

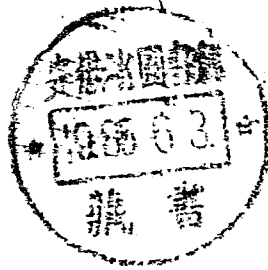
萬有文庫

第一集一千種

王雲五主編

政治學

張慰慈著



商務印書館發行

萬有文庫

第一集一子種

編纂者  
王雲五

商務印書館發行



政 治 學

張 慰 慈 著

百 科 小 叢 書

# 政治學

## 目錄

第一章	政治學的性質	一
第二章	國家的性質	六
第三章	從城市國家到民族帝國	一二
第四章	從集權的政府到分權的政府	二七
第五章	憲法	三九
第六章	政府的組織	四七
第七章	英國式的內閣制	五六
第八章	美國式的總統制	六三

第九章	瑞士式的委員會制	七三
第十章	俄羅斯式的蘇維埃制	八二

# 政治學

## 第一章 政治學的性質

孫中山先生在民權主義第一講裏邊說過關於「政治」兩個字的意義，他說：「淺而言之，政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。」政治既是管理衆人的事，那末，「政治」兩個字中所包含的事實是人羣的現象，是人與人在社會上所發生的關係中的一種。所謂政治學就是研究人羣現象的一種學問，是屬於社會科學的範圍之內的。

社會科學是研究人羣社會中一切的現象與事實。人民因羣聚在一處而發生的現象與事實，及人民對於這種現象與事實所發生的觀念與解說，均是社會科學所研究的資料。這許多現象，大都不是具體的事物，並且各人對於這類現象所發生的觀念，又各不相同，各有各的主觀的偏見，所

以往就容易被普通一般人覺得奧妙艱深，不容易懂得明白。

但從事實上說起來，這許多社會現象非但是淺顯明瞭，並且又時時刻刻離不了我們的心目中。比方我們早晨拿起一張報紙來，就看見其中所載的均是關於社會上各方面的事實；我們走出了自己家裏的大門，就到處看見各種各樣的社會狀況。並且在現今複雜的社會裏邊，凡想在這世界上生活的人民就得隨時隨地與旁的人接觸，發生種種的關係。社會上的秩序須由有政治組織的團體來維持，人民的權利也須由同樣的團體勢力來保護。這許多事實與現象，通同是社會科學的材料，也許是因爲太平常了，天天看慣了，我們就不去注意其中所包含的重要意義。

再從歷史上說起來，無論在什麼時候，無論在什麼地方，人民總是羣居在一處，互相扶助，過共同的生活。就是在最初時期，人民就已聚族而居了。無論什麼人總是有一個家族的，在一個家族之中，所有人民自然有一種特別的感情，一種特別的利害關係。在人類以外，有許多動物也有這家族一類的團體；不過人類的家族團結力稍爲強些，組織比較完善些。此外還有一個特點：就是人類在家族以外，另有幾個範圍較大的團體。人羣團體的種類繁多，名目不一，不過概括說起來，可以攏統

的叫做「社會。」

「社會學」這名詞可以算是研究社會現象的科學，是各種社會科學的總名詞。這樣說起來，那幾種專門的各別的社會科學，如經濟，法律，政治等類均包括在社會學的範圍之內了。但社會學與別種專門的社會科學却有確定的範圍。社會學是研究社會的普通狀況，凡一切人類社會，不問有無政府，不論古今中外，均在社會學範圍之內；政治學所研究的單是那種有政治組織的人類社會。政治團體與普通的人民團體是很有區別的，普通人民團體再加上政治組織，就成爲一個政治團體。凡是社會爲達到其所需要的目的而有一種組織，並且其中還有一種權勢，能執行一切權力，我們就可說這個社會已經成爲一個政治形式的社會，叫做國家。

既有了這個國家，關於這國家的客觀方面就有種種事實與歷史。第一，國家的起源與發展，在歷史上所經過的狀況及其形式。第二，國際間的各種關係，他們所打的仗，所訂的條約，及各種併吞聯合等事。第三，國家對於各個人所發生的影響，就是我們所謂「文化」。這種種事實與歷史，都是政治學所研究的資料。政治學的題目是國家——人羣的一種組織，同經濟學的題目是財產，生物



學的題目是生命，代數學的題目是數目一樣的。政治學的目的就是研究人與人在這種有政治組織的社會中的一切動作。所謂『政治的』是指一切與國家有關係的種種事實，勢力，與現狀而言。所以政治學就是科學的國家智識，是一種公民的常識。

換一句簡單的話說，就是孫中山先生所謂『管理衆人的事，便是政治。』人類的歷史是沒有一個時期沒有國家的，無論何人都不能逃出國家的範圍而能安穩度日，如同鳥獸不能飛出空氣的範圍而能生存。國家既包含所有一切的人民，所以國家的事就是衆人的事。我們從落地時候起，直到老死，差不多可以說沒有一時一刻能够直接的或間接的脫離國家影響。同時人民自己又是政治的中心，是造成政治的原料，有怎樣的人民，才有怎樣的政治。一國政治的良否，全在於人民自己；有了好人民，才有好政治，沒有好人民，永遠不能有好政治。人民有了公民的常識，有辨別各種制度或政策的能力，並且沒有自私自利的心理，對於一切事務全以社會幸福爲目的，對於執政人物能繼續不斷的監督其行動，公公平的批評其政策，使全體人民能够明白其中一切實在情形，使政治方面各種事務能完全公開，那末，所有人民就能把政治看作很顯明的，很淺近的，同時政治上

一切的改革也就易於舉行了。

第一章 政治學的性质

## 第二章 國家的性質

國家是政治學的中心問題，同時又是政治學中最難解答而最不能不解答的問題。國家究竟是什麼？這一個問題，歷代學者都各有各人的極不相同的答案。有人說，國家是自然的生長物；有人說，是一個階級壓迫其他階級的組織；又有人說，是社會契約的結果。宗教家說是神造的，法理學家又說是法律創造的。有人說是道德生活的團體，又有人說是盜賊的團體。有人說是人類最高的目的，又有人說是達到目的的一個方法。有人說是人類的福音，又有人說是人類的仇敵。有人說是人類必不可缺少的東西，又有人說是絕對不必要的東西。從這幾個例，我們就可以看出學者們對於這國家的觀念的錯亂。國家在歷史上所發生的種種變化及現今各國狀況的複雜，當然很容易使學者們無所適從，沒有方法確定國家的根本性質，同時又加上他們自己主觀的見解，無怪在政治學史上，我們可以找出各種各種的國家學說。

可是從社會方面立腳來觀察國家的性質，我們就可以看出國家既不是自然的生長物，也不是法律的創造品；既不是天公生成的，也不是個人手造的。因為在現在的世界，絕對沒有純粹孤立的個人，祇有做社會之一員的個人。個人所以有個人的能力與特性，都是社會養成的。個人並不是有機體的一個官能，也不是無機體的一個機械。換句話說，他並不是全體的一部份，却是一個縮小形狀的全體。人與人的羣集生活，並不像堆積許多鵝卵石在一塊，却像絲絲相連的一個細網子，這條線牽連那條線，沒有一條線不與別條線發生關係。

凡人類因為有一種需要與一定的目的而組織的團體，均可以叫做社會。如因血統關係而組織的社會，叫做家族；因宗教關係而組織的團體，叫做教會；因生計關係而組織的社會，或叫做組合，或叫做城市。國家也是人類社會中的一種，是因政治關係而組織的。這幾種社會在歷史上常常互相衝突，各爭各的勢力。有時候家族社會得勢，把宗教政治經濟等社會壓在家族勢力之下，便成了古代宗法的國家。有時候宗教社會得勢，把家族政治經濟社會壓在宗教勢力之下，便成了宗教的國家。有時候經濟社會得勢，就是國家也常被其所操縱，人民祇知有經濟的勢力，不知有政治的勢

力，歐美各國的經濟社會差不多就有這種情形。這許多社會同時並立，往往生出許多衝突，一方得勢，一方失勢，久而久之，必生出偏枯不平的氣象，人民間往往因之而大起紛擾。國家的目的就想維持全體人民的和平秩序，裁判各社會間的爭議，使各社會皆有平等發展的機會。國家是應人羣需要而生的，人羣天天發達，家族的能力有許多事辦不了，宗教的迷信有許多事維持不住，經濟的分配有時候不得平均，所以國家的權力才因之擴大。近來國家權力，可以支配一切社會，這種權力並不是無意得來的，確是因適應人類需要而逐漸擴充的。這就是人類所以需要國家，國家所以建立在各種社會之上的原因。

照普通的觀念，國家與別種社會不同的地方，就是國家有一種特別權力，為別種社會所沒有的。從有歷史以來，人民總是在一種權力之下的。這種權力的性質雖時時更變，並且因時代情形的不同，時時顯出各種各樣的狀況，但在這性質不同形式各異的權力之中，我們可以找出一個共同的作用，為各時代各種國家所公有的。我們一定要除去所有不緊要的要素及因時因地情形不同而發生的變化，國家的真正意義才能發現，國家與別種團體不同之處才能顯露。這樣分析起來，國

家的要素，就有（一）有爲公共目的而活動的一羣人民，（二）佔定地球上一定的土地，（三）有表示與執行公共意志的機關，（四）祇受一個最高統治權的支配。簡單的說，就是人民、土地、組織與主權。如果沒有一定的土地，雖然有一羣人民存在，像猶太人一樣，散處在各國，自己沒有一定的組織，一定的國土，便不能算是一個國家。至於無人民的一塊空地不能成爲國家，那就更不用說了。如果有人民又有土地，却沒有表示與執行公共意志的機關，如一羣無結合的人民，散在荒島中間，那是自然世界，也不能算做國家。假使單有人民，有土地，有組織，但沒有一種最高的統治權，祇可以算是別國的屬地，或一個國家中的地方政府，也不能算做國家。所以凡是國家都得要有這四種必不可少的要素。

但國家這名詞同時往往還含有許多特別的意義。比方我們說德國，法國，英國，便含有邦土的意義；把國家與教會對說，便含有組織的意義；把個人與國家對舉，便含着單獨個人與總合羣體相對的意義。又如說國立學校，國有鐵路，便含有特別機關的意義。並且國家這名詞又時常與政府民族等名詞相混。我們且把這些名詞的區別略爲說一說，更可以表現國家的性質。

關於民族與國家的區別，孫中山先生在他的民族主義第一講裏說過幾句很透切的話，他說：『民族和國家，是有一定界限的。我們要把他來分別清楚，有什麼方法呢？最適當的方法，是民族和國家根本上是用什麼力造成的？簡單的分別，民族是由於天然力造成的，國家是用武力造成的。用中國的政治歷史來證明，中國人說王道是順乎自然，換句話說，自然力便是王道，用王道造成的團體，便是民族；武力就是霸道，用霸道造成的團體，便是國家。』他又說：『主義是一種思想，一種信仰和一種力量。』因之，民族主義也就是人民對於民族方面的一種思想，一種信仰和一種力量。所以把民族與國家從人民一方面相對照起來，我們可以說，民族如同宗教一樣，是主觀的，國家是客觀的。民族是心理的，國家是政治的。民族是心理上的一種態度，國家是法律上的一種狀況。民族是一種精神上的產業，國家是一種可以執行的義務。民族是感想生活方面的一種方法，國家是與現今生活方法分不開的一個要件。以上所舉是民族與國家的主要區別。

國家與政府這兩個名詞也是不能混雜的。一個國家總得要有一個政府的，一羣沒有政府的人民祇能算是暴民，不能稱為國家。政府是國家的機關，是行使國家主權的工具。國家是抽象的名

詞，政府是具體的組織。政府雖是國家最重要的要素，但我們却不能說政府就是國家。比方說腦筋是人身最重的一部份，但我們總不能說腦筋就是人身。在從前專制時代，人家往往把君主當做國家，所以把法國路易第十四『我就是國家』的話，時常引來作為政府就是國家的證據。如果政府與國家沒有分別，那末，朝代更換，國家也就要更變了。但在事實上，政府的組織更改，與國家的存在毫不相干；國家有永久的性質，政府並不是不朽的，——時時因革命，或因朝代斷絕，或用別種法律手續而更變，但國家並不同時因之而滅亡，或受別的影響。



## 第三章 從城市國家到民族帝國

在世界歷史上，國家的形式曾經變過好幾種樣子。政治的單位有時候是一羣很團結的人民，數目極少，藉血統與宗教團結起來，他們佔據的土地，面積極小，祇有現今的一個城市區域，所以人民間就能有一種親密的感情。這類的國家可以叫做城市國家。有時候發現一種地方很大，人民衆多的國家，其土地是由戰爭得到的，其人民或是被征服的，或是從別處遷移來的，所以內部的份子是非常複雜。這樣的國家在當時是無敵於天下的，所以叫做世界帝國。在這兩種國家之間，還有一種叫做民族國家，其特點是注重於天然的界限，及地理，人種，語言與文化的統一。近數十年來，這種民族國家極力擴張他們的勢力到文化未開的地方，設立了許多殖民帝國，所以民族國家的性質差不多根本受到變動，變成了民族帝國。

城市國家是發現於歐洲古代，是因商務發達而發生的，所以其地點大都在海岸，或交通的要

道。在城市裏邊，因經濟組織的完備，人民能聚集在一個最小的地方；因貧富不均，所以就有階級社會，就有閒居無事，非常安逸的人民。這一般人民可以不事生產，所以能有閒暇的時間研究學術與思想，漸漸兒做了人民的領袖，有左右時局的能力。當時城市與城市間的競爭，非常劇烈，一方面須預備防制別城市或蠻族人民的侵入，一方面又想侵入那不相容的城市，或征服鄰近的民族，所以每一個城市的軍事與政治組織不得不完備。歐洲古代的政治勢力可以算是完全集中於城市一方面，其中最著名的與最重要的就是希臘時代的城市。

希臘各城市國家的政府是一種直接民治制度。凡一切最高的權力均屬於公民全體。全體公民的會議就是國會，也就是政府，合立法行政司法機關而爲一。公民會議做許多行政方面的事務，他們用投票方法決定當時各項重要問題。他們非但選舉將軍及他項行政官吏，並且又指揮軍務，接待別國的公使，宣戰及講和，批准條約，管理內務上及宗教上的公共典禮等類。他們也是立法機關，通過永久的法律。每次會議時候又發表命令，規定國家的行政方針，徵收賦稅或他種款項。公民會議或公民會議的一部份又是司法機關。公民全體組織一個巨大法庭，受理並裁判一切民刑案

件。

那時候所有政權完全在公民手裏。但希臘各共和國的面積狹小，通常限於城市四周圍的數方英里以內；所謂公民，通常也不滿一萬人，大羣的奴隸連普通的自由權都沒有，不要說政權了。可是所謂直接民治制度也祇能在這樣狀況與這樣小範圍以內試行。希臘各城市國家對於政治學說與政治制度方面的貢獻確是很大。在現代的各共和國未經成立以前，學者如欲研究民治政體，非從古人的著作中搜索材料不可。歐洲古代的政治著作中，見解最廣，勢力最大者祇有兩人。直至十八世紀現代各共和國成立以後，歷來歐洲政治學者所持的見解，都是他們兩人所造成的。這兩人就是柏拉圖與亞里士多德。後世一切學說，凡批評各種政體的優劣者，尋其本源，差不多皆出於這兩人。他們的著作，大部份是討論希臘各城市國家的政治狀況，至今已成為政治學本體的一部份了。

城市國家因為範圍太狹小，不能有廣大的政治組織，等到其勢力擴充出來，其性質勢必至於改變，如歐洲古代羅馬從城市國家變為世界帝國的例。可是世界帝國又因為範圍太廣大，不能使

那性質不同情形各異的各部份互相容納，等到有利害關係問題發生，或與別處更強的民族接觸，這樣的大組織便沒有方法可以支持得下了，如羅馬帝國遇到了北方日耳曼民族，就即四分五裂，至於滅亡。

歐洲在第五世紀與第十二世紀的中間，各種各樣的政治組織都會試驗過，如封建式的貴族政體，城市的民治政體，理想的世界帝國，但沒有一種能試驗出好結果，可以支持得下去。到了中世紀末葉，歐洲的時局總算安定了，人民居住的地方也算定妥了，因而種種公共利益的觀念也就發生。所以那時候的新國家就注重於民族與地理兩方面。因民族，語言，宗教的種種關係，再加上天然的地理界限，所有封建時代餘傳下來的零星碎片就合併起來，組成永久的結合。西班牙，葡萄牙，法蘭西與英格蘭四個民族國家首先於第十五世紀末了發現出來。

歐洲民族主義的根基是於中世紀下半期時候就已打好了。那時候表示於宗教，語言，生活間的共同文化已推廣到範圍極大的區域。因為當時的擾亂狀況，人民的勢力還不够在這區域之內，組織一個政治的團體，推翻各種各樣已成的勢力。但那時候的歐洲已經分爲好幾個區域，叫做國

其界限是由種種方法劃定的，或根據於地理上的天然界限，或以歷史上的偶然事故，或因地理與歷史方面所發生的不同語言，在這類區域內的人民就自然而然的發生出一種團結的新觀念。在每一個區域之內，各人民又自然而然的發生出一種戀愛土地的觀念，把他們這塊地方叫做祖國。民族並不是一種語言的，也不是政治的又不是生理的，却是一種精神的團結力。可是民族的特質却很不容易找出來的。差不多沒有兩種民族所根據的具體要素是相同的。瑞士民族是沒有共同語言的，猶太民族是沒有共同土地的，至於說共同種族，那是更不能成立了。世界上無論那一國的民族都是聚集無數種族不同的人民合併而成的。比方在我們中國民族之中，有幾百萬的蒙古人，百多萬的滿洲人，幾百萬的西藏人，百幾十萬的回教突厥人。並且在歷史上，中國民族不曉得歸併了無數的南蠻北狄，成爲一個民族。可是我們中國民族的人種無論怎樣的不同，我們四萬萬人民經過了這許多年數的共同生活，我們自然而然的有一種團體的自覺心，自以爲成爲一個民族。

各民族的人民間自然有種種不同的地方，使我們能區別他們屬於這一民族或那一民族。在

西方的白種民族，一個英國人是與法國人不同的，俄國人與意大利人，也不同的。在東方，一個中國人與一個日本人自然不相同的，可是日本人與中國人的區別還沒有一個江浙人與東三省人，或東三省人與新疆或西藏人的區別那樣顯著。一個廣東人與山東人的區別比之廣東人與臺灣人的區別還要顯著。這就可以見得人民外表的相同並不是民族精神的根源。民族精神之所以能有絕大的勢力可以算是兩種勢力造成的。第一，國家；第二，國家在歷史上發生時候的社會狀況。

國家本身原來也是一種極大的勢力，凡國內人民沒有一個不受其影響。國家成立後第一步工作就即把其人民的利益與別處人民的利益分別界限。比方現今歐洲那幾個國家成立以後就把那種種表示於宗教、學問、法律與風俗的中世紀文化逐漸民族化了。國家的法律與行政都是在一定界限以內執行的，所以凡在同一個國家界限以內居住的人民久而久之就會發生一種同情心，使他們與那些在別國法律與行政統治下的人民分離。各國種種狀況的發展又是各別的，所以更使人民發生一種異同的觀念。末了，當各國交戰時候，人民爲了生死關係，往往不得不同力合作一致與別國同樣組織的人民抵抗，他們自己團結的精神也就因之而大增加了。

講到那第二種造成民族的勢力，就是國家在歷史上發生時候的社會狀況，我們必需要約略敘述最初時代的歷史。古代人民是以部落爲單位。各部落往往因人口增加，食料不夠，侵入別處地方，與別部落人民交戰或合併。歷史上各時代各種蠻族的名稱時時更變就是各部落合併後另改新名稱的證據。中國歷史上漢朝時候許多蠻族的名稱到了唐宋時候就沒有了，同時又發現新的蠻族名稱，這就可以見得古代各部落的地位是很不穩固的，舊的消滅，新的發現，是常有的事。可是古代人民的遷移與現今帝國主義國家的殖民政策是大不相同的。現代的殖民帝國佔據了一塊殖民地後，往往可以把原來的土人滅絕，自己做這地方的主人翁。從前匈奴人，蒙古人，土耳其人侵入別處國家，雖甚野蠻，但決沒有這樣的結果。那時候所有財產都是土地的出產品，所以戰勝者爲增加他們自己的利益起見，一定要保養那被征服區域的佃奴，使之耕種田地。還有被征服區域的年輕婦女也是極好的戰利品，但上帝却給了她們一種最好的報仇方法，使她們能於無形之中改變或同化那戰勝者的精神與血統。這就是新民族的起源。

從我們中國民族方面着想，我們可以說新疆西藏人與中國人成爲一個民族完全是因爲清

朝統治了二百多年時候，以法律與行政把這幾處地方的人民混合了，使他們有一種團結力的自覺心，這就是上述第一種造成民族的勢力。蒙古滿洲人與中國人成爲一個民族是靠上述第二種造成民族的勢力。我們在光復時候或光復以前無論怎樣仇恨滿洲人，現在滿洲人改了一個漢姓以後，我們就不覺得有什麼區別地方了。現在無論漢人或滿人都覺得同是中國人，同是屬於中國民族的一份子。

以上所述是民族成立的大概情形。民族主義國家的根基也就是這樣成立的民族。歐洲在中世紀的擾亂時代，社會上階級無論怎樣的複雜，人民却早已覺得他們是英國人，或法國人，或波蘭人。他們所想要的團結是民族的團結。所以他們就幫助國王，擴充其權力，把貴族教會與一切社會階級打倒，或者捧出一個勢力最大的貴族，打倒其他的小貴族。這種運動的結果就是產生現代的民族國家。

民族國家把社會上種種階級合併起來，組織一個強有力的政治團體，同時又擴充君權，一方面結合封建時代遺傳下來的勢力，把權力集中，行政統一；又一方面攻擊教會的權力，把政教分開。



內部衝突的亂源，就從此免除；鞏固的政治組織就從此成立。所以民族國家成立後第一個時期是君主專政的時期。民權運動還得要再等二百來年才發現。到了民智開通，工業革命後，各國人民才把君主神權說的學理基礎打破，實現民治主義。這是民族國家的第二個時期。

但在歐洲範圍以外，歐洲各民族國家在近幾百年來設立了許多殖民地，組織了殖民帝國，差不多把民族國家的民族基礎與地理基礎根本推翻。歐洲的政治家說：『十九世紀是民族主義時代，二十世紀是民族帝國主義時代。』所謂民族帝國主義就是以本國民族做基礎，把勢力擴充到世界上任何地方，用歐戰以前德國人說的話，『是在太陽底下搶一席之地。』

民族帝國是一種帝國主義的國家，其目的是用一種侵略的政策，把其勢力擴充出來，佔據其國界範圍以外的土地。可是這種帝國主義的觀念在幾千年前的歷史早已發現過無數次數，並且那種包括極廣大土地，極複雜人民的大帝國也屢次發現於東方與西方的古代歷史。古代的大帝國又叫做『世界帝國』，因為他們都有征服世界的雄心，想把他們所知道的區域都併吞在其國界範圍以內，種種地理上的界限，人種的不同，語言與宗教的不同，均不能為他們進行的障礙。現代

的民族帝國就是古代世界帝國觀念所遺傳下來的一種擴充國家勢力的方法，一種侵略別國的政策。

中國歷史上够得上稱爲大帝國的時期就是秦漢唐宋元明清這七個朝代。在秦以前，中國永未曾統一過，不能算是帝國。春秋戰國時代的列國大都祇能算是城市，不能算是國家，就是要稱爲國家，也祇能算是城市國家。以後戰爭了數百年才有秦始皇出來，統一中國，建立東亞第一次的大帝國。秦始皇在東方歷史上的地位如同亞歷山大在西方歷史上的地位，他們都是以統一世界，建立世界帝國爲目的。可是秦始皇死後，中國還有人能繼續維持那一統的中國，亞歷山大死後，他的帝國也就分崩瓦解。這是東西兩個最早帝國的不同地方。

古代歐洲最重要最完備並且最近於理想的世界帝國是羅馬帝國。羅馬的地位是居於意大利半島的中間，所以能集中其勢力，把其餘的民族，一個一個的征服，統一意大利以後，又把地中海附近一帶的民族統共合併起來，組織一個極大的大帝國，共有三千英里長，一千英里闊的土地，與一萬萬的人口。

羅馬滅亡以後，世界帝國的觀念還是繼續存在。歐洲中世紀的時代發現一個沙耳門帝國，與一個神聖羅馬帝國。十九世紀起頭時候又發現一個拿破崙，雄心勃勃，想征服歐洲各國，又把勢力推廣到歐洲範圍以外的地方，組織一個世界帝國。可是他却没有想到那民族主義在近代歐洲政治方面所有的絕大勢力，與所佔的重要地位。他的兵力無論怎樣雄厚，他總打不倒那團結力堅固的民族。他一失敗於西班牙，再失敗於英國，三失敗於俄羅斯，從此以後就不能有所振作了。

歐洲自從中世紀以來，那野心家的世界帝國夢想永未曾實現過，強有力的統一全歐的政治組織永未曾發生過，許多獨立小國家能長期的維持其地位，完全是靠民族主義的力量。但那現代的帝國主義者還是執迷不悟，還用了侵略政策壓制各處弱小民族，極力進行他們民族帝國的計畫。

帝國主義又變為現代世界政治中最重要問題，國際間的關係，各國的內政，差不多沒有不受其影響。現今世界上的民族帝國共有十個，就是英國，俄國，法國，美國，日本，意大利，葡萄牙，比利時，荷蘭與西班牙。

這十個民族國家所有的殖民地與保護國佔全地球面積的一半，比歐洲全洲面積大七倍。全世界六萬萬人口，計全體人類的三分之一，是直接在帝國主義國家治權的管理之下。此外，還有中國、波斯、土耳其、阿比西、阿富汗，與幾個南美國家，也曾受到帝國主義的毒，假使我們把這許多國都包括在內，那末，全世界三分之二的面積，與十萬萬人口，都受歐洲的、美國的、或日本的帝國主義的支配。

假使我們拿各帝國主義國家的土地或人口及其殖民地比較起來，我們就有以下的統計。英國每一個人民，無論男女或孩兒，各有十個黑的，棕色的，或黃的殖民地人民。法國每一畝地各有二十畝殖民地土地。意大利祇有其殖民地的六分之一大，葡萄牙二十三分之一大，比利時八十分之一大。西歐各國與其殖民地區域比較起來，祇等於巨大人物旁邊站的矮人而已。法蘭西共和國搶奪土地的功績勝過中世紀沙耳門皇帝的戰功。哥倫布所發現的新大陸土地還比不上現代民族帝國所征服的區域。大英帝國的區域比之羅馬帝國最盛時代還要大得多。一個英國人 Cecil Rhodes 所奪到的土地比之拿破崙所征服的還要大。

近世歐洲政治史祇可以算是民族帝國的侵略史。法國政治家屢次宣言，那殖民地的征服非但是應當的，並且從法國方面着想，又是急需的，自從第三次共和國成立以後，法國差不多已經得到了將近五百萬英方里的屬地。意大利的愛國志士總說殖民地的擴充是意大利的神聖職務，意大利近來雖沒有好機會，雖有種種的阻礙，但也搶到了將近一百萬英方里的土地。英國人更進一步，甚至於說管理世界上雜色人種是『白人的負擔』，凡是文明的民族決不敢放棄這種責任，所以在這五十年之內，大英帝國範圍之內又加入了四百萬英方里的土地，其他種種尙未正式併吞的保護國與勢力範圍區域還沒有計算在內。

德國在畢士麥當權時代，一心一意的注意內政，並沒有在非洲或亞洲設立殖民帝國；但到了後來，也就不得不投入世界政治的旋渦，惟因時間太晚了，祇搶到了非洲與東印度羣島中將近一百萬英方里的土地，把持了土耳其的亞細亞帝國，末了在一九一四年時候，更孤注一擲，激動全世界戰爭，其結果盡其所有輸給其他的民族帝國。奧匈是德國聯盟，也希望靠了德國的勢力，把持了巴耳幹半島。還有俄皇，既有了歐洲與西比利亞這樣大的區域，還不能滿意，將他的勢力侵入中亞，

波斯，滿洲與蒙古，更虎視眈眈，對於土耳其，西藏與阿富汗等處不肯放鬆。日本也就學了歐洲帝國主義的方法，搶奪了臺灣，高麗，滿洲的一部份，太平洋中的德國海島，更於歐戰期內，對於中國提出二十一條件，想把中國變做其保護國。從十九世紀中期起，直到現在，各大國除了美國以外，均用了全副精力，在海外各處設立極大的殖民地，逐漸從民族國家的地位走上民族帝國這條路；並且就是美國也不能免去這種潮流的影響，也在太平洋內與中美海岸方面奪到幾塊小小的土地。

同時還有許多小國家也同大國一樣的有帝國主義的行動。比利時在中非洲有絕大的產業。葡萄牙的殖民比戰前德皇的還大得多。西班牙有麻洛哥的一部份，與從前餘剩下來零碎殖民地。荷蘭有了東印度羣島的偉大帝國，與各強大的民族帝國並駕齊驅，希望從世界政治的把戲中，得到種種的彩品。

這是現今民族帝國的大概狀況。帝國主義的勢力已經影響到全世界的區域。有了帝國主義，那包含全世界各種各樣區域的大帝國才能產出；有了帝國主義，那與全世界有關係的外交也就發生。可是在最近的幾年，全世界似乎又發生一種反帝國主義的行動。歐戰的結果把那三個民族

最複雜的帝國，如俄德奧，根本解散，分出幾個較爲合於民族主義的國家。並且其他各被壓迫民族之間，又充滿了民族自決的反抗精神，在這最短時期之內已有可觀的成績。將來世界被壓迫的民族，抵抗力量充分養成時，便是帝國主義的末日了。

## 第四章 從集權的政府到分權的政府

在最初的時期，每一個政治社會中大概總有幾個長者或聰明睿智的人行使一切的政權。這班人或者是各家族或各部落的領袖，或者是因爲年長的關係，同時又有極高的智識或經驗，所以能得人民的信仰，有能力替他們執行一切的政權。到了後來，其中最年長的人，或最聰明的人，或最大族的領袖，或戰時最有功勞的人，就逐漸變成該羣人民的元首，執政者的首領。這就是古代君主政體的起源。

可是在最初時期，君主也祇是第一個貴族，其權力是與他的能力成一正比例。不過一個人在社會上佔了重要的地位以後，他是總想用盡種種方法，維持其固有的地位，或者更進一步擴充他的權力。同時他手底下那般親信的人員，也想把持他們的地位，推廣他們的勢力。其結果就發生那世襲的君主與世襲的貴族階級。君主的地位就變爲至尊無上的，無論他的能力是怎樣，他名義上



的權力是極大的，包括那時候所有的權力。就是有時候君主柔弱無能，變成一個傀儡，所有實權都到了貴族手裏，但那般貴族還是以君主的名義執行一切的政權。

從集權的專制君主政體到分權的立憲君主政體，還得要經過好幾百年歷史的變遷。君主的大權是一步一步縮小的，是一點一點分出來的，人民的權力是一點一滴爭到的。人民爲爭奪權力起見，就想盡種種方法限制君主的大權；爲保持那種已經爭到的權力起見，又不得不想盡種種方法，把政府的權力分開。等到分權制度成立後，才有學者研究那已成的事實，發表那分權的學說。例如孟德斯鳩的三權分立學說是根據於英國憲法歷史推論出來的，並不是憑空造出來的。

歷史上第一步的分權方法是代議制度的設立。代議制度是現代歐美政治制度的特點，是日耳曼民族分裂羅馬帝國後的出產品。羅馬滅亡後，歐洲新組織的國家大概有一種代表性質的機關，代表社會上各級人民，與國王共同商訂稅則，並備國王的諮詢。這種機關大概也祇代表當時社會上幾個重要階級。如果在一國之內，祇有大地主是社會中的重要份子，那末，祇有大地主階級能派出代表，組織會議，以備國王的諮詢。當歐洲中世紀時候，教會是社會上最大的勢力，無論在經濟，

或宗教，或社會方面，教會的勢力總是超出於別種人民之上，所以當時各國就不得不承認教會的重要地位，不得不特准教會派出代表，參與會議的權。到了後來，又因商務的發達，各國商民的財產也日漸增加了，他們的地位也日漸重要了，並且全國大部份的賦稅又是商民擔負的，於是商民階級也能派出代表，加入國王的諮詢機關。還有在少數國家，農民與小地主能在封建制度之下，維持他們的地位，不因大地主的威逼，完全失去他們一部份的勢力。凡有這樣情形的國家，農民與小地主也能舉出代表，參與國王諮詢機關的會議。這是現今立法性質的國會的起源。所以最初的代議制度是一種階級的代表制度，各代表均是由社會中各階級所舉出來的，以各階級的名義，與國王商議一切事務。

在歐洲各國國會之中，英國國會的歷史最久，勢力最大，確能稱爲「國會的老祖宗」。英國憲法發展的初期是在十一世紀末葉，當威廉征服英國時候（一〇六六年）就在這時期，英國已經有一個職權很大的「大議會」，其最初的會員祇是國王的幾個最有勢力的與最有錢的封臣，包括貴冑勳閥與祝宗祭司。到了十三世紀的末年，國內經濟狀況與社會情形就有很大的更變。因商務

的發達，城市也就發生了，城市的居民大概均以商務爲職業，他們的財產日漸增加，他們在社會上的地位也就日漸重要。政府爲時勢所迫，不得不承認市民的要求，允准他們派出代表，加入這『大議會』。當時他們的代表是由國王於每城之中召集兩個市民，再由每州之中召集兩個紳士。這就是英國國會的起源。

在國會初成立時期，其唯一的職務祇是代表全國人民，把國內種種實情，並人民對於政治方面的公意，代達於君王，使他能依據實在狀況與人民公意，執行其職務。但國王不一定依照國會所表示的意志，往往不顧人民代表的請願，任意爲所欲爲，所以在中世紀的初期，英國國會時常提出抗議，到了後來，國會更進一步，利用其財政上的大權，直接提出議案，要求國王公布。國王爲財政方面的困難情形所逼迫，就不得不默認國會這種舉動。從此以後，國會的地位就從請願的機關，一變而爲立法的機關。自從立法職權到了人民代表手裏以後，分權式政府的根基已經是確定了。

第二步的分權方法是立憲政府的設立。立憲政府的用意是要規定政府全部的組織與職權，使執政者依照確定的手續執行一切政權，使被治者的一切權利有確定的法律保障。因此，就有人

把各種政府分爲人治的與法治的兩種，並說立憲政府是法治的，不是人治的政府。可是「人治」與「法治」這兩個名詞在事實上是很不容易分開的。法律是人造的，是由人民產生的。法律沒有人解釋，沒有人執行，是死的，萬不能自動的發生結果。

沒有人執行的法治政府是一種死政府；沒有法律的人治政府在事實上是萬難存在的。所謂人治與法治也祇是比較的名詞。在法治的政府之下，被治者能夠預先知道執行政權的規則，知道怎樣是在法律軌道以內的，怎樣是出了法律軌道以外，又知道執政者走出了法律軌道以外有什麼救濟的方法。可是人民與政府間的關係是複雜萬分，一切法律的規則又是種類繁多，所以必須有精通法理正直無私的法官解釋明白，應用到隨時發生的各案件。所以法治的政府也就脫離不了人治的性質，但其所注重之點是法不是人。所謂人治政府也免不了有種種的規則，種種的法律，但其所注重者是人不是法，一切的所謂規則與法律均可由人隨意的解釋，武斷的應用。

所以法治政府與人治政府的區別祇是數量上的區別，不是質地上的區別。但這種數量上的區別是一種極重要的區別，因爲同時又包含有精神上的區別。立憲政府之所以稱爲法治政府，因

爲其所特別注重的是法律。但這種法律也不是自動的，也得要有法官解釋，也得要有官吏執行。因此，立憲政府還有一個重要的特點，就是那解釋法律的法官必須有一種獨立的精神，不受任何方面的干涉。現今各立憲政府的法官都有終身的任期，其薪俸也不能在任期以內由行政或立法兩方面任意減少。這就是保障司法獨立的辦法。

在從前集權的專制政府，其職務的範圍是很小，並且又大都祇從消極方面限制人民的舉動，使他們不做犯罪行爲而已。那時候的政府如果沒有什麼勞民傷財的舉動，同時還能維持社會的秩序，就算是一個盡職的政府。自從民主主義逐漸發達後，社會上一切情形也逐漸複雜，政府的職務也就不得不與之俱增，並且各項職務的性質也從消極的變成積極的，其目的是要利用政府的機關，維持社會的公道，提高人民的智識，並使各人民均能有平等的機會，與公平的相當待遇。現今各民主治國政府的職務不但在於秉公裁判民間的一切爭執，不但在於保障人民的生命財產，並且還得要謀社會上公共福利，使人民在消極方面不至於受一切社會的或經濟的壓迫，在積極方面能利用政府的一切設備，有自由發展他們本能的機會。這是一種極複雜極重大的職務。

現今各民治國政府的職務既已非常複雜，同時國家土地的區域又非常廣大，爲事務上的便利起見，爲保障人民權利防止政府專權起見，政府的職務就不得不有種種分配的方法。政府職務的分配是從兩方面入手辦理：第一，把國家的土地分作好幾個區域，在每區域之內，設立一個區域的或地方的政府，管理各該區域內的事務，在各該區域之上，又有一個中央政府管理全國的政治事務。第二，在中央或地方政府之中，又按照各種職務性質的不同，設立各種機關分管各種事務。

從政治區域方面着想，現今各民治國均採用三級制度：就是（一）中央政府，（二）邦政府或省政府，（三）地方政府。中央與各邦或各省的分權方法有兩種：第一種的方法是把中央與各邦政府兩方面職務的範圍均規定在憲法之內。中央與各邦政府是立於同等地位，各有各的職務，各不能侵犯各的權限。這一類的政府就叫做聯邦政府。現今美國，瑞士，德國，英屬的幾個自治殖民地如澳大利亞，坎拿大，與南非洲的政府均是聯邦式的政府。在聯邦政府之中，中央與各邦的分權方法又有三種：或者把中央與各邦兩方面的職權都列舉在憲法條文之內；或者祇把中央的職權列舉出來，而各邦的職權取概括主義；或者把各邦的職權列舉出來，而中央的職權取概括主義。

中央與各邦或各省第二種的分權方法是由憲法把政府一切的職權交給中央政府，再由中央政府把其職權分配於國內各級政治區域。這樣的政府叫做單一政府，如英國，法國，意大利，日本等。

中央與各邦或各省的分權既已決定，第二步就是各邦或各省與州縣的分權方法。在聯邦政府之中，國有國憲，邦有邦憲，中央與各邦的權限是規定在國憲之內的，各邦與州縣的權限也可以同樣的規定在邦憲之內。並且邦與各州縣也可以立於同等的地位，各有各的權限，各不受各的侵犯。所以聯邦政府另外還有一個名詞，叫做重疊政府，就表示這一類的政府不單是由各邦聯合起來組織的，在邦之下，也許還有別種自治的區域。在單一的政府制度之下，政府全部職權均在中央，各政治區域自治權的範圍均須由中央政府隨時以法律規定，以法律更改。政府職權怎樣分配於各級政治區域是完全由中央政府決定的。所以單一政府中的分權問題比較起來沒有像聯邦政府中那樣的複雜。

政府的職權非但分配於中央與各級的地方政府，並且在一級的政府之中，還得要照各項職

務的性質分配於各種機關。政府的職務既經這樣複雜，這種事萬難由一個機關全權執行。所以現今各國的通例均先把政府各項職務分成種類，然後再設立各種機關，各執行一種特別的職務。這樣的辦法非但可以使責任分明，得到分工制度的種種利益，並且還能使各機關互相箝制，互相監督，不致於發生專權的行爲，侵犯人民的權利。

大凡各種事務的分類，不是隨便胡亂分的；在分類之先，我們必須擇定一種原則，作爲分類的根據。歐美各民治國的特點就是法律：國家的組織是由法律規定的，國家的意志是由法律表示的，國家的行動須根據於法律，才能作爲有效。所以政府的組織與行動是一個法律問題，就是法律是怎樣制定的，怎樣執行的，怎樣應用與解釋的。根據於法律的原則，歐洲的政治學者把政府的職務分做三大種類：（一）制定法律權，（二）執行法律權，（三）應用或解釋法律權。這三種職權就叫做立法，行政與司法權。在組織一方面說起來，政府的機關可以分做三大部份，立法機關，行政機關與司法機關，其職務是制定，執行，應用或解釋法律。

這就是法國人孟德斯鳩的三權分立學說，在十八與十九世紀時候幾乎成爲歐美政治學者



的信條。歐美各國的憲法也幾乎沒有一國不受其極大的影響。可是這三權分立學說却是十八世紀君主政體之下的產物，其最大的目的是要限制政府的專權行爲，保護人民的權利。現在的政治狀況與那時候的情形却大不相同了，所以各國的政府雖在原則上還是採用三權分立的制度，但在事實上早已把孟德斯鳩原來的觀念改變了。

孟德斯鳩三權分立學說是從十八世紀時候英國政治制度中推論出來的，那時候英國的內閣制尙未成熟，國會還沒有發展到監督行政的地位，所以孟德斯鳩僅把國會看做制定法律的機關，把行政部看做執行法律的機關，不承認國會在制定法律之外，還有別種監督行政的作用，也不承認行政部除了執行法律之外，還有參與立法，決定政策，與別種不純粹的行政職務。並且現今各國政府職務的複雜也不是立法行政司法三部份所包括得了的。自從民治主義學說發達後，政府的權力已由君主，或少數人手裏轉移到多數人民手裏，多數國家的人民都有選舉官吏的權，還有幾個國家人民有罷免官吏的權，有提出或否決法律議案的權，這樣的職務都是確定的極重要的，但不能包括在那三權分立學說的範圍之內。

在政府本身的範圍以內，也發現幾種重要的職務，不能包括在三權的範圍以內。從前政府的事務較為簡單，凡有常識的人是都有能力辦理的。現今政府的職務複雜，一切事務非有專門技術的人員是不能辦理的，凡關於這項人員的選擇與任用均是很重要的職務。在從前時候，這樣人員或由人民選舉，或由政府委派，或由行政方面的附屬機關考試任用。但現在政府職務的增加，政府中人員比從前增加了不知好幾十倍，人民實在舉不勝舉，並且這般人員又得有相當的保障，才能把他們的職位看做一種終身職業，才能不加入政治的潮流，安心服務。所以選擇這般人員就變成政府的重要職務，非得由一個獨立的機關，採用考試的方法選擇不可，既經選定以後，又不得不給他們一種法定的保障。這一種考試職權確有不得不自成一種獨立的職權。還有一種監察的職權，從前是由立法機關附帶執行的，現在政府的職務加多，專靠空空洞洞的人民監督或人民代表監督是不夠的，所以也得要自成一種獨立的職權。

孫中山先生的民權主義也是一種分權的辦法，其目的是要補救三權分立學說的缺點，所以比歐美各國的制度分得格外精密，格外完備。中山先生把『國家的政治大權，分開成兩個：一個是

政權，要把這個大權完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權，便是民權；一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量治理全國事務，這個治權，便是政府權。」

中山先生的第二步辦法是把政權與治權再行分析開來，把歐美式的三權制擴充到五權，人民的選舉權擴充到四權。他說：『在人民一方面的大權是要有四個權：這四個權是選舉權，罷免權，創制權，複決權。在政府一方面的，是要有五個權。這五個權是行政權，立法權，司法權，考試權，監察權。用人民的四個權，來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。』

## 第五章 憲法

上章已經提及立憲政府的成立才使一國的政府從那種集權式的專制政府變爲分權式的民治政府。假使我們要明白立憲政府的性質，我們一定要先明白憲法的性質及其作用。簡單的說起來，憲法是一國的根本法律，規定政府的組織與職權，各級政府或一級政府中各機關的分權方法，人民與政府的關係等類的政治根本問題。分析起來，這個簡單的定義就包含有下列的幾種原則：

(一) 憲法總用種種方法限制政府的權力，無論這憲法是人民代表機關制定的，或是專制君主爲時勢所逼，不得不順從民意，自己願意頒布的。從政府執行職權方面着想，凡有憲法的國家，其政府總得要受到種種確定的限制。什麼事是政府能做的，什麼事是政府不能做的，都已明確宣言，正式規定；所以這樣說起來，憲法就變爲一切政治權力的源流。

(二) 憲法決定人民或人羣間的權利與義務；及人民或人羣與政府間的權利與義務。

(三) 憲法又決定人民之中，誰能有參與政治的權利，人民參政的範圍及其方法。在現今最民治國家，也不是個個人都有參與政治的權利；並且在較爲不民治的國家，大部份人民是沒有參政權的。所以關於此種問題，憲法中須明確規定。

(四) 憲法又規定政府官吏的選擇任用的根本方法。

(五) 憲法又往往詳細規定政府是怎樣組織的，各級政府或政府各機關各能執行怎樣的權力，各級政府或其各機關間又各有怎樣的關係。

(六) 憲法又是一國最高的根本法律。凡與憲法相反的一切行爲與動作都得作非法的，人民是不能承認的。

這就是立憲政府與專制政府的區別。立憲政府不一定是民治的政府，可是民治政府卻不能不有一種保障民權確定政權的憲法，沒有這樣的憲法，一個政府決不能稱爲民治的。

不但民治政府不能不有一種憲法，就是任何政府也都不能不有一種憲法。可是現今普通一

般人對於憲法這名詞還免不了有一種錯誤的觀念，以為祇有採用那立憲政體的國家才有憲法，以為憲法是立憲政府所專有的。所謂立憲政府是用法律來保護人民的自由權利，防止政府或別種人民的侵犯。但無怎樣的專制政府也有種種習慣與風俗，使專制君主的威權不能超過相當的限度以外，使人民的權利也能於無形之中得到多少習慣上保障。這種種習慣與風俗就是一國的憲法。所以無論那樣的國家總得有一種憲法。這種憲法也許是很不完備的，很幼稚的，可是其勢力確實等於現代那種成文的憲法，就是極專制的君主也不敢違背。所以從廣義一方面說起來，我們儘可以說，憲法的存在是國家最重要的一種要素，沒有憲法的政治團體不能稱為國家，祇能算是一個無政府狀況的團體而已。

這並不是說一個國家沒有一種正式公佈的成文憲法就不能算是國家。舉幾個最顯著的例，我們中國在這幾千年的歷史上永未曾有過現代歐美式的成文憲法，就從光復以來，中華民國已成立了十八來年，正式的憲法還未制定。法國現今的憲法是於一八七五年制定的，可是在一八七五年以前法國也已有了幾千年的歷史。並且有幾個學者還說就是現今的法國並沒有一種嚴格

的現代的所謂憲法。英國同樣的經過一個極長的沒有嚴格的所謂憲法時期。在一六六〇年英國王室復辟時期，有一個英國學者說那時候的英國憲法還未成立。可是我們如果把『憲法』這名詞從廣義方面着想，把所有的一切根深蒂固的風俗習慣原理原則都包括在內，那末，光復以前的中國，十七世紀時候的法國英國都至少有一種幼稚的憲法。

現今的所謂成文憲法祇是十八世紀以後的出產品。美洲殖民地自從宣佈獨立，與英國脫離關係以後，即在一七七六年至一七八九年制定了各邦憲法及聯邦憲法。法國即依照美國的例，於一七九一年的九月正式公佈其第一次的憲法。那時候德意志各邦也於一八一四年至一八二九年間大都制定了成文憲法。歐洲其他各國也都於十九世紀上半期制定了成文憲法，例如西班牙（一八一二年），挪威（一八一四年），丹麥與荷蘭（一八一五年），葡萄牙（一八二二年），比利時（一八三一年），意大利與瑞士（一八四八年），奧大利（一八六一年），瑞典（一八六六年）。這是一個極盛的制憲時期。總計在一八〇〇年至一八八〇年之間，歐洲各國各邦總共公佈了三百來種的成文憲法。到了十九世紀末了，歐洲除了英國，匈牙利及德意志各邦中一邦之外，其

他各國都有了一種成文憲法。

現今的美國聯邦憲法要算是各國成文憲法的老祖宗，有最久長的歷史，最穩固的地位。至於歐洲及其他各國的成文憲法不曉得經過無數次的大風波，舊的消滅，新的產生，是時常發現的事實。祇有美國現行的聯邦憲法除了幾條修改案之外，還是當初他們開國元勳所制定的。成文憲法確是美國對於政治學上的一種貢獻。這是因為當初美國決定採用的聯邦制也是一種新制度，非有一種明確的規定，非但人民不能懂得這制度的性質及其應用的方法，就是政府各部份及各機關也勢必至於不能明瞭各的職權範圍，其結果必至於發生種種的衝突。至於歐洲的舊國家，各有數百年或數千年的歷史，各有各的根深蒂固的風俗習慣，人民與政府都能依照一切舊例舊觀念執行他們政治上的職務。這許多風俗習慣，舊例舊觀念等也有很大的勢力，往往自國王起，無論何人都不敢不遵守，其效力差不多等於現今成文憲法中的一切規定，其唯一的區別就是一種是成文的，一種是不成文的。因此，我們就有不成文憲法這個名詞。

自從十八世紀末期起，因民治潮流的勢力，歐洲各國大都經過一次或一次以上的革命，推翻



那種舊式的君主政體，設立一種較爲合於民治制度的新式政體。因新政體的成立，他們也就不得不模仿美國的先例，各自制定一種新的成文憲法。就是在那幾個沒有經過革命的國家，或者因爲不成文憲法太不確定，各人因解釋的不同而發生種種的誤會與衝突，或者因爲舊制度太不合於新時代，君主自願改革政體，限制自己的權力，也往往順時勢的潮流，制定那新的成文憲法，確定政府的權力，與人民的權利。因此，現今歐美各國，除了英國之外，都有了成文的憲法。

這是成文憲法與不成文憲法的區別。可是這一種區別也祇是表面上的區別。成文憲法不一定完全成文的，不成文憲法也不必完全是成文的。所謂成文與不成文的區別，祇有程度上的不同，沒有性質上的差異。凡成文憲法經過長久時期之後，自然而然有種種不成文的條文，如法庭的解釋，與風俗習慣等類，逐漸加入其內。例如美國的成文憲法雖在形式上還沒有大更改之處，可是在實際上早已大改而特改，早已和當初制憲者所規定的用意完全不相同了。美國在一百多年前社會狀況極簡單時期所制定的憲法尙能適用於現今工商業最發達，社會情形最複雜的國家，全靠種種無形的改革，於成文憲法之中，加入不成文的份子。並且從經驗上着想，一個時期所制定

的憲法也祇能適用於當時的社會情形，萬不能是永遠適用的。社會狀況是時時刻刻更變的，憲法條文一經規定後是不經容易更改的。死版版的憲法條文是萬難永遠適用於時時更改的社會情形。所以凡是採用成文憲法的國家，必須時時以非正式的方法，隨時依照社會情形的更改，修改憲法。所以成文憲法中萬難免去那種不成文的份子。成文憲法年歲愈老，其中那不成文的份子也愈多。

同時那種不成文憲法中也免不了許多成文的規定。凡是風俗習慣固定以後，往往就記錄下來，規定爲法律，這是古今立法的趨向。在不成文的英國憲法中，我們可以找出很多成文的規定。如關於國王與上議院的職權，司法的權力，下議院的組織，選民的資格等類，均早已有成文的規定。英國憲法中成文的規定或是把重要的風俗習慣記錄下來，確定其解釋，以免人民方面因見解的不同而發生衝突；或是承認社會上的種種新需要，使政府的組織能應時勢的變遷，隨時改革。因有這樣柔性的憲法，所以英國到了現在，一方面還能維持其君主在形式上的尊嚴，又一方面卻能在實際上實行其民治的政治制度。

成文憲法與不成文憲法比較起來，現今的趨勢是偏向於成文憲法一方面。這是因為成文憲法有一種較為確實的根據。所以無論那一國在改革政體的時候，總是首先注意到憲法一方面。制定一種成文憲法，鞏固新政府的根基。這種成文憲法到了後來自然會加入不成文的份子，但在最初時期大概是完全成文的。

## 第六章 政府的組織

政府的事務往往也與人民其他的事業相類似；因為政府事務也是人民所執行的事務，其主要部份也就是決定什麼事是應當做的，什麼事是不應當做的，及怎樣把已經決定的事務實行出去而已。但政府究竟是範圍最廣泛內容最複雜的人羣團體，因此，我們就用了許多深奧的專門名詞來表示其重要職務及執行職務的機關。比方關於決定什麼事務是應當做的，什麼事務是不應當做的一切職務，就叫做立法；關於執行這項職務的政府機關就叫做立法部，立法院，國會議會或蘇維埃。又如關於執行立法方面已經決定的議決案，及政策就叫做行政；各種行政機關叫做內閣，行政部，行政院，委員會，法庭等類。

在從前集權的專制政府時期，所有一切立法與行政職務都在一個人手裏。一個專制皇帝同時是立法的人，又是行政的人，又是法官。他也許把一部份的職務委託其屬員辦理，但這一般人祇

是屬員而已，所有一切的職權都集中於專制君主一人身上。在這樣的狀況之下，立法與行政機關是不分的。我們已經從歷史上說明一個政府怎樣從集權的變為分權的。祇有到了分權式，政府成立以後，政府各項職權的界限才確實的分別出來。替國家決定政策的權首先劃分出來，有許多團體或個人都有參與這項職權的權利。但這一類團體或個人又非有一個正式的機關，實不能執行立法的職務。因此，在政治制度的發展史上，就發現一種正式的立法機關。行政的性質是與立法不同的，執行行政事務須決斷迅速，手續一致，運用靈敏，這都不是立法機關所能辦得到的，所以同時又有設立特別的行政機關的必要。

在古代希臘的城市國家，瑞士的小邦，因為土地區域甚小，人口又少，凡有參與立法大權的人民或團體都能於一定時期聚集在一處，共同執行立法的職權。這是叫做直接的立法制度。可是在現今土地廣大人口衆多的大國家，這樣的制度在事實上是萬難實行了。現今的辦法是把立法職務委託於由人民舉出來的大國代表，組織一個立法院，國會或議會等機關，在一定的時期與地點開正式會議，替人民執行這項職權。這類的政府叫做代議政府。差不多現今所有的政府都帶有代議政

府的性質。各國所有的立法事務都是由這類代議性質的立法機關執行的。可是各國立法機關的性質及其職權都不是一致的。有幾個國家的立法機關有無限制的立法職權，有幾個國家的立法機關的職權須受成文憲法或君王特權的種種限制。有時候，立法機關代表全國各級各種人民，有時候祇代表少數部份人民，其他大部份人民都沒有參與政治的權利。所以代議政府並不一定是民治式的政府。現今俄羅斯蘇維埃式的政府是一種代議式的政府，但決不是民治式的政府。

至於行政機關，一定有一種間接的或代表的性質，因為就是在人口最少數的極小國家，人民自己決不能親自執行無數極微細的每日例行事務。但行政機關行政人員與政府其他機關的關係方面，卻有種種困難的不易解決的問題。凡政府各機關如果不能像立法機關那樣對於那有政權的人民負責，這樣的政府就不能稱為完備的代議政府。假使立法機關是嚴格的代議式的，但行政機關或是對於國王負責的，或是一種獨立的官僚式的機關，或其任期是確定的，同時對於那有政權的民衆，卻完全獨立，不受任何直接或間接的節制，這樣的政府祇是一種不完備的代議性質的政府。如要使行政機關與立法機關同樣的有代議性質，各種各樣的方法曾經試驗過，最普通的

是使行政官吏由人民直接選舉，或由民選的高級官吏直接任命與罷免，或使整個的行政制度受立法機關的節制。

現今各國政府都有立法與行政兩種機關，執行政府的兩種主要職務，政府各機關的組織，我們還得要說明一下。

各國的立法機關，除國民政府的立法院之外，大概是人民代表的會議，其人數是從數十到數百不等，其職務是在首都於一定時期之內，召集會議，執行一切立法的事務。立法會議往往分為兩院，每院各代表各別的人民或人民團體。各院各自進行一切事務，但所有的議決案及法律，必須得到兩院同意後，方能發生效力。這兩院制的組織是發源於從前英國歷史上偶然的事實，並沒有什麼學理上的根據，因為當初代議制度初發生時候，英國社會上的階級制度還是很嚴格，所以不得不設立兩院，藉以容納各階級的代表。以後各國採用代議式的立法機關時候，大都是因為習慣上的關係，多數是模仿那英國式的兩院制的。但現今卻已有好幾個政府改用一院制的立法機關了，例如坎拿大聯邦政府幾個省政府，瑞士的幾個邦政府，奧大利共和國的幾個邦政府，以及歐戰後

幾個新政府如芬蘭、南斯拉夫與伊索尼亞。

大凡採用兩院制的立法機關，各院議員的數目，及其所代表的區域，任期的年限，大都是不相同的。大概下院的議員數目較多，任期較短，並且較為接近於民衆方面。上院的議員有時候是世襲的，就是在那幾個沒有世襲上議員的國家，他們也是以間接選舉方法產生出來的，其任期亦較長，有時候甚至於是終身的。在美國，上議員是由人民直接選舉的，但其任期是較長，並且他們所代表的區域是邦，亦較下議員所代表的區域大得多。美國上議院因有種種特權，所以其地位是較下議院為高為重要。但在其他各國，下議院的地位較上議院為重要，並且其勢力亦較大。

一國立法機關的地位及其性質都要看立法機關與政府其他各機關的關係而定的。在幾個少數國家，如俄羅斯、匈牙利、土耳其、與意大利，立法機關祇是行政機關的一種諮詢機關而已。行政機關把持了立法方面的職務，無論立法機關本身的意志何如，凡關於一切重要的事務，一定要服從行政機關方面的命令。在多數的國家，包括西歐各國，立法機關是政府中最主要的機關，並能監督行政與司法方面的一切事務。在美國及那幾個模仿美國政治制度的國家，立法、行政與司法三



種機關是立於平等的地位的。

現今各國行政機關的組織大都是包括下列的幾種：(一)行政首領，(二)各行政部及其附屬機關，(三)行政人員。除了瑞士與俄羅斯之外，各國的行政首領制度都採用一種單一制，就是把行政首領的職務委託於一人執行。他也許是一個世襲的君主，也許是一個選出來的總統，也許是一個得到國會多數議員信任的國務總理，也許是一個完全依靠軍事勢力的專政者。各行政部是行政組織方面的單位，各自執行行政方面一部份的職務，如財政、軍政、工商等類。行政人員就是那般無數的政府官吏及雇員，分散於各行政部及其附屬機關服務的。所有每天的例行事務都是他們執行的。

除了美國及那幾個模仿美國制度的國家，與上邊已經提及那幾個少數國家，如俄羅斯、意大利等類之外，行政機關必須依照立法機關的意志，執行其職務。在那種實行內閣制的國家，立法機關中多數政黨的首領就做了行政首領（即國務總理），黨內其他重要人物即把各行政部部长地位分配佔據。國務總理與各部部长組織一個內閣，共同負責執行行政方面一切的事務。他們

都是人民正式選舉出來的國會議員，祇因得到其他多數議員的贊助，才有能力組織內閣，所以他們是對於國會裏的多數黨負責的。失了國會內多數黨的贊助，他們就須辭去行政方面的職位。在瑞士，行政機關的組織是採用合議制的。立法機關舉出七人，組織一個行政會議，執行一切行政事務。在美國，行政與立法兩機關是完全分立，各不能干涉各的職權範圍以內的事務。

除了立法與行政機關之外，還有一種司法機關。司法機關的職務就是決定那法律所規定的種種權利與義務。司法機關的組織與行政或立法機關的組織完全不同。現今各國的行政大權大都是在一個行政首領的手裏，立法職權是在許多人所組織的國會裏邊。但司法職權既不在一個人手裏，又不在多數人所組織的機關，卻在好幾個法官手裏。各法官有時候單獨組織一個法庭，有時候幾個人合組一個法庭，審判各種訴訟案件。現今各國法庭的組織總有一種方尖塔的形式：在下面，有數目很多的初級法庭，照各處人口的多寡與事務的繁簡，分佈於全國；在頂上，有一個全國的最高法庭，處理各種由下級法庭上控來的案件。各國法庭非但分做各種等級，並且每一級法庭又按照所審判的案件的性質，分爲兩大部份。一方面有民事法庭，專處理民事方面的案件，又一方

面有刑事法庭，專處理刑事方面的案件。但有幾國的下級法庭不分民庭與刑庭，處理所有一切細微的民刑案件。歐洲大陸各國還有一種法庭，叫做行政法庭，專管一切涉及政府官吏的案件。

司法機關與立法及行政機關的關係是非常複雜。司法獨立早已看作自由政府所必不可缺少的一種要素。所謂司法獨立也就是法庭在執行職務，即審判案件時候，任何的政府機關都不能干涉；法庭的判決案不能被任何的政府機關推翻。現今各國的法官大都是由行政機關或由行政機關得到立法機關的同意而任命的。法庭的組織及其職權的範圍，法官薪水大都是由立法機關規定的。爲保障司法獨立起見，各國往往規定法官是終身官，就是各法官被任命以後，除非受了彈劾，永遠不能受免職的處分；法官的薪水也不能在任期以內減少。保障法官的位置與薪水就是保障司法方面的獨立。

各國行政、立法與司法機關間的關係各自不同，因此，就發現各種各樣形式的政府組織。其中最主要的種類就是英國式的內閣制，美國式的總統制，瑞士式的委員會制，與俄羅斯式蘇維埃制。這種種的政治制度都是根據於各該國行政立法與司法機關配合的方法不同而產生出來的。我

們在下面幾章就把這種現代的主要政治制度解釋明白。

第六章 政府的組織

## 第七章 英國式的內閣制

英國式的內閣制是好幾百年政治發展的出產品。英國自從一六八八年的革命後，國王的特權就受到了確定的與永久的限制，國會的勢力就得從此推廣出來。到了十八世紀的初期，內閣制的形式似乎是已經可以看得出幾些，可是同時還得要經過百餘年的時期，這內閣制的政體才把其大部份的特點表現出來。在法國革命時代，各種各樣的政治制度大都均已經試驗，但經過這次試驗的結果，我們更可以看出那時候的趨勢是完全偏向於內閣制一方面的。拿破崙第三於一八七一年推翻後，法國第三次共和國即根據於內閣制的政體，組織其新政府。法國式的與英國式的內閣制雖有種種不相同之處，但法國直到現今，還始終保持其內閣式的政體。

到了十九世紀末了，意大利，西班牙，葡萄牙，荷蘭，比利時，瑞典與挪威也均已採用內閣制的政體。在一九一四年歐戰發生時候，歐洲除了德國，奧匈，俄國，土耳其，瑞士，及巴耳幹半島諸國之外，其

他各國都有內閣制的政府。俄羅斯革命與德奧失敗的結果是許多新國家的設立，與新憲法的成立。當時最顯著的一個特點就是歐洲自從一九一七年後所成立的新憲法，除了俄羅斯、匈牙利與土耳其三國之外，均採用一種與內閣制類似的政府制度。所以我們可以把下列各國都加入在那種採用內閣制的國家中，即德國、波蘭、芬蘭、伊索尼亞、臘忒維埃、立索尼亞、奧國、南斯拉夫、與捷克。

這是英國式的內閣制散佈於歐洲大陸的略史。我們現在可以把這制度的特點說明。內閣制的主要特點就是立法機關的權力超過於政府其他各機關，同時立法與行政兩機關是由內閣聯合起來，成爲一種有機體式的結合。內閣閣員的地位是雙重的，一方面是立法機關中的首領，另一方面是行政機關的主要人物。國家的最高權力是集中於國會，即立法機關，並由國會採擇任何方法執行。在英國，國會的權力是至尊無上的，能隨意修改憲法，能對於任何事務制定任何的法律，並能無限制的設立或取消政府任何的機關。歐洲大陸那幾個採用內閣制的國家都有成文憲法，所以立法機關的權力須受憲法條文上的種種限制，可是立法機關在政府各機關中的地位，還是最高的。

除了二三個小國之外，在內閣制下的立法機關都是兩院制的，但兩院的權力與地位是極不平等的。上院變為極不重要，所有實權完全在下院。在聯邦制的國家，上院祇作為各邦的代表機關，在單一制的國家，上院的存在能使社會上較為守舊份子與貴族階級有一個各別的代表機關而已。下院是代表民衆的，所以能夠對於人民負責，處理政府的一切事務。

內閣制中最重要的一個機關就是內閣。內閣是少數幾個人組織的，他們是從國會內多數黨的黨魁中選擇出來的。在國會以內，他們就是一個指導委員會，所有的重要政策及議決案都由他們提出，通過國會。在國會以外，他們又是各主要行政部的部長，因此，他們就能執行行政方面的一切事務。內閣的主席是國會內多數黨的首領，叫做國務總理。在名義上，他是由國王或總統任命的，但在事實上，祇因他是下院多數黨所承認的首領，所以能得到這個地位。其他的閣員都是國務總理選定的。

國務總理及閣員如能得到下院多數黨員的信任，就能繼續做行政各部的部長，同時又是國會內多數黨的首領。所以在事實上，他們就是政府。但他們的地位並不是永遠穩固的，祇要國會對

於內閣有不信任的表示，內閣就須全體辭職，另由別黨首領出來組織新內閣。但在英國，內閣能在這種狀況之下解散國會，使人民重行選舉新國會。假使選舉的結果，他們的黨員在國會內又佔多數，他們就能繼續做下去，否則必須立即辭職。

凡內閣制的政府都有一個名義上的行政首領，或叫做國王，或叫做總統。但無論是國王或總統，其職位祇是有名無實的事實上的行政首領是國務總理，或者說得較為確切一些，是內閣。一切政策是由內閣提出，並且在內閣的指導之下，由國會討論與決定；再由內閣指導那般永久的事務官執行出去。

內閣制國家的各級法庭是對於行政與立法機關獨立的。法官的任命權在名義上是在國王或總統手裏，但事實上各法官是由國務總理或內閣中的一個閣員選擇委派的。法官的任期大都是終身的，所以政治上的變更往往與法官不發生任何的影響。法庭不能宣告其他政府機關的命令或行爲爲不合於憲法條文，因之不能發生效力。法庭的主要職務是審判私人方面的各項爭執，但執行這種職務時候，不受行政或立法機關的干涉。



內閣制的政府完全是政黨政府。當權這一黨就是當時的政府。一黨在國會內佔了多數議席後，就能操縱政府的立法與行政機關，並能因之而無限制的實行其政策。在兩黨制的國家，如歐戰以前英國，內閣閣員都是一個多數黨的黨魁，假使他們能夠得到國會與國民的信任，他們就能繼續在位，指導政府的行政與立法事務。那一個少數黨祇處於反對的地位，繼續不斷批評多數黨的政策，時時刻刻想戰勝他們，推翻他們的政府。所以國會就變為政黨戰爭的大戰場，所有一切重要問題都由負責的政黨領袖在國會內當做政爭的工具，並且又非爭到勝負決定不止。但在三黨或三黨以上的國家，如歐洲大陸各國及現今的英國，內閣制很不容易產生那負責的政黨政府。因為在這種狀況之下，沒有一黨能在國會內佔到多數議席，一個內閣就須由兩黨或兩黨以上的人物合併組織起來。這樣的內閣，既無根本相同的政見或主義，自然是不穩固的，隨時可以倒的。

內閣制本來是兩黨制的英國的出產品。以後散佈到歐洲大陸各國，因為那邊的政黨情形與英國完全不同，內閣制的本身早已有多少的更改。尤其是在新近制定的新憲法中，更改那英國式的內閣制之處更多了。這類的更改大都是關於行政與立法機關的關係方面。例如在捷克，總統就

有了極大職權，他能否決國會的議決案，解散國會，提出議案使國會討論，任命與罷免內閣閣員，任命很多種類的行政官吏，又有特赦權，又是陸軍大元帥，又能召集內閣會議，出席並做內閣會議的主席。但同時憲法上又規定內閣須對於國會下院負責，如不得下院的信任，須立即辭職。依照德國的新憲法，總統的特權雖沒有像捷克的那樣大，但也已有很大的勢力了。他是沒有否決權，但他能把國會的議決案交人民投票複決。凡國會兩院對於一種議案不能同意時，總統亦把原案交人民複決。總統又有解散下院的權，並且在內亂外患危急的時期，總統就有種種特別的大權。

政治制度本來是沒有固定的永久的性質。凡各種制度都是因時因地而逐漸產生出來的。社會情形更改了，制度的本身也得改換面目，方能適用。英國當內閣制度產生時期，那時候並沒有人預先擬定計劃，規定內閣制非如此如此不可。並且當時也決沒有人能料到有這一種所謂內閣制的政體發現。可是這所謂內閣制却依照當時英國的國情，順了當時時代的潮流，於不知不覺之中逐漸變化出來。以後直等到這制度完全成形了，學者們才注意到這樣一種制度，才去討論其特點，才去研究其利弊。我們此刻雖不能確定那內閣制本身方面的種種新更改是否是新制度發生的

預兆，但我們却不能不抱定一種進化的態度，希望那種適合於現代潮流現代狀況的新制度逐漸變化出來，如同當初那英國式的內閣制的產生一樣。

## 第八章 美國式的總統制

美國式總統制的特點是行政與立法兩機關完全分開，各有各的憲法上所規定的職權範圍，在其職權範圍以內執行職務，不受任何機關的干涉。這完全是一種分權的政府。美國要算是現代第一個國家實行這樣嚴格的分權制度，可是這制度所根據的學理上的原則却有很長期的歷史。古代亞里士多德及其他政治哲學家早已主張政府的職務應當分爲立法，行政與司法三種，政府的組織應當根據於這三種職務，劃分三個大機關。但他們的主張在古代的政府組織方面並沒有發生多大影響。以後到了英國清教徒革命時候，這三權分立的觀念又變爲實際政治方面的一個主要爭點。十八世紀與十九世紀是三權分立學說最盛行時期。英國的洛克，法國的孟德斯鳩都是極力主張實行這學說的政治哲學家；他們的著作最爲革命時代美國與法國革命領袖所崇拜。

當時美國所以採用這分權制度，也有種種重要的歷史上的背景。在殖民地時代，各殖民地總

督的特權是很大的，包括範圍極廣的行政權，立法權，與司法權，但美洲殖民地人民對於這種集權式制度的經驗確是很不好的。他們總覺得總督大權在手，爲所欲爲，與人民的自由權大有妨害。全部美洲殖民地歷史差不多就是殖民地人民代表與總督爭權的歷史，衝突的歷史。在獨立戰爭時期，美國人就有一種普遍的特別心理，總以爲立法，行政，司法三權由一個機關執行，自由政府是絕對不可能的。一七八七年制憲會議的人物非但想設立一種自由政府，並且又想計劃一種政府組織，能調和並平衡當時種種各不相同的社會階級。他們回想到殖民地時期各總督的專權，又想到革命時期及革命以後立法機關的無能與不穩固，他們更覺得解決當時的問題，實非採用洛克與孟德斯鳩的三權分立學說不可。可是這一種美國式的政治制度，除了南美洲有幾個國家模仿採用外，其他各處都沒有採用。

三權分立學說是美國式政治制度的根基。依照孟德斯鳩，政府權力可以分爲三種：卽立法權，行政權與司法權。假使一個人或一個機關同時執行兩權或三權，那人民就不能有自由權了。因爲一個人或一羣人同時是制定法律者，又是執行法律者，又是解釋法律者，人民決沒有方法可以阻

止這樣的人或人羣不任心所欲，爲所欲爲，專以壓迫民衆爲目的。但假使這三種職務都分開了，每一種職務由各別的人或人羣執行，那末，沒有一個人或一羣人能有實權侵犯人民權利，並且執行這三種職務的人或人羣亦萬難聯合起來，一致侵犯人民權利。並且社會無論那一個階級亦不能同時把持這三個機關，利用政府的勢力，壓迫其他階級或人羣。因此，依照孟德斯鳩的結論，一個政府一定要有三種各別的立於同等地位的機關，就是立法，行政與司法機關；立法機關執行所有的立法職務，行政機關執行所有的行政職務，司法機關執行所有的司法職務；任何人或人羣同時不能執行一種以上的職務。

三權分立學說的種種缺點早已經學者們詳細討論過。政府是整個的，決不能分爲三個各自獨立的部份，各不相謀，各自執行其範圍以內的事務。美國制憲者也早就看出這種缺點，所以他們在憲法中祇把政府職權分配於三個各別的機關，同時又使各機關互相箝制，互相平衡。所以美國式的政治制度又叫做「箝制與平衡」的制度。在美國式的政治制度中，每一個機關執行其範圍以內的職務須受別個機關的箝制，同時又能箝制其他機關，其結果務使各方面得到一種平衡。例

如立法機關的立法大權受行政與司法兩方面的箝制，因為總統對於議決的法律案有否決權，法庭又能宣告法律條文為不合憲法，不能發生效力。行政機關受立法與司法兩方面的箝制，因為總統的任命權須得到上院的同意，法庭有命令行政機關的大權。司法機關受立法與行政兩方面的箝制，因為法庭的組織等類是法律所規定的，法官是由總統徵求了上院同意而任命的。這種辦法的結果是使政府各機關各有權力節制其他兩個機關，同時又為其他機關所節制。各機關是獨立的，同時又互相依賴的；立於同等地位的，同時又互相關連的；各有各的專職，同時又各能干與各的事務。這是一種最複雜的制度，無怪除南北兩美洲以外，沒有其他國家採用。

在美國式的政府制度之下，立法機關的地位是很不容易說明。除了憲法上的限制之外，立法機關有執行一切立法職務的大權。但因美國憲法採用了三權分立的原則，立法機關是不能執行那種涉及行政與司法性質的職權。從表面上看起來，立法行政與司法三種職務好像是容易分得清楚，可是在事實上，這三種職務的界限是很難劃分的。有許多職務可以說是介於立法與司法職權之間，或介於立法與行政職權之間，究竟是由那一個機關執行，誰也不能決定，因此，立法行政

與司法機關往往因職權不能確定而引起種種的糾紛。凡立法機關執行一種職務時候往往不能確知究竟可以執行到什麼樣的程度。比方美國的立法機關可以審查行政方面及其他的事務，審查事務却不能不召集證人強迫他們證明一切的事實，可是這樣的職權就介於立法與司法職務之間，假使所審查的事務是很有爭執，那末，立法機關執行這樣的職權就得要受各方面的批評與攻擊。

不但如此而已，立法機關非但不能執行那種屬於政府其他機關的職權，並且同時又不得把立法職權委託於其他非立法性質的機關。總而言之，立法機關的地位是一個很複雜的憲法問題，與那內閣制中立法機關的地位完全不同的。在英國式的內閣制，立法機關是政府中地位最高的機關，其職權是無限制的，凡關於立法機關所執行的一切職權，全國誰也不能提出立法機關究竟是否有這一項權力或那一項權力的問題。但在美國式的政府，立法機關的職權範圍是很狹很小的，立法機關祇能在憲法上所規定的狹小範圍以內行使職權，假使超過了這個範圍，其行動就作為無效。這是英國式的與美國式的政府的一種主要的區別。



美國的行政機關也與英國式政府有極重大的區別。在美國，行政機關的地位是獨立的，其權力是比較任何那種政府的行政機關都大。所以美國式的政府普通就叫做總統制。可是這個名稱祇是一個很方便的名稱，並不十分確切。因為既叫了總統制，好像總統的地位是至尊無上的，如同內閣制中的內閣一樣。但事實上並不如此，在總統制的政府，行政機關祇與其他機關立於同等的地位而已。行政機關的職權也同立法機關一樣，受憲法上的種種限制，祇能執行憲法上明文所規定的幾種，或那幾種包括在明文條文之內。有幾種不屬於行政性質的職權，如否決權，特赦權，也是行政機關執行的。除了這種特別由憲法規定的職權之外，行政機關是不能執行那種立法或司法性質的職務。因行政立法司法職務界限的不易劃清，行政機關也同立法機關一樣，時常與其他機關發生憲法上的權限的問題。

在美國式的政府，行政機關的首領（事實上的首領）是總統。他是由人民選舉出來的，所以對於立法機關是獨立的。他的任期是確定為四年。立法機關除了因總統犯案情重大的刑事而提出彈劾之外，沒有其他方法可以縮短他的任期。在政治上，這樣的行政首領對於立法機關是絕對

不負責任的，各行政部部长是總統得了上院的同意而任命的，並且總統對於行政部長的權力又是很大的。各行政部的組織是由立法機關以法律規定的。美國的立法機關有一種很壞的習慣，爲限制行政方面的自由行動的範圍起見，往往把各行政部及其附屬機關的職權規定得極詳細極完備，其結果是造成一種極硬性的行政制度，不能因時勢狀況的變更而隨時更改一切行政方法。行政上的效率也就因之減少。

美國式的與英國式的政府第三種區別是在司法一方面。祇有在美國式的政府，司法機關可以算是一種獨立的機關，司法職務是與行政立法職務分開，委託於一個與行政部立法部沒有關係的機關執行。凡做了法官的人物同時不得兼充行政或立法方面的職權。法庭不能執行行政或立法的職權，但司法職權也不得由行政或立法機關執行。法庭的職務是解釋法律，並把法律條文應用到各訴訟案件方面。司法機關既是獨立的，與政府其他機關立於同等地位的，法庭可以自由判決各案件，行政或立法機關都沒有方法可以利用法庭，或影響其判決。法庭有最後的判決權，凡法庭判定了一種法律條文的意義，這條法律祇能有這一種意義，全國沒有一個機關可以出來否

認的。所以凡關於政府各機關間職權方面的爭執，都是由法庭以公正人的資格判決一切；法庭非但判斷行政與立法機關間的爭執，並且又判斷司法機關本身與其他機關間一切爭論的問題。

關於應用法律條文到那種涉及私人權利案件時候，如果法庭的意思以為這種法律是違背憲法的，法官就能宣告此法律為無效，拒絕執行。並且凡關於私人權利的法律，除了法庭之外，並沒有別種執行的機關，法庭又是獨立的，與行政立法地位同等的機關，所以政府其他機關在事實上祇有承認那法庭對於憲法問題的一切判決案。其唯一的辦法祇有由行政機關拒絕執行法庭的判決，由行政與立法機關連合起來，更改法庭的組織，更換法庭的法官。但這種辦法的結果勢必至推翻美國式的政府，或者甚至於立憲政府也根本推翻了。所以法庭在解釋憲法條文時候，其所佔居的地位是非常優勝。法庭推翻那種種不合於憲法條文的法律的特權早已為全國所承認。司法機關的至尊無上地位是美國式政府的一種特點。

美國式政府中的政黨又與英國式政府絕對不同。當初美國制憲者所以採用這樣的政府制度，雖原因甚多複雜，但其中有一種原因却是很顯明的，這就是因為他們覺得在這樣的複雜制度

之下，政黨政府是不可能的了。在他們的眼光中看起來，一個政黨決不能同時把持政府中三個或二個機關的權力。可是以後的歷史已經證明他們觀念的錯誤；並且還有幾個學者們說，假使制憲者的目的達到了，恐怕美國憲法也決不能維持到現在時候。但無論何如，美國式的政府確實使政黨政府不能像在內閣式政府中那樣容易發生，並且又使政黨制度另從別種路程，另用別的方法發展。在美國式的政府，假使一個政黨想把持政府全部的權力，一定要想法使其黨員在行政與立法機關中同時佔到主要的地位，有時候還得要佔到司法機關中的地位。各機關是各自獨立的，各機關人員又用各別的方法選舉出來的，所以一個政黨祇在立法機關中佔到多數議席，是決不能操縱政權的。爲達到這個目的起見，各政黨一定要在普通政府機關之外，另外設立與維持一種極複雜的永久的政黨組織。

還有一個區別，政黨的政爭，並不像在內閣制的政府，集中於立法機關，政府所有的三個機關都是各政黨戰爭的區域。政黨領袖是分配於行政與立法兩個機關；並且就是行政首領與立法機關多數議員都是一個政黨的黨員，他們也往往免不了有種種爭執，爭奪那決定政黨政策的大權。

假使行政首領是甲黨的領袖，立法機關的多數議員又是工黨的主要人物，那末，所謂歐洲式的政黨政府就變爲不可能的事實；因爲在這種狀況之下，各黨祇有阻止別黨執行政策的能力，決不能獨斷獨行，實行其向來所抱定的主義與政策。所謂政爭變爲一種不能解決的糾紛，各項問題亦永無解決的希望，各種主義亦都被加入政爭的個人所遮蓋住了。

這是美國式政府的種種特點，也就是美國式的與英國式的政府的區別。

## 第九章 瑞士式的委員會制

瑞士式政府制度的特點是一種合議制的行政組織，及行政與立法兩個機關的種種特別關係。全世界各國政府大概都有一個行政首領，或叫做總統，或叫做國王，或國務總理，但瑞士政府却沒有等於這樣職位的行政官吏。瑞士政府的最高行政職權是委託於一個行政委員會，會員七人，由立法機關兩院開了聯席會議舉出來的。凡新國會舉出來以後，其第一次的重要事務就是選舉聯邦行政委員會。委員會的任期是三年，但國會下院如於三年期限以內被解散了，行政委員會的任期也就終止，由下屆新國會開會後再行選舉新委員。依照憲法所規定，行政委員不必由國會從兩院議員中選擇出來的，但在事實上，行政委員往往是兩院議員充任的。議員被選為行政委員後，其議員本職立即取消，再由人民重行選舉新議員，補充其缺額。凡被選為行政委員後，祇要願意繼續做下去，國會往往繼續把他們選舉出來充任下去。行政委員職位的永久也是瑞士政府的特點，是歐

洲其他各國所沒有的。

立法機關的兩院於每年選舉行政委員會中一個委員做該會的主席。被舉出來的一位委員就有瑞士聯邦總統的名稱，但除了做委員會的主席之外，他並沒有爲其他委員所沒有的職權。他祇是名義上的一個政府首領，執行一切不重要的與禮式的事務。立法機關於選舉總統時候，同時又以同樣的方法舉出一個副總統。在他的任期以內，副總統唯一的職務就是當總統不在或不能做事時候，代行其職務。凡是這一年做副總統的委員，下一年一定升做總統，這一層雖不是憲法所規定的，但也是一種習慣。依照憲法，總統與副總統都不能繼續連任，可是隔開一年，却又能充任。

瑞士行政委員會的職務很複雜，並且其地位又是很特別的，可以算是世界各國政治制度中一種獨一無二的制度。我們先討論其職務。行政委員會的職務並不是都帶有行政性質的，同時又有立法與司法兩方面的職務。這是因爲瑞士政府不像美國政府那樣，以三權分立原則爲政府組織的基礎，所以政府各機關所執行的職務並沒有依照其性質而嚴格的劃分。行政委員會的普通職務與別國內閣的職務很有許多相像的地方，因爲行政委員也可以算是瑞士國會中的一個委

員會，完全受國會的節制，同時又得服從那兩院所通過的一切議決案。假使各委員對於這種種議決案有不滿意或不贊同之處，他們却不像英國或法國內閣閣員那樣辭職了事，他們往往取消自己的意志，還是毫無成見的服從立法機關的意志。但在事實上，行政委員會因立法機關的命令忽而改變其意志的事是很少發現的。因為各行政委員都是閱歷很深的政客，他們在立法機關的經驗是很深的，他們明瞭各議員們的心理與態度，所以很容易對付這一個權力較大的國會。並且他們又是政黨領袖，對於國會兩院中本黨的議員，又有相當的勢力。因此，行政委員會雖則一定要服從立法機關的意志，但在事實上，行政委員反而往往有領導立法機關的勢力。領袖人物是各立法機關所少不了的要素，在瑞士，行政委員就是國會兩院的領袖人物。

照憲法所規定，行政委員會是聯邦政府中最高的管理與行政機關。從這樣籠統的憲法條文推想出來，這委員會應當有的行政裁判權，也許較之在實際方面所有的大得多。並且凡各種沒有在憲法上或法律上所規定的行政權力，也完全可以由行政委員會執行。除了那種種籠統的行政權之外，瑞士憲法還列舉各種委託於這委員的行政職權。凡關於這種種事務的全部份，行政委



員會須對於立法機關負完全責任，並須把各種事務的詳細情形報告於立法機關。同時行政委員會又有極重要的立法職務。各委員在立法機關兩院有發言權，但沒有投票權；他們對於所討論的事務，又有提出動議的權。最重要的一層，他們還有提出議案的權，並且在實際上，大部份重要的立法案，包括預算案，都是行政委員會擬定的，但沒有否決權。末了，行政委員會又是瑞士的行政法院，審判一切涉及行政官吏的案件。

總結以上所述，我們就可以看出瑞士行政委員會的地位及其與立法機關的關係。各委員是由立法機關選舉出來，但被選以後，就得與立法機關脫離關係。行政委員會決不是那種英國式的內閣，因為各委員不是屬於一個政黨，也不是屬於幾個政黨的聯合團體。他們既沒有一定的政見，也不是專做政黨的工作的。但他們也不是超然派的人物，他們各有黨的關係，並且又是各政黨中的活動份子。他們對於各項問題時時公開表示各不相同的政見。他們不必因政見不同而辭職，就是立法機關多數議員有不信任的表示，他們也不必辭職。這是與那內閣制政府的情形絕對相反的。行政委員會又與那美國式的制度根本不同的，因為其地位不是與立法機關平等的。各委員雖

不對於立法機關負責，但必須處處服從其意志與命令。他們既沒有否決權，又沒有獨立的命令權。他們祇是代表人民的立法機關的公僕而已。

行政委員會確是瑞士政治制度中最顯著的一個優點。這是一種合議制的行政組織，但那單一制組織的優點也差不多都包括在內了。這種制度能使瑞士不願黨派的區別，把所有最能幹的政治家都集合在行政委員會內，為國家服務。各行政委員可以不必因其所隸屬的政黨失敗而退出政治生活。在英國，法國與美國政治制度之下，全國最能幹的政治家也許因政黨的關係而不能得到政權。還有一層，瑞士制度能使行政政策方面，比之任何那一國，更有永久性。在英國與法國，行政事務官可以不因政治潮流而更換，因之政策方面的永久性能藉以維持。但在瑞士，就是行政部部長也受習慣的保障，不輕易更換。可是從壞的方面着想，這種制度却有把行政人員官僚化的危險。假使行政機關各官吏的地位，自最高級者至最低級者，都有確實的保障，他們就往往容易趨向於守舊一方面，一切事務都依照向例的辦法辦理。但瑞士却沒有發生這種情形。瑞士的行政制度確能把『永久』與『進步』這兩種原則合併起來，不過別國如果模仿這樣的制度，恐怕未必能

有這樣的結果。

關於瑞士的立法與司法機關，我們還得簡單的說幾句。立法機關是聯邦式的兩院制，上院代表各邦，下院代表全國人民。聯邦政府的立法權範圍比較的很廣大，可是各項法律制定以後，即由各邦政府在各該邦內執行，行政委員會的職務祇督察各邦官吏執行聯邦法律。立法機關却不是一个權力無限制的機關，像英國的國會那樣。因為瑞士是一個聯邦制的政府，所以聯邦立法機關祇能執行那憲法上所列舉的幾項，其餘一部分是歸各邦立法機關執行的。並且聯邦立法機關就是執行其憲法範圍以內的立法權，其所制定的立法議案也許可以經人民直接投票表決否認的。這是一種極大的限制。

聯邦政府的司法機關是很簡單的，因為瑞士祇有一種聯邦法庭，其法官共二十四人，是由立法機關選舉出來的，任期六年。依照習慣，各法官也是往往繼續被選連任的。瑞士大部份的民刑訴訟案件大都是在各邦法庭判決的，聯邦法庭的事務是比較很少的。聯邦法庭可以把那種種不合聯邦憲法條文的各邦法律，宣告為無效，但不能宣告聯邦法律為不合於憲法。並且憲法上又有明

確規定，「法庭須執行聯邦立法機關所制定的一切法律。」所以瑞士法庭是不能像美國法庭那樣有至尊無上的司法裁判權。

瑞士政治的普通狀況也與美國及歐洲其他各國有大不相同之處。瑞士各處人民的種族，語言，宗教，與經濟利益都是各不相同，並且他們還有歷史上遺傳下來種種各不相容之處。所以從表面上看起來，瑞士一定是一個政黨最多的政爭最激烈的國家。可是在事實上，瑞士政黨的數目較之其隣近各國無論那一國都少，一共祇有四個政黨。並且政黨的政治生活又是無聲無臭，無營謀傾軋的事情。瑞士人民的熱忱愛國心實不能容納那種各國普通所有的自私自利的黨派的政見。人民是熱心於公共事務的，每次投票選舉時候，到場投票的人比較任何那一國都多；但他們對於本黨的勝利或失敗，都是不大關心的。這種狀況的最大原因是因為瑞士幾乎沒有那種專靠政治為職業的政客，其唯一的職務是組織與激動種種的政爭。因此，瑞士政治狀況的特質就是那一種很平淡的狀態。

末了，瑞士政府組織還有一種特別的顯著的制度。這就是人民有直接參與立法的權，叫做人

民直接立法制度。分析起來，人民直接立法制度可以分做兩大部分，一方面是創制權，另一方面是複決權。瑞士各邦早就實行過各種方式的創制權與複決權，到了十九世紀的下半期，這樣的制度才推廣到美國及歐洲其他各國。簡單的說起來，創制權是一種方法，依照這種方法，一定數目的選民可以直接提出立法議案，交全體選民表決去取；複決權是另一種方法，依照這方法，凡立法機關所制定的法律，或經一定數目的選民提出抗議後，或不經選民提出抗議，即須經全體人民投票表決去取。現今瑞士聯邦政府所採用的創制與複決制度共有下列的幾種：（一）強制的複決權，凡憲法的修改案，必須提交全體選民複決表決；（二）憲法的創制權，以憲法的修改案為限，五萬以上選民可以提出議案，交全體選民表決；（三）隨意的複決權，適用於立法機關所通過的重要議案，如有三萬以上選民請願複決，該法律議案必須交全體選民投票表決。

所以瑞士的政治制度一半是代議式的，一半是直接民治式的。瑞士的民治政體既不是英國式的內閣制，又不是美國式的總統制；但同時却與美國制度相像，是一種聯邦制，又與英國制度相像，是經過好幾百年歷史逐漸變化出來的。可是無論何如，瑞士政治制度與現代世界各國都有種

種不相同的特點，合議制的行政機關，極平淡的政黨政治，直接民治制度的發源地，這是很值得我們注意的。

## 第十章 俄羅斯式的蘇維埃制

從多數人民的眼光中看起來，俄羅斯式的蘇維埃政府祇是共產主義，布爾札維克主義，與無產階級專政的標記而已。可是蘇維埃式的政府制度與共產主義或布爾札維克主義完全是兩件事，蘇維埃是一種政治組織，布爾札維克是一種激急的主義，也是一個政黨的名稱。多數人民把蘇維埃式的政治組織誤認為布爾札維克主義及其所主張的政策，如無產階級專政，與生產機關收歸國有等類，祇因為現今俄羅斯當權的布爾札維克黨偶然採用了這蘇維埃式的政治組織，因之政治學上這兩個新發生的，但意義不同的新名詞，就往往很容易使人誤會了。

「蘇維埃」是一個俄國字，其意義就是議會或委員會，並且在俄羅斯的政治名詞中，也不是一個新名詞。那種革命式的蘇維埃制度是於一九〇五年革命時候早已發現，那時候彼得堡與莫斯科及其餘城市的勞工就組織了蘇維埃，指導一般革命的民衆，與專制勢力奮鬥。那次革命失敗

以後，這種蘇維埃的組織也就消滅，但到了一九一七年三月大革命時候，却又重行發現於各工業中心區域的大城市。

在最初的時候，蘇維埃祇是一種非正式的臨時的組織。一般勞工都把蘇維埃當做一種牽制那時候臨時政府的組織，臨時政府各部長管理各部的事務，及發佈各種命令，蘇維埃的職務是決定這種命令是否可以實行。就是革命發生了六個月以後，那時候最有勢力的蘇維埃還情願等候憲法會議決定將來的政體。依照原來的計劃，這憲法會議的會員是民選的，但選舉時候，仍以地方區域爲單位，如西歐各民治國家那樣的辦法。祇因當時反對民治主義的布爾札維克領袖的運動與鼓吹，他們又有確定的主張，爲一般工人與兵士所懂得的，所以彼得堡的莫斯科的蘇維埃及以後全俄羅斯蘇維埃會議均反對民治主義，極力主張『所有權力，均歸蘇維埃。』布爾札維克黨利用了蘇維埃的勢力，就推翻克倫斯基的臨時政府，實行共產主義與無產階級專政，並設立一個俄羅斯社會主義的蘇維埃聯邦共和國。布爾札維克主義與蘇維埃制度就同時得勝了！這是因爲俄羅斯大部份人民是向來沒有像西歐人民那樣的趨向於民治主義，他們的政治制度已推翻殆盡，



一無所有了，布爾札維克黨就能立刻把這蘇維埃式的組織規定在憲法之內，使之成爲一種永久的制度。

全俄羅斯蘇維埃會議於一九一八年夏季採用了布爾札維克領袖所擬定的憲法。這憲法既不是由有制憲權的人民代表所制定的，也沒有交付俄羅斯人民投票表決採用，但到了現在，雖已經過法令修改很多之處，還是俄羅斯社會主義的蘇維埃聯邦共和國的憲法。同時俄羅斯在革命時期已有大部份區域各自宣布獨立，各自設立各的蘇維埃共和國，到了一九二二年，這許多獨立的蘇維埃共和國又聯合起來，訂立一種聯合的條約，設立了一個社會主義蘇維埃共和國大聯邦，並於一九二三年批准了一種聯邦憲法。

一九一八年憲法所規定的政府組織是非常複雜。一九二二年的聯合條約就以此爲根據，把這樣組織採用了，並且聯邦的各部份，即俄羅斯本部，白俄羅斯，烏克蘭與外高加索等也仍舊適用。我們先討論社會主義蘇維埃共和國大聯邦的政府組織。最高的機關是一個聯邦政府蘇維埃議會，由城市蘇維埃與省蘇維埃的代表組織的；在城市每二萬五千工人舉出代表一人，在各省

每十二萬五千鄉區人民舉出代表一人。議會的常會每年召集一次，在閉會期內，由議會每年舉出一個聯邦政府中央執行委員會，執行最高的立法職權。中央執行委員會每三個月開會一次，會期二星期，會員共有四百餘人。爲事務上的便利起見，中央執行委員會又舉定二十一個委員，組織一個主席團，執行一切例行的事務。

行政權是在聯邦人民委員會手裏，共有委員十五人，由中央執行委員會選定的。人民委員非但對於中央執行委員會負責，同時還得要對於聯邦議會負責。人民委員會中一個委員稱爲主席，四個稱爲副主席，但每個委員，主席除外，同時又是一個行政部的部長，如外交，陸海軍，國外商務，交通，勞工與財政。凡人民委員會所公佈的一切法令與規則由各邦在其範圍之內執行。

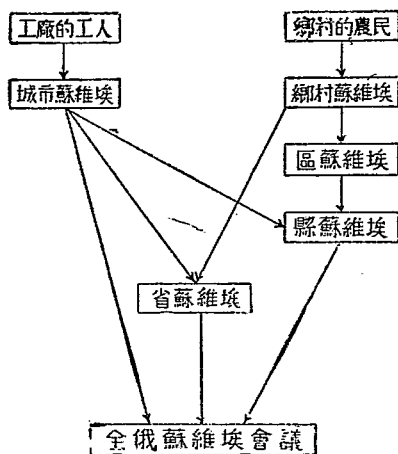
聯邦政府憲法把範圍極廣泛的權力委託於上述的各機關，包括外交與訂立條約權，宣戰與講和權，締結外債，管理國外商務，訂立種種特許權的條件，管理鐵路，郵政與電報，管理軍事的設備，設立統一的幣制，統一的賦稅制度，及規定權量度制度。聯邦政府機關又能規定一切關於民刑法律訴訟與審判手續，勞工立法，及學校制度的普通原則，使各邦遵守。末了，他們又能否決一切與一

九二二年聯合條約相抵觸的各邦法律或法令。

這是社會主義蘇維埃共和國大聯邦的政府。從組織方面着想，這是完全與一九一八年俄羅斯本部所規定的制度相同，並且又是其他蘇維埃共和國所採用的制度。聯邦的成立並沒有取消各蘇維埃共和國的憲法。各蘇維埃共和國各有各的蘇維埃式的政府組織，並且又各不相同的。這是一種很複雜的制度，可是與共產主義却完全沒有關係，就是實行資本主義的任何那一國也同樣可以採用這類制度。

俄羅斯本部國政府也是一種有次序的蘇維埃制度，其最小的單位是由城市工廠的工人與鄉村的農民舉出代表所組織的地方蘇維埃。地方蘇維埃又舉出代表組織高級的蘇維埃。在一區裏邊的鄉村蘇維埃於每一千個居民之中舉出代表一人組織區蘇維埃，同時又按照人口的比例舉出代表出席省蘇維埃會議。在一縣裏邊的區蘇維埃又於每二萬五千個居民之中舉出代表一人組織縣蘇維埃。城市蘇維埃却能於五千個選民之中直接舉出代表一人，出席縣蘇維埃，又於每二千個選民之中舉出一個代表出席省蘇維埃，又於每二萬五千選民之中舉出一個代表，出席全

蘇維埃會議。鄉村蘇維埃不能直接舉出代表，參與全俄蘇維埃會議，祇能間接由省蘇維埃或縣蘇維埃推出代表。各種蘇維埃間的複雜關係可以參看下表。



全俄羅斯蘇維埃會議是俄羅斯本部最高的立法機關，其組織雖與聯邦政府蘇維埃會議相同，但完全是兩個機關，萬不可混雜。城市工人與鄉村農民的代表數目是很不公平的，城市代表是

根據於選民數目分配的，鄉村代表却依照居民總數計算的。這是因為在俄國，城市工人是有特權的階級，他們算是真正的無產階級，對於這種新制度，自然是較其他人民更為忠順。全俄會議於每年在莫斯科舉行兩次，在其閉會期內，一切職權都在一個全俄中央執行委員會手裏。中央執行委員會是由全俄會議所選定的，祇因全俄會議人數衆多，約共有數千人，很不容易執行其職務，所以在開會期內，中央執行委員會還是照舊行使其職權。但中央執行委員會也是一個極大的機關，共有委員三百八十六人，所以其實權也就祇能由其主席團執行。

在俄羅斯本部，如在蘇維埃共和國大聯邦一樣，所有行政職權也由於一個叫做人民委員會執行。各委員是由執行委員會所舉定的，每一個人民委員各擔任一個行政部的事務。人民委員會又舉定一個委員充當主席。

這是蘇維埃式政府組織的大概的情形。蘇維埃制度確有兩個最可以使我們注意的特點。第一，就是以職業做代議制度的單位，打破現今各國所通行以地方做單位的制度。所有各級蘇維埃都承認職業是分配代表的單位。在一個城市之中，所有的勞工或有別種職業的人都各有各種組

織，有以工業爲單位的，有以工廠爲單位的。這許多勞工組織均依照其會員的數目，舉出若干代表組織城市蘇維埃。這就是城市政府。這樣的組織與現今各國的市政府有兩個重要的區別：（一）選舉權祇限於生產的人，那般從財產所有權得到進款的人完全排斥；（二）所有代表是代表各種職業的，並不代表城市裏各區域的。鄉村蘇維埃也是這樣的。在鄉村，職業是無關緊要的，因爲鄉下人都以務農爲業，他們的職業是沒有區別的。其結果就使鄉區，縣，蘇維埃都變爲農民的組織。就是省蘇維埃，鄉村與城市代表相遇的地方，也極力想把各項職業的界限分別清楚。所以省蘇維埃的組織就分做農民，勞工，兵士，與哥薩克幾部份。

革命的俄羅斯對於西歐式的民主主義向來是反對的。差不多五十多年前，當俄羅斯社會思想正在發生時候，這種趨勢就已經很明顯了。一方面有守舊的主張大斯拉夫主義的人，天天自己慶賀自己，以爲俄羅斯人民並不是『政治』的人民，並不像西歐各腐化民族一樣。又一方面有革命的青年也同樣的害怕西洋式的民主主義，所以要求召集農村代表大會議，把土地分給人民。他們很不願意有憲法會議或西歐式的議會，深恐資產階級利用這種制度，增加他們自己的權利。

同時西歐方面也有一般急激派的思想家，看出那代表區域的制度的缺點，想另用一種方法來做代議制度的根據。區域代表制度的根本缺點在於祇注意到每一個選民是一個區域的居民，同時却沒有注意到每一個選民又是一個階級或團體的一份子。他對於階級方面或團體方面的觀念與關係自然比之對於居住區域方面更加深切。商人，工人，農民或其他職業的人往往是很關切於他們自己團體的種種利害關係。但居住於同一個區域的兩個職業不同的人民却是完全沒有共同關係的。這般急激的思想家所提議的改革方法，是採用一種職業的代議制度，就是人民代表機關必須代表那種為公共利益聯合起來的團體，如經濟的，或同業的團體。這就是俄羅斯蘇維埃憲法所根據的原則，也就是蘇維埃制度在學理方面的根基。

蘇維埃制度第二個特點是人民與執政者所距離的區域實在是太遠了。我們拿美國的政府來做比例罷。美國政府有四個大柱，即總統，上議員，下議員，與大理院的法官，其中三個是由人民直接選舉出來的，祇有法官不是人民直接管理得到的。依照俄羅斯現行制度，農民選出鄉村蘇維埃，鄉村蘇維埃舉出省蘇維埃，省蘇維埃舉出代表出席全俄蘇維埃會議，全俄蘇維埃會議舉出中央

執行委員會，中央執行委員會舉出人民委員，執行一切行政事務，所以從農民直到執行政權的人，至少要經過四五重的間接選舉。這樣的制度確與當權這一黨有極大的利益，他們儘可以利用這種極複雜制度，使政府最高機關與人民的意志隔離，維持他們的政權。布爾札維克所以能維持他們的地位，大半也就是因為這一種原因。





編主五雲王  
庫文有萬  
種千一集一第  
學治政  
著慈慰張

路山寶海上  
館書印務商 者刷印兼行發

埠各及海上  
館書印務商 所行發

版初月四年九十國民華中

究必印翻權作著有書此

---

The Complete Library  
Edited by  
Y. W. WONG  
SCIENCE OF GOVERNMENT  
By  
CHANG WEI TZU  
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.  
Shanghai, China  
1930  
All Rights Reserved

