

新中國建設學會叢書之八

各國選舉權制度考

序

選舉爲近代民治國家組織之基礎。自其學理上言之，則屬於比較憲法，比較政府之範圍；自其發展上言之，則爲直接民權四權之一種；更自其實施上言之，則又有全國與地方，立法與行政，暨各種公私選舉之區別。歐戰以還，一般民治國家，都已採取國民平等之普通選舉，及比例代表制度；且以國家政治，與國民經濟，日趨密切而不可分離，爲改善其政黨效能起見，進而主張，職業代表，或不比例代表制度。一般憲政之新問題，真可謂如雨後春筍，勃然而興。願各國民治之發展，各有其歷史之背景，與政治之機宜，決無有一定成軌之可循，亦非一時間所能幾及，若不尋源究委，釋要闡微，對此繁複紛歧之人類政治活動，鮮有不目眩神迷，無從窺測者矣。本會同人研究政制，以爲一國政治之進步，皆由漸進而來，因公屬邵泉士君，將各國人民參政之歷史事實，參

序

一

以當時之政治背景，簡單編述，顏曰各國選舉權制度考，以爲研究現行制度之先修課程。余按選舉一事，自來有爲權利，爲職務，之二說：採前說者，主張普通選舉，採後說者，主張制限選舉，然自十九世紀以來，以各國教育實業之發達，民智民生之增進，且以婦女教育職業之同樣孟晉，前人所言，實都不復存在，用能以復古爲維新。願若於各種條件未備之國家，而遂行所不了解之權利，或強行所不可能爲之職務，則其困難之多，不難懸想見之。昔彌兒氏有言，普及教育，應先於普及選舉，旨哉言乎。猶憶德國革命之後，急行民治，全國學校，曾特開專科，講論比較政府，爲時達六個月，然後國民代表，集聚於威瑪，一月之間，完成煌然鉅製之憲法。世必有壇切之研究，然後有適當之措施，固未可因各有主觀而逕棄之也。本書刊佈，聊爲嚆引，期發國人對於憲政研究之興味云爾。

中華民國二十二年八月廿五日

黃郛序於新中國建設學會

574.13

329

2

各國選舉權制度考目次

第一章 選舉之起源

一、希臘

二、羅馬

三、日耳曼民族

第二章 中世紀之選舉

一、大陸方面

1. 商會

2. 國會與第三階級

3. 皇帝

目次

各國選舉權制度考

4. 教會

二、英蘭方面

1. 薩克遜時代

2. 諾曼時代

3. 一一八八年至國會成立

4. 第一次國會至選舉改革

第三章 英國選舉之改革

一、一八三二年之選舉改革

二、一八六七年之第二次改革

三、一八七二年至一八八五年之改革

四、一八八五年後之狀況

五、女子選舉權運動

六、一九一八年之改革

第四章 英屬自治殖民地

一、加拿大聯省

二、澳大利亞聯邦

三、紐西蘭

四、南非聯邦

第五章 美國

一、殖民時期

二、政治權利取得時期

1. 革命期間

2. 十八世紀末期

目次

各國選舉權制度考

3. 十九世紀初期

三、內戰以後

1. 女子選舉權運動

2. 黑人選舉權問題

第六章 法國

一、國民會議與第一次憲法

二、恐怖時代之憲法

三、執政時代之憲法

四、拿破崙時代之憲法

五、欽定憲法

六、七月革命君主之憲法

七、第二次共和之憲法

八、拿破崙第三之憲法

九、第三次共和以後

第七章 德國

一、神聖羅馬帝國至一八四八年

二、普魯士之等級會議

三、普魯士之三級選舉

四、帝國國會選舉之大改革

五、各邦之選舉

六、威瑪憲法

第八章 奧匈並立王國暨承襲土地之新興各國

一、墨德臬克時代

目 次

各國選舉權制度考

六

二、一八四八年後之奧國選舉與民族問題

三、一八四八年後之何國選舉與民族問題

四、歐戰以後

1. 奧國

2. 匈牙利

3. 波蘭

4. 捷克司拉夫

5. 巨哥司拉夫

6. 羅馬尼亞

第九章 意大利

一、薩地尼亞亞德孟憲法

二、一八八二年之改革

- 三、一九一二年之改革
- 四、歐戰以後及法西斯黨治之下

第十章 帝俄蘇聯暨承襲土地之新興各國

- 一、一九〇五年以前
- 二、一九〇五年以後
- 三、歐戰暨革命以後
 - 1. 蘇聯
 - 2. 愛斯多尼
 - 3. 來多尼
 - 4. 立陶宛
 - 5. 芬蘭

各國選舉權制度考

第十一章 日本

- 一、維新以前
- 二、維新憲法
- 三、維新以後之改革

第十二章 北歐諸國

- 一、丹麥
- 二、瑞典
- 三、挪威

第十三章 比利時荷蘭

- 一、比利時

二、荷蘭

第十四章 瑞士

第十五章 西班牙葡萄牙

一、西班牙

二、葡萄牙

第十六章 巴爾幹諸國

一、希臘

二、羅馬尼亞

三、保加利亞

四、土耳其

目 次

各國選舉權制度考

第十七章 南美諸國

一、阿真廷

二、智利

三、巴西

四、一般次重要國家

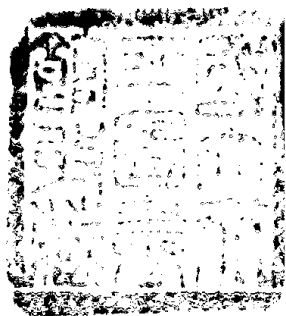
各國選舉權制度考

第一章 選舉之起源

選舉制度，誕生於上古部落民族與城市國家(City State)。

一、希臘

在希臘時代，社會組織簡單，人民視選舉為公民自然的連帶事物，如非與國家脫離關係，決不能拋棄此責。但根據當時之部落觀念，既不認為一種權利，亦不認為一種職務，祇是公民的一種經常必要行為，凡屬公民，必須參與選舉事務。依照希臘人之見解，希臘國由家族推演而來，一人既為家族一份子，同時當然便是國家一份子，國家與人民，不可分離，故人民以公民資格所作為，與以私人資格所作為，亦無從分別。因此希臘人民除奴隸外，必須時時參與種種公共儀典，以提醒各個人與其他羣衆之關係。此種種儀典，又帶出家族淵源之



痕跡。其可追紀者，如公共宴會，斯巴達兵營，公共食堂，會長會議等類，均含極專制手段，國家處處干涉人民日常微細之生活。在此國民不分的制度之下，召集會議，通過法律，選舉官吏，否決政策，暨審判行政官等。

當時選舉方法，係用抽籤決定。雅典人民以為抽籤決定是與上帝商議，抽籤選中之人，出自神的意旨，故應益賦特殊之尊榮，且為民治國唯一可能之方法。自荷馬(Homer)時代，直到羅馬帝國末期，所有教士，全用抽籤方法選舉。又當時行政長官(Archon)其職務兼合教士與官憲，亦用此法選舉。如果選出之官吏，希圖妄行，不合民意時，人民又可以否決其政策，並不必受拘束。任務終了，且可提案受讞，故官吏雖不必因人民否決其政策而出於辭職，然不得不服從人民會議之意旨。

抽籤制度之外，尚有法庭投票，為表示民意之別一方法。此種特別制度，准公務人員，隨時得被最下級公民所控告。法庭根據控告，受理案件，對於被告者得予以懲罰，但不至損壞其威信。例如亞立司德芬，(Aristophon)曾經被控至七十次之多。人民在法庭投票，與在人民會議中投選相同，故按照希臘人民大會之選舉，與法庭之投票，則上古選舉的解釋意

義，極爲廣泛，卽選舉者，乃公民對於管理衆人之事，得以一定手續，表示允諾 (Assent) 或否允 (Dissent) 之權能，而此權能爲公民自然的連帶事物，非行使不可者也。

二、羅馬

羅馬在共和時期，公民範圍，較希臘爲廣，亦由全體公民選舉行政官，制定法律。公民政治職能，概爲平等。惟所用選舉方法，與希臘不同，羅馬人用確實選舉方法，曾有三種機關：

(甲) 貴族會議 (Comitia Curiata) 在王政時代爲貴族三十人之組織，其職權可以選定國王，併賦予最高與終身權力。至共和時代，其職權已經喪失，僅餘管理宗教事務之權，保留遺傳之面目與痕跡而已。

(乙) 百人會議 (Comitia Centuriata) 爲有服兵資格，自由財權資格，與貴族資格之組合。其目的欲調劑階級間之不平，使貴族平民共同參與會議。大部份重要之官吏，都由該會選出。全體公民，亦都有權選舉。然須依照階級次序舉行選舉手續，故其界限仍極清晰，貴族武士，顯然處於優越地位。

(丙)平民會議(Comitia Tributa)設立於共和末年，爲最著名之立法機關。羅馬人全體按照部落，選舉代表，其中四人出於羅馬城，三十四人出於其地各處。當時舊有各機關，仍舊存在。惟各機關之職權不同：宗教方面，屬於貴族會議；選舉執政官，裁判執政官，暨一切最後判決權，和戰問題等，屬於百人會議；選舉保障民權官，親民官吏，下級官吏，屬於平民會議。此外尚有元老院，(Senate)支配一切大計。可見羅馬雖亦有選舉，實與希臘所取組織方法，大異其致。羅馬人之要求，不在直接支配公務，祇在選出執行公務之官吏，故羅馬選舉的意義，已變狹義。

三、日耳曼民族

日耳曼民族之觀念，亦與希臘羅馬相同。以爲凡屬一族之人，必須參與政治事務。然惟年高德劭者，發言始有力量，一般平民，深恐躁率，逾越範圍，不得輕易發言，是以各種議案，均由幾個會長預先提出，在會長會議中討論，商決，然後提交大會表決。人民大會開會時，羣衆攜帶軍器，敬聽辯論，以呼喝爲允諾之表示，以軍器相觸爲否允之表示。此種制度之中心，厥在認年高德劭者爲賢人政治之一點，其後由條頓人移植此制於英蘭。

第二章 中世紀之選舉

中世紀人民視選舉爲一種特別權利，人民參與選舉，僅憑所有之土地，所持之爵位，或所有之利益，並不因爲是「人」，或因爲是「公民」。此種觀念，爲中世紀封建政治之產物。當時人口增加，全體國民不能召集一處開會，古代直接民治，因之而消滅。按照歷史而言，實有大陸與英蘭兩方面之發展：

一、大陸方面

歐洲古代國家，大半均爲城市國家，所有文化與政治，亦均策源於城市，希臘羅馬文化極盛時代，卽是城市極盛時代。自日耳曼民族侵入羅馬之後，城市日見衰落，日耳曼人亦未建設新城市，而回復其農村生活。城市範圍，日漸縮小。至第九世紀，第十世紀，無政府時代，城市管理權，全在主教掌中。日耳曼帝王，又將教區內一切司法，行政，並任命官吏之職權，交給主教。有此兩種原因，人民依賴宗教庇護，主教握持生殺之權，當時殊無所謂選舉。

1. 商會工會與城市議會

十一世紀以後，時局擾攘，日漸平定，城市商務，日漸發達，人口逐漸增加，財產亦隨之增加。經濟狀況之變遷，遂影響於政治制度。向來市民對於教主與大地主之專橫，或敢怒而不敢言，此時既有實力，便用種種方法，或以利誘，或以威嚇，以脫離封建制度之羈絆，進求自治之權利。國王，貴族，教會，互相爭權之時，更予城市之市民解放以絕好之機會，任何方面，欲得到市民幫助，必以種種權利相許。

市民解放運動，首由市民公會發起，根據當時基爾特(Gild)之組織，各基爾特中最富足，最重要者，為商人基爾特，或稱商會。商務發達以後，商會勢力，自然張大，於是市民公會，便以商人為中心，取得全體市民的名義，與封主辦一切交涉。

中世紀選舉權，包括一切公民權利，暨投票選舉之權，範圍頗廣。城市自治權利取得之後，管理權即轉變為富商階級之專物品。為保持此種特權起見，對於商業，或工業，團體之會員資格，限制非常嚴格。例如

(一) 工會中工人，不得享受公民權利。

(二) 人民必須合法出生，不負債，並無廢疾者，始有選舉權。

(三) 在城內居住，並在加入市民各種團體時，繳過登記費，兼有一定價值之土地，或一定收入之進款，始有選舉權。

遇有戰事或瘟疫，人口減少，市民資格，可以減低，但減低之後，多數人民，仍不夠選舉資格。當時市政獨立機關為市議會，市議會議員人數，各城市極不一致，最多者有一百人，最少者祇有十二人。市議會職權，包括管理法庭，選舉市長，徵集兵隊，修理城垣，暨收入各種財富，如森林，河流，橋樑，等費。又設有委員會，處理各種特別事務。委員會數目，亦不一致，有二人，有四人，亦有六人，其所處理事務，如度量衡，房屋，軍務，市場，造幣等，均甚重要。

市議會選舉，用抽籤方法決定，或由滿期議員推薦。各城方法，亦不一律。儀式極為複雜。往往關閉城市，不准市民離城。市政府四周，並以重兵圍扎。開始投票，由市長首先擲骰子三顆，然後各議員依次擲之，由擲骰子最大點與最小點兩人，舉出公民十六個，作為第一次選舉會。此十六個公民，立刻開會，另選十六個公民，組織第二次選舉會，選舉新市議

員。由市議員中，再舉出市長。

十二世紀以前，工人無公民權利，是以工人奮鬥，有二重目的：第一，工人須得到法律承認，有組織會社之權利。第二，達到政治解放之目的。一千二百九十五年，柏恩（Bern）城和解勞工運動，改革政府，將全城分爲四大區域，每區選出一人，組織會議，會議職務，便是於城內各級人民中，舉出二百個市議員。一千三百年，愛米恩（Amiens）城准各工會舉出會長，各會會長再舉出半數之市行政官。工會在市議會中，往往亦有代表，或者由工會另外舉出新市議會，與舊有市議會同時並存。朱的克（Zurich）城政府，完全以工會爲根據，每一市民，必須加入一個有組織之團體爲會員。當時政府有大小兩個議會，小議會由富人團體中舉出十三名會員，與十三個工人會長合組。大議會中，各工會每舉六個代表，與富人推舉等數之代表合組。在朱市克與瑞士其餘城市，每一工人，或其寡婦，均有選舉權。

工人參政與富商大賂相等，可謂已達民治目的。但此種制度，不久漸趨退化：第一，因選舉費用甚大而被選人却不能有何利益。各種職位，全無薪給，而支出甚大，決非一般人民所能賠累。第二，市長職務繁多，責任重大，對內固不易應付，對外代表自治城市，與專制

君王辦理交涉，更爲困難，且極危險。市長每年能領二萬法郎，除去應酬旅行，尚須負擔軍事需用。至於市民，除選舉權外，亦無別種利益，有時非正式參與財政會議，討論徵收新稅，分配稅額，此外實無實益。兩種方面，均不熱心治事，因此城市民治，遂告失敗。

十五世紀，各城市工會之中之老工頭，與富有工人，把持工會權力，自行拒絕學徒與工人加入，因此一般工人之權利，又被剝奪。同時工會會員，變爲世襲性質。因爲工會爲取得政權之門徑，外界有產者，或貴族出身者，亦設法運動加入。各城市漸漸發生反抗工會專權運動，選舉制度，併因之取消。

2. 國會與第三階級

中世紀城市，爲一種獨立城市國家性質。國王僅不過擁有虛位，並無實權。以後貴族因種種理由，失去勢力，而民族國家又漸漸發生，國王方面，感覺半獨立之城市，實不能與君主政體並存。欲圖增加君主權力，統一民族國家，非先打破城市獨立不可。漸之城市獨立自治團體，遂變爲國家行政區域。不過因城市興旺而產生之一般富有階級，(第三階級)其地位並未搖動，國內財產，仍集中於商民手中。原來封建國家國王進款，全恃產業收入與佃戶交

租。而大佃戶卽有勢力之大貴族，並不願意交清款項，動輒拖欠。當國家權力，漸漸集中，國家職務。亦逐漸增加，此種財政制度，卽不敷支配。因此國王取消一切封建時代舊租稅，實行一種新賦稅。十三世紀時，國王召集城市商民，出席全國議會，與貴族教士兩個階級，共同通過新稅。在十二世紀十三世紀時，第三階級偶然有代表出席議會，但至一千三百年後，此種偶然之事，遂成通常慣例。

城市代表出席全國會議，以西班牙爲最早，西班牙議會，亦最有實力。德意志方面，議會種類甚多，其主要者，爲神聖羅馬帝國議會，與漢色聯盟(Hansa League)議會。後者爲各城市所組織，凡在聯盟中之各城，必須派出代表。關於共同事務，聯盟議會有立法權與司法權，並可以用聯盟關防，公佈一切命令。挪威瑞典之議會，其中有城市代表，亦有鄉區代表。總之，十四世紀時，歐洲各國，均認第三階級爲議會中不可缺少之份子。然第三階級人數衆多，決不能如貴族與教士全體出席，於是不得不行代議制度。

代議制度下之議員，教士，與貴族，由國王聘請召集，可以應召出席，或由代表出席；第三階級議員，由主動公民舉出，代表全國人民。一千三百〇八年，法國議會代表，或由普

通選舉舉出，或由選舉城市行政官之選舉會舉出。議會選舉時，選舉資格與被選舉資格之規定，頗不如城市選舉之嚴格，各階級人民，可以任意選舉他人為代表：律師，平民，往往被舉以代表貴族，教士或代表城市。

3. 皇帝

中世紀之代表與國王，其地位不同，其性質亦有相同者。在英法兩國，君主世襲制度，早已成為通例，然在德國，則依然有羅馬風俗，皇帝職位，並不為一個家族所把持，而由選舉會舉出。此選舉會代表帝國範圍以內之人民，並代表當時耶教之社會。先是法蘭克王國 (Frankish Monarchy) 與教會連合後，重新掛起帝國旗號，稱為神聖羅馬帝國，但皇帝職位並不世襲。一千一百二十五年，選舉皇帝時，先由貴族推舉十個皇族，再由皇族中推定三個候選人，然後全體皇族開一大會議，從三候選人中舉出 (Lothar II) 皇帝。十三世紀之末，選舉皇帝之權，移至萊茵河區域三大教主，與皇室有職位之三大貴族手中。其後巴海米亞國王 (Bohemia) 又加入為第七個選舉人。一千三百五十六年，巴海米亞與巴伐利亞 (Bavaria) 爭奪南德意志選舉票，查理第四判決該選舉票應歸巴伐利亞，因為一處的選舉權，應

由該處國王執行。從此以後，選舉人職位，與確定的土地遂發生連帶關係，並且選舉人亦變爲世襲。以後改革，不過加增選舉人數目，永未改變此項原則。在訂定惠斯弗利亞條約時，(Treaty of Westphalia)白蘭登堡(Brandenburg)子爵得到第八票選舉權。一千七百〇八年，漢諾弗(Hanover)得到第九票選舉權。故神聖羅馬帝國皇帝選舉會中，共有九個選舉人。

選舉皇帝之手續，直至十三世紀中才經規定。選舉地點，直至一千二百五十七年以後，才定在弗蘭克福(Frankfort)。同時被選舉者之資格，亦無確實規定，一千五百十九年之選舉，西班牙國王，法蘭西國王，與英格蘭國王，均爲神聖羅馬帝國皇帝之候選人。在最初選舉會中，人數衆多，份子複雜，投票手續，亦無一定規則。選舉結果，並不以票數斷定，而由各選舉人地位與勢力斷定。因此貴族出席與否，與選舉結果毫無關係。選舉儀式，共有三層：第一，由各皇族互相商議，第二，發表被選舉人姓名，第三，讚頌被選舉人。

4. 教會

教會官吏由人民選舉，本爲極古風俗。最初羅馬教皇，本由教士選舉。教士並須將候選

人提出，得到人民同意，方能選定。教民方面，如因選舉教皇，發生爭執，可以上訴於皇帝。十一世紀，十二世紀時，皇帝幾有權可以指定某人當選，某人不當選。利亞第九(Leo IX)爲第一個教皇否認皇帝之選擇權。其後皇帝亨利第四(Henry IV)年少無能，教會方面，即將皇帝選定教皇之權力，完全取消，從此教皇由主教所組織之選舉會舉定。選舉會中，主教數目自二十人以至七十五人不等。一千五百八十六年始規定爲七十人。最初外國主教，亦召集至羅馬，加入選舉會。其後規定一國出席主教，不得超過總數三分之一。此種選舉會，更較皇帝選舉有國際性質矣。

選舉教皇之手續，規定非常完備詳細。爲防止選舉會受人民方面之壓力，各主教可以在羅馬城外開會。又恐選舉會不能即時選出新教皇，各選舉人與外界完全隔絕關係；扣留進款，並限定只准帶從僕一人，起居於一間公共房屋，由窗戶送進飲食；如三天不能選出，食料減至一菜，五天不能選出，祇有冷水與麵包。一千二百六十八年之選舉，用種種方法，均不能選出教皇。甚至折毀屋頂，令各主教露宿三年，然後選出一個教皇。一千五百六十二年，教諭規定投票手續，直至現今，尚無多大改更。

中世紀教會史上，有一種運動，根據人民主權觀念，擬定詳細宗教議會計劃，欲將教會實權，由教皇移到議會。馬西利亞 (Marsigliis of Padua) 主張照中世紀實行之立憲制度，設一議會，代表教會中各區域。議會中代表，須與各區人口成一比例。維廉 (William Of Ockham) 主張每一個初級教區中，設一初級議會。每一個高級教區中，有一選舉會，選舉代表，出席教會會議，教皇即為該會議主席。照此理想的宗教國計劃，教皇與議會，均由教民間接選舉，必須依照選舉會意旨，執行職權。選舉會並可以改正教皇之錯誤，革去教皇之職務，併得懲罰之。此種計劃，雖未實行，却是中世紀立憲制度之精華。

總之，中世紀各城市，祇有基爾特會員，縱有公民權利，不能稱為民主主義，祇是基爾特民主主義。中世紀確無一種一致結合之人民團體，可以代表各級社會，所有貴族，教士，平民，三種階級之利益，亦無共同關係。迨至卡路林琴 (Carolingian) 國分裂，民族的國家，始發現於歐陸之上，然此種國家，仍是資產國家：(Estate State) 基爾特變為貴族團體，一般貧困階級，仍一概排除在外。所謂人民主權觀念，完全烏有。祇在教會方面，尚有一種人民主權觀念，謀救濟宗教方面種種腐敗。但最後宗教方面，教皇逐漸恢復勢力，議會運動

，完全失敗；政治方面，城市議會與國家議會，亦完全消失。專制君主政體，漸漸成立，議會即有僅存亦不過形式而已。

一一、英蘭方面

自第五世紀條頓人中之丹司，(Danes) 盎格爾，(Angles) 薩克遜，(Saxones) 侵入英蘭後即攜帶古代日耳曼民族議會之精神，實行自治。每一村落，自成一村區，有一村區會議，(Township mote) 暨若干選出之官吏。各村落又互相連結，組成百家團，有百家會議，(Hundred Courts) 由各村區選出「正紳」四名，暨各區區長組織之。百家團更互相聯結，組成小王國。王國之內，又有全體人民大會。(Folkmote)

1. 薩克遜時代

第九世紀，英蘭統一，建立盎格爾薩克遜王國，各小王國，改名爲州，各個人民大會，亦改爲州會議。(Shire mote) 然州內自由人民，仍得自由參與會議，由代表國王之州長，代表教會之主教，代表國民之長老，監督召集。其後人口增多，會議不能舉行，始限於州內地主，教士，各區每區選出之紳士四名，百家團選出代表十二名，暨一切官吏爲州會議議員

。州會議之上，更有全國會議，名曰哲人會議，(Witanagemot) 由州長，主教，長老，及王室貴族組織，為大人物的集會，討論各項法律，政治，與宗教事務，並且可以選舉國王。凡一切習慣的改革，軍務，國際和戰問題，土地分配，教會組織，進益，等等，均在會議範圍以內。原來盎格爾薩克遜人之觀念，以為關於重要事務，尤其制定法律，國王必須得到人民同意，或至少與人民商議後，方能執行。

哲人會議之職權與組織，並不確定，與國王之性質，互為消長。強有力之君王，可以指定，某人應得出席，某人不得出席，並且可以廢棄議會中一切之討論。無論如何每二三年必開會一次，以維繫人民之旨。但當時交通不便，一般小貴族雖有權被召出席，亦極不易執行其權力，因此往往缺席，即較重要之貴族，亦有時拒絕到會。據史家所記，九百三十四年召集之哲人會議，僅有惠爾司地方官六人，大主教二人，主教十七人，教士四人，州長十二人，貴族五十二人，連同國王本人，共不過九十二人而已。

哲人會議，早已離開古代直接民治之原則。無論小地主平民，從未選舉代表出席與議，即大地主代表，亦不甚確定，至於城市工商階級，更無待論。但一般自由人民，尚得有權到

會旁聽，哲人會議，從未制定法律，剝奪人民旁聽權利。反之，一般旁聽者之鼓勵，呼喝贊否，往往有影響該會之勢力。由是哲人會議，雖不是全體人民所舉，類於國王之諮詢機關，而按諸事實，則從無英國國王，不與該會商議，或未得其同意，而逕行制定法律。當時人民，確係視爲代表全民之議會。薩克遜時代之制度，有幾種意義，可資敘述：第一，全國組織統一，於國家統一一上，加一層束結。第二，各地方均有各級自治政府，爲英國自治昌明之基礎。第三，各自治政府，均根據代表制度，選舉他人或被人選舉，處理衆人之事，成爲習慣。

2. 諾曼時代

一千〇六十六年，諾曼人實質的征服英國，政治組織，遂生變化。蓋當戰爭之際，英人曾強頑抵抗，征服之後，威廉王(William of Normandy)將所有土地分給隨從暨順從之英人。舊有各村區，變爲貴族之領邑，(Manors)村區會議，百人會議，亦變爲領邑之會議，由貴族召集。又任命自己親信爲各州州長，臨民上而施法權，於是州會議亦歸國王掌握。舊有地方自治權，遂集中於國王。同時爲懷柔人民起見，特許保留習慣，組織，與法律，改

哲人會議爲國王之大議會，(Great Council) 另以隸屬自己之貴族等組織。其後限制更嚴，確成一種封建式之議會。又其後並設有常任顧問院，(Permanent Council) 爲國王之諮詢機關，分掌財政，司法，各種事務，組織各種機關，如度支院，平政院，及習慣法院等，爲茲後英國上議院，內閣，樞密院之藍本。政制上雖關重要，然在民權選舉上，實有退無進。

3. 一一八八年至國會成立

國王大議會，由封建制度漸成代議性質，有兩種主要原因：第一，國王費用日增，而產業大半均已分配於大貴族，不得不別開籌款門徑。第二，各地小地主，農民，與城市商民，財富逐漸增加，適爲國王理財之目標。但徵之已往經驗，人民決不願被國王勢力所脅迫，國王亦決不能強取勒索，祇有先得人民同意，或由國王給予一種優惠，或免除若干困苦，然後人民方肯解囊相助。於是人民納稅義務，遂與選舉代表權利相連併談。一千一百八十八年，亨利第二(Henry II)創徵一種動產稅，卽由各區人民代表規定稅率。一千二百十五年，約翰(John)被貴族威逼，公佈一條自由大憲章，(Magna Charta) 規定各種特別的封建租

稅，非得全國大會同意，不得徵收。然當時所謂全國大會，不過爲全國大貴族，大地主，大主教之會議，並非民選之代表會議。

一千二百五十四年，亨利第三(Henry III)與日耳曼人開戰，欲得人民特別資助，遂命各州州長在州內選派四個正紳，共同商討救濟時艱之方法。一千二百六十五年，貴族與國王衝突最烈時，貴族領袖孟德福，(Simon de Montfort)召集人民大會，名曰巴力門，(Parliament)又推廣代議原則，命除各州代表之外，增添城市代表，每處各派代表二人，參與會議。迨貴族失敗，孟德福陣亡，議會亦歸消滅。但戰勝之國王愛德華第一，(Edward I)不忘抄襲成法，屢次召集人民代表，出席與議。一千二百八十二年，國王召集各州代表，每州四人，許多城市代表，每城市二人，併訓示遵照國王提議辦理一切。次年，又召集會議，其中有貴族一百十人，每州各舉紳士二人，每城市各派市民二人，以建議處理惠爾司土地之方法。一千二百九十五年，又召集會議，其中有天主教二人，主教之全體，較重要之教士，爵士四十八人，三十七州每州紳士二人，一百五十城市每城市選派市民二人，濟濟鏘鏘，稱爲模範會議焉。

十三世紀以後，除封建式之顧問院份子外，加以民選代表，在議會中一致行使職權，得到習慣與法律之承認，是為第一次國會，不復為封建式之法庭，亦不是大地主之會議，却是全國之議會。但此議會中，仍然包括三種階級，——貴族，教士，平民，——此三種階級，各不相謀，單獨討論自己事務，單獨與國王交涉事件。例如貴族與各州代表互相磋商之下，竟自制定不動產法律，而遺棄教士與平民。商會代表，逕行與國王協定增加羊毛關稅，推廣專利權。此時代議制度，幾分為四院。其後高級教士，以宗教貴族資格，與大地主資格，出席於顧問院，而與自然貴族合組一院。低級教士，小貴族，與代表小地主之紳士，代表城市工商之平民，因其共同利害之關係，另組一院。一千三百五十二年，於惠斯敏斯德(Westminster Chepter House)正式結合。一千三百七十八年，普通議院(House of Commons)代表全國各階級，遂被公認。是以十四世紀末期，英國國會，大體已經確定。然在此議會中，城市能否選派代表，全視國王意旨而定，並無確實規定。

4. 第一次國會至選舉改革

自第一次國會以來，英國實有兩種制度，同時並行：

(甲)州選舉 每州選舉代表二人。在十五世紀以前，爲非正式事務，各州自由人民，均可隨意參與。州長召集開會，宣讀諭旨，最先提出州內之大家族爲候選人，一經提出，即可得到羣衆口頭贊同，無須舉行投票方式，因此贊否兩派，不能清算。同時州長又可於提出候選人後，急速閉會，作爲選定，以免反對者乘機另提他人；甚至可以不必召集開會，逕行報告某人業經舉定者。蓋此種制度，雖係成年男子普通選舉，而爲口頭選舉之非正式辦法，大權屬於州長一人，卽謂爲州長選舉，亦無不可。

一千四百三十年，各州選舉，首先受到法律限制；規定人民有自由遺產年值四十先令者，(Fifty Shillings Freehold Property)始有選舉權。按當時黃金對於其他貨物價值特高，年值四十先令，卽已等於中人之產。自此規定，州內選民，僅限於富有之農民，或中產階級。選舉人異常稀少。直至一千八百三十二年改革時，英蘭與惠爾斯兩處，共不過有二十五萬人，比較人口，則三十五人中，僅一人有選舉權而已。

(乙)城市選派 城市是否有代表之權，由國王自由決定。城市選舉，本爲成年男子普通選舉，凡居住城市之自由人民，均可隨意參與選舉市民代表。但市民往往不願供給代表費用

，代表亦視出席國會為畏途，因此反願市長或大戶選派代表。各城市情形，極不一致。若干地方，自行限制選舉資格；杜達（Tudors）司蒂華（Stuarts）兩朝王室，又思控制議會，限制城市選舉資格。一千六百八十八年下議院之規定，或遭廢棄，或經修改。直至十八世紀末期，畢竟未有一定之市民選舉權資格。往往同一市民居住在甲城，有選舉權；居住於乙城，便無選舉權。錯綜紛歧，笑譚百出，茲撮其大概，可有下列幾種資格：

(子) 納稅資格。(Scot and Lot Franchise) 此種資格，以表示富有獨立為要義，限定繳納若干地方稅者，始有選舉權。同時，接受公共賙濟金者，即無選舉權。

(丑) 居住資格。(Inhabitant Household Franchise) 此種資格，最為普通。凡居住該區域內者，都有選舉權。若干地方併不設規定，即旅客當晚到達，次日亦即有選舉權。

(寅) 居屋資格。(Potwaller Franchise) 此種資格，規定一人須居住室內，併有爐灶可以煮炊者，始有選舉權。選舉之前夕，居民可以鋪陳膳席於居屋之前，以證明其選舉資格。

(卯) 別墅資格。(Burgage holder Franchise) 此種資格，有幾處規定必須居住，大多

數則一夕勾留，即可選舉，最爲富人控制選舉之便捷方法。與前三項大不相同。蓋此種權利，可以設法移轉也。

(辰)市長與官吏資格。此種資格，規定非上述人物，不得有選舉權。選舉人可以照例選舉區內大家族，貴族，或將議席售賣於最高價競爭者。

(巳)自由人資格。(Freeman of the City)此種資格規定之自由人，並非一般自由人民，乃是該城有特權之自由人。自由人資格，有取得之條件。市長亦可有權贈與。因此遇到選舉時，市長可以贈與特權於其同黨，或增加自由人之人數，以操縱選舉。自由人之權利，又可以承襲，滿足二十一歲之男子，繼續行使。伊利沙白女皇，(Queen Elizabeth)併特准女子亦有繼承權利。凡與自由人之女子結婚者，亦有選舉權，爲女子之特別特權。因此自由人之女子，往往被禁室內，以阻止與所反對者結婚，取得選舉權。同時，亦有事前佈置，同時與幾個人假行結婚者。自由人權利，可以設計售賣，爲十八世紀與十九世紀一般腐敗現象之一種。

英國選舉法改革以前，確視選舉爲一種特權，設定種種資格，無非爲限制一般人之選舉

權。此外又有一種特質，即國會議席分配，按照歷來情形，係每州出代表二人，至於各州之大小，人口之多寡，在所不論。模範會議時，全國有三十七州，一百五十城市。惠爾斯合併後，增設十二州，每州僅有代表一人，此其一。自十四世紀直至十七世紀，國王可以一紙上諭，指定某城應選代表，某城市不得選舉，往往重要城市，並無代表出席國會，不重要之城市，反有二個代表。在十七世紀以前，截至司帶華朝，市民本不視選舉代表為權利，而視為極重之担負。但至十七世紀末期，國會已掌握政府實權，於是羣衆亟思染指，國王亦思得多席，以謀抵抗勃興之自由主義。國會議席，日見重要。無代表之城市，既表示不滿，攻擊不平均之分配；有代表之城市，更行操縱賄選。其狀態可以簡述：

第一，從前重要城市，都在南部各州。一千八百年後，工業勃興，漸漸移至北部各州。各新興城市，並無代表，僅由維護農民利益之州代表間接代表。反之，南部各州，人口衰落，財富減少，而其代表權利，依然存在。種種偏陂，不勝枚舉，甚至英蘭與惠而斯，有三十六城，每城居民不及二十五人，而各有二個代表。又有幾處，且為一片荒蕪，併一居民而無之，亦各有代表出席。當時國會城市代表，多數代表不滿五千居民之城市

，此種情形，顯然不合常理。

第二，工商中心之城市，既已缺乏代表，有名無實之選舉，俾貴族操縱把持，更予工商以不利。各州選舉區之大戶，有權選派，最爲缺點。有此種種原因，一方面固努力改革運動，他一方面亦竭力維持爭札，兩派相爭，直至一千八百三十二年大改革爲止。

關於一般腐敗選舉之情形，在城市方面，選舉區域，大半爲小城或鄉村，其中人口稀少，有選舉權者更少，再加種種限制，各城市選舉權，祇在幾個人手中。即在較大城市，少數富戶，亦能支配選舉權於同黨，甚至給與傭僕，隨心所欲。照一千八百二十年人民提出之改革請願書，當時國會中，有九十貴族，控制二百席，九十富戶，把持一百三十七席，內閣閣員，把持十六席，合計三百五十三席，均由貴族用壓力，或賄選出來，冒充人民代表。以不到二百人之貴族階級，可以任命國會中過半數之議員，其政治尙可得而問乎？當時政府，欲與貴族聯合，佔據議會中多數議席，以便操縱政治；同時貴族利用有指定議員之權力，與政府作交換之條件，或加封貴族，或獵取官職，或攫奪經濟利益。至十八世紀末期，賣買議席，竟成公開商業，公開廣告，即政府亦可以賤價買進，高價賣出。東西印度公司暴富回國之

僑民，更願出重價，抬高身份，置身議會，結果票價飛漲，每一票由十鎊，漲至二十鎊三十鎊；每一議席代價，由一千鎊漲至三千鎊以至五千鎊。一千七百六十八年，有三貴族競選，最多出至十萬鎊至十五萬鎊，三貴族所費合計不下五十萬鎊，貴族自身，因之破產。

在各州方面，選舉權除四十先令資格外，並不若城市之複雜。把持操縱，比較不易。因此競爭選舉，亦更激烈。當時有選舉權人，視選舉權為一種產業，待價而沽，亦與城市一樣。除此以外，尚有用強力威嚇選民，選舉某人者；亦有用柔力蜜騙選民，選舉某人者；更有集合無賴械鬥，爭奪選票者；甚至有貴婦人用接吻代價，買到選民。威逼，利誘，色餌，無所不至。

綜合各州城市選舉觀之，當時選舉腐敗，政治不堪開問。在此種議會之中，通過種種惡稅，造成美洲殖民地之獨立，宜其失敗。然而英國憲法精神根深蒂固，並不因之搖動，英人又富於穩健進取性質，不事翻覆更易而整理改革，與日俱新。直至現今，猶為世界最民治之國，而溫特沙 (House of Windsor) 王室，固赫然存在。此緣英蘭發展，與大陸發展不同；大陸發展，其來也驟，其崩也疾；英蘭發展，其來也漸，其持也久。選舉制度之良否，因之

政治之良否，殊不在制度之本身，而在國民之程度。中世紀國民程度低淺，縱有基爾特民治主義，不能改善革新，反而消滅。縱有民選議會，亦往往不知自己地位，反而放棄職責，或視爲利藪，被人利用，或藉以鑽營，罔顧大體。自歷史上言之，時代之興思想，誠無可強勉。自國家職務上言之，則教育人民，保持道德，尤爲不可須臾緩之要圖。觀察中世紀選舉，知各種事實必有適於各種事實之先決條件。假使條件不能成立，則事實決不能成立，縱能成立，亦不過目論皮相，門面敷衍。

第三章 英國選舉之改革

英國在中世紀選舉制度之下，政權全入貴族掌握，一般政論家，哲學家，早已反對。一千六百九十年，洛克（Locke）最先主張改革。一千七百八十年，實業家抗議議席分配之不均，不能代表全民利益。即一般政治家，屢由賄選方便之門，得入國會與政府者，亦為時勢所迫，提出改革請願。次年，即有憲政諮詢會之組織，提出要求，如成年男子普通選舉，選舉區域平等，祕密投票，議員薪俸等案。又四年，畢德（Pitt）任首相，亦極力贊助改革，提出議案，取消幾處腐敗選區，允准幾處工業城市代表。但同時，法國發生革命，一種過甚行為，稱為恐怖時代，使英人望而却步。直至拿破崙戰爭結束，改革運動，始告成熟。貴族羅素（John Russell）自行主張平民自由權利，開放門戶。各種小議案，傾向改革，漸次通過。一千八百三十年，法國又發生革命，英國人民，極形激昂，有非遠目的不止之勢。滑鐵盧戰勝者威林頓公爵（Wellington）時任首相，極端保守，竟亦不能支撐而出於辭職。新內閣由葛雷伯爵（Grey）組織，閣員雖多出於大家族，却能誠意奉行真實改革，遂於一千八百

三十一年，提出選舉改革法案。當提出時，國會發生甚大困難，下議院因之解散，另選新院。上院方面，一再反對，否決議案。人民方面亦一再示威，相去革命，亦僅一間。最後國王順從民意，威林頓亦勸告上院通過，於是於一千八百三十二年成立選舉改革法案。

一、一八三二年之選舉改革

一千八百三十二年之選舉改革法案，有幾種重要意義：

(甲)推廣選舉權 此種辦法，係將選舉資格減低，併廢除城市選舉如指名等一切惡例。計州選舉區內，佃戶有耕地年值五十鎊，或業主有產業年值十鎊，卽有選舉權。城市選舉區內，居民有住屋年值十鎊，無論自有或租賃，亦有選舉權。自由置產資格仍舊保留。城市自由人資格，依然有效。選舉註冊，亦同時施行。惟以年值限制之關係，選民增加不能如預料之多，約增二十萬人，等於原有選民百分之五十。工人權利，反而減少不少。

(乙)重新分配議席 此種辦法，取消五十六個最不important城市之代表權利，合併於附近各州。三十城市選區，每區被剝奪一個代表。騰出空席，分配於人口較多之工業區域：計

各大工業中心，分得六十五席，工業發達各州，分得六十五席，蘇格蘭愛爾蘭，分得十三席。按下院議席，本無定數，一千七百〇七年合併蘇格蘭，增加四十四席，一千八百零九年合併愛爾蘭，又增加一百席，改革法通過時，共有六百五十八席。

改革法案雖將資格規定，議席重行分配，對於勞工利益，及各處人口與議席之比例，未能設想，因之貴族富商勢力，仍得保持。西北工業中心所得議席，亦與南部人口稀少之小城市相等。例如五個大城市，有人口一百五十萬，與五個農業小城市，僅有人口二萬二千者，所舉代表之數相同。又如四十個小城市，有人口二十萬，可舉出代表四十六人，同時一個大城市，有人口三十萬，祇能舉出二人。如此，若干區內，每一百人民，可舉一代表。別一區內，則須一千人民，或一萬人，始能舉一代表。則是兩區選舉票之價值，顯不平均。蓋當時工業發達，人口迅速移動，一次規定，決難推行永久。議席分配不均，選舉公開，仍予地主貴族富商以控制優勢。佃戶被業主所控制，勞工被雇主所控制，大學左近出租房屋者，亦被大學所控制。因此種種情形，前功盡棄，即有人主張凡有居屋者，應一律有選舉權。

一千八百四十八年，人民憲章(People's Charter)運動，極形激烈，要求普通選舉制度

，並平均分配議席，每年開會一次，祕密投票。當時法國，意大利，奧國，德國，均已發生革命，惟英國則緩緩進行。一千八百五十四年，國會通過法律，嚴禁金錢賄選，暨一切腐敗方法之選舉。先後共有六七次建議，至一千八百六十七年，遂有第二次之改革。

一一、一八六七年之第二次改革

英國改革之緩進，不外兩種原因：第一，商務興旺，國力充實，人民富有，安於素習，此與各國根本不同。第二，當時有克里米戰事，(Crimian war)英國亦為交戰團體，國內目光，移注外交方面，無暇及此。迨至一千八百六十六年，外交問題解決，選舉改革，頓成重要。自由黨，保守黨，順應潮流，相繼提案。自由黨原議，將城市選舉資格，由十鎊減至七鎊，州選舉資格，由五十鎊減十四鎊。保守黨登台後，竟通過所有城市有房屋之人民，一律有選舉權，但加以居住二年以上及繳納濟貧費之限制。至於年納二十先令以上之直接稅者，另加一權。是以勞工階級，得到選舉權，而同時貴族紳富階級，則更多一權。兩面仍舊相等。最後議決，佃戶租有耕地年值十二鎊者，業主自有產業年值五鎊者，即有選舉權。城市有房屋之居民，並居住一年以上，即寄寓人家者，亦有選舉權。條文中並無雙重選舉，專為

便利勞工而設。結果，選民增加一百萬人，幾視原有選民，增加一倍。在若干城市中，選民增加三倍。又若干城市中，則增加四倍。若干鑛區，竟增十倍。保守黨與內閣閣員，自己莫明其妙，稱爲盲人瞎馬云。(Leap in the Dark)

二次改革結果，城市選民，增加甚多，各州選民，增加甚少。各城市每七人中有一選民，各州則每十四人中始有一選民，因此各州人民，咸覺此制尙欠公允。其次重新分配議席，騰出五十二席，分配於人口繁盛城市。然至一千八百八十四年，尙有五十六城市，每處人口不足一萬，七十三城市，每處人口不足一萬五千。此等小城市，占有八十三席，其表決權乃與代表三十一城市每處人口十萬以上者相等。換言之，代表十萬州民之議員，與代表二百萬城市居民之議員，乃有同等勢力。有此兩種情形，自不免重生弊端，於是又不斷的於選舉法規上從事改革。

三、一八七二年至一八八五年之改革

一千八百七十二年，國會通過選舉票法規，(Ballot act)廢除公開口頭提出候選人之制度，改用祕密投票。關於選舉日期，仍由選舉事務官決定，但必在奉令後一定日期以內。城

市不得過四日，各州不得過九日。選民九人以上其名，可以提出候選人。如候選人數目不超過應選代表數目時，即無須正式投票，宣告當選。如超出應選代表，則必須正式投票，競爭選舉。選舉日期，至少在二天以後，至多不得過六天。惟選票係用無記名方式，由選舉人書寫被選人後，投入票櫃，直待投選完竣，始打開票櫃，當面點視，計算票數。由事務官報告結果，宣佈姓名。大學方面，則尚沿用指名舊法。

一千八百八十三年，國會又通過選舉舞弊法規。規定選舉舞弊之罰則，並限制候選人用費數目。凡二千選民以下之州區，每候選人僅能用六百五十鎊，二千以上，加六十鎊，選民增加一千，費用遞加六十鎊。又二千選民以下城區，每候選人祇能用三百五十鎊，二千以上，加三十鎊，選民增加一千，費用遞加三十鎊。關於費用項目，法律亦有規定，當選議員，須開列清賬，方能出席會議。此種意義，欲減輕負擔，使普通人民得以競爭。

一千八百八十四年，國會又通過議案，劃一城州選舉資格。此次法律，較第二次改革法，更見進步，選民增加二百萬人。

一千八百八十五年，國會又通過議案，重行分配議席，根據各區人口總數，平均分配。

共得一百四十七席，分配於人口較多區域。

四、一八八五年後之狀況

經過累次之改革，尤其連續三年之改革，英國選舉制度，大放光明，可謂完全由經驗中循序而得來。此種制度，行至歐戰以前，並無多大更改，然仍有種種問題，種種缺點，例如：

(甲)選舉表冊編製不完備，法律術語解釋不清楚。如漏編選民姓名，及分別居住與寄寓者，均極繁雜而不確定，因此剝奪不少人之權利。

(乙)居住期限太長。一方面義務重而權利輕，一方面勞工與有職業者，因環境關係，時常移動，不易取得權利。

(丙)法律規定人民必須繳清租稅，方能選舉，致節季營業者，未能納稅，即喪失權利。

(丁)居住解釋，包括住家，辦公地點，與別墅。法律上，三處所在地均可選舉，並無禁止之規定，因此造成複數投票。(Plural Voting)又如持有地產者，與大學卒業者，除本區投票外，均可在有地產區域學區內重投。

(戊)議席分配，原則上應照各區人口比例，相等代表之，然後可以產生一票一價值，(One vote one value)即選票同值之結果。一千八百八十五年以後，議席固定六百七十人，其後各處人口，大有變動，因此頗欠公允。例如歐戰之前，愛爾蘭代表一百〇二人，若比較人口，只應有七十二席。英蘭代表四百六十五席，比較人口，應有五百二十八席。英蘭本部，鄉區，農區之代表又太多；工業區，鑛區之代表又太少。

(己)一區之中，必有方向不同之民意，因此有派別不同之政黨。一區選舉一代表，則全國各派人民意旨，必有不能均等代表之機會，議會亦不能有代表全民之實力。例如一千八百八十六年，自由黨所得票數，超過保守黨六萬五千票，而保守黨議席，超過自由黨一百〇四個。一千九百年，保守黨議席超過自由黨一百三十個，若按兩黨選舉時所得票數，保守黨祇能多十六席。一千九百〇六年，自由黨議席，超過保守黨三百五十四人之多，若按其票數，僅能多九十四席。一區一代表制，專為多數黨而設，不能代表少數意見。蓋代議制度之要件有二：第一，多數黨自應有多數代表，第二，少數黨亦應有相當代表也。

(庚)候選人担負本人之選舉費用，併須與其他候選人，担負公家費用，預付保證金，自一二百鎊以至一千鎊不等。担負增高，普通人與勞工階級，不能競爭，即不能平等。工黨代表，全賴黨的組織，始克競選。

一千八百九十二年，自由黨曾經提案，擬將居住年限，由二年改為三個月；刪除交清租稅條文；廢除寄寓者之限制；專設官吏，辦理選舉註冊。然以兩院衝突，不能通過。一千九百〇六年，自由黨大獲勝利，重行登台，首先通過廢除複數投票權，又被上院否決。延至一千九百十二年，上院否決權受到限制，始提出普通選舉制度議案，取消一切限制。但同時發生女子選舉權問題，自由黨自身不能一致，因此英國男子普通選舉制度，亦不能遽行成立。

五、女子選舉權運動

在代議政治之國家，女子選舉權問題，都如異軍突起。按照民治原則，人民有參與政治之權利，若根據于性別觀念，限制剝奪社會上一半人民之權利，自始難固其說。即從狹義的權利義務觀念着想，則當時大部份英國婦女，亦應有選舉權。

一千八百八十四年，女子選舉問題，已經發生。一千九百〇六年，改革問題復興後，自

由黨一部份贊成女子選舉，一部份則否，不能得到結論。茲後女子發生武裝運動，採取激烈手段，反對政黨之任何主張，要求女子參政，經愛司葵(Asquith)調和折中，於一千九百十二年選舉改革案中，加入女子選舉之原則一條，但各黨對此意見極不一致，同時國際情態緊急，外務特多，無暇處理，馴至擱置。一千九百十四年，歐戰爆發，徵兵出發，人力缺乏，女子亦出服務，除一般工作及救濟外，併任軍火製造等戰時重大工作，於是一般對於女子能力與參政權之觀念，政府對於本國政治改革之觀念，均大為改變，而促其實現，急轉直下。歐戰未終，議會即預備改革選舉制度，俾下屆之議會，成爲真正的人民代議機關。一千九百十六年，兩院組織聯席會議，討論選民註冊議案。(Registry Bill) 一千九百十八年，即根據該報告書，通過人民代表議案法，(Representative of People act) 併制定男女平等選舉制度。

六、一九一八年之改革

一千九百十八年之改革法，將一千八百八十五年以來之問題之缺點，一併解決，其規定如下：

(甲)選舉方面 男子選舉權取得資格：年滿二十一歲，曾經參與歐戰者，年滿十九歲，並在選舉區內居住六個月以上。(現改爲三個月)因職業關係，或因經商用途，而持有年值十鎊之基地者，縱非該選舉區內居民，亦得在該區內選舉。大學肄業者，併得在大學區內選舉。

女子選舉權取得資格：年滿三十歲，或爲公民之妻室者，除寄寓人家者無選舉權外，與男子完全相同。

選舉冊，每年編製二次。愛爾蘭每年編製一次。大學方面，聽憑大學當軸辦理。大學選舉，用比例代表制。全國選舉，同日舉行。(大學除外)不能到場選舉者，得託代表投票。一人在一區內，不得二次投票，其因職業，暨大學權利，必在別區內另行登記。

此外關於選舉之公家費用，不再由候選人担負，而由政府担負，中央政府與地方政府，各負其半，選舉事務官之費用，由財政部支付。各候選人須交出二百五十鎊之保證金，選舉完竣後，仍可領回。惟如得票不滿總票數八分之一者，則不得領回，設充公用。又候選人選舉費用，亦重新規定，照各區選民數目多寡爲標準：在州區，不得過每選民七辨士之比率，在

城區不得過每選民五辨士之比率。

關於稍極限制資格，規定不論男女，凡（一）未成年人，（二）非本國籍人，（三）宣告破產人，（四）瘋狂病者，（五）癡默者，均不得選舉。貴族有權出席上院，亦不得參與普通選舉。特公家調濟者，不喪失其權利。選舉舞弊者，法庭得臨時剝奪其權利。又（一）未成年人，（二）教會教士，羅馬天主教士，（三）政府工作者，（四）地方官，（五）選舉事務官，（六）貴族，均不得被選為下議院議員。此外被選舉權，男女亦屬平等。

（乙）議席方面 每次改革，均重新分配。此次按照人口，增至七百〇七席，每一議員，代表七萬人口，然愛爾蘭議員，則僅代表四萬三千人，仍不得為平均分配。一千九百二十二年，南愛自治，另設議會政府，議席減至六百十五人，包括北愛十三席在內。

此種規定，將數百年來遞傳之限制選舉制度，除一般國家通有之最低必要限制外，完全剷除，而成立成年男子普通選舉制度。惟女子選舉，尚設有三十歲年齡，及寄寓人家者不得選舉之兩項限制，男女之間，未能平等，在當時之意義，或為戰後人力大受損失，如果男女等次不分，女子將大大超出男子數目，為保持政治上之男性起見，不得提高資格。旋遭婦

女界反對，因此一千九百二十八年，保守黨提出男女平權議案，(Equal Franchise Bill) 兩院均予通過。從此男女選舉權，資格完全相同。可知英國男女平等普通選舉制度，成立猶不過五年也。

一千九百十八年改革之結果，選民增加之數目，超過前三次改革合併增加之數二倍有餘。計一千八百三十二年，第一次改革，增加選民五十萬人。一千八百六十七年第二次改革，增加選民一百萬人，一千八百八十四年第三次改革，增加選民二百萬人。一千九百十八年最後改革，則增加選民有八百萬人之多，視原有選民，亦增一倍。一千八百三十二年，每三十二人中有一選民。一千八百八十年左右，每二十四人中有選民。一千九百十八年，每三人中，即有一選民。新增選民之中，約有二百萬爲男子，五百萬爲已嫁女子，一百萬爲未嫁女子，全國選民總數有一千六百萬。

男女平等普通選舉制度成立之後，選民又增加五百萬人以上。據一千九百三十年之統計，英蘭惠而斯兩處，共有選民二千五百七十三萬人。其中男子占一千二百十萬人，女子占一千三百六十三萬人，女子超過男子一百五十三萬人。平均二人中有一選民。

綜觀英國選舉制度，概係漸進精神與協調性質，從不趨向極端，亦不澈底建造，專務斟酌損益，適合時宜，此爲特質。例如複數投票權，改爲職業基地選舉資格，與大學選舉資格，保持雙重投票權，但同時全國選舉，同日舉行，此項權利，除大學外，並不能充分行使。反之，學府尊嚴，尙特別尊重。又如議席分配，一票一值之原則，亦用調和方法解決。愛爾蘭問題未解決前，議席分配，固有缺點。愛爾蘭問題解決之後，雖人口增減異常，經過一定期間，必須重行分配，始得產生公平效果，亦未有所規定。又如比例代表制度，終未採用，全國民意，僅憑多數黨代表。制度上均感不足，而實事上則運行不息，異常健全，此又可見政治之良否全在人民程度之高低，而不僅在制度之本身。

第四章 英屬自治殖民地

英國殖民地，遍於全世界，依其性質，可分三種：

(一) 皇室殖民地。其政權全在英國政府，殖民地人民無自治權利。

(二) 有代議制度而無責任政府的殖民地，人民有選舉權利，但行政官由英政府任命，對於人民代議機關，並不負政治上的責任。

(三) 有代議制度與責任政府的自治殖民地。行政方面對於人民代表負責，政治組織模倣英國制度。本章所述，即指此類。

自治殖民地中最重要者有四：即加拿大，(Canada) 澳大利亞，(Australia) 南非洲，(South Africa) 紐西蘭 (New Zealand)。名稱上均是英國殖民地，實際上完全自治。除紐西蘭外，三個殖民且均係聯邦式的共和政府。在此種殖民地中，其選舉制度最合於民主主義。

一、加拿大聯省

一千八百六十七年以前，英國在北美之殖民地，共有五處：即昂太利亞 (Ontario) 與奎白克 (Quebec)，或稱上下加拿大，紐絨綸司維克 (New Brunswick)，諾伐司考的亞 (Nova Scotia)，愛德華島 (Prince Edward Island)，紐芬蘭 (Newfoundland)。各殖民地對於英政府殖民政策，本不滿意，一千八百三十年，幾乎發生革命。英政府遣派特漢姆 (Du Ham) 實地調查，結果報告主張設立自由立憲政府。英政府即採用其主張，改採寬大政策。但各地方除昂太利亞與奎白克有一種聯合外，並無一種共同組織。英政府並順從殖民意志，於一千八百六十七年通過英屬北美洲法案，允准北美洲殖民地組織一個加拿大聯省自治地區，名曰 (Dominion of Canada)。北美洲法案，即為加拿大聯省憲法。以後各處加入組織，共有九省。加拿大聯省憲法，由加拿大人自己擬定，送交英政府批准。依照該憲法，加拿大為一聯省政府，其主要機關為聯省議會。關於地方政治，另有各省議會。其所採用分權方法，恰與美國相反：各省政府職權，列舉在憲法之內，聯省政府職權，則概括一切。行政方面，由英王任命總督，為名義上之首領。

加拿大聯省係採兩院制：有一上議院，一下議院。上議院議員由總督選派，終身任職。

被派資格，須出生或歸化公民年滿三十歲，並有財產四千金元。照原來規定，共有八十七議席，分配於各省議席不等，計最多者有二十四席，最少者祇有三席。一千九百十五修改憲法，將上議院議席，增至九十六個，增加西部各省，如孟納脫白，(Manitoba) 薩加倚溫，(Saskatchewan) 阿爾白塔，(Albata) 不列顛哥倫比亞，(British Columbia) 之議席。一千九百三十年，共有二百四十五席，昂太利亞最多，八十二席，愛德華島最少四席，極北一席。此種制度，與美國聯邦澳大利亞，聯邦均有重大區別。後者之上議院，均採代表地區主義，各邦代表權，無論土地大小，人口多寡，均屬均數。前者之上議院，則代表數目，既參差不等，且由總督選派。

下議院議員共二百二十一個，任期五年。按照各省人口多少分配。其分配方法，係固定奎白克應出代表六十五人，作為標準，然後決定各省應選代表數目。例如一千九百〇一年戶口調查，奎白克六十五代表比較該省人口，每一議員代表二萬五千三百六十七人。此數即為各省議員應選出之標準。又如一千九百十一年戶口調查，奎白克議員代表三萬〇八百十九人，一千九百二十一年代表三萬六千二百八十三人，其餘各省議員數目，即照此標準增減。

加拿大選舉資格，甚不一律；凡有選舉省議院議員資格者，卽有選舉聯省議員之資格。各省選舉資格不一致，故聯省議員選舉資格亦不一致。在奎白克省有上下兩院，人民須有不動產，或年得進款，或動產，自一百金元至三百金元，並在選區內居住五個月以上，始有選舉權。教士除外，不在此限。在諾伐司各的亞，與紐絳綸司維克兩省，係一院制亦有同樣的財產與進款資格，並須居住滿足十二月。三省併限有若干程度之智識能力。其餘各省均係一院制選舉資格，均甚簡單：卽凡男子滿足二十一歲，滿足居住年限者，卽有選舉權。惟居住年限，各省不同，最少者祇有一個月，最多者十二個月。女子選舉權，現亦與男子完全相同。複數投票權，法律明文禁止。選舉表冊，亦曾經過困難問題。現由各省政府編製，受聯省政府監督，不得逾十二個月之久。各省選舉，聯省選舉，一律適用。如果省選舉冊過時不適用，聯省政府担任編製。凡聯省選舉註冊費用，均由聯省財政部開支，選舉時之費用，亦由財部負担。故加拿大人民與候選人，均免去選舉上一切之費用。全境選舉，同日舉行，自上午九時至下午五時，爲投票時間。選舉舞弊法，亦嚴格規定。但候選人於選舉時正當用款，並無非法行爲者，不受法律限制。

一千九百三十年，法律並規定婦女有選舉權，及被選舉權，與男子同等，惟在奎白克省，一千九百三十一年法律規定，已婚婦女，始與其丈夫享同等權利。

二、澳大利亞聯邦

澳大利亞於一千七百六十八年至一千七百七十九年間，始經航海家發現。一千七百八十七年以後，爲英國罪犯充軍區域，文化不到之地，歐人稱爲無人之地。(No man's Land) 罪犯拘留期滿之後，政府卽授以小塊土地，使從事於小農生活。同時有大批英人，自動移入，漸漸阻止母國繼續輸送罪犯。十九世紀下半期，英國遂停止輸送。

澳大利亞羊毛與皮革出產豐富，且自一千八百五十一年以後，又發新金礦，於是六個殖民地中，人口財產均迅速增加。且凡移居澳大利亞之人民，均係純粹盎格爾薩克遜種，故其政治發展，又純是英格蘭式。

六個殖民地爲新南惠爾斯，(New South Wales) 維多利亞，(Victoria) 昆斯蘭，(Queensland) 南澳洲，(South Australia) 西澳洲，(West Australia) 塔司曼尼亞，(Tasmania) 一千八百五十年時，除西澳洲外，五個殖民地均已實行立憲自治政府，與責任

內閣制度。一千八百九十年，西澳洲亦做行此種政務。末後一千九百年，各殖民地又聯合組織聯邦自治殖民地。英國國會順從殖民民意志，即批准澳大利亞聯邦法案。次年，西澳洲亦行加入。遂於一千九百〇一年正式成立。於半世紀間，由罪犯充軍海外遼闊之地，變為極大的民治地域。從此各殖民地改稱為邦。各邦地位，與美國相同；將重要職權委託聯邦議會。行政方面，與加拿大相同；由英王任命總督，為名義上之首領。

澳大利亞聯邦採兩院制。上議院議員三十六人，平均分配各邦，不論人口多寡，地域大小，各舉六人。任期六年，整個投票，表決一切，每三年改選半數。如兩院衝突，無可調解之時，總督可以解散下院，由人民另行選舉。

下議院議員七十五人，任期三年，按照各邦人口數目分配，約為上院之三倍。每選舉區選民數目，須約略相等。每屆選舉，須重行劃分選舉區域。祇兩邦有定期劃分選舉區域之規定。劃分選區時，行政方面，須注意各處地理上之特別狀況，交通方法，暨選民投票之便利。各區選民數目，不必確實相等，但平均計算，不得相差五分之一。

聯邦選舉資格，與各邦選舉資格相同；即凡有選舉各邦議員資格者，即有選舉聯邦兩院

議員之資格，迨後聯邦議會規定統一選舉法，劃一全境選舉資格：即凡英國人民，不論男女，土生，或入籍，年滿二十一歲，並在境內居住六個月以上者，均一律有選舉權。被選資格，須土生公民，或歸化五年以上之成年公民，並滿足三年之居住條件。新加入之北部地方之議員，不准投票，但得參加辯論。

澳洲土人，無選舉權。複數投票權，亦有明文禁止。選舉註冊與編製表冊，利用英國經驗，規定極為完備。由聯邦置一總選舉官，并在各邦各選區內，均置選舉事務官，專司選舉事務，事權制度，均極專一。

世界通行之無記名投票選舉，即首創於澳大利亞，稱為澳大利亞西式投票。(Australia nBallot)故其方法與各國相同。此外又有一特點：即規定選民不能親自出席投票者，得由郵局投遞選舉票。此種制度，稱為缺席投票，(Absent Voting)比較母國之得派代表投選者，(By Proxy)尚進一步。此種規定，本為便利女子與病者而設。凡女子因家政忙碌，或別種理由，不能出席投票者，得呈請該區選舉官，發給郵政選舉票，自行填寫，寄送選舉官，但須證人證明。祇須無錯誤，即作為正式選舉票，與其餘各票，同樣計算。其後無論男女，凡

因疾病等情，亦能同樣請求，辦理。（英國於戰時便利戰場上軍士起見，亦有此種規定。）其用意乃不使喪失權利。

在昆斯蘭邦，選民在選舉票上，併可指定其第二，第三，第四，等選擇。凡選舉結果，無人得到顯然之多數票時，則票數最多之兩個候選人，亦能遞補。其用意乃欲避免重新選舉之手續與時間。

澳大利亞又有極嚴格的選舉舞弊法。上議員候選人費用，不得超過二百五十鎊。下議員候選人費用，不得超過一百鎊。違犯選舉舞弊法之處分，為二鎊至二百鎊之罰金，及一個月至二年之拘禁。聯邦政府之最高法院，有權受理選舉上各種之案件，或移送於各邦法庭審理。法庭判決，為最後判決，不得上訴。候選人如有行賄或威嚇等情事，一經查明屬實，並即由法庭宣告選舉無效。

三、紐西蘭

澳大利亞鄰近之紐西蘭島，於一千八百四十年歸入英國。一千八百五十二年，即設立議會政府與責任內閣制度，成為自治殖民地。按照該年英國會通過之紐西蘭立憲議案，該島共

分六省後爲九省，每省有一民選議會。一千八百七十六年，省制取消，全島統治。行政方面，由英王任命總督，爲首領。

紐西蘭亦採兩院制，一爲上議院，一爲下議院。上議員三十五人，由總督選派，任期七年。下議院議員八十人，任期三年。按照人口，平均分配於各區。每次戶口調查完竣，表冊編製後，全境分成相等之選舉區。每區舉出一個議員。但人口稀少之鄉區，另加一種相當待遇方法：即除其人口實數外，再加出百分之二十八之虛數。全島分成南北兩部，每部有一委員會，專任該部各區之選舉事務。

一千八百七十年時，英國選舉法繼經二次改革，選舉資格尙極複雜，紐西蘭即實行成年男子普通選舉制度。一千八百九十三年，議會又通過選舉改革法，推廣選舉權於成年女子。以後凡屬英國人民，不論男女，滿足二十一歲，並在境內居住一年以上，選舉區內居住三個月以上，一律有選舉權。惟本地土民，無選舉權，但亦有四區可出四個議員於議會。複數投票權，亦有明文禁止，選舉同日舉行，自上午九時至下午六時爲投票時間。全島人民，休假半日。並且選民如果因事外出，不能回到本區投票，可預先呈請政府，准在別處投票。選舉

一切費用，亦由國家負擔。候選人費用，不得超過二百鎊。

四、南非洲聯邦

南非洲殖民地，原有兩處。十九世紀之末，布爾戰後，(Boer War) 併入荷蘭人所組兩共和國，改作英國殖民，共有四處。一千九百〇六年，各殖民地均有自治之責任政府，殖民均有同等之政治權利。一千九百〇九年，英國會通過南非洲法案。一千九百十一年，遂成立南非洲聯邦自治殖民地。

南非聯邦，包括好望角，(Cape of Good Hope) 那耳耳，(Natal) 脫來司范耳，(Transvaal) 與奧林治自由邦。(Orange Free State) 聯邦行政權，亦授予英王任命之總督。另有選派之行政院，協助總督，執行行政事務。

聯邦採兩院制。在聯邦範圍以內，聯邦議會有最高職權。純粹地方事務，仍由各邦自理。照憲法規定，各邦行政立法事務，由各邦議會辦理。但各邦所訂法律，如與聯邦法律衝突時，聯邦議會可以隨時取消之。

聯邦上議院議員四十人，由各邦議會舉出三十二人，每邦八人，其餘八人，由總督選派

，以代表非歐洲人之民意。下議院議員一百三十人，由各邦人民分區選舉，但並不根據人口數目，平均分配議席，而由憲法規定。計好望角五十一人，脫來司范耳四十五人，那坦耳，奧林治自由邦，各七人。憲法並規定如果各邦白人增加，則議席亦可隨之增加，直至代表總數達一百五十人爲止。此一百五十議席，再按照各邦白人數目，重行分配。一千九百二十七年，有一百四十八席。計好望角五十八人，那坦耳十七人，脫來司范耳五十五人，奧林治十八人。

第一次選舉時每邦分成若干選舉區。各區選民數目，大約相等，每區各舉代表一人。各區界限，由特別委員會劃定。人口相差，不得逾法定標準百分之二十五。每五年舉行一次人口調查，每次調查之結果，各區人口，如有增減，須重行劃分選區。

上議員被選舉資格除總督選派外須爲本國公民。年滿三十歲，居住五年，並有財產五百鎊。第一次選舉由各邦議會舉出，任期十年。但第二次選舉，卽照比例代表。下議院議員，由各邦人民選舉，其選舉及被選舉資格，多含有地方暨種族觀念，並無一定；在好望角，白人與黑人，有同一之權利；在其他各邦，黑人多無選舉權。但好望角與那坦耳，均有財產資

格，且極力反對男子普通選舉。因此，聯邦議會選舉，亦不一律。但已經得到權利之黑人，却得到法律之保障，各邦並不剝奪之。至被選舉資格，須為本國成年公民，居住五年以上者。

好望角選舉權取得資格，須男子滿二十一歲，並居住值七十五鎊之房屋。在好望角城，住屋價值祇須二十五鎊，但須居住在一年以上，並在選區內居住三個月以上。又選舉註冊前十二個月，得有年俸五十鎊以上，除去飯食二十五鎊以上，亦有選舉權。惟選民必須係原籍，或已入英籍，又必有能力書寫自己姓名，住址，與職業。（指黑白人同權利而言）

脫來司范耳與奧林治兩邦，選舉資格大略相同，並無好望角之嚴格，但兩處黑人均無選舉權。凡英籍男子，年滿二十一歲，無下列諸款之情形者，有選舉權：（一）在軍營中服務支薪給者（二）因犯幾種特定之罪而曾經監禁者（三）在選舉註冊六個月以內曾受公家賙濟金者。至居住限制均為六個月。除去黑人不計，此二邦可謂已經實行男子普通選舉制度。

那坦耳選舉資格，亦如好望角，以財產為標準。但如人民有長期之居住資格，或低額之確定進款，或成年男子有土地或房屋價值五十鎊者，均有選舉權。黑人在法律上並未規定無

選舉權，但規定凡受特別法律保護，或特別法庭處理之人民，不得選舉，即指黑人而言，故黑人選舉，僅有少數例外。又有一種法律，規定凡無代議制度國家之人民，或其子孫，除非總督特准，均不得選舉，則專係對待印度人而設者。

一千九百三十年法律，婦女年滿二十一歲均有選舉權。財產，工資，資格，一律廢除。

綜觀英國各殖民地民治之迅速發展，約有幾種原因：

第一，環境簇新，無歷史背景。殖民地人民，大半自英國遷移而來，自始即有母國之代議式自由政府觀念，而無遞遺專制之束縛，故其政治，能應順社會平均發展，採用歷史上思想與實施之結合，而不必經由歷史上悲慘之經驗。

第二，英國因經驗教訓，改取寬大政策。自苛稅逼成美國獨立，英政府深知高壓政策之非計，改取放任主義，聽憑殖民自行解決政治制度與選舉之問題，英國僅於名義上保留君主主權，而迎合民意，代設議會。晚近以來，各種新制度，新觀念，往往由各殖民地先行發覺，先行試驗，於是各國暨母國先後採用，可見英國人民雖守舊，離開歷史背景，亦能一變性質，迅速順應時勢。

第三，生活關係，經濟狀態。在英國本國，大多數議員出身貴族，或地主。階級觀念，根深蒂固，積重難返，以致改革進行，極形遲鈍，必不得已，亦必調和而後已。在殖民地，雖亦有勞資爭執，但草萊新闢，致富極易，昨日之勞工，往往爲今日之資本家，人民在社會上之地位，變化迅速，階級利益，不易堅立。且出身相同，至少具有一種同情心，故如紐西蘭之女子選舉，各殖民之普通選舉，在英國戰後改革之前數十年，早已實行，此則新興國家與老大國家，順逆難易之別。至於白人黑人，毫無共同之點，其排拒本無足怪。反之，苟有共同協調之點，自無所用其顧慮。

第五章 美國

十七世紀時，許多英國人民，移居北美，在北美組織殖民地政府，仍受英王統治。美國革命，推翻英王勢力，並未根本廢棄舊有制度。故其組織制度中，均有英國遞遺之習慣與思想，決非北美本土之產物，所謂傳統的觀念者是也。惟改革當時之領袖，與英國欠缺同情，因此沿襲同一之原則，產生不少異樣之結果。

一、殖民時期

美國革命以前，共有十三個殖民地，依其性質，可分為三類：

第一類為特許殖民地，(Chartered Colonies)得有英王之特許狀，如康納的克，(Connecticut) 羅特島，(Rhode Island) 麻沙朱臣。(Massa Chusetts)

第二類為地主殖民地，(Proprietary Colonies)為幾個大地主之私產，如本薛文尼亞，(Pennsylvania) 特拉華，(Delaware) 馬麗蘭。(Maryland)

第三類為王家殖民地，(Royal Colonies)包括其他七處，均歸英王直接管轄。

此十三處殖民地性質雖不同，內部組織則大略相似：即每一殖民地設一總督，一立法機關，上下兩院，一司法機關。此種三權鼎立之政府，爲美國政治之特質，不在本問題範圍以內；惟各種機關組織方法，各處不同，因之發展亦異殊。

行政首領，——總督——在王家殖民地，與麻沙朱色特許殖民地，皆由英王任命，可以選派各該殖民地之上議院議員；召集，停止，或解散，下議院會議；併否決議會議決之法案，掌握立法上各種職權。除財政上受議會制裁外，幾無所限制。惟麻沙朱色之總督，並不能選派上議員，其立法機關之組織與權力，由特許狀規定。羅特島與康內的克兩殖民地之總督，由各該殖民地間接選舉，每年改選一次。間接選舉之方法，係由前任總督，上議員，及各市，各鎮，各地方，之代表，合組選舉團，(Electorate)由此選舉團內舉出之。至地主殖民地之總督，則由地主選派，而受議會監督。

各殖民地除本薛文尼亞採一院制外，其他十二殖民地，均採兩院制：一稱上議院，(Upper House) 一稱議會。(Assembly) 上議員在王家殖民地，由總督選派；在地主殖民地，由地主選派；在特許殖民地，由人民間接選舉，如上述。惟各議會議員，則概係民選。

各殖民地之選舉權與被選舉權，極不一致。在南部各殖民地，凡成年男子並有居家者，均有選舉權，與英國當時城市選舉制度相同。北部各大城如紐約克等，亦倣行此制。其他各殖民地，則採英國州選舉制度，凡持有若干土地者，始有選舉權。此種限制，以下列各種方法表示：

(甲)土地之金錢價值。

(乙)每年收穫之利益。

(丙)土地之面積。

紐英蘭與紐約克歷史上，至少一部份保留英國四十先令自由置產資格，為選舉權之選擇方法。南卡羅立那(South Carolina)規定須有土地五十英畝，始有選舉權。但每一自由殖民一次承領管業，至少即有七十五英畝，故早期財產資格之意義，與英國根本不同。殖民稀少，土地取得極易，實際等於普通選舉。佛及尼亞(Virginia)與曼麗蘭，本准居民一體選舉，於一千七百六十年後，始相繼廢棄，改用財產資格。

被選舉資格，各殖民地亦不一致。例如南卡羅立那，須有土地五百英畝以上，並蓄奴隸

十人，或有動產不動產總值一千鎊以上。紐傑森 (New Jersey) 須有土地一千英畝。喬其亞 (Georgia) 須有土地五百英畝。

一千七百六十年後，各殖民地相繼改採私人財產資格，代替土地財產資格。十三殖民地中九個殖民地，規定自十鎊以至五十鎊不等。此種變遷，大半因殖民增加；原領產業，因承襲而分割；或契約傭工，滿期後購入土地；種種關係，產生大小不同之階級利益；土地資格，不足復為標準。同時工業勃興，其他財產，乃應運而生。

殖民地選舉權，除土地財產資格與私人財產資格外，尚有宗教資格。紐英蘭最初殖民，本為清教徒。(Puritans) 因欲保持其宗教觀念，才移植於新大陸，故凡非教會會員，皆不得選舉。紐英蘭外，佛及尼亞與本薛文尼亞，規定必須有優良之德性者，始有選舉權；四個殖民地，並規定凡不信「耶穌為上帝之子，人類之再造者」之信條者，即取銷其權利；七個殖民地，均限選舉權於新教徒，排斥羅馬天主教與猶太教。此種限制，可以反映英國共和時代 (Cromwell's Commonwealth) 之政治狀況。最初，殖民七人以上，可以設立教會，選舉牧師。迨一千六百三十五年，紐英蘭殖民地開始禁止非正式團體之設立，僅僅已經認可之

教會會員，始有選舉權。此種限制，取消不少人之權利。一千六百五十年，一千六百五十七年，一千六百六十三年，又迭次修正，非但須爲正式成立之教會會員，且須時常到會參與禮拜者，始有選舉權。於是各方大起反對，英王派遣四使者實地調查，准非教會會員，對於宗教有純正觀念者，一體投票選舉。但各殖民地陽奉陰違，尙命提出全城教士簽具之文件，以證明其優良之德性，最後一千六百九十一年，英王下令，永遠撤消，於是選舉上之宗教限制，始告消滅。

關於選舉方法，最初殖民散處各方，不常集合，每年選舉，視爲大典。選舉日期，在紐英蘭山法律規定，於五月及十月兩次舉行；在紐約克以南，則以命令指定。當局爲使命令廣達民間起見，於三星期前，卽張貼告示於教會大門，釘立標語於樹上，或入城大路之側，並由教士於教會中宣讀，地方官按戶宣講，或在中心街市朗誦。各殖民地有種種不同之發展：

(甲)選舉票 各殖民地選舉，多用口頭表決，或舉手表決。在佛及尼亞，地方官並親至民家，代爲記錄欲選之人，俾不妨礙其農作。在地主殖民地，則設選舉棚，有書記官掌理選舉票冊，旁立監察人。票冊上列載候選人之姓名，對方書寫選舉人自己姓名，一一進行，直

至所有選民，全已通知到場，或三次於法院大門高唱結束後，始告完竣。選舉結果，由地方官與所有選民，或三四著名人物，簽字具結，證明確實。惟在紐英蘭，則於一千六百三十四年，即用選舉票選舉總督及議員。麻沙朱色殖民地，並以紅人之大豆，或玉米，選舉。以自者為贊成某人之表示，黑者為反對之表示。以後亦用紙票，列載二十候選人之姓名，由選民於各個姓名之下，自行標劃，不必具名，以保持選舉秘密。但其缺點則不負責任之選民，往往一投再投，票數超出人數。（一千七百十五年，羅特島遂規定選舉票必須具名，然以公開關係，一般人均感不便）但較王室殖民地之口頭選舉，(Viva Voce)已為進步。一千六百七十六年，一千六百八十三年，紐傑賽，本薛文尼亞，相繼採用選舉票。各殖民地亦遂漸引用。一千七百四十四年，卡羅立那又規定選舉票箱一定之尺寸，及固封票箱一定之手續。其他各殖民地，又有分別候選人之投票方法，及分別票箱之計算選票方法，以免去必須書寫。惟紐英蘭，則必須書寫，不能書寫者，祇得請人庖代，因此選舉票上，亦發生不少弊竇。一千七百〇六年，本薛文尼亞規定，選民可以自由決定使用選票與否；如用選票，則地方官於投票時供給選舉票；如不能書寫，則選舉監察人可朗誦各候選人姓名，徵得選民同意，作為

選舉。如確實不願用選舉票，則無論識字能寫與否，亦得放棄秘密之權利，而用口頭選舉。

(乙)預選 照英國制度，向係選民請求，(Petition)或單獨提議候選人。在紐英蘭，則有一種特別提名之制度，稱爲預選。(Primary Convention)麻沙朱色規定於選舉之前一年秋間，先由選民自書二十候選人之姓名，並將選舉票公開陳列過冬，直至次年四月，由一代表持往都城，檢點票數，將得票最多之二十人，佈告爲該殖民地之候選人。然後正式選舉時，由選民就候選人中選舉議會代表。

(丙)代表投票 照英國當時法律，選民必須親自到場投票。代表他人選舉爲非法行爲。紐英蘭爲適就自然環境之關係，准人民於不能到場投票時，得託代表代行職務。此種辦法，爲他日完善代議政府之基礎。按當時殖民缺乏地方組織，人口增加，地域擴大，全體人民，不能集中投票；道路稀少，交通不便，又時有紅人襲擊之危險。一千六百三十四年，採用選舉票，同時並准委託代表投票。不久紐英蘭各殖民地，即全部倣行。此種制度，在美國選舉改革上，殊有顯著價值。

(丁)選舉舞弊罰則 紐英蘭，紐約克，曼麗蘭，諸殖民地自視極高，對於此點，均緘默

無所規定。其他各殖民地，對於直接金錢賄賂，暨燕飲，賄贈等，均嚴厲法禁，處罰自十鎊至五十鎊，或視所賄之數加倍，不等。佛及尼亞與北卡羅立那，遇有賄選情事，其選舉即宣告無效。紐傑賽與羅特島，並即行褫奪公權，併令出庭受審。至於選舉計算結果上之舞弊，如重複，偽造，各殖民地處罰自幾先令以至三百鎊。佛及尼亞菸葉區，則罰出菸葉三萬鎊。羅特島處罰五鎊，併杖責四十，或下獄。南卡羅立那，喬其亞，關於其種罪犯，均拘禁不准交保。至於臨時製造財產資格，各種腐化行為，均所不免。但無選舉權人，往往集衆械鬥，搗毀票櫃，以對付有產階級，尤以新來移民，海岸水手爲甚。

(戊)議席分配 各殖民地均按照地域爲標準，並不按照人口爲標準。紐英蘭用鎮(Town)作單位，每鎮選出若干人。中部各殖民地用縣(County)作單位。南卡羅立那，用教區(Parish)作單位。

總之，殖民地末期，美國選舉與英國選舉，雖限制原則相同，已大異其趨，而進步較速。然猶不免爲少數人民之少數權利，限制甚嚴，選舉者稀少，以後逐漸改革，始實現民治。

二、政治權利取得時期

一千七百七十六年，十三州宣告獨立後，五十年間，史稱美國人民政治權利取得時期。(Period of the acquisition of the political rights) 開始於共和之少數人政治，終局於代表人口而不代表財富之男子普通選舉。

1. 革命時期

按照聯盟約章，(Articles of Confederation) 各邦集合爲「聯盟國」，各邦至少須派兩個代表，至多七個代表，出席會議。各邦不論大小，祇有一個投票權。(Vote on bloc) 繼續八年。同時各邦議會，有由民選，有由革命黨人推舉，有由各地地方行政官推舉。雖獨立宣言暨各邦宣言，均擷採洛克 (Locke) 與羅梭 (Rousseau) 社會契約學說主張民權平等，在戰事期間，避難實現。祇有佛及尼亞首先組織憲法會議，由傑佛生 (Jefferson) 爲會長，規定民權與政府組織，但各邦均未拋棄財產資格之限制。八邦併有宗教限制。

一千七百八十五年，五邦贊助漢米爾登 (Hamilton) 提議，修改約章。一千七百八十七年，起草新憲法，建設三權鼎立之聯邦政府。在憲法會議中，各小邦主張國會中議員額數，應歸一律；各大邦則主張按照各邦人口分配議席；結果，採用一種折衷辦法：即參議院議員

分配方法，從小邦主張，行均數代表制度。(Equal Representation) 衆議院議員分配方法，從大邦主張，行比例代表制度。(Proportional Representation) 其次，有奴隸各邦，主張按照人口分配議席，應包括奴隸在內；無奴隸各邦反對；結果分配議席，徵收直接稅時，每四個奴隸，作三個人計算。

按照人口比例，分配議席，最先施行於佛及尼亞，本薛文尼亞，暨北加羅立那。允准所有納稅人一體選舉，但須滿足居住資格；按滿足居住資格時，殖民亦多爲納稅人；故第一期推廣選舉權各邦，其範圍幾同當時之普通選舉；有納稅義務，卽有選舉權利。

2. 十八世紀末期

革命以後，人民自沿海區逐漸西進。一千七百九十年至一千八百年間，本薛文尼亞，人口增加一倍，阿拉甘內 (Alleghanies) 山脈以西之人口總數，增加三倍。在西部前方之殖民，半重遠赴，男女雜沓，社會與宗教之區別，不復存在。教育程度，經濟狀況，與東部舊殖民地，絕不相同，且往往爲東部人民所輕視。此種意見衝突，稱爲富有，特權，與貧窮，忽略，之衝突。(Conflict of property and privilege against poverty and neglect) 換言

之，東部爲保守份子，西部爲民治份子，此西部人民之回復於簡單平等之政治，遂確定美國政治暨社會之美國特性。在此期內，喬其亞，南加羅立那，特來華，紐傑賽，諸邦，均採用納稅選舉資格。紐漢泊，(New Hampshire) 甘塔克，(Kentucky) 凡蒙脫，(Vermont) 曼麗蘭，諸邦，均採用男子普通選舉制度。傑弗生與麥迭生(Madison)所領導之民主共和大團體，(Democratic Republican)更熱烈主張民權。且美國革命，供給法國以人權獨立之宣言，法國革命，又供給美國以政治實施之榜樣。故各邦全有民主會社之組織，且有加入法國會社者，其最要之揭發，爲反對聯邦租稅，及一致要求民治化之選舉權。甘塔克邦之民主會社，要求上議員應人民直接選舉，不應間接選舉。波士頓憲政會亦有同樣之宣言。故當時之民主會社，不啻爲民主共和黨之地方支部，決定當時之選舉，裁判聯邦主義者之貴族意味。

3. 十九世紀初期

機器工業迅速發達，東部城市，平添無數無土地之階級，要求選舉權。例如紐約克邦，一千七百七十七年憲法規定，自由置產者與出租土地者，均可在邦內大會中選舉，但無論如

何，租地者不得選舉。因此該州西北部農民，向地產公司購買土地，分期付款者，均不得選舉。著名法學家甘德，(Kent)亦倡言反對租地者選舉。此外如佛及尼亞，康納的克。麻沙朱色諸邦，亦與紐約克取同一態度。至於勞工，自更無待論。直至一千八百三十年，此等保守諸邦，始採用納稅選舉制度。至於阿拉甘內山脈以西諸邦，土地遼闊，亟求移民，愛爾蘭人與德意志人，入籍極便，選舉資格，亦極寬大。其中十邦，即未入籍之外國人，但須表明入籍意志，即可選舉。至推廣普通選舉者，往往爲黨派競爭進步之關係。原有十三邦，暨西部各邦民權發展，極不一律，直至南北戰爭以後，男子普通選舉，始於白人間一致成立。

三、內戰以後

美國各邦性質，自始與加拿大各省性質不同。聯邦憲法關於選舉權利，除第十五次修正案，限制各邦權力外，多放任各邦自行決定。自一千七百七十六年直至一千九百〇九年間，各邦曾有一百二十七條邦憲法條文，暨無數之修正案，趨向改革選舉法，達到普通選舉之目的。聯邦憲法第十五次修正案，係於一千八百七十年通過，規定白人與有色人種應享同等權利。但一千八百八十二年，國會即明文表決，不准中國移民入籍，同時各國人民，除非宣

示願作美國公民時，亦均不得選舉。

男子普通選舉名義上成立後，尚有各種問題，相繼發生：

1. 女子選舉權運動

革命時期，即有女子權利之運動。十九世紀初期，英國女著作家，亦曾注意美國女子解放問題。但女子解放，實賴一般改革主義者，即主張廢除蓄奴者 (Abolitionists) 爲之先導。一千八百四十八年，紐約克邦曾有集會，主張女子權利，做照獨立宣言，製有議決案十二條。一千八百五十年，麻沙朱色邦，第一次全國女子權利大會成立 (First national women's Rights convention) 參加者有不少名人名女，然至南北戰爭以前，此種運動，僅限於教育方面，集中之問題，不過爲衣服改革等等。迨內戰期間，女子於救護工作上，極其盡力，始獲得各方熱烈之贊助。一千八百六十八年，第十四次修正憲法案，規定各邦不得制定法律以剝奪美國公民之特權，婦女界認爲根據此條，女子應得有權選舉。一千八百七十四年，大理院解釋，略謂女子僅爲公民，並無其他，猶之有公民資格，不必即有選舉權資格，聯邦並無選舉之規定，當俟諸各邦云。此種特權制限觀念，於此可見。一千八百六十九年，西部威

瓦明邦，(Wyoming) 首先解放女子。該州法院，且由男女合組審判。一千八百九十年，全美女子選舉協會成立，(National American Women's Suffrage Association) 繼續進行不懈，代表四十一州之選舉會社，為非政黨組織，至此遂成為全國重大問題。一千九百十三年，又根據第十四次憲法修正案，組織國會同盟，主張選由聯邦憲法修正女子選舉權，以代各邦立法之弛緩瑣碎。一千九百十六年，又有全國女子黨(National Women's Party)黨組織對於反對女子選舉之政黨，施行政擊，不予援助，於是各政黨為結好女界起見，先後於各邦立法上，允准女子選舉權。一千九百十七年時，有十二邦男女已經平等。此外十七邦，關於學校問題，女子有權參加。又有六邦，關於納稅問題，女子亦有權參加。其餘十八邦，則無任何形式之權利。一千九百二十年，聯邦憲法第十九次修正案，遂規定女子有權選舉，及被選舉為聯邦暨各邦立法職務，與男子完全相同。各邦之錯綜紛歧，從此消滅。

2. 黑人選舉權問題

一千八百六十一年南北之戰，完全由於奴隸解放問題而起。北方各邦，以為聯邦政府應絕對禁絕此種違反人道之習慣。南方各邦，則謂蓄奴與否，乃各邦內部之事，制憲之權在各

邦，聯邦憲法無明文規定，故不得侵犯各該邦權力。雙方各執其詞。結果無法調和，遂出於一戰。一千八百六十五年，北方勝利，戰事告終，憲法第十三次修正案，即禁止蓄奴。一千八百六十八年，又有第十四次修正案，（即女子選舉運動所引證）禁止各邦剝奪聯邦公民之權利，併規定茲後遇有前項情形，聯邦議會中之該邦代表數目，得按照該邦公民奪權之數目而遞減。在南方各邦，以爲北方各邦黑人較少，尙且未有選舉權；南方黑人極多，情形不同，遂拒絕承認。一千八百六十七年，國會通過改組法，將南方各邦，除吞納西外（Tennessee）劃爲五個軍事區域，由聯邦軍事長官管轄，不准選舉代表，出席國會。至一千八百七十年，各邦大會批准憲法修正案，暨第十五次修正案，「不得因人種，膚色，或曾經爲奴，而限制公民選舉權」之條文，始重行加入聯邦。聯邦干涉，亦始告結束。因黑人問題而引起政治上重要結果之情形如此。

南方各邦批准憲法修正案，乃由北方來之冒險企業家，與黑人聯合一致之結果。從此黑人勢力大增。十年之間，下級官吏與各邦議會，充滿黑人。此種企業家，巧取豪奪，無所不爲；黑人則苞苴當道，賄賂公行。例如北加羅立那，曾發行一千四百萬元鐵路公債，並未敷

設一軌。南加羅立那邦長，於二年之間，公開賣放罪犯四百餘名口。路易西亞那，(Louisiana) 一年之間，邦債增加四倍，建樹毫無。諸如此類。於是南方人民深惡黑人，重思剝奪其權利。一千八百七十二年，大多數舊同盟軍份子，加入民主黨，反對黑人；或以單純之多數，或以摒除之手段，使白人重新控制政治。於是黑人選舉，渡入第三時期。

自聯邦憲法修正案之表面觀之，人種並無界限。又自各邦新訂憲法觀之，亦不見黑人被剝權利。然一千九百年之總統選舉，南加羅立那與米西細比，(Mississippi) 每一百黑人中，僅有一人投票。阿拉巴馬 (Alabama) 暨其他南部諸邦，每一百黑人中，亦不過五人投票。黑人權利，實際已被剝奪。所謂人種平等者，無異黑人除外。此種排除之方法，不外幾種：

(子) 繳費限制 大多數南方諸邦，規定須繳納若干選舉費用，始能選舉。若干邦且規定須繳納過去多年之稅。各州全須六個月前預繳。不經意之黑人，往往遺失印收，喪失權利。即使如數繳納，又往往感受種種阻礙，不如放棄為愈。

(丑) 智識試驗與替代方法 各邦往往要求憲法上合理的意解。存心偏向，每覺白人

理智，超出黑人。至無智識之白人，則可選擇財產資格，為一般黑人所不能滿足。又有五邦規定「祖父條款」，(Grandfather Clause) 必須其父或祖為一千八百六十七年之選舉人者，其人雖無教育與財產資格，亦得選舉。

(實)此外以暴力排斥黑人選舉，或以迷惑方法引誤黑人，偽計選舉票，亂填選舉票，均數見不鮮。

總之，聯邦憲法雖再三諄諄於各邦人民憲法上之平等，各邦從不確實遵守，蓋恐有一千八百六十七年舊事重生之恐怕。又西方諸邦，日人華人之問題，尤着重於經濟見地。聯邦政府，鑑於政治上之緊急理由，亦置違犯憲法於罔顧罔聞，不再吹求。英美同稱最民治之國，然男女普通選舉制度，僅在白色公民間成立。

各邦憲法規定不一。一千九百二十年後，凡美國公民，無論男女，土生，或入籍，年滿二十一歲，均有選舉權，但不普及，已如上述。居住限制，各邦自三個月以至二年不等；廿九邦為一年，十一邦為三個月六個月，南方七邦暨東方羅特島為二年。選舉註冊手續各邦亦不同。幾邦規定須繳納規費。幾邦規定須能寫讀英文。南方諸邦，又須能解釋憲法條文。西

方諸邦，則未入籍之白人，但須表明意旨，即可選舉。總之，各邦選舉權，於人種上殊未能再行推廣，可謂普通之選舉最低制限。

關於一般選舉，並簡述於下：

(甲)衆議院 第一屆國會，祇有六十五席。每一議員，代表三萬人。一千九百十二年，四十八邦全部加入，則共有四百三十五席。每一議員，約代表二十一萬餘人。照例每十年調查一次人口，即應增減議席，但二十年來，並未有所改正。照一千九百三十年調查，全國人民百分之五十六，居住城市區，百分之四十四，在鄉村區域，但衆院鄉村代表，却有二百六十八人，城市代表，僅有一百六十人。

一千八百〇二年，國會制定議員分配法案，採用分區選舉方法：即每邦應選出若干議員時，須將本邦分爲若干選舉區域。各區土地須相連接，每區選出一個議員。後來國會又規定各區人口數目，必須大約相等。劃分區域方法，則歸各邦自行決定。此外各邦亦可用全區選舉方法：即不分區域，由本邦選民直接投票選舉。但因各政黨自謀利益，往往發生舞弊情形。綜計在分區制度之下，有兩種缺點：第一，各區人口相同，而各區選舉人數不相同。公民

權與選舉權兩樣解釋，雖人口相同，選舉票值，決不能一致。例如一千九百〇六年，密西細比邦有一選區，人口二十二萬二千一百七十四人，祇投一千五百四十票，同時紐約邦一選區，有二十一萬五千三百〇五人，却投二萬九千一百十九票。又如同年紐約邦第二十三選區，有五萬八千一百九十人，有選舉權，第九選區內，祇有一萬三千八百六十二人有選舉權。各邦間與一邦之內，均大異其趨。第二，各邦立法院中多數黨，在劃分選區以前，可利用地位，預先調查邦中政黨份子散佈情形，設法將敵黨有選舉權人，盡劃在幾個選區以內，使敵黨在此幾區內，佔絕對多數，而本黨在其他選區內，皆比敵黨略多。於是選舉結果，敵黨僅能舉出幾個議員，而本黨可以舉出多數議員。此種舞弊分區法，(Gerrymander) 最先施行於麻沙朱色邦，本為英美多數黨制之缺點。例如一千八百九十四年，共和黨共得五百四十六萬一千二百票，選出議員二百四十五人。民主黨共得四百二十九萬五千七百四十八票，選出議員一百〇四人。平民黨 (Populists) 共得一百三十二萬三千六百四十四票，祇選出議員七人。禁酒黨 (Prohibitionists) 共得十八萬二千六百七十九票，竟不能選出一議員。共和黨得席太多，其他各黨，得席太少。

分區選舉法，由各政黨預先指定本黨黨員爲候選人，然後由本區選民，在各黨候選人中，選出一人爲議員，以政黨之區會議爲指名機關。此種辦法，易生操縱之弊。(Boss Rule) 全區選舉法，則以直接預選會 (Wirect Primary) 爲指名機關：凡願意預選者，可以由幾個選舉人連名簽字，呈請本黨登記，記名之後，各黨之選舉人，即在本黨登記人內，直接選出本黨候選人；待至正式選舉時，各區選舉人，再從各政黨候選人中，舉出一人爲議員。

凡本邦居民，年滿二十五歲，並有聯邦公民七年以上之資格者，均可被選爲衆議員，但不許兼任他職。任期二年，連選得連任。各邦選舉，自一千八百七十一年以來，都係無記名投票，在同一時間舉行，即每二年十一月第一星期二日；但在東北各邦，因習慣不同，特別較早。

衆議員之選舉，報告，以及新議員之資格審查，暨選舉爭端，都由衆議院所設選舉委員會辦理。

(乙)參議院 參議院代表各邦，每邦不論大小，人口，各出二人。必須本邦居民，年滿三十歲，並有聯邦公民九年以上之資格者，始可被選。一千九百十三年以後，不由各邦立法

院選舉，改由人民直接選舉，任期六年，連選得連任，每二年改選三分之一。

(丙)總統 按照聯邦憲法，規定總統由人民間接選舉，先由各邦按照該邦在國會內代表之人數，選出如數之選舉人，再由選舉人選舉總統。選定選舉人之方法，由各邦立法院自行規定。各邦選舉人，並按照法定程序，在本邦開會選舉，一張票選大總統，另一張票選副總統。兩個被選人中，必須有一個為非本邦居民。投票完竣之後，分別計算選舉票，然後開列清單，由各選舉人簽字證明，封交參議院議長。參院議長在兩院聯席會議之前，當衆開封，計算票數。此種方法，載在聯邦憲法，但自政黨發達以後，實際已由幾個大政黨包辦。只視選舉人黨派之關係，已可決定總統之誰屬。

照憲法規定，必須自然出生之聯邦公民，年滿三十五歲，在國內居住十四年以上者，始有總統及副總統之被選舉資格。總統任期四年，除被彈劾外，不能免職。華盛頓，傑弗生，均連任一次，聲明不願再任第三次，於是成為慣例。然以總統制之故，其職位異常重要，凡遇辭職，死亡，不能辦公時，須由副總統代行職務。若副總統亦不能代行職務時，則由首席國務員，代行職務。但副總統出缺，則不再補選。副總統無實權，而為參議院議長。

世界自由政府之行政權，有採用內閣制者，亦有採用總統制者，內閣制以議會爲最高機關，內閣對議會負責，議會對人民負責，如英國是。總統制三權分立，總統與國會，同對人民直接負責，行政部對於立法部，不負責任，如美國是。美國總統權力，與國會權力，同樣穩固，載在憲法。

(丁)各邦 美國未有聯邦以前，先有各邦。各邦集合爲聯邦。故各邦實爲大共和國中之小共和國，除主權共有外，各有若干程度之權力。與法國之省爲行政區域，受有中央節制者，根本不同。各邦亦設邦議會，一個參議院，一個衆議院，或稱下議院，或稱代議院，或稱議會。參議院人數，最少十七人，最多六十七人；任期由二年以至四年。衆議院人數，最少三十五人，最多四百〇五人，任期一年或二年。各邦並分別參院選舉區與衆院選舉區。參院選舉區，通常包括三個衆院選舉區。每十年調查戶口後，重劃一次，以期各區人口相等，但總不免舞弊分區之故事。亦以政黨爲中心，但有用無記名投票者，亦有用投票機器者。各邦選舉資格，由各邦自行規定，凡得過半數票，即能當選，故少數黨，除伊利諾邦 (Illinois) 准用累積方法外，幾不能選出代表。意大利諾邦，分爲五十一選區，每區選舉三名，每選舉人

可投三票，集中投選一人，或兩票投選一人，一票另投一人，均可。因此每選區三個代表，少數黨可佔其一。各邦並有防止選舉舞弊法，限制選舉費用，公佈捐款等規定。

各邦邦長，由人民直接選舉，先由政黨之邦會議，或直接預選會提出候選人，然後由人民投票選舉。得票最多者當選，但有幾邦，則必須得到過半數票，始能當選。若兩人得票相同，則由邦議會投票決定。邦長資格，各邦不同，通常須滿足三十歲，居住若干年。（紐約爲五年）又有幾邦，並附有財產資格。任期二年以至四年。幾邦不准緊接連任，大多數均不得三次。總之，美國邦長，爲小規模之大總統，蓋其政制性質使然。

各邦重要公務員暨法官等由人民於總選舉時，用總選舉票，(General Ticket)連帶舉定，票上人數，往往多至數百人，（從略）近都主張集中責任，減少選官。至哥倫比亞爲首都特別區，周六十二方里，由總統任命三委員，管理行政，並無選舉之事。

紐英蘭地方單位爲村，由村民直接管理，每年集合一次，或一次以上，指定地方事務官，表決地方立法，租稅，預算等。有城市之地，則受城市政府監督。各村區集合爲鄉區，其管理設有委員會。在南方，鄉區爲自治單位。在中部及西北，村鄉混合。在西部，則每村規

定爲六方里。

美國選舉之過程，除無自然貴族外，殆與英國完全相同：經過土地資格，財產資格，宗教資格，教育資格，納稅資格，種種而達男子普通選舉。直至歐戰以後，始有女子參與政治，男女平等。然與英國根本不同者，英國自薩克遜時代以來，全國組織，早已一律，地方有地方之選舉，全國有全國之選舉，直至封建以後，觀念更易，於是紛歧百出，屢次更革以還，又歸一律，回復前古，而開明昌大之。美國無歷史背景，殖民自始卽有三種形式之政府。各殖民地集合爲聯邦政府，各種發展，雖沿襲固有觀念而邁進，必須適合聯邦原則。聯邦憲法，雖再三統一法則，究竟各邦仍自有主權。一千八百六十七年至一千八百七十二年，改組南方各邦，劃爲行政區域，爲時甚暫。各邦僅因共同利益與進化而批准聯邦憲法，並未消失各邦原有之性質。一切政治組織，均依此地域代表主義，爲平面的發展也。

第六章 法國

法國選舉制度，溯及一千七百八十九年之大革命。革命以前二百七十五年間，君主獨攬大權，不受限制，至路易十四 (Louis XIV) 而登峯造極。十八世紀下半期，大主教鮑雪哀 (Bossuet) 且倡君權神聖之說；路易十四，亦自謂受命於天。當時政治組織，行政方面有樞密院，(Conseil du Roi) 以總裁 (Chancelier) 度支，內務，外交，陸軍，海軍，各大臣與幾個勳貴組織，為全國行政中樞，得簡派各省地方行政長官。行政官不受人民節制，對於人民，亦不負責任。此外有一議會，名曰三級議會，(Etats-Généraux) 分為三院：一院代表貴族，一院代表僧侶教士，一院代表中產階級，(Bourgeoise) 或稱第三階級。貴族僧侶互相聯絡，以抑制平民。一切議案能否通過，全由貴族僧侶操持。自一千六百十四年以後，總未召集開會，直至革命之年，路易十六 (Louis XVI) 因財政拮据異常，希圖加稅，始召集一次。

當時政治制度，完全不平等，祇以擁護貴族特權為目的。政府為所欲為，不但可以隨時

變更法令；並且同一法律，對於貴族平民，解釋不同；往往一紙印文，便將無辜良民，促將官裏，拘禁獄中，任意審判，不拘時日，故人民自由，毫無保障。反之，貴族應納租稅，往往拖欠不繳；僧侶賂送贈禮，即可免租；一切國家經費，王寶靡費，無所出落，遂從平民身上剝削，民不聊生。於是有許多學者，如孟德斯鳩，(Montesquieu) 伏太爾(Voltaire) 羅梭，(Rousseau) 等均著書立說，鼓吹政治上之自由。此種大著作，一方面欲推翻存在之封建制度，教會，暨獨斷專制；一方面欲以理性方法，按照正義，人道，改造社會，政府。伏太爾主張君主可以繼續存在，惟當運用君權，謀社會與經濟之改革。孟德斯鳩之法意，(De l'Esprit de loi) 排斥法國專制政體，主張三權分立，君主統治，略如英國制度。羅梭平民思想，最爲發達；其社會契約論，(Contract Social) 主張主權應屬於政治團體；——人民——法律爲民意之表現；政府爲人民所建設，受人民委託，執行法律。理想的國家，應由人民直接管理衆人之事。如國家領土廣大，則設立一種代表制度，由人民選出代表，代辦行政事務。但此種代表，爲各個「人」之代表，不是某團體，或某特殊利益之代表。此種抽象觀念，在十四世紀時，聖太摩士阿奎那(St. Thomas Aquinas) 已經在人民主權說中發表。以

後馬西利亞 (marsigliis) 並說君主權力由人民方面得來，人民應有立法權力。同時維廉 (William of Ockham) 與尼古拉 (Nicholas of Cues) 更說君主權力，由於人民委託。君主所以能使人民服從，僅因人民情願委託權力之故。至羅梭而集其大成。一般人民根據此種人權學說，欲圖改造其政治組織；加以美國獨立宣言，樹立實質榜樣；於是革命迅速進行，推翻帝制。

一、國民會議與第一次憲法

路易十六時代，法國財政，陷於破產，百計張羅，終無效果。政府機關，勢將停頓。於是不得不召集三級會議，以期打開難關，隨後再行消滅議會。但人民方面，聯合一致，決定根據民意最高之原則，制立法國憲法，並強迫貴族僧侶合組國民會議。(Assemblée Nationale) 王后曼麗安都尼 (Marie Antoinette) 欲以武力解散該會，遂激起巴黎人民七月十四日之大暴動。不久，國民會議發表一人權宣言書，並起草憲法。故國民會議，又稱爲憲法會議。(Assemblée constituante) 制定第一次憲法。

一千七百九十一年，新政府成立取調和主義：一方面將行政權仍給與國王；一方面則設

一議會，有議員七百四十五人，有權通過預算，無論國王否決與否，不得被解散；各部長官，亦對該會負責。議員選舉，則分公民爲消極積極兩種：消極公民，不得選舉；積極公民，年滿二十五歲，並納稅三法郎者，即可選舉。消極積極之分，全視納稅與否爲斷。當時法國人口，有二千四百萬人，有選舉權之公民，約四百萬人，即六人中有一選民。故憲法會議，自行摧毀人權宣言中一切公民完全平等之義，打破貴族政治，而代以財產階級政治。

憲法會議時代之選舉，爲間接選舉。每百選民中選出一人，組織選舉團；再由選舉團中，選舉議員。被選爲選舉團份子之資格，爲納稅十法郎；被選爲代表之資格，爲納稅五十法郎。故凡納稅五十法郎以上者，始有實際參政之權利。且手續繁多，曠日持久，貧窮者既無權利可言，一般公民亦多放棄權利，缺席至多。該年巴黎人士，參加選舉者，僅有十分之一。塞因(Seine)最富區域，有七百選民，一百六十選舉團份子，至選舉繼續三日時，多數疲倦離去，僅餘六十人而已。由此方法選舉，全國議會祇有保守份子，表同情於國王；路易十六，又否認人民主權，尤其不願接受有限制之否決權；因此憲法會議，爲兩方所均不信任。

二、恐怖時代之憲法

一千七百九十二年，革命軍與普奧軍衝突，法軍敗績，發覺國王與王后外結陰謀，希圖顛覆革命遂於丹頓(Danton)領導之下，放逐王室，由國民大會宣佈國王禪位，併拘禁之。大會同時自行解散，另召開憲法會議，採用民治原則，規定法國男子年滿二十一歲，並在選舉區內居住一年以上者，均可選舉選舉團，由選舉團內再選代表。代表資格，亦僅二十五歲一項，此外並無納稅若干之限制。此種間接選舉，為法國人民初次積極參政之機會，除缺席者外，巴黎人參加者有十六萬人，全國不下一百萬人。

憲法會議，因其普通之性質，一般穩健份子與反動份子，均不敢參加選舉。當軸為鼓勵起見，特定每人離家一小時，准給一法郎。迨至同年秋間，德奧軍隊，將越境進攻，凡爾登堡壘，瀕於被困，全國人民充滿恐怖，深信有貴族陰謀，內顧可慮，遂打破牢獄，將貴族儉侶一切嫌疑政治犯，盡行屠殺，延長四日之久。從此無人勇於參政，僅有激烈革命家，負責對內對外，大舉壓平畔亂，戰爭捷伐，繼續三年稱為恐怖時代。(Reign of Terror)然自對敵勢力剷除淨盡，大會精神漸趨和易，旋於一千七百九十三年，進行新憲法工作。

三、執政時代之憲法

新憲法仍規定一院制，而由成年男子普通直接選舉，裁撤選舉團之間接選舉，可謂實現人權宣言書之精神，然並未能實行。一千七百九十五年，另製憲法。將立法權力分授兩院：一曰長老議院，(Conseil des Anciens) 一曰五百人議院，(Conseil de Cing-Cents) 均由人民間接選舉，但資格不同。上議院議員，至少須有四十歲，並居住十五年以上。下議員至少須有三十歲，並居住十年以上。選舉資格，須納有直接租稅，不論動產不動產，並在選區內居住一年以上，併須能寫讀，又從事於一業者。行政權則授予執政部，(Directorie) 有執政五人，下院指定候選執政十名，由上院擇定。此種制度，比較一千七百九十二年之憲法，暨一千七百九十三年未行之憲法，均形和緩，但參與選舉之人，更不踴躍。一千七百九十六年，巴黎選舉團僅有九百十七人。其後三年，平均每年不過六百五十人。大多數人民之缺席，可以表示對於當時政治缺乏興味之程度，暨政治組織之特質。此次憲法，直至一千八百〇四年，才始實行。

在此期間，有甚可注意者：第一，凡爲人服役者，無論公私，均不得選舉。法人觀念，以爲行使公民權，其人必須自由而獨立。爲人服役，既不自由，又非獨立。第二，選舉人必

須對衆宣誓，反對王室，服從民國與憲法。第三，選民點名投票，偶然離開，卽有喪失權利之虞，但在投票之外，併可加投一反對票，(Vote of Rejection) 正面反對某人。候選人接受大多數負票時，須退出競選，不復論正面票數。此外政府方面，顯然利用地位，或以金錢方法，干涉選舉，示意選舉，運動選舉。如保王黨得到多數時，行政方面，卽宣告選舉無效。然一切選舉，均爲祕密方法，從未口頭公開。議席亦按照人口比例代表。

四、拿破崙時代之憲法

執政時代之選舉，爲行政方面所操縱，可謂無關重要，至拿破崙時代而更甚。拿破崙於一千七百九十六年戰勝奧國，卽於二年後，遠赴埃及，以退爲進。一千七百九十九年，法軍又戰敗，執政政府爲人民所不信任，於是全國男子公推 (A Plebiscite) 拿破崙爲政府首領。根據此種原則統治，首領猶如人民之經理者；人民代表有完全參政之機會，但實際則權力集中於一人。一千七百九十九年之憲法，廢棄兩院制之議院，將議院職權分歸四個機關：一爲議事會，(Tribunate) 議員一百人，任期五年，討論一切議案，但無權表決。一爲立法院 (Corps Legislatif) 議員三百人，任期五年，表決一切議案，但無權辯論。兩者相反。

一爲參議院，(Senate) 議員八十人，任職終身，審查議案之憲法性質，兼選舉執政官。(Comiti) 另有一參政院，(Consilium Prætorum) 權力無定，但常受執政意志，預備議案，提交議事會。立法機關權力分化，當然孱弱。同時行政方面，漸趨堅強，事務由三個執政分掌，其餘二人，不過備位，任期十年，可以連任。按照憲法規定，首席執政，權力最大。一千八百〇二年，拿破崙被選爲終身執政。一千八百〇四年，改稱皇帝。在此期間，一千七百九十五年之憲法，實質未變，表面上十分民治，實際上則摧殘殆盡。

拿破崙時代，凡人民滿足二十一歲，曾在選舉區內居住一年以上，均有選舉權，本爲普通選舉制度。但所有選民中，應選出十分之一，稱爲地方選舉單；(Communal list) 從地方選舉單內，又選出十分之一，稱爲郡區選舉單；(Departmental list) 更從郡區選舉單內，選出十分之一，稱爲全國選舉單；(National list) 參議院由此單內，選派各級行政人員。此種制度之下，初級選民，約有五百萬人；地方選舉單內，約有五十萬人；郡區選舉單內，約有五萬人；全國選舉單內，祇有五千人。一千八百〇二年，又將初級選民，分選兩選舉團：一代表縣區，爲小選舉區；一代表郡區，爲大選舉區。此種選舉團份子，由區內納稅最

重之六百人組織。選舉團選出全國選舉單之人數，爲有立法院議員之資格，故實際立法院議員，等於爲參議院所任命，間接爲皇帝所任命。

初級選舉由政府官吏召集，以服從政府意志與否，爲當選之標準。選出之選舉團，任職終身；皇帝又可選派選舉團份子；有時事屬必要緊急，參議院且直接選任立法院議員。一千八百〇六年，曾選任九人；一千八百〇八年，選任六名；一千八百〇九年，選任十二名；一千八百十一年，選任三十六名；次年亦有十二名。是年莫斯科(Moscow)戰事敗績，次年利泊席(Lipsic)戰事又敗績，又次年，一千八百十四年，拿破崙遂退位，路易十八(Louis XVIII)繼立。次年，拿破崙復率兵一千人，希圖恢復領袖地位，驅逐路易。同時修改憲法，解放選舉制度；准初級選民補選選舉團份子，准選舉團選舉立法院議員，並准商業，製造業，遣派特別代表。但亂世人民選舉，清靜冷落並不踴躍。同年六月，滑鐵盧戰事，遂解決一代民族英雄之政治生命。

五、欽定憲法

一千八百十五年，路易十八，由聯軍夾袋中四國復辟，受有條件，限制依照憲法統治。

六星期後，路易自動修改一千八百十四年之憲法，由國王代表三人，參議院議員九人，立法院議員九人，合組委員會，共同擬訂。按照英國模範，做造自由立憲之君主國。行政權授與國王，可以頒佈命令，簡派官員，統制軍隊，宣戰媾和，締結條約，並提議一切立法案件；但不得國會通過，不能徵收租稅；各部大臣，對於國會負責，國會並有權彈劾。立法方面，採兩院制：一爲貴族院，議員由國王任命，或世襲，或終身任職。一爲代議院，(Chambre of Deputies) 議員由人民選舉，任期五年，每年改選五分之一。國會無創制議案之權，僅能請願國王，交議某項立法議案。議員被選資格，至少須有四十歲，並納直接稅一千法郎以上。選舉資格方法均未規定，沿用拿破崙時代之雙重選舉團制：一代表縣區，一代表郡區。縣區選民，選出代表；與郡區代表，共同選舉代議院議員；國王又可以特別指派選舉團份子。

一千八百十七年選舉法規定選舉資格，注重年齡財產兩項，以代替間接選舉：凡法國男子，年滿三十歲，並納直接稅三百法郎者，有選舉權。選舉之時，全郡選民，聚集該郡主要城市，用全區選舉法 (Scrutin de liste) 選舉該郡區應出議員。其用意專在對付散處四鄉之

反動 (Diebs) 份子。然在財產年齡限制之下，全國人口二千九百萬中，僅有十萬人有選舉權，一萬二千人有被選舉權。又最富庶之塞因郡，(Seine) 有九千選民；高雪加郡，(Coozins) 祇有四十選民。政府又任命選舉團團長，可以任意操縱選舉，如計算票數等，當時所謂選舉者，直無異任命之佐證而已。此種選舉，極與美國總統競選時，各黨提名候選相似。秘密投票，雖可聽憑選民願意，並不注重。

和平派 (Moderates) 繼續持權三年，直至選民認選舉為傀儡戲，拒絕到場。(尤以反動份子為甚)。而著名之革命家辣斐德 (Lafayette) 與格雷葛 (Grecoire) 均被選為議員。和平派自身，亦岌岌不保，遂與反動派聯合，排斥格氏。一千八百二十年，權力全入革命家手中。同時王儲被刺；反對派乘機復握政權。首先修改選舉法，廢棄全區選舉法，採用分區選舉法 (Scrutin d'arrondissement) 以縣地方為單位，每區選出一人，或稱每區一人制，(Singe member distriet) 以便利各區黨人。反動派果然得利。地主與農民，大都就近投票選舉。結果增加議員一百七十二人，共有四百三十人。新議員由納稅嚴重者選舉。於是財產階級政治，遂告成立。其中有納稅最多者二萬人，每人有兩個投票權。又規定納稅三百法郎須以

不動產爲標準，以抬高限制。結果選民減少百分之二十。此外又拒絕反對黨人選舉註冊。一千八百二十四年，又免去革命份子納稅，減削其選舉權。諸如此類，不勝枚舉。關於政府官吏與軍隊之選舉，往往預先警告，苟不援助政府，則將立刻失去位置。陸軍部並發通告，謂一人同時不能服務國王，又服務其反對黨。如此徵明投選反對黨者，卽爲不忠實之行爲。理論上，選舉仍爲祕密性質，但事實上，則選舉人手持選票，並不彌封，逕交選舉事務官。此外選舉情形，不利政府時，又可延長時日，或停止若干時日，以便政府黨活動。故自一千八百二十年後，選舉全被政府控制，佔據大多數議席，又將議員任期延長至七年，廢止每年改選。及至查理第十 (Charles X) 繼位，更盲從反動政策，六年之間，既發還沒收之貴族產業，復箝制言論；於是政府開始傾覆；參議院代議院均有革命傾向；同時革命黨人組織共和黨機關，宣傳主義，護持憲法。一千八百二十八年選舉結果，政府黨僅得一百七十席，反對黨却得二百五十席。次年，共和黨領袖辭職，查理更肆行無忌，不管對國民宣戰。議院投票反對，遂被解散；但另選結果，政府黨只得九十九席，反對黨却得二百七十席。奧俄君王，均勸查理退位。但查理不加理會，反下幾道命令：第一，取締言論自由；第二，解散新選國

會；第三，完全改變選舉法，祇有土地財產階級，始有選舉權，減少四分之三之選民。於是巴黎印報工人，最先暴動；巷戰勝利，仍屬于人民。

六、七月革命君主之憲法

一千八百三十年，新君路易斐力伯(Louis Philippe)被議會和平派選為國王，調解兩端，繼續一千八百十五年之情形。修改憲法，限令國王不得以命令改變法律，或阻止法律之執行；兩院均有創制立法權；刪去憲法欽定字樣。(Preamble)下院任期仍改為五年，每五年改選一次。次年通過選舉修改法，將三十歲限制，改為二十五歲；三百法郎納稅資格，改為二百法郎；幾種職業人，如律師，醫生，教授，並改為一百法郎；廢棄雙重選舉。婦女無選舉權，但寡婦納稅者，或離婚之婦，應得權利，得由其子或女夫代行，聽憑選擇。此次結果增加選民一倍，約共十六萬六千人。然各縣選民，極不相同，六十一縣，每縣超過八百；一百七十二縣，每縣不足一百五十。在小縣地方，富室與政府，仍極易操縱。但有力政治家，如紀蘇(Guzot)曾禁止政府官吏運用勢力，影響政治意見，或人民判斷力量。又如華理法(Pariet)則主張善意贊助政府者，應予以道德上之扶翊，然地方官利用後之解釋舞弊者，其

情形較之查理時代，相去亦僅一間耳。

十九世紀之初，法國工業進步，亦如英國，而勞工階級利益，無人顧問。勞工待遇，較之查理時代，毫無軒輊。以貧困階級之不滿，遂引起改革運動。斐力泊與紀蘇等不願改革，於是重起革命。

七、第二次共和之憲法

一千八百四十八年革命結果，王室推翻，宣佈共和，設立臨時政府，簡單的要求擴大選舉權，採用普通直接選舉，同年秋間，憲法起草完竣，冬間國民大會遂予通過。該憲法規定，法國公民年滿二十一歲，均有選舉權。設立一院制之國會，議員七百五十人，每三年改選一次。設大總統，統轄行政，由全國公民用祕密投票法直接選舉。須得大多數同意票，方能被選；如無人得到大多數票，則國會在票數比較最多之五人中，選定一人為總統。總統任期四年，滿任不得再當選；並有權提議法律議案，任命官員，統率軍隊；得國會同意，可以締結條約。在彼時以為權限任期，規定清楚，可無危險，但為時不久，又發生極大變動。直接選舉，在法國為第一次。

八、拿破崙第三之憲法

直接選舉，用郡區全區選舉制。結果異常圓滿，公民百分之八十四出席選舉，然選出第一次國會暨憲法會議之代表多數為和平分子，甚至反動分子。又選舉拿破崙之姪，路易拿破崙(Louis Napoléon)為總統。此總統與國會，全為憲法之敵，於是第二次共和運命，不能長久。一千八百四十九年，國會驅逐民主分子三十三人。一千八百五十年，國會又通過法律，規定公民須有居住資格三年以上，(原係六個月)且在納稅人名單上者，始准選舉。換言之，繼續三年之納稅資格，重新建立。此種辦法，三分之一公民喪失權利，或以不能久居，如勞工等，或以不納租稅。普通選舉，實際僅行二年。在初時，路易與國會聯合，裁抑共和黨。待至選舉權限制成功後，路易又思滿期連任，拉攏平民，要求普通選舉，為國會方面所否決。於是於一千八百五十一年十二月二日，拿破崙即位紀念之日實行專政。(Coup d'Etat)。突然派兵逮捕反對黨人，佔領國會，然後徵求國民意見。三星期後，國民公推路易(A. P. Lebrun)以全權修改憲法，於是共和改制，二次告終。

一千八百五十二年，又行一次國民公推舉路易為皇帝，改稱拿破崙第三，其所付代價

，則爲繼續維持普通選舉。一千八百五十二年之專政憲法，規定普通選舉：凡男子年滿二十一歲，居住選舉區內六個月以上，並未因反對政府剝奪權利者，均可選舉。代表根據爲人口，而不爲財產，每一代表，代表三萬五千選民，用單名選舉票選舉。(Single name ticket) 政府每五年一次，可以任意劃分區域。實際與拿破崙末年所行憲法相差微幾。此次憲法，直至一千八百七十年第二次帝政失敗後，才遭廢棄。

照憲法規定，皇帝權力無限。除皇帝外，無論何人，不得提議立法議案。各部大臣，對皇帝負責。參議院由樞密大臣，海陸軍將官，以及皇帝任命之終身議員組織，其性質卽是樞密院。立法院議員二百五十一人，任期六年，由人民直接選舉，但並無實權，亦不准修正局部預算。

路易拿破崙之政府爲開明專制，利用集中制度之內政部與地方官，爲政府助手。一千八百五十二年後，廢棄全區選舉，改用分區選舉，以便完全控制。由地方官發出選舉請柬，註明選舉須攜帶證明卡片。選民數目，並不重視；但須註冊之選民，選出一個代表而已。

故巴黎城於一千八百六十二三年間，有人口六十萬，選民只有十萬，代表數目，亦因之

遞減，諸如此類。官家候選人與私人候選人，大有區別。因此缺席者極多。但一千八百六十年三年之後，缺席漸少。逃避外國之共和黨，亦漸漸回國，承認政府。然不久加入反王各黨，主張外交政策在議會手中，較為安全，蓋一千八百五十九年攻擊意大利之教皇，一千八百六十年與英國訂立自由貿易條約，均不合民意也。反王各黨又組織第三黨，要求完全議會政府，政治自由。最後社會黨又代表勞工，於議會之外，反對政府，勢力膨脹。路易亦漸知順從輿論，關於取締刊物，選舉競爭，與立法院討論預算等，均漸趨寬大。一千八百七十年，又發表幾項重要改革：第一，參議院改為立法機關，與立法院共同工作，兩院均有提案權利。第二，取消各部大臣對皇帝負責條文。第三，憲法非得國民同意，不得修改。然普法戰爭陡起，路易被執，第二次帝國，無從挽救，改革已遲矣。

九、第三次共和以後

法軍戰敗之後，路易被執，國政無人主持。康貝達(Gambetta)等三人率領共和黨，宣佈恢復共和，組織國防政府，(Gouvernement de la Defense nationale)為臨時行政機關，一面抵抗普軍。迨巴黎失陷，國防政府即召集國民會議，以便決定媾和或繼續戰爭。其時

國難嚴重，軍書傍午，無暇訂製新選舉法，即依第二次共和之選舉法，選出代表七百五十八人，於波爾多(Bordeaux)開會，舉出狄哀耳(Thiers)爲行政首領，向普軍議和。一面商討如何設立永久政府。四年之間，國民會議，爲唯一議會政府。

關於新國家政制如何組織，各黨派意見，極不一致。正統派(Legitimists)主張以布奔王室(Bourbon)查理第十之孫桑包伯爵(Comte de Chambord)爲國王。奧立盎派(Orléanists)主張以路易斐力泊之孫巴黎伯爵(Comte de Paris)爲國王。拿破崙派(Bonapartists)又主張以路易拿破崙復辟。三派皆主張勸王。另一方面，共和黨當然主張共和，反對勸王黨，但戰後勢力甚微。一千八百七十三年。正統派與奧立盎派以桑包不願採用三色國旗，堅持沿用布奔白色國旗，彼此決裂，投降共和黨，於是第三次共和，乃得以保存。

經過政治上種種程序，許多時間，第三次共和憲法，於一千八百七十五年始告成立，該憲法刪去「總統七年任滿，再議政制」。之條文，維持共和，意在言外。又三次陸續通過參議院組織，公共權力組織，公共權力關係，僅選舉未經規定，與歷次情形不同。同年冬間，選舉法另行制定，次年，兩院依法選舉，成立國會，國民會議自行解散，第三次共和政府，才

完全成立。

新國家究應採用普通選舉與否，議論紛歧，計劃繁多。有人主張應有智識試驗，(Literacy test) 或予高等教育者以複數投票權，俾產生開明之選舉團。或則主張經濟差別，設立財產資格制限。或則主張恢復間接選舉。種種均對於普通選舉，不甚信仰。守舊分子，且主張採用普魯士三級選舉制，將納稅人依照稅額，分爲三部份，每部份所納稅爲總數三分之一，此三級之代表則相等。如此，最富一級，人數最少而代表有三分之一，最合控制政府。國民會議中三十人委員會最後草擬者：則將年齡限制提高至二十五歲；居住限制由六個月提高至三年；廢棄全區選舉制，改用分區選舉制，由公家監督。普通選舉之形式，保存無改，但法國選民三分之一，喪失權利。

此時所謂普通選舉，根據一種觀念，以爲行使選舉，並不是權利，乃是職務。因爲是職務，故限於適合行使者，富有者與有智識者，(Haute Bourgeoisie) 政治上當然最爲合式。由此觀念，產生利益代表，與特別代表之說。換言之，則選舉當有財產與教育資格。但一千八百七十五年之人民，與一千八百三十年至五十年之人民不同：第一，拿破崙第三時代以

來，普通選舉，已經存在。第二，一千八百四十八年以來，貧苦，無經驗，無組織之勞工，經過二十五年之期間，已經成立組織；儲蓄增加；教育普及；決不願被奪所認爲自然權利之選舉。於是農人，小商家，勞工，由康貝達領導之下，進行奮鬥。康氏演詞，至極美麗。議院全爲動容。（一千八百七十五年）遂一反原議，規定法國男子年滿二十一歲，享有公民權利，在選舉區內居住六個月以上者除現役軍人，及消極資格外一律有選舉權。惟一經犯罪，即終身剝奪權利。即以貨物攪入劣品之徵，亦不稍假。又在一處犯罪拘禁，即將事由在所在地方登記，消失其投票之效力。此種情形，結束當時之選舉權問題，至今仍然存在。

法國革命以來，全部歷史，均關涉選舉權之問題。法國專制壓迫，最爲嚴重，政治學說思想亦最爲發達，動力大，反動力亦大。互相激盪，於是條而專制，條而民主，徬徨無定，八十餘年。中間有外患，有內憂，有黑暗，亦有開明，可泣可歌，可驚可喜，誠哉其爲熱烈而富於情感之國民。就單純選舉而言，比較英美，亦至簡單而省費。蓋法國人民除依政治爲生者外，以政黨選舉之糜費，爲彼國所不需要。當英美選舉方法，於十九世紀下半期，異常繁複之時，法國仍抱持一千八百五十年之形式，滿意自足，此點極難能而可貴也。

凡法國公民，每年初，十號以內，必須在所住區內註冊姓名，由地方長官辦理，一經註冊，永遠存在，直至移入他區，又在該區重行照辦。同時地方官或委員會，整理註冊，搜剔遷徙，死亡，暨喪失權利者，書而公佈，亘三星期。在此期間，公民可隨意檢查，報告該管官署，改正差誤，歷歷不爽，從無爭執。此種表冊製備之省費，殆無倫比。凡欲爲下議院候選人者，所有必要手續，祇須於選舉五日前，向地方官表明其意志而已。

選舉手續與註冊，候選，同一簡易。因爲小選舉區關係，半日時間，多數可以完竣。又因春忙，星期日舉行，大都缺席。選舉之時，選民必須持有證明文件，上列號數，暨地方官所簽之字，隨即取得選舉票，進行投選。當選之一人，必須得到大多數票，至少註冊上六分之一之票數。如無人得到此數，則須舉行再選，(Ballotage) 全都由官廳監督舉行，法人不以爲非。

總之法國行政，最有系統，由政府經各級官吏，直接平民。(Prefets, Subprefects and Delegates) 殆類吾國之保甲，其制度實亦與吾國近似。然其弊端種種不一，與美國採用澳大利亞選舉票前亦無異。一千九百十三年，又採用祕密選舉方法，杜絕各種弊端。舞弊處分，

尙未嚴定法律。一千九百十九年，又恢復全區選舉制然所有選舉，限於男子，婦女仍無選舉權。一千九百二十七年又採用分區選舉制。

一般選舉情形，簡述如下：

(甲)衆議院 如上述情形，由男子普通選舉；及男子滿足二十一歲，非現役軍人，居住區內六個月以上者，均有選舉權；滿足二十五歲，均有被選舉權。選舉方法，一八七一年，用全區制；一八七六年，用分區制；一八八五年，又用全區制；一八八九年，又用分區制；一九一九年，又恢復全區制；但一九二七年，又恢復分區制。現有議員六百十二人，任期四年。

(乙)參議院 男子滿足四十歲可被選。現有三百十四人，任期九年，每三年改選三分之一，但係間接選舉，其選舉團如下：(一)由各地方單位之議會，按人口比例選舉選舉人。(二)由各區衆議員，及地方參議員，合組選舉人。全院中有二百二十五個議員，以此法選舉。又有七十五人，由兩院聯合選舉，任職終身。

(丙)大總統 由兩院聯合選舉，得絕對多數票當選，遇有出缺，立即可以補選。

(丁)地方 行政區域分九十州，(Departments)有二百七十九縣，(D'arrondissement)三萬八千〇四村區，(Commune)其中僅一百七十三區，每區人口在二萬以上，其餘均在一千五百人以下。各區有區議會，議員十人至三十六人，任期六年。但議決案須經州長，或經由總統批准。各縣設縣長，由州長任命，並有縣議會。各州有州長，由政府任命，並有州議會，任期六年，其議決案，行政方面不必受拘束。選舉均如上述。

(戊)市 各市議會選舉市長，代表該市，同時代表中央政府。選舉亦如上述。

第七章 德國

世界大戰，德，奧，荷享索倫王室，(Hohenzollern) 與赫泊斯堡王室，(Hapsburg) 相繼崩潰，歐陸之上，產生無數民治國家，即狹義的選舉制度，亦大為變更。在英美，固已實行男女平等普通選舉，即在普德，舊時遺制，亦蕩然無存。民治潮流，可謂愈益普遍。民治的選舉，亦可謂愈顯重要。關於前者，非本冊欲涉之範圍。關於後者，則欲知民治繼續發達之故，應一究舊制所以存在之源。美國克利夫輪。(Grover Cleveland) 曾言，「了解一問題，必須先知所以成爲問題之故。」換言之，歷史背景，實爲一切討論之前提。

一、神聖羅馬帝國至一八四八年

德國選舉制度，應有二步之追溯：

第一，在拿破崙戰爭以前，萊茵河 (Rhine) 北岸，爲分崩離析之神聖羅馬帝國。當時有種種政治區域：如 (Principalities, Duches, Margraves, Bishopricks, Fiefs, Free Cities) 或由貴爵管轄，或由教會管轄，或由藩鎮管轄，或爲自由城市，名義上雖爲帝國之一部份，

實際則各有若干程度之獨立性質：君主教主，合戴一皇帝，類於古代之周室。伏太爾曾謂既非神聖，又非羅馬，更非帝國。蓋自九百六十二年奧都大帝 (Otto The Great) 直至十九世紀初期，均係如此。(見第二章中世紀之選舉)

第二，自拿破崙征服大陸，廢置神聖羅馬帝國，裁撤各貴爵轄地，兼併普魯士之大部份，建立萊茵聯盟，(Confederation of Rhine) 教訓帝國人民以如何組織。在此時期，日耳曼人始革新經濟制度，解放奴隸，改造政府，准許些微地方自治。南德地方，薩克斯威瑪 (Saxe Weimar) 首先感應法國革命影響，鼓吹制立憲法。普魯士經斯坦因 (Stein) 哈登堡 (Hardenburg) 之改革，亦設有市議會及地方政府，並設立三個階級之社會組織。一千八百十五年，聯軍戰勝拿破崙之後，舉行維也納會議，(Congress of Vienna) 普魯士與奧地利，暨三十七邦國，於奧地利主盟之下，成立日耳曼聯盟，(German Bund) 設立議會，(Diet or Bundestag) 是為德國有議會之始。

聯盟議會代表，由各邦君主派遣，直接代表本邦，並不由人民選舉。會議程序，異常繁費，各邦投票權，亦不平均。尋常事務，在一種會議中討論；重要問題，另在一種會議中討

論。普奧互相爭長，終致各無成就。同時自由主義（包括主張自由權利，議會政府者，開明保守分子，社會民主分子。）勃興，墨德臬克（Metternich）高壓反動亦甚，直至一千八百四十八年，普魯士終無憲法與議會。

二、普魯士之等級會議

一千八百四十年時，弗拉特烈威廉第四，（Frederich William IV）允准地方議會舉行常會，並組織永久委員會。一千八百四十二年，並在柏林召集一次委員會大會；然終未有全國國會。一千八百四十七年，始因財政關係，召集全部地方議會，合組統一的等級會議。

（United Landtag）所謂等級會議者，非奉國王命令，永不召集，蓋與法國革命以前之三級會議無異。等級會議與聯盟會議分別舉行，然關於立法事務，僅能由該會與聯盟議會全體三分之二同意時，始得請願國王提議，國王並不須商之等級會而後立法。關於關稅（當時國境通過稅）暨地方租稅，均不在範圍以內；前者保留於聯盟之關稅會議，（Zollverein）後者保留於君主。

一千八百三十一年時，巴登（Baden）自由主義者赫克爾，（Frederich Hecker）在該邦

獲得勝利。一千八百四十七年，巴登邦在赫克爾諸人領導之下，於奧芬堡集會，(Offenburger)要求設立日耳曼聯盟之中央代議大會；民治政府，以代替吏治政府；廢除特權；成立法院；並言論自由等諸條。一個月後，即在荷本享地方(Heppenheim)舉行大規模的請願。時法國第二次共和成立，路易斐力泊逃亡，各邦政府鑑於民氣激昂，深恐變亂，相率採用巴登計劃，制立憲法，如巴伐利亞，(Bavaria)薩克遜內，(Saxony)法蘭克福，(Frankfort)威瑪，勃倫司維克，(Brunswick)林斯卡薩爾(Hesse Cassel)均未經過流血革命。其餘各邦，則觀望柏林情形。柏林方面，國王初不允有變動普魯士政府之封建基礎，暨損壞奧地利主盟之聯盟權力之改革，至一千八百四十八年春間，革命形態緊急，始勉從奧芬堡請願計劃，重行召集統一的等級會議。

第二次等級會議，迅速規劃將來憲法之大綱，並製定憲法會議之選舉法，為普通間接選舉，而用秘密投票。首次選舉之結果，自由黨佔大多數，即否認君主隨意延期，或解散議會之權力。因此，威廉施行全城戒嚴令，遣散代表；同時自己進行立憲，於一千八百五十年，成立普魯士君主立憲。

三、普魯士之三級選舉

排斥自由黨人，以便批准自己憲法，普王採用公共選舉票與階級投票。自一千八百五十年後全國通行。按照此種程序，於選舉之前，先將全國分爲若干選舉區，(Nirkei)選舉區復分成若干初級選區。(Urwahlbezirke)在初級選區以內，男子年滿二十四歲，得選舉選舉人。(Wahlmann)每一選舉人，代表二百五十初級選民。選舉人復依其納稅數目，分爲三級。三級人數不同，却有同一代表權。選舉方法，以一大簿冊上列選民姓名，職業，住址，令選民於冊中自選選舉人，口頭高呼。選舉場所，除選舉事務官外，併有地主或雇主之經紀監視。平民追隨其庇護者，(Proletariat Follows his Patron)故投票極忠實而有秩序！選舉之第八日，選舉人已經於初選中以絕對多數票產生，於是聚集於選舉區之主要地方，公開選舉等級會議之代表。此種代表，必須年滿三十歲，始能被選。代表之半數，又必須爲貴族出身。即專制獨裁主義之俾斯麥，亦謂此種選舉之無意識，爲任何各國所無有，而主張直接選舉。茲將等級選舉，除間接與公開兩種缺點外，簡單紀述：

(甲)議席分配 一千八百六十年後，東部諸邦，與勃蘭登堡 (Brandenburg) 王室發祥

之地，人口增加，甚形遲緩。在此諸邦，每一議席代表七萬一千人民。同時，萊因流域礦區與工業區，人口增加極速，各大城市，均較鄉村增加七倍之譜，西普魯士每議席代表九萬八千人民。萊因地方有人口七百十二萬，出代表六十三人。東西普魯士，普末恩尼亞，(Pommern)波森，(Posen) 共有人口七百五十八萬四千人，却出代表一百〇九人。東西普魯士五十四代表，代表三百七十六萬七千人。而勃蘭登堡五十代表，則代表六百十六萬三千人。柏林城有二百萬居民，僅有十二代表。故德國一半之人口，較之其餘一半，少一倍之代表。

(乙)階級利益 在東普魯士，用三級制度投選。三級選舉，本為二千五百年前之舊制，經普魯士修改採用：分大地主，大實業家，等為一級，小商家，與官吏，為一級，平民為另一級。依照納稅數目於選舉時劃分第一級納稅總數佔全部三分之一，第二級亦佔三分之一，第三級共佔三分之一，不納稅者作納稅三馬克計算。初選之時，各級以絕對多數票舉出同數之選舉人，間接即舉出同數之代表。例如

第一級甲乙丙三人各納稅一千馬克以上，共納三千三百三十三馬克。第二級丁戊己庚辛壬六人，各納稅四百馬克以上一千馬克以下，亦共納三千三百三十三馬克。第三級二百

人各納稅五馬克至四百馬克，五十人不納稅，作爲各納三馬克，合計亦爲三千三百三十三馬克。則第一二兩級可合出四個選舉人，第三級只出二選舉人。如是，第一級只佔全體百分之四，第二級佔百分之十六，第三級佔百分之八十，三種階級代表相同，不平等可謂已極。

除此以外，各選區第一級往往只有二三人，如愛森(Essen)只有克虜伯(Krupps)一人，如法蘭克福，只有羅斯却而(Rothchild)一人。許多地方，兩階級勢成直率的互選。某次宰相巴魯(Von Bismarck)與臘腸製造者，爲該區僅有之第一級。諸如此類，窒礙不通。

四、帝國國會選舉之大改革

一千八百四十九年以後，普魯士自由主義勢力，消亡殆盡，而普魯士邦，別幾克制德國全部。荷享素倫王室，領導全國國家主義運動，與民主主義異趨。第一步，在聯盟會議中，聯合各小邦，排除奧地利勢力，結果遂出於一戰。同時意大利統一，全國口號爲統一與自由。(Unity and Liberty)於是普德自由分子，均要求設立責任內閣，取消階級特權，減少軍役期間與費用，並改革議院。普軍既勝奧國，專制勝利，五年之間威廉第一與俾斯麥統治全

國，並不徵及民意。故普魯士對外則提倡自由與國家主義，對內則壓逼自由主義。反之，普魯士以外，反對普王專制獨裁，倡導民治者蜂起，俾士麥爲聯絡兩種勢力起見，遂於北德聯盟(North German Confederation)之憲法中，平衡參議院(Bundesrat)與國會(Reichstag)兩種勢力，規定參議院代表各邦，國會代表全體人民。因爲國會須有相當力量，然後可涵蓋各邦，乃不得不推廣選舉權。因爲政治機宜之理由，故德國國會，遂與普魯士三級會議不同。

一千八百六十七年有普通，平等，直接，祕密，選舉制度之運動，馬克斯(Karl Marx)鑑於法國之濫用民權，表示反對，而俾士麥與拉薩耳(Lassalle)基於政治上之理由，則反贊成。在拉薩耳意欲平衡各階級之權利，而俾士麥則以爲是統一全國願望之基礎。以鐵血宰相而與社會黨主義吻合，初非一般人所能夢想幾及。

依照一千八百六十七年之選舉法，凡男子年滿廿五歲，均有選舉權利，並無居住限制。但選舉註冊之日，與選舉之日，選舉人必須到場。此外祇有殘廢無能，輕破產者，以及現役軍人，不得選舉。選舉命令，由皇帝頒佈，預先一個月，由地方官編製表冊，陳列八日，以便糾正錯誤。選舉之時，有選舉事務官，及二人以上之助理監督。如果第一次選舉，無人得

到絕對多數，則兩星期後，於得票最多之二人中，重新決選。此外候選人不必定從所居住之區選出，亦不必定代所選之區，而代表整個的帝國。由此方法，俾士麥打破邦界間之障礙。

德國選舉中，教士異常活動，組有中央黨，(Centrists) 提出候選人，競爭選舉。官吏與軍官，亦得競選，為公家候選人。選舉人亦得自由開會，但須於二十四小時以前，預報警察當局；苟警察當局認為妨礙公安時，可以干涉，解散集會，但後者殊不常見。

一千八百七十三年，亞爾薩斯勞倫 (Alsace-Lorraine) 合併德國後，全國分為三百九十七個選舉區，每區人口約有十萬，各出代表一人。該二州為工業區域，人口變動，極速，然直至戰後復歸法國，未嘗改變議席。又如波士達 (Potsdam) 六區人口，比較司恩堡列泊，超出二十八倍，選民超出三十六倍，然彼此均各出一個代表。又如東普魯士與赫司達姆斯達 (Hesse Darmstadt) 人口與波士達相仿，却有二十二個代表。又如十二工業中心人口最多一百九十五萬，最少十七萬，代表相同。荷享案倫代表人口七萬五千，東普魯士保守區域代表人口十二萬一千，柏林則代表三十四萬五千人。數十年間，保守分子，從未計議公允之議席分配。

五、各邦之選舉

普通選舉，在各邦中更鮮採用。大多數且傾向普魯士之等級選舉，或利益代表。勃利門(Bremen)採用普通選舉，而議員代表四個團體。勃綸司維克將選舉人分爲七個部份。此外各小邦，或規定繳納直接租稅，或分配議席偏附納稅最重者。北德工業發達，社會民主黨勢力膨脹，因之選舉權更受限制。惟南德既無保守黨，亦少社會黨，故其選舉亦較民治化。南德諸邦，尤以巴登最爲進步。二十世紀之初，巴登法律規定，男子年滿二十五歲，並居住二年以上，均有選舉權。惟收受賄賂金與犯罪者，則不在此限。選舉爲直接祕密投票。華登堡亦同。且係平等選舉，並採用比例代表。惟選舉權限於納稅人而不普通。薩克遜內則一人可有數票，或照收入，或照土地財產，或因科學發明，或因年齡，或因職業，或因爲商會會員，農會會員。此種加重選舉票，(Weighted Vote)給予中上階級額外利益，即減削勞工權利。除此以外，富有與貴族階級，在邦內上議院，且可有特別代表。

普魯士在國會佔有特別地位，爲俾士麥平衡專制與民治兩勢力之中心。理論上，參議院與國會均可提議立法，但事實上，則一切提案，均出自參院。由參議院交於國會，仍須交還

，得其同意，始能發生效力。故德國參議院權力，實在國會之上。至於國會之內，則三百九十七席中，普魯士有二百三十六席。參議院中十四票足以控制一切，普魯士國王，即控制其二十，是故一千九百十七年，推廣普魯士選舉權之提案，爲世界各國所注視。

六、威瑪憲法

德國戰敗之後，國內自起革命，王室官吏，均逃亡國外，政權交與社會民主黨，(Social Democratic) 組織臨時政府，召集憲法會議。一千九百十九年正月，全國舉行選舉，依照普通選舉暨比例代表原則，由滿足二十歲之全國公民，選出代表四百二十三人，其中三十九人爲女子，聚集於威瑪，製訂共和國新憲法，即現行憲法。德國至此，男女權利，遂完全平等。

該憲法第十七條，規定人民代表，應以普通，平等，直接，無記名，選舉方法，由全國人民，不分男女，依照比例代表選舉制選舉之。即在自治區域，亦得適用。各邦法律，雖得以一定期間之繼續居住，爲選舉權之條件，但不過超過一年之制限。又第二十二條規定，聯邦議會議員，用同一方法選舉，凡男女滿足二十歲者，均可選舉。又第四十一條，總統由全

國人民選舉，年滿三十五歲，有被選舉資格。又第六十條，六十一條，參議院仍代表各邦。每人口一百萬，有一投票權。各邦至少有一權。無論何邦，不得超過總投票數五分之一。各邦仍有以閣員為代表之權利。可謂德國有史以來未有之民治實施。

普魯士自由邦另有邦憲法，選舉權利。規定同前，亦依比例代表制舉出省議會，(Landtag)並按人口每五十萬選一代表，組織省參議院，(Staatstag)為建議機關。全國有十四邦，及獨立城市，均有議會。

縱觀德國選舉問題，自拿破崙時代以來，成為自由主義與專制主義之爭，經過墨德臬克之高壓，而在俾士麥手中得到解放。然聯邦制度特別，規定繁複，階級制限極深，數十年間，未嘗有公允改革，民治上殊不為重要。蓋德國十九世紀科學發達，軍事屢勝，人民政治興味，比較冷淡，此為民治落後之原因。自歐戰慘敗飽經教訓，製立威碼憲法，決定國是以還，種種施設，一躍而臻於新穎完備而有研究之價值。但苟無俾士麥之解放，則封建勢力，尚不知演至何種程度。俾士麥之平衡勢力政策，縱非出於民治思想，然其統一全國願望，當為德人所永不能忘。

第八章 奧匈並立王國暨承襲土地之新興

各國

奧匈並立王國之選舉，爲國內不可分解之人種糾紛史實之一頁。簡單言之，奧匈政治問題，有兩方面之困難：一爲國內互相仇視與不圓滿之民族界限之存在，一爲各民族與國外獨立國家之種族同情。因此種種情形，和平常常不保：如塞比亞，(Serbia)意大利，羅馬尼亞，(Rumania) 欲併合其本國民族；如國內之捷克司拉夫人，(Czechoslovaks) 巨胥司拉夫人，(Jugoslavs) 猶克蘭人，(Ukrainians) 羅馬尼亞人之要求自主；均爲十九世紀之問題。蓋奧匈並非獨立統一的民族國家，奧國方面，共有九個人種，以日耳曼，捷克，波蘭，三種爲最多，日耳曼人占三分之一以上；(約一千萬) 匈國方面，有七個人種，則馬格牙人 (Magyars) 獨占半數。(二千萬) 在兩國之內，均有一個優勢民族，其他均爲附庸。

林泊斯堡王室解決政治問題之方法，向爲分化與高壓政策。(Divide et Impera) 以政

奧匈並立王國暨承襲土地之新興各國

治區域界限，劃開捷克與斯拉夫人；巨哥斯拉夫與司盧芬人。(Slovanes) 助長巨哥斯拉夫人與意大利人關於意大利海岸之爭執，又塞比亞人與克洛脫人(Croats) 關於宗教之異同；又給予波蘭人對於猶克蘭人之特權，使捷克人撤其援波之手。用此種種政策，日耳曼人與馬格牙人各控一國，爲少數人民之統治。

一、墨德臬克時代

十九世紀上半期，大總裁墨德臬克(Meternich)當國，儘量裁抑一切國家與民治之自由主義，而維持封建，其勢力直達日耳曼聯盟。在此期間，奧國社會組織，不異一千三百年時，國內共分四級：一級爲教士，一級爲貴族與武士，一級爲市民，一級爲農民。貴族階級，獨免強迫軍役與大部份之租稅，專斷吏治。同時平民階級，其地位無異中世紀之奴隸。君主權力，毫無限制。

全國分設十四個省議會，(Diets) 爲國王之諮詢機關，由上級社會代表特權，實爲等級會議(Landtag)之產物。如波海米之議會中有十四個主教，一百四十一個貴族，四十三個武士，七個平民；加利細亞(Galicia) 包括 Moravia 與 Silesia) 各自由城，僅各有一個

代表。又如下奧議會 (Lower Austria) 完全爲貴族團體。平民祇能旁聽，並不准發言。在議會休假期間，一切事務，交與議會委員會，(Landesansschluss) 由各階級代表平均組織，服從國王命令。除偶爾召集會議外，國王殊無掣肘，蓋議會僅等於虛設而已。

匈國方面，自十三世紀以來，政治權力，全在馬格牙貴族掌握。貴族階級，担负軍役，而免除租稅。租稅負擔，均由其他民族之平民，農民，任之。自十四世紀以來，政治單位，分爲五十五州，各州貴族，每三個月聚會一次。此種聚會之職務，爲選舉兩個代表，出席國會，均攤租稅，及補充軍隊等事；並可抗議不合輿情之法令。且以控制國會暨地方議會之故，可以限制君主之立法權力。

一千五百七十五年以後，國會分爲兩席：一爲貴族席，約有最高貴族八百人。一爲代表席，每州代表二人，共一百十人；又四十九個自由城，合舉代表二人；又克洛脫人議會之特別代表。名義上每三年開會一次，實際上則非國王召集，永不舉行。代表席之會議儀式，殊爲隆重，然毫無結果。或者無權投票，或者只准非正式投票。(Votum informationis) 在此制度之下，階級與人種，均不平等。二百選舉人之州，往往與一萬二千選舉人之配司脫，

(Pasc)重要相等。四十九個自由城，且祇有一個投票權。所以平民雖佔多數，而代表並不比較幾州之窮貴族爲多。且城市居民，都係日耳曼人，表同情於維也納，不願給予相當代表，以致危及馬格牙人之地位。然匈牙利國會，有權監督立法，同意於和戰問題，規定租稅，徵集軍隊，並且法律租稅，非經該會通過，均不合法。有此大權，皇帝往往受其牽制。

一千八百二十五年以後，匈牙利國會按期舉行，鼓吹自由主義，即在墨德臬克黑暗時代，亦主張裁撤政治上駢枝機關。一千八百三十年，發生革命後，改革運動分爲二派：國民黨一派主張用馬格牙語爲國語，以集中民族力量。自由黨一派。則主張推廣選舉權，以代替裁撤社會特權，與不平等租稅；凡有職業階級，教會，有資產平民，均應有選舉權。在此派內，可索司(Kossuth)最爲急進，並主張改革所有政府機關，成爲匈牙利自由黨之綱要，蓋可民日常夢想民主主義與國家主義也。

奧國方面之自由黨，因爲政府既充滿日耳曼勢力，並不關心於國家主義，而專心致力於改革憲法，及言論自由，學校自由。法國革命之後，進行更烈，在專制之下，幾致燬滅。一千八百四十八年，大陸上一致革命，自由，國民，兩黨，合力攻擊墨德臬克，先由匈牙利改

革之議會中傳出可索司之演說，於是繼也納學生，平民，衝入下奧議院，高呼打倒墨德臬克，墨氏遂出亡英蘭。同年四月，飛迪南皇帝(Ferdinand)頒佈憲法，設立上下兩院：上院議員，由皇帝任命，終身任職，其中一百五十人，則由納稅最重者選舉，任期五年。下院議員三百八十一人，照德國前例，由人民普通間接選舉，選舉人分爲城市與鄉村兩級。同時匈牙利國會通過著名之三月法律，(March Laws)修改此古國之最高權力，廢除奴隸制度，及不平等租稅，建設責任內閣，推廣選舉權：所有馬格牙人有職業收入一百二十五法洛令，或不動產三百五十法洛令者，均有選舉權，惟議席分配，仍無變動，因此代表亦仍不平均。但三個月一次之貴族集會，已改爲永久的代表，由代表席之同一選舉人選舉。

奧匈至此，均遺棄封建而設立代議政府，推廣選舉權利。

二、一八四八年後之奧國選舉與民族問題

一千八百四十八年，奧皇上諭召集憲法會議，依廣泛的普通選舉，舉出代表，以制訂法律。代表之中，有九十二個農民，爲奧國歷史上之第一次。會議結果，產生一憲法，名曰克勒姆西憲法，(Kremsier Constitution)規定各省聯合議院(Reichsrat or Federal Ch

amber of Provinces)由各省議會選舉；平民議院 (Reichstag or Popular Chamber)由平民選舉，但限於納稅十克郎納 (Kroner) 以上者有選舉權。該憲法尙未實行，皇帝已重握巴海米，意大利，奧地利，之軍事統制，停止自由。即於次年另依皇帝特許，頒佈憲章，裁撤平民議院，僅保留各省聯合議院，而推廣間接選舉於若干有職業者暨學者。同時，匈牙利在可索司領導之下，進行革命，希圖恢復三月法律，奧皇遂率領大兵，直壓匈都，迅速解決反叛，征服匈國全部。此後十餘年間，奧皇以絕對專制統治，即財產，職業，教育，制限三代表，亦消滅無存。各省聯議院，亦由皇帝任命。

一千八百六十年，各省聯合議院，加入三十八席，由各省議會選舉。省議員僅能依其所代表之階級投票，即米拉包 (Mirabeau) 理想之代議制，不代表人民，而代表階級。同年十月，該院又增至一百席，並得預問帝國立法。一千八百六十一年，正式擴充爲國會，有一貴族院，(Herrenhaus) 議員由皇帝任命；一代表院 (Abgeordnethaus) 議員三百四十三人，由各省等級議會選舉。故奧國在此時，爲立憲帝國。各省議會，爲帝國議會之選舉人。

各省等級議會由四個團體之代表組織：(一)爲教士與大地主，(二)爲自由城，(三)爲各

鄉區，(四)爲商會。自由城人民用直接投票選舉代表，而鄉區，不論農區或礦區，則用間接投票選舉代表。財產限制，在維也納爲二十法洛令，其他各處，均爲十法洛令。

此種日耳曼中心之統一意志之憲法，不久即遭遇民族異同之困難。在日耳曼人與弱小民族均贊助新憲法，而較強民族，則一致否認，而要恢復封建。馬格牙人，意大利人，克洛脫人，自始拒絕選舉代表，出席各省聯議院。故第一次議會開會，即較預定缺少一百四十席。大多數馬格牙人，併欲恢復一千八百四十八年之三月憲法，對奧獨立。因此捷克人，波蘭人，亦與維也納積不相能。

維也納政府應付各省議會之阻撓方法有三種：第一爲退讓。一千八百六十七年，順從匈牙利主張，恢復聯合王國。第二，在奧國本部，皇帝保留解散省議院之權，另准大地主，資產階級，選舉省議會，再從省議會中，舉出國會代表；併可命令省內居民普通投票選舉，以爲選擇方法。第三，代議院議員，全由等級會議選舉，交託於人民。一千八百七十三年，法律規定各省議院停止派遣代表於國會，另用階級選舉。按照此種方法，所有三百五十三個代表，應由四種階級分區選舉：(一)大地主階級，包括婦女，與公司，納稅者，(二)城市人民

，年滿二十四歲並納有租稅者。(三)商會與實業會。(四)鄉村，城市。每選舉區得出代表一人，區內選舉，每階級分別投票。故議席分配，以納稅為根據，既分區域，更分階級，極不平等。例如一千八百九十年，地主每議席代表六十三個選舉人，商會每議席代表二十七個選舉人，城市每議席代表二千九百十八人，鄉村每議席代表一萬一千六百人，全部均係間接選舉。此法施行，直至一千九百〇七年為止。

一千八百八十年以後，全國各民族中級社會，均一致要求普通，平等，直接，選舉。一千八百八十二年，納稅資格，各省一律減為五個法洛令，增加選民四十萬人。其時工業勃興，勞工均有組織，要求政治權利，選舉問題，成為政治中心。一千八百九十三年搭飛(Trafalgar)欲打倒日耳曼人反自由勢力，遂主張凡成年男子，有書寫能力，納有租稅，或從事商業，或有一定職業，無論城市鄉村，均應一律有選舉權。同時為制裁起見，保存地主階級，暨商會階級。照此辦法，選民增加可有一百七十萬以至四百萬人。平民勢力如洪水泛濫，不可遏止。日耳曼自由黨大怒，馬格牙人亦威覺司拉夫人之危險，保守黨當然反對，社會黨又謂侮辱勞工階級，羣相責難，於是搭飛辭職。然普通選舉，依舊進行，且有實業會社第五階級

之議。同時又有人主張勞工受有疾病保險者，亦應有選舉權。一千八百九十六年，巴特尼（Batoni）提出議案，增加七十二個議席，由新階級選舉。所謂新階級者，包括原有選舉人，暨無選舉權人；後者佔新階級中百分之六十，可選出全院代表百分之十七，前者佔有新階級百分之四十，連同原有選舉權，共可佔全院百分之八十三。如是造成雙重投票權，選民雖然增加，普通，直接，平等，選舉，仍不真實。

巴特尼法律施行之結果，各省議會所出代表人數，或多或少，並不一致；加以四個階級之教會與學校代表，馬利維亞，巴海米亞，下奧，新階級之代表，表面上可謂自由改革，顧選舉人勢力平衡所在，並未變改。資產階級，每席代表六十四個選舉人。商會每席代表二十六個會員。城市每席代表四千一百九十三選舉人。鄉村每席代表一萬二千二百九十個選舉人。新階級每席代表六萬九千五百〇三個平民。各省又用舞弊方法，以便利自己民族，如佛拉保（Vorarlberg）有日耳曼居民三萬二千二百人，而加利細亞則有斯拉夫居民十四萬八千人，平均規劃日耳曼選舉區人口四萬人；波蘭區人口五萬六千人；捷克區人口九萬人；羅森（Ruthenians）人口九十三萬一十人。捷克人大起反對，議會遂陷於爛局。

一千九百〇五年，俄國革命，次年波及奧國工人，於是選舉問題，三次再起。一千九百〇七年，貝克(Beck)得奧皇贊助，規訂新法，採用比，法，德，三國制度，廢除階級代表，代以男子普通，平等，直接，選舉。凡男子年滿二十四歲，並在區內居住一年以上者，均有選舉權。官吏，軍人，均不得選舉，干預政治。此外未成年人，宣告破產者，刑事犯，均在消極資格之列。然以日耳曼人與捷克人不識字者，平均不過百分之六，塞比亞克洛脫人，則有百分之七十五，羅森人竟達百分之八十以上，智識程度不同，大多數不識字無智識階級參加選舉，於是投票祕密，遂不能保持。為保護此等人之獨立起見，法律不得不規定助理投票人舞弊之嚴厲處罰。在基督教社會黨，又認選舉為社會公共責任，凡獨立人民，必須表示若干興趣，因此一千九百〇七年，五省規定如無正當理由，如疾病等，而缺席投票者，處罰一克郎至五十克郎。至於複數投票權，在貴族院經過，一如英國。選舉舞弊防止方法，亦極周密。議席亦按照人種重新分配。計日耳曼人，意大利人，得二百五十七席，司拉夫各種民族，得二百五十九席。日耳曼人僅增百分之十三，捷克人增加百分之三十三，南司拉夫人增加百分之三十七，羅森人增加百分之二十。但為保護日耳曼少數代表起見，法律規定非有三

百四十三個議員出席時，不得重行分配議席。此種制度之實現，乃較強民族，如捷克司拉夫，長期斷斷爭執之結果。

議席分配，採用二大原則；（一）各民族應由共同種之人代表，將全國劃分極小而同質區域，每區選出一個代表。（二）各城市應給以公平代表之保證，將各城與工業區域，併合一起；鄰近鄉區，另行分開。由此方法，日耳曼人與捷克人，始相安無事。惟加利細亞方面，強種之少數，到處都有，此法仍不適用，乃採比例代表制：每區選出二人，得到大多數者膺選，最多之次多數，得投票總數四分之一以上者，亦當選。如是，波蘭人與羅森人，亦有均等機會。然以羅森人之式微零落，兩席漸歸波蘭人。超出羅森人三倍之多。至於日耳曼人，雖以普通選舉之改革，並未喪失其少數統治之地位。日耳曼人對於選舉改良，絕不躊躇，而用舞弊選區方法，以減弱其效果；利用民族仇隙，以分化反對勢力。截至歐戰，固未願意順從被征服人種也。

三、一八四八年後之匈國選舉與民族問題

奧國互相遷就同意之選舉，在匈國殊不成立。在匈國，馬格牙人佔有全體之半數，排除

非馬格牙人爲唯一事務。革命之後，馬格牙人一方面對付皇帝，一方面對付塞比亞人，克洛脫人，羅馬尼亞人。各個民族要求馬格牙人同等之地位，克洛脫人並訴諸武力。結果奧國皇帝，併廢除三月法律，以爲根本肅清之計。同時飛迫南並讓位於其姪法蘭西斯約瑟夫第一，(Francis Joseph I) 用史坦生堡 (Schwarzenberg) 爲宰相，悉置波海米亞，意大利，奧地利，於軍事統治之下。

一千八百四十九年，可索司首倡匈牙利獨立，奧軍遂由西進；同時十萬俄軍併由北下，兩面夾攻。抵抗無效，戰事流血，奸淫擄掠之慘痛，較之十六世紀野蠻時代，有過無不及。可索司逃亡土耳其，全國分爲五區，受維也納遺派之日耳曼人，捷克人，專制統治。馬格牙統治權，完全喪失，與美國內戰後之南方無異。十八年間，馬格牙人消極抵抗，否認約瑟夫爲國王。一千八百六十年，奧國各省聯合議院，指定二十五席，代表一千七百萬奧人，十三席代表一千五百萬馬格牙人。特克 (Deak) 拒絕承認，同時要求給還憲法。一千八百六十五年，約瑟夫決意和解，罷出日耳曼宰臣，親自訪問布達佩斯脫，(Budapest) 結果圓滿。次年，普奧戰後勢力消失，自此放棄封建思想，公然協議並立王國。一千八百六十七年，和解

協議成立，(Ausgleich) 匈國重立憲法，實際獨立，惟財政，軍事，外交，暨管理非馬格牙人事務，其權仍在奧皇，與奧國共之。

一千八百六十七年以後，選舉爲主要問題。在馬格牙人爲最初之匈牙利人，佔有多腦流域最良之地，其四週有六個民族，當然只有用馬格牙化之政策，(Magyarization) 因此國語問題，發生已久，迨主權恢復，選舉當然又成問題，因此匈國國令，代表席中，往往熱烈爭辯，幾致內戰。

匈牙利法律規定男子滿足二十歲，都有選舉權，但須滿足納稅，財產，教育，職業，各種資格之一。表面似尚普通，實際最爲制限性質。除匈牙利社學社會員，著名職業分子，農業學校畢業者，工程師，醫藥師，教士外，無不受上項制限。若現役軍人，吏治下之官員，警察，以及一般傭僕，農場工人，則均無選舉權。同時因麥產重稅並絕對禁止牲畜進口，國內大地主，佔取優越地位。蓋匈牙利農民之半數，每人有田平均不足五英畝，全部均不過一百英畝，其所生產，僅僅適敷自己消費，一種高額收入資格，遂致剝奪大部份下級人民權利，無論城市與鄉村。(按一國既無大地主，而小農生活，又僅僅適敷自己消費，或竟不敷自

已消費者，財產收入資格，更不可據。）勞工選舉者，僅有二十分之一；小商客選舉者，僅有六分之一；此爲匈牙利選舉之狀態。本國同種人民，既不能代表，異種人民，祇能淪爲奴隸。

腐敗選區，略似英國未改革前，計有三個選區，每區選民不滿二百人，七十七區，每區不滿一千五百人。據一千九百〇一年之調查，有一百二十五個代表，每人得票不滿一百。代表百分之九十，得票均不滿一千五百。任鄉區選舉，一萬八千紳士，控制全國之半數。選舉舞弊尤夥，其主旨則欲排除非馬格牙人。一千九百十年，爲控制選舉起見，公家曾費二十萬以至三十萬克郎，並遣派軍隊出至奧境，以剝其選舉權云。

關於編製選舉表冊，每城市，每州，均設立一委員會，有委員十人掌理。各城市逐日舉行，如候選人於一處失敗，可至他處重新競選。每區候選人共有十名，如選舉結果，無大多數，則二星期後舉行二次決選。選舉公開，大致均似英國改革以前。改革運動，至形激烈。

一千九百〇八年，選舉改革法通過，根據教育，財產，以及能寫讀馬格牙文語，或高等學校畢業，或納稅一百克郎以上，得有二票三票之複數投票權。仍用公開選舉。在此制度之

下，中上兩級人民中，有一百萬人可有二百三十萬以至二百八十萬票。最末一級，減少一百五十萬票。教育資格，更減削司拉夫人之代表。故社會黨，急進黨，司拉夫人，一致反對此所謂普通，直接之選舉。

一千九百十二年，路卡內閣(Lukas)提出兩種改革計劃：第一種，各城市另造一級，代表全國，用普通選舉制選舉。增加已經嫌多之議席，略似奧國之巴特尼法律。急進黨迅速拒絕。第二種，根據納稅，智識程度，職業，暨社會地位。種類繁多，可索司之子，首先反對，並和平要求除百分之六十不識字之選區外，一律用秘密投票，保障自由，且與軍事法律同提，以便連帶通過。一方面反動之的薩(Tisza)任內閣總理，盡力反對，以步騎軍隊，佈置國會場外，包圍全城，強迫通過軍事法律而遣散代表，並由警察拘其首領。

一千九百十七年，的薩辭職，和平派或自由派，魏克爾(Wekerle)當國，(即一千九百十年之被拘者)重新提出改革法，與前不同，規定匈牙利男子，年滿二十四歲，並滿足下列諸條件之一者，有選舉權：(一)曾在戰時服兵二年者，(二)非委任界權之官吏，(Non-Commissioned Officer) (三)完畢公立學校四年學業者，(四)年納租稅十克郎者，(五)經營領

照職業或商業者，(六)實業，農業會社長期雇用者，(七)舊法律許有權利者。前六條均係第七條之推廣界限。此外婦女曾在中學四年畢業，或為科學文學會社社員，亦得選舉。但無論何人，除婦女於戰時喪失丈夫者外，均必須有寫讀能力。

上節選舉情形，人種上尚為公平，據當時常調查之比較如下：

馬格牙人	人口百分比	投票百分比	六二，六
日耳曼人	一〇，四	一二，五	
斯拉夫人	一〇，七	九，一	
羅馬尼亞人	一六，一	九，一	
羅森人克洛脫人塞比亞人	共八，三	六，一	

馬格牙人與日耳曼以教育程度較高，因之代表比例較高，然的薩一派，仍頑強反對。結果第一項戰時服務資格取消。第三項改為六年。第四項並加六個月居住資格。第五項須有半年以上之執照。第六項至少有最近三年之雇用。勞工權利，大受影響。又加入一項，凡持有土地十猶克，等於十二英畝者，亦得選舉。如是容納國內最保守性質之馬格牙農民，與羅馬

亞尼農民，而並不危及統治。此外並規定強制選舉。凡鐵路，輪船，載運選民來往，均由國家支費用。此次修改，自由黨以爲照原議減少百分之三十之選民，國內附屬民族，並未解放云。

總之，史家意見，以爲匈牙利缺乏認識時代趨勢之政治家，無法延緩聯合王國之分裂，換言之，即非馬格牙人之同等權利是也。

四、歐戰以後

歐戰既起，同盟國四面被圍，極力爭扎，背城借一。其後美國加入戰團，最後勝利，已經無望，分裂徵象，乃開始暴露。波蘭人，捷克司拉夫人，巨哥司拉夫人，均要求民族自決。一千九百十八年之早春，奧皇鑑於大勢危急，即宣言奧國將組織聯邦國，各民族有地方自主權，然而已晚矣。匈牙利廢棄一千八百六十七年之協議條約，重新自由行動。各民族先後宣佈獨立，組織臨時政府。從此分崩離析，不可收拾，舊奧匈帝國，遂分爲六國。

1. 奧國

奧國失去七省，尙存七省，併入匈牙利之巴爾根蘭一省。(Burgenland) 人口祇有七百

奧匈並立王國暨承襲土地之新興各國

萬，等於戰前四分之一。由社會民主黨支持殘局，宣佈共和，頒佈臨時憲法，並以普通選舉由滿足二十一歲之男女公民舉出國民大會，制定憲法，於一千九百二十年實行民主共和聯邦國制。

奧國新憲法規定主權屬於人民，立法權由聯邦國民所舉之國民議會，(Nationalrat)與各邦議會所舉之聯邦議會，(Bundesrat)共同行使。憲法第二十六條規定，國民議會議員，由聯邦國民，以平等，直接，祕密，自動，投票方法，依據比例代表原則選舉。凡屬聯邦國民，不分男女，年滿二十歲，並有住址者，除受法律處分之限制外，均有選舉權。滿二十四歲者，均有被選舉權。關於選舉事務，特設選舉事務處，以政黨代表為助理。又第三十四條，聯邦會議，以各邦公民人數為比例，選舉代表，最多得出十二人，最少不得少於三人。超過比例半數之殘票額，視作整數。每次戶口調查結果，決定各邦應出議員名數。行政權付與大總統，由兩院聯合，祕密投票選舉。滿足三十五歲，均有被選舉權。曾為統治者，或其家屬，則不得被選。又九十五條，各邦選舉，皆用平等，直接，祕密，自動，投票，凡邦內居民，不分男女，有住址者，均得選舉。各邦選舉法，不得嚴於國民會議選舉之限制。公

務員，(包括軍人)准許有被選權。又第一百十九條，縣議會，區議會，亦同。奧國至此，始男女平等，參與政治，並採用比例代表原則，代表全民意志。

2，匈牙利

一千九百十八年休戰後，教月之間，亦爲民主共和國，設有臨時政府。旋又改立蘇維埃政府，平民專制。終以羅馬尼亞援助，推翻專制。一千九百二十年，曾以普通選舉，舉出國民大會，但並未制立新憲法，而恢復王國，設有攝政。失去馬格牙人以外之土地與人口，成爲半壁朝廷。一千九百二十六年，法律規定上院由六種代表組織：(一)前任世襲議員之互選代表，三十八人，(二)各州市議會選任者五十人，(三)宗教團體首領三十一人，(四)高級官憲如大法官，陸軍總司令，國家銀行總裁，(五)學術團體代表商會代表四十人，(六)國王任命之終身議員。下院二百四十五人，以普通選舉舉出。一千九百二十九年，並准婦女有地方選舉權。

3，波蘭

在十八世紀末期，波蘭爲獨立王國，有選任之國王。當時議會舊例，非經全體同意時，

不得制定法律，通過租稅。國會議員，每人均有絕對否決權。苟有一人反對，即無事可以進行。在此特異制度之下，內亂外患，相繼來襲。其時普魯士弗拉特立大帝，特別垂涎波羅的海沿岸之丹澤。(Danzie)一千七百七十二年，遂聯合奧俄二國，瓜分波蘭大部份之土地。波蘭經此無責任政府之痛苦，遂改國王爲世襲制，並取消自由否決權，(Veto Liberum)但已無裨桑榆。一千七百九十三年，三國復繼續二次瓜分，二年之後，波蘭國家，遂完全消滅。最近一百年來，波蘭人努力民族革命，冀求自決權利，然以三強壓逼嚴重，莫由反覆，直至歐戰既起，尼古拉司大公(Nicholas)始代表俄國，允諾波蘭將來之自由。一千九百十六年，德奧皇帝，並聯名宣告，准波蘭獨立，然波蘭國境，既未決定，政府體制，亦未規訂，徒具虛名。迨威爾遜發表十四條款(Woodrow Wilson's Fourteen Points)德國接受，進行休戰，於是波蘭獨立，始告確定。和約條款，恢復舊有土地，並有人口二千八百萬。一千九百二十一年民選憲法會議，通過共和國憲法，其憲法第十一條至十四條，規定波蘭人民年滿二十一歲，並居住於選舉區內者，不論男女，均有選舉權。非本人不得行使。現役軍人，則不得參加。滿足二十五歲，即現役軍人，亦有被選舉權。衆議院議員，以普通，直接，平等

秘密投票並依比例代表原則，選舉。此外惟法律認為喪失權利，或被處刑事者，始無選舉權。又第三十六條，參議院議員，由各省選舉，亦用同一選舉方法。滿三十歲，並居住選區內二年以上者，均有選舉權，即因農制改革而遷徙之農民，或工人因工作，官吏因職務，而徙居，亦不喪失權利。年滿四十歲，即現役軍人，亦有被選舉權。又第三十九條，大總統由兩院聯合組織國民大會選舉之，任期七年。滿四十一歲者得被選。下院選區六十四個，出代表四百四十四人。上院選區十七個，出代表一百一十一人。

4. 捷克司拉夫

捷克司拉夫為戰後創立之新民族國，其土地包括奧國舊佔之海米亞古國；通稱加利西亞之馬利維亞與西利西亞；及匈國之司洛伐基亞。人口一千四百萬，其中三分之二為捷克人，餘為司拉夫人。一千九百十八年，由國民會議在巴黎宣佈獨立。國民委員會，公佈臨時憲法。一千九百二十年，改為永久憲法，設參眾兩院。其憲法第八條，眾議院以普通，平等，直接，秘密投票併依比例制選舉。議員三百人。第九條，第十條，捷克人民，年滿二十一歲，不論男女，均有選舉權。年滿三十歲，均有被選舉權。又十三條，參議院以同一選舉方法選

舉，議員一百五十人。第十四條，捷克人民，年滿二十八歲，不論男女，均有選舉權。第十五條，年滿四十五歲，均有被選舉權。又第五十六條，大總統由兩院合組國民會議選舉，凡年滿三十五歲，均有被選舉權，須有兩院過半數出席，始得選舉投票。如無結果，於得票最多之二人中決選。如票數相同，併用抽籤決定。

五、巨哥司拉夫

巨哥司拉夫爲塞比亞王國之繼承者，包括塞比亞人，克洛脫人，司盧芬人。塞比亞王國，在十九世紀以前，歸土耳其統治。至一千八百七十八年，得到獨立。其境外有巨哥司拉夫人。（尤其奧匈境內）塞比亞首領常希望聯合該民族，成爲大塞比亞。此種國家觀念，爲布爾格雷（Belgrale）與維也納衝突之原因，亦即歐戰爆發之直接導火線。迨協約國戰勝後，巨哥人得到機會，聯合各民族，合組統一的王國，稱爲塞比亞克洛脫司盧芬王國，併入孟脫尼格魯，（Men Tenegro）有人口一千二百萬。一千九百二十一年，改訂新憲法，由民選國民大會訂制，設立攝政，及一院制之國會。其憲法第六十九，七十條，規定國會由人民依普通，直接，祕密投票並依比例制選舉。每人口四萬，得出代表一人。殘餘額數，在二萬五千以

上，作四萬算。凡王國人民，年滿二十一歲，除現役軍人，受監禁及處罰處分者，未成年者，與法律暫時制禁者，均有選舉權。入籍經過十年，滿足三十歲，能寫讀國文國語者，均有被選舉權。婦女選舉，將另由法律規定。

一千九百三十一年，改設上下兩院。上院議員，由國王任命一半，人民選舉一半。凡滿足二十一歲，均可選舉，惟被選者，限於下院議員，省議員，及年滿四十歲之公民。任期六年，每一議員，代表三十萬人。下院由人民直接，公開，口頭選舉，滿三十歲得被選。任期四年，額定人數三百〇五人，每一議員代表五十萬人。國內無政黨組織，議員被選後，始自行集合為政黨形式云。

六、羅馬尼亞

羅馬尼亞本為土耳其治下之華拉幾亞 (Wallachia) 慕爾維亞 (Moldavia) 兩省，克里米戰後，成為獨立國。土既失之，俄亦未得。歐戰之後，又增給佩薩拉比亞 (Bessarabia) 布葛維那 (Bukovina) 及脫蘭薛爾文尼亞 (Transylvania) 三省。土地人口，均增加一倍。其地位殊較捷克為優。一千九百二十三年亦修改憲法，採用普通選舉，比例代表制。設上

下兩院，凡公民滿足二十一歲均有選舉權。

此六個國家者，或爲舊帝國。殘餘之地域，或爲既亡民族回復之故土，或爲民族願望之結合，爲協約外交政策所創造。要之，大部份皆奧匈崩潰後之產物，以奧匈舊有政治爲背景。六國之中，除匈牙利，巨哥，羅馬尼亞，各有繼承，國體未變外，其餘三國，均爲簇新之民主國家，有根本締造之憲法。其區別雖多，而政治建設，均基於人民意志之上。各國均有國會，議員均由民選，且幾全採普通，平等，直接，祕密投票，暨比例代表之選舉制。其可述之點，約有幾端；附述於此。

第一，各國無論修改憲法，或創制憲法，均係由憲法會議產生，其議員均由民選，除捷克由國民委員會指派，然均不由人民批准。

第二，奧國，波蘭，捷克，三民主國，總統選舉，均由國會兩院聯合選舉，一如法國。均不採美國三權分立制，行政立法同對人民直接負責，而採用議會制，集中最後權力於立法機關，設立責任內閣。總統在名義上雖有獨立職權，而行使上必得責任內閣同意，亦一如法國。至總統任期，奧國爲六年，波蘭，捷克，爲七年。關於連任，奧國，捷克，又規定不得

連任三次，波蘭並未規定。一千九百廿六年，波蘭畢爾蘇特司基（Pilsudski）選任七年，不
接受急進黨關於憲法之諮議，遂解散議會，實行獨裁。（Comp. D'Etat）

第三，新國會全採普通選舉。除五哥探一院制外，各國均係兩院制。兩院之中，又全以
下議院為主，上議院爲副，稱爲第二院，亦與大民主國美國相反。奧國上議院，即各省聯合
議院，依照人口比例，並不均數代表。波蘭捷克且與下議院選舉，除年齡限制較高外，毫無
區別。至羅馬尼亞上院，尙有三種代表；一由選舉，一由國王任命，終身任職；一爲當然議
員。匈牙利戰後廢棄世襲之上議院。於一千九百二十六年，又恢復上院，設議員二百四十二
人，其中四十人，由攝政任命終身；八十人由各州，各城市，選舉；三十八人，由貴族選舉
，三十四人，由公衆團體選舉，其餘爲當然議員，又極似意大利制度。

第四，最可注意者，除大多數均爲男女平權，參與政治外，又全採用比例代表原則。迄
今歐洲大陸，採用此制者，幾不下二十國，而各國憲法，均未規定實施程序。現在實施計劃
，亦殊不下六七種，利弊優劣，亦大堪研究。德國一千九百三十年之選舉，有十個政黨競選
。捷克一千九百二十九年之選舉，有十五個政黨，其中七黨，於三百席中，共得二十餘席，

最強者得四十六席。波蘭有二十三個政黨，尙有十餘黨，未得議席，可謂極多黨之大觀。

第五，戰後經濟政治，併爲一談。除選舉權暨一切制度方法外，各國均有改造政黨運動，不再代表普通輿論，而代表經濟團體利益，或社會階級。如德國憲法，第一百六十五條，波蘭憲法第六十八條，均有經濟利益之規定。經濟利益，社會階級，直接會議，比較政黨代議，其利害得失如何。此等新問題，本編姑不涉及。

第九章 意大利

自中世紀以至十九世紀中葉，意大利全部爲貴冑轄地，四分五裂，且被奧國反動勢力所控制，墨德臬克稱之爲不過地理上之名詞而已。一千八百四十八年以前，各邦國無所謂憲法，無所謂議會，更無所謂選舉。然在該年以後十二年間，有迅速之進化，趨向於民族統一與政治自由。至一千八百六十年時，除威尼西亞(Venice)外意大利已全部統一，得到憲法。此種憲法，直至歐戰以前，爲歐洲最民主化之一。其進步可謂迅速矣。

意大利之統一與政治發展，亦如總國，受拿破崙之賜。當一千七百九十六年，拿破崙挾其常勝軍，驅逐奧地利人，組織甚多之共和國家，置於法國勢力之下。各共和國均曾有憲法，模倣法國。迨至一千八百〇四年，法國自身改爲帝國，各共和國亦歸消滅。半島之上，產生意大利王國，與奈不爾(Naples)王國，仍受拿破崙統制。中部，北部，亦回復原狀，產生不少王國，與貴冑轄地。維也納會議後，全受奧國統制，一分再分，統一之望，遂告消失。

拿破崙統治遺留意大利人以法國革命之精神，公民自由，與政治平等。此種觀念，一經發覺，永難遺忘，故自拿破崙失敗以後，即發現許多革命計劃，以排除奧國，統一本國，進求政治上之自由。然此種運動，政治思想，陳義甚高，而缺乏統一原素，難於實現，馴致爲墨德臬克所壓制。

一千八百四十八年，中歐各國，全已革命，於是半島人民，首次站立統一的陣線，於薩地尼亞畢特孟國王 Charles Albert of Sardinia (Piedmont) 領導之下，制立憲法，(Statuto Fondamentale) 提倡政治自由，一致排除奧人。一次失敗，再接再厲。各個邦國，均被摧毀。所有已制之自由憲法，亦一概廢除。最後畢特孟王國，亦被奧國大軍所蹂躪。奧國勢力，赫然重建。然此失敗之革命，竟爲成功之酵母。畢特孟既定之憲法，仍爲薩伏(Savoy)王室愛麥虞限(Emmanuel)所維持，而且積極預備二次反奧，由加富爾(Cavour)奮其全力，領導組織。

第一步，加富爾傾力增加國富，發展實業，改良交通，重組軍隊，以增加實質的國力。第二步，聯絡英法友邦，以增加軍力的援助。一千八百五十八年，遂取得地位，與拿破崙第

三，簽訂攻守同盟之約。二次重與奧國挑戰。一千八百五十九年，法畢聯軍戰勝，然以法軍突變態度。撤去援助中途和解。威尼西亞，仍在奧軍手中。惟郎擺特 (Lobandry) 則歸併於畢特孟。而中部意大利各邦國，亦背棄法國統治，舉行人民投票，宣佈贊成合併於畢特孟。統一原素，在意大利蓋如是，此為第一步。

一千八百六十年，加里波的 (Garibaldi) 率領紅衫黨一千人，由西細利 (Sicily) 渡峽，衝入奈不爾王國，於極短期間，佔有意大利南部之全部。一千八百六十一年，並在都林 (Turin) 召集國會，代表二千餘萬意大利人，宣告成立意大利王國。除威尼西亞仍在奧國掌握，羅馬在教皇掌握外，其餘均屬愛麥虞限王。迨一千八百六十六年，普奧戰爭，奧國失敗，一千八百七十年，普法戰爭，法國又失敗，於是全島統一機會成熟。次年，移都城於羅馬，舉行統一的意大利之第一次國會。

意大利統一之後，加富爾首先熱烈擁護畢特孟憲法繼續有效：凡所主張，非得公意贊助，非得議會大多數同意，決不願自行，故其政府組織，實類於英國。政治事務之管理，全在下院，多數黨手中。設立責任內閣，由國王任命內閣總理，同時必為多數黨首領。

一、薩地尼亞畢德孟憲法

按照一千八百四十八年憲法，立法權力授予兩院。上議院由國王任命，其代表或為國家高級官吏，或為智識上有貢獻者，或為科學上有成功者，或為大地主，或為大商家，既不若英國王多數世襲，復與法國之選舉者不同，故與人民並無密切關係。下議院由人民直接選舉，凡意大利公民年滿三十歲，均可被選，任期五年。凡內閣提出議案，經下院通過後，須移至上院討論。原則上，兩院悉予通過後，國王可以不予同意，但事實上，則從未否決。因為下院能拒絕承認內閣提案，強制閣員辭職，遂為一國政治中心，而其選舉亦最重要。其逐漸推廣選舉權，大可注意：

畢特孟憲法規定之選舉，凡男子年滿二十五歲，持有產業，有寫讀能力，並年納直接稅四十里拉(Lire)者，有選舉權。此外有獨立職業，如外交家，醫生，公務員，有收入六百里拉至一千二百里拉，並納直接稅二十五里拉者，亦有選舉權。依此規定，教育資格，限制大多數不識字農民，納稅資格限制城市勞工，結果全國可以參與選舉者祇有百分之二、五而已。

二、一八八二年之改革

一千八百七十六年，進步黨當國，主張推廣選舉權，保守黨反對此議。兩派相持，六年之久，產生一新選舉法。規定男子年滿二十一歲，曾受四年小學教育，不論有無財產，或納稅二十里拉者，均一律有選舉權。改革結果，選民由六十二萬七千八百人增至二百〇四萬九千人，超出原有選民三倍有餘。此外並推廣特種階級之選舉權，准免智識或納稅制限。此種階級，包國，省，各級公務員，科學會社，文學會社，藝術學社，社員，商會會員，農會會員，各級學校教授，教員，大學畢業者，智識職業分子，陸海軍官員，曾經服務二年者，暨受有名譽榮典者。又鄉村人民，付農地租價一百五十里拉者；或城市人民，付居住，營業，廠屋，各種房租，自一百五十里拉四百里拉者，亦有選舉權，但仍須智識制限。至陸海軍現役人員，警察，海關人員，則無選舉權。此種制度，在意國行之甚久，比照英美，可謂等於普通選舉。蓋意國當時不識字人民，實佔多數，選舉權縱極度推廣，選民比例，並未能迅速增加。迨至初級教育，逐漸推廣，選舉權隨之自然推廣。二十世紀之初，雖有選舉權公民數目，比較尚佔少數，不可不謂為教育落後國家唯一的補救方法，此意國與英美根本不同之處

也。

一千九百〇四年，註冊選民爲人口百分之七、五，比較一千八百八十二年施行時，增加五十萬人。此種進步，不可謂速。然同時英國比例，爲百分之十六。法國比例，爲百分之二十七。歐戰以前，從未有最高比例，達百分之五十者。至意大利選民稀少之原因，除中部，南部，多數人民，因不識字而喪失資格外，尙有一部份人，或因個人觀念不同，不願投票，或因教皇命令，禁止參與政治，未可全責選舉法之性質。故該法施行後二十年間，雖有不斷的推廣選舉權運動，從未成爲強制性質，亦未有特別精深之辯論。蓋選舉法規定人人能以識字資格，證明其有能力可以明敏運用其選舉權，方便之門固大開無闕也。至一千九百〇四年，急進黨社會黨提議之男女平權普通選舉，主要政治家齊瓦里蒂(Giolitti)所持反對之理由，則係改革結果，一般人民，必被教士所操縱，依教會命令而舉行選舉，無復有意大利國家。故意大利當時有三個問題：一爲大多數人民之不識字。二爲教士操縱之危險。三爲一般人民之漠不關心。此三個問題，致意大利選舉不如英法，實際則僅有一個教育問題，此甚顯然。

一千九百〇八年，社會黨勢力增加，在下議院共得五十二席，仍主張普通選舉，於是政府決定遷就。一千九百十一年，路薩蒂(Lunardi)內閣遂提出議案，再推廣選舉權，然以急進分子期望過殷，希望過大，致政府不得不延期舉行，因此倒閣。倒閣之後，齊瓦里蒂繼起，曾有宣言，謂自前此選舉法施行二十年來，意大利社會，已大起變化，一切勞工經濟，智識，道德均已大見進步，因此進步，殊應擴充參政權，使勞工參與較大之國家生活，使國會代表更真實之民意云云。齊氏所提，遂以絕大多數，通過國會。

三、一九一二年之改革

一千九百十二年，選舉法實施，規定男子年滿二十一歲，有書讀能力，或不識字男子，年滿三十歲，並服過軍役者，均有選舉權。齊氏之意見，以爲選舉權爲有高度重要性之政治職務，其行使須以若干程度之智識教育爲先決條件。故必須設定教育資格。若一人滿足三十歲，其生活經驗，可以代替教育資格，則亦可選舉，而其年齡，則當不同。社會黨以此種制度，接近普通選舉，表示贊成；宗教方面，亦無異議。同時，且有婦女選舉權運動，組織各種婦女會社，主張修正法案，推廣選舉於受教育婦女，尤其學校教員，速記者，打字者，電

賭博、賭人，郵政，銀行，各種服務者。主張婦女選舉者，以爲此等女子之智識，且在三十歲不識字男子之上。都拉蒂(Turati)且主張男女完全平等。桑尼諾(Sonnino)等保守分子，亦認婦女選舉，應得小規模的開始。然婦女選舉修正案，終未通過。

普通選舉法案，在下議院以絕大多數通過。迨至上議院，政府亦運用勢力，贊助進行，故亦無多大阻滯。齊瓦里蒂，並有最民治化之演詞，謂意大利國之將來，全賴人民大眾，此等大眾，應爲召集，使對於參與政治生活，發生興趣，實爲保持公共和平之最良方法云。此案實行之後，選民由不足三百萬增至八百餘萬之多，在彼時各國可與倫比者，實無幾也。

關於選舉方法，最初下院議員，分區選舉，如英國之單人選區制，(Single Member District) 每區出代表一人。當意大利努力奮鬥統一，脫離奧國羈絆，各代表各選民，激於民族心理衝動，存亡繫之，此種制度，毫無問題。但自自由既經獲得，代表觀念，漸形狹窄，以爲由地方選舉，必以代表地方利益爲前提，對於全國較大觀念，往往不甚經意。一般願望議會成功者，以爲避免地方偏向，祇有擴大選區範圍，增加每區應出代表數目。故於一千八百八十二年，初次推廣選舉權時，即同時改採全區選舉法(Scrutin de ciste)規定議席五百〇八

個，選區一百三十五個，其中三十五區，每區出代表五人，三十六區，每區出代表四人，六十一區，每區出代表三人，其餘三區，每區出代表二人。

在此種選區制度之下，少數意見，未能按其比例得到相當代表。假如一區應出五人，而一票之多數，均能當選，萬一此五人盡屬一黨，則該區僅代表一黨之意見，而其他均被犧牲，決不能代表全民。一千八百八十二年改革法，並規定一種有限制的少數代表法，即假如一區應出五人，該區選民，准選四人，如是則少數黨集中投票某人，一定可得若干代表。實行九年，舊有政黨，大受影響。於是又廢棄全區選舉，即連名選舉制，(General Ticket System)而恢復分區選舉，即單人選區制。並分全國為五百〇八選區，每區選出一人，共五百〇八人。自一千八百九十一年以來，意大利下院議員選舉，都係此法。

此制恢復之後，地方利益，遂為政治中心。除非選舉時有若干關係全國之重要事態，一般選舉，都不過為地方問題之結果。於是責任內閣增加困難，政府往往不得不解散議會，重新選舉。其最著者，一千九百〇九年，奧國合併波士尼亞，(Bosnia)赫士哥維那，(Herzegovina)之際，齊瓦里蒂乃不得不解散議會。

此制又規定候選人得到選區內註冊選民六分之一之票數，即能當選。因為意大利人民，對於選舉，向來漠不關心。教皇又命令教徒，不得參加。絕對多數票，勢屬難能。如果不能得到多數，必須舉行二次決選。一千八百九十二年，五百〇八區有一百六十二區須行決選。一千九百年時，有七十七區決選。一千九百〇四年，祇有三十九區。一千九百〇九年，又有七十五區。然其比例已大減矣。

四、歐戰以後及法西斯黨之下

歐戰結束，意大利陷於失望。一千九百十九年，國會欲改善政黨政治之狀況，曾通過法律，重新採用較大選區，每區按照比例原則，選舉幾個代表。然次年法西斯黨(Fasci Di Combattimento)改組，以墨索利尼為首領，各種保守分子，大量加入，蔚為新興勢力。同時農民均分土地，工人佔據廠房，社會黨聯絡第三國際，運動蘇維埃化，全國人民，一致希望回復法律與秩序，實業團體，尤極力援助該黨。一千九百二十三年，墨氏掌握政權，首先通過一種選舉法。依照該法分配議席，世稱為不比例代表制。(Unproportional Kepräsentation)選舉權亦未有推廣。依現行法律，凡意大利男子，年滿二十一歲，已經結婚，或寡

婦有子女者，年滿十八歲，並滿足下列資格者，均有選舉權：（一）爲各種職業團體之納費會員者，（二）每年納稅，國家或地方，在一百里拉以上者，（三）國家政府，或地方政府，或公共機關之雇用者，或受有各該之卹金者，（四）法律承認之宗教團體，教士。統共註冊選民約一千萬人，人口總數約四千一百萬人，等於普通選舉。蓋此種規定，基於社會經濟見地，已與從前純粹普通性質不同，雖有各種制限，而因此喪失權利者，殊屬極少數，惟議席分配，有所不同耳。至於婦女選舉運動墨索利尼於一千九百二十三年，即已允許推廣權利。一千九百二十五年，曾許參加市選舉，不久廢除。至今當無何種進步，然有職業者亦許加入職業團體也。意大利之選舉，自一千八百四十八年以來，屢經改革，即爲甚開明之選舉制度。但全部進步，均爲大多數之文盲所限制，雖有責任內閣，而以政黨無重心，無力量，未嘗能有發展，故視同時英美之遜色，要爲建築基礎之不同。中經歐戰，雖參加協約方面，然以軍事失敗，種種期望，如亞特里海沿岸之擄獲，阿爾白尼之統治，土耳其土地之割讓，德國非洲殖民地之移轉，悉成泡影，同時國內貨幣跌落，預算不敷，生活費用增高，失業人民載道，社會紛擾，幾致重爲俄續，由是而法西斯蒂黨攘奪政權，扶危定傾。近十年來，乃蒸蒸日上。

法西斯蒂對於民治措施誠多可議，然民治之最後目標，固已達到此則意大利之特質。法西斯蒂對於婦女選舉之冷淡觀念，與法國同一不可解說，然要不外有二因：一爲婦女之智識職業，根本上未能如英美之發達，（二）戰後人口問題，恐女子超過男子，政治上失其男性也。

第十章 帝俄蘇聯暨承襲土地之新興各國

俄國在歐戰以前，爲龐大而極複雜之國家。國內民族，不下十種，有俄羅斯人，波蘭人，猶太人，芬人，(Finns) 勒脫人，(Lets) 土耳其韃靼人，(Turkish-Tartars) 與蒙古人。在歐俄本部，俄羅斯人中，又有大俄小俄白俄之區別。其西北，西南，芬蘭，(Finland) 立陶宛，(Lithouanien) 來多尼亞，(Lettonie) 波蘭，各地居民，語言，宗教，各不同。其東南兩面，高加索，(Caucasia) 俄屬中亞，西伯利亞，語言，宗教以外，民族又各不同。由武力征伐，造成舊俄帝國。

一、一九〇五年以前

俄國在一千九百〇五年革命以前，無所謂有意義之選舉。說者謂俄自十三世紀被成吉思汗征服以來，統治幾三百年，司拉夫文化與西方文化異趨，而沾染東方專制。以大彼得，(Peter the Great) 卡薩林，(Empress Catherine II) 之努力採納西方文明，自治民權，終不在其內。十九世紀之初，亞烈山大第一，(Alexander I) 自謂同情盧梭學說，然一經維也

納會議，與墨德臬克接觸，即改取高壓政策。其後尼古拉司第一，(Nicholas I)更變本加厲，生殺予奪，悉出己意。三十年間，人民瘦斃獄中者，不計其數。謫戍西伯利亞者，不下十五萬人。雖自悟大錯鑄成，而終身不願改革。亞烈山大第二，承克里米戰敗之後，國威衰落，始不能復持「朕意」，而於一千八百六十一年，解放奴隸；一千八百六十四年，允准若干程度之地方自治，允准人民間接選舉，出席省議會(Zemostov)與城市議會，(Dumas)以討論地方租稅，暨道路，橋梁，學校，衛生，救濟等事。此種地方議會，逐漸主張改革政治，要求制立憲法，設立國會，但自波蘭暴動以後，任何俄皇，均不願有所恩准。

一千八百六十五年之省地方議會，在舊俄土地，每區准設一個；其他，每省准設一個；分爲五級選舉，每級代表人數相等，由法律規定。第一級爲大地主，貴族，有土地六百英畝者，得親自出席。第二級爲小地主，與教士。第三級爲城市富人。第四級爲城市平民。第五級爲一般農民。均各自選舉代表出席。農民選舉，須先選村落代表，由村落代表，再選郡區代表，更由省長從郡區代表中，選派議員，故更爲間接。

一千八百七十年之城市議會，亦照階級制度設立。凡置有房屋者，商人，藝術家，勞工

，均准註冊選舉，但按照各級財產，分爲三級，選舉均數代表。凡男子滿足二十五歲，並滿足居住限期者，均可選舉。婦女有財產者，亦得委託最近親屬，代行選舉。此外學藝團體，職業團體，並准選出特別代表。大學教授，因無組織，遂不得選舉。一千九百〇二年，彼得格洛(Petrograd)設有住戶資格，凡年出房租二百盧布者，亦准選舉。

兩種會議，悉依階級爲基礎，且均不許討論政治。然自奴隸解放以來，農民倍增，而當時所予土地，並未增加，貴族地主壓逼，亦未減削。俄國根本之農民，已深感痛苦。同時因擴充軍備，建築鐵路，國稅担負，特別加重。多數農民，辛勤終歲，唯恐納稅無着，其他均成意外。另一方面，實業漸次發達後，城市勞工增加，社會學說濟佈，帝國當局，乃嚴查新聞，箝制輿論，智識分子，亦認爲皇權壓逼，不堪忍受。芬蘭原有憲法，尋被取消，人民自由，剝奪殆盡。國內無論民族觀念，與經濟困苦，已達極度緊張，瀕於爆裂之點，而帝國慾念，擴張不已，日俄一戰，陸海軍竟全告敗績，於是民怨沸騰，暴動四起矣。

二、一九〇五年以後

帝國政府之孱弱無能，吏治之腐敗無用，至日俄戰後，遂暴露無遺。尼古拉司第二，繼

於嚴重騷擾之廣佈，亦深知非封閉學校，下令戒嚴，所能鎮定，旋即允准代人民制憲，設立國會，而保留皇帝之絕對否決權，內閣並對皇帝負責。按照一千九百〇五年之憲法，帝國議院，半數由皇帝任命，半數由省議會暨地主，貴族，商會團體，實業團體，教會，大學，選派。任期九年，年滿四十歲，並持有學位者，有被選舉權。平民議院，(Deutscher Reichstag) 則按照階級，間接選舉。凡男子滿足二十五歲，除軍人，學生外，均有選舉權。然其分級間接選舉，異常複雜。計第一級爲地主貴族，此級內又分幾種：一爲高等地主，有上述省議院選舉資格者；一爲小地主，教士，須選出代表，又一爲無議會城市之居民，而持有不動產者，或爲資本家，實業家，此三種爲一級。第二級爲有議會城市之居民，持有不動產，或爲實業家，資本家，或付納居住租稅者。此項租稅，在彼得格洛與莫斯科，較其他各處約高一倍。第三級爲農民，由郡區大會中舉出。農民選舉國會代表，須經過四重手續：先選郡區大會，次在大會中舉出代表，復由代表，選舉國會選舉人，然後選出平民議院議員。在小地主，須經過三種手續：先選小地主之代表，由代表會同大地主選舉國會選舉人，然後選出平民議院議員。即在大地主，實業家，資本家，亦須經過二種手續：先選國會選舉人，然後選出議院議員。

迨選舉人齊集後，農民選舉人，最先選舉農民議員，然後各級選舉人，選舉各級議員。一切選舉，均有政府官吏主事。初級由地方官召集，最後由省長或市長召集。

依照此種法律，全部工人，與大部份職業階級，均遭排除。彼得格洛有入口一百五十萬，選民只有不足一萬人。除去種種間接，層層管束之外，平民議院，又僅僅為諮詢機關，並無立法權力，於是俄國人民，極端失望。同年十月，全國舉行大罷工，所有鐵路，工廠，商店，完全停頓，以要挾政府，俄皇乃不得不發表宣言，允許特准言論自由，信仰自由，集會自由，「為公民自由權不可更易之基礎」；又准新立法機關，自行決定推廣普通選舉原則。同年十二月，新選舉法頒佈，減低財產資格，併准工人選舉。凡城市居民，繳納房屋，居住，稅租者，一律有選舉權。同時工廠有工人五十名以上者，亦准選舉代表，再選舉國會選舉人；地主階級，持有土地者，均有選舉權；教會代表，或以持有土地，或以持有財產，均准選舉；公務人員，亦作城市選民。如此推廣，大多數人民，得到選舉權，然間接選舉，政府管理，暨選舉不平等三者，並未消失。至於婦女，與小工廠工人，短期傭工，無產人民，仍無選舉權。此外未成年者，外國人，罪犯等，消極資格，却與各國無異。

一千九百〇六年，第一次議會選舉結果，立憲民主黨(K. D.)佔大多數。該黨又分兩派，一派主張君主立憲，一派主張民主共和。然兩派均主張公民權利，並即行普通，平等，直接，秘密選舉。又非俄國人，亦應有代表出席。關於土地問題，主張於皇家土地，私家土地中，以公平價格，強制售於農民。最重要者，則新議會應有政府真實權力，實行責任內閣，對該會負責。社會黨且主張議會使命，應為預備革命，不僅僅立法，至於土地則應無代價取得之。於是兩次議會相繼解散。

一千九百〇七年，俄皇背棄「法律非經議會同意，不得有效」之宣言與明文，進行修改選舉法，以排除一切自由勢力，適合己意。將城市選民，分為兩級。第一級為大實業家，與大商家。第二級為小資產家。並規定兩級議席相等，以減少自由趨向。例如維也脫加(Viatka)第一級選民，只有二百人，第二級選民有二千一百人。兩級各准選出二個代表，已失其均。又因非俄羅斯人，全係自由分子，乃准內務部，任意劃分選區；或依地域，或依國籍，務使俄羅斯人，得到優勢。又變更地主，城市居民，農民，三級之代表數目，增加第一級議席，減少第二三級議席，總共全國五十一省中，有二十七省。第一階級佔絕對勢力，二十四

省第一階級與城市第一階級合併計算，亦佔絕對多數。此外各種階級，不必定由同級代表，而由全體選舉人選舉，如是，農民代表，遂可由地主提出。至於工人，五十人以上可選一個選舉人，三千人以下，亦只可選出兩個選舉人。關於議席分配，原有五百二十四席，減為四百四十二席，二十五城市，原有議會代表，改為七城；其餘十八城，只准選出代表，參加省選舉會。波蘭人，原有二十七席，減為十四席，十四席中，又保留一席與華沙之俄羅斯人，一席與盧布林(Lublin)與細特利司(Siedlice)之居民。高加索代表，由二十九席減為十席。西伯利亞代表，由二十一席減至十五席。中亞與司得泊(Steppe Region)代表十席，完全取消。慕蘇爾孟(Mussulmans)代表原有三十一席，亦大為減少。故凡非俄羅斯人，既因代表減少，復因人種劃分，代表權利，剝奪殆盡。俄皇目的，可謂完全達到，而議會亦失去其為代表性質。

一千九百〇七年，一千九百十二年，兩次選舉，均由政府控制，議員全係地主，資本家，一反前兩次之情形，而恢復一千九百〇五年以前之黑暗時代。然如允准人民脫離教會之法，工人保險法，及農民得贖回土地，而為地主等，各法，均不可謂非開明政策，無如人民

不滿，社會革命，政治革命，思潮澎湃，遇機即發。議會雖要求廣大改革，俄皇終不覺悟。立憲民主黨馬克拉葛夫(Maklakov)曾言議會照此情形，與其爲無收穫之存生，不如爲有榮譽之消亡，即保皇黨(Octobrist)柯巨葛夫(Guchkov)亦深信革命將不可免也。

二、歐戰暨革命以後

歐戰既起，革命潮流，暫爲愛國熱忱所迴挽。政黨方面，忘其爭執，此爲俄國改革極佳之機會，無如帝室官僚，完全不知，依然拒絕議會權力，於是全體議會，亦取反對態度，而帝瓦解之劫，遂無可補救。蓋戰事初起，俄軍即告敗績，軍械糧食，兩俱不足，城市居民，瀕於絕食，而大宗糧食，反私運出口，接濟德奧，政府非但無法禁阻，反用高壓手段，應付饑荒，命令遣散議會，不准工人罷工，豈能有效？

一千九百十七年三月，彼得格洛工人，飢民，開始革命，要求食物。政府派軍隊彈壓，軍隊不奉命令，反而加入民變。同時由自由黨米呂格夫，(Miliukov)社會黨克倫斯基，(Kerensky)等組織臨時政府。工人代表，並組織彼得格洛工人軍士代表蘇維埃。(Petrograd Soviet of Workers and Soldiers' Delegates)不久，兩機關聯合，欲制止軍事上，經濟上

，之崩潰，然已無效，於是社會民主黨(Bolsheviks)代興，主張政治經濟，同時革命，無產階級專政，以列甯，(Nikolai Lenin)與脫洛斯基(Leon Trotsky)爲領袖，推翻臨時政府。其政治遷變之速，殆如法國初次革命，此則所謂一發而不可收者歟？

共產政治，既已成立，一千九百十八年春，即用普通選舉，召集憲法會議。選舉結果，不利於布爾希維克計劃，即遭解散。同年夏間，復召集蘇維埃大會，制定俄羅斯社會主義聯合蘇維埃共和國憲法。(Russian Socialist Federated Soviet Republic)同時國內各部份，宣佈獨立，組織不少蘇維埃共和國。一千九百二十二年，各組織合訂條約，遂成蘇維埃社會主義聯合共和國。(Union of Soviet Socialist Republics)所謂蘇聯，包括(一)Russian Socialist Soviet Republic(1)Ukrainian Socialist Soviet Republic(11)White Russian Socialist Soviet Republic(2)Turkmenistor and Uzbek Republic(五)Tadjikiston Socialist Soviet Republic(六)Trans-Caucasian Socialist Societ Republic 其來多尼，立陶宛愛斯多尼，芬蘭，(Finland)均成獨立國家；佩薩拉比亞，(Bessarabia)合併於羅馬尼亞；加爾斯(Kars)合併於土耳其；波蘭土地，全還於波蘭。

帝俄蘇聯暨承襲土地之新興各國

1. 蘇聯

依一千九百十八年之憲法，爲工人，軍士，農民，蘇維埃之共和國，其權不屬於全民，而屬於各級勞工。凡蘇聯人民，年滿十八歲，不論男女，宗教，國籍，併無居住限制，但須滿足工作條件者，均有選舉。陸海軍兵士，亦同。惟下列諸種人民，則不得選舉：（一）雇用人以謀利益者，（二）不由自己勞力，而獲得收益者，（三）商人，經紀人，代理人，以及其他營業者，（四）帝俄時代之關係人，（五）教士僧侶，（六）精神病者，及無恥或金錢上之罪犯者。但外國人在境內從事生產工作者，亦有選舉權，並且非正式的承認與蘇聯人民，享同等權利。依中央當局意志，並可減低十八歲之年齡限制。

依上述蘇聯選舉，亦非普通選舉，換言之，從前有選舉權者，現在適得其反，此種制度，不能謂爲民主政治，不過從前爲積極的壓迫，現在爲積極的反動而已。

2. 愛斯多尼

愛斯多尼於一千九百十九年確定獨立，頒佈臨時憲法，次年有憲法會議，制定共和國憲法。凡公民不分男女，年滿二十歲，或入籍一年以上者，均有選舉權。一院制之國會選舉，

用普通，平等，直接，祕密投票，並依比例代表為基礎，議員一百人。行政對國會負責。

3. 來多尼

來多尼於一千九百十八年宣佈獨立，由國民會議頒佈臨時憲法，一千九百二十年，憲法會議通過，一千九百二十二年，制定正式憲法。凡公民不分男女，年滿二十一歲，均有選舉權。國會選舉，適用普通，平等，直接，祕密投票及比例代表制。議席分配，按照選區人數為比例標準。大總統由國會選舉，任命內閣，對國會負責。

4. 立陶宛

立陶宛於一千九百二十二年憲法會議，曾制憲法，一千九百二十八年，復由總統公佈。凡立陶宛公民不分男女，年滿二十四歲者，均有選舉國會資格，并適用普通，平等，直接，祕密投票及比例代表制。

5. 芬蘭

芬蘭於一千九百〇六年，有議會組織法，實行普通選舉，及比例代表制。一九百十九年共和國成立後，並依議會組織法，制定憲法，並未變更已經實行之制度，惟大總統由人民選

出三百個選舉人，間接選舉。依舊法，國會爲一院制，有代表二百人，直接選舉，男子滿足二十四歲，均有選舉權。全國分爲十六選區，每十年得訂正一次。

第十一章 日本

日本於一千八百六十七年維新，在憲政上爲後進國家，前無史例，然一戰勝我，再戰勝俄，遂躍爲一等強國；繼以日英同盟，參加歐戰，昌言亞洲孟羅主義；戰後世界經濟戰爭，演成絕大恐慌，其所懷抱之大陸政策，遂乘機實現，世界無如之何，不可謂非天之驕子，尤不得不嘆服其進步之速。

一、維新以前

維新以前，日本政治與社會，均爲封建制度，政治實權，全在幕府手中，其將軍地位彷彿神聖羅馬帝國之市長。幕府依恃貴族大地主，貴族大地主又轉賴武士階級，層遞維持。所有城市居民，鄉村人民，農工商各階級，在政治上，社會上，均不足計，即天皇亦不甚預聞政事，僅爲神聖宗教式之偶像而已。當時之幕府，自黑船來襲，砲擊下關之事件以後，一方面受外力嚴重之壓迫，一方面受國內排外思想之責難，政治上，社會上，均發生不穩現象，乃不得不辭職，而由十五歲之明治天皇統治全國，戮力革進。故日本之所謂維新，其進取意

義，無異各國之所謂革命，惟日本國民性，與歐美不同，故其革進雖速，而其性質，實極保守。

一千八百七十一年（即明治四年同治十年）貴族大地主首先自行放棄其封建特權，一千八百七十六年，武士亦自行犧牲其特權，於是一切公民在法律前一律平等。同時天皇並命元老院議長，起草憲法。此後五年間，國內維新重要人物，如山縣有朋，伊藤博文，岩倉具視，先後上書建議立憲政體。人民方面，並有國會期成會，請願開設國會。一千八百八十一年，天皇允許於十年以內頒佈憲法，即遣派伊藤赴歐洲考察，遂有立憲改進黨之組織。一千八百八十五年，伊藤組織第一次之內閣，廢止舊卿大臣官制。一千八百八十九年，頒佈帝國憲法，及皇室典範，衆議院選舉法，及貴族院令等，但非皇帝提議，不得修改，是爲日本有憲法之始。時爲明治二十二年，即光緒十五年也。

一、維新憲法

維新憲法，大部份做效當時新興之普魯士。其第六條並規定皇帝有國家一切之權力，並任命內閣，輔佐施政，內閣對皇帝負責。此外並有司法，立法權力。憲法雖規定所有法律須

得國會同意，但政府有權解散國會，在國會休假期間，並得頒發命令，代替法律。

按照維新憲法，國會係採兩院制。貴族院有議員三百七十四人，其中六分之一爲皇室貴胄，及公侯爵等爲當然議員，終身並世襲任職；六分之二由伯子男爵中互選，由皇帝任命，任期七年。其餘一半，由各地方納稅最多者互選，任命同前。此外有殊勳於國家，或有學術上發明者，亦得經敕任終身任職。但無爵議員，不得超過有爵議員之人數。

衆議員有議員三百八十一人，任期四年，其中二百人由鄉區選舉，一百八十一人由城市選舉。除得討論財政外，與貴族院權力，無所軒輊。凡日本男子年滿二十五歲，在行政區內居住一年以上，並在選舉註冊前一年繳納直接國稅十五元以上者，均有選舉權。其消極資格，與各國大致相同。又凡年滿三十歲，除佛教僧侶，耶教牧師，暨各種傳教者，初等小學教員，政府工作者，選舉事務官，皇室事務官外，均准被選。兩院議員，並均受薪俸，旅費，及鐵路免費之待遇。

維新之選舉法，並規定衆議員由二百五十七個選舉區選舉。大部份每區舉出一人，若干大地區，因地理關係，或工業關係，不便分割，則准選二人，並用全區聯名選舉法。每年十

月，由地方政府製備下屆選舉之合格名單，選舉之時，選民須證明其冊上姓名，並公開書寫選舉票，故初期選舉，並無祕密性質。

十五元納稅資格，加以一年之居住條件，多數人民，遂不能有選舉權。計自一千八百九十年，即明治二十三年，國會成立，第一次選舉，至一千八百九十八年，第六次選舉，全國只有四十五萬至五十萬選民，比較人口，每百人中僅有一人有選舉權。從前之武士階級，大都不能參與政治生活，遂轉入於工商業活動，却為茲後產業發達之基礎。至當時之直接國稅，三分之二為土地稅，故大部份選民為地主階級，其所代表為農民利益，而非工商利益，迨工商業日漸進步，此制自欠公允。又原憲隨意取法歐西制度，機械的規定納稅數目，例如十萬人口至二十萬人口，得選舉一人，二十萬至三十萬，得選二人，其結果選舉票遂不能產生同一價值。某選舉區有選民四千三百人，選出代表一人，他區祇有選民五十二人，亦出代表一人。因選民分配之不均，於是少數黨往往得到多數議席，例如一千九百年之選舉，某縣一黨得一千一百六十票，得三席，他黨一千二百四十一票，祇得一席；又某縣一黨得三千二百六十票，得五席，他黨三千五百四十二票，祇得二席。有時一黨得到總票半數，併不能出

何代表，此例數見不鮮。

三、維新以後之改革

一千八百九十五年，衆議院有選舉改革法案，將二十五歲年齡限制，減爲二十歲。十五元納稅限制，各地方減爲五元，都市減爲三元。衆議院以大多數票通過，而貴族院則拒絕。政府方面，伊藤爲原憲主稿人，反對尤力。但一千八百九十八年，伊藤自己亦提出改革案，於兩法中折中主張，並採用大選區制。凡五十萬人以上之城市，並設獨立之選舉團。然議會通過之後，尙未送達貴族院，即突遭解散，無形消滅。其後山縣有朋任首相，又提出第三次之改革議案，與前次大致相同。而議會則將城市議席減少，土地以外財產資格稍爲增高。貴族院又表示反對，兩院爭持，無法調處，於是又無期停頓。(Sine die)

一千九百〇二年，選舉改革問題再起。政府提案，將財產資格由十五元減至十元。凡日本男子，年滿二十五歲，並納稅十元以上，均有選舉權。惟如土地稅須納一年，其他各稅，或併合土地稅，須納二年，並須居住選區內一年以上。此次提案，並將三十萬以上人口之城市，劃爲獨立選舉區。全國分爲一百〇八區，其中四十七爲鄉區，六十一爲市區。每鄉區得

出議員四人至十二人，除人口比例分配。每城市區得出議員一人至二人。除東京得出十一人，大阪得出六人，京都得出三人爲例外。該法並廢棄秘密選舉，改用公開選舉，却爲各國選舉改革法中所僅見。此爲明治三十五年事。

一千九百〇二年，改革之結果，選民人數，增至九十八萬餘人，每千人中約二十一人有權。一千八百〇八年，推廣選舉權於新興城市，選民又增至一百五十萬人，每千人中約三十三人有權。截至一千九百十七年，即大正六年，均係如此。至於選舉手續，亦與各國大略相同，惟無所謂預選或政黨提名之複雜，若一人願意候選時，僅須由其政治友人，登報聲明，以爲公衆介紹。故此種選舉，比較爲非正式。宣傳演說，除自一千九百十五年第十二次總選舉時起，亦不甚重要。至該年則上原伯爵旅行全國，演說訪問，其情形竟極似美國。然各種軍樂，旗幟，火炬，汽車等，全爲法律所禁，因此選舉常呈暗淡，反之，親自訪問，以博選民同情，則極爲流行。因爲選民比較少數，逐一訪問，乃至屢次訪問，非不可能，此則日本人之禮節觀念，爲各國所無者。至於政治操縱，職業政客，包辦選舉，亦所恆有，但不爲社會所重視，而政客二字，亦含有惡劣之意味。在此時期，每三十人中有一選民，選舉範圍，

尙爲狹窄，所有選民，亦不全體出席選舉，蓋日本國情，政治權力首在天皇與元老，次則屬於藩閥遺傳之軍部，然後輪到議會。衆議院權力，雖相對的逐漸增加，而關於政府事權，究不過僅有一種學院性質。政府對於議會或人民，均不負責。至於日本人民，既比較不注意選舉之政治，職業政客，遂應運而興，於是腐敗選舉，亦遂風行殆徧。一千八百九十八年，政府首開其端。日本學者曾謂二十世紀初期，日本選舉交易，不亞英國十八世紀時。每票價格爲三元或四元日金。一千九百〇八年之選舉，有二千四百五十七人，曾被控行使賄賂，恐嚇，暴動等，非法行爲。一千九百十五年之選舉，則空前腐敗，竟致引起鬧潮。衆議院有二十人被法庭傳訊，內務大臣並被判決犯罪，因此內閣不得不出於辭職云。一千九百二十年，即大正九年議會通過減輕納稅資格，選民增至三百萬人。一千九百二十五年，通過普通選舉法，選民又增至一千二百四十萬人。一千九百二十八年第一次普選，政友會佔二百十九席，民政黨佔二百十七席，兩黨勢均力敵，其他各小黨，佔十六席，無所屬十四席，共四百六十六席。一千九百二十九年，議會通過小選舉區制度。一千九百三十年，第二次普選，則政友會得一百七十四席，民主黨得二百七十三席，但至一千九百三十二年第三次普選，則趨勢一變。

，政友會大佔勢力，佔三百〇四席，民政黨只得一百四十七席。此保守與自由性質兩黨之消長，即可見其國內民心之趨向矣。

第一次普通選舉，選民一千二百四十萬人，棄權缺席者百分之十九、五。第二次普選，選民一千二百九十四萬人，棄權比例百分之十六、一。第三次普選，選民一千三百二十三萬人，棄權者則有百分之二二、三，視前反增。此因九一八事件以後，國民關心外交，「陸軍增派，物情騷然，」而經濟衰落，各黨選舉費，煞費周章等故，至政友會則被稱為黃金時代云。

日本普選，為成年男子普通選舉制。除消極資格，及貴族，現役軍人，任政府特定職務者，均不准被選外，其他權利均同等。惟婦女選舉，雖亦運動甚烈，如無產婦人同盟，婦選獲得同盟，婦人參政權協會，全關西婦人聯合會等，有全日本婦選大會之活躍，尚在醞釀期間未能實現。

日本衆議院，既非英國之下議院，有控制政府之權力；又非德帝國時代之國會，為著名之辯論機關；更非美國之衆議院，享受清福；而隨時（除現近外）得被解散，遣送回籍，其

所以吸引人民之興趣者，乃爲議員在社會上之地位；有公職者，爲社會所敬重。故議會權力雖弱，上流人物，却仍不少。總之，維新以來，日本工商業進步之速，無人幾及。若以言民主政治，則顯然弛緩。蓋日本皇權貴族，依然存在；軍人與財界，尤處於特殊之地位；實另有其立國精神，非可以一概論也。

第十一章 北歐諸國

北歐諸國，丹麥最先實行比例代表制，挪威最先允許婦女有國會選舉權。茲分別述之。

一、丹麥

一千八百三十一年，三十四年，國王弗拉特立克(Frederick)應自由主義之要求，兩次頒佈命令，設立四個省議會，討論租稅財產等問題。議員由國王任命地主，教士，暨教授，充之；並由地主階級於中產階級暨平民中選舉若干；合組諮詢機關。初次議會，地主階級百分之八十，行使選舉權利。

一千八百四十八年，弗拉特立克第七允准立憲，次年又經修改，設立國會，(Rigsda)有上議院(Landsthing)下議院(Folkething)兩院。上議院議員三十八人，由國王任命，下議院議員一百十四人，由國民選舉。在此時期，大陸上反動勢力膨脹，政治黑暗，惟丹麥則比較自由，施行強迫教育，改革監獄，並引用英國教育方法。然種種改革，皆由國王主動，而非由人民自動，此亦丹麥一種特質。

一千八百六十一年，君主權力，恢復絕對性質，人民立法權力，完全放棄。但五年以後，希爾斯維格，荷爾斯坦因兩省(Schleswig-Holstein)爭執之結局，恢復憲法，並且推廣上議院額數暨選舉，除十二名仍由國主任命外，其餘五十四人，均由人民選舉團選舉，惟其中半數，由全體依照代表制選舉，半數，則由有一千至二千烈克特勒(Riksdalers)收入者選舉，兼合平民代表暨特別代表之性質。故一千八百六十六年，丹麥即有比例代表制，適用於上議院半數之選舉。下議院選舉，凡國民年滿三十歲，均有選舉權，但年滿二十五歲，即有被選舉權，此制最為奇特。又用單人選舉區制，舉行選舉。凡未成年者，宣告破產者，受公家賙濟者，及為人服役無自有住屋者，均不得選舉。直至一千九百〇一年以前，選舉均為記名式，無祕密性質。

丹麥自由黨勢力在鄉間，保守黨勢力則在城市。自與德國爭執失敗後，丹麥人民，埋頭開發富源，不問外事，十分成功，迄今農業發達，猶為世界各國之冠。同時教育發達，亦極迅速，中產階級與一般平民，均有甚高之智識程度。有此二種原因，宜乎民治政府，可以成功！

一千八百六十一年至一千九百〇一年四十年間，兩院所爭執者為議會責任問題。迨至該年，自由黨已佔一百〇六席，保守黨祇有八席，於是政府根據議會多數之原則，大致確定。

一千九百〇八年，推廣選舉權於城市，地方，選舉，無論男女納稅人，一律有權選舉。一千九百十五年，修改憲法，上議院增至七十二席，其中十九人，由退任議員提名候選，連同其餘，均由人民依人口比例，間接選舉。全國分爲六區。凡國民年滿二十五歲，無論男女，均有選舉權。特別代表，完全廢棄。下議院亦按比例代表制選舉。

一千九百二十年，又修改憲法，男女滿足二十五歲，有選舉權及被選舉權。下院一百四十九人，其中一百十七人，由二十三個選區按比例代表制舉出。又爲平均代表起見，增設三十一席，分配於得票不足之各黨。又法羅島(Faroes Island)用多數票制，選出代表一人。各代表任期四年。

二、瑞典

瑞典在十九世紀中葉以前，社會分爲四級，即貴族，教士，市民，與農民，有等級會議，不定期舉行，並分別投票。一千八百十八年時，國王查理第九，爲拿破崙之大將。(Bern

adote) 雖統轄財政，控制選舉，檢查新聞，務極嚴厲，以期恢復中古時代之政治，然以個人長於運動，戲劇，種種特質，深合當時之輿情，却得人民之服從。漸之，英法政治進步，自由主義，傳及瑞典。英人並開設工廠，學校，教授機械與農業，因此階級界限，漸漸消失，舊有等級議會，不復適用，自由黨遂要求設立英國之兩院制。國王與貴族教士兩級，深恐喪失特權，堅持反對，此為當時各國一致之情形。

一千八百六十五年，荷蘭家族出身之特季爾 (De Geer) 為總理大臣，其人和平高尚，對於改革問題，更具深切同情，深得各省等級會議之贊助，提出當時所謂自由政綱於保守君王之前，制定兩院制之國會。上議院選舉資格極嚴，凡人民於選舉前，繼續三年有八萬克郎納 (Kroner) 之財產，或四千克郎納之納稅者，始有被選舉資格。如果選舉之後，喪失財產，不足原數，併須辭職。議員由二十五省之議院，及五個大城之選舉團選舉。至於各省議院之選舉權，限於有土地值一百克郎納，或收入有五百克郎納者。故當時上議院選舉，既為間接性質，選舉團範圍，又極狹窄。此外又有兩種複數投票方法：一種，在城市，選民有收入每一百克郎納，得投一票，一人得有全城百分之二之投票權，或一百票為止。在鄉村，每一

百克郎納收入，得投十票，一人得有五千票爲止。一種，選民在他選區內，滿足財產資格，亦得遣派代表投票。故無論何人，苟財產富足，可以分散選舉票，完全控制選舉。此種辦法，雖普魯士之三級選舉，亦所不及。婦女有財產者，亦得選舉，初不以性別而軒輊。下議院係直接選舉，惟設定財產資格亦極高，凡有不動產值一千克郎納，或租地值六千克郎納，或年有收入八百克郎納者，始有選舉權，但無複數投票。選舉結果，城市保守黨，於每一萬人中，得一代表，鄉村自由黨，於每四萬人中，始得一代表，此種狀況，繼續至一千八百九十年爲止。

一千八百九十年，社會黨加入下院自由黨勢力，合力要求各級選舉權利，應得平等，婦女亦應有選舉權。兩院相持，五六年之久，然以當時租稅大增，兵役法頒佈，有不得不推廣選舉權，以臻公允之勢。終於一千九百〇七年，由保守黨提出調解性質之議案，上院一百五十人仍由各省市議院選舉分十九選區比例代表。省議院選舉，關於複數投票，城市由一百票，鄉村由五千票，減至四十票爲限。被選資格，須年滿三十五歲，並有財產五萬克郎，或收入三千克郎。下議院議員二百三十人，由男子普通選舉，依比例制代表，分爲五十六選區，

每區得出三個至七個代表。一千九百〇九年後，所有男子，滿足二十四歲，除受監護人，宣告破產者，暨規避兵役者外，均有選舉權。一千九百三十年，有地方選舉法律，凡成年男女，納有地方各種租稅者，得有地方選舉權。各州選舉權亦同，但須滿二十七歲。

三、挪威

挪威於一千八百十四年與瑞典聯治之時，為歐洲最民治之國。所有丹麥統治階級，已經離去，挪威自己社會，只有極少數貴族，餘外皆為獨立之農民，商人，水手，因此平等，自由，儉約，較之上古希臘國家，殊不遜色。當時憲法起草者，自由參考英法美之民治組織，大部根據法國一千七百八十九年之憲法，且大為減削君主權力。瑞典國王查理第九，除國會 (Storting) 開會外，又不常到，故同時之挪威，比較瑞典，大為自由。查理無權解散國會，其否決權亦不絕對，荷國會三讀通過，議案即為法律，無須得其同意。

國會分為兩院，四分之一議員，組織上議院，(Lagthing) 其餘組織下議院。(Odelsting) 凡公民年滿二十五歲，並滿足下列諸項選擇資格，均有選舉權：(一)有公職者，(二)持有或租有土地者，(三)在城市持有不動產，動產，值六百克郎納者，(四)在鄉村有收入五百

克郎納，或在城市有收入八百克郎納者。消極資格中，並包括買議席者。雖係間接選舉，而初選之比例，却極寬大。

挪威政黨，分保守自由兩黨。保守黨贊助與瑞典聯合，其勢力在克里司細尼亞（Christiana）各城市。自由黨反對瑞典，在國內佔大多數。兩派主要爭執在此，故國內民治改革，成爲次要問題。

一千八百七十二年，國會要求設立議會政府，由多數黨組織內閣，以減削瑞典國王在挪威之權力，而由多數黨首領斯伏特魯（Johan Sverdrup）組閣。國王要求有權解散議會，重新舉行總選舉，議會否認。議會三讀通過內閣案，國王亦拒絕。最後斯伏特魯之自由黨，於總選舉時得到絕大多數，上議院亦入自由黨勢力範圍，於是國王不得不於抗議之下，接受斯伏特魯之總理地位，而責任內閣之議會政府，遂告成立。多數黨政治實現之後，關於司法審判，社會立法，普通選舉，均有進步。此時舊自由黨，內加入強生（Bjørnterñ Bjornson）之急進份子。同時國內因採用大量生產，輪運事業，得有長足進步，又產生勞工階級及社會黨。各黨派一致要求推廣選舉權，男女平等，此爲一千八百九十年事也。

一千八百九十八年，急進派內閣，提出男子選舉制。凡挪威男子，年滿二十五歲，居住挪威境內五年以上者，除喪失公權暨接受公家賙濟者外，均有選舉權。被選資格，須滿三十歲，居住十年以上。此為十九世中首次之真實選舉改革。結果選民增加一倍。

一千九百〇五年後，挪威選舉，全改直接性質。全國分為一百二十三區，每區選出一人，每三年舉行一次。至一千九百十三年，婦女亦有選舉權，與男子平等。在歐洲各國；婦女選舉，以挪威為最先。一千九百十九年，又採比例代表制，每區出三人至八人。於是挪威選舉改革，遂告完成。按其選舉制度之發展，實有一種健行不息，與日俱新之精神，從無甚大之反動與革命。

第十三章 比利時荷蘭

比利時，荷蘭，同爲歐陸低區國，(Low Countries) 惟兩國情形不同，因之發展迥異：

一、比利時

一千八百三十年，法國查理第十出亡之後，歐洲各國，均發生自由革命，民族革命。次年，比利時反對比荷聯合王國(United Kingdom of Netherlands)之統治者，(William 一)即制立憲法。當時有廢除君主，建立民主共和之議，惟大多數主張仍維持國王，而規定其權力須依照憲法行事，否則即根本廢除。利亞浦耳(Leopold of Coburg)接受此種條件性質之統治，即由人民選舉爲國王。此後比國國王，均恪恭奉職，因之一千八百四十八年大陸革命之狂颶，在比國殊無影響。

一千八百三十一年之憲法，模倣法國一千七百九十一年之「母憲」，(Mother of Constitutions)而其政府又模倣英國之「國會之母」，(Mother of Parliaments)取法於上，故除逐

漸推廣選舉權外，直至二十世紀，猶未修改，而適合於民治政府，可謂當時自由主義潮流中最完備最早之根本法則。

一千八百三十年後，政治問題，全爲黨派與學校問題。因比國國民意見，因之政黨，分爲兩派：一派爲天主教黨，一派爲自由黨。兩黨對於社會根本觀念齟齬，絕不相容，非如英國之自由黨，保守黨，美國之民主黨，共和黨，無論政策如何紛歧，關於政制根本，至少有相同之一點。天主教黨勢力在弗來米許地域 (Flemish Region) 其主張爲學校施行宗教教育，因之教士控制學校，其在政治上，往往主張羅馬教皇主權。(Ultramontanism) 自由黨勢力，在華倫實業地區，(Walloon District) 語言性情，均與法國密切相似。然其後天主教黨並無一定主張，有時遵從原則主張，有時遵從政治機宜。一千八百八十年後，竟與急進黨聯合，主張普通選舉，自此繼續握持政權。自由黨主張制限選舉，不越憲法所許之程度，又主張國家教育。直至一千八百九十三年，自由黨均代表中產階級，故所謂自由者，實亦不過反教士政策之自由思想，非有急進性質。兩黨政策如此，遂爲比國著名之比例代表制之起源。

一千八百四十八年。自由黨佔據多數，組織內閣，規定選舉資格爲繳納直接稅二十法洛

令，併適用於國會，省會，地方一切選舉，此為當時憲法所許最低限度，結果選民增加一倍，自由黨亦佔大部份勢力。迨拿破崙第三稱帝後，法國革命黨人，逃至比國，青年自由黨，傳染思想，自成一派。同時文藝復興，不魯塞爾(Brussels)成爲歐洲文化中心，自由思想，大爲發達，因此自由黨又分爲二派，一派爲舊自由黨，(Doctrinaires)一派爲進步黨。(Pr-Ogressifs)一千八百七十年，進步黨因改革案拒絕投票選舉，於是天主教黨復佔勢力。但以羅馬教皇乘機侵略，又引導天主教黨與自由黨聯合，於此情形，天主教黨欲保存勢力，不得不改革選舉。

改革選舉第一步，將省議會選舉資格減低。因省議會爲國會上議院之選舉機關，間接即減低上議院選舉資格。一千八百七十七年又採用澳大利亞式之無記名選舉票，一千八百九十三年，普通選舉實行之前夕，各黨派之意見不一：舊自由黨仍代表中產階級，主張設財產資格，或教育資格。進步黨主張普通選舉，帶若干智識試驗。新成立之社會黨，則反對強制兵役，及財產資格，並預備訴諸罷工暴動，如法國民主社會黨之所爲。天主教黨則主張住屋或寄寓資格。當時羣言亂雜，共有十四種計劃，均稱普通選舉，國會辯論之後，終採聶生教授

(Nyssens)之計劃，行複數投票制。

選舉結果，華倫工業區爲社會黨勢力，弗來米許農業區爲天主教黨勢力，惟新舊自由黨懸於中間，一筆抹煞，最爲不利。因此進步黨若干分子，聯合社會黨。舊自由黨深恐勞工勢力膨脹，不得不投誠天主教黨，因爲切己關係，更不得不要求比例代表制，使多數黨與少數黨，按照所得票數，分配議席。此種制度，本非比國新創，卽一千八百八十一年以來，亦常爲改革目的。一千八百九十三年，且爲政府計劃之一部份，不過一千八百九十九年，自由黨幾瀕於危殆，更不得不賴以支持焉。

比國國會係兩院制：上議院一百二十人，任職八年，其中二十七人，由各省議會選舉，每省得照人口比例，選出二人至四人。又等於下議院代表之半數，由有資格之選民直接選舉。選舉資格，須滿足三十歲。被選舉資格，須納有直接稅一千二百法郎，或持有比國境內不動產，其收入必須滿足一萬二千法郎以上。下議院任職四年，人數無定，每人口四萬，得選出一人，候選人須得區內五十人至一百人簽字提名，始准與選。

在比國，選舉程度極高。選舉主席，都係法官，因其獨立，公平，且不被政治所左右。

凡政黨薦選單，及獨立候選人，且均可有監察席，特別置設於主席之側。選舉票用秘密方式，特別慎重。其辦法由各黨自行排定薦選單，或獨立候選人，自成一單。每單上面及右面，均印有黑地白心，如果選民投選一黨薦選單，只須將上面白心塗黑，即承認該黨所排候選人之次序；如選民欲分別投選各黨候選人，則須將各單內合意之候選人，右方白心塗黑。例如有六單，代表六黨，每單中即可點黑一處，但不准累積於一人，或一黨，始能有效。選舉票又必須交與主席，由主席置入票匭。每五百選民，有一投票處所，因此半日時間，可以完畢手續。如果選民無故放棄權利。必須處罰。

按照此種選舉，實有三種根據：(一)係男子普通選舉，(二)加以複數投票權，(三)用比例代表制。(一)(二)兩項，為修改一千八百九十三年憲法之調和解決方法；用普通選舉，以應付勞工要求；而用財產，年齡，能力，之特別代表，以調和其影響。總之，比國選舉法，均出於大學教授手筆。一千八百九十三年之調和辦法，係魯文大學新生教授所設計，比例代表制，係甘德大學唐特教授(D. Hordt)所設計。按照此種制度，凡比國公民，年滿二十五歲，並享有公權，居住選區內一年以上，均有一票選舉權；但因年齡關係，結婚關係，或財

產關係，即能享受至多至三票之權。例如年滿三十五歲，已婚或寡婦，有合法出生之男女，並納有住屋租稅五法郎者，或年滿二十五歲，持有土地值二千法郎，或有相當私人財產之收入者，均得額外選舉票。又如高等學院畢業者，或為公務人員，或有高尚職業，為法律所規定者，均另得選舉票。此種複數投票，於投選上並不增加繁複手續。據一千九百十二年之選舉，選舉團總數為一百七十二萬一千七百五十五人，其中九十九萬八千四百八十三人，各有一票選舉權，四十萬〇四千七百八十六人，各有二票選舉權，三十一萬八千四百八十六人，則各有三票選舉權。

此種複數投票，比較同時英蘭普魯士，均為平等，蓋選區內絕無個人能佔不正當勢力，而勞工與富翁，均有額外一票或二票之機會。例如年滿二十五歲，有一投票權；年滿三十歲，同時為家長者，即得第二投票權；又向建築貸款會社購入住屋，分期付款，甚至押抵於該會社，亦仍可得第三投票權。然在社會黨及一部份自由黨視之，均極不滿，自該法規定，即不斷的攻擊，而主張一人一票之原則。比例代表制實行之後，少數黨得到代表，然多數黨並未喪失勢力。四個大政黨。依然佔有選舉票之大部份，而公衆政治興味，因政黨活動，反形

濃厚；尤其自普通選舉實行以來，華倫區與弗來米許區之衝突，天主教黨與社會黨之積不相能，有此方法，各黨兼收並蓄，民意完全表露。一票之多數，不復能操縱全區，而犧牲其餘一半選舉票之價值，民治上之障礙，可謂減至極低程度。

一千九百二十年，選舉法改革，取消複數投票，採用普通選舉制度。凡男子年滿二十一歲，並在區內居住六個月者，均有選舉權；惟女子選舉權，有下列之限制：（一）歐戰死亡軍人之寡婦未再嫁者，（二）戰時被敵殺害公民之寡婦，或其母，（三）歐戰死亡未婚軍人之母，（四）敵人佔領期間，因政治理由被敵拘禁之婦女。

一一、荷蘭

十九世紀之荷蘭政治，無比利時政黨紛歧之情形，亦無法國熱血之原素。議會政府，對於一般人民，遠不若與西班牙，英蘭，海上競長光榮歷史之饒有興味。且荷蘭人民安常守拙，往往深思熟慮，堅持成見，而自中其邏輯。思想之自由，與不思想之自由，同為國民之愛好天然。三百年間，君王，貴族，等級議會，一一存在無改。法國革命，暨拿破崙時代，自由潮流雖曾衝動一時，而威廉第一，(William I of Orange)終恢復歷史上之君主統治。

一千八百三十年，比利時獨立，威廉視爲個人打擊，同時財政困難，更損毀其威信，然無論如何不合於民，乃不願順從人民，修改憲法，而於一千八百四十年，退位讓國。故在此以前，荷蘭政制，與法國路易十八時代，曾無懸殊。

荷蘭憲法，經過三次重大修改：第一次爲一千八百四十八年，第二次爲一千八百八十七年，第三次爲一千九百十七年。

一千八百四十八年修改憲法，多半出於自由主義政治家道貝克(Thorbecke)之手。道氏意志堅強，廉隅寡慾，高風亮節，標榜一時，而且愛好自由與其國家，即其反對者，亦極推崇。當時規定，下議院由各省議會選舉，以代君主任命，惟選舉資格，須納有租稅二十至一百六十法洛令；被選舉資格，限於區內納稅最多者。故此種直接選舉，僅使大資本家控制第一議院，(上院)小地主，小資本家，控制第二議院，(下院)勞工階級，無一選舉票。然議會已有權創制法律，並使內閣對之負責。此爲荷蘭改革等級議會而進入議會政府之初步。

一千八百八十七年之改革，由於弗利西各城市(Frisian towns)及鄉村勞工階級之要求。當時曾有屢次之罷工與集會，要求普通選舉，並廢除第一議院，因此遂有改革之必要。然

該次修改，係屬調和性質；上議院仍定五十人；下議院一百人，由公民滿足適合暨社會健全之條件者(Conditions of fitness and social well-being)選舉。所謂適合暨社會健全條件，最初係指持有房產，或寄寓者納有最低限度之租金而言，其結果，選民增加三倍。然該項文句，既可有各種解釋，無確定意義，於是一千八百九十六年，不得不重行立法以確定之。按照當時規定，一百議員，係用一區一人制選出，即全國分爲一百選區。凡人民年滿二十五歲，並有下項六項資格之一者，均有選舉權：(一)繳納直接稅一法洛令以上者，(二)自有，或租賃房屋有最低之價值者，(三)自有，或租借船舶載重二十四噸者，(四)年得薪俸，或工資，按照地域，自二百七十五法洛令至五百五十法洛令者，(五)有一百法洛令之公共投資，或五十法洛令之銀行儲蓄者，(六)行政官考試及格者。照此規定，大多數選舉人，均於一項限制之下取得選舉資格，選民增加一倍，約七十萬人。

一千九百〇五年以後，社會黨，社會民主黨，要求男女平等選舉。王家委員會，曾屢次調查實情，以期推廣選舉權。一千九百十五年，下議院遂提出議案，修改憲法，以應順進步之民治主義。按照該案，凡男子年滿二十五歲，享有公權者，均有選舉權。婦女選舉，原則

上亦被承認。又採用比例代表制，及強制投票。後二者，打破荷蘭人政治觀念之淡漠，不想之自由，遂不復存在。一千九百十七年，成爲法律。一九百二十年，又經修正。惟省議會選舉，須滿足二十三歲。

荷蘭選舉機械，卽政黨組織，甚爲完備。天主教黨，紀律尤嚴，有中央委員會，區及地方委員會，甚至街坊，均有銜接。各政黨均有政綱與活動中心，繼續存在。每屆選舉年之六月，提出候選人名單，由選民四十人簽字，爲請願提名制。(Nomination by Petition) 人民可在任何選區內應選。一選區包括一千選民，其所用選舉票，與比利時大略相似，然須自行投入票櫃，不得假手於主席。

荷蘭選舉，並不於星期日舉行，亦非如美國之視爲盛典，而爲尋常工作之一。選舉所費極少，除指定張貼標語地處外，僅限於各黨薦選候選人之名單。按戶宣傳，亦極少數。選舉大會與選舉演說，至不習聞。卽有舉行者。亦極有秩序。天主教黨與加爾文黨，(Calvinist) 開會時且有教士牧師盛服蒞會，以示莊重。官廳勢力，如法德諸國之情形，更非荷蘭所有，以故法律對之，竟無規定。此皆荷蘭人選舉道德純潔高尚之表現，而爲荷蘭國民性沉靜穩

各國選舉權制度考

重之特色。

第十四章 瑞士

歐洲各小國中選舉制度，惟比利時與瑞士最有貢獻。瑞士公民，人人直接參與政府事務，比較比利時，進境尤深。蓋此阿爾本 (Alpine) 共和國，除選舉外，且早有創制，覆決，委員行政，平民議會立法，與若干程度之比例代表制，無一不臻成功。換言之，瑞士為純粹民治主義之國家，四權之鼻祖。本編所述，則暫以選舉為限。

中世紀時代，大陸上原有直接民治地方政府之制，由此演為各種各式之代議政府。迨改革家發現代議政府之缺點，即最佳之制亦所不免，於是自信人民可以管理自己事務，正與政府當局，或政黨機械，所主持之國會，無稍遜色。關於平民主權一點，即較之素稱民治之美國，亦大為進步。瑞士政治，頗近上古之希臘，情願自己管理自己，不願交託於按期選舉之不確定之管理者。故除保留修改憲法之權利，以適合於人民全體外，又務使立法應順公衆意志之判斷，俾能造成最高程度之理想國家。然瑞士民治之成功，自有其異常之處境，傳遺之習慣，與夫特別之問題，雖於民治上佔有最重要之位置，決非各國所全能辦到，亦非一蹴所

能幾及。

第一點爲國土之性質。瑞士處於阿爾卑山中，(Alps)四周有天然國界，分成地方集團，即在鐵路時代，比較終爲幽邃。綜計全國有二十五個政治實體，其中宗教，語言，人種，暨經濟狀況，各各不同。概言之，此種政治實體，或稱邦，(Canton)之半數，爲天主教徒。全部四分之三，操日耳曼語，五邦操法蘭西語，一邦操意大利語，一邦操羅馬尼亞語，土地境界，大邦二千七百六十五方哩，小邦僅九十二方哩，其自然背景如此。

一千八百四十八年，聯邦成立以前，各邦有自己之貨幣度量衡，(中古城市之遺傳品)並在邦境橋樑，道路，維持警備。凡貨物來往過境，均須納稅。所謂公共國家之觀念，至爲缺少。各邦政治組織，既不統一，遂常衝突。直至拿破崙征服，始有共和國(Helvetic Republic)之組織。

拿破崙失敗之後，共和政制，隨之傾倒。一千八百十五年，舊式同盟恢復，然從此遺留國家精神，屢次試圖密切之聯合。一千八百四十三年，保守黨與天主教黨聯合，締造七個天主教邦之約定，(Sonderbund)突破舊同盟之組織。一千八百四十八年，雙方遂不免訴諸內

戰。內戰僅十八日，結果遂引用集中之憲法。此次憲法，至一千八百七十四年，又加修正，爲瑞士聯邦之基本法律，然各地方之特別情形，習慣，並未消滅。

第二點爲地方單位之性質。瑞士人民，歷史上早已享受自由，並參與公共事務。特魯慈 (Numa Droz) 曾謂地方爲國家之縮影，猶之細胞之與人身，動輒關係全局。地方政治權之進步發展，可以增進國家之力量與福利。地方政府，實爲民主主義主要保姆。公民有地方政治之實驗者，對於公衆要求，校之僅有聯邦政府之官職者，了解當然更好云。瑞士地方政府，兼有事業組織及政治單位性質。地方農蓄，收入從前曾一度爲公款，其管理各公民皆可參與。此種地方公產之存在，爲公民與國家間唯一有力之連鎖，直至現在，各地方尚有若干公地，以其收入，養活貧苦，及施行教育，改良公共事業。經濟方面之實體以外，政治方面之平民主權，尤其發達。因爲根本類似美國紐英蘭之小城市，(周圍三十英里)可以集合全體公民大會，管理自己事務，無遣派代表之必要，故其地方政府，最合於純粹民主主義。地方大會，行使治權，遵照與各邦有權機關之劃分，負其職責。若干地方，且可任命一切公務人員，選舉教士與醫官。總之，各地方大會職能，雖不一致，而每處皆自行直接投票表決地方

法規，徵收租稅，覆核支付，管理地方官吏。

第三爲各邦政治區域之性質，瑞士各邦中，有六邦 (Uri, Glarus, Unterwalden, Appenzell) 皆採純粹民治之直接立法，並由人民大會直接選舉各種官吏。此種自治邦政府，(Landsgemeinde) or State Commune) 顧名思義，在人口有限，地域狹窄區域，當然可以推行至合理的限度。蓋前述六邦，最大者亦不逾三十英里之範圍，公民赴大會行程，多數只須十英里，有此優越情形，產生佳良制度，自係當然之結果也。

自治邦政府大會，每年四五月間舉行。凡公民男子年滿二十歲，均得出席，通常亦有四分之一缺席。一千九百年，六邦中最小者有三千公民出席，最大者亦不過一萬二千五百人。然欲在此種集會中議決立法，已須有限制行動自由之必要，故只在小會議中，允許辯論；除有人要求投票外，所有選舉表決，概以舉手爲之；各種案件，亦惟有拒絕或承認。大多數諸邦議案，均由邦議院 (Great Council) 預先預備。

邦議院在六邦中爲邦民大會之直屬機關，得制立議案，提付大會公決。其議員由邦民普通選舉直接選出，在某幾邦則並按比例代表制選出，任期平均或爲三年，或爲四年。其他十

九邦，因為地域較大，人口較多，所有選舉立法之主要職權，即不得不授予代表式之邦議院，於是邦議院為唯一之立法機關，雖無最後職權，却有甚大勢力，足以影響公衆行動之方向。總之，此兩種直接政府，在十九世紀初期，已不能順適近代發展之環境，而瑞士人民始終懷疑代表權力，故一千八百三十年憲法，雖授一院制立法院以完整無缺之職權，仍保留人民至高無上之主權，發明創制與覆決。

一千九百年，瑞士經過代議政府之經驗，又採用比例代表制，使議院組織，適符選舉團意志之方向。如 Ticino, Geneva, Zug, Solothurn. Bern, Basel. 各邦均用此制。邦議院之請願提名候選，必須由選舉人簽名：在 Neuchatel 只須二人簽名，在 Solothurn 則須有與候選人同數之選舉人簽名。候選人不准應選一張以上之薦選單，且必須自擇一黨，否則即以公家候選單。單獨競選，公家候選單，於選舉前數日公佈。單上有名者，均在可被選舉之列。候選人有若干；選舉人即有若干票，惟不能集中票數於一人，如不盡數選舉，則其遺留票數，作為選舉全單計算。為實行比例代表起見，採用該制之各邦，分成選區，每區選出二人以上之代表，其分配方法，係用比利時唐特制度。

聯邦議院 聯邦議院有二：一曰全國議院，(National Council) 有議員一百八十九人。任期三年，由人民直接選舉，按照各區每二萬人口比例選出代表。猶里 (Uri) 小邦，只有一人，朱力克城，(Zurich) 則有二十五人，柏恩城，(Bern) 有二十九人。凡瑞士公民，年滿二十歲，不分男女均有選舉權。除教士外，均有被選舉權。一曰聯邦議院，(Council of States) 表現聯邦精神，並保護各邦權利。議員四十四人，每邦有代表二人，然其制與美國不同，某幾邦代表由人民選舉，某幾邦則由邦議會選舉；其任職期限，又視各邦與代表之關係而定，致不一律。且聯邦議院，並無特權以分別於全國議院，故該院成爲副院性質。此兩院集合爲聯邦大會，(Federal Assembly) 爲瑞士國最高主權之機關，於其中選出聯邦行政院 (Federal Council)

總之，瑞士地小人稀，又運用創制，複決，以濟選舉組織方面之窮。二十世紀之初，雖有主張聯邦議院，國務員，全由人民直接選舉，已非必要，而比例代表制，與強制之創制，複決，推廣實施於聯邦選舉暨法律，歐戰後已告成功。瑞士純粹民治之成功，實由於瑞士遞傳之習慣。混合平民政府與代議政府爲一體，種種實施，蓋無不基於主權在民之一點。

第十五章 西班牙葡萄牙

一、西班牙

自中世紀以來，國王勢力，常在國會（Cortes）之上。十九世紀以後，此種權力，漸歸內閣掌握，國王所有，不過爲命令解散會議，或舉行選舉，或任命閣員，罷免閣員而已。是故西班牙之統治權，既不在國民，亦不在議會，而在內閣，依國王之信任而消長，國王又依幾個軍人教主之建議而定其意志。尋根究委，西班牙自從摩爾人處復國以來，左右不過軍人教主兩階級之數人政治，僅名義上有內閣議會而已，

拿破崙侵略以前，西班牙爲絕對專制，初無當時等級議會之干預。自布奔（Borbón）王室被執，武力專制政府消滅，一般無自治政府經驗之人民，遽然獲得英國議會制度，法國革命，之學理智識，即於一千八百十二年用普通選舉，成立國民大會。制立憲法。該項憲法，模倣法國一千七百九十一年之憲法，行政權力授予國王及內閣，立法權力，授予一院制之國會。國會任期二年，由間接普通選舉舉出。

一千八百十二年之憲法，嚴重宣言主權在民，但二年以後，即遭解散，而恢復專制。此後六十年間，專制政治，幾無間斷。僅一千八百六十九年，復有一次之自由憲法，重言申明國家爲政府權力所依據，然在此長時間專制之下，其重要之自由運動，亦有可得而紀者。一千八百三十四年，克利司的那女王攝政，(Queen Regent Christina) 遵照法國路易十八之敕書，制立明文法典，召集議會兩院，一院爲貴族院，(Proceres) 一院爲代表院。(Procuradores) 貴族院爲第一等貴族之特權，或由女王任命，以財產爲標準。代表院由有資產階級間接選舉，須有收入一千二百披索者，始能當選。故此種議會之代表性質，至極微薄。至於內閣，則對女王負責，並可隨時贊成女王解散議會。內閣與國會無甚關係，此爲西班牙內閣制度之初期情形。在此制度之下，內戰，革命，獨裁，層出不窮。綜計一千八百三十四年以後五十年間，內閣改組七十八次，閣員不下四百五十人，無一內閣，有三年之壽命者。一千八百七十三年至一千八百七十四年，曾一度建設民主國。其後布奔王室之阿爾芬索十二 (Alp-hanso XII) 復辟，制立憲法，爲十九世紀西班牙十餘次憲法中比較集成者。

依照憲法，國會分爲兩院，一爲參議院，一爲代表院。參議院爲一種特殊之混合組織，

其議員或由於貴族自身之特權，或由於國王任命，或由於選舉。特權一類，包括王室貴胄，海陸軍上將，大主教，最高法院院長，國務顧問，以及其他高級法官，又第一等貴族，有收入二萬四千披索者，均為議員。任命一類，其範圍更為廣大：凡兩院前任議長，前任團員，前任代表院代表，曾經服務八年者，主教，第一等貴族，陸海軍高級軍官，駐外大使曾經服務二年者，及大學校長或前輩教授，均可被命為議員。此外，人民繼續二年，每年有收入八千披索，或納稅一千六百披索者，若為政府官吏時，亦可有被命資格。如此一幅大陸官團，共一百八十人，為西班牙之特色。然此種種僅佔參議院之半數，其餘一半，則須由幾個選舉團選舉：（一）每教區山大主教，主教，各教會代表，選出一人。（二）六個王家學院。每院選出一人。（三）十個大學，每校選出一人。（四）五個區域，每區由農會選出一人。（五）其餘選舉團，由地方官及納稅最重者組織之。故按其實際，小資產家與勞工，在參議院均無代表，所謂農會者，限制極嚴，非一般人所能加入。大多數參議員，皆由政府控制之地方行政之下而選出。

代表院之選舉，於一千八百九十年實行普通選舉。凡西班牙男子，年滿二十五歲者，得

直接選舉代表。國內有二十四個大選區，採用全區連名選舉法。(Scrutin de liste) 其餘大多數選區，每區均祇選一人。凡前任兩院議員，或上屆選舉得票五分之一者，或得選民若干簽名請願者，均可為候選人。所有公民，均可自由競選。選舉票亦採秘密性質，惟比例代表制，則不甚有人贊助，反之，西班牙自有一種不完全投票制 (Incomplete Vote) 以保護少數意見，即如全區選舉票上，原有二名至四名，選舉人可照額少選一名，又如票上原有四名至八名，選舉人可少選二名，照此遞推，集中投票，小政黨亦可得到地位。

西班牙選舉，自一千八百九十年來，為強制性質，惟年齡已高，或為法官者，可被尊重，准免其職責。然此法律，並未有效行使。據一千九百十八年之選舉，馬特里 (Madrid) 選民，視選舉註冊，有百分之四十以上之缺席，其他鄉區，且只有百分之二十之選民出席。有六十個代表，被宣佈為過失選舉，因無競選者之故云。此種選舉缺席之高度比例，僅為西班牙人民對於政治情感表露之一，其不成熟之議會生活，常使選民過度失望。凡代表院之代表，無非為律師，職業政客，官僚，所佔據。商業，實業，農業，並無真正之發言人，代表之首先職務，厥為競爭領袖。議會生活，亦僅為各領袖間之播弄陰謀。立法事務，枯索無味

，因而短縮；且以代表無俸給，每日僅空談二三小時，每年亦僅開會幾個月。遇到極小問題，往往銖鎰較量，軒然大波；重要問題，如國家預算，則反無辯論而通過。

西班牙議會政治不幸之最低點，稱爲操縱者之統治。(Boss Rule or Caciquism) 此種操縱，有兩方面之情狀：一爲詐欺舞弊與強暴之行使，一爲麻醉人心之影響。選舉腐敗，至極普通，卽西班牙政治家，政客，亦均承認。凡世間所有腐敗舞弊方法，西班牙無不行之。操縱者權力極大，所有選舉，僅爲政府與操縱者間之交易，而地方吏治，助其成功。一千九百十八年之選舉，政府雖曾宣言不干預，然其結果，則舊事重演，殊無價值。

政治操縱者，(Cacique) 在西班牙有時視爲連接淡漠人民與國家之唯一必要力量，設無此等人物，則選舉必致流血爭鬥云。

一千九百三十一年，第二次共和成立，制立憲法，仍設一院制之國會。採用普通，平等，直接，秘密投票，及比例代表制。凡公民年滿二十三歲，不論男女，均有選舉及被選舉權。第一次國會，有議員四百七十人，內有女子三人。各黨均有代表。

總統由國會及同數之選舉團，併合選舉，後者由人民選舉，其選法同國會選舉。凡年滿

四十歲者有被選舉權，任職六年，但不得緊接連任。現役軍人，或退職軍人，不滿十年者，教士，前任統治者之家屬，暨關係人，均不准被選云。

一一、葡萄牙

議會做照英國，憲法做照法國，葡萄牙與西班牙相同。僅因不滿專制政府之結果，葡萄牙毅然躍入民主共和，而不知其環境同樣困難。政治家之學理，遠越其國民之能力，其結果名義上雖爲民治，實際上不得不有強有力之政府。

一千八百二十六年，唐彼特魯第四 (Dom Pedro IV) 允准立憲，並設立半民治之政府。在此以前，亦爲絕對專制。此新解放之人民，政治上毫無能力，遂爲政客徒黨所利用，個人猜忌之玩物。當時除王弟所組謀位之保王黨外，又有憲政黨，主張維持憲法，九月黨 (Septemberists) 主張西班牙一千八百十二年之急進憲法。迨至一千八百五十二年，憲政黨與九月黨合併，稱爲再生黨 (Regeneradores) 自相殘殺之政黨競爭，就此消滅，而內閣變更，依然五光十色，彼此互相售賣也。

王政時代之議會，有貴族院，(Camara dos Pares) 代表院。(Camara dos Depu-

(Bons) 貴族院大半爲王室貴冑，此外爲大主教，主教，暨國王任命之議員九十名。後者必須年滿四十歲，並有鉅大資產，始可被命。代表院議員，由人民選舉。凡公民年滿二十一歲，納稅一披索，並有寫讀能力者，一律有選舉權。然以百分之七十人民，不能寫讀，而消極資格，又極繁多，選舉範圍，至爲狹小。凡爲代表，須有八百五十披索之收入，或曾在中等學校以上卒業。一千八百五十二年，又施行直接選舉。

在十九世紀，葡萄牙選舉法，不可謂不良。然良好法律，不能即謂爲民治本身。蓋其選舉全由政府控制，設立地方選舉監理官，以國庫金錢與地方操縱政治者合作，與西班牙如出一轍。內閣閣員，往往出自里斯本(Lisbon)城之陰謀，不問其餘各處之輿論如何。每次內閣成立，即舉行總選舉，自遭議會，於其中佔據大多數。故至一千八百九十年時，民主黨在國內實際已佔有多數，而再生黨與進步黨，(Progressives)却控制一切，平分利益。

政府之腐敗與無能力，引起國內民主思想。按葡萄牙國家預算，自一千八百三十一年以後，從未平衡，至一千九百十年而更甚。在國民方面，犧牲日益鉅大，而結果所得，則國防幾於完全廢弛；夙昔著名之海軍，亦祇餘三數破舟。國庫金錢，非法供給國王暨五萬官僚支

用罄淨。故論者謂葡萄牙王制之絕滅，實由於道德上之破產，智識上之饑荒，無他故也。

一千九百十年革命，次年制定憲法，國會設立兩院。下議院(National Council)一百六十四人由人民直接選舉，任職三年。上議院七十一人由地方議會間接選舉，每三年改選半數。因為政府控制地方議會，間接即控制上議院。兩院聯合，選舉總統，任職四年，不得連任。然截止歐戰以後，葡萄牙終不免為數人政治，滅弱國內經濟，宗教，智識，之生活，甚至政治之完整，依然為不純熟之民治。

第十六章 巴爾幹諸國

十九世紀巴爾幹之歷史，爲土耳其帝國冗長痛苦之分割史。自維也納會議以來，民族國家之觀念，勃然而興，而土耳其人（Moslems）不思諒解成聯合耶教人民，反經視爲異教（Rayahs）無保護之人羣，只合宰割，因此一世紀中，耶教人民，遂一脫離羈絆，自成國家，土耳其在歐洲土地，喪失殆盡，自食宗教輕視，民族歧視之果焉。

最先反對土耳其統治者，爲塞比亞人。其首領奧勃倫諾維克（Mihail Obrenowitch）於一千八百三十年，得到塞比亞親王之尊稱。同時希臘於一千八百二十一年，與土耳其開戰，進行八年，遂成完全獨立國家，而多腦河流域諸貴爵屬地，如塞特維亞，（Moldavia）華拉幾亞，（Wallachia）亦幾成爲自由邦。（後併爲羅馬尼亞）自一千八百三十年以降，塞比亞與諸貴爵屬地，亦思變易上國統治下之自主，爲獨立國。迨至一千八百七十六年，保加利亞（Bulgaria）方面之大屠殺，引起歐洲各國之注意，於是俄皇自稱巴爾幹耶教人民之保護人，與土耳其從事戰爭。九個月後，羅馬尼亞宣佈獨立，並與俄國，塞比亞，孟脫尼格魯，合力

擊敗土軍。一千八百七十八年柏林條約，巴爾幹聯軍三國，遂完全獨立；同時，保加利亞，仍分爲保加利亞本部，及東羅美利亞，(Eastern Rumelia)不自然的區別。本部自主，選有親王統治；東部由土皇任命，耶教人爲總督統治。一千八百八十五年，東部自行合併於本部。一千九百〇八年，始正式獨立。此爲當時巴爾幹分割之程序，爲各國政治之背景。

一、希臘

希臘爲巴爾幹第一個獨立國家。獲得民族自由之後，即設立憲政府。歐洲列強，以爲君主政體，較之民主政體，適宜於海倫那人民，(Hellenic People)雖革命分子充滿法國思想，仍以巴伐利亞國王幼子奧都(Otto)爲國王。一千八百三十三年，奧都即位之後，仍與土耳其交戰，國力疲敝，同時嚴重壓逼地方，形成絕對專制。一千八百四十四年，軍隊強迫奧都接受憲法，設立國會，分爲上下兩院，並設責任內閣。下議院由人民普通選舉，並採用秘密選舉票，及全區連名選舉制。此種制度，在十九世紀除法國外，歐陸各國，尙少通行；然以教育缺乏，多數人又生活困難，所謂政治，僅爲職業政客與政府官吏之鬧場逐鹿，與平民無關。且選舉延長一星期，官場勢力，假票，僞計，甚至流血鬥爭，種種濫越，遂致不免。

一千八百六十二年，國內發生革命，驅逐無能而不合民心之奧都。全國人民，却又一致選舉丹麥之威廉親王爲國王，(William) 稱爲喬治第一(George I) 一千八百六十四年，喬治即位，頒佈較爲民治化之憲法，裁撤支薪而不問事之上議院，僅餘一院，(Boyle) 有議員一百八十人，任職四年，爲唯一立法機關。

一千八百六十四年憲法之選舉，經一千八百七十七年補充，至今沿襲，無大變革，凡希臘男子年滿二十一歲，居住選舉區內者，均有選舉權。選舉人年滿二十五歲，除爲公務人員外，均有被選舉權。選舉競爭時間，爲一個半月；提名請願，有十二個選民簽字，即可應選，但須於選舉二十五天以前提出；同時候選人須預存二百希幣，(Drachme) 以備選舉費用；又須在鄉村按戶宣傳；且照習慣禮節，須招待來賓並備煙酒，其他集會演說，與各國大致相同。選舉地點，往往在學校舉行，儘星期日一日完竣。又因爲一千八百四十四年憲法規定使用選舉票之經驗不良，改用古代民治舊法，於選舉場所，設置無數票箱，每候選人有一箱，分爲兩部：上書姓名並染有黑白二色，白者書是，(Nai) 黑者書否。(Ochi) 選民入場之後，每箱給一鉛球，自行投入。各箱內部，併設有布質，以免墜球聲響，而保持最祕密之性質

。選民每五人一次入場，可以迅速投選，而無舛誤。此種選舉，大似各國第二次決選之性質，然希臘人選擇之以代政治自制力，或法令處罰舞弊，自亦有其原因也。

關於選舉結果之準確與純潔，希臘法律，准許候選人各派代表，監視計算。選舉主事者，又爲法官。凡檢閱選舉名單，召集選舉會，計算選舉票，宣佈結果，皆屬法官事權範圍。

政治之目的，爲以有組織之力量，改進國內經濟狀況。然希臘人民注意國力擴張，不注意外政改革：凡貧困法律，(Poor Laws) 地制改良，(Agrarian Reform) 選舉，均非重要；惟阿爾白尼亞，(Albania) 麥斯唐尼亞，(Macedonia) 克雷脫，(Crete) 始爲其目標。希臘既無土耳其歷史上之成功，又無保加利亞實事上之謹慎，妄用虛驕政策，阻礙內政進步。直至威尼瑞魯，(Venizelos) 又待至一千九百十二年巴爾幹戰事之後，僑外人民，充滿西方政治思想，四國參政，始入於穩固之憲法時代。

歐戰之後，希臘爲共和國，制有憲法；規定立法權在參衆兩院。衆議院由公民用直接，普通，祕密，投票選舉。各選區應出人數，以各該區人口爲比例。全院人數最多不過二百五十人，最少須有二百人。議員不僅代表選區，而代表國民全體，任職四年。凡公民年滿二十

五歲，均有被選舉權。惟有給之官吏，現役軍人，市長，區長，法官，及財產保管員，未經辭職者，均不准爲候選人。官吏及軍人，並不得在選舉前曾經服務三年之選區爲候選人。陸海軍官，因預選而辭職，雖經法律允許，不准再進軍隊復職。享有特權或補助之商業公司，理事長，理事，暨其法律顧問，職員，均不得兼任議員。即使被選，亦須於八天內表示去就，否則即取消其議員資格。法律並有各種公職不得兼任議員之規定。參議院議員，規定一百二十人，其中十分之一，由兩院合併選舉；十分之九，由人民選舉，任職十年，每三年改選三分之一。凡公民滿足四十歲，有被選舉權，其他與衆議院選舉同。行政權在大總統，由兩院聯合選舉。至少須有五分之三出席，方得選舉。得絕對多數票者當選，任期五年。一千九百三十年，婦女有市選舉權。

一一、羅馬尼亞

羅馬尼亞歷史上向受北歐與亞洲民族之侵略，及後爲土耳其屬地數百年，一千七百年後，爲希臘富人相官統治，(Hospodars)然羅馬尼亞人並未放棄國內民族聯合與獨立願望。一千八百六十二年，民族聯合成功。一千八百五十六年，巴黎條約，暨一千八百七十八年

柏林條約，俱允獨立，此皆一千八百四十八年歐陸革命之影響。

在國家建設一髮千鈞之際，羅馬尼亞深得法國助力。二次驅逐路易斐力泊之人物，暨拿破崙第三，均同情聯合獨立之國家主義，巴黎條約，即其現實。該項條約規定慕特維亞，華拉幾亞，各開人民大會，以普通選舉舉出，以測驗全體人民之意志。然土耳其統始者，上下其手，操縱選舉，致所選出之代表，幾全為反對聯合之分子。於是拿破崙第三，重為舉行選舉，結果原有八十四個代表，僅三個為反動分子，大會迅速宣佈各省聯合為緊急必要之處置。一千八百五十九年，選舉柯柴(COZZA)為統治者，其形式頗似拿破崙第三。此為羅馬尼亞統治者選舉之第一次。當時柯柴欲改革教會，並解放農民，與大會資產階級發生衝突，遂施行獨裁，而設創普通選舉，以籠絡全民，與貴族地主爭。然二年以後，貴族階級，反抗革命，亦即不能支持。在此時期，一切集中之吏治與法律，郡縣行政區分，全似法國。

一千八百六十六年，又選舉查理親王(Charles of Hohenzollern-Sigmaringen)為統治者，以免國內之競爭。查理立即頒佈憲法，裁撤自由君主，設立責任內閣，暨上下兩院。此次憲法，大半依據比利時憲法，間接仍為法國模型。上議院一百二十人，其中一百十人，

分由兩個選舉團選舉：（一）第一選舉團，包括有收入二千法郎以上之公民，得選出議員三分之一。（二）第二選舉團，包括有收入八百至二千法郎之公民，得選其餘三分之一。下議院一百七十八人，分由三個選舉團選舉：其區分同上，惟資格較低，其第三選舉團，並包括最低納稅人。然無三百法郎之收入，併能寫讀者，不准選舉代表，祇准選舉選舉團分子，其比例爲一與五十。如此無智識教育農民，遂不得直接選舉，且一二兩個選舉團，至少須出每區代表四分之三，故農民參政，尤其受到限制。

一千八百六十六年之憲法，經一千八百七十四年，一千八百八十四年，兩次補充，然並未大變。限本問題，以羅馬尼亞人口七百二十五萬，其中六百萬爲農民，而農民百分之六十，又爲無智識教育者。換言之，羅馬尼亞人民，半數不能寫讀，於是民治遂難以發展。

羅馬尼亞選舉根本問題，亦爲地制問題。農民原有全國三分之二之土地，每年繳納農產暨數日之勞力於地主。迨一千八百六十四年，柯柴農業法律，裁撤繳納農產暨勞力，而使農民爲三分之一土地之自有小地主，其餘三分之二，逕歸地主所有，解決地主農民之關係。但因免除繳租關係，須償還國家費用。此制實施之結果，小農土地太少，其子孫更不敷用，悉

趨驚於未成熟之工業，其所得乃更不如向之農工。另一方面，地主貸出土地於中產階級之農民，用機器大量生產，小農以粗劣方法耕種，更難競爭，於是二十年間，遂有五次民變。在地主方面，控制兩院選舉，制定選舉法，異常繁複，土地制度，遂無從入手改革。同時，議會又不表決充份教育經費預算，於是農民不能得到相當教育，而長被摒絕於政治，社會，生活之外。直至一千九百十二年，巴爾幹戰事，農民參戰，異常榮譽，社會態度大變，始於一千九百十四年自由內閣中，決定革命式之地制改革，規定土地資產，不得超過二千四百英畝，溢額分配於無土地之農民。同時准許一切人民直接選舉，凡年滿二十一歲，除不能寫讀者外，均有選舉權。勃來的亞諾 (Brisano) 鼓吹少數代表，裘納司古 (Jonescu) 則主比例代表，大同小異。

關於選舉方式，如選舉單之預備，選舉機關之組織，選舉票之計算，以及祕密投票，票箱，信封，等保障，均似法比二國。惟選舉票非公家預備，而由私人在外預備。國會根據集中吏治制度而產生，國王視選舉結果之多數民意而任命內閣，故內閣常得議會多數之贊助。在幼稚國家，大部份人民缺乏訓練，政治團體，尚未發育成熟，此制可免拉丁人民私人

銳化之競逐，而趨於穩定與持久。故羅馬尼亞雖缺乏民治政府之真實教育力量，亦能收得相當實效。

關於歐戰以後之情形，見奧匈與新興諸國章。

三、保加利亞

保加利亞爲一千八百七十七年俄土戰爭期間俄皇所創造，以解放土耳其人壓迫下之耶教人民爲號召，冀使其馴服於俄。在此期間，政府權力，由列強授予俄國，派員行使。旋於一千八百七十九年，由俄員起草基本法律，經保加利亞上級社會大會批准，卽爲保加利亞沿用之憲法。故此種憲法，既非保加利亞人民所自造，其性質只適合於俄國政治，混合專制與民治兩種相反心理，而成爲一種特別制度。

按照該憲法條款，保加利亞親王有權隨意解散國會，並任命內閣，不必徵及同意。另一方面，則一院制之國會，(Sobranie)却由二十一歲以上之男子普通選舉。年滿三十歲，並能寫讀者，均得被選。同時並規定選區平等，出版自由，免費強迫教育，此種憲法，固甚合當時社會情形，蓋保加利亞人民，全爲土耳其地主之農民，既無上議院資格之實質可言，更

無適用高度限制選舉之餘地也。但國王與立法權限之劃分，極爲特別：國王方面，有權任命內閣，而議會方面，亦有甚大勢力。苟內閣不合輿情，並不能獨賴國王而維持。說者謂保加利亞實際有兩個君主：一爲國王，一爲國會，旗鼓相當。此因俄人起草憲法本意，在造成一種勢力均衡之局面，於此可以左右操縱保國政治，保人不自覺察耳。

保加利亞選舉，亦與法比兩國相近。國會共有二百四十五人，任職四年，依比例代表制選出。宣佈候選，須有選民十人簽字，於選舉前二星期，呈報選舉官，並聲明該候選人選舉票之顏色，以便一般無教育者認識。各種顏色不同之選舉票，由各政黨機關在選舉場外散發。公家方面，選民只接受所發之正式封套，以置選舉票，而保持選舉之祕密。

一千九百〇九年，地方選舉，亦用比例代表制。一千九百十二年，國內一切選舉，全部採用。且爲有效行使起見，全國分爲若干大選區，卽其計算方法，亦同法國。至於腐敗選舉，及官場勢力，均所恆有。其次脫諾佛地方(Ternovo)選舉，人口一萬二千，僅有二百人到場選舉，而公報結果，則公家候選人得三千五百票，反對黨得三千票。又如反對黨偶然被選，其選舉往往被宣告失效云。自一千八百八十四年至一千八百九十四年，選舉全被獨裁政

治家司丹勃羅夫(Stan Douloff)所操縱壓迫，然司氏雖罔顧民意，強項殘酷，而熱心愛國，不作狡猾。一千八百九十五年，司氏被刺，而不幸選舉操縱，並未完全消滅。直至一千九百十四年，政府議員，猶於二百四十五人中，佔有一百二十六席之控制勢力。

保加利亞人民，經土耳其人長期之專制虐政，本無如各國數百年來習於政治自主之能力。因此對於官場控制選舉，並無嚴重之反對，而視國王與內閣之領導訓政為必要，故保國政治，原則上雖為民治，事實上則為專制。二十世紀之保國人民，與十九世紀之保國人民，政治興味，並無增減，其所關懷殷切者，厥為免增苛稅，其他均非所期。至於政黨結合，往往以個人領袖為從違，而不以一定政綱為根據。何者為政綱，何人任代表，亦均非所措意。總之，在此情形之下之選舉，如果不認為內閣之一種業務，則所謂國會者，實僅代表極少數之城市居民而已。

四、土耳其

一千八百七十五年以前，土耳其土地連續喪失，而政府冥然不覺民族之癥結所在。屢次允諾議會政府，而無一次實行，卒致茲後允諾，毫無信用。一千八百七十五年，哈米特(AB

dui Hamid) 統治之時，軍隊與吏治，陷於無希望之腐敗，財政不給，官軍半餓，耶教各省，均已武裝，瀕於獨立，奧都門帝國之崩潰，即在目前。

土國青年鑑於國勢之顛危破產，有土耳其青年之運動，以密特海派夏 (Midhat Pasha) 爲領袖，與另一大政治家得而戈 (Tureot) 同爲救國之勇舉，而遭遇不幸之結局。土耳其青年黨曾經宣言，如果土耳其有智慧之君王，輔以諮詢之議院，容納各種民族與宗教，以代絕對之專制，則土國未嘗不可挽救。土國政府須出於選舉，爲真實解決之方法云。

一千八百七十六年，密特海派夏爲大總裁之後，(Grand Visier) 即採用代議制度，制定憲法，是爲土耳其有憲法之始。然其改革失敗，實緣於二人：俄國大使與土國皇帝。俄國方面，一世紀來，以解放巴爾幹耶教人民分化土國爲目的。議會，憲法，容納全民，自俄國視之，不啻爲反俄政策。皇帝方面，則恐總裁權高於己，且自信爲上帝 (Prophet) 之繼承者，應集中而統治，不以西方政治適用於土國爲然。有此有意義之外力反對，與無意義之內部反對，密特海派夏遂不得已辭職。卒於一千八百八十三年，在獄中被殺。

一千八百七十七年，第一次國會成立。由地方議會任命之官憲與宗教職官組織之。憲法

所許之選舉法，並未實施。然而圖窮匕見，俄國突襲邊境，議會無形消滅。直至一千九百〇八年，從未舉行。此三十年間，土耳其憲法，被稱爲睡美人，(Sleeping Beauty of the Pone) 謔其從未被擾云。在此期間，土耳其政治，每况愈下。內閣與吏治，既無能力，又不負責任。農業日趨退化。耶教人民，時遭屠殺。皇室奢靡腐化，無所不至。各種情形，致使土耳其陷於不生不死之局。同時埃及，東羅美利亞，阿爾白尼亞，克雷脫，麥斯唐尼亞，一脫手分裂，版圖大縮。此時土耳其青年黨，雖被逐西歐，激於列強干涉，麥斯唐尼亞之危急，遂能獲得輿論同情，斥責土皇應負帝國崩潰之責，而於一千九百〇八年七月，爆發革命。

革命結果，土皇允准修改一千八百七十六年之憲法，由土耳其青年黨之聯合進步委員會負責實施，於是三十年來重門深鎖，零落破敗之國會，始重新聚集若干人物，開會議事。按照憲法，土皇任命總裁與內閣。經國會之請願，而告訴屬實者，可以改換。內閣有權創制立法。關於國會兩院，則上院由土皇任命，下院由人民選舉，每人口五萬，得選代表一人，共約二百七十人，用全區連名選舉法間接選舉。每區(Sandjak)大小約與法國之郡區相等。在

初選之時，凡土耳其男子年滿二十五歲，居住區內一年以上，並享有公權者，均得選舉。現役軍人，亦准與選，故政府得以控制選舉。

間接選舉之實行，將全國分爲若干選區。(Zelie)在麥斯唐尼亞與土屬脫拉司，(Thra)民族複雜，不免有舞弊選區之情形。耶教人民訴聲被分於土耳其民族之中，以致其選舉票不能產生價值。每選區中，五百選民得出一代表爲選舉人，然後集合各選舉人於省城，選舉下院議員。

選舉用選舉票，以保持秘密，由選舉事務官赴鄉間按戶收集；並由各鄉鄉長牧師，證明選民，於選舉後，簽具該鄉名單。在城市，選民不能出席者，得用通信投票。

土耳其之選舉，自始爲土耳其人勢力範圍。耶教人民，僅居少數。第一次下議院，土耳其人佔二百十六席。耶教人民，僅佔四十六席。君士坦丁堡之希臘人，雖滿足資格，往往嚴格口試，又被排除在外。遇到耶教人民佔勝，選舉往往無效。土耳其青年黨之主張，自表面觀之，實爲大回教主義之復活。而事實上，則希臘人，阿美尼亞人，(Armenians)智識程度，實較土耳其人爲高，自由選舉之結果，國會必爲耶教人之國會無疑。故一千九百〇八

年後，雖有三次選舉，每次均爲聯合進步委員會之產物。君士坦丁之戒嚴令，自革命後，迄未取消，

歐戰之後，國主號令不出君士坦丁，安哥格(ANGORA)事實政府成立。一千九百二十二年，取得政權。次年土耳其改爲共和國。一千九百二十四年，制有共和國憲法，規定主權屬於國民全體，以國民大會爲唯一真正之發表民意機關，以大會名義行使職權。國民大會，直接行使立法權；並經由總統及其任命之國務員，行使行政權。凡土耳其男子年滿十八歲，卽有選舉大會議員之權；年滿三十歲，有被選舉權；惟爲外國公務員者，受刑事處分者，禁治產者，自認已入外籍者，被奪公權者，及不能寫讀土耳其文字者，均不得被選。大會議員，任職四年，除代表選區外，並代表全體國民。此種制度，爲特創之全民國會。至於總統由大會全體會議時於議員中選舉之，其任期與大會相同。國務總理，亦由總統於議員中選派。其他閣員，更由國務總理於議員中選擇。國務院全體出席國民大會，參與創制法律。其相互之連鎖如此。一千九百三十年，婦女有市選舉權，一千九百三十一年並擬推廣於國民大會之選舉。

第十七章 南美諸國

南美洲共和國，大小一二十國，其選舉習慣，各國雖有不同，然大體則均相似。茲舉阿真廷，(Argentine) 巴西，(Brazil) 智利，(Chile) 三國，以概一般。三國之中，除智利外，所有政治組織，全以行政為主，又全採總統制。總統在議會及選舉會之勢力，往往高於一切。此種制度，在拉丁民族各國，尤其拉丁亞美利加各國，極為盛行，此為南美著作家所自承者。

南美歷史上，政治狀況，至不穩定。因此種西班牙殖民地人民，與當地土人血統混雜，政治自由突然降臨之日，人民方面，毫無準備接受之基礎。同時母國之赫泊斯堡王室專制虐政，常在迴憶之中，故南美人民，自始不信任政府統治者，因之內戰紛擾，遂不可免。

一千九百年以來，各國財富增進，並因歐洲移民關係，與歐洲各國組織漸漸接近，公民能力，亦漸漸發達。有秩序自由之願望，與夫教育，政治之興趣，亦隨中產階級之擴充而推進，從前種種狀態，至此始大部消滅。

一、阿真廷

阿真廷於一千八百十年，脫離西班牙羈絆，驅逐總督，革命黨人，完全佔有勢力。一千八百十四年，與西班牙戰事結束。復二年，遂正式宣佈阿真廷共和國。此後五十年間，曾不斷致力於穩固政府，然往往爲聯治主義與集中主義兩種對峙運動所阻隔。自一千八百二十九年，至一千八百五十一年，羅沙(Rosas)爲迪克推多。曾以兵力削平屢次之革命。一千八百五十一年，羅氏戰敗之後，勃奴薩耳(Buenos Aires)與其他十三省，又內戰九年。一千八百六十年，十三省戰勝，勃奴薩耳始被迫爲聯省之一，同時頒佈憲法，設立聯邦政府。

按照憲法，行政權力授予總統，其選舉由各省人民舉出總統選舉人，再由總統選舉人舉出，一如美國。凡士生公民年滿三十歲，爲羅馬天主教徒，並有收入四千按索者，始准被選。總統任職六年，不准緊接繼續連任。又設副總統，其選舉與總統同，但分別舉出。國務員由總統任命，對總統負責，亦與美國相同。

立法權力在國會兩院。參議院有議員三十人，每省出二人，首都亦出二人。其在各省，由省議會選舉，在首都，由特別選舉團選舉，任職九年。衆議院有議員一百二十人。每一議

員代表三萬三千人口，由人民直接選舉，任職四年。

憲法並保障地方政府之自主權。各省均有議會，由人民直接選舉，並選舉省長，任職三年。在勃奴薩耳，市政府由市長行使職權。市長由聯邦政府得參議院同意任命，並設市議會，由市內納稅人選舉。

阿真廷選舉權，在當時爲極端之民治辦法。凡男子年滿十七歲，曾經註冊選舉者，均准選舉總統選舉人，及衆議院議員。兩種選舉，並均爲直接秘密投票。每省得照該省所有參衆兩院議員人數，選出加倍之總統選舉人。總統任滿前五個月，各省暨首都，即分別舉行選舉會，投票選舉總統；另行投票選舉副總統。選舉名單。包括所有總統候選人，與副總統候選人，書寫二份，由各選舉人簽字固封，其一送呈各省議會議長，其一送呈參議院議長，大致均與美國相同。

參議院議長，接到各省選舉單後，在兩院聯會之前公開，並由兩院抽選四人，及國會祕書，立即進行計算，並宣佈結果。得絕對多數者當選，如無人得到絕對多數票，國會於得票最多之二人中，選舉一人充任。更如二人得票相同時。參議院議長，有權決定。

衆議院議員，由人民直接選舉，以簡單之複數決定。各省與首都，均爲選舉區。按照一千八百九十八年之修正憲法，每一議員，代表三萬三千人民，餘額滿一萬六千五百人者，亦得出一人。每次人口調查之後，決定應選議員之名額，祇准增加被代表之民額不得減少，國會兩院，均爲選舉之公證人。

阿真廷總統之選舉，視所選總統選舉人而決定，不必俟選舉人之投票。後者僅爲一種形式，與美國相同。其在首都，當局政府，往往得其欲選之人，毫無困難。若在各省，則省政府實決定一切。例如一千八百八十六年，各省省長集合商議集中力量於一個總統候選人，於是其結果不難想見。此外寄寓外僑，佔有該國人民之半數，並擁有鉅大經濟利益，此等人民依法本無選舉權，然以人民時須乞助，能控制本國人民之選舉，而間接左右政治，其勢力亦爲極重大，而完全憲法以外之事實。

自一千八百八十年以來，阿真廷選舉，都山前任官憲支配。市長，省長，甚至總統，莫不皆然，或用強硬手段，或經山西班牙流行之地方政治操縱家，(Cacique Boss)集美國西班牙兩國之短。至於國內並無英美所謂之政黨，大選舉之時，不外有三種分子：一爲首都內

總統之友，各省內省長之友；二爲反官場勢力之競選者；三爲大多數中立人民，於政治，選舉，均無甚興趣。各種分子，於選舉時暫時結合，形成活躍，選舉既竣，即便分裂。直至一千九百十六年，法律規定不投票者應得處罰，於是選舉始有若干真實性質可言，選民亦大爲增加。

二、智利

智利，在土地不能躋於南美大國之列，但其國力充實，政治制度，亦與各國不同。智利利用內閣制度，爲南美唯一之議會政府，行政首領，無解散議會之權。且國內有土地資產階級與智識教育分子，對於政治，均有興趣，因此最初政治觀念，不異十八世紀之英蘭。

智利於一千八百十年與阿真廷同時開始脫離西班牙。一千八百十二年，有臨時憲法，雖仍以弗迪南第七 (Ferdinand VII) 爲國王，取得承認憲法之條件，而實際已完全獨立。自此繼續試驗憲法，終出於內戰。直至一千八百三十三年，始有永久憲法之組制。然在一千八百六十一年以前，行政尚不得不獨裁。此後三十年間，有各種自由意義之憲法修正條文，而行政權力，政府組織，反趨保守性質，成爲數頭政治。但此時之政治家，頗有能力，因之形

式雖非，措施良好。一千八百九十一年，總統與議會爭執之結果，議會佔勝，從此智利行政權力，受立法權力之控制。

一千八百九十一年以來總統選舉，與美國，阿真廷，相同，即由各郡人民先舉總統選舉人，間接選舉。總統任期五年，連舉得連任。每屆總統任滿之年六月下旬，即舉行選舉。一個月後，各選舉人正式投票，選舉總統。八月底，國會兩院聯席開會，計算結果。如候選人無絕對多數票時，國會於得票最多之二人中擇一決定。總統於九月十八獨立紀念之日就職。凡智利土生公民，年滿三十歲，有衆議院被選資格者，得准被選。總統執行行政職權，任命內閣，閣員六人，對衆議院負責。

立法權力在國會兩院，參議院議員三十七人，由各郡人民用直接累積方法選舉，任職六年，每二年改選三分之一。衆議院議員一百十八人，每一議員，代表三萬人民，亦以直接累積方法選舉，任職三年。

智利人民，凡屬男子已婚者二十一歲，未婚者二十五歲，併須滿足各項特定條件，始有選舉權：計（一）必須證明有寫讀能力，（二）或持有不動產者，（三）投資於商業或實業者，（

(四)薪金或收入等於上述不動產或資本之收入者。選舉之前，選民必須呈驗卡片，證明於三個月前註冊無誤，始得選舉。此外消極資格，為各種公僕，對國家負債者，受不名譽之懲罰者。宣告破產者，及為外國政府服務，而未得國會允許者，或居住外國十年以上，無總統特許者。

智利衆議院，頗似英國下議院，由人民直接選舉，控制政府。自一千八百九十二年以來，此種議會政府，即已穩固存在。行政方面，對於國會多數負責；國會並設一特別委員會，保障憲法不受行政干涉。此種保障委員會，(Commission Conservadore)代表國會之多數，為節制行政唯一之永久力量；得不商之總統，自行召開特別會議；並得推翻內閣。例如一千九百〇一年，國會曾推翻混合內閣，代以自由內閣。

智利人民獲得選舉自由之後，所有操縱勢力，即不復發生。然向之行政控制，至此入於財閥手中，賄賂仍所不免。據著作家觀察，謂參議院每席，平均代價為十萬披索，衆議院每席，平均代價為一萬披索。法律關於限制競爭選舉之費用，尙未有所規定。金錢運動之罪惡與危險性，一般民治選舉團，均所不免，特在智利一般政治教育缺乏，為更甚耳。

智利議員代表地域利益，所見過狹，與各國有同一之缺點。累積投票方法，本欲使少數黨得到代表，然其結果，反使黨派分裂，黨內又產生小組，各代一種地方利益，至為不幸。且國內政黨過多，混合內閣，不易維持長久，影響亦非淺鮮。此外兩院自行處理爭辯之選舉，而不由獨立之法官判斷。尤其市政府之控制選舉，均為選舉上之改革問題。然就大體言之，則智利政治程度，實較其他南美各國為高。蒲來士(Bryce)曾謂智利於鐵路，鑛山，農業之開展推廣，不若阿真廷之注意，而政治則頗似十九世紀英蘭與匈牙利之經過云。

一千九百二十五年以後，參議院改為四十五人，任期八年，代表九省，每省出五人，每四年改選一半。衆議院一百三十二人，每席代表三萬人口，凡公民年滿二十一歲，並有寫讀能力者，均有選舉權。總統由人民直接選舉。省政府州政府長官，均由總統任命，惟議會則由人民選舉，選舉權同前。

三、巴西

巴西為葡萄牙殖民地，與其他南美各國不同。一千八百〇七年，拿破崙軍隊入葡，葡國王室，逃亡巴西，遂於一千八百十五年，改組殖民地為王國一部份。(Kingdom of Portugal)

gal, Brazil, and Algarves) 一千八百二十一年，葡王返國，遺其子唐彼特羅 (Dom Pedro) 爲巴西攝政。當時殖民要求脫離母國，唐彼特羅爲緩和其進行起見，即於一千八百二十四年，接受一種憲法，次年並承認獨立。

按照憲法，國會有參衆兩院。參議院議員，由國王按照選民開陳之選舉名單而任命，其實權無殊其他南美各國之總統。衆議院議員，則由年滿二十五歲之公民，並有二百披索之收入者選舉。然民主政府運動，進行並不稍熄，終於一千八百八十九年，以無流血之革命，驅逐王室，而達到目的。

一千八百九十一年，新國家成立憲法，做照阿根廷及美國，爲聯邦共和國：包括二十邦，及一聯邦特別區。(Rio de Janeiro) 各邦有自主權，不受聯邦政府干涉，並得自由判定不屬聯邦事業之法律。各邦且可自由合併，或分割，但除各邦立法機關同意外，須得聯邦國會同意。

聯邦職權，由總統及國會共同行使。總統由人民直接選舉，於每屆任期最後一年之三月一日舉行，必須土生人民，滿足三十五歲，方准當選，任期四年，不得緊接連續繼任。總統

任命國務員，不限於國會議員，不出席國會，亦不對國會負責。選舉計算，於國會聯席會中舉行，與阿真廷，智利，相同，如無人得到絕對多數票，則國會於得票最多之二人中投票決定。如二人得票相同，則年長者當選。

立法權力在國會參眾兩院，參議院有議員六十三人，每邦及特別區各出三人，任期九年，每三年改選三分之一。衆議院議員二百十二人，按人口比例選出，每一議員代表七萬人民，但每邦至少須有四人，任期三年。

兩院選舉，均係直接祕密投票，法律並有少數代表之條款。凡巴西男子年滿二十一歲，正式註冊者，除乞丐，不識字者，現役軍人，僧侶，及各色教會分子外，均有選舉權。但大多數人民不能寫讀，無權選舉，只有少數智識階級，參與政治，綜計一千八百萬人民中，只有六十萬人有選舉權，而總統選舉時，從未有四十萬以上之投票。且各邦均有政治系派，控制地方政治，每屆總統選舉，各派領袖預先商洽，其所宣佈，即為該邦之選。此種控制，因無政治沿習慣例，益以多數之黑人移民，與不識字者，大有舍此無法之勢。至於南部勞工階級，又大部份為外國籍，或以上三種之人，既無集合能力，又缺乏主義，生活尙且不定，參

政遂難積極，故職業政客，雖有時能智慧的運用權力，表現政治風度，而巴西政治，終不能謂爲已屆成年。

四、一般次要國家

浦來士觀察各國之影像，謂南美各國，可分爲三級：第一級爲合於歐陸觀念之民治國。第二級爲武力專制國，以武力創造，並以武力維持。第三級在兩者之中間，雖亦有憲法，然係不規則的，或不正常的。上述三國，皆屬於第一級。如依孤獨。(Ecuador) 威內瑞拉，(Venezuela) 巴拉圭，(Paraguay) 則屬於第二級，以革命戰爭爲解決事態之唯一方法。又如祕魯，(Peru) 厄利維亞，(Bolivia) 則屬於第三級，雖有趨向穩定政府之進步，而政治事實，則絕不確定，絕無規則。要之，在此二級國家中，選舉非國家生命之重要原素，然亦可以簡述之。

南美次要諸國人民，大部份與紅印度人混雜血統。紅人對於政治，除土地問題外，凡選舉競爭等等，均委諸白人，故名義上，自由選舉權雖極通行，而實際上，只有少數人民註冊選舉。此少數選民中，又只有更少數眞實到場選舉。例如祕魯一千九百十年之選舉，立瑪

(Lima)十萬選民，只有五百人參與選舉而已。

次重要各國，形式上均為民主國，或為集權性質，或為聯治性質，其行政權，無一不屬於總統。但如祕魯，巴利維亞，哥倫比亞，則規定不得繼續連任。所有各國，除烏拉圭，(Uruguay)與威內瑞拉外，總統均由人民選舉。在該兩國，則由國會選舉。又在哥倫比亞，總統且必須有全國大多之選舉票，而國會選舉第一，第二，兩個副總統。

立法權力，各國均屬於兩院制之國會，惟中部考斯塔利加，(Costa Rica)岡都拉司。(Honduras)則設一院。兩院中之參議院，除烏拉圭，與哥倫比亞外，均由人民直接選舉。烏拉圭參議院，由選舉團間接選舉。哥倫比亞參議院，則經過三種程序：(一)選民選舉郡區大會，(二)郡區大會選出選舉人，(三)選舉人選舉參議員。衆議院，在各國全由人民直接選舉。選舉祕密，各國至少在學理上全部成立。

在制度上人民選舉權，各國均極端民治化。除智利一國有財產資格外，其他各國，均為男子普通選舉。巴拉圭人民，十八歲即能選舉，此外暨為二十一歲。又除年齡與性別外，各國亦有別種規定：例如巴利維亞，烏拉圭，依孤獨，諸國規定選民並須有寫讀能力。祕魯，

已婚男子，雇主，不動產所有人，納稅人，或有寫讀能力者，均有選舉權。惟任何南美國家，女子均無選舉權。

南美各國革命之多，觀察者類多失望。然各國缺乏教育，而又與土人混雜，此種土人，毫無民治能力，因之各國政治，未能成熟，不成熟政治之國家，大率不免趨賢人政治之一途，此實政治機宜所迫處使然也。

日人對我東北言論集

叢書之一

每冊定價八角

本書包含『滿洲偽國幣制金融問題』『日人之內蒙土地開發論』『東北問題之要點』三篇並附錄『滿洲偽國法令彙編』一種。計六萬餘言。凡留心東北事件者咸有一讀之必要焉。

軍事航空

叢書之二

每冊定價四角

一二八日軍犯滬，最惱亂我軍士氣者，何物。曰：空軍，最破壞我國財產者，何物。曰：空軍，最犧牲我國無辜之人民者，何物。曰：空軍，一年以來政府與社會各方面急起直追，有航空協會之組織，以促進空軍創造，本會因將關於世界各國軍事航空之必要智識，搜輯刊印，以助航空事業之進展於萬一。愛國人士其各人手一編也。

蘇聯五年計劃

叢書之三

每冊定價一元

國內介紹與批評蘇聯五年計劃之書籍，據全國出版物目錄彙編，民國二十一年分，尙無一冊，即求謀諸最近出版界，亦寥寥若晨星。本會特將蘇聯國家設計委員會所編之經濟建設五年計劃，用淺顯語體文譯出，書中圖表數字，均極正確，原文所用名詞及單位，有不易明瞭者，均經譯者加注。誠研究蘇聯五年計劃者之最好讀物也。

興國記 第一集

叢書之四

每冊定價八角

俾士麥政策行，而德意志復興成；俾士麥政策敗，而德意志遭世界上得未曾有之浩劫。政治領袖在現代之關係，尙如此重大，況在我古昔人民不問政事時代；我民族之盛衰興其唯一重大關鍵，可斷言只視掌握政權之一二人而已。本書將四千餘年來幾個興國時期治領袖傳，彙編若干冊，其尤要人物，更爲創立新傳，以供現代借鏡。



中華民國憲法史料

叢書之五

每冊定價一元

本書彙集民國以來之根本大法。分爲三編。上編，凡政府所公佈者屬之。中編，凡議決而未公佈者屬之。下編，凡私人所擬者屬之。蒐羅闔富。當此制憲聲中。此書深信爲有志憲法者之重要參考資料也。

國際情報史

叢書之六

每冊定價六角

本書由曾虛白沈壽宇兩先生合編。共分五章。計九萬餘言。對於英法德俄日本諸國網佈全世界之情報計畫。皆有提綱挈領之敘述。論斷之處。備見精警。考國際情報。在近代先進國家。莫不極端重視。其重要初不在海陸空軍備之下。而吾國獨付闕如。鮮有注意及之者。本書之出。當可喚起國人之猛省。作亟起直追之準備。固不僅介紹新智識已也。

歐戰以來世界經濟大勢

叢書之七

每冊定價六角

本書共計十五章全文約十餘萬言。首述世界經濟恐慌之過程及各國普遍的現象。次涉通貨膨脹政策，戰債問題，賠款問題及關稅戰爭等等之推討；最後對世界經濟恐慌之救濟及世界經濟會議之失敗。分別縷述，瞭如指掌。極合于現代經濟史料之參考。不論研究經濟或爲研究政治，均宜人手一編。

各國選舉權制度考

每册定價六角

中華民國二十二年十月初版

編輯者 邵曾原

審訂者兼發行者 新中國建設學會出版科

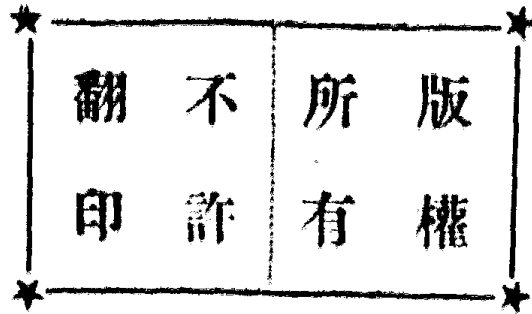
印刷者 上海印刷所
四門方斜路三德里十號

電話八〇九二九號

上海蒲石路六九二號

總發行處 新中國建設學會

電話七一一二一號



新中國建設學會叢書之八

