國內之所謂『不可調和者』之態度不改。則安靜的政治生涯。以和平方法而推倒在朝黨之事。永爲不可能。如欲反對黨之不爲革命黨徒。必其黨之性質。從本黨他黨眼中。均看不出其爲革命者也。』

細繹羅威之論意。決非謂政府建設以後。則政黨即不必加以抨擊批論。甚至關於重大要政亦不必爲變更之主張也。蓋謂政黨對於此相當之變更。不應用革命的手段以行之也。如羣衆咸信其所主張政治上之改變爲不可緩。則應用現制規定之合法手段。以爲憲法上之改變。絕不可有絲毫法外行動發生也。

第十節 中國政勢尙未平衡

中國今日雖有約法。然尙在開創時期。將來政治上最大之爭點。爲關於將來建設之政體問題。蓋中國尙要制定一永久之憲法也。故即現在情形論。中國如有强大力之反對黨。則決非國家之福。適所以使中國解決其國本各問題。愈加困難已耳。

每際國家創造時期。以强固集中其政治權力爲第一急圖。而務避去制造憲法中之政黨競爭。此歷史所詔吾人之教訓者也。故當羅馬預備其震古鑠今之十二大憲也。一時全國大權悉授諸『德生威』(Decemvirs) 美國之制定其聯邦憲法也。全權付諸閉戶秘議之憲法會議。所以妨制國本大法。變而爲政論黨爭之焦點也。又如美國之葡陀利哥與斐利濱兩殖民地。其創造政制之時。全部政權均莫不集中於其軍政總督之手。大凡有行政經驗之人。咸可相信創國時代之建設軍政都帥 (Military Dictatorship) 不僅爲維持國內秩序之必要。乃所以使編制民政府之大綱。得以從容鎮靜。而爲全國利害情感上之計畫。不致爲一時政黨爭競之勢力所浸漬之也。而建設軍政府於其時代。正有以迫促建設一種唯民性質之民政府也。亦無疑焉。

夫集全國政權於大總統之手。今日中國已經實行。而國內人民甚贊同此治體。不過此贊成者。多半非誠心希望完全唯民政治成功者也。然際此製造憲法一髮千鈞之時代。正望國家有一强有

力之政府。而國政大問題之解決。要以受政黨黨爭之支配者其量愈少。則其結果當愈佳也。

第十一節 中國政勢平衡後之政黨

上節討論中國政黨問題。僅僅及於中國現在之情勢。吾人須知一經新政制確當建立。而經人民所認承。則中國政治行將入於簇新之境界。今日雖尙未至彼新時期。而將來對於政黨應採之政策。果能於今日先事商定之。則於將來之裨益必尤多也。

夫政黨問題。不僅直接關係唯民政治而已。且與唯民政治之純式代議政制。尤有特別之關係。本編之宗旨。已經決定建設純式代議政制。則吾人可就他國實行代議政制之經驗以爲圭臬。而知舉凡純式代議政制之國家。其國民行將起而組織一種政治團體。使爲正式有力的發表民意之機關也。則中國日後之政黨政治。必成爲其政制中重要之物。而政黨行將操持新中國之政治命運矣。

第十二節 中國應捨民主政制而採用代議政制

對於決定此點之先。有最重要之一問題。不可不注意者。則爲前章討論唯民政治之代議式與民主式之分別是也。唯民政治之代議式者。其根本政治上決定政策與執行政策兩事。均由政府官吏代民行之。故行純式代議政制之國家。其國民之職責。僅限於直接間接選擇此項施行真正政

務之官吏而已。如越乎此限。國民可進而決定此項官吏應行施行政策之如何。但此項決定之發表。不用一種強制命令的方式。乃由報紙公會等之通常評論中見之。而當其代議士之選擇時期。則有國民投票權之行使。以實見其效力也。若夫民主式之唯民政治。則適直接一一與此相反。蓋其國家真正決定政策之大權。概由國民直接行使之。而政府之本身。不過國家政策之施行機關而已矣。

夫此兩相反對之治式。證諸英美兩國現行行政制不同之點。其結果尤顯。英美兩國同採用代議政制之理論者也。惟一則只主張其理論。而未將其理論全見諸事實。而一則真正從此理論演而實進之。故遂至於民主之治式焉。此所以在英美兩國之政黨。其政治上之活動。絕對的不能同量而等觀之也。

中國今日目前應定計對於以上政制之兩式中。為一種確定之擇取。依著者觀之。中國為此決定。並無所用其狐疑也。蓋中國立國之政策。不但應採取代議政制而反對民主政制。而其所採取之代議政制之理論。亦應趨於代表論。而捨棄委任論也。

第十三節 黨治不應侵入行政範圍

夫中國政制之如此決定。自與其政黨法治將發生重大之關係。如中國實行採用代表論之代議

政制矣。則其國家政策與其立法之決定職權。將如英制之由政府以內之官吏行使之。而非如美制之由政府以外之政黨越俎代行也。換言之。則中國之政黨。將不應許其變為政府之真實機關也。故其政黨活動之勢力。自較其在他政制上為小。雖然。將來中國對於實行完全唯民政治之各種根本條件漸次發達。至於較大之限度。則國內政黨。必將特起。然此蒼頭特起之政團。且應建設一種通常評政自由。以作其處理政務之輔弼。否則完全唯民政治之主義。將無道以貫其的也。

第十四節 綜論

以上所論列。中國將來對付政黨問題之態度之各重要點。盡於是矣。雖然。將來政制性質發達之程度日變。特別情勢之發生日復。自又必影響變遷。今茲之理論與事實也。然而根本主義。則如日月中天。江河行地。亘古如斯者矣。於是特將以上討論重大各點。一綜結之。

當現今造憲時代。政黨之競爭。其限度愈小。則國家之受福愈多。政黨真正適當之活動地位。僅於政勢平衡之國家見之。中國今日尙未至政勢平衡之時期。不過此時期內。遏制政黨之活動。不應與輿論之自由發表。混同之。或干涉之也。反之。凡對於國內政事之健全輿論。必盡力設法使其確實發達。而際此造憲時期。國家大權。應強固的集中於政府。但此政權集中之實行。則應與發達行政責任主義並行不背。而建立此行政責任之基礎。最良最有力之政策。則為採用完全公開行政

事務於大眾。而對於收支公款及財務行政等。尤應特別注意。凡所公布大眾之政府各行爲。且應盡量歡迎報紙公會等誠懇之評論。果能遵此道而施行之。則不僅足以減少政權集中之危險。亦足以調和反抗政權集中者之意見。又爲增進國民政治教育獨一無二之方法。及至經過造憲時期以後。則全國政勢將及於平衡之狀況。而政黨之起。不獨爲吾人意望之所期。亦且視爲恬淡應有之事實。於是應決定對待政黨之政策。此之政策。中國應切實主張採用代議政制。而反對民主政制。採用代表主義。而捨棄委任主義。且也。欲圖國家長治久安之計。不應許政黨變爲政府之真實機關。尤應特別設法。妨制政黨侵入行政範圍以內。是蓋保證公而有力之國務行政絕對的要素。蓋全國行政任務。均應以勞績爲基本。故授官晉秩。一視任務者之資勞如何。而政治勢力。必汰之至於盡也。

編九 省制

韋羅璧撰

細考各國憲法。其曾規定地方政治團體之組織制度及權限於憲法中者。頗居少數。蓋此等事務。均應俟諸立法部之決定。換言之。卽地方團體之組織制度。應以法律規定之。而不必以憲法規定之也。

如美國瑞士及德國之憲法。并不見其涉及各邦各『坎屯』(Canton)等地方政制。蓋此必俟諸

各邦自體之憲法。而憲法僅及於各邦與中央政府之相互關係已耳。此不獨聯邦國然也。卽如法國、意國及日本等之統一國家。其憲法對於地方政制。亦默不置一詞。普魯士憲法、僅規定『其普魯士之『康苗陵』郡 (Communes) 道 (Circles) 及省 (Provinces) 之代表制度及行政。應以特別法律定之。』(一〇五條) 比利時之憲法、對於地方制度略爲詳細。且列舉其各省之數目而規定之曰。『如遇有必要時。其疆域可依法劃分爲大多數之省分。』(第一條) 而其關於地方區域之政制。則曰『省之團體及郡之團體。以法律定之。』其法之大綱。爲實行左列各要義。

- (一) 直接選舉。依法規定之。但各郡行政長及行政部行政委員之於省議會選舉。不在此限。
- (二) 各省議會及郡議會之全省及合郡事務之條例。必依法律定之。其進行手續及其事務之承認。不得爲有意之阻礙。

- (三) 省及郡議會之席次公開。但應依法律之制限。

- (四) 預算案及決算案之公布。

- (五) 省議會郡議會踰限越權侵害公安時。國王或立法部可干涉而防制之。

普魯士共計十二省。內有數省。其人口之總數超過六百萬。其區域曾爲數獨立王國。如漢魯威 (Hanover) 許內士圍何雪古 (Schleswig-Holstein) 薩克遜 (Saxony) 波生 (Posen) 等。此各區域。

均有兩種作用。一面爲中央政府之行政區。而同時又爲地方自治之單獨團體。但其各職權悉同時分別存在。雖然，中央政府不僅操有嚴格的監督權。以監督各省各郡之官員及其行政機關。而且行使其權力以操縱其由省內各道選出之省議會。(Provincialparlaments) 故各省議會隨時可由皇帝解散之。而其公債單行法稅租等。雖由省議會決定。但超過定額時。必有中央政府贊同。方有效力。卽如省議會選出之省行政官長。(Landeshauptmann) 非經皇帝認可。不得有效也。法國最大之行政區域爲『地巴門』(郡)(Departments) 其數八十有六。在此各區域中。其行政首長爲郡知事。郡知事及其僚佐。均由中央政府任免之。各郡皆有一地方選出之參事會。(Conseil General) 參事會權限之性質。僅爲諮詢。而其所諮議之決案。中央政府有否認交覆議之權。且其機關之本身。隨時可由大總統解散。故法之郡。異於普魯士之省者。爲法之郡僅僅爲絕對的中央政府之行政區域。而非法國人民所承認之真正地方自治團體。法國之真正地方自治團體。則三萬六千小縣(考苗陵)(Communes) 也。他加比利時、荷蘭、西班牙及意國等之地方政府制度。較諸法國大同小異。

中國之省。握有重大職權。已成爲一種中央委任機關。用之使行施國家之政策之法律於地方者也。其所謂真正之中國地方自治團體。實不在省。而在各縣。或各城鎮鄉。此各小地方團體之民主

精神。及自治生活。可謂之爲中國文明之特質。而中國國民生命之基礎。亦於是乎在。如欲干涉此各小地方團體。而將其權力悉移轉之。以歸諸省。則不但事實上萬難辦到。卽令辦到。亦徒弱國家之統一。而使中央政府之對於各省。不能爲得力之監督也。爲中國政治計。省仍令其繼續爲中央行政區域。使之專司承宣國家法律施行於地方之職務。則其政治機關。自必使之直接受北京政府行政命令之監督指揮。一如法國之郡知事及其僚佐。由其大總統任免。而中國各省省長及其他高等長官之受官任職。均應由中央政府直接行之也。

雖然。各省政府雖僅使之爲中央政府之委任機關。如其關於全省事務之處理。其權限不能不委諸各省政府以行政權力。不過其所處理之事務。確須與各縣及各城鎮鄉固有通域內之事務。劃清界限也。茲特擬數則於左。以備將來憲法內規定省制之採擇焉。

- (一) 中國全國版圖（疆域）以現在各省組織之。（列舉）
- (二) 各省行政首長爲省長。省長須由大總統任免。
- (三) 省高等行政官吏如財政廳長審計廳長征收局長路政大員等。必須均由大總統任免。
- (四) 各省設一省議會。員數宜少。權限僅爲諮議體。其選舉由人民間接行之。如省議會有權議決公布地方單行法令時。則必由省長贊同之。此等法令。無論如何。必可由中央政府否決之。

省議會之地位。將與法國各「地巴門」之參事會等。而其權限則較增大之。至省議會遇有
必要解散時。其解散權應屬諸大總統。大總統行此權時。應諮詢其內閣。而大總統解散省議
會後。得依法下令召集新省議會。

(五)省議會之議決法令權。不得踰越關於全省通常事務以外。而應與各縣及城鄉鎮各地方
特別之事務劃清界限。所謂關於全省通常事務者。如下(甲)建築及保存重要之公路與橋
梁。(乙)公共水利方法。如大漕運及林業方法。(丙)高等教育。且可依各城鎮之需要。以設定
初等學校之普通程度。(丁)各省不得保有軍隊。但應規定各省得有相當額數之憲兵隊或
警保營。而此營隊之目的。純為警察。用之以緝姦備盜者也。

(六)如各省有如上列各職權。且實力行使之。則必須為之規定一種確定之歲入。以聽其支用。
而支用之財源。必詳細為之特別劃出。其用途必限於為省之目的者。應依時公布詳細清冊
之決算報告。是以必引用比利時憲法而定一專條。以規定預算決算各案之公布。再者。各省
歲入歲出。對於中央政府及地方團體之歲入歲出。均應劃分。絕對不可混淆。此不但對於異
種之財源為然。即對於全部的或一部的同種之財源亦莫不然。例如田賦一項。則中央及地
方往往共取之者也。

綜而論之。根強則葉茂。源遠則流長。中央行政監督之力量不厚。則指揮各省之行政不靈。故外重內輕之策。在今日適爲政治自殺之途。蓋中國土地遼闊。交通未便。中央政令不易得力。盡今日中央權能實力而施行其監督指揮各省之行政。已復不易。況再加於憲條之制限以弱之也耶。易曰。其亡其亡。繫於苞桑。愛中國者。尙其念之。

編十 治人

韋羅貝撰

第一章 緒言

語曰。徒善不足以爲政。徒法不能以自行。國家徒有治法而無治人。則終朝難以理亂。故公務處理之得力與否。莫不視乎處理者之人爲轉移。雖然。欲增進服務能率至最高限度。則國家官吏機關組織上種種大原則。不能過事忽略。本編目的。卽所以討論此原則之大要。但此編討論之範圍。重在國內全國總機關。蓋行政總機關中之包含有多數分立機關者。其原因以分立機關多。則對總機關之關係愈形複雜。欲其中樞與分署有身手臂指相使之效力。則彼此相對之權責。愈不得不明。而雙方行權保責覈功考効之方法。愈不能不有。如中國全國郵務局。全國關稅局。及全國國內賦稅局等。在中央均有總監握要之機關。在各省亦皆有分立之局所。其官吏如何任用。其成績如何考查。其獎懲如何行施。其俸給如何分配。如何發達官吏向上之心。如何收得能率增加之效。是

不可不妥慎立法。以規定之者也。

第二章 官吏之性質

國家官吏。應定爲一種終身事業。此組織行政機關第一要義也。夫所謂定官吏爲一種終身事業者。乃使國民人人有入官服務之機會。入官以後。稱職奉公。則永安於位。受國家相當之酬金與俸給。而服務勤勞幹練有聲之員。咸有按級升遷之想。是以國家定官吏爲一種終身之事業。則官吏亦自視服務國家爲其終身事業也。

第三章 官俸之支給

夫定官吏爲一種終身事業。則國家必施行若干事件。第一件則詳細考察各官職義務責任之性質。以確定其相當之酬金率也。此其目的。在使國家與官吏發生一種相互的義務關係。一方面國家要求各官吏。對於其所任職務。有盡量之勤勞。而他一方面。官吏亦希望國家。對於其所勤勞。有完全之酬報。此種互勉主義之實行。應有下之五要素。(一)官俸之發給須完全。(二)不得狗個人私情。分享官俸。(三)官俸應視官職。不應視居官者之個人。(四)官俸應爲完全金錢的酬報。(五)官俸應有法定數目。此五者制定官俸之要素也。如國家官俸法規之制定。含有此五要素。則官吏之勤勞稱職者。自不應再希望收受格外特別之酬金。蓋官吏受命任職之初。卽帶有

勤勞奉職之義務。而國家既給與完全官俸。則國家一方面。已克盡其完全義務矣。如官吏確係勞績卓異。奉職有特別之能力者。則應擢升高位。此在下章另詳論述。再除國家奉職官俸外。在職官吏。不得收受有官職關係者之外人各種費用給金等。蓋杜賄賂之路。而肅官常也。抑更有進者。國家官俸爲官職而設。非爲居官職者之個人而設也。世界各國行政部之通弊。則爲上級官長。常利用其權力以徇私人情面。所謂假國俸爲私友贈與之資。此種積習。不有以摧廓之。則政治萬難有起色。摧廓此積弊。惟有確定各種官職之固定俸給。而此俸給之發給。直接對於居此職位之官吏。不問其爲誰氏也。此法不但可以杜絕私情。而且可以代行政官免除種種苦惱與顧慮。蓋俸給不確定。而其給予也。視個人不視官職。則上級官長之與其屬僚及友朋間。將日爲加俸之爭議。硬裝鐵面以拒絕耶。則嗷嗷不休。往往無道以逃其苦惱。順其要求而加俸耶。在懇請者之朋舊。固已滿望而去矣。然效同等勤勞與負同等責任之僚屬。將何以服其心。甚至因怨望而生離異。人不安其位。事亦不克舉者。比比然也。故有行政長官之經驗者。莫不對於上舉方法爲盡量之歡迎。不然。則下僚有增俸之請。長官將窮應付之術矣。

第四章 任期之固定

且不僅官吏服務。應收受國家相當之俸給已也。使其服務勤勞。奉公守職。則其官職將永遠固定。

不移。所謂官吏之去留任免。非外界政治勢力社會勢力所得擅僭干涉之也。美國以其歷來政黨政治之實行。流傳一種「坐分職錄」制度。中央政府各官吏。遂成政府黨黨員分肥之品。而行政機關組織之棼亂無章。以及政務之債弛不力。爲西方立憲國一指之首屈。幸而全國國民羣悟其非。國會能順從民意。而所謂「坐分職祿制」者 (Spoils System) 已定有法律以革除之。故今日美國總統改選。或各部首長易人。非如昔日之大部分行政官吏必無故喪失其職位。而盡易以不諳政務之生手。如中國欲不蹈美國往日之覆轍。惟有實行採用美國今日中央任官用人之法。將來得力之行政。從此可以擔保矣。

第五章 官吏之升遷

除規定支給官俸之要素與固定其永久任期二者外。則官吏之升遷。必全本其在職之勞績。與其任職之休短以爲目標。此種原則。不僅爲待遇官吏公平起見。蓋不如是。則不足以使官吏潔已奉公。處務得力也。人性非激勵則不思向上。如國家有方法。使官吏之才著德顯者。得以自效當時。見稱於上。而相當之酬報。又如影響之隨形聲焉。則誠心奮力之夫。將林立於政府。換言之。則國家無獎掖誘進之方法。則官吏之德不顯。能不著。政治之活動。將日變爲麻木不仁之象。獎掖誘進之方法多矣。而以升職爲最強而最效力。蓋以升職爲報酬。比較特別金錢的報酬者。利益爲多。第一國

庫無支出金之增加。第二較重大之官職將由最能幹最有經驗者居之。第三有一種繼續力量以增進良善之政才。至於官吏升遷之標準。就理論上言。則卓異勞績爲官吏升職之獨一根由。苟拘守此義。則遇同級同等數官吏。如有卓異勞績者。辦理升職之時。必非常棘手。欲救此弊。則惟有使羣僚中之在職最久者。膺此擢升之榮。雖然。規定此例升遷之法律。必須異常周密。其最妥善者。爲官署遇有缺出。須由出缺最接近之下僚中之在職最久者。儘先升補。但其在職各項成績均須優美。而在同級同等中。確無出其右者。如此。則成績卓異與任職長久二者並重。故官無倖進。而才不埋沒。否則羣知辦事特別出力。永無超擢職位之希望。但日日素餐尸位。而升遷亦自輪到我躬。於是官吏道德日趨日下。而奮勇服務之熱度。將日降日低矣。

第六章 勞績之考核

定勞績爲官吏升遷之塗徑。則考核勞績之方法。不能不立。否則不知誰著勞績。誰應升職也。夫考核官吏勞績之法。莫如建設一種良善制度。使各官吏服務勤惰情形。用一種有系統的勞績冊以註明。此勞績冊中。不但記載各官吏所處理事務之性質與容量。而其服務之勤勉果決興味方法等。均詳細記入。故官吏之年歲。服務之日月。曾升之職守等。均載入冊中。而此勞績冊之本質。以各項官職之本性而異。有某項官職須考核某項經驗。要使得各官吏所辦事項之性質與容量及其

服務確實之勤惰。可由此勞績冊中顯出爲主義。尙有其他兩種方法。可以表見各官吏辦理各事件之性質者。其一爲定期之報告。其一則不時之稽核也。此兩方法。用之中央派出辦理各省事務之官吏尤爲適宜。蓋各省距離中央甚遠。中央派出辦理各省特別事務之官吏。不能按時按日以核其勤惰。故使用此種方法。使負辦理事務專責之官吏。按月或按季將所辦事件及方法詳細造出報告。咨送中央。再由中央不時簡放大員。按照原送報告爲實地之稽核。查其報告之真僞。以定成績之殿最。此不僅各省中央官吏不敢不奮力向上。而中央爲監督行政之便利計。則此種方法萬不可少也。或謂如此詳細稽查。記載各官吏之行爲動作。下級官吏將有不願意者。殊不知果使政府稽查報告制度之組織辦理能盡善。則結果將適如所料者之反。蓋天下之最足令盡職者灰心而奮往者。怨望者。莫過於下級官吏竭盡心力守職奉公。而上級官長莫由得知。莫由得聞也。使上級官長有詳細之冊簿可稽。則官吏人人各知自奮。以非自奮不足以圖進取。而平素勤勞。從未逃脫長官之衡鑑也。故必有如此規定之勞績冊。而後官吏羣信其升職增俸爲奉職勤勞之結果。而非長官情面之私矣。不寧唯是。設立詳細官吏勞績冊。則官長可免懇託升職之禁擾。使將種種表見官吏勞績制度一概廢去。則官吏升遷。必變爲私人之情誼。或政治之壓迫。而官常將掃地以盡矣。故行政長官有此勞績考核制度。正可藉此抗拒非法之情誼與壓迫。可以明示來求情誼施

壓迫者以國家制定之官吏升遷法規。如升不力之官吏。排擠得力之人員。實爲行政界最不公平之舉。而敗壞官常。其結果必至破壞國家規定之法律。則欲得升官擢之榮者。必先自求合勞績考核冊中之勞績。而拒絕請託者。有法律可據。則其拒絕亦極公平也。著者歷任政府要職。手中升擢人員無數。飽經此項拒絕請託之困難。其唯一方法。惟有示以法律及勞績冊。方可抵禦此非常之壓迫也。

第七章 官等之制定

獎勵治人之種種原則。前已分章討論之矣。但欲使前章各原則完全應用有效。則官等不能不制定之。夫制定官等者。乃將國家所有各行政官職。準其事務之性質。及其責任之所負。共分爲若干確定部類。分類之中。又各定爲若干等級。自上下。統系分明。而對此各官等級。則配列一官俸表。此原則與國家軍隊編制之原則無異。蓋所以使各官吏人人明白其所在官職之地位。其應負之職責。及其應領之官俸也。且全國官等官俸。比照於一有統系之表格。則各官吏咸知其進階之路。則自奮之心油然而生。不寧唯是。官等官職。既已明定。則官吏明知對手爭競者之爲誰氏。奮勞上進之職位其價值如何。故莫不向此目的。自求其中。雖然。官等已定。則升遷萬不可越等爲之。否則官吏向上之心不專。而服務之力量仍將暗墮矣。此官等制定之原則。用之全國大機關。由中央監

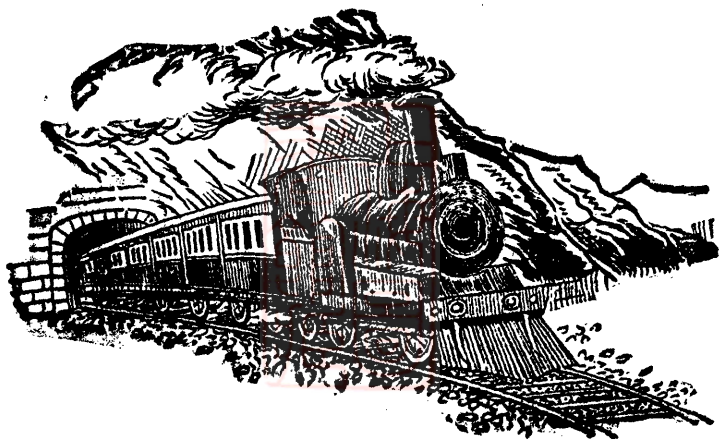
督各省之特別官署尤爲得宜。不過中央官級應比各地方官吏之等級爲重大崇高。則監督指揮之能效方顯。欲取比譬。應參考著者前爲普陀利哥島組織之制。其一爲稅務徵收局官制。全島計分爲六十六征收區。每區設徵收員一人。管理其事。每區官等視事職之重輕。計分八級。級俸遞增。其第一級年俸三千美金。第八級年俸四百八十美金。法定初任官吏祇領第八級俸。而每級出缺。則以緊接下級官吏擢升。擢升之原則。純以勞績與年資爲標準。而成蹟冊之保守等。均嚴格實行。故官吏咸視服務國家爲一種終身事業。不數年間。成效大著。而官吏之勤奮。事務之處理得力。誠有出乎吾人意料之外者。美國海島屬地政務局相繼仿行。而結果亦復非常良善。可見其制度及原則之價值矣。

第八章 結論

以上所述。僅綜論增進官吏服務能率之最大各問題。其他重要問題。各考試官吏及銓選方法。則未常論及之。雖然。誠使本篇對於增進服務能率之方法解釋明析。而國家誠能實心採行之。則於行政機關之組織。及吏治之保障。種種根本大計。亦必不容忽視。故國家各項官職。必有其確定分割之機關。必有其明白界說之職責。必有固定的方法與規程。以統一其辦事之手續。國家各官吏。必知其所處之職位。及希望升遷之途徑。官吏之權利與義務。必用法律正式規定。而嚴格施行之。

私人情面。必滅除。至於最小限度。中央官署。必採用報告與稽查兩法。以編造官吏勞績冊。務使全國官吏處理事務之情形。瞭如指掌。而後指揮監督下級官吏。方有所著手。而下級官吏之對於中央官署之命令。亦不敢不爲有力之奉承遵守矣。總之。設一制度。以官治人。務使其足以激勵全國官吏之得力與善行。而能消滅全國官吏之劣行與不力也。





上海图书馆藏书

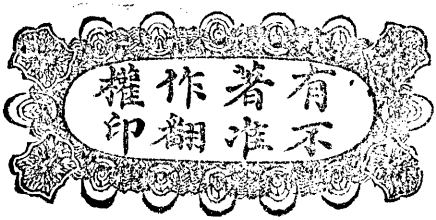


A541 212 0018 8115B

民國八年十月印刷
民國八年十月發行

(中華憲法平議)全一册

定價銀五角



總發行所 上海棋盤街

分發行所

北京天津奉天廣州長沙開封温州長春
漢口南昌南京杭州濟南保定武昌太原
常德福州成都重慶雲南徐州西安汕頭
沙市蘭州衡州貴陽吉林潮州安慶桂林
東昌廈門邢台綏化煙台鄭州梧州
石家莊黑龍江張家口新加坡

著者

美國 章章 羅羅 貝璧

譯述者

豐城 萬兆 芝

發行所

中華書局

印刷者

中華書局

印刷所

中華書局

上海靜安寺路一九二號

中華書局

(一九八七)

779

