

著 編 武 孟 薩

# 論 概 學 治 政

行 印 局 書 界 世

## 序論

政治學是研究政治現象的科學，而為社會科學的一種。社會科學比之自然科學，每每欠缺科學的實質，這是一般人所公認的。因為科學的職分不在於批評對象的價值，乃在於認識對象的本質，然而我們對於社會現象，往往不能公平無私，每用主觀的感情，觀察客觀的事實。加以價值的批評。因此之故，遂令一切社會科學，如經濟學，法律學，歷史學等都不能充分發達。政治學尤見其然；何以呢？從古迄今，所謂政治，無非是權力關係的表現，換言之，即壓制與服從的關係，一方有支配階級，他方有被支配階級，支配階級要維持自己的地位，不能不努力維持現存的權力關係，被支配階級要改良自己的境遇，不能不設法破壞現存的權力關係。雙方對於現存的權力關係，利害既不一致，則雙方對於現存的政治現象，其價值判斷當然也不能同一。

至於研究真理的學者也因為生存在權力關係之下，不敢用嚴正的態度，把現實政治的本質，赤裸裸地解剖出來。政治學的誕生雖然遠在希臘時代，然而到了現在，尚不能長足發展者，其理由即在於此。

雖然這樣，但是政治學既是社會科學——科學的一種，則亦當具科學的特徵。原來科學這個概念是同常識相對立的。我們若把牠們兩者比較一下，則知科學的特徵有三：第一、任何科學必有一種中心概念，以作其指導原理，比方物理學以 *Energy* 不滅為其指導原理，便是一例。有了指導原理，而後在該種科學範圍內的知識，便可統一起來，不至各自獨立。至於常識則各自獨立，未曾統一於一種中心概念之下，使其有所連絡。這是二者不同的第一點。第二、在科學方面，知識的獲得，須適用一定的的方法。其方法有二：一是演繹的方法，一是歸納的方法。今試以政治學為例。前者常假定政治有其自然的原則，由此而研究政理，故其結果，每陷於抽象的理論，不合實用。後者則分析各種政治現象，研究各種政治史實，比較各種政治制度，由此而考

察政治的本質，故其所得的結果，不至流於空論而可應用於實際。反之常識則只由偶然而得，並不是於一定方法之下，研究而來，這是二者不同的第二點。第三、科學既以一定的中心概念爲其指導原理，於一定的方法之下，研究對象，則其結果，當然成爲一個有系統的組織，詳言之，形成全體的部分不但不相矛盾，并且互相聯絡，而有一個有機的關係。一部依靠於他部而成立，改變其一部，全體必受影響。反之，常識則各自孤立，沒有這樣的關係，這是二者不同的第三點。

政治學既是科學的一種，則亦當具上述三種特徵。在上述三種特徵之中，我們應該討論的，則爲政治學須以甚麼中心概念爲其指導原理。要解決這個問題，須先知道政治的本質。政治是甚麼？學者的解釋每不相同，若據中國國民黨總理孫中山先生之意，『政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治。』由這個解釋看來，我們可以知道『政治乃是管理衆人之「事」的工具，不是管理「衆人」的工具。不待說「事」與「人」常常不能絕對的分開，但是政治根本的主要的作用，



却在管事，而不在管人，不過有時因為管事而附帶及於管人罷了。例如交通警察常常干涉行人往來，其目的是在維持交通的秩序，并不在干涉行人的往來自由，不過因為要達維持交通秩序的目的，因而附帶及於干涉行人罷了。

但是這個解釋，只是政治的理想，并不是政治的實際。何以呢？自有歷史以來，政權每每屬於一個人或一個階級，政權既然屬於一個人或一個階級，則該個人或該階級當然利用政權，以謀自己的利益。他們要謀自己的利益，『第一就要鞏固他們的政權，保障他們的特殊地位。政權既然只屬於少數人，社會上當然發生治者和被治者的區別；必須被治者，伏首聽命治者的剝削和壓迫，而不謀反抗，然後治者的利益纔能實現，所以治者必然的利用政權，壓迫和束縛人民，使之不能反抗，而維持其特殊地位，於是政治就變成了管人的工具。不待說，就在這個時候，政治也常常為人民管事，而為人民謀些許利益。但是這不過是附帶的作用，不過是治者要博人民的歡心而行的一種手段，政治的主要作用却是為少數治者管理多數的被治者，而維

持其特殊地位。

政治的理想在乎管理衆人的事，而政治的實際，却變成少數治者剝削和壓迫多數被治者的工具，其中理由完全在於政權爲少數人所有，政治爲少數人所行。『要免去這種現象，當然要政權由全體人民所共有，政治由全體人民所共行。政權爲全體人民所共有，少數人就不能利用政權，來壓迫多數人，消極的方面，政治就不會成爲管人的工具。政治爲全體人民所共行，全體人民就會運用政治，爲全體人民謀利益，積極的方面，政治就會發揮管事的本來作用。不待說，政權屬諸人民全體的時，政治并非絕對不管人，要維持社會的秩序和安寧，也常常運用政治，管理個人。但是這個時候，政治之所以管人，是人民全體管理人民全體，不是少數人管理多數；是人民自己管理自己，不是外部的特殊勢力管理人民。所以這個時候，管理就是自治，是受治於己，不是受治於別人。這和政治的主要作用，在少數人管理壓迫多數人，完全不同。』更進一步言之，政治的目的既在管理衆人的事，而要管理衆人的事，須先

明瞭衆人的事是甚麼。如果對於衆人的事，沒有正確的了解，則其結果，當然不能執行適當的管理。但是最能了解衆人的事的，莫過於衆人他們自己，甚麼是衆人的苦痛，甚麼是衆人的利益，祇有衆人本身知之最明，感之最切。既然衆人自己知之最明，感之最切，則當然由衆人自己管理，最爲適當，把政權委於不知民間疾苦的少數人，即使他們爲政，目的在求民衆的幸福，然而因爲不知民衆的情況，難免隔靴搔癢，南轅北轍。即使這些少數人能夠明悉民間情況，然而因爲他們的理解，不及民衆自己理解的正確，因之，他們的管理也必不及民衆自己管理的適當。民衆的需要，只有民衆本身最能滿足。要使民衆本身滿足自己的需要，就要使民衆本身有管理衆人的事的力量。

綜上所言，我們可知由政治的本質看來，政權當爲衆人所共有，政治當爲衆人所共行了。這便是民權主義。近代的政治學都是以民權主義爲其指導原理，造成一個有系統的學說。我現在也依據這個主義，編成這本講義。

# 目次

## 序論

### 第一章 國家論 ..... 一

第一節 國家的本質 ..... 一

第二節 國家的發生和發展 ..... 一二

第三節 國家的目的 ..... 二七

第四節 國家的分類 ..... 三一

### 第二章 民主政治 ..... 二七

第一節 民主政治的本質	三七
第二節 民主政治的發生和發展	四〇
第三節 民主政治的種類	五四
第一項 直接民主制	五六
第二項 間接民主制	六〇
第一目 總統制	六一
第二目 內閣制	六五
第三項 國民投票制	七〇
第四項 蘇維埃制	七四
第三章 立法機關——議會	七九
第一節 一院制及二院制	七九

第二節	兩院的組成	八三
第三節	兩院職權的分配	八七
第四節	議會的作用	九二
第五節	議會的集會開會停會閉會及解散	一〇五

## 第四章 行政機關——政府

一 一三

第一節	元首	一一三
第一項	元首的產生任期及其他	一一三
第二項	元首在政治上的作用	一二一
第二節	國務員與內閣	一二六
第一項	國務員與國務會議	一二六
第二項	內閣的種類	一三〇

第三項 責任內閣制的本質……………一三七

第三節 政府的職權……………一四四

第五章 司法機關——法院……………一五七

第一節 法院的組織……………一五七

第二節 法院的職權……………一六五

第三節 法院的獨立……………一七五

第六章 選舉……………一八三

第一節 選舉權及選舉資格……………一八三

第二節 被選舉權及被選舉資格……………二〇一

第三節 選舉的方法……………二〇九

第一項	直接選舉與間接選舉	二〇九
第二項	平等投票與複數投票	二一〇
第三項	地域代表與職業代表	二一二
第四項	大選舉區制小選舉區制及混合選舉區制	二一六
第五項	多數代表法少數代表法及比例代表法	二一八
第一目	多數代表法	二一八
第二目	少數代表法	二二一
第三目	比例代表法	二二七
第四節	選舉的取締	二四九
第七章	政黨	二五二
第一節	政黨的本質	二五三



第二節	政黨的政見	二五九
第三節	政黨的鬭爭	二六五
第四節	政黨與議會的關係	二七〇
第五節	多數黨政治與一黨專政	二七六
第八章	革命	二八一
第一節	革命的本質和種類	二八一
第二節	社會革命與政治革命的關係及社會革命的前提條件	二八五
第三節	革命的步驟	二八九
第四節	革命黨的任務	二九三
參考書		二九七

# 第一章 國家論

## 第一節 國家的本質

從來學者討論國家的本質，不啻汗牛充棟我現在不能一一介紹而加以批評，只能依據自己的見解，把國家定義如次：

『國家是以人民領土爲基礎的獨立的統治團體。』

把這個定義分析起來，則可得結論如次。

第一、國家是統治團體。統治是權力與服從的關係，即一方有權力者，同時他方有服從者，不過誰爲權力者，誰爲服從者，則由時代而不同。在希臘羅馬的奴隸社會，國家是奴主統治奴隸的團體，在中世封建社會，國家是地主統治農奴的團體，在

近代資本主義社會，國家是資本家統治勞動者的團體，在蘇俄，國家是勞動者統治資產階級的團體，因此之故，國家又可以說是階級的組織。三民主義則欲打破一階級統治他階級的現象，建設一個衆人統治衆人——即自治——的國家，進而達於世界大同。這是三民主義者所應該認識的。

國家是統治團體，所以國家同社會乃是二種不同的東西。社會是甚麼？人類都有生存的慾望，人類要維持其生存，最初就不能經營孤獨的生活，必須共同勞動而有一定的相互關係。由這勞動過程所生的相互關係的全體，就構成了社會，所以社會是人類要滿足經濟上的慾望，於一定經濟的條件之下，而作共同勞動的一團人。反之，國家則爲階級的統治團體，並不是社會本身，也不是社會發展到一定階段時所變更而成的形式。屬於同一社會的人民，不一定屬於同一的國家；屬於同一國家的人民，也不一定屬於同一的社會。比方德人，英人，法人，都是屬於資本主義的社會，然又不屬於同一的國家。瑞典是一個國家的名稱，大部分的人民，雖屬於資本主義

的社會，然其中尙有小部分的拉布人（Lappin）仍屬於封建的社會，由此可知國家同社會的範圍，決不一致，國家同社會的範圍，既然不能一致，所以國家生活同社會生活，也不能一致。就範圍說，國家生活，不過是社會生活的一部，就是國家把社會生活的一部，定爲法制，而後才變成國家生活，所以社會生活乃是國家生活的基礎，國家不能創造社會生活，反而社會生活乃能變更國家的法制。比方借錢要出利息，這是社會生活的一種形式；然在私有權制度之下，除親戚朋友之外，未有借錢而不要利息的，所以國家不必把這個關係，定爲法律，惟根據這種關係，規定元利償還的方法，以保護債權者。如果社會沒有私有權制度，則人類在社會生活之上，沒有借貸的關係，從而一切債權法，也不能產生。

（註）從前學者每把國家認爲社會，而謂一切生活都可包括於國家之中。這個解釋是有相當理由的。何以呢？人類要維持其生活，常常結合爲各種團體，如家族、教會、同業公會、政黨等是。任何團體對其分子，必有統制。這個統制，在一般團體，只惟局限於團體的構成員及該團體所得干與的事項。換言之，結合的範圍就是統

制的範圍，而統制的範圍也就是結合的範圍。反之，國家的統制範圍則甚廣汎。任何團體雖然直接不是政治組織的一部，然而間接則都受國家統制的作用；并且國家於必要時，又可擴張其統制的範圍，所以有些團體現在雖然不受國家的統制，但是將來也許有受到國家統制的可能性。因此之故，我們若由「統制的範圍就是結合的範圍」這個原則看來，一切社會生活實可盡舉而納入國家之內。何況無論誰人都要隸屬於任何國家之下，而為國家的構成員，一切團體不過是人民的結合，離開人民，團體關係不能成立。所以人民若是國家的構成員，而為國家的要素，則構成員間的一切結合，當然也可悉舉而包括於國家之中。這種言論雖為多數學者所主張，但是我們若用科學的態度，觀察現在的國際關係，又可知其不合理。何以呢？依據論者所言，一切社會生活都存在於國家之內，而為國家生活的一部；國家之外，別無社會生活，所以國家與國家之間也沒有社會的關係。然而今日國際關係到底怎樣。比方宗教，今日已不問國籍如何，各國信徒已經組織世界的教會了，又如學問，現在人們已經主張學問沒有國界，并且各國學者又組織國際的學會了。又如經濟，今日國際貿易天天發達，已由國民經濟進為世界經濟了。簡單言之，今日各國人民已經越出國家的關係之外，別作一種團結，這些團結又不能包括於任何一國之內，只能視為世界的組織。這樣看來，可知國家并不是社會，只

是社會中的一種團體而已。

第二、國家是以人民爲基礎的統治團體。國家必有人民，沒有人民，則沒有國家，這是自明之理，不必我們說明。不過國家同個人的關係到底如何？關於這個問題，從來學者乃有二種見解。其一以個人爲本位，而謂一切人類本來都是自由獨立，不必服從他人，惟因欲得公共福利，乃集合而組織國家，所以國家是爲個人而存在的，個人不是爲國家而存在的。其他則以國家爲本位，而謂國家自有存在，至於個人則爲國家的構成分子時，才有存在的意義。主張前說的，多係民主主義者，若推之極端，則變成無政府主義；主張後說的，多係國家主義者，若推之極端，則變成軍國主義。總而言之，以個人爲本位的，每每主張個人的自由，認爲神聖不可侵犯；反之，以國家爲本位的，每每無視個人的自由，而謂個人惟於國家所容許的範圍內，才有自由。所以二說之爭往往變爲自由論之爭。若據我們所見，則二說都不妥當。因爲個人除了國家之外，尚有社會。人類不能創造社會，乃生長於社會之中，教育於社會之中，換言之，

個人不過是社會的一分子，個人不是自然的存在（Naturwesen）之物，乃是社會的存在（Gesellschaftswesen）之物。個人的衝動、感情、思想、行爲，以及所謂人權無不依存於社會。所以對於個人的權利，操握最後決定權的，不是個人本身，也不是國家，乃是社會的安危。社會不必盡須承諾個人之要求權利，反而個人要求權利的時候，必須關顧社會的安危如何。有利於社會，固然可以縮少國家的職能，而擴張個人的自由，無利於社會，則須擴張國家的職能，而縮少個人的自由。國家在其職能的範圍內，固然可以拘束個人，此外，個人則超越於國家之外，而爲社會的一員，既爲社會的一員，則當服從社會的規範，所以自由是指社會所給與的自由，不是指個人的放恣，也不是指國家所容許的自由。

第三、國家是以領土爲基礎的統治團體。所謂領土，不但指土地，凡河川、湖沼、港灣、沿海、上空、地下都包括在內。古代學者只認國家爲公民團體，故在他們的國家論中，未曾說到領土，其以領土爲國家的要素者，據余所知，乃是開始於一八一七年。

Klüber 的 *Öffentliches Recht des deutschen Bundes* 原來國家統治的範圍乃有二種制限：一是人的制限，一是地的制限。換言之，國家所得統治的，乃限於自己領土之內，至在自己領土之外，而得統治的，則爲其本國的人民。若究其實，則地的制限又較人的制限爲甚。我們若看各國人民居留外國的，除特別義務之外，必須服從居留國的法律，即可知之。國家在自己領土之內，一面可積極的執行統治，同時他面又可消極的排除不服從本國統治的權力，所以領土不失爲國家的要素。但是國家與領土的關係，又和地主與領有地的關係不同，即不是所有 (*Haben*) 那塊地的關係，乃是國家存在 (*Sein*) 的關係，所以國家有領土，則有存在；無領土，則失存在。當一九一四年歐洲大戰的時候，比利時的領土曾爲德國軍隊所蹂躪，比利時政府不能不遷於法國的哈布爾 (*Havre*)。當此之時，比利時的領土可謂全部喪失了，然而比利時的國旗仍飄揚於戰場之上，即世人亦不承認比利時的國家已經滅亡。因此之故，遂使一部分學者疑及領土未必盡是國家的要素。然由我們看來，世上絕對沒有無領土的



國家，如果戰事告竣，比利時不能恢復其領土，則比利時的亡國當然回遡到比利時喪失領土之時；只因比利時喪失領土，乃是一時的現象；且在喪失領土的時候，比利時又未曾中斷其統治的事實，所以比利時雖然一時失去領土，而比利時的國家，則仍存在。

第四、國家是獨立的統治團體。以上三個特徵乃是一切地方團體如省市縣等所共有，原不限於國家。國家所以為國家而與省市縣有別的，則因為國家是獨立的統治團體。換言之，國家乃居於獨立的地位，用其固有的權力，執行職務；地方團體則惟得到國家許可之後，才可執行職務，這是國家與地方團體不同之點。如果國際關係愈見密切，世上各國合為聯邦，於國家之上，再作一個超國家的權力，國家的職務受自這個權力，國家執行職務的時候，當得這個權力的許可，則國家已經失去國家的意義，而與省市縣沒有區別了。

（註）國家是獨立的統治團體，而與省市縣有別。因此之故，從前學者遂用「主權」以作國家的特徵。數

年前，我在上海某大學講授政治學，曾批評主權說如次：

「主權 (Die Souveränität) 之說，唱自波當 (Jean Bodin) 此後在法律學上及政治學上，遂佔特殊地位，而為學法律及政治者，不可不知之語。然何謂主權，學者又各異其辭。若綜合各種學說，則不外從兩方立論，一從主權之性質立論，一從主權之歸屬立論，今試分別述之，如左：

「由主權之性質觀之，第一，主權有最高性。主權之最高性者，主權者高出於一切之上，任何權力，皆不得反其意志而制限之也。主權者有此性質，故又為獨立自主，即一面對外，不受別國之拘束。他面對內，不受人民之節制，自有獨立自主之意志，而作獨立自主之行爲也。然按之實際，則任何主權者，因外有列強之關係，內有人民之牽制，必不能無視內外形勢，而作獨立自主之行爲，故學者又唱「自己制限」(Selbstverpflichtung) 之說，以為此時制限主權者之意志者，亦出於主權者之意志，故主權者除其自己意志之外，仍不受外部之制限。此言由論理上觀之，固可主張主權者用其自主的意志，以制限其自主的意志。然由事實上觀之，主權者何故必須制限其自主的意志，則必因內受人民之反抗，或外受強國之壓迫，不得不然也。夫「自己制限」乃以當事人自動的對其事物，有自由選擇之餘地為前提。今為內外形勢所迫，不能不他動的受其拘束，則若以主

權之自己制限爲楯，而主張主權之最高性者，實拘泥外部的形式而忘及實際的理由也。第二、主權有不可分性，主權之不可分性者，主權者之意志力，惟一無二，不可分割，不可讓與之謂也。蓋一切法律上之人格，不論團體，不論個人，須有惟一之意志力。單一人格，而有二個以上之意志力，乃有反於人格之性質。主權之不可分性，職此之故。然按之實際，主權不可分之說，亦有反於事實。如在聯邦國，各邦爲一國家，各邦又集合而成爲一個國家，即此時乃有地方國家與中央國家之別也。採主權不可分之說者，當此之時，非反對中央國家爲國家，即當反對地方國家爲國家。Seydel 即主張中央國家，非國家也。然德意志帝國果非國家乎？

「由主權之歸屬觀之，則其變更可分三期。當波當提倡主權之時，歐洲國家，在其內外，皆有對抗之權力，第一爲神聖羅馬帝國，蓋神聖羅馬帝國自命爲古代羅馬帝國之承繼人，而有統御一切基督教國家之權能也。第二爲羅馬教會，蓋羅馬教皇嘗謂皇帝支配肉界，教皇支配靈界，而有世界的權力，而其權力又常壓迫各國也。第三爲封建諸侯，蓋諸侯在其領地之內，儼然爲一獨立小國，國王權力不能直接加於其上也。中世法國國王，外受皇帝與教會之壓迫，內受諸侯之牽制，名爲國家，實非國家。及至第十四世紀後期，國王權力漸次鞏固，一面脫離皇帝與教會之支配，他面滅殺諸侯之勢力，設立中央集權的統一國家，國王在事實上遂爲全國

之最高統治者。故波當遂唱主權之說，而謂主權在於國王。卽主權之提唱，乃波當乘帝權凌替，諸侯無力，而謂主權在君也。然主權在君之說，乃無合理的根據，卽彼輩惟謂主權當屬國王，至國王何故有此主權，及國民何故須服從此主張，則皆不能說明，縱有說明，亦多歸於神意。故此說在民智未開之時，尙能維持，一至民智啓發，則不刃自破。且自文藝復興以來，世人盛行研究古代希臘哲學，尤以研究亞里斯多德爲最盛，由是遂謂國家之成立，基於民意，而主權在民之說，亦因之而生。至法國革命之後，此說猶牢不可破。但吾人若研究社會現象，則知此言之無根。蓋任何國家皆有治者與被治者二種階級，治者階級固有主權，而被治者階級則除服從納稅之外，別無何種權能，又如之何而可視爲最高主權之共有者乎。有此理由，故法律家又將主權一語，與人民及元首分離，而移植於抽象的國家，而唱國家主權之說。自此之後，主權遂與領土、人民爲國家不可缺之要素，謂主權在，則國存，主權缺，則國亡。然吾人若用科學的方法觀察國家，則知國家不過社會上治者與被治者之簡稱，國家之權力，悉操於治者個人之手，國家之人格卽此治者個人之人格，國家之意志卽此治者個人之意志，國家之行爲卽此治者個人之行爲。社會之中，只有個人人格個人意志，而無公人格公意志，事實上既無公人格公意志，則國家本身，已爲空泛無着，更何有於主權。故所謂國家主權之說，不過玄學者擬制之詞也。

『由主權之性質而言，由主權之歸屬而言，主權之說，不能維持之理由，已述於上，至於今日，則各種事實，尤足破壞國家主權說，使其無完膚之地。蓋主權之性質，為最高，不受限制，今則內外形勢，已常制限國家也。

『由內部觀之，今日勞動階級漸有勢力，當勞動階級對於行使主權之機關——尤其是議會——未曾失去信用，尙欲藉此以增進自己利益之時，固無脅迫國家主權之事，萬一彼輩失去信用，拋去希望，則必恃其多數之力，否認今日之國家機關，而作直接行動，由是對於國家主權，遂成爲一個反抗的勢力。矣。英國 Child Socialism 之理論，美國 I. W. W 之主張，法國 Syndicalism 之學說，皆極端否認主權，吾人不可不注意也。

『由外部觀之，今日國制政治尤足破壞國家主權之最高性，蓋一面市民階級組織國際聯盟，而拘束各國之意志，故國際聯盟若繼續存在，則各國在聯盟規約之範圍內，必須制限其各自之主權。他面無產階級亦組織第三國際，此第三國際，則帶有革命色彩，而欲破壞國家，既欲破壞國家，更何有乎主權。市民階級用國際聯盟以制限主權，無產階級用第三國際以破壞主權，故主權之說，在今日國際政治，已無權威也。』

## 第二節 國家的發生和發展

如上所言，國家是一階級統治他階級的團體，即如孫中山先生所言：『國家是武力造成的。……武力就是霸道，用霸道造成的團體，便是國家。』但是國家何以要用武力造成呢？

人類都有生存的慾望，人類要維持其生存，須先獲得生存的資料。這些資料，不外乎衣食住行四種，而可總稱爲經濟財。人類獲得經濟財的方法，可以分做二種：一是勞動，一是強奪。前者是由自己勞力而得的，後者則用暴力奪取他人之物而得的。然用自己的勞力以維持自己的生存，在倫理上固屬理之當然，而由心理上看起來，則不能不感苦痛。由是有力量的人，遂謀壓制無力量的人，而強奪其物，從而人類在經濟方面，遂生出掠奪和被掠奪二種階級。這二種階級若任其自由鬥爭，不加阻止，則社會必由混亂而崩壞。到了崩壞的時候，掠奪階級已不能再爲掠奪階級，所以掠奪階級要永久保存自己的地位，須用強制的武力，維持社會的秩序，而壓制被掠奪階級的反抗。應這必要而產生的，便是國家。國家既然產生，掠奪階級便成了支配階

級被掠奪階級便成了被支配階級。所以國家由他的發生看起來，是武力做成的團體。由他的性質看起來，是階級支配的團體。

這樣看來，可知國家是由掠奪的關係，而後才發生出來的。所以掠奪被掠奪的關係變更了之後，國家的形式也必變更。然而掠奪被掠奪的關係，又隨着濟經組織的變更而變更，所以我們要研究國家的發展過程，不可不研究經濟組織的發展過程。

研究各國的經濟史，便知道自有歷史以來，到了現在，經濟階段大約可以分做四種：第一是原始共產經濟，第二是奴隸經濟，第三是農奴經濟，第四是資本主義經濟。不消說，這些階段本來不能截然劃分，我們不能以某一時期為標準，劃分某一時期以前，為原始共產經濟，在這個階段之內，單純只有原始共產經濟，沒有其他經濟。某一時期以後，為奴隸經濟，在這個階段之內，單純只有奴隸經濟，沒有其他經濟。因為無論在那一個經濟階段，大概一面殘存舊經濟的遺物，同時又發生新經濟的

萌芽。但我們則應該在各經濟階段之中，把握其最主要的經濟現象，以此為該階段的特徵。

人類原始的經濟，是共產經濟，這不但是學者的共同主張，且又是各國經濟史所共同證明，所以原始經濟是不是共產經濟，不至成為問題，其成為問題的，則為原始經濟何以是共產經濟。我們知道：一定的經濟組織是適應於一定的經濟技術而成立的。人類自有歷史以來，就能夠使用器具，因為沒有器具，也沒有人類。人類與其他動物的區別，完全在於器具的使用。不過當時使用的器具，極其幼稚，或拾石頭以當錘，或取木幹以作棒，除此之外，並沒有別的器具。技術既然是這樣幼稚，所以人類全部的精神，都要消費於生存的維持。他們一天所消費的精神，只能夠維持一天的生存，既然沒有貯蓄，自然沒有財產，既然沒有財產，自然沒有甚麼東西可以私有的。那末，原始共產經濟又指甚麼呢？當時人類的生存，是以狩獵方法來維持的，就是人類隨時由自然界中，採取果實，狩獵鳥獸，漁撈魚蝦，以維持自己的生存。但是當



時人類與自然的鬥爭，極其激烈，有狂風暴雨的侵襲，有毒蛇猛獸的脅迫，個人經營孤獨生活，絕對不能生存，所以他們又以共同血統爲基礎，而經營社會生活。在這個社會生活之內，一面彼此有互相扶助的必要，同時彼此又沒有私產，所以叫做原始共產經濟。不過當時人類的生產力，非常幼稚，一人勞動所得的結果，只能維持一人的生存，所以掠奪關係，無從成立。掠奪關係既然沒有成立，則以維持掠奪關係爲目的的國家，當然不會發生，所以原始共產社會沒有政治。

在這個經濟組織之下，人類的生存，是不能充分保障的，因爲遇着狂風暴雨，不能出外狩獵，遇着毒蛇猛獸，生命且有失去的危險。但是人類既然知道使用器具，所以不久，又由生存的必要，改良技術，終而現出牧畜經濟及農業經濟。牧畜經濟是用人力馴養鳥獸，使之繁殖；農業經濟是用人力播種五穀，使之孳蔓，由是一人的精力，除了維持自己的生存之外，尚有剩餘，可以養活他人，從而搾取的條件，遂見發生。最初的搾取關係，便是奴隸經濟。奴隸經濟，是全部的生產物，都歸屬於奴主，不過奴隸

的生存，則由奴主設法維持。這個制度，是行於人口稀少，沃地有餘的時代，因為地上若有無主的沃地，任何一人，都可自由耕種，則除了愚蠢之外，尙有何人願意代人勞動？所以必用奴隸制度，斷絕勞工使用土地之權，而後奴主才能夠掠奪奴隸所得的結果。

奴隸經濟乃發生於二種方面，第一發生於牧畜部落的內部，因為最初家畜的數目，雖然都是一樣，但是有些人巧於飼養和防衛，使家畜天天增加，因而致富；有些人拙於飼養和防衛，致家畜全部喪失，因而貧窮。喪失家畜的人們，爲着生活起見，不能不求雇於別人；同時，富裕的人們，因爲家畜的蕃殖，亦不能不雇用別人，由是在同一牧畜部落之內，遂發生雇主和傭人二種階級。然而這還不是奴隸制度的根本原因，奴隸制度的根本原因乃是第二場合，即牧畜部落征服農業部落的場合。原來牧畜部落，往往因爲人口的增殖，有擴張領域的必要。如果牧畜部落向農業部落擴張領域，則他們兩者之間，不免有一場的惡戰。但是農業部落因爲農作的關係，最初雖

能得到勝利，也必不能進軍以直擣牧畜部落的巢穴；反之，牧畜部落則可時時來襲，所以弄到結果，最後的勝利，常歸於牧畜部落。牧畜部落既得了勝利，遂以農業部落爲奴隸，強制其勞動，而掠奪其生產物爲己有，由是奴主和奴隸的關係，遂完全成立。

奴隸經濟須用強制力實行，所以當時的國家，乃赤裸裸地，帶有武力的性質，而可叫做武力國家。國家既然帶有武力的性質，那末，政治當然也是採取威嚇主義了。但是當時的威嚇政治，又與現在帝國主義者統治殖民地時所用的威嚇政治不同；而帶有神權主義的思想。這個神權思想，不但因爲支配者要假藉神意，以證明其支配的合理，被支配者要用宗教觀念，以慰安其幼稚的心理，而後發生的，而且是發生於勞動關係的裏面。何以呢？當時的勞動是取權威的形式，就是主人下了命令，而後奴隸才有行爲。這個命令與行爲，乃有必然的關係，命令是原因，行爲是結果，有了命令，一定發生行爲，那末，有了行爲，一定也必有命令了。因此，人們遂把勞動領域內的

權威關係應用於一切現象，終則以神意爲第一原因。這個時候，不但一切自然現象，如日月星辰的遊行，水火風雷的發作，都認爲冥冥之中，有絕對的權力——神——主宰，而且支配者的行爲，亦認爲受神的命令，由是遂發生了神權思想。這個神權思想，在現在雖然不值一顧，然在當時，則爲有用的物，因爲宗教是當時社會結合的紐帶，可以統一人們的意志，所以孫中山先生說：『聖人以神道設教，去維持社會，在那個時候，神權也是很有用的。』

利用奴隸的工作，生產力遂見發展，但是生產力發展到一定程度的時候，又爲奴隸經濟所束縛。因爲奴隸完全是一種生產工具，和牛馬機器一樣，自己對於產業的管理，既然沒有發言權，而對於勞動的收入也沒有分配權，他們無論如何努力，其結果不過增加主人的財富，對於自己毫無利益。在這種狀態之下，他們不肯努力，是勢所必然的，於是生產力不能不因此而減少，終則發生農奴經濟。這個時候，奴主階級和奴隸階級的對立，又變成貴族階級與農奴階級的對立。

農奴經濟是農奴由貴族領受些許土地，每禮拜中，用數天的勞力，耕種其地，收其生產物爲己有，其他殘日，則代貴族耕作。他們勞動的生產物，既然是歸自己所有，當然肯努力工作，不敢懈怠。不過當時地上尚有無主的瘠地，這些瘠地，雖然須投下資本才可以耕種，但其爲額不多。勞工若肯貯蓄，亦可經營其地，而作獨立的生活，所以常用半奴隸式的農奴制度，束縛其人，使他們沒有貯蓄的可能，而後才能掠奪他們所作的結果。

與農奴制度相適應的國家，則爲封建國家。原來農奴制度是以土地支配權爲基礎，於勞動體系之內，結了主從的關係。同樣，封建國家亦以領土支配權爲根據，於國王之下置諸侯，諸侯之下置附庸，他們之間，亦有主從的關係，所以封建國家不過是農奴制度的反映。但其所以發生，則又有別的理由。

第一、自從奴隸制度變成農奴制度之後，社會的經濟，天天進步。由是從前毫無往來的兩個國家，現在乃發生利害衝突了。既然發生利害突衝，自然不免戰爭。戰爭

的結果，二國遂見合併，而變成大國。這個大國又以同一原因，更與他國交戰，於是國家愈發達，國境愈擴張。國家一發達，國境一擴張，中央權力就不能到遠隔的邊陲。於是爲防止外敵的侵入和邊民的暴動，不能不置官守土，授以軍事上，行政上，財政上的各種權能，使其能臨機應變。這些邊疆的官吏，又乘中央微弱無力，割據各地稱雄，終則對於自己的領土，又主張有世襲的權利，由是形式上雖隸屬於中央，實質上乃脫離中央而獨立，完全成爲封建的國家了。

第二、農奴經濟乃以農業爲基礎，然而農業經濟又帶有地域經濟的性質，換句話說，農業經濟的活動範圍，每爲土地所制限，不能突破地域的界限。而且農民因爲定住於一地之故，保守性和排他性又甚強烈，不能同距離稍遠的住民往來交通。因此每個地域遂各有各的方言，各有各的習慣，各有各的貨幣，各有各的法制，各有各的制度，而且各設關稅的障壁，以隔離別的領域，於是在整個的國家之下，遂分割爲無數小國家，這便是封建國家。

封建國家的性質，亦與武力國家相似，帶有權威主義的色彩，因為農奴制度，也是立於權威的勞動關係之基礎之上的。

自農奴經濟成立了之後，生產力頗見發展，其結果又發達了工廠手工業，而見都市的成立，從來手工業多係農村的副業，現在則由農村分離，而集中於都市。而都市又因為市場的存在，一面把工業品賣給農村，同時把農產物賣給都市，而變成商業的中心。商工業既然發達於都市，自然可影響於農村。就是地主要把剩餘生產物變為貨幣，以購買種種的奢侈品，而滿足自己的慾望，乃對於農奴，極力榨取，由是租稅不能不增加了，力役不能不加重了，農奴受此壓迫，乃謀逃亡。但是他們有逃亡的地方麼？有，便是都市。何以呢？都市因為生產力的發展，而發達了工廠工業，然工廠工業須以自由勞動者的存在為條件。而工業愈發達，則需要自由勞動者愈增加，所以都市每援助農奴的逃亡，而吸收他們於工廠之中。何況農奴的境遇，雖然比較奴隸稍優，但在法律上，仍束縛於領主的土地之上，沒有遷徙和居住的自由。反之，都市之

中，則彌漫自由的空氣，農奴願意脫離鄉村，而奔到都市，又是勢所必然的。原來奴隸經濟和農奴經濟所以存在，乃是因為當時有很多的「自由土地」(Free land)——無主的土地，不論何人都有選擇土地的可能，所以有力量的人，不能不用強制力，禁止無力量的人，使用土地；現在則一切土地，不論肥的瘠的，都有了所有主，此後要想獲得土地，須出巨額的代價，則沒有代價的勞工，除了賣其勞動力之外，尙有何法，可以支持自己的生存？於是奴隸制度和農奴制度，便不能不歸崩壞，而見工資勞動者制度的成立，工資勞動者制度，是勞動者不隸屬於特定的人，而有居住移轉的自由，和職業選擇的自由，所以又叫做「自由勞動者」。自由勞動者既然存在，由是近代資本主義經濟，遂代農奴經濟而興。

與資本主義經濟相適應的國家，則為中央集權的民族國家。其理由有二。

第一、在資本主義萌芽的時候，因為商工業的勃興，一面發達了都市，同時發生了貨幣。都市的發達，對於封建制度，可給與以極大的打擊。因為封建制度是以地方



農業爲基礎，而擁護貴族階級的特權的。現在商工業既然發達於都市，所以不但經濟中心，移於都市，而且在都市之內，又生出有產階級。他們在經濟上，雖有極大的權力，而在政治上，則仍受貴族階級的壓迫；何況封建諸侯往往互相爭戰，妨害商工業的發展，則他們援助中央政府，壓迫諸侯，當然是勢所必然的。中央得了都市的援助，就可消滅諸侯割據的形勢，而成爲中央集權的國家。至於貨幣經濟，則可使中央政府能夠用薪俸僱傭官僚，使其直接隸屬於君主，不必封茅列土，設立諸侯，所以亦可幫助中央集權的國家的成立。

第二、資本主義的生產，是大量生產。一工廠內於生產的貨物，不單在一地域內發售，乃運到全國發銷，所以由通商上的必要，最初便要求各地法制和貨幣的統一，其次又感覺各地方言的不便，而採用統一的言語，最後復謀運輸的便利，布了無數的鐵道，以交通陸路，製造無數的汽船，以交通水路，且又設定單一的關稅境界，藉以開拓資本主義的市場，由是各地人民遂由經濟的連鎖，結合爲一個民族，而現出民

族國家了。

那末，當時的政治是怎樣的呢？最初資本家是援助中央政府，打倒封建貴族，而增加君主的權力的，所以君權思想乃代神權思想而興。然而不久，資本家又欲制限君主的權力，而謀伸張自己的權力了。因為初期的資本主義，是以自由競爭為特質的，然欲自由競爭，必須社會上有自由活動的餘地而後可。然而他們欲得自由，非自己在政治上有相當的地位者，則自由不能保障，所以他們最後不能不聯合一切民衆，以自由平等為口號，打倒君權，而樹立民權。這個民主思想，由別方面觀之，又可說是發生於當時的經濟關係，因為資本主義是無組織的，是無政府的，無論資本家或勞動者，他們都是出現於市場，自由鬥爭，而決定自己的權利，因此遂發達了個人主義，並成立了以個人主義為基礎的民主主義。

民族國家成立了之後，經濟的生產力，仍是發展不已，最後遂現出資本的集積和集中（Concentration and centralization of capital）的現象，一面中產階級盡降為無

產階級，而增加勞動者的人數，同時，國內的市場，又已開拓殆盡，而減少資本家的利潤；由是遂發生了市場的恐慌和工人的失業。資本家要解決這個問題，乃侵略弱小民族的國土，以作銷貨投資和移民的尾閘，因而民族國家又復發展而變成帝國主義國家到了這個時候，已達極盛時代，然而崩壞的氣運，亦正在醞釀中了。

資本家要解決資本主義的矛盾，不能不向外侵略，而變成帝國主義。但是資本主義，好像傳染病一樣，一旦開始與外圍交通，頃刻之間，亦令外圍化為資本主義，所以資本主義行之既久，則資本主義的領域，天天擴大，資本主義的外圍，天天縮小，終則全世界無不化為資本主義。到了這個時候，一面帝國主義者因為沒有銷貨投資的場所，而致工廠停工，商店破產，工人失業，社會上發生糾紛和動搖，多數民衆都感覺有經濟革命的必要；同時殖民地的弱小民族，受了資本主義的洗禮，亦發生了民族意識，而欲實行民族革命，以顛覆帝國主義者的支配。由是帝國主義遂在內外夾攻之中，歸於崩壞。

到了這個時候，不但國內沒有剝削和被剝削的階級，並且國際也沒有剝削和被剝削的民族，由是國家失去存在的意義，漸漸現出大同的社會了。

### 第三節 國家的目的

國家既是霸道造成的團體，則國家的目的，自然要保護支配階級而壓迫被支配階級了。那末，國家不是沒有價值麼？我們以為就社會進化的過程說，國家在一定時期之內，確有存在的必要。如前所言，人類一面有生存慾，同時又有利己心，由於這二種心理的作用，社會遂陷入鬥爭之中。但是鬥爭不已，必有一倒；有了國家，則鬥爭關係可進化爲平和制度的法律關係。一面被支配者的生存，由於這個法律制度，得了保障；同時支配者由於這個法律制度，亦須保障被支配者的生存權。所以兩者之間雖有支配與被支配的差別，然而兩者的「隸屬關係」又可設定了一種「保護關係」。今試取例於最極端的奴隸國家。這個場合，奴隸由於國家的成立，而被主

人奪去人格。但是國家若不成立，則奴隸制度無從設定，因而奴隸一定要遭鑿殺。所以奴隸乃由國家的成立，即由於奴隸制度的設定，而得了一種保存生命的權利；反之，主人亦負了「不可妄殺人命」的義務。這樣，支配制度每由這個關係，而設定了保護制度。如果社會上各個階級都沒有實力，足以支配其他階級，則擁護國家的責任不知在於何人，從而社會的秩序亦必擾亂不堪。我們若看社會變更的時候，若使一面舊支配階級已經崩壞，同時又沒有一個新階級能夠獨攬政權，則社會一定變為無政府的狀態，陷人民於水火之中，就可知道此中情形了。

若就對外而言，則國家尤有必要。現在國際上，尚沒有完全組織，兩個民族往往互相脅嚇，有時且引起戰爭。如果人民不把國家當做一種城壁，則他民族一定要來侵略。他民族一旦侵入國內，則不但支配者當失去原有的地位，就是被支配者也要吃虧不少。印度朝鮮便是其例。要之，在國際競爭舞台之上，國家實有存在的必要。

更進一步觀之，支配者的利益，同被支配者的利益，雖然不能一致，但有時亦可

一致。比方沒有鐵路，則資本主義不容易發達，但是敷設了鐵路之後，一般人都有行路的便利；又如國民不健康，則國家不能組織精銳的軍隊，由是遂有種種衛生的設備，而一般人亦得到利益。這樣看來，可知支配者雖把自己的利益，以作行政上的第一目標，然要增進自己的利益，有時亦須兼顧到一般人的福利。文化之能發展，社會之能進化，國家之有存在的價值，其理由即在於此。

現在試具體的考察在過去歷史上，國家常以甚麼做牠的目的。第一是治安的目的，(Sicherheitszweck) 即對外抵抗敵人的侵略，而保護國民的安全，對內預防罪人的擾亂而維持社會的治安。這是國家必不可缺的目的，國家沒有這個目的，則名為國家，實非國家。第二是文化的目的，(Kulturzweck) 文化可以區別為物質的和精神的二種，精神的文化是文化的本質，物質的文化不過乎文化的條件，但是國家能夠操縱的，只有這個條件，就是只能改良條件之物質的文化，而謀精神的文化的發達。第三是經濟的目的，(Wirtschaftszweck) 即國家或自為經濟主體而作生產分配。

或干涉國民的生產分配等是。這個目的到了近代，愈益重要。因爲一面國營事業，大天增加，同時國家之干涉分配日見激烈，所以這個目的在將來的國家，必成爲最主要的目的。

但是這些三種目的，並不是任何國家都有的。乃隨時代而異其範圍，若大別之，則可分爲三期，第一期是警察國（Polizeistaat）時代，以國家目的在於增進國民福利，事無大小，如果統治者認爲有利於人民的，無不盡力舉行，所以此時國家的目的，沒有制限，從而人民的自由，亦不存在。但是專制過甚，自由放任的思想，必因之而生，於是遂發生第二期的法治國（Rechtsstaat）時代，即對於國權的作用，與以一定的界限，其意以爲國家的目的，只在於外禦敵人，內保秩序，除此之外，個人的生活關係，應該放任個人自由處理。不過自由過甚，法律上的自由，又常變爲經濟上的不平等，終則社會主義的思想，因之而興。於是又發生第三期的社會主義國（Sozialistische Staat）時代。這個時候，國家目的，不僅維持治安，且復保護經濟上的弱者，而增進社

會一般的福利。所以其目的的範圍有似於警察國時代，所不同的，則爲警察國乃根據君主的意思想而決定孰爲民利孰爲民害，社會主義國則根據人民的意思而決定孰爲民利孰爲民害。又者，社會主義國的施政，亦當根據法律，不過法治國只知消極的保護人民，社會主義國又知積極的增進民利，所以社會主義國乃兼用警察國與法治國的思想，即一面用國權以增加人民的福利，他面又用法律以保護人民的自由。

#### 第四節 國家的分類

國家可用種種標準，以分類之。但是在現代國家之中，最重要的分類，只有單一國 (Unitary State, Einheitsstaat) 與聯邦國 (Federal State, Bundesstaat) 張慰慈先生在其政治制度淺說中，區別單一國與聯邦國甚清楚，現在試把牠抄錄如次：

『單一國與聯邦國的區別，是以中央政府與地方政府關係的不同而發生



的，假使地方政府是由中央政府設立的，其職權也是中央政府給與的，這樣的國家便是單一國在這一種國家之下，中央政府是最高的機關，地方政府祇是附屬的機關，無論地方自治權的範圍是怎樣廣大，都是中央政府委託辦理的，隨時可以推廣或縮小範圍，並且地方政府的本身也沒有憲法上的保障，隨時可由中央政府取消或另行改組。

『假使地方政府是與中央政府立於平等的地位，都是由憲法設立的，並且由憲法確定兩方面職權的範圍，這種國家就是聯邦國。在聯邦國之下，地方政府不是中央政府設立的，其職權的範圍也不是中央政府規定的。地方政府執行其憲法範圍內職權的時候，中央政府既不能侵犯，又不能干涉，如同地方政府不能干涉或侵犯中央政府執行其憲法範圍內的職權一樣。』

單一國與聯邦國的區別，大約如上所言，但在聯邦國之內，既有二種政府，則職權如何分配，確實是一種重大的問題。『依照普通原則，凡與全國有關係的，並且又

須全國一致辦理的職務都劃歸中央政府，凡與各區域人民直接有關係的職務都歸地方政府辦理。簡單說，就是中央政府辦理全國的事務，地方政府辦理各地方的事務。但是甚麼事務應該全國一致辦理，甚麼事務應該留給地方政府各自辦理呢？這不能一概而論，乃因時因地而異。大約外交、宣戰講和、陸海軍、貨幣、交通、郵政、關稅等凡與全國有利害關係的事務，概歸中央辦理，其餘則聽地方各自辦理。

至於分配職權的方法，則大約中央政府的職權採列舉主義，地方政府的職權採概括主義。所以中央政府祇能執行列舉在憲法條文之內，或包含在列舉條文之內的一切職權，地方政府則能夠執行一切沒有委託於中央政府、或禁止地方執行的職權。因此，中央政府要執行一項職權，必須預先確實證明這項職權是列舉或包括在憲法那一條條文之內；反之，地方政府要執行一項職權，則不必確實證明這項職權是在其職務範圍之內，祇要反對者方面不能證明這項職權是已劃歸中央政府或禁止地方政府執行，就沒有問題了。

最後尚有一個問題，就是中央政府與地方政府因為權限問題而發生衝突的時候，應該怎樣解決？這亦由各國而異，在美德二國，由中央政府的最高法院解決；在奧國，由另設的憲法裁判法院解決；在坎拿大及瑞士，則中央政府有權推翻地方政府的一切法律。

與聯邦似是而非的，又有一個邦聯。(Confederation of States, Staatenbund) 邦聯

乃是許多國家爲要實現共同利益而設立的一種結合。有與聯邦不同的，有下列三點：第一，邦聯是由條約而成立，聯邦則由憲法而成立。第二，邦聯的分子國無論對外對內，都有相當的獨立性，各分子國的關係有似於國際關係，所以各分子國乃是真正的國家。不過邦聯設立的目的，乃在於維持領土的安全，所以對外關係，常一致行動。聯邦的分子國對內雖有一點獨立性，對外則完全當聽中央政府的指揮，所以各分子國不能算爲真正的國家，只惟中央政府對外纔能代表國家。第三，邦聯政府不能直接支配人民，須由分子國居中介紹，換言之，邦聯政府所議決的，必須分子國更

用自己的名義，布告人民，而後對於人民才生效力。反之，聯邦政府在其自己職權的範圍內，一切議決可以直接拘束人民，不必分子國居中介紹。

（註）此外，我們尚須注意的，則爲人合國（Personal Union, Personalunion）與實合國（Real Union, Realunion）的區別。人合國與實合國只能存在於君主政體之下，其特徵則爲兩個獨立的國家奉戴同一的君主。不過在人合國，君主的共同，乃由於偶然事情而發生，這個偶然事情消滅之後，同君關係亦見消滅。詳言之，兩個國家本來沒有關係，只因兩國的王位繼承法都規定奉戴某人爲君主，由於該個人之兼爲兩國君主，遂使兩國一時聯合起來，其狀有似於兩個獨立的公司奉戴同一人爲總經理。因此，君主雖然共同，而關於內政外交，則皆獨立處理。一八一四年至一九〇五年瑞典與挪威的關係，便是其例。反之，在實合國，君主的共同，非由於偶然的事情，乃由於條約的約束，即兩國用條約約束永久奉戴同一君主，此後不得任意變更。實合國在外交方面，有共同的機關，惟關於內政（不論立法司法，行政）總獨立處理。一八六七年至一九一八年與大利與匈牙利的關係，便是其例。詳言之，奧大利的皇帝兼爲匈牙利的國王，兩國各於 Wien 及 Budapest，設立政府及議會，處理國家的政務。至於兩國間的關係，則亦於 Wien 及 Budapest，各由上下兩院，選出委員會，

以討論之，經三次文書往還，尙不能決定的時候，則開聯席會議，兩委員會聚於一堂，共同討論，作最後的決議。外交，軍事，及共同的財政由這個委員會決定，此外如關稅，貨幣，度量衡，租稅，專賣，及領事等亦視爲共同事務。

## 第二章 民主政治

### 第一節 民主政治的本質

從來學者皆以支配者（即支配權的主體）人數的多寡，以作政體分類的標準。支配權在於一人的，叫做君主政體；支配權在於少數人的，叫做貴族政體；支配權在於多數人的，叫做共和政體。其實，這個分類的原理，在現在已經不能適用了。現在不但沒有貴族政體，而且自從民主思想發達以來，君主國與共和國的區別，除了國內有沒有世襲的元首之外，其他一切並沒有甚麼差異。比方英國是君主國，然國家一切權力都在於議會，議會表決的法案，國王無不裁可。國務員形式上雖由國王任命，然下院多數黨的領袖，必任爲國務總理，其他國務員亦由多數黨自己選定。至於

一切官吏皆由內閣任命，而政治亦由國務員負責施行。反之，美國雖是共和國，然大總統乃有很大的權力，他可自由任命國務員，他對於議會所表決的法案，又有交還覆議之權（兩院表決的法案，未正式成立爲法律之前，當迴附於大總統，求其署名，大總統拒絕署名時，各院非更以三分二以上之多數通過之者，這個法案即不能成爲法律。）這樣看來，可知美國大總統的權力乃大於英國的國王，所以我們如果漠然用支配者人數的多寡，以作政體區別的標準，實在有所不當。

要之，自民主思想發達以來，國家的支配權已由一人或少數人移於比較的多數人的手上，所以現在除了最少數的國家之外，政體只有一種，即只有民主政治。

那末，甚麼叫做民主政治呢？其特徵有三：

第一：民主政治是民意政治。在極端專制國，政治是依據君主的意思，而謀君主利益；在開明專制國，政治雖謀人民的利益，然亦依據君主的意思而執行。在這二種政治之間，雖然其一是謀君主的利益，其一是謀人民的利益；但是牠的根本思

想則完全一樣就是國家是看做君主的家產政治是依據君主的意思而執行換句話說，人民要求何種政治，不是由人民自己決定，乃是由君主決定，這便是專制政治的特色。反之，民意政治則不但爲人民利益而行政治，且又依據民意而行政治；所以民意政治就是 *Government of the people, by the people, for the people*。

第二：民主政治是法治政治。在專制政治之下，治者不受法律的拘束；就是受了法律的拘束，但治者破壞法律，也沒有矯正的方法。所以這個時候，人民的自由沒有保障，而人民的生命和財產也不能安全。反之，在民主政治之下，則有精密的法律，規定誰人可做國家的機關，該人如何行使國家的權限。所以該人惟從法律的規定，執行法律所規定的事項，而後他的行動才可以看做國家的行動。如果該人違背法律規定，致人民受了損害，則人民可控訴於司法院，而制裁之。即國家的行動，一切都要依據法律。

第三：民主政治是責任政治。民主政治第一要求民意政治，但是政府違反民



意的時候，若是沒有方法問他責任，則民意政治一定不能達到；第二要求法治政治，但是政府違反法律的時候，若是沒有方法問他責任，則法治政治也一定歸於消滅。責任政治便是使政府當局對於一切政治，擔負責任，詳細說，政治能合於民意或法律，政府當局固然可以安居其位，否則就當掛冠下野，讓別人上台。

## 第二節 民主政治的發生和發展

民主政治是國民經濟的產物，國民經濟發展的過程，同時又是民主政治發達的過程。

國民經濟乃開始於資本主義時代，而資本主義則可分做二個階段：第一階段是產業資本主義，第二階段是金融資本主義。民主政治乃與產業資本主義同時發生，同時發達。到了產業資本主義轉變為金融資本主義的時候，民主政治亦轉變為銀行王的獨裁。

何以產業資本主義會產生民主政治呢？原來產業資本主義乃萌芽於封建社會的母胎之內，而封建社會則以閉鎖的，自然的農業經濟爲特徵，行着農奴制度。最初工業是與農業結成一起的，工匠於其自己專門工作之外，仍舊兼行耕種，後來就停止農業工作，專門經營自己的作坊。這樣，就發生了社會的分工，農業集中於村落，工業集中於都市，因此，都市便由村落獨立起來，不過當時工業乃依靠於手工，手工須有一定的技能，所以人們要想得到職業，須先爲學徒，練習技能，經過一定期間之後，昇爲職工，再經過一定期間之後，昇爲師傅，就是當時的勞動關係分做學徒，職工，師傅三個身分。這個身分的勞動關係叫做基爾特制度。基爾特制度的本質，顯然是在於限制工匠間的過度競爭。要他減輕競爭，還採用了許多方法，即每個師傅只許使用職工及學徒二人或三人，罕有超過五個人的。因此，師傅不能自由擴張其事業，也不能增多協作與分工，使其事業的勞動生產力大大地增加，只能以小規模來經營。此外基爾特爲避免競爭起見，如勞動時間的長短，貨物的種類品質和數量，（不

許製造草帽的人製造絹帽，亦不許任何人的商品，品質比別人做得好，數量比別人做得多，原料的分配，（全體取得的原料，平等分配給一切會員），都有規約詳細規定。基爾特所視為最重要的，則為市場的獨占，就是用法律規定某一個基爾特可在某都市內，獨占某貨物的生產和販賣。人們要想在一定都市中從事特定的職業，須先加入該職業的地方的基爾特。不用說，這一種加入須得該基爾特的許可，但許可的條件和形式是極其困難的。這樣，基爾特制度遂束縛了生產力的發展。

與這個經濟組織相適應的政治，則為封建的專制政治。地主便是貴族，最大的地主便是國王，貴族階級的特權幾無制限，商人的地位則很危險，常常要受損失。他們要納很重的租稅於君主，有些時候，商人的貨物竟沒有一點口實，就被沒收了去。此外，還有種種法律，隨意把商人送給法廷裁判。在這樣的危險與混亂之中，產業資本家幾乎沒有活動的可能了。

產業資本家一面受了基爾特制度的束縛，同時他面又受封建貴族的壓迫，遂

由反動的作用，對於前者要求了自由，對於後者要求了平等。詳細說產業資本家要發展他們自己的營業，必須社會上有自由活動的餘地而後可，他們所生產的商品，非以一地方爲目標，乃欲運到全國發銷。爲了達到這個目的，他們必須打破基爾特的獨占，而實現自由競爭的世界。然商品既運到各地發銷，則須按照各地的需要，以決定生產物的種類、分量、和品質。因此，工人的雇用、勞動時間的長短，亦須由自己決定而後可。產業資本家要求自由，其目的乃在於此。同時，產業的發達須以財產的安定爲前提，財產不能安定，產業絕對不會發達。在貴族有特權的時候，貴族不但對於商品課以苛刻的租稅，且又任意沒收產業資本家的財產。產業資本家爲自己營業的安全起見，不能不打破貴族的特權，而要求人們在法律上受到平等的待遇。由是更發生了平等的思想。產業資本家一面對於基爾特要求自由，同時對於貴族要求平等，於是自由平等爲基礎的民主主義遂應運而生了。

民主主義是這樣產生出來的，至其應用於政治之上，則大約開始於產業革命

之後。產業革命使工廠工業代替了工廠手工業，使資本家蓄積了巨大的財富，而成爲國內的最高階級。有結果，他們的勢力便影響到政治之上，而成爲政治下的支配者。從前的支配階級是貴族與基爾特市民（Zunftbürger）資本家廢止了貴族的特權，而撲滅貴族的權力；更廢止了基爾特的特權，而撲滅基爾特市民的權力。貴族與基爾特市民之社會的權力既已消滅，隨着他們之政治的權力亦見失掉，由是資本家不但在社會上成爲最高的階級，且在政治上，亦成爲最高的階級。

資本家在政治上，雖然成了最高的階級，但是近代的資本家又與古代的貴族不同，他們並不是有閑的階級（Leisure Class）奴主搾取奴隸，地主搾取農奴，他們可坐享被搾取者的生產物，反之，資本家雖然搾取勞動大衆，然又不是有閑的搾取者。現在的產業界，是很複雜的，職工要雇用多少，工資要發給多少，貨物要生產多少，價格要決定多少，販路要如何開拓，公司要如何擴張，技術要如何改良，原料要如何供給……這些一切，都可剝奪資本家的有閑時間；而自由競爭的現象，則更可驅使資

本家時時刻刻埋首於產業的經營。資本家對於產業若不留心，產業一定失敗，而自已亦歸於破滅。資本家既然忙於產業，自然沒有時間，兼顧到致治。同時，在政治方面，亦受了經濟的技術革命的影響，而變更各種行政的技術，并發達各種行政的分工。研究財政的人，未必知道作戰如何計畫，研究軍事的人，未必知道犯人如何審判，研究法律的人，未必知道外債如何整理，而在經濟、軍事、法律之中，又有無數的小分工。在這樣情形之下，資本家自然沒有能力，兼顧到政治。考茨基說：

『現代國家的任務極其繁雜，非有零碎的分工與專門的知識者，不能濟事；但資本主義的生產形式，又剝奪支配階級從前所有的餘暇，他們雖然不生產，惟搾取生產階級以作生活，但他們又不是有閑的搾取者。自由競爭是現代經濟生活的原動力，然而因爲有了自由競爭，遂使搾取者沒有寸時的休息，而極端實行激烈的鬥爭，他們一旦敗北，便當滅亡。』

『資本家沒有餘暇，沒有休息，而對於藝術的和科學的活動，又沒有甚麼修

養。他們雖想規則的參加國家行政，然卻沒有參加的前提條件。在現代，不但藝術與科學，就是國家行政，亦不由支配階級實行，他們乃將實行的責任，一委於工資勞動者——官僚。所以資本家階級是支配而不統治，他們能夠支配政府，已經很滿足了。……』

資本家一面因為自己忙於產業，沒有時間兼顧政治，同時又因為政治發生了分化，自己沒有能力參與政治，由是遂把政治委託於工資勞動者——官僚，使他們處理政治上的事務，但是一切政權若均委託於官僚，是最危險不過的。資本家在經濟方面，已經積了許多的經驗，自然知道把全權交給別人，每可釀成「喧賓奪主」的現象，所以他們於官僚組織之外，更要求二個制度。其一是代議制度，即設立代表民意的議會，國家一切重要活動，尤其是財政行爲，非得議會承認，不許舉行。同時資本家又嗾使御用政客組織政黨，借以巨大的資金，以作選舉運動費。這樣一來，資本家遂可由金錢的力量，操縱政黨，由政黨操縱議會了。議會既有財政立法權，換言之，

政黨——資本家既有財政立法權，則資本家自己雖不擔任實際政治，然亦可舉支配之實。——因為行政須有資金，財政立法權就是籌畫資金的權，這個權力在於誰人的手上，那個人便是國家的真正支配者——其二是法治制度，即制定了一部憲法，把人民的基本權利，尤其是私有財產的不可侵，個人自由的不可侵，都規定在憲法上面，一面不許議會隨便改正憲法，同時更要求議會制定法律時，不得與憲法條文相抵觸（他們雖然利用議會，以監督政府的行政；但是他們對於議會，也是不能十分信用的，所以又有這個要求）而政府又須在法律的範圍內，執行法律或作種種處分。

在資本家勢力方才膨脹的時候，他們都以議會做自己的根據，監視政府的行政。這個時候，組織政府的人，大約還是封建勢力的殘滓，如宮廷的貴族或君主的寵臣等是。但是資本家的勢力，若只局限於議會之內，換句話說：若只有立法的權能，則行政權與立法權，發生衝突的時候，立法權未必不為行政權所打倒，所以資本家又



更進一步，出而主張責任內閣制，甚麼叫做責任內閣制，就是在政府之中，設立了內閣，以作行政的中樞，而內閣的運命，則完全看着議會信任的有無。凡人在議會內，若能得到大多數議員的信任，就可出來組織內閣，否則就當掛冠下野，讓別人上臺。這個時候，政府不過內閣的工具，內閣不過議會的工具，所以資本家不但可由金錢以操縱政黨，由政黨以操縱議會，且可由議會以操縱政府到了這個地步，民主政治遂見完成。

但是資本主義發展到第二階段，而成爲金融資本主義的時候，形勢又復一變。何以呢？金融資本家用其金融的力量，把一切產業打成一團，放在自己的管理之下，而現出經濟上的獨裁形態，由其結果，遂影響到政治方面，使政治亦捨去其虛偽的民主主義，採取赤裸裸的獨裁政體。因爲金融資本家與工業資本家不同，工業資本家所直接支配的，不過工業本身，所以他們尙有小資產階級的性質，喜歡平和，喜歡自由。反之，在金融資本主義的時代，國家爲了擴張軍備，須用極大的資金，這些資金

則由銀行融通。國家對於銀行，既然負了債務，銀行遂得以債權者的資格，直接支配國家。他們不怕國家反叛自己，國家反怕他們不背融通金錢，而願屈服於其下。有了這種關係，國家的政權遂歸到少數銀行家的手上。學校是銀行家的，報紙是銀行家的，政黨是銀行家的。銀行家用學校以栽培有利於自己的人材，用報紙以鼓吹有利於自己的輿論，用政黨以實行有利於自己的政策，他們何事不可爲，何事不敢爲。何況在金融資本主義的時代，一面國際有帝國主義的競爭，同時國內有勞苦民衆的反抗，他們非打倒競爭者，壓服反抗者，自己不能存在，那末，他們集中一切權力，對外採軍國主義，對內行專制政策，更是意中之事了。要之，工業資本主義一旦轉變爲金融資本主義，民主政治就當剝去其虛僞的外殼，而露出赤裸裸的本質。考茨基曾說明工業資本家與金融資本家的性質如次：

『……大金融家亦贊成軍國主義與對內對外的壓制政策。金融家不怕獨立於國民及議會之外的強大的國家權力，因爲他們不但可以國家權力爲債務

者而支配之，而且可由個人的或社會的勢力而支配之。因此，軍國主義，戰爭，國債，由債權者或物資供給者的他們觀之，都是很歡迎的。何以呢？這樣一來，他們的勢力範圍，他們的力，他們的富都可增加起來。

『工業資本家則與此不同。軍國主義，戰爭，國債，都可增加租稅；這些租稅則大半歸於他們負擔，而增加他們的生活費。此外，戰爭又可發生生產及銷路的停止，產業的衰頹及破產等。金融資本家要大膽，豪放，亂暴；工業資本家則須節儉，細心，平和。他們如果不能操縱國權，則國權愈可使他們恐怖。他們的利益不依靠於強有力的政府，乃依靠於強有力的議會。因此，他們與大地主及大金融家不同，常傾向於自由主義。自由主義之不澈底，又是工業資本家的性質。』  
（拙譯社會革命論五三——五四頁）

民主政治是代議政治，所以民主政治能不能實現，完全看着議會有沒有力量。要使議會有力量，須有二種前提：第一是嚴密的多數黨的存在，第二是這個多數黨

有共同一致的目標。在民主政治方才成立的時候，一般人民爲了掃除封建的殘餘勢力，無不要求自由，資本家則爲自由主義的指導者。國內各種階級，不但知識分子，便是小資產階級和勞動階級也願意在資本家的指導之下，從事於自由權的獲得。（其實，當時除了資本家之外，其他階級尙沒有階級意識）所以當時社會乃以自由主義爲目標，而組織一個鞏固的黨派，議會能夠監視政府的行動，其理由卽在於此。但是到了現在，各國人民差不多都已明白地區別爲無數階級了。一方有資本家階級，他方勞動者亦發展其獨立的階級意識。在他們兩者之間，又有無數的中間階級；這些中間階級因爲沒有共通的利害關係，不能發生共通的階級意識，每分裂爲小集團。社會上的階級既然這樣的支離滅碎，則在議會內代表他們的議員，當然也因利害的不同，分裂爲無數小黨派，各有自己的主義，不能集合起來，向同一的目標前進了，於是議會本身遂失去力量，而爲金融資本家所操縱。考茨基說：

『要使議會主義能夠繁榮，須有二個前提條件：第一是單一的強大的大多

數黨，第二是這個大多數黨有強迫政府實行的社會的目標。這兩者在議會主義的黃金時代，都曾存在着。當資本主義代表了國民將來命運的時候，在議會內成爲重要勢力的一般民衆尤其是知識分子，曾爲資本主義的解放而鬥爭。這個時候，大多數的小資產階級以及勞動階級，都服從有產階級的指導。

『由是自由主義遂有一個大目標，而成爲鞏固的黨派了。自由主義爲議會而鬥爭，及在議會內的鬥爭，遂使自由主義本身有存在的意義。

『此後，無產階級有了獨立的階級意識，遂使一部分的知識分子，小資產階級及小農，進入於社會主義的陣營，而把其餘的小資產階級及農民變爲反動的。一方工業資本最有力的分子又與大金融相結合；這個大金融雖不重視議會，但時時又常利用議會。

『這樣，自由主義的政黨不能由支配階級之中，再發生其他的大議會黨，而分裂爲各成分。有產階級愈反動，自由主義愈不是統一的集團，反而分裂爲小黨

派，由是在議會之內，愈不能結合爲統一的大多數了。要想得到大多數，只能於極不安定的基礎之上，把雜多的分子，暫時結合爲多數，即所謂聯立政府。這個聯立政府不是以內部的結合爲目的，乃是顧慮外部的情形，而後成立的，所以最初即已預想到沒有好結果，因爲聯立的構成分子是很複雜的，只惟各分子能夠制止自己任意的積極的行動，而後才能聯合起來……」（拙譯社會革命論六九——

七一頁）

此外金融資本家本身亦每每無視議會的行動，而欲破壞代議制度的民主精神。因爲民主政治是多數公決的政治，就是一切政治施設，須由議員多數通過，才許舉行。勞動階級在社會上是占絕對多數的，所以一旦施行普通選舉，他們在議會內的議席，一定能夠漸次增加，終而得到絕對多數，這個情形是資本家所最怕的。但是議會只是一個議決機關，他的議決不能實行，須有一種實力做背境。當資本家要求議會的時候，議會是有力量的，因爲資本家在社會上，既然握了經濟權，則當然可

以經濟權做手段，來擁護議會的決議。反之，勞動者在社會上，是沒有力量的，他的力量只在於絕對多數，至於其他實力的機關，則完全為資本家所支配。既是這樣，則在社會上毫無實力的勞動者，又何能單靠言論的機關，以與實力的機關相對抗呢？萬一真想對抗，則戒嚴的命令一下，議會的權能，就根本失掉了。

### 第三節 民主政治的種類

國家的權力可以分做為二種：一是制定國家根本組織（憲法）的權，即所謂 *Pouvoir Constituant* 者；一是以國家根本組織為基礎的立法司法行政等權，即所謂 *Pouvoir Constitue* 者。後者的權怎樣行使，必須依據憲法所定；前者的權怎樣行使，則沒有法律可以依據——法律是依據憲法而制定的，憲法的制定常在法律之先，所以憲法怎樣制定，每無法律可以依據——照我們的理想說，這種權力必須屬於國民本身，由國民自己行使；若就實際的情形來說，則要看社會上的勢力屬於誰。

人如果勢力屬於君主則君主就可行使這種權力，所謂「欽定憲法」就是由此而產生的；如果勢力屬於人民，則人民就可行使這種權力，所謂「民定憲法」就是由此而產生的；如果勢力屬於君主與人民雙方，則君主與人民均可行使這種權力，所謂「協定憲法」就是由此而產生的。這是一種事實，任誰都不能否認。

在民主國，制定憲法的權固然應該保留於國民本身，而立法司法行政等權怎樣行使，亦須依據憲法所定。不過司法權與行政權，由其性質看來，以委託於少數人的代表者行使，較爲妥當。至於立法權則或由人民自己行使，或委託於代議機關行使。立法權由人民自己行使的，叫做直接民主制，委託於代權機關行使的，叫做間接民主制；反之，在原則上，立法權雖委託於代權機關行使，然而人民在一定範圍之內，又可用直接投票的方法，來參加立法權的行使的，叫做國民投票制。以上三種政制可以包括現在民主政治的種類。除此之外，尚有一種政制值得我們研究的，則爲俄國的蘇維埃制。



## 第一項 直接民主制

在 *Pouvoir constitue* 之中，司法權與行政權雖然委託於代表者行使，至於立法權如果必由國民自己行使的，叫做直接民主制。現今採用這個制度的，只有瑞士聯邦內的六州，即 Uri, Glarus, Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Innerhoden, Appenzell-Ausserhoden 等是。在這個政制之下，一切國民達到一定年齡以上，有該州的公民權，且又有該州憲法所規定的條件的，都可列席於州民會議（*Landesgemeinde*）而參與政權的行使。所以我們知道了州民會議的權限，就可知道直接民主制的特徵。

在州民會議的權限之中，最為重要的，則為立法權。一切法律可以拘束國民全體，且與國民全體的權利義務有所關係的，必由州民會議議決。但是這些國家除了州民會議之外，尚有一個立法機關，叫做州參議會（*Landrat*）。州參議會的議員是由自治團體選出的，其外狀雖有似於普通的議會，然而僅能發布行政命令，以代法

律并不能直接參與法律的議決換言之法律的成立或廢止全看州民會議的意思州參議會絕對不能左右，所以州參議會又不可與普通的議會同視。

州民會議既是國民本身直接構成的立法機關，所以別國人民所有的請願權，在這樣的國家，則變成人民的法律提案權。凡在州民會議有投票權的人，都可獨立提出自己所喜歡的法案，這個時候，州參議會雖可陳述意見，或提出反對議案，但是決定法律的人，乃是人民自己所構成的州民會議，所以人民由此恆有直接制定自己所喜歡的法律的機會。

州民會議尚有選舉行政官及司法官的權限，原來在瑞士聯邦及其各州，行政權往往不委託於大總統一人，而委託於合議制的委員會，即所謂行政委員會（*Regierungsrat*）者是，行政委員會雖然也設州長（*Landammann*）一人副州長（*Vislan-dammann*）一人，然究其實，州長及副州長不過以行政委員會的主席資格，對於其他委員，占有上席者（*Primus inter pares*）的地位而已。行政委員會的委員，州長，副州長

## 都由州民會議選舉，而上級法廷的法官亦然。

(註)瑞士聯邦及其各州的政府，都是採用合議制。我現在試以瑞士聯邦為例，說明合議制政府的特徵。瑞士的最高行政機關是聯邦委員會，(Bundesrat) 任期三年，由議會(上下兩院聯合開會)選舉七個委員組織而成。議會逐年又就這七個委員中，選定一個委員為聯邦總統，再選定一個委員為聯邦副總統。總統及副總統的任期只有一年，並且任滿後之次一年不得繼續連任。總統的職權除掉對內為委員會的主席，對外代表委員會履行各種儀節而外，別的職權完全和其他委員平等。他在委員會中，可與其他委員一樣投票。

聯邦委員會的七個委員，各司一部，而為一部的部長。但是各部部长不過預備各該部提交委員會的議案，及執行委員會對於各該部的決議，此外並沒有任何單獨的決定權。就是有單獨的決定權，也祇能以不關重要的事體為限，至於重要的事件，則均由委員會開會決定。

聯邦委員會須事事聽命於議會。各委員雖然不能參加議會的表決，然都可以提出法案於議會，或條陳政策於議會，隨時出席議會參加討論。不過議會所議決的法律，他們必須執行，不能要求議會覆議。議會所決

定的政策，他們必須服從，不能因為議會政見與自己不合，而解散議會。

合議制政府的特徵，大約如此而已。

此外，如租稅，國債，決算，重要的外交，憲法的改正等亦均由州民會議議決之。

綜上所言，我們可以知道在直接民主國立法權完全屬於州民會議。此外行政權雖然屬於政治委員會，司法權雖然屬於法廷，但是政治委員會的委員及上級法廷的法官既由州民會議選任，則州民會議對於行政權與立法權當然亦有容喙的餘地。

不過州民全體實難時時集合討論國事在上述瑞士六州，一年之中，亦只惟二三天得開州民會議。在這樣短促期間之內，斷難解決一切問題，所謂州參議會就是用以補救這個毛病的。州參議會的權限如次：

- (一) 州參議會先調查并編制議案議案準備之後，才交給州民會議議決。
- (二) 州參議會在緊要必要之際，可發布命令，以代法律。

(三)除了最高的行政官及司法官之外，其他官員均由州參議會任命。

(四)州參議會對於州的行政及司法有監督權，所以行政機關及司法機關，每年須呈出報告書於州參議會，而受其審查。

(五)司法機關與行政機關發生權限爭議的時候，其審判由州參議會執行。

(六)其他如赦罪權，軍隊統率權亦屬於州參議會。

由上面所舉的權限看來，可知州參議會乃是州民會議的補助機關。換言之，在今日社會之下，國民全體實在不能天天開會，討論國事。如果天天開會討論國事，則國民的勞力和時間，將為政治所犧牲。這個事情對於國家，是沒有利益的。所以上述六州雖然採用直接民主制，然而亦須另設一個州參議會，以補助州民會議。

## 第二項 間接民主制

在 *Pouvoir constitue* 之中，不但行政權與司法權，就是立法權也不由國民自己

行使而乃委託於代議機關的叫做間接民主制間接民主制又可分爲二種一是總統制，一是內閣制，現在試把兩者的特徵，說明如次。

## 第一目 總統制

總統制的特徵，在於立法機關與行政機關互相獨立，而不相犯。這個制度乃以孟德斯鳩的三權分立說爲根據。孟德斯鳩說，『人民之政治的自由，是指各人都信自己安全而得到一種安慰之意。要想得到這種安慰，必其政治組織能夠使國內任何一人都沒有恐怖他人之心而後可。……比方有一個人或一個團體兼握立法行政二權，則政治的自由一定不會實現，因爲君主或議院可制定不正當的法律，壓迫人民，由是人民遂發生了一種恐怖心。又如司法權若和立法權或行政權合併起來，也有這種毛病。因爲司法權若和立法權合併，則司法官同時就是立法者，人民的生命和自由，將給專制的法律所蹂躪。司法權若和行政權合併，則司法官同時就是

行政官，更容易利用暴力，壓迫人民了。……若是一個人或一個團體兼握三種權力，則自由更掃地無存；不論握這個權力的人是出身於貴族或是出身於平民。』但是三權既然獨立起來，其結果，不會破壞國家的統一麼？不，所謂三權分立，並不是承認國家之內有三個互相獨立的權力，祇是把國家的權力分配於三種機關，每個機關在其權限範圍內所作的行爲，別的機關要互相尊重，不得任意破壞。即立法權所制定的法律，司法權及行政權必須遵守；司法權所下的判決，立法權及行政權必須尊重。行政權所作的行爲，立法權及司法權必須服從。三權各守其畛域，不相侵犯，則對於國家的統一，當然沒有妨礙。

現在試以美國爲例，說明總統制的內容。

美國的總統是由人民用間接選舉方法，選舉出來的，總統不但是名義上的行政首領，同時還是事實上的行政首領。換言之，總統乃是擔任實際政治的人，一切政策均由總統決定，總統決定了之後，即可施行，不必再徵求別人同意——副署。總統

之下，雖然置有若干國務員，各司一部；這些國務員雖然每星期亦開會一二次，但是他們并不聯合起來，組織一個內閣。國務員中雖然亦有一人，地位較其他國務員爲高——即主管外交事務的國務卿，稱爲 *Secretary of State*，——然而他在法律上的地位乃與其他國務員相同，其他國務員均直接受總統的支配，不受他的支配，所以這個國務卿亦不能稱爲國務總理。

這些國務員是由總統任命的，總統任命國務員，雖然須得上院 (*Senate*) 的同意，然其用意所在，乃欲預防總統之引用私人，并不是要使國務員對上院負責，所以在習慣上，上院幾無拒絕同意之事，換言之，國務員的進退，完全以總統有沒有信任爲標準，至於議會有沒有信任，則不必過問。

國務員的任命，既然只看總統有沒有信任，則其結果，國務員當然惟對總統負責，而不對議會負責。議會對於他們，惟於他們有犯罪行爲時，纔能用彈劾手續，使其去職；至於他們所管的部務，由政治眼光看來，有沒有失當，則不得過問。



其實，國務員對於議會，不負政治上的責任，乃是當然的事。何以呢？擔任實際政治的人，既是總統，國家一切政策均由總統決定，而總統的行爲又不須提交國務員，求其副署，則國務員又何必對議會負責。豈但國務員不對議會負責，就是總統本身除了因爲法律上的責任而受彈劾之外，也不對議會負責。質言之，議會對於總統及國務員的行政，均不能加以質問或作不信任決議。

行政權屬於總統，立法權則完全屬於議會。一切法案的提出，討論和表決，均由議會執行。行政機關雖然可用通牒（Message）陳述關於法律的意見，但却不能提出法案。并且總統及國務員不能兼爲議員，所以也不能出席議會參加討論。但是表決法律的是議會，執行法律的是政府，如果政府的意見與議會的意見不能一致的時，又怎樣辦呢？關此，則有一種要求覆議的制度，以救其弊。即兩院通過的法律，當交給總統，求其署名，總統拒絕署名時，兩院非更以三分二以上的多數，贊成原案，則原案不能成爲法律。

總統制的特徵大約如此而已。

## 第二目 內閣制

內閣制的特徵在於立法機關與行政機關聯成一氣，今試以法國爲例，說明內閣制的內容。

法國的總統是由議會選舉出來的，但是法國的總統只是名義上的行政首領，而不是事實上的行政首領。照憲法條文所定，總統雖有很大的權限，然而總統的行爲，須得國務員同意——副署，而後才有效力。詳細言之，總統之下，尙有一個內閣，內閣是由國務總理及國務員組織而成的。國務總理的地位乃較國務員爲高，國務員當受國務總理的支配。一切政策均由內閣決定，總統不得干與，內閣決定了之後，雖然亦用總統的名義來執行，但是又須國務員副署，才生效力。國務員由於副署，便負擔了連帶責任。

國務總理及國務員雖由總統任命，但是他們當對議會負責。換言之，他們的進退乃以議會（尤其是下院）多數信任為標準，因此之故，總統任命他們之時，不能不以能得議會（尤其是下院）多數信任者為限。議會（尤其是下院）歡迎他們時，不論總統喜歡與不喜歡，他們都可安居其位。議會（尤其是下院）反對他們時，就可質問他們，或作不信任的決議，這個時候，也不論總統喜歡與不喜歡，他們必須去職。

國務總理及國務員既然當得議會（尤其是下院）多數的信任，則其結果，勢非使議會（尤其是下院）中能夠代表多數人政見的議員，出來組織內閣不可，所以國務總理及國務員常由議員兼任。他們可出席議會，參加討論，他們又得用政府的名義，提出法案於議會，而預算案則必須由政府提出。但是表決法律之權既然屬於議會，如果議會否決政府所提出的法案，或對於政府作不信任決議的時候，政府又怎樣辦呢？關此，則有一種解散下院的制度，以救其弊。詳細言之，議會的意見若同

政府的意見不能一致，而內閣又認識會不能代表民意的時候，則可請求總統解散下院，直接訴諸人民。（在內閣制的國家，政府可自由解散下院，厥惟法國政府要解散下院，須得上院的同意，因此之故，遂使政府的解散權，變爲有名無實，而釀成極大的弊害）下院解散之時，上院當然停會，不過新選舉施行之後，若使內閣仍不能得到下院的信任，則只有辭職的一途。

這樣看可，來知內閣制乃由下列三種原則而成。

第一、元首不負責任。元首只是形式上的行爲者，元首對其行爲絕對不負責任。所謂不負責任，是指元首關於政策上失當的行爲，不負責任；至於元首關於法律上違法的行爲，則仍須受國法的制裁。法國總統除了叛逆行爲之外，不負責任，其理由就在於此。

（註）英國是君主國，爲了保存君主的神聖，所以不但政策上失當的行爲，便是法律上違法的行爲，亦不負責，所謂 *The King can do no wrong*，就是指此而言。

第二、元首的行爲由國務員對議會負責。元首關於政策上失當的行爲，既然不負責任，萬一元首擅定政策，害及國家，這不是很危險的事麼？因此，遂使國務員對議會（尤其是下院）負責。換言之，任何政策如果議會（尤其是下院）認爲失當的時候，國務員必須引咎辭職，不得推諉。

第三、元首的行爲須經國務員同意。國務員既然代元首對議會（尤其是下院）負責，則元首行使職權的時候，當然非徵求國務員的同意不可。這個時候，國務員已經不是代元首負責，乃是對於自己同意的行爲，自負其責了。不徵求國務員的同意，而又使國務員代負責任，實在是沒有理由。若就實際情形而言，在內閣制的國家，一切政策均由國務員——內閣決定，內閣所決定的政策，元首便不得反對，內閣所不決定的政策，元首不得請求。既是這樣，則國務員代元首負責，又是理之當然了。

（註）元首的行爲，須有國務員副署，而後才有效力，所以英國又有 *The King can not act alone* 之諺。



爲了讀者容易理解起見，試把總統制與內閣制的特徵，作一總比較如次。

(一) 在總統制的國家，元首乃是擔任實際政治的人，元首之下，雖有國務員，然而却無內閣，元首的行爲不須國務員副署，就可發生效力。在內閣制的國家，元首不擔任實際政治，元首之下，設有一個內閣，一切政策均由內閣決定，元首的行爲非有國務員副署，不生效力。

(二) 在總統制的國家，國務員惟對元首負責，國務員的進退，亦惟視元首信任的有無，不必關顧議會的意見如何。在內閣制的國家，國務員當對議會（尤其是下院）負責，國務員的進退，當看議會（尤其是下院）有沒有信任，至於元首個人對於國務員的感情如何，則不必過問。

(三) 在總統制的國家，一面政府沒有提出法案之權，又因國務員不能兼任議員，所以他們又不得出席議會，參加討論，同時議會對於他們，亦不能加以質問，或作不信任的決議。在內閣制的國家，一面政府有提出法案之權，而國務員又常由議員

兼任，所以他們可以出席議會參加討論，同時議會對於他們，亦可加以質問，或作不信任的決議。

(四) 在總統制的國家，總統若不贊成議會所制定的法律，可以交還覆議。(法國總統雖然亦可交還覆議，但是兩院若仍以出席議員過半數維持原案者，即可成爲法律，所以法國總統所有的交還覆議權，幾等於零) 在內閣制的國家，總統若認議會的行動有反於民意，可以解散下院。

### 第三項 國民投票制

在 *Pouvoir Constitue* 之中，立法權於原則上雖然委託於代議機關，然而人民在一定範圍內，又可用直接投票 (*Referendum*) 的方法，來參加立法權的行使的，叫做國民投票制。國民投票制固然與把一切立法權均委託於代議機關的間接民主制有別，然而又與直接民主制不同。何以呢？在直接民主國，不但立法權在原則上，屬於

州民全體，且州民全體乃是州民會議的構成員，他們可由州民會議，以表示其統一的意義。反之，在國民投票民主國，則立法權於原則上，乃屬於代議機關，而且國民全體又沒有像州民會議那樣的機關，以構成其統一的意思，各個公民只能於各自場所，各自時間，用投票以參加國事的議決。這是國民投票制與直接民主制不同之點。

國民投票制本在瑞士聯邦和美國各邦實行，大戰之後，德國亦於內閣制之下，採用國民投票制。德國是內閣制的國家，我們若看下列各點，即可知之。

(一) 大總統爲國家元首，代表德國，行使一切行政權，他可要求議會的議長召集議會，又有解散議會之權。(憲法第四十五條至第四十九條及第二十四條第二十五條)

(二) 大總統的一切命令及一切處分須有國務總理及主管國務員的副署，才生效力；國務總理及國務員由此副署，而負政治上的責任。(第五十條)



(二)政府爲國務總理及國務員所組織，大總統在形式上雖有任免國務總理及國務員之權，但是二者在職之時，當得議會的信任；議會表示不信任時，國務總理及國務員必須辭職。國務總理爲政府的議長，決定政治大綱，對議會負責；各國務員對其主管事務，各任其責。(第五十二條至第五十八條)

(四)大總統不能兼爲議員，國務總理及國務員得兼爲議員，議會開會的時候，國務總理及國務員可以出席議會的一切會議，無論何時，均得要求發言。(第三十三條第四十四條)

看了上面所言，我們可以知道德國也是採用內閣制了。就是德國雖然設置大總統，以作行政部的首領，但是大總統行使權限，必須國務員副署。國務員在形式上，雖由大總統任免，然究其實，他們的運命乃一繫於議會信任的有無，所以大總統只能任命在議會內有多數後援的人爲國務員。又者，大總統雖然不能兼爲議員，而國務員則否。縱令國務員未曾兼爲議員，然而議會開會的時候，他們亦得出席發言。這

種制度當然與內閣制無別。

不過德國的政治組織不但限於內閣制而已。牠在內閣制之下，又採用國民投票制，以救代議制度的弊害，其法有四：

(一) 直接選舉權 大總統由國民直接選舉。(憲法第四十一條)

(二) 罷免權 大總統在任期末滿以前，可由議會的決議，舉行國民投票，以罷免之。(第四十三條第二項)

(三) 創制權 選舉有權者十分之一，得提出法案於議會。(第七十三條第三項)

(四) 複決權 選舉有權者十分之一所提出的法案，若在議會否決，當交付國民投票；(第七十三條第三項) 此外議會所通過的其他法案，亦可由大總統的命令，(第七十三條第一項及第七十四條第三項) 或選舉有權者二十分之一的要求，(第七十三條第二項) 交付國民投票。

由此可知國民投票制乃是於立法部司法部行政部三個機關之外，再以整個的國民做一種機關，以防行政部與立法權的專橫。

#### 第四項 蘇維埃制

蘇維埃制實行於俄國。據俄國憲法所定，在都市中，職業團體可選出代表組織都市蘇維埃；在農村中，農民亦得選出代表組織農村蘇維埃。農村蘇維埃更選舉代表，組織郡蘇維埃。郡蘇維埃及都市蘇維埃又選舉代表，組織縣蘇維埃。縣蘇維埃及都市蘇維埃又選舉代表，組織省蘇維埃。省蘇維埃及都市蘇維埃又選舉代表，組織全俄蘇維埃大會。

俄國的最高權力屬於全俄蘇維埃大會，他的人數甚多，每年集會祇有兩次，會期通常不過一星期或一星期半。因此，在實際上，他並沒有行使最高權力的可能。

全俄蘇維埃大會在實際上，既然不能行使最高權力，所以他又選任全俄中央

執行委員會。全俄中央執行委員會是對全俄蘇維埃大會負責的。在全俄蘇維埃大會閉會期中，他可代表全俄蘇維埃大會，行使一切職權，而且他所行使的職權，兼含立法司法行政諸種職權。

全俄中央執行委員會自己亦設有一個委員會，叫做理事部。這個理事部在全俄中央執行委員會休會期中，可代表該會，行使一切職權。

至於俄國的真正政府，則爲人民委員會。人民委員會由全俄中央執行委員會選任，對全俄蘇維埃大會及全俄中央執行委員會負責。人數十二人，就中除了會長一人及副會長一人未兼部務而外，其他十人則兼管部務。會長在憲法上，雖然沒有規定享有任何特權，但當列寧爲會長時，其權力則十分優越。此外憲法亦沒有規定人民委員會的任期，但依過去的事實，每屆全俄蘇維埃大會集會後，新全俄中央執行委員會成立時，新全俄中央執行委員會莫不舉行人民委員會的新選舉。不但此也，人民委員會既對全俄中央執行委員會負責，所以全俄中央執行委員會又可解免

他們的職務。

據上所言，我們可知俄國的政治組織與其他代議國家大同小異，其可視為蘇維埃制的特徵的，除了無視三權分立的原則，而把立法司法行政等權均委託於中央執行委員會之外，尚有下列三點：

(一) 都市蘇維埃選舉上級蘇維埃的代表，皆用直接選舉；農村蘇維埃則除選舉代表於郡蘇維埃之外，均用間接選舉。因為都市的住民大約屬於工人階級；農村的住民則係農民階級。據共產主義者看來，工人的階級意識比之農民為強，可為革命的先鋒，可為共產主義的指導者，把政權多給工人階級，則新國家的基礎可以鞏固，不至向資本主義的路上走。

(二) 俄國的代表制度既然偏重於間接選舉，俄國爲了預防間接選舉的弊害，所以在憲法上又規定選舉人有隨時召回其所派出的代表，舉行新選舉的權利。換言之，俄國已採用議員罷免權的制度。

(三)俄國的選舉制度亦與他國不同即剝奪資產階級的選舉權及被選舉權，而把選舉權及被選舉權專給勞動階級。這是因為俄國恐怕資產階級有了選舉權及被選舉權，則他們將以議會做根據，而變更俄國的根本組織，所以今日俄國的政制，一面是無產階級對於資產階級的獨裁，同時又是無產階級本身的民主。但是有選舉權及被選舉權的人，又與普通人所想像的不同，即不限於共產黨黨員，一切勞動階級，均有這二種權能。因此，每屆召集的全俄蘇維埃大會，常有共產黨以外的人參加。

大會名稱	年	份	共產黨及其同情者	其他	黨	派
第一次	一九一七年七月		一〇〇	六八一	社會革命黨 少數派 社會民主黨 其他	二九七 二五三 二八五 四六
第二次	一九一七年十一月		三九〇	二五九	社會革命黨 少數派 其他	一六〇 二七二 二七

第三次	一九一八年一月	四三四	二七六 (社會革命黨)	二三八
第四次	一九一八年三月	七三七	三五二 (左翼社會革命黨) 其他 (社會民主黨)	四〇七 七四〇
第五次	一九一八年七月	八六八	五五七 (左翼社會革命黨及少數派) 無所屬	五〇七 五〇
第六次	一九一八年十一月	九〇〇	一四 (社會革命黨) 無所屬	一〇四
第七次	一九一九年十一月	九七〇	三二 (無所屬)	
第八次	一九二〇年十二月	一、六一六	一一四 (無所屬)	
第九次	一九二一年十二月	一、五二二	一〇九 (無所屬)	

由上表看來，可知全俄蘇維埃大會并不是共產黨員大會了。這是俄國的全俄蘇維埃大會與中國的全國代表大會不同之點。

### 第三章 立法機關——議會

#### 第一節 一院制及二院制

現今各國議會的組成，大約都是二院制：採用一院制的，不過二三小國以及聯邦內的州議會而已。甚麼叫做一院制？是指人民選舉代表，組織一個團體，以行使議會的職權。甚麼叫做二院制？是指議會分做兩個團體，各團體所決定的意思能夠一致的時，才視為議會的意思。在二院制度之下，其中一個團體，通稱為下議院，（或稱為第一院）他一個團體通稱為上議院。（或稱為第二院）

那末，一院制與二院制孰優孰劣呢？主張二院制的，其理由有三：

第一、二院制可以防杜議院的專橫。因為採用一院制的時候，實權專屬於一



院，所以該院的多數黨往往流於專橫。反之，在二院制之下，則可由上院的牽制，以防杜下院的專橫。十八世紀的人民以為專制是少數者政治所特有的物，到了十九世紀又發生了種種事實，說明多數者的議會政治，比之少數者政治，有更可怖的專制，於是怎樣防杜議會的專制，遂成爲各國立法者的中心問題。現今各國多採用二院制，其理由即在於此。

第二、二院制可以緩和政府與議院的衝突。依照近世憲法，立法部與行政部，在某程度內，都有相當的獨立權，然二者又有密切的關係。一面各自獨立，同時又有關係，則其間衝突，勢所不免。這個衝突若不設法調和，則兩方將趨於極端，而致釀成極大的政變。二院制度實可充爲調和的方法；因爲政府與議會的衝突，往往只是政府與議會中一院的衝突，既是這樣，則立於衝突以外的他院，自可立於調停者的地位，以防止兩方的激鬪。不過這種理由不能應用於責任內閣制的國家。因爲在責任內閣制之下，組織內閣的人，常是能夠得到下院大多數信任的人，所以下院與政府

的衝突，實是沒有的事。如果除了下院之外再添設一個上院，則徒誘成政府與上院的衝突而已。

第三、二院制可以減少議會議事的粗忽。用投票方法，以實行多數決政治，很容易為感情所支配，而致生出不合理的結果。在一院制之下，一種法案的成立，只經由一個機關的議決；在二院制之下，各種法律的成立，須經由二個機關的議決，所以法案的內容一定可以精密。何況各院因懼他院的反對，其議決法案之時，必能慎重從事，由是粗忽之弊，亦可減少了。

此外聯邦國家採用二院制度，尚有一個特別理由。原來聯邦一面是人民集合而成的團體，同時又是各邦集合而成的團體。所以一面自當以人民為基礎，比例人口的多少，選出代表，組織下院，以代表人民的意見；同時又無妨以各邦為基礎，由各邦選出議員。（照普通的先例說，各州選出議員的人數大約相同，但德國乃以人口為標準，不過非由人民選舉，乃由各邦政府派遣耳）組織上院，以代表各邦的利益。

美國德國的二院制度都是由於這個理由而構成的。

對於二院制度辯護論，而主張一院制的，也有二種理由：

第一、實行二院制度，則二院之間不免衝突。其結果，議會的權力必至削減，不但對於專制的政府，不能保有對抗的能力，而且法案不易成立，而可妨害社會的改良和進步。余意二院制度確有這種弊害，所以採用二院制度的國家，當於某種程度內，預防此弊。近今各國政府每用法律，制限上院的權能，其理由即在於此。

第二、在二院制度之下，各院議員若用同一方法，由人民選出，則其所得的結果，必與一院制無異。反之，若用不同的方法，選定議員，組織二院，則其中一院必定變成貴族院或元老院，這個貴族的制度是有反於民主主義的思想的。按現今各國上院，不論其議員之由於任命或由於選舉，比之下院，都帶有貴族的色彩。不過人民的權力既不平等，則對於能力較好的人，給與以特別地位，使其指導民衆，也非無理的事。

其實，討論現實的制度，須先觀察現實的社會，因為制度不過社會勢力的一種

表現，離開社會的勢力關係，只就抽象的原理，說明制度的好壞，是沒有甚麼意義的。原來各國的二院制度是取範於英國的議會組織的。英國議會所以分爲上下二院，乃應當時英國社會有二個勢力存在着，一是貴族，一是市民，上院代表貴族，下院代表市民，卽二院制度的產生，完全由於社會上的勢力關係而來。其後貴族雖已失去勢力，然社會又復分裂爲有產階級與無產階級，現今各國的下院，爲了採用普通選舉，幾乎變成無產階級的代表機關，反之，上院亦變爲有產階級抵禦無產階級的機關。這樣看來，可知社會上若有二個勢力，則以二院制度爲當，因爲他們由於二院制度，可以互相抵禦，互相牽制，使社會漸次進化，不至流於激變。反之，社會上若只有一個勢力，則設立二院，實在沒有甚麼意義。不過在聯邦國之下，各地的習慣不同，各地的利害又未必能夠一致，所以必須設立二院，使上院代表各邦而後可。

## 第二節 兩院的組成

無論上院或下院，都是由議員組織而成的。所以上下兩院議員的產生方法如何，又有說明的必要。不過這個問題，沒有一個絕對的解答，只能比較各國的制度，而說明其大要而已。

下院議員，無論在那一國，都是由人民選出，故關於下院的組成，在各國間，漸趨一致。所不同的，只關於選舉權資格，選舉方法。這些問題在說明選舉時再論，現在必須說明的，則爲下院的任期，改選及補選問題。

下院議員的任期，各國均不同，大率由二年至五年。主張短期的，常說近代政治極其複雜，而人民的政見亦常變更不已，所以議會必須時時改造，使議會的意見能夠與人民一致。主張長期的，則說凡人初入政界之際，往往茫無頭緒，不能有所建樹。議員的任期若有相當的時期，則他們可以獲得充分的經驗，於其任期的晚年，能有優良的貢獻。

議會議員任期屆滿時，自須舉行改選。但改選的方法，又有二種，一是全院同時

改選二是全院分期改選。若照各國的立法例來說，下院大率採用全院改選法，因為不如是，則不能確定下院是否代表當時人民全體的多數意見。至於上院則往往採用部分改選法。

會議議員於任期中，若因死亡、辭職、解職而缺額時，其補充方法亦有二種，其一，於缺額時舉行補選，此法行於英美等國；其二，於每次召集新議會時，令各選舉區舉出若干「候補當選人」，一遇有缺額時，即以之補充，此法行於歐洲大陸各國。

各國下院的組成雖然漸趨一致，而各國上院的組成，則相差甚遠，現在若以各國為例，而說明上院議員的產生方法，則可以分做五種：

第一、全部或一部分的上院議員，由貴族世襲，或由貴族互選。這個方法只能存在於君主國。現今各國採用這個方法的，有英、日、二國，英國採用世襲制度，日本則公爵侯爵為世襲，伯子男為互選。

第二、全部或一部分的上院議員，由政府任命；其任期或為終身，或有一定的期

限。坎拿大的上院議員，全由政府任命，其任期爲終身，日本、意大利一部分上院議員，亦由政府就有特殊學識、特殊經驗、特殊勳功、特殊財產的人勅任，其任期亦爲終身。其所以定爲終身者，乃欲上院議員超然於黨爭之外，不受時局的影響。

第三、上院議員由人民直接選舉。在這個制度之下，上院與下院的本質，幾乎沒有分別，所不同者，不過兩院議員的任期、人數、年齡及改選方法等而已。美國（一九一三年以後）、巴西、澳大利亞、瑞典、捷克斯拉夫、波蘭以及拉丁亞美利加各國都是採用這個制度的。

第四、上院議員由人民間接選舉，其法有三：（1）由各地方議會選舉，一九一三年以前的美國上院議員，就是由各邦議會選出。（2）由地方議會、府議員及下院議員，組織選舉團體，執行選舉；如法國上院議員就是由下院議員、府議會議員、縣議會議員、里議會議員組織選舉會而選出之。（3）由下院選舉，如羅威議會制度，即以每屆新議會的下院，就本院議員，互選四分之一，以組織上院，而以其餘的四分之三，留爲

## 下院議員。

第五、上院議員由各邦政府派遣，德國的上院議員就是採用這個方法而產生的。這個方法常爲地方色彩極濃厚的聯邦國所採用。美國上院雖然也是代表各邦，但其產生的方法却與德國不同。在一九一三年以前，由各邦議會選舉，在一九一三年以後，改作人民直接選舉。其所以尙可視爲代表各邦者，完全因爲每邦所選出的議員，一律都是二人。

上院議員的產生方法，大約如上所言，但有些國家乃兼用二種以上的方法，如英國上院兼用貴族世襲和任命二法；日本上院兼用貴族世襲、貴族互選和天皇勅任三法；丹麥上院兼用間接選舉和國王勅任二法；西班牙上院兼用貴族世襲、國王勅任和國民間接選舉三法。

### 第三節 兩院職權的分配



如上所言，一國之內若有二個議院，則二院之間不免衝突，弄到結果，不但政府可肆其操縱舞弊之術，利用一院以抵制他院，而且法案既須經兩院通過，則必不易成立，而致革新的事，無從實現。爲了挽救此弊，各國對於兩院職權的分配，遂有所軒輊。換言之，即減少上院的權限，使牠僅成爲牽制調節的機關。其方法有四：

第一，財政案只惟下院有提案權或先議權，而下院所可決的財政案，上院至多只可提出修正或要求下院覆議，絕對不能享有否決權。因爲財政案乃與國民的經濟直接有關，下院由人民直接選舉，自然可以代表人民，而有一切的權能。反之，上院則概由間接選舉方法產生，所以對於財政案，不宜與下院享有同一的權能。而且議會對於財政案尤其是預算案（在責任內閣制的國家，預算案是由政府編成的）的主法權乃是議會監督政府的一種重大武器，下院有了這個權能，則內閣的進退，可以下院——從而大多數的國民之信任與不信任爲標準。要是上院也有這個權能，則政府當受二重支配，換言之，政府的進退，不能以下院的信任或不信任爲標準。

由是責任內閣遂不能存在了。求諸實例，英國一九一一年的議會法（The Parliament Act）便是不許上院對於財政案有否決權。

第二其他法案，下院可決之後，迴附於上院，上院雖有否決權。但同一法案，經下院數次可決之後，上院雖再否決，亦可成爲法律。依照英國一九一一年的議會法，凡關係公共利益的法案，（英人稱之爲 Public Bills）若於兩年期間以上，繼續經上院否決兩次，與繼續經下院通過三次，則該案於第三次送至上院討論時，就是不能得到上院的同意，下院亦得逕以該案，送請國王頒布。

第三，下院可決的法案，上院於一定期間之內，若不表決，則該法案可立即成爲法律。例如波蘭上院，於三十日之內，若不表決，則該法案則大總統可公布之爲法律。英國一九一一的議會法亦規定：在議會任期屆滿前一月，下院可決的財政案，送至上院，上院於一月之內，既不修正，又不表決，則下院可逕以該案送請國王頒布爲法律。

第四、下院用某程度以上的多數而可決的法案，可不顧上院的意見如何，即能成爲法律。例如在捷克斯拉夫，下院若以議院總數的過半數以上，通過議案時，雖有上院的反對，該法案亦可成爲法律。（不過上院若亦以議員總數的過半數以上，否決法案時，則當退回下院覆議。下院若再以五分三以上的多數，可決該法案時，該法案即成爲法律）

此外，關於德國議會權限的分配，我們更有一言的必要。德國的議會雖然也分做上院（Reichsrath）與下院（Reichstag）二種，但是議決法律的權，只惟下院才有。（憲法第六十八條第二項）而提出法案的權亦屬於下院與政府。（憲法第六十八條第一項）至於上院所有的立法權則如次：（1）政府提出法案時，須先交給上院，求其同意，但是這個同意又不是絕對必要的條件，上院不同意時，政府亦得提出法案，不過此時當把上院的見解，報告下院，供其參考。（憲法第六十九條第一項）（2）上院雖然不能直接提出法案，但可要求政府提出上院所希望的法案。政府不贊成上

院所希望的法案時，可添附自己的見解，并交下院，供其參考。（憲法第六十九條第二項）(3) 上院對於下院所議決的法律，有抗議的權。抗議非直接提出於下院，乃經由政府提出於下院。有抗議時，該法律退回下院覆議，這個時候，院若用三分之二以上的多數，維持原案，則除總統於三個月內，把該法律交給國民投票之外，均得成立；反之，下院若只以過半數維持原案，則除總統於三個月內，把該法律交給國民投票之外，均不得成立。（憲法第七十八條）

各國制限上院權限的方法，大約如上所言。余意上院的職務既然在於牽制下院，則上院的職權，實在不必與下院平等，若必給與以大權，則政府同時當仕候下院與上院二位主人，弄到結果，責任內閣政治的要求，絕對不能實現了。

最後，關於美國制度尙有一言的必要。美國是採用總統制的國家，所以美國兩院權限的分配，亦與其他責任內閣制的國家不同。美國上院的職權惟對於財政案問題，略遜於下院，即財政案須先提出於下院，但上院仍保有修改及否決之權。至關

於其他事件，則美國上院的職權尙大於下院，凡政府締結條約，致任用國務員、公使、法官等人員，須得上院同意。

#### 第四節 議會的作用

在民主政治之下，議會地位的重要，已述於上。議會爲了達成民主政治的要求，常發揮二種作用：一是對於政府的行爲，給與以同意，使政府的所行，能夠合於人民的所欲；一是監督政府的行爲，使其不至越出法律之外。議會由於這二個作用，遂有四種權限。

第一、關於立法的權限 卽議會有議決法案的權，在現今文明各國，法律的成立必須經過議會決議，推其用意所在，無非要達成民意政治與法治政治而已。原來憲法是一國的根本法，牠規定了國家的組織，又規定了國家與人民的關係；法律則以憲法爲根據，詳細規定人民相互之間以及人民與國家之間的權利義務的關係，

所以人民在國家內之法律的地位，乃由法律而決定。換言之，人民之社會的生活常受法律的影響。現在使人民參加於法律的制定，又使國家政治依據法律而執行，則民意政治與法治政治自然可以實現了。

立法權屬於議會，然法律由提案而至於發生效力，又須踐一定手續，其手續大約如次：

(一) 法律案的提出 提案者之爲何人，由各國制度而異。照普通的情形說，在採用內閣制的國家，政府與議會的議員都有提案權；在採用總統制的國家，因認提案權是立法權的一部，所以只許議會議員享有此權。但現今德國憲法，除了政府與下院議員之外，又認國民有提出法律案之權。（德國憲法第七十三條第三項）

(二) 法律案的議決 法案當經議會議決，而後纔能正式成爲法律。據各國制度，法律的議決，（除特別重要的法案之外）大約當得出席員過半數的同意，且須經過三次讀會：第一讀會乃議決法案全部可否付議；第二讀會則逐條審查法案的

內容；第三讀會才決議其可否成立，因為法律關係於人民的利益甚大，不能不慎重考慮，所以前後始經三次討論。（法國在一八七五年以前，亦採用三讀會的方法。到了第三次共和政治成立之時，乃減為二讀會，一九一五年又改為一讀會，但是議院有特別要求時，可開第二讀會。法國雖用一讀會的方法，然其議決法案的程序，亦與三讀會無異。即最初議決法案可否付議，其次逐條討論，最後議決該法案全部可否成為法律，不過由最初的議決而至於最後的議決，可舉行同日之中，與三讀會之應隔日開會者，有所不同而已。）現今德國憲法又規定國民可用直接投票方法，議決法案。（憲法第七十三條第一項至第四項及第七十四條）

（二）法律的裁可 在君主國，議會可決的法案，非得元首的裁可，不能成立為法律，這叫做絕對的拒絕權（Absolute veto power）。但是徵之各國實例，元首從無不裁可之事。因為現今各國大約都已採用責任內閣制，議會的多數議員與組織政府的人常屬於同一政黨，政府已有方法預防自己所不喜歡的法案，通過於議會，所以

絕對不會發生議會通過了政府不裁可的法案的事情。在民主國，議會可決的法案，當提交元首裁可，元首不贊成議會所議決的法案時，可交還覆議，這叫做中止的拒絕權。(Suspensive veto power) 美法二國元首都沒有這個權限，但在美國，元首要覆議時，兩院非更以三分之二以上的多數維持原案者，不能成立為法律。在法國，兩院若仍有過半數維持原案者，即可成立為法律。所以美法二國元首雖有都有交還覆議之權，其實，法國元首所有的交還覆議權幾等於零。因為兩院既以過半數議決法律，則不難聯合多數，以維持其前日的議決案。至於德國，則元首不贊成議會所通過的法案時，可交付國民投票，以決定之。

(四) 法律的公布 法律可決於議會，并得元首的裁可之後，政府更須把牠公布於世，使人周知。政府不肯公布時，則成爲責任問題，不能辭其咎。公布的形式亦由各國而異，但大概都登在公報之上。

(五) 法律的施行 法律公布之後，又須經過一定期間，才生效力。因爲法律若



於公布之時，即生效力，則人民尙未周知法律的存在，必定生出種種弊害。所以於公布與施行之間，須置一定猶豫期間。

第二、關於條約的權限 即議會對於政府與外國的交涉，有表示同意與不同意之權。在許多立憲國，凡締結條約、宣戰、講和須都提出於議會，要求議會同意。因爲這些行爲，對於一般人民，有很大的利害關係，絕對不宜放任政府少數人自由決定。政府行爲失策，議會固可彈劾，使內閣負責下野；但這些行爲又與一般行爲不同，一旦失策，縱令內閣改組，然已無法挽救。例如政府與外國訂了辱國的條約，就令內閣負責下野，然條約仍有效力；政府與外國開了戰端，就令內閣負責下野，然外國的兵隊已臨城下。與其事後設法，何如事前預防，所以這些行爲尙未正式實行之前，必須提出議會，要求議會同意。（在美國，締結條約，須得上院同意，開戰媾和，須得議會同意）

第三關於財政的權限 即議會對於國家的財政行爲，如預算、決算、募債、增稅

等，有議決權。因爲這些財政行爲，乃以人民的私產爲前提，又以人民的負擔爲結果，而且國家的支出，用於如何方面，對於人民的利益，尙有密切的關係。加之，政府的行爲不能一一規定於法律之上，在法律範圍之內，政府爲了實行國家的任務，可作種種的行爲。這些行爲雖是遵從法律的宗旨，但未必就是執行法律，所以議會若只有立法權時，不必能使政府的行爲一一合於民意。但是政府的行爲，也同個人一樣，須有經費，因此，編制一個預算表，使政府根據預算表，而作行爲，則政府行爲一定合於民意了。議會對於國家的財政行爲尤其是預算所以有議決權者，就是要使議會監督政府的行政能夠合於民意。

預算制度在財政學上，當有詳細說明，現在只把與政治學有關係的數點，說明如次，以供讀者參考。

(一)列國預算案的期限多定爲一年，但小國亦有定爲二年以上的。在採用一年制的國家，其會計年度開始於何時，亦由各國而異。法比以一月一日爲開始期，英

日以四月一日爲開始期，美意以七月一日爲開始期。

(二)預算應由何種機關編制，考各國制度，可大別爲二。其一、在內閣制的國家，如英國者，每歲由財政部移文各官廳，使各官廳的會計官 (Accounting Officers) 編制經費要求書，送與財政部，財政部則根據各種經費要求書，酌加核削，并參酌全國收入狀況，編成預算案。其二、在總統制的國家，如美國者，每歲由各官廳預計其次年度所需的經費，以公文送交財政部，財政部不加削增，但照各官廳所要求的原案，并估定次年度的收入狀況，編成財政文書 (Financial Statement) 送於議會，議會之內，設有各種預算專門委員會，如外交預算委員會，陸軍預算委員會等，各依其職司，編成支出法案 (Appropriation Bill) 然後由收入立案委員會 (Committee of Ways and Means) 比較財政文書中的經費總額，審查其過與不及，而定減收或增收的方法，製成收入法案 (Revenue Bill)，以與支出法案相對峙，而成爲預算案。由此觀之，可知在美國，編制預算案的權乃在於議會了。但是履行預算的人是政府，編制預算的人是

議會，則其結果難保議會不會作成無責任的預算，陷政府於進退維谷之中。爲了挽救這個弊害，美國乃於一九二一年六月十日制定了預算及會計法（Budget and Accounting Act）改革從前的制度，即自此以後，編製預算案的權，在於大總統。大總統之下，設有預算局（Bureau of the Budget）根據各官廳的經費要求書，并參酌國家的收入狀況，編成預算案，於議會每年開會的第一日（十二月第一星期一）提出於議會，（先提出下院）求其通過。（不通過時，則在新預算尙未成立以前，由議會的議決，暫時依據前年度的預算案）如果歲入與歲出不能平均，而當增稅或募債者，則可勸告議會，編定新稅法或募集新公債。所以一九二一年以後，美國的預算案的編制，大約同內閣制的國家一樣。

（二）預算的議定機關，爲議會，而下院尤有先議權，但議會所得議定的範圍，又可分別爲二：其一只能議定其一部，凡收支款項是根據法律而來的，議會不得削減廢除，所以預算案雖不成立，而政府尙可依照舊日的制度，徵收租稅并作種種支出。

現今美英日德各國，都是採用這個制度。其二議會可議定其全部，所以預算案一旦否決，則政府不得徵收租稅并作種種支出，而當崩壞，現今法比二國即採用這個制度。

(四)預算應於何時編製，何時提出國會，何時施行，亦由各國而殊。英國於每年十月着手編製預算，翌年二月提出議會付議，四月施行。日本於每年五月着手編製預算，十一月編成，一月提出議會，大抵於三月中議決，四月施行。英日二國都以四月一日為會計年度的開始期。

會計年度完了之後，行政機關則須將一切收支，造成一種決算案，先交審計機關審核，次再提出議會。議會亦將政府交來的決算案，先交議會內決算審查委員會審查，次再報告議會而行表決。若使議會發見該決算案與預算案有相牴牾之處，或收支有舞弊情事，則可否決該決算案，而責成國務員負政治上之責任，或使之負民刑責任。

第四、關於監督政府的權限 上述議會的權限，不過用以鞭策政府的行政能夠合於民意與法律而已。但是政府的行政如果不合於民意與法律，而議會又沒有立法者，則民意政治與法治政治一定不能實現。因此，議會尚須監督政府，一面使政府的行為無違於民意與法律，他而又使政府對其自己的行為，負擔一種責任，這便是責任政治，而促成責任政治的實現的，則為議會的監督權。議會監督權的範圍亦由國而異，大概在內閣制的國家，議會的監督權較大，在總統制的國家，議會的監督權較小。例如美國議會便不能質問政府，或對於政府，投票表示不信任。議會的監督權可以分做六種，即如下：

(一) 質問權 議會議員對於政府的行政，得以書面或言詞，向政府提出質問，要求其答覆。政府接到質問時，必須答辯；不肯答辯時，亦須說明其理由。

(二) 審查權 議會各院對於政府的行政，又可組織審查委員會以審查之。審查之時，議會可要求政府提供一切必要的報告和文書。審查之後，議會又可用種種

手段，制裁政府。（如投不信任票等）

（三）建議權 議會各院對於行政及其他事件，又得向政府提出建議案，議會的建議案與議會所通過的法案不同。法律須經由兩院通過，建議案則可由議會中各院向政府提出；法律案乃對於一般事件，作概括的規定，建議案則對於個別的事項，亦可提出。在許多的國家，議會所通過的法律案，政府有服從的義務，建議案則不能強迫政府容納。不過議院有了這個權能，則對於政府各種行政，益可參加意見，而監督政府。

（四）彈劾權 議會對於政府的違法行為，可以彈劾，彈劾制度又由各國而異，

現在試以美法德奧四國為例，說明彈劾權的運用。在美國，凡總統，國務員以及其他官吏若有犯罪行為時，上院可加以彈劾；上院判決被彈劾者為有罪時，須經出席院員三分之二之同意；這個時候，被彈劾者就失去公職及公權。在法國，凡總統及國務員在職務上若有犯罪行為時，由下院告發，由上院審判。在德國，凡總統及國務員有違

反憲法或法律的行爲時，下院可以彈劾，彈劾案若有百人以上的連署，經下院院員三分二之出席，與出席人員三分二之同意，便須提交國事法院審判。在奧國，總統有違憲行爲時，由上下兩院的聯合議會彈劾，交憲法裁判法院審判；國務員有違法行爲時，由下院彈劾，交憲法裁判法院審判。

(五) 不信任投票權 彈劾權所以糾正政府違反法律的行爲，不信任投票權所以糾正政府違反民意的行爲，前者乃關於法律問題，後者則關於政策問題，這二者區別之點。至於不信任投票權的本質，不外乎議會因爲政府的政策，有反於議會大多數的意見，乃出而表示不信任的意思而已。議會表示不信任的意思時，政府若不負責辭職，就當解散議會。（在法國，須得上院同意，而後纔可解散下院；在英國，不必徵求上院同意，在德國，下院表示不信任政府時，政府必須辭職，不得解散下院。）直接訴諸國民。但新議會召集之後，政府在議會中，若仍不能取得多數的信任，那就不能不辭職。這樣看來，可知不信任投票權的用意所在，乃欲使政府的行爲合於



民意，然直接代表民意的，乃是下院，所以在許多國家中，不信任投票權只惟下院方有。又者不信任投票權所以糾正政府政策的失當，而總統制國家政府的行政政策，則本來不受議會的支配，所以不信任投票權，只存在於內閣制國家的議會，而不存在於總統制國家的議會。原來不信任投票權，乃所以實現責任的政治，所以在內閣制國家之內，不負責任的大總統，應該沒有這個危險。法國總統除大叛事件之外，不負責任，即議會對他，只有彈劾權，而沒有不信任投票權。反之，德國議會對於總統，不但有彈劾權，而且又有不信任投票權。即總統任期未滿之前，下院可議決不信任，舉行國民投票以罷免之。下院的決議，當有三分之二以上的同意，如果國民投票的結果，不贊成罷免大總統時，則視為新選舉，下院當然解散。（就是德國下院對於大總統與內閣，都有不信任投票權，不過不信任大總統時，其票數須有三分之二以上的同意，同意之後，又須舉行國民投票，以決定之。反之，不信任內閣時，其票數只要過半數的同意，同意之後，內閣即須辭職）

## 第五節 議會的集會開會停會閉會及解散

議會的集會、開會、停會、閉會及解散，乃由各國而異，或規定於憲法之上，或僅用普通法律規定。集會係指議員的集合而言；開會係指議會開始會議而言；停會係指議會中之一院或兩院，在集會期內，中止若干時間的會議而言；閉會係指議會一屆會期告終而言；解散係指議會的終結而言。現在試分別述之如次：

第一、集會及開會 集會及開會可以分做自動的和他動的二種：前者係指議會不待元首的召集，可於憲法所規定的日期，自行集合開會。後者係指議會本身不得自行集合開會，須待元首下令召集，而後才得集合開會。

在民主國，議會概可自行集合開會，不必再待元首的召集。例如美國憲法規定議會於每年十二月第一個星期一自行集會，（第一條第四節第二項）法國憲法規定議會於每年一月第二個星期二自行集會，（現行一八七五年七月十六

日憲法第一條) 德國憲法規定議會於每年十一月第一個星期三日自行集會(第二十四條)等是，但是除了這些通常會之外，元首若認有必要時，或一定人數以上的議員有要求時，又可召集臨時會。臨時會在美法二國，由元首召集，在德國，由議會的議長召集。

在君主國，召集議會的權限完全屬於元首，所以惟待元首有命令時，議會才得集合開會。比方英國，議會的集會和開會，均須有待於元首的命令，即其日期及回數亦由元首決定，并且每年必須開會一次的原則，在成文法上，亦無一言。不過每年的預算須得議會承認，所以就實際的情形說，議會乃年年開會，并無間斷。(比利時雖是君主國，然其憲法乃以民主主義為基礎，所以議會可自動的集會。據其憲法第七十條所言：『兩院每年於十一月第二個星期二日自行集會。但元首要提前召集時，不在此限。』)

議會開會的時候，其法定人數若干，亦由各國而異。在法德等大陸各國，常區別

「討論時的人數」與「表決時的人數」二種。討論時的人數並沒有限定；表決時的人數則非有過半數出席不可。在日本，上下兩院若各於議員總數中，有三分之一以上的出席，即可開會討論并作表決。——法德日各國憲法有特別規定時，當然不在此限——在英國則很奇怪，上院若有議員三名出席，下院若有議員四十名出席，即可開會討論并作表決。這個規定很像有反於多數決政治的原理，其實未必皆然。現今各國政治都是政黨政治，政黨要通過自己提出的議案或反對他黨所提出的議案，不能不要求本黨議員多數出席，所以常用種種方法，拘束議員。而議員亦為敵愾心所煽動，願意出席，因此，議會的法定人數雖然不多，而實際上的出席者却不會少。

最後關於議會的開會，尚有一言的必要：在採用二院制的國家，上下兩院必須同時開會，不許一院單獨開會；這叫做兩院同時開會的原則。但其中亦有例外，在英國，上院常為法庭而執行最高審判權，這時候，訴訟手續若未完結，而下院又值解散或閉會者，上院可由元首的命令，單獨開會，不過此時上院只能行使審判權。在法

國，上院執行法庭的職務時，亦可單獨開會，這個時候，上院的職權當然限於審判，不得兼管他事。又者，法國的下院若遭解散，而元首又因死亡或其他原因而缺職者，上院亦可單獨開會。這個時候，上院不得行使立法權，只可監督內閣之執行大總統的職務。

反之，美國則與英法不同。元首於必要時，可臨時召集兩院中任何一院，使其開會。因為美國的上院不但是立法機關或審判機關，而且又有參與行政的權限如批准條約、承認官吏的任命等是。這個時候，上院可以單獨開會。固然，美國的憲法亦會容許元首臨時單獨召集下院，不過下院沒有特別的權限，所以沒有單獨開會的必要，也沒有單獨開會的實例。

德國的議會，由嚴格的意義看來，只可算為一院制。其上院乃獨立於議會之外，別成爲一種會議，故上下兩院不必同時開會，換言之，一院雖已閉會，他院尙可開會。

第二、停會及閉會 停會及閉會亦可分做自動的和自動的二種。在許多君主

國元首都有宣告議會的停會或閉會之權，厥惟英國宣告閉會之權雖然屬於元首，而宣告停會之權則在於議會。在許多共和國議會的停會及閉會概由議會自己決定，元首不得過問。厥惟法國議會的停會及閉會均由元首宣告。美國議會的閉會雖由議會自己宣告，但是上下兩院關於閉會的期日，意見不能一致時，元首可於適當期間之內，命其停會；除此之外，美國元首絕對沒有命令議會停會之權。元首何以能夠命令議會停會？因為政府與議會發生衝突之際，如果暫時停止議事的進行，則雙方的感情可以趨於冷靜，而兩者的衝突亦可設法調停。不過現今各國元首大約都不行使停會權，因為責任內閣制既已發達，內閣失去議會的信任時，勢當辭職，或即解散議會，不必再用停會的手段，使議會的意見能夠和政府一致。

第三、解散 議會的解散可大別為二種：一是自然的解散，一是不自然的解散。前者係指議會任期屆滿而當解散，後者係指議會任期未滿而乃中途解散。自然的解散沒有甚麼可討論的地方。至於不自然的解散又可分為二種：一是自動的解散，

一是他動的解散，現在試詳細說明如次：

自動的解散係指議會於其任期未滿以前，可由議會本身的議決而解散。現今採用這個制度的，只有少數國家，普魯士就是一例。今據普魯士憲法第十四條第二項所言，議會可由議員總數中過半數的同意，宣告解散。

他動的解散係指議會於其任期未滿以前，可由行政機關宣告解散。這個種類的解散，只行於內閣制的國家，而不行於總統制的國家。因為總統制的國家乃以行政權與立法權各自獨立，不相侵犯，為其根本原則，所以行政部不能用其權力，壓迫立法部。反之，在內閣制的國家，內閣的進退，一惟議會任信的有無是視。議會既可利用不信任決議權，使內閣去職，則內閣為了防止議會濫用這個權能起見，便不能不有抵抗的方法。其法便是解散。解散是因為議會濫用其權能而設置的，換言之，是因為議會不能代表民意而設置的，所以議會解散了之後，政府即須舉行新選舉，直接探求民意的所在。若使新議會對於內閣，尚不滿意，則內閣必當辭職，不能再行使解

散權。德國憲法第二十五條說：『總統得解散下院，但對於同一事因，僅得解散一次。解散後六十日內，須舉行新選舉。』就是由於上述的理由。又者解散權的設置是使政府直接探求民意的所在，而直接代表人民的，乃是下院，所以政府只惟對於下院，才有解散權。（在法國，解散下院時，須得上院的同意。有了這個規定，遂使法國政府的解散權，等於具文）不過下院解散的時候，上院也須停會。因為在兩院制的國家，議會雖有兩院，而兩院却當認為一體。因此，兩院的開會及閉會，在原則上均須同時舉行。現在兩院之中，下院既被解散，則上院又何能單獨開會，所以勢非停會不可。（政府對於下院，才有解散權，對此比利時的制度可以視為一種例外。據比利時憲法第七十一條所言，元首可同時解散兩院，或解散兩院中任何一院。這樣看來，可知元首不但可以解散上下兩院，並且可以單獨解散上院）

解散除了上面所舉之外，尚有一種值得我們注意。即有些國家，議會於其任期未滿以前，可由某種事實的發生，在法律上當然解散。比方德國的議會（即下院）



要求罷免大總統，而付與國民投票表決，如果國民投票否決大總統的罷免，則大總統視爲新選舉，議會（卽下院）當然解散，（憲法第四十三條）便是一例。

## 第四章 行政機關——政府

### 第一節 元首

#### 第一項 元首的產生任期及其他

行政機關——政府的構成分子，常可區別二種：一是元首，一是國務員。現在先說明元首。

元首是行政機關的最高分子，在君主國，叫做皇帝，在共和國，叫做總統。皇帝與總統的區別，只在於前者由於世襲而為終身職，後者由於選舉而有一定的任期。除此之外，幾乎沒有甚麼根本歧異。我現在只說明總統。

第一、選舉的方法 共和國的總統都是由於選舉，但是選舉的方法又可分為

### 三種：

(1) 人民直接選舉 德國的總統就是由於人民直接選舉。一九二〇年五月十四日法律第四條，規定選舉細則，說道：『在第一次投票，得到有效總票的過半數的人，被選為總統；若使無人能夠得到過半數時，則舉行第二次投票，以得票比較多數的人，被選為總統；若票數相同時，則由選舉指導委員抽籤定之。』這個制度固然很適合於民主主義的理想，但使一般民衆去判斷誰人可以充當一國的元首，除民衆有相當的教育和規律之外，必定生出種種弊害。

(2) 人民間接選舉 美國的總統先由各邦人民選出「總統選舉人」(Presidential Electors)——其數額各與該邦所應出的兩院議員相等——次再由「總統選舉人」投票選舉總統及副總統，其選舉的方法，總統為一紙，副總統一紙，以得票過半數者當選。無人能夠得到過半數時，下院於總統投票中，擇其得票最多者三人，舉行決選，上院於副總統投票中，擇其得票最多者二人，舉行決選，如果無人能夠

得到過半數時則以副總統充當總統。（副總統只於得票最多者二人之中，舉行決選，所以一定可以選出）這個時候，副總統視爲缺職，上院另舉一人爲臨時議長——因爲美國副總統在法律上，必兼上院議長之職——這個制度固然可免除直接選舉時一般民衆的糾紛喧囂，而使少數有能的代表者詳細考慮誰可充當一國的元首，但是我們若研究其實際情形，則知結果實與直接選舉無異。何以呢？美國自政黨組織完固而後，總統選舉實際上完全決之於初選；「總統選舉人」於其當選爲「總統選舉人」之時，俱已向各選民及政黨明白承諾投選何人爲總統；及至他們正式舉行總統選舉時，俱不過履行原來之承諾而已。所以美國雖採用間接選舉，實際上仍只等於直接選舉。

(3) 議會選舉 法國的總統是由上下兩院在維爾賽 (Versailles) 開聯合會議，選舉出來的，以能得全體議員之過半數票數者爲當選；若無人能得此票數時，則舉行第二次投票，一直到得到結果爲止。法國所以採用議會選舉，乃有鑒於拿破侖

三世挾民選的資格而破壞共和的事實，以爲總統由人民選舉，對人民負責，勢必釀成行政專制；故一八七五年的憲法，乃使議會選舉總統，使總統對議會負責，這個制度固然手續很簡單，而且議會比之人民，亦能判斷誰有做一國元首的能力。不過議會若有這個權能，則野心家可用種種方法，如官職、勳位等，收買議員，使其選舉自己，終則議會亦至腐化，喪失其爲立法者的威望。曹錕的賄選，就是一個例子。——在人民直接選舉，因爲選舉權者過多，所以不容易買收；在人民間接選舉，則因爲總統選出之後，該機關就被解散，所以雖有買收的事件，也不會發生較大的惡影響。（委內端辣 Venegela 的總統，則由議會間接選舉，卽上下兩院議員先互選十四人爲「總統選舉人」，次再由「總統選舉人」選舉總統）

要之，三種制度各有流弊，若由我們觀之，則美國式的人民間接選舉，實在最壞。何以呢？這個制度既不如議會選舉的簡便，而其所得的結果又與直接選舉無異。至於直接選舉與議會選舉之中，則當看國情如何而定。如果國內民衆都有相當的教

育，則當然以直接選舉爲良。反之，民衆的知識尙未普及，而國土又甚遼廣者，則還是採用議會選舉爲當。不過議會不必限於上下兩院，若能參加以地方議會，共同舉行總統選舉，則人數既多，買收之弊，大約可以減少。

第二、被選舉的資格 各國於總統的被選舉資格，都沒有甚麼特別制限。例如在德國，凡公民年滿三十五歲以上的，都有被選舉權；在法國，除舊日皇室族裔之外，一切公民都有被選舉權；在美國，凡公民出生於美國，或於憲法採用時卽爲美國的公民，而其年齡又在三十五歲以上，且居住美國滿十四年以上的，都有被選舉權。

第三、總統的任期 總統的任期到底要定若干年，求諸各國實例，極不一致。瑞士總統的任期爲一年，（瑞士是採用委員制的，總統不過是委員中的主席，各委員的任期爲三年）美國各邦邦長的任期大多數都是二年，美國巴西墨西哥奧國總統的任期爲四年，祕魯總統的任期爲五年，智利阿根廷總統的任期爲六年，法國德國波蘭總統的任期爲七年。由此觀之，可知總統的任期，除了委員制的瑞士及地方

團體式的美國各邦之外，大約都是由四年而至於七年。

對於總統的任期，主張短期的，都以爲任期愈短，則權力無從濫用；反之，任期愈長，則個人的野心愈大，因爲總統居位既久，不免受了誘惑，其結果將用違憲（*Coup d'Etat*）手段，變民主而爲王政，拿破崙先變任期十年爲終身，次又變終身而爲世襲；袁世凱先修正大總統選舉法，把任期定爲十年，且承認總統得無限制的連任，次則洪憲稱帝，便是一個例子。但是任期過短，則行政機關勢必搖移不定，而且柔弱無力；何況選舉頻繁，紛擾殊甚；至於元首纔得相當的經驗，而任期已屆，勢常去職，更可使人們不敢積極的有所作爲，只求消極的可以無過。這是短期的弊害。

由余觀之，總統的任期，固然不宜過長，但亦不宜過短，不過甚麼叫做長，甚麼叫做短，又無一定標準。在現今社會之下，政治問題極其複雜，而且變化無窮，往往二三年一小變，四五年一大變，所以要立想達成民意政治，舉出人民時時所喜歡的人，以作一國之首，則其任期以五年爲最佳。不過選舉總統的手續，如果過於繁雜，則不妨

和德國一樣，規定爲七年。

第四、總統的連任。總統任滿之後，可否連任，亦不失爲一個重要問題。求諸各國實例：美國憲法雖許總統連任，但連任若干次，却無明文制限，不過由各種慣習着來，美國總統可視爲只得連任一次。法德二國憲法亦和美國憲法一樣，一面許可總統連任，同時對於連任的次數，都無明文規定。不過法國建國已久，早已發生一個習慣，只許總統連任一次。（連任二次的，只有 Grey 一人，但 Grey 之後，沒有人敢破壞這個慣例）德國則因爲議會對於總統有不信任決議權，人民對於總統有罷免權，所以大約不至發生弊害。此外，憲法用明文規定，不許總統連任的，則有墨西哥；只許總統連任一次的，則有奧國及捷克斯拉夫（Czechoslovakia）規定總統於解職若干年後，才能重行當選的，則有巴西智利阿根廷及祕魯。要之，各國關於總統的連任問題，很不一致。主張總統不得連任的，其理由大約由於主張總統任期應該短期的而來，因爲元首既然可以連任，則他一定利用現有的政治勢力，於總統改選之時，做



出種種不正當的選舉競爭，不但此也，總統既可連任，則與任期長期的何異，勢必養成個人的野心，而破壞共和的政體了。但由我們觀之，任期長期與連任乃是二種不同的問題，前者乃無視人民意見的變更，而使元首久居其位，後者則經過人民重新許可之後，使其再做元首。原來政治這個東西不是一種簡單的任務，一個人對於全般政治問題，既然決定了一個政策，勢非四五年內所能實現。政策的當不當，固須取決於人民，人民贊成其人的政策，即贊成其人可以連任為總統，現在乃用憲法制止其人連任，豈但政策要中途而廢，甚者從前一切施設，都要從新變動了。何況總統若能連任，則他要想下屆當選，不能不於在職之時，尊重民意，勵精圖治呢！所以規定總統任期最長的德國憲法，不但用明文承認總統可以連任，而且連任的次數，又無制限。不過在國基未固，民智幼稚的國家，還是只許連任一次為當，因為恐怕野心家利用既有的政治勢力，包辦選舉，終而破壞政體。

第五、總統的缺職 總統若於任期未滿以前，因故不能執行其職務時，當由何

人代理，求諸各國實際，大約可分爲三種：其一，美國設有副總統，所以總統不能執行職務時，由副總統代理；（此時上院可另舉一人爲臨時議長，因爲美國的副總統必兼爲上院議長）副總統也因故不能執行職務時，則由國務卿（Secretary of State）代理。以下順序由財政總長，陸軍總長，司法總長，交通總長，海軍總長，內務總長等代理。（在一八八六年以前，正副總統俱不能執行職務時，乃由上院臨時議長代理，上院臨時議長也因故不能代理時，則由下院議長代理）其二，德國沒有設置副總統，總統因故不能執行職務時，由國務總理代理，事故太久，則用議會法律決定代理方法。（此時議會當然可以按照實際的情形，使人民選舉新總統）其三，法國也沒有設置副總統，總統因故不能執行職務時，由內閣代理，事故太久而致虛位時，則兩院須開聯合會，重選新總統。

## 第二項 元首在政治上的作用

在總統制的國家，元首雖然自負責任，擔當國政；但與元首對立的，尚有議會。國家一切行爲的準則，尤其是與人民的權利義務有關係的法律，必由議會制定。元首對於議會所制定的法律，不是承認，就須否認，絕對不能參加自己意見，變更法律的內容。并且一切行政官——總統就是最高行政官——又須在法律的範圍內，執行法律或作種種處分；而行政官的行爲，又與預算有關，預算又由議會決定。在這一點上，一面可以表示人民使議會監督政府；同時他而又可表示總統在政治上不過是一種執行的機關，並不是發意的機關。雖然這樣，但是總統既可自負責任，執行法律或作種種處分，則其在政治上的作用，尙甚重要，不容我們懷疑。

至於內閣制的國家，則元首不但不能發意，而且不能執行。何以故呢？內閣制的國家爲了實現責任政治，常實行三種原則：第一元首的行爲不負責任；第二元首的行爲，由閣員對議會負責；第三元首的行爲須經閣員副署，才生效力。詳言之，元首的行爲，由閣員副署，發生效力；而閣員則由副署，對議會負責。而且閣員在形式上，雖由

元首任命，其實，元首任命誰人爲閣員，須看那個人在議會尤其是下院，能夠得到大多數的信任與否。因此，在議會尤其是下院，有多數議席的黨魁，一定出來組織內閣，元首對於該內閣所決定的政策，只有採納而已。所在在內閣制國家之下，元首不但沒有執行職務的權能，而且連任命誰人爲閣員，也不能自由。

既是這樣，則何必設立這個機關呢？原來責任內閣制乃有二種意義：第一，於政府之內，區別兩種機關，其一負責，其一不負責。負責的，擔任實際政治；擔任實際政治的，若有錯過，就可更迭。不負責的，不擔任實際政治；不擔任實際政治的，其地位比較的鞏固。第二，由於這個制度，元首得隨時變更閣員，由議會大多數所要求的人物——即國民大多數所要求的人物，以執行國民大多數所要求的政治。總而言之，在責任內閣制之下，擔任政治上的責任的，乃是閣員，閣員爲了決定政治上的種種策略，常組織一個會議，這個會議就是內閣。但是組織內閣的人，當得議會尤其是下院大多數的信任，而下院則爲人民用普通選舉所選出的議員組織而成。因此，閣員對於

下院負責，乃所以達成民意政治。換言之，人民在選舉時，已經間接決定誰人出來組織內閣了，所以人民由於這個制度，可使自己所喜歡的人物，實行自己的喜歡的政策。

不過內閣既對下院負責，則其進退當以下院信任的有無為標準。內閣既以下院信任的有無為自己進退的標準，則下院當能代表民意。如果下院不能代表民意，則政府當有解散下院的權能，而後可。換言之，下院能夠代表民意時，則可由不信任決議權，使閣員失去地位；這便是下院對於內閣，有一種解散權。反之，下院不能代表民意時，則內閣又可要求元首，解散下院。這樣一來，則是立法部與行政部兩方，對於他方都有解散權。這個解散權的運用能不能圓滿，乃在於兩部分的權力能不能平均，下院有不信任議決權，政府有解散權，乃所以維持權力的平均而使立法部或行政部任何一方不至壟斷權力。然而無論如何，都以民意為歸依，都以人民為最後審判者。（議會是代表人民的，議會使閣員失去地位，當然可以說是依據民意；即令內

閣解散議會，也要舉行新選舉，以探求民意所在。但是這個政治構造的運用，若只依靠於內閣，下院，人民，又未必能夠成功。其能成功，必須於他們三者之外，再有一個中心機關；這個中心機關，就是元首。元首乃站在一切政爭之外，由公正的立場，從憲政的常軌，或於議會有不信任決議時，許可閣員辭職，擇下院大多數的信任者，使其組織內閣；或於內閣以議會的行為為不當時，解散議會，重新探求民意所在。所以元首在政治上雖只有消極的作用，然在今日議會政治之下，其地位却甚重要。君士坦

(B. Constant) 曾說：『立憲政治的本旨，不在於三權的分離，而在於三權的調變；不是使三權互相排斥，乃是使三權互相協力。然而要想達到這個目的，須有一個行使中立權的機關。這個機關便是元首。原來行政權可以分做積極的和消極的二種。對於人民擔任直接政治的，乃是積極的行政權；這可稱為固有意義的行政權，或大臣權 (Pouvoir Ministriel)，而當與消極的行政權——立於三權之間，防其衝突，凡一權侵害他權時，使其恢復原狀的權——明白區別。消極的行政權又可稱為中立權。』

Pouvoir Neutre) 緩衝權, (Pouvoir Modérateur) 或元首權。 (Pouvoir Royal) 從來憲法的錯誤,都在於使行使中立權的元首行使立法權或固有意義的行政權,即有積極的權力。元首既有積極的權力,則對於權力的濫用或誤用,必須負責。但使元首負了種種政治上的責任,國家的安全又不可期;反之,元首不負責任,又將變成專制,除用革命的方法之外,不能矯正元首的過失。所以大臣權與元首權必須明白區別。實際政治由大臣執行,且使大臣對議會負責,然後國政纔能圓滿進行。『元首在政治上的地位,由於君士坦的說明,可謂很明白了。』

## 第二節 國務員與內閣

### 第一項 國務員與國務會議

無論總統制的國家或內閣制的國家,在總統之下,都有若干人數的國務員,分

掌政務。不過總統制國家的國務員，不能兼爲議會議員，不能出席議會參加討論；內閣制國家的國務員，則普通都以議員兼任，且有出席議會參加討論的權利和義務。國務員是一種政務官 (Political Officer) 而與事務官 (Nonpolitical Officer) 不同；政務官乃決定政府的普通政策，他的任期是一時的，必定跟着總統或內閣去職，所以政務官的任命，由於政見相同。事務官是執行政府專門職務的，他的任期是永久的。

——例如德國憲法第一二九條說：『官吏的任命，除法律有特別規定外，皆爲終身。』這裏所稱的官吏，即指一般事務官而言。第一三〇條又說：『官吏是全團體的用人，不是一黨派的使用人。』這就是說：屬於甲黨的事務官，於乙黨上台之後，不能因其政見的不同，而免其職——絕對不隨黨派的變遷而去職，所以事務官的命，由於才能優秀，而須經過考試。

總統之下，雖然都有若干人數的國務員，但在國務員之中，有沒有一個首腦，又由政制而不同。在總統制的國家，如美國者，雖然也有一人，地位較其他國務員稍形



優越的外交部長，叫做 Secretary of State，但全部國務員乃直接對總統負責，并不受 Secretary of State 的支配。反之，在內閣制的國家，於國務員之中，必有一個首腦，可以支配其他國務員，叫做國務總理。國務總理須得議會尤其是下院的信任，下院表示信任時，元首不能強其去職，下院表示不信任時，元首也不能使其留職。所以國務總理雖然是由元首任命，其實任命國務總理的時候，當兼顧到下院的意思，不能由元首自己獨斷。不在政黨政治發達的國家，下院多數黨的首領，一定出來做國務總理，不管元首喜歡他與不喜歡他。

國務員為謀行政上的便利起見，必須時時集合開會，這叫做國務會議。國務會議的構成又由政制而不同。總統制的國家雖然也有國務會議，但是國務員既對元首負責，而政府的政策最終又皆由元首決定，則國務會議的地位當然不甚重要。這個時候，元首之得列席國務會議，自無問題。反之，在內閣制的國家，國務會議——又稱為內閣會議——則甚重要，因為一切政策均由國務會議決定，國務會議決定了

之後，國務員則須連帶負責。這個時候，元首能否列席，又由各國制度而異。在英國，任何國務會議俱以國務總理爲主席，元首不得列席。在德國，國務會議開會之時，亦以國務總理爲主席，（參看德國憲法第五十二條，五十五條，五十七條，五十八條）至於元首能否列席，則法律上未有明文規定，不過元首雖得列席，亦必不能參加表決。在法國，國務會議分爲二種：一是國務員會議（*Conseil des Ministres*）一是內閣會議（*Conseil du Cabinet*）國務員會議由元首、國務總理及其他國務員組成，以元首爲主席，但元首不能參加表決。內閣會議由國務總理及國務員組成，以國務總理爲主席，元首不得列席。一切重要事項均預先由內閣會議討論，決定了之後，再提出於國務員會議，求元首裁可。

國務會議是由國務員構成的，國務員照普通的情形說，都是各部總長。在內閣制國家之下，內閣會議的閣員（*Cabinet Minister*），當然也以各部總長爲主。不過閣員與各部總長又有不同之點。惟因各部總長往往兼內閣員，所以容易混同爲一。各

部總長在法律上乃是一種官廳，對於特定的事項，可向外部尤其是人民，表示有效的國家意思。換言之，各部總長對於自己專管的事務，得向一般人民，發布命令。在這一點上，各部總長乃是一種獨立機關，自己成爲形式上的行爲者。反之，閣員則爲元首的補助機關，元首在實際上，雖然不負責任，一切政策都由內閣決定，但是決定了的政策，乃用元首的名義實行。即形式上的行爲者乃是元首，不是內閣，更不是各部總長。各部總長既與閣員有所區別，則閣員未必就是各部總長，各部總長未必都可列席於內閣會議。我們實可推測出來。因此之故，英國國務員中乃有閣員與非閣員之別。

## 第二項 內閣的種類

總統制的國家無內閣，內閣制的國家有內閣，我已累次說過了。但是這裏所謂內閣是指責任內閣而言，而所謂責任內閣又指對議會尤其是下院負擔政策上的

責任的內閣而言，其實，照各國的政制看來，如帝政時代的德國，雖有內閣，然又不是對下院負擔政策上的責任的內閣，所以內閣可以區別爲各種：

第一，責任內閣與非責任內閣。甚麼叫做責任內閣，我在上面已經累次說過了。簡單言之，政治上一切問題，均由內閣決定而執行。形式上的行爲者雖是元首，然元首的行爲須有閣員副署，才生效力，而閣員則由副署，對議會負責。反之，帝政時代的德國，雖有內閣，且據憲法第十七條所定，『皇帝的布達……欲使其發生效力，須得宰相的副署。宰相依副署而負責任。』然究其實，德國宰相的副署與英法閣員的副署，其性質又有不同的地方，在英法二國，閣員所請求的，元首不能拒絕；閣員所不請求的，元首不得發意，而求閣員副署。即英法二國的閣員，乃自己負起責任，獨立決定一切政策，決定了之後，再求元首裁可，而實行之。反之，在帝政時代的德國，宰相所請求的，皇帝可以不裁可，宰相所不請求的，皇帝亦可發意，而求宰相副署，即一切政策乃由皇帝決定。在這一點上，德國皇帝實與美國總統無異，不過美國總統的行爲，

不必國務員副署，德國皇帝的行爲，須得宰相副署而已。但是一切政策既由皇帝決定，則宰相負責實在沒有意義。德國的宰相和英法二國的閣員既有上述的區別，所以其任命方法，二者又復不同。在英法二國，閣員的任命，須得議會同意，不以元首的好惡爲標準。在德國，宰相則由皇帝的好惡而定進退，不由議會的意嚮而定去留。所以德國宰相所負的責任，又與英法二國閣員所負的責任不同。後者乃對於議會負責，前者則對於皇帝負責，因此，德國的內閣，由其性質說，并不能叫做責任內閣。

第二，議會內閣與非議會內閣 責任內閣乃對議會尤其是下院，負擔了政策上的責任。凡人在下院，能夠得到大多數的信任時，不論元首喜歡與不喜歡，都可出來組織內閣；該人失去大多數的信任時，也不論元首喜歡與不喜歡，必須掛冠下野。因此，在責任內閣制最進步的英國，不但閣員可以出席議會，參加討論，且又發生一種「不是議員，不能做閣員」的習慣，——澳洲聯邦憲法第六十四條且用明文規定，閣員必由議員兼任，如果閣員失去議員的資格時，則於總選舉後三個月內，必須

辭職——所以內閣無異於下院的一個委員會，即內閣與下院不是互相獨立的，乃有有機的關係存在於二者之間。學者常稱責任內閣爲議會內閣，其理由即在於此。反之，帝政時代的德國內閣，非對議會負責，乃對皇帝負責。凡人得到皇帝的寵愛時，不論議會信任與不信任，就可出來組織內閣；其人失去皇帝的寵愛時，也不論議會信任與不信任，必須掛冠下野。因此德國的宰相雖有出席議會，說明施政方針，報告政府事務，答辯議員質問的義務，（這一點與美國不同）但在法律上或習慣上，不但宰相不必由議員兼任，而且議會雖作不信任的決議，而宰相亦無辭職的必要。即內閣的基礎非置在議會之上，乃是皇帝的一個工具，所以像德國那樣的非責任內閣，又常變成非議會內閣。

第三，政黨內閣與非政黨內閣。責任內閣常變成議會內閣，凡人在議會（尤其是下院）能夠得到大多數的信任時，就可出來組織內閣。但是現今政黨組織極其發達，議員的選舉常爲政黨所包辦，即有中立的議員，亦由於種種關係，不能不加

入任何政黨之中，所以議會的議員大約都是政黨的黨員。同一政黨的議員，必有同一的政見，這個時候誰人出來組織內閣，如果不能無視議會（尤其是下院）的意嚮，則其結果，一定變成政黨內閣。就是無論那一個政黨，只要他能夠在議會（尤其是下院）內，有絕對多數的議席，則他的黨魁就可出來組織內閣，而實行自己的政綱。然時過境遷，到了下次選舉的時候，萬一政府黨失敗，在野黨獲勝，則政府黨便當掛冠下野，讓在野黨出來組織內閣。即內閣因受議會的支配，議會因受政黨的支配，所以內閣與政黨又有一種密切的關係，而表現為政黨內閣。反之，帝政時代的德國，組織內閣的人，只要他能夠得到皇帝的寵愛，不論議會信任與不信任，都可久居其位，所以議會之內雖有政黨，而政黨乃不能由議會以操縱內閣。這個時候，無論那一個政黨，在議會內，有怎樣多數的議席，如果不見信於皇帝，其黨魁都沒有組閣的希望，反之，不是黨魁而能見信於皇帝的人，都可出來組閣，所以非責任內閣又常變為非政黨內閣。

第四，一黨內閣，聯立內閣與超然內閣。責任內閣常表現為政黨內閣，但政黨內閣又可分為二種：其一，一國之內如果只有二個政黨，則必有一黨能夠在議會之內，獲得絕對多數的議席。能夠在議會之內獲得絕對多數議席的政黨可以包辦內閣的組織，而不受他黨掣肘，所以其結果可以成立一黨內閣。其二，一國之內若有二個以上的政黨，而任何政黨都不能在議會內，獲得絕對多數的議席，則一黨包辦的內閣，一定不會成立，而當變成數黨聯合而成的聯立內閣。聯立內閣的基礎，比之一黨內閣，是不穩固的，何以呢？同一政黨有同一的政見，用同一政見的人組織內閣，則內閣可保統一，而又有執行其政策的勇氣。反之，用政見不同的人組織內閣，則不但內閣容易崩壞，而且內閣所決定的政策，又當參考各黨的政綱，而採取妥協的辦法，由是政府的政治方針，乃不能本同一的精神，循同一的主義，貫徹到底了。這是聯立內閣不如一黨內閣的地方。至於非責任內閣，既已表現為非議會內閣，又復表現為非政黨內閣，則其結果，一面實超越於議會之外，同時更超越於政黨之外，即組織內



閣的人往往與政黨沒有關係，凡人能夠得到元首的寵信，都可出來組閣，故其結果又表現為超然內閣。超然內閣既由元首個人所寵信的人組織，所以常墮落為官僚政治。何以呢？在議會內閣的國家，內閣總理常是在議會內有多數議席的黨魁，所以在選舉議員的時候，不但可以直接決定誰人出來做議員，且可間接決定誰人出來做閣員。因此，人民可由選舉，使自己所喜歡的人物，出來組閣，而實行自己所喜歡的政策。反之，誰人組織內閣，若可無視議會的意嚮，而由元首個人決定，則元首很容易為一般官僚所包圍，一般官僚則推薦他們自己所喜歡的人物出來組閣，這樣一來，誰人組閣遂由推薦者的意見而定，從而推薦者的權力乃駕在內閣之上。弄到結果，一國政治遂不以民意為標準，而惟二三大官僚馬首是瞻了。

超然內閣不但可存在於非責任內閣制的國家，又可存在於責任內閣制的國家。因為下院之內，如果各黨分立，沒有一個政黨能夠獨占絕對多數的議席，則元首不難利用憲法上的任命權，使政黨以外的人物出來組織超然內閣——據各國憲

法所定，任免閣員之權，乃屬於元首，至於元首必當簡擇在下院內有多數議席的黨魁。出來組織內閣，乃是一種習慣。元首破壞這個習慣，并不能指爲違憲而加以彈劾。爲了預防這個弊害，德國新憲法一面雖於第五十三條規定：『國務總理由總統任免之，國務員由國務總理的推薦，而大總統任免之。』同時更於第五十四條規定：『國務總理及國務員在職時，當得聯邦議會（卽下院）的信任，聯邦議會用明示表決不信任時，國務總理及國務員當去職。』所以德國總統絕對不能無視下院的意旨，使自己寵信的人，出來組閣。——但是超然內閣在下院內，既然沒有相當的後援，同時又當對下院負責，（因爲牠是實行於責任內閣制之下）必難永久存在。所以超然內閣可以說只能存在於非責任內閣制的國家。

### 第三項 責任內閣制的本質

民主政治是責任政治，而其實行的方法則爲責任內閣。責任內閣的要旨可歸

納爲下述三點：(1)元首的行爲不負責任，(2)元首的行爲由閣員負責，(3)元首的行爲須經閣員副署，才生效力。由於責任內閣制度，閣員所負的責任，可大別爲二種：其一是法律上的責任，其二是政治上的責任。法律上的責任乃關於違法的行爲，而爲法治主義所要求。今日各國憲法都承認議會有彈劾權，就是要用此以使閣員負擔法律上的責任。所以閣員不但做了違法行爲，當受處罰，而且關於政治上的措置，還須擔負誠實、公正、及有益於國家 (Honesty, Justice and Utility) 的責任。比方閣員明明知道某種條約無益於國家，而又還同外國締結，則可由彈劾裁判而課以相當的刑罰。這樣看來，可知法律上的責任乃於閣員有違法行爲或重大過失時，依據法律，剝奪閣員的官吏資格或加以種種刑罰。

利用這個方法，固然可使政府的行爲，合於法律。但是議會若以政府的行爲爲不當，(當與不法不同)而政府的行爲又復合於法律，沒有重大過失時，則根本沒有辦法。現今人民所要求的，不但希望政府的行爲合於法律，且希望政府的行爲合

於民意。所謂政治上的責任，就是使政治合於民意的一個方法。何以呢？據民主主義的要求，政府當依據民意施行政治，所以政府又當於代表民意的議會的信任之下，施行議會所要求的政策。政府失去議會的信任，或政府的政策不為議會所贊成時，則政府就失去其存在的意義。現今各國議會都可質問政府，而政府對於議會，又當求其信任——德國新憲法第五十四條竟用明文規定政府得議會的信任——政府所欲施行的政策更當求議會承認，議會如果反對政府，則內閣必當辭職，其理由即在於此。所謂政治上的責任，即指議會對於政府的政策，若表示不信任時，政府必當負責下野者而言。這個場合，政府的負責，非以法律為標準，乃以民意為標準——政府若以議會的決議有反民意時，可以解散議會——所以此時成為問題的，不限於違法行為；一切政治上的行為，尤其是一般政策，政府皆有責任，我們稱之為政治上的責任，其理由即在於此。

法律上的責任是裁判上的責任，其性質為個人的，即惟做了違法行為或重大

過失的閣員，才負其責，至於其他閣員實無連帶負責的理由。反之，政治上的責任，則由議會不信任政府或反對政府的重要政策而發生，所以照普通的情形說，閣員乃有連帶的責任，即當全體去職。我們固然知道：議會有時只惟對於某閣員，作了不信任決議，或對於某閣員專管事務的政策，表示了不贊成，這個場合，政治上的責任，固然只可使該閣員擔負。不過內閣制度愈發達，閣員的專管事務亦常付於閣議，閣議所決定的政策在議會成爲問題，而爲議會所否決時，內閣當然要全體負責。所以議會只對於某閣員表示不信任，在內閣制發達的國家，罕有其事，即有其事，閣員也須連帶負責。要之，責任內閣制，乃使內閣全體對議會負一切責任，尤其是政治上的責任。

由於上面說明，大約可以明白甚麼叫做責任內閣制了。現在爲了讀者容易理解起見，再把責任內閣制與美國總統制區別如下：

(一) 在責任內閣制的國家，一切政策由內閣議決，元首不能干與。反之，在總統

制的國家，沒有內閣，各國務員皆直接與元首共同決定政策。

(二) 在責任內閣制的國家，內閣決定了的政策，仍用元首的名義執行。元首雖是形式上的行爲者，其實，元首乃不負行爲的責任；一切責任由內閣對議會負之。反之，在總統制的國家，一切政策要看總統的意見如何而決定，至於政策是否適當，則不但各國務員不對議員負責，即元首也不對議會負責。固然總統與國務員不是完全無責任的，不過其所負的責任乃限於法律上的責任，不是對於議會負了政治上的責任。因爲行政部與立法部，各自獨立，不相侵犯，乃是總統制的精神。惟於法律上有責任時，議會始得彈劾總統或其他官吏，而交付裁判。

(三) 在責任內閣制的國家，元首於法律上，雖有任免閣員之權。但是因爲內閣對議會負了政治上的責任，所以內閣的進退，乃以議會尤其是下院信任的有無爲標準，而且內閣是連帶負責的，所以閣員乃視爲一體而須共同進退。反之，在總統制的國家，國務員惟對總統負責，總統可自由任免他們。又因爲他們不是內閣的一員，

換言之，他們未曾脫離總統的支配，自由議決政策，而乃直接隸屬於總統，所以其進退，是個人的。

(四) 在責任內閣制的國家，內閣對於議會，既然負了政治上的責任，所以閣員可出席議會參加討論，一面辯明自己政策的合理，同時使議員的意見能夠與自己一致。如果閣員以議會的意見爲有反於民意時，更可請求元首，解散議會。反之，在總統制的國家，國務員的地位既與議會信任的有無，沒有關係，所以不能出席議會參加討論。至於行政部要對於立法部，要報告國家的狀況，使議會通過自己所希望的議案時，則可發送教書，(Message) 不贊成議會所通過的法律時，又可交還覆議，絕對沒有解散議會之權。

(五) 在責任內閣制的國家，因爲內閣對於議會，負了政治上的責任，而須實行議會尤其是下院所承認的政策，所以閣員常由議員兼任。何以呢？內閣既當得議會的信任，而其所行的政策，又當求議會尤其是下院承認，則組織內閣的人，自然當以

議會尤其是下院多數議員的援助爲基礎，要使內閣能夠得到下院多數議員的援助，其最簡單的方法，莫如使下院中能夠代表多數人政見的最有力的議員，出來組織內閣。反之，在總統制的國家，則以爲這個制度有反於立法部與行政部完全獨立的根本原則，所以不許兩院議員爲國務員。

這樣看來，可知責任內閣制與總統制實有很明白的區別了。我們若比較二者的優劣，則責任內閣制實比總統制爲良。何以呢？今日政治的要諦，乃在於國家行政假籍立法之力；而立法的最大任務，則爲課稅問題。這個時候，擔任行政的人與議決法律的人，如果各自獨立，不相連絡，則要求租稅的人與決定租稅的人，一定互相抗爭，終則行政部不能執行自己認爲正當的事，而有負行政之名；立法部得爲無責任的議決，而不舉立法之實。這是總統制最大的弊害，我們不可不知。并且國家採用責任內閣制時，於非常時代，非內閣自己辭職，就可利用「解散」以恫嚇議會，使其制定國家所必要的法律。至於總統制，則「辭職」與「解散」兩不能用，所以議會與



政府，意見若不一致，勢必衝突不已，弄到結果，則兩敗俱傷，而害及國家了。不過責任內閣制，必須實行於二黨對立的國家，而後纔能運用得靈。要是一國之內，有了數個政黨，而各個政黨在議會內，都不能得到絕對多數的議席，則責任內閣制不但不能發揮其優點，而且可使內閣時時崩壞，法國就是一個例子。所以我們要想採用責任內閣制，尚須關顧到國內政黨的情形。

### 第三節 政府的職權

民主國的政府應該有怎樣的職權。也不失為一個重要的問題。若綜合各國的制度觀之，則政府所有的職權大約可以分做五種，即外交上的職權，軍事上的職權，行政上的職權，立法上的職權，司法上的職權等是。這五種職權，都是用元首的名義執行，不過在責任內閣制的國家，元首行使職權時，須有閣員副署；在總統制的國家，元首行使職權時，不須閣員副署而已。

第一外交上的職權 外交上的職權可區別爲三種一爲使節權二爲締約權  
三是宣戰權。

(一)使節權 關於對外關係，元首是代表國家的，所以他有接受外國使節，與派遣使節於他國之權。依照國際法上的慣習，凡甲國向乙國派遣使節的時候，甲國須將充任使差之人，預徵乙國的同意，所以元首不但可以接受外國使節，而且外國所派遣的人，元首若認爲不利於國家時，尚可拒絕，而要求改派他人。至於派遣使節之權，依照各國制度，大約完全畀諸元首，不令其他機關干與；但據美國憲法，元首於派遣使節時，尚須將充任使差之人，提出於上院，徵求同意。

(二)締約權 條約的締結，須經過三種手續：一談判，二訂約，三批準。條約必須經過元首批準，才生效力。談判與訂約固然由行政機關執行，但在元首批準之前，條約要不要提出議會，要求同意，又可分爲三種：

(1)一切條約都不必徵求議會同意 英日兩國就是其例。不過條約雖是國

際契約，同時又常拘束本國的人民，而有國內法的性質，所以條約的內容，如果涉及議會立法權以內的事項，如增加國民財政負擔或變更現行法律等，若非預先得到議會同意，議會實可用消極的手段——不肯通過執行條約的法律——使條約無從實行。

(2) 一切條約都須徵求議會同意。美國與外國締結條約時，須徵求上院同意。德國與外國締結條約時，須徵求下院同意。瑞士與外國締結條約時，須徵求上下兩院同意。這不但爲了慎重起見，須防政府締結不利於國家的條約；而且又欲免避事後麻煩，而使議會容易通過執行條約的法律。

(3) 特別重要的條約須徵求議會同意。法國與外國締結媾和條約、通商條約、關係國家財政負擔的條約、及關係法國僑民的財產與身分的條約，須得兩院同意，才生效力。領土的割據、交換、及合併，亦由兩院用法律決定行之。

(三) 宣戰權 在許多君主國，宣戰權亦完全屬於元首，政府可單獨對外宣戰，

不必徵求議會同意，但是議會既有財政立法權，則可以拒絕通過戰費，牽制政府的行動，不過既已宣戰之後，議會的牽制不但無補於事，且復有害於國家，所以近時民主國，皆於憲法之上，規定對外宣戰，須預先徵求議會同意，例如德國須徵求下院同意，美國法國須徵求兩院同意等是。但是戰爭可分爲防禦戰爭與攻擊戰爭二種，攻擊戰爭固然須得議會的同意，至於防禦戰爭，則以事機急迫，當許政府相機處斷，不宜徵求議會同意。既已開戰之後，關於戰爭的一切行爲，政府固可自由決斷，不必徵求議會同意。戰爭告竣，則爲講和，講和常用條約的形式行之，所以條約須徵求那一個議院的同意者，講和也須徵求該院的同意。

第二、軍事上的職權 一國的元首便是其國陸海空的大元帥，而有統率陸海空軍之權，軍官的任命固然屬於政府，而軍隊的編制與軍隊的額數，則爲立法問題，所以除了少數的君主國（日本）之外，均由議會決定。

第三、行政上的職權 行政上的職權可區別爲三種，一爲官吏任免權，二爲命

令制定權，三爲頒給榮譽權。

(一)官吏任免權 任免官吏的方法，可以分做三種：其一由人民直接選舉和罷免；其二由議會選舉和罷免；其三由元首及其屬僚任命或罷免。第一方法固然甚合於民主主義的思想，但是一切官吏都由人民直接選舉和罷免又未免過於麻煩，不但國家政務不易進行，而且人民的時間和勞力，將因爲無意義的犧牲，而致害及國民經濟的發展了。第二方法，不但麻煩，而且院內各黨，將以黨派關係，擇有利於己黨的人物，任命爲官吏；這些官吏亦將以政黨的勝敗，直接與己有關，於選舉議員時，假借國家的權力，干涉選舉，由是官吏遂變爲政黨的工具有了。何況政黨的勢力，時時變更。因政黨勢力的變更，官吏的更迭必定天天發生，由是官吏一面不能舉其全力，盡瘁國務，同時又因失職在卽，而汲汲爲退職後之計了。因此，近代民主國家，除了元首與兩院議員之外，其他官吏的任免大約都採用第三方法。不過官吏既由元首任免，則元首不但可以濫用私人，而且可用官職爲餌，使選舉有利於己。美國的從前分

贓制度 (Spoils System) 就是一個例子。何況元首本身也是假藉政黨之力，而得當選的，所以元首如果完全有任免官吏之權，則其結果，必將選擇有利於己黨的人物，任命爲官吏，由是上面所述的弊害，又復發生於此了。爲了預防這個弊害，所以近代國家除了政務官之外，對於其他事務官，一面限定了充任的資格，同時又規定了任用的期間，（例如德國憲法第一二九條說：官吏的任免，除法律有特別規定外，皆爲終身）使元首無從作弊。政務官的任免，雖由元首決定，但元首之任免政務官，亦有種種制限。比方美國元首之任用國務員、公使、領事，以及最高法院法官，須得上院同意。（其理由不過要防止元首之濫用私人）責任內閣制國家的元首之任用閣員，在形式上雖然不必徵求議會同意，而在實際上，則須以議會多數的意志爲標準，（其理由乃欲實現責任政治）就是其例。

（二）命令制定權 命令 (Ordinance) 與法令 (Law) 不同，法律爲立法機關制定的規則，命令爲行政機關制定的規則。法律的效力高於命令，所以命令不得違反

法律，亦沒有變更法律的能力。命令可分三種：

(1) 補充命令 補充命令乃行政機關規定各種法律施行的細則，補充法律未及明白詳盡之點，俾法律容易執行。原來法律只能規定大綱，不能規定細則，當其實際施行的時候，使執行法律的政府，規定細則，乃是當然的事。因此，歐洲大陸各國的憲法，無不承認政府有制定補充命令之權。反之，英美二國，則除法律有明文委任之外，概不許政府逕以命令補充法律。英人戴雪說：『在外國，立法機關只規定法律的大綱；至於細則，則使政府用命令補充，這是很必要的。英國法律往往失之冗長，縱是細則也由議會用法律一一規定。這個弊害至近時而益甚，所以議會對於自己所不能規定的細則，每於法文之中，特別規定一條：使政府法庭或其他機關有發布細則之權。然此不過承認上述的弊害而謀其減少而已。我們若能模倣法國制度，廣汎的容許政府得用命令，規定細則，以補充法律未及詳盡之點，則不但法律的形式可以改良，即其實質亦必有所進步。我們的祖先爲要預防君權的專橫，所以採用這個

制度，豈意到了現在，竟變成束縛政府的桎梏？（Dicey Law of the Constitution, p. 49-50）

（2）委任命令 委任命令乃行政機關由法律的授權而發布的命令。各國政府大約都有此種權限，尤其是英國既不許政府發布補充命令，則委任命令當然更有必要。英國的 Order in Council 就是委任命令的一種。美國確守三權分立的原則，不許議會把立法權委任於政府，所以在原則上，政府不得發布委任命令，但是近來由於實際的必要，在某程度內，亦承認政府有發布命令之權了。至於歐洲大陸各國，則在大戰之後，議會更把很廣大的立法權委任於政府。比方德國，在大戰後，憲法尙未制定以前，即在國民會議（Nationalversammlung）的時代，就由一九一九年的授權法（Ermächtigungsgesetze）容許政府對於由戰時經濟過渡爲平時經濟的辦法，有發布一切命令之權。憲法制定之後，由一九二〇年至一九二四年，又因種種緊急理由，制定授權法五次。這個授權法乃於一定時期之內，把一定目的內的立法權，完



全委託於政府，與普通的委任命令，惟使政府對於特定事項，發布命令，補充法律者，絕對不同。不過政府發布命令之時，須得議會的委員會（由上下兩院互選二十八人組織而成）的同意，發布之後，又須提出下院，求其承認而已。這個制度乃憲法上的異例，然在非常時代，又甚必要。

（3）緊急命令 緊急命令乃行政機關於國家有緊急事變時，如國家有內亂及外患時，發布與法律有同等效力的命令。這種命令可以變更法律，所以不是憲法上有所根據者，不得發布。美國不許行政機關發布緊急命令，固不待言——因為美國確守三權分立的原則——就是法國，當前次大戰時，總統雖然發布了無數的命令，以代法律，但是因為在憲法上沒有根據，所以其是否有效，亦成爲問題。行政法院的判決例雖然承認其有效，司法法院的判決例則主張其無效。英國亦不許行政機關發布緊急命令，所以遇着緊急事變發生之時，行政機關只可臨時召集議會，請求議會通過新法律，授與行政機關以較大的權力，新法律制定之後，行政機關就可根

據新法律的規定，採取一切必要的措施。至於緊急事變發生倉卒，不能坐待議會通過新法律時，則政府一面雖可採取法外手段，以維持社會的治安，但是同時仍是一種違法行爲，所以事後當求議會通過一種「赦免法」(Act of Indemnity)，赦免其罪。萬一議會不肯通過，則從前的一切措置自始失效，當局視爲違反憲法，而負刑法上的責任。原來緊急命令乃是日耳曼系各國所特有的。德國在帝政時代，元首固有的發布緊急命令之權，及至共和時代，憲法上雖然未用明文承認元首有發布緊急命令之權，但據憲法第四十八條的規定，元首於國內秩序已經發生重大障害或有發生重大障害的可能性時，可無視憲法上的條項，(如身體自由、居住自由、通信自由、出版自由、集會自由、結社自由、所有權不可侵等)採取應急措置。這個規定當然可視爲容許政府發布緊急命令。不過政府須立即報告下院，下院要求取消時，即失去效力。(只對於將來，失去效力，不溯及既往，這一點又與英國制度不同)

(註)緊急命令可變更人民平時在法律上的地位，而制限人民的自由權，其結果便是宣告戒嚴。所以行

政機關不能宣告戒嚴，乃視其能不能發布緊急命令而定。德國政府之能宣告戒嚴，看了上面所言，已可知。英國政府在事變發生之際，若有議會的議決，亦可依據議會所議決的法律，宣告戒嚴，限制人民的自由。如果事變發生倉卒，而宣告戒嚴者，則事後當求議會通過一種「赦免法」。在美國不但政府於非常事變發生之時，不能宣告戒嚴；即議會本身亦受憲法的束縛，不能制限人民的自由，所以除了憲法明認議會得於戰時，對人民的自由，加以制限者外，無論政府或議會都不能作越憲的行爲。在法國，行政機關雖然不能發布緊急命令，但是議會乃於平時，預先制定一種戒嚴法，規定戒嚴的原因和種類，宣告戒嚴的機關，以及戒嚴的結果。大凡某個地方如果已經真實呈出不安狀態，則當地的司令官可以宣告戒嚴。至於其地尙未真實呈出不安狀態，只爲警備起見，而須戒嚴者，則由議會宣告。萬一議會閉會，則經國務會議的同意，由總統宣告戒嚴。不過議會當於戒嚴宣告後二日以內，自行集會。

(三) 頒給榮譽權 榮譽可分做二種，一爲爵位，一爲榮典，(如勳位勳章及褒章之類) 在君主國，元首固然有頒給一切榮譽之權，在共和國，則不但禁止頒給爵位，且有剝奪既存的爵位。至於榮典，則大約除學術上的學位及產業上的褒章之外，

亦概行禁之授予，甚者且不許本國人民承受外國政府的爵位或勳章。德國（憲法第一〇九條）就是其例。

第四、立法上的職權 立法上的職權是指行政機關對於立法機關的權力，其中又可分爲四種：即（1）議會的召集、停會與閉會，（2）法案的提出，（3）法案的裁可或拒絕，（4）法律的公布，這已說明於上，現在不必再提。

第五、司法上的職權 司法上的職權，就是赦免權，即對於刑事犯，宥免其刑罰之謂。赦免可以分做二種：一爲大赦（Amnesty）二爲特赦（Pardon）大赦與特赦的區別，約有三點。第一，大赦這指全赦某某事件或某某時期的全體罪犯，（通常如政治犯與軍事犯）特赦則只赦免特定的個人。第二，大赦不但可行於法院宣告刑罰之後，且可行於法院宣告刑罰以前，特赦則只行於法院宣告刑罰以後。第三，大赦可根本消滅被赦者的犯罪行爲，所以被赦者完全無罪，恢復一切公權，即在再犯時，亦不以累犯論；特赦則祇免除刑的執行，其犯罪行爲，法律上並未消滅，至於公權，則

非特別有復權的宣言，不得恢復，並且再犯時，仍視爲累犯。君主國的元首固然有大赦與特赦之權。共和國的元首，則關於赦免權的範圍，頗不一致。比方法德二國元首雖有特赦之權，至於大赦則當徵求議會同意；（法國憲法一八七五年二月二十五日赦權度法第三條，德國憲法第四十九條）美國元首，除了犯罪者因受元老院彈劾而受刑罰之外，對於一切犯法的人，有特赦和緩刑之權，不必徵求議會同意。

## 第五章 司法機關——法院

### 第一節 法院的組織

司法機關的組織和行政機關或立法機關的組織大不相同。行政的最高權力常放在一個人的手中；立法的權力則由人數很多的議會行使。司法權既不是單放在一個人的手中，也不是單負託於人數很多的合議機關，乃由特別組織的法院行使。法院的組織很像尖形的寶塔，由下而上，層次設置，成一系列。下面有多數初級法院，按照人口的多寡和事務的簡繁，分佈於全國；頂上則有一個最高法院，處理各種上訴的案件。每個法院，或由單一法官構成（單獨制）或由數名法官合組（合議制）各國的最高法院，普通只有一個，但意大利則有五個，分設於五大都市，各在自

己所管轄的範圍內，有最高的判決權。人民對於每一個最高法院所判決的案件，不能到別個最高法院去控告；並且每個最高法院都可以獨立裁判，不必依照其他最高法院的判決例。然自穆梭里利（Mussolini）執政以來，已廢除四個，現在只惟羅馬的最高法院一個殘存着。

英美的初中級法院，普通只由單一法官構成，而為單獨制。例如美國國立的「地方法院」及州立的「初級法院」和「中級法院」都是採用單獨制的。大陸各國的法院，則均由數名法官合組，而為合議制，例如法國的初級法院亦由三名至十五名的法官合組而成。合議制的法院固然可使審判慎重，但同時法官的人數必當加多，由是國家的經費亦當因此而增加了。所以近來法國亦有人提倡廢止合議制，凡下級法院均由單一法官構成。

英美的司法制度和大陸的司法制度，尚有一個不同之點，即英美法官常巡行各地，在各地開院，不固定於一地——例如美國國立的「地方法院」及州立的「

中級法院」和「高等法院」都是隨時在各地開院，不固定於一地——這個制度乃謀訴訟人的便利，即法院自己跑到訴訟人那裏，不使訴訟人跑到很遠的地方，覓求法院。反之，大陸各國的法院則常固定於一地，訴訟人必當跑到法院的所在地，求法院審判。

法院的組織大約如上所言，最後我們尚須注意聯邦國的法院組織。聯邦國的法院組織，可以分做二種：第一種為複合制，即國內有兩種獨立不同的法院，一是國的法院，執行國的司法權，二是邦的法院，執行邦的司法權。第二種則為單一制，即法院都是依據國的法律而設立，各邦沒有自己的法院。

德國的司法制度就是採用第二種的單一制。詳言之，國內沒有兩種獨立不同的法院：其一執行國（Reich）的司法權，其二執行邦（Land）的司法權；而只有一個單一的法院，執行國及邦的司法權。一切法院都依據國的法律而設立，并依據同一法典而執行其職務。即各地法院乃置於同一基礎之上；法院的權限和手續，法官的



資格和任期均由國的法律規定，並沒有國與邦的區別。簡單說，聯邦主義乃不實行於司法制度之上。但據德國憲法第一〇三條所言，『普通司法權 (Die ordentliche Gerichtsbarkeit) 由國的法院 (Reichsgericht) 及邦的法院 (Gerichte der Lander) 執行。』由此可知德國法院亦有國立與邦立的區別——邦的法院又分做三級：初級叫做 Amtsgericht，中級叫做 Landgericht，上級叫做 Oberlandesgericht——邦的法院在形式上的確當視為邦的機關。因為法官是由邦政府任命，法官的薪俸是由邦政府支給，判決的宣告是用邦政府的名義，法官的監督也屬於各邦。雖然這樣，但各邦的法院組織既是一樣，且又根據同一的民法刑法及訴訟法，以行審判——據德國憲法第七條所言，民法刑法及訴訟法均由國制定——則就其實質而言，德國又的確沒有複雜不一致的法院和法規，我們稱之為單一制，并非無理。

反之，美國則與德國不同。各邦的法院和法規，甚不一致，各州均依據自己的風俗習慣，設立自己特殊的法院，編定自己特殊的法規，僥倖美國憲法第四條第一節

規定：『各州須充分尊重和信用他州的法令、記錄、及裁判手續。議會可用普通法律，規定這些法令、記錄以及裁判手續的證明方法和效力。』由於各邦的互相尊重，遂產生了一個強大的統一力，即某州認為有效的行爲，他州亦認為有效；某州禁止的行爲，他州亦常禁止。因此之故，各州的司法制度，在實質上尚能一致。

以上乃對於普通法院而言。各國除普通法院之外，尚有特別法院，如行政法院，憲法法院、軍事法院、商業法院、工業法院、勞動調停法院等是。但各國制度均不一致，本書亦不能一一說明，惟於討論法院的職權時，把憲法法院與行政法院，稍加說明一下。

(註)爲了讀者容易理解起見，現在試以美國爲例，說明聯邦國法院的組織。

美國法院可大別爲二種：一爲國的法院，一爲州的法院。

國的法院又可大別爲三種：即最高法院 (The Supreme Court) 巡行上訴法院 (The Circuit Courts of Appeal) 及地方法院 (The District Courts) 等是。

最高法院是根據美國憲法第三條第一節而直接設立於國都華盛頓的。法官的人數最初六名，一八三七年以後，改爲九名，其中一人爲院長，(Chief Justice) 其他則爲陪審推事。(Associate Justices) 每年十月至翌年五月開院。一切案件都由全體推事審判二次，第一次乃觀察推事的多數意見所在，第二次則審定判決(依據推事的多數意見，由推事一人作成的)是否合於多數推事的意見。

最高法院之下，則爲巡行上訴法院，把美國分做九區，每區設置一個巡行上訴法院，由法官三人或四人構成。牠不若最高法院固定於一地，乃隨時在各都市開院。牠是地方法院的上訴機關，其判決不許再上訴；惟判決有關於「法律是否違背美國憲法」的場合，纔許訴訟人上訴於最高法院。

地方法院是最低級的國的法院，把美國分做八十 District，每 District 均設置一個地方法院。每個地方法院，在原則上，均有專任法官，但有些地方又由別的地方法院的法官兼攝。法官的人數，以一人爲原則，(單獨制) 但有些地方竟用數名，地方法院每年之中，只開院數次，而其場所則時時變更，并不固定於一地。牠是第一審的機關，除了州的法院所專管的案件之外，均有管轄權。

美國的法院的職權規定於美國憲法第三條第二節。

國的法院所適用的法律，以國法為主。但是甲州市民與乙州市民發生訴訟，而須適用州法時，則當適用州治。適用州法時，國的法院當服從州的法院所作的判決例。

至於州的法院，則均依據州的憲法而設置的，千差萬別，極不一致，今若捨小異而取大同，則州的法院可以分做三級。

第一為初級法院，其管轄區域只限於一村，其管轄案件只限於極輕微的民事及刑事。這個法院，名稱頗不一致，大約常用 *Justice's Court*, *Magistrates' Court*, *Police Court*, *Municipal Court* 等的名稱。法官常由警察官兼任，而為單獨制，若使一地之內，有 *Justice's Court*，又有 *Police Court* 者，則前者專管民事，後者專管刑事。訴訟手續極其簡便，不用種種虛文。

第二為中級法院，一面是初級法院的上訴機關，同時又管轄初級法院所不能管轄的民刑案件，而為第一審的機關。牠的名稱，普通是用 *County Court*, *District Court*, *Circuit Court*，但有些地方亦用 *Superior Court* 的名稱，在紐約則稱為 *Supreme Court*。牠也是採用單獨制，由一名法官構成，而設置於市 (*City*) 及鄉 (*County*)。普通常管轄數鄉的民刑案件，但在大都市，民刑案件常常分開，各由不同的法庭管轄。管轄數鄉

的中級法院，非固定於一地，乃巡行各鄉，到處開院。

第三爲高等法院，普通皆用 *Supreme Court*, *Court of Errors*, *Court of Appeals* 等的名稱，爲各州的最高法院。牠是初級法院及中級法院的上訴機關，同時又專管特殊的案件。（例如對於州的官吏行爲，有訴訟時，由牠管轄）凡關於事實問題，以中級法院爲最終審，只惟關於法律問題有異見時，才得上訴於最高法院。高等法院對於州法的解釋，爲最終審；惟其判決有關於美國憲法或美國法律時，纔許其上訴於美國最高法院。高等法院不是單獨制而爲合議制，由五名至十五名的法官合組而成。每州只有一個高等法院，所以牠常巡行州內各地，在各地開院。

以上不過對於美國的州的法院，說明其大概情形而已。其實，各州制度極不一律，在審判事務繁雜的州，每於高等法院與中級法院之間，置了一個中間上訴法院，在 *Massachusetts* 州，叫做 *Superior Court*，在西部各州，叫做 *District Court*。有中間上訴法院時，關於事實問題，以中間上訴法院的判決爲最終審。

州的法院所適用的法律，固然以州法爲主。但由案件的性質，而須適用國法時，則當服從國的法院的判決，而覓求國法的真意所在。如果關於法律的解釋，州的法院與美國最高法院的見解有所不同時，則訴訟人

可上訴於美國最高法院這個場合州的法院所下的判決當然爲美國最高法院所毀棄只惟關於這一點州的法院與國的法院才有關係。此外，二者幾乎完全獨立。至於各州法院，在原則上，也是互相獨立，不過如上所言，在實際上，仍有種種複雜的關係。

## 第二節 法院的職權

司法機關的職權，固以審理民刑訴訟事件爲主。但是列國法院除了審理訴訟事件之外，還有兼理「非訟事件的職權」(Non-Judicial Functions) 例如遺囑的執行，婚姻及不動產的註冊，免許狀 (License) 的頒發，監護人 (Guardian) 和保管人 (Trustee) 的任命，公司破產事務的處理等是。這便是司法機關執行行政性質的事件。又如各國還承認法院的判決例，享有與法律同等的效力；而法官審理那沒有法律正文可依的案件，又得依據正義或條理判斷。這便是司法機關執行立法性質的事件。

關於司法機關的職權，我們必須詳細討論的，可以分做二種：一是普通法院有沒有審查法律是否違憲之權，二是普通法院有沒有審判官吏違法的行政行為之權。前者是討論司法權與立法權的關係，後者是討論司法權與行政權的關係。

現在先討論普通法院有沒有審查法律是否違憲之權。原來法律的違憲可以分做二種：一是形式上的違憲，例如法律不依據法定手續通過或不由元首公布等。二是實質上的違憲，即法律內容與憲法條文相抵觸。如果法院有審查法律之權；審查之後，法律又由法院判決，認為違憲的時候，其結果如何，更可分做二種：一則僅否認（*Veto*）該法律對於本案的效力，並不使該法律從此再不能執行，二則取消（*Nullify*）該法律，使該法律根本消滅。在多數的國家，普通法院雖有審查法律的形式，是否違憲之權；至於法律的內容，則無權過問。這個制度，在英國，固然不會發生問題。因為英國沒有成文憲法，憲法與法律的界限，本不存在，所以法律內容抵觸憲法的觀念，無從發生。反之，英國以外的國家都有成文憲法，憲法與法律之間，既有嚴重的

界限則違憲的法律實難保其必無那末法律的內容如果抵觸憲法的條文要怎樣解決呢？美國制度就是承認普通法院有審查法律內容之權。但是審查之後，認爲違憲的時候，亦只能否認該法律對於本案的效力，并不能根本取消該法律。不過法院既然認該法律爲違憲，則在事實上，該法律自然要受重大的打擊，而等於取消。這個制度并不是基於憲法上的明文，而實基於三權分立的思想。在三權分立制度之下，法律的解釋和適用，法院有獨立的權限。憲法是法律的一種，所以法院也有解釋憲法之權。憲法的效力，駕在普通法律之上，所以普通法律若與憲法相抵觸，則法院可由自己是解釋法律的機關，而否認該法律的效力。這是美國法院的特權，學者則稱之爲美國法院的優越權。(American Judicial Supremacy)

奧國的制度則與美國的完全相反，一面不許法院審查適當公布的法律的效力，(憲法第八九條) 同時又特設憲法裁判法院，(Verfassungsgewichtshof) 一依聯邦政府的請求，審判邦法律是否違反憲法，依邦政府的請求，審判聯邦法律是否違



反憲法。……法律由憲法裁判法院的判決，認爲違反憲法時，聯邦國務總理或各邦的行政長官，應即將該判決公布；該項法律取消的時期，除憲法裁判法院有規定外，均自公布之日始，即行取消。」（憲法第一四〇條）這樣看來，可知奧國的憲法裁判法院對於違憲的法律，實有取消之權，不過取消權當待聯邦政府或邦政府有請求時而後才可行使耳。——捷克斯拉夫的制度，與奧國頗相似，可參看其憲法第一條、第二條及第一〇二條。

德國的制度又與美奧二國不同。在帝政時代，德國法院雖有決定法律形式上效力的權利，然却沒有決定法律實質上效力的權利。惟一的例外，就是允許帝國法院（Reichsgericht）有權決定邦議會所通過的邦法律，在實質上，是否違反帝國憲法或帝國法律。德國是一個聯邦國家，自然要求帝國法院有這個權力。但是帝國法院的這個權力，僅能對於邦議會所通過的法律行使，至於帝國法律有否違反帝國憲法，却不許帝國法院決定。這個原則，在革命後，尙未變更。新憲法第一三條說：『聯邦

法規的效力，駕乎各邦法規的效力之上。各邦法規對於聯邦法規有無抵觸，若發生疑義或論爭時，聯邦及邦的中央官署得根據聯邦法律的規定，請求聯邦最高法院（Obersten Gerichtshof）判決。』由這一條看來，可見聯邦最高法院亦只有審查邦法律的內容，至於是否有權審查聯邦法律的內容，在憲法上實無明文規定。不過聯邦最高法院雖然沒有審查聯邦法律的內容之權，而聯邦議會所通過的法律仍受他種外力的制裁。按照德國新憲法第七十三條，第七十四條的規定，聯邦議會所通過的法律，可由大總統的命令或選舉有權者二十分之一的要求，提交國民投票。在此種條文之下，聯邦法律若有違反聯邦憲法之嫌，人民及政府自然可訴於全國公民。因此之故，德國憲法遂不必再授最高法院以審查聯邦法律之權。即如王世杰博士所言：『聯邦法律之經由公民複決者，亦或不免與憲法條文發生牴牾；倘法院有否認聯邦法律之權，其於此類法律，又將何以自處？容認之耶？是直放棄其憲法解釋權。否認之耶？是直與現時人民所直接表示之意志宣戰；其與否認議會獨自制定之法

律亦自有別。故一面採用複決制，一面又授法院以解釋憲法之權，實質上將令法院難於自處，將令法院之獨立與尊嚴，無由自全。』（王世杰著比較憲法五八九——五九〇頁）

法國的制度，完全與上述各國相反，牠的憲法承認議會的權力為最高，無論甚麼法律，祇要是由議會正式制定，經總統正式公布，不問是否違憲，法院皆當適用。一八三三年，法國議會通過的出版法，顯然是違反一八三〇年憲法第六十九條的規定。這時法國著名的法學家曾向最高法院（Court of Cassation）要求宣布該法律為違憲。但是該院判決他自己沒有宣布法律違憲的權力。這個判決後來竟繼續有效。故法國的法院祇能否認形式上違憲的法律，不能否認實質上違憲的法律。法國所以不承認法院宣布違憲法律為無效的權利，就是根據下列的三種理由：第一以為這種制度與一七八九年和一七九〇年所宣布的分權原理相抵觸；第二以為立法部是代表人民意志的機關，不能使法院的權力高出於牠之上；第三以為這種制度

足以助長議會與法院間的衝突，并使法院得以妨礙立法上的改革事業。這就是國人反對法院審查法律內容的理由。（參看 J. W. Garner, *Political Science and Government*. PP 764—766, 高一涵的政治學綱要三二七——三二八頁）

由我們觀之，在聯邦制的國家，聯邦法院固然應該審查各邦法律有否違反聯邦憲法或聯邦法律，至在單一制的國家，而又令法院審查法律是否違憲，確實可以妨害立法上的改革事業。原來『立法的重要條件，就在要適應經濟情形和社會生活的需要；法官的重要責任，却在依照法律，率由舊章。經濟情形和社會生活是時時變遷進步的，而法律却是一成不變的。如果教守法的官去裁判那適應於近代生活情形的經濟立法和社會立法，一定是不相宜的。』美國的許多法官常常用那十八世紀經濟政策和社會政策的原理，來判定那適合現代的經濟政策和社會政策的立法，所以常常重視財產權而蔑視人權。最近美國的「撤銷判決」（Recall of Judicial Decision）運動，就是為救濟上述的弊害而起的。簡單言之，法院宣告議會通過的法

律爲違憲時，須把該法律交給人民複決。如果多數人民贊成議會的法律，則法院雖然認爲違憲，亦得仍舊發生效力。科羅拉多 (Colorado) 一州，在一九一二年，已於憲法之上，規定人民可撤銷法院的判決了，但他州皆不做效，因爲恐怕撤銷判決有礙法院的獨立。所以又有人主張：法院審查法律是否違憲時，須得到特別多數法官的同意。例如美國最高法院共有九個法官，必須得到七個法官同意，纔可宣告法律爲違憲等是。』(Garner, op. cit. Pp. 770-775, 高一涵的政治學綱要 11110——11121頁)

次再討論普通法院有沒有審判官吏違法的行政行爲之權。所謂行政行爲是指公的行爲，即指官吏依其官吏資格而作的行爲，并不是指官吏用其私人資格而作的行爲。這個公的行爲如果違法，就構成爲行政訴訟。行政訴訟可發生於行政官吏與行政官吏之間，亦可以發生於行政官吏與普通人民之間。

在英美二國，行政訴訟概由普通法院受理，普通法院之外，不另設專管行政訴

訟的機關。人民與官吏的訴訟，無異人民相互間的訴訟，當起訴於普通法院，并依據普通法律審判。官吏執行職權，侵害人民的權利，無異於私人侵害私人的權利，只得向加害的官吏要求賠償，不得以國家為控訴的對象——除了法令有特別規定外——即在英美二國，對於人民與官吏，只有一個法院與一個法律，并不分歧異於其間。反之，在歐洲大陸各國，則行政訴訟不由普通法院受理，而由特設的行政法院（Administrative Court）受理。行政法院有其自己特殊的組織，應用其特殊的法規，顯然與普通法院不同。行政官吏執行職權，害了人民的權利，人民當在行政法院提出訴訟，并依據特別法規，要求國家或加害的官吏，要求賠償損失。其可以國家為控訴的對象，要求賠償，很明瞭地與英美二國不同。德國新憲法第一〇七條說：『對於行政官廳的命令和處分，（Anordnung und Verfügung）聯邦及各邦可依據法律規定，設立行政法院（Verwaltungsgerichte），以保護個人。』第一三一條又說：『官吏行使職權，對於第三者，若違反其職務上的義務時，在原則上，賠償的責任應屬於雇用該官

吏的聯邦、邦及公共團體。但聯邦、邦及公共團體對於該官吏，有求償權。此外人民又得起訴於普通法院，要求本條所規定的賠償。『即官吏行使職權，害了人民的權利，賠償損失的責任，在原則上乃屬於國家、邦及公共團體。』

今試比較英美制度與大陸制度的優劣。贊成大陸制度的人都以為普通法院若有審判官吏因執行職務而作違法行為之權，則司法機關將干涉政府的行政，而減少行政權的效率。並且行政訴訟的性質至為複雜，萬不能當作普通訴訟看待；審判行政訴訟的人，不但需要法律知識，抑且需要行政經驗，普通法院大約不明白行政情形，以之審判行政訴訟，一定不能勝任。贊成英美制度的人則謂官吏的違法行為，如果不同普通人民一樣，同受一種法院的管轄，實有背於法律下一切平等的原則。並且行政法院乃是政府的附屬機關，未必都能充分保障人民的權利。然由我們觀之，任何一國，官吏總有多少特權，個人必不能與官吏站在絕對平等的地位；個人之控訴官吏，也總有多少制限，必不能完全自由，所以用「法律平等」之言，以攻擊

行政法院，未必妥當。至謂行政法院的法官，沒有完全的獨立，不能充分保障人權，固然有相當的理由。但是在歐洲大陸各國，行政法院已漸次脫離行政機關而獨立，且據事實所示，歐洲大陸人民的權利，不但沒有因為行政法院制度，無端被政府侵犯或剝奪，抑且他們的權利，卻由於這個制度的存在，享受充分的保障，所以特設行政法院以審理行政訴訟，我們認為無害而有益。

### 第三節 法院的獨立

司法權的獨立，是現今法治所要求。司法權的獨立便是法院的獨立，所謂法院的獨立，便是法官的審判不受行政機關或立法機關的干涉，而且一個法院對於他一個法院的審判，亦只能於判決後，依上訴手續而變更其判決；在審判的時候，任何法院都不受其他法院的干涉。至於行政機關或立法機關，則雖在法院判決之後，也沒有變更判決之權。



但是要想保全法院的獨立，只用上列的方法，也難成功。因為法院以外的機關，有了這種規定，雖然不敢公然地干涉法院的審判，然而卻不能保障法院的法官實際上不仰承其他機關的意旨，而行使其審判權。欲防這個弊害，關於法官的任用，法官地位的保障，須有相當辦法而後可。

第一、法官的任用 法官任用的方法，就列國實例而言，約有數種：（一）由人民選舉，如美國各州的法官，便是由該州的人民選任。這個方法雖然甚合於民主思想，但是照美國各州的情形看來，亦常常發生三種弊害：其一、一般人民多不識誰人可充任為法官。在法官缺職之時，每由州長任命「補缺推事」以補充殘餘的任期。到了選舉之時，人民不過選舉任命為補缺推事的人出來做正式推事而已。所以民選的法官實與州長任命無異。其二、在其他場合，亦常由政黨或律師會推薦候選人，人民不過於候選人中，選舉一人或數人為法官而已。沒有政黨或律師會做後援的候選人，絕對沒有當選的希望。因此之故，選出的法官每為感情所迫，對於該政黨或該

律師會，不敢加以不利益的判決，這是有害於司法權的獨立的。其三、法官既由民選，則法官在職之時，對於新聞社或大公司，必不敢加以不利益的判決。因為新聞社或大公司可用言論或其他種種方法，妨害該法官下次的當選，所以民選的方法每不能得到公正賢良的法官。(二)由國會選舉，如瑞士聯邦法院的法官，係由議會選舉，瑞士各州的法官亦多由各州議會選舉，便是其例。這個制度，在名義上，雖與法官民選一樣，要求法官對於行政機關的獨立，其實不過把法官變成政黨的工具而已。何以呢？在議會選舉制度之下，凡希望當選的人不能不與政黨發生關係，當選者的政黨色彩既然濃厚，則在審判的時候，勢必幫助自己的政黨而壓迫反對黨。這樣一來，法院的獨立完全喪失，而人民對於法院的信用亦必減少了。(三)由法院自選，如法國在十五世紀時代，法院法官若有缺額，均由法院自行選舉，以補充之，這個方法雖可維持法院的獨立，但是一個機關的組成，如果永久受該機關自己的支配，而不受外部勢力的影響，必將流於極端保守，甚或流於腐化。(四)由行政機關任命，如法國、

英國的法官均由元首任命等是。這個方法在形式上，雖然難保行政機關不至濫用私人，或行政機關利用法官的任命權，干涉法官的審判。但是充任法官的人如果須具備法定的特殊資格，而法官的任期、轉職、免職等事，又享有特殊的保障，則雖把任命權完全交給行政機關，大約亦不會發生上述弊害。我們只看法英的司法情形，便可知道。

此外，他國對於法官的任用，尚有折衷上述各種制度者，例如（1）在美國，最高法院的一切法官，均由大總統任命，但須徵求上院同意。（2）在秘魯，初級法院的法官若有缺額時，由行政部於高級法院所提出的六名中，選擇一人而任命之；高級法院的法官若有缺額時，由行政部於最高法院所提出的六名中，選擇一人而任命之；最高法院的法官若有缺額時，由議會於行政部所提出的三人中，選舉一人而任命之。（3）在比利時，最高法院的法官若有缺額時，先由上院與最高法院各推薦一個名單，次由元首就該名單中，擇任一人；其他法院的法官若有缺額時，亦先由地方議

會與地方法院各自提出名單，次由元首抉擇任用。

第二、法官地位的保障 各種任命的方法既然都有弊害，則爲保全法院的獨立起見，對於法官的地位，不能不有保障之法。其法有四：

(一) 法官的任期 各國的法官大約都是終身職，因爲法官若有一定的任期，則他執行職務的時候，爲了維持自己的地位起見，勢不免對於享有法官任用權的機關，有所阿附，不過人的精神有限，年老之時，精神不免衰弱，所以各國法律又規定強制退職的年齡，法官達到這個年齡時，必須退職。——在採用民選制度的國家，法官的任期都是很短的，例如美國各州法官的任期，最短者爲 Vermont，只二年，最長者爲 Pennsylvania，計二十一年，其他則大約由六年而至於九年。在瑞士，法官的任期亦很短，聯邦法院法官的任期，只六年。

(二) 法官的免職及停職 法官若有重大的過失，當然非免職不可。但是免職的手續又與普通行政官僅依行政長官的自由裁量而得免職者不同。在英國，高級

法院的法官惟於議會兩院向國王提出免職的請求時，纔得免職。（地方法院的法官沒有這種保障）在美國，國的法院的法官，須經議會的彈劾，（下院彈劾，上院審判）纔能免職。州的法院的法官亦須經州議會的彈劾，才可免職，這種手續至爲嚴重，不易適用於一切法院的法官，所以歐洲大陸各國，對於法官的免職，大約只經法院的裁決。例如法比兩國以最高法院爲各級法院法官的懲戒機關，凡法官的免職，都須預經最高法院裁決。德國（憲法第一〇四條）奧國（憲法第八八條）捷克斯拉夫（憲法第九九條）波蘭（憲法第七八條）亦用憲法規定法官非經法院裁決，不得免職。

行政機關對於法院，不但不能自由免其職，且又不能自由停其職。所以在一般國家，法官停職的宣告，亦常用憲法規定須經法院的裁決。

（三）法官的轉職 轉職不但指轉任於同級的職，且又指轉任於高級的職或低級的職，所以行政機關若有轉職法官之權，則法官爲了希望轉任於高級的職，或

懼怕降任於低級的職，勢不免有阿附行政機關的情事。所以列國憲法對於法官轉職手續，大約都規定須得本人的同意。（但該法院本身取消時，不在此限）即法官的升職處分，亦往往不完全付諸行政機關，而付諸行政機關與法院所合組的機關。比方法國法官的升職，乃由司法部與最高法院合組的委員會決定，便是其例。

（四）法官的薪俸 欲保全法官的廉潔，不能不注意法官的生活問題。各國法官的薪俸都特別提高，且又年年增加。甚者且用憲法保障法官的薪俸，不許行政機關或立法機關任意變更。



## 第六章 選舉

### 第一節 選舉權及選舉資格

在民主政治之下，議會尤其是下院的議員是由人民公舉的。所謂選舉就是指這些議員的選舉而言。原來民主政治是民意政治，但是人民本身因為種種原因，往往不能自己執行國家的職務，必須選舉代表，用以間接參與政治，所以選舉在民主政治之下，乃是一種極重要的手續。本書對於選舉，所以特設一章，詳細討論者，其理由即在於此。

但是選舉的本質是甚麼呢？換句話說，所謂選舉權果是人民的權利麼？抑或是人民的職務？關此學說甚多，現在不能一一縷述，只能單刀直入地，把我自己的見解，



說明如次。由我看來，選舉乃是選舉人合爲一個集團，用以選定國家的機關，其狀無異於許多共和國的兩院議員，集合起來組織一個議會，選舉大總統。上下兩院的議員集合起來，組織議會，選舉大總統，這乃是兩院議員的職務，并不是兩院議員的權利。換言之，議會是國家機關，議員則爲其部分機關，由議會這個國家機關，再選出大總統別一個國家機關，無異於大總統這個國家機關任命內閣總理別一個國家機關。議員之選舉大總統，大總統之任命內閣總理，并非實行自己個人的權利，乃是因爲自己是國家機關的一種，而實行國家機關的職務。同樣，選舉人在選舉的時候，也構成了選舉團體，而爲國家的機關，各個選舉人則爲其部分機關。選舉人之選舉議員，乃是因爲自己是國家的機關，而執行國家機關的職務；并不是實行自己個人固有的權利，其狀與兩院議員之選舉大總統者無異。

但是個人成爲國家機關，而執行國家職務的時候，乃有二種場合：第一爲「可能」的場合，即個人只有做國家機關，執行國家職務的可能性，并不能以此可能性

爲根據，出來要求其必須實現。比方個人雖有做官吏的可能性，但是國家任命誰人爲官吏，完全由國家決定，個人絕對不能向國家要求必須任命自己爲官吏，便是其例。第二爲「必然」的場合，卽某特定人於某特定事件發生之時，卽具有某特定的資格，其時可以這個資格做根據，而要求成爲國家的機關，比方君主國的皇太子，於先皇駕崩之時，就可出來做一個元首，便是其例。選舉人的地位實屬於第二場合。詳言之，某人由於法律規定，若有做選舉人的資格，則該人於選舉之時，實可積極的出來主張選舉職務的實行。在這個意義之下，選舉又無異於一個權利，不但此也，選舉這個行爲乃是選舉國家的機關——議會，而這個國家機關又是實行民意政治的中樞，所以選舉人執行選舉的時候，實可把自己的意見和利益，反映於政治之上，其結果，對於選舉人是有利益的。選舉雖然只是一個職務，然而各國人民乃要求選舉權不已者，其理由卽在於此。

不過這個利益，乃是間接的，無形的，與普通的權利之爲直接的具體的者，絕對

不同。因此，人民不知道其利益，而放棄選舉職務而不執行者，乃極多數。英國人民的政治教育是很高的，但在一九一八年的總選舉時，於一千四百萬人的選舉有權者之中，棄權者竟有一百六十萬人。其他各國的棄權者尤多，大約對於有權者，約占十分之三乃至十分之四。

但是選舉既是一種職務，則國家對於這個職務的執行，實不必放任個人自由，反可強制個人參加。所謂強制投票（Compulsory Voting）就是其例。強制投票最初採用於瑞士，次則傳於各國，到了現在，採用這個制度的，有丹麥，西班牙，比利時，亞丁，荷蘭，匈牙利，捷克等國。在採用這個制度的國家，對於毫無正當理由而放棄投票權的選舉人，或由法廷譴責，或課以小額的罰金，或停止選舉權若干年，或於第一次投票無效而舉行第二次投票時，使未及參與第一次選舉的選民，負擔第二次選舉的費用。

我們若視察各國實例，則強制投票制度比之自由投票制度，實可減少棄權者

的人數例如亞然丁的投票比率是很壞的，但在採用強制投票的一九一二年，首都的投票比率竟占百分之八四，地方亦有百分之六九。比利時在未採用強制投票之前，棄權者於一八七〇年爲百分之二六，一八八四年爲百分之三〇，一八九二年爲百分之一二；自從一八九三年採用強制投票之後，棄權者的人數，於一八九四年乃減少爲百分之五·四，一八九六年爲百分之七·五，一八九八年爲百分之五·三，一九〇〇年爲百分之五·九。只惟西班牙的成績仍很壞，牠於一九〇八年採用強制投票，但棄權者的人數，於首都尙有百分之四〇，於地方竟達百分之八〇以上。要之其成績如何當看該國的政治狀態是不是健全。至於處罰方法，則以罰金爲最當。因爲只有譴責，則棄權者人數過多之時，將無從譴責了。

選舉既是國家機關選定另一個國家機關的職務，不是單純的權利，則誰人可爲選舉人，實在有制限的必要，即惟能夠執行選舉這個職務的人纔有做選舉人的資格。現今各國的法律對於選舉人，都要求一定的資格，只惟有這個資格的人，才給

與以選舉權，其原因即在於此。

選舉資格可以分做二種：一是獲得選舉權時必須具備的資格，他是獲得選舉權時不可具備的資料。前者叫做積極的資格，後者叫做消極的資格。

現在先從消極的資格說起，消極的資格如次：

(一)精神上有缺陷的人 比方精神病（如瘋癲的人）的人，必不能完全執行公共的職務，所以不能給與以選舉權。

(二)欠缺公民資格的人 比方因罪而受刑的人，叫他執行國家的職務，必不能稱職，所以列國對於受過刑事處分的人，常常剝奪其選舉權。此外各國對於因貧無法謀生而要求國家援助的人，亦常剝奪其選舉資格，但是現今社會的經濟組織極不健全，一面社會上沒有相當的機會，使人民都能各盡所能，人民因為自己沒有工作可做，不得已而要求國家援助，國家既已援助他們了，而又剝奪他們的選舉權，這實在不是合理的事。不過古人有言『無恆產者無恆心』，人們自己無法謀生，而

要求國家援助，則他們對於現實的社會制度，尤其是經濟組織必怨恨不已，咀咒不已，所以他們若有選舉的權利，則在選舉的時候，難免舉出過激的人物，而欲破壞現實的社會秩序，則欲維持現實的社會秩序的人，不許他們有選舉權，確是當然的事。

(二)現役軍人 各國法律對於現役軍人，亦常禁止他們有選舉權，因為軍人須絕對服從長官的命令，如果他們有選舉權，則長官可利用命令關係，使軍人選舉自己黨羽。但是這個規定乃是統治階級欲把軍隊分離於人民之外，把軍政分離於其他政治之外，養成一種職業軍人，以便自己之保存地位，本來不甚合理。不過在武人勢力較大的國家，使現役軍人參加選舉，實在有百害而無一利，故以禁止為當。至於政治已納上軌道的國家，這個規定實無必要。所以現今英國對於現役軍人，亦許其投票。

有上述條件的人，在現今國家之下，是認為不適於執行選舉的職務的，所以各國法律都不給與以選舉權。

至於選舉時必須具備的條件，即積極的條件，若據各國法律規定，大約如次。

(一) 國籍 在民族競爭極激烈的時代，當然只可容許本國人有選舉權，這是各國一致的法制。但俄國則否，據他的憲法第二〇條所定：『爲了團結萬國的勞動者，俄國對於住在俄國境內的外國人勞動者及未曾雇用別人勞動的外國人農民，都給與以俄國公民在政治上所享有的一切權利。』由這個規定看來，可知外國人的勞動者及農民在俄國，當然有選舉權及被選舉權了。（參看蘇俄憲法第六四條）不過這只是憲法上的條文，至其實行到怎樣程度，我們不能無疑。

(二) 年齡 童孩之年，知識尙未充分發達，當然不能執行國家的職務，所以各國法律對於未達一定年齡以上的人，多不給與以選舉權。例如德國奧國瑞士以滿二十歲，美國英國法國意國比利時波蘭以滿二十一歲。瑞典以滿二十三歲，丹麥荷蘭以滿二十五歲爲法定年齡。

(三) 住居 照各國的法律看來，選舉人必須在選舉區域內，居住一定時期以

上。比方瑞士的人民非於三個月以上，住在一定的區域以內，法國比利時奧國的人民，非於六個月以上，住在一定的區域以內，沒有選舉權，便是其例。這個規定的目的，乃欲剝奪乞丐、浮浪人的公權，由現在社會的經濟組織看來，實是不得已的事。不過在交通發達的今日，一般勞動者每每爲了職業問題，四處奔走，實難於數個月之內，定住於一個地方，所以這個規定又有害勞動大眾的公權。近來英國的選舉法承認凡人於一定期間以上，能夠占有每年租錢十鎊以上的家產，卽有選舉權，就是想彌縫上述的毛病。波蘭的選舉法則更寬大，凡有公民權的人，在選舉期日公布以前，若是該選舉區的住民者，卽有選舉權。

(四)教育 有些國家尙以教育爲選舉權的資格，比方二八八二年的意大利選舉法，以受到一定的教育爲選舉權的要件，便是其例。美國各州如 Massachusetts，Connecticut，Mississippi 亦以能讀憲法爲選舉資格。這個規定當然是合理的，不過選舉人在執行選舉職務的時候，不是能讀被選舉人的姓名，或能寫被選舉人的姓名



者，不能作有效的投票，所以這個教育的資格已包含在投票之中，不必再提。

(五) 財產或納稅 從前國家都以財產或納稅做選舉的資格之一。大戰之後，這個資格已經撤廢了。

(六) 男性 大戰以前，在歐州承認婦女有選舉權的，只有芬蘭（一九〇六年）羅威（一九〇七年）丹麥（一九一五年）幾國。大戰之後，則除了法國瑞士比利時西班牙之外，大約都已承認婦女有選舉權。所以男性這個制限，在今日，可以叫做例外的法制。

以上所述的消極的和積極的資格，其理由有正當的，有不正當的。選舉法於消極的條件之外，只以國籍、年籍為積極的條件者，叫做普通選舉，於國籍年齡之外，更以其他條件，尤其是財產（納稅）做選舉權的資格者，稱為制限選舉。這樣看來，可知所謂普通選舉并不是指一切人民都有選舉權，其間亦常有些許制限。而且有些國家所稱為普通選舉的，乃關於男性的選舉權而言，至於女性，則根本不算做一回

事。現在試把制限選舉及婦女選舉權的問題，詳細說明如次。

先就制限選舉說，原來現在的議會乃由從前的階級會議發達而成，階級會議又是封建時代的特權階級，即貴族、僧侶、基爾特市民，爲了討論租稅問題而組織的機關。換言之，階級會議只惟對於有特權的人才許其派遣代表，出席討論。到了封建社會崩壞，而成立資本主義社會的時候，資本家爲欲獨攬支配權，而排斥一般勞苦大眾於政權之外，又沿用舊制，以納稅爲一個選舉資格，有了這個要求，遂生出這個制度，有了這個制度，又生出下述種種的思想。第一、以選舉權爲一種報償，有財產的人對於國家常負擔直接的租稅，國家爲了報償他們的特別負擔，故給與以選舉權，這個主張的不合理，是誰都知道的，我們實在沒有反駁的必要。第二、選舉既是一種公共的職務，則誰人能够執行這個職務，國家實可自由決定。勞動階級是「無恆產，無恆心」的，他們的知識很幼稚，叫他們參與政治，政治一定不會得到良好結果。但是財產的有無，即納稅的有無，實在不能用作決定參政能力有無的標準。富豪子弟

的知識未必勝過貧民的子弟，就是一個根據。第三、議會政治是多數公決的政治，若使多數民衆都出來參加政治，則政治必爲這些多數民衆所左右，其結果一定弄成衆愚政治，爲了預防這個毛病，所以只有採用制限選舉。但是這個理由實與第二理由相同，當以有財產的人都是賢，無財產的人都是愚，做一個前提。這個前提不能成立，是理之至明的。

就實際看來，現今各國大約都已採用普通選舉了。原來政治問題乃是很複雜的日常生活問題。人類對於自己生活，往往意識的或無意識的，求其有利於自己，而加以判斷。我們雖然不想加害別人，然而解釋一種問題，求其有利於自己，乃是我們人類的本性。戴雪 (Dicey) 說：『英國的工業家，當保護貿易主義有利於他們的時，就極端贊成保護貿易主義。一旦知道穀糧的自由貿易可以增加他們工商業者利益的時候，就馬上變爲熱心信奉自由貿易主義的人。』由此可知各人在政治上怎樣判斷，實即各人思念怎樣纔能夠增加自己的利益罷了。既是這樣，則在議會之

內，容許多數人發表意見，多數人一致的意見，一定合於多數人的利益，反之，若把政治委託於少數人，則這些少數人將從自己認為妥當的判斷，處理一切。然而他們認為妥當的判斷，其實又不過是他們少數人認為合於自己的利益而已。普通選舉的必要，其理論的根據，實在於此。

但是普通選舉的實行，並不是由於上述的抽象的理論，乃是由於特殊的經濟背境。原來資本主義的生產是以賺錢為目的的。資本家要想賺錢，一面當提高生產率，同時更當提高消費率。生產率的提高，固然要以文化的增進為前提，（勞工沒有較高的知識，何能運用複雜的機器）至於消費率的提高，也要依靠於文化。因為一般民衆的文化不提高，則他的慾望不複雜，他的慾望不複雜，則對於資本主義的生產品，一定不需要。資本主義的生產品，既然沒有人需要，則資本家雖然製造商品，也沒有賺錢的可能。所以他們常利用種種方法，去提高一般民衆的文化，而增加其慾望。應此要求而產生的，就是義務教育。我們若看義務教育，最初乃實行於資本主義

很發達的國家，便可知其本來目的了。一般民衆，受了義務教育之後，文化漸漸提高，慾望漸漸增加，而對於資本主義的生產品，也漸漸需要起來。然慾望與知識乃有并行的關係，慾望既然增加，知識也必隨之而進步，由是對於以制限選舉爲基礎的虛僞的民主政治，遂不滿意，而要求以普通選舉爲基礎的真正的民主政治了。

次就婦女選舉權說，有執行公務的能力的男子若有選舉權，那末，有執行公務的能力的婦女，自然也非有選舉權不可。承認了這個前提，則婦女的選舉權當然不成問題。現今採用普通選舉的國家大約都已承認婦女有選舉權。例如德國（憲法第二十二條）奧國（憲法第二十六條）捷克（憲法第十九條）攸哥（憲法第七十條）波蘭（憲法第十二條）等均用憲法保障婦女的選舉權。英國、意國（不過意國對於婦女，尙加以許多制限，即受了義務教育，年滿二十五歲以上的婦女，尙須每年繳納一百利拉以上的租稅，且能讀書寫字的，才有選舉權）羅威、瑞典、荷蘭、美國、愛爾蘭、芬蘭、南斐聯邦、澳洲聯邦、丹麥等亦用法律承認婦女的選舉權。厥惟法

國、瑞士、比利時、西班牙、日本等尙以爲婦女應在家內，從事家務，不宜出外與男子競爭政治運動，而不給與婦女以選舉權，原來從前婦女中的地位是很悲慘的，社會對於婦女，不認其有人格，只認爲產兒的工具。其所以然者，則由於婦女在經濟上，完全隸屬於男人。然而自從機器發明了之後，形勢已經變更，何以呢？由機器的採用，人類的筋力遂無必要，由這一點看來，則是有機了機器，便可雇用沒有筋力的勞動者，即雇用四肢較爲柔弱的勞動者。由是女工的採用，在機器發明的最初，便成爲一般的現象了。從前深居於家庭之內的婦女既然成爲勞動者而參加生產，則直接受到影響的，自然是家庭的組織。從前勞動者只販賣自己的勞動力，現在他卻變成了奴隸商人，把自己的妻發售於工廠。從前做丈夫的勞動者須扶養其妻，現在他卻成了使妻做工而搾取其勞動的人，不過有了這個變化，婦女的地位反而增高起來，他們已經不是男子的寄生蟲，反而是男子的競爭者了。她們在經濟上已經能夠獨立，獲得與男子對等的地位了。男女的結合，已不像從前那樣的不平等的從屬關係，而是對等

者間的平等關係了，她們在社會上的地位既然與男子一樣，則她們自然要求政治上的地位亦與男子相同，由是婦女選舉權獲得運動遂見發生，終而有今日的現象。若就實際的情形看來，婦女有了選舉權後，其關於選舉職務的實行，亦不較男子為劣，即棄權者的人數并不加多，不過婦女保守性較強，故常投票於保守的政黨而已。比方一九二〇年七月德國舉行總選舉，在哥隆（Köln）地方，男女的投票如次：

男

女

中央黨

三二·九六四

四九·一五四

多數社會黨

三九·二九五

二四·一三四

人民黨

一七·七六九

一五·九四四

獨立社會黨

一八·二四五

八·九七三

民主黨

六·五五四

四·六七七

國民黨

三·一九〇

三·四二二

合計

一一九・二六三

一一〇・三六四

這樣看來，可知女子的投票數實與男子，沒有大差。不過女子投於中央黨（保守黨）者較多而已。

最後關於俄國的選舉，亦有一言的必要。俄國今日并不是採用普通選舉，乃是採用一種特殊的制限選舉。據其憲法所言：

『第六十四條：俄國公民，無男女，宗教，民族，住所的區別，苟於選舉之日，年齡滿十八歲以上，且有下列資格的，都有蘇維埃的選舉權及被選舉權。

（1）從事於有益社會的勞動而得生活資料的人，使這些人們能夠從事勞動，而自己則致力於家庭勞動的人。簡單言之，一切農工商三業的勞動者及雇傭人。

（2）蘇俄的陸海軍人員

（3）上面所述的人而陷於不能勞動的境遇者。



第六十五條：下列所舉的人，沒有選舉權及被選舉權。

- (1) 雇用他人勞動以得利潤的人。
- (2) 不由自己勞動，而恃資本、企業、田產等的收入而作生活的人。
- (3) 私營的商人、經紀人及代理人。
- (4) 以宗教為職業的教士及傳道者。
- (5) 帝政時代的警察、官吏、憲兵、密探、及皇族。
- (6) 犯精神病者。
- (7) 經法庭宣告犯罪者。

這樣看來，可知俄國的選舉資格，大與各國不同，各國從前以沒有納稅（即沒有財產）的人，沒有選舉權；俄國現在則以有財產的人沒有選舉權。（因為恐怕有財產的人，有了選舉權，則他們將以議會做根據，而變更俄國的根本方針）這個區別完全由於經濟組織的不同而來。不過俄國這個制度實行到甚麼程度，實行的結

果如何，我們不能無疑。

## 第二節 被選舉權及被選舉資格

其次，關於被選舉權，亦有說明的必要。由我們看來，世上並沒有被選舉權這個權利。這乃是法律對於有一定條件的人，給與以一種消極的資格，其狀無異於凡在文官考試合格的人，雖有做官的能力，然卻不能因此而積極的主張自己必須做官。在這一點上，被選舉權又與選舉權不同。在選舉權的場合，凡有一定資格的人，可依據法律，積極的主張自己是選舉人，成爲國家機關，而執行國家的職務。反之，在被選舉權的場合，則人們必不能因爲自己有被選舉權，而要求自己必須當選爲議員。惟其於當選之後，才成爲議員，這無異於有做官能力的人，不能要求自己必當做官，惟於任命之後，纔能成爲官吏。人民當選爲議員之後，其參加討論，決議法律，亦不過執行國家的職務，並不是實行自己的權利，所以國家又可用種種法律，拘束議員之執

行職務，如沒有正常理由，不能缺席者是。這個時候，議員的地位，與採用強制投票制度的國家的選舉人的地位相同。

被選舉權的性質不過如上所言，至於被選舉權者的資格要不要制限亦不失為一個重要的問題。由我們看來，民主政治乃是常識政治，「常識」這個名稱是科學相對立的。常識是指某時代某社會的普通人對於普通問題的悟性，即普通人由日常生活經驗所得的悟性；反之，現代科學則已分化，而人們之於社會科學，尤喜歡由一定的立場，對某種現象，下以偏狹的觀察。所以常識是全般的，科學是特殊的。特殊的科學固然可以理解特殊的現象，至對於一般生活問題，則科學家未必都有效用。政治問題是一般生活問題，所以不但科學家對此，無法發揮其特殊的見解，甚至政治學者對此，也莫如之何——因為政治學者亦和其他科學家一樣，只是政治問題一方面的專門家，不是全部的專門家——愛因斯坦是一位表表大名的科學家，叫他解決數理學上的問題，固然能夠發表高深的見解，要是叫他解決政治問題，

則未必能修成效。不但此也，甚至提倡哲人政治的柏拉圖，在當時希臘，不失爲一位最有學識的政治學者，然其所發表的政治意見，卻有很多可笑的地方。這樣看來，可知用科學以解決全般政治——議員是討論全般政治的，不是討論特殊的政治問題的——未必有功；反是常識能修成效。換言之，我們用過去日常複雜生活所得的常識，以解決目前複雜的政治問題，雖然不能發表精彩的意見，然亦可以無大過。常識政治的價值就在於此。既是這樣，則當選爲議員的人，只要求其有常識，不要求其有專門的技能，乃是理之當然。何況國家既把選舉權給與選舉人，則必承認這些選舉人有選舉的能力，能夠選出適任的人。如果一面給與人們以選舉權，同時對於被選舉的資格，又加以不當的制限，致人們不能自由舉出自己所喜歡的人，則其結果，與沒有選舉權，又有何別。在制限選舉時代，各國每提到被選舉資格，即獲得被選舉權時所必要的財產或納稅條件，乃比較獲得選舉權時的爲苛——例如一八三一年法國的選舉法，凡有選舉權的人限於年滿二十五歲以上，每歲納二百法郎以上。

直接稅的人；反之有被選舉權的人限於年滿三十歲以上，每歲納五百法郎以上直接稅的人——到了一八三一年，比利時改正選舉法，即放棄了這個主義，由是被選舉資格的制限遂比較選舉資格爲輕。換言之，選舉資格雖以納稅爲條件，而被選舉資格則不需要這個條件，及至普通選舉制行之後，在被選舉資格之中，固然不要求財產或納稅的條件，即教育的條件亦不需要。但是候選人要想當選，必須得到很多的票數，這個現象已可制限被選舉資格了。所以對於被選舉資格，若再加以苛刻的條件，實在無異於畫蛇添足。

在這個前提之下，現今各國對於被選舉人所要求的資格，亦分做消極的和積極的二種：

消極的資格如次：

- (一) 精神上有缺陷的人。
- (二) 破產的人，處刑的人，刑餘的人。

(三) 因爲有特別理由而認其不宜有被選舉權者 第一爲與選舉事務有關係的官員，因爲他們如果有被選舉的資格，勢將利用職權，干涉選舉，所以各國爲了維持選舉的公正，而保障選舉人的自由，對於他們，都不給與以被選舉權。第二爲現役軍人，這是恐怕他們利用軍權，干涉選舉。我想在武人勢力膨脹的國家，這個制限確有必要。第三爲特別種類的文官，如審計院長，司法官之類。因爲他們必須立於政爭之外，而後纔能嚴守公正的立場。其他文官雖有被選舉權，但是除了政務官之外，其他事務官均不許其在職中，兼爲議員。（美國亦不許政務官兼爲議員）即一般事務官不是無資格，（*Nichtwählkeit*）乃是不得兼職。（*Unvereinbarkeit*）無資格時，不許其人出來做候選人，運動選舉，萬一當選，亦歸無效。不得兼職時，許其出來做候選人，運動選舉；惟於當選之後，須辭去官職，如果不肯辭去官職，則當棄議員而不就。

積極的資格如次：

(一) 國籍 國籍所以有制限的必要，在討論選舉資格時，已經說過了。不過國

籍的制限，在被選舉權常比較選舉權爲嚴重。比方德國一九二〇年的選舉法，對於有選舉權的人，只要求其於選舉日屬德國籍（第一條）對於有被選舉權的人，則除純粹德國人之外，尙要求歸化人取得德國籍一年。（第四條）其他各國亦有同樣的制限，只惟俄國不以國籍爲被選舉權的資格，凡住在俄國境內的外國人勞動者和農民，都有被選舉權。

（二）年齡 年齡的制限，在被選舉權亦常比較選舉權爲苛。比方美國法國比利時意大利波蘭的選舉年齡爲滿二十一歲，而其被選舉年齡則爲滿二十五歲。奧國的選舉年齡爲滿二十歲，而其被選舉年齡則爲滿二十四歲。德國的選舉年齡爲滿二十歲，而其被選舉年齡則爲滿二十五歲。荷蘭的選舉年齡爲滿二十五歲，而其被選舉年齡則爲滿二十一歲。但是英國的選舉年齡和被選舉年齡均爲滿二十一歲。瑞士的選舉年齡及被選舉年齡均爲滿二十歲。丹麥的選舉年齡及被選舉年齡均爲滿二十五歲。此外亦有被選舉年齡反比較選舉年齡爲低的，比方丹麥的舊選舉

法，選舉年齡爲滿三十歲，而被選舉年齡則爲滿二十五歲，便是一個例子。

此外，各國尙有以男性爲被選舉資格之一者。但是在婦女有參政權的國家，這個制限已經取消了。由我們看來，承認婦女有選舉權者，固然亦宜承認婦女有被選舉權；反之，縱令不承認婦女有選舉權，亦無妨承認婦女有被選舉權。何以呢？如前所言，候選人要想當選，須得相當多數的投票，這個事情已可制限被選舉的資格了。各國制限被選舉的資格，往往比較其制限選舉的資格爲寬，理由卽在於此。所以在婦女沒有選舉權的國家，亦無妨承認婦女有被選舉權。如果一面承認婦女有選舉權，同時又不把被選舉權給與婦女，實在是無理之至。

現在試觀察自婦女有被選舉權之後，女性議員對於政界的影響如何。關於這個問題，值得我們注意的，共有二點：第一是女性議員的人數極少，第二是女性議員乃分屬於各黨派。這個現象實可表示女性議員對於政界，並沒有好大的影響。比方芬蘭與德國乃是女性議員最多的國，然在芬蘭，於議員二百名之中，女性只占一成，



其黨派的分別如次：

黨派性別	年份	
	男	女
社會民主黨	七一	九
舊芬蘭黨	五三	六
青年芬蘭黨	二四	二
瑞典黨	二三	一
農民黨	八	一
基督教勞動黨	二	—
男	七〇	一三
女	—	—
男	七二	一二
女	—	—
男	七六	一〇
女	—	—
男	八五	—
女	—	—

至於德國，在一九二〇年第一次議會成立時，於議員總數四六五名之中，女性只有三〇名，其中，共產黨一名，獨立社會黨四名，社會民主黨一三名，中央黨二名，民主黨四名，人民黨三名，國民黨三名。由此可知女性議員對於政治，實在沒有多大的

影響了。推其原因所在，大約如次：第一、男女雙方均為傳統的思想所支配，願意投票於男性候選人，而不願意投票於女性候選人。第二、現代選舉皆為政黨所包辦，而政黨組織則以男性為中心。第三、女性的候選人過少，比方英國的婦女參政運動，可謂激烈極了。然而承認婦女參政權之後，在其最初選舉（一九一八年末）女性候選人僅有十七名，其中只有一人當選。由此觀之，可知婦女的政治活動力實遠遜於男子。不過這乃是數千年來習慣養成，再數千年之後，我想婦女一定可同男子在政治舞臺之上，并駕齊驅，沒有遜色。

### 第三節 選舉的方法

#### 第一項 直接選舉與間接選舉

直接選舉 (Direct Election) 指人民自為選舉人，直接選出議員的方法；間接選

舉 (Indirect Election) 指人民先選出「初選當選人」而後再使「初選當選人」選出議員的方法。現今法國上院議員的選舉尙用間接方法，一八四八年以前，法國下院的議員，也是用間接方法選舉出來的。但是採用這個方法，不但選舉手續過於繁雜，而且又有害人民由選舉以參與政治的理想，所以現今各國，下院議員的選舉，差不多都是採用直接方法。

## 第二項 平等投票與複數投票

平等投票 (Equal suffrage) 指一切選舉人俱只有一投票權，而其投票的效力又復相等。反之，對於有特殊資格的選舉人，給與以數投票權，而普通選舉人則僅有一投票權，則叫做複數投票。 (Plural Vote) 比方一八九三年比利時改正其憲法第四十七條，凡年滿二十五歲以上的男子，於一年以上，住在該選舉區內者，都有一投票權，但是(1)年滿三十五歲的已婚男子，每年納稅五佛郎者；及年滿二十五歲以

上的男子，有價值二千佛郎以上的不動產，或有年利百佛郎以上的公債及貯金者，都有二投票權。(2)高等學校的畢業生有三投票權。這個方法實有反於民主主義，所以一九二一年，比利時修正憲法，棄而不用。到了現在，各國都已採用平等投票。

與複數投票相似的，又有三級選舉制度。(Dreiklassenordnung) 三級選舉制度，乃按照選舉人所納直接稅的多寡，分做三級，各選舉人雖然都只有一投票權，但其投票權的效力，又復不同。這樣看來，可知三級選舉制度又與複數投票有不同之點，即前者乃以納稅為前提，沒有納稅的人，雖一投票權也沒有。因此三級選舉制度乃是制限選舉的一種，從前普魯士曾採用這個方法，據她一八四九年五月三十日的選舉法所言，先把每一選舉區中的選舉人，製成總表，表中次序即以選舉人所納直接稅的多寡為準。次再將表中選舉人分做三級，取表中前列數名（即納稅最多的選舉人）而其所納的稅共達全區選舉人所納總稅額三分之一者，併為第一級；取其次的選舉人（即納稅比較次多的選舉人）併為第二級；其餘的選舉人則併為

第三級，其共納的稅，自亦占全稅額三分之一。用此法合併，各級選舉人的人數當然不同，但各級選舉人乃各成爲一個選舉團，各選出相等的議員，這樣一來，納稅較多的人的投票權當然比納稅較少的人的投票權，有較大的效力了。

### 第三項 地域代表與職業代表

凡以地方團體，如一省一縣一村一市之類，做選舉團體的，稱爲地域代表制。（*Geographical Representation*）凡以職業團體，如商會、工會、農民協會、學術團體之類，做選舉團體的，稱爲職業代表制。（*Professional Representation*）

現今各國選舉制度，大約都是採用地域代表制。這個制度由今日社會的情形看來，確實沒有甚麼意義。何以呢？今日各國的經濟已由地域經濟發展爲國民經濟了。在地域經濟的時代，每個地方都能自給自足，同一個地方的人民常有一種連帶關係，而階級的分化亦不明瞭，他們的鄉土觀念是很強烈的，他們每爲自己鄉土的

利益，寧願犧牲一切，則在這個時候，以地域爲一個選舉團體，使各地域的人民，選出代表，決非無意義的事。反之，在國民經濟的時代，一面交通發達，人民的移徙無定，同時階級觀念又已發生，人民的利益已不以地域爲基礎，而以階級爲基礎，這個階級的區別，則以職業爲標準，上海的農民與上海的地主，其利益未必一致，反而上海的商人乃與南京的商人，有同一的利害關係。原來代議制度乃是使人民舉出議員，以代表自己的利益和意見，地方團體乃由偶然的事實結合而成，斷不能把各種人民的利害關係確實劃分清楚，現在乃用地域做基礎，使各地域的人民舉出議員，則這些議員何能確實代表人民的利益和意見呢？

由於上述理由，現今政治學者無不反對地域代表制，而主張職業代表制了。至於實際上採用職業代表制的，則有俄德二國。

先就俄國說，據俄國憲法所言，俄國的中央代議機關乃是全俄蘇維埃大會，這個大會是以城市蘇維埃及省蘇維埃爲其選舉團體。城市蘇維埃係直接由各種職

業團體選舉而來；省蘇維埃係由城市蘇維埃及其他下級蘇維埃選舉而來。而下級蘇維埃亦皆直接或間接由各種職業團體選舉而來，因此之故，省蘇維埃間接亦為一種職業代表機關，所以全俄蘇維埃大會也是一種職業代表機關，不過牠的選舉方法是一種間接選舉法罷了。

次就德國說，德國的下院（Reichstag）雖然採用地域代表制，由各地人民選出代表，組織而定。但是德國的代議機關除了下院之外，尚有一個全國經濟會議（Reichswirtschaftsrat）今據德國憲法第一百六十五條所言：

『勞動者及被傭者爲了保護自己在社會上及經濟上的利益之故，可組織產業勞動者會議（Betriebsarbeitsrat）并依經濟區域，組織地方勞動者會議（

Bezirksarbeitsrat）及全國勞動者會議（Reichsarbeitsrat）以作其法律上的代表。

『地方勞動者會議及全國勞動者會議爲了協力實行經濟上的任務，并執行社會化的法律（Sozialisierungsgesetz）之故，得與企業家及其他有關係階級的

代表，共同組織地方經濟會議（Bezirkswirtschaftsrat）及全國經濟會議。一切重要職業團體皆得選舉其經濟上及社會上地位相當的代表，參加地方經濟會議及全國經濟會議。

『關於社會政策及經濟政策而規定其基本原則的法律案，中央政府於提出議會之前，當諮問全國經濟會議的意見，全國經濟會議對於此種法案亦有自行提議的權利。中央政府縱不同意，亦當添附自己的見解，提交議會。全國經濟會議得派遣代表者一人於議會，說明提案。』

由這個條文看來，可知全國經濟會議的構成分子，是企業家的代表，勞動者的代表，及有關係階級的代表了。若據一九二〇年全國經濟會議暫行組織法的規定，其構成分子如次：（1）各種企業家的代表，（2）各種勞動者的代表，（3）消費團體的代表，（4）政府代表。但是消費團體及政府的代表，人數甚少，故就大體說，全國經濟會議實是企業家與勞動者的代表機關。不過企業家與勞動者的代表人數相等，



所以消費團體及政府的代表，亦頗有左右該會議的能力。又者，據前項條文看來，全國經濟會議雖然沒有自行制定法律之權，但關於社會立法與經濟立法，卻有二種權能：其一、政府要提出此類法案時，須先交該會議討論；其二、該會議自己得向議會提出這一類的法案。

#### 第四項 大選舉區制小選舉區制及混合選舉區制

在採用地域代表制的國家，每因領土過大，常把全國分做多數的選舉區。這個時候，每一選舉區若祇選出一個議員的，叫做小選舉區制；每一選舉區若選出二人以上的議員的，叫做大選舉區。反之，在同一國家之內，有些選舉區祇選出一個議員，有些選舉區則選出二名以上的議員的，叫做混合選舉區制。

混合選舉區制不過同時兼用大選舉區與小選舉區二種制度，不必再加批評；我們所要批評的，則為大選舉區制與小選舉區制二者孰優孰劣的問題。

有地方的名聲的人容易當選；反之，在大選舉區制度之下，只有地方的名聲的人，比較的不容易當選，因此，可以選出全國所要求的偉大人物。(2)在小選舉區制度之下，選舉人每為感情所拘，選出代表本區利益的人，不能選出代表全國利益的人；在大選舉區制度之下，這個弊害可以減少，而使選舉人由政見的不同，選出正當的議員。不過小選舉區也有一種好處，選舉區域既然狹隘，則候選人的人物才幹容易判別，選舉人可選出自己平素所最熟悉的候選人，不至雷同盲從，受人煽動。

大選舉區制的利弊，則與小選舉區制的利弊相反，一面雖然沒有上述小選舉區制的弊害，同時，又因為選舉區域過大，人民不易判別候選人的物。不過現今交通機關極其發達，而議會政治又因政黨的發達，形成為政黨政治，人民之選舉議員，已不重視候選人之個人的學問道德，惟從其所屬的政黨，以判斷其政見如何，更由其政見如何，以作選舉的標準，所以上述弊害已無問題。

要之，大小選舉區制孰優孰劣的問題，當就社會的全般情形，下以觀念。如果，交通便利，人民的政治知識又甚增進，則大選舉區制實比小選舉區制爲優，否則還是採用小選舉區制，尙可選出各地人民所擁戴的人物。（小選舉區制最大的弊害，乃在於選舉不公平，參看下文）

## 第五項 多數代表法 少數代表法及比例代表法

### 第一目 多數代表法

選舉議員的時候，當然以得票最多者爲當選，然在下列二種場合，每個選舉區所應出的議員名額，每爲該選舉區內得票比較最多的政黨完全占取。第一爲小選舉區制的場合，如上所言，採用小選舉區制的時候，每一選舉區只選出一名議員，所以只能應用單記投票，以得票最多者爲當選，從而當選議員當然屬於得票最多的

政黨第二爲大選舉區制而採用連記投票的場合，例如某選舉區所應出的議員名額爲五名，今使選舉人各得選舉五人，以得票最多者爲當選。而在這個選舉區內，票數共一〇一，其中五十一票選舉甲黨的 A. B. C. D. E.，五十票選舉乙黨的 F. G. H. I. J.，則甲黨的 A. B. C. D. E. 可各得五十一票而當選，乙黨則一人當選也沒有。這樣，各選舉區所應出的議員名額若爲該選舉區內得票最多的政黨完全占取者，叫做多數代表法。

多數代表制是有種種缺陷的，不但選舉區內少數者的意見沒有人代表——例如上述第二的場合，竟以一票之差，五名議員都給甲黨所占取，在理，甲乙二黨只能按分比例，各選出其相當人數的議員而後可。——而且有時尚有反多數決的原則，比方在某選舉區內，選出議員一名，候補者共有三名，競爭的結果，候補者 A 得三十五票，B 得三十票，C 得二十五票。A 得票最多，當然當選，然此三十五票由全體看來，決非多數。假令 C 不出來競爭，則 C 所得的票數到底是歸於 A，或歸於 B，實在不

能不發生疑問。近來英國的總選舉往往發生不公平的結果，其原因即在於此。一九二二年英國總選舉的結果如次：

黨派	得票	當選者	按分比例的議員數
保守黨	五·三八一·四三三	二九六	二〇八
工黨	四·二三七·四九〇	一三八	一六四
自由黨	二·六二一·一六八	五四	一〇一
國民自由黨	一·五八五·三三七	五一	六一
其他	三三七·四四三	八	一三

一九二四年十一月的總選舉更不公平，保守黨以七·八六四·六〇二票，竟選出四一三名；自由黨以二·九二九·五七一一只選出四〇名，工黨以五·五〇八·四八二票，只選出一五一一名。即自由黨與工黨合計有八·四三八·〇五三票的多數，而只選出一九一名的少數。

固然採用多數代表法的時候除了上述比較多數法之外。尚有絕對多數法，卽以得票過半數者爲當選。這個方法雖可用以達成多數決的原則，但選舉人投票往往分散而不集中，候補者要想得到過半數的票，實不容易，故其結果不能不舉行再投票，(Second Ballot) 這是很麻煩的事。

## 第二目 少數代表法

少數代表法，是使少數黨亦得選出少數代表的方法。這個方法只能實行於大選舉區制之下，有下述數種：

(一) 限制投票 (Limited Vote) 這個方法是使各選舉人在大選舉區中，不對於議員定額全部，作連記投票，只對於其中一部，作連記投票，例如在議員定額爲五名的選舉區中，各選舉人祇能舉出三個人之類。這個時候，縱令多數黨占取了三名，名的議員，然其他二名亦必爲少數黨所占取，所以少數黨的意見亦得代表於議會。

之內。不過這個方法，在外面上似很公平，其實又不甚公平。何以呢？今試假定在某選舉區內，議員定額五名，各選舉人祇得選舉三名，而甲黨的候補者為五人，乙黨的候補者為四人。甲黨有一〇〇〇人的投票，乙黨有九〇〇人的投票，其結果當如次：

	投票者	得票總數	候補者人數	平均票數
甲黨	一〇〇〇	三〇〇〇	五人	六〇〇
乙黨	九〇〇	二七〇〇	四人	六七五

就是在定額五名之中，四名當為平均票數最多的乙黨所占有，反之，得票總數較多的甲黨乃只能占取一名，結果的不公平，由此亦可以知道了。

(二) 累積投票法 (Cumulative Vote) 這個方法是使各選舉人，在大選舉區，對於議員定額全部，作連記投票。不過又許各選舉人，把自己所有的票子，分投幾個人，或合投幾個人，這個場合，少數黨可把自己的票數，集中於少數人，而使這些少數人當選。今試假定在某選舉區內，議會定額三名，選舉人六千，每人可連記三名，其中

四千人用連記方法，選舉甲黨的 A, B, C, 二千人集中其票選舉乙黨的 D, 則甲黨的 A, B, C 各得四千票，乙黨的 D 可得六千票，所以乙黨的 D 可以最多數而當選，甲黨之中亦有二人當選。不過要使這個方法得到良好的結果，必須政黨能夠知道敵我的選舉人數，而且又須把各選舉人的票子作適當的分配，如果不然，則其結果，非使少數黨全部失敗者，就可使多數黨僅能選出少數的議員。

(二) 遞減投票法 (Graduated Vote) 這個方法是使各選舉人，在大選舉區中，對於議員定額全部，作連記投票，但其投票的價值又從連記的順序而遞減。採用這個方法，少數代表的目的亦可達到。比方在某選舉區內，議員定額三名，各選舉人可  
以連記三名，但寫在第一位的候選人一票算一票，(即一票的價值等於 1) 第二  
位兩票算一票，(即一票的價值等於  $\frac{1}{2}$ ) 第三位三票算一票，(即一票的價值  
等於  $\frac{1}{3}$ ) 今有甲乙丙三黨，各得一五〇〇，九〇〇，六〇〇的投票，則其結果  
如次：



	甲 黨	乙 黨	丙 黨
第一位候選人	$1500 \times 1 = 1500$	$900 \times 1 = 900$	$600 \times 1 = 600$
第二位候選人	$1500 \times \frac{1}{2} = 750$	$900 \times \frac{1}{2} = 450$	$600 \times \frac{1}{2} = 300$
第三位候選人	$1500 \times \frac{1}{3} = 500$	$900 \times \frac{1}{3} = 300$	$600 \times \frac{1}{3} = 200$

在右表之中，當然以得票較多者當選。即甲黨可以選出二名，乙黨可以選出一名，由是少數代表的目的遂達到了。但是要使這個方法得到良好的結果，必須政黨預先制定了一種候選人名單，候選人的姓名及順序，由政黨決定，選舉人不得隨意變更。如果不然，則其結果，亦將發生不公平的結果，今試用例說明如次：

甲黨候選人

A. 1075票

B. 850票

C. 825票

A. 寫在第一位的共750票

 $750 \times 1 = 750$ 

寫在第二位的共450票

 $450 \times \frac{1}{2} = 225$ 

寫在第三位的共300票

 $300 \times \frac{1}{3} = 100$ 

---

1500

---

1075

b. 寫在第一位的共450票

$$450 \times 1 = 450$$

寫在第二位的共300票

$$300 \times \frac{1}{2} = 150$$

寫在第三位的共750票

$$750 \times \frac{1}{3} = 250$$

$$\underline{1500}$$

$$800$$

c. 寫在第一位的共300票

$$300 \times 1 = 300$$

寫在第二位的共750票

$$750 \times \frac{1}{2} = 375$$

寫在第三位的共450票

$$450 \times \frac{1}{3} = 150$$

$$\underline{1500}$$

$$825$$

乙黨候選人

L. 730票

M. 440票

N. 480票

L. …… (1)600票

(2)180票

(3)120票

計算之後共730票

M. …… (1)180票

(2)120票

(3)600票

計算之後共440票

N. …… (1)120票

(2)300票

(3)180票

計算之後共480票

丙黨候選人

X. 445票

Y. 320票

Z. 335票

X.....(1)330票	(2)150票	(3)120票	計算之後共445票
Y.....(1)150票	(2)120票	(3)33票	計算之後共320票
Z.....(1)120票	(2)330票	(3)150票	計算之後共335票

這樣一來，則甲黨候選人三名得票最多，於是議員定額三名又為甲黨所獨占了。

(四)大選舉區單記投票法 在大選舉區之內，若採用單記投票法，即祇許各選舉人舉出一個人，則少數黨亦可想法，使自己的候選人當選。例如在某選舉區中，議員的定額五名，各選舉人祇能選舉一人，甲黨的候補者為三人，乙黨的候補者為二人，甲黨有九〇〇〇人的投票，乙黨有八〇〇〇人的投票。這個時候甲黨固然可以選出三人，（每人所得的票數為三〇〇〇）乙黨亦可選出二人。（每人所得的票數為四〇〇〇）但是採用這個方法，要想得到良好結果，須有一個前提：各政黨都能知道自己的票數共若干，對於每一個候選人應該投票多少，否則一定生出不

良的結果。在上述之例，如果甲黨的候補者爲五人，乙黨亦爲五人，則甲黨每人可得一八〇〇票，乙黨每人只得一六〇〇票，即定額五名當都爲甲黨所占取。反之，甲黨的候選人爲五人，而乙黨只有四人者，則甲黨每人得一八〇〇票，而乙黨每人可得二〇〇〇票，即在定額五名之中，少數黨的乙黨可占取四名，多數黨的甲黨只占取一名。何況每人所得的票數應爲若干，實在不容易推測，這樣一來，候選人將盡力求自己的當選，設法求最多的票數，而致無必要的票數集中於一二人身上，其餘的同黨候選人乃因爲得不到適當的票數，而致落選了。

### 第三目 比例代表法

比例代表法是使各政黨能夠按照自己所有的票數，多數黨選出多數的議員，少數黨選出少數的議員的方法。這個方法若與從前的選舉方法比較一下，有二點大不相同。

第一、在從來的選舉方法之下，何人可以當選，乃比較各候選人所得的票數，其中多得一票的，即可當選，所以其當選票數并不一定，反之，在比例代表之下，乃預先決定被選者應該得到的票數，各政黨的投票可以這個當選票數為標準，舉出適當人數的議員。至於當選票數怎樣決定，又有各種方法。

(一) 嘿爾式的方法 這個方法為英人 Thomas Hare 所首倡，故有此名。其計算被選者應得票數的方法，乃以各選舉區應出議員的額數，除各該選舉區的投票總數所得的商數，就是當選票數，而稱為選舉商數。(Quotient Electoral) 例如某選舉區內，議員額數五名，投票總數共五千， $5000 \div 5 = 1000$ ，這個一千就是法定的當選票數，即選舉商數。這個時候，如果甲黨得票三千，乙黨得票二千，則甲黨可選出議員三名，乙黨可選出議員二名。

(二) 德路布式的方法 這個方法為英人 H. R. Droop 所首倡，其法是用各選舉區應出議員的額數加一，來除該選舉區的投票總數所得的商數再加一，即為

當選票數。例如某選舉區內，議員額數為  $M$ ，投票總數為  $V$ ，則選舉商數等於  $\frac{V}{M+1} + 1$ ，前例言之，議員額數五名，投票總數五千票， $\frac{5000}{5+1} + 1 = 834$ 。即為選舉商數。這個時候，如果甲黨得票二五〇二，乙黨得票一六六八，則甲黨可選出議員二名， $(2502 \div 834 = 3)$  乙黨可選出議員一名。 $(1668 \div 834 = 2)$

但是上述二種計算方法，惟於各政黨所得的票數恰等於選舉商數，或恰為選舉商數的倍數，而後議會的分配纔能正確。然而在實際上，各政黨所得的票數絕對不能這樣湊巧。因此，一個選舉區若用上述計算方法，分配議員名額於各政黨，往往仍有殘餘名額尚待分配。這個殘餘名額惟有給與殘票最多的政黨。比方在某選舉區內，議員定額七名，甲黨有八四〇〇票，乙黨有五六〇〇票，丙黨有三八〇〇票，則用德路布的計算方法，可以知道選舉商數為二二二六。 $\left( \frac{8400 + 5600 + 3800}{7+1} + 1 = 2226 \right)$  我們若把這個選舉商數做標準，來決定各政黨所應出的議員額，則甲黨當出議員二名，而有殘票一七七二。 $\left( \frac{8400}{2226} = 3\frac{1772}{2226} \right)$  乙黨當出議員一名，而有殘票一一

四八， $\left(\frac{5600}{2926} = 2\frac{1148}{2926}\right)$  丙黨當出議員一名，而有殘票一五七四， $\left(\frac{3800}{2926} = 1\frac{1574}{2926}\right)$  如是該區的七名議員額尚有一名未及分配，這個殘餘的議員名額應給與甲黨，因為其殘票最多。

(三) 頓特式的方法 這個方法為比利時人 Victor D'Hondt 所發明。其計算當選票數，我們可用例說明如次。今試假定某選舉區內，議員定額七名，投票的結果，甲黨有八四〇〇票，乙黨有五六〇〇票，丙黨有三八〇〇票。其計算當選票數，先用

1. 2. 3. 4. ……等順序除各黨所得的票數，即：

	甲黨	乙黨	丙黨
以 1 除之得	8400(1)	5600(2)	3800(4)
以 2 除之得	4200(3)	2800(5)	1900
以 3 除之得	2800(6)	$1866\frac{2}{3}$	$1266\frac{2}{3}$
以 4 除之得	2100(7)	1400	950

把除得的商數，依大小排列與議員額數（七名）相同的個數七個如次：

1.	8400
2.	5600
3.	4200
4.	3800
5.	2800
6.	2800
7.	2100

上述第七個數，便是當選票數，而稱為選舉除數。(Diviseur Electoral) 再以這個選舉除數，除各政黨所得的票數，則為該政黨所應出議員名額，即：

$$\text{甲黨 } 8400 \div 2100 = 4$$

$$\text{乙黨 } 5600 \div 2100 = 2 \frac{14}{41}$$

$$\text{丙黨 } 3800 \div 2100 = 1 \frac{17}{21}$$

即甲黨當出議員四名，乙黨當出議員二名，丙黨當出議員一名。



(四)德國式的計算方法 在上面所舉的各種計算方法，議員的名額沒有變更，惟從選舉人投票的增減，而變更當選票數。反之，在德國則當選票已經一定，（全國均爲六萬票）惟從選舉人投票的增減，而變更議員的名額。比方假定當選票數爲六千，在這屆選舉時，全國投票總數爲二百萬，則可得議員三三三名；在下屆選舉時，全國投票總數若增加爲二百二十萬，則可得議員三六六名。採用這個方法，可選擇計算容易的數字，以作當選票數，並且全國的當選票數又復一樣，所以很見公平。不過議員的名額常隨選舉而變更，例如德國，在一九二〇年的總選舉，議員總數共四六五名，到了一九二四年的總選舉，乃變更爲四九八名，未始非美中不足。

第二、在從來選舉方法之下，選舉人投於某候選人的票，即成爲該候選人個人所得的票，不論該候選人所得的票怎樣的多，總不能讓給別人。反之，在比例代表法之下，因爲被選者應該得到的票數已經預先決定，某候選人所得的票，如果達到這個當選票數之後，可把其過剩票數讓給其他候選人。同樣，某候選人所得的票距離

當選票數過多，絕對沒有當選的希望，亦可把其無用的票讓給其他候選人。至於票數怎樣讓給別人，亦有各種方法。

(一) 單記比例投票法 (Single Transferable Vote) 這個方法是使選舉人自由決定把過剩的票或無用的票移讓於何人及移讓的次序。採用這個投票法的時候，選舉事務所當於選舉前數日，將該選舉區內一切候選人的姓名，從筆畫的多少，（或 A B C 次序）製成投票紙如次：

移讓次序	候選人姓名
一	A 君 (甲黨)
	B 君 (甲黨)
三	C 君 (甲黨)
二	X 君 (乙黨)
	Y 君 (乙黨)
	Z 君 (乙黨)

到了選舉日期，選舉人則到選舉事務所，領取投票紙，於自己所最喜歡的人名上面，填寫「一」字，於自己第二喜歡的人名上面，填寫「二」字——意謂第一人如已當選，或沒有當選的希望，則其票移讓於第二人——以下按序填寫「三」「四」「五」……等字。

開票之時，最初只計算填寫「一」字的人所得的票數，今試假定在某選舉區內，議員定額三人，投票總數四千，計算的結果如次：

甲 黨

一·八〇一 A 君

三五〇 B 君

三〇〇 C 君

乙 黨

八二〇 X 君

五〇〇 Y 君

二二九 Z 君

如果當選票數用德路布方法計算，則為  $\frac{4000}{3+1} + 1 = 1001$ ，所以甲黨的 A 當然當選。其過剩投票八〇〇張，則當移讓於填寫「二」字的人。這個時候，如果只檢查

過剩投票八〇〇張，而不檢查A的一切得票則其結果必不公平。何以呢？有過剩投票的當選人，須把其過剩投票移讓於其他候選人，即移讓於各票中填寫「二」字的候選人——試稱之爲第二候選人——然而有填寫第二候選人的，並不限於過剩投票，乃存在於當選人的一切得票之上，所以那一個部分的投票視爲過剩投票。對於那一位第二候選人可以當選，實有很大的關係。今試用例說明：假定填寫A（1），B（2）——即以A爲第一候選人，以B爲第二候選人——的票共九張，填寫A（1），C（2）——即以A爲第一候選人，以C爲第二候選人——的票共八張，其當選票數爲七，這個場合，如果先開A（1），B（2）的票，則A可由最初的七票而當選，其過剩投票二張，則移讓於B。其次再開A（1），C（2）的票，則A的過剩投票八張，當盡移讓於C，由是C亦當選，反之，如果先開A（1），C（2）的票，後開A（1），B（2）的票，則B可以當選，而C反至落選，其結果之不公平，於此就可看出。

因此，當選人若有過剩投票之時，不宜只對於過剩投票，檢查誰是第二候選人，

必須對於當選人的一切得票，檢查誰是第二候選人，而後再用配分比例的方法，把過剩投票分配給一切第二候選人。如在前例 A 有過剩投票八〇〇張，然而檢查誰是第二候選人之時，又不宜只檢查八〇〇張的過剩投票，必須檢查 A 所有的一八一張的票。今再假定檢查的結果如次：

以 B 為第二候選人的	1036
以 C 為第二候選人的	204
以 X 為第二候選人的	160
以 Z 為第二候選人的	140
沒有指定第二候選人的	1600
	<hr/> 201
	1601

這個時候，沒有指定第二候選人的投票，當然不得移讓，而為 A 當選時用去。在其他投票之中，A 尚當用去八〇〇張，其餘八〇〇張則移讓於第二候選人。但是第二候選人應該各得幾張，則當對於全體移讓票，用配分比例的方法來分配。即：

$$\begin{aligned}
 B & \quad \frac{800}{1600} \times 1095 = 548 \\
 C & \quad \frac{800}{1600} \times 204 = 102 \\
 X & \quad \frac{800}{1600} \times 160 = 80 \\
 Z & \quad \frac{800}{1600} \times 140 = 70
 \end{aligned}$$

(因為在 A 的得票總數一八〇一張之中，可以移讓的票數為一六〇〇張，必須移讓的過剩投票為八〇〇張，所以全體移讓票不能一票算一票，其二票的移讓價值〔Transfer Value〕等於  $\frac{800}{1600}$  )

現在若將這些移讓的票，加入他們原有的票之中，則結果如次：

	原有的票	移讓的票	合計
B	350	+ 548	= 898
C	300	+ 102	= 402
X	820	+ 80	= 900
Y	500		= 500

$$Z \quad 229 \quad + \quad 70 \quad = \quad 299$$

就是任誰都不能得到當選票數，所以更當處分票數最少的 Z 的得票——此時 Z 已經落選，未曾保留一票，所以一切投票可用其原有價值移讓於別人，不必再加折扣——但是在 Z 的得票之中，又可分為二種：一是 Z 自己所固有的，一是由 A 移讓而來的，所以檢查 Z 的得票之時，當分二種手續，第一先檢查 Z 固有的得票，若據上面所言，Z 固有的得票共計二二九張，這些二二九張的票，一票的價值即為一票。今試假定檢查的結果如次：

以 B 為第二候選人的……………90

以 C 為第二候選人的……………29

以 X 為第二候選人的……………109

以 Y 為第二候選人的……………16

229

(此時，在 Z 得票之中，若有以 A 爲第二候選人的票，則用第三候選人頂替，因爲 A 已當選)

次再檢查由 A 移讓的票——這個時候，當然檢查第三候選人的姓名，因爲第二候選人是 Z 本人——如上所言，由 A 移讓於 Z 的票共計七〇張。但是我們如果只對於這些七〇張，檢查誰是第三候選人，其結果亦必不能公平。因爲在 A 得票之中，以 Z 爲第二候選人的，共有一四〇張，而這些一四〇張則均有填寫第三候選人的姓名，所以我們對於這種移讓的票，檢查誰是第三候選人的時候，不宜只檢查七〇張，必須檢查其全部卽一四〇張。不過一四〇張并沒有一四〇張的價值，其總價值只等於  $\frac{300}{1600} \times 140 = 70$ ，換言之，一票的價值只等於  $\frac{70}{140}$ 。現在再假定在一四〇張之中：

以 B 爲第三候選人的共 26 票

其實際價值只有  $6 \times \frac{70}{140} = 13$

以 C 爲第三候選人的共 10 票

其實際價值只有  $10 \times \frac{70}{140} = 5$

以 E 爲第三候選人的共 10 票

其實際價值只有  $100 \times \frac{70}{140} = 50$



以Y爲第三候選人的共4票

$$\text{其實際價值只有 } 4 \times \frac{70}{140} = 2$$

現在試將這些票數，加入他們從前固有的票及移讓而得的票之中，觀察誰人已達到當選票數。

	最初所得的票數	由A移讓而得的票數	由Z移讓而得的票數		合計
			直接由Z移讓的	間接由A移讓的	
B	350	548	90	13	1001
C	300	102	29	5	436
X	820	80	100	50	1050
Y	500		10	2	512

即B及X皆得到當選票數（二〇〇一）而當選，總而言之，在該選舉區議員定額三名之中，甲黨選出A B二人，乙黨選出X一人。

此外關於單記投票法，尚有一個問題，我們必須注意。即第一當選人的過剩投

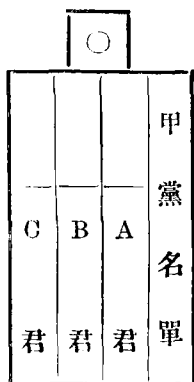
票，移讓於第二候選人，如果第二候選人亦達到當選票數，而有過剩投票之時，則更當移讓於第三候選人。這個時候，移讓的票當然非用第二候選人自己固有的票，乃用第一候選人移讓於第二候選人的票，不過檢查誰是第三候選人的時候，又須檢查第一當選人移讓於第二當選人的票的全部。檢查之後，一票的價值則等於用從前的移讓價值來乘現在的移讓價值所得的積。比方第一當選人 A 將其過剩投票一四〇張，算爲七〇張，移讓於 B，其結果，B 亦當選，而有過剩投票二五張——此時從前的移讓價值爲  $\frac{70}{140}$ ，現在的移讓價值爲  $\frac{25}{70}$ ——這個時候，尚須檢查一四〇張，而觀察誰是第三候選人。如果在一四〇張之中，有四〇張移轉於 C，則這個四〇張的價值乃等於  $40 \times \frac{70}{140} \times \frac{25}{70} = 7\frac{1}{2}$ ，即四〇張只可算做七張，而移讓於 C。

要之，單記比例投票法是由下列四種原則而成：(1) 各選舉人雖然可投數票，但是只能對於一個被選人，發生效力；(2) 各候選人所得的票數達到當選票數時，即爲當選人；(3) 過剩的票及無用的票均移讓於其他候選人。——此時，先移讓最

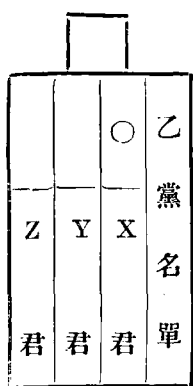
多的過剩投票，漸次而及於最少的過剩投票，到了沒有過剩投票可以移讓時，則先處分得票最少的候選人的票，漸次而及於得票較多的候選人的票；(4) 移讓於誰人及移讓的次序，由選舉人自己決定。

(一) 名單比例投票法 (List system of Proportional Representation) 這個方法是使選舉人只能把過剩的票或無用的票，移讓於同一黨派的候選人。採用這個方法的時候，各政黨須預先制成本黨候選人名單，於選舉日，分配給各選舉人。選舉人於投票時，或對於名單，作名單投票，或對於名單中的某候選人，作個人投票。要作名單投票時，可於名單的上部，畫一符號；要作個人投票時，可於該人姓名之上，畫一符號。

對於名單投票



對於個人投票



凡對於甲黨名單投票或是對於甲黨名單上的某候選人投票，都是視為甲黨的得票。次再用各種的計算方法，算出當選票數，而決定各政黨應出的議員名額。最後則從一定的次序，決定那一位候選人為當選人。比方在某一個選舉區內，議員定額是十名，有甲乙丙三黨相競爭。投票的結果，甲黨得票五〇〇〇張，乙黨得票三〇〇〇張，丙黨得票二〇〇〇張。我們如果用傑爾式的計算方法，則知其當選票數為

$$\frac{5000 + 3000 + 2000}{10} = 1000$$

現在若再用這個當選票數來除各黨所得的總票數，又可

以知道甲黨應當選出議員五名，乙黨應當選出議員三名，丙黨應當選出議員二名。至於各黨中，那一位候選人是當選，則從一定次序而決定。決定的方法大約可分三種：

(1) 政黨制定名單的時候，已將候選人的次序排列清楚，選舉人祇能對某一個名單，作名單投票，絕對不能對於名單中某候選人，作個人投票。換言之，選舉人不能變更名單中候選人的姓名，且亦不能變更其次序。在這個制度之下，政黨可

從名單上的次序，決定誰人應該當選。

(2) 政黨雖然制定名單，但其目的所在，只要求選舉人不要舉出名單中未有姓名的人；並不要選舉人無變更名單中的次序，所以選舉人可作個人投票，不必作名單投票。在這個制度之下，如果某黨名單所列的候選人數，與其應出的議員額數相等，則該單人名當然悉數當選。反之，某黨名單所列的候選人數，若較多於該黨應出的議員額數，則以得票較多者當選。

(3) 政黨制定名單，把候選人的次序排列清楚，選舉人若肯承認名單中候選人的次序，則作名單投票；若不承認名單中候選人的次序，則作個人投票。採用這個制度的時候，個人得票如果超過於當選票數，則他當然可以當選。否則須把名單得票或某候選人過剩得票，從名單上的次序，逐次加入各人的個人得票之中，湊成當選票數，而使各人順序當選。——今試假定在上述甲黨得票五〇〇〇張之中，名單得票和個人得票如次：

得票總數	票 得 人 個						名單得票
	F	E	D	C	B	A	
五〇〇〇	四〇〇	三〇〇	五〇〇	八〇〇	一五〇〇	七〇〇	八〇〇

B 個人得票一五〇〇張，已超過當選票數（二〇〇〇）五〇〇張，當然當選，A 是名單上的第一名，所以他對於名單得票，有一種優先權，但是他個人得票只有七〇〇張，所以可從名單得票中，提出三〇〇張加上，湊足了一〇〇〇張而當選。C 是名單中的第三名，所以亦可從名單得票中，提出二〇〇張，湊足了一〇〇〇張而

當選。D是名單中的第四名，他個人得票共五〇〇張，而名單上的剩餘票數只有三〇〇張，二者相和，距離當選票數尚差二〇〇張，所以可於B的過剩得票五〇〇張之中，提出二〇〇張加上，湊成一〇〇〇張而當選。E是名單中的第五人，他個人得票只有三〇〇張，然而在B過剩投票之中，尚有三〇〇張未曾移讓，E固然可以取得這個過剩投票，但是距離當選票數，尚差四〇〇張，恰好最末位的F有票四〇〇張，所以可處分其票，把牠移讓於E，使E亦湊成一〇〇〇張而當選。

### (三) 德國式的移讓方法

德國分全國為三十五個區選舉區，次再把兩個以

上的區選舉區聯合起來，共設十七個聯合選舉區，又次更把十七個聯合選舉區合組為國選舉區，即德國乃採用重複選舉區制度。每個政黨須提出三種候選人名單：一是向區選舉區提出「區候選人名單」，二是向聯合選舉區提出「聯合區候選人名單」，三是向國選舉區提出「國候選人名單」。各選舉人祇能對某一個名單，作名單投票，絕對不能對於各名單中，作個人投票，而且每選舉人又祇有一個投票

權。各政黨的「區候選人名單」得到六萬票時，即當選一個代表，若得到兩倍三倍，即當選兩個三個代表，（誰人當選，自然依據名單上的次序，下同）其殘餘票額則移歸聯合區候選人名單上去。聯合選舉區把各政黨在各選舉區中所殘餘的票數合計起來，亦按六萬票選出議員一名的比例計算，由聯合選舉區名單內舉出相當的代表。此時若再有殘餘票額，又移歸「國候選人名單」上去。國選舉區再把各政黨在各聯合選舉區中所餘的票數，合計起來，亦按六萬票選出議員一名的比例計算，由國選舉區名單中，舉出相當人數的代表。今試舉例說明如次。

假定全國共分甲乙丙丁戊五個聯合選舉區，又假定甲聯合選舉區有A B 二選舉區，某政黨在A B 二區所得的選票假定爲：

A 選舉區二一〇・〇〇〇

B 選舉區一六〇・〇〇〇

則該政黨在A 選舉區，應出議員三名，其殘票爲三〇・〇〇〇，(210,000÷



6,0000 = 3 + 30,000) 在 B 選舉區，應出議員二名，其殘票為 40,000 (610,000 + 60,000 = 2 + 40,000) 以上議員當然是於 A B 兩區的「區選舉人名單」中，擇其次序最先者三人 (A) 及二人 (B) 充任。

復次，將 A B 二區的殘票相加，則為 70,000，所以該政黨在甲聯合選舉區內，尚可舉出議員一人，而有殘票 10,000。這個議員是於甲「聯合區候選人名單」中，擇其次序最先者一人充任。

該政黨在甲聯合選區舉內，尚有殘票 10,000，今試假定在乙聯合區，亦有殘票 30,000，在丙有五〇〇〇〇，在丁有五五〇〇〇，在戊有四〇〇〇〇，則五聯合區合計起來，共有殘票一八五〇〇〇，所以該政黨於「國候選人名單」中，尚可選出議員三名。其所犧牲的殘票，不過五〇〇〇 (185,000 + 60,000 = 3 + 5,000) 而已。(上例是採用王世杰著比較憲法三二四——三二六頁所舉的例)

#### 第四節 選舉的取締

選舉是人民的公務，所以國家對於選舉，又可利用各種方法取締，以防選舉的不公平，如選舉運動員，選舉廣告的制限等是。但是在各種取締的方法之中，最重要的，乃是關於選舉運動費的取締。因為在政治道德尙未進步的國家，常常發生投票買收的現象，致代議政治變爲金權政治，無形之中，竟使一國政治都至腐化。這種弊害只用刑罰取締，是沒有効力的。因爲違法的人過多，將罰不勝罰，所以近來各國又用別的方法，來取締牠。

(一) 金額的制限 卽由國家限定每個候選人所花的選舉運動費總額，各候選人只能在這個選舉運動費總額之內，作選舉運動。至於選舉運動費總額怎樣限定，又有三種辦法：(1) 國家用法律，一般的規定最適當的選舉運動費總額，例如美國在一九一〇年與一九一一年，聯邦國會設定兩種法律，規定下院候選人的選舉

費用，不能超過五千元美金，上院候選人的選舉費用不能超過一萬元美金，(2)由國家規定候選人對於每個選舉人所花的選舉運動費，再用這個選舉運動費，來乘選舉民的總額，其積就是各個候選人的選舉運動費總額，例如英國，在都市，候選人對於選舉一人，只可花五便士，在鄉村，只可花七便士。(3)選舉運動費只可限於議員年俸的一部分，例如美國的 Oregon 州及 North-Dakota 州以議員年俸的百分之十五為法定的選舉費用，Nevada 州以議員年俸的百分之二十為法定的選舉費用。

(二)費用的制限 即國家預先用法律列舉各種正當的費用，例如美國紐約州的法律，列舉選舉費用為下列幾項：開會會場的租費及其他有關係的費用，一切宣傳品的編輯費與印刷費，報紙上的廣告費及辦理廣告人的薪水，辦公地方及俱樂部租費，辦理選舉事務人員的薪水，候選人個人的費用，旅費，車馬的租費等。

(三)捐款的禁止或制限 即對於捐助金錢的人或捐助的金額，加以一定的

制限。例如美國各州立法差不多都禁止公司捐助金錢，而 Alabama, Louisiana 二州更禁止公司的大股東或其經紀人捐助金錢。在 Nebraska 及 Massachusetts 二州又制限個人捐助的金額不得超過一千元美金以上。

(四) 收支的公開 卽候選人或選舉運動團（政黨）在選舉之前或後，必須報告選舉運動費的收支於官廳，或公布於刊物之上。比方在美國的 Alabama 州，候選人當於選舉前五日至十日，公布收支的大概情形，選舉後十日以內，更須報告精細的決算於官廳，并同時公布之。

以上所言，其目的都在於預防投票買收的弊害，原來用賄賂（不但金錢，凡用一切利益引誘選舉人者，都包括在內）及恫嚇的方法，運動選舉，是最有效力的。然其結果每使選舉民不能選出自己良心所欲奉戴的人。預防這種毛病，所謂祕密投票（Secret Ballot）最有功效。祕密投票最簡單的辦法，是無記名投票法。因爲在祕密投票制度之下，行使賄賂或恫嚇的人將無從知道選舉人所選舉的人名，由此以

保持選舉人投票的獨立與自由。祕密投票法最普通的方法有二種，一是法國現行的祕密投票法，依照法國下院現行選舉法，每一選民親赴投票場，向選舉官吏證明其履歷後，即領取封筒一枚，走入投票場中的一個獨室 (Isolior)，投票場中有許多獨室) 之內，用無記名投票法，把他自己所欲選舉的人，寫在選舉票上，封入封筒之內，將封筒封固，然後退出獨室，將該封筒投入獨室外的投票箱中。在此種方法之下，無論何人都不能窺視選舉人填寫選舉票，亦無人能夠知道這一票是何人所投。二是英國現行的祕密投票法，即於各選舉區中，由政府製成選舉票，列舉該區候選人的姓名，選舉人親赴投票場時，將選舉票給他。選舉人隨即走入選舉場內一個獨室 (Voting Booth) 用無記名投票法，在選舉票上擇定自己所願選的人，作一符號，將封筒封捲，退出室外，投入投票箱中。在這種方法之下，不但別人不能窺視選舉人填寫選舉票，而且別人又無法認其筆跡，故其祕密程度更勝一籌。

## 第七章 政黨

### 第一節 政黨的本質

政黨是民主政治的產物。民主政治是民意政治。就是把政治交給大眾公評，由多數人的議決，而確定其可否實行。在這種政制之下，自然可以發生政黨出來。因為民主政治，既然是把政治交給大眾公評，然大眾各有自己特殊的利害關係，利害關係相同的人，互相結合，利害關係不同的人，互相排斥，各立黨派，爭求政治上的權利，這是勢所必然的。若更進一步觀之，則民主政治，須有政黨的援助，而後才能夠運用起來，沒有政黨，民主政治不過虛有其名。何以呢？民主政治，是多數公決的政治，而其實行的方法，則為議會，在這個政治形式之下，政黨乃有二種作用。

第一，對於選舉民的作用。政黨須有民衆的後援，選出多數的議員，而後才能夠奪取政權，政黨要得民衆的後援，選出多數的議員，必須確定自己的政綱和政策，提示民衆，求民衆承認。由是民衆在政治上的見解，遂由政黨統一起來。若使沒有政黨，則民衆所要求的是甚麼，所反對的是甚麼，絕對沒有方法，可以忖度。政綱和政策提示了之後，政黨又推荐候選人，求民衆投票。這個推荐的方法，固然可以制限民衆的自由意志，但是沒有推荐，則民衆的投票，一定分散，而不集中，弄到結果，必致任何一人都不能得到法定的票數而當選。這樣看來，有了政黨，而後民衆的政見，才能統一，民衆的投票，才有力量，所以政黨對於民主政治，是有很大作用的。

第二，對於議會的作用。民主政治，是多數公決的政治，一切法案，必由議員多數通過，才能夠成爲法律。這些通過法案的議員，不是預先對於政治，有共同的了解，必定議論百出，一無所成，政黨就是準備表決的一種團體，所以沒有政黨，則多數決政治，是無從實現的。

在民主政治之下，政黨所以有存在的理由，大約如上所言。但是政黨是甚麼呢？由我們看來，政黨乃是有同一利害關係的人，爲了實行他們自己的特殊政見，而組織的團體。原來「政是衆人的事，治是管理，管理衆人的事，便是政治。」政治既是管理衆人的事，所以對於衆人有很大的利害關係。不過衆人在社會上，往往因爲地位的不同，而有自己特殊的利害關係；由這自己特殊的利害關係，遂生出自己特殊的政治見解，於是抱同一政治見解的人們，遂組織了團體。這個團體便是政黨。所以政黨是抱同一政治見解的人們所組織的團體。換句話說，就是有同一利害關係的人們所組織的團體。但是利害關係的不同，又由甚麼東西來決定呢？人類都有生存的慾望，「古今人類的努力，都是求解決自己的生存問題。」所以某一個問題能夠解決自己生存問題的，自己就認爲有利，他一個問題不能解決自己生存問題的，自己就認爲有害。不過人類的生存方法，是由各職業而不同。詳細說，屬於同一職業的人們，因爲他們的生存方法相同，所以他們的利害關係可以一致；不屬於同一職業



的人們，因為他們的生存方法不同，所以他們的利害關係不能一致。這樣看來，利害關係的同不同，是以職業的同不同做標準了。政黨是抱同一政治見解的人們所組織的團體，政治見解的同不同，是由利害關係的同不同而定，利害關係的同不同，是由職業的同不同而定，所以用三段論法推論下去，政黨自然是由同一職業的人們所組織的團體了。再切實的說，政黨是同一職業的人們，要伸張自己的利益，而組織的團體。

同一職業的人常構成爲同一階級。就這個意義說，政黨又可視爲同一階級的人所組織的團體。既是這樣，何以有些時候，某一個階級乃不能組織政黨，同時，某一個政黨又常常代表多數的階級呢？要解決這個問題，就不能不看各個階級有沒有階級意識了。何以呢？一個階級沒有自己的階級意識，則這個階級絕對不明瞭自己階級的利害關係，既然不明瞭自己階級的利害關係，何能組織政黨，謀伸張自己階級的利益？所以這個時候，除了有階級意識的階級組織政黨之外，別的階級絕對不

能組織政黨，不過組織政黨的那個階級，若有別個強有力的政黨，同他競爭，則他爲增大自己的勢力打算，尙可代表其他沒有階級意識的階級的利益——自然這兩個階級，須有相對的利害連帶關係——而呈出包括多階級的現象。

由於上面所述的理由，所以又有人主張政黨在原則上必須代表單一階級的利益。但是由我們看來，這個原則實在不能應用於革命黨，尤不能應用於殖民地和半殖民地的革命黨。過去的革命黨多數都是政治革命黨，就是政治上的支配階級壓迫被支配階級的一般民衆，一般民衆抱了反感，遂組織政黨，用革命的手段，去改革政制。所以這個時候，被革命的，雖是單一的支配階級；而革命的，則是複雜的被支配階級——一般民衆。換句話說，一切被支配階級，因爲要打倒共同的敵人，自然不能不聯合戰線，向共同敵人進攻。然而共同敵人打倒了之後，這個代表一切被壓迫民衆的政黨，往往不久便會發生分化作用，變成數黨。例如美國在獨立以前，國內一切階級都聯合戰線向共同敵人的英國進攻，然獨立以後，便分裂爲代表商工業階

級的共和黨，和代表地主階級的民主黨。法國在革命以前，國內一切階級，亦能聯合戰線，向共同敵人的貴族進攻，然革命以後，便分裂為代表有產階級的吉倫特黨（Girondins）和代表無產階級的雅各賓黨（Jacobins）。這樣看來，普通革命黨在革命目的尚未達成以前，自然不能不聯合戰線，成為多階級的黨；到了革命目的已經達成之後，則內部必生分化作用，變成單一階級的黨。

革命黨的分化，乃在於革命目的已經成功之後，在革命目的尚未成功以前，革命黨為了擴大自己的勢力起見，不但不會分化，而且不宜分化。由這個原則看來，則帝國主義鐵蹄下的革命黨，在很長的期間內，實有聯合一切民衆的可能，且有聯合一切民衆的必要，何以呢？帝國主義者侵略弱小民族，不但利用其政治的勢力，且又利用其經濟的勢力。政治的勢力固然可以利用政治的手段，一舉把牠推翻。至於經濟的勢力則深根固蒂，實在不容易驅逐。試看我們中國吧！帝國主義者在中國的經濟，已經埋了數十年的根蒂，不但他們的商品源源輸入中國，而且他們的產業又繼

續的在中國發展，我們吃的，看的，幾無一不與帝國主義者有關係，而中國無數的貧民又依靠帝國主義者的營業，保其生存，此外中國產業也直接或間接受帝國主義者金融的支配，在這樣形勢之下，我們何能於一舉之下，驅逐帝國主義者在華的經濟力。既然不容易驅逐，則我們只有漸次進行，於全國人民一致之下，樹立生產本位的經濟政策，發展民族資本，以抵抗外國資本。這個工作，比之普通革命工作，是艱難百倍，費時百倍的。所以在帝國主義者的勢力尙未完全驅逐以前，即在中國的自由平等尙未達成以前，中國國民黨不但在事實上能够聯合全國人民，而成爲全民的政黨，且在理論上也應該聯合全國人民，而成爲全民的政黨。

## 第二節 政黨的政見

政黨必有一定的政見。甚麼叫做政見？簡單說，凡對於政治施設，有特殊的見解，而且又欲依據自己的特殊見解以行使統治權的，則這個見解便成爲政黨的政見。

就這個解釋看來，所謂政見必有二種要素：一是關於政治上的施設，二是有實行的意志。任何見解若是有了這二種要素，則不論其為積極的或消極的，都可稱為政見。至於學者雖然發表政治上的議論，而又不想把自己的議論實行於現實社會者，則只可稱為學說，而不可稱為政見。由此觀之，可知政黨欲用某種政策以謀國家的發展者，固然可以叫做政見，即欲利用國家的統治權以變更社會的根本組織者，也可以叫做政見。不，甚至於像無政府主義那樣，否認國家統治權的行使者，亦不失為一個政見。

政黨或概括的，抽象的規定其政見。這叫做政黨的主義；或詳細的，具體的規定其政見，這叫做政黨的政綱。但是政黨又有不規定主義和政綱，惟於各種問題發生的時候，而作臨機應變者。由我們看來，主義和政綱必須規定，因為政黨有了一定的主義和政綱，則對於各個問題所採取的方略，不至自相抵觸，一面對內可統一黨員，同時對外，又可一貫行動。不然，則自己的政策時時矛盾，自己的行動時時衝突，內則

黨員無從統一，外則社會亦不知其政見如何，而生出種種誤解。

政黨的政見既有預先決定的必要。但是政見當用甚麼方法來決定呢？若觀察從來政黨的歷史，則政見的決定，不外乎下列三種方法：

第一是首領本位主義，即政見的決定由首領個人裁決。政黨要用這個方法以決定政見，須有二個條件，其一、首領有犧牲的精神，而對於黨的利益，又能忠實追求，沒有貳心。不然，則黨員必有不滿之心，而致黨內發生動搖；其二、黨員對於首領當絕對信任。不然，則首領必不能自由決定政見，而已經決定了的政見，又因為黨員的疑惑，無從實行。

第二是黨員本位主義，即政見的決定由黨員大會議決。政黨要用這個方法以決定政見，須有二個條件，其一該政見當為大多數黨員所承認。原來黨員未必都有同一的政見，常由硬軟強弱，分為左右中立三派。每一個問題發生，左右二派必互相論駁，中立派則立於其間，從事調停。所以某種政見提出之後，若使贊成或反對的人

數相等，中立派沒有甚麼勢力，則調停必不奏效，政黨亦至分裂。縱令可以奏效，然而實行之際，亦必受了種種掣肘。反之，一種政見，在黨內，能夠得到大多數的贊成，則少數派必以脫黨為不利，而願服從黨員大會的議決。其二、多數黨員須有政治知識，因為黨員大會的議決乃用多數決的方法，多數黨員如果沒有政治知識，則必為少數野心家所籠絡，各據一方，爭奪權勢，終則內部分裂，不然，少數有能的人亦必為眾愚所制伏，議決不合理的事，而令政黨失去威嚴與品格。

第三是折衷主義，即幹部與黨員共同決定政見。這個方法又可分為二種：其一、黨員大會每年作一決議案，但是須經幹部承認之後，才可視為黨的政見。政黨要用這個方法以決定政見，在形式上，乃有大會的決議和幹部的承認二個行為，所以大會的地位與幹部的地位必須相等而後可。如果幹部沒有勢力，則必盲從大會的決議，而變成黨員本位主義；反之，幹部的勢力過大，又必不肯服從大會的決議，而致變成首領本位主義。其二、黨員大會議決政見的大綱，用明文規定為黨的政綱，幹部則

依據政綱，任意決定目前問題的辦法；但當報告結果於下屆的黨員大會，黨員大會若不承認，則幹部當引責辭職。在這個方法之下，政綱極其明瞭，惟承認政綱的人，才是黨員。所以黨員的政見可以一致。并且關於目前問題，既許幹部依據政綱，自由處理，則政黨行動一定敏速，不至失去機宜。而大會對於幹部，又可加以監督，防其專制。政黨的政見既已決定了之後，則可強迫黨員，捨去私見，服從黨議。萬一黨員不

肯服從，則更可加以一定的制裁，（如除名之類）這個方法叫做政黨的強制。（*Enforcement*）今日各國政黨大約都是採用民主集權主義（*Democratic Centralization*）即政見的大綱由黨員大會自由討論，經過多數決議之後，則委託於幹部，幹部依據黨員大會的決議，有自由處理一切問題的權力，黨員不得再加反對。就是一面對於黨內要實現民主主義，同時又希望政黨行動能夠敏捷，黨員態度能夠一致，故乃想出民主集權主義，以規律黨員。

政黨不但要有政見，并且要有實行政見的決心，但是政黨要想實行自己的政



見，須以得到政權爲一個最重要的前提，現今民主政治是代議政治，不但法律要由議會通過，纔能成立，就是政府原則上，也要在議會有多數的後援，纔能存在。即議會乃是政黨決勝負分雌雄的總戰場。政黨要在議會這個總戰場上決最後的雌雄，又須在選舉這個前線上占優勢；政黨要在選舉這個前線上占優勢，就非有鮮明的主義和確定的政綱，來號召民衆不可，如果一個政黨得到多數民衆的信任，在議會內有相當多數的議席，則不難把自己的政見化作議會的決議，強迫政府執行。不過政黨的勢力若只局限於議會之內，而不能自己出來組織政府，則在這個時候，又惟政黨的政見有關於法律上當經議會同意的事項者，纔能強制政府執行，至於政黨的政見無關於法律上當經議會同意的事項者，仍無法強制政府執行。反之，政黨的勢力若甚雄厚，可以自己出來組織政府，則政黨的政見不論其與法律上當經議會同意的事項有沒有關係，皆得實行。但是政黨組織政府的方法，又可分爲二種：第一是政黨在議會內有過半數的議席，可用自己單獨的力量，出來組織政府，這個時候，

政黨的政見當然可以完全實行，第二是政黨在議會內只有相當多數的議席，當與他黨聯合，共同組織政府——聯合內閣，這個時候議席較少的政黨固然不能完全實行自己的政見，即議席較多的政黨亦須服從友黨的意志，所以他的政見也不能一一實行。因此之故，健全的政黨必欲在議會內占有過半數的議席。

### 第三節 政黨的鬭爭

政黨是抱同一政治見解的人們所組織的團體，即有同一利害關係的人們所組織的團體。在一個國家之內，人民的利害關係絕對不能一致，即人民的政治見解絕對不能相同，所以一國之內每每發生了多數的政黨。政黨的目的乃在於實行自己的政見，然而要想實行自己的政見，就不能不防止敵黨政見的實行。由於這個理由，遂使各個政黨發生了鬭爭的現象。

一國之內如果只有兩個政黨，則這兩個政黨一定互相敵視，沒有和合的可能。

反之，一國之內，若有三個以上的政黨，則在他們之間，有時二黨亦可聯盟起來，共同向敵黨進攻。所以聯盟乃以鬪爭爲前提，又惟存在於敵黨勢力很旺盛的時候。這個時期過去了，聯盟必至瓦解。政黨的聯盟須有相當的條件，即須對於特定事項，有共同的利益。但是所謂共同利益又不限於積極的，（政見的實行）即消極的（異見實行的防止）亦無不可。爲了消極的利益而作聯盟的時候，其目的在於防止反對黨政見的實行，所以聯盟二黨的主義和政領不必相同。反之，爲了積極的利益而作聯盟的時候，其目的在於自己政見的實行，所以二黨的主義和綱領須有共通之點。共通之點愈多，則共同利益愈大，而聯盟亦愈鞏固。不過這個共同利益又當關於特定事項：要是對於一切事項，都有共同利益，則兩個政黨已可合併爲一，不僅聯盟而已。

政黨鬪爭的目標，不僅敵黨而已，有時政府亦成爲鬪爭的目標。我們知道一國的政治組織若是採用議院內閣制，其結果一定發生政黨內閣。這個時候，內閣完全

附屬於政黨，所以政府反對黨必向政府黨進攻。何以呢？內閣祇是實行政府黨政見的機關，政府黨勢力減少，內閣自可瓦解。反之，一國的政治組織若是採用非議院內閣制，則其結果常常可以發生超然內閣。但是超然內閣也當關顧政黨。這個時候，內閣若能平等待遇一切政黨，本是非非主義，採取適中政策，(Politik der „Juste Milieu“) 因時制宜，臨機應變，則內閣或可逃出鬪爭圈外。但是這個方法實難永久維持，因為各個政黨欲內閣實行自己的政見，內閣窮於取捨，勢必失去政黨的感情，而受總攻擊。因此之故，超然內閣往往與一部政黨提携，以壓迫反對黨。這個時候，政府與其友黨地位是平等的，所以二者將都成為反對黨攻擊的目標。不過我們尙當知道反對黨之攻擊政府黨，每較其攻擊政府為甚，——因為二黨沒有良好的感情，乃是長期歷史的產物，而且政府黨勢力的增加，就是反對黨勢力的減少——反對黨攻擊政府黨愈甚，則其攻擊政府將愈鬆。此時內閣又可脫出交戰圈外，而收漁人之利，一見黨勢變更，且可斷絕友黨，而與反對黨相結。

政黨的鬭爭是不可避免的現象，但是鬭爭的目的又隨時期而不同。如前所言，政黨要實行自己的政見，須在議會這個戰場上決最後的雌雄；政黨要在議會這個戰場上決最後的雌雄，須在選舉這個前線上占優勢；政黨要在選舉這個前線上占優勢，須在民衆這個廣野上栽培勢力。所以政黨在平時常致力於勢力的擴張，在選舉時常致力投票的網羅，在議會開會時，又求本黨政見能夠變成議會的決議，即政黨鬭爭的時期可分爲平時，選舉期及議會開會期三種。

平時鬭爭的目的，在於培植勢力於民間，一黨勢力的培植就是別黨勢力的崩壞，所以這個時候，政黨亦常常從事鬭爭，即政黨一面要謀自己黨員的增加，而促成別黨黨員的減少，同時他面要求遊動分子（即不屬於任何政黨的人民）對於己黨的同情，而挑撥他們對於別黨的反感，所以常常主張己黨政見的合理，而攻擊別黨政見的誤謬。

選舉期鬭爭的目的，在於網羅選舉人，使他們投票已黨，原來多數的選舉人在

平時大約都不屬於任何政黨，到了選舉一瞬間，他們的投票，關於政黨勢力的消長，却有極大的關係。所以政黨在選舉時，不能不設法運動，使他們選出己黨的候選人。運動的方法，在政治修明的國家，大約是集會演說，各把自己的政見陳諸國民之前，求國民判斷。但其中利用金錢利益者，亦不少。

議會開會期鬭爭的目的，第一在於奪取權力，以實行政見，第二在於公表政見，以收攬人心。原來政權歸屬於那一個政黨，乃決定於選舉之時，即在選舉場上，能夠得到最大勝利的黨，就可以得到政權；至於集會，開會，表決，通過議案，不過官樣文章而已。但是議會乃是全國人民視聽所集中的焦點，政府黨在議會內雖有絕對多數的議席，若其政見在社會上不為多數人民所贊成者，政府亦可崩壞。因此，政府黨常願意在議會內，發表其堂堂的政見，以鞏固政權，反對黨亦願意在議會內，發表其堂堂的政見，以收攬人心。

這樣看來，可知政黨鬭爭的武器乃是言論。政府黨要保全自己的地位，在野黨

要奪取當局的政權，各把自己的政見，陳諸國民之前，求其判斷。即政治的批評和政治的實體合爲一部，這個行爲實在可以刺戟國民，昂奮國民，教育國民。原來人類對於沒有結果的議論，常常發生厭倦的感情，至於問題可以發生極大變化的，則任何一人無不注意。政黨的辯論常可發生政府的更迭，一面有無數的人由此失望，同時又有無數的人由此而生希望，其結果的重大，可以印入人心，乃是很明白的事體。所以說國民願聽政黨的議論，乃比較學者的講義爲切，而政黨之能養成國民政治常識，亦比較學者爲優。

#### 第四節 政黨與議會的關係

民主政治是代議政治，而議會又是政黨決最後雌雄的總戰場，所以政黨與議會的關係，我們又有說明的必要。政黨與議會的關係可以分做二種，一是政黨黨數與議會的關係，一是議會院數與政黨的關係。關於前者的關係，我在本書中，已經常

常說到了。簡單言之，一國之內，如果只有二黨對立，則在二黨之中，必有一黨能够在議會內，占有絕對多數的議席，舉凡內閣的組織，政綱的決定，議案的通過，一惟該黨的意嚮是視，而使憲政納上健全的軌道。反之，一國之內，若有三個以上的政黨，則任何政黨在議會內，都難占有絕對多數的議席，其結果遂使最少數黨操有最後決定權，(Casting Vote) 因爲比較的多數的政黨，每因種種關係，不能提攜，最少數黨則站在二者之間，傾左則左勝，傾右則右勝。比較的多數的政黨，苟欲得到政權，勢不能不尊重最少數黨的意旨，由是聯立內閣因而發生。然而聯立內閣本來不容易永久維持，所以弄到結果，又發生了內閣時時崩壞的現象。法國就是一個例子。不幸小黨的分立，乃是現今各國共通的現象，一國之內，如果發生了小黨分立的現象，則不能不設法制止小黨的橫行，使內閣的運命能夠長久。其法有三：

第一、不信任議決權的制限。小黨分立的最大弊害，乃在於黨派反覆無常，利用不信任議決權，推倒內閣，致行政中樞不能久居其位，行政方針不能始終一貫。要



想預防這個弊害，惟有限制不信任決議權。普魯士、波蘭、捷克斯拉夫的憲法，關此，頗加注意。

普魯士憲法對於普通法案的議決，皆以法定議員過半數的出席，出席議員過半數的可決爲準，（憲法第二十一條，第二十二條）然其對於不信任議決案，則規定爲『不信任議決案的動議，至少當有議員三十人的連署』（第五十七條第二項）『不信任的議決，非於議會全部議員中，至少有半數同意者，不生效力』（第五十七條第五項）

波蘭憲法對於普通法案的議決，皆以法定議員過半數的出席，出席議員的過半數的可決爲準。（憲法第三十二條）然其對於不信任議決案，則規定爲『關於彈劾國務員的議決，非於議員全數中，至少有半數之出席，并以投票的五分三的多數可決者，不生效力』（第五十九條）

捷克斯拉夫憲法，對於普通法案的議決，皆以議員三分一的出席，出席議員過

半數之可決爲準。（憲法第三十二條）然其對於不信任決議案，則規定爲『提出不信任決議案時，當有代議院議員百名以上的署名』（第七十六條）『舉行議決時，當有代議院議員過半數的出席，且有記名投票過半數的可決』（第七十五條）

此種規定乃所以用以預防政黨離合無常的弊害，而使內閣的壽命能够長存。第二、人民的直接投票權 內閣的壽命雖由不信任議決權的制限，而得長久。但是內閣所提出的法案若使一一否決於議會，則內閣名雖存在，實與推翻無異。所以對此亦當設法挽救。德國的人民直接投票權實不失爲一個補救的方法。因爲有了人民的直接投票權，政府提出的法案（預算案在內）否決於議會時，政府尙可交付人民直接議決。

第三、人民的議員罷免權 黨爭之禍與其說是由於政黨政見的差異，無寧說是由於議員良心的喪失。所以人民對於失去良心的議員，須有罷免權而後可。俄國

憲法第七十八條的規定，就是一個例子，這樣一來，議員在議院內，若無理反對政府，人民可不待政府之解散議會，由人民自己罷免之。

次就議會院數與政黨的關係言之，議會若採一院制度，則在議會之內，若有一黨占據絕對多數的議席，不但法案容易通過，并且法案通過了之後，就可施行，不必再經討論。反之，議會若採兩院制度，則除同一政黨在兩院中，皆有絕對多數的議席外，每可生出兩院衝突的現象。然據實際所示，則兩院選舉法，多不相同，所以兩院中的政黨，亦每不同一。縱令其為同一，然甲院多數黨，在乙院未必能占多數；有時甲院的少數黨在乙院反占多數。政黨的政見，往往不同，所以二黨在兩院中互占多數之時，甲院之所是，乙院必力非之；乙院之所是，甲院亦必力非之；國家立法，於茲停滯，這是政黨政治的一個危機。然各國對此問題，常有其特別制度，以資補救。即：

第一、英國議會雖為兩院制度，然而元首乃可任意任命上院議員。所以兩院的過半數政黨，若不同一，而致下院通過的法案，否決於上院者，則內閣可奏請元首，任

命多數同黨議員於上院，以壓迫反對黨。

第二、上院議員的額數，若已確定，而元首不能任意增加者，則兩院衝突之事，萬不能免。但是此時若如比利時制度，上院議員，由於民選，而元首可以解散者，則可以解散上院爲補救之方，不過改選後的上院，仍復固執前議，則亦無如之何。

第三、若使元首不能解散上院，則當兩院中甲乙政黨互占多數之時，立法更難進行，所以此時內閣不是總辭職，就是解散下院，以探求民意所在。因爲下院再選之後，以前占據多數議席的政黨，如果仍是多數黨，則上院理應尊重下院決議，不能再加反對。但是上院若必固執前見，則亦莫如之何。所以由我看來，還是模倣英國一九一一年的議會法（〔Parliament Act〕）凡一法律，若於兩年期間以上，三次可決於下院時，縱令上院反對，亦得成爲法律）加以改良，似爲較適當的補救方法。

第四、像德國那樣的議會制度，上院沒有議決和提出法案的權（憲法第六十八條）而只有抗議的權。（憲法第七十四條第一項）『抗議的時候，該法律退回

下院再議。若使此時下院與上院的意見不能一致，則大總統可於三個月內，把該法律交給國民投票，大總統不交給國民投票，則法律不能成立。但是下院接到上院的抗議，而仍以三分之二以上的多數表決之者，則大總統在三個月內，非公布該法律，就當交給國民投票。』（德國憲法第七十四條第三項）我以為這個方法亦可補救上面所述的弊害。

### 第五節 多數黨政治與一黨專政

普通的政治學者，一說到政黨，就聯想及英美式的政黨政治。英美式的政黨政治，是甚麼呢？是多數黨的政治，就是社會上有許多的政黨，無論那一個政黨，只要他能夠在議會內，有絕對多數的議席，就可出來組織政府，而實行自己的政綱。所以政黨的鬭爭，常表現為議席的爭奪，換句話說，各政黨在選舉議員的時候，常競爭使自己的黨員當選。這種多數黨政治，一般學者都認為憲政的常軌，因為議會的基礎，是

置在民衆上面的。民衆的意思，是在選舉的時候，表現出來，所以能夠在議會內，有大多數議席的政黨，一定他的政綱，合於大多數民衆的要求，從而這個政黨，出來組織政府，則政府的行政，一定能夠得到大多數民衆的援助。然時過境遷，到了下次選舉的時候，萬一政府黨失敗，在野黨獲勝，那末，就可表示一般民衆，已不滿意政府黨，而歡迎在野黨了，所以政府黨便當掛冠下野，讓在野黨出來組織政府。有了這個關係，所以多數黨政治，不但在政治上，可以發生新陳代謝的作用，一個政黨，不至因爲久握政權，而流於腐化；而且各政黨一定因爲要奪取民心，而施行合於民意的政治。

這種論調固然可以辯護多數黨政治。但是我們能夠容納麼？我們若解剖現代政治的實質，就可知道事實與理想，大不相同。何以呢？第一、他們以爲：議會的基礎是置在民衆上面的，所以政黨能夠在議會內，有大多數的議席，一定他的政綱，合於大多數民衆的要求。其實，議會的基礎雖然置在民衆上面，然並不是置在一般大衆上面，乃是置在小部分特權階級上面。因爲各國對於選舉，常有種種規定，可以剝奪一

般勞苦民衆的選舉權。一般勞苦民衆既然沒有選舉權，則政黨在議會內所代表的民衆意思，也不過特權階級的意思罷了。第二、多數黨政治，必以國內只有二黨對立爲前提，因爲國內如果只有二黨的對立，則必有一黨，能夠在議會之內，獲得絕對多數的議席，所以這個多數黨出來組織政府，可從自己的意思，實行自己的政綱，而不至受人掣肘。反之，國內若有三個以上的政黨，則任何政黨，都不容易在議會內，獲得絕對多數的議席，既然沒有一個政黨，能夠獲得絕對多數的議席，則一黨包辦的政府，便變成數黨聯合而成的政府。由是政府的基礎，不能穩固，而政府的行政方針，也要採取協妥的形式了。

英美式的政黨政治，既然不滿人意，由是遂產生獨裁的思想。不過現在的獨裁，不是個人的獨裁，乃是政黨的獨裁，就是國內只有一個政黨，獨攬政權，不許別的政黨存在。在這種政治之下，只惟黨員才有參政的權利，據我們經驗所示，一黨專政，在二種場合之下，實有必要，第一場合，是一般民衆沒有政治的興趣和能力。因爲國內

若有兩個以上的政黨，則兩黨的鬭爭，應須取決於民衆，現在民衆既然沒有政治的興趣和能力，則鬥爭必脫離民衆的輿論，而變成武力的解決。所以這個時候，只可有一黨專政，用黨的權力訓練民衆，養成他們政治的趣味和能力。第二場合是革命。因爲革命是先有破壞，而後才有建設的，在破壞的時候，由軍事上的必要，固然必須集中一切權力，而後才能夠奪取政權。就是奪取了政權，而開始建設的時候，也應該爲着反革命的勢力，尙未完全消滅，而當禁止別黨的活動。何以呢？革命是不得已的行爲，是最苦痛的事，我們應該縮短革命的苦痛，使新社會能夠順自然的路程而發展。革命黨雖然奪取了政權，然政權的奪取，不過革命的發端。反革命的勢力，是根深柢固，埋在社會內部，不是一擊就可打倒的。他們雖然一時崩壞，終想死灰復燃，如果任他們繼續參與政治，任他們活動自由，他們就有機會可乘，出而破壞革命，所以一切反革命的人，不但不應授以政治的權利，而且當禁止其言論出版集會結社的自由。因爲言論出版集會結社，可爲鬭爭的器具，而在革命時代，又與火藥炸彈機關槍，同



爲內亂的器具。這些一切，若不禁止，則革命尙未成功，而反革命又將蠶起了。

## 第八章 革命

### 第一節 革命的本質和種類

甚麼叫做革命？普通的觀念都以爲革命是利用暴力，改造法度，暴力是革命的手段，改造法度是革命的目的。但是這個手段，並不是革命所特有，就是改良，也是一樣。日本明治的維新，前清光緒的變法，何嘗不是要改造法度；而光緒變法的時候，康有爲一派則更欲利用暴力，壓迫西太后。然我們不以康有爲爲革命黨，而僅稱之爲改良派，這是有如何原因呢？

我們一說到革命，就可聯想及法國的大革命。在法國革命尙未發生以前，已有種種的改良，而堵哥 (Thiers) 所計畫的改良，更與革命所欲實現的，沒有甚麼差別。

然一方是改良，他方是革命，這是有如何原因呢？就是因爲堵哥乃假藉國王和貴族的勢力，以改造法度，反之，革命派則欲利用有產階級的勢力，打倒國王和貴族，而後再改造法度。所以改良同革命的區別，不在於要不要改造法度，乃在於有沒有一種新階級出來奪取政權。詳細說一下，改造法度，若是由從前的支配階級執行，則不問其改造，是否出於該支配階級的自由意志，或由於被支配階級的強迫，都是改良。反之，一個階級，本來是站在被支配的地位，其後竟能奪取政權，又能利用政權，改造法度，則爲革命。

這樣看來，改良同革命，都是努力於法度的改造，沒有甚麼差別。不過利用舊支配階級的勢力，改造法度，無論如何進行，總不能顛覆舊支配階級的支配，因此，法度雖然改造了，然其改造，亦不過量的改造，而不是質的改造。反之，革命則欲打倒舊支配階級的支配，用新支配階級的勢力，改造法度，所以這個時候的改造，不但是量的改造，而且是質的改造。改良同革命的目的，雖然都在於改造法度，但他們的改造，又

有澈底同不澈底的區別，就是因爲這個緣故。

世界的歷史，可以看做革命的歷史，若用科學的方法，把一切革命，分類一下，則可歸納爲三種：第一是民族革命，第二是政治革命，第三是社會革命。

民族革命，是一個民族，受了他民族的支配。換句話說：支配階級是一個民族，被支配階級，又是別一個民族。這個被支配階級的民族，起來革命，打倒支配階級的他民族，而建設民族獨立的國家。比方洪秀全的起義，就可以看做民族革命。不過現代的民族革命，乃發生於帝國主義者和殖民地之間。他們兩者的關係，不但是政治的支配，而且有經濟的榨取。由這個經濟的榨取的結果，帝國主義者的民族遂處於有產者的地位，殖民地的弱小民族遂處於無產者的地位。所以殖民地的弱小民族要作民族革命，抵抗帝國主義的侵略，就不能不打倒帝國主義者在殖民地的經濟力。

政治革命，是由支配階級的變更，而變更法律上的制度。詳細說，以前掌握政權的支配階級，爲被支配階級所打倒，而成爲被支配階級；以前的被支配階級奪取政

權，而成爲支配階級；由這政權的移轉，又變更了法律上的制度。比方十八世紀的法國革命，是由有產階級，打破貴族的支配，而建設市民的民主主義，所以可算是政治革命最顯著的例。

社會革命，是由支配階級的變更，而變更經濟的根本組織。換句話說，就是舊經濟組織的破壞，和新經濟組織的成立。但是政治革命多少總帶有社會革命的色彩，因爲支配階級，既然變更，則各階級的生活關係，亦必應此而變更。比方法國革命，由有產階級打破貴族的專制而樹立市民的民主主義，觀察，則爲政治革命；若由有產階級變更封建的經濟組織而建設資本主義的經濟組織，觀察，則爲社會革命。但世人總不以法國革命爲社會革命，是因爲如何原因呢？原來自有史以來，一直到了現在，經濟組織，都是以私有權制度爲基礎，在各種私有權制度之中，資本家的私有權，又爲最完全的私有權，所以革命必須變更私有權爲公有權，而後才配稱爲社會革命。法國革命雖然把封建的私有權，變爲資本家的私有權，然對於私有權本身，則未

會稍加變更，所以不能稱爲社會革命。

## 第二節 社會革命與政治革命的關係及社會革命的前提條件

如上所言，社會革命是經濟組織的根本變更，但是一種經濟組織成立了之後，一定有一部分的人們，享受這個經濟組織的利益，他們每每利用政治上的權力，以維持他們自己的經濟的地位，所以被壓迫階級，不是先由政治革命着手，自登於支配者的地位，絕對不能澈底變更經濟組織，以改良自己的經濟境遇。所以社會革命，雖然與政治革命不同，但社會革命，又必以政治革命爲前驅。

不過政治革命，既是政權的移轉，所以從他的性質說，大概是採激烈的，急進的手段。反之，社會革命則爲舊經濟組織的破壞，和新經濟組織的成立，所以他的過程，應隨自然的條件，漸次發展，不能突然的使其變動，更不能用人爲的暴力，促其造成。舊經濟組織，在其時代的使命，尙未完成的時候，人爲的暴力無法可以破壞，新經濟

組織，在他成立的條件，還沒有具備的時候，人爲的暴力無法可以建設。舊經濟組織的破壞，和新經濟組織的建設——社會革命，是長時期歷史發展的產物，不是激烈而急進的變動。有了這個關係，所以社會革命，雖以政治革命爲前驅，但政治革命成功了之後，未必就可實現社會革命。詳細說一下，新經濟組織的條件，若已具備在舊經濟組織之內，則被壓迫階級，可用政治革命，把舊經濟組織，改變爲新經濟組織；反之，新經濟組織的條件，若未具備在舊經濟組織之內，則被壓迫階級，雖然成功了政治革命，然亦不能把舊經濟組織，改變爲新經濟組織。

但是新經濟組織的條件是甚麼呢？由我們看來，則爲資本的集中，生產方法的社會化，和階級意識的發達。這些條件不是突然發生的，不是從空掉下的，乃是隨着資本主義的發達，而漸次具備；換言之，即孕育於資本主義的母體之內。何以呢？

第一、資本主義的生產，先由機器的採用，打破一切手工業者，而集中資本於少數資本家。在這些少數資本家中，又由自由競爭的結果，呈出大魚吞小魚的現象，使

資本愈見集中。卽如總理孫中山先生所說：『機器發明之後，世界的生產力，便生出一個大變動，這個大變動，就是機器占了人工，有機器的人，便把無機器的人的錢，都賺去了。』『大資本家還能吞併小資本家，好像大魚吞小魚一樣。弄到結果，社會只有大資本家和勞動者兩種人。換個話說，就是工商業發達之後，祇有大富人和窮人兩種人。』一切資本既然集中於少數資本家，則把這些資本，移歸社會公有，自然很容易實行的。反之，資本若尙散在於各人的手上，則不但不容易把零碎的資本，移爲公有，而且各人多少資本，也不容易調查出來。

第二、資本主義愈發展，則企業形式，由個人經營，變爲股份公司。這個時候，資本雖在少數資本家的手上，利益雖歸於少數資本家的囊中，但股東所支配的，不過股票，並不是企業本身，企業的進行，則由高級勞動者管理，並由低級勞動者實行。所以資本家和企業，已沒有甚麼直接關係，換個話說，資本家在經濟生活之上，已經沒有甚麼人的作用。這同小規模企業的時代的營業主相較，真是不可同日而語了。因爲



小規模的營業主，常自己指揮企業的進行，且由自己的利己心，使營業能夠天天發展；反之大公司則不過委託經理，按照章程進行，所以把大公司移為公有，不過更換股東，即變更少數人的股東，而使大眾同為股東罷了。因此，大公司移為公有，是很容易實現的。不但此也，當此之時，貨物的生產都是由多數人分工合作。一件貨物既然而由多數人分工生產，則各人對於貨物，也沒有人的關係，這與手工業者用自己的技能以生產貨物者，比較一下，當然容易把前者的生產物作為其所有物了。

第三、社會主義的生產，是由勞動大眾自己管理產業，所以勞動大眾須有管理的能力而後可。如前所言，資本主義的生產，是大規模的生產，因為牠是大規模的生產，所以勞動大眾也隨着資本的集中，而集中於少數的工廠或公司之內。他們既有接觸的機會，遂生出共同感情和同意識，而有團結的可能。並且資本主義的生產，就其全部說，雖然是無政府的，是無組織的，若僅就其局部說，則秩序整然，一絲不亂，勞動大眾既然受了資本主義的訓練，自然可以養成組織的能力。這也是產業社會

化的必須條件之組織。

這樣看來，社會革命的發生，是有一定時期的。時期尚早的社會革命，一定失敗，其前驅的政治革命，縱使成功，亦不過是政治革命的成功，至於經濟組織，則絕對不能更動。好像奴隸制度的條件，若尚存在，則奴隸反叛，一定失敗，縱令成功，而奴隸制度，亦必不能廢止，不過以前的奴隸，變為自由民，以前的自由民，變為奴隸。同樣資本主義的條件，若尚存在，則被搾取階級，雖然起來革命，至多亦不過把以前的有產階級，變為無產階級，以前的無產階級，變為有產階級。至於資本主義本身，則仍在新階級支配之下，徐徐發展罷了。

由此觀之，可知中國距離社會革命的時期尚遠，共產黨之搗亂，其失敗是無疑義的。

### 第三節 革命的步驟

甚麼叫做革命？革命是由支配階級的變更，而變更法律上的制度。不消說支配階級的變更，就是向來掌握政權的支配階級，為被支配階級所打倒，而成為被支配階級；以前的被支配階級，奪取政權，而成為支配階級。所以革命是由被支配階級奪取政權，而後再用政權的強制，變更法律上的制度。這個過程須有一定的步驟，就是最初須準備奪取政權，其次當實行奪取政權，最後當利用政權而謀變更法制。所以革命的步驟，可以分做三期：第一是準備期，第二是鬪爭期，第三是建設期。

在準備期時代，社會仍是支配階級的社會，一切經濟和政治的機關，都在支配階級的勢力之下，這個情形，已經可使一般民衆，喪失革命的決心了。而且革命是不得已的行爲，一經開始，即當一直幹下去，絕對不許半途中止。所以一般民衆，在未實行革命以前，無妨充分準備；否則不但沒有成功的希望，且可使社會陷入過度的混亂之中，由退步而滅亡。但是準備要如何才可呢？我們以為：只有利用支配階級所容許的自由，一面宣傳主義，同時組織會黨，使數百萬大衆，都站在同一戰綫之上。原來

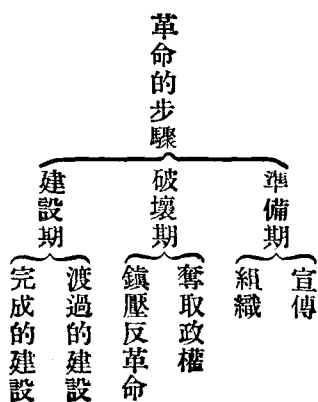
革命是大眾的業務，不是一二英雄的業務，大眾若不援助，革命一定不會成功。要使大眾援助，除用宣傳，使大眾理解革命之外，沒有別的方法。宣傳有了相當的成績，大眾自可結合起來，成爲一個力量。

有了相當的準備，自然可以開始鬭爭，鬭爭期的工作可以分做二種：一是奪取政權，一是鎮壓反革命。因爲革命的目的，在於變更法制，但是要變更法制，須有政治上的地位和力量。沒有政權，作變更法制的力量，無論主義如何正當，政策如何確實，法制決不會因口頭的主義，由紙上的政策而變更。所以要變更法制，其先決的條件，就要奪取政權。何以奪取了政權之後，尚須鎮壓反革命呢？因爲支配階級的勢力，深根固柢，埋在社會內部，所以政府雖已顛覆，而支配階級在社會上，仍可保存相當的勢力。他們既然保存了相當的勢力，自然想死灰復燃，用種種的方法，來破壞革命。這個反革命的力量，若不澈底鎮壓，則革命雖可一時成功，終久亦必失敗。革命民衆，在奪取政權之後，又須鎮壓反革命，就是因爲這個緣故。

鬪爭期經過了之後，就當開始建設。但是破壞時期和建設時期，本來不能截然劃分。我們不能以某一點爲標準，劃分某一點以前的時期爲破壞時期，在這個時期之內，只能專做破壞工作；某一點以後的時期爲建設時期，在這個時期之內，只能專做建設工作。革命民衆之掌握政權，固然是區分革命的一大標準，然而卻不能說是截然劃分破壞時期和建設時期的絕對標準。因爲革命民衆雖然得到了政權，換句話說，從前的中央政府雖然崩壞了，但是各地尚有反革命的勢力存在着，革命民衆的政權是不穩固的。革命民衆既然得到了政權，當然須利用政治上的權力，從事於建設工作，然而各地尚有反革命的勢力，所以革命民衆也不能放棄破壞工作。由此觀之，破壞時期與建設時期實難截然劃分。不過由破壞時期轉入於建設時期，其間一定有了一個過渡時期。在這個過渡時期之內，革命政府的工作，仍以建設爲主，只因政權剛剛得到，社會秩序尙未恢復，或民衆知識尙未普及，革命政府爲了促進革命的成功，不能不把持政權，於一定時期之內，從事於過渡的建設，一面恢復社會的

秩序，使政治納上軌道，同時造成建設的基礎，以備後來實行完成的建設。這個過渡時期經過了之後，革命政府就可按照自己的主義政綱，向完成的建設前進。

總而言之，革命的步驟可列表如次：



#### 第四節 革命黨的任務

革命黨的使命和工作，要隨着革命進展的程度，隨時變更。從革命運動的醞釀，到革命運動的成功，的長過程之中，應着客觀的事實，可以分做許多階段。每個階段

各有各的特質，因之，每個階段，各有各的主要工作。但是最重要的階段，應該以奪取政權做標準來區別，就是如前節所言，最初要準備奪取政權，其次當實行奪取政權，最後當利用政權而謀變更法制。所以革命黨的工作，也隨着這三個階段而變更其性質。就是革命黨在準備期中，須用宣傳的方法，喚醒民衆，并統一各種複雜的思想；在鬭爭期中，須擾亂社會秩序，乘機奪取政權，并鎮壓反革命的勢力；在建設期中，須鞏固政權，并按照預定的計畫，致力於建設的事業。革命黨要達成這三個使命，更須注意下列三點。

第一、革命黨在鬭爭當中，須站在被壓迫民衆的前頭，指導被壓迫民衆。原來軍隊在交戰的時候，要想得到勝利，須有富於經驗的司令部，同樣，民衆在鬭爭的時候，要想奪取政權，也須有司令部的必要。這個司令部，便是政黨。沒有政黨的民衆，好像沒有司令部的軍隊一樣，不過政黨雖是民衆的指導者，然并不是超然於民衆之外，乃是民衆的一部，而存在於民衆之中，有了這個關係，一面在民衆之中，可以分出黨

員與非黨員的區別，同時政黨的基礎，又可置在民衆上面，而與民衆相結合，終則可用幹部的力量，以指導黨員，用黨員的力量以指導民衆。所以不但政黨不至變成工會農會，以致有訓練的黨員，爲無訓練的民衆所同化，失去指導者的力量，而且可以得到民衆的後援，而有一定的權威。

第二、在革命進展的時候，革命黨的任務，極其複雜，須從外界事情的變更，時或領導民衆進攻，時或領導民衆退守，并用種種方法，養成民衆有鬪爭的精神和組織的能力。革命黨要達成這個目的，不是本身先有嚴密的組織和似鐵的紀律不可。所以黨內不許再有小組組織，任何黨員，都要絕對服從黨的決議。但是服從并不排斥論爭，反而論爭却是服從的前提。因爲黨員服從黨議，不是盲目的服從，必須先有確實的信仰，而後才有堅決的服從。所以最初不妨討論，不妨辯駁，使個個黨員，都能了解。不過決議之後，則須絕對服從，不許再有貳言罷了。

第三、革命黨不單是民衆的組織機關，而且是民衆的最高組織機關。革命民衆，



除了政黨之外，尚有其他各種組織，如工會農會商民協會等。這些組織在特定事情之下，對於革命民衆是必要的。因爲革命民衆如果沒有這種組織，不但不能在鬪爭舞台之上應付各種各色的鬪爭，而且不能訓練革命民衆的本身，而養成其實力。但是這些雜碎的組織，若是沒有統一的意志，指導牠們，使他們有同一的方針，取同一的步驟；那末，必由混亂而離散，由離散而喪失力量。革命黨是革命民衆的指導者，又是革命民衆的組織體，自然可用自己的經驗和權威，統一切組織，而領導他們。由是各種組織，遂變成革命黨的別動隊了，這個時候，革命黨當派有力的黨員，加入各種組織之中，而後各種組織才能夠漸次與革命黨接近，而受革命黨的指導，所謂「黨團」的作用，就在於此。

總括說一下，革命黨在革命進行的當中，是最高的指導團體，所以在主義上，須有理論的根據；在戰略上，須有一定的步驟；在組織上，須有似鐵的紀律；而後才能夠在激烈的鬪爭中，得到最後的勝利。

# 參考書

## 第一種 一般參考書

- Garner: Introduction to Political Science. 1910.  
Political Science and Government, 1928.  
Gettel: Introduction to Political Science. 1922. (改  
正版) Readings in Political Science. 1911.  
Seeley: Introduction to Political Science. 1896.  
Gleichrist: Principle of Political Science. 1921.  
Sidgwick: The Elements of Politics. 1897.  
Willoughby, W. W.: The Nature of the State. 1896.  
The Fundamental Concepts of Public Law. 19

25.

- Willoughby, W. F.: Introduction to the Study of the  
Government of Modern State. 1919.  
Burgess: Political Science and Comparative Constitutional Law. 1902.  
Dicey: Introduction to the Study of the Law of  
Constitution: VII. ed. 1908.  
Law of the Constitution, 8th ed. 1915.  
Bryce: Modern Democracies. 1921.  
Laski: A Grammar of Politics. 1925.

Bluntschli: Lehre von Modernen Staat. 1876.

et Compare. 1909.

Theory of the State. (Oxford translation. 189

Barthelemy: Democratie et Politique étrangere. 1917.

2)

Politik als Wissenschaft. 1876.

森口繁治：近世民主政治論（薩孟武譯，商務印

Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 1900.

書館出版）

Hatschek: Allgemeine Staatsrecht. 1909.

憲政ノ原理ト其ノ運用

Rehm: Allgemeine Staatslehre. 1899.

選舉制度論

Seydel: Grundzuge der Allgemeinen Staatslehre. 1873.

佐藤丑次郎：政治學（上卷）

Stier-Somlo: Politik. 1911.

蠟山政道：政治學ノ任務ト對象

Fornhak: Allgemeine Staatslehre. 1909.

高橋清吾：政治學概論

Hasbach: Die Moderne Demokratie. 1912.

政治學ノ諸問題



Duguit: Traite de droit Constitutionnel. 1911 — 1923

大山郁夫：政治ノ社會の基礎

Esmein: Elements de droit Constitutionnel Français

小野塚喜平次：政治學大綱

現代政治ノ諸研究

現代歐洲之憲政

今中次磨：政治學（上卷）

政治學要論

戶澤鐵彥：政治學概論

美濃部達吉：憲法學ノ基礎概念（中國有譯本，

商務印書館出版）

議會制度論

王世杰，比較憲法

張慰慈：政治學大綱

政治制度淺說

高一涵：政治學綱要

薩孟武：三民主義政治學

政治之基礎知識

政治學概論

參考書

第二種 關於各國政治制度的

參考書

(一)英國

Anson: Law and Custom of the Constitution. 1909.

Lowell: The Government of England. 1912.

Pagehot: English Constitution, 1905.

Ridger: Constitutional law of England. 1915.

Hatschek: Englisches Staatsrecht (Bd I 1925, Pd II.

1906)

(二)法國

Moreau: Precis elementaire de droit Constitutionnel.

(8<sup>ed.</sup> 1917)

De Lapraffelle: Cours de droit Constitutionnel. 1912.

(三)美國

Bryce: American Commonwealth.

C. A. Beard: American Government and Politics.

Willoughby, The American Constitutional System.

(四)德國

Brunet: The New German Constitution. 1922.

Oppenheimer, The Constitution of the German Re-

public: 1927.

(五)蘇俄

A. Rothstein: The Soviet Constitution. 1923.

Galun: Die Verfassung der Russischen Sowjet =

Republik in der Praxis. 1921.

Timmschaw: Grundzüge des Sowjetrussischen Staatsree-

hts. 1925.

Neubergar: Die Verfassung der Russischen Sozialistis-

hen Föderativen Räterepublik. 1926.

Elijaschoff: Die Grundzüge der Sowjetverfassung,

1925.

第三種 雜誌及年鑑

Annual Register: London. (1863—)

American Political Science Review, Baltimore. (quar-

terly, 1906—).

Politicals Siensa Quarterly, New York. (March 18

86—)

Economic, London, (1921—)

Statesman's Yearbook, London

Zeitschrift für Politik Berlin (Quarterly, Nov. 1907

—)

Archiv des Öffentlichen Rechts, Tübingen (1886—)

Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Tübingen (1907—)

Zeitschrift für Öffentliches Recht Wien.

Zeitschrift für gesammten Staatswissenschaften,

Tübingen. (1844—)

Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie, Berlin.

(1907—)

Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik,

Tübingen.

Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der

Arbeiterbewegung, (Grünberg, Wien), Leipzig.

(1911—)

Russische Korrespondenz (Monatlich, 1920—),

Hamburg.

Die Neue Zeit, Stuttgart (Wochentlich, 1882—)

Schönliders Jahrbuch, München und Leipzig.

Revue des Sciences Politiques, Paris,

Revue du droit Public et de la Science Politique

(trentieme annee 1894—) Paris.

國家學會雜誌 (日本東京帝國大學)

法學論叢 (日本西京帝國大學)

同志社論叢 (日本西京同志社大學)

三田學會雜誌 (日本東京慶應大學)

早稻田法學 (日本東京早稻田大學)

## 第四種 辭典及憲法

Bluntschli, Deutsches Staatswörterbuch, II Bde. 185

7—1873.

Rottbeck und Welcker, Staats-Lexikon od. Encyklopädie der Staatswissenschaften, 19 Bde. 1834

—18:8.

Conrad, Handwörterbuch der Staatswissenschaften,

III, Aufl. 8Bde.1908—11 (IV. Aufl. jetzt erscheinend)

Block, Dictionnaire General de la Politique, 2Vols, 1873—1874.

Harre, Paul: Politisches Handwörterbuch, 2Bde.

1923.

Dodd: Modern Constitutions, 2Vols, 1908.

Posener: Die Staatsverfassungen des Erdballs.

1909.

Altmann: Ausgewählte Urkunden Zur Ausser-

deutschen Verfassungsgeschichte seit 1776. II.

Auf. 1913.

Zueharden, Karl: Moderne Staatsverfassungen, 1921.

商務印書館 世界憲法 正篇

世界新憲法