

政治經濟叢書之一

政治學概論

鄒敬芳 著



上海法學編譯出版社

會文堂新書記局總發行

中華民國二十年十月出版

政治學概論 (全書一册)

定價大洋一元

(外埠酌加寄費)

不許翻印

著者 鄒敬芳

出版者 上海法學編譯社

印刷者 上海會文堂新記書局

總發行者 上海會文堂新記書局

分發行所 漢口交通路 廣州永漢北路 北平楊梅竹斜街 濟南鼓樓北街 瀋陽西門大街 長沙南陽街 會文堂新記書局

總發行所 上海會文堂新記書局

河南路 拋球場

政治學概論目錄

第一章 緒論……………一

一 政治現象的本質……………一

二 政治學的由來與現狀……………三

三 政治各學科與政治學的關係……………一五

甲 政治學與政治史……………一六

乙 政治學和政治哲學……………一七

丙 政治學和政策論或政策原論……………一九

第二章 國家……………二一

目錄

一 國家的本質	二一
二 國家成立的歷程	五一
三 國家存在的理由	六一

第三章 政府..... 八〇

一 政府的分類	八〇
一 特權階級的政府	八五
二 資產階級的民主政府	八九
三 無產階級的民主政府	九四
二 政府的目的	九五

第四章 憲法..... 一〇二

一 政治統制與憲法·····	一〇二
二 憲法的分類·····	一〇四
三 憲法的內容·····	一三三
四 憲法的將來·····	一一四

第五章 公民團體·····

一一六

一 選舉權·····	一一七
甲 選舉權的理論與實際·····	一一七
乙 選舉的方法·····	一二七
二 直接立法權·····	一四〇
甲 複決權·····	一四二
乙 創制權·····	一四五

三 直接罷免權·····一四八

第六章 議會制度·····一五三

一 議會的本質·····一五四

二 議會的發源歷程·····一五八

三 兩院制與一院制的理論·····一六五

四 對於議會制度的修正·····一七一

政治學概論

鄒敬芳著

第一章 緒論

一 政治現象的本質

政治學是以社會現象的方面——政治現象爲認識對象的科學。所謂社會現象的一方面底政治現象，到底是甚麼？據我們日常經驗所得到的，所謂政治現象，即是政府現象，所謂以一個政府存在爲中心的現象，即是政治現象。而現代政治現象方面，政府的原動力，是政黨，因此，現代政治現象，主要是政

黨現象，所以，現代政治現象，大抵可以說是以政黨現象爲中心。

然則政府現象及政黨現象的特質是甚麼？如果這個特質沒有決定，那末，政治現象，也是不能夠下定義的。依照我們日常的經驗，所謂政府的特質，可以認爲是一社會之強力的支配經營，即是將政府現象和其餘的各種現象，在經驗上比較的時候，一社會之「強力的支配經營」即是政府現象之特質的要素。再政黨現象的特質，即是在各社會集團之間的「政權，維持，獲得鬥爭，」這即是在社會以內的某一部分人，想來支配其餘的人們。而現代政府現象，因爲在大體上，是政黨現象，所以，其特質，便可以說是：「在一個社會以內的某一部分人，強制的支配其餘的人們，以經營兩下共同的各種問題。同時，政治現象，即是政府現象，」因此，現代政府現象的特質，即是現代政治現

象的特質。

這個特質，是作為將現代政治現象和其餘的各種社會現象區別的標準，凡合乎這個標準的，都可以認為是政治現象。至現代政治現象，因為是有「政權維持，獲得鬥爭歷程」，所以下現代政治現象的定義如下：

「現代政治現象，是在各社會集團之間政權維持，獲得鬥爭，以及隨着此事而發生底社會的支配，經營過程。」

二 政治學的由來與現狀

政治學的研究，本起於希臘的柏拉圖 (Platon) 和亞里斯多德 (Aristotle) 兩人。不過現在關於政治學的性质，和古時的不同，試說明於左：

(一) 柏拉圖和亞里斯多德，以爲真正政治，是應當基於真理而爲社會的真正福祉以施行，真正的政治家施行政治，是施行真術的政治，而將政治學實現，政治學和政治術，是沒有區別，完全是一種理想的政治觀。然而，現今的政治學者，則將政治和政治學區別。在常識方面着想，以爲政治是巧妙的政治之術，術和學，結果是相同的，因此，以爲政治、政治術、政治學，或許是相同的。然在科學方面設想，則術 (Kunst, art) 技術 (Technics Technih) 科學，則各不相同。兩下有密切關係的地方，卽是術是某種科學的應用，而不是科學。如果某人想學政治學，於是，便將關於一定政治之組織的概括的知識，從事學習，以此爲基礎，而在一定的時候，一定的社會，施行政治。然而這不過是政治學的應用而已，決不是政治學。現今普通一般以爲政治學是科學之一種。而不是

政治哲學，實則政治上的價值判斷，多少是帶有政治哲學的趣味，而不是政治，這是一個極難的問題，不是在這裏所能夠解釋清楚的。只是，現今的一般政治學者，是將政治 (Politik Als Tätigkeit) 和政治學 (Politik Als Lehre, Politik Als Wissenschaft) 區分；政治學是經驗科學之一，在將經驗的方面從古迄今在人類社會所實現的經驗事實的政治現象，概括的觀察，政治學和作政治學研究對象的政治現象 (政治不同) 政治學縱然就是政治哲學，而却不是政治。關於政治和政治學的區別，政治學者固然也有種種的說明，然在這裏為篇幅所限，祇好從略。

(二) 古代希臘的政治學，是和倫理學沒有區別，在政治學上，關於政治上的可否，是和道德上的善惡，沒有區別，然在現在，則有許多學者，是明白將政治

學和倫理學的界限，劃分清楚，將政治上家可否和倫理上的善惡，明確地區別。

古代希臘的國家，地狹人稠，規模很小，國家的公民，較之今日小市鎮的市民，尤爲親切，故此，就是當時有識之士，也將全體社會和國家，混爲一談。他們以爲國家的生活，在某種意義上，卽是切磋琢磨的生活，國家是一個大教育機關，因之，政治和道德，實有不可分離的關係。到亞里斯多德手裏，雖然曾經把倫理學和政治學分開，然而，他以爲倫理學是政治學的一部。倫理學是論述關於各個人的人們底最高善之研究，而政治學則爲論述關於國家構成員（實則爲經營社會生活的人們）的人們底最高善之研究，這兩門科學，是一而二，二而一的科學。到了馬基維利（Niccolo Machiaveli. 1469-1527A.D.

）的手裏，纔將政治論和倫理論明確地分開。他的政治論，是爲想維持權力的支配者來研究政治，他的論法，是爲政治上的利害之故，到某種程度爲止，是可以將道德拋棄不管的，雖然可以說是馬基維利主義，即是權謀術數主義，然而，他將政治論和倫理論的分開，實則現今多數學者，以爲倫理和政治是有密切關係，不將政治論和倫理論分開，實則現今多數學者，是將倫理學和政治學分開，決不含混的。

政治即是勢力這一句話，確是一句大可翫味的話。政治上的可否，是由於其周圍情況，充分實現目的觀善惡問題，並不是倫理上的善惡問題。凡各種事態，由於主持政治的人的，在一定的時候，在一定的地方，發號施令，使被治者服從的時候，即是所謂勢力；而這種命令，不是倫理上的當爲。在政治上佔上

風的事體，是和倫理上居優位的事體有別，政治上的命令，並不是倫理上軌範。因此，政治學固然能夠解作政治哲學，政治學是說明在政治上不能不做的事體，然却和倫理學不同，而且既然將政治學認做經驗科學之一，那末，說明一般政治現象的政治學，和倫理學截然分開，這是極明白的。

(二)古代希臘的政治學，是研究關於社會生活的原理，將重心放在國家的政治現象的研究，然而，現今的政治學，則大抵是研究現象之一種的政治現象（簡直還可以說是國家現象）的科學。

在柏拉圖和亞里斯多德等的時代，有許多有識之士，也和現今許多社會學者所主張的一樣：不將全體社會和國家，明確地區別，以為政治學是國家方面的善之研究，是國家生活的原理之研究，這即是說與其是現今學者所謂

國家生活的原理之研究，就毋甯是廣義的社會生活的原理之研究，不過只將重心放在國家現象的研究方面而已。

至於現在的政治學界上，實有下列許多派別。現在試一一簡單說明於左：

(一)無政府主義的政治學說：這種政治學說的背後，有一種以平和互助爲主要原則的社會哲學做他的背景；他的理想是一種沒有強制權力的存在，只憑正義維持着的，自由協和的無政府的社會；他對於政治的態度，是一種厭惡的態度；他的著名的主張者，是普魯東 (Proudhon) 克魯泡特金 (Kropotkin) 巴古甯 (Bakunin) 等人。

(二)社會學的政治學說：這種學說的社會背景，是根據實證的社會學而來的，以生存競爭天然淘汰爲原則的社會哲學；他所主張的政治理想，是一種

富有力量的政治，他對於政治的態度，是贊美和謳歌；他的著名的代表者是顧卜洛維慈（Ludwig Gumplowicz），拉槻賀複（Guslav Ratzenhofer）奧本海馬（Franz Oppenheimer）等人。

（三）個人的自由主義的政治學說，這種學說的背景，是一種以社會契約說為基礎的，完全以個人為本位的社會哲學；他所主張的政治理想，是一種以各個人皆為治者，同時又皆為被治者，那件事為內容的理想；他對於政治的態度，是將政治看成謀自由幸福的手段；他的著名的主張者是穆勒（J. S. Mill）汲馥蓀（Jefferson）等人。

（四）社會主義的政治學說；他背景上的社會哲學，是一種主張辯證的歷史進化說的。認鬥爭和互助為生活原則的唯物哲學；他的理想也是一種沒有

政治權力的社會，不過，他這種理想和無政府主義者的理想不同，他不是以一種完全自由的，却是以一種有組織的大規模的，生產力非常發達的社會爲目的；他的著名的主張人是馬克斯（Karl Marx），恩格斯（Engels），列寧（Lenin）。

（五）社會改良主義的政治學說：他的背景上的社會哲學是一種主張心物二元的進化學說，認定物質和道德兩種東西同是社會進化的原動力的社會哲學；他的政治理想，是一種站在互讓互助底原則上的，以階級協調爲內容的政治；他的著名的主張者是華格納（Wanger），粟穆勒（Schmoller）等人。

（六）社會民主主義的政治學說：他的內容，可以說和社會改良主義的政治

學說，完全相同，不過，他具着一種出現在金融資本時代下面的新形式，並且他的主張另有一些新的著名人物，如像衛伯 (Swobd)，格林 (Green)，麥克唐納 (Mac Donald) 等人罷了。

(七) 國家主義的政治學說：他的背景上的哲學，完全是一種唯心論的社會哲學，一種以精神即道德為社會成立並進步的唯一原因的社會哲學；他的政治思想，是一種以各個人的人格都被埋沒在國家組織當中，各個人完全替國家絕對犧牲為內容的理想；他認定政治和國家是必要的，神怪的，最高的道德；他的著名的主張者，是黑枯爾 (Hegel)，于斐希特 (Fichte)，華德 (Ward) 等人。

(八) 職業代表主義 (多元主權說) 的政府學說：他的背景上的社會哲學，是

一種以唯物唯心的二元論爲內容的，認定協調互讓，社會連帶，社會服務等等東西爲生活原則的社會哲學；他的理想是一種以職業團體代表生產方面，以國家代表消費方面，以這種東西所合成的社會爲內容的理想；他認定國家和政治是一種在特定範圍以內必須存在的東西；他的著名的主張者是柯爾（Cole）馬其物（Mac Iver）拉斯基（Laski）等人；法國的狄驥（Duguit）雖然主張着主權否認說，但是，從大體傾向說來，似乎也可以歸納在這種學說的主張人之中。

（九）軍國主義的政治學說：他的背景上的社會哲學，是一種力的哲學，是一種以弱者被強者征服那件事爲社會進化原則的哲學；他的政治理想，是一種弱肉強食，建築在弱者的犧牲上面的進步政治；他把國家看成神聖不可

侵犯的東西，把政治看成人類特有的美點；他的著名的主張人是托萊其克 (Treitschke)。

(十) 國際和平主義的政治學說：他的背景上的社會哲學，是一種認定互助和協調的道德爲生活原則的社會哲學；他的政治理想是一種以建設一個和平互助的國際政治社會爲內容的理想；他認定政治這種現象是必要的，同時也是有益的東西；他的著名的主張人還不多，如像巴恩日 (D. Burns) 或者可以算得是其中的一個。

以上所述各派，都是「持之有故，言之成理」，現在一般研究政治學的人們，大抵都是逃不出這十派學說的窠臼。正所謂「不入於楊，便入於墨」。至於這十派學說當中，究竟那一派最好，這是要憑客觀的環境去決定，決不能夠

憑空臆斷的。

三 政治各學科與政治學的關係

根據上面各節各述，便可以知道政治學的認識對象，即是政治現象，因此，政治學即是將這種政治現象當做認識對象，而普遍化的研究考察底經驗科學。這個時地，我們是在狹義方面所緬想的政治學，至於廣義方面的政治學，是於此之外，將個別化的政治現象，認為理想或價值的方案，都包含在普遍化的政治現象以內。前者的個別化的所觀察底事象，即是政治史；後者的認定政治為價值或理想底方案，即是政治哲學；再還有往往和政治學相混的政策論或政策原論——這是以國家或國家機關，國民，為達到國家目的之

故，而將應當採取的手段之選擇，來用科學的方法研究底一個科目。所謂政治學，所謂政治哲學，所謂政策論，都是研究政治現象，或是於政治現象有關係而研究考察底學問。我們現在為明瞭政治學和以上所述各學科的關係起見，特逐一說明於左：

甲 政治學與政治史

政治學在以政治現象為其認識對象的獨有底領域這一點來看，便能夠和其他各種社會科學區別，然則，和同是以政治現象為其認識對象的政治史的區別，又是怎樣？在這兩科學問方面，其對象是沒有甚麼差別，只是在同一見地而選擇的事象之上，却有差別，因此，使之成為各不相同的科學。所謂各不相同的方法，即是普遍化的方法和個別化的方法；而方法的差別，因為是

由於認識的目的底差別而受限制，所以以普遍的法則底發見和個別的事象的記述爲條件，而成立各不相同的方法。

這樣說來，政治學和政治史，一個是普遍化的科學，一個是個別化的科學，一個是法則發見學，一個是個性記述學，是互相對立，而道兩下所處辦的政治概念，也是完全相等。這兩門學問，是各有各的範圍，各有各的方法，研究這兩門學問，既無所謂主從，也無所謂先後，彼此是互相輝映的。

乙 政治學和政治哲學

將實在當做價值或理想的方案，即是哲學的方法；科學則務必要將實在來研究考察。據胥麥爾（Simmel）說：社會科學是和兩個哲學領域相關聯的，即：（一）對於各個的研究，是包括其條件，其根本概念，其預想在領域以內，這

等條件，根本概念及預想，不能夠由於各個研究來解決，何以故？因為這等東西，是各個研究的根基。（二）這各個研究，是能引導到完成和綜合的關係方面來。第一的領域，是和特殊領域相對照的認識，第二的領域是形而上學（參照 Simmel; Grundfragen der Soziologie 2. Aufl, 1920, S, 38）這個理論，也可以拿來論政治學。在政治學的認識論方面，即是討論政治上的條件，其根本概念，其預想，是怎樣構成，何以有妥當性等等，故此，若從他一方面說，即是考察科學的政治學的價值。在政治學的形而上學方面，即是綜合政治學之一面的知識，而考察政治的意義如何，政治的理想如何。政治學的認識論和形而上學相結合，便構成所謂政治哲學。因此，政治哲學是研究政治理想的學問，決不能含有經驗科學的分子在這中間，所以，應當將他歸到哲學

的特殊部門以內，一定要和經驗科學的政治學，嚴密區別。

丙 政治學和政策論或政策原論

政治學和政策論，歐文的字義，都是叫做 *Policy*，爲恐怕發生錯誤起見，特地來說明一下。

所謂政策論，是研究對於某種目的或理想的手段，其範圍，是在考究從社會或國家的現存狀態出發而可以達到人類理想的手段。可是，人類理想和現有狀態之間，是相距很遠，故此，在這時節選擇手段的時候，是一定要實現的可能性最大，而努力又要最小。從這點看來，在政策論上選擇最適宜的手段，是要由政治學的知識來構住現實社會狀況的大勢纔行。然而，政治學和政策論，決不是一個科學，兩下是應當嚴格區別的。加以政治學的對象，只是社

會行爲中間之政治的事體，而政策論，則不但一定要政治學的知識，而且一定要其他許多社會科學。所以若從這一點來說，那末，政治學便是政策論之主要科學的基礎，而其他許多社會科學，則同時又是政策論之科學的基礎。以我想來：政治學是以政治現象爲認識對象來明瞭其本質，而以發見法則爲目的底經驗科學，至若政策論或政策原論，則沒有這樣獨有的對象，只是從最初起，即設定人類的理想，而選擇達到這種理想的手段。故此，政策論不是科學，是個技術。這種手段的選擇，固然是要憑社會科學的知識，來從各方面觀察社會之現有狀況，因此之故，牠沒有獨特的領域，結果，政策論的研究，便歸着到理想世界的研究。以研究理想爲對象的，是哲學的方法，故此，政策論的研究方法，便一定要用哲學的方法；反是，政治學則爲處理經驗的實在

底學問，因此，政治學是經驗科學。政治哲學，則為哲學的特殊部門。綜合以上所述，科學的政治學，是普遍化的，實在科學的，研究其獨有領域之經驗的實在底政治現象，而因此以發見政治現象的法則性為任務。

第二章 國家

一 國家的本質

國家是甚麼樣的一個東西？換一句話說，即是使國家成為國家的本質是甚麼？我們在還沒有決定這個問題以前，想先將以前各位學者關於國家的本質所研究的學說，試行檢閱一番，然後再來說明國家的本質。

關於國家的本質，自古以來，便有許多學說，則爲下列三種：（一）道德說，（二）實力說，（三）有機體說。

（一）道德說，是將國家當做倫理的團體，或是當做道德的最高的發現形態，或是當做爲完成人類道德之故而有的制度，無論西洋也好，東洋也好，都是自古以來就有的學說。比如中國孔丘和孟軻的國家論，便是說：「以仁則有天下，以不仁則失天下。」君臣上下之間的倫理道德，即是使國家存在的緣由，因此，國家的本質，便是在這種論理道德。在西洋方面，這種思想是從柏拉圖和亞里斯多德的希臘哲學開始，據他們說，人類加入國家的團體之後，然後纔能成爲完全意義的人類，何以故？因爲人類能夠加入國家團體，然後總能夠充分發揮人類的思想，正是所謂「國家是最高的道德」底思想。

近世可以當做這種思想之代表者，則爲何福 (Christian v Wolf. 1676—1754) 費西特 (Johann Gottlieb Fichte. 1762—1814) 黑格爾 (Georg Wilhelm Friedrich Hegel. 1770—1831) 等人。何福基於應當完成自己之最高道德的義務，而建設國家的義務，於以發生，是把國家當做道德的團體。費西特的思想，也和何福的思想相同，放棄法治國家的觀念。深入所謂文化國家的觀念，在他所著的「現代的大勢」 (Die Grundzuge des gegenwartigen Zeitalers. 1804) 上面說：結果，人類由於結合國家以後，獲得文化，於是駕法律而上之；又在他所著的「法律大系」 (Das System der Rechtslehre in vollenst. gen. 1812) 上面，將法律當做道德之必然要件，將國家當做可以確實保持自由的進化底一件東西。

關於倫理說，成爲近代首屈一指的人物，則爲黑格爾。他在他所著的「法律哲學」(Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821) 上面，將國家當做是倫理的觀念底實現，是客觀的精神之最高發展階段。所謂倫理，即是法和道德完全一致結合的軌範，所謂法，即是意思之客觀的表現，所謂道德，即是自由之主觀的內在。而這兩下結合，於是成爲意思之自由底客觀的表現，國家纔暴露出來。所謂客觀的精神，即是自由意思之客觀的表現，是家族，市民社會等等一切自由意思之客觀的表現，國家則爲最高的表現。在家族方面的根本軌範，即是孝敬，因此，在家裏方面，法的發現少，而道德的發現多，道德的發現少，故此，其自由也是不完全，是個別的，將這等不完全的自由完成。使法和道德完全結合的，便是國家。

黑格爾以爲：國家之所以成特殊形態的特徵，便是在和社會區別。黑格爾以前的國家學說，關於國家和社會，是不是正確區別，只是承認國家是特別的社會形態，或是站在社會的上面，然到黑格爾的手裏，便把國家和社會完全分開，國家和社會，在本質上是不大相同，而原始社會在發展的某種階段上，不是推移到國家，却是國家和社會互相對立的。

要而言之，道德說是將國家認做是道德的發現，而其荒謬錯誤的地方，也是極易明瞭的。何以故？因爲國家本是政治的團體，不是道德的團體，而政治和道德，決不是同一的觀念。

(二)實力說 是將國家解做是強者對於弱者的支配形態的思想，和將權力認做是強者的實力底思想，互相關聯，有人把他喊做國家權力說，在西洋

方面，希臘的蘇格臘底時代的詭辯學派，便已經高唱國家是保護強者的利益的制度；近世則有斯賓諾翟（Spinoza. 1632—167）其人出來，將法和權力，看做一樣，高唱國家是集合衆人權力的機關，再到十九世紀的時候，瑞士的赫黎（Karl Ludwig von Haller 1768—1854）是神權的權力說的代表者，他對於當時勃興的急進思想，極力反對，以爲：強者支配弱者，是天然的法則，不能夠永久停止，而國家也是基於這個法則而生的事實。一到最近的時代，實方說則由下列四派來支持：（一）由顧卜洛維慈，拉欖賀福，奧本海馬所代表的所謂社會學的國家論者，（二）聖西門（St. Simon 1760—1825）拉塞耳（Lassalle. 1825—1864）馬克斯，恩格斯，列甯（Nicoloi Lenin 1870—1924）等社會主義者，（三）蒲魯東（Pierre-Josph Proudhon 1809—1865）史梯

納 (Max Stirner) 巴枯寧 (Bakunin) 克魯泡特金 (Peter Kropotkin) 等無政府主義者，(四) 門嘉 (Anton menger) 的法會主義者。

顧卜洛維慈是把國家當做一個社會現象。國家是由於社會各要素之自然法則的活動而生，其發展是和社會活動一樣的，國家之本質的特徵，則爲治者和被治者，支配者和被支配者，互相對立，因此，使國家成立之社會要素，也不是個人，也不是家族，實在是支配者和被支配者的集團。拉襪賀福也列舉勝利者和劣敗者兩種種族，當做國家的成立要素，這兩種種族。在國家以內，成爲上下階級，互相對立；而這兩個階級的對立，是極不平等，一個階級是要求支配其他階級，而其他階級則絕對服從，而上層階級，因爲使其支配確實，於是形成法制；故此，法制是由於不平等的對立而生，於是我們便一定希望

樹立積極的社會倫理，緩和階級間的不平等。集顧卜洛維慈和拉槻賀福之大成的，則爲奧本海馬；他說：「國家從其成立方面來看，固不消說，就是從其本質方面來看，在最初的存在歷程上，却是優勝的人羣來支配劣敗的人羣，而且對於內部的叛亂和外部的攻擊，是把防禦當做唯一目的，因此，國家便是由前者來強迫後者的制度；至其支配的最後目的，則不外乎優勝者在經濟方面榨取劣敗者而已。又在別的地方，說道：「國家在形式上，是由優勝者制服劣敗者之法的制度，在內容上，國家則爲基於最少手段的原則，上層分子支配下層分子的關係，即是花少許的經費而得到許多收益之經濟的榨取。」

社會主義者的國家思想，也是和社會學的國家論者底思想相類似，他們固

然同是主張國家的本質，是在實力，而其特徵，即是社會的階級對立關係，然而，社會主義者，特別是馬克斯派的科學社會主義者底國家觀，是將其根基放在所謂唯物史觀的名稱底歷史哲學上面。現在就他們關於國家的本質所論列的，稍稍加以考察。殷格斯說：「國家絕不是從社會外部來向社會強制的一種力量，也不是和黑格爾所主張的一樣，是道德觀念的實現，是合理的形象及其實現，却是社會在一定發展階段上的產物，他是社會有了自己不能解決的矛盾，分裂為不可調和的對立而無力除去其對立的表示。此相與對立之經濟利益衝突的各階級，為使自已及社會不破壞於無益的鬥爭，於是一種表面上似乎站在社會之上而實際則用以緩和衝突，而使這些衝突不致超出秩序範圍之外的力量，就成為必要了。這個由社會產生而超出

於社會之上且逐漸與社會脫離的一種力量，便是「國家。」即是據馬克斯及殷格斯看來，那末，國家便是把基礎放在社會之一定發展階段的社會關係上面，至所謂社會之一定發展階段，即是階級的對立和衝突，而在這時節站在支配地位的階級，即是經濟的支配階級；所以，殷格斯說道：「通常國家是頂有力量之經濟的支配國家，而這個階級，因為有國家，同時便成了政治上的支配階級，壓抑被凌虐的階級，獲得榨取的新手段。」即是國家是階級矛盾之不能調和的產物。是一個階級（經濟的支配階級）壓制其他階級的機構。而國家是生長流變的，「在古代則為奴隸所有者的國家，在中世則為封建貴族的國家，在現代則為布爾爵亞的國家。」

無政府主義者的國家觀，在其目的上，固然是極力否言國家，然在認定現有

的國家，都是建築在實力上面底不正當不平等的制度這一點，却和社會主義者相類似。蒲魯東以爲人類的共同生活方面，是有自然的秩序存在着，人類的交通，經濟的生產乃至一切商業的生活，已經按照其本體之一定基礎的合法性而發展，故此，沒有以強制權力爲本質之國家秩序的必要。史梯納也認定強制的權力即是現存國家的本質，純粹站在個人主義的立場上面，排斥國家的強制，提倡個人的獨立自由。後來到了一八〇六年的時候，無政府主義的理論，便分爲兩大方針：一個是由杜喀（Benjamin Tucker）馬凱（John Henry machay）等所代表底個人主義的無政府主義，極力否定國家的強制，想使基於個人之自由合意的結合出現；其他一個是由巴枯寧和克魯泡特金等所代表底共產主義的無政府主義，在否定國家，描寫將來社

會的這一點，差不多完全和共產主義相髣髴。

門嘉本是倡法的社會主義底一個人，在他所著的「新國家論」(Dierene Staatslehre 1922)這一冊書上面，開宗明義便說：「歷來的法律秩序，結果，都是基於實力關係而發生，因此，常常是以犧牲一般民衆而增進少數實力的利益爲目的；」把既存的國家叫做個人主義的國家。或是支配命令之國家，再或是實力國家；把將來應當樹立的國家叫做社會主義的國家，或是「勞動國民的國家」，再或是國民的勞動國家。

像上面所述的實力說，是和各種思想，互相關聯，而其結果，固然是備極紛歧——或是像赫黎一樣，成爲君主主義的論據，或是成爲社會主義的理論，或是成爲排斥國家的思想，然將國家的本質，看做是在求實力這一點，差不多

是相通的。而實力說之對於歷史的貢獻，也就是在這一點。

(三)有機體說 所謂有機體這一個名詞，本是自然科學上的概念，由無數分子而成的全體，形成一個全體的生活體，而各分子和全體，雖然是互相關聯，然却各是各的，這便是有機體的觀念；至將這個觀念應用到國家上面的，便是現在這裏所說的有機體說。這種思想，從古以來，便以流行很廣，到了近代，在國家學說當中，則頂有勢力，由許多學者來支持這一說。據美國的郭嘉(Coker)說：近代的有機體說，大體分爲次列四類：(一)哲學的有機體說，(二)心理的有機體說，(三)生物學的有機體說，(四)社會的有機體說。哲學的有機體說，是由費西特，顧羅(Krause)，席林(Schelling)，衛茲(Waitz)等人來做代表，把國家看做是理念之客觀的表現。把這樣表現出來的國家

看做是個人自由完全之有機的發展，把國家看做是由於國民之有機結合底理念的，調和的東西，或是把國家看做是個人之倫理的有機的發展。

心理的有機體說，是將衛爾嘉（Welker）和羅謨（Rohmer）等人的心理學說，史達爾（Stahl）和史泰因（Stein）以及紀爾克（Otto Grlke）等人的國家人格說，都包含在內。羅謨研究的基礎，是在人類精神的「基本力」這種基本力量，分析爲十六個。八個分爲心，八個分爲情；一半是原動的，一半是被動的；一半向外，一半向內。而這等力量之繼續的統一，即是支配人類全體，——故此，人類的肉體，結果，認爲是精神的產物，而國家則爲「這種力量之統一最高的表現。」以致國家應當用爲是內在於人類的精神，其基礎乃至於形態，便應當認爲是內在於個人的精神。

紀爾克是從人類具有兩重資格——個人的資格和團體之一員的資格這一個見地出發，以爲人類知道自己具有兩重資格的時候，便發生自覺，人類生存的目的，是將自己的生活 and 共同體，都包含在內，認定人類的生命和團體的生命相等，將他叫做團體人。因此，團體人便結合許多個人而成爲新的獨立生活體，超越個人的精神，意思，意識，而變成結合有機體之一的精神，意思，意識。至政治團體，在這種團體當中，則另爲一種，所謂政治的團體，是由權力而行使一般意思的結社。這種結社之本質的要素，大抵爲下列三種：（一）其實質，卽是一般的意思，（二）表現形態，卽組織力，（三）其任務，卽自覺行爲的目的。故此，國家在實質上便是個人意思之有機的結合而發生，却不是在其統計以內之一的意思。這是紀爾克的有機體說，他這個說法，是很

馳名的。後來狄驥出來，從經驗科學的認識之範圍以內來觀察，以爲：我爲所能夠認識的，便是個人的意思及行爲，國家這個東西，到底是不能夠在經驗的方面來認識，況且把國家當做一個有人格的，原不過是一種比擬。更其不能夠在經驗方面來認識。

所謂生物學的有機體說，是把社會當做自然的東西，將其起原，發達，機關等等，在本質上看做和動植物完全相同，是由佛蘭滋 (Constantin Frang) 和柏倫知理 (Johann Kaspar Bluntschli) 等人來代表。佛蘭滋是將研究國家的基礎，放在自然科學上面，在他所著「國家學之基礎的國家自然論」(Die Naturlehre des Staats als Grundlage aller Staatswissenschaften 1870) 上面，將國家分爲三種，即：國家的自然論，法律論，道德論，所謂自然論，是論列

國家之物理的，自然的要素，而其方法，即主張用物理學，自然科學。因此，國家的觀察法，和物理學相同，是在觀察，解剖，實驗，從物理的，自然的觀點上面來觀察國家的一切要素，即是說：國家在其起原及發達上，是「自然的」，却認為是具有「有機的性質」。這種生物學的有機體說，到柏倫知理手裏，則已登峯造極。在他所著的「近代國家學」(Lehre vom moderaten Staat 1875)上面，列舉國家一般的特質，為下列七種：(一)結合的多數人類，(二)領土，國民，土地之永久的關聯，(三)全體的統一，(四)支配者與被支配者的分別，(五)有機的性質，(六)人格(國家是道德的精神底有機體)，(七)男性。而在這七種特質當中，頂有特徵的，則為最後的三種特質。即是：第一，國家是生活有機體，決不是毫無生氣的機械。而國家之所以成為有機體的，則為下

列三點，卽：（一）有機體是精神和肉體的結合，（二）有機體因爲滿足全體的生活目的之故，是用具有特殊力量和資格的分分子來構成，（三）有機體是從內部發展到外部，永久生長。第二，國家實具有這等性質，精神和肉體的結合，是表現在國民精神和具體的構成底結合方面，國家之具體的構成分子，卽是各種政治團體及官廳，這等分子，具有各種職能，而這樣的國家，則爲從內部發展到外部，永久生長。第三，國家具有男性，大抵是和女性的教會相對照，其所以說教會是女性的緣故，是因爲他自己不是以支配的職能爲任務，只是以恭敬神祇，履行宗教的義務爲任務而已；國家則因爲由男性所支配，所支持，所以說是牠具有男性。

可是；自然界方面的有機體和所爲有機體的國家，在其意思，組織，發達的法

則方面，固然是沒有甚麼差別。然却不可用生物學的有機體說來支持，於是有人出來彌補這個缺陷，即是由孔德和斯賓塞，所開拓底社會學的有機體說。社會學的有機體說，關於有機體說的概念，並不是自然科學上所說的概念一樣，是因為表明國家學上某種觀念的緣故，而借用自然科學上的用語而已。這一說的代表，是斯賓塞，粟夫勒（Alfred Schaffle. 1831—1903）和傅萊（Alfred Fouillee. 1838—1912）等這一流人。斯賓塞在他所著的「社會學原理」（Principle of Sociology 1878—80）上面，首先說明社會之有機體的構成，這樣構成的有機體，是離開構成分子，而具有特殊的個性，至對於人類的一切集團，是不用社會是概念，而用離開構成分子而獨立構成集團本體的集團。據他說來，那末，社會的結合紐帶，便是在合作，即是合作的人類集

團，即是社會。而合作的動機，普通一般則爲充分滿足慾望和減輕或預防危險。他以爲合作的結果，便是在組織，如果行爲能夠有效的結果，那末，便不能不有決定行爲的時間，量，質的協定。關於社會組織，大抵分爲兩種，（一）是在追求私的目的之際，是自發的，無意識的而生，這是使之將分工完成之組織；（二）是在追求公的目的之際，有意識而生的，這是在防禦外敵之必要上，個人放棄私人利益，服從全體社會的意思，而爲公共福利而合作底組織。凡個人服從全體社會意思的事體，便叫做政治的，這種組織，便叫做政治的組織，而這種政治組織，便是社會組織的一部分。他認定國家的本質，即是政治的組織，而講述其成立及發達。粟夫勒關於說明社會構成，發達，活動，也是和斯賓塞大致相同，故此，略而不談，只在這裏將傅萊的社會有機體說，略微說一

說。他是社會學者，同時，也是哲學家，是受斯賓塞的影響，而將具有特色的社會有機體說展開了。他在大致上固然承認社會契約的起源，然却又承認社會是具有自然的有機體之本質的特徵，故此，是自然的生活體，其實體則存在於人類思考的當中。他和斯賓塞重視有機體的機能，恰恰遙遙相對，重視人類的精神，以爲：人類的精神，不僅只做無意識的合作底重心，而且是任意的合作或構成底中心。

以上所述的，都是在將國家的本質當做有機體的這種思想底各種方針，而這種人格或意思，是將法學上的觀念和社會學上的觀念，不分別清楚，只是預定超個人的國家人格或意思，在學問上不過是一種假設而已，當然是不能避免批難。後來又有一位學者出來，爲要將這種批難設法避免，使其確實

成爲學問的基礎，因此，將在法學方面的人格觀念和社會現象的團體觀念區分清楚，以說明國家之有機的構成，此人爲誰？[？]即是季里勒克（GeorgJellinek 1851—1911）在他所著的「一般國家學」（Allgemeine Staatslehre, 1900）上面，將法律的國家觀念和社會的國家觀念，分別清楚，以爲：所謂國家是人格者這一句話，不過是法律的觀念而已，至於社會現象，則不用紀爾克所用過的圍範體人這一句話，而用團體的單一體這一個名詞；下國家的定義，則說：「是具備本原的支配權，而爲人類定着於土地之團體的單一體。」再季里勒克研究國家之法律的觀念，固然是給與所謂國家法人說一個議論根據，然後來却將國家的觀念，分爲社會的和法律的兩個方針，決定國家的本質，是社會的，也說是在國家論上有一種貢獻。

上列各派對於國家的論列，都是持之有故，言之成理，至於取捨從違，是要聽憑各個人自己斟酌。我是相信實力說的，並不是我有甚麼偏見，實在因為他這一說，完全是合乎經驗的科學底條件，所以我十二分相信牠。

我在上面說了一大篇，還是各人對於國家論列的學說，至於國家的本質，究竟是什麼？還是沒有說到，所以，跟着說明國家的本質。

國家的本質，大抵不出左列三種，即：

第一，國家是在領土，即是國家是地域團體；

第二，國家是有支配的權力。即是國家是支配或統治團體；

第三，國家是有自己固有的組織力及支配力，即是國家是有主權。

國家既然是具有這三種特質，故此，說：國家和其他團體，完全不同，或是說：不

是站在團體上面的社會。國家具這樣的特質，是和教會有教育的特質，工會有工會的特質底意義，完全相同，因此之故，不妨把國家和其他團體，並列在一起。再在下面就這等特質加以說明：

第一，國家是有領土——國家是地域團體或是具有土地的區劃底團體。這是從國家由於定住在一定土地的各個人而構成底團體這一點來說，當然是可以認作國家的表徵；而一切的國家學者，把土地當做國家要素之一的緣故，也就是由於這一點呵，然却並不是把領土當做國家的第一要素，只是從國家構成員住在一定土地這一樁事實來着想，以為領土是國家的特性。國家的特色，就是在地域團體，凡來到地域以內的人，雖然不是團體員，然在地域以內的期間，當然是要受團體的支配。再國家的這種表徵和國家的目

的事項，是有極密切的關係。前面曾經說過：國家的主要目的，便是在對於外敵則共同防禦，對於內部則保障安寧，因為要將這等目的當做同共目的而實行的時候，當然是要依賴定住在同一區劃的土地，具有相同利害關係的人們，是極爲明瞭的；因為要共同防禦外敵，凡距離爲遠的人們，當然是不可能的。

第二，國家是有支配的權力——國家是支配團體。所謂國家有支配的權力，即是說：由其強制的統一的權力而統制構成員的意思及行爲，使之服從，以此來達到國家的目的。凡屬團體，都是有共同目的的，因為要達到這個目的，於是便有統一的權力，而這種權力，在實行達到共同目的底時候，便統制團體構成員的意思及行爲，到某種程度爲止，因此，凡屬有妨害實行達到共同

目的之行爲的，便加以禁止，是極明白的事體。這當然不以國家爲限，凡屬一種團體，都有這種權力，只是國家對於其他團體，要求有頂強的強制的權力，或是要求這種強力的獨占。其他團體方面的權力，只是以團體構成員自行服從的意思爲前提，如果沒有服從權力的意思，那末，團體構成員，隨時可以脫離團體。團體對於團體構成員，固然不能硬要強制他們服從，然而，國家方面的強制權力，却是無條件的，是絕對不許團體構成員任意脫離的。

可是，國家成爲支配團體的特質，對於其他團體，比起其各個構成員來，格外來得顯明些：卽是其他團體，比如商業公司，教會，學校，工場，工會之類，是由國家予以某種程度爲止的組織，再關於其活動，也是多少能夠加以限制的。因此，關於其他團體的存在及活動，不僅只由國家許其組織，決定其方針，如果

在和國家的存在及活動有互相抵觸的時候，國家對於他們，是得以否認或禁止的。多元的國家論者，否定絕對的國家主權，主張國家的新構成原理底理由，便是在排斥國家對於其他團體的拘束限制，業已在前面說過了。然而，國家之所以有這樣的特質，便是在把國家解釋作政治秩序的團體，是一定要容認到某種程度爲止的。至這種特質的發生，是和國家的目的事項很密切；國家的主要目的，正如前面所說：是防禦外敵和保障安甯。凡有這樣目的底國家，對於自己構成員的行動，在目的事項的範圍以內，固然是應當加以必要的拘束限制，再爲達到目的之必要上面，就是對於自己構成員所構成的其他許多團體的行動，在目的事項的範圍以內，是一定要加以某種程度的拘束限制的。換一句話說，同屬一個人，因爲各自的目的不同，於是成爲國

家的一員，成爲公會的一員，成爲教員會的一員，成爲工場的一員，底關係上，國家在目的事項的相互性質上，就是對於其他團體，也是要加以某種程度的拘束限制。惟其這樣，所以不把國家當做包括其他許多團體的社會，或是當做優越的社會；却說：國家也是和其他團體一樣，同是團體之一。

第三，國家是有組織力或所謂主權。比如地方團體一樣，牠在地域團體及支配團體方面，是和國家不能夠區別的團體。因爲要使國家成爲國家，和地方團體區別，於是在這上面，便一定要有國家所特有的屬性——這卽是我所說的國家的組織力或所謂主權。因爲國家是有組織力或所謂主權，於是便能夠和其他團體區別。然則在這裏所說的主權，是怎樣一回事？讓我在下面說說：

關於主權的概念，普通包含有三個意思在內：第一，即是在國家以內的機關的法律上的地位，即是所謂最高機關的地位，比如最高機關如果是由個人構成的，便叫做君主主權，如果是由人民構成的，叫做人民主權，都是第一個意義上所說的主權。第二，是支配權的最高獨立的屬性，即不是支配權，是當做具有支配權的性質來解釋。我們現在所說的國家第三種特質——主權的意義，是指第三的意義，既不是說第一的意義，也不是說第二的意義。至國家在第三個意義方面的主權，是指國家不受其他團體的命令乃至限制，依據自己固有的軌範，而自行限制自己的意思。可是，對於這種說法，也有人以為：國家的特性，不必一定要主權。如果要是把主權當做是絕對的權力，那末，這樣的主權，不是國家的特性，我們是不能夠否定的。

不過，既然否定國家的最高獨立的性質，那末，又在甚麼地方去追求國家和其他團體的區別呢？關於這個問題，固然是議論紛紜，迄無一定，可是最近却有許多人以爲：國家和其他團體不同的地方，便是在國家便有自己的固有的組織力這一點。在前面業已說過：國家對於其他團體，因爲達到目的的緣故，實有加以某種程度的統制或限制之必要；因此之故，國家本身，斷無受其他團體許其組織，抑又對於其活動加以限制的道理；即是國家在這裏是依據自己固有的組織力，以組織自己，統制自己，決不依存於其他許多團體的。而國家具有所謂自己固有組織力這種特質，即是國家是支配團體之論理的結論。

總括起來說：國家的本質，可以說是不外左列三點：

- (一) 國家是地域團體；
- (二) 國家是支配團體；
- (三) 國家是有自己固有的組織力或主權。

二 國家成立的歷程

國家的本質，業已在前面一節說明了，再在這裏把近代學者關於國家成立的歷程底學說，略微介紹。但是一一來介紹，是不可能的，只能列舉(一)馬克斯及殷格斯，(二)奧本海馬，(三)馬其物這幾個人的學說做代表，而介紹於下：

(一)馬克斯及殷格斯所主張的國家成立的歷程 馬克斯及殷格斯所觀

察的國家，曾經說過幾次，是以階級支配爲內容的權力組織；這種權力組織，「決不是從外部來向社會強制的力量，也不是和黑格爾所主張的一樣，是倫理的理念的實現——理性的形象及實現，却是在一定發展階段上面的社會的產物。這是社會陷於自己不可解的矛盾，分裂爲不能融和的對立，以致於不能制馭他的表白」(Engels *ursprung der Familie, des Eigentum und des Staates*, S. 177) 即是據馬克斯及殷格斯看來，國家是基於社會階級的對立和不能融和的衝突，社會達到一定的發展階段，纔祇必要的要求。故此，國家是在階級鬥爭當中發生，所以，「國家通例是頂有力量的經濟的支配國家的國家。」即是國家經過古代奴隸所有者的國家，中世的封建貴族底國家，近世的代議國家，都是經濟的支配階級之壓迫組織；是支配階

級對於被支配階級之榨取機關。然則以這樣的階級支配爲內容的國家，是怎樣產生？

殷格斯受摩爾根 (Morgan) 的古代社會研究的暗示，在他所著的「家族，私有財產及國家的起源」上面，來述國家的成立歷程。據他說，國家是由於氏族制度崩壞以後，在社會的部發生，氏族制度的崩壞，是依存於在經濟的發展底氏族社會內部展開的階級底對立。然則使這種階級對立之一般的經濟的情勢，又是怎樣？殷格斯是將牠分爲野蠻和文明兩大時期來觀察。野蠻時代再又分爲三期；第一期是種族及氏族沒有分裂爲階級的時代，因爲在這個時代，人口稀薄，自然的生活資料豐富，而共同的狩獵區域，又備極廣大。野蠻的第二期，是因社會的分工底發生而成爲最初的社會階級的對立。

——即是發生主人和奴隸，搾取者和被搾取者對立的時代，在一方面，某種族經營畜牧，生產多量的生活資料，而又有多量的羊毛，獸皮等等使之表暴交換的現象，在他一方面，耕耨發達，把牧場變成農產物耕耨地，把氏族的共有地變成個人的所有地；同時，家庭工業業已發達，織機和武器及農具之類，業已試行製造了。野蠻的第三期，因為生產分裂而為工業與農業，於是交換為目的底生產發達，成為波亞爵亞 (Bourgeoisie) 階級和普羅勒達里亞 (Proletariat) 階級對立的時代，到了這個時代在社會所發生的權力，便逐漸特殊化，變成站在社會上面的支配力，和他種族的鬥爭，便使這種支配力膠執在人口的一定層上面！使之集中，於是權力的組織完備。而這種權力組織，到了由於階級對立的確定以後而變成所謂國家的時候，經濟階級便由

未開時代進到文明時代來了。故此，文明時代，是起因於新的分工組織——即是起因于自己不從事生產，單是行生產品的交易，而這等人支配全體生產的階級——即是商人階級發生。民族制度，隨着這樣的經濟的發展，便漸崩壞，國家便在上面成立。由於在氏族社會內部展開的階級對立的雅典國家，氏族社會依然存在，構成貴族階級和平民對立，平民勝利以後，使將舊氏族制度打破而在這上面所建立的羅馬國家，由於征服他國而直接發生的德意志國家等等，其形式雖然各有各的不同，然却是因為社會分工的發達，以致社會階級對立，氏族制度破壞，而在這上面建立的。

以上所說，是馬克斯及殷格斯所說的國家成立的歷程，然而，我們應當特別注意的，便是以社會之事務管理，維持秩序為內容而發生的權力，是隨着生

產力的發展，而逐漸將其內容變化；即是因為增加征服這個要素，而變為以階級支配壓迫榨取，為內容的權力。

(二) 奧本海馬的國家成立底六個歷程 奧本海馬是在馬克斯及殷格斯的影響之下，再融合拉澤爾的人類學的知識，而說明征服關係成立的歷程。據他說，在生產式樣備極幼稚的狩獵民和牧畜民之間，因為剩餘的獲得不可能，故此，不見征服關係的成立；在牧畜民和海上漂泊民及農耕之間，纔能夠獲得剩餘，纔祇看見成立征服關係；於是便把他分為六個過程。第一歷程，是在邊疆戰爭的掠奪和殺戮底時代；第二個歷程，是不將農耕民殺戮，為自己利益之故，是為家屋，工具，糧食等等留到下次收穫為止的時代；第一個時代，是佔有的時代，是結事破壞財富的時代；第二個時代，是知道財富之價

值而知道將牠獲得的時代，至成爲國家成立頂重要的歷程，這是第二個歷程。第三歷程，是農耕民自己貢獻其剩餘的時代，是牧畜民農耕民雙方成立一定規則的時代。第四種歷程，是兩個種族在場所上統一而構成一個統一的地域團體的時代，這個時代，在國家成立上，是極重要的歷程，即是兩個種族將宛如國際的關係換成國內的關係，給予領土國家的形態底時代。第五歷程，是宮廷制度發生的時代，即是在各地方設置司法官，收稅官，行政官等等，她們在元首命令之下，掌握實際權力的時代。第六歷程，是場所的統一底種族混合狀態成爲化合狀態，發生新的階級對立的時代，到了這個時代，原始的國家，纔將其形態及內容完成。

以上所說，是奧本海馬的征服國家底成立歷程的大略，於他而外，再還有一

個人比他說得更詳細，現在把他介紹於下：

(三)馬其物所主張的國家成立底歷程。馬其物是把國家成立以前的社會——最初的社會形態，當做以家族爲本位的氏族制度底社會，而在次列的一點上去求特徵：在氏族制度的社會，是流行比較孤立的「小集團生活」，因此，生活樣式，是只由於和自然接觸，備極簡單，其組織也非常單純。而支配個人的習慣，是以血族的習慣爲主，血緣成爲項重大的結合紐帶。然而社會的地域隨着家族的發達而擴大，後來又增加對於外敵的共同防禦和權力集中這兩個大動機，於是國家便能夠有確實的基礎和發達。自權力集中，促進支配權力的發達而成爲政治的以後，於是同時要求社會組織的重要變化——社會級階的發生。本來這種階級組織，是起源於人類之自然的以及

後天的不平等：在自然的方面，關於年齡、性別、體格上，是不平等的；在後天的方面，關於武力、智慧、熟練上是不平等。而在自後的及後天的方面很優秀的人們，在社會上當然是要求優秀的地位，再由於參加權力的分配，而越發增大，越發確保自己的權力。他體隨着由國家來保持自己的權力，以維持社會，於是國家便成爲權力者階級的國家——階級國家，階級的手段。

現在把上列的幾個人的學說介紹了以後，跟着說明我自己的意見。我以為：原始社會，不成家族，是由羣居的慾望而成爲羣；故此，這個時代之社會的結合，只是依存於羣居的慾望和作他們生活地盤的地緣，還沒會顯著之社會的軌範，在這裏發生。然自家族發生——自血族的慾望成了社會結合的一個契機，於是對於全羣統一的意識，跟着發生，而分化了的羣衆，便有了首長。

全羣統一，由於這個首長來維持，於是統制作用，便發達而為社會的軌範。羣相聚而為社會的時候，便叫做部族，其所構成的部分社會——羣，便成為氏族。部族決不是發生於異羣之間，是由於血緣相同，言語及習慣相同的羣衆之間的人口增加而自然發生的，因此，部族也是一個血緣團體。部族一度成立，便在內部發生階段的統制組織。除於部分社會的氏族有首長，軍隊，會議以外，還有部族全體的首長，軍隊，會議，這樣的關係，便成為階級的。凡言語習慣血緣相同的羣衆，主要的固然是由於經濟的理由，互相集合而成為部族，然而外敵一有壓迫的時候，便為防禦的必要，而完成軍事的統制，其團結便越發鞏固。不過這時的團結，還是沒有完成國家的體制，後來隨着人口的增加，經濟的發達，便在部族以外，實行分裂結合，於是纔構成所謂族制國家。國

家自經過這樣的歷程而成立以後，便隨着社會經濟的發展而成爲現代的國家。

三 國家存在的理由

國家的本質，國家成立的歷程，業已在上而研究過了，現在進而討論國家存在的理由。本來從古迄今有許多學者，關於國家的目的怎樣？國家存在的理由怎樣？這一句問題，曾經竭盡許多心思才力去探討，終不能得到一個圓滿的解答；然在某種意義上，主張國家是有目的，是有存在的理由，或許可以說是正確的。但是，試看國家的起源是怎樣？支配者由於支配來充足優越的慾望，施行經濟的榨取，在支配者這一方面說，固然是有目的，然在支配者及被

支配者同時爲達到增進福利的共同目的之故，而建設國家，而維持國家，但是少有，而且可以說是絕無，這樣考察，却是合理的。

各派學者對於國家的態度大抵不外下列幾種，現在試先行介紹於下，然後再來發抒我的具體意見。

(一)無政府主義的國家觀 這一派學者，是承認國家是壓迫個人自由和保障資本階級的團體，故想從根本上廢除國家。因爲他們承認各個人有充分的自主，故此否定權力；所謂權力，即是強制不願服從的人們來使之服從自己的意志的力量，自到今日爲止的國家，都是發揮絕大的權力，因此，要即刻將牠廢除。

無政府主義分爲兩派：一是個人的無政府主義，一是共產的無政府主義，共

產的無政府主義的開山祖爲葛德文 (William Godwin, 1756—1836) (據葛德文在他所著的 *Enquiry Concerning Political Justice and Influence on morals and Happiness*, Vols. 1793) 這一部書上說：一切的社會制度，是以個人的幸福爲目的，因爲某少數人的錯誤和罪惡，而有某種形態的統制之必要，故此，統治這個東西，不過是寄與個人幸福的目的，可是，少數人的錯誤和罪惡，不是由於他們的意志而生，是由於懦弱的和無知而起；因此之故，如果沒有這種懦弱和無知的話，那末，便沒有統治。凡各個人不加強制而能夠自治的人，便不能不是頂賢明的。統治這件事體，就是在最善的場合，也是罪惡，統治是只能在人類社會的一般平和得以許可最少限度以內，國家所應當做的事體，不過是對於社會以內的各個人不正的事體加以壓迫，對於由

外部來侵略社會的事體加以防禦而已。歷來的私有財產制，是和統治一樣的不合理，富之分配不平等的事體，是不正當的事體，一定要將他除去。可是，不能用強制來將他廢除，強制這一樁事體，無論是用個人來強制也好，抑或由集團來強制也好，都是惡事，主張一定不用暴力而由德憑來將私有財產及統治這一類的惡事除掉。

繼葛德文而起的，是法人蒲魯東(Pierre Joseph Proudhon. 1809—865) 他在他所著的 (*Qu'est-ce que la propriété?* 1840) (財產是甚麼?) 上面以為：人是應當有平等的權利，各個人關於自己勞動的產物，是應當有權利，關於自己勞動所產的以外，是不應當有權利。可是，資本家用借款，紅利等等名稱來取得勞動者的勞動所產的一部，是侵害正當的權利，若就這樣不正當取

得而蓄積的財富來說，那末，財產便是掠奪；至於增加這種財產的惡事，便是統治（國家的支配）。

在現代的無政府主義者當中，像美國的涂克爾（Benjamin Tucker）這一流人，固然是承認私有財產制，然而主張共產的，還是佔優勢。再如巴枯寧是主張用暴力來實現理想社會，然却有托爾斯泰（Leo Tolstoi. 1828-1910）出來，否定把暴力作爲實現理想社會的手段，恰是遙相對應。

托爾斯泰本是蜚聲文壇的人，然在政治學上却是一位唱基督教無政府主義的一員健將。他以爲：人類應當返還於原始的真基督教，受一切人類，受自己，謙爲懷，以恩報仇，是人類在生活上的原則；可是，按照這個原則，當兵和維持陸海軍而徵收賦稅，却是惡事。何以故？因爲人們如果做這兩樁事，便是以

暴力脅迫同胞，侵犯愛的基督教的原則。國家用強權保護富人，便是使他們享受其搾取的結果；於是支持國家的強制，便成惡事。然則應當怎樣？須拒絕當兵！須不納賦稅，須拒絕充當陪審官來宣告制罪！一般人既然知道自己所做的，都是惡事，却又不肯明目張膽說是惡事，因為一般人以為只有自己一個人是這樣想，社會是會和自己的意見相反；或許以為像自己所想像的行動，會受一般人處罰。如果有一個偉人出來，明目張膽發表自己的信念，那末，其他一般人都隨聲附和，於是便不用暴力而將萬惡的國家滅亡，滅亡國家是決不能夠用暴力，如果用暴力來推倒一個統治機關，那末，暴力便移到別一個統治機關，這個新權力者會和以前的權力者照樣做去，正如中國古時所謂「蕭規曹隨」，則被倒的仇敵，會痛恨徹骨，亟思復仇。這樣做去，新權

力者爲自衛計，只有越發專制，權力越發增大，理想社會，便越難實現；因此，無政府主義者固然是想實現沒有權力的社會，如果用暴力來打倒國家，那末，便是以暴易暴。他這種說法，過去理想，缺乏實現的可能性，是不值一駁。

巴枯寧的學說，却和托爾斯泰相反。據他說：國家這個東西，是爲萬人利益之故而犧牲個人和各個小社會的自然底自由和利益的。然所謂萬人是甚麼？萬人不是各個人和國家以內的各社會的總和嗎？爲全體之故，而犧牲各個人和各社會的利益，豈不是笨拙嗎？那末，便應當把國家推翻，而成爲基於個人的自然利害底要求之社會組織——形成各人自由加入自由脫離的 Commune，再由幾個 Commune 形成 Province，由幾個 Province 形成 Nation，歐洲各國的 Nation 形成聯邦，於是在全世界上發生一個大聯邦的自

由社會組織。這樣的社會組織，無論個人也好，無論社會也好，只要是不傷害別人的自由和自主，是被人承認絕對自主的。這是巴枯甯對於國家的態度底大意。

至基於巴枯甯的主張而由於其智力和博識以集無政府主義之大成的，則爲克魯泡特金 (Peter Kropotkin 1842-1912) 據他的觀察：統治機關的目的，是由於強權來保護及維持有產階級的特權，應當把今日之強制的國家廢除，而設立各個人得以自由加入自由脫離的社會。

總而言之，這一派學者都是想廢除那用少數人的強力來壓迫多數人的國家，代之自由組織的互助；社會想廢除那多數人的意見來拘束少數人自由的法律，代之以合意制定的自由契約。他們理想社會中的政治團體是根據

用意的原理，自下而上的；不是根據強迫的原理，自上而下的。「在我們看起來，把那含有強制力的國家廢止以後，他們的自由社會馬上就是變成另一個意義的國家。所以我們承認他們祇反對強制的國家，並不是根本上不要一切的組織。」

(二)個人主義派的國家觀 個人主義派雖然承認國家本來是壞的，或是頂容易做壞事的東西，但是當人類社會沒有達到極端完全的這一天，或人類暴烈的或破壞的衝動沒有完全消滅的這一天，主張國家是必要的。

據 *Wilhelm von Humboldt* (1767—1835) 的意見，國家不應該積極的謀國家公民的安甯幸福，國家的職務，便在保障公民相互的安全和防禦外侮，因為要達到這等目的，便應該對於個人的自由，加以限制；國家應當求適應各

個人的個性，而使能力進展，國家祇應當以追求各個人自己所不能夠得到的安全爲目的。

據斯賓塞的意見，以爲國家之所以存在，就是因爲人類本是利己的，國家只是矯正個人的惡性，而以保護個人受其同胞的強暴和詐欺爲目的而創設的。如果社會狀況在道德上業已完全，那末，統治便失掉存在理由。如果犯罪存在，那末，國家便存在；如果沒有人犯罪，那末，國家便失掉可以發揮職能的目的物，因此，沒有統治的事體，國家統治不是永久存在的制度。

最近英國的哲學家羅素 (Bertrand Russell) 他說：「國家這種機關，無論無政府主義者怎樣反對，似乎是達到某幾種目的所必需的。凡媾和，宣戰，徵稅，制定衛生的和販賣毒藥的規則，以及保持公正的分配制度，這些職務在

一個沒有中央政府的社會裏面將不能夠執行。

……現在國家雖是好些弊病的淵源，然也是成就某幾種善良事件的一種方法，當人類暴烈的和破壞的衝動，仍然當時出現的時候，國家是不可少的。

綜合這一派人的意見看來，都是認定國家存在，總是表明人類沒有完全達到的地步，因為國家是爲人類罪惡而設的，國家存在，祇因爲人類罪惡存在，到了極端完全的社會，使用不着國家這個制度。國家是不幸的和不得已的暫時制度，國家應該極力使本身無用，預備本身消滅。

(三)共產主義派的國家觀 共產主義派認定國家是爲支配階級而存在，是爲榨取被治者而存在的制度。馬克斯和殷格斯在一八四八年的時節所

共同起草的「共產黨宣言」(Das Kommunistische manifest)上面曾經說過：在本來意義上之政治的權力，是一階級壓迫其他階級之組織的權力；至現代的國家權力，不過是辦理全體蒲爾喬亞階級之共同事務的一個委員會，後來列甯也說：「在這個從資本主義到共產主義的過渡期中，壓制還是必要的。但是這個時期所謂壓制，乃是被搾取的多數者，壓制搾取的少數者。故對於壓制的特殊機關——就是國家——認爲必要；但這個特殊機關祇可稱爲過渡期的國家，並不是含着普通意義的國家。」他們這派人的見解，以爲；歷來的國家，就是和社會主義蘇維埃共和國聯邦一樣，是在普羅列塔利亞支配之下的國家，也是支配階級壓制其他階級的組織，只不過是當作到將來沒有階級的理想社會底一個歷程而已。到了共產主義的時代，這種以

壓制爲職務的政治機關早已是不必要的，所要的乃是以生產爲職務的經濟組織。在這個社會，各人的自由發達，便成爲全體人類的自由發展底條件。要而言之，照這一派人的解釋：從普羅列塔利亞奪取天下起，到實現理想社會爲止，除了爲各種目的而利用國家以外，再沒有其他的用處。

(四)工團主義派的國家觀 工團主義 (Syndicalism) 是由法國的實際勞動運動而生，從生產者的無產者的見地來觀察國家，普通一般認定國家不過是資本家的工具而已。如果機會成熟，便想馬上打倒資本主義，而將其工具的國家滅亡。他們想取消由官僚執政的國家，代之以由生產者管理的社會；他們不相信議會與政府可以替勞動階級謀利益，祇想靠勞動階級自己的「直接行動」來爭得自己的利益。他們反對在共產主義的國家之下

生活。祇想在生活者自行管理的社會之下生活。總之這一派人，「並不反對爲勞動階級謀利益的組織，祇反對那爲資本階級謀利益的組織；也可以說：工團主義派並不是根本反對一切的國家，祇反對資本主義的國家，」這就是他們這一派人的國家觀。

(五)基爾特社會主義派的國家觀 基爾特社會主義(Guild socialism)的思想，是近時在英國形成的，其理論固然有相當可以肯定的地方，然在實際的勞動界上，却沒有多大的力量。他們的理論，既不和工團主義派一樣，是偏重生產者的立場，也不和其他一派人一樣，是偏重消費者的立場，是想將兩下立場調和，而構成他們的國家觀。他們主張國家和行會(Guild)分職，使政治事業歸國家管理，生產業事歸行會管理。他們的國家觀，在霍佈孫(Hobbes)

obson) 和柯爾(G. D. H. Cole)這兩派中間，是大有出入。關於生產事業歸行會自行處理的原則，固然爲這兩派人所公認，然在生產者和消費者的關係發生糾紛的時候，霍佈孫以爲應當歸國家解決，而柯爾最初以爲國家是代表消費者的立場，和生產者合作，可以解決這個問題；而後來則以爲國家不是消費者的代表，爲社會全體之故而調和生產和消費之關係的時候，便由生產者的組織和消費者與生產者相應和的組織而謀調和，如果還不能解決，便由生產者的代表和消費者的代表，適當的形成一種組織，而解決這個問題。霍佈孫承認國家爲全體社會之故，是有統制社會間之關係的機能，而柯爾則不承認國家有這種機能，想要別行成立一種組織來掌管這樁事體。霍佈孫認定國家是最終決定全體社會所發生的問題的一個機關，而柯爾

則以爲國家是以住在一定地域的人一般人爲構成底社會，今日的国家，固然是想施行社會統制，實行干涉產業，實行做各種瑣屑事務，但是，如果從其本質的構成上着想，那末，只是專爲各個人共同在一定的地域而發生的共同慾求之故而利用而已，國家是不應當有主權的。要而言之，基爾特社會主義的目的，是主張產業自治，產業自治的結果，祇是減少國家的權力，不是從根本上廢除國家的權力。由產業中間各種行會聯成一種「國民行會」(National guild)，凡關於產業上一切生產消費和利益，都由該行會辦理。他們雖然主張從現今的國家當中奪取一部的權力，然如柯爾這一派，却認定國家是有一定的存在理由。

各派學者對於國家的態度，業已介紹過了，關於對於他們的批評，權且存而

不論。只將我認爲國家有存在的理由，略徵在下面說。

我以爲國家是以構成完全社會底各個人爲構成員而成之組織的社會；是以從事自足的共同生存的全體人民而組織的政治集團。既然這樣，那末，從人民全體共同生存上的利益來說，便有利利用人民全體的力量而應當實現的目的，因爲要實現這種目的，便不能不利用他們的力量，於是要利用國家這種制度了；即是爲大家的利益，而利用國家這種制度。從他們全體的利益上來觀察應當實現的目的，是隨時隨地而繁難而複雜的。比如防禦外侮，保證構成員相互的身體安全，調整社會間的關係，整理交通，防止瘟疫，增進文化，擴張生產，調節分配，以及其他種種，都是應當實現的目的。

人類既是經營社會生活而形成全體社會，於是便有由他們共同的力量而

應當實現的目的，從這一點來觀察，那末，實能夠充分承認國家有存在的理由。在歷史上無論怎麼樣的國家，如果支配者是為構成員全體的利益之故而從事政治，那末，國家是得以為構成員公共的利益而利用的，在為構成員而共同利益而得以利用的意義之下，國家實有存在的理由。國家為構成員共同利益之故而供利用，即是善用；為支配者對於其他構成員之故而實行榨取以供利用，即是惡用。從善用這一方面來說，無論怎樣國家，決不能夠說常常是很好，從惡用這一方面來說，無論怎樣國家，決不能夠說不使之常常繼續存在，只是說國家是為構成員共同利益之故而得以利用，在得以利用的意義之下，國家實有存在的理由。

我們在這裏再來引用高一涵先生的一段話來結束我們的文章：

「……所以我認定國家的性質，儘可以跟着全體社會的性質變遷，國家的制度儘可以永遠存在。我們固然不能像亞里士多德說：除了上帝和禽獸之外，都不能脫離國家的生存。但是却敢說：祇要人類有羣聚的生活，祇要有個人或小團體辦不了的事體存在，總打不破如國家之類的制度。

我們在這個立腳點上，不但反對無政府主義派共產主義派打破國家的主張，並且不贊同斯賓塞和羅素一派人的調和論調。我們以為當人類有罪惡的時候，可以利用國家來防止罪惡的機關；當人類暴烈和破壞的衝動仍然存在的時候，可以利用國家來防止這種衝動的機關。但就是到了極端完美的社會出現，也可以利用國家做辦理善事的機關；就是到了創做的衝動得勢，也可以利用國家做幫助這種衝動的機關。國家的強制組織的特性，是可

以修改的，國家的資本主義的特性，是可以消滅的，國家的資本主義的特性，是可以消滅的，國家的名稱，也作興可以變換的，但是類似國家的政治組織却是可以永久利用的。」

第三章 政府

一 政府的分類

關於政府的分類，從來就沒有有一定的標準，總之言人人殊。約而言之，大抵不外左列幾種：

(一)以國家與政府相同不相同做標準，分爲「直接政府」(Immediate Gover-

「代表政府」(Representative Government) 兩種。直接政府是國家與政府完全不分，由國家直接行使政府職權，無論國家是君主的貴族的或民治的，這種政府與權力都是毫無限制的。因此祇有國家可以限制政府的權力，如果國家就是政府，那末，政府的權力在公法上便一點不受限制了。代表政府是國家把政府的委託於一個機關或幾個機關，這些機關和國家本體全不相同。代表政府又分為兩種：(甲)無限制的代表政府，就是國家把所有的權力完全交給政府，不使人民保留自主的權力；(乙)有限的代表政府，就是國家祇把一部分權力交給政府，不是把主權完全交給政府，人民有防止政府侵犯自由的保障——這就現代所說的立憲政府。

(二)以政權的分合做標準，分為「分權政府」和「集權政府」兩種。分權

集權本有兩種說法：(甲)指中央政府與地方政府的關係說，(乙)指中央政府與各機關的關係說。

(甲)從中央政府與地方政府的關係上看來，可分爲(A)中央集權的政府，就是國家把所有的權力完全交給中央政府，地方政府在憲法上沒有自治權，換句話說，就是不承認有獨立的地方政府存在；(B)地方分權的政府，或叫做雙重政府，就是國家把權力分配於中央及地方兩種獨立的機關，中央政府也不能消滅或限制地方政府的權力，地方政府也不能消滅或限制中央政府的權力。雙重政府可以再分爲聯邦政府及邦聯政府兩種。

(乙)從中央政府與各機關的關係上看來，可分爲(A)統一的政府 (Consolidated Government) (B)對峙的政府 (Co-ordinated Government)。統

一的政府是國家把所有的政權同委託一個團體；是一個自然人，便是君主政體，如果包括一羣自然人，便是貴族的或民治的政體。對峙的政府是國家把政體分配於幾個同等的機關，各個機關都是憲法創造的，彼此都站在平等獨立的地位之上，彼此都不能侵犯他方面的權限。

(二)以執政者任期做標準，又可分爲「世襲的政府」和「選舉的政府」兩種。世襲的政府政權永遠在有血統關係的人手中，在實例上或以最長的男女承繼，或以最長的男子承繼，或以長房的男女承繼，或以長房的男子承繼。選舉的政府也包括直接選舉，間接選舉。普通選舉，分區選舉四個方法在內。

(四)以行政部與立法部的關係做標準，分政府爲「總統制」(Presidentia

Government) 和「議會制」(Parliamentary Government) 兩種。總統制是國家使行政部獨立於立法部之外，行政元首的任期和特權都不受立法部的干涉，換句話說就是行政事務由行政院元首管理。行政元首有一定任期，除非犯了極大的罪惡，立法部絕沒有法子可去免他的職。所有各行政部的總長都由行政元首任命，不要得國會的同意。行政部的各總長不能出席於議會，同時也不能向議會提出法律案。議會制却和總統制權反。議會制就是內閣制 (Cabinet Government)，內閣的閣員就是議會裏邊多數黨的議員兼任，他們對於議會負責，議會不信任他們，他們就是負連帶的責任，一齊辭職。以上所列舉的四個標準都是不適當的標準，我以為區分政府的標準，應當以階級為標準，來區分，方纔準確，方纔包括無遺。

我現在從最高所在的當確階級這一方面來說，政府實可分爲左列三類：

(一) 特權階級的政府

如果最高權掌握於元首一人之手，或是掌握於元首及其勛舊幾個人或是某一特殊團體之手，這種政府，可以叫做特權階級的政府。在這種制度下面，政府的各機關和各官吏，只不過爲元首及其他少數特權階級的代表，執行他們的意思；一切法律都是他的命令。古代東方各國，就是這種制度。在十七世紀，政治革命思想未發生以前，歐洲各國，也有這樣制度；如英國司徒雅特 (Stuart) 朝皇帝所抱的神權主義，和法國路易十四「朕即國家」的話，就是一個頂顯著的例子，就是在十七世紀政治革命思想發生以後，一直到歐戰以前，西方如俄羅斯、普魯士、德意志各國，還是將全國的政權，奉歸之於君

主一人之手，任他爲所欲爲。自歐戰發生以後，這一類的專制政府，在那幾年當中，都被推翻了。但在東方，還有一個日本存在。日本雖然號稱立憲國家，然而最高大權，却由君主一人總攬；雖然實行政黨政治，由多數黨組來組織內閣，但是決定組織的人選，還是在幾個元老的手裏；一切政事，雖然須經議會通過，但是貴族所組成的樞密院，還是有最終的決定權；這種政府，毫無疑義地可以說是特權階級的政府，此外像西方的意大利，也可以說是特權階級的政府，意國本是君主立憲國家，然自法西斯蒂黨執政以來，尤其是自一九二八年，法西斯蒂黨通過最高評議會組織法之後，該黨的地位，便超出國家之上，而爲意大利最高的統治機關。該組織法的內容，分六項如下：

一 法西斯蒂黨最高評議會爲意大利之最高機關，統制立法行政及

司法各部。

二 法西斯蒂黨最高評議會。有作成勞工和農民產業各團體及消費合作社員中選出之下院議員名簿之權利。

三 法西斯蒂黨最高評議會。有商量決定皇帝之權限及皇帝繼承等各種憲法上問題之權利。

四 法西斯蒂黨最高評議會。有作成首相候補人名簿。推荐於皇帝之權利。

五 最高評議會。議員爲義務官。無薪俸；如不得評議員之承認，不得逮捕或交付審判。

六 最高評議會。對於皇位繼承行政長官立法之組織及對外締結條

約，有指導之權利。

法西斯蒂黨本是代表資產階級的利益底黨，並不是特權階級，但是，資產階級的政府，却有一個原則，就是一切政事以及政府的更迭，都要取決於有選舉權的資產階級底意思；現在法西斯蒂黨專政，關於照例要由有選舉權的資產階級（所謂公民資格）來投票解決的一切事體，都由法西斯蒂黨代行了，又把該黨所組織的最高評議會，作為意大利最高的統治機關，有總攬一切的權限——只要看上列六項組織法的內容，便能了然——這是任何一個代表資產階級利益的政黨所望塵莫及的。一個政黨而有這樣大的權限，而能超出於國家的權力以上，非特權階級而何，所以我將意大利現在的政府，也列入特權階級的政府以內，而不把他當做資產階級的民主政府。

(二) 資產階級的民主政府

所謂民主政府這一個名詞，即是歐語的 Democracies，他的語源，是由希臘的 (Demos) 而來，是指支配權屬於構成全社會內之最大多數的貧民階級制，與特權階級的統治所謂君主制貴族制等是對立的。晚近資產階級的代議制國家發生，然後民主政府由實質的意義變為形式的意義，由階級對抗的意義變為單純多數支配的意義。正如蒲徠斯 (James Bryce) 所說的話一樣：「民主政府」這個名詞，從黑洛多托斯 (Herodotus) 以來都用作指示一種「政府的體制」(Form of Government)，在那種政府之下，國家的統治權在法律上不是屬於一個或幾個特別階級，是屬於全「團體」(Community) 的分子。這個意思是說在一個行投票方法的團體內，統治權屬於「多數」(Ma-

majority) 因爲分子的意見若不一致，沒有別的方法可以和平的。依法的解決那一個意見可算是團體的意見。……凡在一個國家以內，全體人民的意見在重要政策上能有一點操縱的力量，即使這一種力量祇不過是一種遲延的勢力，或在一定目的的一定手續上須按照法律上所規定的行動，這種政府，就可以稱爲「民主政府」。這種政府，名義上本是多數人的政府，而實際上却完全是少數資產階級的政府，爲甚麼，因爲民主政府的起源，是由於市民和貴族鬥爭，後來市民階級得到勝利，享受政治上的權利以後，便由財產權的作用，打破貴族階級，實行制限選舉，壟斷立法機關，而制定有利於自己階級的法律。同時民主政府關於民意的歸依，又是在選舉投票的時候，表現出來。可是，實際上，投票選舉，却完全是資產階級在那裏作祟。爲甚麼？「長袖

善舞，多財善賈，「不僅是經商爲然，就是關於選舉投票，也是一樣：每次選舉的結果，總完全是**有錢的人**得到勝利。有錢的人勝利的原因，固然不一定是由於收買與運動，然而就是公平選舉，也是要選出有能力的人和有知識的人；可是能力和知識，不是生來就有，是要有一定條件——財產和金錢，然後纔能夠獲得相當的知識與能力。「貧無立錐之地」的人，要想獲得知能，絕對不可能。沒有知能的人要想當選，也是絕對不可能。所以我於現代所通行的民主政府之上，加上「資產階級的」形容詞，是有所見而云然的。

資產階級的民主政府，又可細分爲左列三種，卽：

(甲)直接民主政府 直接民主政府是由選舉團直接執行政府的職務，並不是人人都有執行政府各種事務的權限。比如現在瑞士聯邦中之 *Vindw.*

alden 二州, (ob und nid den wald) Appenzell 一州, (beider Rhoden) Uri, Glarus 等六小國,皆屬於這一類。

(乙)間接民主政府 間接民主政府,即是有主權的民衆,不直接執行政府各種事務,而委託於一個或幾個機關去執行。這種間接民主政府,又可細分為三種:(子)以孟德斯鳩(Montesquieu)的三權分立主義爲其組織的基礎,由此以維持人民的自由,比如北美合衆國及其支分國多數之州,並中南美多數共和國的政府;(丑)是站在議會主義上面,法英政府即其典型,此外尚有 Haiti-Santo-Domingo, Venezu-la, Chili 等共和國的政府;(寅)是行於瑞士聯邦當中的一州 Freiburg。前兩種或用三權分立,或用議會主義,以謀維持人民的自由,第三種則不是澈底採用三權分立主義,也不是依據議會主

義。只是其行政大權，不是像前兩種一樣，委之於大總統一身，而委之於合議體，用以預防權力濫用而已。

(丙)混合的政府 在民主政府當中，人民可把幾種職權，委託於代議機關執行，同時人民自己也可以直接執行幾種職權。這種的政府，可叫做「混合政府」。這種政府，也可細分為三：(子)瑞士所行的直接投票制度，合體民主政府；(丑)北美合衆國所行的直接投票三權分立的民主政府；(寅)以德國爲典型的直接投票制度。議會民主政府，前兩種是將行政司法委之於政府行使，關於立法則由人民直接投票，同時並將行政中間一部分的官吏任免權，也由人民行使，由人民直接投票；瑞士則於上列事項以外，連財政事項，也必委之於直接投票而決定，第三種則於代議民主政府之外，復參以人民直

接投票，使國民本身，也可以直接參加國政。

(二) 無產階級的民主政府

無產階級的民主政府，歐語叫做 (Ergatocracy) 是一種新政體，由俄國勞動界發現出來的。這種政府，是無產階級的政治，是為無產階級建設的政治，是被工人建設的政治。他們所以創設這個字，是因為民治政體 (Democracy) 已被資產階級利用壞了，不願意再用民治政體的舊名稱，纔特別創造 Ergatocracy 這個字來，表明無產階級政治。這種政治的大原則，就是「不做工者不得食」，以勞動為執政的條件，打破從前以財產教育為參政資格的弊病。這種無產階級的基礎，建設在經濟平等地盤之上，仍然是從民主主義的精神中間變化出來的，祇是由無產階級執政來做手段，達到消滅階級，廢

除人類壓迫人類，撤去貧富間隔的障壁等等目的。所以無產階級政治，也不是民治政體最近的一種新趨勢，所以我仍然把牠叫做民主政府，只是於民主政府之上，冠以無產階級的形容詞，以示區別而已。

上列三種政府，從橫的方面說：是巍然並存；從縱的方面說：是以次迭壇——將來各國的政府，一定要尋着這個徑路來變化，是可敢預斷的。

二 政府的目的

政府在社會方面，究竟有甚麼職能？我以為現代政府的職能，大抵不外左列兩種：

(一) 政府是團體現象，是有維持團體統一的作用。股份公司有董事會，財團

法人有理事會，教會有信徒大會，政黨有黨員大會，政治統制團體有議會或國際會議。確立這類團體的目的，便是在有統一的機能，沒有缺乏統一的機能而團體本身能存在的。故此，在政治方面，便把這種機能叫做統一目的。

(二)政府是應當在維持社會公共秩序的機能；在對內的方面，是有維持其政治統制團體的法律的作用，在對外的方面，則有防禦外部的壓迫及不當的侵略底作用，警察以及其他司法組織，屬於前者，軍備則用之於後者的目的，這便叫做治安目的。政府的這種職能，老早便已經發達了。故此，所謂保護治安的事體，在政治上，自古以來，便已經盡過頂大的職守。第十八世紀的國家契約說，第十九世紀的政治國家觀，都是想將保護生命財產當做政府的唯一職能，政府曾竭盡全力來強行法制，完整軍備。然到現代，則發現反對這

種事件的主張，這即是在最近以來，關於救濟社會經濟的缺陷的熱烈要求，表現具體主張的，則為把公共事務的管理，當做政府主要的職能，這種學說的代表者，便是狄驥。他主張現代的政府，已經不是應當有強制支配的作用，是應當為一般底社會的要求而服務，政府與其說是應當主張權力，毋寧說是應當對社會盡應盡的責任；這種主張，不能不說是表明一方面之公正底政治的要求。政治的統一目的，在專制的獨裁者或是在特權的少數者專擅之下所能左右的時代，政府極容易忘掉為社會而服務，而強制役使人民；然而公正的政府，是應當常常在全體的目的之下，為全社會而服務，不過政府之維持治安的職能，不會因此失掉，只是其形態略有變化而已。在十八九世紀的時候，為保護個人的生命財產之故，便僅僅只有防止其他個人的侵害，

既已夠了。然在現在，生產者早就已經遵着社會的程度而進行的結果，因此之故，便變化而爲由此所生的利潤，要怎樣才能分配公平的問題。所以社會治安的事體，便和社會的生產問題，互相關聯。現代所謂社會治安問題，不單只是純粹的，形式的法律之維持強制方面，連法律的內容應當怎樣公平的問題，也包含在內。前者即是政府的治安目的，直接是指警察司法，軍隊所職掌的範圍，後者的範圍，即是指政府方面的經濟目的，文化目的等之最實質的職能。

產業革命以前的政府，只是在治安目的的見地上，抱有經濟目的；然到現代，治安目的業已具有經濟目的的內容，政府方面所抱的經濟目的，在十九世紀的保護政策時代，純粹是經濟問題，其所表現出來的形式——是以增進

國富，發達國家經濟爲目的而獲得殖民地，補助航路，由於關稅政策而保護內地產業，由於特許認可制度而助長特殊技能。發展營業，至於現代政府關於經濟目的的問題，則完全和這類事體的性質，大相逕庭，其所表現出來的，是專在解決社會問題及人口問題。前者是以發達產業爲目的，後者則以保護社會關係的公平爲目的，我們是決不能夠將經濟目的之根本的移動的事體，置於等閑的。然則在這兩者之間所感覺的基本底不同，究竟在那裏？大抵前者單是以發達經濟能率爲目的，而後者則以經濟方面之公平的關係爲目的，大抵現在的社會經濟，是應當站在政治統制之下，故此，將在政治方面之公平的關係爲目的底根本立脚地，放在社會方面之經濟的生存的可能及充實這一個觀念上去追求，這個觀念，即是法律的社會公平關係的問題。

題，是現代政府頂中心的職能。

最後，關於在經濟目的方面之生存充實的程度，是沒有限量，多多益善，於是經濟目的，又必然的具有文化的內容；例如具有娛樂，教育，教養這一類的內容。故此，這樣意義之下的文化的內容，又不能不形成政治上的一個目的，這就叫做文化目的。政治上的文化目的，單是當作經濟目的底發展而應當把握住牠，除此之外，沒有別的內容。然則政府在社會文化上面，所能夠做到的，是甚麼？大概是供文化之經濟的基礎而助長文化的發達；例如設立各級學校，完備研究所，圖書館，博物館，改良衛生設備，設立娛樂場所，經營展覽會，公共會堂，而獎勵其自由公平的使用。在政府以產業之自由發達為方針的時候，這樣的文化底設備，多半是委之於私人或團體經營，政府不去過問，以為

國家只是在增進國富，將國民的教養問題，完全忘掉。而在現代政府成了經濟目的之政治化的時代，如果政府沒有文化的設施，那末，斷不能使民衆公平的露沐文化。一切的社會文化，都受經濟的特權階級的實力支配，不但只阻止民衆來公平的利用，而且使其內容，偏向經濟的特權階級那一方面，自由的發展，因此之故，政府方面關於文化的職能，是一定要有的。

現代政府的職能，業已集中到經濟目的，而經濟目的，便成了政府的中心問題。可是，在這種意義之下，現在對於法的自由放任滿足了的法治國家，牠的使命，業已終了，是不能不將其任務讓之於下次新發生出來的國家，由新國家下面產生出來的政府，來以次實行。以後應當產生的新國家，奧本海馬便將牠叫做「經濟國家」(Wirtschaftsstaat)。關於經濟目的的新任務，是要

「經濟國家」下面的政府去實行的。

第四章 憲法

一 政治統制與憲法

憲法本是關於一國的根本法律。以前也是有類似憲法的法律，不過不能算作憲法。何以故在近代立憲政治以前的國家所有的關於一國根本法律，關於政府組織的各種法律，完全是零碎的自然的無意識的不自覺的結果。在制定這一條法律的時候，並未感覺到我們正在制定幾條關於一國的根本法律，因此，不能把關於一國的根本法律和普通法律去有意識的分別出來。

而近代憲法則完全是近代經濟組織所反映出來的一種政治形態，這一種政治形態之中，即是新興資產階級起來取封建階級的政權而代之，他們所要求的是以立憲政治來代替專制政治。立憲政治和專制政治不同的唯一特徵，便是在立憲政治之上有一種與普通法律不同的憲法。在制定憲法的時候，是確切知道這是關於一國的根本法律——憲法。雖然也有許多國家的憲法，不是特別制定的而是自然生長的，不是整套的而是零碎的，但是總是例外。大多數的國家的憲法，都是特別制定，都是整套，都是近代經濟組織所反映出來之法制的自覺。所以有人說：「憲法是近代國家的產物，是新興資產階級起來代替了封建階級，立憲政治代替了專制政治的分水嶺。然而等到另一新興的階級起來要求另一政治形態時，憲法仍是必要的東西。」

卽此可見憲法是和政治統制有不可分離的關係，在某一階級支配其他階級的時候，憲法便是維持某一階級所掌握着的自己政權之必要文件。

二 憲法的分類

憲法的本質，本沒有甚麼歧異，而憲法的形式，却有種種不同。現在試行將憲法分類，和其他事物之分類一樣，有種種分類的標準。如以憲法的淵源爲分類的標準，則各國憲法便有成文憲法與不成文憲法的分別。如以憲法修改的難易爲分類的標準，則各國憲法便有剛性憲法和柔性憲法之別。如以制定憲法的機關爲分類的標準，則各國憲法便有民造憲法，協定憲法與欽定憲法的分別。

(一)成文憲法與不成文憲法 凡將關係國家根本組織之事項以一種文書或幾種文書規定的，就叫成文憲法。各國憲法之具成文形式的，大率爲單一的文書，換言之，卽一種法典，比如中國的臨時憲法，卽是明例。但是，也有以幾種文書構成一種成文憲法的，比如法蘭西的現行憲法，卽其明例；因爲法蘭西現行憲法，實包含着「一八七五年內自二月至七月所陸續頒佈的三種法律」。反是，如關係國家的根本組織底規定，未嘗併之一種文書或幾種文書之內，而散見於習慣法和各種文書（卽單行法律）中的，則爲不成文憲法。在現代的國家當中，凡關於國家根本組織的事項，固然沒有完全存諸習慣當中的。現代國家，卽令他的憲法是不成文憲法，也祇是一部分憲法，散見於習慣當中，他一部分則仍爲文書式的法律。不成文憲法的名詞，所以不能和

習慣憲法混爲一物的緣故，就是在這裏，英格蘭就是這樣的一個例。

但是成文的憲法，不必完全是成文的，經過長久的時間，自然而然的有各種不成文的條文，如法院的解釋，和風俗習慣等類，加入其中；在他一方面說，不成文的憲法，也不完全是不成文的，有時把風俗和習慣記錄下來，規定在法律以內，也是常事。比如英美兩國的憲法，便是明例。既然這樣。那末，成文和不成文的區別，祇有程度上的不同，並沒有性質上的差異。再就是在立憲國家當中採用不成文憲法的，除了英格蘭而外，歐戰前也是祇有匈牙利；歐戰以後，歐洲大陸的新造國家，至爲不少，然都制定一種成文憲法。就中沿用不成文憲法的，仍惟匈牙利而已。

(二) 剛性憲法和柔性憲法 凡以法律修改之權，委之於普通立法機關（

議會) 而其修改的手續，也和普通立法手續相同的時候，即爲柔性憲法。其所以名之爲柔性，也就是因爲其修改和普通法律相同，而無特殊困難之緣故。繩以這種界說，則現代憲法之爲柔性憲法的，實寥寥無幾；除英格蘭匈牙利兩個不成文的國家當然屬於柔性憲法的系統而外，意大利的成文憲法，也是一種柔性憲法。反是，凡憲法修改的手續及其修改的機關，和普通法律不同的，即爲剛性憲法，所謂剛性憲法，實包有兩類：第一類，在令修改憲法的機關，有別於普通立法機關。所謂有別於立法機關，或則以憲法修改的權限，完全委諸特殊制憲團體，而毫不令普通立法機關參預，比如美國各邦的憲法，多以憲法修改起草權，委諸由人民特別選出的制憲團體 (Convention)，以修改批准權委諸公民全體，而全不令普通立法機關——議會——參預，

即其一例。或則雖以憲法修改起草權委諸普通立法機關，而憲法修改案的成立，則必更經其他團體的批准，比如美國聯邦憲法的修改，雖得由聯邦議會兩院以三分之二之同意通過草案，而其成立則尚須經過各邦議會中四分三議會的批准，又如瑞士聯邦憲法的修改案，通過聯邦議會後，必須提交公民團體批准是。第二類，在以立法手續者，其形式則有多種：有對於憲法修改案討論時的法定出席人數加以特殊限制的；有對憲法表決時之贊成人數限定三分之二或四分之三之多數的；有規定憲法修改，須開上下兩院聯合會議的，有規定憲法修改案通過一個議會以後，須即改選議會而以修改案交付新議會表決的；有兼採以上各種限制的；還有兼採其他形式之限制的。

(二) 民造憲法協定憲法與欽定憲法 凡憲法由人民制定，而毫不經由任

何世襲元首(君主)裁可的，即爲民造憲法。民造憲法的形式，大致不外(甲)由公民直接投票表決等形式(及兼採這幾種形式而成的形式)。共和國家的憲法，自然都具民造憲法之形式；即在君主國家，其憲法之制定，亦有純具民造性質者。比國現行憲法，就其最初成立時(一八三一年二月)之手續而言，即亦純爲民造憲法；因爲比國於一八三一年二月制定憲法之時，尙無君主；比國君主制與比王之產生，實基於比國人民之意志，與該憲法條文的承認。凡由君民協定或由若干國家的政府互相協定的憲法，即爲協定憲法。協定憲法的第一類，係由君主與代表民意機關雙方合意而制定的。十九世紀中期以來，歐洲諸君主國所產生之憲法，往往屬於此類，以是憲法之爲物，在當時各該國人士之心理中，便是君主與人民間之一種契約。普魯士一

一八五〇年所頒佈之憲法（此憲法至此次德國改建共和始消滅）卽此類憲法之一例；因爲該憲法係由普王擬就，送請普議會（Landtag）議定，普議會修改通過後，復由普王頒佈者。協定憲法的第二類，爲各邦協定之憲法。一八六七年北德意志聯邦憲法及一八七一年德意志帝國憲法，俱屬於此類。北德意志聯邦一八六七年憲法，係由兩個團體共同草定，一爲各邦政府所委派之外交代表會議，一爲各邦人民所選舉之代表會議；但是這兩個團體，究只是決定憲法草案之團體；草案決定之後，尙送往各邦徵求同意；各邦政府依其本邦憲法，所規定之機關與手續，承受該憲後，該憲始獲成立。德意志帝國一八七一年憲法，係由北德意志聯邦之議會，及加入北德意志聯邦之南德意志諸邦，各依其本邦憲法，所規定之機關與手續，承認該憲後，始獲成

立。吾國辛亥年中國臨時政府組織大綱與民國元年臨時約法，亦俱可看作協定憲法；因爲那兩種臨時憲法，俱只成立於各省軍政府的代表之手，而非成於人民代表之手。凡由君主獨自制定而頒布的憲法，卽爲欽定憲法。在議會制度還沒有成立或成熟的時期，君主受人民逼迫，往往不先召集任何人民制憲機關，而由君主獨裁，制定一種憲法而頒布之，所以有欽定的名稱。欽定憲法最著之一例，卽是日本憲法。在歐洲諸國憲法中，意大利之現行憲法就其最初成立時（一八四八）之情形而言，亦與日憲法相類，純爲欽定性質。吾國前清末季，亦擬純做日本立憲之步趨，先由君主自定憲法，而後根據憲法召集議院。所以光緒三十四年憲政編查館於擬就憲政大綱奏請頒佈時，摺內亦有「竊爲東西各國立憲政體，有成於下者，有成於上者……大凡

立憲自上之國，統治根本在於朝廷，宜使議院由憲法而生，不宜使憲法由議院而出；中國國體而用「欽定憲法」等語，是以該憲法大綱亦純由清帝裁可，於同年八月一日公布，事前初未經任何民意機關參加意見。這種分類，似乎必要。不過在現行憲法當中，民意憲法還是居多數；而協定憲法和欽定憲法則為極微，就是不必這樣區分，也無不可。

總而言之，這些分類的標準，都祇是形式上的差別，並沒有本質上的不同。不過因各國的社會歷史進化與其特殊環境，而在憲法的運用上各有不同而已。所以這種分類，是沒有甚麼價值。而牠的本質，可以說是同是一種近代國家的產物，同是經濟組織的反映。

三 憲法的內容

憲法的內容，是因國而不同；有國小而憲法的規定，極爲繁瑣，有國大而憲法的規定極爲簡略的，有甲國規定極詳的事體，而乙國却不規定在憲法以內的；其體例極不一致，茲舉三個例子於下：（一）有以學校制度規定於憲法的，如一七九一年的法國憲法，及瑞士憲法並新德意志憲法是。（二）有以鐵路電信郵政銀行度量衡等規定於憲法以內的，如德意志帝國，以鐵路電信郵政定於憲法，瑞士以銀行定於憲法，英國以度量衡等之統一，定於大憲章是。（三）有以國旗國語等規定於憲法以內的，如意大利和德意志國新憲法，均以國旗定於憲法，瑞士以國語定於憲法是。以上所列舉的幾個體例，都是憲

法頂特別的，其他則各有詳略的地方：如葡萄牙把本國的領土及其屬地島嶼規定在憲法當中，瑞士把租稅制度詳細規定在憲法當中，英國把裁判細則，規定在憲法當中，而別國却不一定這樣。但是，儘管細枝末節，各不相同，却是在憲法當中必定有一個共通原則，無論那一國，沒有不詳定的。歸納攏來，約分下列幾個部分：（一）規定國權範圍的條件，（二）規定人民權利的條文，（三）規定主權作用的條文，（四）規定憲法修改的條文。

四 憲法的將來

世界各國現行的憲法（除蘇俄以外）大抵都是着眼在政治的自由，而不置重經濟的平等，於是發生生產集中，企業獨占，失業頻仍，恐慌迭起的毛病，

以致一般下層階級有「沒有家住要自由何用！」以及「自由祇有餓死！」等等的呼聲，而一般學者因此便咀咒現在的憲法，說牠會隨資本制度以俱滅。其實憲法是隨着國家存在而存在的，國家的強制組織底特性，固是可以修改，國家資本主義底特性，固是可以消滅，國家的名稱，固是也可以變換（比如用工會一類的名稱；）但是類似國家的政治組織，却是可以永久利用。類似國家的政府組織，既是可以永久利用，那末，便不能不要類似憲法這一類的規條，以維持政治組織的秩序。不過將來類似憲法的規條，是要置重經濟的基本權利，使一般下層階級，都能夠平等的享受罷了。關於經濟的基本權利，最少則爲下列三種：（一）凡是勞動者生產的東西，都應當完全歸勞動者自己享用。由這個原則上發生出來的權利，便是全勞動收益權。（二）凡生

存在社會中的人類，都應該獲得那滿足各人期望的必需品，來維持他的生存。由這個原則上發生出來的權利，便是生存權。(三)凡有勞動的人，都應當有勞動的機會。由這個原則發生出來的權利，便是勞動權。這三種權利，比在政治方面的積極的權利，消極的權利，參政權更爲重要，更爲切實。如果這三種起碼權利，都不能夠得到，那末，所謂政治的自由權利，祇是資產階級的專有物，祇是資產階級的民治政體下面的裝飾品，藉此裝幌子，以自欺而欺人，是於最大多數的勞動民衆，沒有絲毫關係的。——這就是我們對於憲法的態度。

第五章 公民團體

一 選舉權

甲 選舉權的理論與實際

所謂選舉權，是參加選舉的權利。這並不是有造選舉的權利，只不過是有參加選舉的權利。

立法上關於選舉權頂重要的問題，便是在：把選舉權給與甚麼樣的國民？關於這個問題，自有代議制度歷史以來，常常有兩個相反的思想，互相對立：（一）因為選舉是國家的公共職務，要行使這種職務，如果不是有適當能力的人，便不應當給予選舉權的思想；（二）因為議會是國民的代表者，一切國民，當然要有選舉權的思想。

現在先就第一種思想來說明。這一派人，是不承認選舉權是國民的固有權利，而承認是選民的一種社會職務。依這一派人的觀念，以爲選民的選舉權，不是國民固有的權利，而出於國家的賦予；國家賦與選民以這種權利，根本上爲的是社會的利益，並不是爲着私人的利益；選民行使這種選舉權，也應當承認是用國家名義而行使。也應當爲着國家的利益而行使，簡單說一句，選舉權便是國家法律授予選民的一種職務。法國大革命時代，大多數人，便有點傾向這一說。十九世紀以來，德國學者，歷來都是否認固有權利說，承認選民團體是國家的一種機關；選舉權是選民的社會職務。

再就第二說來說明。在十八世紀法國大革命期內，有一部分的人，便將選舉權完全看做國民的一種固有權利。所謂固有權利，即是國民的國民資格上

當然享有的權利，並不必要待國家憲法或法律的賦予，也不是國家憲法或法律所能予奪的。這種理論，是根據盧梭的民權主義，和盧梭對於人民投票權的觀念而來。後來又有一部分人以爲一切人民都有「苦」與「樂」的感覺，國家的目的，便是在爲大多數人謀最大福利；想要達到這項目的，只有令各個人民，各自表示其所希冀的福利，因爲一己的苦樂，比較上應以本人的感覺爲頂親切，本人的觀察爲較真實。因此之故，選舉權便有普及於一切人民的必要，這種理論，是根據英國功利主義者邊沁（Bentham）的功利主義（Utilitarianism）和詹姆士穆勒（James Mill）對於人民選舉權的觀察而來。最近又有一部分人，以爲人類在國家之中過團體生活，因爲是想要達到生存的目的。如果離開這個團體生活，人類的生活，便不能夠完全。所

以團體生活是人類生活的基礎，要想使生活圓滿，必定先要使團體鞏固。個人與國家如同有機體的各部分與全體的關係大致相似；有機體的各部分務必為全體盡力，故個人也要為國家盡力。因此之故，個人便不得不十分的努力，使國家的生活充實，國家也不得不十分努力，使個人的生活發展。因此之故，國民對於國家便有積極的責任；因為有積極的責任，便要再進一步去直接分擔經營國家或管理國家的職責。又因為個個人都有分擔經營國家或管理國家的職責，便不得不在法律上要求經營國家或管理國家的機會。照這樣看來，當決定國家的意志的時候，人民應當有參加這意志決定的權利。」所以選舉權便有普及於一切人民的必要。這種理論，是根據德國的共同團體說，和法國的社會連帶關係說（Social Solidarity）而來。

第一種思想以爲選舉權是義務，不是權利，既是義務，則此種義務的授予，國家自可依着社會的利益，而設定相當的資格。同時，選舉權既屬義務，自當依法履行，國家對於選民，施行「強制投票」，當然是應有的事體。第二種思想以爲選舉權是權利，不是義務，既是權利，則此種權利的授予，不論在甚麼時地，國家都應當普遍，應當使大多數的國民享有此權利。其實，選舉權一方面固然是權利，同時在他方面則又具有義務的性質。一般人雖然都只說是「選舉權」，沒有說「選舉義務」，但是，國家可用法律來強制人民履行這種義務，因此之故，便不能夠否定選舉權實具有義務性質。何以故？選舉權本是國家的公事，決不是各個人的私事，各個人得以參預國家的公事，是爲國家的公共利益而使之參預，因此，無論在任何時地，選舉權實兼含有權利與

義務兩種性質。

基於第一種思想所演成的制度，茲舉其主要的三種如左：

第一，「間接選舉」的制度。凡議員的選舉，不由選民直接選定，而必由公民選出之代表選定時，即為間接選舉的制度。間接選舉，有下列種種形式：（一）有令選民選出若干初選當選人，而以選定議員之權，付給此項初選當選人的；如歐戰前普魯士衆議院的議舉法，及中華民國元年衆議院議員選舉法的規定，便是這樣。（二）有以地方議會為選舉團體的，如中華民國元年國會組織法關於參議院議員選舉的規定，便是這樣。主張間接選舉制度的理由，是以為一般選民，每每沒有充分知識與判斷力，足以抉取相當的政治人才；如果採用間接選舉制度，一般選民的職務，既然不在抉取最終當選的議員

(或官吏)而僅在遴選執行最終職務的人那末，縱然選民知識薄弱，其弊也大可減少。但是間接選舉，因為選民只能參預初選，不能直接參預終選，決難滿足選民的政治熱，以此終於失敗。

第二，「限制選舉」的制度。凡於年齡，國籍，無精神病，與未受刑事處分而外，再規定其他資格，以為取得選舉權之條件的，即為限制選舉制度。凡行限制選舉的國家，其於以上各條件而外所設定的特殊資格，也隨各國而異：有注重財產資格的；比如十八世紀期內英國及其美洲殖民地的選舉權資格，與法國第一次大革命初期所規定的選舉權資格，都是這樣。有注重教育資格，或兼重教育和財產兩項資格的；比如意大利於一九一二年以前，其議會選舉權的取得，必以納若干租稅，或曾受相當教育的為限，便是這樣。有注重性

別資格的；歐戰以前，一般國家所採用的普通選舉制度，實只普及於男子，並不令女子享有選舉權；各屬普通選舉，實則限制選舉。究竟何以沒有具備上列幾項資格，便不使之有選舉權？關於這個款問，却完全不能有完滿的解答。因此，限制選舉的制度，便終於不能不拋棄了。

第三，「差等選舉」的制度。凡對於據有特殊資格的選民，給以數投票權，而普通選民則僅享有一投票權的，或令特殊選民所投選舉票的效力大於普通的選舉票，即為差等選舉。差等選舉也有種種方式，然其代表的，則為到一九二十年為止的。比利時所行的複數投票制度，與到一九一八年為止的普魯士所行的等級選舉制度。比國於一八七三至一九二〇年為止的期間內，其衆議院的選舉法，便是採用複數投票制度；按照該法，一般選民，都只有一

個投票權；但是選民當中納稅達到一定數額，或是享有若干財產的，各得享
有兩個投票權；其具有特殊教育資格（高等教育）或曾從事於特種職務
（例如國家各機關的職務）的，也得享有兩個投票權；其兼具以上數種資
格的，並且享有三個投票權；但依其憲法的規定，每一個選民的選舉權，不得
超過三個投票權。這種制度，已於一九二〇年修正比憲時廢止了。普魯士中
央議會衆議院的選舉，及其下級地方議會（團議會及市議會）的選舉，在
歐戰以前，是採用一種特別選舉制，名爲「三級選舉制」（Dreiklassen-ordn-
ung）這也是一種複數投票制度，不過這種複數投票權，不是令某項特別選
民，有投數票之權，是令各選民所投的票，實際的效力不等。其法先將每一選
舉區中的選民，製成總表，表中次序，即以選民所納直接稅的多寡爲序；次將

表中選民分爲三級，取表中所列諸名（即納稅比較最多的各選民）而其
所納之稅共達全區選民所納總稅額三分之一的，併爲第一級；取表中第一
級選民的諸選民（即納稅比較次多的各選民）而其所納之稅共達全區
選民所納總稅額三分之一的，併爲第二級；表中所餘的選民，則併爲第三級，
其共納之稅，自亦占全稅額三分之一。依此法併合，各級選民的人數自然不
等；但依照法律規定，各級選民，各成一選舉團體，而各選出相等的議員。以此
之故，如甲級選民的人數，數倍或數十倍於乙級；則乙級中每一選民的選
舉權，其實際的效力，也數倍或數十倍於甲級。納稅之與選舉權，不僅只成
因果關係，而且成爲比例。納稅能力，本來就是財產的表徵，所以這種選舉制
度，也只是優待財產階級，而其優待的程度，實際上且遠過於他國的複數投

票制度。歐戰告終以後，這種制度自然不能復爲普魯士一般人所容認，現在業已完全消滅了。

上列三種制度，既然爲大多數人所不滿，於是大多數國家便由間接選舉變爲直接選舉，由限制選舉變爲普通選舉，由差等選舉變爲選權平等了。（現在行間接選舉的國家，只有蘇俄一國實行限制選舉的國家，也只限於蘇俄。不過他所採用的限制選舉制度，不是性別，教育或財產，而是工作。在牠是以無產階級專政而達到社會主義爲目的，這種限制，在牠是當然的事體。）至復列三種制度，是根據前列第二種思想而來，其法至爲簡單，說明姑且從略。

乙 選舉的方法

各國現在關於選舉的方法，大抵不外下列兩種主義所籠罩：（一）屬地主義，（二）屬人主義；而屬地主義，則可分爲下列兩種：（一）大選舉區別，（二）小選舉區別；屬人主義則可分爲下列兩種：（一）比例選舉制，職業代表制。現在試行在下面簡略的說明：

凡規定每一選舉區，僅得選出議員一名的，即爲小選舉區制。反之，如令選舉區的地域較大，使每區得選出議員數名時，則爲大選舉區制。

不過在小選舉區制的下面，當選人的決定，都是由於多數代表法的結果，少數人的意見，完全不能代表，候補者的數目越多，而這種傾向，便越發來得顯著。將這種缺點減少到某種程度爲止，於是便有下列兩種方法：（一）將多數代表法改正，不以得票比較多數，而以得到一定的法定數爲當選要件的方法。

法；(二)採用大選舉區單記名投票制度的方法。

多數代表法不僅只限於在小選舉區制有毛病，就是在採用大選舉區制的時候，如果用連記名投票，政黨之間只有一名選舉人的投票差數，便可以使一個黨派所預定人數全部獨占，不讓其他政黨當選一名議員，也是陷於多數代表的毛病。多數代表法既然有藐視少數黨意見的大缺點，於是便發生少數代表法，來彌補這個缺陷。少數代表法又可分為下列兩個方法：(一)有限投票法，這個方法，是使各選舉人在大選舉區中只能選出較少的被選人。例如在選舉五個人的選舉區中，各選舉人祇能舉出四個人；在選舉四個人的選舉區中，各選舉人祇能選舉三個人之類。這個方法是對於多數黨的勢力加以人為的限制，並給予少數黨選出一部分代表的機會。(二)累積投票

法，這個方法是在行大選區制的選舉區中，允許投票人把他所有票子分投幾個人，或合投一個人。倘若一區選出三個議員，選舉人可把所有的三張票分投三個人，或合投一個人。這個方法，目的在使少數黨得選出代表，凡屬於少數黨的票數，故少數黨有選出一兩個代表的機會。

少數代表法，固然可以彌補多數代表法的缺陷，但是，同時却使多數黨的代
表者不當的減少，這兩個方法，都不免不大完全。況且這兩個方法，同時都有
不足投票，過剩投票等等所謂死票過多的情況，於是提倡以投票數為比例
而定議員數，不使投票不致於不發生效力的方法——比例代表法。

比例代表法，大別之，大抵為下列三種：（一）英國式比例代表法，（二）大陸式
比例代表法，或名簿式比例代表法，（三）德國式比例代表法。現在試行簡單

說明於後。

英國式的方法是：各選舉人的投票，是只能使一個候補人當選，至某候補人的得票讓給其他甚麼樣的人物，都是聽選舉人的自由，乃超越政黨政派而由選舉人隨意決定的。大陸式的方法是：不讓選民自由決定，是使各政黨預先製成屬於各本黨一定候補人的名簿，如果候補人之間的得票的移轉，都要以此為準據，只限於本黨候補人之間。大陸式又得由兩個不同的見地，而有下列兩種的區別：（一）採用連記名或單記名的區分，（二）自由選擇的和強制的區別。連記名簿式比例代表法一名瑞士式比例代表法，老早就已由瑞士採用。此法是為免掉一人票數過多的弊病，故使投票人在第一候選人之外，加入第二第三以下的副候選人。如果第一候選人得到當選票額，便將

餘票作爲第二候選人的得票。單記名簿式比例代表法，是現在德國共和國及比利時所行的方法。此法是教各黨派或各選舉人團體，在投票定期前，先把次序確定的候選人名單送來，把候選人按次印在票紙上，交給選舉人去選舉。各選舉人或對於名單全體投一票，或對於名單中某一一人投一票。如果對於名單全體投票，便是以名單中次序爲滿足；如果對於某一一人投票，便是以這個人爲候選人。至於第二第三候選人，便依名單上次序而定。第二個區別，是由候補人名簿所被拘束的程度如何而區別的。德意志共和國，捷克斯拉夫等是採用頂嚴格主義，反是，瑞士聯邦，瑞典，法蘭西等是採用自由主義的。前者即爲限制的名單比例代表法，後者即爲自由的連記比例代表法。限制的名單比例代表法是使各選舉人僅就預定的候選人名單中選投一票。

選舉人沒有選定候補人的自由，對於名單中連記的候選人沒有變更的權利。自由的連記比例代表法是使各選舉上依自己的意思投票，或對於某一名單投票，或由各名單中揀出一組候選人投票，或全在名單之外新指定候選人，都可以做。德國式比例代表法是採用固定式當選商數法的結果，計算非常簡單，得票不單只由全國用一標準數目來計算，而且在聯合選舉區通盤計算各選舉區得票的收數以分配議席，至其剩餘的得票，再由總選舉區為最終的決定，經過三次手續而決定議席分配的結果，便得到頂正確的比
例代表。

前列兩種方法，關於處置殘票，却很困難不能得到代例代表之實，德國式的代例代表法，雖然可以解決這個難題，但是議員數目是由每次選舉的投票

數目而決定，議員人數是以投票數為比例，不是以人口為比例，和普通選舉有矛盾的傾向，便是這種制度的一個缺點。

比例代表制是使散在全國的少數派的利益在議會裏面代表出來，固然確實可以糾正從前屬地主義代表制，和多數主義代表制的缺點，但是仍然脫不掉以人代表人的弊病。根本推翻屬地主義代表制和多數主義代表制的，乃是近代方纔盛行的職業代表制。

現時思想家所提議以及列國所曾實行的職業代表制，大抵可以分為次列三類。

第一種形式是使議會純粹變成職業代表機關，而完全廢止地域代表制，工團主義者理想中的組織，大抵便是這樣；因為他們認定國家的組織，只應該

是各種職業團體的聯合，其共同的機關，只應該是各種職業團體的代表之聯合會議。法國人柏魯斯德於一八九七年便以擬了一個具體計畫，主張用純粹職業團體，依比例選舉法選舉議會。蘇俄革命者的理想，也是屬於這一類；他們自革命成功以後，其中央最高的代議機關，便是全蘇俄蘇維埃大會。這個大會，是以各城市的蘇維埃及各省的蘇維埃爲其選舉團體，城市蘇維埃是直接由各種職業團體選舉而來；省蘇維埃是由城市及其他下級地方團體的蘇維埃的選舉而來，而間接的純粹是一種職業代表機關（因城市及其他下級地方團體的蘇維埃，也都是直接或間接由從事各種職業者選舉而來）。全俄蘇維埃大會，也自然純粹是一種間接選舉法。

第二種形式，是兼採職業代表制和地域代表制，並令職業團體的代表機關

和地域團體的代表機關，享有平等的立法權。現代人所理想的這種計畫，實有兩種，一爲英國人柯爾一派的職業代表主義，一爲法國人狄驥一派的職業代表主義。

據柯爾的理想，以爲國家應該設立兩種議會：一爲經濟議會，其選舉團體，便應該是各種職業團體（即生產者），他對於經濟問題，應有完整的立法權，不受其他議會的限制。一爲政治議會，其選舉團體，仍由地方區域中的一切人民構成，他的立法權，以政治問題爲限。

據狄驥的理想，則主張採用兩院制的議會制度，上院用職業代表制，下院用地域代表制。狄驥的這種計畫，是把職業代表機關和地域代表機關的職分，不設差別。關於一切法案，都須經上下兩院通過，彼此沒有獨立造法的權限，

是和柯爾主張上院應爲經濟立法機關，下院應爲政治立法機關，不大相同。第三種形式，是兼採職業代表制和地域代表制，而使職業代表機關的立法權，稍微小於地域代表機關。現時的德國議會制度，便可以認爲是這類計畫的一個代表。當一九一九年德國新憲法草案方在討論的時候，德國社會黨人，有的主張採用蘇俄制度，純粹把勞工的代表機關當做國家最高的立法及行政機關，有的主張採用一種和前述狄驥計畫相同的兩院制，其最後採納的計畫，是於普通議會以外，再設立一個中央經濟院。普通議會，仍含有上下兩院，各依屬地主義選舉，其性質和平常兩院制的議會相彷彿。而這中央經濟院大約是議會的第三院。該院於一九二〇年便以成立。依照一九一九年德國憲法第一六五條的規定，及一九二〇年該院暫行組織法的規定，該

院構成的分子，含有四種：即（一）各項企業的雇主之代表，（二）各種勞工團體之代表，（三）消費團體的代表，（四）政府代表；但是（三）（四）兩種代表的人數很少，故此就大體來說，該院爲雇主和勞工的代表機關，換一句話說，即是職業代表機關，不過因爲雇主所出的代表人數，和勞工代表人數不等，所以，（三）（四）兩項代表，也頗有左右該院的能力。再依照一九一九年德國憲法第一六五條的規定，該院起初沒有自行制定法律的權限，普通議會所通過的法律，起初也不必要得其同意，只是該院對於經濟立法及社會立法問題，却享有兩種職權：（一）該院得向普通議會提出關於此項問題的法律案。（二）凡政府向普通議會提出經濟或社會法案時，須預經該院的審議，始能提交普通議會。因此中央經濟院是一個對於經濟立法和普通立法的建議

機關和審議機關，而普通議會則爲其決議機關。兩下的地位，自然不能夠認爲平等。德憲成立以後，歐洲各國紛紛模倣德制，設立勞動代表會議，以爲輔佐議會立法的機關。只是德國的普通議會並沒有一律採用職業代表制，只有這個權力較小的中央經濟院，便特別的採用職業代表制而已。

綜合上列各種選舉方法看來，屬地主義的選舉法，固然毛病很多，就是屬人主義的選舉法，也未必無疵可指。在這些選舉方法當中，只是職業代表制，還能彼善於此，因爲這種方法，是由經濟的生活的必要，現在天行使其機能，的實際生活上的單位而行，和那與實際生活全然沒有關係，而用人工劃分出來的選舉區做單位而行的，絕不相同。前者是在選舉終了以後，還永久存在的一種單位，後者是選舉終了以後，事實上就歸消滅的一種單位。職業代

表制的代表，是代表日常經濟上的機能相共同的同僚。被選舉人和選舉人的利害，既然完全相同，那末，被選舉人自然能夠把選舉人的意思，完全代表出來。這麼一來，從前以人代表人和那以少數權縱多數的毛病，自然會化為烏有了。

二 直接立法權

公民直接立法權，是包含孫中山先生所提議的創制權和複決權。中山先生說：「人民要有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的

便要有一種權，自己去修改，修改好了以後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。」

創造權和複決權，並不是新近發生的，老早便已有了。「在古代希臘許多「市府國家」中，公民團體不僅享有選舉國家官吏之權，抑且享有直接立法之權，而且當時除公民全體大會以外，並無所謂議會或代議團體，以是公民團體，不獨爲最高之立法機關，抑且爲唯一之立法機關。」後來人口增加，社會關係更形複雜，這種直接立法的方式便逐漸消滅。現在這種制度還存在的，只有瑞士的各小邦——瑞士的各小邦當中，還有幾邦，至今還沿襲其中世紀遺傳下來的，這種團體，是直接行使立法權的。此外有些國家，大抵是於議會以外，承認公民團體得以直接參預立法，也並不純粹將立法的事體付於

公民團體。現在試行在下面論述「複決」和「創制」這兩種制度的內容。

甲 複決權

複決是取議會所通過的法律案或憲法案，重付公民投票，業已在前面說過。複決的形式，大概可以分爲下列四種：（一）制憲的複決，（二）立法的複決，（三）強制的複決，（四）自動的複決。制憲的複決是對於議會或其他制憲所通過的憲法案或憲法修正案，所召集的複決。立法的複決是對於議會所通過的普通法律案而召集的複決。強制的複決是認議會所通過的憲法案或法律案，必須經過複決，方能成立。自動的複決是凡議會通過的憲法案或法律案，必須經由公民自動的要求，或其他機關自動的要求，纔付複決。瑞士的聯邦議會所通過的法律案，經過九十天以後，公民得要求複決，要求

複決的時候，須經由八邦署名，或選民三萬人署名，方爲合法。至於瑞士各邦複決投票的召集，大概共有三種：（一）由議會任意召集，（二）由定數選民署名要求召集，（三）依法律的規定召集。在第二種召集時，多數的邦以得到選民總數自百分之五到百分之十五，爲必要條件。對於議會所通過的法案，得召集公民投票複決。德國憲法，把召集複決的權利，付與公民和總統。就是凡有選民總數百分之五署名，要求政府把議會通過的法案交由公民複決時，便須召集公民投票複決。此外還把召集公民投票權交給總統，總統對於議會通過的法案，如認爲有複決的必要，便可在該法案未曾公布以前，召集公民投票複決。由選民署名要求複決，一定要得到選民總數過半數的投票，方爲有效。美國各邦對於複決制度，可以說是完全採用。凡邦憲法的修正，地方

自治團體的條例，發行公債，以及對於公益事業的特許等事，皆由公民投票複決。奧來剛（Oregon）邦於一九二〇年六月改正憲法，這個改正案就是由公民複決的。這一邦的法律：得到選民總數百分之八署名，可以要求創制，得到選民總數百分之五署名，可以要求複決。當舉行創制及複決時，政府把反正兩方的主張和提議事項，印刷出來，分給一般公民，讓他們自己決定贊成與否。此外如英國至今並不曾行過複決制，但是他解散議會之後的總選舉，在某種意義上，似乎也可以看作一種複決制度。

關於這種制度，一般學者迄今還是贊否各半。我以為議會制度破產的現今，複決制度確是可以打破政客萬能的毛病，使議會議員在立法的時候，要顧及民衆方面的意思，不敢流於專斷與草索。所提交公民表決的法律，一經公

民複決，便不致有扞格不行的毛病。不過施行這種制度的時候，對於公民的教育程度，是要特別留意，如果文盲太多，是於這種制度的施行上大有妨礙的。

乙 創制權

創制權是達到一定數目的公民，得自行起草法案，這個法案或提交議會議決，或不提交議會，而依法律的規定，直接由公民投票表決，通過之後，即發生法律效力的制度。這種制度可以分爲下列兩個形式：（一）制憲的創制。（二）立法的創制。制憲的創制是承認公民若干人，對於憲法修改問題，得以提出建議案而要求公民複決，立法的創制是承認公民若干人，對於普通立法問題，得以提出建議案，而要求公民複決。以上所列舉的兩個形式，是就創制權

適用的範圍而說的。若就創制權的各種程序來說，也有下列兩個形式：（一）草案的創制，（二）完整的創制。草案的創制是公民的建議，只標出幾種原則，並不自行制定一種完整的法律草案。完整的創制是公民的建議，乃自行制定一種完整的法律草案。

各國關於創制權提案的人數，各不相同，大抵最少選民總數百分之五，最多達選民總數百分之三十。美國俄海俄（Ohio）邦，凡得到選民總數百分之三署名，得自行起草法案，交由署議會審議。如果議會否決這個法案，提案者在前百分之三選民署名外，重新得到百分之三選民署名，得將該法案提交公民投票表決。在公民投票時，如果得到多數贊成，這個法案，便立刻變成法律。在奧來剛邦，凡得到選民總數百分之八署名，得向議會提出法案，如果議會

不予通過，不要增加署名的人數，就可以把該法案提交選民公決。瑞士聯邦憲法的修正，得由選民五萬人署名，提出發議書。這個發議書，可以用普通的文字，提出公民的修政意見；也可以用製成的法案，提出具體的修正條文。發議者如果提出具體的修正條文，就把該條文送交聯邦議會，由聯邦議會同意，提交公民票決。發議者如果僅提出修正意見，聯邦議會便要依照發議者的意見，製成具體的修正案，提交公民票決。如個聯邦議會對於發議者的意見，或具體的修正案，不表示同意，則最後的決定權，一概由公民投票行使。愛爾蘭自由國的憲法規定：有五萬選民署名，得提議修改憲法或制定普通法律。德國憲法規定：有公民十分之一，擬就法律案，向政府請願時，政府須將該法律案提交議會議決。如果議會將原案通過，便不必提交公民票決，否則必

須由政府提交公民票決。

我相信這種制度，確是可以和一般人所想像的一樣：創制權最大的價值，就是使人民對於幾個重要問題表示一種確定的意志，但人民也得要純以本案所牽涉的事理與原則為根據，不以他人的意見為他們自己的意見，決定他們所應當採取的制度。只要努力做到這一層，便可以救議會制度之窮了。至於要做到這一層，無疑地是要從教育方面着手。

三 直接罷免權

直接罷免權是公民得到一定的法定人數，便得以對於他們認為失職的議員。或行政官吏，或法官，要求公民全體投票，罷免其職守的權限。關於這種制

度，孫中山先生說得好：「現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行選舉權一個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力……人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由，這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。」

直接罷免的制度，在歐戰以前，只流行於瑞士諸州及美國諸邦。歐戰以後，歐洲各國新憲法中也有採納這種制度的。在蘇俄則這種制度尤為盛行。這種制度的形式，大抵也有次列的幾種：

(一)爲適用於議會議員的直接罷免制，這種直接罷免制，也有兩種不同的形式：(甲)承認一個選舉區中的選民，滿了若干人時，對於其本區的議員，得要求本區選民全體投票，以罷免其職務，而另選他人補充之。美國各邦對於議員所採用的直接罷免權僅屬此類。(乙)承認全國選民滿若干人時，對於議會全體，得要求全國選民投票解散之，舉行新議會的選舉。瑞士諸州早已採用這種直接罷免的形式，名爲 *Abberufung*；今則普魯士一九二〇年的新憲法，也已經採用了。

(二)爲適用於行政官吏的直接罷免制，瑞士各州美國各邦，對於民選的行政官吏，也有承認其選舉區的公民，得以要求本區公民全體投票，以罷免其職務的。因爲民選的行政官吏，其性質是和議會議員不相上下，所以能用直

接罷免制來制裁。其在美國各邦，但有對於議會議員還沒曾採用直接罷免制，而對於民選行政官吏，則採用這種制度的，甚至對於非民選的行政官吏，也採用這種制度。德國新憲法，對於總統罷免問題，也非用一種特殊的直接罷免制；依照該憲，總統應出自人民直接選舉。至於總統之解職，則可由聯邦下議院提議，而交由全國公民投票表決之；公民表決之結果，如贊成下議院之提議，則總統便須退職；否則公民之表示應即認為總統之重行當選，元來之下院並須立即解散。此種規定之目的，在以公民團體解散議院與行政元首間之衝突，以故不以要求罷免之權畀諸公民，而僅以決定罷免之權予之。

(三)爲適用於法院法官之直接罷免制，美國諸邦中，法院之法官，亦有出自民選者；就中並有極少數之邦，對於民選法官亦採直接罷免制。至其採用此

制之原因，大半因爲美國的法院，有解釋法律的權利，如果法官要根據憲法，來否認公民所表決的普通的法律，往往容易惹起公民的憤怒，故主張罷免也適用於法官。但是民選的議員和官吏，他的性質本是選民多數的代表，故選民多數得以自己的意見去罷免他。至於法官，就是由選舉而來，但無論怎樣，性質上總不能認爲選民多數的代表；他既然不是選民多數的代表，所以不應當由選民多數的意見去罷免他。故罷免制適用於議員官吏，固然有許多利益，如果同時適用於法官，就不免妨害法庭的獨立，因而生出種種弊害。因此，美國各邦中，現在主張採用撤銷判決制的，固然有人，可是主張採用罷免法官制的，却不很多了。

我以爲罷免制度的適用，是在要救濟議會制度之窮。如果議員到了違背選

民的公意的時候，罷免權便是選民監督被選者的最後手段，有了這種制度，則選民自然不至於變成像盧梭所說的「變成議會的奴隸」了。同時，罷免制的適用，是在防止官吏貪贓枉法，舞弊營私。如果真正愛惜名譽的政治家，決不會貪贓枉法，舞弊營私；既不會做出這樣的事體，那末，便正和高一涵所說的一樣：「與其說他們採用罷免制而受辱，倒不如說他們因為採用罷免制而見榮。」況且以前在議會所行的彈劾制，是有一定的限度，如果用罷免制來代替彈劾制，效用當然要較彈劾制更多，而不肖的官吏議員們自然有所忌憚了。

第六章 議會制度

一 議會的本質

所謂議會，是一種代表國民的團體，是一種實現民治的不可缺少之中樞機關，其全部分或一部的分子，係出自人民的選舉；所謂議會制度，是指凡以國家最重要的職權付託議會行使的政體。這種事體，是凡屬於立憲國家所公認的，但是歷來有有些學者，將這種代表關係，在法律的方面以爲是委任或代理關係的。這種思想，可以大別之爲下列兩種：（一）是基於民主主義的學說，以爲一般國民由於選舉而將其權限委任於議會，使議會參與立法權，因此之故，一般國民便間接參加立法權；（二）是從法律上的效果而觀察，認定議會的意思，直接在法律上，便是國民的意思，因此之故，議會在法律上便是

國民的代表機關。

第一種思想，從古以來，便已存在，第二種思想的發達，則在第一種思想以後。現在想就這兩種思想，稍稍加以批評。先就第一種思想來說，這種見解，極不正確，是很明瞭的：第一，把選舉解做委任或授權，是沒有甚麼根據；第二，如果這兩者間的關係，是基於委任，那末，在其性質上，受任者的權限之內容範圍，因為得授任者的拘束，於是議員當然可以由一般選民來縛束其權限，這却是和實制的狀態相反。

第二種思想，是首創於多數的德國學者，代替第一種思想，風行一時。這種思想的主張，以為選民團體和議會，各為國家的機關之一種，各有各的職務，前者的職務在選舉，後者的職務，在於一定限度以內行使其決議權；在法律上

講，彼此之間，並無任何委託關係或代表關係，彼此的職權，都只是受諸憲法，後者的職權，並非受之前者。故此，在法律上不能夠把議會當做國民的代表機關。這一種思想，我們却也不能附和。議會和選民的職權，固然自都是以憲法為依據；但是議會和選民，便不必因為是這樣，於是便不能保有一種委託的或代表的關係。如果我們絕對不承認這種關係的存在，那末，議會的行動便不必和選民的意見同其向背。如果這樣，在政治上說，議會政治既不免流為少數政治；在法律上說，則各國法律中關於議員任期或解職等問題的若干種規定，實際上都只是力求公民和議會間的意見之趨於一致的，亦實不能得着相當的解釋。

上列兩種思想，我們既然都不贊同，便不能不另闢途徑。公法學者當中，有在

法律上是否定議會爲國民之代表機關，只在政治上說議會爲國民之代表機關的。森口繁治在其所著「立憲主義和議會政治」一書上面，也曾說的在左列的一段：

「在法律的意義上，議會決不是代表國民的。但是這樁事體，却使議會的政治上底任務，將被治者一般人民的意思反映在實際政治上。因此而施行民主政治，是不能否認的。政治是應當爲全體民衆而行的民主的要求，現在還只是真理而已，因此所謂務必妥依全體意思而行的政治的主義，是要承認其爲真理。而議會的存在，便是和這等要求有不可離的關係，以這等要求爲基礎而承認其合理性，也是事實。我們說議會是代表國民的，不外是就這種政治的觀念而便宜的說法。故此，如果就這種政治的意義來解釋，那末，便說

議會便是代表人民的機關；或是說議會是代表民意的機關，是正當的。」議會是國民的代表機關，是就政治上的意義而說，不是就法律上的意義而說的。議會在政治的意義上是國家機關之一，而在政治上認定是國民發表示意的，也很正當。

二 一 議會的發達歷程

在英國方面，參議院的起程很古，從衆議院的初期還沒有力量的時代，參議院就不但已經有了自己的特權，而且擁護英國的自由而大大活動，固然可以說是發源於盎格魯凱遜時代 (Anglo-Saxon Period)，然在日耳曼人征服以後，盎格魯凱遜國會，在事實上是日耳曼國會的名稱之下繼續存

在的，現今的英國議會，實在是從這種大會議發達而來。這種國會，大抵是由少數貴族及達官所組織，處理立法，司法，及行政事務，凡租稅之徵收，宣戰媾和的決定，以及其他法律的制定，都要徵求這個會議的同意。到了一二一五年，英王約翰 (John,) 被當時僧侶，貴族以及人民的壓迫，於是頒布大憲章 (Magna Charta-The Great Charter) 於大憲章當中，聲明國王增課特別租稅，務須得到貴族及僧侶所組織的機關的同意。當時所謂貴族與僧侶的機關為「貴族會議」 (Magraun Concilium-Concil of Magnates,) 便是國王的輔弼機關；現今英國議會中的參議院，便是從這種會議脫胎而出。到了一二五四年，英王亨利三世 (Henry III,) 因為要增課租稅，求於貴族，僧侶之外，再得全國富戶之助，乃今英之各郡 (County) 也各選舉兩人為郡的代

表，和貴族、僧侶，共同討論課稅事宜。從此英格蘭纔有貴族僧侶和平民代表，（即各郡代表）合組的會議團體，這便是英格蘭議會的紀元。再到了一二六五年，英國的各市，也選出代表到會。後來在一二九五年的時候，英王愛多亞（Edward）所召集的議會，至今英國人稱之爲「模範議會」（Model Parliament），也是由僧侶貴族及平民代表三個階級合組而成，於是代議制度的原則，纔祇逐漸確立。

英國初期的國會構成分子，約略和這種模範國會相彷彿，其構成分子，是由：（一）封建諸侯，（二）僧正僧院長，（三）一般僧侶的代表，（四）各州所選出的武士，（五）各都市的代表而成，簡單說一句，即是由僧侶、貴族、平民三個階級的代表合組而成。

英國在當時本是應該和其他各國一樣，發達而成三院制度的，然而因爲下級僧侶不願選舉代表到國會，對於繳納租稅於國王的同意權，則在僧官會議舉行，便和國會絕緣，武士本是從封建諸侯出來，固然應當和封建諸侯共同組織參議院，然却和市民代表一樣，派遣代表到衆議院去。於是兩院制度從第十四世紀的時節起，便已確立而進展了。

以上所述，是英國議會史之大略，至於在歐洲大陸方面，自路易十八世開始做倣英國頒佈欽定憲法以後，於是比利時，德意志，西班牙，葡萄牙等國，都同時採用議會內閣制度；美洲方面是以美國脫離英國羈絆而獨立，開始採用議會制度，後來各國相繼倣做；這都是以英國的政治制度爲模範的。（美國雖然採用孟德斯鳩的三權分立主義，然孟氏則爲贊美英國憲制的人，故說

美國也是以英國的政制爲模範，所以說明從略。

議會制度在中國，曾經有十多年的歷史，起於前清宣統二年，而終於民國十三年十一月二十四日。中國前清宣統二年所召集的資政院，其性質本是一種籌備立憲時代的中央議會，其組成爲一院制，其構成的分子，則有欽選與民選分子，所謂欽選，純粹出自君主的委派；所謂民選，亦即出自各省諮議局的互選。宣統三年革命事起，革命政府所頒佈的「中華民國臨時政府組織大綱」所採用的議會制度，也是一院制，稱議會爲參議院，參議院議員是每省以三人爲限（但每議員各享有一表決權，其選派方法是由各省都督府自定）。民國元年三月所頒佈的臨時約法，也是把議會叫做參議院，也是採用一院制，各省及西藏、內蒙古、外蒙古各選派五人，青海選派一人，各選員也

各享有一表決權，其選派方法，也係由各地方自定。民國元年八月，參議院依照臨時約法附則第五十三條的規定，制定正式國會的組織法及選舉法，纔採兩院制，設衆議院及參議院。衆議院爲民選機關；民國元年八月國會組織法及元年八月衆議院議員選舉法，對於該院選舉權資格的規定，所採爲限制選舉制；其對該院選舉方法的規定，所採爲間接選舉制，大選舉制，減記投票制。祕密投票制，參議院是以地方議會爲選舉團體；依照民國元年八月國會組織法及元年八月參議院議員選舉法的規定，各省參議院議員，由各省省議會議員選舉。其餘如選舉資格，選舉方法等等，大致和衆議院相同。自兩院成立以後，便擾攘不定，橫被政府下令解散者，曾經幾次，雖然曾經自動的在廣州，雲南，重慶等處集會，然終以各議員的意見不一，竟不能得到議員政

治的實蹟。直到民國十三年十一月二十四日段祺瑞受奉系軍閥的擁護，入京主持中樞，自頒一臨時執政政府組織令，以革命政府自居；既不承認臨時約法，也不承認十二年十月十日的中華民國憲法。若斷若續的參衆兩院，便從此結束。自國民黨所組織的國民政府成立以後，雖曾有立法院的設置，但在訓政時期，立法院委員却不和孫中山先生所主張的一樣。由「各縣人民投票選舉」是「由立法院院長提請國民政府任命」。至於五院之上的「國民大會」也因為訓政時期還沒有終了，沒有組成。大抵在不久的將來，一定會要照孫中山先生所主張的而實施罷。這就是中國關於議會制度的小史。

要而言之，各國的國情不同，因此國家的根本大法——憲法，也因之而異（比如英國是柔性憲法，美國則是剛性憲法），所以在同是以英國的議會內

閣制爲模範的法蘭西及舊德意志兩國之間，舊德意志的學者，則將憲法解釋爲官僚的，而法蘭西則把憲法解爲施行議會內閣政治的趣旨；而且運用的結果，在兩國的政治及議會制度之間，也發生很大的差異，因此兩國在國民生活上的影響，便成爲顯著的對照了。

三 兩院制與一院制的理論

現代國家關於議會的構成，是有一院制和兩院制的不同：所謂一院制，卽以一個單一團體行使議會職權，議會是由民選的議員構成的。所謂兩院制，卽以議會職權，委諸於兩個團體所組成的複合體，議會的議員，有有些國家，一院是由民選，其他一院則用特別方法，由特權階級所選出的以構成。或是兩

院都由民選，兩院只有選舉上的資格或權限的不同；其一個團體，通稱爲衆議院（或稱爲第一院）；他一個團體，通稱爲參議院（或稱爲第二院）。現今關於一院制與兩院制的概念既明，進而討究一院制與兩院制的優劣。本來就事物的長短看來，一方面有長處，同時在他方面却有短處，再一方面有短處，同時在他方面却有長處，是不能夠截然判斷的。這種事體，在議會制度的關係方面，也是一樣。現在學者贊成兩院制的理由，大抵不外次例幾種：（一）社會的理由，英國固然是由於偶然的歷史的情況而採取兩院制，然却因爲適合社會的實況，便成了現今的確切而鞏固的制度。既是在現實社會，各個人之間的社會的地方能力，都有差別，因爲要尊重民意而施行政治之故；議會便是實際社會之反映的縮圖，既然這樣，那末，特權階級選派代表

到議會去，不但不應當否定，而且一定要使這等階級選派代表。(二)實際的理由。這是由於實際上的利益而來，又可分爲下列幾種：(甲)以爲兩院制可以防杜議會的專橫。在現今許多國家當中，議會專制的可能，實不亞於行政機關，所以蒲萊士說美國人之採用兩院制以防杜立法機關的專權，和往昔羅馬人之設置兩個行政首長以束縛行政機關，用意相同。因爲就個人和團體比較，則個人流於專制，自較團體爲易，就團體和團體比較，則單一性的團體，較複合性的團體自又易流於專制，所以以兩院制爲相宜。(乙)以爲兩院制可以減少法律案的草率與粗疎。因爲在一院制之下，一種法律案的成立，便只經由一個機關的議決，如採用兩院制，則各種法律案的成立，但須經由兩個機關的議決，自然足以增加法律案的精密；而且兩院制所以能增加法

律的精密；還不僅因為法律之曾經兩院議決；往往各院因為恐怕他院的挑別反抗。在議決法律案的時候，便不能不十分慎重從事，因此草率粗疎的毛病可以免除。（丙）以為兩院制可以減少議會與行政機關的激烈衝突。本來議會和行政機關的衝突，無論在何種政制之下，俱所難免；此等衝突，如不設相當的調劑方法，往往可使一方或兩方趨於極端，以致釀成莫大的政變。所謂調劑，則兩院制也是一個方法。因為行政機關和議會的衝突，往往只是行政機關和議會中一院的衝突；如果這樣，那末，立於衝突以外的其他一院，自可以立於調停或公斷人的地位，以防止兩方面的激烈爭鬥。於上列（一）（二）兩種理由以主張採用兩院制而外，還有主張採用兩院以調劑職業代表制與地域代表制的。也還有主張聯邦國家採用兩院制，便可以一院代表

全國人民，而以他院代表各邦，因以各邦的個性和全國的統一，都可以兩全的。

至於現今一般學者主張一院制的理由，大抵也不外下列幾種：（一）以爲兩院制可使法律案不容易成立，其結果便不免妨礙社會的改革與進步。主張這一說的人，大抵是說議會政治較諸獨裁政治已欠敏活；如採兩院制，則凡法律案之通過一院的，還須再提請他院通過，法律的成立，便越發困難，應興應革的事體，便越發難以實現。（二）以爲兩院制度可以引起議會本身的衝突，以至議會爲行政機關所操縱，而不能夠保持對抗行政機關的能力。因爲議會爲人數很多的合議機關，行政機關則嘗爲獨裁機關或人數很少的合議機關；兩下互相比較，後者之操縱前者，實際上已屬較爲容易。如果再還採

用兩院制的議會制度，那末，凡遇到議會上下兩院意見還不能夠一致的時，行政機關便越發可以肆其操縱舞弊的伎倆，利用一院以抵制他院，因此，議會便或喪失其支配行政機關或限制行政機關的能力。

以上所述主張兩院制的和主張一院制的理由，正和莊周所說的話一樣：「此亦一是非，彼亦一是非。」結果，各是其所是，各非其所非，我們也不能夠遽下判斷。關於這個問題，王世杰說得好：「實際上某某國家之宜否採用兩院制，我以為應於上述兩院制之普通理由而外，求得其特殊理由，以為採用兩院制之主要根據；如無特殊理由，則採用一院制，或如德奧英諸國，採用第二院權力極小之兩院，實際上或者較為相宜。」在議會制度還沒有普遍的改革以前，關於一院制和兩院制爭論的判斷，是可以把他的話作依據的。

四 對於議會制度的修正

現今的議會制度無論何處，總是站在橫斷主義的代表制度之上。「一個社會中的各個人，他的知識，技能，職業及所有財產，雖各不相同，但是人格總是平等，社會的人，總是有同等價值。一個社會的政治，乃是社會公共的事務；因此，社會的民衆，都應當參預社會公共的事務，乃是當然的權利，換一句話說，民衆必定要有平等的政治權利。關於公共的事務，必定要由社會全體人員決定。關於決定是以意志爲先，而在這個時節的意志，是由民衆各自行使政治的權利來表白的。但是大社會的民衆，不僅複雜紛歧，而且共同問題的性質和內容，是隨時更新，普通的民衆，忙於日常的職業，自然不能不專委託一

部分對於政治有餘力及知識的人去行使這個問題的決定權。既然把這個決定權委託於一部分人，那末，自然要承認這一部分的意志，就是民衆的意志了。而這樣的委任，是在行使民衆之政治的權利，因為要達到這個目的，於是按地理分區，接人口計算，由各選舉區中選出若干人爲代表者——議員。一國是地域的共同團體，民衆各自是有同等的價值，因此，他們能平等代表處理公共的事務，換一句話說，即是民衆享有普遍的代表政治的權利。」這就是橫斷主義的議會制度的理論。

這種理論，便成爲使議會成爲政治之中樞機關的旗幟。無論封建的特權階級也好，官僚也好，軍閥也好，都爲集中在這種旗幟之下的各種勢力所敗北了。一切的人們，都在「國民」的名稱之下均等了；凡貴族政治家，官僚政治

家，軍閥政治家，都由所謂國民的政治家或是所謂議會政治家取而代之。自此以後，大凡社會上的政治活動，都不能不承認議會是政治之中樞機關。可是到了近來，一般人心裡，對於議會政治都表示反對或不滿意，而特別對於議會政治加以攻擊的，則為左列幾方面。

(一) 議會政治是虛偽的民主政治，不能代表真正的輿論。

(二) 議會政治足以阻止人類進化到共產的社會。

(三) 議會政治沒有調和階級爭鬥特別是勞資爭鬥的能力。

(四) 議會政治沒有救濟財產的危機底力量。

(五) 議會政治為政黨所壟斷，立法事業完全為政客所包辦，不能應合

時代之需要。

第一種責難，是從直接民主主義者所發出。他們以為「人民的代表」在許多事件上失掉人民的信用，於是主張用下列兩種方法：（一）把議會從前的權限劃出一部分歸別的團體辦理；（二）把最高的立法權劃歸公民團體直接行使，以限制議會的權力。限制的方法，即是公民的直接立法權和公民的直接罷免權。關於這兩者制度的內容和已實行的國家，已在前面論述公民團體的時節說過，不再在這裏贅述。再還有人以為從前議會的選舉制度，是站在屬地主義和屬人主義之上，自交通機關和城市生活發達以後，凡住在同一區域的人，彼此的生活的連帶關係，總不及在同一職業同一團體中生活的人們關係那樣密切，而且人的能力是普遍的，人的目的是衆多的，如果想教一個人來代表全國職業各別的人，固然是做不到；就是想教一個人來

代表某一地方職業各別的人，或某一人羣的職業各別的人，也是同樣做不到的。所以主張根本推翻屬地主義代表制和屬人主義代表制，而代之以屬業主義代表制。關於職業的內容，也已在前面述公民團體的時節說過，也不再在這裏贅述。

第二種責難，是由共產主義者等所發出來的，他們主張採用無產階級的獨裁政治，用以代替議會政治。他們把議會當做是資產階級鈞心鬥爭的場所，立法由「黑幕」決定，行政官僚施行，因此之故，議會既沒有實權，也沒有決定問題的能力。

列甯否認議會主義，主張使立法，行政兩個機關合為一個機關，曾經說有左列一段話：

爲代替資本主義社會之御用的，而且腐敗的議會主義之故，公社便創設不終於使言論和討論自由成爲單純妄想的制度。何以故？因爲在這種制度之下，代表者們是不能不自行活動；他們是不能不自己執行他們本身所制定各種法律；他們不能不自行證明實際方面的結果；他們對於選舉人等，便不能不直接負責。代議制度或許仍然存在，然而特殊制度的議會，立法及行政的職能分工的議會，對於其議員等設定特權的地位的議會，則已不存在。沒有代議制度，我們便不能夠創設民主政治。但是，如果我們對於資本主義社會的批判，不成爲空話，如果顛覆資本家的優越，是我們重大而且真率的目的，而且這種目的，却不是爲勞動者投票而用作選舉標語，那末，我們便能夠想到不隨着議會主義的民主政治，而且不能不設想。他又說道：「從議會

主義逃出來的爭點，自然不是在廢止選舉制度和代議制度方面能夠發現的；這是要在使議會制度由單純饒舌的場所變為作事的場所方面纔能看出的。公社不是以議會制度為目的，牠一面是以立法部，同時又是行政部的活動團體。」

在共產主義社會之下的代議制度，既然是這樣，然則共產主義社會，又是怎樣來的？且看他說道：

「在初期的問題如次：即是無產階級因為成就其解放之故，便不能不顛覆資本家階級，奪取政權，設定其本身之革命的獨裁。然在現今，則問題有多少變更。變更了的問題如次：從資本主義社會推移到共產主義社會，沒有政治的過渡期，是不可能。而在這樣過渡期的國家，便是無產階級之革命之獨裁。

……進步之發展（向共產主義的），只有通過無產階級獨裁，纔能成就，何以故？因為能夠打破榨取的資本家等的抵抗的，只有無產階級。」

據他所說的看來，共產主義社會不是自然而來，是要經過無產階級的獨裁而來。無產階級的獨裁，是由資本主義社會到共產主義社會的過渡時期必要不可缺乏的制度。

俄國的寶雪維克革命，是因為有下列四大歷史的社會力：（一）軍隊希望和（二）農民希望土地，（三）城市工人希望管理工廠，（四）民衆對於支配階級長時間的反感，由共產黨利用之以成就的。俄國的軍隊，主要是由農民成立的，共產黨因為將工人及農民的力量收歸己有，而樹獨立新政治形式。因此之故，俄國的無產階級獨裁政治，是以以工農階級為中心的「階級的獨

「蘇維埃的組織，便是建築在這種階級上面中央集權的組織。俄國的無產階級獨裁政治，形式上是工農階級的獨裁政治，然在實際上則不過是由一部份少數者而成的共產黨的獨裁政治。共產黨的主力是城市工人，因此，俄國的無產階級獨裁政治，在事實上可說是以一部分之城市無產階級為動力的「階級的獨裁政治。」

第三種責難，是從意大利的法西斯蒂所發出的。他們主張把一切權力集中於行政部，把現有的議會當做行政部的諮詢機關，即是提倡行政部獨裁政治。

法西斯黨不信任議會，他們以為議會是民衆的玩具；議會單是舌戰的場所，是烏合之衆集會之機關。他們固然沒曾將議會廢止，然却將議會的地位降

低——當做行政部的諮詢機關。本來意大利的議會及政黨政治家們，因為沒有力量，以致為意大利的民衆所不信任。所以對於法西斯黨這種行動，總緘默不出一聲，讓法西斯黨獨斷獨行。

法西斯黨的領袖墨索聯尼 (Benito Mussolini) 於一九二六年三月二十六日在羅馬所開的法西斯黨七週年紀念上，曾經說道：

「我們對於各外國有責任的權力者等說幾句話：『如果各位想要繼續生存，那末，各位便不能不將舌戰的議會制度廢止；便不能不將權力給把行政部。如果各位想要繼續生存，那末，便不能不注重今世紀的重大問題——資本與勞動的關係。』這個問題，已經由法西斯主義完全解決了。我們因為把資本和勞動平等的放在共同目的之前，（意大利民族的繁榮和偉大之前）而

成就這個問題的解決。」

他們本是主張獨裁政治，却又對於蘇俄的獨裁，表示反對。墨素聯尼關於蘇俄的無產階級獨裁曾說道：

「法西主義的基礎，是愛國主義，即是我們以意大利人自誇……共產主義是只有在全人類不分國界的方面纔祇可能，在各個人的個人觀念存在而且個性很多的意大利方面，是不可能。但是寶雪維克是不是在現今的蘇俄存在？不，這種主義老就不存在。在俄國方面，老早不是工場委員會，只是剩下工場獨裁官等等而已。八小時的勞動制已經由十二小時的勞動制取而代之；平等之工資制業已撤廢，而樹立由三十五級而成的技能本位工資制了。在俄國方面，連自由也沒有。然則在俄國方面是不是無產者的獨裁政治？

是不是社會主義者們的獨裁政治？不是這樣。俄國現在的獨裁政治，不是勞動者們的獨裁政治，不過是屬於共產黨極少數的知識分子的獨裁政治而已。由幾個人而成的獨裁政治，就叫做寶雪維克的獨裁。我們意大利都是不願有這種獨裁。」

他們因為國內騷亂，認定勞資協調為制止騷亂的不二法門，於是一舉而進軍羅馬，奪取政權，實現行政部的獨裁政治。法西斯黨的領袖墨索聯尼之入主中樞，固然不足和美國的大總統一樣；由民衆投票選舉，然在現今，他却成了意國的重鎮，輿論的製造者。民衆勢力之組織者，一般政策的設計者，其理論和實際，不管怎樣，但是總成了修正議會制度的一種新制度。

第四種責難，是前幾年起於法國。法國於一九二六年的時節，因為要使法國

的財政經濟鞏固，於是當時的內閣總理向議會要求財政上的獨裁權——由大總統命令，可以任意變更稅率及增添新稅的權能，竟得議會多數的承認。後來又因為要自動的減債基金法確實之故，於是開憲法修正會議（由參眾兩院聯合而成的）將這個法律作為憲法的條款，自此以後，便成了一種財政的獨裁政治。

法國的這種事實，雖然只行於財政方面，然總是削減了議會的權力之一部，也可以算是修正議會制度的一種新制度。

第五種責難，是起於中國國民黨的首領孫中山先生，中山先生對於歐美流行的代議制度，是極不滿意的。且看他說道：

「歐美人民從前以為爭到代議政體，便算是心滿意足。我們中國革命以後，

是不是達到代議制政體？所得民權的利益究竟怎樣？大家都知道現在的代議士，都變成了豬仔議員，有錢就賣身，分贓貪利，爲全國所不齒。各國實行這種代議政體，都免不了流弊，不過傳到中國，流弊更不堪問罷了。大家對於這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託到一般豬仔議員，讓他們去亂作亂爲，國家前途是很危險的！所以外國人所希望的代議政體，以爲就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信的。民權初生，本經過了許多困難，後來實行，又經過了許多挫折，還是一天一天的發達。但是得到的結果，不過是代議政體，是人民獨裁的政體。這種人民獨裁的政體，究竟是怎麼樣？我們得到的材料很少，不能判斷其究竟。惟想這種人民獨裁的政體，當然比較代議政體改良得多。」

中山先生覺得現在各國的議會，全被政黨佔據去了，所以立法行政完全是政客包辦。又因爲用政黨包辦的選舉制，凡是品行高潔和思想獨立的人，都不大願意就政黨的範圍；所以每一次選舉，總便宜了許多入黨的平庸人，拒絕了許多不入黨的學者。這種制度，當然不是人類和國家的長治久安之計。所以中山先生主張：「國民是主人，就是有權的人；政府是專門人，就是有能的人。」凡有權的主人，應該靠有能的專門家代他們做事。故選擇立法院的立法委員，就先用考試的方法，試驗他們專門學識，然後再用選舉的方法，試驗人民對於他的信任。同時又把決定法律存廢的最高權力，放在國民手中，由國民用複決權和創制權來行使立法的最後權力。又恐怕國民所選舉的立法委員以及其他官吏，不能稱職，於是又主張罷免權，「人民有了這個權，

便有拉回機器的力量。」現在他所主張的這種制度，已經在中國實現一部分了，在不久的將來，會全部的實現，也總可以算是修正議會議會制度的新制度。

政治學概論完