

POLITICAL SCIENCE AND
GOVERNMENT

By James Wilford Garner

政
治
學
大
綱

高 願
納 敦
原 錄
著 譯

—
世界書局印行

譯序

政治學大綱之作，中西版籍甚多。但有的專講國家理論，有的僅論政府制度，又有的只是殖民地的專著，多難使人滿意。唯高納（Garner）教授最近所著的政治學大綱原書名政治科學和政府論（Political Science and Government）一書，能免上述缺陷，而是一部完備與健全的政治科學書，它的特色，舉其最主要者則爲：一、徵引廣博，自經典鉅著至雜誌時論，無慮數百種；自柏拉圖、斯賓塞至伯倫智理、拉斯基，無慮數百家；著者列舉其說，如數家珍，讀此一書，不特可知政治學理的大概，且可藉識古今各國的政治賢哲。每章又有精選的參考書目，可爲自修進學之資。二、取材新穎，凡歐戰以後新興各國的政治制度，以及蘇維埃政府，法西斯主義，強迫選舉，職業代表，經濟議會，婦女參政，創制權，複決權，罷免權的行使，主權一元論與多元論的對峙等新問題，均有討論。取材至一九二九年，其時代性不讓報章雜誌。三、注重最近趨勢，依政治學界最近趨勢：（一）注重政府組織，以收實用之效，故下半部篇幅極巨。（二）注重比較研究，每至一種學說，一種制度，均舉各家意見，各國制度，比較而研究之。（三）注重國際政治，博採國際公法，國際組織之材料，而於國際聯合會之組織及功能，亦有扼要敘述。四、頗多中國材料。著者博覽羣書，中國政治自在其知識範圍之

內，且曾來華游歷，多所考察，故本書論及憲法，選舉，立法，行政，司法諸題時，對於吾國近代政制，時有徵引。在同類西籍中，採用中國材料者，當以本書爲最多，故於吾國讀者亦最適宜。

本書因有上述種種特色，故出版以來，風行一時；在吾國高等教育界，也有很普遍的勢力。因此我就根據最新版本，把它譯了出來，希對於未習英文的人，有相當的貢獻；又望對於一般讀者，也能因此節省一些時間和金錢；更望政治科學能多說幾句中國話，雖則繙譯還不免鸚鵡學舌，總算聊勝於無。

譯者譯此書時，得友人莊恭先生的幫助甚多，謹此誌謝。還有，譯者雖曾努力使這譯本對於原著忠實，而又能使國人上口順利；但以能力薄弱之故，總還不能如意，願海內方家，有以正之。

中華民國二十二年夏顧敦錄謹識

序

我著本書的目的，是在給大學學生，有一種敘述賅備而取材新穎的政治科學和政府學的教科書。同時也希望其他對國家的根本問題，和政府的組織及職權有興趣者，能由本書得到多少助益。

本書的內容，分爲二部。第一部包含政治學的性質，範圍，方法及其與他種相聯科學的關係；國家的性質，組織要素及屬性；族國及民族；主權學說；和國家的各種體制及聯合。第二部包含政府的種類；各種政府的優點和劣點；政府職權的主要學說，及其過去現在的實際狀況；各種憲法的性質及形式；過去的選舉學說及今日的選舉團；和國家最主要的立法，行政，司法各部的組織及工作。此外，並比較各國解決種種問題的方針，而評其得失；更就理論及經驗所示，寫下結論。

戰後，政府組織有許多根本變動，尤以歐洲各國爲甚。君主國已改爲共和國，或重新改組，或使其愈重民權。專制政治則被推翻，而代以民主政府。就是歷史悠久的政治結合，至是亦告潰裂。各大強國多呈四分五裂之狀，其中一部分都變成新興國家。新的憲法代替了從前由君主頒布，或由貴族式的團體制定的法章，其中詳細規定主權屬於人民及保障人民自由。選舉制度已通行各處，在戰前難行民主政治的國家，現

在卻有普遍，直接和男女平等的選舉制度了。從前德國在帝制時代，認為不合德國的政府觀念，而擯棄的議會責任政府制度，現在卻突然行於其中央及各州了。總統直接選舉制度，及創制，複決，罷免等民主政治的方法，在戰前都是認為激烈而危險的，現在則都通行。上面各種變革，便形成歐洲政治組織的一大變遷。本書亦將這些重要的事實，敘述出來。

有時看來，歐洲，假使不是世界，似乎已合乎威爾遜總統所說的，可以保障『民主政治的安全』(safe for democracy)了。但是後來，各國又漸與民主政治背道而馳，而認其為失敗。美國所行的民主政治，在意大利，西班牙（匈牙利，波蘭亦大致相似）已經不能通行，而行的是那種獨裁政治了。俄國的無產階級專政，雖建立於和民主政治相反的原則上，卻還掙扎求存，並對其他部分的人類，宣稱為最合理最有效的政府。

政府組織及職權的學說，在戰後也有很大的變動。歷久的政治傳統思想，視同金科玉律一般的，現在卻被認為古舊而不合時宜。許多人們都成了激烈分子，對於許多社會經濟和政治所依據的根本要素，也加以反對。其他溫和分子，則要求改革現行的議會制度，讓政權歸於社會上各大經濟宗教和職業團體，擴張國家的職權，確立國家保護的制度，使合於國家擔負其分子所受的損害之理論，此外還有其他興革的事情。尤可注意的，就是一般傾向而同情於民主政治的人，已經失去他們的信仰，且都懷疑着那些民主政

治的首倡者和推進者，能否得到美滿的結果。蒲徠士爵士 (Lord Bryce) 他自己是擁護民主政府者，也顯露了悲觀。就是在美國，與他同抱懷疑的人也很多。但是蒲徠士和其他各人，都不能有何比這民主政治更好的制度，至少那些握有決定政體之權者，也不能採行其他何種方法。

至於這種輿論是否有力，以及所建議的補救方法是否有效，都還難說。無論如何，在真正民主的國家，比從前更需要有力的政治的和經濟的思想。所以這些將負解決此種問題之責的人，尤其是大學學生，將來社會上思想和輿論的領導者，必須能夠辨別政治經濟學說的優劣，機關組織的真偽，以及政策的公平與否。欲求得這種辨別力，必從研究政治學入手，尤須注重政府的歷史及實況，以及紀錄下來的各種經驗。本書固為較適於供給此種材料的倉庫，我希望其能幫助學生去檢討各種政府制度的組織及理論的短長。

本書有幾處是取材於我從前所著的政治科學概論 (Introduction to Political Science)。非耳里教授 (Professor John A. Fairlie) 曾讀過本書的一部分，並給了我不少的高明的批評，我對於他，十分感激。

詹姆士·衛爾福特·高納

序於伊里諾斯大學。

570
330
(964)2

目次

上編 政治科學

第一章 政治科學的性質和範圍

一 政治科學的術語

第一節 缺乏正確的術語

第二節 『政治』和『政治科學』

第三節 『理論的』政治和『應用的』政治

第四節 政治科學的單性和複性

二 定義和範圍

第五節 著名作家的意見

第六節 相同之點

目次

一

一

一

二

三

四

五

五

七

一

第七節	政治哲學	八
三	『政治』是不是一種科學	八
第八節	否定的意見	八
第九節	肯定的意見	九
第二章	研究政治科學的方法	一五
第一節	限制和困難	一五
第二節	方法論的學派	一六
第三節	實驗的方法	一七
第四節	社會學生理學和心理學的方法	一八
第五節	法理學的方法	二〇
第六節	比較的方法	二〇
第七節	歷史的方法	二二
第八節	觀察的方法	二四
第三章	政治科學與其他科學的關係	二七

第一節	政治科學的補助科學	二七
第二節	政治科學與社會學的關係	二八
第三節	政治科學與歷史的關係	二九
第四節	政治科學與經濟學的關係	三一
第五節	政治科學與統計學的關係	三二
第六節	政治科學與心理學的關係	三三
第七節	政治科學與生物學的關係	三五
第八節	政治科學與地理學的關係	三五
第九節	政治科學與人種學人種誌和人類學的關係	三八
第四章 國家的性質		
一 名詞和定義		
第一節	國家這個名詞	四一
第二節	國家的種種意義	四二
第三節	什麼是國家	四四

第四節 國家的近代的定義	四五
第五節 結論	四六
第六節 定義的條件和觀察點	四六
第七節 國家的觀念和概念	四七
第八節 國家是國際公法中的一種概念	四八
第九節 國際聯合會是否國家	四九
第十節 國聯不是國家	五〇
第十一節 教皇區域是否國家	五二
一一 國家與其他團體的分別	五二
第十二節 團體的性質和種類	五三
第十三節 國家與其他團體的區別	五四
第十四節 自由團體隸屬國家管轄	五五
第十五節 多元論	五六
第十六節 對於多元論的批評	五七

第十七節	結論	五八
三	國家的目的	五九
第十八節	國家是目的還是手段	五九
第十九節	國家目的之分類	六〇
第二十節	結論	六一
	第五章 國家的要素和屬性	六五
一	人民	六五
第一節	人民的重要	六五
第二節	人民是國家的公民和臣民	六六
第三節	組織國家所需要的人民數目	六六
二	領土	六七
第四節	領土的需要	六七
第五節	否認領土的需要	七〇
第六節	領土是法權的範圍	七一

第七節 財產說	七二
第八節 國際地役限制領土主權	七四
第九節 領土爲國家的主觀要素的學說	七六
第十節 領土觀念中的含義	七七
第十一節 天然國境和海口	七八
第十二節 領土面積的必要範圍	八〇
第十三節 否認小國的價值	八二
第十四節 小國的答辯	八四
三 國家的其他要素和屬性	八四
第十五節 政府的需要	八四
第十六節 外交獨立權	八五
第十七節 對內的主權	八六
第十八節 永久性	八七
第十九節 國家的繼續性國家的繼承	八七

第二十節 國家的平等權	八八
第二十一節 平等原則的批評	九〇
第六章 國家族國和民族	九三
一 國家族國和民族的分別	九三
第一節 名詞	九三
第二節 族國的定義種族上的要素	九四
第三節 種族和語言非要素	九五
第四節 族國是一種政治現象	九六
第五節 『國民』和『民族』	九七
第六節 什麼是民族	九八
第七節 民族的要素	九九
第八節 結論	一〇四
二 民族主義原則的發展	一〇五
第九節 民族主義的發生	一〇五

第十節 民族主義發展的原因波蘭的瓜分	一〇六
第十一節 法國革命和拿破崙征服的影響	一〇七
第十二節 維也納會議的結果	一〇八
第十三節 世界大戰的結果	一一〇
第十四節 民族原則的改變	一一〇
第十五節 全民表決民族的未決問題	一一二
第七章 國家族國和民族(續)民族的權利	一一五
第一節 自決權	一一五
第二節 自決權的限制	一一六
第三節 穆勒的民族國家原則	一一七
第四節 對於「單一民族」國家的原則之批評	一一八
第五節 阿克吞爵士反對民族主義	一一九
第六節 阿克吞爵士意見的研究	一二〇
第七節 民族問題	一二一

第八節 民族的其他權利	一二三
第九節 國際聯合會保護少數民族的權利	一二八
第十節 條約規定的施行	一三〇
第十一節 德人在南提羅爾的情形	一三一
第十二節 少數民族的交換	一三二
第八章 主權	一二五
一 性質和起源	一二五
第一節 主權的性質	一三五
第二節 觀念和名詞	一三五
第三節 君主即主權	一三七
第四節 主權的定義	一三七
二 主權的種類	一三八
第五節 名義上的主權	一三八
第六節 法律主權和政治主權	一三八

第七節 此種區別並非主權的劃分	一四〇
第八節 英國的法律主權	一四〇
第九節 人民主權	一四一
第十節 民族主權	一四三
第十一節 理性或公義的主權	一四四
第十二節 事實主權	一四四
第十三節 法律主權	一四五
第十四節 對外主權	一四五
三 主權的特性	一四六
第十五節 永久性專有性統一性廣大性	一四六
第十六節 不可讓與性	一四七
第十七節 主權不可剝奪性	一四八
四 主權不可分性	一四九
第十八節 一國僅有一個主權	一四九

第十九節	主權可分說	一五〇
第二十節	外國學者的意見	一五一
第二十一節	政府權力的劃分	一五二
五	奧斯丁的主權學說	一五三
第二十二節	法律和主權的定義	一五三
第二十三節	對於奧斯丁學說的批評	一五四
第九章	主權(續)	一五九
六	主權有限說	一五九
第二十四節	法外的限制	一五九
第二十五節	主權有限的意義	一六〇
第二十六節	對於主權無限說的批評	一六一
第二十七節	批評的批評	一六二
第二十八節	自制說	一六三
第二十九節	對於自制說的批評	一六四

第三十節 國際公法的限制習慣主義	一六五
第三十一節 習慣說的反對論	一六六
七 對於主權說的攻擊	一六八
第三十二節 否認主權的必要性	一六八
第三十三節 對於非主權國家說的批評	一七〇
第三十四節 否認國家主權的存在	一七二
第十章 國家的理論	一七七
一 法律說	一七七
第一節 概論	一七七
第二節 法學家的見解	一七七
第三節 國家的人格	一七八
第四節 對於國家人格說的批評	一八〇
第五節 有條件的承認此種學說	一八一
二 有機體說	一八二

第六節	有機體說和其他學說的分別	一八二
第七節	機械說	一八三
第八節	有機體說的歷史和著作	一八四
第九節	此種學說在十九世紀的發展	一八五
第十節	斯賓塞的比較	一八六
第十一節	主張有機體說的其他學者	一八八
第十二節	有機體說的估價	一八九
第十三節	理論的價值	一九〇
三 契約說		
第十四節	契約說的解釋	一九一
第十五節	契約的性質	一九二
第十六節	契約說的反對	一九三
第十七節	『政府』契約說	一九四
第十八節	『政府』契約說的估價	一九四

第十九節 結論	一九五
四 理想或形而上學說	一九六
第二十節 理論	一九六
第二十一節 黑格爾的哲學	一九七
第二十二節 黑格爾學派	一九九
第二十三節 英國理想主義派	二〇〇
第二十四節 對於理想說的批評	二〇一
第二十五節 理想主義的估價	二〇三
第十一章 國家的體制	二〇七
一 分類原則	二〇七
第一節 分類的方法	二〇七
第二節 國家和政府分類的混合	二〇七
第三節 習用的分類法	二〇八
第四節 對於以上分類的批評	二〇九

第五節	適當的國家分類的標準之困難	二一〇
第六節	亞里斯多德的標準	二一一
第七節	對於亞氏分類的批評	二一二
第八節	神權國體	二一三
二 近代的分類		
第九節	惠芝等的分類	二一五
第十節	摩爾的分類	二一六
第十一節	伯倫智理的分類	二一七
第十二節	耶律芮克的分類	二一八
第十三節	柏哲士的分類	二二〇
第十四節	耶律芮克和柏哲士兩氏分類的估價	二二〇
第十五節	結論	二二一
三 部分主權國		
第十六節	部分主權國	二二一

第十七節 聯邦的分子	二二二
第十八節 附庸國	二二二
第十九節 被保護國	二二三
第二十節 現今的被保護國	二二四
第二十一節 委任統治下的國家	二二五
第二十二節 中立國	二二六
第二十三節 中立國舉例	二二七
第二十四節 中立國參加自衛同盟和獲得殖民地之權	二二八
第十二章 國家的聯合	二二九
一 分類原則	二二九
第一節 聯合的種類	二三一
第二節 耶律芮克的聯合分類	二三二
二 身合物合	二三三
第三節 身合	二三三

第四節 身合舉例	二三四
第五節 物合	二三五
三 邦聯	二三七
第六節 邦聯的性質	二三七
第七節 邦聯不是國家	二三八
第八節 邦聯舉例	二三九
第九節 德國邦聯（一八一五至一八六七年）	二四〇
第十節 中亞美利加聯合（一九〇七至一九一八年）	二四一
四 聯邦	二四二
第十一節 聯邦舉例	二四二
第十二節 聯邦的性質	二四三
第十三節 聯邦的種類	二四五
第十四節 聯邦的分子是否國家	二四七
第十五節 聯邦是怎樣成立的	二四九

第十六節 聯邦的主要條件及其要素……………二五〇

五 國際的行政聯合……………二五一

第十七節 性質和目的……………二五一

第十八節 國際聯合的舉例和種類……………二五二

第十九節 組織……………二五三

第二十節 國際聯合的價值……………二五三

六 國際聯合會……………二五四

第二十一節 聯合會會員……………二五四

第二十二節 會員資格的喪失……………二五六

第二十三節 國聯的目的……………二五七

下編 政府論

第十三章 政府的體制……………二六一

一 分類……………二六一

第一節	國家和政府的區別	二六一
第二節	分類的標準	二六二
一一	君主政治貴族政治寡頭政治和民主政治	二六二
第三節	用執行主權的人數之多寡來分類	二六二
第四節	君主政治的種類	二六三
第五節	絕對的君主政治	二六五
第六節	限制的君主政治	二六六
第七節	貴族政治	二六六
第八節	寡頭政治	二六八
第九節	民主政治	二六九
第十節	民主政治的種類純粹的一種	二七一
第十一節	代議的民主政治	二七三
第十二節	代議政府的要素	二七四
第十三節	共和政府	二七五

第十四節 其他的分類……………二七七

第十四章 政府的體制（續）……………二八一

三 內閣制政府……………二八一

第十五節 柏哲士教授的分類……………二八一

第十六節 內閣制政府的定義……………二八二

第十七節 英國的內閣制……………二八四

第十八節 英國自治殖民地的內閣制政府……………二八五

第十九節 比利時的內閣制……………二八五

第二十節 法國的內閣制……………二八六

第二十一節 意大利的內閣制政府……………二八九

第二十二節 德國的內閣制政府……………二九〇

第二十三節 其他歐洲各國的內閣制……………二九二

四 總統制政府……………二九三

第二十四節 總統制政府的特色……………二九三

第二十五節	美國的總統制	二九四
第二十六節	拉丁亞美利加的總統制	二九五
五	瑞士制	二九六
第二十七節	瑞士制的特徵	二九七
六	俄國的蘇維埃制	二九八
第二十八節	主要的特色	二九八
七	單一制和聯邦政府	二九八
第二十九節	單一制政府	二九九
第三十節	聯邦制政府的解釋	三〇〇
第三十一節	聯邦制的分權問題	三〇一
第三十二節	分權的方法	三〇二
第三十三節	聯邦的控制和強制	三〇三
第三十四節	地方執行聯邦法律	三〇四
第三十五節	聯邦干涉地方事務	三〇五

八 其他政府體制	三〇六
第三十六節 邦聯政府	三〇七
第三十七節 官僚政府	三〇八
第三十八節 人民政府	三〇九
第三十九節 個人主義的政府和爸爸主義的政府	三一〇
九 政府體制的相續	三一〇
第四十節 早期作家的理論	三一〇
第十五章 各種政府制度的優點和弱點	三一五
一 君主政體	三一五
第一節 君主政體的存在	三一五
第二節 共和主義的進步	三一六
第三節 君主政體的優點	三一八
第四節 君主政體的弱點	三二一
第五節 限制的君主政體的優點	三二二

二 貴族政治的政府·····	三二四
第六節 貴族政治的不同形式·····	三二四
第七節 貴族政治的優點·····	三二五
第八節 貴族政治的弱點·····	三二六
第九節 近代擁護貴族政治的人·····	三二七
第十節 選擇人材的原則·····	三二八
第十一節 政府大多是貴族政治的·····	三三〇
三 民主主義的或人民的政府·····	三三一
第十二節 政主義政府的意義·····	三三一
第十三節 民主主義的政府的優點·····	三三二
第十四節 民主政治的弱點·····	三三五
第十五節 緬因對於民主政治的批評·····	三三七
第十六節 勒啓的批評·····	三三八
第十七節 多賽乞克的訴狀·····	三三九

第十八節 別種近代的批評	三四〇
第十九節 蒲徠士爵士的批評	三四二
第二十節 民主政治的將來	三四三
第二十一節 成功的民主政治的主要條件	三四五
第二十二節 人民對於民主政府的才能各各不同	三四六
第二十三節 民主政治的過重負擔	三四八
第十六章 各體政府的優點和劣點	三五二
四 單一和中央集權政府	三五三
第二十四節 單一和中央集權政府之界說	三五三
第二十五節 分權和分治	三五四
第二十六節 單一政府和集權政府之優點	三五五
第二十七節 單一政府和中央集權政府之劣點	三五五
五 聯邦政府	三五七
第二十八節 特徵	三五七

第二十九節	聯邦政府之優點	三五七
第三十節	聯邦政府之劣點	三五九
六 內閣制政府 ……………二六一		
第三十一節	內閣制政府之優點	三六一
第三十二節	內閣制政府之劣點	三六三
第三十三節	內閣制特別在某種國家之劣點	三六五
七 總統制政府 ……………二六六		
第三十四節	總統制政府之特徵	三六六
第三十五節	總統制政府之劣點	三六六
第三十六節	何以內閣制沒有傳入美國	三六八
第三十七節	美國早期的議會規例	三六九
第三十八節	容許閣員出席國會之擬議	三六九
八 最好的政府制度 ……………二七〇		
第三十九節	由各種試驗所得的判斷	三七一

第四十節 政府對於民族和國家的適合性	三七一
第四十一節 將來的政府	三七四
第四十二節 民主政治的展望	三七四
第四十三節 聯邦政府的展望	三七五
第四十四節 內閣制政府的展望	三七六
第四十五節 好政府的價值	三七六
第十七章 政府的權限	三七九
一 關於政府職務的理論——無政府說	三七九
第一節 無政府主義	三七九
第二節 政府的代替制度	三八〇
第三節 對於無政府主義理論的解答	三八一
二 個人或放任主義	三八二
第四節 個人主義的解釋	三八三
第五節 個人主義理論的淵源	三八四

第六節	穆勒的主張	三九五
第七節	斯賓塞的主張	三八六
第八節	斯賓塞反對國家的干涉	三八七
第九節	立法者的罪惡	三八八
第十節	放任主義的理由	三八九
第十一節	對於放任主義的批評：國家是罪惡的假定	三九三
第十二節	國家管理的增加的需要	三九三
第十三節	政府和自由是相反的概念	三九五
第十四節	個人主義所說國家法令的罪惡	三九五
第十五節	政府的已往過失	三九六
第十六節	個人有自決的較高能力	三九七
第十七節	現行的慣例	三九八
第十八節	放任政策的危險	三九九
第十九節	放任主義的價值	四〇〇

三 社會主義·····	四〇一
第二十節 社會主義的解釋·····	四〇一
第二十一節 社會主義的種種概念·····	四〇一
第二十二節 社會主義的理由·····	四〇二
第二十三節 反對社會主義的理論·····	四〇四
第二十四節 社會主義社會的舉例·····	四〇六
第二十五節 社會主義國家的職務·····	四〇七
第二十六節 英國的國家社會主義·····	四〇八
第二十七節 美國的國家社會主義·····	四〇九
四 觀察和結論·····	四一〇
第二十八節 正當和不正当職務的界限·····	四一〇
第二十九節 共同的意見·····	四一二
第三十節 國家的責任·····	四一二
第三十一節 自由的原則·····	四一四

第三十二節 放任主義的不可能……………四一四

第十八章 憲法……………四一九

一 憲法的性質必需和起源……………四一九

第一節 名詞的解釋……………四一九

第二節 憲法的定義……………四二〇

第三節 憲法的必需……………四二一

第四節 革命以前的法國憲法……………四二二

第五節 成文憲法的起源……………四二四

第六節 近代成文憲法的原型……………四二四

第七節 最早的成文法……………四二六

二 憲法的種類……………四二六

第八節 憲法的分類……………四二七

第九節 成文憲法和不成文憲法……………四二七

第十節 欽定憲法……………四二九

第十一節 對於上述分類法的批評	四三〇
第十二節 憲法分類的新提議	四三二
三 英國的和法國的憲法之比較	四三四
第十三節 英國的憲法	四三四
第十四節 『合憲的』和『違憲的』二詞在英美用法的不同	四三六
第十五節 法國的憲法	四三七
四 美國式的憲法	四三八
第十六節 美國憲法的特徵	四三八
第十七節 憲法是自由的保護者	四三九
五 各種憲法的優劣	四四一
第十八節 成文憲法的優點	四四一
第十九節 不成文憲法的優點	四四一
第二十節 不成文憲法的劣點	四四三
六 成文憲法的要素	四四四

第二十一節	模型的憲法的內容	四四五
第二十二節	政府組織的規定	四四六
第二十三節	美國憲法	四四七
七	憲法的發展和擴張	四四八
第二十四節	生長的步驟	四四八
第二十五節	習俗和慣例	四四八
第二十六節	司法解釋與憲法的發展	四四九
第二十七節	正式修改與憲法的發展	四五〇
第二十八節	不能修改的憲法	四五一
第二十九節	修改的伸縮性	四五二
第三十節	幾種現行的憲法修改法	四五二
第三十一節	反對憲法神聖的態度	四五三
第十九章	選舉團	四五七
一	選舉功能的性質	四五七

第一節	選舉功能的重要	四五七
第二節	關於選舉權的性質的理論	四五七
第三節	選舉權是否爲自然的權利	四五八
第四節	法國革命憲法的原則	四五九
第五節	法人對自然權利說的拒絕	四六〇
第六節	選舉權是職務或功能的意見	四六〇
第七節	行使選舉職務是否責任	四六一
第八節	強迫選舉	四六一
第九節	反對強迫選舉的原則	四六三
第十節	複數和加重選舉	四六三
第十一節	加重選舉之優點	四六四
第十二節	反對加重選舉	四六五
第十三節	穆勒的辯護	四六五
第十四節	其他各國的複數選舉	四六六

第十五節	複數選舉的消滅	四六七
第十六節	家庭選舉的建議	四六八
二 選舉團的組織 ……………四六八		
第十七節	早期的限制	四六九
第十八節	法國的限制	四六九
第十九節	英美的限制	四七〇
第二十節	德國及其他國家	四七〇
第二十一節	早期反對普及選舉的論調	四七一
第二十二節	普及選舉的勝利	四七三
三 婦女選舉權 ……………四七三		
第二十三節	反對婦女選舉權的理由	四七三
第二十四節	女子選舉權的辯護	四七五
第二十五節	自衛的理由	四七六
第二十六節	邏輯上的理由	四七六

第二十七節	澄清政治的理由	四七六
第二十八節	早期之婦女參政	四七七
第二十九節	大戰後婦女參政的傳播	四七八
第三十節	婦女無選舉權之各國	四八〇
四 現行選舉制度的條件 ……………四八一		
第三十一節	普及選舉原則的例外	四八一
第三十二節	教育財產和納稅的限制	四八二
第三十三節	黑人的選舉權	四八四
第三十四節	知識階級的利益	四八五
第三十五節	財產和納稅的限制	四八六
五 決定選舉價值的要件 ……………四八七		
第三十六節	第一選舉官吏的數目	四八七
第三十七節	第二直接選舉和間接選舉	四八八
第三十八節	贊成間接選舉的理由	四八九

第三十九節	反對間接選舉的理由	四九〇
第四十節	公開投票和祕密投票	四九一
第四十一節	法國在一九一四年前的選舉方法	四九二
第四十二節	投票的便利	四九三
第二十章 立法機關 ……………四九七		
一 政府的權限的分配 ……………四九七		
第一節	兩權說	四九七
第二節	三權說	四九八
第三節	其他分類	四九八
第四節	立法的最高權	四九九
第五節	立法部的非立法職務	五〇〇
二 立法機關的淵源和發展 ……………五〇一		
第六節	古代的立法機關	五〇一
第七節	代議制度的淵源——英國	五〇一

第八節 在歐洲大陸	五〇二
第九節 早期代議制度的特點	五〇三
第十節 中世紀的代表	五〇三
第十一節 早期立法機關的職務	五〇四
三 立法機關的組織	五〇五
第十二節 一院制的原則	五〇五
第十三節 一院制的理由	五〇七
第十四節 兩院制的理由	五〇八
第十五節 反對兩院制的理由	五一〇
第十六節 近來上議院權力的減削	五一一
第十七節 經驗的結果即功用的判斷	五一一
四 上議院	五一四
第十八節 上議院的組織	五一四
第十九節 各種制度的優劣	五一六

第二十節	民選的上議院	五二七
第二十一節	間接選舉的上議院	五二八
第二十二節	地方立法機關選舉的上議院	五二九
第二十三節	上議院新組織的建議	五二九
第二十四節	蒲徠士大會的提議	五二九
第二十五節	經驗的教訓	五三〇
第二十六節	上議院議席的分配	五三一
第二十七節	上議院的職權	五三二
第二十一章	立法機關(續)	五二五
五	下議院的組織	五二五
第二十八節	一般原則	五二五
第二十九節	代表的基礎	五二六
第三十節	違反平等代表原則的實例	五二六
第三十一節	代表分配的修正	五二八

第三十二節	選舉區	五二八
第三十三節	『普通選票制』對『一區一員制』	五二九
第三十四節	法國的實例	五二九
第三十五節	其他各國的實例	五三一
第三十六節	『一區一員制』的優點	五三一
第三十七節	『反對一區一員制』的理由	五三三
第三十八節	議員的資格	五三四
第三十九節	歐洲關於居住條件的實例	五三五
第四十節	美國關於居住條件的實例	五三六
第四十一節	財產的資格	五三七
第四十二節	消極的資格	五三八
第四十三節	議員的任期	五三九
第四十四節	美國關於議員報酬的實例	五四一
第四十五節	歐洲關於議員報酬的實例	五四二

第四十六節	議員報酬的優點和劣點	五四三
六	少數黨的代表問題	五四四
第四十七節	早期的主張者	五四四
第四十八節	對於多數代表制的批評	五四五
第四十九節	比例代表的運動	五四六
第五十節	對於比例代表制原則的批評	五四八
七	職業代表	五四九
第五十一節	對於比例的政黨代表的批評	五四九
第五十二節	早期的階級代表	五五〇
第五十三節	利益代表的主張者	五五〇
第五十四節	職業代表制的實例	五五二
第五十五節	對於職業代表制的批評	五五四
八	立法委任權的性質議員的任務	五五五
第五十六節	一般意見的分歧	五五六

第五十七節	早期的觀念	五五七
第五十八節	近代的觀念	五五七
第五十九節	政治家及政治作家的意見	五五八
第六十節	議員應否受訓示的約束	五六〇
第六十一節	肯定的意見	五六〇
第六十二節	否定的意見	五六一
第六十三節	議員應該享有判斷的自由	五六三
第二十二章	行政機關	五六七
一	組織的原則	五六七
第一節	行政機關的內容	五六七
第二節	行政機關的一般性質	五六八
第三節	合議制的事例	五七九
第四節	議會政治的國家的行政組織	五七〇
第五節	合議制的優點	五七一

第六節 行政會議	五七一
二 行政首長的選擇方法	五七三
第七節 一般的方法	五七三
第八節 直接選舉制	五七四
第九節 間接選舉制	五七六
第十節 議會選舉制	五七七
三 行政首長的任期	五七九
第十一節 哈密爾敦和斯托立的觀念	五七九
第十二節 各國的實例	五八〇
第十三節 反對短任期的理論	五八一
第十四節 重選問題	五八二
第十五節 單一任期制的優點	五八二
第十六節 美國對於單一任期制的趨向	五八三
第十七節 贊成連任的理論	五八四

第二十三章 行政機關(續)……………五八九

四 行政權……………五八九

第十八節 行政權的性質……………五八九

第十九節 行政權及任命權……………五九二

第二十節 指揮權……………五九三

第二十一節 命令權……………五九三

第二十二節 命令權的種類……………五九四

第二十三節 法國的命令權……………五九六

第二十四節 美國的命令權……………五九六

第二十五節 英國的命令權……………五九七

第二十六節 行政首長的軍事權……………五九八

第二十七節 赦免權……………五九九

第二十八節 行政首長的其他權力……………六〇一

五 行政首長與立法權的關係……………六〇一

第二十九節	行政首長的立法權	六〇二
第三十節	行政的否決權	六〇四
第三十一節	行政首長不受司法管轄	六〇六
第三十二節	其他國家使總統去職的方法	六〇七
第三十三節	現行方法的評價	六〇八
第三十四節	德國總統的直接罷免	六〇九
第三十五節	法國國會強制總統辭職的權力	六〇九
六	共和國家行政首長的種類	六一〇
第三十六節	美國總統	六一〇
第三十七節	法國總統	六一一
第三十八節	德國總統	六一五
第二十四章	司法機關	六一一
一	司法機關的職務	六一一
第一節	早期的司法觀念	六一一

第二節 司法行政是國家的職務	六二一
第三節 司法機關的需要	六二二
第四節 法院的非司法職務	六二三
第五節 明定判決	六二四
第六節 諮詢意見	六二四
第七節 法院有權把立法議案宣告違憲	六二五
第八節 早期的美國慣例	六二六
第九節 哈密爾登對這原則的辯護	六二六
第十節 馬爾堡對馬的孫案件	六二七
第十一節 歐洲的慣例——德國	六二九
第十二節 奧國	六三〇
第十三節 其他歐洲國家	六三〇
第十四節 英國的慣例	六三一
第十五節 法國的理論和慣例	六三二

第十六節	英領自治地及拉丁亞美利加在遠憲立法上的司法管轄	六三五
第十七節	聯邦國家司法管轄的理由及其價值	六三六
第十八節	司法管轄在單一國的價值	六三七
第十九節	司法管轄的批評	六三八
第二十節	司法判決的取消	六三九
第二十一節	不一致的判決	六三九
第二十二節	結論	六四〇
第二十三節	法院的制法職務	六四〇
第二十四節	司法判例	六四二
第二十五節	固定裁判的原則	六四三
二	司法機關的組織	六四四
第二十六節	組織的原則	六四四
第二十七節	聯邦國家的法院組織	六四六
第二十八節	法院的兩種制度	六四七

第二十九節	行政法院	六四七
第三十節	英美制度	六四九
第三十一節	大陸制度的批評	六五〇
第三十二節	批評的批評	六五一
三	法官的任命任期和免職	六五二
第三十三節	法官的資格	六五二
第三十四節	法官的任命：(一)由立法機關選舉	六五二
第三十五節	(二)由人民選舉	六五三
第三十六節	(三)由行政機關任命	六五四
第三十七節	行政任命方法的批評	六五五
第三十八節	法官的任期	六五六
第三十九節	法官的免職	六五七
附錄	本書重要專名英漢對照表	一

第一章 政治科學的性質和範圍

一 政治科學的術語

第一節 缺乏正確的術語

政治科學(Political science)與其他自然科學不同，沒有正確和公認的術語。例如『國家』(State)，『政府』(Government)，『政治』(Politics)，『行政』(Administration)，『族國』(Nation)，『民族』(Nationality)，『自由』(Liberty)，『民主政治』(Democracy)，『寡頭政治』(Oligarchy)，『人民』(People)以及其他許多名詞，各有不同的用處，其義解也因人而異。這些名詞往往一方面代表一個專門的意義，一方面又代表一個通俗的意義；雖兩義各不相同，而其名詞的應用，卻只一個，並無區別。結果便引起混亂和誤解，這是極可惋惜的；在自然科學的文字中，便不會遇到這種困難，因其術語是比較的精確而切當。所以塞爾頓亞摩士(Sheldon Amos)說，因為有些名詞有雙重的意義，可用作有利於某方面的解釋，



也可以作不利於某方面的解釋，一般著作家和演說家，爲了一時的或特別的利益起見，或爲了替某種主張辯護起見，有時便會將這些名詞加以曲解。

第二節 『政治』和『政治科學』

上述政治科學術語意義的含糊，於『政治』(Politics)由希臘字 Polis 和 Politeia 蜕化而來)一詞的可作『學』術』兩解，即可見之。要免除這個名詞的雙重意義的危險，吾們當用『政治』(Politics)一詞代表選擇公務人員，推行政治政策等活動，或廣而言之，一切關於公共事務的實際的處理的活動。而另以『政治科學』(Political science)一詞代表關於國家現象的知識總體。凡是謹慎的學者，尤其是德國的學者，一般都遵守這個區別。他們一方面把 Politik (政治) Staatspraxis (政治政策) 和 Staatskunst (政治藝術) 歸爲一類，一方面又把 Staatswissenschaft (政治科學) 和 Staatslehre (國家原理) 歸爲一類。伯倫智理 (Bluntschli) 在他的國家原理一書中說，『政治』(Politik)與其說是一種科學，毋寧說是一種藝術，牠是指國家的實際行爲或指導而言，而『政治科學』(Staatswissenschaft) 才是研究國家的基礎，要質，體制，和發展的科學。其他學者如英國的蒲徠士 (Bryce) 和西來 (Seeley)，美國的柏哲士 (Burgess) 和韋羅貝 (Willoughby) 都遵守這個區別，而在討論國家的起源，性質，組織和範圍的著

作中，也已稱用『政治科學』(Political science)而不稱用『政治』(Politics)了。

第三節 『理論的』政治和『應用的』政治

有些作家對於國家現象的研究，顯然還不肯遽認為正式的科學，所以對於『政治科學』(Political science)這個名詞，仍然抱懷疑的態度，但上述兩種區別的實在性，他們卻不能不承認。於是又另立『理論的政治』和『應用的政治』(“Theoretical” and “Practical” or “Applied” politics)兩個名目。前者專論國家的基本特性，而不提及國家的活動或達到其目的的方法；後者則討論在活動中的國家，即把國家當做一種活動的制度來研究。所以凡是關於國家的起源、性質、屬性和目的，以及政治組織和行政的原則，都屬於『理論的政治』的領域；凡是關於政府事務的實際行政，都屬於『應用的政治』的範圍。可是現代大多數的作家，都歡喜用『政治科學』這個名詞而不用『理論政治』；用『政治』這個簡單的名詞而不用『應用的政治』。也有人用『政治的科學』(Science of Politics)這個名詞；更有人稱之為『國家原理』(The “theory of the state”)，如德人所用的 Staatslehre 一般，因為有一位作家（按即馬克宜 Mackechnie）說，『這個名詞可以把這門範圍廣泛的學問的性質給我們一個比較清楚的觀念，』並且同時『可以避免政治的研究是科學還是哲學的微妙和複雜的討論。』但是不論反對的主張

有多少，『政治科學』(Political science, Staatswissenschaft, Science politique, Scienza politica) 這個名詞已漸爲第一流的著作家和思想家所採用，藉以敘述那種用有系統的方法來研究國家所得的知識總體，而祇以『政治』(Politics) 這個名詞來敘述關於國政的實際行爲的事務和活動的知識。

第四節 政治科學的單性和複性

英文“Political science” (政治科學) 是個單數的名詞。亦有人對於這一點表示反對，以爲是與事實不符，因爲研究國家的科學不只一種，實爲一組各自研究國家的一方面而又是彼此有關係的科學。現代的國家是一個複雜的組織而有多方面的表現的；研究的人也可以各從不同的見地去研究。這些關於國家各方面的知識的總體，已經發展成爲一個與衆不同的獨有的歷史和主義。而其中每一方面的現象，又是這樣的繁複，也已各有專門研究的必要。現在的趨勢是要把牠們歸併爲幾個不同的範疇，而承認其爲幾種不同的科學，所以稱用『複數的政治學』(Political sciences) 較與事實相符。這個名詞現在已爲多數學者所採用；尤其是法國的作家，他們通常稱之爲『道德和政治諸科學』(Sciences morales et politiques)

照此見解，一種政治科學不必一定要研究國家的各方面或一切的關係，只要原本的或隨時的，直接

的或間接的，研究國家一種或一類的現象，就可以了。國家的表現有多少方面或形式，吾們也便有多少種的政治科學。這樣，社會學，經濟學，財政學，公法學，外交學，憲政史，便都是政治科學，因為牠們都是原來的或隨時的，直接的或間接的，講到某類的國家現象。但是主張政治科學單性說的人，則以為上述各種科學只是各種並行的社會科學，而不是各種獨立的政治科學。所以有人（按指斯密司孟羅 Smith Munroe）說：『國家現象的各種關係，固然可以再行分類研究，但牠們關係的密切和目的的純一，卻不能容人使之分裂為各種不同的科學。』這兩派主張，各有理由，現在且不必深究孰是孰非。但吾們正不妨即以此二說，區別政治科學為狹義和廣義二種。狹義的政治科學是專指研究國家現象的科學，可名之為『單性的政治科學』（The political science）。廣義的政治科學是概指社會學，歷史學，經濟學等研究國家生活的某一方面的一切科學，可名之為『複性的政治科學』（The political sciences）。

二 定義和範圍

第五節 著名作家的意見

一個羅馬的法學家曾經說，一切定義都是危險的，因為牠總不能賅舉全部的意義，而且往往與事實相反。此義可應用於民法上各種的名詞，也可以應用於政治學上的各種名詞。但是近代著名的政治學作

家也說，得到清楚和正確的定義是作各種科學的探討的重要成績。這話也一樣的具有真理。著名的瑞士學者伯倫智理（Brunschli）稱政治科學是『研究國家的一種科學，其目的在於研究和明瞭國家的基本條件，主要性質，各種不同的形式，及其發展的程序。』德國的作家賈禮士（Gierke）說：『政治科學把國家當做一種權力的制度來研究，考察牠的各種關係，起源，位置（土地和人民）對象，倫理的意義，經濟的問題，生活的狀況，以及財產，目的等等的全體。』耶律芮克（Jellinek）一位歐洲的著名公法學者，分政治學為『理論的』和『應用的』兩種。他又把理論的政治學分為普通的國家原理和專門的或特殊的國家原理。普通的國家原理的目的是在研究基本的原理。牠所研究的是國家的本身及其構成的要素；不是研究一個特殊國家的現象，而是研究國家藉以表現的一切『歷史的社會的』（Historio-social）形相的全體。而且因國家的二原性——既是一個社會現象，又是一個法理制度——又可使政治科學分為社會的國家學說和憲法原理。前者是根本上把國家作為一個社會組織來研究，就是把國家當做一種許多人為了共同目的而組織的社會來研究；後者則以國家作為一種公法的概念，法律的實體或法理的現象來研究。法國著名作家保羅扎內（Paul Janet）為政治科學下了一個簡明的定義，他以為政治科學是社會科學的一部分，其目的在研究國家的基礎和政府的原理。照西來（Seelye）的意見，則政治學研究政府的現象，猶如經濟學研究財富，生物學研究生命，代數學研究數目，和幾何學研究空間和廣量。西來說，古代大多數的國家都是

城市國家，所以古代的政治科學，不過是一種市政的科學而已；我們只要舉亞理斯多德的政治學（*Politics*）一書，就可證明西利這句話是很對的，因亞理斯多德的政治學中所討論的範圍，實際上只限於城市國家的政體。但是近代的政治科學，誠如一般人所說，是民族國家的科學，而且漸漸的有變為世界國家的科學的趨勢。所以柏哲士（*Burgess*）教授以為近代領土的擴張，代議的政治，和民族的統一等等需求，已使政治科學不但成爲自由的科學（*The science of liberty*），而且成爲主權的科學（*The science of sovereignty*）了。

第六節 相同之點

上述各家的意見，其要點是大體相同的，就是政治學的題材，是關於國家現象的不同的方面和關係，而不是家庭，部落，民族，和一切私人的社團，雖則牠們與國家的種種現象也有相當的關係。總而言之，政治科學是始於國家，終於國家的學問。普通說來，政治科學的基本問題包括：一，研究國家的起源和性質；二，探索政治制度的性質，歷史，和形式；三，由上述的結果，儘量推求出政治的成長和發展的公律來。在演化的進程中，有新的政治情形，即可發生新的問題；但仔細的分析起來，這些問題都是實際的政治問題，而不是政治科學的基本問題。

第七節 政治哲學

政治科學 (Statistikwissenschaft) 與政治原理 (Staatslehre) 或政治哲學 (Staatsphilosophie) 之間，雖沒有劃出清楚的界線來，但其區別是爲一般有系統的政治作家所承認的。政治哲學是在把政治科學所研究的材料和現象的基本原則和特質加以理論的或推想的研究；對國家主要的屬性加以分析，歸類，並且構成論斷，爲真正的政治科學開導先路。牠所研究的是通則而非特例，所論斷的是主要的性質而非偶然的或不必需的特徵。並且，政治科學所供給的，是對於具體政治制度的性質和形式的邏輯的思想的結果，而政治哲學所研究的是這些制度背後的第一原則的基本問題。還有幾個作家依據目的論來區別政治科學和政治哲學，他們以爲政治科學是討論國家應該成爲什麼的問題，而政治哲學是討論現在的國家在實際上是什麼的問題。但是此種區別還沒有普遍的被人承認。

三 『政治』是不是一種科學

第八節 否定的意見

直到現在，吾們是假定研究國家現象的學問，在相當的條件之下，是可以當作一種科學的。但是對於

這個假定也有反對的論調。他們說關於國家的題材，範圍實在太廣泛了，性質也是太複雜了，——有一個精關的思想家說，這些材料過於豐富，並且變化無常，自始就把政治科學弄得無法自處，大受其累，——要想用嚴格的方法來研究，是不可能的。他們說政治現象的特性是不確定的，多變化的，沒有一定的程序和連續的關係的。但這種反對論，大多是無足輕重的。腓特烈·朴洛克爵士(Sir Frederick Pollock)說，有人以為在政治上沒有一種定律可以使一個內閣總理確實知道怎樣去控制多數，這確是無可諱言的事實；但是如果根據了這種理由來否認政治科學的科學性，那末，他對於什麼是政治科學的觀念，即已錯了。朴洛克的結論說得好：『政治科學是一種科學，正與倫理科學是一種科學同一意義。』

第九節 肯定的意見

為吾們的應用起見，可為科學下這樣一個定義：科學是把依據有系統的觀察，經驗，或研究，所得的關係於某一特殊題目的事實，加以調整，系統，和分類而成的一種統一的知識總體。用科學的方法來研究事實，並不只限於某一種的現象，或某一類的研究家；而是可以兼施於自然的現象和社會的現象的。所以吾們可以很穩當的否認只有物理學家或自然學家才有科學的頭腦的主張。

固然，政治科學並不是，也永遠不會成為像機械學，化學，和物理學那樣精密正確的科學，因為政治科

學的公律和結論，還沒有同樣正確的名詞可以發表，而其結果也不能同樣正確的預先斷定。但是自然科學中也有不正確的科學。氣象學便是一個例子，牠的資料，也是任何時也不能正確的預斷的。已故的蒲傑士爵士在他任美國政治科學會（American Political Science Association）會長時（一九〇九年）的演說辭中曾經說過，『政治』（Politics）是一種科學，正和氣象學是一種科學同一意義。他說：『政治』的所以是一種科學，是因為『在人類天性的傾向中，有一種恆久性和一致性，使吾們對於某一個時期的人類行爲，可以用已往支配他們行爲的相同的原因來解釋。吾們可以把人類的行爲當做大致相同的人性傾向的結果，來類聚而連貫之，整理而研究之。』他又說，『政治』並不是一種演繹的科學，而是一種實驗的科學，雖然不能用試驗的方法去試驗，但其結果卻是可以研究並注意的；『政治』也是一種進步的科學，因為每年的經驗，非但增加我們的材料，並且增加吾們對於支配人類社會的公律的了解。學者現在大致都承認：國家現象雖不及物理界的現象那樣有一定的程序，但也有一種受定律支配的連續性；這種有連續性的國家現象就是科學研究的適當題材；其研究所得的公律和原則都可以用來解決國家的具體問題。要使研究政治現象的學問科學化，只有使這種研究工作依照一定的計劃或系統去進行，對於因果關係儘量的加以注意，並且須遵守科學研究上的某種公認的規則。

一般科學家的公意，都贊成上述的見解。亞里斯多德稱政治學是最高的主要科學；在實際上，他自己

也應用科學的方法來研究希臘的政制。以後布丹 (Bodin)、霍布斯 (Hobbes)、孟德斯鳩 (Montesquieu) 和近代的康瓦爾留伊斯 (Cornwall Lewis)、薛知微 (Sidgwick)、蒲徠士、伯倫智理、耶律芮克等，也都如此。德國學者以其深入的研究和敏銳的科學方法，使政治學加添科學的性質，或許比任何學者更多貢獻。霍春道夫 (Holtzendorf) 對於認政治學為科學之說曾力加辯護。他說：『知識日益進步，使我們可以把一切關於國家的經驗，現象和知識之總體統屬於政治科學。』這個集合的名稱之下，已是無可否認的了。望摩爾 (Von Mohl)、伯倫智理、耶律芮克、雷春霍夫 (Ratzel)、多賚乞克 (Treitschke)、留伊斯、薛知微、利柏 (Lieber)、吳爾息 (Woolsey)、柏哲士、韋羅貝，和其他有系統的政治學者，都同此見解。札內也說：『政治科學並不是一種研究某一個特殊國家的科學，而是研究一般國家的性質，法律，及其主要形式的科學。』由上所述，吾們儘可斷言，政治學確是真正的科學了。政治科學對於我們有許多實際上的幫助；一方面可以使我们演繹成完美的原則，作聰明的政治行爲的基礎；一方面更可以揭破謬誤的政治哲學的理論。就科學而言，政治科學當然及不上各種自然科學那樣完美和成熟，因為政治科學所研究的事實是比較的複雜，影響於社會的和實際的現象的各種原因也比較的難於控制，而且是永遠的在變化着的。因此，政治科學在一切社會科學中，仍是最不完備，最欠發達的一種科學。

參考書：

- Amos, "The Science of Politics" (1883), chs. 1-2.
- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), chs. 1, 3.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. 1, ch. 2.
- Burgess, "Relation of Political Science to History," *Report of the American Historical Association* (1896), vol. 1, pp. 203-207.
- Castin, "The Science and Method of Politics" (1927), pt. II, ch. 1.
- Elwood, "The Present Condition of the Social Sciences" *Science*, Nov. 16, 1917.
- Fairlie, "Politics and Science," *The Scientific Monthly*, vol. XVIII (1924), pp. 18 ff.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), ch. 1.
- Goodnow, "The Work of the American Political Science Association," *Proceedings of the American Political Science Association*, vol. 1 (1904), pp. 35-42.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. 1, ch. I. There is a French translation of this work, by Georges Fardis, entitled "L'état moderne et son droit," 2 vols., Paris, 1904.
- Lewis, "Methods of Observation and Reasoning in Politics" (1842), vol. 1, chs. 1-3.

Merriam, "The Present State of the Study of Politics," *American Political Science Rev.*, vol. XV (1921), pp. 173 ff.

Pollock, "Introduction to the History of the Science of Politics" (1906), ch. I.

Shepard, "Political Science," in Barnes (editor), "The History and Prospects of the Social Sciences" (1925), ch. 8.

Sidgwick, "Elements of Politics," (1897), ch. I.

Smith, "The Domain of Political Science," *Political Science Quarterly*, vol. I, pp. 1-9.

Treitschke, "Politics" (English translation by Dugdale and Torben de Bille, 1916), vol. I, Introduction.

Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), ch. I; also his article "The Value of Political Philosophy," *Political Science Quarterly*, vol. XV (1900), pp. 75 ff.

第二章 研究政治科學的方法

第一節 限制和困難

我們已經知道研究政治現象，在某項情形之下，可成爲一種科學。現在要進而求其研究的方法，我們首應注意用科學方法研究政治現象的限制與困難。政治學家所研究的材料與自然科學家所研究的材料不同，研究政治學不能用儀器來增加或指示他觀察力而求其結果。研究政治學不單是沒有儀器的幫助，並且還有事實上的困難；因爲政治現象沒有一定不變的律例，和一定的變遷因果，真如一位有名的著作家（按指喬治康瓦爾留伊斯 George Cornwall Lewis）說：『政治現象是無定無準，永久變化的。』自然現象與社會現象是大不相同，上面所說的政治科學家與自然科學家所研究的不同材料中，我們要注意前者的『理想的線度』（Ideal dimension）政治制度時有改變，其改變且非純由於外界環境的影響。歷史事實和社會生活，不能隨意重演，隨意試驗，拿來決定一種政治制度的好歹。社會事實是個人及團體的行爲，決不如自然現象可有一定的因果變遷。自然科學中的事實因有一定不變的律例，同種物質有同

樣的性質，例如一個碳素的原子或者一個碳酸的分子，與其他碳素的原子或碳酸的分子，總是相同的。但是社會組織中的單位，便不能完全相同了。

研究社會及政治現象，比之可用儀器來研究的自然現象，更須要一種健全的科學方法。試驗生物學用顯微鏡，天文學用望遠鏡；在社會科學亦應用科學的方法，不可妄用假定的方法，以及今日時行的方法論。要知一切真實的科學的精神與方法，乃是歸納而實用的，並非演繹而武斷的；同時也是實證的，沒有成見的，用純抽象的理想和絕對的標準。一切結論，都須根據過去累積的經驗和現今改變中的情況。

第二節 方法論的學派

用科學的方法來研究政治現象，肇自十九世紀。嗣後關於政治科學的著作，有長足的進展，特別是孔德 (Auguste Comte)，穆勒 (John Stuart Mill)，培因 (Alexander Bain)，留伊斯克瓦爾和蒲徠士對於政治科學的方法上，尤多貢獻，實足稱述。孔德認為社會現象之科學的研究，可有三種主要的方法，即觀察，實驗，與比較。穆勒以為有四種方法，即化學的或實驗的方法，幾何的或抽象的方法，物理的或具體的推定的方法，和歷史的方法。他以為前兩種不是正確的方法，後兩種才是正確的方法。伯倫智理認為研究政治的正確方法：只有哲學及歷史的兩種方法。近代法國有一個專門研究政治科學方法論的學者（按指但

郎德爾 (Deslandres) 以爲研究政治可有六種方法：(一) 社會學的方法，(二) 比較的方法，(三) 獨斷的方法，(四) 法理學的方法，(五) 常識的方法，(六) 歷史的方法。

第三節 實驗的方法

實驗的方法不是研究政治科學的正確方法。因社會的性質不容易實驗。如留伊斯說：『我們不能拿政治組織 (Body politic) 當作實驗的材料，可隨意改變其環境，以證實抽象的原理；不能用試驗化學的方法，來試驗政治；不能拿試驗物質時所用改變周圍溫度的方法，溶解在液質中的方法，以及其他種種化學的方法；我們不能把社會的一部分拿在手中，像大人國皇帝之拿加力味 (Gulliver) 一樣，可在不同的方面審察和在不同的環境安置之，而求解決社會問題，並得我們預想的結果。』化學家要試驗幾種物質的化合作用，可以隨意去其不便，而製造便於研究的條件；可以單獨提出一種現象在某種特殊的情形下研究之，而不致改變其他的現象。如果政治科學家要試驗民主政治，就不能隨意指定一個國家施行民主政治，而靜觀其成效；因一國的災荒，商業危機，以及革命混亂等事，在在足以破壞其試驗的結果。

和蒲徠士所說，化學家所試驗的現象，不論何時何地，都是相同。因爲這種現象，可以很正確的權衡得出；社會現象，則止能陳述而已。我們可以測量溫度，濕度，以及風力，但是我們不能測量暴民的感情熱烈至

何程度。我們可以說在政治危急之時內閣的意志的表示是很重要的，但是我們確不能說其重要程度如何。社會輿情以及其他動力可以影響政治，但都是不能計算的。

自然科學中的科學的實驗(Scientific experimentation)方法，雖不能用來試驗政治，但在政治上，我們常作實際的實驗(Practical experiments)即培根(Bacon)所說的 *Experimenta fructifera* 多在我們有意無意中發生。就事實言，政治試驗，如孔德所說，確亦隨政治制度的改變而轉移。在國家生活的常軌有意無意的改變時，即是在實行政治實驗。政府在社會上時常試行實驗，可說國家的整個生命，即是事業的聯續，亦即是實驗的性質。各種新法律施行，各種新制度設立，各種新政策決定，在未得其確實的效果之前，多屬暫時的試驗性質。蒲徠士在其美國聯邦政府論(*American Commonwealth*)中，指出美國聯邦制度的優點，即在能使人民試驗立法。這種立法的試驗，在中央集權制的大國家中，是不可能的。我們先看新法律及新政策施行的效果如何，然後再根據這種經驗而定其增減的範圍。所以政治即在施行的程序中，也有其實驗的性質。不過其目的卻不在證實一條公律，而只在嘗試和改進政治制度。

第四節 社會學生物學和心理學的方法

社會學的方法，把國家視同一種社會的有機體；它的組織單位，就是個人。它的性質，就是那組織單位

的人民的性質。它用解釋個人生命的進化論，來解釋國家的生命。和社會學的方法相近的，就是生物學的方法。把國家視同生物，用解剖學的術語來說明國家的組織，分析國家的機能；並用生物學上的方法和名詞，來解釋國家的生命。從社會學和生物學的觀點來研究國家組織的，計有孔德，斯賓塞（Herbert Spencer），奧國學者 干姆普羅威茲（Gumplovicz）和薩弗爾（Schäffle）；法國學者 度耳克亥謨（Durkheim），德格壁夫（De Greef），傅葉（Fouillée），瓦姆斯（Worms）和勒圖耳涅（Letourneau）；俄國學者 力利恩斐德（Lilienfeld）和諾維科（Novicow）。孔德研究社會特用『社會的物理學』和『社會的生理學』等名詞；斯賓塞更進而把社會和生物互相比擬，社會也有『保持的官能』（Sustaining system）『分泌的官能』（Distributing system）和『管理與使用的官能』（Regulating and expending system）。

我們對於以上社會學和生物學的方法，不得不稍有批評。他們對於國家的研究，多注意於觀察，而少注意於研究的方法。生物學的方法，多置重於表面的相似，而不問其真實性質的是否相同；把國家的生命的進展，看作和生物進展一樣。要知政治組織和有機體的組織，最多止是表面的相似，決不能拿同一的生長進化律例，來解釋兩種不同的組織；所以用比類法是不妥當的。吉丁史（Giddings）說：凡欲切實的研究社會現象，決不能用生物學的比類方法。

心理學的方法，是近來政治科學方法中一個很重要的趨向。即在用心理學的法則來說明社會現象，

並解釋社會制度，但是也有如上所說的同樣缺點，茲不贅論。

第五節 法理學的方法

用法理學的方法來研究政治，德國學者較法國學者爲多。這是一般分析法學家所有的議論和方法。如耶律芮克說：這種方法的目的，在『決定公法原則的內容，而推論其所有的結果』。國家是法人（Juridical person），政治科學是一種法律規範的科學（Staatsrechtslehre），此與把國家視同社會有機體完全不同。國家是制定及施行法律的機關，國家的關係是『公共關係』（Öffentliche Verhältnisse），政治概念即法律概念，國家的憲法和行爲，止是法律現象。簡言之，不拿社會組織當作社會或政治的現象，而當作一種單純的法律制度，包含公法的權利和義務；其基礎乃在純邏輯與理智的系統之上。但是吾們若不深究那些在憲法的背後，而爲憲法的許多行爲和交互反映的主因的『法律以外的勢力』和『社會的勢力』，便不能明瞭有生長和發展的國家有機體，總之，把國家看作單純的公共團體，亦正像黑格爾（Hegel）哲學之極端主張，把國家當作單純的道德制度，是同樣的淺薄。

第六節 比較的方法

最先用比較方法的是亞里斯多德 (Aristotle)，其後有孟德斯鳩，最近有德托克維耳 (De Tocqueville)，拉部雷 (Laboulaye)，蒲徠士等。他們研究現行和過去的政治制度，蒐集一定的材料，加以選擇，比較和分析，而啟發理想的政制和政治史的進步力。如耶律芮克說：凡國家在同一時代，有共同的歷史基礎，以及共同的歷史的、政治的和社會的制度者，即可拿來互相比較。法國的著名公法學家沙來伊 (M. Saleilles) 說：『比較方法可以發現那表於全部的憲法，而且為經驗所裁可的一般的趨勢。』他又說：『我們從社會和經濟的觀點上，詳細研究各國不同的法律，發見相同的趨勢，即多有一種相同的進化趨勢；我們如欲決定一國或數國的法律制度，首應明白各國的法律政治，及其相同的社會情形。』比較方法的危險，即在其應用上容易發生錯誤；因在求發現普通原則之時，對於複雜的環境，如民族性質，經濟社會情形，道德法律標準，以及政治訓練與經驗的種種殊異之處，常易忽視而造成很大的錯誤。

穆勒 (J. S. Mill) 的比較方法有數種方式。其中『最完全』的為『差異法』 (Process of difference)，即從兩種各點相同，止有一點不同的政治中，求其差異的原因。例如把兩個天然財富，法律制度，種族情形多相同的國家來比較，其中有一個採用保護商業政策，而另一國則採用自由貿易政策。假如比較之後，前一國比後一國發達，則結論可說這是由於保護商業政策的影響。還有一種『間接差異法』 (Method of indirect difference)，是把兩種多不相同的事件來比較，其中有一點為此事件所有而為該事件所無。

如把採用保護貿易政策的國家，和兩個或兩個以上除了採取自由貿易政策以外別無相同之處的國家來比較。還有『合同法』(Method of agreement)是把兩種政治制度全不相同，惟有二點相同者拿來比較。例如兩國制度全不相同，惟都採用保護商業政策，而且都很發達，則可拿來比較，而求保護商業政策和國家發達的關係；不過這種方法和差異法是同樣的不適當。因為所求得的結果，同樣的要受外界環境的影響，或因原因的衆多而使結果混亂。

第七節 歷史的方法

歷史法可說是比較法中的特種方法。因為過去的政治制度的事實，在未用上述各種比較方法加以整理和研究之前，對於政治科學是沒有什麼價值的。現在一班學者幾乎都用歷史學當作科學研究的根據，以檢討有歷史背景的政治制度。我們要明瞭這種政治制度，非對過去的歷史有充分的認識不可。例如，政治制度的如何發展，如何變到現在的情形，以及其所實現的預望至何種程度。『憲法是自由生長而非人造，』這句名言，也是表明這個意義。歷史的方法，如朴洛克(Frederick Pollock)所說：『不單在求解釋制度的現實情形，及其將來的趨勢，而尤在說明它們的已往情形，及其如何會變到現在的情形，不僅在瑣瑣碎碎的分析現情而已。』換言之，就是拿進化論來應用於人類的制度上面。歷史法是在回溯過去政治上

的大變動，探索國家生命之根本的發達，檢討政治理想，從發生以至實現的行程，並求歷史中的道德觀念，而指示其進展之道。

歷史方法和別的方法一樣，也有其範圍的限制。蒲徠士告訴我們不要作皮相的比較。他說歷史的比較雖是有趣而顯明，但亦易令人誤解；並有把個人或偶然的原因和通常的原因互相混雜的危險。例如以歷史中的重要事情，歸因於幾個特出的人物。他又說：研究歷史的人，常易受情感的影響；化學室裏的研究員，則不致受情感的影響，因為研究化學的對於炭輕化合物（Hydro-carbon）無所好惡；而研究歷史的在自覺或不自覺中，已受其自己的宗教信仰，政黨觀念，種族偏見，以及哲學主張的影響了！

西來教授（Professor Seeley）說：『有人把「應該怎樣」和「是怎麼樣」很容易混合在一起，』薛知微（Sidgwick）和朴洛克的思想，即其一例。薛樸兩氏的思想，也就是柏拉圖和亞里斯多德兩氏的思想。他們以為政治科學的主要目的，乃在發現完全或理想的國家；欲求達此目的，政治科學得先問國家的目的是什麼？欲滿意回答這個問題，則政治科學必證明制度和法律，乃為達到此目的之最好方法。惟西來批評這是空洞無益的方法。他不問國家的目的，以及最好國家的特點是什麼，而主用下列程序來研究：（一）分別我們所要研究的國家；（二）分析一個指定國家的組織及其各機關的職務；（三）追索國家生命歷史上生長的通常情形；（四）推究國家的一般性質。各觀察家當用嚴密的科學方法，蒐集種種不同的事實。他

說：『我們要思想，要推理，要綜論，要釋明，要判別。如果我們忽略了第一種程序，則我們所蒐集的材料，沒有什麼用處。因為我們不能夠把重要和不重要的事情，分別出來；又如忽略了第二種程序，我們的推理就沒有根據，而成爲無稽之談。』

第八節 觀察的方法

蒲徠士頗注重觀察的方法，即先審視實際在工作的政府，和其政治制度，然後再進而研究之。他訪問他所要研究的國家，和各該國公務人員，作個人談話；並直接觀察政府的工作，及其已往的工作。他說研究政治的人，不應該只觀察一個國家，應當擴充其範圍而包括一切國家的現象。人類性質的基本要素，到處相同；惟政治習慣和組織，卻各國不同。這是研究政治者所當深切注意之點。應該避免皮相的觀察，死板的比類，和沒有事實根據的推論，應該鑒定所研究材料的來源，把個人或偶然的原因和通常的原因要分別清楚。所以他說，首要之務，在求事實。又說吾們當『確查事實明白如珠玉之無瑕；然後把牠和別的事實連接起來，審察牠們相互間的關係，從此可知事實的真價和重要。單獨的事實，沒有多大用處，而應該把它造成好像項圈中的金鋼鑽，或是一座房子的基石。』

- Bluntschli, "Theory of the State," *Introd.*, ch. 2.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, ch. 2; also his presidential address before the American Political Science Association, "Relations of Political Science to History," *American Political Science Review*, vol. III (1904), pp. I ff.
- Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), pt. I, ch. 3.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905) bk. I, ch. 2.
- Lewis, "Methods of Observation and Reasoning on Politics" (1842), vol. I, chs. 5-6.
- Lowell, presidential address: "The Physiology of Politics," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. IV (1910), pp. 1-16.
- Mill, "System of Logic" (8th ed., 1906), bk. VI, Chs. 6-10.
- Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), *Lecture II.*

第三章 政治科學與其他科學的關係

第一節 政治科學的補助科學

政治科學不是研究人類社會組織的唯一科學。因為國家在社會和政治組織之外，還有精神和物質的要素。所謂政治科學是獨立科學，係指不附屬於其他科學而言；並不是說政治科學與其他科學全無關係，而國家是獨立於世界現象之外的意思。我們要明白政治科學，就不能夠把政治科學當作是國家的全體現象，和其他科學多沒有關係，真如我們要懂得生物學，而沒有化學的知識，機械學而沒有數學的知識一樣。法國著名學者札內（Paul Janet）說：『和政治學有密切關係的有財政學，或說財富之學；有專論人民關係的成文法及不成文法；有供給事實根據的歷史；還有給政治學以一部分原理的哲學，特別是道德學。』其他學者如耶律芮克等把地理學，自然人類學，人種學，心理學，倫理學，和都當作研究政治科學的補助科學。從前有一種趨勢，把各種學問獨立起來，近代思想，卻不在求其不同之處，而在注重他們的相互關係。所以薛知微常常說我們要明白無論何種學問，應力求明白牠和別種科學的關係，並自他種科學可以

取助的地方，政治科學必須承認其他科學，如同牠的『同事』(Working partners)一樣，以完成其共同的工作。

第二節 政治科學與社會學的關係

第一社會學是基本的社會科學，政治科學和社會學有許多相同之點。國家是社會現象，同時又是政治現象，真如雷春霍夫(Ratzel)所說：國家在早期中，與其說是政治制度，毋寧說是社會制度。政治包含在社會中，政治學之所以從社會學分離而獨立，非因社會學和政治學有何分明的界限，乃因社會學的範圍過廣，不得不有待於專門家的研究。這兩種科學相同之點甚多，它們中間並沒有什麼天然的分界，惟因這兩種科學所研究之目的不同，所以其範圍自亦不同。爲此，我們不能不承認這兩種科學的範圍和問題是全不相同。

簡言之，社會學是用科學方法研究社會，把社會看作個人的集合團體；或說社會學是研究中關於人類在聯合的進程中的科學。『政治科學研究人類社會中成爲一個有組織的單位的特定部分。政治科學只討論有國家組織的人類，沒有政治組織的社會，並非政治科學所要研究的材料。所以政治科學是從簡狹的範圍入手，牠所討論的人類生活史，是在社會學之後。在有國家以前，人類的的生活與制度，政治學讓歷

史和社會學去研究，政治學只討論人類中的一種組織，即國家是。社會學則討論人類中的各種組織。政治科學開始即認人是政治動物，並不像社會學在求解釋人類如何和因何而變成政治動物。

社會學所研究的單位是社會分子 (Socius) 或個人 (Individual)；牠不單拿個人當作一種動物及有自覺的人類，並把人當作同胞、公民、同事；簡言之，人是社會的動物。政治科學所研究的單位是國家。國家有時也講到民族、種族、宗族，以及家族；然而國家畢竟不就是民族、種族、宗族，以及家族。政治科學的主要範圍，就是社會中的特定部分，即有極發達的政治意識，而成爲政治的組織的一部分社會。政治科學和社會學的範圍雖多分立，然而這兩種科學卻有很多互相補助的地方。社會學從政治科學中得知國家的組織和事業，政治科學從社會學中得知政權的淵源及社會管理的法則；所以可說政治科學家同時必是社會學家，社會學家同時也必是政治科學家。

第三節 政治科學與歷史的關係

第二：政治學和歷史也有密切的關係，如耶律芮克說：歷史是研究一切政治法律 and 社會制度的基本知識。政治科學家不單是應該研究政治制度的性質，並且還要研究牠們發展的情形，和其成就牠們存在的目的的程度。歷史供給我們許多材料，可以拿來比較和歸納，特別是講到國家的組成、生長和衰落的政

治歷史。歷史供給政治科學許多材料，但並不如福禮門 (Freeman) 所說：歷史是過去的政治，或說政治是現在的歷史。歷史不全是『過去的政治』。歷史中有許多關於戰爭，言語，風俗，衣服，實業，以及宗教衝突，然而和政治沒有什麼多大關係，並不能做研究政治的材料。在另一方面言之，政治科學也不全是歷史。政治科學中有許多是純哲學及理論的性質，所以不能歸入歷史一類。不過我們如要澈底明白政治科學的本關係，卻一定要從歷史方面研究；要解釋歷史的重要性，又一定要從政治方面研究。所以政治和歷史是互相輔助的。西來教授說：『政治如缺少歷史，則必浮泛無意；歷史如和政治沒有關係，亦必變為單純的文學。』又都『歷史沒有政治科學，即沒有果；政治科學沒有歷史，即沒有根。』柏哲士 (Burriss) 說：如把歷史和政治科學分開，一則如蹇跛之難行，一則如捉摸不着的燐火 (A will-o-the-wisp)。西來以為歷史是幾種科學之剩餘事實的異名。有一種科學起而佔取這種剩餘事實，此科學即是政治科學。許多歷史的事實，並不在歷史的記載中，卻和其他科學混合在一起。比如氣象學，生物學，衛生學，醫學，以及其他各種科學與文學的過去事實，並不載於歷史，乃在科學記載之中。生理學佔據歷史事實的一特定部分，病理學又佔據其另一部分，政治經濟中有工商業的事實，法理學中有法律和種種的例證；這種混合作用，倘使繼續下去，結果所有的歷史事實，勢必全被佔據。歷史學家只在研究科學和文學現象的事實，解釋數種特別的記載，遂即引為滿足。

第四節 政治科學與經濟學的關係

政治經濟(Political economy)或用今名稱經濟學，和政治科學有密切的關係。從前有幾個經濟學家，把經濟認爲政治科學的一部，希臘人最先用『政治』經濟之名，解作徵收國家歲入之術。西聶(Senior)說：政治經濟到十八世紀，仍被認作『政治經濟略中的一門』，特別是重農學派(Physiocrats)，以爲政治經濟家，非在理財，乃在治政。西聶的政治經濟觀念，實受這種見解的影響。他認政治經濟，是包含『一切道德，政府，民法，以及刑法學理的討論的。』

關於從前的學者，現在毋庸再多引證。總而言之，他們多半把經濟學當作政治的一部分。現今學者已不復固執此陳見；惟對於經濟學是政治學的補助的社會科學，並有密切關係的見解，卻亦無所異議。政治和社會生活不用說是混合在一起的，所以政府的事業及其組織，當然很受到經濟情形的影響。反之，政治對經濟也很有影響。財富的生產和分配，在幾方面是由現在的政府所決定。解決許多經濟問題，必用政治方法。反之，政府中的若干重要問題，亦多從經濟情形中發生，所以如反對或贊成關稅法，法律，和限制貿易案件，多半是根據經濟情形而發生。大而言之，政府和自由的關係的全個問題，即是一個經濟問題。近日政治中的幾個重要問題，如政府之管理公共事業，國家和團體事業的關係，以及國家對於勞資的整個問題

的態度，同時也多是重要的經濟問題。其實政府行政的全部理論，大都是關於經濟的。國家社會主義的基
本原理，牠的經濟性質和政治性質相同；因為在施行時，這種問題大都還是經濟的問題。

第五節 政治科學與統計學的關係

統計學已變為研究政治的一種重要工具和材料。摩爾 (Von Mohl) 和霍春道夫 (Holzendorf) 把統計學歸入政治科學；在世紀辭典 (Century Dictionary) 中把統計學當作政治學的一門。摩氏以為從統計學中，可以得到現在政治和社會情形的真相；霍氏更進而指示從統計學中，可以完全明白政治現象的關係。還有人說，統計學對於政治和社會制度的貢獻，好像顯微鏡之於病理學。統計學是社會現象和政府事業之結果的定量計算，而用數目字表示出來，如此可以供給我們歸納研究的材料。沒有統計的材料，研究政治，實少裨益。更有進者，我們從統計學，才開始注意因果的可能關係，並發現自然界的現象確是為公律所支配。

政治和社會生命的表現，像經濟生命一樣，最適於用統計方法。在有精確測驗的結果之後，可照科學的方法和標準，詳為排列表示，可以拿他們當作行政事業的規範，立法的根據，以及試驗政策得失和效率的標準。近代各國政府，多用系統的方法，蒐集保存關於政治社會和經濟情形的統計。可說沒有一個政府，

沒有關於貿易，財政，軍事，和經濟來源及其人民社會情形的統計；俾能用聰明的方法，來制定法律。如要解除一切流行的疾病，罪惡，敗行，文盲，不道德，和不衛生的環境，也當從統計入手。更有進者，關於生育，結婚，死亡，以及離婚等統計，在制定改革政治和社會的新政策時，亦可當作一種重要的意見。

第六節 政治科學與心理學的關係

近年來政治科學和心理學已很明顯的發生了密切的關係。許多學者想用心理學的律例來解釋幾種社會現象和政治生活，可說是『應用心理學來解釋人類事業的問題，已成爲今日時行的方法；在以前，學者是從生物學上立論，在現今，則是從心理學上着想了。』孔德很重視心理學，把心理學當作他的理論根據。斯賓塞在注重生物學之外，差不多也很注重心理學。霍春道夫把羣衆心理學（*Volkerpsychologie*）當作政治科學的一種科目。白芝浩（*Pageho*）在他的物理學和政治學（*Physics and Politics*）中（一八七三年）試從心理學的立場來解釋英國施行的憲法。法國政論家鮑德美（*Boutmy*）著書兩卷，專論英美人民的政治心理；並指出心理要素，在英美政治制度的性質及其實施上的影響。所以巴刻（*Barker*）說自從白芝浩的物理學和政治學出版之後，『政治理論家已經變爲社會心理學家。』這種理論，雖非完全真實，然而我們確信有許多著作，是在求用心理學的律例來解釋政治和社會現象。

其中最著名的，在法國有塔爾特 (Tarde)、度耳克亥謨 (Durkheim) 和勒波 (Lebon)。在英國有馬杜加 (McDougall)、特洛忒耳 (Tranter) 和窩拉斯 (Wallas)。在美國有鮑爾文 (Baldwin)、厄爾武德 (Ellwood) 等。

從前有人說：『社會心理學家，乃在研究團體生活的事實，假定這些事實是團體意識的事實，他所用以敘述和解釋的方法，就是自然科學所用以敘述並解釋物質事實的方法。』心理學家自認他所用的方法，是自然科學的方法，所研究的材料，是『意識狀態。』社會心理學家也用同樣的方法，研究團體意識的狀態。蒲萊士甚至說：『政治的基礎是心理學，因心理學乃是研究人類的精神作用及其意志的傾向的。』

倘使我們離開國家中具體的組織和法定的機關，來研究國家，我們可以知道國家主要的部分是精神，而非物質。牠的性質是主觀，而非客觀，所以國家生命的前進，其最大部分，是由心理要素來決定的。政府要求鞏固基礎，並真是為人民打算福利，政府應當表示人民的公意，及其道德觀念。簡言之，如勒波所說：政府應和『種族的心理上的構造』相符合。心理學即可解決怎樣採用適合於民族性質的特種政府制度，及法律的問題。勒波又說：就大體言，歷史是民族心理意念的簡單說明，這句話指政治歷史，尤其是確實。近來許多政治改革發生的原因，非因真有改革的需要，乃緣於心理作用。舉例言之，過去歷史中許多的政變，混亂，和革命，多可從心理的立場來解釋。倘使我們要解釋為何某種政府，在某種民族中，可以施行成功，在別

種民族中即告失敗；爲什麼幾種民族，比之別種民族表現高度的政治能力；爲什麼最大自由可以造福某種民族中，亦足以破壞別種民族；凡此種種問題，我們可從民族心理上得到解答。

第七節 政治科學與生物學的關係

我們相信國家有政治史，同時也相信國家有自然史，這是與達爾文（Darwin）的進化說相符合的。按此說法，國家是『一種動物所組成的團體的一個進展階級，包括在自然史的範圍之內。』甚至有人更進而說國家像個人一樣，是進化的結果，在組織上，國家是有機組織。許多性質，像生物的組織一樣，國家也循有機體的生死律例而發生，活動，及衰落，所以生物學的律例，可以用來研究國家的組織和生命的現象。簡言之，政治科學是一種生物的科學。

學者中想用生物學的名詞來解釋國家的組織和生命的，當推斯賓塞。斯氏主張國家在組織和形式上，與生物的組織極形相似。國家的機關，像動物的官能，機關的職務，像動物的官能作用。總之，斯氏想把政治學和生物學發生關係。他的設想，我們不能說是成功，因爲兩者在事實上萬難相同。惟他和別人的這種嘗試，在政治理論上，確已有重要的影響。

第八節 政治科學與地理學的關係

許多學者研究地理的形勢和物質的環境對於民族的性質和生活上有特別的影響。並有人說國家政策，甚至政府的組織和職務，大都受這些情形的影響，即氣候，形勢，島國性，土地性質，以及山川，平原，和海口的影響。自亞里斯多德以來，這點已爲許多政治學者所共同注意。布丹（Bodin）是第一個學者，在一五七六年專門研究這個問題。盧梭（Rousseau）相信氣候性質和政府制度間有一種關係。他說：熱帶容易發生專制主義，寒帶容易發生野蠻情形，溫帶容易發生良好的政治制度。一七四八年孟德斯鳩詳論自然環境，在社會和政治制度上，特別是在自由上的影響。孟氏和波氏不同，他少注重經緯線度的不同，而多注重溫度濕度和地質的肥沃。他的結論是多山和寒帶地方，容易發生奴隸制度和專制主義。

巴克爾（Buckle）在他一八四九年出版的文化史中，竟主張地理是影響民族性質和制度的主因。他反對那種『自由意志的抽象主義』和『定命的神學思想』。他相信人類和社會的行爲，多由心理和外界現象的相互作用而定。簡明言之，他不主張個人和社會的行爲，是由自由意志決定，而主張是受自然環境的影響，特別是氣候，糧食，土地，及『自然界的普通形勢』的影響。所以，他說在斯干的那維亞（Scandinavia）半島，和在西班牙，葡萄牙的民族性質與制度的不同，乃因自然環境和地理情形的不同。同樣的又說：古代埃及及（Egypt）的文化，也起因於肥沃的土地。我們知道許多人和巴氏有同樣的主張，惟他所說的氣候，糧食，和土地，在個人和民族性質上的影響，未免言之過甚。

近年來許多學者，比如伯倫智理，多賚乞克 (Treischke)，立忒 (Ritte)，刺策爾 (Ratzel)，列可侶 (Reclus)，麥几得耳 (McKinder)，和罕廷頓 (Huntingdon) 已經討論注重自然和地理要素在個人性質，政治制度和政府政策上的影響；其他學者如克爾提 (Keltie)，立普力 (Ripley)，革得斯 (Geddes)，塞謨普耳 (Semple)，布倫赫斯 (Brunhes)，和斯密司 (J. Russell Smith) 的研究和著作，已造成『政治地理』的科目。在許多早期的學者中，特別是布丹，盧梭，孟德斯鳩，和巴克爾，他們實多過重氣候自然要素的影響；即近代『政治地理學家』亦仍未能完全免除此同樣的錯誤。

不過我們卻不能不承認地理情形，在決定國家政策和政治制度的性質上，有其重要的影響。舉例言之，我們多相信古代希臘因為地理的不統一，影響到政治的統一發展。瑞士因多山和陸地，也影響到國家的歷史和制度。河口的管理，可以影響國際的關係。我們都知道荷蘭的歷史，大半是受其特別的地理情形和勇敢的民族性質的影響。我們更相信英格蘭因為島國性，所以勢必造成該國的海上權力和外國同盟。德國學者總信德國的地理形勢，是在歐洲中心，四周邊疆有幾處沒有天然的分界，所以勢必造成強大的陸軍權力。柏林大學教授欣察 (Hintze) 說：德國的現實地勢，『乃是造成德國政治地理的主因。』同時『德國的特種政治性質，也可從此同一觀點研究之。』又說：『德國的歷史政治命運，全依德國的地理形勢而定。』

我們毋須說某個國家的工商經濟，大都是由地理情形和地質基礎而定；更毋須說地理和地質是決定一國歷史的主因。但塞利格曼(Seligman)教授極端相信『所謂盎格羅薩克森的個人主義，大都是氣候情形的結果。』他說個人主義的全部理論，『乃是一種新環境中經濟情形的自然結果，在根本上，亦即是氣候的結果。』

第九節 政治科學與人種學人種誌和人類學的關係

近來學者研究人種學，人種誌，和人類學(Ethnology, Ethnography and Anthropology)發表許多有用的知識，可以供給政治科學者作研究幾個問題的材料，如原始組織的發生與性質問題，和關於民族性的重要問題等。克洛司佛來銘(Krauth-Fleming)說：人種學研究民族，種族，和不同地質所發生的組織與法律，從此以推論社會和民族生命的重要關係中的結果及原則。人種學特別是在新國家的組成，和現在國家的聯合與劃分上有很重要的影響。一位人種學專家(按指甄克斯Tells)說：人種學『是正確的歷史和政治的必要基礎，牠供給歷史一種自然律的基礎；因為牠解釋事實是根據人類的身體組織，精神特質，和地理環境；牠供給政治家關於人民才力的事實，使他可以知道應付人民的方法。』

人種誌和人種學的關係，好像地理學和地質學的關係一樣；有人把人種誌看作政治學的一門。同時

人類學在它所討論於種族的來源，分類，和關係上，也給政治學家許多可以藉以解釋問題的材料。

參考書：

- Barker, "Political Thought in England from Spencer to the Present Day" (1915), chs. 5-6.
- Barnes, "Sociology and Political Theory" (1924), ch. 2.
- Barnes, (editor), "The History and Prospects of the Social Sciences" (1925), ch. 2 (Brunhes); ch. 4 (Young); ch. 5 (Goldenweiser); ch. 6 (Hankins).
- Bryce, "Relations of Political Science to History and Practice" *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. III, pp. 1 ff. Also his article, "Relation of Geography to History," *Contemporary Review*, vol. LVII.
- Burgess, "Relation of Political Science to History," in *Report of the American Historical Association* (1896), vol. I, pp. 207-211.
- Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), pt. II, ch. 2.
- Coker, "Organismic Theories of the State" (1910), chs. 2-3.
- Ellwood, "The Psychology of Human Society" (1925), pp. 21 ff.
- Ford, "The Natural History of the State" (1915), chs. 3-6.

Gosnell, "Some Practical Applications of Psychology to Politics," *Amer. Jour. of Sociology*, vol.

XXXVIII (1923), pp. 735 ff.

Hadley, "Relation of Politics and Economics," *Pubs. Amer. Econ. Assoc.*, 1899.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. I, ch. 4.

Kallen, "Political Science as Psychology," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XVII, pp. 181 ff.

Merriam, "New Aspects of Politics" (1925), chs. 3-4.

Merriam Barnes, and others, "History of Political Theories, Recent Times" (1924), chs. 9-12

(Various authors).

Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), Lecture 1.

Seligman, "Principles of Economics" (1907), pp. 28-34.

第四章 國家的性質

一 名詞和定義

第一節 國家這個名詞

我們已經知道政治科學是討論人類中的最高組織的現象，即是國家。希臘人所用 *Polis* 一字，意即『城市』和近代英文名詞的『國家』(State)差不多相同。在希臘人，這個『城市』一詞，可說名稱確當；因為他們的國家，即是城市國家(City-state)；並不像近代的領土或邦土國家(Territorial or country state)。總之，如西來所說，希臘人的政治科學，大都是市政學。羅馬人所用的 *Civitas* 也有同樣的含意。同時他們還用 *Status rei publicae* 和 *Res publica*，這不單是指城市的公民觀念，並有公共幸福之意。在紀元後五世紀，這些名詞傳進羅馬人的思想，已有像我們的近代國家的同一觀念。以前條頓人只採用這個名詞的一半，我們今日的 *State* 即從 *Status* 一字而來。在近世紀的初期，更用 *Landtag*, *Landesgesetz*

和 *Landesstaatsrecht* 等德文，以指示國家的新概念。國家是領土的，而非城市的國家。把國家一字，最先用在政治科學中的，是馬基雅弗利 (*Machiavelli*) 在他的名著君主論 (*Il Principe, 1523*) 中，開始就說：『在人民之上的一切權勢是國家，不論是君主國家或是民主國家。』至十六及十七世紀，*State, Etat, and Staat* 等字，先後用在英、法、德文中。布丹在一五七六年，用『共和國』(*République*) 一字，做他的名著的書名，可說是例外。

第二節 國家的種種意義

從字義上說，*State* 是指一種規定情形的抽象名詞，一如我們說“*State of man's health*” (人的健康狀態) 或思想和經濟的狀態一樣。這種在字義上的解釋，和在政治學上的意義，全不相同。就在政治和法律學中，這個名詞，也有種種不同的意義，而把牠和『民族』『社會』『國家』『政府』等名混用。我們也拿這個名詞，來表示社會的整個行爲，以示別於個人行爲。如說：『國家』補助教育 (*State aid to education*)，『國家』管理實業 (*State regulation of industry*) 等。在幾個聯邦國家中，如美國以及一八七一至一九一八年的德國，*State* 這個名詞是拿來指示聯邦的中央政府，同時又用來指聯邦的各組織分子。這種把一個名詞作爲兩用的結果，容易混亂政治學中名詞的意義。有時並引起政治思想的誤解。我

們不能在英、德、法文中，尋出一個適當的名詞，來指示聯邦中的各分子。在美國，加拿大，和澳大利亞（Australia）聯邦中的各組織分子，嚴格言之，既不是國家（State）又不是單純的省分（Provinces）和行政區域。把『國家』和『政府』（State and government）看作同意的兩個名詞，也引起紊亂和誤解。在事實上，這兩個名詞，係表示極不相同的概念。我們如果能够澈底明白政治科學中幾個重要問題，就能够把這兩個名詞分別清楚。國家是政治組織的『人格』，或說實體，而所以增進公共目的及滿足公共需要的。政府是機關，職務，及組織的總名，國家從政府而制定，表示，及實現其意志。政府是國家中一種主要的機關，好像一個法團中的董事部。董事部並非就是法團；所以政府也並非就是國家。在從前把君主當作國家一樣，法王路易十四（Louis XIV.）所說的『朕即國家』就是我們常常援引的例子。倘使說政府就是國家，則在統制的君主終世，或政府推翻之後，國家的生命，勢必斷絕。在事實上，政府組織的改變，並不影響國家的存在，國家有永久性。反之，政府沒有永久性。政府在革命及法律作用的結果中，繼續改變，然而國家並未受什麼影響。用西來教授所說的話，政府不過是工具，國家因以表現自己。政府沒有主權，沒有原來的無限權威，而僅從憲法中，得到國家所付與的權力。我們要明白政府和國家的性質及關係，則不論在思想及討論上，我們不可把它們混在一起。

國家這個名詞，常常也和社會（Society）混用。例如說社會有反對罪惡的權力，意即指國家而言。社會

有一個比較普通的意義，即指人民。從人民的聯合方面看，社會是人民的集合，有同一的利害關係，用社會學家的名詞，是因有一種『同類的意識』而集合的。國家是社會中政治組織的特定部分，所以保障並增進共同的利益的。社會和國家的主要分別，在國家必包括政治組織，在社會卻不一定要有政治組織。斯賓塞說：國家是指『有結合權能的社會』而言。

第三節 什麼是國家

在討論字義之後，我們要問：什麼是國家？國家的定義甚多。如德國學者叔爾測（Schulze）所說，差不多每個著作家，有他自己的定義，很少有兩種是相同。『政治學始祖』亞理斯多德解釋國家為『家族村鎮之聯合，其目的是在達到一個完全自足生活，就是歡樂和榮譽的生活。』他說：倘使一切社會組織的目的，是在求『好』，則國家是最高而包含一切組織的政治組織。它的目的，當然比之別的組織較高，並在求最『好』。這種國家主要目的之通論，我們實難再置一辭。西塞祿（Cicero）解釋國家是：『一個大社會，因公共的正義和互助的利益，而聯合在一起的。』格老秀斯（Grotius）承西氏之後，解釋國家的定義，差不多相同。他說國家『是自由人民為享受權利和公共事業的利益而組合起來的一個完全社會』。發忒爾（Vattel）和希吞（Wheaton）又先後採用格氏的定義。一五七六年布丹解釋國家為『一個最高權力與原理所統

治的家族，和公共產業的聯合。』布氏和亞氏相同，把家族而不把個人當作單位。

第四節 國家的近代的定義

在近代學者的許多定義中，最滿意的要算英國霍蘭（Holland）的定義。他說：國家是『人類的大聯合，普通佔據一定的領土；由其中多數人民或某一階級，靠着自己的力量，統治反對的勢力，而施行自己的意志。』荷爾（Hall）把國家當作國際公法上的一個概念，他說：『一個獨立國家的特徵，其一為某種政治目的而永久設立；其二佔有一定的領土；其三獨立而不受外力的管理。』

柏哲士解釋國家為『人類中的特別部分，或為一個有組織的單位。』這條定義，和伯倫智利的大體相同。他說：『國家是在一定領土中有政治組織的人民。』從前美國最高法院在一個案件中，解釋國家是：『自由人民為共同利益而聯合起來的團體，和平的享受自己所應享受的，並對別人主張公道。』近來它又把國家解為：『一羣自由公民的政治團體，佔有一定的領土，組織在政府之下。這政府是受成文憲法的裁判及約束，並得人民的許可而設立。』厄斯美（Esmein）從法律的觀點來解釋國家說，國家是國民的法人化。狄驥（Duguit）的解釋與衆不同。他說國家是『一羣人類的社會，而有一種政治的分化性質，即被治和統治的分化性質。』馬爾伯格（Caré de Malberg）具體的解釋國家為：『一羣人類在他們自己的一定領』

土內的社會並且有一個機關，因和社會的組成分子有關係，結果發生一種行爲，命令和壓制的最高權力。』

菲力謨耳(Philimore)從國際公法的觀點上解釋國家，乃是：『一羣人民佔有一定的領土，因共同的法律，習慣，和風俗而聯合成一政治集團。從一個有組織的政府中，施行獨立主權，統治境內一切的人和物，並有向世界中其他集團宣戰，媾和，及發生一切國際關係的能力。』

第五節 結論

倘使在上列許多定義中可再加一條，那末我以為從公法及政治學上看，國家總是一大羣人類的團體，永久佔有一定的領土，獨立而不受外面的管理，有一個有組織的政府。對政府，一大羣人民表示其應有的服從。如此，則近代國家的基本要素，政治，物質，和精神，可說多已包含在這條定義之中。第一：一羣為共同目的而聯合起來的人民；第二：佔有一定地域而成為人民的住所（或如德國人所說的 *Boden*）；第三：獨立而不受外國的管理；第四：有一個共同的最高權力機關，以表示並施行公意。

第六節 定義的條件和觀察點

之國
又字

國家的定義，因各著作家的意見和觀察的不同而異。社會學家看國家是一種社會現象，所以和法律學家把國家看作法律組織當然不同；公法學家在他們定義中所注重的幾點，又是政治科學家之所忽視的。至於哲學家的思想，著作，則多用抽象名詞來說明定義。援例言之，黑格爾解釋國家為：『客觀精神的集合；』為『倫理的精神，人類的明顯自覺和真實的意志，推度而認識自己，使行為和知識相應，或以知識為準；』為『具體自由的現實化；』為『完全的理性；』為『道德觀念的實現』等。

這些定義，在其高度的抽象性質之外，牠們多根據國家的一面偏見，而忽略國家的真實性質和任務。解釋國家，我們應當知道國家是一個抽象的概念，同時又是一個具體的組織。從抽象方面看，國家是單純的法人，和自然人分離不同，因自然人佔據領土而組成實質的國家。從具體方面看，國家是集團，佔有領土和機關，以實現其意志與事業。此即把國家視如其組成的實質要素。總之：有許多學者，只從第一點上着想，有人則否認人性說的理論，而從第二點上着想。

第七節 國家的觀念和概念

政治哲學家常常討論國家的『觀念』及與觀念不同的『概念』、『觀念』的名詞，有幾種意義：如在具體的實質之外觀察國家，國家是一個抽象的『觀念』；又國家在得其組織和制度的客觀形式之前，

是『觀念』的存在。所以黑格爾說：國家的『觀念』在『各國之直接的現實中』(Immediate actuality in the individual state)。意即國家原來是一個單純的哲理東西，以後始『完成其形骸』而變為一種工作的制度，用以滿足社會的需要。其他的德國學者在分別國家的觀念和概念時，用 *Staatsidee* 一字，指示理想的完全國家，以與不完全的現實國家相分別。此即把國家當作概念。有人相信理想的完全國家是一個普通的國家。伯倫智理說：『國家的概念，是討論現實國家的自然和主要性質。國家的觀念是表示在理想的完全美滿中的一種國家影像；牠還沒有實現，是在我們追求之中。』柏哲士也採用這種國家『觀念』和『概念』的分別。他說：『國家的觀念，是完全圓滿的國家；國家的概念是進展在完全中的國家。從觀念的立場言之，國家乃是把人類視如一個有組織的單位。……從概念立場言之，國家是人類的一種特殊部分，而是一個有組織的單位。從觀念的立場言之，國家的領土基礎是世界，統一的原則是人道；從概念的立場言之，國家的領土基礎是地球上的一特殊部分，統一的原則是人類的性質，和其需要的特殊狀態。在其性質發展的任何特殊階段中，該特殊狀態是有勢力和權威。觀念的國家乃是將來完全真實的國家，概念的國家乃是過去，現在，和不完全將來的真實國家。』兩者的分別，大半是形而上學的哲理，在實際上，殊少價值。對於理想國家，或將來的完全國家是普遍的國家的說法，當然有許多人不贊成。

第八節 國家是國際公法中的一種概念

政治科學及憲法中所解釋的國家，並不一定和在國際公法學中的國家同一意義。反之，在國際公法中的國家卻可以缺少在政治科學及憲法中的國家的性質。例如有些學者不拿主權當作國家的一種基本要素，而把聯邦中的邦政府，保護國，宗主權下的附庸國，委託管理下的國家，自主的屬國，像英屬的自治領土等看作國家。惟在國際公法中則並不完全如此。同樣，從政治的標準上看，一般小國如聖馬力諾（San Marino）和利支敦士登（Liechtenstein）有主權及國家的性質，可以視如國家，但並不認為完全的國際法人。在國際公法中，國家一定要有完全主權和獨立的組織，有法律能力可以發生國際關係，同時又必有權力和意志，能盡國際公法所需要國際團體中各國應有的責任。更有進者，牠必被認為有此種資格的國家，因此而入國際團體中為會員國，和別國處在平等原則之上。一個團體竟可有如政治科學中所規定的各種性質，然如沒有加入國際團體，則照國際公法，不能看作國家。國際公法在未承認一個國家之前，並不反對一國的存在，惟置若罔聞。如土耳其帝國（Ottoman Empire）直到一八五六年始得許可加入歐洲的公法制度。又如中國和日本，至最近方才被承認為國際團體中的完全會員。俄國很久以前就是會員，惟現有一種趨勢，把俄國看作國際團體以外的國家；因為蘇俄政府否認從前帝俄政府所參加的國際條約及其責任。

第九節 國際聯合會是否國家

國際聯合會(The League of Nations)是近來國際政治團體中的新制度。關於牠的確實的法律性質，已經引起許多討論。贊成派相信國聯至少在國際公法的意義上，牠是國家。反對派在『超國家』(Supra-state)的立場上攻擊國聯。國聯是建築在牠的個別的組成分子的國家之上。牠是一種組織，有行政，管理和準立法權的機關；牠已經着手設立法院，至少可以看為國際中的司法機關；牠有會所，財政，預算，有房屋及產業，在法庭中至少在得允許後，可進行訴訟；牠有派遣公使的權利；因為在國聯中有幾個會員，已經派遣永久的準外交代表，有時國聯也派遣臨時代表至其他國家。按照國聯會章第七條的規定，國聯的代表及公務員，在從事國聯的工作時，得享受外交上的特權；牠有施行主權的權利，例如在薩爾流域(Saar Basin)和委任統治下的領土，施行保護在幾個國家內之少數民族的干涉權力，並施行保護國權，例如在但澤(Danzig)；牠又有宣戰及媾和等權。

第十節 國聯不是國家

在另一方面，有人以為不能把國聯真正當做一個國際法人或國家。因為牠自己沒有可以行使法權(Jurisdiction)的領土，沒有權力發布命令，和強制服從。就是假使牠有權力，也沒有人民來聽牠的管理。派遣公使權，充其量也是極不完全的權力；因為國聯沒有權能可給被委人員以外交的特權，也不能盡其所

應許的保護的責任，又沒有權力拒絕接受一個未經承認的（*Persona non grata*）外交代表。牠的宣戰權，僅係理事會勸告會員國的採取軍事行動，倘使在會員國考慮後，接受國聯勸告，乃由會員國開始戰爭，並非國際聯盟自行作戰。在薩爾流域上的主權權利，並不是嚴格的法律理論，止是一種臨時管理和受託權。因法律上的主權（*De jure sovereignty*），仍屬德國。關於委託領土，也有同樣的情形。其主權不屬委託治理國（*Mandatory power*），而屬被委託治理國（*Mandated state*）。國聯只有監視權，監視委託國的一切設施，而使其尊重委託地居民的利益。

至於牠可以行使干涉權來保護在種族，言語及宗教的少數民族，其實牠只是用斡旋的方法及道德的影響來勸告國聯會員的軍事行動而已。所說國聯在但澤上的保護權，也非事實；吾們知道名義上波蘭是受國聯在該自由城的託付，管理但澤的外交關係，而實際上卻處處多為自己的利益着想。

因此種種原故，國聯不是國際法人。換言之，即不是國際公法意義中的國家。總之，無論在政治科學和國際公法中，國聯不是國家，尤其不是一個超國家。國聯只是許多獨立國家，和自治殖民地為實行特種目的之聯合會。不過在國際公法的意義中，國聯確比其他國際團體近於國家的性質。將來國聯或者能夠進展而變為一個有完全的國際法人和性質的團體，惟能否進展而成為一國家，恰如政治學和憲法中所解釋的國家，而不致破壞組織國聯分子的各個國家，則又難說定了。

第十一節 教皇區域是否國家

一八七〇年前，羅馬教皇的管區（Papacy）是一個國家。教皇是政治的領袖，並是羅馬教會的元首。在該年教會區域移併意大利新帝國之內，教皇的政治主權，因而消滅。不過有幾個教會學者，相信教廷仍舊是一個國家。同時他們又承認教廷確是缺少其他國家的幾種特性。他們說：教廷雖失其從前的領土，然而牠仍有宮殿及其聖地，有教民為其職役侍衛，有管轄教廷區域的全權，教廷有自己的政府組織和法院，教皇不受意大利皇帝或其他政治元首的管理。可派遣並接受同等地位的外交代表；並和別國締訂條約；所以教皇至少在教會中有其政治領袖的尊稱。

不過亦有人以為把教廷當作一個國際法人，非特不合事實，且沒有政治科學的意義。牠在兩次海牙和平會議及其他國際會議，都未被邀派遣主權代表。又凡外交代表，不論其為教廷或外國代表，亦僅負宗教性質的使命。教廷與外國所締訂的條約，也多是關於此種性質的事務。

最末，從國際上言，教廷也不是一個獨立的實體。意大利政府在其保障法中，給教皇以治外特權；然而我們要知道，這不過是意大利國會的單方行動，並非教廷和意大利國家間的條約，也不是一種國際條約，像一般國家的被認為中立一樣。除輿論外，沒有什麼可以阻止意大利國會撤消牠以前所給與教廷的特

殊權利，而使教主像教會中的其他主教一樣，受同樣的法律管轄。

二 國家與其他團體的分別

第十二節 團體的性質和種類

我們已經說過國家是人類的一種團體 (Association)，不過國家卻並不是人類中的唯一的團體。在每一個高度文明國家的領土範圍內，可以看到許多其他複雜的團體：例如教會，工會，政黨，職業團體，學術團體，科學團體，公益事業會等，不勝枚舉。近代生活中有一件顯著的事實，即人類為推進共同的社會科學，宗教教育，政治經濟，和別種事業，而有組合團體的趨勢。結果，在今日的社會中，有許多這一類的團體。國家不再是『散漫的個人之唯一的結合了。而個人除對國家外，也不再是彼此平等而各不相關了。』例如有幾種團體，其會員包含國家的多數成年人民；有幾種國際性的團體，其會員包括許多國家的人民；更有許多男女做幾個團體的會員。凡此種種團體，都有組織，有財政及預算，有動產和不動產，有章程，附則，和規律，並可管理其會員；許多團體並得有國家的設立許可證，所以可說有法人的資格 (Juristic personality)。有許多學者說，這種團體，不論其是否得有國家的承認，牠們有一種『真的人格』 (Real personality)，確和假設的法人資格不同。又如宗教，慈善，及教育團體所從事的工作，和國家很有關係。在幾種情形之下，國

家確和這種團體合作，以求完成共同的事業；有時並用國庫補助金，來獎勵這種團體。

第十三節 國家與其他團體的區別

國家和別種人類團體雖有相同之處，惟在其組織，職務，權力和目的上，卻有大不相同者。其一：各種團體中的會員資格，純屬自願性質，會員可以自由參加或自由出會；國家的會員資格是強制性質，公民除非被逐出境，或歸化外國，不能放棄其資格。

其二：一人可隨意加入數種團體，而同得選舉權，但在通常情形之下，他不能被認為一國以上的會員。

其三：名為國家的團體，有一定領土的範圍和限制；別種團體並無領土的限制，如我們在上所說，有的擴展至外國，或竟擴展至全世界。

其四：自由團體的目的，限制在一種或幾種特定的事業，國家乃關於許多的事業，不是特定而是普遍的事業。

其五：許多自由團體，僅係暫時的存在，它們的組織是為特種目的；有的因目的之完成而取消，有的因分裂或其他原故的結果而消滅。反之，國家是永續的團體，政府有興亡，而國家不改變，主權有轉移，而國家繼續存在。在此，我們可說，國家是一種必需的團體，其他團體卻不是如此。人可在任何團體之外生活，但是

人不能在國家之外生活。

其六國家和其他團體最重要的分別，是在自由團體缺少強制的法律權能(Legal power of coercion)，沒有命令及強制服從的最高權力；換言之，即沒有主權。他們不能對頑強的會員，施行自己的議決案，不能懲罰不服從的會員，至多他們能用社會非難(The pressure of social disapprobation)及開除的壓力，卻不能逮捕，處罰，監禁，或把破壞約章的會員的財貨充公；反之，國家則能施行上列的諸種權力。

在此，我們還有應注意的一點，即自由團體的法律權利，也有限制。沒有一個文明國應許在自己境內，有違法，極不道德，或反國家公共政策的團體之設立及存在。例如國家的禁止結社，政府的下令解散許多團體。

第十四節 自由團體隸屬國家管轄

一切自由團體，即如教會，及宗教團體，多聽國家的管理及限制。有的團體比別的團體更受國家嚴厲的管理；有時國家要保護團體的會員，免受牠們主管機關的非法壓制。在美國，政黨是一個純粹自由組織的最好例證。幾百年來，政黨似在國家的規章範圍之外，其實也受國家嚴厲的管理。現今政黨的組織方式，預選日期，經常費用，投票方法，甚至黨員的資格，全受國家法律的規定。總而言之，我們可以說國家對自由

團體的政策，可以禁止，容許，承認（即予以法人的權能），取締；也可給以經濟的補助。國家對自由團體究應採取何種政策，茲不在此討論。所欲言者，即從法律的立場觀之，自由團體是像個人一樣的隸屬於國家管理之下的。其存在止因得國家的許可；其事業，國家有時為保障社會的整個利權，也可加以限制及管理。

第十五節 多元論

國家主權為無限，並具有獨特性質的傳統學說，以及各種團體在國家法律管轄內，多屬國家權威之下的推論，近年來頗受一般學者的攻擊。如『多元論者』（Pluralists），基爾特社會主義者（Guild socialists），及工團主義者（Syndicalists）等是。概括言之，他們的理論是如此：自由團體多量的增加，乃在提高並保護工業，政治，及其他事業；所以社會已漸漸從個人的組合，進而至團體的組合。現在不再是人民對國家的個人主義，乃是團體對國家。在任何團體中的個人，有兩重忠順：一對其國家，一對其自己所屬的團體。在國家和團體發生衝突之時，各人可各忠於其自己所願順屬的團體或國家。這些團體，各有其自己的『自然的法人的人格性』（Natural corporate personalities）並非由國家的行為所設立的。許多團體工作與國家相同，或說和國家有密切的關係。如把他們有組織的團體行動合計起來，實遠在國家之上。國家不一定比在牠自己境內的團體重要。我們不能把國家看為唯一完全必要的團體，而在其他團體之上。

並管理牠們。國家只是許多團體之一，牠對個人的忠順，並沒有優先權。如麥特蘭 (Maitland) 所說：國家和其他團體是同一門類 (Genus) 的品種 (Species)。在某點上，國家可說是一種特別的團體，其職責在公斷各團體間的衝突，但並不是一個共同的統治者。所以我們亦得承認各種團體有完全的自然權利，即自主權。如巴刻 (Baker) 和拉斯基 (Laski) 所說：社會應該是一種聯治的組織 ("Federally" organized)。換言之，國家現有的統治權力，應分歸各個團體，『各團體在共同目的之範圍內，可自行立法。』國家無權『決定生產者的問題，或在生產上施行直接的管理。』在產業上，國家是代表有組織的消費者，工會是代表有組織的生產者。所以，兩者應劃分職權。立法權之關於產業者，應有兩個平權的 (Co-equal) 國會施行之。一以代表國家，一以代表生產工人。在各自的範圍內，各有最高權力。這是基爾特社會主義者所建議的解決方法。

第十六節 對於多元論的批評

多元論否認國家的主權，而主張放棄主權說：以為在事實上主權是一種『迷信』及無用的設想，和近代生活的事實不合。

我們承認自由團體在有文化的人民生活中，不論是地方性或國家性，都比從前的範圍擴大。其所

施行的事業，對社會有極大的價值。有時國家亦予以補助金，獎勵而發達之。此外多元論者在其所主張的代表制中，也有許多可以說的。不過我們不能不說無論何種理論，要把自由團體和國家置在同一地位，如說：國家和團體間沒有什麼重要的區別；個人可有兩重忠順，一對其國家，一對其所屬的團體；前者的忠順並不一定比後者的重要；放棄國家的主權原則；把國家的職權和許多其他團體分配之——凡此種種言論，實不值得批評。如把主權分割，結果多半要回反到中世紀的半無政府狀態，而將再有教會，國家，封建地主，宗族，同業聯合會等瓜分主權，各霸一方的現象。正如一個有名的英國著作家（按指霍蒲孫 Hobson）說：『在政治國家內，勞動階級的團體爲自己設立一個經濟國家，其經濟生活不受國家的限制，而由勞動者自己治理，自己享有，這種的幻像，實是一個危險的妄想。』假使把這種理論實施之，則在管轄的權限上，必將發生許多衝突。國家的權威，因有競爭團體的對抗而減少，其維持秩序安全的權力，勢必大受損害。其實多元論者所說團體自治權的要求，反在證明一種最高權力如國家者之不可缺少。國家可主持社會中團體間不可避免的衝突，並保護各團體的會員，而不受其所屬主管團體的壓迫。國家最重要的事業之一，即在正當範圍內，要主持解決團體間的糾紛，同時並負一種公斷的職務，處置及調整牠們的利害衝突。

第十七節 結論

我們相信，在幾方面，國家有進爲更好組織的可能；但是我們不能就說主權一元論的國家，已不足信，不能就說經驗已表示其不適合近代生活的情形，而應代以多元的方式。這全個問題的立證責任，自在主張改變者之身，因爲他們還沒有盡其立證的責任。

三 國家的目的

第十八節 國家是目的還是手段

試檢討國家的性質，我們不得不提起國家的目的。對於這個問題的見解，非特因時而異，即在同一時代，亦多不相同。我們如已承認國家的價值和需要，則其餘不同的意見，即無關重要。國家的設立，乃爲增進某數種的目的；現在所不同的，只在各人國家所有目的的着重點的不同，和對於這些目的的重要的等次不同而已。

我們常常特別提起古代的希臘人。在他們的政治生活中，主張國家不僅爲完成特種目的之手段，其本身即是一目的。從此觀念言之，則人類的行爲，並非神聖得國家都不可干涉的。同時個人利害和社會的整個利害分開的觀念，亦不能存在。個人的生活有限制，其事業有規定，個人的生存爲國家，並非國家爲個人。但近代德國政治哲學的受人指摘，卻亦是爲了根據此同一原則之故。總之，近代政治科學多視國家僅

爲一種制度或手段，在完成某種目的，其本身則並非目的。

第十九節 國家目的之分類

在討論國家目的之時，我們可以分之爲普通目的，或基本目的，和特殊目的。也可分之爲終局目的，和直接目的。德國著作家霍春道夫在其政治原理（*Principien der Politik*）中，分國家目的爲真實及理想兩種。他說：真實目的是一，發展國家權力；二，主張公道與法律；三，增高社會前進與文化。質言之，霍氏是把國權，公道，和文化，就其重要之等次而列舉如上，並一一認爲國家的真實目的。上面的第一目的，是國家的基本目的，第三目的，是終局目的。

伯倫智利遵從霍氏的立論，而反對偏狹無意的『公道』論（*Theorie des Rechtszweckes*）和『道德』論（*Theorie des Sittlichkeitszweckes*）。公道論說國家之目的在維持人類中的公道。道德論是黑格爾的主張，以爲國家的任務在實現道德律。伯氏像霍氏一樣，注重『普遍幸福』論（*Theorie des wohlfahrtzweckes*），且指出決定幸福要素的困難，和許多借此名以行的政治罪惡，與國家的獨裁行爲。惟所說國家的首要目的在增進普遍幸福，我們對此解釋，不能十分滿意，因爲我們沒有知道普遍幸福是什麼？這無異是說公民的責任在守道德，而同時並不告訴他什麼是道德，和如何求道德。

德國著名學者摩爾相信國家之目的，在增進人民的生活意義。美國學者柏哲士把國家的目的分爲基本，次要，及終局的目的。對於終局目的，柏氏是從霍伯二氏之說。第一：是完成人格，促進世界文化，並從黑格爾而設立道德權威。次要目的是在完成國家的民族主義，並發揚民族精神，及其生活。基本目的是在設立政府和自由的制度。就以上三點的歷史次序言之，其一：建設政府和自由，使政府最高的可能權力，和個人最高的可能自治，並行不悖。其二：即各國的民族精神，可以發展，完成，表現在風俗，法律，和制度之中。其三：即世界文化，可從各方面觀察，設計，調查，發表而實現之。如此所言，我們似乎又把目的和手段混雜在一起了。我們不懂爲什麼設立政府，應爲一實現之目的，而不是求得目的的手段。

此外還有許多政治學者曾試求簡明的說出國家目的的原則。例如陸克 (Locke) 說政府目的是求『人類的幸福。』赫胥黎 (Huxley) 以此爲有定義以來，最簡明的一條定義。惟人類之幸福，並無絕對一定的標準也不能不受環境情形的影響；而幸福的要素，更多不相同的意見。立契教授 (Prof. Ritchie) 在其國家干涉的原則 (Principles of State Interference) 中，以國家的目的，只是個人最好生活的實現。穆勒說：『政府的正當目的，在減少人類爲損害別人或保護自己而消耗的才能；人類的才能應有正當的使用，俾得漸漸增進物質和道德的幸福。』

第二十節 結論

國家的基本和直接的目的，在維持人民間的和平，秩序，安全，和公道。國家如不能在合理的程度內完成這些目的，即不應存在。其次，國家應注意超越個人的需要，和社會的大量的集合需要，即團體的幸福。國家應保護公共利益，增加民族進步，做個人或自由團體所不能做或做不好的社會事業。此亦即霍伯爾氏所說國家目的之一，是發展民族才能，和完成民族生活。這是國家次要目的。最末，增進人類的文化，可說是國家終局和最高目的。這亦即是德國人所說的文化使命主義（*Theorie des Kulturzweckes des Staates*）。霍春道夫，斯坦因，瓦格涅，伯倫智利輩竭力贊助此說。歸納言之，國家是有三個目的：一、其任務是增進個人的幸福；二、應求個人在團體生活中的集合利益；三、應致力發展世界的文化和進步。

參考書：

- Barker, "Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), pp. 175-183; "The Discredited State," *Political Quarterly*, V (1915), pp. 101 ff.
- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), bk. I.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), Vol. I, bk. I, chs. 1-4; bk. II, ch. 1.
- Colker, "The Attack upon State Sovereignty" in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1925), ch. 3; "Technique of the Pluralistic State," *Amer. Political Sci. Review*, vol. XV

(1921), pp. 186 ff.

Cole, "Self-Government in Industry" (1917), ch. 5; "Guild Socialism" (1920), chs. 1-2.

Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (1923), vol. II, secs. 1-5; "L'État, les gouvernants et les agents" (1903), ch. 1.

Ellis, "The Pluralistic State," *Amer. Pol. Sci. Review*, vol. XIV (1920), pp. 393 ff.

Figgis, "The Great Leviathan," in "Churches in the Modern State" (1913), ch. 2.

Follett, "The New State" (1918), chs. 28-32.

Fournière, "L'individu, l'association et L'état," ch. 1.

Hobson, J. A., "The Conquest of the State," in "Democracy after the War" (1918), ch. 4.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. II, ch. 6.

Laski, "A Grammar of Politics" (1925), ch. 7.

Lindsay, "The State in Recent Political Theory," *Political Quarterly*, no. I, (Feb., 1914), pp. 128 ff.

Maclver, "Community" (1917), ch. 2; "The Modern State" (1926), pp. 1-25 and 165 ff.

Maitland, Introduction to Gierke's "Political Theories of the Middle Ages" (1900), pp. XVIII.

XXXIV.

Seeley, "Introduction to Political Science (1896), lects. I-II.

Sidgwick, "The Elements of Politics" (1897), ch. 28.

Willoughby, "The Nature of the State" (1903), chs. 1-2; "Fundamental Concepts of Public Law"

(1925), chs. 4-7.

第五章 國家的要素和屬性

一 人民

第一節 人民的重要

如前第四章所說，國家可從具體和抽象兩方面觀察。從具體方面言，國家是人類的團體；從抽象方面言，國家是一個法人。具體的國家，有土地和人民，與抽象觀念的國家不同，好像一種物件與其性質不相同一樣；舉其例，則如火車和管理火車的公司，不是同一的東西。國家包有物質和精神的要素。如（一）「羣人民」，（二）「永久佔有一定的領土」，（三）「內有主權，外能獨立，不受外國的管理」，（四）「有表示及施行人民公意的政治機關」。此外國家還有別種的特點，但不能看作要素。研究政治科學的人，不應把國家的要素，及其特點混雜在一起。國家既不是人民，又不是土地，更不是制定和執行國家意志的政府。通常很容易把國家和政府混合在一起，以致發生種種錯誤。物質要素中的人民，是國家生存的絕對需要，沒有人民，即沒有國家，沒

有管理員，及被治的百姓。

第二節 人民是國家的公民和臣民

國家的人民可從兩方面觀之：其一，是公民（*Citizen*），即是國家的會員，得享受權利。其二，是國家權力和行動下的臣民（*Subjects*），即國家發號施令的對象。盧梭看國家的會員有兩種資格：即『積極』的公民，是制定公共意志的一分子；和臣民，是受國家法律的約束的。

在某種意義上，公民資格並非國家會員之必要的資格。因在事實上，每個國家有許多人民，並非是公民，而同樣受國家的保護，享受國家的利益。不過，公民資格確是完全會員的資格。在慣例上，大多數國家把公民資格，當作行使政治權利和享受完全公民權利的必要條件。

第三節 組織國家所需要的人民數目

在其他要素具備之後，究竟要多少人口，方可稱為國家？從前有幾個學者，試立幾條普遍的原則，來決定國家存在所需要的人數目。甚至有人提出人民數目的最大數及最小數，亞理斯多德即主此說。他說人民數目應有限制，不要太少，也不要太多；多到可以自給，少到可以管理得好。盧梭也承認數目是一個重

要的問題。他說『政治團體』可從兩方面觀察，即領土的範圍和人民的數目。兩者之間應有一『適當的關係。』

他說：領土面積應足以給養人口，人民數目應以土地的容積爲比。其意顯然係指人民數目，不應超過土地的容積而言。不過他也承認在領土範圍和人民數目間，因其地質和氣候的不同，欲設一確定比例，實不可能。所以欲圖確定國家人民數目的最少數和最多數的原則，亦屬徒勞無益之舉。就事實觀之，現在國家的人口有少至數千，如摩納哥（Monaco）和聖馬力諾，多至數十百萬，如俄國和中國。總之，我們可說人口數目，應够維持國家的組織，不應多於領土面積和國家財源。狄驥說：人口數目應够分配統治及被治的兩部分。豪里奧（Haurion）則謂人口數目，應够區別公私事務。（It must be sufficient to make a distinction between public and private affairs.）

二 領土

第四節 領土的需要

國家的第二種物質要素是領土。人民永久佔居領土，國家乃是在領土中的人民之上施行其權力和事業的組織。伯倫智理說：『人民是國家的「人的基礎，」土地是「物的基礎，」人民沒有領土，不成爲國

家。』在這方面，國家和其他人民團體與組織不同。後者的存在和土地沒有多大關係。其會員和事業，可包括全世界。國家的領土組織，所包括的人民，止在其限定的面積之內。自由團體的數目，在一定的土地上，沒有什麼限制；至於國家則在同一領土中，止能有一個國家。如耶律芮克所說：在同一領土內，兩個和兩個以上國家的同時存在，勢必因利害及法權的衝突，造成延長的戰爭狀態。

關於這條原則，有數個例外：其一，在共同管轄地情形之下，即在同一領土，有兩個和兩個以上的國家，可施行主權及管轄權。例如一八六四至一八六八年奧普（Austrian-Prussian）在什列斯威好斯敦（Schleswig-Holstein）上的共同管轄。一八七八至一九〇八年奧匈（Austria-Hungary）在波斯尼亞（Bosnia）及黑塞哥維那（Herzegovina）上的共同管轄。英埃（Egypt）在蘇丹（Sudan）的共同管轄。英法在新赫布里底羣島（New Hebrides Islands）的共同管轄。後舉二例，現仍存在。這種關係情形的發生，多因兩個國家欲得同一領土，而在該領土上有難於調解的爭執，於是造成這種暫時的妥協，但不能長久存在。

其二，在聯邦政府的同一領土上，有中央政府及會員邦同時存在。惟通常並不把會員邦看作國家，至少沒有國家這個名詞的完全意義。牠們不是獨立國，不能決定自己的權限，因此差不多沒有衝突的危險。

其三，治外法權（Extraterritorial jurisdiction）原則的結果。外國外交代表仍受各該本國法律的管轄。在幾個國家，例如中國，即外國人民，亦止受其本國公使，領事，和法院的審判；這可說是在同一領土，兩個

或兩個以上的國家同時施行法權之例。

其四，敵人軍事佔據的結果。一地在法律上隸屬於一國主權之下，同時在事實上一時卻受別國權威的管轄。但是我們知道在這種領土之內，軍事佔據者已代法權國實際負發號施令之責，所以這並不是兩個國家在同一領土內同時施行管轄權之例。在最近的世界大戰中，有這種情形的例證。即德國軍隊的佔據比利時，和同盟國軍隊的佔據塞爾維亞（Serbia）和蒙特尼格羅（Montenegro）^{*}。比利時政府得法國政府的許可，遷移至法國哈佛爾（Havre）繼續行使其所能施行的職權。這個是否是一個國家沒有領土的例證？在法理上，比利時政府雖遠移外國，自己的領土被敵人佔據，然其國家卻繼續存在。比利時對在哈佛爾以及在英法兩國其他地方的駐軍有管轄權，可否因此而造成比利時領土的一部分，或說所謂理想的領土？一九一八年七月二十一日比利時在哈佛爾的軍法處的議決案，仍採用此種肯定的見解。但在一九二三年二月一日比利時覆審院（Court of Cassation）中，又廢除此議，主張比利時的領土必用通常意義的解釋，決不包括比國管轄權伸展所及之各處地方，例如比利時因英法政府的許可，得在該兩國駐軍。軍法處的議決案和專屬管轄（Principles of exclusivite）原則相反。按照這個原則，在一定領土內，止能有一個單獨國家的統治權。我們斷不能承認一個國家在外國施行權威，因而即可構成該國領土的一部分。因為差不多世界上到處有外國的公民，而多有受各該國政府的保護，如上所言，結果豈非要造成

每個國家的領土是全世界了麼？

第五節 否認領土的需要

早期的政治學者，似未公然主張領土是國家的必要要素。我們知道在十九世紀之前，沒有一條國家定義，是把領土當作基本要素的。但現今凡是政治科學者及國際公法學者，幾乎多認領土為基本要素。在他們的國家定義中，顯有這種觀念，然亦有例外。如國際公法最高權威的荷爾（Hell）說：『近代文化把土地和主權聯合在一起，認佔有一定領土是一種實際的需要。』惟『從抽象方面觀之，卻沒有理由說遊牧民族，不應自覺而結合如一定住的社會，並對其他社會，依一定的行為規則而交接。』狄驥更進而主張：『領土並非組成國家的必要素。』他以為國家是由統治及被治的兩部分所造成。這兩部分可在社會中存，而並不限於一定領土之上。他說：『在某種領土中這兩部分是有其限制。即領土供給政府以有效行為的物質限制，而亦止在此意義上，領土在近代國家的組成中，有其地位。』同時他也承認在事實上，近代文化的社會是限於一定的領土之上。我們很難相信遊牧人民，沒有一定的土地，而能組成一個國家，一個近代觀念的國家。猶太人在移住巴力斯坦（Palestine）之前，及在其分散之後；日耳曼民族在羅馬帝國崩潰後的漂泊時代；南非洲荷蘭種農民（Boers）在其向北遷移之時；他們雖可有領袖，有紀律，和管理，不過我

們很難說，他們已經組成一個國家，在此種情形下的民族，可說是在肇基中的國家，然而他們非至停止遷移而永久居住於一定領土之後，不能即成爲國家。就國家的定義上觀之，國家和固定住所是聯合在一起的。

在此我們可說國家的領土，可有連接的性質，亦可因地理關係而分離。例如英帝國在其本國之外有許多殖民地。現今德國的領土，因波蘭的走廊（Polish “Corridor”）而分成兩部分。一個國家在一種『被包領土』（Territorium clausum）的特殊情形之時，可全被包圍於他國領域之內。例如聖馬力諾小共和國被包圍在意大利領土之內。有時一個國家的部分地方是被包領土。這種情形，不特在二百年前，即至今日亦不乏其例。

第六節 領土是法權的範圍

耶律芮克說：領土中法權的重要，可從兩方面觀之。其一：在消極方面，外國不得本國的許可，不得在其領土上行使主權。其二：在積極方面，在領土內的一切人和物，如無該國的許可，都受本國的管轄。在上面我們已經說過，國家和其他人民團體的主要分別，在國家有主權，而其他團體無主權，主權的近代概念是屬地而非屬人的。換言之，主權的行使是和領土聯合在一起，並限於國家行使主權的領土範圍之內。就法律

假定上言之，領土包括本國國籍的船隻，不論是在國內或是在國外。有許多國家，特別是歐洲的國家仍盛行屬人主義的法權。國家的法權及於國外的僑民。僑民在外國領土內犯法，如回至本國而被捕者，得受懲處。就此意義觀之，採用屬人主義之國家的法權，可以伸展至全世界。但在事實上，法權的施行，止能在自國領土範圍之內，對在領土外的僑民，不能加以逮捕、拘提、和刑罰。即對在領土外的別種事務，法律亦不能施行及之。

領土是國家因之以行使命令及制裁的必要的空間基礎 (Spatial base)。領土和人口不同，不能如德國學者之所主張，把領土當作國家主權的對象；而應如法人所說，領土係一種『政治社會的土地權』 (Un droit réel d'ordre politique) 這是與政府施行在人民之上的權力不同的。惟耶律芮克極力反對此說。他以為國家在領土上的統治權就是政府的權力，必由住在領土上的居間人民而始可行使。國家僅能命令人民，而不能命令土地。一件東西，譬如說領土，其所受法權的管轄，止有由國家命令人民在此事物上行使之。此外狄驥亦攻擊此說，以為主權能有命令的權力，卻不能命令領土。他說：『所說在領土上的主權或政治權力，其本身即是包含矛盾性的公式。』

第七節 財產說

從前封建的國家理論，以爲主權就是土地所有權（Ownership of the land）。就此理論觀之，凡有主權，卽有土地所有權，並卽有在此土地上的人民。質言之，統治權（Imperium）包含土地絕對所有權（Dominium）。此說不獨盛行在十六十七及十八世紀，並爲當時的實在情形。格老秀斯頗主此說，他說：『有時君主在人民上的權威，可如一種所有權，他甚至能把土地讓給人家。』路易十四的『朕卽國家』的一句話，雖不至再有人來說，然而這確可表示路易當時的一般思想。這種理論的結果，是領土和居民有時可以出售，交換，並可由婚姻及皇帝的賞賜而護得。總之，把他們當作好像是私法中的動產。這種理論把公法上一個概念，卽羅馬法中的統治權，與私法上一個概念，卽羅馬法中的土地絕對所有權，混合在一起，雖則羅馬人從沒有把他們併合起來。例如羅馬的辛尼加（Seneca）說：『權力（Potestas）屬於君王，財產（Proprietas）屬於人民。』這是常常有人援引的。惟這種理論大受法國革命家的攻擊。他們標榜人民主權的主義。這種主義和國家的財產觀念（The patrimonial conception of the state），全不相融。不過我們要知道這種舊思想，在一八一五年的維也納會議（Vienna Congress）確有很大的影響。會議中對人民和領土的分配，全把人民和領土當作統治君王之所有。惟財產說好像神權說一樣，現今已成爲過去的陳腐政治理論了。國家在領土上止有統治權，卽羅馬人所說的 Imperium，並沒有絕對所有權。例外，當然也有的，如土地是純粹的公地（Public domain）那末國家也有在此土地上的統治權及所有權。

第八節 國際地役限制領土主權

如上所述，國家的普通情形，在對其領土範圍內的一切人和物，有絕對專有的法權。不過有時為禮節和互惠起見，對外國元首，外交代表，和外國的公家船隻，如在自己領土或商埠內，自己亦放棄主權。此外領土主權，還受一種國際地役的限制。茲論之如下：此種限制的存在，即一國為某種目的，因條約，慣例，和時效的原故，獲得一種施用在別國領土，商埠，和領海的永久權利。例如捕魚權，敷設電報線，領海海底電線，鐵軌，隧道，軍隊通行權，建築稅關部署，郵政局，煤棧，以及火車通過領土等等的地役權。此在史乘所載，不勝枚舉。

國際公法學者大多數承認，國際地役權的原則，就事實上言，確不容否認，但亦有例外。如海牙永久仲裁法院對一九一〇年的北大西洋漁權案件，雖沒有絕對攻擊這條原則，卻說這是『和主權原則不相符合。主權原則盛行於立憲政府制度的國家，和近代國家的國際關係中。』在這案件中，美政府主張在英屬北美洲領海中捕魚以及在海邊醃曬魚類等權。因一八一八年的條約，已成為一種國際地役權。同時並信此地役權的成立，可限制英國主權，即英國及地方政府，不能干涉條約上的捕魚權。仲裁法院在議決案中，解釋國際公法中的地役權，包含一國（即承役國 *The servient state*）拿一種『主權』明白的給與外國（即需役國 *The dominant state*），使後者為某種目的，可利用前者的領土。該院並相信地役權的

原則，美國在此案件中的解釋是『肇基於神聖羅馬帝國時的特殊情形，當時其需役地（*Domini terrae*）並不是完全的主權者，與現在的情形完全不同。』所以該院又說，這個學說和領土主權的近代觀念並不融合。在此，我們當知亦有幾個著作家說，仲裁法院否認國際地役權的存在，並攻擊此原則，實屬誤解。法院所否認者，係說英國在沿海及領海所給讓的捕魚權，其本意是把『主權』給讓；法院所主張者，即被行使地役權之國的主權，並不因地役權而減少。

一九二〇年國聯委派的審查團，報告關於奧蘭羣島（*Aland Islands*）的爭執，也反對國際地役權有被行使地役權國主權之意思的解釋，並稱此種意義，不是『公認』的地役權解釋。

地役權原則和領土主權的近代概念不相符合，是因其包含減少被行使地役權國之領土主權的意義。現今的輿論亦多不贊成此說。但是地役權仍有存在。所以我們不能不承認在被行使地役權國，其管轄權，或說主權，或用他種名稱，確受有限制。地役權的近例，如一九一九年和會條約為便利幾國起見，加於德奧兩國土地上的限制。如波蘭有通過德國領土至但澤自由城之權，法國有在萊茵河（*Rhine*）右岸建築工廠及通行之權；捷克斯拉夫（*Czechoslovakia*）在漢堡（*Hamburg*）及斯德丁（*Stettin*）商埠，為關稅目的有用幾個自由區域九九年之權，並有在奧國鐵道上開行火車之權，在奧國領土中有用電報線，及電話線之權，凡在和會中與德國締約諸國，多同德國人一樣有用基爾運河（*Kiel Canal*）之權。在另一方面，德國

火車亦有通過波蘭領土和其不相連接的東面領土交通之權。凡此種種處置，不論其可否正式稱爲地役權，但其對於國家領土主權的限制，卻是實情。

第九節 領土爲國家的主觀要素的學說

我們說領土是國家的一種基本要素，係指其具體的物質意思而言。有幾個德國學者說，國家是一個法人，並進而主張領土是法人的基本要素。這種玄奧的主義，即是領土爲國家的主觀要素的學說。耶律芮克頗主此論，惟狄驥竭力反對之。狄驥承認這是近代法國公法先進學者的理論，然而同時他卻不但否認國家沒有這種人格，並說即使承認此種領土要素的理論，亦勢必造成絕對不能接受的結果。因這種學說和現今國際慣例的事實相反。他說這個理論的必然結果之一，便是承認國家的領土不可分割，並不能移讓，這是一七九一年法國革命家在前後幾次憲法中所承認的原則。狄氏又說：假使領土是國家法人的要素，則在此人格沒有滅亡之前，決不能把他分割或移讓。惟事實上法國有一部分領土在一八七一年卻移讓給人家，即屬於別國的領土，也有割讓之事。所以這理論不能和確實的歷史事實相符合。

狄氏的國家沒有法人資格說，雖有過甚之處，然而他所說領土不能看爲國家人格的基本要素的觀念，實是正確無誤。若領土是構成國家人格性的一個要素，那末，據此推論，我們也可以說銀行是占有而管

理銀行事務之法團的一種基本要素了。但是還有一位法國的著名法學家馬爾伯格先生(M. Carré de Malberg)卻贊助耶律芮克之說。他說：『領土並非是在國家人格之外的物件，在領土上，國家有一種權力，多少和私人在其世襲遺產上的權利相像。領土是國家的一種基本要素。換言之，即是牠本身「存生」(Etre)的要素，並非是牠「所有的」(Avoir)要素，亦可說即是其人格中的一種要素。領土，照此意義，是國家人格的主要部分，如果沒有領土，國家即不可思議了。』

第十節 領土觀念中的含義

(一)地的下層和沿海 在我們說國家領土的時候，當然不單指國家法權所及的土地範圍，亦指領土中的河川湖沼和接近領陸的一部分海洋的洋面，以及上面的領空而言。國家的領土，包含陸地，內河，海上，和空中。陸地不止是地面，也包括無限深度的地的下層。國家在地的下層的權力，在能敷設地下的電報線，鐵路，地道，以及開採地下的礦產。海洋的面積，即所謂領海，包含國家領土法權所及的範圍。關於此點，有許多不同的意見和討論。一九二五年國際聯合會中的法律專家委員會在編纂國際公法時，把這個問題列入討論中，並認為國際間須有一致的解釋。普通公認的原則，領海面積乃自海岸最低潮起算三哩之內為領海，但有許多國家為保護戰爭時的中立，以及實施衛生，警察，稅收等事項，與保護捕魚，珊瑚礁等起

見，領海管轄權可在此範圍之外。在爲上列目的所行使的法權，通常外國並不反對。惟有時也足引起許多的衝突和抗議。在世界大戰時，挪威，瑞典，烏拉圭（Uruguay）等國，爲保護中立起見，欲在領海三哩範圍外施行法權，英德兩國就予以承認。不過，我們要知道現今確有擴張三哩領海範圍的意見。關於國家領海權的性質，是一種主權還是單純的法權，亦曾有許多討論。

（二）領空 自航空及無線電發達以來，領空可用爲商務交通，傳遞無線電報，以及戰爭的場合。於是國家在領空之權力的範圍和性質，漸形重要。關於領空的範圍和性質，業有許多討論和著作，意見和解釋。一九一九年和平會議締結國際航空條約，承認國家有完全的領空主權。其正約的第一章：『凡締約各國領土和領海的空中，彼此承認有完全和獨特的主權。』在第二章載有，平時如遵照約章，可善意經過外國領空。此約至今已有一十六國批准，嗣後如得普遍批准，則主權將不能認是國際公法的規則了。對於和會中的航空條約，還有許多批評，即單獨國家的領空權力過大，可以妨礙國際航空的自由。就條約全文觀之，各國可以隨意禁止在其領空中的國際航空，但在某種適當情形時，也可容許善意經過，並可規定飛行路線。因此陸地包圍的國家，如瑞士，奧國，捷克斯拉夫，玻利非亞（Bolivia）等國，如其鄰國不允許善意經過，有時竟不能由領空越境飛翔，而那些幸而另有海口的國家，如果鄰國不予通過，則勢必循海道而行了。

第十一節 天然國境和海口

在討論國家領土時，對於境界的重要有許多可以說的。特別是關於人爲境界的劣點和天然境界的優點。國境爭議之一，如言各國從軍事意義上，多應有天然境界之權，好像河流及山脈。然而這並不是說沒有天然境界的國家，即有用武力侵佔別國境界之權。有時有些和平會議也注意到軍事境界的問題，而重行規劃國界。例如世界大戰後的和平會議，即爲此點而接受意大利的要求。把差不多完全是德僑的奧國的南提羅爾 (South Tyrol) 轉讓意國。

國境爭議之二：如言陸地包圍的國家，有海口出路的自然權利。此種主張實無可靠的理由。他們說在公海中自由航行，是一種公認的權利；所以欲使沒有出路通海的一國人民，享受此種權利，必給與海口出路。塞爾維亞在世界大戰前，缺少此種出路，亦即是其不平的主因之一。威爾遜總統 (President Wilson) 對塞國的要求，深表同情。在其一九一八年正月十八日的演講中（發表十四點），宣稱『塞國應有海口出路。』在和平會議時，對其他民族同樣的要求，大都亦予以認可。例如波蘭獲得但澤自由城的幾種權利，俾有海口出路。布加利亞獲得愛琴海 (Aegean Sea) 的出口。捷克斯拉夫因哀而北河 (Elbe) 變成國際河流，而獲得波羅的海 (Baltic Sea) 出口。立陶宛 (Lithuania) 獲得德國默麥 (Memel) 的海口出路。不過在歐洲有幾個國家，在南美洲也有一個國家，還沒有海口出路。國家有海口，當然是很大的利益；然而卻不能因此而即主張這是國際公法下的一種權利。如福柴爾 (Fauchille) 所說：假使承認『必有海口』的理

論(Theory of "obligatory access")，則世界地圖將重行改造。

第十二節 領土面積的必要範圍

關於組成國家的領土的必要範圍，像人口問題一樣，沒有確定的原則。在事實上，現今世界各國家領土面積，大小不同。從幾方哩，例如聖馬力諾共和國和摩納哥到幾百萬方哩，例如中國、英國和殖民地，俄國以及美國。所以如伯倫智理說：要立一種關於國家面積一定大小的原則，實屬無稽之談。在中世紀，國家的土地多半不大。直至近代，歐洲國家還在四百以上。中世紀的諸侯封地或藩鎮(Seignior)，許多市鎮和宗教區域，多好像是國家。十九世紀初期的德國有三百多個小邦。現今的意大利也有許多王國、公國和共和國。其他國家亦多有同樣的情形。

在從前，理論和事實多傾向德人所稱的小國制度(Die Kleinstaaterei)。柏拉圖把成人身長，和普通國家的大小相比。亞里斯多德主張中等大小的國家，即至十八世紀，政治學者還多有反對大國家的思想。盧梭從柏拉圖的比類，相信良好國家的大小，也應如天然所規定之普通人的身長一樣。國家的幅員不應過大，大至不能管理；不應過小，小至不能單獨自給。距離過大，行政必感困難，好像秤錘在槓桿的一端必覺沉重一樣。法律在距離遠的地方，施行難而收效小。人民在距離遠的地方，和政府少有接觸，其影響亦

小。社會範圍愈大，社會勢力愈小，所以他說：『一個小國，普通總比一個大國強。』同時他並主張國家的大小和採用的政府制度間，也應有一種相當的關係。他結論說：君主政治適合大國，貴族政治適合中等國，民主政治適合小國。

孟德斯鳩像盧梭一樣，也主張國家的大小和其採用的政府制度間，應有一種相當的關係。其原則如下：共和制度最適合土地小的國家；君主制度適合中等土地的國家；專制制度適合土地大的國家。

托克維爾 (De Tocqueville) 像孟德斯鳩一樣，也以爲共和制度不適合大國。他說：『世界歷史上沒有一個大國，能够多年保持共和政府制度。我們更可信大共和國的存在，比之小國要危險得多。共和制度中，往往因領土的增加而發生種種困難的問題，但維持國家尊嚴的道德，卻並不能同等的增加。』

此外還可援引一種意見，即穆勒也像盧梭一樣，承認治理大國的困難。他說：『國家範圍有限度，被治者易蒙其利，統治者易於施政……世界上雖是有大國，然而在其邊陲的省分，大都管理不良。實際說來，除非是野蠻的民族，人民沒有不能單獨把自己的事情管好的。』

共和政府制度是否適合大國的一點，我們可引英國著名學者之言作答。『美國的成立……證明近代的大國可以採用共和制度。』英國統治廣大帝國的成功，也可證明大國不能管理的思想之錯誤。不過，我們要知道以上所述的相反意見，大半是在沒有火車，電報，輪船的時候，政府和其距離遠的地方與人民

的交通，很不方便，該時幾不知地方分權，聯邦主義以及地方自治等原則。到十九世紀，交通方法的增進，聯邦主義和自治政府原則的發達，已使管理大國的工作，趨於簡易了。所以，在從前情形之下，對大國不易管理得好的懷疑，自是言之成理，持之有故的。

第十三節 否認小國的價值

世界大戰時，德國不顧小國的權利。多賚乞克和其他德國學者一致對小國之惡意的攻擊，引起很大的討論。即大國和小國對於促進文化使命的比較價值如何？多氏在其政治一書中，在戰前數年，即宣稱大國是較高的範式。他屢次說『國家是權力。』沒有權力，即『褻瀆聖靈。』又說：『只有國家是真有權力而合於我們的觀念。』小國觀念的柔弱，殊令人發噤，小國實不必再自作強大。在小國，『其主要精神，止在於謀劃稅收。』此種『物質主義的發生，對公民有極惡的影響。』更有進者，小國『多缺少公義能力，而這能力卻為大國的特徵。』小國『參戰不能有得勝的希望。』此外大國經濟的優勢，好像是一種特權，容易解決經濟的困難；其公民對世界的目光亦較自由而遠大；文化的長成，比在小國的狹窄範圍內來得快，藝術和科學都發展得繁盛。所以唯有大國『能够發揚真正的國家榮譽，這就是一國道德實效的表示。』因大國『比小國能勝任促進文化的事業。』

多賚乞克對於小國的估價，雖不無真理，然總未免言之過甚。其譏誚態度，很有許多人加以批評。在多氏之前，英國歷史學家阿克吞爵士（Lord Acton）對於小國促進文化使命的價值，亦（在一八六二年）同持消極的意見，惟其言論尙能不趨偏激。他說：『小國的趨勢是使人民孤立，閉塞，眼光短淺，目的不遠大；在小範圍內，輿論不能自由，純真，大團體的意見可以左右社會……例如中世紀的小團體，在大國內分立自治，反足以阻止社會的進步；要知社會的進步乃在種族和團體的融合。』最近德國學者刺策爾在其政治地理中（*Politische Geographie*，一九〇三年再版）說：小國和科學律相反，特別是進化律。所以小國和大國衝突，勢必被消滅併吞。歷史上表示國家的進化有三個時期：第一，鄉村國家；第二，城市國家；第三，邦土國家（*Landstaat*）。前二者已不存在。第三期的小國家，仍舊畸形的存在，但早晚總要消滅的。

我們不得不承認大國有的地方比小國好。例如容易維持國家存在的財源，並照高度標準促進文化的物質形式，和防禦外侮，這些都比小國好。

誠如阿克吞，多賚乞克兩氏所說，人民的遠大目光和國家的榮譽，表示在強大國家的全體人民中，確有其道德和文化的價值。最末，許多小國在一個地方，易起糾紛，而難保持和平。假使『其他情形完全一樣，惟國家數目較少，而彼此發生直接的關係，則國際關係和問題，可不致十分複雜，而妨礙和平的擾亂分子可以減少。設立法律規則的可能性，亦可因而增大。』有許多人贊成這種意見，以爲近來在歐洲小國的增

加，在一方面，是不滿意的民族，因政治慾望滿足，或有減少內部分裂的可能性，然其結果，卻徒增國際衝突和國際戰爭。

第十四節 小國的答辯

在列舉反對小國的各點時，我們也不得不承認有幾個小國在文化歷史上的重要地位。他們對於藝術，科學，文學，和世界上知識生活的貢獻，實可與大國相埒。國家的權力並不一定以領土的範圍，海陸軍的實力，以及戰爭的勝利為標準。乃要看牠對藝術，科學，文學，人類進步，和文化的發展，以及在社會和政治改革上的成功。如伯倫智理所說：希臘城市國家和羅馬帝國比較，雖形微小，但在世界史上，雅典卻與羅馬並立。英國本部，德國及法國的領土面積，和中，俄相比，在世界地圖上真形如州郡。然在這領土標準之外，他們卻比後舉兩國中的任何一國多有權力。此外現今許多小國，例如比利時，丹麥，荷蘭和瑞士對於整個文化的貢獻，實遠過許多大國。

三 國家的其他要素和屬性

第十五節 政府的需要

一羣人民永居於一定領土之上，並非即可組成國家。他們應該有政治的組織，有一個政府制度，表示和行使公意。政府是決定共同政策的機關，規定公共事業，促進公共幸福，沒有政府，人民沒有聯絡；沒有組織，羣衆散漫，沒有表示公意的方法。政府的種類沒有一定，政府的機關和職務，可至簡單，也可以很複雜。不過無論如何，政府必如此組織，有相當的權力和財富，俾可行使其命令和權威，否則不能維持內部的和平與秩序，並不能擔負國際公法上國際團體中一國應盡的責任。

第十六節 外交獨立權

有一定地域並有政府的人民，並非即可組成國家。他們必定要獨立，不受外國管理。倘使他們隸屬於別國管轄之下，自己的權力和事務，多受限制，受外國政府的管理，他們即不能組成一個國家，而止是在該地域上施行管理權的國家的一部分。不過倘使此種管理，止在形式上或止在外交方面，那末他們在事實上，可以看作一個國家。然在嚴格的法理上，仍舊不是國家。所以就此意義言，英國的自治殖民地，像坎那大澳、大利亞、南非洲同盟也可以正式稱爲國家，牠們在政府組織和行政事務上差不多已得完全的自主權。近來英國允許牠們在平等地位上參加國際會議，牠們的代表可簽訂會議後的約章，牠們是國聯的會員，完全和英國在平等的地位。坎那大關於自己的切身利益問題，甚至可進而行使交涉權，並得自由派遣外交

代表。愛爾蘭自由邦 (Irish Free State) 本來是英屬領土，現在差不多已得完全獨立國家的地位。從前是英愛帝國的一部分，現已獲得像坎那大的地位而派遣駐美公使了。

此外保護國在被保護國上所施行的管理，倘使止關於外交方面，那末被保護國雖不完全獨立，也可稱為國家。

第十七節 對內的主權

國家存在的其他特質即是對內主權。換言之，必有人或團體握最高 (Supreme)，獨佔 (Exclusive)，和無限的 (Unlimited) 統治法權，可以完全統治在國家領土範圍內的一切人和物。此種權力亦即是國家和其他團體的基本區別。從這主要的原則上，有兩點連帶的國家特質。即法人所說的普遍性和絕對性 (All-comprehensiveness and exclusiveness)。換言之，國家的統治權，如前章所言，在其領域內，除條約，國際禮儀以及國際公法中公認的原則關係，不受管轄外，包含在一切人和物上的權威。近代主權說不承認在一國領土內，有『沒有國家』的人民 (Stateless person)，意即不受管轄的人民。倘使一國不能在人民中的任何一部施行管轄權，或施行而受限制，則此國以致內部分裂，或受外國的侵略和併合，立即不成其為國家了。

主權絕對性的原則，即止有國家在其自己領域內，有政治組織的特權。在同一領土中的同一人民之上，止可有一個國家組織。外國無權在其領土內行使法權。同時國家也不應許外國或其他團體在自己領土內行使法權。在近代國家中，不能容任一個政府內的政府（*Imperium in imperio*）。一國為便利和實效起見，可拿政府的權力，分給在同一領土中同時存在的中央政府和地方政府。然而要知這個並不包含在同一領土中，兩個不同的國家組織的存在。

第十八節 永久性

永久性是國家的另一特性，意思就是人民組織國家之後，就永在國家組織之下，雖領土有因割讓，略取，以及天然力的作用的結果而增加，或是有部分的減少，然並不影響國家在法律上的存在。這個並不是說特種的國家，不會消滅，如一國被別國併吞，或自願和別國併合成一新國，或其領土被外國瓜分，國家即不存在，歷史上有很多的此種例證。不過，我們應當知道，以上各例，在主權上，僅是從一國移轉到另一國。國家雖異，人民卻仍舊在同樣的國家組織之下。他們並不會陷入無政府的情形中，所以在這一層意義上，仍可說國家是永久的。

第十九節 國家的繼續性國家的繼承

國家的形式或其政府的改變，也多同此情形。政府的體制時常改變；如君主變為共和；或是立憲制度變為專制制度；現存朝代的鼎革，新舊立憲政體的交替等等的改變；但這種改變並不影響國家的本體，及其國際的責任。這就是國家的繼續性的原則。還有一條連帶的原則，就是所謂國家的繼承。當主權轉移，或政府交替的時候，強國，或說新政府，普通多繼承舊國家，或說政府的，公有財產，遺產，債務，和責任。對繼承國家是否受國際公法的約束，而擔負舊國家或政府的債務和條約的責任，則意見紛歧，莫衷一是。英國大法院高級審判庭在一件著名案件的判決上，否認國際公法有使繼承國家擔負這樣廣大的義務。如果沒有條約規定此種義務，當全由繼承國家自決。美國法院也否認數種條約義務的存在。不過我們要知道，英國政府，有時，卻並不依照法院的意見，普通多負擔並執行其所繼承的條約義務。而且許多國家的慣例，已多承認公共性質和不違反繼承國家的公共政策的條約了。俄國勞農政府因否認帝國和刻棧斯啓（Ko-rensky）政府時代的公債，因此美國政府至今尚不肯承認蘇俄政府在法律上的存在。在媾和，併合，和瓜分的條約中，常有關於轉移被併合國家的公債，和其他條約義務的規定。

第二十節 國家的平等權

在國際公法上，平等的國際關係，也是國家的一種屬性，或說權利，或說原則。國際公法的權威者與賓

漢(Oppenheim)說：『在國際公法前，國際團體中的一般會員國，多是平等。就其國際人格上說，乃是一種不可改變的性質。國家在領土、人口、權力、財富、文化程度，以及其他性質上，竟可不平等，然而他們卻同是國際法人。』

不幸平等這個名詞，因被用作種種的解釋，以致造成思想上的混亂。有幾個學者用作法律的平等保護，或法律前的平等解釋，有的以為是有同等享受權利的權能，或止是權利的平等，——這是兩種不同的意義，不可混為一談。政治科學者大多不能分別政治平等(Political equality)即在國際地位中平等投票的權利；和法律平等(Legal equality)即在法律前的地位平等與平等保護。就平等的廣義原則言之，就是在議決國際問題中，每個國家止有一票投票權；每國的投票權和其他一國的投票權是同樣的重要；一種條約應得全體一致始可通過。所謂平等，不單是法律平等保護的意思，還指國際會議中的平等表決權，以及在國際組織中的平等代表權。例如在一九〇七年的第二次海牙會議中，許多小國把平等代表當作一種權利，所以雖在會議中，全場已一致贊成設立仲裁法庭(Court of Arbitration)的議，然因小國堅持和大國平等代表的主張，遂致這個法庭的組織，不克實現。

我們可說平等理論的基礎，實淵源於十八世紀一般純粹自然律的學者的理論。例如溥分道富(Puffendorf)把在自然狀態中的人類和獨立國家相比，彼此平等，沒有高低。人類在自然狀態中是平等，國家

也應同樣的平等。

第二十一節 平等原則的批評

對於國家在法律前的平等，和法律平等保護的權利的兩點，沒有什麼不同的意見。惟說國家平等，在議決國際問題時，有平等表決權，在國際組織中，有平等代表權的意思，近年來卻很受指摘。因為此種理論完全是一種法律理論。在最近的國際大會議中，如一九一九年的和平會議，此種理論，在事實上已完全推翻。重要問題多由大國的全權代表議決，即在國際聯合會的行政院的組織中，也已放棄這種理論。

這種理論，已不和國際行爲的事實相符合。許多年來，凡是關於歐洲共同利害的問題，事實上大都爲歐洲的幾個強國——歐洲協約（The European Concert）——所議決並執行。它們不得小國的同意，即設置新國家，建立新朝代，通過憲法，規劃疆界，干涉別國的事情，差不多是在對歐洲事情施行保護，委託，和指導的權力。因爲上列種種的事實，有幾個學者如羅凌士（T. J. Lawrence）主張把歐洲大國的最高權力，認爲好像是國際公法中早已規定的一條原則。從前國家絕對平等的原則，似乎已屬陳腐，應歸廢棄。平等原則對維持國際和平，促進共同利益的世界組織是一大阻礙，並且是一種政治危險。普麟斯吞大學（Princeton University）布朗教授（Prof. Brown）說得好：『倘使國家在道德，文化，和物質的影響上不

能平等；倘使在國際利害問題上沒有同等的關係，倘使在制定、解釋和執行法律時沒有平等的發言權，倘使在事實上要求平等權，反足以阻止世界組織的前進，那末，堅持平等權是國際法律中的基本原則，簡直是愚妄之見。』

參考書

- Barthélemy, "Democratie et politique étrangère" (1917), pp. 184 ff.
- Beyens, "L'avenir des petits états" (1919).
- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), bk. III, chs. 4-5
- Castberg "The World War and the Small States," *Contemporary Review*, June, 1917.
- Carré De Malberg, "Théorie générale de L'état," (1920), vol. I. pp. 2-10.
- De Toqueville, "Democracy in America" (1835), Eng. trans, by Reeves, vol. I, pp. 170 ff.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (ed. 1911), vol. I, sec. 26; (ed. 1923) vol. II, sec. 7.
- Fauchille, "Traité de droit international public" (1925), vol. I, pt. II, pp. 3-10.
- Fisher, "The Value of Small States" (Oxford Pamphlets, 1914); also "Studies in History and Politics" (1920), pp. 161-179.

Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 21-27.

Greenwood, "The Nature of Nationality," *The Political Quarterly*, Feb., 1915, pp. 91-95.

Jellinek, "Recht des modernen staates" (1905), bk. III, ch. 13.

Montesquieu, "The Spirit of the Laws" (1748), English translation, by Prichard, bk. VIII, chs. 16-20.

Moore, "Digest of International Law" (1906), vol. 1, secs. 76-79.

Oppenheim, "International Law" (3d ed. 1920), vol. I, pt. II, ch. I.

Richard, "L'Avenir des petits états d'après les lois sociologiques" (1912).

Rousseau, "The Social Contract" (1762), bk. II, chs. 9-10.

Troitschke, "Politics" (English translation, Dugdale and Torben de Bille, 1916), vol. I, pp. 31-

40; 199-221.

Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), ch. 7.

第六章 國家族國和民族

一 國家族國和民族的分別

第一節 名詞

在通常用語和科學討論中，把『國家』(State)和『族國』(Nation)常視為同一的意義。這兩個名詞和『民族』(Nationality)這一個名詞有種種不同的意義。並因在應用時，不知求其精確，即政治科學者也弄出許多混雜和誤解。第一，就各字的原意觀之，和日常用語的意義並不相同。又如『國家的』和『民族』兩字，係名詞而有形容詞的意義。因此，在政治科學中，關於名詞應有精確一致的字義。『族國』一字，出自拉丁字 *Natio*，有誕生或種族之意，所以就字源上說，族國是一羣有共同種族來源的人民。惟如上所述，這名詞的科學的及通常意義，和其字源的意義並不相同。許多學者把『族國』(Nation)用作民族(Nationality)，有的把『族國』(Nation)和『國家』(State)混用，復因『族國』一字，德文和英文的意

義不同，混雜益甚。許多德國學者把『族國』一字，當作此字的原義『人種』解釋，即等於英文中的『民族』(Nationality)。英文中的『族國』有政治的意義，即是德文中的 Volk，在英文中此字等於『人民』(People)。我們可無疑義，德國用語是較爲科學而正確。但若專求字源的意義而不注意日常用語，結果又反增混亂。

第二節 族國的定義種族上的要素

柏哲士根據字源的意義，解釋族國爲『同居一地的同一種族』。對於這條定義有許多人加以批評，因爲不論在日常用語和政治科學上，沒有把族國僅認爲一個種族的集合，同時也沒有把同一居地認爲要素。柏氏又說：『同一種族』係指『一羣人民有共同的言語，文字，習慣，歷史，風俗，和是非的標準』而言。他把『同一言語』認爲同一種族的主要特徵，也有人加以批評，因爲這是和人種學所研究的結果不相符合的。

法國公法家普刺對福德利(Pradier-Fodère)也把族國看作種族而非政治的統一結合。他說：『同一種族，同一言語，習慣，風俗，和宗教，是組成族國的要素。』卡爾服(Calvo)在其國際公法中，也有此同樣的意見，確認族國觀念，和人的出身，同一種族語言等有連帶關係。這種族國觀念，把同一種族言語當作基本

要素，是止求和字源相合，而不注意現今的日常用語及科學用語。

第二節 種族和語言非要素

種族和語言雖是族國中最重要之要素，然而人民的形成族國，卻不是一定由於種族和語言的關係。例如瑞士人民組成一個 Nation，這是我們現在通用的名稱，就是屬於政治意義的，然而他們既不是同一種族，又沒有同一的語言。比利時族國也是如此。但其人民一半是窩倫人 (Wallon)，一半是佛來米希人 (Flemish)，語言也不相同。同一種族包含血統關係，同一語言使人民彼此容易了解，並可促進文化和社交關係，以發展共同意識。人民形成族國，此外還有別種重要要素。芮農 (Renan) 於一八八〇年在索爾奔 (Sorbonne) 地方發表的什麼是族國的論文中，宣稱人民的形成族國，並不是由於同一的語言和種族，乃是由於歷史之共同繼承的一種情緒，不論是成功的光榮，或是失敗的犧牲，以及在同一國家中共同生活的願望，多是更迭傳至後世。豪則 (Hanser) 說族國的形成，是由於人民共同生活的公意 (Vouloir-vivre collectif)，並非由於種族和語言。族國是文化相同的社會集團，這個集團對於牠們的共同的精神生活和行為是能自覺而保持的。族國是『一種文化和精神的統一體，並是社會進化的最高結果。』族國是『在同一領土內的居民的聯合，不論其是否屬於同一政府，他們如有長久的共同利害關係，即可認為

屬於同一種族。』『族國的成立，是由於一種意識，在某一時期內，存在於同一社會團體的全數個人之中；同時領土和人民也有密切深重的相互關係。』

第四節 族國是一種政治現象

我們已經說過，『族國』一詞，在許多學者，是指政治組織而言。換言之，族國不單是一個文化和精神聯合的團體，而且是一個政治組織的集團。質言之，即國家是。因此『國家』和『族國』常用作同一意義的名詞。如我們說亞美利加和不列顛『族國』(Nations)即『國家』(States)之意。現今我們有一個新的國際團體，正式稱名 League of Nations，在事實上，是『自治國家，領地，和殖民地的聯盟。』阿根廷共和國(Argentine)在憲法中正式用『阿根廷 Nation』表示阿根廷國家。蒲徠士爵士解釋族國是『一種民族組成一個獨立的政治團體，或是要求獨立的政治團體。』法國著名法學家厄斯美 (Esmein) 稱國家為『族國法人』(The juridical personification of a nation)此種用語，殊欠精確。因為族國並不一定是人民組織起來如一個國家，一個國家也並不是一個族國。例如蘇格蘭 (Scotland) 可以說是一個族國，但非國家。如波蘭和芬蘭在大戰前是族國，並不是國家。反之，如奧地利和匈亞利是國家，但在大戰前，並沒有奧地利或匈亞利族國。因在匈奧二國，這龐雜民族的聯合，除政治關係之外，並非由於使人民組

織族國的那種要素。

國家範圍可擴展至族國疆域以外，好像一個種族和語言相同的集團，也可比國家大。但在事實上牠們卻少有相合。例如英國領域，包括蘇格蘭，威爾斯和從前的愛爾蘭人民。法蘭西族國的領域，從其人種上言，擴展至法國以外的比利時，意大利和瑞士。近來有把國家和族國合併的趨勢，換言之，即把國家組織和族國的疆域相同併合，但此種改變一時恐難見效。

第五節 「國民」和「民族」

『國民』(National)一詞，如前所述，有時用作名詞，有時也用作形容詞。名詞的意義，係用在外交公文和國際公法中，乃指一人應受國家的保護而言。普通一個公民，也許是一個外國人，因為許多國家，在其保護之下有種種人民，法人稱爲被保護人，他們並不是公民。例如斐律賓是美國的國民(Nationals)，然而他們並不是美國的公民。『國民』的形容詞意義，係指一人或一物的性質地位而言，他或牠有某國的國籍。例如我們說『國民』性質，『國民』光榮，『國民』財產等。

『民族』一詞，更難解釋，因學者的命意各有不同。如『國民』一詞一樣，有用作形容詞，或用作名詞。形容詞的意義，係指一人的性質地位，如說他是一個公民，或一種有國家性質的物件。如對在捕獲法庭前

的申請者，和在仲裁法庭前的船隻，我們說到牠們的『國籍』民族的名詞意義，係指一部分人民由種族或其他關係聯合在一起而言。例如我們說哥羅斯（Croat），塞爾布斯（Serbs）和斯羅焚人（Slovenes）在猶哥斯拉夫（Yugoslavia）的新國家中，各自組成一『民族』又在捷克斯拉夫（Czechoslovak）新國家中的斯羅發克人（Slovaks），是一種『民族』

第六節 什麼是民族

『族國』和『民族』的名詞，如上所述，常用作同一的意義。也有人把他們分開，各執己見，莫衷一是。蒲徠士爵士說：『一種民族是一羣人民，由幾種關係聯合在一起。例如語言，文字，思想，風俗和習慣，由此發生一種團結的關係，而和其他由同樣關係聯合在一起的人民不同。一個族國是一種民族組成一個獨立的政治團體，或是要求獨立的政治團體。』依柏哲士所言，兩者的分別，乃是一種政治組織的不同。簡言之，兩者所不同者，其一為獨立的政治組織，或是要求獨立的政治組織；其一則不是此種的組織。蒲徠士和穆勒的意思在實質上並沒有什麼分別。穆勒說：『一部分人類，倘使他們中間有共同的情緒，把他們聯合起來，可說是組成一個民族。這種情緒在他們以外的人羣中間，並不存在，他們彼此間比較和其他人民願意合作，願意有同一的政府，並且願意自己執政，或由他們中間的一部分人為政。』

在另一方面，有些學者以爲『族國』和『民族』的分別，並非僅由於政治的組織，乃由於數目的不同。他們解釋『民族』是在國家中，一個『社會的人種的』(Socio-ethnic)特別集團，通常構成全人口中的少數部分。例如在英國的蘇格蘭人和威爾斯人是民族，又如在南非洲同盟的荷蘭人，在坎拿大的法國人，在猶哥斯拉夫的斯羅伐人，在捷克斯拉夫的斯羅發克人，從前在德奧兩國的波蘭人，以及其他國家的人民，都是民族。我們如用『國家』的名詞，未免過甚其稱，還是用『民族』的名詞較爲切實。

第七節 民族的要素

(一) 單純的種族

『民族』的意義已略如上述，茲欲進而問一羣人民組成民族的要素是什麼？[?]是最重要的要素，然而我們要知道此二者並不是絕對的要素。人種學告訴我們，要把種族一一分別開來並非易事。因爲現今有許多種族混雜一起，他們並非同出一源，卻是許多種族的混合。我們很懷疑在今日的歐洲，有沒有單純的種族，在體質上並不是其他種族的混合。現有的民族可說混雜異常，我們要證實真正的種族，在頭蓋，身長，頭髮，皮膚等的分別，殊難詳確。種族是一種體質現象，民族是一種複雜現象，其中還有精神的要素。把種族和民族混作一談，如上所述，是視道德意識較有機生活爲不重要，是把人類的慾念

主義當作人格的全體。如把此種單純種族當爲要素，則對現今幾個最不同的民族所有的要求，將無從解釋了！世界上最高文化的幾個種族，例如英法，在事實上，早和其他種族混雜一起。他們或許因有一種共同的信仰，而彼此又沒有深刻的裂痕，所以已把他們的複雜本原忘記了。種族如果互相混合，自由交際，則本原的不同，並不重要。如果有一種族，以爲其知識文化均較高於其他種族，則在此情形下，欲求民族意義的發展，實非易易。在匈牙利的許多種族中，即因馬扎兒人（Magyars）有優越意向，和統治慾念，致阻止民族主義的發展。在印度亦因嚴格的階級制度，致有同樣的結果。

(二) 同一語言

同一語言常視爲一種要素。如上所述，語言是人民彼此交際的媒介，並由語言他們可在同一文字中（Common literature）發表其文化和思想。人民中缺少此種媒介，好像山水的阻隔，彼此不相往來，必致不易發生組成真正民族所必需的共同意識，和共同思想。惟在此我們卻又不得不承認同一語言，並非是絕對要素。例如蘇格蘭人中，有的說加力克語（Gaelic），有的說英語，他們雖不是族國，卻是一個民族。比利時和瑞士是國家，兩國所用語言多歧異不同。比國有兩種語言，瑞士有三種。瑞士人民並不想他們是法國，德國或意大利人，卻是瑞士人。在他們中間發生一種民族的共同情緒，絲毫不受語言不同的影響。不過同一

語言，確是人民融成民族的最重要要素之一，在事實上，比之同一種族較為重要。在造成民族的諸種要素中，語言是人民最能自覺的要素，也因此最易聯結。近代歐洲有幾次最慘酷的衝突，也就是因為要保存語言的權利而起的。

(三) 同一領土

同一領土也常為民族的一種屬性。換言之，人民組成民族應有一定的領土，領土各部並多連接。惟在事實上，人民組成的民族，分布領土各處並不連接，有的甚至其領土是屬於別國。例如波蘭人和猶哥斯拉夫人，在世界大戰前，雖非族國，卻已組成民族，但仍分散在外國。猶太人現今仍稱為一個民族，然而他們早就離散分佈在世界各處，現今預備在巴力斯坦（Palestine）設立國家，如能實現，則已瀕消滅的猶太民族可得復興了。

(四) 同一宗教

同一宗教曾被視為民族的一種特徵。在從前民族結合的程序上，宗教確極有影響。所以有人說蘇格蘭民族性質的形成，諾克斯（Knox）的工作比之別的原因多還重要。英國能一致抵抗西班牙而破其無

敵艦隊，也是因為決意要保存新教。不過時至今日，同一的宗教已不再是主要的要素了。我們知道近來有許多民族承認不同的宗教。不同宗教的民族有時且聯組爲一單獨國（A single state）。例如塞爾布人（Serbs）信希臘教，哥羅脫人（Croats）信羅馬教，而彼此都能和斯羅焚人（Slovenes）聯合組成一個猶哥斯拉夫國。不過有一點我們要說明，即塞哥二族的人民，是說同一的語言，並有大半相同的歷史和文化。所以此種化合力，能够勝過不同宗教的單獨影響。國家因人民宗教的不同而發生分裂，卻也不乏其例。比如一八一五年維也納會議（The Vienna congress），把比利時與荷蘭合組爲一單獨國，而結果在一八三一年終，因宗教不同而分裂了。愛爾蘭因新舊兩教的不同，致阻止民族運動的前進。印度因印回兩教的分裂，妨礙印度今日民族運動的前進。土耳其帝國基督教徒和回教徒的仇視，致不能實現高度的民族意識。從另一方面觀之，在現今許多團結一致的族國中，也有人民信仰不同的宗教。例如德國有新教和舊教，瑞士也有新教和舊教，英國在宗教改革後，就沒有宗教統一的意念。由此我們可結論說，同一的宗教有時是發展民族以及增進民族統一的強大要素，有時因為沒有同一的宗教，亦足促成國家的分裂。但現因國家對宗教多取容忍態度，所以同一宗教，已不再是決定民族之主要或重要的要素了。

（五）同一政治希望

民族的其他性質，即是希望成爲獨立國家，或建設自治政府，換言之，即希望造成族國，或用現今時行的名詞，即是造成國家如勒福耳 (LeFur) 說，民族是未發生的國家 (State en germe)，度耳克亥謨 (Durkheim) 說：『民族是一個集團，其會員……願意生活在同一法律之下，而組成一個國家。』獨立的政治團體，是民族的必然結果。人民的數目，足夠維持一個獨立的國家。有時靠着政治團體，可以從不同的種族造成一個直正的民族，例如瑞士。我們知道在一九一七年的巴黎和會中，許多民族的代表，提出『自決』的原則，要求脫離外國而自行組成一個新的獨立國家。他們的理由如下：人民有組成民族的天賦權利，決定自己的命運，因此他們要從外國管理的束縛下解放出來。

(六) 其他要素

現今我們承認上面所舉的各種重要要素，沒有一種是絕對的要素。近來我們確信人民的民族性質之形成，並非由於同一種族，語言，宗教，和住所，而多由於同一的利害和思想。或如社會學家所說的同一精神 (Like-mindedness)。人民久受專制政府的統治，於是從錯誤和壓迫中發生同情的意識，從歷史上的偉大奮鬥中發生共同的榮譽，並從歌謠和傳奇中，保有共同的遺傳和習俗。所以班諾克本 (Bannockburn)，飛爾德 (F. Field)，和卡羅登 (Culloden) 的言行錄，對於蘇格蘭民族精神的發展，有很大的影響。瑞士爲

我們說，誠
民族之
是物之
性與

爭自由，而有長期的奮鬥，和傳奇中，關於忒爾 (W. Tell) 焚刻爾里 (Winkelried) 和其他英雄的光榮歷史。把塞爾維亞從幾百年的奴隸狀態中解放出來的杜禪 (S. Dushan) 和科索伏 (Kosovo) 的光榮紀載。德國人關於拿破崙的壓迫以及激動一八一三年愛國主義的紀載，愛爾蘭人關於英國的壓迫和不平等待遇的紀載，於民族精神之發揚，多很重要。猶太人因不忘其偉大的歷史，所以雖分散流離而仍得為一民族。在舊約詩篇 (Psalm) 中大衛王 (David) 卽有此種情緒。他說：『當我忘記你的時候，呵！耶路撒冷，使我的右手失其技能罷！』大總統林肯在其就職第一次演辭中，也因此共同歷史的原因，相信南北兩方的人民是朋友，不是仇敵；他們彼此應相愛，不能破裂，也不能分離。他說：『在記憶中深刻的情緒，已從戰場和烈士的墳墓中進入全國國民及其家庭之心。當我們的良心感動時，合衆國的歌聲，必更要增高。』

第八節 結論

總之，民族一詞，可說是一種情緒，要下一個定義是非常困難的。人民有民族性，卽因他們中間有精誠團結的意識，和其他人民不同；他們有共同的利害和思想；他們的道德觀念根本上相同；有共同的習俗，共同的犧牲和失敗，成功和光榮的歷史，以及對於大偉人和大英雄的共同頌讚。真像一個著名的學者（按指徐穆 Zimmern）所說：『民族一如宗教，是主觀的，國家是客觀的；民族是心理的，國家是政治的；民族是

一種心的狀態，國家是一種法律的狀態；民族是一種精神的支配，國家是一種可實行的義務。民族是感覺，思維和生活的一種方法，國家是一種情形和生活上一切的文明方法不能分開。』不過也有人（按指巴克 Brook）說：『民族可有一定的定義，即說民族是歷史發展的結果。上面試舉出的各種要素，盡屬費解。民族是根本上主觀的，在一個廣大集團中，有一種結合的動的情緒，此情緒乃肇基於真實而複雜的各種要素之上，如政治，地理，物理，和社會。在情緒中可有一種或種種的要素，然卻沒有一種一定是要在情緒之中。』我們相信關於民族性質及其要素的解釋，沒有比此更好更精確的了。

二 民族主義原則的發展

第九節 民族主義的發生

在中世紀，不用說民族的政治原則，即民族情緒，是幾乎沒有的。所以民族觀念，在十四世紀雖已肇有端倪，然其發展前進，大半是在十八和十九兩世紀。如阿克吞爵士(Lord Acton)說：在歐洲的舊制度中，民族權利，『非特政府不承認，即人民自己也沒有這個主張。』國家的領域和政策，非由民族決定，乃憑朝廷的野心和利害關係而決定。民族思想全不發達，缺少民族意識，對於民族權利之被剝奪，止知容忍而不知反抗。

到十六世紀，近代第一大民族主義者馬基雅弗利（Machiavelli）試求激動意大利人民的民族思想，當時的意大利，如梅特涅（Metternich）所說：止是『地理上的名詞』，其人民不想自己是意大利人，乃是佛羅稜丁人（Florentines），多斯加納人（Tuscans），威尼西亞人（Venetians），熱那亞人（Genoese），披薩人（Pisans）等。現今的德國，在從前約有三百個小國，各國都想維持自己民族國家的體面，如一八四五年俾斯麥（Bismarck）所說，德國人民想他們是普魯士人，巴威人（Bavarians），漢諾威人（Hanoverians）等，而不是德國人。

第十節 民族主義發展的原因波蘭的瓜分

同時民族意識，或說民族主義，在少數國家中漸形發展，因而更影響外國。英國是民族主義熱烈發展的第一個國家，也是『達到完全組織和民族自覺』的第一個國家。在十五世紀的初期，英國試欲統治法國，致激動法國民族主義的精神。阿克的約翰（John of Arc）的視死如歸，即一明證。近世紀西班牙，葡萄牙因民族精神的發動，而得完成鞏固的民族國家。十六世紀丹麥和瑞典人民亦先後組成民族國家。惟在歐洲的中部和東南部，有許多種族和人民結合民族，卻不很容易。因之民族運動亦甚渙散。但是如前面所說的，我們深信民族運動在不久的將來，必有長足的進展，因教育和文化的影響，以及政治意識和愛護和

平的發展，在在可以鼓盪民族的精神。

十八世紀的末期，波蘭被奧普俄三國瓜分；整個族國的領土和人民，受殘忍的宰割。波蘭的選舉君主制，三國認爲威脅世襲權利的神聖原則，乃決意消滅之。如阿克吞爵士所說：『凡沒有皇族，以及君主由人民選舉的帝國，因爲容易引起（人民）一種不能滿足的貪心，使歐洲的統治皇族，從此不能藉通婚，禪讓，和世襲的方法，以永久鞏固自己的地位，所以在當時絕對專制主義之下，認此爲一種不法的行爲，並認爲在歐洲不應有如此性質的制度存在。』瓜分波蘭是一種野蠻的行爲，不特蹂躪無辜的人民，並且違反國際公法上的原則。其結果真如阿克吞爵士所說：『絕對專制主義的偏激行爲，反足引起歐洲的民族主義。』瓜分後的波蘭人，他們雖不是國家（A state）然而仍舊是一個族國（A nation）民族的熱情，永久不會消滅的。他們要求恢復他們的政治組織，好像一個靈魂在尋求肉體以復活生命一樣；他們要求公義，而終深得世界的同情。如柏克（Burke）說：『沒有一個聰明誠實的人，能够贊成那次的瓜分的。』

第十一節 法國革命和拿破崙征服的影響

波蘭第一次瓜分之後，法國革命發生，繼而拿破崙征服歐洲的大部分，結果引起熱烈的民族運動。嚴格言之，革命主義者對於造成法國民族團體的歷史，動力和原因，並不重視，即對其在人權宣言中所標榜

的民族權利，亦未注意及之。我們知道在人權中包含民族自決的權利，那末，如果承認前項的權利，自然亦必承認後項的權利。但是當時法國革命黨都抱侵略野心，用武力併吞外國人民，一如舊日專制帝國的行為，而並不顧及族國和民族的權利。惟拿氏深知民族情緒的權力，乃進而利用之，比如在改革數個被征服國家的政治中，就頗見成效。但是在其他的國家，特別是在俄羅斯，德意志，意大利，和西班牙，他的政策就引起人民一致的反對。在這些國家中，有民族主義的精神，並有政治領袖，演說家，和詩人進而鼓動之。有康德（Kant），黑格爾（Hegel），席勒爾（Schiller）和歌德（Goethe）創造思想於前，政治家斯坦因（Stein）繼而鼓動人民的精神於後。關於民族意識的興奮，洛茲教授（Prof. J. Holland Rose）說：『在此新興的熱烈生命中，民族主義激動各人，其強大威力足以引起思想家的感覺。哥德對德國政治本來漠不關心，惟在發爾米（Valmy）卻不得不承認民族主義的勢力。席勒爾斐希特稱民族主義為沒有生氣的世界之光明和熱情。威至威士（Wordsworth）和哥爾利治（Coleridge）在受民族精神激動之時，詩興勃發，並預言凡反對這新勢力的必歸失敗。此種最純正的民族意義，可說是與生俱來的。』

第十二節 維也納會議的結果

歐洲民族勢力的勃興，即是拿破崙的失敗。但是很不幸的，在維也納會議中劃分歐洲土地的時候，依

然忽視民族主義，新國家的成立，舊國家的歸併，以及其他國家的分配，並全不注意民族的權利。意大利仍是『地理上的名詞』。德國組成三十九邦的邦聯。成立神聖同盟(Holy alliance)，惟其主旨乃在壓制民族精神，和取締因民族主義而引起的革命運動。

民族主義現已成爲一種政治原則，換言之，即已成爲一種理論的根據。凡人民集成一個民族，即有獨立權，自行組織單獨國。意大利，波蘭，匈牙利，德國，及其他國家逃亡在英國，比利時，法國，和瑞士等國的人民，多有鼓吹民族自由的機關。如意大利的馬志尼(Mazzini)，熱烈的『民族主義先知』，即其一例。在意大利，波蘭，和希臘諸國，先後相繼發生革命運動。希臘的反抗土耳其，博得歐洲基督教國家和美國的同情，致有列強干涉土耳其的事件，希臘在一八二七年正式宣告獨立。維也納會議把比利時與荷蘭合併起來，比利時人民不願意，乃起而反抗，一八三一年宣告獨立。

一八四八年在意大利，德國，和匈牙利等國的革命，大半多是民族性質的運動。在此種運動中，有的雖成功一時，不久即歸失敗，然而民族主義的精神，確乎永久存在。德意兩國一八四八年的民族運動，造成日後的統一。嗣後在土耳其藩籬之下的巴爾幹半島民族，也發生革命。一八七八年的柏林條約承認塞爾維亞，蒙特尼格羅(Montenegro)和羅馬尼亞(Rumania)的獨立，布加利亞(Bulgaria)當時雖仍在土耳其的宗主權下，但不久亦告獨立。

第十三節 世界大戰的結果

從一八七八年到世界大戰後和平會議的數十年中，民族運動瀰漫歐洲及其他各處，特別是愛爾蘭，芬蘭，馬札兒（Magyars），捷克（Czechs），斯羅發克（Slovaks），哥羅斯（Croats），阿爾巴尼亞（Albania），波蘭，魯斯尼（Ruthenians），波羅的民族，埃及及印度的民族，大戰後有幾個民族得實現其希望，因此次戰爭的目的，是在保護被壓迫民族的權利。亞爾薩斯洛林（Alsace-Lorraine）歸還法國。波蘭被承認為獨立國，其領土大半是按照原來的人種範圍。北什列斯威（Schleswig）歸還丹麥。捷克和斯羅發克人脫離奧國的統治，自行組成國家。南斯拉夫中的塞爾布人（Serbs），哥羅脫人和斯羅焚人（Slovenes）也脫離匈與統治而聯組猶哥斯拉夫（Yugoslav）國。芬蘭，愛沙尼亞（Estonians），勒特（Letts）和立陶宛（Lithuanians）都脫離俄國而各自組織獨立國家。阿爾巴尼亞要求獨立組織單獨國。最末，因此次戰爭的關係，英國承認愛爾蘭和埃及的獨立，英國止保留對於愛埃及外交關係上的管理權。敘利亞，美索不達米，巴力斯坦，和赫查茲（Hejaz）也從土耳其的管理中解放出來，得被承認為半獨立國。

第十四節 民族原則的改變

和平條約中的設施處置，並不完全依照民族權利，和威爾遜總統的宣言：即「凡是正確的民族願望，應盡量給與可能的滿足。」許多德國人民轉而受波蘭、捷克斯拉夫和意大利的統治；把匈牙利人民從匈牙利分離出來而歸併外國；許多立陶宛和魯斯尼人歸併於波蘭和捷克斯拉夫；許多奧國人民、阿爾巴尼亞、和布加利亞（Bulgaria）歸併於猶哥斯拉夫；匈牙利、布加利亞、和魯斯尼又歸併於羅馬尼亞（Rumania）；在希臘領域中增加的人民，如土耳其、布加利亞、和阿爾巴尼亞反多過希臘人；把俄國的比薩拉比亞（Bessarabia）和匈牙利的德蘭斯斐尼亞（Transylvania）轉併於羅馬尼亞。奧國減少其從前的領土約有六分之一，奧國人民從人種上說，多半是德國人，然而卻被禁止和德國聯合。

以上情形實難完全滿意，或將因此而引起紛擾多端的「領土回復」運動，也未可知。德匈兩國人民怨憤尤甚，他們要求修改疆界條文，因有許多本國的人民，被分離而轉隸外國。

和平會議在劃分新國家的領域時，因在同一領土中的不同民族，混雜異常，深感一國止含包同種民族的困難；此外還有經濟、政治、和軍事上的要素，亦使民族原則不易完全實行。在此種情形下，而戰勝者又復一味遵循前人的行爲，止在保護自己及自己的被保護國。例如意大利獲得差不多完全是德國人民的南提羅爾（South Tyrol），捷克斯拉夫併合大半是德國人民的特申（Teschen）礦產，猶哥斯拉夫分有馬其頓（Macedonia）的大部分，而居民又大半是保加利亞人。

第十五節 全民表決民族的未決問題

和平條約中在把一國領土轉移別國之時，有用全民表決的方法（*Plebiscites*）共計有六次。但是關於德人之歸併法國和捷克斯拉夫，德奧人（German-Austrians）之歸併意大利，以及匈牙利人民之歸併其他國家，卻未允適用此法。德國在和會的代表，反對此種拒絕關於德國領土轉移的請求，並援引威爾遜總統在一九一八年二月十一日對國會的演辭，即「人民和土地，非如貨物可從此國轉移至別國。現今必得有人民的應許，始可進而統治管理。」但是據說此次德國所以不能要求全民表決，乃因德國在一八七一年曾經否認在亞爾薩斯洛林之法國人民的此種權利。總之，如說全民表決在事實上都合民意，這種論調亦非完全事實。

由他方面看來，民族主義問題，可說仍是懸而未決。如斯羅發克人放棄其分立的要求而應許和捷克併合，但是他們卻並不完全滿意此種解決的方法。現今他們已有怨言，說他們在在受人數較多和勢力較大的捷克人的統治與管理。又如哥羅脫人，塞爾布人，和斯羅焚人同意聯組爲一單獨國，但斯羅焚人並十分願意，哥羅斯同斯羅發克一樣，也多不能滿意。結果，乃分別要求擴大自主權。現今新國家的情形，好像從前在英愛聯合國下的愛爾蘭的舊教徒，比利時的佛來米歇（Flemish）人雖不要求獨立，卻在進行採用

本國語言權的運動，現在且成爲比國內政上的重要問題。在捷克斯拉夫的魯斯尼，怨言從前應許他們的自主權，現今不能完全施行。德蘭斯斐尼亞的薩克森(Saxons)奧蘭羣島的居民，和在立陶宛默麥爾(Mo-
bile)的德國人，也都有不平之鳴。在印度，民族主義的火焰正是方興未艾。倘使民族主義的原則卽是自決，那末在世界各處的民族運動，將必再見其繼續前進。

參考書：

Acton, "History of Freedom and Other Essays" (1919), ch. 9.

Bluntschli, "Theory of the State," Oxford translation (1892), bk. II, chs. 2, 4.

Buck, "Language and Sentiment of Nationality," *American Political Science Review*, vol. XX (1916),

pp. 44 ff.

Buell, "International Relations", (1925), ch. 2.

Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1891), vol. I, chs. 1-2.

Burns, "Political Ideals" (1917), ch. 8.

Duguit, "Souveraineté et liberté" (1922), Deuxième Lec, on.

Dunning, "Political Theories from Rousseau to Spencer" (1920), ch. 8.

- Fauchille, "Droit international public", (1922), vol. 1, pt. 1, pp. 11-17.
- Gilchrist, "Principles of Political Science", (1921) pp. 28-45; also his "Indian Nationality" (1920), ch. 1.
- Hankins, in Merriam, Barnes, and others, "History of Political Theories, Recent Times" (1924), ch. 13.
- Hayes, "Essays on Nationalism" (1926), chs. 1, 2, 8.
- Holcombe, "The Foundation of the Modern Commonwealth" (1923), ch. 4.
- LeFur, "Races, nationalités, états" (1922), ch. 2.
- MacIver, "The Modern State" (1926), pp. 121-123.
- Mill, "Representative Government" (1861), ch. 16.
- Muir, "Nationalism and Internationalism" (1917), ch. 2, pp. 128 ff.
- Pillsbury, "Psychology of Nationalism and Internationalism" (1919), chs 1, 4.
- Rose, "Nationality in History" (1916), various chapters.
- Ruyssen, "The Principle of Nationality," International Conciliation Pamphlet, No. 103 (1916).
- Treitschke, "Politics" (Translation by Dugdale and Torben de Bille, 1916), vol. 1, ch. 8.
- Zimmer, "Nationality and Government" (1919), chs. 2-3.

第七章 國家族國和民族(續)：民族的權利

第一節 自決權

如前章所言，近代民族主義中的一種主要情形，即大半人民在組成民族後，多企圖獨立而生活在自己選擇和設立的國家組織之下。就是在和別種民族或同一國家中的其他民族聯合的時候，也至少要獲得大量的政治自主權。在十九世紀中期，此種原則即漸次實現，民族有決定自己政治運命的天賦權利。不同民族所形成的國家，被認為不自然的聯合，人民如果不願為此種聯合中的會員，可以施行解散權而自行退出，或是設立根據民族原則的新國家。如前所言，此類的事實在歐洲確曾發生過許多次。威爾遜總統在世界大戰中，屢次申說民族自決權是沒有條件的。他說：『自決非僅是一個名詞，乃是行爲的必要原則。此後政治家如漠然視之，是自冒危險。』如把此種理論更推而廣之，可說：『民族就是國家。』此種權利能否保障？如果能夠的說法，應否採用切實的保障行爲？還是如刻遵爵士 (Lord Curzon) 在一九二三年洛桑和平會議 (Lausanne Peace Conference) 所說，民族的自決權好像一把兩刃劍，止有在保留的條件下，始

可採用之。民族自決以前是一種統一力，近來已變為一種分散力。所以假使把此原則應用於一切事件上，那末現在世界上有幾個年代悠久的國家，勢必引起分裂。舉例言之，蘇格蘭，威爾斯，南非洲，坎那大要，和英帝國分離而組成四個新國家。比利時要分而為二：一屬窩倫人，一屬佛來米歇。瑞士要分成三國。如更推廣範圍而言，在法國的布勒通（Bretons），西班牙的卡塔拉（Catalans），奧國的復拉耳省（Vorarlberg），墨西哥的猶家旦（Yucatan），在美國的德國人，那威人，和意大利人，以及在阿根廷（Argentine）的意大利區域，多要宣告獨立了。我們並要應許在亞得利亞（Adriatic）海邊的達爾馬提亞（Dalmatian）城市脫離內地的關係。我們看馬薩律克（Masaryk）總統所著歐洲危機中的小國那本小冊子，知道在歐洲有六十八種不同的民族，假使要實施民族即國家的原則，那末歐洲並不是二十八國，要分爲六十八國。我們不知此種小國的增多，對於他們自己和平與幸福上，究有何種利益。

第二節 自決權的限制

民族自決的原則應有一定的限制。倘使每個團體不論其小至如何程度，止要人種與語言和其他人不同，即可分離而組成新國家，則在施行此種原則之後，勢必引起混亂情形。一九二〇年國聯行政院委派法律團，研究關於奧蘭羣島（Aland Islands）人民脫離芬蘭而和瑞典聯合的問題。在一九一八年和一

九一九年先後舉行全民表決，差不多一致主張分離。法律團的意見，以爲國際公法上沒有明文承認部分的人民，可由自己意志的單方行爲，而和確定的國家分離，國際公法僅有時承認國家有要求分離權而已。『大概說來，人民用全民表決，或其他方法來決定自己的政治命運，此種權能是否給與，純在國家的主權範圍之下。』如果承認此次奧蘭羣島居民的自決權，則不啻是侵害現存國家的主權，破壞『國家』一詞的含意，而危害國際團體的利益。

第二節 穆勒的民族國家原則

我們常常援引穆勒 (Mill) 的話，『民族國家的必要條件，即自由制度，與政府領域大半和民族相合。』但穆氏自己也承認這種見解止係表示一種思想，因在地理的事實上殊不多觀。不同民族相互混雜的情形，實使一民族組成一單獨國家的主張成爲不可能。舉例言之，在波蘭和捷克斯拉夫的德國人民，如果組成國家，那末這種國家所處的地位便無異海中的孤島了。在猶哥斯拉夫與羅馬尼亞的土耳其人和羅馬尼亞的薩克森人亦有同樣的情形。不過穆氏的思想，確是要把一個世界，分爲許多國家。結果大半的國家，必致土地小而財富不能自給。贊成此種思想的人，現在很少。穆氏又說：『民族情緒的表示多有不同，然在不同中，民族願統一在同一政府，或在自己分立政府之下卻是相同。這就是說政府問題，應由被治

者自己決定，人類中任何部分的人民，可以做些什麼，倘不以人民自由結合的集團為標準，那是極難判斷的。』換言之，人民組成民族即有自決權，亦即是決定自己和他人的政治聯合之權。從此可得一連帶的系論，即人民有權和其他政治聯合分離而設立新關係，或自行組織新國家。但我們要知此種權利的承認，卻必受有限制，即決不能分裂長期成立的國家。穆氏意見的第三點，即『自由制度，在不同民族的國家中為不可能的。』他又說：『在沒有同情的人民中，文字語言不同，則代議政府所必需的一致輿論不能存在。』但我們知道瑞士的歷史即為此種理論的一大反證。瑞士有三種不同的民族，法，德，意之外，還有少數羅曼斯（Romansch）人，他們卻能共同過和平的生活，而毫無分裂的現象。我們決不能說『自由制度』不存於瑞士，也不能說代議政府在瑞士因缺少一致的輿論而施行失敗了。在比利時人民分為二種不同的種族，文字語言各不相同；但自由制度和代議政府在比國有高度的發展。我們知道有時因語言問題雖亦引起衝突，然決不致造成國家的分裂。比如美國包含許多不同的種族，有許多地方的人民，大半仍舊說自己原來的語言，然而代議制度在美國比之其他同一人種的民族國家尤著成效。同時我們亦斷難否認在美國有高度發展的『自由制度。』

第四節 對於『單一民族』國家的原則之批評

『單一民族』(Mono-national)國家的理論，主張國家的政治領域應和一個民族的領域相同。此種說法已受許多學者的攻擊。干姆普羅微次(Gumplovicz)說不論是歷史和社會學，都能證明單一民族的國家，並不一定包含強力的要素，而這個要素是為其他多數民族組成的國家所缺少的。反之，在多元民族的國家中，比之同一人種的單一民族國家人民，卻較有高度的自由。干氏援引瑞士為例。伯倫智利相信一個國家『如包含外來的分子，則其範圍可以擴大，而和別國人民的文化相互交換。』他說：『此種混合，好像合金之增高金屬的用處一樣。』帕烈(Pariet)引奧王法蘭西斯第二(Francis II)對法大使所說的話：『我的人民彼此疏遠，這是一種好現象，從來不會在同一時間發生同樣的問題。在法國好像有流行性，各處會同時發生。我有匈牙利人在意大利，意大利人在匈牙利，他們卻彼此戒備，彼此非特從來不會諒解，並互相仇視。就因為他們互相反對，互相憎恨，反可收和平秩序之效。』

第五節 阿克吞爵士反對民族主義

阿克吞爵士是近代最有聲望的一位歷史家，他肆力攻擊民族主義。他說，如果主張民族是組成國家的要素，這話真『比社會主義還要無稽還要作孽。』又說：『沒有一種改變的原則 (Principle of change)，沒有一種政治的理論，比這種主張還要廣泛，破壞，而武斷。這是反對民治主義的理論，是限制公意施行，而

另立一種原則。』他又說：『一國中不同民族的聯合，好像社會中人類的聯合一樣，是文明生活的必要情形。次等種族因和文化較優種族在同一政治結合之下，可以增高文化。衰弱的族國和生氣蓬勃的族國接觸，可以復興。族國中的組織要素，和政府權能，或因受專制主義的腐敗影響，或因民主主義的分解行爲，而漸次消失；則在強健種族的管理之下，可以恢復再造。生長刷新的運動，止有在一個政府之下能收實效。國家好比是鎔解爐，在其中一部分人類的生氣、智識、與才能，可以和其他部分的人民互相交換。如果政治的領域就是民族的領域，則社會將終止前進；族國如果回復到這種情形，則人類好像是彼此斷絕了關係一樣……數個族國在同一國家可同時存在，實是試驗自由和保障自由，並是文化的主要媒介。在自然律上，國家比近代自由主義之理想的民族單位，確有較大的進展。』國家而沒有混雜的種族，『是不完全的國家，在國家中的種族，如消失其影響，是衰弱的種族。』

第六節 阿克吞爵士意見的研究

關於『單一民族』國家的批評，和『多元民族』國家的辯護，阿氏所言，可稱是最有權力的意見。尤其是他在說後種形式的國家的價值，在人民性質上的影響，和文化媒介上的影響的兩點，確屬至論。但亦有言之過甚的地方。例如他說：『多元民族』國家，如自然律之所指示是自由的最好保障；而單一民族國

家卻是『不完全的。』在同一國家組織之下，不同民族的聯合，好像在社會中人類的聯合，是文明生活的必要情形。但這種理論，證之歷史和經驗，也不是始終一貫的。

止在理想的情形下，『多元民族』國家的利益，是勝過『單一民族』國家。例如瑞士，英國和美國有許多民族集團，他們自願共同生活在同一的國家組織之下，他們對此種統一的情形表示滿意，他們差不多有同樣的利害關係和思想，他們並不受到較大民族的壓迫，他們可以用自己的語言，教育自己的兒童，和信仰自己的宗教；但從另一方面看來，國家的組成如由於武力併吞，或由於民族之非出於本意的併合，或在民族自願結合後，有一民族漸不滿意，則上面阿克吞爵士所舉的各種利益恐難存在。民族間如各不滿意，則從其利害關係，和平目的，與夫文化的促進上言之，實應把不滿意的民族，從國家分開；否則徒然造成人民全體中的破裂。所以允許不滿意的愛爾蘭，波蘭，捷克，南斯拉夫，巴爾幹以及其他重要民族的獨立，非特使原來的國家可更強大穩固，並可增進世界的和平。所以有的學者以為對於上列諸民族，他們既認為是不自然的結合，那末就應該任其分離，而自組獨立的國家；不必用違反意志的武力來壓制或統治他們。總而言之，倘使自決權原則能够適用，我們可說在道德權利上不滿意的民族，如在人民中佔據一大部分，自可分立為國家組織。但國聯法律團在愛蘭羣島問題上，卻說在國際公法上，並無明文承認此種權利。

第七節 民族問題

一個國家包含幾個民族，他們在人口和實力上，也許相等，也許不相等。人口不等，有時也許少數人民的文化，反較優於多數人民，而獲得較優地位，駕於其他民族之上。穆勒以爲此種政策，『從文明的人道上言，應起來一致阻止。』但多賚乞克的意見，則以爲在此種情形下，『最簡單的關係，即由文化較高的民族行使權威。』我們認此爲合理的原則。惟同時我們當然也要注意弱小民族的權利。多氏更進而主張戰勝國『可在被征服國施行其自己的文化和政策，』因這是其當然而自然的權利。他說：『日耳曼人對原始的普魯士部落，問他們願意就刑受死，還是願意完全日耳曼化。』又說：『改革情境，視若殘忍，然實爲人類的一大幸福，可使劣等民族，受優等民族的陶冶薰鑄。』例如馬札兒族在世界大戰前，匈牙利還沒有分裂的時候，實統治匈國的其他民族。馬札兒族不但在文化和經濟上較優於其他種族，即在人口上亦佔其他種族總數的絕對多數。惟當時其他民族，卻多有表示反對馬札兒族的統治。

穆勒說，倘使範圍小而文化較優的民族，能够統治其他民族，則文化較優的民族常是得勝。但在此種情形下，『征服者和被征服者必不能共同生活在同一的自由制度之下。』倘使統治民族，人數多而文化又進步，被治民族人數少而又不能獨立，在此種情形下，如果管理得法而公正，則兩者的地位可漸次調和，融合在一起。最末，穆勒指出最困難的情形，就是幾個民族的人數和文化差不多相等，彼此不易融合。他說：『每個民族信賴自己的權力，而自覺能够和其他民族競爭，不願融合一起，各執偏見，發展不同的特性，復

用舊的風俗和語言，以致分裂情形益形尖銳化。彼此相信如果競爭的其他種族，在自己範圍內行使權威，自己必受壓制。在競爭中一種民族之所得，即為其他民族之所失。』倘使這些民族偶值同在一個專制政府的下面，政府對他們一概多不加注意，他們或可在幾代之後，發生一種同情而彼此融合。但是如果他們沒有融合之前，各國企圖獨立，則『我們亦不能不承認這是一種正當的事情。吾們為自由和合起見，必須使這種關係完全解除。』

第八節 民族的其他權利

(一) 存在權

關於不滿意的民族，從國家中分離出來，自行組織新國家的道德權利，和在國際公法下的權利，學者的意見很紛歧。惟他們亦有共同承認之點，即有幾種重要權利，是管理政府的統治民族所應注意的。伯倫智利說：『第一種最自然的』權利，即一個民族和其他民族同有存在之權。我們知道民族是一種歷史的組織，一種集團通常是由人種，語言，和文化的聯合而成，一羣人民有共同的要素與獨立的性質，多少和國家中的其他人民不同。所以我們不能設想任何公共政策，可以拿來證明國家為欲消滅民族個性，而禁用民族自己的語言，文字，習慣，和剝奪民族的宗教之正當。

(二) 語言權

民族組織中最有力的連索即是語言。所以民族有最大的道德權利保存自己的本來語言，傳授其子孫，並用作表示自己文字的媒介。

不過我們要知道，我們所說國家應該允許一個民族採用其自己的語言，並不是說應該和通用的語言在立法，法院，機關和軍隊中有同等的地位。從便利上着想，一國應專用一種語言，如說其他語言的人，止係一小部分，在此種情形下，國家如選用多數人所說的話，可無多大困難。例如衛爾士人，巴斯克人（Basques），汶德人（Wends），布勒通人，法屬坎拿大人，和在瑞士的少數羅曼斯人，他們實難向自己的國會或法院要求把自己的語言和其他語言並用。但如民族的人數差不多相等，則又當作別論。所以在瑞士有法德意三種語言，同是國家的標準用語，國會法院以及其他行政機關的議事程序，用三種語言紀錄；在大戰前，匈奧帝國還沒有分裂的時候，國會中所用語言，尤形繁雜，並且多是標準用語。在舊匈牙利時代，馬札兒人常引為不滿意，即皇帝在軍隊中，不准用馬札兒語言，反得學習德語，把德語當作軍隊中的用語。反之，在奧國波希米亞（Bohemia）的德國人，因人數多，常常要求在地方行政中用他們自己的語言。

(甲) 德國對少數民族的政策

德國政府對在亞爾薩斯洛林的法國人，在什列斯威好斯敦的丹麥人，在德屬波蘭省的波蘭人，用本國語言時所施行的政策，實大損害民族權利，所以常受人家的批評。在亞爾薩斯洛林，德文不單是行政機關，立法院和法院的唯一用語，即在學校中亦強迫採用。街道，店號，和石刻上的名詞，多禁用法文。在德屬波蘭，公共集會不准用波蘭語言，原先止限在公立學校，因其中多半學生能懂德文，最後乃命令自一九二八年起，波蘭語言在學校中亦應一律禁止。在一九〇六年德國政府進而在宗教事業中，禁用波蘭語言，結果引起，學校罷課，和波蘭人民的擾亂。

在南日德蘭（South Jutland）領域中，約有十五萬丹麥人，他們因為土地小，人口有限，所以對於德國的強硬政策，更其無從反抗。本國語言不單在行政機關和法院中禁用，即在學校中除宗教課程外，亦漸在取締之列。到一九〇八年，即公衆集會中，除選舉的時候和人口中至少有百分之六十以上不說德語者外，一律禁用本國語言。丹麥國旗和丹麥國歌一律禁止。凡此種種法令，在丹麥人看來，是壓迫與殘暴，而德人卻嚴厲施行，力求把這個領域普魯士化。結果在反抗者中間，就有好幾百個受監禁和充軍的刑罰。

（乙）比利時的佛來米歇運動

一九一九年三月中在和平會議的時候，一個代表比利時佛來米歇人民的委員會，致書威爾遜總統。他們說：『比利時不能有永久的和平，除非我們人民得有絕對的保障，我們不願意受不用自己語言的政

府的管理，教育，法院的審判，和軍隊的指揮。要用從前的荷蘭土話，恢復過去的光榮文化，免得束縛在外國的權威之下。』佛來米歇人佔有比利時全人口的百分之五十七，但法文反是比利時的標準語言；法律雖規定在法院，軍隊，與行政上，佛來米歇文和法文有同等的地位，但是如果官吏說法文，法院律師說法文，則此種法律規定，僅一紙空文而已。沒有國立的學校和大學，能給佛來米歇青年受到用自己的語言的完全教育。因此他們在種種的要求中，要求把根脫（Chent）大學改爲佛來米歇教育機關，在最近的立法會議中，這事已有一部分實現了。此外一切標準課本，報告，和通知，多用法文。政府有『法國化』法蘭德（Flanders）人，並把拉丁文化和文明灌輸全國的企圖。此種政策，是天主教徒所竭力反對的。

在另一方面，吾們也可認爲佛來密歇所舉各點，如學校，法院，地方行政中禁用佛來米歇文等，多與事實不符。法蘭德自己沒有特殊的文字，所用文字係荷蘭文。在事實上，佛來米歇文人多用法文，假使佛來米歇荷蘭人要在法蘭德中主用荷蘭文，此舉徒足以阻隔其人民與歐洲文化的交換，此種文化的交換，我們知道，多由於法文的媒介。

（丙） 印度的語言問題

印度的語言是非常複雜的（據說在 Andhra 省，約計有一百種語言。）近來英文已漸次成爲標準用語。但是也有一般民族主義者，主張用一種自己的土語來代替英文。然究應採用何種語言，現尙無一

致的意見。因為印度沒有一種語言，是全體人民多能共同明白，而可以拿來當作標準語的。所以要想拿一種土語來代替英文，實非易事，且不知其成效如何；因為英文比之任何土語的範圍大，可說已成爲多數人民的用語了。

(丁) 語言問題的結論

研究語言問題，不止從特種民族的利益上着想，也要注意文化的普通的進步。我們很懷疑對於少數民族的語言要求，政府應否爲他們成全。如果他們的語言，止可用在初級學校，宗教禮拜，或文學目的上，換言之，即僅係一種純屬地方性質的語言，而不能用於國際交際，不能用作科學和文學的普通名詞，那末國家政策和公衆道德，實可不必推行此種語言。在法院，行政機關，國會，和最高的教育制度中，也可不必承認主用語言的地位，而把主用語言當作科學，文學，和國際交際的用語。關於少數民族要求正式採用自己的語言，在歐洲東南部雖不乏其例，惟在實際上，說此種語言的人民很少，在著作方面則範圍更其狹小了。

(三) 本地風俗習慣的保留權

此外民族權利之應受尊重者，還有民族風俗。這些，止要和公衆道德與國家政策的普通原則不相牴觸，應該加以保留。但英國在蘇格蘭的斯圖亞特 (Stuart) 革命之後，禁止蘇格蘭高地人穿着疊襠的短裙，

這是爲維持公共秩序起見；在印度禁止寡婦焚身殉夫，這是爲主張人道起見。因此我們不得不懷疑一個民族有無維持一種和國家公共習慣不相融合的地方習慣之權。我們相信羅馬人在被征服的人民上，施行羅馬法律是正當，法國在亞爾薩斯輸入拿破崙法典是正當，就是德國人在主管亞爾薩斯後採用自己法律，也是正當的。我們並不否認英國在威爾斯施行英國法律之權，和法國在布勒塔尼（Brittany）施行法國法律之權；但也不否認此種權力有時是行使不得其宜的。例如英國在十八世紀企圖在印度的孟加拉（Bengal）施行英國的法律和裁判手續，實屬錯誤。羅馬在日耳曼民族上施行羅馬法和司法行政，不顧條頓民族屬人主義的原則，即被征服的人民有保留自己法律之權，以致引起日耳曼的自由運動和反抗。有時國家爲公共政策起見，允許被征服國得保留自己的全部或一部的法律。例如在一九〇一年英國征服南非共和國之後，允許在脫蘭斯瓦爾（Transvaal）保留荷蘭羅馬（Dutch-Roman）法；在魁北克（Quebec），也允許盡量保留法國法。

第九節 國際聯合會保護少數民族的權利

如前所言，大戰後和平條約關於領土的分配，不論在原來或新興的國家中，因爲還餘有許多重要的外國民族，和平會議深恐這些少數民族和多數人民的種族，語言，與宗教不同，在主管民族的統治下，難免

有被歧視之虞，所以，試求保護他們的正當權利。和平條約把在奧地利，匈牙利，布加利亞，土耳其四個交戰國中的少數民族，置於國聯的保護之下。在一九一九年至一九二〇年協約國和同盟國的條約中，以及波蘭，捷克，猶哥斯拉夫，羅馬尼亞，希臘，和亞美尼亞的條約中，亦均有同樣的規定。有幾種權利，凡屬國家的居民和公民，不論其出身，民族，語言，種族，和宗教的不同，均得同樣享受。凡承認條約的國家，多應承認此種規定，一如本國的基本法律。可說這就是在國聯保護下，所給與條約國家的國際責任。

簡言之，給與的權利，包括法律平等，政治平等，社交通商，宗教禮拜，出版集會，和在法院中任用何種語言的自由。少數民族的權利，可用自己的金錢，設立並維持慈善，宗教，社會，和教育機關。在市鎮中，如果少數民族佔有全人口的相當數目，則在初級學校中，可用自己的語言。此外對於國家，或地方為教育，宗教，和慈善事業所需用的經費，也負有同樣的責任。和會條約中，還有關於特種種族或情形的規定。例如在波蘭條約中，有關於猶太人的特別規定。在捷克斯拉夫條約中，有關於保護喀爾巴阡，南魯斯尼人的規定。在羅馬尼亞條約中，有關於薩克森人和德蘭斯斐尼亞的捷克人的教育和宗教自主權的規定。條約中一律規定，凡屬國聯行政院的會員，關於破壞條約事項，有權請求行政院注意。行政院對此可採用正當和有效的行動。如在條約下，有關於法律和事實上的爭執，就是國際性的爭執，當提交國際裁判法院，該院決定當認為最後的決定。

有幾個新的國家，並未締結此種條約，在後來加入國聯時，事前必需承認他們當遵守，並施行少數民族的條約之原則。例如阿爾巴尼亞，芬蘭，愛沙尼亞，拉特維亞（Latvia），和立陶宛（Lithuania）多在承認後方始加入國聯。

第十節 條約規定的施行

以上諸種條約的締結，可說是保障種族的，語言的，和宗教的少數民族運動的一大進步。國聯的重要工作，在於維持條約的尊嚴。然在此我們不得不承認國聯的努力，卻沒有完全成功。凡提向行政會請求解決的案件，其被告國家對於國聯的干涉，多表示不滿意。以為這是地方事件，並無國家關係。在波蘭，其處置德國農民，和否認德國人民的公民權，確屬違反條約。在匈牙利，不許猶太人進大學。在土耳其，用武力驅逐許多希臘人，和在小亞細亞的亞美尼亞人出境。在希臘，把許多布加利亞人逐出馬其頓。在猶哥斯拉夫，也用同樣的方法，逐出從和會中得來的在部爾加麟的布加利亞人。在羅馬尼亞，則苛待在德蘭斯斐尼亞的匈牙利人。在波蘭，則有意對留在維爾那（Vilna）的立陶宛人為難。以上諸種政策的結果，以致那些少數民族不得不從本國遷移到別國。和平約章設定每個民族有一個祖國，現今有一種趨勢，即一國藉此而試用種種方法強迫留在外國的民族，回到自己的祖國，國聯卻不能阻止此種精神的破壞。不過還能條約

的規定，以期保護少數的民族，究屬是聊勝於無。

第十一節 德人在南提羅爾的情形

在此，我們要注意，關於在協約國領土內的少數民族，卻並未締結任何保護條約。如前面所說，南提羅爾差不多完全是德國人，現在把他們從奧國割併意大利，其根據理由是此地是意大利的軍事要塞。在此有二十五萬德國人沒有條約保障。一切事宜，完全在意大利統治之下。當地居民曾向國聯提出抗議，他們對國聯不用全民投票，而竟由意國歸併的舉動，表示遺憾和失望。結果終未得要領。當時意大利代表替吞尼（Tittoni）在會議中宣稱當尊重被併合人民的語言和文化制度；意大利下議院著名的議員並表示因軍事關係以致不得不併合此地的遺憾。意大利政府有一個時候確曾尊重約言。但從法西斯黨（Fascisti）主政以來，這個政策已經變了。該地地方集會，有時竟被武力解散；學校中的德籍教員，以及德籍的官吏和法官，多被黜革；學校中禁用德國語言，結果有好幾百個學校被迫解散；宗教傳道也得用意大利語，村市和街道的名稱，多從德文改爲意大利文；公共事項禁用德語，歷史紀念品和民族英雄的畫像，從學校和公共地方搬到別處。凡此種種的設施，無非要把提羅爾完全意大利化，所以不得不竭力消滅這強盛一時的民族的遺跡。

第十二節 少數民族的交換

少數民族自願同化，似屬難能之事。有人以為解決此問題的實際而公平的方法，就是把在甲國和乙國人種相同的少數民族彼此交換。希臘和土耳其在一九二三至一九二五年用過這種方法。一九二二年希臘為土耳其所敗，希臘人為逃避土耳其人的屠殺和苛待起見，一律退出小亞細亞。在洛桑和平會議中，由南森博士(Dr. Nansen)提議，希臘和土耳其在一九二三年一月三十日，簽訂條約，兩國同意交換自己一部分的少數民族：小亞細亞的希臘教徒，交換在希臘的土耳其回教徒。移居者得隨帶動產，不動產經委員會議定價值後，由政府償付之。此次交換，在希臘政府方面，係勉強承諾。希臘在小亞細亞的人民，向洛桑和平會，國際聯合會，以及協約國的政府，提出激烈的抗議。他們對於這些在約定下的不幸難民，咸表同情。在名義上，這是自願交換，在事實上，乃不啻把希臘人大批驅逐出境。少數民族交換的實例，要算一九二九年十一月二十九日布加利亞和希臘在涅宜(Neuilly)所簽訂的條約。這約和土耳其希臘的條約不同，此次約定完全出於自願，沒有武力驅逐的性質。

參考書：

Bluntschli, 'Theory of the State', bk. II, ch. 3.

- Eryrn, "Le problème des minorités devant le droit international" (1923).
- Buell, "International Relations" (1925), chs. 2, 3.
- Duparc, "La protection des minorités" (1923).
- Evans, "The Protection of Minorities," *British Year Books of International Law*, 1923-24 pp. 95-123.
- Fauchille, "Protection des minorités," "Droit international public" (1922), vol. I. pt. I, pp. 802-819.
- Garner, "Recent Developments in International Law" (1925), pp. 404-411.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 25-48.
- Giraud "Le droit des nationalités," *Rev. gén. de droit int. pub.* (1924), pp. 17 ff.
- Mandelstam, "La protection des minorités," *Acad. de droit int., Recueil des Cours* (1923), pp. 366 ff.
- Rosting, "The Treaties for the Protection of Minorities by the League of Nations," *Amer. Jour of Internat. Law*, vol. XVII (1923), pp. 641-661.
- Temperley, "History of the Peace Conference at Paris," vol. V, ch. 2.

第八章 主權

一 性質和起源

第一節 主權的性質

如前章所言，國家要素和其他團體根本上大不相同的地方，就是國家有主權，或說最高的意志與權力。在每個完全獨立的國家中，有幾個人或團體有最高的權力，可以制定法律，並執行公意。換言之，即有最後的權力，可命令及強制人服從他的權威。其他團體雖亦有公意可發表意見，但是國家卻有一種特性：即國家的意志和其他人民或團體的意志如發生衝突，國家的意志終佔優勢，而其他意志多被壓制。國家的意志一經表示，就成爲代表某件事情的最後決議。國家不許其他團體在其領土內施行主權或分執權力。

第二節 觀念和名詞

『主權』(Sovereignty)是一個近代的名詞，但其觀念在希臘時代已經有了，亞里斯多德叫他做國家的『最高權力』。其後羅馬及中世紀的法學家亦常用“Summa potestas”和“Plenitudo Potestatis”等語，也是指國家的最高權力而言。近代名詞“Sovereign”和“Sovereignty”最早用的是法國法學家，如在十五世紀的波美訥累(Beaumanoir)和羅栖(Loyseau)嗣後又用在英、意、德的法律和政治著作之中。十六世紀的布丹是第一個著作家，在其共和六論中詳盡討論主權的性質和特點。他在拉丁文的著作中，用“Summa potestas”的名詞，在法文中用“Souveraineté”。

古代和中古學者對於主權觀念，雖有些和近代的見解相同，但多少是浮泛混雜。我們相信這大半由於當時還沒有像我們現在所認識的國家主權。國家主權的近代意義，因於中世紀的末期。當時民族國家勃興，須作對內對外的奮鬥，如對神聖羅馬帝國，教王政治，和封建諸侯，於是始有著作討論到這個問題。特別是在法國，衝突形勢最爲嚴重。法國君主向羅馬皇帝，教王，和封建貴族要求權利，並宣稱他們要靠武力和唯一的上帝保守自己的國家。大聖路易說：『君主沒有政權的主權，』惟法國法學家卻起而擁護君主。從法理上證明君主最高權力主張之正當。不過我們知道此種理論，關於國家主權者少，而關於君主主權者多。波美訥累說：『君主是最高主權，我們稱之爲君主，即表主權所屬之意。』

從前的主權，並沒有君主完全獨立在上的含義。到十六世紀末期，主權始被認爲絕對的最高權，且是

不能分開的權力。

第三節 君主即主權

主權本來認爲是君主的個人屬性，布丹卻把主權認爲國家的一種要素。不過他亦時有混淆之處，如把主權和國家特定機關的權力合作一談。在法國，這個機關就是君主，所以布氏就把主權屬之君主。布氏和其他早期學者的錯誤，即在把主權和政府權力混合一起。他說：『主權的真正表識，』即是有權力制法，宣戰，媾和，委任官吏，和審判法律衝突等事。在事實上，這些權力並非從主權的觀念發生，只是政府中特種機關的特權而已。我們對於十六世紀的學者，把國家主權和君主權力混合一起，並不希奇；因爲主權觀念的發生與維持，全由於君主自己要確定自己的地位，所以如果君主勝利，則自必視主權是屬於自己的了。

第四節 主權的定義

主權的定義，一如國家的定義，學者意見紛歧，莫衷一是。第一個應用這個名詞的是布丹。他解釋主權是國家在公民和臣民之上的最高權力，不受法律的限制。其後五十年，格老秀斯（Grotius）解釋主權爲『最高的政治權力所歸屬的人，他的行爲不受任何人的支配，他的意志是最高的。』布拉克斯吞（Black-

stone) 以爲主權是『最高，不可抵抗，絕對，不受約束的權威，屬於國家的最高權力。』耶律芮克解釋主權『是國家的特性，除了他自己的意志外，不受法律或其他權力的限制。』狄驥說，按照現今法國最有勢力的主權學說，乃是『國家的命令權，在國家組織中的民族意志，在國家領土內對全體人民行使無限制的命令權。』柏哲士認主權是『在人民和人民團體上的本有，絕對和無限的權力』也就是『本有的獨立權，可行使命令和強迫服從的。』

二 主權的種類

第五節 名義上的主權

主權一詞有種種的含義。其一，有名義上的含義，乃指君主或君主國的領袖，在事實上沒有實權而止。係政府的一種機關。比如英國的君主卽其一例。在刑事告發的時候，我們說：『君王是我們的主權者。』此種用語，遠在君主握有實權的時候。在事實上，君主卻久就失其權力了，但在英國的法律或法學著作中，仍多沿用之。

第六節 法律主權和政治主權

其二，把法律主權和政治主權分開。前者代表法學家的主權觀念，即主權是最高的制法權力。法律主權是最後的權威，能夠用法律方式來表示國家的最高命令，此種權力是在教會規律、道德原則、和輿論影響之上。但在法律主權之後，還有一種權力。此權力在法律上非特不能表示，而且全無組織，也不能在法律命令的方式內表示國家的意志；但在事實上卻又能支配法律主權，其意志且有最後的權力，這就是政治主權。就狹義言，選民即是政治主權。就廣義言，可說是全體人民，不論其投票與否。選民雖有如此的權力，然而除非在全民政治的政府中，他們卻不能用法規方式來表示自己的意志，有時他們可授意立法部，代其意。假使他們的意思能夠明白宣告，完全了解，則立法部非特不會忽視，並多願服從之。

不過，當法律主權和政治主權的意志發生衝突，則前者必較佔優勢。因止有包括在法律方式中的意志，始能由法院施行。政治主權不論是如何有利而合於理想的公義，止能置而不顧。如一位著名的學者說：法律主權是法律家的主權。在法律之外，法律家和法院是都不加注意。在法律家方面，從法律的立場上，國會通過的法律也許是好的法律，但從政治主權的選民看來，也許是不好的法律。惟法律家對於選民的願望和意思沒有什麼關係，在選民的意見和願望沒有變為成立的法規之前，他們看來，只不過是空虛的勢力（*Brutum fulmen*）而已。蒲徠士爵士說：法律和政治主權的分別，大半是由於主權的法律和普通觀念之不同。他說：『普通人以為主權是一個人或是一個團體，能夠在上面把他的或他們的意志實施於國家

之中，而全國多附從之。法律家卻有比較正確的觀念，以爲主權不論是一個人或是團體，止要能够依照自己的命令行使法權，即可說有制定總則的最後權力，而此人或團體即是法律主權，並代表法律觀念。』

第七節 此種區別並非主權的劃分

有人反對法律的和政治的主權的區別，因這樣的分別，無異在承認國家有三個主權。但如稍加研究，即知法律和政治主權的區別，並不是主權劃分，乃係同一主權的二種不同方法的表示。如前所言，兩者有時或許不能相合。法律主權的意志表示，並非政治主權的命令。在此種情形之下，法律主權應用新的選舉加以改組，或竟可改造之；否則選民的意思不能收效。這就是說法律應和正當表示的輿論相合。立法院應服從選民的命令，如果違反民意，選民和立法院即不相一致。立契 (Pledge) 教授說：良好政府的問題，大半是法律和最後的政治主權之正當關係的問題。當然，在全民政治制度下，法律和政治主權之差異的可能性，可以消除而融合爲一。在全民政治中，選民所表示的意志，不僅是意見和命令，也就是法律。不過通常的法律主權，卻是單獨組織，和政治主權不同。有的好像英國國會的議決機關，有的是制憲團體，其存在是專爲制定並表示主權的意志。

第八節 英國的法律主權

法律和政治主權的分別，在大不列顛等國最爲顯著，立法部可以修改憲法，憲法和成文法也沒有法律上的區別。在英國，國會是普通的立法機關，又是國民的會議。此議會在法律上有無限的權力，除掉道德和物質的性質外，不受任何限制。在英國，沒有任何團體能夠制定法規而廢止國會的法案。戴雪 (Dicey) 說：從法律上言，英國國會有一種無限制的權力，能夠把幼童視作成年，剝奪人民死後的公權，可以宣告私生子爲合法，有時在適當的場合，可使一個人自己審判自己的事件。在一七一六年的議案中，國會所做的，全屬主權機關方始能做的事情。如展延自己的存在自三年至七年，又如用同一的好像制定普通法律的程序來修改憲法。

法庭關於國會議案之法效的辯論，即使和神聖的憲法規定有所衝突，也置而不問。

但在另一意義上，英國國會卻並不是主權；還有一種權力是在國會之上，國會得服從其命令，一切事務並須完全依其意見而施行，此即在國會普選時，選民所發表的意志。此種主權，法律家不承認，法庭不注意，國會有時且立法反對之，但是結果倘使選民堅持不讓，國會勢必服從公意，得把他們的命令制成法律。在此意義上，主權乃在選民，而不在國會了。

第九節 人民主權

從政治主權的討論上，我們自然會提到人民主權的原則。此原則即把主權歸屬於空泛而無定的一羣『人民』。此種思想發生在十六和十七世紀反君主論的學者，特別是巴士亞的馬栖格 (Marsiglio of Padua)，奧坎的威廉 (William of Ockam)，布卡南 (G. Buchanan)，巴克雷 (T. Barclay)，霍忒萌 (F. Hotman)，部社 (Boucher)，索累斯 (Saurez)，柏勒民 (Bellarmin)，阿爾忒栖斯 (Althusius) 等，攻擊專制君主制度，根據自然法則和契約論來擁護人民主權。他們說：主權原來即是屬於人民，不能由命令而喪失；並在事實上，人民從未把主權讓與君主。

在十八世紀，盧梭鼓吹人民主權的原則，成爲法國革命黨徒的共同信仰。哲斐孫 (Jefferson) 在其獨立宣言中，也承認主權，他說，政府的正當權力，得自被治人民的允許，直至現今，人民主權已被視作真正民治主義的要素。蒲徠士說：人民主權是『民治主義的基礎和口號』。『人民主權』一名，有許多學者時常解釋得不精確，以致引起錯誤。凡說主權是屬於人民，或說人民意志即爲上帝意志的人，卻很少告訴我們『人民』的意義。在一方面，人民是散漫無定的羣衆，『意見萬端，不能有集合的政治行爲。』在另一方面，又是全人口中有選舉權的一部分。由此言之，主權決非屬於第一種人民；主權權力的合法行使，乃僅在有投票權的人民。全體人民意志的制定，必用法律方式表示，並經憲法上所規定表示公意的手續，始有法效。沒有組織的公論，因無法律程式，雖有權力，亦不得謂爲主權，好像立法院中非正式的議決，不得謂爲法律

一樣。所以人民主權之意無他，即謂多數選民的權力，在一個普選制度的國家，經過法定的手續，表示自己的意志而實行之。

第十節 民族主權

法國革命黨有標榜所謂『民族主權』的原則。在他們著名的人權宣言和早期憲法中，他們確認『一切主權都屬族國』。狄驥說：此種主權論，在幾個法國學派中成爲『好像天啟的宗教的信條一樣，是無從捉摸的原則；並已成爲現今政治法中的成文原則』。又說：『現在不難指出族國主權的擬定原則，不特是無謂的假設，並且是無用的假定。』他並進而駁斥此種錯誤，是在把族國的人格和意志，看作和其組成分子的個人的人格和意志不同，此種假設從來沒有證明過，並且也是不能證明的。法國法學家馬爾盤（Carré de Malberg）說：『族國主權』的觀念，在法國認爲『公法和公權組織的一種基本原則』。反對從前君主主權的絕對原則，並和盧梭的學說也不相同。他們說：法國主權並非劃成四千萬分，各人有一分，乃是在整個法人的集團中，這亦是承認主權是族國權力人格化的原則。換言之，即是國家主權而非個人主權的原則。主權觀念，從族國而化身爲國家，這是一種抽象作用，所以必由自然人或機關施行表示之。惟族國主權卻未必就是人民主權，至於在普選制度不存在的國家則又當別論。

第十一節 理性或公義的主權

有幾個法國學者他們主張『理性』或『公義』的主權，以爲如此方始是合法的主權。主權應在理性，而不在物質權力。此種觀念純屬抽象，是用倫理而不是不用法律原則來解釋主權。

第十二節 事實主權

有時在事實上，主權能够行使其意志，卻沒有法律根據。有時主權在法權上，人民應服從之，然在事實上，或因革命或因被逐的結果而中斷了。不論是人或團體，如能行使命令，人民並自願承認其統治，雖不是法律主權，亦可說是事實主權。此種主權，也許是僭竊的君主，包辦的議會，軍事的獨裁，或者甚至是教士和先知。但他們的主權多根據於物質權力和精神影響，並不在法律的權力之上。歷史中甚多此例。在解散『長期議會』後的克倫威爾（Cromwell），推翻執政內閣的拿破崙，把皇冠奉獻威廉（William）和馬利（Mary）的英國議會，從一八六一至一八六五年的美國南部聯邦，一九一七年革命後的蘇俄統治，多是有事實主權，而沒有法律根據的例證。有的後來因人民的一致同意和外國政府的承認，也能變成法律主權。敵軍一時佔據一國領土的一部分，廢立地方官而行自己的命令，並強制人民服從，這也是一種事實主

權，歷史中也甚多此例。在上列諸例中，僭竊君主多逐合法主權而用武力強制人民服從。

第十三節 法律主權

法律主權的基礎，不單在物質權力，並在法律之上。凡施行法律主權的人或團體，即有統治的法權，這是法律所承認的主權，並有管理及強制服從的權力的。法律主權的真偽並不在乎實際上得到對方服從程度如何，因為法律主權假定其可以得到一切的服從。自便利上着想，主權的實際統治，應有法律權的統治。換言之，即物質的權力，應有法律根據。事實權力或由人民的一致同意，或由國家的改組，可以漸變為法律主權，好像私法中的實際占有，因時效而得所有權一樣。我們看到權力的施行，與其在物質的武力上，不如在嚴格的法律權利上，反較為有利。新的事實主權，有時由選舉或追認而變為法律主權。此種法律根據的設立，不特可以增加新主權強制人民服從的道德要求，並可減少擁護舊主權者的叛亂的危險。此即如蒲徠士爵士所說：對於只根據於武力的威權，人類多不甘屈服，而自有一種本能的反抗。

第十四節 對外主權

嚴格言之，主權是國內的權力。換言之，即在國家自己領土範圍以內，除已得應許的例外外，所有一切

的人和物，多在其權力之下。許多學者特別是研究國際公法的，有國內主權和國外主權的分別。他們說主權有二方面。其一是在自己領土內施行命令之權；其二是代表國家和外國發生關係之權，如宣戰權媾和權。但此種分別殊不妥當。至少把第二種權力視作『國外』主權是不正確的，因為這樣就無異指示國家在領域外又有主權，實與事實相反的。有的學者用『國外』主權的名詞，沒有什麼別的意思，不過是指一國不受外國管理的自由而言，即謂一國有反對外國及外人的一切意志之最高權。簡言之，國內主權是從正面觀察主權；國外主權，是從反面觀察主權。

對於第二種解釋，我們沒有什麼異議，但是仍以用『獨立』一字，較為妥切。因為這才是所說的主權的真義，並且也是很明白的事情。一國如果對內是主權，對外自然也是主權。換言之，即必獨立。我們相信主權是政治科學和憲法中的名詞，表示上下的關係，即國家和人民。並不是國際公法中的正當名詞，因為不能用以解釋獨立國家的關係。所以『國外』主權的意見，不單不正確，並且也有危險，在國際公法和政治科學中應省略不用。

三 主權的特性

第十五節 永久性專有性統一性廣大性

主權的屬性，有永久性，專有性，廣大性，（*All-comprehensiveness*），統一性，不可讓與性，不可剝奪性（*Imprescriptibility*），不可分性，絕對性，或不可限制性。永久性如德人所稱 *Ewigkeit*，即謂國家主權。如果國家不亡，主權亦連續不斷；不因國君或總統的一時變動，以及國家的改組而終止，僅轉移於新的君主或總統，好像物體重心因受外界的改變而轉移一樣。專有性，意即在國家中止有一個最高權可合法強制人民服從。否則不啻反對國家的統一性，而承認兩重國家的可能性。廣大性，意即在國家領土內，主權有普遍性，主權及於在領土範圍內的一切人，團體，和物之上，有時國家所自願放棄的管轄權則為例外。

第十六節 不可讓與性

不可讓與性，意即國家不能割讓其任何要素，致自招滅亡。利柏（*Lieber*）說：主權之不可讓與，好像樹木之不能讓與其發芽權利，及人之不能讓與其生命人格以免於自戕一樣。即如盧梭，雖承認權力能夠轉移，也有此同一的見解。主權的不可讓與，因他是國家人格的基本要素；主權而可讓與，結果必致消滅整個的國家人格。主權是國家的最高權，而是他存在的生命要素，把主權讓與，是不啻宣告自殺。但是有幾個學者卻持相反的意見。例如立契教授說：不可讓與的原則是由於歷史事實的錯誤。如一部分領土脫離國家，國家就不能在此讓與的領土上保留其主權。歷史中有許多領土割讓之例，即把國家在割讓領土上的主

權，一同讓與。但是我們要知道這並不是說，國家可以在領土割讓外單獨割讓其主權。換言之，即國家和其基本要素分離，而仍舊能存續爲一國家。不可讓與的原則，並不是說有主權的人或團體不可放棄其權力。舉例言之，英國國會可不召集其他國會即自行解散；俄皇因欲贊助國會而自願放棄主權。然此非國家主權本身的割讓，僅係一種轉移而已。

關於主權能否讓與的問題，十六十七世紀的法學家及政治科學者多有討論。如君主最高主權論者說：人民也許原來是主權者，但因其讓與君主而喪失了，所以不能回復。蘇亞勒士（Suzerain），格老秀斯（Grotius），夫（Vattel），和霍布斯等多有此見解。反君主論的學者，則不特承認人民原來是主權者，並信他們從未把主權讓與任何皇帝，君主，或教王。因爲主權根本上就不能讓與。主權的不可讓與性，爲近今多數法學家所主張。

第十七節 主權不可剝奪性

主權可否因時效而喪失，也是討論的問題。換言之，即如長久不主張和不施行，要否像私法中的土地所有權，因時效而喪失的一樣。在一方面有人說：假使人民原來是主權者，如上所言，他們或因讓與或因時效而喪失其主權。在法國，君主因爲長久占有和施行的原故，所以由時效而得主權的物權。在另一方面也

有人說：時效原則止能用於私法中，不能用以剝奪人民的權利。所以不能說人民因此原則的運用而喪失其主權。此為近今多數法學家的見解。

四 主權不可分性

第十八節 一國僅有一個主權

主權的另一特性，我們亦應詳細研究，就是統一性。主權是在國家中最高的意志，如果把他劃分，勢必產生幾個意志，此與主權觀念不相符合。如耶律芮克所說：『一個可分，不完全，縮小，有限制，相對的主權』觀念，是一種矛盾（*A contradictio in adjecto*）。多元論者劃主權作許多部分，而分給國家以及其他團體。但是如果把多元論實施，勢必造成國家的分裂。幾個最高意志的存在，有同樣發布命令和強制服從之權，結果必致彼此衝突而陷國家於完全渙散之境。如果幾個意志可以在平等的地位，那末，就沒有一個是主權了；如果一個在其他之上，則前者是主權，後者是附屬了。所以所說主權的劃分，在事實上並非真的劃分。美國政治家卡爾渾（*John C. Calhoun*）在其一八五一年的政府論（*Disquisition on Government*）中，有關於此問題的明白解釋。他說：『主權是整個的，加以劃分，即是破壞。主權是在國家中的最高權力。我們說主權的一半，正像我們說正方形的一半，三角形的一半一樣。』

第十九節 主權可分說

主權可分說，並非公法學家和政治科學者的一致主張。在十六及十七世紀，歐洲有許多小國家，不說在理論上，至少在事實上都是獨立，惟因此而有半主權和全主權的分別的意見，亦即是主權可分的觀念。近來複性國家的組織，如邦聯，物合國（Real unions）聯邦及保護國家關係的設立，益足以證實主權可分說。

兩重主權的問題，在十九世紀中期美國的實際政治上，即發生爭論。在邦聯的同盟約章中，明白規定各邦仍保留自己的主權，以免發生誤會。但是一七八九年的聯邦憲法，對此問題卻置而不論。因為主權應否由各邦繼續保留，抑應在其聯合設立的中央政府，或應由各邦和聯邦政府互相分配，已成爲公開的問題，此次所以省略不提，係在制憲時求調和各州獨立主義與族國主義的衝突的結果。

美國有許多公法學家，在採用憲法時，相信在美國聯邦制度下有兩重主權。哈密爾敦（Hamilton）和馬的孫（Madison）在聯邦主義者中宣布此種意見。最高法院一直到現在還是採用此種解釋。一方面承認聯邦政府因各州權力之給與而爲主權者，同時又承認各州因權力之保留而爲主權者。即著名的憲法學家如庫力（Coolidge），斯多立（Story），政治學家如托克維爾（De Tocqueville），希吞（Wheaton），哈勒克

(Hallock), 赫德(Hurd), 白黎斯(Bliss)等, 亦多主此說。赫德說:『當各州政治家在制定聯邦憲法時, 我們可無疑義, 他們是以爲政治主權依其性質和權力是可以劃分的。』換言之, 卽把主權在聯邦和各州中間劃分開來, 各個在聯邦憲法所規定的自己範圍內各是主權者。此種兩重的主權論, 卡爾渾攻擊甚力。我們知道他是主張主權爲統一而不能分的, 所以卽在組織聯邦的各州中, 主權仍舊是整個的存在。這個問題在美國直到一八六一年至一八六五年的軍事衝突之後, 始告解決。但是還有許多學者, 各執不同的意見, 疑問留餘在各州的權力, 是否爲主權, 抑止爲地方的自治權?

第二十節 外國學者的意見

外國法學家中, 對於主權的可分性, 也有不同的意見。英國歷史家福禮門相信:『主權的完全劃分, 爲絕對完成聯邦思想的要素。』法國學者托克維爾, 厄斯美(Esmein), 狄驥, 勒福耳等也持此同一的見解。許多德國法學家, 則止在論聯邦國家的主權問題上, 主張此說。在德國首創主權可分說的, 就是著名學者惠芝(Waltz), 繼其後者有摩爾, 伯倫智理, 布里(Brie), 味斯忒康平(Westerkamp), 逢何哈克(Bornhak), 叔爾測(Schulze), 律特萌(Rittiman)等。在德帝國成立後, 族國主義戰勝各州的獨立主義。德國法學家及哲學家之談主權可分說者, 日形見少, 而多主張主權統一的理論。就第二種的意見言之, 其一是把德帝國

（一八七一年至一九一九年）的主權視同單一的人格，即在德國各邦的全體之中，並沒有劃分開來，其二即在組織聯邦的各邦之中，當各邦變成帝國的分子時，他們放棄自己的主權，如俾士麥所說，換得帝國中共同主權的一部分。

第二十一節 政府權力的劃分

主權統一不可分的理論，並不是說主權的權力不能劃分而由幾個機關發表施行。如盧梭所說：意志雖不能劃分，權力是可以劃分的。總之，意志是統一而不可分。凡主張可分說的，盧梭以為這是把主權及其表示混而不分的緣故。卡爾渾也是如此說：『對於屬於主權的權力可以劃分，可把其一部分權力委託給這一個機關，或那一個機關；以及主權的歸屬於一人，數人，或許多人，我們都不難明白。惟於主權本身，這最高權力之能夠劃分……確不能想像。』

把這原則應用於聯邦國家，我們知道主權可由中央政府的媒介，或由組織聯邦的各個政治單位的機關表示其意志，但這不是主權的劃分。主權自己可以劃分政府的權力而給與各機關，但並非最高意志本身的劃分。說聯邦中的組織分子是部分的主權，或是在其特定範圍內的主權，實是濫用『主權』的名詞。照樣，我們也好說市政府和宗教團體從法律上言，在其自己的範圍內，法律承認其是主權了。如耶律芮

克所說：聯邦國家中的主權可分說，由於把主權和政權混合在一起。所劃分的，既不是主權，也不是國家權力，乃是其施行事業之目的。

有一個賢能的學者（按指韋羅貝 *Willoughby*）論及美國聯邦制度主權的性質，說：『主權是不可分的。不論中央權力是主權，各個分子不是主權；或是各個分子是主權，中央權力不是主權；惟決無兩存之理。』在聯邦中，止有一種權力，能够在最後決定中央政府及其組織分子的資格，能够分配及增減各邦的權力，始為主權。此種權力既不在中央政府，也不在國家，乃在兩者之上。其權力在何處即何處有主權。

在聯邦中欲指出主權的所在，特別是欲指出其確實的所在，殊非易事。憲法學家和普通人的探索的方法不同，所以他們也不能在一個地方發現主權；但是主權卻終在一處或他處，我們要探索主權，我們止問一個人或一個團體，如能有關於一切事宜的最後權力，那個權力就是主權。

五 奧斯丁的主權學說

第二十二節 法律和主權的定義

主權觀念已成爲普遍的討論問題。在前世紀的後半期的法律思想上，特別是法律分析學派有重要的影響，奧斯丁（*John Austin*）其尤著者也。奧氏的解釋，大半根據霍布斯和邊沁（*Bentham*）的學說，在其

一八三二年出版的法律演講集中始公布於世。他的學說很受他法律性質觀念的影響，他認法律是『在上者對在下者的命令。』所以『如有一確定的領袖，從不服從其他同樣的領袖而得某個社會多數的服從，這確定領袖即是這社會中的主權。這社會連同這領袖即成爲一個政治的獨立社會。』他又說：『更進而言，每條成文確實的法律，都直接或間接由有主權的一人或一個團體施行於此獨立政治社會中的一分子或全體。這一人或這一團體就是最高主權。』

依奧氏所說，判斷主權的方法，是在看有無對於領袖的服從，這領袖並不服從其他同樣的領袖。但我們要知道所謂服從，止係社會中多數人民，並非全體人民的服從。所以這個領袖並不是如盧梭所說的公共意志，也不是整個人民，選民，或如輿論，道德，公理，天意等抽象名詞，乃是『確定』的人和權威，其本身不受法律的限制。

第二十三節 對於奧斯丁學說的批評

奧氏的主權在確定團體的學說，受許多歷史法學家（Historical jurists），如緬因（Maine），葛拉克（Clark），薛知微（Siddgwick）等的批評。其一，奧氏學說和現今人民主權的觀念不相符合，可說和盧梭的主權是公共意志的原則，完全相反。而盧氏的原則，實爲近代民主國家的基礎。並且奧氏不注意輿論的權力，

不注意我們所說的政治主權，如緬因先生所說：在歷史事實上，主權有時是在不確定的許多人民之手；『美國主權實即如此。』抑尤有進者，奧氏的法律觀念，乃爲『確定』領袖所發布的命令，並以此爲其主權學說的根據，這也受許多歷史法學家的批評。以其忽視許多因習用而發生的習慣法。習慣法的淵源，並不是確定領袖的意志，所以說一切法律都是『命令』，乃是錯誤。奧氏未免過於置重力於單獨要素，而忽視自己應該熟悉的歷史事實。

奧氏的主權專制主義，也是受人家反對的一點。他也像霍布斯一樣，主張法律的淵源，不能受任何較高法律的限制。因爲主權包含法律專制主義。他說：不能有最高的團體，或是同等的設立人，或是無限級數的主權，結果我們不能不承認主權是不受法律限制的。從法律上說，主權的行爲，不論是如何仁愛，總是專制的。主權的權力是無限止的，但表示主權的機關，卻並不一定也不受限制。

奧氏的錯誤，在其過分置重主權的純法律方面，而忽視在成文法後的動力和要素，這是法學家常常容易弄錯的地方。我們還可以說，他的主義，如緬因在其制度的早期歷史中所說，恐不能實行於世界中任何國家。但如從嚴格的法律性質上來論主權觀念，則奧氏學說大體還明白合理。有許多批評是由於解釋的誤會。

參考書：

Austin, "Jurisprudence" (1832), lect, VI.

Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1896), bk. VII. chs. 1-3.

Borchard, "Political Theory and International Law", in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), ch. 4.

Borel, "Étude sur la souveraineté de l'état fédératif" (1886).

Brown, "The Austinian Theory of Law," chs. 3, 5.

Bryce, "The Nature of Sovereignty" in "Studies in Jurisprudence and History" (1901), vol. II.

Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1891), vol. I, bk. II, ch. I

Carré De Malberg, "Théorie générale de l'état" (1920), vol. I, ch. 2, also, vol. II, ch. 1.

Coker, "The Attack upon State Sovereignty," in Merriam, Barnes, and others, *op. cit.*, ch. 3.

Dicey "Law of the Constitution" (8th ed., 1915), lect II; also his "Law and Public Opinion" (1900),
lect. I.

Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (ed. 1911), vol. I. secs. 16, 29-32; (ed. 1923), vol. II,
secs. 10-13, "The Law and the State," *Harvard Law Review*, vol XXXI, November, 1917 (translation

- by Slovere, 1917), ch. 7; and "Souveraineté et liberté" (1922), *Loçon* V.
- Elliott, "Sovereign State or Sovereign Group" *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XIX (1925), pp. 475 ff.
- Esmein, "Éléments de droit constitutionnel" (5th ed. 1909), *Tit.* II, ch. 2.
- Garner, "Limitations on National Sovereignty in International Relations", *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XIX (1925), pp. I ff.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), ch. 5.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1900), ch. 14; French translation ("L'état Moderne et son droit"), 1913, vol. II, ch. 14.
- Kelsen, "Problem der Souveränität und der Theorie des Völkerrechts" (1920).
- Korff, "The Problem of Sovereignty," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XVII (1923), pp. 404 ff.
- Krabbe, "The Modern Idea of the State" (translation by Sabine and Shepard), also his "Die Lehre von der Rechts Souveränität" (1906).
- Kunz, "La primauté de droit des gens" *Rev. de droit int. et de lég. comparée*, 1925. pp. I ff.
- Laski, "The Problem of Sovereignty" (1917), ch. I; also "Grammar of Politics" (1925), ch. 2.

- LeFur, "L'état fédéral" (1897), also "L'état, la souveraineté, et le droit," *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, vol. 1 (1907), pp. 13-23.
- Lowell, "Essays on Government" (1889), No. V.
- MacIver, "The Modern State" (1926), pp. 467-479.
- Matern, "State, Sovereignty, and International Law" (1928), chs 3-9.
- Merriam, "History of the Theory of Sovereignty since Rousseau" (1910), ch. 1
- Oppenheim, "International Law" (3d ed. 1920), vol. I, pt. I, ch. 1.
- Politis, "Le probleme des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux" (1926).
- Willoughby, "The Nature of the State" (1900), chs. 9, II. Also "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), ch. 8.
- Wilson, "An Old Master, and Other Essays" (1893), ch. 3.

第九章 主權(續)

六 主權有限說

第二十四節 法外的限制

關於主權學說，普通都認為不受法律限制，並且是不能限制的。主權是國家的最高意志。因此從法律上說，在主權上不能再有其他權威；所以如說，主權還受其他較高權力的限制，是言辭矛盾。

有許多學者，相信主權不能受了法律限制而得仍為主權，惟亦信在主權權力上卻有道德限制。這是人類自然的天賦權利，不受國家的限制的。蒲徠士爵士說：『有人以為主權不受任何限制，其唯一的意志是絕對統治全體人民；但在世界上，從來沒有一個人，或一個團體，真正施行此種不受限制的權力，可一任己意而毫不注意外界的勢力。』伯倫智理說：『世界上沒有這種絕對獨立的事情，……即整個的國家，也不是無所不能的。因在外得受其他國家權力的限制，在內得受自己的性質及其人民權力的限制。』

有的學者相信國家主權，受神法或超人權威的權力之限制。例如俄國公法學家馬騰斯 (Martens)，在其主權定義中承認上帝是『完全主權』。在國家上面的『合法領袖』伯倫智理也相信族國『受上帝的永久審判』並『受歷史事實的制裁』。德國學者叔爾測說：『在主權上還有較高的道德和自然命令，即道德法的永久原則。』所說國家是絕對最高而不會錯誤的原則，實是謬妄危險。主權受自然規律，道德法，宗教教義，抽象的公義原則，以及年代悠久的風俗習慣的限制；此外還受國際公法規則的限制，國際條約的限制，國家在其自己基本法律中的限制，例如關於改變憲法和宣布不可修改的規律的手續。

第二十五節 主權有限的意義

在幾種意義上，我們不能不承認主權之行使是有限制的；最專制的君主也得尊重而服從民意。恐怕從來沒有一種主權，不論是君主或是團體，能隨意施行改變法律，風俗，和制度之權，而不注意全體人民的意見。簡言之，一切主權，多得以其施行時人民的服從程度為斷。舉例言之，土耳其皇帝可說是最專制的了，但不敢干涉其人民的宗教。英國國會有不受法律限制之權，但在向殖民地徵稅，或通過一條十年的議案，或在蘇格蘭設立聖公會，便不能不加考慮；羅馬皇帝沒有一個敢推翻羅馬的國教；即路易十四自稱自己就是國家，也不能在人民中強行新教。

不過我們要知道凡此種種限制，從法律上說，並不能限制主權。因為自然律，道德原則，上帝旨意，人道和理性的命令，輿論的勢力，以及其他在主權上的限制，都沒有法律效果，除非是國家願意承認而給與勢力。總之，所說限制，並不像法院對法律爭執案所施行議決的限制。援例言之，英國國會是英國的法律主權，如果通過一條議案，雖和道德原則與國際公法相反，並不合人民的倫理思想與正義誠實的觀念，然在法上講，仍不能認為無效，法院推定國會並非有意違反道德原則和國際公法，並決不承認國會是越權。退而言之，就是承認神治法和自然律的限制，則最後的解釋還是在國家。所以在事實上，此種限制可說是自己限制。換言之，道德原則以及正義宗教在主權上的限制，全由於國家的承認，因在國家外，不能再有其他法律觀念。

對於國家在其施行權力上的限制，例如修改憲法組織的手續的規定，也可應用上面同一的解釋。此種手續不能視作在國家主權上的法律限制，我們知道這些規定是時常在改換。

綜而言之，我們在主權上加以法律限制的企圖，實是徒勞無益。主權的限制，係其自己所置的限制；我們所求的不受法律限制的權力，即是主權。奧氏所說最高權力受成文法的限制，是完全言辭矛盾。

第二十六節 對於主權無限說的批評

主權無限說的危險，是在其容易引起國家的法律專制主義，即令主權可因人民的自由和權利而受限制，但我們仍未能解除我們的問題。因我們已至另一主權之前，即在原來主權上加以限制的主權，這仍是我們所要避免的主權。奧斯丁明白正確地解釋如下：『較高主權，即是加限制於其他主權權力上的權力，其權力自亦較高，有絕對自由而不受成文法的約束。惟此限制主權的設想主權，除非在國家中不再有其他較高的主權，則在此設想的社會中，必致發生無限級數的主權管理主權，此實為不可能而又妄誕之事。』

第二十七節 批評的批評

上節所舉的結論，殊難見其價值。在國家中，必須承認一種權力統治一切事物和意志，否則國家和人類的其他團體與組織，根本上沒有分別了。不過此種承認，並非是承認國家有管理和規定人民一切關係和事業的道德權。在近代國家中，有許多公共事業，在事實上，全不受政府的干涉。沒有一個國家是行使其在法律上所能行使的全部權力。我們姑且不說正義，即從功利上着想，在實行上，主權權力也不應達於極度；在某種範圍內，應讓人民自由，可不受政府的管理。任何主權不論是皇帝或是國會，如求施行絕對的權力以規定人民生活的一切利害關係，必立被革命所推翻。

此外，主權無限的原則和最大自由的思想不合的話，我們也不能理解。我們不須思索，即可知國家的主權愈充足完全，則人民的自由愈穩固永久。在十八世紀，國家主權大半和君主的專制主義相混，所以很少有人提起主權無限說；除非是極端擁護君主者，例如霍布斯說：君主是專制，可不顧人民的權利。後來君主專制崩潰，採用立憲主義，於是贊助國家的主權無限說者日漸增多。再後來承認國家組織是在政府之外，我們乃確實知道主權係國家而非政府的屬性。所以把無限的法律主權說，和有限的政府調和在一起，並無困難。

第二十八節 自制說

主權說中有一條時常討論的原則，爲伊噠靈（Therins）所首創，耶律芮克等德國學者所採用的，就是主權是國家的屬性，所以能受其自己意志的限制，所謂自制和自限（Selbstverpflichtung, selbstbindung, selbstbeschränkung）的學說。主張此種學說者，並不否認在主權上事實限制的存在，他們甚至承認近代國家是法律國家，即國家受其自己法律的限制。但是此種限制都是自認和自置的限制，他們相信國家本身是創設法律的淵源，所以法律加在主權國家權力上的任何限制，都是國家自願承認的限制。同時他們承認國家受國際公法規則和條約約文的限制，但這亦是國家自置的責任，國家可隨時取

消之。因從主權的觀念上說，沒有一種外力，能給主權國家以法律約束的責任。最末，就是承認國家受所謂自然法原則的限制，但這亦是自置的限制，因為所謂自然法，也是由國家自己判決，而後定其限制的範圍的。

第二十九節 對於自制說的批評

主權國家的權力止受其自己意志限制的學說，有許多批評。特別是法國的法學家，最著名的是狄驥，宣稱此係無理性，危險，無根據的學說。他主張國家受法律原則的限制，即是法律規則；其基礎是在社會團結和互相依賴的事實之上。同時並否認國家是創造法律的唯一的淵源。法律是人類遵守的行為系統，可存在於國家設置之前，所以法律是在國家的意志之外。同時人類的自然權利，亦在國家設置之前即已存在，國家理應尊重此種權利，並且不能制定任何損害他們利益的法律。狄氏說：國家是在法律之下，所以就是國家自制法律，也得受其規則的限制。所以法律在國家主權上所加限制，不僅是道德自制，實即是法律限制。此限制不單在立法部和其他機關之上，也在國家自身之上。歸結言之：『國家自制之說，是虛妄的，假使國家受法律限制，止是因其自願如此，並止以其自願的範圍為度，那末國家在實際上，仍是完全不受法律的限制。』關於條約約束，也可應用此同一的解釋。許多法國學者駁斥德人的自制說，而主張國家是受

法律的限制，與他自己的意志沒有關係。荷蘭法學家克刺俾 (Krabbe) 及其翻譯家美人薩賓 (Sabine) 和瑟帕德 (Shepard)，拉斯基 (Laski)，飛吉斯 (Figgis) 等多有同樣的主張。狄驥，密叔特 (Michoud) 和勒福耳也主張在法律的範圍內，用『自然律的原則』來限制國家的主權。

此種見解的價值，一部分在它所採用的主權觀念，一部分在其正確的前提，即說法律的淵源是獨立在國家之外的。主張自制說的人，純信法律觀念的主權，而毫不注意歷史和社會學的觀點。我們不能明白此種見解，即主權在限制之後，如何仍得存在為主權；假使主權上的限制並非自置的限制，則在法律意義上不再是主權。在另一方面反對自制說者的前提，即法律非由國家創設，乃在國家之上，但分析法學家對於此點，卻從未承認。更進而言之：『自然』法學家的理論，即謂國家受自然權利和自然律的限制的理論，不能予以承認，除非我們承認，自然律是由國家所定，其原則及其約束的範圍，亦由國家自定。假使承認上面的理論，則在法律上的意義，至多是一種自制。

總而言之，有人攻擊自制說，而自己卻把國家和政府混雜一起。在他們說國家受法律限制的時候，其實是指政府的機關而言；如果他們實在是指政府而言，那末此種意義自然是完全不錯。

第三十節 國際公法的限制習慣主義

凡在國際團體中所承認的國家主權，是否因和別國締訂條約，以及普遍承認的國際公法規則而受限制？從前德國學者如黑格爾，耶律芮克，和多賚乞克，一方面承認國家在名譽和信義上，確受條約責任和習慣的國際公法的約束，一方面則否認此種義務可成爲主權上的法律限制。因從法律上說，是國家自願擔負此義務，所以僅是自制而已。多賚乞克說：每個國家有『宣戰的確實權力，當然也有權取消條約而脫離在其主權上的限制；至於國際公法在主權上的限制，也僅是一種自制。因爲條約的拘束力，在於國家的自認，但自認是能够撤消的。國際公法中主體的主權國家，不受較高級的法律的限制；國家自己是國家權利和國際間責任的最後決定。』以上是許多法學家所主張的法律學說。

第三十一節 習慣說的反對論

國家間主權相對關係的學說，純屬法律理論，不特和習慣和國際生活的事實不合，並且近來國際關係的增進和國際公法的發展，此種法律理論，恐不能繼續存在。現今有許多法學家否認國家在與其他國家發生關係時，仍有主權的真確意義；卽仍是對其他國家關係的最後決定和解釋，絕對自由，依照自己的標準以規定國際行爲，或者甚至好像純屬在自己專有管轄範圍內的本國事宜一樣，自行決定而不顧對其他國家的責任。如大理院院長馬沙爾 (Marshall) 所說：國家在其領土範圍內，在一切人和物上的管轄

權，是『絕對而專有的。』此種說法在習慣的法律理論上，也許是正確。但是我們不能相信在國際關係中，國家也是如此。馬氏承認在實際上，因互惠和互利的緣故，勢必『放寬主權之絕對和完全的管轄。』條約和約章所給與國家行動自由上的限制，確是出於國家的自願，國家可以撤消之，但是國家有無權力強制對方國家同意此種行動？至於國家否認普遍的國際公法的約束力，也可用此同一的解釋。在以上二種情形下，國家權利是受普通承認的國際責任原則的限制。照例被損害的國家，因本身或人民的損失可要求賠償；通常國家如有權力，亦必用武力強制賠償。除非被損害的國家，甘心承受損失，或因自己懦弱，不能強制賠償的要求，犯法的國家始可有行動的絕對自由，而得完成自己的要求。美國政治家相信承認國際公法及負擔責任，是一國列入文明國際團體中的必要條件。國家彼此間的責任，並非由自己法律決定，乃由國際公法所決定。凡國家反對此法律的權威，即不啻置自己於國際關係之外。

倘使我們審察現今國際關係的事實，即知習慣的法律理論，已不合事實。倘使習用和慣例是國際公法的淵源，則所說在國際關係中國家的絕對主權，不單是法律假定，並是危險有害的意見而應取消之；並在國際公法的著作中不應再有此種觀念。現今有許多學者如科勒耳（Kohler），匹雷（Pillet），斯諾（A. H. Snow）等相信國際公法不單在事實上較高於國家法律，其最高權並有一種法律基礎。這樣說來，國際公法在國家行動自由上所加的限制，不僅為自置的限制，且是法律的限制。



七 對於主權說的攻擊

第三十二節 否認主權的必要性

施行服從之權
勿如英法德
有強人服從權
利

許多政治學和國際公法學者，特別是在德國，一方面承認主權的實體，以及主權國家的存在；一方面則主張主權不是組成國家的主要要素。他們說國家可是主權國，也可不是主權國，質言之，國家和主權國家並非必定相同。國家資格的標準，不是主權或說決定自己權利範圍的社會權力，乃是統治權命令權和施行服從之權 (Staatshoheit, Hoheitsrecht, herrschaft)。例如拉班 (Laband) 否認主權是國家概念中的要素，並把主權，即最高權力，沒有權力能在其上發表法律約束的命令，和『統治』(Domination) 權力，即國家『爲自己利益』所行使的命令和管理權，分別開來。國家的特性乃是屬於後項的權力，並非屬於前項。耶律芮克也否認主權是國家的必要要素。他說：主權不是『絕對情形』，乃是『歷史情形』。我們研究其淵源和歷史，即知在從前國家中沒有此種要素。中世紀的國家，在事實上並非主權國家。就是視作國家的漢撒 (Hanseatic) 城市，也沒有主權。十六和十七世紀的自然法學者，承認非主權國家的存在。近世紀的許多政治組織，有他自己的憲法和機關，自己的政治行動的獨立範圍，在自己的管轄區域內行使國家的職務，但是卻沒有主權。由此觀之，國家當有二種：主權國家和非主權國家。國家的主要特性不是主權。

乃是國家權力，或說命令權。此權力並非得自其他權威，乃存在於國家，並在其自己的權利中行使。『每個社會如在自己的範圍內依其原有的權力和原有的限制方法，可行使統治權，這個就是國家。』拉班和耶律芮克兩氏的結論，以為聯邦中的分子，例如德帝國，雖不是主權國，卻可正式視為國家。因為『他們可依自己的憲法自行組織，完全根據自己的意志，而不是帝國的意志。』耶律芮克又說：『瑞士的州憲法和美國有幾州的憲法，多可正式稱為『國家』的憲法。因為是『完全根據各州自己的法律，而非根據在其上面的聯邦政府的意志的。』他承認有幾個州在制定憲法時，受聯邦的某項限制，但是各州卻保持此種憲法的獨有性質，好像國家的基本法律一樣。反而言之，有許多團體的組織和統治權，如得自一個較高的國家，並一切都依照該國家的法律，則此團體便不是國家。例如地方自治團體，像一八七一至一九一八年的亞爾薩斯洛林，英國的殖民地等是。許多德國、法國和美國的學者，因否認主權的必要性，所以會把國家的性質歸屬於聯邦中的各州，而不置疑義。在以上學者中，我們可說的有理姆 (Rehm)，邁爾 (G. Meyer)，摩爾，勒福耳，波森 (Posener)，叔爾測，布里，伯倫智理，密叔特，拉普刺得耳 (Lapradelle)，和洛繪 (Rosin)。在美國學者中同此見解者，有威爾遜。他承認聯邦中的各州，關於整個的法律及其權利方面沒有自決的全體，『但是他們仍是國家，因為他們的權力是原有的，天賦的，並非另有淵源。他們的政治權利，並非即是法律義務，他們能行使其命令，而有法律的全權制裁。』



第三十三節 對於非主權國家說的批評

拉班和耶律芮克等人的理論，即說主權不是國家的主要要素，國家存在的真實表徵，乃在其天賦的命令，統治，或管理等權，此說已受許多學者的攻擊。第一，他們指摘說，假使命令和強制服從之權是原有的，天賦的，獨立的，則此種權力非他，即是主權。第二，他們指摘說，欲劃分國家和其領土與政治區域，例如省以及自治市區的界限，殊非易易。省及自治市區，在自己的範圍內，好像聯邦中的各分子，即拉班和耶律芮克等與以國家性質的各州，也有命令及管理等權，如馬爾盤所說，許多歐洲國家中自治市區的權利，從歷史上言，是在國家權利之前，所以如果說國家的真實資格，乃係一個集團，有在其自己權利內行使管理之權，則此等自治市區，也當視為國家。反而言之，拉班的國家標準則不能應用於巴西（Brazil）和墨西哥聯邦的各分子。巴墨兩國原來是單一國家，其變為聯邦，非由於各邦的相互結合，乃由於各邦一致的分權而成。所以這聯邦中分子的權利，止以單一國家所讓與者為限，他們從來不是獨立國家，他們的權利也不是原有而天賦的。聯邦制度如美國和以前的德國，其組成雖由於獨立國家的結合，但我們亦難信各個分子邦的權利是天賦的。在事實上，他們的法律淵源是在聯邦憲法中，他們的權利，止限於在分配中央和他們的政府權力時，分配機關所保留給他們的權利。所以我們難說此餘留之權即為他們原有的權利；他們沒有

自由決定自己的權利範圍。如耶律芮克自己承認說，他們沒有完全自由決定自己的憲法和政府組織。在美國各邦的憲法，不能和中央的憲法相衝突。又在美國和德國，各邦沒有自由設立共和制度以外的其他政府組織。拉班和耶律芮克兩氏所說：聯邦中的分子，止受自己意志的限制，顯屬錯誤。在聯邦中的各邦，不論在事實和法律上，其自由和權利，多受較高意志的限制。如把他們所採用分別國家和其附屬區域的標準，應用於聯邦組織，則聯邦分子，決不能當做國家。

總而言之，對於主權是否為國家主要要素的問題的回答，全依我人對於主權本身的概念，以及國家的性質為斷。倘使我們採用德人關於主權和最高權的分別；主權可分說，以及有『完全』和『不完全』國家的分別；那末，我們對於缺乏主權要素的政治團體，從實用上，亦可視為國家而毫無問題。在另一方面，倘使我們採用和以上相反的主權和國家的概念，並且相信主權，而止有主權方是國家和其他人類團體組織的區分；那末，我們不得不否認凡缺乏主權要素的團體和社會，嚴格言之，當不能視為國家。此種見解，已成多數法學家和政治學者的主張。

不過，關於美國各邦，雖然他們不是主權者，不是獨立的，也沒有決定自己權利範圍的自由；他們原來確是獨立國家，仍保留 *States* 的名稱，有憲法和政府，其性質差不多各邦有自決的完全自由，但我們終不能視為國家。又如英國的廣大自治領土，其自主的程度，差不多已經獨立，一如國家之有其國際地位。他

們除理論上，憲法不獨立外，他們有國家的各種性質和權力。但是我們亦不能當他做國家。法律學家正統派不單要名美國聯邦中的各邦爲『行政區域』，英國自治領士爲『行省』或『殖民地』，並且根本即不願用『States』之名，因爲缺少他們所認爲國家要素的要素。所以最好的方法，還是韋羅貝 (Willoughby) 所提出的意見，即分析法學家應放棄其嚴格的科學的正確名詞，而採用普通用語。有時爲解釋的正確起見，可用『主權』、『半主權』 (Part-sovereign)，『非主權』 (Non-sovereign) 等形容詞。

第三十四節 否認國家主權的存在

有許多法學家和政治科學者承認在法律上和事實上的主權國家；但是，近來也有許多學者認爲主權是一種無謂的假定，且和現今的事實不相符合。牛津大學林最教授 (Prof. A. D. Lindsay) 說：『國家不過是許多團體組織中的一種，一切團體多有組合的資格，有自己的意志，並一如國家之從事公共事業，所以』如果我們注意此種事實，就可以知道主權國家的理論早就不存在了。』同時在該大學中的巴刻教授 (Prof. E. Barker) 也表示同樣的意見。他說：『沒有比此種政治理論再乾燥無謂的了！』此外法學家如萊丁 (Leydon) 大學的克刺俾 (Krahe) 教授也有此同一的主張。他說：主權觀念，有文化的人民現今已不再承認了。在政治理論中，應廢棄不用。倫敦大學經濟學院 (London School of Economics) 拉斯基 教

授說：『無限而絕對的國家理論，不合人類利益，』所以『國家主權好像從前的君主神權一樣，勢必消滅。』波爾多（Bordeaux）大學著名法律教授狄驥氏以為主權觀念，是一種既無價值，又無事實的假定。在公法著作中應廢除不用。他說：在事實上，『主權國家已經消滅，或是行將消滅了。』又說：『我們否認國家主權，我們相信那般管理者，並沒有命令權……因為每個人的意志常和別個人的意志相等，沒有人有命令別人之權。』伯訥斯忒（C. Benoist）的意見，認為主權國家的概念是一種陳舊的『玄祕神學觀念』，『其淵源即是虛妄，而歷史多把此曲解了。總之，此種觀念不特無謂，並有危險。』狄驥的結論說：『沒有主權，沒有國家命令和高級的意志。』不過，狄氏的理論，在法國法學家中，很少有人贊助之。厄斯美在研究狄氏理論之後，認此為理想的無政府主義，並說這會引起一種結果，即是『武力的統治。』豪里奧（Hauriou）說這是『無政府主義』，並稱狄氏為『無政府主義的首領。』密叔特也說這是『無政府思想，和社會需要不合。』其他法國法學家也多有此同樣的批評。對於上面的攻擊，狄氏進而辯答，他說明他的理論，完全和無政府主義不同，因為他並不否認政府的需要與事實。但是豪里奧和馬爾盤以為狄氏的理論，止有政府的外形，而沒有組織政府的權力與功用，即是沒有權威的要素。

以上反對主權國家說的學者，其目的多在求人類許多自由團體的擴大自主權。他們相信這些團體集合行為的總數，幾和國家同等重要。因此，應該承認他們是和國家協作的團體，所以也得分有主權，因主

權並不是國家的專有權。不過他們同時卻仍承認主權裁決的需要，用以解決團體間的衝突，保護被侵害而制止侵害的團體，並保護個人免受其主管團體有時所加的壓迫。凡此種種，已在本書前章中論及了。

參考書

- Austin, "Jurisprudence" (1832), lect VI.
- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1896), bk. VII, chs. 1-3.
- Borchard, "Political Theory and International Law", in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), ch. 4.
- Borel, "Étude sur la souveraineté de l'état fédératif" (1886).
- Brown, "The Austinian Theory of Law", chs. 3, 6.
- Bryce, "The Nature of Sovereignty" in "Studies in Jurisprudence and History" (1901), vol. II.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1891), vol. I, bk. II, ch. I.
- Carré De Malberg, "Théorie générale de l'état" (1920), vol. I, ch. 2, also vol. II, ch. 1.
- Coker, "The Attack upon State Sovereignty," in Merriam, Barnes, and others, *op. cit.*, ch. 3.
- Dicey "Law of the Constitution" (8th ed., 1915), lect. II; also his "Law and Public Opinion" (1909)lect. I.

- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (ed. 1911), vol. I, secs. 16, 29-32; (ed. 1923), vol. II, secs. 10-13; "The Law and the State," *Harvard Law Review*, vol XXXI, November, 1917 (translation by Slovere, 1917), ch. 7; and "Souveraineté et liberté" (1922), Leçon V.
- Elliott, "Sovereign State or Sovereign Group" *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XIX (1925), pp. 475 ff.
- Esmelin, "Éléments de droit constitutionnel" (5th ed. 1909), Tit. II, ch. 2.
- Garner, "Limitations on National Sovereignty in International Relations," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XIX (1925), pp. I ff.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), ch. 5.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1900), ch. 14; French translation ("L'état Moderne et son droit"), 1913, vol. II, ch. 14.
- Kelsen, "Problem der Souveränität und der Theorie des Völkerrechts" (1920).
- Korff, "The Problem of Sovereignty," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XVII (1923), pp. 404 ff.
- Krabbe, "The Modern Idea of the State" (translation by Sabine and Shepard), also his "Die Lehre von der Rechts Souveränität" (1906).

- Kunz, "La primauté de droit des gens" *Rev. de droit int. et de lég. comparée*, 1925, pp. I ff.
- Laski, "The Problem of Sovereignty" (1917), ch. I; also "Grammar of Politics" (1925), ch. 2.
- LeFur, "L'état fédéral" (1897), also "L'état, la souveraineté, et le droit," *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, vol. I (1907), pp. 13-28.
- Lowell, "Essays on Government" (1889), No. V.
- MacIver, "The Modern State" (1926), pp. 467-479.
- Mattern, "State, Sovereignty, and International Law" (1928), chs 3-9.
- Merriam, "History of the Theory of Sovereignty since Rousseau" (1910), ch. 1.
- Oppenheim, "International Law" (3d ed. 1920), vol. I, pt. I, ch. 1.
- Politis, "Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux" (1926).
- Willoughby, "The Nature of the State" (1900), chs. 9, II. Also "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), ch. 8.
- Wilson, "An Old Master, and Other Essays" (1893), ch. 3.

第十章 國家的理論

一 法律說

第一節 概論

在前章我們已經指明國家可從各方面觀察。例如社會學家以爲國家原是一種社會事實或現象，歷史學家以爲是歷史演進的結果，道德哲學家以爲是實現倫理目的之制度，心理學家以爲是依照心理規律而表示意志的組織，政治科學家以爲是爲統治目的而設立的政治集團，法學家以爲是制定法律和保護法律權利的機關。各有各的看法，各有各的國家解釋，依照自己的思維方法來說明國家的性質和自己的概念，而舉示國家的目的。所以關於國家的起源，性質，範圍，職務，和目的，也各有各的說法，不論在方式和實質上，各不相同。

第二節 法學家的見解

法學家理論不同，其派別亦不同，有分析學派，歷史學派，和社會學派。分析學派承認國家是制定、解釋、和執行法律的機關。即從國家的行為上看，亦可表示國家是法律獨一專有的起源。所以，凡未經國家制定、承認、以及應許的法律，司法院必不能採用施行。歷史法學派也相信國家是法律的淵源，但是他們卻否認法律一定是命令，由立法機關正式制定，並有刑罰制裁以完成其施行的說法。他們置重法律的歷史發展，並且說明法律的大部分是包括在從前的風俗中，從來沒有正式制定，所以我們不能說法律是由國家正式創造。有幾個學者像狄驥在上面已經說過，甚至進而主張法律可存在於國家成立之前。法律和國家的意志沒有關係，國家受此種法律的限制，沒有權力可以廢棄之。

第三節 國家的人格

在法律的意義上，國家可否視為「人」的問題，法學家和政治學者中有許多討論。即認國家為一種法律的創造物，有人格、個性、自覺和意志，好像自然人所有的一樣。中世紀的法律家承認有一種假定人 (Personae fictae)，即是假定的法人。此種人格乃屬於某個團體或集團，教會也包括在內。但是中世紀的法律家，從未想到此同樣的人格，也可歸屬於團體中的最大團體，即是國家。總之，他們的法人思想，全屬於私法，而不是公法。

直到十九世紀，私法的法人觀念，寢假而進入公法範圍之中。許多德國學者，特別是斯榻爾，斯泰因，給爾貝（Gerber），拉森，和近代的基爾克（Kierke），多寶乞克，理姆，伯倫智理，耶律芮克等，應用此觀念於國家之上。基爾克責難中世紀的法律家，不知以法人資格歸屬國家，而止認其他團體反有『假定』（Fictitious）的人格。在事實上，他說，它們是『真實的人』，並非是『假定的人』。他們有團體和自己的會員，有自己的意志，能够行爲，好像自然人有意志和能够行爲一樣。最末，他結論說，法人資格，並非得自國家，各團體的法人資格，並非由於國家憲章的讓與和默認，而是獨立存在於國家的意志之外的。把基氏著作英譯的麥特蘭教授，一位著名的法律學家，也有此同一的理論。伯倫智理也想國家在公法的意義上，很顯明的是一個人。有自己的法律意志，並非是組成國家的個人意志的總和；它有能力，用言行表示自己的意志，並創造權利而占有之。他說，國家的人格，不單是法律的假定，乃是一種真實。

許多學者，大半是德國人，其次是法國人，還有幾個英國人，相信國家是法律實體，和人民的集團，或是組織國家的個人不同。它有一個人格，意志，以及自己的權利利益，與組成國家的人民之權利利益不同。此種人格不是假定，而是真實，好像人的人格一樣地真實。國家可以有其自己的權利利益，和組成國家的人民的權利利益不同。國家是永久不斷的集合，不單是組成國家的現時人民的權利利益的信託與監護，並及其後世。所以國家有永久的權利利益，和某個時代中人民的特殊權利利益不同。更有進者，個人的權利

利益，在他們自己看來常是衝突相反，所以很難決定他們權利利益的總和，在其中止有確實的集合權利利益，方才是國家的權利利益。

第四節 對於國家人格說的批評

有幾個學者完全反對國家人格的整個概念，最著名的有狄驥和勒福耳教授。狄氏說，此種概念全『由於形而上學概念的結果。』是『從前煩瑣哲學的概念，沒有價值，』並且不合科學。法律學說之有價值，止在其用抽象的言語，表示具體的社會實體，及其行爲的基本規律和政治制度。『國家人格說不合於上面的任何一種情形，是單純的理想概念，缺少確切的真實。(Positive reality)。』勒氏一方面反對『玄學』或『理想』的解決，即視國家如『假定』人，『道德』或『法律』人，一方面並反對『實體論的』解決，即視國家如一個真實的人，真實的存在，有生命的組成體。他說上面的兩種理論，多和他們所想解釋的事實不相符合。假定人觀念的本身，是容易明白的，所難解釋的，乃是其觀念，即此種假定人如何可賦予權利權力。國家不是假定，是真的事實，一切社會事實中最重要的事實。我們在兩者之中必擇從其一，如說這是假定人，換言之，則其存在止在我們的理想中，自然不能行使任何實際的權利；如在事實上，確在行使權利，則是真實而不是假定。所以把一種要在真實存在上方始可有的行爲和權利，給與一個絕對的假定，

顯屬矛盾。止有真實的人，始能爲權利義務的主體，假定人不能爲權利義務的主體，並不能有意志和行爲。

第五節 有條件的承認此種學說

許多法學家以法律人格歸屬國家，但在德國以外的學者，卻很少有人把國家視作一個人，有意志，有意識，以及自己的權利利益和族國所有的不同，卽和人民所組成如政治單位的亦有不同。在現今沒有人把國家視作『真實』的人，而以示別於『假定』人或法人。當他們在憲法或國際公法上用『人』稱國家時，其意亦僅指主權集團而言。換言之，好像法律看一切集團如『假定』人一樣。這樣的『假定』人是有一個集合的意志，法律能力，以及集合行爲的權力，和組成國家的個人的意志，能力，以及行爲，權力不同。好像私人集團及其權利義務，與各股東所有的不同一樣。此種屬於自然人的性質，是由法律假定而歸屬國家。換言之，卽他們看國家好像是一個人，卻非真正是一個人。但又並非如反對法律論者所說，以爲如此擬人的國家，其本身卽是假定。反之，國家是真實，其假定乃是在法學家思想和法律規定中，他們所給與國家的一種法律資格，就其物質的意義上言，惟人類始能有之。如厄斯美說，當法學家說，『國家是族國的法律人格化』，意卽說有組織集團的『族國』，乃是有法人的資格，並非說此人或說人格是在族國之外，或是在族國之上；更非說國家是另外一種人，是在組織國家的個人人格之上。簡言之，乃是『族國』變爲一

『人』國家僅爲族國的組織，則此『人』當然不能存在於族國之外。所以密叔特說，族國不另有法律的存在，國家即是族國本身，或說集團的法律組合。我們不能把族國看如權利的主體，而又和國家不同。

此種法律意義的理論，止是法學家對國家的觀察，也許這是根據假定，但法律中卻是有許多假定。如厄斯美所說，有時因假定而得把真實改爲假定的名詞，有時假定是解釋事實結果之法律關係的最好方法。勒福耳教授是反對國家人格說最激烈的人，他說此種理論不特沒有用，並且是虛假而危險。但是他承認有時也許可用作比較，使在假定後面的真實，更可明白。並說這也許是『解釋複雜組織的國家之行的最好方法』也許在某時代，可用以分別國家的整個及其部分的利害問題，和被治與統治者間的關係，而比較容易。

二 有機體說

第六節 有機體說和其他學說的分別

國家有機體說，在一種意義上，可說是法律說的反對論。法律說至少在幾個贊成者的思想中，以爲國家是法律假定，或說是法學家的單純的思想概念。有機體說則趨另一極端，形容國家如一真實的人，生命的有機體，有機能發生功用，好像動植物所有的機能一樣。生物學概念即是用自然科學的名詞來解釋國

家把組成國家的個人，看作好像動植物的細胞；個人與社會的相互關係，好像生物有機體中的部分機能與其全體的組織一樣。有幾個此種理論的早期擁護者，相信國家是有『纖維』，『營養』和分配的官能，並有像大腦，神經，肌肉，以及胃，臍，鼻，髮，爪等同樣功用的官能。此種極端主張，又稱社會一元論。即把社會認為社會有機體，組成社會的個人沒有真正的獨立，僅是此整個團體中的分子單位，彼此倚賴，並因此整個社會而得繼續存在。在另一極端，又有單極論，或說單純的個人主義。把社會認為個人的集合，各人大多獨立生活，和別人沒有關係。能够自己生存，並能生活豐富，而無需國家的幫助，無需有集團的限制，以阻止強暴之欺凌寡弱。在從前有許多人主張此種理論，但是現今著名的學者中，很少有人再相信此種主張。

第七節 機械說

機械說和有機體說相反，把國家純視為人造的機械。其設立是由於正式的契約，其行動和功用好像機械一樣。設立國家的人，可完全不顧及歷史上的法律和習慣，惟依照自己的意志，而自行改組或再造國家。國家好像房屋，其設立人好像建築師。在建築師，受託建設新房屋，可摧毀舊屋而從事建築新屋；在社會中，人民亦能把舊制度變為無效，斷絕以往的關係，不顧歷史和習慣的力量，在破壞後，可建設新的國家組織，依照他們當時自己的觀念和思想。以上所說，是法國革命黨的主張，惟柏克卻竭力反對此說，因歷史和

經驗多指示此種理論大半是錯誤。國家當然也像其他的制度一樣，在其中從事工作的人，須互相合作，並非不顧歷史力量和民族的風俗習慣，所以決非純爲一種隨意的機械建設，好像房屋或衣服是建築師或裁縫的工作一樣。國家是，如法人所說的，歷史組織（Formation historique），有些社會學家並進而主張國家是有機體的現象，是一種社會團體，根據統一的事實，和組成國家的人民的相互關係。

第八節 有機體說的歷史和著作

有機體觀念如耶律芮克所說，是國家理論中最舊而普通的理論。把國家和人相比的方法，遠在柏拉圖之時。把國家比作大體格的人，並信它和個人有類似的功用。西塞祿也把國家和個人相比，國家的元首，好像是管理肉體的靈魂。在中世紀及近世紀初期的學者，多喜歡用此種的比較。比如索爾茲巴立的約翰（John of Salisbury），馬栖略（Marsiglio），阿爾威西斯（Johannes Althusius）等人。

基爾克（Gierke）說，人類社會之有機體的組織，是中世紀最普通的思想，惟當時並不知機械和分子組織之說。『在聖經寓言，和希臘羅馬學者所用比方的影響之下，把全部人類和各個較小的組織，當作有生命的形體，是普通採用的一種比較。』在聖保羅說教會是神祕的形體，其元首是基督，此後教會即主張教主要是基督在世上的代理人，教主要是元首。但保皇黨則擁護皇帝爲元首。兩者的意見衝突，給果成爲『兩

頭的妖物，』以和解此問題。有人主張兩個形體各有其首，並各爲較大形體的一部分，此較大部分的元首即是上帝。

在後來的學者中，如霍布斯，盧梭，把人類和其自制契約所設立的國家相比。霍氏說國家『好像是巨人。此巨人是一個人造的人，惟比自然人有較大的權力和體格。』他把國家的主權和人的靈魂相比，長官和骨節相比，賞罰和神經相比，甚至把國家的弱點和人的疾病相比，如『流產』，疔瘡，腦膜炎等。盧梭把『政治集團』和『人體』相比。兩者多有『能力』和『意志』的『動力』，即立法權和行政權。前者是國家的『心』，後者是國家的『腦』。

第九節 此種學說在十九世紀的發展

從前的概念是外表上的比較，凡有此主張者多擁護契約說爲國家的淵源，和性質。但這種後來的理論與解釋，和有機體說實已不相合。所以在十九世紀初期，反對十八世紀的社會契約說的，就是有機體說。認爲此可較合於國家的真實性質，以及國家和組成國家的個人的真實關係。此新理論發生在德國，所以此種理論的最著名學者，也是在德國。在早朝發表此種理論的有利奧 (Leo)，謝林 (Schelling)，克勞西 (Krause)，阿梭斯 (Ahrens)，斯密忒納爾 (Smittbenner)，惠芝 (Waltz)，革勒斯 (Görres)，倭爾加拉夫

(Volgraff), 斯楊爾(Stahl), 撒加利亞(Zacharia), 夫籃次(Franitz)等人。此種根據生物比較的理論,其勢力擴展至政治學。所以有一個時候,政治科學幾被歸併在自然科學之中。一八五二年和一八八四年伯倫智理的著作,實言前人所未言,可說是此種理論的極盛時期。他說:國家是『人的影象。』各有各的分子部分,官能,功用,生活歷程,國家和人間的一切,極形相似。他甚至進而給國家以性別,國家的性質是陽性,而以示別於陰性的教會。他把國家和人的體格與生活歷程相比,實屬滑稽無謂。他說國家『不僅是人造的設有生命的機械,』乃是『有生命靈魂的有機體。』好像一幅油畫,不僅是油點的凝合。好像一座雕像,不僅是石屑的混合。好像一個人,不僅是細胞和血球。族國不僅是公民的結合,所以國家也是如此,不僅是外界規則的集合。

第十節 斯賓塞的比較

近代時有機體說發生在德國。最著名的有機體說學者也是在德國。此外還有幾個是在英國,奧國,俄國,和法國。在英國,斯賓塞在其一八七〇和一八八〇年的社會學原理以及其他著作中,即採用此種理論。應用新科學的生物學方法而把社會和自然有機體詳為比擬。社會是自然有機體,和其他的生物有機體沒有什麼主要的分別。動物和社會團體多是從胚胎而繼續生長,各部的發展不同,其組織也甚複雜。最下

等動物有胃，呼吸器官，和四肢。原始社會也有戰士，獵夫，瓦匠，工匠。社會進化複雜，於是繼而分工，有不同功用的新機關，好像動物的分化功用一樣。所以如從『基本上研究』兩者是『完全相同』。在每種情形下，各部互相依賴，各分子功用的完全行使，是得健康的必要條件。如果社會有機體中的鐵工，停止工作，或是礦工，食料生產者，以及分配不實行其在社會經濟中應盡的自然功用，全個社會就要蒙受損害，好像動物因其部分之不行使功用而受損害一樣。以上即爲『社會和動物生活的比較』。『動物細胞和血球的繼續改變，所謂新陳代謝，也可和社會的進行相比。社會乃永久存在，並不受其組成會員死亡的影響。』斯氏說動物和社會團體多有『維持官能』，前者包括滋養，後者包括生產。有『分配官能』，人體中有循環官能，社會中有運輸制度。社會有『節制官能』，動物中有神經系統，國家中則有政府和軍隊。

斯氏承認在相同要素之外，政治團體和動物的組織也有『極不相同』之處。他說：『動物是具體的組織，其單位是彼此密切聯合，在社會團體則分離了。各單位是自由而『多少是極散漫的。』可說此爲兩者『根本』上的不同。但是，他又說：『我們如詳細觀察，兩者卻仍可用作比較。』因此可表示『社會集團雖屬分散，卻仍是有生命的整個。』社會和動物還有一點不同，而『此影響我們完成社會組織之目的觀念，卻是很大。』即在社會團中，缺少『知覺機關』。在動物，知覺是集中在它整體的一小部分，在社會有機體中，則分散在其整體的各部分。斯氏就在此不能比較的一點上，從而歸結實際的政治，並說社會整體的

幸福，如和各分子沒有關係，則不是我們所求的目的。社會爲會員利益而存在，並非會員爲社會利益而存在。在此社會和生物有機體不同之點上，或說在此社會有機體的分離性質上，斯氏設立其個人主義的政治哲學。對此有人以爲和其國家的有機體說全不符合。

第十一節 主張有機體說的其他學者

奧國公法學家謝富勒 (A. Schäffle)，也重用生物學比較的方法。在其四大卷社會形體的組織和生理 (一八七五至一八七八年) 中他注重社會和動物形體在解剖上，生理上，生物上，和心理上的相似，相信社會是有機體，其原形質或說單位是人，國家或政府好像人的大腦。謝氏的著作總之可表示其學識和研究的廣博，而社會有機體性質的理論，亦得有強力的證實。俄國社會學家力令斐爾特 (P. Lilienfeld) 在其一八七三年和一八八一年印行的五巨冊關於將來社會科學的思想中，詳細解釋有機體說，並及社會心理學和社會生理學的法則。對於社會有機性質及其和生物的比較，力氏所言，更有過於斯謝二氏者。此外主張有機體說的學者，在法國有孔德 (A. Comte)，菲葉 (Fouille)，和窩牧 (R. Worms)。窩氏是現今最著名的有機體論者。在其有機體和社會中，詮釋生物學比較法，並主張社會中的解剖學，生理學，病理學，和生物的組織，功用，和病理，有極顯著的相似之處。

第十二節 有機體說的估價

假使有機體說，係指國家不單爲個人的集合，或止係個人而沒有統一關係的混合；社會中各分子在特種意義上乃倚賴全體，而全體亦以各分子爲條件，我們自不能有所異議。就是對於生物學比較，雖於實際無甚裨益，然亦並無損害，且在學理上亦無可反對。因爲國家和生物的組織與功用，確有相同之點。但是有許多地方，兩者又不能相提並論。例如說生活有機體中的細胞，和組成政治團體中的人一樣，殊不免膚淺之譏。前者是物質的機械部分，自己沒有獨立的生命，各附屬於一定地位，沒有思想和意志，其存在全爲維持整個的生命。後者是有知識和道德的人，各有自己的意志，有預知，運動，和自治的權力，有物質生命獨立在其自己的整體之中，各人大半自己形成自己的生命。在有機體中，各人的地位並非由其自己決定，但各人的事業也非全由國家規定。動物中的細胞缺少自覺和意志，在國家有機體中，則有此種性質。可說此爲兩者不能相互比較的一點。動植物有機體的各部必須倚賴整體，乃是屬內的 (Intrinsic) 關係，假令彼此分離，如樹之一枝，動物之一肢，必致死滅而終止其生命。反之，國家中分子的分離，從物質上說，不致消滅。個人脫離整體之後，仍是個人。更有進者，生長，發育，衰弱，和死亡的規律，管理有機體人的生命，但在任何意義上，不能說和世界的政治相同。有機體的生長，發育，乃由於內部的適應，所以是在內部，並非從外部而增

加新的部分。至於國家，與其說是生長，不如說是改變，改變有改變的程序，大多由於各分子自己的意志和自覺的努力；如果要說其生長，則大半也由於各分子自定的自覺行動。意志和自覺努力的要素，和有機體的生長沒有關係。國家改變自然中盲目的機械力量，不像自然中的各部，沒有權力改變自己的生長，或增加自己的體格。真如耶律芮克所說，生長，衰弱，和死亡，是有機體生命的必有情形，然而並非是國家生命的必有程序。國家的發生和再造，並非如動植物一樣。茲再引耶律芮克所言以證之。在事實上，許多近代國家，如德帝國，意大利，以及巴爾幹上幾個國家的存在，乃由於武力而並無其他原因，所以實難用以與動植物存在由於生育程序之說相比。

我們的結論是：生物學比較的說法，不單是虛妄無稽，並有危險。假使沒有著名學者的主張，真不值得注意，而視作關於國家及其組成分子關係的重要理論。有幾個生物比較法的學者，其所立說頗能自圓；有許多則是巧言欺人而已；其他則竟有用此以建設國家理論，而主張為社會以犧牲個人之說。有機體說在許多學者所能明白的意義上，全在比較。我們關於比較，比喻，和比類，應謹循阿克吞爵士的忠告，否則必致有罹困難。為此，耶律芮克提議，我們最好完全反對此種理論，否則在比較中的大量錯誤，必遠過其所有的真理。

第十三節 理論的價值

不過，有機體說，卻亦並非全無價值。這實在是十八世紀個人主義說的解毒劑，個人主義者把國家視為僅是人造的機械。如柏克所說，好像建築師可在各處採集材料，並在任何原則上，把他們混合起來。有機體說乃置重國家的統一和組成國家的個人的相互關係；並信文化生活，不能離開社會而獨立。國家『不是一日生成，乃是長期長成的結果。』國家生長，好像動植物一樣，乃是自己逐漸生長，並非由於人為。個人不能和國家分離，好像肢之於身體，枝之於樹幹，不能分離而仍保持其生命一樣。有機體說的弱點，在於言過其實，因其所根據的比較事實，常多是膚淺而虛妄。

三 契約說

第十四節 契約說的解釋

如前所言，有機體說是對十八世紀主要政治思想契約說的反動，茲進而解釋契約說。在契約說者的思想中，有兩種假定：其一，即解釋國家的發生；其二，即釋明統治和被治者間的關係。在解釋國家發生的理論時，假定人類原始野蠻情形的存在，有人主張在社交之前，人類脫離此種情形，乃由於公開或默認的契約。個人和個人間放棄其『自然』權利，而換得『公民』權利。社會在文化前的情形，稱為原始的自然狀態。

依霍布斯（Hobbes）所言，在此種情形中，人民的權利，止受其自己體力的限制，所以沒有是非，沒有公義不公義，沒有財產，因這些多是國家所創造的。天然自私，自利，野蠻，貪心，和好鬪的人類，彼此在繼續戰爭的狀態中。反之，依陸克（Locke）的觀念，在自然狀態中的人類，自然而然是社交，博愛，與和平。更有進者，自然狀態，並非無法律狀態。在事實上，人類卻受一種廣泛無定的原則，即所謂『自然律』或『自然法則』的限制。對此，雖有霍氏否認其存在，然確為十九世紀前法學家之所公認。陸克說，此種律例乃每個有理性的人所能明瞭的，但在事實上，卻亦有『困難』。即各人須自己決定自己的權利義務，同時自己並得施行律例。所以在此種情形下，需要解釋律例的公判員，和施行律例的領袖權威，因為人類都有偏私，不能判決關於自己的問題。

第十五節 契約的性質

哲學家對於原始狀態的實際性質，意見分歧，但是他們確多相信這是一種不滿意的社會情形。脫離此種情形的唯一方法，即是契約。關於權利轉移的性質，哲學家的意見，各不相同。如霍布斯所說，乃是個人間彼此同意放棄其管理自己的權力，而交與特定的某人或某個團體。結果，他們設立國家。這個接受這交付的權力的人或團體，即成爲主權者，自己便成爲百姓。在另一方面，陸克因欲證實一六八八年英國革命

的原則，好像霍布斯要證實斯圖亞特（Stuart）皇朝的專制主義一樣。陸克以爲個人放棄權利，乃是交與社會，並非交與某人或某個團體。在霍氏，君主不是契約中的一造，所以不受契約的限制。在陸氏，則謂人民是主權者，而不是君主，後者有時因違反契約而失其地位，正像其因契約而得權威一樣。盧梭關於此種社會轉移的思想，一如陸氏，以爲各個人『將其身體和權力交在最高的全民意志的指揮之下，』『各人將其身體交給全體，而非交給某個人，』『各人在社會契約中所喪失的，是其天賦自由及其無限的取得權，所獲得的，是其公民自由及其有限的所有權。』

第十六節 契約說的反對

國家起源的契約說，許多哲學家，法學家，政治學者和詩家多有此種主張。從十六世紀的反君主論，以至霍布斯，陸克，盧梭和呼克爾（Hooker），密爾頓（Milton），格老秀斯（Grotius），溥分道富（Pufendorf），烏爾弗（Wolff），蘇亞勒士（Suarez），康德，布拉克斯吞（Blackstone），斯賓挪莎（Spinoza），斐希特（Fichte）等人。但至十八世紀後期和十九世紀的時候，契約說漸受許多學者的攻擊，如休謨（Hume），邊沁（Bentham），哈勒（Von Haller），奧斯丁，利柏（Lieber），武爾息（Woolsey），緬因（Maine），格林（Green），伯倫智理，樸洛克（Sir F. Pollock）等人。他們多認契約說沒有歷史根據並不合哲學和理性的議論。因契約說

假定生活在原始狀態中的人類思想，即已有政治意識的存在。但在事實上，他們卻沒有此種意識。有幾個學者如緬因以爲此說實『無價值』。格林以爲此說是『假定』。武爾息以爲此說『全屬虛妄』。邊沁說此係空談。樸洛克說此是一種『最成功而見效的政治欺騙』。關於國家起源的解釋，契約說好像許多其他早期的學說一樣，現在完全推翻了。在著名的哲學家和政治科學家中，不復見有此種主張。

第十七節 『政府』契約說

有人一方面反對用契約說來解釋國家的起源，一方面卻主張可用此以解釋統治和被治者間的關係。雖在歷史上，沒有確實的證明人民及其領袖正式締訂契約，但是此種同意和諒解，實是存在。每個民治政府的國家，都有其最神聖的原則，即政府的正當權力，乃得自被治者的應許。政府和領袖如違反當時受託政權的約定，人民即有革命反對權。由此可知在受託權力者和交付權力者間，含有契約的關係。簡言之，兩方有相互的責任。在統治者方面，應依照其受託的責任而保障國家，在被治者方面，應服從而盡其對正當合法權威的職務。如有一方背約，不履行責任，其他一方，即亦可免除履行的義務。

第十八節 『政府』契約說的估價

就以上的意義說，契約說似較易立說解釋，惟其所用名詞，並不能完全滿意。因為「契約」一字，可引起虛假而危險的含意。如說國家僅是契約的結果，則我們可問：契約的全個觀念，是包含自願的關係，各人可憑自己的意思，有自由加入此種契約，是否也可自由退出，好像一個人有自由加入股東，也可隨意退出一樣？然此退出問題，決非契約說之所能承認。更有進者，我們又可問：契約僅能限制原訂約人，而不能及其子孫，因為他們從未加入；就此而言，則國家在原訂約人死亡之後，是否亦必同歸消滅，而由其子孫重新締訂？如說契約不單是永久限制原訂約人，並及其後代，則他們卻從未表示同意。我們從契約說的表面上看，契約止應限制自願參加的各方面，倘使如此，則契約說必致把國家陷入反覆無常的情形之中，並要引起一切權威的傾覆與國家的分裂。

第十九節 結論

我們所有唯一的結論，即是國家中的會員資格及其忠信服從的責任，不能用法律契約的名詞來解釋。我們不能用契約來解釋上列各點，正像不能用契約的原則來解釋家庭中兒童的資格，及其對父母服從的義務一樣。這些關係，是根據在功利，共同利益，和社會需要之上。它們和契約沒有關係。它們發生關係時，並未注意合法或法律的根據，好像我們隨便使用地心吸力的原則和自然律例一樣。

最末，契約說必致把國家造成股份公司，即國家是人工所設置，而非歷史生長和社會需要的結果。柏克竭力反對這種觀念的國家。他說：「社會不僅是像『胡椒，咖啡，棉布，煙草等商業或其他關係較小的合夥契約，多止是一時的利益，而可由兩方隨意解除。』在契約說所根據的同意，在事實上，並無真實的同意。這一個假定的契約，也不是由於自由的選擇，可說是由於人性的需要。」

有一個著名的哲學家說：「我們不能再解釋國家目的，比柏克所說的再完全。同時『我們也不能解釋國家的目的，而完全和個人所表示的及其有限制的目的相反。』」

不過，契約說也像有機體說一樣，當時確有其實用之處。即在反對不負責任的領袖，和證實反對專制的正當。從契約說遂發生君主權威乃得自人民的理論。君主應對他們負責，如果君主違反所締的契約，人民可推翻之。

四 理想或形而上學說

第二十節 理論

國家理想說，一稱絕對說，又稱哲學說，或形而上學說。柏拉圖和亞里斯多德多有此種思想，即說也有國家能夠自足，止有在國家中，個人能過好的生活而實現其生存的最高目的。從此顯明的理論上，發生一

種哲學，即把國家理想化而奉之如神明。把國家當作目的而不是手段。國家是全權全能，如在寶座上面，一切會員多當俯伏膜拜。國家不會做錯，不論好壞，會員必絕對服從其權威。不論其命令和權威是高壓和不義，如有反對或拒絕者即屬罪愆。更有進者，國家是存在於其組織分子的人民之外，是神祕的，是在族國上的實體，有意志，權利，自己的道德標準，和個人所有的不同，即和個人的意志亦不相同。國家不是個人的事業和工作，乃是文明和進化的真實淵源。

以上是理想說的主要意思。有幾個政治哲學家會引申而解釋之，有幾個軍人更進而信從之。理想說的「始祖」是德國哲學家康德，或有人說是他的繼承人黑格爾。康氏的學說，大半在其一七九六年的法律理論之形而上學的第一原則中，他主張國家的本質是全權、確實、而屬神的。一切權威多得之上帝，所以服從其權威是一種神聖的義務。即使權威是非法而是在暴君的手中，亦當表示服從。因為國家乃在實現神聖的目的。康氏厭惡革命，如服安 (Varghan) 所說：「他所說不動不變的主張，即柏克亦認為過分。」如有革命發生，武力政府推翻合法政府，在他是尊重設定的權威的，即新政府雖是由革命而設立，他也認為有服從的責任。因新政府亦在「實現其國家之目的。」所以人民不應對法統問題懷疑過甚，人民的責任不是懷疑設定的權威，乃是絕無條件的服從。

第二十一節 黑格爾的哲學

理想說到黑格爾時，可稱達於止境。其所用言語的抽象玄奧，爲普通人所難瞭解，所用公式的精深，能够引起人的興奮和厭惡。總之，其哲學的影響實是廣大。不過，也有許多批評。有人說，他應負世界大戰的責任。在黑氏看來，國家是『倫理精神的實體』，是『人類顯明的自覺，真正的意志，並能思想，明白自己，其所以行能合其所知，或說當其所知。』國家是『完全的理性』，有一個『絕對固定的本身目的』；國家是『客觀的理性或精神』；個人要有真實的客觀地位和倫理性質，方能稱爲國家的一分子。止有在國家中，個人可實現其較大的自由。國家的事業即爲自由，所以國家對個人的要求，是最高級的要求。在國家中，人類提高其向外的自己，以和其向內的自己的思想相平衡。簡言之，國家使人類發展到完善之境，是一個實體而在其組成分子的人民之上。有真正的意志，和其自己的人格，這意志是『公共的意志』，並非個人意志的總和。在此公共意志上的國家的行爲，必無錯誤，因公共意志是最好的個人意志。國家自己有真實的人格，所以其本身即可當做一個目的，其權利如和『所謂』個人權利發生衝突，亦必獲得勝利；個人不能有真正的權利，而和國家衝突，因爲個人的權利是得自國家。

從上面的前提，可有下列三種似非實是的結論。其一：國家不能無所爲而爲，其一切行爲，即小至警察逮捕一竊賊，都是個人真正意志的表示；其二：限制個人對個人及其對國家的約束，造成個人人格中的主要部分；其三：國家在其本身包含並代表一般公民的社會道德，國家是『道德目的之實現』，但並不是說

國家本身即是道德，或是受道德律的限制；換言之，國家並不受任何道德原則以及國際公法的限制。在事實上，並無所謂國際公法，因為沒有比制定規則的國家的較高權力。由以上結論看來，其要旨就是主張國家的專制主義，和全權萬能而犧牲個人。黑氏確有此種主張。他說就是從利害上言，也是利多於害，因只有在國家中，個人可得完全的自由，完成其道德而實現其權利。他對專制主義實無所恐懼，因國家乃所以顯示上帝的光榮，不論是好是壞，假使是壞的說法，也是上帝運行在世界之上。『在地面上的國家，即是神的概念。』是『神的意志，如現實精神的擴展為真實的形式和世界的組織一樣。』所以黑氏的國家是『上帝國家。』它不會有錯誤，並有全權，如國家為自身的利益而需要個人的犧牲，個人就可以犧牲。國家有這種特殊的性質，可以要求個人的犧牲和忠心。個人有自私自利的意向，惟國家可激勵而超拔之，『使回復他普遍性質的生活。』

第二十二節 黑格爾學派

黑氏的國家概念，至少其中有幾點，是後世德國的政治科學家和軍事家所附從。特別是尼采（Nietzsche），多賚乞克，和本哈武（Bernhardi）三人，多主張戰爭的需要和偉大。他們頌揚國家，主張國家可設立自己的道德標準，對於國際公法，除國家自願負責外，並不受其限制。各國並可自己決定自己的國際義

務。多賚乞克稱黑氏是『德國政治哲學家第一個真正的政治人物。』他主張國家的範圍不受任何限制。『國家能包容一切人類的行爲在其權力之中。』他崇拜馬基雅弗利 (Machiavelli) 是『聰明的佛羅稜人 (Florentine)』他第一個明白宣稱國家是權力。』多氏自己亦再三置重『國家是權力』的意見，並和其弟子進而推論說，對國家『應俯伏禮拜。』國家的第一責任，在使自己強大，政治中的弱點，就是違反聖靈的罪惡。國家必當有衛，尚武，和軍事化。有較高文化的國家，即有行使其文化在較低國家上的權利和義務。如前章所言，多氏極端輕視小國，他說：文化進步全在乎國家。個人的單獨努力建效實微。氏在當時政治思想上的影響，其重大一如黑格爾的影響。有人把一九一四年大悲劇的責任，置之德國，爲是爲非茲姑不論。但在多氏以及其他德國歷史家和政治哲學家的言論中，卻可以發見此根本的原因。不過有一點，我們要知道，即黑氏的哲學，並非如多氏的殘忍而物質主義化，多氏的許多結論，幾和黑氏的哲學完全不同。

第二十三節 英國理想主義派

國家的單純理想觀念，在英美政治哲學中，並未完全發達。不過也有幾個英國學者在限制和保留的條件下有此主張。如卜拉德賚 (F. H. Bradley)，格林，窩雷斯 (W. M. Wallace)，涅特施布 (R. L. Nettleship)，特別是博山克 (B. Bosanquet) 和布豪斯稱他爲黑格爾的『最近代和最忠實的代表。』英國

學者大多附從黑格爾和斐希特 (Fichte)，卻沒有人贊成多贊乞克的學說，把國家視為萬能全權和專制主義。他們即對黑氏所揄揚的國家是『上帝運行在世界之上』以及康德所恐懼的革命的權利，也多不附從。其中最著名的格林與其說是黑格爾學派，還不如說是康德學派。他說國家的權力，實際上在內在外多受限制。『族國的生命，除非是像組成族國的個人的生命，否則即沒有真實的存在。』他和黑格爾派相同的一點，僅在其置重道德價值和國家的威嚴上。主張國家是個人權利的淵源和創造人。如果個人反對其權威，則個人有證明它是錯誤的責任。英國學者中最近黑格爾派的博山克也附有重要條件而承受黑氏的學說。在事實上，就其所主張的國家的哲學理論上言，確是盧梭學派而非黑格爾派。他對於國家權力的性質和限制的概念，一如格林，大半是消極的性質。他以發展強壯，自信和負責的個性為重大的任務。他看重國家的價值，在於解除個性發展的阻礙而創造個人的機會，但是他卻從不進而『貶損個人以致消滅在國家之中。』

第二十四節 對於理想說的批評

黑格爾派的理想哲學已經受到種種的攻擊，特別是近年來有許多學者，不單認它是虛妄不足信，並且還有危險性。第一『實體論』派稱『理想』論為純抽象和形而上學。其中最著名的就是狄驥。他攻擊

理想說，特別是因爲這種理論使國家有自己的人格，以與組成族國的人格不同。他主張國家的全能，絕對和神權的理論。並在國家的全部權力之下，犧牲個人的自主和獨立。他不單否認個人的不可讓與革命權，並且否認個人有對國家的行爲和權威之合法公平的發問權。格林對於國家沒有過失，不會做錯，不受自己所制定以外的法律的限制，並除自願外不受道德律和國際公法的限制的說法，認爲謬妄不經。理想哲學家說，有許多理論是狄氏自己的推論，並不是他們的結論；有許多是尼采，多賚乞克，本哈忒等的極端思想，他們也從未贊成。不過，我們知道以上所說，還並不能代表比較更中和的英國『理想家』的意見。

第二，是對於理想派的哲學解釋和推論的批評。他們說黑格爾及其學派的理想哲學並不健全，和國家生活的事實也不符合，並易引起危險性的結果。有的說這種理論是把真實的國家理想化，所稱完善之境，並不是國家所有。他們並否認任何真實的國家能合於理想國家的標準。理想國家『可以設立在天上，不在地球上。』他們反對國家和社會相同的推斷，否認國家意志一定是代表組成國家的個人的意志的總和，他們並否認國家是萬能全權，其行爲不會不道德，不會不合法，國家是目的，並非手段，它有自己的目的與利害，與總和的公民的目的與利害不同。

反對理想主義最烈的是和布豪斯博士。他是倫敦大學社會學教授，在其一九一八年國家的形而上學說中，詳細研究黑格爾，格林，和博山克，並一一加以批評。他說：『理想主義的理論，在事實上其自身比之

任何對於專制主義的無理攻擊，更爲危險。」把黑氏所提高的國家，僅視爲玄想家的一種不經之談，卻屬錯誤。黑氏的『上帝國的虛妄理論』可說造成了『反十九世紀理性的民主人道主義』的基礎。黑格爾概念，『乃在改變自由的原則，把自由和法律視作相同，即把平等的原則易爲紀律的概念；把個人的人格併入國家；把國家立爲人類集團中至高及最後的形式；』並『設定國家是一較大的存在(A greater being)，一種精神，一個超人的實體。在國家之中，個人及其意識和權利主張，與幸福苦痛，僅是次等的原素。』個人在國家之外沒有價值，或說沒有自己的生命。個人『除非和他所屬的特種社會中，倫理精神所解釋的法律風俗相合，』即沒有自由。此說實即反對自由。『有人教我們思想我們所知道的好的世界，但在此完全的理想中，不公平，錯誤和困難也是必有的情形。如果我們承認此種說法，我們的革命權力要減少，理智要模糊，促進生活和修改錯誤的努力要衰落，我們止有消極的容忍現實的情形，或甚至是一味的奴性服從。』關於黑氏所提國家的尊榮地位的一點和布豪斯教授結論說：『國家是大的組織，所有的福利，比之單個公民較大而有永久的重要性。其目的廣大，所以其事業也需要高度的忠心和犧牲。凡此種種多是實在情形。但是，如把國家當做實體，非特高於它組成分子的個人，並且和個人沒有關係，則國家成爲假的上帝，對其崇拜卻是侵辱靈境了。好像大戰時，我們在伊泊爾(Ypres)和索謨(Somme)沙場所見的一樣。

第二十五節 理想主義的估價

現今政治學者幾乎全都反對黑格爾的哲學，特別是他所說的國家的專制主義，確定的神性，不論權威的非法和壓迫，應絕對服從的理論；國家本身是目的，是神祕的超人的實體，上帝的顯現，國家有自己單獨的權利和公民所有的不同等的主張。

有人說黑氏自己是極端擁護普魯士君主國。把普國和天國混在一起。他的哲學是建築在『權威之上，而不在科學之上。』所以不能代表獨立意志的自由和公正的思想。不過，我們也得說，有許多反對理想主義的批評並不公平，且言之過甚，也有誤解此種主義的地方。關於理想主義者把國家提高在人類一切其他集團之上，視國家為實現良好生活的要素；主張公民的服從，國家為保持自己的生存，可要求公民的犧牲；國家是法律和權利的唯一淵源，止有在國家中，個人能完全實現其生存之目的，沒有國家，則人類進步文化為不可能等理論，理想主義實是健全而無可非難之處。但是後來有許多曲解和沒有根據的推論，遂致失去了其本有的價值。

總之，對於理想主義的批評，我們並不，而且不能認為完善。因為此種批評多是不明白政治主義的正方法。政治主義一如倫理學之有理想和實際。事物的真實性質，乃在其完全發展之後。所以政治學家可很正當地把國家理想化，並進而討論其所設想的燦爛的完善之境。

- Barker, "Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), chs. 3-4
- Bluntschli, "Theory of the State" (English translation, 1896), pp. 18-24.
- Bosanquet, "The Philosophical Theory of the State" (3d ed., 1920), chs. 9-10.
- Bryce and Others, "The International Crisis; The Theory of the State" (1916), chs. 2-3.
- Carré de Malberg, "Théorie de la personnalité de l'état," in his "Théorie générale de l'état" (1920), vol. I, ch. 1.
- Coker, "Organismic Theories of the State" (1910), chs. 2-5.
- Duguit, "Droit Constitutionnel" (ed. 1911), vol. I, pp. 43-49; "Law and the State" (translation by Slovere, 1917), chs. 5-8.
- Dunning, "Political Theories from Rousseau to Spencer" (1920), ch. 4.
- Esmein, "Éléments de droit constitutionnel" (5th ed., 1909), pp. 31-36, 220-233.
- Gierke, "Political Theories of the Middle Age" (translation by Maitland, 1900), pp. XXIV-XXVIII; 67-73.
- Hobhouse, "The Metaphysical Theory of the State" (1918), lect. II, V.

- Hoernlé, "Bosanquet's Philosophy of the State" *Pol. Sci. Quar.*, vol. XXIV, pp. 6 ff.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. II, ch. 2.
- Joad, "Modern Political Theory" (1924), ch. 1.
- Larande, "La théorie de la personnalité morale," *Revue du droit public* (1906), pp. 576-583.
- LeFur, "L'état, la souveraineté et le droit," *Zeitschrift für völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, vol. I (1907), pp. 13 ff., 218 ff.
- MacKenzie, "Introduction to Social Philosophy" (1890), pp. 129-159.
- Michoud, "Théorie de la personnalité morale" (2d ed., 1924).
- Treitschke, "The Personality of the State," "Politics" (English translation by Dugdale and Torben de Bille, 1916), vol. I, pp. 15-18, 62-19; vol. II, ch. 28.
- Vaughan, "History of Political Philosophy" (1924), vol II, chs. 1, 2, 4.
- Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1924), ch. 4; "The Juristic Conception of the State", in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XII (1918), pp. 192 ff., and "Prussian Political Philosophy" (1918), ch. 2.

第十一章 國家的體制

一 分類原則

第一節 分類的方法

對於國家的解釋有種種不同的意見，因而就發生許多分類的方法。關於這個問題的著作很多，但無一可認為滿意。因為此種分類，不常根據科學的原則，而從國家的根本特性上加以分別。一切國家在法律性質，要素，及其主要的目的上完全相同，所以不能用分別生物，物理，和化學的方法，來分別國家。分別國家的事物，不在不同的主要要素，乃在外表的現象和性質。其中最重要的，即為其政府組織的種類和性質。

第二節 國家和政府分類的混合

最普通而最滿意的國家分類法，即是根據政府的異同各點。不過如此的分類，卻變為政府，而不是國

家的分類。近代政治在學理和實際上，多把兩者明白分開。所以國家分類如根據政府形式，則是把兩者混在一起了。在科學的邏輯上，應把此分類歸入『政府』一項，卻不是『國家』。倘使爲合於普通用法而離開此原則，則不能稱爲科學的正確用語。

第三節 習用的分類法

國家從政府的體制，性質，或精神上，可分爲君主國（專制或有限），共和國，貴族政治（自然的，世襲的，選舉的），民主政治（單純或直接的，間接或代表的），神權政治，專制主義，平民政治（Ochlocracies）尊榮政體（Timocracies），寡頭政府，富豪政治，族長國家，封建國家等。

從財富，原料，軍力，和在國際關係中的影響上，可分爲『大國』或『世界強國』，『弱國』和『小國』。從其獨立和自主的程度上，可分爲『主權』，『半主權』，『非主權』，『附庸』，『被保護』和『中立』國。

國家還有根據許多其他性質的分類。例如有海岸和強大的海軍，可稱爲『海權』國；沒有海口的，可列爲『四圍環陸』國。領土在島上的，可稱爲『海島』國；領土大部在大陸的，可稱爲『大陸』國。有強大軍隊的，可稱爲『陸軍』國。倘使他們的政策是侵略的，可名爲『軍國主義』或『帝國主義的』國家。

和爾科謨教授 (Prof. Holcombe) 說，在各種標準中，可用作分類根據的，有人口，財富，和收入的增加率，食糧和原料的消耗數，以及智識程度等。倘使選擇健康的一種標準，他說：『最適合的恐怕要算死亡率。』所以國家可根據人命統計而分類。同時他並提出另一客觀的分類，此分類『在現今資本主義的時期，有最高度的實行可能性。』即按照國家的政府在世界金融市場上所享有的地位，而分類。

關於研究國家的立場，比較的標準，以及分類的方法，實毋用一一枚舉。如上所言，根據政府的體制，及其組織的分類，結果最後的分析，無異是政府的分類。關於政府的體制與組織的討論中，再研究之。

第四節 對於以上分類的批評

關於以上所論的分類根據，可說大半是武斷的。因為他們多提起國家附帶的性質和現象，卻非其主要要素。大半不合科學，並不從基本性質上分別國家。根據在領土範圍，人口，財富，原料，實業性質，文化程度，信用等級，人命統計等上的分類，止可說對於歷史家，經濟家，和社會學家，也許有用，但是在法學家和政治科學家，則完全認為不滿意，而無甚價值。國家依照農業，商業，實業，軍事，領土等的分類，政治科學家對此亦不能發生興趣。好像自然科學家分類動植物，而根據大小高度和顏色一樣。

真如耶律芮克所說，此種分類，不能釋明國家的組織，和國家是由什麼造成的。有許多分類是重複的，一個國家可以列入好幾類中，結果對於國家的真實性質反不能指明。此種分類之無用，甚屬顯明，因為一切國家實際上都可以歸入特定的一類。例如一切國家幾多可列為農業，實業，和商業的；從前的城市國家，在現今已完全消滅。如西利教授所說：一切國家多是領土國家，大半自稱有『文化』，自己是『文明』國家，意即他們所有目的之一，乃在促進文化。一切國家並多可列入所謂『法律』國家之內，德國學者頗有此主張。此係指國家的管理合於法律規則，或說國家的目的之一，乃在制定，解釋，和保護法律權利。現今各國幾多為『立憲』國家，其政府的組織和權力，受一種或他種憲法的規定。

第五節 適當的國家分類的標準之困難

欲求滿意的國家的分類，主要的問題，在有科學的原則和法律標準，始可從而分類國家的體制，精神和其基本性質。耶律芮克說：在一切國家中，有許多不同之點，然也有幾種相同不變的關係和事實。此即法律和政治性質的原素，可當作分類的科學根據。如前所言，國家在其要素和本質上是完全相同，所以其對象和目的也是相同。所不同的，是關於它們機關的組織，機關是制定和執行意志的；又有不同的地方，是關於種種外界的現象，但卻不能用作滿意的標準，因依此原則，國家彼此可有內在的分別，而成爲單獨不同

的一類。

第六節 亞理斯多德的標準

有一條原則是從古到今許多學者所用的，即視操握國家主權人數的多少。在此原則上，國家可分爲君主、貴族、和民主。君主國即國家權力屬於一人；貴族政治即國家權力屬於少數人（希臘人稱爲最好的）；民主國即國家權力屬於全體人民。以上係亞理斯多德所用的分類法。亞氏有時被稱爲政治學的「鼻祖」，但是他並沒有把國家和政府分別開來，所以其分類不啻是政府的分類，而把施行和有最後權施行政府權力的人數，當作根據。我們在最正確英譯的政治論中（Tooke 譯本）看到亞氏在其所提「政府體制」之後，他說政府的「真正體制，無論是由一個人，或少數人，或多數人管理，要以公共利益爲目的，」此即君主貴族以及他所說的「Politya」，最新英語中和此字相同的，可用「立憲民主。」以上所說，是政府的普通體制，其目的在完成共同的利益。每種體制有一相反的變態。所以如君主政府，專以謀君主的私利爲目的，即成暴君政治；貴族政治專以謀少數人的私利爲目的，即成寡頭政治；立憲民主專以謀許多人的私利爲目的，即成民主政治的變態體制。

亞氏的分類法，顯而易見是根據在兩條原則之上。其一：操握政府最高權力的人數。其二：政府的方針，

精神，和目的。關於亞氏依據國家意志在表示和行使時的人數的分類，有許多附從的人，就是現今，仍有學者認此為唯一的分類。

第七節 對於亞氏分類的批評

但是對於亞氏的分類，也有種種的批評。其一：如前所言，在最後的分析，是政府的分類，不是國家的分類。其二：不是完善的政府分類，因它並不根據任何科學原則，以分別政府的基本性質和組織體制。簡言之，它所根據的原則，乃是數學而非機體組織，其性質是定量而非定性。結果，貴族和民主政府制度，僅屬數目或程度上的不同，而非機體組織或法律的不同。所以欲求分別牠們，一定要有精確的分析，並非專憑武斷的界劃。西利批評亞氏的分類，認為不適用於現代的國家。亞氏止知有城市國家，此和近代的『領土國家』是『大不相同。』所以把他們列入同一的分類，殊尠價值。就是假定在亞氏的君主和貴族國家中，不單是政府的權力，即主權亦是屬於一人或少數人，則在今日亦無甚實際的價值。因在今文明國家中，主權很少是屬於一人，或少數人的。如說英國是君主國，而毫不釋明其國家和政府的真正性質，實無意義。更有進者，如把從前的俄羅斯與土耳其等國，列入和英國相同的一類，則和英國卻很少相同之點。反之，同時卻可把不同類的英美列入同一類中，因兩國在事實上，多是民主共和國。

第八節 神權國體

許多特別是早期的學者，有所謂神權國體的分類。換言之，國家的最終主權乃是在上帝，或其他超人的手中。德國學者常把神權國體分作兩種，即單純的和兩元的，或說限制的。在單純的神權國體，主權屬於超凡之人，可直接管理，而不必有人類爲其居間。換言之，君主即是上帝自己。在限制或兩元的神權國體，直接的領袖不是上帝，乃是人君。他是上帝的代理人，由默示而代行神的意志。因此人君自己也是『神化』而神聖了。就是在最近，此種思想仍留在帝王的概念之中。如說沐上帝之恩；在加冕禮時，教會中當作特別的聖典。

伯倫智理舉愛西屋皮亞 (Ethiopia)，古代埃及，波斯，和猶太國爲單純的神權國體之例。摩爾又加上古代的墨西哥，和祕魯兩國。中世紀的回教國，也大半是神權的性質。穆罕默德自稱是上帝的代理人，可經包含管理人民的典章，法律。回教國王是皇帝，又是教主，宗教和政治事項並無顯著的分別。多賚乞克說東方的強國除腓尼基 (Phoenicia) 外，多是神權國體，並舉西藏爲近例。他也承認教皇國家和土耳其帝國是神權國體。歐洲國家直至近代還有神權原素，我們知道北美洲有幾個早期的國家，即肇基在宗教之上。

我們很容易舉出許多近代國家的基礎是在教會，在全個中世紀，國家的根據是神治。菲濟斯 (Fitzjames) 說：教會不僅是一個國家，實即是國家。此國家之所以有存在，因有『教會的警察部。』教會從羅馬皇帝，取回絕對和普遍的管轄權，擴展成全權的原則而歸屬於教主。教會是國家的強大對體，在事實上，我們生活和思想的世界，菲濟斯說，是在敵對的教派和意見衝突之中。比如教士和非教士，天主教徒和新教徒，路德教派和喀爾文教派的爭執，直至中世紀的末期，單純的非教會國家，始從衝突中獲得勝利。在一個極長的時期中，教會和政府共同維持國家。如西利說：英國教會直至安 (Anne) 朝，在某種意義上，可說即是英國國家。有好幾百年教會繼續行使大量的民事法權，其獨占和行使的許多職務，在現今看來完全是應屬於國家。教士在種種非教會的職務上，並享受國家官吏同樣的權威。不過當時代遞嬗前進，國家自亦必隨之脫離教會，最後可不依恃教會，而能够自己獨立。

有一位著名的學者說：『神權國體和專制主義，在國家的發展史上有其地位，它在產生政治文化和其他組織上的工作，實屬重要。我們還沒有完全脫離其範圍，因為一羣人民從半開化進而到低級的文化，在在還有此種需要。』但從法律上說，神權國體不是國家的特種體制，止是一種君主政治，或是貴族政治。主權可以歸與上帝，或其物質外的權力；惟在事實上，凡在最終的分析，能够解釋神的意志而施行其命令的，不論是牧師，或是先知，在政治科學和憲法上，卻認為是實際的合法主權。上帝雖可視為權威的最後領

袖和淵源，但其權力必由人類爲之解釋明白，並由人類的機關切實施行。假定的上帝意志，在最終的分析，應該就是幾個人或是團體的意志。在實際上，神權國體不是特種的國家，乃是一種政府。嚴格言之，在國家的種類討論中，卻沒有它的地位。

二 近代的分類

第九節 惠芝等的分類

我們已經說過，國家的分類很多，但不值得一一舉出，止就政治科學中幾個最著名學者的分類言之。德國學者惠芝 (Waltz) 把國家分爲共和國，神權國，君主國，單一國，混合國，聯邦國，和邦聯國。此種分類在政治科學上實不足稱。如前所言，神權國體不是特種的國家，止是政府，即使退一步而承認之，則照理亦應歸入君主國一項，本不必獨立一項。此外其分類中多有重複之處，例如君主國在同時可爲單一國，聯邦國，或混合國。因爲國家是一單位，在某種意義上，一切國家多是單一國；惟在另一意義上，「單一」名詞，卻僅可用於政府的體制，而非國家。「聯邦」一詞的意義，也是如此。嚴格言之，確不能像有「聯邦」國家的政治實體，因「聯邦」一詞，即包含劃分的意思，和國家的單一原則相反。惟從反面說，政府的組織卻可用聯邦制。至於「邦聯」顯屬不是國家，而止是國家的聯合會。給耳斯 (Gierke) 把國家分爲單一國 (Einheit-

stataren)和混合國(Staatenstaaten)，後者包含物合國(Real union)，聯邦和邦聯。此種分類我們顯難同意。

法國著名的國際公法學者普刺對福第籃(Pradier-Fodéré)把國家分爲兩類。其一：單獨國家。其二：聯合國家。在第一類中，有身合國(Personal unions)，物合國(Real unions)和『合併』國(“Incorporated unions”)。在第二類中，有邦聯和聯邦。我們疑義身合國能否仍視爲國家，邦聯當然不是國家，又如在前所說，即說一個國家是『聯邦』，實也難於措辭。

第十節 摩爾的分類

摩爾(Von Mohl)是德國有名的政治科學者。在其十九世紀中期所著的政治百科全書中，他試求詳細分類國家，惜無一定的標準。其分類如下：一，族長國家；二，神權國家，即有宗教目的，或在神權指導下的國家；三，世襲國家；四，古代國家，例如希臘和羅馬；五，法律國家，即國家的行爲範圍有法律的限制，其事業有法律的規定；六，專制國家，即國家治理沒有法律規定。此外摩氏並承認另一體制，即所謂軍事的附庸國家，他把古代國分爲君主，貴族，和民主。我們茲詳細檢討摩氏的分類，如上所言，並不是根據任何單獨的邏輯和科學原則。他所列舉的分類，有幾種是重複的，有幾種全不合於現代的國家。族長國家是君主國，同時也是

神權國，專制主義，和世襲國。更有進者，從單純的法律意義上言，一切國家都是專制的，並且一切國家，如前所言，在其法律淵源和法治的意義上，又多是法律國家。如可把國家分爲『古代』國家，則把國家分爲『領土』國家，『人類』國家，『中世紀』國家，『近代』國家等，也是同樣的邏輯而科學了！上列諸名，顯非確當的政治科學名詞，乃是文學和歷史上的名詞。所以此種分類，沒有科學和實際的價值。其實摩氏如依時代把國家分爲上古，古代，中世紀，和近代，則雖不合科學，而尚可較爲一致。

第十一節 伯倫智理的分類

在德國著名的瑞士法學家伯倫智理，在其國家的理論中，詳細討論國家的不同體制，採納亞理斯多德的分類而多加一第四項，即神治政體；變態的神治政體，則爲『拜偶政體』(Theocracy)並主張在『重要』的體制外，當有『次要』的體制，俾可補充亞氏的分類，即爲自由，半自由，和不自由的國家。他說：神治國體，勢必變爲不自由的國家；貴族國體趨向半自由；民主國家則是屬於自由的一類。惟有時亦能變爲專制主義。此外他又把國家分爲文化君主國，世襲王權，封建君主國，軍事和法律自治區，專制，有限，和立憲君主國，複合國家等類，結果益增紊亂了！

伯氏的分類，備受攻擊。不合科學，而根據在把國家和政府混雜的概念之上，並把不屬國家的性質，歸

屬國家。例如在他的分類中有一項包括他所說的 *Zusammengesetztestaatform*，意即混合國家（*Compound state*）。在其中主權卻由聯合國和其組成分子的各國劃分。例如在其分類中有殖民附屬地和附屬國的國家，身合國；邦聯和聯邦國。不過非特殖民地不是國家，即有殖民地的國家，也不是混合國。身合國和邦聯也不是混合國家。如前所言，身合國和邦聯不是國家，僅是國家的聯合。在另一方面言之，聯邦是國家，但不是混合國家，如用『聯邦』一詞，以釋明聯合的性質，及其政府的體制，確屬完全正當，但如前所言，此字如應用在國家之上卻並不切當。因為國家本身不能變為『聯邦』所說『聯邦』國家，顯係言辭矛盾。

第十二節 耶律芮克的分類

海得爾堡（Heidelberg）大學耶律芮克教授是近代大政治學者之一。在他詳細研究國家體制的種種分類之後，從亞里斯多德以至許多其他的學者，多被他認為武斷，不合科學，混亂而沒有價值，大半並不根據任何確定的法律原則和標準而來分別國家。他自己的結論，以為止有一條原則，此即是國家意志之制定和行使的特種方法。我們記得這是亞里斯多德所用以分類政體的標準。不過，耶律芮克並不接受君主，貴族，和民主的三分法。他不信貴族和民主是兩種不同的國體，實是單一的特種體制，即所謂共和國。所以他提出最簡單的分類，即是君主和共和。他說：君主是一種國體，『由一個物質意志統領之。』此意志在

法律上必獨立在其他意志之上。質言之，君主國係主權屬於一人的國家。依耶律芮克的意思，君主權力並非如許多政治科學者的主張，一定是本有，天賦和應有的。因此種觀念係根據私法概念，把主權視爲物權，而不視爲統治權。簡言之，即把絕對所有權（*Dominium*）和最高命令權（*Imperium*）的觀念，混雜一起。所以，我們必須採納國家的神權和世襲概念，始可承認上面的說話。耶律芮克相信君主國有好多種，不論是理想或是真實。例如神權概念，把君主視爲上帝，或是上帝的代表；世襲概念把君主視爲國家的物主，或是國家的機關，會員，及代表。此外君主國復有遺傳的和選舉的，專制的和有限的。不過無論它有種種的不同，卻有一點是相同，即主權總是屬於一人。

在另一方面，共和國和君主國的分別，即在主權不屬於一人，而屬於多數人的事實上。這個集團有其簡單的法律存在，而和其組織分子的個人顯然不同。它的意志和組成分子的個人也不同。從法律上言，共和國中僅有定量的不同，而非定性的不同。從政治和社會的立場上言，由少數人統治和多數人統治的國家，也許大不相同，此亦即貴族政治和民主政治之所以有不同。總之，一切國家其意志不屬於一人，則不論其爲貴族政治，寡頭政治，尊榮政體，重複政體（*Pleonocracies*），民主政治等，多可列入同一類中，而命名爲『共和國』。此類國家在法理上，可和君主國家分出區別。共和國一如君主國也有好多種，就是民主，貴族，和寡頭。民主共和國有直接和代議的，有古代和近代等種類。但在不同外，卻有一共同的情形，即其意志之

制定和行使，乃由多數人而非一個人。

第十三節 柏哲士的分類

柏哲士最近試用嚴格的科學方法把國家分類，在其一八九六年出版的政治科學和憲法的名著中，他給論說，亞氏的政府分類，君主，貴族，和民主，如果應用在國家，實甚正確完善而不能復有所增減。他解釋君主國為主權屬於一人的國體，貴族政治是主權屬於少數，民主政治是主權屬於多數。許多學者列舉的其他體制，係政體而非國體，或係國家的聯合而非國家。

第十四節 耶律芮克和柏哲士兩氏分類的估價

耶律芮克和柏哲士兩氏的分類，簡明異常。他們很注意邏輯，可以說是想用單一不變的法律原則或標準來分別國體。不過就是他們提出的分類，並不完全滿意。他們對從前分類的批評，也並不完全正當。他們的分別和分類標準，大半是定量的，數學的，或數目的，實在還沒有一條原則。對國家的分界線，例如一國的主權，在恰巧多數之上，或一國的主權，雖在少數而數目卻很大，則以此而分別民主和貴族政治，所差甚微，似難分爲兩類。耶律芮克比柏哲士較合邏輯，他把民主和貴族列入同類，而認是在同一共和國體中的

兩分種。

第十五節 結論

從此觀之，可說沒有單一的原質或標準，不論是法律的或其他的，可根據了來設立滿意的國家分類。耶律芮克和柏哲士兩氏所採用的原則，可說是合於邏輯而又科學的，但是在此根據上的分類，也不能引為滿意。職此之故，我們相信因為國家的特種性質關係，欲求國家的分別和分類合於科學，殊屬無益之舉，而並沒有科學的價值。反之，在政府則便於分別和分類了。而此亦是法學家和政治科學家所值得研究的分類。

三 部分主權國

第十六節 部分主權國

許多特別是國際公法學者，承認幾個好像國家的團體，不是完全獨立，如它在對外的關係上，沒有完全的主權，然在內部的事宜上，卻又並非完全如此。有時稱此為半主權國，有時稱為部分主權國。在某種程度內受別國的管理，但是他們自己卻亦有大量的自主權，並有不完全和有限的國際人格。舉例言之，如

(一)聯邦中的分子，(二)附庸國，即國家在別國宗主權之下，(三)受別國保護的國家，和(四)在國際聯盟下的被委任統治國。有幾個學者並把永久中立國列入上表之內。上列諸種國家，多少是依靠較高的國家，惟各國情形不同多以環境而改變。所以我們很難設置一個共同的原則，可以把它們來正確的分類。

第十七節 聯邦的分子

關於聯邦中的分子，在前面主權一章已經提及。普通用語多承認它們有國家的性質。我們說它們半分是主權，或是半分非主權，實不合科學，且不正確。因為主權是一個單位，不能分割而不受損害。所以有人主張聯邦中的分子是非主權團體，它們和國家所分配的並非主權，乃係法權和政權。我們相信聯邦的分子是有限制的立法和外交權力，例如一八七一至一九一八年的德帝國的各邦。但這不是主權權利，因為它們的權利，係得自憲法，在憲法修改時，可以取消之。

第十八節 附庸國

荷爾(Hall)說：所謂部分主權國家的第二種，即在別國宗主權之下的附庸國。這是國家的一部分，由於國家的分裂，或是君主的恩賜而獲得獨立團體的數種權力。例如締訂商約，和把憑照給與外國領事。在

它上面的國家是宗主國。宗主國對附屬國的關係，稱爲『宗主權』。宗主國和附庸國的關係各不相同，全以環境而改變。概念之，附庸國僅有宗主國所明白賜與的權利，此外它還有一種限制的國際行爲能力，但是關於外交事宜，則受宗主國完全或部分的限制。在外交關係的行爲上，宗主國有全權或部分的建議，或僅有對附屬國行爲上消極的否決權。例如從前的布加利亞，埃及，羅馬尼亞，塞爾維亞，和蒙特尼格羅多在土耳其帝國的宗主權之下，但後來多脫離土耳其政府而獨立。從一八八四至一九〇一年，在英國宗主權下的舊南非洲共和國亦是一例。現今可說沒有此種例子存在，因從政治關係上說，這是變態和暫時性的；在世界的政治進化中終必歸泯滅。有的好像在土耳其宗主權之下，因爲革命成功而獨立了，有的好像南非洲共和國被宗主國征服而併吞了。

第十九節 被保護國

有一位著名學者（按指荷爾（Hall））說：『在國際公法的意義上，被保護國家是一國因爲自己懦弱，於是在某種條件上，受別國的保護；或由於強國爲分配利益，乃進而保護之。』被保護國的發生，時常由於弱國受較強國家的監督和保護。被保護國的權利，非如在宗主權下的國家，乃是自己餘剩的性質，並不是委託的性質。所以它能有各種國際的行爲能力。被保護國和保護國的確實關係，也像附庸國一樣，各自隨

環境而異。在多數事例中，被保護國讓與保護國管理其國際關係，以及幾種國際行政權，特別是關於軍事，司法，行政和徵收賦稅。此外除另有條約規定外，被保護國保持其獨立地位，有自己的憲法，自己的公民，自己的法律和政府制度，保護國和其他國家的條約，不能限制被保護國，即保護國和其他國家的戰爭，也不一定連帶在內。

第二十節 現今的被保護國

從嚴格的法律意義上言之，現今的被保護國，止有在庇里尼斯山脈 (Pyrenees) 的安都拉共和國 (Andorra)，面積一九一方哩，人口約五千，是在法西兩國聯合保護之下。摩納哥 (Monaco) 自治區，牠的獨立主權和領土，多受法國的保護。在一九一八年七月十七日的條約中，並規定該國主權權利的行使，應合於法國的政治，陸海軍，和經濟利益，不能把全部或部分的領土讓與法國之外的其他國家。在君位繼承中絕之時，『此自治區應在法國保護之下，組成摩納哥自治國。』有的學者把在意大利包圍中的聖馬力諾共和國，認為是意大利的被保護國，惟對這國的正確地位，多有不同的意見。有的把古巴 (Cuba) 和巴拿馬，以及多米尼加民主國 (Dominican) 和海地 (Haiti)，因為它們和美國最近的條約關係，認為是美國的半被保護國。關於古巴和巴拿馬，在古巴憲法一九〇三年的普拉特修改案，和在同年的條約中，又在巴拿馬

一九〇三年十一月十八日的條約中，可說毫無疑義是在美國保護之下。至於其他各國亦多有條約的規定（一九二七年）沒有什麼大不相同。在凡爾賽條約中，德國的但澤自由城，是在『國聯的保護之下』，並委託波蘭政府管理其外交事宜，以及保護其在外國的人民。

被保護國的前例，多已消滅。有的和保護國併合一起，有的已得容許而獨立。例如愛奧尼亞島 (Ionian Island) 一八一五至一八六三年是在英國保護之下。馬達加斯加 (Madagascar) 一八六三至一八九五年是在法國保護之下。阿比西尼亞 (Abyssinia) 一八八九至一八九六年是在意大利保護之下。高麗 一九〇四至一九一〇年是在日本保護之下。埃及 一八八三年是在事實上，從一九一四至一九二二年是在名義上，正式在英國保護之下。此外在非亞兩洲還有許多殖民地和領土，是在歐洲列強的保護之下，惟多不是國家。我們可舉出突尼斯 (Tunis)，摩洛哥 (Morocco)，贊稷巴 (Zanzibar)，通京 (Tonkin)，安南，馬來亞島等為例。

第二十一節 委任統治下的國家

有幾處地方，從前是土耳其帝國的一部分，特別是巴力斯坦和伊刺克 (Iraq) 即是從前的美索不達米亞 (Mesopotamia) 是在英國行政之下。英國是委任統治國 (Mandatory power) 代國聯行事，現在我

們認此爲半主權國。在法國委任統治下的敘利亞(Syria)，也是如此，國聯約章中論及此種領土『已至發展的階段，可有條件的被認爲獨立國家，並受委任統治國的行政幫助，直至能夠自立。』但是對於此種國家的正確的法律地位，仍有不同的意見。在政治名人年刊中把它們列入獨立國中，此並不與事實符合，反之，它們卻又不是完全在委治國的主權之下，它們的人民不是委治國的人民，它們保有大量的自治權。有一位學者說：在委任統治制(Mandate)施行時，被委治國家的主權，即暫告中斷，此種見解我們不能引爲完全滿意。來特教授(Q. Wright)說委治國如經國聯行政院允許，可以得到在被委治地上的主權。此種見解較近事實而可滿意。總之，委治國和被委治地，多不是完全主權。

第二十二節 中立國

一國的獨立及其領土的不可侵犯，一方面是由於別國聯合行爲的保障，一方面是由於自己被禁止參加進攻的戰爭。在此種情形中的國家，稱爲中立國。它的所以免於別國的攻擊，正因为它自己也無造成進攻戰爭的行動自由。中立國的地位，乃是弱國爲防禦其野心不法的鄰國而有的要求。有時別國爲公共和平和勢力平均的關係而造成中立國。小國的地理形勢，如處在兩方軍隊必爭的要衝，應宣告中立，而使交戰國加以注意。此種國家常由別國的集合行動而承認其中立。中立國的成立，由關係各國締約保障之。被

約定中立的國家，除自衛外，不得向別國開釁，並應避免含有對別國發生戰爭可能的國際條約。此外它可有完全的主權和獨立，可以參加各種條約，但同盟和保障條約是例外，並可設置海陸軍和建設自衛的防禦工程。有的學者說中立國不能把其領土割讓，或獲得新領土而擴展其疆域，惟此種見解為多數學者所否認，確屬正當。

第二十三節 中立國舉例

在十九世紀，最重要的中立國舉例，即是瑞士。瑞士的永久中立，由列強在一八一五年維也納會議條約中所承認而保障。比利士的獨立和永久中立，是由五強國在一八三一年的倫敦條約中所保障，並在一八三九年改訂盧森堡 (Luxembourg) 的中立，好像別國一樣，也是解除武裝的中立，是由一八六七年五月十一日簽訂倫敦條約的列強所共同承認保障。

對瑞士，締約各國及其他國家，從未破壞其中立。瑞士自己也能嚴遵條約的義務。但是關於比利士和盧森堡的中立，締約國中的德國，為攻擊法國而在一九一四年破壞中立條約。德政府要求軍隊通行比利時，此種要求，顯和中立條約不相符合，比政府在中立地位，照理不能允許此種要求，否則乃自己在破壞條約了。法學家一致認為把通行權給與德國是破壞比利士的中立地位。

第二十四節 中立國參加自衛同盟和獲得殖民地之權

有幾個德國法學家，後來代德國的行爲申辯，認爲比利時的政策，不合於其中立地位。在戰前，它實早和英國締訂軍事同盟，並在非洲獲得岡果領土，所以其中立地位，早已改變，因此中立條約也不再能有效。我們即使承認英比有此種同盟，則比利時係爲防禦中立擔保人裏面有人要破壞其中立，因此我們似難說比利時的行爲和其中立地位不相符合。在事實上，學者大半主張中立國爲自衛中立起見，有權締訂軍事同盟，甚至有人主張中立國可用種種方法以保護自己的中立地位，當然不是指攻擊同盟而言。關於德人所說中立國獲得殖民地，不合其中立地位的一點，理由亦不十分充足。如果比利時擴展在歐洲的領土，因而改變其小『緩衝』國的地位，則德國的反對，或可較爲妥當。比國獲得在非洲的領土，對於比國在歐洲的地位，卻根本上毫無改變。

比利時鑒於中立條約不能有安全的保障，所以在大戰告終之後，要求取消中立地位。於是凡爾賽條約三十一條，宣告取消一八三九年的中立條約。在同此條約中，盧森堡中立亦告終止，所以現今在歐洲的中立國，止有瑞士了！

- Bluntschli, "Theory of the State" (Eng. trans., 1896), bk. VI, chs. I, 4-7.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1891), bk. II, ch. 3.
- Esmein, "Droit constitutionnel" (5th ed., 1909), Introduction.
- Fauchille, "Traité de droit international public" (1922), vol. I, pt. I, pp. 257-299.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1920), ch. II.
- Hall, "International Law" (7th ed., 1917), pt. I, ch. 1.
- Holcombe, "The Foundations of the Modern Commonwealth" (1923), pp. 63-82.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905) bk. II, ch. 20.
- Jenks, "The State and the Nation" (1919), ch. 17.
- Oppenheim, "International Law" (3d ed., 1920) vol. I, secs. 90-101.
- Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), pt. I, lects. II, VI-VIII.
- Treitschke, "Politics" (English translation, 1916), vol II, chs. 13-19.
- Willoughby, "The Nature of the State" (1903), ch. 10; also "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), ch. 15.

第十二章 國家的聯合

一 分類原則

第一節 聯合的種類

兩個以上的國家，可合組爲聯合或聯盟，以求完成共同或特殊的目的。分別和分類此種聯合的組織，比之分別和分類國家容易。有的聯合是由國家組成，這些組成分子的國家，因合併的行爲而失其真實國家的性質。有的聯合並不產生新國家，其組成分子仍保留國家的性質。有的聯合產生新國家，惟其地位並不能十分確定，因組成分子的國家，並沒有失其國家的性質。國家聯合可在平等原則之上，而各個聯合分子仍保有其自己的主權和獨立；也可在不平等原則之上，即有的分子的地位較高於其他分子；或止有關於自己的權力是在平等原則之上，而各分子並不保有自己的主權，和規定自己權力範圍之權。

第二節 耶律芮克的聯合分類

耶律芮克教授對於國家聯合 (Union) 的研究，實爲在此問題上最有價值的貢獻。從國家聯合上，把國家聯合分爲兩類：其一，無組織；其二，有組織。在第一類中，有聯合國家，爲促進某種共同的政治目的，而發生多少是永久的法律關係，但並不設立中央行政，或其他共同的機關。在此類中所包含的第一種聯合，有如同盟 (Alliances)，協商 (Ententes) 和聯盟 (Leagues) 等，其目的是在共同防衛保障特種權利，維持中立等，各國締結條約和公約以規定之。所包含的第二種聯合，他用 *Staatenstaat* 一名，意即一個聯合中強國和弱國的連帶關係，後者多少受前者的管理，特別是關於外交關係。此種聯合的舉例，如中世紀的封建制度，威斯特發利亞 (Westphalia) 和平後的舊德帝國，土耳其帝國和附庸國的關係，以及近代被保護國的制度，此種關係的成立，有種種原因，最主要的是歷史原因。但是在被保護國的制度中，有的設立是由於保護國的單獨行爲，並未得被保護國的同意。有的則由於自願的條約規定。

此種分類決不能完全滿意。因把同盟當作國家聯合的性質，實毫無法律的意義。我們並懷疑附庸國和宗主國的關係，以及被保護國和保護國的關係，特別是在兩者附屬地位的造成，多有違反弱國的意志。那末，我們把他們視如國家的「聯合」，是否正當呢？聯合概念包含平等國家的自願集合之意，決非強國在弱國上造成的附屬地位。

在聯合的第二類中，依照耶律芮克的分類，即是「有組織的」聯合。其聯合關係不但是有法律性質，

並有共同的中央機關，好像國家有共同的元首，共同的行政部、局，和其他的機關，共同的完全或不完全的立法團體。在此分類中，有身合、物合、邦聯、聯邦，和國際行政聯合。各有不同的重要特點，但亦有共同的性質。即有中央機關，藉以表示聯合的意志，並促進共同的目的。

二 身合物合

第三節 身合

身合的存在乃是兩個以上的國家，多屬君主國，有同一的領袖爲其君主或是元首。此種關係常是偶然的性質。由於同一君主繼承兩個以上的國家。身合，在嚴格的法律意義上，並不是國家的真正聯合。如耶律芮克所說，是憲法和國際公法共同行使的結果。

身合的成立，可由條約或選舉規定。甲國君主同時即是乙國君主。但此種聯合在共同君主死後，即行解體。如其繼承者繼續當選，則是例外。身合的成立，如由於繼承法的結果，後來在甲國法律之下，君位如應傳與女子，惟在乙國的繼承法之下，女子卻不能繼承君位，則此聯合在此時即告解體。可說身合普通多是臨時性質，兩國完全獨立。各有自己的憲法和法律，自己的不同的政治組織，以及自己的公民和地方制度。共同君主的行爲，如係關於甲國者，則不能施行於乙國的領土，並對乙國的人民亦無拘束力。在事實上，甲

國的人民到乙國卽以外人相待。身合的君主雖屬一人，但有兩個不同的法律人格，在各分子國內的權能亦大不相同。他在甲國或者是專制君主，但在乙國卻是憲法的元首。在國際和國內關係中，各有不同單獨的人格。甲國對乙國用兵而不致影響其聯合，或對第三國宣戰而不致牽連乙國。此種聯合在國際公法上，不能組成一個國家，或是一個人格，而可以示別於組成分子的國家。聯合中的兩國保有自己的國際人格，各自管理自己的外交關係，而用自己的外交官吏。有時兩國雖委派共同的外交代表，惟此外交代表，並非代表聯合，僅單獨的代表各個分子國。

第四節 身合舉例

身合舉例：如一五二〇至一五五六年，在查理第五下的西班牙和舊德帝國。一六〇三至一七〇七年的英格蘭和蘇格蘭，後併合爲大英聯合國，始行解體。自一七一四至一八三七年的英格蘭和漢諾威（Hanover），直到維多利亞（Victoria）繼承大英君位，而漢諾威法律不許女子繼承時，兩國關係，方始解散。一八一五至一八九三年的荷蘭和盧森堡亦因如英國和漢諾威的原故而消失關係。一七七六至一八六三年的什列斯威好斯敦和丹麥。一八八五年的柏林會議和比利時的法律，宣稱比利時君主和岡果國家的關係，全係屬人的性質。此身合關係至一九〇八年岡果併入比國之後，始告消失。現在唯一的身合，卽是丹

麥和埃斯蘭 (Iceland)，在一九一八年兩國國會頒佈法令，承認丹麥 基利斯當第十為埃斯蘭君主，並規定丹麥負責代行埃斯蘭外交事宜，惟在其他關係上，埃斯蘭仍屬獨立，並宣告永久中立。它用自己的商旗，但沒有自己的海軍旗。由兩國國會的聯合顧問委員會討論和兩國有關係的立法，兩國的紛爭由仲裁法院判決，兩國並同意兩國的公民應彼此共享完全的公民權利。

第五節 物合

物合由於兩個以上國家的聯合，不單有共同的領袖，並有共同的憲法和國際規定行使共同的事務。荷爾說：此種聯合的發生，因國家在同一君主之下，關係非常密切，各國雖仍可保有其自己內部的法律和制度，但因有共同的融合點，遂成為對外意思的共同國家。此和身合不同，在物合中組成分子的國家，依憲法的規定而聯結，並有共同的政府機關，惟各國仍可保有自己的獨立和主權。物合含有大量的永久性質，其存在並不因共同君主的死亡，或統治朝代的消滅而解散。有幾個學者，例如衛斯特拉克 (Westlake) 主張物合本身即可成為國家，和組織分子的單獨國家並不相同。但如奧本安 (Oppenheim)，勞忒爾 (De Louter)，福社耳 (Fouchille)，和耶律芮克則意見相反，主張物合僅係國家的聯合而有一個單獨的國際人格。此種見解可說較為切實。惟我們亦不得不承認物合比身合較多含真實的國家性質。

物合最顯明的舉例，即是一八六七至一九一九年的奧地利和匈牙利。一八一五至一九〇五年的挪威和瑞典，也是一例。奧匈兩國國會在一八六七年締訂協約，規定兩國採用同樣的法律。他們有同一的統治君主（他在兩國中有不同的名號和地位，並分別的在兩國稱王。）他們有共同的立法團體，惟有限制的範圍。又有組織在同一基礎並用同一語言發令的共同軍隊。又有共同的外交官吏，共同的審計院，共同的關稅和貿易協會，共同的軍政，財政，和外交部。聯合行政的費用，由兩國依照比例負擔。在國際關係中，聯合組成一個單獨的人格，惟在內部，各國保有其自己的獨立行政。世界大戰結果的和平條約，把奧匈聯合在一九一九至一九二〇年解散了。

在一八一五年八月六日的挪威與瑞典的物合條約中，挪威承認瑞典君主爲在國際關係上的主權和代表。惟挪威憲法仍明白宣稱挪威是『自由獨立和不可分的帝國。』物合條約中規定兩國選舉繼承的共同君主的手續。兩國有共同的外交及領事官吏，惟這和奧匈物合不同，因外交關係是由瑞典外交部長獨攬，負責管理之責，並沒有共同的挪威外交部。兩國有不同的商旗和海軍旗，並有不同的內務行政制度。在聯合君主的指揮下，各有各的軍隊。兩國和奧匈物合不同，沒有共同的立法團體，和聯合的行政機關。凡聯合君主不能解決之共同關係的事宜，由兩國國會會同辦理。就實際上說，此種物合並不完備，有幾個學者說，此僅係一種身合的關係，實亦不正確。因其聯合的繼續，並非依據任何朝代或繼承的法律。挪威後來

對挪瑞物合漸不滿意，要求真正聯合的外交部和分立的領事制度，致引起一九〇五年的瓦解，而締訂永久分立條約。所以在今日除有人把丹麥和埃斯蘭看作物合之外，可說沒有物合的例子了。物合係表示一種關係的過渡制度。結果有時變成聯邦或單一國，有時因解散而消滅。

三 邦聯

第六節 邦聯的性質

邦聯的定義，一如國家的定義一樣，千差萬別，實不值一一列舉。大多數學者主張邦聯係國家的聯合，在求增進及完成特種的目的，而尤在維持共同的對外的安全。各分子國和組織聯邦與單一國的分子不同，仍各可保留其原有的主權，以及一切並未託付邦聯機關的政府自治權。邦聯和同盟不同，因其有某種固定的中央機關，藉以表示分子國的意志，完成許多受託的事務，並有永續的目的。邦聯和身合不同，因其聯合各分子國的關係，不僅在有共同名義上的君主。其成立亦並非由於偶然的繼承法的結果，乃是由於國際或邦聯規章的正式約定。所以是一種根據國際條約的契約結果，並非憲法的結果；其政治的意義，多於法律的意義。其解體也和身合不同，有時由於分散，有時由於要進而組成聯邦或單一國。邦聯和單一國不同，因其組成分子，不僅是行政區域，乃具有完全的主權和獨立的國家。邦聯和聯邦不同，因其沒有單獨

的主權，而有許多的主權。換言之，有多少組成分子的國家，即有多少主權。各分子國是一個國際人（*International person*），可單獨和外國締訂條約，甚至可和外國宣戰，而不致連累其他分子國。如果有幾個分子國發生戰爭，這就是一種國際戰爭，而非內亂。不過有時關於派遣公使，戰爭媾和等權，可由特種協定交付邦聯機關執行。總之，邦聯及其分子國間的關係多不相同，各依其約章而定。最後，邦聯和物合，在目的及性質上不同，因其組合大半是為防衛，缺少物合特性中的共同機關。

邦聯沒有公民，可對之直接施行命令，或強制其負責。邦聯係由主權國家組合而成。所以其政府機關，不能直接干預各分子國的人民，而必須以各分子國為其媒介。邦聯的意志，止係分子國家意志的總和。其表示並非由真正立法團體的法律規定，乃由類似國會的外交團體，或說是由各邦全權代表會議的決議。會議中的代表，常依自己政府的訓令而投票，其議決案不能直接對人民發生效力，必經邦聯中的分子國在自己管轄區域內施行之後，方有法效。邦聯中的議會，沒有強制施行議案之權，僅能由各邦聯合用武力以裁制反對的分子國。在以往的許多邦聯中，可說事實上並無行政和立法機關。所以一切命令的施行，全繫乎分子國家的同意。總之，從邦聯的性質觀之，各分子國可自由隨意退出，以致邦聯瓦解。邦聯機關沒有憲法上的權力，可以阻止叛離的分子國家，而強制其留在邦聯之內。

第七節 邦聯不是國家

關於邦聯的法律性質，議論多不相同。例如波勒爾（Borel）、馬爾盤、福社耳、耶律芮克、拉班、摩爾和奧本安，都否認邦聯是一個國家，或如法國人所說的『道德人』。反之，邦聯僅係主權國家的法律協定（Vinculum juris），一個單獨的聯合，自己沒有法人資格，在邦聯國家所明白交付的權力之外，自己沒有權力。如勒福耳、勞忒爾和叔爾測一面承認邦聯不是國家，一面卻主張其有國際人格，好像組成的分子國家一樣。在事實上，邦聯雖是不曾有過真正國家的性質，但說他就是有限的國際人格都不能有，亦無充分的理由。邦聯之有否國際人格，全依其特種的協約而定。

第八節 邦聯舉例

在歷史上，邦聯的例證甚多。近鄰的國家為防守關係，及共同的利害關係，很易引起聯合的組織。好像個人因社會的情感而結合一樣。在古希臘有不少邦聯，其較為重要的，有比奧細亞（Beotian）、第力亞（Delia）、呂西亞（Lycia）、阿奇亞（Achaean）和埃陀利亞（Aetolia）聯盟。其組成分子間關係的深淺，多不相同。援例言之，阿奇亞聯盟的憲法，規定有共同的行政機關，立法團體，和基本的司法機關。此種組織在事實上已有高度的發展。所以學者竟有稱此為聯邦邦聯。在早期的意大利城市中，亦不乏聯盟和邦聯的例證，惟不像在希臘發達的完全和重要。中世紀時有幾個重要的聯合，如一二五四至一三五〇年的來因

歐邦聯 (Rhenish Confederation) 包含約有七十個會員。一三六七至一六六九年的漢撒聯盟 (Hanseatic League) 原先的組織係為增進並保護貿易，寢假而發展為一大政治權力，可以宣戰訂約，在歐洲的國際事務上有重要的影響。他並有中央的立法機關和基本的司法機關，可以解決會員的紛爭。一五二六至一八〇六年的神聖羅馬帝國，是在十九世紀前最大的聯合，包含好幾百個不同種類的國家，有自由市，教會區，和世襲君主。他並有共同的議會和幾個帝國法院。此外邦聯的舉例，如一二九一至一七九八年和一八〇三至一八四八年的瑞士邦聯。原先是三個小縣 (Canton) 聯合起來，漸漸擴大而包括全州。一五七六至一七四六年的荷蘭聯合，乃由各省組成。邦聯中最著名的兩個近例，即是一七八一至一七八九年的美國，和一八一五至一八六七年的德國。美國的邦聯，如其約章所稱係『友誼的堅固的聯盟。』並明白規定各分子國保存自己的主權，自由，和獨立，以及一切並未移讓邦聯的權力，管轄，和權利。其主要目的，在保護邦聯中任何一國或全體之受攻擊。邦聯的公意，乃由各邦代表所組成的會議決定發表，並不注意各分子邦的人民。他們沒有共同的行政和司法機關，議會，議決案任由各國自己施行。共同議會的權力是如此薄弱，施行意志的方法是如此不完備，如托克維爾 (De Tocqueville) 所說，結果不得不因政府過度的薄弱而致瓦解了。

第九節 德國邦聯 (一八一五至一八六七年)

德國邦聯最初包括三十八個不同等級的邦，如王國，大公國，侯國，和自由市，稱名『永久的聯盟。』其目的在求『德國的內外安全，和邦聯分子國的獨立與不可侵犯。』各分子邦的公意，由代表會議表現，代表會議在法蘭克福（Frankfort）舉行。會長是奧國，會議中的代表，係由各邦政府自己委派；其投票也多依自己政府的訓令。議會有派遣和接待大使之權；並可用邦聯的名義宣戰媾和。在某種情形之下，可干預分子邦的事務。不過各邦仍自己保有公使權，並可加入外國同盟，但不能違反邦聯，及任何一邦的安全。邦聯如果向別國宣戰，則一邦不得邦聯的應許，不能議和。邦聯中的分子不許彼此宣戰，如有爭執，應提交議會判決。他們有一個帝國法庭，但其管轄權限有一定的範圍；沒有共同的行政機關，所以議會議決全由各邦自己施行。

第十節 中亞美利加聯合（一九〇七至一九一八年）

邦聯的最近舉例，在一九〇七年由五個中美國家：危地馬拉（Guatemala），哥斯達黎加（Costa Rica），渾杜刺斯（Honduras），尼加拉瓜（Nicaragua），和薩爾瓦多爾（Salvador）組成。此和以上所舉的數例，在目的上全不相同。這邦聯的設立，可說是根據一九〇七年十一月華盛頓會議的七種公約，以完成某種目的。公約中最重要的一項，是在規定卡塔哥（Cartago）設立中美法院。約定十年之內關於分子國間的一切糾

紛，應提交法院，不能用外交手段解決。並約定設立國際的中美局，規定最近五年內的年會會期。不幸此邦聯至十年期滿的一九一八年，法院判決尼加拉瓜（Nicaragua）在一九一四年和美國締訂條約，是違反其他中美國家的權利，尼加拉瓜反對此判決案，而致解散邦聯。關於這事，我們知道美國至少有私助尼國的嫌疑。

在現今可說已沒有邦聯的例子。事實告訴我們此種聯合的權力，甚是薄弱，可說他是政治演進的一種過渡階級。從前的邦聯多因分子國家的結合而不再存在，有的組成聯邦，有的組成單一國。

四 聯邦

第十一節 聯邦舉例

數國聯合在共同主權之下，設立共同的中央政府，以行使某種共同關係的事務；或是許多省分和附屬地，因其共同的較高機關的單獨行為，變成自主的自治團體，這就是聯邦的聯合，或說聯邦國家。英國歷史家福禮門（Freeman）在其一八六三年的著作中說，歷史上有四個最著名的聯邦，即是古希臘的阿奇亞聯盟，一二九一年以來的瑞士聯合，一五七九至一七九五年的荷蘭聯省，一七八九至一八六三年的美國。福氏該時並預料此合衆美國行將完結。他說上列第一和第四兩項是代表「聯邦主義在世界上最完

全的發展。』在古代還有許多聯合，『他們亦在求實現聯邦的概念，其組織差不多像阿奇亞聯盟一樣的完備。』

在福禮門的聯邦政府史出版之後，世界上又有許多聯邦成立。最重要的如一八六七年的坎拿大領地；一八七一年的德國，惟至一九一九年德國曾有極大的改變；一八七四年公認的瑞士共和國；一九〇〇年的澳洲共和國，和一九二〇年的奧地利共和國。

第十二節 聯邦的性質

歷史家福禮門混用『聯邦政府』和『聯邦國家』兩個名詞。他說：『聯邦政府可用於任何由各分子邦所組成的聯合，其分子相互的聯合程度，遠在單純的同盟之上；各分子的獨立程度，遠在單純的地方自由之上。』並且『最完備的聯邦組織，在其對外的關係上是個單一國（A single state）。惟在對內的管理上，卻有許多國家。』我們可說這是單一和聯合原則混合在一起。在中央政府所獨有和施行的數種權力上言，是單一原則；在中央政府和其他各邦的分權上言，是聯合原則。近年來有一種趨勢，即一切的聯邦聯合都在向單一原則而行。換言之，即向集權而行。結果，單一性質多而聯合性質少。

聯邦政體的特點有二：（一）多數政治團體的存在。（如邦 State，州或縣 Cantons，省 Province，領

地(Territories)有自己的憲法和政府制度。在某種範圍內，各有最高的權力。(二)有共同的憲法和政府，以直接行使某種共同關係的事務。聯邦和邦聯不合，其組織分子不是獨立國家，專為防衛而組合的單純的聯盟；乃是一種聯合，由於許多政治團體的併合，而以管理一切和全體有關係的事務。是一種集合的國家，而並不是由國際協定所發生的國家的聯合。聯邦政體的成立，不是單純的協約，乃是憲法。不過有時也說聯邦是根據組成國家的國際協約或條約。其他學者如勒福爾，耶律芮克，和希涅耳 (Haenel) 卻主張聯邦政體的組成有兩個階段，即國際的階段和憲法的階段。以為在聯邦或憲法行為完成之前，先有聯合條約或國際行為。不過要知並非實際的程序，盡是如此。例如一八六七年的北德聯邦，固是在一八六六年八月一日先有條約規定北德國家設立聯邦政體，始繼而採用聯邦的憲法。但是美國合衆政體的組成，卻非循此程序。在憲法制定之前，並沒有聯合條約。巴西聯邦的組成，也未循此程序。此外如單一國家，由於憲法分權的單方行為，而分解為聯邦聯合，則亦未循此程序。總之，所謂兩個階段的程序，並沒有國際性質。

聯邦政體在其對外的關係上，好像物合；在其對內的關係上，好像邦聯。荷爾說，聯邦在國際方面，有中央政府行使對外關係，各邦不能脫離其範圍。聯邦和邦聯在性質和各邦的關係程度上多不相同。前者有中央機關，不特有主持外交關係的全權，即在對內的公共事業上，也有重要的政權。在聯邦中，組成分子在共同主權的管理下而聯組為單一的合衆國。在邦聯中，組成分子沒有共同的主權，不成為單一的政治團

體，而各有其自己的主權。在聯邦制度中，止有一個真正的國家，一個中央政府和許多地方政府。簡言之，此國家的組織範圍和中央政府的組織相同。但在邦聯中，有多少組成分子，即有多少國家。

第十三節 聯邦的種類

有幾個學者如福禮門，托克維爾，穆勒，希吞（Wheaton）和其他聯邦主義者，把聯邦政府分爲完全和不完全兩種。前者不包含邦聯制度的質素。在對外和某種對內的關係上，中央政府有完全的最高權力。其議決案可直接行使在聯邦中的人民之上，並有權可實施自己的意志。德國學者布里（Brie）稱之爲『理想的聯邦國家』。不完全的聯邦，多像邦聯而不像單一國。其組成分子的各邦，在外交事件上有相當的權力；中央政府的議決案由各邦政府施行，即『在聯邦政府權力的正當範圍內，和在邦政府有施行議決案的責任之時，其權力亦止限於向邦政府提出要求而已。』一八七一至一九一九年的德帝國即是不完全聯邦的例子。組成帝國的各邦，保持有限的派遣公使和軍事行政權；帝國的法律大半由各邦政府自己施行。其中並有幾個國家有幾種重要的權利，非出自願不得廢除之。凡此種種多爲聯邦性質的特點，並非現行的聯邦制度。一九一九年的憲法，把德國聯邦加以改組，我們懷疑此改組後的制度，可否正當視爲聯邦？不單是這聯合中的分子不用邦（Staten）的名稱，而用 Länder，意即地方，即其權力和行動的範圍亦大

受限制。他們沒有自由決定自己的憲法和政府制度，從前擴大的權力，現已移交中央政府。中央政府制定的普遍的法律原則，他們必須遵守。他們沒有自由規定自己的投票權。在聯合和地方區域間的政權的分配，中央政府可隨意改變。所以他們的自治權，是沒有憲法的保障。但我們知道自治權是聯邦政體的主要特性。就從前的憲法觀之，中央政府多半依靠地方政府以施行其權力，而地方政府卻在自己應盡的責任上，始受中央政府的監督和管理。總之，在實際上，現今的德國聯合多有單一國的性質，而不像美國式的聯邦政體。德國的聯邦制度，從高度的邦聯性質進而至集權的單一國的性質。新興的奧地利聯邦共和國，即是摹仿德國的制度，也有顯明的單一性質。可說兩者多非真正聯邦制度的組織。美國有些像舊德帝國而有邦聯的特性。最早指出這一點的是馬的孫（Madison）。他說，在採用，批准，和修改憲法的手續上，以及上議院的組織上多是邦聯性質。在政府權力的淵源，軍隊的組織，和法律的施行上，始是聯邦的性質。

聯邦政府在普通情形之下，如上所言，可對人民直接行爲，而不是對邦組織的行爲。在施行意志，亦毋須通過地方政府。他和邦聯不同，他有普通的公民與地方的公民。如果邦間發生戰爭，這是內戰而非國際戰爭。聯邦的組成分子，有君主國或共和國，或是兩者都有，或僅係省、州、領地和殖民地。例如舊德帝國是由王國、大公國、公國、侯國、和自由市所組成。但在現今的憲法之下，聯合的全體分子必是共和國。瑞士是各州的聯合，有的政府是組織在代議制度之上，有的是單純的民主政治。美國的組成，一半是共和國，或說『邦』

一半是附屬地，或說『領地。』各邦一律平等，沒有一邦能像在舊德帝國之可享有特種權利。在坎拿大，組成分子僅係省分，惟其自治權卻較大於單一國的省分。在澳大利亞和拉丁美洲的聯邦，他們正式稱爲『國家。』

第十四節 聯邦的分子是否國家

聯邦政體的組成分子，在嚴格的意義上言，並非國家，不過卻有許多聯邦制度正式用此名稱。這些分子本來大半是主權的獨立國，當他們聯合時，自然仍保留此名辭及其威嚴，和數種主權國的權力。但在事實上，他們因聯合的行爲已喪失其主權。各分子併合其單獨的存在，而成爲一新且大的人格。所以在嚴格的法律上，他們僅係新國家的領地區域，而保有相當限度的地方自治和政治價值，此乃單一國的行政區域所沒有的。此外並有和行政區域不同的地方，即他們有權利，有自己的憲法和政治設備，以及參與公意的權利。他們的地位既不是邦聯中的國家，又不是單一國的省分，可說沒有名辭可以確切的拿來表示其地位。

由以上所說，可以知道聯邦的組成分子，在實際上並非國家。但有許多，特別是德國的學者，卻有相反的意思。他們以爲如前章所言，聯邦分子雖沒有完全主權，但有一切真正國家的屬性和性質。所以他們可

正式當做國家，並不是單純的行政區域。德國學者中如拉班，耶律芮克，布里（Brie）洛贈（Rosin）和宰德爾（Seydel）都有這種見解。拉班在其解釋舊德帝國聯邦的法律性質時，一方把真正國家的性質歸屬各組成分子，一方卻又否認他們是佔有主權。此種解釋，係根據國家的主要性質不是主權，乃是命令和強制服從的權力之說而來。聯邦的各分子有此種權力，所以可把他們當作國家。不過我們要知道假使拿命令和強制服從的權力，當作國家性質的正確的法律標準，則一省一市亦可同視為國家，而無從分別了。單純的地方自治，和在某種事件上的獨立行為，是地方組織表示意志和命令的單純權力，而不是國家的特徵。假使非主權的團體可正式當做國家，則國家和單純的行政區域，將無從分別了。假使命令和強制服從的權力，係指本有，天然，和獨立的權力而言，那末，這個就是主權了。我們知道主權是聯邦中的組成分子所沒有的。聯邦各分子無權決定自己在聯合中的地位，改變自己和其他分子與聯合的關係，以及決定自己的管轄和行動範圍。此最後的決定權，乃屬於國家的權力。在國際關係上，他們不是獨立的實體，在國內事務上，自法律言之，他們僅為有大量自主權，或說自治的領地單位。他們和其他政治團體與行政區域，止有程度上的差別。在美國有許多邦，市，和縣，受憲法的保障，而有大量的地方自主和自治權。如依德國學者的解釋，則亦可把他們視同國家了。不論聯邦成立的歷史程序如何，或如林肯所說，不論美國的聯邦共和國是在組成分子之前，或在組成成分之後，聯邦分子的成立，總係由整個人民的意志所創造，且仍須繼續受制

於此意志。假使其成立是在聯邦之前，則必經聯邦的再造行爲而得存在，並經聯邦的再授行爲而始有權力。

許多學者試求解釋聯邦及其分子的關係，而給各分子以部分的主權。此理論即主張主權可分，並可隨意分配。就此解釋而言，那末，各分子組合而成的聯邦國家，在憲法規定所託付的諸事務上，可說是主權者；反之，則組成分子在其他事務上，亦可說是主權者。換言之，即各在憲法的範圍內各是主權者。有的學者並進而申辯說，如果組成分子是主權者，則此聯合僅是邦聯；反之，如果他們不是主權者，則此聯合是單一國家。在聯邦政體中，他們既不是有完全的主權，又不是沒有主權，所以他們應是部分的主權者，和部分的不是主權者。許多學者有此種見解。例如德國的惠芝邁爾，叔爾測，伯倫智理，給爾伯 (Gerber) 律特萌，摩爾，和多賚乞克，英國的福禮門和奧本安，法國的托克維爾，比利時的里味耳 (Rivier)，以及美國的肯德 (Kent)，斯多立 (Story) 庫力 (Coolley) 等。同時美國的最高法院，也一致主張此種見解。關於此種見解，在『主權』一章中，已詳細討論，並說主權是整個而不能劃分的。在聯邦中所劃分的，僅係政府的權力。主權乃在聯邦的本身。換言之，主權乃在由組合而成的聯邦國家中。其各分子所保留的，僅係關於某項事務上的地方自治權而已。這是現今多數法學家和政治科學家的主張。

第十五節 聯邦是怎樣成立的

聯邦的成立有兩種方法：其一，即通常的程序，乃由許多有主權的獨立國自願聯合組成之；其二，即聯邦制度的成立，乃由於分散或分權的程序。有集權的單一國，經單方的憲法行爲，設立各省爲自治邦並分與權力。在這種情形之下，聯邦制度的成立，並非由於組成分子的聯合行爲的結果，乃由於單一國中央政府之創制行爲而變成聯邦政體。如一八八九年的巴西帝國，即由省而變成聯邦共和國。如英屬北美與澳大利亞先後在一八六七年和一九〇〇年由殖民地而組成聯邦。在上列兩例中，聯邦的成立，都非由於已經存在的獨立國，好像美國和德國一樣，乃由於殖民的附屬地。

第十六節 聯邦的主要條件及其要素

戴雪 (Dicey) 說，聯邦的組成，必具兩種條件。其一：必有一羣團體，如邦，州，殖民地，和省等，因地域，歷史，種族等相同，其人民容易發生共同的民族影響。其二：在人民中必有一種『很特殊的情緒』換言之，即他們希望聯合而非單獨希望能夠調節聯合與分立的衝突思想，並能調節民族的聯合與分權和分院立法的利弊。他們爲種種的原故，希望組成單獨國，但卻又不願犧牲自己的單獨存在。所以照此說來，『聯邦國家』在實際上僅係一種『政治設計，在求調和國家的統一與權力和維持各邦的權利』而使兩方多得滿意。從聯邦歷史上，我們知道聯邦的成立，大多是迫於國際的需要，而非由於內部的需要。

聯邦的成立，不論其程序的方法如何，總必有共同的組織行爲或是憲法，以說明聯合及其組成分子的關係，並規定其各自的行動範圍。此種憲法必在邦憲法之上，否則欲求保全聯邦是不可能的；同時又必須是成文法。戴雪說：聯邦國家的基礎，是在『複雜的契約』之上，其設立的規定，不能如同單一國的全憑默契和慣例。所以其憲法不但應該是成文，並且應有相當的固定性，換言之，就是中央或地方政府，也多不能改變之。

最末，必有一個共同的司法院以解釋聯邦憲法，判定中央和地方政府的權限範圍，並阻止各邦的互相傾軋。這法院並須是對分子邦間，或是中央政府對分子邦間一切衝突的最後判決。此外，還須有權否認地方政府所有和中央憲法，或法律相牴觸的憲法或法律。因如無此種仲裁或公斷，則聯邦制度難於維持。

五 國際的行政聯合

第十七節 性質和目的

許多國家所組成的『公共的國際聯合』(Public international unions)，或更簡明言之，即是『國際的行政聯合』，乃以促進行使並管理某種共同利害，而大半非政治性的事務。此種事務在其演進的程序上，已不限於地方或國家，而有國際的性質。國際聯合和上面所說的種種聯合多不相同，其組成不是爲

政府的共同目的，或是防守的目的，而在調制或注意某種事務。國際聯合和聯邦不同，其組成係由於當事國家的國際條約，所以全屬國際性質，而不是憲法的結果。

第十八節 國際聯合的舉例和種類

世界各國的相互關係日益增加，於是有聯組合作的需要，以推進共同的經濟和其他利益關係。此種聯合，近年來已大量的增加，至今已三十多個。各聯合的行政機關有國際局，部，委辦，委員會，以及國際會議等，目的都在執行造成聯合的那些條約。其會所常在日內瓦（Geneva），伯爾尼（Bern），布魯塞爾（Brussels），巴黎，和羅馬。凡此種種聯合可分別歸類之，或依他們所求增進的某項事業的性質，或依他們所藉以行使的中央機關的組織和權力。有的是關於國際交通和運輸，例如萬國郵政聯合，電政聯合，無線電聯合，歐洲的火車運輸聯合，以及火車標準聯合等；有的關於經濟和實業事項，例如國際公尺聯合，保護文學，藝術，和實業財產的聯合，國際農業會，國際關稅報告會，國際糖業聯合，國際聯合會的國際勞工局；有的關於公共衛生，例如國際衛生聯合和國際公共衛生局；有的關於警察，刑罰，禁止罪惡等，例如在非洲的禁酒聯合，國際鴉片協會，禁止奴隸貿易聯合，和禁止淫書發行；有的關於科學事業，例如國際測量聯合，探海公會，國際地震協會，電學標準聯合，汎美洲科學會議等。此外還有許多其他聯合，在促進種種的共同利

益，例如列國議會聯合，汎美洲聯合等。聯合中分子的數目多不相同有的好像萬國郵政聯合，差不多包含世界上全體的文明國家，有的僅限於一洲的國家，例如幾個歐洲的聯合和汎美洲聯合。

第十九節 組織

國際聯合機關的性質和權力多不相同。如上所言，他們大半在歐洲城市中設置部、局和委辦，並各有常川的雇用事務員；大半有大會，或稱公會和會議，按期舉行會議；有時因會員的請求亦得召集會議。在會議中，締約國各派代表一人至數人。其常設的局部，大半是清算所，專在收集和分配消息，但有的機關也有相當限度的行政權。

會議大半是討論和交換意見的機關。他們預備規章和協約草案以供會員國的研究，但沒有權力可制定規章和法律以約束簽約國的政府。國際團體及其雇用人員的經常費用，除少數例外，多由簽約政府依照條約所分配而負擔。

第二十節 國際聯合的價值

此種聯合的設立，在適應世界各國正在增進的相互關係和共同利益，其所完成的結果多不相同。有

的毫無成就，於是會員國因不滿意而退出了；有的如郵政聯合，其事業對全世界的價值實甚重大。聯合失敗的主要原因，乃在其機關的議決和行爲的權力過於薄弱。總之，不論其成功的程度如何，確可表示國際合作之有興趣的試驗。他們所得的豐富的經驗，實有重大的價值，因爲可以使世界向完全和人類大聯合的方針而進行。國際聯盟的發起人深知行政聯合的重要，所以在國聯贊助之下而共同合作。盟約第二十四條規定一切現行的部局，如得各國的許可，應受聯盟的監督；就是將來的一切部局，和委辦，如係增進共同的國際利益關係，亦應同樣的受其監督。

六 國際聯合會

第二十一節 聯合會會員

如前所言，國際聯合會是國家的聯合，其中並包括沒有完全國家意義的印度和英屬領地。這聯盟的產生，和其他國際行政聯合一樣，係由於條約；惟在其組織和目的上，則多不相同。國聯有一個機關，具有國家同樣的數種性質；他自己有一個法人資格，能够在法院控訴；他有財產，能够接受遺產；他有財庫和預算，共有一種類乎憲法的約章。不過他卻沒有自己的領土，公民，和百姓，海陸軍和警察。並缺少最基本的要素，此要素是分別國家和其他團體的要素，即是主權要素。國聯在一九二〇年正月成立，會員計有十八個國

家以及其他的政治團體。至一九二七年，共有五十六個會員，包括世界上許多完全獨立的國家，惟阿富汗，厄瓜多爾（Ecuador），埃及，哥斯達黎加，墨西哥，俄國，土耳其，和美國乃屬例外。埃斯蘭如前所言，在一九一八年和丹麥組成身合國，其外交關係多由丹麥代理。一九一九年埃斯蘭政府曾詢問國聯秘書廳能否准予參加，結果未得要領。在一九二〇年，有幾個小國如利支敦士登（Liechtenstein），摩那哥，和聖馬力諾（San Marino）先後要求加入，惟全體大會認為如此小範圍的國家，不應加入國聯，所以對他們的要求，沒有確切的表示。此外如亞美尼亞（Armenia），亞塞爾拜然（Azerbaijan），佐治亞（Georgia）和烏克蘭（Ukraine）的請求，亦多遭否認。不過，亞美尼亞如能脫離蘇俄的管轄，則加入國聯可無問題。

對於要求參加國聯的國家，全體大會應研究下列數點：如國家的大小和人口，其政府是事實上的還是法律上的政府，有無鞏固的政府，和一定的疆域，是否完全自治，其對國際義務的行為如何？

一國加入國聯為會員，就國際的普遍原則言，即和其他會員在權利義務上有平等的地位，但瑞士為例外。瑞士為保持其永久中立起見，他不參加國聯從事的軍事行動，並免除國聯為用武力執行約章而行軍瑞士領土的義務；不過，在國聯用經濟方法，以制裁破壞條約的會員之時，他亦得參加。

盧森堡也是中立國，止要求免除參加國聯軍事行動的義務，他可應許軍隊通行自己的領土，並願意參加國聯的經濟制裁，惟在行政院委員會討論時，把盧森堡的此種保留撤消，最後始得許可加入，並須受

約章上所規定的一切權利義務的管束。德國在一九二六年請求加入國聯，希望免除約章上所規定的軍事義務，但未得許可。斯干的那維亞國家同樣要求免除參加封鎖行動的義務，但亦同樣的未得許可。可倫比亞(Columbia)要求加入聯盟，惟保留不承認巴拿馬的獨立，因他始終未承認巴拿馬國。行政院在討論後，即命秘書應接受可倫比亞的提案，但對此提案的是非卻並未發表任何意見。

關於國聯對要求入會的國家，可否加以某種條件的問題，有如下的提議。即一國對種族或語言的少數民族，應負保護的責任。如波蘭和捷克斯拉夫即依此而有特約的規定。至國聯大會對於此種附加條件的合法問題，則採用下列的辦法。凡求入會的國家，應負擔此種義務；所以芬蘭在要求加入時，說明其預備負擔的義務始得認可。

第二十二節 會員資格的喪失

國聯會員資格的喪失，有三種情形：其一，如在兩年預告之後退出，惟得先完成其一切國際義務，和在盟約下的一切義務（約章第一條）所說義務的完成與否，雖無明文規定由誰決定，但大抵是行政院和全體大會。其二，一國如果對約章的正常修改表示異議，當然終止其會員資格。其三，任何會員國破壞聯合會約章，可由行政院和全體大會一致表決，不計破壞條約國的投票，而宣告其會員資格的喪失。自上所言

觀之，國聯實承認會員的脫離權，所以，或因此而自動的解散，也未可知。此外，國聯並阻止破壞條約國的權力，即對在國聯肇基時的許多協約，會員國不得不履行其應盡的義務。

第二十三節 國聯的目的

國聯設立的主要目的，如其約章的弁言所說，乃在：（一）促進國際合作，（二）完成國際和平與安全。在弁言中並載完成以上目的的方法：即（一）接受不用戰爭的義務，（二）規定國家間公開正直和誠實的關係，（三）以國際公法為各政府行為的正確標準，（四）有組織的人民彼此發生關係時，應維持正義和遵守條約義務。

國聯的權力或說其機關很多；大概可分類如下：（一）執行和約的機關，（二）阻止戰爭和保障會員國的安全的機關，（三）促進對世界上勞工之公平和人道待遇的機關，（四）其他雜務性質的機關，例如登記條約，收集和分發消息，委任統治制下的領土監督，以及行使在薩爾（Saar）區域和但澤自由城的保託職分的機關。

參考書

Carré de Malberg, "Théorie générale de l'état" (1920), vol. I. pp. 88-172.

- Dicey, "The Law of the Constitution" (3d ed., 1886), lect. IV.
- Fauchille, "Traité de droit international public" (1922), vol. I, pt. I, pp. 227-257.
- Freeman, "History of Federal Government" (1863), chs. 1-2.
- Hall, "International Law" (7th ed., 1917), pt. I, ch. I.
- Hart, "Introduction to the Study of Federal Government" (1891), chs. 1-5.
- Hicks, "The New World Order" (1920), ch. 18.
- Hughan, "A Study of International Government" (1923), ch. 8, 18.
- Jellinek, "Lehre von den Staatenverbindungen" (1882), various chapters; "Recht des modernen States" (1905), ch. 16.
- LeFur, "L'état fédéral et confédération d'états" (1897).
- Marriott, "The Mechanism of the Modern State" (1927), vol. I, chs. 9, 10; vol. II, chs. 37, 38.
- Moore, "Digest of International Law" (1906), vol. I, ch. 2.
- Oppenheim, "International Law" (3d ed., 1920), vol. I, secs. 86-89.
- Potter, "Introduction to the Study of International Organization" (1922), ch. 17.

- Reinsch, "Public International Unions" (1911). various chapters.
- Sayre, "Experiments in International Administration" (1919).
- Westerkamp, "Staatenbund und Bundesstaat" (1892).
- Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), ch. 18.
- Wolf, "International Government" (1916).

第十三章 政府的體制

一 分類

第一節 國家和政府的區別

現在我們從考察國家的體制和國家的聯合而至於政府的組織和種類了。我們要知道，嚴格的說，國家和政府是有分別的。所謂國家，就是人類社會在政治上的一種組織，這種組織，對外是獨立而不受約束，對內則它的主權是高於一切，至少也是保有一個國家在實際上應有的自治權。所謂政府，就是國家用來表顯它的意志，發佈它的命令，和執行它的職務的一種組織。在前一章已經說過，一切的國家在本質上都是相同的，因為從國家組織的要素和目的上說，是無從分別的。但是政府，在別一方面說，關於它的組織的形式，關於它的精神和方法，關於官吏的選舉，其使用的權威的範圍和性質，其應完成的特殊目的，以及立法，行政和司法機關的關係等等，即有很大的不同。政府的分類常常比國家的分類較易為力，因為有適當

的標準可以將各種不同的政府歸成這一類和別一類；這種分類，在實用和科學兩種目的上，都是有裨益的。

第二節 分類的標準

要把國家分類，最重要的問題要算是尋出它正當的分類標準一端了。自然，在那些政治的科學家，法學家，國際法學家，以及社會學家，他們對於政府的特質各有不同的觀察點和着重點，所以他們的分類標準常是不一致的。政治科學家對於分類的實驗方法，意見也不一致。所以有許多的分類法，因種種緣故，常是不滿意的。因為他們有些是不根據一致的科學的原則的；有些分類的標準則極少科學的或實用的價值的。在事實上確有一種困難，因為近代不僅有許多不同的新政體產生，同時又有許多從舊式中改變出來的，所以這種分類的結果，只能適合一個時代；過此，便無所用之了。

二 君主政治貴族政治寡頭政治和民主政治

第三節 用執行主權的人數之多寡來分類

如把國家分類一樣，吾們也可以用至高和最後主權的歸屬人的人數之多寡來作標準。照此標準，許

多學者，特別是古代的，都以為政府可分為君主政治，貴族政治，和民主政治。廣義的說，任何政府的至高和最後的權力，如果屬於單獨的一個人手中，無論他的任期或選立的手續如何，都可以稱為君主政治。這個意思就是說，不論他的職位是由選舉來的（或國會或人民），或者是承繼來的，或者是稱為皇帝，國王，沙皇（*Czar*），總統，或迭克推多，在事實上，如果一個人的意志能夠最後的左右政府一切事件的，這就是君主政治的特質了。

前章說過，有些政治作家以為君主政治是一種政府的體制，其國家元首的職位是由承繼而來的，這種承繼法是各國不同的。君主國和共和國的最大分別，就是共和國的元首是由選舉而來的。耶律芮克以為君主政治是一個單一的物質的（*Physical*）意志之政府，而其重要特性是在君主『表顯國家最高的權力』的勝任愉快。反之，如果一個國家的領袖是有名無實的，其權力實際上也由別人來執行，那末這個政府就是共和政府了，不論那國家領袖的名位，選立的方法，或是任期的性質是怎樣。所以耶律芮克說法國在一七九一年憲法時代，雖然名義上是君主政治，但是在事實上它是一個國家元首世襲的共和政治。英國的君主政治，也是如此。

第四節 君主政治的種類

從君主職位的來源上觀察，君主政治可分爲世襲的和選舉的，或者是二種合併的三種。有許多過去的和現在存着的君主政治，在實質上是世襲的；亦即其君主的世襲王位，是按照一定的承繼法，而這個承繼法是由憲法或國會的條文所決定；或者是由一個王室的特別法則所規定，或者是由一個人決定一部。而其餘一部則由他人決定之。這承繼的規則，是各國各不相同。選舉的君主政治，在過去也有不少的實例。如古代的羅馬王和古代波蘭王國的君主，都是選舉的。那神聖羅馬帝國（Holy Roman Empire）的那些皇帝，就是由同一的家族的小選舉團體選舉出來的。當中世紀時，選舉制的君主政治也是很普通的；不過，因常在某一家族中選舉君主，其結果是常常會變爲世襲的制度。那些選出的君主，其任期往往不是終身的；這是耶律芮克以爲是與真正的君主政治的性質相反的。在古代的君主本來是選舉的，或由人民以某種方式承諾的，雖然，世襲的性質很強，致選舉的原則逐漸爲人忽視。談到古代英王的選舉，士達布斯（Stubbs）說：『在理論上，皇上常是選舉的，而選舉的事實，則在加冕禮時述明之。這個方法，是經過了古代而至於中世紀之末，還在那兒實行。』他又說：『但這也是事實，即承繼是依憲法的規定而限制於一個家族，世襲的規則，除非有特別事變的時候，是不輕易漠視的。』自然，由一種意義看來，英國的君主政治，仍然是一個選舉制，因爲國會還握有並實行隨意制定承繼法（Law of Succession）的權力。在有些近代新建的國家中，如比利時和有些巴爾幹（Balkan）的國家，他們第一次的君主，都是由選舉而來，而他們的後嗣

承繼王位，則用世襲的方法了。在一九〇五年，挪威（Norway）的新王，也是由挪威國會選舉的，跟着就用民衆投票的方法，宣告國王的待遇，嗣後，他的王位卽世代承繼的了。在一九〇三年，塞爾維亞（Serbia）國王被刺後，他的承繼者也是由塞爾維亞國會選舉的。

第五節 絕對的君主政治

由其特質上觀察，君主政治又可分爲：（一）絕對的，武斷的或專制的，（二）立憲的，國會的，或限制的。絕對的君主政治，其君主不是一個有名無實的國家元首，而是有真實的主權的；所以，他的意志就是法律，能够左右一切的事件，而且也沒有別的意志能束縛他的意志。在這種制度下，國家和政府，照法理說，是相同的，因爲君主不僅是一個政府的機關，獨一的機關，而且也是主權者。他的權力的特質，羅馬的格言說：『*Quod Principi placuit legis habet vigorem*』以後，法人卽譯作『君主的意旨，卽法律的意旨』（*Qui vent le roi, si vent le loi*），法國的路易十四的自誇『我就是國家』（*L'état, c'est moi*）也可算是專制君主的一個很好的描寫了。

絕對君主政治在中世紀是極普通的，有些到十九世紀還存在，甚至二十世紀也還有之。最著者如俄羅斯，土耳其（Ottoman）帝國等，次之則如普魯士，奧地利和匈牙利，都是很好的實例。自從民主主義的潮

流前進以來，那絕對的君主政治已是完全絕跡於歐洲大陸了。但是在亞細亞和亞非利加幾個落伍的國家中，卻還有這個制度的存在。

第六節 限制的君主政治

所謂限制的君主政治，就是一個君主的權力是由成文憲法或不成文憲法的原則所限制的制度。英國的君主政治就是一個實例。那些憲法的原則是在某程度內限制君主的權力，即所謂「皇上的特權」(Royal Prerogative)；君主登位的時候，往往須作莊嚴的誓言，對於這些原則表示恪遵的意思。真的，有些憲法並不是代表人民的國民會議的工作，而只是由君主自己制定並頒布的，（如一八五〇年普魯士的憲法和一八四八年意大利的憲法）但是一經宣布，即成爲君主和人民間的契約，其規定的條文，即可以拘束並限制君主的權利了。一切現存於歐洲和有些亞細亞洲和亞非利加洲的君主國，都已屬於限制的君主政治一類中了。這些屬於各類的家國，又可照程度或歷史的發展而再加分類，但此舉殊少實益，大可不必。

第七節 貴族政治

貴族政治是一切政治權力握於少數人 (The few) 手中的一個政體。有些學者力圖比較的精確，以爲它是一個少數 (Minority) 公民的政府。但是依照上面的意義，那末這個少數人 (Minority) 的政府卻不一定是少數人 (The few) 的政府，因爲少數 (Minority) 在數目上也許是一個很大的數目；況且它和多數 (Majority) 的中間的界線也很不易劃分清楚，所以在事實上，這種分別也不能充分的區別這一個和那一個政府的特質。在事實上，有許多國家雖號稱民主，而政治權力卻是握於少數公民手中的。以前，婦女在政府中是沒有投票權的，這在有些國家到現在還是如此。在一切國家中，未成年的是沒有選舉權的；在有些國家則無教育的人不得投票；又有些國家則軍人，犯罪的，破產的，貧民等等，也都沒有選舉權。所以貴族政治，比較精確的定義，是一個僅僅小部分公民握有選擇執政者和決定公共政策的投票權的政體。要規定貴族政府的『少數』究竟應包含多少人，這是不可能的事。在古代希臘人以爲貴族政治是由最好的人 (The best) 主持的。他們所謂最好的人是指那些有教育經驗和道德的人呢，還是有財產或身分 (Social status) 的人？吾們不得而知。但不論怎樣，那必是一個少數人的政府，因爲一個最有知識，最有道德，最有財富的社會，一定是全民中少數分子所組成的社會。

已故的耶律芮克教授，注重貴族政治的社會現象，以爲它是一種比較普通的種類。他稱之爲共和之
中的一種特別的組織。他以爲貴族政治是一個由特殊階級統治的政體，這個特殊階級可以是一個教士，

或軍人，或實業家，或地主的階級，也可以是其中數派，或全體合併而成的階級。無論怎樣，它是由全民中一部分在法律上有特權的人民組織而成的。他說，貴族是全盤建立在一種卓越的社會分子上面的，這種分子是獨立不倚，而在政治上能主宰其他一切人民的。

貴族制的政體，在古代是很普通的。有許多政府在表面上雖是君主的，而實際上則為貴族的。耶律芮克以為可以一般的分為兩種：第一種是那些統治階級（*Ruling Class*）和其餘的民衆是完全分離的，因此，一個人想加入統治階級是不可能的；第二種是在法律上，並不制止那下等階級的民衆在某種情形下，向統治階級要求其所保留的政治特權。關於第一種，以世襲的貴族政治為最適宜的實例；而第二種，則多以財產、教育以及社會名譽等等為基礎。

盧梭分貴族政治為自然的、選舉的、和世襲的三種。他以為自然的貴族制，其政府元首是完全依靠自然的領袖能力、教育和經驗等，作為統治權力的好資格；選舉的貴族制，則其政府的少數執權者，是由全體民衆選舉之。『選舉』的貴族者，同時可以是，也可以不是自然的貴族者，這全靠選舉團的選擇而定。

第八節 寡頭政治

寡頭政治和貴族政治，在希臘古代已有分別的了。亞里斯多德以為寡頭政治是一個依據少數人的

利益而組成的政府，或者說得更正確些，是富人所統治的政府；所以這是貴族政體，就是好人政府所蟬蛻而來的一種政府。已故的西利教授則以爲寡頭政治不過是一種狂亂或有病的貴族政治罷了。時至今日，這個貴族政治和寡頭政治的區別是沒有多大的差異的。都是指一種很小的少數人統治的政府。但是還有少數的學者仍是認爲有區別的。他們說，以前普魯士的政府是採用寡頭政治而不是貴族政治。不過這種區別實無何重大的意義。那時的政府在事實上是由壯年貴族的地主，財閥，和官僚所統治的政府。稱它爲貴族政治或寡頭政治，只是定義上的問題罷了。這種政體，不論我們稱之爲貴族的，或寡頭的，就其爲少數階級統治的政府這一點上說，在歐洲的國家已不再有它的蹤跡了，雖然在後章將要述及有些國家的上議院仍有世襲的分子，有由國王任命的議員，或者有由限制選舉方法選舉的議員。所以這種國家的政府，至少有一部分是貴族政治的。

第九節 民主政治

民主政治既是一種政治的狀態 (Political status)，一個倫理的觀念，也是一種社會的情境。所以吉丁斯 (Giddings) 以爲民主政治不僅是一個政體，而且也是一個國體，乃至一個社會形式，或者是三者合併的。有些學者是注重在分別政治的，經濟的（或實業的）和社會的民主政治，同時又指出三者，在一個國

家內，不必需要一致的。所以，有時候，人民是民主的，而政府卻不是民主的；或者政府是民主的，而人民則不是民主的。但在普通的情形之下，那三種民主政治常是一致的；所以，假使一個社會的經濟和社會生活都是民主的，那末，它的政治也要變為民主的了；在別一方面說，假使它的政府是由許多不同的社會階級所組成的，那末，這個政府至少都有一部分是立基於上層階級的特權之上了。

自然的，民主政府的定義是多得很，但是卻沒有一個是能够涵蓋一切和普遍地適用的。古代的希臘人以爲民主政治乃是一個多數人統治的政府（Government by the many），但照近代的意義，則西利教授以爲民主政治是『一個人人都有分的政府。』這個意義，如果嚴格的解說，則將否認過去所知道的和現在存着的一切民主政治的政府了。戴雪（Dicey）以爲民主政治是『一個比較大部分的民衆所組織的統治團體。蒲徠士（Lord Bryce），他對於民主政府的工作和組織的知識，或許比之現代的學者更爲廣大，說：『民主政治一詞，從希羅多德時代（Time of Herodotus）以來，即用以表示一種政體，其國家的統治權力是不在一個或數個特別階級，而是在全體社會的會員。』他又說：『這個意思就是說，團體中的治權的行使是由大多數人投票決定之，因爲還沒有別的方法能够和平的和合法的決定那未得一致同意的團體意志。』這個以大多數人的政府爲民主政府的定義，或許比之其他定義較爲滿意。但是蒲徠士自己承認，在事實上，如果這個定義應用於有些不將選舉權給予無教育，無財產，和不納稅等人的民主國

家，那些國家便將不能稱爲民主了。婦女依舊沒有選舉權的國家能否稱爲民主政治的國家？從前的民主政治是沒有想到婦女也應該有選舉權的，但是現在許多國家的婦女都和男子一樣獲得了平等的政治特權了，同時，大多數人都主張國家不應否認婦女的投票權和在立法及政府擔任職務的權利了。必須這樣，方得稱爲真正的民主政治。如今假使有一個國家的立法院，一個是用普及選舉制選舉的，一個則不是選舉的，或者是有限制的選舉的，那末，這個國家是不是可以稱爲民主的呢？或者，假使兩院都是由民主的方法選舉的，但其國家的元首則爲世襲的國王；或者，在憲法上雖然規定選舉權是屬於大多數民衆的，而在實際上則大多數人是不能執行的，因爲他們的愚昧，不注意，或者爲威嚇所阻止，如拉丁亞美利加（*Latin-America*）的共和國一般，那末，這種國家的政府是不是可以稱爲真正的民主呢？

第十節 民主政治的種類及純粹的一種

民主政治也和君主政治一樣，有許多不同的種類。普通是可分爲：（一）純粹的或直接的，（二）代表的或間接的二種。所謂純粹的民主政治，就是一個國家意志之表現，是直接的和立刻的出於人民的羣衆大會或直接議會（*Primary assembly*），而不是出於代表他們的中間機關。顯然的，純粹民主政治僅僅在小的和未開化的社會中，方能實行，因爲那種社會的全體選舉人，能够在一個地方聚集，而他們的政府

問題也較少和簡單。在大的和複雜的社會內，普通的議會即不足以容納全體民衆，而立法和行政的需要也是較多而複雜，這種政府制度爲了體質上和別種緣故，就不可能了。在古代的希臘和羅馬的城市國家（City state）中，那純粹民主政治是可以實行的，也是很普通的。但是在今日十分複雜和廣大的國家中，若要試行，是必會失敗的。其遺存至今日的純粹民主政治只有瑞士的四個小縣（即 Uri, Appenzell, Unterwalden, Glarus），他們的選舉人自中世紀以來常是會集在議會（Landsgemeinde）——一種露天議會——中，選舉他們公共的官吏，票決租稅，和採用立法和行政的條例。直到一八四八年紐克（Nuch）和士威士（Schweiz）的諸縣還是盛行這種制度，但是人民的繁殖，政府和立法問題複雜性的擴大，已把這個制度放棄，而代以代表制度了。將來，其餘保有此制的各縣，爲了同樣的理由，這個制度也將不能存留在美國有數州的地方市政府（The local town government），著名的如新英格蘭，有時也可引爲純粹民主制的實例。在從前，他們的執行職務是很滿意的，但是時間的遞轉，境況的變遷，這種制度也已漸覺其不能滿意了。

在州或地方的社會上，如果複決權和創制權已經大規模的採用，則變相的或限制的純粹民主政治（A modified or limited form of pure democracy）無疑的 exist 了。今日在有些國家，人民自己已可直接創制和採用法律，修改憲法，和決定公共政策問題，而不用間接代表制度了。在這種社會裏面，代表制度已

逐漸趨向採取純粹民主的形式，雖然不致完全或大部分被後者來代替。

第十一節 代議的民主政治

第二種民主政治——代議制政府——是一個以民選代表來表現國家意志的制度。這個意思就是說，人民雖不能親自出席於政府所在地，但他們可以派代表出席。嚴格的說，假使用近代的標準判斷之，則代議制的政府是不一定是一個民主政治，又因為代表的選舉，其限制是很嚴的，這種限制選舉，是不能保持其民主性的；雖然從廣義方面來解釋民主政治，代議制也是一個民主的組織。如純粹民主制（Pure type of democracy）一般，代議制也以人民為權威的最高來源，但是它和純粹民主制（Pure Democracy）不同，因為它是建設在『人民直接行使其威權是不能勝任愉快的』一個原則上的。總之，他們的分別是在主權的所有與主權的行使的不同這一點上。

關於這個制度的起源，已有許多的討論，其意見也相距遠甚。有些學者以為它是起源於古代的，最顯著的是瑞士，德國，荷蘭乃至於匈牙利；別一方面，則以為這個近代的制度不過是原始條頓族的自由民的議會（Primitive Teutonic Assembly of freemen）的復興罷了。但是已故的福爾德（Henry J. Ford）教授在他所著的代議制政府（Representative Government, 1924）一書中，經過鄭重研究那題目後，斷言

此制是起於十九世紀中葉以後的。他說，雖然此制開始於十七世紀的英國和獲得立足地於一八三〇年比利時國會成立的時候，但其普遍的運動則至一八四七年才突然在法國和意大利開始。自此以後，它以不同的形式傳播開來，到今朝已有普及全球的形勢了。

第十二節 代議政府的要素

嚴格的說，所謂代議制政府，就是它的官吏和代理者是從人民設立的選舉團體所選舉的，他們在職(Tenure of power)的時候是該反映出選舉團體的意志而對於人民是有效的負責的。按照這個定義，一個政府的職官，不論是立法，行政或司法，是任命的民選的或由其他方法選舉的，在事實上若不能反映出多數選舉人的意志，或者對於選舉團不能為有效的負責，那末這個制度便不能稱為代議制了。但是照這樣嚴格的定義來判斷政府，那末，沒有幾個政府是可以合格稱為代議制的。

有許多國家的行政機關的元首不是由人民選舉的；有許多國家的行政和事務的官吏，代理者，和雇員是用別種選舉法選舉而不是由人民選舉的；在大多數的國家，法庭的法官是由行政部任命或由立法部選任的。一般的意思，以為代議政府，至少其立法機關，是應由人民選舉的。在歐洲許多代議政府的國家中(例如英國)，除去國會議員或地方議會(Local Council)議員，其官吏和代理者是完全不是人民選舉

的、在那些國家中，一切事務官和司法官都是由行政部選任或由立法部選舉的，這並不算違反代議政府的原則。就是美國和瑞士二個最民主的共和國，他們的代議政府的原則也不含司法官和事務官民選的意思。就是立法機關的議員也不必是出於沒有制限的選舉的。上面已經指出，婦女在最近以前，對於選舉官吏和立法部議員等是沒有分的，甚至現在，她們在許多實行代議制的州中，仍是沒有選舉權的。同樣的，有些公認為模範的民主主義的國家，其兩院或一院的代表是由多數成人不能參加的選舉團中選舉而來的。其真因是，如蒲徠士所說，一切政府在事實上都是貴族政治，因為他們是由比較的少數人負責的。這是必然的。代議政府的一切官吏要由無限制的選舉團選舉，除非在小的和未開化的社會之外，如純粹的民主政府一般，是不可能的事。

第十三節 共和政府

代議政府與共和政府往往是用作同義的名詞。馬的生 (Madison) 在聯盟者 (The Federalist) 裏面，稱共和政府是一個有代議方法 (A scheme of representation) 的政府。他說共和政府是『一個直接或間接受權於全體人民的政府，其執事官吏的任期或是隨意而有限制的，或是無過失則無限制的。』馬的生說：『共和的和民主的（他指純粹的民主主義的）兩個大不相同之點是：第一，在共和國中，統治權是

委託於由公民所選舉的少數人的手中；第二，共和國是較民主國可以包括大量民衆和遼闊的土地。在民主制下，全體人民可以親自集合一處和處理政府的事務；在共和制下，則他們須派代表來會議和執行行政務。『馬的生力主世襲制度是和近代的共和政府的觀念相反的，雖然他以爲至少司法官的無過失的任期（Good behavior tenure）是可以存在的。代議制應當建立在一個範圍較大的選舉制的上面，這也是共和政府的一個重要原則。一個限制過嚴的選舉制，例如法國自一八一四年至一八三〇年的復辟王朝（The Restoration Monarchy）時，全體一千萬人民中不過有三十萬投票人，或者在一八九三年以前比利時的選舉制，都是不合共和政府的精神的。

共和國可分爲：貴族的和民主的；獨裁的和財閥的，無限制的，混合的，和限制的；合體的，寡頭的，貴族的和民主的；聯邦的和邦聯的；集中的和單一的；世襲的和選舉的等等。

『共和』一詞，在從前是用來敘述某種政府，這種政府照現在看來是當稱爲君主的或貴族的了。如斯巴達（Sparta），雅典（Athens），羅馬（Rome），迦太基（Carthage），荷蘭聯合國（The United Netherlands），威尼斯（Venice），和波蘭（Poland），都曾爲政治學家認爲是共和國，雖然它們都不甚有我們今日所認爲共和國的特殊記號，即代議制的特質。例如羅馬是組織在軍事基礎上的，威尼斯是一個貴胄世襲的寡頭政治，波蘭是一個貴族制和君主制的混合制度，法國在第十二年的憲法（The Constitution of the Year

XII)時代，雖然號稱共和國，但其元首是擁着帝號而王位在拿破崙家族(Napoleonic family)中也是世襲的。

第十四節 其他的分類

孟德斯鳩分政府爲共和的，君主的，和專制的三種。他以爲共和政府是一個全體的或一部的人民握有最高權力的政府；君主政府是由單獨的一個人以制定的法律來統治的政府；專制政府是一個人隨他的意志和喜怒來指揮一切事件的政府。這種分類的原則是一部分依據人的數目，一部分依據政府的精神和性質。武爾息(Woolsey)分政府爲君主的，貴族的，民主的，和『複合的』(Compound states)。別的作者則承認只有君主的和共和的兩種，而後者則又包括貴族的和民主的兩種。

有許多政府分類法的錯誤，如論國家分類時說過，是因爲他們不用一致的科學原則，只有依據這種原則才能從根本特性上把政府加以區別。沒有一個獨一的分類法是會有多大的價值的，因爲我們對政府有許多的觀點，所以也應有許多的分類法。

把政府分做君主的，貴族的，和民主的三種，是沒有多少科學的和實用的價值的。說一個政府是君主的，實在沒有表示出多少真正的性質來。許多政府名爲君主的，而在實際上則爲民主的，貴族政治和民主

政治中間的差別常是暗昧不清，而大半只是定義的關係而已。這種的分類法可使大不相同的政府歸爲一類：如一方面可使英國與從前的俄國、土耳其、普魯士和奧地利的政府爲同類；而在別一方面，則將使英國和美國等民主國家分爲兩個不同的類別。

參考書

- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), bk. VI.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. II, bk. III, chs. 1-2.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, bks. III-V.
- Duguit, "Droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, secs. 47-51.
- Esmein, "Droit constitutionnel" (7th ed., 1921), pt. I, chs. 2, 4, 5.
- Ford, "Representative Government" (1924), various chapters.
- Gottell, "Readings in Political Science" (1911), secs. 225-255.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), ch. 11.
- Hall, "Popular Government" (1921), ch. 1.
- Hansbach, "The Essence of Democracy", *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. IX, pp. 51 ff.; also his "Dio

moderne Demokratie (1912), bk. II.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), ch. 20.

Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), various chapters.

Treitschke, "Politics" (English translation, 1916), chs. 13, 15-20.

Willoughby (W. W.) and Rogers, "Introduction to the Problem of Government" (1921), chs. 7, 9, 17, 18.

Willoughby, W. F., "The Government of Modern States" (1919), chs. 3-5.

第十四章 政府的體制(續)

三 內閣制政府

第十五節 柏哲士教授的分類

柏哲士 (Burgess) 對於政府的分類,有下列幾種方法:第一,用國家和政府的相同不相同來做標準;第二,用官吏任期的性質來做標準,包括組成官吏關係的方法;第三,用立法部和行政部的關係來做標準;第四,用政府權力的集中和分播來做標準。

依照用國家和政府的相同不相同的標準,政府可分爲直接的 (Primary) 和代議的兩種。純粹的民主政治,集合許多民衆在一起而決議國家的法律和制定行政的條例,這種組織,即近乎直接的政府了 (Primary government)。在別一方面說,假使人民有代表參加各種機關而且有權力治理政府的事情,如這些現行的政府,我們可以稱之爲代議的政府,雖不一定就是人民的政府。

從官吏的任期的來源和性質的觀點上說，柏哲士分政府爲世襲的和選舉的兩種。這種分類是極少價值的，因爲沒有一個政府是完全世襲的或完全選舉的。有許多國家元首的執有職務是世襲的，也有許多國家的元首和別的官吏是選舉的，但是沒有一個國家的統治階級（*Governing class*）是全體世襲或選舉的。

從行政部與立法部的關係這個標準上說，政府可分爲內閣制政府（有時用『閣部』：'*Ministerial*'、『議會』：'*Parliamentary*'，和『責任』：'*Responsible*'等名詞）和總統制政府或國會制政府（*Presidential or congressional government*）。

第十六節 內閣制政府的定義

所謂內閣制政府，就是一個真正的行政部——內閣或閣部——在它自己的政治的政策和行爲上，是直接的和合法的，對立法部或立法部的一院（平常是衆議院）負責，而間接是對選舉團負責的一種制度；同時，那有名義上的行政部——國家元首——卻居在不負責任的地位。內閣閣員往往是立法院的議員和多數黨的領袖，但是不論他們是議員或不是議員，他們常是有列席，發言，和提案的特權，只是非議員的閣員，沒有表決權（*Right to vote*）而已。在習慣上（有時在憲法上規定），他們須受其本院或出席

之院的議員的質問。總之，內閣的職務和立法部的委任 (Legislative mandate) 是不能並存的。反之，內閣制在名義上是有閣員和議員的兩種性質，所以立法的和行政的功用是『不可分解的參雜在一處』 (Inextricably commingled)。據愛爾伯德 (Courtenay Ilbert) 的觀察說：『行政部和立法部權力分立是沒有如美國憲法所規定的那樣分明的，』但是他們的關係卻又親切而互相依賴的。白芝浩稱英國內閣制是『聯合立法部和行政部的連字符號 (Hyphen) 是聯合行政部和立法部的衣扣 (Buckle)』。在別一處，他說內閣是國會的委員會，用來治理國家的。更正確的說，內閣是衆議院多數黨的委員會，普通，少數黨是沒有代表在那裏的。在這一點上，內閣是與別種國會委員會不同了。就其本質講，羅威爾 (Lowell) 說：內閣是『議會中占勢力的政黨領袖的非正式而永久的幹部會議 (Caucus)』。那名義上的行政首領，照法理講，是不能有政治上的錯誤的行爲，而是受他代他負責的閣員的監護的。他們的全體即組成『政府』，他們預備提議，和敦促立法部採用一切重要的立法設計；他們在立法院中爲他們的政策辯護，並報告他們的公務行爲。他們是行政各部的部長，和如上所述，立法院中多數黨的領袖。他們的政策和職務的施行如能繼續得立法部，或他們對其負責的一院的多數黨議員的信任，他們便得繼續執行職務和統治國家。但是，假使立法部很明顯的表示對內閣缺乏信任，通過譴責的決議，或拒絕通過其提議或財用的案子，那末，內閣惟有全體辭職，或者解散對之負責的國會，而下令重新選舉，訴諸選民，請其予以維持而另選一個

同情於其政策和行動的新立法院。假使選民表示贊同，則內閣可繼續其職權；反之，則它惟有立刻辭職，當不表同情的新立法部已經召集的時候，或當積極決議 (Positive vote) 缺乏同情的時候。

第十七節 英國的內閣制

英國內閣是一個模範的內閣制，其閣員差不多完全是來自衆議院的多數黨，所以有一貫的特質。在法理上，內閣總理是由名義上的行政元首所選擇的，然後他再選擇他的同僚。在責任制度發達的國家，行政元首的選擇內閣總理，內閣總理的選擇其同僚，不過是一種儀式罷了。因為在實際上，都是由立法院所選擇的。閣員數目之多寡，無論在法律上或習慣上，皆無一定，所以內閣的形式是不定而常變的，其閣員的確數則由內閣總理或行政院的命令決定之。

英國的內閣制度，與其稱爲人類創造品，不如說是歷史的生產品，較爲切當。這個制度，已經逐漸的傳播到荷蘭，法國，比利時，羅馬尼亞，瑞典，挪威，丹麥，希臘，並且已改變了形式，流行到中國，日本，和近來歐洲的新興國家，直到成爲厄思美 (Esnaein) 說：『世界的主要的政府制度。』它在世界大戰前的德國，是有小的進步，在瑞士或美國，則沒有進步，而在拉丁亞美利加，則又有一點進步。內閣制在英國要算是最發達的，而其實驗的成績，也是最爲滿意的。

第十八節 英國自治殖民地的內閣制政府

很自然的，那英國的內閣制已傳入英國的殖民地了。『最可注意的，是殖民地的內閣制與其所取法的英國制，極爲相似。』但是，它自採用以來，其工作卻沒有像在英國那樣的順利進行。有些英國的殖民地，特別是澳大利亞（Australia），這個制度是非常的不穩固。澳大利亞的『內閣竟至每幾個星期或幾個月即須更換一次。』在坎拿大的內閣的任期則較長，所以比較穩固，其政策也較有繼續性。在有許多殖民地，『使受職的閣員辭去議席的辦法，』如在英國一樣，到現在還很通行。但在澳大利亞的數州卻用相反的方法。有些殖民地，如在英國一般，當少數黨選舉失敗之後，其內閣應立即辭職，抑應等候新立法院正式提出譴責後才辭職，迄今還沒有一致的辦法。一般的規則，如在英國一樣，內閣閣員只可由下議院令其退職，上議院，雖然是民選的，也不能有此特權。

第十九節 比利時的內閣制

在歐洲大陸國當中的內閣制，以比利時的內閣和英國最相近，雖然其王權的運用較英國爲大。它的憲法上明白的規定：國王的行爲在沒有得到閣員的負責副署時，不發生效力。其閣員對國王的負責，比之

英國的要實在得多；國王指揮和罷免閣員之權，也較英王自由得多。但國王卻不能真由自己選擇閣員，因為須顧到一般所公認的國會中的領袖。在比利時，如在英國一樣，得任命不管部務的閣員，藉使那些不願擔任實缺而能援助政府並有經驗的重要人物也得加入政府。如在英國一樣，閣員是不由專門的行政人員(Technical administrators)中選出的，除軍政部長是用軍人以外，而是由議會，特別是衆議院(Chamber of Deputies)的議員中選擇之。一切的閣員，不論其是否兼任議員，都有出席兩院發言的權利。

第二十節 法國的內閣制

法國的內閣制或議會制政府在一八一四年的憲法(Oath)時代採用的，但是它抄襲英國的方式並不完全。雖然國王是號稱不負責任而內閣是對下議院負責的，但復興的波旁(Bourbon)諸王在政治上的實際勢力，遠非議會制的通常功用所可比擬。自一八三〇年的『七月王朝』(The July Monarchy)出現，和優越的權力從國王移到下議院以來，下議院控制閣員的權力漸有效力，於是真正議會制的一種條件是成立了。如退耳(M. Thiers)的用語，現在的國王是在位而不統治了。但法國制自始即與英國制不同。第一點，多黨制的存在，使沒有一黨能在衆議院得到大多數，以致內閣須成立在混合制的原則上。這種內閣的地位極軟弱，所以任期也不能久長，平均不過八個月的壽命，而近年來則僅三個月的壽命了。自然

的，內閣總理的選擇（他又稱爲行政委員會的主席 The President of Council）常是極爲困難而遲延的；他的選擇同僚（Colleagues）更是一件困難的事。在這種制度下想得一個繼續的政策，是極困難的，也常是不可能的。

法國制和英國制還有別種不同的地方。法國人的脾氣特別不利於內閣制工作的平穩進行。英國的議會有一種習慣，即能聽任內閣的指導，而議會只以行使最高的控制權爲己任。在法國則不然，議會和內閣的關係正巧相反：內閣不但不能指導議會，自己反爲議會所控制，雖是關乎行政和立法的細節；它常常因小的問題而爲議會所傾覆，雖然憲法規定只爲大政方針（General Policy）負責。因過份的習用質問的辦法，閣員是常遭困難，被迫爲偶然的不重要的問題作解釋，並常爲英國議會中認爲不值得討論的小問題而被迫辭職。這種習慣常使議會中耗費多量的時間，和內閣因不重要的問題而被推倒。所以法國的學者對之頗多批評，他們以爲現行的法國制不是一個真正的議會制度（Parliamentary system）而是一個，更正確地說，議會專制主義（Députantisme）了。

在法國的閣員，普通多係議員，只有海陸軍總長是例外，他們是軍人而不是議會的議員。法國的閣員與英國不同，他們得出席兩院發言和受質問，雖則不是任何一院的議員。如比利時和一九一九年以後的英國，議員被任命爲內閣閣員時，是無須經過新的選舉的。在一八六六年至一九一四年的中間，沒有任命

過不管部的閣員，但是當世界大戰時，從前的習慣又復活了。頁部中一部份行政責任的次長（*Deputy Secretaries*）是常有任命的。一九一五年偉晏尼（*Viviani*）內閣時代就有好幾個。一九〇六年採用一個辦法，就是邀請他們列席內閣會議（*The Council of Ministers*）。嚴格的說，他們對於國會是不負責任的，不過在事實上他們和他們的部長是同進退的。

在法國的憲法的評註家中間，對於閣員應否也對參議院負責如對衆議院負責一般，有許多的討論。在一方面主張依據英國、比利時，法國在一八一四年至一八八四年的君主制時代的習慣，內閣閣員是僅對衆議院負責。而且參議院不能被解散而衆議院則可解散的區別，將使參議院在倒閣一事上，有超乎衆議院的權力。在別一方面則以爲憲法上明明規定內閣應對兩院負責，而不是對一院負責；參議院和衆議院有平等的立法權；不像英國和以前法國王朝時代的上議院，法國的參議院是選舉的，可以質問內閣，並可以決議信任或譴責，與衆議院是一樣的。在實際上，內閣確有幾次是因參議院的反對態度或投票而辭職，現在參議院可以強迫內閣辭職，似乎已經成爲成例了。內閣的對於兩院負責，和總統解散衆議院須獲得參議院同意的辦法，無疑的，增加了法國內閣政府的困難。但在事實上，法國此種解散權早已等於具文。在一八七七年麥馬韓（*MacMahon*）總統會運用此權以對付一個顯然代表最大多數的選舉團的議院。這種濫用職權是違反憲法的精神的（假使不違反明文），法國人對此辦法已抱一種恐懼的態度，並認

爲是違反共和政治的精神的。這是法國制與英國制的一個奇怪的不同。在英國，內閣解散下議院，訴諸選舉團，是尋常的而且認爲是責任政府的基本而主要的一種手續。

第二十一節 意大利的內閣制政府

意大利的內閣制政府，有許多是和法國的相同的。如在法國，議會中常是分爲許多政黨，每個政黨都須有代表在內閣，當其失和的時候每個政黨都須爲之調停。經過長期和勤勞的磋商而組成的內閣，杜伯利士（Dupriez）說，有時遇到第一次爭議的第一問題，即歸瓦解。議會對於選擇閣員的勢力較英國或法國爲小。國王選擇閣員則較有自由，而且憲法上規定他有罷免之權。憲法又規定他們是負責的，但不像法國憲法，意大利的憲法卻不定明閣員是對兩院或一院負責。而兩院，據說，已很柔順的放棄他們的控制權，所以現在是大部分對國王負責了。閣員平常是來自衆議院，實際上內閣總理也常是如此，但他們可以有出席兩院和發言的權利。海陸軍部長往往是海陸軍人；假使他們本來不是上議院議員，國王得任命其爲上院議員，當其被選入閣的時候。有時也任命不管部的閣員。在一八八八年以後，每個閣員在他下面有一個次長（Undersecretary），這個次長是不與分內閣的政策，但可以代表部長出席議院和辯護政府的行動。自墨索里尼（Mussolini）建立獨裁制以來，閣員對國會的負責，實際上已不復存在了。在世界大戰後

的一個時期，在意大利繼續有好幾個軟弱的，畏怯的，和短命的內閣；結果使內閣制完全破壞。於是在一九二三年通過一個法律，規定凡政黨在衆議院選舉，得到最大數額的議員時，即可認爲有全體議員的三分之二。這才使法西斯蒂黨 (Fascisti Party) 可以控制下議院，雖然並不是真正的多數黨。後來又通過一個法律，使內閣對國王負責而不對議院負責。這才使墨索里尼對國會完全獨立了。

第二十二節 德國的內閣制政府

德國在世界大戰結束前，是沒有內閣制度的，雖然在一八四八年法蘭克福國會提議的憲法曾有述及，而在一八七一年帝國以後的社會民主黨 (Social Democratic Party)，也常常作這樣的要求。首相，即內閣總理，和其他閣員是只對皇帝負責，國會雖投反對票亦不能使之辭職。那些閣員也不是首相的同僚，而是他的屬員，他們是從僚屬地位 (The ranks of bureaucracy) 擢拔起來的事務職官，不是從議會中選擇而來的。有幾次重要的時會，國會 (Reichstag) 以大多數反對政府的政策，社會民主黨也要求首相 (Chancellor) 辭職，但他的回答是：這種決議不過是表示他和國會的意見不一致罷了，並不能認爲強其辭職的命令，因爲他只對皇帝負責，如有皇帝的信任，他便無辭職的意思。結果便是國會不能有效的控制政府，除了對財政案的控制以外，就是對於領算案的控制權也是極其有限的。但是，這也不可不明說，除了

社會民主黨以外，德國人之要求國會責任制度 (System of parliamentary responsibility) 者確也不多。許多德國政治學者和政治家都反對議會制度，因為它是一個『頃刻變換的大多數』 (E fleeting majority) 的政體；因為它是不合德國人強固的個人的政府的觀念；因為他們更不歡喜處於模仿英國人和法國人的地位。

歐戰結束，社會民主黨當權，一個議會責任政府的成立是有保證了。於是一九一九年的新憲法規定不僅中央 (Reich) 應有這個制度，而且每個分子邦 (Länder) 也應有一個得到人民代表信任的內閣 (第十七條)。總之，中央既已取消個人政府制 (System of personal government) 那末組成中央的各邦也當取消此制，是合邏輯而又前後一致的辦法。憲法明白的規定首相 (Chancellor) 和其他部長必須得國會 (Reichstag) 的信任，當其正式決議不信任的時候，則必須辭職。它規定共和國總統 (他是規定對國會不負政治的責任的) 的一切公務行爲必須有首相或其他爲他對國會負責的部長的副署。總統有權解散國會，但他必須取得一個部長的副署，這個辦法在有的時候是不可能的。德國制特異的地方，是在首相的勢力與其他部長是迥然不同的。總統任命首相，並依首相的提議再任命和罷免其他部長。首相有權決定政府的大政方針，他副署總統所發有關大政方針的命令並負其責任。其他部長在其本部的政策範圍以內對於國會負責，並副署總統所發有關各該部政策的命令。於是就發生法人所謂『統治』

(Governing)和『行政』(Administrative)的區別來；首相是爲『統治』的政策負責；部長是爲『行政』的政策負責。結果是不能有共同負責的原則(The principle of collective responsibility)，雖是關於大政方針的問題。這種狀態使德國內閣制有一種獨特的性質，其實際的運用是研究政治科學的人應當注意觀察的。因爲德國是多黨制的國家，所以組閣的工作也是不很容易的事。在事實上，他們必須組織混合內閣，主要共和主義的各黨在內閣中的代表數目大致與各該黨在國會中的勢力成正比例。對於這種新採用的制度的好歹，現在還不能遽下評斷。

第二十三節 其他歐洲各國的內閣制

一九二〇年新奧地利共和國的憲法採取一種與內閣制相似的政府。共和國大總統一切的公務行爲是必須有內閣總理或其他閣員爲之副署。總統對立法院是不負責任的，除非爲了干犯了法律。但是閣員全體或個人是對下議院負責的，如果議院表示不信任時，即須自動的解職。

奧地利內閣制與其他各國有一點不同，就是憲法規定內閣閣員是由下議院選舉而不由國家元首任命，並且那些閣員雖須出席下議院，但是不必一定爲議員。奧地利和其他議會統治的國家(Parliamentary-governed countries)一樣，其多黨制使其內閣必須在混合的原則(The coalition principle)上

組成。

波蘭的內閣制是模仿法國的。下議院僅能在上議院同意之下被解散；但其不同之點，則在以上議院議員五分之三之同意來代替法國上議院大多數的同意。在猶哥斯拉夫（Yugoslavia），則閣員須對國王和國會兩者負責。國會之被國王解散，須有全體閣員的簽名。在捷克斯拉夫（Czechoslovakia），則總統只能在他任期將滿的六個月中解散國會（兩院）。但內閣則只對下議院負責。在羅馬尼亞（Rumania），則國王管轄閣員的權超過其他國會統治國家的元首。近來他曾強迫內閣辭職而另以少數黨組織新的內閣。

四 總統制政府

第二十四節 總統制政府的特色

所謂總統制的政府，與內閣制或國會制政府相對的，是一個行政部（包括國家元首和他的閣員）。在憲法上，關於他或他們的任期是對立法院獨立，而關於他或他們的政治政策也不對立法院負責的制度。在這制度下，國家的元首不僅在名義上，也在實際上，是一個執政者，並且真的行使憲法和法律所賦與他的權力。普通他可以藉內閣或國務員（Secretaries）這是美國所稱的名詞）代理行政，但是他們並不為他的行為對立法院負責。照法理論，他們的行為就是他的行為；他們常是他從自己的黨員中選來，而不是

從立法院中選來的；在事實上，他們可以不是立法院中的多數黨。真的，他們在美國不得為議會中的議員，因為行使立法院的委任和接就內閣的職務，在憲法上是不可相兼的職務。所以他們不能像在議會制盛行的國家，不能在立法院中預備，提議，和辯護他們所要制定的法律。他們只能請托對於這種辦法同情的議員代為提出。他們可出席國會並答覆質問，但在實際上他們是往往不出席的——在美國則從未實行過。他們只是任命他們的行政元首的關員和公僕；他們在政治上只對行政元首負責，他可以以任何理由把他們免職，不問立法院的信任與否。他和他們只在犯了重大的罪（Grave crime）的時候，才對立法院或其中的一院負責，那時他們可以被彈劾和免職，至於政治上的政策或行為，他們是不對立法院負責的。警告譴責或不信任的投票，是沒有法律上的效力的。對於立法院的這種的投票或否決，他們所主張的辦法或財政案，他們是並不作辭職的考慮的。

關員們，如上所述，是在政治上只對任命他們的行政元首負責，而行政元首（如果是民選的）則只對選舉團負責。

在總統制之下，行政元首及其內閣既然可以屬兩院或一院的少數黨，在美國常常如此，那末他們對議院負責，顯然將使總統制歸於失敗。

第二十五節 美國的總統制

總統制中最顯著的例子，當推美國的中央政府和其各州的政府，以及拉丁亞美利加多數模仿美國的國家的政府了。前德帝國（一八七一至一九一九年）的變相制度，如前所述，其閣員非由議會中選出，不過是皇帝的公僕罷了。皇帝和閣員都不必為他們的政治行爲和政策對議會負責，而閣員的任期也全靠皇帝的意旨而不靠議會的意旨。

在美國，大總統的任期由憲法規定爲四年，他是由人民選舉，他的職權是由憲法規定的；因此在他的選舉，職權，和任期方面，他是對於國會獨立的。他可把他所希望的法律案和財政案介紹給國會考慮，他可以否認（Veto）國會通過的議案，但他和他的閣員都不能向國會提出議案或出席國會請求採納他們的議案；他也不能解散國會任何一院，下令重新選舉。他對於選擇他的閣員，有絕對的自由，無須選擇國會中兩院或一院多數黨所信任的人。他也不必，如在議會制政府的國家，選擇一個主要閣員而再由這個主要閣員選擇他的同僚。他選擇全體閣員；他們是他的屬員，不是同僚；因此，他與他們的關係，例如，與英國首相與其同僚的關係不同。他們的政治行爲不對國會而只對總統負責，而且不論有無理由，他們均可由總統免職。所以美國的制度，在行政方面，大部份是憲法的獨裁而非國會所能控制的。

第二十六節 拉丁亞美利加的總統制

多數拉丁亞美利加的國家是採取並模仿美國的總統制。

但阿根廷的憲法卻規定大總統的命令須由閣員副署。凡是他們個人副署的，當由個人負責；凡是全體同意的，當由全體負責（八十七條至八十八條）。憲法又規定閣員得出席國會並參加辯論，但無投票權（九十二條）。吾們應當注意，憲法雖宣告閣員負責，但沒有說明向誰負責，國會或總統。閣員在國會中常受質問，在一八九四年一月二十九日的會期中，有一個反對黨的議員主張國會有權在任何時候，令閣員出席解釋他的政策。有時，總統和內閣因與下議院不洽而辭職，但輿論和普通的習慣都傾向於行政院對議會多數黨獨立的原則，如美國一般。

巴西一八九一年七月二十四日的憲法，對於總統，他的內閣，與國會的關係，是比較的正確和注重。憲法規定閣員不得出席兩院，他們只能以書面或與國會委員聚會，藉以傳達意見，他們對於總統的忠告或建議，是不對國會或立法院負責的（除非法律所規定的犯罪）。憲法又規定總統的任期為四年，只有經彈劾的手續才能使其退職。巴西的制度只有一點與美國不同：即憲法規定總統的命令須由閣員副署。但這個辦法，如在美國一般，並無使閣員在政治上對國會的一院或兩院負責之意。他們在政治上只對任命他們的總統負責。

五 瑞士制

第二十七節 瑞士制的特徵

瑞士的政府制度，基本上既非總統制，又非內閣制，但又有兩制的某種特色，是自成一類的政府制度。這個制度是一個由立法院由其自己的議員中選出與其同任期的七人所組成的行政委員會。這個委員會即擔負政府的責任。此制有些與內閣制相似，因其委員會是一個立法院的委員會，選以行使政府的行政功能的；每一委員是一部的部長；各委員在兩院均有議席；他們可以動議，發言（但不得投票）並被質問，關於他們公務的行爲和政策；他們大部份是受立法院（下議院）的控制，當立法院堅持的時候，他們通常須接受其要求。這個委員會又像一個內閣，因爲它起草並預備一切重要的立法案，包括預算案，提出立法院並使其成爲法律。像英國的內閣，它在事實上是居於領袖和指導的地位，較勝於法國的閣員。但它又與議會制國家的內閣不同，因其不必代表任何一院的多數黨或諸黨的聯合會；因此便不必是一個政治上的清一色的團體；委員在選舉的時候並不標榜任何政綱；質問以後亦毋須作贊成或反對的投票；尤其重要的，委員是不對立法院負責的，意即，當他們失去信任或其提案或政策被改變或否決時，他們不必辭職。而且他們也沒有議會制國家的閣員所有的權力，即解散立法院或其中一院，並訴諸選舉團，當其自信是代表人民真意的時候。

六 俄國的蘇維埃制

第二十八節 主要的特色

近來有一種迥然自成一派 (Sh. Genetis) 的政府，不但其所根據的代表制不同，即其行政權與立法權的關係亦不同，這便是俄羅斯社會主義蘇維埃共和國 (The Russian Socialist Soviet Republic) 的政府。其最高的立法權和制憲權是在代表各蘇維埃的全俄大會 (The All-Russian Congress) 在休會時，則由其選舉的三百個會員所組成的中央執行委員會行使其職權。因為全俄大會太大，所以中央執行委員會是實際行使大會的立法權並是常年聚會的，雖在大會開會的時候，所以它是一個從屬的議會，其權威的行使是常受大會的監督和最高的控制的。行政權，正式的說，是在一個人民委員會 (A Council of People's Commissars) 其中每個委員是行政各部的部長。這些委員是由執行委員會所選舉，也是個人和全體對之負責的。故人民委員會即等於議會制國家的內閣。由全體看來，俄國的制度是不近於總統制而近於內閣制或議會制。但另有許多特點是不與二制相同；正當說來，它如瑞士制一般，是自成一派的。除了不是一個民主政治和不是地域代表制而是職業代表制二點之外，這個政府最特別的地方是沒有分權的原則。

七 單一制和聯邦政府

第二十九節 單一制政府

依集權分權的區別和中央地方的關係的觀點，政府可分爲單一的或集中的（Unitary or centraliz-
ed）和聯邦的（Federal）兩種。憲法授全權於中央的一個或數個機關，而地方政府的職權或自治權乃至其本身的存在都是由中央賦與的制度，便是單一制政府。這種制度的特徵是在憲法對於國家的中央政府及其從屬的地方政府並不規定職權的分配。總之，只有一個共同的權威的根源，一個意志的表現。爲行政的便利起見，單一國家在事實上也劃分爲小的區域，如省縣等，每一個區域有一定範圍的自治權和地方政府有限的職權，不過普通這些地方區域，不是由憲法而是由中央政府隨意劃分和改變的；而地方政府的任何職權或自治權都是中央政府所委任而可以隨意擴大或縮小的。它們，約言之，不過是中央政府的諸部份，藉以代理地方政務的；它們是受中央政府的管轄，其任何讓與的自治權或政府的資格，都是出於中央政府的容許而沒有憲法的保障的。

英國和多數歐洲大陸及亞洲的國家都是屬於這一類。英國的州（County）和城市（City）在事實上有很大的地方自治權，但都是由議會的普通法案所取得的；這種自治權是可以由議會隨意擴充或限制，地方政府的許多行爲也是由中央政府所管轄。

在大陸上，法國政府是單一政府的一個顯例。全國劃分為許多省(Departments)，省再劃分為道，縣和區(Cantons, arrondissements and communes)，各有其地方政府，但其自治權是極有限制的；它的自治權也不是憲法而是議會的法案所賦與的；地方政府大部份不過是中央政府的代理人，而行使的政府職權雖是地方的政務，也深受中央政府的管轄。

歐洲大陸其他各國（除聯邦制國家如德奧瑞士外），關於這一點的情形，與法國只有程度的不同而已。

第三十節 聯邦制政府的解釋

聯邦制政府，正與單一制政府相反，是一個由國家的憲法或組織法把全部政府的職權分配於中央政府 and 組織聯邦的諸邦及其他地方區域的制度。這種地方政府不是聯邦中央政府所創立的；在多數聯邦制的國家，其情形適得其反，即中央政府是由聯合的各邦所創立；它們不是單純的中央政府的部份或代理人；它們自治權的範圍，不是中央政府所規定，而是聯邦憲法，或者在英國的殖民地則是帝國議會制定的等於憲法的法律所規定的。因此，它們的存在不是出於中央政府的容耐，其資格亦並不受中央政府的限制。

所以，聯邦制政府，可以下個定義，是中央和地方政府聯合在一個共同的主權之下，而二者在憲法，或創造聯邦的議會所制定的法律所規定的範圍以內，都是最高的一種制度。它與單一政府相反，有二重的政府，地方政府對中央政府。它是單一政府與聯邦政府的折衷。所以這些地方政府的土地區域不是單純的行政區域，而是自治的，自造的政治社會，各有其憲法和政治制度。但是中央和地方政府，在組織上，卻不是完全的分開和不相聯絡。聯邦政府並非如通常的泛稱，只是中央政府，而是一種中央與地方政府合組的制度。地方政府與中央政府一般，是聯邦制的一部份，雖然它們不是中央政府的創造品，也不受中央政府的控制。

第三十一節 聯邦制的分權問題

聯邦制下，中央與地方分權的原則是：凡與聯邦全體有公共利益並須有統一規制的事項歸中央政府管理，凡與公共無關的事項歸地方政府管理。約言之，當有一個中央政府管國家的事，和幾個地方政府管地方的事。所以關於前者，聯邦政府如單一政府；關於後者，則如邦聯政府。但是何者應有統一的規制，何者屬於地方的管理，意見各各不同；所以中央和地方事項中間界線的劃分，在實際上各聯邦制是各不相同的。但是在多數聯邦政府的國家，如外交關係，國際交通，戰爭與和平，邦際和國外商業，鑄造貨幣，專利權

和著作權等事項，都由中央政府管轄。對於國際的關係，聯邦的會員邦大部份是非實體的 (Non-entities)，但它們在有幾件事上也表現它們能够障礙中央政府順利執行一種公共的外交政策。在歐洲新近成立的聯邦國家，對於何者須有統一的規制與何者可有不同的管轄的意見，有些與美國的不同；因此，分權的原則也不同了。在這些國家，許多事項是認爲與一般利益有關而須有統一規制的，在美國卻由地方管理。所以在坎拿大和德國，全體的民法，刑法，商法，程序法，以及結婚離婚法是中央的，不是地方的；就是在這些地方，沒有大不相同的法制，而是聯邦各會員邦統用一個統一的法典。在美國立法紛歧的弊病，尤其那些關於應屬國家範圍而不屬地方的事項，已引起各方面的討論，贊成在各方面應增加中央政府的權力。

第三十二節 分權的方法

在聯邦制的國家，有兩個方法可用以分別中央和地方的職權。在多數聯邦的國家，中央的職權是由憲法或聯邦組織法列舉的。其餘一切的職權則均保留於地方政府，除非有特別禁止的規定。這樣，中央政府是委任權 (Delegated powers) 的權威，地方政府是剩餘權 (Residuary powers) 的權威。換言之，中央政府的資格是由憲法積極的規定，而地方政府則消極的規定之。所以在職權的歸屬發疑問或爭執的時候，其解釋總是不利於中央政府而有利於地方政府。但是坎拿大的聯邦制則另採一個不同的分權原則。其

地方政府是列舉權的權威，而中央政府是委任權和概括權的 (Delegated and reserved) 權威。不論分權的原則或方法如何，或者兩個政府的委任權或概括權的性質和範圍如何，它們誰也不能擴大其資格或把憲法或組織法所分配的政府權力重新作不同的分配，只有主權者自己才可以這樣做。

第二十三節 聯邦的控制和強制

但是在有些聯邦制的國家，中央政府對於地方政府的組織和行爲亦有限制的控制權。這樣，美國的中央政府有權監視各邦只可以採取共和政府，由此可以推論，凡地方組織不合這個條件的，中央政府即得加以禁阻。同樣，德國新憲法第十七條，每一邦 (Land) 應有一個共和政府，就是一個按比例代表制的原則，而以男女普及，平等，直接，和祕密投票法選舉的代表，並採取內閣制的政府。奧地利新憲法第九十五條亦有同樣的規定。在坎拿大，殖民政府 (The Dominion Government) 有否認省立法機關的法案；委內瑞 (Venezuela) 聯邦共和國的中央政府亦得否認地方立法機關的法案。在德國，中央政府得以聯邦執行的手續 (The process of federal execution) 必需時得用武力，強迫一個聯邦 (Reich) 中的失職或違抗的會員邦完盡其憲法上所規定的義務 (第四十八條)。德國中央政府對於不盡憲法義務的邦得行使其聯邦強制權，這是與美國的聯邦不同的地方。在美國，中央政府並無此種權力，事實上也從未嘗試過。但

並不是說中央政府不能用武力保障美國國家的公產，執行聯邦憲法，法律，和條約的條文，和實行聯邦法院的訴訟辦理法和判決。最高法院曾說，美國有憲法的權力可以『掃除一切的障礙』以實行其權威在每一尺的國土之上。

如果某一州的政府要干涉或想阻止這種行動，則必須以武力對付之，但這並不與德國憲法規定的聯邦強制或聯邦執行相同。這是遵行一八六一年林肯總統派兵入南方諸州所根據的權利。

第三十四節 地方執行聯邦法律

美國，巴西，和其他多數聯邦國家與德國，奧地利和瑞士等國還有一個不同之點。在第一類的國家，中央政府有自己的官吏和政府機關執行它的法律，征收它的歲入，和辦理其他的事工。巴西的憲法（第七節第三段）明白規定聯邦的法律和政府的命令及判斷應由聯邦官吏實施全國。但憲法也規定聯邦法律的執行如得州政府的允諾，得委託其執行。在美國也有委託職權的辦法，假使州政府同意，但在事實上並不多見。反之，在德國，奧地利和瑞士，中央法律的執行，習慣上大部是依賴邦政府或縣政府的。在德國，憲法規定聯邦的法律應由邦政府執行，除非法律有不同的規定。除了專屬中央法權的事項（如外交，國防，鑄幣，關稅，郵政，和少許其他事項），中央不靠它自己的官吏而靠地方的官吏辦理。奧地利的憲法（第十

條及第十一條）也規定聯邦法律，除關於某種特定事項由聯邦官吏辦理外，其他各種事項一概委託地方官吏。在瑞士，大部份的聯邦法律也讓縣（Carton）政府執行，某種聯邦的稅收（例如免除軍役稅）亦由縣政府征收。

每種制度各有其利弊。把中央的事委託於地方官吏固可免去行政機關的重複，但其弊則地方政府，往往有地方公衆感情的支持，對於這些加上的責任，即執行中央法律和衛護中央政策，可以表示反對或執行不力。爲保證地方政府適當的執行中央法律起見，德奧瑞士的聯邦制對於負執行聯邦法律的地方規定聯邦有監督、稽查、和強制之權。所以在德國，聯邦的閣部有權對地方官吏發訓令，指示聯邦法律執行的方法，並派遣專員監察地方政府執行這些法律（第十五條）。奧地利的憲法也規定執行國法的聯邦監察權。同樣，瑞士聯邦政府（The Swiss Confederation）對於縣政府執行聯邦法律，也得行使其監察之權。

第三十五節 聯邦干涉地方事務

在多數聯邦制的國家，中央政府有某種干涉地方事務之權，尤其是爲維持內部的治安。美國的中央政府，如有州立法院，或州立法院休會時有州長（Governor）的要求，在必要時，得以武力壓平內部的暴動。

假使這種騷動阻礙中央政府的工作，聯邦法院的訴訟手續，和州際商業的運動，則大總統不待州長或州立法院的請求，即得自動派聯邦軍隊加以干涉，如一八九四年克利夫蘭（Cleveland）總統對於芝加哥罷工事件的辦法。

巴西聯邦政府有權干涉各邦事務以抵禦外寇，維持共和政府，恢復治安（得邦政府之請求，）和保證聯邦法律及聯邦法院判決的執行。美國憲法更進而以抵禦各邦的外寇和保障其共和政府為聯邦政府的責任。瑞士邦聯（The Swiss Confederation）的憲法（第三條）以保證各縣的完整和『主權』為聯邦政府的責任，因為這些縣也認是有主權的（Sovereign）。憲法確認聯邦政府有干涉內亂之權，且亦不必等待縣政府的請求（第十四條至第十六條。）自一八四八年以來，聯邦干涉各縣已有十五次之多，其中有五次是干涉提基諾縣（Ticino）。

德國憲法（第四十八條）規定，假使公共治安事實上發生擾亂或危險，共和國總統『得取必要之手段』以恢復之，且必要時得用武力。為達到這個目的，他可以暫時停止憲法保證的人民的全部或一部的自由權並宣佈戒嚴令。

八 其他政府體制

第二十六節 邦聯政府

邦聯政府 (Confederate government) 是一個各會員邦保留其主權，但合組一共同的中央機關，以資彼此援助並共禦外侮的政府制度。聯邦政府是一個共同的主權之下有兩重政府的制度，邦聯政府則在一個邦聯之中有幾個會員邦即有幾個主權。在邦聯政府及其會員邦之間，並沒有如聯邦那樣的分權問題。邦聯制的中央政府是由其會員邦締結條約或協定所創造的，不是憲法所創造的；它不過是會員的代理機關，以他們的名義完成少數職務。它往往沒有行政和司法的機關；與造法機關相似的，是有一個代表大會，其代表的功能，與其說是像有制法委任權的議員，毋寧說是像外交的全權大使。這個大會可以通過決議案，但普通是沒有真正法律的拘束力的。這種決議案不能直接傳導人民中間的個人，只能傳達邦聯中的會員邦，而再由會員邦轉達於其所要傳達的個人。邦聯在實際上，並沒有直接繫屬的公民或臣民。它能做的事，普通只包括外交關係，防衛戰爭，和少許有國際性質的事務。往往它無權管轄它自己收入的來源，而是依賴會員邦的自動的捐輸。最後，它是缺乏穩定性和永久性，它的生命全在他人手中，因會員邦得隨意退盟或拒絕其決議案。它是一個過渡時代的政治組織，進則發展為聯邦制，退則解散為原來的分子。

第三十七節 官僚政府

有些政府，自其精神，方法，及其政務人員的職業性質看來，可以稱爲官僚政府（Bureaucratic governments）。嚴格的說，官僚政府是由各部的司科（Ministerial bureaux）處理政府的職務，而各種重要政策及決議由行政的司科領袖決定的一種政府。由廣義說，任何政府其辦事官吏對於公務曾受職業的訓練，享有永久的任期，其升擢是半以服務的年份，半以辦事的功績爲標準的，都是官僚政府。在這種制度之下，政府的服務是一種職業，凡加入政府的都可以以此爲一生的事業。在這些官吏中，往往有一種團體的精神（Esprit de corps）和紀律的精神，如在正式軍隊中一般。自然的，他們也會發生一種階級精神，與不服官的人民劃然不同。凡由一個階級主持的政府容易趨於過度的程式主義和偏重政務的常規而忽略根本的原則——總之，如柏克（Burke）所說，注重形式而忽略實質。自一七二〇年至一八〇八年的普魯士政府便是近代官僚政府的一個極端的例。次之，則爲一八〇八年以後法國的拿破崙政府。今日歐洲各國的政府都有官僚的性質，不過程度各各不同，以德奧爲最甚，英法次之。普通以爲官僚政府只與君主國有關係，殊不知其形式，方法，乃至精神，在許多共和國中也有的。

現在法國對於官僚政治的方法頗多煩怨之聲。法國的政府，如前所述，是極端的集中於巴黎和各省

的省會。行政的事務是大量的堆積在各部和各省政府。全國各地無數的問題，包括許多如果在美國是地方關切和解決的問題，均須取決於此。在省裏，區政府的預算(The communal budgets)必須由省長批准。在幾個大省裏，他須批准的預算可至五百件之多。在這種情形之下，這些和其餘須他批准的事件，在事實上勢必由他的屬員處理。低級屬員的決定必須依次由層層級級的上司，直到部長或省長的通過。自然的，這樣的政府機關必運動得很慢，凡有關係的人均須耐性等待，往往一件很小的事要經過好幾年才得最後的解決。報告，反對的報告，備忘錄，建議書，決議書，紛至沓來，直到關於某一事的文件可以高積如一座小山。雖然，廣義的官僚政府亦自有其利益。這是一個專家政府。他們的才能是由長期的經驗而來的。他們的工作自然比無訓練的，無才能的，和不久又須讓位於同樣的無訓練的人的工作爲有效率。穆勒說：『它可以積聚經驗，獲得仔細試驗和考慮過的傳習的要則，並使實際從事的人們得有適宜的實用的知識。』

第三十八節 人民政府

與官僚政府適相反對者爲有時泛稱之人民政府(Popular Government)。這種政府的官吏是按定期由民間取來的，多數是民選的，過了一個短任期則仍回民間。普通，他們是沒有專門訓練；他們的服務往往是沒有金錢的酬報；他們在公職的時候也往往兼有其他職業的。在這種制度之下，一切官職公開，無須

預先的準備或考試；專門資格，也很少限制，或竟無之；官吏從不成爲特殊階級，也不會與民衆隔離。他們易爲公衆輿論的勢力所左右，其執行職務也常受立法院的指揮而不受行政方面的控制。

第三十九節 個人主義的政府和爸爸主義的政府

最後，自政府的功能和活動的範圍看來，政府可以分爲個人主義的和爸爸主義的（Individualistic and paternal，按爸爸主義即保護主義，亦即社會主義）兩種。個人主義的政府，其活動大部份限於簡單的警察功能，僅在維持和平，秩序，社會對內對外的安寧，和保障私權而已。爸爸主義的政府，則不僅在限制作惡，保障私權，其功能非常廣大，在用各種方法促進人民的社會福利。它爲社會作許多私人可以作的事，因爲更有效率，更加經濟。這樣的政府可以管有各種實業，從事商業的企業，調恤老病殘廢，和用其他各種方法增進人民的社會利益。

九 政府體制的相續

第四十節 早期作家的理論

沒有一個國家的政府體制是始終不變的。政府是繼續在改變它的體制，以適應改變的和新的環境。

所以治理雅典的，起初是君主，以後是貴族，再後是暴君，再後是人民，最後又是君主。羅馬在政治上的變形，也打了一個圓圈。它起初是城市帝國，以後變為共和國，最後，成為該撒（Caesar）統治的帝國。法國的政府，在一世紀以內變過絕對君主制，共和國，帝國（Empire），王國（Kingdom），第二次共和國，第二次帝國，乃至第三次共和國。

古人相信政治的發展有一個自然的次序；一切國家，在它們的歷史上，必須或總要正常的經過這個變化。例如柏拉圖說演化的自然途徑是從貴族政治，即好人政治，到武人政治，再到寡頭政治，再到暴民政治，最後到暴君政治。亞里斯多德的次序雖與柏拉圖的不同，但也信政府的體制有一定繼續的程序。照他的規則，國家是通常起源於世襲的君主制，經過若干時則變為貴族政治，貴族政治經過若干時則變為寡頭政治，寡頭政治變為暴君政治，暴君政治最後演化為民主政治。通常，在民主政治不滿意的經驗以後，又建設君主政治，這樣周而復始，又循故道了。波里比阿（Polybius）以為起初是最強的人以武力治國，即國家是起源於君主制。以後一時期，則非以武力，而以正義為治國之道了，這種政府，波里比阿稱之為『王道』（'Royalty', Basileia）政府。王道政府經過若干時則退化而為暴君政治，事實上又被推翻而代以貴族政治。經過若干時則寡頭政治繼之而起，而寡頭政治則再為人民推翻而建設民主政治。馬基雅弗利（Machiavelli）對於古代國家自然相繼的次序幾乎是與波里比阿相同的。

著名的德國學者士來厄馬赫 (Schleiermacher) 主張政治的變形是大部份依政治自覺心的散播而定的。起初，他說，各人的政治自覺心還不十分發達，雖然平均的蔓延在民衆的中間。民主的政府自然與這種情形相符，所以這是國家的第一個體制。經過若干時，政治自覺心是比較的發達，並且集中在少數人的心裏。這就使貴族政治建設起來。最後，國家的自覺心集中在一個人身上，於是君主制，國家最高的體制，接着起來了。士來厄馬赫的原則確有一些殘餘的真理，不過意見的重量，卻是反對他的政治自覺心傳播的次序。政治自覺心最先是發生在一個人或少數人的心中，以後則慢慢的長成和傳開，最後才蔓延在民衆的中間。這是比較的合理可信。所以政府相續的次序或許正與士來厄馬赫所定的相反，即政府是起源於君主制，然後變成貴族的，最後，政治自覺心普遍了，才變爲民主的。真的，歷史證明這是普通的發展程序。伯倫智利批評士來厄馬赫說，正常政府體制相續的次序應當如下：第一，神權政治；第二，君主政治；第三，貴族政治；第四，民主政治。每一個體制常常要經過幾次變形。例如，起初的純粹君主制，會變成貴族的性質，最後變爲民主的。共和國也要經過君主，貴族，民主的階段。

關於這些早期作家所定的政府相續的規則的價值，吾們只能下一句斷語，就是，這種變化並不照任何法則，如自然法則一般，依次相續的。歷史中不少證據。例如，早期的君主政治不一定變爲暴君政治，而暴君政治往往是貴族政治下幾個領袖自相紛爭的結果。往往君主政治變爲民主政治，貴族政治變爲君主

政治，民主政治變爲貴族政治。布丹（Bodin），在論共和國的著作中，對於這種變形，提出無數歷史上的例證。在近代，君主政治常變爲民主政治而非貴族政治。當十六十七世紀，歐洲多數國家都建立絕對的君主制，在封建貴族制的廢址之上。吾人對於這個題目一加研究，即可見例外遠多於規則。政治的演化自然有某幾種的規則，但並無如早期作家所描寫的那種相續次序。一切國家的變形，並不經過同樣的階段。這些變化有的是國內革命的結果，有的是有意的採取或模仿。吳爾息（Woolsey）說得好，如果真有波里比阿所描寫的那種相續法，那末，世界的前途絕望了。簡單說來，政治的領域將爲命運和死亡所統治了。

第十五章 各種政府制度的優點和弱點

一 君主政體

第一節 君主政體的存在

各式各樣不同的政體的組織，經過一番審查之後，我們現在要依據歷史和經驗來觀察每一個政體的優點和弱點。在已知的政體之中，君主政體要算是最早的一種政體；在中世紀的時候，君主政體差不多是普遍的，就是在現在歐洲亞洲非洲各國，類似的君主政體也仍舊存在着。絕對專制的君主政體，因為不可抵抗的民主主義的發達，終於在歐洲消滅了。但是在不久以前，君主政體多少還存在於幾個最重要的歐洲國家。薛知微教授（Professor Sidgwick）說，在十八世紀的中葉，絕對專制的君主政體是視為『各個邦土國家長期演變所造成的最後的一個政體；唯此政體能勝任建設和維持一個進化的政治秩序的事業，在別種政體失敗以後。』

斐雪氏 (Mr. F. A. L. Fisher) 另一個有名的英國學者，在他的研究歐洲民主觀念發生的一九一年出版的一本書裏，說民主主義在歐洲自從一八七〇年以後沒有實在的進步，他指出法國是那時的唯一的用民主政體的歐洲大國，他又說法國的經驗不能使人仿效。無疑的，歐洲有幾個國家，特別在一八四八年已經成立的共和國，都是壽命不長，而被推翻的君主政體，卻很快的恢復了。總之，他以為共和主義的前途沒有希望，他指出在德國意大利等國內，就是最前進的社會民主黨也並不反對專制政治的——至少不是武力地反對——他們不過要求更自由的選舉權，和別種他們以為比取消君主政體更基本的民主的改造。

第二節 共和主義的進步

斐雪氏以為共和運動的失敗有幾個原因。第一，在一八四八年似乎很不穩固的君主政體的地位，因為當他著書時候的幾位君主的智慧，品格，和才能，比較以前的幾個君主，更高深的緣故，而大大的變得穩固了。君主像英國的維多利亞皇后 (Queen Victoria) 和愛德華第七 (Edward VII)，比利時的利歐破爾得第二 (Leopold II)，丹麥的基利斯當第九 (Christian IX)，瑞典的烏斯加第二 (Oscar II)，德國的威廉第一和威廉第二 (William I and William II)，奧國的芳濟約瑟 (Francis Joseph) 和意大利的維多

以馬內利第二 (Victor Emmanuel II) 在他們本國，都有一種，在一八四八年以前君主的尊嚴墮落時所沒有的普遍的尊敬和信仰，德國 意國 的君主政體的和全國統一的成功，和其餘歐洲國家在君主政治下的特異的進步，同時是使人民覺得對君主政體滿意的一個原因，斐雪 指出在一九〇五年挪威 的人民，由農夫漁夫商人和水手所集成的一個簡單的民主的民族，寧可拋棄共和而選擇君主政體，在挪威 有一個小說家瓊生 (Bjornson) 所領導的共和黨；但是這個黨因為趨向於美國 的或法國 的形式不同而分裂了。在德國 和英國，君主政體比共和政體更適宜的證據，和國家的威信與安全在王朝的聯盟之下更穩固的信仰佔了優勢，所以共和政體就取消了。

在一九一一年葡萄牙 的君主政體推翻，建立了一個共和政體，但是共和主義就沒有再進步。直等到世界大戰之後，於是德國 奧國 變成共和國，於是大多數新成立的國家——後來希臘 也是如此——採用共和政體。俄國 也廢除君主政體，但是他們所建立的政體並不是世俗所知的共和政體，也決不是一個民主政體。同時應該知道，猶哥斯拉夫 (Yugoslavia) 採取了君主政體。匈牙利 它的政體還沒有十分決定，仍舊是君主的政體，雖然沒有皇帝。有幾個舊的君主國，像比利時 和羅馬尼亞，重訂它們的憲法，同時採取一種更大的民主政治的原則，但是這兩國還是實行君主政體。意大利 雖然在法西斯蒂黨 的領導下，它的政府組織經過劇烈的變化，但依然實行專制政體，並沒有改變為共和政體的傾向。在英國，在瑞典，在挪威，在

保加利亞，在荷蘭和在西班牙等國，世界大戰的事變，並沒有使君主政體的地位有所改變，亦並沒有什麼東西表示在最近的將來會變成共和的政體。結果，除了俄國及幾個受保護的小國之外，君主政體還存在於歐洲大半的國家。君主政體在北美洲沒有得到立足地（法國在墨西哥的試驗是失敗的；）在南美洲，也已經消滅，雖然以前在巴西（Brazil）曾經一度存在過。在亞洲，君主政體存在於日本、暹羅（Siam）、波斯（Persia）和幾個小國；在非洲，君主政體還存在於亞比西尼亞（Abyssinia）和埃及（Egypt）。

第二節 君主政體的優點

波緒亞（Bosnet）在十八世紀讚美君主政治的政府，不祇是歷史的經驗所讚許的一種政府，同時是上帝所制定的政府。他說這是政體中間最古最好和最自然的一種政體。全世界各國由君主政體始，也因君主政體保留下來，這不祇是最自然而且是最尊榮的在治者和被治者中間的利益最平均的，同時是上帝自己所創造的最安全的政體。在十八世紀末以前，大家以為君主政體是最近於完全的人力所能設計的政治組織的一種政體了。關於它的優點，英國哲學家兼歷史家休謨（David Hume）在十八世紀中葉說：『雖然各種政體在近代有進步了，但是君主政體似乎有最大的進步。現在我們可以承認進化的君主政體，以前以為只有共和政體，是法治的政府而不是人治的政府。君主政體容易有秩序，有紀律，有永

久性。在君主政體下財產是安全的，實業是提倡的，藝術是發達的，而君主在人民中間彷彿一個父親在他的兒子中間一樣。』他又說在像英國一樣的自由政府裏有比較法國更多的腐敗的原由存在。那時候的法國，他以為是『最完美的君主政體的模範，』這是緬因爵士 (Sir Henry Maine) 稱為缺少真實的要素的一句評語。

其後塔哥 (Turgot) 聲稱君主政體為增進普遍的快樂人類的幸福最適宜的一種政體，既然一個君主決不會也決不願制定惡的法律或者不顧人民的利益而管理人民。

我們對於君主政體價值的估計，決不能根據那時候為它的辯士或奴隸像塔哥一類人的意見的，也不能夠根據在那時候君主政體差不多是普遍的政體，而君主政體很少有人反對的時候的學者像休謨一類人的意見的。應該依照理由和經驗而根據真確的試驗什麼東西構成健全的政府，然後考察它的優劣。在下評語的時候，也應該分別君主政體成為應該採用和已成事實的兩種；這就是絕對的君主政體，在那裏君主是唯一的權威，和限制的君主政體，在那裏君主不過是名目上的君主。他的權力是被憲法的權限所牽制而他的統治也須經過負責立法或者立法部中二院的政權的大臣們的贊助，第一種君主政體被認為比其餘各種政體好，因為它有力，有簡單的組織，動作迅速的可能性，意見的獨立，政策的持久和固定，和外交方面行動的威權等長處。同時，人也以為專制政體的法律容易施行，因為君主有自由權選擇

高明的官員而使他們比較在民主政體裏更負責任，在民主政體裏官員是人民選的而有一定年限不能在年限終止以前罷免或革除的。最後，君主政體被認為比較能使階級平等的政體，因為君主在各個黨派各種階級之上不需要人民的選舉，是容易公平而且同情於他的人民。就是極端主張民主的盧梭，亦承認專制政體有它的好處。他說：『有些制度的國家，人民和君主的意志，國家的力量和政府的力量，都應響着同一的主權；一架機械的彈簧在一隻手裏，大家有同一的目的。那裏沒有反對的行動互相破毀，也沒有任何組織用小的力量造成大的動作。』盧梭進一步比喻一個有才能的君主在大的國家管理他的人民，使每一件東西動作而自己彷彿不動，正像一個工程師安靜地坐在海岸上而輕易地使一隻大的船在水上行走。

在文化進步的初期，無疑地君主政體是適合於還沒有高的政治意識，因之缺乏自動參預政治的能力的人民的需要的，也許沒有更好的方式去訓練不開化的人民使他們脫離野蠻，而教他們服從的習慣。穆勒說得好：『專制政體是對於野蠻人最合法的政府，要是其目的是為他們的進步而其方法確乎是促成這目的的話。』他說：『自由這原則，在人類能夠用自由平等的討論而改進文化以前，是沒有什麼用處的。在這時以前，人民除了絕對服從一個幸而能找到的亞格伯 (Akbar) 或者一個沙耳曼 (Charlemagne) 以外沒有別的事情。』中世紀和近代前半期的專制政體，因為他們聯合和統一民族的工作而證明其存

在的價值，蒲徠士說：『十七世紀和十八世紀在歐洲各國有許多改革是沒有什麼比一個強有力的君主政體再小的力量所能支持過去的。』

第四節 君主政體的弱點

但是大多數所說的君主政體的好處，還沒有經過查驗。最後分析，君主政體是一個人照他自己的意志以爲什麼對於他所治的人是好的，什麼是對的，而統治着的一個政府。同時歷史很豐富地證明這樣的政府大多是依照君主個人的利益，而不是依照人民的利益而統治着的。穆勒說：『這早是一句普通的話，倘使保得定有一個好的君主，那末，專制政體，是最好的政體。』但是他接着說，這是最『有害的誤解，什麼是最好的政府？』暫時假定專制的權在一個人手裏是不會妄用的，反而能够保得定有誠實賢明的政治；承認好的法律能够制定和實行，公平的裁判能够施於大衆，國家的收入能够正當的開銷；總之，假定專制政體是最聰明的，最有益的政體，仍舊有別種理由使它離理想的政治很遠。行政的力量不過是一個健全的政府的一部分。沒有一個政府不是建立在人民的情感上；不使人民對於政治有興趣而造成一種自動的有智慧的活潑的公民職權，不能稱爲理想的政府。當然，沒有人民參預的政府，決不能夠產生這樣一個公民的團體。

就是所說的爲君主政體辯護的話，都是正確的，這一種政府終究太依賴於機會和運氣，在統治者依世襲制度接受他的職位時，吾們總不能担保他必是一個賢明的，能幹的，良善的人。反之，時常有無能的愚笨的而不是聰明的，或者有政治學識的人來繼任皇位，担任統治和決定幾萬人命運的責任。歷史供給我們許多年幼的，愚笨的無能的統治者的例子。他們在這制度之下繼任皇位。像法國有五百多年被接位時不滿二十五歲的皇帝統治着，有一百年光景被不滿二十一歲的皇帝統治着。

聰明的，能幹的，勤勉的，和善良的皇帝當然也並不少，特別在十九世紀，但是同情於人民，保護平民的利益，抵抗貴族的皇帝爲數很少。關於這事情蒲徠士爵士說：『歷史，雖然稱譽幾個皇帝對於進化有顯明的職務，同時告訴我們從十五世紀末以後，世襲的制度決定的時候起，真正爲人民謀利益的能幹的皇帝爲數極少。』像西班牙自從查理第五（Charles V）退位以後的三百年內沒有可感謝的皇帝，匈牙利波蘭或者那不勒斯（Naples）亦沒有。

第五節 限制的君主政體的優點

最後分析的限制政體的優點和弱點——倘使在這政體內的君主，不過是名義的主權者，真正的政治，是由代表一院或兩院的並對之負責的多數黨的關員，以他的名義執行的職權——大概就是那名義

上的領袖，不是由人民或立法院所選出而是由世襲得到治權的君主所產生的優點和弱點。分別君主政體和共和政體的，也就在這世襲和選舉的一點。至若主權的由來和政府的行政所關，那末，一個君主政體也能够和一個共和政體同樣是民主政治。這可以拿現在的英國、比利時和其餘幾個名為君主國的國家來證明其真實。特別在英國，皇帝不過是名義上禮儀上的國家元首；他是一種『不做事的皇帝』——差不多和房屋的圓頂或者裝飾的屋面，對於整個房屋有同樣的功用。他只是主治但是不管理；他依白芝浩說，有被商議的權柄，有勉勵和警告的權柄——在一個有力的有為的尊敬的君主手裏能够有效用的權柄。但是最後諭告和警告發出之後，最後的決議在於大臣們的手裏，這是他們的權柄；議決皇帝的意見可以接受或不可以接受。舉個明顯的例，英國的維多利亞皇后的勢力是有的，特別關於外交方面，別特在她最後的幾年，但是這是她的經驗豐富，年齡大，品格好的結果。總之她的在政策上的影響不能與她的所表示的極端的勤勉和才能成正比例。其餘英國的君主和其他有責任內閣的各國的君主，可以說也有這同樣的事情。在以前，人民對於神祕的神聖的世襲君主的尊敬是人民對於國家的忠信和依附的有力的桎梏。白芝浩在他一八七二年出版的英國憲法這書上認為這是英國君主政體的最重要原素，在以前俄國，人民對於俄皇的差不多迷信的尊敬發生更大的同樣結果。但是君主國家如英國等其人民對於政治的知識增進以後，人民對於皇帝的信仰就消滅了大半，而結果君主政體為一個神聖不可侵犯的制度的價

值就衰微了。不過，我們得承認，在別的方面，君主有他的用處。羅威爾 (Mr. Lowell) 說過，倘使沒有一個名義上的皇帝在各黨競爭和政治紛亂之上佔一個地位，那末英國的議會制度，不可思議了。他又說：要是「英國的皇帝，不再是一隻船的主動力，他是繫帆的帆桿，不但是有用，而且是主要的船的一部分。」這是的確的，一個選舉出來的元首，能够收同樣效力，像法國一樣，在英國君主政體是大眾歡迎的，他們以為一個有秩序的，連續的君主制度的利益，比普通選舉制度所難免的不利和弊端，當然好得多。而且人民對於一個世襲的君主，比一個由黨爭而得到職位的元首，大概有更大的尊敬。在英國和他的領地內，大家承認君主政體有包容各黨統治遠大帝國的特別功效。就是工黨的領袖們也承認這一點。

二 貴族政治的政府

第六節 貴族政治的不同形式

要列舉貴族政治的政府的優點和弱點，應當先分別貴族政治所顯示的或已顯示的各種形式。在前面一章已經說過，有家世的貴族政治，有財產的貴族政治，有知識的貴族政治，有年老政治家的貴族政治，有軍人的甚至牧師的貴族政治，有自然的和人為的貴族政治……顯然的，他們不會有同樣的功效或者弊端，也不會有同樣的優點和弱點。無論貴族政治的名稱和形式有何不同，其根本原質，是一樣的，這就是，

貴族政治的政府是少數人把持的政府。要是政府，照這名詞的意義來講，那末像德帕烈（Do Parion）所說：貴族政治的政府無疑的是世界最好的政府。說這政府是『最好的，』意思就是說這政府是沒有比它再好的了，這是能够用有理的合法的原理來辯護的唯一政府。史梯芬爵士（Sir James Stephen）說，聰明的良好的人，應該治理國家，但是像西利（Sealey）說，要是『好，』不過是一個婉曲的名字，不過是富裕的或者身世好的人的一種特性，那末貴族政治不過是寡頭政治的變稱，而寡頭政治就是貴族政治的一種腐敗了的形式。以前貴族政治是最被重視也最普遍的政體中的一種；但是近幾年來貴族政治的名詞有點乏味，假使不含什麼不名譽的意義。古學者像亞里斯多德之類，謹慎地分別貴族政治和寡頭政治。貴族政治是他們所說的最好的政府；寡頭政治是他們以為少數有錢而自私自利的人所管理的政府。但是現在這分別差不多消滅了，所以貴族政治在人民的心裏有古人贊許寡頭政治的同樣的性質。

第七節 貴族政治的優點

貴族政治中的一個特性，就是牠注重質，不注重量，注重人物，而不注重人數。貴族政治認為好幾個人比其餘的人，更適宜於管理人，極注重政治的經驗和訓練，想酬報特別有才能的人而使之服務於公家。這是特別保守的政府，它尊重權勢，特別是許久承認的權勢，它對於古舊的習慣和風俗有異常的尊敬。它立

根於過去，不相信革新，特別是激烈的對於舊有的制度的改革。倘使它和君主政體與共和政體連絡起來，它可以算是一種調和的原素。它壓制共和政治的情感而阻止君主政體專制的趨向。照這意思布魯安爵士 (Lord Brougham) 說，貴族政治是政府制度的必須的一部分，假使沒有旁的東西能够在專制的君主手下保障自由，或者在更難忍受的不負責的暴民專制之下保障自由。孟德斯鳩 (Montesquieu) 說，貴族政治的要處，就是品德造成的節制。它有一種固有的力量，他說，是民主政治所不知道的。拿破崙說過，貴族政治是君主政體的唯一支柱，它的槓杆，它的力點；一個國家沒有貴族政治，等於一隻船沒有舵，一個氣球在空中自然地疑心它的特別權利時，常擔憂它自己的安全，貴族政治當然不會濫用它的權力。這樣，貴族政治避免激烈的政變而只是用很小心的穩固的步伐向前進。倘使選舉的原則，時常只有內在的價值，那末我們很難反對貴族的政府之為政府，從政府自身的性質上着想，不顧及對於不參預政治的大眾的效果，那末由少數能幹的人所組織的政府，當然比沒有知識沒有經驗的人民執權的政府為有特殊的優點和實力。穆勒說，『在歷史上，因知識的精明和力量而在政治的工作上出名的政府，大概是貴族政治的政府。』但是他又說，他們都是為民衆的官吏的政府——這就是官吏們視民衆的利益為他們的事業和畢生最重要的事情。

第八節 貴族政治的弱點

但是貴族政治，爲一個實行的政府制度的弱點，在於難得公正的選擇人才的原則，俾能從不適當的人中間分出適當政治工作的人來。就是這層做到也難得有安全的辦法，能够阻止當政權的人，爲他們自己的利益而行使他們的權利。現在大家承認人民中間最能幹有爲的人，不能從某一家的子孫中間，選擇出來，而授以管理的權柄，因爲政治的才能和誠實，不是父親能傳給兒子的。

第九節 近代擁護貴族政治的人

以前有幾個很著名的學者，在幾種條件之下，擁護世襲的貴族政治。緬因爵士發表他的意見，以爲得到有才能的人，爲國家服務的機會，在世襲的制度下，和在公舉的制度是一樣的。

西來教授 (Professor Seeley) 說，「一個政治家的兒子，在一個政治家家裏長大的人，大概總懂一些事情，倘只是對於政治問題有些認識和人家所缺乏的公事的形式和知識，大概他也能够知道得更多；也有可能像小庇得 (Pitt) 一樣，他能够學得許多知識，並承繼許多知識。」

勒啓 (Lecky) 在辯護英國貴族政治的時候，批評佛蘭克林 (Benjamin Franklin) 的言論說，世襲的立法官和世襲的數學教授同樣的沒有理由；希望一家的長子，要有特殊或者就是普通的才能，是很荒誕的。他說「但是希望在五百多家庭在幼時就過着政治的生活，被傳習和雄心所鼓勵，被置於特別適宜於

養成政治才能的環境之下的家庭，能够產生許多管事的才能，這一件事卻並不荒誕……政治生活所需要的技能，並不像詩或者高等哲學的技能一樣的是很難得和特出的技能。他們不過是判斷力，勤勉，機智，人事的知識等，非有特別智慧的人，也能够完備的技能罷了。我想很少有人會辯駁英國貴族生活的環境所產生的對於政府的平均才能。』對於這樣的貴族政治與於國家的價值，勒啓接着說，『這是很重要的，一個國家應該有一輩人擔心着國家的興盛，擁有政治以外的重要地位，很明顯地代表政治生活的習慣和繼續，而他們，無論他們的短處是什麼東西，至少能够信任地用完全的人格，的廉潔和尊貴來管理事情。在外交方面和大國最多的行政的高位，高的品級和品級相依的態度是很重要的，而他們的價值，在民主政治上，並不能有力的感覺到。』

第十節 選擇人材的原則

但是世襲的選擇制度就算有它的好處，事實上，像西來在擁護這制度的言論裏也承認，這制度對於虛偽的貴族政治和真正的貴族政治有同樣的效力，壞的性質和好的性質同樣的遺傳下來。

擁有財產，也照樣不是滿意的選擇政治人材的標準，特別是繼承的財產。其餘不注重內在的功績的標準也不是正確的標準。但是沒有公正的標準來選擇人材的事實，並不能夠證明貴族政治的不對。應該

有不有一個標準來決定『誰適宜在政府裏做事』這一個問題，照西來說，是不能拿『財產和身世不是一個標準』的話來答覆的。這並不是貴族政治的一個困難，乃是缺少一個公正滿意的選擇標準。

盧梭和哲斐孫 (Jefferson) 兩個，在他們本國都是民主主義的提倡者，注重他們認為自然的貴族政治和虛偽的貴族政治的分別。盧梭以為選舉的貴族政治是唯一的自然的貴族政治，這政體他認為是最好的政體，可以具有公正，賢明，經驗，和其他善於管治政府的保障。總之，他說最好的制度就是聰明人管理大眾，要是能夠有擔保政府是為人民的利益而不是為自己而行使的話。哲斐孫贊同盧梭說，根據財產和身世的貴族政治，『不但是無用而且是有有害有危險的政體』。雖然他是極端擁護根據德性和才能的貴族政治的人。和大眾的信仰相反，他是信任後一種貴族政治的政府的。他說：『一個自然的根據才能和品德所造成的貴族政治，彷彿是注定來統治社會和各種政治制度的，而最好的政府是有最滿意的選擇制度，能夠介紹自然的貴族政治到政府裏來的政府。』人民常常恨虛偽的貴族政治，因為這制度是根據有幾人生下來管治人民而別人只能做他們的人民的原理，或者因為富的人因為他們富，被認為比窮人更有資格的原理，而造成的。這政體不論其為自然的或虛偽的，都容易有狹窄和獨占而有驕傲和極端保守的傾向，有時使整個的進化遲緩。

吳爾息說，從歷史的推演法，我們可以立一條定例：貴族政治就是為國家的唯一管理者或最強的勢

力，也不能有長的持久性。

第十一節 政府大多是貴族政治的

以身世和財產區別於其餘人民的一小部分人所組織的貴族政治的政府，終於在文明各國消滅了，雖然其痕迹仍遺留在幾個國家，仍舊有世襲的行政官，立法的一院有世襲的或委任的制度，有選舉權只限於有知識的有財產的人，以及別種同性質的標準。

但是貴族政治在幾點上是各國承認實行的制度。在以前各國不論是民主政治，是貴族政治，大多數人民是不准參預政治工作的。勞苦羣衆的解放，不過是近幾年的事情。在英國，當十八世紀初，算是一個最自由的國家，但是下等階級和大多數中等階級都沒有參與政治的權利。同樣的事情在美國初獨立後的一個短時期內也實行過。近代民主政體不再拒絕勞苦階級，但是它們都使用適宜的標準，就是有時是間接的無意的使用着，蒲徠士爵士鄭重地說，實在凡是政府多少總是貴族政治的。他說，沒有一個人不感到世界是爲極少數人所管理的這一個事實。『在各議會，各團體，從國家到一個俱樂部的委員會，指揮和議決的權總是在少數人的手裏，愈大的團體比例愈小，直到一個大的國民團體內統治者變成全民衆中的極少數的一部分。這是從來各種政府，雖然有不同的程度，都是這樣的。』他引證印度的政府作爲『賢明

的刻苦的不自私的少數官吏』所組織的政府爲例子。即使在大的民主主義的國家，像英國法國，特別是美國，影響和決定政策的意志是極少數人所造成的。

三 民主主義的或人民的政府

第十二節 民主主義政府的意義

以前一章裏說過，民主主義的或民衆的政府的釋解，各有不同；有的說這是每一個人有份的政府，有的說是大多數人管理的政府，有的說是成年的男子有份的政府，有的說是民衆的意志驅使着的政府：林肯以爲民主政體是民有，民享，民治的政府。要估量這種政府的優點和弱點，我們可以不顧各種解釋的不同而根據普通的解說，認民主政府是建立在每一個成人（近來女人也同男人一樣）只要不是因犯罪，或者有幾國因沒有學識不合格的人，都有選舉權，至少有選舉『誰定使他服從的法律的人』而他的選舉權，應該和其餘選舉人同樣重要這一個原則上的。

有幾國，被認爲民主主義的政府，並不是完全照這標準的，有幾國的政府，則更進一步，每一個無學識的公民，和有學識的公民同樣，都有參與政府的權利，而他們的權又不限於選舉立法代表這一個原則。在美國各州，譬如說，選舉人有權力可以任命和選舉許多行政官吏（在多數州中，還可選舉法庭的審判官）

在美國和別個實行複決權的國家，選舉人還有更大的表決立法和政策的權力。但是不論其實行的差別什麼樣，都不過是程度的不同。大概，現代的民主政治是根據每一個誠實的自立的公民能够參與政府的事業，而他與任何一個公民有同等權利的原則所組織的。哲斐孫說，他們相信大眾有自治的能力。人類都有平均的能力可以選舉為社會謀利益的統治者。但是時常有人，現在亦有人，否認這假定的正確性。

第十三節 民主主義的政府的優點

在列舉民主政體的利益的時候，我們可以不顧那些絕對相信像宗教一樣盲目地崇拜民主主義而不看到經驗所顯示的缺點的人們的不足辯論的意見。另一方面我們不必認真地顧到許多人的同樣不足辯論和概括的破壞論，像塔力藍 (Talleyrand) 說民主政治是『流氓的貴族政治。』喀萊爾 (Carlyle) 譏諷『幾萬幾萬的人民大多是笨伯。』威爾士 (H. G. Wells) 說主張近代選舉的民主政府的理由，沒有一個在五分鐘之內不會『被駁得體無完膚。』像羅陀維西 (Rudovici) 說『民主政治引導人到死亡，貴族政治引導人到生命……』我們的評判應該根據實驗的結果和考察歷史和民主政治的成績，而在精細的論文裏記錄他們考察的結果的學者們的學說。

一個特殊的政府的優點和弱點的試驗，一部分在於他的能力，這就是說，所以要有政府的最重要的

目的它到底達到了多少。一部分在於它所行使職權的民衆身上，它到底造成了多少教育上的，社會上的，和民衆上的功效。根據政府所以組織的目的和依照人民的意志而達到這目的的性質判斷起來，那末民主政治的政府被認爲比其餘的政府優良——其實這是唯一的政府，使行主權的人，服從爲人民利益而被選的那些人民的驅使；也是唯一的政府，能使治者對被治者的責任，充分地實行。原理是這樣，爲人民自由選舉的官吏，普通只是較短的任期，他們行使職權的行爲也是對民衆負責的。這些人大概總是最堪代表，最適宜，最堪信任的人，不像在君主政體或者貴族政體制度下，治者可以在極不同的原則上指定的。總之，大家承認大衆選舉大衆執政和大衆負責的政府，比其餘各種政府，大概較有力量。

代表制的民主政府的優點，再沒有比約翰·穆勒說得更透澈了。他說民主政府爲『全民衆或大多數民衆經過自己分期選任的代表而治理的政府。』他說很顯明的理想的，最好的政府，是至高治理權在全民衆手裏的政府。每一個公民不祇是有使用這至高主權的權力，而且有時候至少因爲某地方或國家的職官的罷免，而公民也被任在政府裏做事。他接着說，唯一的能充分滿足國家的需要的政府，是全民衆參與的政府；而參與的程度，應該照社會進化的程度所可許的高度而定；最後直到全體民衆能够分享國家的至高權力。穆勒又說，關於社會的幸福，民衆的政府的優點，建立在兩個原則上，兩個與任何關於人事上的條件有同樣真實性和可能性的原則上。第一個是：個人的權力和利益祇在於他自己能作主的時候，才

能够保護；第二個是：大衆的幸福增進和擴張，與助成這幸福的人數的多寡成正比例。

但是民主政治的最大的榮譽，照崇拜民主政治者的意思，並不在於政府自身的優良，而在於鼓勵民衆，培養他們的才能，興起他們對國事的興趣，和應許他們參預行政而增加他們的愛國心。拉甫雷 (Lavo-leye) 說『沒有人照政治的意義講是自由的，倘使他在他的國家的政府裏沒有份。一個人倘使不是被自己選擇的官吏所治理，而是被不得他同意的官長所治理的，那末，這人是一個奴隸，不是一個公民。』蒲徠士 爵士說，個人的人格因政治的解放而變成尊嚴，他也因被逼的責任的感覺而往往擡高他的身價。穆勒 亦很敏捷地說，一個人在他所服從的政府裏沒有選舉權，也沒有希望得到選舉權，那末，他或者會變成不滿意，或者會覺得社會的幸福與他沒有關係一樣。對於一個民衆沒有份的政府，他們不會有同樣犧牲的精神。民主政治增進愛國心，因為人民覺得政府是他們自己造成的，官吏是他們的奴隸，不是他們的主人，法國 人民，再引證拉甫雷 的話，直到革命的時候，才開始愛法國；他們在被應許參預政府，從革命以後，他們才崇拜法國。民衆的政府建立在被治者的同意和平等的原則上的，也大概比人民無權參預的政府更能够免去革命的擾亂。所以得托克維爾 說，差不多凡是改變世界的面目的革命，他們的動機都是要破壞不平等。

這個作者在他研究美國 民主政治的文中屢次說到美國 人民對於國事的興趣，他們對於政治的高

等知識和他們天生的愛國心。他指出民主政治利益中的一個，就是民主政治等於一個訓練公民的學校。穆勒亦注重民主政治，提高民衆的品格和政治知識的勢力。他說『各種政府能有的優點的最要緊一點，就是增進人民的道德和智慧。評判一個特式政府的優點的第一個條件，是他們能培養人民的智慧的道路的品性，到什麼樣地步。』他接着說：對一件事情做得最好的政府，大概在別方面也是最好的。民主政治的政府，他想比其餘各種政府更能够造成這個結果。

第十四節 民主政治的弱點

民主政治的政府是素來有批評的，就是現在差不多變成普遍的時候，批評亦並不少。在古代和中世紀，民主政治的名詞包含不負責任民衆的政府的意義。亞里斯多德認爲這是憲法政府的一種衰微的，顛倒的形式。多賚乞克提起在奧格斯堡的拉推烏寺（Rathaus of Augsburg）有三張象徵的畫：一張表示貴族政治，是一個莊嚴的元老；一張表示君主政治，是一個沈思的君王在接受一大羣從者的敬禮；第三張，民主政治，是一個喝醉的克利溫（Cleon）被一羣喊叫的民衆包圍着。最後那張畫表明在那時對於民主政治的一般概念。近代的批評者已不再把民主政治看得這樣的低微了，但是他們仍從別處攻擊牠的基礎。第一，他們以爲民主政治注重於不重要的量而不是質。以民衆的多數人或小多數人的意志爲法律，而其實

少數人的意見，因他們高深的智慧的道德的和經濟的能力，也許更加高明。

民主政治是建立在一個錯誤的原則上的，這原則就是每一個人，不論他的真價值如何，他對於參與政治的能力是與任何別人一樣的，結果是沒有一個人選舉官吏和議決政治方針的選舉票的效力，比別人的再大。民主政治或者看輕政治工作的經驗和知識的價值，或者不容易使有專門學識的人到公家來做事。然而像已故的史梯芬先生（Mr. Justice James Fitzjames Stephen）所說過的，管理一個大國家的工作，倘使要做得好，須要很多特殊的知識和許多選擇的有高等才能的人的固定的和靜心的努力才可。民主政治，他們說，就是大多無知識，無訓練，和不適當的人所組織的政府。他不信任人才，以為被特殊人才所統治的政府，也不合於民主政治的。薛知微在批評美國民主政治的缺點的民主政治的錯誤（一九一二年）那書裏，和其餘學者一樣，指出民主政治的最大弱點，在於缺少一個滿足的方法去獲得一個可實行的責任（An enforceable responsibility），普遍的信仰，以為責任可以經過人民公選，任期較短，職務輪流的公家官吏而對國家負責的這個制度下而獲得的，但事實上，沒有證實。反之，唯一的獲得實在的責任的選舉制度，在於在任時期的長久，正和私人的事情一樣。照他的意思，這制度的缺乏成爲民主政治的最大錯誤。但是民主政治不滿意於不常有的選舉和長期的職位，因爲他們大家相信這是非民主的。民主政治更受批評，因爲他們不信任天生的領袖，而他們產生出擾亂者，諂媚者，政客，和煽惑民心的人。民主政治

又被認爲是毀壞的過分的制度。他們趨向於覆敗社會，而不是振興社會，他們不關心於，倘不是有敵意於，教育，科學，文學，美術的進步。

第十五節 緬因對於民主政治的批評

英國法學家緬因爵士(Sir Henry Maine)在他一八八六年出版的民衆的政府一書裏有一個十九世紀批評民主政治最激烈的，假使不是正確的批評。他在敘述民衆的政府的歷史之後，結論民主政府很少有力量能够證實其有很長的將來這一個假說。他說經驗反而指示這是一種很容易破壞的政府，從它出現於世界之後，各種政府都變得比以前更不穩固了。他又說：『民衆的政府屢次被流氓和軍隊連合着推翻；在各種政府之中，它們彷彿是最不能够與最頑強的國家主義者競爭。它們使政治的權力散成小部分而給每一個人一小部分。它們根據造成專制的天然根基的普及選舉制度，它們不能助成知識的進步和科學的真正的長進，它們沒有持久性，它們是無知者和愚笨者所組成的政府。』他說：『各國政府中民主政體簡直是最困難的政府。』就是因爲這一個困難，所以民主政體總只有『很短的時期。』

他接着說民主政府的內部艱難是這樣大這樣多，在現代複雜的大社會裏，這種政府決不能够持久或者成立，倘不是被某幾種不是直接有關係的但是爲政府所激動的勢力所扶助的話。人民的私見比貴

族的私見更厲害，人民是更卑鄙更危險，因為他們的意見容易和科學的結論相反。

緬因不承認民主政治和自由有什麼真的連帶關係。他說就是有，也應該選擇一下。他以為還是一個能夠表現一國的權力的國家比一個自由的國家好。他說有一個好的憲法的民主政治，也許能夠像一個大的人為的蓄水池的水一樣平靜，但是倘使這蓄水池稍微有點破裂，那末這裏面的大的力量就要衝破它而成爲破壞的力量。

第十六節 勒啟的批評

另一個民主政治的批評者是英國歷史家勒啟。他在民主政治和自由的二卷書裏，注重於『最窮，最無知，最無能，也是最多數人民所組織的』政府的危險。這種階級的政府的觀念，他說，違背以前人類的經驗。『在人類進取的各種事業中，在人生的總計上，因不能免的天然律，優良的人不過是少數不是多數，事業的成功也在乎他們有指導和管理的權力。』『民主政治既不擔保有更好的政府，也不擔保有更大的自由，實在，許多數民主政治的傾向是反對自由的。反之，能從歷史和事實可以找到有力的證據來表明民主政治常常與自由正相反對。』把主權交給無知階級的手裏等於交給最不願政治上自由最喜歡絕對跟從一個有力的領袖的人們手裏。上等和中等階級表示過對自由的最大信仰，也是自由的最熱的辯護

者，而民主政治曾經屢次破毀自由。講到美國，他說，在他國很少有民族的生活和力量這樣與政治離開的，而好的人才這樣難得被選爲公家服務的。他同樣依據托克維爾，拉甫雷，伯倫智理，緬因，和多賚乞克的意見，以爲民主政治是不利於各種智慧學問的如文學美術和科學等的進化；總之，民主政治破壞和建設的力量一樣大。講到美國民主政治所依據的平等，他說：『從來沒有一個社會裏面，弱者是這樣殘忍地被擯棄的；沒有一個社會裏面勝利的人是這樣有勢力的；也沒有一個社會在這樣短的時期內產生這樣私產和享受的不平等的。』拉甫雷在他的民主政治的政府一書裏，同樣說民主政治不一定產生平等，像它不產生自由一樣，而且它是財富和文化的仇敵。地位的不平等和階級的競爭，他說，實使古代的民主政治崩潰。倘使人民是無知和無能，那末民主政治難免變成寡頭政治和專制政治，而平等和自由同時消滅。不過這些批評，特別是勒啓的批評，有許多學者加以答辯。他們指出至少有幾個被認爲民主政治的缺點，不是因民主政治而產生的，不過是與民主政治同時產生罷了，而民主政治更不一定是無知者和不適者所組成的政府。

第十七節 多賚乞克的訴狀

對於民主政治的政府作最烈的攻擊的，在十九世紀是德國歷史家多賚乞克。他差不多是一個迷信

君主政治，特別是普魯士式的人。他稱之爲開明的專制政治。他反對美國的民主政治的偏見最厲害。他說，從實質上講，在南北戰爭以前的南美洲蓄奴的貴族政治，『比北美的民主政治好得多，』這種民主政治，他認爲是腐敗的崇拜金錢的財閥政治（Plutocracy）或者富人的寡頭政治。他預言，美國的政體已經『在衰微的路上了。』他對於英國法國瑞士的民主政治的批評同樣的嚴厲。法國實在是『完全的財閥政治，是少數銀行所組成的寡頭政治，他們利用民主政治的形式爲自己謀利益。』至於瑞士，那末『無疑的，瑞士的自由比普魯士的自由少得多。』整個建立在平等和多數的原則上的民主政治的觀念是錯誤的，他說，它是利用窮人而助成富人，它是容易變的，不勝任的，它摧殘知識的進化，援助欺騙民衆的政客，而對於文化的增進和其餘人生的精神上的事業，都沒有補益。

因爲多賚乞克的過分的偏見和他的對於歷史和經濟的不了解，他的批評沒有多大意義。

第十八節 別種近代的批評

在更近代，更溫和的民主政治批評家中，可以說到英國的學者馬羅克（W. H. Mallock）。他在他的純粹民主政治的限制（一九一八年第三版）一書內考驗近代民主政治所建立的假說，他指出來說，照民主政治假定人民在政治上有平等的力量這一點上講，那末可說民主政治從沒有存在過；巴刻教授

(Professor Ernest Parker) 說民主政治的政府的代價，是消滅大量的效率，『所謂民主政治不過是一個特別便利少數善於操縱的政客收集於他們有利的選舉票的制度罷了。』法國作家勒龐 (Lebon) 以爲人民政府太偏於感情主義，而有變成烏合之衆的政府的趨向。威爾 (Walter E. Weyl) 明指美國的民主政治爲腐敗的財閥政治。吉丁史教授以爲民主政治有兩種危險，第一是不受制止的感情主義，這危險的顯示在於暴民和革命的強暴，多數的專權和少數的沒有權這一些事情上；第二是民族品性的衰落。有些贊成民主主義的作者也主張把現在的民主制度加以改良。

不論這些批評的價值如何，還有一個批評現在應該加上去——最適應於美國民主政治的批評，這就是選舉所費的巨款的不良結果。大家知道在選舉總統時，扶助特別候選人的提名和選舉時，所直接間接費去的費用，可達幾百萬金元。一九二六年參議院的一個委員會考查上院員的議員被選時所費的費用，告訴我們，有幾次，一個議員的被選，差不多費去五十萬金元。就是假定這些費用都是誠實和合法的，這樣的事情和真正民主政治的意義是不合的，因爲民主政治的一個主義就是國家的職位是應平等的。公開於每一個有法定資格的人的。但在以金錢爲主的民主政治裏，有錢的人比沒有錢而卻是更適宜和有資格的競爭者更有機會被選。這樣的民主政治，決不是首創民主政治者所能認許的，也和近代信仰民主政治的前程的人的理想相衝突的。這大概是正確的——這也是一種恥辱——說爲美國民主政治的進

行所耗的時間和金錢比其他世界各國爲大。

第十九節 蒲徠士爵士的批評

對於民主政治工作的研究，最後而實在是最完備最有價值的，是一九二一年出版的蒲徠士爵士的新著，近代民主政治。根據於書本的博覽和自身的觀察而又因爲他是一個贊成民主政治的著名學者的著作，他的結論是應該極有重量的。他輪流地查察普通的民主政治的優點和弱點，和特別的幾個重要民主主義的國家。他的研究特別有精細的觀察，深切的解析和同情的目光，在民主政治的文學上沒有再像這個分析和評價這樣公正而脫離成見的了。在批評美國民主政治的時候，他列舉美國人民政府行政上所顯示的缺點，最重要的是：人民對於州議會和國會的信仰的薄弱；大多數州的司法機關的腐敗；犯罪裁判的遲緩不定，和時常不生效力的執行；沒不勝任，浪費，腐敗的市政府；政客所領導的黨組織變成自私和寡頭政治的趨向；財富特別是團體的財富在立法機關和法庭上的巨大勢力，和收集人才爲公家服務的失敗。但是他指出有幾個缺點的原因並不是政治的，或者也並不是民主政治所持有的，而在別種非民主政治的政府也有的。總括他所研究的六個民主國家的缺點，他列舉如下：（一）金錢腐敗立法行政的影響；（二）使政治成爲一種買賣或職業的傾向；（三）行政的浪費；（四）平等主義的失敗和行政才能的價值的

忽視；(四)黨組織的後臺權力；(五)立法官和公家官吏有因賄賂而通過法律或容忍破壞秩序的傾向。不過這些缺點中的前三個缺點，他說在任何政府裏都找得到的；就是後面三個時常在民主政府裏找到的，也並不是與民主政治不可分的缺點。他承認民主政治開了幾條『容許惡習慣通行的支流，但是它同時也阻塞了幾條舊的支流，其結果是仍舊沒有增加那河流的總容量。』他以為民主政治前面有兩種危險，第一種是管理政府的人的自私心和濫用他們的權力，第二種是不負責任的勢力所供給人民的批評人物和制度的材料，假冒的領袖藉印刷品所宣傳的不忠實的，虛造的，引起暴動的材料。

民主政治傾向於抑制個性和創造力，它使社會平凡，它不利於科學，教育，美術，文學，和學術的進步。這種議論，蒲徠士以為不是根據事實而是根據於某種疑似的政治情形下的推測。他說沒有什麼確據表明民主政治曾經培植知識的進步，像從前的民主論者所爭持的一樣，或者，反之，它曾經摧殘或牽制文化的進步。實在是文學，美術，科學，在各種政府下，不論其為君主政治，貴族政治，民主政治，同樣的興盛。知識和道德的進化，是這樣精細和複雜，根據少數外表的事實而構成的解說，一定是不可靠和錯誤的。

第二十節 民主政治的將來

不論民主政治的缺點如何，而它也確乎有缺點，然而民主政治是注定了要普遍化的。實在，它差不多

已經普遍化了。從世界大戰之後，我們看見就是最堅固的德國的專制政治，也變成一個現代民主政治制度的共和國了；它有普及選舉，公選國家元首，負責的立法人員，比例代表，複決權，創制權，和罷免權等制度。古帝國如比利時，羅馬尼亞和匈牙利，也採用新的民主政治的制度。它們大概也決不會再取消民主政治，因為，如拉斯基所說，嘗試過權力的人，不願意再放棄權力。薛知微也說，『不論民主政治是不是一個流行的政治事實，它總是一個普遍的，熱誠的，被接受的政治理想。』只有俄國決然取消民主政治，不過這也不一定是他最後的決心。緬因爵士以為民衆政治的歷史不擔保會有一個長久的未來，但也承認美國的例子足使民主共和國的信仰提高而顯示它的可能性。勒啓和緬因一樣地不信民主政治，也承認它也許，（至少有一個短時期，）會實行於各文明國家。所發生的問題，不過是關於應取的形式和避免害處的方法罷了。

我們可以照自己的意思自由批評民主政治。但是照巴退爾米（Barthelmy）說，這是和批評季候的變換和星宿的吸力的定律，同樣的無效。民主政治能自己答覆的。

現有幾國，所行民主政治的形式，將要有重要的變更，這話是不正確的。有人以為現在的腐敗政治的補救，不是要減少，而是要加多民主主義，所以將有的變更將包括更廣的民主政治的原理。另一方面，許多聰明的人，相信民主政治的失敗，是因為吾們給民衆擔負一樣不能勝任的職務，因而引起反動，自是不能

免的。蒲徠士對於民主政治的將來，當然也不是過分樂觀的。在各國採取的代議制的政府裏，他以為民主政治顯示衰敗的形象，在各國，議會的信仰明顯地薄弱了；在有幾個國家，他們表示不能勝任；在別國，則太受制於黨派。近代歐洲國家實行獨裁制度而取消代表制度政府的原因，一部分就是因為代表制的不滿人意。不過照蒲徠士說，批評民主政治的人應該提議比較好的政治來代替民主政治。

第二十一節 成功的民主政治的主要條件

因為民主政治的多而廣的經驗，我們可以斷定要完成一個民主政治的政府，一定有主要的條件。緬因，一個對於民主政治嚴厲的批評者，承認有了一個『好的憲法』，民主政治的騷亂可以抑制，而變成靜得像蓄水池裏的水一樣。勒啓，他也批評美國民主政治，承認這不是一個失敗。但是，他又說，有一個條件是無論何處的民主政治的成功所絕不可少的，這就是『一個成文的憲法，保障財產和契約，使政府組織不輕易變換，限制多數的力量，阻止暫時的不滿意和偶然的衝突的爆發，免致推翻國家的主要支柱。』

不必說，完成民主政治的最基本的條件，就是政治的人員，應當有比較高度的政治學識，有對於民事的持久的興趣，有對國家負責的銳覺，能接受和服從民衆的議決。民衆也應當樂意承認有力的少數人員的權柄。人民應該尊重這權力；倘使不顧這權力，那就違犯了人民政府的基本原則。在許多國家，選舉人對

國事的漠不關心，無疑的是民主政治的一個危險。孟德斯鳩的話是聰明的，他說，一個皇帝的專制使一個國家破毀，還不及一個共和國內公衆幸福的不關心使國家破毀來得快。拉甫雷和穆勒很合理地主張民主政治應該用公家的費用實行普通教育，而且應該使它變成強迫教育，幸而有幾國，現在已經實行得很有成績。

蒲徠士爵士公正地斷定，民衆政府的興盛和衰落，與人類道德的和智慧的進步成正比例。他說，『這假定不單是從書本得來的知識——只是讀和寫的能力——而是被尊榮所激勵，被同情所澄清，被責任心所刺激的智慧。』總之，民主政治的未來是兩個大問題的一部分：宗教的未來和人類進步的前途。巴退爾教授寫了一篇對於這事有澈底研究的文章，斷定成功的唯一要件，就是民主政治應該被最聰明的人最智慧和最好的人所管理，總之，應該被人民中特出的人才所管理。

第二十二節 人民對於民主政府的才能各各不同

經驗的結果，無疑地證明民主政府的成功，因其所組織的人民的傾向而不同，因為像穆勒所說，政府是人類的工具，而有賴於人類的使用的。當然有不少國家採用民主政治的結果是失望的。在大多臘丁亞美利加的共和國，民主政治的形式至少還存在着，但是在有幾國，這制度的實行沒有很高的成就，因為人

民缺少上述某種主要的性質和傾向，像盎格羅薩克森人民所富有的。在那裏獨裁制和革命依舊普遍而沒有安定的政府。加爾德倫（García Calderón），一個出名的祕魯的學者和公法學家，承認民主政治失敗於大部分的臘丁亞美利加。他說：『一百年過去了，而這同樣的不安定的情境還滿布在這些國家；這些國家彷彿是運命注定是無政府的。』在臘丁亞美利加的人民很少有政治的訓練，或者可以說，很少有基本的教育。無知識的人民，除了在幾個大城市外，都不參預國事，而是（在墨西哥三分之二的人民是這樣的）誠心地服從少數領袖的命令。中等階級發展得很慢。封建時代的平均田地制還存在於阿根廷（Argentina），巴西以及其餘國家。原始的實業和商業，已造成外國的專賣權。不論何處都缺少社會組織和政治的文件的名實相符——一方面是寡頭政治，另一方面是原理上的絕對民主政治和平等。『因同樣理由，有人也曾經表示懷疑民主政治對亞洲民族是不是適宜，至少在他們進展的現在情形之下。在最成就的幾個國家，民主政治本是自然的生長起來的；倘使忽然採用於數百年專制的國家，那末，民主政治一定是人為的創造，所以立根很慢，且很艱難。』

中國，波斯，土耳其最近想採用某種民主政治的制度，特別是責任議會的政府制度。但是這是把外國的制度移植進來，而這地方，沒有政治的教育和自治的習慣的訓練，來接受這制度。其結果是否能滿足那些負責實驗的人們的期望，還不可知。近來民主政府的形式又介紹到東歐和歐洲東南部的各國。在那裏

也不是準備接受這制度的地方，人民當然也缺少幾種成就真正民主政府的主要性質和習慣。暫時，我們可以信任地期望，雖然這種政府的實行是有困難和或者失敗的，但是這許多情形不過是暫時的。

第二十三節 民主政治的過重負擔

幾個作家以爲近代民主政治的缺點，倘不是危險，是民主政治的趨於極端和着重選舉團的工作的傾向。而這工作因其性質和多數的原因，人民往往不能滿意地經過直接動作而致於卸責。羅威爾這樣說過，近代民主政治的困難，在於他們想做的事太多。這批評大家以爲上述的話是完全證實的，特別是在北美合衆國的民主政治。

發這議論的人們申稱，複決權創制權和別種過分民主政治的制度加重選舉團的議決和責任的負擔，而這些是能夠由他們的代表更完美地完成的責任，這實在是毀壞真正的民主政治，而代以一種虛偽的民主主義。這似乎嚴厲的評論的真實性，似乎應看一個完全合理的民主制度的實行的範圍而定的，究竟這些計劃是不是合理的實行着，或者是實行得過度，在有幾處，像美國的有幾州所實行的，選舉團一次須要決定差不多五十個立法提議，許多贊成節用複決權的人覺得這是濫用民主政治到極端了。

美國的民主主義雖已得到不少人的同情，但是仍有可以批評的地方。例如常務政務，乃至專門人員，

——有時並及法庭的法官，——而且都是任期較短的，這些人的選擇，都是用人民投票的方法。這不但是造成長期的混亂，也是使選舉次數增多。這是使人民多一種在歐洲許多民主國家所不知道的負擔。這一種民主政府的形式，實在使美國式的政府，區別於其餘各國的形式，甚至至於大家認爲民主政治的典型地的瑞士。在許多歐洲的民主政治國家——英國法國和瑞士——只有幾個立法院和地方議會的官員是民衆選舉的——差不多從沒有一個行政官吏或司法長官是公選的。在原則上，在坎拿大也是如此，那裏的官吏像法官，檢察官，郡長，書記，都是委任而不是公選的。本來以爲公選是責任的最要原則的假說，殊不可靠。反之，這種官吏的實際的選舉，已漸漸爲政黨所操縱，照幾個作者說，其結果不是人民的政府，而是被認爲一種『非人民的』（按“Unpopular”，即『不名譽的』）政府。真的民主政治，無疑的須要人民選舉他們的立法代表和負責議決政策問題的行政人員，但是很難說，民主政治也需要人民選舉其餘各種官吏。

世界大戰以後，外交公管的議論代表民主政治發展到一個新局面的最後，也是最極端的要求。倘使這新發展成功的話，那末，民主政治的工作，將更增加，而其效果，須受更嚴厲的判斷。不論人民是如何適宜於下智慧的判斷於公家官員的候選員和內政問題，但能够評斷外交政策問題的人數，雖然在最開化的國家，也比較很少。特別在美國，人民對於外交興趣的缺乏和對於國際性質的問題的不明瞭，時常是批評

的題目。在這些情形之下外交政策的民主管理，倘要包括對條約和外交政策的決定須要人民投票，那末，也許得到不幸的結果。像魯特（Elihu Root）巧妙地說過，倘使外交政策爲人民管理能實行的話，人民應該以興趣和學識來適合於這種工作，要不然他們會把這事情幹得比他們所評許有錯誤和不稱職的外交官更壞。

參考書

- Angell, "The Public Mind" (1927), ch. 1.
- Barthélemy, "Le problème de la compétence dans la démocratie" (1918). Introd. and ch. 1; also his "Démocratie et politique étrangère" (1917), pt. I, ch. I and pt. II, ch. 1.
- Bonn, "The Crisis of European Democracy" (1925), ch. 6.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, ch. 8; vol. II, chs. 45, 73-75, 78.
- Dicey, "Law and Opinion in England" (1915), Lecture III.
- Farrer, "The Monarchy in Politics" (1917), concluding chapter.
- Fisher, "The Republican Tradition in Europe" (1911), ch. 13.
- Rollétt, "The New State" (1918), chs. 16-21.

- Giddings, "Democracy and Empire" (1900), chs. 12, 14, 16.
- Giraud, "La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif" (1925).
- Hall, "Popular Government" (1921), chs. 1, 3.
- Hasbach, "Die moderne Demokratie" (1912), pp. 579-607.
- Holcombe, "The Foundations of the Modern Commonwealth" (1923), ch. 1.
- Kales, "Unpopular Government in the United States" (1914), chs. 1-2.
- Lecky, "Democracy and Liberty," vol. I, chs. 1, 4.
- Lowell, "Public Opinion and Popular Government" (1913), ch. 10; also "Essays on Government" (1889), ch. 2.
- Ludovici, "A Defense of Aristocracy" (1915), chs. 1, 6-8.
- Maine, "Popular Government" (1886), Essays I-II
- Mallock, "The Limits of Pure Democracy" (3d ed., 1918), chs. 1, 2, 4.
- Marriotte, "The Mechanism of the Modern State" (1927), vol. II, chs. 24-26.
- Mencken, "Notes on Democracy" (1926)

- Mill, "Considerations on Representative Government" (1861), chs. 2-4.
- Penman, "The Irresistible Movement of Democracy" (1923), ch. 10.
- Sedgwick, "The Democratic Mistake" (1912), chs. 2-3.
- Treitschke, "Politics," vol. II, chs. 15, 20.
- Weyl, "The New Democracy" (1914), ch. 20.
- Willey, "Some Recent Critics and Exponents of the Theory of Democracy" in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), ch. 2.

第十六章 各體政府的優點和劣點

四 單一和中央集權政府

第二十四節 單一和中央集權政府之界說

單一政府，已如上述，是一個國家的最高統治權力集中於一個或幾個機關的政府，建立在一個公共的中心點；也由這中心點發生出作用來。因為這個原因，單一政府亦可說是中央集權政府，雖然『單一』與『中央集權』並不絕對相同。凡非聯邦制之政府都屬於這一類，就是聯邦政府也可說是中央集權的，若就『聯邦制之中央政府是須為全國立法而且還有處理國家特別事件的行政之權』這一點而言。

單一政府與聯邦政府分別的地方，是在於前者的根本權力和政府之一切行政事務及其他事項都操諸中央政府之手，而後者卻不同，因其一切統治權限都由中央及地方政府分負也。由是觀之，單一政府之特點是沒有地方自治政府，除非中央政府承認它的存在——即算承認，亦可以隨意加以限制或撤銷

其特許權的。

第二十五節 分權和分治

我們上面已經說過，單一政府並不就是中央集權政府，雖然大部分有相似處，現在讓我們拿法國做一個例子吧。我們知道法國的政府制度在表面上是單一的，因為它的最高權力都集中並出發於巴黎中央政府。但這種結果卻又因受了分權和分治的影響而減弱。從分權的立腳點來說，那些行政上的事務都由巴黎中央政府委給各省的省長（Prefect），各道的道尹（Sub-prefect），或各縣的縣長（Mayor），負責辦理的。這樣，巴黎中央政府的事務不至於過於擁擠，而同時又可使各地方行政事務便利進行，然而那些地方官吏（縣長例外）都由巴黎中央政府所委任和直接指揮的（設縣長亦為中央政府之代理人時，亦在被指揮之列。）依此看來，法國政府是中央集權的了。但是分治卻又不同了。所謂分治是中央政府授與地方政府有限制的自治權。是以，根據國會議決案的規定，各省各道及各縣均有人民選舉的議會，而每縣之縣長亦均由縣產生之。但是地方長官之權力卻是被限制的，換言之，他們仍是受中央行政指揮的（*tutelle administrative*）。同時國會對於這些地方自治機關之權限可以隨意加以限制或頒布命令加以裁撤，因為此種機關之設立既根據於國會之議決案，那末，裁撤之權當然也屬諸國會。從這點看來，我們可

以知道法國的政府，以立法權與行政權的最高的來源而論，是完全中央集權的；以實際行政而論，大都也是如此。歐洲其他各國的政府，除了少數聯邦制的國家以外，可說都是同一類的，雖有種種不同的程度。

第二十六節 單一政府和集權政府之優點

當然的，一個政體能夠這樣的風行一時，被一般國家所採納，並為在其治下的人民所滿意，必有比聯邦制政府優異的地方。可是優異的特質在那裏呢？舉舉大者，如法律、政策及國家全部行政之劃一。換一句話說，對內對外都能表現出一個統一制度的力量來。假若立法權和行政權分配於中央政府和地方政府的話，那末，後者（指地方政府）在它自己的領域中必有其憲法上的超越地位而不受中央政府指揮了。如是，則國家之權力必會因之而減弱，各地法律和政策也將不能統一，並減少執行的效力，更或使地方政府成為浪費和奢侈的機關。若站在國防及外交的立場上來說，中央集權政府尤其是有它特異之點。單一政府更有其他比聯邦政府好的地方，像簡單的組織及公帑的節省，其原因蓋在乎中央及地方的機關和事工沒有重複的缺點。

第二十七節 單一政府和中央集權政府之劣點

單一制及中央集權制政府之缺點，其大者，即地方自治政府權力之消失；同時，中央對於地方，立法則有隔膜之虞，行政則有鞭長莫及之虞。這種制度之缺點，在法國是非常顯明的，國會及中央行政當局在這樣重負之下，往往使地方當局，未奉上峯命令之前，作一長期的等待，在這等待的時間，地方利益便受着非常的損失。國會因爲中央和地方的立法工作的重負，往往缺乏對於地方情形及其需要的必需知識。中央行政當局之情形，正與國會相同。結果是地方事件乃被一班不甚熟悉地方情形的人所掌理，而真正的地方當局反無權執行職務，最低限度，不得巴黎或省長的命令是不能執行其職務的。因之，雖是許多法國作家也對中央集權制批評說，這種制度是像君主的，不合共和國之原則的，不必要的，和摧殘自由的。歷來內閣的閣員，宣佈他們贊成將現行制度澈底改革，而代之以較大的地方自治政府的制度，然而時至今日，一點成績也沒有，法國人民仍繼續度着一八〇〇年拿破崙頒發的根本原則下的生活。

總而言之，單一制政府是地方創制(Initiative)的重大打擊，公共利益的摧殘者，地方政府生機的致命傷，只是贊助集權官僚政治(Bureaucracy)的發展罷了。是以單一制及中央集權的政府只適宜於一個人口稀少而其民族性對於地方自治政府不感到興趣的小國，假如實行於一個土地廣大，地方情形複雜，人民之觀念及生活程度之標準不同的國家，是極不適當的。同時如某一民族之精神被地方自治政府所誘致，而對地方自由生了一種愛慕的熱忱時，那末，所謂單一制政府亦必無長久存在的理由。

五 聯邦政府

第二十八節 特徵

聯邦政府是與上述單一政府相反的制度。其特點，事實上是使立法權，政府權，行政權，不集中於國都裏面的一組中央機關，而在使國家的權力分配於中央政府和參加聯邦的各邦政府。前章曾謂，權限之分配和分配是須根據於聯邦憲法，或組織法。所以地方的自治權是憲法所保障而不是中央可以任意限制及撤銷的。這樣，在憲法規定的範圍以內，各邦自有其獨立的，超越的，不受中央政府任何干涉的地位。在它們統治的領域範圍內，它們自己有立法的自由，治理的自由，和依照地方上之利益及需要而自為行政。所以聯邦政府實足代表中央集權政府及地方政府的聯結；它是中央集權政府，因其中中央政府可以管理交給它的一切立法和行政事務，它是地方政府，因其地方政府可以管理一切其他事務。

第二十九節 聯邦政府之優點

像其他制度一樣，聯邦制政府亦有其本身的優點和缺點的，其最大的優點亦即單一制政府的缺點。第一，是各小邦能聯結起來造成一個強大的國家，因為有了這堅強的集合，對內對外都獲得不少利益，而

同時也不致完全犧牲各邦獨立和自治的利益。這是使國家一統之利益與地方自治及地方自治政府之利益兼而有之。所以一般人民雖喪失一部分的權力，即委託中央政府管理關於各邦公共利益的權力，亦無怨言。這種優點是聯邦政府最獨特的地方。其他的優點，亦不勝枚舉。如使勢力複雜的國家得到向心力（Centripetal）及離心力（Centrifugal）的平衡。同時聯邦制政府更能使全國之立法，政策和行政之應一致者，趨於一致；應各別者，聽其各別。在這種制度之下，對於政府及立法均可作各種的試驗。這是單一制政府所不能的。所以此制對於土地廣大，情形複雜之國家，乃至人民因地理，種族和其他障礙而隔離，非聽其有相當的自治權，不能同處於一個政府之下的小邦都甚適宜。並且給與參加聯邦國人民一大量自治權力，可以引起他們對於公共事業的興味；同時他們實行他們自己的政策及處理一切地方事務，其效率當比諸一般遠在中央的官僚，要高得多；而中央當局——立法與行政——也可以減省許多如單一政府所負擔的麻煩和過重的責任了。蒲徠士說過，在聯邦政府之下，吾們可以免除專制集權政府之興起及人民權利之被剝削的危險。

聯邦制度政府的好處，自孟德斯鳩而至今日，是常為政治著作家所贊同的。約翰菲斯克（John Fiske）說過：聯邦政府，照近代的思想，是永久可以適用於全大陸的政府。英國作家薛知微也說，吾人應追隨美國之後，使聯邦制擴展至西歐各國。德國布里（Brice）於潛心研究聯邦制政府之餘，發表意見說，聯邦制是國

家思想最高的表現；同時維斯德甘卜（Westerkamp）更舉出聯邦制之優點，且謂：聯邦制所推展的地域，已等於歐洲的三倍了。

第三十節 聯邦政府之劣點

像其他各種政體一樣，聯邦制政府也有它的缺點的。這些缺點當中有一部分是制度固有的缺點，其他一部分則是由於各國所採特殊的形式而發生的缺點。近年來許多政治著作者多着眼於聯邦制的缺點，而對它的優點卻甚少論及。其原因蓋在近代社會漸趨複雜，聯邦制政府之缺點亦愈益明顯了。近來有一位作家（按指Leacock）曾說過：『聯邦政府實帶有好些無可置疑的限制和構造上的缺點，這大約是當此制開端時即有疏忽的原故。由政治的立場來看，聯邦制是一個強有力的制度。但是從經濟的立場和它的內容來看則又可以證明它的弱點。』

聯邦制政府在處理外交事務上面的弱點，是單一制政府所沒有的，特別是美國經驗，聯邦中的各分子因為保留了對於人及財產的權利，常使美國中央政府對於住在美國的外國人不能履行條約上的義務。

從內政方面看來，聯邦政府也表現了它的弱點，因其使並列的立法權和行政權又行分立。權力的分

立，即是弱點。不問其他權利有多少。我們更知道聯邦政府往往忽略了一般與國家利益有關係的立法權的統一。所以在美國，我們所需要的，是一個單一的，統一的法律去處理像婚姻，犯罪，離婚，保險，流通證券，銀行及其他各種事項。而其實，則只有無數紛歧的，有時是衝突的法律。事實上，立法統一運動近年來已繼續着在進行且已得到很大的成功。此次法權運動能有今日之結果，全恃『國家統一州法律委員會』(The National Commission on Uniform State Laws)之努力。他們進行的手段，其最主要者，即先起草各種法律，徵求各邦立法機關的採用。但是，假如須獲得四十八州立法機關的同意或一致，則其遲誤艱難，不言而喻矣。故其成功的結果，亦只一部分而已。但這缺點並不是聯邦制固有的缺點，而實在於美國立法權分配於中央政府和各邦的方法不妥的原故。實際上，採行聯邦制政府的國家像瑞士，坎拿大，巴西，澳大利亞，德意志及奧地利諸國的立法機關，實有制定關於犯罪，刑事訴訟，婚姻，離婚，銀行，保險，交易券，期票等事項之法律，而德，奧兩國中央立法權所及者更不止此。結果，我們知道上述各聯邦制國家法律是統一的。美國這種過度分權的情形，在近來關心政治制度的學者討論中，已成爲一個重要的問題了。要減輕這種困難，不單是對於各邦立法機關的同意權要加限制，就是國家中央政府權力，也應以解釋憲法的手續，加以伸張。在採用聯邦制度的英國屬地內，現在也有一種繼續不斷的趨勢，要擴張中央政府的權力而限制省或州的權力。一般政治學者對於這種趨勢，認爲列舉中央和地方權力的聯邦制，是有缺點的明證。因爲任何列

舉的權力，雖在當時很適當，但情境改變之後，即生困難，而有正式的修改或斟酌情形的解釋的必要了。

聯邦制之其他缺點是：本身的複雜，中央及各邦之司法權時有衝突之危險，二重性政體過於浪費，以及因各邦之疆界交錯而引起執行司法的困難。

六 內閣制政府

第三十一節 內閣制政府之優點

(一) 行政部與立法部之合作 內閣制（獨裁制當然不在例內）是使政府的行政部和立法部調和合作的制度。前章會謂內閣制所以異於總統制者，全在乎行政和立法二機關之互相結合而已。內閣，真正的行政機關，實際是立法院的委員會。閣員多兼任議會議員，就是不兼任議員的閣員也有出席議會的特權，以便說明政見和答覆質問。同時各閣員又可將自己的議案提出於議會，使之成爲法律，再由內閣監督這些法律的執行。又如行政部得提出關於開支方面的案件，要求議會通過，而議會通過之後，內閣便須負責監視款項的用途是否與支撥時之目的相符。所以自始至終，行政立法兩部是完全並和諧的合作的。事實上，這便是議會多數黨的代表組成內閣，而內閣則又向議會負責。是以意見的衝突或相持的僵局便不會發生於行政和立法兩機關之間了。但是採行總統制的國家則往往不免上述之不幸事件的發生。顯

然的，這政府兩大機關的意見一致，直接和澈底的聯結一起，是內閣制優點中最卓著的一點。想保證政府行動的準時，便捷，和有效率，除掉內閣制外，再沒有別的制度可以採用的了。

(二)內閣制之責任問題 內閣制是使執行法律，處理政府，和支用公帑者負責的唯一制度。他們要直接對議會負責，間接對選舉團負責。無論甚麼時候，設內閣政策和決議案不能得到民選代表之信任或承認時，那末，內閣便會被推倒，而代以得議會信任的新閣。假使內閣對自己的政策，相信足以代表選民的真意，那末，他們可將反對他的議會解散，直接向選舉團請求一明確的判決。這麼，內閣可以解散國會權，為自衛的方法，也可以保障選舉團體的意旨的勝利。

內閣制顯著之優點，即在治國者為被治者所轄制這一點。這種轄制權的行使，第一是在選舉議員；第二是在議員與內閣衝突時，重新選舉。是以此制度之下，執政者之政策，如未得人民或人民代表之承認，是不能長久實施的。假如在總統制的國家，那末，人民必待總統任滿，才能停止其不滿意的政策的執行；內閣制的政府是隨時可以變更的，即在人民本身或人民代表對它表示不滿的時候。所以內閣制政府往往稱為『負責政府。』因為它比總統制的政府更優，所以內閣制早為大多國家的人民所景仰了。

(三)內閣制之柔性 內閣制第三點好處就是白芝浩 (Bagehot) 所說的柔性和彈性了。它的力量，在國家遭遇突然的危機時，最易表現出來。正如白氏所說，內閣制最大目的，是使人民當國家處危急存

亡之秋，得以從容選舉一合格的統治者，以應付非常的時局。『在一個採行總統制的國家，』他說，『你決不能那麼做法。美國政府常自詡其爲至高至尊的人民的政府。但是假如一旦遇着急遽的變故，需要非常的手段時，你便找不到那些所謂至高至尊的人物了。你們（按指美國人）所選舉的國會是有一定任期的，同時國會的議員的就職期是不能太早或太遲的；你們選舉的總統也有一定的任期的，在這一定任期以內，他的地位無論如何都不會動搖：一切的布置都有一定的時候，一點兒彈性（Elastic element）也沒有；到處都是硬性的，規定的，不易變動的。不論有什麼事件發生，你們不能以迅捷或遲延的手腕去處理的。你們已預先規定了你們的政府了，不論它對你們合式不合式，成績是好或是壞，是你們所需要的或是不需要的，你總得依法律保留它。』

第三十二節 內閣制政府之劣點

內閣制也有許多缺點。第一，一般政治思想家公認內閣制違犯了政府分權的基礎原則，因爲它是立法與行政連結在一起的制度。此說大半是空論，其價值還沒有實際經驗的證明。反過來說，內閣制實施的歷史已證實了行政部和立法部互相合作的價值。第二，有人反對內閣制，是以爲它是一個黨政府——尤其是在兩大黨對立的國家——因爲一切國家的公共政策，全部都操諸議會多數黨，或內閣對之負責

的一院。那是很不容易明瞭的問題，爲甚麼總統制卻沒有這種流弊。在事實上，因爲歐洲一般採用內閣制各國的議會沒有多數黨的存在，內閣雖不爲某一黨所操縱，但仍由各黨合組而成的黨聯會（Bloc）所操縱。

第三，近來有人對英國內閣制下一批評說：『英國內閣制是一人或多數黨中一部分人的獨裁制』。據說英國下院事實上已停止使其立法權而把它委讓於內閣了。下院自己只做投票和轄制的消極工作。現在管理英國政府的，不是下院，也不是整個內閣，而是各部長和私人間的會議。這話是有一部分真理的。下議院是一個大會場。欲在這樣大的會場作有效的討論是不可能的；立法權已從下院移至內閣，那麼前者只是徒具虛名的機關而已。在這種情形之下，正如白芝浩所說，下院唯一任務只是選舉一班領導它們的領袖而已。下院似乎對各部長這樣說：『我們立法的人太多了，所以我們選出你們來指導我們，因爲我們公認你們是我們的領袖，並且對於你們有信仰；我們讓你們去制定法案，決定政費，和各種稅收。假使這些提議我們認爲是聰明的，我們都可以允許。但是我們要監視並管轄你們，要教你們對於你們的行爲和政策負責，同時我們會警告你們——要攆你們出去，再授權與新內閣——假如這些設施和政策沒有得到我們的信仰的話。』下院的放棄它的提案特權和領袖地位，而委諸一小部分由他們選擇，受他們信賴的議員身上，已到了這個地步了。

這是一個極值得研究的問題，還是美國制的議會，自己分爲無數的委員會，而由這些委員會去立法好呢？還是英國制的議會，一切立法事務都讓少數領袖組織而成的單一委員會去處理好？在近代複雜龐大的立法會議制度之下，立法的實際工作是應該分於各小組會議負責的。英國人的意見以爲較好的解決方法，是把這個權力交給一部由國會多數黨的領袖所組織而成的單一委員會；而美國人的心理，大都以爲寧願將國會分爲無數委員會，在這些委員會中，兩黨是不平均的代表的。

第三十三節 內閣制特別在某種國家之劣點

自然，有些缺點並不是內閣固有的缺點，而是由於採取此制的各國的特殊情形。例如人民的特別政治心理和習俗，無數政黨的存在，以及議會程序的不同。如法國國會的不能服從他們所選舉國會領袖，質問（Interpellation）權的濫用，使閣員感到難於應付，以不關宏旨的小問題而推倒內閣，都足以使內閣制不能順利試驗之原因。歐洲各國因爲多黨制的存在，其採用內閣制的成效，大都與英國相去遠甚。這些內閣制是必須組織在混合的原則之下的，所以十分軟弱，並且其命運亦不能長久。結果，如前章所述，使內閣很快的一興一仆，陷政府於無時不在動搖之中，而其政策也因之不能一貫。就是爲了意大利有這種情形，所以莫索理尼提出一個改變內閣制的最有興味的辦法，規定凡政黨在議會能選出僅僅是大多數的議

員時，則此黨爲投票的目的起見，即可算作有三分之二的議員。

七 總統制政府

第三十四節 總統制政府之特徵

前章曾經說過，總統制之特徵是行政部和立法部幾乎完全的分立，和二者各有其獨立對抗的性質，尤其是關於他們的政策權限，和任期之長久等。行政元首的任期是有一定的，他的權限的主要部分，是有憲法規定的。內閣閣員是由他任命，指揮，和統轄，換言之，行政元首有隨意任免各閣員之權。內閣閣員均不能兼任議會議員，並不能出席議會，答覆質問；各閣員的行政行爲和政策，均不對議會負責。這樣，即使閣員之行爲和政策不爲議會所同意時，議會也不得用不信任投票的方法使他們去職。倘若議會對於公共政策的意見與總統或內閣相左，總統既不能解散議會，請求選民公判，議會也不能要求總統去職。往往總統屬於這一黨，議員的多數屬於另一黨。在這種情形之下，立法行政兩機關即相持不下，成爲政治上的僵局了。

第三十五節 總統制政府之劣點

歐洲人批評總統制是獨裁的，不負責任的，帶危險性的制度。所以說它是獨裁，就是因為總統不受人民代表制裁的原故。在他任期未滿之前，他可以任意做事。假使他的行為不是犯罪的行為，就是議會和選民的全體，也無法使他退職的。為甚麼說它是不負責任呢？就是因為他的行動對議會是不負責的。議會固然可以批評他，固然可以故意拒絕他所介紹的議案，固然可以不給予他所要求的權力（如在緊急時局時）制勝他的否決權等等，然而總不能奪去憲法給予他的權力和取消選民團體在選舉時給予他的委任。在理論上說，他是對選民團體負責的，但是倘不採用直接罷免制，那末，選民便沒有方法去問他的責任了。真的，選民在他多年的失職以後，固然可以拒絕他下次再行當選。但是這卻不是課責的有效方法，因為下次選舉，他如果不做候選人，或照例不能再做候選人，那末拒絕他再行當選的權力便無法行使了。在這種情形之下，選民便再沒有機會發表譴責他的行為和政策的意見了。

總統制的其他缺點是：總統和內閣閣員對於立法沒有提案權；立法部與行政部因衝突而陷於僵局，和不能和諧合作，致能力和效力因之大減；假使承認議會中的多數委員會是總統制的特色，那末這種立法的方法，或者各不相顧，或者彼此重複，也是不滿意的。

幸喜在總統制下可能發生的憲法上的獨裁性及不負責任的危險性，尚沒有在美國發生過。想將總統制政府變為內閣制政府的意見，在美國人心目中可說是絕無僅有。大多數的美國人的觀念，都不願意

使一個國家的元首變爲一個像內閣制下的傀儡。

第三十六節 何以內閣制沒有傳入美國

爲甚麼內閣制沒有像其他法律上的，政治上的制度一樣，在殖民地時候，由它的祖國英倫傳入美國？這問題頗爲一般學者所注意。在事實上說，內閣制實在是最普通而受世界各國採用的政體，並且美國人對於此制的採用，亦極自然。但是他們並不採用它；反之，他們卻另創一種與祖國全不相類的新制度。據已故總統威爾遜的意見，以爲內閣制不能傳入美國的原因，是它本身在美洲缺乏信用及包括許多與共和政體不甚相合之點。威爾遜又說，大多數美國人以爲與其說英國憲法是維克（Whig，是英國初期的民黨）派的憲法，不如說它是喬治第三（George III）及諾爾脫爵士（Lord North）的憲法。在表面上看來，所謂內閣，與其說它是下院所操縱者，寧可說它是被君主指揮的忠實集團。更有最令他們不能置信的，是在內閣制下立法與行政兩部的關係是那麼接近，而謂議會卻沒有被行政部操縱的危險。要知免掉議會被行政部操縱的危險，兩部的分立是極爲需要的。必如是互相制衡（Checks and balances）之制，始得建立。然而在內閣制之下卻並不容許它的存在。

蒲萊士（Lord Bryce）解釋說，美國人所以不採用內閣制的原因，是因爲他們尙沒有認清它真實的

特質。他們之所以不認識它，是因為它尙未完全成熟，因為英國人自己對於它也不十分清楚，而一般公認的權威者也沒有把它討論過。

第三十七節 美國早期的議會規例

我們研究美國國會的建立，知道它實際也是根據於類似的議會法規的。內閣閣員時常出席下院，其最大的目的無非是報告或商議國家事務而已。尤其是第一任財政部長哈密敦（Hamilton），他每每模倣英國的閣員，出席國會，他的模範遂為其他閣員所取法。當政府各機關辦公地點都聚在一個屋子裏的時期，行政部與立法部的交通可謂便利極了；他們是這樣的接近，內閣的閣員真像議會的議員一般。這密切的關係繼續了好幾年，各部長對於立法的形成都有極重要的影響。後來兩部間的關係斷絕了，內閣各部長亦不能再出席國會，這個變化使好些國會議員表示遺憾。

第三十八節 容許閣員出席國會之擬議

若干年後，行政部與立法部分立之弊害和兩部密切關係的利益更為明顯。因是容許各部長出席兩院，俾資答復質問報告消息，和代表總統提出議案之擬議，屢見不鮮。此計劃是由下院選舉委員會於三十

八屆國會提出的，又上院類似的委員會亦於四十六屆國會（一八八一年）提出。斯多立在他的憲法（The Constitution）一書也討論此制的利益，最近塔夫脫總統也特別移文於國會（一九一三年）敦促其採用。威爾遜總統對此計劃，亦表贊同。使行政與立法二部打成一片，則共同工作共同討論國務之目的得以達到，而不合作之情事即不致發生。國會開會時能熟悉行政部的工作，則開會時所費的時間得以減少，立法行政兩部之調和於焉以生。而行政方面亦可避免因誤會和缺乏精確報告而發生的種種不必需的批評。塔夫脫總統說『國會對行政部工作的無知識，長時間的辯論，國會紀錄的冗長，只須一個合式的內閣關員能在兩院答復一個簡單的質問，即足使上述的各種情形完全避免。這個道理是善於觀察的人所極易明瞭的。』照現在的辦法，國會要得到總統政策的正式報告，只有以遲緩而迂迴的方法，正式致書總統，請其答復之一法；而總統要使其建議成爲國會中的法案，也只有請他接近的議員代爲提出之一法；要使國會委員會聽取他的意見，也只有由他的關員被邀出席時，代爲轉達之一法。假使國會真的依那建議做去，容許關員有列席議會之權，那麼大總統就可以以一公開的，正式的方法，影響國會。這是全國所希望，也是他責任內應有之事。照現在的情形，總統在正式移文國會之後，即別無方法，因爲他和他的關員對於他的建議，不能再用口頭的辯論，和勸誘的方法，作公開的繼續工作。

八 最好的政府制度

第三十九節 由各種試驗所得的判斷

在研究現行或過去各政府制度的優點和它的缺點之後，我們自然會問：那一種政府是最好？那一種將被公認為未來最好的政體？這兩個問題實在有點不容易解答。盧梭（Rousseau）曾有過極聰明精確的觀察，他說『假使你問甚麼是絕對完善的政府，這無異提出了一個不易決定，和不易答復的問題。』第一問的答覆，大概須根據於個人對於良好政府之試驗和建立政府之根本目的是什麼這個觀念而定的。自然哪，判斷政府好歹的標準，是各人不同的。有些作家，曾試為一切人民和各種人類社會的環境定下最好制度的幾個通則。但是很顯然的，沒有一種預定的標準，是可以拿來決定任何特殊政府是優於其他的政府的。每種政府的好歹，是必須根據於它在建立後產生的成績而定的。各人對於各種政府的目的都有着不同的觀念。各種政體的估價，有人以為須由它的效能，經濟，力量，行動的迅捷而定的。例如德國人就採用這個標準。然而在美國人的心目中卻又不同。他們以為政府的價值是在能引起公民對於公共事務的興味，對於國家的忠愛之心，和增進一般的公民道德；約言之，最好的政府不必是最有效力的，卻須是最能給予人民以公民訓練的一個政府。穆勒的意見也是如此，他說：『完善政府的第一要義』是『增進人民之道德和知識。』他又說：政府不單是『一組辦理共公事業的機關，』也須是『人類心坎中激蕩的一個大

勢力。』而它的價值的評定，則又須根於它對於人和事所發生的作用。他又說，第一問題所應注意的是『政府栽培國民的道德和知識可到什麼程度？』假如政府能對此事做得最好，那末對於旁的事，大致也能做得最好的。換一句話說，一個完善政府的主要標準，是在其能增加被治者，團體或個人的『良善性質的總積。』(The sum of good qualities)尚不在其行政的效率而已。

有些作家採取詩人的見解：

『讓愚人去爭論政府的形式；

治理得最好的就是最好的政府。』

照此見解，政府的形式還是次要的事；它的好歹的試驗是在它所有的成就。然而哈密頓卻謂，此說是『政治的邪說』(Political heresy)，因為一個體制不好的政府是治理不好的，而一個體制不好的政府卻是可以很不好的治理的。

第四十節 政府對於民族和國家的適合性

以一種政府而求適合各民族或人類社會的各階段和各環境，是不可能的事。吾們對於任何特殊社會要決定一種最好的政府必須注意這社會已發展到的階段，人民的智慧和政治能力，其歷史和習俗，其

種族特性，和其他種種要素。穆勒說：『要說那一種政府是適合世界各國的，這無異是去寫成一部政治科學的論文了。』

穆勒和蒲徠士都注重一種真理，即一切政府都是人類所建設和運用的；所以它們的成功全靠建設和運用它的人們的能力和興趣。君主政治是某種人民必需的制度；貴族政治是比較適合別一種人民，而民主政治則又適合另外一種社會。上文已經說過，內閣制在英國比較在拉丁的國家有效益；就是美國採用了內閣制，其成績也不能與英國相比。普及選舉可以很適合已達某程度的社會，但在別的社會卻可使政府傾覆。聯邦制是特別適宜於某階段的政治發展和某幾個國家，尤其是領土遼闊，情形各別的国家，而單一政府則又適合於另一種國家。邦聯政府和神權政治，已如上述，在國家的演進中亦有其地位。沒有一個政府適合個個社會，正如沒有一件衣服適合個個身體。最適合斯巴達的政制，卻不是最適合雅典；最適合大國者，未必最適合小國。在都鐸爾（Tudors）時代的英國以為最好的，在今日的英國卻不算最好。以生命財產的安全為主要目的，則其政府自與以推進社會幸福為必需目的之政府大不相同。利柏說：『以改造和改組在熱帶的大國，如埃及的下賤無識的人民為目的政府，自必與向海外發展的勤勉的人民，如荷蘭人的政府有根本上的不同。』政府有如房屋，其結構必須適合住在裏面的人的特殊目的和需要，並且必須跟這些需要的變化與增加而時時刻刻的改變。

第四十一節 將來的政府

去猜想那一種是將來最得一般承認的政府，是顯然的一件冒險的事情，沒有一種制度會成爲普遍的，因爲地方情形和世界人類的觀念是這樣的不同，而且將來還是不同的。這話或許是穩當的。但是在各處都有明白的趨勢，從各種制度趨向某種制度，表明全世界是在依着一定的路線進行，追求最好的政府制度。現在的潮流無疑是背離君主的，獨裁的 (Autocratic) 專制的 (Absolute)，和世襲的制度。現在存留的君主國，大多是君主其名，共和其實。到處有一些貴族，獨裁，世襲的政府的形跡，但它們的命運也不能久長。看來，世界各國或許多會變成立憲的，代議的，民主的共和國——或許早在這世紀終了之前。但是代議政府雖普及各處，其代議的基礎和形式，亦將經過重要的改變。現在在許多的國家，對於現行的代議制度，都表示普遍的不滿意，而有許多新制度的試驗。已故的亨利福耳德 (Henry J. Ford) 教授，他在最後幾年專門研究這個問題，結論說，『在許多地方可以暗示代議政府是一個腐敗政制，但是他以爲大半是由於真僞不分之故。他以爲將來要發生的事情，不是拒絕代議政府，而是『肅清這些僞的形式。』這就是莫索里尼在意大利所做的事。

第四十二節 民主政治的展望

近代的政治趨勢是很快的走向民主政治，這種制度差不多已普及各處了。這種制度過度的推用，已使其雖在最適宜於採用和發展的國，也有崩潰之勢。蒲徠士，一個民主主義的熱心擁護者，在他最後的著作中，毫不猶豫的說，民主主義的前途，在有些採用較後的國家，是未可完全樂觀。雖則吾們常說歐洲大戰的一個目的是在保障民主主義的安全，但是現在各國對於民主主義的政府都抱懷疑的態度，而民主國家大部分的輿論正在大聲疾呼，要求獨裁制度（Dictatorship）的實現。實則民主主義本身並沒有什麼問題，問題是在偽的形式代替了真的精神。在各國早已有反動的象徵，現在有幾個國家的民主政府事實上亦已崩潰了。但是將來的變化卻不是民主政治的放棄，也不是使選舉這肩負重不可當的民主方法的增加，只是回復到一種適中的代議制度罷了。

第四十三節 聯邦政府的展望

將來的政府要有更強的聯邦性質呢，還是更強的集中性質？這是一個更不容易答復的問題。但這是可以承認的：聯邦制，有這許多顯著的優點，還沒有傳播到它的信徒所預定的極度，而在新近採用的幾個少數的國家中，此制已發重要的變化，與美國式的聯邦制，即第一個模範，有根本的不同。這種改變的式子實際是治聯邦化的行政和集權化的立法於一爐。這大概是將來要採取聯邦制的國家會適用的式子。

第四十四節 內閣制政府的展望

最後，總統制與內閣制比較，在將來當以後者為有希望。除了拉丁亞美利加的國家之外，美國的總統制還沒有別的國家採取過，或許將來也不會採取。就是在美國也有一種趨勢使行政部與立法部聯接更加密切；反之，在新近成立的內閣制之下，又有一種趨勢，使國家元首更有權力，並對於國會更有獨立的地位。或許將來的制度就是這兩種趨勢融合的結果。

第四十五節 好政府的價值

世世代代的辛苦是在尋求一種最能滿足那些人——為謀福利而建設各種政府的那些人——的公共需要的政府制度。所採的制度依時代和民族而各各不同；那一種是最好的制度到現在還沒有一致的意見和辦法。但有一點是大家同意的，就是好政府是人民的幸福和繁榮之所寄。魯特（Elihu Root）先生說得好：『因為壞政府的緣故，美麗肥沃的土地，變為荒野和沙漠者已數百年；因為壞政府的緣故，不僅是可以供給，就是實際已經供給多數人羣以幸福和繁榮的土地，今日之下，是充滿了悲慘和污穢，愚昧和罪惡；在好政府之下，實業和安樂在最貧瘠的土地上，最嚴酷的氣候中，也會繁盛起來。』

- Black, "The Relation of the Executive Power to Legislation" (1919), chs. 3-4.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. II, ch. 2.
- Bryce, "The American Commonwealth" (1910), vol. I, chs. 29, 30; also his "Modern Democracies" (1922), vol. II, ch. 68.
- Dicey, "Law of the Constitution" (2d ed., 1886), pp. 153-168; also his article "A Comparison between Cabinet Government and Presidential Government," *Nineteenth Century*, vol. LXXXV (Jan. 1919), pp. 25 ff.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, sec. 52.
- Esmoin, "Éléments de droit constitutionnel" (7th ed., 1921), pp. 243-273; 467-496, also his article "Deux formes de gouvernement," *Rev. du Droit Public*, Jan.-Feb., 1894.
- Fagnat, "Problèmes politiques" (1907), ch. 1.
- Fiske, "American Political Ideas" (1885), ch. 2.
- Ford, "Representative Government" (1924), ch. 11

Goodnow, "Principles of Constitutional Government" (1916), chs. 5-7.

Haines, "Ministerial Responsibility versus Separation of Powers," Amer. Pol. Sci. Rev., vol. XVI (1922), pp. 194 ff.

Leacock, "Limitations of Federal Government," Procs. Amer. Pol. Sci. Assoc., vol. V, pp 37 ff.

Lowell, "Essays on Government" (1889), ch. 1.

Marriott, "The Mechanism of the Modern State" (1927), vol. II, chs. 25.26.

Martin, "Growth of Presidential Government in Europe," Amer. Pol. Sci. Rev., vol. XVII (1923), pp. 567 ff.

Muxey, "The Problem of Government" (1925), ch. 14.

Mill, "Representative Government" (1861), chs. 2-3.

Moreau, "Pour le Régime Parlementaire" (1903), various chapters.

Redlob, "Le régime parlementaire" (1924).

Sait and Barrows, "British Politics in Transition" (1925), chs. 2, 5.

Sidgwick, "Elements of Politics" (1897), ch. 22.

Wilson, "Congressional Government" (1890), ch. 2.

第十七章 政府的權限

一 關於政府職務的理論——無政府說

第一節 無政府主義

關於國家的需要和職務問題，有許多贊成的主張，也有許多反對的主張。有的以爲國家是罪惡，有的以爲國家是人類思想的最偉大創造，人類目的之最尊貴表示，是爲完成社會，工業，藝術，文學，和科學進展的主要制度。

在另一極端則有無政府主義者（Anarchists），他們自己雖在某數點上意見各不相同，但卻多把國家視爲一種壓制而思所以取消之。有一部分革命的無政府主義者，更不惜用武力來推翻此種制度；所以他們主張暗殺政府官員，破壞政府機關等的行動。有一部分哲理的無政府主義者，大半是知識階級，其事業則多限於宣傳，使人信服國家是無用而無政府境界是優越。他們宣稱並不反對一切政府，而止反對建

築在壓迫原則上的政府。質言之，即在反對沒有自由的政府。對於近代在事實上得人民許可而設立的民主政府，他們以爲亦僅是理論而非事實，他們說至多這種政府是得多數人的贊成而已。並且，即此多數的贊成亦不自由明白。有許多地方大多數人是受強制和壓迫，而他們卻並沒有贊成。如果給他們以表決的機會，他們決不贊成。赫胥黎（Huxley）把無政府解作一個社會，在此社會中各人自己的規則，即是唯一正當的政府，他並不爲防衛別人而被迫合作。最著名的無政府主義者克魯泡特金（Kropotkin）說：無政府制度的主要情形，即無強迫，無法律，並無施行武力的政府。無政府主義者反對一切現行的制度，不特因其未得人民的允許，且因其實施強迫，破壞自由和真正的自治，一切政府又多不能稱職。他們是獨裁專制，實足憎惡；他們的一切設施，多是爲特殊階級謀利益；所說平等待遇，全屬口惠。在此，無政府主義者說，個人確有權利可以壓制社會，一如社會之壓制個人。有的無政府主義者例如托爾斯泰（Tolstoi）之反對國家，乃因國家是滋長戰爭。國家常用宣傳的方法，激奮自國人民的思想，反對別國人民而行強奪，侵略，和劫掠，所以國家實爲人類的一大盜賊。

第二節 政府的代替制度

無政府主義者對於取消國家後應採用何種性質的制度，並無完全相同的意見。有人提出自由組合

(Free union) 的制度。各人可自由參加，可自由退出，此種正當的制度，可代替『壓迫』的國家；並可行使政府的某項主要的職務，即維持內部的秩序，執行契約，抵禦外侮等。他們服務有需要保護的人，並在競爭制度下，使最有用的人可得大量的成功。從無政府主義的觀點言之，此種制度確較優於現行制度，因其不含武力壓迫，而完全是在個人自由原則之上，可說是完全自由與自治的制度。

第二節 對於無政府主義理論的解答

我們對於無政府主義者所提出的理論，不必詳加分析，可說其全部理論多有瑕疵。(一)所說政府的壓迫性質，毫無根據；(二)所提出的代替制度，全不適合現今複雜社會的情形。他們對於國家的批評，雖非全屬虛妄，然多過甚其辭。我們相信任何有效的理想代替制度，也決不會全無可議之處。

他們所論一切政府的事業是侵略，武力和壓制，亦屬錯誤，近代政府有許多事業是輔助個人而並非強迫。更有進者，他們所說在此世界上可把武力和壓制消除，又和人類的經驗與知識不合。倘使歷史是有價值的，我們知道如果把個人自由上的一切限制完全取消，任各人規定自己的自由範圍，結果必致衝突，凡有實力的必對沒有實力的施行自己的議決。如此，我們不但全無自由，直是強者專制而弱者屈服了。無限制的自由，如立契 (Pacta) 所說，決非有理性之人的主張。人類生活的律例，自少年至老死即是限制

的律例。人性至異，對普通人雖不用實力以限制之，惟社會仍有受人加以無理性，無道德，以及由情感衝動而犯罪的行為的危險。羅素（R. Russell）是對無政府主義表示同情的，他批評說：『假使一如無政府主義者之所希望，政府不用武力。惟多數仍要集合起來，用武力以反對少數，其所不同者，僅在軍隊和警察之屬於特別性質，並非永久或職業化而已。』羅氏的結論，以為『無政府主義者的社會觀念，在其中一切行為不受法律的限制，至少和現今如此的世界不相融合。』不論我們如何批評國家的錯誤，無能和專制，但是某種制度的國家，在文明人中，總是絕對的需要。真如西來所說：在人類歷史中偉大而值得稱頌的即是政府制度。換言之，此是因爲在自由上加以限制的結果。假使取消國家，則在一個無政府的短時期之後，必有原始形式的族長制，或其他組織的發生。換言之，社會將自其最低形式重新開始，而止有完全再立國家，始能脫離野蠻和半開化的狀態。總之，如幾個對無政府主義表同情的批評家所說，無政府主義者的假定，大半是錯誤，所提出代替國家的制度，亦無價值；惟其指摘政府的數點，尙多正當。在一切國家中，社會，經濟，和政治的罪惡，大半是由於政府之不良，無能，和腐敗，以致許多人有輕視國家的思想而憎惡政府的權威。對這些無政府主義者所說的罪惡，有一個著名的學者說：『無政府主義在我們公民資格的意義上所加的詰難，我們應深切注意。凡相信政治制度的人，應求如何改造政治制度而增進人民的信心。』

二 個人或放任主義

第四節 個人主義的解釋

個人主義者 (Individualist) 和無政府主義者不同，他認國家是一種需要，惟在把國家視如罪惡的一點上，卻差不多又和無政府主義者相同。個人主義者主張國家的事業，應限制至可能的最狹範圍，而合於維持和平秩序與安全就夠了。個人主義者把一切限制視如罪惡，國家權力的擴張，即是個人自由範圍的縮小。國家之所以仍爲一種需要，止因人類有利己性，自私而不顧別人的利益。法人西門 (J. Simon) 有極端的個人主義思想，他說：國家應力求把自己造成無用而使自己崩潰。歷史家福禮門也有此同樣的思想。他說：『理想的政府制度，即是沒有政府；任何形式的政府之存在，即表示人類的缺點。』個人主義者說：國家之存在乃因有罪惡之存在，所以其主要職務，止在保護和限制，而非在促進和獎勵。國家管有鐵道以運輸貨物和旅客，代私人遞送包裹，寄發電報，津貼戲院，並開音樂會以助娛樂，設置圖書館，博物院，美術陳列所，醫院，動物院，公園，體育場，浴室，建築貧民住宅，開辦學校，專門學校，研究所，以及派遣科學探險隊等，凡此種種，不特不是保護個人的需要，而是侵佔私人事業的範圍，干涉個人的自由了。政府存在的唯一理由，無他，止是保護而已。個人主義者大半反對公共教育，衛生，種痘，檢疫法，管理工商法，清潔食物法，以及一切限制工商業，和干涉個人的社會或道德習慣的立法。簡言之，國家對實業和道德的唯一責任，乃在置之不

問。近代國家歡喜試行許多在其範圍以外的事務，其實，它唯一正當的責任，乃在『不多管事』（Ne pas trop gouverner）『放任，寬容』（Laissez faire, laissez passer）。國家應僅如一個警察的機關，止在執行契約，保護財產，維持和平，懲罰罪惡，及防禦外國的侵略，而國家的職務亦即盡於此了。

第五節 個人主義理論的淵源

個人主義之成爲政治學說，乃起於反對歐洲的專政罪惡，是在十八世紀的後半期，這是重農經濟學派的主要理論之一。國家不應干涉人民的經濟事業，和設立規章以限制實業的進行；它的職務止應限於保護自然律，因爲由自己規定的生產，反可得較好的結果。他們反對國家全能的觀念，要求工商業的自由。一七七六年亞丹斯密司（Adam Smith）的原富（Wealth of Nations）出版，益增放任主義的聲勢。斯氏主張國家在經濟事務上應採不干涉政策。他反對限制勞工生產的自由交換，和干涉勞工自由雇用等的法律，認此爲破壞有害的法律。嗣後在英國，有許多經濟學者主張此種經濟事務的自然自由主義。特別是開尼茲（Cairnes），李嘉圖（Ricardo），和馬爾薩斯（Malthus），在法國有巴斯楊（Bastiat），得托克維爾（De Toqueville），丹諾業（Dunoyer），舍（Léon Say）和滕（Taine）。在德國有哲學家康德，斐希特（Fichte），洪保德（Humboldt），和厄特味士（B. Eötvos）。最近主張個人主義的，在法國有拉部雷（Labbriaye）

米雪爾 (Michel) 和勒叻波列 (Leroy-Beaulieu) 在英國有斯賓塞，穆勒，衛密斯 (Wemyss)，阿該爾 (Argyle)，斯密司 (Bruce Smith)，多泥托爾 (Donisthorpe) 等。

學者中最早主張此種『政府限制論』的，即是德人洪保德。惟為種種政治原故，其一七九一年所著的書，到一八五二年在其死後始得印行，書名國家的範圍和責任 (Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit eines Staates zu bestimmen)。洪氏主張國家應『不置問人民的積極幸福，並不越過其保護安全和防禦外侮的範圍；』在此之外，不應再限制個人的自由。『國家所應注意的最大一點，即是各人在其完全個性中自己的權力的發展。國家止應從事個人所不能完成的目的，即是安全。此為唯一的正確的方法，而可用以把視如相反的國家的整個目的，和全數的個人的集合目的連接一起。』

第六節 穆勒的主張

在英國主張個人主義的政府最力的有穆勒。在其一八五九年著名的自由論 (Liberty) 中，他解釋個人主義如下：

『在人類中，個人或團體可以干涉別人的行動自由的地方，止在自衛。此種權力的正當施行，即在不許傷害他人。如說干涉而為別人身心的利益，則理由並不充足。……個人對社會應負責的行為，即是有關

於別人的行爲。如果其行爲止關於自己，則自己有絕對的獨立權，因個人乃是其自己身心的主權。」

穆氏說行爲有兩種。其一：止影響自己，即個人的行爲。其二：有關於自己和社會，即社會的行爲。在前種行爲，個人對社會不負責任，所以除輿論加以非議外，不能另有正當的懲罰。如果個人已屆「權力成年」(The full maturity of his powers)之期，則社會對其所自擇的行爲，即不能干涉。人類中各人的道德，知識，和體質的完成，其範圍多由各人自己的標準而決定。

第七節 斯賓塞的主張

關於政府的放任主義最詳細的理論，當推斯賓塞。他在十九世紀的中期發表許多論文，如社會靜態論(Social Statics)和人與國家(Man versus the State)多很風行一時，不過現今卻已少有人贊助了。斯氏開始即推定國家的存在，係由於人類原來的劣性和利己慾念的結果。在事實上，國家是侵略而不是保護。他說：『不論真實與否，人是生在罪惡之中，所以政府也是侵略，並且爲的是侵略，此可毫無疑義的。』政府的設立，如僅爲壓制自己的私慾，和防禦別人的侵犯而成爲一種在道德上盡善盡美的社會，則可說政府無存在的理由。『我們豈不知政府是不道德的麼？……政府的存在，豈非爲有罪惡的存在麼？如果沒有罪惡，則可沒有政府，因政府根本上無從行使其職務了。』他更進而說：『有人相信政府必永久存在，實

屬錯誤。……政府不是必然性的，乃是偶然性的。在布西門族（Bushman）中，國家即是在政府之前，所以也可有一個國家而政府是已經消滅了的。『斯氏對於所謂國家的權威，是爲『行事便利，』或爲增加『最大的幸福，』或爲助進『公益』之說，一一多斥爲政府的專制主義；因爲所謂便利和公益，除官員自己的意見外，我們並沒有標準可以決定。斯氏在其一八六六年社會靜態論的第一版中，他甚至說個人有『不願』國家之權，而和它『斷絕關係；』放棄其保護，免除其負擔，而採取法外的自由行動。

他討論軍事形式的社會，即是有廣大的統治和軍隊式的組織；並把它和實業形式的社會相比，把在此種制度情形下的個人，和在契約制度情形下的個人彼此比較。他相信自由合作和消極規則，比強迫合作和積極規則的利益要大。他說：以往的經驗證明獲得幸福非由於國家的行爲，乃由於個人自己。如今減少人類的機會而給與政府，結果反因行政機械的紆遲而得不償失。政府的範圍應屬『消極的規定。』換言之，其職務應在解除罪惡，並非在助人民多得幸福，而做人民自己可以做的事情。所以，『行使公道和監察人權，』實係國家唯一正當的職務；如果越此範圍，則直是破壞自己的目的。國家的責任在把原有的權利制定法律，而並非在創設，更非在於侵略者的強制施行。總之，個人止有一種權利，即是個人的平等的自由權；國家也止有一種義務，即是保護此種權利以防禦侵犯和損害。

第八節 斯賓塞反對國家的干涉

斯氏反對一切關於工商業和衛生的立法規定。例如檢疫、種痘和註冊法。反對公共教育，反對國家的賑濟事業，並反對國家管理郵局及發行貨幣。他說國家所試行的種種救貧事業，反足以『增加貧困；』用於賙濟的金錢，應移用於生產事業。關於國家的教育問題，他說：國家『拿一人的財產來教育他自己和別人的子女，此人實不需要國家這樣來維持其教育的權利，所以在此國家是錯誤的。』國家的合法干涉，在保護被侵犯者的權利，兒童的權利並不因忽視教育而被侵犯。關於國家所負保護人民健康的責任，斯氏有時雖亦承認國家可以禁止有害物，但仍多反對的意見。他說：國家為衛生管理而徵收的一切賦稅，多當反對。政府禁止不註冊的醫師行醫，實是『違反道德律』的行爲。個人有『隨意求醫和服藥』的絕對權，不註冊的醫師亦有隨意行醫的絕對權。關於國家專發貨幣的權利，他說國家不能禁止人民發行貨幣，而強制其使用國家的紙幣和鑄幣，因此實侵犯交換自由權和平等自由律。最後，斯氏反對國家在國防外所有的公共事業，他反對國家有郵政的專利權，因『此係限制自由貿易；國家禁止私設的信局，乃是自己破壞自己的責任。』

第九節 立法者的罪惡

斯氏反對國家，多是根據以往特種政府的錯誤，如他說：法律規章是一部『不幸的臆斷』的紀錄；

『差不多每次立法會議多自認沒有能力，所以大部分的立法，止在修改現行法而已。』斯氏在其立法者的罪惡(The Sins of Legislators)中，指出以往許多不聰明的立法及其罪惡的結果。他結論說，大半的立法既隨時須加修改，則根本不應立法。他反對崇拜立法，因這是極大的政治迷信；從前是君主神權，現今是議會神權了。議會神權就是多數人的神權，而不尊重少數人的權利。他說：真有人妄想立法議案可以改善個人，則國家的命令也可以轉變經濟的不景氣了。

繼斯氏之後，有多泥托爾(Donisthorpe)和奧培綸(Arberon)，反對國家立法尤形激烈。他們不單反對國家的教育，濟貧事業，檢驗工廠，礦場，和商店，貿易的規定，強迫種痘法，檢疫和衛生規則，官員宣誓的規定，禮拜日的規律，限制公共娛樂法，禁止售酒法，並且否認國家有限制婚姻關係權，以及國家在無保護個人免受積極侵略的絕對需要，而限制社會事業中任何方面的個人自由。

第十節 放任主義的理由

(一)在公道上 關於國家的事業範圍，放任主義有如下的意見。其一：從公道上看，國家應任個人自由，俾可實現其自己存在的美滿完全的目的。學者如康德、斐希特、洪保德和穆勒多有此種主張。個人一切權利的融合發展，國家在可能範圍內不應加以干涉，因在個人自由上加以任何限制，實足以破壞個人的

創制力和自立性，減弱個人自由主動的責任心，損害其能力而壓制其性格。

洪保德說：『人類的真正目的，或說理性所規定的不變的命令，乃是權力的最高和最融和的發展，以臻於完全而一致的整個。』政府的工作過多，不單減少自由，並且『加增國家的單獨的強迫的和不自然的行爲。』而減少社會的生氣。穆勒也有此同樣的主張。他說：政府的工作過多，特別是干涉和審查的工作，『足以阻止個人身心兩方的發展，而剝奪個人所自願從事的工作。』自由競爭可以發展個人的最高能力，增強其創制的權力而加進其自立的意識。政府工作過多，不單阻止事業和貿易的自然發展，並且阻止其性質的發展；干涉個人間的自然競爭，即是破壞個性和創造力，而致社會文化趨於衰落。放任主義者說：最高的文化是發展在個人主義之下。在此制度下的物質和教育，比之在父權主義之下多有進步。斯賓塞說在專政的國家，『各人不像各人自己。』實業由政府管理，可說『完全是專制。』政府『勢必壓制』行動自由，而致引起衝突和不幸。說是幫助人民，反是不許人民自助。政府官員總要與聞人民及其職業，他說：此種『官僚主義的罪惡，』和『社會的干涉，』足以阻止人民健全和自然的發展。反之，自由則可發展並增強個人的性質而造成人類的進化。穆勒說：『在人民中，並沒有自願爲集合利益的行爲的習慣。他們止知服從政府的命令，以及共同關係的事業，並希望事事由政府代辦，所以他們的能力可說止有一半發達。在最重要的事業中的教育，多不完全。』

(二)在生物上 放任主義還有根據科學性質的理由，因為這個主義和進化原則相合，乃是在經濟競爭中適者生存的唯一制度。他推定自私是人性中的普遍原則，各人自己決定自己的利益，反較善於政府的決定，因為各人自己知道自己的利益。各人自己的成敗，全在其自己，而毋須國家的幫助。個人應自己創造自己的命運，不必有政府的指導和保護。任各人獨立生活，結果最適合的階級可以生存，不適合的則被淘汰，如此社會始有進步。

(三)在經濟上 放任主義主張的不干涉政策也根據經濟原則。社會中的經濟事業，最好是由私人經營。斯密司在其原富中指明自然自由的制度，乃是趨向財富的大量生產。消費者因利己心所有的需要，對社會是最有利益。生產者因利己心所有的生產，必用最低的耗費。在經濟競爭中，個人多是由於利己心的激發。假使個人可隨自己的意思而投資，用最好的方法分配勞工，自己交換生產，物價由供求的自然律而規定，結果不單是個人獲利，即整個社會亦受其利益。無限制的競爭可以刺激經濟生產。保持通常的工資和價格，阻止重的利息，獲得有效率的工作，和生產較好的貨物，以上種種，多非國家管理的經濟生產所可有的結果。

(四)在經驗上 放任主義者說，以往經驗告訴我們許多不干涉主義的知識。在歷史中，我們看到國家用命令規定衣食和許多其他貨物的價格，用法律規定工資，禁止穿某種服飾，規定某種服飾，限制許多

貨物的出口，禁用某種機器，限制學徒製造某種器具，規定工廠的區域，用法律規定津貼以鼓勵某種實業，並規定稅率以阻止某種實業，法律禁止工人的聯合，規定工作時間，限止某種行業不得加入公會，甚至有法律規定一人衣服應有的尺寸，每天應有的食糧，鈕孔的大小，鞋的大小，針的式樣，以及死屍所有的一切物件，凡此種種立法，不特不能完成其目的，反屬有害無益。所以倒不如任個人自己隨意備工經商的好了。巴克爾（Buckle）說，有人所以會制定此種立法，全因『拘於向例，以為商業不有國家的干涉，即不能興旺；其實政府在商業上所加的種種規定，結果是一方受利，而一方是犧牲了。』總之，統治階級干涉實業自由的損害，甚為顯著。所以巴氏說：我們不知在此重重限制之下，文化如何能有進步？

（五）在國家的無能力上 放任主義者說，把國家視作全權萬能，實屬錯誤。個人的需要，最好是由個人自己決定。一般人以為政府能做任何事情，並且比個人做得好，但經驗與道理指示我們此和事實相反。國家不能有比個人較大的發明或創造力，創造是在個人，所以運用應亦是在個人。國家不是建設機關，止係『許多複雜機關的組織，各機關並有相互的關係。』國家是批評，綜合，和整理的機關，因此國家不能是第一個機關，亦不能是人類社會進化的主要原動力，而止係附屬的或擴大機關而已。穆勒說，政府增加一職務，即多負一責任，結果成績不良，有許多事務政府置之不行，有許多則行而無功。所以，與其由政府代行事務，不如由人民自行其事，因這事和人民自己有切身的利益關係。政府所有的種種便利，如消息靈通，管

理市場容易，但其利益關係淺薄，實是一大弊端，所以結果仍是得不償失。

第十一節 對於放任主義的批評：國家是罪惡的假定

對於國家職務的個人主義，已有許多批評。第一，所說國家必是罪惡及其一切限制多是錯誤的假定。就人類在國家組織制度下的經驗言之，卻不是如此。歷史明明告訴我們以往文化的前進，多是由於國家行爲的推動。質言之，國家實是重要。國家事業有因錯誤而致損害公益，但不能即貿然說國家是罪惡；好像因火車的偶然危險而說火車是罪惡一樣。斯氏所說國家的存在，即因有罪惡的存在，和國家不是社會中道德的完全實體等理論，我們不能相信。在現今複雜文化中的國家的職務，不僅是在限制和『消極的管』此外還有較高的工作，即是保護，獎勵和增進公共幸福。

有團體生活的人類，即有共同的慾望，而止有國家組織可以滿足此種慾望。因此，我們不能相信國家的需要會消滅，國家現今在人類社會生活中的職務會減少。

第十二節 國家管理的增加的需要

反之，因近代文化所增加的複雜性，國家的行爲和職務實有擴大的需要。近年來對於十九世紀早期

的個人主義運動，有強烈的反動，此大半是由於製造的發展，城市人口的增加，公司財富的擴大，以及經濟和社會情形的改變，凡此多足以打擊放任主義。赫胥黎說：『國家的文化愈高，社會團體中一人的行動亦愈易影響別人，一人的錯誤多少不免要影響別人；所以即從國家職務的最狹點觀之，我們也不能不在警察原則之外，而主張國家應有較大的權力。』拉甫雷亦同樣的指出文化進步，人類多賴彼此互助，並倚靠整個的社會。所以國家的職務亦得隨之增加，以滿足其共同的慾望。拉甫雷結論說：斯氏的個人主義，在現今社會情形之下，斷難承認。

放任主義的見解，以為國家因公共利益所有的干涉，勢必減少個人的自由。此種假定，止在極小的限度內可說是確實的，惟把工廠法，清潔食物法，和檢疫法，相作損害個人自由，殊屬淺見。我們知道沒有無限制的自由，一人的自由愈大，別人的自由勢必愈小，幾個人的自由，必包含限制別人的自由。簡言之，完成和保障自由的整個問題，多半是一個設定限制的問題。全體權利的擴大和保障，乃在各人行爲上加以正當的限制。所加的此種限制，好像修刈菓樹，或在葡萄園剪除少數腐蝕的菓實一樣，最後的所得，總足償其所失。

第十三節 政府和自由是相反的概念

放任主義者說國家必是和自由相反，政府和自由代表相反的概念，政府職務的增加，即是限制個人自由的範圍。換言之，政府的最大自由，即是個人的最小自由。如立契說：政府和個人的關係，好像帳簿中的存欠關係一樣。惟在事實上，國家的有組織和有計劃的行爲，不單是擴展個人的道德、身體和知識的能力，並且增加個人的自由，而代個人解除困難和個人間的永久衝突。如此，個人的自由有保障，其機會亦可增加。所以說國家的限制是罪惡，顯屬錯誤。放任主義者所說，政府的法律是損害個性的發展，如創造力、自立心和自助心，並限制個人能力的完全發展，確非事實。許多個人主義的學者，如穆勒，洪保德，和斯賓塞在事實上，把個性和分離性和生活方式，以及沒有價值的其他特性混雜一起。性質的發展不僅由於自由，而多由於紀律和限制。所說政府職務的擴大，即是個人自由的限制，並非事實。最完全發展的人類是有社會性的，並非是單純的自然人。現今我們不得不承認人是社會的一分子，其個性有許多是屬於社會的。

第十四節 個人主義所說國家法令的罪惡

個人主義者說國家法令是罪惡，因法令減少個人的利益，此實誤解自由的真實性質及其範圍，並不知個人和社會的關係。簡言之，這是重視個人而犧牲團體。個人不是最高，並不能決定社會的性質，在事實上，如前所言，反是社會決定個人的大部分性質。所說個人是在團體之外而可與社會分離，其利害關係亦

完全不同的假定，多和事實不合。個人僅係社會的一部分，可說他是『一束關係。』他是『行爲與屬性的總和的簡式。……他在與其他事物的關係外，直一無所有了。』立契教授說：『個人在其環境和關係之外，是一個單純的抽象，一個邏輯的靈魂，一個形而上學的怪象，一個單純的負號。』

個人不能說不受別人的影響，或是影響別人。如益布爵士 (Lord Pembroke) 說：個人行爲很難有純是關於自己一個人的。立契教授更進而說，即是個人的思想，嚴格言之，亦難斷定其與別人沒有關係。

總之，我們可說自視過高，把自己當作中心和自給自足的個人，則與荒野的猛獸有何分別？惟有了國家的限制，個人始真有自由，決不是如野驢一樣的拼命自由。

第十五節 政府的已往過失

放任主義者反對政府，乃因在以往的某種政府中有許多錯誤，此說亦屬膚淺。我們不能因政府以往的錯誤，或其機關有時妄用權力，而即不信任其將來。或說因節儉法令是不合事理，所以工廠及衛生法亦必不正當；或說因市政府建設陰溝有時發生傷寒症，所以在將來城市的陰溝建設應讓個人自己經營；或說因貧民法沒有實效，所以國家應放棄其濟窮政策。放任主義者對於政府以往的錯誤，不憚煩一一舉出以資反對政府干涉的理由。赫胥黎說：『國家生活是在玻璃室中，我們看見它所試行的事情，及其全部和

部分的失敗；私人經營則好像在不透明的磚屋內，公衆不知其所行之事；所以非有極大的失敗，我們實不得而知。」盆布爵士說：『如果我們在同一樣情形之下，把私人經營的錯誤和失敗集合一起而顯示之；不知將發生何種現象？』有人說：我們承認政府的缺點，及其受私人利害關係的支配，但不能即說政府應『實施不合理的放任主義，而使之益形薄弱，腐敗，和無能。』』

第十六節 個人有自決的較高能力

放任主義假定各個人知道自己的利益，較社會所知爲切實，所以自己的利益最好是由個人自決。惟此說僅在某種限度的範圍內是事實，卻並不合許多其他範圍內的事實。個人主義者的中堅如穆勒，他即承認以上的假定。法學專家薛知微討論此假定，他說：『我們能否承認此種假定，實多疑義。因在幾種重要的關係上，社會發展卻有相反的趨向。人類生命因文化的昌明而愈演複雜，一個平常人，雖依分工合作的普遍原則，來決定其手段與目的的適應，如日常需要的滿足，其能力亦將日見減少。』比利時學者拉甫雷說：倘使各人能明確決定自己的利益，權利和義務而遵循之，能自動的行其所當行，不行其所不當行，則無國家干涉的需要而可享受自由的治理了。但是事實的問題在此，即無知人民不知防禦其所不知的危險。沒有人願意生活在陋室中，喝陰溝水，吃污穢物，但有時有人竟不知此種生活的真實性質，有時有人或因

無法而實逼處此。個人在經濟消費上，不但多不能決定自己的利益，即其個人的行爲，特別是關於自己的健康，安全，和道德，幸福，亦多不能自己決定。社會決定人的知識，道德，和物質需要，反較個人自己爲切實。因社會正可防禦其疾病和危險，強迫其教育兒童，並過適當的生活。

第十七節 現行的慣例

在事實上，一切近代國家的慣例，多和上面的見解相合。很少有政府准許其人民自擇衛生的食物，自行內外科醫生及藥劑師所能行之事，自定工作情形的安全和危險；大多數的政府規定在何種情形之下，某項有危險性的職業可以進行，或是禁止有人冒險進行；政府多禁止某項半公共性質的職業，除非有人能够由考試或其他資格，向公衆保證自己的能力，例如醫師，製藥師，工程師，駕駛師，甚至理髮師和鉛匠，多須證明自己的能力。國家更進而保護個人，禁止他自己反對自己的行爲，例如限定在採礦及工廠中的工作時間，並禁止兒童婦女從事某項有害的工作。

個人主義對於政府的不信任，如樸洛克 (Pollock) 爵士所說，乃由於不能分別中央集權的政府和地方自治。個人主義者所有的許多反對，僅可指中央集權的政府而言，並不是地方政府，因地方政府是直接

在人民的監視和管理之下。舉例言之，國營和『市辦』的實業是大不相同，即在中央政府管理人民的行

爲上，和地方政府亦大有不同。所以不能因反對國家檢疫法，即反對地方衛生法。有時個人主義者反對政府，乃因不能分別由人民設立管理的政府，和官僚派不負責的政府。在許多地方，我們不知道爲什麼政府所有的公共事業，在地方人民直接管理之下，反會不如在私人管理下的不合輿情與民治的公共事業。

第十八節 放任政策的危險

斯賓塞的『消極管理』主張，要把國家的職務，限制在矯正錯誤，而不是在預防錯誤。此種主張，有許多地方是要破壞國家的目的。假使國家對不衛生的鉛管，不清潔的食物，無本領的藥劑師，如僅有權控訴疏忽的鉛匠，不誠實的牛乳商，和無本領的醫師與藥劑師，而不能規定鉛匠應有踐行責任的擔保，醫師和藥劑師應受試驗，和其他方法，證明其能力，牛乳應受檢驗，則國家的保護，有許多地方是無濟於事，因一切損害，非僅是訴訟中的賠償所可解決的。在此，我們贊同上面樸洛克的意見。假使說凡在城市中建築倒向街道的房屋應受懲罰，是消極而正當的法令，則說凡普通人並不認爲倒向街道的房屋可以建築，何以即是積極而不正當的法令呢？假使說完全消極的法令方屬正當，則懲罰一人因不預防而傳染疾病亦非不正當？我們應當知道危險在疾病沒有傳染之前即當預防。個人主義者曲解自由概念，認爲個人有權住在不衛生的房屋內，隨意傾洩污水，可任疾病傳染，並買賣不清潔的食物和藥材。假使國家有保護個人防禦

犯罪作惡的權利義務，自亦有權利義務保護個人防禦因自己行爲而發生的個人損害。如赫胥黎說：個人如主張有住在不衛生房屋的自由，無異說個人有用手鎗威嚇別人生命的自由。國家有權利義務保護個人防禦近代實業的危險性，例如危險的機器，空氣不流通，工場不衛生，火災，以及不公平的勞動契約。普遍的契約自由的說法，有許多人用以反對在實業中的國家干涉。但試問資本家和無知勞工間的契約有無平等可說，而契約自由主義對此亦並無公正的意見。所以國家對此不在自由平等地位的契約兩造，加以干涉而規定情形，我們實不能說是不正當的。

第十九節 放任主義的價值

以上所說的多是反對放任主義的話，我們現在亦不得不一論其所有的價值。如薛知微和瑟茲所說：放任主義所主張個人的幸福，最好是由個人來決定，以及在自由和自由競爭制度下，個人最能發展之說，除少數經驗外，要非全無根據。個人主義有許多地方發生損害，然亦非全無良好的結果。有一位經濟學家（按指哈德栗 Hadley）說：『個人主義』指示人民不要把公共道德和國家教會，公共安全和警察事業，以及公共財富和政府財產混雜一起。』個人主義重視個人自立和自由的價值，而反對國家在實業和道德上的干涉。個人主義的最大錯誤，即在誇張國家管理的罪惡，而對於政府的爲公衆福利的聰明而正當干

涉則出以輕描淡寫之筆；在促進社會公益上的功利，不知分別國家中有強迫性和沒有強迫性的事業。如我們在前所言，政府有許多職務並不包含強迫性，所以亦並不限制個人的自由。舉例言之，比如政府所經營的商務及其舉辦的公共事業。

三 社會主義

第二十節 社會主義的解釋

與放任主義的國家職務觀念相反的主張，茲因沒有確當的名詞，我們姑妄稱之為社會主義（socialism）。它主張政府有最大量職務，而不主張政府的最小量職務。社會主義者不特反對國家，把國家當作罪惡，應限制其職務至最小範圍，反視國家為至高至善，其使命在促進人民的共同的經濟、道德和文化利益。伊里教授（Prof. Ely）說：『社會主義者視在國家中的社會組織，乃所以助成經濟貨物之比較完全的分配，以及增進人類的同情。個人主義者止知有己，不知有人，各人須單獨設法解決自己的身心問題。』在此我們應注意一點，即國家社會主義亦如放任主義之重視個人自由，其所不同，乃在前者主張個人自由可因國家的行為而益得保障，後者則主張在放任和競爭政策下的個人自由。

第二十一節 社會主義的種種概念

凡有擴大國家事業的主張，即可依其所說國家職務的性質和範圍而分類之。其一：極端的社會主義者主張國有並管理一切產業，包括土地，資本，生產和運輸的機器。在此種制度下，國家獨佔全國的財富，個人除其自己應用的物件之外，可說沒有私產。有一位學者（按指累 *Reo*）說：現今的社會主義擴展國家的干涉，從實業而至管理一切性質的事業，並從建立全用人力的安全保障，而至平均所用人力的結果。換言之，即在求國有產業進步之時而亦注意收入的漸次平均。

有的極端的社會主義者主張國家保證每個人的工作，貸以資本而不取利息，給與工作器具，建築住所，給與田地，訂立契約，設備娛樂，總之，一切經濟，社會，知識，以及其他需要多由國家來負責供給。美國社會主義者在其建國計劃中，要求生產機器應歸人民共有。國民政府（*The national government*）應佔有礦產，鐵路，運河，電報，電話，和其他運輸與交通的方法，在中央政府管理下而用合作的方法施行之。地方政府應佔有地方鐵路，輪船，自來水廠，煤氣廠，電燈廠，和地方特許區內的一切產業，在地方政府管理下而用合作的方法施行之。發明多要自由公開，教育多要義務強迫，國家應補助窮苦學生的衣食和書籍，以及公務員的失業人員。

第二十二節 社會主義的理由

國家社會主義提出的第一理由，即在現今經濟組織的制度下，工人不能得到他自己勞力的報價；大半多歸與資本家，管理工人的職員，投機商人和經紀，真正生產者的所得反是很少。簡言之，在現行制度下的社會，其組織乃為資產階級的利益，結果發生大不平等的財富和機會，生產工具是由剝削大眾的少數人所獨有，所以國家應取消專有階級的特殊利益而代行管理一切土地，資本，和生產的工具。在個人制度下，競爭劇烈，小產業決無成功的機會；如和大產業競爭，自然比較薄弱，免不得要降而剝削雇傭階級；至大產業則更加擴大而可單獨成立。社會主義係建築在公道和正義的原則之上，土地和礦產應為各人共有，而非屬於少數人，因它們是人類的天然禮物，好像日光，空氣，和水一樣，不應由少數人使用；生產工具亦是如此。

在現行制度下的競爭，不特引起不義和擠壓小產業，並且有許多重複的事務和極大的經濟耗費。無限制的競爭制度，發生工資低微，生產過剩，貨物降價，和工人失業。改變此種情形的唯一方法，社會學家說，乃在取消競爭而用合作原則。在合作原則之下，可得機會平等，報酬平等，和生產的經濟。在社會主義制度下，個性有高度的發展，並有高度的真正自由。現今的產業競爭，趨向物質主義，不公平，不誠實，並減低個性的標準。人類的本性是懦弱和邪惡，現今的經濟的個人主義制度，則無異加增其懦弱和不誠實。人類應有國家的指導和幫助，以制止自己本性的弱點。

更有進者，社會主義和國家的有機體說是相融合的。如說社會是有機體，不僅是個人的集合：全體的利益較高於少數人的利益，個人一己的幸福應附屬多數而求最大多數的利益。

最末，社會主義者說國家在某種場合已取消競爭，而採用合作原則。國家好像是產業的經理，亦已證明其成效。一般公平有思想的人且多表示滿意。有許多國家，政府管理郵政，政府鑄幣，政府管有鐵路，電報，礦產，以及其他公共性質的產業，已證明國家管理較私人管理為有利益。由此即可斷定社會主義原則的正當。那末，國家為什麼不能更進一步而佔有一切的事業呢？為什麼不能組織全部勞工，好像其組織部分的勞工一樣，依照公道的原則，就各人的需要而分配產業的結果呢？國家的所有和管理是完全的民主性質，社會主義可說是『民主政府的經濟完成。』它是根據倫理和人道的原則，止有在此制度下，始可言生產的效率與正義，而實現個性的融合和完全發展。

第二十三節 反對社會主義的理論

(一) 在經濟上 反對社會主義的主要理論，即在其制度的施行，雖非不可能，卻是多困難。極端社會主義者的思想，有許多點無論從經濟性質或人類的其他本性上，是一種不能實行的幻想。

社會主義說私有土地和生產器具是不道德並不經濟，此前提實是錯誤。用國家的所有來代替私人

所有，即使可以實行，亦多有破壞個人的企圖和動力。現今要取消個人獲得財產和增加生產的權利，這是無異說國家爲要求進步而破壞了勞工的動力。史梯芬爵士(Sir J. F. Stephen)說：欲求改變社會關係以使人類平等，則好像以洗牌的方法以求各紙牌的價值相等一樣；在經濟事業中欲使人類平等，也是一樣的不容易。拉甫雷說：社會主義的原則，是主張有才能，勤苦，有計劃的人，應和愚笨，懶惰，無計劃的人共分其所得。此種制度『直是使國家行其所不能行的工作，而給勞動階級有其不應有的權利。』所說各人依其工作而得報酬，如僅指一人的勞力而不注意資本和技術，則不得稱爲公道的原則。在社會制度下，即欲求分別不同的生產能力和不同工人的報酬，亦非易易。在勞工和機器，新工和舊工，勞工和技師一同工作的時候，我們用什麼原則可以把每人所應得的報酬，分給各個勞工呢？社會主義，照其現今的命意看來，則非在人性根本改變之後，決難實行。

(二)在政治上 社會主義者的另一錯誤，即過重國家的能力和效率。以爲在合股公司所可管理的一切事業，國家爲謀公衆的利益應取而代辦之，此種見解，實與經驗和理智不合。政府在許多地方較適合於：(甲)限制專賣權的罪惡，(乙)並管理有關於公共利益的商業行爲，但並非它自己經營商業。政府的職務愈繁複，則其困難亦愈多。合股公司通常限於極少數的事業，在社會制度下，國家的事業卻有許多。不用說有幾種產業，如由私人管理，反可較多成效。在近代社會中，如把全部複雜的產業活動交由政府管

理，雖不致完全失敗，亦必鮮成效。一國對於供給人民生活的需要，管理勞工和分配生產等問題，可說沒有政府能夠如願的完成此種事業。在社會制度下，不會有國家選定以外的生產，所以勢必使國家亦生產在私人競爭中的生產，如此則不是生產由供求律而決定，乃是生產決定需要了，此和現行的政治經濟原則不合。並且政府的計劃，常易受種種環境的影響而紊亂。凡百事務多由政府選定，則生產的質和量，必因缺少私人的動力而減低。政府經理並不注意其所得的結果，工人也沒有動力，結果『無進步，財富的生產減少，窮困交迫而阻止一切人類較高利益的發展。』

社會主義不特不能擴大自由，反是限制個人的自由，而破壞其個性。穆勒，斯賓塞等多據此點以反對社會主義。在社會制度下，社會的組織和管理多少要像一個軍隊。因為沒有興趣和動力，各個人都將受政府的訓練和驅策以盡其義務，所以非特沒有自由，直是奴隸而已。如墨格契泥（McKechnie）說：假使一切工商業必多由中央政府管理而籌劃，『結果必弊端百出。可說一國的衰落，決沒有像在社會主義的專制政體下的國家，多用威力以統治人類生活的一切事務的那樣厲害。』以上所說，是反對社會主義的數種理論。

第二十四節 社會主義社會的舉例

以上所說的社會主義，從未在任何國家中實行成功。衣阿華 (Iowa) 的阿馬那 (Amana) 和伊加林 (Icarian) 社會，本夕法尼亞 (Pennsylvania) 的震教徒和協和社會 (The Shakers and the Harmony Society)，以及其他種種的社會，多曾試行社會主義，但結果多歸失敗而失望。如累 (Rae) 說：社會主義的社會，是阻止產業並破壞安逸的生活。

最近俄國在施行大規模的社會主義制度，我們不得不承認其最初是失敗，至一九二一年乃改變制度，並恢復在工商業上有限度的私人管理。蘇俄政府本來反對資本，惟不久即請外國資本家到俄國去，並容許其從事製造。此種改變後的制度，將否持續，抑或要進至其他的社會事業，則當證之異日。

第二十五節 社會主義國家的職務

近代國家除俄國外，沒有一國施行極端的社會主義；不過在各國所施行的職務中，卻有許多是社會主義性質；其政治情勢亦多趨向此方而行。

在歐洲最有力的運動即是德國。自從帝國設立以來，國家即行管理許多事業，此種事業在美國，多為私人的經營；並多詳細規定其行爲；亦是在別國國家所不加管理的行爲。此外在歐洲，有許多國家管有鐵路，電報，礦產，銀行，和釀酒廠；專賣某項貨品，如火酒，煙葉，火柴，和火藥；管有並資助劇場和樂娛所，幫助並鼓

勵文學，科學，和藝術；保護人民的疾病，危險，和老年；同時並由地方政府管理許多公共事業，例如自來水廠，煤氣廠，電燈廠，和電車。

第二十六節 英國的國家社會主義

國家社會主義在英國並不發達，惟近年來頗有長足的進展，而『大改變英國政治的精神。』可說英國是在從個人主義和自由主義而改變至國家管理，亦可說是從法國的放任主義而改變至德國的國家社會主義。和布豪斯(Hobhouse)說：『英國有一種趨勢，即是須多循用舊例，惟在事實上，』有很多卻和已往是衝突相反，且似屬無法可補救者。』在近數年來，英國國會已頒佈許多社會法，例如工廠法，衛生法，平民住宅法，雇主責任法，工人報酬法，年老撫恤法，學童保養法，失業救濟法等；同時地方政府更進而經營公共事業，例如自來水和電燈廠，以及地方運輸。現今在英國的城市，大半管有煤氣，電燈，和自來水廠。有許多並管有軌市街車，公共浴室，圖書室，音樂院等。國家現在不單管理郵政，並且管理電報，電話，遞送包件，郵政儲金，以及許多從前是由私人經營的事業。在英國，國家干涉多為促進道德和社會情形，而非為增加經濟利益。換言之，即為倫理目的，而非為經濟目的。

在英國屬地中，特別是澳大利亞和新西蘭，大多缺少私人資本，所以國家事業勢必增加。其範圍的廣

大，可說是世界之冠。大部分的田地，是由國家管有而租與農民；煤礦和森林也多在國家管理之下；國家並管理鐵路、電報和電話；又有政府的包件遞送局和儲蓄銀行。國家以低利息貸款農民，並改建工人住房。此外又有國家保險，如死亡、老年和火險。政府設立勞工局和勞工問題仲裁處，規定各種職業的工作時間，有時並進而規定工資，公共建築多用直接雇工，而不是包工；市政府多半管有公共性質的產業。總之，在澳大利亞和新西蘭，其國家之趨向社會主義，實遠過世界任何國家。國家好像是大地主和雇主，而從事銀行、農業、保險、運輸、開礦和其他產業。以上所舉，其利弊如何，則有許多不同的意見。

第二十七節 美國的國家社會主義

在美國，政府的個人主義思想盛行很久；近年來國家管理和國家幫助，在中央政府和地方政府亦漸見增加。比如管理銀行法，保險法，運輸法，工廠法；設立國家保險，規定工資，仲裁勞工糾紛，幫助教育和研究工作，保護公共衛生法，調濟貧窮階級，建築道路等。因此可說美國也好像其他國家一樣，已完全放棄放任主義的理論和事實了。在世界大戰時，國家社會主義在交戰國有極大的發展。政府為作戰便利起見，管理許多產業，並直接舉辦某項產業，規定工資和價格，以及其他的作業。社會主義者說國家在緊急時所有的設施，現今已告成功，即此可資證明社會主義的可實行性，而人民亦不久能完全明白其意義及集合權力

的利益。

四 觀察和結論

第二十八節 正當和不正当職務的界限

關於個人主義和社會主義的國家職務論，我們可有一種結論，即兩者所主張的國家範圍和責任，並非是現今一般所承認的意見。如赫胥黎說：個人主義和社會主義的主張多不中肯。國家既不僅是憲兵和公共事業的經理，又不僅是維持秩序的警察，更不是『製造公共安樂的引擎。』他又說：政府職務的問題，即是『我們人類應如何集合能力行事？並不在限制違反社會存在的自由個性，乃在鼓勵自由個性，因自由個性是社會組織進化的要素。』關於國家的職務，我們很難劃分正當和不正当的界限，因此界限必隨社會情形和需要的改變而改變，並沒有一定的界限標準和原則，我們不能預先推論而求問題的解決。在今高度複雜的社會中，我們很難限定政府行為的範圍。政府對何事應加干涉，對何事不應加干涉，並無一定的界限，當就各事個別論之。一般獨斷主義者常根據理論以言自由的性質，設定何事乃國家所應為，何事乃國家所不應為，惟此種種求解問題的企圖，真像要求發現光的性質，而討論關於黑暗的性質一樣，必全無成效。如欲設定普遍的原則，必先問國家的某種干涉，其目的是否為公共利益，其行為能否有效果，其利

弊究竟如何。假使國家干涉是合於此種情形，則除說國家是侵犯幾條個人自由的抽象原則和天賦權利之外，似無可非議之處。

和布豪斯教授說：在決定國家職務之前，我們應先問國家干涉，有多少能夠促進社會合作的目的，有多少是和其目的相反。一種強迫，在施行後的成功及其對社會的影響，多以社會組織和政府與人民間的關係而定。國家在保護社會的內外安全，和促進公共幸福，而行使強迫與干涉，全以某種社會的環境情形而改變。穆勒說：國家的正常職務，沒有一定，隨各社會的不同情形而異。概括言之，國家目的應在謀公共生活的最好情形，此種情形或由用公共資本和政府機關而獲得，或由用強迫而始能獲得。

穆勒說：有許多情形，政府所施行的權力和職務，除為公共便利外，沒有別的緣故。政府的職務，包括至廣，沒有限定的範圍，如欲綜合言之，止可說是為公共利益。

對於放任主義，有許多地方我們不能同意，惟對穆勒所說的也許可表同意。他說：『不論我們採用何種關於社會聯合基礎的理論，以及不論我們是生活在何種政治制度之下，各人有一種沒有政府干涉的境界；不論此政府是屬於一人，少數人，或是多數人；各人生活的一部分有自由的行動，在此行動中，各人的個性不應受別人或公共團體的管理。』惟穆氏所說的境界，係指不關於別人利益的個人生活，或說止有道德影響的個人生活而言。此從國家的純粹壓制的範圍上說，並無可議之處；但他沒有計及較大的自由，

卻可在社會實效的關係中，由國家的幫助和指導而得到的。

第二十九節 共同的意見

有一點是大半人現今所同意的，即國家不單是在各個人中負維持和平，秩序，和安全的警察責任，它還有一種較高的使命。換言之，國家對人民應行之事，非僅在阻止彼此的掠奪和兇殺。如赫胥黎所說：『有人斷言國家干涉，如在安內攘外之外，必屬有害，實非確論。』國家在保護個人的危險和損害時，國家並不行其能行，或行其所應行之事，卻多任個人自己和惡劣的環境相掙扎；此種環境惟有政府才能打破之。勒波列 (Leroy-Beaulieu) 說：在初期的人類社會中，國家的主要職務是防禦外侮和維持國內的秩序；惟在社會前進，人口增加，如由野蠻而至半開化，更由半開化而至文明的階段，國家便有警察以外的較大的責任，即在完成國家的生命，發展國家的財富和幸福，以及道德和知識。

第三十節 國家的責任

國家改革社會，一如其改革司法行政，多是正常的干涉。換言之，即在使各人得有理性的人生的要素，而此亦實為各人的權利；如果沒有此種權利，則將受損害，摧殘，毀壞，而不能有常態的生活。從此同一理由，

亦可證明國家的保護生命財產爲正當的，證明國家從前取消奴隸制，以及現今取消文盲是正當的，即將來取消生活的墮落情形，亦無不正當。

我們並相信生活的高等事業，如科學，文學，和藝術的促進，亦屬國家的正當責任。一國文化的前進，不能沒有此種推動的事業。勒啟 (Locky) 說：「一國如不注意此種事業，即是次等和不完全的文化。提創藝術可以增加族國的尊嚴和人民的教育，在事實上，已有許多國家用錢維持圖畫展覽會，博物院，和藝術學校。柏克說：國家『不僅是暫時性和有消滅性的事業組合，』乃『是科學，藝術，和一切道德完善的組合。』國家在行使正義和保護生命財產之外，應知個人在社會和經濟情形中的生活，及其能力的發展，才幹的養成，和生存目的之完全實現。

國家有執行契約的責任，並可規定訂約的條件，受國家的保護，特別是締約中有一造並非出於真正自由的時候。國家應監督專賣性的產業，並可取代私人的事業以保護社會中無效率的工作，和不正當的價格。國家應保存社會中產業競爭的利益；如果放任政策的自由競爭行不合理，國家應加干涉，保護社會而反對私人專利。許多經驗告訴我們，放任政策在現今高度複雜的社會中，非特不得產業自由，並亦不得經濟機會的平等。

自由競爭在現情之下，並不一定是有益社會和經濟原則。有時降低貿易標準，引起不平等的機

會和完全專利，致破壞正當的競爭和經濟工作。如此，非特不好，且是一種罪惡。國家有決定競爭行為之性質的權力和責任，如此即所以保護好人有機會調正社會的生產事業，和最良好的組織制度。

第三十一節 自由的原則

國家的一切干涉，不論是限制，管理，或是政府的工作，多當反對。因為我們應把自由當作準則，而並不是干涉。如果主張國家干涉，則應證明此種干涉的需要。即如穆勒所說：『事實的重要』(Onus of making out a case)。赫胥黎說：高度的自制，比高度的干涉較少危險，這是國家所應採用的原則。有許多學者相信國家通常不應從事個人能行，而可得良好的社會工作。個人在經濟事業中的自由，如不妨礙他人的權利，就可得良好的結果，這是極顯明的事情。康德說：國家的各個會員都應享有人的自由，這是一個有理性的國家的憲法中應有的第一要義。國家的干涉行為，大半必限制某個階級的自由；所以這種干涉必須是保障較大階級的權利，始屬正當。如只有害無益，則萬萬不能認為正當。

第三十二節 放任主義的不可能

在現世經濟和社會發展的情況中，放任政策比斯密司和邊沁的時候，更難通行，因經濟社會和政治

的嚴重改變，已造成一種極有力的反動，在反對一百七十餘年前的個人主義。

自從十九世紀的中葉以來，在文明的國家中有一極顯著的趨勢，即是在向反個人自由的範圍進行。我們應當知道現今的國家干涉，與從前的大不相同，其干涉多在立法而不在行政。如西來教授說：十九世紀的國家，可稱爲『立法的國家。』如上所說，今日的國家干涉，即與十八世紀的亦不相同，因今日政府的組織和管理，乃是民主政治的性質。

在上世紀，行政政府（The executive government）的範圍，已大受限制；惟近代各國所修訂的法律，其範圍則年見擴大。斯賓塞說：在將來的法律中，個人生活是否困難，個人地位是否是奴隸，我們卻毋庸顧慮。我們贊成澤豐茲（Tevons）的話說，即近代人雖生活在複雜的情形中，他卻比生番較有自由而尊貴。生番不知有自然以外的限制，常是在物質的慾望統治之下。自由的好歹，一如其他事物一樣，全在能如何利用之。史梯芬（Stephen）先生說：自由的好歹問題，一如火的好歹問題的不合理性。自由的好歹，依時間空間和環境而不同。要回答這整個的問題，勢必包含人類的全部歷史，以及歷史上對此問題所有的完全解決。空斯通（B. Constant）說這不是人類一切聯合的目的，乃是實現個人的圓滿生活的方法。把他當做目的，則是誤解此全個問題了。所以其利益止在輔人類以達到其他自由，這自由的本身是目的，亦即是一切社會組織之目的。總之，把人類在從前高度管理的政府之下，和在高度的自由之下相比較，是否多受苦難，

卻是一個問題。

參考書

- Barker, "Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), chs. 4-5.
- Bluntschli, "Theory of the State" (English translation, 1896), bk. V, ch. 4.
- Brown, "The Underlying Principles of Modern Legislation" (1915), pp. 1-33; 41-68.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. II, ch. 79.
- Burns, "Government and Industry" (1921), chs. 4-9.
- Cunningham, "Economics and Politics" (1885), bk. I, ch. 4.
- Donisthorpe, "Individualism, a System Politics" (1889), chs. 3, 9, 10.
- Douglas, "Proletarian Political Theory," in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1924), ch. 5.
- Garner, "Government and Liberty," Yale Review, 1907, pp. 348-353.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), chs. 19-20.
- Graham, "Socialism, New and Old" (1890), chs. 5-9.

- Hadley, "Economics" (1906), ch. 1.
- Hillquit, "Socialism in Theory and Practice" (1913), chs. 2, 5.
- Hobhouse, "Liberalism" (1911), chs. 4, 7; and "Social Evolution and Political Theory" (1911), ch. 5.
- Howe, "Socialized Germany" (1915), chs. 6-14.
- Huxley, "Administrative Nihilism" in his "Critiques and Addresses," ch. 1.
- Hyndman, "The Future of Democracy" (1915), concluding chapter.
- Kirkup, "History of Socialism" (1909), Introduction and chs. 9-11.
- Laboulaye, "The Modern State" (1868), ch. 1.
- Laveleye, "Le gouvernement dans la démocratie" (1896), vol. I, bk. I, chs. 7, 8, 10-12.
- Leroy-Beaulieu, "L'état moderne et ses limites" (1891), chs. 1-2, 5.
- Lilly, "First Principles of Politics" (1899), chs. 3-4.
- Mackay, "A Plea for Liberty" (1891), chs. 1-2, 4.
- Mallock, "A Critical Examination of Socialism" (1907), chs. 7-9.
- McKechnie, "The State and the Individual" (1896), chs. 3-4, 8, 12, 13.

- Merriam, "American Political Ideas" (1920), chs. 11-12
- Mill, "Political Economy" (1880), vol. II, bk. V; also his "Essay on Liberty" (1859).
- Montague, "Limits of Individual Liberty" (1885), ch. 6.
- Muir, "Liberalism and Industry" (1921), ch. 7.
- Pollock, "History of the Science of Politics" (1897), ch. 4.
- Rae, "Contemporary Socialism" (1884), ch. 11.
- Ritchie, "Principles of State Interference" (1902), chs. 2-3.
- Roberts, "Monarchical Socialism in Germany" (1913), chs. 1-5.
- Russell, "Proposed Roads to Freedom" (1919), chs. 2, 5.
- Siegfried, "Democracy in New Zealand" (1914), pt. III.
- Spargo, "Social Democracy Explained" (1918), chs. 3, 10.
- Spencer, "Social Statics and Man versus the State" (1866).
- Stephen, "Liberty, Equality, and Fraternity" (1873), ch. 1.
- Wilson, "Province of the State" (1911), various chapters.

第十八章 憲法

一 憲法的性質必需和起源

第一節 名詞的解釋

英文 Constitution (憲法) 這個名詞，用以討論國家，可包含物理的和法理的兩種觀念。前者指國家之物理構造要素的總體而言，如土地，人民，制度，政府機構等。其用法和在自然科學中的用法相同，如吾們稱一種動物的體格爲 Constitution。後者則指一種法律的文件，一種『文證』(Instrument of evidence)，一種根本法，一個或幾個含有國家組織法的主要部分的公文。詹姆生(Jameson)說，這是國家用術語對於人民所宣示的幾種的公式。各家對於憲法，像對於政治科學中其他的名詞一樣，各下不同的定義。已往和現行的憲法各各不同，要下一個簡賅的定義本非易事。但是現代的法學家對於憲法的要素大致已有一個相同的意見，雖在實際應用上未必盡同。

第二節 憲法的定義

下列幾個權威作家所下的定義便是以普通名詞敘述憲法的性質和功能的例子。

詹姆士·麥金韜虛 (James McIntosh) 爵士說：『憲法是規定政府重要職權和人民基本權利的成文或不成文的根本法。』喬治羅危思 (George C. Lewis) 說：『憲法表示主權的分配或政府的形式。』美國著名法學家庫力推事 (Judge Cooley) 說：『憲法是『國家的根本法，包含政府成立的原則，規定主權的劃分，指明行使這各部分權力的人物和方法。』或許另有一個同樣完全和正確的定義。』他又說，『那便是，主權所常常據以行使的一組規則和定律。』瑞士查利士波爾高德 (Charles Borgeaud) 一個主張憲法為政府文證說的權威，也說：『憲法是一國的根本法，政府據此而組織，個人和法人的權利也據此而確定。它可以是一個成文的文件，一個詳細的文件，或數個由主權者同時制定的文件；也可以是一組法律，命令，司法判決，成例，和來源不同，價值不等的慣習的比較確定的結果。』耶律芮克，一個著名的德國政治學者，稱憲法是『規定國家的最高機關，及其產生的方法，相互的關係，活動的範圍，和各部對國家所處的根本地位的一組法律。』

『憲法由美國人看來，』美國大理院密勒 (Miller) 先生說：『是一個成文的文件，藉以建立，限制，和

劃分政府的根本權力，並把這些權力分配於各部，俾使用時可以安全有效，造福國家。」

憲法有時可分爲『真實的』(Real)和『形式的』(Formal)兩種。前者是一個實際的歷史的憲法，從政治和社會勢力的運動中展演而來的；是一個活的，爲人民所遵守的實用的憲法。後者是一個理想的，法律家的憲法，即威爾遜總統所謂『文學的』(Literary)憲法；是一個純粹的法律文件，毫無習俗和歷史附贅的。實際的憲法是形式的憲法經過改變，擴充，並容納習慣和超乎法律的手續以適應新環境而成的。

憲法有時也被認爲含有公德公理的高尚理想，例如有時吾們稱憲法的『精神』意思就是，照我們看來，那種形式的憲法應有的幾種假定的規則和原理。

第三節 憲法的必需

吾們能否設想一個國家有完全的組織，有正常的功能，而還沒有一個憲法？那答案全靠我們對於憲法的概念如何而定。耶律芮克宣稱憲法是一種必需品，每一個國家必需，而事實上也必有一個憲法。他說，雖在古代那樣專制的國家，憲法也是不可少的。他又說：一個沒有憲法的國家不成其爲國家，不過是一個無政府的局面罷了。

這並不是說一個國家若沒有正式的憲法便不能存在，或不能長期的發揮它的功能。很顯著的例子如法國，在事實上便是成立了千年以後，才有一個現代的憲法，就是一個明確地規定國家根本組織的成文法。固然，看下文可以知道有些學者，其中竟有許多法國的學者，仍然以為法國到現在還是沒有現代的憲法。同樣，英國也經過一個長時期，嚴格的說，沒有憲法。所以勒啟（Locke）稱一六六〇年王政復古時代的憲法為『尙未成形』。但是假使我們從廣義解釋憲法，認它為一組成立的，基本的規則，原理，格言，或慣習；雖未成文，而政府的組織，權力的行使卻依此而定，那末十七世紀的法國，英國，至少可以說已有雛形的憲法了。

第四節 革命以前的法國憲法

法國在十四世紀時，一般法學者，其中尤其是自然學派的法學者，已經把帝國的根本法和國王的法律（Les lois fondamentales du royaume et les lois du roi）分出區別來了。前者包含幾世紀以來累積而成並為國王自己承認為非得國會（The states-general）同意是不可改廢的幾種已成立的格言，慣習和原則。這些法律的限制國王立法權，有些像成文憲法的限制現代立法院的立法權。羅伊素（Loyseau），一個十六世紀法國著名的法學家，說：『根本法是為嚴格的限制王權而設的。』（Les lois fondament-

ables sont pour le pouvoir royal des limites sérieuses) 在這些根本法中有下述的條文：國王不得國會的同意不得徵課新稅；他不得改變關於王位繼承的『舍拉法』(Salic law)；他不得割讓國家的土地；他的立法權是受自然法，上帝法，和國家根本組織法的限制的；假使他違犯了這些法律，人民便無服從的義務；凡未在『議院』(Parlement，那時這院立法的性質少，司法的性質多)註冊的法律，不生效力；凡是公民，都有權受他自己的貴族的審判；若無法官的命令，無論何人不受監禁；國家有權召集國會考慮國家的需要。

於是法國就有了一編法律，假定是上帝或自然所頒布的，或為習俗所變成的，或由國王所承認的。這些法律是法律家認為與普通法律(Les lois ordinaires)不同，而稱之為『組織的，憲法的，第一的，不變的，永遠的，固定的，不可毀的根本法』(Les lois fondamentales, constitutives, constitutionnelles, primordiales, immuables, permanentes, inébranlables, indestructibles)這些法律的全體即成爲一個錐形的不成文法。歷史家和法律家相繼加以解釋和箋註。但是這些法律卻不常為國王所遵守；在十七世紀王權日趨專制的時候，幾於全被廢絕。國會終於在一七八九年聚集了，他們所收到的請願書(Cahiers)中，幾乎全以無憲法的痛苦置之首列。西賢(Sieyès)領導要求成文憲法的一個代表，在他主張憲法必須出自國家的時候，宣布近代憲法的幾個主義；他說憲法必須由人民特別委任的大會起草，又說制憲權高於立法權。

早期英國憲法的發展情形正復相同。但此相同的情形到法國大革命時就終止了。那時法國已把他們的憲法改爲成文的，而英國則仍以慣習立法，和司法解釋爲憲法發展的方法。

第五節 成文憲法的起源

雖然現代成文憲法的產生不能早於十八世紀，但古人對於憲法卻早有相當的認識了。據說雅典在紀元前六二四年至四〇四年間，已有十一個憲法，並信亞里斯多德曾經蒐集並敘述過不少『憲法』；而且他在政治學一書中，更討論立憲的政府，研究何爲最好的憲法，並爲憲法下了一個定義說：『憲法是在表示國家各種職務的組織，並規定什麼是統治團體和什麼是社會的目的。』羅馬人對於憲法和普通法，憲法權和立法權，也加以區別；他們當指制憲權的行使時，常用“*Rem publicam constituere*”這個術語。

但是古人對於憲法的理想無論怎樣清楚，總還沒有到把憲法的原則納於一個高於其他法律的根本法裏面的程度。在中世代，城市，社團，教會，諸侯的權利，有時規定在契約性質的特許狀中。再進一步，便是國王讓權於臣民，以一個成文的工具規定所承認的權利，作爲國王和臣民之間的契約。這些特許狀就是最初成文憲法的先鋒隊。

第六節 近代成文憲法的原型

到了十六世紀，成文憲法的意念始在作品中顯現，尤其是一種高於普通法律的權威和尊嚴的觀念。這種觀念，在法國已根深柢固，以後在英國和別的國家也得到了立腳地。所以英國詹姆士一世（James I）有一次演說時說，『根本法』是神聖的，他自己便是它的保護者。當他兒子查禮士一世（Charles I）的時候，這個意見在議會的競爭中佔有重要的地位；司脫來福特伯爵（Count of Stratford）至因圖謀推翻這些古代的根本法而受譴責。『憲法』這個名詞，有時也用以指點重要的英國法。

所以亨利二世（Henry II）的關於國王與僧侶間關係的著名命令即稱爲『克蘭倫敦的憲法』（*Constitutions of Clarendon*）。這名詞，也用於早在十七世紀頒與勿爾吉尼阿（Virginia）公司的第二次第三次的特許狀，用於一六八二年威廉本（William Penn）的本雪文尼亞（Pennsylvania）政府組織法，用於錫德尼（Sidney）在查禮士二世時所寫的政治作品；用於詹姆士哈靈吞（James Harrington）的政治作品和不少別的地方。在許多與現代成文法最接近的前鋒中，有美洲英屬殖民地的特許狀；一六四七年克倫威爾（Cromwell）的兵士所定的著名的人民公約（*The Agreement of the People*）；一六五三年克倫威爾公布的攝政府的憲法（*The Instrument of Government of the Protectorate*）；一八二九年康內克的告特（Connecticut）殖民地根本法（*The Fundamental Orders*）以及美洲殖民在革命以前所制定的各種宣言和決議。到十七世紀的下半期，憲法逐漸成爲根本法和關於政府組織法的專名。到十

八世紀的末期，美洲殖民地對英國獨立後所用的政府文證都稱爲憲法，於是憲法的近代意義終於成立了。從此以後，憲法這個名詞始有一定的，明暢的意義，就是一部成文的，或習慣的，規定國家組織的根本法。

第七節 最早的成文法

『最早的美國憲法起草和採用的時代，』（一七七六至一七八九年）西利說，『是近代最顯著的一個憲法時期。』美國最早的憲法，蒲徠士爵士說，『對於政治學的實際藝術方面是有極大的貢獻，而且是德謨克拉西根本原則的最完全和最正確而具體的表現。美國的表率不久即爲法國所取法，其第一部成文憲法也在一七九一年的九月裏公布了。德國各邦也模仿起來，自一八一四年到一八二九年間，採取成文法的邦更多，雖然普魯士（Prussia）和幾個別的邦直到世紀的中期還沒有模仿他們。歐洲其他國家的採取成文憲法，大多在十九世紀的中期以前：西班牙在一八一二年，挪威在一八一四年（現仍用之），丹麥在一八一五年，葡萄牙在一八二二年，比利時在一八三一年，意大利和瑞士在一八四八年，奧地利（Austria）在一八六一年，瑞典在一八六六年。到十九世紀之末，歐洲除英吉利、匈牙利、符騰堡（Württemberg）之外，都採取了一種成文的憲法了。

二 憲法的種類

第八節 憲法的分類

按人民參政的程度，憲法會分爲『自由』『民主』『貴族』等類。把他當作一種證明的文件而論，憲法可以分爲演進的和制定的兩類。第一類的憲法是起源於風俗，它們所包含的大多是累積的習慣，普通法的原則，法院的判例等。它們是歷史的演化和長成的結果，不是有意的，正式的制定法。它們並沒有意識的起點，也沒有特定的廢止的日期，其改變也是由於逐漸的增積而不是由於正式的法定手續。第二類的憲法往往是由國民會議所制定，或由國王所公布的。

第九節 成文憲法和不成文憲法

演進的和制定的憲法的區別大致與長久和普通所用的成文憲法和不成文憲法的區別相同。所謂不成文的憲法，其大部分——但非全部——的規定是從未形諸文字，也未正式的寫成一個文件或一編文件。它所包含的大多是風俗習慣，法院判例，和一小部分歷來制定的法律。這一類的憲法不是國民會議或其他團體所能一舉廢止的。詹姆士·麥金韜虛爵士說憲法是生長的而非制定的。這類憲法便是好例。反之，成文憲法是大多數的條款都規定在一個或數個正式的成文的證明之內的憲法。這是一種規定政

府組織和行動的有意識的藝術和有思考的努力的結果。成文憲法和不成文憲法的區別大致與制定法和普通法(Statute and common law)，羅馬人的寫定法和非寫定法(The *lex scripta* and the *lex non scripta*) 的區別相仿。所以有些學者，並不違反事實，稱前者爲『制定法式的』(Statutory)憲法，後者爲『普通法式的』(Common law)憲法。

大概說來，成文憲法，如上面所述，是一個有單一日期的單一公文，但也有是包含幾個不同日期的幾個公文。例如法國的憲法(*Lois constitutionnelles*)便是由三個證書和幾個修正案聯合而成的。同樣，奧地的舊憲法是合五個根本法而成，但都是同日制定的。它們本可聯合而成一個證書，但因幾種原因，終於沒有聯合。又匈牙利的憲法是由六百五十年間(一二二二年至一八七三年)一大串的法律和證書而成的。大致一個成文憲法，可說是一個特別神聖的證書，性質來源，都與其他法律不同，有較高的法律權威，並須用特殊的手續始能修改。其特殊性是本於制憲權與立法權分立的原則。因此，在成文憲法的國家，都有兩種的造法機關和兩種的法律，一種法律是根本和最高的，一種是法定的和從屬的。後者若要發生效力或合乎憲法，其條文必須與前者不相違反。

上述的區別雖說是一種通常的原則，但在有幾個國家的成文法裏面也可以找出例外來。這些成文憲法並不是由國民會議所制定的，而是由普通立法機關所制定的，所以除了內容題材的重要性外，便與

普通法律沒有什麼分別。因此，奧地利的根本法或舊憲法不過是議會通過的法律而已。同樣，意大利的憲法（The statuto）雖然是由國王特許而不是議會的法律，但仍與普通法律相等而是可以用普通立法手續來更改的。西班牙的憲法是由國民會議所制定的，但因為對修改憲法沒有明文規定，所以或許也可以用普通的立法手續來修改的，雖然在事實上，它從來沒有被修改過。在這些國家內，制憲與立法的功能尚未分立，當然憲法的法律權力，不能高過普通的法律。

第十節 欽定憲法

有些憲法是出於國王的命令，往往是為避免革命，在壓迫之下公布的。這些憲章是國王對人民允許遵用所列某種原則來治理國家的契約或誓言。這樣假使他要違背約中的條文，他在道義方面，若然不是法律方面——就負有正式修改憲法的義務，才算是言行相符。但是這種觀念是否合乎法律的邏輯，卻是一個疑問。因為這樣的憲法是出於國王的權威，並且是一種偏面而非雙方的行為。

有時憲法中可以有這樣的規定，即不得人民的同意不得修改憲法；有時則國王仍可保留其修改權。這類的憲法可舉例如下：一八一五年日爾曼各自由主義的王公對他們的人民所特許的約章，自拿沙（Nassau）始至一八四九年的普魯士止，後者實行到一九二〇年始止。一八一四年路易十九（Louis

(XIX) 特許法國人民的憲章，這憲章後來又經過議會修正，再由路易腓力比於一八三〇年公布。十九世紀早期葡萄牙王特許的憲法；拿破崙對於加入的各邦所特許的種種憲法；現在意大利的憲法，即一八四八年查禮士阿爾白脫 (Charles Albert) 特許撒地尼亞 (Sardinia) 人民，而以後變為意大利帝國的根本法；其他則如日本，俄國，土耳其，波斯等國的憲法，以及一九〇八年中國皇帝欽定的憲法大綱。但在實際上，世界各國的成文憲法都是由制憲機關或由有制憲權的立法機關所制定。所以由憲法的來源而論，吾們可分之為下列的三類：(一) 國王對臣民特許的約章；(二) 普通議會所制定的憲法；(三) 國民會議所制定的憲法。

第十一節 對於上述分類法的批評

把憲法分為成文和不成文兩類，有人以為不甚妥當，因為這些憲法只有程度的不同，沒有性質的不同，所以不能劃分為絕然相異的兩類。第一，一切成文憲法若經過長久的年代，在事實上即會黏附風俗習慣和司法解釋的不成文的性質。至於成文憲法，則如蒲徠士說，如果經過了解釋的發展，判例的鑲綴，習俗的擴充，那末這些條文即難完全保持其原有的意義或效力。這些習慣的原素的數量的多寡，大半要看憲法成立的久暫和民族習尚的勢力的強弱而定。美國，匈牙利，和意大利的憲法都是多少經過不成文的原

素的補充和修改的。美國的憲法，尤其是關於大總統的選舉任期和職權，國會中的程序和方法，以及聯邦司法部的職權，其重要各點，都已爲成例所修改，並爲司法解釋所擴充。但是也有著名的美國憲法學者，如馬克來恩（McClain），以爲美國憲法的『特點，就在牠是完全成文，沒有習慣的黏附，而是完完全全以人民的名義所制定的博大而莊嚴的一個法律。……一個立法意旨的成文的表現，』雖然別的權威（按即威爾遜）仍以爲現在美國憲法的習慣原素與英國憲法是一樣的多。自然，這個憲法的大部分是成文的，而且成文的部分是在一個單一的文件之內，但是如果我們以爲並無習慣的原素參雜其間，那便是對於憲法中最重要的事件閉目不看了。匈牙利和意大利的憲法亦然，一切歷史悠遠的成文憲法，也有相當的情形。至於匈牙利的憲法，因其周圍附生的習慣是這樣的多，有些作家已毫不猶豫的把它置於英國憲法同一類中了。

經驗告訴我們，要把一切的憲法原則寫在一個文件裏面是不可能的。雖在起初的時候我們可以這樣做，但是這個憲法不久即將因成長和習慣而加以修改和擴充。所以習慣的原素是不可避免的，也是不可非難的。法國學者逗邁脫爾（De Meistre）以爲最合憲法的和最根本的東西是從不也不能寫出而不危害國家的。他說，一切憲法的弱點和脆性是與成文的數量成正比例。

另一方面，一切所謂的不成文憲法也包含大量的成文原素。有不少從前的習俗和慣例已變爲文字，

其趨勢且與時俱增。大部分的英國憲法，如緬因爵士指出，已經成文，特別是關於英王的權力，貴族院的權力，司法的權力，和不少關於平民院及其與選舉團體的關係的種種部分。真的，不少的成文部分不過是已有習慣勢力的法律的宣示罷了。議會的大法案，如人權法，福禮門說，並不是一種新的立法，不過是把現成的不成文法加上成文的形式罷了。英國憲法的成文原素確乎是較不成文部分的數量為小，而且是散播在許多時期不同的文件中；但是它的數量是巨大，性質是重要的，所以英國憲法與成文憲法的不同，不是因為它有很多的習慣原素，也是因為這些習慣的原素是較成文的部分更豐富而更普遍。

所以把憲法分類為成文的和不成文的，不但是混淆和不科學，且其結果將有置包含大量習慣原素的憲法於成文憲法類中，和置高度成文化的憲法於不成文憲法類中。如此，匈牙利和意大利的憲法常歸類為成文的，實則它們都有很多的習慣和高度的彈性，與其說它們像美國的憲法，毋寧說它們像英國的憲法。

第十二節 憲法分類的新提議

有人以為分憲法為柔性 (Flexible) 和剛性 (Rigid) 較為科學和實用。這種分類的根據，只在於普通法律和憲法的關係，並不在憲法的來源或其制定的方法。如有一種憲法在法律上的效力和普通法律

相等，無論這憲法只是一個單一的文件，或者還包含許多的風俗習慣，這種憲法總是叫做柔性的，活動的，或有伸縮性的憲法；如有一種憲法，從別一種機關產生的，有最高的法律效力，完全在普通法律以上，而修改的方法和普通的法律也大有區別，這一類的憲法就叫做剛性的，固定的，或無伸縮性的憲法。柔性憲法也許是成文的，是有伸縮性的，不過其修改的手續很簡單，大致和普通法律的修改手續一樣。剛性憲法並不能如普通法律那樣容易修改，因它的條文，是堅實固定的。大不列顛的，匈牙利的，意大利的和西班牙的憲法，可算為柔性的憲法，但後三國的憲法，又稱為成文的憲法。而其他所謂世界各國的成文憲法，都屬於剛性憲法的一類。

緬因爵士(Sir Henry Maine)又分憲法為兩類；第一，歷史的，或進化的(Historical or evolutionary)，即憲法之依歷史經驗而逐漸發展的。第二，是先驗或預定的(A priori)，即憲法之不根據於經驗，而根據於假定的。前者之例，以大不列顛的憲法最能代表，後者之例，有法國的十八世紀的諸憲法。還有種與先驗的憲法相類的憲法，詹姆生推事(Judge Jameson)稱之為『理想的』(Ideal)憲法，這類憲法，是『關了大門，依着抽象的美滿的道德觀念而是為理想中的共和國所制定的。』這類便是柏拉圖(Plato)，謨耳爵士(Sir Thomas More)，陸克(John Locke)，培根爵士(Lord Bacon)，和哈林頓(Thomas Harrington)輩所提議的。

三 英國和法國的憲法之比較

第十三節 英國的憲法

大不列顛的憲法，爲不成文憲法最好的例。一個法國的學者（按指布脫美“Boutmy”）說，英國的憲法『無論在年代上，重要上，和創作力上，和其他自由的憲法比較，都要算第一。因它有四百年存在的歷史，並且也是現存各種憲法的模範。』關於其性質，蒲徠士說：英國的憲法『包含許多藉記憶或記載而流傳的先例，許多法學者以及政治家的意見，許多有關治理的風俗習慣理解和信仰，以及許多雜有風俗的法令，他們都有判例，和政治的習慣的夾雜。』戴雪（Dicey）說：這種憲法很像一座迷宮，使人在不實在（Unreality）好古主義（Antiquarianism）和憲法主義（Constitutionalism）中迷失道路。這不是人們藝術的巧妙計劃，也不是深謀遠慮的結果，它不是像其他憲法那樣的制定的，而是逐漸生長，且其大部分是靜悄悄地生長，無從查考作者的主名的。據福禮門（Freeman）觀察：『英國人從來沒有把他們的政治組織寫爲一種正式文件的時候的。』假使除掉了它的風俗習慣，暴露它的法律的欠缺，那末它將不復爲人承認，也不再可以適用了。其不成文的部分，是講到國王，內閣，國會等重要政府機關的組織權利，相互的關係和作用的問題的。據布脫美觀察：『這許多重要的事件，都是憲法的中心和精髓，但在英國卻只以簡單

的習慣定之。』關於內閣之實在名義，在成文法中是沒有明文規定的。每年國會開會期的實施，二院的分別，下議院有獨立提議財政案之權，以及其他各種有根本性的重要事件，也都是習慣所完全規定的。『實在，這許多政治組織之重要部分，都是成文法內所未明定，而讓習慣爲其唯一的保護人。』再引布脫美的話：『英國每把歷史所記載的部分在他們的憲法中省略了去；他們沒有把這些部分收集起來，也沒有把它們分類而使之完全，使之成爲連貫的一致的整個。』許多風俗習慣，雖在憲法中是成文了，並且有些幾乎是立爲根本的法律了，但是他們從不會收集攏來並歸納在單一的文件中。

這些成文憲法的各部分，同普通法律一樣，是出於同一的來源，用同一的方法制定，有同一的法律權威，廢止和修改的方法也是一樣的。總之，大不列顛的制憲權和立法權沒有分別，二者都聯合在國會裏面，立法機關 (Legislative) 就是制憲會議 (Constituent assembly)。在英國無論根本的或普通的法律，國會都可以加以變改。但是，當制憲的和立法的權力在同一機關的時候，大家都覺得那根本的和關係重大的改變非在全國大選 (General election) 時候不可輕易從事，——一言以蔽之，國會只在得到選舉團 (Electorate) 命令的時候，始可修改憲法。

當憲法的和立法的權力在同一個機關的時候，憲法和普通法的區別是極難決定的，並且也不像美國，沒有正確的法律的試驗 (Juristic test)，美國的憲法和普通法是由不同的機關來制定，也由不同的

方法來修改和取消。所以英國國會所提的法案，是屬於憲法抑屬於普通法，必定要依據法案本身的性質來判斷，而不能憑其來源及制定的情形來區別的。倘若它的性質是根本的，或有關國家最高權力的實施和分配的——如一九一一年之國會條例（Parliament Act）那末它便是憲法；否則，便屬於普通法的範圍以內。很顯明的，在根本法和普通法之間，要劃出一條界線是容易的。嚴格說起來，如得託克維爾（D. Tocqueville）的意見是對的，他說，大不列顛的憲法，是沒有實在的存在。他的意思是說，在大不列顛沒有一種法律能够確定的表明其為根本的法律。這實在因為沒有法律的試驗來分別憲法的條文和普通法的條文的緣故。

第十四節 『合憲的』和『違憲的』一詞在英美用法的不同

『合憲的』和『違憲的』（Constitutional and unconstitutional）二名詞在英國和美國各有其不同的意義。在英國稱一種法律是『合憲的』是因為這種法律是認為可以影響國家的根本制度；並不是因為它出於不同的來源，有較高的法權力，或者變更法律手續較難的緣故。國會的法案有時也可稱為『違憲的』這並不是因為它與別的較高的法律不相符合，因為在國會的法律範圍內，沒有一種法律是有較高的權威的，不過是因為這種法律對於帝國的風俗習慣，道德的原則，以及國際法或自然法是互相

背謬的。所以『合憲的』和『違憲的』分別，並不如美國一般，是合法的和不合法的關係，因為國會制定的法律，在合法不合法的意義上說，是不會『違憲』的。例如，國會定一種使一個人做他自己的審判官的法律，對殖民地徵稅的法律，或是不以正當手續而沒收人的財產的法律，這些法案，英人稱之為『違憲的』，並不是因其實質上與較高的成文法不合，不過是表示其與古來久已成立的習慣相違反而已。這些法律無論怎樣不道德或不公道，法庭是不會疑問，或否認其效力的。但在美國他們稱一種法律為『違憲的』，那便是因為這法律對較高之成文法的條文是不一致的緣故。因為其不一致，所以稱之為『違憲的』。在美國，換句話說，是不合法，同時法庭也可以行使它的權威，宣告這問題的是否合法，並可以使這不良的法律不生效力，當它與較高的法律衝突的時候。

第十五節 法國的憲法

我們可以拿幾個法國早期的憲法來和英國的憲法比較一下。這些憲法是與『憲法演化說』適相反對的最好代表。法國人以為憲法是可以立刻想出來，寫下來，恰合國家之用，如一件衣服的可以適合個人一般。他們從未想到與已往保持連續的利益。他們以為國家必須與已往割絕，而建立一個比較長成和演化的結果更合於人民需要的新的憲法組織。這種謬見是柏克 (Burke) 在他的法國革命回憶錄 (Re-

lections of the French Revolution) 所嚴厲批評的。布脫美說，法國早期憲法的作家正像一個要在公共場所的中心點與樹牌坊的建築師一般，他必須要有一個寬廣的空場。『有一個格言，』他說，『在法國歷代以來都是真實的，就是一切權利必須寫錄下來；沒有文件證明的權利不能存在，而不經明文廢除，也不能取銷。沒有一個國家如法國對於習慣法和不言而喻的美德的感覺那樣的遲鈍。也沒有別的國家是這樣的憎惡平衡法，一種保留形式而改變實質的成文法。』

四 美國式的憲法

第十六節 美國憲法的特徵

美國的憲法，尤其是聯邦憲法，以及那些模仿美國的拉丁亞美利加的憲法，有幾種特點，與歐洲和亞洲的憲法，大不相同。第一，它們不單是政府組織的根本法，也是一個規定權限的憲法。它們有一種特色，就是對於行政部，立法院，和法庭的權力，作詳細的劃分並列舉，而對公共權威，尤其是立法院的權力，也加以明白的限制和禁止。這些限制和禁止不但在憲法本文裏面可以找到，也規定在正文以前的精詳的『人權法』裏面。（聯邦憲法前十條修正案）其結果分出兩個不同的範圍來，一個是個人自由的範圍，另一個是政府行動的範圍。所以柏哲士說，美國的憲法，不單是政府的憲法，也是自由的憲法。這種憲法可以保

障少數人，使不受多數人的專制或壓迫，這是許多特點中的一點。蒲徠士也以為多數黨未必常常不錯，所以也應當用他們頭腦冷靜時所定的格言來限制他們感情衝動時的行為。

歐洲各國有些新採用的憲法，其所有的精詳的人權法大致與美國式相近，但還有一個重要不同之點。美國憲法所規定的個人自由的範圍是在防政府的侵犯而以司法部監護之；但在歐洲則不然，除了下述各少數例外以外。吾們都知道，假使美國的立法院，行政部，或地方政府違犯了憲法的條文，致個人受了損害，他就可以請求法院把這違憲的法案宣告無效。這樣，憲法的禁止是可以以司法手續來執行的；政府是嚴格限制在憲法所規定的範圍以內。立法者不是判斷他自己權限的法官；憲法才名副其實，是國家最高的法律，對於其他法律有最高的權威，最高的尊嚴和效力。在別的國家，憲法不在法院的監護之下，很顯然的，不能成為最高的法律；最後的分析，它是與普通的法律站在同等的地位，其拘束力，只有在立法院酌量承認的時候，才能發生作用。自然，美國人相信只有他們的辦法可以保障憲法對於其他普通法的卓越性，和憲法所規定的人民自由權。

第十七節 憲法是自由的保護者

但是我們卻不能就斷言在憲法沒有人權法，或者沒有正式禁阻立法院權力的條文，或者司法部不

能勝任執行憲法的國家，自由便不能存在，並沒有存在。柏哲士教授在政府與自由權的調和（*The Reconciliation of government with Liberty*）一書中，主張美國以外，大多數國家的憲法的缺點都在這一點。他從憲法規定並保障人權的式樣的觀點上，詳細研究各國現行憲法之後，下結論說：『我不能承認歐洲各國現行憲法對於政府與自由權怎樣調和這個大問題有什麼滿意的解決。在這些憲法裏面，自由均爲政府而犧牲。』

講到法國現行憲法的沒有人權法，並根據一七八九年著名的法國的人權宣言的第十六條『無人權保障的社會……即無憲法』一語，柏哲士說，『說得明白些，就是政府的權力，若不由主權國家（*The sovereign nation*）爲了個人的自由，加以憲法的限制，即無所謂立憲政府。照這個原則，那末現在的法國憲法，並不是一個憲法，只是一個政府的規章而已。』

柏哲士對於這些憲法的批評，一部分是對的。同時一國人民所享自由權的實際程度卻不是由憲法規定個人自由權的條文的數目和性質所能正確的度量的。有些拉丁亞美利加國家的憲法，『在理論和哲學上是絕妙的憲法，』其關於自由權的條文是與美國憲法一樣的詳密的，但是照柏哲士自己的意見，這些國家的歷史，大部分是無政府與專制主義此與彼仆的紀錄，而不是政府和與自由權彼此調和的進步史。

反之，英國和法國的憲法，對於立法權沒有加以禁阻或限制，這個，照柏哲士的觀念，是絕大的缺點，但這兩國人民實際享有的自由權卻與美國一樣的大，在英國，或許比美國更大些。

五 各種憲法的優劣

第十八節 成文憲法的優點

成文憲法和不成文憲法，各有它們的優點和劣點。成文憲法的優點，是清晰和確定。它的條文都是經過嚴密審訂的，其意義當然比那些基於風俗慣例的要確定些。這種憲法不易為議會或法院所曲解，以應一時之需，所以它對於權利的保障，當更可靠。它的修改方法，也較普通法律為難，所以能格外穩定，而沒有為一時民變所動搖的危險。

但這防止危險的優點，往往也就是它的劣點。從經驗看來，如果修改不易，便阻止了應有的變革，當然也就妨礙了國家的進展。馬可梨(Macaulay)常說：『革命的最大原因，就是國家雖在進行，而憲法不動。』所以當憲法不適合於現存狀況時，則破壞憲法的勢力，也不能撲滅了。反之，如果太容易修改，則修改憲法將成為黨爭的目的，憲法的改變將先於國情的改變了。

第十九節 不成文憲法的優點

不成文憲法的優點，是富於彈性和適於時宜。因其和普通法律，同樣易於修改，故能隨時適應社會上的新變動。這種便易的修改，不但可以消除了輕蔑憲法的傾向，並得以一種合法的方法，去滿足人民的騷動；因有這種適中的滿足，便防止了革命的發生。在每個民族的生命中，在缺乏伸縮餘地而陷於危境時，必有恐慌和擾亂——這時憲法必修改，否則將被破壞。柔性憲法常能適應重大事變，而剛性憲法處於那種情形，便要破壞了。蒲徠士 (Bryce) 曾說：『不成文憲法可以伸曲，以應付事變，而不廢其軀幹。當事變過後，它仍可恢復原狀，正如彎曲一株樹的外枝，以便車馬通行一樣。』這種憲法雖受一時激動，卻不會受害。在成文憲法則往往因修改而受害。庫力 (Judge Coolley) 說：『爲人民政府存在的各種憲法中，其優美的憲法，就是國家生命的自然產物，跟着國家的成熟而有伸張，並隨時可以表示關於政府的主要情感和公認的人民私權和政權之原則。』無價值的，他又說：『是不願以往的經驗，把將來從過去中分開，而寫下一個理想完美的政府組織法。』

成文憲法的一個劣點，就是往往將政治生活的原則，和國家發展的條件，制成一個文件，而永遠遵用。這好像將一件衣服去適合某人，而不顧及他將來的生長和大小。變動的許多成文憲法，都忽略了國家生命的一大原則，那就是『生長和擴張。』

葛拉德士吞 (Gladstone) 曾說過，人民遭受的災禍，再沒有比與過去截然分割更痛苦的了。柏克

(Burke) 的法國革命回憶錄的讀者，必因這些事而憶起他對於法國革命者這種行爲的嚴厲批評。十八世紀，法國各憲法之所以都不能持久，也是爲這緣故。它們的制成，與其說是國家生命過程中的一個步驟，不如說是一個起點。它們之於國家，猶如一件狹窄短衫之於一個人。緬因 (Maine) 也說，沒有一個演化而來的憲法，曾遭過厄運。一個國家有這樣的憲法，他說，『最好也要像一個英國旅客所處的不合意的地位，因爲一個客氣的中國主人，強要他用筷子就餐。』

第二十節 不成文憲法的劣點

不成文憲法也和成文憲法一樣，有許多劣點。其最受人攻擊的，就是說它不能穩固和持久。蒲徠士 (Bryce) 曾說，它是永遠流動的形體，好像赫拉頤利圖斯 (Heracitus) 的河流不能讓人二次涉足一樣。它可以像普通法律，隨時修改，以適應一時的思潮，因爲它沒有高於別種法律的權威，它的修改也沒有特別的手續。但因它材料的來源很廣，解釋者容易隨意徵引，故又有法庭上的玩物之批評。也有人說這種憲法，只適於貴族社會，而不合民主政治。民主政治的民衆，雖不表示反對，至少要對一個非經正式制定，而由風俗慣例組成的憲法，表示懷疑。一般人都以爲不成文憲法，較之成文憲法，更使公共官吏易於擅斷。蒲徠士亦說：『民衆是歡喜一種明白，簡單和直接的東西，而懷疑着充滿於不成文憲法中的政府之祕密 (As』

cana Imperii)的。』

詹姆生 (Judge Jameson) 係憲法學的一大權威，對於這兩種憲法的優點，曾下斷語，說：『關於這兩種憲法的優劣，頗難使其相埒。在政治訓練較為完善的社會，當以不成文憲法較為適合。這種政治訓練，必須具有二大條件：第一，一般公民須明瞭他們自己的政治權利和自由；第二，又須不斷地去看憲法有無被損，並迅速地去懲治或阻止那些違憲的人。二者缺一，則公共官吏流於擅專，終置憲法於死地。在政治訓練不完全的國家，或者政治非常平靜，而無改革運動的，當然以成文憲法為佳。成文憲法不因國家的意志而伸縮，其條文雖陳腐而有壓迫的流弊，但實為防止官吏擅專的一大利器。且其條文，亦甚明晰，稍有違背，即顯明異常，故人皆不敢擅專，致遭劇烈的反對。這種憲法在一定情形之下，其最優之點，就在固定雖不免有弊，然較之誤斷或違憲的活動，平安得多了。』

無論成文憲法和不成文憲法的優劣如何，一般人總多贊成成文的。嚴格地說來，英國憲法是存於世上唯一的不成文憲法了。歐洲各國都已仿照美國，相率制定成文憲法。歐美以外的日本，中國，澳大利亞，波斯，來比利亞 (Liberia)，南非聯邦及其他各國，也都如此。沒有一個國家是先行了成文憲法，而後改行不成文憲法的。

六 成文憲法的要素

第二十一節 模型的憲法的內容

一個模型的成文憲法，必須具有三類條文：第一類規定人民的基本自由和政治自由，並限制政府的權力，以保障此種自由的享受；第二類規定政府的主要組織及其職權，制定某種有關其行政事務的規則，及解釋各種詳細條文；第三類規定修改憲法的方法。有一學者（按指柏哲士）稱第一類為規定自由的憲法（*Constitution of Liberty*），第二類為規定政府的憲法（*Constitution of Government*），第三類為規定主權的憲法（*Constitution of Sovereignty*）。第一類的條文，在共和國，往往用權利法典（*Bill of Rights*）或權利宣言（*Declaration of Rights*）來表示的。美國人民認這些宣言極為重要，並以爲憲法中不可少的部分。自一七八〇年以來，除了四個例外，美國各種憲法都予這種宣言以很重要的地位。蒲徠士（*Bryce*）說，美國的權利宣言，是憲法中最有興趣的部分，它是英國『大憲章』（*Magna Charta*）和『權利法典』（*English Bill of Rights*）的合法的孩子和代表。法國革命後的一個時期，那基本宣言也被認爲政府大法的重要部分。一七九一年，一七九三年，一七九五年和一八四八年（並非完全如此）的憲法，不但包含詳密的個人權利宣言，並有許多政治學說在內。其足注意者，就是一八七五年的憲法，未具有權利宣言。但有些法國的法學家仍以爲一七八九年的宣言已成爲今日法國公法的一部分，而爲國會所遵

守。所以狄驥(Duguit)說：它不但是確定的程式(Dogmatic formulas)，且是憲法的一部分，並束縛着議會；如議會制出和這宣言相背的法律，即將認為違憲。他和另外幾位法國法學家，以為一七八九年的原則，既未經一八七一年至一八七五年間的國民會議(National Assembly)重為制定，且未正式加入憲法中，是因為它早已確定的成立而無須再經這些手續了。但不論法國法學家的意見怎樣，法國法庭對於國會法律之違反這些原則者，卻不宣告其無效。法國國會也曾建議，將這權利宣言加入憲法中，又建議設一最高法院，使有權宣告凡違反這宣言的法律都歸無效。歐洲其他各國的新憲法，都已制有詳密的權利宣言，這是法國和它們不同的地方。德國一八七一年的憲法，和普魯士一八五〇年的憲法，二者皆由君主欽定，所以沒有人民權利的規定。不過現在德國的新憲法，卻包含着權利宣言一章，且勝過以前法美二國的憲法。

第二十二節 政府組織的規定

憲法的第二部分，廣義地說，就是規定政府組織的條文。它包括各部的權限分配，表現國家意志的機關的組織及其職權的範圍與期限，公共官吏選舉或任命的方法，及其他詳細的規定。有些憲法對於這類規定甚少，只擇其需要者而已。例如法國的憲法，除了規定下院應由普及選舉所組成的選舉團選舉外，對下院的成分，選舉方法，任期，組織及權限等，均未規定。其對於司法機關，亦未有何規定。自一八八四年修改

案取消了關於上議院諸條文的憲法性後，即無關於國會第二院之規定。所以有人說，法國憲法所缺的，比它所有的，尤足注意。法國學者亦以爲法國實無憲法可言。

第二十三節 美國憲法

美國憲法就其內容和性質來說，當爲成文憲法的模範。它關於政府組織的條文，雖只規定一般重要的事項，但對於應有的根本重要各點，都已包括無遺。它規定立法行政司法三部的權限分配，及每部的組織大要；敘述每部的職權及其管轄範圍；列舉對於中央和地方政府禁止的各點；很顯著的，是瑣碎的條文很少。對於工商業，銀行，其他實業團體，鐵路，學校，海陸軍等規定，也是絕無僅有。總之，美國憲法是一個序列合乎邏輯而又合乎科學，敘述簡明而賅要的模範，而其文字又無冗複含糊之處。所以蒲徠士（Bryce）說：『它計劃的精良，民情的適洽，文字的簡潔，且其原則的確定與細項的伸縮相合，均足使它超越於其他成文憲法之上。』

歐洲新憲法，在這點上，大多未曾摹倣美國憲法。它們比美國憲法長而詳細，所包含的普通法律部分（包有行政法，刑法和議會法等方面的規則）也較多。

無論如何，何者應以憲法規定，何者應以法律規定，皆無一定界限，當隨一國政治經濟及社會的環境

的變遷，而有不同。譬如在一七八九年可由普通法律規定者，到了現在，或必由憲法來規定了。這是因爲時代的變遷，產生許多新的問題，而須以憲法來規定的。美國的制憲者，當然料不到這些問題的。這些新的問題的產生，以及人民對於憲法觀念的轉變，皆足使憲法有擴張增補的趨勢。

七 憲法的發展和擴張

第二十四節 生長的步驟

麥金韜虛 (Sir James McIntosh) 和緬因 (Sir Henry Maine) 曾說憲法不是制定，而是生長的。這句話是否確實，姑不去問。無論如何，沒有一個現行的憲法，已走到最後一步，而趨於消滅，或無發展的餘地。華盛頓在離別的演說中，曾說，時間和習俗，是和限定其他人類組織一樣，也可限定政府的真正性質。布魯安 (Lord Brougham) 也說：『凡是有價值的憲法必須生長；它們有根，能成熟，能生存。』他又說：『那些時式的憲法，正像將一支漆過的木棒，種在地上，如我在別國所見到的所謂自由之樹 (Trees of Liberty) 一般。它沒有根，也不結果，迅速地凋謝，不久便滅亡了。』

第二十五節 習俗和慣例

成文憲法的生長方法有三種：慣例，司法解釋，和正式修改。其由習俗和慣例而生長的情形頗為複雜。它在舊憲法的勢力，勝過在新憲法的；它在舊社會的勢力，也勝過在新社會的，因為舊社會的人民，比新社會更敬重過去和前例。

在美洲幾個較新的國家，它們的憲法，在每一時代要增修或全部重訂一次，所以習俗和慣例的部分很少。法國也是一樣，它的憲法的發展，其由於革命者，實較由於演進者為多。自一七八九年以來，憲法變動過十一次，其由習俗和慣例而變動者，究屬很少。但美國憲法，除了馬薩諸塞州的憲法之外，當為最早受習俗和慣例而擴張的一個憲法。無論何國，凡是新規則新事例的創立，往往形成一種習慣法；這種習慣法便常能補充或改變憲法的實質。像美國這種詞義簡括的憲法，非由普通立法，司法解釋和慣例，加以補充不可。如果沒有這種協調和慣例，實為事實上所不可能。

第二十六節 司法解釋與憲法的發展

憲法的文字，如有曖昧不明之處，或因為環境的變遷，而對其條文有不同的見解，而感到其意義有缺陷，則司法解釋起矣。漸漸地，司法機關不但可以解釋憲法所正式規定的意義，即未明白規定，如認制憲者確欲如此表示者，也可加以解釋。假定制憲者如能預卜，在理應當規定者，雖未有正式規定的事項，亦可由

法庭予以規定。司法解釋在美國最有勢力，司法機關不但可以解釋憲法，並得將違憲的法律，宣告無效。所以我們可以說，美國憲法中有一大部分是司法文件。幾乎憲法中每一條款，都會被解釋，如果我們將一世紀來，法庭所增入憲法中的意義取消，我們一定不會認識這個憲法的真面目了。

第二十七節 正式修改與憲法的發展

最確定的擴張憲法的方法，尤以共和國為然，就是依據憲法中所規定的手續去修改它的條文。如前所述，我們知道關於修改方法的規定，是成文憲法中重要的一部。美國早年有幾州的憲法（其中八個是屬於十八世紀的）未規定這種修改方法。不知是否因為失察規定修改方法的利益所致，或是因為當時的輿論，尤其在權利法典中說得最多，以為人民無論何時，皆有權利去修改他們的憲法，因此不必在憲法中設下限制自己權利的條文了。究屬何種理由，固不可知，但憲法之需要規定修改方法，已為事實所公認。美國各州憲法，凡是在十八世紀開始以後制定者，除了三個例外，都已規定修改方法。也可以說，處在今日的成文憲法，必須規定修改方法，方得謂之完整。現行的憲法，只有意大利和西班牙的憲法，未規定此點。修改憲法的規定，也可說是憲法最重要的部分，因為憲法能否和平發展，抑將陷於停滯，後退，或革命的境遇，皆以能否適合一國實際狀況為定。威爾遜（Wilson）曾說憲法必是『一輛生命之車』（A vehicle of

It);『它的實質就是一國的思想 and 習俗,』所以它必須隨着國家生命的變遷而發展。『現行憲法的結構和實際,都應該達爾文化(Darwinian)』穆勒(John Stuart Mill)說,如要憲法有永久性,必須它能保障進步和秩序。人類是時刻不停地在發展着,所以憲法必須隨着國內的發展而有更改,不然它便要停滯或後退了。

第二十八節 不能修改的憲法

有少數憲法,規定對於某幾項條文是絕對不能修改的。例如法國一八八四年的憲法修正案,規定國民會議不得建議廢止共和政府。不過一次的國民會議,在法律上能否拘束下次的國民會議,尙屬疑問。關於這點,厄斯美(Esmein)以爲是可以的,狄驥(Duguit)則持相反之說,似乎較有理由。美國憲法規定在一八〇八年以前,不得修改第一條第九款一四兩項的內容(關於禁止輸入奴隸,)又規定各州在上議院的平等選舉權,非經各州同意,不得剝奪。這兩個規定,都是限制人民修改憲法的。這種規定頗爲人所反對,因其不合公共政策,及實效尙有疑問之故。至其所以規定者,想係當時制憲者,以爲此種規定必無錯誤,並以爲有權使後來的人遵守他們的命令。穆爾福特(Murford)說:『不能修改的憲法,是時間的最大的專制政治。它使不久休閉的大會成爲地上的神意。它將王節交付於一個死人,使人民的唯一的職務只是用

他們的墳磚，去建造王座。』哲斐孫 (Jefferson) 說，每一個時代有權去決定當時的法律。『世界原是供生者享用的，死者當然無權過問。』

第二十九節 修改的伸縮性

憲法修改的規定，既不可太難，致對必需的變動，加以阻礙；亦不可太易，致修改太多，而減低立法的尊嚴。詹姆生 (Judge Jameson) 說，憲法的修改，應像一個保安弁，既不要使機器太易發洩，亦不可積力過多，致有爆裂之虞。所以對這個保安弁，必須一方面注意其生長，另一方面注意其保守。憲法的文字，既不可像聖物似的，遵守過甚，這種錯誤的保守，猶如因戀守身上的破衣，而致凍死；亦不可使其成爲政客的玩物，不但竭力利用，且將降其尊嚴於普通法律之下。』

第三十節 幾種現行的憲法修改法

要在此地綜述各國憲法的修改方法，當然是不可能的。英國憲法的修改方法，最爲便易，是和修改普通法律的手續一樣。意大利憲法中，雖未規定修改方法，其國會卻有修改之權，當然也和普通法律一樣。法國憲法的修改方法，也是柔性的。兩院在巴黎分別通過修正動議後，便可在凡爾賽舉行聯席會議，來正式

通過修正案。

大多數的憲法，其修改方法都是剛性的，迥然與普通法律的手續不同，也就是說，制憲和立法的權力是截然分開的，各有其獨立的機關。普通修改憲法的手續，總是比較難些。譬如美國憲法，其修正案得被上院或下院之三分之一零一個人所否決，其兩院對於修改憲法的動議，亦得被四分之一零一個州議會所打銷。並且因為各州人口的不平均，可使四十分之一的散居各處的人民，推翻其他四十分之三十九的人民所提出的修正案。這種修改方法，既不靈便，又不合民主原則。所以有人建議一種便易而合民主原則的方法，就是由兩院的過半數提出修正案，有過半數的州內選民的過半數的批准，便可成立，假使後者是全國票額的過半數。

美國有幾州的憲法，其修改方法更要艱難，其中如伊里諾斯 (Illinois) 和印第安納 (Indiana) 等州，皆曾努力改革此種方法，但皆未成功。

第三十一節 反對憲法神聖的態度

人民對於憲法的態度，究應視為神聖不可侵犯，而由其自然發展，抑應視其為一種人類的制度，而須時時變動，以適應變遷的環境？政治學者關於這種態度的意見，各有不同。柏克 (Edmund Burke) 的政治

哲學是代表前一說的。在他的法國革命回憶錄一書中，他說，憲法是一種永遠承繼的遺產（Entailed inheritance），也是一種由承繼人代管的產業，所以不可稍加損害，正如法國的『廢址的建築家』（Architects of Ruin）加於他們自己的憲法上的工作一樣。『個人及國家的幸福之路，並不在於急起革命，而在敬重以往。』這種極端的憲法至尊說，現已不甚通行。不過美國至今仍有人對於近代人士視憲法為一種精神之說，深為痛惜而認為不合理。隨着時間的推進，哲斐孫（Jefferson）的主張，已成為美國民衆的政治哲學，其實也是全世界民主化的人民所擁護的。他說，憲法不可視如『神聖，像是盟約的寶箱，尊嚴無上。』事實上，舊憲法皆屢經修訂，甚至重新制定，此皆足證明哲斐孫之說勝過柏克之說了。

參考書

- Amos, "Science of Politics" (1883), ch. I.
- Borgeaud, "Adoption and Amendment of Constitutions" (1895), chs. 1, 6.
- Boutmy, "Studies in Constitutional Law" (English translation by Dicey, 1891), Parts I, III.
- Brunet, "The New German Constitution" (Eng. trans. by Gollomb, 1922), ch. 1, sec. 2.
- Bryce, "Constitutions", in his "Studies in History and Jurisprudence" (1901), vol. I; also his "American Commonwealth" (1910), vol. I, chs. 31—35, 37—38.

- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. I. pt. II, bk. I, ch. I.
- Coolley, "Constitutional Limitations" (7th ed., 1903), chs. I, 4; also his "Comparative Merits of Written and Unwritten Constitutions," *Harv. Law Rev.*, vol. II.
- Dodd, "The Revision and Amendment of State Constitutions" (1910), ch. 4; also "The Function of a State Constitution," *Pol. Sci. Quar.*, vol. XXX (1915), pp. 201 ff.
- Esmein, "Éléments de droit constitutionnel" (7th ed., 1921), vol. I, ch. 5
- Goodnow, "Principles of Constitutional Government" (1916), ch. 1.
- Jameson, "The Constitutional Convention" (1867), chs. 3-5, 8.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. II, ch. 15.
- Lemaire, "Les lois fondamentales" (1907).
- Lowell, "The Government of England" (1908), vol. I, ch. 1.
- Maine, "Popular Government" (1886), Essay No. IV.
- Oppenheimer, "The Constitution of the German Republic" (1923), chs. 1, II.
- Salpelles, "The Development of the Present Constitution of France", *Ann. Amer. Acad. of Pol.*

and Soc. Sci. vol. VI (1895), pp. 1-78.

Stimson, "The Law of the Federal and State Constitutions of the United States" (1908), ch. 1.

Tiedeman, "The Unwritten Constitution" (1890), ch. 12.

Wilson, "Congressional Government in the United States" (1890), ch. I, also his "Constitutional Government in the United States" (1908), ch. 1.

第十九章 選舉團

一 選舉功能的性質

第一節 選舉功能的重要

代議制政府中選舉團的成分和藉以運用其功能的手續的組織是有最高重要性的，因為這就是代議制的基礎和本質。現代民主主義的選舉團不單是一個決定一國政府的體制和選舉指導政務的官吏的公民的團體，而且，據各家之意見，選舉團本身就是近代民主主義國家的政府裏面的一個機關。

選舉團的功能在於選舉；施行選舉者為選舉人；選舉之機械為選舉票；所舉行之會為選舉會。

第二節 關於選舉權的性質的理論

選舉權的理論有二。第一它是每個合格的公民所固有的和自然的權利——至少每個成年的男子

——這權因其有國民的資格而取得的。第二，認選舉權是一種公家的職務或功能 (Function)，為社會的方便起見，而賜與人民的權利；因為社會的幸福須視功能的使用如何，所以選舉權的賜與只限於能夠盡職的民衆。

第三節 選舉權是否為自然的權利

當十八世紀的下半期，美國和法國的哲學都富有這種色彩。這種意見發生於中世紀的自然法主義，尤其是十六世紀之反君論者，如馬竊略 (Marsiglio) 奧坎 (Okam) 等。自社會契約和民衆之主權發展以來，個人有參加政府的權利，遂為邏輯上之結果。美國擁護此主義者，在革命的時候有奧替斯 (Otha) 和佩因 (Paine) 等，追其源乃出於最早諸州，如馬薩諸塞州 (Massachusetts) 和新漢木什爾州 (New Hamp-shire) 憲法中的人權宣言。法國孟德斯鳩亦為贊助之人。他曾說：『一切住民……均應於選舉時有選舉代表之權，除非那些不能依自己的意志選舉的人。』

盧梭的學說以主權屬於人民，其結果，凡公民均有參與行使主權之不可讓與的權利。所以人民當有選舉權也是邏輯上的必需。法國革命時，宣傳此種學說者，有羅伯斯庇耳 (Robespierre) 丕梯恩 (Petion) 和釀侘塞 (Condorcet)。羅伯斯庇耳說，主權在於全體人民，所以每個公民均有選舉代表和參與法律之

權利。

第四節 法國革命憲法的原則

但當一七八九年法國國會宣布盧梭的人民主權主義的時候，他們並沒有考慮使全體公民都參與主權的使行。到一七九一年制定憲法的時候，又分人民爲「責任公民」和「普通公民」二種。普通公民不得參加選舉。每個法國人均爲普通公民，這是一種權利。惟有相當條件的人則稱爲「責任公民」，卽選民，這是一種功能或職務。那時議會中盛行的意見，據狄驥說，均以爲選舉權不是權利，乃是職務。每個公民，生活於社會者，均承認有個人的權利，就是公民的權利，這是超越一切實在法（Positive Law）的。然這卻並不是選舉權；不過承認其爲國家之一分子罷了。公民所有的選舉權是立法部所賦與的職務。但對於這種區別，曾引起強有力的反對，以爲這是剝奪人民固有的和自然的權利的辦法。所以在一七九二年大會中激烈派得勢的時候，又提倡選舉權是抽象的權利的理論。

當時的憲法會議通過人權宣言第二十七條，確認主權屬於人民全體，而每個公民均有平等行使主權的權利。一七九三年的憲法卽也明確地包有此種主義，宣布凡年齡在二十一歲以上的男子，出生並居住於法國者爲公民和選舉人。依這種規定，那末，婦女亦有同樣權利乃爲自然的結果。瑟陀塞對於此事，努

力最多。

第五節 法人對自然權利說的拒絕

但法國在後來的憲法中，無有再提及自然與固有的權利者。一七九五年的憲法，實質上即根據於一七九一年的憲法。這裏規定每個法國人均爲公民，而選舉則視爲一種職務，須滿足某種條件者，如納稅等等，方可行使。但多馬(Thomas)，佩因和其他激烈派，仍竭力主張選舉乃每個公民的自然權利。

一八四八年，普遍選舉權(Universal suffrage)第一次施行，其贊成的論調大致與一七八九年至一七九一年的論調相同，惟公民有自然的權利的主義，則未嘗揭示於憲法。反之，在第二十八條更規定立法院在議定選舉法的時候，得規定剝奪選舉權的種種原因，這是與法國公民選舉權爲固有權之說，大相刺謬的。

第六節 選舉權是職務或功能的意見

今日的政治科學的作家大多抱選舉權是職務或功能的意見，以選舉權是國家賦與能爲公衆謀利益的人民權利，而不是一般公民的自然權利。選舉權是一種特許權或利益權；至於這種權利的行使，是

否道德的責任，抑法律的義務，學者的意見是各不相同的。

事實上，雖在最急進的民主主義國家，選舉制度都是根據於此項原則。然一般頭腦簡單的羣衆，仍舊以爲每人各有一種最高的自然的選舉權利，而不能因爲沒有才能而加以剝奪的。這也是婦女選舉運動的一部分的根據。

第七節 行使選舉職務是否責任

如選舉的功能是爲謀公衆的利益而委託於個人的職務，則選舉的行使便成爲這個人應盡的責任了。那末，可否用法律強迫他去選舉？一般認爲道義的或公民的責任應否認爲法律的義務？忽略選舉的責任，是否應如拒絕充當陪審員那樣，加以懲罰？有不少的著作家和政治家是主張應罰的。因爲一個代議和民主的政府制度中，最重要的，是凡有選舉權者均應參加選擇官吏，複決立法設計和公共政策的職務。不然，選舉的結果，將不足以正確地代表選舉團的真正意旨了。

第八節 強迫選舉

實際上，採用強迫選舉制的國家很少。其已經實行強迫制者有比利時，羅馬尼亞，西班牙，阿根廷，荷蘭，

捷克以及瑞士國內的數州 (Cantons)。比利時一八九三年憲法第四十八條有此規定，其原因由於人民之缺席選舉者太多。(缺席者，一八八四年為百分之三十；一八九二年為百分之十六。) 其懲罰尚輕。第一次犯者罰金自一至三法郎，犯至四次者，剝奪選舉權官職權。自立此規之後，忽略者漸少，缺席人數，即降至百分之六。當一九二一年複數選舉制取消之後，懲罰法則仍在保留，人民也很少廢除的要求。

一九〇七年西班牙實行強迫選舉制。除法官、僧侶、剝奪公權者外，男子自二十五歲至七十歲，凡未離本區和無疾病者均得選舉。不選舉者公布其姓名，增稅百分之二，在政府服務者減薪百分之一，再犯者不得任國家公職。然在鄉區 (The country district) 中之不參加選舉者仍在百分之八十，法律仍然等於具文。

一九一二年阿根廷採用強迫選舉制，尙有成功。一九一七年荷蘭修改憲法，亦採用強迫選舉制，其原因與比利時一八九三年的原因相同。荷蘭的罰則是初次罰三佛羅因 (Florins)，俟後每次十佛羅因。因反對者多，法律甚難實行。在亞摩司德登 (Amsterdam) 及海牙 (Hague)，近來反對選舉者組成團體，投選可笑的候選人，故意侮辱選舉的尊嚴。一九二五年修改憲法時，此節業經除掉，而另以法律規定之。一九二〇年二月九日，捷克實行強迫選舉制。凡年過七十歲或有疾病者不適用之。罰費甚大，最多至五千克郎 (Crown)，或二十四小時至一月之囚禁。一九二三年羅馬尼亞實行強迫制，選舉上下二院代表。大戰之前，

德國聯邦中亦有實行強迫制者。

法國自一八七五年來，實行此制，爲選舉參議院議員而設，現有逐見推廣及於其他一切選舉的趨勢。一九二一年，一個衆議院的議員巴退爾米（Joseph Barthelémy）教授，曾提案推廣此制，委員會也報告贊成，然總未付表決。近來馬薩諸塞州在修改憲法之時，亦曾提及強迫選舉制的採取問題。在英國贊成此制者亦多，因在一九二二年選舉時，一四，〇〇〇，〇〇〇人中出席選舉者祇四，六五〇，〇〇〇人。

第九節 反對強迫選舉的原則

政治科學的作家全都反對強迫選舉的原則，以其不能以健全的政治學和公共政策爲立場。強迫選舉制假定選舉爲公共的法律責任，而非道德責任。公民忽略他的公民責任，雖可非議，然國家總不得以法律來懲罰他。普及選舉權的價值，卽在其爲一種道德的責任及權利。如以法律強迫選舉，則將不顧公益而僅備形式。與法國革命時，以金錢買人入場選舉的辦法，有何分別？權利的性質必將因此而降低，賄賂的危險也將更多了。

第十節 複數和加重選舉

照近代民主主義的原則，凡合格的成年男子，假使成年的女子不在內，均得有一票的選舉權。但於效果的決定上，是否這一票的價值，當與其他選舉人所投的一票相等，或換言之，沒有一人，能投票在一次以上呢？關於此點，現代的理論和事實多贊成肯定的主張。但複數或加重選舉制到現在還有存在。一八九三年比利時修改憲法時，即加入這種規定，凡男子在二十五歲以上，居於本地滿一年者得投一票。凡年在三十五歲以上，並有子嗣，及每年納稅五法郎者；和凡年滿二十五歲的地主，其地產在二千法郎以上者得加一選舉票。年滿二十五歲並獲得高等或中等學校文憑者，或在公共機關服務，或執行私家職業而有中等學校程度者得加二選舉票。但無論何人不得超過三選舉票。

實際上，此制對於農民，僧侶，官員，和職業階級，特別有利，並可以鞏固天主教黨的勢力，而對於社會主義黨則削弱其力量，因為該黨大多數的黨員每人只有一票。大戰之前，在比利時有共同的趨勢，要廢除這種制度，因其給多數票於少數人是不民主的，不公道的。在每次選舉運動時，有社會主義的示威，全國的大罷工，在每次選舉時，都是為反對這個制度。到一九二一年修改憲法時，這個複數投票制終於取銷了。

第十一節 加重選舉之優點

比利時的制度，是以薛知微 (Stigwick) 所謂加重選舉 (Weighted voting) 來補救普及選舉的缺點，

這就是多數不學無術者壓倒少數多才多藝者的缺點。這樣的假定是承認一國之內的知識分子，其選擇官吏的票權應加重力量。又承認雖然每一個人至少應有一票，但有些人當有較多的票數。簡單說來，他們承認有些人是比較的聰明和善於選擇人材，有些人的意見是比較的可以代表公意。這是賤氏（Taine）主義的應用：民意是不可計數目，而當稱分量的。比利時的制度，是以資產，教育，家庭關係，及職業的條件，以決定民意的輕重的。

第十二節 反對加重選舉

加重選舉之主要困難在於難以求得公正適用的標準，以分別輕重的等級。選舉權之限於資產者，有教育者，家主，或有職業之人等，似屬武斷。財主所有資產之出於節儉才幹者甚少，大多為偶然之事。普通與論均反對以財產為獲得政權的條件。富者的地位需要保護周密，故予以治權。然富者自衛的力量已足，故貧者的需要保護實更為切要。加重選舉的結果，可以造成特殊階級，少數財主專政，乃為最可惡的政府制度。個人職業的性質，有人說，可以公正的和實際的測驗出選舉票的重量來。是以僱主比被僱者的才智高尚；銀行家，商人和製造家的才智高於工人；受專門訓練者優於無技術者。

第十三節 穆勒的辯護

穆勒氏贊成加重選舉，並主張有特殊技能者應行使二票以上之選舉權。穆勒氏以爲適用複數選舉制，可以使受教育者加重力量，可以平衡無教育者的多數勢力。加重選舉可以補救普通選舉的弱點。在任何普及選舉之中，他說，『最好能讓大學和高等學校的畢業生，有高等職業和特別才能者，在他們所登記的選舉區中去投票，再在他們所居住的地方，保留他們單純公民的投票權。雖這些提議的詳細情形均有討論的餘地，但在我看來，這確是真正理想的代議政府的方向。能尋出實際進行的策略，就是政治改良的道路。』

第十四節 其他各國的複數選舉

在英國，複數選舉法是先用以選舉教區委員和濟貧律的監護者（The Poor Law Guardians）直至今日，在某種條件之下，亦有人投二票者，如有人其住居在一選舉區而在另一區內還有營業房屋，每年租金在十鎊以上者，得在雙方選舉區投票。又在大學中獲有學位者，亦得在其選舉區及大學中雙方投票。

取銷複數投票制久已爲自由黨方針之一。到一九〇六年，自由黨獲得政權時，政府即提出一人一票的法案。下議院即予通過，但上議院把它否決了。當一九一八年選舉法提出之時，又經一度討論。惟保守黨分子仍堅持保留，以維持選舉團內的知識分子和資產家的地位。最後自由黨亦贊成保留這個原則，在上

述的限制和條件之下。

大戰之前，德國有若干邦有平等之選舉法。普魯士立法院下院是根據三級制而組成的。照這個制度，議員是由各區的選舉團所選舉，而選舉團的選舉人是由按納稅的多寡而分爲三等的初選人所選舉的。其目的在使財富階級在院中佔重要的地位。以今日之眼光觀之，自爲最不公平之方法。因此，社會民主黨在普魯士雖屬大多數，要選一個代表到議會去，仍是很不容易。普魯士市議會的選舉法亦然。其他數州議會，如撒克遜(Saxony)，直至一九〇九年，每一個選舉人，按其職位，財富，可有自一票至四票的選舉權。

德人的解釋，以爲選舉權的不平等，並不違反真正的民主主義。在選舉的組織中，財產的利益和人頭的數目當同予考慮。普及而平等的選舉，將使不甚關切的貧者危害政府並壓迫富者。所以照德人的理論，市政府即等於私人的企業團體，只有股董，即納稅者，可以從事選舉，以管理業務，其選舉權的大小亦當以其利益的大小而定之。

第十五節 複數選舉的消滅

一九一九年的德國憲法使各州議會實行平等選舉制，從此以後，各州不得再用加重和不平等的選舉制了。

奧地利在一九〇七年以前，採用五級選舉制，所以資產者及納稅者，勢力極大。到一八九六年只有納稅者可以選舉，同年又因採用普及選舉而加添一級，這一級選舉的議員，約佔議會中六分之一的名額。一九〇七年修改憲法，把五種階級制廢除，下院全院的議員，都由男性的普及選舉而來。自大戰之後，歐洲各國的憲法，都有重要的改變，加重選舉次第取消，惟英倫尙部分的保留。一個人在他本籍的選區和有產業的選區仍可同時各投一票，這還是本於納稅與代表互爲條件的原則。

第十六節 家庭選舉的建議

在大戰之時，法國有人宣傳家庭選舉的制度，其法，家長除投自己的一票外，亦可代他的妻子和兒子各投一票。其目的，在以此種獎勵方法增加生育率，而挽救人口漸減的危勢。這種制度的另一理由，是可使國會建築於真正基礎之上，因國家非由於個人構成，乃由家庭構成的。歷屆議會，多有此類的法案提出，一九二〇年的提案，副署有二百人之多。

在日本，當辯論一九二五年的選舉法時，亦有同樣強烈的要求，主張國會的選舉以家主執行，不論其是男是女。

二 選舉團的組織

第十七節 早期的限制

選舉團的組織，即誰應有選舉權，誰不應有選舉權的問題。其理論和實際各國各時不同。從前的選舉權是狹窄的，不平等的，間接的，今則為普遍的，平等的，直接的。選舉權的限制，如宗教，經濟，種族，和女性限制，均已次第過去。

但在十九世紀之初，雖法美二國，還有重要的限制。

第十八節 法國的限制

在法國，一八一四年，復辟時代納稅三百法郎和年齡滿三十歲者，方得選舉。一八三〇年革命後，選舉人的納稅條件，自三百法郎改為二百法郎，下議院議員的年齡亦改為二十五歲。在復辟和七月王國（The Restoration and the July Monarchy）二時代，選舉人數對於全體人民的比例太小，於是發生普遍的不滿意。在一八四〇年遂有男子普選的運動，到一八四八年第二次共和時代，始告成功。這期的憲法規定凡年滿二十一歲享有公權的法國人均得為選舉人，不復有財產的限制了。這個制度歷第二帝國和第三共和以迄今日，仍在實行。

第十九節 英美的限制

一八三〇年以前，英國國會議員選舉權只限於各州（County）的地主，其地產所得每年須有四十先令者。十七十八兩世紀，美洲殖民時代亦有地產的限制，還有宗教和其他的限制。一六九一年馬薩諸塞州的憲章規定須有地產所得年有四十先令，其他產業年值四十鎊的人，始可選舉。在新罕木什爾（New Hampshire）、德拉瓦（Delaware）、佐治亞（Georgia）和本雪文尼亞等州僅僅有納稅的限制，其他各州則限於地主有年價（Annual value）自馬薩諸塞州之三鎊至新澤稷（New Jersey）之五十鎊不等。

一八二〇年後，民主主義傳布極速，選舉限制逐漸取消。到十八世紀的中葉，白人的成年男子均得選舉，雖然有幾個地方，仍有很低的財產限制。只有一二州以能書能寫為選舉權的限制。

第二十節 德國及其他國家

在德國，一八七一年的帝國憲法規定下議院的選舉幾乎是普及制，只有年齡二十五歲的限制。惟在普魯士，撒克遜（Saxony）和其他數州，則限制甚嚴，且為不平等而間接的。在奧地利則直到一九〇七年，只有下議院一小部分用普及選舉。匈牙利限制甚多，有財產，納稅，教育等資格，目的在使馬扎兒（Magyar）人

在國中佔絕對優勢。一八九八年，挪威始行男子普及選舉。到一八九三年，比利時尚有納稅的資格，目的在使人民全體四百萬人中，祇有約七萬九千人有選舉權，此年始把限制減低，但又因施行加重選舉之故，貧人仍少選舉的機會。意大利直至一九一二年還有納稅和教育的限制，於三千四百萬人中，只有三百萬人可以選出。一九一二年限制取消，選舉者已增至八百萬人。日本到一九二五年尚有納稅的限制，結果大多數的成年男子無選舉權。

第二十一節 早期反對普及選舉的論調

男子普及選舉制在長期的運動期中，引起許多的反對，以爲是不智和危險的。一八二〇年歷史家馬可梨 (Macaulay) 以功利主義，批評普通選舉，認爲是『極大的掠奪。』又說，如果此制在英國實行，則『少數半裸體的漁人將與梟狐共分歐洲最大城市的廢址了。』

勒啟 (Locky) 在民主主義與自由一書中指明無識之羣衆對於政府的危險，並要求一個本於財產和教育的選舉制度。立法院是一個與征稅有關係的機關，其選舉團自然應限於納稅的民衆。『現在我們第一個政治問題，』他說，『即是要知道，治理世界者應是無識之徒，還是才智之士。』『貧者，無識者，無能者，即人羣的大多數，是權力的最高源泉之學說，實在與一切人類過去的經驗相反。』勒啟又說，在普及選

舉制度之下，選舉的結果，鮮有能代表公意者，因為這些羣衆，實在不能貢獻什麼意見，他們不是受人指使，便是隨意瞎投，因為他們實在不知道選什麼人，爲什麼事。有的人，因為他的父親投什麼票，他也跟着投什麼，對於投票的意義完全茫然；有人則爲成見所拘束；諸如此類，不一而足。『往往因一次歉收，或其他災變，猶如行星的運行為政府能力所不及者，』他說，『會使人民發生不滿意的心理，而影響猶預未定的選舉票，致幾乎平衡的選舉轉變數度。』勒啟預斷說，當我們承認以最曖昧的階級當政，爲促進世界改良，國家進步的最好方法的理論時，亦即人類蠢事史中最奇怪的事實出現的時候。

亨利緬因爵士 (Sir Henry Maine)，一個極有力量的人，政府批評者，講到無知識的民衆對於科學所持態度時，有這樣的說法：普及的選舉在今日，拒絕對於美國的自由貿易，在從前，必將禁用紡織的機器，打麥的機器，以及格力高里 (Gregorian) 的日曆，而恢復司徒 (Stuart) 朝代。它會鼓動一七八〇年焚燒曼斯菲爾德 (Mansfield) 爵士的房屋和圖書館的暴動羣衆來排斥天主教徒，也會鼓動一七九一年焚燒普里斯特利 (Priestley) 博士的房屋和圖書館的暴動羣衆來排斥脫離英國國教的人們。史梯芬 (James Stephen) 爵士更反對每人一票的政治理論。他說，普及選舉將使我所認爲智愚之間的真正和自然的關係適相反對。

比利時公法學家拉甫雷 (Emile Laveley)，另一個普及選舉的批評者，雖然承認普及選舉可以尊

重個人和實施公民教育，但以爲在議會制度之下，它將使自由秩序和文化蒙受損失。

第二十二節 普及選舉的勝利

但是在民主主義的潮流的面前，史梯芬認爲，雖在他著作的時候（一八七三年）在英國已是不可抵抗地在高漲的，這些反對普選的呼聲，已沒有人理會了，而且是英美等國試驗民衆投票亦並未產生如勒啟，緬因和史梯芬等所預言的結果。然而他們對於普及選舉的危險的警告，卻亦未可輕視。彼等所說無知識的民衆沒有自治能力的真理，在過去的歷史可以得到不少例證。假如全部人民的政府要求成功，就必使全部人民的能力適合於自治。伯倫智理說得好，假如將政府置於不學無術者之手中，是等於自殺。拉甫雷說：將選舉權交與無識者之手中，那末，他們會今日墮落於無政府的情境，明日又變成專制主義。我們姑不問雙方的理由怎樣，總應該注意穆勒氏所說的話：普及教育必先於普及選舉。

三 婦女選舉權

第二十三節 反對婦女選舉權的理由

與民主主義的散布和男子選舉權的普及，同時並進的，是婦女參政運動。當法國革命和普選主義盛

倡之時，曾有女子選舉的請求，向國會提出，薩德塞等，多贊成之。他們的理由是：假使選舉權是一個公民的自然權利，那末女子便不應當沒有這權。但是經過長期的民主運動之後，男子已有參政權了，而各國（雖是最民主的國家）的女子，仍是全無選舉之權。當時以為選舉權專限於男子，並不與民主政府的原則，或被治者同意的原則相牴觸。其中反對女子選舉的理由，諒為讀者深悉，現今無庸細說：約言之，婦女參政將使其喪失女性及其所以別於男子的各種特質。

主張此說者以為女子的特殊使命是做母親，所以女子的自然範圍為家庭，而非政治。如女子從事於政治活動，則必捨棄家務，並忽略子女的教養，須知這是她的最高的使命。總之，政治生活是不適於在家服務，養育子女的女子的。伯倫智理說女子參政足以破壞家庭，降低家庭生活，因為家庭幸福是有賴於妻子而不在於丈夫。他說：要男子尊敬一個政治的女子（Political woman），是不可能的。他引亞理斯多德的話說：只有男子適於政治。——而且家庭投票未必能一致。女子的投票，若與男子意見不同，則家庭中將自相紛爭。反之，如女子依其丈夫的意見選舉，則女子的選舉將成毫無意義。伯倫智理甚至主張寧可使男子投二票，而使女子對此，只利用她偉大的勢力，卻不必親自參與選舉。伯倫智理與拉甫雷說明天主教區如實行女子選舉，則耶穌會的勢力必將控制教會。伯倫智理說：德國政府與教會的「文化的競爭」（Kulturkampf）已充分的顯明女子的意見，很易為神父所左右；假使當時女子的票數與男子相等，則其競爭必

爲女子所勝。這就是法國和意大利女子尙無選舉權的緣故。

反對女子選舉者又說：女子的體格既不能負擔男性公民應盡的一切責任，他們自然無權要求這種權利。他們不能服務軍役，或服務國家，而不損害女子的美德。然而薛知微說得好：當兵的理由，是沒有多大力量的，因爲在自由兵役的國家，和男子不受軍事訓練的地方，男子也無當兵的義務。

第二十四節 女子選舉權的辯護

但兩性的不同不足以決定選舉權的有無，因選舉權非以體力爲根據，乃以道德與智力爲根據。薛知微說：吾以爲只因性的緣故而不給選舉權於一個在其他各方面都合格的自立的成人，並不是一個適當的理由，在今日工業競爭的局面下謀生，而毫無特權和保障的獨身女子和寡婦，若沒有這樣的利益，是可以造成物質上不公道的危險的。簡言之，任何能幹的公民，都應如他人一般有選舉治者的權利，性對於選舉權的有無，毫無關係。

穆勒氏，首先主張女子參政者，曾說：『性的不同，與頭髮的顏色不同一樣，與參政權是毫不相干的。：假使有什麼不同，那末，女子需要選舉較男子更甚，因爲女子體格較弱，他們比較的需要社會和法律的保障。』

第二十五節 自衛的理由

第二個理由，女子應有選舉權以爲自衛的工具——不一定爲了要治人，只是爲了對抗不公道的階級立法。拉甫雷說：保護女子的法律不應單由男子制定。簡言之，爲公道起見，男女共有的政府不應單由男子參加。此種論調的勢力，因現在女子所處的工業和社會環境而日漸增加。女子今日在任何職業上都與男子競爭。是以婦女應有選舉權的理由，與被僱者應有選舉權以對抗僱者的理由，正復相同。

第二十六節 邏輯上的理由

第三點，有人主張女子應有參政權是她們公民資格的自然的和邏輯的結果。今日的女子已有權置備財產，締結合同，從事各種有收入的職業，與男子無異。但是從前反對女子有與男子同等的公民權(Civil rights)的理由，現在又重新援引了來反對女子參政權了。要知女子既能經營商業，締結合同，在各種職業上與男子競爭，在學校裏面教育男子，那末，她們當然也可以與男子共同使用參政的權利。對於不能自立，不能納稅的男子，尚准投票，而對於自立與納稅的女子則拒之，這種理論是無法辯護的。

第二十七節 澄清政治的理由

第四點，女子參政，因其有一種澄清的，崇高的，優美的勢力的人格，可以提高政治生活並增進公共福利。換言之，社會將因這種改變而得到益處。這在女子參政的各國，不乏其例。她們會運用絕大的勢力促成進步的社會立法；特別如童工，女工，衛生，公共住宅，禁酒，圖書館，教育的便利，清潔食糧等問題。穆勒氏說，沒有人會想女子會把選舉權作壞的用處的。『至多，』他說：『女子投票時，會不自作主，而依照男子的囑咐。』如果這樣，不妨讓她這樣。假如她們能自己作主，再好沒有。如其不然，也無妨害。把人類的腳鐐除去，雖不須行路，總是好的。使法律不再宣示女子對於人道最重要的問題是不能思想和不能選擇，這於女子道德上的地位已大有改進了。這於她們個人亦有益處，因為她們可以給予她們的男子所需求而不能勒索的東西了。從此，在選舉之時，丈夫必須與他們妻子共同討論；投票不再是丈夫個人的事，而是有共同的關係了。即此一點，也就不是小事了。

關於愛思梅氏 (Esmein) 所謂婦女不投票，是本於男女分工的自然律的理由，狄驥教授解釋說，這不過是說我們不能教男或女做他們因性的原因而不能做的事罷了。所以反對女子投票的人，必須證明婦女的體力及智力是不能行使政治的功能才可。——此證到現在還沒有人能提出來。

第二十八節 早期之婦女參政

在一八六一年，穆勒氏曾預言，不出一世代，男女的差別像種族的差別一樣，要得到公民的平等的保護和權利。他的預言在他的世代之內就有部分的實現，有限制的女子投票的試驗在美國已經開始了。有組織的女子選舉運動，有些是國際性質的，已在美洲和歐洲成立起來。到大戰爆發之前，這運動在有幾國內已有卓著的成效。美國西部已有數州的婦女獲得與男子同等的選舉權。在有幾國，女子得參預學校選舉市選舉；其為納稅人者，對公債的發行亦有投票之權。在英國，除國會選舉外，婦女與男子一樣，均有選舉權，並得當選任地方職官。保守黨和進步黨均主張婦女得參預國會選舉，而新興的工黨，更以婦女參政為重要的黨綱。

澳大利亞的婦女選舉權與男子無異。澳大利亞各州，包括塔斯馬尼亞（Tasmania）在內，和新西蘭（New Zealand），女子得與男子平等參預州選舉。坎拿大各省中未婚及寡居婦女，或在學校，或在市區，或在兩處，均可選舉，其西北數省。無論已婚未婚的女子都有同樣的選舉權。

一九〇七年起，芬蘭婦女年在二十五歲以上並納少量之稅者均得參與選舉。結果有三十萬婦女得參預選舉。一九〇八年起，丹麥婦女得在市區選舉。到一九一五年，她們得參加各種選舉。

第二十九節 大戰後婦女參政的傳播

世界大戰，婦女參政的機會是很大的。交戰國的婦女在作戰的事業上，均佔重要的地位，她們填補作戰的男子的缺位；加入政府及軍械廠服務，用各種方法幫助國家實現作戰的目的。所以多數人認為給與完全而平等的參政權是正當而應有的酬報。於是在歐美各國，女子選舉遂一般的擴大起來。在英國，一九一八年人民代表案准許年滿三十歲之婦女自己，或其丈夫，已登記得為地方政府選舉人者，得有國會議員的選舉權。有大學學位，年滿三十歲或三十歲以上的婦女得選舉大學議員。這法律的結果是使英國增加了六百萬選舉人。同年蘇俄憲法第六十四條准許十六歲以上的婦女有選舉權。一九一九年美國修改憲法，各州的男子與女子對於中央和地方的選舉，均有平等的地位。德國一九一九年憲法第二十二條給予年在二十歲以上的女子有與男子完全而平等的國會議員選舉權。一九二〇年普魯士憲法第四條規定女子有相同的權利，得參與州選舉。其他有新憲法的各國，如奧地利憲法第二十六條，波蘭憲法第十二條，捷克憲法第九條均然。猶哥斯拉夫憲法第七十條規定婦女有參政權，其辦法，由立法院議決之。比利時一九二一年修改憲法第四十七條，規定一個暫行辦法，凡戰死將士之妻之不再婚者，或因政治行動而受敵人刑罰的女子，均得有選舉權。並規定如經立法院三分之二通過，得將男子所有的選舉權，推廣及於婦女。一九二〇年魯森堡憲法宣布男女政權平等。一九二二年愛爾蘭自由邦憲法規定男女在二十一歲以上者皆得選舉。一九二三年羅馬尼亞的憲法亦認男女之分不再存在。一九二五年七月五日匈牙利選舉

法規定年在三十歲以上受有六年教育（有三子者減為四年教育），並自食其力者，得有選舉權。婦女因有選舉權，自然也得當選為官吏。這在女子有選舉權的國，亦已通行了。

第三十節 婦女無選舉權之各國

歐洲各國婦女無選舉權的各國，或不與男子平等者，有法國，荷蘭，西班牙，布加利亞，猶哥斯拉夫，意大利等國。拉丁亞美利加和亞洲各國，亦未有一國實行婦女選舉，雖則日本在一九二五年曾有婦女參政的請求。法國婦女之為僱主者，得選舉『好人會議』（The councils of prud'hommes）的會員，服務商業者得選舉商業法官。據近來之立法，她們可以執行律師事務，可以在參議式的勞工議會（The consultative labor councils）服務，並得選舉省（Department）和縣（Canton）專門技術會議之會員。

近來法國婦女運動勢力日大，其對於完全的議會和地方選舉權的要求，也傳播得極廣寬。一九一九年五月二十日衆議院以大多數通過：法國公民不問性別，選舉一律平等的決議。同年十月七日又以大多數議決，請參議院速將女子選舉的設計排進議事日程。惟參議院迄未通過。狄驥教授，一個強有力的女子選舉運動的倡導者，對於法國女子在大戰時在經濟公務方面的貢獻，最近發表意見說，現代女子沒有選舉權，乃是暫時的偶然的；現代各地社會向女子選舉方面的演進，是強力的和不可抵禦的。

四 現行選舉制度的條件

第三十一節 普及選舉原則的例外

所謂普及選舉制度，現已成爲一般原則，（至少就男子說如此，大多數的國家並許婦女參加，）但不必說，這原質並不是絕對的。斯多立（Judge Story）說，人們都不主張選舉權應絕對的普遍，即擁護普選最力之人亦然。亦未有人主張，凡是人民不拘年齡，程度，及品性，均得同樣參加選舉任何公共官吏。事實上，就是民權最發達的國家，對於選舉也只限於那些因成年，品性良善和智力充足，而認爲有行使選舉權的能力的人。巴退爾米（Barthelmy）說，選舉團只不過是人民的一部分。大多數的國家，對於未成年者，瘋狂者，白癡者，皆不准有選舉權；亦有剝奪婦女選舉權的一部或全部的；更有規定選民必須是享受完全公民權利的人；甚至有規定被監護的人沒有選舉權的。巴西憲法第七十條，規定僧尼沒有選舉權。各國對於曾犯重罪者，選舉作弊者亦在其內。須受國家養活者，破產者，浪人乃至上等人在選舉區無一定住所者，也大多剝奪其選舉權。亦有規定凡操某種職業者，不得從事選舉，如服務選舉事務者即是。歐洲許多國家，都不准現役軍人（非後備軍人）享有選舉權。此外，無論何地，凡未經正式登記者，皆不得參加選舉，且必須在國內或選區內，居住一定期間以上。也有少數國家，規定凡無財產者，或不納國家的直接稅者，皆不得選舉。至

於外國人，則各國都規定沒有選舉權。

蘇俄卻更趨於極端，它將選舉權只限於農工階級享受，至於僱用工人以圖利者，收受自己勞動以外的所得者，商人，買賣經紀人，僧侶及其他人等，都是沒有選舉權的。

第三十二節 教育財產和納稅的限制

許多學者贊成設立教育、財產和納稅的限制，即現在，也有不少人贊成此說。最著名的是穆勒（John Stuart Mill），在他的代議政府論（*Considerations on Representative Government*）曾說：『未能讀書，寫字及作普通算術的人，也一律參加選舉，我認爲是不可允許的。……凡非胸有成見，汨沒常識的人，都知道凡未有最普通最主要的智力以照顧他自己的人，當然不能去治他人或治社會。……讀寫和算術以外的知識，如地球的構造及其自然與政府的區劃，普通歷史的要點，本國的歷史及制度，也是各選民必須具有的資格。』但是穆勒主張，凡以讀寫作爲選舉資格者，政府應當爲公平起見，使貧苦人也能不費而得到此種資格，否則取得此種資格是困難的事。穆勒又以爲納稅資格，即在民主國家，亦屬正當。他說：『這是很重要的，就是國會既有權力決定中央或地方的租稅，則其選舉人必須是納稅者。如使不納稅者，可以投票去支配他人所納之稅，則其結果，必爲浪用無疑。……並且如讓不納稅者，去票決租稅事宜，乃係違反自由

政府的根本原則，所以代議制度必和租稅相互維繫。』

勒啟 (Lecky)、緬因 (Sir Henry Maine)、薛和微 (Sidgwick)、拉甫雷 (Laveleye)、伯倫智理 (Bluntschli)、多賚乞克 (Treitschke) 及其他著名政治學者，多持相同之見。事實上，這種條件在從前是很普通的。意大利在一九一二年以前，凡不能讀寫及不納小量的租稅者，皆不得投票。此制曾使百分之九十以上的成年男子失去選舉權。這種限制廢於一九一二年，雖仍規定不識字者，須年滿三十歲，始得有選舉權；其識字者，年滿二十歲就可以了。日本在一九二五年以前，訂有納稅的條件，這也使許多人民失去選舉權。現在巴西憲法第七十條，和智利憲法第七條，都剝奪不識字者的選舉權。巴西因有這種限制，所以在一九二二年，全國人口總數三千萬，而其登記選民只有一百三十萬零五千人。匈牙利在一九二五年的法律，規定凡取得選舉權者，男子須在小學受業三年，女子則須六年。美國的康涅狄克 (Connecticut)、馬薩諸塞 (Massachusetts)、新罕木什爾 (New Hampshire)、緬因 (Maine)、德拉瓦 (Delaware)、北達科他 (North Dakota)、歪俄民 (Wyoming)、加利福尼亞 (California) 及華盛頓 (Washington) 等州，有數年之久，都規定讀寫能力的條件。紐約 (New York)、亞利桑那 (Arizona) 及俄拉岡 (Oregon) 等州，也曾行過幾年。下節所述的南部各州，也可列於此處。

柏托里科 (Porto Rico) 也規定寫讀能力的條件。在菲律賓人則選民必須具有價值五百比索 (Pesos)

的不動產，及年納五十比索之稅者，或者能讀西班牙語，英語或幾種土語者。

第三十三節 黑人的選舉權

美國在南北戰爭以前，南部各州以及北部的某數州，只限於白種人有選舉權。後來頒佈了改革法（Reconstruction Acts），才准南部黑人有選舉權。美國憲法在一八七〇年的第十五個修正案，便准許黑人一律參加選舉。但在許多州，因為黑人太多，於是白種人的政黨，便制定教育和其他限制，使黑人不能有選舉權。密士失必州（Mississippi）在一八九〇年，首創了一種新憲法，規定選民必須能讀憲法，或由辦理選舉的官吏誦讀憲法，而有所了解者。南卡羅林納州（South Carolina）在一八九五年，仿行此制。但不識字者，如有價值三百元以上的財產，亦得有選舉權。路易斯安那（Louisiana），阿拉巴瑪（Alabama），北卡羅林納（North Carolina），維基尼亞（Virginia），俄克拉何馬（Oklahoma），及佐治亞（Georgia）等州，亦有大致相同的限制。有幾州規定，凡是一八六七年的選民（那時黑人尚無選舉權）及其子孫（所謂『祖父的條項』，Grandfather's clause），都不受教育的限制；曾在南北戰爭服陸海軍役者亦然。

有幾州規定選民必須納人頭稅者（在阿肯色 Arkansas 及田納西 Tennessee 也是如此），另有幾州則這項資格可和教育資格，任擇其一。這些限制，曾有人謂為違反憲法的第十五個修正案，但最高法院

院對於教育及納稅的限制，均以為與憲法並不衝突。至於所謂『祖父的條項』則被宣告違憲。

有些英國屬地，亦因和美國南部一樣的理由，設立教育和財產的限制。因為財產限制太高之故，所以在納塔耳（Natal），脫蘭斯瓦爾和奧倫治河的殖民地（The Transvaal and the Orange River Colony）等處，黑人完全不能有選舉權，在巴佩道斯（Barbados），因高的財產限制，大致亦同。在好望角殖民地（Cape Colony）也有許多限制，使許多黑人都不能參加選舉，且有要求完全剝奪黑人選舉權者。

第二十四節 知識資格的利益

那些黑人太多的各州，白種人為防黑人取得政權，不得不以教育的限制，為抵制的方法，這是許多學者都認為合法的自衛方法。我們現就沒有上列情形的各州來講財產和教育的限制的利益。這個問題，簡單地說來，如果一個成年的正當公民，並無其他欠缺，是否得因未受教育，未有財產，及對政府未納租稅，而不許參加政府的活動？無疑的，人人都以為選民必須受有教育，方足以行使選舉的職務。理論固然如此，事實則相距太遠。選舉的職務，是隨着它複雜的程度而有不同的：自選舉一個地方官吏，以至一次選舉數十個中央，各州，和地方的官吏；自建築一所學校的公債，以至三四十種只有法律專家才能明瞭的立法案。美國曾採用的教育的限制，是認為選民必須受過教育，其投票方能正確。這種制度在事實上，必使百分之九

十以上的人民，失去選舉權。穆勒 (John S. Mill) 前曾說過，非有讀寫及普通算術的能力，不得有選舉權。並且說教育的限制，原是根據欲使投票正確，必須具有讀寫和算術能力之說；這也是一種參加政治生活的資格——這種資格是不識字者沒有的。但是蒲徠士 (Lord Bryce) 卻不贊成此說，他說，人都知道有許多聰明的工人，農民和鄉下人，都未學過讀寫。美國南部各州，在南北戰爭後的一個時期，這樣的白種人也很多，在英國也有。不過因為他們『天資聰明，且意志堅強，終取得選舉權。他們今日的子孫，已能誦讀新聞紙而徵逐歌舞場了。』蒲徠士又說，讀的能力雖可視為投票能力的標準，但亦往往不能正確，尤其是各黨派常顛倒事實，以致真相莫明。有時一個靠經過政黨操縱過的消息的人也未必能勝過他八十年以前聽他的地主或僱主或宗教師囑咐而投票的老祖父。高深的科學知識，及其他各種學問，也非一定可以免除對於公共事務的隔膜，並且受過大學教育的選民，對於這些情形的熟悉，也許還不及一個工人。

但是反知識資格者，並非以其原則不當，只是說單是讀寫的能力，並不能使他在必要時，正確地決定公共政策的問題。教育的限制，原如鄭重的投票一樣，在原則上是很好的，所感困難的就是缺少一個公正而實際的標準去實施它。

第三十五節 財產和納稅的限制

財產和納稅的限制，也很爲人反對。因爲這種制度，不啻認國家爲一種股份公司，只有執有股票的人，才得認爲股東；或者國家是個保護的機關，只保護那些納稅的人。這樣的限制，與教育的限制一般，將造成很顯著的不公道。一個從勞工，勤苦，和節省，而起家的人固可以證明其有資格與問政府的事。這政府是有權決定這人怎樣去取得，使用和處置財產的，並得依財產的價值收稅的。但使一個非從這些方法，而取得財產的人，難道也照樣可以參與政府的事情嗎？如果一個正當公民，只因爲受了不幸遭遇，而沒有財產，以致不能選舉和任職，這難道也是公平的嗎？這都是嚴重的疑問。至於納稅限制比財產限制好得多了。以財產爲選舉資格，在許多特殊情形下，是非常困難的，但納稅的限制，便不致發生困難。因爲納小量的稅向政府換取一部分的保護，本是爲國家一分子的選民應當享有的權利。總之，財產的所有和向國家納稅，完全是二件不同的事，不能相提並論的。

五 決定選舉價值的要件

第三十六節 第一選舉官吏的數目

選舉的價值和效力的大小，是有數種條件來決定的。第一是與選舉官吏的數目，及國內關於立法和其他公共政策的公民複決制的程度，有比例的不同。當然，如果沒有選舉官吏，或者沒有複決制度，則選舉

亦徒有其名而已。在歐洲大陸的國家，由公衆選舉的行政事務，及司法官吏是很少的。最顯著的例子，就是法國，雖實行着真正的男子普及選舉，但其行政官吏，上自一國的總統，下至一村的首長，以及各級法官（除了『好人委員會』“Council of prud'hommes”和商事法庭“Tribunals of Commerce”之外）都不是選舉的；只有國會和省及其他地方會議的議員是經選舉的。至於像美國所行的複決制度，則完全沒有。所以普選制在這種情形下，可說是很狹小的了。另一方面，在美國則各州許多行政官吏，事務官吏，及司法官吏，都是人民選舉的。其候選人也由人民投票決定。至於複決制度的範圍更廣，舉凡普通法律的制度，新憲法及憲法修正案的批准，及各種公共政策的決定，都包括在內。又因為官吏的任期很短，所以選舉的次數便也密了。果然，美國選民的地位，是比歐洲重要得多；但其責任也較繁重。責任既然如此繁重，欲求投票的正確，便愈難了。

第三十七節 第二直接選舉和間接選舉

決定選民力量的第二個要件，就是選舉方法的直接和間接的分別。歐洲各國都以間接選舉（當然有二重選舉的）爲防止或減少平民選舉之弊害的工具。譬如從前普魯士將間接選舉制施於下院，就是一例。在德國的各州，這種間接選舉制，一直行到最近才止，如同巴伐利亞（Bavaria）一直行到一九〇六

年。法國上院議員，至今仍是間接選舉的。挪威在一九〇五年以前，國會議員也是間接選舉的。瑞典現在的上院，仍行這種選舉制度。在丹麥的上院，六十六名議員中，有五十四名是由地方選舉團間接選出來的。蘇俄政府，也是實行間接選舉制的。農工選民選舉村蘇維埃，去組織縣（*Boiosst*）蘇維埃，再由此處推出代表，去組織莫斯科的全俄大會。由這大會，便選出代表，組織統治全國的執行委員會。不過戰後各新憲法，都規定下院是直接選舉的。（其上院如係普及選舉者亦同。）

第三十八節 贊成間接選舉的理由

贊成間接選舉的主要理由，就是它以一羣較有才能，較為負責的人們，來決定最後的選舉，必能減少公眾選舉的危險。並且它既將公眾選舉的目的，推進一步，又使民衆只能選舉代表，去行使最後的職權，則黨爭可以減少。穆勒（*John S. Mill*）說：『這種制度，可以稍使緊張突變的民衆情感，受到約束。此制雖將選舉權及最後決定之權，給予人民，但其執行之權，則由少數代表去負責。這些代表是較市區（*Demos*）尤難爲公眾情感所動。這些代表既是選舉出來的，當然比一般選民較有知能和道德。那末他們執行選舉時，必較一般民衆更鄭重，更光明，更多責任心了。』但就經驗來說，間接選舉在實行上從來未能令人滿意。法國學者多不贊成此制，所以他們國內，除了上院之外，都採用直接選舉了。凡曾行間接選舉制的國家，都是如

此。

第三十九節 反對間接選舉的理由

在民主制度發達的地方，間接選舉反而變成一種繁重的形式，因為那些複選人無異是由政黨指定，去選舉一定的人的人。美國總統副總統的間接選舉制，就是犯了這種弊病。總統的選舉人，只是政黨的傀儡，並不能自由行使職務。布魯安 (Lord Brougham) 也說，因為複選人只是一種傀儡，且其職務是暫時的，無須擔負重責，所以他們都是能力庸碌的人。利柏 (Francis Lieber) 說：『我敢說盎格力根 (Anglican) 人一定喜歡直接選舉的。』『間接選舉使責任和精神分散，且使初選人喪失興趣，因為他們不能料到最後的結果如何。沒有特殊的候選人可以親臨初選人之前而受其遊說，並且選舉人的數目既少，則種種弊端，自易發生了。』無論間接選舉制的利益如何，如讓別人去代選民投票，在現在對於代議政府的輿論下，選民必不滿意。此種制度實與近代民主精神不合。民主政府的最大利益，就是能够鼓起民衆對於公共事務的興趣，並增進其政治的知能。如果讓複選人參與選民與最後被選人之間，徒使選民減低興趣，且其政治訓練的機會也減少了。』布魯安 (Lord Brougham) 也說：『假使一個人是善於選舉一個選舉人的，當然也善於選舉一個代議士。他也許不善於票決一樁公共政策的問題或法律案，但他必善於選擇相當的

人，去代他執行這些事情。並且間接選舉使賄賂增多，因為複選人很少，當然較之全體的選民，易受不正當的引誘。』

第四十節 公開投票和祕密投票

選舉的功效和投票的方式，也有相當關係的。在理論上和事實上，人都以為欲使選舉權能够自由使用，則必須使能保持祕密。從前常有贊成口頭或公開投票的，並且已成一般的原則。孟德斯鳩（Montesquieu）以為它使一般民衆能得較爲高明的人相助。穆勒（John S. Mill）也說投票的責任和其他公共責任一樣，應該在衆目監視及衆口批評之下行使。如果不是這樣行使，每個人都可認爲權利有被侵害。最近多賚乞克對於祕密投票，也稱之爲『假冒自由主義的襍檻的詭裝。』他又說：『它是不合理而不道德的。投票是一種公共責任，其行使自應公開。如果一個人毫無顧忌地將一張票，投入箱中，他必缺少真正的政治的榮譽心。』

哈林頓（Harrington）等人，最初即主張祕密投票，他們以為祕密選舉是自由選舉的重要條件。但是普魯士在一九二〇年以前，仍是採行公開投票的。薩克森（Saxony）在一九〇九年以前，巴伐利亞（Bavaria）在一八八八年以前，和丹麥在一九〇一年以前，也都是施行此制的。現在則除了匈牙利（除了布達

佩斯城（Budapest）及其他享有自治權的城市）和蘇俄是實行公開投票之外，其他各國都改行祕密投票了。公開投票在普魯士流弊最大，政府利用之以強迫人民選舉政府內定的人，同時地主和僱主，也照樣地施於他們管理下的人。結果人民既不願忍受這種威嚇，又難恢復其原來的地位，於是相率放棄投票。所以在一九〇三年的選舉，參加祕密投票的聯邦議會選舉的，佔選民百分之七十五，而參加公開投票的普魯士州議會選舉的，只佔選民百分之二三·六。但柏特曼和爾味（Bethmann-Hollweg）一九一〇年二月十日在上院的演說，仍是贊成公開投票，他說：『我們反對祕密投票，因為它減低選民的責任心，社會主義者又可用以恐嚇布爾喬亞的選舉人。』

第四十一節 法國在一九一四年前的選舉方法

法國在一九一四年以前，尚未採行嚴格的祕密投票。那時的選舉票，都是由候選人自己製備，而在選舉之前，分發於各選民。依法律規定，選舉票必須是印成的，但不得有特殊誌異的記號；對於大小形式，則無規定。因此候選人可以製就一種大小形式不同的票，使在選民投票時，可以分別得出。投票所是公開設立的，但無如美國那樣有幔帳的投票房，以為掩蔽之用；也無如比利時和德國聯邦議會選舉時，將票藏於封套之內的辦法。在這種情形之下，候選人或其代表，雇主，政府監視人，很易知道票將誰屬，當其交於選舉官

吏，並由選舉官吏將其放在衆目昭彰的票櫃中時。此種制度，經兩院長久爭議之後，便於一九一四年七月通過一個法律，規定選舉票由國家發給，而裝有封套。該項選舉票於投票房內發給，選民須即在房內將票置入封套。此種法律，遭了不少反對，尤以規定有幔帳的投票房（Screened voting booth; cabine disollement）一事，有的稱之爲反省室（Cabines de reflexion），有的以爲靡費太大。上院後來又否決候選人可以派人到選舉場所，去指出認爲未取得正式資格的選民的選舉權。

第四十二節 投票的便利

最後，選舉權的價值，是與民衆是否便於選舉有關的。戰前德國社會民主黨，所引爲痛憾的，就是投票不能在星期日舉行，以便工人和政府人員可以自由前往。美國則普通規定人民在選舉日，在必需時間內，得離開工作，而不扣薪資。不過，在許多情形下，多數人往往不能投票，譬如德國政府，因欲限制社會民主黨的發展，故拒絕投票在星期日舉行。但德國新憲法，已規定選舉須在星期日舉行，並且此制已通行於歐洲各處了。

自然的，如果投票區域小，則選民到投票所的路程也短，而感受不便的人也少了。比利時在一八九三年以前，人民很多放棄投票權，就是因爲從住所到一縣首邑去投票，甚爲不便的緣故。最近美國規定，如果

不能親去投票，可以把票郵寄，其效力與親自送去相等。這種辦法，對於選舉是很有助益的。英國一九一八年的人民代表法（British Representation of the People Act）亦有同樣規定，但歐洲大陸尚未通行此制。按諸現代生活，此種辦法，很可使許多人，因職業，健康及娛樂，而於選舉日不在選舉區者，也可行使選舉權。

參考書：

- Barthélemy, "Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine" (1915), pp. 70-80; "L'organisation du suffrage et l'expérience Belge" (1912).
- Beard, "The Ballot's Burden," *Political Science Quarterly*, vol. XXIV, pp. 589 ff.
- Benoist, "Crise de l'état moderne, de l'organisation du suffrage universel," ch. 1.
- Bluntschli, "Politik" (1876), bk. X, chs. 1-2.
- Bryce, "Modern Democracies" (1922), vol. 1, ch. 8.
- Carré de Malberg, "Théorie Générale de l'état" (1922), vol. 11, ch. 3.
- Contant, "Le vote obligatoire" (1898).
- Dugué, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, secs. 36-37, also his "L'état,

- les gouvernants et les agents," vol. II (1903), ch. 3.
- Esmein, "Éléments de droit constitutionnel" (7th ed., 1921), vol. 1, pp. 370-401.
- Gaffney, "Suffrage Limitations of the South," *Political Science Quarterly*, vol. XX (1905), pp. 53 ff.
- Gooch, "Family Voting in France," *American Political Science Rev.* vol. XX (1926), pp. 299 ff.
- Haynes, "Educational Qualifications for the Suffrage in the United States," *Political Science Quarterly*, vol. XIII (1898), pp. 495 ff.
- Laveleye, "Le gouvernement dans la démocratie", vol. II, bk. IX.
- Maine, "Popular Government" (1888), ch. 1.
- Merriam, "American Political Ideas" (1920), ch. 3.
- Mill, "Representative Government" (1861), chs. 8-10.
- Moreau, "Le vote obligatoire," *Revue Politique et Parlementaire*, vol. VII (1896), pp. 36 ff.
- Phillips, "Educational Qualifications for Voters," *Univ. of Colo. Bulletin*, vol. VIII (1906).
- Porter, "Suffrage Provisions in State Constitutions", *American Political Science Review*, vol. XIII (1919), pp. 519 ff.

Porter, "History of Suffrage in the United States" (1918).

Ray, "Absent Voting Laws," *American Political Science Review*, vol. XVIII (1924), pp. 321-325.

Robson, "Compulsory Voting", *Political Science Quarterly*, vol. XXXVIII (1923), pp. 569 ff.

Seymour and Fray, "How the World Votes".

Shepard, "The Theory of the Nature of the Suffrage", *American Political Science Rev. Supp.*

vol. VII (1913), pp. 106 ff.

Sidgwick, "Elements of Politics", (1897), pp. 378-400.

Smith, "Negro Suffrage in the South", in Garner and others, "Studies in Southern History and

Politics" (1914), pp. 231-253.

第二十章 立法機關

一 政府的權限的分配

第一節 兩權說

嚴格言之，政府的權力可分爲兩種。第一：是制定並表示國家的意志；第二：是執行國家的意志。第一種權力可包括在立法的總名詞內，並可引申其意而包括制憲和立法機關的法律。如果依照這種分類，則司法行政，或說司法權，僅係行政權的一部而已。

『兩權』論者常把國家意志的施行分爲三部。其一是廣義的行政，即監督及指導行政工作；其二是執行，即專管關於政府行政機關的實際工作；其三是司法，即把法律解釋而應用於各個案件。最後，我們應注意法國學者雖說司法權是行政權的一種特殊部分，但他們卻把行政執行和司法執行嚴格分開；司法機關也無權管轄行政機關。如戴雪所說法國政治家思想中的分權原則，和英美政治家的意義大不相同。

在法國不單法官要獨立，猶如美國的意義一樣，即政府及其機關也要獨立而不受普通法院的管轄。

第二節 三權說

法國學者的『兩權』論，有許多反對的批評。例如厄斯美(Esmein)說，法官應用法律，決不是行政的附帶職務，所以也並不附屬於行政權。司法機關解釋法律是在行政之前。換言之，法律之是否適用於當時的情形，要先由法官決定。司法權如僅係行政權的附帶部分，則法官是行政官吏了，所說職在司法亦徒屬虛名而已。更有進者，司法權的行使，有許多地方和執行法律沒有關係，那末，如何能說司法是行政權的一部分呢？

總之，在嚴格的法律邏輯上，兩權論並非沒有理由，但是大多數學者卻仍信三權論的說法，即把政府的權力分爲立法行政和司法。

第二節 其他分類

但是三權分類也有缺點，即不能包括政府的一切權力。所以近來有人提出五權分類，如審議，立法，行政，執行(Administrative)，和司法。也有人把立法，行政，和司法權再加上選舉，和執行權。在美國，民主政府

已有長足的進展，並用創制和複決來決定公共政策。選民可說是『政府的特殊部分』，或竟可說是『政府機關中的重要而獨立的部分』。執行權的性質，也像法國學者所說和行政權不同，所以自當另列一類。執行權純是關於實施政令的方面，行政權則包括制定決議，決定政策，和指導監督與管理的職務。上列分類雖不能說是不正當，但因執行權和行政權是在政府的同一機關，所以有許多學者仍視兩者為合一。

第四節 立法的最高權

在表示和執行國家意志的機關中，立法當佔最高地位。在單一政府制度的國家，政府權力的如何分配是由立法機關決定，換言之，即由立法機關來決定政府集權和分權的程度。例如法蘭西等國家，在憲法中關於政府的組織，並無詳細規定，所以政府的組織，政府權力的如何分配，以及政府機關的關係，乃多由立法部決定。總之，立法機關從其代理地位，設置官員，和建設事業的權力上，對憲法和其他機關的事業均有大量的管轄權。所以立法部可說是行政的管理機關，而立法權的意志自亦必高於行政和司法機關。一因國家的意志必先有表示，然後始能解釋和實行。二因立法部必須規定附屬機關，以解釋應用和實行法律。但如在前章所說，法國國會因要管理行政機關，而致破壞內閣制度的平衡。我們知道平衡是健全內閣制度的必要條件，但在法國已破壞無遺了。

有的國家，例如英國，它的制憲和立法權是合併在一起的，所以立法部就有兩重職務。一是制定和修改憲法；一是普通立法的機關。在單一國家中，立法部也有兩重職務，即是中央和地方立法的機關。

第五節 立法部的非立法職務

在許多國家中，立法部不僅是造法機關，同時也行使他種如選舉，司法，指導，和行政的職務。有許多國家的立法部有權提出修改憲法。如美國的邦立法部並有權批准國會的修正案。我們常說美國國會是檢查部，是在審定選舉正副總統的投票效力，其實有許多邦立法部在選舉邦行政官時，也有同樣的職務。在某種情形下並可要求國會的下議院選舉總統，上議院選舉副總統。在法國和許多其他新興的歐洲共和國，總統是由國會選舉。在瑞士，立法部即是選舉團體，不僅在遴選行政會的委員，並及法官部長和軍隊的將軍。在普魯士，巴伐利亞（Bavaria），和巴登（Baden），立法部選舉部長和總理。在美國，上議院好像行政會一樣，乃在批准總統的任命，並指導和管理總統的締約權。在舊德國，聯邦議會（Bundesrath）的最著特權即是公布命令，並施行其他行政和司法性質的種種事情。在國家中，公務員如可由彈劾而免職，則不論上議院或下議院可任審判之職。例如歐洲國家中，法國上議院所組織的最高司法法院，不單是審判國家元首及總長的重大罪犯，並且還審判危害國家公安的罪犯。在歐洲許多國家中的立法部，並有準司法的

(Quasi-judicial) 大赦權。

有人說美國國會好像是公司的董事部一樣，要決定政府行政部分的組織，事業的範圍，行使的方法，以及經常費用的數目。最末，立法部還是一個表示輿論的機關。關於重要的政治問題，立法部部員應遵循人民的意思，接受請願和建議，並聽有特別關係的團體的代表陳述意見。

從上所言，我們很可以明白近代立法部的主要的普通職務，雖仍在立法，但已不是單純的立法機關了。

二 立法機關的淵源和發展

第六節 古代的立法機關

現今的代議制度是發生在比較的近代。孟德斯鳩說古代沒有由人民代表組成立法議會的觀念。在古代國家中，立法權不在選出的代表機關，乃在君主或人民自己的會議。歷史學家福禮門在研究古希臘的政府時，曾說：『古代世界中，有近乎代議政府，而實際並非代議政府的制度；』通過和承認法律的議會，乃係自由民以私人的資格所組織；所謂代表代議和制定法律則還完全不知道有那回事。

第七節 代議制度的淵源——英國

近代的代議制度，濫觴於早期德國條頓民族的『民會』（Folkmoots），此係部落領袖的會議，乃在決定部落間有共同利害關係的重要問題。早期英國歷史中的國會（Witenagemot），可說是歷史上第一次的代表議會而演進為近代國會的。原先的國會，至少在近代的意義上，並不是代表團體；後來始有真正代表性質的議員。最初是由各州長官遴選代表，州長官則由有自由而保有不動產的所有者所選舉。在十三世紀的西門得蒙福爾（Simon de Montfort）時代，乃增加市邑（Boroughs）代表；到這世紀的末期，即由各種分子所聯合組織的英國國會。國會中教會也有代表，於是國會遂成為帝國三個階級的代表會議，即貴族、平民和教士是。在十四世紀的初期，國會內分兩院，於是國會至此就可以說已完成其演進的程序了。

第八節 在歐洲大陸

在歐洲大陸上，代議制度的演進卻較遲於其發生，且情形亦多不相同。在中世紀，有幾國採用代表制度，但是很不完善。因為並不是人民的代表，乃是貴族和行業公會以及其他階級的代表。十二世紀中在卡斯提爾（Castile）和亞拉岡（Aragon）的議會（Cortes），可說是包含城市代表的立法議會。我們如就事實上觀之，中世紀城市的繁榮發達而要求參與國家會議，實是代表制度演進的極大動力。在法國，代表制度

的發生是在一三〇二年代表貴族，教士，和市民的三級會議。最初是由君主召集而用以諮詢意見，惟三級會議不久即設立君主不得議會許可，不能課稅的原則。嗣後數百年來，直至大革命時，三級會議始終止召開會議。革命之後，階級代表制取消，才設立人民代表制。德國在十三和十四世紀中的階級代表制，其發展情形多和法國相同。

第九節 早期代議制度的特點

中世紀的代議制度的特點，即在代表特種階級的利益。如貴族，教士，和市民，而並不是代表全體人民。惟在事實上，因中世紀的社會組織，已大半是包含極不相同的社會階級，所以在當時的政治學中，也承認不同的階級代表。就是近代憲法中的兩院制度，特別是在君主國家的保守分子的代表，可說還是從前的舊觀念。在中世紀的制度中，教會像貴族一樣，也有同等的代表權。現今各國已經沒有教會代表的制度，但在許多歐洲國家的憲法中，卻仍承認高級教會機關可有權參加國會。這也還是從前的舊觀念。

第十節 中世紀的代表

在中世紀，各階級的代表是在不同的議院中分開集會，而分開表決。所以並不是像現今的一院或兩

院，而有三院或四院。瑞典的國會在一八六六年前就包含四院，代表貴族，教士，資產階級，和農民。在中世紀的制度下，代表在承受選舉人團體的委任，要依照其訓令而表決，事後且須報告如何完成其使命的情形。所說使命，並不是近代代表制度中的使命的意義，乃係如法人所說的有權威的命令。中世紀的代表僅有解決糾紛的權力，而很少立法的權力。我們可說在英國外，直無國家的代表是有立法權的。

如布魯安（Brougham）爵士所說，古代和中世紀的代表，是把一個團體的意志，代表而公告其他團體的代表，卻並不是為全體的利益而打算。代表好像是大使一樣，乃是派往和別國的大使談判交涉。即在同一團體中的代表，亦從不採取同樣的步驟，以期完成全體的利益。此外，代表並負視察自己部分內的利害衝突問題。總之，可說代表完全沒有真正的代表性質。

直至十八世紀的末期，歐洲大陸始有真正的人民代表制度。但從前的階級代表，即至十九世紀還沒有完全消滅。英國在十六世紀的中期，已由階級代表改進而至人民代表。在法國，直到大革命時，始有國會（The states-general）自稱為人民的代表。

第十一節 早期立法機關的職務

從前的立法機關，並沒有完全的立法權。就是英國，直到近代還是以皇帝為立法的最後權力。立法機

關的職務，僅在接受請願，注意困苦，和向皇帝發表意見而已。向皇帝發表意見要用請願式，皇帝如俯允所請，則用法令公布之。後來，國會才自己進而制定法令，當作議案，不用請願，而呈送皇帝裁可。英皇在王政復古（Restoration）前，在會議中得單獨用命令的方式而操立法的極大權。直至一六八八年革命之後，國會始成爲全權的立法機關。在大陸上也有同樣情形的發展。在一九一八年前，普魯士的法律理論，仍認君主是立法的最後權力。國會的職務是消極性，只是把皇帝的意志制定法律的方式而已。在日本，現今還是相信這種的法律理論。

三 立法機關的組織

第十二節 一院制的原則

立法機關，特別是中央的立法機關，應該由兩院組織，差不多可說這是從前政治學中的一種原理。事實上，現今大多數的國家是用兩院制。蒲徠士說，兩院制的原則，是美國憲法中的永久不變，和普遍（*the quod semper, the quod ubique, the quod omnibus*）的原則。緬因說無論何種的兩院制，總比不是兩院制好。我們所要的並不是『各爭是非，乃是在增加穩固。』巴佐特以爲卽是有一種理想的下議院，『完全代表人民，鄭重而不意氣用事，好整以暇而知詳細討論各種的重要問題，』上院雖似非必需了，但仍是

『極有用』的『重編和有閑的』立法機關。

在十八和十九世紀的初期，乃漸有人主張一院制。美國的佛蘭克林(B. Franklin)即是擁護一院制的。他說兩院制好像二馬曳車，背道而馳。本夕法尼亞的立法部在第一次憲法中，即受其影響而採用一院制。約翰亞當斯(John Adams)曾經研究早期的美國立法部在第一次制憲時，究應採用一院或兩院制的問題，而認這是最早諸州採用憲法時候的一個極重要的問題。在英國，同時也有邊沁擁護一院制。

法國在革命時，有許多人主張一院制。一七九一年的國民會議幾乎一致投票贊成在憲法中採用一院制的原則。在一七九三年的憲法中也有同樣的規定。惟在憲法成立後的第三年(一七九五年)乃改用兩院制。直至一八四八年又恢復一院制，但是時間很短。在一八四八年拉馬丁(Tamarine)好像革命時的塔哥(Turgot)一樣，竭力擁護一院制。惟在法國，一院制的經驗並不滿意，結果是『破壞，不穩固，而惡劣不堪。』現今除少數國家外，多已放棄一院制而改用兩院制。英國在共和政治時代，也有短時期的試驗，但也無結果，於是又恢復貴族院。美國在從前的邦聯國會中並沒有兩院制的組織，但在制憲時，可說除佛蘭克林外，沒有人贊成保留一院制的。本夕法尼亞在一七九〇年前仍用一院制，但是我們知道結果是『沒有穩固性，』而『立法草率不定，』於是不得不放棄一院制。並有幾邦也相繼採用兩院制。其他國家，特別是西班牙，葡萄牙，那不勒斯(Naples)，墨西哥，玻利非亞，厄瓜多爾(Ecuador)和祕魯，也多在試驗後放棄

一院制而採用兩院制。

第十三節 一院制的理由

在一七八九年和一八四八年法國政治家和政治學者贊成一院制的第一理由，即是政府立法機關的『統一』而不『重複』。有兩院或三院，就不啻是有兩個或三個主權。西耶士 (Sieyès) 說：『法律是人民的意志，人民在同一問題上不能有兩個不同的意志。立法機關是代表人民，所以止應有一院的組織。如有兩院，便不免意見紛歧，而人民的意志反將不能表示。』蒲徠士 說：『倘使第二院的意見和第一院不合，則結果是危險；倘使兩院相合，則結果是重複。』所以在此兩院制可說是一種兩端論法。好像從前的回教國王奧曼 (Khalif Omar) 在毀壞亞歷山大里亞圖書館時所說一樣：『如果書籍和可蘭經相同，則就是無用；如果不同，則就應消滅了。』拉馬丁也表示這同樣論調的見解，他說兩院制是劃分主權而破壞統一的原則。在革命時的其他法國領袖，如釐德塞 (Condorcet)，羅伯斯庇爾 (Robespierre) 等也持此同樣的理由。在美國，佛蘭克林和其他反對兩院制論者也用此同一的說法。立法機關純在表示公共意志，所以實毋須兩個不同的議會而各有否決彼此行爲的權力。斯多立 (Story) 說：『一切的理由，不論是根據政治團體的運動與物理性質的運用的比論，不論是由於政治緊縮的衝突，或因英國的國會例證的激刺而持反對』

兩院制的成見，總之，乃多在反對立法的分權。『質言之，兩院制是自相衝突的制度。』

反對兩院制的理由甚多，但是兩院制卻仍很普遍。利柏 (Lieber) 說：『兩院制好像習慣法一樣，很適合英格蘭民族而能施行著效。』勒啟 (Locky) 說：『在人類的各種政府制度中，我信無再如全能的民主一院制之腐敗。一院制容易造成專橫的無限權力，缺少責任心而不能審慎周詳。』

第十四節 兩院制的理由

兩院制的理由可歸納如下：第一，阻止輕忽立法。一院制容易意氣用事而立法粗率疏忽，如有第二院即可加以限制而使鄭重考慮立法問題。所以兩院是在議案和決議中予以充分時間的考慮和研究。肯德 總理 (Chancellor Kent) 說：『把立法機關分成平權的兩院組織，其主要目的乃在消除因情感衝動，無見解，不公正，個人影響，和黨派詭計的草率疏忽的不良結果。我們從經驗上已經知道一院制的危險情形了。』伯倫智理 說，在解釋兩院制時，最顯明的理由，可說用四目觀察，總較勝於用兩目觀察，特別是在從不同的觀點上討論一個問題。

第二，議院制不單可以防止立法草率的弊害，並可保障人民而防止一院的專制主義。所以第二院乃是在保障自由而反對專橫，因為立法機關有一種自然的趨勢，即是想集中權力而併吞行政和司法權，換

言之，就是要管理國家的整個政府。斯多立說，立法機關時常由於情感，野心，粗率，黨爭，和私利的影響而越權行事。在此種情形下，要防止無意或有意的壓迫，惟有『分別行動，平衡利益和野心，並在名義和實質上，平等兩個團體的權力。』他又說，兩院制是使兩個不同的機關，互相箝制，不使弄權舞弊，而用以保障人民的安全。蒲徠士說：『需要兩院制的原則，是因一院制容易造成謬妄專橫和腐敗的情形，所以應該另有一個平權的機關，同時存在而收節制之效。』

第三，兩院制是利益或階級代表的方便法門，特別是關於國家中的貴族階級的利益。要免除一院制的平民專權，惟有在立法機關中輸入保守的力量，俾可防止平民院的過激主義。伯倫智理說，我們不能忽視國家人民中貴族和平民階級的分別，也不能讓一個階級單獨代表立法機關，而對其他階級，做出不公平的事來。

兩院制還可分別代表資產和勞動階級的不同利益。試舉例證明之。如在澳大利亞，維多利亞州立法機關的上議院是資產階級的代表，下議院是勞動階級的代表。不過我們要知道這種制度的發生，是由於上議院中選舉權和財產資格的限制，以及沒有服務酬金的原故。所以如苦因士蘭（Greenland）在一九二二年即因此種情形而反把上議院取消了。

最末，兩院制在聯邦制度的國家，可用以代表聯邦的組成單位。如要維持聯邦全體及其組成分子間

的正常平衡，則在立法機關中，應有一院是不依照人口數目，而是代表各不同而平等的政治組織的。在事實上，現今的聯邦制度的政府，就多在這條原則上採用兩院制。

第十五節 反對兩院制的理由

兩院制雖傳播甚廣，但近年來漸漸有人以爲此制所標榜的有些利益並不是真的，而主張在近代的環境下，一院制的利益實多於其弊害。所以二院制的原則，如分權的理論一般，已失去不少神聖不可侵犯的性質，而漸變爲政治作家攻擊的目標了。在美國有幾州（尤其是加利福尼亞在一九一三年，俄拉岡“Oregon”在一九一四年和一九一六年，內布拉斯加“Nebraska”在一九一四年）已有以一院制代替現行二院制的重要運動。在別國也有同樣的運動，其中有幾次是成功的。例如澳大利亞的苦因士蘭（Queensland）已於一九二二年把上議院正式取銷了；一九〇九年南非洲組合（The South African Union）成立時，地方立法機關的上議院都取銷，而贊成中央採用一院制的感情亦很劇烈，雖傳統的勢力已根深蒂固，一時尚不易制勝。希臘，布加利亞，哥斯達黎加（Costa Rica），羅馬尼亞，渾杜刺斯（Honduras），薩爾瓦多爾（Salvador），巴拿馬，多米尼加共和國（The Dominican Republic），坎拿大各省（除魁北克“Quebec”和諾法斯科細亞“Nova Scotia”二省以外），瑞士各州（Cantons），德國和奧國等聯邦共和國的

許多邦，拉丁亞美利加的多數聯邦，都已採取一院制。挪威的國會也可認爲一院制，因其上院即以民選大會的議員爲兼任會員。有幾個戰後的新興國——猶哥斯拉夫（Yugoslavia），芬蘭，拉特維亞（Latvia），愛沙尼亞（Estonia）——亦已採用一院制。連帶可以注意的，即起草和修改憲法的國民會議或如美國所稱的憲法會議，都是普遍的一院制，從來沒有人提議用別的方法來組織。

第十六節 近來上議院權力的減削

最後，近來有一種很可注意的傾向，即已有上議院的各國都減削上議院的權力而使之僅爲一種中和的修正和延擱的機關。這個運動始於英國一九一一年的國會法，實際上把上議院對下議院通過的議案的否決權取銷了。這個法案的結果使上議院只能反對下議院所通過的議案並延遲它的成立，但下議院可以再投票制勝（Override）上議院而使自己的意見得到最後的成功。所以英國的國會也可以稱爲平民院了。同樣，許多歐洲戰後的新憲法也規定下議院可以用非常的多數制勝上議院而使它所堅持的立法主張，得到勝利。在德國，奧國，波蘭，和捷克斯拉夫的新憲法，都有這種規定。事實已使兩院立法權必須平等的舊見解逐漸失去地位。

第十七節 經驗的結果即功用的判斷

一院制的價值不應以預定的理由或一時推崇的理論來決定，而應根據實際經驗所得的功用來決定。仔細研究二院制實際工作的結果，並不支持一切對於第二院功用所提出的理由。如此，研究紐約州議會一九一〇年會期中的工作，查出下議院否決上議院通過的議案只有百分之六，上議院否決下議院通過的議案只有百分之十四。而由行政部以否決（Veto）的方法推翻的議案反較二院制的牽制（Check）方法為多，於是作者（按指科爾文“Colvin”）下結論說：『所以二院制對於匆促，考慮不善和不周的立法可以有有效的牽制之說，殊難成立。』

一九一四年，內布拉斯加（Nebraska）州議會的聯合委員會的報告書贊成修改憲法，規定一院制的立法機關。在二院制失敗的其他理由中，委員會說：『所謂二院間的「牽制」，在事實上只是造成僵局和使人民代表缺乏應有的真正責任心而已。』

委員會說：『最普通的是由一院通過一個議案異時即由投票贊成這議案的議員同請他院予以推翻，和由一院的少數議員擱置他院通過的立法案，以為要求苛索之資。』委員會又說：『現在二院的工作，並不見其深思熟慮，多數的法案都在會期最後十日以內通過。一個小的團體，可使每個議員更負直接的責任，也較現在的制度更易有深思熟慮的結果。』

二院制的一個普通理由，即此制可增加以賄賂和腐敗的方法使立法機關通過法案的困難，或使本

質可反對和人民不需要的法案難以通過。不知這個理由實有兩面看法，因其既可延阻不好的立法，也可延阻好的立法。俄拉岡民權同盟（the People's Power League of Oregon）的一個委員會，在一九一四年主張修改憲法，以取銷本州上議院時，所預備的一個理由說，上議院阻止人民要求的法律的成立常多於阻止惡法的成立。此言是否正確，尙爲問題，但至少可以說，有二院制卽有這種可能性。通常的總念（No. 1.）以爲大的二院制較小的一院制易於防範匆促，腐敗，和不負責任的危險，這是大可懷疑的；反之，小的一院制可使每個議員的負責比較的確定，且可免除院與院間彼此推諉責任。二院制的經驗又顯示此種立法機關的運用常有阻滯的毛病，有時且兩院相持，成爲僵局；不須說，這種制度所表示的，是二院間討價回價的特徵。僵局的可能已爲各國憲法所承認（例如澳大利亞和南非洲組合），而有設法使其終止的規定了。

對於二院制還有一個批評，卽議員的薪水，和雇傭額外的書記及其他人員，都足以增大費用。

在考慮二院制的優點時，還有一點應當注意，卽當初採用此制，並不在功用，效率，或防範一院的專制上着眼，不過是歷史環境的結果而已。在英國和大陸的國家，第二院的產生是由於各國都有特權的貴族階級的結果；這些階級必須在另一院中予以特殊的代表。但第二院卻不一定因這個需要而須永久設置。在美洲的英國殖民地，澳大利亞，和其他地方，使英國發生二院制的歷史的理由從未存在。這些國家採用

此制，由於不知不覺的摹倣者到若何程度，和由於仔細考慮及信仰其有特殊利益者又到若何程度，殊難確定。就美國而論——在某一範圍以內各聯邦的上議院亦然——其設立第二院的原因不但是信其有固有的優點，也是出於政治的必需（須設另一院以代表各邦）。但不能因二院制的設置為組成聯邦必需的，或因其在這些國家有某種內在的優點，即推論其在單一制的國家也同等的需要。

四 上議院

第十八節 上議院的組織

本章不能詳論各國或只重要數國的現行的第二院。現在只把研究的結果，略分為下列諸類：

第一：完全或大部分在世襲的原則上組織的上議院。這些包括英國的爵士，匈牙利一九二六年以前的貴人院，和先前奧地利的上議院。直到現在，日耳曼各邦還有多數的世襲分子，雖則不佔優勢。

第二：由行政首長，在內閣制的國家則由內閣，任命的終身或有定期的議員所組成的上議院。在這一類有意大利的參議院，日本的元老院，坎拿大的參議院，魁北克（Quebec）和諾法斯科細亞（Nova Scotia）的上議院，有些澳大利亞的邦，和直到現在的新西蘭（New Zealand）。

第三：由直接用與下院選舉制相同的方法選舉的議員組織而成的上議院。在這一類中有美國（一

九一三年以後)的參議院,幾個聯邦國家的參議院,巴西,澳大利亞,新西蘭,瑞典,智利及多數其他的拉丁亞美利加的國家,捷克斯拉夫,和波蘭。

第四:由全部或大部分間接民選的議員組織而成的上議院。法國和丹麥的上議院屬於此類。

第五:由地方立法機關或會議選舉的議員組織而成的上議院。這類包括荷蘭,普魯士,奧地利,中國,葡萄牙,南非洲組合(The South African Union)和以前的美國。

有幾個上議院合用二種或二種以上的選舉法。如此,英國的上議院有世襲的和任命的二種議員,在戰前大陸上許多的上議院也是如此。上面已經說過,日本的上議院是由世襲,任命,和選舉的三種議員組織而成。丹麥的上議院有兩種議員:間接選舉的和國王任命的。同樣南非洲組合的上議院是由總督在會議中任命的八個參議員和四省中每一省的省會議(The provincial council)所選舉的八個參議員組織而成。西班牙上議院有三種議員:間接選舉的議員,世襲的議員,和任命的議員。一九二一年以後,比利時的參議院有三種議員:民選的參議員,省議會選舉的參議員,參議員自選的名譽參議員(Co-opted senators)。羅馬尼亞的參議院有兩種議員:選舉的參議員和當然的參議員(Senators of right ex officio)。挪威的上議院是獨特的,因其議員完全是由下議院議員兼任的。瑞士的上議院也是特別的:在大多數的州(Cantons)中,上議院議員是直接民選的;其有『地方公會』(Landesgemeinden)的州中,則由人民大會選

舉，與上法相同；在七個州中，則由州立法機關選舉。

第十九節 各種制度的優劣

由上面的總述，可以知道上議院的組織和選舉的方法，其不同之處甚大。那一種最值得或最不值得稱讚，是很不容易說的。至於英國貴族院大部分以世襲議員組成的方法，公共的意見，現在即在英國，也都表示反對。在事實上，以此原則而組成的議院，在歐洲，除英國之外，都已消滅，而貴族院真正的權力，也都剝奪。任命的議院，如意大利，坎拿大，和有些澳大利亞的國家的議院，因種種理由，也可反對。由內閣任命的議員，其任命皆所以報酬政黨的服務，或使其在院內制勝反對派以贊成內閣的政策，無論如何，這樣組成的議院，不對選舉團負責，不受輿論的影響，是容易流於軟弱而不為公眾所信任的。這樣的團體，尤其終身任期的議員，自然是違反民主主義的。因為這些原因，已故教授哥德文斯密司 (Prof. Goldwin Smith) 說，坎拿大的參議院『幾乎是等於零，雖然在法律上享有大權。』近來對於改良參議院的要求已很普遍，且已成爲坎拿大政治中一個重要的問題了。此制唯一可說的優點是在其能使特殊的學者或政治家，那些不能得到人民選舉的，也能成爲議員。如果這些人加入立法院是於國家有益的，那末任命的方法是應當稱讚的，因其可使那些人也有加入的門路。因為任命的議員的任期往往是很長或終身的，那末即由這些

不受政黨隨時改變的影響的人，和長期服務，經驗豐富，因而能應付日趨困難的立法工作的人，去組織另一院，自然較有利益。

第二十節 民選的上議院

上議院議員直接民選的方法（與下議院同一方法和同一選舉團）是一個近代的趨勢。此法的主要理由是其與民主主義和人民責任更爲和諧。在事實上，現在只有直接或間接民選的上議院才真能與下議院有平等的權力。在一切民主的國家，凡由世襲的或任命的議員所組成的上議院，很清楚的，只做從屬的工作——修改和延遲下議院所通過的法案的工作。

但是另一方面的駁議，也即美國提議修改憲法，規定參議院民選時國會辯論中的駁議，則謂此種選舉法將使參議院的性質一般的降低，將使大批政客和欺騙民衆的人們代替不善運動的卓越的政治家，甚至將使一輩有才能而不願在這種制度下積極參加長期的浪費的選舉運動的人們退出上議院。因這種的改革而得到這樣的結果，至少到某一程度，確有不少的證據。還有一個反對同以選舉下議院的方法選舉上議院（尤其是任期資格無大區別）的理由，就是如此則二院的價值，將失去不少了。

假使二院的組織相同，則第二院不過是第一院的複本而已。如此，則二院將互競領袖的地位。又何必

有此二院？人民的意志能否由一院爲有效的表現？利柏 (Trieber) 說：『假使二院於同時由同選舉人選舉，則它們在事實上將無異於一院的兩個委員會；吾們要真正 (Bona fide) 不同的兩院，代表激動性和持續性，進步精神和穩健主義，前進的熱忱和保守的原素，改革性和黏着性，這些一定是一切文化的完全原素。』所以一院應大，另一院則比較的小，並無論選舉或任命，總應有較長的任期。』有些作家則主張同一組織的兩院是總不會有什麼利益的。這種情形，伯倫智理說，無異於用重複的機關做同一的事工。他說，上議院的根據應與下議院不同，它應代表，至少到某一程度，特殊階級或利益或政治單位等，不必完全顧到全體人民；而下議院則應代表全體民衆的意見和利益，因此，其代表亦應由全體人民選舉。斯多立 (Judge Stoddard) 的意見亦同，他說，立法機關的分爲二院將很少或毫無內在的價值，除非其組織能使各院對於不當和輕躁的立法加以真正的牽制。

第二十一節 間接選舉的上議院

爲避免上述的缺點起見，於是有些國家採取間接選舉的方法。最重要的例是法國，其參議員是由半省由人民直接選舉（市代表爲例外）的選舉院所選舉的。法國，不像美國，尙無參議員直接民選的要求，雖然對於有些不由民選而由市會議選舉的選舉人很多批評，因爲這種情形，與從前美國參議員由州立

法機關選舉的情形一樣，使市會議負擔有黨派性質的額外責任，而使市選舉也雜有參議員選舉的競爭。

第二十二節 地方立法機關選舉的上議院

由地方立法機關或會議選舉是一個很好的方法；在聯邦制的國家，此法是頗可介紹的。美國上議員以此法選舉者有一百二十年，因其固有的缺點和困難，到一九一三年始放棄一部分。參議員由州立法機關選舉的地方，二院常發生僵局，有顯著的賄賂，長期的參議員競爭，致不能專心發揮其正常的功能，而參議員的選舉往往不根據代表的資格而只以選舉者對於參議員候選人的偏愛而定。

第二十三節 上議院新組織的建議

上議院組織的最好的方法，是全部政治科學中最困難而常為政治作家和制憲者所注意的一個問題。據說，哥德文斯密司教授曾說，要制定一個有效力而能得一般滿意的上議院是超乎人類智力以外的事。就是現在還沒有一般的同意或統一的辦法，雖然如上所述，其趨勢是在使上議院為下議院的復本，就其選舉的來源和方法而論。

穆勒(John Stuart Mill)提倡一個建築於政治經驗和訓練的原則上而不問家世和財產的第二院。

他說，如果一院代表民衆的感情，則另一院當代表個人的價值，以實際的公務爲試驗和保證，以實用的經驗爲保障。如果一個是人民的院，則另一個應爲政治家的院，一個曾任重要的國家職務而活着的一切政治上的人物所組成的會議。這樣的一院，穆勒說，將不僅是一個中和的團體，或一種簡單的牽制，也必是一種鼓勵的勢力。它將成爲一個自然領袖的團體，引導人民向進步的路上前進。他說，最好的第二院的組織應包含最多數沒有階級利益和偏見而也沒有反對民主感情的分子。

第二十四節 蒲徠士大會的提議

在一九一八年曾經任命一個委員會，以蒲徠士爵士爲主席，去研究並報告英國貴族院的改良問題。這個委員會作一個精心結構的報告，研究現行上議院組織和選舉的各種制度，並介紹「以推源和互選的聯合方法」(A combined process of derivation and cooptation)來補充英國上議院。其法，即該院大多數的議員應由平民院按地理分組選舉，但不選平民院中的議員。其他議員，則由二院聯合委員根據貴族院原初成立的本旨及其圖謀的利益而選舉。但這個報告沒有得到歡迎，其建議亦未加裁決，英國的貴族院依然沒有改良。

第二十五節 經驗的教訓

理智和經驗似乎都暗示，假使立法機關要繼續採用二院制，則二院的組織必須有不同的根據和原則。一院的議員應有較長的任期，應代表較大的選舉人團體（Constituency），應有較高的限制資格，其選舉也可以用不同的方法和由組織不同的選舉團。但已如上述，近代民主主義的總念對於這種院制都不表贊同。凡有這些必需的資格的院制，其一院總較他一院爲小，有較高度的經驗和才能，較保守的精神，代表國家較完全和較高的財產和知識的利益。如此，比利時、法國、波蘭和意大利四十歲和捷克斯拉夫四十五歲高年齡的限制，結果使這些國家的立法機關可以得到更有經驗的政治家。上議院議員較長的任期和較大的選舉人團體，一般的也可得到相同的效果。

第二十六節 上議院議席的分配

至於上議院代表的根據，實際上通用兩條規則。第一，在聯邦制的國家，議員大致以各省或各邦的人口分配。此法行於法國、德國、奧地利、比利時、坎拿大和其他國家。在美國、巴西、澳大利亞共和國則盛行平等代表的原則。在美國，每州得選二個參議員，巴西三個和澳大利亞六個。但是因爲各州人口的大不相同，所以很不容易在民主主義的理論上辯護平等代表的原則。在美國，人口在一千萬以上的紐約只有兩個參議員，而人口在八萬以下的諾易瓦達（Nebraska）也有兩個參議員。其不平等是荒謬絕倫，無可辯護的。因

爲以比例爲根據，則紐約應有二百七十個參議員。紐約、本夕法尼亞、伊里諾斯、俄亥俄（Ohio）、得克薩斯（Texas）五州有三億六千萬住民，約佔全國人口百分之三十四，但在九十六個參議員中，他們只有十個，即佔全數百分之十多一些。

第二十七節 上議院的職權

予上議院以下議院所沒有的某種特殊的權利，久已成爲普遍的辦法了。如此，英國的貴族院是海軍裁判所，海上捕物案件，殖民地及屬地上控案件的最高法院。上面已經說過，歐洲各國的上議院可以組成高等法院以審判國家元首、閣員和一切危害國家平安的人們。在美國和有些其他的國家，上議院也是審判彈劾案的法庭。在智利，上議院是一種『職權衝突』（Competence-conflict）的法庭，可以決定一方面事務（Administrative）和政治權威，另一方面高級法庭，此二者間的爭議。照德國的舊憲法，上議院可行使無數事務（Administrative）和司法的權力。在法國和波蘭，解散下議院必須得上議院的許可。在美國，大總統任命公職和批准條約，須得上議院的同意始生效力，而在智利，上議院於任何問題，如總統願得其意見，得對總統予以忠告。又在智利，關於大赦和普通赦罪的法律只有由上議院發動。

另一方面，關於財政的法案，則上議院與下議院是在不平等的地位。在美國、法國和其他各國，尤其是

拉丁亞美利加的各國，國家歲入不能由上議院創議。在法國，對於上議院是否有修改或拒絕下議院所通過的預算案，已有不同的意見。意見的重量似乎是承認上議院雖無權提議關於國用或新稅的法案，但它可以減少下議院所通過的數目，甚至可以恢復經內閣提議而由下議院刪去的預算條目。

參考書：

- Barnett, "The Bicameral System in State Legislation," *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. IX (1915), pp. 449. ff.
- Barthélemy, "Les résistances au Sénat," *Rev. du droit pub.* 1913, pp. 371 ff.
- Bryce, "Modern Democracies" (1922), vol. II, ch. 64.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. II, ch. 5.
- Carré De Malberg, "Théorie générale de l'état" (1922), vol. II, chs. 1-2.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. II, secs. 43-44; also his "Election des Sénateurs," *Rev. pol. et parlementaire*, August, 1895.
- Esmoin, "Eléments de droit constitutionnel", (5th ed, 1909), ch. 3.
- Ford, "Representative Government" (1924), ch. 4-9.

Harley and others "Second Chambers in Practice" (1911).

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), ch. 17

Keith, "Responsible Government in the Dominions" (1912), vol. I, pt. III, ch. 7.

Laski, "A Grammar of Politics" (1925), pp. 328-340.

Marriott, "Second Chambers" (1910), Introd. and chs. 3, 12; also "The Mechanism of the Modern State" (1927), vol. I, chs. 14, 15.

McBain and Rogers, "The New Constitutions of Europe" (1922), ch. 3 and appendix V. (Report of Lord Bryce for the Conference on the Reform of the Second Chamber).

Mill, "Representative Government" (1861), ch. 13.

Sharp, "Le problème de la seconde chambre et la démocratie moderne" (1922), *Conclusions générales*,

Spender, "One Chamber or Two", *Contemporary Review*, May, 1910.

Story, "Commentaries on the Constitution of the United States" (1833), bk. III, ch. 8.

Temperley, "Senates and Upper Chambers" (1910), ch. 1.

Wilson, "Constitutional Government" (1908), ch. 5.

第二十一章 立法機關(續)

五 下議院的組織

第二十八節 一般原則

關於下議院的構成及其補充方法，現在已有一致的意見和實例，就是都須建立於民主的基礎上；議員的選舉，應採直接、平等及祕密的方式，也就是所謂普及選舉制度；而於議員的任期，則須比較短些。歐洲在最近憲法改革以前，對於這些主張，都尚未普及。譬如從前德國有幾邦（尤其是普魯士）的下院議員，就是由一羣選舉代表間接選出的；這些選舉代表又是根據三級制(Three-class system)，由那些以納稅多少而分的選民所選出的。結果，一般勞動階級的人民，便失去選舉權，而立法權就完全由那些富人（尤其是大地主）的代表所握有了。奧國在一九〇七年以前，也還行着同等的反民主原則的制度。比利時在一九二一年以前，如上章所述，也還採用複數或加重投票制度，使天主教黨在下院佔了大多數的議席，而

自由黨及社會黨的勢力，卻因之大減了。但現在則在歐洲及亞洲，已經沒有一處下議院，採用間接選舉或其他各種受有限制及不平等的選舉制度了。

第二十九節 代表的基礎

現在有一個幾已普及的原則，就是下院的代表（有幾國的上議院也採用同樣的規定）不以選民數額為基礎，而須根據人民的全體，無論本國人民或外僑，男子或婦女，成年者或未成年者，都一律包括在內。但在美國有幾州，卻有違反這個原則的，譬如關於代表的分配標準，在阿拉巴馬（Alabama）愛達和（Idaho）等州是根據上屆的投票總額；在阿肯色（Arkansas）印第安納（Indiana）等州是根據年滿二十一歲的男子數額；在馬薩諸塞（Massachusetts）州是根據合法選民的數額；在北卡羅來納（North Carolina）州，則將外僑不計在內。

法國近年以來，一般人士都主張國會議員的分配標準，只須根據本國人民，而將外僑除外，因為外僑常在某區特別衆多，而在別區或幾無一人，致使代表的分配不平等。事實上，僅以投票人民為分配標準，雖有許多優點，但在許多選舉人團體（Constituency）中所得的結果，往往不能有什麼差異。

第三十節 違反平等代表原則的實例

雖在原則上，代表數額應該平等分配，凡各選舉人團體如果人口數額相同，則其代表數額亦應相同；但在事實上，往往不是如此。憲法（如美法二國憲法）常規定每一州、郡、市、縣，無論人口怎樣少，至少須有一名代表。所以在美國有四州（德拉瓦“Delaware”，諾易瓦達“Nevada”，歪俄明“Wyoming”，及亞利桑那“Arizona”）雖各有一名代表在國會，但其人口都不足憲法所規定的數額，尤以諾易瓦達州（Nevada）相差最大。在法國也是一樣，有幾縣以不滿一萬四千的人口，選舉一名下院議員，有幾縣人口超過十一萬二千，也只可選一名下院議員。在美國有幾州的憲法，規定每一郡（County）不問人口多寡，只有一個上議院議員，故與平等代表原則，大相逕庭。新澤稷（New Jersey）州在這種規定之下，其開潑邁（Cape May）郡的人口雖只二萬，卻有一名上議院議員，厄色克斯（Essex）郡的人口在五十萬以上，也只有一名上議院議員。在馬里蘭（Maryland）南卡羅來納（South Carolina）及其他幾州，都可看到大略相似的不平等的情形。在新英格蘭（New England）各州，有採行市鎮為單位的代表制度，則更為不平等了。所以在康涅狄克（Connecticut）州，有幾個只有四五百人的小鎮，卻有和人口十五萬的大城（如新哈文“New Haven”）數額相同的代表。這個州內的四處大城，約佔全州人口的三分之一，但其在下議院的代表，不到全州代表的三分之一。各州憲法往往限制各大城市的代表數額（如紐約“New York”及羅得島“Rhode Island”等州）這也是不平等的規定。

第三十一節 代表分配的修正

因欲使各區（或各聯邦，各州，各省）的代表數額，能與它人口的增加，成比例的擴充，所以有些憲法（如美國及有幾州的憲法）便規定人口總調查須在一定時期修訂一次，並將代表數額也同時重為分配。但是尚無何種方法，可以強制議會遵守此種規定。德國社會民主黨，曾經多年認為詬病的，就是普魯士議會的議席，在一八六〇年以後，從未修改一次；德國下議院的議席，在一八七一年以後，也迄未變動。因為城市發達，人口日增，致城市的代表不足，而鄉村的代表則嫌過多。總之，德國這種制度，實為世界上最不平等的代表制度。社會民主黨的勢力，大都佈於城市，而保守黨的主力，則在鄉村，所以社會民主黨的代表便日見減縮；同時也是為此之故，政府當局不肯重新分配議席。

第三十二節 選舉區

為便利選舉代表，及使代表與其所代表者之關係愈密起見，各國都劃分選舉區（Electoral circumscriptions），每區通常得選一個代表。全院的議員總額，本應由全國以普通選舉票（A general ticket）選舉，每個選民可為全體議員投一票；但在領土廣闊的國家，議員多至數百，這種方法便不可能了。因為這

種投票法很費時間，且遠地的候選人很多，易使選民茫然不知所從，與其說是選舉，不如說是猜臆。

第三十三節 『普通選票制』對『一區一員制』

關於劃分選區的方法有二種：一種是將全國的選區，劃成和代表數額一樣的多，使每一選區選舉一名代表；另一種是將全國劃成較少的選區，使每一選區選舉某數的代表。前一種叫做『一區一員制』(Single-member district)，後一種叫做『普通選票制』(General ticket)。各國已往對於這二種制度，都互有採行，但結果都實行一區一員制，雖然近代比例代表制(System of proportional representation)的推廣，除了那些已採用單一轉讓票(Single transferable vote)的國家以外，仍有實行普通選票制的必要。在美國國會議員向來是由每州全體選出，每一選民可以為票上全體議員投票一次；後因反對者甚多，於是國會在一八四二年規定議員由各選區選出，各區人口，皆須平均。這種制度，今至仍在通行。

在英國，久已採行一區一員制，雖自一八六七年至一八八五年間，曾允許少數人口繁盛的城市(Boroughs)，不以選區限制代表數額，這些就是所謂『三角形的』(Three-cornered)選舉人團體，共有十三個，以五分之二以上的少數，便可選舉一名代表。

第三十四節 法國的實例

法國第三次共和國所採以選舉下院議員的，就是一區一員制（法文叫做 *Scrutin d'arrondissement* 或為 *Scrutin uninominal*）。但在一八八五年，便改行普通選票制，使每一省籠統的選舉分配於該省的下議院議員若干名。在這種制度規定之下，森省（*Savoie*）得在一張選票上選舉三十八名下議院議員，也就是說，每個選民便有三十八個投票權。自從一八八九年布郎熱（*Poulanger*）將軍要求將自己被免職的案件交付全國人民總表決，並得到相當勝利——這些勝利大都係普通選票制所促成——之後，法國國會大為震驚，因急將此制廢止，而又恢復一區一員制了。

但是一區一員制又漸漸為人所不滿意，而要求仍行普通選票制。這些意見的主要理由，是以為這種一區一員制將減低下議院的品質，因為那些議員純為自己一小區的代理人（就所謂 *Députés de clocher*）只會代表自己一小區的選民，去要求公共建設的經費，鐵路的建築，官吏的任命，重要住民的獎譽等事。這種制度曾被評為『代表主義』（*Députantisme*），而不是『代議主義』（*Parliamentarism*）。甘必大（*Gambetta*）曾說在這種制度下的法國，等於一面『破鏡』（*Miroir brisé*）。白里安（*Briand*）及其他人士則說法國只是個『死水池』（*Mare stagnante*）。並且一區一員制的選舉，常易為政府的權力所操縱，像在第二次帝國時代及麥馬韓（*MacMahon*）總統時代，皆極明顯。最後，還有一個結果，即這種制度使各選區的人口不能平均，所以代表也不平均。因此到了一九一九年，頒了一個法律，改行普通選票制，但和一八

八五年所行的不同，因為此次是兼採比例代表制的，並限制每一普通選票至多可以選舉六名議員；一省只有在議員數額不能超過六名時，始得為一選舉區。如果沒有這項限制，則森省（Seine）一省的議員數額既有五十人之多，如使一省為一選舉區，則每個選民可以有五十票的權利了，——這種當然是不可行的。但這一九一九年的法律，行之並無成績，故又在一九二七年廢止，而改行一區一員制的選舉了。

第三十五節 其他各國的實例

意大利也和法國一樣，輪流着採用這兩種制度。自一八九一年至一九一九年之間，行的是一區一員制，到了一九一九年，則仿法國而行普通選票制，也兼採比例代表制。在墨索里尼統治之下，稍有變革，容述於後。總之，各國如採比例代表制，則必廢止一區一員制，而採行普通選票制。

美國各州選舉議員，都以一區一員制為原則，但也有少數的例外。縣或區選舉制（The district or ward method），通常行於市議會的選舉，但有幾許例外，尤其在採用委員制的市。有些市是採取混合制度的，就是說，除各區（Ward）議員以外，再可以用普通選票制的方法，由全市籠統選舉，另外增選若干名議員。

第三十六節 『一區一員制』的優點

一區一員制的一種優點，就是簡便。如果一國將選區劃成和代表數額一樣的多，則每區選民只須投一票選一人便可以了。並且採一區一員制的選區比較狹小，使選民對於候選人較為熟悉；採普通選票制的選區較大，使選民對於候選人不能如此熟悉；同時，一區一員制的選區的當選人，對於本區的需要及環境，也較明瞭些。在一區一員制的選區，選民和代表之間的關係，愈為密切，並可增進選民對於所選代表的責任心，同時或許也可增進代表對於本區的責任及工作。一八九四年四月十三日，巴爾福 (A. J. Balfour) 在下議院演說，他說：『我常有一種感想，以為本院代表的整個基礎，就是地方區域。當這些地方區域將他們的代表送到此地來，固然要負起對帝國一般的義務的意識，同時也應以地方為投票的取決標準，處處為地方着想。』並且從經驗上看來，普通選票制的代表也免不了他是某區的代表這觀念。如果互相了解的話，這些代表也很願意將一大區分為數小區，使每人注意一區，好像是他自己的一樣。像傍卡累 (Poincaré) 及其他人所說的，法國在一八八五年採行的普通選票制，確有這樣情形。那時，舊的選區仍付託它的代表去注意本區的特殊利益，既經雙方同意，這種辦法便成立了。雖然法國及歐洲各國的憲法，都很明白地說，下議院議員是全國的代表，不是某區的代表。但是卡雷得馬爾堡 (Carré de Malberg) 則稱這種規定，至少在法國，只是尊嚴的宣言，並無實效的。

一區一員制的另一利益，就是它能顧及少數黨的代表，無論在州、省、市各地方。顯然，如果採用普通選

票制，則多數黨可以選舉所有的代表，而少數黨就一無所有。所以在美國，如果國會是以州為單位而行普通選票制，則多數黨便可一網選盡所有的代表；如果實行分區制度，州內有幾區如非為某黨獨佔，其代表便必可由少數黨選舉了。因為有這種不公平的情形，於是一八四二年便以法律採行一區一員制了。在法國，自從一八八五年採行普通選票制後，也有相同情形，每省的多數黨可以選舉省內所有的代表（譬如在森省“Seine”便可選舉三十八名代表，）而少數黨則一名也不能選。如果一九一九年採行這種制度，而沒有比例代表制相輔而行，則森省（Seine）急進黨及急進社會黨的二十一萬六千票，可以選舉這省當時所有的五十名代表，而『統一的』社會黨的十九萬七千票，和進步黨、國民黨、教會黨等的票數，將都等於廢紙了。

第三十七節 反對『一區一員制』的理由

反對一區一員制的理由，可以分做三點來說。第一點，它將選擇範圍縮小，使當選人多為低品的人。這種情形在分區選舉市參議員的各大城市中，最為明顯。從經驗上看來，各城市中這種制度不但多選出低品的人，並且常選出賄賂求選的人。

第二點，這種制度所選出的代表，都只以為自己是代表各本選區的利益，而不代表全國一般的利益。

他們常以短狹的地方眼光去討論各種問題，而不取廣闊的國家眼光。法意二國所行的一區一員制度，便可證實這種評語了。

一區一員制造成一種代表一區的觀念，而失去代表全國的觀念，簡言之，他是代表國家的一部，而非全國。如前所述，這種制度也使政府的權力可以操縱選舉，並因選區狹小，愈易得到充分的選民，去擁護政府的候選人。這種弊害，在歐洲大陸最爲明顯，也就是法國在一九一九年暫停縣區選舉制的原因。但是一般習慣都將立法分子看做某區代表，所以當選者的能力都受有這種地方勢力的影響，致使那些不受地方影響而願獨立從事立法工作的人，都不能站穩了。

第三點，它增加議會多數黨操縱全國的試誘，也就是說，意圖劃成一種選舉區，使多數黨可以選舉比它投票能力更多的代表。

第三十八節 議員的資格

各國憲法都規定充任議員的種種資格，也有明白規定消極的資格(Disqualifications)的。資格以公民、年齡、及居住等項爲最重要，消極資格則以不能勝任立法職務爲主。各國都認外僑沒有充任議員的資格，因爲外僑對僑居國沒有永遠的忠誠，只有暫時的利圖，當然不應取得參政的資格。再者，他們參加議會

後，又有外來勢力侵入公共議會的弊害。各國憲法幾皆規定議員須達一定的年齡，因為勝任立法責任的能力及經驗，似非少年人所能備有。有些國家，如英國及其各殖民地，規定只須年屆成年（二十一歲）便可。大多數的國家都規定較高的年齡，如下議院議員須二十五歲，上議院議員須三十歲，甚至還有更高的。例如比利時、法國，及意大利規定上議院議員須年滿四十歲，下議院議員則滿三十歲；捷克斯拉夫則下議院議員三十歲，上議院議員四十五歲；波蘭則下議院議員三十歲，上議院議員四十歲；智利則下議院議員二十一歲，上議院議員三十五歲。還有少數國家如丹麥，則兩院議員的年齡限制，並無分別。

第二十九節 歐洲關於居住條件的實例

許多國家都以實體法或習慣，規定議員必須在所代表的區域內有住所（Residence）。在美國憲法只規定國會議員須在國內居住，至於是否必須居於選區內，則憲法及法律皆未規定。但依習慣所定，則必須居於選區內；且此種習慣勢力甚強而普及，其效力等於法律，事實上極少有被蔑視者。公共的意見以為一個居民對於本區的需要及情況，較之非居民必有更深的關係和知識。從前英國曾以法律規定居住選區內的條件；但久未遵行，這個法律便在一七七四年廢止了。斯多立（Judge Story）說：『城市所選舉的代表，常以外來不熟識的，著有聲望及愛國熱誠的人，較選民自己的鄰居，更為適宜。』選舉一個非本地居民，

代表所毫不熟悉的區域，此種情形在英國已極普通。所以稱之爲常例或例外，均無不可。國會久已包含多數非本區居民的代表。英國這種辦法，不但可使各代表不受地方利益的約束，而可根據全國一般的眼光去討論公共問題；並可使那些依居住條件本不能當選爲議員的人，也能走進或安於政治生活。英國有許多政治領袖，如須遵守此種居住條件，便都須宣告退職。就英國的習慣來說，大政治家執政的能否長久，並非以某選舉團體對他態度的好惡而定。雖然這些選團得以地方上或個人的理由，拒絕再投票擁護他，但這和他的資格不生影響。

歐洲大陸的憲法及習慣，對於代表的選舉，亦不以居於選區者爲限；非本地居民當選者甚多。法國大多數的殖民地代表，都不是該地居民。常有巴黎人，代表殖民地的議員，但在取得候選人的資格前，甚至有從未見過殖民地的情狀的。

第四十節 美國關於居住條件的實例

美國則採恰爲相反的辦法，以致才力卓越和經驗湛深的政治家，常因此而不能供職。蒲徠士（Lord Bryce）對於美國這種限制居住選區內的條件，曾評爲『有兩種弊害。國內許多地方，都是不產生政治家的，並且沒有人（至少沒有人想進國會去）具有中等以上的政治才幹，所以當選的便是許多低品的人了。

至於懷有大才的人，反無進身之階，因為這些人都是產生於歷史較久的各州的各大都會中，那些都會不能供給他們以充分的機會，同時又沒有別條路可以走進國會。波士頓（Boston），紐約（New York），菲列得爾菲亞（Philadelphia），及巴爾的摩（Baltimore）能够供給八倍原來數額的優越議員，這些人如果不能在他們本地走進國會，則不能再有走進的方法，同時國家竟也放棄了他們服務的利益。而且事業當然是被破壞了。一個衆所屬望的政治家，如遇公共意見稍有變動，或因不肯多事依從而觸拉線人（Wire-pullers）之怒，則其在本區之地位，甚易喪失。因為他不能在別處找到地位，於是他被擱淺了，他的政治生活從此完結；而別的傾向獨立自主的少年，自然從他的厄運，得到警告。」

第四十一節 財產的資格

議員的財產上的資格，在從前很是通行，現在有幾國也仍採用。例如英國，在一八五八年以前，郡（County）所選出的議員，須有六百鎊的收入；市（Borough）所選出的議員，須有三百鎊的收入。法國一八一四年的法律，規定下議院議員至少納直接稅一千法郎，此種限制一直到一八四八年才被廢止。在美國許多早期的州憲法，只許大的地主，納稅者，或一定數量動產的所有者，可以充任議員。民主政治漸漸發達，財產上的限制，差不多到處都已廢止，只對上議院議員，此項限制，尚有採用。例如在坎拿大，上議院議員須有

價值四千元之財產；南非聯邦，則上議院議員須有價值五百鎊的非抵押的(Umortgage)不動產。比利時曾規定上議院議員須有價值二千四百元以上的財產，或納二百四十元之稅，但此制已廢於一九二一年。在瑞典須有價值八萬瑞元(Rix-dollars)的不動產，或有四千瑞元的收入。在荷蘭，只許最高額納稅者可以當選；在西班牙，凡從所有不動產年收六萬『比塞特』(Pesetas)的大公(Grandees)得爲當然上議院議員。現在已無採用財產限制的下議院了。

主張議員須有財產上的資格之理由，就是財產的掌有，能證實個人的某種品格；這種品格都是適於立法職務的，如儉省，經濟，勤苦或企業才能等。掌有財產的人對於公共職務的熱心及審慮，較有充分的時間及機會；反之，那些沒有財產的人，則須將一部分精力，放在謀求生活上去。事實上，歐洲從前的議員（現在也有如此）的俸給，多不足維持生活，而常需要另外的私業收入，所以財產便變爲必要的資格了。

第四十二節 消極的資格

許多國家都有一個關於代議制度的原則，就是說，立法職務和行政職務是不並存的，不能由一人兼任的。所以許多憲法對於某種職務的人，都不許充任議員。在美國，消極的資格非常嚴密，除了幾種和立法職務無甚妨礙的低級職位。在智利（一九二五年憲法第二十九條）也略相同，規定兩院議員不得兼任

有俸給的州或市的官職，或性質相同的各種職務，但在首都擔任教育職務者，不在其內。

實行內閣制的國家，關於分權制度當然不若美國之甚；行政部的主要人員，不但是國會議員，並且事實上就是議會的領袖。在英國一直到一九一九年，凡是議員當選為閣員後，必須辭去議員，等候人民的重選，因欲使他的選區對於他兼任行政官吏有一表示贊成或否決的機會。這種制度在少數大陸國家仍有採用。

從前在歐洲及美洲，宗教上的資格非常普通。但自宗教自由之說發達及政教分離以來，這種資格幾已全廢了。有幾國禁止某種教會中人充任議員，如英國不論羅馬天主教或英國國教的僧侶，皆不得當選為下議院議員。在歐洲大陸，有些國家也有相同的規定，譬如在瑞士，羅馬天主教的僧侶，在事實上也不能充任議員。美國有少數州，如馬里蘭（Maryland）和田納西（Tennessee）等，宣教師是不准擔任公職的，這當然包括議員而言。

第四十三節 議員的任期

現代代議政府，對於議員的任期，都以限制為原則。如果採終身制或者太長的任期，則將使議員對各選區不能盡其責任，並使代議政府徒擁虛名，所以議員終身制實為一矛盾之名詞。欲使議員熟知選民的

意志，並把它制爲法律，則必須規定一定時限的改選。關於需要相當密度的選舉，以維持代議制度的這種意見，現在大致相同；但是究竟怎樣長的任期，才能維持責任，現在尙無一致應用的簡明原則，並且事實上各國都不相同。下議院議員的任期，短者如美國的二州的一年任期，長者如英國的五年任期（從前是七年）。但英國國會常被解散，所以實際上的任期，比七年短，平均不到四年。大多數的大陸國家，任期都是四年，但在波蘭是五年，捷克斯拉夫是六年。英國殖民地的議會任期，大都三年，但坎拿大是五年，魁北克（Quebec），安剔厘阿（Ontario）及南非聯邦也是一樣。

美國在採行聯邦憲法時，曾有一盛行的論調，以爲『一年一次選舉的終了，就是專制的開始。』此種觀念就是反對聯邦憲法的一大根據，因爲憲法不顧這些意見，竟將議員任期定爲二年。不過這種論調也不普遍，因爲事實上現在只有二州憲法規定一年一次的選舉。在歐洲的國家，並無一年一次選舉的規定，通常任期都是四年或五年。

但是是一年一次選舉的弊害，是否未超過它的優長，尙屬問題。斯多立（Judge Story）說，選舉次數太多，易引起公意的激昂及爭訐，增長黨爭及浮躁，造成輕於變革的立法案及公共政策，並易以一時的激動及成見而改變公共行政。任期太短及選舉太多，使候選人靡費太大，並因議員時有變換，以致議會中大部分都是新進而無經驗的分子。關於選舉應該多少時舉行一次，才能維持代議原則，我們可以說，任期既不可

太短，致使目的喪失，也不可太長，致使議員遠離民衆的監督。一般人都公認如無他種情形，職權愈大，則任期必須愈短。恩茲（Fisher Ames）當日曾稱，任期要長得能使議員了解民衆的利益，又要短得能使民衆能督促他的盡職。穆勒曾下一個普通的原則，就是「一方面，議員任期不可太長，致使他忘卻自己的責任，而輕懈從事，並根據他個人的利益行事，或和他所代表的人們作完全和公開的商議。這種商議，無論議員贊成或不贊成，是代議政治的一種優點。在另一方面，他應該有一相當任期，使人不致從他單獨的一件事去批評他，而能從他一總的行爲去批評他。」

如波蘭，捷克斯拉夫等所行的五年或六年任期，以及智利，法國，愛爾蘭等所行的八年九年及十二年的上議院議員任期，是否能助長民治的完美，尙有疑問，尤其是在上議院不能解散的國家，雖然也有特殊的利益，譬如能造成充足的經驗，並使議員無須時常從事選舉以求延長他在議會中的地位。依據民主政治必然的邏輯來說，如任期較長，則必須有直接罷免一類的制度，以使議員服從選民的公意。

第四十四節 美國關於議員報酬的實例

議員應否領受國庫的俸給，前曾爲一複雜問題；至今各地辦法仍相差異。在美國中央及各州的兩院議員，以及大多數城市的市參議會議員，自始就領有一定數額的報酬或每日津貼。此外，習慣上還有一種

『旅費』(Mileage)是償付議員往來開會場所的車馬費用。關於報酬的數額，聯邦憲法及許多州憲法讓由議會自定，而無限制。但是近年以來，各州已有一種趨勢，就是以憲法規定議會自定的數額的限度，尤其是每日津貼的方式的報酬，又有一個普通的規定，議會不得自行增加報酬。

第四十五節 歐洲關於議員報酬的實例

在歐洲，久已採取相反的規定，認立法職務是一種義務。但自從社會黨及工黨興起以後，乃有大批平日專恃做工爲活的勞動者當選爲議員，他們不能再去做工，以致無法維持生活，故竭力要求國家給立法職務以相當的報酬。德國自從社會民主黨員獲得議席以後，因爲國庫不支給俸金，乃由該黨自由集捐以償付各議員的費用。但是俾斯麥(Bismarck)卻說這是違反憲法，因而訴於法院，結果法院判決該黨停止該項津貼。在一九〇六年以前，德國下議院便廢止舊例，規定應由國庫支給議員一最低的報酬（三千馬克，約合七百五十美金一年。）現在新憲法第四十條，也規定應由國家法律制定議員俸金，並可在德國一切鐵路，免費乘車。普魯士憲法第二十八條，規定議員的優待，也大略相似。捷克斯拉夫憲法第二十七條，規定兩院議員依法有受俸的權利。比利時憲法第五十二條，經一九二一年修正後，正式規定下議院議員的報酬的數額爲年俸一萬二千法郎，並得在一切國有或特許鐵路，享受免費的利益；其第五十七條又規定

上議院議員年俸不得超過四千元法郎。歐洲有些新憲法，對於議員報酬問題，多未規定，當然便由議會自定了。現在法國兩院議員的俸金，都是每年二萬五千元法郎。意大利自一九一二年起，才開始由國庫支給議員俸金。英國上議院議員從無俸給，下議院議員在一九一一年以前也是如此。英國工黨竭力要求下議院議員支俸，並曾由該黨捐資補助本黨議員多年。一直到一九一一年才由國會頒一法律，規定除已擔任閣員，議會職務，或皇宮內職務而領有薪俸者外，議員每人每年支俸四百鎊。英國各殖民地的中央或地方下議院議員，都已由國庫支給俸金，上議院議員也同，但有少數例外。又有許多地方，議員可以免費乘坐國有鐵路火車，或則領取旅費。

第四十六節 議員報酬的優點和劣點

從近代憲法及法律上看來，普通都由國庫支付議員俸金。（除了少數上議院議員）所以這問題的優劣，已不容僅在理論上討論了。在現在情形之下，各國議會都容有許多工黨或社會黨的代表，他們既無個人收入，當然難以無給盡職；況且近年選舉愈趨民主化，使候選人負擔很重，所以由國家支付議員俸金，實為必要。如果議員別無其他私業收入，則這種俸金對於立法職務自是很有利益的。另一方面，穆勒在他的代議政府（Representative Government）一書中，則說：『俸金之設，徒使政治成爲謀利的職業，議席只

不過是政客的目的物，更使議會中充滿了無能的人，因為有能的人，視立法工作為一種公共責任，工作的成功便是他的報酬而有餘了。』實際上，在美國各市參議會中，確有像穆勒所說的情形。美國以外的國家，則報酬較低，有些國家竟使議員在開會期間不敷支付生活費用。歐洲有些國家的議會很大（英國下議院議員有七〇七名，法國兩院議員有九〇八名），議員的俸金雖按職務和時間，給以適當的數目，但其總額必為一般公意認為巨大。美國議員的俸金比歐洲高，但因選舉的民主化，使候選人花費很大，尤其在初次選舉最甚，所以俸金尚難補償這些費用。

六 少數黨的代表問題

第四十七節 早期的主張者

憲法應否保證小政黨的，尤其是比較重要的小政黨的代表問題，以及比例代表或其他方法，在少數黨代表的原則昌明以前，早就有支持的人了。穆勒在一八六一年出版的代議政府論中曾說：『少數黨適宜的代表是民主主義的主要部分。』又說：『沒有真的民主主義，只有假的民主主義，是可以沒有它的。』他確證說：『抹煞少數人決非自由之必需的或自然的結果，而是對於民主主義的第一原則——代表與數目成比例的原則，正相反背。穆勒悲勸多數現存的民主國不是『全民所有的政府，全民所治的政府，平等的

代表；而是全民所有政府，但僅爲多數所治的政府，極有限制的代表，』在這裏，他承認多數人在民治制度之下必須治國，和少數人必須服從他們的意旨，但並不是說少數人即可全無代表。他說：『在真正平等的民主主義之下，每一部分或任何部分，均須有比例的代表，不是不合比例的代表。多數的選舉人必有多數的代表；但少數的選舉人也總應有少數的代表。他們應如多數人一般，得到充分的代表；不然，即沒有平等的政府，只是一個不平等和有權利的人的政府——與一切公道的政府相反，尤與以平等爲根基的民主主義相反。』

第四十八節 對於多數代表制的批評

對於多數代表制的批評是不民主和不公道，因爲此制將使多數的選舉人因在其選舉人團體 (Constituency) 中是少數而永久不得代表權。真的，往往一個立法院的多數議員 (Majority) 會是由少數 (Minority) 選舉人所選舉的。但是對於這種情形亦可作如下的辯護：即一個少數黨在某一選舉人團體中雖可沒有代表，但它在別的選舉人團體中常可得到多數 (Majority)，這樣，該黨在其選舉人佔多數的選舉人團體中所選的代表亦可代表該黨佔少數的選舉人團體中的選舉人。所以吾們可以說，美國南方各州共和黨的少數派在國會中可由北方各州共和黨的議員來代表，而新英格蘭 (New England) 的民

主黨員可由南方所選出的民主黨議員來代表。但辯者也可以說，這樣的代表理論是不健全的，因在幅員廣大如美國的一地方的選舉人團體所選的代表不能適宜的代表住在遠處的本黨黨員。

在美國的國家或州的立法機關和市會議，多數黨所選的代表，以數目爲比例而論，往往遠過它應得的人數。所以在一九〇四年，總統選舉時，共和黨在全國只投總票額的百分之五十四，而可選百分之六十五的國會議員。一九〇六年民主黨在本夕法尼亞 (Pennsylvania) 投五十萬票以上，而不能選一個國會議員。在印第安納 (Indiana)，共和黨只投半數以下的票，而選得全數的議員。在國州，市選舉中，此種例子很多。歐洲亦不乏其例。在這樣制度之下，一個選舉人團體中的少數黨往往不能選出任何代表。就各區 (District) 選舉的總結果而論，沒有一黨能選得其全國總數應出的代表；有時則一黨所得過於其應得的比例，有時則屬諸另一黨。

第四十九節 比例代表的運動

一種能阻止或滅殺這種不合代議政府真正原則的新代表制度的要求，已跟着時代的前進而逐漸擴大。於是主張採用一種比例代表制的文字到處出現，公衆的意見亦大受各會社各團體積極宣傳的影響。

在世界大戰以前，這個制度已被採用於許多國家的中央或地方立法機關或市會議議員的選舉；這些國家大多是歐洲的國家，尤其是丹麥，挪威，瑞典，瑞士，比利時，符騰堡 (Württemberg)，愛爾蘭，布加利亞，芬蘭，塞爾比亞，葡萄牙，塔斯馬尼亞 (Tasmania) 和古巴。在大戰的時候，這個原則在丹麥則擴大之，在荷蘭則採用之。戰後的進步更爲顯著，幾乎一切的新憲法都規定以此制爲國家和有些地方立法機關的代表的基础。意大利，法國（有限止的——非嚴格的比例代表制），希臘亦已採用，而戰前已採用的國家則更擴而充之。英國在戰前尚無此制，到一九一八年的人民代表法案始規定以一百個選舉人團體作試驗，但至今尚未實際的試出。現在可說，此制在歐洲各國，在某種形式或程度之下，都已實行了。

在美國，少數黨代表的計劃無大進步。一八七〇年伊里諾亥州 (Illinois) 的憲法規定每個立法區 (Legislative district) 得選三個代表，而每個選舉人得投三票，或都投一個候選人或分投三個，聽便。事實上，這個辦法常使（除出三次例外）少數黨在州中各立法區至少都可以得到一個代表。也只除三次例外，第三黨（社會黨，進步黨，禁酒派）以重配投票的方法，可以選得少數代表——每立法區自一人至五人。但有時多數黨誤計黨的力量和由黨紀腐敗之故，三人中只能選得一人而少數黨反可得二人。但其他各州都未模倣伊里諾亥州的辦法，而該州，將來如另制新憲，恐亦未必保留此制。但美國有少數城市的市議員選舉卻已採用此制了。

第五十節 對於比例代表制原則的批評

近來少數代表制在歐洲各國雖有顯著的傳播，但尙在試驗時期，對於它的利益，還不能卽下定論。在幾個小國，如比利時，丹麥，瑞士，已有一般的滿意結果，但此制在德國和法國能否得到同樣的輿論，尙待後效。許多有才能的政治作家對於此制的原則和實行的困難上，都加抨斥。例如薛知微曾提出兩個「嚴重的反對。」第一，他說，給少數黨以代表的權利，將使欺騙人民的政客更有機會，因此制已將「社會有知識的人民對於知識較差的人民的自然誘導物」除去了。第二，團體的代表「勢必獎勵有害的階級的立法。」他人則以爲此制將使立法的效率減低，因爲所選的人是代表一組，而非全體的利益和意見的。薛知微說：「吾們所要的立法者是了解不同的見解和意見，善於比較不同的要求和判斷，而能折衷至善的人。」這種人，他說，在不以地方的區分而選舉的制度下是不易得到的。已故的厄斯美教授，法國當時最著名的公法學家，也是竭力反對這全部的意見。他說：「採用比例代表制將使二院制所供給的補救辦法變爲真正的毒物；它將造成紊亂並將消除立法的權力；它將使內閣不穩固，不能清一色，而使議會政府不可能。」假使可應用於國會的選舉，則邏輯和一致，他繼續說，將使此制也應用於政務和常務官吏的選舉，這不過是爲無政府開先路而已。他又說：「過半數的法律」(The law of majority)是簡單而能使人立即接受的，它

的特徵是不特別有利於任何人，而是置一切投票人於平等的地位。反對比例代表制其他的理由則如此：制將在立法院中增加黨派的數量和力量；致現在的內閣制政府的工作更難順利和有效率；往往使沒有一黨能得到過半數，致立法成爲僵局；使少數派得到過分的代表；此制的複雜性將使其難於實行；不能應用於補缺的選舉（By-elections）；將增加政黨機械（The party machine）和政治頭目（Political bosses）的勢力；將大增候選人的費用，因此制須有較大的選舉區；將使同一票上列名的同黨候選人互相嫉忌。事實上，施行的結果表示此制確有上述一部分或全部分的弊害。不須說，有一些的反對論對於已施行的某種特殊的比例代表更有力量。

七 職業代表

第五十一節 對於比例的政治黨代表的批評

雖然上述的比例代表制，主張者以爲遠勝於多數代表制，但有許多人的意見則以爲亦有缺點，因其只能保證政黨組織的少數派的代表。他們的論點如下：比例的政治黨代表沒有注意其他大而重要的團體的存在，如經濟，社會，職業等團體。這些團體各有其特殊的利益，所以在立法院中應有其特殊的代表。多數黨的代表制或少數黨的代表制都與近代的情形和真正的代表原則不相和諧。二者都有缺點，因爲它們

純以地理和政治爲根據。所以它們應代以一種職業的，階級的，或功能的代表制，不必顧到政治和土地的界綫，因爲這種界綫是人爲的，不能正確的分出組成現代社會各階級的真正利益的界綫。

第五十二節 早期的階級代表

到某限度，職業代表制可算是回復到原初的階級制度，——貴族，僧侶，平民（瑞典在一八六六年以前有城裏人和種田人之分）——照這個制度，社會上各主要階級在立法院中都應有他們自己的代表。

在一九〇七年以前，奧地利的投票人分爲五個階級，大地主，城市，商會，農村，和一般人民，每個國會選舉人團體(Constituency)是完全由一階級所組成，從來沒有幾個階級合組者。國會中的議席亦按五級分配，八十五個議員由大地主選舉，一百十八人由城市選舉，二十一人由商會選舉，一百二十九人由農村選舉，七十二人由一般人民選舉。但是除出少數重要的例外，下議院的階級代表制，當民主主義發展的時候，已完全消滅了，現在只有少數歐洲國會的上議院中尙餘有階級代表的制度。

第五十三節 利益代表的主張者

但是常有人主張一種根據階級，職業，或其他社會團體的一種代表制度，因其最合民主主義的真正精神和代表制度的真正概念。彌拉波 (Mirabeau) 在法國革命的時候說，一個立法大會應是社會上一切不同的利益的一種縮小的鏡子，略如一個顯示大地外形的地理圖。西耶士 (Sieyès) 在那時也以爲社會一切的大實業，在立法機關應有特別的代表。在事實上，一八一五年法國的附加法案 (Acte Additionnel) 已有關於利益代表的原則的文字，其第三十三條說，工業和商業應有特別的代表與由普通選舉團選舉的代表平行。布魯安爵士 (Lord Brougham) 在其論英國憲法的著作中確認應以「社會各階級和利益都有代表」一義，爲支配代表的分配的原則。他說：「假使有一種重要的商業在一個單獨的區中，該區人數以人口而論，固然必能保證其選出一個代表；但以其所從事的商業而論，它還是應當得到代表權。重要的職業和重要的財產階級也應這樣的有代表。」英國制，布魯安爵士繼續說，「有違反這律令的重罪，因其只承認一個試驗，即古代以人民分配於各鎮 (Town) 的辦法。」在最近代，職業或階級代表，或利益代表，正與數目代表相反，已得到更多的主張者。其中可以提名的如狄驥，普蘭 (Prins)，德格利夫 (De Greef) 貝諾阿 (Charles Benoist)，拉格刺散利 (La Grasserie) 奧地利公法學家謝富勒 (Albert Schaffle) 和希臘學者薩里普羅，一個精研比例代表制的專家。狄驥主張公意 (Volonté générale) 只有由各團體的代表才能有效的獲得，因爲他們的意見就是造成公意的意見。他說，沒有一個立法機關是真正的代表全國，

除非它代表國家兩大組織分子：個人和個人的團體。接着又說：『國家生命的一切大勢力應當得到代表——工業，資產，商業，製造，職業，乃至科學和宗教。』他說，職業代表制可以同用辯護政黨比例代表的理由來辯護；一則代表以政治而組織的團體；一則代表因社會或經濟的目的而不同的團體。另一個法國的作家，勒叻(M. Leroy)，也主張職業代表制；關於這個題目，他有各種的著作。在今日英國作家中，主張此制者有柯爾先生(G. D. H. Cole)和其他各基爾特社會主義者(Guild Socialists)。在美國，主張這個原則的也有不少。

第五十四節 職業代表制的實例

最近職業代表制的運動，在歐洲某幾國已有一部的成功。如上章所述，蘇俄的全俄大會 (All-Russian Congress) 已經不用地域代表制，而採職業代表制了；就是礦工，鐵匠，農民，職員及其他階級，各選他們自己的代表，而不依地域為標準了。意大利近來也稍做蘇俄這種制度，經墨索里尼的提議，上議院已經採行了。意大利從前的上議院議員，完全是由國王任命的（實際是由內閣任命的），並只限於某幾種人，如國內最大的納稅人便是。經墨索里尼改革之後，上議院便包含各種企業，職業，被雇者及經法西斯蒂 (Fascisti) 政府所允准的工團 (Trade unions, syndicates) 的代表。已經任命的上院議員並不調動，但最

後將漸使上議院完全成爲由各種團體選舉代表而組成的機關。改革後的意大利下議院，也包含各種文化、社會和實業組織的代表。德國一九一九年的新憲法第一百六十五條，規定了一件新穎的設施，就是建立一個經濟會議（Economic Council），它有第三個議會的性質，專代表工人、資本家、和消費者的利益。根據一九二〇年的組織法，該會共有三百二十六名議員，其中六十八名是農林事業的代表，六十八名是一般實業的代表，四十四名是商業、銀行、及保險業的代表，三十名是消費者的代表等等。總共有九大類職業集團的代表，並包含各種公務人員（Civil Servants）及二十四名政府的代表。經濟會議沒有立法的權能，但是憲法規定，凡關於社會經濟的法律案，在提出國會之前，應由內閣先提出經濟會議徵求意見。經濟會議又可以直接提出案件於國會。所以這會議只是內閣及國會的創制及建議機關。那些議員都是社會上各重要階級及職業的代表，當然也都是各業專家。如果有良好的環境，這個團體必使議會得到專門學識的參考資料，並可隨時報告各種職業所需要的立法的情形。現在這個團體正在試驗期中，成績如何，尙難斷言。就以往的成績來說，其議員缺少協調的精神，並且國會對於它的建議，多不重視。德國人批評這個團體太大，不適用於一個討論機關的性質，所以曾有將議員減到二百人左右的建議。

另外有幾國也由憲法規定組織經濟會議，譬如猶哥斯拉夫（Yugoslavia），波蘭，和但澤（Danzig）等新興國，都已組織這樣的機關，協助國會擬訂有關社會經濟的立法案；意大利，西班牙，和葡萄牙也有略同

的組織。在法國久有關於建議行政事務的專門會議，又經全國總工會提倡之後，在一九二五年設立一個和德國相似的會議。但較德國的小，它只有四十七名議員，代表消費者，工人，教育界，雇主，工匠，資本家，不動產所有者，銀行等。內閣有五部可以派遣代表參與此會，每部二人。這會像德國一樣，只有建議的作用。關於立法案及行政行為，它可以建議於國會中各委員會或內閣閣員。內閣如將關於經濟性質的案件提出國會，也應先提出此會。它可以修改這些提案，並且內閣總理須於一月內將內閣所採的方針報告該會。

第五十五節 對於職業代表制的批評

許多學者對於職業代表制，都會有批評。厄斯美說：『這種制度是一種幻想或一種虛偽的原則，它將造成爭鬪，紛亂，及無政府狀態。他說：『根據國家主權的原則，議員是代表全國利益的，不是代表某特定階級的特殊利益的，但是這種制度卻違反了這個原則。從整個國家來說，自由代議政府之下，公民及其代表的投票，應以公益為重，並制為法律。為欲完成此種責任，則公民及其代表均須放棄特殊利益，而本於正義與公道。職業代表制使人民注重他們的特殊利益，忘卻了公共利益；促成各種職業間的爭鬪及敵意；個人在團體，階級和職業上的事業應次於全社會的事業的原則，也被破壞了。』但是他承認如果重要的經濟界和職業團體，能由它們所選舉組織的機關，使政府了解它們的意見，這種辦法是有相當利益的；但是這

些機關只可有討論的權能，而無立法的權能。

主張階級代表制者，以爲一個議員絕難代表一個和他不是同一階級的選區，譬如一個律師便不能真正代表農民，礦工，或商人等的利益；所以一個名符其實的立法議會，應由組成現代社會的各經濟，職業及其他團體的代表組織起來。這種設想，都極渺茫，所以大多數人對於這種制度，尚不信任。深恐這種制度，將限制代表的範圍，並減低議會的品格，因爲每個議員大都以爲自己是某特定利益的代表，而不是全國利益的代表。巴退耳米 (Professor Barthelmy) 也說，欲使職業不同的選民，去選舉專門的代表，實爲幻想，因爲各選民都不願及職業上的界綫，卻仍以政黨的意見爲投票的標準。並且事實上，怎樣去公正分配各種職業的代表，也是困難的問題。據衛布 (Sidney Webb) 稱，英國現有織工七十五萬人，醫生四萬人，建築工人六千人。除了根據人數以外，試問有何方法，可使這三大類團體在議會中有適當的代表？

一個議會如果包含這許多不同的分子，則將成爲爭辯的場所，而失去立法的作用；並且它的效率也將與人數及職業種類成比例地減少。盎格羅撒克遜 (Anglo-Saxon) 政府之所以強健，就是因爲議會中沒有許多易起爭訐而不穩定的團體。總之，基於階級的選舉，無論經濟的社會的或職業的，必造成許多人爲的區別，使人民以派別互相歧視，而使階級仇視一般的深切起來。

八 立法委任權的性質議員的任務

第五十六節 一般意見的分歧

人民既然選舉議員去處理立法職務，那末每一個代表究竟應有怎樣的任務，一般人士對於這點的意思很不一致。從各種著作上及各種實例上來看，大概可以括爲三說：

第一說，議員只是他自己選舉團體的代表或經理人；根本的任務，就是謀得有利於那選團的立法，請求經費用於那選團的公共建設，以及其他凡是立法權內或政府特許的利益，他都可以爲自己選團謀求。

第二說，議員應視爲整個國家的代表，與其他代表共議國家大事，他的任命當然是首重一般的公益，至於他自己選舉團體的特殊利益，應屬於次要的。

第三說，議員在他自己選舉團體內，既是由一個多數黨所選出的，他便成爲那黨的舌人(Mouthpiece, Spokesman)，對於立法政策的觀察，他是一本於黨的意志，絕不能憑一己的評斷；同樣地，黨的決議或訓示，他必須遵照着去做事或投票。這就是法國人所謂『命令式的委任』(Mandat impératif)的學說。此說將議員的任務視如一種水管或電話線，只將政黨的意志傳給議會而已。當然，議員也可同時取得上面第一說及第三說的資格，去完成這兩種任務；也就是說，一方面，他是代表他自己的選舉團體；另一方面，他對於國家或地方政策，則服從政黨的意志。但是他卻不能同時實施上面第二說的任務，因爲他絕難同時施行

兩種衝突的原則，而第二說的公益與他自己選舉團體的特殊利益便往往衝突。

第五十七節 早期的觀念

如前章所述，在議會發達的早時期的觀念，以為議員只是階級的特殊代表，如同貴族，僧侶，平民，鄉民或市民等。他是直接對選他的階級負責，服從那階級的訓示，並且隨時可被那階級直接罷免。簡言之，他與其說是近代所謂的議員，不如說是外交代表，因為近代議員在一般的觀念，應該享有立法全權，討論及投票的自由，以及不受指示或罷免。

第五十八節 近代的觀念

從前限制立法職權的思想，尤其是以為議員只須代表選舉團體而不代表國家的觀念，在英國（十七世紀以前）早就不通行。法國則在一七八九年大革命時，由國民會議宣佈他們是國家的代表，那種舊觀念才被打破。憲法中將近代觀念規定下的，當以一七九一年的法國憲法為始，它規定議員不應代表任何選區（省）並不得接受任何訓示，而應代表全國。德國一八七一年的帝國憲法第二十九條，法國一八七五年十一月三十日的組織法第十三節，奧國一八六七年的選舉法，都有相同的規定。瑞士一八七四

年的憲法第九十一條，也規定議員的投票，不受任何訓示。差不多戰後各新憲法都規定了相同的原則，但是美洲各憲法都未有此種觀念，這也是值得注意的事。

第五十九節 政治家及政治作家的意見

關於前面所說立法職務三說的優劣，一般人的意見，很是不同。但是政治家及政治作家的意見，卻都大同小異。議員只代表他自己選區，尤其是他自己的一黨，關於這種論調，學者都認為不當。此說不但置一般利益於特殊利益之下，並使代表範圍縮小，議會品格降低，致才力高深的人裹足不前，而使政黨對於其代表的監督，變本加厲。

布魯安(Lord Brougham)說：「議員是代表全社會的，他可以自由決斷一切條件，對於他選舉人的意見，聽否任便，不受限制；雖然當他和他們意見不合時，他們可以不重選他。人民既在一定的期內，將權力交付給議會，則議會對於案件的處置，即應不受人民的約束。」伯倫智理(Brunschli)也有同樣的觀念，他說：近代議員是全國的代表，不是任何個人或團體的代表；他的責任也是對於全國的責任。他不受他自己選舉團體的束縛，他不必須向他們回答所做的事。他不該單單實施他自己選舉團體的委託，也不受因不遵守而被罷免的這種限制。反之，他卻有完全的思想及行爲的能力和自由依智力去辨別一般需要及

一般意識的權利。』

厄斯美說，一個議員在憲法所定的範圍內，可以人民的名義，自由獨立行使職權。他在職責上應有完全獨立的判決及行爲，如果他的行爲須預受法例或訓示的指揮，則他將失去議員的地位，僅成爲選民的代理人(Mandataire)而已。選舉團體不但沒有權利可以罷免一個議員，並也不能給他何種訓示，或強制他實施妨礙他自己意志的行爲。命令式的委託不但違反代議政府的原則，並也和國家主權的原則不合。另一個法國法學家卡雷得馬爾堡 (Carre de Malberg) 對於議員任務討論很多，並對命令式的委託抨擊甚力。他說：『這個原則以爲議員與選民之間，存有一種契約關係，如同私法上的契約委託一樣，所以議員應該遵行選民所委託他的使命。這種觀念首倡於盧梭，但是矛盾極了。這個原則實在是不可能的事。假使他僅僅是一個代理人，則他所代表的是某選舉他的選民團，而不是全國，因爲全國人民既未投票委託這個議員，當然不發生契約關係。況且依命令式的委託來說，議員只有曾受委託過的權力。所以選民在選舉時，可以自由限制議員的權力，換句話說，制定它的政綱，預定他的實施事項，規定他的義務並頒發命令給他。』

柏克曾敘述關於議員職務的保守的觀念——這觀念雖不足代表完全的民主思想，卻有許多學者仍在奉行。他說，議員應爲他的選舉人團體服勞及審斷，但如依照他選舉人的意向去做，卻不是服勞，反是

賣了他們。『議員應該像是一座柱石，不可像是大廈上的風信旗，飄動不定，毫無用處，不過指示時代潮流的行止罷了。』

第六十節 議員應否受訓示的約束

議員應否受他選舉人訓示的約束，或議員的任務是否只是表示他選舉人的意志，好像參加會議的代表或大使一樣？抑或議員是代他選舉人決定怎樣去做，並依照自己的意志去獨立實行，而不受何訓示？這些問題自從代議制度確立以來，就是人各其見的。雖然像穆勒所說的，這些問題是屬於政治論理學，而不屬於政治科學的範圍，但現在既與本題有直接關係，則提出討論，也是很值得的。關於回答這些問題，我們最好依照利柏（Francis Lieber）的意見，就是由人民普選的議員和由那些立法機關或其他政治機關選出的議員（如有些國家的上議院議員）應該分別而論。因為那些機關都依法組織成立的，當然可以正式發表意見以及頒給訓示，這是和由公民全體所組成的選民團體不同的。從前美國上議院議員，向來是由各州議會選舉的，所以至今大家都以為他們是各州派到中央的使節。在那種情形下，也許有人會贊成州議會有權去指示他們怎樣去投票。

第六十一節 肯定的意見

關於人民直接選舉的議員的責任，現在一般人都說議員只是那些選民的舌人。如果覺得那些選民的意見錯誤，他也須遵照施行，不可自己作主；否則，只有辭職，以讓那些真能代表的人去繼任。不然，議員怎麼可以算是人民的代表，又怎能爲人民發那假如人民在他的地位時所要發的言論呢？

第六十二節 否定的意見

上面的主張，實際上很難實現，主張的人，卻未知道，議員常常不能明瞭人民的意志，因議會對於許多討論的問題，殊少可以轉達人民的意志的機關。至於選區內的政黨委員會（Local Party Committee）雖然是唯一可以擬製意見的機關，但是它的意見也很難說就是選民的意見。公意的確只有代議制度的轉達方法（Shifting Method）才能表示，但是事實上所謂公意，卻不是人民的平心靜氣的判斷，而是民衆一時的衝動。

如果議員在選舉前，曾允許怎樣去做，則他服從訓示的責任問題又簡單些了。因爲如果他不履行所允諾的事，必致損失名譽和信用，當然沒有一個議員願意如此的。至於一個選舉人團體應否制定某項意見要求候選人接受，作爲選舉的條件，則尙爲嚴重的問題。

蒲徠士（Lord Bryce）曾提出一個問題，就是民主學說是否需要一個議員立下和他意見相反的誓

言。蒲傑士以爲議員在選舉時的環境，也許在他任期中發生變化。如果他能預料到這些變化，或許不肯立誓的。更有進者，難道他不能從他宣誓時不得到的那些議會的辯論上，和其他方面的情報上，得到新知識而改正他的意見嗎？

有人主張議員的判斷和行爲，應該完全獨立，不受訓示的限制，也不受選民意見及選舉時的意識的約束。拉斯基（Laske）說，『很清楚的，他不能以自由貿易者當選，而立即去投保護關稅的票。一個議員要努力忠實反映他的選舉人團體的意旨的，決不會漠視選民的感情，但當在他福國利民的最好判斷和意識的範圍內，去實現他們的主張。』就是柏克（Burke）也說：『與他的選舉人，處在一個最密切的團體中，一個最明白的通信中，和一個最無保留的交通中，乃是一個議員最可引爲快樂及榮譽的事情。』『當然，他應該高度的尊重他選舉人的心願及意志。』

柏哲士（Burgess）說得好，選舉人團體的觀念（Views）應常採以補國家意志之不足，但選舉人團體的意志（Will）在近代代議制度中，實無其地位。布魯安（Lord Brougham）說：代議制度的基本原則，就是說，在一定期間內，人民將一部分權力交付給所選出的議員，讓他在政府中去行使，這種權力如果沒有交，則當由人民自己行使。但是如果選舉人仍去約束議員，強制服從訓示，那便不是代議制度了。他們（選舉人）可以和他（議員）交往，將他們的心願，意見及環境報告給他，明白敘述他們對於他的政績

的批評，也可以請他履行他們的訓示，或警告他如不遵行，則將不再信託或再選舉他，但是去做的人是他們——不是他們。

第六十三節 議員應該享有判斷的自由

在普通情形之下，議員平均常比所代表的人高明，他有政治上的經驗或卓越的智能，所以他的評斷應受他選舉人的尊重。代議制度是基於一個設想，就是說，所選舉的議員比普通選民，必更明瞭公務並更適於照顧他們。既然如此，選民又應怎樣呢？薛知微（Stigwick）說的好，「選民應該去選擇他，不可以政府的事務去指教他。」一個議員不必死板地奉行選民的意志，也不必投票贊成他經過討論而認為不當的事項。某名學者對於這點，曾說人民很少能夠明斷立法事項的，他們對於重大問題，或能有正確的意見，但對詳密的小節，便很難了。所以，如果選民固執要他們的代表與他們的意見絕對一致，自然不是聰明的辦法。

但是穆勒曾說，民主政治不贊成崇敬的精神。在現代民主政治的國家，人民都有一種流行的觀念，就是他們自以為也有資格去與那些代表同樣地審斷公共的需要。簡言之，現在各處都有一種趨勢，就是以為議員任務是非常輕易的。依照現在的觀念，他的任務不是依據自己的意識，研究，或判斷去解釋公共福

利，卻是盡他的能力去表示並實行公意的要求，無論他自己的意識或判斷允許與否。

參考書：

- Benoist, "Crise de l'état moderne," ch. 3.
- Bonn, "The Crisis of European Democracy" (1925), ch. 5.
- Bramhall, "The National Economic Council of France," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XX, pp. 633 ff.
- Bryce, "Modern Democracies" (1922), vol. II, pp. 350-357.
- Carré De Malberg, "Théorie générale de l'état" (1922), vol. II, ch. 2.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1921), vol. II, secs. 45-46; also his article, "La représentation syndicale au parlement," *Revue Politique et Parlementaire*, July, 1911.
- Esmein, "Éléments de droit constitutionnel français et comparé" (7th ed., 1921), vol. 1, pp. 326 ff.
- Finer, "Representative Government and a Parliament of Industry: A Study of the German Federal Economic Council" (1923), pt. I, ch. 1; pt. II, chs. 4-8.
- Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 328-335.
- Humphreys, "Proportional Representation" (1911).

- Keith, "Responsible Government in the Dominions" (1912), vol. I, pt. III, ch. 6.
- Laski, "A Grammar of Politics" (1925), pp. 80-88, 311-327.
- Mill, "Representative Government" (1861), chs. 11-12.
- Overstreet, "The Government of Tomorrow," *Forum*, July, 1915, pp. 7 ff.
- Reinsch, "American Legislatures and Legislative Methods" (1907), ch. 7.
- Sharp, "Le problème de la seconde chambre" (1922), ch. 3.
- Sidgwick, "Elements of Politics" (1897), ch. 20.
- Siemens, "Germany's Business Parliament," *Current History*, Sept., 1924, pp. 994 ff.
- Williams, "The Reform of Political Representation" (1918).
- Willoughby, "The Government of Modern States" (1919), ch. 13.
- Willoughby and Rogers, "Introduction to the Problem of Government" (1921), chs. 14-15.

第二十二章 行政機關

一 組織之原則

第一節 行政機關的內容

行政是政府的第二個部分；如果選舉團 (Electorate) 也列為政府組織之一，行政便排在第三了。由廣義來說，行政是執行合法的國家意志的各種職權的總稱。這樣，行政便不單包含總統，皇帝，國王等類的元首，並總括一切的行政和事務人員而言。所以在事實上，除了一小部分立法和司法機關外，行政幾佔有政府的全部。例如徵收人員，偵探人員，各種委員，警官，軍官等，都是行政組織的一部分。

主張政府二權說的人，將司法併入行政範圍，以為法官的引用法律的職務，僅係行政手續的一部分而已。平常所謂『行政者』(The executive) 是指行政首長和他的顧問及輔助人員而言。這種行政者在瑞士是一個會議，在別國多是以一個人負責的，像美國各州的州長便是此例。

前曾說過，學者有主張將行政和事務(The administrative)分爲二部的。也有學者，如馬爾盤(Carre de Malberg)雖承認行政與事務在性質上的不同，但不主張使事務從行政中分出，另成一部。按諸事實，亦未有何國政府將行政和事務分開各成一部的。

第二節 行政機關的一般性質

行政的性質和立法大不相同，故行政組織的原則，也和立法迥異。立法機關必須是一個由民選代表組成的會議集團，它的職務是討論社會上的各種需要，和議制關於官吏人民的各種法規。行政的職務卻不是討論，而是執行立法機關所表示的，和司法機關所解釋的國家意志。執行這些職務的基本要件，當然是要有敏捷的判斷，簡明的目的，和精密的步驟。斯多立推士(Judge Story)曾說過，最好的組織便是能維繫行政效能和人民安寧的。要達到斯氏所說的效果，當以單一制或少數人的行政首長最爲適宜，因爲大團體往往有許多不相融和的意見。如將行政大權分散於一羣勢相並立的機關，則有軟弱無能的危險，尤其當着大亂時，不能有應付緊急事變的能力。一般政治科學者和政治家都贊成單一制的行政首長。哈密爾敦(Alexander Hamilton)主張尤力，他說：『行政機關的強健，是一個良好政府的主要特質，是禦外安內的基本條件，也可說是勵行法律，保障財產和自由，和防止野心者的詭謀奸計的根本要素。』斯多立也

說：『大政治家都主張有一個行政首長和一個議會。他們所需要的強有力的行政機關，在單一制的行政首長，最能表現着。』

合議制的行政組織，常多錯誤，且使責任散漫不定。據穆勒的觀察，在合議制下，責任將成虛名。他又說所謂『委員會』（Board）者，恰如無人之治，無一人能負責任。當多人負責時，常使責任遊移不定，結果失去行政的機能和轄制公意的利益。

第三節 合議制的事例

雖在歷史上有幾處合議制的行政組織的事例，但都壽命不長，便消滅了。古代的雅典，行政權是分散於一羣將軍和市長（Archons）的手中，他們都各自獨立，不相統屬。羅馬憲法曾一度規定設立二個大執政官，每人都握有行政的全權！並得互相使用否決（Veto）的權力。斯巴達在古時有二王，並將合議制推行於下級機關。法國在革命後，有數次憲法都曾做合議制的試驗。譬如一七九五年的憲法，便將行政權委託於一個由五人組成的執政議會（The directory），但其結果，亦不圓滿，現在則除瑞士以外，各國都採行單一制了。瑞士憲法規定由一個七人組成的會議，來行使行政權。此七人中的一人，擁有聯邦總統的名銜，並負有履行行政首長的禮儀上的責任；其實，他僅是這個會議的主席，並無超過其他會議分子的權力。瑞士

這種制度，比別處的合議制，困難較少，這是因為瑞士人民的特有習慣，和他們以往的地方制度上的經驗的緣故。因為瑞士各州（Cantons），從前曾行有長時間的合議制度，所以當合議制在一八四八年被採入聯邦憲法時，實際上已經過一個試驗時期了。

第四節 議會政治的國家的行政組織

瑞士固然是唯一的國家，將一切行政權都交付於一個會議團體。其他凡是實行議會政治的國家，通常也都以一羣閣員所組成的內閣，來掌握行政權。所以除了這些常居於虛名地位的行政首長（如總統君主等）以外，我們可以說，各種行政機關都是建於合議制的原則上的。德國有幾州，如普魯士（Prussia），巴伐利亞（Bavaria），巴登（Baden）和符騰堡（Württemberg）等，都已廢除這些名義上的行政首長，而將行政大權交給內閣行使；並且大多由州議會選舉一個內閣總統（Minister-president），其地位和瑞士的聯邦總統相似。一九一九年在德國的國民大會，獨立社會黨曾提議德國中央政府也採用這種合議制。哈密爾登穆勒和其他學者，反對合議制的理論，幾皆可用於攻擊內閣制度。但從經驗看來，他們的理論，並非正確。事實上，合議制已經風行各國，並不像許多學者所攻訐的那樣惡劣。在過去的事實，合議制很通行於地方政府，像美國近年流行的市參議會制（Commission form of municipal government），便是

極好的例子。前面所說過的瑞士各州，它們的行政首長也是合議制的。

第五節 合議制的優點

一般人都認合議制容易防範行政機關的橫暴和壓迫，並使立法權和人民的自由更難被行政機關所侵損。所以瑞士採行此制後，迄今未有變更。並且在最易發生專橫的各行政機關，它們的行政首長，都是受一種會議的轄制。

合議制的行政首長，不能有違法行爲，也不能侵犯其他各部的職權。但在單一制的行政首長，這些弊病便難免除，因為沒有一種會議去制裁他，也沒有一羣共同負責的人去反對他。合議制雖不免缺乏統一性和效能，但它卻有比單一制更多的智慧和力量。行政權不僅是執行立法部的命令而已，更須決定具體的政策，和指揮一切行政事宜；所以行政權的行使是需要大量的裁奪負責的能力的。這些能力，當然一個會議比一個人更多更豐富了。

第六節 行政會議

往往行政權在表面上是交付於一個行政首長，而在實際上使他和另一會議共同行使，結果使他不

得不受那個會議的制裁，這也是破壞行政權的統一性的一個顯例。在美國早年的各州憲法，幾乎各州的行政首長都是受制於這種會議的。尤以本夕法尼亞州 (Pennsylvania) 和威爾滿州 (Vermont)，竟將行政權完全交付於一種州行政會議。美國的憲法會議會力謀總統與一個行政會議共同執政，但終未成。從前德意志帝國的聯邦議會 (Bundesrath) 是和德皇共同掌握行政大權的，所以許多學者都將聯邦議會看做實際上的行政首長，而德皇不過是這議會的經理人而已。英國政府的各種命令，尤其是所謂『院令』 (Orders in council) 都須經過樞密院 (Privy council) 的同意，方得成立；雖然這些手續祇是一種形式而已。法國總統對於許多事情，都須與國家會議 (Council of state) 商議而行。但是法國人素來反對將責任分散，所以不主張凡是國家會議的建議，總統都去履行的。法國人常說：『執行是一個人的事，討論是多數人的事，』所以即使有些建議是公認為有價值的，他們也不願犧牲這職責的觀念，強迫行政首長去做。得托克維爾 (De Tocqueville) 曾說過，『美國總統是全國行政權的全權代表，並且常使他的決斷，不受任何會議投票的抑制——這種抑制是阻礙政府行使職權，並剝奪其責任的一大危險品。參議院雖有取消總統某項行爲的權力，但不能強制總統採取何項方針，亦不能參與總統行使行政權。美國人雖不能阻止國會超越政府的趨勢，但至少已使這種趨勢入於緩和。』

使行政首長以一個顧問會議的協助而行使職權，確係益增行政智慧和力量的一個制度。穆勒會說

過，如果一個人徒恃他自己或一個顧問的知識，則他的判斷是很難正確的。行政事宜往往非常複雜，如求有效的處置，則無論行政官或事務官，都須有高深的技能和專門的知識。但是這種技能和知識，絕非一個人所能全備，所以一個顧問會議是必須的了；至於最後決定的權，仍屬於行政首長一個人。所以根據穆勒的理論，並不難將實際的職權交付於一個人，而於必要時由顧問協助他，這些顧問都祇對自己的意見負責的。

二 行政首長的選擇方法

第七節 一般的方法

通常有四種方法以選擇行政首長：第一種是世襲；第二種是由人民直接選舉；第三種是由一羣代表間接選舉，這些代表是由人民選出，或由政府選派；第四種是由立法機關選舉。

現在歐洲各君主國的君主，都是由一定家族世襲的。但古時亦有選舉君主的制度，現今英國君主在理論上便是選舉的。在平民政府風行之前，選舉君主的制度是非常普遍的，即在現在，亦尚有一部分存在世上。這種存在的理由，並非因為這種制度有什麼價值，祇是由於歷史的傳統觀念而已。至於這種制度能否因為種種改革，而繼續推行，則尙未可知。

英國學者白芝浩 (Bagehot) 和托德 (Todd) 對於世襲制度，有很強的讚論。白芝浩說，民衆對於六年一換的行政首長，很少有尊敬的心；世襲的君主制度，才是唯一的方法，去造成受民衆愛戴的政府。許多君主世襲制的優點，他說就是迷信新主義者，亦不能否認。例如君主制度之能使人民尊敬政府和服從法令，便沒有別種制度能達到這樣目的，除非將來的政治社會能完全脫離現存制度，而另走上一個完美的階段時。

不過，在事實上，如果有人主張君主世襲制，則將爲經驗之證據所駁倒。總之，這種制度祇可看做一種過去時代的再現，在將來的政治社會中，必不能存在。

第八節 直接選舉制

由人民直接選舉行政首長的制度，恰和世襲制度相反。現在南美的巴利維亞 (Bolivia)，智利，墨西哥，巴西，和祕魯等國的行政首長，都是由人民直接選舉的。美國和瑞士的州長（瑞士的佛萊堡 "Freiburg" 和瓦賴 "Valais" 二州是例外）也都是如此的。美國總統在形式上是間接選舉，但在實際上已經變爲直接選舉了。

至於戰後各新興共和國，祇有德國採取直接選舉制度。法國一八四八年的憲法，規定總統由人民直

接選舉，但是後來拿破崙第三稱帝，這個制度便在一八七一年廢止了。不過，至今法國人民還存有一些傾向直接選舉的意識。

直接選舉制的優點，簡而言之，它最適合近代民主政府的觀念；它鼓勵人民對於公務的興趣，達到民衆的政治教育的效果；它使人民能選舉已所信任的人充任首長，使這些首長（除了責任內閣制的國家）至少對於自己的職務要盡職。

另一方面，反對直接選舉制者，也有充分的理由。他們以爲國家領土廣大的人民，對於選擇首長，很少正確的智力，往往易受別人煽動，於是種種不道德的行爲和政治騷擾，便不由地發生了。肯德（Kent）說：『選舉一個全國首長，因其對於民衆刺激太深之故，實爲公共道德的強大的試探，也可說是安靜社會中一大騷動。』

美國制憲元勳中，祇有三四人主張直接選舉制，其餘的人都很深刻地不信任這個制度。錫爾曼（Roger Sherman）說：『人民絕不能完全知道那些候選人的人品，而票選他們爲代表。』平克尼（Charles O. Pinckney）也說：『人民常被那些居心不測的野心家所欺惑。』革立（Gerry）竟輕蔑地稱這種制度爲『惡之極端』（Radically vicious）。梅遜（Mason）說：『使人民選擇首長，無異於使盲者辨認顏色。』哈密爾敦也以此制『將予社會以非常的激動，使這種熱烈和騷擾破壞了公共的安靜。』但是經驗告訴我們，

從前美國制憲者所深慮的種種弊害，皆係言過其實。雖然有些缺點尙未能完全免除，但吾人不能因此而反對這整個的制度。的確，美國的長期的商業凋落，公共道德的飄動激昂，劇烈的政治騷亂，選舉費的大量靡支，這都是每四年一次的大選競爭的結果，所以這種直接選舉制度，尙未十分圓滿。此制的最大弊害，就是穆勒所說的『一次才過一次又來的選舉運動的弊害』。他說：『一個國家，當這盛大的普選運動每數年輪到一次時，所有的時間都消磨於這運動上。總統，閣員，政黨領袖以及他們的擁護者，都是這運動中的健將。整個的社會敷上了政治人格，所有的公共問題，在討論和決定的時候，很少涉及問題本身的利害方面，卻注意它和總統選舉的關係方面。』他又說：『假使有一個制度，欲使所有事業的進行原則，適合政黨精神，並欲使每個問題，都變成政黨問題，則當以這個制度為最適宜的了。』

第九節 間接選舉制

美國 阿根廷和芬蘭（一九一九年憲法之規定）等國皆採用間接選舉，但美國在事實上已和直接選舉制相似。間接選舉的優點，就是可以免除在直接選舉所常見的種種紛爭騷擾的現象，同時由少數具有相當智能的代表去選舉首長，當更穩妥些。美國的採行間接選舉，初不料其有何變化，所以哈米爾敦說：『使少數人組織選舉團，必較由民衆直接選舉，可減少對於社會之擾亂。』他又說：『選舉應由一種善於

觀察人性的人行之，而由民衆所選出的一羣代表才能有這樣的能力。」

在理論上，間接選舉制固有其明顯的優點，但其缺點就是常使這些代表羈於黨紀，不能自由選舉，只可做初選人的經理人而已。這種現象在政黨發達的地方，最爲顯著，譬如美國便是最好的例子。在早年的總統選舉運動，間接選舉的優長，都能實現；到了後來，這些代表都變成政黨的傀儡，對於應盡的責任，一點也不能盡了。現在他們的責任，祇是將政黨投票人的選舉登記一下而已——祇是一種不假思索的職務。所以這種間接選舉制，已因特殊的發達而變成直接選舉制；雖然人民對於那久已名存實亡的間接選舉手續，仍照例舉行。這種辦法是哈密爾敦極爲贊成的，他說，「即使它的方法不甚完全，仍是最好的。」這是美國憲法中唯一的一部分，其變化是未受嚴厲的檢查的。

第十節 議會選舉制

最後，還有由議會選舉行政首長的制度。這種制度是行於瑞士、法國（兩院在凡爾賽開聯合會議選舉總統）、奧國、捷克、波蘭、葡萄牙、委內瑞辣（Venezuela）和中國。在普魯士，其內閣總統是由下議院選出的，並且德國其他許多州，都已採行這個制度了。這種議會選舉制，在美國革命初成時，曾爲各州採爲選舉州長的方法。就是現在，有幾州當候選人未能獲得過半數的票額時，仍代以此制。這個制度又曾爲一七八七

年費城會議建議用於選舉總統，但終未成事實。

反對此制者，以為此制使立法機關徒增漠不相關的責任，破壞了三權分立的原則，而行政首長變為立法機關的經理人或者工具了。如果行政首長須由議會產生，則在二者之間各種賄賂，陰謀，奸計等，就可避免了。斯多立說：『一定是個居心不測的候選人，才肯犧牲他所有的榮譽，暗地裏煽動大部分的投票，然後再以大膽的手段，去把持選舉，盡量排斥人品高尚的人。』同樣的，肯德（Chancellor Kent）也說：『議會的選舉，祇於產生小組小派一事，最為靠得住。』理論和經驗（像法國總統已處於依賴議會的地位，並得被議會強迫去位）教訓了我們，議會選舉制不但損壞行政首長的獨立，使他被議會所制服，且使一般野心的候選人，能以種種報酬和勢力為諾約，去賺得議會的擁護。一次被選之後，他便以同樣的方法去進行重當選。所以，欲使行政首長既不依恃議會，也不利誘議會，則非另行他種選舉方法不可。

最後，吾們應當注意：將這種重要的政治責任，委託於議會行使，實係侵犯議會原來的創制法律的職務，使議會消耗時間於無益的紛爭之中，並使許多非政黨性質的事件，也都陷入黨爭的漩渦裏。

至於贊成此制者，都以為總統選舉如由議會行使，必較由人民直接或間接行使，更為完美。因為議員對於公共事業有密切的關係，對於各大政治家有深刻的認識，所以他們是最適於選舉總統的。穆勒是贊成此制的，雖然他還在疑問此制是否適用於任何時地。他說：『共和國的首長由議會任命，像君主立憲國

的首相一樣，似乎是比較優美的制度。當然會中的多數黨，便可任命它們自己的最高的領袖了。」

無論議會選舉制的優劣如何，依照現在的趨勢看來，它是佔着優勢。在共和國之中，除了美洲以外，它是最通行的選舉方法。在法國，這個制度是成於一八七一年，迄今主張改用普選的很少，惟多主張擴大選舉團體，使能包有各地方團體的分子，如省議會，學術會，大學，商會，工會等。瑞士人民在一九〇〇年，竟以大多數的意見，推倒了要求普選而反對議會選舉的建議，可知瑞士人的觀念，也以普選制度並非民主政治的必要的條件。所可注意者，在議會政治或內閣制的國家，它們的實際上的行政首長是由議會選舉的，或單由下議院選舉的。在許多國家都未嚴格地將立法和行政分開，反以此種議會選舉制為調和二者的方法。雖然，這些實際上的行政首長——內閣或內閣總理——是由一個名義上的首長任命的，但必須得到議會的同意。

三 行政首長的任期

第十一節 哈密爾敦和斯多立的觀念

哈密爾敦說：「維繫行政首長的效能，其要素有四：第一是統一；第二是長久；第三是保障；第四是全權。維繫民主精神的要素有二：第一是以民為主；第二是各專其責。」長久」是必要的要素，使行政首長能以

安定的地位，去執行憲法所賦予的職權；更可使那需要他保護的行政制度格外穩固。』他曾在憲法會議中提議給予總統以『無過失的終身任期』(Good behavior tenure)，致遭其他分子的反對，認為違背民主觀念，故在該會議中甚少討論此種任期問題。關於任期應如何長久，方足以使行政首長的地位安定，使行政制度穩固，哈密爾敦說：『任期愈長，愈能得到這樣的利益。』斯多立推士完全同意於這一點，他說：『人皆不願勵行一個他所了解的政策，如果不讓他將已經開始的事做完。』他又說：『更好的行政方針也不會有結果，倘在它們成熟之前，便移入新人之手；或使這些方針還未被一般民衆所了解時，便遭失敗；那末，還有誰肯再種植這從不能收穫的東西呢？』

第十二節 各國的實例

要使行政首長做得好，必須有相當長久的任期，這是任何人不能否認的。但是，應該如何長久，政治科學者固有不同的主張，各國也有不同的規定。通常總統任期多在二年至七年之間。北美各國總統任期皆短，法，德，捷克，波蘭和委內瑞辣等國總統任期較長。就美國各州而論，新澤稷 (New Jersey) 是三年，其他各州也都在二年至四年之間。瑞士行政會議 (Executive Council) 的任期是三年。美國，巴西，墨西哥，奧國和葡萄牙等國的總統任期都是四年。祕魯和中國是五年。智利，阿根廷和芬蘭是六年。英國各自治殖民地

的行政首長的任期是以英王決定而不同的；至於它們內閣（其他採用內閣制的國家亦同）的任期，則以能得到議會的信任與否來決定的。

第十三節 反對短任期的理論

贊成短任期者，以為任期愈短，愈能防止一切行政弊端；反之，任期愈長，愈不能使行政首長負責，徒增長他個人的野心。在共和國的人都以為如果行政首長任期太長，足使他有稱帝之變，譬如拿破崙就是先由執政官改為終身制，結果自稱皇帝。斯多立推士則說：『經驗告訴我們，很短的任期，將使行政部放棄其在政府中制衡的權力，而使行政權日在風雨飄搖之中，變成非常微弱。』哈密爾敦也說：『如果任期太短，則居政者不能做什麼事，也不敢冒什麼險。這樣，他所使民衆滿意的，不是積極的做得好，卻是消極的不做壞。』所以，很短的任期，將使行政首長永遠不能熟悉一切職責，除非他能繼續連任。並且，任期如短，則選舉運動必多，而政治上的紛爭亦多了。四年的任期很受人讚美。像肯德說：『這是很適當的任期，足使行政首長，一方面確立自己的信用，另一方面完成自己的政策；同時，又使他處處在可畏的公意制裁之下。』斯多立則說：『這個任期恰能防止一切危害公衆的弊害。如果任期長至六年七年，則對於握有實權而直接對選民負責的總統，甚不相宜。任期太短，固不能使總統負起責任，任期長至如此，也將妨礙責任之擔負。』

第十四節 重選問題

和任期有密切關係的，便是這重選問題。美國憲法規定總統任期四年，但如重復選舉，可以連任，而無限制。但是習慣卻限制了連任的次數，以為不得過二次，所以許多總統都放棄了第三次的連任。肯德說：『這個習慣對於總統的連任能力，有很適宜的限制。』從前美國南部聯盟（Southern Confederacy）的憲法，規定總統任期為六年；但不得連任。這種規定，已為數國憲法所取，譬如葡萄牙和墨西哥（任期都是四年）等。從前的墨西哥憲法，規定總統任期六年，對於連任，則未規定，所以地亞士（Dias）便繼續連任六次。一九一七年的憲法，則規定總統任期四年，不得連任。其他尚有許多國家的憲法，也都規定不得連任，如巴西，智利，阿根廷和祕魯等國。中國，奧國和捷克的憲法，都規定只可連任一次。德國憲法規定總統任期七年，但得連任。但此項規定頗為社會民主黨（Social Democrats）所反對，他們主張任期縮為五年，而不得連任。法國總統雖然任期有五年之久，仍規定可以連任。但是根據習慣，祇可連任一次。也僅格累微（Grévy）當總統時，曾經連任一次。自他以後，再無連任者。事實上，他們大多在接任時，聲明不願連任，這種單一任期的習慣，實已成爲法國憲法的事實了。

第十五節 單一任期制的優點

單一任期制的最大優點，就是可使總統沒有野心，且無須用卑屈或賄賂的行爲去求連任。如果可以任意連任，則短任期的價值，完全喪失了。規定不能連任，既可使行政益得獨立，又可使人民更爲安全。連任制度常使總統，時時分心於重選的事。關於這點，在一世紀以前，得托克維爾曾說：『這是很顯明的事實，就是美國總統的全副心意，將在連任，所有的行政方針將集中於這一個目的，結果使他個人的事業，代替了公共的福利。連任制度使選舉制度更壞，使人民的政治道德低落，使人重手段而輕愛國。』他又說：『總統的這種特權，在將成或已成之際，可看做國難，將促成國家的內亂和外患。並且爲要達到連任的目的，使總統原來任期的後部，盡忙於籌備候選事宜，而不顧及正當的職責了。尤其在選舉開始之際，他簡直完全忙於競選，他所有將來的計劃都不可靠，他絕對不能有什麼新政，也許他祇能拾人之唾餘罷了。』

第十六節 美國對於單一任期制的趨向

近年以來，美國有種趨向，就是一方面延長總統任期，另一方面卻廢止連任。在從前美國憲法會議時，曾主張任期七年而不得連任。但是當決定總統不由議會選舉後，這不准連任的提議，便無形打消了。一九一二年總統威爾遜（Wilson）的當選，是得力於他主張由憲法規定不得連任，但後來他卻連任了。一九一三年，參議院以四十三票對二十三票，通過一個憲法修正案，要改總統任期爲六年，但不得連任。衆議院司

法委員會對於這案，也有贊成的報告書。報告書中曾述及這案的優點：第一，使總統不得使用非法權能，去取得連任；第二，使法律的執行，益能進步，總統既無樹立特殊勢力的動機，當然便使行政機關增加無黨派和企業化的效能；第三，使總統不致勉強接受種種苦痛的事情。雖然這個案件，未經衆議院通過，但贊助者頗不乏人。

第十七節 贊成連任的理論

許多人都以為連任的利益，比它的弊害更大。這種利益，哈密爾敦敘述最詳，他說：「連任制度使人民對於一個行政首長，在必要時得延長其任期，使他繼續發揮他的才德，並使行政制度得以永遠完美。而單一任期制，則能減少總統實施善政的機會。較之連任制度，人必更減低他的熱誠，當他覺得在一定時期必須去職時。希冀報酬和榮譽的心，是人類進取的最大原動力，所以去維持人的忠信的方法，就是使他的利益和責任相諧和。如果不准連任，則使行政首長竭力利用他在職的機會，去培植他個人的目的，他將無疑地以種種不法行爲，在這短短的期間，去求得許多的收成。同時又有一個觀念，就是使人民對於那些著有聲譽信用的人，不能繼續其任期。如果行政首長能因善良行爲而延長他的榮譽，那末，他必不肯犧牲他求善之心。反之，在任期不能延長的情勢下，他的貪婪將勝過他的謹慎和愛名譽的心。所以，不能連任無異

於使一個學識兼優的官吏，當他的經驗最適於其職務時，遽被奪職。』斯多立也說：『這等於取銷公共會議（Public councils）的功績，因為它是已經試驗過了。這是多麼希奇的事，如果一個人對於所需要的智能，當得到而要貢獻時，而不准他貢獻。』哈密爾敦又說：『這好像憲法規定禁止行政穩固，因為每次大選之後，所有行政方針，必被破壞；並且任期的後部，將為萎靡不振的時期，所有的行政設施都是無目的地浮動着。』

總而言之，單一任期制之能否完滿，將以任期之長短及權能之大小而定。譬如任期定為七年，即不得連任，亦無妨礙。如果任期祇有二年，如再規定不得連任，則將使行政首長不能盡職，而使他發生妨礙公意表示和選舉運動的種種勢力。同時，連任雖無限制，亦致必生弊端，如果行政首長祇是一個名義上的首長，僅有很少的實權，譬如法國總統便是一例。

參考書：

Barthélemy, "Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes" (1906), Introductory Chapter.

Berdahl, "War Powers of the Executive of the United States" (1921).

Black, "The Relation of Executive Power to Legislation" (1919).

- Brunet, "The German Constitution" (1922), pp. 153-163.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, pp. 225 ff., 351 ff.; vol. II, pp. 66 ff.; also his "The American Commonwealth" (1910), vol. I, chs. 5-8.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. II, bk. III, ch. 9.
- Carré De Malberg, "Théorie générale de l'état" (1930), vol. I, ch. 2.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1924), vol. IV, ch. 3; also his "L'état, les gouvernants et les agents" (1903), ch. 3.
- Esmein, "Eléments de droit constitutionnel français et comparé," 7th ed., 1921, vol. II, ch. 2; also, "La délégation du pouvoir législatif," *Rev. Pol. et Parti*, August, 1904, pp. 209 ff.
- Fairlie, "National Administration in the United States" (1905), chs. 1-2; also his article, "Administrative Legislation," *Mich. Law Review*, vol. XVIII (1930).
- Ford, "The Growth of Dictatorship," *Atlantic Monthly*, vol. CXXI, pp. 632 ff.
- Garner, "The Presidency of the French Republic," *North American Review*, April, 1913; "Woodrow Wilson's Ideas of the Presidency," *Review of Reviews*, 1913; and "Le pouvoir exécutif en temps

- de guerre aux, États-Unis," *Rev. du droit pub.*, vol. XXXV (1819), pp. 5 ff.
- Goodnow, "Comparative Administrative Law" (1897), vol. I, bk. II; also his "Principles of Constitutional Government" (1916), chs. 8-11.
- Hart, "The Ordinance-making Powers of the President of the United States" (1925), chs. 3-5.
- Herschhoff-Bartlett, "The Presidency of the French Republic," *Law Quar. Rev.*, vol. XXXII (1916), pp. 290 ff.
- Jéze, "La présidence de la république," *Rev. du droit pub.* (1913), pp. 113-127.
- Leyret, "Le président de la république" (1913).
- Oppenheimer, "The Constitution of the German Republic" (1923), ch. 6.
- Parker, "Executive Judgments and Executive Legislation," *Harv. Law Review*, vol. XX, pp. 116 ff.
- Powell, "The Conclusiveness of Administrative Determinations," *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. I, pp. 583 ff.
- Rogers, "The French President and Foreign Affairs," *Pol. Sci. Quar.*, vol. XI (1925), pp. 640 ff.;
- also "The Presidential Dictatorship in the United States," *Quar. Rev.*, vol CCXXXI, pp. 34 ff.

- Signorel, "Le pouvoir exécutif en temps de guerre," *Rev. gén. d'administration*, vol. 43, pts. 2-3.
Story, "Commentaries on the Constitution," secs. 1410-1489.
Tuff, "Our Chief Magistrate and His Powers" (1916).
Willoughby (W. F.), "The Government of Modern States" (1919), ch. 14.
Willoughby (W. W.) and Rogers, "Introduction to the Problem of Government" (1921), ch. 10.
Wilson, "Constitutional Government in the United States" (1908), ch. 3.

第二十三章 行政機關(續)

四 行政權

第十八節 行政權的性質

斯多立(Judge Story)說，憲法中關於行政機關，應怎樣規定，及應包含那幾種權能，這是自由學說中，最重要也許最難解決的問題。前一個問題，已經說過，現在要說的，只是行政機關應有的職權和責任而已。

大致說來，行政權可分爲下列五種：

- 第一，外交權 關於國際關係的權力。
- 第二，行政權 關於執行法律，及處理政務的權力。
- 第三，軍事權 關於戰事的權力。
- 第四，司法權 關於赦免罪刑的權力。

第五，立法權 關於立法事項的權力。

各國憲法，規定行政首長得單獨與外國締結條約，和其他國際協定；也有規定須與國會或其一院協同行使這種權力的。他對外代表國家，並得任命外交使節，和接待別國使節。接待使節，依普通的解釋，含有承認或不承認該國的獨立，或其政府的合法之權。嚴格地說，締約權既不純屬行政權的性質，也不純屬立法權的性質。所以厄斯美（Esmein）說，它是在一條同時為立法行政二權佔有的混合地帶。至於這種權力，究竟應屬於行政，抑應屬於立法，則學者間，實際上都主張使其屬於行政範圍之內。同時，立法機關雖不能參加締約的談判，但是它（或其一院）有屬於消極方面的批准的權力，也可以防行政首長的失當，陰謀，和非法之弊。哈密爾敦（Alexander Hamilton）說：『正確而明澈的外交知識，堅強而一致的目光，及有關國家尊榮，意志，祕密和機要的共同態度，都不是一個人多心多的團體，所能有的。』他又說：『由多人組成而又多變的國會，我們實不能認其有行使此權的資格。』雖然，斯多立則說：『人民將締約全權責任一個行政首長，實為過甚的奢望。』

在少數君主國家，像英國，這種權力完全屬於行政首長，國會只有以法律去補充條約，或執行條約的權力而已。在這些國家，行政首長一方面是條約的談判者，同時也是批准者。歐戰中及戰後，英國有些自由黨分子和工黨分子，都批評這種制度不當，而提倡人民監督外交政策。他們以為英國外交過於祕密，而輕

忽公共意見。又以爲英國曾經未得公共的允許和國會的了解，而有不當的外交處置。更有以爲英國之參加歐戰，也是在祕密中商議的；如果由公共去決定時，英國必不致捲入戰事漩渦。所以他們要求一切條約，皆須經過國會允准。工黨在一九二二年當政時，曾實施此種原則，但是後來保守黨上了臺，舊制依然復活了。

在大多數的國家，無論君主國或共和國，一切條約或某種條約，必須經過國會或其一院的允准，才生效力。譬如美國憲法，規定條約須經上議院批准。但是有些國際協定，卻可由行政首長單獨議定。實際上，美國上議院不僅對於行政首長所議定的條約有批准和拒絕的權，並有權加以增刪。下議院對於條約，也有間接的權力，就是它可以同意或否決某種立法案，去影響條約的履行，如同關於經費案件，就有這種力量。再者，國際間的商約，如商業互惠協定，必須上院與總統共同批准，方得成立。

在德國，除了各州之間的不重要條約，及各州在合法範圍內與鄰國締結的條約之外，所有關於中央（The reich）範圍以內的條約和盟約，經總統締結後，必須得國會（The reichstag）的同意。在法國，凡是關於媾和、商業、國家的財政及領土，以及影響法國人民在外國的個人權利和財政權利的條約，都須得兩院的同意。法國國會對於政府提交的條約案，不能像美國上議院一樣地去增刪，只能對於整個的條約，加以批准或否決。芬蘭和波蘭的規定，大致和法國相同。在捷克斯拉夫，關於商業和人民的財政負擔的條約，以

及關於人民的軍事或個人的負擔的條約，都須經國會的同意。比利時也是大致相同。在巴西和智利，則一切條約都須經兩院同意。關於美國上議院得以三分之一以上議員的同意，拒絕批准條約，很有人評爲失當，而主張經兩院各以過半數同意，便可批准。瑞士最近的憲法修正案，規定其效力達十五年以上的條約，人民有複決權。這個修正案所賦與人民監督外交的原則，是別國所沒有的。

第十九節 行政權及任命權

關於內政方面，行政首長的主要權力，就是去指揮和監督法律的執行。他是行政事務的主宰，也是事務人員的負責首領。所以他能以任命、指導和罷免所屬官吏的權力，對於官吏有很大的監督權。在大多數的共和國及少數君主國，行政首長的任命權，因須經國會的一院的同意，故有限制。在美國，總統任命官吏，須經上院允准。有些拉丁亞美利加的國家，和美國有幾州，都採用這種規定。但是美國上議院並無權力可以限制總統的罷免權，並且現在已認國會，在憲法上也無此權。通常總統的任命權，只限於行政、司法，和軍事官吏。但在有幾個歐洲國家（如捷克斯拉夫），憲法卻規定他可以任命大學的教授。

至於總統任命高級官吏，究竟應由總統獨立任命，抑應受一個會議或上議院的監督，則未有一致的意見和實例。哈密爾敦（Hamilton）對於美國憲法規定的方法，頗爲贊成，他說：『關於慎選一個服務於美

國的人，無論何種機關或事務，實無較此更好的方法了。一個明察的人，對於官吏資格和能力的審查，較之一羣有同等或更多明察的人，更爲適宜。如果將完整的責任，交付與行政首長，當然他能發生更盛的責任心，和更多的愛名譽的心。他將以更多的熱誠和公正，來執行這些事情。他較一個團體，更少私情授與的事，更難爲友誼和感情朦蔽，並更趨於公開而少錯誤。』關於上議院的同意權，他又說：『它是牽制總統徇私的最好方法，大可以防止不適當的任命。』

第二十節 指揮權

行政首長既有任命和罷免官吏的權，隨着便發生指揮的權了。這權的範圍，在各國不同，並且在一國之內，又因官吏不同，而有差異。在君主國，或專制思想尙強的共和國家，如同法國，行政首長（當然就是內閣）的指揮權很大。在美國，官吏的責任和職權，往往是由法律詳細列定的，所以行政首長對於官吏的指揮權，即受法律的限制。美國國會所制定的財政部組織法，就未規定總統有指揮權。這就是說，財政部是受國會的監督，而在行政首長統轄之下的。普通依法律規定，總統對於行政各部的首長，有頒發訓令或命令的特定的權力。此外，他還有一種指揮權，這種權力是他在職務上所應有的，不必由法律一一規定。

第二十一節 命令權

命令權是普通行政首長的重要權力（法文是 *Le Pouvoir Réglementaire*）也就是以命令和規則來補充法律的一種權力（這些命令和規則，法文稱爲 *Règlements*，德文稱爲 *Verordnungen*）；這種權力都是由憲法來規定的。美國聯邦憲法，規定總統執行法律。法國一八七五年二月二十五日的憲法第三條，也規定總統確保及監督法律的執行。就是憲法沒有明文規定，這種權力也可存在，因爲這是總統職權所不可少的。在君主國家，如無憲法上或法律上的限制，則此種權力是視爲君主的特權。如果這權是由憲法所規定的，則往往有相當的限制，就是行政首長不得以命令變更或廢止法律；命令的範圍應以關於執行法律所必要者爲限，其目的也限於規定法律的施行細則。憲法往往規定在非常事變時，行政首長可以頒發緊急命令。丹麥憲法第二十五條，規定在國會閉會期間，遇有緊急事情發生，國王得頒發暫行的法律，但不得違反憲法，並須提出於下屆國會。在一九一四年歐戰開始時，各參戰國都將很大的命令權，交付與行政首長。例如一九一四年十一月二十七日的保國法（*The Defense of Realm Act*）便規定英王『在目前戰事的延續期間內，得頒發維持公安及保衛國家的規令。』這種權力是由內閣行使的，而在實際上，是無限制的。結果，便有許多規令頒行，使英國處於一種軍法統治之下。

第二十二節 命令權的種類

依它的性質或目的來說，命令有不同的分類。德國法學家分爲立法命令 (Law Ordinance, Rechtsverordnungen) 及行政命令 (Administrative Ordinance, Verwaltungsverordnungen) 二種。前者的效力，是在制定新的法律，和變更現行法律；也可說是一種行政立法，德國人稱之「實質的法律」(Material Law)，以示區別於「形式的法律」(Formal Law)。至於行政命令，就是頒給行政事務機關的各種條例及命令，並包含規定職務的各種規則。當然，這些命令對於人民個體，不發生直接關係的。在普魯士，至少在舊憲法之下，行政命令可由正式的行政機關隨時頒發，無須經法律的特別允准。但是立法命令，依一八五〇年憲法規定，須經法律的特定，才可頒發。

命令又可分爲三類：第一類就是在性質上和效力上，實在就是行政首長依法律所賦與的權力，而制定的法律。例如法國總統所頒發關於殖民地政府的各種條例，就是屬於這類。因有這類命令的規定，所以法國殖民地的立法權是屬於總統，而不屬於國會的。第二類就是行政首長依法律所規定的立法範圍，處理各種特定事項的立法命令。法國總統對於這類命令的權力，是很普通的。譬如，國會規定總統有權制定不可航行的水流制度，和法官的任命及升擢辦法，變更或廢止現行關於租稅的法律等。第三類就是行政首長受國會的委託，爲了規定某種法律的施行細則，而頒佈的命令。這類命令，在法國也很普通。這是因爲法國的法律都很簡單，只包含國會的主要意思，至其細則，便由這類命令去規定了。

第二十三節 法國的命令權

現在法國國會，幾乎每一個法律，都附有一款，就是『本法的施行細則，以命令定之。』命令便根據這個規定，來使法律完整；法律如果沒有那些命令所增入的細則，便難實行。德國人稱此項命令為補充命令（Ergänzungsverordnungen）。狄驥（Duguit）說，這種命令，是它補充的法律的一種『延長。』他以為在實質上來說，這種命令就是法律，不過形式上不然而已。在法國，尤其是近數年來，許多立法事件，都是以這種命令的方式表示的。這種命令在理論上雖是總統頒發的，實則都是內閣的行爲。這種命令的弊害，自然在所不免，因其時常違反現行的法律。並且在一九〇七年以前，這些命令是國事院（Council of State）——法國的最高行政法院——所不能干涉的，因為是被認為特許的立法案件，和國會的立法案，同樣地不能被該院宣告無效。但在一九〇七年，國事院卻打破以往的成例，將一個這樣的命令，判決無效，說是越過總統的職權。自此以後，凡是法國總統或其他行政機關的命令，都要受司法的監督，像在美國一樣。

第二十四節 美國的命令權

在美國，行政首長的命令權，比較不很重要，因為國會和各州議會，所制的法律，都還詳密，即無行政命

令的補充，也可施行。但是美國總統的命令權卻也不小；很少有人知道這些命令的範圍，以及有多少的輔助法律（Subsidiary law）是假行政命令的方式來實行的。非耳里（Professor Fairlie）對於這種行政立法（Administrative legislation）的性質和數量，曾說：『除了總統的布告和行政的命令之外，還有許多精密的行政法規，規定行政各部，和各部之間的及各部之外的事宜。這些包括陸海軍，郵政，領事職務，海關事務，國內財政，海岸防務，特許專賣局，養恤局，土地局，印第安事務，輪船檢查事務，移民入境及同化事務局，及文官服務規則等具體的條例。除了那些設立已久的條例以外，近年來又有許多新的條例，都是戰前以及最近由新立軍事機關，如糧食燃料局（The Food and Fuel Administration），軍事工業局（The War Industries Board）及軍事貿易局（The War Trade Board）等所頒佈的。』

除了這些由總統以命令方式制定的輔助法律之外，尚有由行政各部，局，委員會所頒佈的特種規則，命令，和訓令。

第二十五節 英國的命令權

雖然，前曾說過，英王現已沒有制定命令以補充法律的固有權力，但是他得對於屬下，頒佈關於公共事務的規章。而且國會也常以法律規定，使英王得制定某種命令（例如教育及公共衛生等），其效力等

於法律，而通行全國。這些命令就是所謂『法律的命令』(Statutory rules and orders)，並且也和國會法律一樣，每年彙訂成冊。近年以來，這種特許的英王立法權，一天天地增多起來，勢非到極大數量及極大勢力不止。

第二十六節 行政首長的軍事權

行政首長的軍事權，通常包含海陸軍及其他軍隊的最高指揮權。在有些君主國家，如同英國，更包含宣戰權。不過因為國會有權規定維持戰爭的方法，所以宣戰權的行使便非得到國會的同意不可了。在美國，宣戰權是屬於國會的，但是總統可以利用他的外交手腕，造成一種戰爭為不可避免的局勢。在德國，從前帝國憲法規定，德皇唯得上院(Bundesrath)的同意，始可宣告攻擊的戰爭(Offensive War)。新憲法第四十五條，規定宣戰及媾和的權力，屬於國會。在捷克斯拉夫，經國會五分之三以上之通過，方得宣戰。在法國，則宣戰須得兩院同意。無論何處，如果未得國會同意，便不能任意延長戰事，因為維持戰事的方法，是須由國會來制定的。但是關於調兵佈防，統理作戰事宜，選擇將員，實施封鎖，以及如何得以消滅敵勢，而奏凱旋等等事宜，都是行政首長有權去決定的。此外，美國總統對於軍隊所佔據的敵境，得實施暫時的統治，並得改組該地民政機關，以及設立軍政府，而酌予規定相當職權。在戰事期間，行政首長更有權剝除平時憲法

所規定的人民保障。行政首長又得以軍事元帥的名義，制定戒嚴法，停止出庭狀（*Habeas corpus*）；有些在平時原不違法的事情，現在也被認為有觸軍律，犯者便被捕禁；壓制報紙及其他相同事項。又有許多憲法，規定總統在非常事變或巨災時，即無戰爭，亦可宣告戒嚴——歐洲通稱之為『圍城狀態』（*The "state of siege"*）——並將憲法中的人民權利，暫時停止。

戰爭往往賦予行政首長極大的權力，使他對於有些事情，可以像獨裁者一樣的做。但是，過去的經驗及政治學者的論據，都是贊成將軍權集中於一人的。一國的軍事組織，是不可建立於二元論之上的，所以哈密爾敦（*Alexander Hamilton*）說：『政府一切政務，當以戰事的指揮，最須將權交由一人行使。戰事的指揮包含普通的實力而言。普通實力的指揮和使用，卻是行政權能中很重要的一部。』肯德（*Chancellor Kent*）也說：『執行法律，維持和平及抵禦外侮，都很顯然地是屬於行政權的，並且也是由行政機關來行使，最為適宜。世界上每個組織完善的政府，都是將這些權交由行政機關來行使的。』

第二十七節 赦免權

普通都認赦免權（法文是 *Droit de Grace*）是行政首長所必有的權力。柏卡里亞（*Beccaria*）在當時政治學者中，對於赦免已經法庭判罪的人這事，獨持反對之見。孟德斯鳩（*Montesquieu*）雖認赦免之

事，爲君主國最有益及最必需的特性之一，但不以爲共和國也行此制。肯德說：有幾個英國著名法律家，很奇怪地斷言，以爲它不能存於共和國，因爲『沒有比行政首長更高的地位了。』但是他自己又說：『我們可以很斷然地說，這種權力在自由國家，比在任何他種政體，更爲安全。因爲行政首長的責任心，將防止他濫行赦免權。』

由公正和人道來說，赦免應和司法相輔而行的，因爲司法制度總是難免錯誤的。所以厄斯美說，司法事件中，因審判錯誤而枉誣好人的事情，原是不可免的。赦免的一種目的，便是要糾正這種錯誤。就是刑法上所規定的刑罰方法，也難免不當或弊害的地方。

哈密爾敦（Hamilton）說，赦免權既爲人道及良善公共政策所必需的，則此種仁慈的特權，愈少障礙愈好。中國在一九二三年制定的憲法第八十七條，規定總統經最高法院的同意，得行使赦免權。在美國有幾州，行政首長行使此種權力，常協同着一個顧問機關；那個機關是掌理審核赦免的施行，並得建議行政首長的。許多憲法規定彈劾的判決，不得赦免。也有規定叛逆賣國的罪，也不得赦免。高級官吏違法而被彈劾時，其審理通常是由立法機關行使的。這個制度的目的，是在防止總統有庇護官吏的危險，尤其是他自己選任的官吏，他們可以是他的工具或是他的共同犯罪者。叛逆是一種意圖覆滅社會的現有組織的罪，如經法院判決屬實時，其赦免應由國會行使，以昭鄭重。除了這些例外，赦免權是普及而無限制的。美國總

統對於罪刑，無論已否判決，都可施行赦免。通常並得豁免罰金及沒收物，宣告緩刑及減刑等。又包括大赦及命令赦免許多人的判決——這種權力，在內亂時，爲了人道及公共政策，尤不可少。

第二十八節 行政首長的其他權力

前面所說的，都是行政首長通常所有的權力——至於和立法有關的權力，容在下節敘述。除此而外，有幾國憲法，規定行政首長另有幾種其他權力。如奧國憲法第六十五條，規定總統有權頒給職業所有權，規定私生子的取得法律資格，並又規定得依法律取得其他權力。捷克斯拉夫憲法第六十四條，規定總統依內閣的建議，得頒賜特種贈與及卹金。芬蘭憲法第三十一條，規定總統有准外國人入籍，及本國人脫籍的權力。智利憲法第七十二條，規定總統得依法律，頒給卹金及退職金於孤兒寡婦，頒給或廢止私人公司的法人資格，核准或駁斥公司的章程。智利憲法第七十一條，又有一個概括的規定，就是總統依憲法及法律所定，凡是以維持國內安寧，及抵禦外患爲目的者，都可執行。所以總統的職權，往往不限於憲法上所列舉的。

五 行政首長與立法權的關係

第二十九節 行政首長的立法權

薛知微(Sidgwick)說：「行政首長和立法機關的關係，是憲法上最困難的部分之一。」這種關係的性質，也就顯露了總統制和內閣制的政府的不同。實際上，沒有一個國家，行政權是完全和立法權分立的，就是總統制的國家，也是如此。各國的行政首長，都有監督立法工作的權力，並得直接或間接參加立法職務。反過來說，行政首長關於任命官吏，規定職權，設施政務及撥給經費等事，以及他自己職權義務的規定，都要受國會的牽制的。

行政首長對於立法機關的控制，則有召集，開會，停會，延會等權力。在內閣制的國家，又有解散議會及重新改選的權力。在共和國，行政首長召開議會的權力，通常只限於重大事變時，得召集非常議會，以討論緊急的事件。大多數的共和國，都由憲法或法律，規定每屆國會開會日期，並不需要行政首長的召集。在內閣制的國家，議會必須由行政首長召集，方得開會。行政首長（實即指內閣而言）大多必須在一定期間召集它，在有些國家（如捷克斯拉夫）一定數目的議員，得要求行政首長召集議會。

從前議會都是自動集會，無須行政首長參加開會程序。近來則行政首長或其代表，必須參與開會典式，並應履行一種禮節上的責任，如恭讀君主的訓詞，在內閣改組時，應由內閣總理宣讀新內閣的政策。在

歐洲君主國家，憲法通常規定行政首長對於議會，有宣告延會的權力，就是說，將會期延到某某日期。但在共和國，行政首長很少有這種權力。在內閣制的國家，行政首長對於議會有停會的權力，但也有相當的限制的。

在總統制的國家，行政首長只在兩院不能同意於同一停會時間時，才有宣告停會的權力。在各內閣制的國家，行政首長有權解散議會，尤其是下院；這就是終止議員的委任權，當然議會也就解散了。但是這種權力的實施，通常是有限制的。除了一些不關緊要的例外，這種解散權只可根據內閣的建議而行使的，並且大多在解散之後，必須在相當期間內，召集新選舉及新議會。在理論上，英國行政首長對於新選舉及新國會的召集，都是沒有限制的；但是在事實上，英國國會卻使它受有限制。在總統制的美國，行政首長沒有解散國會的權力。議員資格的取消，只限於任期屆滿，辭職及被逐等。

行政首長較能直接參與立法事項的辦法，包括供給國內需要立法的情形，建議各種案件，有時也可提出立法意見書，批准或否決議會的決議案，及公布已經批准的案件等。

行政首長之必須將公共事務的情形，報告議會，並將公共所需要的立法事件，向議會建議，這都是因為行政首長，在職位上對於內政外交的情形，必較國會更為明瞭。斯多立 (Judge Story) 說：「法律的正工作，以及關於商業，財政，司法，海陸軍，內政等一般制度的性質及實施的缺點，只有行政機關，能較其他

各部，更爲明瞭。吾們不但當許總統，並當使總統提出事實和情報於議會之前，以助其考慮，又當使總統能立時指出錯誤及建議補救的方法，這都是很好的辦法。』

第二十節 行政的否決權

行政首長的否決權，是對於議會的一個最重要的權力。這種權力就是由行政首長有批准議會的議決案的權力而來的。這種否決的權力，通常叫做『否決』(Veto)，聯邦者(The federalist)的學者，曾稱之爲總統的『合法的否認』(Qualified negative)。

在少數國家如英國等，否決權便是絕對的，國會投票再多，亦不能屈服之。但因英國內閣制的發達，這種否決權除了幾種很特殊的案件外，多已不用。大多數的憲法，都規定行政首長的否決權是有限制的。這就是說，議會的高額的投票，通常是三分之二以上的票決，仍執原議時，則否決不能成立。在法國，否決權幾乎是廢弛不用的，只有用於強迫國會重行討論國會通過而總統不予批准的案件。厄斯美說：『它是一種防止議會創制發生弊害和危險的方法。』行政首長否決的案件，如果議會的普通過半數以上議員，仍執原議時，便仍成爲正式法律。在事實上，這種否決權在法國，自第三次共和成立以來，從未一用，所以也成爲具文了。自從法國採行內閣制之後，總統愈無行使否決權的機會了。

否決權的目的，是在防止議會倉卒遺漏或考慮未周的行爲，也在防止議會侵犯行政首長由憲法所賦與的權力。哈密爾敦（Hamilton）說，議會有吞併其他各部的趨勢，此種趨勢在共和國家，幾乎是不可抵抗的。他說：『人民的代表，往往以爲他們就是人民自己，所以常要專橫地去統治其他各部。他們既有人民爲其後盾，所以處處使其他各部不能保持憲法上的均勢。』他又說，一張『僅用羊皮紙繪定』的三部的界限，是不充足的，所以各部必須具有『憲法上的工具』，以防『他部的侵犯。』如果沒有否決權，則行政機關的職權，必將一步一步地被議會的議決案所剝盡。這些危險在美國已很顯著，譬如美國總統便沒有停會、延會及解散國會的權力。

哈密爾敦（Hamilton）又說，否決權不僅可以『保障行政，並得消除不智的立法事件，及有益地防止黨派，急遽，和疏忽的弊害。』無論如何，行政首長和國會，對於一案的利弊之爭，如果是無關行政首長的憲法上的權力的，則否決權應鄭重行使。一個聰明的行政首長，必不以他自己的判斷，去反對議會的判斷，他必是根據公共政策的立場，來發表意見的。

有人以爲否決權雖能防止不良的議案，但也能阻礙良善的議案。我們可以回答說，議會也可以以相當數額的票決，使被否決的議案，仍爲有效。哈密爾敦（Hamilton）也說，這些批評，在我們看來是無關緊要的。因爲我們已經適合地知道，『如果法律不能鞏固完善，必使政府在性質上及智能上，都有大缺點。所以

我們應該贊成那些約束議會立法弊害的方法。——這種弊害，自哈密爾敦以來，已長成爲最大的弊害了。議會既可以較高數額的票決，使否決歸於無效，行政首長也可再陳明該案的缺點，交由議會重付討論。簡而言之，就是將議會的議決案，仍上訴於議會，而請求議會修改它自己的判斷。此種情形，在美國最爲顯著，由行政首長具明理由後，議會便應重付討論。

第三十一節 行政首長不受司法管轄

無論關於刑事或政策，總統都不受普通法院的制裁，這幾乎已成爲各國的通例了。

美國總統如觸犯刑事時，一機關之裁判，是即組織爲一彈劾法庭之上議院，並且這個法庭的權限，只可使總統退職，或判決總統以後不得充任何項公職。此外，他不受逮捕監禁，不得以任何方式剝奪他的自由，他又不受法院命令的干涉，不得強制他去服從任何司法手續，不向任何法庭作親身的供詞，或書面的證明，以爲案證。美國法院對於總統，不能以任何手續約束他，也不能以禁令限制他，或以他種方法，來束縛他自由的權能。這些特權的享受，一直到任期完畢爲止。任期一經屆滿，法院便可約束他的個人自由，並得審問一切罪失。法院並得審問他所頒佈的命令和條例，如果法院以爲這些是不合憲法的，便可宣告無效。再者，這種特權，只屬於行政首長一人，他所屬的官吏（即閣員也然）是不能享有的。法院對於總統所屬

的官吏，當然可以自由管轄，總統不能以命令庇護他們的不法行爲。並且總統的行爲，大多是由所屬的官吏執行的，所以法院便可藉此以約束總統的違憲或違法的事情了。行政首長有不受司法管轄的特權，許多學者認爲不合共和政府的理論，且有危害，因爲這就是『王者無過』(The king can do no wrong)的專制學說的復活。但就經驗及其理由來說，這種特權實爲施政及良好政策所必需的。如果法院可以管轄行政首長，則必侵犯他的獨立和責任的行使，並破壞行政權的統一。更將引起行政與司法間無益的糾紛，因爲行政首長既已控制執行的機關，則對於約束他自己的司法手續，可以安然拒絕，並可赦免自己被法庭判決的罪。所以從過去的經驗上看來，由這種個人獨立特權而料想的弊害，實爲不確。如果沒有這種特權，反使行政首長常常干涉司法，而人民便有無政府的厄運，其弊害大得多了。

第三十二節 其他國家使總統去職的方法

多數其他的共和國，關於行政首長的特權，及其去職的方法，在原則上都和美國相同。在法國，總統得被下議院彈劾，(但以重大叛逆罪爲限)然後由上議院組成法庭而審理之。但是法國憲法和法律，對於重大叛逆罪，都未有何定義，也未明定懲處方法。那末，在此諸種情況下，是不是法國上議院可以決定總統之行爲爲叛逆罪，並決定其懲處方法呢？但是法國刑法第五條，和一七八九年權利宣言第八條，都規定

非經法律明定，不得處罪。簡單地說，沒有律文，便沒有刑罰。實際上，法國憲法上雖規定總統叛逆罪須付審問，但從未實行過。在智利，下議院在總統任期以內，即可加以彈劾，如總統『對國家威信有重大損害，或顯有破壞憲法或法律情事』則在其任期中，或任期完畢經六個月之後，可以提出彈劾，並由上議院審判；經三分之二的同意，便可判決有罪，總統即自然去職。巴西總統，無論關於普通的或公務上的罪失，都可由下議院彈劾。其普通的罪失，由聯邦最高法院審理；公務上的罪失，則由上議院審理。在中國，總統在任期中，不受刑事控告，但由衆議院三分之二的票決，認其有叛逆行爲時，當被彈劾，並由參議院審理。經參議院三分之二的票決，總統應即退職，並得由最高法院追控罪失。奧國總統，如有違反聯邦憲法的行爲，得由兩院聯席會議，提出彈劾，而由最高法院審理。如經判決屬實，總統應即退職，並得暫時剝奪他的政治權利。在捷克斯拉夫，下院三分之二的票決，得對總統提出彈劾，（罪失未有限定）而由上院審理。波蘭總統如有賣國，違憲及刑事上的罪失，得由下院五分之三的通過，提出彈劾，而由最高法院審理。德國新憲法規定，非經下院同意，總統不受刑事（普通的罪失）上的控告。但如有違憲及違反國家法律時，得由下院三分之二的票決，提出彈劾，而由最高法院審理。但是並未規定應如何懲處。或者制憲者意欲由法律規定之。

第三十三節 現行方法的評價

以上所說的，都是共和國行政首長去職的一般方法。關於普通的原則，各國大致相同，不過判決機關，有的是上議院，有的是最高法院。這兩種辦法，各有利弊。由上議院判決，就是說，由政治團體判決，總不免有政治意味之弊。由法院判決，雖無此種政治影響之弊，但是照此辦法，將使法庭解決何為政治問題，何為純司法問題。這是一種疑難的工作。但是統盤說來，由法院判決，究竟比較好些。

第三十四節 德國總統的直接罷免

德國總統的地位，有一點和他國不同的，就是他在任期中，可以由人民直接投票罷免。經下議院三分之二的通過，總統去職案便交人民複決，同時總統應即停職，聽候選民的取決。總統本可使用解散下議院的方法，去阻止下議院這種議決案；不過在這種情形之下，總統的解散下議院，須得內閣總理(Chancellor)的副署。但是內閣總理是對下議院負責的，所以能否得到副署，是很無把握的。並且憲法規定，如果人民不同意於下議院的議決案，則下議院必須解散。所以下議院非確料人民一定贊成總統去職時，不會有這樣議決案的。如人民仍舊擁護總統，總統就等於重被選舉一樣，得再加七年任期。

第三十五節 法國國會強制總統辭職的權力

法國總統的任期，也是不穩固的，雖然憲法規定，總統任期七年，除因叛逆行為，被彈劾而交上院審決外，不能退職。但在實際上，卻有一個向例，就是如遇國會對他表示激怒態度時，他應該辭職。格累微 (Grévy) 就是應國會的要求而辭職的。最近米蘭郎 (Millerand) 也因國會對於他所任命的內閣，一概不予通過，並公然要他辭職，於是他便辭職了。他和他的僚屬都說，國會這種逼他去職的行為，是違反了憲法，但是這種反對的議論，終究無效。

六 共和國家行政首長的種類

第三十六節 美國總統

除了瑞士的行政首長，因為那種委員制度，及其與議會的特殊關係，使其自成一類外，其他各共和國的行政首長，便可分成三類——美國，法國，和德國三類。美國一類包括美國總統，美國各州州長，及拉丁亞美利加各國的總統（都是仿美制的）而言。這些行政首長，從選舉方法，任期，權力的來源，及行使職權的方法（無論是憲法所規定的職權，或是認為職務上所必需的職權）各方面看來，他的地位是對國會獨立的。他在政治設施和政策上，幾乎是對國會不負責任的。他雖對選民直接負責，但也很難有實效。與內閣制的國家不同的，就是美洲各國的總統（除了智利等少數內閣制的國家之外）及美國各州州長，對於

憲法所賦與的權力，可以自由行使，不受議會的牽制。

蒲徠士 (Lord Bryce) 曾說，美國總統 可認為世界上最大的政治職位。這個職位有君主專制的性質，因為這個任職者，實際上既不向人民負責，又不向人民的代表負責。已故總統威爾遜 (Wilson) 說，如讓一位不怕責任和富於領袖才能的人，來握有這個職位，則其權威將無限制。他將總統的職務，分成三種：第一種是憲法或法律上的職務，就是政府的行政領袖；第二種是自己政黨的領袖；第三種是國家立法的監護人和領袖。威爾遜 以為總統既是自己政黨的領袖，他便可以決定政策；並因他是由全國所選出的，便得為全國的發言人 (Spokesman)。他又可決定將人民所需要的事件，提交議會制為法律。他不僅是循例向國會建議事項，或否決某種案件，並可以和重要議員做私人的辯論和懇勸，利用拒絕議員介紹官吏和其他種種方法，去壓制國會；這都可使國會不得不接受他的意見。威爾遜 和他以前幾位總統，都曾實行這種方法，但也得了不少反對者。所以在事實上，各總統都實行和這相反的原則，就是認立法的袖領是在國會，而不在總統。

第三十七節 法國總統

法國總統，恰和上面所說的一種，完全相反。法國憲法所規定的總統職權很大，除了否決權以外，凡是

美國憲法所有的都有。此外總統還有許多應屬於國王的權力，如同國會的召集延會及閉會權；下議院的解散權（須得上議院同意）；向國會提出立法案；派遣代表到國會解釋提案；任命官吏；在國會閉會期間，如遇重大事變，可以增撥經費等。當時制憲的國民會議，也承認將總統職權定得太小，將使其與國會獨立，因此，也會被一般共和主義者所攻擊，認為此種規定，不合共和原則，甚至於會有危險。但是這些共和主義者，實是過慮。因為憲法上在列舉總統職權之後，又輕輕加了一條：『總統的公務上的行為，應經一閣員副署。』這無異使總統有權而無法行使，所以有些法國學者說，這便將總統放在鐵籠之中了。凡是總統在公務上的行為（如任免官吏，向國會建議及其他事件）都是以經過一個閣員副署發表的。這個閣員的副署，是對國會表示負責，而非對總統表示負責。所以總統實是居於閣員的監護之下。同時，閣員又居於國會的監護之下。結果，倘若閣員認為國會不能同意的事情，總統也就不能做了。總統依賴着國會；故真正的治國者是國會，而不是總統。

評註法國憲法的人常說，憲法所賦與他的權力中，只有『充任國家宴會的主席』的權力，可以自由行使，不必得閣員的同意。卡息米耳佩累（Casimir-Perier）只做了六個月的總統，便慊然去職，在此除上述的權力之外，還有一個權力，即向國會辭職的權力，也是不需要閣員副署的。他說，總統比一部自動機好不多，他的公事紀錄，也不過是一輯簽字簿。（Autograph collection）而已。

如上所述，總統不僅如木偶，更由先例所生，議會於認爲恰當時，竟可逼他辭職。總統的地位之所以如此低落，固然是議會政治所致；不過歷來總統的庸碌無能的人格，也是重要的原因。一八七九年，麥馬韓（MacMahon）辭職，格雷微（Grevy）在繼任時，曾說總統的位置，『只是給曾經長久從事政治鬪爭而感疲乏的人的榮耀的退養，』他的責任也只是去進陳忠告，去消磨自己，而不是去幹。他自己便是嚴守此種觀念的，後來有幾位總統，尤著者如盧貝（Loubet）和法雷耳（Fallières），也是如此。盧貝在他的內閣第一次開會時，就曾列舉了他後來果然實行的無個己的消極的職權（Impersonal negative rôle），他說：『我將向你們貢獻意見，有時或要批評，不過決沒有愛理雪（Fayssé）的政策。』有幾個人格堅強的總統，曾想獨立行使憲法所賦與的權力，並欲握有較多的政權。卡息米耳佩累在選舉時，曾說『不輕易放棄』這些權力。但是後來看到國會的態度，及其專制的趨勢，他知道自己的計劃是不可能的了。他做了六個月的總統，便辭了職。在數年之後（一九〇五年），他寫給時報（The Temps）的一封信裏，曾說總統是個無權的機器，只有在閣員所擬好的文書上簽字這種不尊貴的職務而已。傍卡累（Poincaré）對於總統職位的觀念亦同，但是他卻努力去握有政府的實權，結果總算在外交方面，稍有成績。當米蘭郎（Millerand）在一九二〇年當選爲總統時，曾非正式地說：『將欲取得法國總統的實權，（或須由憲法修正案去規定）使能和美國總統一樣。又暗示地說，他的閣員雖對國會負責，但望能容納他的政策。他這種言論是和憲法衝

突的，並且他在一九二四年的國會選舉中，曾左袒國民黨(The Nationalist Party)，也不免違反了憲法，這些都是後來國會在一九二四年逼他辭職的重要理由。杜美格(Doumergue)繼任之後，便宣稱將做個公正的中立者，並服從國會的意志。所以他和格累微盧貝和法雷耳(Fallières)一樣，都是徒擁虛名的元首。因為法國國會不承認總統可以和它平等共事，他們要制裁總統，並且對那些想握實權的總統，都逼他們辭職。所以法國學者說總統是位『鐵籠內的囚者』、『塔中的啞偶像』、『完全的啞子』、『供人民玩賞的無用的記號』、『無事天子的瘦影』等。

關於這樣的職位，是否需要及合用的問題，在法國也常討論。急進派及社會主義者，久欲廢止這種虛名的制度，尤以克雷孟梭(Clemenceau)（但在一九二一年，他是主要的總統候選人）主張最力。他們以為虛名的元首，在世襲的君主，尚有可愿，在選舉的共和元首，則絕對不可。在法國，除了任命新內閣的總理之外（這種權力實在應由國會或其所組之委員會行使），總統只有一種禮節上的地位，如執行國家宴會的主席職務，參加各種就職典禮，競賽及每年在隆宋(Longchamps)舉行的軍隊檢閱，召開展覽會，頒與勳章，制定大獎金，接見重要人物，及其他類似的事情。

雖然，大多數的法國人都希望一個元首，至少能代表國家參與國際關係，接待外國的使節，並使國家的尊嚴人格化。這樣，假使他能被外國尊重，那末他便可在一國外交上，有相當的力量，尤其在與別國元首

訂盟或各種協定時。例如福耳 (Faure)、噶爾諾 (Carnot) 和傍卡累 (Poincaré) 等，便是如此。國會對於總統這些行爲，如果不是具有黨見或過分顯露的性質的，當然也是容許的。

總之，總統的價值，像巴退爾米 (Barthélemy) 所說的，是在他能如『一個權威者』(A magistracy of influence) 一樣。普累服帕刺多爾 (Prévost-Paradol) 也會說，總統是一國的總監 (Surveillant-générale)。如果他是一個具有聲望，且堅強而公正的人，則在一個政黨感情強烈的國家，必能有道義的權威和中和的勢力，這才是健全而有價值的。

第三十八節 德國總統

德國總統和美法二國不同；既不是像美國的握有實權，也不像法國的徒擁虛名。他有介於兩者之間的性質，但是稍近於法國的總統，因為德國也是和法國一樣，採行內閣制度，當然行政首長的職權，不免稍被限制。在德國制憲者之中，獨立社會黨對於這種總統職權的規定，頗爲反對。他們以爲如使總統握有和美國總統一樣的權力，則德國將與在君主專制之下無異。反之，如果真正實行內閣制度，使對議會負責的開員，行使政府大權，而總統只是一種虛名的元首，則又是獨立黨所不贊成的。在普魯士，巴登 (Baden) 和巴伐利亞 (Bavaria)，都已廢止這形如虛設的行政首長，而專以內閣來總攬行政。這種制度，德國中央政

府實應仿之。不過在國民會議中，大多數議員都主張設立一種元首。於是可供參考的，便有瑞士、美國和法國三種制度。結果都未採用，因為瑞士是委員制，根本不能合用；美國總統太專制而有危險；法國制則不合德國的強有力的行政權的觀念。德國不喜歡虛名的元首，而需要強有力的元首，不但要能確實代表國家，並要能和國會對抗，因為國會常有陷於專制的危險。最後決定的方式，便是兼採美法二國的制度。所採用的美國的原則，就是行政機關應與立法機關合作，非如法國之由國會選舉總統，而使法國歷來總統都依賴國會。另一方面，所採用的法國的原則，就是內閣對國會負責，而總統不負政治上的責任。爲使德國總統不成爲一個虛名的元首，所以採人民直接選舉總統的辦法。以增長他的權力。所以德國雖採行議會政治，但它的主動力是在人民，而不在議會。同時又採用一種和法國相似的原則，就是只有內閣（總統不在內）是對議會負責的。它又採用一種比美國更合理更民主化的制度，就是人民可以直接罷免總統。德國總統的權力，實較法國總統爲大，尤其是關於立法的事項。他雖然沒有美國總統所有的否決權，但是他可以將所不滿意的下議院議案，交付人民複決。凡是未經他批准的案件，他也可以拒絕公布，這是和法國不同的。如果兩院爭執一案時，他又可以將該案交付人民複決。憲法第四十八條，規定總統可以宣布圍城狀態（State of siege），暫停憲法上所規定的人民權利，並實行獨裁政治。法國是由國會宣布緊急時期的，但其權限，尚不及德國之大。德國總統可以解散下議院，在法國則須上院同意方可。再者，德國總統的行爲，必須

由內閣總理或其他閣員（都是向議會負責的）副署，方得有效。國民會議的右派，由總統的解散議會權來看，對於這種限制，頗為反對。他們說，如果總統解散下議院，必須由閣員副署，則絕難取得副署，因為閣員都是對議會負責的，同時又都是議會中的分子。當總統和議會衝突時，總統可以解散下議院，以待人民的取決。這種權力，是不必依據議會的意志的。但是制憲的重要分子，普壘斯（Prouss），是贊成副署制度的。他說，如果內閣與總統的意見相合，則副署不成問題。如果內閣拒絕解散議會或提交複決，則必自動辭職，而總統可以任命允許副署的人，去組新閣。

雖然德國和法國一樣，總統的行爲，須經內閣副署，但是德國總統依賴國會的程度，卻比法國低得多了。同時他又能自由行使憲法所賦與的權力，不受議會的限制。當時制憲者曾欲使下議院有權監督政府的行政，但不涉及細瑣的事項。但在國民會議中，雖有這種建議，終被否決。所以德國國會不能使總統屈居己下，或逼其辭職，像法國一樣。如果總統與國會衝突時，總統可將衝突之點，交由人民複決。議會如要總統辭職，經三分之二以上的通過，也可將總統退職案，提交人民取決。關於這點，德國總統對於國會，較能獨立，不像法國，經下議院過半數的通過，便可強逼辭職。如前所述，因為德國總統既是人民選舉的，如果他是個德高望重的人，則必能握有大權。法國總統，則因為他是國會選舉的，當然不能達到這樣的地位。總之，德國國會和人民對於行政權的態度，迥然和法國不同。德國人的觀念，反對那些只有禮儀上的職權的元首，卻

主張總統與國會互相合作，但不要總統依賴國會。既有這樣的觀念，則德國總統在政府中的地位，自然要比法國的總統重要得多了。

參考書：

Barthélemy, "Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes" (1906), Introductory Chapter.

Berdahl, "War Powers of the Executive of the United States" (1921).

Black, "The Relation of Executive Power to Legislation" (1919).

Brunet, "The German Constitution" (1922), pp. 153-168.

Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, pp. 225 ff., 351 ff.; vol. II, pp. 66 ff.; also his "The American Commonwealth" (1910), vol. I, chs. 5-8.

Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. II, bk. III, ch. 9.

Carré De Malberg, "Théorie générale de l'état" (1920), vol. I, ch. 2.

Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1924), vol. IV, ch. 3; also his "L'état, les gouvernants et les agents" (1903), ch. 3.

- Esmelin, "Éléments de droit constitutionnel français et comparé," 7th ed., 1921, vol. II, ch. 2; also, "La délégation du pouvoir législatif," *Rev. Pol. et Parl.*, August, 1904, pp. 209 ff.
- Fairlie, "National Administration in the United States" (1905), chs. 1-2; also his article, "Administrative Legislation," *Mich. Law Review*, vol. XVIII (1920).
- Ford, "The Growth of Dictatorship," *Atlantic Monthly*, vol. CXXI, pp. 632 ff.
- Garner, "The Presidency of the French Republic," *North American Review*, April, 1913; "Woodrow Wilson's Ideas of the Presidency," *Review of Reviews*, 1913; and "Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux États-Unis," *Rev. du droit pub.*, vol. XXXV (1819), pp. 5 ff.
- Goodnow, "Comparative Administrative Law" (1897), vol. I, bk. II; also his "Principles of Constitutional Government" (1916), chs. 8-11.
- Hart, "The Ordinance-making Powers of the President of the United States" (1925), chs. 3-5.
- Hershoff-Bartlett, "The Presidency of the French Republic," *Law Quar. Rev.* v. I, XXXII (1916), pp. 290 ff.
- Jéze, "La présidence de la république," *Rev. du droit pub.* (1913), pp. 113-127.

Leyret, "Le président de la république" (1913).

Oppenheimer, "The Constitution of the German Republic" (1923), ch. 6.

Parker, "Executive Judgments and Executive Legislation," *Harv. Law Review*, vol. XX, pp. 116 ff.

Powell, "The Conclusiveness of Administrative Determinations," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. I, pp. 533 ff.

Rogers, "The French President and Foreign Affairs," *Pol. Sci. Quar.*, vol XL (1925), pp. 640 ff.;

also "The Presidential Dictatorship in the United States," *Quar. Rev.*, vol CXXXI, pp. 34 ff.

Signorel, "Le pouvoir exécutif en temps de guerre," *Rev. gén. d'administration*, vol. 43, pts. 2-3.

Story, "Commentaries on the Constitution," secs. 1410-1489.

Taft, "Our Chief Magistrate and His Powers" (1916).

Willoughby (W. F.), "The Government of Modern States" (1919), ch. 14.

Willoughby (W. W.) and Rogers, "Introduction to the Problem of Government" (1921), ch. 10.

Wilson, "Constitutional Government in the United States" (1908), ch. 3.

第二十四章 司法機關

一 司法機關的職務

第一節 早期的司法觀念

由司法機關施行公義，現今已成爲國家的特有職務，但在從前卻非盡是如此。國家沒有司法機關，根本上就不把司法行政視爲國家的職務；公義的第一觀念是報復思想，即把報復認爲是被犧牲者應有的個人權利。從前解決純私人的犯罪案件是用爭鬪的方法，後來則用金錢賠償，但並無機關來強制執行。如犯罪大者致破壞社會道德，犯了所謂無從賠償的罪惡，最嚴厲的處分就是驅逐出境。

第二節 司法行政是國家的職務

後來有君主起來管理部族，一方強制復讎者承受賠款，一方強制犯法者付款賠償，對無從賠償的罪

惡，則作違犯君主論。

同時又發生『君主和平』(The King's Peace)的思想，即凡是擾亂破壞和平的罪惡，均不能認爲和君主沒有關係。在英國曾經有這種思想的表示，如說：『違反我們君主的和平』其後『君主和平』的觀念引申而包括一切的罪惡，即如無關君主和平的偷竊亦包括在內。我們可說這是一種新思想的發生，即罪惡不單是干犯個人，而是違犯國家，國家亦應予以正當的處罰。但在從前卻不像現今把處罰罪惡認爲國家獨有的職務，因有部族，封建地主，教會等要求施行司法權，後來國家統一，皇族勢力發展，上列的各種團體失勢，於是施行司法權就轉而歸屬國家。在最近歐洲大陸還有幾國，特別是英國和德國的教會法庭，仍受理某種民事案件。但自十九世紀以來，各國已完全把司法行政當作國家獨有的職務了。

第三節 司法機關的需要

設立國家的主要目的，乃在規定並保護個人的權利，司法機關的重要，即國家可從而完成其目的。我們不單知道有沒有立法機關的社會，並且知道完全發展的立法機關是發生於近代，但我們卻不知道有一個文化的國家，而沒有司法機關的。在從前沒有立法機關，法院可用其他淵源的規則，例如它自己的判決和習慣，但是沒有了法院，卻無代替法院的適當制度。一位著名的美國法學家（按指洛阿爾 Rawle）

說：『司法機關是一種必需的制度，在決斷是非，罰惡行義，並保護無辜而使不受損害。』肯德（Kent）說：『如果沒有司法機關來解釋法律，執行法律，判決糾紛，和實施權利，結果不是政府因其自己沒有能力而消滅，即是政府的其他機關要為強制服從和防衛自由而代行權力。』蒲徠士說，司法機關不單是一種必要的制度，並且是試驗政府效率的最好標準，因為一般公民所有的幸福和安全的保障如何，多視他信司法的確當行使的感覺而定。『假使法律行使不正當，則必如食鹽的失其滋味；假使法律行使不合法，則保障必失其效力。我們用法律來壓制罪惡，乃在其確定正實，固不在於嚴刑峻罰也。假使司法不彰，那便是最大的黑暗！』

第四節 法院的非司法職務

法院是解決個人與個人的民事糾紛，和個人與國家的爭執，以及審判人民的罪惡，這是法院的主要職務，還不是法院的完全職務。在事實上，法院有許多事務，並非全是嚴格的司法性質。例如在美國法院委任某種的地方官，選用自己的書記和其他職務人員，發護照，派監護人，驗證遺囑，處分遺產，在無力償還的鐵路債務上派鐵路監掌員等；此外更有行使比較重要的工作，例如預防損害的禁令和種種的法令，又如命令狀，強制公務員行使法律責任，或禁止其行使違法等事。

第五節 明定判決

法院不單是審判訴訟案件，在有的國家，特別是英國的法院，還有所謂『明定判決』(Declaratory judgments)的公告，即對有關係的兩造，不必經過法院的程序而宣告其是非和法律要件。美國法院亦施行同樣的職務。最近有許多國家並立法規定採用這種制度。爲此目的，一九二二年聯邦統一法律委員會起草的統一條例，已有幾邦予以採用。但可惜在美國還有律師不承認法院有這種權力，而主張一切案件均應經過一定的法院程序。

第六節 諮詢意見

在許多國家，法院還有一種職務，即對行政和立法機關的諮詢發表意見。在英國，英皇常常就樞密院的司法部徵詢法律問題的意見；有時上議院如在行使上訴最高法院的職務，亦可諮詢法官的意見；在坎拿大，最高法院應對行政院官吏所徵詢的法律問題發表意見，據說從一八七五年以來，已有過三十次意見。在坎拿大各省的高等法院，也負此同樣的職務。在澳大利亞，布加利亞，可倫比亞，哥斯達黎加，巴拿馬，薩爾瓦多爾，和瑞典，亦多採用某種諮詢意見的原則。在美國，至少有十三省已用此原則。如馬薩諸塞，新罕木

什耳 (New Hampshire)、緬因、和羅得島 (Rhode) 早就採用這種原則。馬薩諸塞的最高法院從一七八〇年以來，即對行政和立法官員發表諮詢意見。

美國在制定憲法時，有一條提議說，國會的參眾兩院和總統，關於法律的重要問題和嚴重事務，有權向最高法院諮詢意見，但卻並沒有採用。我們知道在一七九三年華盛頓總統經國會的許可而向法院徵詢二十九個問題，並有關於美國在一七七八年的同盟條約下，對法國應負何種的責任的問題，法院因對這問題的本身的真實性有點疑義，遂認為無庸表示正當的意見，於是拒絕總統的請求。嗣後法院乃多援為先例。

美國律師的意見多反對諮詢問題的思想，他們認為這不是正當的司法職務；但同時在美國著名的法學家，卻亦有持相同意見的。

第七節 法院有權把立法議案宣告違憲

有幾個國家的法院得行使非常的職務，有的並在憲法上明白規定這種權力，有的則認此係司法的附帶權力。法院在通過立法院所議的法律是否合於憲法時，如其與憲法不合，好像在歐洲普通所說，如立法行使權限外的權威 (Ultra vires)，即可不承認其法效。在美國，中央和邦政府的法院，已經施行這種宣告

違憲的權力。

第八節 早期的美國慣例

一七八〇年前新澤稷 (New Jersey) 的高等法院定規不施行邦政府的立法。六年後羅得島的高等法院，北卡羅來納 (North Carolina) 和維基尼阿 (Virginia) 的法院也相繼採用同樣的原則。這條原則在中央和邦憲法中並無明文規定，但卻早就承認這是中央及邦法權的一部分，而中央及邦法院且一致施行，並得人民的默許。真如戴雪說：合衆國的法官，不單有權把違憲的議案判決無效，而且這是他們的一種義務。在一七九五年有一位中央法官（按指佩忒孫 *Patterson*）也曾正式宣稱這是一種權利。他說：『假使立法議案違反憲法的原則，自必遭拒絕而不能成立；在法官的職位和法院的職務上，我必遵從憲法而把議案宣告非法無效。』一八〇三年美國最高法院曾在馬爾堡對馬的孫案 (Case of *Marbury v. Madison*) 中把國會的議案宣告無效，因其牴觸中央憲法。此後還有國會議案五十二件，邦政府有法律三百多條，均全部或一部被最高法院取消；至於邦政府被法院所取消的議案，雖無確實統計，但我們敢說總在千數左右。

第九節 哈密爾登對這原則的辯護

如前所說，我們知道在中央憲法中並無明文規定法院有在立法議案上的權力，但在一七八七至一七八九年的政治家卻多承認這是司法的自然附屬權，而毋須明文規定。一七八八年哈密爾敦在其擁護批准憲法時，他用明白動聽而合理的言論，主張法院有權把違憲的立法議案宣告無效。然而這決非即說司法權是在立法權之上，如哈密爾敦說：『凡一代表機關的行爲，不能違反其託付機關，乃屬顯明的原則，否則不能發生效力，所以沒有立法議案違憲而反能說是有效；如果我們要持相反的意見，則必承認代表大於本人，而如說僕役是大於主人，人民代表是高於人民自己了。但我們卻不能承認受託行事的代表，不可越權行事，且可行使干犯禁令之事。』我們不能說憲法賦予立法之權，其範圍可大至自決權限，而包羅其他機關的一切權力。哈密爾敦說：『在事實上，必把憲法視爲一種基本的法律。』所以我們應有司法機關來確定其意義，以及立法機關的他種議案的意義。憲法和議案如有不合，則應擇其有較高義務和效力者而遵從之。換句話說，憲法自當高於立法議案，人民的意思自當高於代表的意思。哈密爾敦又說：『以上所舉，決非把司法權認爲高於立法權，但我們相信人民的權力當在兩者之上。如果立法部宣布在議案中的意志，是違反宣布在憲法中的人民意志，則法官應遵從人民的意志，而不遵從代表的意志，並應按照基本法來判決，而不以非基本法來判決。』

第十節 馬爾堡對馬的孫案件

美國最高裁判長馬沙爾 (Marshall) 在馬爾堡對馬的孫案中，從各方面審慎分析這個問題，結果他亦如哈密爾登主張：成文憲法的限制如無效力，則簡直是沒有意義了。所以必定要有一個機關有權力決斷這種問題和強制遵守限制。他說即從美國政府而言：『立法部的權力是有規定和限制的，憲法告訴我們不可違反或疏忽這種限制；如果限制而可隨時改變，那末所謂權力的限制有何意義？把限制明白規定又有何意義？如果限制不能限制，違禁的議案和不違禁的議案是負同樣的責任，那末所謂有限制和無限制的權力的政府是沒有分別的了！……憲法是最高在上，不能用普通方法來改變的法律呢？還是和普通立法議案相等，而立法部可隨意改變的呢？如果承認第一點，則違憲的立法議案不是法律；如果承認第二點，則人民把所要限制的權力，規定在憲法是一件無意義的事情，因為這種權力根本上就不能有限制。』馬氏進而結論說：『釋明法律乃司法部的本分和責任。我們應用法律必須先解釋法律。假使兩種法律發生衝突，則法院應加以決斷；因為假使法律是違反憲法，自難把法律和憲法兩者混用。如果要循照法律判決，則不能顧及憲法；反之，如果要循照憲法判決，則不能顧及法律。決斷衝突乃是司法的責任。假使法院循憲法，把憲法視為高於立法部其他的普通法律，則在憲法和法律發生衝突時，自必以憲法為準則。』

庫力 (Cooley) 法官說：『法院並不是覆審或修改立法的行為，乃在施行立法的意志。立法行為如不在憲法範圍之內，法院得自由取消之。其實法院把法律宣告非法，真如公民之不尊重法官越權所定的判

決和命令一樣。法官在行這種強大的權威，並不是說他們有司法最高權，他們乃是在執行公意。所以法官把立法行爲宣告無效，並不是說他們有管理立法之權，乃因這種立法行爲係違背憲法，在憲法中，明白規定人民意志不論在何種法律上，多是高於其代表的意志。』

第十一節 歐洲的慣例——德國

美國法院早就行使的司法職務，歐洲卻並不知道。在歐洲一致承認立法獨立權的原則，而不承認法院有宣告非法之權。惟在舊德帝國（一八七一至一九一九年）卻曾承認法院有權決定立法議案的形式效力，如通過議案之是否合於憲法條件，並是否是由國家元首公佈等，但是對於立法議案的實質效力，如制定的法律是否是在立法的憲法權內，卻不承認法院能有這種的權力了。同時法院在事實上，亦並不要求這種權力。不過卻有一例外，即帝國法院（The Reichsgericht）有決定立法部所通過的法律，是否在實質的意義上違反帝國憲法和帝國法律之權，帝國法院且曾經有好幾次施行這種權力。德帝國是聯邦組織，帝國法院或其他帝國機關在行使這種權力時，勢必承認帝國憲法和法律的最高權，而規定各邦的法律範圍；但帝國法院並無判決帝國法律是否合法之權，可說帝國法院也從未行使過這種權力。關於法令（Verordnungen），則除普魯士外，承認法院有權判決其他區域的法令的效力。新德國憲法第十三條確

定國法是在邦法之上，並說如果邦法和國法發生衝突，中央或地方政府可要求最高法院依照特別法判決之。一九二〇年四月八日有一條國法指定來比錫(Leipzig)最高法院爲判決這種問題的該管法院。如在上面所說，在舊德國憲法下法院行使這種權力，其判決止及於有關係的方面；在新憲法下則凡由最高法院所判決違反國法的某邦法律，將來在其他各邦亦屬無效。在憲法中並無明文規定最高法院有權把國法宣告違憲，但在一九二五年十一月四日最高法院(Reichsgericht)的民事組認爲憲法上雖無明文，法院卻有權把國法判決違憲。此外普魯士新憲法八十七條並規定憲法衝突，應由普魯士邦最高法院來決定。不過我們在此應注意這條規定的本來用意，並非要使法院有權把違憲的立法議案宣告無效。

第十二節 奧國

奧地利共和國新憲法第一四〇條規定最高憲法法院(The supreme constitutional court)，在得聯邦政府請求後，有權判決聯邦法律之是否違憲。至於因實際案件而引起的違憲問題，則法院即不得聯邦政府的請求，亦要負責判決。這和美國的原則不同。在美國，違憲問題有時僅係司法所發表的一種諮詢意見，換言之，即是由於政府的請求，而並不專與訴訟中的聲請人有關。

第十三節 其他歐洲國家

捷克斯拉夫的憲法總編第一條，規定立法法律如和憲法衝突則不生效力；並像奧國一樣設立特別的『憲法』法院，判決違憲問題。其他普通法院的法官則如一〇二條所規定，止限於決定法律是否是由共和國總統正式公布的問題，但有時亦可進而宣告法令的實質效力。『憲法法院』在前六年中，曾經有幾次把違憲的立法議案宣告無效。芬蘭和巨哥斯拉夫的新憲法中則無明文規定這種問題。在波蘭憲法第八十一條，則明白規定法院無權審問正式公布的法令的效力。

在瑞士，政府是聯邦制度，好像德國一樣，州立法如和聯邦憲法發生衝突，聯邦最高法院有權把州立法宣告無效；但關於聯邦立法所通過的法律，它卻不能審問其是否合於憲法。

一九二三年的羅馬尼亞憲法，明白規定法院有權判決法律是否合於憲法，並可拒絕施行違憲的法律；惟在憲法第一百零三條，又規定這種判決止限於確實的案件，而不能用於政府請求判決的假定案件。在挪威，就司法的判例上說，法院可判決法律的違憲問題。在希臘，最高法院在許多判決上，也行使這同樣的權力。

第十四節 英國的慣例

從前已經說過，美國的違憲原則近年來在歐洲已有長足的進展。大陸法學家並信這原則在將來還

要擴張，惟在現今大陸國家大部分仍主張止立法部有單獨判決權。凡立法部用法律形式所公布的法律，即明和憲法條文有牴觸，法院亦須遵循施行之。在英國，憲法的主要權是在國會。所以如果國會制定一條法律，即使有損人民最神聖的憲法權利，即使輿論也宣告其『違憲』，法院非特不敢要求或行使這種權力，還須採用而實施之，一如這法律已是憲法中明白規定的法律。在英國，止有樞密院的司法委員會，可實行宣告違憲的原則，它在受理關於殖民地或屬地的上訴案件時，有權把殖民地或屬地的立法議案宣告違憲。

第十五節 法國的理論和慣例

在法國，國會的最高權是憲法上的基本原則。所以凡由國會制定的任何法律，如經總統正式公布，則不論其是否合於憲法，法院多應實施之。例如一八三三年法國大審院（Court of cassation）有一案件是關於國會所通過的出版法，和一八三〇年的憲章第六九條明明不合，有一位著名的法國法學家向法院提出控訴，說這條法律是違反憲法，並指出如果國會能夠修改或取消一條憲法而不算違法，則法國非特在實際上已無憲法，即在憲法上的限制，亦可說是完全沒有意義了。但結果法院仍說無權把法律宣告違憲無效。換句話說，即凡由國會制定並經國家元首公布的法律，不論其是否與憲法相合，法院須一概施行。

之。自一八三四年以後，法院並進而確定這個判決。但我們知道亦有例外，即法院對於因違反非法命令而規定的處罰可拒絕施行，同時最高法院並可取消行政當局或甚至是總統所公布的在權限以外的命令；在此我們如再就事實上，今日法國的立法，大部分是取總統所公布的命令的形式，所以法國的司法管轄，在實際上亦自有其相當的權限。

不過我們在上面已經說過，由國會正式制定的法令仍完全不受司法的管轄。在法國憲法中，並沒有關於『法律的正常手續』(Due process of law)的規定，也沒有關於立法權的明白限制，因此簡直可說國會法令從不會違反憲法，所以就是法院有權把國會法令宣告違憲無效，也是很少有的事情。但在此卻有一個例外，即狄驥等曾把一七八九年的人權宣言當作法國現行憲法中的一部分，並如厄斯美說，若不如此，則宣言中所承認的權利，止係意見，而不是在國會權限上的限制了。爲此之故，法國國會幾次提議要把宣言的原則編入一八七五年的憲法中，並在憲法中規定大審院或其他特殊的憲法法院，有權取消國會違反這種人權原則的法令。

法人普通多不承認法院有權把國會法令宣告違憲。第一，因爲他們認這是違反一七八九和一七九〇年的立法司法分立的神聖原則；第二，因爲這個辦法易造成司法權高於立法權的現象，但我們卻知道立法機關乃是代表人民，並由人民選出以表示最高意志的；第三，因易引起立法和司法的衝突，並使法院

有權阻止立法的改革。在法國，立法改革是國會的權限，所以從革命前至一七九〇年，革命黨即通過一條法律禁止法院干涉，或延擱立法法令。

但自第三次共和成立後，有些法學家即相信美國的司法覆審及管轄的原則，在近來並有許多著名的法學家贊同這種原則，特別是狄驥，澤茲（Jaze），巴退爾米（Barthélemy）等。他們不單主張法國有採用這條原則的需要，並說法院在事實上已有了這種權力，現在止要有行使的勇氣就好了。澤茲，巴退爾米兩氏在一九一二年對加勒斯多（Bucharest）電車公司所發表的重要意見中，主張如果一國採用一種制度來分別憲法和普通法，以及立法，行政，和司法權，並設置獨立的司法法院制度，則雖無明文規定，即不啻默認司法有覆審法律的憲法性質的權力和責任，並有拒絕行使違憲法律的權力和責任。羅馬尼亞的最高法院已經完全採用這種判斷。在法國，豪里奧（Haurion）和狄驥也有這種主張。狄驥在其早期著作中，否認法院的管轄權，但在後期的著作中，他自認從前是錯了，現今他要『毫無疑義的承認』這條原則，因這是『法律制度所必有而合理的結論。』他同意豪里奧所說的話，即一個法官在判斷憲法和普通法的衝突，這不是干涉（Simmsicer）立法權，亦不是法官緩施法律，更不是由於法官判決的結果，乃是高級法律在下級法律上所必有的立法限制。強迫法院施行一種非法的法律，直等於強迫他們違反憲法。結果豈不是法院變為立法的附屬機關，而立法自己在破壞分權的原則了麼？在法國，憲法中並無明文否認法官

的這種權力，反之，從分權的原則上，卻真可證明他早就有這種權力了。

狄驥希望法國能早日採用美國的司法管轄原則，在最近的將來，法國的覆審院或是參事院（The council of state）或是兩者關於違憲的立法，多能行使如美國最高法院的同樣職務。

第十六節 英領自治地及拉丁亞美利加在違憲立法上的司法管轄

在歐洲外，司法覆審和否決（Judicial review and veto）的原則比較普遍。在坎拿大，自治地議會及州議會的法令如與英屬北美洲法案有衝突，或是州議會的法令和自治地議會的法令有衝突，則可把它宣告違憲無效，或如坎拿大人用法令越權的名詞。我們在前面已經說過，倫敦樞密院的司法委員，在受理上訴後可把違憲的法令宣告無效。

澳大利亞共和國的憲法第一百零九條，明白規定『凡州法不合國法，則後者有效而前者的違憲部分無效。』我們知道這條規定雖不直接說法院有權判決違憲無效的問題，但也像美國一樣，已推定法院應有這種權力，而國家法院和州法院且也多早就行使這種權力了。不過我們要知道在澳大利亞的憲法中，並沒有『法律正式程序』的條文規定，憲法在州權上的限制也是有限，所以關於州法的憲法性質的案件，也是比較的少數。

在澳大利亞，最高法院不單可把州法認爲違憲非法，即是中央立法部的法律，亦可同樣的被宣告無效。在南非洲聯邦也同此例。新愛爾蘭自由邦的憲法，明白規定法院對違反憲法和英愛條約的立法有權宣告無效，並保留向英國樞密院上訴之權。

在拉丁亞美利亞如阿根廷，巴西，玻利維亞，可倫比亞，哥斯達黎加，古巴，海地，渾杜刺斯，墨西哥，和委內瑞辣也多少是採用法院管轄的原則。特別是在巴西，幾乎全採用美國的原則。不論國法或州法如牴觸憲法，最高法院即有權宣告無效，但有一點我們應該知道，即在巴西，法院把法律宣告違憲無效的案件，比美國要少得多。

中國於一九二三年十月十日公布憲法，其第一百零八條明白規定法律如牴觸憲法即屬無效。

第十七節 聯邦國家司法管轄的理由及其價值

在討論司法的立法管轄原則，我們應分別兩點。其一：管轄原則施行在聯邦國家的地方立法之上；其二：管轄原則施行在國家立法之上而不問其政府是聯邦或是單一制度。如在前章所言，聯邦的特點即是聯邦和其各分子邦間的權力的分配。這種分配是由聯邦憲法或其組織法所規定，有時在憲法或組織法中，列舉中央政府的權限，而把其餘的權限歸之各邦；有時如在坎拿大，卻列舉各邦的權限，而把其餘的權

限歸之中央政府。在以上兩種情形中，憲法多規定彼此的行爲和權力範圍，而禁止各相侵犯，並爲欲遵守和擔保彼此的平衡與在自己範圍內的最高權起見，需要公證或法官來維持憲法中所規定的權限，並判決權限的衝突，否則就要發生永久侵犯和衝突的結果，而危害聯邦制度的存在。在一切現存的聯邦制度中，司法部都是這種公證和法官，我們相信政府中沒有其他機關，比司法部更能行使這種困難的、公平的和重要的職責。假如美國最高法院沒有行使這種職責，我們實難設想在美國將要發生何種歷史。

第十八節 司法管轄在單一國的價值

在單一國家，因爲沒有平衡和權力分配，所以也少有司法管轄的需要。例如法國的憲法並不正式限制立法權，更沒有像美國的權利條例和『法律手續』的條文，而司法管轄亦不十分重要。如前所言，即是法院有權把立法法律宣告違憲無效，也屬很少的事情。因爲立法法律可說從來是不會違反憲法的。但是如果國家中有成文憲法來限制權力，並有權利條例規定大量的個人自由是神聖而不受政府的侵犯，則司法審判和管轄的原則，又是極重要的了。憲法限制如沒有司法或其他相等的機關來實行，則此憲法乃屬『具文』而不能拘束立法。真如法國著名法學家克累篋（Cremieux）於一八三三年在大審院前所說：假使法院無權拒絕國會中明白違憲的法律，則是國會任意違憲而可告無罪，結果豈不是憲法乃是『不

可靠的條文，而將沒有真實的存在麼？又如著名法學家狄驥氏近來亦轉而主張司法管轄的原則，他說一國的法院，如無權拒絕行使明白違憲的法律，則其人民不能算是真正生活在法治之下。狄驥所言，是否屬實，姑置不論，但我們確信法院如沒有這種權力，則憲法和律令是沒有分別，憲法最高權是沒有什麼意義；立法如可決定自己的權力，則憲法所賦予個人的權利，也沒有保證和根據了。

第十九節 司法管轄的批評

我們知道司法管轄的原則，即在最盛行的美國，在理論的原則和慣例的結果上，仍受劇烈的反對。他們批評說，這是違反立法和司法分權的原則，且易造成司法在立法之上的最高權。法院如可『否決』『廢棄』和『取消』人民代表的正式法律，則在實際上，法院將成爲最後的立法者而管理公共政策了。在美國，如柏哲士教授所說，把政府制度造成『司法的貴族政治』(Aristocracy of the robe)，法官非由人民選舉，不對人民負責，不受人民的管轄，我們可說這種制度簡直是『司法的寡頭政治』(A judicial oligarchy)。更有進者，使法院負擔立法和政治的責任，實是違反一條正當的原則，即法官唯一的正當職務祇在於判斷法律的衝突。在美國，近年來不單有激烈分子批評法院，而反對司法管轄的原則，即著名的保守法學家本來是贊成這種原則的，現亦批評法院在近代生活情形中必需的經濟和社會立法上，有『反對和

疑惑的態度。』法院把許多立法宣告違憲非法，而自己卻把十八世紀的經濟理論和社會政策來施行於這新的改變的時代中。法院多注意財產權而少注意人權，特別是法院缺少關於近代經濟和社會生活的事實的知識，而即貿然的決斷立法的需要和價值。有許多州法令因違憲而被宣稱無效，但在人民卻極需要這種立法。結果只有修改憲法以資抗衡司法的否決，例如一九〇二年在科羅拉多（Colorado），一九一三年在紐約，已有這種事例。

第二十節 司法判決的取消

近年來因法院多有把立法宣告違憲無效，於是發生一種『取消』司法判決（Recall of judicial decisions）的運動。在一九一二年羅斯福先生並曾極力贊助這種運動。即凡由法院宣告違憲的法律，可交人民複決，倘使多數投票贊成，則不管法院的違憲意見，而即可認為有效。科羅拉多多於一九一二年曾把這條規定在憲法中，但其他各州取法的卻是很少。有許多美國的法學家極力攻擊這種規定，說這是破壞司法獨立，且是搖動美國的政府制度。於是美國律師協會在一九一一年有反對罷免法官及取消司法判決的議案，並組織委員會以進行反對運動。

第二十一節 不一致的判決

在美國，反對法院行使立法上的司法管轄權還有一種理由，即法院常常僅憑法院人員的多數通過，而把法律宣告違憲；如最高法院以五對四的多數，而竟把法律宣告違憲無效，因此我們實不能懷疑這種判決的價值。所以在俄亥俄（Ohio），和北達科他（North Dakota）的修改憲法中，曾經規定法院把法律宣告違憲，應有極大的多數。參議員波刺（Boyer）在一九二三年也提議美國最高法院如把國會的法律宣告違憲無效，應有九分之七的同意判決，但有人說倘使採用這種提案，在實際上反將造成法院的少數判決了。

第二十二節 結論

關於在立法上已有的司法管轄原則及改變其實施步驟的建議，有種種的批評，殊難在此一一討論。我們只需說這些批評，在美國輿論界中並不曾一致贊同；這改變的建議，美國的法學家表同意的，也不多。但管轄的原則和事實，似乎在將來必得普遍的承認，近年來各國已有相繼採用的趨勢，此實足表明司法管轄，將來必成爲世界法律學中的主要原則。

第二十三節 法院的制法職務

至少在有幾個國家中，法院還有一種制法的職務。法院所制定的法律，稱爲『判例』（Case law）或

爲『法官制定法』(Judge made law)，也就是拉丁國家所謂的『法律學』(Jurisprudence)。這種權力的發生，是由於法官創定及解釋法律的全權。在盎格羅薩克森諸國，則由於有爭執問題，而無法律規定之情形下，決定習慣法(The common law)的全權。法律有時因文字的含糊及國會起草者的疏忽，其意義不能明白，於是法官在行使法律時，不能不推揣立法的意義而定其判決；法律有時因和發生的問題沒有關係，完全不能表示什麼意義；在此種情形下，法官的任務就不是去決定立法的意義，而應推斷『向不發生的一點，如一旦發生，法律應如何處置之』。這即是說，法官應立法以補法律的不足(Causus omnisus)。這不單是法官的權利，也是他的義務。例如在法國，民法中明白規定法官不能因法律無明文規定而拒絕判決，否則爭訟者可以瀆職罪上訴法官。在這種情形下，法官不得不自制法律。我們知道羅馬法官就是這樣的。從十二銅表而制成大部的法律，英國的習慣法的大部分也是如此制成。戴雪教授說，英國法律的大部分是法官制定法。其中包括契約法，刑法，衡平法，以及國際私法。這大部分的法律，從沒有經過國會制定，也從沒有列入成文法中，卻是由法官所制定而是在法院的判決錄中。我們可以說國會中有許多通過的重要的法律，在法院早就實行了。在大陸的歐洲國家，司法判例雖不如在英國的重要，但法官制定法卻亦不在少數。例如法國行政法(The droit administratif)的大部分即是參事院(Council of state)的議決。參事院可說是國家的最高行政法院。但是有一派法學家卻主張法官不是『制定』法律，而是『判定』法律。

換言之，法官是從現行的習慣上來決定爭執的問題，而正式承認習慣的價值。有一位已故的美國著名法學家卡忒（James C. Carter），即主張在盎格羅薩克森國家的法官，並不是在制定普通法，乃是在判定普通法，這實是法學正統派的思想。他們說普通法就是習慣法，法官的職務不在制定法律，乃在發見而判定法律。法院的判例，僅是習慣的例證；所以我們可說法律出自習慣，但習慣卻不就是法律。

最初批評『法官制定』法觀念的是邊沁。他說這是『司法篡奪』（Judicial usurpation），因其功用已侵入立法的範圍。不過現今法學界的意見，卻多說至少在英美兩國的法官，是由制定判例而訂立法律。他們相信司法立法是習慣法發展的要素。蒲徠士爵士說：『人類事業的各方面，必應有擴展的機會，政府的事業也是如此。所以假使憲法是剛性，則法官的思想必須順應需要。』

第二十四節 司法判例

判例乃法院判決訴訟事件的先例。在法律上有很大的影響，特別是在英美法上。判例在英國及其殖民領地和在美國，有一種權威，不單是法律的例證，並且是法律的淵源。法院在原則上必得遵循這種判例；即在法德和大陸國家編有法典者，判例好像沒有拘束力，法官在解釋法典外，不能再有其他法律的權威了，但是實際上，他們卻也很重視而取法判例。

英國著名的法學家樸洛克把判例制度和自然科學方法來比較。科學因每個新試驗而逐漸發展，法律也是如此，因每個新判決而逐漸發展，而成爲將來論證的新事實。判決成立判例的基本原則，乃是由於必然的理性；如果法官所說的不足佐證判決，則是無關判斷的意見，沒有法效，且不能拘束法官將來的審判。

判例有兩種。其一，是設立新法。其二，僅是解釋已存在的法律。後例比前例多，卻沒有前例重要。判例還有一種分類，即是剛性判例和柔性判例。剛性判例乃是一種「法官在將來的審判中，不論其認可與否，均須遵循」毋違的判例。柔性判例乃是一種「法官並不受其拘束，僅須加以考慮而注意其價值」的判例。剛性判例我們可舉高等法院的裁判爲例，有拘束下級法院的權力。柔性判例，我們可舉外國法院的裁判爲例，特別是在盎格羅薩克遜國家。

第二十五節 固定裁判的原則

在上面已經說過，剛性的司法判例通常多拘束法官，惟法官如認爲判例違反法律或理性時，有不受其拘束的自由。不過我們知道這種事情，在英美國家實際上卻很少發生。有的國家，把固定裁判（*Stare decisis*）當作法學的基本原則，所以寧可不顧法律的合理的發展，卻不能不維持裁判的確定性；他們以爲

如此反可得較大利益的結果。因判例成立，卽有權利發生，嗣後契約等行爲，卽當依照這條判例，所以不論判例的發生是否正當，法官不得不承認其成立。厄爾頓 (Eldon) 爵士說：『法律最好是能够一定，不要每個法官多想改革法律。』在歐洲大陸則有不同的見解和慣例，以爲與其遵循陳舊的判例而受絕大的損害，還是根本就不管它，倒不過事先稍感不便而已。法律應循理性的原則和正當的公義而發展，並不在固定裁判的原則之上。最末，關於兩種制度的利弊，我們可說意見和慣例或將常有不同之點，是難以論定的。

二 司法機關的組織

第二十六節 組織的原則

各地的司法機關和行政或立法機關全不相同。我們在行政機關的一章中，已經提起最高的行政權，現今多託付於單一的長官；立法權則操於人數衆多的議會，議會常分兩院；而司法權的行使，既不在單一的長官，又不在議會，乃在許多官吏或特別組織而有等級的法院。法院是由下而上，有一最高法院操最後的判決權。在盎格羅薩克森國家的法院，除上訴院外，尋常只有一個法官。在德法及歐洲大陸的國家除和平法官 (Justices of peace) 外，法院都採多元法官 (Pluralité des juges) 制以組成法院。例如在法國，普通法院由法官三人至十五人組成，巡迴裁判由法官三人組成，其餘不詳。法院的裁判至少要有法官三

人的同意方始有效。在法國和歐洲大陸，很少有人贊成由一個法官執行法律的觀念，多相信正當的裁判的權威，應視法官的人數而定。多元法官制可以避免武斷，並使法院在刑事案件上可不受檢察官的影響。不過有一點我們要說明，就是，如採用這種制度，自需要許多法官；在法德兩國各有五千多法官。結果司法機關的預算雖已增高，而法官的待遇仍甚菲薄。爲此及其他許多原因，法國的司法總長，特別是近年來，有提議取消『多元』制，而主張採用單一法官制來代替下級法院。總之，如把在德法及歐洲大陸國家的多數法官和英美司法制度來比較，可說是完全相反。

英美和大陸制度還有一點不同。在英美制度中，有法官巡迴各地，以便訴訟；換言之，即人民無須到較遠之地去找法院，法院倒來將就爭訟者。在歐洲大陸，法院是設在特定的地方，爭訟者須就之而起訴。

在歐洲大陸的司法組織中，有一點或可說是比英美制度好，即是司法制度的統一及其完整性。近年來在美國有一種改組司法組織的運動，各邦的司法權，至少是民事管轄，應專屬一個大法院，而把其餘的法院分爲部、署、區等。最近有幾邦，其中特別是俄亥俄，威斯康星，馬薩諸塞，和俄勒岡（Oregon）已設立司法行政院，以監督和襄助法院的工作。在一九二二年國會議決設立法官會議（A council of judges）以監督聯邦法院的工作。路易斯安那（Louisiana）的新憲法在一九二一年並有統一司法制度的規定，較美國其他各州更進一步。

第二十七節 聯邦國家的法院組織

在聯邦政府制度的國家中，通常有兩個分立的不同的司法組織。一以行使聯邦全部的法權，一以行使各邦的地方法權。

惟德國聯邦的司法制度的組織，卻是例外。它沒有兩個分立的不同的制度，一以行使中央的司法權，一以行使地方的司法權。而中央和各邦是用單獨劃一的制度，一切法院的組織，和行使職務的程序，均由中央法律規定，所以全國的司法制度，自下而上是在同一的基礎之上；法院的權力和程序是由中央法律規定，法官的資格和任期亦是由中央法律規定；中央和地方的司法管轄沒有什麼區別；換言之，德國在司法組織上，並無聯邦的原則。但除最高上訴院（*Reichsgericht*）外，所有法院盡可說是邦法院，而不是中央法院。蓋法官由各邦政府任命，俸給亦由各邦政府規定，更有進者，他們並奉邦政府的命令而行使司法權，且受各該邦政府的監督。德國各邦因有統一的司法組織，於是就有共同的民法，刑法，和訴訟法；所以德國雖是聯邦組織，然司法組織和法律制度卻非各別不同。

反之，在美國，有多少邦，就有多少司法組織和程序與法律制度。各邦依自己的觀念和需要而組織司法機關，並制定自己的法典與程序。但我們要知道，在實際上，美國的司法之相同點，實有過於相異點。即除

路易斯安那外，各邦多把普通法當作自己的法律制度的基礎，所以我們可說各邦的司法組織是大同小異。一邦把別邦的法院看作外邦法院是很少的事情。美國憲法並規定各邦法院應信任別邦法院的紀錄及其司法程序，各邦應有司法交誼的精神（The spirit of judicial comity），並尊重別邦的判決。從各邦相互的司法關係中，可以發生極大的統一力量。總之，這司法交誼的原則，和司法信任的規定，可以保護一邦在別邦的應得權利，並可禁止一邦損害別邦的行爲。

第二十八節 法院的兩種制度

各國司法法院有兩種：（一）普通法院，其正當職務是在裁決個人間的法律衝突，並審判刑事案件。（二）特別法院，包括行政法院，軍事，商務，和實業法院，勞工仲裁法院，賠償院（Courts of claims），和解院，驗證院（Probate courts），稅關院，彈劾院，領事裁判所等法院。第二種的法院，僅行使非訴訟案件的司法權。

第二十九節 行政法院

各國法院的不同的組織和職務，我們似難在此一一討論，茲擇其重要者試略述之已足。其中如法德和其他的歐洲大陸國，所設立之行政法院即是。這是一種分立的不同的組織，成爲與普通司法法院平行

的制度，而在裁判關於向國家要求權利的爭執，自有其法律，與民法不同。行政法權和普通民事法權分立的觀念，是發生在法國革命的時候，乃所以反對革命前普通法院的管理行政機關者。法院如可裁判國家與行政機關，或是國家與個人的衝突，則直是司法干涉政府的工作，而減少行政的效率。所以在一七九〇年八月十六日法律明白規定司法和行政應該分立。普通法院的職務，止限於裁判民刑法案件。最初行政衝突是由行政機關自己解決，後來就特設行政法院，以負此種任務。各區有區的行政法院，在巴黎有參事院，是最高行政法院，好像大審院是最高普通法院一樣。參事院對行政機關的一切法律問題，上自總統下至村長，除少數例外，有最後的司法權。它可以取消行政機關的越權行為，並賠償個人因此而發生的損害。參事院好像英國法院之設立普通法一樣，也制定許多行政法規，特別是關於國家和地方政府的責任行為。這種責任現並引申而包括勞資關係，即雇主對其雇員的勞工損害亦應負賠償之責。我們知道原先設立行政法院，是要保護行政機關不受普通法院的干涉。現在行政司法變成保護個人防止政府或行政機關的非法行為了。結果參事院的絕對自由的司法，實予個人防止政府非法行為的極大保障。我們可說今日法國的人民，比之別國多有保障。在法國，倘使人民因國家或行政機關的行為而受損害，則可向行政法院起訴而要求金錢賠償。在英美兩國的規定就不同了。人民不能直接控訴國家，卻須控訴官吏個人，即是由官吏個人負責，而要求其行為所發生的損害賠償；惟有許多案件因官吏無賠償能力，補救結果

遂致無濟於事。

在法國，對國家起訴是極簡單的事情。不一定要有律師，訟費止要數個生丁（Centimes），參事院受理案件亦甚迅速，所以法律補救的效用甚大，參事院每年總要受理案件好幾千次。

在德國，把國家分爲自然人和財團（Fiskus or Fidei）個人如因國家機關的不法行爲而受損害，可向國家的機關起訴，或把國家當作財團，而在普通法院起訴。一九一〇年五月二十二日曾有法律明文規定這種權利。在新憲法第一百三十一條並把這規定擴展至中央和各邦的公務人員。德國的法律和法國並不相同。在德國，公務人員不單要對自己的個人過失負責，並且要對自己的公務行爲負責；軍事和普通行政人員亦多受這條原則的規定。

第三十節 英美制度

在英美和採用英國法律制度的國家，對於歐洲大陸的行政司法的原則，殊少了解。國家除在權利請願的手續之外，從不爲其非法和契約行爲而負責。行政法不是分立的司法，在形式上沒有特組的行政法院，管轄個人與公務員間的衝突；公共機關和私人的爭執，好像私人間的爭執一樣，由普通法院依照普通法裁判之。個人因公共機關的行爲而受的損害，也好像因私人的損害行爲而要求法律救濟一樣，可向犯

罪官吏要求損害賠償。質言之，私人 and 公吏多是在同一法院適用同一法律的。英美的原則根據法律假定普通法院有最高權，而行政管轄與此不合，所以一切法律衝突，應由法院裁判；人民除法律有明文規定外，無權向國家起訴；就是有權起訴，也受有限制，而且繁難異常。戴雪說：『在英國法律平等以及由普通法院行使一種法律管理各階級的觀念，可說已發展臻於極度。在英國，上自首相下至稅警，多像公民一樣要負自己行爲的法律責任。我們知道官吏因自己的行爲而受罰，或是賠償損害，是很多事情。』『公共機關的行爲，不論是侵犯別人，或是被別人侵犯，多得受普通法院的審問，而不能用其他方法。』戴雪並進而着重他所謂的，『法律的規則。』依此規則，英美兩國的官員和私人一樣，同須負自己行爲的責任，與德法的官員特權居於完全相反的地位。在他看來，行政法的主要性質是造成公務員委卸責任的『特殊地位』，不過在事實上，戴雪所說委卸責任的一點，只係片面情形，卻非全部事實。

第三十一節 大陸制度的批評

在英美兩國，對大陸的行政法和行政管轄，多持相反的成見。他們說行政法官不能獨立，裁決不免偏袒政府，審判不遵固定的法律，公務員不負法律和賠償的責任，但我們知道這種成見大部分是起於誤解；在英美法學家中，實亦不乏稱頌大陸制度有顯著成效之人。就是戴雪自己也承認法國的參事院辦事敏

捷，可說已造成一種重要的法學制度；在保護私人不受行政機關的非法損害上，亦能規劃周詳，所以戴雪承認，法國的制度，亦有其非英人所能明白的真正價值。

第三十二節 批評的批評

上面所說，行政法的制度，在官吏與人民間並不根據平等原則的一點，實非事實。我們可說在事實上，沒有一國的人民，其權利義務完全是和官吏相同，人民可控訴官吏而不受限制的。而戴雪所說大陸國家的官吏享有『特權』（Chartered Liberties），亦是無稽之言。倫敦大學摩爾根教授（J. H. Morgan）說得好：『假使在英國公務員是要負責的說法，行政法在法國和德國並沒有免除公務員的責任；反之，事實上在英國可以不負責的事情，在德法卻要負責。』批評法國行政法官不是獨立，不像普通法院的法官而可隨時由政府任免，亦非事實。我們知道從第三次共和成立以來，就沒有過這種事情；我們確信將來也不會發生。同時政府也從未威脅行政法官為有利自己的裁判。在事實上，他們反比大審院（Court of cassation）的法官能夠獨立。有好幾百次的案件，大審院的裁判是有利於政府，而在參事院（The council of state）卻裁判人民勝訴。他們的裁判最能根據公正的原則，並且向參事院起訴，手續簡單而費用不鉅，所以人民也多情願向參事院提出控訴。為這種種原故，從前保護民權的職責，是在大審院，而現今可說是在

參事院了。法國人民之尊重和信任參事院，不亞於美國人民之尊重和信任最高法院。

三 法官的任命任期和免職

第三十三節 法官的資格

司法法院有特性的職務，所以也需要特種程度的法官，有專門知識，公正，誠實，尊貴，和獨立的審判。柏克在其法國革命回憶錄中說：『不問國家的最高權是在那個機關，司法機關卻應盡量使其對它獨立，並把它平衡；司法權應有保障，法院應能獨立；倘使法官無識而偏私不正，則決難實現司法的最高目的。凡此，皆有賴於遴選法官的方法，任期，及其行使職務時的自由程度。』

第三十四節 法官的任命；（一）由立法機關選舉

現世各國遴選法官的方法有三：第一，由立法機關選舉，第二，由人民選舉，第三，由行政機關任命；單獨任命，或根據法院的提名表，有時並須得行政會議或上議院的同意任命。由立法機關遴選的方法，並不是政治家普通所主張的方法，因這易造成司法在某種程度上依靠國家某一附屬部分，並破壞分權的原則。更有進者，立法選舉制度，至少在美國即等於政黨預選，只注意地方情形，不注意司法官的資格，這直是在

各邦的政治區域中分配法官。真如一位大法學家（按指肯德 Kent）所說，這種制度『弊端百出，政黨藉以營私，決難選舉良好法官，以達到司法之目的。』在美國革命後頗多採用這種制度。但我們要知道這是由於革命後，一般忌妬行政部及不信任民選的原故。現今在美國除四州（按即羅得島 Rhode Island，威爾滿 Vermont，南卡羅來納，維基尼阿四州）外，已完全廢除這種制度。在歐洲，除瑞士的中央法官是由聯邦議會選舉外，已沒有一國採用這種制度了。

第二十五節 （二）由人民選舉

民選法官的制度，最初是一七九〇年在法國始行。這種制度最合於民權和分權的理論，我們知道這兩種理論是法國革命黨的主要政治思想。在第一次的選舉，雖僅有六分之一的人民參加投票，然結果並不失望，選出許多有才名的法官；惟自一七九二年共和成立，激烈派佔勢，說一七九〇年的法官選舉犯有嫌疑，並說這是貴族政治，不合革命的原則，要求『肅清』法院，於是國會在一七九〇年所選法官任期未終前，即命令改選。一七九三年的改選結果，殊令人沮喪。著名的法官無一當選，除少數律師外，其餘的就是雕刻匠，石匠，書記，園丁，和工人，他們多難副民望，於是訟訴者相率不至法院，而願由仲裁解決。及至拿破崙主政，始取消民選制度，直至現今，可說在法國沒有人再主張恢復從前使人大失信仰的制度了。

在美國大多數的州，民選法官的制度現在很盛行，雖然在美國以外，極少採用。如在歐洲和英屬領地，除選舉下級行政官，間有用民選方法外，法官從不由人民選舉；就是拉丁亞美利加的共和國，民主政府已有長足的進展，但在理論上卻很少有人贊成民選法官。民選制度的第一弊端，即是司法機關的軟弱而不能獨立。實行民選，即等於黨選，司法廉潔的精神，必破壞無遺。法官的當選與否，並不以才能為標準，故優良者反遭失敗；而一以票數之多寡為定，庸愚者反多膺選。更有進者，投票者常常沒有辨別的能力，所以有時法官的合法裁判，反而不洽輿情，致絕少連任的希望。在美國的司法歷史中，民選法官是極平常的事情，但是有才能的法官，因不合輿情而選舉失敗的，也是極平常的事情。法官為求連任當選起見，乃專意迎合選民的願望，而不表示法律意見，亦不秉公裁判。如肯德總理說：最優良的人才，『因其態度謹嚴和尊重道德的原故，在普選時總難成功。』結果司法界的人格卑鄙不堪，政客操縱司法，而法官也沒有獨立的精神了。近來美國有幾邦試求改革這種制度，乃採用非黨員為司法候選人的方法，並把司法選舉和別的選舉分別舉行，時期亦異。有幾邦如威斯康辛，和幾個大城市如芝加哥，紐約，是由律師界向選民推薦適當的候選人，結果頗稱圓滿。

第三十六節 (三) 由行政機關任命

世界各國的法官，除美國外，幾乎多是由行政機關任命。不過我們知道就是在美國，亦已有六州（按即康涅狄克 Connecticut，緬因，馬薩諸塞，新罕木什耳，新澤稷，和德拉華 Delaware 六州）和中央的法官是採用這種制度。在政府取內閣制度的國家，法官是由司法部長任命；有的國家的行政任命，只限於高級法官，並須根據法院提出的缺額名單。在歐洲大陸，法官和外交官一樣，是沒有競爭的職位，下級職員的任命多由競爭考試；升職則是根據服務的年數。如此司法部長的任命自由，多少是受有限制。同時法官和律師的界限又分別極嚴，營業律師也和在英美的習慣不同，很少有人當選法官。

行政任命在美國外，各國類多一致贊成。這是由於相信行政機關最易識別法官所需要的特性資格，並且不像人民選舉之易流入感情用事，亦不像立法選舉之易受黨派影響；更有進者，行政任命最能保障法官獨立，不像民選制度的法官連任之權，乃操於一般選民。

第三十七節 行政任命方法的批評

我們不能說行政任命是十全的方法。例如在美國，行政任命常用以結黨營私，即是必由參議院和行政會議認可的條件，也並不常是有效的限制。

法國從一八〇〇年以來，即用行政任命的制度，但卻有許多批評說法官的任命和升職的全權，是操

於司法部長，而部長復因各有勢力的黨派的薦舉，即自己亦不能擺脫政治影響。白里安 (M. Briand) 在一九一二年任職司法部長時，他便說法官已成爲政客逐鹿的位置。

遴選法官的理想制度，現在還沒有發現，所以行政任命而根據法院提出的缺額名單，也許可說是比較最有成就的制度。

第三十八節 法官的任期

關於法官的任期，一如其任命之有種種不同的理論和實施。美國原有十三州的大部分，在第一次憲法中，設立高級法官終身任期的原則，後來聯邦憲法中的也取之用於聯邦法官。但在十九世紀的初期，因民主運動的關係，乃改用短期任期，現今除三州（按即馬薩諸塞，新罕木什耳和羅得島）外，餘多放棄終身任期的原則。年限則從威爾滿 (Vermont) 的兩年任期，長至本夕法尼亞 (Pennsylvania) 的二十一年任期，平均任期是六年至九年。在歐洲，只有瑞士一國的高級法官有一定的年限的任期，中央法官任期爲六年。在拉丁亞美利加，墨西哥在美洲，爲廢法官終身任期之重要共和國，其最高級法官任期也是六年。此外各國大多採用終身任期的原則。哈密爾敦 (Hamilton) 說：『法官的任期，應以終身職爲標準，這是近代政府中最有價值的改革。在君主國，此可阻遏君主的專制；在共和國，此可阻遏代議團體的越權和壓迫，並

可保障法律實施的公義，正直，和無私。』最後，哈密爾敦說，終身任期能使法官明白司法判例。判例是司法機關最重要的經驗和知識，服務司法愈久，則其熟悉判例亦愈詳，這不是在短任期內所能獲得的。

第二十九節 法官的免職

國家對腐敗和不稱職的法官，自不能任其尸位素餐，故必有罷免的規定。從前在英國，英王可隨意罷免法官；但這卻證明是非常危險的制度。因司法屬於君主，則是君主管理司法，很容易損害人民的權利和自由。在科克（Coke）爵士時，財政人員概用終身任期。在查理第二（Charles II）王朝，普通法院的法官，亦用終身任期，但在一六八八年革命前，英王卻仍有權規定法官的任期。最後，國會在威廉第三（William III）王朝第十三年，乃通過終身任期的議案，禁止英王不得國會兩院的請求即行罷免法官。

在美國，最普通的罷免方法是彈劾法，由下院檢舉而由上院審理。但其主要的缺點，一在手續繁重；二在立法部有挾黨見而濫施罷免權力的危險。但後一種危險，若規定立法部罷免法官，須經極大多數的通過，即可避免。美國有十二州的法官是由立法機關罷免；有九州則從英國的方法，由立法部請求行政長官罷免。

最近在美國頗有人主張民選罷免的方法，並有七州（亞利桑那 Arizona，加利福尼亞，科羅拉多，堪

薩斯 Kansas, 諾易瓦達 Nevada, 北達科地, 和俄勒岡) 在修改憲法中, 已實際採用這種原則, 但同時在美國法學家中, 亦有肆力攻擊這種罷免方法的人, 說這是破壞司法機關的獨立和尊嚴, 所以民選罷免的方法, 似不會全國採用。

在歐洲大陸國家, 罷免法官的方法完全不同。罷免法官必經所在法院或高級法院的合法的審理, 並須明白證實法律的緣由。大陸憲法中並大半規定, 法官除由法院的決議, 若不得其自願, 不得轉調。但在奧地利和捷克斯拉夫數國則規定, 在改組司法制度時, 得轉調法官。在德國轉調法官, 規定不得降級減薪, 並須予以搬運津貼。上列規定和終身任期的原則, 實足保障法官的絕對獨立。就全盤而論, 我們必須承認歐洲各國給予司法獨立的保障實較美國諸州盛行的人民選舉和限制任期為有效力。

參考書:

Baldwin, "The American Judiciary" (1905), chs. 1-7.

Barker, "The Rule of Law," *Political Quarterly*, No. 2. (May, 1914.)

Beard, "The Supreme Court and the Constitution" (1912).

Borchard, "Government Liability in Tort" *Yale Law Journal*, vols. XXXIV, XXXVI (1924-1927),

pp. 1 ff.

- Boudin, "Government by the Judiciary," *Pol. Sci. Quar.*, vol. XXVI (1911), pp. 238.
- Carpenter, "Judicial Tenure in the United States" (1918), chs. 3-4.
- Carter, "Law, Its Origin, Growth, and Function," pp. 183-193.
- Corwin, "The Doctrine of Judicial Review and the Constitution" (1914).
- Dicey, "Law of the Constitution" (2d ed., 1886, and 7th ed., 1908), Lect. V; "Law and Public Opinion in England" (1905), Lect. XI, and Appendix IV; and his article, "The *Droit Administratif* in Modern French Law," *Law Quar. Rev.*, vol. XVII (1901), pp. 302 ff.
- Dickinson, "Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States" (1927).
- Dodd, "The Growth of Judicial Power," *Pol. Sci. Quar.* (1909), vol. XXIV, pp. 193 ff.; also "Social Legislation and the Courts", *ibid.*, vol. XXVIII (1913), p. 1 ff.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (2d ed., 1923), vol. III, Sec. 38; also his article, "The French Administrative Courts," *Pol. Sci. Quar.*, vol. XXIX (1914), pp. 385 ff.
- Esmein, "Éléments de droit constitutionnel" (7th ed., 1921), vol. I, pp. 500-533.
- Freund, "Standards of American Legislation" (1917), ch. 5.

Garner, "The German Judiciary," *Pal. Sci. Quar.*, vol. XVII (1903), pp. 410 ff., and vol. XVIII (1904), pp. 512 ff.; "The French Judiciary," *Yale Law Journal*, vol. XXVI (1917), pp. 349 ff.; "French Administrative Law," *ibid.*, vol. XXXIII (1924), pp. 597 ff.; "Judicial Control of Administrative and Legislative Acts in France," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. IX (1915), pp. 657 ff.; and "La conception Anglo-Américaine du droit administratif" (1929).

Gray, "The Nature and Sources of Law" (1909), chs. 5, 9.

Haines, "The Conflict of Judicial Powers in the United States to 1870" (1909), "Judicial Review of Legislation in Canada," *Harv. Law Rev.* vol. XXVIII (1914-15), pp. 565 ff.; and "Judicial Interpretation of the Constitution Act of the Commonwealth of Australia," *ibid.*, vol. XXX (1916-1917), pp. 595 ff.

Hall (A. B.), "Popular Government" (1921), ch. 8.

Hall (J. P.), "The Selection, Tenure, and Retirement of Judges," *Jour. of the Amer. Jurisprudence Society*, vol. III (1919), pp. 47 ff.

Jenks, "Law and Politics in the Middle Ages" (1898), ch. 4.

Jéze, "Du contrôle des délibérations des assemblées délibérantes," *Rev. gén. d'administration*, vol.

- II (1895), pp. 411 ff.
- Lambert, "Le gouvernement des juges" (1921), ch. 2.
- Laski, "The Responsibility of the State in England," *Harvard Law Rev.*, vol. XXXII (1919), pp. 461 ff.
- Lowell, "The Government of England" (1908), vol. II, ch. 61.
- Marriott, "The Mechanism of the Modern State," vol. II (1927), chs. 31-34.
- Melvin, "The Judicial Bulwark of the Constitution," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. VIII (1914), pp. 167 ff.
- Moore, "The Supreme Court and Unconstitutional Legislation," *Col. Univ. Studies in Hist. Econ. and Pub. Law*, vol. LIV (1913), chs. 2-3.
- Morgan, in Robinson, "Public Authorities and Legal Liability" (1925), Introductory chapter.
- Nerinx, "L'organisation judiciaire aux États-Unis" (1909), ch. 28.
- Parker, "State and Official Liability," *Harv. Law Rev.*, vol. XIX (1906), pp. 335 ff.; "The Law of the Constitution," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. III (1909), pp. 363 ff.; and "Administrative Courts for the United States," *Proc. Amer. Pol. Sci. Assoc.*, vol. VI (1909), pp. 46 ff.

- Robson, "Justice and Administrative Law" (1928), chs. 3-6.
- Salmond, "The Theory of Judicial Precedents," *Law Quar. Rev.*, vol. XVI (1900), pp. 376 ff.
- Sidgwick, "Elements of Politics" (1897), ch. 24.
- Taft, "Popular Government" (1913), chs. 7-8.
- Thayer (E. R.), *Judicial Legislation; Its Legitimate Function in the Development of the Common Law*, *Harv. Law Rev.* vol. V (1891-1892), pp. 172 ff.
- Thayer (J. B.), "Origin and History of the American Doctrine of the Right of the Courts to Declare Acts of Legislature Unconstitutional," *Harv. Law Rev.*, vol. VII (1893), pp. 123 ff., reprinted in his "Legal Essays" (1908).
- Walton, "The French Administrative Courts," *Ill. Law Rev.*, vol. XIII (1918), pp. 63 ff.
- Warren, "The Congress, the Constitution, and the Supreme Court" (1925), chs. 5, 6, 9.
- Wilson, "Constitutional Government in the United States" (1903), ch. 6.

U

Unconstitutionality, 違憲.
Unicameral system, 一院制.
Unions of states, 國家的聯合.
Unitary government, 單一制政府.
United States Supreme Court, 美國
最高法院.
Universal suffrage, 普及選舉.
Upper chambers, 上議院.

V

Vassal states, 藩屬國.
Vaughan, C. E., 服安.
Veto, power of, 否決權.
Victoria, 維多利亞.
Vienna Congress (1815), 維也納會議.

Voluntary associations, 自由聯合.
Voting (Suffrage), 投票 (選舉).

W

Waitz, G., 惠芝.
Ward, L. F., 窩德.
Webb, Mr. and Mrs. S., 衛布夫婦.
Weighted voting, 加重投票.
Willoughby, W. W., 韋羅貝.
Wilson, G. G., 威爾遜.
Woman suffrage, 婦女選舉權.
Woolsey, T. D., 武爾息.
World War, 世界大戰.
Worms, R., 瓦姆斯.

Z

Zimmern, A. E., 雪茂洪.

Religion, 宗教.
Renan, E., 芮農.
Representation, 代表.
Representative, 代表.
Representative democracy, 間接民主
政治.
Representative government, 代議政
府.
Republic, 共和國.
Republican government, 共和政府.
Responsibility, 責任.
Richard, 理查.
Ritchie, D. G., 立契.
Robertson, J. M., 羅伯特生.
Robson, W. A., 洛蒲生.
Root, Elihu, 伊利戶魯特.
Rousseau, J. J., 盧梭.
Russia, 俄國.

S

Savigny, F., 薩焚宜.
Schäffle, A., 謝富勒.
Schulze, H., 叔爾測.
Science of politics (Political sci-
ence), 政治的科學 (政治科學).
Scrutin d'arrondissement and scru-
tin deliste, 一區一人制和普通選票
制.
Sedgwick, A. G., 塞知微.
Seeley, J. R., 西利.
Seidler, G., 宰德勒爾.
Self-determination, 自決.
Senate (Upper chambers), 參議院 (上
議院).
Separation of powers, 分權.
Servitudes, international, 國際地役
權.
Shepard, W. J., 瑟帕德.
Sidgwick, H., 薛知微.
Siyès, 西耶士.
Single-member district method, 一
區一員制.
Smith, Bruce, 布魯士斯密司.

Smith, Goldwin, 哥德溫斯密司.
Snow, A. H., 士諾.
Socialism, 社會主義.
Socialistic communities, 社會主義的
社會.
Socialistic functions, 社會主義的功能.
Socialistic theory of province of
government, 社會主義的政府職權論.
Sociological method, 社會學的方法.
Sociology, 社會學.
South Tyrol, 南提羅爾.
Sovereignty, 主權.
Spain, 西班牙.
Spencer, H. 斯賓塞.
State, 國家.
State monopolies, 國家專賣.
State regulation, 國家統制.
State socialism, 國家社會主義.
State succession, 國家的繼續.
Statistics, 統計學.
Stephen, J. F., 史梯芬.
Story, J., 斯多立.
Stubbs, 士達布斯.
Succession of governmental forms,
政府體制的繼續.
Suffrage, 選舉權.
Suzerainty, 宗主權.
Switzerland, 瑞士.

T

Taft, W. H., 塔夫脫.
Taxpaying tests for voting, 投票的
納稅資格.
Terminology, 術語學.
Tenure, 任期.
Territory, 領土.
Thackeray, W. M., 塔刻立.
Theocracy, 神權政治.
Treaties, 條約.
Treitschke, H., 多賚乞克.
"Trinity" theory of governmental
powers, 政府職權的三位一體論.
Turgot, 塔哥.

N

Nation, 族國.
 Nation-state, 民族的國家.
 Nationalism, 民族主義.
 Nationalities, 國籍, 民族.
 Negro suffrage, 黑人選舉權.
 Netherlands, 荷蘭.
 Neutralized states, 中立國.
 Nietzsche, F. W., 尼采.
 Nihilism, 虛無主義.
 Norway and Sweden, union of, 挪威瑞典聯邦.

O

Obligatory voting (Compulsory voting), 義務投票 (強迫投票).
 Observation, 觀察.
 Occupational representation, 職業代表.
 Oligarchy, 寡頭政治.
 Oppenheim, L., 奧本漢.
 Ordinance power of executive, 行政首長的命令權.
 Ordinances, 命令.
 Organismic theory, 有機論.
 Osborne case, 奧茲本案件.
 Outlets of states on the sea, 國家通海之路.
 Overstreet, H. A., 奧味斯特利特.

P

Pan-American union, 汎美聯邦.
 Papacy, 教廷, 教皇職權.
 Pardoning power, 赦免權.
 Parliament (Legislative organ), 議會 (立法機關).
 Part-sovereign states, 半主權國.
 Paternalistic government, 爸爸主義的政府 (社會主義的政府).
 Patrimonial theory, 家長主義.
 Paul-Boncour, 保羅龐可爾.
 Peace Conference, 和平會議.

Permanence, 永久性.
 Personal unions, 身合國.
 Personality, 人格.
 Phillimore, Sir R., 腓力摩爾.
 Plato, 柏拉圖.
 Plebiscites, 人民投票.
 Plural voting, 複數投票.
 Pluralistic theories, 多元論.
 Poland, 波蘭.
 Political philosophy, 政治哲學.
 Political science, 政治科學.
 Politics, 政治.
 Pollock, Sir F., 樸洛克.
 Polybius, 波里比阿.
 Population, 人口.
 Popular government, 人民政府.
 Popular sovereignty, 人民主權.
 Pradier-Fodéré, 普拉對福但來.
 President, 總統.
 Presidential government, 總統制政府.
 Professional representation, 職業代表.
 Property-owning test for voting, 投票的財產資格.
 Proportional representation, 比例代表.
 Protectorates, 保護國.
 Province of government, 政府的職權.
 Prussia, 普魯士.
 Psychology, 心理學.
 Psychological method, 心理學的方法.

Q

Quetelet, 刻特雷.

R

Race, 種族.
 Racial minorities, 少數的民族.
 Ratzel, F., 刺察爾.
 Real unions, 物合國.
 Recall, 罷免.
 Relation of political science to other sciences, 政治科學與其他科學的關係.

Jefferson, Thomas, 哲斐生.
Jellinek, G., 耶律芮克.
Jenks, E., 甄克思.
Jews, 猶太人.
Judges, 法官, 推士.
附 Judicial control, 司法管轄.
Judicial interpretation, 司法解釋.
Judicial precedents, 司法先例.
Judiciary, 司法機關.
Juridical method, 法理的方法.
Juridical theory of the state, 法理的
錄 國家論.
Justice, 公道, 正義.

K

Kant, E., 康德.
Kent, 肯德.
Krauth-Fleming, 克洛司佛來銘.
Kropotkin, P., 克魯泡特金.
Kunz, J., 昆士.

L

Laband, P., 拉班.
Laissez faire theory of government,
放任主義的政府論.
Lansing, R., 蘭星.
Laski, H., 拉斯基.
Latin America, 拉丁亞美利加.
Laveleye, E., 拉甫雷.
Law, 法律,
Lawrence, T. J., 羅凌士.
League of Nations, 國際聯合會.
Lecky, W. E. H., 勒啓.
Legislative mandate, 立法委任權.
四 Legislative organ, 立法機關.
Legislative power, 立法權.
Legislature (Legislative organ), 立
法機關.
Lewis, G. C., 留伊斯.
Liberty, 自由.
Lieber, F., 利柏.
Limited monarchy, 有限制的君主政
體, 君主立憲.

Lincoln, A., 林肯.
Lindsay, A. D., 林最.
Lloyd George, 魯意喬治.
Locke, J., 陸克.
Louis XIV, 路易十四.
Lowell, A. L., 羅威爾.
Lower chambers, 下議院.

M

Macaulay, T. B., 馬可梨.
MacDonald, W., 馬克多那爾.
MacIver, R. W., 馬奇味.
Maine, Sir H., 緬因.
Maitland, F. W., 邁特蘭.
Mandat impératif, 命令的委任.
Mandates, 委任統治.
Marbury vs. Madison, case of, 馬爾
堡對馬的生案件.
Marginal sea, 領海.
Marshall, C. J., 馬沙爾.
Martens, 馬騰斯.
Mayflower Compact, 美弗勞爾約定.
Mayo-Smith, R., 美奧斯密司.
Mechanistic theory of state, 機械的
國家論.
Medieval deputies, 中古時代的代表.
Metaphysical theory of the state, 形
上學的國家論.
Methodology, 方法論.
Methods of political science, 研究政
治科學的方法.
Military occupation, 軍事佔領.
Military power of the executive, 行
政首長的軍事權.
Mill, J. S., 穆勒.
Minorities, 少數.
Minority representation, 少數代表.
Mohammed, 摩罕默特.
Mohl, R. von, 摩爾.
Monarchy, 君主政體.
Montesquieu, 孟德斯鳩.
Morgan, J. H., 摩爾根.
Mussolini, B., 墨索里尼.

F

Faguet, M., 法給 (法該).
 Fairlie, J. A., 非耳利.
 Family voting, 家庭投票.
 Farrer, J. A., 法爾爾.
 Fauchille, P., 福熙.
 Federal government, 聯邦政府.
 Federal unions, 聯邦組合.
 Fisher, H. A. L., 斐雪.
 Fiskus, 財團.
 Ford, H. J., 福爾德.
 Foreign affairs, 外交.
 Fouillée, M., 福葉.
 France, 法國.
 Freedom, principle of, 自由的原則.
 Freeman, E. A., 福禮門.
 French Revolution, 法國大革命.

G

General ticket method, 普通選票法.
 Geographic unity, 地理的單一性.
 Geography, 地理.
 German federal union, 日耳曼聯邦.
 Germany, 日耳曼; 德國.
 Giddings, F., 吉丁史.
 Gierke, O., 基耳克.
 Gilchrist, R. N., 季爾克立斯.
 Goldenweiser, A., 戈登韋山.
 Goodnow, F. J., 古德諾.
 Government, 政府.
 Great Britain, 大不列顛.
 Green, T. H., 格林.
 Greenwood, 格林武德.
 Grotius, 格老秀斯.
 Groups, (Associations), 團體 (會社).

H

Hall, W. E., 荷爾.
 Hallam, H., 哈蘭.
 Hamilton, A., 哈密爾敦.
 Hanseatic League, 漢撒同盟.
 Harriman, E. A., 哈里曼.
 Hayes, C., 海士.

Hegel, L., 黑格爾.
 Hicks, F. C., 希客司.
 Hintze, P., 欣士.
 Historical method, 歷史的方法.
 History, 歷史.
 Hobbes, T., 霍布斯.
 Hobhouse, L. T., 和布豪斯.
 Holland, T., 霍蘭.
 Holy Roman Empire, 神聖羅馬帝國.
 House of Lords (England), 貴族院 (英國).
 Humboldt, W., 洪保德.
 Hume, D., 休謨.
 Hungary, 匈牙利.
 Huxley, T. H., 赫胥黎.

政
治
學
大
綱

I

Iceland, 埃斯蘭.
 Idealistic theory of the state, 觀念主義的國家論.
 Impeachment, 彈劾.
 Imperium, 主權.
 Imprescriptibility of sovereignty, 主權的非時效性.
 Inalienability of sovereignty, 主權的不可分性.
 Independence, 獨立.
 India, 印度.
 Indirect elections, 間接選舉.
 Individualistic government, 個人主義的政府.
 Individualistic theory of government, 個人主義政府的理論.
 International administrative unions, 國際行政的組合.
 International law, 國際法.
 International servitudes, 國際地役權.
 Italian Leagues, 意大利聯盟.
 Italy, 意大利.

三

J

Jameson, J. A., 詹姆生.
 Janet, P., 札內.

Buell, R., 標厄爾.
Bureaucratic government, 官僚政府.
Burgess, J. W., 柏哲士.
Burke, Edmund, 柏克.
Butler, N. M., 蒲脫勒.

附

C

Cabinet, 內閣.
Cabinet government, 內閣制政府.
Cabinet members, 內閣閣員.
Calhoun, J., 卡爾渾, (卡爾洪).
Calvo, C., 卡爾服.
Canada, 坎拿大.
Carré de Malberg, R., 卡雷德馬爾堡.
Central American Federation (1907-1918) 中美洲聯邦.
Centralized government, 集權政府.
Cicero, 西塞祿.
Classification of states, 國家的分類.
Commons, J. R., 康門士.
Comparative method in political science, 政學科學的比較方法.
Compulsory voting, 強迫投票.
Comte, A., 孔德.
Confederate government, 邦聯政府.
Confederations, 邦聯.
Congress (of the United States), (美國) 國會.
Constitutions, 憲法.
Constitutional and unconstitutional, 合憲的和違憲的.
Continuity of the state, 國家的繼續性.
Contract theory of the state, 國家的契約論.
Cooley, 庫力.
Coolidge, 古力琪.
Cortes, 會議.
Courts, 法庭.
Cunningham, W., 克銀漢.
Curzon, 刻遵.
Custom, 習俗.
Czechoslovakia, 捷克斯拉夫.

錄

二

D

Danzig, 但澤.
Davies, E., 對維茲.
Decentralization, 分權制.
Declaratory judgments, 明定判決.
Deconcentration, 分治制.
De facto sovereignty, 事實主權.
De jure sovereignty, 合法主權.
Democracy, 民主主義, 民主政治.
Democratic government, 民主政府.
Deputy (Representative), 代表.
Despotism (Absolute monarchy), 專制政體 (絕對的君主政體).
De Tocqueville, A., 得托克維爾.
Dicey, A. V., 戴雪.
Dominium, 土地所有權.
Ducrocq, T., 杜克羅克.
Duguit, L., 狄驥.

E

Economic Councils, in legislation, 經濟議會.
Economics, 經濟學.
Educational tests for voting, 投票的教育資格.
Elections, direct and indirect, 直接和間接選舉.
Electoral circumscriptions, 選舉區.
Electoral function, 選舉的功能.
Electorate, 選舉團.
England (British Empire; Great Britain) 英國 (不列顛帝國; 大不列顛).
Equality of states, 國家的平等.
Esmein, A., 厄斯美.
Ethnography, 人種誌.
Ethnology, 人種學.
Executive councils, 行政會議.
Executive organ, 行政機關.
Executive power, 行政權.
Experimentation, in political science, 政治科學的實驗.

附 錄

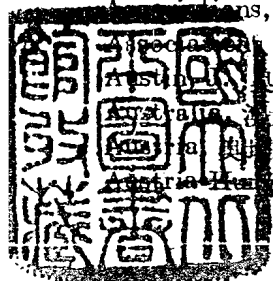
本書重要專名英漢對照表

A

Absent voting laws, 缺席投票法, 逕信投票法.
 Absolute monarchy, 絕對的君主政體.
 Achaean League, 亞奇安同盟.
 Acton, 阿克吞.
 Administrative courts and jurisdiction, 行政法院和法權.
 Administrative law, 行政法.
 Advisory opinions, of the courts, 法庭的諮詢意見.
 Air space, jurisdiction of state over, 國家的制空法權.
 Aland Islands, 奧蘭島.
 Amendments, constitutional, 憲法修正案.
 Amos, S., 亞摩士.
 Anarchy, doctrines of, 無政府主義.
 Andorra, 安多拉.
 Angell, N., 安吉兒.
 Anthropology, 人類學.
 Appointment, 任命.
 Aristocracy, 貴族政治.
 Aristocratic government, 貴族政府.
 Aristotle, 亞里斯多德.
 Associations, 聯合, 會社.
 Association of states, 國家的聯合.
 Austria, 奧斯丁.
 Australia, 澳大利亞.
 Austria-Hungary, 奧地利.
 Austria-Hungary, union of, 奧匈聯邦.

B

Bagehot, W., 白芝浩, (巴左特).
 Bain, A., 培因.
 Baker, J. P. N., 培克耳.
 Balfour, Hon. A. J., 巴爾福.
 Barker, E., 巴刻.
 Barnes, H. E., 班茲.
 Barthélemy, J., 巴退爾米.
 Basdevant, J., 巴斯德望.
 Batbie, 巴底.
 Belgium, 比利時.
 Bernhardi, F., 本哈地.
 Bicameral system, 兩院制.
 Bills of rights, 人權法.
 Biological analogy, 生物學的比論.
 Biological method, 生物學的方法.
 Biology, 生物學.
 Blackstone, W., 布拉克斯吞.
 Bluntschli, J. C., 伯倫智理.
 Bodin, J., 布丹.
 Boers, 蒲耳人.
 Bosanquet, B., 博山克.
 Bossuet, 波緒亞.
 Bourgeois, L., 部耳追斯.
 Boutmy, E., 波脫美.
 Brazil, 巴西.
 British Empire, 不列顛帝國; 英國.
 Brougham, 布魯安.
 Brown, P. M., 布朗.
 Bryce, James, 蒲律士.
 Buckle, T., 巴克爾.



政治學概論

薩孟武著 一册 一元五角

著者爲我國有名政治學家，本書係在中央政治學校之講稿，內容分八章，全書十餘萬言，立論謹嚴，文字淺顯，爲一般研究政治學者必讀之要籍。

議會制度

邱昌渭著 一册 二元二角半

本書敘述近代議會政治制度的原始，發達，及其運用，著者以學者的態度，用淺近的文筆，將議會政治的利弊，開發無餘，研究政治制度者必讀。

中國國際關係

張忠絨著 一册 八角

本書包括七章：1 世界政治與中國 2 中俄國際關係 3 中英國際關係 4 中美國際關係 5 中日國際關係 6 太平洋上之風雲 7 中國外交政策之商榷。

各國政治制度

潘楚基合 一册 一元二角半

本書分述英國、美國、法國、瑞士、以及俄國等等的政治制度的沿革，及現行的制度，取材新鮮，敘述詳明，爲研究政治學者之重要的參考。

世界書局新出版

(新32.85)

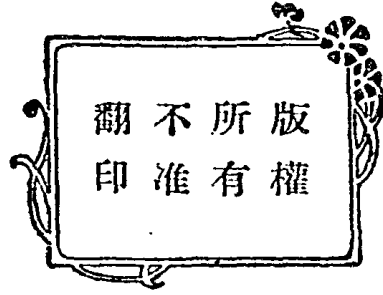
中華民國二十二年十月出版

政治學大綱 (全一册)

Political Science and Government

定價大洋三元

(外埠酌加運費滙費)



原著者

高納

By James Willford Garner

譯者

顧敦錄

發行者

沈知方

世界書局有限公司代表人

印刷者

上海大連海路
世界書局

發行所 上海及各省 世界書局

本書負責校對者唐蘇平

