

民主與獨裁目錄

第一章 民主主義歟獨裁主義歟

第一節 權威與權力之區別

第二節 政治制度之階級性

第三節 民主主義之否定

第四節 獨裁主義之否定

第二章 民主主義之界限

第一節 民主主義之史的演進

第二節 民主主義之兩重性

民主與獨裁目錄

民主與獨裁目錄

二

第三節 民主主義之危機

第四節 民主主義之界限

第三章 議會主義之本質及其現狀

第一節 議會主義與論之今昔觀

第二節 議會主義之意義與價值

第三節 議會主義之精神內容

第四節 議會主義凋落與危機發生之原因

第四章 民主與法治

第一節 人治與法治之一致性

第二節 法律之淵源

第三節 法律之解說

第四節 法律在現代之變化

第五節 法律之定義

第六節 法治之演進

第七節 民主與法治

第五章 民主與動員

第一節 戰爭演進與動員之關係

第二節 民主國家之動員計劃

第三節 法西斯國家之動員計劃

第四節 蘇聯之動員計劃

第五節 民主爲動員之先決條件

民主與獨裁目錄

第六章 民主與婦女

- 第一節 民主政治下之婦女解放運動
- 第二節 婦女參政之論戰
- 第三節 婦女參政運動之演進
- 第四節 婦女解放運動之前途
- 第五節 中國婦女運動與民族抗戰建國之關係

第七章 民主與外交

- 第一節 外交之民主化
- 第二節 國民監督外交之形式
- 第三節 戰後世界民主國家監督外交之概況
- 第四節 直接民主制國家人民監督外交之情形

第八章 現代民主主義論

第一節 民主主義政治之實體

第二節 英國民主勢力與獨裁勢力爭鬥之現狀

第三節 美國民主政治下獨裁勢力之發展

第四節 法國人民陣綫政府下之法西斯運動

第五節 世界在劇變中

第九章 新興民主國家憲法之演變

第一節 概論

第二節 新興諸國民主新憲法之生產

第三節 愛多尼亞之狄克推多化

民主與獨裁目錄

民主與獨裁目錄

六

第四節 來脫維亞之獨裁化

第五節 粵國之法西斯蒂化

第六節 波蘭憲法之三變

第十章 中國民主革命之演進

第一節 反專制政體與獨裁主義

第二節 中國革命政黨之史的觀察

第三節 中國政黨思想之演化

第四節 中國各黨派之現狀與主張

第五節 國民參政會與民主政治

第六節 三民主義民主政治之展望

第十一章 蘇聯之社會主義民主政治

第一節 蘇俄革命之時代背景

第二節 俄國之革命政黨

第三節 新俄國之厄運

第四節 蘇聯憲法之產生與演進

第五節 蘇聯新憲法之意義與價值

第六節 蘇聯新舊憲法之比較

第七節 社會主義民主政治之展望

第十一章 現代法西斯主義論

第一節 法西斯主義之本質

第二節 法西斯蒂之泛濫

第三節 法西斯蒂之政策

民主與獨裁目錄

民主與獨裁目錄

第四節 法西斯蒂產生地之意大利

第五節 德意志之法西斯化

第六節 日本軍事法西斯之現階段

第七節 法西斯蒂之三角同盟

第十三章 獨裁主義之批判

第一節 政治概念確立之困難

第二節 獨裁主義之意義

第三節 獨裁主義之價值

第四節 獨裁主義之合理運用

第十四章 論現代之獨裁者

第一節 現代獨裁者之特性

第二節 列甯與斯大林之特性

第三節 莫索里尼與希特勒之特性

第四節 大衆支持下之獨裁政治

第五節 獨裁政治之產生

第六節 獨裁政治與專制政治及議會政治之區別

第七節 獨裁政治之社會主義性

第八節 獨裁與大衆之一致性

第十五章 民主政治與獨裁政治之前途

第一節 民主政治之發生

第二節 民主政治之要素

第三節 民主政治之沒落

民主與獨裁目錄

民主與獨裁目錄

第四節 獨裁政治之抬頭

第五節 民主與一國一黨主義

第六節 世界政治之出路

附

錄

一、編譯以後

二、參攷書目

第七章 民主與外交

第一節 外交之民主化

近世國家的外交，是經過三個演進的階段，即由帝王或宮廷外交進於政府或官僚外交，再進而為國民外交；國民外交是現代政治的理想。所謂國民外交，當然不是說由國民代表機關的支配。簡單的說，現代政治所要求的是外交的民主化。

外交的民主化問題，現在已經超過了討論原則的階段，到了致慮方法的時間。換句話說：現在的問題已經不是外交應不應民主化的問題，而是如何使它民主化的問題。在原則上，誰也不能否認國民支配外交政策之合理，因為對於關係一國和戰的大事，國民自應有權利過問。然而事實上，在歐戰以前未有一國的國民真正能直接或間接滿足的行使那項權利的；即令是在一

般政治已經民主化底國家、外交仍是大部份脫離國民或國民代表的監督。外交之未能民主化、一部分固然也因為人民本身的弱點。例如缺乏世界知識及對於外交的判斷力或對於外事不感興趣等等；然而大部分的原因、還是在制度上的缺陷。既往各國的政治組織、對於外交實無一能完全實現民主的監督。

第二節 國民監督外交制之形式

在歐戰以前、一般的民主國家所行的是間接民主政治；在間接民主政治之下、外交的民主化、便只有留以代議國民的議會監督外交之形式。即在部分採行直接民主制度之瑞士、外交問題亦尚屏諸人民複決的適用範圍之外。所以最初說外交民主化、或外交的民主監督（Democratic Control）問題、歸結起來、只是國會監督外交（Parliamentary Control of Foreign Policy）的問題。在既存的制度中、國會對於外交之監督、就其權力的來源說、可分出一種形勢：第一是憲法的監督、因監督之權出自憲法的規定。例如憲法規定。政府締結某種

條約或一切條約須得國會的同意，則國會在行使同意權上面，對政府的外交享有監督的權能。

第二是立法的監督，因為監督之權，出自立法行為的必要。例如政府締結之條約，涉及立法事項，須有國會的立法行為，方能執行。又如政府從事對外戰爭，需要戰費，須提出國會通過，於是國會的立法行為，方能執行。又如政府從事對外戰爭，需要戰費，須提出國會通過，於是國會在行使立法權時，對於政府的外交，即行使一種間接的監督。第三是政治的監督，因為監督之權能出自委任政府的原則；而在內閣制之下，政府的運命既繫於國會多數的信任，國會即可依信任不信任之表示，支配政府的外交行為了。在上述三種監督制之中，各國家不同：如美國是側重憲法的監督，如英國則注重在法律的及政治的監督，如法國則憲法的與立法的及政治的三種監督並重。但是此等既存的制度，任何一種，均未能滿足民主主義的要求，使一國的外交真正受國民或國民代表的支配。因鑒於舊制度之缺點及現代國際政治之新情況，似乎一種真正有效的監督外交的制度，不可徒然依靠責任內閣制下之政治的制裁，而當完全建立在憲法（對於政府權力）之限制上。蓋國會政治的經驗充分證明政治底監督，並不足以範圍政府的對外

行爲、而滅除國際戰爭的危險。真正要國會能在外交上行使有效的監督、必須在憲法上規定、所有政府一切重大的對外行爲、如宣戰。講和及締結條約等事。均當取得國會同意。但是憲法的監督、總不免仍是事後的監督、因之國會儘管具有憲法上的同意權、而有時遇着既成的事實、即令不贊成政府的外交行爲、而亦將有不得不予同意之苦。所以於享有憲法上規定的同意權外、國會尚應得有直接參預對外事務之機會。因爲此目的似乎應由國會設立一常設委員會、繼續於國會閉會期中對於政府的外交、行使監督的職務。此項常設外交委員會、應當賦有檢閱一切外交文件及對於政府的外交方針與夫對外軍事行動、提出意見之權。並且在國際聯盟成立之今日、一國在聯盟之代表的態度、常可以影響聯盟的政策、而發生拘束本國的效果。如果國會有一常設機關、參預政府的對外行爲、則亦可依其影響政府的外交政策、以影響其派往聯盟之代表的態度、更轉而影響聯盟的決定。實則常設外交委員會的設立、原亦不是新起的主張、以前許多學者及政治家、皆已有類似的提議。

第二節 戰後各國監督外交之概況

在歐戰以後，關於各國外交的監督制度的新趨勢、究竟如何呢？它們是否注重憲法的限制？設外交委員會的制度是否採行？它們是否尚使用其他新的監督方法？一般的說來，歐戰後各國的趨勢，大抵注意憲法的監督、有的亦採行常設委員會制度；而適用公民複決制於對外問題、也是初萌芽的一種新方法。但歐洲新憲法一般的對於政府之對外行爲、設爲直接的限制、將宣戰講和及締結條約之同意權賦予國會。關於宣戰講和之事、幾乎概須取得國會的同意才行。關於締結條約之同意權、則可分出兩種制度。有些底憲法的規定、一切性質的條約、皆須經過國會的同意、如一九二〇年愛多尼亞國憲法。第六〇條第三項（見 *Mebain and Rogers, The new Constitutions of Europe, p. 462.*）一九二二年萊脫維亞國憲法的第四一條與一九二三年羅馬尼亞憲法第八八條（見 *Minkine—Guetzevitch, Les Constitutions de l'Europe nouvelle, pp. 238-9.*）即屬於此類。又有些憲法、略仿一八七五年法蘭西憲法的

制度，只限定數種特定的條約應得國會同意，其他條約則任政府自由締結。例如一九一九年德國憲法第四五條規定、同盟條約及條約之涉及聯邦立法者、須得國會的同意。一九二〇年奧大利憲法第五十條的規定、一切政治條約及其他條約之變更現行法律者、須經聯邦議會同意、才爲有效。一九一八年的捷克斯拉夫國憲法第六四條規定、通商條約、及條約之對於國家或人民引起財政上的、或人身上的負擔；尤其重疊的負擔、與夫條約之變動國家領土者、須有國會同意，而國會同意須出以憲法的形式。一九二一年南斯拉夫國憲法第七九條規定、國王對外締結條約、但批准須先得國會的同意、惟有純粹政治的條約而不違反憲法或法律者、不在此限。條約之容許外國軍隊佔住領土或過境者、須先得國會同意方爲有效、國家領土非經國會同意不得割讓。一九二一年的波蘭憲法第四九條規定、大總統締結條約、並以之通知國會。通商條約、關稅條約之於國家發生永久的財政負擔或於人民發生法律義務或涉及國境的變更以及同盟條約等、須得國會的同意。一九一九年的芬蘭憲法第三三條規定、凡與外國締結之條約應經議會批准、如果此條約含有屬於立法權限的條文或憲法、以其他理由要求此種批准。一九二七

年希臘憲法、第八二條規定、總統對外代表國家、締結並批准和約、同盟條約及通商條約及其他條約、與國家安全利益無妨害時、以之通知議院。凡和約通商條約、及條約之增加國庫或人民的負擔者、須經國會同意方為有效。而一九二八年的利素里(Lithuania)國憲法第四八條規定、總統批准與他國締結的條約、可依該憲法第三二條、如果對外締結之條約有涉及立法事項者、則非經國會同意不得批准。

新憲法的趨勢既如上所述、舊憲法現亦有注重憲法之監督的傾向。英國的憲法原則、向來認為對外關係屬於國王的獨立權限、不受國會的支配、所有宣戰、講和、締結條約等事、均由政府單獨執行、不必取得國會同意。(本憲法第十三條、亦不承認國會對於政府外交行為的同意權)雖則在十九世紀中英國政治學者久已有唱反對的原則者、例如Sidwick。而在國會中亦屢有承認國會對於政府外交行為行使同意權之提案(尤其一八八六年下院議員Richard提出之決議案、最為著名)、而迄於歐戰結束為止、關於此點英國憲例始終未曾變更。英國國會儘管在政治上可以質問內閣的外交責任、在立法上可以牽制政府的外交行為；但這些都是事後的

補救，都是一種間接的監督，它對於政府的外交，究竟不能於事前直接行使憲法的監督。及至一九一九年巴黎和約訂立之後，英國政府向國會提出一執行和約之法案。始產生憲法上一個重大的先例。而在同年締結之英法保障協約中，亦規定了此約非經英國國會同意不生效力的話。不過上述的行爲，與其認爲英政府承認國會之憲法的權利，毋寧說是當時首相路易喬治故意避免責任。但到了一九二四年英國工黨內閣成立，條約依照國會討論，作爲定律，首相麥克唐納(Mac Donald)於一九一四年四月一日宣佈政府關於此事之方針時說，以後所有一切與外國政府締結之條約草案，將送交國會，以二十一天爲度，過期即予批准公佈。對於重要的條約，於此時限以內給予充分討論的機會。而保守黨之包爾溫(Baldwin)內閣繼工黨內閣執政後，外交上又趨於反動，上項提送國會之例，宣佈不再繼續。一九二四年十二月十五日外務大臣答覆議員之質問，在下院宣布說，政府無意遵照工黨內閣之先例，將條約於批准前提付國會；但是事實上即在此保守黨內閣時代一九二五年的魯卡諾協約，亦曾於批准前提交國會承認。直至一九二九年工黨再組內閣，麥克唐納政府又宣布恢復一九二四年內閣所造之定例，將一切條約

案送付國會討論。外務次官達爾吞 (Hugh Dalton) 於同年八月在獨立工黨的暑季學校演講說，關於國會對外交的監督，政府已推翻前任內閣的政策，而恢復一九二四年的定例，使一切需要批准的條約概須送付國會討論云云。一九二〇年的倫敦海峽協約的批准，即適用這一程序了。英國本是所謂不成文憲法的國家，政府的行為可以造成憲例，而鑒於工黨內閣兩次採定的政策，則英憲之適應進步的輿論底要求，傾向於使國會對外交為憲法的監督，似很明顯。

同樣的傾向，亦曾見於意大利。因意大利一八四八年的憲法原來將宣戰、講和。及締結條約之大權付諸國王，惟有增加國庫負擔或變更國家領土之條約，須得國會同意方為有效（見憲法第五條）；但在歐戰以後，在反對秘密外交、要求外交民主化之聲浪下，意大利方面亦發生政治的反響了。一九二〇年內閣總理裘利第 (Giolitti) 即於六月二十四日在下院宣佈對外交策時，提議修改憲法，使宣戰及締結一切條約均須經過國會同意。他提出的法案中規定：「條約及國際協定，無論其事項及性質如何，概須經過國會同意方有效力。國王的政府須得兩院同意，方能宣戰」。而在提出此法案時，裘利第說：「外交政策應得在國會中經過最廣大而自由的討

論、並應當使人民能確信這種政策完全是向着和平及建設工作之目的。但不幸此法案未及通過於一九二一年的會期、而裘利第即去職、以國會委員會監督外交、亦非新奇的制度。在美法兩國國會中、此項制度、久已存在。美國元老院的「外交委員會」 (Foreign Relations Committee) 依支配對外條約的運命、以影響政府的外交、是世人所熟知的事。而法國兩院的外交委員會之功用、近來亦很引起學者及政治家的注意及稱羨了。迄於一九二〇年為止法國的外務在下院中受外交及殖民事務委員會 (Committee of Foreign and Colonial Affairs) 的監督；一九二〇年以後、下院設有專管外務的委員會 (Committee on Foreign Affairs) 由該院逐年選舉。在法國元老院中、於歐戰發生以前、關於外務向無常設的委員會至一九一五年始設立此種委員會。最初以戰時為限、最後在一九二〇年定為常設的機關。下院的外務委員會可以召喚任何人到會陳述事實、並請求國務員出席說明政策。此項委員會的活動、據說很有力量。雖則法國仍不免有祕密外交的事實、但是此項委員會對於外務所行使底監督、說是較之任何其他國同種機關所行使者、更有效能。英國國會、向無外交委員會之制度。但英人頗羨慕

法國國會外交委員會的制度。於一九一八年三月十九日有議員 Charles Trevelyan 在下院提出動議，公然主張設立此項委員會，大意說、議院中應設立一常任外交委員會代表院中各政黨及各政團、以溝通外務大臣與下院間的意思、而使該院對一般外交政策的處理、行使更嚴密的監督。但是上項動議經過四小時討論之後、卒被否決、雖則少數工黨及自由黨議員贊成此議。以爲便於防止秘密外交、而政府則認爲此於現行責任內閣制的運用有妨害、而表示反對。

國會委員會設立之運動、在舊民主國家之英國雖然無結果、而在戰後新民主憲法中、則得到一個實地的地方了。一九一九年的新德意志民國憲法之第三五條規定、國會設立一常設外務委員會 (Standing Committee on Foreign Affairs)、委員會於國會閉會期中及國會任期終了或國會解散而新國會尚未集會之期中、繼續執行職務。委員會會議不公開、但該會自己依三分之二的多數決議、公開者不在此限。觀此則德國國會的外交委員會、較之法國議院委員會之制度、更有滲透處；即前者繼續於閉會期間內行使職權、換句話說它是真正的常設委員會。目的在使對外事務、不斷地受國民代表的監督、而使國會中有政治經驗的人士之意見、能

夠影響到職業的外交官吏。依據實地觀察德國國會政治的人說、此項委員會頗能影響德國外交當局提議的政策、雖則它的影響不如預期之大、一般地說來委員會的活動大抵在抑制或否定底方向。不過委員會與外務部合作上之主要的困難、究在秘密事件之常有洩漏的事。瑞典亦於一九二一年依憲法的修正、設立一國會外務委員會、不過此尙不是嚴格的立法部委員會的性質、而只是一個由國會議員組成、以備國王諮詢機要事務的機關。在瑞典憲法中原已規定有秘密的國會委員會、關於外交問題備國王的諮詢；但此項委員會、在一八五四年至一九一四年期間、只開過兩次會、實際上久已等於不存在。以上所述的新委員會、乃係應戰後要求擴大外交上民主的監督權之結果、此委員會得由國王應事件的需要隨時召集、亦得依委員六人對於外務大臣之要求而開會、類似的機關久已存在於瑞璊了。依瑞璊國會的慣例、一切條約、須先經國會認可、通常的手續是由國會任命一特殊委員會、檢閱政府的秘密文件、而審查其關於軍事及外交事務之決定。由委員會報告國會以後、國會再決定承認或批評政府的行爲。依此方法、國會漸漸諳悉政府關於外交事務的一切決定、同時這種事後監督之存在、亦有多少抑制的效果、因爲

政府常須準備說明自己的對外行為底緣故。

除以上所述各例之外，在大多數新憲法中，皆無設立類似法國國會外交委員會之機關的規定。不過我們可以假定此種機關，可由國會議事規則自行設立，並不必有憲法的規定，而且有些新憲法設立常設國會委員會（Permanent Committee），如德國憲法第三五條、捷克憲法第五四條，均於國會閉會期中，設立機關代替國會對於政府一般行為，行使監督職務，則當然亦同時監督政府的外交行為。

第四節 直接民主制各國監督外交之情形

在直接民主制度漸見發達的現代，人民總投票的方法，適用於對外事務，尤其關於條約的批准，亦殊有可能；但是此項直接監督的方法，在憲法歷史上，只有一七九三年法國共和憲法之一例，依該憲法第五四條規定，凡宣戰，須以法律案之形式提出，而對於法律，則此憲法第六〇條規定，有自動的複決（Optional Referendum）。在歐戰後之新憲法中，雖則很多採行複

決及創制之處、而猶未設法使外務受人民的直接監督。反之愛多尼亞憲法第三四條及萊脫維亞憲法第七三條、且特別以明文將外務屏諸複決之外。不過近來亦漸有新事實顯現、可以證明此項方法之正在萌芽時期、而不是全無適用的餘地。

第一、瑞士加入國際聯盟之案、於一九二〇年經過人民複決的程序、其結果得多數選民及「康同」贊成通過。第二、瑞士憲法於一九二一年經過修改了第八九條以後、凡國際條約之無期限或期限長過十五年者、如經三萬公民或八州的要求、應交付人民複決。此憲法修正案本來在一九一三年已依創制手續提出、但因為歐洲戰爭的關係、延遲至一九二一年一月始付人民投票通過、而當時投贊成票者實居選民及「康同」之大多數。最後則德國新憲法雖未將創制與複決適用於條約、然而其過去對解決賠款問題的楊格計劃(Young Plan)亦曾依法律之形式。經過人民複投票表決了。在一九二九年中、德國國家主義派人士、反對楊格計劃、以為辱國喪權、運動依創制手續、提出一反對楊格計劃的法案、交付人民複決。結果他們在選民中、得到法定的選民總數十分之一的人數簽名提出、(四一、〇三三、四五九選民中得到四、一三七、八

一二人簽名)、而其創制案成立、決定於同年舉行人民總投票。及至同年十二月德國舉行公民複決的結果、上項提案完全失敗。因為當時投票者只有六百二十五萬人、其中投贊成票者、尚不到六百萬人、而此法案則非有全體選民過半數之投票贊成、則不能成立。

究竟瑞士國民將來至何限度以利用一九二一年修正的憲法、對於條約行使複決權；而此項權能的行使、其結果是否完全有利、當然尚是問題。德國在一九二九年關於楊格計劃所舉行的人民總投票、本來就起於一種特殊政治情勢、如何還不能得到一般人民的同情、自亦是顯然的事實。但鑒於瑞士及德國已經發生過的實例、我們竟亦不能說人民直接監督外交之方法、將來必不會推行。一般的說來、外交之事與內政的性質大有不同、尤其因為問題常常牽涉複雜非普通人所易了解、及甚需待敏捷甚或祕密、不能徐待輿論的活動、實不容易有效的適用人民總投票決定的方法。不過一國對外關係上根本的大政策或外交事件之關係重大而問題又比較簡明者(例如瑞士加入國際聯盟問題)、則舉行公民複決、究亦無甚困難、且亦許是最合理而適當的方法。

就全體上說、關於外交民主化的理想之實現、在制度方面所能做到的、只在使人民或人民代表在外交上行使一種監督的權能。自歐戰結束以來、關於此事、各國憲法非無改進之處。如一般之注重憲法的限制、但仍不是澈底的、它們似乎過於看重外交之行政的性質、而懷疑人民或其代表干預的效果。今後的進步、似仍在推廣常設委員會制度之方向、而偶然適用人民複決方法、亦或更有以實現民主的精神。至於人民世界知識的增進、國際主義的發達、及一般政治的民主化、當然更是促進外交民主化的要件。