

17368

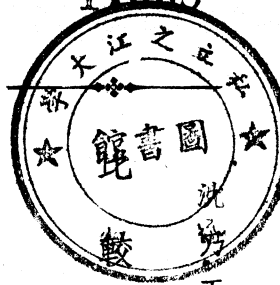
1744

沈乃正著

政治制度史

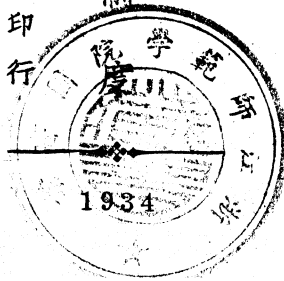
中華書局印行

17368



政治  
制

中華書局印行



## 例言

一、本書底稿，原爲國立浙江大學文理學院政治學原論班所用講義之一部分；且曾用作浙江財務人員養成所現代政治制度班之講義。

二、本書第一編爲『政府分類論』；分別描寫現代各種政府之形式與精神。其第二編爲『政制優劣論』；評論各式政府之利弊。

三、著者於民國十八及十九年，參加浙江省縣長考試事務；二十年，參加浙江省檢定考試事務。每次閱卷，均感覺答案對於蘇俄及法西斯蒂兩種政制，多所誤解。故本書特將該兩種政制，分別專章詳論之。

四、本書中人名地名除最常見者用中文譯名外，其他概用英文原名，以免譯名之不正確。

沈乃正識於國立浙江大學文理學院

民國二十一年六月



# 比較政治制度目錄

## 例言

### 第一編 政府分類論

第一章	國家與政府之分類	一
第二章	君主貴族與民主政府	七
第三章	內閣制政府	二三
第四章	總統制政府	三九
第五章	瑞士制政府	四三
第六章	蘇俄制政府	四九
第七章	單元與聯邦政府	六三
第八章	其他政府之類別	七七

第九章	其他政府之類別(續).....	八三
第十章	其他政府之類別(續).....	九九
第十一章	其他政府之類別(續).....	一七
第十二章	政制之推移.....	三九

### 第二編 政制優劣論

第十三章	君主政府之優劣.....	四三
第十四章	貴族政府之優劣.....	五五
第十五章	民主政府之優劣.....	六五
第十六章	單元政府之優劣.....	八九
第十七章	聯邦政府之優劣.....	九五
第十八章	內閣制政府之優劣.....	一〇一
第十九章	總統制政府之優劣.....	一〇九
第二十章	最優良之政制.....	一一五

# 比較政治制度

## 第一編 政府分類論

### 第一章 國家與政府之分類

分類之意義

每一科學之中，所研究之事物必甚繁。取每一事物而各別研究之，非特耗費時間精力，且不足以顯明此事物與彼事物要素上之異同。不知各物要素上之異同，即不能將各物爲比較之研究。各別研究誠不可缺，但各別研究之後，自當視各物要素之異同，而分別成類；然後再就每類事物相同之要素，而總括描寫之。後之學者，知某物係屬某類，即可就該類總括之描寫，而推知其要素爲何如。二物之分屬二類者，亦可就各該類總括之描寫，而推知二物要素上相異之點爲何。如此，則研究一類之總括描寫，即可推知同類各物之大概；研究各類總括之描寫，即可推知該科學中萬百事物之異同。於是科學之智識，乃有系統。此各科學之所以尙分類；亦即政治學之所以尙分類也。

雖然，事物之要素相同者，則無須乎分類；亦且無從分類。要素相同，僅其非要素之附屬品性不同；則即就其附屬品性而分別成類，亦屬徒然。蓋分類之目的，在明瞭各類要素之異同而非各類附屬品性之異同

也。例如，吾人分動物爲哺乳等類，以哺乳類之動物均溫血胎生，其他之構造習性，亦大略相同，故有分類而知其要素之效用。然如分動物爲黑白黃紅等類，則雖分類，仍不知每類之要素。所以然者，則因黑白黃紅之分類，乃就動物非要素之附屬品性而分者也。明乎此，乃可與言政治學中之分類。

各國家表面之差異甚多。學者在觀察國家時，或注重此差異點，即以之爲比較點，而分別歸納國家爲數類；或注重他差異點，亦即以之爲比較點，而另行歸納成數類。如是而國家之類別多矣。然各種國家之分類，無一完美。何則？蓋彼等所用以爲比較之差異點，均非國家之要素，而僅國家之附屬品性耳。事實上，國家之要素，各個相同；各國家在法律上之性質相同也；各國家之重要成分相同也；各國家之最終目的亦相同也。故就國家而言，實要素相同，無可分類。所不同者，非其要素，乃其附屬品性耳。附屬品性中之最重要者，即其政府之方式。因之，國家分類最普通而比較最有價值之辦法，亦即就政府方式所分成之類。

然就政府方式所分成之類，實非國家之分類，而爲政府之分類。猶之工廠房屋之分類也；欲將工廠房屋分類，須就工廠房屋本身分類，不能就房屋中之機器而分類。如就機器而分房屋之類，則即分成類，仍不足以顯明各類房屋之要素。蓋所分之類，非房屋之類；而乃機器之類也。國家與政府亦然。近代政治學將國家與政府二者視爲絕對不能相混之二物。因之，就政府所分成之類，實非國家之分類，而乃政府之分類也。在理論上，國家之不能分類，既如上文所言矣。然學者中仍多就國家之附屬品性，而將國家分類。茲爲

國家之分  
類

國家之分  
類不能與  
政府之分  
類相混

習慣上國  
家之分類



參考起見，略一言之。

以政府之形式、品性或精神爲比較點，學者曾分國家爲君主（無限或有限）國，共和國，貴族（自然世襲或選舉）國，民主（純粹或直接與代議或間接）國，神權國，專制國，暴衆國，軍人國，寡頭國，富豪國，父權國，封建國等等。

以國家之財富、富源、軍力，或國際勢力爲比較點，學者曾分國家爲大國，或小國。以其獨立之程度與自主之程度爲比較點，學者曾分國家爲主權國，半主權國，無主權國，自主國，保護國，中立國等。

除上列分類外，學者尚有有用國家其他之附屬品性爲比較點而分類。例如，國家之有長海岸線與大商船隊者，則稱海洋國。國家之無海口者，則稱封鎖國。國家之土地係海島者，則稱島國。土地之爲大陸之一部分者，則稱大陸國。國家之有大陸軍者，則稱陸軍國。國家之政策趨向於侵略他國者，則稱軍國主義國，或帝國主義國。Holtzendorff 教授則謂如必欲將國家分類，其可用作分類之比較點者，爲人口，財富與收入三者增加之速率；食物與原料二者消費之數量；及人民智識之程度等等。如欲用一個比較點，而欲該比較點足以代表國家全部之興旺與否，則莫如人民之死亡率。因之國家可就其死亡率之高下，而歸納成類。Holtzendorff 氏又建議曰：在現代資本制度之下，尚有一可用之比較點。此比較點維何？即各政府在世界金融市場上，所享有之信用是也。就其信用之有無大小，亦可歸納世界各國爲數類。

各學者研究國家時所取之觀察點不同，所用之分類比較點亦不同；故究其極，可以有無數之分類辦法。然分類雖多，而在政治學之實用上，均無甚價值。

上述各種分類之以政府之方式組織為標準者，係政府之分類，而非國家之分類，上文已詳言之。至於上述其他之分類，則均以國家之附屬品性為比較點，而非以其要素為比較點。故雖經分類，仍不知各類國家要素之異同。凡用土地、人口、財富與富源之多寡，工業之性質，文明之程度，信用與死亡率等等為比較點之分類，對於歷史學者，經濟學者，與社會學者或有實用上之利益；而對於法律學者與政治學者，則殊無價值也。至於分國家為農業國，商業國，工業國，陸軍國，鄉村國等等，其於政治學者之無價值，猶就動植物之大小長短顏色等等分類之無益於自然科學家也。

國家分類  
之無價值

Tollin 氏之言曰：此種分類，不足以明瞭國家之構造或其成分。且各類又縱橫交錯，分界不明。每一國家，歸納於此類可，歸納於彼類亦可，歸納於二以上之類亦可。故雖將世界各國盡歸納於各類中，仍不足以明瞭國家之真正性質也。抑更有進者，非每一國家可以歸納於數類中，且有時世界各國，均可歸納於一類中；於是分類之無效用，益顯著矣。例如，世界各國，幾均可分入農業國類，工業國類，或商業國類。又如，現代城市國家既無存在，故世界各國，幾均可稱為鄉村國家（此乃 Cooley 氏之意見，）世界各國又幾無一不自稱為文明國。德國學者有分國家為法治國（Rechtsstaat）者，以其政治依照法律而行，或以其國

家目的之一，爲設定解釋與保護人民法律上之權利也。然如此分類，試問世界中何一國家不得稱爲法治國？尚有學者分國家爲立憲國者，以其政府之組織與權力，多少由一種憲法規定之。然試問今日世界何一國家，全無憲法，而不得稱爲立憲國耶？

一言以蔽之曰：各個國家之要素相同，實無可分類。若就其附屬品性而分類，則在政治學中，誠無價值可言。

國家之分類問題，既於上文研究之矣。茲請繼續討論政府之類別，與其不同之形式。惟在討論政府之類別與形式之前，吾人須將政府與國家之區別重言申明之。國家者，係有政治組織之人類社會；對外，係獨立而不受他團體之管轄；對內，則握有最高統治權力，而可支配一切國內事件者也。此外，尚有政治組織之社會，對外雖不完全獨立，而近乎獨立；對內雖不完全可以自主，而大體係自主；此種社會，在政治學中，實際上仍視之爲國家。例如，自主國（Vassal States），保護國（Protectorates），代管國（Mandates），中立國（Neutralized states）等，於政治學實際研究時，仍不失其爲國家是也。至於政府，則絕對不當與國家相混。蓋政府者，乃國家所建立之機關；而國家之意志，國家之命令，國家之行動，均由此機關表而出之。國家之爲物也，因其重要之組織成分相同，目的又大致相同；是以此國與彼國，在其要素上，無從區別，亦無從分類，上文已詳言之。至於政府則異是。聚合多數政府，而自其要素觀察之，則各有相異之點。例如，政府組織之形式

至不一律也；政府之精神，與所用之方法，亦常差異；其他，如官吏之選任，政治權力之性質與範圍，政治之目的，以及立法行政司法之關係等等，復各不相同。惟其要素有差異，故政府之分類，不若國家分類之難有結果。蓋既有差異，則可選擇差異各點中之適當一點，為分類時之比較點；然後凡政府之於此比較點相同者，成爲一類，不相同者，另成一類或數類；如此歸納成類，則非特科學上有一定之系統，實際上亦有分類之效用也。

## 分類之比較點

政府之分類，猶如國家之分類，須先尋求一適當之比較點。但因各人對於政府之觀察點不同，其所注重之要素又不同；是以究應採用政府要素中何者之一為比較點，至今無定論。非特法律學者，國際公法學者，與社會學者所採用之比較點，與政治學者所選擇者不同；即政治學者自身之團體中，亦無公同之比較點，而為全體所贊成者。比較點既不相同，故對於政府亦有各種不同之分類辦法。其中數種之分類辦法，實不能視為完滿。或因分類時前後採用不相同之比較點；是以其分類無系統；或因採用之比較點不適當；是以雖經分類，而仍無科學或實用之效果。此外，各種分類辦法尚有一共同困難之點：蓋時至今日，政府形式之紛繁，日甚一日，而每種形式之政府，又時刻變化，變化後之政府與先前之政府，每根本不相同；結果，分類辦法之適用於一時期者，不久又陳舊不堪復用矣。

以用主  
權之人數  
爲比較點  
而分短

## 第二章 君主貴族與民主政府

政府分類辦法之一，係以國家最高權力運用者人數之多寡爲比較點，而歸納分類之。用此比較點而分類者，不可勝計；其中尤以古代之學者爲多。彼等分政府爲三類，曰君主，曰貴族，曰民主。所謂君主政府者，就廣義而言，則凡國家之最高權力，由一人運用者，均爲君主政府。至於此人係如何選任，或此人任期之性質如何，長短如何，均所不計。是以君主政府之元首，不妨由人民或國會選任，亦不妨因繼承而世襲；不妨以『皇帝』、『國王』、『撒阿』(Czar)，或『狄克推多』(Dictator)等爲名號，亦不妨以『總統』二字爲名號。蓋君主政體者，只須政府事件最終概由一人之意志而決定，即可矣。

學者亦有『君主政府』一名辭，而以其狹義解釋之。就狹義言，則凡君主政府之元首，必須依照各該國之繼承法律而世襲；非如此者，不得爲君主政府。故就此輩學者之主張而言，則共和政府 (Republic) 之所以異於君主者，在共和政府之元首，係由選舉而產生也。上述君主政府之狹義，未爲一般人所採用。例如，Jellinek 氏下君主政府之定義曰：君主政府者，爲一個自然人之意志所主持之政府也。Jellinek 氏復指出君主政府之重要特點曰：君主政府之特點，在其元首有『發表國家最高權力』之能力；如政府之元首徒擁虛名，而事實上彼之權力係由他人運用，則此政府實當視爲一共和政府。至於元首之名號如何，

產生之方法如何，任期之性質如何，均可不顧。Jollinek氏並舉例說明曰：法國在一七九一年憲法時代，雖正式稱爲君主政府，然事實上確爲共和政府，不過有一世襲之元首而已。世稱之大英君主國，亦猶當時之法國，實爲一共和國也。

君主政府  
之類別

君主政府之下，復能因其產生元首方法之不同，分爲世襲君主政府，選舉君主政府，及世襲與選舉混合之君主政府。過去君主政府之多數，與現代君主政府之全體，均爲世襲之君主政府。世襲云者，謂君主之取得王位，係依一定之繼承法則而來。此繼承法則，或由憲法制定，或由國會之議案制定，或由王族之宗法制定。此外，尚有由上列三種法律混合制定者。例如，繼承法則之一部分，由憲法議案宗法三者之一制定；而其他一部分，則由三者中之另一法律制定是也。至於繼承法則之內容，則各國不同。選舉之君主政府，歷史上不乏其例。初時期之羅馬國王，係由選舉而產生；古代波蘭國之君主亦然；神聖羅馬帝國之皇帝，亦由少數人組織之選舉會選出，不過被選舉者，通常即係當時皇族之分子。在中古時期，君主之由選舉產生者甚多見，惟當時習慣，每選舉同一之王族繼任；因之選舉之君主政府，每漸變爲世襲之君主政府。由選舉產生之君主，未必以終身爲其任期。然Jollinek氏，則以爲君主而不以終身爲任期，實與真正君主政府之性質相矛盾。古代君主常由人民選舉，或由人民以選舉外之別種方法，表示其擁護之意；但其後世襲之習慣漸顯著，而選舉乃被廢棄矣。Sandys氏對於英國古代國王之選舉，曾有言曰：『在理想上，國王均係由選舉

而產生。故在中古時，每一國王舉行登位典禮時，必遵古例，當衆陳述其被選舉之事實。……『但在習慣上，則繼承乃限於同一之王族。此習慣上之世襲規則，效力等於憲法。是以除國家危殆之時，有不得不變更者外，未嘗有一次破例也。』至於現代英國君主之繼承，仍稍帶有選舉性質。蓋英國國會，至今仍主張有任意變更王位繼承法律之權；且曾於事實上行使之。尙有近代成立之新國家，其君主亦由選舉與世襲混合而產生。例如，比國與巴爾幹半島諸國之開國君主，係由選舉而產生；其後繼承者，則係世襲而登位。又如，一九〇五年之挪威新君主，先由人民總投票表示贊成，其後再由挪威國會正式選舉之；惟此後之挪威君主，則又將世襲繼承矣。一九〇三年塞爾維亞國之君主遇害後，其繼承之新君主，亦由該國會選舉之。

君主政府之下，能以元首之產生方法爲比較點而分爲數類，已如上文所言矣。學者尙有採用另一比較點，而將君主政府分爲與上述不相同之類別。此比較點爲何？即君主運用國家最高權力之時，有無限制是也。準是觀察，則君主政府之下，可再分爲二類：（一）無限君主政府（Absolute monarchy），亦即任意或專制之君主政府（Arbitrary or despotic monarchy）。（二）有限君主政府（Limited monarchy），亦即立憲或國會之君主政府（Constitutional or Parliamentary monarchy）。無限君主政府者，其元首非特名義上爲國家之領袖，且事實上操有國家最高之權力。換言之，君主所表示之意志，無論其關於何種事件，即爲該事件之法律。君主之行動，除受自己之意志支配外，絕對不受其他任何意志之支配。在此種政制之下，在

政治學者眼光中，政府與國家二者仍可得而區別；而在法律學者之眼光中，則二者已合併爲一。蓋無限君主，不僅爲政府機關之一，且爲政府惟一之機關；而又同時握有國家主權之全部者也。無限君主權力之性質，得以一句羅馬格言表明之。其言曰：『皇帝之意志，有法律之效力。』(Quod principi placuit legis habet vigorem)。亦卽法語之所謂『Qui veut le roi, si veut la loi』是也。法皇路易十四嘗自傲曰：『朕卽國家。』其語頗足以表明真正無限君主之地位。

在中古時期，無限君主政府之例甚多。卽至十九與二十世紀中，無限君主政府，尙有繼續存在者；如俄羅斯，土耳其，與近於無限之普魯士，奧大利，及匈牙利之政府是也。最近因民主潮流之澎湃，無限君主政府已絕跡於歐洲大陸。至於非亞二洲之退化國家中，則仍有其形式存焉。

有限君主  
政府

通常之所謂有限君主政府 (Limited monarchy) 者，其元首之權力，或受成文憲法之規則所限制；或受不成文之基本憲法原則所限制。此種規則或原則，規定君主權力之大體，或限制君主最高無上之特權 (Royal prerogative)；當君主登位時，須鄭重宣誓遵守之。有限君主政府之憲法，間或不由代表人民之憲法會議制定，而乃君主本人自行制定公佈者，如一八五〇年之普魯士憲法，與一八四八年之意大利憲法是也。但一經公佈，則凡憲法中限制君權之規則，均視爲具有君主與人民雙務契約之性質，而有拘束君主之效力。現時歐洲君主政府之全體，與亞非二洲君主政府中之幾個，均爲有限之君主制度。學者尙有於有



限與無限君主政府之下，再各別分爲若干小類；如 Bluntschli 氏等之分君主政府爲父權，封建，軍權，神權等類是也。然此種分類，原無顯明之分界線爲根據；各類之區別，亦均不過程度上之差異，與歷史上來源之不同。故此種分類，事實上無分類之效用，茲不贅述。

貴族政府普通之定義曰：貴族政府者，國家之政治權力，由『爲數不多』之幾個人運用之謂也。學者有以『爲數不多』(Few)之意義太含混，乃更正其定義曰：貴族政府者，人民全體中『少數』人之政府也。然『少數』(Minority)云者，係對人民全體中之『大多數』(Majority)而言；即與『大多數』相差僅數人者，仍不得不稱爲『少數』。如此，則『少數』之貴族政府，事實上可爲數甚多，或竟幾等於『大多數』。以此爲貴族政府之定義，則貴族政府與多數人之民主政府相比較，將有差別晦昧之弊。蓋即在著稱之民主政府，其政治權力，事實上亦未嘗不由『少數』人運用也。例如，昔時之所謂民主政府，婦女均無參政權；今日之所謂民主政府，婦女仍不必有參政權；此外，未成年，不識字，軍人，犯人，破產人，乞丐等等，亦均無參政權。然此類無參政權人，爲數甚衆；因之一般民主政府下運用政治權力之人，仍僅人民全體中之少數。由此觀之，以『爲數不多』人之政府爲貴族政府之定義，固太含混；而以『少數』人之政府爲貴族政府之定義，又使貴族民主二者，混淆不清。補救之法，惟有另下比較適合之定義。著者以爲吾人不妨斷言曰：貴族政府者，人民『少數』中之比較少數，有選舉官吏與決定政府政策之謂也。至於此比較少數，究爲

何數，則事實上不能規定之苦。古代希臘，則以人民中最善良分子所主持之政府爲貴族政府。此又貴族政府之另一意義。善良云者，究係指教育高深，經驗豐富，道德完美之人；抑係指位高財富之人，則無從考據。然不論採用何種解釋，所謂『最善良分子』者，在普通之國家，必係『爲數不多』之人。若謂『最善良分子』居人民之大多數，則除非該國家之智識、道德與經濟特別進步；而在現代，則尙未有其例也。

已故德國教授 Jellinek 氏，分政府爲二類。第一類爲君主政府；其定義與上述之君主政府定義相同。簡言之，卽一個自然人意志所指揮之政府，爲君主政府。第二類爲共和政府；卽其主權係由一人以上之團體所運用。共和政府之下，又分爲貴族與民主二類。Jellinek 氏於貴族民主二者之區別，除注重二者中運用主權者人數之多寡外，尤注重運用主權者，在社會上，流品與衆不同一層。其大意曰：貴族政府者，社會中一特異派別之人民，得以控制政府之謂也。此派別或爲教士，或爲軍人，或爲專門家 (Professionals)，或爲地主，或爲上列各派別中數者之混合團體，或爲上列各派別之總合團體。但無論此派別爲何種分子所組成，其人數則必僅占全體人民之一小部分。至於此派別在法律上，則常占有與衆不同之地位；蓋彼等常享有法律規定之幾種特別權利故也。Jellinek 氏之意見，以爲貴族政府之生存，全恃社會上有一強有力之派別。該派別截然不與其他之人民相混，而政治上則有控制他人之勢力也。

昔時貴族式之政府甚多；且有名義上爲君主政府，而事實上係貴族政府者。Jellinek 氏以爲貴族政

府有二十大類。在第一類中，握有統治權之派別，與其餘人民完全隔離；凡非屬此派別之人，即不能加入其團體。在第二類中，法律上並不禁止低級人民加入握有統治權之派別；故在每種條件之下，低級人民亦可取得該派別所享之政治權利也。第一類之例，爲世襲貴族政府；第二類之例，即貴族政府之以財富教育社會上超越地位等等爲統治派別之資格者。

Rousseau 氏分貴族政府爲自然、選舉與世襲三類。所謂自然之貴族政府，其統治團體之分子，均有自然領袖之才能，並有教育與經驗，而明乎統治之道之謂也。所謂選舉之貴族政府，其統治之少數人，係由全體人民選舉之謂也。至於選舉所產生之貴族，是否即有自然貴族之才能，則胥視乎人民選舉時之智愚矣。

『寡頭政府』者，(Oligarchy) 一字之譯名也。古代希臘學者，甚注重寡頭政府與貴族政府之分別。Aristotle 氏之定義曰：寡頭政府者，主權操於『爲數不多』之人，而其政治又專顧統治者私利之謂也；如稱之爲富有者之政府，則更與事實相符；是以寡頭政府者乃貴族政府之變形，而爲腐化之貴族政府也；反之，真正之貴族政府，則爲一國人民中最善良分子之政府。已故教授 Taylor 氏亦稱寡頭政府爲『失調』或『患病』之貴族政府。但在日常文字中，寡頭政府與貴族政府二名辭，已無甚區別；凡政府之只由極少數人統治者或即稱之爲寡頭，或即稱之爲貴族，實皆混用而未選擇。至於學者中，則仍有保存其區別者。例如，有人謂昔時之普魯士政府係寡頭政府，而非貴族政府。但平心而論，此種區別，實無重要關係。考當時普

魯士之政府，係由地主、富翁及任事年久之部曹所操縱。究竟此種政府應稱爲寡頭政府，抑貴族政府；不妨由各人依其二名辭之見解而決定之。此種比較少數人之政府，無論其爲寡頭或貴族，在歐洲已不復存在。但少數國家之上議院中，仍有世襲之分子，或君子任命之分子，或少數人選舉之分子；此則政府之一部分，仍帶有貴族性質者也。

## 民主政府

『民主』一名辭之意義甚多；或以之表明一種政治狀態，或以之表明一種倫理上之觀念，或以之表明一種社會之情況。例如，*Crutings* 氏非特以『民主』形容政府，且以之形容國家，與形容社會之情況；間或合併政府國家社會三者，而一言以形容之曰『民主』。其他學者，尙有注重政治民主，經濟民主（亦稱工業民主），社會民主三者間之區別；而謂在每一國家之內，此三種民主情形，未必同時存在。例如，一國之人民，社會上雖民主，而其政府或同時爲非民主；亦有其政府爲民主，而其社會上情形則又非民主也。雖然，就日常所見者而論，則此三種民主，每同時湊合；換言之，如一國之社會經濟情形係民主，則其政府亦必民主也；反之，如社會上派別與階級之分界深刻，則其法律極易承認上級社會之特別利益，而至少有一部份之政治，不得爲民主矣。

民主政府之定義多矣，然其通病，則在意義不完備，因之不能普遍適用。古代希臘人稱多數人之政府爲民主，其定義之寬泛可見。*Sealey* 氏則採用民主最新之意義而下定義曰：『民主政府者，人民中每一

分子均享有一分政權之謂也。』依此定義而嚴格解釋之，則昔時與現代所稱之民主政府者，其中無一個可以合此定義，而均不得稱爲民主矣。Dicey氏則以爲『民主政府者，其統治團體之人數，與他類政府之統治團體相比較，占人民全體之較大部分之謂也。』Bryce氏亦另有民主政府之定義。按Bryce氏對於民主政府之形式與實情，較近代學者，瞭解似更清楚。其言曰：『自Heortons時代至今，「民主」一名辭均用以指一種形式之政府。在此類政府之下，國家統治權力之大部分，並非爲社會中一派別或數派別所享有，而乃由人民以全社會分子之資格享有也。』彼復申言曰：『換言之，凡在用投票方法以表決之社會中，此統治權力，即隸屬於大多數。蓋當社會分子之意見不一致時，除依大多數之意志爲社會之意志外，實無其他合法與和平之方法也。』由上觀之，Bryce氏乃以大多數人民之政府爲民主政府。此定義與其他學者之定義相比較，可稱完善。但Bryce氏本人亦承認曰：有數國家自以爲民主，而事實上則對於不識字，無財產，與不納稅之人民，不與以投票權；今如以上述之定義適用於此等國家，則皆將被撥於民主政府一類之外矣。著者以爲吾人如採用『大多數人民之政府』爲民主政府之定義，則以民主自稱之政府之被撥除者，尙不止Bryce氏所舉之數例已也。舉凡國家之尙無婦女投票權者，亦不得稱爲民主。蓋昔時雖以爲婦女無投票權，並不與政治民主相衝突；而在今日，則因多數國家與婦女以平等政權，故一般人均謂婦女如無投票權，與不能爲議員或官吏之國家，皆不得視爲真正民主。不能視爲真正民主政府者，尙不

止此。例如，議會之一院，雖由普選舉出，但其他一院，則由少數人選出，或由政府任命；此種政府，豈得視為真正民主？即使議會之兩院均由普選舉出，而政府之元首則又係世襲之國王；或憲法與人民以普選權，但人民之大多數，則因無智識無興趣或被脅迫，而事實上不能行使投票權（或謂拉丁美洲中之數國，有此情形）此等政府，又豈得稱為真正民主耶？

純粹民主  
政府

民主政府亦可分成數類：（一）純粹或直接之民主政府；（二）代議或間接之民主政府。純粹民主者，國家之意志，不由人民選舉之代表代為表示；乃由人民於大會中直接表示之謂也。純粹之民主政府，惟小社會與比較不發達之社會，乃能有之。蓋此類社會之選民不多，事實上能全體聚集於一定地點開會；且此種社會之政治問題，既簡單，而為數又少也。至於大社會與情形複雜之社會，則雖欲行純粹民主，勢不可能；一因此種社會人民衆多，事實上不能聚集而開大會；二因此種社會之立法與行政事件，既繁多而又複雜。在古代希臘與羅馬之城市國家中，政府之為純粹民主者甚多；且實行上亦並無困難。然在現代大而複雜之國家，如試行純粹民主，則勢必至於失敗。現時瑞士國中四小邦（Canton）中之政府，仍為純粹民主；惟此乃現代僅存之例矣。在此四邦之中（Appenzell, Uri, Unterwalden, 與 Glarus.）選民習於開露天大會，名曰“*Jungtag*”者，以選舉官吏，決定稅額，及通過立法與行政之規程。此種習慣，由來已久，實起始於中古時期。在一八四八年之前，尚有二邦名 Zug 與 Schwyz 者，亦採用此制；其後因人口增加，立法

與行政問題又日就複雜，乃廢棄純粹民主，而行代議制度。上述純粹民主之四邦，將來或因同種理由，須廢止其純粹民主制，亦未可知也。美國數邦中（如 New England 各邦）之縣政府（Town government），亦有時視爲純粹民主之例。在昔時此等縣政府，頗爲人所贊許；但其後因縣內情形變更，縣之純粹民主制，亦不復盡滿人意矣。

在國家或地方區域之採用複決（The referendum）與創制（The initiative），且大規模的推廣施行之者；則其爲一種變相或有限制之純粹民主政府，自不待言。其中數國之複決創制制度，則絕對無須各該國代議機關之干涉或合作；而凡複決創制之事件，不論其爲法律案，憲法修正案，或政策案，一概自始至終，由人民直接決定之。此種國家，可謂合併採用代議與純粹民主二制度；惟此二制度中之民主制度，於不久期間，似將有駕代議制而上之之勢。然謂代議部分將因此完全消滅，或泰半消滅，則又終無此日也。

第二類之民主政府，卽代議民主（Representative democracy）。代議民主者，國家之意志，由人民選出之較小代表團體，代爲表示之謂也。代議民主之根本主張，以爲人民雖不能全體親到政府所在地點，但彼等可置代理人於政府所在地也。嚴格而論，代議政府，未必均爲現代之所謂真正民主。蓋代議員可僅由少數有投票權人選舉而非由大多數人民選舉也。雖然，吾人如將民主一名辭廣義解釋，則代議政府，未始非同時爲民主也。代議民主制之見解，以爲政治上最終權力，的確隸屬於人民；此點與純粹民主之見解

相同。其所不同者，則代議民主以爲人民雖有其權力，然如使其直接運用，則又不能有所滿意之結果也。換言之，代議民主視國家主權之所有爲一事，而其行使則又一事也。因二者之區分，於是有所謂代議之民主。

代議民主，現時幾爲全世界各國所採用。至於此種政制之起源，學者頗多研究之；而其結論，則又各不相同。或謂代議制起始於古代，可於當時之瑞士、德意志、荷蘭與匈牙利見其端。或謂現代代議制乃古代條頓族中，『自由人會議』(Assembly of freemen)之繼承者。已故教授 Henry J. Ford 氏，則於審慎研究後，在其一九二四年出版之『代議政府』一書內斷論曰：代議制直至十九世紀中葉，始見其實行運用。至其遠源，則在十七世紀之英國。一八三〇年比利時設置國會，於是代議制又多得一根據地。迨一八四八年法意二國採用代議制後，於是風行一時。自此之後，各式代議政制，傳播甚速；至於今日，則幾爲全世界各國所採用矣。

代議民主  
政府之要  
案

嚴格而論，代議民主者，其政府之職官吏員，須由一民主性質之選民團 (Electorate) 舉出；此種官員，在其任期之內，須的確能傳達選民團之意志；且須於法律上對之負責，而事實上又須有政治處分，以保其實行此責任。依此定義，則凡政府人員，無論其爲司法、行政，或立法人員，如由任命產生，或用由人民選舉以外之其他方法產生；或雖由民主式之選民團舉出，而事實上未嘗傳達選民大多數之意志；或其對選民之責任，並無政治處分保其實行者，均不得爲真正之代議民主政府？但如此嚴格立論，則現代各國之政府，無



一得稱爲代議民主；卽有，亦爲數甚少矣。

在多數之代議國家中，政府行政部之首領，不由人民投票舉出。至於其他執行上與行政上之官吏，則在大多數國家中，均用人民選舉以外之他方法產生。法庭之法官，則在大多數國家中，或由行政部任命，或由立法部選舉。日常文字中之所謂代議民主政府者，則至少該政府之立法部，須由人民選舉產生也。例如，在歐洲代議民主最發達之國家如（英國）除國會議員與地方議會議員由人民選舉外，其他官吏，均不由人民選舉。在此種國家，行政官吏或法官，雖概由立法部或行政長官選任；而一般人並不以爲與代議民主主要義相衝突。卽在民主思想最發達之國家，如美國與瑞士國，一般人仍以爲代議民主，無須將法官與行政官交由人民選舉也。卽使立法部之議員，亦不由人民之全體選舉，仍不失其爲代議民主。蓋在不久之前，婦女於選舉議員與其他官員之時，概不得參加；卽在今日，多數之以代議民主自稱者，仍無婦女參政權。不特此也，政治學上所引古代民主國家最著稱之例，其立法部之一院或全體，亦僅由成年人民之一部分所選出耳。是以 Bryce 氏曾斷言曰：各種政府，事實上均僅爲貴族政府，以其主持之人，終不過人民中比較之少數耳。此實一定不易之至理。蓋除最小與不發達之社會外，欲使代議政府之官吏盡由人民全體選舉，其不可行，猶純粹民主之不可行也。

『共和』(Republic)一名辭，常與『代議』一名辭混用；而其義亦相同。例如，Madison 氏於其聯邦

一書內下定義曰：『共和云者，其政府內採用代議制之謂也。』彼又申言曰：『共和政府之權力，均直接或間接自人民方面得來。共和政府官吏之任期，或有一定，繼任與否，由人民自由決定，或無限期，如其行為規正，儘可長期任職，至其行為謬誤之日爲止。』對於共和與純粹民主之分別，Madison 氏解釋曰：『第一區別，在共和政府係由人民選舉之少數代表，掌統治權力。第二區別，在共和政府可以管轄比較多數之人民，與比較廣大之地區；蓋純粹民主政府，人民須集合開會，而親自行使政權；至於共和政府，則會議與行政均由人民之代表行之。』Madison 氏以爲世襲任期，實與現代共和觀念相矛盾。此說殊爲有理。但彼亦以爲至少司法官，不妨視其行為規正與否，而隨時去留之，不必限制其任期也。共和政府尚有一點要素：卽其選民團須有相當之廣闊範圍。如其選民團範圍過於狹小，則殊失共和之要旨。例如，法國當復辟時代（一八一四至一八三〇）全體三千萬人民中，僅三十萬人有投票權，則不得稱爲共和。一八九三年前之比利時亦然。

共和政府下，亦嘗由學者再分爲數種。或分之爲民主與貴族共和；或分之爲獨裁（Monocratic）與富豪（Plutocratic）共和；或分之爲有限，無限，與混合（Mixed）共和；或分之爲法團（Corporate），寡頭，貴族，與民主共和；或分之爲聯邦與邦聯共和；或分之爲集權與單一共和；或分之爲世襲與選舉共和等；然皆無甚重要意義之分類也。

昔時常以『共和』稱歷史上數國家之政府；而此種政府，在現代觀之，則當屬君主或貴族二類。例如，Sparta, Athens, Rome, Carthage, the United Netherlands, Venice, Poland 等國，學者有時稱之爲共和；而究其實，則諸國均未具備現代所視爲共和應有之代議性質也。例如，Rome 係一軍人政府；Venice 係一貴族統治之世襲寡頭政府；Poland 係一君主與貴族之混合政府。法國在一八〇四年之憲法中，正式稱爲『共和』；然其元首之名號爲『皇帝』，且規定由拿破崙之宗族世襲之，此皆誤用『共和』一名辭之例也。

其他之分類

孟德斯鳩 (Montesquien) 氏分政府爲共和、君主、與專制 (Despotism)。彼之定義曰：『共和』者，全體或一部分人民，運用最高權力之謂也。君主者，由一個人依照一定之法律，以統治國家之謂也。專制者，由一個人憑其意志與感情，指揮一切之謂也。由此而知孟德斯鳩氏於分類時，實混用二種不同之比較點：其一，爲運用最高權力之人數；其二，爲政治之精神與性質也。Woolsey 氏分政府爲君主、貴族、民主與混合 (Compound) 政府。其他學者，則分政府爲君主與共和二類；而共和之下，又分爲貴族與民主焉。

各種分類方法最普通之謬誤，在於分類時前後不用同一之比較點；或採一不適當之比較點，致不足以就政府之基本要素，而歸納成類。上文所述之各種分類辦法，無一種可以單獨使用；讀者須參互而研究之。蓋各學者對於政府所取之觀察點不同，故其分類辦法亦決不能一致也。

君主，民主，貴族三者之分類，亦殊無科學與實用上之價值。例如，吾人謂某政府爲君主，然君主二字，未必卽能明示該政府之真正性質。蓋多數政府雖被歸納爲君主，而事實上則又確係民主。至於民主與貴族之分界，則更混雜不清。緣事實上二者本難有清晰之區別。吾人之所謂區別者，概由學者以定義造成之；學者之定義既不同，於是二者之分界，亦變遷無定矣。如完全依照君主，貴族，民主，三者而分類，則絕對不相同之政府，將同屬一類；而大體相同之政府，反又分隸二類。例如，英國將與昔時之俄羅斯，土耳其，普魯士，奧大利同屬一類政府；而英國與美國，反將分屬於不同之二類焉。

### 第三章 內閣制政府

Burgess 教授採用下列四種比較點以爲政府分類之標準：(一)國家與政府湊合爲一體與否；(1)官吏任期之性質與產生之方法；(2)立法部與行政部之關係；(四)政治權力(Governmental Power)之集中或分散。

用國家與政府合一與否爲比較點後，Burgess 氏分政府爲本人政府(Primary Government)與代理政府(Representative Government)。上文所言之純粹民主，如其人民能集會以通過國家之法律與行政規程，則可稱爲本人政府。反之，如人民授權於一機關或數機關，使其代理之而爲政治行爲，如現代各國之情形然，則稱之爲代理政府。讀者如將上列二定義審慎研究，卽知代理政府不必同時爲民主也。

用官吏任期之性質與產生之方法爲比較點後，Burgess 氏復分政府爲世襲與選舉二類。此種分類顯然無價值。蓋自古至今，未有政府之官吏全體選舉，或全體世襲者，元首世襲之政府有之；元首與其他少數官吏由選舉產生之政府亦有之；但統治階級全體爲世襲，或全體由選舉產生，則未之前聞也。

用立法部與行政部之關係爲比較點，則政府可分爲內閣制政府(亦稱國會制，責任制，或國務員制；與總統制政府，或『議會』制政府(Congressional Government))。

內閣制之  
意義

內閣制者，政府之實際行政首領——即內閣或國務院——在法律上，直接對立法部或立法部之一院（通常指比較民主之一院）負有關於其政策或行爲之責任；而間接則又對選民團負最終之責任也。至於名義上之行政首領——即國家之元首——則反居於不負責任之地位。內閣之閣員，通常爲立法部之議員；且爲大多數黨之領袖。即使閣員而不爲議員時，通常仍有在國會列席，發言，討論之權。至於投票權，則惟閣員之兼爲議員者，乃能有之。習慣上（有時由憲法規定），閣員如係某院之議員，或能出席於某院，則須受該院之隨時責問（Interpellation）。再者，在內閣制下，閣員之職權與立法議員之職權，初不視爲矛盾；而能同時由一人兼爲之。是以在普通之內閣制下，閣員均兼任議員；而行政與立法之職務，因之混合而不可分。Courtenay Herbert 氏有言曰：『美國憲法，以行政立法二部分立爲其特點；然在內閣制下，則不但無此分立情形，且二部關係密切，而須互相依賴也。』Bagehot 氏之言曰：『英國內閣居立法部與行政部二者之間；其地位猶二字間之連畫，二帶間之扣鈕。』Bagehot 氏又嘗稱內閣爲國會所選舉之委員會，用以統治全國者也。著者以爲如稱內閣爲下議院中大多數黨之委員會，則其義更確。蓋通常少數黨在內閣中，不得有其代表。『內閣委員會』與其他國會設置之委員會，所不同之點，亦即在此。Lowell 氏之言曰：自其要點觀之，內閣者，實『國會中得勢一黨之領袖，所開非正式而永久之預議會（council）也。』至於名義上國家之元首，則由法律假設其不能有過失；而事實上元首之政治過失，則概由閣員代之負責，一如該元

首係在閣員監護之下者。閣員之全體，即一國之政府。凡重要立法議案，均由彼等預備，並在國會提議，而促使其通過。當其出席國會時，尚須抵禦他人對於彼等政策之攻擊；至於彼等之一切政治行爲，如被責問，亦須隨時剖白申辯。閣員通常均兼任各行政部部长之職；且通常又爲國會中大多數黨之領袖。彼等之政策與政治行爲，如得國會議員大多數之贊同，（亦即如得下議院大多數之贊同）則彼等即可繼續掌握政權，而統治國政。但國會隨時可以表示不信任其內閣。表示之法，或通過譴責（Censure）內閣之議案；或拒絕通過內閣所提議之議案；或否決內閣所提指撥款項之要求。一旦國會用上列方法，已明白表示其對內閣不信任時，則內閣須於下列二種行動中，選擇其一而爲之。所謂二種行動者爲何？其一，內閣全體總辭職。其二，內閣解散負責之一院（亦即下議院）；並下令舉行新選舉；同時將事實訴諸選民團；請其選舉一同情於內閣政策之國會；俾該內閣可繼續維持。如新選舉之結果，內閣得勝，則該內閣繼續存在；如結果爲內閣失敗，則當於失敗情形明瞭之時，即日辭職；設使結果失敗與否不明瞭，則當於新國會開會後，投票不表同情於內閣之時，即日辭職。

論英國之內閣政府，請先言英國內閣之責任。英國閣員之擔任，在理想上有二種：其一，爲閣員各別所負之個人責任；其二，爲閣員全體所負之共同責任。凡關於行政各部之事件，由領有該部之閣員，單獨負其責任；是即所謂個人責任。凡關於政府全體之政策，由閣員全體共負責任；是之謂共同責任。因閣員有個人

責任 (Individual responsibility) 是以常有閣員單獨辭職之舉。但自內閣制發達以還，共同責任 (Collective responsibility) 逐漸取個人責任而代之。再者，英國國會所否決內閣之議案，如係不關重要者，則內閣並無辭職之必要。例如，Lloyd George 氏之內閣，於一九一九年十月，在下議院以一一三票對一八五票而失敗；但該內閣並不因之辭職。查此次下議院所否決之議案，並不十分重要；到院投票之議員人數亦少；且在事前不久之時，人民曾於選舉中，明白表示信任該內閣也。Robert Cecil 氏近曾論列曰：如謂每次國會表決議案，均有促使內閣辭職之可能，殊為不道事理之甚。彼之意見，以為英國政府當明白宣言，此後內閣若於國會表決時遭失敗，除有特別情形者外，均不得視為國會有意要求內閣之辭職。

按英國為純粹內閣制之政府。英國內閣之全體分子，通常均係下議院中大多數黨之黨員。因其同屬一黨，故閣員之政見，當然可以一致。在法理上，內閣總理係由名義上之元首——即國王——選任；閣員則由總理選任。但因內閣須對國會負責，故事實上，內閣係由國會之大多數黨授意而選任。所謂元首之選任總理者，不過形式上授與官位之典禮耳。是以在國王選任總理之時，實無自由決定可言也。雖然，自英國工黨得勢之後，內閣制亦稍受其影響。蓋在昔時，自由保守二大黨並峙，工黨尚無勢力；下議院中非保守黨占大多數，即自由黨占大多數；擇其一者而組內閣，問題殊屬簡單。迨一九二三年，三黨鼎立之勢已成，在下議院中，三黨勢均力敵，未有一黨占得大多數；保守黨雖得三者中之比較多數，但工黨與自由黨聯成一氣，竟



將當時之保守黨內閣推翻。在此情形之下，英國王乃命工黨領袖麥唐納（Mac Donald）氏組閣；然工黨當時在下議院實僅占少數。此工黨內閣，因得自由黨之贊助，支持一年有餘。其後自由黨變其贊助態度，工黨內閣乃迫而辭職。一九二四年新選舉後，保守黨乃重秉國政。至於閣員之人數，則法律與習慣均未限定；因之大小時有變遷。究竟幾人，通常由總理決定，或由行政命令決定之。

英國內閣制尚有一特點，即閣員（Cabinet Ministers）與國務員（Ministers）之分別是也。閣員者，內閣之分子，對國會負有個人責任與共同責任，已如上文所述矣。閣員人數雖無一定，大概則在二十一人左右。至於國務員，亦為行政各重要部之長官；但因彼等並未入閣，是以不加入內閣會議。彼等相互間，亦不開會議，惟各管所轄一部之事務耳。惟彼等之進退，則又隨內閣而定。一旦內閣辭職，則彼等亦全體辭職；新任之總理，通常就其本黨黨員中選人接替其遺缺。簡單言之，國務員者乃一黨得勢時，所任用之本黨高級行政長官之全體；閣員者，則為國務員中之被選入閣者。閣員於各部署務須負個人責任外，復於政府總共事務，須負共同之責任；國務員則不負共同責任者也；國務員之總數，約在五十人之上。

現代之內閣制，起始於英國。其能得有今日之完備者，乃歷史上自然遞化之結果；並非昔時政治家立意組成之制度也。自英國為起點，內閣制乃逐漸傳播至荷蘭、法國、西比利時、羅馬尼亞、瑞典、挪威、丹麥等國。即日本與歐洲之新國家亦均採用變態之內閣制。是以 Esmein 氏曾有言曰：內閣制已變成現代世界上

最普遍之政制惟在大戰前之德國與現時之拉丁美洲則內閣制幾無處採用；至於在瑞士與美利堅則內閣制竟被擯於門外。內閣制在英國發達最完全運用時之結果亦最圓滿。

英國自治  
殖民地之  
內閣制

英國之自治殖民地均引用其母國之內閣制；此亦自然之勢也。自治殖民地內閣制之特點在其模仿母制，曲盡其妙。但內閣制之運用則終不如英國之平順無阻礙也。其中數殖民地之內閣時呈動搖狀態而不能持久；此於奧大利亞爲尤然，在奧大利亞常連續數任內閣均僅能維持數月或數星期。在加拿大則內閣之任期較長；因之政局亦比較安定，政策亦不至時有變更。多之數殖民地中凡議員之被任爲閣員者須辭去議員，回至其選舉區中另行候選；候選得勝始得任職。此本英國之慣例；但英國於一九一九年由國會議案更定，凡議員於新國會選舉命令公布後九月內被任爲閣員者可以免重行候選之煩。惟多數之自治殖民地則至今仍沿用舊制也。至於國會解散後內閣是否當於新選舉結果失敗明瞭時辭職；抑可待至新國會正式表示反對該內閣後始行辭職；則各殖民地中均無一致習慣。此層又與英國相同。尚有一點與英國相同者，即原則上內閣惟下議院乃能推翻之；至於上議院則雖由民選亦無此種權力也。

比利時之  
內閣制

歐洲大陸之內閣制最與英國相似者莫如比利時。比利時之憲法明白規定曰：一切國王之命令除有閣員副署者外概屬無效；副署之閣員當就其所副署之命令負其責任。但比利時國王之地位比較英國之國王爲重要；蓋比利時閣員對國王所負之責任不若英國之有名無實。比利時國王比較上可以自由指揮

與罷免閣員；惟因通常國會中，有人所共認之政黨領袖，故國王選補閣員時，仍甚少有真加選擇之機會。最近則因國會中有第三黨之興起，而任何一黨均不能占國會中之大多數，於是事實上國王於閣員之選擇，比昔時較為自由矣。比利時之內閣中，間有不領部之閣員。所以任用閣員而不使領部者，則因政府有時須得有名人物之贊助，或須利用其政治經驗，不得不使之加入內閣；而此等人物，又嫌行政部長之職務煩重，故不能使之領部也。不領部之閣員，在英國內閣中，亦常見之。比利時之閣員，亦不由行政部員中之專家升任；而乃選自國會議員，通常均係下院之議員。此則又與英國之習慣相同。惟比利時之陸軍部長，則常為一軍人；且普通係一現任將官。全體閣員，不論其是否議員，均得列席議會之任何一院，而有發言權。比利時之上議院，曾屢次主張內閣須對之負責，但終未成功；然上院又得與下院一併被解散，此則比利時內閣之特點也。

### 法國之內閣制

法國之採用內閣制，始於一八一四年之憲章；原意在模仿英國之內閣，而結果則失誤甚多。該憲章規定君主係不負責任；至於內閣，則須對下議院負責。然事實上復辟後 Bourbon 族之君主，操縱國內一切政治，實與內閣制之通常性質，大相矛盾。一八三〇年七月革命後，君主之大權，乃移轉於下議院；下議院乃得事實上控制內閣；至此，吾人始得謂法國之內閣，已具備內閣之要件。當時 Thiers 氏曾有言曰：法國君主，現僅御宇，而不統治。然法國之內閣制，自始即與英國不同。其不同點之一，即法國係二黨以上之多黨制國

家因之在下議院 (Chamber of Deputies) 中任何一黨，通常均不能占大多數。既無占大多數之黨，於是內閣乃不得不由數黨合組，而有所謂混合內閣 (Coalition Cabinet) 者。混合內閣本性薄弱，不能常久支持，故其任期，與英國內閣之任期相比較，實甚短促；平均計算，每一內閣之任期，不過八月，而在最近一時期，則平均不過三月耳。惟其國會中無大多數黨，故總理（在法國稱爲國務會議之主席）之選任，甚屬不易，每遲延時日而不能有適當人選。至於總理之選任閣員，則通常更爲困難。在此種制度之下，政府之政策，自難固定而不變；或雖欲繼續前任政策，而勢不可能。

尙有其他英法不同之點，茲於下文申述之。法國人之性情，有不易使英國式之內閣制運用無阻。英國之國會，習性上頗願受內閣之引導與指揮；其自身不干涉內閣之作爲，不過保留對於內閣最終之管轄權耳。然在法國，則內閣與國會之地位，適與英國相反。法國之內閣，非但不能引導指揮其國會，而反須聽國會之指揮；甚至於行政上之瑣事，法律上之細目，亦須受國會之干涉。法國憲法雖規定內閣僅於大政方針負責；然事實上法國內閣，常因在小問題上與國會意見相左，而被推翻。英國國會對於內閣之責問權，移至法國，而範圍即擴大過當；常於比較無關重要之事件，閣員因國會之責問而被困，而被迫爲解釋，間或因此被迫辭職。然自英國國會觀之，則此等瑣事，殊不值在國會中討論也。法國國會之責問習慣，既耗費時間，且常因之而以小事件推翻內閣；實與英國內閣制之精神不符。法國學者，亦常攻擊此習慣；而謂法國實不得稱

爲內閣制，只能稱之爲下院議員制（*Deputantism*）耳。法國閣員，通常爲國會二院之一之議員。惟海陸二部部長，間或爲海陸軍人，而非國會議員。但非議員之閣員，仍得列席二院之任何一院，且得發言與被責問。此則又與英制不同。法國國會議員之被任爲閣員者，不必重行候選；此與比利時制相同，而與一九一九年後之英國制亦相似也。自一八六八年至一九一四年間，法國閣員中，並無不領部之閣員；但在歐洲大戰時期中，則又有之。各部之次長，亦時有被任爲閣員；一九一五年之 Viviani 氏內閣中，閣員之爲次長者，卽有數人。自一九〇六年後，習慣上次長常被請出席國務會議；嚴格而論，彼等並不對國會負責，但在事實上，則彼等須與內閣連帶辭職。

法國內閣，究竟須對上議院（*Senate*）與下議院（*Chamber of Deputies*）一併負責，抑僅對下議院負責？法國憲法學者，於此甚多討論。其中一派，則以爲就英國與比利時之先例，及自一八一四年至一八四八年法國君主時代之習慣而言，則內閣實僅對下院負責。且依法，法國之上院不得解散，僅下院可得解散，今如再與上院以倒閣之權，則上院之勢力，將超過下院，寧不與民主習慣相背？另有一派學者，則謂法國憲法有明文規定，內閣係對二院負責，而非對二院之一負責；且法國現時之上院，係人民選舉產生，不能與英國之上院及法國君主時代之上院相比擬；而法國上院之立法權限，又與下院相等，並對內閣得通過信任與譴責議案，此又與下院相同。二派學者意見之不同既如此，然吾人若就事實而論，則法國內閣，確曾數次

因上院之反對態度，或表決失利而辭職；由此而知上院確能強迫內閣去位；此點似再無疑義可言。因法國內閣須對二院負責，故其處境自更困難。此外尚有一事增加法國內閣之困難者，即當總統採納內閣意見，須解散下院之時，依法應先得上院之同意，否則，不得解散也。吾人於此，尚須附帶說明一事：法國下院雖依法得由總統解散，但此解散權已日久不用。歷史上僅總統 *MacMahon* 氏曾於一八七七年一度運用之。當時被解散之下院，幾為選民全體所擁護；故 *MacMahon* 氏之解散該國會也，雖非違憲，然實與憲法之精神相背。自此，法國人民咸視解散下院與共和制度矛盾；而心以為危。此又與英國之內閣制大不相同；蓋在英國，內閣欲訴諸選民而解散下院，乃常有之事；即英國人民，亦以解散權為責任政府之基本要素也。

意大利之  
內閣制

意大利內閣之環境，頗多與法國相同之處。意大利國會二院中，亦常分成多數之黨派，每一黨或派，在內閣中有其代表；如某黨或派有怨望時，內閣須設法遷就之。是以 *Dupriez* 氏有言曰：意大利內閣成立之前，須經久長之磋商；及其成立後，或在國會初次辯論時，即全體瓦解。至於下院對於選擇閣員一層，則不若英法勢力之大。蓋意大利國王於選擇閣員，比較特殊能自由決定；且意大利憲法規定國王能罷免閣員。意大利憲法並規定內閣須負責任；但究竟對一院或二院負責，則未明言。*Dupriez* 氏則謂『國會已將管理內閣之權，奉獻於國王；故現時之內閣，大體僅對國王負責。』然此未免言之過甚。蓋意大利國王雖比英國國王為能自由選擇閣員，然事實上仍受政黨限制。例如，有勢力之政黨領袖如 *Giolitti* 氏與 *Sonnino*

氏之得組內閣，皆政黨強迫國王爲之也。故就習慣上言，與其謂內閣對國王負責，毋寧謂內閣對國會負責也。意大利之內閣總理，幾皆選自下議院。其他閣員，亦通常選自下議院。惟彼等在任一院，均得列席。如經一院請其來會發言，則不得拒絕。海陸軍部長通常係海陸軍官；如受任時非上議院議員，則由國王特任之爲上院議員。不領部之閣員，亦間或有之。自一八八八年後，每閣員均有一次長隸屬之；次長不加入內閣會議，但得代表閣員列席下院，以辯護政府之設施。

自 *Mussolini* 氏在一九二二年執政後，內閣已不對國會負責。意大利自大戰終結時起，至一九二二年間，內閣均懦弱而短命，無力處置戰後意大利之特殊危殆情形。因之內閣制乃告破產。一九二三年法律規定，政黨之於下院議員選舉中，得比較最多數者，得占全體議員三分之二之名額。此法律事實上擔保法西斯蒂黨議員，能在下議院占大多數。一九二五年法律明白規定，內閣總理只對國王負責；且得公布與法律有同等效力之命令。一九二八年復更改一九二三年之選舉法；內容規定，由法西斯蒂黨所指定之各職業團體，推薦候選員共一千人；就此一千人中，由法西斯蒂黨最高評議會 (*The Fascist Grand Council*) 指定四百人爲候選員。選民卽就此四百人投票，表示同贊或反對，不能另選他人。由此選舉觀之，可知法西斯蒂黨嗣後可以操縱下院之選舉。至於 *Mussolini* 繼任者之人選，則亦須先由法西斯蒂黨之最高評議會提出；而由國王選任之。是以意大利今日之內閣，已絕無內閣制之性質。 *Mussolini* 氏非特對國會獨立；

且對國王亦事實上不負責任也。至於法西斯蒂黨最高評議會之分子，則亦直接或間接由 *Mussolini* 氏任命之；此乃以憲法上之內閣總理，而獨裁國政之例。

德國之內閣制

在歐洲大戰終結之前，德國並無內閣制。在一八四八年 *Frankfort* 國會之憲法草案中，曾規定一內閣制。一八七一年德帝國成立後，社會民主黨 (*The Social Democratic party*) 亦曾屢次要求實行內閣制，但均未成功。大戰前德國之領袖國務員，為帝國首相 (*The imperial chancellor*)。其他國務員，均為首相之屬員，聽其指揮。大都係選自部曹，而非選自國會；其職權亦均為行政官之職權。首相與其他之國務員，均僅對皇帝負責。帝國國會之下議院 (*Reichstag*)，亦不能以投票表決而強迫其辭職。下議院曾幾次大多數表決，宣告政府政策之謬誤；社會民主黨議員並要求首相辭職；但首相則常答辯曰：此種表決，不過顯示首相與下院意見不合，並非一種必須遵從之辭職命令；至於首相之責任，則僅對皇帝有之；皇帝信任首相一日，首相即一日無意辭職也。在此種情形之下，下議院自無控制政府之能力。雖下院在法律上有通過預算，指撥款項之大權；然同時又有所謂德國之預算原則者，限制該權之運用。此預算原則，謂凡經二院通過之法律所設立之政府機關，下院只能設法變更法律以裁撤各該機關；但在法律未變更前，不得拒絕指撥維持各該機關所必須之款項；如下院竟拒絕指撥時，則政府得自行籌款維持之。職是之故，下院之財政權，亦不足以對抗首相，而使之屈服。此戰前德國之所以有首相而無內閣制也。雖然，德國人中，除社會民主黨



外，實無多人要求實行內閣制。大多數之德國政治學者與政治家，均不贊成引用內閣制；一因內閣制乃國會大多數政治；而大多數人之意見則有瞬息千變，極無定向之弊；二因德國人所崇拜，乃強韌幹練之個人政府；而內閣制則與此觀念不符；三因德國人自傲有光明之歷史，不欲使人笑其爲模仿英法也。

歐洲大戰終結時，社會民主黨執政，乃建設一責任內閣政府。依照一九一九年新憲法之規定，非特德國聯邦政府（The Reich）須採用內閣制；即各邦（Länder）之政府亦須採用之。蓋既於聯邦政府中排除個人政治，則即專就理論而言，亦應於各邦一致排除之，以免矛盾。新憲法明白規定曰：總理（Chancellor）與其他閣員須得下議院（Reichstag）之信任，如下議院以正式議決案撤回其信任時，則彼等須即辭職。憲法宣告總統於政治上不對國會負責；但總統之一切正式命令，則均須由總理或其他一閣員副署。副署之閣員，於該命令須對下院負責。總統得解散下院，但於此亦須得閣員一人之副署。此解散下院之副署條件，自著者觀之，有時恐甚難成就。德國內閣之特點，在總理與其他閣員之地位，區別甚清晰。總統任命總理；其他閣員則依總理示意，而由總統任命或罷免之。總理有權決定政府之總共政策（General policy）；並副署關於政府總共政策之總統命令；而於該總共政策負其責任。至於其他閣員，則於各該所領部之政策，對下院負責；並副署關於各該部政策之總統命令。所謂總共政策與各部政策者，即法國學者所分之統治職務（Governing），與行政職務（Administering）也。總理就總共政策而負其責；其他閣員則就各部政策而

負其責。如此，則內閣非特於各部政策無共同責任；即於總共政策，亦由總理獨負其責，而不由內閣共同負責也。此乃德國內閣制特異之點；實施時結果如何，吾人當拭目以待。德國亦屬多黨制之國家，因之組織內閣，每多困難；而內閣亦當然屬混合性質。各主要共和黨，通常於內閣中均得有代表；代表之人數，大約與各該黨在下院之人數成比例。德國內閣制之歷史尚短，將來能否一定成功，此刻殊難預定。

其他歐洲  
各國之內  
閣制

一九二〇年奧大利新共和國之憲法，引用類似德國之內閣制。總統之一切正式命令，須由內閣總理或其他閣員副署之。憲法規定，總統除違犯法律外，對國會不負責任。至於內閣全體或閣員個人，則均須對下議院負責。如下院決議撤回其信任時，則內閣即當然 (Automatically) 罷免。

奧大利內閣與其他各國相異之點，在其內閣依憲法規定，係由下院選舉產生，而不由國家元首任命。閣員則雖須有被選為下院議員之資格，但不必為下院議員也。奧大利亦因為多黨制之國家，故其內閣均為混合內閣。

德國聯邦中邦政府之內閣，亦有用選舉而產生者。例如，Prussia 與 Bavaria 二邦，並無行政元首；其內閣總理，即由各該邦議會之下院選出。Baden 邦之內閣，則全體係由下院選出。

波蘭之內閣制，一部分係模仿法國。例如，解散下院，須先得上院同意；惟在法國只須上院大多數之同意已足，而在波蘭則須上院五分之三之同意也。在南斯拉夫，閣員須對國王與國會二者負責。國王得解散

國會，但其解散命令，須由全體閣員副署。捷克斯洛伐克之總統，在其任期屆滿前六個月內，得解散國會之兩院；而其內閣則又只對下議院負責。在羅馬尼亞，國王控制內閣之權，比較其他內閣制國王之權爲大。最近該國王強迫其內閣辭職，而任命一少數黨代之組閣。



## 第四章 總統制政府

與內閣制政府相對立，而具有相反之要素者，為總統制政府，亦稱議會制政府（Congressional Government）。在總統制政府中，行政長官（包括國家之元首與國務員）之任期，國會無法增長或減短之。彼等於其政策，亦並不對議會負責；此乃總統制憲法之要點也。總統制國家之元首，不僅擁有元首之名，且真正有元首之權力，而於事實上能運用憲法與法律所付予之權力也。總統制之元首，自亦不必凡事躬行。彼得由國務員（Ministers）或『秘書』（Secretaries）代理之為各種行爲。在事實上元首之行爲，通常亦均由國務員代爲之。惟國務員雖代理總統行爲，然並不因其代理，即須對議會代負責任。在法理上，彼等之行爲，仍視爲總統之行爲；此與內閣制閣員因副署而負責之情形，完全不同。國務員由總統選任，通常爲總統同黨之人；但不必於議會議員中選擇之。事實上國務員所屬之黨，常非二院中任何一院之大多數黨。其在美國，則國務員絕對不能兼任議會（Congress）；查此字本與Parliament一字意義無甚區別；但本書中譯Parliamentary Government為國會制政府，Congressional Government為議會制政府；今為前後一致起見，故Congress一字亦譯作議會。是以議會者，指美國之中央國會，國會者，則指英國之國會也。議員。蓋美國之憲法精神，不容議員與國務員之職務合併於一人也。國務員不得兼任議員，故彼等亦不能在

議會中預備，提議，或辯護議案。國務員如希望議會通過某種法案時，只能非正式請求贊成該法案之議員，於議會中代為出力。理想上，彼等未始不可列席議會而發言，並被責問；但事實上，則總統制之國務員無此權利。在美國，則更絕無國務員列席議會之舉。總統制之國務員，完全為總統之屬員，由總統自由任命，而非議會之屬員也。國務員只對總統負責。總統對於國務員有不滿意時，不論其理由為何，均得隨時罷免之。至於罷免之國務員，是否為議會所信任，則可不顧也。總統與國務員僅於一點須對議會或議會之一院負責。此點維何？即當彼等之行爲，須負幾種特定之重大刑事責任時，得由議會或議會之一院彈劾之，而撤其職也。至於關於政治上之政策或行爲，則總統與國務員均絕不對議會負責。是以在總統制下，議會之譴責或不信任議決案，法律上不生效力。總統與國務員，亦決不因議會之譴責或不信任，或拒絕通過彼等所主張之預算與法案，而竟辭職。

茲再重言總統制之要義曰：國務員於其政治行爲，只對總統負責，且由總統自由任命或罷免之；總統於其政治行爲，亦不對議會負責；如總統係民選產生，則僅對選民團負責耳。

再者總統制實有不能對議會負責之可能；蓋在總統制下，總統與國務員有時為議會二院或一院中之少數黨黨員，此於美國尤常見之。若迫其對議會負責，則政府行見瓦解矣。

總統制最顯著之例，為美國之聯邦政府，與其各邦之邦政府。拉丁美洲之大多數國家，亦為總統制，因

其均模仿美國之憲法故也。此外，歐戰前之德帝國（一八七一至一九一九）亦屬一種變相之總統制。蓋如上文所言，當時德帝國之國務員，並非自議員中選任；而性質上又完全為皇帝之屬員；任期亦完全由皇帝自由增長或減短，國會之意志，則可置之不顧也。皇帝與國務員於其政治上之政策或行爲，亦不對國會負責。

美國總統之任期，由憲法規定為四年。總統係由人民選舉而產生。總統之權力，亦由憲法規定。因之美國總統之選舉，權力與任期，均對議會獨立，而不受議會干涉。總統如欲有某種法律，或某宗款項，可以建議於議會，請其考慮或指撥。議會所通過之法案，總統如不贊成，可以在一定範圍內，否認之。但總統與其國務員，均不能自行提出議案，或列席議會而辯護之。總統且無權解散議會之任何一院，而命令舉行新選舉。總統有選擇國務員之完全自由；國務員亦無庸得議會任何一院中大多數黨之信任。總統於選任國務員時，不必先選擇一總理，而請其自行選擇其他閣員，如內閣制之辦法然。反之，全體國務員，均依總統一人之意見而選任。國務員為總統之屬員，而非總統之平等同僚；此與英國總理之視閣員為平等同僚者大異。國務員於其政治行爲，只對總統負責，而不對議會負責；且總統即無正當理由，亦得隨時罷免之。是以吾人如專就美國之行政部觀察，該行政部實一憲法所規定之專制權力，而不能由議會控制之。

拉丁美洲  
之總統制

大多數之拉丁美洲國家，均模仿美國而採用總統制；然間或小有不同之處，茲於下文言之。

阿根廷之憲法規定，總統之命令，須由國務員副署；副署之國務員，須於該命令負責。各種政治行爲之爲多數國務員所贊同者，則各該國務員須負共同責任。國務員得列席議會而發言，但不得參加表決。於此吾人須知憲法雖明言國務員須負責，但究竟對議會抑對總統負責，則憲法並未指定。國務員在議會中，常被責問。一八九四年正月二十九日當議會開會時，有一反對黨之議員宣言曰：議會有隨時要求國務員列席，而解釋其政策之權。在事實上，阿根廷之總統與國務員，間有因與下議院意見不合而辭職。但一般學者意見及通常習慣，均以爲阿根廷之行政部係對議會中之大多數而獨立，猶如美國之政制也。

一八九一年之巴西國憲法，對於總統國務員議會三者之關係，規定較清晰。依此憲法，國務員不得列席國會之任何一院。國務員如欲與議會往來，只能以書面傳達，或與議會之委員會聯席討論。除涉及法律規定之刑事責任外，國務員對於總統之建議，議會或法庭均不能因之使其負責。總統任期規定爲四年，除用彈劾方法外，不得罷免之。巴西制與美國制相異之點，在巴西之憲法規定總統之命令，須由國務員副署。但國務員仍不因副署而須對議會之任何一院負責也。彼等在政治上，仍僅對總統負責；彼等之任免，亦由總統爲之。



## 第五章 瑞士制政府

瑞士政府係自成一類，與內閣制根本不同，與總統制亦根本不同。但同時又有內閣制特點中之幾點，並有總統制特點中之幾點。瑞士之行政部，爲七人組成之聯邦委員會（Federal Council or board）。該七人由聯邦議會（Federal Assembly）選出，任期之長短，與聯邦議會相同。通常此七人即議會議員；但一經被選爲委員會委員，即須辭去議員，而另行選舉以補充議員之缺額。瑞士制與內閣制相同之點如下：（一）聯邦委員會係議會之委員會，由議會選出，以執行政府行政部之職務。（二）每一委員同時係行政分部之部長。（三）委員得列席議會之二院。（四）委員在議會中可以提出議案，並可發言（但不得參加表決）。委員之政治行動或政策，亦須受議員之責問。（五）委員會大受議會之控制（亦即受下議院之控制）。如議會意志堅定時，委員會通常必俯順其要求。（六）委員會預備一切重要法案及預算，於議會中提出之；且得在議會中辯護，以促使其通過。（七）習慣上，委員會有領導議會之勢力。如就此層立論，則瑞士聯邦委員會之勢力，較法國內閣之勢力爲大，而與英國內閣之勢力相彷彿。瑞士制與內閣制相異之點，茲亦舉出如下：（一）委員會不必代表議會中任何一院之大多數黨，或數黨聯合所成之大多數團體。因之各委員之政治主張，未必全體一致。（二）當委員被選時，不必爲政策上之預約；故當選後，委員不受政綱之拘束。（三）委員

在議會中被責問後，議員並不表決其答覆圓滿與否；此與法國之習慣異；蓋法國議員，於閣員被責問後，必表決贊成或譴責之議案。（四）委員會失議會信仰時，或議會變更或拒絕通過委員會所主張之議案時，委員會無庸辭職。就此一點言，委員會實不對議會負責；此乃瑞士制最重要之特點。（五）即使委員會以為議會不能代表民意時，仍無權解散國會，或國會之一院，而訴諸人民。

瑞士制之特點，Lowell氏言之甚詳，茲特譯述之如左：

「瑞士政府行政與立法二部之關係，與其他各國均不相同。瑞士之聯邦委員會，不能與美國總統相比擬。蓋美國總統，乃美國政府中之獨立一部，而於一定範圍內，有最終決定之權。瑞士則不然，例如，瑞士聯邦委員會，並無否決議會法案之權，以保護行政部使不受立法部之侵犯。且嚴格而論，即對於行政事務，聯邦委員會亦無獨立決定之權。蓋習慣上聯邦委員會之行為，似受議會之控制；而議會又常變更或撤銷聯邦委員會之設施也。每年度聯邦委員會須對議會提出詳細行政報告；議員於討論該報告時，可建議關於行政方法之變更或改進。聯邦委員會性質之一部分，似與內閣制之內閣相同。蓋委員雖非議會議員，然可列席議會之二院，發言辯論，而有左右立法之勢力。委員會非特在議會中可以提議彼等視為正當之議案；且議會常自動請求委員會對於某事件預備一正式提案。即議案之不由委員會提出者，於其審查，或討論之前，通常必先交聯邦委員會考慮之。」

Lowell  
氏對於瑞  
士制之解  
釋

『如上文所言，瑞士制下立法與行政二部關係之密切，誠不亞於內閣制。然在瑞士制下二部關係之性質，則又與內閣制大有分別。蓋在瑞士制下，如委員會之提案被議會否決時，委員會無庸辭職也。當議會與委員會意見相左之時，委員會即尊重議會之意志，而忠心服從其指揮。瑞士人之見解，以為委員會委員乃行政專家；不應以其與議會意見不合，即令其去職。此則與英國人之見解不同，蓋英國人以為如閣員之提案被國會否決而不辭職，則此閣員實缺自重自尊之心也。

『聯邦議會之選任聯邦委員會也，視行政才幹為重，而以領袖政黨之才能為輕。因之委員會之分子，並非政黨領袖；委員會之全體亦並無一定預約之政策。反之，委員會之分子，事實上均分別隸屬於不同之政黨，而其政見亦極不一致。夫以政見不一致之團體，而仍能合作；此其故何歟？一因委員均慣於相互讓步，而服從大多數之意見。二因重要問題之大部分，最終均須由議會決定。三因在理想上委員會本不必意見一致，不若內閣制之內閣，非意見一致不可也。委員會最重要作用之一，為全國不同之政治團體，不同之利益，不同之意見，均可於委員會中得公平之和解。然欲委員會有此作用，則其分子自不應均屬一黨也明矣。蓋委員會超然不黨之性質愈強，則其地位愈鞏固；人民視委員會為公正不偏之信仰愈深，則委員會之勢力亦愈大也。故瑞士聯邦委員會最重要之性質，即其超然不黨之性質也。

『瑞士聯邦委員會既超然不黨，故事實上委員之任期甚長，而不必隨政黨為進退。因之聯邦委員會

幾變成一永久之團體。委員雖每三年改選一次，然前任委員如願連任，必能當選。自一八七四年今憲法實行後，幾無一次例外；委員有已連任三十二年，二十七年，與二十五年者。

『瑞士政治家有稱其聯邦委員會爲議會之執行委員會者；此亦足以表明瑞士制之性質。聯邦委員會實具有英國內閣制之優點，而同時又能免去英國內閣制之弱點；茲請申言之。在瑞士制下行政與立法有相互之信仰與合作，此本內閣制之優點，而瑞士制亦有之。但內閣制之內閣，如網羅意見不同之人入閣，則必使內閣因之動搖。然瑞士制，則羅致各派別之人才愈多，人民對於委員會不偏袒一黨之信仰反愈深。此則內閣制之弱點，而瑞士制獨能免去之。且各派別合組之瑞士聯邦委員會，不能與他國數黨混合組成之內閣相比擬。蓋混合內閣，表面雖云合作，而實際上則各閣員仍只知代表其本黨之利益。其所以能混合組閣者，均因在一時期間，任何一黨均力不足以獨立組閣，故暫時不得不混合組織耳。是以混合內閣中，各黨暗鬪甚烈；一旦有一黨或數黨聯合之團體，能於國會中占大多數時，則混合內閣即須解散或改組。至於瑞士聯邦委員會之委員，則並不以黨之代表自居，故能和衷共濟，而無暗鬪；其不限於一黨組織者，正所以使各種不同意見，在委員會中均有發表之機會，而使委員會真能代表全國也。是以瑞士委員會包羅之黨派愈多，則其基礎愈堅固，而反對之者亦愈少也。瑞士制之另一優點，即其政府固定，政策無劇變，行政專家得久常服務；此皆內閣制所不能享有之利益也。習慣上委員不常更換，每次更換亦不過一二人。此又使委

員會有繼續不斷之歷史與習慣；因之，當人民受一時思潮或感情衝動之時，委員會仍可不受其影響。由此觀之，瑞士之聯邦委員會在習慣上頗能獨立行事；而同時聯邦議會仍能稽核其工作，規定其大政方針，變更或撤銷其行爲，使不能濫用其獨立行事之權也。」

瑞士制之優點，誠如上文所言；惟他國如採用瑞士制，能否得同樣結果，則又屬另一問題。



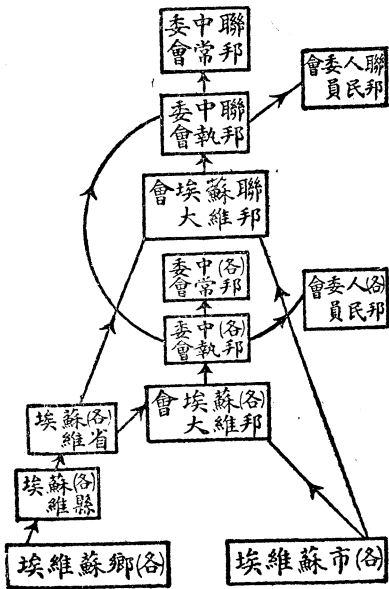
## 第六章 蘇俄制政府

上文第四第五第六節中所論之各類政府，均以立法與行政二部之關係爲比較點而分成之類別。至於蘇俄政府，則係立法行政司法三權絕對混合而不分之政府。故蘇俄制政府，實與內閣制總統制瑞士制三者完全不同，而自成一類。惟蘇俄政府機關中，亦有處於類似行政部內閣地位之機關，即其人民委員會（Soviet of People's Commissars）是也。亦有處於類似立法部國會地位之機關，即其蘇維埃大會（Congress of Soviets）是也。吾人於本節中所欲注重者，爲人民委員會與蘇維埃大會之關係。但在論此種關係之前，須先將蘇俄政府全體之組織，大略言之。

蘇俄政府在形式上爲一聯邦政府，故其正式國名爲『蘇維埃社會主義共和國之聯合國』（The Union of Soviet Socialist Republics）。吾人茲簡稱之爲蘇俄國；其政府即簡稱爲蘇俄政府。蘇俄國之中，計包括六大邦如下：（一）『俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國』（Russian Socialist Federal Soviet Republic）。茲簡稱之爲俄羅斯邦，其政府即簡稱爲俄羅斯邦政府。（二）『白俄羅斯社會主義蘇維埃共和國』（White Russian Socialist Soviet Republic）。茲簡稱之爲白俄羅斯邦，其政府即稱爲白俄羅斯邦政府。（三）『烏克蘭社會主義蘇維埃共和國』（Ukraine Socialist Soviet Republic）。茲簡稱之爲烏

克蘭邦，其政府即簡稱為烏克蘭邦政府。(四)『外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國』(Transcaucasian Socialist Federal Soviet Republic)。茲簡稱之為外高加索邦，其政府即稱為外高加索邦政府。(五)『韃靼社會主義蘇維埃共和國』(Turkmen Socialist Soviet Republic)。茲簡稱為韃靼邦，其政府即簡稱為韃靼邦政府。(六)『烏勃克社會主義蘇維埃共和國』(Uzbek Socialist Soviet Republic)。茲簡稱為烏勃克邦，其政府即簡稱為烏勃克邦政府。

上述六邦之中，俄羅斯邦之領地最廣；人口最多；在蘇俄政府中之勢力亦最大。俄羅斯邦於一九一八年成立；雖經屢次修改，俄羅斯邦今日之憲法，仍為一九一八年之憲法。其他各邦之憲法，均與俄羅斯邦之憲法相彷彿。至於蘇俄聯邦國之憲法，則成立於一九二三年；大體亦模仿俄羅斯邦之憲法。但一九二三年之憲法，乃六邦組成之蘇俄國聯邦憲法，而非邦憲法也。茲為明瞭蘇俄政府與其政府各重要機關產生之程序起見，作一簡明圖表如下，以





明蘇俄政府各重要機關產生程序之大概。圖中以一箭頭線接二機關者，即指示上方之機關，係由下方機關選舉而產生也。就此簡略圖表，吾人即知蘇俄國中各級政府，無論其為蘇俄聯邦政府或邦政府均有下列四種重要機關：（一）聯邦蘇維埃大會，或邦蘇維埃大會；（二）聯邦中央執行委員會，或邦中央執行委員會；（三）聯邦常務委員會（*Presidium*），或邦常務委員會；（四）聯邦人民委員會，或邦人民委員會。此四種機關之相互關係，無論其在聯邦政府或邦政府中，均大略相同。在討論四種機關之關係時，亦無庸為聯邦政府與邦政府之分別。是以下文所言四種機關之性質與其相互關係除有特別指示者外，固準用於聯邦政府同時亦準用於邦政府。

蘇俄聯邦憲法（形式上為六邦共訂之條約）第三章規定曰：『蘇俄聯邦之最高權力機關，為蘇俄聯邦之蘇維埃大會。在蘇維埃大會閉會期間，其最高權力機關，為蘇俄聯邦之中央執行委員會。』蘇維埃者，會議之謂也。蘇維埃大會者，各地方蘇維埃選出之代表大會也。自一九二七年後，聯邦蘇維埃大會每二年開會一次。會期約一星期。故在事實上，於每一百零二星期中，僅於一星期之時間內，蘇維埃大會係居於最高權力機關之地位。在理想上，當此一星期開會期間，蘇維埃大會得以議決案規定大政方針，並指揮中央執行委員會及其他政治機關。然在事實上，則即在開會時，蘇維埃大會亦僅通過中央執行委員會（或常務委員會）事前預備之議案；或僅追認其報告而已。蘇俄憲法雖規定凡憲法根本原則之修改創設，惟

蘇維埃大會爲有權。然即此特有之權，蘇維埃大會亦不能於事實上獨立行使之。蓋每次憲法修改案，均由中央執行委員會或其常務委員會擬就，且能即刻執行；至蘇維埃大會開會時，則由該大會追認而已。該大會在追認時，通常又不加討論。聯邦蘇維埃大會自成立至今，從未一次於國際間代表蘇俄，批准條約，通過預算，或指揮干涉軍隊等等。一切國政均聽中央執行委員會與其常務委員會自由處理。蘇維埃大會雖統治權全部旁落；然自蘇俄執政者觀之，則蘇維埃大會亦有其作用在也。作用維何？即宣傳共產黨主義是也。蓋聯邦大會之分子，來自全國各地，人數在二千人以上。大會開會，全國矚目。於此大會中宣傳，影響可遍及遠方。大會分子實際上係由共產黨選擇；故於來莫斯科以前，早已表同情於蘇俄之執政人物。來莫斯科後，居處飲食，均由政府供給；來去車票，均屬免費；報紙上又大登特登各代表之照相；故大會分子，自必感激執政者之優待。開會時奉半時間，費於中央執行委員會主席之演說，及各種詳細之報告。對於此種報告，通常不加辯論，即與追認。此外各代表或演講資本主義國之陰謀，或報告其本鄉在共產制下經濟之進步情形。開會約一星期後，高唱第三國際之歌曲而閉會。至於俄羅斯邦之蘇維埃大會，則在一九二〇年前，實權較大。一九二〇年後，因不復包含反對黨分子，故其實權之小，與聯邦大會相同。俄羅斯邦蘇維埃大會，自一九二一年後，每年開會一次。

當聯邦蘇維埃大會閉會期間，最高權力機關；爲聯邦中央執行委員會，上文已言之矣。執行委員會雖

名「執行」然其權力，則不限於執行部分，而乃包括立法執行行政等權，即法庭部分，亦直隸於中央執行委員會；而無所謂司法獨立也。聯邦中央執行委員會分爲二院；其一爲聯邦院（Union soviet, or Federal Council）；其二爲民族院（Soviet of Nationalities, or Council of Nationalities）。聯邦院由聯邦蘇維埃大會選出，共四百十四人；原則上係代表全國之無產人利益。民族院由六邦及六邦內之各自主區域（Autonomous region）之執行委員會選出，每一邦選送五人，每一自主區域選送一人，共一百三十一人；再由聯邦蘇維埃大會覆核通過。原則上民族院係代表各民族之平等利益。聯邦院與民族院合併，乃成聯邦中央執行委員會。聯邦中央執行委員會每年開會只三次，每次會期不過一星期。在其開會期間，中央執行委員會固爲憲法規定之最高權力機關；但在中央執行委員會閉會期間，此最高權力究屬誰何？蓋聯邦蘇維埃大會開會期間，二年內既僅一星期；聯邦中央執行委員會之開會期間，一年內又僅三星期；則每年尚有約四十八星期，須另有一最高權力以主持之。在此四十八星期中之最高權力機關，即聯邦中央執行委員會之二院，聯合開會時，所舉出之常務委員會是也。

聯邦常務委員會共二十七人。其中九人，即聯邦院之常務委員會中之九委員；尙有九人，亦即民族院之常務委員會中之九委員；其餘九人，則由聯邦與民族二院聯合開會選舉之。此二十七人，同時均係蘇俄共產黨之領袖。故常務委員會，乃聯邦政府中權力之源泉也。聯邦憲法第五章規定曰：「聯邦中央執行委

員會之常務委員會，當執行委員會閉會期間，爲蘇俄聯邦之立法執行與行政之最高權力機關。『同法同章中，又規定常務委員會之職權如左：

(一) 聯邦常務委員會監督聯邦憲法之執行；並監督聯邦蘇維埃大會與聯邦中央執行委員會議決案之執行。憲法與上列議決案之執行，無論其執行機關爲何，均由聯邦常務委員會監督之。

(二) 聯邦常務委員會得停止或撤銷聯邦人民委員會之決定，及人民委員單獨之決定。並得停止或撤銷聯邦中央執行委員會與邦人民委員會之決定。

(三) 聯邦常務委員會得停止邦蘇維埃大會之議決案，再將該議決案送呈聯邦中央執行委員會審核批准。

(四) 聯邦常務委員會得公布法令並審核通過聯邦人民委員會，聯邦各行政部，邦中央執行委員會，邦常務委員會，及其他權力機關之法令草案。

(五) 聯邦常務委員會，對於聯邦人民委員會或聯邦人民委員，與邦中央執行委員會，或邦常務委員會間之相互問題，得下決定。

在憲法上，聯邦常務委員會，當蘇維埃大會與中央執行委員會閉會時，爲蘇俄政府中之最高權力機關，自無疑義。然即在蘇維埃大會與中央執行委員會開會之時，聯邦常務委員會事實上仍有最高權力。蓋

蘇維埃大會與中央執行委員會所討論之事件均由常務委員會提出，且已由其於事前決定。常務委員會所不提出者，蘇維埃大會與中央執行委員會通常亦不討論及之。由此觀之，聯邦常務委員會乃蘇俄政府中實際上握有一切政治權力之機關也。至於蘇維埃大會與中央執行委員會則不過表面上之權力機關耳。俄羅斯聯邦政府之中央執行委員會，由邦蘇維埃大會選舉三百八十六人組織之。並不分院。自一九二一年後，每年至少開會三次。俄羅斯邦之常務委員會，亦由邦中央執行委員會選任之。人數至多不得過邦中央執行委員會人數十分之一。俄羅斯之邦常務委員會，亦為邦政府中一切政治權力之源泉。

就蘇俄聯邦憲法而言，常務委員會係對中央執行委員會負責。然實際上常務委員會係受蘇俄共產黨中之政治部 (Polit-bureau) 指揮。按蘇俄共產黨之最高機關，為聯邦大會 (All Union Congress) 聯邦大會在黨中之地位，亦猶蘇維埃大會在政府中之地位；其功用不過追認報告，及通過事前預定之議案耳。在聯邦大會閉會時期，則黨之最高機關，為黨之中央委員會 (Central Committee)。委員共七十一人；候補委員共五十人。此委員會人數太多，行事不便，乃再由此委員會選任二分委員會。其一名為組織部 (Organ Bureau) 委員共十三人；掌理共產黨之組織事宜。其二即上文所言之政治部。政治部之委員凡九人。此九人分據蘇俄政府中最機要之職位；實有指揮蘇俄政府全部之實力。蘇俄政府中之共產黨人員，均須聽其命令。聯邦常務委員會，亦在其操縱之下。是以聯邦常務委員會，在憲法上，雖係對中央執行委員會負責；而

實際上，則對共產黨之政治部負責也。茲舉一例以明共產黨如何能把持選舉，及指揮常務委員會，以支配中央執行委員會之委員：

一九二八年，聯邦常務委員會奉行共產黨之意志，開除中央執行委員會之委員八人。對於此事，中央執行委員會之秘書 *Franklin* 氏，曾於一九二八年四月十九日，向第四次中央執行委員會，作左列之報告：

『中央執行委員會之常務委員會，迫不得已，開除中央執行委員八人。此事本屬創例，故當時該決定頗不易通過。

『諸位當已明瞭現時中央執行委員會之選舉制度。中央執行委員會雖由蘇維埃大會選出，但大會於此，僅予共產黨代表所推舉之候選員以信用，而即選舉之也。每一共產黨員之執行委員，在其就職及執行職務之前，須先具備二個不可缺之條件：其一，蘇維埃大會之信任；蓋蘇維埃大會乃選舉之機關也。其二，共產黨之信任；蓋共產黨乃准其被選之機關也。如一共產黨員，失其本黨之信用，自不應聽其繼續擔任中央執行委員會委員之職。現在共產黨因中央委員中之八人行爲悖謬，表示對此八人，不再信任，共產黨既有此表示，常務委員會即須決定此八人應否聽其繼續任職。其後常務委員會中之共產黨員，確實證明此八人已爲共產黨所開除，且於一定期間內，共產黨不再予以信任；常務委員會乃議定此八人在回復黨之

信用之前，不得再出席中央執行委員會。蓋彼等之得爲中央執行委員，全恃乎共產黨之贊助。共產黨當時進升之，擁護之，並於蘇維埃大會中表示信任之。」

由上例觀之，常務委員會在蘇俄政府各機關中，雖爲權力之泉源，然實際上，則又受蘇俄共產黨之控制。是以蘇俄之真正統治者，實蘇俄共產黨之政治部也。此種制度，就其事實上真正之統治者而言，可稱爲『法律外黨之獨裁制。』稱爲法律外者，因蘇俄憲法，並未承認共產黨在政府中之地位。故共產黨之政治權力，乃憲法外之權力，而非憲法內之法定權力也。此與意大利法西斯黨最高評議會之權力不同。蓋最高評議會之權力，形式上確由一九二八年之法律，正式付託之。是以吾人如稱蘇俄制爲法律外黨之獨裁制，則意大利今日之制度，不妨稱爲法律上黨之獨裁制。W. R. Bar-Sell 氏之言曰：『吾人如研究最近各國內之政變，即知政變後之結果，通常發現二種不同之權力機關：其一，爲憲法所規定之表面上權力機關；其二，爲實際上之權力機關。斯二者可清晰分別之。惟在數國中，則因政變之後，一人獨裁一切，且明白自認爲一人獨裁；憲法則等於廢棄；實際上之權力機關亦已取表面上之憲法機關而代之；故不能再有憲法機關與實際機關之分別。例如 Primo de Rivera 氏在西班牙之獨裁，與希臘國內新起之狄克推多是也。然尙有一類，則實際上之權力機關，固因政變而成立，同時憲法上之權力機關，仍依舊保存，或另予設立。在此種國家中，獨裁不由一人，而由一黨或一黨中之少數領袖。此等領袖，於憲法所規定之機關中，占據重要

地位，以實行其黨之獨裁。布加利亞國 *Sambuniski* 黨之獨裁，似應歸入此類。惟此類中最顯著之例，則爲意大利與蘇俄。意大利與蘇俄之政治主義，雖絕對相反，而其政治組織手續與方法，則相似之點甚多。意大利雖表面上係 *Mussolini* 氏一人獨裁，而實際上則爲法西斯蒂黨少數領袖之獨裁，蓋 *Mussolini* 氏頗足以代表法西斯蒂黨之主要人物；亦即其最高評議會是也。至於蘇俄，則表面上既無特定一人之獨裁，實際上尤足以證明爲蘇俄共產黨少數領袖之獨裁，亦即其政治部之獨裁是也。』自上文觀之，*Basell* 氏顯然以爲意大利與蘇俄，均爲一黨獨裁制。其所不同者，即法西斯蒂黨有一中心領袖 *Mussolini* 氏；而共產黨之領袖，則不止一人也。二黨雖實際上均爲專政，而同時仍利用憲法上之政治組織，爲專政之工具。

## 人民委員

在蘇俄憲法上，蘇維埃大會與中央執行委員會係蘇俄政府之最高權力機關，上文已詳言之。在實際上，中央執行委員會之常務委員會，係政府中一切權力之泉源，上文亦已明言之。惟蘇俄政府之日常行政事務，則又由另一機關掌理之。此機關維何？即人民委員會（*Soviet of people's commissars*）是也。人民委員會一名辭之縮寫，爲 *Sovnarkom*。聯邦人民委員會，係由聯邦中央執行委員會之二院聯合會選出；而爲中央執行委員會之執行與行政機關。其任期，與中央執行委員會之任期相同。聯邦人民委員會由主席一人，副主席若干人（現爲三人），及領部之人民委員十人組織之。此十人分領十部。此十部分爲二類。第一類之五部均稱爲『聯邦部』；分掌蘇俄聯邦政府獨有政權範圍內之事務。第二類之五部，均稱爲『聯



合部」分掌聯邦政府與邦政府二者共有政權範圍內之事務。第一類之五部，爲外交部，陸海軍部，郵電部，交通部，中央統計局。第二類之五部，爲工農視察部，內外貿易部，財政部，勞工部，最高人民經濟委員會。第一類之五聯邦部，爲蘇俄聯邦政府所獨有之部。第二類之五聯合部，則聯邦政府中有之；邦政府中亦有之。惟邦政府中之聯合部，須分別聽命於聯邦之主管部。故邦政府中之聯合部，既隸屬於邦政府，同時又隸屬於聯邦政府中之主管部也。聯邦人民委員會，又選任一勞工與國防委員會(Soviet of Labor and Defence)，以監督各部關於經濟與國防之各種設施。勞工與國防委員會之命令，中央與邦之政府機關，均須奉行；惟聯邦人民委員會則有停止或撤銷其決定之權。

在憲法範圍之內，聯邦人民委員會得公布法令。該法令於聯邦境內，概生效力。聯邦人民委員會之法令，惟中央執行委員會或其常務委員會乃得撤銷之。聯邦人民委員會之各種決定，均須於決定後三日內，報告常務委員會。聯邦人民委員會之職權大概如左：

(一) 指揮聯邦各部，與聯合各部。

(二) 在憲法及中央執行委員會與其常務委員會隨時決議之範圍內，審核並批准聯邦之法令；又審核並執行一切聯邦行政上必須有之設施。

(三) 審核各種法令草案之須由聯邦中央執行委員會與其常務委員會批准者。

(四) 審核聯邦執行委員會與其常務委員會所交議事件。

(五) 審查國際條約，並除法令有特別規定之幾種條約外，得批准之。

(六) 審核聯邦預算案，並呈請中央執行委員會批准之。

(七) 審核徵收新稅，或增加舊稅之計劃草案；並呈請中央執行委員會或其常務委員會批准之。

(八) 審查各分部之行政報告。

(九) 解決邦人民委員會與聯邦人民委員會間之爭執；各聯邦人民委員會間之爭執；及聯邦人民委員

與邦人民委員會間之爭執。

(十) 核定聯邦人民委員及其他聯邦機關之人員名單。

至於各聯邦人民委員之職務，則在分別實行聯邦蘇維埃大會，中央執行委員會，常務委員會，人民委員會，與勞工國防委員會之各種決定。聯邦人民委員之命令，得由聯邦中央執行委員會，常務委員會，或人民委員會停止或撤銷之。人民委員會之主席與其副主席亦得停止人民委員之命令；惟同時須將此事實報告於人民委員會。

聯邦人民委員會，在法律上，係對聯邦中央執行委員會與其常務委員會負責。在事實上，則聯邦人民委員會係受常務委員會之控制；並受共產黨政治部之操縱。

關於俄羅斯邦政府之性質（實與蘇俄聯邦政府之性質相同。）J. W. Garner 氏會論列曰：「俄羅斯邦政府，在世界各政府中，係自成一類。一因其代表制度，與衆不同；二因其行政立法之關係，亦與衆不同。制定憲法與法律之權，屬於俄羅斯邦蘇維埃大會。當邦蘇維埃大會閉會時，制定憲法與法律之權，由大會選出邦中央執行委員會行使之。邦中央執行委員會之委員人數，在三百之外。因邦蘇維埃大會人數太多，運用不靈，故實際上大會之立法權，均由邦中央執行委員會行使之。邦中央執行委員會係終年開會，（此與現時事實不符，）即在大會開會時，該委員會亦不因之閉會。是以邦中央執行委員會，頗似一低級國會。其職權甚大；惟最終仍須受邦蘇維埃大會之監督與管理耳。至於邦之行政權力，則係付託於一人民委員會。該會之委員，即行政部之部長邦人民委員會由邦中央執行委員會選出，並對邦中央執行委員會，負個人與共同二種責任。是以蘇俄之人民委員會，類似內閣制之內閣。就其大體而言，與其謂蘇俄制近似總統制，毋寧謂其近似內閣制。然蘇俄制與內閣制不同之點，則又甚多，故吾人只能使蘇俄制政府自成一類也。蘇俄政府最顯著之特點凡三：（一）政府非民主性質；且自認爲非民主；（二）選舉用職業制，而不用地區制；（三）絕對不採用分權主義。」對於 Garner 氏所言，著者於二點尙須加以補充。其一 Garner 氏所言中央執行委員會之權力，實際上係由其常務委員會代之行使。其二 Garner 氏以人民委員會比諸行政部，而以蘇維埃大會比諸國會；惟讀者須明瞭此乃大體上之比擬耳。若究其實，則蘇維埃大會兼有立法行

政司法三權，而非國會式之立法機關可比；人民委員會亦兼有立法行政司法三權，而非內閣式之行政機關可比。至於在中央執行委員會與常務委員會中，亦均三權合併。此蘇俄制之所以獨成一類也。

## 第七章 單元與聯邦政府

在各政府中，中央政府與地方政府之關係，大有差異。或統治權集中於中央，或統治權分而散之於地方，今如即以統治權之集中與否為比較點，則政府可分為單元（Unitary）與聯邦（Federal）二類。所謂單元政府者（亦稱集權政府），其憲法將一切統治權力，悉數交與一個中央政治機關，或數個中央政治機關之謂也。在單元政府之下，地方政府一切權力，均由中央政府給予之。即應否許地方政府存在之問題，亦得由中央政府自由決定之。惟所謂單元政府之統治權集中者，係指憲法上之統治權集中也。單元政府之憲法，均不將統治權力之一部分，分配給與地方政府；是以就憲法上言，單元政府之中央政府，為一切統治權力之源泉。單元政府之中央政府意志，為統治權力之唯一意志。雖然，在法律上與事實上，則因行政便利起見，單元政府仍將其領土分成行政區域，如省道縣市等類。每一區域，並有一定自治權力。但通常此種地方區域之設定與變更，不由憲法規定，而乃由中央政府自由規定；其自治之權力，亦由中央政府授與，且於授與之後，仍得由中央政府自由擴大或縮小之。換言之，單元政府下之地方政府，仍不過中央政府之分機關。該分機關，由中央政府設置於各地方區域內，以代理執行地方政務。此種地方政府，受中央政府之指揮管理，即中央政府所給與之自治權力，亦並無憲法上之保障，而全恃中央政府之容忍以保存也。

英國政府與歐洲大陸及亞細亞洲之多數政府，均屬單元政府之類。英國之郡 (County) 與市，雖享有廣大自治權力，然此種權力，均僅根據於國會之普通法律。因之國會得自由擴大或限制之。至於法定自治範圍外之其他活動，則郡市須完全聽命於中央政府。

在歐洲大陸上，法國實為單元政府最顯著之例。法國全國劃分為省 (Department)。每省又分為道 (Cantons)，郡 (Arrondissements)，與市 (Communes)。每一區域內，設置有一定職務之地方政府。但法國各地方政府之自治範圍，限度極小；即此小範圍之自治權力，亦非憲法所授與，而乃由國會法律授與之。法國之地方政府，性質上均不過中央政府之代理機關；其所享有之政權，雖一部分完全係地方性質，然其行使，則仍受中央政府之嚴格管理也。

至於其他之歐洲大陸國家，則除德意志奧大利與瑞士三聯邦政府外，其中中央政府集權之情形，與法國相比，亦僅程度上之差別耳。

聯邦政府與單元政府對立。聯邦政府者，由憲法或國會通過之政府組織法，將統治權力分為兩部分。一部分交與中央政府，其他一部分，則交與組成聯邦之各邦政府，或各地方區域政府。此種邦政府與地方區域政府，原非由中央政府所設置；乃於中央政府成立之前，早已存在。至於聯邦之中央政府，則通常反後邦政府而成立；而為各邦政府共同訂約設置者。聯邦中之邦政府不能僅視為中央政府之成分，或其代理

機關。邦政府之自主 (Autonomy) 範圍，不由中央政府決定，乃於聯邦憲法中規定之；其在英國之自治殖民地，則於帝國國會通過之各殖民政府組織法中規定之。此種政府組織法，本與獨立國家之憲法相同。由此觀之，聯邦之邦政府權力，不受中央政府之限制；中央政府既未設置邦政府，同時亦無取消邦政府之權也。

吾人茲可下聯邦政府之定義曰：聯邦政府者，中央與地方政府同隸屬於一個主權之下，該主權者於憲法內，或於國會通過之政府組織法內，將政務劃分為兩個範圍；在一範圍內，使中央政府握有最高統治權，在其他一個之範圍內，則使地方政府握有最高統治權。在單元政府中，政府各機關合併成一個單位；在聯邦政府中，中央政府爲一單位，地方政府爲另一單位；二者在理想上，並立而無高下。再單元政府屬集權性質；聯邦政府則屬分權性質，而其地方政府又有一定範圍內之自主權也。聯邦政府之地位，乃介於單元政府與邦聯政府之間；而爲二者間之折中政制。聯邦政府下之地方區域，並非中央政府所設定之行政區域而已，反之，聯邦政府下之地方區域，係有自主權之政治團體；具有憲法及政治組織；且就其歷史而論，通常原始即由區域內之人民自行造成，並非由中央政府設定之也。聯邦制下之中央與地方政府，雖並立而無高下，但吾人不能遽謂二者係完全分離而無關係。蓋此二種政府，共奉同一之主權者，且受同一聯邦憲法之支配；此二種政府又係同一國家之政府。惟其關係密切，故吾人之所謂聯邦政府者，係指聯邦制下中

央與地方二種政府之總合體。蓋中央政府固爲聯邦政府之成分，地方政府亦未嘗非聯邦政府之成分也。此乃聯邦政府一名辭之真義。但政治學中亦有專指聯邦制下之中央政府爲「聯邦政府」者；如稱在華盛頓之政府爲美國之「聯邦政府」是也。此則與聯邦政府一名辭之真義完全不同，讀者須明辨之。

聯邦制下  
之分權

聯邦制下之統治權力，既分別交與中央與地方兩種政府；然何種統治權應交與中央政府，何種統治權應交與地方政府，自當採用一原則，以爲分權之標準。通常所用之分權原則，大概如下：凡事務之關係於全國共同之利益，而須有通國一致之規定者，則應由中央政府掌理之；凡事務之不關係於全國共同利益者，則由地方政府（亦即邦政府）掌理之。簡言之，中央政府掌理全國事務；地方政府掌理地方事務。於此，吾人亦可知單元聯邦與邦聯之分別。蓋單元政府之理想，係注重全國事務當由中央掌理一層，行之至極，而成單元制；邦聯政府之理想，則注重地方事務應由地方掌理一層，行之至極，而成邦聯制；至於聯邦政府之理想，則將上列二層同時並重，於是有聯邦制。但究竟何種事務須有通國一致之規定而屬諸中央，何種事務無須一致之規定而可交與地方，則又意見分歧，莫衷一是。職是之故，在聯邦制下，全國事務與地方事務之分際，各國不同。在大多數聯邦政府制下，則將外交、國際交通、宣戰、媾和、邦與邦間之貿易、國際貿易、幣制、專賣權、與著作權等事務，交與中央政府掌理。在國際關係間，聯邦之邦，本無國家資格；但有時邦政府在事實上可以阻撓中央政府之外交政策，使其不能實行。瑞士與德國之邦，並得於一定範圍內，與其毗連之



隣國訂立條約。在歐洲新近成立之聯邦中，中央與邦政府統治權力之分際，與美國不同。多數事務，在美國視爲邦政府之事務，而在此等新成立之聯邦中，則以其有關全國利益，且須通國一致規定，故均交與中央政府掌理。例如，在現時之德國聯邦中，民刑商法訴訟法結婚離婚法等，均由中央政府以統一之法典規定；而在美國，則關於上列各項，各邦各有其不同之法律。美國因邦權太重，多數法律之實應全國一致者，亦由各邦分別制定；結果法律紛繁，弊病叢生；因之，現時頗有人主張將美國中央政府之權，酌予擴大。

聯邦制下，政治權力須分配給予中央與地方兩種政府，上文已明言之。茲所討論者，爲分配權力時所用之方法。通常分配權力之方法有二。在大多數之聯邦制下，中央政府之權力，由聯邦憲法或聯邦政府組織法列舉之。不經列舉之其餘權力，一概爲邦政府所保留。邦政府所保留之權力，當然隨時可由邦政府運用；但憲法亦常於某種權力特設禁令，不准邦政府運用者。簡言之，此種分配方法，係將中央政府之權，列舉給予；其餘權力，除特設禁止者外，悉數由邦政府保留。如此，則中央政府之權力雖原非所有，而今於憲法上授與之；邦政府之權力雖原爲所有，惟今因一部分已授與中央，故僅保留其剩餘部分。中央政府之權力，除經已授與之者外，無他權；邦政府之權力，除經已授與中央者外，一切仍皆爲其所有。職是之故，如對於某事務究應由中央或地方掌理有疑義時，法律於得有反證之前，即推定其當由邦或地方掌理。由此而知在此種分權方法下，中央與地方如有爭執時，舉證之責，由中央負之。此乃分權方法之一。在加拿大之聯邦制，則

分權方法，適得其反。蓋加拿大各邦之權力，係由組織法列舉，而完全屬授與性質；至於中央政府之權力，則屬保留剩餘性質；凡未經授與邦政府者，皆屬之；同時組織法中復將剩餘權力中之重要幾種，列舉而明示其為中央政府之權。此第二種之分權方法也。除上列兩種分權方法外，尚有一比較不同之方法，可於一九一九年之德國憲法中見之。嚴格而論，德國憲法中權力分配之方法，實屬上述第一類之方法，所不同者僅其細目耳。德國中央政府之權力，係列舉於憲法之中，未列舉者，均為各邦所保留。但他國列舉之中央權力，中央政府均能儘量行使之；至於德國中央政府列舉之權力，則於其行使上受不同程度之限制；故可就其限制程度之不同，將列舉之中央權力，分別成數類如下：第一類，為中央政府所專有之權；惟中央政府，乃能行使之；如外交，殖民，國防，幣制，關稅，郵電，移民等等。第二類，為中央政府之優先權。優先權者，謂對於幾種列舉事件，如中央已有規定，則邦不能再加規定；如中央尚未規定，則邦亦得規定之。此種優先立法權，準用於民刑法，訴訟法，護照，救濟，出版，集會，公共衛生，害蟲，勞工，工業，礦業，保險等等事務，共二十餘種。第三類，為中央政府之劃一權。當中央政府對於增進公共幸福與保持公安之兩種事務，以為通國有一致規定之必要時，得由中央政府對於該兩種事務施行通國劃一之法律。第四類，為中央政府之規定原則權。中央政府對於宗教團體，教育，地產，房屋之限制等等事務，得規定原則，使邦政府遵此原則而處理之。第五種，為中央政府之租稅權。中央政府得支配全國與各邦政府之租稅與收入，惟行使此權時，須同時顧到邦政府之財政；

至於須顧到至何種程度，則並無規定。憲法對於租稅之種類，稅率之高下，與徵稅之方法，均無限制。因之，德國中央政府之租稅權，實已擴大至極點。有此財政重權，中央政府幾已近萬能。吾人如以德國中央政府之權與美國中央政府之權相比較，則知前者必須行使之權，較後者為少；但前者可得而行使之權，則較後者為多多矣。由是而知德國聯邦制下分權方法之特點，在分中央政府之權力為必須行使，與可得行使二大種。上文列舉五類權力之第一類，為必須行使之權；其餘四類，則均為可得行使之權。

但無論分權之方法如何，無論授與或保留權力之性質範圍如何，在聯邦制下，中央與地方政府之權力，莫不規定於憲法，或組織法之中。且不論中央與地方政府，均不得擴大已規定之權力，亦不得於憲法或組織法外，另行分配權力。如欲擴大或另行分配，則惟主權者乃能為之；而非政府之所能為也。

聯邦制下中央與邦政府權力之分割清楚，上文已明言之。但在數種聯邦制下，則中央政府於一定範圍內，有監督管理邦政府之組織與行為之權。例如，美國中央政府負使各邦中之政府均為共和國之義務。由此義務，吾人可推知中央政府得禁止非共和地方政府之成立。德國之新憲法，亦規定每邦 (Land) 須有共和式之政府。共和式者，謂政府之代議員，須由通國男女，用平等直接秘密比例選舉制，選出之；同時該政府並須行內閣制。奧國之新憲法，亦有與德國同樣之規定。加拿大之中央政府，得取消邦 (Province) 議會之法律案；但事實上此權不常行使；且除邦議會之法律案，逾越憲法上邦之權力範圍，或違背基本法

理與公正原則外，中央政府向未行使此取消權。Venezuela 國之中央政府亦有否決邦議會法律案之權。在德國之聯邦制下，尙有所謂『聯邦執行手續』（Process of Federal execution）者，以強迫邦政府盡其憲法上之義務。凡依照聯邦憲法，邦政府負有某種義務時，如邦政府頑抗而不履行其義務，則中央政府於必要時，可用兵力強制其履行。中央政府得強制邦政府使其履行聯邦憲法上之義務，實爲德國聯邦制之特點。其在美國則不然。美國之中央政府，一般人均以爲無此強制權力；且事實上美國之中央政府，亦從未行使此種強制權力。美國中央政府雖無強制邦政府之權，然中央政府仍得以強力保護中央政府之財產；並得以強力執行聯邦憲法之條文，中央法律，中央政府所訂立之條約，及中央法庭之命令與判決。但此種強力執行，不得視爲對邦政府之強制也。

如美國之邦政府反抗或阻撓中央政府之強力執行，則中央政府自不得不對邦政府用強力，以排除其反抗與阻撓。但中央政府如對邦政府用強力，則在美國聯邦制下，卽屬國內戰爭性質，不能與德國之聯邦執行手續相比擬。蓋聯邦執行手續，或聯邦強制，乃德國聯邦憲法所明白付與中央政府之權力也。由是而知一八六一年美國總統林肯（Lincoln）氏之進兵南部各邦，不能視爲行使德國式之聯邦執行或強制權也。

美國巴西國與其他大多數國之聯邦制，尙有一點與德國奧國瑞士國之聯邦制相異。在美國與巴

西等國之聯邦制下，中央政府於各邦中設置中央政府之分機關與人員，以執行中央之法律，徵收中央之租稅，與處理其他中央事務。巴西國之憲法明白規定曰：中央之法律及中央官廳之命令與判決，無論在何處，均由中央政府之官吏執行之；惟中央之法律，如得邦政府之同意時，則亦可交由邦政府執行。在美國之聯邦制下，如邦政府同意時，中央法律亦未始不得交由邦政府執行；但在習慣上，則此種前例甚少。反之，在德國與瑞士國，習慣上中央之法律，大體均靠邦政府執行之。德國一九一九年憲法第一四條規定曰：中央政府（Reich）之法律，除另有特別規定外，由邦官廳執行之。在德國制下，除中央政府專有之權（外交國防幣制關稅郵政等等）由中央官吏行使外，其他中央事件，均由邦官吏執行之。奧國憲法第十與十一兩條亦規定曰：中央法律，除關於特定幾種事件由中央官吏執行外，其他均交由邦官吏執行之。瑞士亦然。瑞士聯邦議會之法律，有一大部分，係交由邦（Cantons）政府執行，即幾種中央之租稅（如豁免軍役權）亦交由邦官吏徵收之。

上述兩種執行方法，各有利弊。靠邦或地方政府執行中央法律，固可免行政機關之重複；但中央法律執行之完善與否，邦政府通常不甚關心；且邦政府每為地方輿論所左右，如地方輿論不贊成某種中央法律，邦政府亦常因之反對該法律。在此種情形之下，而欲令其負責執行，則中央政府非加以監督不可。職是之故，德奧與瑞士之聯邦制，均規定中央政府，於邦政府執行中央法律時，得監督視察之；並得如上文所言，

由中央政府行使其法定強制權，迫邦政府如命執行。德國憲法第十五條規定曰：中央內閣得對邦官吏頒布命令，以指示某種中央法律應如何執行；並得派遣委員至邦政府，以監督中央法律之執行。奧國憲法第十五條亦規定，中央政府有監督中央法律執行之權。瑞士國之中央政府，亦得監察邦政府對於中央法律之執行。

中央政府  
干涉地方  
事務

上文曾言數國之聯邦制下，中央政府於一定範圍內，得管理或強制邦政府履行聯邦憲法上所規定之義務。此外，邦政府所掌理之地方事務，在大多數之聯邦制下，亦得於一定範圍內，由中央政府干涉之。此於保持地方治安事務爲尤確。例如，美國之中央政府，如邦議會請其援助，或當邦議會閉會時，邦長（Governor）請其援助時，得於必要情形之下，用兵力平定邦內一切暴動。如邦內之暴動阻礙中央行政，或中央法庭職權之行使，或邦與邦間之商務，則總統無須待邦議會，或邦長之請求，即得自動派兵至暴動地點，以排除其阻礙。當一八九四年 Chicago 城有罷工風潮時，總統 Cleveland 氏即自動干涉之。

巴西國之中央政府，亦得干涉地方事務，以防止外兵侵入，以保持邦政府之共和形式，以回復秩序與治安（如邦政府請求其援助時），以保障中央法律，與中央法庭判決之執行。美國之憲法則規定曰：中央政府有干涉邦事務，以防止外兵侵入與保持共和政制之『義務』。『義務』云者，謂中央政府在此種情形之下，非干涉不可也。瑞士國憲法第三條亦規定曰：中央政府有保全各邦之領土與其『主權』之義務。

似是非  
之聯邦制

（按聯邦之邦，在政治學上，本視為無主權；此之所謂『主權』者，指邦政府在憲法上所保留之自主權也。）  
瑞士國憲法，亦與中央政府以干涉邦中內亂之權；且中央政府於行使此權時，無須待邦政府之請求。自一八四八年後，瑞士中央政府干涉邦之內亂，已有十一次之多。其中五次，均為對於 *Ticino* 邦之干涉。  
德國憲法第四十八條規定曰：如公安與秩序被擾亂，或危害時，總統得取『必要行動』，以回復之；在必要時，並得以兵力干涉。為回復公安秩序起見，總統得暫時停止憲法上人民自由之一部或全部，而宣告戒嚴。

尚有一種聯邦制度，因其分子邦之一之實際上地位，高出於其他分子邦之上；且中央政府對於邦政府之管理權，異常擴大；致名義上雖為聯邦，而事實上則不啻特定一分子邦所得操縱之中央集權政府。茲無以名之，名之為似是而非之聯邦制。此種聯邦制，於一九二三年之蘇俄憲法中見之。製作蘇俄憲法之共產黨領袖，本欲將世界各國工人，結合成一個中央集權之單元政治團體。在此團體之中，不分國界。蓋誠如 *Stalin* 氏在其一九一三年所著國家問題論文中之言曰：『保持國界之主張（*National Particularism*）不能與社會主義之民治制度相調和也。』是以就原則而言，共產主義政府之下，不容民族有分立之權利；而聯邦制，實與中央集權之無產階級獨裁制之精神不符。但革命前之俄帝國，則包含多數不同之民族。此種民族於革命之後，仍堅持民族須自由與自決。因之，制作蘇俄憲法者，不得不設法調和工人專政與民族

自由兩種主張。然此兩種主張，一爲專制思想，一爲自由思想，實根本不相容。故其結果，聯邦僅其表面，而中央集權則其實情也。茲申言之如左：

一九二三年之蘇俄聯邦憲法，將二十五種之政治權力，授與蘇俄之中央政政。同時於第二章中規定曰：『邦之主權，除因本憲法所授與中央政府之權力而受限制外，不受其他限制。邦政府除此限制外，得獨立運用其主權。蘇俄中央政府應保護邦政府之主權。』同法同章中又規定曰：『每邦保留其退出蘇俄聯邦之權。』由上列條文觀之，蘇俄制下邦之權力，實較其他聯邦制下之邦權力爲更確定。且聯邦中央執行委員會二院之選任，亦均以邦爲單位。聯邦院，由聯邦蘇維埃大會，依各邦人口之比例，而選舉各邦所應得之代表。民族院，則由邦之執行委員會，與隸屬於各邦之自主區域執行委員會，分別選舉；而由聯邦蘇維埃大會核准之；每邦選舉五人，每隸屬於邦之自主區域選舉一人。是以特別在民族院中，各邦待遇平等；各自主區域亦待遇平等。

雖然，上文所言，不過其表面上之聯邦制；所以俯順蘇俄國內各民族之要求已也。至於實際上，則所謂『邦之主權』，除受憲法所列舉中央政府權力之限制外，尙受其他重大之限制。蓋憲法另有一條規定曰：『聯邦中央執行委員會之常務委員會，得停止與撤銷邦中央執行委員會與邦人民委員會之決定；』即邦蘇維埃大會之決議案，亦得先由聯邦常務委員會停止之，再呈請聯邦執行委員會審查核准；如中央執



行委員會不與核准，則該決議案即屬無效。似此擴大之中央管理權力，實已使『邦之主權』有名而無實。不特此也，邦人民委員會下之各部，亦大體分別受聯邦人民委員會下各主管部之指揮監督。查邦人民委員會下之各部，分爲二類。第一類之五部，均爲聯合部。每一邦之聯合部，須受聯邦之主管聯合部指揮；故性質上不過爲聯邦各聯合部之分機關。聯邦之各聯合部，並得派遣委員至各邦之聯合部監察之。第二類爲非聯合部 (Non-unified Commissariats)；管理邦之純粹地方事務。第二類之部，惟邦政府有之；聯邦人民委員會下，並無同樣相等之部；故名曰非聯合部；計內務，社會，衛生，司法，教育，農業共六部。然即此六部，亦於事實上每受各聯邦機關之控制。

至於邦之退出聯邦權，亦屬有名無實。Batelli 氏之言曰：憲法上邦退出聯邦之權，於行使時，有一重要條件。條件維何？即『邦欲行使此權時，須得聯邦各分子邦之同意』是也。職是之故，退出聯邦之不可能，猶單元政府下，省郡之地方區域欲退出國家之不可能也。且邦欲退出時，即得各邦之同意，聯邦之中央執行委員會與常務委員會，仍得本上文所言之職權，停止或撤銷邦之退出決定也。

再聯邦中央執行委員會之聯邦院與民族院，雖由各邦及各邦下之自主區域平等選舉，然其中俄羅斯邦，實占優越之地位。蓋俄羅斯邦之人口，三倍於其他五邦人口之總數。聯邦院既以各邦人口之比例，定各邦代表之名額，故俄羅斯邦之代表，實於聯邦院中占極大多數。至於民族院之組織，則因各邦下之自主

區域得各選一人，而隸屬於俄羅斯邦之自主區域共計有二十三個，已超過其他五邦下自主區域之總數；故即在民族院中，俄羅斯邦之代表，亦占大多數。由此而知在聯邦之中央執行委員會中，各邦勢力並不平等；而俄羅斯邦實可操縱一切者也。聯邦常務委員會既由聯邦中央執行委員會選任，當然亦由俄羅斯邦占其委員之多數。聯邦人民委員會亦由聯邦中央執行委員會選任，故亦當然由俄羅斯邦占其委員之多數。是以上文所言：『中央政府應保護各邦政府之主權，』在事實上，亦惟俄羅斯邦之主權，得有相當之擔保耳。Paul P. Grousski 氏之言曰：『蘇俄聯邦憲法中，滿佈相互矛盾之條文。蘇俄制之聯邦思想，幼稚已極；其目的並不在保護邦權，而在限制邦權；在聯邦形式之下，實行中央集權，致失盡聯邦本來之意義。制作蘇俄憲法之共產黨人，原意欲調和聯邦與集權兩制度；然而民族自由與工人專政兩種主義，勢必衝突；聯邦政策與集權政策，勢難和解。職是之故，世界多此特異之蘇俄憲法，聯邦其名，而行政集權之狄克推多制其實也。』

## 第八章 其他政府之類別

邦聯政府 (Confederate Government) 者，係一種改制：在此制度之下，組成邦聯之各分子國，保留其主權，並得自由決定其政府之形式；各分子國有一共同之中央機關；此中央機關之目的，僅欲使各分子國得藉以互助與互衛。聯邦政府，如上文所言，係兩種政府並立於一個共同主權者之下；至於邦聯制度，則分子國有若干，主權者亦有若干也。在邦聯制下，統治權仍均為分子國所有，不若聯邦制下有中央與地方之分權制。邦聯制下，間或設有中央政府；但此中央政府，通常不由憲法設定，而由各分子國於條約中或各方案意條款中規定組織之。且該中央政府僅為各分子國之代辦機關，以各分子國之名義，代辦極少數之特定事務。邦聯之中央政府，通常無執行與司法機關。即其會議機關，亦不過一種代理人之會議；或稱為

“Congress”，或稱為“Diet”；近似外交上之會議，而不若議會之有立法權也。此會議固可通過議決案，但議決案並無真正法律之強行效力。且此種議決案並非對各分子國之人民而發；乃對各分子國而發。如欲議決案對於各分子國人民發生拘束力，則須經過各分子國之政府，乃能間接達於人民。嚴格而論，邦聯政府之下，實無國民。蓋各分子國之國民，並無直接忠心於邦聯中央政府之義務。邦聯中央政府之職權，通常限於外交與防衛戰爭兩種事務；間或包括分子國與分子國間之少數事件。通常邦聯之中央政府，並不

能自行徵稅；是以財政方面，有賴於各分子國之自動捐助。邦聯之分子國，既得自由退出邦聯，又得拒絕爲邦聯會議議決案所拘束。因之，邦聯之組織缺持久性，而隨時有解散之危險。邦聯通常爲一種過度時代之政治組織，日後或進而爲聯邦，或退而爲分立之國家。

## 部曹政府

尙有一類政府，其行政官吏有一種特異之精神，並特別注重一種行政方法，且行政官吏均係行政專家，因即被稱爲部曹政府（Bureaucratic Government）。嚴格而論，部曹政府者國家政治之大部分，由各部之各司科辦理之；即國家之重要政策，亦由各部之各司科長決定之。然就其廣義而言，則部曹政府者，謂其行政人員曾受專門之訓練；且任期永久；升擢與否，一部分視服務期間之久暫，一部分視工作成績之優劣。在部曹政府下，服務官廳，視爲一種終身事業；爲官吏者亦覺其前途遠大光明。官吏與官吏間並感覺一種團體精神，與一種服從行政長官之紀律精神；一若軍隊之有其特異之精神與紀律然。且部曹政府下之官吏，頗易得一種階級思想；而成爲社會上之一派別，與其他非官吏之人民，截然異趣。部曹政府之官吏復以其任事日久，故每重辦事上之形式，與例規習慣，而輕基本政治原則。簡言之，彼等每辦一事，於形式方面多考量而於實質方面之是非得失，反少研究也。近代政府中，部曹政府最顯著之例，爲一七二〇年至一八〇八年之普魯士政府；其次爲一八〇八年後拿破崙時代之法國政府。今日歐洲大多數政府，均帶部曹政府之性質；惟程度之高下，各不同耳。德奧政府中之部曹性質最濃厚；其次則爲英法。通常以爲部曹政府，惟君

主制下有之；而實際上，則共和制下，亦見部曹政府之形式與方法，間或併部曹政府之精神而有之。

法國現時之政府，因其用部曹政府之方法，引起一般人之批評。法國政府本係集權達於極點之政府，政治權力之大部分，集中於巴黎政府，其餘部分，則集中於各省（*Department*）都會中之政府。因其政治權力集中於少數地點，故巴黎之各行政部，及各省都會之省長（*Prefect*）公署，行政工作均十分繁雜。公牘來自全國各地，均須由各部長及省長裁決之。如在美國，則地方事件，早有關係最切之各地方政府解決，無須請示於上級機關。茲以預算一事為例而說明之。在法國省中，各市鄉政府（*Commune*，此字本近「市」字意義，但法國市鄉不分，故譯爲市鄉政府）之預算，均須由省長核准。在大省中，市鄉預算之須由省長核定者，多至五百起。在此種情形之下，凡行政事件之須由省長裁決者，實際上不得不由省長公署中之低級職官裁決之。低級職官之裁決，須呈由次高級職官審核，次高級職官審核後，須再呈由再高級職官審核之；如此依次而上，以至於中央政府之部長或省長爲止。因輾轉呈遞之手續繁多，是以辦事遲緩達於極點。間或以極不重要之事件，歷數年之久，始得最終解決。關於每一事件，報告也，辯訴報告也，調查錄也，簽注也，決定也，一而再，再而三，甚至於案牘如山積，而事猶未了。此乃部曹政府之辦事方法。

上文所言，誠部曹政府之弊病矣。然廣義之部曹政府，亦有其優點。蓋所謂廣義之部曹政府者，指政府之行政人員，對於其工作，均曾受特別之教育與訓練也。部曹政府之人員，因其任期持久，經驗豐富，故其行

政上之技能，自高出於常人。以此等人爲官吏，行政效率，似可增高。非然者，如使於職務上素無訓練之人爲行政官吏，且又時時更動之而易以新人，則其行政效力，自不能與廣義之部曹政府相比擬。Mill氏之言曰：『部曹政府可以彙集經驗，可以得百試百驗之行政良方，並可以造就實際行政上之幹練人才。』

## 常人政府

與部曹政府性質相反之政府，有時稱爲常人政府 (Popular Government)。查此名辭當譯爲人民政府，其義與民主政府之義相同，但此處之“Popular Government”一名辭，係另有一涵義，與人民政府之意義不同，故另與一譯名曰：『常人政府。』常人政府者，政府之人員，每隔一定期間，更換一次；新人員大部分由人民選舉產生，而爲民間平常之人；任職一短時期後，又回至民間，各執其私人業務。常人政府下之職官，通常未受特別訓練；間或不受報酬；即在其任官期間，通常仍不放棄其私人職業。在常人政府之下，大多數之行政官吏，不必曾受訓練，亦無須經過考試；法律亦不規定官吏之專門資格。官吏之團體，絕對無階級精神；且與普通人民，日常接觸。此種官吏，自易受輿論之影響。在其執行職務時，雖依法應受行政長官之控制；而事實上常傾向於立法部之主張。

放任政府  
與保育政府

以政府活動範圍之廣狹爲比較點，政府可分爲放任 (Individualistic) 與保育 (Paternalistic) 兩種。放任政府者，政府之活動與設施，僅限於維持國內之和平、秩序與安全，並保障人民私人之權利。除此以外，政府悉聽人民自由，而不加干涉。保育政府者，政府之活動與設施，不限於維持治安與保障私人權利；而

於此之外，復用種種方法，以增進人民之公共福利。保育政府之對人民，如父母之對子女；無所不用其監督維護也。保育政府爲人民辦理種種事業；此種事業，本亦可由私人自行辦理；惟保育主義之政府，則以爲由私人辦理，終不若由政府辦理之效率高而費用省也。保育政府通常自有各種工業，並管理之；經營各種商業，對老弱貧病之人民，則給津貼；並用其他方法，增進人民之公共利益。





## 第九章 其他政府之類別(續)

尚有一種政府，以 (Marx) 氏所提倡之社會主義爲主義；但不贊成於法律範圍內，以和平政治手續達到社會主義之目的；而主張用革命方法，使無產階級占據政府，專有政治權力，然後以暴力推翻現代之資本制度，建設社會主義之合作國家。此種政府，以其政治權力在法律上盡屬於無產階級，故名之曰無產階級獨裁政府 (Dictatorship of the Proletariat)。此種政府之例，即現時之蘇俄政府。吾人欲知無產階級獨裁政府之意義，須先明瞭何謂社會主義。著者於一九三〇年出版之美國政黨一書中，對於社會主義，曾有論列，茲特引其原文如左：

『社會主義之主張有消極與積極之分。二種主張之共同目的，不外乎欲改善工人階級或工錢階級之處境。就其消極主張而言，則社會主義乃爲攻擊現時之經濟制度而興起。信仰社會主義者，以爲現時之資本與工錢制度，將社會分成二階級。其第一階級爲資本家。資本家爲數不多，而實際上則占有一切工作所必需之器具，亦即把持社會財富之來源。蓋無工作器具，則財富無由以生。此資本階級，操規定工人工作情形之重權，且定人工工錢之高低。資本家爲現時經濟制度下階級之一。其第二階級，即工錢階級。此階級乃指資本家之傭人或工人而言。工人爲數，遠勝於資本家，且實際上社會之財富，多由工人之工作而產生。

惟工作時所用之器具，屬之資本家耳。社會主義，對於此二階級之區分，與此區分之影響與結果，大施攻擊其攻擊之點如左：

『(一)社會主義攻擊資本家之用工人以謀己利，信仰社會主義者以為工錢階級因工作而得之報酬，遠遜於其工作之真正價值，而資本家則因之無故獲利，是為不公。至於資本家之所以能用工人為己利者，實因工作器具，係由私人所有，而財富又分配不均之故。

『(二)社會主義謂現時之經濟制度，與私人專利事業以發達之機會，而同時又未嘗有良善方法，以裁制此種專利事業。所以然者，則因天然之富源，與工作之器具，係由私人所有。

『(三)社會主義謂現時之社會情形，雜亂無章；無法使社會之各部，發達均適其宜。社會主義以為現時之世界情形，無處非枘鑿不相容，有善者，有惡者，有豐饒者，有空乏者，有大富者，有赤貧者，而自信仰社會主義者觀之，則此皆因機會不平等耳，非有他故也。

『(四)社會主義謂現時之經濟制度，因耗費而損失之處甚多。蓋在現時經濟制度之下，競爭甚激烈。惟其欲競爭，是以同一事餘有由數人各自獨立辦理者；因此而生重複，由重複而生耗費。是以信仰社會主義者，斥競爭制度為不經濟，而欲以合作制度代之。合作制度可以避免重複，去除耗費。

『(五)社會主義謂競爭乃根本有害於社會。蓋競爭適足以助長人性之惡點，而壓制其善點也。為謀

利而起競爭，於是食料貨物中，則攪雜以劣貨；工廠中，則用年幼者爲工人；國家之工廠視察法律，則違犯之，工人工錢則低減之。

『換言之，消極之社會主義，乃欲去除現時經濟制度之諸特點，特點維何？一曰資本家，二曰工錢制度，三曰土地與天然富源之私有，四曰工作器具之私有。信仰社會主義者中之一派，則竟欲使一切財產，均不得私有。其中和一派，則不主張去除財產私有權之全體，而祇言人生必需之物品，不得私有，例如房屋衣服食料等等。』

『社會主義不特攻擊現時之經濟制度已也。蓋社會主義且有積極之主張，與改造社會經濟情形之計劃。信仰社會主義者，以爲欲改良社會情形，當先推翻私有財產制度，然後將土地與工作器具，盡歸國有，或歸代表國家之政府所有。如此，則國家或政府，即得管理一切之實業。所有該實業之經理人與工人，將爲政府所僱用之官吏；而先前實業界私人之企圖與競爭，將以國家之企圖代之。至於各實業進行之詳細，則由政府委任專門人員處理之。猶之一大規模之商業公司也；國民爲該公司之股東，政府爲代表股東之董事會，所委任之專門人員則猶公司之經理人也。』

『依照上述社會主義之積極主張，則凡市政區、郡、州與國家，於其各該勢力範圍之內，均享有一切電車、鐵路、工廠、礦、森林之所有權。換言之，舉凡一切實業之爲私人團體所辦理者，均歸國有。就現時之國有實

業而論，則在美國，郵政局爲國有；其他各國多數以電報與長途泥路爲國有；人工河鐵路亦有爲國有者；工廠爲國有之國家，爲數亦多；大多數政府自行辦理多少之製造業；大多數政府栽培森林，耕植荒地。設使此類之國有事業增多，致政府於製造業礦業運輸業中，得居首要地位，而辦理大多數之生產事業；則此國家即爲一社會主義化之國家（The Socialised State）。

『社會主義化國家之辦理國有事業與美國政府之組織統治陸軍，辦理郵政，與建築巴拿馬運河，其轍一也。國有事業之用人，由政府主持；國有事業之盈利，由政府公平分給於全體人民。如此，則國家居雇主之地位，人民居傭人之地位，資本家則不復有存在之餘地。在國有實業之中，每一人民之職務，由國家指定；至於工作之情形，工作之時間，與工人之工錢，亦均由國家規定之。』

『欲完成上述社會主義之積極主張，自須有進行之方法。信仰社會主義者對於進行之方法，主張不同。因其進行方法之主張不同，故可分信仰社會主義者爲三派：第一派可稱爲革命派，彼等主張由無產階級起一大規模之暴動，先將政府占據；然後將所有土地，資本與工作器具（Capital Goods）充公；末乃建設國有實業制度。第二派，排斥強暴之革命行動爲不當，而主張將國有事業，逐漸增加擴張。至於增加擴張之時機，則視各事業情形之緩急以爲定，而非祇求急於實行社會主義也。第三派之主張，則謂現時之競爭制度，將來必有一日使社會各階級均忍無可忍，於是各階級皆將自願革除現制，而採用社會主義所主張之

制度。』

上文所言，乃社會主義之大意，及因進行方法不同而分成之三派。其中第一派爲革命派，亦即第三國際派，彼等欲有別於取漸進方針之一派，故不稱爲社會黨，而採用（*Marx* 氏所用之原名，而稱共產黨（*Communists*）共產黨之中心主張，可於 *Marx* 氏一八四八年之共產黨宣言中見之。彼以爲革命之第一步，乃用強暴實力，使無產階級得臻統治階級之地位；一切現在制度，須全體以暴力毀滅之；資產階級（*Bourgeoisie*）之資本，須全體奪來；一切生產器具，須全體集中於無產階級政府之手；而『在最短期間內，尚須使生產力增加。』所謂使生產力增加者，大概係指強迫靠資本生活之人作工而言。欲強迫靠資本生活之人作工，故須取消一切租金利息與其他因資本所生之孳息。迨資本制度掃除已盡，生產事業均集中於政府，則一切階級觀念，均將無形消滅。於是先前之階級競爭國家，將一變而爲不分階級之合作國家矣。由是而知共產主義之理想，乃用無產獨裁之方法，達其不分階級與合作國家之最終目的也。本 *Marx* 氏之理想，蘇俄之共產黨建立無產階級之獨裁政府。一九一九年第三國際之領袖宣言曰：『通稱之民主政府，——即資產民主——不過資產階級之獨裁政府耳。表面上雖爲民主，然事實上人民既不統一，民意亦根本未嘗存在。資產民主制下，人民分成階級，各階級係立於反對而無從調和之地位。但資產階級因僅居人民之少數，故不得不用民意之招牌，以實行強迫工人階級服從其命令。反之，無產階級居人民之極大多數，

故可明目張膽，用民衆之組織及各蘇維埃機關，以掃除資產階級之特權，使國家變爲不分階級之共產國家。』此乃無產階級政府理想上之根據。言之似成理，然證諸蘇俄政府之事實，則又未必盡符，姑待下文論之。

## 無產階級

茲所急欲先知者，爲何謂無產階級。無產階級乃集無產人而成。無產人一名辭，在英文中爲“Proletary”；來自拉丁，原意爲子孫或苗裔之義。在古代羅馬，最下等之公民，財產一無所有，當時以爲此等人除爲國家繁殖子孫苗裔外，其他無甚用處，故名之爲“Proletary”。今譯之爲「無產人」。在近代，則無產人者，係指國家中最窮苦，最低階級之社會分子而言。Marx氏用無產人一名辭時，則又有特定之意義。彼以爲無產人者，指現代資本主義國家中，無資本者爲資本家贏利工作，而取得工錢之人也。對此解釋亦甚含混。蓋工人之有工具而同時爲僱主工作者，將爲無產人耶，抑爲資產人耶。比較最確定之無產人解釋，可於一九一八年之俄羅斯邦憲法中見之。俄羅斯邦憲法規定，無產人者，靠工作生活之人。此種工作，須屬政府所正式指定爲有生產效力，與有益於社會者。除此之外，凡治理家務之人，俾生產與有益之工人得以工作，亦爲無產階級之分子。換言之，無產階級者，包括工業商業農業等之工人與傭人，農人之不僱工人以謀贏利者；工傭農三者之妻室兒女年老父母及其他之當然依賴人，工人之已殘廢不能工作者，與蘇維埃政府之海陸軍人。被撥於無產階級之外者，有下列數種：僱用工人以謀贏利者；享用不勞而獲之收入者，如利

國家主權  
之所在

實際情形

息租金等等之受領人；商人及行紀人；修道士與各級教士；俄皇時代之警察官吏；與皇族分子。依照一九一八年之俄羅斯邦憲法，凡屬上列無產階級之人民，年滿十八歲者，不論其性別為何，宗教為何，民族為何，住所何在，均有投票權，並得被選至各蘇維埃爲代表；凡屬上列資產階級之人民，一概無投票及被選舉權。

至於國家主權之唯一源泉，則爲無產階級所選出之各蘇維埃。故俄羅斯邦憲法之第一條規定曰：『茲宣佈俄羅斯爲工人軍人與農人之代表蘇維埃所組成之共和國。一切中央與地方之權力，悉數屬於各蘇維埃。』M. W. Graham 氏之言曰：由俄羅斯邦憲法第一條觀之，『蘇俄制之國家基礎，係各蘇維埃；此與通常民主共和國之以人民全體爲基礎者不同。……各蘇維埃係蘇俄制下國家主權唯一之源泉。』同法第七條又宣稱曰：『俄羅斯邦第三次蘇維埃大會以爲當此無產與資產競爭緊急之時，資產者不能於任何權力機關，占有地位。一切權力，須全部專屬於無產階級，及其所選出之全權代表，亦即工人農人之代表蘇維埃是也。』由此而知蘇俄政府，無產階級獨裁之政府也；即蘇俄之執政者，亦自認爲無產階級之獨裁，而以之自傲於世。

夫就理想言，蘇俄政府，誠無產階級獨裁之政府矣。然就事實而論，則又不然。吾人於上文第六章中，曾證明蘇俄政府之統治權，事實上操於中央常務委員會之手；而此常務委員會，又由蘇俄共產黨政治部控制之；是以蘇俄政府者，以無產階級獨裁爲名義，而共產黨領袖之獨裁其實也。一九一九年共產黨代表大

會決議曰：『共產黨須於各種工人組織中，占有最大勢力；並立於領袖地位……於各種蘇維埃中，須組織共產黨團體（Cells），該共產黨團體須包括各該組織中共產黨員之全體。共產黨須能控制各蘇維埃，且須於實際上能操縱各蘇維埃之領袖。達此目的之法，厥惟設法使最可靠之黨員，得進升至各蘇維埃之最高職位。』時至今日，此決議已完全實行。誠如上文第七節所言，蘇俄政府中之重要職位，均已由共產黨之領袖占據。是以就事實上言，蘇俄政府實非無產階級全體之政府。即無產階級之選舉權力，事實上亦不能自由行使。在一九一九年第七次之俄羅斯邦蘇維埃大會中，工人社會民主黨代表 Martov 氏曾明白指出蘇維埃不能代表無產階級；其言曰：『蘇維埃中自由精神，已被強力攔除。非共產黨之被強迫開除者，已屢次矣。代表之選舉，又絕對無自由。是以大多數工農，均不能選舉彼等所信任之人為代表。各蘇維埃及蘇維埃大會，逐漸變成共產黨之「孝順」機關。依照憲法，權力本屬於無產與勞農之全體；而事實上，則僅無產階級中之極小少數，享有權力也。』

獨裁制下  
之人民自由

今試問在此獨裁制下，人民之公民自由，受何影響？在答覆此問題之前，吾人先欲明瞭在蘇俄執政者之心目中，獨裁（Dictatorship）究作何解釋？Lenin 氏之言曰：『獨裁者，政治權力直接基於暴力之謂也。獨裁者之權力，絕對不受任何法律，或規則之限制。……獨裁即權力，無限制之權力，基於強暴，而不基於法律。』在此種強暴精神之下，資產階級固絕對無權利與自由；即無產階級之生命與自由，事實上亦並無保



障。所以無保障者，乃因蘇俄獨裁制下，司法不獨立之故也。當各蘇維埃革命勝利之初，即組織一特別委員會，名曰“*Cheka*”者，以制止反革命，投機營業，與毀壞工廠等事。此特別委員會係共產黨急進分子所組織。不久，特別委員會之權力，超出於正式政府機關之上；沒收，拘禁，鎗斃，由特別委員會自由行之，事後報告於俄羅斯邦人民委員會與邦中央執行委員會而已。特別委員會之權力，幾無限制；並得就地正法。*Mar-  
kov*氏於一九一九年第七次俄羅斯邦蘇維埃大會宣稱曰：『特別委員會，原始本屬臨時性質；然過去一年中（一九一九年），已擴大其組織。政府屢次欲削去其不當有之權力，而使其受制於革命法庭與各蘇維埃，然均失敗。政府今竟完全降服於特別委員會，使人民之生命自由與名譽，悉由特別委員會自由支配。』  
府政此種政策，已使人民陷於極端恐怖狀態。一切法庭與類似法庭之機關，均被排斥；通國現呈無政府與強暴世界之現象。』*Marov*氏所言，乃革命初期，人民身體與自由被危害之情形也。其後共產黨與政府要人，亦岌岌自危，恐為特別委員會之犧牲品，彼等乃於一九二二年將特別委員會取消；而於俄羅斯邦之內務部，設置『國家政治部』（*State Political Administration* 簡稱爲 *G. P. U.*）以代之。國家政治部之職權如下：（一）肅清反革命與盜匪；（二）防止奸細；（三）保護鐵路與水路運輸；（四）執行俄羅斯邊境政治警察職務；（五）制止未得允許而偷越邊境者；（六）執行俄羅斯邦常務委員會與邦人民委員會關於保護革命制度之特別命令。國家政治部，雖依法係內務部之下級機關；而事實上則獨立行事，惟受俄羅斯

邦常務委員會之指揮耳。俄羅斯邦各區域內，均有其分部。國家政治部之人員與所用之方法，事實上仍與先前之特別委員會相同；所不同者，僅其名稱耳。名稱之所以變更者，因政府領袖不欲特別委員會常此不受彼等之控制故也。然名稱上之變更，未嘗使人民身體與自由之保障，較前進步。蓋在此種行政機關不規則審理之下，人民自不得公正之處分也。迨一九二三年蘇俄聯邦政府成立（註：一九二三年前，聯邦政府未成立，俄羅斯政府，尚非一邦政府。上文稱『俄羅斯邦政府』者，恐讀者將當時之俄羅斯政府，與其後成立之蘇俄聯邦政府相混，故加『邦』字。）憲法上始規定組織聯邦最高法院。然此最高法院，亦非獨立之司法機關；而乃直接隸屬於聯邦中央執行委員會者。所以隸屬於中央執行委員會者，因在蘇維埃之心目中，獨立之司法機關，係資本主義國家中，資產階級之保護者，不若中央執行委員會之足以代表無產階級之利益故也。惟因蘇俄之最高法院，係代表無產階級之利益，故所謂法律上之公正者，仍不過無產階級之公正耳。蘇俄最高法院，誠非獨立之司法機關，亦非通常之所謂公正司法機關，然究屬正式法庭，故比之特別委員會與國家政治部之不規則審理，自較善良。所可憾者，一九二三年蘇俄聯邦憲法，除規定設置最高法院外，復於聯邦人民委員會之下，設置一聯合國家政治部（Unified State Political Administration 簡稱爲 OGPUD），直隸於聯邦人民委員會。稱爲『聯合』者，以其與各邦國家政治部之關係，猶中央聯合部與邦聯合部間之關係也。然因聯合國家政治部得派遣一全權代表至各邦，一如聯邦部之得派遣代表然，

故事實上聯合國家政治部，實無異於一聯邦部也。聯合國家政治部之職權，與上述俄羅斯邦國家政治部之職權，大略相同。除有關無產人之階級權利案件由普通法庭審理外，其餘案件均由國家政治部處理。國家政治部之秘密偵探，散播各地，人民之自由，因之失所保障。Batalin氏之言曰：「在「反革命」與「經濟奸細」(Economic espionage)等含混罪名之下，國家政治部至今仍幾乎承襲先前特別委員會非法權力之全體。」俄羅斯邦憲法上，雖有無產階級權利之規定，而實際上則其規定未生效力。

由此觀之，蘇俄之無產階級獨裁政府，事實上為共產黨領袖之獨裁，而在其獨裁之下，人民之身體與自由，一時期間已失去法律上之保障。此乃試行無產階級政府在政治方面所得之結果。究竟此種結果係革命後之暫時情形，抑係將來之永久制度，則惟日後之蘇俄歷史乃能證明之。茲再於下文研究其在經濟方面所得之結果。

『蘇維埃府政成立之初，即沒收工業廠所，而交工人管理之。當時俄羅斯邦之最高人民經濟委員會，負供給全國各工廠以必需物品之責。非特原料與燃料由其供給，即工人之食糧與工錢，亦由其供給。結果證明政府實不能舉辦如此繁重之供給事務。有數工廠得過量之供給；尚有數工廠，則不得不完全停止工作。工人又無自行管理工業之才力，致各工廠與其設備，日就損壞。幸各工廠於革命前有積餘貨品，故暫時尙能勉強維持。其後則雖用種種方法使工人生產，並儘量沒收各種原料以供給之，各工業仍均一敗塗地。』

煤之出產減至戰前產額百分之二十七；生鐵之出產減至戰前產額百分之一·五；紡紗之出產減至戰前產額百分之五；全體工業之出產僅抵戰前產額十分之一。

『紙幣之增多，在大戰時已開其端。一九一七年第一次革命後，紙幣復有增加。至共產黨於一九一七年終執政後，無限制的印製紙幣。厥後印製之費用，高出於紙幣之市價。於是以紙幣爲給付之工錢，購買力大減；任何生活必需品均不能以紙幣購得。幣制雖如此敗壞，而共產黨人則反以之爲有益。蓋彼等欲藉此時機，實施共產主義所主張之物物交易(Barter)制也。』

『尙有經濟制度中一重要部分，於大戰及第一次革命後，大受不良影響；此卽鐵路運輸是也。……自一九一八至一九二二年間，鐵軌並未改鋪；間有修理，亦範圍甚小。其他關於鐵路之改良，更不足道。一九一八年車輛之可用者，尙有戰前百分之八十；迨蘇俄政府管理後，車輛損壞日多，其後竟絕對不敷運輸之用。同時鐵路行政機關與鐵路工人之精神，亦遠遜昔時。因之運輸缺乏，而工業商業農業均大受其害。』

『當一九一七年初次革命時，農人因紙幣跌價，已有實行物物交易，而以穀類交換製造品者。迨共產黨執政，政府又禁止私人貿易，而以私人貿易爲反革命行爲。於是商業大衰。蘇俄政府欲以政府代商人，一切工作所得之出產品，盡歸國有；然後由政府將生活必需之品，分配給與政府所視爲對於國家有益之工人。政府所供給之物品，幾乎全部係由沒收強徵而來。當時城市中之工人及赤軍得食糧燃料與衣服之充

分供給，但其餘人民，則日即困窮，竟難生活。且強徵沒收之制，使農人大受影響。蓋彼等既不能以跌價之紙幣購買必需物品，同時又不得私行物物交易也。

當革命初起，力助共產黨者，爲工人與兵士。Lenin氏恐農人反抗革命，乃有分配耕地與窮苦農人之議。『自一九一七至一九一八年間，於是有所謂農業革命者。結果，驅逐大地主，而以其地產分給農人。但實際上每一農人之所得，殊甚有限。大概當時土地之可作分配之用者，共有三千八百萬英畝。分配結果，大多數省內之農人，每戶不過多得一英畝。當革命初期，農人殊興旺。蓋彼等既不須復償舊日債務，又可免納稅，不納租金。但紙幣之跌價，私人貿易之禁止，與強迫貨物交換制度實行之後，彼等亦大受影響。依照共產主義，農人須將穀類交出，同時由政府無償給與農具衣服及其他製造品。但當時蘇俄政府，既無相當貨物給與農人，故不得不強迫徵取農人之穀類。當時政府以鎗械與工人，使其威逼農人，交出所藏之穀類。穀類之由此輦武裝工人徵收者，爲量甚巨。因此強徵政策，使農業出產衰落甚速。蓋農人既知剩餘穀類將被強迫徵收，於是減少耕作，使出產僅達一最低限度。職是之故，食糧立見缺乏。一九二〇至一九二一年間，又天時苦旱，於是發生大饑饉。受其害者，達三千八百萬人之多。南部與東部俄羅斯，均在災荒區域之內。』此乃初起四年共產經濟制度之結果。工農二業之生產，均銳減而不可挽救。

『一九二一年三月，Kronstadt 城之守兵叛變，其原因之一，即急進共產政策失敗之故。Kronstadt

城當一九一七年革命時，實共產黨之中堅勢力。此次叛變雖被平定，然共產黨人因之亦岌岌自危，而思所以改定方針。一九二一年春，於是有所謂新經濟政策（New Economic Policy）出焉。

『新經濟政策者，急進共產政策敗退之明證也。先前之理想，以為政府可以創造一種經濟制度，而在此制度下，無需工錢，無需幣制，無需私人貿易，並無需用。今始知此種理想之不可行。在新經濟政策之下，農人之穀類，不復強迫徵收，但須納稅；納稅後，始得自由處分。此稅初以穀類為給付，其後改為金錢給付。供給工人糧食制度，亦予取消，復行工錢制度。此外又發行新紙幣，儲現金為準備，以代替先前之紙幣；准許私人貿易，商業因之逐漸恢復。但共產黨仍不欲資本制度完全實現。Lenin氏之言曰：「吾人今不再排除舊日制度下之貿易，小規模經濟，私人企業與資本。反之，吾人今欲復與貿易，私人企業與資本。但當其復興之際，吾人即欲逐漸加以國家法律之管理與限制。」現在蘇俄之經濟情形，已逐漸進步，同時政府又逐漸擴張其工業與商業之管理，使各工商受政府一致之支配。』（以上節譯 *Bull* 氏之歐洲十年史）

Lenin 氏稱其新經濟政策為國家資本制（State Capitalism），以其為一混合制度也。在此制度之下，工業中百分之九十以上（包括一切較大工業），係國有國營。但同時小規模之私人工業，與私人貿易，仍聽其存在；農民之耕地，亦許其所有。嚴格而論，此皆與共產主義絕對矛盾。以共產主義國家，而不得不承認私人企業與土地所有權，適足以見共產主義之弱點。

---

自新經濟政策實行後，工農之生產，鐵路之運輸，與對外貿易，均逐漸進步。一九二八年，政府又有五年計劃，以巨額投資，發展工農業。其結果今已頗顯著云。





## 第十章 其他政府之類別（續）

除上述各類政府之外，尚有一種政府，原始係由一有紀律之政黨所共認之黨魁，以暴力躋於政府首領地位；然後再用法律規定，嗣後政府首領之繼承者，即由該首領所選任之特定機關，從中主持而決定之。就事實而論，此種政府首領之繼承者，不啻由該首領自行指定。此種政府，無以名之，名之爲黨魁傳統政府。此種政府唯一之例，即現時意大利之法西斯蒂黨政府。爲明瞭黨魁傳統政府之特點起見，吾人須將意大利法西斯蒂黨之政府，詳細討論之。

歐洲大戰之終（一九一九年），莫沙里尼氏在意大利組織一種愛國會社。會員泰半係青年與退伍軍人，以衣黑色短衫爲號，因稱「黑褐」黨人。一九二一年正式改組爲法西斯蒂黨。一九一九年意大利下議院選舉結果，共產黨人占有不少議席。彼等在議會攻擊政府，宣傳共產，同時地方情形，亦甚不安定。在北部工業城中，竟有工人強占工廠，或使停閉，或仿蘇維埃制自行管理之舉；南部窮苦農人，亦時有放火騷動行爲；一若不久將有共產革命者。當時意大利之國會與內閣無力制止。莫沙里尼氏之黑褐黨人，乃以暴力與此輩共產黨人抗爭。一九二一與一九二二年間，法西斯蒂黨人與共產黨之衝突，日有所見。雙方因之死者甚衆。一九二二年之十月，莫沙里尼氏率其黑褐黨人，軍行入羅馬，宣言反抗「四年來無力統治之懦

弱政府。』意大利國王知大勢所趨無可挽回，乃命莫沙里尼氏就內閣總理之職，重組政府。當其執政之初，莫氏即對國會宣稱：彼如不欲國會閉會，儘可飭令其閉會；不特可以飭令國會閉會，且可隨彼所欲，組織任何方式之政府；蓋莫氏深信彼之三十萬黑褐軍，將唯彼之命令是聽也。換言之，莫氏以爲彼之爲內閣總理，與他人不同。其他之內閣總理，無獨裁權力，且靠國會大多數之擁護而存在；至於莫氏，則儘可實行獨裁，且無須國會大多數之擁護；蓋彼之權力係基於革命之暴力故也。由此而知法西斯蒂政府，原始爲一暴力獨裁之政府。

法西斯主義  
之國家  
理想

今試問法西斯蒂黨之主義爲何？法西斯蒂黨之主義，爲極端之國家主義(Nationalism)；何謂國家主義？A. N. Holcombe 氏之言曰：『國家主義者……基於一種之團體之感覺；一種人與人間同類與同情之感覺。此種感覺，係對於一特定之鄉土而發生；其力量足以使該鄉土之人民，結成一堅固政治團體。雖該團體分子之宗教，經濟利益，與社會地位參差不齊；亦不足以妨礙國家主義之深刻團體感覺。此種感覺之基礎，誠如 Lincoln 氏所言，係由團體分子之共同過去紀念所造成。此種紀念，或爲歷史上共同之光榮或成功事實；或爲歷史上共同之失敗或羞辱事實。在一人羣之中，如國家主義之信仰堅強，則個人幾全體泯沒於其團體精神之中，而不能區分；且篤信國家主義之人民，始能有高出於個人利益之感情，與犧牲個人利益之光榮作爲。在此種國家主義堅強之政治團體中，各分子以爲個人之生命雖有限，而團體之生命則

無窮；個人雖死，然可附麗於團體之生存，而永久不死。由是而國家主義之動人，誠不亞於宗教之能動人矣。如政治團體中之人民，明知，或雖不明知，而確信彼等係同一祖先之苗裔，則國家主義頗易傳播。然在現代則國家主義之傳播，無須同一祖先之條件。蓋近代民族觀念，已自共同血統關係，移其注重點於一共同居住之特定土地矣。現代國家主義，最易於教育中傳播之。不識字之人民愈少，則傳播愈易。』上述 Holco-  
mb 氏之言，雖非因法西斯蒂黨而發，然自著者觀之，頗足以釋明法西斯蒂黨之主張。一九二一年法西斯蒂黨之宣言曰：『國家並非此刻生存之人民之總數而已。亦非各政黨為達到其私利目的之工具。反之，國家乃一有機體之生物 (Organism)；包含無量數世世相傳之個人。至國家中之一個人，則僅國家暫時之成分，轉瞬間即須新陳代謝者。舉凡對於一民族之物質價值之需要，與有非物質價值之需要，均可由國家求得之。故國家者，一民族之物質價值與非物質價值之化合體也。……人民個人之自由，受兩種限制。其一，為其他個人之自由，與法律所承認之團體之自由所限制；其二，為國家最高權力所限制。』意大利司法部長 A. Rocco 氏教授，於其一九二五年八月三十一日之講演中有言曰：依照法西斯主義，社會並不為個人而存在；反之，個人乃為社會而存在。但法西斯主義亦不完全蔑視個人；法西斯主義僅將個人置於國家之下，而同時仍與以自行發展之機會。總上所述，法西斯蒂之國家理想，實與超象國家理想亦稱唯心的國家理想 (Idealistic theory) 之以國家為目的，而不以國家為工具者相同。P. W. Gosson 氏於節錄一

九二一年之法西斯蒂黨宣言後，斷定曰：『此種理想，實際上與普魯士之政治理想相同。』 Treitschke 氏

（主張超象理想學者之一）對於該宣言之一字一句，均將表示贊同。

既以超象國家理想為基礎，則就此引伸，即可謂國家之主權，不屬於人民，而屬於國家。莫沙里尼氏於一九二八年三月二日對下議院之報告中有言曰：『法西斯主義，不承認人民主權（Popular sovereignty）。日常事實，均可證明人民主權並未存在。反之，法西斯主義宣布主權屬於國家（Sovereignty of the state）之信條。此處之所謂國家，係指民族在法律上所組成之政治機關。此種政治機關之需要，可於歷史上證明之。』換言之，依照法西斯主義，主權係屬於國家之政府。

法西斯主義不容反對黨之存在

既謂主權屬於國家之政府，則政府究應由何人主持之？在民主制下，政府係由若干黨更番主持。法西斯蒂黨極端反對此種辦法。法西斯蒂黨之理想，以為國家既為一有機體，而有其自身之意志，則亦必有其自身之需要，與自身之目的。此種需要與目的，不能隨政黨之消長而有變更。但在民主制下，因每一政黨均得更番主持政府，故如保守黨當國，則採用保守主義；民主黨當國，則採用民主主義，社會黨當國，則採用社會主義；一若國家之需要與目的，可以隨政黨而變更者。然究其實，國家之需要與目的，並未變更；所以表面上似有變更者，乃因各黨均有其各別之黨的需要與目的；而當其當國時，即以黨之需要與目的，代替國家之需要與目的故也。是以當某黨當國時，非特該黨對於其他各黨處於超越地位；即對於國家，實亦處於超

越地位；是則僅以國家爲工具，而由各黨更番使用之，以謀私利耳。此與法西斯主義視國家爲有機體之說，大相反背。職是之故，法西斯主義堅持其主張曰：國家『包括一切』(Totalitarianism)。所謂『包括一切』者，謂國家之外，不容有其他政黨之勢力存在也。換言之，法西斯主義既足以代表意大利國家，則法西斯蒂黨之外，即不容有其他黨之存在也。H. R. Spencer 氏之言曰：『莫沙里尼氏稱意大利爲「獨石柱」(Monolithic)；喻其全體爲一石所成。其不容有反法西斯主義之批評，猶他國之不容有反叛行爲也。全體人民均須贊成法西斯主義，無一人得反對之。由是而法西斯蒂黨雖仍爲政黨，而同時已變爲意大利之國家。……國會中不容有反對黨；新聞界中亦不容有反對黨；政綱上亦不容有反對黨；即思想上，亦不容有反對黨。』莫沙里尼氏之言曰：『法西斯蒂國家無須反對黨，亦不容有反對黨。』又曰：『吾人之格言，爲紀律一致，政治上與道德上，固執而拒絕和解 (Intransigence)。』莫沙里尼氏年來用各種法令，使反對黨均逃亡國外；其未逃亡者，亦默然不敢有言論。反對黨既被解散，復於一九二六年十二月通過法律，以防其復活。其第四條曰：『用新名目重組警察所解散之會社者，處三年至五年之監禁。加入此種違法組織，或於其主義政策或進行方法作宣傳者，處二年至五年之監禁。』一九二五年十一月三十日 Popolo d'Italia 報之言論曰：『革命黨與反對黨二者，絕對不能相容。反對黨即反革命黨。革命黨之外，其他均爲反革命黨。革命黨非特不准外界有反對之者，即內部亦不容有反對之人。革命不能容忍邪說。革命黨不得不「包括一

切」(Totalitaire)，權力集中，並擁護一種主義，法國革命時之主持邪說者，常上斷頭台；此乃反對黨之定運。』由此觀之，在法西斯主義之下，意大利政府惟法西斯蒂黨得以主持之時至今日，意大利政府已完全落於法西斯蒂黨之手。政府中重要地位，莫不為法西斯蒂黨員所占據。

法西斯主義之經濟政策

現代國家中最難解決問題之一，即為工人問題。在意大利國內，革命派之社會主義，與無政府性質之工團主義(Syndicalism)，勢力特盛。大戰後工人之不安定情形，僅其一例耳。職是之故，法西斯蒂黨對於工人問題，須有一定之主張。茲申述其主張如下：法西斯蒂黨既信仰極端之國家主義，而視國家之利益高出於個人與團體之利益，是以法西斯主義以為各階級之人民，不應為達到階級之私利起見，而出於暴力之競爭，以致危害國家。換言之，法西斯主義否認社會主義所持階級戰爭之原則；而要求人民之各階級與各部分通力合作，使生產發達，以謀全民族之福利，而不應專求一階級之福利。是以資本家與工人，應互助而不應敵視。法西斯主義並承認私有財產制度對社會有極大利益，而私人企業，尤應竭力提倡。是則又與各派社會主義之均重國家企業者，大有區別。一九二七年四月政府公布之勞工憲章(Charter of Labor)，大體規定工人之權利義務，而尤特別注重國家福利係高出於任何階級之一層。茲節錄其重要部分如左：

一、『意大利民族係一有機體；有其自身之目的，生命與動作機關。意大利民族之目的生命與動作機關，係高出於個人與個人之團體，且比個人與個人之團體為能持久。意大利民族在道德上政治上

與經濟上，均整個而不可分。意大利民族於法西斯蒂國家中，得其充分之表現。」

二、「各種工作，無論其為經理性質，執行性質，智識性質，專門性質，或手藝性質，均屬個人對社會之義務。惟因其為對社會之義務，故國家始保護之。各種生產事業，自國家眼光觀察之，係整個而不可分。其共同之目的，為求個人之福利，與國力之發展。」

三、「各種工人與職業團體，聽其自由組織成立；但僅法律所承認之職業團體 (Syndicates)，而由國家監督者，始有在法律上代表其同業之雇主或傭人之權利。」

四、「意大利之雇傭聯合國家 (The corporative state) 以為在生產事業中，私人企業最有利於國家；且用私人企業以生產，效力亦最顯著。惟因私人企業對國家利益有密切關係，是以在國家之眼光中，私人企業家，須對國家負發展生產之責。雇主與傭人雙方，須互相合作。惟須合作，故雇傭雙方，互有一定之權利與義務。凡經濟企業中之助理人員，專門人員，及其他之雇員傭人，均須熱心合作。至於企業之經理，則由雇主負責為之。」

五、「某種經濟生產事業中，如私人企業缺如，或雖有而力量不足，則國家始干涉之。如某種經濟生產事業關係於國家之政治利益時，則國家亦得干涉之。國家干涉之法，或僅監督獎勵，或逕行直接經理。」

除右列各層外，一九二七年之勞工憲章又規定僱傭契約必須遵守之條件，及下列工人之權利：工人須有星期日休假，每年中並須有一領薪休假之日；工人無過失而被解雇者，得請求賠償；工人死後，其家族須得一定額撫慰金；疾病時日如在一定限度內，不得為解雇之理由；雇主之僱用工人，須經由雇傭聯合部（The ministry of corporations）所管理之工人介紹所行之；法西斯蒂國家將完成工人之意外保險，產婦保險，疾病保險，失業保險，及青年工人婚嫁保險等制度；各種職業團體，須負責設備同業分子之教育，娛樂，與職業訓練。

### 法定職業團體

上述勞工憲章中，提及法律所承認之職業團體有代表同業之雇主或傭人權利一層。今試問此種職業團體（Syndicates）之組織如何？權利如何？意大利職業團體之組織與權利，在勞工憲章未制定之前，已由法律規定之。茲略述其大概如左：

一九二六年四月三日之法律規定，各職業之雇主與傭人，得視其職業之類別，分別組織各級雇主團體與傭人團體，而由政府承認之。惟對於每一職業，法律只承認一個雇主團體與一個傭人團體，及其上級組織。每一傭人職業團體之登記會員，須在該職業團體所代表之區域內，占有全體同業傭人之百分之十。在每一雇主之職業團體中，其登記會員所雇用傭人之總數，須在該職業團體所代表之區域內，占有全體同業傭人之百分之十。凡年滿十八歲之意大利國民，無論男女，均得為職業團體之會員。但每一會員，須宣



言承受關於職業團體各種法律所定之規則與原則。此種宣言，本無足奇；其大意不過使會員表示對於現政府忠心耳。然在意大利，則因職業團體制度根本係屬法西斯主義之制度，故凡雇主或傭人之政見，與法西斯主義違反者，均得因之而被擯於職業團體之外。即雇主或傭人願意依法宣言，職業團體之主持人，仍得因其為反法西斯蒂黨人或反國家主義人而拒絕其加入為會員。由是而知職業團體中之會員，大部分係法西斯蒂黨人。至於少數之非法西斯蒂黨會員，則均因欲享受會員在法律上之特別利益而加入者。各種職業團體之行動，不得危害國家之利益；除經主管部特許外，並不得加入國際組織。各種職業，均得組織此種職業團體。惟政府機關之文官，國有事業——如鐵路及地方政府舉辦之地方事業——之傭人，及公共慈善機關之傭人，則另以特別法規規定其團體之組織。至於軍人、法官、大學教授，與外交部人員，則不得組織任何方式之職業團體。

經法律承認之職業團體，非特可以代表其會員，並可代表其他非會員之同業人民，而為下列三種事務：（一）代表同業，訂定工錢與工作契約；（二）於勞工法庭處理爭議時，為同業之代表；（三）代表同業，選送代表加入國家或地方政府之機關。每一職業團體所訂立之團體契約（Collective Contracts），無論關於工錢或工作情形，均有拘束該職業團體所轄區域內全體同業雇主或傭人之效力。職業團體並須負責實行所訂之契約；如不照約履行，職業團體須負民事上之責任。雇主僱用傭人，須經雇傭聯合部所管理之介

紹所行之，上文已言之矣。此種介紹所，現由職業團體主持之，凡非職業團體之會員，或非法西斯蒂黨人，甚難得受雇機會。非職業團體之會員，在勞工法庭上，對於雇傭之爭議，亦受不平等待遇。由此觀之，意大利現時之法律，給與法律所承認之職業團體，以各種特有權利；因之，一般雇主與傭人，均有不得不加入此種職業團體之勢。其始終不加入者，均係反法西斯蒂黨人，且不怕明白表示其反法西斯蒂黨態度之人也。

團體契約既由各職業團體分別代表雇傭雙方訂立之，且於法律上認為有契約之效力，則當雇主與傭人有爭議之時，自當由法庭裁決之。職是之故，一九二六年四月三日之法律設置勞工法庭，以處理雇傭雙方之爭議。凡爭議之不能和解了結者，由勞工法庭裁決之。勞工法庭附設於普通之上訴法庭（*Corte of appeal*）中。勞工法庭由上訴法庭之推事三人，與生產事業及勞工問題專家二人組織之。勞工法庭判決之後，該爭議即視為結束。傭人之罷工，與雇主之停業，均視為違法，以其阻礙生產事業故也。違法罷工或停業者，處以巨額罰金；其罷工之領袖，處以一年至二年之監禁。

上述法律所承認之職業團體，雖由一九二六年四月三日之法律規定其大概，然其組織，則至為複雜；均於該法律之各種施行條例中規定之。就此種施行條例而言，法律所承認之職業團體，大別之為四級。第一級為地方同業會；第二級為省同業會；第三級為全國聯合會；第四級為若干性質相似而不同屬一業之聯合會所組成之同盟會。上列一二三四級之會，通稱之為『職業團體』（*Syndicates*）。此四級職業團體，

自下至上，均由雇主與傭人分別組織。是以任何一級之會，均全體為雇主，或全體為傭人；絕無一會中聯合雇傭兩種分子者。第一級之地方同業會，為一地方區域內同操一業之雇主，或同操一業之傭人所組合而成。一地方之雇主同業會或傭人同業會，與一省中其他地方同一業之雇主同業會或傭人同業會，組合而成第二級之雇主省同業會，或傭人省同業會。雇主省同業會，或傭人省同業會，與其他省同一業之雇主省同業會或傭人省同業會，組合而成第三級之雇主全國聯合會，或傭人全國聯合會。雇主全國聯合會或傭人全國聯合會，再與若干職業性質相似，然不屬同一業之雇主全國聯合會或傭人全國聯合會，組合而成第四級之雇主同盟會，或傭人同盟會。雇主之同盟會凡六個：一曰，法西斯蒂工業雇主同盟會；二曰，法西斯蒂農業雇主同盟會；三曰，法西斯蒂商業雇主同盟會；四曰，法西斯蒂銀行業雇主同盟會；五曰，法西斯蒂陸路運輸與內河運輸業雇主同盟會；六曰，法西斯蒂海道運輸與航空運輸業雇主同盟會。至於傭人之同盟會（亦稱聯合會），亦有六個；其名稱與上列雇主之六同盟會相同；只須將「傭人」二字代替上列名稱中「雇主」二字，即得傭人六同盟會之名稱。除此十二個雇傭對照之同盟會外，尚有一個智識界傭人同盟會（亦稱聯合會）；包括律師，工程師，博士，建築師，化學師，著作家，美術家，音樂家等等共十六業。茲合併計算，雇主之同盟會共六個，傭人之同盟會共七個，總數為十三個。

此十三個同盟會，誠如上文所言，大體分四級組織而成；然因各職業有其特殊之性質與情形，故其四

級之組織，甚多變化。有數種職業，於其第三級之全國聯合會中，已組合數種性質相似，而不屬同一業之職業團體者。尚有數種職業，則不設省同業會，而由地方同業會組織數省合併同業會者；亦有不設省同業會，而由地方同業會組織全國同業會者。尚有數種雇主職業團體，則不設地方同業會省同業會與全國聯合會，而由同業雇主會員組織一區域同業會，直接隸屬於同盟會之下。此皆法律所准許之變化也。然各職業團體之組織，均不外乎併合運用兩種原則：其一，爲就地方區域而組合；其二，爲就同業而組合。

全國聯合會須設法使其所屬下級各職業團體之動作，和洽而無衝突；並須解決下級職業團體間之爭執。全國聯合會須研究各種生產問題，並獎勵他人研究之。全國聯合會須扶助爲傭人而設立之職業，道德，與公民教育機關，俾此等機關能成立發展。全國聯合會又須擔保各種勞工法律之實行。如有主管同盟會之特別授權，則全國聯合會得爲其下級職業團體，訂立團體契約。同盟會之事務，通常爲宣傳法西斯蒂職業團體主義；並選送各種加入政府之代表。各同盟會爲職業團體之指揮機關；但同時又受雇傭聯合部之指揮監督。各同盟會爲管理職業團體便利起見，於各省設置省同盟分會以代表之。省同盟分會之職務，爲宣傳法西斯蒂職業團體主義；並爲省內之低級職業團體，訂立團體契約。省同盟分會並須注意本省內之生產與傭人問題。茲將各同盟會組織之大體，以表式釋明之如左：

區域同業會（於一定區域內包括全體雇主）

省同盟分會（爲同盟會之代表）

同盟會

省同業會——地方同業會

全國聯合會——數省合併同業會——地方同業會

全國同業會——地方同業會

註：同盟會，Confederation·全國聯合會，National Federation·省同業會，Provincial syndicate·數省合

併同業會，Interprovincial syndicate·全國同業會，National syndicate·地方同業會，Local syndicate

省同盟分會，Provincial union·區域同業會，Regional association·

吾人既已明瞭職業團體之組織，尚須研究各職業團體中操有權力之人，係如何產生。根據 C. H. Fisher 氏之法西斯蒂勞資關係一書，第一級職業團體之秘書（Secretary），係由會員大會選出。法律規定，秘書須長於專門技術，並須有高尚道德。同時秘書須『在國家眼光中，具有善良之政治品行。』秘書之選任，須經同盟會之覆核，並經政府指令批准。通常第一級職業團體之秘書，爲一法西斯蒂黨人，秘書於執行職務時，由五人組織之董事會（Directorate）襄助之。此五人，除一人係由全國受傷兵會指定外，餘四人由會員大會選出。全國聯合會之秘書，係由同盟會之會長委任，且須由政府核准。全國聯合會之董事會，則由

全國聯合會之評議會選出。此評議會，係由低級屬會之秘書組織之。由是而知全國聯合會之職員，亦必無反法西斯主義者插足之餘地。蓋評議會中之低級屬會秘書，已如上文所言，均屬法西斯蒂黨人也。同盟會之會長，係由同盟會之評議會選舉，再由政府指令批准。同盟會之評議會，係由第一級屬會之秘書組織之。傭人同盟會之評議會，依法於不必要時，得由政府特派委員組織之。同盟會之會長，亦有一董事會襄助之。但於必要時，會長得將董事會停職，俾權力集中於會長一人之手。政府同時又保留最終管理之權；蓋政府依法，得將同盟會之行政，取自會長，而交付於政府所特任之委員也。同盟會之會長，得隨時撤回屬會職員之委任。同盟會之會長，如得同盟會董事會之同意，得將屬會停閉六個月，或將屬會開除。開除之後，該屬會即失法定職業團體之資格。由此觀之，各級職業團體，最終莫不受制於政府。非特其重要職員須由政府核定，並於必要時由政府委派；且行政重權，均集中於同盟會會長，亦即與政府關係最密切之一人。誠如 Harder 氏所言：『法西斯主義以爲人民之意志固須顧到，人民固當有選擇操彼等命運之代表之機會，但國家既有高出於人民之見識，則國家自應有控制人民表示意志之權；而於職業團體職員之選舉，國家尤須加以指導，將不合格之代表剔除之，俾職業團體，不致爲善於蠱惑人心而無誠意者所操縱。』

政府除有核准職業團體職員之權外，尚有許可職業團體設立之權。蓋各種職業團體組成之後，尙須由政府特與許可，始得享有法律上職業團體之各種權利義務。此種許可，須呈由僱傭聯合部取得之。當呈

請許可之時，每一職業團體，須報明組織之來歷，組成後至呈請日之歷史，與會員及職員之名單。同時須附呈該職業團體之章程，明示團體之目的，並指明總事務發所之所在，與該團體所欲代表區域之範圍。該團體與其他團體之關係，亦須加以解釋；該團體之經濟情形，亦須報明。此外，凡與該團體之紀律有關係之事件，須真確報告；例如，會員加入之資格如何，開除會員之條件如何等等。雇傭聯合部部長對於該團體之一切報告，均稱滿意時，乃用國王指令，許其設立而承認之。承認之後，該團體始成法人，而享有職業團體之權利。然政府於承認後，仍保留監督一切職業團體之權。如因重大事由，政府並得隨時撤回其承認。

法西斯主義既以法律組織各種職業團體，並置各種職業團體於國家嚴格監督管理之下；而又設立勞工法庭以處理雇傭雙方之爭執，否認罷工停業之權，以保護生產；其消極防止勞工之禍患，誠有獨到處。惟法西斯主義對於勞工問題，不僅欲消極的防止禍患，且欲積極的使雇傭雙方合作，以增加生產。上述各種職業團體，既為雇主與傭人分別組成之團體，自難用以促進雇傭雙方之合作。職是之故，法西斯主義除欲組織上述之職業團體外，尚欲組織一種雇傭聯合代表會（Corporation）。每一種生產事業之雇主職業團體與傭人職業團體，得聯合組織雇傭聯合會。雇傭聯合會之會長，由雇傭聯合部部長任免之；掌理全會事務。會長之外，設一評議會，由隸屬於該雇傭聯合會之職業團體選任之。雇主職業團體，在評議會之代表名額，與傭人職業團體之名額相等。故在評議會中，雇傭雙方係立於平等地位。雇傭聯合會並非一種職業

團體；乃直接隸屬於政府之行政機關。雇傭聯合會之重要事務，為研究所屬工業之組織，與改良方法，設法使雇傭雙方合作，俾生產費用減輕，而生產額增加。依照法西斯主義，生產發達，非特有利於雇主，且同等有利於傭人。雇傭雙方，非特不應有階級戰爭，且應於雇傭聯合會中，通力合作，發展生產，以增加高於一切之國家之實力。雇傭聯合會為雇傭雙方爭議時之調解機關。爭議之未交勞工法庭裁判者，先由雇傭聯合會調解之。唯雇傭聯合會，乃能組織職業介紹所，由雇傭雙方管理之。雇傭聯合會得規定雇傭契約條件之大體，此種規定，與團體契約有同等效力。雇傭聯合會當然受雇傭聯合部之指揮監督。惟因其有雇傭合作之計劃與目的，故法西斯蒂國家，亦稱為「雇傭聯合國家」(The corporative state)。

此種雇傭聯合會，雖法律上已有大體規定，然事實上雇傭聯合會之成立，尚不多見。莫沙里尼氏曾於一九二八年五月解釋曰：意大利尚在經濟危急時期，職業團體之組織，亦未完備，平民之教育亦未滿意，故此刻尚不能進一步為雇傭聯合會之組織。

雇傭聯合會之組織雖未成功，然雇傭聯合部 (Ministry of Corporations) 則早於一九二六年成立。雇傭聯合部為意大利政府行政分部之一。雇傭聯合部之內，分兩部分辦事。一部分管理各職業團體；其他一部分則管理雇傭聯合之各種組織。

一九三〇年三月之法律，又規定組織一全國雇傭聯合諮議會 (The National Council of Corpora-



(F. O. S.)；以襄助僱傭聯合部。諮議會之議員，泰半由各職業團體指定；其少數則直接由政府於高級長官中與熟悉職業團體之專家中選委之。諮議會中分爲七小會；分掌七種生產事業。此七種生產事業，即併合上文所言十三同盟會中之僱傭對照部分而成；亦即工業，農業，商業，銀行業，陸路運輸與內河運輸業，海道運輸與航空運輸業，與智識職業等七種是也。每一小會，包含該業僱傭雙方職業團體所舉相等數之代表。此七小會，現時代行僱傭聯合會職權之大部分。諮議會大會之會長，即內閣總理。諮議會大會之職務，一部份係屬顧問性質；但如得政府之同意，亦得制定有拘束各職業團體效力之規程。根據此種權力，諮議會自得規程干涉各生產事業間之關係；例如，設法使某種生產事業，不致生產過多是也。但此種干涉權力之行使，須先由有利害關係之職業團體呈請之。

僱傭聯合諮議會之性質，僅爲在經濟方面政府之專家顧問機關；而並不分占國會固有之立法權力；其不能與經濟議會相比，自不待言。換言之，僱傭聯合諮議會通過之規程，不能與國會通過之法律相衝突；而國會則在法理上仍得隨時通過關於管理職業團體與僱傭聯合會之法律。如國會對於某種經濟事件，尙無法律之規定，則諮議會如得政府領袖之同意，得製定規程補充之；且能繼續製定補充規程，至國會出而干涉之日爲止。

上文所述，乃法西斯蒂政府現時之經濟政策，與其經濟設施。其要義，不外乎以國家最高之權力，支配

履備雙方之關係。茲再引莫沙里尼氏之言以總結之。在一九二二年十一月十六日，莫氏對下議院宣言曰：「任何人說『工作』二字，則此二字不僅準用於工人，同時亦必準用於有生產力之資產階級；又不僅準用於城市中之工人與資產階級，且同時準用於鄉村中之工人與資產階級。資產階級不應有特權；工人亦不應有特權。但各種權利之無害於生產，無害於國家者，則不論其為工人的，或資產階級的，皆當由國家保護之。」同年十一月十七日又對下議院宣稱曰：「如資產階級希望從政府取得特別利益，彼等必不能取得之。反之，如工人之團體，既有與資產階級相仿之政權，而尚欲迫政府於選舉中給與特別優待，則彼等亦必大失所望；蓋彼等決不能得特別優待也。」一九二三年正月二十七日，莫氏對 Genoa 市之工人演講曰：「政府，……統治者也。為全體人民而統治；居全體人民之上而統治；必要時，且得對抗全體人民而統治。為全體人民而統治云者，因政府計及國家之利益也。一切團體，不論其為資產或無產，如欲以其私利破壞國家之公共利益，則政府得對抗此種團體而統治。」換言之，法西斯蒂黨之國家，固居其他政治團體之上，同時又居任何經濟團體之上也。

## 第十一章 其他政府之類別(續)

吾人既已明瞭法西斯蒂之國家主義的雇傭聯合國家之性質，乃可進而論法西斯蒂政府與國會之關係。意大利今日之憲法，仍爲一八四八年 Sardinia 國王 Charles Albert 氏所頒布之憲法。憲法中並未規定修改方法，是以一般解釋，均謂該憲法可用普通立法程序修改之。換言之，如國會通過之普通法律與憲法衝突時，則該憲法即視爲已被修改，無須再經正式修改憲法之手續。雖然，吾人不能因此即謂意大利之憲法與普通法律無區別也。蓋誠如 W. B. Munro 氏之言：『意大利人民，對於一八四八年之憲法，十分尊重。國會與人民，雖均以爲憲法之條文儘可修改，但除有重大事由均不願變更之。是以意大利國會，除曾於選舉競爭時提出修改建議，而人民已於選舉中表示贊同修改者外，通常不敢通過明白違反憲法之法律。』自法西斯蒂黨專政後，此種習慣，已不復遵守。

依照一八四八年之憲法，與固定之憲法習慣，立法權係由國會行使。國會之法律，雖依法須得國王之核准，（亦即須得內閣之核准，）但在事實上，國王從未拒絕核准國會之法律。是以在意大利，國會爲唯一之立法機關，自無疑義。下議院有維持與推翻內閣之權，亦無疑義。至於上議院之立法權，則在憲法上本與下議院相同；惟財政議案，則須先由下議院建議耳。但在事實上，大多數議案由下議院創議；上議院極少否

一九二二  
年後政府  
首領之不  
負責任情  
形

決下議院通過之議案。上議院間或加以修改，但如下議院堅執原案，則上議院亦必順從其意見。所以然者，因上院不願從下院意見時，內閣得請求國王多任上院議員，至反對黨被壓服為止。是以意大利上議院立法之權，在事實上尚不如英國上議院之大。上議院亦無控制內閣之能力；內閣亦無須因在上議院中失敗而辭職。凡此皆莫沙里尼登台前之意大利改制。（參考本篇第四節意大利之內閣制一段。）自莫沙里尼氏於一九二二年登台之後，內閣與國會之關係，大有變動。當其登台之初，莫沙里尼氏自認爲基於暴力之獨裁，無須國會大多數之擁護，上文已言之矣。國會被其恐嚇後，約有將近半數之下院議員，拒絕到會。其剩留之議員，於一九二二年通過法案，與莫氏政府以改革政府之全權；並許其發布有法律效力之最終決定（Disposition），至一九二三年十二月三十一日爲止。一九二三年國會又遵莫氏意志，通過法律，規定政黨之於下院議員選舉中得比較多數者，得占全體議員三分之二之名額。下議院於一九二四年依此選舉法改選，結果法西斯蒂黨於下院五百三十五議席中，占三百五十六席。

一九二五年十二月二十四日，新國會通過法案，規定此後內閣總理改稱爲『政府首領』（Head of the Government），由國王任免之。國王須維持此政府首領（即莫沙里尼）至當時擁彼上台之『經濟道德與政治勢力』消滅之日爲止。於此經濟道德與政治之勢力，並不由國會代表之；蓋政府首領，係對國會之信任或譴責議案，完全獨立者也。該法案又規定，上議院與下議院之議案，如未先得政府首領之同

意，則不得提出。由是而反對政府之議論，甚難於兩院中得發表機會。政府首領預備閣員名單，提請國王任命之。閣員係對國王與政府首領負責，而不對國會負責。一切行政權力，均集中於政府首領；閣員須服從政府首領之意志。於是內閣不復為決定國政之會議機關，而僅成政府首領之顧問機關耳。該法案又規定，凡以語言或行為侮辱政府首領者，處以六月至三十月之監禁。由此法律，吾人可知現時意大利之政府首領，係對國王負責，而並不對國會負責。各閣員亦對國王與政府首領負責，而不對國會負責。對國王負責云者，又僅表面上之法律解釋；蓋即在莫氏登台之前，國王除得於內閣更迭時，比較的有自由選擇內閣總理外，無其他實權；而一切國王之命令，依照一八四八年之憲法，如不得閣員副署，則不生效力。由是而知所謂政府首領與閣員對國王負責者，係虛語，而閣員須對政府首領負責，反為實情。且自上述法律通過後，國王於現時之經濟道德政治勢力未終止前，須維持現任之政府首領。即使國王以為現時之經濟道德政治勢力確已終止之時，仍未必有撤換政府首領之可能；蓋誠如莫沙里尼氏一九二七年五月二十六日對國會之言曰：『我深信我必須於此後十年或十五年中，繼續統治意大利民族。此乃事之不得不然者；我之繼承者，至今尚未出生。』

上述法律，雖使政府首領只對國王負責，而不對國會負責；然政府首領仍只有憲法上行政部之權，而國會亦仍保持憲法上立法之權。至於一九二二年准許政府發布有法律效力之最終決定之法律，亦早於

一九二三年十二月三十一日因終期屆滿，失其效力。爲使政府首領於一定範圍內有獨立立法權起見，乃於一九二六年正月三十一日，國會復通過法律，規定政府於行政事務範圍內，『如有緊急或必之要事由時，』得以國王命令，變更現行法律，或制定新法律。此變更或制定法律權之行使，只受一個條件之限制，此條件維何？即政府於發布命令後二年內，須將該命令交國會追認。如國會不追認時，該命令於發布滿二年後，失其效力。但依照司法總長於一九二五年十二月十四日對上議院之解釋，則即在國會拒絕追認時，如政府視爲有緊急與必要理由，仍得於二年屆滿後，重行發布新命令，以代替舊命令。由此而知國會所固有之立法權之一部分，已於特定條件之下，交與政府領袖單獨行使之。上述法律，本與一八四八年頒布之憲法相衝突，但莫沙里尼氏均稱之爲『憲法案』（Constitutional laws）。

一九二三年選舉法所產生之下議院，雖三分之二之議員屬法西斯蒂黨人，而得由政府操縱之；然莫沙里尼氏尤以爲未足。一九二八年三月十六日，國會又通過莫氏提出之新選舉法案；於同年五月十七日公布施行。該法律規定，下議院議員總數爲四百人。全國不分區選舉，而併合爲『一全國選舉區』。選舉之行爲，視爲一種混合行爲（Complex act）；混合三種連續行爲而成。三種行爲而缺其一，即不得視爲選舉。此三種行爲維何？一曰，由選舉法特定之團體提出候選員；二曰，由法西斯蒂黨之最高評議會指定候選員；三曰，由選民認可經指定之候選員名單。特定團體，最高評議會，與選民三者之行爲湊合，乃得被選爲議員。缺

其一，即不得當選。今將此三種連續行爲，分別說明之。

第一步之行爲，即候選員之提出。依照選舉法，提出由兩種團體行之。第一種之團體，即上述職業團體中之十三個同盟會。每一個同盟會所得提出之額定候選員，由該同盟會之評議會選舉之。選舉中，得比較多數票者，即得被提出爲候選員。計農業之雇主同盟會與傭人同盟會，每會各得提出九十六人；工業之雇主同盟會與傭人同盟會，每會各得提出八十人；商業之雇主同盟會與傭人同盟會，每會各得提出四十八人；銀行業之雇主同盟會與傭人同盟會，每會各得提出二十四人；陸路運輸與內河運輸業之雇主同盟會與傭人同盟會，每會各得提出三十二人；海道運輸與航空運輸業之雇主同盟會與傭人同盟會，每會各得提出四十人；智識業之同盟會，得提出一百六十人。上列十三個同盟會總共提出候選員八百名；適爲下議院議員名額四百人之二倍。有提出候選員權之第二種團體，選舉法上並未指定。惟云，此種團體須爲法律所承認之非政治團體；或法律未承認之團體，而於文化教育公益三種事業中活動，且於全國有重要關係者。至於究竟此種團體之何者，有提出候選員權，則將來由五個上議員與五個下議員組織之委員會，提請國王以命令指定之，並規定每團體應提出之名額。此種命令，每三年得變更一次。此種將來指定之團體所得提出候選員之總數，定爲二百人；適爲下議院議員名額四百人之四分之一之二倍。總上計算，十三個同盟會共提出八百人；其他命令指定之團體共提出二百人；總數得候選員一千人，此爲選舉下議院議員中

之第一步行爲。

其第二步之行爲，即候選員之指定。依照選舉法，指定由法西斯蒂黨之最高評議會行之。上述一千名之候選員，經各團體分別送交最高評議會後，最高評議會即依字母順序，排成一單。最高評議會乃於此一千人名單中，任意指定候選員。如因名單中尙遺漏著名之科學家，文學家，美術家，與政治家時，則最高評議會得於名單外選加此種人爲候選員。最高評議會所指定之候選員之總數，定爲四百人，即等於下議院議員名額之總數。此乃下議院議員選舉中之第二步行爲。

其第三步行爲，即最高評議會所指定四百名候選員名單之認可。依照選舉法，認可由選民行之。投票紙上，印有法西斯蒂黨之黨徽，及此問句：『你贊成法西斯蒂黨最高評議會所指定之候選員名單麼？』選民於投票紙之末，寫『是』或『否』一字，以答上述問句。如寫『是』之票居有效票之大多數，則此四百人名單，即作已由選民認可。『是』『否』票數相等，亦視爲認可。認可之後，此四百人即爲當選之議員。由是而知選民在投票時，並無於四百人名單中選擇若干人之自由；彼等只能認可四百人之全體，或否認四百人之全體。

凡年滿二十一歲之意大利男性國民，與年滿十八歲之男性國民而已婚娶有子女者，如有下列資格之一，即爲選民，而有投票認可之權：（一）對職業團體納費者；（二）每年納一百黎粒（Lira）每 Lira 值一



佛郎)以上之國稅省稅或市鄉稅,或每年收五百黎粒以上之公債利息者;(二)受各級政府長期之津貼薪水或年金者;(四)爲天主教之教士或修道士,或其他國家所承認教會中之教士者。

投票認可時,以羅馬之上訴法院,爲全國投票總事務所;掌理收受投票結果,與計算票數等事務。

如選民投票結果,最高評議會所指定之四百人名單被否認,則依選舉法,須舉行第二次選舉。第二次選舉之手續如下:由羅馬之上訴法院命令指定選舉日期。各種團體之有五千人以上之登記選民爲會員者,均得提出候選員名單。每一名單上之候選員人數,至多不得過下議院議員總數四百人之四分之一,即三百人。在投票結果中,得大多數票之名單,全單當選。剩餘之議員名額,依照其他各名單得票之多寡,比例分配之。其法,將其他各名單所得之票,相加成總數;然後以剩餘之議員名額,除此總數,而得商數;然後再以此商數除每一名單所得之票數,而得第二種商數;此第二種商數,即每一名單應占議席之數也。

#### 選舉法之 原則

上述選舉法律,顯係實行法西斯主義所包含之幾種原則。茲分析言之如左:

其一,法西斯主義否認人民主權,並否認人民選舉可有善良結果。莫沙里尼氏之言曰:「人民主權之理想,發生兩種結果。其一,視下議院爲主權者唯一之代表,而使其居國家政治機關中之最高地位;其二,將下議院議員之選舉,完全交由人民主持之。」莫氏又指出人民選舉之虛偽曰:「人民自身,並不能自動表示彼等之公意;更不能使其自行選擇代表彼等之議員。此何故?一言以蔽之曰:「人之天性中,無民治。」當

一百人聚會時，內中必有一二人，依其一二人之私人利益，與私人見解，出而指導一百人之全體。此亦不足爲奇，蓋誠如 Maine 氏所言，社會生活，依照一基本定律，即「仿倣」(Imitation)是也。因此仿倣之定律，故人民必傾向於依照少數「指揮者之意志」而行動……但此種指揮之人，事實上並非最善良之人；彼等所用之指揮方法，亦非最善良之方法。反之，如無善良選舉制度，則其自然之結果，每使最不配爲領袖之人，出而指揮大衆。過去經驗教訓吾人，如聽人民自由選舉，則必爲陰謀者，煽惑者，與善於言詞者所操縱。是以吾人如將候選員與代表之選舉，完全交與品類不齊，與無經驗之選民團體主持，無異於將選舉交與少數陰謀者主持，而聽其自命爲民衆心靈之指導與教師也……所幸法西斯主義，否認人民主權……而宣布主權屬國家之原則以代替之……」

唯因法西斯主義否認人民主權，是以一九二八年之選舉法，僅與選民以認可業經指定之候選員名單之權；而未與以自由選舉議員之權。唯因法西斯主義否認人民選舉可有善良結果，故候選員之指定，由一代表法西斯蒂政府之機關行之；即法西斯蒂黨之最高評議會是也。換言之，使最高評議會指導人民之選舉，以必其選舉之結果，爲善良人當選也。

其二，法西斯主義以爲下議院不應居政府機關中之最高地位，然亦不應完全廢除；蓋法西斯蒂政府，仍欲藉下議院與其他團體，以保持與民衆之接觸，俾民衆之意見，得時爲政府他山之助。換言之，法西斯

主義下之下議院，僅屬一顧問性質之議會耳。莫沙里尼氏之言曰：『有人以為依照法西斯主義之理論（即主權屬國家）下議院與各式選舉，將被廢除。但此又與真正法西斯主義之國家觀念不符。法西斯主義雖欲免除下議院與選舉之腐敗，並主張有一強有力之國家（即政府），以代替民治自由政府；然絕對不想回復舊時之無限政府或專制政府。反之，法西斯主義固欲造成一強有力之政府，與享有廣大權力之政府；但此政府仍須以民衆為基礎；接近民衆，決心用各種繁夥組織，以保持與民衆之接觸，以探明民衆之需要，以範圍民衆之政治與道德觀念，以提高民衆之精神教育，以引導民衆臻於較善之經濟情形。法西斯蒂黨人中，絕無欲以少數人包辦國家之政府者。反之，擁護法西斯主義者，莫不欲使統治階級，常由民間引用新人物，以繼承之而保其永久存在。吾人承認，時至今日，政府如欲保持與民衆之接觸，並明瞭民衆之情感，並不必專靠國會；然如有一議會也，其分子之來源與選舉方法，能保其為國內各種主要團體之意見之代表（指職業團體），而同時又能代表國家之重大與永久利益（指法西斯主義），則此議會之應為國家機關之一，並對政府為一極有價值之合作機關，自無疑義。』

唯因法西斯蒂政府欲保持與民衆之接觸，故雖否認人民主權，而仍與選民以表示認可候選員名單之機會；俾政府得藉此測驗選民意志之向背，與保持政府與選民之接觸。但政府則又決不因選民否認最高評議會之候選員名單，而受動搖。蓋與選民以投票認可之權，並非即承認人民主權，而謂政府須隨選民

之意志爲進退也。此層，莫氏於對下議院解釋一九二八年之選舉法時，曾特別注重之。即使最高評議會之名單被否認，而其第二次選舉之結果，爲一反現政府之下議院時，現政府亦不因之而動搖。蓋誠如上文所言，法西斯主義視下議院爲一顧問機關，而非高出政府之人民主權代表機關；其所以容許他團體於評議會指定名單被否認後，自行提出候選員名單者，仍不過欲於下議院中，得有民衆之真正意志表示，以爲政府之借鑑耳。是以莫沙里尼氏之言曰：最高評議會之名單被否認後，容許他團體自行提出名單而比例選舉者，『並非政府讓步，而承認選民之主權也。所以有此規定者，仍不過欲保持政府須與民衆有接觸之原則；政府雖不應依賴民衆，然仍應與以加入政府之機會。』

其三，法西斯主義以爲使政黨提出候選員，結果必爲陰謀政客所操縱。使法律特定之團體提出候選員，並詳細規定提出之方法，則能免除被陰謀政客操縱之弊。莫沙里尼氏之言曰：如於選舉中，與政黨以重要地位，並託付之以提出候選員之權，則事實上此提出權之行使者，『必爲最缺主義，而無所不爲之政黨；最不關心國家利益，與最敵視國家之政黨。即就理想上言，在政黨提出候選員制度之下，主持提出者，既爲政黨，小團體，與委員會；則選民之自由選擇權，即在理想上，亦已縮小至最狹範圍。由是而選舉中之所謂人民主權原則者，實等於陰謀與煽惑人心者少數人之主權原則矣。』莫氏繼又申述一九二八年選舉法所規定之提出候選員制度之優點曰：『候選員之提出，由法律嚴密規定，實以本法爲其第一次。本法將有提

出候選員義務之團體，明確指定；提出之手續方法，亦有規定。……候選員之提出，由十三個同盟會之全國評議會，與其他特定團體之管理機關，用真正之初選方式行之。……換言之，本法中候選員之提出，係由各團體所精選之優秀分子行之；而此種優秀分子，又為國家經濟方面，智識方面，與道德方面之領袖人物。是以所提出之候選員，可保其為審慎考慮後所指定之善良人。此種手續，絕對不能與形式上使已受煽惑之民衆表示意志之選舉方法相比擬。況所謂民衆之意志，事實上並不存在耶。」

其四，法西斯主義以為由特定之團體提出再由最高評議會指定之候選員，可以推定其能得人民大多數之贊同。莫沙里尼氏之言曰：「本法所定制度之法律上根據，在提出與指定候選員之權，係交與經濟上政治上與社會上極有勢力之多數團體。因此種團體均在國內占重要地位，故法律上儘可推定其所選定之候選員，為大多數人民所贊同。吾人須知十三個職業同盟會，非特代表國內有生產力人民之全體，且足以代表各職業與美術界。至於十三同盟會外之其他重要勢力，亦得由國王命令，特別與以提出代表之權。吾人尤須知最高評議會，足以代表法西斯蒂黨與其各種法西斯蒂組織。……總計包含數百萬意大利國民。候選員既由上述各種大團體提出與指定，則其能得大多數人民之贊同，自可推想而知。此種推定，本可視為終結；但本法仍使選民投票，俾得反證之。」至於許選民反證之理由，即欲使政府與民衆，保持接觸故也。

其五，法西斯主義以爲選民無選擇代表之能力；至多僅能對於政治所趨之方向，表示贊否耳。職是之故，一九二八年之選舉法，僅使選民對於最高評議會所指定四百人名單之全體，表示『是』『否』；而不使其自由選擇議員也。莫沙里尼氏之言曰：『吾人今注重事物之實際情形。以前之選舉制度，將實際情形置之不顧。在本法中，吾人不使選民做彼等所不可能之事，——即使其於彼等向不認識，與彼等向未知名之候選員名單中，選擇議員是也。反之，在本法中，最高評議會指定之候選員名單，係代表政府現所主張之政治大體方向；選民只須對名單表示『是』『否』，以明其是否贊同現政府之政治方向。此在選民方面，已屬不易之事；然終不若選擇議員之絕對不可能也。本法中之所謂選舉，事甚簡單，選民只須對於政府制度，亦即政治方向，表示『是』『否』。故雖僅受普通教育，與僅有普通智識之人，對於如此簡單之表示，當不感困難也。』

其六，莫沙里尼氏以爲將議員名額，分配與各地區分別選舉，其害甚大；故選舉當不分區，而將全國視爲一個選舉區。莫氏之言曰：『分區選舉，使全國分裂。每一選區，自成一生活中心；致人民與議員專注重地，方利益，而忽視國家利益。……且分區選舉，使各區域間多相互之爭執；……引起區域中人民各派之爭執；……並使國家最優秀分子，不得當選；蓋被選者，均地方上之要人，而於全國有功，但不加入地方上之爭執者，反不得當選也。』因分區選舉多弊端，故一九二八年之選舉法，合併全國爲一選舉區。

其七，莫沙里尼氏以爲依照一九二八年選舉法所產生之議員，雖由各特定團體提出，然中間因經過最高評議會之指定，故當選之議員，爲國家之代表；而非各團體之代表。莫沙里尼氏之言曰：『最高評議會之指定，使各團體所提出之候選員，失其團體代表之性質。此層，吾人務須明白了解。本法並不欲產生職業或階級之代表。各特定團體於提出候選員時，應專求所提出之候選員，確能於國會中，盡凡爲國家器官所應盡之職務，並能保護國家之公共利益。本法之目的，在就各團體與各階級中，選擇能達到國家永久目的之人；而非選擇能代表階級利益之人。凡候選員之自命爲階級或特種利益之代表者，將皆由最高評議會堅決剔除之。由是而知最高評議會指定之功用，在使每一個候選員，均配爲國家有機體中之合作器官之一。』

唯因下議院係代表國家之利益，而非代表職業團體之利益；故於下議院之外，復設雇傭聯合諮議會，俾各職業團體之利益，得於此發表之。雇傭聯合諮議會之性質，已於上文言之，茲不贅述。

其八，法西斯主義既否認人民主權，故其投票認可之權，僅幾種國民有之，而非全體國民皆有之。莫沙里尼氏之言曰：『使選民投票認可，並非即承認人民主權。……此投票權，並非因投票人有國民資格而給與之。反之，惟國民之於國家有直接助力者，乃有投票認可之權；例如，生產之人，與納稅之人是也。』

其九，法西斯主義既以國家爲有機體，故凡國家之各種器官，均須相互合作，以達到國家之目的。職是

之故，主持國家器官之人員，不能由人民自由選舉，而須由國家嚴格規定選舉之方法，並嚴格管理其選舉。此所以候選員之指定，須由最高評議會行之也。莫沙里尼氏之言曰：在主權屬於國家之原則之下，『國會並不在國家有機體之外，而在國家有機體之內；且爲此有機體之基本器官之一。因之，主持國會之議員，亦爲國家之器官。議員既爲國家之器官，故其選擇，不應根據人民主權等之空虛主義；而須由國家以最善之方法，嚴格規定並管理之，以保當選之議員，能達到國家器官之目的也。』

上述各節乃一九二八年下議院選舉法之原則，上文所引莫沙里尼氏之言，均取自莫氏於一九二八年三月二日向下議院報告該選舉法時之演說辭。

依照上述選舉法，意大利於一九二九年之三月，改選下議院。結果，最高評議會所指定之四百人名單得選民大多數之認可。是以現時意大利之下議院（至一九三四年三月任期屆滿）完全爲法西斯蒂黨人之機關；亦即完全贊成現政府之機關，而聽命於現政府者也。

至於意大利上議院之組織，則自莫沙里尼氏登台後，並無變更。依照一八四八年之憲法，上議院議員之一小部分，係世襲之王室親王。其他一部分，爲終身任期之議員；由內閣總理提請國王任命之。據Orlando氏之分析，『現時上院議員之五分之一爲軍人；五分之一爲高級官員；五分之一爲大地主；五分之一爲大工業家與銀行家；五分之一爲大學教授與法西斯蒂學者；』蓋皆與法西斯蒂黨表同情之人也。且



上院議員之名額，並無規定。故上院如有反對黨時，政府首領可依據以前習慣提請國王多任上議員以制服之。由是而知意大利之上議院，至多亦不過現政府之顧問機關耳。

除國王，政府首領，內閣，雇傭聯合諮議會，雇傭聯合會，職業團體，與國會之外，意大利政府自一九二八年之後，又多一法定重要機關。此機關維何？即法西斯蒂黨之最高評議會是也。茲將其組織職權，及該會與政府首領之關係，概述之如左：

最高評議會，本為法西斯蒂黨之組織。在一九二八年之前，法律上並無其地位。故一九二八年前，最高評議會僅為黨的機關；而非政府的機關。莫沙里尼氏雖最初即為法西斯蒂黨之首領；然欲莫氏一人單獨處理該黨之政治軍事宣傳行政等工作，勢所不能。自法西斯蒂黨於一九二二年執政之後，事務更繁，尤非莫氏一人之心力所能兼顧。職是之故，法西斯蒂黨內之重要人物，自始即聚於莫氏左右以襄助之。彼等在行政上為莫氏之下屬，而聽命於莫氏。彼等又時時開會討論，而為莫氏之親信顧問會議。此即一九二八年前最高評議會之性質也。自一九二二年至一九二八年六年之內，最高評議會漸成固定機關。最高評議會之會議，由莫氏召集之；以莫氏為主席。評議員由莫氏指定之。評議會之議事日程，由莫氏決定之。非莫氏所欲交議者，絕無列入議事日程之機會。最高評議會除襄助莫氏而為其顧問外，無其他權力意志或職務。政府之法律草案，或行政計劃，即極重要而屬憲法性質者，亦必先由莫氏或其親信代理人，報告於最高評

議會最高評議會乃於黨治之立場，討論其得失，投票表示其贊成或反對。凡此會議，均祕密而不公開。草案或計劃，經最高評議會決議之後，乃交內閣審定；次交上下兩議院討論通過；再次提請國王簽名而公布之。然內閣之審定，上下兩議院之討論通過，與國王之簽名，均漸變為形式上之手續，而其真正研究審核之機關，反為最高評議會也。上文所言，乃最高評議會於一九二八年前，未受法律承認時之作用。

一九二八年九月二十日，最高評議會通過一法案，正式規定最高評議會之組織與職權。該法案於一九二八年十一月十六日由上議院通過，復於十二月八日由下議院通過，而成法律。自此以後，最高評議會一變而為意大利憲法上之機關。

最高評議會之職權

依照該法律，最高評議會為『統轄一九二二年十月革命之後所成立新政府之各種活動之最高機關。』其職務分兩種：一為決議職務 (Deliberative functions)，決議法律所特定之幾種事件；二為諮議職務 (Consultative function)，應政府關於政治經濟社會三種國務之諮詢，而貢獻其意見。

最高評議會統治法西斯蒂黨

依據上述一九二八年之法律規定，最高評議會之決議職務凡三種，如下：(一)決議下議院四百人候選員之指定；(二)決議法西斯蒂黨之憲章規則與政策；(三)決議法西斯蒂黨祕書長，祕書，祕書處人員，與董事之任免。由此三種決議權，吾人可知最高評議會非特操縱下議員之選舉，且有指揮監督法西斯蒂黨之全權。是以即在法西斯蒂黨中，亦無黨員治黨之事實；而一切均由最高評議會治理之也。

最高評議會  
會後估國  
會立法權

最高評議會之諮議職務，當然包括一切政府所交議事件。交議與否，當然由政府決定。但一九二八年之法律又規定，關於『一切憲法性質之問題』，政府務須諮詢最高評議會之意見。何謂『憲法性質之問題』？該法律規定曰：關於下列問題之法案，均視為憲法性質之問題：（一）王位繼承，與國王之權力問題；（二）最高評議會，上議院，與下議院之組織與職權問題；（三）政府首領之權力問題；（四）行政部發布有法律效力之命令權問題；（五）職業團體與雇傭聯合機關之組織問題；（六）國家與教皇之關係問題；（七）變更國疆，割讓或獲得領土之條約問題。上列最高評議會之諮議權力，顯然侵占通常國會之權力，而置國會於最高評議會之下。蓋在一般國家中，此種立法職務，本惟國會有之；今則最高評議會根據上列諮議權力，亦得草擬一切重要法律。且就一九二二年後之習慣而言，最高評議會通過之法案，鮮不由內閣與國會贊同者。

最高評議會  
會決定政  
府首領之  
繼承

除上述決議與諮議權力外，最高評議會尚有一特異之權力。一九二八年法律第十三條規定曰：經政府首領之提請，最高評議會『於事前預備一名單；如政府首領出缺時，最高評議會即將該名單呈備國王選擇繼任之政府首領。再，於不妨礙政府首領之權力範圍內，最高評議會事前預備一名單；如政府中有空缺時（指閣員之空缺），最高評議會即認該名單上之人物，有繼任之資格。』此條之規定，影響甚大。蓋從此法西斯蒂黨得以永久把持政府首領之地位。莫沙里尼氏如不幸出缺，事前已預備有繼任人在。據莫沙

里尼氏與 *Rocco* 氏在上議院之報告，則謂國王仍保留憲法上選任政府首領之權；至於最高評議會所呈之名單，則不過一種建議，取捨之權，仍屬國王云云。然在事實上，國王除有實力取消最高評議會，與壓制法西斯蒂黨外，決不敢反最高評議會之意旨，而於名單外任用他人也。*H. H. Macartney* 氏之言曰：『但如國王拒絕引用最高評議會所提出名單上之人物，則情勢將如何？在國會政府制下，國王本得自擇他人任用之；於必要時，並得解散國會，訴諸人民，使其於國會改選中擁護之。但在意大利現時之選舉法，則此種行動，必不可能。蓋現時之選舉法，給與最高評議會以重要參加之權，使其於選舉中有必獲勝利之擔保。若是，則國王與最高評議會，對於政府首領之選任，如有衝突，其結果非將最高評議會取消，即須將國王取消也。』由是而知上述法律第十三條之規定，無異將政府首領之選任，於法律上永遠交由最高評議會決定之。由是而法西斯蒂黨得有永久把持意大利國政之擔保。

然謂法西斯蒂黨得永久把持意大利國政，尙非實情。蓋誠如上文所言，法西斯蒂黨並非由黨員以民治精神，選舉代表治理之；乃由最高評議會指揮監督而治理之也。然則謂最高評議會永久把持意大利國政耶？是又不然。蓋最高評議會又完全得由政府首領操縱之。此可於最高評議會之法定組織方法中證明之。

最高評議會以政府首領爲其當然主席。最高評議會之會議，由政府首領召集之；除由政府首領召集

外，最高評議會不得開會。議事日程，亦由政府首領決定之。在最高評議會中，立於政府首領之次位者，爲法西斯蒂黨之秘書長。（自一九二九年後，法西斯蒂黨之秘書長，係由政府首領提請國王任命之。）法西斯蒂黨之秘書長同時爲最高評議會之秘書長。政府首領得派秘書長代行召集最高評議會並主席之。除上述兩人之外，最高評議會尙有三類評議員如下：（一）無定期評議員；包括一九二二年黑褐軍入羅馬時之四領袖，以閣員資格任評議員已滿三年者，與一九二二年後法西斯蒂黨之退任秘書長。（二）兼職評議員；其任期與其本職之任期相同。兼職評議員包括上下議院之議長，閣員，政府首領之秘書，志願軍之司令官，法西斯蒂黨之董事，意大利大學（Academy of Italy）之校長，法西斯蒂文化學校之校長，法西斯蒂幼年團（The Balilla）之團長，特別國防法庭之庭長，法定職業同盟會之會長，全國雇傭聯合會之會長。上列（一）（二）兩類評議員，並非當然評議員；而須由政府首領提請國王特與任命後，始得爲評議員。同時並由政府首領隨時提請國王罷免之。（三）特別評議員；由政府首領單獨任命之；並得由政府首領單獨罷免之。任期通常爲三年。此類評議員，須選自有功於國家與法西斯蒂革命之人物。此外，爲特定問題，政府首領得隨時任命專家爲評議員。上列（一）（二）（三）類評議員之總數，法律並無規定。一九二九年九月之前，最高評議會之分子共五十六人。一九二九年九月之後，莫氏爲增進評議會之效力，與嚴守秘密起見，減少評議員額數至二十人左右。評議會之會議，一概秘密而不公開。

政府首領  
得採縱最  
高評議會  
且不對之  
負責

權力集中  
於政府首  
領

觀上述之組織法，吾人可知意大利之政府首領，實有操縱最高評議會之能力。C. H. H. 氏之言曰：「莫沙里尼氏雖表面上已將其一部分之權力交與評議會；但莫氏用增委評議員之方法，隨時可在評議會保持大多數；莫氏又得隨時罷免或提請罷免彼所不滿意之評議員；莫氏又為評議會之主席，而有決定其議事日程之權。是以吾人儘可斷言曰：最高評議會對於政府——該政府之權力係集中於莫氏一人——僅處於顧問地位；而最終決定之權，仍屬於政府首領也。」意大利司法總長 P. 氏當報告一九二八年之法律時，對上議院宣稱曰：「如以為政府靠最高評議會維持之，則謬誤矣。政府之無須靠最高評議會，猶其無須靠國會也。本法規定，最高評議會之主席職權，付託政府首領行使之；最高評議會之召集與議事日程之決定，亦保留與政府首領；凡此，與其他規定，皆足以顯示政府首領係對最高評議會獨立者也。最高評議會之地位，並不居政府之上；而乃居政府下之次位，俾便與政府合作。……關於一切政治問題，雖最高評議會曾表示意見，然內閣仍保留最終決定之權。」

上文已將意大利現時政府各重要機關，分別敘述。由此敘述，吾人可得一概括之結論。結論維何？即意大利今日之政治，完全為分級政治（Hierarchy）是也。分級政治云者，謂各級政府人員，均不若民治制下之對被治者負責；而乃分別對次高級之長官負責。民治制下之責任，最終為自上對下；分級政治下之責任，始終為自下對上。意大利政府中有實權之最高級政府長官既為政府首領，故意大利政府人員，直接或間

接，均對政府首領負責。是以內閣與內閣下之行政人員，係直接或間接對政府首領負責；而由政府首領操最終指揮監督之權。職業團體之職員與雇傭聯合會之職員，亦直接或間接對政府首領負責；而由政府首領操最終指揮監督之權。即法西斯蒂黨之職員，亦直接或間接對政府首領負責；而由政府首領操最終指揮監督之權。至於近似代議機關之組織如上下議院也，雇傭聯合諮議會也，最高評議會也，則均不過政府首領之顧問機關。其目的在欲保持政府與民衆及民衆各派別之接觸而已。且此種代議機關分子之選舉或任命，均直接或間接，由政府首領主持之，或嚴格監督管理之。因政府之各部分與法西斯蒂黨內均實行分級政治，於是意大利之統治權力，乃全部集中於政府首領一人。

然則意大利政府已淪於無限君主政府之列耶？是又不然。蓋莫沙里尼氏雖在革命初期，揚言欲以暴力獨裁，而今則已漸趨向於法治一途。政府首領之權力雖大，然皆爲法律所正式賦與；莫氏雖有操縱立法之實權，然每一法案，仍須經過法定之立法手續，始生效力。且意大利之司法獨立，至今未受摧殘，不若蘇俄之有『國家政治部』也。有此法治精神，此意大利現政府之所以異於無限君主政府；亦即主權屬國家之所以異於主權屬一人也。

抑更有進者，莫沙里尼氏之得有今日，以其得法，法西斯蒂黨之擁護故也。莫氏固自以爲法西斯蒂黨之領袖；法西斯蒂黨亦一致承認其爲領袖，在法律上莫氏雖有指揮監督法西斯蒂黨之權力，然在事實上莫

氏之不能倒行逆施，違背黨之公意，則又顯然。由是而知在法律上意大利之政府首領，雖權力幾無限制，而在事實上則爲黨之公意所拘束。職是之故，法律上政府首領對黨之權力，在事實上因欲得黨之歡心與擁護，故未必能盡量行使之。此黨魁政府之所以終勝於無限君主政府也。

上文曾言最高評議會決定政府首領繼承之權力，然因最高評議會之評議員係直接或間接由政府首領任命，而政府首領又得操縱評議會，故政府首領之繼承人，事實上得由現任之政府首領指定之。職是之故，吾人不僅稱意大利現政府爲黨魁政府，並稱之爲黨魁傳統政府。茲引 G. Salvemini (反法西斯蒂學者)之言以解釋傳統之意義。

G. Salvemini 氏之言曰：『一九二八年二月十日意大利司法部長 Rocco 氏於接見新聞記者時，曾以法西斯蒂政府比諸天主教會……我以爲其比擬殊適當。吾人且可就此比擬引伸之曰：莫沙里尼氏與最高評議會之於意大利國家也，猶教皇與主教長會 (College of Cardinals) 之於天主教會。教皇選任主教長會，主教長會則又選舉新教皇；猶莫氏之選任最高評議會，而最高評議會則又選舉莫氏之繼任人也。意大利國王之於最高評議會也，猶聖靈 (Holy Ghost) 之於主教長會。但此二選舉會，亦有其相異之點。當選舉教皇時，各主教長係由聖靈感動之；而當選舉政府首領時，則國王係由評議員感動之。』

黨魁傳統  
之意義



## 第十一章 政制之佳劣

縱觀各國歷史，無一個國家，係自始至終保持一種政制者；各國政府之形式，時有變更，以適應新發生之環境。例如古代雅典之政府，初爲君主，次爲貴族，再次爲暴君，再次爲民主，末又回復君主。羅馬之政制，亦循環變化；初爲君主之城市國家，次爲共和，再次爲 Caesar 皇帝之帝國。法國之政府，於不及一百年之期間中，屢次更易其形式；初爲無限君主，次爲共和，再次爲帝國，再次又爲君主，再次又爲共和，再次又爲帝國，終又變爲共和；今則爲第三次之共和矣。

學者之理想

昔時學者，以爲政制必循一定之自然順序而變化。例如，Plato 氏以爲政府初起爲貴族，即善良人統治之政府；其次則變爲軍人政府 (Timocracy)，即軍人統治之政府；再次則變爲寡頭政府，其次則變爲暴衆政府，末則爲霸主政府 (Tyranny)。 Aristotle 氏亦以爲各種政制，依一定之順序，循環繼承；惟彼所主張之變化順序，則與 Plato 氏所定之順序相異。 Aristotle 氏以爲政府通常初起時爲世襲君主，其後變爲貴族；由貴族而漸成寡頭；由寡頭而變爲霸主；由霸主而變爲民主。通常經一時期之民主經驗後，又不滿意，於是回至君主政體；由君主政體再依上列順序輪迴變化。 Polybius 氏以爲在最初時期由人民中之體力最強者統治，換言之即君主也。其後統治者不復以強力爲基礎，而以公正爲原則，於是有所謂賢君政府

(Royalty) 者出焉。賢君政府又漸腐化爲霸主政府。其後霸主政府，由貴族政府起而代之。貴族政府又漸變爲寡頭政府。寡頭政府終由人民推翻，乃建設民主政府。Machiavelli 氏所言古代國家政制遞變之順序，與 Polibius 氏所定之順序大概相同。

德國著名學者 Schleiermacher 氏以爲政制之推移，大體隨有政治自我意識 (Political Self-consciousness) 者人數之多寡而定。在初時期中，人民全體雖均有薄弱之政治意識，然深刻之政治意識，則人民中無一有之。在此情形之下，民主最屬適合；故初起之政府，爲民主政府。歷一時期後，人民中之少數人得有比衆深刻之政治意識；一若政治意識已集中於數人者；於是政制乃變爲貴族。最終，則政治意識集中於一個人，於是君主政府代之而起。故君主政府者，最進步之政制也。上述 Schleiermacher 氏之主張，未始無可取之處。惟彼所定政治意識之散播順序，則爲多數學者所否認。以常理言，政治意識最初應惟一人有之，或極少數人有之；其後此種意識逐漸散播，迨國家成立既久，乃能及於全體人民。職是之故，政制推移之順序，應適與 Schleiermacher 氏所主張之順序相反。換言之，政府初爲君主，次爲貴族，再次，因政治意識已普遍及於人民全體，乃改爲民主。考諸歷史，此實政制推移通常之順序也。

Bluntschli 氏，係反對 Schleiermacher 氏之主張者；彼以爲政制之繼承順序如下：(一) 神權政府，(二) 君主政府，(三) 貴族政府，(四) 民主政府。上列四時期之不同政府，通常又自有其變化。例如，君主政府

初起爲純粹君主，其後變爲貴族，再其後變爲民主；共和政府亦初起爲君主共和，次爲貴族共和，再次爲民主共和。

對於昔時學者政制推移之見解，吾人則論斷如下：政制之推移，並不隨一定不易之順序；此可於歷史上證明之。例如，昔時之君主政府，未必均遞變爲暴君政府；反之，暴君政府，每因貴族政府中之領袖互相爭權而始產生。昔時之君主政府，又常變爲民主政府；昔時之貴族政府，又常變爲君主政府；昔時之民主政府，又常變爲貴族政府。Bodin氏曾於其共和國一書內，歷舉不規則變化之例，爲數甚多。至於近代，則君主制通常由民主制繼承，而不由貴族制繼承。在十六十七世紀之歐洲，多數君主政府，又皆代封建貴族制而興起。由此而知政制之推移，實無一定順序可言也。夫政治之進化，自有程序可尋，然因此而謂政制有一定不易之推移順序，則過矣。世界各國，未必將各種政制之變化，悉數經過之；即其已經過之變化，亦未必各國相同。有數國之變化，因革命而起，尙有數國，則因立意採用或模仿而變其政制。是以所謂依自然順序而推移云云，實與事實不符。Woolsey氏有言曰：設使政制之推移，固如Polybius氏所言，有自然之順序，則吾人惟有靜待天命之移轉；誠如是，非特政治上將無生氣，即世界前途亦將絕望矣。



## 第二編 政制優劣論

### 第十三章 君主政府之優劣

君主政府  
之時期

吾人於政府分類論中，已將各類政府之結構與組織，分別言之。本篇之目的，則在就歷史與過去經驗中，探求每類政府之優點與劣點。

君主政府之歷史，在吾人所知之各式政府中，比較最爲悠久。當中古時代，君主政府，幾爲普遍全世界之政制。十六世紀中，雖有少數之所謂共和國者，如 Florence 共和國，Venice 共和國，荷蘭聯省國，瑞士邦聯國等；然除瑞士邦聯一國外，餘均係貴族式之共和；而在今日視之，則併共和一名辭亦不得準用之。至於十八世紀則顯然爲開明君主專制時代；當時君主政府普遍全歐。若夫現代式之民主共和國，則直至一七九二年法國革命黨建設共和國時，始於歐洲見其模型。前此之歐洲，則君主政府之世界也。即就今日而論，各式君主政府，仍分別見於歐亞非三洲之國家中。惟無限式君主政府，則因民主潮流之澎湃，現時已絕跡於歐洲。然在不久之前，則雖歐洲大陸上大國中之數國，亦尙帶有無限君主之性質。已故教授 Sismondi 氏曾有言曰：『當十八世紀中葉，一般人視無限君主政府爲政府進化後最終之政制。彼等以爲當國家逐漸進化爲有秩序之鄉村國家時，其政府亦同時進化爲無限君主政府。且當他種政制試行失敗後，獨無限

君主政府常能樹立並維持文明國家之政治秩序，而著成效。』

英國著名學者 H. A. L. Fisher 氏於其一九一一年出版之歐洲之共和遺傳一書中宣稱曰：自一八七〇年後，共和主義在歐洲並無真正進步。當一八七〇年，法國爲採用共和政制之唯一歐洲大國。但法國共和之經驗，並未能使其他各國起而模仿之。當時共和政府雖在歐洲時有成立，而尤以一八四八年中成立者爲多；但此種共和政府，均僅支持短時期，不久即因復辟而消滅。就大體而言，Fisher 氏以爲共和政制將來之希望不佳。彼並申言曰：即各國中最左傾之政黨，如德意二國內之社會民主黨，亦未嘗反對君主政府——至少不至於明白與君主制宣戰——蓋社會民主黨以爲廢除君主之事小，而擴大選舉範圍，與採用其他民主改革，反較重要；苟於後二者而成功，則其志已酬，又何必斤斤於君主制之廢除耶？

共和制之  
進展

Fisher 氏對於共和政制流行之滯滯，曾列舉數種原因以解釋之。其一，當一八四八年時，各國君主之地位雖已呈不穩固現象，然此後之君主，則賢慧代興；當 Fisher 氏著書之時，一般在位君主之智識品行與才能，遠勝十九世紀初期之君主；因之君主之勢力，又較前增盛。試舉當時歐洲之君主，如英之 Victoria 皇后與 Edward 第七，比之 Leopold 第二，丹麥之 Christian 第九，瑞典之 Oscar 第二，德之 William 第一，與 William 第二，奧匈之 Francis Joseph 意之 Victor Emmanuel 第二，皆得各該民衆之尊重敬仰；此則與一八四八年前一般君主之受人鄙視者，不可同日而語。其二，當十九世紀後期，德意兩帝國於君主政

制之下，完成其民族統一國家；並於君主政制之下，物質上繁榮特甚；其他歐洲之君主國，亦於此時在物質上有顯著之進步；此皆足使一般人對於君主政制，感覺滿意也。Fisher 氏復舉例以明當時人民贊成君主政制之心理；其言曰：挪威國之人民，大部分爲農民漁夫商人水手；就其職業推論，當爲一簡單而富有民治精神之民族。不料此挪威民族，於一九〇五年經嚴密考慮之後，特意棄共和制而從君主制。當時挪威國中，確有一主張共和之政黨，其領袖爲小說家 Bjornson 氏；但該共和黨內部意見分裂，或有欲行美國式之共和制，或有欲行法國式之共和制。最後贊成君主制者勝利。贊成君主者以爲德國與英國均寧願採取君主制而棄共和制，可見前者優於後者；彼等又稱，如採用君主制，則王室與王室間之婚媾盟好，可以增高挪威在國際間之地位，而鞏固其國基云云。

一九一一年葡萄牙之君主政府被推翻，代之而興者爲一共和政府。此乃二十世紀中共和政制擴展之先聲。然此後又經數年之停頓，直至歐洲大戰後，共和政制始有顯著進展。戰後德奧二國，均以共和易君主；其時新興之國家，亦大多數採用共和制；至一九二五年，希臘國亦行共和；最近則西班牙國亦因革命而王祚以斬。然即在歐洲大戰之後，共和政制亦未嘗隨處勝利。例如，俄羅斯於戰後雖廢除君主，然其新行之政制，如以共和制通常之意義測驗之，則形式上既難視爲共和，實質上又絕對不似民主。此外，南斯拉夫國則於戰後選從君主制；匈牙利國之政制，雖未完全確定，且君主尙未產生，然至今仍用君主政制，而以攝政

代行君權。意大利國之政府，自法西斯蒂黨執政後，大有改造，然至今亦仍保存其君主之形式，即法西斯蒂黨要人，亦未嘗欲以共和代君主也。至於英國，瑞典國，挪威國，丹麥國，荷蘭國，比國，布加利亞國等之君主地位，則一概未因歐洲大戰而受影響；且在最近之將來，諸國內似無共和制代興之可能。由此觀之，歐洲諸國中，除俄羅斯與叢小之保護國不計外，君主政制仍通行於將近半數之國家中。（歐洲現時之君主國有比利時，布加利亞，丹麥，大不列顛，匈牙利，意大利，荷蘭，挪威，羅馬尼亞，瑞典，與南斯拉夫等十一國；共和國則有奧地利，捷克，愛斯多尼亞，芬蘭，法蘭西，希臘，德意志，拉多維亞，立都安尼亞，波蘭，葡萄牙，西班牙，瑞士等十三國。）至於在北美洲，則君主政制始終未能插足焉。法國雖曾一度欲在墨西哥建設帝國，然不久即失敗。南美洲之巴西國，曾行君主制，今則已早改爲共和。亞洲諸國中，惟日本，波斯，暹羅及少數小國係君主。在非洲，則阿比西尼亞與埃及仍爲君主國。

君主政府  
之優點

十八世紀之 Bossuet 氏，盛稱君主政府之善處。彼非特以之爲歷史上由經驗而得之良善政府；且以之爲上帝所手創之制度。Bossuet 氏之言曰：君主政制乃各種政制中之最古，最通行，最善良，最自然之政制。世界各地開闢之初，卽有君主政府。至今仍幾乎全世界均保存之。君主政制非特最自然，且最威嚴動人。其中治者與被治者之利益，亦能保其融洽而無衝突，上帝親手所創造之政制，其惟君主政制乎。持上述之見解者，初不僅 Bossuet 氏一人；凡十八世紀下期以前之人士，多數均視君主政府爲比較最完善之政府；



捨此之外，人力不能有更美之創制也。英國哲學與歷史家 David Hume 氏，於十八世紀中葉論列君主制之優點曰：『即使現代之各式政府均加以改良，然恐終不能達君主政府之完善程度。昔者以爲唯共和政府乃得稱爲法治而非人治；然在現代，則舉凡文明之君主國，何莫非法治政府。君主政府既能保持秩序，復能運用自如。君主政府下之設施，均得持久而不變，尤爲其特色。在君主政府之下，財產得安全之保障，工業受獎勵，藝術蔚興；而君主則起居於民間，如父親之於子女。』Hume 氏且以爲當時之自由政府，如英國政府等，實不如當時法國政府之穩固。蓋誠如 Hume 氏所言，當時之法國政府乃『純粹君主政府最完全之模型；』而英國等之自由政府，則反多『陵夷衰敗之機緣。』此種評判，其後 Henry Maine 氏曾力言其虛僞而缺根據。

Hume 氏之後不久，Furgot 氏又起而辯護君主政制。彼以爲君主政府特別足以增進人類全體之幸福。蓋君主於立法及統治時，除爲人民求福利外，決無其他目的，且絕無其他目的存在之可能。試問立憲法行暴政，又何益於君主，而樂爲之者？Furgot 氏身爲當時君主政府之臣屬，其意見自必擁護君主政制。至於 Hume 氏，則適處君主政制極盛時代，而當時反對君主者又罕有其人，故其言論之袒護君主政制，亦屬自然。但吾人於評論君主政制之優劣時，自不能依上列二氏之言以爲斷。君主政制之優劣，須就理論經驗雙方探求之，並須測驗其有無良善政制所必須備之要件。且君主政制之優劣，不能概括立論；蓋各種君

主政府形式不同；有爲無限式者，卽君主爲權力之唯一源泉，而實際上自行主持國政之謂也；有爲有限式者，卽君主僅擁元首虛名，受憲法之限制，而由對國會負責之內閣閣員代理統治之謂也。當論君主政制之優劣時，上述兩類不同之君主政府，自須加以分別。關於第一類之無限君主政府，辯護之者謂其較其他任何政制爲堅強而有力；且其組織簡單，行動敏捷迅速；內部政見既無從紛歧，發爲政策，亦能前後一致，歷久不變；而在外交上，則無限君主政府又有多占一份威信之可能。此外，尙有學者謂無限君主政府之法律，易於執行；蓋無限君主得自由選任有才能者爲官吏，而嚴格責成之；至於民主政府，官吏既由人民選舉，任期有一定，屆滿之前，不得罷免，則於法律之執行，自不能如無限君主政府之得爲所欲爲也。或者尙以爲無限君主政府於社會之各階級與各派別間，爲能持平處斷；使社會公正（Social Justice），於無限君主政府之下，易於實現。主張是說者，謂無限君主既靠人民之選舉以踐阼，則其對各黨派各階級似能無所偏私，甚或能與民衆同情。由上文所言，吾人可知辯護無限君主政制者，實繁有徒。卽極端民治派人如 Rousseau 氏者，亦謂無限君主政府未始全無優點。彼之言曰：「在無限君主政府之下，人民之意志，與君主之意志，政府（卽君主）之私力與國家之公力，一經驅策，均向同一方向進行；國家之原動力由一人運用之，國家之目的亦單純而一致。在此種政制之下，反對勢力無由掣肘以弱政府之力，故無限君主政府每能用力少而影響大，其他政制望塵莫及焉。」 Rousseau 氏並謂有才能之無限君主，雖國大民衆，仍能措置裕如，鼓動

全部政治機器，而已則屹然不爲其他勢力所動。Rousseau 氏曾將此種才能出來之君主，比之於造巨艦之工程師，閒坐海濱，而觀其主造之巨艦乘風破浪而無阻也。

著者以爲當民族開化之初期，無限君主政府實最適合環境之需要。蓋此種民族之政治感覺，並未發達至相當高度，因之彼等對於公衆事件，實無參加處理之能力。凡未開化之民族，如欲導之出野蠻境地，而使其養成服從之習慣，則除用無限君主政制以嚴格訓練之者外，實無其他更善方法。John Stuart Mill 氏之言曰：『專制政制乃對付野蠻民族之正當統治制度；祇須統治之目的確爲被治者之利益，而統治之方法又確能達此目的可也。』氏復申言曰：『當人類尚不能於自由，及平等之精神中，公開討論一切，且羣策羣力以謀改進時，則原則上即不能適用自由主義。在此種情形之下，除使其絕對的服從一專制君主如 Akbar 氏或 Charlemagne 氏者外，無他法。如其君主果能若二氏之英明，則已屬該民族之萬幸，又何必高談自由。』凡此論列，確有至理存焉。中古及近世初期之無限君主政府，於其能統一國土並團結之而成民族國家，已足以證明其有功於世，而有存在之價值。即十七與十八世紀之無限君主國，亦有其相當之功績。Bryce 氏之言曰：『十七十八兩世紀中，歐洲國家甚多改革之舉；然當時如無強有力之君主政府，則其改革決不易實行也。』

無限君主  
政府之劣

上文所言無限君主政府之各種優點，若於過去經驗方面考證之，則大多數失所根據。無論辯護者如

何工於文飾，無限君主政府終僅一人單獨組織之政府；而每種政治設施之是否有益於人民，或是否正當，亦悉由此一人之意見決定之。在此種政制之下，政府之設施，常以君主自身之利益為前提；而置人民之利益於次位。考諸歷史，比比皆然。John Stuart Mill 氏之言曰：『常言有云，吾人如能擔保君主之賢良，則專制君主政府實為最善良之政府。』然 Mill 氏本人之意見，亦以為此種見解，將『善良政府之意義，完全誤會，且其為害甚烈。』著者於此，亦同意焉。蓋即使君主之無限權力，非特不為濫用，而反能使政治澄清，且合理發展；又即使無限權力之君主能制作並執行善良法律，能對於被治者一視同仁，公平處理一切，且能不妄費國帑；換言之，即使該專制君主之一切行為，均最合理最仁慈；吾人豈得因之即稱該政府為最善良政府？蓋誠欲得稱為最善良政府，則尚須合乎其他條件。至於行政上之效力，則不過最善良政府要素之一；即或有之，尚不能僅以此而即為最善良也。蓋嘗以為無論何種政府，設使人民對之無愛護之感情，且不能訓練人民使其關心公眾事務，而養成負責靈敏為明白事理之公民能力，則此政府即不得稱為最善良之政府。若無限君主政府者，居其治下之人，既絕對無參政之權利，又烏能使人民愛護之，而養成其公民能力耶？

抑有進者，無限君主良莠不齊，或善或惡，絕無一定。蓋君主既由繼承而世襲其職位，則繼承者自難必其盡為賢能與仁慈之人。反之聖賢為君主者其事鮮；而庸懦愚蠢之人君，則常有之。千百萬人民受其統治

支配，危險孰甚。歷史上年幼者，精神耗弱者，與無才能者登位之例，不可勝計。專就法國而論，未滿二十五歲而登位之君主，爲數頗多；而彼等之統治時期，則共有五百餘年之久；尙有將近一百年之時期，則爲未滿二十一歲之君主所統治者。

賢能勤勞仁慈之君主，歷史上自亦有其例，而尤以十九世紀爲多。但能與民衆表同情，且能對抗貴族以保護民衆之利益者，則爲數極少。Bage 氏之言曰：『吾人於歷史上雖嘗見大有功績於人類進化之君主，但自十五世紀末葉世襲主義固定以來，英明君主之能秉至誠以謀人民之福利者，實罕有其人。』氏復舉例說明曰：西班牙自 Charles 第五退位後，三百年來絕無一個國王能得人民之感戴；匈牙利波蘭與那不勒斯 (Naples) 三國之君主，亦復同此情形。

有限君主政府——即君主僅擁元首之虛名，一切政治雖名義上由君主主持，而實際上則由代表國會（或其一院）大多數黨之內閣主持之；內閣之行事，須對該大多數黨負責。——之特點，在大多一虛名君主。是以論有限君主政府之優劣，無異論多一虛名君主之優劣也。有限君主政府之元首，係根據世襲權登位，而並不由人民或國會選舉之。共和政府在形式上與君主政府之區別點，亦即在此。（共和政府不能在世襲任期，已於政府分類論之第三節中言之。）若拋去形式，而就政治權力實際上之行使者，與行使之手續方面觀察之，則有限君主政府之民主色彩，未必亞於共和政府。例如今日之大不列顛，比利時，與其他數

有限君主  
政府之優  
點

國，雖名為有限君主國，而除君主世襲一點外，實與共和國無異。大不列顛尤為有限君主政府最顯著之例。大不列顛之君主係純粹禮儀上國家之元首。彼於國家之關係，猶圓頂與門面建築之於屋宇；蓋其功用不外乎裝飾而已。有限君主統而不治；彼之實權，不外乎 Baschet 氏所舉之三種：一曰，應政府諮詢之權；二曰，鼓勵政府努力之權；三曰，警告政府之權。此三種權力云者，須由魄力大，行事勇猛，與受人尊敬之君主行使之，始稍稍有效。但無論如何，君主之意見或警告，如不得內閣之採納，畢竟不能見諸實行。至於採納與否，則完全由內閣決定之。例如，英國之 Victoria 女王素以其能影響國政，為人所稱道。其在外交方面，與當其晚年時期，彼之意見尤為有力。然 Victoria 女王，亦並無強迫內閣採納其意見之權。彼之意見間或得以實行者，大概因其耆年閱歷精深，且素行無瑕疵，故內閣常尊重之而自動採納之也。總計 Victoria 女王左右英國政府政策之處，雖不為少，然觀其工作之努力，與活動之勤勞，實不應僅收此微效也。Victoria 女王外，其他英國君主之政績，亦至多不過如此。即英國之外，其他純粹責任內閣制之君主，其實際勢力，亦不過爾爾。昔者民衆崇拜世襲君主，而視之為玄妙神祕，不可侵犯，故當時君主之存在，大可增加民衆之愛國心與忠心。Baschet 氏於其一九七二年出版之英國憲法一書中，主張於估計英國君主制之價值時，須重視英國君主之存在，有增加愛國心與忠心之功用一層。此外，當俄羅斯帝國時代，因民衆對俄帝極迷信崇拜，故俄帝於增加民衆愛國心與忠心之功用一層，比諸英國君主，有過之無不及。然此均往昔之情形。時至今

日，英國與其他各國人民之政治知識已普遍增進；因之民衆對於君主之崇敬心大減；結果，君主制增加忠心之功用亦大減。雖然有限君主制其他之優點，則至今仍繼續存在。Towell 氏曾謂如英國而無虛名君主超然於黨爭之上，與政治旋渦之外，則其國會制實無運用之可能。彼復以英國國家比諸帆船曰：『英國之君主，雖不復如船之帆而爲動力之源泉；而仍爲船之桅，而帆因得依據以轉動也。桅爲船之有用與重要成分，猶英國君主之爲其政府之有用與重要成分也。』或謂選舉一虛名總統，未始不足以代替虛名君主，而得同樣之功用；此說誠是，且有法國政府爲其例證。然在英國，則情形又不同。須知君主制在英國，至今仍極受歡迎。一般英國人士以爲如由人民選舉一虛名總統以代替君主，則此中之不便與不利處甚多，遠不若君主制之世世相傳，既無乏人繼承之弊，且順序授受，殊鮮亂機可乘；且民衆對於各黨競選所產生之總統，大概不及對世襲君主之尊敬。英國之君主，尚有一特著之作用，而爲吾人所應注意者。此作用維何？即英國君主之存在，能使大英帝國之自治殖民地與其他部分，維持與大不列顛之團結精神是也。此乃世所公認之作用，雖英國之工黨領袖，亦信其爲真。





貴族政府  
之各種不  
同形式

## 第十四章 貴族政府之優劣

論貴族政府之優劣，須先將過去與現在貴族政府各種不同之形式，加以區別。吾人於政府分類論中，曾舉世襲貴族，財富貴族，教育貴族，元老貴族，軍人貴族，教士貴族，自然貴族，選舉貴族等等不同形式。各類貴族政府之形式既不同，則其利弊優劣，當然亦各不同。但無論用何種方法，以分貴族政府之類，考其結果，各類貴族政府，終必有一全體相同之點。此點維何？即貴族政府者，必其統治階級，僅占人民中之比較少數是也。

貴族政府一名辭，尙有幾個特別意義；吾人於論其優劣時，須先注意及之。查 Aristocracy 一字，來自希臘文，原意爲最善良人之統治。吾人如根據此字源而解釋貴族政府，則貴族政府，當然爲最優良政府，而在理論上將無瑕疵可言。蓋誠如 James Stephen 氏之言曰：任何國家，均當由賢智與善良之人統治之也。雖然吾人如斷定善良人之政府爲最優良之政府，則善良人三字，自須嚴格解釋。設不嚴格解釋，則所謂善良人之政府云者，未必卽爲最優良之政府也。Dooley 氏之言曰：善良人三字雖甚動聽，然如此三字實際上係指門第崇高，或富有財產之人，則所謂善良人之貴族政府云者，乃腐化之寡頭政府耳，又烏得謂無瑕疵可指耶？近代尙有用貴族政府一名辭，以稱少數富人爲其私人利益而統治之政府。若是，則貴族政府

者，當然係一種不良之政制。考貴族政府一名辭，原無此種惡劣涵義。其在往昔，貴族政府非特為最普遍之政制；且為最受人讚美之政制。古代學者如 Aristotle 氏，均以貴族政府為最善良人之政府；至於少數富人為其私利而統治之政府，則不稱之為貴族政府，而另與一名辭曰寡頭政府，以特示其區別。但在今日，則一般人不復注意此區別；於是每用寡頭政府之意義，以解釋貴族政府一名辭；此貴族政府一名辭之惡劣意義所由來也。

貴族政府  
之優點

吾人茲先不分貴族政府之種類，而概括討論其優劣。考貴族政府最顯著之特點，為於決定統治階級範圍之時，注重統治者品質之高下，而不求統治者人數之衆多；其意以為各個人民之統治才力，並不相等；其中數人，特別優長於統治。夫政治之善惡，既視統治者有無經驗與訓練以為斷，則舉凡經驗訓練特別優良之人，自當與以貴族之超越地位，使其願為政府服務也。貴族政府概係守舊；且比諸其他政府，更為守舊。在貴族政府之下，人民對於位高爵尊之人，極其崇敬；其久為一般所默認之貴族特權，亦必為人民所維護。蓋舉凡多年相傳之習慣與觀念，在貴族政府之下，莫不受特別信仰也。貴族政府既依過去習俗為自存之道，則其對於革新事業，自必抱懷疑態度。故於所敬謹保存之制度，如有人欲以暴力摧殘之，必為貴族政府所不容。有時君主政府或民主政府之一部分，係由貴族組織之。在此種情形之下，貴族所組織之部分，常有調和與節制其他部分之功用。例如，在民主政府下，貴族所組織之部分，能抑制民衆之感情用事；而在君主

政府下，則能抗禦君主之專制也。此種調和節制之功用，實爲貴族政府重要優點之一。學者於此，亦多讚美之。例如，Lord Brougham 之言曰：貴族者，乃政府組織中必不可缺之部分也。蓋『除貴族之外，無人能保護自由以抗專制君主；或以抗爲禍更烈之不負責任與殘暴之民衆。』孟德斯鳩（Montesquieu）氏之言曰：貴族政府之精神，在其處理事物，一以溫和與中庸之道爲依歸；設非有德之人，孰能如此；且貴族政府，特有一種求是之毅力，而爲民主政府所絕無者。或謂拿破崙（Napoleon）氏曾有言曰：貴族者，乃君主政府之唯一支柱，其功用猶起重所用之槓杆；且爲抵抗攻擊時，最有力之部分；國家而無貴族，猶舟之缺舵，猶氣球之隨風漂流也云云。

蓋嘗以爲貴族階級之一心保護其特權，乃事理之常；終日惟恐其地位不穩固，亦屬實際情形；故當其運用政權時，必審慎周詳，逐步漸進，不敢輕舉妄動，以危害其特權與地位。由是而知貴族政府之所以態度溫和，而不欲冒急進改革之險者，非無因也。著者以爲貴族政府優劣論之中心問題，爲貴族之選擇，究應根據何種標準之問題。如所採用之標準爲個人之真正價值，而惟有統治才能之人，始得躋貴族之地位；則貴族政府，在行政效能一方面，似誠不應有劣點之可言。蓋如專就政府機關之行政效能立論，而不顧人民失去參政權之惡果，則貴族政府一經最幹練之少數人主持後，其行政效能，自非他種政府之由無教育與無訓練之民衆所主持者可比。John Stuart Mill 氏之言曰：『歷史上政府作事之識見廣，毅力大，而又能

世世相傳弗替者，當以貴族政府爲獨多。』但 Mill 氏亦卽補充其意曰：『此種富有效能之貴族政府，莫不屬「官吏貴族」(Aristocracies of Public Functionaries)之一類；而其他類之貴族政府不與焉。官吏貴族云者，謂其貴族分子，均以服務政府爲其志願之職業，而終身從事之也。』

上文會言，吾人如專就貴族政府之效能立論，則貴族政府之優劣，祇須視選擇貴族時所用標準之當否。標準適當，則效能高；標準不適當，則效能低。準是以論，則欲貴族政府有效能，只須慎於採用標準可也。雖然，今如選擇貴族之各種標準中，確有一「適當」標準，則自不難搜求而採用之。惟自昔至今，尙未發明一種標準之得稱爲「適當」者。蓋「適當」云者，必用此標準後，確能使人民中之適於統治者，與不適於統治者，判分爲二，然後使適於統治者爲貴族，以治不適於統治之人；但今茲所用選擇貴族之各種標準，均不能生此效用。例如，或有以門第爲選擇貴族之標準者，其法將統治權付託於幾個大家，而使其子孫世世繼承之；然吾人均深信如用此種標準以選擇貴族，則人民中之最有才能與最有道德之人，難於當選。蓋才能與道德，未必能由父傳之於子也。此外各種選擇標準亦同坐不能抉取真正人才之弊；貴族政府之劣點，卽於此顯著焉。蓋適當之選擇標準既未存在，則貴族政府自易爲不適於統治者所把持，而無行政效能可言矣。抑更有進者，貴族階級既握有統治權力，自易濫用統治權，以爲其階級謀私利。試問貴族政府又有何種方法，以防止其統治權之濫用？此又貴族政府缺點之一。

昔時頗多著名學者，對於世襲貴族政府，於一定範圍內，加以辯護。例如，Henry Maine 氏嘗發表其意見曰：在世襲制度下，有才能人得入政府服務之可能性，未必小於在人民選舉制度之下。

Sealey 氏教授之言曰：『凡政治家之子，或生長於政治家家庭之人，均得推定其學有所得；至少對於政治問題，或辦公之形式與例規等等，為他人所不易得知者，彼或獨有熟習之機會。就事實論，彼之所知，通常尚不僅此區區。蓋聞或彼所習知者既多，而其得自遺傳者又甚厚；如英國貴族中之翹楚若「小 Pitt」氏者是也。』 Benjamin Franklin 氏與 Lecky 氏對於世襲貴族適持相反意見。Franklin 氏以為世襲議員制之不合理性，猶世襲數學教授之不合理性也。如謂一家之長子，常有特別才能，或僅謂其有普通才能，均屬不明事理之甚。Lecky 氏則指斥 Franklin 氏之非，而辯護英國之貴族。其言曰：『夫以五百餘家貴族之子弟，泰半自青年時期，即從事政治，既受高尚志氣之激勵，復得世傳習慣之薰陶，且處於最易養成政治才能之環境中，因而推定其中有多數之統治幹才，又豈不明事理之言……須知於政治上成功者，與詩家及深邃之哲學家不同。詩家與哲學家之天才，固唯極少數人有之。至於政治家之資格則僅須判斷準確工作勤奮處事機警有識人之明，有料事之能。凡此品性中人以上均得經相當訓練而有之，無須其智質遠過常人也……英國貴族之環境，易使居其中者，大多數練成政治幹才，此乃一般所公認之事實。』 Lecky 氏繼又申言英國貴族對於國家之價值曰：『英國之貴族階級，莫不切望其國家興隆。蓋於國運興隆

之中，彼等亦有大利益存焉。彼等所占之地位極重要，同時又能超然於政局之外，而不受其變動之影響；彼等顯然足以代表政治中之連續性；且常擁護政治上之世傳習慣；無論彼等之過失如何繁夥，但至少在其行政方面，可信其完全能自重而又廉潔；一國家而有似此善良之貴族，其為益當非淺鮮也。且貴族之爵位尊，其於進退周旋之道，亦因其地位關係，而訓練有素；故在外交界與英帝國內之重要行政職位，尤以貴族充任之為最適宜。即當與民主國家交涉往還之時，政府之借重貴族，亦常有之。」

由此觀之，凡以世襲主義為選擇貴族之標準者，亦自有其優點在焉。但對於世襲貴族政府，無論加以何種辯護，終不能掩飾一種顯著事實。此事實維何？即在世襲貴族政府之下，適於統治者固有人在，而不適於統治者，亦常濫竽其間。何則？蓋最優美之特性，固得世傳；而最惡劣之特性，亦未嘗不可以世傳也。Locky氏雖竭力辯護世襲貴族政制，然對此不可掩飾之事實，亦嘗承認其存在。

貴族政府或有以財產之多寡，為選擇貴族之標準者。然財產標準之不足以測驗一般人之政治才能，正如世襲標準之不足以測驗政治才能也。且以財產為選擇之標準者，每不問該財產係其自身勞苦積蓄而來；抑係由祖先遺傳而來。若是，則庸弱無能之輩，亦得憑藉祖產，而躋於貴族地位。於是財產之為選擇貴族之標準，更不能使人滿意矣。財產標準之外，其他所用之選擇標準，亦均不以被選者之真正價值為根據。故其運用之結果，大率均有類似上文所言之弊病。

嚴格而論，各種選擇標準之不適當，實非貴族政府本身之缺點。Locky 氏之言曰：財產標準固不適當，世襲標準亦不完善，但吾人仍應繼續努力以尋求一測驗政治才能之完美標準。蓋所謂貴族政府之缺點者，並非貴族政府本身之缺點，而僅應歸責於吾人之不能尋得一公正與滿意之選擇標準也。

Rousseau 氏與 Jefferson 氏兩人，昔爲法美二國中之提倡民主最力者。二氏均特別將貴族政府區分爲兩大類。其一曰：自然貴族政府 (Natural aristocracy)；其二曰：假冒貴族政府 (Artificial or "Sham" aristocracy)。Rousseau 氏以爲自然貴族，均爲選舉所產生之貴族。換言之，即唯選舉貴族，始得同時爲自然貴族。彼以爲凡自然貴族政府，均爲『各類政府中最優良之政府。』蓋自然貴族政府，可以擔保統治者均『正直廉潔，明達事理，富有經驗，並具有其他賢明行政官必須有之品性。』氏以爲最優良最自然之政府，爲賢智者統治民衆之政府；此種政府，只須能擔保其爲人民之利益而非爲自身之利益以統治，即可矣。唯因 Rousseau 氏發爲此種言論，故或有謂彼實心中贊成貴族政府之一人也。Jefferson 氏與 Rousseau 氏同意。Jefferson 氏亦以爲，財富貴族與世襲貴族政府，『非特無用，且將貽害而有危險性。』至於『有才德者』之貴族政府，則氏竭力辯護之。是以 Jefferson 氏，亦實爲崇信貴族政制之人，不過氏所崇信之貴族，乃具有才德之貴族耳。此則一般喜言 Jefferson 氏者所未及知也。Jefferson 氏之言曰：『貴族之一類，名自然貴族者，乃根據才與德以組成者也。此種自然貴族，逆料其將統治各種社會，與各

式政府。凡政府之能以最有效方法，澄清自然貴族之選擇，而進之於政府中者，應得視爲最優良之政府。』著者自歷史上觀察，以爲貴族政府之所以常爲民衆怨恨者，以其爲假冒貴族故也。蓋假冒貴族政府之組織，通常係根據兩種理想：一曰，人有生而當爲統治者，亦有生而當爲被治者，卽世襲貴族主義是也；二曰，富有者唯其有財產，故較貧窮者爲有統治才能，卽財富貴族主義是也。奉此兩種主義，宣假冒貴族政府之受人鄙視也。但自然貴族政府，則自不能與假冒貴族政府一體看待。各種貴族政府，無論其爲自然或假冒，每氣量狹隘，多階級觀念，而異視非貴族之民衆。且貴族階級易生傲慢；易趨守舊；守舊過分，卒致進步滯滯，此則自然貴族與假冒貴族所共有之缺點也。

Woolsey 氏有言曰：從歷史上吾人可以推定一原則曰：如貴族爲某政府中唯一之統治權力，或其權力遠超其他階級時，則該政府必不能久常維持。

純粹爲少數世襲或財富貴族所統治之政府，今已絕跡於世界文明各國。但在元首係世襲之國家中，則其政府之一部分，至今仍帶有貴族之遺跡。例如有數國議會之一院，至今含有世襲，或任命之分子；尙有數國用教育財產，或其他類似之資格，限制其投票權，致各該國選民團之地位，超越民衆，而得視爲一種貴族。

各類政府  
均帶貴族  
色彩

吾人今不妨進一步而爲更廣泛之斷言曰：任何國家，均承認貴族統治主義；且於一定範圍內，從而實



行之。何則？在古代國家中，無論其政府爲民主或貴族，必有大部分人民，被擯而無參加政治之權例。如一階級，在最近之前，各國均不與以投票權。英國在十八世紀之初期，雖已比較爲最自由之國家，然其時下等社會之分子，與中等社會之大部分人民，均絕對無參政權。美國獨立後，亦有此同樣情形；所不同者僅程度上不若英國之甚耳。近代民主政府，雖不復擯絕工人之參政，然幾乎全體均設有標準，以測驗每一個人之應否有參政權。不過此種測驗，有時屬間接性質，而爲被測驗人所不易自覺耳。Bryce氏曾鄭重申言曰：各類政府，在特種涵義之下，均得稱爲貴族政府。蓋現代世界，實僅爲極少數人所統治；此則勤於觀察政府者，類能言之。『無論在何種之會議團體或組織之中，上自國家，下至一俱樂部之委員會，其指揮決定之實力，每僅由一小部分人操縱之。團體愈大，則指揮與決定者所占之百分數愈小。若在一大國之中，則此等人在全體人民中，誠渺乎不易見也。』Bryce氏引印度之政府爲貴族政府之例而說明曰：印度爲『一極少數之開明，勤奮，與至公無私之官吏階級』所統治。氏又謂即在採用民主制之大國中，如英、如法、如美，其左右與決定政策之輿論，均由人民中之極少數人指揮之云。



## 第十五章 民主政府之優劣

吾人於政府分類論中，曾指出民主政府定義全不一致之困難：例如，或謂民主政府乃每一人民均享有一分政權之政府；或謂民主政府乃大多數人民統治之政府；或謂民主政府乃成年男性民衆有投票權之政府；或謂民主政府乃公意所得控制之政府；此外尙有其他互異之定義。Lincoln 氏則以民主政府爲民有，民享，民治之政府。上述各種定義，固各以不同之觀念爲根據；但吾人於研究民主政府之優劣時，可不必就每一觀念分別討論之，而僅須搜集民主政府最普遍之性質，另下一暫時適於應用之解釋，以爲討論其優劣之根據。職是之故，吾人不妨斷言曰：民主政府之組織與運用，係根據一重要原則；原則維何？即凡成年公民，（依照現代觀念，所謂公民者，男女均包括在內。）除去刑事犯，及在數國內并除去不識字人不得投票者外，其他之人，至少於任用政府立法人員時，均當有投票選舉之權；且各人所投之票，計算時應與以同等重量，不得畸重畸輕。凡合此原則之政府，即吾人於本節中所稱之民主政府也。

上述民主政府之解釋，當然不過爲討論優劣時有所根據起見，所假設之定義。至於在實際上，則數國之政府，雖被視爲民主，然其民主程度，尙未達上述解釋所設定之標準；同時，尙有數民主國，則其民主程度，又遠超上述之標準。例如，有數國主張不識字之公民，當與識字之公民享有同等參政之權；且此權之範圍，

不應僅限於選舉立法部之代議士。在美國之邦中，選民於選舉議員外，對於多數之執行與行政官之任用，亦有提出候選員並選舉之之權。（在大多數邦中，選民並有提出司法官之候選員而選舉之之權。）在採用複決原則之國家中（如美國與其他數國）除選舉外，選民並得直接立法，並直接決定政府之政策。凡此，皆其民主程度超過上述標準之處也。但無論實際上一般民主政府與上述標準之差異如何，要皆僅屬程度上之差異，而非性質上有區別。是以概括立論，今日民主政府之基本原則，為每一純正自給之成年公民，均得參加政府，且就大體觀察之，每一公民參政之能力，必不遜於其他公民，而其所投之票，因之當與以同等重量。蓋誠如 Jefferson 氏之言曰：民主政府確信民衆有自治之能力，且信中等資質之人，亦即人民中之大多數，均能辨別善惡，而選舉至公無私者為官吏。此種議論，古今學者頗多以為與事實不符，然其為今日民主政府之原則，則無人否認之。

民主政府  
之優點

有人以為民主政制，完美無疵。彼等但知昧然膜拜民主政制，而故意不欲審察經驗上已證明之缺點。其成見之不可移，幾如宗教中之迷信。此等人之偏見，吾人於討論民主政府之優劣時，儘可置之不顧。尚有一類人，則又不審察事實，不區別彼此，而對民主政府，普遍施以攻擊。其無詳慎鑒定之精神，正與上述盲目膜拜民主政制者相同。例如，Talleyrand 氏視民主政府為『流氓組織之貴族』；Curlye 氏笑指人民曰：『此乃多至數百萬而大部皆愚蠢之徒』；H. C. Wells 氏宣稱，在無論何種情形之下，現代之選舉民主

政府均得於『五分鐘內一擊毀滅之』 Ludovici 氏謂民主者，死之路，貴族者，生之門。凡此偏見，吾人亦無庸重視之。吾人評判民主政府之優劣，須根據經驗上實施民主之結果；而欲搜求此種經驗上之結果，則須參考學有深造者之著作。蓋此輩學者之專門著作，皆用以記載研究歷史，與研究民主政府實際情形後之心得者也。

欲知某種政府之優劣，第一，須測驗該政府之效能如何。換言之，即測驗此種政府，於其政府所應有之職務，能成就至何種程度。第二，須測驗該政府對於所屬人民之教育，社會道德，與公民道德，生何影響。一般以爲民主政府經第一種之測驗，結果甚滿意。蓋彼等以爲民主政府，非特能執行政府所應有之職務，且能遵從人民公意之指示而執行之。故如專就執行政府職務與遵從人民公意兩方面立論，則民主政府實較其他政制爲優良。且唯在民主政府之下，握有政權者始受選民之控制；而治者亦唯於民主政府之下，始對被治者切實負其責任。何以民主政府獨能盡政府所應有之職務，且能遵從民意？此則辯護民主政制者，亦有其理想以解答之。彼等以爲民主政府之官吏，既由公民自由選舉，通常任期又短，且於其行爲須對選民負責，故此種官吏，必最能代表選民，最有政治幹才，且最不辜負人民之付託。至於在君主與貴族政制之下，則統治者既因別種關係而躋其地位，自必良莠不齊。簡言之，彼等以爲由人民選舉，受人民控制，對人民負責，則政府之效率，能達最高度；其他政制望塵莫及焉。

關於代議式民主政府之優點，John Stuart Mill氏之言最動聽。Mill氏之所謂代議民主政府者，指『全體人民或其多數部分，按照一定期間，選舉代理人，以代理之而行使統治權力』之政府也。Mill氏以爲理想最優良之政府，必其最高控制權力，最終係屬於人民全體。每一公民，非但於事之最末一步，須求主權者之決定時，各有一投票權；且至少於有機會時，得躬自加入政府，以執行地方或中央政務之一部分。氏又申言曰：在社會國家（Social State）中，惟全體人民有參政權之政府，乃能遇危難而應付裕如。至於參政範圍之廣狹，則隨處當與人民之智識程度成比例；而其最終目的，則在使全體人民，均有一份運用國家主權之權力。何以民主政府能增進人民之福利？Mill氏之答案曰：關於一切人類事件，有兩個原則，可以普遍適用：其一，每一個人之權利與利益，惟該個人有權自行對抗他人而主張之時，始得受穩妥之保障；其二，社會全體之興隆，與個人加入努力者之多寡成比例；加入努力之人數愈多，品類愈繁，則興隆之程度愈高，而其範圍亦愈大。因民主政府合此兩種原則，此其所以能增進人民之福利也。

上述民主政府之優點，乃專就其效能方面而言。崇拜民主政制之人，以爲此尙非民主政府最重要之優點。彼等以爲民主政制之所以最足稱道者，乃因其影響所及，可以提高民衆之地位，發育其參政能力，引起其對國事之興趣，並增加其愛國心。所以然者，皆因在民主政府之下，人民均有參加政治之機會故也。上文所謂第二種測驗者，其目的即在測驗民主政府所生此類之影響也。茲將學者對於民主政制所生影響

之言論，略述之如左：

Lavelle 氏之言曰：『凡人民之不得參加於其本國之政府中者，則在政治方面言之，即不得稱爲有自由權之人民。凡政府中之統治人，不由人民選舉，而乃脫離人民之意志自行取得政權者，則此種人民，只能稱爲臣下 (Subject)，而不得稱爲公民 (Citizen)』。Bryce 氏之言曰：個人如於成年後獲得政治上之投票權，則必因之而自以爲榮，且特別感覺一種對政治團體之責任心。此其影響，可以提高其人之品格，而使之益持重守正也。Mill 氏亦有言曰：凡人民在其己國中不享有投票權，且日後亦無享有之希望者，則設不爲心懷不平之人，即爲對於社會公務，漠不關心之人。此種見解，自屬合理。蓋人民如不得參加政治，則不易使之爲其政府而犧牲。民主政制之所以能增加人民之愛國心者，因在民主制下，人民視政府爲彼等所創造之物；視官吏爲彼等所雇用之傭人，而自爲其主人故也。Lavelle 氏之言曰：法國人在大革命之前，並不愛法國；迨革命之後，法國人民得有參加政治之權，於是始崇拜愛敬其國家。再者，在民主國家中，因其根本原則爲被治者之同意與平等主義，故人民易於心悅誠服，而不致若否認參政權國家之時起革命，此又民主政府優點之一。是以 De Toqueville 氏嘗宣稱曰：引起世界重大變化之革命，幾乎全體以破壞不平等爲其目的。De Toqueville 氏於論美國之民主制度時，屢次稱讚美國人民富自然之愛國心，並謂彼等對於政治問題，興趣濃厚，而其了解政治問題之程度，亦較他國人民爲高。De Toqueville 氏

結論，以爲民主政制最重要優點之一，即在能訓練人民之公民道德也。Mill 氏亦深以爲民主政制影響所及，能提高民衆之品格，與其關於政治事件之智識程度。其言曰：『政制最重要之作用，在能促進人民自身之道德與智識。是以論某種政制之優點時，第一，須問該政制對於人民之道德與智識，能有多少促進之效能。』凡政制之最富於此種效能者，則從任何方面立論，似應均較其他政制爲優良。Mills 氏以爲民主政制與其他政制相較，即最富於此種效能者也。

民主政府  
之劣點

民主政府自古即有人指斥其劣點。即在今日，民主政制雖幾通行全世界，然批評之者，仍大有人在。當上古與中古時代，民主政府一名辭乃不負責任之民衆政府之別名。Aristotle 氏於其政府分類時，視民主政府爲立憲政府之經腐化或惡化者。Freischke 氏有言曰：Ainsburg 城之市政廳中，懸有寓意畫三幅：其一，畫一氣象莊嚴之上議院，以暗表貴族之真義；其二，畫一暴君危坐圖中，方受一羣顯貴臣屬之膜拜，以代表君主政府；其三，畫一狂醉之雄辯政客，四面圍有一羣大聲喝采之暴衆，以代表民主政府。由此第三圖，吾人不難推知當時一般人輕視民主政府之觀念。時至今日，批評者之疾視民主政府，不復若是之甚；其批評之根據，亦與前次批評者之根據不同，蓋現代之批評者，以爲民主政府之弊病在過於重視數量，而不重品質；故凡民衆大多數之決定，雖其所謂大多數者，與少數部分相較，實僅有數人之差，亦可成爲法律。同時少數部分，雖因智識道德與經濟能力卓越之故，而其意見實甚合理者，亦無由實行焉。



民主政府原以爲每一個人，無論其真正價值如何，若專就其參政能力而言，則彼此相等；故在選舉官吏，與公決政策時，各人所投之票，當平等計算，不得重此輕彼。批評民主政府者，以爲上述原則，實屬謬誤；其影響能使對於政府事務有特別訓練與專門智識之人，不得受社會之相當重視，而政府之欲得專家服務，亦殊不易。夫在私人企業中，吾人既知如無專門訓練與專門智識之人主持之，其結果必不佳；則在政府又何獨不然。已故法官 James Fitzjames Stephen 氏有言曰：統治一大國之工作，如不求其結果良善則已；如欲結果良善，則需用特別多量之專門智識；並須搜羅國內各種幹才，使其審慎將事，始終努力爲之而後可。批評民主政府者，以爲民主政府大都係無智識無訓練與無才能者之政府；民主政府對於專家既不與信任，且以爲專家政府，與真正民主根本矛盾云。A. G. Sidgwick 氏於其一九一二年出版之民主謬誤一書內，指摘美國民主制之缺點曰：美國民主制主要缺點之一，爲缺乏一種強迫官吏切實負責之完善方法。一般人以爲使官吏由人民選舉，且僅與官吏以短促任期，俾多人能輪流爲官，則此種官吏，即不得不對選民切實負責；殊不知此種理想，經驗上無由證實。反之，從經驗上觀察，欲使官吏真正負責，則最有效力之方法，爲保障官吏職位之安定，使能久於其事，此乃私人企業中所用之原則也。惟因民主政制不能強迫官吏切實負責，是以 Sidgwick 氏稱之爲『民主謬誤』。此種意見，初不僅 Sidgwick 氏一人有之。其他學者，亦多與之同意。然在民主制下，而欲保障官吏職位之安定，殊非易事。蓋普通民衆心理，以爲在民主制下，

選舉應時常舉行，而官吏之任期則應短促。尙有批評民主政府者，謂其對於有真正才能之領袖，既不肯信任；而善於言詞之人，與知如何煽惑羣衆，如何諂媚民衆，如何陰謀操縱政黨者，反得昌盛繁榮於其間。或又謂民主政府揮霍浪用；而其影響，非特不能提高社會之道德，反使其趨於污下。若 Teissacke 氏者，則以爲民主制下之人民，即不敵視教育、科學、文學、藝術之進展；至少對於此種進展，必漠然不加喜戚於其心也。

Maime 氏  
之批評

英國法學家 Henry Maime 氏，於一八八六年出版之人民政府一書中，對於民主政府，大加批評。雖其指斥民主政制之處，未必均有根據，然在十九世紀中，對民主政制攻擊最激烈之學者中，彼實居其一。Maime 氏於敘述民主政府之歷史後，下斷論曰：『一般人以爲民主政府之前程遠大而無止境，然自歷史上觀之，則此種見解，殊無根據。』反之，經驗上似可證明民主政府易被摧殘；此實其特點之一。且自民主政制誕生以還，『各式政府之受其影響者，均比前此更不穩固。』Maime 氏復宣稱曰：『民主政府已屢次被暴衆與軍隊之聯合團體所推翻；在各種政制之中，民主政制似最不易戰勝。民族主義者之分裂趨勢，而此種民族主義者，則又對政府頑固反抗。各派中之最有勢力者也；民主政制將使政治權力分裂成極小分子，而每一個人所得之部分，則又微不足道；民主政府以普選制爲其基礎，而普選云者，則又壓迫與專制政治之自然基礎也；民主政府對於智識方面之進步，與科學真理之傳播，均不歡迎；民主政府易於動搖；民主政府乃無智識與愚蠢人之政府。』於另一段中，Maime 氏又宣稱曰：『在各種政府之中，民主政府最難

運用』而其所以『早生暮死者』大概即因運用困難之故。

Maine 氏復申言曰：民主政制運用時不可免之困難既大且繁；故在現代大而複雜之社會中，民主政制非特不能持久，且難於實行。欲其能實行而且持久，則不得不借助於幾種民間之勢力團體。此種勢力團體，雖非僅民主制下有之，然在民主制下，則其勢力特盛焉。至於民衆之成見，則每較特殊利益階級之成見爲更偏私，更鄙陋，與更危險。所以然者，則因民衆之意見，每與科學上之教訓相矛盾也。

一般人以爲民主政制與自由二者有連帶關係，而同存亡；是以拋棄民主政制，亦即拋棄自由。Maine 氏則以爲民主政制與自由二者，原無真正連帶關係。藉曰有之，吾人亦寧願勉棄民主政制，俾國家得保存其固有之德性；雖結果須犧牲自由，所得尙能償其所失。Maine 氏又指出民主政制之危險性曰：『如得一完善之憲法，則民主政府亦可使其國內平治；但此種平治，甚不自然。其藉憲法以範圍民衆，猶用人爲之大蓄水池，以範圍水流也。一旦此憲法稍有缺陷，則如蓄水池中，忽見穿洞，積水向外奔流，殃及遐邇，其又孰能制止之？』

英國歷史家 Locky 氏，於其所著之民主與自由一書（共有兩冊）中，詳言民主政制之危險。氏以爲民主政府，乃『最窮苦人，最無智識人，與最無才能人之政府。此等人之政府，當然同時爲最多數人之政府。』Locky 氏以爲使此等人組織政府，實與人類過去經驗之教訓，大相背謬。其言曰：『世界上有一一

Locky 氏  
之批評

定不易之定律，而爲人類經驗所屢試不爽者：即無論在人類何種事業之中，其辦事之人，僅少數係才能優越，其他多數人，無此品性也。如欲事業之成功，則須將指揮管理之權，大部分交與此才能優越之少數人而後可。』又曰：『採用民主政制，既不能得比較優良之政府，復不能增加人民之自由。況民主政府最主要趨勢中之幾種，實不利於自由之發展耶？蓋就歷史與事物之常理立論，吾人大可辯證曰：民主政制常與自由處於直接之對敵地位也。』又曰：將主要統治權力，付託於最無智識之階級，無異於以之付託於最不關心政治自由與最易盲從一二領袖之人。在歷史上，上等與中等社會，向最忠心於自由；而民主政府，則常欲得自由而破壞之。Locky 氏之論美國政府也，與 De Toqueville 氏具同一之見解。其言曰：在美國，最優秀分子，通常不從事政界；而最有才德之人，亦極少被選舉爲官吏。此種情形，他國固亦有之；但在美國，則顯著特甚。Locky 氏又謂民主政府不歡迎智識方面之各種高深學問，如文學、藝術、科學等等。簡言之，民主政府在智識方面，雖有提高人民程度之處，然亦有因之而反減退之處。此種見解，亦與 De Toqueville, Laveleye, Bluntschli, Maine, 與 Trietschke 諸氏之意見相同。Maine 氏嘗斥一般所稱美國之平等精神爲虛偽。其言曰：『在世界各國之中，唯美國人民中之懦弱無能者，最窮困而不能自拔；唯美國人民中之成功者，幾全體爲堅強勇敢之人；唯美國人民之私人財產與家庭生活情形，能於立國後極短促之時期內，顯呈若是不均平之現象。』Laveleye 氏在其民主政府一書中，亦謂民主政制，未必一定能產生平等與自由；彼

Treitschke  
氏所  
宣佈之民  
主學說

又稱民主政制，爲財富與文化之讎敵，彼以爲古代民主政府之所以失敗，卽因當時之不平情形，與各階級間之競爭故也。彼以爲民主政府之人民，既無智識與才能，則其政府勢必腐化，而顯呈無政府與專制狀態；終至平等與自由一併喪失而後已。學者多有對於上述批評，加以答辯。其意以爲所言民主政府之各種缺點中，至少有幾種並非由民主政制造成之；而不過附麗或寄生於民主政制之上耳。且民主政府未必均爲無智識與無才能人之政府也。此種答辯，尤以對 Treitschke 氏之批評而發者爲獨多。

德國歷史家 Heinrich Treitschke 氏，乃十九世紀中攻擊民主政制最激烈之一人。彼本係極端崇

拜君主制，且固執深刻成見之學者，彼於普魯士式之君主制，十分欽仰，而名之爲開明專制；若美國之民主制，則彼疾視特甚。其言曰：自專家眼光中觀察之，美國於南北戰爭後，南方蓄奴者之貴族政府，實遠勝於北方之民主制。『蓋北方之民主制，乃拜金主義之腐化富豪政府，亦可稱之爲富有者之寡頭政府。』且預言曰：美國之憲法組織，刻已入於淪落敗壞時期；以後則江河日下矣。Treitschke 氏對英法瑞士三國民主制批評之烈，亦不亞於其對美國政府之批評也。其言曰：法國政府，『乃完全一富豪政府，亦卽少數銀行家之寡頭政府；彼等暗中利用民主形式，以達其私利之目的。』至於瑞士，則『瑞士人民之自由範圍，絕對比普魯士人民之自由範圍爲小；此乃不可反證之事實。』Treitschke 氏之結論曰：民主政制根本觀念中之所謂平等主義，與大多數統治主義全屬子虛。民主政制易使貧窮者得剝蝕富有者以自肥；且使一切國政，

變易無常。民主政制辦事無效能，使智能超衆者氣餒，而長於詭辯之政客，反得乘機煽惑民衆；其於文化與道德方面，則極少加以提倡與促進。

上述 Treitschke 氏之意見，吾人無須重視之。蓋彼之成見，偏私已極。且彼於所批評之民主政府之歷史與經驗，實茫然一無所知。

現代批評民主制之學者中，其態度比較溫和者，有英國學者 W. H. Mallock 氏其人。彼於其純粹民主之限度一書（一九一八年三版）內，詳細研究現代民主制之基本原理。其中有結論曰：若謂民主制而能使人民中之各個人勢力平等，則此種民主制，非特現代絕無，且以前亦未嘗有之。此外比較溫和派之批評者，尚有數人；茲列舉之而略述其意見如下：Ernest Barker 教授之言曰：因採用民主制而損失之行政效能，不可勝計。且經『詳細研究後，民主政府本相畢露。吾人得知其終究爲少數人操縱之政府。凡於驅取利於自身之選舉票工作，最有功效者，即得與於操縱者之列。』法國學者 Lebon 氏之言曰：民主政府，太易受感情之衝動；而其主持者易爲烏合之衆。Walter E. Weyl 氏顯然視美國之民主政府，爲腐敗之富豪政府。Giddings 教授以爲民主政府有兩種危險。其一，爲『不受拘束之感情作用。』此於聚衆滋事，與革命等行動中尤爲顯著可見。其結果，必使『專制之羣衆，蹂躪少數人之一切權利。』其二，爲民主政制下民族品性之腐化。除上列諸人之外，尚有數學者，雖贊成民主政制之理想，但對於現時所見之民主政府，則

其他現代  
之批評者

## 主張加以各種改革。

但除上述各種批評外，尚有一種批評頗切事實，而特別準用於美國之民主政府。此種批評何所指斥，即指斥民主政府下，當選舉時浪費金錢之害是也。蓋美國於每次總統選舉競爭時，爲使某人得爲候選人，並當選起見，所直接或間接耗費之款項，有時竟達數百萬美元美金之巨額；此乃人所共知之事實。一九二六年上議院有一委員會，調查上議員之競選費用；結果證明，有數次爲使某人得被推爲上議員候選人起見，耗費竟達五十萬元美金之巨額。此種費用，非盡由候選人支出之，間或由擁護之者支出之。似此以巨款競選之習慣，即使其使用款項，完全出於誠實及合法手段，仍與真正之民主精神相矛盾。蓋民主政制基本原則之一，即凡合乎法律所規定之資格之人，均應有爲官吏之平等機會。若民主政府之選舉中，金錢勢力如其大；而使富有之野心家占有選舉上特殊之利益，則貧窮者雖智能出衆，將無由與抗，豈得謂事理之平。是以美國現時以巨款競選之情形，非特與現代擁護民主政制並希望其日後發達者之理想相矛盾；即手創美國憲法之人，亦不料其有如此結果也。批評者常稱，欲運用美國之各種民主制度，其所需耗費之時間與金錢，比世界上任何他國爲多。此亦未始非真確之批評也。

出版最近，且對於民主政府之實際情形，研究最完備，而結果最有價值者，莫如 Bryce 氏新近所著之現代民主政府一書（計兩冊，一九二一年初版）。Bryce 氏讀書甚博，且常至各國躬親考察；其平素意

Bryce 氏  
所估計民  
主制之價  
值

見，亦殊表同情於民主制。似此著名學者之結論，吾人自當重視之。彼於上述一書內，先後討論一般民主政府之優點與劣點；然後再將現時存在之重要民主政府，各別加以研究。判斷之正確，分析之精深，與其對民主制之同情，均爲該書中之特點。在關涉民主政府之各種著作中，獨此書之見解爲最公正；而不受偏見與成見之影響。 Bryce 氏於概論美國民主制時，列舉美國民主政府實際運用時，所發現之劣點。茲舉其主要者如下：人民對於邦議會之信仰衰落；對於聯邦議會之信仰亦衰落，顧不若對邦議會之甚耳；大多數邦中之司法官，品行與學問均不滿人意；刑事審判曠日持久，刑罰不一定，犯罪者有時可以倖免，而刑事司法之效能，又甚低下；法律之執行不完全；城市政府中人既屬無能之輩，且浪費而腐敗；控制政黨機關之人，既爲以政治作生涯之政客，故政黨機關本身，漸變爲自私自利之寡頭組織；財富階級操縱議會，有時且能操縱法庭，其中尤以大公司之勢力爲最可怖；雖美國人才濟濟，然政府仍無法維致智能出衆之人爲官吏，且此種情形，有與時俱進之勢。雖然， Bryce 氏亦承認，上述劣點中之數點，並不因民主政制而發生；或雖因民主政制而發生，但並非在民主制下，該劣點即無法避免也。換言之，誠能將民主政府加以改良，則上述劣點中之數點，亦可得而革除之。抑更有進者，所稱民主制之劣點，未必唯民主制有之；其中數點，在非民主政制下，亦同樣存在也。 Bryce 氏於上述所著書中，各別研究民治國家凡六個；其後又將此六國之共同主要劣點，總括之爲下列幾種：其一，金錢勢力敗壞政府之立法與行政；其二，民主政制，傾向於使政治活動被視爲



一種生涯，或一種謀生之職業；其三，行政上之奢侈浪費；其四，一般人誤解平等主義，且不知行政專才之應行重視；其五，政黨機關之權力擴大過度；其六，議員與官吏傾向於通過某種法律，或放任某種違法行爲，以爲收買選舉票之代價。Bryce氏又申言曰：此六種缺點中之前三種，於民主政府中固見之，然於其他各種之政府中，亦見之。其後三種，則大概唯民主政府有之，然亦不能謂其爲民主政府所必有之缺點也。

Bryce氏承認，民主制實行後，確會爲人民新闢幾條作惡之通道，「使人之惡性，得由此通過，而達其目的；但舊日作惡之故道，亦有因民主制之創立而堵塞者。今如權其損益，則爲惡之機會，仍與舊日相同；固未嘗因民主制而有所增加也。」彼以爲各種民主政府，均有兩種危險：其一，爲執政者之自利心，蓋恐其憑藉政權以作惡也；其二，爲工於詭辯巧於煽惑者所操指揮民衆之權力，蓋彼等得利用報紙，供給民衆以評判候選人與政策之資料，甚而至於不負責任的宣傳虛僞與邪說，或鼓勵民衆，起而暴動。

上文曾言，數學者之主張，以爲民主政制傾向於抑制人之個性，與其創作才能；且易壓制社會中傑出分子，使無上達機會，而一律夷之爲平庸之人；至於一切科學、教育、藝術、文學，及其他文化，亦不易於民主制下，有所進展。此種對民主制之批評，Bryce氏甚不以爲然。彼意此種結論之由來，必因說者於民主政府之各種現象中，僅選取一二種之於其辯論上有利者，同時將其他落選現象，一概抹殺不題；然後由此一二種特選之現象，就空理推測，而爲上述之結論。此種結論之無事實根據，自不待言。依Bryce氏之見解，事實上，

非特無由證明民主制有阻滯智識進步之害；即昔時學者，以為民主制能促進智識進步一層，亦無由證明也。若專就歷史立論，則文學、藝術、科學等等，於各種政制下，不論其為君主、貴族或民主，均曾有興盛之日；且智識與道德之進步或退化原因，常精微複雜，不易捉摸；若專取一二表面事實，如政制之變遷等，以為智識道德進退之原因，則勢必至於誤解一切，而引人入於迷途之理想。

民主政制  
之前途

民主政制，當然確有其缺點；但無論其缺點如何衆多，將來似必普遍通行於世界各國。即就今日而論，民主政制已幾乎普遍世界矣。自歐洲大戰之後，專制權力根深蒂固之大本營若德國者，亦已改成共和；且各種民主之最新制度與方法，如男女普選權也，元首由人民選舉也，國會制之責任內閣也，比例代表制也，複決權、創制權與罷官權也，在戰後之德國，亦莫不應有盡有。向之舊君主國，若比利時，若羅馬尼亞，若匈牙利等國，亦已於大戰後引用各種新式民主方法。此等國家，將來不易再與民主制脫離關係。蓋誠如 Laslett 所言：人民經一度嘗到權力之美味後，決不願再放棄之也。Sigwald 氏雖不能決定民主政制之普遍通行，是否係一種良好現象，但彼亦承認曰：理想之民主政制，確為大衆所贊成，且受熱烈歡迎者矣。歐洲大戰後，唯蘇俄一國，決定完全與民主制背道而行，然將來該決定是否永久不變，尙難預測。Henry Maine 氏雖以為自歷史上觀察，民主政府之前途，未必遠大而無止境；但同時又承認曰：美國之民主試驗，確使一般人對民主政制之信仰增高；且使民主制之善良可能性，充分表現於世。Tecky 氏雖與 Maine 氏同具有畏

權與懷疑民主政府之心。但 Locky 承認曰：『民主政制，在各文明國家中，至少尙須有一久長期間之通行。』是以今日之問題，並非民主制之取捨問題，而僅爲民主形式之選擇，與如何設法避免民主制所特有之劣點問題也。

Barthelomy 氏之言曰：吾人欲批評民主政制，自可暢所欲言，儘量批評；但批評者自批評，而民主制之通行，決不受其影響。猶之批評四時之次序，星辰之定律，固無害於四時與星辰也。雖然，現代數國內所通行之民主形式，將來不免須經重行改造。有數人主張，欲救現代民主政制之弊，須增廣人民主持政治之範圍，而不應減少之；是以日後民主政府之改革，必向推廣人民權力之一方面進行。同時有識見卓越之學者，則適持與此相反之意見，而附和此種意見之人，已日見增多。彼等以爲民主制之所以敗壞，乃由於強使人民主持彼等能力上所不克勝任之事；故將來民主制之改革，必屬反動性質，亦即反乎擴展人民政治權力之原則者也。Byss 氏對於民主政制之前途，亦不甚樂觀。彼以爲現時最通行之代議式民主制，已呈衰敗現象；在任何代議制國家中，人民對議會之信任，幾均顯見衰落；在數國中，議會無能力盡其職務；而尙有數國中，則議會太屈服於政黨之下。最近數國歐洲國家，廢代議制而代以獨裁政治；亦一部分因代議制不能使人滿意故也。要之，民主政制的確不能使人滿意；但誠如 Byss 氏之言曰：批評民主政府者，須能提出較善之制度，以代之而後可。

民主政府  
成功之要  
件

根據世界上民主政府之各種經驗，吾人自可提出幾種條件，以爲民主政府成功時所必須具備之要件。夫 Maine 氏之爲民主政制之嚴酷批評者，上文已言之矣；但彼亦承認，如民主政府而有一『完善憲法』則亦可以之範圍民衆，而使國家如蓄水池之風平浪靜也。Loomis 氏雖亦批評美國之民主政府，但彼又謂美國政府並未失敗；蓋美國政府具有一民主政府成功之要件故也。要件維何？即在無論何國中，欲使民主政府工作順利，必須有『一成文憲法，以保障財產與契約之安全，以阻滯政府基本組織之變更，以限制大多數人之權力，並以防止一時之憤懣或情感作用，與偶然烏合之勢力，出而破壞國家之基本制度。』

欲使民主政府成功，尙有一最基本條件，即凡享有參政權之人民，必須具備比較高等之政治智識，而對社會公益事務，須有耐久之興趣，與深刻之責任心，並須自願遵守大多數人之決定而後可；同時大多數人，須能對於強有力之少數人之意見，與以相當尊重。蓋如憑藉多數人之勢力，而絕對不顧少數人之意見，則實屬破壞民主政府基本原則之一矣。現時多數國家中之選民，對公家福利，漠不關心；此誠民主政府危機之一。孟德斯鳩 (Montesquieu) 氏有警句曰：殘暴君主之破壞國家，不至於如漠視公益之選民破壞國家之速也。Lavelleye 氏與 Mill 氏亦曾發表極正當之主張曰：民主政府應以國款設備初等教育，且應使初等教育爲義務教育。現時多數國家，確已能致力於此，爲可慶也。

Bryce 氏曾爲合理之結論曰：民主政府之昌盛與衰敗，適與人類道德上與智識上之進步成比例。但

民主力  
因人之  
程度不  
同而有  
高下之  
別

所謂智識者，非僅指書本上之智識——即能讀能寫——而兼指於能讀能寫之外，復知恥而勇，富同情心，且對社會具有責任心也。簡言之，民主政制之前途，與下列二者，頗有關係；其一，為宗教與道德之進步，其二，為人性之進步。Barthélemy 氏於詳細研究民主問題後，結論曰：民主政府成功之要素，為其政府須由見地最廣，智識最富，道德最高之人指揮之；換言之，即由人民之精粹部分指揮之；雖因此足以引起其他人民之妒忌，然亦有所不得已也。

過去經驗證明民主政府之成功與否，胥視乎人民運用民主政制之能力若何。蓋誠如 Mill 氏之言曰：政府係人類之工具，而須由人類運用之。就事實立論，有數國引用民主政制，然其結果確令人失望。例如，在拉丁美洲之諸共和國，雖均有民主政府之形式，然其中數國，實際上之民主政治，殊少成功。至其原因，則以人民之大部分，缺少上述必要品性中之幾種故也。缺少云者，並非謂全屬烏有，而不過謂於此幾種品性比較盎格羅薩克森民族之程度，確為差等耳。在拉丁美洲之數國中，革命與獨裁，至今當代有秩序而穩固之政府以統治。秘魯著名學者與著作家 Garcia Calderon 氏承認民主政府在拉丁美洲大多數國中，之失敗。其言曰：『時已一百年於茲矣，然各該國內擾亂如故，一若無政府狀態；乃各該國之定運而無可自拔者。』又曰：『拉丁美洲之人民，缺少政治訓練，甚或併初等教育而無之。除數大城市外，不識字之民衆，自身不與聞政治，而僅敬謹服從幾個領袖之指揮（在墨西哥有三分之二人民，係取如此態度）。所謂中等

階級者之人數，則增加甚緩。在莊主領地之上，仍保存封建時代高壓農人之制度。阿根廷之“*Estatados*”，巴西之“*Fazendas*”，與他國之“*Haciendas*”，皆莊主領地之別名，然其行封建時代之制度則一也。所有僅存之幼稚工業與商業，均爲外國人所專利。各國紙上所規定之政制，均與社會之實際組織，失其平衡。——社會之實際組織爲寡頭制，而紙上所規定之政制，則爲絕對民主與平等之理想政制也。——尙有數學者，頗懷疑民主政制能適合於亞洲之民族性。彼等以爲至少亞洲民族此刻之程度，不適用民主政制。其所持之理由，與 *Calderon* 氏所言之理由相同。吾人不妨於此斷言曰：現代最成功之民主國家，大都爲歷史上民主制自然生長之故鄉。至於數百年來習於專制之國家，如一旦引用民主政制，當然甚感不能自然運用之苦。宜其政治進步遲緩，且常遭遇困難也。

最近波斯與土耳其，試行幾種民主法制；其最要者，爲責任內閣制。但此乃將生長外國之制度，移植於風土人情截然不相同之異鄉。蓋波斯與土耳其人民，既未有政治上民主之教育，且缺乏自治之習慣與訓練也。將來試驗結果能否副贊成引用民主政制者之厚望，此刻尙難預言。歐洲之東部與東南部之大多數國家，近亦採用民主政制；此亦屬移植外國制度於未曾習於民主之國家。蓋歐洲東部與東南部之人民，亦缺少民主制下幾種必須具有之品性也。著者確信，至少於一時期中，此種民主制之試行，必感困難，或且完全失敗；惟此係暫時情形，大概不至永久如是也。

現代民主政府，傾向於極端民主，而時常增加人民之參政職務。但此種職務，有因性質特殊或內容複雜，實不適於由民衆直接處理者。此種責成民衆以彼等所不能完美辦理之事件，實爲民主政府缺點之一。Howe氏之言曰：現代民主政府之缺點，在希望於人民者過奢；而欲人民主持之事太多。此種批評，頗有根據；而於美國政府，則尤準用之。

指斥民主過度之弊者，以爲各種極端民主方法，如複決、創制等等，適所以敗壞真正民主，而代之以假民主。蓋決定法律之責任，與其直接交付於人民，不若由其代表履行之爲愈。著者以爲複決、創制等等之直接民主方法，原則上無可疵議；惟濫用之，則自亦有其弊。是以上述批評者對此種方法之指斥，究竟真確與否，胥視乎此種方法使用範圍之大小；——亦即其範圍或適當、或過大之問題也。美國數邦中之選民團，於一次選舉中，有須決定約五十件之法律案者；似此情形，固無怪主張適度使用複決權者，批評其爲民主達於過分之高度也。

美國之民主政府中，尙有一點，爲多人所批評。此點維何？即其選舉上之特殊繁雜情形是也。蓋在美國，行政官吏由人民選舉之，執行長官亦由人民選舉之，甚至於專門人員，亦由人民選舉之；而尙有數邦中，則併司法官亦由人民選舉之；且官吏之任期，普通甚短促，是以選舉不久，又須重選；職是之故，選舉時所用之選舉票，冗長而複雜特甚；選舉之舉行，亦踵趾相接；此乃美國選民繁重之責任，而爲歐洲大多數民主國家

所不能發及者。美國之民主政府，與其他民主政府完全不同之點，亦即在此。蓋即在民主制之發祥地，如瑞士國者，亦無若此繁雜之選舉情形也。在大多數歐洲之民主國家中，——大不立顛、法蘭西、與瑞士——唯國會與地方議會之分子，由人民選舉；至於行政人員與司法官，則向不由選舉產生。加拿大之民主制，原則上亦與此相同；是以法院之推事、檢察官、執行官（*Sheriffs*）、書記官等，皆由長官任命，而不由人民選舉。以前一般人以為欲官吏切實負責，其任免須由人民以投票行之。然自經驗上觀察之，此說殊與實情相反。蓋人民選舉，每傾向於將實際上官吏之選擇，交與一政黨之黨魁，或其政黨機關主持之也。根據數學者之意見，此種選舉，非特不能使政府民主；且造成一種非民主政府。著者以為欲真正民主，自須將立法議員，與執行官吏之有決定政策之權者，交由人民選舉；但除此兩種人員之外，其他官吏，殊無人民選舉之必要也。

歐洲大戰之後，有人主張將外交事件，交由人民直接指揮監督。此乃擴張民主範圍之各種要求中之最極端，亦最新穎者。此主張如果實行，則民主制下人民之職務，又增多一種；而民主制之運用，亦更易發生困難矣。蓋即使民衆能判分候選人之良莠而為選舉，並能評判國內政策以為複決、創制等等，而對於外交政策，則雖在最文明之國家中，人民之能下正確之評判者，為數比較甚少也。此於美國為尤確。蓋美國人民對於外交事件，素乏興趣；其於國際間問題，因之全未了解。在此種情形之下，如所謂民主外交者，係包括條約由人民批准，與外交政策於選舉中決定，則後患誠有可慮者。Elihu Root 氏之言曰：如民主外交而可



實行，則人民必先注意外交事件，並受外交教育；不此之圖，則外交官之外交雖多過失而被人指斥，將來民主之外交必更劣於此者矣。

雖然，民主國中已有開始外交民主化者，瑞士國是也。瑞士新近之憲法修正條文，規定無期限之條約，或期限在十五年以上者，如由三萬人民要求，或由八邦要求，則須交由人民複決之。根據此修正條文，法瑞二國一九二一年八月七日之條約，曾交由瑞士人民複決，而結果被否決。瑞士加入國際聯盟與否之問題，當時亦由人民投票決定之。



## 第十六章 單元政府之優劣

吾人於政府分類論中，曾鄭重聲明，在單元政府下國家之最高統治權係集中於一個或數個之中央政治機關；而全國政務，最終悉由此等中央機關直接或間接（即經由地方政治機關）以主持之。職是之故，單元政府亦稱集權政府。查集權二字之意義，不應與集職二字之意義相混。誠如政府分類論中所言，集權云者，謂就憲法之涵義，一切統治權集中於中央政府，而不論有無地方政府以助理其事務之謂也。至於集職云者，則謂或就憲法之規定，或就普通法律之規定，或就事實之真像，一切中央統治權力範圍內之事務，悉由中央政府直接處理之謂也。因『集權』與『集職』之意義殊異，是以集權之政府（即單元政府），不必同時為集職；分權之政府（即聯邦政府），亦不必同時為分職也。例如，聯邦政制原為分權政制，然有時聯邦政制下中央政府應有之權力，不論其為立法或行政，悉由中央機關直接行使之；是則分權而又集職者也。反之，尚有一種聯邦政制，其中央政府之立法權，固由中央立法機關直接行使之，而其一部分之行政權，則又委託於邦政府行使，即本書政府分類論中之所謂『中央法律由地方政府執行』者；是則分權而又分職者也。又如單元政制原為集權政制，然在單元政制下亦必有地方政府，各該地方政府在中央政府指揮監督之下，亦有其應盡之職務；是則集權而又分職者也。反之，設單元國家之領土狹小，人民寡少，一

切國家事務，可就中央政治機關所在地點，由中央政府直接處理之；是則集權而又集職者也。

茲再重申單元政制與聯邦政制之區別曰：單元政制者，一切政治事務（包括行政事務在內）之最終指揮監督權，係操諸中央政府者也；至於在聯邦制下，則此種最終指揮監督之權，係由中央政府與各邦政府分別操有其應得部分。在單元政制下，除中央政府自由授與之地方『自治權力』外，並無地方政府所固有之『自主權力』可言；即授與之權力，亦得由中央政府自由限制或收回之。稱『自治權』與『自主權』者，著者亦寓有區別在焉。聯邦制下，邦政府在憲法上所獲得之權力，曰自主權；單元制下，中央政府所自由授與地方政府之權力，曰自治權。是以自治權云者，表示集權制下之分職也。

#### 分職之方式

誠如上文所言，單元政府雖可以集權，然亦可以分職。法國之政府，原爲一集權政府，蓋其全國之統治權力，最終係集中於巴黎之中央政府；然法國政府之集權，亦因分職關係，而變更其本態。法國政府分職之方式有二：其一，係將多種行政事務，由巴黎政府分別交與各該省、郡、與市鄉政府（如省長、郡長、市長與警察委員等等）處理之；而此種地方政府之人員，除市長外，悉由巴黎之中央政府任命；其於所處理之事務，亦隨時受中央政府之直接指揮與監督；即就市長而論，雖屬民選，然當其以中央官吏之資格處理中央交辦之政務時，仍受中央政府之指揮與監督也。此第一種之分職方式，簡言之，即將中央一部分之行政事務，交與中央所任命之地方官吏，而由該官吏等秉承中央之意志以處理之。其結果可使巴黎政府之事務減

輕；而地方事務，亦易於就地解決也。惟此種地方官吏，性質上完全爲中央政府之代理人；其所表示之意志，亦完全爲中央政府之意志；其所行使之權力，亦完全爲中央政府之權力；是則雖經分職，而其權力之性質，初無絲毫變更也。吾人可稱此種方式之分職，曰散分。散分云者，謂雖經分交與地方政府，然其權力之性質，並不因之變更也。第二種之分職方式，則與此稍異。其法，由法國國會以法律設置省、郡、與市鄉參議會。各該參議會爲人民之代議機關；其議員由人民選舉之，市政府之市長，則由市參議會選舉之。在國會法律規定之範圍內，各參議會得對地方事務，有所決議。簡言之，卽中央政府將地方事務之一部分，交與各該地方參議會主持之是也。此種分職方式之所以異於上述之散分方式者，因參議會爲各該地方人民之代理人，而非中央政府之代理人；其所發表之意志，爲各該地方人民之意志，而非中央政府之意志；其所行使之權力，雖由中央政府賦予，且得由中央政府隨時變更賦予之法律以收回之；然在未收回前，該權力性質上不復爲中央政府之權力，而已變化成爲各該地方人民，於中央政府准許範圍內，所取得之自治權矣。職是之故，吾人可稱第二種之分職方式，曰化分；以與第一種之散分方式對立。夫以中央政府之權力，變化成爲地方人民之自治權，仍不曰分權而稱分職者，緣此之所謂自治權者，並不受憲法之保障；故由憲法立場言，仍僅一種分職，而不得稱爲分權也。惟其爲分職，故對於此種自治權，中央政府仍得隨時收回或變更之也。

法國之單元政府，用上述散分與化分之兩種分職方式，將中央政府權力之一小部分，委託地方政府

行使之。法國中央政府所授與地方代議機關之自治權，限制甚嚴，範圍甚小；而在此狹小之範圍內，中央行政機關，仍享有某種特定之干涉權。其他歐洲之大多數政府，亦為單元政府；不過自治權之範圍，則有廣狹之不同耳。至於聯邦政制之見於歐洲者，則寥寥無幾。

單元政府  
之優點

單元政制既為多數國家所採用，則各該單元國家之人民，與主張採用單元政制之政治家，自必以為該政制有優越於聯邦政制之處。大致彼等以為在單元政制下，法律、政策與行政，能通國一致；而此種通國一致之情形，能增加中央政府對內與對外之實力，此單元制之所以優於聯邦制也。若夫聯邦政制，其立法與行政權既由中央政府與各邦政府分而有之，且各邦政府於其憲法所賦與之權力範圍內，又得自由決定，不受中央政府之控制，則其整個國家之實力，必因此分權作用，大受損害；而國內各邦之法律與政策，又必互有差異，不易一致；其各邦執行法律之效率，又必高下不同，或高或下，胥視乎各該邦政府之良莠如何；間或邦政府中有浪費國帑，效率極低者，中央政府亦無如之何。至於在外交與國防方面，聯邦政府之不若單元政府得力，則尤顯而易見者也。再者，單元政府之組織比較簡單，支出亦比較節省；不若聯邦制下中央與邦之機關及人員每多重複；政費支出亦因之增大也。

單元政制下，不得有聯邦制下之邦自主權，此為其最顯著之劣點。至於所謂單元制下之地方自治權者，範圍每多狹小；職是之故，關於地方事務之政策與設施，雖其利害僅及於該地方區域內之人民，亦不由

單元政府  
之劣點：  
以法國為  
例

該地方政府維持，而須由遠在京都之中央政府決定之。此種情形，在法國特爲顯著。巴黎之中央國會，常對純粹地方事務而立法；其中中央行政官廳，復有管理指導各地方參議會與各地方行政官吏之重權。其結果，非特使中央立法與行政機關之職務，過度繁重；且使地方政府之於多種事件，須遲延處理，以待中央政府之指令；而在此遲延時期中，地方之利益，一部分即因之犧牲焉。且中央立法與行政機關，對於各地方之情形，每多隔閡；故其設施，每與當地實況，扞格不相入。就常理言，地方政府既關心地方之利害，又熟知地方之情形，自應有決定地方政治之權。今將此權交諸於最不明瞭當地情形之中央機關，而使地方政府或無權以爲設施，或須秉承巴黎政府與省長以爲設施；宜其結果之不能滿意也。法國學者中，頗多以爲此種政制，原始爲拿破崙氏所創設，實屬王政性質，於大革命後之當時，雖爲必要；然今已早失其時宜；地方之自由，因之被破壞，政制之精神，亦實違反共和國之原則。法國歷任內閣中，亦頗多主張將現行集權政制，大加改革，而代以地方自治權擴大大之制度。但直至今日，法國政府之集權情形，一如往昔；蓋此制度自拿破崙氏於一八〇〇年創設後，至今未嘗有基本上之變動也。

上述關於單元政制之批評，最適用於法國政府；至於一般之單元政府，亦不免有下列幾種劣點：卽壓制地方之自動建樹，滅殺人民對公益事務之興趣，毀滅地方政府之生氣，與助長中央政府之部曹政治是也。設國家之領土狹小，民族不紛雜，單元政制似可實行；而對於地方自治之習慣與能力素不發達之人民，

則尤爲適宜。但在疆域廣大，風俗思想與社會情形各地殊異之國家，則頗多不易實行單元政制之處。至於切好地方自由與地方自治之人民，其不能容忍單元政制，尤屬自然之理；卽或暫時採用，然其不能永久維持，乃必然之勢也。



## 第十七章 聯邦政府之優劣

聯邦政制，與上章所言之單元政制，適相反背。在聯邦政制下，立法行政與一切統治權力，並不集中於京都之中央政府機關。反之，聯邦政府之最高統治權力，係由中央政府與各分子邦之邦政府分而有之。誠如政府分類論中所言，此種權力之劃分，係規定於憲法中，或規定於位居該聯邦上之國會所通過之聯邦政府組織法中。（例如，英帝國中自治殖民地之聯邦政府，係由英國國會通過組織法，以分配其職權。）職是之故，邦政府所取得或所保留之自主權力，係為憲法或組織法所保障，而不能由中央政府自由減削或收回者也。凡在邦政府權力範圍內之事務，由各該邦政府斟酌邦內之需要與利益，自由立法或行政以為處理。對於此種事務，邦政府實居最高權力機關之地位；中央政府通常不能干涉焉。至於中央政府權力範圍內之事務，自亦由中央政府自由處理；且其強制力，可直接達於各邦之人民。由此點立論，則聯邦制下中央政府權力之性質，實與單元制下中央政府權力之性質相同；所不同者，前者之權力，數量較少；不若後者權力之包括一切耳。至於單元政制下，地方政府自治權力之數量，擴而充之，儘可與邦政府自主權力之數量相等，甚或超越之。但前者之自治權，不論其數量之多寡，終僅根據於中央政府所得自由變更之普通法令；而後者之自主權，則根據於中央政府所不能自由變更之憲法或組織法也。惟因在聯邦與單元兩制下，

中央政府權力之性質，互有相同之點，其各該制下地方政府權力之數量，又有相等之時，故或謂聯邦制實中央集權與地方分權兩種制度之混合政體。就其邦政府各有自主權一層而言，聯邦政府可稱爲地方分權政府；然就其中央政府之權力，能直接達到各邦內之人民，並行使於各邦之領土上，則又與單元政府權力之性質相同，故亦未始不可稱爲中央集權之政府也。

聯邦政府  
之優點

聯邦政制利弊兼備，此與其他政制相同。聯邦制之所以爲優，即單元制之所以爲劣；蓋二制度之優劣點，大部分相互對稱者也。聯邦政制能使最小國家，相互聯合，成強大之聯邦國；因而對內對外，可得通力合作，與團結堅固之利益。且各該小國於組織聯邦後，不致將原有之獨立生命，完全失去；此則因各該小國之地方事件，仍得以邦政府之資格，分別自行處理之故也。由是而知在聯邦制下，既可獲得團結之利益，復能保存地方自主之權利。一舉兩得，惟聯邦政制乃能有之。從上述推論，吾人得知在各地地方情形大相殊異之國家，如採用聯邦制，可使集權於中央之向心力，與分權於地方之離心力，兩得其平衡。申言之，凡事務之應通國劃一辦理者，聯邦制得藉中央政府之統一法律、政策與行政，使其受同樣之處置；凡事務之因各地方情形殊異，而應因地制宜者，聯邦制得藉其自主之邦政府，分別而爲不同之處置。再者，在聯邦政制下，某種政治方法，或某種法律之是否合於國情，可先由一邦試行之；視其實驗之結果如何，他邦因而定取捨焉。其在單元制下，此種政治實驗之不可能，甚屬明顯也。一般學者，僉以爲聯邦政制，最適宜於疆域廣大，與各地

方情形相互殊異之國家。然即就小國而論，如其人民因地形之阻隔，種族之界限，或他種區劃，而不願拋棄其地方自主權以同隸於單元政府之下者，則亦惟用聯邦制，始克濟其窮。抑更有進者，聯邦制下自主權之保存，蓋有三利焉。人民因有自主權，故對國事特別感覺興趣一也。邦內人民，最適宜於決定本邦之政策，處理本邦之政務，故其結果，每優於地方政務之由不明情形，不暇考慮，與遠在京都之部曹政府所主持者二也。地方自主之後，中央立法與行政機關之職務減輕，不若單元政府之工作繁雜，辦事遲誤三也。Brow氏又曾舉聯邦政制之另一優點曰：在聯邦政制下，憎奪人民權利之專制集權政府，不易成立云云。

自 Montaigne 氏起，直至今日，政治學者頗多倡言聯邦制之利益。John Fiske 氏宣稱，依照現代觀念，惟聯邦制，為能永久統治國家之占據一大陸之全部者。英國學者 Ziegler 氏預測他日西部歐洲亦將步美國之後塵，而實行聯邦制。德國學者 B. 氏，於審慎研究聯邦制後宣稱曰：國家觀念，於聯邦制中，最能充分實現。另一德國學者 Wastelerkamp 氏，盛稱聯邦制之優處，並謂聯邦制經逐漸散播之結果，現已通行於三倍歐羅巴洲之國土云云。

聯邦政府之劣點

聯邦制之劣點有兩種：其一，係種因於該制度之本性中，故凡實行聯邦制者，不論其方式如何，均不能免除之；其二，係根源於聯邦制之各種不同方式中，故此第二種劣點之存在與否，胥視乎所採之方式若何。以近時學者，漸趨向於注重聯邦制之劣點，而輕忽其優點。所以然者，則因近代社會情形，日趨複雜；政府職

務範圍日漸擴大；而聯邦制之劣點，乃更顯著也。LARGOON氏最近曾表示其意見曰：「聯邦制在組織上，確有極重要之缺點；當其發軔之初，一般人或未注意及之；但經試驗於現代新環境中之後，已顯見其有不能繼續維持之勢。就其政治組織之外表立論，聯邦國頗多優良特點；然就其內部之經濟情形觀察，則缺點又滋多也。」

在外交方面，聯邦制特具一種缺點，為單元制所無者；此可於美國之外交經驗中證明之。蓋在美國之聯邦制下，各分子邦對於所屬居民之人格權與財產權，得於一定範圍內，自由處分；因之中央政府於執行國際條約義務之涉及僑美外人之人格權與財產權時，任何邦政府得從中阻撓，中央政府無如之何也。

在內政方面，聯邦政府之能力，亦比較薄弱。蓋聯邦政府之立法與行政權，係由中央與邦兩種平等之權力機關分而有之；分有之後，無論獲益如何，而政府作事能力之因此減弱，乃自然之勢也。例如，多種事件因關係於通國人民之利益，本應受普遍法律之一致規定，然在聯邦制下，則邦各為政，法律紛歧，欲求一普遍之規定而不可得。其在美國，舉凡刑事、結婚、離婚、保險、有價證券與銀行等等事件，通國無一致之規定；邦法律各行其是，甚或彼此抵牾。此中弊病，即美國人士，亦未嘗不明知之。晚近政府努力設法，使各邦法律趨於一致，然其成效尙未大著。考美國統一法律之法，為先設置一『統一邦法律委員會』(National Commission on Uniform State Laws)，由該委員會製定關於各種問題之法律草案；然後商請各州議會，分別

自動採用之。惟每一法律草案，欲通行全國，須得四十八個州議會之自動採納，其困難可知。職是之故，此種統一法律之工作，至今僅有一部分成功，且其進步甚遲緩也。考法律之紛歧，原非聯邦制下所必不能免之弊病；至於美國之所以有此情形者，實因中央與邦分配立法權之制度，特異於他國故也。美國以外之聯邦國家，若瑞士、加拿大、巴西、奧大利亞、德意志、奧地利等，莫不將刑事、刑訴、結婚、離婚、銀行、保險、匯票、本票等事件，交由中央立法部以統一之法律規定之。其中德奧兩國之中央立法部，於上述各事件外，尙享有其他多種事件之立法權。是以此數國中，政制雖屬聯邦，而法律仍無紛歧之患也。美國人士對於其本國制度下，中央與邦立法權之分配，晚近頗多表示不滿。彼等僉謂此種分配法已失時宜；故除設法使各州議會自動採用一致法規外，尙擬於此後法庭解釋憲法之時，從中擴張中央政府之立法權也。在英帝國之自治殖民地中，聯邦制本通行未久，然自始即有擴大中央權力，與減削邦權力之趨勢。學者以爲英美兩國中此種同樣趨勢，適足以證明聯邦制下中央或邦政府權力由憲法列舉給予之方法，實非得計。蓋一經憲法列舉給予之後，即無伸縮餘地；如此後情形變遷，當初之權力分配法失其時宜時，頗感無法糾正之苦；有之，則惟正式將憲法修正，或於解釋中非正式修正之，但此兩種修正法，均不易實行者也。

除上述各節外，其他聯邦制之缺點，可列舉之如下：一曰，聯邦制度錯綜繁雜，不若單元制度之簡易而便於施行；二曰，聯邦制下中央與邦政府在管轄上有發生爭執之危險；三曰，聯邦制下政治機關每多重複，

---

政費支出因之加重；四曰，聯邦制下邦各有其疆界，故在司法方面，執行上多感困難。

## 第十八章 內閣制政府之優劣

內閣制政府之優點  
（一）立法與行政兩部之合作

學者以爲除各種獨裁性質之政府不計外，在其餘政制中，惟內閣制政府乃能保其立法與行政兩部，彼此融和而通力合作。信如政府分類論中所言，內閣制之所以別於總統制者，在其立法與行政兩部關係特別親密之故。內閣制下實際上之行政機關爲內閣；而內閣者又實際上等於國會所選舉之委員會。內閣之閣員，通常同時爲國會之議員。其在少數之內閣制下，閣員不爲議員時，亦能以閣員之資格，列席國會之兩院或一院以發言，並以答覆議員對於內閣之政策或行爲所發之責問。閣員又能自行提出法律案，並於國會中辯護之。彼等並得請求國會准許其爲必要政費之支出。彼等所提之法律案，如經國會可決，則執行該法律之權，即屬諸內閣，國會不問也。彼等所欲設立之機關，如經國會准許，則該機關之組成與進行，即由內閣主持之，國會亦不問也。彼等所請求給予之款項，如經國會允准，則該款項即由內閣支用之，國會亦不問也。蓋國會於未決意倒閣之前，必信任內閣，而任其在法律範圍內，自由處理一切也。由是觀之，自法律案之提出，以至法律案之執行，自財政案之發議，以至款項之動支，閣員與議員始終聚首共事，相互信任合作。此無他，蓋閣員者乃國會（或其一院）中大多數黨之代表也。既爲大多數黨之代表，則於此大多數黨未失勢之前，內閣之政策自即國會之政策；而一切國務之進行，亦必因立法與行政兩部之合意，特爲迅速與

敏捷。比之在總統制下，立法與行政兩部之意見時相矛盾，且常因爭執激烈而國務停頓擱淺者，固不可同日語矣。夫立法與行政兩部之合作，原爲善良政府所必不可缺之條件；內閣制下既因該兩部關係親密，意見一致，故獨能使該兩部通力合作，則內閣制之優於他制也明矣。蓋欲求國務執行之能敏捷迅速，且效率超越者，厥惟採用內閣制。

(二)責任  
無可逃

執行法律，主持政務，及動支國帑之行政部，本應負重大責任。惟規定責任，而不設切實追求其責任之方法，則其規定終屬徒然。考各種政治制度中，其追求行政部責任之方法，當以內閣制爲最完備得力。信如政府分類論中所言，內閣直接對立法部或對立法部之民選下院而負其責；間接則又對選民團而負其責。無論何時，內閣之政策或行爲，如失去民選議員之贊同，則民選議員得迫其去職，而代以彼等所信任之新內閣。惟如內閣確信彼等之政策雖不爲民選議員所贊同，實足以代表選民團真正之意志，則內閣可解散國會之民選，一院或二院，重行選舉所解放之部分，而將其爭執問題，提交選民團，請其於選舉中表示最終之裁判。如此，則內閣既於解散國會中，得有相當之保障；同時又不能逃選民團最終之裁判；因之選民團之意志，仍高出於內閣與國會二者之上也。

由是而知內閣制最顯著之優點，在於治人者終爲治於人者所控制也。此控制之權，其初由民選之議院行使之；如內閣不服議院之裁決時，則最終仍由選民於改選國會時自行行使之。在此種制度之下，內閣



(一)可隨時變更以應環境

之政策與設施，如違反人民之意志，或其代議士之意志，則該內閣必不能久於其位。夫在總統制下，行政部有一定之任期，任期末屆滿前，人民須容忍之。在內閣制下則不然；無論何時，內閣可得而罷免，亦即無論何時，人民或其代議士得顯示其威權，而實行其意志也。故曰：內閣制者，「責任政府」也。惟因內閣制較總統制爲有切實追求責任之方法，故世界上大多數國家，現均採用內閣制。

Bagehot 氏注重內閣制之伸縮性，與軟韌性。惟其具有此性質，故當國家緊急之秋，人民可變更內閣以救濟之。Bagehot 氏之言曰：在內閣制下，如國家有某種危難時，人民得臨時選擇一最適於應付此危難之人，爲暫時之過渡執政者。而「在總統制下，則此爲不可能。例如美國政府固自命爲人民享有最高權力之政府也。一旦猝逢險阻，操主權者本應即時顯示其身手以救濟之；然此際每遍覓最高權力之人民而不可得。何哉？蓋美國之議會，一經選定，須待其任期屆滿，始得全體改選，或分批改選之；既不能因危難而提早其改選，亦不能因危難而遲延其改選。美國之總統亦然，總統亦有其一定之任期，任期未滿，無法撤換之。惟其任期由成文法明確規定之，故無論時機如何急迫，絕無伸縮以應事變之餘地。蓋一經當選之政府，無論爲善爲惡，順民逆民，在法律上人民於一定之任期內，有必須容忍之之義務也。」

內閣制劣點之  
劣點

內閣制劣點之可舉者如下：其一，內閣制在實際上將立法與行政兩種職務，併合爲一，故與數學者所力持之分權主張，適相反背。依此數學者之意見，立法與行政兩種職務，須分別交與兩個不同而各自獨立。

或近乎獨立之機關。雖然，此分權之說，原僅一種動人之理想而已。若夫就政治之實際經驗而言，分權之價值，尙有待乎事實之證明也。反之，內閣制行用之歷史，已足證明在其制度下立法與行政兩部之親密關係與合作，實大有助於政府之效能也。其二，內閣制有使國家政治大部分化為政黨政治之弊。政黨政治未始無利，然內閣制下之政治，則係過度政黨政治化。蓋在國家之僅有兩個重要政黨者，一旦採用內閣制，則一切政策，悉取決於國會之大多數黨，或其下院之大多數黨也。此說固言之成理。然在總統制下，政黨之勢力，又何嘗遜於內閣制？不特此也，歐洲大陸國家之行內閣制者，常因國會中無一黨占絕對大多數，故其內閣實不由一黨操縱，而由數黨之聯合團體操縱之也。

其三，晚近學者頗多指斥英國之內閣制政府，爲「一人或少數人之獨裁政府。其所憑藉之大多數政黨，亦惟此一人或少數人之命令是聽，而大多數黨之黨員，亦多少受黨之拘束，不能絕對自由。」據此輩學者之意見，英國之下議院，事實上早已將立法權移讓於內閣，而僅保留否認內閣之法案，與監督內閣之行動之權耳。換言之，即其立法活動，限於消極之制裁，而不爲積極之創作也。Stidley 與 Beethrice Webb 氏之言曰：「簡言之，英國今日之政治，實際上不取決於下議院，且亦未必取決於內閣之閣議。反之，立法提案通常由國務員與其屬下之重要司員，反對該案特威利害關係之人，非正式會商決定。蓋就行政部分以取決國家之政治者也。」此種見解，頗有能代表英國實際政情之處。蓋英國之下議院人數衆多，運用不便；欲

就下院而爲立法議案精確審慎之討論，幾不可能。於是立法權有自下議院移轉至國務員之傾向；而下議院乃僅足爲議員『發洩意見之所』(Ventilating Chamber)矣。英國下議院今日之功用，可就 Bagehot 氏之言而釋明之。氏之言曰：下議院推出幾個領袖爲國務員，而服從之；一若下議院對國務員曰：『我輩人數太多，不便進行立法事務。我輩因信任爾等，茲舉爾等爲領袖，以領導並指揮我輩。爾等可就自己之判斷力，自由擬定各種法律提案，並自由決定政府各機關所必需之政費，以及爲支付此種政費所必須徵收之租稅。如我輩以爲爾等所提之法律案，及所決定之政費與租稅合乎情理，則必通過之。但我輩雖予爾等以上述自由決定之權，同時仍須監督與制裁爾等。爾等之行爲與政策，須對我輩負其責任。茲警告爾等，一旦爾等之行爲與政策不能爲我輩所贊同時，則我輩將罷免爾等，而授權於重新推出之國務員。』換言之，英國之下議院將創作與領導之權，交付於彼等所完全信任之少數人。上文所言立法權自下議院移轉於內閣者，卽此之謂也。

英國之內閣，既爲下議院之惟一總委員會，又有領導下議院之能力，故謂其跡近獨裁，未始無因。然總統制下之下議院若美國者，其立法權又何嘗不爲少數議員組織之委員會所操縱耶？所不同者，美國下議院之委員會爲數衆多，不若英國下議院之僅有一個內閣，以爲其總委員會耳。然專就委員會之勢力而論，則英國之內閣與美國之委員會初無二致。蓋美國之立法事務，實際上亦分別取決於各該委員會之狹小

會議室中；故美國議會中每一委員會，不啻一小模型之議會也。夫一則設置一個總委員會以操縱立法事務，一則設置多數專職委員會以操縱之，究竟二者中孰爲獨裁，孰爲非獨裁，誠有不易明辯者也。綜之，現代議會中議員莫不衆多，而欲於此種大議會中實行立法，勢所不能。是以英美兩國之下議院，均不得不將實際立法之權，移讓於少數人組織之委員會。對於移讓之法，英國主張移讓於下議院大多數黨領袖所組織之總委員會；美國則主張移讓於兩大黨共同組織之各種專職委員會。

對於美國之組織多數委員會，以實行立法事務之辦法，Woodrow Wilson氏曾有批評曰：衆議院決不能由六十餘個之委員會領導其立法事務。氏意，美國之衆議院，亦應組織一個少數人之總委員會，若英國之內閣者，以審查各方面所提出之無量數議案，並抉擇其必要者，而設法使其通過於議會。

尙有數種缺點，本非內閣制所不能免者，然因採用內閣制國家之情形特殊，此種缺點於以發生焉。所謂特殊情形者，或指人民政治心理與傳統觀念之特異，或指國會議事方法之特異，或指政黨個數之獨多。法國之下議院，素性不願順從其所領袖組織之內閣；又常濫用其質問權，以與閣員爲難；復喜因小事件之無關於大政方針者，而推翻內閣。此皆法國情形之異於英國者。職是之故，內閣制之在法國，終不若在英國之運用順利也。且法國與其他歐洲大陸國家，均政黨紛繁；內閣制乃更難完全成功。在此種多黨國家中，內閣均由數黨混合組成，而須對數黨混合之團體負責。其不能若一黨內閣勢力之強大，生命之悠久，蓋顯

因特殊情形而發生之劣點

而易見者也。誠如政府分類論中所言，此種混合內閣起落迅速；政治既不固定，政策又多變更也。莫沙里尼氏之攻擊意大利之內閣制也，卽以此爲口實。故其一九二三年之選舉法，以下院議席三分之二，給與得票比較最多之一黨；蓋卽欲於多黨之議會中，強制成立一大黨也。



## 第十九章 總統制政府之優劣

誠如政府分類論中所言，總統制之特點，在其行政與立法兩部幾乎完全分離而各自獨立。兩部各有其不同權力，且各有其一定任期；彼此職務上之界限分明，任何一部均無罷免他部之權。考總統制下行政部之元首，一經當選後，即享有憲法上所規定之任期。彼之職權，亦大體由憲法規定。其所屬之國務員，由彼任命，而受彼之指揮與節制。國務員無一定任期；總統可隨時更換之。國務員不得同時為議員；除 Argentina 國外，並不得列席議會以受質問。總統與所屬國務員職權上之行爲與政策，均無庸對議會負責任。無論選民與議會如何厭惡其行爲與政策，亦不能用譴責或不信任投票方法而罷免之。即使總統與所屬國務員施行敝政，弁髦法律而不盡力執行之；總統仍得照常任職，至憲法上所賦予之一定任期屆滿為止；其國務員亦得照常任職，至總統自願撤換之日為止。至於議會而欲推翻總統或國務員，則惟於一種特定情形之下，始得爲之。此特定情形爲何？即當總統或國務員之行爲觸犯刑法時，議會得提出彈劾是也。然議會之彈劾，既不能適用於刑事以外（專指美國而言）之事件，且彈劾之手續繁重，遠不若通過不信任案之簡易也。一旦議會之政見，與總統及國務員相左時，總統並無解散議會，而將其爭執訴諸選民之權。此際總統祇能於無可奈何之中，容忍議會之敵視態度，而繼續與之相處，以待議會法定任期之屆滿；而在議會

方面，亦祇能容忍總統之執行政策，以待總統任期之屆滿。設使總統爲某黨之人，而議會乃由另一黨之人控制之；則立法與行政兩部必至積不相能；甚或國政因之陷於停頓狀態，亦屬常有之事。然在內閣制下，則此種情形誠罕見也。

總統制之  
劣點

歐洲人士之論美國總統制者，咸目之爲危險政制；以其傾向於專制而不負責任故也。謂之爲專制者，即因美國之總統，獨立而不受民選議員之控制。在其法定任期之內，總統可任意作爲；雖每一議員或每一投票人均欲罷黜之，然如總統未嘗觸犯刑法，則亦莫如之何。謂之爲不負責任者，即因總統之行爲，除犯刑法者外，議會無法追求其責任。議會固可譴責之；固可否認其建議案件；固可再次決議其所發交覆議之案件；固可拒絕其所請求給與之權力（如時機緊急時，總統請求議會給予某種便宜行事之權）；固可使用其他議會之能力以與總統爲難；然總統依憲法應有之權力，則絲毫不得變更之；而選舉時選民所給予總統之當選授職命令，亦終久不能於其任期未屆滿前中途撤銷之也。在理論上，總統於當選就職日起，固仍對選民負其此後行爲之責任。然議會既不能罷免之；憲法又無選民總投票罷免總統之規定；則理想中總統之責任，事實上誠無有效方法以追求之矣。或曰，總統在職時之行爲不當，選民可於下次總統改選時，易以他人。此說固當，然過去任期內數年之失職，又將何法以補救之。且改選之時，前任總統，因法律或習慣之限制，或已失其應選以連任之資格，則此時選民對前任總統之憤懣，尙無由於投票中表示之，又烏能追求



## 其責任耶？

除上述外，其他總統制之劣點如下：其一，總統與所屬國務員缺少直接提出法律案之權。其二，立法與行政兩部門之爭執與不相合作情形，能使政府全部減少其工作效能。其三，總統制之若美國者，其議會之立法權，係由多數委員會從中操縱之。此種委員會雖各自獨立，然其管轄範圍，又彼此混合而不分明；委員會之議事，通常又不公開，因而輿論亦無由牽制之；其建議之報告於議會者，雖經議會通過，然委員會與委員會中之任何一人，均不對其建議案負責。此種情形，雖為多數委員會制 (Multiple Committee System) 之缺點，然亦係總統制下，無責任內閣之當然結果也。

夫總統制下行政部元首之專制與不負責任情形，誠足以引起重大危險。然在美國，則此種危險，事實上並未發現。職是之故，美國人士之批評總統為專制，或不負責任者，為數極少；而欲以內閣制代現行之總統制度，雖有其人，然亦不多；蓋在美國人士之心目中，總統之職位，自有其意義與重要，故頗不願引用內閣制，而使總統僅為一虛名元首也。

當北美殖民地脫離英國而獨立時，其母國之法律與政治制度，大體均由新成立之美國政府採用；獨內閣制則被撥除焉。考內閣制之在當時，已為世界上最通行之政制。就常理言，美國當亦採用之；即或美國人之政治觀念與政治情形有特異之處，而不能完全模仿母國者，至少亦可將內閣制略加改正而採用之。

何以美國  
不採用內  
閣制

不此之圖，而獨發明一個與內閣制基本不同之總統制，此其故何哉？Woodrow Wilson氏則解釋曰：美國之所以不引用內閣制者，一則因其時內閣制在美國之聲譽不佳；二則因內閣制有幾種特點，不合於共和國人民之心理故也。氏以爲當時美國人士，視英國之政府爲 George 第三與 Lord North 之政府，而非 Whig 黨之政府。至於英國之內閣，則時人以爲乃國王嬖倖所組織之機關，由國王操縱之，而不受下議院之制裁者也。且彼等以爲如將立法與行政兩部密切組合之，若內閣制下者，則結果立法部必被行政部所制壓。故爲避免行政部獨攬大權起見，當時人士乃創設總統制政府，而將立法行政兩部分離獨立，並使彼此互相牽制以竟其功云云。

Byes 氏則謂美國之所以不採用總統制者，因其時美國人士不明內閣制之真正性質故也。蓋其時內閣制尙未成熟；美國人士既未了解之，學者亦未嘗提及之云。

考美國雖自始即行總統制，然當其開國之初，議會與行政部之關係，頗有與內閣制相似之處。其時美國政府之國務員，常列席於衆議院，以備報告事實或諮詢意見，財政部之第一任部長名 Hamilton 氏者，尤儼然有內閣制閣員之風儀，其勢力亦不亞於內閣制之閣員；其他國務員，因亦以氏爲模範焉。且其時政府各部，均在同一屋宇辦公，因之行政與立法兩部人員之往還，極稱便利；而實際上兩部之親密聯絡，亦未嘗亞於內閣制也。職是之故，當時之國務員頗有左右議會立法之能力。似此經數年後，行政與立法兩部，即

斷絕關係；國務員亦不得再列席於議會。當兩部關係斷絕之初，議員中頗有以此爲遺憾者。

美國之總統制行之既久，立法與行政兩部分離之惡果，逐漸顯著；而一般人士，亦逐漸覺悟議會與國務員保持聯絡之利益。職是之故，其後卽有人幾次建議，欲回復開國初期之習慣，而使國務員得列席於議會任何一院，以答覆詢問，報告事實，並辯護議案之會由總統勸告議會通過者。著名法官 *Bony* 氏於其憲法一書中，曾說明國務員列席議會之利益。一九一三年，總統 *Fair* 氏用正式牒文，勸告議會採用國務員列席議會之制。總統 *Wilson* 氏亦贊成此制。辯護此制者，以爲如立法與行政人員能同處一堂，相互商議共事，則比諸各不爲謀，兩相矛盾者，至少有四利也。一曰，議會之議事時間，可以節省；二曰，議會對於行政部之設施，可有簡便詢問之方法；三曰，兩部之作爲，可以和諧一致；四曰，議員因誤會或不明瞭實際情形，而批評行政部者，此後當可罕見矣。『*Gray* 氏之言曰：『明於觀察者，莫不知議員對於行政部之設施，有時茫然無所知；因之彼等常費數小時冗長之辯論於無須辯論之問題。設其時有一相當之國務員列席，則一經說明，卽可解決也。』至於在現行制度下，議會如欲得總統政策之說明，須正式通過一詢問決議，然後書面函告總統，而待其答覆；其方法之繁重，費時之久長，可想而知也。若夫總統而欲使其主張正式提出於議院者，則祇能請求議員之願贊助者，以議員之名義，提出之於議會。總統而欲其意見表白於議院之委員會者，則祇能使國務員列席委員會以說明之；而國務員之列席委員會，又須先由委員會召請之也。今如國務員

可列席議會建議實行，則此後總統可用正式公開之方法，使其國務員加入議會之討論，以左右其立法。此不但爲現時一般美國人民之希望，亦且爲總統所應有之便利。蓋非然者，總統又烏能對國民負責耶？至於在現行制度下，則總統祇能對議會發正式牒文 (Message)，或親至議會演講之。總統對立法之意見與勸告，卽於牒文或演講中陳述焉。但總統左右立法之能力，始於牒文演講，而亦終於牒文演講，國務員此後不得再就總統之意見或勸告，正式爲口頭之說明或辯護也。

阿根廷國之現行憲法，亦爲總統制；但其九十三條則予國務員以列席議會之權，並得加入議會之辯論；惟不得投票耳。巴西國之憲法，則明白禁止國務員列席於議會。

## 第二十章 最優良之政制

上文已就古今通行之主要政制，詳論其優劣矣。問者曰：然則諸制中何為最優良？何為將來最有普遍通行之希望？此二問題，均不易答覆者也。Forsman 氏有言曰：『人有問何為絕對最優良之政府者，殊不知此乃無從決定，無由答覆之問題也。』蓋吾人欲問何為最優良之政府，須先決定何為政府最主要之功用。明乎政府最主要之功用矣，然後凡政府之最能完成此主要功用者，即為最優良之政府。是以理想中政府之主要功用，即測驗政府良莠之標準也。然則政府之主要功用，固有定論否？換言之，即欲知政府之良莠，固有有一定之測驗標準否？博考學者意見，始知政府之主要功用，亦即政府之測驗標準，至今尚無定論。或以為測驗某政府之良莠，須究問該政府之效能高否？政費節省否？魄力大否？行事迅速否？德國學者中，大都即以此四者為測驗政府之標準。美國之學者則不然。彼等傾向於注重政府對人民之影響，而欲以為測驗某政府之良莠，須問該政府能否振起人民對國事之興趣？能否培養人民之忠心與愛國心？能否增進人民之公民道德？換言之，彼等以為最優良之政府，不必為效能最高之政府；凡最能訓練教育其人民以為良善之公民者，即最優良之政府也。此種見解，似與 John Stuart Mill 氏之主張相同。氏之言曰：『優良政府之特點，在其能增進人民之道德與智識。』氏又曰：『政府不僅為一部辦理公事之機關，而同時為影響人心之

極大勢力之所在。」是以政府之價值，胥視乎其辦事如何，與其對人心之影響如何也。氏又曰：吾人測驗政府時，須先考察某政府「能促進其公民之道德與智識，至何種程度？」凡政府之最能促進公民之道德與智識者，則在其他方面，似亦能有最優良之結果。換言之，測驗政府之主要標準，不在該政府行政之效能如何，而在該政府對於被治者之全體與個人，究能增加「多少善性」之問題也。

上文所言，固為測驗政府良莠之標準，但同時亦為測驗各種不同政制之標準。蓋凡政治制度之能使其政府就上述測驗標準，列入最優良之政府者，即為最優良之政制也。然或有主張曰：政府容有良莠之分，政制則無優劣之別。其意以為一國政府之良否，不能視其所採用之制度以為斷。蓋任何制度之採用，既不能改善其政府，亦未必能敗壞其政府。質言之，凡政府之在實行結果上滿意者，均為優良政府，可無庸問其屬於何種政制也。此說也，Hamilton 氏曾指斥之為政治學上之邪說 (Heresy)。氏以為優良之政制，固未能必其行用之結果亦優良；然使用惡劣之政制，則決不能獲得良善之結果也。由是而知吾人對於政制之採用，仍須極端審慎以出之。

政制之良莠，固能就上述不同標準，以測驗其優劣矣。然因所採測驗標準之不同，故學者所稱最優良之政制，亦初無一定。但即使認定一種測驗標準，於以決定某種政制為最優良之政制矣；而此政制之是否適用於某國，則仍為一極費研究之問題也。何則？蓋世界上從無一種政制，可以普遍適用於任何民族，任何

環境，與任何文化程度之社會也。欲知某社會最宜採用何種政制，吾人須先問該社會之文化程度如何；其人民之智識與政治能力如何；其歷史與傳統觀念如何；其民族特性如何；與夫其他環境之各種成分如何也。然欲舉每一政制，而一一說明其所能適用之環境，則政治學者中至今尚未有能爲之者。John Stuart Mill氏之言曰：『舉世界上人類社會，而欲決定其所應採之政制，則無異於著作全部政治學之長篇宏論矣。』Mill氏與 Bryce氏均曾指出曰：政府者，由人建設之，而由人運用之；其不若樹木之能自然發育，自然生長，乃顯而易見者也。是故任何政府，自始至終，均由人力造成之，而由人力範型之；其成功與否，須視建設與運用之者之有無政治興趣，與有無政治能力以爲斷也。二氏所言，雖係平凡真理，然一般人每未能見及之。

誠如上文所言，政治制度既須與其運用之者及其環境適應矣。是故君主政制，仍爲幾種民族所必不能免之政制，貴族政制仍爲最合宜於幾種特定民族之政制；而民主政制，仍僅幾種民族始能適用之也。其他政制之不能普遍適用，亦屬顯然。例如，內閣制之在英國運用順利；而其在拉丁民族之國家，即不能若英國之成功。設內閣制而由美國採用之，恐亦不能若英國之有完滿結果也。普遍選舉制，對於某種程度之社會極爲適宜；而在其他社會中，則大有使政治因之混亂之可能。聯邦政制於統一未完成之國家，極爲適宜；而對於疆域廣大，各地方情形殊異之國家，亦特有其優點。然而單元政制則又最適宜於他種國家。聯邦制

與神權制，亦特別適用於政治情形尙未進化至高深程度之社會。由是而知任何一種政制之不能普遍適用於各種不同社會，亦猶一襲衣裳之不能每人而稱合之也。政制之最適宜於斯巴達者，並不最適宜於雅典。其最適宜於疆域廣大之帝國者，未必最適宜於蕞爾小邦。其最適宜於 Tudor 時代之英國者，即非最適宜於今日之英國。且政制之選擇，常因政治目的之不同，而異其趣。設其主要目的，僅在個人財產與身體之安全，則其所採之政制，自與兼謀社會幸福者所採之政制大異矣。 Miebaer 氏之言曰：『如政治之目的，在改革並改組赤帶大國之腐敗與昏惰之人民若埃及者，則其所採之政制，自與習於勤勞而時刻須與海波鬥之人民若荷蘭國者所採之政制，根本相異矣。』由是而知地理上之環境，亦能影響政制之取捨也。故曰，政制之爲物，有如房屋。房屋之形式與其建築方法，須適應該房屋運用上之目的，與居住人之需要，且須視需要之增多或變更，而時時改造之；政制又何獨不然。

## 將來之政制

將來最通行之政制爲何，頗難預料。但吾人或可斷言曰：今日世界各國之地方情形與政治觀念，既各各殊異，而將來又無趨於一致之希望；則政制中任何一種，自無普遍通行於全世界之可能。是以將來之政制，仍不能全世界一律也。雖然，欲使全世界採同一之政制，固不可能；而政制中之幾種，將來可逐漸推廣其勢力，則又顯然。蓋即在今日，吾人已見世界各國，於尋求最優良之政制時，每傾向於選擇某種政制，而避免其他。例如，時至今日，君主政制，專制政制，與世襲政制，顯然已在被拋棄之列。即歷史上遺傳而來之君主政



府，現時亦均僅存其名，而行共和之實。尙有數政府雖至今仍帶貴族專制，與世襲之色彩，然其不久將完全革除，亦可斷言也。就今日之情勢觀察之，最終各國或將一律變爲立憲之代議民主共和國；Carter 氏且以爲此種變更，或可於二十世紀終了之前，全世界一律完成之，惟將來之代議政制，恐不能與今日一般之所謂代議政制者相同。蓋學者對於現時通行各國之代議制，頗多詆毀；而方從事於試驗新式之代議制，則今日之代議制將來自不免有重大變遷也。已故教授 Henry J. Ford 氏，晚年專從事於代議政制之研究；其結論曰：代議政制似已入腐化時期。然此種腐化形式，實非代議制之本來面目。將來之改革，似不至將代議制本身拋棄；而僅在去除各種假冒之代議制云云。莫沙里尼氏在意大利之改革，亦常以此種見解，爲其辯護之根據。

近代政治趨勢之最顯著者，莫如民主政制之風行。雖各國之民主制度互有相異之處，然其基本形式，則幾已普遍通行全世界。惟民主政制下各種擴大人民參政權之方法，日新月異，數量亦逐漸增多；其結果反使國家情形之最適宜於民主者，尙感民主過度，而全部政治機器，有因之顛覆之虞；至於其他本不適宜民主政制之國家，更無論矣。Carter 氏原極表同情於民主政制，且常盡力辯護之；但氏於其最近著作中，亦明白承認曰：民主制之在幾個新近採用之國家中，前途甚不光明云。當歐洲大戰時，一般人均謂此次戰爭目的之一，在使民主制度，得暢行全世界而無阻礙。然戰後情形，足以證明此種目的，並未達到。蓋戰後各國

對於民主政制，反多不加信任，而懷疑其功用。此實近世以來，民主政制最失人民信仰之時也。至今民主國家中極大一部分之輿論，仍多主張建設獨裁政府；而數國中之民主政府，最近已確被推翻，且將來恐尚有欲步其後塵者。論者以爲此種反民主之傾向，實不因民主政制本身多瑕疵之故；乃因腐化與假冒之民主方式代替真正民主政制後所得之惡果也。平心推測，民主政制將來決無被拋棄之理。但各種擴張人民參政權之方法，則實際上已不能再事增多。改輕選民團之責任，而回復一種施行上比較簡易之代議民主制，似爲他日之趨勢也。

聯邦政府  
之將來

將來之政府，性質上將近似聯邦政制歟？抑將趨向於集權政制歟？此則甚難加以推測之問題也。惟有兩點吾人今可斷言之。其一，聯邦制之優點，多而顯著；故最初主張之者，均推測其能風行全世界。然歷史證明，此種推測並未實現，殊未副最初主張之者之厚望。其二，晚近雖有極少數國家採用聯邦制；然其所採用者，與美國之聯邦制根本殊異。此種新式之聯邦制，行政方面雖屬地方分權性質，而立法方面，則屬中央集權性質也。將來之聯邦制，大概亦不能離此形式。

內閣制之  
將來

總統與內閣兩制中，前者之希望，顯不如後者之大。自美國創設總統制後，除拉丁美洲外，其他各國均未仿效之。即就美國而論，現時之趨向，似在促進立法與行政兩部之接近。惟尙有一點，吾人須加注意者，即在內閣制下，現方傾向於給予行政部元首（即總統）以幾種政治實權，並擴大其控制立法之權力是也。

將來之制度，或爲上述兩種趨勢混合而成之結果，亦未可知也。

政府之所以建設也，原爲滿足被治者之公共需要而起。自古至今，優良政治家莫不努力以尋求一種最優政制，俾可滿足此種需要。然直至今日，究竟何爲最優良之政制，學者仍無定論；而各時代與各民族所採之政制，亦變化紛歧，極不一致。惟最優良之政制雖不可決；而人民之禍福興衰，幾全視政府之善惡以爲斷，此則一般學者所公認者也。Elhim Root 氏之言曰：『世界上境遇最佳，土地最肥沃之區域，數百年來轉成荒野沙漠，問其故，則惡劣政府使然也。此種區域，非特就其現時情形推測，必可給養多數人民，而使其安居樂業；即考其過去歷史，亦曾有一時期達於安樂繁華之境；然則今日所見之窮困垢穢，行爲不道德，智識不開通之情形，何莫非秕政之結果耶？反之，國家而有優良政府，則無論其氣候土壤如何不利，工業必能興盛；人民必得安樂生活也。』



# 近代政治思想史略

鍾挺秀 李卓 一元二角

本書從盧梭起說到斯賓塞。全書共八章，都九萬言，中間關於十八世紀個人主義之興起及其衰落，以及法國革命所反影之反動運動，美國之民主思想，英國的功利主義，以及社會主義的各派思想，均有明確精要之介紹。本書立言純探客觀的、批評的態度，故每述一種思想，必先詳述其時代背景，使讀者得有系統的觀念。

中華書局出版

## 歐洲政治思想小史

高一涵 一冊五角

書分九章，對於歐洲政治思想各種派別，作一有系統之敘述。自柏拉圖、亞里士多德以次，如契約論派之浩布思、洛克、盧梭；歷史派之孟德斯鳩、梅因；樂利主義派之邊沁、密爾；進化論派之斯賓塞；均能提綱挈領，加以比較的的研究。第八章述社會主義派之聖西門、歐文、福利埃、布朗、拉塞爾、馬克思、柏恩士敦，以及工團主義、同業社會主義、布爾維維主義。第九章敘述無政府主義派之蒲魯東、斯特拉、巴枯寧、克魯泡特金，更推闡詳盡。讀此書後，可以窺見各家思想之大凡，以為進讀各家專籍之準備。

## 政治理想

劉衡如 吳蔚人 一冊 三角

書為羅素名著。共分五章：(一)政治理想，(二)資本主義與工銀制度，(三)社會主義之缺點，(四)個人自由與公共管理，(五)民族主義與國際主義。

# 社會科學叢書

## 中華書局發行

### 社會學概論

陳翊林著

本書計分四編：第一編

為緒論，敘述社會學之意義、地位、歷史，以及研究社會學之困難與方法；第二編為社會生活的基礎，分章說明社會生活之物質的、生物的、心理與文化的四大基礎；第三編為社會生活的形態，於社會生活與個人，社會制度，社會標準與控制，均詳加分析；第四編為社會生活的進化，於社會進化的階段與趨勢，社會進化革命，均有扼要之衡論。

一冊  
七角

### 社會學與經濟學

René Mammier著 一冊 七角

龍家驥譯

卷首緒言，專論社會現象的定義與社會現象的定義與社會

對於經濟學與社會學之關係所發表過的意思，並分別討論經濟學與社會形態、法律、道德、語言、藝術、宗教、技術諸學科之關係。立論精確，譯筆信達。

### 經濟政策綱要

周憲文著 一冊 六角

本書共分五章：第一章說明經濟政策之意義；第二章論及經濟思潮之變遷與經濟政策之基礎；以下三章，分述農工商政策與國民經濟之關係，及其他諸重要問題，對於最近各國之農工商政策，敘述尤詳。文字淺顯，立論扼要，最合各大學經濟學系採作課本；而關心國內之建設事業者，更宜手此一編。

### 經濟史概論

黃通編 一冊 五角

本書參酌德國經濟學泰斗畢漢爾（K. B. H. P. von Hübner）、魏拔爾（M. Weber）、宋巴德（W. Sombart）諸大家學說而成。共分緒論，孤立家內經濟時代，都市經濟時代，國民經濟時代，資本主義之發達五章。立論公允，條理明晰；而於資本主義之發達，剖釋更為詳盡。可供研究經濟學者之參考，亦可作大學及專科以上學校教科之用。

民國二十三年三月印刷  
民國二十三年三月發行

比較政治制度 (全一册)

◎ 定價銀七角五分

(外埠另加郵匯費)



編者 沈乃正

發行者 中華書局有限公司  
代表人 陸費逵

印刷者 中華書局印刷所  
上海靜安寺路

總發行所 上海棋盤街 中華書局

分發行所 各埠 中華書局

標商冊註

