

書叢學法界世

法憲較比

著編鞏費

版出社學政法界世

行印局書界世

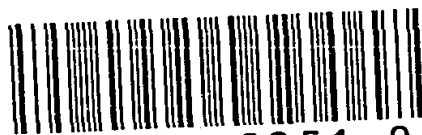
比
較
憲
法

英國
立國
浙牛
江津
大大
學學
教學
授士

費

鞏

著



3 0663 8251 0

序言

立憲聲浪，喧騰於宇內者，垂二十有二載，歐西之憲治，始稍稍爲國人注意。最近，立法院毅然負起起草憲法之重任，冀完成擾攘二十餘年未竟之制憲大業，誠盛事也。於是國人對憲法之興趣益濃，而談憲者亦日益夥。竊維憲法非吾國舊有物，憲治亦非吾國人所習見，他山之石，可以攻錯，殆將取法異國，制爲典章，以納吾民於軌乎，則研究歐美之憲政制度尙焉。憲政制度，頭緒紛繁，苟不條分縷析，爬梳抉剔，取其精英，得其骨幹，決難知其真諦。余不敏，欲集各國憲治之事實與理論，較其異同，衡其得失，分別論列，著爲專書，以供邦人研討者久矣。適當立法院有賡續制憲前業之議，海上世界書局聞之，以比較憲法爲名，囑余撰著，因有此書出。學殖荒疏，孤陋寡聞，非敢云何供獻，備國人參考已耳。

書分四編，欲爲閱者告者四端。第一，範圍所及，包含英、美、德、法、瑞士、日本、挪威、比利時及英之自治領地、坎拿大、澳洲、戰後新興國家、捷克、波蘭、芬蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞等國及我中國。以英、美、德、法、瑞士五先進國家爲主，以他國爲輔，而以各國之經驗參證吾中國。尤以英國爲憲政始祖，歷史最早，成效最著，故於英爲特詳。第二，編目以問題爲單位，不以國家爲單位，舉一問題爲題材，而以各國實例縷列其下，俾易歸納，並便比

較。第三，着重比較。既以比較憲法名我書，闡述各國憲法之餘，應在在予以比較，豈但做到書名上之比較兩字，抑且欲知諸憲之異同，政制之得失，非此不辦也。第四，着重批評。近人著書多重客觀之介紹，不作主觀之批評，余獨以爲既欲取法異國，以制吾憲，所謂取人之長，去人之短，取其精華，棄其糟粕，則於其典章制度，當先爲下評語，乃能知其利弊，衡其優劣，一國有一國之國情政情，不能強效人好，固不必謂他人之長，置諸吾國亦長，他人之利置諸吾國亦利，然前車可鑒，終未嘗不能以此自警也。吾故不自譴陋，妄敢爲主觀之批評，非欲以吾主觀動人主觀，所望因此而能引起辯難質疑，則拋磚引玉，學問乃有進步。抑除此四端以外，尤欲鄭重聲明者，吾國自民元以來，憲法約法先後草制者，雖有十餘種，何一而非具文，殊未見真能實行者，致無實在經驗，可供評述，書中所及，僅能摭述條文而已。卽有所指摘，亦僅就條文而言也。又此書編撰之時，立法院所草憲法，祇見初稿草案，是未定稿，不便採入，迨憲法正式通過頒布，再爲補入，應請閱者諒之。

民國二十二年歲次西曆一九三三年十二月序於臨安

目次

第一編 緒論	一
第一章 憲法之意義	一
第一節 憲法特性	二
第二節 憲法內容	六
第二章 憲法之來源	一五
第一節 民造	一六
第二節 欽賜	一七
第三節 協定	一九
第四節 革命	二〇
第五節 漸進	二四
第三章 憲政演進史	二五

581
317
2

第一節	十七世紀以來之英國	二五
第二節	十八世紀之美國法國	二九
第三節	十九世紀之歐陸諸國	三二
第四節	二十世紀之新興國家	三六
第四章	憲法之種類	三九
第一節	成文與不成文憲法	三九
第二節	剛性與柔性憲法	四六
第三節	柔性憲法之利弊	五〇
第四節	剛性憲法之利弊	五七
第五節	柔性憲法之例證	六四
第六節	剛性憲法之例證	七〇
第五章	憲法之修改	七一
第一節	憲法中應含之剛柔性	七二
第二節	憲法剛柔之趨勢	七三

第三節	制憲權與立法權	七四
第四節	全部與局部修改	七四
第五節	修改憲法之各種方式	七九
第六節	各國修憲程序之比較	八三
第二編	公民與國家	九五
✓第一章	人權保障	九六
第一節	個人權利之性質	九六
第二節	公民義務之性質	一〇三
第三節	保障人權之方式	一〇六
第二章	選舉制度	一二〇
第一節	選舉權	一二一
第二節	選舉區	一二九
第一段	單人選舉區	一二九
第二段	多人選舉區	一三七

第三段 比例代表制之批評	一五〇
第四段 平議	一六一
第三節 職業代表制	一六五
第三章 直接立法	一六九
第一節 複決	一七一
第二節 創制	一七六
第三節 罷免	一七九
第四節 直接立法之批評	一八一
第五節 直接政治之條件	一八六
第六節 結論	一八八
第三編 國家之形式	一九三
第一章 單一國家	一九四
第一節 單一國家之特性	一九四
第二節 單一國家之例證	一九六

第二章 聯邦國家·····	二一〇
第一節 邦聯與聯邦·····	二一一
第二節 聯邦制之條件·····	二一四
第三節 聯邦制之動機·····	二一五
第四節 聯邦制之特點·····	二二〇
第五節 宗國與各邦·····	二三〇
第一段 聯邦政府之職權·····	二三一
第二段 聯邦政府之力量·····	二三九
第四編 政府之形式·····	二四三
第一章 立法機關·····	二四三
✓第一節 議會之使命與任期·····	二四四
第二節 第二院·····	二六一
第三節 議會之權限·····	二九一
第四節 議會之職守·····	三〇〇

✓第五節 衆議院內部組織	三〇八
第一段 議長	三〇八
第二段 委員會	三一二
✓第六節 立法程序	三一八
第二章 行政機關	三二四
第一節 內閣制	三二五
第一段 英國	三二六
第二段 英屬自治領地	三三六
第三段 法國	三三八
第四段 德國	三四五
第五段 新興國家	三四九
第六段 中國	三五〇
第二節 元首制	三五二
第一段 德皇	三五二

第二段	土耳其總統	三五三
第三段	美總統	三五四
第四段	總統制與內閣制之比較	三五九
第三節	委員制	三六一
✓第三章	司法機關	三六三
第一節	司法獨立	三六四
第二節	法制統一行政法制及其比較	三六七
第三節	司法解釋	三七三
附	參考書	一—四

第一編 緒論

自十九世紀泰西文明國家追蹤英美摒棄人治而有法治後，舉莫不有憲法以爲國家根本大法。國體政體，政府包含之部分及其相互間之關係，人民應有之權利以及政權行使之方式，都有法規爲之規定。凡百設施，均有規範可循，不容凌越；斯專擅可免，民主乃真。此法規者謂之憲法，而其產生之制度，則憲政制度也。然而憲法之形式不一，各國之實施不同；含混言之，易滋誤解。當先尋求憲法之意義，考究其來源，追溯其歷史，分析其種類，並及其修改之方法，庶於憲法二字有一明敏之概念，乃能進而探討憲政之制度，比較其異同，衡量其得失。

第一章 憲法之意義

憲法者，國家之根本法也，政府機關遵之而組織，個人與社會之關係，依之而規定。或界限清楚，彙載一種典章，或凌亂散漫，雜見各種文書。或出於某一至高機關制定頒布，一舉而創立，或綜合議會之法案，法庭之判決，以及成例習慣而肇成，歷時甚久，變幻最頻，非出人爲之創造，來自自然之長成。或駕凌一切法律之



上，變更必以特定之程序，或與尋常法律不為顯著之區別，修改應循之途徑亦與無殊。性質雖同，形式有異，將據是而有成文與不成文，剛性與柔性憲法之分，容於他章另詳之。茲所能言之，屬於第一類者，近世各國憲法什九皆是；屬於第二類者，實所有憲法之鼻祖，最老亦最奇，曰英憲是也。亦容於別章與他憲同時論列。今茲所首欲知者，憲法之意義究若何？易辭言之，即究何謂憲法？並世學者，雖不乏為憲法明下定義，則所言者，不外曰：『凡規定政府形式及人民與政府間之權利義務之法則或法律之全體，謂之憲法。』（蒲萊士）或曰：『所謂一國之憲法者，乃指決定政府形式，創設政府機關，規定其職權及相互關係之一切法規及原則。』（魏洛班）或曰：『憲法為一種法規或原則，彙為典章，包含或載列政府之根本形式。』（魏洛班）或曰：『憲法包括一切規則之直接或間接影響治權之分配及行使者。』（戴雪）彙合各家說數，不難得一共同之點，而粗知憲法之概要。惟是憲法意義廣泛，似非數言即能囊括無遺。與其於定義中作無聊之問津，不如就憲法之特性研求之，取憲法之內容分析之，庶真有所獲得，庶易瞭解領悟。故吾論憲法意義，獨重憲法之特性與內容兩點，請分別仔細述之。

第一節 憲法特性

有二點焉，為憲法所獨有，而所以別之於其他法律。且此二點也，不僅為成文憲法剛性憲法所有，抑亦

爲不成文憲法柔性憲法所同有，故以之爲憲法之特性，最覺洽當。斯二點者：一曰體制，一曰根本。體制者融合國家政府之各部，使得其和，節節相關而成完密整齊之組織，國以治，政以行。根本者，限制事物之變遷，使能有恆，易無定爲有定而成穩固堅確之典則，政治乃有軌道，人權庶有保障。

體制一詞之含義，蓋曰政治制度之各部分關係至密，而與爲之背景之社會，又有密切之關係。憲法者，應社會情況而產生而變遷之各部政治制度之一整體也。各部之消長，互爲影響。君主權削則國會權增，內閣強大則國會微弱，衆院勢張則上院晦黯，抑或總統有立法之實權，則內閣或國會權限且遭侵蝕，法庭有宣布違憲之權，則國會受其限制，人民有直接立法之權，則舉國會內閣法庭等一切政府機關，盡受束縛。質言之，憲法之意義，必合其所包含之各部觀之始明；而各部者，又必互相關顧照應。必也關節合拍，脈絡靈活，迨柄鑿盡祛，耗損盡免，行動靈便，周轉自如，於是和諧合一而成體制。

政治制度又與其社會背景有至切極密之關係。一切憲法莫不爲其社會環境所造成。雖以英憲歷史之久遠，似爲舊時所遺留，實則無時不隨時代之變易，而爲敏捷之適應；二十世紀之英憲，外表上觀之，初與百年前無殊，其實早非十八九世紀之物。雖以德國新憲，草制之時，受新學說影響之深，其所顧慮，似及渺茫之未來，然其實施，固無時無地，莫不遷就時代之需要，而取此形式之新學說者，本亦當時社會之產物也。是可見憲法自胚胎產生以迄長成變遷，雖其形式，終期垂之久遠，而其實質不能不隨社會不同之情況，而

爲轉移。於此，可以恍悟憲法雖爲總稱，何以各時代之憲法不同，何以各國之憲法又相異。於此，更可以恍悟任何國家新創憲法之時，必須顧及其本國之情形，社會之需要，爲非僅事搬襲異國之長所可成事者也。

推體制之一特性，可以知憲法雖有剛柔與成文與不成文之分，其爲體制大致相仿，易辭言之，卽憲法實質上之特點在規定國家根本之組織。其所規定，雖又有詳略之分，而不外以下數點。曰主權之誰屬。如歐戰後新興憲法均鄭重宣言曰主權在民。曰人權之保障。較舊之憲法僅指身體自由，集會自由，言論自由等等，狹義言之也。在新興之憲法，基本權利兼指教育之權利，工作之權利，大家庭受國家之津貼，產母受國家之特別保護等等，廣義言之也。曰政府機關之創設，組織，職權及其相互關係。大凡三權制之國家，於行政，立法，司法三部之產生方法，組織，職權及其相互之關係，憲法中均有規定。最重要者爲各部相互之關係，卽一時不能爲周密之安排，當恃陸續之修改，或長久之習慣，爲之補充調和。聯邦國家中，又多一宗國與各邦權限之劃分。曰政權行使之方式。規定誰有選權，誰可被選，投票係直接抑間接，公開抑祕密，每一選區所出之代表一人抑多人，選舉之外，公民是否兼有創制複決之權，應於何時何地有之。曰修改之程序。憲法修改如其異於尋常法律，應以何種程序，應有何種限制，憲法本文中，當先明白訂定，俾有遵循，如與尋常法律無異，則自不必另有所規定。

根本

根本一詞有基礎，固定，堅確之意；恆人稱憲法爲根本法者，以其爲政治組織之基礎，而較任何其他法

律爲固定堅確也。根本一詞又有憲法較任何其他法律爲重要之意，故亦望其獨最固定堅確。諸政治制度若立法，若行政，若司法等機關，甚爲重要，當較教會，工會，學校，家庭等團體爲甚，故一則載列憲法，一則可以不必身體言論之自由，當較其他自由爲尤重要，故凡憲法，無不特予保障，藉此致於穩固，輕易不受剝奪。至若聯邦國家，邦之權利殆較其內部組織爲尤重要，故邦內政治組織可以不必處處一律，而邦之權利，必須概恃宗國憲法保護，免受剝削。類此之例，可證『根本』所以爲憲法又一特性之故，兼亦可以知憲法之意義。在美，憲法爲最高法，普通法律有牴觸之者，概爲非法。在德，憲法爲基礎法，憲法（Grundgesetz）一詞，有綰繫黏合之意。在法，在比以及其他剛性憲法之國家，於憲法與普通法亦都有類似之區別。卽在素來不分憲法與普通法之英國，憲法一詞亦含根本之意，法律習慣之凡屬根本者，稱以憲法（Constitutional），其較尋常，不有同等重要者，則稱法律，議會法案若人權法，王位承繼法，出庭狀法，合併法，歷次國會改革法，以及一九一一年重定兩院關係之國會法，雖其制定與修改之程序，與保護禽獸，開放星期娛樂禁例之尋常法律，毫無二致，終不失其爲屬於憲法範圍之內也。是英雖形式上不分憲法與尋常法律，實質上何嘗不分。憲法習慣若君主不能拒絕首相之勸告，內閣須向國會負責，解散國會以徵選民意見，以及最近成立之貴院中人例不能爲首相，雖均存諸習慣，不爲法庭所執施，然其爲效，較之成文法律爲尤大，有遠之者，且羣呼『違憲』矣。

推根本之一特性，可以知憲法形式上之特點在有憲法與普通法律之分。第一，憲法之效力高於普通法律。因憲法所載者為國家之主要事物，關於根本，人民與政府相約共守，其效力自當使高於普通法律，俾益臻穩固堅定。第二，憲法之修改異於普通法律。憲法修改之程序難於普通立法，求穩固也。憲法修改之機關或為另一機關而非議會，其產生另有規定，其職權高於議會，昭鄭重也。或曰，以上所論，可以指剛性憲法而非所論於柔性憲法若英憲者。實則柔性憲法，形式上雖憲法不與普通法律區別，無形中至少有一界限，如前段之所言，則雖不能指為形式上有此特點，至少可云性質上有此特點，故普通法律而果與憲法牴觸，雖不能如美國之由法庭判為無效，至少亦可聞違憲之指斥，而期立法者警覺，可見雖在英國，憲法之效力無形中亦公認宜高於普通法律也。至於修憲之程序，雖與尋常立法無異，英憲之稱柔性者以此，實則每有憲法上重大之變動，非歷二三十年之鼓動，非至時機已甚迫切，非至舉國意向已至一致，號稱至尊之議會，決不敢貿然為之。輿論與習慣牽制之力且勝明文之限制，則無形中，又何嘗不能謂英憲之修改，當亦較尋常法律為難，不過此地之一難字，指有所顧忌，不敢不稍鄭重，非不能也，是不為也。

第二節 憲法內容

近世國家，莫不有其政府，然而未必盡有憲政。必也當政者之人選，政府之舉措，操縱於人民之公意，不

驚治人者私利之營求，而惟被治者權益之尊重，執握政柄，人民決之，國策如何，徵於民意，個人身體自由，財產之權利，有穩固之法律爲之保障，免於他人之侵奪，兼亦防當軸之剝削，於是始可謂有憲政。故憲政者，必以法治，而非力治，國人且必有參政之權，庶公意可以表達，專擅可受控制。而憲法者，卽所以致此憲政或稱法治之具也。憲法訂立建國之規範，不論其爲成文與否，其爲行使權力之限制，與夫個人權利之保障則一也。憲法或創立於黑紙白字，或長成於前例習慣；憲法或修改甚難，或初無特定之程序，種類形式雖不盡一，所抱主旨大致相同，故不論其形式如何，憲法所首欲明確規定者當爲以下三事：第一，政府種種機關如何組織；第二，應以何種權限授之；第三，此種權限應以何種方式行使。引申其義，可得憲法之內容八端。

一、國家形式 今日憲政國家，不爲單一，當爲聯邦，國家之形式較諸政府之形式爲尤重要，此實立憲之初，首應決定者也。如曰立法之權，出自一個源泉，地方機關之興廢，地方權力之與取，均操於中央，是爲單一。如曰立法之權，平分於中央與地方，在其權限範圍之內，不能相犯，地方政府之與中央，不爲隸屬而爲對等，組織與職權均受憲法保障，是爲聯邦。如爲單一，完全中央集權抑地方有相當自治，不出於憲法之明言，當出於法律之規定。如爲聯邦，宗國與各邦權限之劃分，當以何者爲界限；各邦主權之保留，當至如何程度，憲法必有明文。

二、憲法性質 憲法之性質，當亦恃其自爲規定。柔性歟剛性歟將視其修改之程序爲斷。修改果與尋

常法律無異，是爲柔性，蓋伸縮裕如也。修改果較尋常法律爲難，是爲剛性，蓋木強不易周轉也。而難之中，又有程度之分，或僅須議會較大之多數，或須特召制憲會議，或修改之前，須得人民同意，修改之後，須得人民核准。各國憲法之規定不同，故卽同爲剛性，剛之程度，又有差異焉。

三、參政權利 立憲國家，莫不許其人民有參政之權。『主權在民』已爲今日不容懷疑之理論與事實，惟是參政之權毫無資格之限制，當亦勢有所未能。草憲之初或修憲之時，於此爲全部政治組織之原動力之重大問題，當不能不鄭重出之。首有年齡之限制，成年方有選權，或二十爲成年，或二十一，甚至二十四五爲成年。次有性別之分，或凡爲公民，不論男女，已達成年，概有選權，或僅成年男子有之。此外復有居留，教育，財產等資格以爲有選舉權之條件。至於無選舉權者，或以不合以上資格，或以他故而遭摒斥，若破產，若犯罪，若瘋顛，類皆是也。選舉有資格，被選亦有資格，被選權之限制大約較選舉權爲尤高，或須達較高之年齡，或須擁較厚之財產。參政之權利中，同時可以包括與有聯帶關係之行使參政權之方式。選區爲單人抑多人；易言之，每一選區所出代表，一人抑不止一人。投票直接抑間接，公開抑祕密。選權平等抑參差；易言之，每一選民，是否僅能各投一票，抑有能投不止一票者。此外，選民除有選舉代議士與官吏之權利外，是否並有直接立法之權。如果有之，憲法當亦爲規定創制，複決，罷免之場合與方式。

四、人權保障 所謂憲政之目的，在使法治代人治者，欲藉憲法限制當權者之專暴，而爲個人之權利

任保護之責也。故自美法以次之憲法，類都於憲法之篇首，冠以人權之宣言，視爲神聖不可侵犯，非依法律，不能剝奪。詳列各種認爲應加保護之人權外，或且並及法律救濟之方法與程序，則人權更多一層保障矣。二十世紀以還，權利義務，視爲交換之條件，德憲爲之首倡，而其他新憲隨之，除有甚廣之人權外，憲法並列人民應向國家執盡之義務，則權利義務，並重之矣。卽在不成文之英憲，出廷狀法案外有『一切法』(Common Law)爲個人權利之來源，對於人權之保障，不亞於成文憲法，或且過之也。

五、立法性質 憲法決定國家之形式後，當及政府之形式，政府主要之機關，通常爲立法、行政、司法三權，政府之形式，以此三者之性質而定，故憲法決定政府形式，不啻卽先創設此三權，而決定其性質焉。三權中，立法居首，請先及之。代議政治以議會爲立法機關。議會之性質隨其權力之有無限制而定。大別之，可得兩類。一爲權威至尊之議會，法律上，議會爲主權者，任何法律可以制定，任何法律可以修改廢止。憲法亦與尋常法律同可經其修改，是故憲法不能加以限制，而法庭亦無權斥其通過之法案，爲違憲而無效。一爲權力有限之議會。議會權力出自憲法賦與，僅賦與之權可以行使，不能佚出範圍有所作爲，亦不能自擴其權限，以自肥大。其甚者，憲法且有明文舉列若干事爲議會所不能爲者，則桎梏益嚴矣。議會而果踰越憲法權限，或干犯憲法禁例，是爲違憲，法庭將據是斥爲非法而宣布其無效。

六、行政性質 行政與立法，有至切極密之關係，行政機關之性質，可視其與議會之關係而知之。大別

之，可得三類。有與議會互爲抵衝，互相牽制，而爲對抗分立之機關者，雖其職權不能爲絕對之分割，其地位完全與議會分離，而爲兩個獨立平等之機關，一也。有與議會融洽如一，行政機關不過爲議會之一委員會，領導議會，同時亦受制議會，不爲互相對抗之機關，而實互相關聯之機關，二也。介於以上二類之間者，有行政機關附麗議會而又保持其相當之獨立者，固亦領導議會聽命議會，然其人選不必定出議會之中，而其任期又屬固定，議會無隨時黜涉之權，三也。一國之元首，亦行政機關之一部分，然其權力不必眞使爲國之行政首長，或握實權，或僅擁虛名，或不過爲國務會議之主席，將視行政機關之性質而定。

七、司法性質 司法獨立，不受立法行政兩部之干預，不與政治發生關係，爲憲政國家所應共守之條件；故各國憲法，於此一點皆能一律。惟法庭之權限與夫司法之制度，則又因國而異。大別之，亦各得二類。第一，法庭之權限有能宣布法律違憲者，有不能者。如欲保持憲法權威之高於一切，類都以保衛憲法，責之法庭，凡議會制立之法案，如有牴觸憲法，法庭可以判以違背憲法，而予作廢，豈但法庭權位因此隆重，三權分立亦因此愈眞。其欲獨重議會之權者，則法庭無此特權，凡屬議會法案，法庭概須視爲有效，而遵行之，執施之。第二，司法之制度有祇有一種法律一種法庭者，則官吏因公犯法，同受普通法庭依據普通法律制裁。有於普通法律普通法庭之外，另有一種法律一種法庭，專爲行政訴訟而設者，則官吏因公犯法，其地位當異於庶人，應受另一種法庭依據另一種法律裁判。

八、憲法習慣 憲法內容有外表與實際之分，外表載諸憲法條文或見諸重要法典，人所易見，然或不盡與實際相符，甚至與之相反，真相尙難明瞭，不得不再一究其實際。所謂實際者產生於長久之習慣。以政治家之行爲，環境之遷徙，或多年之成例，而有憲法習慣，憲法實質無形中爲之改變，憲法條文之不足亦藉是而補充，不必經正式之程序，而有修正憲法之實，條文固未變動，而實際已非原意。此於不成文憲法爲最多，幾佔其大部，且爲其精要，去之且不成其爲憲法，卽於成文憲法，亦往往而然，所不可忽。吾故論憲法內容，列以上七端外，並及憲法之習慣。且以上七端，後文將各有專章論列，茲不過其綱要，僅及其大概而已。獨於此第八端之憲法習慣，此後將融合外表與實際而述之。實際如此，具文是否亦如此，未必一一指明，恐不易分辨，故特加詳，兼舉例證焉。

請先一考憲法習慣之性質及其作用，然後舉述例證。憲法習慣 (Constitutional conventions) 之所異於憲法 (Constitutional laws) 者，其效力雖或相等，其性質不同。前者屬於政治，法庭所不承認，後者乃係法律，法庭必予執施。前者存於無形，並無明文載列；後者成文居多，可於憲法典章中尋之。前者靈活幽渺，後者呆板顯明。憲法習慣雖非法律，在不成文憲法中，去之且失精髓，在成文憲法中，忽之亦且受愚。或問，憲法習慣，既幽渺無形，且不爲法庭所執施，政家遵奉，不敢藐忽，效力且勝法律，何也？曰：憲法習慣一以濟草憲者當時之所不及料，一以救成文條規之呆滯，爲用甚大，效力故巨，况積多年之經驗而成，非出一時之勉

強締造，違背舊例，易遭物議，所弗敢也。

英國

憲法習慣之例證自以不成文之英國憲法爲最多。舉其犖犖大者，法律上英王可以己意解散國會，任免首相，駁斥兩院決案。事實上，向來之習慣，解散必以首相之請求，首相無此請求，不能解散，首相有此請求，不能拒絕；任免必隨衆院之意向，擁有衆院多數之政黨領袖，不論爲友爲敵，王必召爲首相，一日得維衆院之信任，卽一日留任，王不能去之也；一旦衆院不復信任，王又不能阻其去職。駁斥法案之權，則未嘗一用者已二百餘年，更徒爲具文，不復存在。蓋英憲上另一重要習慣爲內閣向衆院負責，衆院通過而貴院同意之議案，什九爲內閣所提出且力促其成者，如拒不通過，內閣行且引咎辭職；習慣，君主又惟內閣奏議是從，安有以自己提出以去就力爭而通過之議案，復勸君主駁斥之哉。故自內閣制成立，駁斥之一特權，卽從未行使，等於廢棄。在英，立法與行政兩部之關係，除最重要之內閣責任一習慣外，其餘依恃習慣之處尙多。閣員必爲兩院中一院之議員；一九二三年來貴院中人不得爲首相；內閣與衆院之衝突，恃解散以判曲直；重要政策之變更，恃解散以徵民意，均是也。一九一一年前，兩院之關係，亦繫於習慣，按諸法律，在外表上，兩院權力平等，按之習慣，在實際上，如衆院堅持，貴族院當向讓步。凡此種種，均英憲極重要之原則，然皆存乎習慣，而不見諸法律，習慣之爲用，顧不大哉。

參閱 Dickey: Law of Constitutions

美國

卽在剛性爲舉世冠之美國憲法，習慣改變法律之處，亦比比皆是也。約舉數端，可見一斑。第一，總統之

選舉，按憲法第二條第一節之規定，由各邦邦議會按其所出之衆議員參議員總數之兩倍，任命若干總統選舉人（Presidential electors），合全國各邦之總統選舉人爲選舉院（Electoral College），惟並不會集一地，而分別在各邦之都會投票。今日總統選舉之方法固猶是也，然以兩個習慣之產生，盡反制憲者之初意：一，總統選舉人由各邦公民投票選出；二，選舉人投票正副總統，一聽黨之指揮，毫無自主之權，違命且爲大逆。原夫制憲者之用心，不令會集一地，免受政黨干預也，然而無效，黨之干涉已達其巔，令邦議會決定選舉人產生之方法，亦畏政黨操縱也。今以民選，政黨之勢力，又復直接籠罩選民。故可不俟選舉人真正投票，僅觀其黨籍，可決其必投何人。戴雪有言：『美國總統選舉人選舉之權，早爲憲法習慣所剝奪，亦猶英王駁斥兩院決案之權，以同一原因而失卻。』第二，總統任期四期，連舉連任，憲法並未限制連任之次數也，然以第一任大總統華盛頓之榜樣，歷史上美國總統，從未有聯續連任至三次者，是不啻以習慣之力，改憲法條文爲『連舉得連任一次。』第三，憲法上只知總統爲行政機關，不知總統之下亦有所謂內閣，吾人只聞有聯邦行政機關，不聞有聯邦內閣。美之內閣，蓋亦以習慣而存在，無法律之根據。故泰富德（F. T. F.）嘗曰：『內閣者，總統創之，佚乎憲法之規定，出乎法律之範圍，其存在不過以習慣，苟總統欲廢之，廢之可耳。』然而違百數十年之習慣而廢之，亦豈易事哉。第四，行政部與立法部之絕對分立，固爲憲法所明言，然憲法雖不許行政人員兼爲議員，未嘗阻其出席議院參與討論，並未規定二者間之往還必恃間接之公文。然以畏忌財

長海密登(Hamilton)之聲勢，議會最初即議決兩部交往應以書面。即以此一習慣，閣員出席發言之權，遂遭禁阻，不但阻礙立法之工作，抑且妨害行政之效率。第五，議員代表者，其所屬之邦，非其所自出之選區也。憲法於其資格，並未規定必須爲其選區之居民，然而習慣禁止任何不爲某區居民者之爲該區候選人。有違之者，且以非法當選目之。以此習慣，遂使不少有爲之士不能選入議會，而政家之不幸居住於其敵黨勢力甚張之選區，亦遂無法至他區爲候選人。故亞克鑫勳爵(Lord Acton)有感而言曰：「倘政家十人比屋而居，則當有九人，將無由獻身其國。」習慣之束縛，抑何嚴也。以上所述及其他美國憲法習慣參閱Florryll: The Usages of the American Constitution.

法德挪威
瑞士等國

其他憲法中，亦有習慣之例證可舉。在法，最著者爲一八七五年之憲法明明許總統可以參院之同意，解散衆院，然以一八七七年麥克馬霍(MacMahon)總統不智之引用，遂使此後無敢引用此解散權者，憲法上此一權力，雖至今存在，實則早以習慣之力廢之。議會之恣睢，內閣之不壽，此亦一因也。次之，參議院每堅持其有提議與修改財政案絕對之權，往往以內閣提出衆院而遭否決之財政案，重復提出，雖以衆院之力拒，不能阻之，亦且寢成憲法之習慣。見Lees-Smith: Second Chambers in Theory and Practice, P. P. 149-150.在德，一八七一年之憲法雖未與德皇以駁斥議案之權，一八八〇年來衆認皇可行使此權，參院且以此而自怯，故能低首下心於政府之提案。Finer: Theory and Practice of Modern Government, 303.在挪威，徵稅之條例規程，歸兩院分別討論而通過之，獨於每年度之預算案，例由兩院合爲一院而表決之。此一習慣之長成益使挪威之兩院制有一院之實。Lees-Smith: Second Chambers in Theory and Practice, P. 196.

在瑞士，憲法之習慣尤多，若行政委員之選擇，以才德不以黨派爲標準，行政委員任期雖祇三年，如無乞休之意，每使之連任以迄於老，法官之任期雖亦甚短，亦以任滿繼續任命之習慣，幾使成爲終身之職，卽於議員，亦都連舉使之連任。復次，瑞士所以無政黨政府者，蓋黨紀素來不嚴，議員在議院發言投票，每隨自己意志，不受政黨束縛，同黨中人互相辯詰攻擊，視爲常事，亦習慣使然。至於行政委員席位之分配，最大之兩邦壽立希（Zürich）與柏恩（Bern）例得各佔一席；Brooks: Government and Politics of Switzerland; P. 105. 憲法並未規定如此，然向例遂成習慣，無形中等於有此規定。在日本，元老雖非憲法或法律所創立之機關，因其聲望，舉凡國家要政若新聞之組織，宣戰媾和締約等事，天皇例必商諸元老，亦遂成爲習慣，而爲力足以抑制內閣之一機關。
Kitazawa: Government of Japan; 56.

第二章 憲法之來源

憲政既爲法治而非人治，自必有法規之訂定，以約束在上者之行爲。此類法規，或出受治者自己之創立，宣布彼輩所欲爲與不欲爲之事，並及實現其願望之方法。或出治人者自動或被動之頒布，與民更始，相約共守。或爲若干小邦併合而成國家，協議而後制定。或爲革命之結果，不勝專暴，揭竿而起，國事底定，約法三章，除苛政，創新制。或爲習慣之結晶，賴以解決國家各部分間之衝突，歷久而成，遂爲治國之典範。憲

法來源，蓋不出以上五途。或僅有其一，或兼居數途。五途之中，前之四者，其所訂立之法規，必先有所疾苦，或有所抱負，熟思周慮而出之，期一勞而永逸，故都彙載一種或數種文書，懲前毖後，期於永久，視為國家根本大法，政府舉措須受裁制。獨五途中之最後一途，生於忽微，成於逐漸，起一糾紛，隨有一度之解決，易一時代，隨有一度之變遷，若有意若無意，若有形若無形，故其產生之法規，凌亂散漫，其演進之步驟，迂迴曲折，較之前三途，整齊完密，均遠不如也。

第一節 民造

受治者自己創立之憲法，可謂之民造。其締造也，都在一國國民互相結合，而建新國之時。全出人民自己制定，無外力參屏其間，故名。此種憲法所能產生之場合有二。

一、若干人民移植至某地時，初無政治組織，但在祖國時已有政治經驗，因創新國家，而制新憲法。當地土人，知識未開，震懾於權威，亦遂帖然就範，甘與同化。獨立國家如此肇始者，殊不多觀。憲法來自此途可為例證者，蓋寡。無已，英國在北美之殖民地，殆最與之接近。蓋十三殖民地，最初之政府，即以是而組成。自英逃亡來，美之民，集議而有約章，遂為其地法典，循成今日北美合衆國中數邦憲法之起源。然最初有憲法之時，固猶承認英之主權，雖與創立獨立國家為近，此舉不過建立地方政府，以為一地施政之規範而已。

二、割裂數國土地，併合該地人民而爲新國家，或脫離他國羈絆而獨立時，有新憲法之制立。民造憲法出於此途者爲多，十九世紀之比國與歐戰後新興國家均足爲其例證。戰後，奧匈帝國瓦解，捷克司拉夫，南斯拉夫之民割裂其地，而成新邦。俄國革命，芬蘭，立陶宛，愛沙尼亞，拉脫維亞，乘亂叛俄，相繼獨立。波蘭本爲普奧俄瓜分而亡，歐戰之後，盡有舊地，且吞其毗鄰德奧俄之邊疆，復興而爲大國。凡此數國，以德奧之戰敗，俄國之革命，戰後，協約國認其獨立，許以自建政府。建國之初，都有憲法會議之召集，會集人民代表，適應國人需求，熟審當時情形，而草民主新憲。憲法之來，出諸人民自動；憲法制定，亦出人民公意，謂爲民造，當之無愧。

第二節 欽賜

憲法之由君主獨自制定頒布者，可稱產自欽賜，亦有稱爲欽定憲法者。匡觀各國歷史，近代國家，什九初爲專制。當時一切政柄，盡操諸君主之手，以一己之意專斷專行，無所謂依從民意，無所謂法治，故亦無所謂憲法。以憲法規定政府組織約束政府權力之舉，始於十八世紀之末葉，而盛行於十九世紀之初葉。未有憲法以前，君主之權，大而且真，絕少限制，當然亦無一定之規範必須遵循。迨既有憲法，君主不復能專制如前，治人者與治於人者須同受憲法之束縛，一切用人行政，均有定律，所謂易人治爲法治者，此也。歐陸國家

及日本憲法之來源，都屬此類。

在此種情形之下，產生憲法最早亦最簡之法，即由君主鑒於國家及人民之需要，自動制定憲法，以規定政府之組織及職權。或人民蠢然思動，懇切要求之後，繼以示威，危機四伏，一觸即發，君主懼而頒布憲法，以平風波。換言之，即君主允許從此不復專制，一切政權之行使，將遵照一定原則，經過一定手續，及假手一定機關。凡此限制，均詳載憲法，君民相約共守。專制君主之肯於出此，不論其為真有澈底改革之覺悟，抑出於畏懼革命，而作不得已之退讓，最重要之點，即制定憲法之責，由君主自負，不必假手於國民會議制，議會等機關。即使憲法實係預經某種團體議定，但此種團體，不過受命君主，代為操勞，名義上仍為由君主制定，必得其批准，始可頒布生效。

憲法係經欽賜者，有一堪注意之結果，即此後雖有憲法，法律上統治權仍屬諸君主，主權亦仍為君主所有，彼固未嘗放棄。但事實上，則此後統治權必有某種機關若內閣等代君主行使之。歐陸諸君主立憲國，除比國外，其憲法幾莫不由此產生。若普，若奧，其尤著者也。且什九係由君主與代表民意之機關雙方合議而制定，不啻為君主與人民間之一種契約，故亦有稱之為君民協定憲法，示別於純由君主獨自制定之憲法。日本之憲法亦屬欽賜，惟與普奧略異，頒布之前，僅由天皇任命伊藤博文等大臣草定，頒布之時，議會尙未成立，係由天皇獨自裁決，故有視為另屬一類，而以欽定稱之者。吾國遜清末年，變法維新，亦擬仿效日本

立憲之步驟，先由君主制定憲法，而後據以召集議會。故光緒三十四年，憲政編查館擬就而呈由清帝頒布之憲法大綱，事前初未就商於任何民意機關，亦可以欽定目之。參閱王世杰比較憲法第二十四至二十八頁比獨例外者，蓋當一八三一年比國脫離荷蘭而獨立之時，尙無君主。雷渥普德（Leopold）之爲比王，係出比人之迎立，於民選不啻也。君主基憲法而產生，非憲法恃君主而創立，當可稱爲民造憲法，不能視爲欽賜憲法也。

第三節 協定

協定憲法，非出人民自訂，亦非君主賜給，而係若干獨立之邦互相協定而產生。憲法產生以前，各邦都爲獨立國家，並無共同之政府；卽有結合，亦殊脆弱鬆散，不過同盟並非統一。迨鑒於利害相關之密，榮辱相共之久，漸覺有密切結合之必要，復以外患之迫切，先覺之鼓吹，於是各邦幡然改圖，決欲改各自爲謀或貌合神離之局勢而爲同心一德堅強真切之結合。先有代表之派遣，次有代表會集後之協商，草定憲法；最後由各邦之同意，始經公布；合獨立之各邦，爲統一之國家，以關涉共同利益之事，授諸因此憲法而設立之中央政府，其僅關各邦內政無關全國之事，仍由各邦自由處置，俾隨各邦不同之情況，得有不同之措施，不以有共同之政府而妨各邦內部之自主。此類憲法，聯邦國家什九屬之。一七八七年美國聯邦憲法，先由十三邦代表，代表各邦利益與意見，在費拉德耳費亞（Philadelphia）開會，協調之後，然後草定，交付各邦人民

所特別選出之代表會議表決通過，然後頒布施行。一八四八年之瑞士聯邦憲法，初由各邦僅有之共同機關曰會議（Diets）者任命委員十四人起草，交由各邦核准而成立。一八七一年德意志聯邦帝國之憲法，係由北德意志聯邦（North German Confederation）之會議，及加入聯邦之南德諸邦（Southern states），各依其本邦憲法所規定之機關與手續，承受該憲後，始獲成立。即一八六七年之坎拿大憲法與一九〇〇年之澳洲憲法，似爲英國國會所代爲制定而給與，實則亦預經聯邦所包含之各邦協定。在坎，一八六四年，各邦代表，兩度集議，決定合爲聯邦，並議定決案多件，經各邦之同意，英帝國國會之批准，一八六七年頒布成立。在澳，一八九一年及一八九七至一八九九年，各邦代表，亦曾兩度舉行會議，卒有聯邦憲法之制定，交由各邦人民核准，呈請英帝國國會通過，而於一九〇〇年頒布。觀各聯邦國家憲法成立之經過，似出一轍，先有各邦代表之協議，次有各邦人民之同意，始告成立，謂之協定，名副其實。

第四節 革命

以武力更改政體從而頒布新憲法，規定新政體，是謂之憲法產生於革命。憲法產生於此種形式者最爲普通。大抵因國人不勝國君之專暴，加以推翻，另建共和國家。遠如美國之獨立革命，法國之大革命，近如中國之辛亥革命，一九一七年志在立憲之俄國革命，一九三一年推倒專政之西班牙革命，均其顯例。各種

創立憲法之形式中，以此爲犧牲最大。革命之後鮮能如當初之期望，卽見太平。往往戰亂頻仍，歷若干年之紛擾，始告平定。例如，法國大革命直至一八七五年始有真正憲政，自一七八九年至一八七一年之八十餘年中，法國憲法不知變換若干次，直至一八七五年，始有現行之憲法產生。美國亦然，經過十三年之紛亂，七
七六年至一七八九年

始有一確定之憲法制成。西班牙政局至今尙未穩定。中俄何如，則更不待言矣。

革命之後，國民所處之困難境地有如下述：（一）新政府係臨時性質，爲革命而設，非爲制憲而設。（二）嚴格言之，此臨時政府實係非法，因既非被迫退位之君主之合法承繼人，亦非由國人選出也。雖然，應付此二層困難，亦有其法，取下列數徑之一，則新政府可以自臨時變爲正式，自非法變爲合法。

一、臨時政府自認爲國民之代表，貿然代爲起草憲法，不待國民核准，逕卽公布，國人默認，於是居然成爲一國永久之憲法。法國卽其顯例。一八七一年，與普戰敗，國君被虜，全國陷於無政府之危境，乃有國民會議之選舉，令負議和及訂約之責。和議既成，除國民會議之一組織外，竟無一機關，可以負起政府之責任者。國民會議因代行其職，以新政府自居，毅然肩負巨艱。通權達變，無可非難，况舍彼莫屬，亦理所當然。然國民會議猶以爲未足，進一步，卽以憲法會議自居，進行起草憲法，爲時四年，卒於一八七五年，完成根本大法三條，不交人民核准，公布卽成正式憲法，是卽今日法國之憲法。國民會議出自民選，代爲制憲固未嘗不足代表民意，然其當初之使命，祇爲與普訂立媾和條約。約成，任務已畢，應卽解散。國民初未令議憲法，而乃貿然

以此自任，雖似越權，法國政局，因此始入軌道，其功亦不可沒。

二、臨時政府坦然自認爲臨時性質，國民所賦與之權力有限，但欲進而以合法之步驟，得國民之允許，創立正式政府。果爾，則臨時政府可以下列二途之一，達其目的。

甲、臨時政府自己起草一臨時憲法，規定國民會議召集之方法，並及制定永久憲法之程序，即據是而召集，而制憲。民國肇始，吾國正式憲法之制定，初意即擬採此途徑，獨惜頻遭挫折，卒未克底於成。南京臨時政府成立以前，各省都督代表在漢口有臨時政府組織大綱二十一條之議定，南京臨時政府成立之後，參議院有臨時約法之制定，於民元三月十一日頒布之後，即代組織大綱而爲民國之臨時憲法。民國二年四月八日，國會成立，依臨時約法附則之規定兼爲制憲機關。見臨時約法第五十四條成立之初，即進行制憲，然而功業未竟，而橫遭解散。所克完成之制憲工作，僅一大總統選舉法。二年十月四日經國會參眾兩院依元年國會組織法關於制憲程序之規定開聯席會議制定與一未及公布之中華民國憲法草案而已。即所謂天壇憲法草案於二年十月三十一日完成迨民三中華民國約法草案成，姑無論其是否經合法制憲機關制成，至多代臨時約法而爲民國之臨時憲法，仍不能目爲正式憲法，而視制憲工作已經完成，况約法本以臨時憲法自居哉。約法附則第六十四條有「中華民國憲法未施行以前本約法之效力與憲法同等」第九章制定憲法程序規定中華民國憲法由國民會議決定之故云與帝制運動俱亡。五年八月國會重集，賡續未竟之業，續爲中華民國憲法草案之制議，不度又中途夭折，六年六月十二日有第二次之解散。復辟隨之，雖旋即覆亡，制憲工作又從此中斷，互五年之久。民國十一

年八月，國會始二次恢復，十年未成之中華民國憲法，竟於翌年宣告完成，於民國十二年十月十日公布。然以曹錕之賄選，議員之廉恥道喪，事發，徒貽豬仔之罵名，而由彼輩制定之憲法，亦蒙『賄選憲法』之惡名。不旋踵而爲段祺瑞政府推翻。段氏當國，亦曾有中華民國憲法案之草成。未幾，段倒，亦終爲草案而已。十六年國民政府成立後，雖曾有訓政時期約法之頒布，本非憲法。今立法院方以制憲之重任自負，援二十二年迄未獲得之憲法，是否遂能出現，成爲永久之憲法，使吾破碎之國家入於憲政之坦途，未敢言也。

乙。召集國民會議，請國民選出代表，起草憲法，完成後或逕頒布施行，或交國民公決，核准始爲有效。此與甲途稍異者有二點。第一，臨時政府僅須通過一選舉國民會議代表之法律並規定召集之日期，不必有臨時憲法以爲過渡。永久憲法定後，正式政府始可據是而產生。不但直捷，且亦正當。第二，國民會議唯一之任務爲制憲，憲法告成，卽其職務完畢，隨卽解散，非若甲途之或可於臨時憲法中規定，卽以國會爲制憲之機關，致多魔障，若我國已往之經驗然。國民會議制定憲法，若卽頒布施行，不必交由人民核准，可以今之德國憲法，西班牙憲法爲例證。一九一八年十一月，德國革命，德皇退位，臨時政府代握政柄，按其頒布之法令，憲法會議議員選舉之方法，以普通，直接，平等，祕密之投票，根據比例代表之原則。選舉定於次年一月十九日舉行，而憲法會議則於二月六日在韋馬正式召集。議員按此規定而產生，而會集，

而草憲。憲法草成，因並無須經人民核准之規定，於八月十一日公布之後，即成爲正式之憲法。西班牙亦然，一九三一年四月革命，國王亞爾豐叔十三世（Alfonso XIII）退位，臨時政府隨即召集憲法會議，憲法草成，不經人民複決，公布即加施行。國民會議制定憲法，若須人民核准，始能頒布施行，可以美國憲法作爲例證。憲法會議通過憲法草案之後，交各邦表決，迨十三邦中有九邦贊同，始宣告成立。

第五節 漸進

憲法之產生，並非係經何種機關制定，但係經過自然之演進而生存，可謂漸進而成之憲法。大抵此類憲法，產生於一種國家，初爲專制國，但漸漸變遷，經過若干年，經過若干次改變，於不知不覺間，政權移歸國民，外表仍爲君主專制，而實際上，已成民主國矣。初未嘗有革命，或即有革命，帝制未廢，亦未嘗有君主或國民會議代爲制定憲法，於漸進中，憲法產生矣。此種憲法非出人造，實出自然之長成。其最好之例證，恐亦即唯一之例證，當然爲英憲。在英國憲法之過程中，某種史事固可爲促成其有此演進之重要階梯，若一六八八年國會之推戴威廉曼麗爲君，若喬治一世二世之不能操英語，但其過程本身，即爲國人對政府態度之逐漸變遷及國君之逐漸讓步。此種變遷基於習慣之更移爲多，故曰英憲生於習慣。因變遷之結果，在漸進之過程中，而有光明燦爛之憲法長成。

本章參閱王世杰比較憲法第二十四頁至二十八頁。W. F. Willoughby: The Government of Modern States, 九千三至一百零六頁。

第三章 憲政演進史

憲政始於十七世紀之英國，興於十八世紀之美法，盛於十九世紀之歐洲，至二十世紀歐戰以還，則幾普遍於全球，何其勢力日益瀾漫之甚耶。憲政之進展，自成一歷史，一方面受政治思想之影響，一方面爲時代潮流所推動，循至今日，蔚爲巨觀，非偶然也。請略述四百年來憲政演進史，以爲各國憲法歷史之背景。

第一節 十七世紀以來之英國

最早之憲政，或可上溯至於古代之希臘羅馬，卽不然者，英有國會之始，可謂憲政卽已開端，則亦在甚早之一二一三年也。時代湮遠，事實渺茫，至多可謂略具近代憲政之雛形，不足視爲已有憲政也。就較近之史事，請以一六八八年英國之革命爲憲政之開始。

英人反抗司徒(Stuart)王室，初有一六六〇年之叛亂，殺查利一世於倫敦，繼有一六八八年之革命，驅詹姆士二世出奔，迎立其婿威廉女曼麗爲王。國會之最高權從此樹立，而君主之權大受限制，英國於是

始爲君主立憲國。故曰，威廉曼麗被立之時，卽英國憲政開始之日。

一六八八年革命最重要之結果有二。第一，政權自君主之手，落到國會。昔日召集與解散國會之權，操諸君主，可以厭國會之干涉而十餘年不予召集。查利一世曾十一年未嘗召集國會昔日徵斂財賦，可以不以國會同意，而以他

法出之，如查利一世之強迫借款政府專賣官爵武力徵稅等等

今則不能，君主在在受國會之挾制。因軍費之供給，僅限一年，滿期須重經

國會通過，始予繼續供養，使君主雖欲養兵自衛，軍費有限，已受束縛，且欲求次年國會繼續給養，不得不年年有國會之召集，否則軍隊之存在，且爲非法，軍費亦無所出矣。是豈但國稅之用度遭受限制，國會且亦非年年召集不可矣。第二，英國始有條文，可供君民共守。一六八九年之『人權法案』實爲英國憲政法律上之基礎，雖此後英憲之進展，特習慣之養成爲多，此實英國憲法史上最重要之第一條法律。除軍費之取給，國會之常集，亦恃其規定外，人權法案着實限制君主之權力。一、取消君主有廢止及停止國會法案執行之權 (Dispensing and suspending powers)。國會立法，法出必行，王雖厭惡，無法阻其施行，是從茲君主同受法律之束縛矣。二、禁止君主藉特權 (Prerogative) 徵集財帛。國稅之徵收處理，全操國會，君主仰給於彼，如欲籌款，必先秉承國會意志，不能逕以特權出之。三、承平之日不准有正式軍隊之設置，如須設置，必先徵得國會同意，且有效之期限於一年。以上節錄拙著英國政治組織第八頁凡此諸端，均君主所應遵奉。君主之權削，而國會之權增矣。益以國會必須年年召集，及國會議員在議場內言論之絕對自由，國會真爲權力至高之機關矣。

雖然，憲政之基，未能遽爲已固也。立法之大權，雖集國會；行政之權，仍屬君主個人，當時尙無所謂內閣制，國會殊難控制行政。迨十八世紀及十九世紀之初葉，以一習慣在無形中之長成，有內閣制者出，憲政之基始固。喬治一世二世以德人入繼大統而爲英王，生長德土，不能操英語，於英國政治，尤鮮興趣，故終二君之世，未嘗出席閣議，而爲之主席。閣員中有華頗（Walpole）者，才出衆人上，權勢亦最大，君主既以外人，無力問政事，大權旁落，華頗遂崛起代之。主席閣議，指揮同僚，隱然爲諸相之首（The first minister），英國於是始有首相，而內閣制之第一條件亦於是始備。華頗握政者凡二十一年，一七二一至一七四二年，失衆院之擁護，立辭，同僚均辭，創英國憲法上內閣向衆院負責之重要習慣，於是而內閣制之第二條件備，衆院控制行政之權始真。喬治三世，既卽位爲英王，獨抱恢復君權之大志，以三世之果敢，國人之同情，且有『王之友黨』（King's Friends）爲之羽翼，一時頗有成功之希望，則憲政危矣。初不料與美戰敗，盡失北美十三領地，那斯（North）領導下之『王之友黨』不能立足，畢德（Pitt）代起爲相，握政柄者凡十七年。一七八四至一八〇二年，以人心之歸附，王黨（Tories 並非『王之友黨』）之効命，勢力來自國會，並非喬治私人。不爲王用，而王亦旋以病廢。摧殘憲政恢復君權之唯一機會竟遂消失。從此權移臣下，不可恢復，政治之中心在國會，大權之寄託在內閣，以畢德之久握政柄，益奠責任內閣制於磐石之固。君主不能不服從國會，不能不聽命內閣，法律上仍爲元首，事實上已非執政。憲政始稱確立，憲政斯易進展。

然當十八世紀之末，英國已爲憲政國家，至於民主，則猶未也。蓋當時人民選舉之權至狹，選舉制度亦殊腐敗窳陋，衆院操縱於少數貴族及大地主之手，殊不足爲人民之代表。迨法國一七八九年之大革命後，民主之狂瀾，正洶湧於歐陸，加以英國自一七七〇年工業革命開始之後，至十九世紀之初葉，其影響亦日益顯著。新興之中產階級，已爲全國最有勢力之分子，尙無政權，甚不自滿，蠢然思動。遠見之政家，遂順應潮流，倡爲自由主義 (Liberalism)，主張政權不應爲少數人壟襲，應公諸大眾，一以平向遭摒棄之衆人之氣，一亦謀政治上之諸種改革。議會之改革 (Parliamentary reform) 亦卽選權之擴張，遂爲當前之要着。醞釀喧傳，直至一八三二年，已爲不可避免之舉，始有第一次議會改革法案 (First Reform Act) 之通過。一舉而掃除積弊殆盡，選民總數，自極小之三十萬增爲一百三十萬人。改革之結果，政權自地主之手，移到中產階級，政治中心，爲之一變，真正民主，始放一線曙光。英國憲法，亦從此改觀矣。歷三十餘年，工業革命在英幾已有百年歷史，資產階級外，有較小之中產階級 (Lower middle class) 及城市內之手藝工人 (Artisans)，人數極夥，其勢不可厚侮，選舉權勢不能再爲相當之擴充，以容此輩。故一八六七年有第二次議會改革法之通過。選民總數，較諸從前增加一倍有餘，突增至三百萬人，選民之勢力益厚，英憲益趨民主矣。一八八四至一八八五年有第三次之議會改革。是年通過之人民代表法案 (Representation of People Act)，使郡與市之選舉權一致及各區議席重行分配，使其面積人口大略相等，所舉代表，亦得相等。選民增多二百

萬人。翌年法案續頒，重分選區，使所出議士，與其人口，更符比例。

歐戰前選權限於成男，戰後推而至於婦女。一則歐戰以還，女權運動日益澎漲，有以使然；一以酬戰時婦女之勞績也。一九一八年之人民代表法案，許婦女之滿三十歲者，亦有選舉及被選資格。十年後婦女選權隨爲再度之擴充。婦女之年齡限制，至一九二八年而取消。是年之人民代表法許婦女與男子享同等之選舉權，卽凡已成年滿二十一歲者，不論男女，同有選舉權。女選民因此增加者約一百五十萬人，其總數且較男子多百數十萬焉。

自一六八八年至一八三二年之百四十年中，英國有君權之旁落而憲政開始，有內閣制之確立而憲政穩固。自一八三二年至一九三二年之百年中，有五次議會改革，衆院日益接近衆庶，而憲政隨之進展。選民之力量大增，爲一國之最高主權者，議會內閣惟多數之民意是從，英憲成爲真正之民主憲法。觀英憲自發軔以迄進展之史，可知純爲一自然而漸進之長成，既非爲有意之創造，亦非爲革命之結果，蔚然而爲世界憲法之鼻祖之楷模，願不奇且偉哉。

本節參閱拙著英國政治組織第一編一至四章

第二節 十八世紀之美國法國

英國憲法爲不成文憲法，故至十八世紀之中葉，英雖已有憲政多時，世尙無成文憲法，甚且可謂除英國外，其他各國尙無憲法；有之自獨立之美國始。未幾，法國革命爆發，隨之亦有憲法。故憲政之演進，自英開其端，美法實爲之繼，十八世紀美法兩國之革命，與憲政有莫大之關係，所不可忽也。

英國

英國在北美之十三殖民地 (Thirteen colonies)，不勝祖國經濟壓迫之重，且因爭國會代表席不得，憤而有『不出代表，不納租稅』(No Taxation without Representation)之口號，革命遂起。於一七七六年有傳誦一時之『獨立宣言書』之頒發，奮鬪數載，卒脫離祖國，而有北美合衆國之組成。一七八七年美國聯邦憲法，開宗明義，首載獨立宣言，其言曰：『人類生而平等，天賦以不可剝奪之權利……政府爲保護人民權利而設，其權力來自人民之同意，政府而侵及人民權利，人人可以起而推翻之，改組之……』此一宣言之列諸憲法篇首，一足以見當時政治思想之一斑，未始非受盧梭學說之影響；一足以證美人以其政治理想列諸憲法之首，視此憲法爲神聖之典章，將以其政治組織築於此成文之法典之上。尤有進者，彼十三殖民地者，本十三單獨之組織，今以此憲法而合之爲一整個之國家，有強固之中央，而同時不使組成此國家之單位缺望，蓋特聯邦制度以爲兩全之具也。

故美國革命對於憲政至少有兩大貢獻，可謂自彼首創，而此後影響於各國者至鉅。一爲成文憲法，一爲聯邦制度。以成文憲法明白規定政府與人民之關係，及政府各部之組織。求其穩固耐久也，故同時使其

條文不易更動，而成爲剛性憲法。此後各國人民脫離專暴而另創新制之時，莫不望一勞永逸，從此有深合理想之明白而確定之政制，故莫不效美之制爲成文憲法，且多少使含剛性，俾能垂之永遠。次之，美以聯邦制度融治國內之離心力與向心力，厚增中央之權力，同時保持各邦之自主，使在一定範圍之內，各不相犯，乃能和協。殆亦併情形複雜，原本各自獨立之各地，使同隸於一統一政府之最良好之方法歟。故自美以後，情形與彼彷彿之各國，若瑞士，若德意志，合併而爲統一國家之時，莫不採取美之成法，以聯邦制度爲使各方滿意之唯一方法。

法國

十八世紀繼美而革命且與憲政有同樣重要之影響者爲法國。原夫法國一七八七年空前之大革命，蒲蓬（Bourbon）王室之驕奢淫佚，殘民以逞，固爲之主因，但一發不可收拾，高喊平等自由之口號，中風若狂者，實中盧梭學說之太深。盧梭於革命之前，倡爲民約之論。據其大意，人民生而自由，以其自由結合，而成國家。故國家之起源，來自契約，是謂民約。以此契約，衆人放棄一部分天賦之權利，以創立政治社會，而政治社會之目的乃所以保障衆人其餘未曾放棄之權利，使能繼續存在。有此前題，故引申其說，可云政府之權力爲人民所賦與。治人者與治於人者處於平等之地位，同受契約之束縛。治於人者之義務，爲放棄一部分權利以與政府。治人者之義務，必須善視其民。苟不稱其職，卽違背契約，人民可予推翻，隨時收回其前所賦與之權利，仍歸己有。處處抑專制，揚民權，宜盧梭之說，好爲法之革命黨人，引爲推翻暴政之論據。革命爆

發，一七八九年之國民會議立草人權宣言，凡國家起源於契約之說以及人民主權個人權利等說，幾盡包羅無遺，摘錄數則，可爲明證。人權宣言一則曰，人民生而自由平等；再則曰，任何政治組織之目的爲保障人民不可轉移之權利，是卽自由，財產，安全，與抵抗壓迫之權利是。一則曰，自由者可以爲任何事之不侵犯他人者之謂也；再則曰，法律者，總意之表露也。是不啻舉盧梭之學說盡以納諸此宣言中。

一七九一年，法國革命後第一次之憲法，卽以此宣言冠其首。雖以革命初期之憲政，不能持久，初則被玷於『恐怖時代』，繼則見厄於拿破崙專政，然而法之革命實爲憲政演進史中一重要之階段。何以言之。政治自由之企求，從此如火燎原，一發不可遏止，一也。革命以逐專暴，從此認爲人民應爲之義舉，『主權在民』尤公認爲不勘之論，舉世各國憲政，直接間接因此產生者，不知凡幾，歐戰後新興之國家，至競以『主權屬於人民』、『主權來自人民』、『人民爲主權者』等辭句，載諸憲法，亦足見其影響之深且遠矣，二也。自法國繼美國而以人民權利載列憲法，以求保障後，此後繼起之憲政國家，幾莫不於其憲法有類似人權宣言之一章，列舉人民諸種權利，特予保障，相習成風，視爲憲法所必不可少者，三也。

第三節 十九世紀之歐陸諸國

十九世紀中葉以後爲民族主義極盛時代，國家觀念日益濃厚，本爲割據局面之國家，今以文化歷史

之相同，榮辱之曾共，利害之相關，合而爲統一國家者，比比皆是。統一之後，制定憲法，又幾爲一致之步驟。另一方面，原本統一而尙未立憲之國家，感受自由主義之影響，亦紛起要求君主頒布憲法，效英國之君主立憲。故十九世紀中葉以前，除英美外，歐陸國家尙鮮已有憲法者，至十九世紀中葉，處於民族主義與自由主義兩大潮流之下，各國乃紛紛立憲，憲法如雨後春筍，憲治以彼時爲最盛。

民族主義之激動，始於拿破崙之兼併。歐陸各國呻吟於拿翁鐵蹄之下，受武力之侵迫，國家觀念油然而興起。尤以德意兩國受虐最烈，故日後民族主義之力量亦在德意爲最鉅。拿翁既倒，一八一五年之和約，雖大致還復各國原有邊境，未能盡孚衆望。一則恢復從前之專制政體，未嘗因此有何改革，人民疾苦曾未稍除；一則不少土地人口，不以歸還舊主，而乃置之他國之下，爲非所能忍受者。故和約簽訂後之十餘年，革命爆發，幾遍全歐。一八三〇年時代之革命，仍以法國爲之首倡，曾經復辟之蒲籬皇室再度被逐，因之飛立浦(Louis Philippe)被立，而有一八三〇年八月之憲法，期成君主立憲。次年，比利時脫離荷蘭而獨立，而有一八三一年之民造憲法。一八四八年第二次之革命狂潮復席捲歐陸，因而產生之憲法有法蘭西、沙狄尼亞、荷蘭、瑞士等國之憲法。法之憲法復不永年，以一八五二年路易拿破崙之建立第二帝國而消滅。沙狄尼亞之憲法雖能存續一時，直至一八七〇年意大利統一，擴而爲全意之憲法，始見穩固。惟瑞士、荷蘭之憲法就此樹立。瑞士以此憲法而成聯邦國家，一八七四年一度修改後，直至今日爲其根本大法。荷蘭自比利時脫離

後，至一八四〇年而國內諸種問題逐漸解決，一八一五年創立聯合王國之憲法，遂經全部修正，但於政制並無重要改變。一八四八年再經全部修正，始輸入自由主義而以內閣制代君主之個人統治。荷蘭始為君主立憲國，至於今日。至於憲治之在西班牙，雖於一八〇八年已經開始，以一八一四年佛狄南七世（Ferdinand VII）之復位而中斷，然西班牙人即在甚促之六年憲治期內，一八〇八至一八一四年獲得自治之經驗不少，醉心自由主義，重隸專制政體之下，所難甘服。故一八三四年佛既卒，其妻攝政，被迫而有一八三四年之欽賜憲法。一八六八年革命，伊利悲二世女王（Queen Isabel II）被逐，新國會（Cortes）有一八六九年憲法之制定，此後復數經鼎革，直至二十世紀始有民主憲法。

憲治運動之普遍全歐，甚而推至於東亞之日本，實以德意兩國之統一為之前驅。當一八四八年時，意有七國，雖未統一，然以對奧之同仇敵愾，國家思想使其協力以抗公敵。終以組織不健全而失敗，使意人得一極大教訓，益知割據之足為敵乘。尤以沙狄尼亞為最發憤圖強。一八四八年之初，本已有欽賜之憲法，戰敗之後，以新君愛默紐爾（Victor Emmanuel）之英明，臣輔坎伏（Cavour）等之努力，十年生聚之後，沙氏卒出而為統一大利之主宰。一八五九年戰敗強奧，盡雪前恥，全國景從，願為沙伍。民族主義遂遍布全國。各邦人民先後逐其君主，而與沙合，統一之局，急轉直下，至一八七〇年而完成。沙狄尼亞之憲法擴而為意大利全國之憲法，仿效英國，而有君主立憲之制。

一八四八年後，德亦未嘗統一，獨立之邦，何止三十。以普與兩雄之不並立，微弱之邦利其爭霸，可以偷安一時，合縱連橫各據一方，殊未可以統一望之。一八六二年俾斯麥既爲普相，深知癥結所在，乃在普與之並爲德意志邦聯（German Confederation）會員，非逐出奧國，決難有真正之統一。俾故以鐵血政策治普，爲將來與奧開釁之準備。以一八六四年至一八七一年之三戰三捷，德遂統一。而丹麥、奧、法之憲法亦隨之產生，間接實受德國統一之影響也。一八六四年，一戰勝丹，割其兩公國（Duchies of Schleswig and Holstein）以歸，軍威以振。一八六六年再戰勝奧，逐諸邦聯之外，乘機併吞助奧作戰之數小邦。次年，與其戰奧之時，曾爲之助之二十一邦，訂約以成北德意志邦聯，已有全德諸邦之大半。一八七一年三戰勝法，法本敵國，今克征服，全國興奮。戰法之時，全國一致，南德諸邦曾爲普助；勝法之後，以此一度之會共甘苦，國家觀念，因此益盛，不容南德諸邦，不加入普所主持之邦聯，則全德統一矣。迨法戰敗屈服，與爲城下之盟時，普王威廉遂入凡爾賽宮行加冕大典，被戴而爲德皇。南德諸邦之加入，易聯盟之北德意志邦聯而爲統一之德意志帝國，一八七一年正月，憲法頒布成立。

德之戰勝，聯帶而創丹奧法三國之憲法。一八六四年丹麥國王，迫於外侮，順應人民要求，頒布憲法。一八六九年奧匈亦有新憲，合併而爲奧匈帝國。一八七一年法爲德敗，皇且被虜，國民會議與德簽訂媾和條約之後，進而議憲法，至一八七五年而制定頒布，法始真爲民主，真享憲治。

歐洲立憲之風尚，影響及於東亞。日本羨之，而有一八六七年維新運動之開始。一八八一年十月，政府頒令定於一八九〇年，設立民選議會。次年，伊藤博文奉派赴歐考察憲政。一八八九年二月，伊氏所草之憲法得天皇批准頒布。次年，第一次國會召集。

第四節 二十世紀之新興國家

二十世紀以來，歐戰以前，有俄羅斯之立憲運動。一九〇五年有半出民選之代議機關『資馬』(Duma)者出，一時似有趨於憲政之望，未幾，俄皇專制如昔，唯一立憲之機關隨之以去，遂種一九一七年布爾希維克革命之因，惜哉。一九〇八年，土耳其革命，新青年黨(Young Turk Party)廢海密德(Abdul Hamid)，而改國體爲君主立憲。布加利亞(Bulgaria)苦土政久矣，乘土革命，宣布獨立，亦於一九〇八年，始入憲政之途。一九一一年，辛亥，中國革命，推翻數千年之專制政制，而爲共和，追隨歐西，欲得憲治，惜頻年戰亂，二十年來國勢益弱，不知吾民何日始克享憲政之福。故歐戰以前，歐洲各國，除俄國外，幾已無一而非憲政國家；美洲有美國爲之首倡，南美諸邦，亦已先後隨之立憲。憲政之勢力甚且達於東亞之日本、中國，可稱瀰漫天下矣。迨一九一八年歐戰以後，世界之潮流益趨民治，戰後歐洲新興國家，莫不以憲法爲立國之本根，憲政日益普遍矣。

戰後，民族自決之思想蓬勃一時，實爲策動『少數民族』(Minority races)自建獨立國家之主力。民主主義之信仰，又復達於頂巔，故『自決』之後，訂立民主憲法又爲必然之結果。是二大勢力者，實爲歐洲新民主憲法之策源。歐戰以還，歐洲地圖之顏色爲之改觀。諸少數民族本屈居大國下者，若捷克(Czechs)，司魯伐克(Slovaks)，色白(Serbs)，司魯文(Slovenes)，克洛(Croats)之在奧匈帝國；芬(Finns)，拉(Letts)，愛沙尼亞種(Esthonians)，立陶宛種(Lithuanians)之在舊俄帝國；波蘭種族(Poles)之分隸德奧俄三國，乘德奧戰敗，俄國革命，紛起爲民族自決之奔走，卒以自身之努力，協約國之贊助，割有戰敗國之土地或脫離俄國而成新興之獨立國家。歐戰以後之數年內，緣是而先後成立之新國家，在中歐，有捷克(Czechoslovakia)，包括捷克與司魯伐克兩族，南斯拉夫(Jugoslavia)包括色白，司魯文，克洛三族，割裂奧匈帝國之土地而成者也。在東歐，有芬蘭(Finland)，立陶宛(Lithuania)，拉脫維亞(Latvia)，愛沙尼亞(Ethonia)等四國，舊俄屬也。界於中歐東歐之間者有波蘭(Poland)，先爲普奧俄三強瓜分以亡，今盡復失地，且推廣之，復興而成大國焉。此新興之七國建國之初，首制憲法，均採英國之內閣制，且以民主主義爲之原則，務使人民有盡量參政之機會，真爲國之主人焉。

原夫新興國家之一致採行民治，蓋有二因焉。曰外則以協約國之逼促，內則以自身之信仰也。協約國之領袖爲美英法。法國素主民主，英爲自由主義而戰，美爲世界和平而戰，且爲民族自決之提倡者。畏專制

政體之足釀第二次大戰也，一方必不許戰敗之德奧回復舊政，迫令有民主政府出現；一方亦必敦促新興之國家，步武協約國之後而置主權於人民之手。當時協約國視爲洪水畏獸，必須盡力祛避者，一爲德之黷武主義，一爲俄之共產主義。德既戰敗，當不許其仍爲黷武之國。俄方革命，流血甚慘，引起世界恐慌，畏亦如虎，惟恐戰敗國挺而走險，兼慮新國家盲效人好，故更須逼採民治，以遏黷武與共產之亂源。美總統威爾遜尤爲擁護民主主義與提倡民族自決之中堅，一方對德奧政府有『必須民主政府出現，始足與言和議』之堅決表示，一方民族自決，固深中少數民族之願望，對新興國家亦有『必民主，始足換列強之承認』之暗示。是德奧與新興國家同受協約國之逼促，而有民主憲法之出現也。然而制憲應取之政制，純出被動，卽不云稍有血氣之民族決不甘服，亦非所以謀取成功之道。故德奧與新興國家之趨就民主，雖曰半以外力之壓迫，實亦自身之信仰有以使然，泰半出於自動也。德奧戰敗之後，怨恨軍人之黷武，致元氣大傷，鑒此覆轍，必須力避，初則有革命以傾覆舊制，革命之後，未嘗不受共黨煽惑，然稍有理智之國人，目擊外患內憂，知社會秩序經濟組織劇烈之變動，必不宜於此時，毅然舍赤化而取民主。至於新興國家，隨一時潮流所趨，羣視民主爲救世之福音，認最後之主權必操諸人民，庶可免違反民意而恣意好亂之危險，故亦競立民主憲法。

觀夫二十世紀民主主義之遍布世界，不但新興國家爲一致之採取，遠而及於老大之中國，擁護之者

可以快意肆言曰，足證民主主義爲最好之政體。實則此言亦殊難言，民主主義固至二十世紀而極盛，然亦至二十世紀而最有顛覆之危。專政之起，卽其反響，亦卽爲其勁敵；究孰將爲最後之生存，未可知也。專政不屬憲政範圍，本書不並及。

本節參閱 Headlam-Morley: *New Democratic Constitutions*.

本章參閱 Strong: *Modern Political Constitutions*.

第四章 憲法之種類

憲法之分類，大別之有二。視其範圍之明確與否，則有成文與不成文之分，視其修改之難易，則有剛性與柔性之分。以憲法形式而引起之問題，亦卽首先欲問其爲成文抑不成文，剛性抑柔性。

第一節 成文與不成文憲法

不成文憲法

成文與不成文憲法之分別，實卽以舉世僅有之唯一不成文憲法曰英憲法，與其他各國之一切憲法比較而已。英國根本之政治制度，並不以白紙黑字正式訂定於任何文書之上。建國之法則，治權之分配，第一，蓄藏於年代湮遠來源已不可稽考之判例法（*Common Law*）中，若身體自由，言論自由，集會自由等人

民基本權利，即來自判例法中，若隱若現，而終不失為憲法之本源。法庭隨時隨地制定判例，又從而決定重要爭案之意義，政府權力之範圍。第二，載列於歷史上重要之文件，當政局緊張之時，或得自古代帝王之諾許，或來自叛逆國會之決議，遠之如一二一五年約翰王 (King John) 批給之『大憲章』 (Great Charter)，一六二八年國會向查利一世提出之『權利說帖』 (Petition of Right)，較近如一六八八年革命後之『人權法案』 (Bill of Rights)。第三，規定於國會之重要法案，或限制君主之權力，或保障個人之權利，或給予人民以選舉之權，或重定政府機關相互之關係，如一六七九年之出庭狀法，一七〇一年之王位承繼法，一七〇七年一八〇〇年之合併法 (Acts of Union)，一八三二年，一八六七年，一八八四年，一九一八年，一九二八年歷次通過之議會改革法以及一九一一年之國會法皆是也。第四，滋長於素來之政治習慣中，或以政家之行爲，或以政府機關關係之變動而形成。起於忽微，長於無形，同有法律之效，而決不能如法律之寫出，洵可當『不成文』之稱。然其重要，且超前述之諸種成分而過之，實爲全部英憲之基本原則，以此而稱英憲爲不成文，宜也。舉其顯例，如內閣之向衆院負責；英王之超脫政治，所有特權均付諸內閣，內閣有所陳請例無不准；貴院之向衆院讓步；法官之不得顧問政治；閣員之純出在衆院佔據多數議席之一黨；解散議會以徵詢民意，以同一原因不得兩度解散；文官之終身任職，不隨政潮進退，均是也。

判例有檔案典冊可查，成文者也；重要文件亦然，而議會法案益明白筆之於紙，亦皆成文者也。合三者

觀之，其明白確定，又何嘗遜於他國成文憲法之條文。然而所謂不成文者，殆專指習慣而言乎。習慣固未嘗有法庭或國會等權威甚重之機關爲之紀錄，然其確實之意義，又甚易瞭解領悟，政家學者同爲一致之承認而無疑，恪守未嘗有失，亦未聞以此而有互歧之爭辯。况自政家之日記書札演辭談話之中，益可知習慣之含義，學者如戴雪，白芝浩，恩遜，陸何之著作，更從而闡明之，發揚之。習慣之爲物，更何難解之可言。由此以言，然則英之不成文憲法與世之成文憲法，區別果又何在哉？曰有二：

第一，英憲中有不少重要部分，只假定視爲存在而遵守之，並未正式制定，是卽習慣是。且有不少制度，在他國視爲根本而列諸憲法，而英獨未，若工會，若政黨，若義務教育，若宗教自由等是也。第二，在英，從未如他國之召集若干人物，而責以制憲之任務。他國之有憲法，莫不先有憲法會議，國民大會等機關；英獨不然，除尋常之立法部行政部外，未聞有一正式之制憲機關。英憲者，並非一特定機關所作成之工作，政制上隨時有弊病之發覺，隨時爲糾正之應付，從而產生之結果而已。故其發展參差不齊，散漫凌亂，甚而前後矛盾，非若他國之百年大計定於一朝也。

由此觀之，所謂『不成文』之一形容詞，如以施諸不成文憲法唯一例證之英憲，當有含義二：第一，應列入憲法之各項重要法規，並不完全寫出，且有若干事物，在他國亦屬憲法範圍者，竟遭摒棄漠視；第二，是非經審慎考慮高瞻遠矚而遂全部創定於一時，實經長久之嬗蛻，無意之變遷，零零落落，滋長於隨機應變。

之中，出於自然之生長，非出人爲之創造，故亦無顯著之標幟，以爲憲法與尋常法律之分辨。明乎此，可以識不成文憲法與成文憲法之區別。然其區別，只能比較言之，相對而非絕對者也。

成文憲法

成文憲法之來源或民造，或欽賜，或協定，或革命；有如本編第二章中所述，茲不贅。至於其產生之原因大致有二。當舊有統轄社會國家之權力，或以潮流之激盪，或以暴力之威脅，而傾覆崩圮之時，新生之統治關係欲恃堅確而聯貫之宣告，以期穩固確立，則制爲文典昭垂久遠，使衆能曉諭，知所遵循。逢有爭疑，按之典章，事亦立決。此類例證，不勝枚舉，若法比捷波以及中國之憲法，無一而非是。次之，苟政治及行政上之衝突耗費可以避免，共同之福利可以促進而又無礙於較小團體之生存。若干獨立之邦當樂於併合而爲一統之國家，則其合作之條件當以明顯無疑之文字，訂載之於憲法之中，視爲相約共守之契約。聯邦國家之憲法，俱可爲此類例證，若美德澳坎及瑞士，其尤著者也。

成文憲法之要旨，既在確定明白以及聯貫而有系統，故制定之機關當爲特設之機關，且既求衆能曉諭遵奉，當參以『民主』之成分，或由人民選舉代表，直接代表全體人民之意見；或由各地派遣代表，代表各地政府之利益，間接亦即代表各地人民之意見，於是而組成國民會議，憲法會議，或各邦代表會議，熟審當時需要，將來趨勢，尊重人民意見，顧到各地利益，先爲慎密之研討，再爲周詳之起草，則由之產生之憲法，自必條理井然，無遠不包，政府應有之機關，統治權力之分配，當無不詳載無遺。故曰百年大計定於一朝，亦

即全部憲法一舉創定。即使僅由君主制定或國會草擬，亦無不先爲通盤之籌劃者，當非如英憲之一任無計劃之發展也。確定明白之要旨而從而產生憲法與尋常法律之區別，什九以制憲機關所制定而載列於一部數十頁之文典內者，目之爲憲法，立法機關以尋常程序通過之法案，則謂之尋常法律。二者顯然有別，不容混淆，至其關係，宜留於剛性憲法中述之，因成文憲法，不盡剛性，此地不易爲一概之論斷也。

成文憲法固較不成文憲法爲詳密完整，然同隸一類之各種成文憲法之中，詳密與完整又各有其不同之程度。第一，或爲一極詳盡之文件，凡草憲之時所能臆度得到之事，無不兼收並蓄，直欲爲未來之危困預定解救之方法，如一九一九年德國章馬憲法即一顯例。或僅舉大綱，不及次要之事物，蓋草憲者之用意，欲令後人就此寬泛範圍之內，隨時以尋常立法補充增添，俾伸縮較易，而亦較易於適應環境；如一八七五年之法國憲法僅根本法律三條，曰政府機關組織法（Constitutional Law on the Organization of the Public Powers），曰參議院組織法，曰政府機關關係法（Constitutional Law on the Relations of the Public Powers）。此外尙有至關重要之事物不少，若人民權利，法庭組織，閣員選擇，甚至衆議院組成之方法，均略不並載。第二，或所有憲法條文盡彙載於一種文書之內，如美德瑞士等國憲法均是，成文憲法什九皆然。或憲法條文分載於數種文書之內，非如前者之同時頒布，乃係陸續完成，如一八七五年之法國憲法即以是年二月二十四日，二月二十五日，及七月十六日先後通過之三條法律組合而成。

歸納前文所述，可得一結論曰：憲法之載列於一種或數種文書，特具莊重之形式者，謂之成文憲法；憲法之長成於習慣之上，而非純基於成文法律者，謂之不成文憲法。

成文與不成文憲法之比較

分憲法爲成文與不成文，並非盡善之分析，今姑略而勿論。既相習有此區別，亦得一較斯二類憲法之短長，則吾可決然斷言曰：成文憲法殊無若何好處，可以勝於不成文憲法。第一，恆人常謂成文憲法特定之形式出之，神聖尊嚴，易啓黔首之敬意，不若不成文憲法晦黯幽渺，幾於不可捉摸，民人雖欲敬之重之而不可得。曰此特皮相之論耳，究其實際，成文憲法之爲神聖，爲尊嚴，爲根本，無一而勝於不成文憲法哉。在有成文憲法之國家中，每有人好誇示憲法年代之久遠，得來之不易，草憲諸先哲之志節，以誘進國人之景仰尊重。然凡此諸端，持論英憲，殆尤確切而有力；且也，苟憲法之要旨而爲使人翕從，視爲神祕，則成文憲法有一絕大之缺陷，卽其來源，自始卽出於故意之創造，可以人力爲之，亦卽可以人力廢之，復何神祕可言。何如不成文憲法之長成於自然，真有神奧不可捉摸之妙。任何憲法殆莫不帶有保守性，但僅恃其爲成文而遂謂較之不成文爲保守，則殊未必。與其求保守於憲法之形式，不如求保守於國人之習性。英憲不成文者也，然以英人之保守成性，數百年來未嘗間斷；法國革命後之憲法及辛亥革命後之吾國憲法，均成文者也，然而或頻頻改換或視若具文廢紙，又何嘗能保守持久哉。

第二，人常謂成文憲法之意義準確而一定，逢有爭疑，核對條文，不難解決；不成文憲法則適與此相反。

此言似是而實則未必盡然也。任何憲法決不能詳盡完密至於不需解釋。憲法中所能載列者，不過綱要，綱要之真確意義何在，即往往發生疑問。即以最詳盡之德國新憲及美國憲法而論，耗靡巨量之解釋，意義尙不盡明，他可知矣。解釋之途徑多端，主要者，逢問題發生，爲議會之決案及法庭之判決。美國憲法原文，不過三十一頁，然其逐段逐句，因爭議而留下之解釋，且佔七百餘頁。法國人權宣言書中，明白聲言曰，此中條文將根據隨後制定之法律而發生效力，更明白示人以本文尙待解釋。例如「意見自由」「私產安全」等詞句，如無法律爲下訓詁，將不知其肯定之意義究何在；各是其是，不知更將引起多少紛囂。一九一九年德國憲法亦幾於每一條文之後，附以「將以法律另定其詳」「在普通法律範圍之內」等字樣。是可知憲法之意義，非僅閱枯簡之條文可曉，將待參閱與有關係之法案判決，始能明瞭，然則成文憲法之意義，何嘗準確一定，又何嘗易解爭疑哉。返觀不成文之英憲，其意義固似較成文憲法爲益晦。成文憲法之主要原則可讀憲法條文而粗知其大概，英憲之原則非歸納無數判案決案法案以及名人傳記不能悉知。然成文憲法之弊於不成文憲法者，僅此原則較易獲得之一點而已。至其真確之意義，又何嘗不需於複雜之法案判案中求之因此，任何成文憲法，不論其爲法德瑞美，僅具輪廓，細目尙待補充，而補充之法律固與有不成文憲法之國家，所通過之法律，無以異也。充其量，成文憲法之優點，在有一可以查對之標準，將視其意義清楚之程度以及其意義是否不爲解釋所改變，以估量其價值；但世幾無憲法自經制定歷一二十年後，尙能

符合意義清楚，意義不變之二條件，則所謂優點者，蓋亦僅矣。

吾論成文憲法殊無可以勝於不成文之處，將以反證英憲之成功，非欲他國盡棄其成文憲法以從英之不成文也。成文憲法出於人為，創於一朝，易學；不成文憲法生於自然，長於習慣，不可學。世之後進於憲政者，雖企羨而無從仿擬。制憲之初，決難以根本之圖，託諸於未必有之習慣。故英憲之後，不成文憲法從無來者；無已，請學英人之精神可乎。守舊，此地守舊之意義指保守本國固有之文物與尊重歷史上良好之習慣務實，政家之操守謹嚴，政黨之公平競爭；凡此，均法律以外足使英憲成功之原因。『不成文』雖不可學，斯則所可學，亦所應學者也。

第二節 剛性與柔性憲法

以成文與不成文為憲法種類之區別，有不澈底而易致混淆之大弊，殊未可謂一盡善之分析。蓋世無完全不成文之憲法，亦無完全成文之憲法，斯兩辭者，殊不足概括一切，則拘於字義，反為所誤。英憲號稱不成文者也，然考英憲之成分為判例，習慣，歷史上重要之文件，國會制定之重要法律之四者，惟習慣為不成文，餘均明明寫出，有案可稽者也，安得遂籠統以不成文稱之。即讓一步言，謂『不成文』一名詞之含義，兼有散漫凌亂之意，然亦殊欠曉達，需解釋始明，不能望文生義；況法國憲法亦殊凌亂，亦得以不成文稱之耶。美憲成文憲法之始祖也。然美憲之條文，以習慣之逐漸長成，而實際離乎法律者，又比比皆是也。若總統選

舉之操於政黨，若總統任期之不過兩任，若總統內閣之產生，若議員住址之限制當選資格，均存於習慣，何一而曾經明文創立哉。其他成文憲法中之參照不成文之習慣者，亦在在皆有，已於第一章中及之，不並贅。可見成文與不成文二名詞之均非絕對，易致混淆，非可用以爲最妥適之分類。若問，然則有較善於此之分類乎？曰不如就憲法之制定與修改之程序而類別之，則可遵先哲蒲萊士之建議，分之爲柔性與剛性兩大種。

柔性憲法

蒲萊士 (Brace) 之言曰，有數國憲法與尋常法律，同係經尋常立法機關之締造，制定頒布以至修改取消，所取之程序，盡與尋常立法相同。此類憲法不論其爲因有條文而成立，或條文之外，習慣與判例亦爲其一部分，其所處之地位則固與尋常法律相等，從法理上言，並不獨居於優越不可侵犯之地位。在此種情況之下，『憲法』一字，不過指若干法律條文與若干政治習慣之足以決定政制之形式與次第者；某一法律是否爲憲法之一部，往往不易斷言。憲法最初之產生，固有純出自然演進，並非一舉制定者，或亦有出於某一機關之制定者，然自產生之後，尋常立法機關於原有憲法條文，可以任意增損，不須經特定之程序。故在有此類憲法之國家，任何法律部院條規章程與地方政府所發之規章當然例外，處於同等之地位，發生同等之效力；易辭言之，即憲法與尋常法律形式上並無區別，故亦可謂並無憲法與尋常法律之分，不能謂尋常法律牴觸憲法而遂無效也。復次，在有此類憲法之國家，只有一個獨擁立法大權之機關，可以制定任何憲法；易辭言之，即議會可以

制定，修改，廢除尋常法律，亦即可以同一程序制定，修改，廢除憲法條文，故亦可謂合制憲機關與立法機關於一身。制定或修改憲法不必另經特設之制憲機關始為有效也。

剛性憲法

反之，大多國家之憲法，獨處於其他任何法律之上，力足以控制一切。憲法之產生，並不與其他法律同出一源，乃來自另一較高之泉源；修改，或廢除，必以特定之程序，與尋常之立法程序不同；憲法之地位較尋常法律為高，故其效力亦較高。其制定也，並不經尋常立法機關，必以託諸一擁有較高權威，或曾被付以制憲特權之人物或機關。其修改也，亦惟此擁權獨重之人物或機關可以為之。苟憲法條文而與尋常法律有所衝突，以憲法為有效，尋常法律必須對之讓步。因此，有憲法與尋常法律之分。同時有兩種立法機關，其一至高，可以制定任何法律，其一權位較低，所能立法者，限於彼至高機關所賦與之權限範圍之內。

此二種憲法，既適處於相對之地位，可以剛柔名之。前之一種，稱曰柔性憲法；後之一種，稱曰剛性憲法。不成文憲法固可必其為柔性，成文憲法則未必盡為剛性。將以何標準而知其剛柔耶？曰觀其修改之程序是否與尋常立法程序相同，即可知矣。憲法之修改，苟不必以特別之機關特定之程序，謂之柔性憲法。憲法之修改，苟必以特別之機關特定之程序，謂之剛性憲法。何以曰柔？曰蓋富有彈性，可以彎折而形態不損。何以曰剛？曰蓋堅硬固定，非施以巨力，不易變動。

剛柔憲法
之比較

試以實例闡明剛柔兩種憲法之區別，則又莫善於以英憲與他國憲法若美憲法憲者作一比較。在英，

只有一個立法機關曰國會，至尊無對，擁無限之權，無事不可爲。憲法之所以異於尋常法律者，不過關係較爲重大，影響及於改制之根本而已，在性質不在形式，形式上憲法與尋常法律無異，亦不處於較高之地位也。修改憲法之機關修改憲法之程序，均與普通法律無異，亦未聞法庭可以尋常法律違背憲法而斥爲非法也。國會可以通過不關緊要之保護蟲鳥與開放星期娛樂禁例之立法程序以通過關係國本之王位承繼法，改動疆界之合併法，一七〇七年蘇格蘭與英合併一八〇〇年愛爾蘭與英合併均僅經國會一紙法案之通過而得實現擴充選權之改革法，更變兩院關係之國會法。事無大小，案無重輕，可以制定憲法與尋常法律之機關，同爲國會。英之國會，蓋立法機關而兼制憲機關者也。英憲故曰柔性。意大利憲法亦然。意雖有一成文憲法，最初頒布於一八四八年之沙狄尼亞，迨意統一，擴而爲全國之憲法，憲法條文之中於修改之程序，略而未提，蓋即默示議會可以尋常立法之手續，不必另以特定之程序，加以修改。墨索利尼之不崇朝而改憲政爲專政也，憲法之精神固爲之消失迨盡，然而憲法之外形並未破損，猶可謂至今存在，足證意憲之雖爲成文，而柔韌特甚也。

返觀美法之剛性憲法，情形有大不然者。美國憲法明定憲法與尋常法律之界限，聯邦議會之權限，出自憲法所賦與，越此範圍卽爲違憲而非法，議會通過之法律爲尋常法律，苟與憲法條文牴觸卽爲無效。議會而欲效英國國會之涉及改制根本問題，如擴充選權，改動疆界，更變兩院關係，或延長自己任期，是爲已溢出憲法所規定立法之範圍，而欲修改憲法矣，必依憲法正文第五條修改憲法程序之規定，按步由合法

機關爲之，不能貿然逕自爲之也。法國憲法，亦何不然，兩院分別開會，法案通過僅須多數（Plurality）贊成，是爲國會之兩院正從事於普通立法也。兩院聯席會議，始合一而爲憲法會議（Constituent Assembly）以全體二分之一以上之通過，始能修改憲法。可見美法兩國制憲機關修憲程序均顯然與立法機關立法程序不同，故憲法與尋常法律之效力亦迥異。法律之稱憲法者，效力完全高出於議會日常通過之尋常法律之上。

第三節 柔性憲法之利弊

說明柔性與剛性憲法區別之後，可以一較其利弊。在理論上言，互有其利弊，不能抹殺一切，斷定孰優孰劣，然使柔性憲法而盡能如英憲者，則吾無間然矣。

柔性憲法
之利

柔性憲法最大之利在有彈性，能伸縮裕如，以應時變。憲法之形式既不固定，雖暫有變動，不覺其嚴重，曠曠者或且未覺，對固有秩序之尊敬，並不因此搖動，舊有習慣亦能維持不替，而政治機器者，或變雖甚劇，而恆人不察，運行一如平昔，急難危機，於此一伸縮間，輕輕度過，若無其事者，抑亦神矣。蒲萊士故比之於樹枝，其言曰，譬如樹枝，垂展道旁，車輛馳來，揚舉以讓其過，車輛既過，回復原狀，不損軀幹，柔性憲法伸縮以遇危難，危難既過，恢復舊形，曾未損折也。

Bryce: Studies in History and Jurisprudence; Vol. I, P. 143.

英國憲法史中，可爲此一比喻之例證

者無可勝數。內閣之組織，本基於政黨，而向衆院負責者也。歐戰既起，事勢危迫，不容復拘拘於經紀，毅然舍棄一黨組閣，合全國各黨之力，以組戰時內閣，參與機要之閣員，自二十餘人減爲不管部之七人，而內閣總理權力之擴張，竟成『狄克推多』，獨斷獨行，不復有向衆院負責之可言。此一非常之戰時內閣自一九一六年十二月至一九二二年之十月，歷時凡六載。迨戰後之瘡痍漸復，非常之時期已過，非常之組織亦隨之消滅，回復於政黨政府之常態，憲政之根本曾未因此搖動。一九三一年八月，英國經濟陷於空前之絕境，情勢危迫，不亞歐戰，可謂歐戰後第二次國難之來臨，首相麥唐諾 (MacDonald) 氏毅然放棄一黨內閣，寧得罪於其手自締造之工黨，而與保守黨自由黨合作，合組聯立內閣，三月後國會解散，合作之三黨以國家黨之名義赴選，改選結果，獲絕大之勝利，遂組內閣，迄於今日。是又戰時內閣後，第二次之從權以應變，迨經濟之難關完全渡過，可必其仍回復政黨政府之恆常也。又如一九一一年前國會之任期本爲七年，一九一一年之國會法方減爲五年。修改後之第一次任期末滿，而歐戰爆發。一九一五年，五年之任期已滿，依法本應改選，然苦戰方殷，豈暇於此時爲之，國會遂追加一條法案，無限期延長自己任期；直至一九一八年，戰平，始解散。斯固當時情勢危殆，實迫出此，然國會之出此也，不須請命於任何機關，逕以己意行之，不爲違法，蓋亦曰制憲機關卽爲立法機關有以使然，益足以證英憲之柔性，而可見柔性憲法之易於適應環境，爲其特長。然自一九一八年後直至今日，國會之任期，依然仍爲五年，不容以其曾經延長，而可效尤於平時。是與

戰亂既平，內閣形式之還復常態，同其情理，猶車輛既過，樹枝回復原狀，不損軀幹，益足證性雖柔輕而無損於憲治之根本。

第二，柔性憲法之利，在能使人尊敬畏服。一憲法之以前例習慣以及不少法案而長成者，不但較爲神祕，且亦較爲威嚴。不若剛性憲法之彙載於數頁文書，一目瞭然，平淡無奇；且其制定既出人爲，而非如柔性憲法之出於自然之長成，人民既能創立之，卽可以廢棄之，使恆人存此心理，亦足減少其尊嚴。藉人民之主權而制定之，卽所以使人民知憲法恃其主權卵育翼蔽之。制憲修憲，視爲希鬆平常事，殊無神祕尊嚴可言。譬如總統，出於民選，苟有罷免之制，人民今日以投票推戴之，安知明日不能倡議罷免之，卽無罷免之制，任期既滿，可以不再予以護持，而使帖然去位，無法戀棧。總統之得膺斯位也，出於民選，初無奇特之來頭，膺選之後，壽命之久暫，操諸人民，亦無異常之尊貴可言。至於柔性憲法則乃不然。悠久幾於不可稽考之來源，以及凝成於先哲昔賢遺言遺行之習慣，已足使其十分神祕威嚴，况其胚胎長成，爲自然之演進，非出人爲之創造，根深蒂固，益足使人民不敢搖撼。習俗之力量當較法律爲尤巨，柔性憲法之與剛性憲法亦猶是也。譬如王位萬世相傳，天生斯人，以治斯民，君主之來頭神祕，君主之權位與生俱來，非出人民擁立，亦非人民所得隨意黜逐；人民對之，都存宗教觀念，自覺神祕威嚴特甚也。類此之情感，雖至近代，已漸消滅，然一陳舊之憲法有長久之歷史，終足表證不斷之進步，易使人民起敬，而厚增其力量。人民與立法機關儘有改變其

政治制度之權，抑且其政治制度儘都湮舊不適時用，確有應加修改之處，每以尊崇古制而弗爲。

第三，柔性憲法之利，在能因勢利導，消弭革命於無形。人民不滿現狀，蠢然思動之時，當政之士，可以不待事發，立刻修改憲法，以滿其蘄求，則軒然之大波，可以平定於一朝。剛性憲法與柔性憲法應付環境之方法不同。剛性憲法，苟法定之修改程序不獲做到，可以恃其剛性，抵抗要求修改之壓力，抵抗而成功，恐已經劇烈之爭持，危及邦本，徒增民怨。抵抗而失敗，則憲法崩折，無可挽回。不論成敗，均非計也。柔性憲法修改較易，本非木強不能周旋，可以屈折自如而不斷；可以遵從民意之趨向爲，相當之修改以順輿情；可以抑壓爭端中之某一方面，而從此創爲前例，永置之於屈服之地。英國，一八三二年議會改革法之通過，一舉而與百萬人以上以選舉權，亦卽一舉而使英國成爲民主國家。通過以前人民蠢蠢欲動，通過以後，人民額手稱慶。故當一八三二年一八四八年革命之狂瀾席捲歐陸，英獨太平無事，此柔性憲法消弭革命之一例也。貴族院之組織，本不稱於二十世紀之潮流，人民以其古舊而容忍之，迨一九一〇年以財政案與衆院衝突，侵及衆院向來專有之權利，人民大譁，盛倡廢除貴族院，改組貴族院之口號。國會以改選而確知人民之意向，隨於一九一一年通過國會法，永置貴族院於附庸之地位，衆怒始平，而貴族院亦始得保全，此柔性憲法消弭革命之又一例證也。此外君權之逐漸剝削，又在在可爲例證。夷考英國自都團朝（Tudor Dynasty）之專制政體，遞變而爲今日之民主政體，蓋恃二途：一爲君權之減削，一爲選權之擴張。斯二途者，進行甚遲，然而

從未間斷，而其鵠的始終如一，曰使人民爲國家之主人而已。政黨之競爭，因是而緩和，從未趨於極端，蓋無論何時，大部分人民之希望曰改革，而非革命；曰緩和之改革，而非劇烈之變動；其力足以折中左右兩極端之主張，而致之中庸，革命斯免，而進步並不停頓。亦曰緩和之改革爲憲法所許，且甚易做到，有以使然也。深知憲法修改不難，有所斬求，可以合法之手段得之，不必於常軌以外尋求滿足，故革命之黨不必過於激烈，而守舊之黨亦不必過於固執，雙方讓步，折中斯得，中庸之道，在其中矣。

最後，柔性憲法尙有一利，曰逢時機緊迫之時，可以伸張元首之特權，以遇事變，或藉是安定社會之秩序，或恃此祛除改革之障礙。斯言亦於英憲爲尤確。君主之特權，雖違逆衆院之意志，鮮能行使之，而無阻者，苟得衆院之特許，或得其默認，而以之爲便宜行事之具，則其爲效且勝於國會之法案。內亂或戰時，內閣藉君主之特權，可以脫離衆院與法庭之羈絆，幾於無事不可爲，嚴厲之命令可以頒布，以遏亂萌，全國之軍隊可以調動，以禦外侮。平時苟有政治上必要之改革，或勢難得國會之同意，或兩院中有一院欲阻其成爲法案，可以頒發院令，或增添貴族之特權，以渡其難關。一八五五年英國文官制之改革，知國會必不肯放棄其保薦私人之權利，而改以考試取士，內閣不以改革方案，提交國會，逕以院令（Order in Council）出之，國會默認，從此奠定良好官制永久之基。院令之效，不亞法案，且較速焉。一八三二年之改革法，一九一一年之國會法，貴族院均堅決反對，不肯通過，然均以內閣呈准英王，將增添貴族議員之一恫嚇，使貴院輟化，不必

真有此舉，而卒安然通過於兩院。此皆柔性憲法藉特權而伸張以遇事變以行改革之大好例證也。

雖然，柔性憲法亦非無弊，曰缺乏固定性。柔性憲法修改之程序既無異於尋常立法，即議會權力毫無限制，不免為當政者行險以徼幸，弄權以自利。如國人無尊重法律之良好習慣，或憲法不能與國情適合，其勢亦必時時更改，將使社會秩序及政治制度隨之搖動。意大利柔性憲法之國家也，然自一九二二年十月墨索利尼(Mussolini)率其泛繫黨人(Fascists)『向羅馬進攻』(March on Rome)後，議會備於墨氏之威，於一九二三年通過新選舉法，依其規定，選舉之時，各黨全國各地之候選人由各黨提出，同列一張名單之上，選民投票，投其名單而不舉個人，孰黨之名單得票最多，即非絕對多數，斯黨在衆院中便得獨占三分之二的議席。一九二四年之選舉，汎繫黨之名單果得票最多，然祇選票總數之十之四，而在五百三十五人之衆院中，竟獨得議席三百七十四。墨氏用意蓋欲其黨在衆院得三分之二之極大多數，則表面上保存憲政形式，實則實行獨裁，可以為所欲為矣。是墨氏一舉而破壞憲法，未嘗不能歸咎於修憲之太易，致使憲法不能固定。然自另一觀點言之，墨氏雖獨裁，十年來，憲法可算依然存在，使意憲而為剛性，早已廢棄無餘，則又未嘗不能歸功於柔性憲法之能受鉅大壓力而不折。

然以柔性憲法之弊論英憲，則又未必盡然。恆人常謂英憲流動如水，國會權力無限，可以隨意加以修改，並不載列於神聖之典章中，更不免時時有鉅大之變動，公眾安寧個人權利毋乃太無保障乎。實則不然，

憲法之穩固與否，不在其形式之剛柔，而在其國人之習性。國會之權力，固稱絕對而無限制，擁有至高無上之主權，可於數小時內通過極關重要之議案，立請英王批准而成爲法案，如一八八三年兩院之於炸藥法案。憲法上神聖之原則法規若大憲章，若人權法案，若出廷狀法，若王位承繼法，可以旦夕之間，用極合法之手段，同樣予以廢除。國會可以一舉而廢立其君，可以一舉而使盡人有選權，可以一舉盡逐外人出境，所謂「英國之國會，除不能使男變女，使女變男，幾於無事不可爲。」（引西愛威斯（Stapledon）言）理論上固如此，事實上則不然也。英國政府之形式二百數十年來，固猶與一六八八年初革命後無異，即近百年來憲法上重要之改革，莫不經長時間之鼓吹，始能實現。議會之改革，婦女之參政，經數十年之爭論，至時機十分成熟，始見諸法案，即其顯例。重大之變動固宜審慎，即至細微之事，一經法律訂定，欲求其取消，亦甚難之事也。星期日娛樂之禁例，衆知其久已無裨庶民，然雖以輿論之竭力促其廢除，至今未廢。影戲院跳舞場違禁營業，動遭罰鍰。議士兼爲閣員，雖習慣上必須其爲議士，始能拜命，然法律則又禁其兼爲政府中人，必須回至選區，重請選民投贊同之票，始得仍爲議士。此一禁例，衆又知其不便，早有完全廢止之必要，然旋雖變通，至今未全廢止。此種極瑣碎，極不切時用之舊法案，尙且斬不肯廢，他可知已。可見英憲之穩固，且勝剛性憲法，何云有頻頻變革之危哉。

推究其故，蓋憲法之穩固，形式不足恃，恃其能適合國情，與夫國人之有保守性。斯言前文已數數提及，

今於英憲可以證其非謬。惟其柔性，易於修改，故英憲能隨時代而進化，以深適於社會與經濟之環境。十七世紀之需要為使君權減削，不能為惡，故法律則有人權法案，王位承繼法之通過，習慣則有內閣制之產生。十九世紀之初，既已有新興之中產階級，政治上之需要為擴充選權，故議會有一八三二年之改革。十九世紀之下葉，工業革命之影響於社會經濟者已至鉅，不能常任勞動之情況不受約束保護，故有工廠法，十小時工作法等之制定。二十世紀之趨勢為國家職務日益增多，故內閣之權力日張，駕凌國會而上之，部曹之權力亦隨之增大，可以代國會立法，以部令補充法律是謂代行立法 (Delegated Legislation) 可以代法庭判案。關於行政之案部內有半司法性質之法庭 (Quasi-judicial Administration) 此憲法之能適合國情，故能穩固持續也。然亦惟英人之習性為守舊，故能使甚易變動之憲法不為過分之變動，適可而止，得其中庸。亦惟英人之習性於固有之文物體制，尊重維護，惟恐或後，故於斯古色古香，歷經前人辛勤培植灌溉而成之憲法，知愛護保持，永勿使替也。故曰，柔性憲法最適宜於守舊之國家。國人而果愛古舊，重前例，喜遵前人之行徑，必能使此柔性之憲法葱鬱茂盛，雖有大權，不敢濫用，憲法歷久而益固也。引蒲萊士之言

第四節 剛性憲法之利弊

世界各國之憲法除英意紐西蘭芬蘭外，均是剛性。修改憲法有法定之程序，法定之機關，修憲之權不

在尋常之立法機關故，曰剛。推其用意，不外下列數端：

- 一、國人欲爲其權利求切實之保障，以防在上者之侵剝。
- 二、國人或國君欲以一國政治制度之形式明白爲之規定，以免日後之爭執，並以之限制當政者之專擅。

三、新國家成立，建國者欲以建國之綱要，詳載於一種法典之內，使能穩固確立，且明晰易解。

- 四、幾個獨立國家，當其合併而成統一國家之時，欲以其合併之條件，明白規定，俾鞏固其保留之權利，並以利步伐之一致。

剛性憲法之動機如此，故其優點亦可臆度得之。第一，曰明確。剛性憲法既莫不爲成文者，無散亂之弊，而有明白確定之功。剛性憲法既非尋常立法機關所制定，亦非其所得修改，且既彙載於一種或數種文書之內，何者爲憲法，何者爲尋常法律，一目瞭然，無混淆錯雜之弊，而有界限清楚之功。第二，曰穩固。剛性憲法一經採定，輕易不能改動。國人相約共守，有所遵循，而覺安全。同時使一種政治制度有相當之試行，不致利弊未見，而即遭推翻。修改既非咄嗟可就，亦可使國人從長計慮。容分別論此二利。

剛性憲法必爲成文，成文之一現象，實以憲法置一切法律之上必然之結果。一國政治組織之根本，既有明文規定，並不存諸於渺茫之習慣，亦不散佚於紛繁之案卷，自無前後矛盾，散漫凌亂之弊。政府與人民

之關係，立法權之限制，如在聯邦又有宗國與各邦之分權，均詳載於高於一切法律之根本大法，衆目昭彰，不許有凌越範圍之行動。苟政府而剝奪人民權利，苟議會而越立法權限，苟宗國而侵犯各邦主權，衡諸憲法之所規定，苟有違犯，立可斥爲非法，無可逃避者也。雖然剛性憲法之爲明確，並非絕無漏罅。任何法律，決不能盡料未來之事，而預爲一一規定解決之途。法律固定，而時勢流動，數十年後環境變易，未及料之事逐一發生，憲法並未顧到，則雖讀遍條文，無從得一答案，茫然不知所從，尙無明確可言。故成文之剛性憲法，終亦不免遺漏。或故意略而不提，留待因時制宜，隨時補充。或草憲之時，未及預料，將待後來之法律習慣，以彌縫其缺。或語焉不詳，雖有明文，難得確解，將待法庭，以釋其疑。有此三種可能之遺漏，故亦有三種相當之彌補，非同時參考，殊難得憲法明確之意義。三種彌補之法者：第一，憲法之修改是也。憲法遺漏之事，大者要者，非尋常立法機關所得越俎代謀，一經發覺，當以修憲之程式，爲謀補充，例如美國憲法初無人權保障之一篇，隨卽有第一至第十修正案之添入。第二，尋常之法律是也。憲法忽略之事之次要者，苟在議會權限之內，予以彌縫，不謂僭越，則逕以尋常立法之程序補充之矣。例如美國憲法於聯邦衆議院議員之產生方法，僅云每二年由各邦之人民選舉之，憲法第一條第二節而以選舉之方法責令聯邦議會與各邦議會另訂法律規定之，第一條第四節故美國每一選舉區出衆議員一人之選舉制度，並不見諸憲法，乃經尋常法律所規定。第三，法庭之解釋是也。憲法條文之意義，各人之解釋不同，逢有爭案，訴之法庭，法庭將隨時代之需要，爲下適當之解釋。

例如，美國憲法中，聯邦議會「有統馭對外貿易，邦際貿易之權」之一條文。憲法第一條第八節所謂邦際貿易，每不易得其確解，聯邦最高法院利用此點，恃其解釋憲法之權，使聯邦政府之權日益擴張，一方固為憲法條文下確定之義，一方亦所以使十八世紀陳舊之憲法適應近代之環境與需要也。此三種補充，雖皆成文，須與簡單之憲法，對照參證，始能知政府之真正形式與性質，可知剛性憲法明確之利，已殊難言。此外尚有不成文之習慣，形成於政府各部之行爲，雖在剛性憲法實亦憲法之一部分，倘昧不之知，豈但對憲法不能有真確之明瞭，甚且易起極大之誤解。例如，美國憲法，可謂極剛，然習慣之改變法律者，無可勝數。讀憲法而以爲總統選舉人有隨意投票之權，殊不知實際上，向來之習慣不許彼等作自由之選擇。益足以證剛性憲法除顯著之條文外，尚有附屬之法規，與隱晦之習慣在。豈但使其難當真正明確之稱，抑亦調劑其剛性，使能稍柔。

憲法之穩固，實爲草憲者所最懇求企禱，不但使國人有恃無恐，覺得安全，且亦足使勤奮有恆，樂觀向上。當政制草創之初，未必一蹴即能適於國情，當令經過長久之試驗，始能爲逐步之改進。苟國人急躁，而憲法又乏穩固之性，恐不待其效稍著，即顛覆摧毀之矣。反之，苟憲法輕易不能改動，因而有穩固之長處，當能稍阻國人之輕躁不耐，使能漸得運用之祕，漸有經驗，自亦不難漸有進步，則憲法之基礎始立，庶有收效之日。剛性憲法，以經國根本之大計，彙載一種文典，且艱難其修改之程序，即欲恃此以致之於穩固之地也。以

穩固而得之利益多端。範圍確定，非若柔性憲法之浮泛，不易規避曲解，一也。苟有破壞憲法者，不論出於行政機關之違法越權，抑或出於立法機關之制定違憲之法律，不難立刻發覺，予以糾正，二也。立國之原則，既載明於憲法，易使國人共曉，奉爲信條，維護勿使或替，三也。繁難之修改程序，使任何更張，必經多番之延阻稽遲，始克實現，使國人三思而行，不至輕舉妄動，四也。

剛性憲法其他之利：第一，易使國人養成守法之習慣。羣奉憲法爲至高無上之法，逢有爭議，惟憲法是遵；羣視憲法爲其主權之表徵，故亦愛護之惟恐不力；况剛性憲法直捷而單純，不許當政者弄權以害民，人民視之，保護人不啻，而益敬愛有加。第二，剛性憲法易使人民瞭解。載列於白紙黑字，辨識易，講解易，記誦亦較易，至少有幾條大綱節目，能使恆人明瞭，對於政治，較易發生興趣，對其政府，亦較易關切，是與民治一極大之助力也。不若柔性憲法，文多散佚，須搜集歸納，尙難盡解，烏能望一般人民真能知有憲法，故剛性憲法，於民智較低之國家，或於向乏守法習慣之人民，較諸柔性憲法爲較相宜。第三，苟有一部分人民汲汲於保護其權益，則惟剛性憲法可勝其任。蓋團體或個人之權利，一經列入憲法，不患政府侵犯，輕易更難遭剝奪，藉憲法爲護符，可以泰然無憂。故剛性憲法什九有人權一章；聯邦國家，各邦重視其權利特甚，亦必採用剛性憲法；戰後新興之國家，尤都恃剛性憲法保護少數民族，使能有恃無恐，始肯坦然共爲斯國人民。

剛性憲法
之弊

然而剛性憲法亦非無弊，蓋剛性之中即含有危險之種子在焉。前文曾經言及，柔性憲法富於彈性，遭

逢危難，能伸縮以爲適應，危難既過，仍復原狀，無損根本，故能不待革命爆發，而消弭之於無形。斯正剛性憲法所不能者。蒲萊士勳爵以樹枝喻柔性憲法，於剛性憲法亦有一妙譬。譬如鐵橋，建築特固，以禦風浪之衝擊。苟質料堅固，建築之技術亦復精巧，抵禦鉅大之壓力，似甚易，並不費力。然或年久朽蝕，漸不勝力，一旦壓力復來，恐破裂作片片碎矣。亦猶鐵橋之破裂，剛性憲法固曾克阻歷來變動之建議，一旦狂潮突起，正以久受阻遏，來勢愈猛，竟足破壞憲法，至於不能復存。故剛性憲法不許變更太頻，固足使社會安定，穩固之中含藏危險，曰容易激起革命。國人要求改革，然非修改憲法無從實現，而修憲程序中所必須要之多數，或一時不能遽得，改革之企圖不能滿足，既不能以合法之手續，達其目的，忍無可忍，挺而走險，且以軌外之行動伸其主張，則革命起矣。所謂民怨當因勢利導，令能宣洩，不當徒事阻遏。壓迫愈重，反動愈大，物理學上之定律，亦政治學上千古不易之教訓也。剛性憲法之有激起革命之危險，正復因此。美國以黑奴問題而有南北之戰，使憲法之修改較易；許聯邦議會能早爲防止，一八六〇年之流血，或能不待各走極端，而消弭之於事前矣。故美之內戰，歸咎於其憲法，謂爲激起，亦非過言。

第二，剛性憲法不易適合時代，足阻社會進化。一國社會及經濟狀況，隨時代而變化，昔日政治上之布置，漸已不適於今日之需要，當早謀修改，始能使舊有之憲法，適應於目前之潮流。倘使國家之情形已變，倘使各階級間之均勢，領袖人物之思想，財富之分配，以及所望於行政部院所應爲之事，均因時異勢遷，與前

不同，而政府之形式，施政之方法，固猶是也，殊難望固定之憲法能追逐如水之年華，解決新興之問題。補救之法，舍修改憲法無他途。然正惟修改憲法爲不可能，蓋往往以修憲之程序太難，法定之多數，不易得到，反對改革者流，復得利此困難，以阻撓福利社羣刻不容緩之變動。是憲法本欲爲社會求安全，今反足以危及社會秩序之安寧與進步，又豈草憲者初意所願見哉。美國憲法又足爲此說供其例證者二。政治學家公認美國憲法有兩個缺點：一爲全國並無一統之結婚離婚法律，一爲總統之選舉方法。前者美人覺其不便，後者美人知其不妥，未嘗不思改變，然聯邦議院三分之二之贊同，各邦四分之三之同意，殊無法獲得，將就至今，此顯已不合時代需要之兩缺點，依然存留憲法之中，衆須遵守，無法踰越。

第三，剛性憲法不能應付危難，足害邦國。此一弊端，正柔性憲法最後一優點之反面。前文有言，柔性憲法逢時機緊迫之時，可以伸張政府機關之權力，許其便宜行事，以遇事變。剛性憲法則乃不能。剛性憲法之所以爲剛，欲防當政者之專擅也，所以防範束縛之者惟恐不周，於立法及行政機關之權力，爲種種嚴厲之限制，使永處於此桎梏之中，末由凌越，人民之權利庶可保全無患。斯於平時，固足防阻專暴，不謂不智，然一旦戰亂起於倉卒，或以社會之進化，國家之職務增多，政府所應爲之事，不能復限於防衛與治安之狹小範圍，政府欲稍稍增大其權力，以對付艱險之環境，或爲人民謀其經濟與社會上之福利，然而以憲法之限制而不能，則向之欲爲人民求安全，反足爲今日人民安全與幸福之累，又豈憲法最初之作用所欲然者。遇此

進退維谷之境，當政者苟仍尊重憲法，不敢破壞，所能為者唯二途。或恪守憲法範圍，低首聽其束縛，放棄其挽狂瀾拯斯民應取之行動。或從事於憲法之修改，斯尤正當之要圖，然行動之需要至迫，而修改之步調甚遲，或不待修改之程序完成，而鉅大之災難已降，或修改卒不可得，而應興應革之事只得擱置，均非國家社羣之福也。

第五節 柔性憲法之例證

泛論柔性憲法剛性憲法之性質及其利弊後，宜舉其實例敘述之，所得之印象庶益真實。並世各國之有柔性憲法者祇四，曰英國，曰意大利，曰紐西蘭，曰歐戰後新興之國家芬蘭。四者之中，自以英為最著，亦最完善可稱。前文論柔性憲法所舉引之證據亦都指英憲，請再補充，首論英憲。

英國

英憲以久長之演進，而有今日之形式。英王仍居統治者之名，名義上為造法者，執行者，司法者，全國軍隊之統率者，實則君主之大權歷經剝削限制，政治上君主已無可作為，習慣，不成文法，與議會法案潛移此君主政體使實際上早已為真正之民主政體。習慣與不成文法（Unwritten Law）之區別，可以法庭是否執行以為斷。不成文法雖年代久遠，產自判例法（Common Law）中亦為法律，效力與國會制定之法案無異，法庭一樣承認，所必須執施者也。習慣則政治行為之格言，政治道德之結晶，雖有違犯之者，法庭視若無

賭，以其並非法律，不能如不成文法與議會法案之可以強人服從，違者判爲非法也。英憲之爲柔性以此，如在剛性與成文憲法之國家，不少習慣，行見制爲條文，列入憲法，同以法律目之矣。

習慣之例證前文已數數舉述，此地如需再引一二，可如下述之二例。第一，解散國會以徵詢民意。兩院爭持不決時，可以解散衆院，改選之後，苟政府仍在衆院擁有多數，足證民意之歸附，經其提出而通過衆院之議案，貴院雖反對，民意既白，不復能加阻撓矣。或政府有極重要之新政策之決定，當選之時曾未以此列入政綱，不知選民對之是否贊同，爲榮譽計，政府雖在衆院擁有絕對之多數，應毅然決然解散衆院，專爲此一問題而舉行改選，須待民意許可，始能放膽爲之。如一九二三年包德溫內閣之爲採取保護政策而解散國會，是英雖無覆決之制，斯實覆決不啻也。第二，內閣向衆院負責之一習慣，自爲習慣之最足變移憲法者，模仿英國內閣制之國家，都以制爲明文，列入憲法。英國不成文之習慣，移置他國，每易變成成文之法律，此尤明證。在英，內閣失衆院信任，習慣雖需其辭職，並非概須遵奉毋違，苟以無關緊要之議案遭受打擊，自問並不影響其一貫之政策，不必遽言引退，敵黨亦未必真欲逼其去職；然苟重要之政策不獲實現，而猶戀棧不去，不但無以保其政治上之榮譽（Honour），衆院可以拒絕通過預算等財政案，稅收無從徵課，法庭即不執行習慣，當須執行法律，內閣即不服從習慣，亦必以服從法律而去職。因預算如不通過徵收賦稅，便無法律之根據而爲違法是又可使入恍然於習慣雖非法律，何以常受遵守。

不成文法

不成文法之最著者爲『君王無過』(The king can do no wrong)，易辭言之，卽君主於任何事件之以其名義而舉行者，不能負責。此一律條引起之結果有二：一爲『君主之行爲必有人代爲負責』之另一不成文法，故君主簽發之公文，必有相當之閣員爲之副署，苟有違法，法庭可惟副署者是問。一爲君主不能被控，故人民權利苟受侵犯，不能控訴君主，祇能控告直接侵犯之者之官吏，責令賠償，被控之小吏故亦不能謂奉君主之命，遂逃其法律上之責任。

重要法案

憲法規律之來自法案者，舉其尤重要者三例。第一，君主無權可使人民不必服從法律，此條明載於人權法案之內，蓋當革命之後，乘機剝奪君主廢止或停止議會法案執行之權(Dispensing and suspending powers)也。至在今日，實際上其意卽任何政府決不能視議會通過之任何法律爲無效。第二，法官之任期爲終身。此條見於王位承繼法內。其言爲『法官盡職守分，永留任職』(Judges serve during good behavior)。終身稱職卽終身留任，等於終身職之規定。司法之獨立，法官之公正無畏，恃此而確樹。第三，凡議案連續爲衆院至少在二年內通過三次，貴院雖仍反對，可逕送請英王批准，頒布成爲法律；凡財政案，倘衆院通過而貴院否決，一月之後，逕呈英王批准，成爲法律可也。此條見於一九一一年之國會法。兩院關係，向來存於習慣，從此以後，明定於法律之內，貴院財政權剝奪無遺，立法權亦於延阻二年，衆院擁權益重，無可與抗矣。

習慣可以改變法律，使不適時用之法律依然存在，而實際已非；議會可以通過任何法律，立法之權不受限制，可以擴而為制憲修憲之權，關於根本之法律，在他國必須以制憲之程序始能通過，在英國會可以極尋常之手續制定之於旦夕。觀夫此二點可見英憲之柔。英憲之力量，不在其年紀之老，而在其秉性之柔，否則古舊之憲法不能存續至於今日，名與實早已俱亡矣。

柔性憲法而兼為不成文者，惟英憲，餘均成文，與剛性憲法之區別，祇在並無特異之修憲程序。柔性憲法中，英憲以外，當以意大利之憲法為最可注意。今日之意憲，本為一八四八年亞爾培王欽賜沙狄尼亞之法典（Statuto），沙邦之疆土逐漸擴張，沙邦法典行之範圍隨之擴張。一八七〇年意既統一，卒擴而為全意之憲法。意憲之來歷如此，況此法典，既出欽賜，草擬之者之初意，欲令為永久之規定，不容變改，故憲法內並無修憲程序之載列。然如此憲法，制定於如此年代，頒布於如此特殊之狀態，且本為一小國而設，而後來行施所及之範圍，廣大何至倍蓰，苟真不容改變，絕無修正之可能，可早決其不適實用，早已夭折無遺矣。故統一以後，如欲維持一八四八年之憲法，而不欲另起爐灶，政家所能取之行徑，惟解釋草憲者於修改問題之緘默為默許，以尋常立法程序加以修改。此一解釋為意之負責政家所共持之意見，遂使意之國會有權修改憲法，意憲亦遂追蹤英憲而為柔性矣。大政治家克力司比（Crispi）首相於其一八八一年之演詞中有言，『法典』並非不能修改，國會以其尋常立法程序，永可兼為制憲機關。十九世紀之末葉，意國政治

之某一著名權威亦有言曰，『在今日之意國，國會至尊之理論，與在英國，同樣確立。』其意蓋指，意與英同，尋常國會之法案足以致憲法之改變。一言以蔽之，意雖有成文之憲法，憲法與尋常法律之界限早已打破，並無區別可言。意憲柔性，理論之根據如此。至於實際，向來國會樂令憲法之條文，永如最初，不予增損，但通過不少法案，以改變憲法之內容，雖不明言斯為修改憲法而與修改無異。甚至憲法條文，以後來之法律，幾等消滅，而猶存在如故，並不正式刪除，謂為意大利之憲法不復包含最初亞爾培之法典，亦非過言。斯言於戰前為確，於戰後益確。例如，一八六五年規定司法機關組織之法律，與一八七〇年後陸續通過之選舉法，隨時改變選舉權與選舉區域，雖無憲法修正案之名，而有其實。尤以墨索利尼當政以後，一九二三年一九二八年之兩條選舉法為尤然。類此之法律，通過之時，從未開於尋常立法程序以外，另用他種程序。

除以法律改變憲法外，習慣亦曾劇烈轉移憲法之實施。證諸墨氏專政以後，意憲竟仍能適應大異往昔之環境而不墮，益見習慣功效之大。事實上一九二二年十月以後，意憲可謂不復存在，然汎繁黨之徒，決不肯承認此事實，猶鄭重言曰，意憲未廢。例如費拉力（Viliani）曰：『憲法並未改變，存在如故，惟政府與行政之精神與前不同耳。』所謂精神不同，施行憲法之習慣，有異於平昔耳。吾人故敢為下結論曰，歐戰後意大利政治上與社會上固起劇變，意憲猶得保全者，恃其柔性也。使為剛性，早已折斷，非能如今之祇為彎曲而已。

Strong: Modern Political
Constitutions; P. P. 141-142.

英國之自治領地紐西蘭亦有一柔性之憲法。紐西蘭之憲法即一八五二年英國國會通過之「給紐

西蘭以代議憲法」之法案。憲法第六十八條中規定曰「紐西蘭之大會議（General Assembly）即其依此法案而成

立之立法機關

可以隨時以法律改變此一法案中之條文。」是憲法以尋常立法機關，尋常立法程序修改，明文許

之矣。原來之法案，歷經改變，均以尋常法律出之。即一八七六年之法律，廢各省政府一舉而改聯邦制之紐西蘭為單一制，亦僅經議會通過而已。論者都稱譽一八五二年之法案為一開通而聰敏之辦法，不但應斯土民族思想之需求，許以自治，且坦然許以便易之修改，使能適應此進步之社會之環境。

持較英意兩國之憲法，紐西蘭憲法雖同屬柔性，殊有其特異之點。英憲不成文，並無特定之修改程序；意憲成文，而於修改之程序，略之不提；獨紐西蘭憲法成文而且提及修改之方法，乃特明文許議會以修改之全權，可謂並世憲法明白以至高權給議會特有之例。

芬蘭

歐戰後新興之國家，惟芬蘭有柔性憲法。今日之芬憲成立於一九一九年，並不提及修改憲法須用若何特別程序，是即許芬蘭議會以尋常立法之方法修改之。當戰後全球騷動之時，國家草創之初，所貴者政治組織穩固確立，不應使變動太易，致搖尙未堅牢之國本。芬蘭之獨立得來不易，立國未久，國內棘手之問題正多，似未宜遽採柔性之憲法。但芬蘭之歷史有異於其他新興之國家者。被俄併吞以前，久處瑞典憲治之下，克享憲政之幸福，曾吸自由之空氣。一八〇九年既入俄之版圖，雖其元首易瑞典國王而為兼領芬蘭

公之俄皇，芬蘭仍得保持其自治（Local autonomy），仍都以一七七二年瑞典憲法爲其治國之典範。旋雖以俄之欲使同化，憲治曾經間斷，一旦獲得獨立，憲政恢復，固已積有百數十年政治之經驗，雖採柔性之憲法，可保無虞，不能遂以此謂其非計也。Strong: Modern Political Constitutions, P. 143.

第六節 剛性憲法之例證

各國憲法，什九剛性，例證不能遍舉。雖各有其特定之修憲程序，難易之程度懸殊，殊難爲一概之論斷。例如，修憲最難之美國，與修改比較最易之法憲，兩者剛性相差之程度，安可以道里計。美憲之剛，可謂柔性憲法之極端反面；法憲雖亦列於剛性，實與英意爲接近多矣，可謂剛性中之較柔者。大別之，以其修憲程序之不同，剛性憲法可分爲四類。第一，修改較易者，爲尋常立法機關可以修改憲法，惟須受一定之限制，如需有較大之多數，或議會須先經散解，改選之後始可從事於此。第二，修改程序較繁者，爲修正草案，須交人民複決，複決之後，始能成立。第三，聯邦國家修憲似益困難，須得各邦多數之同意，始爲通過。第四，最難者，逢有修改憲法之必要時，不能就近利用議會，須特爲召集修憲會議。各國有祇採此四途之一者，有兼採數途者，因此又有種種不同方式之演成，剛性之程度，亦因此益歧焉。

茲不過略述剛性憲法之類別，不能目爲例證，容留於下章詳敘憲法之修改時，並及之。

第五章 憲法之修改

柔性憲法之特點爲國會之權無限。任何法律國會無不可制定，修改，以及廢止之者。尋常法律之外，並無他種法律爲非國會所能以尋常程序制定。易辭言之，即國會有權以修改憲法，且修憲之程序，無異於尋常立法程序。剛性憲法異於是，其特點爲國會之權有限，憲法即爲限制其權力之具，爲非國會所能更動。修改憲法不能用尋常立法程序，必以特定之機關，或特定之程序致之。故國會所制定之尋常法律以上，有一較高之法律，非國會之權力所能及，是即謂之憲法。辨別剛性憲法與柔性憲法最簡易之方法，即在觀其修改程序與修改尋常法律，有無差異。同時剛性憲法與成文憲法亦得一鑒別之捷徑。憲法成文未必即爲剛性，當視制憲機關草定憲法之時，是否規定其應以何法修改。倘無此類規定，或雖有規定，而以修改託諸議會全權，憲法雖成文，而柔性者也。反之，倘以修憲之權託諸議會以外特定之機關，或即使以付議會，而有特定之程序以限制之，雖其限制至微，亦必稱之曰剛性憲法。

柔性憲法既許議會視憲法如尋常法律，憲法之修改無異於尋常立法，無可論列，故置不提。茲章所欲論列者，專指憲法與尋常法律有區別之剛性憲法。觀其修改繁難之程度，可知其剛之程度，兼可作剛性憲法之類別之例證，以補前章末節之不足。

第一節 憲法中應含之剛柔性

剛性憲法非絕對剛至永不能變動，剛之中不能無柔，亦即固定之中應許伸縮，許以修改。蓋即爲此，故於敘述不同之修憲程序以前，當先於憲法中應有之剛柔性一問題加以檢討，然後可以評隲各國修憲方法之得失。在討論此一問題時，應有兩個考慮：第一，憲法之修改應使之較易抑使之甚難；第二，應用何種程序以達修改憲法較難或較易之目的。

學者間公認，如憲法常常變更，一國之政治軌範社會秩序必難安定。非但人民之生活因此常受擾亂，人心爲之不寧，且以來日之茫茫，各種事業，殆皆將受不良影響。故曰剛性亦憲法所不可缺者，易言之，即憲法應有其固定性。但同時憲法中亦不可無柔性或彈性，俾適應新環境，不致與時尙相背馳。因社會之情形常變，當以憲法就時代，不能強時代就憲法，一也。國民對國家之觀念亦因時而異，昔日所望於國家者保衛而已，今則當爲其生計謀至善，二也。且起草憲法者難保無錯誤，尤以向無政治經驗之國家爲然，決不能將錯就錯，三也。

憲法既不能無剛性，同時又不能無柔性以爲伸縮，二者相爲背馳，將誰從耶。曰起草憲法之時可採調和折中之方法，使二者不偏廢亦無偏重之病，其庶幾乎調和剛柔使之兼備之法有二。一曰憲法之條文以

廣泛之詞出之使其有伸縮之餘地。條文所及者僅政治組織之犖犖大者，大綱而已，不宜過詳，僅限於必不可少之要點，其次要者可留歸立法機關隨時補充之。蓋起草憲法之第一要義在使有彈性，但同時政府之性質，組織，職權等亦應加以明白確切之規定，瑣細之點不應列入憲法，除非非此不足以使政治組織之大綱明顯者。二曰，憲法中應明載修改憲法之程序，使依法有修改之可能。

第二節 憲法剛柔之趨勢

歷史較早之憲法，若在十八世紀末葉及十九世紀中葉所訂定者，幾莫不極端剛性，甚有聲明不得更改者，其許修改者，手續亦都繁難特甚。何以故，曰有三因焉。第一，當時政治思想爲『天然法』(Natural Law)之觀念所籠罩，以爲天地間有一定不易之原理，於任何時地均準。第二，當時尙未知有進化論，以爲現狀將永久不變。第三，此種憲法什九爲百姓戰勝君主之結果，急欲以奮鬪得來之自由，及其理想中之政制，詳載於國家根本大法，不許被人剝奪，並以防專制之再起。

今日畏專制復起之心去矣，亦不復有人信『天然法』矣，而自十九世紀末葉達爾文(Darwin)倡進化論後，更無人信現狀爲不變，因而政治習尙亦爲之一變。今之人漸悟政治制度之優良與否須視其能否與時代之實在情形相適合，時代之潮流既變，政制之形式，至少其精神，應隨之俱變，欲使憲法一成不變，實一

大謬。因此近代憲法都於剛性之中偏於柔性，勿使修憲太難，俾真有改變之必要時，即可改變。

第二節 制憲權與立法權

在述修改憲法之程序以前，有一重要之區別，應加注意，即制憲權與立法權之區別是。

制憲權為決定政府性質，組織及職權之法律上最高無上之權。行使制憲權者是主人，由制憲權而產生者為其僕人，為其委託人。制憲權為行使國家主權最明顯之表徵，其權無限。

立法權為制憲者所賦與某種立法機關制定普通法律以補充憲法之權。出諸他人之所付給，受其限制，必須按照憲法所規定之程序而行使，並不得與憲法牴觸，否則無效。

明乎制憲權與立法權之區別，然後可談修改憲法之程序，因修憲程序隨此區別而定也。人民之欲保留制憲權者，逢修憲之時，可特舉代表，以組制憲機關，代其行使之，而不假手於尋常之立法機關。其信任立法機關不必另託他人者，可以此權並立法權付之，而加以明確之限制，及嚴厲之監督。

第四節 全部與局部修改

憲法之修改有全部與局部之分。全部修改 (Revision) 者乃指以全部憲法付之討論，重加訂定，其性

質有如重新起草憲法。局部修改 (Amendment) 者乃指僅修改憲法中之數點，並不牽動全部。因有此區別，許多國家於修改憲法全部及修改憲法局部採取兩樣之程序，亦有只准局部修改，不准全部修改者。請先討論憲法全部之修改。

全部修改

修憲須經之步驟有四，一曰提案，蓋指修改憲法之動議也。二曰原則之決定，即在動議修改憲法以後，先決定憲法究否應加修改。三曰修正案之起草，如果動議之後，決議憲法應加修改，第三步即草定憲法之修正案。四曰草案之決議，修正案草定後，隨即交付相當機關決其採取與否，修改憲法之手續始備。在全部修改之下，此四種步驟所取之方式大略如下。

一、提案及原則之決定 此一項目之下，復有種種不同之方式。

甲、憲法中規定隔一定時間，憲法應全部修改一次。例如波蘭憲法規定每二十五年，憲法應為當然之全部修改一次。在此種方式之下，全部修改應於何時舉行，（提案）究否應加修改，（原則之決定）既預經憲法規定，均不成問題，不必再徵詢國民同意，屆時自為當然之修改。

乙、憲法中規定隔一定時間，議會應徵詢國人意見，憲法是否應全部修改。（提案及原則之決定）例如，美國各邦中之威斯康辛 (Wisconsin) 及紐約 (New York) 卽有此類規定。依此規定，不啻至一定期限，於憲法全部修改之一問題，應有一當然之複決。此與甲項之分別，在前者不必問人民，此則必須

請命。人民曰可，始可進行修憲；如曰否，則即止於斯。

丙、由全體選民中，法定人數正式請求修改全部憲法，（提案）議會以此請求交全體選民決定，是否應有全部之修改。（原則之決定）瑞士可爲此一方式之例證。瑞士人以創制之權，可由一部分選民動議憲法全部之修改；以複決之權，由全體選民以多數決定此一動議是否可取。

丁、提議修改並決定憲法應否全部修改之權，亦有全以付諸議會者；或由議會決定應於何時請選民考慮應否修改，則提案之權在議會，而決定原則之權在選民。

二、修正案之起草 握有起草憲法修正案之權者，不啻即制憲之機關也。各國憲法家意見，都主此一機關，應臨時特別召集，由國民選派代表組成之，專從事於修改憲法，事畢即行解散。蓋全部修改無異於另草新憲，非由國民會議任之，無以昭鄭重。况原有之憲法，大多由此機關制定，今加全部修改，亦應由其任之，始合邏輯。從另一方面言之，主張創設特別制憲機關，即不啻反對以修改憲法之事託諸議會，其理由有二。第一，議員選出時乃欲其爲國民立法，並不令其爲國民制憲，能代表國民立法，未必即能代表國民制憲也。第二，議員選出時之輿論環境有異於今茲，今既有加國家根本大法以全部修改之必要，當前之問題，當有不少爲議會改選時所未發生或未注意，亦非由舊有之議員所能充分代表今日人民之意向，故以臨時另選爲宜。

三、草案之決定 在此項下有兩個重要問題應加注意者：一、憲法修改之草案應否交選民決定；二、選民複決草案時是否可以逐條加以可決否決，抑須全部可決或全部否決。

甲、草案應否交選民決定 主張應交選民決定者之理由為最後之主權在民，修改憲法之機關不過為人民之代理人，終有不能完全代表民意之處。反對之者則謂一般人民知識經驗均遠不如彼等代表，智者所見略高，不應反取決於蠢蠢衆庶，且憲法條文繁複艱難，選民人數太多，尤難加以周密之審議。

乙、選民是否可以分條複決 如果認憲法修改草案應交選民複決，此問題之解答，簡單言之，有如下述。（一）倘使草案與原有憲法之原則不相背馳，則可以分條加以可決或否決，因既仍遵原有憲法之原則，雖為全部修改，實則與局部修改初無大異，自不妨分別決議也。（二）反之，倘使草案與原有憲法之原則大相逕庭，則直是一新憲法，應着眼之點在其根本原則，選民應僅能加以全部之可決或否決。或先就大體之原則，加以可決，然後可以分條討論。假如原有之憲法係採共和政體，今欲一變而為君主政體，或本為民主政制，今欲改為『狄克推多』制（Dictatorship），苟於此根本問題不能贊同，決談不到其他枝節，自非全部予以否決不可。

局部修改

憲法局部修改應經之手續相同，惟不必如全部修改之過於鄭重，可擇其較簡易之途行之。

一、提案 修改憲法之動議可交歸議會，例如昔日美國各邦議會都獨享此權；或可交歸選民，例如瑞

士人民可以爲憲法之創制 (Constitutional initiative) 或二者均有權動議，如在今日之瑞士及美國各邦。

二、原則之決定及修正案之起草 如果提案係經議會提出，議會可即進而決議憲法應否修改；但大都有一限制，即討論此案時，其程序與普通立法不同，應較繁難而鄭重。例如，美之各邦憲法均規定邦議會爲原則之決定時，應有每院出席議員三分之二以上之同意，或每院全體議員三分之二以上之贊成。如經可決，議院可即進而起草修正案。如果提案係經選民提出，有附有草案者有不附者，議會之職責爲以原案交全體選民複決。例如在瑞士，如人民創制時已以建議明白制成草案，且議會對之贊同，不必表決，即作憲法應加修改之原則已決定。如請願僅陳原則，不附草案，議會對其原則不能贊同，代爲起草以前，當先以複決請人民決定憲法果應修改否。

三、草案之決定 各國有以決定草案之權交諸議會，亦有以此權屬諸選民。有規定須經投票者之選民多數或三分之二以上通過即爲有效者；有規定須經全體選民過半數或三分之二以上之通過，始爲有效者。在聯邦國家中，且有規定經選民多數贊同外，兼須各邦多數贊同。有規定提案及原則之決定既歸本屆議會，而草案之決定須留待下屆議會者。

茲節泛論憲法全部修改與局部修改，欲使讀者先於此二名辭有所瞭解，並於提案，原則之決定，修正

案之起草，草案之決定等名辭，亦粗知其梗概，祇一概論而已。至於修改憲法之各種方式，尙未論及，容卽於次節詳述之。但不再分全部修改與局部修改。一則因其程序大致相同，卽有區別，上文已約略及之。一因修改憲法（Amendment of the constitution）之一名辭，類都指局部修改，卽各國實例，亦以後者數見不鮮，而於全部修改，殊不多觀。故余下文所述，如非特筆提出，應視爲局部修改之程序，此地乘便聲明，以免後文再須頻頻點出之繁。

第五節 修改憲法之各種方式

欽賜憲法中有不載修改方式者，其意蓋謂憲法既由君主頒給，君主保有更改或取消此憲法之權，若西班牙之舊憲法是。意大利憲法亦無修改條文，但習慣相沿，議會已取此權有之，致使憲成爲柔性。一八一四年及一八三〇年法國兩次之欽賜憲法，亦不規定修改程序，意欲使之傳之永久也。實則此至愚之法也。憲法之壽夭，不在其能修改與否，而在其能適用與否。不許修改可謂剛至極點，過剛則折，正所以促其早日顛覆。西班牙及法蘭西之欽賜憲法，徒激反動，自取覆亡，可爲殷鑒。卽僥倖而存在不替，如意大利之憲法，後人換一說法，解作可與普通法律一樣修改，則本欲使之極剛，一反覆間，成爲極柔，當亦非草憲者初意之所及料也。

憲法中亦有雖容許修改，而以明文指出其中一部分永不可改者。若法國現行憲法，依一八八四年之修正，有『共和政體不得爲修改之議題』之明文，美國憲法有『非得各該邦之允許，不得剝奪其在參議院之平等代表』之明文，澳洲憲法亦有類似之規定，均其顯例。

其實憲法不許修改，固爲不可能之事，蒲萊士有言：『任何人爲之物，決難不朽，草憲者愈不希期其事業垂之永久，往往反愈能克享大年。』指憲法 蒲氏意在反面，蓋即謂愈欲其萬世不變，愈易中途崩圮。即憲法規定其一部分不得修改者，亦未免多事。時勢大變，猶欲藉片紙保留舊制，安可得乎。

柔性憲法根本無憲法與普通法之分，因亦無所謂修改憲法之特殊方式。就剛性憲法中所規定之方式言之，不外四途。

一、由議會以特別程序修改 所謂特別程序者所指不一，要之其目的在使修改憲法之手續難於普通立法，俾加議會以限制，以保憲法之穩固也。（一）有規定出席議員須有一定之法定人數，始可提出修正案者。如比利時，羅馬尼亞，及戰後之德意志等國之憲法均有此規定，但必尙有其他之限制。（二）贊成修改案者須達一定之高額人數，若比利時，挪威，羅馬尼亞，（舊憲）德意志（新憲）均規定爲出席人數之三分之二。（三）通過修改案後議會即行解散，舉行重選，經新國會再以高額之贊成人數通過始爲決議，若比利時，荷蘭，挪威，瑞典，南斯拉夫等國憲法均是。議會因修憲而解散，一以促國人之注意，使於此一問

題鄭重考慮其應持之態度，無殊於舉行複決也。一以使改選後之議會，專為修憲之來，使命異於平昔，無殊於一制憲會議也。(四)兩院開聯席會議合併而為特別制憲會議，議決憲法之修改。法國及南非(South Africa)之修改憲法，即以此方式出之。波蘭亦然，全部修改與局部修改均以兩院之聯席會議任制憲機關。是為修改憲法之第一方式，亦較簡易之方式，通行於歐陸諸國。

二、由選民複決 是為修改憲法之第二方式，較諸第一方式為難，似更鄭重，且富民主之色彩，行之者都聯邦國家，歐戰後新興之國家亦不乏採行之者。憲法修正案經選民之一部分或經議會提出後，以草案交公民複決，作最後之決定。瑞士，澳洲之憲法早有此規定，一九一九年後之德國及一九三〇年後之愛爾蘭自由邦(Irish Free State)亦實行此制。在拉脫維亞(Latvia)及愛沙尼亞(Estonia)，逢有憲法修正案提出，必以強迫或稱自動複決(Obligatory referendum)定其去取。在立陶宛(Lithuania)人民之一部分可於一切已經提出之憲法修正案要求複決。

三、由地方團體核准 是專為聯邦國家而設。聯邦國家之憲法，除德國外，幾莫不規定憲法修正案需全國各邦多數之贊同，始能成立。憲法修正案經聯邦議會提出通過後，須交各邦核准。所以然者，因在聯邦國家，聯邦政府與各邦政府處於對等地位，既經聯邦議會提出，不能不經各邦之議會或選民核准，以昭平等，並事監督。且各邦之權限惟恐為宗國剝奪，更欲藉是以為保障也。核准機關或為各邦議會，若美國是；或

爲各邦公民團體，則須舉行複決，若瑞士與澳洲是。有規定須得全國各邦鉅額之贊同，如美國之需四分之三以上之邦議會核准；即全國四十八邦中須有三十六邦以上之核准。有規定全國各邦半數以上之贊同外，兼需全國公民之投票者過半數之贊同始爲有效，如瑞澳然。德獨例外，新憲規定，果兩院意見一致，修正案即爲成立，苟有一院否決，而須付諸複決，以定究否採施時，修正案祇須全國公民之投票者過半數以上之贊同即可，不必兼顧其是否兼爲全國各邦之多數，則以擁有全國人口七分之四之普魯士一邦之內之選民之贊同，有時已可滿此「半數以上」之規定，即可加以核准，不必顧及其餘十七邦之贊同與否矣。是德以人口爲單位，不以邦爲單位，美以邦爲單位，不以人口爲單位，瑞澳以人口與邦同爲單位；故德獨屬修憲之第二方式，美獨屬此第三方式，而瑞澳則兼有第二與第三方式之兩者。

四、由特別制憲會議起草或決議。美國諸邦修改憲法都用此方式。經制憲會議決議草案後，以付本邦選民複決，作最後之決議。制憲會議僅有起草而無決議之權。在薩爾維亞（*Serbia*）及保加利亞（*Bulgaria*）憲法草案經議會二次通過後，即召集一特別制憲會議，由人民舉出，人數則兩倍於議會，接受此草案而加以最後之議決。制憲會議僅負決議之責。美國聯邦憲法修改之途有二，其一須召集制憲會議，令負起草及決議之權。修改憲法而須特有制憲會議之召集者，以茲事體大，不信尋常之立法機關可以勝任，特令人民選舉憲法會議議員，使人民重視其事，而其議員亦愈足代表其意見也。特別召集之制憲會議與兼能修憲之立法機關不同。立法機

關尋常祇有普通立法之權，遵守特種方式特種程序，始能暫時變為制憲機關，例如兩院開聯席會議，較大法定人數之出席與贊同，以及經過解散改選後之議會均是也。立法機關之存在永久，令其修憲不過因利乘便，事畢繼續存在，惟在平時，祇有立法權而無制憲權者也。制憲會議之存在暫時，因須修改憲法故加召集，事畢即行解散，惟當其集會之時，擁有至高無上之權，為非尋常之立法機關所能幾及。

第六節 各國修憲程序之比較

修改憲法之途徑有如前述，大別之，可得四類。第一類中又有四小類之分，採取之者，非僅有其一，往往兼有其二三，或盡有之。第二三類亦往往為聯邦國家所兼用，其以提案及原則之決定與修正案之起草付之議會者，則且兼參第一類而並用之矣。即第四類之制憲會議亦非盡與他類無關。縱橫交錯，難為絕對之界限，若不細述各國修憲之完全程序，不易清楚明瞭。請擇數國以為之例證，曰比，曰法，曰德，以為第一類之代表；曰瑞士，曰澳洲，曰立陶宛，以為第二類之代表；瑞澳兼為第三類之代表；曰美，以為第三類之代表。美之修改憲法程序中，另有一途，雖從未見諸實施，兼可為第四類之代表。最後以中國為殿，聊與各國對照。

一、比國 按比憲第一百三十一條之規定，國會之兩院如以尋常立法程序議決憲法有修改之必要，（提案及原則之決定）並指出其應加修改之條文，即為當然之解散。四十日內另選新國會，而於二月內

召集之。新國會既集，兩院分別集議從事於修憲之大業，但須有每院全體議員三分之二以上之出席。始足法定人數，須有出席者三分之二以上之贊同，始能決議。觀此，比國憲法修改非易，須經三重限制：第一，先須解散國會；第二，每院須有三分之二之出席，始可開議；第三，須得兩院出席者各有三分之二以上之同意，始能通過，制爲正式之修正案。

二、法國 一八七五年二月二十五日之政治制度法內第八條載「議會或由自發，或因總統之請，得分別討論，以過半數之決議，宣告憲法中有須修改之處。兩院既各決議，則合爲國民會議，而從事修憲。修改憲法之議案，不論全部或一部，非經國民會議之議員過半數贊成，不得通過。」法國憲法修改之程序所以異於普通立法者，僅在一兩院之聯席會議及一過半數贊成之限制。凡此限制，均不甚難；因此法國憲法可稱接近柔性。其優點在能迅速應變，不必如美國之須經種種繁複手續，匡日持久。其缺點爲議員苟爲野心家利用，通過違反民意之修正案，民亦無如之何。原夫法國所以使其憲法不難修改者，蓋當一八七五年草憲之時，各派之意見不一，各懷隱衷，都視憲法之壽命不長，無一能料其存續至於今日也。保皇黨佔國民會議之多數，視共和政體爲不得已之妥協，復辟遲早間事，故尤力主使憲法易於修改，則他日不難一舉以修改憲法而改換政體，豈知六十年來憲法之骨幹曾未大變，則又法之幸也。

三、德國 (一) 帝國時代。德舊帝國憲法第七十八條規定曰：「憲法之修改，依立法之程序行之。但

如聯邦參議院 (Bundesrath) 對此變更，有十四票之反對時，則認為否決。』所謂『依立法之程序』者即與普通立法之程序相同之謂，所異者代表各邦利益之參議院中有十四票反對時，即作否決。各邦在參議院中所享之票數不等，普魯士獨佔十七票之多，是無異以普魯士一邦之反對，即可為修改之阻梗。且也，德皇即為普王，普邦代表受其指使，是又無異於憲法非得德皇之許可，不能修改。易時太易，幾等柔性憲法；難時太難，受少數人操縱，殊不足為法，亦惟當時德國之特殊情形可行之。(二) 共和時代。一九一九年韋馬憲法對於修改之規定，雖仍託諸議會，所加限制，較為合理。修改憲法之程序異於普通立法程序者，在憲法修正案提出於衆議院 (Reichstag) 時，須有全體議員三分之二以上之出席，表決時須有出席者三分之二以上之贊同，始能通過；然後送至參議院 (Reichsrath) 經其投票者三分之二以上之多數通過，始為決議，頒布成爲正式之憲法修正案。憲法第七十六條 倘參院予以否決，而衆院仍予通過，原案能成立與否，須視參院之是否抗議。兩星期內如不抗議，作爲默認，逾此期限，原案頒布成立。如在兩星期內，參院提出抗議，則最後決定之權在民，總統應以此爭持不決之憲法修正案交付選民複決，經全體選民半數以上之贊成，始爲通過。此外，修改憲法之動議，可由人民以創制提出，以複決決議。全體合格選民中，如有十分之一以上之簽名，可向政府提出修改憲法之請願，交由人民複決，贊成者超過曾經註冊之全體選民之半數，始爲通過。德雖聯邦，獨於此點異於瑞澳。憲法修改不論出於議會或選民之動議，複決時祇需多數選民贊同，不必兼須多數

之邦贊同，似較易於瑞澳。但亦有其較難之處，即瑞澳祇須選民之投票者過半數之贊成，而德則須全體選民之過半數贊成。假定註冊之全體選民為六千萬，而投票複決者四千萬，原案苟得通過，必須有三千萬選民投可決之票，是無異於需投票者四分之三之贊同，不較瑞澳為尤難乎。

四、瑞士 如聯邦議會之兩院均同意於憲法須全部修改，當進而為新憲之草擬。草案制定，付諸人民複決，複決通過，始為核准。苟一院提議全部修改，而一院反對，或議會初未動議而有五萬公民聯名請願修改，則在此兩種不同之狀況下均須以複決為解決之途徑。先以複決徵求人民意見，是否應有全部修改。如曰應有，則不論最初動議，係出議會之一院，或係出五萬公民之要求，原有議會必須解散，兩院均舉行改選，另選新議會，以任新憲之起草。所以須經改選者，求議員能代表民意益真，始可負重草新憲之重任也。至於憲法局部修改之提議，或可發之於議會，經兩院通過，付人民複決；或可發之於五萬公民之請願。請願有附草案者，有不附者。如已以建議明白制成草案，議會收到草案，先予討論，如覺贊同，即以原案付複決；如有反對，亦可擬一草案，以二者同付複決，聽民採擇，或可提出反對之理由，勸選民否決之，但不論贊同與否，抑另擬草案與否，總不能不以原案付民表決。如請願僅陳原則，並未以之制成確定之形式，則議會先欲為者，並非即代起草，當先詢問全體選民曰，果欲照此原則修改憲法否，如曰可，始擬草案，再付複決。實有兩次複決，一以決修改之動議，一以決修憲之草案也。瑞士修憲程序有與比國相似者，全部修改時，兩院須經解散也。

有與德國相似者，修改之動議，或由議會，或由人民是也。惟亦有異於德國者，在其局部修改應經之程序。在德國議會動議時，須有高額之出席與多數，始可決議修正草案，兩院一致，即為成立，不必再經複決；而在瑞士，議會動議時，以尋常之多數即可決議，初與普通立法程序無異，此異於德者一。兩院雖一致，猶須複決通過，始為成立，此其二。兩院中有一院異議，修憲即不能進行；不若德之猶可以參院之緘默，作為默許，仍可進行如故，或可以參院之抗議，而須以複決為最後之決定，此其三。最後尚有一重要之差異，即在德國，複決祇須半數以上之選民贊成，即為核准，不必顧及邦之多數與否；而在瑞士，則需投票者之多數，兼需各邦之多數贊成，修正草案始能成為正式之憲法修正案。是故議會修憲之動議，瑞士似較易於德；即由人民動議，德需十分之一之人口，瑞士祇需五萬人，約佔全國人口八十分之一。據一九三〇年之統計，瑞士人口四百萬有零。亦遠較德國為易。然動議後之程序，瑞士之限制，較德國嚴厲多矣。

五、澳洲 英之自治領地澳洲 (Commonwealth of Australia) 亦一聯邦國家也。其修憲程序頗與瑞士相近。聯邦議會之兩院各以絕對多數通過憲法修正案後，交付複決，經各邦大多數及全國選民之投票者半數以上之贊成，即為成立。如修正案兩院中有一院加以否決，原提案者之一院三月之後，仍可以絕對多數將原案提出，則雖另一院仍堅持異議，原案逕交選民複決，與曾經兩院通過無異也。澳洲修改憲法之手續大略如此。異於德者，為人民無憲法創制之權，動議之權全在議會。觀夫兩院異致時，三月後原案仍

能提交複決，而提案者大多為衆議院，則謂為動議之權全屬較有勢力之衆院亦無不可。草案通過，祇需絕對多數，亦較德之三分之二之限制為寬，然有選民及各邦為最後之裁決者，則動議雖易，無妨也。故就大體論之，澳憲修改既不如美之太難，法之太易，兼顧各邦及選民之意見，亦不若德舊憲之操縱於少數人之手，難易適中，且為避免兩院間之僵局計，預有解決辦法之規定，甚可取法者也。惟竊以為三月後原案再度提出時，縱不必兩院均予通過，至少原提案者之一院應以較第一次通過時更大之多數通過之，始足以資限制，並以示修憲之真屬需要，且亦庶足以折服他院。故原來之絕對多數，似可於第二次通過時，改為三分之二或五分之三。况以澳之兩院人數之少，此一限制，益覺需要。衆院人數不過七十五人，參院人數不過三十六人，否則以三十八人或十九人之主張，即須驚動全國，騷擾於修憲問題，議員之權未免過重。澳亦兩黨制之國家，念及當政之黨類都能在衆院，甚或兩院，擁有絕對多數，苟悍然而欲改動根本政制，敵黨無法阻止，選民罔罔，安知亦不受利用，益覺大可危懼者也。

六、立陶宛 歐戰後大陸上新興之國家中有一小國曰立陶宛者，雖非聯邦國家，其修憲程序，頗與德瑞近似。憲法修正案可由執行機關或僅有一院之議會提出，或由五萬選民聯名請願，經議會全體議員五分之三之贊同，即為通過；三月後成為正式修正案，發生效力。但如在此三月之期限內，以總統或四分之一之議員或五萬選民之要求，應即付諸人民複決。複決時，需全體選民過半數參加，始可為有效之決議，須參

加者半數以上之贊成，始爲可決。抑有不需複決之例外者，修正案苟以全體議員五分之四之通過，立刻發生效力，既無三月之延滯時間，總統及選民自亦無法令其需經複決也。此項規定之用意，殆爲刻不容緩之修正案也。但恐不免弊漏，一擁有絕大多數之政黨，或竟持此而於憲法爲極重大之變更，既無選民復無第二院爲之牽制，似覺未妥也。立陶宛之修憲，可由議會或選民動議，與德瑞相似者也。須以議會高額之多數通過，與德澳相似者也。複決以定去取，又爲與德瑞澳相似之處，惟在瑞澳，議會通過之後，必須舉行複決而在立陶宛逾一定限期，苟無總統，一部分議員，或一部分選民之阻撓，不必複決，逕生效力；且以五分之四之絕大多數並或須有之複決而可免之，似立陶宛議會修憲之權爲較瑞澳議會爲大，至於複決時不需地方團體多數之贊同，則固以立爲單一國家然也。

七、美國 美國憲法以剛性著稱於世，以其修改程序之難也。依憲法第五條之規定，憲法修改可以下列二途之一出之。(一)聯邦議會兩院議員各以三分之二以上之動議，經各邦四分之三之邦議會通過。或(二)聯邦議會接受諸邦中三分之二以上之邦議會之請求，召集特別制憲會議，憲法草案經其制定後，須經諸邦中所召集之憲法會議之四分之三之決議。美國憲法所以修改甚難者，蓋在其法定之多數甚高；聯邦議會三分之二之多數，或尙不難致，然不過動議而已，決議須待意見複雜，利害不同，步調甚不易一致之諸邦議會四分之三之贊同，祇須四十八邦中有十三邦^{四分之三}以上加以否決，修改案便遭打消。是少數人

之阻撓，可以破壞多數人之願望，殊覺矯枉過正。至於修改憲法之第二途尤較第一途爲難，且繁複加甚焉，不但須有特爲修憲而產生之制憲會議之召集，各邦且復須各有其制憲會議之召集，修改之條文未及議，全國已擾攘數月矣，故此法從未用過。總括言之，美之制憲機關終太覺呆滯，木強不易動作，動作之後，尤不易收效，殊無可取，更不合於世事瞬息萬變之今日。原夫美之制憲諸始祖（*Fathers of the constitution*），所以使修憲特難者，一以當時諸邦之猜忌宗國，惟恐遭受剝削，斤斤於其固有權利之保持，不能不與以相當滿足；一欲其建國大業永垂不朽，欲其後人永奉當初之憲法爲圭臬，勿輕事更張。用心良苦，功業殊偉，然而今日之美人，猶受百數十年前人之束縛，抑亦太不自由矣。

八、中國 吾國舊有憲法修改之程序，係採諸方式中之第一方式，與歐陸諸國爲近，曰即以修憲之權授諸立法機關，而加以一定之限制。依照民國元年之臨時約法第五十五條之規定：『本約法由參議院議員三分之二以上或臨時大總統之提議，經參議員五分之四以上之出席，出席員四分之三之可決，得增修之。』當時議會爲一院制，衆議院尙未成立，故於動議，出席，可決之多數，均額定特高，以資限制，藉補參院並無他院牽制之缺陷。民國三年約法公布，臨時約法取消，約法第六十六條載：『本約法由立法院議員三分之二以上或大總統提議增修，經立法院議員五分之四以上之出席，出席議員四分之三以上之可決時，由大總統召集約法會議增修之。』當時國會仍祇一院，所謂立法院者，殆欲其爲參議院之後身，其中多數之規定，均

與臨時約法相同，惟多一約法會議之召集，則立法院所能爲者祇爲原則之決定，決議草案之權還在臨時召集之約法會議，手續未免過繁，如果遵此條文而行，殊難望憲法獲得修改。民國十二年曹錕時代之憲法，所謂賄選憲法者，雖隨曹錕之覆亡而徒成廢紙，於修改憲法之規定，就紙面上觀之，似猶得當。國會兩院議員有各本院議員總額四分之一以上之連署，得爲修正憲法之提議，（提案）經兩院各有列席員三分之二以上之同意，修正憲法之發議成立，（原則之決定）憲法第一三六條然後由兩院議員合組憲法會議，須得兩院議員總額三分之二以上之出席，爲足法庭人數，列席員四分之三以上之同意始爲決議，修正案始能成立。憲法第一三七條

綜觀各國修憲之程序，難易不同，各有利弊。各國之國情不同，所以有其特異之採施者，各有其特殊之原因，不能抹殺一切，斷其孰優孰劣。然苟純就學理上言之，亦有可以供其芻議之處。憲法之修改固不應太易，俾免更張太頻，並以防野心家之濫用，然亦不宜太難，蓋過難則不易適應環境，且足激起反動，亦非真使憲法穩固之道。是故修改憲法之動議與修正案之決議均宜勿過難，要以難易適中爲最善。各國實例，動議或由議會或由人民。如由議會，出席與表決類需高額之多數，自屬應有之限制，藉昭修憲之鄭重，並示別於尋常立法。出席之法定人數半數以上或三分之二足矣，如猶較高於此，以少數人之消極抵制，故意缺席，往往流會，亦足誤事。表決之多數，不妨較高，至少爲出席員之絕對多數，或其三分之二；如爲四分之三或五分四，過猶不及，則又太難矣。動議如由人民，如德之全體人口之十之一，或較低爲十五分或二十分之一，尙覺適

中。瑞士祇需五萬人卽八十分之一，未免太低，易滋流弊。一國之人口從不固定，請願之人數不宜規定爲若干人，應列百分率較妥，免致起落上下，太不平均。瑞士人民利用其憲法創制之權，每以瑣細之事列入憲法，斯亦他國所應避免者，似可於最初草憲之時，卽訂定一標準，以爲憲法與普通法性質上之區別，逢有創制，先依此標準，歸議會或法院審查是否合格，或足資爲限制。各國中復有規定，動議並經決議憲法確有修改之必要時，議會隨卽解散，其意蓋欲以議會改選代憲法複決，而欲使新經選出之議會有特別召集之憲法會議之作用。用意良善，但其方法有可議者，議員孰不欲保其勢位，故又孰不畏改選所遭之金錢損失，與或者落選之危險，決議修憲而須解散，無殊自陷其政治生命於危境，又孰肯出此哉。政黨領袖擁多數之議席，又何肯放棄其安穩之地位，以蹈不測哉。比國之經驗，可證斯言之非謬。一八三一年來比國祇兩次修改其憲法，一在一八九二年，一爲一九一九年，可謂絕少，且爲非常之事故逼促始然也。第一次之修憲爲流血與暴動所逼成，第二次之修憲爲歐戰後不得不然之結果，均可謂非出議員之自動。議員此種心理，不可不知，不如改立卽解散爲留待下屆議會集會，始開始討論，則議員畏得畏失之心斯祛，爲妥善多矣。歐洲各國如此處置者，亦不乏實例可尋。草案決議之權，各國有交諸人民者，竊於複決，殊不敢稱贊，將於本書第二編第三章中述其理由。茲所欲言者，如在聯邦國家，固不能不重其各邦之意見，可交各邦邦議會複決，不必眞由人民複決，各邦中有半數以上或三分二贊成足矣，不必如美之定爲四之三，以致太難。至在單一國家，都採

兩院制，需兩院同以絕對多數或三分之二贊成，始爲通過；兩院間已足互爲牴衡，不必復以勞選民。至採一院制者，則法定之多數不妨定得較高，如四之三，尤以加一留待下屆議會決議之規定，爲更善矣。

第二編 公民與國家

民爲邦本，古有明訓；憲政國家，主權在民；中西學說，殊途同歸。而民主主義者，胥賴國民能自參與政治，舉賢任能，臧否國是，始足以言運行。立憲之主旨，凡二：消極方面，將以保人民個人之基本權利，假公濟私，罪及罔辜，均所不許，卽果有罪，法有定律，非在上者所得任意出入。專制時代，衆庶不恤流血以爭之者，首惟爲此身體之安全與自由之保障耳。各國憲法，開宗明義，首列人權若干條，良有以也。積極方面，防專擅之再起，求公意之顯露，且旣爲國之主人，當自理其政治；孰爲元首，孰秉國政，孰爲立法，孰爲司法，直接間接，當莫不出自人民之選擇，莫不向人民負相當責任。且權力有限制，任職有定期；一以人民之意志爲依歸，一以人民之好惡爲進退。而尤重要者，立法機關爲人民造法，爲人民監督政府，實整個政治組織之中心，故他部可以不必直接出自民選，獨爲人民代表機關之立法部，不能不由人民自定其人選。民主主義之尤發達者，慮立法部之不盡可以代表民意，且求人民主權之益真也，於議會立法之外，復有直接立法之制，人民可以超越議會，自爲立法權之行使，或推翻議會決案，或自己制定法律，則爲公民者，於選舉以外，又多一甚重且大之職權焉。公民之一名辭，意義甚顯，簡單言之，凡有參與政治之權利，有選舉權有直接立法權者，均公民也。前

文雖混稱人民，今順便點明足矣，不必爲下若何高深繁複之定義也。

第一章 人權保障

人權之說，起源甚早，初自廣泛縹緲之『天然權利』(Natural rights)，尋遞變而爲較形實際之個人權利(Individual rights)。個人權利最初之範圍較狹，僅指必不可少之若干基本權利，迨二十世紀，國家之職務既日廣，個人權利之範圍隨之俱廣。同時個人對國家之義務，亦同樣重視，每與權利並列於憲法。認定人民應有之權利爲何，進謀所以保障之法，或僅爲寬泛之載列，或兼於司法程序爲詳密之規定。

第一節 個人權利之性質

狹義言之

自由

近代國家認爲根本而須列入憲法之權利，大致相同。衆認政府權力，應受限制者，首要之目的，當爲使個人能享有其若干根本自由，免於政府之干涉。此種自由之尤重要者：爲身體之自由，不受非法之逮捕與監禁；思想之自由，可以發於言，達於筆，著於書；以及宗教信仰之自由。此類自由之載諸憲法，視爲神聖，不許侵犯；足證十八九世紀來對於個人與國家之關係之一大觀念，已起劇烈之變遷。昔日，規定國人崇仰之宗教，而禁其信奉異教，限制人民之思想，而禁其隨意發表，管束個人之行動，甚且逮捕而監禁之，當政者均以

爲不僅是其權力所能及，抑且爲其職責所應在。政治上最大之進步，即在打破此種境界，而確立一個人基本自由，非必不得已，不受政府干涉之信條。

財產

次之，個人自由外，人所同樣重視者，當爲享有及任意處置其財產之權利。辛勤所得之收穫，苟在上者能予取予奪，則個人之自由，雖有保障，蓋亦僅矣。專制時代，當政者之殘暴弄權，於任意沒收私產，與任意囚禁無辜，爲同樣之暴露。故當一旦人民取得政權，制爲憲章之時，汲汲爲自由尋求保障外，亟謀財產之保全，非無故也。

平等

重要僅亞於個人自由與財產權利者，爲法律上之平等待遇。自由平等本爲聯帶不分之口號，自空洞之口號，演爲具體之權利，則自由係指身體，言論，思想，信仰等；而平等遂爲法律之前，人人平等之權利。所謂王子犯法，與庶民同罪，法律前人人平等之原則，殆符此義。卽於此處，平等與自由又有其聯帶之關係。苟當法律之前，猶有貧富貴賤階級之存在，權利因階級而異，政府之保護，亦因人之地位而異其施，同一犯法，有人可以其特殊之勢位而逃罪，有人以其貧賤之處境，而怨憤未由伸雪，則豈但不足以昭法律之公允，個人之自由，蓋亦幾希。各國人士推翻專制之後，憲法中均有不許享受特別權利之規定，蓋惟因此。而任何人，不分階級，概受法律同等保護之一原則之確立，實一政治上最重要之獲得，而爲法治之始基也。

政治權利

上述諸種權利，人民以個人之資格而有之，向政府而發，不許侵蝕，規定公家與私人之關係者也。另有

一類權利焉，亦關個人，但非因其個人資格，乃因其公民資格而有之。此類權利，非爲防範政府之干涉，乃欲反以干涉政府也。質言之，卽所謂政治權利是也。舉其例證：集會結社以討論國是，或有關公衆幸福之事之權利也；個人或聯名向政府請願，或指陳得失，或請除疾苦之權利也；選舉及被選舉之權利也；均是也。此種權利，根本之目的，所以保證人民有發言之權，以影響於政府之組織及設置，政權之行使，民意之表達，非此無從也。

此外，關於私人關於政治之權利尙多，如居留遷徙之自由，書信之祕密，住宅之無故不受檢查，服官之權利，創制，複決，罷免之權利等，不盡述。

以上諸種權利，均屬根本，不可或缺，則固是也，惟有視爲絕對，無論如何，不可剝奪者，則又非也。一切個人權利，莫不有一同樣而重要之限制，曰必不可行使之以侵及他人權利，或危及國家治安。苟有然者，卽不能復許其有此權利，政府有依法取締之權。殺人，叛國，通敵者死，身命之權利，可以剝奪也。盜竊犯法者，身體之自由，可以剝奪也。強迫納稅，及收私地以充公用，財產之權利，可以取締也。言論文字而危害邦國，可以禁止也。卽於信仰及思想之自由，蘊於內者，雖無法干涉，發於外者，有時且亦不免遭受限制。

至於政治權利，亦非不受限制。選舉，被選舉及被任命爲官吏之權利，並非卽指不能附有相當之條件。一定之年齡，最低限度之教育，相當之產業，每列爲享有選舉權應有之資格；較高之年齡，教育，或財產，又被

選舉者應有之資格也。學識技能，須經考試或他種方法證明，始能被命入仕，又文明國家之通例也。集會及請願之權利，亦受類似之限制，必不擾亂治安，威脅政府，必須和平守法，始可許之也。

惟所謂限制也，干涉也，禁止也，取締也，在政府方面亦有其應守之範圍，非得孤行其是者也。戴雪有言，多許政府一分便宜行事，即多與政府一分專擅之權。故各國憲法，於個人權利，均有『非依法律不得剝奪』之規定，『依法』兩字，即予政府之限制，惟如何可使政府真能『依法』而無所規避假借，則又一至關重要之問題也。

廣義言之

十八九世紀之個人權利，祇指前述之三種基本權利，確權利中之最重要者，惟範圍不廣，僅狹義言之也。二十世紀以來，個人與國家之關係，大異於往昔。昔日所望於國家者，保衛而已。今日之國家，已為社會之國家(Social state)，國家之職責當不僅保衛而已，諸如人民之教化生計，貧弱之撫恤救濟，昔日視為私人之事，今已知為關係於全社會，國家應負其仔肩，反之，亦即個人應享之權利。故個人權利，至二十世紀，而範圍擴展，昔日為個人的，今則已為社會的。時代不同，觀念自異，而首為此貢獻者，德國也。

個人
一九一九年之德國韋馬憲法為一極端民主化而又富於社會主義色彩之憲法。憲法之第二章，關於人民之基本權利及義務所包之範圍殊廣，共分五節：曰個人，曰社會生活，曰宗教及宗教團體，曰教育及學校，曰經濟生活，殊都新穎之點，足為二十世紀新思潮之代表。第一節之特色，在婦女地位之與男子平等，書

信祕密之擴而及於電報電話，任何德國人民之不得引渡外國聽受審判處罰，以及個人意見之絕對自由。除舊時憲法對於個人自由應有之保障盡有之外，凡此數端，均較諸美法瑞比等舊憲更進一步者。此猶不足爲異，值得注意者，歐美舊國家之憲法，關於人權，都祇止於個人，德獨兼及其社會及經濟生活，個人生活之保障祇佔其五之一，新舊觀念之不同，人權範圍之廣狹，於此可見。

家庭

第二節着重於家庭生活。其言曰，婚姻爲家庭生活及綿延國脈之基礎，而建築於兩性之平等權利之上者也；家庭之純潔，康健，愉快，爲國家及地方機關所必須維持者；大家庭及產母有享受國家特別保護之權利。爲父母者神聖之義務及權利，爲教養其子弟及於長成，而國家應從旁監護之。非婚子女與合法子女受同等之教養。青年受國家及地方機關之保護，以免受人誘惑及智、德、體之墮壞。

宗教

第三節保護宗教團體而同時禁其侵及國家之完整，任命官吏不許以其宗教信仰爲取舍之標準。一方可以證明二十世紀以還，宗教已非能與國家抗衡，一方足證人民之平等，已不能因宗教關係而剝奪，平等益趨完備矣。

教育

第四節一教育典範也。首先宣言曰：『文藝科學之教習自由，國家盡責保護之，並參與其促進；』斯賓德之教師視爲珍寶而向未享受者也，且足證近人對於科學及發明之重視。於是繼以各級教育制度之分析；其宗旨，其組織，其師資，以及受學之年限，私立學校之地位，宗教課程之處置等。尤三致意於教育之主旨，

憲法第一百四十八條曰：『各校應努力造就道德之訓練，公民之學養，技術之熟練……課程中必須包含公民學及經濟組織之教授。學生畢業離校各得憲法一冊。』所以為國民之教育計者，可謂無微不至。而最可稱者，當惟為人人得受教育之實際規劃。初則曰，青年之教育，由公家供給之；第一四三條再則曰，入學強迫，初等學校八年，再入高級學校受學至十八歲，學費及書籍文具等費均免；第一四五條猶慮貧寒子弟之不獲入學也。第一百四十六條為再進一步之規定曰，為使貧寒子弟能入高等小學及中學起見，宗國，各邦，及地方機關均應預備公帑以作津貼之費，尤以才堪造就者之父母，應受教育津貼，直至學成為止。由此觀之，個人之權利中，又多一教育之權利，且以強迫，免費，及津貼而其權甚真，不可謂非近代之一大進步也。

第五節最饒興味，亦最值得注意，於國人之經濟生活為周詳之規劃，未之前有者也。不但國家之保護，亦即人民之權利，進而及於經濟生活。且十九世紀時曾流行一時之放任主義，已被毅然廢棄，而顯然有集產主義（Collectivism），甚且社會主義之傾向，足見國家對個人態度之轉移。使人人有最低限制之適當生活為此節之主旨，本節第一條開首即言：『經濟生活之組織，以達到人人獲得適當之生活標準為目的。』第一五一條可見其對於國計民生之重視，而實亦享受其他自由，首應有者也。然而私產之穩固，則固因此而遠遜於前，則又必然之結果也。憲法點出財產之責任，『所有權加之所有者以義務，使用時當有助於公共福利。』第一五三條遺囑產業之權利非絕對，國家可課以重稅，俾以所得，布之大眾；土地之用度及分配，受國家之監護，

土地上不勞而獲之利，可以充公。礦產及其他有用之天然富源，應受國家之監護，所有人之餘利，應讓與國家。統一之勞工法由法律訂定，以保護勞力爲主旨。結社以求改良待遇，提高報酬，各業中人均有此權利，特別受憲法之保障。一完善之社會保險制度，應即創設，以爲老病、意外、生育、失業等疾苦之保障。憲法所以爲社會福利及勞苦階級計者，可謂周密特甚，是個人之權利中，又添不少至關重要之經濟權利，爲非昔人所及享者也。

戰後其他新興國家中，亦有類似之新權利列入。愛沙尼亞之憲法曰：「經濟之組織，目的在取得人類相當之生活狀況。」波蘭憲法曰：「確保勞工應得之權利，國家對勞工應特別保護。」芬蘭憲法亦有同樣之規定曰：「公民之勞動權利受國家特別保護。」南斯拉夫、芬蘭、德國之憲法均言，政府應盡力爲公民創造平等之機會，使能爲已所選擇之職業，培養其應有之才力；不但應援助貧困，且應給全國人民以彼輩所認爲適當之教育及職業。至於個人自由，雖同受保障，爲社會利益而予以限制，則又戰後新興各國憲法所認爲應然者。

吾國適應世界潮流，新經公布^{念二年六月}之憲法初稿草案中，亦有此廣義而與德憲相似之權利若干條。

例如：「婚姻爲民族發達之基礎，應受國家之保護，男女兩性應本平等互助之精神，共謀家庭之幸福……」
「婦女在生產前後，應由國家按其家庭環境身體狀況，予以相當之保護；」
「未成年之男女，應由國家按

其知識程度，身體狀況，予以必要之保護；』『非婚生子，應由國家保護之，使與已婚生子享有生存及發展能力之均等機會；』是關於個人及家庭者。關於國民生計者有：『經濟組織，應本於公平之原則，使國民均得維持相當之生活；』訂立法規保護勞動者，並改進其生活；援助失業者使有適當之工作機會；政府應救濟老弱殘廢；政府應設公共醫院，施診送藥，以保護人民生育安全及身體健康。關於教育者有：人民教育之機會，一律平等；已達學齡之兒童，至少應使受六年之免費基本教育；中央或地方政府應設法補助成績優異或有特殊天才之兒童，使能升入中學；學術之研究及思想，與社會秩序，無直接妨害者，應保其自由等點，均可當新穎之稱，苟能不為空洞之宣言，信奉之而力行之，國家之福，亦民衆之福也。

第二節 公民義務之性質

有權利，始有義務。權利者，國家向人民應盡之義務也；人民既以此責望國家，反求諸己，應亦向國家盡相當之義務，要亦國家所望於彼輩者。權利義務，本交換之條件，惟十八九世紀之時，人民惟知限制當政者之專暴，且以爲國家之職務愈廣，則人民之自由愈危，故祇爲權利之規定，而鮮及義務者。迨二十世紀，時代之背景一變，國家之事權日增，宿昔所持之放任主義，亦已一變而爲管束主義，社會福利，國計民生，均以責諸國家，雖人民之權利，隨有廣義之觀念，範圍與之俱廣；然另一方面，人民不得不向國家盡多量之義務，以

利庶政之展布，始足有助於公衆幸福，於是而有義務之規定，緊接於權利之後。

憲法中首有義務規定者，當推德之韋馬憲法。惟是義務之觀念，本亦由來已久，法國革命後之憲法，先已有此規定，惟革命憲法，不永其年，遂不爲人所注意，且當時認定之義務，範圍殊狹，較諸德憲中之所縷列者，不可同日而語。正符權利之範圍，可以前者爲狹義之義務，代表十八九世紀時之觀念；以後者爲廣義之義務，代表二十世紀時之觀念。請先一覘陳舊之法國革命憲法，然後再及簇新之德國韋馬憲法。

狹義言之

直至一七九一年，憲法之主要目的，爲對於壓迫之抵禦，及對於人權之保障。此一趨勢繼續增長。然在一七九三年，義務之觀念已兆其萌芽，惟其來也，非欲阻遏人權，實欲爲其善良之伴侶。一七九三年之法國憲法曰：『自由者，個人可以爲不侵犯他人權利之事之謂也。』易辭言之，欲享自由之權利，必先有不侵犯他人權利之義務。義務蓋與權利俱來，惟斯猶僅指個人應有之自制，尙未及個人與國家之關係。迨一七九五年，義務之觀念，顯已更進一步，而關涉國家。是年法憲之條文，不僅載列權利，且亦並列義務，合稱『人民及公民之權利義務宣言』(Declaration of Rights and Duties of Men and Citizens)。除應有之種種基本權利外，附以條文九條，顏曰『義務』，實亦人權必不可少之基礎也。然當時不乏引爲詫奇者。其辭曰：人民必須知其義務，而且盡之，否則社會決難維持不替。天賦人以二大義理，人民及公民之義務由之而生：一曰，己所不欲勿施於人，一曰，己所欲施諸人。對於法律，保護之，扶助之，服從之；對於法律之執司者，尊敬之。

誠心服從法律，勉爲善人。卽不破壞法律，而苟巧詐規避之，卽等損害大衆之福利。一言以蔽之，勸民奉公守法而已矣。今日視之，雖覺幼稚，實得法治之精奧；惟如此，始足使憲法所創之政治制度有生氣，有骨幹；惟如此，始足保權利。一八四八年之憲法，繼承餘緒，復諄諄爲服從理智與道德之勸，且加詳焉。*Finer: Theory and Practice of Modern Government; P. 232.*

廣義言之

韋馬憲法，以人民之權利義務彙列一章，可見其並重。首提個人對國家之義務。曰：人民有接受名譽官職之義務，推其意，苟當選或被命爲官吏委員，當不容推辭。曰：人人有依法爲國家及地方服務之義務。曰：人人有盡軍役之義務。曰：人人有依法各盡其力，捐輸以充公帑之義務。見德憲第一三二至一三四條以上所云，質言之，亦卽人民有服官、納稅、捍衛國家之責，義務中之基本者也。各國人民均有此義務，惟德首以列入憲法耳。第五節經濟生活中，關於義務者，至少二端。一曰：『所有權加之所有者以義務，使用時當有助於公共福利。』一曰：『土地之墾植利用，爲地主對於社會之義務，不勞而獲之地價，應用諸於增進社會利益之途。』此二端者，加人民以對於社會之義務，所謂不許徒顧私利，不計公益，蓋此意也。最後，德憲復有一如下之寬泛條文曰：『凡屬德人，無妨於其個人自由時，應以其智力體力爲社會求幸福，俾盡其道德上之責任。』一六三條德憲中所列之義務較爲具體而實在，衡諸法國革命憲法之祇爲服從法律之空洞勸告，似較勝一籌。與德憲同時產生之其他新民主憲法，於人民之義務亦都有類似之規定。例如捷克、南斯拉夫等國之憲法，均有捍衛國家、納

稅等義務之載列。吾國歷來頒布之約法憲法，於義務亦未忽視。臨時約法及約法中均有人民依法有納稅服兵之義務之規定。民十二之中華民國憲法及新近公布之憲法初稿草案，則於納稅服兵外，又添一服公務之義務。

第三節 保障人權之方式

認定若干事物爲人民應有之權利，當進謀其實際之保障。各國保障人權之方式不一，有止於空泛之宣言者，有着重法律之程序者，大別之，不外此二類，細析之，可得四種方式。

最高明者，當推英國之保障方法。人權之穩固，半因其來源與他國不同，半因法律之程序嚴密，處處有免爲暴力攫奪以去之實際防禦步驟。請先述人權之來源，再及其保障。

非若法比等國及歐陸之其他君主立憲國家，憲法首列人權若干條，視爲神聖，不許侵犯，人權爲憲法之結果，產自憲法，而將特爲保障者；英之人權不自立憲始，歷來法庭於人民權利之訟案之判例，卽爲人權之根據，後雖歸納而爲人權法案，出庭狀法案，人權實來自判例凝結而成之一切法產生實先於憲法，並非藉憲法而始有之。且一切法者實憲法之根源，故人權不爲憲法之果，而實其源也。有此不同，人權在英及在他國之地位亦異。在他國，人權雖載於憲法，時局緊張之時，政府每有暫時停止人權保障之權，在英則否，

人權基於判例，根深蒂固，即國家如何危急，為非政府所能暫予停止。不僅此也，人權長成於一切法，不待憲法載列，法案規定，早已為法律之一部分，向為法庭所執施。且一切法者，實數十百年風俗習慣之結晶，早與人民之日常生活，凝為一體，不可分離，雖以議會之至尊，不能廢棄毀滅，而人權益固矣。

此論英之人權因其來源非自憲法而益固，至論人權實際之保障，尤不得不佩英人之務實，及其政治天才之高。英憲之特點為議會至尊與法治統一。法治統一有三義。第一，人民生命財產，如非犯法，神聖不可侵犯；就令犯法，亦必依法處斷，祇受普通法庭，援據普通法律，審判定讞，司法獨立，政府絕不能干預其間，藉口治安，擅捕良民，妄加之罪。第二，貧富貴賤，官吏庶人，一律受普通法庭裁判，官吏因公犯法，同負法律上之責任。第三，非有憲法，始有人權，適與此相反，憲法之原則，實產自歷來法庭審定私人權利之判例。此第三義，即所謂人權非憲法之果，而乃其源之說，已見前文；第二義與人權尚少直接之關係，而與英之司法制度有極大關係，將留待論列各國法制時詳申論之。惟第一義直對人權保障而發，應即細加探討。此第一義確認人民有享受個人自由之權，而着眼於兩點：一、犯法行為必須明顯無疑；二、此犯法行為必須依普通法律手續，證明於普通法庭之前。

人權中最重要者，莫過於身體自由，而最足使第一義之一二兩點確受遵守，且亦最足顯英之人權確有保障者，宜無過於關於恢復已失之身體自由可以援引之司法程序。英人並不空言「人民有身體自由，

非依法律不得剝奪。』而惟致力於如何真能做到「依法」二字。僅言依法，含混空泛，無補實際，規避逃遁之機殊多，必也司法之程序層層密布，壞法者無從躍過，被害者援據不竭，於是始足以言保障。英之保障身體自由也，首使非法被拘者，得見法庭，可以自白，無辜被禁，或枉受不應得之罪等種種冤獄，自然立免。使損失身體自由者，得見法庭，遂能昭雪者，出庭狀也。一六七九年國會有出庭狀法案之制定，至今存在。惟英人享有出庭狀之權，由來已久，不自是年始。出庭狀 (Writ of habeas corpus) 者為法庭所發，着令為人告發非法禁閉良民之人，立以其所禁閉之人，送交法庭之前，歸法庭審詢，果以何根據，而予以監禁。查非犯法，立予開釋，復其自由。如果犯法，亦應依法證明，處以相當之罪，非他人所得任意科罰。出庭狀主要之點為使任何被禁之人，得見法庭，得以自白，而使法庭可以查問被禁之故。出庭狀係經法庭發出，祇須被執者或其親友或路見不平者，向法庭請求，聲明某人非法被執，立予給發，無拒絕拖延之理，蓋認此為人民應享之保護也。法庭此狀，可指交任何人之被控非法執人者，不論其為官吏抑平民，不論其為政府機關抑私人團體，受狀者須遵守毋怠，立刻以所執之人，送交法庭。違者先處以輕藐法庭之罪。試假定一事為例。有一官吏持其權勢，飭警捕其仇人，而幽之衙內。仇人之戚友，可向法庭請求出庭狀，官吏受狀，不得不交出仇人。法庭將首先驗視警察捕人時所執之逮捕狀是否合法。如不合法，立予開釋，如其合法，則法庭開審以前，此被執之仇人，可交保出外。如案情過重，不准交保，則有堅持被禁後第一次開庭時，即予審理之權利。如遞至第二次開

庭，猶未受審，則依法有不必交保，即予釋放之權利。受審之後，如果無罪，立予釋放，而責官吏賠償其所受之損失。如證明有罪，亦非官吏所得擅予處罰，當由法庭依正當法律手續，科以應得之罪。節錄拙著英國政治組織第一編第三章 舉凡任何人之可以請求出庭狀也，法庭無拒給之理也，首驗逮捕狀之是否合法也，交保出外也，遲至第二次開庭猶不審理，即應釋放也，審理後依法定罪或開釋也，皆司法程序也；層層密布，無微不至，一着不勝，另有他着可以引用，枉法者無從逃法律之羅網，被執者甚易復身體之自由。所謂『依法』，必須真有此種種具體實在之法可依，始足言自由，始足言保障。英人務實，此其一端，大可取法者也，故不怠反覆以闡明之，人權保障之真偽，蓋將於斯卜之。

英之人權見於法案，且有較詳之規定者，祇身體自由。其他自由，不過言論、思想、出版、集會等三數基本權利，然其真實而有保障，不亞身體自由。言論、思想、出版自由，法案中並未見之。其來也，乃因英之法律向准任何人說、寫、印任何話，不禁之於前，故其自由乃真；而懲之於後，故亦未嘗無限制。有罪無罪之區隔，在善意與惡意。對個人可作善意之批評，但只限於批評，如為私人之攻擊，或故意訐發其短，法所不許。於政府亦然，對政府之舉措，政制之缺陷，可為善意之指摘，以期改良，如故意欲使國人痛惡與厭恨政府，或因此不喜其君主或國體則有罪。至於出版，事先亦不經檢查。總之英國法律之原則為『人之被禁或被罰，非因其將犯法，乃因其已犯法。』

英之法律亦不知有所謂集會自由者。此一自由之來，乃個人行動自由合之言論自由之結果。甲有至公共體育場之自由，乙亦有之，丙亦有之，推而至於數百人亦均有之，法律並不之禁。甲有言所欲言之自由，乙亦有之，丙亦有之，推而至於數百人亦均有之，法律並不之禁。甲、乙、丙以及不知誰何之數十百人集於體育場，均能發表其意見議論，於是集會成矣，合之遂為集會自由。集會祇須無不法之舉動，不能恐因引起爭鬪或因他故而禁之。甲之為一合法舉動之權利，曰步行至公共體育場，不能因丁聲言將擊之，而被剝奪。過在丁，不在甲，猶被盜者之過在盜，不能責其誨盜也。當局之措置只能防患於未然，不能禁止於事先。如非集會時有不法之舉動之發現，例如鼓動搗毀市政府或有何陰謀，或顯違法令，始可解散之。亦猶對於出版自由，只能懲誡於事後，不能剝奪於事前也。參閱 Dicey: Law of Constitution; 286-279.

英人基本權利，寥寥不過此三四端，且均未有鄭重之宣言為其張目。然其意義之深遠，保障之堅確，且勝具文之人權宣言十倍。自成一格，為保障人權諸種方式中之一種，可名之不重宣言，而重實際司法程序之保障方法。

美之法律，與英近似，惟美有成文之憲法，而英無之。故美之保障人權，借重憲法，在憲法內，為人權之載列，然亦同時兼顧剝奪人權必須遵循之司法程序，宣言與程序並重，介乎英與大陸兩派之間，而亦自成一種格式者也。當美各邦制憲之時，大思想家盧梭，孟德斯鳩，及『天然法』派之學說，正盛行於歐陸。盧梭首

倡社會契約之論，曰國家之建立，基於治人者與治於人者之間之契約；孟德斯鳩注重三權之分立，曰惟斯始有自由；而其時又有一有力之法律思想起，曰一切法律均源天然法（Natural Law）而來。此一天然法觀念之來，又因人皆生而有天然權利之一觀念而起；忽視人爲社會之一分子，爲社會的動物，而惟知其爲一個人；爲一個人，故有與生以俱來之若干權利，如非以其同意，不能剝奪。當時之政治哲學如此，美人於斯時會，適爲憲法之草制，自無怪其深中歐陸流行之學說，而以社會契約，天然權利及三權分立爲其各邦憲政制度之根本原則，尋且採入聯邦憲法。社會契約與夫三權分立之學說，對於美憲之結果如何，將待他章論列。茲所欲言者，美國個人自由之觀感，本來自英國，今受歐陸思想之影響，而以天然權利之說數，採入憲法，因而改變英之人權觀念者在。

最重要之改變，亦即美國保障人權之方法，與英不同之處者二端。第一，視英人素不知之天然權利，爲絕對之權利，並不依賴法律，而能獨立存在，以之制爲權利宣言，使成憲法之一部分。憲法之力量，既高於尋常法律，凡憲法所不許爲者，尋常立法機關均不得爲之。今憲法明定人民有若干天賦之權利，天然權利藉憲法而得牢固之根據，自非議會之立法權所得取奪更改。且以法庭有宣布法律違憲而廢之之權利，人權又多一重保障。美人之重視天然權利，於其聯邦憲法，亦有證迹可尋。憲法修正案第一至第八條既列舉人民應有之權利後，第九條復鄭重聲明曰，憲法之縷列前述權利，並不能解作其餘人民保留之權利即不存

在，天然權利不恃法律而能獨立存在之觀念，於此而益顯。第二，美人欲以所有之基本權利縷列於憲法之內，憲法如此列舉之權利，什九在修正案之前八條內，而憲法其他部分，亦間有數條可見。此等權利，均假定原已存在，茲不過重提以顯明之，不能認爲憲法所賦與，否則又與天然權利之說不符矣。凡斯權利，均非政府所得侵犯。故曰，政府不許禁止人民宗教之信奉，和平集會及請除疾之權利；承平之時不得駐兵民房；不能侵犯人民身體，居室，文書之安全；除非說明原因且經宣誓之後，並指明所欲搜查之房屋，所欲逮捕之人，始能發給差票；不得通過追究已往之法律等。此種權利之載列憲法者，大多其辭甚簡，鮮經詳細說明準確之意義，將待法庭遇案隨時判明之。於此，美於人權之實施，顯與英國不同。在英，可被認爲人權之確義，由法律決定之；在美，人權已經憲法承認，不必復勞議會顧慮，即其確義，亦不由議會而由法庭解釋之。

美之重視天然權利，及以人權宣言列入憲法，是其與歐陸接近之處；然其同時注重司法程序，使必依據，權利始能剝奪，則又英之影響也。英國藉一定之法律手續爲權利真確保障之經驗，美人知之稔矣，且深識其價值，非肯舍而不取者也。美憲中列舉權利之後，兼定其程序之處殊夥，良足稱也。舉其例證：民事刑事審判必以陪審制，過重之保金與殘酷之刑罰均所不許。除非當叛亂及外患之時，享受出庭狀之權利不得停止。叛逆罪之定讞，至少有二人爲證，或被告當庭自服；憲法且復爲叛逆罪下定義曰：「惟執戈來侵，或附逆而助其來犯，始謂爲叛逆。」且聯邦議會懲罰叛逆之權亦受限制曰：刑罰止於本人，不得枝連及於其子

孫。憲法又規定曰，同一罪名，不得兩度受審；刑事犯不得被逼爲不利於己之招供；凡刑事案件，必須以控訴之性質及原由通知被告，犯罪之行爲必須有人證明，更須強逼可爲證明無罪者出爲作證，並須代聘律師，爲任辯護。凡此種種法律手續，可爲周備特甚，所以爲冤抑者尋求保障，爲犯罪者限制刑罰，至矣盡矣。苟有剝奪人權者而未遵此種程序，則其行爲卽先爲非法，被害者立能據是而提起抗訴。設搜查房屋或捕執人民而差票上並未書明原由，房屋之確址，人民之姓氏；設刑事犯而被逼爲不利於己之招供；設犯罪行爲無人證明，而貿然定罪，均非法也，被告可卽捉其非法之柄，而獲脫罪之機。

然人權中亦有其辭廣泛，難得確解者，如人民之生命，自由，財產非依法律不得剝奪，如無適當之賠償，私產不得充公。究何謂『依法』(Due Process of Law)，何謂『私產』，必待法庭解釋其意始明，則其間可以假借伸縮之處正多。

以美人對於個人權利之觀念，持與英較，範圍似覺較廣。蓋除法律認可之權利外，美猶有所謂基於哲理學說而來之天然權利。美人除注重天然權利外，並不忽棄司法程序，個人權利橫被剝奪之時，可以尋求補救之途多端，較之英人之務實際救濟，以爲人權真正之保障，殊不多讓，是美雖效歐陸之依恃宣言，英人之長處，兼有之矣。

歐陸國家保障人權之方法，則顯與英異，重權利之表面，而忽救濟之途徑。人權之首在歐陸置之法律

之形式者，當推一七八九年法國之『人權宣言』，旋為列入一七九一年法國第一次憲法之內。制憲之國民會議在人權宣言中慨然言曰：『對於人權之懵懂遺忘，忽略實為人民疾苦，政府腐敗之唯一原因，今故決然以斯「天然」「神聖」而不可割讓之人民權利列諸莊嚴之宣言之中，庶以此宣言之常在衆人之前，時時提醒其權利與義務。』於是宣言隨之，其言曰，人生而自由，永遠自由，且各有其平等之權利；政府之目的在保護人民天然之權利，即自由，財產，安全，及反抗壓迫是也。於是『人權宣言』進而舉述諸種權利，若信仰自由，言論自由，財產權利，集會自由等均是也。然『人權宣言』之大部分，祇大聲疾呼於權利之神聖，及不可剝奪，而於持何實際之方法，庶能真不被剝奪，似未經意。權利雖有，不免流於空洞，政府苟不守法，宣言徒為具文，斯不得不謂法人不及英美人之實事求是。雖然，人權宣言及憲法之他部中，亦非絕無規定剝奪人權應取之手續者，則亦不能抹殺不論也。規定之程序，大多關於刑事。例如刑事審判，至少須有陪審官十二人；被告應有絕對之權利反對某某陪審，至於二十人之多，而不必說明理由；應有律師為任辯護，倘已開釋，不能再以同一案由被審；審判應公開；須有警察或合法拘票，始能捕人；被捕者應於二十四小時內受審，審問而查無應予逮捕之根據，應即釋放；苟交保為案情所許，應即許其交保出外；如無收監牌狀，獄吏不得收監囚犯；無人可被拘留於未經法律指定之拘禁之處；任何人如無法律賦與之權力而逮捕或拘禁他人，犯專擅監禁之罪。

一七九一年之憲法雖不永年，一七九三年一七九五年之憲法，亦均以『人權宣言』採入，或且有新權利之添入焉。惟此後之憲法，即未再行載列，故一八七五年制定而實行至於今日之憲法，亦未見有人權列入。但法之政法學者均認『人權宣言』之效力，至今存在，即未見諸憲法明文，猶可認爲憲法之一部分，人權依然受其保障，政府依然受其束縛。

一八三〇年之比國憲法中，亦有類似人權宣言之一章，惟感於三四十年來之教訓，漸知權利非能僅恃空言可爲保障，同時應爲妥籌法律之救濟。故比之草憲者，於宣言之外，頗知重視剝奪人權應循之司法程序，不可謂非一大進步。普魯士，意大利之憲法，對於個人權利之處置，不脫比憲法之窠臼，亦均有一彷彿『人權宣言』之專章，惟亦均已漸知對於司法程序應較權利本身爲尤重視，故均類有法律救濟方法之規定，以補宣言之空泛。可見年代較近之憲法，類已放棄十八世紀美法人士斤斤於天然權利忽實際救濟之觀念，而回復至於最初英人之觀念。質言之，保障權利，不在求其表面之承認，而應致力於裏層之法律救濟，人民始真足自保於專暴之侵剝。十八世紀之人，好呼口號，好談主義；好高騖遠者，不免流於虛浮，震於自由平等之說，競以種種權利，列入憲法，應有盡有。然每於浮誇之宣言後，忘爲詳密之規劃，如何可使人權果不受摧殘，未爲計也。不爲實際之救濟，何來人權之保障。眩人之宣言，終爲空言而已。愛萊拉（Alfred）論比國憲法曰，憲法關於人權之規定並不偏於空言，確能成爲政府專擅行爲之實際阻礙。一七八九年『人權

宣言」之基本觀念早已深入人心，不必重復載諸憲法，憲法所應注意者並不在此，而在人權爲人剝奪時，應有何種方法，可以追回之，救濟之，甚至預防其被人剝奪；*Errera: Traité du Droit Public, Belge; P. 43.* 亦即勿尙空言，應務實際之意也。

瑞士及中

人權之保障固重要，但苟認爲絕對，不許有所限制，則又未免矯枉過正。政府之行動，處處掣肘，無可伸縮，妨礙國家職務之發展，則又非計也。後之草憲者，深感此困難，謀所以調和之，於是得一折中之法焉。即仍以人權縷列憲法，使有保障，然同時規定曰，必要時，政府可以立法以防免人權之濫用，並以利改革之設施，爲社會謀幸福。斯一政策，即瑞士及中日制憲時所取之政策也。瑞士憲法曰：『宗教之自由崇奉，在無妨於公共治安及良好道德之範圍內保障之。』『憲法擔保出版自由，惟各邦可以法律限制其濫用；宗國亦可制定懲罰之法，以遏阻出版物對宗國或對其政府機關之攻擊。』『人民有結社之權利，祇須此等會社之宗旨與其所用之方法，並無違法或危害國家之處；各邦可以法律規定必要之辦法以防阻其濫用。』日本憲法亦有類似之規定，使憲法內所列之個人權利，可另受法律之限制，例如關於擔保宗教自由，言論自由之一節中有如下之規定曰：『日本臣民，在無妨於治安及不背於其臣民之職責時，享受宗教信仰之自由。』日本臣民，在法律範圍之內，享受言論，著作，刊行，集會，結社之自由。日憲中其餘權利，亦都有同樣之限制。吾國歷來憲法爲此限制者尤夥，惟其方式可謂千篇一律，即於每一賦給權利之條文中，幾莫不有『非

依法律』不受逮捕，監禁等等，『於法律範圍內』有言論，著作，居住，遷徙之自由等等，或『依法』、『以法律』有信教，請願，訴訟之權利等等。民三約法如此，曹錕憲法如此，訓政時期約法亦無不然。

此第四種保障人權之方式，為祛除政府改革企圖及國家職務擴展之障礙而設，本未可厚非。在先進之法治國家，法律之產生審慎，法律之施行縝密，雖有『依法』等字樣，為自由之限制，政府真能依法，且亦確有法律可依，固無害也。然吾已嫌其太重表面，忽視程序，終不及英制之善。至論吾國約法憲法，亦乃獨取此方式以為人權之保障，則斷斷以為未可也。民三約法，人權條文凡十，『於法律範圍』凡五見，『依法』凡九見。曹錕憲法，第四章國民共十八條，『非依法律』凡七見，『依法律』亦七見，關於法律救濟之方法，除極簡之『人民被羈時，得依法律，以保護狀請求法院提至法庭審查其理由』之一條外，絕無僅有。訓政時期約法計八章八十九條，在人民之權利義務及國民生計之二章中，『依法』、『以法律』云云，凡二十見。亦祇知以『依法』等字樣概括一切，人權苟遭剝奪，法律上果有若何之救濟方法否，竟不之提。所差強人意者，惟被逮可請求二十四小時內提審之一規定，然亦未見真能實行也。動輒云『法』，『鄭重其事』，但何者為法律乎，於憲法約法絕無所據。况以吾國政治未上軌道，軍人拔扈，官吏弄權，憲法約法者，本為具文，更無論其所載列之人權矣。法治之根本條件未備，侈談人權，無怪其終為紙上談兵。即退一步，僅就憲法約法之紙面上研討之，可以批評之處亦正多。每一條文上，加上『依法律』、『非依法律』等規定，條文之實質

卽不積極受限制，亦必消極被取消。民三約法，曹錕憲法早成廢紙，姑不具論。訓政約法爲實行憲政以前過渡之根本大法，至今遵行，當不能亦以廢紙目之。就約法之表面而言，如今人民有言論之自由，有出版之自由，有集會之自由，有結社之自由，有通信，通電，居住，遷徙之自由，一切基本自由，殆已應有盡有。究其實質，言論自由『依法律得停止或限制之；』出版自由『依法律得停止或限制之；』集會自由『依法律得停止或限制之；』結社自由『依法律得停止或限制之；』一切自由，依法律幾莫不可以停止或限制之。左手與之，右手取之，個人權利，雖有若無也。見羅隆基政治論文二二三頁癥結所在，吾國法治尙極幼稚，立法者非出人民選舉，解釋約法之權，又既不在法庭，亦不在人民手中。參閱訓政約法附則第八十五條苟云一切人權均得以法律停止或限制之，不啻卽云當政者可以隨意廢除之，憲法載列人權，本欲以限制政府之專暴，今政府之權力未受限制，人民之權利，反先許政府以限制之，違背立憲本旨，又何貴有此約法，又何貴有此人權哉。故在他國，自由或者不應絕對，獨在中國，不談自由不談人權則已，如談『自由』『權利』，而何者爲法律，於憲法毫無可據，則非令絕對，不足以求保障，則所謂『依法』，所謂『以法律』等字樣，首當一概刪除，人民始有權利可言。卽此猶覺空泛，僅云『人民有集會結社之自由；』『人民有言論，著作及刊行之自由；』限制固無從限制矣，在政治上未上軌道，法治未見確立之中國，苟此絕對之權利，亦遭剝奪，小民將何所依據，以爭還之乎。故爲務實計，應並於憲法爲較詳之規定，例如『集會結社，事先不必預得政府或地方當局之許可，』『言論著作並不直

接引起危害治安之行動者，不受干涉，『報紙不受檢查』等。尤重要者爲人民之身體自由，應爲極詳密之保障。例如英人之恢復自由，有種種法律程序可以根據；例如『案情並不過重，可以交保，保金不許過巨；獄吏如無收監牌狀，不得接受囚犯；人民犯法概受普通法庭審判，非經法庭判決，不得定罪』等。蓋吾人所需要者並非口惠而實不至之空洞權利，而爲周密合理之法律程序。且『依法』云者，如是始真有法律可依，草吾國憲法者，所必不可忽者也。抑尤有進者，自由本無可以絕對者，本無絕不受限制者，惟受限制者，非僅爲人民之一方面，應尤偏重於政府之一方面。政府不能剝奪人民之身體自由，惟如逮捕狀也，收監狀也，出庭狀之發給也，逮捕及檢舉之法律根據也，被捕者受審之時間與機關也，定讞之人證與機關也，如均一一無背於憲法條文，自然合法，自然可以剝奪自由。是爲對於政府之限制，亦即真正之『依法』『以法律』。人民身體自由不受剝奪，惟如上述之種種程序，一一合法，自然可以剝奪，是對人民權利『於法律範圍』『依法律』之限制或停止也。一言以蔽之，自由必須絕對之一語，未免過分，自由非不能『依法』限制，惟必先於法律程序有詳密之規定，俾真能『依』，一方固與自由以限制，一方亦即與人民以實際之法律救濟。

新近公布之憲法初稿草案，似已較有進步。第三篇民權，關於人民有身體之自由，非依法律不得逮捕拘禁審問處罰。究何謂法律，有甚詳之說明曰：『人民因犯罪嫌疑，被逮捕拘禁者，執行機關至遲應於二十

四小時內，將執行原因告知其本人或其關係人，并移送於該管法院審問，本人或其關係人亦得聲請該管法院於二十四小時內，向執行機關提審，法院對於前項聲請不得拒絕，執行機關對於法院之提審，亦不得拒絕；」繼復爲之言曰：「違反前三項規定者，均以私禁論罪，並負擔損害賠償之責，」甚能核要，如能於交保證據及法院不得延不判決等項爲詳細之規定而添入之，則尤善矣。訓政約法有兩大缺點：一爲解釋之權屬諸國民黨中央執行委員會，不啻即屬諸政府；一爲人權中不見有監督財政之權，人民終無法控制其公僕。今斯二點，憲法初稿草案均已彌縫缺陷，憲法上之疑義歸國事法院解釋，人民監督財政之權，亦已於民權篇中許之。惟憲法初稿草案關於人權至少猶有二大缺點。第一，諸種基本權利中，獨無中國人民需要最急之政治信仰自由；第二，除身體自由外，其他自由，亦均有「非依法律不得限制或停止之」等字句，雖於法律二字隨即加以限制曰：「本章別列各條所稱限制人民自由或權利之法律，非爲維持公共利益或避免緊急危難所必要者，不得制定之，其超過之程度者亦同，」終嫌含混，不足塗黠者侵蝕之漸，應於其法律救濟有所規定。

第二章 選舉制度

憲政國家，人民爲國之主人，藉選舉以行使其主權，選擇其柄政者，立法者。各國憲法，於選舉制度，莫不

慎重規劃，蓋人民主權之真否，秉國政者之得人與否，均將以斯卜之。人民爲百政之原動力，而選舉者原動力之工具也。選舉制度中，應加檢討者，有主要之項目二：一爲選舉權之賦與，一爲選舉區之劃分。

第一節 選舉權

今日立憲國家，人民之選舉權，大多甚廣。較舊之國家，先後實現其選舉制之改革，廢除昔時之財產等限制，而做到成人選舉權，至少當亦成男選舉權之境地。新興之國家，則尤一致以選舉權，不分性別，賦與其國人。推原選舉權擴張之故，蓋當十九世紀之時，以物質文明之進步，羣衆教育之提高，一般環境本已利於選舉權之推廣，歐西之自由主義又假定公民盡皆適於有此權利，不應有所歧視。而議會制度者，又誘致政客謀其從者之衆，競以擴展選權號於民衆。社會改革者亦視此爲達其鵠的之唯一途徑，以爲改革社會，當先改革政治，使平民亦有選權。英之『卻底運動者』(Chartists)持此見解，帝俄時代之自由主義者，戰前尙與帝國之弱小民族，亦無不然。物質之環境，思想之傾向，趨於一途，故醞釀至於歐戰前後，歐美國家紛紛以向操少數人手之選權，公諸大衆。Strong: Modern Political Constitutions, P. 165. 歐戰以還，民主之潮流益高，『主權在民』『人民主權』(Popular sovereignty)之呼聲特高，『普通、直接、平等之選舉權』又爲一致之要求，故德奧之新憲及中歐東歐新興國家之憲法，莫不以選權付與成年之男女國民。

成男與成人選舉權

以人民所有之選舉權，分析今日各國可得二類：一爲採用成男選舉權，女子尙未能參政者；一爲實行成人選舉權，男女享同等之政治權利者。廣泛言之，歐洲拉丁民族國家屬於前類，以反對政治上婦女解放之宗教觀念猶在，至今靳未肯以選權與之。法，比，瑞士，葡萄牙，西班牙，意大利，保加利亞，希臘之婦女均無選權。戰後新國家內惟南斯拉夫一國未以婦女選舉權採入憲法。除此九國，歐洲其餘各國之婦女均有選權。歐洲以外，婦女無選舉權者當數日本，土耳其及英之自治領地南非(South Africa)。往年吾國頒布之各種憲法，亦未以選權許婦女。英美較開通，先後於戰後以選舉權公諸婦女。英於一九一八年後，婦女滿三十歲者有選舉權，一九二八年再進一步，而許婦女與男子享同等之政治權利，凡滿二十一歲，不論男女，概能選舉。美自一九二〇年憲法修正案第十九條通過後，全國婦女亦始均有選權。戰後新興國家，則極端民主化本爲其憲法共有之特點，除南斯拉夫外，德，奧，捷克，芬蘭，波蘭，立陶宛，愛沙尼亞，拉脫維亞及羅馬尼亞均採成人選舉權與英美同屬於分析之後之一類。

財產及教育資格

今日選舉權之範圍大略如此，此僅指婦女有無參政權之一端。性別以外，尙有其他資格，以爲享有選權之條件。第一，年齡，卽所謂成人或成男者，究至若干歲始爲成年。各國之法律不一，有成年規定甚高者，有甚低者，大多則總在二十一、二左右，選民之多寡，卽亦選權之廣狹，將以斯爲斷。最低者，俄國，土耳其，阿根廷十八歲；德國，瑞士，愛沙尼亞二十歲；英美二十一歲；挪威二十三歲；芬蘭二十四歲。最高者，意大利，丹麥，日本二十

五歲。至於有被選爲議員之資格者，有不須較高之年齡者，英、美、瑞士、芬蘭、拉脫維亞、愛沙尼亞等國是也。有須達較高年齡者，德國、芬蘭須達二十五歲；日本、捷克三十歲；立陶宛二十四歲，其例也。

第二，財產及教育。當斯民主潮流正高之時，各國對於選舉資格，除年齡性別外，限制極少。雖猶有以財產爲資格者，亦有間需達相當教育程度者，已屬少數。主張以財產或納稅限制選權者，得力之論據，以爲有財產始於國事有物質上之關切，始足託以政權；以爲國會主要之任務爲規定稅額，通過預決算；惟國會議員純出納稅者選舉，始足稱此職務。苟不納賦稅者亦有選權，慷他人之慨，將惟浪費是務，不知節省，殊背自由政府之原則。『不出代表，不納租稅』之口號，顛倒言之曰『不納租稅，不舉代表』亦通。此種論調盛於十九世紀資本主義之時代，今日視之，無待批駁，知其謬妄。無論何國，貧人終屬多數，而爲政府者將爲大多數之國民謀幸福也，摒多數之無力納稅者於政權之外，而以壟斷於少數人之手，尙何民衆政治 (Popular Government) 人民主權 (Popular sovereignty) 之可言。不納賦稅者，亦國民也，人孰不愛其國，人孰不望其政治清明，縱無物質上之關切，精神上之關切不尤高尙而重大耶。况愈屬貧民，屬望於其政府爲謀物質之利益愈殷，何能遂謂無物質上之關切。今日國家政府所亟應爲者爲改善國計民生，又何以畏不必然之浪費而靳不出賦稅者以選權耶。至於享政權者應有相當教育程度之理論，以爲不識字不能書算者，或毫無常識不知政治爲何物者，自願且不能，何能握選權以臨他人，以決國是，以政權託之，無異問道於盲，至

危之道也。穆勒首主此說，梅恩 (Maine)、薛韋克 (Sidgwick)、白郎起利 (Bluntschli) 之徒亦有此見解。余以為教育與財產不同，財產之有無，不能斷其賢不肖，教育之高低，卻能測其智愚，政治非簡單之事，村婦僮夫亦能選舉，不為政客利用，即不辨利害得失，盲人瞎馬，確實危險。與其重民主之表面，毋寧顧其實際，寧令選權狹小，宜勿令不識不知者，亦為主人。然而今日之世界有錢者始有力讀書，以教育限制選權，不幾以財產限制選權，又一兩難之問題也。是故彌補挽救之道，當由政府切實實施公民教育，強迫之而免費之，並有津貼貧兒父母，培植特出人材，如德憲之所為，則人人應受教育，人人能受教育，以教育為選舉之資格，始得謂平。

各國實例，有財產資格之限制者，惟日本在一九二五年前有此規定，因而不獲參政者泰半，是年之後，財產資格取消。有教育資格之限制者，巴西 (Brazil)、智利 (Chile) 之憲法，至今猶不許不識字者投票，匈牙利 一九二五年之新選舉法規定男選民至少須在小學受過三年教育，女選民則六年。美之諸邦中，如康奈 鐵客 (Connecticut)、麻省 (Massachusetts)、新海姆旭 (New Hampshire)、德拉魏埃 (Delaware)、加利福尼 亞 (California)、華盛頓 (Washington) 等八九邦，均需選民有寫讀之能力。意大利 自一九一二年後，雖不復有此限制，然不識字者之選舉年齡較高，須至三十歲始有選權，意即欲令其經驗抵補其知識歟。

選舉之資格大抵如此，類多僅以年齡聊資限制，其女子無參政權者，觀夫其他限制之少，選權亦可當

廣泛之稱，然各國通例，以他故剝奪選舉資格者亦多端。第一，未成年者外，瘋人、獸子，在各國都無選舉資格。第二，褫奪公權者，自亦不能享此政治權利。第三，曾犯重罪者，及選舉舞弊者在各國均無選舉權。第四，各國大多不許仰給國家生活者投票，亦有不許破產者享選舉權者。第五，無業游民無資格。蓋各國均有住址資格之規定，即良民無定址者亦且遭摒棄。第六，有數國不許任某種官職者選舉，例如辦理選舉者，服軍役者，其選舉資格都被剝奪。最後，各國幾一律禁未註冊之選民投票，而在選區內一定時間以上之居留，亦為享選舉權之條件之一。

選舉權利，人所珍視。有不恤蒙巨大犧牲，始爭得之者；有積數十年之鼓吹，始獲擴展者。至於今日，各國選權可謂甚廣，然表面雖幾人人有選權，選權之價值果真否，尚有較深之考慮在焉。考量選權價值之標準約有五端。第一，選民果忠誠行使之否，選舉者權利亦義務，果盡能盡此義務，盡能不放棄此權利否，賦與之而不用之，雖有何益。故世不乏強迫投票者。墨西哥之法律，凡不投票者，即剝奪其選權。澳洲之法律，參眾兩院選舉，均未參與者，處以罰金。阿根廷及捷克亦均強迫投票，捷且以此而見奇效。雖云強迫，此點之權衡，究還在人民自己，觀其自動與否，可測其對選權之認識如何，需要如何；認識不真切，需要不殷亟，雖盡強迫之能事，選權終非真實。此外四端，則權衡不在選民，而在政制之良否。第二，應由民選之職位，多寡若何。徒務民主皮毛之國家，以為民選之職位愈多，則其國愈民主化，人民之選權愈真且大。實則至謬之見也。應由民選

之官吏不在多，而在真能受選民之控制與否，而選民之控制，不在官吏之被選與否也。美國惟恐其不民主化，總統，參議員，衆議員，須經民選外，省長，廳長，地方官吏，甚至法官之產生，概以責諸人民。且以選舉之太多也，中央，邦，地方之選舉往往併在同時舉行，一張選舉票長至一二呎，人名職位多至數十百個，而各黨之黨徽又炫耀其上，五光十色，選民之耳目昏眩，望洋興嘆而聽受政客指揮，或取舍無從而信筆亂劃，自爲其必然之結果。年必投票三五次，次必選舉數十人，加以政黨開會之通知頻來，黨內又有其各項代表之推舉，如非辭去其職業，專以政治爲職業，選民之精力時間何逮，其不灰心而置選舉於不問不聞者幾希。過猶不及，選舉之官職不必太多，選舉之舉行不必太頻，最重要之代議士交由民選而能使於政黨之政策，候選人之舉行有真切之認識足矣。選舉雖稀，選權或反較真。第三選舉直接抑間接，易辭言之，即選民逕自投票直接選出代表，抑僅舉出選舉人若干，而由其爲選代表。直接選舉爲通例，各國衆議員之產生均用此法。採用間接選舉之場合，如美之總統選舉，先由各邦人士依其所出參衆議員之總數舉出總統選舉人若干，再定期由全國各邦之總統選舉人投票選出正副總統。如法之參議院選舉，由代表各省之衆議員及各省，道，縣之參事組選舉院選出。間接選舉之理論爲一般選民識見較低，託以選舉，恐不稱職，爲鄭重計，先由產生選舉人，才識當較高，責任心亦較重，當能於候選人中爲審慎之抉擇，且亦足減政黨勢力之籠罩。理論雖如此，實則政黨政治發達之國家，兩重選舉，徒添形式，選舉人之產生，即已基於緊嚴之政黨界限，當選之後，票將誰

投，一聽政黨指揮，絕無自由意志，甚者且須於當選之前，矢忠於黨，誓必舉其所推之候選人，方有當選之望，徒爲政黨之工具，何所用其才智決斷哉。美之總統選舉，不待投票，觀選舉人之黨籍，即可斷言誰將爲正副總統，卽爲斯言之明證。故間接選舉徒然剝奪代議制之直接性，減少人民對政治之興趣，况選民既有能力選舉其代理人，緣何不能選舉其代表，又何必多此一番周折。今日各國憲法於選舉權之規定，以普遍與直接，同爲其重要之形容詞，良非無故。第四，投票公開抑秘密。公開投票選民所投舉者爲何人，旁人皆知，最大之流弊，威逼與利誘隨之而俱來。大地主逼其佃戶曰，必投吾所擁護之黨人，違且受罰；資家逼其工人曰，必舉吾黨之候選人，違且解僱。不則亦必啗以微利，授意令舉何人，又賄選不啻也。佃戶工人逼於生計，不得不降心相從，選舉權雖有而實非其所有也。昔日普魯士之經驗，可證斯言非謬。政府利投票之公開，每藉威勢脅逼選民投舉黨於政府之候選人，地主僱主亦對其勢力所及者爲同樣之壓迫，結果則選民因此而寧放棄其選舉權者，什居七八也。自澳洲之秘密票櫃制度（Secret Ballot System）出，選民投票，隔居別室，不許有人在旁，標記選票之後，摺疊之而親投諸票櫃，無從知其誰舉，選舉權之行使始有自由可言。各國競採此法，今日除匈牙利及蘇俄外，秘密投票已爲舉世一致之辦法，亦爲舉世輿論一致所主張。故各國人民之選舉權上，『普遍』『直接』而外又多一『秘密』之形容詞焉。第五，選舉權平等抑不平等，卽是否人人應祇有一權，抑有人獨能投有效之票至數權之多。英國選民以其住宅之資格得投一票外，不在同一選區

內開有店鋪，可以店鋪之資格，在該區另投一票。大學畢業生在大學選區內又多一票焉。惟如此三資格俱備，三權之內只能任用其二，聊資限制。然既有人可投二票，有人祇有一票，終爲不平等之選舉權也。以財產或教育之資格，而增多其選舉權之理論：以爲有財產者，如開設店鋪等，對於國家物質上之關係較深，應令其志願，亦較有力，故多與一權；教育程度高者，見識才能，自較常人爲高，應較重其意見，故亦應令投較多之票。言之非不成理，尤以曾受高深教育者，選權應較多之一層，值得注意研商，不能以其爲少數人張目，而遂以意氣斥爲謬妄。惟自由平等之聲浪，早已高唱入雲，今日各國實例，什九均採平等選舉權，新興之民主憲法，尤莫不以此爲不勘之原則，故「普遍」「直接」「祕密」「平等」已爲選舉權上必不可少之形容詞，視爲當然，已無討論之餘地。最後，尙有次要之事數端，亦足影響選權之價值，卽選舉之種種方便，亦均顧到否。必使選民投票毫無不便，不以他故而有妨阻，例如投票時間與辦公時間衝突，不克分身，住址或辦事處離投票處太遠，奔波爲勞等，困難均須設法解除，始能使有選權者真能使用其選權。德國及其他歐陸新興國家，類多於憲法規定選舉必須於星期日或公共例假日舉行，他國雖無此規定者，投票時間亦必延展甚長，約自晨八時至晚九時，且許各公私機關人員告假去投票。至於投票之處，一區之內必設立殆遍，不止一二處有，使選民數武卽至。其服務機關離家較遠者，類有公共專車載運接送。類此之規定或設備，蓋皆爲便利選民，使毋放棄權利而設也，選權之真否，亦可於斯而見其一斑。

第二節 選舉區

各國劃分其選舉區，什九以地域爲單位，劃全國爲人口約略相等之若干選舉區，每區出代表若干，集合而爲國會。有以議員之數定選區之數者，劃全國爲數百區，每區出代表一人，是謂單人選舉區 (Single-member constituency)。有爲較廣選區之劃分者，每區出代表三五人以至七人，九人，十餘人者，是謂多人選舉區 (Multi-member constituency)。斯二種不同之劃分方法，影響於選舉制度者至鉅，請先述其實施，然後觀其理論如何，以斷何取何舍。

第一段 單人選舉區

實行單人選舉區者，爲英美派之國家，英美及英之自治領地澳，坎南非等地之衆議員均由單人選區選出。實行多人選舉區者爲歐陸國家，大多且採比例代表制。法國游移於此兩者之間，忽單人，忽多人，數變其法，今則亦採單人區。單人選舉區中，又可以其應以何種多數，候選人始可正式當選，分爲二類，一爲祇需較大之多數 (Plurality) 即可當選者，英美是也；一爲必須得絕對多數 (Absolute majority)，代議士始可產生者，今日之法國及戰前之德國是也。

（二）以較
大多數當

英美之制，各黨在選區各有其候選人提出，經過一番角逐後，投票結果，孰黨之候選人得票最多，即爲當選，並不定須得選票總數半數以上之絕對多數也。假如甲乙丙三候選人競選於某區，選民投票者八萬人，甲得三萬五千票，乙得三萬票，丙得一萬五千票，無一人得絕對多數之四萬零一票，如在德法，尙不能定何人當選，而在英美，甲票最多，即爲當選也。此種制度殊不足盡充分代表選民意見之能事，往往有極不公平之結果產生，蓋一區之內如有二人以上競選，得票最多者每易以少數獲選，一區內如此，推而至於全國，則佔據多數議席之黨，未必真得多數之票；國內且有極大之少數，在議會內並未得充足之代表。觀英美衆議院數次選舉各黨所得之票及其議席之數，此說可明。英國一九二四年之普選，保守黨共得七，四五一，一三二票，在衆院得議席四百十二；自由黨得票三，〇〇八，四七四，議席佔四十六；工黨得票五，四八四，七六〇，得議席一百五十一席。合工黨自由黨兩黨所得之票，多於保守黨之票且逾百萬，然合其議席不及其半，是保守黨以少數之票而得絕大多數之議席。自由黨所得之票幾達選票總數之四分之一，可見全體選民中當有四之一擁護該黨，然該黨在衆院所得之議席不足其十一分之一，可證有極大之少數並未得充足之代表。一九二九年普選之結果亦然。保守黨票八，六五九，六三九，席二百五十六；自由黨票五，三〇九，四三六，席五十九；工黨票八，三八五，三〇一，席二百八十八。工黨之票不及保守黨多，然工黨議席多於保守黨三十二，且以斯比較多數之議席而組閣焉。自由黨以四分之一以上之選民之擁

護而在衆院僅得十分之一以下之議席，自由黨之票少於工黨保守黨之票不到一倍，而其議席竟較之少四倍以上，自由黨之損失爲何如，選舉制之不公又何如。以上數字錄自Proportional Representation Society Pamphlets of Proportional Representation Society.

觀美國之衆院選舉，亦有同樣事實，可以證單人選舉區制之短處。例如在第五十一次聯邦議會，有一『大多數之代表，爲少數之選民所舉出，』蓋共和黨以五，三四八，四七九票而得一百六十四席，民主黨以五，五〇二，五八一票而僅得一百六十一席。民主黨之票多，而議席反少，議會所代表者少數之國民，非多數之國民也。第五十二次聯邦議會選舉，兩黨之隆替，適又反其道而行之，民主黨僅以百分之五十六之票而得百分之七十一·一之代表；共和黨之票佔總數百分之四十二·九，而其議席僅爲百分之二十六·五，選舉之不足恃，有如此乎。以上數字引自Strong: Political Constitution; p. 174.

兩國之人士均深知此制之弊病，然弊病將以何法祛除，則又意見分歧，迄無定論，故亦迄無改革。英國一九〇九年至一九一〇年有一欽命委員會集議選舉制度之改革，然其建議，未蒙採行。後於一九一六至一九一七年間，又有一『議長會議』(Speaker's Conference)之召集，然其建議，又早束諸高閣。近年來改革之呼聲益高，亦徒激起黨人之舌辯，文人之筆戰而已，未嘗有一具體計劃爲各派所能一致贊同。在美，爲改革選舉制，曾有一強大之會社組織，慨然以促起國人注意自任，然從未得政府正式之認可與贊助，迄未有若何成效可見。

(二)以絕對多數當選

英美選舉制度改革之主張，大多牽涉比例代表制，二次投票法，得票轉移制等說。比例代表制，英美學者都謂弊多於利，不適實用，故其目光都注於德法所用之二次投票法，以爲選舉區域不變，而少數當選之弊可免，行之較便，或襲取其意而加以改良，使有二次投票之實，而無其繁，則得票轉移制尙焉。比例代表制之事實與理論，容論多人選舉區制時述之，茲請先述德法之二次投票法，順及得票轉移制。

(甲)二次投票法

法自一九二七年取消一九一九年之選舉法，廢棄大選區制 (Scrutin de Liste) 而回至單選舉區制 (Scrutin Uninominal 或稱 Scrutin d'Arrondissements) 後，每一選區，只出代表一人，此與英美之單人選舉區制相同。惟英美投票，祇有一次，得票最多者，不論已得絕對多數與否，概爲當選，無復問題。法則不然，爲免候選人以少數之票當選之弊，當選必以絕對多數，苟投票之結果揭曉，候選人中無一得絕對多數，則須有第二次投票之舉行，以得票最多之兩人，二星期後，令區內選民再度投票，任擇其一爲代表。夫第一次投票，候選人當不止二人，故有無一得絕對多數之結果，今排除得票較少之候選人，而限於二人中挑選，第二次投票之後，自必有一能得絕對多數，而遂當選也。合各黨在全國各區所得之票，議席多者，票數當必亦多，似較英美之制爲公平而合理也。歐戰以前，德國衆議院亦以此制選舉，爲得絕對多數，有時須經兩次投票，與法同。

二次投票法之長處，在使選民於第一次投票之後，知有若干選候人已無當選之可能，彼等選擇之範

團將限於二人，最後抉擇之前，有一再度考慮之機會，知所取舍。選民中不獲見其最願推戴之人當選，固不乏人，然至少可於餘剩之二人中，判其孰較可取。此外，此制尚有一長處。當選之代表將爲民造法，且爲控制行政。選民必須滿意於其代表之人選，始能滿意於其政制，而代表既均以多數當選，得票最多之黨議席亦最多，當易使選民認爲合理，而較易滿意也。雖然二次投票法產生之結果，僅爲較佳之人選，而非最佳之人選，自無人選均爲最佳者之易於使人滿意，然而較諸代表出於少數推定者，終差勝一籌也。

然二次投票法亦有其弊病。選舉之紛擾延長，一也。競選之費用增多，候選人不勝負荷，因而第一次投票即有不願參與競選者，二也。尤嚴重者，第一次投票結果揭曉後，各黨競爲買賣式之談判，要挾與陰謀不一而足，徒自暴其醜態，絕無政策與主義之可言，三也。選民明知第一次投票不能定勝負，都用以表示其對候選人個人之同情或憎惡，而將待二次投票，始肯表示其政治上之真意見，則因有兩次投票，使第一次投票之結果虛假，四也。

(乙)得票轉移制

有二次投票法之效而無其繁者，得票轉移制 (Alternative Vote) 也。欲必代議士以絕對多數當選，而欲避兩次投票之繁，及隨與俱來之弊，不如舍彼取此。如用得票轉移制，選區仍爲單人，當選者仍祇一人，各黨仍能各有其候選人提出，惟選民投票之時，可於諸候選人姓名之旁，標明首選 (First choice) 次選 (Second choice) 三選等，以示其願其當選之順序。開票時，第一次點票，祇計各候選人所得首選之票數，如

點票畢，已有一候選人，以其所得首選之票得絕對多數，即爲當選，不必有第二次之點票。如其無之，則以得票最少之候選人除名，而以其票上所誌之次選，按名分配給與其他候選人，連其已得之首選，看能達絕對多數而當選否。如不止三人競選，二次點票後，仍無人可以當選，則再去得票最少者之名，而以其票上之三次選按名瓜分之，循是而進，直至有一人之票數達絕對多數當選始已。舉例以說明之，可以一九二九年英國福倫（Fulham）選區內之投票結果，假定其採得票轉移制時，結果又將如何。福倫面積倍於尋常選區，故出代表二人，選舉分東西兩區舉行，各舉一人。東區，保守黨候選人得一萬五千一百三十票，工黨候選人一萬三千四百二十五票，自由黨候選人五千五百五十一票。保守黨人當選。惟如用得票轉移制，而須絕對多數當選，則保守黨人不能遽已獲選，須有一第二次之點票，以得票最少之自由黨人除去，而以其票上所誌之次選，分配之與保守黨及工黨之候選人，以定孰當當選。西區投票結果亦然。工黨候選人得一萬六千一百九十票，保守黨候選人得一萬三千九百七十九票，自由黨候選人得五千九百二十票，將視工黨及保守黨候選人自自由黨人分來之次選，定誰獲選。以上數字錄自一九二一年The Constitutional Year Book.

英國一九一〇年受命籌議改革選舉制度之欽命委員會詳析此制之利弊。最大之缺點爲雖足避免最劣之候選人當選，即大多數選民最，不願其獲選者並不能保證當選者必爲最優。即以前引之福倫選舉爲例，自由黨候選人以首選之票最少而除名，而其次選之票爲工黨保守黨人瓜分得之，但如工黨保守黨人之次選亦經同

樣計核，同樣分配，或者被擯之自由黨人所得之首選次選之總數，反較當選之工黨或保守黨人爲多，是當以自由黨人爲比較最孚衆望，奈何反被犧牲。此一假定極可能因自由黨介於兩大黨之間比較與兩方均接近保守黨人學自由黨人獲選不願令工黨候選人勝利工黨中人心理亦然寧取自由黨不取保守黨故兩黨選民之次選必大多投自由黨之候選人 卽不然者，當選之人，亦必僅爲選民視爲短中取長，非最佳者，祇能爲較優者 (The second best) 所謂不得已而求其次而已矣。復次，此制易增政黨間之紛紜，其害更大。然欽命委員會權衡得失之後，終得結論曰，此制用以祛除單人選舉區制內有人可以少數當選之弊，仍不失爲最簡易之方法，故建議以爲可取；一九一六至一九一七年之『議長會議』亦持此見，有同樣之建議，但均未見實行。

得票轉移制較之二次投票法自較簡捷。不必有兩次選舉之繁，選民投票之時，慮無人能卽達絕對多數，預爲之備曰，首選之外，吾有次選三選之標明，如吾首選之人不獲勝利，可以吾之次選三選分給得票較多之候選人。以一次之手續，得兩次三次投票之實，確能免其紛擾與浪費，故覺較善也。然此制易啓政黨間之糾紛，實對政治最大之不良影響，英之欽命委員會明知之，而未重視之，然此非可以忽略者，請得伸論之。

第一，得票轉移制與少數黨 (Minority parties) 以舉足輕重之有力地位，例如前文舉述之福倫選舉之例，東西兩區得票較多之保守黨與工黨之候選人，均可藉自由黨之力而當選。自由黨選民之次選與保守黨則保守黨勝利，與工黨則工黨勝利。斯二黨者勢必事先竭力向自由黨爲種種之拉攏，自由黨奇資可居，當亦有種種之需索，於是而談判也，交換條件也，政治手腕也，不一而足，選舉失其誠樸與坦直之美質，非

國家之福也。自另一方面觀之，少數黨又處於極危險之地位。苟兩大黨協以謀之，且遭兼併。假如英之保守黨與工黨不欲於兩黨之外，復有他黨存在，選舉之前，儘可有一默契曰：凡保守黨黨員之次選必投工黨，凡工黨黨員之次選必投保守黨，則數百選區之內，除自由黨勢力特別雄厚者外，自由黨候選人可竟無一人獲選。爲少數人謀充分代表，云何哉？爲少數黨保實力，云何哉？不僅少數黨之地位危險，任何一黨，苟爲其他數黨結盟以圖之，終將爲犧牲者。

第二處此錯綜複雜之境地，政黨能復依奉其主義不變否乎？國會之內，議員藉他黨之力而入選者，決難逃此事實之束縛。雖服膺己黨之主張不貳，將爲其代表主張不同之兩黨之一事實，逼取首鼠兩端之行徑，行與言違，實迫處此，無可奈何者也。於是而政治思想之混亂，政治行爲之矛盾，隨之俱起。選舉之前，欲得他黨助力，而許其需索，當選之後，畏他黨異日倒戈相向，而聽其要挾，委曲求全，至無已時。論者爲二次投票

法使議員成爲『少數之囚犯』(Prisoner of the minority)，今於得票轉移制亦然。 Humphreys: Practical Aspects of Electoral Reform; P. 62.

如謂得票轉移制可以免擁多數議席之黨而爲少數選民之票所選出，則又未必盡然也。澳洲之后地 (Queensland) 實行得票轉移制者也。一九二〇年三角競選^{三黨參與選舉之謂}之結果，工黨以少數之票而獲多數之席。澳之各邦每三年各舉代表三人至聯邦參議院，^{參議員總數之半}而亦用得票轉移制以選舉者也。然一九二二年

普選之結果，工黨得首選之票七一五，五六二，而獲議席十一；國家主義派得六二一，七九七票，得八席；農黨及自由黨合得二〇三，一四四票，均指首選而無一席地，合他黨首選之票多於工黨之票十萬有奇，而工黨乃以少數之票獲多數之席。 澳洲參院共三十六人每三年改選其半應為十八人此次適有一缺額補選故多一人 得票轉移制又何嘗能勝其主要之任務哉。引 Humphreys; 63.

總結前說，得票轉移制置政黨於其敵人之掌握；得票轉移制不足保證國會內之勢力必與國會以外之勢力符合；得票轉移制不能使政黨於其一貫之政策為率直坦白之承認與實行。一言以蔽之，單人選舉區制之弊病，幾無一可為救藥，尙何足取哉。

第二段 多人選舉區

專自準確代表民意之一觀點上言之，二次投票法也，得票轉移制也，雖足為改善單人選舉區制之方法，舉不足使真正之多數與少數，在國會內之代表，與其在選區內之從者，成準確之比例。思想家，政治家，不論黨籍閱閱，幾一致有此批評，僉認無一國民應為一少數黨所統治，此種不合科學，不切實際之選舉制度，亟應為徹底之改革。必也選民所出之代表與其所投之選票，其間比例，有如算學之不爽毫釐，始足以言民意有準確代表，於是而比例選舉制尙焉。

今日各國都已在其政制之內或於其新制之憲法內，採入一選舉制度曰比例代表制者。比例代表制之形式繁多，各國所採之方法亦互殊，但至少有一點相同，亦即實行此制所必不可少者，即比例代表制決不適用於單人選舉區，必有多人選舉區始可。每一選區之內，候選人之目的不在攫獲多數，而在達到一額定之數，即各選舉區內投票之總數被其應出議員之數除得之商數是，亦稱票額。

法

最簡單之比例代表制爲法國宿所實行之『名單投票制』 (Scrutin de liste 或稱 General ticket)。

法以一九一九年之新選舉法，選舉區改道爲省，亦即改單人選舉區爲多人。併合省內所屬各道爲一大選舉區，昔日道各選舉一人，今則合在一處選出若干人，全省應出代表若干人，省內選民即得同時投若干票。即如該省可出代表九人選民同時即得投有效之票九 候選人可以單獨獻身於選民之前，亦可聯合若干人於一張名單，人數適等議席之

數。各黨候選人大多以後法競選。凡得多數者即當選。但實際上，一般選民都以其票投舉一張名單，故省內最強大之一黨，每盡攫諸席無遺，他黨無一染指。例如某省依其人口應在衆院佔議席九席，選民固可自各黨候選人名單及單獨赴選之諸候選人中，任擇其九，苟達多數，此九人雖不盡屬一黨，可均獲選。但向來有黨籍之候選人，每與其同黨之候選人名，同列一單，而選民投票之時亦都不暇自多張名單中，挑出九人，苟屬社會黨員或最同情於該黨者，每即以其有效之九票盡投該黨提出之候選名單，倘社會黨在該省勢力最厚，黨員最多，其名單得票自亦最多，即可因此盡攫所有議席，當選之議員將盡屬該黨。觀此，法制固於屬

於少數之選民毫無裨益也。豈但不獲使得相當之代表，或較單選舉區爲尤可議。蓋在前者，少數之選民固不易獲得與其人數成正比之代表數，至少在數區之內猶可有一二人當選，昔日少數人之不蒙代表，限於數區，今反遍及全省，實變本而加厲之也。但名單投票制中亦多少有比例代表之成分，惜不澈底耳。依一九一九年選舉法規定，倘候選人並未得絕對多數，則以議席分配與達到票額之人。每張名單應佔之席數，以其得票總數與票額之倍數而定。假定某省有選民十萬，投票者八萬，而其應得之議席則八。以八除八萬，得一萬，卽爲票額，凡得票達此額定之數者卽能當選。倘現在選舉之結果如下：急進黨名單，三萬票；社會黨名單二萬二千票；民主共和黨二萬票；急進社會黨七千票；其餘之黨合得一千票。無一黨之名單已得絕對多數之票，則按票額而分配：急進黨得三席，得票適三倍於票額社會黨兩席，民主共和黨兩席。共計七席，尙有一席須待決定，而其他名單無達票額者，則依法應以屬諸得票最多之一名單，故社會黨再得一席，而獨共佔四席。姑無論此種分配方法，不盡公平，實際上各省選舉，大多常有一黨之名單得絕對多數，此種分配方法卽不勞動用，故論者都斥爲欺妄，徒負爲少數選民謀充分代表之名，而無其實，終仍便宜擁有多數選民之黨，又何貴乎此深文周納之制度哉。法人漸亦知其弊病之大，卒於一九二七年七月廢除此制，重採以道爲選區之舊制，而回復至於單人選舉區制。Strong: *Modern Political Constitution*, 176-7.

比國瑞士亦採多人選舉區制，且用比例代表制者也。雖與法制不同，亦名『名單投票制』而與尋常

之哈爾比例代表制 (Hare System) 略異。在比，同黨之候選人亦同列其名於一張名單，或稱薦選單，以赴選。選民投某一名單之票，或其中某一候選人之票，概作此單已得一票。投票既畢，以議員名額，按各黨名單得票之比例分配之。瑞士之制與比大體相同，惟倘依選舉商數法分配議員名額之後，仍有殘餘議員名額未及分配，瑞以分配之於殘票即尚未利用之票。最多之名單，是謂最大殘數法。比則先求得一均數而分配之，是謂最大均數法。請就此制設例說明之，至分配殘餘議席時，乘便點出瑞比方法之不同，以明兩制主要之區別。

舉行選舉前十五日，各黨以其至少有百人具名提議之薦選名單送呈選舉辦事處，作為正式提出。薦選單內候選者之人數不得超過議員名額之總數，名次依其優先之程序而排列。同時可附列候補議員之名，以備議員因故出缺時，不必舉行補選，即可依次提遞。一人同時可在一張名單上為正式候補人，兼為候補候選人。薦選單形式如下

甲	○
乙	○
丙	○
丁	○
戊	○
己	○
庚	○
候 補	
甲	○
乙	○
辛	○
癸	○

投票時，選民可於下列方法任用其一：(一)塗黑名單頂上之圈，表示投該單，並認可其候選人名次排列之程序；(二)塗黑某一候選人名姓旁之圈，表示投該單，但願以黑圈特別標出之候選人名次列為

第一(三)依上述二法之一投票外，同時可標明願以候補人員中某一人員列名第一，表示逢有缺額，願其最先候補；(四)僅於某一候補姓名旁塗黑圈，除表示願以斯人優先候補外，亦作該薦選單得一票。倘選民以他法標記其票，例如塗黑名單頂上之圈復塗黑某一候選人之圈或同時塗黑選票上兩張名單之圈均作廢票。

最大殘數法(瑞士)

按照各薦選單得票之比例，分配議員名額，遂有比例代表。最簡易之方法，自以先行求得一選舉商數(Electoral quotient)或當選票額(Quota)為便，以議員名額除選票總數即得，然後視各黨薦選單票額有選舉商數之幾倍，定其應出議員幾名。此法最大之困難，在議席分配不盡時，殘票將如何處置。瑞士用最大殘數法分配之。假如某選舉區應出議員之數為三人，選民所投總票額為四萬五千，選舉商數，或當選票額，故為一萬五千。甲黨得二萬四千票，乙黨一萬一千票，丙黨一萬票。以選舉商數除之，得如下之方式：

$$\text{甲黨 } 24000 \div 15000 = 1 + (9000 \text{ 殘票})$$

$$\text{乙黨 } 11000 \div 15000 = 0 + (11000 \text{ 殘票})$$

$$\text{丙黨 } 10000 \div 15000 = 0 + (10000 \text{ 殘票})$$

惟甲黨票額已逾當選票額，得出議員一名，乙黨丙黨之票額均不及一萬五千，不能即定其是否有議席可得，故區內應出之議員三名，其中兩名尙待分配。依最大殘數法，應以與之殘票最多者，故乙丙兩黨亦各得一席。然甲黨票額實際上超過乙丙兩黨之票額一倍，乃亦僅得一席，未免不公。比以康特教授(Prof.

最大均數
法(比國)

St. Hondt)之發明,用最大均數,不用最大殘數,即為糾正此弊而設。仍用前引之數字為例,一萬五千既為分配議席之標準,已合此標準者祇甲黨薦選單得一名,剩餘議員二名,尙待分配。則應以此兩個尙待分配之議員名額試給甲,乙,丙三薦選單各一。於是,甲黨薦選單,連原已獲得一名,便得議員二名,乙黨薦選單得一名,丙黨薦選單得一名。今試以二除甲黨名單票額,而以一除乙丙兩黨名單之票額,得均數如下:

$$\text{甲黨 } 24000 \div 2 = 12000$$

$$\text{乙黨 } 11000 \div 1 = 11000$$

$$\text{丙黨 } 10000 \div 1 = 10000$$

此三個均數以一二〇〇〇最大,故甲黨正式再得議員一名,合共得議員二名。所餘之另一議員名額,亦依同法進行分配,即再試以議員一名給各黨,因得如下之均數:

$$\text{甲黨 } 24000 \div 3 = 8000$$

(甲黨薦選單已得議員二名,今再給之一名,為三)故須以三除之,乙丙均尙未得議席,故仍以一除之)

$$\text{乙黨 } 11000 \div 1 = 11000$$

$$\text{丙黨 } 10000 \div 1 = 10000$$

三數中一一〇〇〇為最大,故乙黨薦選單得議員一名。選舉結果遂為甲黨得二席,乙黨得一席,丙黨無之。同一票數,在瑞三黨各得一席,在比甲黨得二席,甲黨薦選單之票額既兩倍於乙丙兩黨,自應得兩席,

始合比例。瑞士之最大殘數法有時犧牲多數黨票數過多，如前例之甲黨，不免有背比例代表制之主旨，此制能改善之，自較可取也。

現在尙待決定者，爲各黨薦選單內之諸候選人孰應當選。因以名單頂上之票作爲『公積』(Pool)，蓋此等票乃對於該黨候選人名次之排列表示同意而投者也。諸候選人除其個人獲得之票外，即選民在其姓名旁所塗之黑依其在薦選單上所列之名次，得儘先抽用『公積』以補足其應達之當選票額。照上舉之例，假定甲黨有子丑寅三候選人，名次先後等是，而其薦選單所得之二萬四千票分配如下：

單上票數

一萬二千

『子』個人票數

五千

『丑』個人票數

一千

『寅』個人票數

六千

既三人中無一已達當選票額『公積』必須動用『子』名次居首，首佔優先權，支取單上票數一萬，以湊足當選票額，首先當選『公積』僅剩二千，遂以與『丑』然連此票數，『丑』票共僅三千，猶不及『寅』個人票數之多，故『寅』雖未足當選票額，亦得當選。『子』與『寅』遂被選以充甲黨薦選單獲得之二名議員。他黨候選人孰得當選，亦同此例，可類推，不贅。

比國之比例代表制犧牲多數黨殘票較少，自較瑞制差勝；然較少之犧牲限於一區，故覺爲數尙微，倘綜合一黨在全國各區未能利用之殘票觀之，數必甚大，犧牲仍大，仍欠完善。德國亦有其比例代表制，其法

能使各黨在各區所餘之殘票併合之而利用之，務使其犧牲達於無可再少之最低限制，足補比制之缺點，似又較勝一籌也。

德國全國分爲三十五區 (Wahlbezirke)，其中諸區互相聯合而成十六聯合選舉區 (Conjoint-Constituency, Wahlverbände)，即平均每二三區合爲一聯合區。各區候選人均由政黨推定，選民投票，純以各政黨之薦選單爲對象。薦選單上均有政黨之名標明；一九二四年前並不標明政客以爲選舉票上，各黨薦選單並列，而各有一號碼，依其在上屆衆院中議席之多寡，定其碼次之先後。例如下屆選舉當以國社黨爲第一號。議會議員之總額，並不預定，將視投票人數之多寡而定，大約每有選民六萬，得出代表一人，故當選票額，預經確定爲六萬。平均每區所出議員名額，約爲十一名，惟每黨薦選單上所列候選人之名，不必定逾四人，苟所獲議席不止四人，政黨有權以補足之，選民祇須投擁護某黨名單之票，不勞慮其足額與否。各政黨除在各選舉區提出薦選名單外，兼須規定聯合選舉區內之名單，及全國合爲一大選舉區內之名單，俾各區殘票既出，可以併合而利用之。故各政黨共得提出以下之三種薦選單：

(一) 選舉區薦選單 是即各政黨在各選舉區內提出者。

(二) 聯合選舉區薦選單 該項薦選單是係聯合數個『選舉區薦選單』而成者。各黨在任何選舉區內提出之薦選單，得與同屬一聯合選舉區之他區薦選單歸併成一名單，即爲該黨在此聯合選舉區內之

薦選單。

(11) 國薦選單 (Reichslist) 凡在各區參與競選之政黨，尙得另以若干候選人列一名單，對全國提出，是謂「國薦選單」。

各區選民得各投一票。投票時，就票上諸「選舉區薦選單」任擇其一，在單之上端一空圈內，畫一「×」形，卽爲全投該單，不得單獨投舉單內之某一候選人，更不得變更其候選人名之次序。每一政黨之「選舉區薦選單」得票滿六萬，該單卽出議員一人，如二倍三倍於此數，所得議員名額亦二倍三倍之。如有殘票，不滿六萬而在三萬以上，以之與該黨在同一聯合區內諸選舉區之殘票相加，每達六萬，該黨卽得在「聯合選舉區薦選單」上出一議員。再以各黨在諸聯合區所遺之殘票相加，亦按每六萬人出一議員之率計算，而給各該政黨之「國薦選單」以相當之議員名額。倘猶有殘餘之票，凡滿三萬者，得再得一席，不滿則不計。惟有一限制，爲免小政黨之太多，各黨在「國薦選單」上所出議員之數不得超過其在選舉區內所得議員之額，例如某一政黨在選區內共得四席，則其「國薦選單」所出之議員，不得超過四人。最後殘票逾三萬得多出

一議員及上述之限制均根據 Finer: Theory and Practice of Modern Government, 九十六頁末段

今更設例以說明之，假定全國共分甲乙丙丁戊五個聯合選舉區，德國聯合選舉區共十六實不止此數今爲簡單計姑定爲五又假定甲聯合區有「子」「丑」二選舉區，某政黨在「子」「丑」二區，所得選票如下：

$$\text{子區 } 230,000 \quad 230,000 \div 60000 = 3 + 50000$$

$$\text{丑區 } 170,000 \quad 170,000 \div 60000 = 2 + 50000$$

因此，某政黨在『子』選舉區應出議員三人，其殘票為五萬；在『丑』選舉區應出議員二人，其殘票亦五萬。以上議員，依『子』『丑』選舉區薦選單上候選人名次分配。兩區殘票相加，得十萬，該黨得自其甲聯合區薦選單上再出議員一名，殘數四萬（ $100,000 \div 60000 = 1 + 40000$ ）是為該黨在甲聯合區薦選單所餘之殘票。今更假定該黨在其他四聯合區尚有殘票如下，應與甲聯合區殘票相加，以定其『國薦選單』能出議員幾人（各聯合區於下表均簡稱甲，乙，丙，丁，戊）

$$\text{甲 } 40000 + \text{乙 } 20000 + \text{丙 } 30000 + \text{丁 } 40000 + \text{戊 } 36000 = 166,000 \text{ (各聯合區殘票之總數)}$$

$$166000 \div 60000 = 2 + (46000 \text{ 國薦選單之殘票})$$

據此，該黨之『國薦選單』應出議員三人，因以六萬除得之數雖為二，尚餘殘票四萬六千，已逾三萬之額定之數，故尚得添出一人，殘票毫無耗廢。本節所述之理及所學之例大致與王世杰比較憲法三二二至三二六頁所舉述者相仿惟王著未云最後殘票如逾三萬亦得出議員一人亦未提各黨在國

薦選單上所出議員之數不得超過其在各選舉區內所得議員之總額與本書稍有不同

在德，議員出缺，不必舉行補選，蓋當各黨薦選單決定時，同時預備候補人員並列單上，以備不時遞補之需。

綜觀前述諸端，可知德國比例代表制之特點爲：選區之大，選票之長，遍列各黨薦選，單自必甚長，殘票之可以合併，補選之不必舉行。此制唯一之長處爲計數準確，安排周密，眞能做到比例兩字。然其弊害，亦正不淺。第一，選區之大與夫選票之長，勢必使候選人之選擇，落於政黨之手，選民毫無可以參與意見之餘地，投票之時，務取全單之票而投之，且不得更改候選人之名次，選民之自由，更剝奪殆盡。尤可議者，薦選單上竟可不必盡列諸候選人之名，明明表示候選人之取舍，全操政黨掌握，投該黨之票可已，不必顧問其個別之候選人究爲誰何。政黨之專擅，選民之無能，可以想見。第二，選舉所貴者爲直接，戰後新國家莫不於其憲法內鄭重道之，德亦其一，今以政黨之橫梗於選民與候選人之間，幾使無法接觸，選舉之直接，喪失殆盡矣。復次，薦選單內人名及其次序，既由政黨領袖決定，希冀候選者與候選成功者，對之將畏服不敢或抗，議員之目光，將專注於握黨之實權者，不注於其使命所自來之選民。

以上諸短，不僅於德爲然，施諸瑞，比亦確。尙有一點爲比例代表制而參攙『名單投票制』者所共有之短處，卽選民之票，只能盡以與之一黨，不能於各黨之個別候選人間有所選擇，卽欲於一黨之候選人之名次有所選拔，比制稍有伸縮外，竟亦不可能。選擇之範圍太狹，選民之桎梏尤嚴，大可疵議者也。比例代表制中惟哈爾制可無此弊，請述其制。

英美

哈爾制爲英人哈爾所發明，故名；英美式之比例代表制都採用此制。哈氏方法之特點，亦卽其不同於

大陸派比例代表制之處，在以個人爲單位，不以政黨爲單位。選民之票，只能投給候選人個人，不能投給一黨。英美議會選舉雖猶未採此制，英之大學選舉區及愛爾蘭自由邦已用此制；英國殖民地及美國地方團體中，亦有實行此制者。哈爾制主要之點爲：不論議員名額爲若干，每一選民僅有一票，亦僅此一票可以發生效力，惟苟此票不能即時發生效力，可以轉移之與其他候選人，故此制亦名『單記轉移法』(Single Transferable Vote)。此種比例代表制亦須在多人選舉區始能舉行。假定併合五個單人選舉區爲一多人選舉區，五區本各出議員一人，今合爲一區而出五人。候選人不必得到絕對多數始能當選，祇須此多人選舉區內，有五分之一之選民投舉之，卽能當選，易辭言之，卽所得之票祇須達到當選票額。當選票額者以議員名額除選票總數卽得，亦稱選舉商數。例如投票者共二萬人，議席共五，以五除二萬，得四千，卽爲選舉商數，每一候選人得票滿四千，卽當選。各黨候選人姓名同列一張票上，姓名前後，無關得失。假如各黨候選人共九人，而議員名額共五，選民投票時，不能僅在其最願投選者之姓名旁劃一『×』形，須擇五人，依其意願而順次以一，二，三，四，五等號碼記之，在彼最願投選者之姓名旁書一，其餘在彼意願中立於第二三四五位者，一一分別以二，三，四，五誌其姓名。選民之票，雖祇一票可以發生效力，苟開票後，並無五人均達當選票額，可以得票已逾一萬之候選人所餘之票，卽不再需要之票，轉移之與在其票上標明『第二選』而尙未能當選之候選人。經此轉移，如議席猶未足額，再如前法，以『第三選』轉移，循是類進，至五名議員均已產生。

爲止。但苟以已能當選者之餘票依次一一轉移，而猶不能使議席足額，可顛倒轉移之次序，將得票最少者之票逐一取消，而依其二選三選等轉移之與他人。用此方法，選民所最願投選而列爲首選之候選人雖或未能當選，其票並不耗廢，可轉移之以助其二選三選或四五選者當選。次選三選等之候選人選民可隨意擇定或與其首選者屬一黨假定均爲工黨或別屬他黨

保守黨自由黨均可

今更設例說明之。假定選票總額二萬，議員名額五，候選人九，當選票額四千。第一次點票，專計諸候選人所得之首選 (First preferences or choices) 結果如下：

甲 4800	當選	丙 1800	庚 1050
乙 4400	當選	丁 1600	辛 1000
丙 3000		戊 1250	壬 1100
			合共 20000

甲有當選票額以上之票八百，乙有四百，而其餘諸人均尚未達當選票額。餘票八百，四百故自己已經當選之甲乙名下除下，而以與之此等票上候選人名旁有二字以示第二選者。第二次點票結果如下：

甲 4800—800 = 4000	當選	丁 1800+200 = 2000	庚 1050+200 = 1250
乙 4400—400 = 4000	當選	戊 1600+50 = 1650	辛 1000+0 = 1000
丙 3000+600 = 3600		己 1250+100 = 1350	庚 1100+50 = 1150
			合共 20000

第二次點票後，尙無第三當選者，而甲乙之餘票已分配無遺，無可再移，乃顛倒以得票最少之辛所有之票依其所標二選瓜分之，結果如下：

甲	4800—800=4000	當選	己	1250+100+ 20=1370
乙	4400—400=4000	當選	庚	1050+200+ 20=1270
丙	3000+600+400=4000	當選	辛	1000+ 0—1000= 0
丁	1800+200+500=2500		壬	1100+ 50+ 20=1170
戊	1600+ 50+ 40=1690		合共	20000

尙餘議員二名，須待產生，現壬票最少，取以分配；如猶不足額，再以票額最低者除名，餘類推。

『單記轉移法』中尙有另一種類，在英之大學選舉區，英屬泰司曼尼亞 (Tasmania)，及美國數地方團體中實行者，係就哈爾制稍加變更而來者，與前述一種大致相同，投票點票之方法均同，惟選舉商數係以下列方式得之：

$$\frac{\text{總票額}}{\text{議員名額}+1} + 1 \text{ 則前例之商數應爲 } \frac{20000}{5+1} + 1 = 3333 + 1 = 3334$$

此法爲劍橋數學家厥魯潑 (Droop) 所發明，雖亦哈爾制之一種，亦名厥魯潑制。

第三段 比例代表制之批評

今日比例代表制實施之範圍，不謂不廣。英帝國外，推行所及，幾遍全歐，歐陸實行此制者，較舊之國家有比，意，瑞士，荷蘭，丹麥，挪威，瑞典；新興之國家，德，奧，波蘭，芬蘭，捷克，南斯拉夫，羅森堡（Luxemburg），立陶宛，拉脫維亞，愛沙尼亞，均一致採行。在亞洲，日本自一九二五年起，衆議院選舉亦用此制。在美，自一九一五年起，人口較稀之城市，頗有陸續採行此制者，亞斯泰蒲拉（Ashtabula），渥海渥（Ohio），蒲蘭潭（Boulander），可洛辣陀（Colorado），新雪那蒂（Cincinnati）均是也。

比例代表制推行如此之廣，殆已公認爲完善之制度歟。著者之見，殊謂未然也。請先述此制理論之根據，然後加以批評。

比例代表制爲欲糾正單人選舉區制之弊而發也。其攻擊單人選區之論曰：第一，不足真實代表民意，僅以多數獲選，少數選民之票毫無效力，絕無代表。第二，國會內之多數黨果由多數選民選出，猶可說也，乃觀英美事實，少數之黨往往反擁多數議席，颯然組閣柄政，不公孰甚。第三，在全國各區得票不少，而在國會不能有相當之議席，如英之自由黨，在一九二四年一九二九年兩次普選，得票均達投票者之四分之一，而在衆院僅得十分之一之議席而弱，可證人民之意志，並未有相當之議員爲之代表。推究此等現象之來，蓋緣三因。各區選舉，政黨每以狹小之差數，所得之票較多於敵黨無幾，而擧獲許多議席，一也。反之，政黨僅以狹小之差數，所得之票，與敵黨相差無幾，而損失許多議席，二也。雖在各區，互有得失，不能保一黨處處佔此

便易，然苟以狹小之差數而勝者什之七八，以此而負者僅居什之一二，其間相差，合而觀之，便自可驚。此外尚有一因，一國之政黨，當不止二，苟有旗鼓相當之三黨在各區作三角之競選，如英自有工黨後，議員名額祇一，而候選人之黨籍凡三，票爲三人分佔，當選者得票每不到半數，故少數之選民，每能選出多數之議員，或在衆院並不擁絕對多數之黨，而亦居然組閣。種種畸形，均由單人選區而來，故主民意應有準確之代表者，急欲廢之，而別求解決於比例代表制。

主張比例代表制之論據爲：國會者人民之縮影也，人民間各黨各派之志願，應一一代表盡如其量，使國會猶如一鏡，各種意見，鑑照彌遺，纖屑不差。比例代表制者，可使各黨在全國所得之票與其在議會所獲之席適成比例，有四分之一之選民擁護某黨，該黨即能在國會得四分之一之議席以爲之代表，豈但單人選區之弊病可以盡除，且使國會眞成民意準確之縮影，始可當民意代表機關之名而無愧，始可勝立法之重任而無憾。豈但少數亦有代表，選權不至橫被摧殘，且本在單人選區常被壓迫未由自伸之少數，今能與他區之人，聯合以出與其人數相當之代表矣。凡此均非過言，在理論與事實上，比例代表制確能如此做到，不失爲一極聰敏而合於科學之方法。然反對比例代表制之理由亦正多，一方面固能做到國會爲民意之縮影，且能避免少數選民而得多數議員之弊，但在另一方面引起之結果，爲害之烈恐且遠勝單人選區，瑜不掩瑕，比例代表制果應採行與否，尙是問題。

批評比例代表制可分兩層講：一爲實行時，事實上之困難；一爲實行後，政治上之弊害。請分別論之，以覘此制究否可取。

實行比例代表制事實上之困難凡二。^①第一此制複雜異常，殊不易懂，英國大學選舉區內實行之，選民均大學畢業生，尙以不諳用法，而往往有廢票，其難可知，一般選民，更何能了。一紙選票滿列候選人名一二十個，選區較廣及政黨較多者，人名更多，選民得之，目迷五色，不知適從，且都不知將如何投票，勢不得不乞援於政客，於是政黨假指導之名，行把持之實，選舉之本旨盡失。點票手續之繁，更勝投票十倍，非但匡日持久，且易錯誤迭出。雖然，此一弊病，尙可不以爲意；倘握持政柄者正直可恃，辦理選舉者幹練敏捷，當不至有舞弊與錯誤發生。至對於選民，運用此制，本身卽是一政治教育，投票以前，勢不能不先一問如何投法，久亦自習。投票之時，因須同時有首二三等數選，勢不能不先熟審諸候選人之優劣，且爲排等次，不若單舉區之簡單至於可以不思也。第二，改單人選區制爲比例代表制，選區必須擴大。向出議員一人者，今出議員六七，選區之幅員自必亦六七倍。華拉司 (Graham Wallis) 先生有言：『假使選區增大六倍，競選之困難，至少亦增加六倍，即使個個候補人力能增加其競選費至於六倍，當不能增加其聲浪所及之範圍亦六倍。』競選靡費之鉅，在單人選舉區已自可驚，今在多人選舉區，幅員既廣，選民既衆，靡費隨之增大，每一候選人，幸而獲選，恐且已傾其家，卽不然者，費用出自政黨，受政黨之束縛，當亦愈嚴。競選之時，每日集會數十起，候

選人到處演說至於力竭聲嘶，苟採比例代表制，候選人之時間精力有限，更無法周全矣。

比例代表制政治上之弊病凡三。第一選舉區所貴者，議員與選民之接觸能多，關係能密，庶隨時能知選民之意向，選民亦庶真能令負責任。議員對選民之關切與責任單純而確定，選民對議員之注意與監督亦集中而不分。抑且議員者代表也，非委託人也；苟與其政黨意見不合，可坦然以其衷懷為選民告，選民而苟贊許，樂為後盾，與以精神上之鼓勵與援助。且在另一方面，毀譽之加，既限於一人，議員苟不願受黨紀嚴厲之約束，祇須深知選民意向不謬，儘可有其自由之決斷，單獨之行動，所謂代表之稱，所謂代議政治，不當如是耶。此於單人選區謂然，在多人選區，選區既廣，接觸遂稀，議員既多，關係遂疏。選民不能同時注意六七議員之言行，議員對選民之責任，亦遂可以互相推諉，然苟與政黨異見，又無法得知選民之向背，只能常受政黨之桎梏。議員與選民之良好關係，遂蕩焉無存。

第二評論一選舉制度之優劣，有問題三，須加置答。果能準確代表民意否？果能使選民與其代表有密切之接觸否？果能使政府穩固否？於第一問題，比例代表制可答曰然。於第二問題，比例代表制當答曰不能，有如前述。於第三問題之答辭如何，有待茲節檢討。苟欲內閣真能適應輿情，必須純由一黨護持。蓋如是則選民始能知毀譽之將誰加。每逢普選，在任內閣以其過去之成績與政策，與選民相見，選民將以此而定其去留。次之，一黨組成之內閣，政策一貫，意見一致，組閣之時，無需與他黨談判，故亦不需有政策之妥協；普選

之時，成績顯然，責任顯然，選民之判斷自易，而黨亦無所逃其功罪。同此理數，苟欲政府穩固，內閣必須純由一黨組成。蓋一黨苟力足以獨撐政局，必在衆院握有多數，施行政策可無掣肘，無須與他黨妥協，亦不畏他黨阻撓。議會之內，無所謂搖搖欲墜瞬息萬變之均勢，當權之黨如能維持其從者之維護不替，即能留任至於數年之久。而一黨內之變化，當不如數黨內之變化頻且易，故一黨組成之內閣亦較諸數黨合組之混合內閣壽命爲長也。有此二前題曰，欲其適應輿情，欲其穩固持續，內閣需由一黨組成，引出另一前題，曰然則必須先有兩黨制，始能有一黨在衆院有多數，可以獨力組閣，否則不能。欲符合此三條件，必在單人選區，容有此可能。在比例代表制則決不能，且背道而馳焉。多黨制，或稱政團制（Group System），及政府壽命短促，爲實行比例代表制必然之結果。英美政黨之組織，係若干對於一般問題政見相同之人結合而成。雖於若干支節問題意見容不一致，然專爲此一二特別問題而離貳，不足號召於選區，使有多數之人來相追從，故亦無法產生專持此特別見解之代表。卽果獲選而入國會，較之大黨，其數渺小，無能作爲，不爲曇花之一現，亦必終究仍隸大黨，故英美人之隸屬某黨，祇求其政策大體，與其意見相同，不必一一盡符己見，而選民投票之標準，亦祇擇一黨之主張與其意見比較最爲接近而投選之而已。今於比例代表制則不然，有此選舉制度，人民儘可脫離其不盡如意之政黨，爲若干小問題集合意見完全相同之人組織小政黨，或稱政團，參與競選，而成功可待。一大政黨於是而分裂爲不少小黨，政黨或政團遂多。鼓吹比例代表制者願選區愈廣

愈好選區愈廣則少數愈易獲得代表；少數愈易獲得代表，則政團愈小，而政團亦遂愈多矣。此非僅憑理想，比例代表制分裂政黨，促成多黨之實例正多，可爲明證。一九〇〇年前，比國之政治較爲簡單，政治之兩大重心爲護教宗與反教，故亦祇有兩大政黨：一爲自由黨，一爲天主教保守黨，一較進步，一較守舊。自一九〇〇年康特比例代表制採行以後，情形大變。一九二二年六月之國會選舉，議員總額祇九十六席，而參與競選者不下四十五黨，且各有其薦選單提出。當選議員分隸十黨，最多者羅馬天主教黨佔三十二席，社會民主黨次之，得二十席，其餘八黨零零落落各得數席至十餘席，而無一黨能佔多數。組閣之難，已可想見。但一九二五年四月之普選結果，直使爲不可能之事。社會黨天主教黨格格不相入者也，各佔議席七十八，其餘諸黨多者二十餘席，少者數席。國會召集後，紛擾二月，猶無負責政府出現，謂非食比例代表制之賜耶。瑞典之經驗亦然。一九〇九年前，瑞典政黨祇勢均力敵之保守黨與自由黨兩黨。自是年採行比例代表制後，小黨產生，大黨分裂，國家於是多事。農民本無政黨組織，自有此制，頗思一試。一九一七年之選舉，居然一試成功，有專代表其利益之候選人十二人獲得選入國會（*Riksdag*）。得此鼓勵，遂於一九二一年組政黨，然其代表僅對關於農業貿易之案件，以黨之立場在國會投票，其餘問題，本無成見，以個人資格投票，蓋農黨除此一特殊抱負外，他無政策可言也。比例代表制且曾分裂他黨。自行此制數年後，社會民主黨外，多一左派，及一共產黨。自由黨外，多一自由民主黨。二十餘年來，從未有一政黨在國會能佔多數，而能獨力組閣。直接

分裂政黨，間接即增多政團，均比例代表制促成之者也。以上所舉比利時瑞典兩國事實根據 Horvili: Proportional Representation; P. P. 31-34.德國之經驗，亦正復如此。歐戰以前，德有政黨七，今日且已倍之。德人習性本喜組黨，况在戰後，民主之風尙正盛，但比例代表制卻亦推波助浪，益促小黨之風起雲湧。在英，小黨如統一帝國黨將無法獲得議席，不降服大黨，必自然消滅。德則不然，小黨縱不能在選舉區獲選，以其各區殘票之併合，在聯合選舉區與國選舉區內終有議席可得。天主教與耶穌教徒可以各自爲黨，大地主與小地主可以分道揚鑣，『國家』社會主義者與『國際』社會主義者可以不相爲謀；不必併力相從，而能各得議席，又何樂而不自立門戶哉。cf. Finer: Modern Government; 318.

以上爲比例代表制促成多黨制之實例，至其使政府不能穩固之理論，亦有事實爲證。一穩固之政府，代表多數選民一般之意見，誠不免不能盡如衆意，然甚精勁有爲，且確能貫徹其主張，繼續其政策，國是始有進展可言。今行比例代表制，政府既無多數爲之後盾，穩固遂無可能。無論何地，實行此制之結果，多數黨必在議會失其多數。害有甚於此者，此制且阻任何他黨獲得多數。一黨無力組閣，混合內閣爲當然之代起。任舉波蘭，荷蘭，丹麥，芬蘭，挪威，愛沙尼亞等國，均實行比例代表制者也。觀其歷次選舉結果，在國會分羹一杯者，至少五六黨，多者八九黨，而無一黨可佔多數，議席之分配，散漫零落，非集數黨之力，不能湊足多數，勉成政府。組閣之前，交易談判，奔走拉攏；組閣之後，妥協折中，畏縮顧忌。政府壽命之維持，祇恃不推行別黨所不能贊同之政策，決難有積極之建樹。然政黨間之合縱連橫，終無已時，一旦均勢失去，變化立起，政府遂倒。

內閣危機頻繁，政局不定。人民亦遂無安定之生活可過。在歐陸，穩固政府素鮮，比例代表制既行，政府之不穩固，益有加無已。英之選舉制，雖似不足為民意準確之反映，卻能有一穩固政府，而社會與政治上之進步，反較多數歐陸國家為多。比例代表制之結果，果否優良，益滋可疑。英美選舉制之用意，根本與比例代表制不同。選舉之時，本不需人民選出若干與彼輩意見巧恰相合之代表，而祇使一次打定主意，願令執黨出而柄政。人民為此選擇之時，固對特殊問題持見各異，然於某一政黨政策上之一般廣泛原則，類能同意，從大處着想，不斤斤於細微末節，以定其選擇焉。比例代表制之用意正與此相反，必使國內各派意見，精確反映，不爽毫釐，始謂盡其能事。持見各異，即應有立場各異之政黨，執黨將握政柄，即使新國會已經選出召集，尚不可知，選舉之時，祇願有若干持同一意見之選民，即應使出若干與成比例之代表，他弗願也。譬諸丹音，英美之選舉制猶寫意派，注重意境，純從大處落筆，比例代表制猶寫實派，注重象真，務使纖屑彌遺。何取何舍，觀其結果自判。

或為比例代表制辯護曰，分裂政黨，非其過處，即在並未採行此制之國家若一九一九年前之法國、德國，何亦政黨特多，可見政黨分裂，非自採行比例代表制後而然也。其言甚辯，然細一推敲事實，便知其謬。法國多黨之原因甚多，本不能獨責比例代表制，然此制至少難逃變本加厲之罪戾。一九一九年法國衆院選舉，用比例代表制。一九二四年五月之普選僅在巴黎一區，薦選單達四十二張之多，議員名額祇五十六，而

候選人達五百六十八人。至於全國，議員總額六百二十六名，而候選人凡二千五百人。在此短促時期，多黨之趨勢已如此可驚，無怪是年八月參院即動議廢除此制，單人選區復於一九二七年恢復。至論德國，多黨之現象，本不自實行比例代表制爲始，戰前各邦地方觀念之重，風俗習慣之不同，選舉制度之紛歧，均其原因。且內閣出自德皇選擇，非由多數黨護持，衆院之內更不必有如英國之政黨制。無一政黨可以迫內閣下臺，或解散國會，故亦無需乎政黨之紀律與責任。然自一九二一年比例代表制實行後，多黨之趨勢，顯見增厚。一九二四年之普選，參與競選而獲得議席者凡十黨。議席凡四百九十三，而最大之兩黨，社會民主黨祇一百三十一席，國家主義者祇一百〇三席。此外，競選而未獲得議席者尚不下十三黨。如此情況，可證不論其他原因，比例代表制終當負分裂政黨之責。

以上法德兩國事實亦根據 Morvill: Proportional Representation, P. P. 40-43.

爲欲以前舉三問題爲標準，以評論比例代表制之優劣，準確代表民意之第一問題視爲確能做到，祇答二三四兩題，已不覺言之滿紙，今得結論曰否。然而觀夫多黨後政治之紛亂，政黨關係之複雜，事事須待妥協而後行，且夫風浪之頻起，內閣地位之飄搖，民意代表機關果真能準確代表民意與否，果真能迅速適應與情與否，亦殊可疑。各個政黨固能一一爲民意之反映，然一經混合，所起之作用，恐又不盡可恃矣。則即第一問題之答案，恐亦尙待仔細考慮，不能貿然曰是。

第三，比例代表制對政黨組織將有極不良之影響，一方便黨內諸派一一脫離以去，勢力分散；一方便

較大之政黨增厚其集權，影響各地分黨及候選人之自主。各地之分黨組織，將不許繼續存在，蓋併單人選區爲多人選區後，分黨所轄祇及選區之一小部分，居其十之一，或八之一，必不能勝主持競選之任，勢必廢棄而代以集權之組織，統轄全區。地方分黨之興趣與熱忱全失，而集權政黨之威力與控制頓增。誰當候選，待其決定，地方政黨，無權干涉，即能參與意見，亦殊不易發生效力。單人選區之內，人格與魄力，影響地方政黨之選擇候選人頗鉅；黨員與議員時常接觸，才具性格，知之較深，改選之時，應否仍令候選，不難成竹在胸。今在八九人以至十餘人之大選區，此爲不可能。一集權政黨內之三數把持者將決定一切，鮮能爲候選人之人格與魄力所感動。倘某一議員或候選人開罪黨內要人，彼將以其名次後列，或在「單記投票制」者，授意黨人勿與以首次選，使不獲當選。候選人之命運盡操其手，不得不服從，或迫而他投。今日英美之黨紀已病過嚴，何堪再以集權而加嚴之乎。雖氣節自負魄力宏厚之議員與候選人不難集其從者，自組小黨，不必始終依賴，同樣可以獲選；然政團太多，又足陷政治於前述之第二弊病。

不僅此也，政黨控制選民，亦因比例代表制而愈力。狹小之選區，使各黨候選人之才識與誠摯較易辨別，且祇須擇一投選，選民尙能憑自己之決斷擇其代表。今在大選舉區，以選區之廣，議員名額之多，候選人之動輒以數十計，不但孰賢孰愚不易識別，即能識別亦不過一二人。在「單記轉移法」祇能自爲首二之選，其餘之選，不出於放棄，即出於政黨指示；在「名單投票制」將盲目投選一黨乎，抑祇因某黨之一二候

選人可取，而遂盡選素昧平生之該黨其餘候選人乎，更不合理。『名單投票制』規定選民不得自各黨挑選個別候選人而投選之，不投票則已，投則必須純選一黨之名單，假如某黨之名單中有數人極可取，而有數人極可憎，投選此一薦選單乎，抑舍棄之乎。進退兩難，處處掣肘，選擇之自由何在。且薦選單由政黨決定，黨之權更大，而選民之自由益削。在歐陸各國，一選區內，薦選單達數十，候選人竟數百，選民得名微密布奇長奇大之選票，目光眩迷，更無從用其意志與決斷。政黨利其弱點，益操縱自如矣。單選區內，競選之時，選民之注意，集中於候選人之議論思想，選擇尙重理智。今在多人選區，既於衆多之候選人，不能一一認識，無從知其政見，投票之時，將舍理智而重情感。震於一二候選人之名，不暇考量其他，祇覺此人深合其脾胃，而貿然投選之矣。苟候選人中有一著名之回教領袖，凡屬回教徒，不論其政治信仰如何，恐將紛以其票與之矣。苟候選人中有一著名足球員如球怪李惠堂者，或有一名伶如博士梅蘭芳者，凡屬球迷戲迷，不論其黨籍如何，恐將紛紛示其擁戴。伊文思爵士(Sir I. W. Evans)在英國衆議院曾有言曰，『倘君以卓別林，畢克福候選，在座諸公，誰將能勝之而有獲選之些微希望哉。』參閱 Hansard, May 2, 1924.語雖滑稽，實含至理。易理性爲情感，選舉之結果，尙足恃乎。

第四段 平議

評論比例代表制，且常與單人選區作對照，斷爲流弊滋大，雖有免除少數人握多數議席之功效，殊不足彌縫其事實上之困。雖與政治上之弊害。讀者或疑我左袒單人選舉區制，其實不然。單選舉區之短處前文剴切說明，不容爲諱，應加改良之處正多，譬如設法參攬得票轉移制之成分在內，譬如改良議會立法之程序，爲少數黨求保障，使能盡量發揮意見，盡力促進改革，均值得政治家從長計議。今所欲言者，非欲比較比例代表制與單人選區制之優劣，而欲一究負責政府與選舉制度之關係，如須有一責任內閣，應有何種選舉制度。持此以衡比例代表制，不難悟其根本與議院政府制不合，歐陸新舊國家什九仿效英之內閣制，奈何同時乃採與之柄鑿之比例代表制，仿效之結果，終不如英，宜已。

第一，選舉制度應使民選之議會真能代表全國政治意見之大勢。據此，則代表應與國內之人數成比例，不亦宜乎。實則非也。吾人所需要者，並非準確如算法之比例代表，而係大處能不背於選民意向之代表，在質不在量。事實上，各國國會之內，以人數之衆多，議題之紛繁，時間之匆迫，祇三數重要原則，代表輿論之正反兩方，可加討論。議論所及，不過大綱節目，目光所及，祇顧大者遠者。任何小黨，均欲有代表入國會，以代表一部分少數選民之意見，其實爲徒然之事，蓋僅僅討論兩三大黨之意見主張，國會尙苦時間太少，不獲充分討論。任何選舉制度欲使每一小黨均能推派代表如其數者，實爲多此一舉，蓋集若干小黨於一堂，人人有其獨具之意見，人人欲發言，欲得一發言之機會極難極難，卽幸而得之矣，各黨各有其懷抱，所能發生

之影響亦殊微。紛呶竟日，莫衷一是，選民之意向，其實不過正反，百見雜陳，治絲愈棼，反爲所掩，不知所可。如此而謂盡量代表各方意見，國會將無一事可做。國會時間之短，政務之殷，故不得不逼人忽棄其細瑣之立場，而入於較大之團結，以促一共同政綱之進行。非此無以立法，故代表之準確實爲不必要亦不能要之事。吾人實迫爲下結論曰，民意固應代表，惟祇粗具綱要，以示輿情大勢所趨之選舉制度爲切合實際之辦法，舍此無可他求。

第二，選舉制度果欲使議員真誠代表選民，不在數目上做工夫，應在議員與選民之個人關係上着眼。議員當選以前，個個選民能識其個性，當選以後，個個能與接觸，與以嚴密之監督與注意。議員方面，苟有所見，亦能開誠與其選民相見，知彼輩爲其擁戴者，當無負付託之重，亦惟彼輩可爲其後盾，當能放膽盡其職責。此於英美之單人選區，兩者間確有此關係。今比例選舉制之要着，乃在使每一選區推派若干代表，至少當自五人以上。議員與選民之關係遂疏。議員個人之努力喪其動機，蓋對其個人之認識與報酬將遠不如在單人選區之直接與確定。選民亦將無一代表，可集中注意於其身，而以疾苦要求向之陳訴。儘可過在議員，而毀謗只能加諸其黨；或某一代表一人之功，而選民之稱譽，亦不知將誰加。責任不能分割，分割則滅，於立法行政爲然，於選舉制度亦然。是故選舉制度內於選區之劃分，應使甚小，而純以託之一人專一之照顧與佔有。

第三，國會之代表性質非造成於一次普選。國會之設，非令工作三五星期或三五個月之短促時期，便爲完事；不論憲法或習慣，均欲令繼續存在至三五年之久也。在此長時期中，將有不少新問題陸續發生，普選之時，所未及料，政黨未及表明態度，選民亦未及表示意見，應有方法隨時測量民意，國會之代表性質始能與時俱進，不至呆滯不合時尙。徵詢選民意見之方法雖多端，複決與解散議會均是，然與師動衆，得不償失，複決尤不足恃，將於次章論之。惟議員與選民之密切關係，議員探求選區內流動意見之興趣，爲徵詢民意之一大保障，最易最頻亦最可恃。選區之內，空氣時常轉變，惟對選區有真摯情感之議員，知之最深。於以知選區之更不應過大，而比例代表制適坐此弊。不寧惟是，衆院之態度，最易受補選之議論與結果之影響，議員出缺，偶或有之，先後舉行補選者不過數區，然卽此可窺選民意向轉移之一斑，且亦正可以此衡量國人對政府之好感如何，使當政者不能不有所警惕。故一完善之選舉制度，至少應使補選易行，比例代表制非獨不必舉行補選，且爲不可能之事，窺度民意之方法，無乃太缺乎。

第四，正如選舉制度與衆議院有密切關係，與內閣之關係亦同一密切。一選舉制度最重要之任務爲能產生一穩固健全之政府，前文已頻頻道及。內閣制之國家，行政與立法之推動及領導，全操內閣之手，內閣爲全部政制之核心，爲議會之靈魂。坐而談者國會，起而行者內閣；議論者國會，思想者內閣；故內閣與國人之接觸，正如與衆院之接觸一樣重要。必也，衆院時間之分配，立法之領導，均以付諸內閣，責任集中而且

清楚，國人之毀譽賞罰，始能施之而無誤。必也，當政者僅數人，人數不多，而黨籍亦一，國人始易認識，責任誰加，始能不謬。由此推論，故內閣應建築於一黨基礎之上，在全國，在國會，均有充裕之多黨，乃能果斷剛決，勝任愉快。純以一黨組成，且有多數護持，分子整齊，步調一致，乃能穩固健全，不畏掣肘。比例代表制產生之政府，適復與此願望背馳，尙足取乎。

以此四前題考核比例代表制之價值，無一而可，合之前論此制之弊，可爲下一要略曰：單人選區於候選人，選民，地方政黨，均覺簡單方便，實行比例代表制，乃遭廢棄。在全國在衆院大而負責之政黨行且消滅，脆弱無能，心志不堅之政府隨之俱起，特談判妥協，以偷安苟活。議員與選民個人間之密切關係勢必喪失，代以機械式之集權政黨，視選民如路人。徵詢選民之意見將無從，議會與選民之關係遂隔閡。藉補選以窺國人之意向，亦遂不可能。

第三節 職業代表制

前節論選舉區之劃分，有爲單人者有爲多人者。所謂選舉區乃指地域，劃全國之地爲若干區，每區出代表若干人，選舉限於一地，選民不分職業。選民資格，得自住址，而議士代表各地人民之意見，合之爲全國之意見。以地域爲單位，故稱地域代表制(Territorial Representation)。各國實施，雖選區有大小，代表有多

寡，採行此制，則舉世一致。惟有一制焉，與此抗衡敵對，不以地域爲單位，而以職業爲單位，是謂職業代表制（Professional, or Functional, Representation）。蘇俄外，雖無採行之於議會選舉者，主張新穎，願得一究其理論，以視果較地域代表制爲可取否乎。

主張職業代表制者，廢地域爲選舉之單位，而由各業選派代表以組織議會，選民資格得自職業，而議士代表各業中人之利益。其理論爲：二十世紀爲經濟與社會之世界，經濟團體社會團體實爲組成國家之要素，宜予以充分代表，庶一切經濟問題社會問題，議會之內均有專家爲之解決，勝於以徒知空談一無專長之政客爲人民之代表多矣，一也。藉重職業團體，而祛地方觀念，二也。凡人以其同業爲之代表，利害相同，休切相關，真能知其疾苦，故亦真足代表其利益，不若政客之兢兢於一黨一己之私，茫然於選民所遭際之實在生活，三也。凡此理論，雖尙無置之實行者，其說亦自動人，故附和之者頗不乏人，然則其說果無害乎？余殊惑焉。關於職業代表制之理論參閱 Cole: Social Theory; Cole: Government in Industry; Webbs: A Socialist Constitution for British Commonwealth.

姑無論地域代表制是否爲盡善之制度，持較職業代表制，終覺較勝一籌。職業代表制可議之處多端，舉其大者得四點。

第一，吾人所望於神聖莊嚴之代議士者爲共謀國是，非斤斤較量於各業之利益。吾人所欲有之代議士爲見識遠大，胸襟闊大之士大夫，非只知有自己職業，不知有國家，目光如豆之市僧。國家之政事，千緒萬

端，當恃豐富之常識，卓越之見解，爬梳而抉剔之。尤恃處處能顧到民意，而所謂民意，所謂輿論者，並非各種不同之經濟利益之綜合，即爲其真確之意像，實應熟審國人所能公認爲是非得失者以爲斷，始能得一概念。重國家社羣之幸福，忽一階級一團體之私利，始足以言政，否則分贓而已，爭權奪利而已。農人曰何以利我業，工人曰何以利我業，商人曰何以利我業，上下交爭利，而國危矣。

次之，議士所應代表者全國，非某一階級或某一團體也。苟人人有特殊利益以爲代表之對象，將知有特殊利益而不知有國，誰將謀國，不幾殆哉。此種情形較之過分之地方觀念尤爲可危。蓋各地之利益，未必盡相違反，尙有可以融洽調和之道，而各業之利益，則往往相互衝突，殊無法使各得其平。况地域選舉之時，議士之獲選也，以其政見大體能與該地之輿情相符，使爲一地公共意見之代表，非盡爲斯地利益之代表。而所謂代表之一名辭，英文爲 Representative，其含義蓋授以用其自己之見解決斷，以便宜行事之權，苟認某事爲足以福國利民，儘可與其所代表之選區之意見相左，逕投贊成之票可已，不必鯁鯁以違叛使命爲慮。此惟於地域代表制爲可行。苟在職業代表制，職業選舉之時，議士之獲選也，當惟以其手段靈活，能言舌辯足爲該業利益任保護而使爲代表。其所代表，既爲具體之利益，非抽象之意見，同業中人，耿耿監視之，嚴密當十倍於其鄉人，恐非能許其便宜行事，凡事必請命聽訓而後定其贊否之態度，是則非爲代表，實爲委託人 (Delegate) 而已。行見數百議員，個個狐疑，事事趨趨，整個議會，亦遂處處感受掣肘，國事不將滯停

不進乎。

復次，荷亞利士多德之言：『國家當先於個人』在今日而猶確，則顯然公民之意見當較醫士，律師，農夫，商人之利益爲尤重要，憲法所賦與之公民地位，當較其職業所佔站之地位爲尤重要。醫士，律師，農夫，商人均國民之一分子，各有其對於國家社會之貢獻，似此數者不同之經濟利益，各在其所屬之地域，選舉代表，出席國會，以代表斯地，爲較以職業代表重增階級之仇視，經濟之裂痕爲妥善多矣。蓋一地之內，各業中人均有，籠統代表，則所代表者斯地之公民也。出席國會，亦將以公民之資格獻身邦國，非爲任何小團體作舌人也。

抑職業代表制且有其本身之困難在焉。第一，廢地域而代以職業團體爲選舉之基礎，試問各業應出之代表人數，將何法予以規定，如曰視其重要與否而定，然則又用何法以估量其重輕；如曰視其人數之多寡而定，則工會農會之代表當佔全體議員之太半；其餘各業安肯甘服，恐代表未出，而先紛爭不已矣。第二，議會內應採何種方式以得決議，亦爲一大難題。蓋在此互相衝突之利害中，既不能望其有妥協或折中之成立，而以贊否之多數以爲決議之標準，又爲主張職業代表制者所欲避免之一事。第三，職業代表制在中國，尤有其更大之困難在。選舉既以職業爲根據，當先有職業團體之組織，試問中國各業均已有的組織乎？卑斯麥克在十九世紀之德國早已有設立經濟會議之建議，即以當時各業尙未盡有組織，無從進行而作罷，

可爲殷鑒。

持此四端，吾故懷疑於職業代表制。地域代表制雖非盡善，凡主張職業代表制者所欲興廢之各點，未嘗不可於前者求彌補之法。如欲得專家政治，地域代表制中非無各業特出之材，逢有專門之問題，可組委員會，令爲委員，出其所長，以謀解答。如欲避免地方觀念之太深，可仿英國處理私案(Private bill)之辦法。夫地方觀念所以有時而甚深者，無非因國會有權以與取地方之權益也。一公路之建築，一公用事業之舉辦，胥先得國會之允准，故各地之人競以爲桑梓攬獲權利，責其代表在議會努力。苟能如英國以關於地方私人團體之案件，不交託於全體議會，而以責諸公正獨立性如司法機關，程序亦如審判訴訟之私案委員會，則一切營私爭利之弊免矣。如曰二十世紀之潮流，經濟社會問題之重要甚於政治，宜不可過於忽視，則職業代表制本亦未嘗不能爲相當之採用，即仿德國之在國會之外，另有經濟會議(Economic Council)之設立，由各業選派代表以組成之，貢獻其意見，備政府之採用，雖僅顧問機關並無決議之權，以其知各業人士切身利害之深，不失爲一有力之意見，不容政府與議會漠視，則政治與經濟兼顧之矣，地區代表制職業代表制之利兼有之矣。

第二章 直接立法

民主國家，人民爲國家之主人，行使選舉權外，在民主主義最發達之瑞士，美利堅，及戰後新興各國，尙有複決，創制，罷免之權利，是爲對政府議會直接監督之三利器，旨在使芸芸衆生，於其政治命運，能自控御，故許對其福利有關之案件，可以核准或駁斥，對其需要甚般之法律，可自制定，而對不稱於職之官吏可以罷免。

代議政治日久弊竇漸見，不盡能孚衆望，對此政制不滿，乃在其旁創設新制，使人民有權直接干預立法，以分其代表之權，並以補代議政治之缺陷。複決，創制，罷免者，卽爲此而設也。斯三者均人民對其政治機關永久約束之具，蓋複決許人民於議案制定法律以前，熟審其應否成立；創制予人民以不必假手代表逕自提出法案之權；罷免令能於官吏任期未滿以前，逼其去職，均甚真且大之權，使『人民主權』、『主權在民』之口號，並非虛言。

原夫人民對其代表機關不滿，而創此極端民主之方法，蓋因人民之意見日新月異，而議會之選舉僅在一朝，一屆議會任期之內，民意之轉變多次，不有徵詢表露之方法，何來深合衆意之法律，一也。議會任期，訂於憲法，議會解散，操於內閣，改選應在何時，人民毫無可以主張，何能信其常能代表民意，不背當初諾言，二也。當選之議員，或無意誤解選民之願望，或故意曲解其意志，烏能不加監督糾正，三也。以今日國家職務之日繁，議會立法時間之日迫，『私人議員』(Private members)殊少動議要案之機會，舍擁護或反對

政府之政策外，竟無他事可爲，代表之不足恃如此，人民烏可不自起謀之，四也。政黨之勢威日張，黨紀之束縛日嚴，不但私人議員全受指使，人民之利益，亦且爲其侵蝕，對於政府議會之牽制，因是益亟，五也。直接立法產生之原因如此，請探其施行之方法如何。

第一節 複決

採行複決最早亦最成功者爲瑞士；美之各邦，澳洲，德國隨之。複決施用之場合凡二：一爲憲法之修改，一爲尋常之立法，前者較爲鄭重，類多強迫，後者較爲隨意，不必定需舉行。

在瑞士之聯邦政府，複決於憲法之修改爲強迫（*Obligatory referendum*），即凡屬憲法修改，必須人民複決，始能成立；於尋常之立法爲任意（*Optional referendum*），即有達法定人數之選民要求，始有複決。憲法修改有全部與局部之分，如聯邦議會之兩院同意於憲法須有全部修改，新憲草案制就後，付諸複決，複決通過，始爲核准。苟一院提議全部修改，而一院反對，或議會初未動議，而有五萬公民請願修改，則在此兩種不同之狀況下，均須以複決爲解決之途徑。先以複決，徵求全民意見，是否應有全部修改，如曰然，則不論最初動議者爲誰，原有議會，必須解散，另選新議會起草新憲。至於憲法局部修改之提議，或可發之於議會，經兩院通過，付人民複決，或可發諸於五萬公民之請願。請願有附草案者，有不附者。如已以建議明白制

成草案，議會收到草案，先予討論，如覺贊同，即以原案付複決，如有反對，可亦擬一草案，以二者同付複決，聽民採擇，或可提出反對之理由，勸民否決之，但不論贊同與否，另擬草案與否，終不能不以原案付民表決。如請願僅陳原則，並未以之制成確定之形式，則議會當先以複決徵詢人民，果欲有此修改否，然後再根據其原則，代為制成草案，再付複決。

任意複決適用於議會尋常通過之普通法律，非如修憲草案，不必盡付複決。惟如果人民要求，則亦當經複決通過，始為有效，故不以強迫名之，而名之曰任意。議會制定之法律或決議，公布之後，待以九十日，俾在此期限，有欲否決之者，可徵集公民簽名達三萬人，提出複決之要求。議會於接到正式要求之四星期內，以原案付全民複決。祇須投票者多數之可決，原案通過，發生效力，不必如修憲複決之需計贊同者之人數，是否同時達各邦之多數。反之，如多數否決，則原案作廢，等於為人民駁斥。至於九十日內，如無複決之要求提出，則逾限原案當然即成為法律。

任意複決中，有例外數端，胥不能付諸複決者。法案之緊急者，不付複決。蓋九十日之延期，四星期之審議，益以投票點票所耗之時間，至速者當亦前後已達四月，即無複決之舉行，亦已三月。光陰徒耗於展期之相待，匡日持久，當非事之急迫者所能待，故凡法案之為議會列為緊急者，可免複決。法案之列為僅關私人，不關公眾者，亦不付複決。蓋私人或私人團體之權益，與眾人無涉，自不必定須請其過問也。法案之關於財

政者，亦每都不付複決。一則財政案性本緊急，且涉秘密，一經公開，即應執施，不容遷延；一亦畏人民任意增損，使政費無着，或國帑浪費均非宜也。複決在各邦，向為古制，更發達，方法大體與聯邦所行者彷彿，惟有數邦，即尋常立法，亦須概付複決，則人民直接立法之權為更大矣。

在美聯邦政府內尚無複決之制度，但在諸邦，議會每濫用職權，人民惡之，故近年以來，都有採複決，創制，罷免等方法，以限制之者。複決之在諸邦，當共和早年時代，已露其端倪。各邦憲法都交人民核准，而修憲草案交由複決，尤行之已久，雖無複決之名，早有複決之實。但近來益加發達，諸邦先後規定，凡公民達一定之法定人數，自全體選民之百分之五至百分之十不等，可以要求議會通過之法案交付人民核准或駁斥。今已實行複決者，四十八邦中有二十一邦，大多較新及在西部之邦，諸如渥蘭共（Oregon），可洛辣陀（Colorado），加利福尼亞（California）等邦均是也。麻省（Massachusetts）為諸邦之最老者，然今亦行此制，可見其普遍之一斑。與瑞相同，美國諸邦亦都以議會列為緊急之法案，免其複決，然因是而議會又濫用此權者比比也。

美國此種複決制，可比諸瑞士之任意複決，推行以來，不過二三十年，顯為摹仿瑞士而設者。美尚有本國之產物，而可比諸瑞士之強迫複決者。自十九世紀中葉以來，各邦憲法內有規定若干議題，議會議決之後，必須複決通過，始能有效。有此規定者，大多為較新之邦，而其議題，類僅限於下列諸端：省城及公共建築

地址之選擇，公債之舉借，銀行之給證，選權之擴張，賦稅之增加等等。凡此議題，人民向來關切，議會斷然決定，每啓爭執反對，以交人民決定，藉免糾紛，非真欲虛心下問也。故除此以外，他事之須強迫複決者，尙不多觀。 Lowell: Public Opinion and Popular Government., P. P. 171-172.

憲法複決，在美各邦，亦早有之，歷史最早，施行亦最普遍。美國不論聯邦各邦，向視憲法高於普通法律，各邦憲法之制定，應交人民核准，自爲當然之結果。麻省於一七七八年首先舉行，各邦都從其例，逐漸推廣，至一八二〇年後，幾凡新邦憲法成立，莫不經此手續。既而復推而至於憲法之修改，加奈鐵客首於一八一八年，規定於憲法曰，憲法改修案，應交人民複決。他邦紛效其例，旋遂幾成一致。

澳於憲法修改採強迫複決。兩院以絕對多數通過憲法修正案後，須得選民之多數及各邦之多數核准，始爲成立。苟兩院有一院反對，原提修正案者之一院可再通過之，而交人民複決。至於任意複決，僅偶一用之，且都出聯邦議會之自動，如一九一五年一九一七年之強迫軍役，一九二八年之禁酒等問題，曾一度以複決徵詢民意。

德國議會法案可以複決之場合有三。(一)經衆議院全體議員三分之一之要求，法案延期公布二月，在此期限，全體選民中如有二十分之一聯名請求，應付複決。此一規定之目的在使議會之少數，可假選民之力，以抑制多數之專擅，蓋爲保障少數而設也。然少數議員每易藉是以爲阻撓搗亂之具，則又流弊滋

大。故憲法第七十二條又復爲訂一但書曰，法律之爲兩院宣布『緊急』者，總統可即頒布之。（二）憲法第七十三條第一節予總統以將任何法案在兩院通過後之一月期間付諸複決之權。德之草憲者欲有一強有力之總統，以與議會對抗，茲節予總統以獨斷複決與否之權，即此意也。總統可藉選民之力，推翻議會決案，不啻即擁有駁斥之權。所可怪者，總統此舉需內閣副署，是總統雖能發動，尙需內閣同意，內閣苟拒絕副署，總統舍予罷黜，無奈之何，則又似總統此權並不甚真，但無論如何，有此規定即足增高總統地位不少。此權至今尙未用過。（三）複決可用以解決兩院之衝突。倘一法案，衆院通過，而參院不肯同意，參院可於兩星期內向政府提出抗議；苟兩院意見仍不一致，總統可以原案付複決，倘總統不以付複決，則原案即打消。倘三月之內，總統並不以付複決，而衆院又以全體議員之三分之二通過之，則總統必須以付複決，或逕頒布之，使成法律。此亦參院牽制衆院一有力之方法也。

戰後新國家

戰後新興國家，追逐民主潮流，亦都採行複決之制。關於憲法之修改，在奧，全部修改必須複決，局部修改如有議員總數三分之一之要求，亦付複決；在愛沙尼亞，任何憲法修改，在拉脫維亞，憲法重要之修改，均須強迫複決。關於尋常立法，（一）愛拉兩國，同於德例，其僅有一院之議會內，如有三分之一之議員要求，可使法案展延二月，在此時期，如有法定人數之公民要求，可付複決；惟拉有一限制，苟原案經三分之二之議員宣布爲緊急，或經四分之三之多數再度通過，即不得要求複決，愛則無此限制。（二）拉脫維亞之總

統，與德總統有同樣之權力，除上述限制外，可展緩法律之公布，與人民以要求複決之機會。（三）為欲增強內閣對抗議會之權力，捷克憲法規定，內閣於其提出議會之法案，如遭拒絕，可以交付人民複決。如果複決而亦遭拒絕，內閣理應引咎辭職；複決而通過，是內閣毋須採取解散議會等極端步驟，而能制定反乎議會意志之法律。其法新穎，在其他實行內閣制之國家，尙未之前見。惟實行之時，恐甚困難，故至今此一條文依然僅為具文，未曾應用。

Headlam-Morley: *The New Democratic Constitutions of Europe*; Chap. VIII.

第二節 創制

複決與創制雖為二物，固有其相輔相成之妙，故有複決者，幾莫不有創制。複決者，法律既經議會通過，須交人民重加表決之權也。表決而通過，始為有效，始成法律；表決而拒絕，即遭擯斥，不能成立。創制者，人民所欲有之法律，雖議會不予提出，或提出而未能通過，人民可不必假手議會，逕自提出之，通過之，而使成為有效之法律。故斯二者，一反一正，一消極，一積極。複決者無異駁斥議會之權，可免議會違反民意而立法，可擬之於盾，將持此盾，抵禦矢石，以祛除不願有之法律；創制者等於超越議會，而逕自立法之權，可免議會忽棄民意，怠忽責職，可擬之於矛，將持此矛，披荆斬棘，以制定所欲有之法律。既述消極抵抗之複決權矣，請述積極向前之創制權。

人民達法定之人數，可以動議，藉公眾之投票贊同，可以制定法律之權，謂之創制。創制之在瑞士，亦爲古制，且亦並見之於宗國及各邦。在宗國，僅行之於修改憲法之動議，與複決相輔而行，須同時並用，故於前節已並及之，卽如有五萬人以上之要求，憲法可以修改，要求有附草案者，有僅陳原則者，如屬後者，須先徵得多數選民同意，議會始可代爲起草，而交付複決，已詳前文，茲僅述其大概。

在各邦創制之用途有二。第一，關於憲法之修改，邦人達一定人數，各邦規定不一，可以動議局部修改。聯邦憲法復爲之規定曰：各邦全體人民之半數以上，有要求憲法全部修改之權利；憲法第四條唯一例外爲日內瓦，因

在該邦，每十五年憲法爲當然之全部修改一次。第二，關於尋常法案之制定，除魯城（Luzern），凡來（Valais），佛來堡（Fribourg）三邦外，其餘各邦中，邦人達一定之人數，數不一，自較憲法創制所需之數爲低，可以提出新法律之草案，而由

全體邦人複決之。邦議會不能阻撓，惟可以表示反對，或就同一議題，擬一不同之法案，與原案並交邦人複決，聽其採擇。或動議者僅以彼等所欲有之法律應根據何種原則告邦議會，則邦議會代擬草案以前，當先徵得多數邦人之同意，始着手爲之，再交複決。

觀各邦關於創制之規定，不若宗國之僅限於憲法修改，似較寬大。實則提案之爲憲法修改抑爲尋常立法，並無一定之標準，可爲區別。在宗國，國人可假修憲之名，創制實非憲法之案。在各邦雖創制之權，兼及尋常立法，邦人亦每強認普通法律爲憲法，而用憲法創制之程序，置之邦憲之中。

複決創制爲瑞士獨有之古制，行之已久，深適國情，故在瑞士獨最著成功，容於後文細論其故。所可議者，瑞人創制之權，每以末節細務，亦皇皇列諸根本典章，憲法與普通法幾無分別。有不少事件，明明不屬憲法範圍，徒有五萬人以上之動議，亦須以憲法目之。例如禁流血以殺牲畜，一八九一年八月通過，禁售茵酒，一九〇八年七月通過，禁設賭場，一九二〇年三月通過等憲法修改案，事至微細，一紙命令，足以了之，居然與國體政體，同列憲章，終覺未當耳。

美

在美，宗國尙無創制，各邦採行創制者亦不及採行複決者之多。今日可以創制制定法律者有十九邦，以創制修改憲法者十四邦，Strom 前著 第二九〇頁。動議創制之法定人數有以百分率規定者，約自全體選民百分之五至百分之十五不等，亦有規定一確定之人數曰數萬數千者。創制在各邦頗多濫用。政黨每藉是以營私，派人四出徵集選民，具名於其所欲創制之案，具名且常都假名冒名等事。邦之並有憲法創制與法律創制者，二者殊無區別，亦如瑞士之強以尋常法律制成憲法形式，議會受其桎梏，以後遂不能以尋常立法程序廢撤之。其結果爲數邦之憲法，本欲令爲邦之根本大法，充滿不關緊要瑣屑累墜之條文，損其尊嚴，幾不成其爲憲法。美國各邦之採行創制，本欲以爲澄清政治之具，乃結果如此，當非倡議者初意所及料。

德

德之有創制，亦自有一九一九年之新憲法始。憲法七十三條實爲其來源；其言曰，倘有選舉資格者之十分之一請求政府制定一法律，並以其草案附呈，政府必須以之提出於衆院。倘衆院通過，遂頒布成爲法律，倘衆院拒絕，應以原案交全體選民複決定其去取。是爲尋常法律之創制，異於瑞士者，爲後者之創制由

一部分人民提出後，須交全體選民複決；德則議會如同意，即能成爲法律，不必再經複決。瑞士動議造法者，不必定附草案，略陳原則亦可；德則必須有具體建議，始能接受。在瑞，創制在宗國，限於修憲；德則兼及尋常立法，亦不同之處也。德國選民可以創制修改聯邦憲法，十分之一之選民，可提出憲法修正案，經全體選民過半數之同意通過。憲法七十六條

愛沙尼亞，拉脫維亞之憲法有與德憲類似之規定。選民達法定人數可以其建議制成法律條文，向議會提出，如議會通過，即成法律，如遭否決或修改，此一問題交複決。但愛沙尼亞較德國爲更進一步，複決時，如推翻議會之否決或修改，而以原案通過，足徵議會已不能代表民意，應即解散，舉行改選，罷免不啻也。是對議會一極大之威脅，使幾不敢有所主張，畏被解散，即惡劣之建議，亦將違心通過，矯枉過正，殊非計也。奧國及立陶宛亦有法律創制，惟與愛沙尼亞適相反，動議如遭議會修改或拒絕，即照修改通過，或照拒絕打消，並不再付複決，尋常創制之後，都隨複決，奧立蓋獨否也。

第三節 罷免

所謂極端民主之工具，複決創制而外，尚有罷免。選民不滿於其代表或官吏，有權以投票革黜之，使任期未終，而遽即去職，複決創制不過糾正其誤，此則竟爲懲罰，更覺嚴厲矣。採行罷免制之用意，一言以蔽之，

猜疑與畏懼而已矣。於議員之罷免，蓋視為非代表全國，僅代表一區，不稱於選區之意旨，應去，抑且不以代表目之，而以委託人視之，委託人無意志之自由，當惟委託者之命是從。於行政官吏之罷免，畏其任期太長，久漸弄權，有縮短其任期之作用。於法官之罷免，殆欲令其判決合於蠢蠢衆庶之意，否則應令去職，舍此他求，殊無理由可得。

美有數邦，實行罷免之制。渥蘭公之法律規定，如有法定人數之選民，對某一官吏，不論其為立法抑行政人員，祇須係經民選者，請願罷免，當以付諸選民公決，倘表決結果不利於被劾者，應即令其去職另選，新人代之，補足其未完之任期。此一辦法，他邦亦有採用者，惟以施諸議員者較少。有數邦，法官係經民選，亦可罷免，其甚者如洛辣陀且以罷免之權撤消法官之判決。總計之，罷免兼施於立法、行政、司法人員者凡六邦，法官不在此例者，共十邦。此等有罷免之邦，大多均在美之西部。

美國以外，實行罷免者，殊不多觀。惟瑞士有七邦，有一規定，頗似罷免。邦內選民以一法定之多數，可以不俟議會任滿，決議解散而改選之，無異於罷免全體議員，惟雖至今有此規定，經過數次試驗後，知其謬悖，久已不復運用，等於具文矣。愛沙尼亞人民創制法律，議會否決，而複決通過，議會應即解散，殆亦罷免之例歟。

德雖未許人民直接罷免其官吏，於總統與議會衝突，而由人民判斷曲直之一點上，頗有罷免之成分，

惟發動者爲議會，非選民，似較間接，此與美瑞不同耳。衆議員以三分之二絕對多數之決議，可請總統去位，總統隨即停使其職權，由內閣總理暫攝政柄，而以衆院決議交選民表決，表決而贊同衆院之處置，總統正式罷免，另舉新總統繼任；表決而異議，衆院解散，總統復任，且其任期已過者不計，即自復任之日算起，展足七年，與新經當選無異。觀此，衆院與總統可謂性命相搏，孰敗即孰受懲創。複決而衆院失敗，所以須予解散者，半以懲其輕躁，無異於反被罷免，半亦免總統與存芥蒂，防未來之衝突益烈也。

第四節 直接立法之批評

複決，創制，罷免之實際如此，今請觀其理論，果可取也夫。

複決

第一，直接立法（兼指複決創制）之理論謂使人民擁權益真，且更直接，且人民於其自己之事較其公僕當尤關

切，當尤可恃，而純潔亦遠勝也。實則不然，一般人民對於政治，不爲愚罔，即爲漠不關心；觀各國選民之易爲政客欺弄，及歷來各國創制複決參與者鮮逾半數可爲明證。人民感覺趣味者在人不在事，孰當秉政，孰當下臺，或能感濃烈之興奮，何法當立，何法當廢，不但無此決斷之能力，抑亦對之索然無味。人各有其私事，料理之不暇，何暇常問國事，以爲此爲肉食者之事，何必煩勞小民。屢屢以法律之細微末節交付人民，與其謂爲激勵人民，無寧謂爲令之生厭，見而卻步。

第二，主張直接立法者以爲議會不足恃，常受外力誘惑，辜負選民付託；或受政黨政客之威迫利誘，或受自私心理之矇蔽蠱惑，假公濟私，知自爲謀，不知爲人民謀。所以防範之者，惟使選民能出干涉，必經同意，法始能立，庶議員之弄權可免，人民之公意乃真。其實此言似是而非。議員之受誘惑，咎在選舉不得其人，選民不能舉賢任能，何能辨別立法方略之得失。選民憤憤，甚於議員；可以誘惑議員，何遂不能誘惑選民。政黨政客無孔不入，可以施壓力於議員，何遂不能施壓力於選民。

第三，有謂議員多政客，祇知清談，並非專家，非特複決創制，不能糾其過失。其言更謬。議員僅富常識，固非專家，然試問芸芸衆生，又誰是專家，其知識程度果高於議員否。議員雖非專家，其時間精力，當幾全用於立法，見識自高一籌。舍議員而問人民，是舍才智而問愚騷也。引戴雪言

第四，直接立法以重要政事請人民單獨判斷，不若普選之用一個投票以決種種不同之問題，含混特甚。固許其選任之政府繼續留職，然於其不願有之法律，可加棄斥，不以政策而影響人選。此論可以麥唐諾首相之言答之。麥曰：「民主化之立法，當以一一貫之思想爲中心，幻爲錯綜複雜之種種形式與方向。任何憲法上之變更，按指複決欲以破壞政綱之完整，而令人民分割以判斷之，悖也。必政策與人選連綴，人選與政策連綴，始有作爲，分則兩敗。國會有連續之政策，一定之步驟，政黨領導之，於所遇問題，不祇計其得失，應須顧其與一貫之宗旨之關係如何；當與其他問題併合考慮，非可單獨決定。反之，逢一問題，不顧其他，卽單獨決

定之，無政黨之領導，無一貫之主意，支離滅裂，其不牽動全局者幾希。』MacDonald: Socialism and Government, Vol II, P. p. 9, 14.

第五，直接立法與人民以一種政治上之教育。其實此言亦殊可疑，觀各國人民複決創制之時，參與者之稀少，可見其不感興趣。屢屢以複雜之問題煩之，頻頻使其騷擾於政治之爭競，不但不能使其得益，反使厭惡，不欲問政。使人民行使其主權太頻，終將至於不願投票。在瑞士之『半邦』(Half-Canton) 巴賽(Basle)，有一需要甚亟關於小學教育之法律，三次付民複決，而三次不足法定投票人數，即其證也。

直接立法之理論如此，無一不可批駁，而反對之者至少有有力之論據三。第一，混亂立法程序。議會隨當政之黨之領導，立法有一貫之主旨，議案有一定之系統，人民橫加阻撓干預，混亂系統，阻礙進行，且人民所立之法與議會所立之法，往往矛盾。第二，減少議會責任心。既以立法重任託之，即應付以絕對信任。今乃不能，議會常以爲人民將以複決打消其議案，或心存苟且，玩忽將事，聽令不良之法律通過不加阻止，或意志沮喪，不欲枉費心機，聽令有益之法律埋沒，不願提出。愈不信任議會，則議會愈不足恃。平心而論，議會固不免愚昧，較之衆庶，終較勝也。誘引使存推移責任之心，殊非所宜。第三，羣衆最易爲情感衝動，中風若狂，貿然廢立法律，不暇思慮，又殊危之道也。

創制

以上所論，泰半對複決而發，但亦能兼指創制，故籠統以直接立法稱之。單論創制，亦有其大可非議之處。第一，創制因人民有意見，故自提出議案也，實則以問題之多，內容之繁，羣衆殊難真有何意見，意見之來，

或由成見，或由認為可信之人或黨之指示，殊不足恃。即使個個選民，投票表其贊否之態度以前，果曾細讀厚數百頁之雙方理論，宣傳文字往往多至數百頁內容枯燥無味讀之昏昏思睡無人肯讀之恐亦未必便有何自己之意見可得，多數選民終隨人之後而已，不為盲從者幾希。然而創制乃假定人民有意見，實則須待選民投票決定之問題愈多，選民決定之能力愈覺不敷，故其意見亦愈不準確。

第二，交人民決定之事，不論由一部分人民提出（創制）或由議會交議，必須簡單清楚，人民始易瞭解，判斷其結果，乃能無誤。然立法根本即為一複雜艱深之事，此為不可能。黜者乃以其謀望，制為動人與明顯之說明，以概括議案之一切，選民不察，以為議題得失盡在於斯，貿然下其判斷，求不錯誤得乎。

第三，觀瑞士美國創制複決之時，投票者常祇全體選民百分之三四十，益足疑選民意見之不真。多數選民不來參加，不為放棄其公民之責職，即為並無意見可以發表。投票者已為少數，贊成或反對者雖佔少數投票者之多數，實為少數之少數，以極少數人決定有關全體幸福之事，民主何謂哉，直接立法何貴哉。

第四，創制複決猶羣衆大會，參加者數以萬計，任何議案無討論之可能，非如議會，可以反覆辯詰，利弊自見。雖事前報紙雜誌對此問題不乏文章發表，各黨宣傳文字亦必條舉得失，而選民之間，當亦有互相討論，然與議會內之討論不同，並無一人負責研究之，批評之，調查其實際，解決其困難，而在民主國家，人人之事，即等無人之事。不僅不能討論，且不能修改。案固甚善，然容有不妥之處，不盡能愜人意之處，或大體可取，

而有數節必須刪除，否則爲害甚烈，然正因不能討論，故亦不能修改，或盡取之，或盡棄之，舍此無他途，於是優良之建議可因惡劣之細目而被累不能成立，或惡劣之節目，可託優良建議之庇護，而並被採行，均非宜也。

第五，以創制修改憲法更復可議。選民每以細瑣之事插入憲法，已如前文所述，猶其餘事。最可慮者，憲法有關國家根本，非經鄭重考慮，不能輕事更張。倘以人民一時衝動而制成之法律與之屢雜，憲法之本質將喪失殆盡，而成爲不可運用之具文，始則陷於無政府狀態，繼則專暴之政治隨之，則創制者適自壞其目的。

罷免

至於罷免，更無存在之價值。足使官吏畏怯不前，諸事不敢負責。倘以施謔議員將使失其代表之資格，而祇爲一委託人，事事必請命而後敢行。其果敢有爲者，不免樹敵，奸人遂利罷免以爲攻擊排擠之具，使忠耿寒心不願入仕。倘施諸行政官吏，行政機關損其威嚴，氣節自負者未由展其懷抱，亦將相率隱去。倘以施諸法官，更絕無理由，司法之獨立，法官之尊嚴爲法治國家必不可少，法官任期尤應特長，庶公正無畏，執法如山，法官而依賴羣衆，判案惟羣衆心理是趨，則法不成法，國亦不國矣。倘法官之責職爲不徇私，大無畏，則法官之罷免，與開羣衆大會以判決訴訟，一樣不通。法官判案，法律是據，良心是憑，非可願輿論如何也。法官誠不免貪污納賄，固應罷免，然此非選民之事，應由議會彈劾，參院審判而革之。雖然，法官可由選民罷免者，

當必係出民選，故惟美之數邦有之。美之可洛辣陀且有撤消司法判決之制，西部各邦有欲起而仿倣者，則更不足爲訓矣。司法者，專門之技術，非有專門之訓練不能妄論其是非，人民矇矓，感情用事而已，何能窺其深奧，苟法官而可罷免，判決而可撤消，司法者將惟迎合人心以自保全，不知有所謂公道公理，法治殆將杞壞不堪矣。

第五節 直接政治之條件

一國有一國之風土人情習俗環境，文物制度適於此國者，未必適於他國。直接立法瑞士之特產，瑞士行之成效卓著，他國仿倣者衆，而成功者鮮，何也。曰物質之條件未備也。瑞士國土狹小，面積不過方一萬六千哩，意之土地七倍之，而法德十三倍之。人口稀少，不過四百萬，僅及大倫敦之半，蕞爾小國復分爲二十二邦，邦之土地人口更小。直接政治久行於各邦，瑞人本已有此經驗訓練，推而至於聯邦並不突兀生疏。瑞人向無政黨政治，政黨之勢力薄弱，而人民之知識甚高，益以公共責任之重視，社會階級之平等，且直接立法之問題類多簡單易決，益使於創制複決，能切實行之而有效。環境，歷史，習俗，天性，此數者爲瑞人實現人民主權獨佔之便宜。總之，創制複決爲瑞士天然之產物，曾經在各邦有長時間之試驗，始以屢入聯邦憲法，完全與國情符合，而施用之者又均曾經長久之自治訓練，故能有成也。同一之制度施於情形不同之他國，殊

難望其有同樣之效果。惟一國天然之產物，來自特有之環境，庶能自孕育以迄長成，自萌芽以迄茂盛，不期而爲自然之演進，蔚爲偉大之成功。政制猶花木，惟吸受本國之陽光，採納本地之肥料，可以滋蕃，先哲蒲萊士已先我言之，今論各國直接政治之成敗，而益信。是直接政治不僅理論上可疑，事實上尤非具備其條件不可。

退一步言，倘必欲行直接立法中之複決，則交議之問題，應顧到下列數着，或能稍祛其弊。路威爾 (Lo-well) 有言，如非人民於某一問題確有意見，以法律交其複議實無裨益，然試問於何種問題，人民能有意見乎？曰問題之顯與其文化上根深底固之義理符合或違背者，人民當有確定之贊否，例如在吾國以廢陰曆廢宗祠交民複決，必有其堅確之主張可以發表。次之，問題之事實，人民已知之甚稔者，當亦不難根據事實以表其態度。故爲實行複決計，不如以議題限於僅關一般義理，及已有顯明之事實可爲決斷之左證者，或尙足有人民真意可求，其他複雜繁難之問題，人民不易明瞭，亦無工夫與心相推敲研究之，不如不交複決，議會毅然負起責任代爲解決之爲愈也。第二，複決使用之時，應符三條件，複決之問題必須極端重要，與人民有切膚之關，不得不徵其同意者，必須率直平坦，絕無曲折，足入歧途者，必須界限判然與其他問題絕不相關不至糾牽者。第三，欲使人民易於明瞭，應以複決之案制成一簡單明白之問題，祇須一『是』或『否』字足爲答案。蓋複決之時，既無討論亦無修改，非此不辦也。第四，複決不應行使太頻，頻則生厭，失其

效用。議會交議應有法律或習慣上之限制，祇能於必不得已時，偶一爲之。人民要求，亦應有所限制，規定若干原則，惟合於此者，始能請願複決。

第六節 結論

直接立法者，以多數決議，『多數之統治』(Majority rule)也。是故批評直接立法即解答吾人所需要者爲『多數之統治』抑爲『同意之統治』(Government by consent)。此兩種政制之區別，關鍵乃在如何對待少數之一問題。在多數之治制下，少數人唯一之權利與義務爲絕對服從多數而已。同意之治制則乃承認少數人之意見所不可忽，並應顧到。譬有十人焉，同處一室，中有六人入晚即睡，而有三四人秉燭至於午夜，而六人厭其擾人安眠，苟以多數表決，三四人當被逼早睡，苟以善意相商，當折中令勿作聲，雖兩方不盡滿意，爭執藉此可免，否則被抑之三四人，憤懣不平，將不欲遵守公德，爲多數人幸福之累，兩敗俱傷。此兩種解決方法，均所謂甚合民主者也，然一爲良好之解決，一則否。直接立法惟多數人之意見是從，置少數人於不顧，可以指摘者，亦正在此。祇計選民票面上之贊成或反對，知其外表，未能察其真情。贊成之多數或初無成見，任投可決之票，擁護之忱未必甚摯，反對之少數或成見甚深，投否決之票，斷然出之，欲示堅決之拒絕，然票則一也，『是』或『否』而已矣，不能以其背後情感之濃淡而分等差，重量不重質，是直

接立法之大弊。爲公平計，濃烈之感情，最應重視，任何政制，而欲使人滿意，必須顧到此層，予以鄭重之考慮，充分之注意，不能謂多數之意見如此，即應如此，動輒以多數臨人，殊不足以服衆也。政府主要之目的在調和衝突之利益，與衝突之願望，政府之優劣，亦將以其能否調和折中，使人羣敬服以爲斷。天下無人人滿意之法律，政府所能爲者，亦吾人所望於政府者，爲減除不能免之不滿，至於最低限度，尤須使少數公民毋存不平待遇之怨望。反之，政府最大之罪戾在逼使一部分人民對國家之公共制度失其忠愛之心，而覺反抗法律爲其道德上之責任，則社羣之基礎危矣。主張『多數之治』者之理想，以爲任何問題取決於多數而已。多數之志願必須尊重，固爲民主政治之律條，然治國之術，決無如此簡單，民主政治之成功，不在完全服從多數，而在公平待遇少數；少數之人固不當統治，然亦決不應被忽棄。然則試問直接立法能之乎？少數人之願望要求，陳訴於代議機關之前，顯較陳訴於全體選民之前，爲易接受。蓋代表者對此蘄求較諸選民當能仔細考慮多矣。選民於某一案件投贊否之票時，心目中惟知此案對其個人利害如何，而表示其意見，然同一人也，苟以其代議士之資格而投票，必另換一種態度，以國人於其付託之重也，覺其責任當非能僅顧其個人之好惡，當以全體社羣之幸福爲重，而有其他種種之考慮。除此對全體社會之責任心外，代議士尤有對其選區之責任。欲保其議席，當毋激其選民之反感。設區內多數選民對某一問題冷淡漠視，並無成見，而少數選民對之乃甚重視關切，有其堅強主張，則代議士所取之行徑，恐將不從多數，而從少數，亦曰重質

不重量，能權衡情感之濃淡而已矣。將持此以減少數人之怨望，使無不平，而獲法律得全體人民之心悅誠服。

然即此猶不足謂已得知人民之公意。以各派意見之不同，多數人之公意，決非即全體人民之公意，然僅權衡其情感之濃淡，又或不免顧此失彼，必調和之而融治之，冶於一爐，使所謂人民之公意，不僅為許多衝突意見之凝合，且為正反兩方真誠之同意。英國行政各部院內，有調解委員會者，合部內長官與下僚為官方職方面組成，有關文官福利之事，均於斯會討論，決議之取得，不以多數之表決，而以兩方之同意，官職兩方之代表，先後表示意見後，或相差懸殊，必先求得一接近之點，繼續討論，雙方各為相當之讓步，至有一解決辦法發現，人人願認為妥善之折中，決議遂得。此一折中，實為委員會真實之同意，一經得到，人人不以折中視之，而以最善之解決視之，盡願真心戴護之，絕無委屈之念介乎其間。立法而誠能取此類似之程序，則庶幾可以代表人民之公意矣。即不能者，一制度而使調和折中絕不可能，決非善制。不能討論，不能修改，不妥協，不讓步，悍然點計人頭，便為一切之事，可以迎刃而解，至少為一極拙笨極武斷之方法。用此方法決定重要繁複之問題，而謂遵依人民之公意，其誰信之。

立法不宜託諸全民，不因其忽視少數，即因其無此能力。前文反對複決理由之一，為人民之才智不如議員，或謂不免低視文明國家之人民太甚，實則並非過言，即人民才智不亞議員，立法所有之種種便利，舉

凡事實之調查，案卷之檢閱，細目之研究，專家之協助，均不能如議員之所有，細於工具，卽才智竟高於議員，亦無法可與爭競。假如改革幣制，廢兩改元之原則，固不難由人民決定，將如何規定銀元之成色，兩元之交換，銀鈔之流通，輔幣之鼓鑄，種種問題，複雜而專門，人民赤手空拳，當非可以杜撰。人民勢必敬謝不敏，而曰：容吾擇優秀之代表若干人，代表社會之各界，而以茲事託之。彼輩將有搜集材料博採衆議之機會，從容討論，熟思審慮之時間，欲得專家意見可聘來諮詢，欲得文官襄助可召來差遣，集中精力時間於此一問題，所得結論，當屬可恃，聽其決之矣。尤重要者，既以全權託之，不許得到結論之後，再交人民複決，以脫卸其責任，幣制改革法制定而實行之後，結果如何，議員負其全責。易辭言之，卽人民自知不能勝任，不取全民政治，而取代議政治。改革幣制之例，雖不常有，然類似之立法，在今日之各國，日益增多，其利弊得失，決非簡單至於一目可以瞭然，必有專家之協助，充分之研究，始能有所判斷。故謂人民智能不如議員，並非輕藐，實以議員有得到真知灼見之種種便利與機會，而事實上非人民所能有者。議員立法之勝於人民，正如陪審判案之勝於旁人，卽議員不出於公舉，而出於拈鬮，亦終勝於一般人民，處境不同，非有他也。

第三編 國家之形式

國家形式主要之區別二：曰單一曰聯邦。單一國家(Unityary state)者，權威集於中央，中央之意志至高，法令之效力及於全國。聯邦國家(Federal state)者，一部分之權力屬於地方，一部分之權力屬於中央，地方團體自爲單位，抗衡中央，與成對等之機關。主權之在單一國家，對內對外，盡屬中央，不可分割。中央政府之外，可以有地方政府，然爲其屬下，非與平等，存廢一聽中央。立法大權中央之所獨有，地方政府即或有之，出自中央之所賦與，與取之權操諸中央，無保障可言也。主權之在聯邦國家，雖向來之理論有主權不可分割之說，實則割裂爲二：一屬中央，一屬地方。廣泛言之，對外及關於全國之主權屬諸中央，對內及關於一地之主權屬諸地方。地方團體之存在每先於中央，爲非中央所得興廢，故稱之曰邦，一統一國家內若干小規模之獨立國家也，在其區域之內仍維其相當之獨立。然以其絕對放棄其對外之主權與獨立，以與其共同之中央政府也，故成聯邦，而斯中央政府，故稱聯邦政府爲較切。聯邦政府有立法權，各邦政府亦有，同出憲法之所賦與，故同受憲法保障，非可互相侵剝者也。國家兩種形式之區別大抵如此，故吾茲編，分單一國家與聯邦國家兩章，分別論之，將爲較詳之闡述與比較。

第一章 單一國家

單一國家之要素爲主權絕不分割。易辭言之，憲法於中央立法機關以外，不許有其他可與爭勝之立法機關。中央政府之權力無限，固可爲便利計，授權地方，許其爲次要之立法，然此乃出中央自動，並非憲法強逼，今日與之，以輕仔肩，他日取之，以一事權，未嘗不可，抑亦往往而然也。中央有至高立法機關，地方非不能無附屬立法機關，然後者出自前者之所創立，中央創之，亦即中央隨時可以廢之，主權永在中央，地方決難染指。據此二點，中央之法律與地方之法律，決無可以衝突之理。姑無論附屬立法機關無權以制定抗違中央之法律，即果有之，遇中央之法律自廢。單一國家中，中央與地方政府之關係大略如此，持此可以探索單一國家之特性，進而以世之三四單一國家作實例，以與理論相參證。

第一節 單一國家之特性

廣續前文所述，可得單一國家之特性二：一曰中央立法機關權力之至高，一曰地方政府之依賴中央。分別論述之如下。

一、有單一國家，隨卽有中央議會權力之至高。單一國家而採剛性憲法者，固不乏若干事物，爲憲法所

不許爲，若於人民權利之保障，其最著者也，是亦未始非憲法加尋常立法機關之限制。然限制盡在於此，在憲法範圍以內，對地方團體之控束，則固無限制可言也。不若聯邦國家之憲法對聯邦議會限制之嚴，十倍於此。聯邦議會所能爲之事一一列出，逾此便非其權力所能及，列舉中央權限後，留餘之權，類多以與各邦，較諸單一國家，地方團體所有之權，每較中央爲廣。卽反其道而爲之，列舉各邦議會之權，而以留存者與聯邦，則至少此列舉之各邦權限，爲非聯邦所能侵犯，已足爲甚嚴之限制矣。單一國家之憲法，不能爲此類似之分權，所有立法大權，不論關於全國抑一地，例必盡付中央，不必一一列舉。祇須無背憲法，中央無不可爲之事，地方則不然，有須請命中央始能爲者，有爲中央禁止，所不許爲者。中央可以限制地方，地方不能限制中央，所謂中央政府權力無限，所謂中央議會權力至高者，以此。

二、地方政府之依賴中央爲單一國家之第二特點。地方與中央之關係，可以聯邦國家內聯邦政府與各邦政府之關係反證而益明。聯邦國家內，憲法賦與各邦政府之權力，非聯邦政府所能增損，而在單一國家，地方政府之權力，根本卽非憲法所賦與，而係中央政府所頒給，中央自可予取予奪。試觀聯邦制之美國，各邦中有邦曰伊利諾愛（Illinois）者，於若干事物之處置，依憲法之規定，有絕對之權，如非憲法修改，無一而爲聯邦議會所能剝奪，議會苟悍然爲之，其爲此而制定之法案，不待實施，早爲法庭判爲違憲而作廢矣。返觀單一國家之英國，有地方團體曰倫敦郡（London County Council）者，亦有若干權力，但非憲法所賦

與，乃國會所頒給，異日而國會欲收回，一條法案制定，立刻剝奪之矣。倫敦市無從抗議，俯首聽命而已。地方政府之依賴中央，此其一。不僅地方政府權力之與取，一任中央，即其本身之存廢，亦惟中央之法令是依。美之聯邦議會不能廢伊利諾愛而減四十八邦為四十七，不能裂伊利諾愛為二，而增四十八邦為四十九，更不能以一紙法案而改擁有相當獨立之各邦為直屬中央之省。返觀英國，英之國會隨時可以廢倫敦市，令不復為一地方團體，或裂倫敦一郡（County of London）為二，或以一紙法案盡廢郡之界限，一律為市（Borough），亦無不可。亦猶法國之有人主張中央應併合各省（Departments）而為較大之區（Regions），亦猶我國之中央隨時可以廢道府而以省縣為地方政府之兩級單位。地方政府之依賴中央，此其二。不寧惟是，地方政府之用人行政，即不為中央直接干預，亦必受中央之監督制裁。在聯邦國家，各邦政府用人行政，完全獨立，不受干涉，如非代其執行法律，聯邦政府始有有限之監督權。在單一國家，地方政府之行政長官，每都由中央派來，直接向中央負責，地方行政尤都遙受中央各部之節制。地方政府之依賴中央，此其三。

第二節 單一國家之例證

近世聯邦國家寥寥可數，最著者，北美有美利堅合衆國，坎大拿自治領地（Dominion of Canada），澳洲有澳洲共和邦（Commonwealth of Australia），歐有瑞士，德意志。此外，如戰後之奧國，革命後之蘇聯，及南

美之阿根廷，巴西等三數國，亦爲聯邦。餘者幾盡爲單一國家，擇其尤著者爲例證，得英，法，日本及我中國。

英國向重地方自治，雖爲單一，地方活動之範圍較廣。惟其地方政府各爲單獨之發展，漫無系統，中央聽其自然，曾未使趨一致，故英之地方制度最稱複雜，亦最凌亂。英人優爲矛盾，於其政治制度，向不以整齊劃一爲重，此殆其一端耳。國會整頓地方政府之法案，始於一八三二年後。一八三四年首有恤貧法修正案（*Poor Law Amendment Act*）之通過，次年有市政機關法（*Municipal Corporations*）之制定，後併合於一八七五年之聯合公共衛生法（*Consolidated Public Health Act*）及一八八二年之聯合市政機關法（*Consolidated Municipal Corporation Act*）內。而最重要者爲一八八八年及一八九四年之兩次地方政府法（*Local Government Acts*），歷經以上諸法案之規劃，對於英之地方政府有重大之影響三。

第一，全部地方制度日趨民主，居民自治之權日益擴張。今日各級地方政府內握權之機關，幾莫不爲其市政廳（*Councils*），郡有郡政廳（*County council*），州（*Borough*）有州政廳，區（*Urban and rural districts*）有區政廳。廳設參事若干，出當地納稅者公舉。第二，地方政府活動之範圍推廣，蓋因前舉諸法案所賦與之權，較之昔日爲廣，故今日各州大多自有其自來水廠，電燈廠，電車等設備與經營；復以今日人口之日密，地方政府維持公安與公共衛生之權亦隨之增大。第三，地方行政，雖在議會法案範圍之內，亦在受中央之監督與控制。自一八七一年有地方政府部（*Local Government Board*）之設立後，各地關於

恤貧，公共衛生之行政，以及其財政，概聽節制。惟中央政府對待地方政府之態度，不爲直接之干預，祇爲從旁之監督。地方行政決奪之權在市政廳，民選之參事擁權甚真，惟中央可定一標準，責令務使行政之效率至少有此程度。

是故綜括言之，英之地方政府職權甚廣，大體言之，其所執司之事爲公共秩序，公衆衛生，中小學教育，以及水，電，煤氣，電車，公共浴室，公共住房，公園，圖書館，健身房，博物館等之設備與管理。擴張其職權之法有二途可循：或就原有議會法案內所許爲之事而尙未舉辦者，陸續興辦之；或請國會許其辦理某一公共事件而特爲制定一私案(Private Act)以容之。

此外，地方政府各有其中央所頒給之憲章(Charter)，載列其職權所能及之事，凡非議會法案所禁，且在其憲章範圍以內者，地方政府均得放手爲之，中央鮮加干涉。此種寬大之地方自治有足稱者。減輕中央之仔肩，一也。增加地方之責任，且使各地居民獲得自治之經驗，亦一極有價值之政治訓練，二也。

然而地方自治之範圍雖廣，地方政府終必受制於中央，單一制之特色，雖在英國亦殊顯豁。第一，地方政府之成立，必先自中央取得特許之憲章，惟中央可以變更此憲章，亦惟中央可以頒給與收回此憲章，果一旦而取消其成立時之特許，地方政府隨之取消，生命操於中央者也。較諸聯邦制顯有不同，聯邦國家內之各邦，有憲法保障其存在，決非聯邦政府所能隨意興廢；各邦之憲法，出於邦人自己訂立，非如地方政府

之憲章，出諸中央之頒給，亦非聯邦議會所得變更增損。第二，單一國家之國會可以法律賦與或限制地方政府之職權，凡非中央所特許者，或為中央所禁止者，地方政府均不得為之，如在聯邦國家則不然，各邦政府之職權出自憲法賦與，非聯邦政府所得剝奪侵犯。第三，中央對於地方政府之監督與控制，尤為英國之所以為單一國家之特徵，惟英與其他之單一國家不同，中央政府內並無專管地方政府之一部，地方政府部觀其名稱與職權雖似近似，實則非是。主管地方政府之公共衛生者有衛生部；警察受內政部統轄；教育部歸教育部節制；而交通部則電氣與電車之主管機關也。

英國中央政府控制地方政府亦有時而甚嚴。凡非法案所許，亦非憲章所載職權所及者，地方政府苟有新猷欲加興辦者，除非得中央特為制定私案以許之，法庭認為非法，隨時可以出票阻止之。傅倫州政廳（Fulham Borough Council）感於貧人之侷促於狹小之房屋內，每苦無涼曝衣服之處，欲創設公共涼衣場以便利之；洗衣作聞之懼，恐其影響營業也，告訴於法庭，謂憲章與法案內並未見該州有斯權限，請加禁阻，法庭許之，便利貧民之德政為之中輟。州政廳果決意為之，舍向中央請立私案無他法，然私案之通過曠日持久，非糜鉅款不辦，估計所費當在千鎊以上，知難而退，事遂作罷，此一事也。倫敦郡政廳每星期六挈境內各校兒童至專演沙士比亞名劇之老維克戲院（Old Vic）觀劇，寓教育於娛樂，意至善也。然法庭止之，斥為浪費，且謂未見法案明准，尤屬違法之舉。苟郡政廳而欲與之抗爭，勢亦必須請國會特為此事而制定

一私案，亦以沽計所費太鉅而作罷，此又一事也。大裴 (Darby) 欲有市辦之公共汽車，然市政機關法內賦與各地之權限，並未載有此舉辦公共汽車事業之權，如果貿然爲之，又爲違法，必遭禁阻，事遂寢，坐使鉅大盈利爲商辦之電車公司獨享，此又一事也。

中央之對地方，祇許其爲法案與憲章中所明白允准之事，矯枉過正，爲計未免太愚。時代常變，地方政府之職務隨之增多，往往有不少事業爲當初頒給憲章與制定法案時所未及料，地方毅然爲之，於人民有益，於中央無損，奈何獨以未經明文允准，而遂禁不許爲，豈但阻礙進步，抑亦使地方當軸沮喪灰心，殊非中央領導鼓勵之道。藉曰地方政府可請修改舊有之法案而擴充之，然一案之通過，須經三讀，復須兩院同意，不論政府之贊助不易獲得，各黨之態度又殊難測，程序之繁雜如彼，政黨之複雜又如此，修改法案談何容易哉。如曰然則可請爲單獨制一私案，然私案之程序如司法之程序，權益因此而受損之私人或團體可以抗爭於私案委員會之前，正反兩方有如原被告之兩造，各延律師反覆辯論，復須遍召證人到場陳述意見，阻力甚大，費時甚久，而一筆鉅大之費用，尤足使地方政府寒心，以此而卻步者比比焉。是故爲英之中央政府與地方政府計，至善之法，莫過於由國會制一廣泛之法案，不必一一列舉地方政府所能爲之事，祇須指出地方政府所不能爲之事；例如辦外交，設軍隊，立大學等事，除斯關於全國之事應屬中央之禁例外，餘可悉聽地方爲之，則伸縮之餘地廣，而地方政府活動之範圍亦大，不必頻頻干煩中央。就令有越權之處與

與辦其所不宜爲之事時，中央隨時可加阻止，亦殊不必鯁鯁顧慮，預防於未然，反貽因噎廢食之譏。

今日歐洲大陸之地方制度可謂創肇於一八〇〇年拿破崙時代之法國。拿破崙既爲法帝，竭力揣摩羅馬之行政制度，遂以中央集權爲統治全國之原則。分全國爲若干省 (Departments)，省復分爲道 (Arrondissements)，道復分爲縣 (Communes)，下級政府受上級之統轄，而最後之節制在中央，至今猶然。故行政之系統，如一寶塔式，線索甚清，整齊劃一。遠勝英國。省設省長 (Prefect)，道設道尹 (Sur-prefect)，縣設縣長 (Mayor)，而在其旁各有一市政廳以爲參議機關。省長、道尹、縣長，以及諸市參議在拿破崙之時，均直接出自中央任免，無一係出民選者。省長、道尹類爲行政專家，一身精力，盡瘁於斯，薪給甚高，使亦樂終其身於其職。在此制度之下，格外當拿破崙有力之指導之時，法之行政效率特高。推究其故，不僅緣於制度之簡單，大半以責任鮮明故也。地方行政長官，任命之時，雖都不具專門資格，然以中央之知人善任，及其職位之永久，故一經任職，省長、道尹都能安心任事，熟練職務，自必勝任愉快也。故經拿破崙締造之法國地方行政制度，有特色三：一曰長官之爲專家，曰任期之永久，曰中央之集權。一切大權盡操中央，地方人士無參政之權，不但市政廳之參議非出民選，且市政廳本身亦祇一顧問機關，並無實權。是則法之制度又有一顯與英制相反者，曰人民無地方自治之權。

自一八三〇年之革命後，法之人民始漸有參與地方行政之要求。一八三〇年至一八八四年間，陸續

有不少法案制定，逐漸採施地方自治之制。至於今日，各級地方政府內之市政廳已全出當地士民選舉，縣以內之縣政廳，復從而推舉一人爲縣長，縣長可謂出自間接民選，非復歸中央任命，惟省長與道尹任免之權，仍操中央；故中央控制地方之權至今仍甚真。既許市民選舉其市政廳，隨亦許市政廳以管理地方要政之權，地方行政爲之活動不少，昔日諸事須仰藉中央領導者，今能自動爲之矣。且依一八八四年之法案，市政廳之職權並非列舉，凡非法律所禁者，市政廳均得爲之，活動之範圍亦甚廣也。今日中央與地方之關係雖仍維持其中央集權，然從旁之監督，多於直接之執施。

雖然，如果以此而便謂法國中央政府統轄地方政府之權已不如前，則又非然也。法爲單一國家，一般單一國家如英，意，中，日之特點，無一無之。全國一切政權，盡在建都巴黎之立法與行政機關手內，地方政府之權何莫非中央之所賦與；憲法祇規定中央之政治組織，不及地方；地方行政區域，中央無一不可廢之。地方政府爲中央政府之下級機關，地方自治之存在，形式以及範圍，無一不須國會立法賦與之，亦即惟國會之法案可爲其自治之依據，苟一旦法案取消，自治隨之立失。此數端者，法與其他單一國家相同者，法尙有其特有之點在，益足以證其中央政府權力之大，亦即「單一」之甚。

今日法國地方區域之劃分，大體仍如拿破崙時代，省道之下有府（Canton），府之下有縣。道與府不過選舉及司法區域，不關重要；重要者爲最高級之省與最低級之縣。省凡八十九，面積人口參差不齊，係出國

會法案之創立，故亦可受法案之變更或廢置。省長由中央政府之內政部任命，向中央負責，聽其節制，爲中央派來之人，同時亦爲一省之行政長官。以其中中央官吏之資格，省長負溝通省與中央之責，接受部院之命令而執施之，聽取省內之要求與消息呈報之，管束道尹縣長，監督道縣行政。以其一省行政長官之資格，省長任命全省官吏，而監督指揮之，出席省政廳而執行其決議。各省有省政廳，參事民選，係一民意機關，惟其權力殊有限，討論之案件，限於省長所提出者。省長並不依賴省政廳，蓋其任期操於內政部長之手，而非省政廳所得進退之。省長行使其職權時，便宜行事，不受省政廳掣肘，在法律範圍之內，卽對中央，亦不必預先請得允准，祇須有負責之膽量，儘可放手爲之。惟於執行中央之法令時，常受詳細之指示，必須遵旨而行，無可殞越。質言之，省長實爲全省行政之中心人物，權甚大而事亦甚忙。至於省政廳之組織，係由省民選出，任期六年，每三年改選半數。每府選派參事一人，故省政廳之大小，視省內府之多寡而定。省政廳除特別會議外，每年常會兩次，春季集會約二星期，夏季約一月。夏季常會時，決定預算決算，惟斯財政控制權略增省政廳之權威，否則直可爲謂一諮議機關耳。蓋除少數案件外，並不能爲最後之決定，或需中央政府之批准，或不需批准，而中央隨時可以駁斥廢棄之，且中央隨時可以解散市政廳。

縣爲地方行政及地方自治之根本單位，組織一律而面積不一，最小者面積不過數畝，人口不過四百；最大者廣數千畝，人口達二三十萬。面積之參差如此，而全國各縣之組織除首都巴黎外，乃無不一致。一

八八四年之市政法規定每縣有一民選之縣政廳，縣長一人，及科長 (Adjoints) 若干爲其佐貳。縣長及科長自縣政廳諸參事內互選推出。市政廳人數不多，依縣之人口而定，最少者十人最多不過三十六人，任期四年。縣政廳之權力遭受限制者二端。第一，非如英之市政廳爲一行政機關，可以其委員會執施全區之事，在法，行政之權屬諸縣長與諸科長。雖後者僉出縣政廳之選舉，且當選之後仍兼參事，似不至違逆其意而行事，實則苟縣長科長悍然不受縣政廳之約束，後者亦殊無法可使服從，並無罷免之之權；卽財政之控制權，亦離完備殊遠。依市政法之規定，行政之責付諸縣長一人，惟如必要，可以其職務託諸科長，而任監督之責。科長之人數，亦依人口爲多寡，最少者一人，至多十二人。如縣長科長不稱其職時，省長可令停職一月，而內政部長可延爲三月，甚或以明令革黜之。縣長如省長，亦有兩重資格。雖任命之者爲縣政廳而非中央，縣長在縣之內，一方爲中央之委託人，一方爲當地之行長首領。以其中中央委託人之資格而處事時，不受縣政廳干涉，祇受中央節制。應爲中央辦理之事多端，大多爲中央法令之執施，例如恤貧，徵稅，辦理選民註冊，製備統計表冊等事均屬之。執行中央法律時，縣長可以命令補充之，惟行使此委託立法權時，常受省長指示，甚或逕由省長代爲制定命令與之。以其地方行政長官之資格，縣長主席縣政廳，並爲其委員會之當然主席，藉是以統轄全縣之行政。至於立法方面，縣長且有頒發命令之權，不僅發令以執行縣政廳之決議，且以行使其警察權，保護居民之生命財產，惟省長可以停止或取消其命令。

綜觀法之地方行政制度，與英不同者有兩要點。第一，中央對於地方行政之監督與控制，較之英國，爲更嚴密而有系統，故自行行政之觀點上言之，法制較英制爲集權多矣。第二，英制內無一人之權位可與法之省長比擬，英之市長不但決無其權勢，且亦非如其爲中央之耳目，處處需聽中央訓示。英之地方制度自成一派，法則影響歐陸各國至鉅，可爲歐洲大陸之代表，歐洲單一國家若意，若比，若西班牙之地方政府，蓋莫不與法類似，莫不有一類似法之省長者爲地方行政之最高長官，爲中央派來之重要官吏。

日本

日本自一八六七年維新後，封建制度崩潰，諸侯割據之局去，權集中中央政府。昔日之地方分權，今成中央集權。地方政府採行新制，初仿法制，立憲後改採德制，頗與歐陸之地方制度接近。地方政府分兩級，曰府縣，曰町，村與市。全國分四十六府縣，一道，即北海道。府縣政府設決議執行兩機關。執行機關首領爲知事，由中央任命。有如法之省長，知事擁有兩重身分：以中央政府之官吏而論，爲中央代表，主持縣政，直接向中央負責；以地方行政長官之身分而論，握有地方行政之全權，指揮全縣官吏，執行參政機關之決議。府縣參政機關，亦即決議機關設府縣會。議員至少三十人，均由民選。凡年滿二十五歲之日本男性臣民，在該府縣居住滿一年者，均有選舉及被選資格。任期四年，每年集會一次，議定府縣每年度之預算，並協助知事決定普通行政上之策略。府縣會無提議權，故其權力不及市町村會之大。府縣會之外，又有府縣參事會，以知事一人，府縣高級官吏二人，及府縣會選出之議員七人至十人組織之。其職權爲審議府縣會之次要事件，審查

府縣之財政，解決關於地方自治行政上之爭執等，實一府縣會之附設機關也。中央政府統轄府縣政府之權甚大。知事直接受中央指揮，且與內閣同進退。如此集權，足致整個地方政府政策之統一，是其長處。惟知事任期不為永久，而隨內閣進退，勢必為政客，且難專心於行政，是其短處。

府縣之下，昔本有郡。四十六府縣分爲六百三十六郡，旋於一九二四年國會通過法律，加以廢除，郡政府制遂於一九二六年七月消滅。於此，單一國家地方政府存廢之權操於中央之理論，得一實證。往昔六百三十六郡現乃改爲一萬零四百九十四村，與一千四百八十五町，另有市一百零一處。市町村內，均實行地方自治，與居民以參政之機。市之決議機關爲市會與市參事會。市會議員均由民選，權限甚大，一切市政之執行，在原則上均須得其同意。市參事會以市長，市高級官吏及由市會選出之名譽職參事六人至十二人組織之，其職權與府縣參事會相仿。市之執行機關爲市長，由市會提出候選人三人，請天皇擇一任命。由此觀之，市以內，地方自治之權確較府縣爲大。惟中央可以干涉市行政之處，卻未嘗因此減少，觀市長之受其節制可知。市長在其行政範圍以內，常受內政大臣及所在地知事之監督，同時市長得受中央政府行政上之委託，如衆院選舉，教育，公共衛生等；且執行上述性質之政務時，市會不能干與，是市長雖簡直出自民選，亦兼爲中央之代表也。町與村，名稱雖異，組織實同。町村，有町村會議員均由民選，其決議之權與市會略同，所異者無參事會之設耳。町村長由町村會選任，但須得府縣知事之批准，故亦不啻爲其屬僚。町村長之地

位及職務與市長略同，有時亦受中央與府縣之直接統轄，益足見日本之地方制度，疊級而上，亦如法之形成寶塔式也。

吾國向爲中央集權。清時，中央政府下，有省道府縣，長官均出中央任命，聽受節制。民國以來，地方制度大體仍舊，惟府最先廢，旋復廢道，而爲省縣兩級之治，組織系統上似較前益趨簡單。省長或國民政府成立後之省主席由中央任免，直接向中央負責，知事或縣長由省長任命，亦受中央之監督與指揮。由外表觀之，中央之權威固甚隆也。實則民國二十餘年來，各省實際上幾能脫離中央而獨立，民國初元以後，卽開割據之局，至今未破，良可慨也。民元臨時約法，於中央與各省之關係，並未規定。國會組織法亦祇載列省議會之選舉方法，而未規定國會與省議會之關係，更未及總統與省長之關係。因此，省制一仍辛亥革命時中央與各省關係之舊。足以使各省肆無忌憚，不聽中央號令，幾成獨立國家者，有兩大端。第一，賦稅之徵收。除鹽稅關稅早已爲賠款及外債之抵押，經外人之監督徵收外，其餘一切賦稅，中央政府鮮有直接徵收者，而以徵收之權託諸省政府及地方政府，中央政費依賴各省繳解，往往爲省之軍政當軸壟留，則中央日益微弱，各省日益強大。財政爲國家命脈，今爲各省操握，宜東周羣雄割據之局復見於今日。中央財力之裕絀須視當政者力量之強弱。幸而強，國庫尙免空竭，否則賦稅所出，不爲中央所有，舍借債度日，幾無他法維持。項城當國，威力足以懾服各省督軍，故民初國庫尙稱富裕，項城棄世以後，無一總統能使督軍畏服，從此割據之局，

愈演愈烈矣。第二，軍隊之設置。各省莫不設有軍隊，爲督軍擁兵自衛之具，知有督軍，而不知有中央，益增軍人拔扈之心，各爲閥系，合縱連橫，各省眞爲列國矣。藉省稅之收入，養兵以自肥，且復責中央以負擔軍費，中央力不能勝，餉糈拖欠，而軍隊數叛變矣。財政之獨立，益以軍隊之統轄，使各省實際上爲獨立國家，可以違抗中央，可以互相交兵，民遭其殃，國遂不國。歸根結底，雖事實上另有釀成軍人專暴之原因在，當建國之初，臨時約法，於中央與地方之關係不早爲之計，因循坐誤，至於今日，亦尸其咎。

當初各省有省議會之設，議員均經民選，未始非欲使各省享地方自治之惠，意本甚善，奈其實效又爲一事，督軍幾爲一省之王侯，軍人專政，尙何自治可言。民九以後，省憲運動又復甚囂塵上。自聯省自治之說倡，一時頗有改採聯邦制度之趨向，民九以後之省憲運動，卽係根據聯省自治之理想而產生。湖南首自制定省憲，民國九年十一月省政府宣言自治，進行制憲，次年十二月省憲草案經全省公民投票公決，遂於十一年元旦公布施行。形式上居然存續至四年之久，實則不少條文從未嚴格施行。然其影響他省至鉅，浙江省憲隨之成立，廣東、四川等省亦俱曾正式起草省憲，並曾成立省憲草案。誠能因此而實現聯省自治，以省憲爲基礎而制一聯邦主義之國憲以統範之，未嘗非致國是於正軌之一途，奈均徒爲民權之點綴，曇花一現，漸復消滅，各省軍閥勢力未嘗因此稍殺。

民國十二年曹錕時代之憲法，受聯省自治運動之影響，以省制列入憲法。省制列入憲法與否之一問

題，當民五六間憲法草案續議之際，即多爭論。當時主張分成兩派。急進者主張省制入憲並主張省長民選。反對者不特主張省長應由中央任命，且反對以任何省制列入憲法。折中派則又主張省制入憲而省長不由民選。紛爭一時，民六二讀會中討論卒無結果。民十二之憲法與民六二讀時代中華民國憲法案相異之點，即在國權與地方制度兩章。依照國權章中之規定，中央事權與地方事權俱經憲法明白列舉，地方事權之範圍初非中央之普通法律或命令所能增減。王世杰比較憲法第七四三頁外交，國防，刑事，民事及商事之法律，度量衡，幣制及國立銀行，郵政，電報及航空，國有鐵道及國道，專賣及特許等十五款屬於中央政府立法與執行權力範圍之內。民十二憲法第二十三條省教育，實業及交通，省水利及工程，田賦契稅及其他省稅，省警察及保安事項，省慈善及公益事項等十一款屬諸省政府權限以內。憲法第二十五條此外復有國與省合有之權，若農工礦業及森林，學制，銀行及交易所制度，航政及沿海漁業，兩省以上之水利及河道等十三款均屬之，具載憲法第二十四條。更慮列舉有所未盡，則規定曰：『如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者屬之國家，關係各省者，遇有爭議，由最高法院裁決之。』憲法第二十六條兼籌並顧，且以解釋之權，託之最高司法機關，頗留伸縮之餘地。至於省制，依照地方制度章之規定，省得自行制定省自治法，但省之地方區域，則已經該章劃定，全國地方分爲省縣二級，省機關及縣機關之組織以及省縣關係，亦經該章爲定大綱，關於省自治法，該章亦有所規定。王世杰比較憲法第七四三頁參閱民十二憲法第十二章

民國十二年之憲法，雖未實行，就其條文觀之，顯富聯邦主義之色彩。國權與省權列舉，使省之權限，出自憲法賦與，非中央所頒給，地方事權之範圍，亦非中央普通法令所得增減，一也。地方區域，分爲省縣兩級，既亦載列憲法，即受憲法保障，爲非中央所得隨意興廢，二也。凡此均與單一制之特點相悖，而與聯邦制之條件暗合，使此憲法而得實施，數千年單一制之中國，安知不遂一變而爲一聯邦國家。

根據訓政時期約法第二節之規定，我國現在仍爲單一國家。省置省政府受中央之指揮，綜理全省政務。^{第七十八條}凡一省達到憲政開始時期，省長由國民代表會選舉。^{第七十九條}縣置縣政府受省政府之指揮，綜理全縣政務。^{第八十條}各縣並有自治籌備會之組織，^{第八十一條}以樹地方自治之始基。今者，立法院方從事制憲大業，雖憲法草案猶未通過，觀其初稿所載，將來當仍保有單一制，並不以省制入憲。惟折中於集權與聯邦兩極端間，殆將採中央與地方均權之制，而許地方以寬度之自治耶。

第二章 聯邦國家

與單一制並峙，而另成一制度者，爲聯邦制。聯邦制之形式，因地而異，因時而異。其最早之形式，亦其最鬆弛之組織爲若干邦國之聯結，仍各保其對外之獨立，即有共同之機關，殊乏統屬之權力，同盟而已，不成其爲國家，此種組合，不能名之曰聯邦，祇能稱爲邦聯（Confederation）。然歷史上，聯邦國家之成立，邦聯每

爲之前驅，若美，若德，若瑞士均然，是又不容忽視者也。一七八七年北美合衆國之出現也，首有十三殖民地之聯盟。一七七六年既宣布脫離英國而獨立，次年邦聯條例（Articles of Confederation）起草完成，至一七八一年始經各邦一一核准。此一邦聯，不過十三殖民地之一聯盟而已，並不即成國家。其唯一中央機關曰邦聯會議（Congress）者，以各邦代表組合而成，權力微弱，號令不行，且其財庫，依賴各邦供給。迨後漸有密切結合之覺悟，經先覺之鼓吹，費拉台爾斐亞會議諸代表之努力，始有一七八七年之聯邦憲法，鬆弛散漫之聯盟，始爲完整統一之國家。一八七一年德意志聯邦帝國之成立，亦有同樣之經過。拿破侖倒敗後之德意志邦聯，自一八一五年至一八六七年之五十年間，所謂中央機關之邦際會議（Diets），殆各邦外交代表之集合耳，各邦對內之主權絕未減損，對外之主權，亦所損無幾，如此組織，至多是一同盟，不能稱爲國家。至於瑞士之歷史，亦何不然，有一八一五年之邦聯，始有一八四八年之聯邦，其間經過，與德美如出一轍，故研究聯邦制度，當先辨別邦聯與聯邦二詞之性質，然後可及其他。

第一節 邦聯與聯邦

德文中有兩字，最足表達邦聯與聯邦之區別，苦無稱合之譯名，姑仍以邦聯（Staatenbund）與聯邦（Bundesstaat）兩字代之。『邦聯』者着重在『邦』字，雖有聯合，邦仍爲獨立之單位，保有其獨立主權，可

以退出同盟，甚能相率解約。『聯邦』者着重在『聯』字，雖仍有邦，已聯結不可分離，合而爲統一之國家，各邦退爲國家之一分子，全體之事，託諸共同之組織，不能自由行動。爲之中樞之聯邦政府，權力之來，出自各邦割讓，一經割讓，訂入憲法，不能收回，脫離聯邦，尤爲憲法所不許。故稱邦聯者，爲各邦鬆弛之同盟，幾與國際間之組織口國際聯盟者無異；而聯邦者，始爲各邦真正之結合，成爲有完密組織之國家。旨哉德人薩家禮（Neoharia）之言，一言可以核其區別之要，其言曰：『邦聯者，以其各分子之同意，可以解散；而聯邦不能。』邦聯與聯邦顯然不同之點，爲中央機關爲各邦之委託機關，生命繫於其手。其他不同之點尙多。一曰權力之所及。邦聯中央機關，權力所及僅達各邦政府，且未必能保其必肯服從；聯邦政府，權力行使，直接及於全國人民，或自有官吏，派至各邦，以執行聯邦法律，不必借助各邦政府，或以執行法律託諸各邦政府，而有強制其服從之力。二曰權力之範圍。邦聯之職權有限，而聯邦之職權甚廣。三曰權力之擴張。邦聯不能自擴其權力，有時以一邦之阻撓，微少之權力，且難運用；聯邦雖以憲法之限制，未嘗無自擴其權力之方法，或以習慣或以司法解釋而增加，美國是也。甚者有所謂『權能自判』（Kompetenz-Kompetenz），聯邦議會以法律擴張聯邦之權限，而其符合憲法與否，不交法庭判斷，而自爲判之，德瑞是也。四曰組織之不同。邦聯之組成也，恃各邦締盟訂約；聯邦之組成也，出於全國人民之同意。五曰財賦之來源。邦聯之經費，恃各邦供給；聯邦之財政獨立，自有其直接向人民徵斂之權。

有此五端，邦聯與聯邦之區別可以大白，聯邦之性質，亦得約略窺見。然而聯邦雖爲統一國家，其統一並不完全，斯又聯邦制之所以異於單一制者也。在中央之組織，代表全體人民之衆院以外，幾莫不有一代表各邦之參院，且各邦所派參議員之人數，不論邦之大小，必維持其平等之原則。在各邦之權限，雖有不少事權，憲法已以付諸聯邦，非各邦權力所能復及，在其憲法所賦與之權限範圍以內，仍得各自爲政，不必處處一律，所謂對內之主權，未全放棄也。故同爲聯邦，其統一之程度，又因時因地而異，而形成種種不同之形式。大凡邦之觀念較國之觀念愈重，則對於各邦之保障愈多，如餘留之權之屬諸各邦也，修憲法必以各邦之四之三或三之二之同意也，聯邦法律之解釋，必以託之公正中立之法庭也，均是也。反之，如國之觀念漸勝於邦之觀念愈甚，則一切政事之決奪，將愈信託僅僅全國人士之多數。前者着重於各邦之代表，以爲其權益之監護；後者着重於全國各區之代表，合之爲全國之意見。在前者，致力於阻礙中央行政與立法權之增加；在後者，將使中央權力之易於擴充也。

聯邦之所以異於邦聯者，在其爲一不能解散之永久組織。不但聯邦憲法都有不許各邦退出之明文，且當時誘致各邦團結之力量，久而彌堅，事實上尤不容各邦退出。共同之語言，法律，文化，以及共同之政見與經驗，既使之合，相習既久，團結愈固，人民相處如一家，邦之觀念，且漸泯滅。當時團結之主要目的或祇在防禦外侮，外侮既去，國勢寢強，外人對之尊敬，敬其全國，而非敬其個別之邦，足使邦人國家之觀念隨之日

強。重以工商業之發展，使各邦之民，享物質之福利；交通之便利，使各地之民，接觸愈密。是皆物質與精神兩方面所不容聯邦解體者也。然而聯邦國家之成立，初亦非出偶然，必有其動機，更必有其條件，請先論成立聯邦國家之條件。

第二節 聯邦制之條件

聯邦異於邦聯，且復異於單一。不爲鬆弛之同盟，使各邦仍爲獨立國家；亦不爲嚴密之統一，使中央有絕對之權力；而乃介於兩極端之間，爲折中之聯邦者，何也。曰有條件二，使聯邦之所以爲聯邦，苟損其一，聯邦未由成立，不爲邦聯，且爲單一矣。一曰，併合而爲一國之各個單位，均有國家觀念之感覺。斯國家觀念之來，各個單位之間，如瑞士之諸郡，美國之各殖民地，坎拿大之諸省，統稱之曰各邦，必先有一密切之關聯，或以種族之相同，或以榮辱之曾共，或以利害之相關，或以疆土之接壤，或兼有斯數者，而使各邦之民，有同隸於一國之感想，庶能推誠相與，合爲一家，以共同之事，付之共同之組織，維護之而培植之，且服從之，遂成一完密嚴嚴之聯邦。故邦聯者，雖爲鬆弛之同盟，實爲各邦完密結合之先聲，亦爲時機成熟成爲聯邦以前所必不可少之組織也。二曰，各邦人民間又必另有一特殊之情感，『甚願合併，而不願統一』戴雪名言。易辭言之，各邦之民甚願爲不少共同之事業而合爲一國，然又不願因此而放棄其邦之存在。此種合而且分之心理，取

一折中調和之途徑，遂爲聯邦主義之基礎。故國家成立後，各邦依然存在，各邦政府與聯邦政府處於對等地位，憲法且爲之任保障焉。

此二條件者，缺一不可。使無堅強之國家觀念，必不肯爲真誠之團結合併，至多爲一邦聯而已。使無合而且分之心理，而欲有一完全之統一，則聯邦制必不能歷其願望，且爲單一之國矣。英意之經驗，可爲此說之反證。英格蘭與蘇格蘭之合併也，雙方國家之觀念特強，故不爲聯邦，而爲單一。意大利之統一也，列國之意向，願爲澈底之團結，並不斤斤於自身之繼續存在，故大可成爲聯邦之意國，獨爲單一。Dacey: Law of Confederation, P. P. 137-8.

第三節 聯邦制之動機

採行聯邦制之國家，大多幅員遼闊，人煙稠密；各地之物質情形不同，或種族複雜，或宗教紛歧；而其進化之程度，亦每互相懸殊，或已工商業發達，或尙爲務農之區。即土地並不廣闊，而交通阻隔，各地往返不易，即接觸遂疏；即人口並不甚密，而散處之地甚廣，團結遂難；即種族宗教頗見一致，然地方觀念甚重，愛其邦甚於愛其國。凡此，均所謂離心力，使聯邦國家中之各邦，雖願合併，而不願有完全之統一者以此，所以採聯邦制而不爲單一國家者，亦以此。然自反面言之，各邦肯放棄完全獨立，而願合爲一國，當亦有其故。籠統言之，精神上之滿足與物質上之利益實誘致之。禦侮力量之集中也，國際地位之增高也，經濟能力之充裕也，

各邦猜忌之化除消滅也，各邦爭執之和平解決也，以及合則強盛，國家思想因此實現，精神上亦有無限之快慰也。凡此，均所謂向心力也。邦之觀念雖重，而各邦人民又均有國家觀念之感覺，合爲一國之動機在此，所以成爲聯邦，而不爲邦聯者，亦以此。

茲更分別探討聯邦國家中之美，德，瑞，澳，坎五國離心力向心力之所在，合併之動機何在，當更明顯而具體。

名教授靳克思 (Jenks) 有言曰「讀近代史，若干獨立之邦合併而爲一國之主因，力而已矣，畏他邦武力之欺凌，與畏異族武力之侵逼也。不畏鄰邦之武力，或外國之侵略，而肯以己邦之命運，與他邦共其隆替者，未之有也。合併之動機，雖不盡在於此，然增厚自己之力，或畏懼他邦之力，實爲之主因。」Jenks: Govern-ment of Vic-toria. 北美十三殖民地之結合也，將合力以與英戰，以爭自由也。坎拿大各邦之團結，畏強鄰美國之眈眈虎視，恃此以爲自衛也。德意志各邦之與普奧聯結而爲德意志邦聯也，畏普奧強大，鯨吞可虞。普奧二強不兩立，普既率同盟諸邦以逐奧，黨與奧之諸邦，又翕然畏服，懼普征討，相率來歸。普法之戰，南德諸邦初雖未曾加入普所主持之北德意志聯邦，曾爲之助，既敗公敵，遂亦欣然相從，德國遂告統一，聯邦帝國以成。是德統一之原因，畏鄰邦之武力與畏異族之武力，兼有之矣。瑞士各邦之合併，自最初三小邦之聯盟，逐步擴而爲全國各邦之聯盟，進而爲統一之聯邦國家，亦以抵禦外侮爲其主因。苦奧國海潑司堡 (Hapsburgs) 王室

之侵凌，而有一二九一年于列（Uri）希威司（Schwyz）恩脫華爾登（Unterwalden）三小邦之永久聯盟。獲脫奧之羈絆，合羣之效既見，且畏強鄰之環伺，外侮之患猶殷，永久聯盟之會員擴而為八邦。一四九九年戰勝德人後，聯盟於十四年間擴而為十三邦，一六四八年之韋司番利條約（Treaty of Westphalia）且認為獨立國家焉。拿翁崛起，法國之勢力侵入，瑞會一度被逼為集權之共和國，拿翁既倒，各邦益感團結禦侮之緊要，復有三邦加入，至一八一五年而瑞士邦聯盡有全國之二十二邦。復三十餘年，而有一八四八年之瑞士聯邦憲法出現，遂為強固之聯邦，至於今日。溯其歷史，逐步團結，又外力實促之成也。至於澳洲，雖無強鄰在側，且以英之保護，更無外侮可畏，各邦間種族語言又頗一致，相安無事，亦無互相仇視可言，然而遲遲未早併合者，正以無外力足以動之也。一八八三年忽有外患之危險，二使澳人驚起，國家觀念油然而興，始覺有合併之必要。一為鄰島新幾內亞（New Guinea）為德佔領，足危澳之安全，一為法國新坎蘭杜尼亞（New Caledonia）殖民地地上之囚犯逃入澳洲，足引對外糾紛。斯二事者，實為促成澳洲各邦合併之導線，是澳雖無外侮，合併之原因，又未嘗非為畏外力之侵壓也。

國家觀念之產生，又與防禦外侮及合併統一，相為因果。因有外侮，而有國家觀念；因曾合力一致對外，而國家觀念益強，因國家觀念強盛，而能合併統一。共同之歷史，為成立國家之第一要素。強暴之敵國為全國公有之敵人，戰敗強敵為全國一致之努力，甘苦相同，榮辱會共，抗逐外力之歷史為全民族之歷史，戰敗

異族之英雄爲全民族之英雄，以數十百年之休切相關，國家觀念自然日強，相視如家人，合併爲一家，遂爲當然之結果。瑞士各邦間，種族，語言，宗教之不同，均較他國爲甚，以宗教之爭，且起內戰，然合併之志願，不絕如縷者，亦曰雖有小隙，回憶往昔之和衷共濟，瞻念來日之戮力同心，不忍遽相仇離，故內戰之污點，如日月之蝕，卒能併合如一，蓋無意中，已有甚強之國家觀念爲之綰繫彌縫也。一九一八年，負戰敗之辱，當革命之後，德人中雖不乏歸咎普邦，視爲戎首，倡言逐之瓜分之，以爲懲儆，且以免列強之仇視者，然卒以民族復興之覺悟，知強大之普邦，不但爲德國元氣所鍾，且德本衰弱已甚，不堪再受摧殘，普邦之危險，普之存在，實爲德國僅有之實力，如並此而無之，德更將無以圖存，且萊因地（Rhineland）之脫離普邦，瓜分說中，有此建議更易啓敵人覬覦之心，安知不進而欲其與全德脫離。復興民族之精神，胥以聯合戰線對付敵對之世界，始能自毀敗中得到拯救。有此覺悟，普魯士卒仍爲德意志聯邦之一邦。凡此考慮，均國家觀念爲之背景，故十九世紀德意志之統一，固爲國家觀念所促成，二十世紀德當戰敗之後，仍團結得未解體，且統一加甚，趨向單一者，亦國家觀念之力。故防禦外侮，與其聯帶之國家觀念，當爲成立聯邦國家之第二因。

物質上之利益，尤以經濟利益，爲合併之第三因。各邦獨立，不但民法刑法商法不統一，一邦之人與他邦之人接觸，處處感受不便，且商業上尤感鉅大掣肘，貨物不易暢銷，對外貿易尤難發展，分則均蒙其損，合則僉受其利，於是合併之蘄求生焉。北美合衆國之成立也，戰敗英國，外侮既去，經濟之利益，繼之爲誘致合

併之主力。經濟問題者何？商業、契約、關稅、信用是也。邦聯會議負債甚鉅，軍餉且已拖欠，各邦負債亦鉅，紙幣之價值狂跌，公債之本息未付，邦聯與各邦同頻破產之地。各邦有各邦之商業政策，各邦為各邦之商業禁地，他邦貨物入口，留難稽阻之餘，繼以重稅。至於對外貿易，美今已見擯於大英之重商主義（Mercantile System）之外，處處遭遇排擠，仇視與競爭。各邦之互相分離，使其對外之商業談判，力量薄弱，難得便宜。而邦與邦之間，又往往以疆界之爭執，幾至兵戎相見。呻吟於此種種困阻之下，始覺有開誠相與，密切結合，以謀商業上之互惠，且覺邦聯之組織太散漫，邦聯會議之力量太脆弱，應謀所以強固增厚之，於是而有一七八六年之商業會議。此一會議，雖祇五邦間之會議，無關全國，然五邦代表，集議之後，僉認僅僅商業上之協定為不足，且深不滿於邦聯之現狀，尤覺有全盤改革之必要，用是建議於邦聯會議，請召集全國各邦之代表，共商邦聯憲法之修改，因有次年之費城會議。各邦代表既集，不滿現狀，正與去年之五邦代表同感，謀進一步之合併，以致物質上之利益，亦幾為一致之主張，遂毅然越出其權限，而有聯邦憲法草案之訂定，二年之間，陸續經各邦之核准，乃於一七八九年發生效力。美遂自邦聯進而為聯邦，各邦始為真正之合併，物質上之利益實致之也。德意志之統一也，關稅同盟實為之先驅。普魯士於一八一八年與諸友邦有關稅同盟（Zollverein, or Customs Union）之訂立，同盟各邦間實行自由貿易，為經濟上之聯結。南德諸邦初雖深忌之，一八二八年且成立一對抗之關稅同盟，欲與角逐，卒以普魯士物質上之優勢，不得不降心相從，同盟

範圍終能遍及全國。普魯士以其路政之修明，及其海道之暢通，自與荷蘭有蘭因海運盟約（Rhine Navigation Convention）之締結後，中德及南德諸邦雖嫉妒疑懼已非一日，以其利害關係，不得不相率加入。普魯士一手創造之關稅同盟，自茲努力於鐵路之推展，運輸稱便，各邦商業均蒙其利；關稅之阻礙既除，貨物暢銷全國，各邦亦均食其賜。直至一八四八年，各邦之結合，純以經濟利益爲其動機。思想開通之自由主義者亦以此而更加奮勵，鼓吹自由貿易之餘，主張自此經濟結合進而爲全國政治之結合。故德意志之統一，雖曰卑斯麥鐵血主義之力，經濟動機先爲之披荆斬棘，亦一重要之原動力也。美德聯邦成立之原因，經濟利益居其一，其他聯邦國家之創肇，何莫不有其經濟動機。坎拿大各省之合併也，海邊諸省（Maritime Provinces）經濟利益之相同，實誘致之也。澳洲各邦之合併也，防禦外力之侵入外，商業上之利益，實動各邦之心。

第四節 聯邦制之特點

就憲法上觀察，聯邦制度有特點三：一曰憲法之至高，一曰法庭之解釋，一曰治權之分配。此三者亦所以辨別各聯邦國家性質上之異同，所應着眼之點。識憲法之性質，以知聯邦議會之地位；觀法庭有無宣布法律違憲之權，以測聯邦議會之權威；視聯邦與各邦之分權，以衡權限之誰廣。

戴雪有言：「聯邦國家恃憲法而產生，」憲法之威力至高無上；一切政權，立法，行政，司法，不論其屬於宗國抑屬各邦，概聽憲法之規劃，概受憲法之約束。無論宗國之總統或總督，聯邦議會，或各邦之行政首長，各邦議會，職權之來，概出憲法賦與，故亦在在受憲法限制，違之即為非法，不能越出憲法範圍而弄權。憲法根本大法之稱，施諸聯邦國家最確。即曰國家之主權屬之，亦無不可，蓋宗國與各邦之權力，各有範圍，不能相犯，二者各有主權之半，而非完全之主權者，惟憲法可以予取予奪之，而無可與爭，無可抗違之者。以憲法之至高，引出重要之結果三。

第一，凡聯邦國家之憲法必為成文。聯邦國家之基礎為一複雜之條約。此一條約中包含各邦同意之條件多款，亦即其合作之條件。此種同意，苟僅以心頭之諒解與夫幻渺之習慣為根據，其勢必不可能，誤會與紛爭且無已時，結合何能穩固，聯邦烏能持久。故此等各邦合併而為一國之條件，易辭言之，即聯邦憲法是，必須黑字白紙明白寫出。憲法必為成文，且其詞句，宜無誤解。總觀美，德，瑞，澳，坎諸國之憲法，何一而非成文。

第二，凡聯邦國家之憲法必屬剛性。合併得來不易，希其持續永久，不容割裂破壞；各邦之權利尤當重視，當依最初合作之條件維護保持，不容侵犯剝奪。苟恃可以尋常立法程序修改之憲法以為保障，合作之條件行見頻遭更張，各邦個個自危，聯邦且見解體，當亦其勢必不可能之事。穩固為聯邦制之至寶，故聯邦

憲法必須剛性。憲法不許更動，或必以尋常立法機關以上之權威，以特定之程序，始能加以改變。聯邦議會無修改憲法之權者，不僅以其不過憲法下之一機關，不能放膽以變動根本大法之權託之，且顯違聯邦主義之主旨，即聯邦政府與各邦政府職權範圍之永久分界是也。倘德瑞之聯邦議會可以隨意修改憲法，德之諸邦若巴威，胡登堡；瑞之諸邦若壽立希（Nürich），柏恩（Bern）憲法所許予之相當獨立，將無保障可言，將受聯邦議會之統制，一如蘇格蘭之與英國會，賽因（Seine）之與法國會，德瑞亦將不成其為聯邦，而為單一國家矣。反之，倘巴威，柏恩之議會可以己意修改聯邦憲法，聯邦政府之威權將墮壞無遺，德瑞亦且不成其為國家，而將回復其邦聯時代一盤散沙之狀況。是故修改憲法之權必以置之憲法以外，亦即法律上之主權，既不屬諸宗國，亦不屬於各邦。各聯邦國修憲之程序，類多由聯邦議會以高額之多數通過後，經各邦核准，始能成立，聯邦與各邦，兩方互為牽制，各有修憲權之半，不能獨力成事，美，德，瑞，澳均然也。獨坎拿大之憲法為英國會所頒給，亦惟英國會可加修改，是修憲之權且在國內任何機關以外。

第三，聯邦憲法下之任何立法機關必受憲法限制，有不少事權為憲法所靳與，制定之法律，低於憲法，祇在其憲法所賦與之事權範圍以內為有效，越其權限，即為違憲而無效。斯亦採取聯邦制必然之結果，不足為異。夫憲法既為各邦合併之條約，當不容躡越違犯。各邦而能越出聯邦憲法範圍，宜不必遵守條約，行且互相侵犯權利，紛爭隨之以起，理必不許，故各邦議會所立之法，固或與其邦憲毫無牴觸，然苟違背聯邦

憲法，亦必視爲非法。至於聯邦議會亦何獨不受此限制。當聯邦政府成立而爲全國之中樞也，各邦相約割讓其一部分主權以與宗國，而託聯邦政府行使之，其所割讓之權，著於憲法，憲法所賦與聯邦政府之權亦卽盡在於此，苟聯邦議會躍越此桎梏而立法以自擴其權於憲法範圍以外，是背約也，必不能許，故目爲違憲無效。聯邦議會而必欲擴張其權限，舍商承各邦同意，請再割讓主權若干不爲功，易辭言之，卽舍以合法之修憲程序，決難自擴其職權之領域。故曰，聯邦議會爲附屬於憲法下之立法機關，而非如英之國會無事不可爲，自身卽爲法律上之主權者。

法庭之解釋

美

聯邦制第二特點爲法庭有解釋法律是否違憲之權。『憲法之至高爲聯邦國家生存之要素，』引戴雪語宗國與各邦之職守出所賦與，聯邦議會之權力受其限制，必使盡能恪守軌範不稍踰越，聯邦制始奠磐石之固。苟有違憲，應有一公正中立之機關也，力足以矯正其失，逼使就範，斯機關者爲憲法之保護人，類以法庭任之。藉法庭之解釋以維聯邦憲法之至尊，最先發明者爲美國，美憲第六條明文訂定曰：『憲法及依之而制定之聯邦法律爲全國至高之法律，卽邦之憲法及法律有與衝突者，各邦法官亦必一體遵奉毋渝。』易辭言之，聯邦議會制定之任何法律，各邦議會制定之任何法律，以及各邦憲法之任何部分，苟與合衆國之憲法牴觸，概爲無效。法官之責任顯然，不論其爲宗國最高法院之法官，抑爲某一邦之法官，苟遇聯邦法律或產自邦議會之法律，甚至邦之憲法，違背聯邦憲法，斷然判爲非法可也。弁髦憲法殆爲不可能之事，蓋

一經司法解釋，違憲立可發覺，法庭判爲「違憲」(Unconstitutional)，效驗頓失，雖以議會之尊，不能抗也。聯邦制第一特點內謂議會必非至尊者，蓋亦以此。或曰，解釋憲法之法官，或食聯邦政府之祿，或食邦政府之祿，得勿有所偏袒耶。宗國之法官持解釋憲法之權，爲聯邦政府攫權利，邦之法官迎合邦政府之心理，解釋憲法之時，亦惟邦之權利是重，則憲法之至高不幾殆哉。曰無慮也。美早計籌及此，設聯邦法庭及最高法院以爲此一難題之解決。最高法院亦爲憲法所創設機關之一，因此與總統及聯邦議會處於同等地位，且以其法官任期之永久，薪俸之豐厚，更不畏行政與立法機關之掣肘，自能公正獨立，不爲左右之袒。最高法院之下，有遍設各邦之聯邦法庭，自有法官，可以不恃邦政府官吏之助，以執行其判決。最高法院者不僅爲下級聯邦法庭之上訴機關，且爲各邦法庭最後之上訴機關，故亦不啻爲憲法最後之解釋者；有權以判決法律之或爲聯邦議會或爲邦議會制定者是否違憲。認聯邦法律爲違憲因而權益受損者，可在任何邦內之聯邦法庭控告，苟不滿其判決，可以上訴至聯邦最高法院；或控邦法律違憲於邦法庭而不服其判決，亦同樣可以上訴至聯邦最高法院。夫聯邦最高法院可以受理下級聯邦法庭之上告，本不足奇，最可注意者，同時可爲解釋聯邦憲法及聯邦法律之各邦最高法院之上訴機關。使有人焉，根據某條聯邦憲法或某條聯邦法律，爲其要求或辯護之理由，指邦憲法或邦法律爲非法，而訟至某邦之最高法院，判決而勝訴則亦已矣，如其敗訴可自某邦之最高法院上訴至聯邦最高法院，從而糾正其謬誤。由此觀之，不但可知任何邦

法庭，解釋憲法之時，不敢不公正從事，且以知聯邦最高法院實爲一切訟案之關於憲法者之最後解釋者

Dicey: Law of Constitutional Jurisdiction; P. P. 155-158.

自美首創司法解釋後，其他聯邦國家之後於美國成立者，亦都以維護憲法之責託諸法庭。惟各國之情形不同，實施遂異，與美最近似者，爲澳洲。澳之聯邦政府及各邦政府之權限，既均列舉於憲法，自必需一機關以判斷斯兩種平行政府之議會，立法之時，是否無逾憲法範圍，於是法庭之解釋尙矣。聯邦法律與各邦法律同受憲法之限制，有與違犯者，法庭概作非法。與美相同，澳之聯邦法庭及最高法院，亦爲憲法所創設，故亦獨立與公正可恃，同時亦如美例，最高法院爲憲法之最後解釋者，因違憲與否之問題而起之訴訟，可自邦之法庭上訴至聯邦最高法院，始爲最後之判決。

坎

澳之兄弟之邦，坎拿大之實施，亦初與美澳無大異。憲法爲根本法，非聯邦議會或邦議會所得更動，憲法之下亦有聯邦政府與邦政府之分權。避免兩重政府權限之衝突，故法庭亦有解釋憲法之權。惟異於美澳者，坎雖亦有其聯邦最高法院，憲法之最後解釋權有時不屬於此，而屬於坎拿大以外之一機關。爲坎拿大憲法之北美大英領地法 (British North America Act) 於孰爲解釋憲法之最高機關並無規定，惟領地國會 (Dominion Parliament) 即坎之聯邦議會 旋通過一法案曰，領地最高法院之判決，得法院自己之允許，可

以上訴至英國之樞密院司法委員會，是解釋憲法最後之權可以不在本國之最高法院，而在國以外之一

機關。尋常之時，坎拿大最高法院亦且殊不必任解釋憲法之勞，蓋因坎拿大特別之聯邦制而然。第一，分權餘剩之權 (Reserve Power) 屬於聯邦；第二，聯邦政府有駁斥邦法律之權，聯邦法律與邦法律衝突之可能自少，憲法條文自不勞頻頻解釋也。

瑞士憲法，於此一端，獨與美澳殊異。最高法院可以各邦法律違憲而判為非法，戴雪前者四七七頁獨於聯邦法律，概須認為有效，即果違憲，不能斥為非法。是亦有故，蓋瑞士憲法特點，不為英之議會至尊，亦不為美之憲法至尊，而為人民至尊 (Sovereignty of the people)，人民有創制與複決直接立法之權，議會苟造違憲之法，人民可恃複決予以否決，使失效力。人民將自為憲法之監護人，不畏議會越權，亦不必假手法庭以為牽制也。

德國之措施，與瑞相仿。帝國時代，最高法院即祇許斥各邦法律之違背聯邦憲法或聯邦法律者為無效，而不能目聯邦法律為違憲。意者，帝國時代之最高法院為參議院 (Bundesrath)，而參議院者為議會之一部分，並非議會以外之獨立機關，且聯邦法律之制定，本出其以參議院之資格同意，即令解釋，自無判為違憲之理。一九一九年之新憲，於此並無更改，法庭仍無判聯邦法律無效之權，惟今茲之最高法院不為參院兼任，而為獨立之純料司法機關。聯邦法律超過各邦法律，惟如於邦法律是否果與聯邦法律牴觸有疑問時，涉訟者可以上訴最高法院，請為準確之解答，以定邦法律究否作廢。是為最高法院所僅有之解釋權。

聯邦制之第三特點，實亦其所以異於單一制之根本原因，爲宗國與各邦之分權。聯邦國家之成立也，設聯邦政府與各邦政府兩平行與對等之機關，以分司全國與各邦之事，而憲法者以事權分而授之此兩種政府，爲明定界限，不許相犯，治權同出憲法所賦與，故二者不相依賴，而能平行與對等也。凡爲聯邦國家莫不有分權，惟將視其分權利於聯邦政府抑利於各邦政府以斷其「聯邦性」之輕重焉。則關鍵盡在「剩餘權」(Residual Power) 或稱保留權(Reserve Power) 之誰屬。

美國憲法分權，以宗國非絕對需要之權概授之各邦爲主旨。故合衆國之權限範圍甚狹，而各邦之權則甚廣；合衆國之權嚴密規定，而各邦之權則否。憲法列舉聯邦政府所能爲之事，且復以宗國所不能爲之事，及各邦所不能爲之事，各列成一表附之，以爲更嚴之限制。猶以爲未足，憲法修正案第十條復爲之明白言曰：「事權之未與合衆國，且未禁各邦爲之者，概留以給各邦或全民。」易辭言之，事權之不在列舉宗國權限範圍之內，且亦未遭憲法明文禁止者，各邦概能爲之，是卽所謂剩餘權，而美以授諸各邦者也。列舉之權有限，剩留之權無窮，故聯邦政府常受束縛，而各邦政府發展之餘地殊廣。此種分權之結果，凡非憲法所授與之諸權，美之聯邦政府舉不能據爲己有，而各邦政府，除若干禁例外，盡得從容行使之而發揚之，人都稱美之聯邦性最大，亦卽謂各邦保留之主權最多，宜已。

自美首倡分權之時以列舉之權授宗國，以剩餘之權給各邦，聯邦國家類多採從其例，德瑞均然也。獨

坎拿大與之背道而馳，爲相反之處置，卽宗國所有者爲剩餘權，而各邦所有者祇列舉之權，凡憲法未明白授與各邦之權，亦未禁宗國不許爲者，均屬宗國權限範圍之內，聯邦政府儘能行使其權。原美坎兩憲同爲聯邦，而獨於最重要之分權異其趣者，草憲時所遭際之環境不同也。北美合衆國承邦聯之後而成立，各邦之存在先於宗國，各有其完全之主權，邦之觀念遠勝於國之觀念，恃其讓割一部分主權以成國，斤斤不肯多讓，且惟恐宗國擁權過重，不利於己，烏肯舍己耘人，盡以付之宗國，而已獨留有限之權，任人宰制。草憲諸賢，深知其情，故不得不以剩餘之大部分權限，仍以留歸諸邦，當時之情勢實使然也。坎拿大聯邦之成立，則異於是。第一，聯邦之組成，憲法之給與，非恃各邦之力，而出自各邦以外之一威權，亦各邦共戴之主人，英王是也。自始卽無主權之競奪，全領地之共同政府，以中央政府之地位，當然處於較高之地位。第二，草坎憲者，並未遭遇『美憲始祖』所遭遇之困難，不必割損久已存在擁有主權之諸邦之權利，以創立一主權獨真之國，各界之士僉認統治各邦以及全坎拿大之權在英帝國之議會，帝國國會以之如何分配於聯邦與各邦，自無異議。第三，方見美國南北之戰，觸目驚心，認爲『邦』『國』爭權之一大教訓，更有所戒懼，必以至高之權授之聯邦，不容各邦爭競。

澳

界於美坎兩者之間者爲澳洲。澳之分權從美之前例，以列舉之權與聯邦，而以剩餘之權留爲各邦所有。惟有一重要之點異於美國而與坎近似者，爲聯邦政府所有之權遠較各邦政府所有者爲廣，且聯邦議

會得邦之要求，可爲立法，斯則決非美之國會所能爲者。凡聯邦主義之特色，俱於澳憲顯露無遺，憲法之至高也，法庭之解釋也，『邦』『國』之分權也，莫不俱備。凡此諸端與美相似遠較與坎相似爲甚，此中亦有故也。澳洲民族之單純，及其同隸英國治下，使其各邦易於併合，而同隸於一九〇〇年之聯邦憲法下。然此憲法施行所及之區域及於全洲，國土之廣僅亞歐洲，乃建國之初，人口尙不及倫敦一地，散處全洲，且以當時交通之阻隔，接觸至稀。物質之背景如此，各邦間之隔閡以及各地人民地方觀念之重，自必不免，而殊費草憲者之斟酌者也。且以原有之六殖民地，使非畏強國勢力之侵入，且不肯遽棄其獨立，合併爲國，則聯邦制殆爲合之爲一唯一之方法。各邦所蘄求者，非一強有力之共同政府，而惟割削其權愈少愈好。故憲法於分權一點，祇能以中央必要之權列舉以與聯邦，而以其餘之權盡留爲各邦所有。雖然，當時又有一相反之趨向，即英澳之政家僉認爲他日實業與社會之發展計，當獨於此端，許聯邦以極大之權，甚且大於任何其他先進之聯邦國，俾無肘掣，乃利於國。聯邦之權雖列舉而乃甚廣，有時且勝於坎者，以此。

瑞士草憲之時，以美憲爲南針，頗多效美之處，故於分權，亦遵美例，宗國所有者祇列舉之權，而各邦則擁剩餘之權。即就憲法條文觀之，聯邦性之濃淡，參差可見，亦卽有同與美者，有異於美者。一方面，憲法第三條曰：『凡聯邦憲法未予限制之處，各邦仍各有其主權，因此，凡未賦與宗國之權，各邦均仍得行使之。』憲法既以主權分割而與宗國及各邦，且邦之權廣於『國』，是瑞士聯邦性與美同樣濃厚之處。然另一方面，

憲法第五六兩條規定各邦憲法特聯邦政府爲之保障，則瑞士各邦憲法不特聯邦憲法之庇護乃特憲法下之聯邦政府，是又瑞之聯邦性不甚濃厚之處，而與美不同者也。所謂聯邦政府保障各邦憲法之意容下節詳論之

續

歐戰以前，德之聯邦制最奇特。一八七一年聯邦制之成立，似非出於各邦之真願，卑斯麥之『鐵與血』實逼使然。各邦既不願統一（Unity）復不願合併（Union），所願者殆仍各保其獨立耳。今於此一點，戰後之德國則已甚異於戰前。德之各邦，戰敗之餘，合併之心乃真且切，患難相從，惟合力可以圖存，德雖仍爲聯邦，戰後新憲單一之傾向甚顯，此爲主因。戰前，宗國之權限列舉，各邦之權限制餘；戰後仍之。戰前，宗國權限之範圍已甚廣，且聯邦議會，如無上院十四票之反對，可以尋常立法程序修改憲法。戰後，宗國之權限更廣，且除列舉之權外，尚有與各邦合有之權若干；雖宗國不行使時，各邦固得取而有之；反之，宗國一旦行使，各邦立須退避以讓。憲法第七條

第五節 宗國與各邦

研究聯邦制，最應着眼之點，當惟宗國與各邦之關係；而宗國與各邦之關係，蓋莫不繇於分權而生。分權者實爲聯邦制獨有之特點，實亦聯邦制所以異於單一制唯一之要點，吾故於前節聯邦制之三特點，獨詳分權，然僅及分權之大概而未盡詳者，將留待茲節之仔細探討也。宗國與各邦之關係多端，舉其要者，聯

邦政府所能爲者爲何事，聯邦法律在各邦交由何人執施，宗國有權強迫各邦服從否，宗國可以干涉各邦否。凡此諸端，所不可忽，將持以較衡各聯邦國家之異同焉。

第一段 聯邦政府之職權

聯邦政府擁權之多寡，有兩種心理爲之因果：一曰，苟由中央爲之，全國及各邦果均獲其實利否，一曰各邦對中央之疑信如何。苟以大規模之組織，效率增強，費用減輕，人當願以必要之權付諸中央；苟以增重中央之權而足增厚對外之力，人當願棄其切近之利益，以獲精神上之滿足，然亦有一限度焉，至此限度，不願再向中央讓步，則中央之權當擴至此限度爲止。此一限度之高低因地因時而異，故各聯邦國中央政府擁權有多寡，而各時代中一聯邦國中，中央之權有增損。

當一七八七年時，各邦對聯邦政府之疑忌甚大，勉能合併者，將以避商業上之災危也。惟恐聯邦政府擁權過重，損及各邦，故僅予以列舉之權，並使此列舉之權僅爲必要（Necessary）之權。剩餘及原有之主權，建國之初，固認爲屬於各邦也。聯邦政府立法之權及於以下諸事：徵稅，借款，對外貿易及邦際貿易之統轄，入籍及破產，幣制及度量衡，郵政，版權及專賣權，海上劫掠及違犯國際公法罪行之懲創，外交，宣戰，軍隊之徵募及給養，團練軍（Militia）之設置以執行聯邦法律，戡平內亂，抗拒外侮，以及制定『必要及適當之

法律以實現以上諸權及其他憲法所賦與聯邦政府或其部院之權。』除相當限制外，其餘未經列舉諸事之立法權概屬各邦。雖在工業未臻發達，工商業採取放任主義之時代，似與聯邦者已多，留給各邦者甚鮮，然如此分權，各邦活動之範圍實廣。邦之憲法問題，除共和政體及選舉權之若干點不能更動外，餘悉可自決之；邦仍保有徵稅之權，惟不能課徵聯邦之商品及對外與邦際之貿易；警察之權全屬各邦；此外，教育，宗教，結社，私法之關於結婚離婚等事者，均在各邦權限之內。是可見美為全國之福利，與聯邦政府以不少立法之權，然留以與各邦者，固猶甚裕也。

美自建立聯邦後，聯邦政府之權日益擴張，時勢使然，各邦之猜忌逐漸減退，亦有以使然也。聯邦政府職權之增多以三途：以尋常立法，以憲法修改，以司法解釋。尋常立法類多借助於憲法條文內之『統轄邦際貿易』及實現宗國職權之『必要及適當』立法之兩語。憲法修改得之匪易，宗國之志願抑各邦之志願應佔先着，建國之初，聚訟紛紜，殊無定論。雖憲法之序言，已含全國之幸福應重於各邦之權利之意，當時議論至不一致，是故此一問題，確切解決以前，從未有修改憲法以增『國』權之事。獨司法解釋，起於忽微，隱於瑣碎，數十年來，無形之中，已曾重大影響南部諸邦之經濟利益，而劇烈激動北部諸邦之道德觀念。司法解釋宜稱聯邦議會無權干涉畜奴之制。Scott v. Sandford, 19 How., 393 (1857).惟修改憲法可以與以此權，而以南部諸邦之堅持畜奴，此着必不可能。南北之衝突以起，南部諸邦退出聯邦，一八六一年之內戰遂起。戰平，越三年，大法官

御士 (Chase) 爲下斷語曰：『聯邦永不毀祀，包含永不毀祀之邦。』 Texas v. White, 7 Wallas, 700. 易辭言之，聯邦不許解散，各邦不得退出。宗國之志願戰勝各邦之權利。國之福利高於邦之福利，從此始得定論，憲法之修改隨之，而有第十三條至第十五條之憲法修正案。

此一轉變，與彼時工商業之發達合其符節，而互爲因果者也。機器之使用，交通之便捷，使大公司隨之興起，初需邦爲立法，繼以營業所及遍於全國，更需聯邦爲之立法。商業，郵政，徵稅之立法權，因之均得寬大之解釋，以容聯邦職權之伸展，在其權限之內，聯邦議會且復以尋常立法補充之。此類職權以外，以大部分美人強烈之道德觀念，尤以中產階級爲甚，更增聯邦議會之權者二端：一曰婦女參政，一曰禁酒。前者所以剝奪落伍之邦甘自落伍之權，後者所以免『乾』之邦爲『濕』之邦所沾污。籠統言之，大凡邦以怠惰，愚蠢，或財細而不能盡其職責，或不稱於國人期望，或惟大規範之組織可供需要，則權落宗國手矣。故宗國權力之增大，又與文化之進步，工商業之發達，國庫之增裕，爲因果之關聯焉。

德國聯邦政府權力之增大較之美國，且更力也。帝國時代，聯邦政府之權及於以下諸事：海陸軍備，和戰，外交，遷徙，居留，國籍，護照，工商業之管束，賦稅，關稅，幣制，度量衡，發行鈔票原則之訂立，專賣，版權，國外商業，航運，以及海洋上國旗之保護，鐵路，以及水陸道之建築以利商業及公共治安，郵政及電報，以及關於民法刑法司法程序之立法等等，不備錄。參閱舊德憲法第四條 觀此，已可概見德國聯邦政府之權，自始即較美國爲廣。

然各邦保留之剩餘主權亦至重要。農業，工業法，礦產，教育，宗教及國家，凡此諸端，憲法均未提及，故均各邦絕對之權也。此外復有與聯邦合有之權，凡聯邦立法所未及者，邦均同有立法之權，諸如結社之權利，公共衛生之管理均是也。惟有一點，爲戰前之德國所獨有之特點，即各邦並不受平等之待遇，故聯邦之權有時並不及於全國。斯蓋以聯邦本身之特異使然，以巴威（Bavaria）胡登堡（Württemberg）之強大，不得不向之讓步，例外看待，許以有他邦所不能有之權。然自一九一八年之革命以來，情異勢殊，分權又爲根本之改變焉。

一九一八年之革命逼德王退位，各邦之王公亦相率去位，帝國遂爾瓦解，共和告成，新憲法於次年頒布。共和國雖仍保有聯邦制，憲法內單一之成分遠勝舊憲，且勝其他聯邦國家。是蓋緣於三因：第一，德王及各邦王公之去位，離心力之重心隨之俱去，增重宗國之權，無復阻力；第二，協約國之壓迫促起國難臨頭之感覺，全國人士覺悟奮發，知惟戮力同心，可禦外侮；第三，起草憲法之國民會議，非出各邦委派，乃由全民推舉，而推進共和之主動，非各邦之政黨，乃全國之政黨。因此，新憲主要之特點爲各邦向宗國之順服，可於以下諸點證之：（一）邦必採共和政體；（二）邦之疆界，可由聯邦政府改動；（三）各邦之權，無確切之保障；（四）聯邦政府權限之廣大，遠勝帝國時代；（五）聯邦法律高於各邦法律；（六）總統有權以強逼各邦盡其職責。觀夫此，阿格（Ogg）至決然言曰：『斯制根本實單一也，』非過言也。

舊時，聯邦政府所能爲者有限。今則鑒於德國當前經濟發展之重要，及團結一致以求復興以禦外侮之決心，新政府權限甚廣。舊憲，宗國之權列舉，各邦之權剩餘。新憲，分權之原則雖仍舊，宗國之權實遠勝各邦，立法行政方面均有極廣大之權。聯邦議會可以不徵各邦同意而修改憲法，是宗國有權以自擴其權，前云各邦之權無保障，此蓋其一因也。聯邦議會有絕對，合有，及示則之立法權，尤以示則權條文之寬泛，幾令可爲任何立法。絕對權(Exclusive Powers)中包含事權之關於全國者，若外交，殖民，國防，國籍，移民，貨幣，關稅，郵政，航運，電報均是，爲宗國所獨有，非各邦所能問鼎。斯固與帝國時代憲法賦與宗國列舉之權無大異，所可注意者爲其反面各邦權限之減削。(一)南德諸邦不復有派遣及接受使節之特權，在上院亦無復昔日特別保留之權。(二)各邦不復能單獨訂約。(三)軍隊直屬中央，非復昔日之間有數邦可自養兵。關於合有權(Concurrent Powers)德憲爲下定義曰：『宗國苟未行使，各邦儘可立法以行其權。』憲法第十二條其意即謂，倘宗國於某一事件，已爲詳盡之立法，則各邦於此即不復有過問之權。且也，聯邦法律超過各邦法律。後者關於合有權之立法，苟與衝突，即失效力。宗國與各邦合有之權，及於以下諸事：民法刑法，救貧，護照，人口，保險，公共衛生，勞工立法，銀行制度，國內交通等等。最重要者，爲以下二事之合有權：一曰，關於社會福利之事；二曰，事業之可收歸國有或國營者。如是，則屬於第一項者，救災恤貧，產母嬰孩兒童之保護，植物之保護，戲院電影院之管理，社會保險，工作之權利，勞工之保護，聯邦政府均得藉其合有之權，一一取爲己有，放手行其

社會政策，無慮掣肘。關於第二項者，天然富源若煤礦，鐵礦以及大規模工商業之國有國營，貨物之生產分配及定價，日用所需食物用品之商業交易，聯邦政府亦復均得有其立法權與行政權。憲法蓋預爲社會主義留餘地，使一旦實行，可無困阻也。示則權（Normative Power）利於宗國者更多。示則權者宗國與各邦之分工合作也。前者訂立原則，後者遵之而行，而受監督焉。宗國可以訂定原則者，有以下諸事：教育及圖書館，土地之分配，官吏之權利義務，宗教團體之權利義務等。此種原則旨在領導各邦，使遵宗國之意旨而實施，且使全國一致，無參差不齊之觀。最後，宗國之財政權亦復甚大。賠款之仔肩既奇重，中央政府必須法律上毫無限制以尋國帑之所自出，庶能勝其對內對外之荷負，蓋亦戰敗使然也。因此，聯邦政府徵稅之權特大，所以徵所欲徵，且能令各邦停徵以讓之。徵斂之時雖須顧到各邦財政上之需要，尤於稅收之本屬各邦者不能不有所顧忌，勿使枯竭，重累各邦，實則各邦已至俯仰隨之之境地，昔日財政之獨立，今已喪失殆盡。

坎 探索坎拿大聯邦與各省之關係，所得之顯明結論爲聯邦之地位遠較各省爲優越。第一，欲以強固中央政府且以避免美令各邦仍擁主權之謬誤，一反美之分權之法，以剩餘之權與聯邦，爲聯邦制獨創一格，僅據此一端謂坎拿大實界於單一與聯邦兩制之間，亦無不可。第二，即在行使其憲法所賦與之權力時，各省之立法，可由聯邦政府棄斥。省議會制定之任何法律，必須呈報總督，代英王爲坎之元首而總督會議（Governor-General-in-Council）實即聯邦內閣，可於一年內駁斥之，即作廢之。第三，聯邦與各省於移民及農業有合有

之權，但聯邦法律高於各省法律，關於同一事件之法律，省法律與聯邦法律牴觸者無效。第四，各省之省長（Lieutenant-Governor）由聯邦執行機關任命並向負責。最後，司法權盡屬聯邦，因各省法官均由中央任命，俸給亦自所出。

澳洲聯邦政府之權，表面上觀之，似不及坎拿大之大。第一，聯邦政府僅有列舉之權。第二，除聯邦絕對之權及憲法上之限制外，各邦立法絕對自由，不受聯邦干涉，聯邦政府更不能予以駁斥取消。第三，聯邦政府殊無控制各邦政府之迹象可尋。邦內行政既不受監督，邦之首長曰督辦（Governor）者，不若坎之出於中央任命，乃與澳洲總督同由英王直接任命，故邦行政監督之權亦惟英政府有之，各邦仍保有直接與英政府接觸之權利。最後，邦人訴訟不必向聯邦最高法院上訴，可逕上訴至英之樞密院。約言之，澳坎雖同爲英之自治領地，澳之諸邦與英關係之密，遠勝坎之各省，即此可證澳之聯邦政府控制各邦政府之權，遠遜於坎。

但在另一方面，聯邦政府亦有擁權獨重之處。第一，憲法賦與之權雖限於列舉，而其範圍至廣，有非美坎之聯邦政府所能爲者。列舉之權凡四十二，其中最可注意者爲下列諸權：收取各邦鐵路歸爲己有，代償各邦債務，制定結婚離婚之法律，制定撫恤衰老之法律，制定調解工潮之法律等。澳於社會經濟制度爲先進國，蓋得力於憲法賦與之權也。澳之結婚離婚法全國統一，人民稱便，亦緣聯邦政府有斯立法之權。第二，

聯邦亦有與各邦合有之權，憲法且爲之明言曰，關於同一事件之法律，邦之法律與聯邦法律牴觸者均無效。○憲法第一節 第三，有合有權之諸事，凡聯邦議會已經爲之立法，邦於茲事之立法權即等停止，蓋聯邦於斯事物之立法，法庭當視爲彌無子遺，不庸各邦再爲補充，邦議會苟復爲之立法，殊易遭法庭之判爲無效。諸如入籍證之給發，專售執照之頒給，商標版權之註冊，均可爲合有權之例證。聯邦苟已行使其立法權，即等各邦同時不復能行使之。名爲合有，實則專有不啻也。

瑞士聯邦政府立法行政之權亦殊可觀。關於立法權，憲法許以制定民法刑法商法，是舉國之民直接受其管束矣。婚姻，居住，債務等三事，憲法亦明白賦以管理之權。聯邦政府可以徵收進出口稅。立法之關於鐵路之建築及管理，亦在宗國職權範圍以內。復次，凡道路橋樑之爲聯邦政府所關切者，即有權以監督及保管之。最後，權有甚於此者，不限於各邦間之商務，瑞士聯邦對於任何商務概有制定法律之權。美國借憲法中節制邦際商務之一言，中央權力爲之一擴再擴，瑞之較美爲更直捷痛快矣。至火藥，酒精，電報，電話鐵路，鈔票之專利，當尤包含不少立法大權在內，爲非各邦所能幾及。

屬於行政之權可分爲四大類。一曰，外交。聯邦政府執掌對外關係，派遣使節，接納友邦外交代表，決定和戰簽訂條約。二曰，國防。國家軍隊歸其統領調度，各邦如無聯邦政府之特許，不得養三百人以上之常備軍，軍隊之組織訓練給養，自一八七四年來，概爲聯邦政府獨有之權。三曰，財政。聯邦政府有執管幣制及發

行紙幣之專權，銀行制度歸其規定，內外貿易歸其調節，附有徵納關稅之權，惟無向人民徵斂直接稅之權耳。雖然，間接稅收之所得，如不敷國家之開支，聯邦政府可按各邦富庶之度，定其輸納之數，責令來貢。四曰，公用。自十九世紀之末葉以迄今茲，三四十年來，以國家社會化之傾向，聯邦政府頗增管理公用事業及實業之專有之權。郵政，電報，電話，以及鐵路，概爲國有國營矣，水電亦歸執管。此外，火藥與燒酒之專利，非但增其權限，聯邦之收入亦爲之大增。

返觀各邦權限，雖爲剩餘，範圍似應較寬，實則甚狹也。其故有二。第一，憲法賦與宗國之權既甚廣且多，諸若商務管理，實業專利，民法刑法之制定，在其他聯邦國家，殊少盡爲宗國所有，而瑞獨有之。聯邦之權廣，各邦之權自受剝削，而現狹小矣。第二，在其他聯邦國家若美澳者，聯邦法律之侵犯各邦權利者，每遭法庭斥爲違憲而廢之。瑞獨不然，一如其他大陸國家，若法德者，聯邦法律，法庭不得以其違憲而斥之。各邦權利，遂無保障可言。惟此亦有故，蓋以瑞有複決制，人民可以牽制聯邦政府。然使全民而贊成宗國權增，複決徒足爲添法律上之根據耳。

第二段 聯邦政府之力量

聯邦政府控制各邦力量之大小，各國互殊，將視其是否爲保全憲法而有強制各邦服從之權，是否爲

維持治安，而有干涉各邦內亂之權，以及聯邦法律之執行，是否自設官吏任之，抑託諸各邦，以爲斷言。分權以外，宗國與各邦之關係，亦惟此數端爲其犖犖大者。

聯邦之強制服從

爲保障憲法中某項重要規定之不受破壞，聯邦國家都有以強制各邦服從之權予聯邦政府者。美憲規定，各邦政體，必須共和，而以督察之任，責諸聯邦政府。由此可以推想，苟後者而認各邦政體已非共和，即能運用憲法賦與之權，禁遏不逮。德國聯邦政府鞭策各邦之權，尤真且巨。邦如怠棄憲法委以之職責，聯邦政府可以強令執盡，甚且以武力加之。憲法第四十八條 坎拿大之聯邦政府有權以駁斥省議會制定之法律，則宗國對各邦之控制，較美德爲尤力矣。

聯邦之干涉內政

恐一地之變亂，危及全國之治安，各聯邦國家類多以逢特別事故，逢緊急之時，可以干涉各邦內亂之權許聯邦政府。美之聯邦政府，倘以邦議會或省長之請求，可派兵剿撫邦內混亂。苟邦之內亂阻及聯邦行政或司法之進行，或妨礙邦際貿易，則總統可不俟請求，逕派軍隊至出事地點。瑞士憲法以保障各邦之健全責聯邦政府，許以舉兵戡平各邦戰亂之權，且不須待邦之請求，可以大兵臨之，可派專員代有其政權。在德，憲法第四十八條亦爲之規定曰，倘公共治安及秩序，爲邦之內亂所擾亂，總統可取「必要之步驟」以恢復之，必要時，且得出兵以遏止之。

聯邦法律之執行

各邦之破壞憲法，各邦之內亂發生不常有，宗國因此而與有交涉者尙鮮。獨於聯邦法律之執行，宗國

與各邦之政府之接觸無日無之，蓋聯邦法律制定之權在聯邦議會，而執行之地將在全國各邦。各國之實施不一，聯邦政府有在各邦自設官吏者，則不必依賴各邦，惟多一重機關，行政較為複雜，政費亦殊不賚；有不另設官吏，即以託諸各邦者，則當恃各邦之合作輔助，而尤不能不隨時有嚴密之監督。前者，美為代表，後者德瑞為然。美之聯邦性最濃，宗國與各邦為絕對之分立，求其不相依賴也，各有其完全之政府組織。聯邦政府有立法，行政，司法三部及其大小官佐，各邦政府亦無一無之。有兩重政府，故即有兩種重複機關。聯邦政府自有其分發各邦而直屬統轄之官吏為任執施法令之責。故凡聯邦法律在各邦，自有聯邦官吏執行；各邦法律又另有一組人員直屬於各邦政府者為之執施。此種設置有其利亦有其弊。利在宗國不受各邦掣肘，法出必行，毫無困阻，且其行動直接及於人民，不必假手各邦政府。弊在機關重疊，事權不易劃一，且重增人民負擔。同時，與此有聯帶關係而最可議者，美之民法刑法並不統一，聯邦有聯邦之民法刑法，各邦有各邦之民法刑法，執行之者又為兩種不相為謀之機關官吏，柄鑿衝突，在所不免，人民將誰適從。

德瑞及戰後之奧，異於美制，聯邦法律之執行什九託諸各邦政府，並不另設聯邦官吏專司其事。一九一九年德憲第十四條曰，如非另以法律特別規定，宗國之法律，應由各邦執行。除外交，國防，關稅，郵政等數項之宗國有專有權者，餘事概由各邦官吏代為執施。瑞士亦然，聯邦法律大多交由各邦執行，而聯邦賦稅，亦有逕託各邦代徵者。瑞士聯邦政府固亦自有官吏，以任其行政之關於郵政，關稅，電報，電話，以及火藥專

賣，然聯邦政府在各邦之行政盡於此矣，其餘庶政之執施，盡恃各邦當軸爲其代勞，聯邦無官吏專司其事也。通常，聯邦政府祇於其職權範圍以內之事，盡立法之責，至其執行，類僅稍加監督，及派員視察而已。諸如鐵路，水力，度量衡，教育，銀行，甚至軍事之行政，均委各邦爲之也。奧憲亦有類似之規定。第十一條及十一條

論者稱揚美制，謂即使一旦各邦政府突告停頓，聯邦權力之運行，固自如也。此固爲德瑞所不能。然德瑞之制亦有其利。第一，無行政重複，壘床疊床之弊。第二，聯邦行政官吏，必遠不如美之多，一則足省政費，一亦足使聯邦政府日趨集權，而人民不覺，即使知之，以無中央直接委派之官吏臨行也，尙覺可忍，故亦並不堅持，不若美國聯邦立法權一度擴張，即聯邦官吏隨爲一度之增多，最易引起人民反感。美國聯邦權力增加之匪易，而德瑞則甚且越憲法範圍侵及各邦，且少阻力者，其故殆在此歟。

雖然，聯邦法律由各邦執行，亦有其弊。各邦之地方觀念或不愜於聯邦之政策，責以執行，或故意阻難，或玩忽將事，將難獲行政效率之敏捷，且難求聯邦政策之貫徹。且聯邦之權力不能直接及於人民，事事將先經過各邦政府，不免周折迂緩。求免此弊，故德瑞及奧均有監督視察之制，以鞭策各邦，使能認真將事。在德，聯邦行政機關可以指令各邦政府，示以聯邦法律應如何執施，且能委派官員從旁督責。在瑞，凡聯邦法律之由各邦執行者，聯邦政府莫不有監督之權。與亦類似。

第四編 政府之形式

立憲國家，政府之軀殼，大多相同，有三權，曰立法，行政，司法。立法機關，即議會，必為民選，為民意之代表機關，而負造法之重任者也。法立而後政行，而後法庭判案有所依據，故立法居三權之首，且純由民選，擁權亦獨重也。行政機關，執行法律者也，或由民選，或由議會產生，或與議會絕對分立，互相牽制，或與議會融洽如一，互相綰繫，以其不同之關係，幻為種種之形式。司法機關，審案定讞，又另有其任務，雖與立法部行政部亦有相當之關係，法官類出元首任命，可由議會彈劾，均是也；然立法部與行政部有分立有不分立，事實不一，理論亦有兩面，而司法機關必與立法行政絕對分立，不但事實如此，理論亦當如此，司法獨立，法治必要之條件也。政府之形式大體如此，茲編將分析其組織，職權，關係，試有以闡明之，且有所討論也。

第一章 立法機關

立法機關之組織有採一院制者，有採兩院制者；如屬後者，兩院產生之方法是否相同，關係又當如何。立法機關之任期有確定者，有不待任滿可被解散者，將視其與行政機關之關係而定，且亦足以影響二者

間之關係，相爲因果者也。議會之職權，有至高無上者，則其制定之法律，法庭概須執司，不能問其符合憲法與否，有受憲法限制者，則違背憲法之法律，法庭可以其違憲，而判爲無效。至於議會內由民選產生之一院，其內部組織如何，立法程序如何，亦至關重要者也。請以英、美、法、德四憲政先進國爲實例，探究以上提出之諸問題。

第一節 議會之使命與任期

議會之使命

(一)國會與選民

討論立法機關之組織職權以前，有先應注意之二問題：一爲其使命，一爲其任期。使命來自人民，國會乃與選民直接發生關係，前文已經有所論列，惟此一關係應從兩方面看：一自國會，一自政黨。議員之獲爲候選人，政黨推薦之，議員之獲選，政黨推助之，既經當選，權力如何，責任又如何。應便宜行事，一聽自己之主張決斷歟，抑須請示於當初投選之者，始能定其行徑。國會既爲代表人民或地域而召集，此一問題隨之發生，必先有一答案，議員乃知所從。此一問題，蓋即議員之使命應如何，請命而後行歟，抑自爲裁斷歟。易辭言之，即議員應僅爲人民之委託人（Delegato），抑真爲其代表歟。英憲於此，並無明文規定，惟向來習慣，議員一經當選，人民付以絕對之信任，令爲全權之代表。許以自由行動，意中以爲是者是之可耳，以爲否者，否之可也。不必返至選區，叩選民而詢其意見如何。選民可以其疾苦要求爲議員告，議員當知所以適應輿情，然

英

法

德

不能命令之，而強其遵奉也。然另一方面，議員之責任亦至顯明，拂逆輿情，違背民意，自有其懲處，曰下次改選，毋望再能當選；故一方固用其自由意志，判斷政事議案之是非曲直，一方又無時不留心選民之意向如何，逢有重大事件，為責任心所驅使，尤欲得選民而一諮詢之，並有以表示其所見。法國一八七五年十一月之衆議員選舉法則決然為之言曰：『指示之命令均無效，』明禁選民對其代表有所訓示，且禁議員之接受之也。德國一九一九年憲法第二十一條曰：『議員為全國之代表，祇受良心之驅策，不受號令之指使，』亦欲議員為代表，不為委託人之意也。他國，不論以法律或習慣規定，亦都許議員自由決斷，不欲令受選民束縛。惟如此，議員之目光乃能遠大，不局於一隅，為一團體一地方任芻狗，議員之使命，乃能代表全國，以社會國家之幸福為前題，知有公不知有私，亦惟如此，議員之言論行動，可無桎梏，才智抱負，展拓無阻。是不僅道德上議員應不受選民指揮，法律上亦不許受此束縛。然有一政治問題在：倘競選之時，候選人以若干事許選民以換其選票，當選之後，選民責其履行諾言，果有何機關可以干涉之否，干涉當否。曰各國尚無此機關之設置，而處理選舉爭端之唯一機關曰選舉法院者，亦未嘗行使此權力。雖然，觀法德之法律，此明明為非法也；根據英國之法律，國會至尊，憲法不知有人民，故如嚴格講法律，一人一經當選為議員，在國會之行動，聽隨自己之意志，不受選民指揮，可以拒絕任何人之指示。美國憲法曰：『參衆議員在議院內之演辭辯論，在他處不受詰問。』憲法第一條第六節第一段可見各國法律，不論新舊，均重視議員之自由，而忽視其與選民關係之

實際性質。然事實又不盡與法律相符也。議員之受束縛與否，不在選民之如何督策，而在政黨控制之力量如何，政黨之勢力日增，則議員之自由日削，代表之意義日晦，而委託之性質日顯，是法律所未及料，亦未能認也。

（二）政黨
與選民

自政黨內有所謂黨團（Caucus）者，操發縱指使之大權後，議員與選民之關係大變。選民應爲之事一取而代之。物色人材，決定政策，推薦爲候選人，而令實踐政黨對選民之宣言。選民欲見政策實現，故欲見議員聽受黨之指揮。政黨復從而訓導議員，繩以紀律，不如政黨之命而投票，警告隨之，猶不悛改，不以黨人視之，改選之時，不再令爲候選，或不再予以經費及宣傳上之援助。種種可使議員屈服之法至嚴，議員遂不得不服從。憲法法律儘可嚴禁議員接受指示，徒爲具文，政黨早已訓示議員，議員接受之，且實行之矣。甚至議員在國會之一言一動，莫不有政黨在背後牽動，云爲選民，實亦爲黨也。

英

今日各國之情形，大抵如此，惟各國政黨之組織不同，故各國議員之地位亦略異。在英，黨之紀律甚嚴，黨團之命令，幾無可抗。惟以議員向來之自由，政黨之適可而止，與夫選民之肯爲議員後盾，倘議員理直氣壯，益以魄力人格，尙不難感動選民，震服黨團，爭得相當之自由。且以英之政黨組織，分權而非集權，各地分黨擁有相當獨立，知本區議員較深，認其行動爲是，每爲之助力，足以使黨之領袖無奈之何。是故最重要者，議員欲爭自由，須能影響區黨，如既不服從中樞，復不服從區黨，是乃自冒損失議席之險。議員當於何時辭

職，並無一定之規程，大凡改投他黨或屢不投贊助己黨之票，政黨當有理由令其辭職，然實際上議員又往往置之不理也。但能苟安於一時，不能保全於永久，如非改隸他黨旗幟，或旋與己黨復合，改選之時，殊無法保其議席。

美國國會內黨紀之嚴，似不如英，而地方之利益則幾與黨之利益並重。依法，議員必為某邦居民，始能為該邦選區代表；聯邦憲法第一條第二節數邦之法律復加嚴其資格曰：議員為區內居民，始能為區之代表。而習慣向亦重視此點，益成爲牢不可破之限制。所以然者，蓋地方觀念甚深，視議員為其舌人，將為爭利益也。舉凡區內公用事業之改良，國家官位之分配及於邦人，均欲其有以爭得之。邦與區所望於議員者大，議員之使命亦愈重。政黨對於議員雖亦不無指示需索，然以美國憲法對議會權力之限制與夫三權分立之結果，議會與選民關係甚疏，致使政黨不甚重視國家大政，故黨紀之嚴，不如英國。議員惟汲汲於為地方爭利益，他區之議員亦然，乃訂互惠之條件，相為援助，以促利於各人選區之法律陸續通過，遂可告無愧於桑梓，而議席亦保。故美之議員有兩種使命：一為黨之使命，一為區之使命；而尤以後者為足束縛其行動。

法國政黨組織散漫鬆弛，誰將督促議員使無負其使命乃成問題。政黨束縛議員，奪其自由，雖似減損代表之性質，有足疵議，然苟政黨確能適合選民需求，以其願望制成政綱，且坦然負成敗之功罪，則政策確定，責任鮮明，亦良足為選民之助。蓋選民者若干個人也，漫無組織，一盤散沙，雖云監督鞭策其代表，究誰將

監督鞭策，則竟無可捉摸。惟政黨可爲代効其勞，負起督促議員之責。議員而毫無約束，將毫無責任，雖云將憑良心驅策，究屬空泛虛渺，倘果忘棄選民，肆行無忌，誰能制之；太自由亦宜所非，則政黨代選民加以羈絆亦所不可少。法因政黨組織散漫，選民乃至無法限制議員，亦甚苦也。法國各黨紀律寬嚴不一，大凡議員屬於組織較嚴之政黨者，聽受政黨驅遣；屬於組織散漫之政黨者，則幾無所謂使命。

德

德國自實行比例代表制以來，選民與議員之關係疏遠隔膜。一區之內議員多人，選民之注意不能集中。議員不盡屬於一黨，使命亦遂各異，責任乃不清楚。選區之幅員遼闊，議員與選民之接觸爲難。凡此種種，均妨害選民之監督議員已於他章詳論。政黨之權勢，乃自實行比例代表制而益增，議員遂爲黨之奴隸，與選民初無直接之關係，情形又與英美不同，而政黨果能適應選民輿情與否，尙是問題。

議會之任期

國會任期之久暫，論者以爲與其能否適應人民輿情有重要關係。主張任期應短，限於一二年者，謂國會之權愈大，則其任期愈應減短，非時時改選，不足阻其弄權。且短促之任期使國會不得不時時諮詢民意，知之較切，而各黨者亦得隨民意之轉移，換得新使命。在選民方面，比較政黨及議員之諾言與其成績之機會亦較多，以知其言行相符否，足付重寄否，此亦政治經驗。惟任期太短，亦有其弊，主張任期應長者據爲反駁之理由。國會召集之初，新任議員未諳立法程序，有待探究，國會任滿之前，政黨與議員忙於競選計劃，心已他用。時間耗費於此一始一末者至多，任期愈長，時間耗損之比例愈能較短。否則事方諳熟，席未暇暖，改

選又臨，惶惶不寧暇處，實覺太不經濟。且一度普選卽一度騷擾，勞民傷財，亦非所宜，常使人民紛擾於選舉之爭競，易生不良影響，不以興奮過多而成麻木，卽以干煩太頻而生厭倦。國會不能從容論政，鎮定從事，遂無良好之立法，有損其威望，更替太頻，任職日淺，對內閣亦遂脆弱無能。斯言甚是，則議會之任期又不宜過短。若美國建國之初，流行之格言謂：『一年一度之選舉去，則專暴來。』狂流所趨，新成立之邦，競於其議會之任期定爲一年，甚至半年，聯邦議會破格看待，任期亦祇二年，抑亦未免矯枉過正矣。

美

任期長短之理論如此，返觀各國實際，美當制憲之時，各邦議會任期都爲一年，遂亦不乏主張聯邦議會任期亦應限於一年，賴海密一登（Hamilton）諸先覺之爭持，始勉強定爲二年。海等在其機關報聯邦政體者（The Federalist）所發之議論曰，聯邦立法範圍良廣，所需知識經驗當較僅爲一邦立法爲多。爲全國立法，當先稔知各邦不同之情形；爲對外貿易立法，當先熟悉各邦之口岸，習慣，章程如何；爲徵納賦稅立法，亦須先知國內各地情況；至於外交軍備之規劃，更何不然。『此等知識，一部分固不難於閉戶讀書中得之，大部分則非親歷其事，決難有真知灼見，而全部知識尤非自側身議會經驗閱歷得來不爲功。』約言之，知識獲得需時，認真作事需時，實爲美之主張展長任期者主要之論據。聯邦議會之任期果以是而較各邦議會加長，定爲二年矣，實則觀於集會閉會靡費之時間各達數月，美之國會真能做事之時不過一年。美國會地位之低落，人材之寥落，雖其他原因多端，此亦一因，持較他國，任期實嫌太短。

英

英國一九一一年前之國會任期，趨於他一極端，則又似嫌過長。一六四一年之法律，鑒於君主之於國會，每長時期不加召集，定曰，至少每三年必召集一次。一七一六年民黨利雅各黨人（Jacobites）作亂後，國內不寧，通過七年法（Septennial Act），國會任期從此展為七年，政黨有把持大權之樂，議員無請命連任之煩，彈冠相慶，殊非為公。國會離選民日遠，代表之性質愈薄，頗遭物議，然行之二百年，所幸國會常因故解散，任期過長之弊，尚不過烈。旨哉穆勒（J. S. Mill）之言曰：『使國會與選民接近，宜令其任期短促，苟一國之民主精神疲弱，雖三年猶覺太長。雖然，倘民主主義已臻發達，而報紙亦深能領導輿論，則免議員之過於卑怯，且許以較長之時間以判其言行，則五年亦非過分。英有解散國會以徵民意之憲法習慣，任期雖七年，不為過長。』一九一一年國會法（Parliament Act）既立，國會任期，勢必減短。蓋聯邦主義者有言，國會之權愈大，則將其控制愈應嚴厲，今貴族院既降為附庸，否決權剝削殆盡，衆院惟我獨尊，權力之大，為天下冠，畏其專暴，勢必別尋保障，複決曾經建議而遭拒絕，則惟減短任期使常請命於民乎，英國國會遂自一九一一年來，減為五年。

法德

法國衆院任期四年，憲法習慣不許解散；德國制憲之時，經鄭重考慮，亦定為四年，但可以解散，解散之權且曾行使多次。法德不取二年三年而定為四年，蓋亦覺任期不宜過短，不僅議員之諳練立法，非且夕可期，議會之習慣規則，亦非久經磨練所能洞悉，議員之責職不祇空談，且應力行，尤非有自親歷其境得來之

眞實知識不辦。且夫選舉太多，政黨之支出隨之增大，有力之私人或團體乘虛而入津貼之，而遂把持之，流弊滋大，亦不可忽。

其他各國議會之任期，類爲三四年，瑞士三年，日本、奧國四年，捷克六年，均偏於較長者也。

解散

國會莫不有一法定任期，任滿改選，然惟美國及瑞士聯邦議會之任期爲固定，四年及三年之任期未滿，無論議會如何不稱厥職，無論有何重大事故發生，須徵民意，無法提前解散，他國則類多能半途解散，是任期雖長，有時固能促使甚短，未可知也。在英，在法，在德，法律均許提早解散。英國國會之五年任期，爲最大限度，政府可不待其任滿，陳請英王解散之，事實上國會亦每任期末滿，提前爲英王解散。法國總統可以參議院之同意，解散衆院；然憲法習慣，已使此解散之權，等於廢撤，而衆院之任期，實已爲固定之四年。德國總統解散衆院之權，則復甚真，行使且亦最頻。故論國會任期，而聯帶及於解散之一問題，所欲探討者，乃爲英德解散國會之用意何在，及其影響如何，以及法國國會不能解散之因果如何。然後再一探究與德同時仿效英法而採議會制之戰後新興國家，法律既有解散之規定，其權歸何人行使，果亦能如其當初制憲時之期望，藉是牽制議會，與增強內閣之地位否乎。

英

英國解散國會之權在君主，是爲君主特權 (Royal prerogative) 之一。早時英王每用以排斥不稱己旨之國會，而擇一利其黨與之機會行使之，使改選而國會一舉爲王之私黨把持。即在喬治三世之時，王

之此權，猶且甚真，國會果應解散與否，應於何時解散，王獨斷之，內閣鮮能作主。喬治三世因此而罷法克思（Fox），那斯（North）之徒，而拔畢德（Pitt）為相，使在國會有衆多之從者。然自英憲日趨民主，且自內閣向國會負責之習慣確立，解散之主動自然自英王之手，入於首相。昔日英王雖亦未嘗不商之首相，然首相所進之勸告乃關王之個人利害，今則以國家之利害為前題。易辭言之，即當權之政黨解散國會之考慮，以國家人民之幸福為依歸，故今日解散之權在內閣。然則內閣將以何者為解散國會之動機，內閣向英王有所勸告，又有何習慣以束縛之。曰約言之，動機不外乎三，內閣受習慣之限制者，亦曰動機必須純潔而已矣。內閣認為應請英王解散國會者：第一，衆院對之，顯已有不信任之表示，如重要提案之否決，又如不信任票（Vote of Lack of Confidence）或譴責案（Vote of Censure）之通過，遵憲法習慣，不得衆院信任則辭，然苟內閣自信，國人對其所持之政策猶能贊同，則可越國會而訴諸人民，解散衆院，請人民公判現內閣應否留任。百年以來，英國內閣鮮為衆院逼迫以去，辭職每在解散國會，改選失敗以後，實人民逼之使去。習慣，改選失敗，內閣立辭，蓋民意已顯，不能再事留戀，習慣上亦無一次解散失敗，可以再度解散之例。是故內閣於此僅能一用之解散權，行使之時，必知所慎，如無獲得多數之把握，不敢輕於嘗試，徒損己黨威望。

第二，衆院內各黨勢力之分配形成僵局，內閣所欲實現之立法，無可進行，且以內閣地位時有搖搖欲墜之危，他黨之攻擊批評又復不留餘地，使處處荆棘，則與其苟延殘喘，不如為爽利之解決，解散國會，以求

打破僵局，或得強大之多數，而留任為政策澈底之施展，或早拱手讓人，毋礙國政。一八七三年後，政局為新起之困難所激盪，衝破內閣穩固之地位，常陷國會立法於停滯。自愛爾蘭獨立運動興，政黨為自治與壓迫兩大相反之潮流所分裂，六十自治運動者（Home-rulers）即愛爾蘭國家主義者，足擾衆院之安寧而有餘，極盡搗亂阻礙之能事，政家憂之，卒有自由黨人與保守黨人之諒解，一八八五年，以自由黨合併者（Liberal Unionist）與保守黨之協調，否決自治案，而有衆院之解散，僵局倖能打破於一時，政局漸趨安定。然一八九二年之改選，又成無一政黨擁有絕對多數之局面，自由黨須藉愛爾蘭國家主義者之護持，始能勉得多數，不能久於其位，三年後國會解散，而有保守黨之七年當政。一八九二年改選結果保守黨二百六十八席，自由黨因自治問題而分裂為辣斯登自由黨人二十七席，自由黨合併者四十七席，愛爾蘭國家主義者八十一席，以自由黨合併者叛黨而與保守黨同調，遂須藉愛爾蘭人之八十一票始能達多數，一八九五年改選後雖四黨存在，如故保守黨在六百七十人之衆院獨佔三百四十一席，僵局乃始打破。歐戰以還，英既許愛爾蘭獨立，擾亂衆院安寧達四五十年之自治問題倖既解決，政局乃稱小康，然自工黨日益強大後，衆院之內，又復無一絕對多數之黨。一九二四年正月麥唐諾既組第一次工黨內閣，以其寥寥百九十人之從者，無可作為，乃有次年十月之解散，亦欲藉是打破僵局，取得多數也。改選結果，保守黨得驚人之勝利，六百十五人之衆院，獨擁四百十二人，包德溫遂再起。工黨雖因是不久於位，為國家人民計，固應有此解散，為工黨計，與其當政而事事掣肘，偷安苟活，亦無寧在野而監視政府為直捷痛快也。

第三，逢重大問題臨時發生，改選之時，各黨未及表明態度，選民因亦未能有所表示，或當政之黨將一

反改選時所持之態度，縱當政之黨，在國會有絕大多數，例必專爲此一問題而解散衆議院，請選民明白表示意見，俾此後立法，有所遵循。是以解散徵詢民意，藉改選後政府黨之榮枯以知人民意向，英之複決不啻也。一九一〇年兩院有空前之衝突，路易喬治之預算既爲貴族院推翻，自由黨內閣乃解散衆院，請選民表決者爲二事：一爲路氏之社會及財政改革計劃，一爲聯帶之貴族院改革。次年遂有國會法之制定。一九一八年，歐戰既終，國會自一九一〇年來因戰事會未改選，路易喬治乃藉解散，以獲其締和與改造之新使命。四年之後，以自由黨與保守黨之混合內閣，決定政策之際，不能使兩黨完全滿意，勢難繼續合作，乃有一九二二年之解散。改選後，保守黨獨秉政權，回復至於一黨獨組內閣之常態，然次年，政府既視關稅保護政策爲救濟失業之唯一辦法，而欲放棄英國宿昔所持之自由貿易政策，問題重大，應知選民公意，况以首相包德溫之前任龐乃洛（Bonar Law）當昨年改選之時，曾明白反對保護政策，爲政治家之榮譽計，包尤必欲一詢選民，故有一九二三年十一月之解散。改選結果，保守黨議席銳減，雖猶較他黨議席爲多，損失將近百席，足證選民殊未能同意包之政策，關稅保護遲遲因未實現，次年包且去職焉。

觀一般國會議員對解散之心理，可見其影響。每有解散之威嚇，政黨及議員莫不首先計慮其所受之利害，而黨紀之加嚴隨之。倘反對黨稔知改選有獲勝之把握，對政府之態度隨即強硬，反之，則一經解散之恫嚇，不能不鄭重考慮其態度策略，每肯略示讓步，不願遽見改選。如一九二九年至一九三一年間自由黨

之不恤委曲求全，卽是爲此；工黨內閣以少數政府而能維持至二年之久，亦正恃此。至於政府黨之從者，解散亦足爲固結之工具，念己黨之或遭傾覆，自己議席之竟且不保，且畏競選之繁，靡費之鉅，物質與精神上之耗損，亦一重大考慮，則政府憤其不肯用命，而宣稱將解散國會，議員知所警懼，當亦知所護持政府，使勿替墜。故解散者，重增政府之權，使能操縱敵黨，指揮從者，英國內閣之強固，實爲擁握解散權所貽之結果。

一九一九年德憲第二十五條予宗國總統以解散衆議院之權，惟以同一原因，不得解散兩次。德憲異常民主化，既授權議會，慮太專擅，復創一獨立而強大之總統以與之對抗。總統不如法之出自兩院選舉，而產自人民直接選舉者，卽欲提高其地位，賦以解散議院之權益，欲增重其權威也。然問題卽由是發生。德非總統制，而爲內閣制，總統之下，有一權位甚隆而向衆院負責之內閣在。總統而欲解散衆院，內閣果應副署與否耶。如曰然，則內閣至少與總統同可解散國會；總統之權，因之稍削，當非草憲者之所願。如曰否，則內閣以外有一獨立之權威，可以橫梗於國會內閣之間，政治之中心，將自政黨移集於斯一人之身，殊非內閣制所應有。雖然，一方許總統以解散國會，一方卒取責任內閣制，是又明示應由內閣副署，其結果爲總統苟不憚於衆院之所爲，可以解散商之內閣。在另一方面，內閣亦能力主解散，甚至以去就力爭，然其要求，僅能於總統無法另覓替人繼任之時，爲能有效。以德國政黨之多，極端派之能合力倒閣，而不能組閣，內閣固不難獲得總統同意而解散國會，然事實上，又非任何內閣盡能獲如其意。今總統奧登堡（Hindenburg）卽曾數

度拒絕此要求，而令內閣留任如故。至於解散國會之動機，專爲某一重要問題而徵詢民意，既有複決之制，當無需乎此。然以德國衆院內政黨之多，無一政黨能擁有絕對多數，卽以數黨合組之內閣，且難獲得多數，組閣大難，維持內閣尤難，則解散國會主要之動機，乃在打破議會僵局，使選民覺悟不肯妥協之黨多而且小，常存國會，徒足阻礙立法，妨害政事，漸或能放棄其細小之異見，以求穩固之政府。則德雖同採議會制，獨許國會解散，未始非較勝於法國之處。今希特勒（Hitler）果因數度之解散，而在衆院獲得強大之從者，二十餘年來頻頻發生之僵局似漸打破，德始有一強有力之政府，未始不可歸功於總統之解散權。至於希氏當政後破壞憲法與否，則是另一問題，又當別論。然解散在英，惟偶一見之，德則行使甚濫，改選未久，解散頻作，時有陷於無政府之危險，而且使選民日擾攘於政治危機，議會解散，競選普選，亦可議也。

法

法以習慣不許議會解散，議會之專擅，內閣之無能，頓與俱來，法國政治至今蒙其損害。一八七五年之憲法，許總統以參院之同意，解散衆院。當初制憲之國民會議之用意，欲使總統逼肖君主，凡能增重其權位者，莫不盡力與之，爲他日改建君主政體留餘地，故解散議會之權，亦並與之。豈意事與願違，此一特權，僅一度行使，從此卽歸湮滅，又豈草憲者所及料，湮滅之結果，又豈當時所及知哉。一八七六年之衆院，共和黨人居極大多數，總統麥克麥霍（MacMahon）保皇黨人，當習埃（Thiers）下臺之時，爲保皇黨之國民會議所選任，既就任，欲掃除衆院反宗教及共和之色彩，逼西門（Jules Simon）辭職，悍然不顧衆院之虎視眈眈，請

參院同意解散。經激烈之辯論，以微小之多數，對一四九票參院同意，果勉強獲得，衆院果於一八七七年被解散，然如此大權，將令擁有之者爲選民福利而行使，今反顯爲對付選民共和之狂熱而濫用，動機先已不純。遭輿論嚴厲之批評，常使後之來者不願再用此已經污蔑之權。麥以此舉而不齒於人，與衆院尤積不相容，卒於一八七九年不待任滿，辭職老去，如此下場，尤爲濫用職權者之殷鑑。從此更無人敢用此權，遂成議會不被解散之習慣，牢不可破，憲法條文上之規定，徒成具文。法國因此遭受嚴酷之影響，爲其政制上一大弱點。法國議會不能解散，遂使內閣絕無反抗衆院之力，陷於極不利之地位。議員恣睢拔扈，可以毫無顧忌，任情擾亂，可以毫不負責。時間耗費，內閣常倒，紛呶竟年，一事無成，其過不在內閣，乃在議會。內閣之對國會，固需抵抗之具至般，而國人之對國會，抵抗鉗制之需要爲尤殷亟。然而未之有也。任期未滿，議會儘可爲所欲爲，內閣無權使之就範，而國人亦無法加以黜陟。政府正忙於急要之政務，事功待展，輒能輕輕爲一責問（Interpellation）停頓，蓋責問之提出與通過，輕而易舉，而內閣之壽命危矣。即內閣每當付議要案之際，鄭重聲明斯爲有關信任之案，不予通過，決即辭職，猶不足懾服冥頑之議員，議員之心理，辭則辭耳，與我何由，內閣倒，我不與之俱倒，又何畏哉。倘預算委員會以財政案玩弄經年，政府雖需款孔亟，無法糾正。倘內閣之政策，見厄於無理阻撓之討論與修改，內閣太息痛恨，束手無策，不得已而出於辭職，正熱中利祿者所求之不得，歡迎之不暇。一言以蔽之，內閣無權以獲得其施政應有之力量，更無法使國會之行動與人民之輿

情符合。

法國不許議會解散，自貽伊戚，有斯結果。英乃獨許內閣行斯大權，不受困阻，蓋衆認不論何黨當政，強健穩固之政府不可一日無之。僵局陷立法於停頓，非國家之福，應許內閣訴諸於民。解散於政府中人，議會中人固無好處，解除職位放棄議席，孰不留戀，誰願自苦，然固認爲必要與正當之犧牲，忍痛出之，無可奈何者也。此種精神，法之內閣或議會有之乎，無一總統可以爲此等機關所不願爲之事，至於法之人民，徒喜爲口頭之空談，姿勢之裝扮，實際之行爲如何，不顧也。民意之督促不力，輿論之制裁不嚴，貽此結果，人民亦負其咎。或曰，英之元首，以其世襲之地位，每當國會解散，輒能公正中立，關懷國事；法則不能，總統出於議會選任，難逃徇私偏袒之嫌。言雖良是，然此非英之國會所以能解散，法之國會所以不能解散之故。能否解散之故，不在制度之互殊，乃在國民性之不同。法人對其行政機關，以歷史之關係，向來忌恨，英人則不，癥結所在，乃在此地。問題不在元首與國會，乃在國會與內閣。問題蓋在內閣是否有權以反撲受所孕育之議會，宣於議員之前曰：『君等態度是否決於自私，抑係爲公，君等自爲計，抑爲選民計。較衡之，考慮之。倘欲倒我，君等其有以語選民來。』內閣苟能爲此威嚇，必能影響於其從者及敵黨之態度殊鉅，不必真有解散，議會當知稍自檢束，獨惜法之人，不許內閣有此耳。

歐洲新民
主國家

戰後新興國家，一致採英法之議會制，然深知法之內閣柔弱無能，法之議會專擅強橫，亟欲避免其短，

競設強有力之行政機關，以事牽制對抗，莫不賦總統以解散議會之權。對症發藥，良足多也。獨惜猶未深識英制，雖有解散之權，並不操於內閣之手，仍屬無補於事，議院政府制，終覺運用不靈耳。夫解散權最重要之應用，在使內閣與議會衝突中，失敗之政府，得援人民爲己助，對於內閣制之實行，有極大之效果。歐洲新民主憲法之起草者，似深知之，而未能善用之。波蘭一九二一年之憲法，規定衆院解散須經自己^{院衆}出席投票人三分之二之通過，或至少有半數出席之上院，以五分之三之同意，且上院同時，亦須自動解散。如此規定，無殊於議會不能解散，行之數年始知其弊，一九二六年之憲法修改，乃改爲總統解散衆院，祇須內閣全體副署；須副署者示內閣之負責，亦以限制總統之濫用，自茲內閣乃始擁有此對付議會之重要武器。在拉脫維亞，立陶宛，解散之權，並不操於內閣，而爲總統獨立之權力，當認爲議會不復享有人民信任時，卽能行使。總統獨擁此權，故亦獨負其責，倘錯認人民意見，已亦必須去位。在立陶宛議會既解散，總統亦須爲當然之解職，同時舉行總統改選，其意蓋欲人民對總統此舉有所判斷，認爲適當，可仍選爲總統，認爲誤解民意，則改選他人，以示懲儆。在拉脫維亞，倘議會改選之後，政黨勢力分配，無異於解散以前，是總統意見，顯已爲人民否決，應卽自動引咎辭職，以謝國人。拉立此種規定，成爲解散之絕大障礙。愛沙尼亞並無君主總統以爲元首，內閣總理兼爲『元首』(State Head)，內閣與議會之關係，益形直接。爲澈底實現民主主義計，愛故使解散之權不在內閣而在選民，使能直接依賴人民。祇須複決之結果，證明議會不復代表人民，必須自動

解散。芬蘭議會解散之權，亦操總統之手。無論何時，只須總統意見，認爲國家福利計，應有新選舉之舉行，便可解散議會，內閣之意願如何，可勿顧也。

新憲法內之內閣，因解散權之不屬，不能貫徹其政策，不能鞏固其地位。因政黨之多，歐陸各國僅能有混合內閣。混合內閣本身已有不能貫徹其主張之缺憾，容於下章詳論其故今內閣總理不能真正行使解散權，更無法威嚇內部之意見紛歧，遏止議會之無理取鬧，內閣之地位因此益弱。新興各國憲法，非無解散權之設置，然以託諸總統或人民，實爲大謬。理論上，固似較託諸內閣爲妥，然而實際之結果，恰爲相反。立拉之總統解散議會而自己職位因亦有不保之虞。人孰不先自爲計，又誰敢冒此自取其辱之險，如此限制，解散權雖有若無也。縱內閣可向總統要求解散國會，然首當其衝者，爲總統而非內閣，使非大愚，爲總統者又誰肯代人受過，勢必拒絕其請，聽令辭職，或坐視其窘辱於議會若無覩。芬蘭總統雖無此等桎梏，然行使此權，可絕不顧及內閣意見，內閣有所要求，固能斷然拒絕，則又不足爲之助也。况芬憲受瑞典影響至鉅，芬蘭總統擁權獨重，非如立憲之君主，事必准從內閣，內閣更無法必解散之允准。愛沙尼亞以解散權屬諸人民，尤覺不得其當。議會應於何時解散，應由內閣決定，始足收威嚇控制之效；以屬人民，內閣乃絕無參與意見之餘地，較諸屬於總統，爲尤不利也。波蘭始以解散之權，付諸議會自己。譬如犯罪者，誰肯自判刑罰，令議會以高度之多數，通過解散，亦猶是也。不則上院亦能通過衆院之解散，然因是已亦須陪同解散，正如總統之須因此自動

辭職，誰甘自受連累哉。此種巧妙之設置，不知當初如何想出。一九二六年修改後，始稍覺差強人意。

是可見新興各國，鑒於法之覆轍，力避其短，想盡方法，以制議會專擅，不圖於最重要之解散權之歸屬之一着失敗。竭力想抵制立法權威，卻不曾成立一有效之法，可使議會之解散得以實行。一着既錯，滿盤遂錯，希期英之議會政治，終不可得，避免法之覆轍，終乃蹈之，惜哉。

第二節 第二院

立法機關之組織，有祇有一院者，是謂一院制；有民選之衆議院外，另有一職權與之對等之上議院，通稱爲第二院，是謂兩院制。一院制與兩院制各有其理論之根據。先觀事實，則近世各國議會大多均設兩院，採一院制者殆爲例外。此種普遍現象，未必卽能視爲兩院制優於一院制之證明。各國採取此制，什九出於轉轍模仿英之國會。英人無意而有兩院，各國有意仿效，遂亦紛紛有兩院，事出偶然，非真有何特具之理由在焉。

英國古代君主，因向人民籌款，而召集其代表舉行會議。國會起源於一二一三年，英王約翰召集各地忠誠騎士 (Discreet Knights) 在牛津舉行大會議 (Great Council)，而兩院制之形成，始於一二九五年，愛德華 (Edward I.) 之模範國會。茲次集會，全國各級人士咸集，各以其階級分成三個等級 (Estates) 卽貴

族，僧侶，平民是。分別開會，對君主之需索，亦各別應付，不相爲謀，幾有形成三院制之趨勢。既以實際之利益，誘使併成兩組。男爵與僧侶之勢位較高者，習在一處集議，而成一組。所謂小男爵與小僧侶以利益與平民較爲接近，則與城市市民及市民代表結合，而另成一組焉。於是國會兩院制之雛形，於斯創立。大男爵與大僧侶各以個人應國君之召，而出席國會，猶有封建時代之色彩，合爲一組，而漸成貴族院；小男爵與小僧侶及城市市民，市民代表，雖不以民選，已有代表之意味，衆議院即脫胎於斯。由此觀之，英國國會之有兩院，純出偶然，絕非故意，後進之立憲國家，若美若法，以英憲史蹟之久，成效之著，競欲有所借鏡，乃亦創爲兩院，他國立憲之後於美法者，又從而仿效之，或直接以英國之「國會之母」爲模範，結果則參衆兩院遂亦紛見於各國。不知不覺間，羣視兩院制爲國會當然之組織，無所用其躊躇，影響於後之草憲者，又豈鮮哉。使當初英國國會內各級人士，集在一處開會，或依其三個等級，在三處集議，旋使英之國會爲一院制或三院制，安知他國亦遂不風從之耶。

自英美法以次，匡觀列國，若德，若比，若瑞士，若日本，若挪威，瑞典，荷蘭，丹麥，若英之自治領地澳，坎，新西蘭，愛爾蘭之屬，何一而非兩院制。兩院制爲通例，一院制爲例外，且此例外，僅見於歷史甚淺，在憲政上地位不甚重要之戰後新興國家，若巴爾的（Baltic）之四小國，芬蘭，立陶宛，愛沙尼亞，拉脫維亞，若巴爾幹（Balkan）之保加利亞（Bulgaria），南斯拉夫，若近東之土耳其是。與國，捷克，波蘭雖亦新興，仍設兩院。大凡一院

制每試行於革命後之建設初期，革命反響既來或不待革命時代過去，一院制輒即遭推翻，重添第二院。例如英當克靈威爾（Cromwell）當政之共和時代，貴族院被廢。未幾，查利二世復辟，兩院制之國會，隨即恢復。法當大革命之後，一七八九年至一七九五年之五年之間，一院制曇花一現，故當一七九五年之執政憲法（Directorial Constitution）出，採兩院制，自茲以迄一八四八年之數十年間，法雖數易其根本大法，兩院制存在如故。一八四八年天壽之共和國，曾一度回復一七八九年之模範，而復改一院制，曾未四年，一八五二年正月路易拿破崙（Louis Napoleon）頒布之憲法又恢復兩院制，歷第二帝國，第三帝國時代未廢。殆一八七五年永久之憲法出，兩院制亦遂爲法國國會永久之組織。吾國辛亥十月中華民國臨時政府組織大綱，民元臨時約法，設一院曰參議院，民三約法，仍設一院，而名之曰立法院。蓋亦革命初期臨時之設置也，旋即改採兩院制，設參衆兩院。

各國一院制兩院制之實施如此，至其理論雙方各有所據。主張兩院制者之言曰：有一第二院存在，足免立法之草率從事，衆院通過決案，或未暇遠慮，或不免錯誤，第二院覆議之時，可以從容計其利弊，從而改善之，糾正之一也。僅有一院，獨斷獨行，不受牽制，勢易釀或專擅與弄權，二也。一國之大權，不論操於全體選民之手或一多數黨之手，不能不有一抵衡之中心，否則流於狂妄，危險特甚，三也。國之賢碩，或以孤介，未願競選，或以衰老，不勝繁劇，有一政務較閒空氣較靜之第二院網羅之，仍能使爲國用，且足借重老成，四也。聯

邦國家，各邦之權利最重，各邦之地位平等，衆院選舉根據人口，各邦所出代表人數，不免軒輊，有一第二院專以各邦爲代表之單位，且不論人口疏密，土地大小，許派相等之代表，藉重各邦，五也。一院制之理論，莫過於西愛咸司 (Sieyès) 所言之爽利雋妙，西之言曰：『倘第二院而與第一院同調，是爲贅疣，倘第二院而與第一院異致，是爲厭物。』寥寥數語，直揭兩院制之短，進退兩難，確有此情。雖然，西之妙論，不難亦以冷雋之語答之曰：『倘兩院同調，足證制立之法，必已聰敏正直，民益信之，何善如之；倘兩院異致，可見大政方針，尙待考慮討論，容民思之，慎之重之。』Liner 前著 第六八二頁雙方理論，述此大概，暫勿細究。世既都採兩院制，姑先一考第二院之職守，組織，權限，兼及兩院之關係。兩院制歟，一院制歟，抑取一折中辦法歟，或不難得一結論。

一九一八年英國著名之蒲萊士會議 (Bryce Conference) 專爲計劃改革貴族院而設，其報告書中指陳第二院之職守，雖專爲英國而發，施諸一般第二院亦準。職守凡四：第一，審核衆院通過之案。慨自物質文明日益進步，各國國家之職務日繁，衆院總理萬機，日不暇給，不得不競爲討論時間之限制，議事匆遽急迫，誠難免粗製濫造之憾，應有一第二院校審覆核，從容複議，細加修正，補第一院之不足，挽第一院之過誤。第二，先衆院而討論『無足爭論』之案 (Non-Controversial Bills)，此類案件與政黨無關，衆院每淡然置之，不加深論，甚亦無暇提出，無暇細究，先經上院提出，以其職務之較爲暇逸，人數較少，而專家較多，既經審慎研討，送交衆院複議，通過較易，既省衆院時間，兼重無足爭論而或者甚關社羣福利之案。第三，延阻議案

之通過成爲法律，使國人得以熟審其利害，公意有所表示，尤以案之影響政治制度經濟組織之根本者，或違軼舊軌將取新徑者，或選民贊否之意見，雙方無分軒輊者，延阻益不可少，使國會確認選民意而後行，毋生後患，毋貽後悔。第四，充分及自由討論重大之案件。諸如外交政策經濟政策，衆院太忙，或難細究。上院以其靜穆之空氣，充裕之時間，從容研究，反覆探討，足爲衆院之助。且內閣祇向衆院負責，上院於斯要案有所決議，無關內閣命運，無所顧忌，討論故益自由。

各國第二院之組織紛歧不一，分析之得四大類。第一，第二院議員非出民選，或係世襲如英之貴族院，或係任命如意大利坎拿大之參議院。第二，半由民選，半由任命，如日本、西班牙及英屬南非之上院。第三，純出民選，惟單一國家與聯邦國家以國體之不同措置亦異，又得分爲二小類，以法國挪威爲第一類之代表，美澳則屬第二類。瑞德之情形特異，另備一格，成第四類。

世襲之第二院，蓋中世紀政制之遺蹤，昔日甚形普通，今則已屬罕見。封建時代，參與國政之階級約三：教士，貴族，平民。此三種階級之代表分集兩院開會，貴族及高級教士合爲上院，數國之立法機關如此組成者，以憲法逐漸之修改，循至十九世紀之末，上院漸失其純粹世襲之成分，或酌留世襲議員而參攙其他分子，例如葡萄牙自一八九六年始，加入終身職之任命議員，迨一九一一年之革命，乃改爲完全民選。或竟廢世襲而改爲民選，如荷蘭一八四八年修改憲法時之所爲。歐戰以前，世襲之第二院，猶不止一，如奧匈之上

(一)非出民選

院奧名Herrenhaus是也，Table of Magnates是也，歐戰而還，隨之掃蕩以去，碩果僅存者，惟英之貴族院。Stong 前著 第一九〇頁

英

貴族院之起源前文約略述及，不必細贅，人數隨時增減，職權亦隨時代而為劇烈之轉變，然其成分，數百年來曾未大減。貴族院議員約分五類：曰統一帝國之勳爵（Peers of United Kingdom），父死子繼，世為議員，實居貴院絕大多數，佔其十分之九，貴族院之稱為世襲者以此。成年王子亦為貴院議員，並屬此類。其餘四類雖非世襲，僅居貴院人數十分之一，曰蘇格蘭勳爵之代表十六人，每屆國會改選，隨由蘇之全體勳爵集會改選。曰愛爾蘭勳爵代表二十八人，亦經本地全體勳爵選出，但其任期為終身職。今存二十二人愛爾蘭獨立後遺缺未補法律貴族六人，終身職，英王於著名法家中選任之。曰教會議員二十六人，分大主教二，主教二十四，任期根據教會任期，不任主教時，即不為貴院議員。參閱拙著英國政治組織一二三四頁

凡受命為統一帝國之勳爵者，例即有出席貴族院之資格，襲爵者繼之，惟一家庭之內同時祇許一人出席，貴族之子雖亦稱勳爵（*Hon.*），銜而非缺，如非自以功績另受采邑，不得為貴院議員。故當襲爵以前，雖負爵銜，實為平民，可以競選入衆院為議員，惟一旦父死襲爵，必須舍衆院議席而入貴院，即非所願，決難抗命。貴族之次子幼子無襲爵資格自可常為衆院議員惟如自受封爵當然亦入貴院蘇格蘭勳爵（*Scottish*）晉爵而為統一帝國勳爵，隨即為世襲之貴院議員，否則祇能當選為代表，始可出席。其不獲選者，亦不得為衆院議員。愛爾蘭勳爵則否，為不代表，即得競選入衆議院。

貴族院人數無定，今爲七百六十人，爲世界各國第二院之冠。統一帝國勳爵既隨時可以增加，貴院人數自亦日增。英王且有臨時增封大批貴族令入貴院之特權（*Prerogative of Creating Peers*），茲蓋爲內閣藉君主之力以制服貴院之具，使不得不通過衆院交議之案。一七一三年果曾一用，以後祇須用是威嚇，不必真有此舉，即著奇效。

直至一九一一年國會法通過以前，貴族院有四種權限：司法，立法，財政，行政。貴族院爲全國最高法院，審理大不列顛指英蘇兩島及北愛爾蘭之民事上訴案件，審案之時，祇貴院主席司法大臣（*Lord Chancellor*）及法律貴族參與其事，此權至今仍在。貴族院並爲審判彈劾案之特別法庭，然彈劾既自責任內閣制創立而不復需要，貴院亦久已未審此類大案。關於立法權，不論公案（*Public Bill*）私案（*Private Bill*）公案指關於公眾之議案，私案僅關私人權益之案，貴院在一九一一年前與衆院平權，同有動議修改，否決之權。實則重要議案都先提出衆院，蓋政治之中心在彼也，即修改否決亦都徇從衆院之意，衆院苟堅持，向來習慣貴院每爲相當之讓步。自國會法出，貴院修改否決之權，效力限於二年，衆院苟於二年內三次大會（*Session*）連續以原提案通過三次，貴院即仍異議，原案逕送英王批准頒布，與曾經兩院通過無異。故降至今日，貴族院之立法權祇爲兩年之延阻權（*Suspensive Veto Power*）而已。財政權早受減削，迨一九一一年，且遭完全剝奪。一六一四年，貴院即承認財政案提議之權盡屬衆院。一六七一年衆院抗議貴院減低稅率，禁止貴院於衆院所制定之

徵收賦稅之率，有所更改。於是貴族院所僅存之財政權，惟消極之否決而已。有此僅存之否決權而未嘗行使，直至一八六〇年始曾一度用之，而遽摠衆院之怒，通過決議，對貴院此舉加以斥責，雖不能取消其否決之權，但意在阻止將來之效，尤固與取消無殊也。相安無事者五十年，至一九〇九年，貴族院突否決自由黨內閣財政大臣路易喬治之預算案，激起英國歷史上兩院空前之衝突。卒以民意爲衆院助，一九一〇年國會改選之結果，自由黨在衆院仍爲多數黨，貴院讓步，不再堅持。然衆院不肯便爾止息，於一九一一年通過著名之國會法（Parliament Act），規定從茲以後，財政案送交貴族院一月後，猶未通過，逕送英王批准頒布，意蓋不論貴院通過與否，終成法案，而財政權之三部：提議、修改、否決，遂盡非貴院所有矣。至於行政權，貴院可以責問政府，並能辯論其政策。然非如衆院，貴院並不直接與選民及政黨接觸，控制政府之力量自弱。況內閣向衆院負責，而不向貴院負責，要案雖遭拒絕，並不辭職。十九世紀之時，貴院中人不乏入閣爲相，甚爲首相者，二十世紀以來，閣員中貴族較少，且自一九二三年貴族不得爲首相之新習慣立，貴院之尊嚴益降，而控制行政之權亦益弱。

法律上兩院地位平等，實際上貴院至於今日已爲衆院附庸，觀前文立法權財政權之剝削可知。解決兩院爭執之方法多端。一九一一年前，兩院異致之時，最早之挽救方法，兩院各舉代表若干，開聯席會議，解決異同，惟自一八五九年來此法即廢。君主之調解，效力最大。英王超脫政治，以其中立者之地位，可以調人

自居，一八六九年之愛爾蘭教案，一八八四年之第三次議會改革案，兩院爭持，各不相讓，均以維多利亞女王（Queen Victoria）之調停，諷貴院讓步而通過。今日雖有國會法，此着猶不失為引用國會法以前，較為緩和，較易妥協之方法。君主之調解以外，有政黨領袖間之談判。工黨二次組閣，當政之二年內，工黨政府提出而通過於衆院之議案，每為保守黨控制下之貴族院否決，政府不能依國會法靜候二年，不得不與保守黨領袖談判，表示相當讓步，以求貴院通過。是皆緩和之解決方法，對付貴院強硬之手段，衆院固亦有之。一為增添貴族，請英王臨時賜爵若干名，使入貴族院造成政府之多數，以通過衆院決議。不必真有此舉，一經威嚇，貴院即能讓步。一八三二年之第一次改革法，一九一一年之國會法，為英憲中最重要之兩條法案，均以此恫嚇，而獲通過於貴院。一為解散國會，訴諸人民，藉人民公意之後盾，使貴院屈服。最後即國會法，斯為衆院制服貴院唯一之成文法。貴院雖持異議，衆院苟以原案在二年內連續通過三次，不能終阻其成為法律也。

貴族院之權雖日削，然其組織未嘗稍改，猶為純粹之世襲機關，拂逆潮流，世無其儔，英人久已不滿，况以貴院之守舊頑固，凡有政治及社會上之改革，必盡阻撓之能事，及其怠忽職責，平常集會，出席者寥寥，不過五六十人，更令國人切覺改革之需要，雖曾數度有改革貴院計劃之提出，卒未實行，至今猶為懸案，然貴院之改革，大勢所趨，終為遲早間事。

關於貴院改革參閱
拙表英國政治組織

意

意國參議院以王族及由君主任命之終身議員組成。任命限自一定階級，憲法列舉，共二十一類，包括教會領袖，曾任三次或至少六年以上之衆議員，文學界科學界有特殊名望者，於國家有殊勳者，以及年納三千意金以上之賦稅者等。參議員年齡必在四十以上。參院人數無限制。任命之權實操內閣之手，每用以增添己黨參議員，使政府提案通過參院，例如一八九〇年，同時任命至七十五人之多。參院有權以判斷任命之人是否屬於憲法所列之二十一類內，然其抗議，鮮生效力。今日意大利參議院王族以外，有大將五之一，高官五之一，大實業家銀行家五之一，大學教授及汎繫學者五之一。如此成分，論者稱爲汎繫治下之理想參院，良非虛言。參院名雖與衆院擁同等之權，觀其組織，即可知其無能。內閣祇向衆院負責。雖議案不經通過，不能成爲法律，然任命之權操於內閣，自必仰承鼻息，况人數無限制，參院頑抗，內閣隨時能請意王增添若干參議員，強令與衆院同意，况以其毫無民選色彩，更無以增重其權威，是故意之參院，不待汎繫黨治，早已萎頓無能。

坎

坎拿大之參議院，與意相同，純由君主任命，惟無王族在內，故無貴族色彩。坎督以內閣之推薦，代英王任命參議員，故任命之權，名屬英王與坎督，實在內閣之手，是與意相仿者也，然有重要之點，與意不同。曰議員有定額，共爲九十六人。是蓋坎爲聯邦，參議員人數與各省有一定之比率，任命之時當受拘束。坎雖獨與其他聯邦國家不同，各省在參院所佔名額並不相等，然平等之原則，固以較大之規模遵行之，坎拿大之三

大區域，海邊諸省 (Maritime Provinces)，翁太麗婭 (Ontario)，奎白克 (Quebec) 各出二十四人，大湖 (Great Lakes) 以外之一區亦出二十四人，合共九十六人，均由坎督，實即內閣，任命，任期均終身。坎憲有此設施，蓋欲以英之貴族院為模範，而以終身代世襲。其實此着大錯，既不出於民選，各省代表人數又不完全相等，雖由大規模視之似屬平等實則各省所佔名額自四人以至二十四人參差不齊。是故既無民選第二院之權威，又無真足代表各省之效用。且既由內閣任命，勢必任命同黨中人。保守黨內閣總理在任之時，盡以保守黨人補滿參院之缺；自由黨內閣總理來，逢有缺額，當然又惟自由黨人是任，結果則參院徒為一黨之工具而已。一黨當政既久，參院漸為其勢力所攏罩，當惟內閣之命是從，衆院通過之案，照例劃諾，參院雖存若廢也。一旦，該黨內閣倒去，衆院之多數已屬他黨，然其參院之勢力依然存在，一時不能轉變，於是參院乃為政府之大敵，盡力阻撓，兩院之衝突因之時起，內閣應付之不暇。西愛咸司之名言，雖施諸他國之第二院未必盡然，獨於坎拿大之參議院乃覺確切不移。

法律上，參院除無財政權外，立法權與衆院平等，議案必須兩院通過始能成立。兩院苟因異議而成僵局，憲法並未規定解決之法。參院否決要案，衆院無法制服，不能如英之連續通過三次，遂成法律也。然向來習慣，要案鮮被否決，參院默認立法之重任應由衆院任之，而其職責不過覆核與改善而已。故在坎拿大政府，參院實居無足輕重之地位，勢力或且不如貴族院之大，坎之人士早思有以改組之矣。

(二) 半由
民選
半由
任命

日本

參雜民選與非民選而組成之第二院，有日本西班牙等國之上議院以爲例證，蓋不欲放棄民主色彩，然亦不欲全與衆院產生之方法雷同，故有此折中兩可之辦法。不由民選之一部分參議員有世襲者，有任命者，有二者兼具者。日本之貴族院 (House of Peers) 卽以民選、世襲、任命三種分子合組而成。世襲者有 (一) 成年之皇族議員；(二) 公侯爵之年滿三十歲者；(三) 伯爵、子爵、男爵，由各同級貴族選爲貴族院議員，任期七年，有如蘇格蘭愛爾蘭之『代表勳爵』 (Representative Peers)。任命者爲 (四) 學富望重對國家有殊勳者，由天皇勅任爲貴族院終身議員，年齡須在三十以上，名額有限，現在之定額爲一百二十五名，此類議員之任命，出於內閣推薦，故都爲黨人，將爲內閣在貴院張目，有如意坎之任命議員；(五) 依一九二五年法律之規定，帝國大學得選議員七名，呈請天皇任命，任期七年，惟斯七人，眞爲國內久享盛名之學者，例如帝國大學之教授等。民選者爲 (六) 各府縣內納直接稅最多額之男性臣民，年滿三十歲者，互選議員若干名，其人數依人口而定，人口繁庶之府縣，從其二百納稅額最高之人民中選兩人爲議員，人口較寡之府縣，一百納稅額最高人民中選一人爲議員，任期七年，選定之後亦須經天皇任命，名額亦有一定，今爲六十六名。貴族院議員現有四百十名，民選分子僅居其五之一，勢力固甚微渺也。

日本貴族院擁權之重不亞衆院，有時且超衆院之上。第一，立法權與衆院平等，貴院否決之議案，衆院無法使之成立。第二，他國之第二院大多不能干預財政，日本之貴族院乃獨能之，除國家預算當先提出衆

議院外，貴院有權以修改之，否決之，甚至恢復衆院所反對之預算案。原夫日本之設一強固之第二院，蓋當草憲之時，欲藉是爲內閣之助，以殺衆院及政黨之氣燄。昔時，內閣固常與貴院合作，以支配衆院，政府每授意貴院令制止其所不能容忍之法案，可見貴族院之地位，固曾與舊德帝國之上院（Bundesrat）相若也。然此殆憲政初期之現象，自責任內閣制立，政黨政府出，內閣向衆院負責，與貴院無合作必要，貴院之實力，遂見式微，斯又必然之結果也。

西班牙

一九三〇年革命以前，西班牙參議院之組織頗與日本接近，然其民選分子須自一定之範疇選出，是又西所特有者也。參議院有議員三百六十人，半非民選，半爲民選。非民選中復可分爲兩類：一爲當然議員，王子，大主教，最高法院院長等均是一爲任命議員，由內閣薦請君主任命終身。任命議員須自一定範疇中挑選。民選議員亦然：（一）六皇家學會各舉一人，（二）十大學各舉一人，（三）九主教轄區各舉一人，（四）若干經濟學會合舉五人；其餘一百五十人，由各省以市參議及納稅額最高者組選舉院選舉之。可見所謂民選，限於極狹之範圍，且非直接真由人民選出，蓋欲參院網羅碩彥俊秀，故設此制，與日本之用意彷彿。民選議員隨衆院解散同時改選。閣員出席參衆兩院發言，足增參院威望。參院分子如此產生，勢必爲一守舊機關，黨與君主，以與衆院抗敵，衆目爲御用機關。革命以後，此種組織，當然不合潮流，而遭根本改變。

南非

南非之參議院的人數極少，除澳洲參院以外，幾爲世界最小之第二院。參院有議員四十人。總督會議

(Governor-General-in-Council) 按即內閣 任命八人，其中四人指定必須熟諳國情，其餘三十二人，由南非之四省各舉八人，以省參事廳及各該省之衆議員合組選舉院選舉之。參院任期十年。惟兩院發生爭議而成僵局時，憲法規定，總督可以解散兩院，訴諸選民，以求解決，則選舉產生之三十二參議員應與衆議員同時改選，任命議員之任期，則並不影響。南非參院之組織頗似法國之參議院，同出間接民選，因是頗有勢力，且以閣員之同時出席參院，益足增重其控制行政對抗衆院之力量，任命議員八人則可比擬之於昔時法之終身參議員。

(三)民選

純粹民選之第二院，以有民主之根據，類較非民選及半民選之第二院爲有權，而其存在，似亦較爲名正言順。雖然，純粹民選果否有利無弊，又難一概論也。民選之第二院權力最大，甚且可駕衆院而上之者，舍美之參議院外，當推法之參院。法國參院之特性由於其創立時之特殊情形所造成。一八七一年至一八七五年之制憲機關國民會議者滿充王黨中人，以王黨中三支派之不能和協，勉從共和黨人之意，制定民主憲法，然心儀舊制，待機恢復，故草定之憲法，帝制色彩，觸處皆是，於第二院之區處亦何不然。王黨擁絕大多數之制憲會議，其當然之意願，自欲以大權託諸較爲守舊之分子，然成人選舉制已以一八四八年之革命而根柢牢固，不能搖撼，勢將爲衆議院產生方法之根據，制憲會議既不得志於此途，乃轉其目光於第二院，欲據以爲帝制思想之大本營，於其組織，務使增重其權，且成一守舊機關。帝制雖卒未恢復，第二院之特性

果如彼輩之志願以償。

參院有議員三百十四人，本為三百人自亞爾賽恩羅蘭(Alace-Torraine)收復後一九一九年之法律增加為三百十四人由各省以如下之人物組選舉院選

舉之：(一)省內諸縣之代表，(二)道參議廳即前單一國家章內所稱之道政廳參事，(三)省參議廳參事，(四)省所選出之衆議

員。此四種人物中，第一種諸縣代表實居多數，蓋裴泰 (Gambetta) 至稱參院為『諸縣之大議會』良有

以也。參議員任期九年，每三年改選三分之一，年齡必在四十以上。欲令參院為帝制思想之根據地，一八七五

年之憲法乃特有以下之兩個規定：第一，參院四分之三之議員二百二十五人以上述方法選舉外，其餘七十五人

為終身職，而另由當時之國民會議選舉之，後此則由參院自選之；第二，深知鄉村為帝皇思想之中心，而城

市則偏向共和，故所有各縣，不論城鄉，不論人口多寡，在選舉院概出代表一人，使鄉村雖小，人口雖少，而以

其數之衆，在選院乃獨佔優勢。第一屆參院果依此等策略組成，效驗立見，一八七六年國會首次召集，衆院

傾向共和，而參院反對共和，兩院立時處於敵對之地位，結果則一八七七年帝制派之麥克麥霍總統解散

衆院，參院肯為麥叻，予以同意，改選結果，麥氏身敗名裂，辭職隨之，參院亦同受一嚴厲之打擊。無何，參院選

舉方法之兩個特有規定，旋均廢除。七十五終身議員先後死去，遺缺改用選舉其他議員之同一方法補充，

一八八四年十一月九日法律各縣平等代表之原則亦廢，代表人數重經規定，自一人以至二十四人不等，巴黎獨有三十。經

此改革，參院不復為一帝制集團，然終不失為一守舊機關，社會改革之立法，輒遭阻擋，女子參政因其反對

迄未實現，養老恤金，累進所得稅等亦均因非難而致稽延多年。參院所以守舊，蓋有三因。第一，因選舉之間接也，選舉院而以國、省、道、縣之立法員組成，類多已有地位經驗之政客，當不願選不如己者為參議員。第二，因年齡限制之高也。參議員合格之年齡為四十，實則當選者每在六十以外，平均當為六十，大多歷任顯職，久著聲望，曾任衆議員者尤夥。第三，任期之長也。任期九年，改選遙遙，不必過重輿情，且泰半已在暮年，一任之後，不望連任，無欲則剛，更無所畏忌。故自大體觀之，法之參院都有名人，物學養資望都在衆議員之上，參院權位之高，蓋有由來，然自另一方面觀之，充滿衰老迂朽之人，及其離選民之遠，又覺奄奄無生氣。

參議院與衆院有同等立法之權。參院修改否決衆院交議之案數見不鮮。即於財政案，除必先提出衆院外，參院有修改否決絕對之權，且每故意延不通過，以難政府。或則預算案內已經衆院取消之條款，參院輒予恢復之，以助政府，蓋參院既亦民選，便亦堅持有干預財政之權也。解決兩院僵局之法為兩院各派同等人數之代表，開會談判，各為相當讓步，每能得一折中辦法，然苟折中不得，則原案只能聽其消滅，可見參院力足以逼衆院讓步，否則否決竟為絕對，衆院無可取勝者也。參院權威之隆，不祇因此。閣員出席衆院外，並亦出席於參院，負責答覆，參加辯論，參院因此又倡言曰，內閣應亦向之負責，法家政家雖未肯遽認此需要，內閣在參院失敗固亦未必即須辭職，然事實上，內閣在衆院地位甚固，乃為參院推倒者，史不一見，一八七六年，一八八三年，一八九〇年，一八九六年，一九一三年，一九三〇年之事皆其明證。

挪威雖小國，於第二院組織之貢獻特大。採兩院制之國家每苦兩院以分子之不同，職權之平等，每起衝突，排解為難。第一院既為民意代表機關，擁立法之大權，第二院應為之輔，不應為之敵，於其議案，能加延阻，而不應加駁斥，大政始易進行，事權庶亦統一，始收兩院制之利，否則第二院者徒為立法之障礙，利未得而弊先見。然各國每苦兩院政黨之色彩不同，終難使之協調，殊覺無以兩全。乃觀挪威上議院之組織，此等顧慮，均可不成問題，英當改革貴院聲浪最高之時，羣視挪威為模範，都主取為借鏡。蒲萊士報告之建議取法挪威，韋白李思密兩氏之改革計劃（Webb-Lees-Smith Proposal）力主仿效挪威，而茂埃之方案，亦屬脫胎於斯，何令人重視之甚耶？余獨以為挪威殊無可取，將於下節論之，茲先敘述挪威上院之組織。

挪威第二院，曰「蘭格」(Lagthing)，姑亦稱之參院，其特點為係自第一院內選出。國會 (Storting) 既經人民選出，第一次集會，首自其議員中，互選出四分之一，令組參院，參院即由斯產生，其餘四分之三之議員留組第一院，或亦稱之衆院 (Odelsting)。國會雖分兩院，大半要案均由兩院集議一處如一院，以處理之。國會主要之任務五：曰尋常立法，曰財政立法，曰控制政府，曰外人入籍，曰修改憲法。此五者之中，惟尋常立法，兩院分別討論。然即在此着，參院卑下之地位，已覺顯然。案必先經衆院提出，參院無動議之權。衆院交來之案或同意或拒絕。拒絕之案件，都以修改之形式出之。否決之案件退回衆院重議。如果接受其修改或否決，自無問題。如其否也，原案再送交回參院作第二次之討論。倘仍拒絕通過，乃開兩院聯席之全體國會，

不經討論，逕以原案付表決，得三分之二多數贊成，即爲通過。原案往返討論，每次須隔三日。憲法第七十六條關於財政案件，向來習慣，每年度預算在一院之全體國會表決，而徵稅之永久規程則經兩院分別討論通過。一言以蔽之，法律與習慣均限制兩院制至最低限度。兩院任期相同，均爲三年，衆院解散，參院亦同時解散。總結前說，得結論二：第一，兩院間之異致，解決甚速。參院之力量，不在延阻，蓋延阻祇佔數日，而在逼使爭執之案，須得全體國會議員三分之二之同意，始能通過。第二，關於政治主張之問題，兩院不致異議，蓋參院既由衆院選出，政治主張與之約略相同，且互選之時，雖無明文規定須用比例代表制，習慣使各黨在參院所佔議席略與其在衆院之勢力成正比例，則兩院政黨色彩當復相同，同一政黨在兩院均佔多數，當無因政見不同而生爭執之事。兩院偶因異見，而須開聯席會議解決之事，都屬實際問題，而非政治問題，並不因此引起政黨之情感也。由斯種種，可以斷言，挪威議會雖有兩院之名，實祇一院之實，兩院者非『院』而實國會所分之兩組也。憲法不以『院』視之，而以『組』名之，即視爲一體之明證。挪威名教授蒙今史汀（Bredo Morgenstierne）曰：『吾國國會最顯著之特點爲實祇一院，非兩院制之變形，而實一院制之變態，至多可以稱爲實一一院制，而多少略具兩院制之跡象而已。』

美
爲舉世第二院之最強有力者，爲聯邦第二院之模範者，美之參議院是也。美之兩院，各有其代表之原則，衆院代表人民，而參院代表各邦，衆院以人口大略相等之選區選出，參院則不論各邦大小，各出代表二

人。衆院任期二年；參院任期六年，每兩年改選三之一。參議員原經各邦邦議會選舉，自一九一三年之第十七次憲法修正案後，改由邦人直接選舉。

今日各國之第二院權較第一院爲尤大者，惟美之參議院一院而已。其故蓋在美之憲法。美國憲法根本與英法諸國不同者，在不使政府依恃國會之信任，而令人民直接選舉一獨立之總統，即間接選舉內閣。結果則任免內閣之權，爲英之衆院權威之泉源者，不屬於美之衆院，衆院之地位因之大降。美憲且更進一步，爲之規定曰，議會僅有之些微控制行政之權，不屬於衆院而屬於參院，參院地位因之增高，而衆院相形見絀矣。總統任命官吏及簽訂條約，須得參院同意。參院雖鮮干預總統之任命閣員，歷史上亦祇一見，然牢固之習慣久已創立，曰總統苟於駐某邦之聯邦官吏有所任命，應先徵得與之同黨之該邦參議員之同意。憲法習慣於『贓物』(Spoils)之分配，特予參議員以問津之大權，頓增其權勢非淺，爲非衆議員所能幾及。然參院重大之權威，且使舉世矚目驚駭相告者，猶不在此，乃在其同意訂約之特權。總統與外國簽訂條約，須經參議院三分之二之同意，始生效力，此一大權使參院之外交委員會，與總統及國務卿同有決定外交政策之權力。

在立法方面，參院之權亦大。參院從未使其動議之權，因久不使用而湮沒，重要之案先經提出者，比比也。抑參院力能予衆院之活動以嚴厲之裁制。衆院交議之案，鮮有不經苛刻之批評，遭其擱置於委員會，永

不再見者，又比比也。兩院異議，例開混合委員會求協調，然卽在此，參院之勢力，亦每籠罩衆院。至於財政，參院無動議之權，地位似低於衆院，實則參院盡量行使其修改或否決之權，又幾一變而爲實有動議之權。例如一九二一年之賦稅法，經參院複議之後，修改之點凡八百三十三，如其意成立者七百餘者，亦均經調和折中；一九二二年之關稅法，參院提出修改之點二千四百二十八，衆院無可爭抗，幾盡如其意通過。

是故參院權位高於衆院最顯著之故，乃係憲法之結果。此外，蒲萊士曾指陳三因，亦爲確論。第一，參院較衆院爲小，共祇九十六人每一議員遂擁較大之權，行使之機會亦較多。第二，參院任期較衆院爲長，兩院爭議，參議員無所恐懼，足增其力量與獨立，衆議員則任期二年，轉瞬卽到，永爲『候選人』，遂永不能脫離選民之桎梏，畏怯退縮，乃爲必然之事。第三，因參院地位之高，權力之大，智能之士，競舍衆院而願入參院爲議員，兩院遂大相懸殊，而衆院權勢更勿如矣。

澳洲

澳洲參議院之組織亦根據平等之原則，每邦各派代表六人，共爲三十六人。衆議院之人數倍之，有七十五人，此數可以更改，惟憲法明定曰：『衆院人數應永遠約爲參院之一倍，愈近愈好。』蓋有深意存焉，讀後文便知。澳之創立第二院也，爲時較近，民主主義已臻發達，雖同爲英屬，當不能如坎之有一純出任命之參院問題，乃爲如何有一民主化之第二院，而又不與第一院犯重複，解決之法，乃於解決各邦權利之保障中並得之。使第一院代表人民，根據人口，由全國人民直接選出，任期三年，使第二院代表各邦，根據平等之

原則，由各邦之人民直接選出，任期六年，每三年改選其半。

參院既同出民選，理當與衆院平權，憲法有此明文，參院有此要素，蓋又創設與衆院一樣民主化之第二院必然之結果也。然澳之草憲者甚智，早爲之備。使參院無能與衆院抗衡者三着：第一，內閣祇向衆院負責，參院不能倒閣；第二，參院不能動議與修改財政案，而祇能否決之。夫第二院不能動議財政案，本爲各國常例，然每藉修改之權以難衆院，美之參院因是而幾等有另提新案之權，已見前文，澳故防範特周，並修改而斬之。而尤妙者爲處理兩院之爭議，爲使參院屈服之第三着，布置周密，規劃妥善，足爲舉世法則。凡兩院發生爭執，而成僵局之時，解決之法，正當而合理。衆院通過一案，而參院斥之，衆院可於三月之後再予通過，參院如不再異議，案即通過；參院如堅持，總督可解散兩院，期以改選改變兩院成分，使趨一致，且亦訴諸於民，類似複決也。但苟解散之後，兩院爭執如仍不已，乃開聯席會議，原案得絕對多數之贊成，即爲通過。聯席會議中，參議員人數僅居三分之一，絕對多數甚易獲得，而原案卒能如衆院之意而通過，於以知憲法規定衆院人數須倍參院之妙也。

(四)瑞士
德國之特
殊情形

瑞士德國雖亦聯邦，第二院之產生方法，既非如坎拿大之純由任命，又非如美澳之純由民選，而由各邦各別定奪，無以分類，特備一格，尤以德國爲然。瑞士之第二院，與美澳相同，代表各邦，而各邦派遣之代表人數，亦相等者也。參議院 (Council of States) 有議員四十四人，邦各二人。產生之方法及任期之長短不

一、由各邦自由決定，普通都由邦內選民直接投選，任期都與衆院相同，亦爲三年，且類多任滿連舉得連任，蓋瑞士立法，行政，司法官吏，連舉連任之習慣，到處皆然也。瑞士雖兩院制，不少職務都在聯席會議處理。聯邦執行委員會委員，聯邦法庭法官，及其他重要官吏，均在聯席會議推選。尤有與他國習俗不同者，議案提交兩院綜合之國會，而非先在某一院提出，提出之後，分配歸兩院分別討論，故尋常立法案件，被一院否決，並不阻其爲另一院討論。倘一院通過，而一院否決，或兩院雖均通過，而通過後之形式不同，兩院主管該案之委員會接洽開一混合會議以解決異同，向能平心靜氣，求得一致，鮮見各走極端，致成僵局。蓋瑞士政治之特點，爲實事求是，黨見甚淡，事無不可決者，參院非守舊機關，更未曾爲改革之阻礙，兩院之關係，固甚和協也。法律上兩院職權平等，實則參院之權不如衆院，蓋其在聯席會議中人數之較少，及其任期與產生方法之不一，有以使然也。

德雖聯邦，第二院雖亦爲各邦而設，代表之派遣獨不遵平等之原則。戰前之參議院（Bundesrat）爲政治之中心，權威之隆，非衆院所得望其項背，即美之參院亦非其匹，雖至今已成陳蹟，猶值得一加探討。帝國時代，國家之主權不屬於全體人民，而屬於各邦，各邦者乃合以託諸爲之代表之聯邦機關曰參院者，參院遂成爲帝國之最高機關，而爲一切政事之樞紐。雖似一第二院，絕非亞於衆院而爲『第二』不能與他國之第二院一概而論也。參院權威之龐大，使衆院被蝕，至於暗淡無光，名爲『上』院，庶幾確切。參院以

諸邦王公任命之代表，及三自由城參議院選舉之代表組成，而以聯邦帝國之首相 (Imperial Chancellor) 爲主席，首相者必須爲普魯士邦代表之一。各邦所有之票權，參差特甚，人數多寡，因亦懸殊。參院共有票權五十八，普魯士獨居其十七，巴威 (Bavaria) 六，薩克宋奈 (Saxony) 四，胡登堡 (Württemberg) 四，巴登 (Baden) 三，海士 (Hesse) 三，梅克倫堡希惠林 (Mecklenburg-Schwerin) 二，白倫司韋克 (Brunswick) 二，其餘十七小邦各一。自華爾臺克 (Waldeck) 及白倫司韋克兩邦之票權爲普魯士所併有，普之票權增爲二十，自亞爾賽思羅蘭併入德國版圖，在參院得佔三權，亦在普魯士控制之下，而參院票權共增爲六十一。各邦之票權不等，普魯士獨佔其三分之一，參院爲普邦操縱，亦即國家之大權，落於普魯士一邦，爲非其他聯邦國家所能許，是德之參院特點之一。第二，各邦代表之地位，非爲參議員而爲外交使臣，發言投票非隨己意，而聽受己邦政府訓令，不稱其職，隨時可爲撤換。第三，一邦之票，不能分投，而須合併如一整體投之，普魯士之二十票，不能半投可決半投否決，而須全投可決或否決，巴威，胡登堡之票亦然，蓋示代表整個之邦之意見，非代表個人之意見。

參院之權包括立法，財政，行政，司法。重要立法案幾莫不先由參院動議，討論，送交衆院複議，交回參院認可，始能送呈德皇頒布。財政案亦都由參院提出，預算決算之審議，及國家度支之監督，均操其手，衆院劃諾而已。行政權亦足驚人宣戰及批准條約均由參院主之，參院且能以德皇之同意，解散衆院。以其司法之

職權，參院爲最高上訴機關，並爲解決宗國與各邦，及各邦間爭訟之最高法庭。

承戰敗及革命之餘，民主之潮流高漲，帝王之勢力破碎，德意志共和國國會之兩院，遂易地相處，衆院於是始擁實權，參院降爲附庸矣。參院仍爲各邦之代表機關，平等之原則仍未採用，參議員由各邦政府任派，類卽爲各邦政府中人兼任，各邦所得名額按其人口之比例攤派，大邦如普魯士等之代表乃獨多。然專爲普邦有一限制，規定無一邦在參院之票權可逾其五之二，且普之代表，半由普魯士中央政府派遣，半由普之各地地方政府派遣，亦分散其勢力之法也。各邦代表須否聽受訓令，代表是否可以個別投票，則憲法並未明言，但觀其僅規定各邦之票權，而未及其代表名額，似隱含代表仍須受邦之節制之意。參院之權，遠非往昔，不過襄助內閣提出及審查議案而已，雖能與衆院異議，衆院尅制之之法不難。參院否決之案，衆院如能以三分之二之多數再予通過，如非總統干涉，卽成法律。

一院制

諸重要國家第二院種種不同之形式既約略一一述過，於新國家之採一院制者，不妨順筆及之，以資比較。採一院者，雖覺不必過事抵衡，故廢上院，然亦未嘗不慮一院之輕躁，而設法有以防制之。南斯拉夫之憲法規定，每一法案在施行以前，必在同一會期內，兩度交付表決。蓋以一院而行兩院之實，亦延阻審慎之意，在再度表決之前，使人民有表示意見之機會，而議員亦得再思良法美意，甚可取也。惟兩度表決，應隔之時間幾何，應加規定，南憲並未提及，未免疏忽，否則數日亦爲已經有若干時間之間隔，數星期亦爲已經相

當延阻，不免啓弄權玩法之漸。芬蘭憲法規定，三讀時有一人請求，即可以原案延至下次集會；下次集會時，如有三分之一之議員要求，可再延至下次選舉。此一規定之目的在保護少數並防偶然表決，遂爾通過之弊，實則徒增阻撓立法之手段，流弊滋大，殊無足取。愛沙尼亞拉脫維亞之議員以三分之一之人數之要求，可使議案延展兩月，予選民以要求複決之機會，用意亦在防免多數之專暴，然亦不免有授少數以無理阻撓之具之流弊。

結論

(一)產生方法

總結前說，第二院產生之方法，約爲五端：曰世襲，曰任命，曰半由選舉半由任命，曰直接民選，曰間接民選，曰選自衆院。世襲不合潮流，弊亦顯然，可置勿論外，其餘諸端，請得一一分析其利弊，以覘第二院應有之組織與職權當若何。

完全任命

意大利坎拿大之經驗，可證完全任命爲產生第二院最劣之方法。保守黨來，參院勢必充滿保守黨人；自由黨來，頓見參院盡是自由黨之勢力，此指參院隨衆院完全改組或任命名額無限制而言，則參院多數係出衆院造成，掩耳盜鈴，何必多此一舉。反之，如參院任期較長，而任命名額亦有限制，則保守黨來，將見前任內閣遺留之勢力，瀰漫參院，盡是敵黨中人，兩院勢成水火，自由黨來亦如之，則處處掣肘，益感不便。

半任命半選舉

日本西班牙之第二院，一部分議員由特定機關推選，一部分議員由君主自一定之範疇內任命，蓋欲使第二院網羅碩彥，與衆議院之組織不陷重複，意良可取。惟如第二院之職權，與衆院平等，且亦有政黨之

分野，則復以延致英才重之，權力勢且駕衆院上之，不則亦且爲君主或內閣利用，以爲尅制衆院之具，均非所宜也。

直接民選

最民主化之第二院自無過於與衆院同出人民直接選舉，則兩院之使命，同出一源。衆院可以選民爲後盾，參院亦能以選民爲靠山。有平等之原則，無退讓之義務，難收相輔之功，徒成相持之局。抑尤有進者，如參院選舉，與衆院同時舉行，則參院之成分，必與衆院彷彿，是爲疊牀架屋。如與衆院異時，則成分不同，歧異益易。總之，直接選舉，必增第二院之權。

間接選舉

如取法制，第二院由地方團體組成選院，間接代人民選出，則政黨勢力，行見侵入地方選舉。且地方團體之參事代表等類較守舊，參院勢亦成一守舊之機關。卽不然者，參院之任期每較衆院爲長，例如在法爲九年，而地方政府之參事等又都產生於三四年前，是參院代表者，非現時之民意，乃八九年以至十餘年前之輿情，新舊不相容，益足啓兩院衝突之漸。况第二院既亦出自民選，亦將如法之參院，欲與衆院平權，不甘屈服。

選自衆院

第二院由第一院選出之說，似最有力，英之學者頗多主之。蒲萊士貴院改革委員會之報告，首主改組後之第二院議員，可由衆院選其四之三。政治學者兼實際政治家韋白李思密主仿挪威之例，新國會成立後，由衆院以比例代表制，互選其四之一，令爲參院，則當政之內閣，在兩院穩有同等比例之多數。茂埃略變

其說，而主第二院大部分之議員雖歸衆院選出，應在衆院以外覓人材，意則亦仍欲兩院之政黨色彩相符。各家主張，用意固善，惟如果完全或大部分由衆院推選，不論其選自本身，抑自外界，終將使第二院祇爲第一院之縮影之化身，政治制度何必多此重疊機關，立法程序何必多此一番周折。

第二院產生方法約如以上諸端，至云瑞德之制，猶不在內，亦有可取否乎。則曰，瑞士參議員如何推派，雖由各邦自定，實際已趨一致，普通均由民選，可歸入直接民選之一類。至於德國，戰前爲各邦王公之使節，戰後爲各邦政府之閣僚，委託人之性質甚於代表，亦覺殊無可取。然則所有各國實施之方法無一可覺完全滿意，果欲創一理想之第二院，殆將另闢途徑。則應有先定之原則數條在，始可計議及其組織與職守。

首問果何故而欲採兩院制。事權應難屬諸二主，責任尤不容分割，第二院之設立，當非欲令與衆院抗衡爭競，則第二院之作用，當不外延阻法案之成立，與羅致爲第一院所不易得之人材，以老成者宿之經驗閱歷，糾核人民代表之謬誤輕躁，以第二院之稽延阻攔，予衆議員及人民以再思之機會，則參院應爲衆院之輔，非爲之敵，參院之權，應亞於衆院，不應平等，更不宜賦以特有之權。若同意官吏之任命，衆院之解散，及核准條約等。參院之權，限於延阻而不能卒阻衆院之決案。成爲法律，是爲組織第二院之第一原則。隨之而有內閣之責任問題，責任內閣制之國家，習慣或法律規定內閣向國會負責，而國會者都祇指衆院，不應兼指參院。內閣不能同時服事二主，否則一國三公，將誰適從，行政政策將猶豫不定，內閣壽命將更見短促，最

低限度，閣員周旋二院之間，疲於應付，亦必影響行政之敏銳健全。故必不能許第二院加內閣以桎梏，是其權限更不宜大，乃為組織第二院之第二原則。第二院之人物，應勿與第一院犯重複，故凡直接民選，間接民選，自衆院均無可取。第二院之人物，既欲為碩宿俊彥，則產生之時，當勿以政黨為依據，故以託諸選民，內閣，衆院，地方政府，均不足恃，似宜託諸公正獨立超脫政治之元首及專門團體為妥，是為組織第二院之第三原則。

(一)組織

持此原則三，以求第二院之組織與職權，則昔日以血統之特殊階級為組成第二院之方法，今日不妨代以保有專門知識與技能之特殊階級，使成一專家薈萃之專門機關。人數不宜太多，至多居第一院之三分之一，甚至四分之一，大約自五十人至一百人，庶幾短小精幹，敏捷練達。任期應長，至少倍於衆院，大約自六年至十年，蓋第二院所重者經驗閱歷，而非代表一般人民之意見，故曰宜長。且藉重參院之聲威，使雖不能制服衆院，衆院對此獨具遠見之專門機關，知所尊重，有所規阻，樂於採從。至於第二院議員之產生，雖不敢斷言應採若何一定不易之辦法，似可分為兩部分：一由元首任命，任命必自一定之範疇，一由團體選舉，團體必為指定之若干公認之專門團體。假如參議員額定五十人，其中二十人可由元首自下列諸類中選任：前任閣員之未入選衆院者，現任重要法官，前任封疆大吏，著名學者，著名法家，及現任閣員之未在衆院獲議席者，以及其餘文武大員之於國家有殊勳者。任命之時，元首有自由決斷之權，而內閣亦不妨供其意見，惟

不能強元首定須依從。其餘三十人由學術團體選舉，例如各大學，科學社，研究所，皇家學會，經濟學會，政治學會，教育學會等得各舉若干人。如爲總統制之國家，行政部與立法部絕對分立，現任閣員當然不能被命入參院，而總統任命其他參議員時，決斷當尤自由，非閣僚所得干預。如爲聯邦制之國家，各邦平等代表之原則猶須維持，則任命之時，當顧及地域，而由各團體選舉之一部分議員，不妨以邦爲界，規定各邦內學術專門團體得各舉相等之人數若干。假定有邦六選舉之參議員三十人，可交各邦之學術團體各舉五人。如此組織至少可達到兩個目的：一不與衆院重複，一成一專家機關。

(二) 權限

至於第二院主要之任務，當猶爲牽制衆院，使毋違民意，毋忽少數人之切望。惟有不同於尋常者，應能修改衆院交議之案，而不能否決之，應能逼令衆院鄭重爲第二次之考慮，而不能推翻衆院所持之根本主張。蓋衆院爲人民代表機關，內閣亦惟向之負責，參院對之當知遜讓，非能與之爭衡，不過以專家之眼光，平心靜氣之態度爲糾謬規過而已。故參院之職務應限於三事：覆核衆院決議而修正改善之，動議非關政黨故無足爭論之案件，重大問題之充分與自由之討論。茲三者蒲萊士委員會早已提出，重復言之者，蓋第二院之組織既澈底革新，與衆院之關係亦根本改變，立場爲之不同，以新參院負舊職務，勝任愉快，當有新供獻。至於有關內閣政策之要案及財政案，向例本先提出衆院，今不如更直捷規定曰，第二院不能動議。

(三) 兩院關係

第二院之職權既限於修改，而非駁斥，兩院關係解決遂易。參院而拒絕通過衆院決議，或衆院不能接

受參院之修改，有甚易之方法二，任取其一可以排難解紛。或規定兩院異議之時，經過一定時間，假定爲三月或半年，衆議院苟能以絕對多數或三分之二之多數再以原案通過，卽爲成立，逕呈元首頒布。抑或鑒於絕對或三分之二多數不易獲得，可師英國國會法之意，而略寬弛之曰，衆院在一年之內連續以原案通過三次，卽爲成立。所以然者，一方許第二院有延阻之權，力足以逼第一院爲再度之考慮，一方使衆院果堅持，卒能獲如其意，議案非可以參院反對而便遭推翻。至於財政案，性既緊急，非可延阻，賦稅且出自人民之囊，第二院當無動議之權，甚至並否決之權可以斬之，惟專家之意見，亦未嘗不足借重，則可許以修改，惟限以時日，原案送達後之一月內，必須複議完竣，以修改案送回衆院，衆院知參院動機，非存黨見，因第二院非政黨機關純出善意，當能虛心接受，使不然者，祇須仍照原案通過，逕呈元首頒布施行可也，則改善之可能，與延擱之避免，兼顧之矣。另一解決兩院異致之方法，可採澳洲之辦法，開兩院聯席會議，而規定曰以三分之二之多數贊同，卽爲通過。第二院人數寥寥數十，既僅衆院之半，或僅三分之一與四之一，聯席會議中法定之三分之二之多數，當甚易得到，衆院卒得伸遂其志，稽延之時日亦無幾也。惟澳憲規定，聯席會議係在兩院解散改選之後，茲似可以不必解散之用意，不過令選民之意向，有所表露，惟令參院可以逼衆院與之偕亡，未免重增其權，茲可改爲一定時間之間隔，兩院異見之時，由政府以議案原委，及其爭持之點，公告天下，請人民儘量批評，視議案之緊急與否定公開批評時期之短長，期滿卽開聯席會議表決，雖兩院之成分猶是也，衆院政黨

之分野猶是也。人民之意見必有以影響政黨與議員之態度，表決之結果，未可知也。則解散之用意已保，而解散之紛擾得免，而種種設置之主旨，終爲限第二院之權於延阻於再思而已矣。

兩院制一院制究孰可取，難爲定論。著者之愚，以爲當視各國國情而定，不能爲一概之斷言。國人之習性，果如英人之老成持重，每一重要設施，非經數十年鼓吹提倡，非至時機完全成熟，決難望衆院採行，如議會改革，如婦女參政均是，則雖祇一院不足爲害，決無鹵莽草率之可慮。政界之風氣，果智能有爲之士，盡能爲衆院吸收及稽留之，且皆不願入上院，如英國然，凡爲貴族院傑出人材，莫非自衆院鍛鍊而來，如麥皋萊 (Macaulay)，狄斯雷利 (Disraeli)，蒲萊士，裴二福 (Palmerston) 均是，則亦殊不必爲網羅彥碩而特有第二院之設。反之，如一國之國民性，浮躁輕率，一時風尚，沈醉若狂，便欲爲根本之更張；如一國之賢俊，都不欲從政，而願別求發展；如立國未久，國體政體之基礎未固，則凡斯環境習俗，均使第二院不容貿然廢撤，應可恃以爲制止狂易，羅致老成之具。

第三節 議會之權限

立法機關之組織，或爲兩院，或爲一院，有如前述，至其權限，首應問者，是否至高，抑有限制，如有限制，又以何法致之。衆知英之國會權力至高，法律上毫無限制，無一賦稅爲非不能徵課者，無一行政事件爲非不

能查究以至譴責者，無一法律爲非不能制定，修改，以及廢除者。國會之職權，立法而外，同時兼爲制憲，而且負批評與控制行政機關之重任。國會之權，從政治之觀點言，固出自人民賦與，自法律之觀點言，不僅造法可以不必顧及選民，抑且可以根本改變憲法之性質與內容。英國國會擁權之重，世無其匹。他國立法機關，不論權力如何廣大，多少總有限制。限制或寬泛或明確，總有不少事物爲非國會所得過問，或必以特定之程序始能過問。限制之方式不一，或以憲法，或以根本法（Organic Law），如法國然或恪守三權分立之原則，授行政與司法機關以確定之權限，非立法機關所得侵蝕，且將藉是而有以牽制之；或保留若干權限與選民，使能隨時干涉國會之行爲，廢斥國會之法案。尤關重要而亦今世最普通者，各國憲法殆莫不鄭重規定曰：憲法本身非立法機關以尋常程序可得改動。故大別之，各國立法機關之職權分爲二類：一爲無限，一爲有限；隨其憲法之性質而定，憲法柔性者，國會之權當至高，憲法剛性者，國會之權當有限，世惟英有純粹柔性之憲法，故此一問題，不啻又英與他國之對衡也。

國會之權
至高

英儒戴雪於其憲法原理中，指述英國憲法之特點有二：一爲議會至尊（Sovereignty of Parliament），一爲法制統一（Rule of Law）。議會至尊之意義，大要爲英王，貴族院，衆議院爲立法機關之三部分，併合而成國會，或稱『王在國會中』（King-in-Parliament）。在英憲中，國會有制定或廢止任何法律之權，抑且英國法律上不承認任何個人或團體有駁斥或取消國會所立之法之權。戴雪前著三十八頁國會爲國家之最高權，爲

非任何其他機關所能與之抗衡爭勝，國會法出必行，法庭不能認爲非法，而宣布其無效。祇須國會依立法程序，衆院三讀通過，貴院三讀同意，英王批准頒布之任何法律，一概有效，即使顯屬無理取鬧或違反民意，法庭必須執司，舍國會自動廢除外，無他法阻其實施。議會至尊之意義如此，得三特點。

第一，國會可以制定任何法律。歷史上極關重要可稱國家根本大法者，在他國蓋屬憲法範圍，非尋常立法機關所得以尋常立法程序制定，而在英則莫不出諸國會所制定。一七〇一年之王位繼承法案，規定繼承大統之序，一七〇七年及一八〇〇年之合併法案，一併愛爾蘭於英，一併蘇格蘭於英，國界爲之變動，一七一六年之七年法，國會任期自三年展爲七年，一八三二年，一八六七年，一八八四等年先後通過改革選舉制之法案，一舉而與百萬以至數百萬人以選舉權，一九一一年之國會法重定兩院之關係，並改國會任期爲五年。凡此法案，影響國家人民以及國體政體，莫不至重且鉅，乃國會輕輕以普通立法程序出之，足證國會權力之高，可以制定任何法律。抑尤有進者，觀於國會於一七一六年及一九一一年之任意增減自身之任期，可知戴雪之言爲不謬。戴氏之言曰：「七年法之通過，可證國會在法律之觀點上，既非選民之代理人，亦非各區人士之委託者。法律上，國會乃國家之主權者，而七年法者議會至尊之結果，同時亦爲其明證。」戴雪憲法原理四十四頁

第二，國會可以廢止或修改任何法律。或曰，國會雖可制定任何法律，立法之時，亦受自身或前任國會

所通過之法律之限制乎？以前法律所不許者，今苟背其道而行之，得毋牴觸乎？曰否。國會既能制定任何法律，即能廢止或修改任何法律。如遇以前法律之足妨現在立法之自由者，儘可以普通立法手續加以廢止。史事可證斯言者甚夥。一七〇一年之王位繼承法，既禁現任官吏及凡食君祿者出席議會，除一二例外，旋即廢之。其犯例外者，國會亦每隨即通過免罪法（Act of Indemnity），俾入國會，不為違法。即於王位繼承法全部而言，今日君主襲位，固仍一遵此法，假令國會忽欲廢哈奴佛族（House of Hanover），今之英王喬治一世之後來自德國之哈奴佛而改立他族中人為君，或竟廢君主政體而改建共和，事實上雖決無其事，由法律言之，固亦不難，祇須廢止，另立新法可也。一八〇〇年合併英愛之合併法，當時固目此合併為永久，當無廢止之理，然一九一四年國會固明明通過法律，許愛爾蘭獨立，旋以戰起，暫時停止執行，此又國會至尊之明證卒於一九二二年正式許愛爾蘭，成立愛爾蘭自由邦，一八〇〇年之法遂廢。

第三，在英國憲法中，無憲法與尋常法律之分。英人之所謂憲法者，係指法律之關係重大，足為國家形式政府組織之根本法者。若人權法案，若王位繼承法，若歷來通過之議會改革法，及較近之國會法等，均可謂之憲法。所謂憲法者，影響自較尋常法律為大，然在法律上，二者並無區別，憲法並不處於較高之地位也。憲法產生之機關，憲法修改之手續，與尋常法律均同。蓋英國祇有一個最高立法機關，即議會是。議會可以通過不關緊要之開放星期娛樂禁例，僅關個人之追認婚姻合法之立法程序以及通過影響全國之選舉

制之改革。事無大小，不論憲法抑尋常法，國會莫不有權過問。故恩孫 (Anson) 有言：『吾國^英國會可以造法保護蟲鳥，以同一手續，可以一舉而斷絕國家與教會之關係，可以一舉而與二百萬國民以參政權。』^{恩孫}

憲法與習慣卷一第三八〇頁 英之國會蓋立法機關而兼制憲機關者也。

歸納此三個特點，故曰國會之權有至高無上，絕無限制者，英為其例。既無憲法所不許為之事加以限制，亦無法庭可以駁斥其法案而宣為無效，尤無行政機關之事權為非國會所能予取予奪者。至於選民，雖『主權在民』之說數，創自英人，如非改選之時，人民可以任意黜涉議員，一經選出，國會即為法律上之主人，事必得其通過始有法律根據，而議案一經國會通過，不必諮詢於民，即生法律效力，更非選民所得廢止。政治上之主權 (Political sovereignty) 雖屬人民，法律上之主權 (Legal sovereignty) 乃屬國會，故其職權至高而無限。

國會之權
有限

自『至尊』 (Sovereign) 議會之特點，可以反臆『非至尊』 (Non-sovereign) 議會之特點，曰有若干法律，效力駕凌一切法律之上，為非此類議會所得制定，修改與廢止，曰因此有尋常法與憲法之分，而憲法者限制議會之職權者也，曰憲法非議會所得違背，違之且為非法。一言以蔽之，議會之權，有種種不同之限制，不僅憲法已也。證以實例，則英以外之諸國，若法，若美，若瑞士，若英屬澳坎等均是也。

法當過去之一百四十年間，曾經嘗試之憲法不下一十二種。憲法雖常易，曾經採施之各種政治制度

異點之中有一共同之點，即均承認憲法或根本法，或永不更改，或僅能以較難於尋常之立法程序修改之，即此可見法之立法機關向爲『非至尊』者也。一八一四年一八三〇年兩次之欽賜憲法均無修改程序之規定，蓋認爲永不更改，非議會所得觸犯。觀一八三〇年之憲法，君主及兩院之立法權絕無隻字加以限制，論者且以爲路易飛利普 (Louis Philippe) 之君主立憲政體與英相同，故其立法機關亦至尊，實則不然也。君主，貴族，議員之權均出自憲法賦與，遵守憲法，則不能更改其隻字，廢棄憲法，則自身權力且失所憑藉，均受限制也。一八四八年之憲法則明白承認憲法與法律之分別，無一憲法條文可如尋常法修改。現行之一八七五年憲法，看似頗近柔性，蓋草制之者，不論王黨民黨，無一望其垂之久遠，且衆議院控制閣員之任命，政府之行動，一如英之衆院，或且加嚴，而總統亦且有一法理上之駁斥權，然凡此種種均不得即謂法之國會至尊，國會固同受憲法束縛也。憲法之修改，必以兩院聯席會議之國民會議，必以國民會議全體會員之絕對多數，是至高之立法權不在尋常兩院組成之國會，而在參衆議員聯席之國民會議，國民會議必在凡賽伊 (Versailles) 開會，亦見憲法規定，即此瑣屑之點，亦毋能違，可見國會之權固有限制也。

聯邦國家之憲法所以限制國會之權者尤嚴，斯實聯邦之本質，失之且難立國，蓋聯邦憲法者，若干獨立政治社會合併之條約，藉是建其共同政府，而保留其一部分主權，將加共同政府以限制，而非立法機關所得更張。美之限制最嚴，修改必以極難之程序，必以各邦極大多數之同意；三權絕對分立，互爲抵衡，國會

瑞士

不能越權而侵及總統法庭之權限；國會活動之範圍限於列舉之權限，且有若干禁例，明列國會不能爲之事，桎梏益緊；猶恐國會違憲，乃以護憲之任責諸法庭，國會而有違憲之立法，法庭行使解釋之權，斥爲違法，立判非法，效驗頓失。瑞士聯邦議會之權力，除有剛性憲法爲之限制外，人民有直接干政之權，以複決可以

坎澳

駁斥議會制定之法案，以創制可以越過議會而自制法律，議會果擴張其權限，或侵及其他政府機關之權限，人民出而干涉，立能加以制止。是英之主權在國會，瑞之主權在人民，英有法律的及政治的主權者之分，瑞之人民乃兼有二者，至高之權自非國會所有矣。英之自治領地坎拿大澳洲之憲法來自帝國國會之法案，坎憲修改之權在英國國會，坎之議會並無變動之權，澳憲修改必以特定之程序，亦非尋常立法機關所得更動。坎澳之議會不能制定違背憲法之法律，違憲非法，法庭可以判爲無效。坎澳議會之權，尙有一外來之限制，議會制定之法律，依法須經英王批准，而英王有權以駁斥之，雖鮮使用，此權之存在，理論上終予自治領地議會以限制。即不違予駁斥，坎之法律，通過之二年之內，英國國會可以隨時予以廢撤（Power of Disallowance）。對澳，英國國會且能代爲立法，效力且在澳之憲法及法律之上，澳之議會當然受其拘束。德之新憲，修改雖易，程序亦異於尋常立法，且有創制複決牽制議會。

新西蘭

即以號稱有柔性憲法而非聯邦之英屬紐西蘭（New Zealand），一八五二年之憲法明白規定紐之議會隨時可以法律改變憲法條文，似紐之議會可謂至尊，實則憲法之束縛固免，外來之限制未除。英國國

結論

會高居其上，紐之議會不能制定任何與帝國國會法案牴觸之法律，違之法庭可以斥為違法而廢之。觀前文所述，有何結論可得。至少有一點甚為顯明，曰近世各國立法機關中，英之國會獨最奇特，無一議會之權可與匹敵，亦鮮有能與近似者。他國之立法機關，無此至尊之權，或受憲法限制，或受平等之機關牴衡，或受創制複決之牽制。英獨例外，果足取法否乎？果任何議會可擁如此無限之權而無礙否乎？果議會至尊無背於民主之原則否乎？果以立法與制憲之權授之同一機關而無專暴之慮乎？果英之選民信任其代表特甚，而他國人士獨乃對之疑忌乎？聯邦國家性質不同，果當別論，果單一國家之情形與之完全相反，而遂能取相反之設施乎？凡此疑問，均可答曰否。英之情形特異，故其設施亦特異，議會至尊在特異情形之英國可以無害，他國無此情形，故亦無此類同之設施，且亦不應同如英國之託大。

英之特異情形可許議會至尊存在而無妨人民權利，無害民治進展者，至少有四。一曰，國民性之穩重守舊也。英人穩重，不輕進，不浮躁，不慕於新奇而輕舉妄動，不震於異說而棄舊趨時，遇有應興應革之事，不望其一蹴即就，終以最合成例，最適國情之方法解決之，按步就班，從容不亂。議會之權雖與天齊，議員同是英人，同有此國民性，同受此習俗限制，雖賦以無限之權，無慮濫用害民也。憲政之成功，在人民之精神整肅，不在保障之形式嚴密，國人有自治之精神，憲法雖絕無保障，議會權力雖絕無限制，無慮憲政夭亡。英即其例，憲法之保障雖周，議會之限制雖嚴，而民治之精神未備，憲法不早殄亡，必為具文。法國一八一四，一八三

○年之經驗，吾國民國以來之經驗，是其明證。二曰，政治常識之豐富也。英人富常識，而於政治爲尤然。以競選如球賽，對政治有興趣。以參政自昔有機會，對政治有經驗。政界領袖之身世主張，類能知其概要，政治問題之短長得失，類能道其一二。平日留心國事，且喜討論國事，遇有選舉，視爲權利，輕易不肯放棄。且以英爲兩黨制，而選舉爲單人區制，人物較易認識，政治較爲簡單，人民裁決選擇均較容易，政客把持操縱之機會，隨之較少。民意真發自人民，非可假造，更非可忽棄，爲當政者最大之制裁。國會權力毫無限制，內閣權力日益增長，然而未嘗敢濫用者，輿論之制裁，民意之可畏也。人民常識豐富，使當軸處處顧忌民意，處處尊重民意，使政黨競欲以成績主張，結歡於民，而人民真足爲政治上之主權者，卒使法律上之主權者，對之敬服畏忌，國會權力之限制不必以條文法律，而限制在其中矣。三曰，政黨之主張雖異，無根本之懸殊也。戴雪有言，必差異甚真，始應有政黨之分，然其差異甚關重要，而不關根本，又必要之條件也。自由黨與保守黨差異甚真之兩大政黨也，然其差異，僅及政策方法，而不及根本。舉凡根本制度，如政治上應保全王位及實行議會制也，社會上尊重各級已得之權利也，經濟上以資本主義爲基礎也，兩黨信守，均相若也。故雖交互起伏，國政並不劇烈變動。卽如工黨，雖與兩大舊黨之差別，似已及於根本，然已兩度當政矣，舉止行爲，未嘗稍見偏激。蓋工黨實行社會主義之步驟，主緩和之改進，不主激烈之破壞，主婉勸以動人，不主流血以殺人。麥唐諾公開之演說中有言曰，工黨爲漸進之政黨，非革命之黨也。甚矣哉，國有不肯妥協者之危險也。使英而然，一

且一黨攫得政權，憑藉國會無限之權力，爲所欲爲，不爲專政者幾希。他日他黨上臺，政治社會經濟等制度又隨爲一度之劇變，數經鼎革，而國家之元氣喪盡矣。抑尤有進者，英之政黨，政見儘可不同，決無不能相容之處，又英特有之良好情形也。一黨登臺，一黨在野，在野之政黨，依然有地位，曰反對黨（Opposition Party），公然與政府黨分庭抗禮。當政者不僅不欲消滅異己，對於敵黨，抑且尊重善視，與以種種便利，而少數人之意見，尤不敢抹殺，力謀有以容納，英之政治溫和乎順，蓋卽緣此，否則一黨在國會擁絕對多數，何事不可爲哉。四曰，政治習慣之善良也。英人重習慣成例，自古相習成風，歷史上有良好習慣，尊重維護，惟恐或後。往昔有此前例，始敢放手爲之，往昔無此前例，不敢貿然更張，習慣之力量且勝法令，國會之權雖無法律限制，習慣之限制堅且十倍。而習慣者，又政治道德之典範也，政家所持以自律者爲公平之競爭（Fair Play），政敵相處，光明磊落，爲彰明較著之鬪爭，不爲卑劣鄙陋之暗算。當軸者不以私廢公，不假公濟私，不行險以僥倖，不弄權以作福，有斯正大之態度，有斯美善之習慣，以大權託之，自可放心無憂。

參閱拙著英國政治組織末章英憲成功之原因

第四節 議會之職守

列國立法機關之權力，有有限，有無限，而其職守則一也。衆知立法機關者立法之機關也。造立法律自爲其主要之職責，如何立法，將待他節述之，茲不贅述。然而國會之職守，並不卽止於斯，立法而外，重要之職

守凡五。對行政機關，議會有其批評監督與選拔賢能之權利與義務，對全體公民，議會有公開政事，教導訓練，抒洩意見之責任與作用。容分別論之。

不論選擇政務事務人員之方法如何精妙，不論任何行政制度之組織運用如何完善，人民於行政官吏施政處事，終不因此便可不必予以恆久之監督，與精審之查察。且夫行政機關便宜行事之權愈大，批評監督之需要愈殷，又一定不易之理也。此一需要，凡屬憲政國家，莫不承認，因而人民以此託諸其躬自推選之代表，以保其權益，又必然之事也。故凡代議政治中之立法機關莫不有其批評政府之職守。

雖然，監督批評之方式，又隨政制而異。總統制若美國者，監督批評之方法，較為間接與曲折，類以書面，而其力量亦較弱，影響似較微。內閣制若英法者，監督批評之方法，較為直接與爽利，都在當場，而其力量亦較鉅，影響亦較大，蓋一為立法部與行政部完全分立，不相謀面，一則立法部與行政部融洽如一，且且接觸。

美國憲法規定曰：「公帑收支，應有正式報告，隨時公布；」而聯邦議會隨時制定之法律，亦有種種規定，責令行政各部按年以年報送交審查。議會且常對部院處理之事作專門之查糾，而審核其執行法律之着實與得當與否尤頻。議會之委員會且常調查各部是否遵行法律所付予之職役，一如其分，調查而結果不滿，每對部內負責官吏為嚴厲之譴責，或刊諸委員會公報，或見諸衆院或參院之決議。議會內辯論之時，尤常聞批評行政官吏之行為，正式之譴責，有時且加諸總統之身。惟美為總統制，行政部不向立法部負責，

總統與閣員雖受譴責，地位並不搖動，不過議會據是以示其不滿耳。美之政制，本無所謂立法部之控制行政部，蓋憲法之根本即為令斯兩部各行其是，不相為謀，而政府中人在參院衆院不能出席，無立足之地。近年以還，國會議員乃汲汲於攫獲控制政府之權，於是而有『調查』之制，調查之在他國，不過控制內閣之一小部分，美人得之，乃沾沾自喜，以為將據是而政府可以任我宰制，實則徒足供議員示威，徒傷立法與行政兩部之感情，殊無實惠可言。調查而後，報告隨之，或隨以譴責，資供謾罵，或附以建議，責以改善，而行政部者熟視若無視，充耳若不聞，譴責云者，建議云者，毫無影響，蓋議會無進退政府之權，總統與其屬僚儘可不必理會。於是而兩部之間，益成水火。立法機關存心為惡意之指摘，將欲以此辱政府，取快於私心，非真有為公與實際之目的。行法機關存心為意氣之爭鬪，不欲聽受調查批評，規避之，拒絕之，即有所建議，置若罔聞，鮮肯虛心採納。調查報告，建議之後，切實之改革，竟不多覩。所謂議會對政府之批評監督，不過如此。

內閣制

在內閣制之國家，若英國，及仿效英制者，若法，若德，若比利時，若日本及英之自治領地，坎拿大，澳洲等邦，國會對內閣之批評，有懲罰之權為之後盾，影響與美大異。國會為嚴厲批評之後，隨即否決內閣之重要提案，或有譴責案（Censure Motion）或不信任票（Vote of Lack of Confidence）之通過，內閣應負政治上之責任，罷職以去者比比皆是也。抑且內閣制之國家，閣員即為議員，或屬衆院，或屬參院，或出席兩院發言，無日不與議會為當面之質對，益不容其規避掩遮，而議會之控制監督益真。且夫內閣命運之維持，在能

領導議會立法，一旦議會不能聽其領導，內閣失其指揮之力，辦事棘手，勢非引咎辭職不可。議會不僅對行政爲嚴密之監督批評，抑復於財政爲更嚴之監督批評，年年預算須經通過，經數星期之辯論審查，各部分政事無鉅細，一一予議會以指摘查究之機會。會計年度之末又有決算之審查通過，而議會又得一全盤查問之機。議會派委員會調查部政之舉，在英法諸國爲尤普通。立法行政兩部對此之態度，與美不同，開誠相見，通力合作。委員會每事必問，負責官員知無不答。調查之後，報告中有所建議，部院樂予採納，隨即爲應有之改善。

選拔官吏

次之，議會不僅爲立法及監察機關，且爲一選擇行政長官之機關。斯於內閣制爲然，於總統制，則選擇之機能較晦，不能謂真有權選擇，不過同意任命而已。美憲規定，總統任命官吏，須得參院同意，閣員公使及法官等之任命，依法固應得參院同意，然選擇之權在總統，而參院於斯同意之權，雖居爲奇質，將藉是而卵育同黨，厚增其勢力，然於閣員等重要官吏，向例對總統示其敬禮，例無不予同意，歷史上參院不肯同意某一閣員之任命僅一見，不常有之事也。在內閣制之國家則不然，行政機關不直接產自民選，將由民選之代表代爲選擇之。雖不必真有投票選舉之事，何黨在衆院佔多數議席，行政首長之閣揆及其同僚諸閣員即由斯黨之領袖任之，無異於由衆院之多數推選而出也。英儒陸何 (Locke) 有言，衆議院爲政治家之訓練所，爲政治家之大校場。可於斯地，各獻所長，以自別於庸鶩，以自進於顯要。於此地也，歷經磨練，久經競逐，智能者漸

漸脫穎而出，庸愚者漸漸湮沒無聞，此類似競爭試驗之手續，即衆院之所選擇人材者也。衆院日日集會，即磨練競逐，無日無之。必真有過人之才識膽魄，始可魁其曹侶，而爲之領袖而登閣席。衆院爲人材薈萃之所。於此將以政治才具試多士，甄別之而淘汰之。甄別淘汰，永久不息，即衆院之選擇挑拔，永久不息。有與美國不同者，內閣制之國家，尤以兩黨制之英、日、坎、澳爲然，閣員久經磨練，得秉國政，類早老於議會生涯，資望閱歷，勝人一等，年齡尤多在五六十以上，皆爲知名之士，益見選擇之嚴。美則僅須總統識拔，儘多從未入仕，向無藉藉名者，一躍而登要津，無所用議會之磨練選擇，亦曰政制不同有以使然也。

公開政事

議會選擇閣員之後，職守決不即止於斯，對內閣之監督無時或已，一方批評其措施，即一方公開政事於庶衆。事必究問，使內閣無所逃卸隱秘；庶政大白於天下，選民乃得臧否其公僕。公開政事之職守，以責問行之。責問權者，議員對行政事件，得以書面或口頭向政府提出責問，要求其答覆之謂也。此一職權之行使，英制與法制不同，即英國及其自治領地之實施，與法、比等大陸國家有異。在英，議員每日提出之責問，數以百計，不謂不多，然其行使，鄭重而且限制葦嚴，決無濫用之弊。責問必以一定之形式，提出必以一定之時間，討論必有一定之性質。責問必先以書面提出，交諸議院祕書，由祕書轉交主管部長，非以議長特許，不得當衆讀出。部長將亦以書面答覆。責問如欲閣員口頭答覆，提出之時應加聲明，至少於要求於何日答覆之前一日提出，使負責答覆者有所準備。責問之事限於事實或意見，不能於責問書中，攙入辯論之詞，措詞之間

尤不許包含對於被問人或任何政府中人之攻擊指摘。蓋責問之目的在得知消息，因此而欲批評，可於得到答覆後爲之，不能於事實未明之前，卽已以混諸責問之中。答覆不滿，可再責問。惟責問與答覆之時，爲提出責問之議員與某部負責長官之交涉，他人無加入討論之權，全院亦不置討論或加以決議。但苟覺案情重大，不應輕輕放過，須經聲請延會（Motion of adjournment）之手續，始能由全院討論。不僅此也，被問者且有權以拒絕答覆，曰事關機祕，不能公布，如此拒絕，數見不鮮，責問者不能強迫。惟閣員如非必不得已，決不動輒拒絕，蓋易啓人疑竇，因生不良印象，亦非利於內閣也。

法之責問，異於英國，分爲兩種：一爲不附討論之質問（Question），性如前述英制中之責問，祇爲行政事件之摘發，無關內閣政策，並不影響內閣命運；一爲附討論之質問（Interpellation），爲法特產，議員行使其質問權，亦多採此後者之一種。質問由議員一人或數人提交議長，旨在批評內閣政策，以故討論與決議隨之。提出之後，議長當場宣讀，乃以交諸主管部長，如有關內閣一般政策，則交總理。全院乃訂一討論之日期，責問者首先開始辯論，攻擊內閣或閣員之措施，要求表明其故；閣員答覆，力自辯白；其他議員加入討論，類多存心與內閣爲難，甚欲擠之使去，鋒芒畢露，咄咄逼人。討論既畢，乃有種種動議，請求回復因責問而間斷之原來議事日程。此種動議可爲『單純』（Pure and simple）之動議或爲『形容』（Motive）之動議，前者僅示議院已聞答覆，回復議事日程，對於答覆，不加可否，後者包含一形容詞句，表示對於答覆滿

意或否。首以『單純』之動議付表決，如被否決，乃有種種之『形容』之動議，表示對政府不同之態度，或友或敵，須待全院採擇。如不利於內閣之動議卒被通過，內閣辭職，乃因責問而倒。責問權重增議員氣餒，持爲倒閣之利器，每因細故，逼令解職。內閣焦頭爛額，益覺脆弱無能。議會可貴之時間，亦常以此而耗費於瑣屑問題，無謂之爭辯。法國議會制度爲世詬病，議會之擅作威福，內閣之壽命短促，此太無限制之責問權亦其一因也。

并洩意見

億萬庶民，派別意見，決難齊一，或爲偏激，或爲持重，或主寬大，或主嚴峻，而對政府之態度亦各異，或爲擁戴，或爲仇視，或存熱望，或存冷淡。當政者之措施，決難盡如人意，在昔專制之時，及今之實行專政者，在上者惟抑壓異己是務，禁錮朋黨，封閉輿論，如室之緊閉，無通風之洞，怨恨憤懣者氣無可洩，久經擠壓，幻爲戾氣，一旦衝激而出，乃成巨患。專政之弊如此，無可爲諱。若夫從容論政，不禁誹謗，許敵黨存在，容輿論指摘，政府舉措雖難盡符衆願，而許人人以抒洩所見，卽未必便蒙採聽，終覺一吐爲快，則議會政治尙已。議會政治不僅許民以言論自由，且令各派代表如其派別意見，而以議會爲盡量發洩之地，人民有所怨恨疾苦，乃有抒洩之正軌可由。當政者如爲偏激之徒，持重之輩儘能在議會主張審慎，當政者如嚴刑峻法以治國，寬大者流儘可在議會攻訐其非。憤有所洩，氣乃可平，且亦使得秉國鈞者知所顧忌，不敢一意孤行，是議會監督政府公開政事而外，猶有其抒洩意見之作用。

與抒洩意見，公開政事之職守有密切之關聯者，為議會有教導人民之力量。議會之辯論及報告內，於不少行政問題為反覆之討論，而於政府政策之得失利害，尤多指述，人民苟留心政治，細讀報上紀載，議會公報，無形之中，所得到政治教育，當非淺鮮。然斯在內閣制之國家若英國者，與在總統制之國家若美國者，力量又有其厚薄之分。人民對政治人物之興趣，遠較對政治問題之興趣為濃厚，議會辯論報告對人民之教育價值，當視其能否引起人民興趣以為斷。在英，每一重大事故發生，足以引起政界人物之更迭，而衆院內每一緊要辯論之結果，亦足不崇朝而易其當軸，故不僅為政策之問題，抑且為人之問題。故政治之危機（Political crisis）既來，滿城風雨，內閣搖搖欲墜，敵黨躍躍欲試，於是舉國興奮，羣集目光於議會，以待最後之分曉。判定政府命運之激辯既起，內閣之生死存亡在此一舉，不幸蹉跎，明日且見中樞易人，議場變色，於是又舉國緊張，幸為倫敦居民，競欲擠入議場，一觀此情節緊湊之名劇，各地人民亦屏息待明日報上消息。惟如此，人民乃能視政治為饒有興味之事，不期而異常注意，政治教育，即在其中。使無重要人物之政治命運牽涉其中，純為複雜沈悶之專門問題，人民對之，當必漠不關心，即有人也，欲一讀辯論報告以長政治知識，恐不待終篇，昏昏欲睡，誰又願自苦若是哉。美國議會不能教導人民，即蹈此弊。若說一次緊要辯論，可以更易當軸，一個重大事故，可使白宮易主，在美完全無此等事。行政機關，每逢第四年之十一月四日，為當然之更迭，如此而已。辯論報告，與總統關員之政治生命，毫無關係，不但無人注意，抑亦奄奄無生氣，不少皇皇

演詞，且從未在院內說過，照例付之棗梨，聊資點綴而已。

第五節 衆議院內部組織

立法機關外形之組織，有祇有一院者，有包括兩院者，前文既經闡明之後，隨述其權限職守。權限指全部立法機關而言，有兩院者，同指兩院。職守亦非衆院所獨有，惟前節所舉五端，多少偏指衆院，蓋衆院究爲兩院中尤重要之一院，職守亦獨重也。今乃進而論立法機關工作之進行，立法程序而外，當先及其內部之組織。兩院組織，約略相同，惟衆院既特居重要，茲請專指衆院，參院組織可以類推，不並贅。分析衆院內部之組織，應注意者二項，一爲議長，一爲委員會。各國之實施不同，請以英、美、法、德四重要國家爲對象，而分析比較之。

第一段 議長

英

英之議長 (Speaker) 向以公正中立著稱。雖有黨籍，絕不偏袒，執法無私，一如法官，亦猶政治競賽中之公正人，是亦英之憲法習慣之一也。議長出身，本亦黨人，始爲議員，繼爲主席，全院委員會之主席 (Chairman) 例由政府黨中老成可恃之議員任之。惟任主席時亦公正。既經訓練，適逢缺額，前任議長出缺得各黨一致之推戴，乃爲議長。一經就任，雖隸本黨如故，頓忘其黨閥

之私，獻身全院，不復與己黨接觸。故議長之選任，雍容揖讓，並無競爭，一經當選，又有永久舉令連任之習慣，並不隨內閣以爲起伏。現任英衆院議長費滋哀 (Captian Fitzroy)，保守黨員，一九二八年當選之後，次年工黨當權，連任如故，至於今日。議會改選，議長以議員之資格，例亦隨衆競選，惟各黨對其表示尊敬，例不在其候選之區，推薦其他候選人以與爭競，故又例必不競而獲選 (Return uncontested)，向無落選之事，次屆國會，不論何黨當政，又必連舉連任議長。故凡一經當選爲議長，祇須有意於斯，幾爲終身之職。迨年邁乞休，在任首相必請英王錫爵，令入貴院。諸黨待議長獨厚，而議長亦以公正無私報諸黨。爲避嫌計，數百年來，議長向無發言及投票之權利。惟逢兩方票數相等時，議長得投『決定之票』 (Casting vote)，但此等時會甚鮮，萬一遇之，議長之票當用以保持現狀，決不居爲舉足輕重之奇質。議長主席會議，執行議事規程，維持辯論秩序，以議案付表決，宣布表決結果。議長保護少數黨，保護私人議員，抑制政府黨領袖之專擅，制止反對黨領袖之專橫。尤重要者，議長之決斷命令爲絕對，議員雖能抗議，議長苟堅持，衆必服從。一言以蔽之，議長中正，故其權威亦特隆。

美國衆議院議長之地位，適與英之議長相反。議長爲黨人，爲黨內重要人物，以黨之力而獲選，惟己黨之利是圖。議長並不公正中立，多數議員望其偏私，而議長自己亦不望公正。議長爲多數黨領袖之一，一九一一年前且爲該黨立法方面之魁首，甚與總統之黨魁地位相頡頏。議長之職位，見於憲法，憲法有言：『衆

院將自擇其議長。』第一條 第二節實則選擇之者乃多數黨內之黨團(Caucus)，先經選定，乃由衆院舉出，黨團之內，各派僉欲爭得此席，競爭甚烈。議長爲多數黨領袖，故亦隨政黨起伏，多數黨更易，議長隨之更易，決不肯如英之令敵黨中人長據此席也。當選之後，不僅不與己黨割斷關係，在黨內之地位反加高。主席會議之外，議長偶亦動議極關重要之案。雖以議事規程之禁阻，議長依然發言，參加辯論，而且投票。衆院改選，議長候選之區，他黨一樣競爭，恐且加烈焉。總之，議長之偏私，公認爲當然之事，亦自認爲應有之權利，甚或可曰對黨應盡之義務。

今日議長之權，較諸一九一一年前，已覺減削。是年之前，議長有絕大之權。三。一爲任命委員會。美之立法程序，議案提出，首交委員會審查，經其報告，始付討論。委員會不僅可以改動議案之全部或一部，抑且可以留中，議案命運，實操其手，而委員會之任派，實操議長之手，議長之權烏得不大？且議員欲露頭角，首須在重要委員會佔位置，是又恃議長有以玉成之，議長一舉手，而議員之政治命運定，因斯而對議長卑順畏服，於是而益增其權。二爲任命議事日程，而自兼主席委員會。此一委員會有權以隨時聲請修改議事日程。舊有議事日程，苟有所不便於多數黨，議長可授意委員會令改變之。衆議院之議事時間(Time-table)，在英爲內閣控制，在美乃落議長之手。三爲承認起立發言之議員。議員欲發言，高呼議長，議長應答呼其名，始能發言。議長永不理會，議員永無發言之機。使有議員數人同時起立，議長當必先認同黨者，多讓同黨議員發

言，其中關節實大。此種制度之不公，久已爲人攻擊。一九一〇年三月，正式有人起爲改革之運動，卒有一九一一年之改革，訂新規程三：（一）議事規程委員會改由全院選舉，且禁議長兼任其主席；（二）其他委員會，從茲亦不由議長任命，改由『委員會之委員會』（Committee on Committees）任命；（三）規定一定時間以處理一定之事，爲議長必須遵守。以此改革，議長之權，雖似大減，然終不失爲衆院內最有勢力之一人，以其黨內之地位，諸委員會之主持人均其袍澤，仍事必諮詢其意，控制全院之權仍在，終非他國議長，可與抗衡。Pror. 前著七八三至七八九頁

推源議長態度偏私，權勢特大之故，蓋有三因。第一，美非內閣制，無內閣以爲立法之領導，領導之權乃屬議長。第二，『多數統治』之觀念在美特強，多數黨抑壓少數，乃假議長之力以行之。第三，三權分立之結果，使立法部與行政部不必爲一黨控制，兩部齟齬之時，議長乃代表立法部之多數，以與爲他黨佔據之行政部之首長總統爭持。

法德之衆院議長，界於英美之間，以內閣制之結果，領導立法之權在內閣，不庸其左袒，然以其不能脫離政黨，又難如英之絕無偏袒。法之議長不能統制議員，而又不能超脫政治。議長每一會期（Session）改選，卽一度會期，卽有一度競爭之紛擾，政團之毀譽，有損當選者之威嚴，且以任期之短，獲選未久，威信未立，難得衆人畏服。况以法國政團之多，變化不測，連任每成問題，亦使議長自怯。不僅此也，參衆兩院之議長襄贊

總統選擇內閣，因與政治發生關係，已亦黨人，參加政團會議。改選之時，議席同受他黨競爭。有時棄議長之尊而入閣，又每棄閣席而重爲議長，更不能與政黨無關係。辯論之時，雖鮮參加，偶有意見表示，輒亦屏雜黨見，足引反感。衆院之秩序素壞，叫囂跳罵，議長無法阻止，唯一武器宣布停會而已。且議長之裁決，有時輒爲全院推翻，綱紀不振，足損議長威嚴。然議長之席又爲升任總統之階梯，尤以參院議長爲然，野心之政客，益復趨之若鶩。

德

德國衆院議長以絕對多數選出，故每屬諸最大之政黨。任期以一屆國會爲限。當選之後，仍與己黨密切接觸，故難絕對公正。與他國之議長相同，權威甚隆，然亦與法之議長類似，以政團之多，政爭之烈，宗教，經濟，文化等成見之深，處境甚難，雖似較法略勝一籌，對付桀驁不馴之議員，殊難指揮如意。且以其不盡公正，難得各黨一體敬服，亦遠勿若英國議長之莊嚴也。

第二段 委員會

各國國會莫不有委員會之設，分工合作，以助全院處事，亦立法程序中所不可少者也。然首應注意者，英國獨與他國不同，議案之重要修改，祇能由全院爲之，不能由委員會爲之。美、法、德等國則議案提出，首交委員會審查，任意修改，甚至任意擱置，經過委員會討論而重回至全院時，往往面目大改，幾不能識，委員會

之權於此可見，英則勿如，而亦各有其利弊。

英

英國衆院內，有常任委員會(Standing Committees)五，一九〇七年時有四一九一九年增爲六一九二六年減爲五每屆國會召集，首有

選擇委員會(Committee on Selection)之任命，委員十一人，均富有經驗之議員，由各黨領袖及「牧者」

(Whips)依其黨之勢力所選派。故各黨在選擇委員會及各委員會之勢力與其在全院之勢力約成比例選擇委員會乃定各委員會之人選，各黨勢

力分配，亦如其在全院之比例。常任委員會人數自三十至五十不等，逢有特別案件臨時得增添委員，至多

自十五人至三十五人。委員會集會時間無一定，由其自定，多在上午，事冗時與全院集會同時舉行，另在樓

上開會，惟逢全院表決，暫時停會，俾委員下樓投票。委員會各有專職，如議案之關於蘇格蘭者交蘇格蘭委

員會，關於威爾斯(Wales)者，交威爾斯委員會。除財政案及關係重大之要

案須交全院委員會(Committees of the Whole)外，尋常議案，經過二讀後，交某一常任委員會審查，審查

完畢，返向衆院報告，提出應加刪潤修改之處。斯爲英之議會委員會與他國重要不同之點。蓋在英，委員會

之審查在二讀之後，原則已經全院決定，所議者細目而已；在他國，委員會審查，緊跟議案提出之後，全院對

之未及表示態度，而委員會先取來研究之，案之命運，先由彼決之，而其報告，亦足影響全院至鉅。英之議會委員會制因重

視內閣之責任尙欠發達頗有建議改善者
參閱拙著英國政治組織一八五至九頁

美

英美以政制根本之不同，委員會之組織與地位亦大異。英爲內閣制，內閣有國會之駕馭委員會(See-

ring Committee)之稱，亦即領導國會立法之唯一委員會，議案之提出，修改之允准，疑點之解釋，辯難之答覆，均由內閣主之。常任委員會者，不過分衆院之勞，整理議案條款，供全院抉擇而已。且以組織之符合政黨勢力，政府黨在任何委員會必佔多數，報告建議必不至與內閣之主張過於背馳。美則不然，以立法與行政兩部之絕對分立，國會立法，無人負促進指導之專責，譬諸行舟無人駕馭，不得不以駕馭之責託之委員會，又以事權分割，不能集中，無人可負專責也，又不得不以控制立法之權託諸許多委員會，遂與英國為根本之差異。英在行政為內閣制，美為總統制；英在立法亦內閣制，指內閣獨負領導之責美則委員會制也。委員會乃為立法方面權位最隆之物，其故有四。因在國會，無內閣制國家有系統之領袖，一也。聯邦議會須立之法特多，二也。美之議會任期最短，時促事迫，全院僅能為匆匆之討論，不能不借重委員會，三也。不少議案政黨對之，不甚重視，成見因之較輕，委員會苟予提倡，甚易聳聽，而收效果，四也。

衆議院內，委員會將近六十，工作不輟者祇二十，而在二十之中，最重要者約六七，名曰「大委員會」(Major Committee)，隨時可以報告提交全院。委員會委員由全院選任，實即由政黨領袖指派，少數黨亦得佔據數席，惟不必與其在全院之勢力成比例。委員會實為衆院內真正之立法者，威爾遜總統稱之謂「小立法部」(Little Legislatures)，鄺德(Reed)議長稱之謂衆院之耳目之手之腦，非過言也。議案提出，首必入委員會，委員會評判議案之形式與實質，除不能改換其名稱題目外，委員會有任意處置之絕對權，實則以

其一經劇烈修改，名雖存而實早廢，又與改變名稱何異。議案濫湧而來，委員會擇其要者處理之，例如多數黨領袖所堅持者，適與衆院之多數同黨之總統所交議者，類得先經討論，餘者擱置，往往永無出現之希望。委員會審查方法之最可取者，而非歐陸國會之委員會所有者，爲常舉行公開審問（Public Hearings），召集人證，徵詢意見，頗足引起人民之興趣，亦殊有裨委員會工作。審問既畢，預備報告。議案回至衆院，辯論之時，委員會主席，有首被認可發言之權，隱爲辯論之中心人物，其他委員亦有先他人而發言之權利。觀夫美無內閣領導立法，委員會之設實不可少；觀夫立法部與行政部壁壘之嚴，委員會尙能爲之溝通，亦足稍減三權分立之流弊，是委員會有造於美之政制者也。惟亦有可議之點。委員會太多，責任分割，協調爲難，一也。委員會人數自十七至三十五，以美國幅員之廣，政黨之不盡足以代表民意，實覺太小，二也。改革之道，其將從斯着手乎。

法

法國衆議院有常任委員會二十，幾與行政各部平行，易辭言之，有一部卽有一委員會，惟間亦有一委員會兼管數部者。委員由全院選舉，一人不得兼任兩委員會職務。選舉不必真以投票，各政團預以其在各委員會之候選人名單提交議長，無人抗議，卽作當選，如有抗議，始以票決，故各政團在委員會之勢力，約如其在全院。每一委員會有委員四十四人，惟財政委員會例外，最重要，權亦特大，故人數亦獨多，爲五十五人。委員會任期均一年，實則委員多連任至數年之久，更調甚少。各委員會互選主席一人，副主席一人，報告員

(Rapporteur) 一人，及秘書若干人。主席代表全體與衆議院及各部接洽，地位甚高，逐鹿者衆，而最可注意者，閣員從未能兼爲主席者，蓋議員欲以此牽制政府，推戴前任或未來閣員，且以閣席有限，野心者不盡能染指，主席地位與之頡頏，得之亦足慰情。對於報告員一席之重視亦然。主席維持委員會對內秩序及對外關係，而報告員者，領導委員會決定政策，權勢之大，且勝主席，在全院易露頭角，地位之重要，亦甚易駕主席而上之。任何議案，不論由政府提出或由議員提出，先由議長交相當委員會。應交何委員會，如有疑問，抑應同時交兩委員會，可由議員票決之。案關財政，而交其他委員會者，財政委員會有權派人列席，過問其事。委員會限於四月內審查完竣，報告全院。昔日，每以其反對提案之議員，或故意欲與政府爲難，輒遲不報告，或竟永不報告，原案遂致無形消滅。此一限制，蓋即對斯而發。在此四月之內，會議常開，禁人旁聽，即議員亦不得列席。委員會召詢部內專家意見，弔查卷案冊籍，各部樂予臂助，蓋其報告影響於立法至鉅，不敢落實對之。委員會必要或方便時，亦常就教於部長及部內長官，與作非正式之討論。私人及私人團體亦能對委員會陳其意見願望，而委員會亦常召之作非正式之諮詢。原案之動議者及修改者，委員會尤必聽其陳述意見。調查既畢，乃爲決議，以其報告付印，分發各議員。報告內容首述問題之歷史，次及其社會背景，條陳其得失，分析其利弊，乃得結論建議。不但條理井然，事實與理論尤覺顯然，持斯以爲討論之根據，殊有助於議員也。

法之委員會制度使全院正式辯論之前，先有專家數十研審提案，議會之時間節省，討論之材料預備，專門問題預經整理，主要修改預經探討。議會之大部分準備工作，委員會先已爲之代勞，一旦全院開議，已得頭緒，委員會復從旁督助之，案自不難迎刃而解。是可稱述者也。然亦有其政治上之弊害。第一，委員會權勢之大，浸駕內閣而上之，政府領導立法之權，爲其攫奪殆盡。主持辯論，解釋疑義，答覆詰問，與拒修改，儼然爲全院之統帥，內閣反默坐無可指揮，喧賓奪主，委員會日強大，而內閣益微弱矣。抑政府提案經委員會修改後，每失其本來面目，甚或違背原案之本旨，尤予內閣以莫大之掣肘。第二，以委員會之主持一切，原提案者無責任可負。毀譽之來，本應內閣獨任之。今操縱立法之權，不在內閣而在委員會，責任遂亦爲顯著之內閣與晦黯之委員會所共有。內閣一舉一動，衆目昭彰，標幟顯明，監督因易，責任不容逃卸。乃大權不屬，屬於分子複雜，集會祕密之委員會。國人不應責內閣，而又不能責委員會，責任分割，遂等消滅。

持較英國，法之委員會制有與顯然不同之處四。議案之討論，先在委員會，不在全院，一也。委員會之審查報告及於案之原則，二也。領導議會之權爲委員會與內閣兩機關所瓜分，非爲內閣所專有，三也。議案之區處，政黨之立場，不及在英之重視，故黨之控制亦較弱，四也。

德之議會委員會制，酷似法制，無大差別，所不同者，政府對立法進行之控御，較法爲強，不過被委員會侵蝕。衆院常任委員會凡十五，各有委員二十八人，由各黨依其在衆院勢力之比例推薦，惟政團人數在十

五議員以下者不得推派代表。議案提出，亦先交委員會，經其報告，始能二讀。委員會內組織，亦有主席，報告員，秘書等職之設。委員會調查期內，工作甚勤。原提案者可以列席辯護，委員會亦被召令解答疑難。部長及部內高級官吏，常被召詢，而宗卷檔案尤必弔查。惟照章，委員會委員及議案動議者外，他人不得列席，外界團體之代表，遂不能被召作證人，外界專家之意見，因之無法諮詢。調查既竣，討論隨之，終乃票決修改，而得報告。報告分發議員，衆院於是準備二讀。當斯時也，德之立法程序，乃始與法不同。委員之任務已終，黨員之責職開始，委員各返至其所屬之政團，而以其過去在委員會之工作陳報於黨，政團召集特別會議，聽取委員意見，隨乃決定政團態度，擇一人爲代表，令負二讀時發言之專責。對衆院發言，非表明其個人之態度，亦非解釋報告之性質，而係其黨對報告之意見。代表受政團之嚴緊束縛，一言一行，黨紀是從。故二讀之時，委員會已停止活動，報告既出，任務已了，不復負責，委員發言，不自委員會之立場，而純自政團之立場，是德法大異之處也。全院辯論之時，委員會等已解散，非居領袖地位，對壘者乃爲政府與其反對諸黨，自二讀以迄三讀完畢，領導立法之權，操諸內閣之手，內閣之地位優於法之內閣多多也。

第六節 立法程序

以委員會制度之不同，英與美、德、法三國之立法程序，隨亦爲顯著之差異，英國立法程序中，二讀仍最

主要。委員會之討論雖已日見重要，決奪之權仍操全院，委員會可爲之僕，非爲其主。歐陸與美國之程序，則與之大異。蓋英人始終以爲議案之原則及主要之點，仍由全院主之，而美、法等國則已早令委員會爲之主宰。在英，衆院猶號爲審思決議之地；在美及歐陸，則衆院之討論，不過對衆庶之表演，實際之立法，不在全院，而在委員會。

國會立法，先有提案，繼以付議，終乃表決。依提案之形式及其性質，在英分爲三種。一曰公案（Public Bill），什九爲政府提出，故亦稱政府提案（Government Bill）。多屬施政大計，影響全國福利。最重要亦最易引起爭辯，通過與否，足以決定政府去留。二曰議員個人提案（Private Member's Bill），係國會議員個人所提出，所建議者，亦關公家事，所不同者非政府提出，而爲議員個人提出者，因此不易爲人重視，而爭辯亦少，提出之機會，討論之時間亦少。三曰私案（Private Bill），係國會以外之私人、私人團體，及地方政府機關所提出，類似一種私人權益之請求，國會有委員會專司其事，重審問，不重討論。茲因限於篇幅，僅述公案之通過程序，議員個人提案之程序與之相同，可以併附，私案程序，則祇得付諸闕如。於他國立法程序，亦僅指公案。

任何提案，例須正式經過三讀，始稱通過。二讀與三讀之間，又有委員會與報告之兩階程，故一議案，自提出以迄通過，在衆院須經五步程序，送交貴院複議，亦須再經此五步手續。（一）初讀形式而已，無關重要。

提案議員，以案件提出，送交衆院秘書，秘書讀其名，即爲已經初讀通過，手續殊簡，毫無討論。(二)初讀後即以提案付印，列入議程，分發議員。至其日，舉行二讀，正反兩方必有激辯。首相或閣員首起立，作一長篇演說，暢述案之重要，竭力爲之辯護。詞畢，建議衆院與以二讀，反對黨領袖預有駁詰之準備，必起立反對，或提出修改，或建議否決，亦有長篇演說，痛論得失。二讀之討論，限於議案之目的，原則，與要點，而不及細目。正反兩方，至少有二三人物主辯。辯論終結，遂付表決。事關重要，雙方全力角逐。如被否決，或遭修改，即衆院對政府不信任之表示。如經通過，即付委員會，爲更進一步之研討。(三)二讀既過，提案原則既定，委員會討論開始。原案逐字逐句，始經詳細之討論。普通二讀通過之議案，多交常任委員會討論，其關係重大者及財政案則交全院委員會。所謂全院委員會者，即衆院全體，議員均爲委員。所以異於尋常集會者，惟議長退席，而代以委員會主席而已。反對黨於此必有修正案提出，欲藉修正，使原案變其面目，與政府初旨相背。故政府必出全力，以與周旋，辯論之激烈，不亞二讀時也。且此委員會之一階段，本爲討論細目而設，時間充分，發言亦無限制，逐節付議，逐節修正，亦遂逐節辯論。然此可施於人數不多，討論不佔衆院時間之常任委員會，而非所宜於全院委員會也。阻撓蹉跎，最費衆院工夫，非數星期甚至數月不能終結，終至政府不能不用停止討論(Closure)斷頭臺(Guillotine)康格龍(Kangaroo)等斷然方法，勉強結束全院委員會之討論，致使原案各節，每多未經討論，匆匆通過，殊背委員會詳細討論之本旨，然亦足證政府控制立法程序之權威之一斑。

(四)委員會討論終結後，如非原案撤消，政府可以其修改太背初旨而撤消之，不論其爲常任委員會抑全院委員會，亦不論原案曾經修改與否，委員會返以討論結果，報告衆院，而於報告時，衆院再爲一度之討論，是卽立法程序中委員會階程(Committee stage)後之報告階程(Report stage)。議長主席，討論或新修正案之提出，均限於原則，不及細瑣。(五)報告階程之後，於是有三讀，是爲衆院立法程序之最後一階段。昔日重要不亞二讀，今則勿如。討論亦限於已經修正後之議案之原則，反對黨不肯放鬆，將再有否決之動議。如經通過，三讀完備，原案遂成衆院決議，交貴族院複議。貴院複議之程序，與衆院大致相同，亦須經過三讀，始稱通過。議案經兩院通過後，乃送英王批准，成爲法案，頒布施行。憲法之習慣，英王既不能駁斥議案，批准者使議案變爲法案之一照例手續而已。

統觀英之立法程序，領導之權，始終授諸內閣，既稱責任內閣制，自當如此，未可厚非，責任因之而集中顯明，且亦可稱也。惟種種階程，亦頗可以增刪者。初讀完全形式，不必多此一舉，大可廢去。而最可疵議者，乃在全院委員會之設。提案內容複雜，條款繁多，即在常任委員會中，人數在四十以上，已嫌太多，原案各節，甚難逐一周詳討論。至於全院委員會，人數衆多，時間可貴，欲盡論極長提案之各節，實爲不可能之事。以六百十五人爲一大委員會，而聚訟於複雜議案之細目，法之至愚，無過於此。全院非討論瑣細節目之地，任何議案，不論其如何重要，不應於全院委員會中討論。全院討論之機會，已有二讀，報告，三讀，不必再有所謂全院

委員會。况全院討論，應限於綱要，細目之研審，應責成之於少數議員，故一切議案，二讀之後，概應交一相當之常任委員會，不應復有全院委員會之設。

美之立法程序，草憲之初，仿自英倫，故亦有三讀，然以政制之不同，實際頗不相似。委員會主宰一切，且勝法德，實爲全院之主，衆院聽命而已，無所作爲。且以議長與政黨之壟斷，討論時間之嚴受限制，衆院辯論，枯燥無味，聞之欲睡。初讀不過以提案列入議會公報，通知衆院有一某某議案，業經提出。於是即交委員會審查，委員會任意加以修改，甚且即加打消。幸而經過委員會而重出現於衆院，則二讀討論者，爲其節目，及委員會之修改。三讀隨之，照例以二讀通過者通過之，竟無需辯論。故所讀三讀者，初讀三讀祇爲形式，惟二讀較爲重要，而二讀者實根據委員會之報告，實際立法全在委員會，發縱主使之權，以美非內閣制，亦全操委員會手。法之委員會權威雖隆，猶有內閣分其勢，並居立法之領袖地位，美則委員會惟我獨尊，無人可與抗衡，亦行政部與立法部絕對分立必然之結果也。

法國立法程序亦重於委員會討論，衆院討論尋常祇一讀，惟如有議員動議須添二讀，增添與否，由全院決之。減三讀爲一讀，此種程序，似覺奇特，抑且危險，但委員會既先以提案整理出一頭緒，而以其報告分發議員，準備工作已經代爲做過，則雖一讀，如能善用之，殊無妨也。此唯一之一讀分爲兩部，一爲普通討論，一爲逐節討論，類先作普通討論，惟亦有顛倒爲之者。修改祇能俟逐節討論開始時提出，彷彿英之全院委

員會階程也。修改提出於逐節討論開始前者，先經委員會審查，隨作報告，表示委員會之態度如何。修改在討論時臨時提出者，以閣員、委員會主席或報告員之要求，亦可隨時送交委員會研審。如無此要求，首應表決者，此一修改應否加以討論，如曰然，亦逕交委員會。為免衆院辯論之停頓且為節省時間計，衆院繼續討論他節，而委員會立即審議修改。惟如修改影響及於隨後之諸節，則全院討論勢難繼續進行，委員會當能要求暫停，以待其審議結果。諸節既一一經過討論與修改，全院以全案付最後之表決前，可再送委員會整理覆核，而委員會亦有請其交來之權利。可見即於衆院僅有之一讀，委員會猶且干涉不休，隨處以其主張罩諸衆院頭上，而衆院似亦甘之如飴，仰求甚殷，委員會者實為議案及其修改之主人。

持較英國，完全不同。委員會主宰一切，衆院在其報告以前不能討論。委員會選擇修正案而修正之。委員會監視全院辯論，領導之，干涉之，逢修正案提出，又輒攪全案以去而重議之。英之委員會無此大權也。工作限於衆院為定之範圍，衆院為自己之主宰，委員會殆其僕人，聽命而行，不許越俎代謀，理論上如此，事實上亦如此也。

議案之在德國衆院，亦猶在英美之需經三讀，惟德獨審慎特甚，初讀之前，尚須在衆院以外，經過種種預備程序，一九一九年之新憲所特創，為非他國所有者也。提案既經草擬自部院送至內閣，先經一番審議，是內閣制若英法者所同有者，惟內閣提交衆院以前，應先送交參議院（Reichsrath），將以各邦政府之立

場，加以嚴厲之研審。

此為對政府之襄助並非正式討論案經衆院通過後再須送至參院始作正式討論

案之關係社會及經濟甚大者，又須送至經濟會議

(Reichswirtschaftsrat, the Economic Council) 請勞資各界代表，就其專家之眼光予以批評。每以節省時間，案常同時送交此二機關。參院之修改，經濟會議之建議，內閣如肯接受，附諸原案，如其否也，述其理由，一併送交衆院，乃爲初讀。初讀與二讀之間，至少有二日之隔，實則有一極重要之階段，自然爲其阻隔，需時甚久，決不止祇二日，是即委員會之一階段也。初讀之後，案交委員會。衆院可以決議不交委員會，惟此祇例外，僅緊急時偶見之，尋常則提案應予通過與否，必以責諸委員會，令先代爲決之。委員會之重要與權威，於斯可見。委員會報告既出，分發議員，是爲對議員之一重要勸告，影響其對議案之態度至鉅。越二日乃二讀，討論限於節目，不及廣泛原則，修正案可以隨意提出，惟不再交委員會審查，蓋有異於法德之委員會報告以後，不再有權干預。至少隔二日，始爲三讀。三讀形式而已，殊少辯論。

本章第五第六兩節根據 Finer: Theory and Practice of Modern Government 爲多，參閱原著第二卷第十九章。

第二章 行政機關

世之行政機關，以其與立法機關關係之不同，大別之分爲三類：曰內閣制，曰元首制，曰委員制。內閣制最普遍，英首創之，他國競效，遍於歐亞及英之自治領地。與內閣制對峙者，爲美之總統制，歐戰前德皇及今

日土耳其總統之地位與之近似，總統制不足概括一切，姑名之曰元首制。界於內閣制元首制之間者，爲瑞士之委員制，又獨備一格焉。蘇俄亦委員制，以非憲政國家，不並列。行政機關形式性質雖不同，行政首領必爲國之元首，則又一也。惟元首有爲政事之真正執行者，有祇居其名而實權不屬者，不能以此定一國政制之類別。今日歐西及日本之君主立憲國家，無一擁有實權，祇爲名義之行政首長，而非實際之行政首長，不可不辨也。即共和國國民選之總統亦多真性隱於外形之後，有非爲真正之執行者，而祇居其虛名者，不能以某國有總統，卽以爲是總統制也。在今日憲政國家，行政機關，如以狹義言之，專指擁實權負責實際政治責任者言之，祇有三種。一爲議會所控制，卽內閣制是，故亦稱議院政府制 (Parliamentary System of Government)，實際上之執行者，內閣以上，另有名義上之執行者君主或總統。一不爲議會所控制，元首不僅有名，抑且有權，名義上之執行者，兼爲實際上之執行者，故稱元首制。另一種，行動受議會控制而任期不受控制，亦無名位特高或權威特隆之元首，是謂委員制。今將以斯三制爲綱領，以各國之實例闡明其區別。

第一節 內閣制

在內閣制之國家，行政機關有名部與實部兩部分。內閣爲實部，握實權者也；元首爲名部，擁虛名者也。名部在君主立憲國家爲君主，在共和國爲總統。既亦行政機關之一部，且其職位莫不載諸憲法，而與

內閣亦有其密切之關係，敘述內閣以前，當先及元首。

第一段 英國

主位

英國非但爲內閣制之發明者，且爲君主立憲之創始者。外表上法律上英王獨攬大權，幾於無事不可爲；行政，立法，司法，軍事之大權萃於一身，君主萬能；就外表觀之，鮮有不詔爲專制之暴君者。實則一切龐大無限之權，憲法之習慣使均以之付諸內閣之手。內閣假託其名，憑藉其力，以有治權，君主不能收回，抑且不能干涉。英王與內閣之關係，遂成表裏。英王爲表，負其名；內閣爲裏，得其實。英王以大權授諸內閣，內閣藉王之名，以令天下，而爲負政治上之責任，攻擊責罰，概歸承當。王既棄其實權，超然於政治之上，乃爲中立，不偏不黨。但優游於政潮之外，亦有其條件。卽不論何黨組閣，王非但不能稍爲左右袒，且應絕對聽其便宜行事，有所陳請，概加允諾。閣議所決定之事，由首相呈奏於王。王如異議，可令重議，但重議之後，卽爲決定，不能再予阻撓。議會事紀錄，照例按日由首相抄送一分，王可批評其當否，而不能阻其進行。外交上重要文件，理應呈王批閱，如非王之才識特高，間能影響外交之措施外，尋常則助成內閣之政策則有之，改變其方針，則竟不多觀。王固常與其大臣討論政事，可以發表意見，而不能強臣聽從。可與辯爭，但臣如固執，王亦只能退讓。王所能言者爲『請勿出此，』如此而已矣。首相及內閣之任命，一依衆議院內政黨之隆替。孰爲衆議院

內最大政黨之領袖，即執爲首相，不能舍而他求，雖深惡之，不能阻使勿來。內閣一日得衆院信任，即一日留任，不能違衆院之意而罷之。或以拂逆己意過甚而黜之。一旦內閣失衆院信任而辭去，雖所愛好，不能強之使留。內閣提出而經兩院通過之法案，請王批准，雖私見反對甚力，不能不准。衆院忤內閣過甚，而內閣請王解散之，雖覺其未善，不能不許。貴院違逆衆院太甚，而內閣請王錫爵以制之，雖同情貴院，矜惜名器，不能拒之。他如官吏之任命，榮典之封錫，特赦之頒給，舉莫不由內閣主之，王僅劃諾而已。一言以蔽之，不以內閣之勸請，王無一事可以己意爲之；如有內閣之勸請，王無一事可以不許內閣爲之。由此以言，習慣成例，祇許王爲內閣之傀儡，一切政事，內閣決之，一切責任，內閣負之。王果毫無可以作爲耶？大體言之，王無政治權力，然白芝浩（Bagelhot）之名言至今猶確，曰有被諮商之權利，有鼓勵之權利，有警告之權利。簡言之，國內外之政局，王有權以聽取報告，而與其臣僚商榷之。任何法令，任何公文，既需王之簽押，英王自能留難，反對，或有所建議，使閣員不得不解釋，表白，或有所讓步。觀夫英王地位之尊崇，任期之永久，經驗之豐富，發爲議論，指陳得失，自爲有力之意見，爲閣員所不可忽視。倘閣員於某一事堅決欲依其原定之政策進行，王加勸阻，聽不聽雖在閣員，決不勉強，然王固可以從容指出曰：某年某月當某某任內，有同樣之情事，然其結果如何惡劣，是不可不慎；又可從容分析其政策，斷言某種不良之影響，恐或不免，爲國家計，亦爲閣員計也。閣員聞之，雖欲不翻然改圖，不可得也。况以英王政治地位之超然，社會勢力之宏大，且爲世襲之君主，性近神祕，一般

人民對之，敬畏忠愛，閣員對之，終亦不免油然有尊敬之心，且時常接觸，終亦不能不存客氣，不容拂逆其意過甚，故如非性格特強之大臣，堅執不肯改圖，王固無如之何，如非性質特別嚴重之情事，閣員必不能讓步，讓步且遭衆院譴責，王亦不欲過使爲難，其餘尋常臣僚當尋常事件，多少終能容納王之意見，卽此英王在政治上之權勢已不爲小，不可真以傀儡目之也。

英有王位，自有歷史卽然，本其先人所遺，保留至今，不足爲異。獨自內閣制肇立，英人如何使其王位與內閣水乳相容，不相衝突，反能互相爲用，則不得不佩其政治天才，亦不得不羨其得天獨厚，機遇特巧。今日王位之存在，非但無妨民治之進展，反足爲加一層保障，非但無妨內閣之事權，反足助內閣制之運用，何也？曰王位之與英國，至少有公認之價值四大端。

第一，王位對於內閣制之價值。內閣制所貴者在一國元首能絕對與政黨脫離關係，同時能絕對不負責任，庶元首之中立，保內閣行使職權可得充分自由，而內閣之責任，亦分明而集中。曠觀舉世採用內閣制之國家，能最合此條件者，其惟英國乎！法德之總統，雖亦處於政黨之上，有其超然地位，然其出身，均自政黨，卽其獲選，亦恃數黨之擁護，終不能與政黨完全無關，中立遂難永保，而其政治上之責任，亦難完全卸脫。英獨不然。王之出身，本在政黨以外，自身無黨籍。王位之來，非仰何黨之惠，與黨本無淵源，故能絕不爲左右袒，任何政黨組閣，一視同仁。政權行使，全以託之內閣，內閣無掣肘，而王亦無責任，事無善於此者也。

第二，政治上之價值。憲政國家，政黨政治發達，黨與黨間之爭，本政爭之常軌，無足怪異，然有時不免趨於極端，則國家社會蒙其損害。必有一人焉，超脫政黨之上，足以調處其間，而其地位意見，足使各方均知崇敬信服，則政爭雖屢，不至不能解決。世之能勝此任者，亦莫英王若。英王爲唯一之不偏不黨者，足可依爲公平之處斷。英王爲政爭中最可靠之公正人，力足使各黨咸守政治鬭爭之規則。其果各走極端，得王解調，足使雙方適可而止，於黨爭然，於政府各部間之爭，亦無不然。貴族院與衆議院之僵局，每藉英王之力而解，歷史上數數見之。

第三，社會上之價值。政治上英王實權固日見減削，而於社會上，王之潛勢力，乃增長靡已。王之特殊地位，足爲社會造福者至少有兩端。(一)王室爲道德之標準。英人習尚，喜仿效貴族好惡。王之衣着，且足影響時尚，况其大者。王室而果示以良好榜樣，社會頓時風從，立成純良習俗。所謂移風易俗，在上者一二人之力也。(二)王室予慈善事業莫大臂助。慈善機關若醫院，若孤兒院等籌集捐款最有效最便易之方法，卽懇王與后爲任贊助人，或爲行開幕禮，或出席助賑之演劇，款無不立集者。

最後亦且最大之價值，王位足維全國人民及殖民地之忠心，是對英帝國莫大之價值。民主國之『國家』，猶君主國之『君主』，同爲國人忠愛之對象。然國家者一抽象之名辭，空洞虛浮，幾難捉摸，君主者一具體之人物，喧赫顯耀，人人注目。愚民對之，非但極易認識，且競欲一見以爲榮，而忠愛之心，亦油然而生，不

稍勉強。習見習聞之具體標幟若君主者，自較不見不聞之抽象名辭若國家，若主權，若共和主義者爲易懂易識多矣。况英人習性，崇拜偶像，君主又絕妙之崇拜對象也。次之，殖民地對英帝國之忠順，尤全恃王位爲之維繫。殖民地各有其政府，各有其風俗習慣，各自爲政，所恃以黏合帝國各部人民者，曰有一共同之主英王而已。殖民地之政府人民，對英政府不甘降心相從，獨於英王，愛戴無貳。英政府挾王以自重，與殖民地自治領地一線之牽連，賴有王位而已。一旦英國廢其王位，大英帝國之瓦解，可立而待也。

內閣

英國之內閣制，爲舉世各國之模範，詳述之，可以想見他國採行此制之一斑。英之內閣制有特點四，雖不能卽視爲一般內閣制之特點，大可資爲比較，以衡仿英者之神似與否，抑因國情政情之不同，不得已而有重大之差異，成敗亦殊。

第一，內閣爲國會中之一委員會，領導國會，操縱國會，故有以國會之駕馭委員會稱之。然同時內閣亦受國會控制，生命操之衆院，去留繫於衆院意向。內閣與國會遂有不可分離之關係，遂有互相控制之功效。蓋在英，立法行政不分立，而反融成一片。美恃三權分立，以保人權，英獨特立法部行政部不分立，以收憲治之功效。內閣之控制國會者四端：（一）國會立法時間，歸其分配。國會提案，先儘政府。衆院一星期集會五日，而政府提案，佔其四日，如猶不足，連其他一日，亦可改作討論政府提案之用。議員個人提案，提出之機會少，討論之時間少，而通過之可能愈少。反對黨如欲提出譴責案，不信任案，或於某一要案欲鄭重加以充分討

論，亦必先得內閣同意，始有時間抽撥。內閣能控制時間，即能控制國會，左右立法。(二)議案歸內閣提出，而任解釋答辯之責，以領導國會立法。議會時間多為政府提案所佔，既如上述，亦即國會中重要議案，概為內閣所動議。提案之內容要點，閣員說明之，議士之疑問，閣員答覆之，修改之提出，內閣予拒之，敵黨之駁詰，內閣以全力辯護之。領導全院，按步就班，使經法定程序，內閣被稱國會之駕馭委員會者以此。(三)內閣管束政府黨議士之投票。近三十年來，議會內黨紀日嚴，政府黨及反對黨強迫己黨議士隨本黨投票之權亦日益高。凡屬擁護政府之議士，逢政府提案或敵黨修正案至重要關頭，將付表決以定政府命運之時，黨之『牧者』必嚴令出席，必嚴令投擁護之票。其無故缺席，或故違紀律者，下屆改選，且有不蒙採為候選人之危險，畏此懲罰，鮮有不奉令維謹者。知議士之畏失其議席也，故內閣又有一挾制之具，即(四)內閣可以解散恫嚇衆院。畏失其議席，畏競選之需費，每使議士踟躕不敢遽投反對政府之票，知政府失敗，未必辭職，或將出於解散國會，以訴之民也。內閣者，為國會所自出，而即有權以解散之，白芝浩故有言曰，內閣者，為立法機關之指名，而即有權反撲立法機關而破碎之者也。猶言一物為他物卵翼而成，即有權毀壞其卵翼者也。內閣擁權之重，此為一因。

然自另一方面觀之，國會亦未嘗無控制內閣之權力。控制之道，亦有四端。(一)內閣自首相以次必為衆院最有勢力之一黨所護持，所崇仰，付以政柄，使治其民，內閣而不為國會之意所寄者，未之有也。英之內

閣有異於美之總統者，後者爲人民所選，而前者爲人民之代表所選。民選則一，不過一爲直接，一爲間接耳。內閣之權，乃國會所付託，欲維其權必維衆院信任，自不能背國會之意向，而孤行其主張也。(二)首相暨閣員必爲國會兩院中一院之議員，蓋一方面內閣爲領導立法計，無任令閣員處於國會外之理，一方面閣員出自衆院之選，令留國會，控制乃易。(三)國會有提出責問，令閣員負責答覆之權。每日例會，開議例案以前，國會中有問案時間(Question time)一小時，議士於政府措置及各部部務有懷疑之處，可提出責問，必得滿意答覆始已。閣員畏其糾查，處事不敢不慎，或預覓辯護之理由，或慮理由不足，引起議士之攻擊尙小，引起國人之反感事大，不得不改變其方向。問案者不但國會控制內閣有力之具，且國人監督政府之利器，使無論何事均有曝諸天日之機會，不許行政機關之各部暗中爲專擅之處置。(四)衆院不信任內閣，內閣應引咎辭職，以謝國人，內閣向衆院負責者，卽因其能隨時令內閣去職故也。內閣制之國家，元首或世襲或民選，任期固定。真正之行政機關內閣，獨無任期，一日得國會信任，卽一日留任，國會不予信任，則立即去職，故其任期，短有短至數日者，長有長至五六年以至十餘年者，當視其與衆院之關係如何而定。有以行政機關分類，分爲任期固定與不固定之兩種，固定者指總統委員等制，而不固定者，指內閣制，蓋卽緣此。在英，內閣失衆院信任則辭，此本存諸習慣法律，並無明文規定。雖然，習慣之中，亦有伸縮。辭職與否，內閣自決，並非在衆院一遭失敗，卽必須辭職。法之內閣，幾有此情形，德國及其他新興國家，以此習慣制爲成文，列入憲法，則

舍引用解散權外，當亦惟有辭之一途。英則無此呆板，內閣辭否，將視所被否決之案是否重要，是否影響其所持之一貫政策。衆院而果顯有不信任之表示，內閣或辭以讓反對黨組閣；或自信所持政策可得國人贊同，則可解散國會，以改選卜選民之向背。改選而內閣在衆院仍爲多數黨，當然留任。否則民意已顯，不能再事留戀，當然去職。

英國內閣制之第二特點爲內閣爲一黨所組成，閣員盡爲同黨，持一致之政見，故稱內閣爲國會之委員會外，又可稱之爲政黨之委員會。閣員在黨內，本居領袖地位，將代表其黨，領導其黨，同時恃其黨之護持，以行其黨之主張也。內閣卽黨之幹部 (Party Caucus)，國家之利益固重要，黨之利益亦須處處顧到，將以其主張，製爲動聽之政綱，行此政綱，求有良好之成績，冀下屆改選，其黨仍可繼續獲勝。故內閣集議時，於政策之決定，時有慮及黨之前途，每有言曰，事固可行，其如黨之利益何。國與黨須兼顧，以黨之力使利於國固佳。使黨與國之利益衝突，則以英國政治家之風格節操，寧棄其黨，以重其國，此又英國獨有之政治上之良好習慣也。閣員同隸一黨，意見乃無枘鑿，步調乃能一致，不但內閣之效能權威因之大增，內閣之政策主張，因亦能貫徹如一。對國會，爲堅強之一條陣線，對國人，亦有顯明而集中之責任。首鼠兩端，畏縮卑怯，妥協遷就，壽命短促之弊，英以一黨組閣，乃獨無之。

第三，內閣全體負共同責任，衆院攻擊內閣之一分子，衆院否決某一閣員之提案，卽認爲攻擊全體內

閣，應取一致之態度，或總辭職，或解散國會，不能袖手旁觀，獨任其同僚焦頭爛額也。信哉穆萊（Morley）之言曰：『常例一部政策之重要部分，應視為全體內閣之共同主張，而全體閣員去留共之。無辜之財政大臣可以外交部之謬誤通牒而去職，賢能之內務大臣，可以顛頂之陸軍大臣而受連帶之牽累。內閣是一整體，對君主為一整體，對國會亦一整體。內閣之意見，陳諸君主之前，陳諸國人之前，猶如一人之意見。內閣貢其勸告，如出一個整體，在宮廷然，在世襲及民選之議院亦然，今人所能瞭解之內閣，其第一表記，即其併合不能分割之責任。』Lord Morley: *Life of Walpole*; P. P. 165-156. 內閣制之優點，即在責任鮮明而集中，閣員不稱其職，無可逃卸，且足累及同僚，人民於其公僕易為嚴明之懲處。

第四，首相之地位，駕乎閣僚之上。一、首相政府之領袖也。各部大臣，概出推薦，所謂剖閣席而分之，閣席在首相手中也。大政方針決於閣議，閣議者首相召集之而主席之。閣員固可隨意發表意見，如與首相異致，未嘗不可抗顏力爭，然最後決定之權在首相，衆不能違也。首相為行政首長，而閣員分主各部。首相總理國務，各部行政，均歸監督節制。二、首相衆院之領袖也。分配立法時間，領導國會立法，答覆重要責問，重要議案，親自提出，親自主辯。全院瞻其馬首，稱為全院之領袖（Leader of the House），而敵黨首領為反對黨領袖（Leader of the Opposition）。三、首相黨魁也。首相之得膺揆座也，非他，以其為多數黨之領袖也。在閣內，領導其同黨俊彥共秉國鈞。在院內，領導其同黨議士推進立法。在院外，團結全國黨人為一致之奮鬥。故首

相不僅處理國事，且必時時與其黨徒接近，時則至各地演說，以鼓黨員勇氣，時則召集全黨代表，或訓話或請認准新經擬定之施政方針。選民之視首相，亦公認其爲一黨之魁。議會普選之時，將視兩黨領袖，孰爲可取，以定其選票之將投何黨。十九世紀下葉以還，每屆普選，與其云選民擁護自由黨或擁護保守黨，無寧謂爲擁護梅爾榮 (Melbourne) 或擁護比遜 (Peel)，擁護葛辣斯登 (Gladstone) 或狄斯雷利 (Disraeli)。與其云贊同工黨或保守黨之政策，無寧謂爲贊同麥唐諾 或包德溫 之主張。故普選者，雖須選出六百十五位不同之議員，實則不啻兩大黨領袖之競奪揆席，猶美國 兩大黨候選人之爭總座也。

英國 內閣擁護最重，而英 之內閣制亦行之最見成效，爲非他國仿效之者，所能幾及。內閣產自衆院仰賴衆院信任，然而內閣不追隨國會，而反領導國會，內閣不服從國會，而反統治國會者何耶？一曰因內閣有解散之權也。早時，內閣失敗，類卽辭職，讓反對黨組閣代之。然自十九世紀以來，內閣失敗，鮮出於辭，而多勸請英王 解散國會。解散衆院之權爲內閣所專有，非英王 所能拒絕，非他院所須同意，一經行使，六百議員之議席頓失，競選之煩惱與靡費，議士知之稔矣，苟使內閣失敗，自身先蒙其損，議員投票，當難無所顧忌，有此躊躇畏懼，而內閣制馭衆院之權大增。二曰，內閣閣員出席國會，親從事於立法，日日與議員接觸，而對議員之控制遂益親切而有力。閣員無時或離，主持辯論領導立法之權，乃永操其手。且以其中一二傑出者人格之偉大，魄力之雄厚，以及閣員之人人老於政治，經驗閱歷多在一般議員之上，議員聽其耳提面命，又甚易

爲其感化懾服也。三曰，內閣行動，如一整體，全體閣員，合以對敵衆院，且以內閣爲一黨組成，其中分子更能凝合如一，不以意見紛棼，閱闕複雜而內怯，而勢力分散，而減少對付國會之力量。凡此內閣權重之因，均可自前文內閣制之特點內歸納得之，至於內閣制成功之原因，則須自內閣本身以外求之。一曰，英王之無實權，無責任，內閣行事，絕無掣肘，已於前文道之。二曰，文官制度之完善。文官以考試登進，無黨派色彩，職位永久，不隨內閣進退，態度中正，只知奉公守法。內閣常易，而文官不動；熟練行政，專精部務；部長得其臂助者大，乃能忽略瑣務，計慮大政；部長信賴有人，乃能輕鬆仔肩，專對國會。三曰，勢均力敵，旗鼓相當之黨祇二。交互起伏，交互監督，政治簡單，人物易辨，而組閣者，因亦皆屬一黨，政見一致，戮力同心，政策一貫，責任鮮明，對付國會之力量增厚，而內閣之壽命乃長。然反對黨亦爲一完整統一之組織，隨時可以取而代之，卽隨時有一預備內閣在，尤予當政者，以莫大之牽制，是英之兩黨制大有造於其內閣制者也。

本段間多摘自拙著英國政治組織，參閱原著第三編第一二兩章

第二段 英屬自治領地

英國之議院政府制，卽內閣制，爲其自治領地所採行，頗覺酷似，成效亦著。英國內閣制所有之特點，一有之，無大差異，而前者權重及成功之原因，後者亦均有之。然以上院之不盡肯如貴族院之馴服，多少感

覺困難，因有解決兩院『僵局』之種種憲法上之設置。

所謂自治領地 (Self-governing Dominion) 者，蓋指殖民地之有負責政府者，負責係指向國會負責，故易辭言之，即殖民地之行政權本屬帝國政府者，今改以付諸向民選之衆院負責之內閣。昔日，殖民地之總督代表英王，實即英政府。然正如英王在國內之權，始以內閣制之產生而見阻，終以內閣制之長成而消滅，總督在殖民地之權亦因其必擇得衆院護持者，任爲閣員而消滅。此步做到，行政權自然自英政府落於自治領地政府之手。總督由英王任命如故，代表英王亦如故，然其地位，正如英王之在祖國，徒居名義，不握實權，一切措施，惟聽內閣勸告，垂拱而治，照例劃諾。英有自治領地五：坎拿大，澳洲，紐西蘭，南非，及愛爾蘭自由邦是，各有其總督，地位皆同。

坎拿大之內閣制，成於習慣。德倫 (Lord Durham) 爲總督，首創任命衆院內多數黨領袖爲閣員之成例，雪鄧亨 (Lord Sydenham) 愛而近 (Lord Elgin) 等因襲之，成例遂確立。成效大著，迨一八四七年，英首相羅素 (Lord John Russell) 乃能明白爲之言於英國衆議院曰：『倘坎拿大現內閣爲輿論及衆院所推戴，將留任；反之，總督將另擇爲衆院所信任者爲閣員。』此與英之制度，又何以異哉？澳洲自治之歷史較近，閣員必爲議員之規定，且見諸成文，一九〇〇年之法案曰：『自茲普選之後，如非爲衆議員或參議員，閣員不得留任三月以上。』紐西蘭，南非亦有類似之規定。坎澳爲自治領地之傑出者，均兩黨制，選區亦單人區，

解散權亦甚真，內閣制與英具體而微。歷史最近之自治領地愛爾蘭自由邦，更進一步，且以內閣制之要義，詳載憲法。一九二二年愛爾蘭自由邦憲法法案第五十一條曰：『自由邦之行政權屬於英王，而由王之代表按指總督依法律與憲法習慣行使之。行政院（Executive Council）從旁襄贊之。行政院按即內閣向衆議院負責，人數不得少於五人，多於七人，由院長按即內閣總理薦請王之代表任命之。』觀此，不但內閣制完全為法律所承認，內閣總理之地位亦確立。自一九二六年之帝國會議後，總督不復兼為英政府之代表，僅為英王個人之代表。於是英政府對自治領地之統轄，並外表面而奪之，從此負責政府（Responsible Government）益稱完備矣。Strong 前著 111 至 116 頁

第三段 法國

總統

一八七一年後，法既廢帝制而為共和，且採英之議院政府制，草憲之時，覺察代表全國而名義上擁有行政大權之元首仍不可少，乃設總統以代之。共和黨人之心目中，總統之地位如英王，無殊於一『立憲君主』（A Constitutional Monarch）。帝制派之心目中，總統之設，將為復辟之階梯。故共和黨人欲令總統超脫政治，以利內閣責任，而帝制派則欲其權位愈帶帝皇色彩愈佳。同牀異夢之結果，故以行政權授總統，而令看似萬能。總統任期七年，由參衆兩院合為國民會議，以絕對多數選出。總統所以不由直接民選者，兩方

亦各有其隱衷。共和黨人欲以減削其權威，庶易受國會內閣之挾制，而帝制派則認爲他日復辟，君主亦能以此較易之方法產生。總統選舉，手續簡捷，任滿之一月前，兩院集於凡賽伊。各政團預有結合，提出候選，類多望重年高之人。兩院之士既集，不經討論，立付表決，得絕對多數者當選，如無之，當場爲第二次或第三次之投票，半日而事畢，新總統產生矣。此種選舉方法，在政治上確能使總統安分，不欲阻撓內閣行事，不若德之總統，出於直接民選，權威因之甚隆，浸且侵及內閣權限；用以應急尤宜，總統突然出缺，彌補甚易，不必驚擾選民，亦不至青黃不接過久。總統連舉得無限連任，然憲法習慣，一任之後，不再連舉，殆以任期已長，連任慮將弄權。

狄驥(Duguit)曰：『總統爲七年之立憲君主。』總統地位，甚似英王，社會勢力則遠勿如也。政治權力外表固似甚大，實則爲人作嫁，均操內閣之手。憲法賦以行政之全權。選擇內閣，發布號令，監督各部，任命官吏，統率海陸軍隊，遣接外交使節，訂約宣戰。關於立法，權亦可驚。召集，停止，解散國會，與兩院書面往還，動議及否決議案，頒布法律。質言之，觀其法律上之職權，總統幾於無事不可爲，獨惜權有已經廢弛者，解散及否決是也，有握於內閣者，一切實權皆是，有徒爲儀節者，接待使節，檢閱軍隊等是，徒爲盛會點綴，徒作虛浮炫耀，殊無實惠可得也。故諺者以爲英王統而不治，美總統治而不統，法總統不統不治。既無英王之社會勢力，又無美總統之政治權力，法之總統，實世界上一大可憐蟲，亦一大廢物。言雖未必無據，不免過分。法總統至

少有甚真之權：一似英王所有，一則且勝英王也。僅此二權，已足使斯職位不可缺少，並非虛設。第一，選擇閣揆。法非英國，並無組織強固之兩大政黨，各有公認之領袖，一黨倒圯，照例任命他黨魁首組閣代之，幾無選擇可言。以法國政黨之多，非以數黨合作，難得衆院多數，而躍躍欲試預備組閣者每次當在五六人以上，於斯有爲總理可能之五六人中，總統乃得自由選擇。然此亦一甚難之差使，非知人善任，諳悉各黨內情，深知國家需要，甚難行之得當，難有甚於英王之處境十倍者，是則總統之勞蹟，其可沒乎。第二，勸告閣員。有如英王，總統以其地位之高，經驗之富，易使閣員信服。政務較閒，無行政瑣務之勞累，無黨派關係之牽掛，總統可以統籌全局，熟察國內外情勢，且一切公文政令，既須經其過目，政事知之亦稔，雖不干涉內閣政策，批評其意見，指陳其謬誤，從而勸告之，指示之，鮮有不爲閣員敬從者。

內閣

法之內閣，模仿英制，故爲政治制度之中心。權限之廣隨其責任之重而俱來。內閣行使總統之行政權，指導國會立法，監督各部部长。正如議院政府制之共同現象，法國內閣與國會之關係特密，尤與衆議院爲然。憲法雖未規定，閣員及各部次長什九兼爲衆院或參院議員，卽非然者，亦能自由參加立法。閣員出席兩院發言，每於一院發言後，匆匆驅車他院，再述一遍，忙碌特甚也。衆議院內，政團之多，不下二十餘個，歸併之至少亦得六大派別，蓋政客每不願附麗人後，難得出頭，人數雖少，亦欲自成一政團，藉此自重，以爲要索閣席，分羹一杯之根據。法之多黨，原因至多，此亦其一也。衆院之內，如此分裂，致無一黨可佔多數，能獨力組閣，

組閣遂爲一大難事，勢必拉攏數黨，共組混合內閣。總統往往甚難覺得一適當人物，力能拼湊數黨，勉達衆院多數，而組成一內閣。願負此組閣重任者雖不乏人，或竟無一克底於成。每見舊閣既倒，總統先後召各黨領袖殆遍，一一付以組閣之命。既拜大命，欣然從事，然輒敗興而返，與他黨談判未妥，未能邀准加入，閣遂無從組起，只得放棄此嘗試。一黨之領袖組閣不成，繼以他黨黨魁，或爲同樣之嘗試，或亦爲同樣之失敗。試五六人，歷三四日，幸而卒得一人，居然以其努力，而有數黨肯相合作，而內閣組成矣。然基礎不固，岌岌可危，隨時可爲政治之巨浪衝擊以倒也。新總理既登臺，隨即選擇閣員。選擇閣員，亦非易事。總理非諸黨公認之領袖，地位困難，閣僚非得而自由選擇也。抑膺選之閣員，又均受己黨之束縛，須請命而行，亦非得而自由允諾入閣也。特與合作之諸黨談判，爭多論少，形如賣買，必以閣席妥爲分配，勉得均勢，人選始定。欲以滿各黨之需索，不得不擴充內閣之量以容之，部長次長之數增至數十，內閣之碩大無朋，又此種情勢必然之結果也。總理類多自兼內政部長，蓋在法國，中央集權，內部權在諸部之上，總理自據之，稍足增其權威。然總理與閣員之關係，足爲排難解紛，不足爲之領袖也。總理之地位，既恃數黨之合縱而維持，事必顧到諸黨之欲望，事必徵詢諸黨之同意，稍有不滿，動輒以退出內閣爲要挾，一木既撤，大廈且傾，均勢失卻，內閣卽倒，無時不慮末日來臨，總總皇皇，不遑寧處，忙於調和各黨間之暗潮，忙於排解閣員間之意見，委曲求全，低聲下氣，總理之權威，如此而已。總理固統率各部，籌劃政策，爲行政之首長，然事事受閣員之掣肘，殊非能獨斷以行，亦曰

受混合內閣之賜，閣員非其同黨，各有背景，各有懷抱，不甘聽受指揮，不肯聽受約束，自難真爲之領袖也。

內閣之責任，憲法明白爲之規定。憲法曰，閣員連帶向兩院負其共同政策之責任，而個別負其個人行動之責任，既憲法語氣，統稱兩院，可見內閣向衆院負責，並向參院負責，參院有此要素，而法之大法學家若狄驥等亦云然也。參院控制內閣之武器，殊不少於衆院，常爲附有決議之責問，隨意修改財政案，時且投不信任之票。內閣雖鮮以參院之攻擊而倒圯，被迫以去者，卻亦見不一見，尤著者一八九六年之波希滑內閣 (Bourgeois Cabinet) 一九一三年之白里安 (Briand) 內閣，一九三〇年之泰狄歐 (Tardieu) 內閣均是也。然此終爲偶然之事，不能視爲常例。常時，惟衆議院獨擁進退內閣之權，內閣在衆院失敗必辭，而在上院蹉跎，非至萬不得已，不肯出於辭職之一着。卽以一八九六年之事而論，波希滑內閣，二月至四月之間，爲參院以極大多數投不信任票者至五次之多，以得衆院之護持也，不爲所動，曾未言辭。迨後參院卒且不肯核准出兵馬但坎司卡 (Madagascar) 之餉精，始覺將危邦國，不得不辭。

然而內閣與衆議院之關係，抑又未免過卑。第一，內閣領導立法之權爲委員會所剝削。報告員喧奪閣員之席，而爲議案之主宰，所發言論或且盡反閣員之主張。有時內閣所提之案，經委員會劇烈之修改盡背初旨，返至全院，內閣對之，不欲促使通過，反望早被否決。第二，內閣在衆院失敗，舍辭職無他途。解散國會之權久不行使，早等廢撤。衆院無所畏懼，而驕縱特甚，不負責任，不肯妥協。內閣無可抵抗，而卑怯特甚，免起鴿

落，更調甚頻。斯又不得不歸罪於法國之多黨。政團對內閣之態度，從不肯始終如一。已得閣席者，終嫌所獲太少，別有希冀；未得閣席者，想望爵祿饒涎欲滴，必欲一嘗權位甘味爲樂，於是以倒閣爲唯一要着，不恤陰謀詭計以圖之。合縱連橫，風雲變幻。政團之立場，變換特速，瞬息而新結合締成，微細之事，擢爲倒閣把柄，內閣突爲傾軋以去矣。然而以利合者，亦以利分，共同之敵既去，競欲爭奪權位，又各不相讓矣，此倒閣易而組閣所以難也。使內閣而有解散之權，可以反撲國會，而訴諸於民，必又另成一種局面。請出人民公判，衆院驕縱，必能有以懲之，議員有所顧忌，當必知所斂迹，衆院之氣燄稍殺，而內閣之壽命自能稍長也。解散且足影響政團之分合，內閣隨時可以解散衆院，卽政團共同之災患隨時可來，憂患逼之，或能使其結爲左右兩大派，政治較爲簡單，而政局亦必較爲穩定也。獨惜法之政家，無一有此膽量，毅然打破五十餘年之成例，行使憲法賦予之大權，予衆議院一當頭棒喝，予法國憲政一新生命。然另一方面，解散亦有釀成巨大患害之可能，亦當鄭重考慮及之。以法國之多黨，苟解散而不能如初料之逼使結成勢均力敵之兩大派，又以內閣之爲混合組成，功罪誰歸，責任誰加，選民亦難判別，則每一內閣倒去，輒爲一度之解散，內閣之穩固未臻，而政治之複雜有加。法國內閣壽命平均六月，是每半年將有一次之解散國會；卽退一步言，因有解散足懼，而政團稍稍自檢，內閣壽命因之延爲一年，解散亦將年必一見，紛擾不堪，永無寧日矣。今日解散權雖難復活，所幸內閣之不穩固，並不卽爲行政之不穩固。內閣更易，鮮爲完全改組，新閣成立，大多仍恃舊有政團維持，出

入者不過一二政團，舊閣閣員重復入閣者多，政策並不劇烈改變，部政尤能繼續如昔，一也。法有完善之文官制，文官出身考試，並無黨派色彩，職位永久，不隨內閣更調，故內閣儘可數月一換，庶政進行如恆，所受影響尙微，二也。法國內閣之脆弱，世界聞名，法國行政之效能，不讓英德，人多奇之，實卽吏制完善之功，亦卽法之大幸也。

雖然，政團分合之變幻不常，內閣崩圮之易而且頻，確實有其政治上之弊害，又不容爲法諱者也。最顯著者爲內閣之脆弱無能。法國內閣以天壽著稱，壽命最短者二日，最長者四年，平均爲六個月半。一八七五年以來，連克來莫蘇（Clemenceau）普恩賚（Poincaré）在內，祇有七人曾任內閣總理至二年以上。內閣之短命，危及邦國福利，一定之方針尤難始終貫徹。內閣惟恐倒圮，避免獲罪政團，不敢爲積極之主張，祇能爲消極之妥協，政策遂無澈底施行之可言。因此而引起之弊害三：第一，責任隱晦。閣員在職之時，時時見厄於兩院，縛手縛腳，主張抱負，施展無從，選民不知功罪究應誰加。一旦閣員忽然被擠以去，任職日淺，政策政綱，未及推行，選民又無從判其功過，亦不能責其食言。第二，立法被阻。衆院忙於造閣倒閣，連其自己之職務，且爲敗壞紊亂。時間損失於無謂之政爭，重要之立法案件，反不暇細察。第三，行政受損。閣員日惟患職位之不保，不爲自全之奮鬥，卽爲政敵之對付，不但無時間亦無心思以理其部務，部政乃落常任文官之手，部長溺其監督與指導之責職。且閣員常存五日京兆之心理，更不暇爲改進之策謀，與久遠之計劃。

第四段 德國

總統

法爲共和國而採內閣制者，德亦共和國而採內閣制者，法德內閣之上又同有一總統；然德之總統，不但選舉方法且其職權地位均有異於法之總統也。德國總統任期亦七年，惟不由兩院選舉，而由全體成年選民直接投票選出。連舉得連任一次，或不待任滿衆院可以三分之二多數之決議，受人民複決罷免之。倘複決而反對衆院，則總統等於新經當選，衆院隨即解散。總統候選人必以絕對多數當選。第一次投票，如無人過選票總數之半，則舉行第二次投票，祇須得票最多，不必絕對多數，卽爲當選。

總統代表全國，憲法賦予之權殊廣，舉凡法國總統所有者均有之，惟此殆外表，表面上何國元首無此大權，實則同爲內閣擢去，真正之行政權不在總統而在內閣也。德之總統，無實權亦無責任，是與法國相似者，蓋憲法第五十條規定曰，宗國總統之一切命令，必須國務總理或主管部長副署，始生效力。惟異於法國者，德總統有便宜行事之權。一爲當兩院異致時，總統爲其仲裁人，或聽令議案打消，或交付人民複決，卽使已經兩院通過，總統可以暫緩公布，以俟人民要求複決，而藉複決作廢之，又駁斥權不啻也。一卽著名之憲法第四十八條所賦予之頒布緊急命令之權。爲恢復公共治安計，總統可取任何必要之步驟。可以停止人權之保障，卽等憲法之條文可以不守。可以命令代替法律，卽等議會之意志可以不顧。如果內閣脆弱，而

兩院又不能和協，總統甚易藉此大權而成『狄克推多』或行政部與立法部水火，內閣而得總統提挈，雖無衆院信任，可恃緊急命令維持生命，且亦不必爲責任內閣矣。

總統選擇內閣，亦以能得衆院擁護者爲標準，然德亦多黨，殊無一黨在衆院能獨擁多數，則總統之選擇混合內閣，多少亦能用其自己之決斷，總統且常堅持有此自由挑選之權，希望得一能得衆院贊助之內閣，而同時又與其私見較最接近者。總統與內閣之關係甚密。常時，內閣雖向衆院負責，總統以其出席內閣會議及內閣事必呈報之兩權利，頗足左右內閣之措施決議。當國家危急之時，總統可以緊急命令專斷國政，則內閣受其卵育，國會雖存若廢，不向衆院負責，且向總統負責矣。

內閣見於憲法。『政府包括國務總理 (Chancellor) 及閣員。』

第五十條

總統任命國務總理，而總理選

擇閣員，薦請總統任之。憲法欲予總統以特殊地位，使高居其閣僚之上，故第一，特筆以點明之，如五十二條之所云；第二，許以選擇閣員之權；第三，令主閣議，憲法五十五條云，總理主席聯邦政府，指揮其政務；第四，有權以決定政策之綱領；第五，閣議贊否之票相等時，總理得投『決定之票』。Fisher 前著一〇九一至二頁德國內閣之組成，亦如法國，以多黨而困難。不但總統之選擇總理，限於力能融洽各黨而組混合內閣者，總理之能拜命與否，首恃能拉攏數黨，得達衆院多數，乃能擇其閣僚，蓋因衆議院內政黨林立，而無一黨能操多數，非此不辦也。試爲總理者，或團結左派各黨以組閣，或合右派之力，或合中派 (Center Parties) 之力，亦有組閣可能，往

往試此不成而試彼，嘗試也，談判也，歷多日而協調未得，組閣之曠日持久，繁難曲折，乃爲德法內閣共同之點，亦即德國內閣制第一特點。內閣責任，憲法明定。內閣向衆議院負責，衆院正式決議不信任，內閣應即辭職。憲法五十四條然憲法並未規定，總理閣員必須爲國會議員。憲法僅云，衆院及其委員會有權令總理及任何閣員出席會議，而總理閣員亦有權要求出席發言。第三十條如此規定，足能溝通立法行政兩部而同容許閣員選自國會以外。德本以專家政治（Bureaucracy）著稱，閣員既不必定是議員，不少職位可以專家代政客，一方可以收羅具特殊行政才能者入閣，有造於行政之功效匪淺，一方可保留若干位置，非組閣談判時各黨所能爭，亦足免行政長官更易之太頻。即總理亦有非爲議員者，例如羅澤（Luther）兩任首揆，歷任財長，法長等要職，而始終未爲議員，克諾爲總揆，亦如其例。此外，財政，食料，經濟事件，運輸，郵政，軍政等部，亦常有非議員主部政。Riner前著一〇三至四頁斯實德獨異於英法之點，值得注意，而爲其第二特點也。至於內閣之責任，又有全體與個人責任之區別，憲法規定，全體內閣共同負一般政策之責任，閣員單獨負一部政策之責任，但實際上，衆院之攻擊，必對整個內閣而發，從未單獨攻擊某一閣員，故內閣存亡，閣員去留共之，祇有聯帶責任可言也。以衆院之多黨，內閣之爲數黨混合組成，德國有其與法相同之第三特點，曰內閣天壽。據方訥博士（Dr. Fener）之統計，自一九一九年二月至一九二八年六月，十年之內有十五內閣，平均每內閣之壽命爲七個月半。天壽之原因殊多，最重要者爲外來之壓力，每逢外交關係爲一度之緊張，政黨間關係即爲一

度之變化，而內閣之倒圯隨之。而內閣脆弱之根本原因猶在政黨太多且太小，政黨之成見皆深，不肯妥協，不肯顧全大局而稍作讓步，互相傾軋，互相仇視，國會之內，永無寧日，內閣亦常搖搖欲墜，豈但使人民難起好感，全部民治制度且爲之搖動，有崩圯之危。希脫勒（Hilfer）奮臂而起，一夫發難，全國響應，因無強固健全之內閣，可禦破壞憲法之狂瀾，國會數經解散，國家社會黨卒獲政權，嚴刑峻法，以治異黨，遂有今日離背憲政常規之現象，內閣受制於國會，一變而爲國會受制於內閣，專政之壞，專政之來，閱牆之政黨，實矢其咎。然較諸法國，內閣之地位似差勝一籌，或不至常陷於天殤而無可振拔。第一，外交關係之緊張非永無已時也。第二，德國政黨組織遠較法國爲嚴，政團既加入混合內閣，將特黨紀禁其黨員叛離，均勢維持較久。第三，德人似不願見內閣過於脆弱，當能有以使之強固。而最重者，爲第四，總統有解散國會之權，其權甚真，時時行使，非如法之已經廢弛也。憲法第二十五條曰：「總統可以解散衆院，惟以同一理由，只能解散一次。」普選必須於解散後六十日內舉行。此條之設蓋欲使總統可以干涉內閣與衆院之衝突，而予人民以公判其曲直之機會。Fischer 前著 一一〇二頁 內閣苟得總統維護，輒能藉此以抗衆院，一有力之自衛武器也。政團因此而有所顧忌，不爲已甚，內閣可保，解散得免，事誠大佳。政團而頑強如故，內閣卽辭，他黨亦無力組閣，則解散又不失爲一解決僵局之良策。以政團之紛爭，而致內閣柔弱無權，然衆院又未以不信任票臨之，留歟辭歟，進退兩難，解散又未嘗非正本清源之一爽利辦法。抑總統又能藉此解散權使內閣與衆院各爲相當之讓步，一方責

內閣修改其政綱，以容他黨主張；一方可以解散恫嚇衆院，使能及早轉圜，則又解散權足以保全內閣者也。所可患者，德人甚望其政府穩固，而行政機關又有解散爲作對付立法機關之利器，相持不下，一二野心家崛起，憑藉之以收漁翁之利，政府果或卒能獲見穩固，然民意機關不勝摧殘，竟成贅疣，而憲政危矣，斯又今日德國之情狀也。

第五段 新興國家

歐戰以前，內閣制本已廣播全歐，歐戰以後，新興國家尤爲普遍之採行。新興國家，國體多爲共和，惟保加利亞，羅馬尼亞，南斯拉夫爲例外，仍保其王位。然不論君主也，民主也，無一國之元首，不爲名義之執行者，實際上之執行者，則皆內閣也。捷克，波蘭，奧國均似法制，總統由兩院聯席會議選出，捷波定任期爲七年，奧則四年，故其總統亦皆如法之總統，僅擁大權之名，而實歸內閣。奧之內閣，由衆院選任，故受控制益甚，失其信任立辭，而由衆院另選新閣。波蘭內閣不但爲總統負政治責任，經其任命之下僚，有所過失，亦代負責。捷克憲法雖亦規定內閣向衆院負責，然防內閣之太不穩固也，有一饒興味之設置曰，不信任票之提出，至少必有一百議員具名，必有衆院全體議員過半數之出席，出席者過半數贊同，且由唱名投票，始爲有效。羅馬尼亞，南斯拉夫兩王國之憲法均規定君主之權由內閣行使之，而內閣則向民選議會負責，是其元首爲一

『立憲君主』也。芬蘭受其祖國瑞典之影響較深，瑞典做英制而爲君主立憲政體，然其君主尙擁一部分實權，有時可違內閣之意而行事，芬蘭亦然，以總統代君主，總統行事，大多須經內閣或閣員副署，而由內閣向民選議會負責，然總統亦多少保有實權，且以其由人民選總統選舉人三百間接選出，權力來自人民，地位較由議會選出者爲高，而與德總統爲近似也。拉脫維亞，立陶宛，愛沙尼亞三小國亦皆採內閣制。拉立之總統，由議會選舉之，愛則並此名義上之執行者而廢之，併總統與總理之職權於閣揆一人之身，而名之曰『總座』(State Head)，任期故無一定，得議會信任則留，否則隨時可去。

參閱Strong前著11
三二至三三六頁

第六段 中國

吾國自辛亥革命至民國十二年間，游移於總統制與內閣制之間。辛亥十月臨時政府組織大綱並未規定總統之行爲須受國務員之限制，亦未規定國務員應對議會負責，似一總統制。民元臨時約法起草之時，知未來總統必屬袁氏，欲有以制之，乃改組織大綱之總統制爲內閣制，設有國務員負責之規定，然因造法諸人，不盡瞭解內閣制之真諦，遂有諸種形似總統制之規定，如將彈劾權與不信任票混同，及總統可以要求議會複議法律案等。民三袁氏所頒布之中華民國約法，復採總統制，國務卿及各部部长，俱由總統自由任命，不依立法機關之信任或不信任而進退。民國十二年曹錕時代之中華民國憲法始有一純真之內

閣制。國務總理之任命，須經衆議院同意，國務員總理及各部總長均爲國務員見該法第九十三條對衆院負責，得於兩院列席及發言，衆議院對於國務員得爲不信任之決議，大總統所發命令及其他關係國務之文書，須經國務員副署等種種規定，責任內閣制之表記，均甚顯明者也。王世杰比較憲法四九五至一九五三三六八五等頁

至於總統產生之方法，吾國向採議會選舉之制，與法相似者也。臨時政府組織大綱中之臨時大總統，在過渡時代，故由各省都督府代表選舉，因臨時性質，任期末規定。民元臨時約法規定「臨時大總統，副總統，由參議院選舉之；以總員四分之三以上之出席，得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。」第十九條 民元臨時約法規定大總統由國會兩院議員組織總統選舉會選舉之，以總員三分之二以上之出席，得票滿投票人數四分之三者當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者爲當選；任期五年，連舉得連任一次。民十二憲法仍之，任期及連任之規定亦同。

解散國會之權，過去之諸種約法憲法規定不一。民元臨時約法，雖採責任內閣制，未許行政機關解散國會，民國二年項城之解散國會實與臨時約法牴觸。民三約法則規定大總統可以解散立法院，惟須得參議院同意，並於解散後六個月內，選舉新議員，並召集之。第七條 民十二中華民國憲法既採責任內閣制，同時顧到內閣自衛之具，遂有規定曰：「大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，即解散衆議院；但解散衆議院，須經參議院之同意。」第八十九條 意即內閣不願辭職時，可請總統解散衆院，以訴諸民。

第二節 元首制

在在可與內閣制比較者爲美之總統制。內閣制下之行政機關向國會負責，隨國會之意向進退，任期不固定，而立法與行政兩部不分立。總統制下之行政機關與國會對抗，任期固定，不受國會黜陟，而立法與行政兩部互相分立。是爲美國總統之地位，然美總統外，有戰前之德皇及戰後之土耳其總統，地位與之相似，爲獨立之權威也，不受國會控制也均是，然不完全相同，並不與國會分立是也。雖亦內閣制外，行政機關之另一形式，統稱之曰總統制，則又似欠恰當。惟有一點焉，爲斯三國行政機關共同之點，亦即與內閣制共有之異點，曰行政權均握元首之手，元首不僅爲名義上之執行者，且爲實際上之執行者，虛名實權萃於一身，以斯共同之點爲定一共有之稱，則當以元首制爲最確切，因此名之，而分別論其概要。

第一段 德皇

德自一八七一年統一而有聯邦憲法後，普魯士王兼爲德意志帝國皇。德皇之地位最奇特，爲聯邦之首長，而非其主權者，爲帝國之元首，而爵階與各邦之王公平等。既非君主，又非總統，然又兼有二者之元素，此其所以爲奇也。是蓋德非君主國，而係聯邦國，主權不屬於民，不屬於民之代表，亦不屬於元首，而乃屬諸

各邦，各邦以之託其在聯邦政府中共同之機關「篷特辣」Bundesrath「篷特辣」或稱參議院，遂爲國家之最高機關，而德皇之權即在其能控制參院。第一，參院票權不過六十一，普魯士獨佔其三分之一，力足以操縱之。普邦代表，聽受普王節制，普王即德皇，故即聽受德皇節制，皇欲見何種法律制定，授意普邦代表可耳。且憲法修改，唯一限制，即參院如有十四票反對，當即作罷，乃普魯士一邦之票權獨有二十，皇果反對修憲，授意普邦代表梗之可耳。第二，帝國宰相（Imperial Chancellor）爲參院主席，權勢直臨參院，而宰相者皇所任命，皇之臣僕，又惟皇之意旨是從者也。第三，議案之欲減削海陸軍備及稅率者，以普邦代表之異議可以打消，又無異於以德皇之反對而不能成立。第四，參議院內所有常任委員會主席，除外交委員會之一席屬巴威外，餘均屬諸普邦。

德皇之權不僅在能控制參院，關於立法者，可以駁斥兩院通過之法案，駁斥且爲絕對，可以參院之同意，而解散衆院，解散自主之，不必定依宰輔勸告。關於行政者，宰相由皇自由選擇，自由任命，宰相出席兩院，與閣員同有領導立法之權，然不向國會負責，而向德皇負責，不以衆院之譴責之不信任而去職，然皇苟不復信賴，隨時可被罷免以去。皇擇宰相，而宰相擇閣員，閣員多爲專家，鮮爲政客，非宰相之同僚，而係其屬下，向宰相負責，而不向國會負責，即不爲民選之衆議院所控制，而間接爲德皇所控制。

第二段 土耳其總統

土耳其總統地位之奇特，又有甚於德皇焉。一八七六年以列強之威迫，哈密德二世 (Abdul Hamid II) 不得已而有憲法之頒布，然以哈氏之專擅如故，憲法等於具文，直至一九〇八年土耳其新青年黨革命，推倒哈氏，憲政始復活，新國會既重集，隨愷馬兒 (Mustapha Kemal) 之領導，進而修改憲法，幾等另草一新憲。一九二三年十月，在僅有半數出席之國會內，全體推選愷馬兒為土耳其共和國大總統。

總統之權殊廣，由僅有一院之國會選任，任期與國會之任期同，係四年，連舉得連任，是產生方法有似法之總統，而進退與國會同時，則似瑞士之行政委員會。總統之下有內閣，閣揆閣員均由任命。國會制定之法律，總統可於十日內否決之，國會如再以多數通過之，否決可為翻推，法律依然成立，是有似美總統之延阻否決權 (Suspensive veto power)。凡茲尚有他國政制可相比擬，均不足異。最奇者，總統為國會內多數黨之領袖，力足以左右國會，一也。閣揆閣員均其僚屬，亦其同黨之輔佐，聽命而行，二也。國會議長由總統任命，三也。是故土耳其總統一身而兼四領袖，共和國之領袖，多數黨之領袖，內閣之領袖，國會之領袖。以出自國會選任之總統，行政假手內閣，而獨為真正之行政首長，他國未之有也。Storch 前著 二五二至四頁

第三段 美總統

雖以美人之畏懼帝制，猜疑政府，久習於各邦之有省長，且深知邦聯時代中央微弱之弊害，建國之初，

草憲之時，決設一強有力之行政首長以統率百政，故有擁權獨重之總統。美國總統由選民選舉「總統選舉人」(Presidential Electors)若干人以組選舉院選舉之。任期固定，四年爲一任，連舉得連任，惟憲法習慣限於連任一次。此種間接民選，折中直接民選與選自議會而設，將以避前者之囂狂，免後者之置總統於議會控制之下。選舉人由各邦人民分別選出，名額等於各該邦在參眾兩院代表之總數。各邦之總統選舉人集於邦之省城票選正副總統，彙送京都，集各邦之票，由參院議長當兩院之前開點。如無人得絕對多數，衆院自得票最多之三人中，票選一人爲總統，參院自得票最多之兩人中，票選一人爲副總統。憲法之規定如此，實則受憲法習慣無形之轉移，投票點票徒其形式，不待舉行，而孰將當選，早已舉國皆知。第一，何黨在一邦得票比較最多，卽盡獲該邦之票權。第二，總統選舉人之獲選也，以其矢言必投選己黨之總統候選人也，投票之時，不容違棄諾言，絕無選擇之自由，故觀總統選舉人屬於何黨者多，卽知何黨之候選人必獲選，百不一誤。第三，全體總統選舉人並不會集一處在一處投票，集者僅其分別在各邦省城所投之票，故投票開票之前並無討論。

美國總統爲名義上兼事實上之執行者，猶併立憲君主與內閣總理之職權於一身，權位故隆。諸凡元首應有之職權若統率海陸軍，辦理外交，簽訂條約等，憲法均以屬之，且真屬之，而非如法德總統假手內閣以行外，關於行政，總統有任命聯邦官吏之權。國務卿以次諸閣員均由總統自由選擇任命，是爲總統下之

一內閣，可名之曰總統內閣，示別於議會內閣，閣員之任命，不必顧及衆議院之政黨分野，蓋閣員向總統負責，不向衆院負責，抑且總統之選擇閣員，不必擇自其同黨之諸領袖，每多自其友好及昔日同事中挑選，是不僅不受衆院束縛，且亦不受已黨束縛。閣員爲總統之下僚，總統之顧問，總統之助理，而總統自爲之領袖，自爲之「總理」，國務卿者，不過一首席閣員，不能比諸於內閣制中之總理也。總統處事，諮詢閣員之意見，然不必採從其意見，最後決斷，已獨主之。且內閣並非一整體，行動進退不必一致。蒲萊士曰：「美國內閣，殆一羣個人而已，閣員個人向總統負責，無共同之政策，無連帶之責任，無一致之行動。」故總統可以罷免閣員，而不必罷免全體內閣，某一閣員以其政策不得總統之贊同而辭，其他閣員不必與之同辭也。閣員以下之其他聯邦官吏，除一小部分係考試出身外，亦均由總統任命，總統有此鉅萬官位在手，可以酬黨與之勞績，可以應議員之推薦，惟利祿可以動人，惟衣食可以懼人，於是而總統之權勢益大。

關於立法方面，總統與議會爲對等之機關，憲法云，行政權交諸總統，立法權交諸議會，亦平行而互相牽制者也，故雖分立，衆議院可以批評行政，譴責政府，參議院有權核准條約之簽訂，官吏之任命。而在總統，立法之權亦多端。第一，書面提出議案於兩院。在美，行政部與立法部分立，總統暨閣員不能出席議會，有所動議，故必以書面，所謂總統送交議會之「咨文」(Messages)是也。此種咨文，建議而已，或爲意見之陳述而已，不能必議會之加以討論，制爲法案，議會之多數黨果與總統同黨，或尙予以重視，否則置之不理，總統亦

無奈何。第二，總統行使其行政職務時，可發布命令條規，以補議會法案之不足，同有法律之效力，所及範圍，有時且甚重要。第三，總統有權以駁斥議會之法案，是為總統立法權之最大者。兩院通過之法案，須經總統批准，始能頒布成爲法律。一議案經委員會，衆議院，參議院層層難關，歷千辛萬苦而成爲兩院決案，最後送請總統批准而突遭駁斥，功虧一簣，可以前功全棄，總統之權願不偉哉。雖然，駁斥僅爲『延阻』(Suspensive)而非『絕對』(Absolute)，議會尙有補救之法。駁斥限於決案送達後十日內行之，逾期作爲默認，不批准而批准矣。果如期駁斥，原案退回議會，兩院苟能再各以三分之二之多數予以通過，駁斥即推翻，原案仍成立。然兩院三分之二之多數，非易致也，則駁斥雖『延阻』，往往實爲『絕對』，總統恃此大權，而能阻其認爲不妥或不智之議案出現，牽制議會之一有力武器也。原夫美總統有駁斥權而常見行使，英法之元首有駁斥權而從不行使者，蓋總統制與內閣制之不同也。內閣制國家，駁斥權即果行使，須出內閣勸請，而議案者內閣所提出，國會如拒不通過，內閣且以辭職或解散相對付，安有己所提出，己所堅持通過之議案，反勸請元首駁斥之之理。英王與法總統之駁斥權雖存若廢者，以此。總統制國家，駁斥權之行使與否，總統自主之，而議案者多非總統所提出，總統既不能強議會順其意而制定所欲見之法案，議會而苟背其意而制定所不欲見之法案，有駁斥權在，總統緣何而不用，美總統之駁斥權存在而且常用者以此。

總統與議會雖不無相當關係，有如前述，此殆不得已耳。憲法主旨不在使其互相貫通，乃在使其互相

牽制。醉心孟德斯鳩三權分立之說，美憲之草制者務使立法部與行政部絕對分立，庶免互相侵蝕之患，而收互相抵衡之功。震於當時英王喬治三世藉其親信閣員兼為議員而勢力籠罩國會，昧於英國內閣制基礎已立，責任政府終必出現，美之草憲者不敢許立法行政兩部有密切之關聯。無一議員可接受行政官職，而無一行政官吏可出席議會，兩方互相隔離，不相謀面，防閑甚嚴也。議案不能由總統或閣員親在議會動議辯護，疑問不能由總統或閣員親至議會答覆解釋，於是領導立法之權，完全不在行政部，而為兩院中之數十委員會所瓜分。抑猶有進者，不但不能互相綰繫，且不能互相撲擊。總統不能解散議會，以訴於民，議會不能罷免總統，另擇政府。各有固定之任期，任期未滿，絕難摒斥。各有獨立之地位，不相依賴，亦難互相控制。總統一經當選，權位穩固，無所懼於議會之威脅；議會職司造法，自為之主，無所需於總統之領導。總統不慊於議會，除非靜待其任滿，無法改換其成分；議會不慊於總統，除非呪詛其暴卒，無法逼迫其去位。議會被隔於政府各部之外，殊難干問其部政，部長見摒於兩院之外，不能影響其立法。隔離分立之結果，遂致立法行政兩部不能為彰明較著之交涉，祇能為隱晦幽暗之疏解，不能為直捷爽快之接觸，祇能為紆迴曲折之商洽。蓋行政機關有所求於議會時，祇能由行政官吏就兩院內主管之委員會為祕密之接洽，由閣員就議員在院外作個人之情商，及由總統閣員書面通知兩院。有效與否，須視接洽官吏之手腕如何，閣員議員之私人交情如何，總統議會之黨派關係如何，以及種種不在憲法與政治常軌內之其他考慮。

第四段 總統制與內閣制之比較

敘述美國之總統制，在在可發現其與內閣制差別甚大之點，順可作一比較，以爲對照。比較莫善於以立法機關與行政機關之關係爲對象，蓋前文有言，行政機關之形式，視其與立法機關之關係而定者也。

第一，內閣制下之總理與閣員係由衆議院內挑選而出。人民普選議員，集爲衆院，而在衆院內佔議席最多之政黨，遂握政柄，黨之諸領袖乃爲執政者。總理閣員爲立法機關之一分子，隨衆院之護持與否而進退，失衆院之信任則辭，衆院隨時可令去職也；得衆院之擁戴則留，衆院永遠可令留任也。內閣之依恃衆院如此，而衆院亦有依恃內閣之處。衆院隨時可令內閣去職，內閣亦隨時可令衆院改選。在衆院失敗，而自信未失人民心，可不出於引咎辭職，而出於解散國會之一途。改選結果，政府黨之從者在衆院仍爲多數，內閣留任如故，如否，必勉從人民之意辭。一言以蔽之，內閣之任期不固定，直接視人民代表之意向如何，間接視人民之意向如何，以定其去留。卽衆院之任期，雖明定爲若干年，隨時可被解散，卽隨時可使爲不自然之滿任，亦無以異於不固定也。

總統制則異於是。英法之內閣間接由人民選出，直接由衆院選出，人民不必真以選票指名何人當政，衆院亦不必真有票選內閣之舉，視衆院內政黨之隆替分合，行政機關自然產生。美國之總統與衆院同由

人民直接選出，總統爲一人，議會另爲若干人，選舉分別舉行，黨籍不必吻合，非如英法之選舉立法機關，卽包含選舉行政機關也。是故總統不恃議會信任而生存，亦不必與其多數議員爲同黨，始能施展政策也。在其固定之四年任期內，不論任何事發生，或人民之厭恨痛惡也，或衆院之阻撓責難也，或總統之柔弱無能，無力統治也，祇須總統不死不辭，非至任滿不去也。經總統任命而向總統負責之閣員，不論其政策行動如何不滿於衆院，如何不孚於人望，不能以譴責與不信任逼令去職也。倘立法部與行政部柄鑿不能相容，只能常相爭持，無法排棄其一也。故論者謂美之制度，若邁曆數、英之首相，欲保權位，必先得衆院好感，美之總統欲保權位，只須在任不死。

第二，總統制內閣制主要之區別，蓋一則爲立法部與行政部之絕對分立，一則爲立法部與行政部之完全融洽。內閣制下，總理閣員爲國會議員，內閣者，國會中之一委員會也，議案由其提出，立法由其領導。內閣議會日日爲當面之接觸，關係既密，控制乃力。行政機關以其在議會之領袖地位，可以逼促議案通過於立法機關；立法機關，以閣員之參加討論，可以當面詰責之，訾詆之，而令俯首任咎，無可逃卸其責任。總統制下，總統閣員禁爲議員，總統者，國會外之一獨立權威也，不得出席議會，不得參加辯論。總統議會之絕對分立，豈但當面之接觸無從，須藉間接與非正式之方法求不必得之意見溝通，抑且難爲互相之控制。總統不能強逼議會通過一定之法律，議會不能強迫總統爲一定之措施。不能互相控制，不能互相黜陟，祇索降心

下氣，靜候對方任滿而已。立法部與行政部缺乏連鎖，難能和協，責任分割遂爲必然之結果。

第三節 委員制

介於總統制內閣制之間，兼有二者之長而無其短者，瑞士之委員制也。瑞士雖小國，對政治制度之兩大供獻：一爲其創制複決，一爲其特有之委員制。瑞士之行政機關，不設元首，不設內閣，而爲委員七人，合稱聯邦行政院（Federal Council）。委員由聯邦議會每屆改選之初，開兩院聯席會議選出。任期三年，俾與議會相同，同時更調。七委員分長行政各部，其中一人，議會指定兼任委員會主席，任期一年，任滿仍爲委員，而由他委員繼任主席。主席之地位並不較高於其他委員，不能比諸英之首相，更不能與美之總統同日而語，與委員爲同僚，非其領袖，不過開會主席，接待使節，略多儀節上之職務而已，並不因此增重其權威。委員會任期固定，議會不能中途令去，而委員會亦不能解散國會，是委員制之同於總統制而異於內閣制者。然委員出席議會，參加辯論，領導立法，委員多行政專家，才識經驗特富，議員仰恃其引導，樂聽其指揮，故議案多由政府提出，且每能如其意通過，是委員制同於內閣制而異於總統制者。然委員不能兼任議員，雖不乏自議員中選出者，一經當選，必須辭去其議席，雖仍能出席兩院，隨意發言，但無投票之權。且立法部行政部雖無罷免解散之權以爲互相剋制之具，兩機關並不因此分立，仍能互相合作，並不形成僵局，仍能推誠相與，

是又折中於總統制內閣制之間，而調和之歟。抑委員制另有其獨有之特點，即無政黨色彩。是委員雖有黨籍，黨見甚淡，非政黨領袖更不爲政黨辦事。其獲選也，非因在衆院擁有多數也，乃因其才德勝也，地位基於才識經驗，非恃政黨維持，且一經當選，祇須稱職，雖任期祇三年，雖議會之政黨色彩如何變換，必連舉使連任，任委員至十餘年者極尋常事。瑞士無政黨政治，故行政機關穩固特甚，委員非免起鵲落之政客，實專心行政之常任官吏，戴雪故稱之謂營業公司中之一董事會，祇須盡職守分，股東決不欲輕事更動之，然苟股東否決董事之建議計劃，董事固亦不必悻悻言辭也。

抑且委員會非政黨政府，諸委員之獲選，既非恃一黨之護持，故委員七人儘可分隸數黨，然又非如法德之混合內閣，依數黨之結合而產生，是又大可異也。因其本不受黨之約束，况不必爲同黨，故委員會全體有意見而委員個人亦有其意見。每見委員會向議會表示全體之意見後，討論議案時，諸委員又常發表相反之個人意見，甚至互相詰辯，有如處於敵對之地位，是更大可異者也。實則無礙，苟不同之意見而關於行政者，將折中兩方所見而調和之，或依主管此一行政問題所屬之部之委員之意見而解決之。苟不同之意見而關於立法者，以立法部之意志爲意志，一經議會議決，爭端立解，調和之精神及服從議會之精神，均良可佩。而意見不同，並不妨礙諸委員間之合作，則又難能可貴者也。推原其故，政治上良好之習慣，固有以使然，委員會不受政黨之束縛又互爲此一現象之因果。委員會之組織本非一黨，故不必有一致之政策。職位

之獲得本非預向人民有所願許，即棄其主張以遷就同僚，亦無食言背信等心理足使疚咎也。

歸納以上所討論，可得聯邦行政委員會之特點四。第一，委員會並非爲一元首之代表，瑞士根本無元首。非如英之內閣乃託王位而生存，亦不若法之內閣藉總統爲護符。其所行使之行政權乃出憲法直接之賦予，乃其所自有。第二，委員會無總理其人者，以爲之長。主席之職權有限，不足使居於領袖之地位。第三，尤其奇者，委員會並非被選以負黨之使命，亦非來爲何黨謀利益。然而委員又並非無黨派，固曾爲努力，當選後且仍爲黨員也，祇以職務之來，初與其黨籍無關，故能不受已黨之約束，亦不致遭他黨之嫉視。惟其如此，故同一委員會內，儘可有數委員隸屬於政見完全相反之數黨，而能合作無間也。第四，觀其與議會之關係，可知立法與行政兩部融合如一，而行政部又依從立法部者也。委員出自議會選舉，可以出席議會發言，可代議員草擬提案，可自提出議案，故曰兩部融合如一。議會之決議，委員服從無異議，執行無怠忽，不能請其複議，亦不能解散議會，故曰行政部依從立法部不貳。

第三章 司法機關

政府之組織，有平行之機關三：曰立法，曰行政，曰司法；所謂三權鼎立是也。三權間相互有關係，分立而難絕對分立者也。立法部行政部偏於政的方面，關係尤密，視其分之程度如何，而有總統，內閣，委員等制之

別。司法機關，雖與前二者不無相當關係，司法部長例爲內閣中人，隨政潮進退，法官或由行政部任命，或由立法部選舉，元首可以赦免罪徒，國會可以平反判決均是也，然究屬於法的方面與行政部之分立，應遠較立法部與後者之分立爲嚴。嚴格分立云者，非爲絕對隔離之謂，乃指如何可維司法之獨立與尊嚴，不受當政者之干涉侵犯，庶法治之精神真，而人民之權利保。故論司法機關應着眼之點三。第一，司法獨立之程度如何。當以法官之產生方法任期，薪給等以爲斷。第二，司法機關與行政機關之關係如何。行政人員同受普通法庭裁判否乎？抑另爲設特種法庭，其中利弊得失如何。第三，司法機關與立法機關之關係如何。議會苟違憲，法庭有權以制止否乎？抑應絕對執司任何法案而無違言乎？易辭言之，法庭果能藉解釋憲法之權以保障之乎？

第一節 司法獨立

憲政之主旨二：一爲實行法治，而非力治，一爲個人之行動在一定之範圍內，非政府所得侵犯。倘此二大原則而確立，倘官吏處事應絕對守法，不容專擅橫暴，人民基本之權利自由應有保障，不容非法剝奪，必有一機關焉，負保持此狀況之專責，是卽憲政各國以之付託於法庭者。欲望法庭盡此職守而毋畏，行其權力而無顧忌，則組織法庭之時，首當三致意於如何可置法官於獨立無畏之境地。

首應確定者爲法庭之職權，首應認清者爲法庭之地位。法庭應有之職權無他，禁阻政府之任何一部，政府之任何官吏，有違法之行爲，或侵犯人民之權利而已矣。法庭之地位，異於立法部、行政部，同爲政府之一部，然獨處立於政府以外，俾能控制之；同爲人民之公僕，然獨非人民之代表，不能依違於多數人意見之間而司法。以斯爲前題，可以判各國法庭之組織果無妨於司法之獨立否乎？各國之法制果無背於法治之精神乎？

觀各國法官產生之方法及其任期，可以斷其司法獨立之程度。產生方法不一，大別之得四類：最普通者由行政機關任命，次之由議會選舉，亦有以考試甄拔者，而外表似最民主化者，由人民選舉。可以各國實例，分別論之。

法官由行政部任命者，可以英美爲代表。英之法官由英王任命，實則由司法大臣（Lord Chancellor）決定人選。司法大臣雖閣員，政客而非法家，猶吾國昔日之司法總長，今日之司法行政部長。英國法治最早，向來尊重司法獨立，受命爲法官者，均法律專家，非與政黨有淵源，就命之後，均能執法無私，且向來習慣，法官不問政治，尤足保其公正獨立。美國聯邦法庭之法官，由總統任命，經參議院同意，美獨無司法部長其人者，選擇總統親主之。瑞士之聯邦法官由聯邦議會兩院聯席會議選任，瑞士無政黨政治，況於法官，選任之權雖託議會，不患政治勢力侵入。如在他國，議會受政潮之鼓蕩較大，任命法官託諸議會不如託諸元首較

妥。法國所有常任公務人員概由競爭考試取拔，文官及學校教師皆然，法官亦然。法官考試由司法部長主持，錄取者分發低級法庭任職，逐步陞遷，高級法官均由此升補。法官性質本與文官相類，技術專門，公正中立，脫離政治，終身任職均然也，以考試拔取真材，制無善於此者，世有患行政部任命法官，或不免偏袒，或不能知人善任，宜可取法法國。產生方法之最下焉者為由人民直接選舉。瑞士各邦及美有數邦，行此制度。瑞以地小人少，人民知識尙高，且天性冷靜而務實，行之尙無大礙，美則腐敗之流弊不一而足，不可為訓也。夫法官非人民之代表，欲令執法無私，當令無所顧忌於人民之好惡愛憎，產自民選，將惟迎合人心，求保職位，獨立何能，尊嚴何來，且法官係專家，必具專門之學識經驗始能勝任，非比議員，祇須常識豐富已足，謂蠢蠢衆庶果能獨具隻眼，選得其人，其誰信之。况既經民選，必有競選，政客紛呶，張脈奮興，政治之勢力侵入，而司法之莊嚴亦掃地矣。

法官任命或由元首，或經考試，猶不必能收司法獨立之成效，必於其任期有堅確之保障始可。任期應長，庶不患調動，而無所畏懼。最善莫如終身職，英美均是。英自一七〇一年王位繼任法制定後，規定法官之任期，以奉公守法與否為斷，終身稱職，即終身留任 (Serving during good behavior) 不得無故革黜。且法官雖有過失，革黜非能一紙命令即行，必以國會兩院之請願與決議，鄭重繁難，而法官地位始有堅強之保障。美國憲法亦有類似之規定曰：『最高法庭及下級法庭之法官，任期均終身，薪額不得減低。』經議會之

彈劾，始能革職，彈劾之程序與彈劾總統同，惟審判時大法官（Chief Justice）避嫌不與耳。易辭言之，即彈劾由衆院提出，由參院審判，而以出席者三分之二之贊同定讞。法國法官任期亦終身，革職必先得大審院（Court of Cassation）之同意。瑞士聯邦法官任期雖祇六年，以連舉連任之習慣，無殊於終身，稱職即連舉，否則改舉他人，即等罷免，輕而易舉也。其他歐洲國家，法官亦類多由行政部任命而賦以終身之職，革職亦有嚴厲之限制，或以行政部立法部之兩方同意，或必經審判，或須經彈劾。瑞士各邦法官，雖由民選，連舉連任之習慣，尚不至使其任期過短。獨美國各邦法官之由民選者，任期有短至二年者，法官真爲民之奴隸矣，此殆所謂真正民主歟。至於法官之薪給，猶其任期之應長，應豐厚勝於任何官吏。所謂衣食足而後知榮辱，必俸祿豐厚，始能不受利誘，不貪賄賂，衣食無慮，亦庶能安心任事，心不外騖。英國法官薪金特高，美亦然，憲法且有不准減削之規定。歐陸以一般官吏薪水皆低，法官俸給亦較薄。

第二節 法制統一行政法制及其比較

世之法制，分爲兩派：一爲法制統一（Rule of Law）實行於英美及英之自治領地，美洲之拉丁民族國家，及歐陸之比國，英爲代表；一爲行政法制（Droit Administratif）實行於歐陸諸國，法德瑞士意大利均然，吾國昔有平政院，今有行政法院，亦屬此派，法爲代表。故一可稱爲英美派，一可稱爲大陸派，盎格洛薩

克遜民族國家 (Anglo-Saxon States) 之有法制統一，蓋因其法律均來自英國；美洲拉丁民族國家則受美之影響，而比獨爲歐陸諸國之例外者，則因其當獨立之時，受英國影響甚深也。歐陸諸國均有行政法制，蓋其法制，多仿法國，吾國亦然。

法制統一與行政法制之意義，下文將詳論之，其主要區別在：前者僅有一種法庭曰普通法庭 (Common-law courts)，僅有一種法律曰普通法律 (Common-Law)；官吏犯法與庶民同受此種法庭審判；後者有兩種法庭，普通法庭之外有行政法庭 (Administrative courts)，有兩種法律，普通法律之外，有行政法 (Administrative Law)；官吏因公犯法，不受普通法庭，而受行政法庭審判。英之學者每譏法之行政法庭爲保護行政官吏而設，官吏犯法可藉此逃罪，且行政法庭爲行政部勢力所籠罩，司法與行政不分立，小民之權利乃危殆。法之學者爲之辯護曰：行政法庭卽爲分權而設，畏法庭藉其判斷，行政訴訟之權而侵及行政部之職權，故另設行政法庭專司其事，畏行政機關侵犯司法機關，獨不畏司法機關侵犯行政機關乎？雙方之爭訟如此，空論不必細究，事實勝雄辯，當視行政法庭果受行政部干涉否，人民權利果同受保障不被政府侵剝否，官吏犯法果同受嚴厲之制裁無所偏蔽否，行政法庭判案果恪遵法律大公無畏否，乃能斷行政法制是否不如法制統一，大陸國家司法獨立是否不如英美。今請分別論述兩制，而較衡其得失可乎。

法制統一之義曰，法制統一者，『不但無一人處於法律之上，且不論階級地位，人人受普通法』戴雪論法制統一之義曰，法制統一者，『不但無一人處於法律之上，且不論階級地位，人人受普通法』

律之約束，人人受普通法庭之審判。』大臣小吏，因公被控，與庶民同受法律制裁，不能諉爲奉公或受長官命令，便逃其法律之責任，更無特種法庭爲之庇護。是故法官爲個人權利之最後監護者，任何案件，不論起於一切法，議會法案，憲法，概受審判。官吏犯法，科罰不稍寬貸，絕不因行政部之權勢，而稍改其執法無私之態度，行政部無法左右其判決，更無法使官吏逍遙於普通法庭權限，普通法律範圍之外也。故戴雪以爲英之官吏，非如德法諸國之官吏，可恃行政法庭爲作護符也。進而論法國之行政法制，戴雪舉二點，爲其根本要義，而大別於英之法治者。（一）政府中人受國重寄，地位異於衆庶，享有特殊權利，對於人民之權利義務與平民相互之關係不同，人民對政府非若對其鄰人，蓋位異勢殊也。（二）三權鼎立，法官固不受政府之干涉，政府官吏亦當不受普通法律之束縛。緣此二義，行政法有三特點。（一）政府官吏與人民之關係異於私人間之關係，另有行政法規規定之，遂有行政法與普通法之分別。（二）普通法庭處理普通民事刑事，而不問行政訴訟，行政訴訟另有行政法庭專司其事。（三）官吏因公犯法，有行政法爲之保障，不受普通法庭管束，往往因此可告無罪。約言之，在英，人民與官吏之訴訟，同受普通法律，依據普通法律處斷。在法，人民與官吏之訴訟，不受普通法庭審判，而經行政法庭依據行政法處斷。

在英，行政官吏越職溺職，有過或不及，卽或事非得已，非其過失，人民蒙其損傷，控之於法，官吏負其全責，惟低首受罰，解囊賠償而已。雖有長官之命，長官不受其過，雖爲國家服務，國家不償其失。以公務而損及

人民，亦猶以私事而侵害他人，法律峻嚴，並不有所區別。警察擊盜，誤傷路人，與私人爭鬪，誤傷旁觀者同罪，官吏處境蓋亦甚難也。此種法制統一，亦有其利。官吏處事，將知所慎，不敢玩忽，一也。假公濟私，難逃法網，二也。官吏犯法與庶民同罪，大公無私，無所蔭蔽，三也。但瑜不掩瑕，持較法國之行政法制，恐終不及也。

行政法制

法國有二種法庭。普通法庭外，有行政法庭，專司行政法。行政法者，管束官吏與人民之關係而規定其相互之權利義務者也。英人譏爲保護官吏，危害人權，其實理論上容或如此，實際上則不然。人民自由之維護尊重，並不遜於英之法制統一，而或竟過之。政府責任並不輕卸，對人民負責，或且過於英國。行政法保護官吏固有之，然亦未嘗不保護人民。官吏因公犯法，或非其過，或聽命長官，末由自主，或恪守職責，事非得已，人民蒙損，因而控告，設令賠償，小吏清貧，且傾其家，既是爲公，且非其過，則政府爲償其失，人民得償，怨抑遂平，而官吏亦因得免，此行政法之保護官吏也。人民因政府舉措，平遭禍殃，生命財產，無辜受損，可向行政法庭控訴政府，追償損失，行政法庭辦事迅速，程序簡單，訟費輕微，審斷公正，案情果直，立判政府賠償，此行政法庭之保護人民也。行政法庭並不袒護政府，而實監督制裁之也。使政府尊重法律，爲人民確樹保障，政府雖爲民上，其被控甚易，其受罰甚重，誰謂行政法偏私哉？雖然行政法之成功，非無因也。行政法庭雖處政府之下，其獨立尊嚴不亞普通法庭一也。行政法雖外於普通法，而自成法典，行政法庭雖爲特殊法庭，而自成制度，非政府所得妄加更改二也。行政法官職位固定，不受政治影響三也。政府尊重法庭，服從判決，不以政

府之權威干涉其職權四也。

既述法之行政法制，順可述其行政法庭之組織。法國各省有省行政法庭（*Conseil de Préfecture*）中，央有最高行政法庭（*Conseil d'état*）。省行政法庭有法官三四人，為行政訴訟之初審機關，職權所及大多關於對於官吏非法行為之抗訴，例如不公平之徵稅等。最高行政法庭，或稱平政院，除為各省行政法庭之上訴機關外，國家公共機關被控之訴，初審即歸受理。平政院職權範圍殊廣。第一，有權以取消行政機關越權之命令。市長，省長，部長，甚至總統所頒之命令及章程條規，倘失出法律範圍，可被判為非法而作廢。第二，即命令或措施深合法律，然苟動機不純，同可判令取消。政府苟侵及個人或個人團體權益，雖未違法，受損者如能指出其別有作用而證明之，平政院可責令政府收回成命，且償其失。第三，官吏行使職務，傷及無辜，如出無心，判令政府賠償；如出有意，判令官吏負責。第四，政府圈買民地，平政院有權以迫令償付地主豐裕之代價，使不損失過鉅。第五，平政院執行國家與其僱員，或與私人或私人團體訂立之契約。國家苟違約，平政院可逼令遵守，且賠償對方損失。平政院之訴訟程序簡捷而訟費特廉。原告索表格一紙，付數十『生的』Continues 法幣一百生的，合一法郎約合華幣二角，填寫之而投呈之，起訴之手續已備。開審以前，平政院先已調查事實備悉，開審後立判決，絕無繁複之形式，與惱人之稽延。

平政院之組織，可分成兩種成分：一屬政治，一屬專門。司法部長為其院長，徒負其名而已。有特別法官

(Councillors in special service) 二十一人，選自各部，平政院受政府諮詢時，說明各部之立場，並助之決定應進何種勸告，蓋平政院兼為政府之法律顧問機關也。然當平政院開庭審理行政訴訟時，此二十一人不與焉，另有尋常法官 (Councillors in ordinary service) 三十五人司其事。此三十五人中，半經考試選取，且曾任有關係之職務多年者，半由政府任命，類多法界知名之人，亦學識經驗甚富者。此兩種特別與尋常法官之混合，一則富於法學知識，一則富於諸種行政問題之實地經驗，結果良佳，益增平政院之功效。行政法庭與普通法庭遇權限衝突時，有『解紛法庭』(Court of Conflicts) 解決之。

法制統一
與行政法
制之比較

既述英美派大陸派法制之異點，可作一比較，以觀其孰優孰劣。依英國法律，官吏之公私責任相同，有如上述。今試以前引警察擊盜之事為例：警察擊盜誤傷行人，行人訴之，法庭判罪，雖非其過，警察惟忍痛賠償，政府不任其咎。然警察餉銀極微，安來鉅款賠償，使因此入獄，則警察無辜受罪，行人賠償無着，兩受其損。同此例證，設有官吏焉，受長官命令，強拆民房，人民訴之於法，則其可憐之處境，正復與擊盜傷人之警察相同。或曰，人民盡不控其部長，或控政府？曰，長官祇為屬僚負政治上之責任，不負法律上之處分，且部長是王之股肱，或為國家之代表，王與國家，不得被控，於是官吏無所逃其責，人民無由追其失。使必欲控國家也，則必先得政府之特許，得政府之恩准，繳巨額訟費，經繁複程序，歷經法律上之困阻，甚且久懸不決，不若在法之向平政院繳數十生的，填一張狀紙，手續遂備，不數日而政府被判賠償矣，區區訟費，亦且因勝訴而發還。

矣。由此觀之，英雖號稱法治，君上無過之舊律，使政府不能被控，實置政府部長於法外，中古時代君主專制，政府之唯一要責，惟禦侮防亂，司法權在君主之手，犯上當非所許，君上無過之律，自尙適用。降至今日，英王垂拱而治，權操臣下，國家職務日繁，部院與民日近，仍以中古之舊律，奉爲法規，誠足爲法治之累。美以國家代君上，亦未脫中古時代之曰窩。法國行政法中，官吏被控，有公事罪（Fault of service）與私人罪（Personal fault）之別。因公犯法，非其過失，則可控國家，政府爲之償人民之失。玩棄職責，濫用職權，則罪不容恕，官吏自受其罰，是尤公允便利之區別也。

第三節 司法解釋

法庭判案之外，有解釋法律，解釋憲法之職權。以此職權，而與議會之關係生。有爲憲法之保護者，違憲之法案，可以宣爲無效，則議會之權能，受其監制，法庭與議會處於抗衡之地位，真有平行之實。有解釋僅及法律之意義，而不能解釋憲法，違憲之法案，一樣執施，不能以其與憲法牴觸，便判爲無效，則議會權能不受法庭監制，法庭惟議會之法案是遵，雖稱平行之機關，權位實在議會下也。今將以此分析各國法庭之地位及其與議會之關係若何。

單一國家

單一國家之議會，權力最高，如非憲法予以相當限制外，不受其他機關束縛。憲法而柔性，則議會權力

毫無約束，稱爲無限。英國單一國家而有柔性憲法者也，根本無憲法與尋常法律之區別，故議會制定之法案，根本不至與憲法牴觸，法庭必須視一切法案爲有效，執施不容疑慮。法庭果亦有其解釋權，解釋限於尋常法律，尋求議會之意旨闡明法案之意義而已。意大利、紐西蘭、芬蘭亦皆有柔性憲法者也，無一議會法案可爲違憲，法庭之地位與英相同，概加執施，絕不疑問可也。至於單一國家而有剛性之憲法，若法比者，似法庭可以解釋憲法，而逢違憲之法律判爲無效矣，實則不然，法比之法庭從未能爲此，從未能限制議會之越權。憲法予議會之限制，謂爲法律上之限制，不如謂爲道德上之限制，爲確然。然法之學者不乏疵議此制，主張付法庭以宣布違憲法律無效之權，以防範議會之自擴其權，雖迄未實現於法比，挪威於一九〇四年，羅馬尼亞於一九一二年均已以此權屬法庭。Strods 前著 第二六五頁

單一國家以議會權力之至高，而法庭解釋憲法之權奪。不僅此也，中央政府與地方政府爲上下級機關，地方政府隸屬中央之下，權限均出賦予，並無立法之權，決無有地方法律可與中央法律衝突爭勝之可能，法庭更不必任解釋裁判之勞。

聯邦國家

聯邦國家之情形懸殊，法庭之權類多遠勝於單一國家。推原其故，厥有二因。第一，聯邦國家之憲法爲各邦合併之契約，亦宗國與各邦所應共守之條約，憲法高於一切，惟恐宗國與各邦互相侵犯權限，兩方之衝突，必有一第三者依據憲法解決之。第二，憲法既爲合併之條約，且將特以約束國家及政府之各部，使皆

就範，必不能被任何方面蔑棄破壞，因此必須有一公正獨立之機關任保障憲法之責。故聯邦國家之法庭審判民事刑事案件外，有重要之職守二：一為依據憲法，裁判議會法案是否與之牴觸，苟為違憲，宜為無效；一為依據憲法，以審判宗國與各邦法律之衝突，宗國與各邦憲法之衝突。

(一) 英美比較

美國為聯邦國家之始祖，聯邦性亦最重，故其法庭解釋憲法之權亦特大。在美，議會非至高，至高者為憲法，因此事實，法庭與議會總處於平等之地位。聯邦法官主要之責任為保障憲法，凡議會制定之法律，查與憲法違背，或違憲法之禁例，或越權限之範圍，均能判為違憲，而法律之效力頓失。各邦法官之與邦議會亦然。持較英國，有一顯著之差異。在英，法官在任何情形之下，不得問議會有權以制定某條法律與否，祇須在法案彙典 (Statute-Book) 之上，修改或取消以前，絕對有效，必須遵行。在美，法官常常欲問者，不僅某條法律果在法案彙典之上否，且果合，在其上否乎。英美之法官果同為解釋法律，然一僅有一種法律可解釋，一有兩種法律須解釋，有時甚且有四種焉。英美法庭之區別無他：在英，一切法律，同樣有效；在美，有兩種地位不同之法律。聯邦憲法遇其他任何法律，效力均超過之；聯邦法律，如在議會權限之內，效力在邦憲法與邦法律上；邦憲法效力又在邦法律上。

(二) 澳美比較

其他聯邦國家之法庭有似美者，澳坎是也，有不似美者，德瑞是也。澳之法庭與美最近似，然權力勿如。澳之異於美者：(一) 聯邦議會之權力不似美之限制之緊嚴，故宗國與各邦權限之衝突較少；(二) 澳之最

(三) 瑞美
比較

高法庭可審理訴訟之關於邦法律者，美則不能。坎拿大之聯邦法律固亦有解釋憲法之權，惟坎聯邦制而實偏於單一制者，聯邦議會之權甚大，聯邦法律與邦法律之衝突更少，且法庭受英國之影響，多少尊重議會，視為至高，除非不得已，不欲取消其法案。德國瑞士之法庭，有如單一國家之法庭，議會制定之法案，概視為有效，從不問其違憲與否，故德瑞雖聯邦，決定議會越權與否之權，不在法庭而在議會自身。依瑞士之法家，法庭之責職為解釋公法，憲法問題，及決定邦與邦間，及聯邦政府與邦之衝突，至對議會法案，憲法固令其概加執施，未令其懷疑批駁也。憲法第十三條况瑞士直接立法之制發達，主權在選民手中，議會違憲，有人民制之，可藉複決推翻其法案，不必假手法庭也。

(四) 歐美
比較

比較單一與聯邦國家之司法解釋後，有一點可以注意者，單一國家之法庭固皆不能打消議會之法案，德瑞為聯邦，乃亦不能者，何也？魏洛班教授為之解曰，歐洲人眼光中，成文憲法之作用，蓋異於美人之政治思想，其主要之任務，在限制行政部之專暴，不在限制立法部之權限。持此見解，自無理由可云，何故必令法官，不令議會任保障憲法之責。在任何憲政制度之下，固必須有一機關，操最後之權，以決定政府之措施，是否有憲法之效力。此一大權託諸任何機關，均有被濫用之危，是無可避免者也，則解決之方法，莫善於授諸較最可恃，亦較最易受人民控制之機關，故以與民意代表機關之議會，而不與法庭也。
Willoughby and Rogers: Problem

參考書

第一編

Borgeard: Adoption and Amendment of Constitutions.

*Bryce: Studies in History and Jurisprudence; Essay III.

*Dicey: An Introduction to the Law of the Constitution.

*Finer: Theory and Practice of Modern Government; Chap. VII. (1932).

Goodnow: The Principles of Constitutional Government.

Horwill: Usages of the American Constitution.

*Strong: Modern Political Constitutions (1930).

W. W. Willoughby and Rogers: An Introduction to the Problem of Government.

W. F. Willoughby: The Government of Modern States.

王世杰 比較憲法。

第二編

*Duguit: Droit Constitutionnel.

Finer: The Case Against Proportional Representation (Fabian Tract).

Garner: Political Science and Government.

Goodnow: The Principles of Constitutional Government; Chaps. XX-XXII.

Horwill: Proportional Representation.

Humphreys: (1) Practical Aspects of the Electoral Reform.
(2) Proportional Representation.

*Lowell: Public Opinion and Popular Government.

Marriot: The Mechanism of the Modern State.

*Mill: Representative Government.

Sharp: The Case Against Referendum (Fabian Tract).

Strong: Modern Political Constitutions (1930); Chap. VIII.

雜川集

Boutmy: Studies in Constitutional Law.

Bowman: The New World; Chaps. V, XIV.

Brooks: Government and Politics of Switzerland. (譯十)

Bryce: Studies in History and Jurisprudence; Essay X, Modern Democracies, Chaps.

XVIII, LIII.

- Dicey: Law of Constitution; Chaps. II, III, Appendix, Notes II, III, and IX.
Finer: The Case Against Proportional Representation (Fabian Tract); Chap. VIII.
Krüger: Government and Politics of the German Empire. (德)
MacIver: Modern State; Chaps. V-XI.
Moore: Commonwealth of Australia. (英)
Munro: Government of the U. S. A. (美國)
Newton: Federal and Unified Constitutions.
Oppenheimer: Constitution of the German Republic. (德)
Porritt: Evolution of the Dominion of Canada. (英)
Strong: Modern Political Constitutions (1930); Chaps. IV, V.

第五編

- Bagehot: English Constitution. (英)
Bartélemy: The Government of France. (法)
Dicey: Law of Constitution; Part I.

Finer: The Case Against Proportional Representation, Chaps. XVI, XVII, Part V.

Headlam-Morley: New Democratic Constitutions. (戰後)

Lees-Smith: Second Chambers in Theory and Practice.

Low: Governance of England. (英)

Marriot: Second Chambers.

Muir: How Britain is Governed. (英)

Reed: The Government and Politics of Belgium. (比)

Saït: The Government and Politics of France. (法)

Strong: Modern Political Constitutions (1930); Chaps. IX, X, XI.

Wilson: Congressional Government. (美)

Wilson: Constitutional Government. (美)

費聲 英國政治組織 (英)

有者不可不讀之書

有()者專述一國之書



大學用書

比較憲法	費鞏著	一冊	一元六角
國際公法	周還著	一冊	一元三角
國際私法	阮毅成著	一冊	一元二角
中國民法債編總論	吳振源著	一冊	一元五角
中國民法債編各論	吳振源著	一冊	二元六角
中國親屬法論	鍾洪聲著	一冊	一元三角
中國親屬法概論	阮毅成著	一冊	九角五分
中國民事訴訟法論	施霖著	一冊	一元五角
民事審判實務	曹鳳簫著	一冊	一元二角五分
陪審制度	阮毅成著	一冊	七角五分

世界書局出版

(新32.95)

中華民國二十三年三月印刷

比較憲法 (全一册)

志

定價大洋一元六角

(外埠酌加郵費匯費)

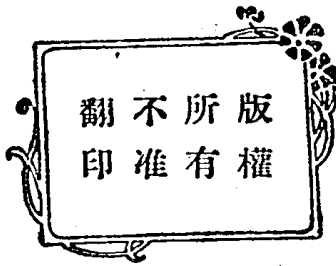
編著者 費 鞏

出版者 世界法政學社

發行者 世界書局有限公司代表人 沈知方

印刷者 上海大連灣路 世界書局

發行所 上海及各省 世界書局



本書負責校對者顧炳章



比較憲法 價洋一元六角