

新時代  
史地叢書

民主主義的新憲法

主編者  
吳敬恆  
蔡元培  
王雲五

撰述者 鄭斌

新時代史地叢書

上海圖書館藏書



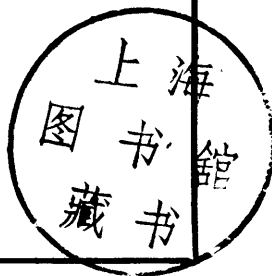
A541 212 0001 6164B

民主主義的新憲法

主編者

吳敬恆  
蔡元培  
王雲五

撰述者  
鄭斌



商務印書館發行

~~1552110~~

# 目錄

第一章	總論	一
第二章	聯邦制度及地方政治	八
第三章	民主政治的原則	二七
第一節	人民主權	二七
第二節	普通選舉與比例代表	三一
第三節	選舉制度與政黨	四四
第四章	議會立法權之限制	六〇
第一節	國民複決權及國民創制權	六〇

第二節 第二院……………七二

第三節 大總統之立法職能……………八四

第五章 議會治政……………九二

第一節 總論……………九二

第二節 大總統……………九四

第三節 議會之解散……………一〇四

第四節 內閣之組織……………一一四

第一款 內閣之任命

第二款 內閣總理與其他閣員之關係

第三款 議會之內閣統制

第五節 議會政治之失敗……………一三一

第六章 國家之社會的任務……………一五三

第一節 政府之社會的經濟的義務……………一五三

第二節 經濟憲法……………一六三

# 民主主義的新憲法

## 第一章 總論

世界大戰引起社會革命。然各國以內外情勢不同，除俄國外，概止於政治革命。中歐東歐諸國皆組織民主主義的政府。故新憲法自成爲二系統，即俄國之社會主義的新憲法與德國及其他中東歐諸國之民主主義的新憲法是。

俄國之革命原因不在外而在內。國民相異部分間之激烈鬪爭以及政治社會變革之切望，其主因也。世界大戰不過爲革命爆發之機緣而已。俄國社會主義的革命，富於政治新思想，非若德國革命之內容空虛。雖然，社會主義的革命反對民主主義的思想。故民主主義的國家爲自存計，不得不與之周旋。大戰後數年間兩主義相爭極烈者以此。

蘇維埃社會主義共和國憲法之根本思想有二端：其一將生產手段收歸社會所有，以解放勞動階級；其二根據職業與地域選出代表，組織等級會議制度。兵士農人及都市工人分別組織蘇維埃（委員會之意），由是派遣代表至區省蘇維埃會議，更由區省蘇維埃會議派遣代表至工人農人奇薩克及紅軍代表之全俄蘇維埃會議。各級蘇維埃及蘇維埃會議各任命執行委員會，對於蘇維埃負責。全俄蘇維埃會議以市蘇維埃及省蘇維埃會議代表組織之，委員人數逾千。其執行委員會復任命人民委員會，直接負行政上之責任，蘇維埃及蘇維埃會議各於其範圍內掌握立法行政及司法全權。委員皆受一定委任之拘束，隨時可召還。凡不生產的職業不得參政。

蘇俄紅黨謂民主主義的憲法不顧社會經濟的差異，事實上養成資本家與有產階級之專利。故紅黨主張廢止人對人之榨取消滅階級之分裂。共和國應以勞動人民組織之，各服務於生產工作，各享受物質繁榮之成果。為完成此目的起見，一切土地及一切生產手段悉歸國有，個人不得私有。在過渡時期，即階級分裂未廢止以前，為完成革命之目的計，當然不許非勞動民衆行使政權。市鄉無產階級及貧農之獨裁政治，實於廢止人對人之榨取及採用無階級無專政之社

會主義所必需。凡雇用勞動者或收受不勞而得之所得者，商人，僧侶，牧師不得有公民權，並亦不得有反對勞動階級利益之權利。實際上政治僅由一部分人民運用，且惟爲該部分人民之利益而運用。雖然，紅黨尙未能完全實行其理論。行使政權之權利，實際上之限制，遙大於憲法上之限制。凡反抗現政府，無論出於勞動民衆或無公民權之階級，均嚴厲撲滅之。是故目前紅黨革命之結果，非無產階級之獨裁而爲紅黨之獨裁。

俄憲之思想，對於他國有相當之影響，尤其在大戰後數年間，其所影響更大。紅黨努力宣傳其主義，遇有必要，訴於武力。故侵入波蘭及波羅的地方，一時在芬蘭及愛索尼亞設立蘇維埃制度，並欲合併此等國家。然此等國家爲國民獨立而奮鬥，卒能拒絕蘇維埃制度。德國及奧匈革命之爆發，亦受俄國之影響。匈牙利曾成立蘇維埃制度，惟不久即爲反動之暴風雨所襲。故新國家皆採民主主義之思想而制定憲法。

民主主義新憲法之主要特色，在於徹底應用民主政治原理。新憲法中人民主權之思想，類似盧梭民約論，遙甚於十九世紀之憲法。即主權不得委任他人。主權存在國民全體之上。人民當



直接參與政治活動。依普通選舉制及比例代表制而選出代表，構成議會，務期正確代表民意。然議會無主權，不過各種政治機關中之一種而已。於此可見新憲法不信任代議政治之趨向。政治家另籌適當方法，表示主權人民之意思。力創制衡制度（A system of checks and balances），依直接立法而統制議會，或依大總統之獨立權力而對抗議會。

民主主義新憲法之第二特色，在於折衷自由主義與社會主義。據十九世紀之自由主義，國家之目的，在於確保個人自由之最大限度。國家正對於人民之生命財產安甯正義及國防負責，不可干涉各個人之私生活。今日則國家之目的，在於服務。國家對於各個人應確保適當生活手段，充分發揮國富，俾人人身心上得到最大限度之幸福。故在十九世紀憲法，國權縮至極小限，專在於保護人民之權利，新憲法則國權大擴張，要求人民之義務。

民主主義新憲法之第三特色，在於採用職能代表制。從來之選舉制度為地域代表制。議員不代表選舉人而代表全民。選舉人與國家之間，僅賴政黨團體為其連鎖。結局流弊百出，主權人民之真意，無由表現。新憲法採用職能代表制。選舉人選出同職業者為其代表。選舉人與國家之

間，以工會及職業團體爲其連鎖。一掃從前有名無實之代表制。雖然，新憲法中之職能代表制，僅用於諮詢性質之經濟議會，至於政治議會，仍採用地域代表制。

新憲法施行以來，已向出人意料之方向發達。所設議會立法專制之限制，無效而且不必要。國民複決及國民創制，成爲具文。權力不入於議會之手而入於政黨之手。行政部之無力與不穩，爲諸國政府之特性。

行政部之無力，由於內閣之地位不足以對抗議會。大抵內閣總理無要求解散議會之實權。其憲法上之權力如何，姑不深論，要之概不能依法實行解散權。內閣之推倒，不必繼以總選舉，故內閣不立於人民直接指令之下。間有數國欲介大總統而鞏固行政部者，然此項政策充其量而言，不過維持議會政治，不能有效運用議會政治也。卽令大總統有獨立反對議會之實權，猶且不能使內閣穩固。波蘭近年大總統之權力大增，推其結果，則不鞏固民主政治，轉有助長獨裁政治之危險。

不甯惟是，制憲者不知英國式議會政治不可與比例代表制聯合。諸國黨派多而黨爭烈。政

府以若干獨立之政黨聯合而成立。若聯合範圍而廣，其中包含反對分子，則常有內部分裂之危險；一切議案，一切活動，須得聯合諸黨之承認；有創造性的政策，每不能採用。若聯合範圍而狹，內閣之內訌危險較少；政府可採用較能徹底的政策，但在議會不能得多數之擁護，則究不能勵行。

世界大戰後民主政體之樹立，有類雨後之春筍。雖諸國內部之實情不必相同，而與聯軍之勝利有密切之關係。聯軍諸國中，尤其英國，嘗宣言不僅為保自身之利益而戰，並為實現民主主義理想而戰。而民主主義理想之安全與中歐軍國的專制政治之存在，如水火之不相容。此項趨向，因俄國之瓦解與美國之參戰而愈增其氣勢。多數英美人以為大戰非國民間或政府間之爭，乃軍國主義的文化與自由民主的理想之爭（The war was a struggle, not between nations of governments, but between two conflicting systems, between the Kultur that stood for militarism, and the free democratic ideal）。故如聯軍不勝，則民主與自由亦必失敗。結局，民主政府之成立於戰敗諸國及新國，在戰勝者方面，視為道德的必要。帝國主義與軍閥專政，引起大戰；社會主義與無產階級獨裁導俄國於滅亡與悲慘；惟代議的民

治爲安全之政體。在新國方面，不信仰民主主義，不啻嘲笑國聯之理想，拒絕民族自決原則及小國獨立權利。聯合諸國不願與德奧帝國政府言和之消息，雖非直接挑發戰敗國之革命運動，對於革命運動確爲一大刺戟。然英法諸國懼俄國之布爾什維主義，甚於德國之帝國主義，故竭力保持革命，以達到民主主義爲度，不使極左派及無產階級占勝。

意大利議會政治之失敗，其餘諸國議會政治所引起之失望，新國實行自治之困難，社會主義要求實益之壓迫；凡此種種，在諸國制憲後結合而成迅速之反動，反對民主主義之絕對價值。此項反對根據一種確信：以爲政府之善惡，不可視其是否合乎民意而定，應憑其實際的成果，對於社會之服務程度，及於全民之幸福總量以爲斷。意國之法西斯蒂獨裁政治，起於欲立一種有效政體之實際必要，今已成爲政治思想新運動之中心點。民主政治不復稱頌爲統治文明國民之惟一聰明方法。雖然，歐美諸國巨半世紀之實驗，覺得民主政治爲至善之政體者，非爲其最有效乃爲其最合理也。民主政治之失敗，與其歸咎於制度本身，甯謂應用不得其道耳。

## 第二章 聯邦制度及地方政治

聯邦制度者，多數領土之單位，各有其獨立的存在，欲不失其獨立性而構成一大聯合時所採之解決策也。此項解決策之價值，全視四圍特別情勢而定。

新國家因結合種族、國性、語言、宗教各不同之國民於一個共通政府之下，發生種種困難問題。此等國民渴望維持其獨立，惟人數過少，或隔離太甚，不宜建設獨立國，或不能與他國之同胞結合，此際聯邦制度為最善之解決策。然事實上僅德奧二國採用之。德奧兩國內各邦間之差異，出於歷史的傳統或社會的經濟的事情，非由於種族或語言之不同。波蘭及南斯拉夫曾有人提議採用聯邦制，卒未見採納。其餘新國因國性統一，或少數民族人數甚少，提議聯邦政體，不啻無的放矢。

波蘭曾有建立大波蘭之計畫，以現今之波蘭、利沙尼亞、丹齊自由市、波蘭東加利西亞省（Polish Province of Eastern Galicia）等地結合為一大聯邦。但波蘭人不願承認聯邦

政體，又利沙尼亞人主張完全獨立，大波蘭之計畫，遂告失敗。加利西亞併於波蘭，丹齊則爲自由市。

南斯拉夫王國係結合塞爾維王國，黑山王國及舊奧匈帝國內之塞爾維人，克洛脫人，斯洛文人而成立。此等民族自二重君政顛覆後，自成一獨立政治團體。彼此共通之目的，在於維持獲得獨立，以對抗奧匈。然又有重大不同之點：塞爾維人及黑山人屬於希臘教會；克洛脫人及斯洛文人係加特力教徒。多年在相異政府統治之下，養成不同之性格。

南斯拉夫顯有成立聯邦政體之可能。奧匈南斯拉夫國民會議（National Council of the Austro-Hungarian Yugoslavs）決定與塞爾維王國聯合時，克洛脫人民黨領袖拉迭西（M. Radic）提議此項聯合應擇不緊密之聯邦政體。執行權委諸三統治員，即塞爾維世襲君主克洛脫都督（Ban of Croatia）及斯洛文地方政府主席（President of Local Government of Slovenia）。地方議會選出委員四十二人，組織聯邦會議。聯邦政府對於聯邦會議應負責任。凡不屬聯邦政府共通之事件，歸地方自治政府處理。然此案不見採納。最後議決召集國

民議會，決定國體，起草憲法。塞爾維國家主義者所採之政策，最初表示於塞爾維攝政王之談話中。當其接受國民會議代表之提案時，宣言云：塞爾維已與斯洛文人、克洛脫人、塞爾維人之獨立國、國土結合為塞爾維人、克洛脫人、斯洛文人王國（A union had taken place between Serbia and the lands of the independent State of the Slovenes, Croats, and Serbs, into one kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes）。然後否認國民議會為主權團體，該會無權決定將來之國體。國家業已存在，議會之職能，止在從某種限制起草憲法。其後關於國民議會法律上之地位及權利，頗有爭論。政府黨，即急進黨及民主黨，堅持議會僅有起草原有單一王國憲法之權。聯邦制度最初已遭拒絕。

憲法之最後草案，規定中央集權主義的地方行政制度。全國分爲若干州：每州人口不得超過最大限制；州更分爲縣、郡、市。州政歸中央政府任命之州長（Grand Zupan）施行；各大臣得任命練達官員佐治。縣有縣長（Nacelnik），亦由中央政府直接任命。州長經縣長而統制郡長（Poglavar）；郡長亦政府任命之官吏。州郡設地方人民議會，其權限及職能當然甚受限制。

反對者力攻此等條款，其言曰：政府混淆統一主義與中央集權主義，藉口統一國家，實現法國式之中央集權政治。政府答曰：塞爾維人，克洛脫人，及斯洛文人事實上爲一國民；迫於外國之權力，不得已散居各處；今已脫離外國之羈絆，國民統一之精神勃然而興，打破政制語言宗教等所成之障礙。欲保存涵養統一之精神，應廢止以前地理上之劃分，蓋此乃外國用以分離國民者也。故欲實現地方政治，不可不設定若干新區域。新區域不得恢復舊省制，不可大足以容民族的集團，應以多數小省代替少數大省。

該憲法經種種反對之後，以少數之差通過議會；投票日，克洛脫人民黨缺席以抗議之。

其餘新國不適於採用聯邦制度，但對於少數民族允予保護，或許地方自治，或與外國立約，確保教育宗教之自由及民族習慣之自由。同盟及聯合諸國創設新國時，屢因地理上及其他之理由，不得不指定異族居住之領土歸之。僉以此等民族委外國支配，須該外國允簽訂條約，保證一定之自由與特權而後可。侵害少數民族之權利，即係違反國際條約之義務，列強可訴乎國際聯盟。惟有此法可不侵害新國之主權而保護少數民族。少數民族不得直接訴於國際聯盟，祇有



運動少數民族保護條約原簽字國之一國受理爭執問題，方能乞援於強國之干涉。關於保護少數民族之自由，新國即遵照此項條約，明文規定於憲法。波蘭、捷克、拉脫維亞、利沙尼亞、愛索尼亞憲法規定對於少數民族確保公民權及信教權。此外亦載有條款，確保民族習慣維持權；以民族語言教育兒童之權；為增進文化及福利而設立自治營造物之權；課稅於己族人民之權；為維持發展學校及慈善營造物而收受一都分國家收入之權。南斯拉夫曾以少數民族保護條約簽字問題引起激烈之反對。憲法關於本問題，僅有一處言及，即民族及語言不同之少數人，應從法定之條件，以其語言受教育（第十六條）。

大抵少數民族自成極小團體，散布於同國異族之間，故不能許與特別領土權。然間有一定領土，全然為他民族所居住，則對於該民族許與領土權。此際新國雖整個的統一，對於特定之省，特許地方自治，抬高其地位，與聯邦中各邦所占之地位相類。

一九一九年九月十日聯合各國與捷克訂一條約，加白地亞之路德尼亞地域（Carpathian Ruthenia），合併於捷克，惟應於不害捷克共和國統一之範圍內，給予最大限度之自治

權。捷克遵照此約，規定創設路德尼亞自治領。路德尼亞應有議會，關於語言宗教教育等事項並地方行政問題，行使立法權。其所議決之法律，須經共和國大總統及路德尼亞總督署名。總督由中央政府舉薦而大總統任命之。然總督對於議會有責任。路德尼亞省議會有廣泛之立法權，而該省仍有參與中央政府之權。即加白地亞之路德尼亞，應照捷克共和國之普通選舉法，選出代表議士及元老院議員，代表於國會（第二條第五項）。迄今此條未見實施。國會選舉初行於路德尼亞省者，爲一九二四年三月之事。憲法中規定之地方自治制度，未嘗實現，路德尼亞今在捷克一般行政制度範圍之內。路德尼亞本地人得任命爲總督，但其地位不過爲一種裝飾品，實權握於中央政府所任命之捷克人副總督之手。

未任命總督時，副總督行使其職務。故副總督掌握實權，且照法律條文所占之地位，遙比總督有力。路德尼亞嘗辦地方團體之選舉，而其結果則地方議會中多數反捷克派當選。省之中央議會迄今未召集。故路德尼亞人對於政府不履行自治原約，提出抗議，並猛烈運動反捷克。捷克人謂路德尼亞人無知，不能管理該省。捷克人副總督着着進行改革事業，其費由捷克納稅人供

給。路德尼亞患貧，財政年年不足，自治機關之設立，不得不展緩。自治派領袖覺悟行政上之統制權，如被剝奪，則捷克人之金錢供給即斷絕。

斯洛伐克(Slovakia)地方因採用捷克人官吏及教員，又柏拉格政府(The Government of Prague)有反宗教的趨向，反抗捷克政府，要求地方自治，與路德尼亞相同。然政府迄未承認此項要求，其理由與對於路德尼亞者無異，曰：斯洛伐克人無自治能力，故採用捷克人官吏，且斯洛伐克人無條約及憲法所承認之利益。共和國成立之初，斯洛伐克人民黨對於中央政府抱激烈反對之態度。然德意志農民黨及斯洛伐克人民黨最近列席於蘇味臘(M. Svehla)之聯立內閣，此後或通國採用新地方行政制度歟。

利沙尼亞之梅梅爾市(Memel)，其地位與捷克之路德尼亞相類。梅梅爾地方有議會，並派代表至利沙尼亞國會。市長由利沙尼亞政府任命，對於一切問題有否認權。參事會(Directorate)會長由市長任命，但須得議會之信任。梅梅爾議會最初之選舉，在一九二五年舉行。投票百分之九十，投於德意志統一派(German United Front)，於是釀成長期之僵局。市長宣

言議會非政治團體，乃爲助長地方農工商業之利益而任命者也。議會則要求參事會辭職，並不承認市長所提出之新會長。

德國憲法載有保護語言不同之國民一條。現惟有一極少數之異族。但亦保證其語言使用權及民族發展權。

芬蘭有一亞倫島 (Åland Gølands) 難問題。該島之領有，久爲芬蘭與瑞典爭執之問題，結局以該島爲自治州，有獨立之立法權，並由國際聯盟保護其獨立權。芬蘭給與亞倫州之權利，除依憲法及經亞倫地方議會 (Landsings) 之同意外，不得變更。亞倫州除芬蘭政府專管事項外，對於一切事項有獨立之立法權。地方議會選出地方參事院 (Landsrat)，爲亞倫州之執行機關。芬蘭政府則由大總統任命之總督代表之。惟任命總督之際，應考慮亞倫人民之希望。地方議會之法律，侵害共和國之立法權，或反乎國家之一般利益，總督得行使立法上之否認權。瑞典語爲亞倫州之公用語，非有地方團體之要求，不得教授芬蘭語於官立學校。芬蘭人在亞倫州居住五年後，可得選舉權。地租至少半數須用於本州。國際聯盟行政院担任監督此等法律之執行。地

方議會關於此等法律之執行，有所控訴，芬蘭政府應將控訴文連同辯訴文提出於國際聯盟行政院。

芬蘭成於二民族，即芬蘭人及瑞典人是。憲法規定以芬蘭語及瑞典語為共和國之國語。芬蘭國民在法院及行政官廳有使用此等國語中任何一種之權利。法律及命令以兩國語公布之。國內芬蘭人及瑞典人之權利。應照同一原則保護。……國家對於芬蘭人及瑞典人之智能的經濟的必要，應照同一原則設備。地方行政區域暫維現狀，然使情勢許可，須成立新區域，俾得包含使用同一國語（芬蘭語或瑞典語）之居民，或異族人居極少數。芬蘭語為軍隊統帥之用語，但徵兵可要求編入使用己國語之軍隊，接受供用己國語之訓令。

德國之統一或聯邦問題，為燃眉之大問題。世界大戰後德人之意見，因是而分歧。一九一八年大難之直接結果，為驚惶失措之分離運動。「脫離普魯士」是多數人之呼聲也。以為德意志帝國興亡攸關之種種勢力，激動世界多數文明國之公憤，與德國為敵，救亡之上策，宜脫離此等勢力。要之德人歸咎於普魯士，其餘諸邦否認普魯士之領導權，規避共同行動及共同目的之責。

任。

德人因恐怖而生分離運動，有各前述。然國民精神之復興及贊成統一之反動，即繼之而起。以爲惟有站在同一戰線，對抗世界各國，方能救德國之滅亡。此項統一運動，自民主黨及社會黨掌權後更得勢，蓋兩黨常以全德意志人結成自由民主主義的社會爲其目的也。雖然，以前諸邦之獨立，依然存在。故欲打破獨立主義的趨向而建設完全統一之國家，雖爲多數憲法起草員之理想，而終不能實現也。

統一主義者曰：現在諸邦不過爲領土之偶然的結合，前朝爲遂其私欲而使之成立耳。然鞏固中央政府之任何企圖，無不遭逢普魯士問題。中央集權，意即普魯士之支配或普魯士之分割。內務部長憲法總纂員潘留斯 (Preuss) 尤爲統一論之信徒；故主張國境可變動。舊邦應溶化於統一之國家；爲便於地方行政起見，應照人民之經濟的需要或文化的類似再分爲省。

潘留斯嘗謂在七千萬德意志人之統一國家內而有四千萬人之普魯士國，矛盾不合理。尤其普魯士不表示德意志人之天然劃分。萊因倫人 (Rhinelanders) 或哈奴佛人 (Hanoverians)

與勃朗盤人 (Brandenburger) 或東普魯士人間，除武力外，別無結合之紐帶。普魯士應為自由哈奴佛及自由萊因倫而分割。中德諸小邦當許其併於新邦士林根 (Thuringia)，此惟犧牲普魯士而後可。

或答之曰：普魯士之團結力，為維持德國所必需。失勢之德意志，萬不可廢止碩果僅存之普魯士行政。新民主主義的普魯士，不得謂為壓制萊因倫或其他地方者。萊因倫脫離普魯士，則將啓德國敵人之野心，使其完全脫離德國。

邦之分割，雖未立即實行，然憲法許變更國境。分國為邦，務宜從關係居民之意思，並適合國民之文化的經濟的最高利益。變更邦境或創設新邦，依修改憲法而為之。雖然，憲法之修改，須經國議會三分二之多數決，而普魯士易妨分割己國之憲法之通過。故憲法又規定如次：邦境之變更或新邦之創設，如經直接關係諸邦之同意，可以國之普通法為之；如出於居民之要求，並為國民之重大利益所必需，即令關係諸邦無一同意，亦可以國之普通法為之。萊因倫在敵人占領期間，有脫離普魯士之運動，結果或至於全然脫離德國。故為預防該地脫離起見，議決自憲法採用

時起，二年間不得反乎邦之意思而剝奪其領土或變更其境界。

前述期間經過後，普魯士之分割，仍非易易。蓋境界之變更，猶有當地人民之要求，雖反乎邦之意思，亦得以國之普通法爲之也。然人民表示變更境界之意思至難。國民復決須有分離區域居民中有權者三分之一之要求；及至投票，須有權者總數過半數之同意與投票數五分以上之決定。迄今普魯士之領域，未嘗變動。中部德意志諸小邦互相協定併於新邦士林根。然大士林根之思想，歸於失敗，則以普魯士不欲放棄愛爾夫脫（Erfurt），而愛爾夫脫亦願與普魯士共存也。華爾迭克（Waldeck）之一部分，併於普魯士，高盤克（Coburg）與巴威結合，其餘薩克斯、高盤克、克郭泰（Saxe-Coburg-Gotha）歸新邦士林根。哈奴佛欲脫離普魯士，不果，萊因倫之分離運動，似無再起之可能。

國與邦間之權力分配，亦促進統一的趨向。一八七一年之憲法，承認各邦有權採用其所希望之憲法。新憲法則否，規定各邦政府應採共和主義；國民之代表應依普通祕密直接選舉法，從比例代表原則，由德國男女國民選出；各邦政府須得議會之信任等。潘留斯在國民議會辯護此



條曰：國憲邦憲之一政，可使國之各地方益相類似，結局鞏固與增進國之統一。

代表各邦利益於中央之國參議院，比昔日之聯邦參議院權力遙小，總理及內閣僅對議會負責。皆足以知政府之政策全在於中央集權。各邦之利害，不復如帝國時代有重要之關係。

中央政府之立法職能頗擴張，可分爲三類：國有專管的立法權；國與邦有共同的立法權；國有規定準則之立法權。

關於外務、陸海軍、郵政、電報、關稅，國有專管的立法權。運輸行政成爲中央政府之職能。鐵路及水路爲社會公共交通機關，應收歸國有。鐵路之經營，應爲單一運輸制度，並爲獨立經營企業。凡公益所必需之新鐵路，可不顧邦之反對，通過邦之領域而築造之。將來此項鐵路，除中央政府或經中央政府之同意外，不得築造。

新憲法亦如一八七一年之舊憲法，規定國可制定民刑法。然新憲法又異於舊憲法，國權大擴張。關於保險、救貧、產婦、乳兒及少年之保護等勞動問題及社會問題，亦得立法。關於宗教團體及學校，國可定一般原則。關於商業、貿易、工業、鑛業、天然資源、企業之社會化，國亦有立法權。且各

邦之社會化法律而有害全國人民之福利，國可否認之。新憲法又不顧各邦之猛烈反對，確立國之財政主權原則。國如欲將以前屬於各邦之財源，爲國之財源，則須考慮各邦財政上之要求。在此保留條款之下，國可所有一切財產。又慮各邦爲供應其需要而枯涸國所需要之財源，國可規定各邦財政立法之一般原則。又中央政府爲增進公共福利維持安甯秩序，有立法之權，但中央政府應於必須頒布統一法規之範圍內爲之。此句以各邦之反對而加入，卽設非各邦不能妥善處理此等事項，則中央政府不干涉也。由此觀之，今日各邦之立法權，不如昔日之大。

新憲法保證國權優於邦法，國法優於抵觸國法之邦法。國與邦有爭執，取決於最高法院。然國法抵觸憲法或侵害邦權，該法院無權判決。在舊帝國時代，一切法律連帝國政府之法律在內，由邦之官吏執行；然據新憲法，國對於全國自有其行政上之任務，執行其專管之法律。各邦官廳執行國法時，國政府可發普通訓令。國政府爲監督法之執行起見，可向各邦中央官廳或其下級官廳派遣委員。

新憲法事實上頗擴張國權，故德意志共和國應稱爲中央集權的聯邦國（Bundesstaat）

乎？抑應稱爲地方分權的單一國（Einheitsstaat）乎？不得不發生疑問。若以「各邦之行使一定權力，出於固有之權利，而非由國憲賦予者，或各邦之一定權力，尤其是領土權，非經邦之承認，不得變更，」爲聯邦之定義，則德意志共和國確係單一國。德國（各邦或稱 Länder）之權力，係國憲所賦予，可依國憲之修改而變更之。憲法修改法案之通過，須經國議會之投票或國民複決之全民投票；代表各邦利益之國參議院，僅有發言權而無表決權。且有時邦之領土無須經該邦之同意而可變更之。

雖然，據既往之經驗，則中央政府無力行使憲法所賦予之權利，其例甚多。如普魯士、巴威、薩克遜等大邦，事實上不能分割。任何企圖，分割普魯士，必至根本顛覆德意志共和國。巴威始終維持獨立態度，不願接受柏林政府之要求。中央政府行使其法律上之權力，惟有對之大讓步，方能維持其威權。分離主義的趨向，即直接效忠於各邦之感情，今尙強烈。

東歐、德意志人與意大利地方之運命，自舊奧匈帝國瓦解後，一時在疑問不決之狀態中。有時似可以斯拉夫人、德意志人、馬扎爾人在同等條件下參加新結合或組織聯邦。雖然，捷克人及南

斯拉夫人要求國民獨立，反對此項多腦河畔之聯邦。又意大利人以破壞哈布斯堡帝國(Habsburg Empire)爲主旨，不許其恢復，故亦反對其成立。德意志人與奧大利宣稱不能自立爲一國，蓋維也納爲多腦河流域工業上經濟上之中心點，不能專賴德意志人地方維持其天然市場及原料資源，一旦爲新敵國所杜絕，則德意志人與奧大利經濟上不能自立。此等議論，確有價值。哈布斯堡王朝瓦解後維也納之慘狀，卽其明證。雖然，聯合各國對於德國領土之增加，均反對甚力，故奧大利人欲與德國聯合之要求，不見容納。於是德意志人與奧大利不得不自立一國，

是故奧大利聯邦建立於舊奧匈帝國殘餘領土之上。然其社會的要素大不相同，故樹立政制之事業，遭遇非常之難關。維也納及維那諾修特(Wiener Neustadt)爲工業極發達之區域，其餘地方則面積大而人口稀，多爲山地及農地。革命爆發之際，維也納之無產階級，顯與各省農民背道而馳。維也納之無產階級，欲樹立無產階級之獨裁政治，農民則祇求推倒舊式獨裁政治，樹立急進民主政治。維也納既不能壓制各省，並亦不能疎遠各省。惟賴非常之機智與注意，首都革命政府與各省之國民會議始克協調。

維也納之社會黨，主張中央集權，並為全社會之公益而徵發統制國之資源。然如勵行此項政策，則適足以促成各省之反動，馴致各省脫離維也納。是故新國不得不築於聯邦基礎之上。憲法乃維也納社會黨之中央集權主義與各省分立主義之妥協結果。雖然，事實上社會黨已遂其要求之目的，蓋在形式及術語，憲法恪遵聯邦之原則，然各邦之實權未嘗大於單一國各省之自治權也。

奧大利聯邦成於八邦。德國之普魯士問題，亦發生於奧大利聯邦之下奧大利（Lower Austria）。下奧大利有全國人口半數，故其組織視為由二邦構成。邦議會分為二部會（Curiae），邦部會以維也納以外選出之議員組織之；市部會以維也納市選出之議員組織之。該邦兩部分間成立二元主義。關於邦之全體共通事項，兩部會開聯席會議，行使立法權。關於不共通之事項，兩部會分別行動。即邦之兩部分，各有自治邦之地位。此項憲法上之規定，出於社會民主黨之提案，蓋該黨切望勞動階級之要塞維也納最進於獨立省之地位也。

邦境非依聯邦及關係之邦之憲法不得變更。

奧大利聯邦中央政府對於各邦之權力，遙大於德國。聯邦憲法規定各邦憲法之大綱。邦議會應從比例代表之原則，由奧大利男女國民依平等直接祕密及個人的選舉方法選出。關於選舉權及被選舉權之限制，不得嚴於國民議會（Nationalrat）選舉法。各邦執行政府須經邦議會（Landtag）選出。聯邦政府對於任何邦法可行使停止的否認權（Suspensive veto），且經聯邦議會（Bundesrat）三分二多數之同意，得解散邦議會。最重要之立法事項，保留於中央政府。凡中央政府有立法權之事項，計有三類：聯邦政府有立法權兼執行權之問題；聯邦政府毫無執行權而僅有規定根本原則之問題；聯邦政府有立法權而各邦在聯邦監督之下有執行權之問題。

聯邦政府對於國邦及地方之收入有完全統制權。故各邦獨立行動之範圍，縮減至極小限。聯邦政制之採用與否以及中央與各邦權力之範圍如何，非憲法上之問題而為政治上之問題。新憲法有一種趨向，助長國家之統一一意識，雖有引起一部分人民反對之危險，亦不願也。其故有二：一由於國民主義之強烈感情；一由於國家社會主義思想之發達。前者民族脫離外國統

治自建新國後，每有機會表示國民的連帶意識。後者贊成國家干涉國民之一切生活，反對任何種類之個人主義。

## 第三章 民主政治的原則

### 第一節 人民主權

新憲法皆以前文敘明國民自定憲法之旨，例如德憲云：德意志國民欲協同各民族，依自由與正義，改造國家而鞏固之……爰制定本憲法；捷憲云：吾等捷克國民，欲鞏固國民之完全統一，施行公正之法律於國內，保障捷克國之和平發達……爲捷克共和國議決本憲法。愛索尼亞憲法之前文，尤令人回想美憲之前文。曰：愛索尼亞國民以確信與決心建國於正義法律及自由之上，爲保持國內外之和平，保證現代及後世之社會的進步及公共的福利，由憲法會議制定作成憲法而可決如次。惟波蘭憲法帶宗教的色彩，曰：以全能上帝之名義……吾等波蘭國民承天之祐，脫離一世紀半之奴隸境遇……紀念整個統一獨立祖國之繁華……爰於波蘭共和國憲法會議議決確認本憲法。南斯拉夫關於議會法律上之地位有疑義：國王之權利是否由議會所定之憲法賦予，國家是否在議會開會時已爲世襲君主國，均不能確定。雖然，除克洛脫人民黨外，全



體議員宣誓效忠於國王；則後之見解有法律上之根據；可謂國王之權力在議會以前在憲法以前業經存在，而議會與國王分享立法權。憲法編纂人關於國家主權之起原，略而不述。僅曰：塞爾維人克洛脫人及斯洛文人之王國政體爲立憲，代議及世襲君主制。

除南斯拉夫外，新憲法規定人民爲主權者，一切政治權力發於人民。惟芬蘭表示人民主權思想之形式稍舊：暗示人民委任其主權於議會。曰：芬蘭之主權屬於人民，由集於議會之議員代表之。其餘憲法，則明定人民之主權不能代表，人民可任命各種政治機關，但此等機關均無主權。議會行使權力，限於人民所委任，與其他一切機關相同。新憲法又規定人民願藉以表示其意思之各種方法。德憲曰：德意志國爲共和國。政治權力發於國民。捷憲曰：人民爲捷克共和國內國權之唯一淵源。本憲法決定主權國民應經如何機關表示其意思於法律，規定此等法律之執行方法，並保證國民之權利與自由。本憲法又明定政府各機關之權限，俾不侵害憲法所保證之民權。普魯士憲法宣稱國家之主權在於全民。曰：國民照本憲法及德國憲法之規定，直接依國民投票（國民創制國民複決及國民選舉）間接依憲法所設之機關，表示其意思。

愛索尼亞憲法以最絕對的形式表示人民主權之思想。國民爲主權者；然國民一語係指全民，不第有選舉權者而已。曰：愛索尼亞國權之最高執行者爲國民，經有選舉權公民之媒介而執行之。凡滿二十歲且一年以上繼續有愛索尼亞國籍之公民有選舉權。狂者癡者盲者聾啞者監護中之浪費者等公民無選舉權。國民分爲有選舉權之公民與無選舉權之公民，頗合於論理，與往時法國之區別主動的公民與受動的公民相類。

新憲法上之立法機關，非若英國議會之有主權，觀於處處受憲法規定之限制，至爲瞭然。德憲曰：德國政治權力關於國之事件應根據國之憲法由國家機關行使。愛索尼亞憲法曰：愛索尼亞國權非根據憲法及依憲法通過之法律任何人不得行使之。捷克及利沙尼亞則又明文規定抵觸憲法之法律無效。而捷克爲決定共和國或路德尼亞地方之立法是否適合憲法起見，特設憲法裁判所。德國無此項裁判所。其最高司法裁判所可判決邦法是否抵觸國法，然對於侵害邦權之國法，無法宣告其無效。愛索尼亞則其國家裁判所 (State court) 卽最高司法裁判所，宣言有權決定法律之效力，與美國之最高法院同。關於此事，愛索尼亞憲法中雖無明文規定，而其

國家裁判所根據「憲法爲對於國會行爲之不磨法則」一條而行動云。

諸國皆承認憲法與普通法之區別。大抵憲法修改案之通過，無論經議會議決或國民投票，較普通法之通過，要更大之多數決。

德國憲法之修改，在國議會須法定議員數三分二以上之出席及出席議員三分二以上之同意；在國參議院亦須投票數三分二之多數。如付國民投票，須經有權者過半數之同意，若國議會蹂躪國參議院之議決，國參議院可在二星期內要求付國民投票。捷克憲法之通過，須經代議院及元老院五分之三以上之多數決。

拉脫維亞及愛索尼亞之民主的憲法，利用自主的國民投票制，表示一原則：即憲法應係主權國民意思之直接成果。利沙尼亞一部分國民提議變更憲法，可要求國民投票。南斯拉夫則提議憲法之變更時，解散議會，召集新議會，專審議憲法變更案。而欲使此項變更有效，須經國王之裁可。芬蘭憲法修改手續規定：憲法草案應在第三讀會廢棄或延至下屆選舉後議決。該案提出於新國會，應即否決或可決，不得再事修正。然如憲法修改案經六分之五以上之多數決，認爲緊急，

則議會可逕自議決。凡憲法修改案，無論提出於新國會或認為緊急而行議決，須有三分二以上之多數，方得通過。芬蘭憲法修改問題引起激烈之爭論。憲法經國民會議起草，然少數民族未比照其實力而代表於該會。政府黨慮其聯合左派政黨，將來掌權，變更憲法。故提議代議院及元老院半數之出席及出席三分二以上多數方得議決，變更憲法。每二十五年並第一次在十年後代議院及元老院集於國民議會，有權依普通多數決變更憲法。本提案引起大反對，因鑒於極左派及少數民族之實力，多數黨自身不能望三分二以上之多數，則今後十年內憲法之變更殆屬不可能也。是故最後之草案包含一特別規定云：依據現行憲法而召集之第二屆代議院有半數議員之出席及出席議員五分三以上之多數，有權議決變更憲法，無須元老院之同意。每二十五年元老院及代議院集於國民議會，有權依普通多數決變更憲法。

## 第二節 普通選舉與比例代表

據民主政治之原則，主權平等分配於全民；國民以投票表示其主權。新憲法皆採用平等普通選舉之原則。投票權為各人不可剝奪之權利。國民應直接行使其主權。不可經智識或財產階

級之媒介而行使之。故務期擴張選舉權。

女子參政權，在一九一八年以前，僅澳洲之數州，挪威、丹麥、荷蘭採用之。英國則經長期奮鬥之後，一九一八年始與女子以有限制的投票權。世界大戰中輿論起大變化，僉以女子無論在公生涯與私生涯，既表示能負荷國民重任，應許其參與政治上之會議。邇來女子參政權論爲世界所公認。新憲法與男子同等之條件許女子以選舉權。無須年齡或財產等特別資格。惟南斯拉夫憲法不直接給投票權於女子。規定本問題應俟將來之法律決定。該國對於女子參政權之採用，贊否之情似不甚強烈。其餘諸國則女子參政權之採用，認爲當然。

選舉人之年齡資格大抵甚低。芬蘭之有權者須二十四歲。德國及愛索尼亞不達法定年齡者不得有選舉權，然年齡資格僅定爲二十歲。無資格者概減至極小限度，惟身心無能力者及經法院判定剝奪公民權者不許有選舉權。除芬蘭外破產者及貧民亦有選舉權。現役兵士暫無選舉權。德國選舉法特別規定因政治理由而入獄者許有選舉權。

凡憲法規定國民投票或全民選舉大總統，則選舉權與國民代表議會之選舉相同。一切投

票爲祕密投票。

新憲法關於被選舉資格殆亦不設限制。凡關於財產資格毫無規定。大抵設高齡資格。捷克及南斯拉夫候補人須三十歲，德國及芬蘭二十歲，利沙尼亞二十四歲，芬蘭拉脫維亞愛索尼亞則凡有選舉資格者有被選舉資格。陸海軍兵士及文官雖暫無選舉權而有被選舉資格。

十九世紀之憲法，仿英國實例，禁止選舉閣員以外之官吏。其目的在於保行政之純潔與議員之獨立。新憲法刪去此等禁止規定，理論上合乎民主政治之原則。蓋該原則解放官吏俾不復爲政治上之無能力者也。然某種新憲法，尤其捷克、波蘭、南斯拉夫等憲法，設有某種限制。捷克及波蘭官吏在出席議會期內准其請假。捷克某種官吏，卽州長、縣長，選舉裁判所長憲法裁判所所員，不得爲議員候補人。議員任滿後一年內不得任命爲官吏。南斯拉夫之警察官吏財政官吏及農業改良部官吏，非在一年以前辭職，不得爲議員候補人。其餘官吏不得爲其轄境內選舉區之議員候補人。閣員及教授卽令被選爲議員，仍得保其原有地位。官吏不得爲政黨之目的而利用其職務上之地位與權力。雖然，官吏亦可被選爲議員，則忽略行政上之職責，或濫昇援助選舉

之屬員，是可慮也。

南斯拉夫許官吏被選爲議員，尤有歷史的興味。據一八七〇年之塞爾維憲法，元首有權任命四分之一之議員。官吏而任命爲議員，則不復留任。故政府對於此等任命議員有完全統制權，可用以維持其過半數。一九〇一年起草新憲法時，擁護此制，以爲多數有爲有教育之事務家，應在議會內有議席。大多數有權者目不識丁；民選議員殆皆農民；議會全然以此類議員構成，則不能應付繁複困難之政治工作。一八八八年及一九〇四年之憲法，則用不同之解決方法。其目的，在使選舉定數有爲之議員。任何政黨名簿，至少須記載曾受高等教育並經某項試驗合格者二人，否則無效。此制亦採用於憲法會議選舉法。新憲法止規定一種議員，然官吏在前述限制範圍內，仍得爲議員候補人。蓋如有教養之官吏階級悉被擯諸議會之外，則欲於多數無知國民之中保持議會內必要之才識，必不可能云。

新憲法對於人民代表議會之選舉，皆規定比例代表制或少數代表制之直接選舉。比例代表原則之占優勝，實可大書特書。在世界大戰以前，僅適用於歐洲二三小邦。戰後普遍採用於歐

陸，插入一切新憲法中。德國某報告人提出選舉法最後草案於議會時，宣言云：「比例代表制之採用，猶如女子參政權之採用，咸以爲自明之事，故無何等提案反對此項改革。」比例代表制之贊成論，世已周知，無須贅言。所謂多數決制度，不與少數者以代表之機會。國民之一部分，以能聚集較多投票之口實壓迫國民之他部分。議會中多數黨之勢力，遙大於該黨黨員人數所能保證之勢力。各選舉區中之少數者完全無代表。就中最大之弊，即國民中之少數人，亦可選出議會之多數黨。議會之議決，固應以多數決定，然議會而不代表國民全體，反映民間一切意見，則不能爲全民之利益而行動。

前項理論，已經公認；至其通用細目，則委諸選舉法。確保少數者代表之方法有種種。新憲法所採用之方法，務期議會正確反映全民之希望與意見，使各票有效使用，各人皆被代表。最近之趨向，以爲分國家爲若干選舉區，乃人工的便宜方法，毫不表現選民之天然的劃分，照理想的辦法，全國應作爲一個選舉區看待；事實上德意志二三邦已實行之。若採用選舉區劃分制，則爲預防投票之過度浪費起見，有時仍不得打破地域界限。據二三新選舉法之規定，各選舉區之餘



存投票，移充選舉中央名簿上之議員用。

德國之選舉法，特爲預防投票之浪費確保國民之選舉權而制定。德國選舉憲法議會，劃分全國爲若干選舉區，平均每區選出議員十一人。許區內各政黨名簿之聯合。此事自然破壞不妥協政黨之機會。議席照董德制 (D'Hondt Systems) 分配於各政黨。此項選舉法後遭嚴厲之批評。各選舉區失之過廣；議員不能爲選民所知。且董德制非真實之比例代表制，該制默認壓迫小團體。各選舉區分配議席之後，餘存定數之棄權投票。而黨員平均分布於全國之政黨，其困於投票之浪費，遙甚於黨員密集於一定選舉區之政黨。據民主政治之原則，一切投票應有平等之價值。若全數議員分屬於定數選舉區，則惟有各區實際投票者對於議員名額之比例相等時，始能實現投票之平等。各區人口或有權者對於議員名額之比例相等，尙未足云投票之平等。據憲法議員之選舉，則知行使投票權之有權者之百分率，各區不同；小者五〇、四，大者八八、八。而選出一議員所必須之投票數，則亦甚變化，照百分率計算，西普魯士五〇、三二四，巴茲達姆

(Potsdam) 九八、七六一。

爲避免前述之差異起見，決定國之選舉應照巴登制辦理。據巴登新憲法，各政黨或有權者之團體對候補人名簿每投票萬枚，選出議員一名。各選舉區不生效力之餘票，應通全國總算，並照前述原則分配。凡餘票逾七千五百枚者，應選出議員一名。故議員名額不能預知，須視投票人數如何而定。

爲應國之需要而適用此制，嘗提出三案。而最後採用之案，要求改造選舉區。據該案，各選舉區選出議員約四名。選舉區應組成聯合選舉區（group of districts）各政黨可提出候補人名簿於各選舉區或各聯合選舉區，但不得提出於雙方。各政黨又提出中央名簿或全國名簿。選舉區或聯合選舉區之餘存投票，直接移歸中央名簿。此可使各選舉區之小政黨團結，而大政黨欲迴避煩累之名簿，可分別提出名簿於各選舉區。

一九二〇年三月客波及路德維茲（Kapp and Lutwitz）政變之結果，內閣發生危機，有立即改選議會之必要，不遑再分選舉區，乃將原案略加修改而適用之。廢止聯合選舉區用之名簿。然據憲法議會之投票經驗，若餘存投票悉歸全國名簿，則議員中百分十八當於中央名簿中

選出，是給與政黨首領以過大之權力，侵害直接選舉之原則也。故最後採用之選舉法，分全國爲三十五選舉區，對各政黨名簿每投票六萬枚或六萬枚以上，選出議員一名。雖有聯合選舉區，但不得用特別名簿。各政黨可預先宣言，聯合其選舉區名簿全部或一部於聯合選舉區。其不生效力之餘票，移歸有最大投票數之選舉區。經第二次再分配後，餘票零數方可移歸中央名簿。若各政黨不聯合選舉區名簿於聯合選舉區，則餘存投票直接移歸中央名簿。

然使中央名簿之使用漫無限制，則多數當選議員對於一般政治問題毫無定見，惟代表小範圍內之特別利益而已。故爲預防此弊並與大團體以一定之利益起見，決定如次：（一）任何政黨，其區名簿中至少須有一簿獲得三萬票，否則不得依聯合區名簿而獲得一議席；（二）任何政黨，其中央名簿選出之議員，不得多於其區名簿選出之議員。中央名簿之目的，在使各政黨選出有智識經驗而無地方關係或不願參與選舉競爭者爲議員，不僅爲防止投票之浪費而已。雖然，此制有利，亦有弊，即選舉人與被選舉人之關係愈疎而政黨組織之權力愈大也。

普魯士之制度與德國相似，惟無法預防小政黨之選出。政黨過小，不能於一選舉區內獲一

議席，則可依聯合選舉區或中央名簿選出議員。

巴威嘗根據全國各黨得票總數而分配議席。又爲免拘束名簿之拘束，許選舉人完全自由。對於憲法會議之選舉，則全國作爲一選舉區看待。巴威曾分全國若干選舉區，每區應選出議員一二名。選舉人可投票於名簿上之候補人一二名。一百八十議席中一百六十三席照當時各政黨全國投票總數分配於各黨。名簿上之候補人，照各人得票之數而當選。餘十七席則按比例分配於有最多數投票之名簿。此等議席由政黨自由給與未當選之候補人，其目的在於彌補自由名簿之缺點。

該制度之目的，在於與選舉人以完全自由，以維持選舉人與被選舉人之關係，且使小團體及利害關係人能集合全國投票而選出議員。惟再分配議員於各選舉區，引起非常困難與不滿足。徵地域的選舉區方能選出本區議員之觀念，不易打破。

據巴威新選舉法。議席照當選商數(Electoral quota)分配於各政黨。此項當選商數係分別決定，各區不同。各區餘存之投票，總括爲一，照新當選商數分配。若此時全體議席未滿，則給與

有最多數餘票之名簿，保留十五空席，比照政黨得票總數而分配於各黨，並給與各該黨名簿上未當選之候補人。選舉人正可投票於己區內之候補人，若認為己區內之候補人無一當意，則可投票於政黨全體。其時選舉人固擁護己黨，但不影響於名簿上候補人之次序。候補人之次序，在議席數分屬於各候補人名簿後，另行分別計算而後決定。

中央名簿之思想，從德國輸入波蘭。然波蘭不以中央名簿為預防投票浪費之方便，專用以提高議會之智的水準，俾有特別學識經驗而不願加入選舉競爭者當選。德人謂中央名簿與政黨領袖以過大之權力，波蘭人之見解亦然。據一九二二年六月二十八日之選舉法，分全國為六十二選舉區，每區選出議員四名至十名，惟華沙一區選出議員十四名。議員總數四百四十四人，其中三百七十二人由區名簿選出，七十二人由中央名簿選出。選舉人惟投票於區名簿。議席照董德制分配。各政黨提出名簿於各選舉區時，可聲明自己屬於中央名簿。各黨所得議席之總數相加，然後比照此等數字而分配中央名簿上之議席。

給與利益於較大之團體，俾得構成議會之多數黨，德國固已嘗試，然波蘭之計畫，較德國更

明確憲法議會中有十五政黨，其中八黨占全體議員二十分之十九。因此切感有鞏固大政黨之必要。據選舉法，任何政黨，至少須在六選舉區內獲得當選人，否則不得享受中央名簿之利益。

捷克視選舉權之行使爲國民之義務。凡經註冊之投票人，非因年齡疾病或其他相當之理由而怠於投票者，科罰金或處徒刑一月。現行制度爲嚴正拘束名簿制；議席以當選商數分配之；遇有必要，檢查投票三次。選舉人擇一政黨名簿而投票。計算各黨所得之投票，遇有塗改名簿或抹銷候補人名等事項，該票不失效。各選舉區之投票總數相加，以議員定數除之，即得當選商數。以當選商數除各黨所得之投票數，即得各政黨選出議員之數。然後照名簿上候補人之次序分配議席。在第一次檢查投票時，若議席未滿，則各黨提出候補人名簿於中央委員會；此等名簿應列記第一次檢查投票時聲明候補而未當選者。於是將一切餘存投票相加，除以應行補充之議席數，並加一，即得新當選商數。在第二次檢查投票時，政黨名簿得票在二萬枚以下或在第一次當選商數以下者，置而弗顧。如議席仍未滿，則空席分配於第二次檢查投票後有最多數餘票之政黨。在第三次檢查投票時，議席專分配於已達第一次當選商數之政黨。當選商數之利用，有利

於大政黨，因極小之少數派全然不顧也。

南斯拉夫之採用當選商數，有特別之目的。以議員定數加一除各選舉區之投票總數，即爲當選商數。政黨名簿得票不達當選商數者，置而弗顧。經此第一次投票檢查後，照董德制分配議席。若無一名簿得票能達第一次當選商數，則可不顧第一次投票檢查而分配議席於各名簿。若一選舉區議員定數六名或六名以上，僅有一名簿得票達第一次當選商數，則得票次多數之名簿，應行考慮。又一選舉區議員定數九名或九名以上，僅二名簿得票達第一當選商數，則得票次多數之名簿，亦應考慮。除前述例外之外，少數派非得票達第一次當選商數，則置而弗顧。

拉脫維亞及利沙尼亞照董德制分配議席。拉脫維亞採用自由名簿制於議會並地方團體之選舉。選舉人可選政黨名簿上之某候補人並亦可附加他黨候補人名。故有二重計算：第一次決定各名簿選出之議員數；第二次決定各名簿上特定候補人間之議員數。

利沙尼亞用當選商數分配議席。以議員定數除投票總數，即得當選商數。以當選商數除各黨得票數，即得各黨之選出議員數。如在第一次投票檢查議席不滿，則空席分配於有最多餘票

之政黨。任何政黨不得記載其選舉區內過半數候補人於名簿上。然選舉法許可名簿聯合，則此項限制殊不足以妨礙大政黨之行動。

芬蘭則一九〇六年與議會組織法同時通過之選舉法，今尚有效。該法規定極複雜之比例代表制。選舉區甚大，每區選出議員六名至二十三名，平均每區選出議員十三名。然名簿不得記載三名以上；選舉人止可投票於一名簿，但得變更名簿人候補人之次序。推舉候補人三名之限制，顯然不適用於大政黨。故許政黨聯合名簿；事實上大政黨發出一組名簿，記載其所欲選出之多數候補人。芬蘭選舉制度之目的，在於儘量許選舉人以自由。選舉人爲一時或特別地方利益而聯合之小團體，得提出其獨立名簿，且在大政黨之陣營內小名簿之聯合，可使人注意於地方或特別利益。選舉人可變更候補人之次序，但只許投票於一完全名簿。此可使政黨領袖記載不孚衆望之候補人於孚衆望之候補人名簿上，俾得當選。

議席之計算分配方法非常複雜。有三種必要之計算：其一決定名簿上候補人之次序；其二決定聯合名簿內候補人之次序；其三決定選舉區內候補人之次序。第三種計算，實際決定議席



之分配。全體手續甚複雜，故每於投票開始後二三星期內不發表選舉結果。

### 第三節 選舉制度與政黨

新憲法概採用某種名簿制度；大多數選舉法守嚴正拘束名簿原則。選舉人惟投票於一政黨名簿，並依照政黨領袖所定之次序投票於候補人。此制之長處，在於手續較為簡單，並能確保浪費減至最小限度。然此制同時有其短處，即限制選舉人之選擇自由及增加政黨領袖之勢力是也。德國議會內曾指摘之。蓋選舉人不投票於一政黨名簿之全部，則無由表示其崇拜某候補人之意思。現實候補人之選擇，屬於政黨之任務；選舉人與被選舉人間無直接之關係。議員對於選舉人之責任雖經減輕，而其從屬於政黨也愈甚。選舉人之缺乏自由，捷克尤切感之。該國法律上選舉人有選舉義務，且應對於名簿全體表示贊同，即令該簿載有所不信任者亦然。塗改名簿或抹銷其所不同意之人名，其投票非無效。候補人不能自為候補人，須經政黨提出，故政黨為選舉之真正決定的勢力。政黨不存在，則選舉制度全然消失。選舉法蔑視候補人，惟認候補人名簿為不可分之一體。

主張比例代表說者曰：議會非聽取一切意見，經充分考慮與討論後決定其應採之方針，則不能爲合乎民意之議決。議會有討論及議決二重職能。在多數決制，一部分國民之意見代表過大，他部分國民之意見全無代表，故討論無益。雖然名簿制比例代表法授權於政黨，以致議會之討論更加無益。議員非特無發表其意見之自由，並亦無採納他人主張之自由，全然受其所屬政黨之議決之拘束。個人對於問題之某點縱有如何之見解，仍不得不投票於所屬之政黨。新憲法亦猶十九世紀之憲法，規定「議員爲全民代表，」「不可受拘束的委任，」「惟從良心而行動，不受委任之拘束」等條文。實際此等條文等於具文。議員對於其所屬之政黨負責。凡遇重要問題，政黨開會議；於此祕密會議中經多數決定之議決，議員全體不可不服從。憲法雖不許罷免特定之議員，然議員反對其所屬之政黨而投票，則必被逐出黨外。若無力組織新政黨，則必無再被選出之機會。從屬於政黨，爲近代民主政治發展狀態之一。而政黨不拘選舉制度如何而獨立存在。然名簿制比例代表法確有鞏固政黨勢力埋沒候補人個性之趨向。

此外尚有一種更重大之反對意見，即選出多數小政黨也。任何二人關於一切政治問題毫

無全然意見相同者。故政黨不能代表一切意見，其職能在於結合懷有見解相同之個人，以共同之綱領代表之。二個人關於其通政策意見一致，即發生一定之妥協方法。故政黨黨員愈多，則其綱領亦愈大。而國民要求妥協之程度，固視國性及問題如何而定。然現行比例代表制確於政黨之大小及數量有影響。

憲法議會之選舉結果，已使政治家注意於政黨增加所引起之弊病。某種選舉法顯欲鞏固大政黨，但此項努力不能根本解決本問題。新國家均選出政黨甚多。德國於一九二四年十二月選舉後國議會中除種種地方聯合及其他小團體外，分明有九個政黨。捷克則一九二〇年四月選舉後國議會有二百七十六名議員，分屬二十五政黨。各黨選出議員，多者七十四名，少者一名，平均十八名。一九二五年秋之選舉，則選舉場中有二十九政黨。愛索尼亞之議會議員百名，而政黨有十餘。拉脫維亞政黨之數，十變為二十。一九二五年十月之選舉，選舉場中有四十三政黨，選出二十一黨，其中二三黨不過選出議員一人而已。

選舉制度非政黨增加之唯一原因。歐陸之民主政治有一種趨向，即組織政黨不代表政治

意見而代表一定階級，甚至一定職業之特別利益。政黨之增加，爲此趨向之原因，並亦爲此趨向之結果。選舉制度而要求非在其選舉區獲得相當多數之投票，不得確保其代表，則自然使小黨與大黨聯合。選舉制度而許一切政黨可選出議員，則政黨勢必增加。結局政黨之組織，非爲代表政治問題上之意見而爲援助特別議案之通過或代表特別部分國民之利益。苟各政黨代表普通關係之政論，則政黨之數不能增加。政黨代表物質的利害，則可分而又分，其數殆無限制。

歐陸諸國政黨之大別，非自由黨與保守黨，乃有產階級政黨與社會主義政黨。東歐之農民黨，位於前述二黨之間，而爲第三黨。此三大黨中，第一黨代表資本家地主官僚及專家階級；第二黨代表農民；第三黨代表工業勞動者。此外有無數之再分與錯綜。有產階級政黨間之分裂最大。保守黨與自由黨之反目，今尙激烈；事實上有時較自由黨與社會黨之反目更甚。除以上之主要分裂外，尙有水火不相容之政黨，即徹底反對民主國家之共產黨與法西斯蒂黨是也。

德國保守的要素由國家人民黨（National People's Party）代表。一時不得已承認共和國，實則贊成君主立憲政治。宗教感情極強，排斥猶太人。雖謳歌國家主義的對外強硬政策，而

否認該政策之實行。其擁護者爲大地主、大資本家、軍閥、官僚等。雖然，國家主義與路德主義得一切階級之擁護。其同類則有芬蘭聯合黨（Finnish Coalition）、波蘭國家民主黨（Polish National Democrats）及國家人民黨（National People's Party）、捷克人民黨（People's Party in Czechoslovakia）、拉脫維亞基督教國民黨（Latvian Christian Nationalists）。波蘭捷克之保守黨，宗教上更徹底，其受加特力教義之拘束及希望維持教會與國家之關係，甚於德國國家主義與路德主義之關係。南斯拉夫及波羅的諸國等農業國，無本地貴族及傳統的保守黨，其農民及中央諸黨均爲國家主義派，故保守黨無力或竟不存在。波蘭地產貴族成爲保守黨之基礎，其最急進的國家主義派畢兒斯茲基（General Pilsudski）領導後，與社會黨及左派農民黨無異。

德國極端反動者小團體脫離國家主義黨，自成一自由黨（Freedom Party）。先是以煽動反革命運動之目的在國家主義黨內組成若干委員會。一九二二年始脫離國家主義黨。自由黨徹底反對民主政治之原則。最近自稱法西斯蒂黨。與不正式軍隊有密切關係，並與拉登諾

( Rathenau ) 及愛茲盤 ( Erzburger ) 暗殺案有關。

芬蘭有一有力之極端保守黨，每訴於議會外之行動，反對黨以右派布爾什維 ( Bolshewists of the right ) 呼之。此右派布爾什維屬於祕密結社葉迦黨 ( Jaegar Organization ) 排俄主義。其於國民志願防衛隊 ( Schutz Corps ) 有大勢力。國民志願防衛隊係由芬蘭軍隊 ( Finnish Legion ) 之殘部編成，對於外國侵略及國內反動當國防之任。葉迦黨近年在正式軍隊內亦有相當之勢力。

德國有產階級之利益由人民黨代表。人民黨與國家人民黨同，本質上亦係君主主義，惟關於對外政策，其意見與國家人民黨不同。最近相當多數之大資本家投國家人民黨。捷克大資本家及有產階級之利益，由國家民主黨 ( National Democrats ) 代表。國家民主黨抱國家主義及保守主義。該黨有助長反議會主義的法西斯蒂黨之嫌疑。

德意志民主黨 ( German Democrats ) 擁護自由主義的民主政治。該黨非大政黨，其擁護者為自由主義的智識階級。黨內有多數猶太人。與中央黨 ( Centre Party ) 共為左右兩派間之

中央派。其同類則有芬蘭進步黨(Finnish Progressives)、波蘭國民勞動黨(Polish National Labour Party)、愛索尼亞中央民主同盟(Estonian Centre Democratic Bloc Christian Party and People's Party)。然東歐之中央派概爲農民黨。

捷克、芬蘭、南斯拉夫、拉脫維亞、愛索尼亞、利沙尼亞、波蘭等國農民黨有絕大之勢力。農民黨概抱急進主義與共和主義，但非社會主義的。其政治上之地位，與德意志民主黨及中央黨相同，在聯立內閣中爲最穩健之要素。

各國之工業勞動者爲社會民主黨員，理論上爲第二國際之信徒；主張生產手段之社會化及逐漸撤廢資本主義的制度。欲以議會手段達到其目的，反對暴力，故非革命的。

極左社會黨概脫離社會民主黨，另組共產黨，多少與俄國有聯絡。共產黨公然宣傳階級鬥爭，主張直接革命。其實行手段各國不同。德國共產黨最近所採之手段頗溫和，參與議會之選舉，以爲革命的行動，須在勞動階級大多數信奉共產主義及階級鬥爭之後。

捷克共產黨員人數甚多；一九二六年十一月選舉後在議會內爲第二黨。然須注意者，其他

之社會黨不相聯絡也。社會民主黨與國家社會黨分門立戶；設使兩黨聯合，其勢必遙大於共產黨。加之捷克共產黨得斯洛華基（Slovakia）及路德尼亞等地方無知農民之擁護。此等農民完全不知共產黨之真目的。大體上捷克之共產黨手段溫和；其所以得勢者，在共和國初年爲捷克人唯一之反對黨也。故捷克之共產黨係不平團非革命黨也。德國及捷克共產黨之擴大及其領袖所提之實踐的政策，引起黨之內訌。捷克極左派退出另組獨立共產黨（Independent Communists），主張直接革命運動。

波羅的諸國之共產黨，直接與俄國有聯絡，並顯然革命的。

愛索尼亞及拉脫維亞共產黨，自一九二四年革命陰謀發覺後，經政府禁壓，不復爲議會主義的政黨。是年十二月里加之亂，顯受莫斯科政府之操縱。共產黨參與叛亂者不出二百人。愛索尼亞本地勞動者對此冷淡，未嘗參加。此等國家之共產黨，欲以有訓練組織之暴動達其目的，殆全賴外國之援助。

芬蘭之社會黨有力黨員多於他黨。內戰之際，左袒俄人，對抗親德派之國家主義黨。爾後態



度溫和，不復爲革命黨，雖主張與俄和親，而反對無產階級獨裁之樹立。一九二二年左派退出，另組共產黨。即勞動者黨（Communist or Workers' Party）。該黨採徹底革命之方針，接受俄國之指令與經濟的援助。一九二三年八月共產黨領袖，連國會（Riksdag）議員在內，均被逮。一九二四年一月高等法院宣告該黨爲不合法的團體，因其公告之目的不啻對芬蘭國叛逆也。芬蘭本地共產黨員人數遙多於其他波羅的諸國。工業之勞動者百分之三十五爲共產黨。政府嘗以法律制裁之。故愈集中勢力於議會外之行動，在議會內無相當之代表。

民族的敵愾心與地方的愛鄉心亦爲政黨分裂之動力。大部分國家因少數民族各組政黨，致政治生活益加複雜。捷克、南斯拉夫、波蘭及波羅的諸國爲尤甚。在波羅的諸國及波蘭，猶太人、德意志人及俄人各組織政黨，南斯拉夫則有德意志人黨及兩個回教徒團體（波斯尼亞 Bosnia 及南塞爾維亞回教徒）。捷克多少數民族，有德意志人、匈牙利人及波蘭人等政黨。就中德意志人黨黨員最多，一九二六年十一月選舉後占議會議員四分之一。芬蘭之瑞典語地主，與芬蘭人同等資格參政，不得視爲少數民族。然民族的敵愾心甚強，自成一政黨。初持超然態度，拒

與芬蘭人合作。最近黨內溫和分子主張率直承認瑞典人芬蘭人爲同一國內之人民。瑞典語芬蘭人應以芬蘭爲其祖國。社會經濟的利害，自然使瑞典人與芬蘭保守黨成立聯立內閣，然芬蘭人右派暴烈的國家主義屢使芬蘭人攻擊瑞典人之語言權。結局瑞典人表示願與芬蘭人左派聯合之意。

南斯拉夫本係農業國，階級的分裂不重要。政黨殆全然爲中央集權主義與地方自治問題而分裂。民主黨及急進黨（塞爾維農民黨）渴望維持全國內部之統一。而克洛脫農民黨及斯洛文教權黨（Slovenian Clericals）要求根本修改憲法，改組國家爲聯邦或國家之成分應有廣汎之自治權。克洛脫農民黨不承認君主制與憲法者數年。其議員不出席於議會，領袖拉迭西（Radie）甚至放言應取範俄國，設立農民聯邦共和國。雖然，克洛脫人決不同情於俄國共產黨。其唯一之目的，在於保持地方獨立，以對抗全塞爾維人。最近不復自稱爲共和黨，欲以議會主義達到其目的，遇有必要，與塞爾維人合作。塞爾維民主黨與急進黨之區別出於傳統。一九二四年民主黨分爲二派；獨立民主黨代表全塞爾維人之極端中央集權主義，但其大部分懷溫和的意

見，主張溫和的地方分權政策並掃除急進黨之稅政。

捷克之斯洛伐克人民黨由恩克拉（Father Hinkla）領導。其所占之地位，與克洛脫農民黨相似。任何政府若不許廣汎之地方自治，則拒與合作。德國之地方的利害由巴威人民黨代表。而哈奴佛自治黨亦偶然出現。拉脫維亞則加特力地方拉德加利亞（Latgalia）之代表組成若干小黨。

以上所述之利害衝突，獨立存在，初與選舉制度無關。然比例代表制使此等利害各選出代表於議會，且此等團體概又分爲無數小黨派。最近數年之政治的發展，表示益加分裂之趨向。結局利害代表藉口意見代表而入議會者益多。

德國獨立的地方聯盟（Land Leagues）及農民同盟（Peasant Unions）已出現。而小企業家之利害另組有產階級企業黨（Bourgeois Business Party）。捷克則國家民主黨左派脫黨，另組小商人黨（The Small Trade Party）。該國之改良主義社會黨分而爲新會民主黨及國家勞動黨。國家勞動黨贊成產業之社會化，其實顯然爲國家主義者，其黨員多得諸政府之雇員

及有智識的社會黨。又德意志人少數民族不結合爲一黨，而組成若干團體，代表階級的分裂，有類捷克人政黨。彼此互相反目，妥協無望。一九二四年十一月選舉以前欲構成德意志人聯合戰線，遂以失敗聞。

波蘭及波羅的諸國政黨之分裂最甚。例如波蘭維多司 (M. Witos) 領導之皮斯德農民黨 (Piast Peasant Party) 猛烈反對畢兒斯茲基領導之維茲華列尼黨 (Wyzwolenie) 皮斯德農民黨爲代表有產階級及獨立農民之中堅團體。維茲華列尼黨代表租戶及佃戶，主張農業根本改造。保守主義者及工業勞動者亦頗分裂。此等再分裂非代表真實之利害關係，乃代表政治的分派而已。畢兒斯茲基政變後，政黨關係愈錯綜。畢兒斯茲基本受社會黨及急進農民黨擁護。及是一切政黨分而爲二派：一派左袒畢兒斯茲基；一派反對之。國家主義得各階級的信任。畢兒斯茲基之保守政策，失去一部分社會黨之信任，然有產階級多數人有信任畢氏之兆。

拉脫維亞之社會民主黨分爲左右二派：右派允與有產階級政府合作；左派則否。東部加特力地方拉德加利亞選出四黨。農民分爲多數團體。此外又有代表荒廢地方 (Devastated

Regions)及佃戶(Landless Peasant)等政黨。一九二五年十一月選舉後右派僅有一房主代表。愛索尼亞則有住戶、地主、佃戶等特別代表。一九二三年二月選出之議會，有一復員兵士(Demobilized Soldiers)之代表。工業勞動者除共產黨外，分成三黨：社會民主黨、獨立社會黨、及勞動黨是也。勞動黨為代表溫和改良主義者之團體，願與有產階級政黨合作。

此等政黨非必代表一定意見或物質的利害者。彼此間之差異極微，甚難劃分。徒以傳統與領袖之人格而存在。野心政治家每脫離所屬政黨獨自組織新政黨。領袖間之個人的反目及政治家之利害使有同一政策之政黨不能聯合。

比例代表制度助長政黨之分裂，固無可疑。然政黨之分裂反乎傳統的民主主義之思想。蓋民主主義之思想，主張國民選出議員之際，應牢記不為自身之利益而為全民之公益也。

此項選舉人方面至公無私之態度，或為不能實現之理想。雖然，多數代表制督促政黨領袖及各黨員不為黨之政治家而為國之政治家。大政黨設非有領袖能作博得多數國民擁護之政綱，則必不能統制。此項領袖須自顯其身手，能解決國家所遭之問題；固不可僅以奔走呼號達到

某目的而自足。政黨小而政綱狹者，不能望其領袖有忍耐與大量之態度；小黨領袖之臨議會，決心爲己黨奮鬥。即令與他黨妥協，非爲深知達到公益所必需，乃欲得他黨之讓步而援助之也。而大選舉區之候補人，不求小區域內一切階級之擁護，而求較大區域內一階級之擁護。各黨員之心理狀態，對於議會制度之有效運用，不無重要之關係。

政黨增加之結果，不易構成議會之多數派。經驗昭示吾人此爲比例代表制之當然結果。辯護比例代表制者曰：民主政治之立法作用，應逐漸進行，國民大多數認爲應當改革以前，不可採用改革案。選舉制度使國民選出絕對多數之大政黨，可使該黨斷行躁急之改革。雖然，比例代表制確有一種危險。政黨間妥協結果之立法，喪失統一性與創造力，雖善爲比例代表制辯護者，亦不能否認也。

政黨增加之弊病，在行政部範圍內更著。新憲法悉採用內閣制，然以政黨多數存在，不能運用內閣制或組織有力之政府。各國以鞏固執行部爲極重大之問題；切感設法成立多數黨之必要，故可發見比例代表制反動之萌芽。新趨勢究何若，誠不易說明。惟攻擊已集中於嚴正拘束名

簿制，以該制給與政黨領袖以過大之權力且使政黨之數增加也。

德國曾提議採用修正的比例代表制，其目的在於分割為小選舉區，俾選舉人與被選舉人之間保有密切之關係。捷克之反對選舉法，似限於拘束名簿及強制投票，反於整個比例代表制未曾攻擊。波羅的諸國尤其拉脫維亞，新聞紙煽動反對比例代表制。某方面提倡與英制相似之選舉制度。政治家注目於德國之發展，望德國有先想出更實際的選舉方法。波蘭最近修改憲法之際，右派諸黨曾提議全廢比例代表制，並授權於大總統修改選舉法。畢兒斯基及其擁護者亦屢主張須想出一新選舉制度，俾得結合諸黨為右派左派及中央派三大黨。

比例代表制固已引起種種批評，然最近極熱心採用之制度難望其立廢；且該制之弊害雖日益明顯，而他種滿意方法尙未出現。有多數政黨之國，反對英國小選區制之偏見，今尙有力，則該制之採用，最初必然發生相當之不平。加之比例代表制不徒以選舉法設定，亦規定於憲法。故採用多數代表制，須修正憲法。然反對比例代表制者現在未能構成有權修正憲法之多數黨。論者或謂，一定物質的職業的利害之代表制為近代民主政治之自然的發展，應公然承認，不可以

採用某種選舉制度而廢止。此說固當，然擁護比例代表制者亦須知此制否定形式的民主主義與前世紀之自由主義。由是選出之議會，代表多數孤立之利害，無補於國民總意（The General Will of the Nation）之成立。且如採用選舉及代議之新原則，亦須想出一種新政體，其與某種政黨制度有密切之關係者，不宜信任。至爲瞭然。



## 第四章 議會立法權之限制

### 第一節 國民複決權及國民創制權

新憲法不以敘述人民主權爲已足，並又探求人民直接行使主權之方法。勃倫德 (Bernat) 提出普魯士憲法草案于議會時曾云：吾人覺悟主權人民在國會立法期間四年內不應與公務分離，應自決特別重要之問題，遇有必要，並可斷行解散議會。歐陸民主主義之理論家與盧梭之見解完全一致。盧梭云：英人自信自由；此大誤也。英人自由惟在選舉議員之時；議員一經選出，仍復爲奴隸，捨此無他。

美國議院之腐敗，法國議會之無力，德意志國議會之無能，令人確信議員不可託以立法及行政上之任務，與君主政治或貴族政治無異。同時瑞士及美國直接立法之成例，證明主權人民直接行使其主權之可能。

議會每爲饒舌家與門外漢集合之所，專家及有學識經驗之官吏不與焉，德國極不信任之；

此所以國民創制制度及國民複決制度風行於德國及受德國影響之國也。潘留斯嘗謂直接立法爲民主主義之必要條件。政黨殆皆認直接立法爲演繹人民主權原則而得之必然的系論。反之深受法國憲法思想之影響者，如南斯拉夫捷克波蘭等國，殆完全不利用複決制度及創制制度。雖然，直接立法論之贊成意見，頗占優勢，其所以不採用複決及創制制度之理由，非原則上反對該制，乃以人民無自治經驗不適用該制也。

德國及波羅的諸國有力之直接立法贊成論，以爲：常使國民投票於國家之特別重大議案，有教育的價值。蓋在總選舉競爭時，國民每受報紙煽動及政黨套語之影響，以一票決定種種，已於國有重大關係之問題；今也國家之特別重大問題，不牽入總選舉競爭之旋渦，分別提出於國民之前，任國民自由判斷，其有益於國民，至明顯也。加之瑞士之經驗，證實複決制度有保守作用，每反對改革案之採用。而在民主政治之國家，未得多數國民擁護以前，不宜遽採改革案。當震驚危疑之秋，多數穩健國民之意見，爲極少數人之呼聲所蒙蔽，利用複決制度，庶可與以一道之光明。此等直接立法贊成論得德國一切政黨之擁護。

直接立法之贊成論有種種，而直接立法之方法論亦不在少數。據瑞士及美國所用之簡單方法，則法律，或憲法之修正，當然付國民複決，或經定數有權者之請求而付國民複決。又定數國民可提出新法律案或法律修正案，是為國民創制權，普通視為國民複決之必要補助手段。此類提案須經立法機關審議，如經該機關否決，則付國民投票，而為最後之決定。

新憲法上之當然的國民複決制，非為普通法而存在者。愛索尼亞一切憲法上之變更，拉脫維亞憲法最重要條款之變更，悉須付國民複決。奧國憲法之全體變更，應付國民複決，局部變更，則有國民議會三分之一之要求時，亦可付國民複決。

至於普通法，新憲法上要求國民複決之權，不屬於一部分之人民而屬於大總統或定數議員。

雖然，德國，拉脫維亞，愛索尼亞及德意志各邦採用國民創制制。定數公民可要求採用新法律或廢止舊法律。人民之提案，須以完成之形式提出于立法機關。如經立法機關否決或修正，則付國民複決。國民創制制亦適用於憲法。大抵憲法上之變更，必須大多數之多數決。奧國及利沙

尼亞，一部分人民可創制法律，但該法須經議會之審議。如經議會修正或否決，不得付國民複決，此際議會之議決，不得忽視。

此項直接立法之目的，在保立法議會與民意調和，俾得真能反映國民之要求與願望，不致通過大多數國民所不承認之法律，或忽于採用國民所期望之改革。

愛索尼亞演繹直接立法之原則，達于極點。實行國民複決時，如國民之議決與立法議會之議決不同；國民否決議會所可決之法案，或可決議會所否決之法案，即可斷行解散議會，辦理新選舉。

愛索尼亞之會議自動解散，係絕無僅有之制度。普魯士、巴威及多數德意志各邦則人民有權罷免議員全體，惟投票人數及必要之多數決須較普通國民複決為多。例如普魯士有權者五分之一可要求解散議會，然後付國民複決，如有權者大多數不贊成議會，則議會解散。

以上敘述瑞士及美國某數州所行直接立法之常態。然新憲法國關於直接立法原則之適用方法，別出心裁。德國、愛索尼亞及拉脫維亞如有議員三分之一之請求，法律之公布，可延期二月。

于此期內，法定數之國民可要求國民複決。德國及拉脫維亞對此權利有限制。德國如國議會及國參議院雙方宣言該法緊急，則此權利無效。拉脫維亞如議會三分二之多數決宣言該法緊急或四分之三之多數決再通過該法，則此權利無效。愛索尼亞之憲法為最民主主義的，毫無限制少數派權利之規定。考此等規定之目的，在于預防多數派之專制，少數派可藉以喚起國內之輿論，俾國民全體再考多數派所承認之法律。雖然，此項權利每易濫用，招致極惡之結果。所以右派諸黨極力反對採入憲法，尤以德國之右派諸黨為甚。因關於某項難問題，國議會與國參議院本已成立滿意之妥協，因議會內少數派之活動，整個問題死灰復燃。故此項權利易為少數派妨害法案通過之武器。雖然，賴各該國民之善意，少數派實際未行使之。

欲抑制議會之立法專制，大總統有權要求國民複決，為更切實有效之方法。蓋大總統之行動，當然不偏不倚，如認為國民之要求不見尊重，可行使此權也。拉脫維亞大總統可展緩公布法律，與人民以要求複決之機會。惟此權亦受限制，與少數派所受者相同。德國大總統有權保留法律之公布並提交國民複決，絕無限制。極左派反對此項規定，目為反動，其餘黨派則指此為大總

統之議會解散權之衍文。雖然，大總統爲民權之最高保障人，關於特別重要之法案，授以要求國民另行考慮之權，是得策也。

奧國憲法有一條甚奇。凡通過國民議會之法律，若國民議會議決應付國民複決，或國民議會多數議員要求付國民複決，則應付國民複決。奧憲所採之國民複決方法，除關於憲法修正事項外，非常無力。定數有權者固得剋制法律，然未規定如該法律經國民議會否決，可要求國民複決字樣。關於普通法有權要求國民複決者，僅國民議會一機關。故國民議會可任意要求國民複決。

捷克憲法中規定一有興味之國民複決方法。政府提出之法案，如經議會否決，政府可要求國民複決。此即捷克憲法中直接立法原則之唯一形式也。此項規定之目的，在於鞏固政府之地位，俾得對抗議會。如政府提案被國民複決所否決，內閣當然辭職。故可不用極端手段，如解散議會之類，而可使政府通過反乎議會意思之法案。惟此條迄今未引用，殆成具文。

最切實有效適用直接立法原則者，相異之立法機關協定不成立時，認國民有最後複決權

者是也。此即潘留斯最初德憲草案中國民複決之形式也。德國國議會及國參議院關於法案意見不一致不能妥協時，大總統可任意廢棄該法案，或付國民複決。而國議會之地位，以次之規定而確保。據該條，議會以三分二以上之多數議決同一法律，則大總統須公布該法律，或付國民複決。故在兩院處於僵局時，國民複決為達到決定之明瞭方法。此類憲法之條文，有一利益，即真正重大之問題易付國民複決也。

瑞士美國及多數新憲法之採用直接立法者，不適用國民複決制于財政法案。蓋國民審議財政法案之際，照自身金錢的利害而投票，不判斷法律之真價故也。實際上反對新稅或增稅之預算案，極易喚起輿論，訴於國民複決。愛索尼亞憲法規定預算，起債，所得稅法，宣戰及講和，戒嚴之宣告及戒嚴之期間，動員及復員之布告，與外國訂立之條約，不得為國民複決之議題，並不得依此而決定。德國憲法則規定預算及租稅法除依大總統命令外不得付國民複決。

某種憲法，尤其愛索尼亞憲法，不規定國民複決須有定數選舉人參加。然德國憲法規定之國民複決，設非有權者之多數參加，不得使國議會之議決無效。如憲法上之修正付國民複決，須

有權者半數以上之投票。利沙尼亞議會關於憲法修正之議決，設非有權者半數以上參加投票，不得破棄之。

新憲法適用之國民複決及國民叛制，徒使立法手續繁複，是有力之反對論也。尤其在德國，不僅設有第二院，且因民主主義諸黨切望充分保障民權，故以種種形式採用國民複決。德意志人民黨議員哈因茲（Heinz）攻擊此項無窮的複雜制度曰：

推廣國民複決制之適用，乃全案根本思想之當然的結果。即常不信任所選出之機關，結局一機關上又設一機關，馴致產生一種永不安定之狀態。趨向如此，國民複決制之所由擴張其適用範圍也。

自由主義者高里（Koch）辯護該制度，謂為新民主主義精神之特色：

吾人知此制不簡單，然吾人以爲對於代議的民主政治既有不信任之跡兆，則應設法祛除此不信任。且吾人以爲祛除此不信任，較之企圖設立有第二院——稱爲上院，產業議會或任何其他名義均可——形式之統制機關，遙爲得策。



新憲法施行未久，不能證實國民複決是否能副擁護者之望，所可言者，國民複決未嘗有如何流弊耳。

德國國民複決制最複雜，且慮屢次適用，立法作用或至完全停止。然事實上僅實行一次。一九二六年春社會黨及共產黨對於王族之肆意要求，以國民創制方法提出一議案，將前王朝財產悉數沒收，歸於國家，以充救濟社會貧困階級之用。此案在預備會議中署名者頗多，經政府提出於國議會。政府以其反乎正義原則，勸告議會否決。及經國議會否決，乃付國民複決。此案視為憲法修正案，須經全體有權者之多數決，方能對抗國議會。於是反對此案者勸告有權者不參加投票。實行則僅有權者百分四十參加。故議案無由通過。當時贊成社會黨及共產黨之投票數頗多。民主黨右派及中央黨必然違反黨魁命令而投票。然多數溫和社會黨員未必不反對悉數沒收。此案歷史，詔示吾人少數派容或受國民複決制之引誘，孤注一擲於輿論之前。

時與登堡大總統雖受右派諸黨之壓迫，終未阻撓國民複決，或宣言國民複決為違憲。然會發一聲明書，力斥該議案之原則，並指摘將來同樣國民複決之危險。

拉脫維亞及愛索尼亞大總統或議會法定少數人未嘗行使法律公布展緩權，故亦未嘗實行由此而起之國民複決制。然國民屢行使剝制權並複決權，而在憲法採用後數年爲尤然。例如愛索尼亞一九二二年第一屆議會會期內，法定數國民要求變更現行宗教教育法律並宗教教育費由國家担任。該法案經議會否決，乃付國民複決。多數投票贊成該法案，結局解散議會，辦理新選舉。愛索尼亞屢行國民複決，或召極不良之結果。憲法中既無明文規定應由大多數有權者參加國民複決，故事實上，國民中之少數人可解散議會。是故多數國民所不關心之法案，付國民複決，僅少數國民參加投票，以絕微之多數推翻議會之議決，不得遂謂國民已變更意見，或不信任其所選出之議員。

議會任滿以前容有喪失國民之信任者。德意志各邦人民有權直接要求解散議會，似可取法。愛索尼亞之自動的解散制度，理論上可無異議，實際上反使問題混亂。蓋對於特別法案之偶然反對投票，可使全民信任之議會解散，而議會真失國民之信任時，國民將不願對於特別議案之真意如何，乘機反對議會而投票。於是一切國民複決，悉變爲信任政府之投票，不復爲發見國

民對於特別問題之公平意見之方法。

據瑞士美國，以及戰後採用國民複決諸國之經驗，國民全體對於政治無甚興趣，關於特別問題，未能有大多數人投票。即令真正重要之問題付國民複決，投票遙少於議會之選舉，大多數國民每不參加。例如拉脫維亞國民複決，施行多次，其中未嘗有一次經有權者半數參加。有一次政府欲得加特力教徒之擁護，使議會通過一法案，將交給新教徒之教會歸還加特力教徒。於是新教徒行使剋制權，旋付國民複決。本問題雖喚起相當之注意，但僅少數國民參加投票；大總統乃決定不理國民複決之議決，並謂照同一原則，國民複決而四十九人贊成法案，五十人反對之，則可云表明國民之意見，左右議會之議決者。憲法雖不規定依創制權而提出普通法案，須大多數有權者參加投票，而大總統已剋一先例，即國民複決非經有權者半數以上之投票悉可不理。然同樣事故，德國能防其發生。

由此觀之可知，置信於民選代表，遙爲得策。不得謂國民係主權者，不可將立法及行政之責任委諸選出之議會。而新憲法竭力設法使議會能明確反映國民全體之意見，尤應置信於議會。

且經驗詔示吾人，國民不能或不願常積極參加立法事業，決定特別問題。彼直接立法論者當然謂咎不在於制度本身而在於人民，蓋人民固當受充分之政治教育，俾對於政治有真正之興趣，對於國家重大問題，得下正當之判斷也。

、議會不能得人民之信任，重大問題每爲政爭所蒙蔽，則對於某項重大問題，國民有權隨時表示意見，得策也。國民複決之價值，在使國民離黨派的觀點而考慮重大問題之真相。然事實上未達到此目的。波羅的諸國之國民複決，每爲輕微之問題而施行。德國一度適用國民複決，未足以賞讚其創始人。尤可注目者，政府以爲道威斯案（Dowes Plan）之承認，國聯之加入等，真正國家的重大問題，太危險，太重大，不宜委諸人民；而國民對於其領袖有充分之辨別力與信任心，故亦不干涉。蓋常行國民複決，未必不恪遵政黨方針而投票也。

國民複決適用方法之增加，必然引起全然無益之複雜。立法之細目，不可常委諸國民複決，應行迴避。近代國家之立法事業，決不簡單。吾人一面見世人不滿意於技術的困難事業，委諸議會之門外漢；一面見世人欲將立法事業移歸全民。顧全民智識當然不如彼時間與精力全付於

政治之議員，望其有充分之智識與興趣，應付立法之難題，不可得也。結局此項委託，不過責任之轉嫁，而責任之推諉，為政體失敗之一確證。加之國民決不切望負荷重任。黑智兒云：國民者國家中不知自己所欲何事之部分也。可謂知言。

## 第二節 第二院

十九世紀人民對於一院制之不信任，非出於民主主義的見解，乃出於保守的見解；不憂議會不能反映國民之進步的渴望，而憂議會易為辯論與衝動所支配，通過淺見之法案，或以偶然之多數採用架空之改革案。法國政府每因不甚重要之問題，以偶然之投票而瓦解。足證一院制真有不負責任舉動之危險。故在法案公布以前，覺有經更穩健更保守之團體覆核之必要。又上院中應加入有識見人品政治學識及經驗之特別代表，庶幾不能與主權人民保直接接觸而失去之威信，可以對於有識見與德望之貴族之尊敬維持之。

此項理論殆經公認，但不易適用。世間對於法國元老院之批評及不能得到改革英國貴族院之滿意方法，實為新憲法中不信任第二院之重大理由。

近代民主政治之第二院，組織上實有不自然之處。二院制所從出之身分代表制，乃世襲貴族之特別勢力，顯與近代民主主義之原理不相容。二十世紀最後存在之二世襲議會，普魯士之貴族院（Herrenhaus）匈牙利之貴族院（House of magnates）已見廢止，或完全變更。貴族院本身殆完全喪失其昔年之權力，且如非斷行根本改革，存在無益。波蘭及捷克雖有著名之舊貴族，未嘗提議憲法中應予特別代表。十九世紀及二十世紀近代民主主義的憲法編纂人既決意保存二院制之形式，同時又完全放棄二院制所由發生之原則，故不得不另想上院之組織法。然其計劃失敗。除聯邦政體或有強烈之地方感情者如美國、瑞士、德國、奧國等對於特別地方的利害須選出特別代表外，第二院組織不自然，不見重於任何部分之國民。

南斯拉夫、愛索尼亞、拉脫維亞、利沙尼亞、芬蘭等國新憲法，全然廢棄第二院。波羅的諸國為最民主主義的國家，傾向直接立法制，第二院顯然無用。塞爾維急進黨常反對上院，一九〇一年憲法規定上院，致該黨分裂。國王經此機關而行使之惡勢力，令人對於兩院制有偏見。結局一九〇四年之塞爾維憲法及一九二〇年之南斯拉夫憲法，殆無何等之反對而採用一院制。

南斯拉夫之新憲法，爲防止輕躁之立法，規定一條云：凡法律在最後可決以前，同一會期中應投票二次。雖然，二次投票間不規定期間，又事實上以手續法迴避此條。手續法止規定同一議案之三讀會而不規定完成議案之二次投票。

芬蘭之手續法，規定：法案在第三讀會中經一議員之要求，可延至次會期審議；在次會期內經議員三分之一之要求，可延至次期選舉以後議決；新國會須以第二讀會通過之形式從新討論法案。此等規定不適用於議會特別會期中政府所提出之議案。芬蘭憲法之有此等規定，其目的在於預防以偶然投票而通過法案；又如提案不能得絕對多數決，可訴於國民。論者或謂對於少數派給與過大之權力，少數派非爲確信新選舉可變更議會意見而使議決延期，乃以延期議決爲妨害之手段，雖然，事實上未嘗有此弊。少數派以正當之理由行使其權力，議會少數派之妨害極微，新憲法殆未蒙其害。

採用第二院之國，尤其波蘭及捷克，激烈反對原案，修正結果，上院之組織，亦爲民主主義的，殆與下院相同，惟其職能甚小，以故是否能於政治上爲有效之活動，全屬疑問。

波蘭，已特列斯基（Paderewski）政府之最初計畫，不設第二院而設法律之擁護者（Garde des Droits）。凡通過代議院之法律，由此機關審議。兩機關間意見不一致時，大總統有複決權。法律之擁護者，以各機關所選出者組織之；三十人依比例代表法由代議院從議員內外選出；三十人由大總統從國內充分有資格者中選出；各大學選出若干人，為高等教育之代表。憲法起草委員會之最後草案，規定設立元老院。該院七十人依比例代表法由代議院從議員外選出；定數議員應為地方自治團體之代表，其中每省二人，每市二人，餘為加特力主教團代表五人，其他宗教團體代表三人，以及高等教育科學機關最高經濟會議等代表若干人。元老院當然有否決權，但代議院五分之三之多數決可破棄之。此項元老院之組織，受勃來司案影響。據勃來司案，元老院議員依間接選舉選出，超然於黨派拘束之上，代表各教會及地方團體之利害，同時登用退伍軍人，政治家及學者。然議會內左派諸黨猛烈攻擊，故大加修正，原案幾不復可認識。對於本問題輿論沸騰，故國民議會之活動暫時完全中止。社會黨及勞動黨要求新選議會，審議關於元老院之條款，或付國民複決，決定應否設立元老院。結局憲法起草委員會變更草案，成為現今之



形態，以略微之多數通過焉。

元老院之任期及選舉，與代議院同。元老院議員人數爲代議院議員四分之一，卽一百一十一人，故選舉區遙大於代議院之選舉區。除移民，勞動者，官吏等，因勞動條件之關係必須變更住所者外，須一年間居住一地。選舉人年齡爲三十歲，元老院議員年齡爲四十歲。代議院左右元老院議決所必需之多數決，由五分三減低至二分一。據一九二二年之憲法，元老院之重要職能，爲同意於大總統解散議會之提議。此項規定直接模倣法國憲法，然此於議會政治有不利之影響，不久卽知。據最近憲法上之修正，大總統之解散權，無須元老院之同意。

要之關於元老院之最後議決，乃中央諸黨之溫和的見解，戰勝左右兩派之見解而成立之妥協結果也。立憲勞動俱樂部(Club du Travail Constitutionnel)某會員表明此溫和的見解曰：任何選出議會不代表民意，故以第二院統制代議院爲得策。元老院亦須依民意成立。波蘭尤需此項機關，因未經民主政治長期訓練之國民，不能有效行使國民複決也。

捷克元老院之立法權甚大，其組織亦民主主義的。政府原案議員每四年改選半數。選舉人

年齡要三十歲，然社會民主黨反對之。結果修正如次：元老院任期八年，依直接投票而選出，選舉人年齡二十四歲，元老院議員年齡四十五歲。捷克之元老院與波蘭之元老院不同，有與下院同等之創制權。雖然，代議院提出之議案，元老院須於六星期內審議之，若係預算案，須於四星期內審議之；而元老院提出之議案，代議院於三個月內無決定之必要。通過元老院之議案，經代議院否決者，不得爲法律；通過代議院之議案，經元老院否決而再通過代議院者，得爲法律。元老院以三分之二多數否決者，代議院可以五分三之多數決破壞之。元老院之否決權，通常係停止的性質（*Suspensive*）。然代議院以普通多數決通過之議案，元老院可以絕對多數決行使其絕對的否決權。憲法上之修正，限於兩院議員全體三分二之同意時，方爲有效。

德國聯邦政體有設立國參議院之必要。惟犧牲邦權之統一主義發達之結果，國會之權力自然大增。然咸以爲各邦利害應與以特別代表，故國參議院除由邦政府之代表代表之。各邦在參議院至少有一投票權。邦之大者每人人口百萬有一投票權，不滿人口百萬之零數，與最小邦之人口相等時，亦有一投票權。但任何一邦不得有總投票數三分二以上之投票權。此條爲對抗普魯

士之霸權而設，其用意與普魯士代表之半數須由地方代議機關派遣之規定相同。

各邦有投票權若干，即可派代表若干人，但在委員會內任何一邦只有一投票權。潘留斯原案係組織聯邦院，*Stratenhove* 議員依比例代表制由各邦議會選出。然聯邦院不過反映充分代表於國議會之各黨勢力，仍有另行召集邦政府代表會議之必要。憲法編纂人言明立法機關端賴國議會及國民。國參議院當反映各邦意見，代表各邦利害。憲法編纂人無意平分立法權於兩院。雖然，國參議院之立法權，決不可忽視。兩院均有創制權。政府提出議案於國議會以前，須求國參議院之忠告。國參議院之議案，須經政府提出於國議會。參議院與政府意見不一致時，互不得妨害提出，惟須附加聲明書，聲明政府與參院意見不一致之旨。兩院互相否決他院所提出之議案，不能見出何等之妥協點時，則委諸大總統，並最後經大總統委諸國民決定。大總統應宣言該議案廢棄，或付國民複決。如該議案經國議會三分二之多數決通過時，大總統應公布法律，或付國民複決，只須有權者之過半數同意。

新憲法之應付上院問題，無獨創力，此蓋受民主主義的見解之影響頗大也。例如波蘭捷克

元老院之選舉方法，結局不得不與議會之選舉方法相似。上院殆爲下院之重複機關，不能望其對於國家之政治生活爲有益之貢獻。其對於他院之議決，不能破除黨見而爲公平之判斷。高度年齡資格，不能望其會議之有益。波蘭元老院之選舉與他議院之選舉同時同期舉行，萬一他議院在會期中解散，元老院當然亦解散。是故選舉相似，則兩院間不致意見真有不同。事實上，元老院之選舉，毫不喚起興趣，因政府在議會內制多數時，當然亦得元老院之擁護也。

捷克選舉在相異時期與相異期間舉行。故在代議院占絕對多數之政黨，在元老院或占少數。然對於議會多數派之權力濫用，仍不足爲確定之保障。試分析一九二〇年四月第一次選舉以來之報告，則各政黨在兩院之勢力殆相伯仲，其變化不出百分五以上。

德國國參議院亦受同樣之批評，尤其保守諸黨之批評。除關乎各邦利害者外，參議院未能發揮其真職能，與下院保持平衡。邦政府所派之代表，毫無獨立之意見與發言權。一邦所派之代表，結合爲一體而投票。故不過代表邦議會之多數黨或聯合。邦議會之選舉與國議會同，故除邦議會多數派與國議會異時期而選出，其間發生意見之變更外，參議院（聯邦院亦然）不過爲

國議會之影，不代表國民之真意，不能爲對於政黨專制之平衡力。

上院之組織，難得滿意之方法，且顯然不能制服此困難，故有上院不如無上院。議會輕躁立法之危險，憲法上不必有設立第二院之必要。委大總統以停止的否認權，則遇有緊急通過之議案或修正案，政府可要求議會覆議。麻根（J. H. Morgan）云：有議會制度之國，其強有力之政府，一面在議會內支配大多數議員；一面有行政各部之學識經驗任其指揮，對於輕躁立法之最上保障也。英國政府對於許議會通過之一切法案有責任，不獨對於自身提出之議案爲然。而政府提出之議案，爲若干練達者之產物；起草人注意議案是否與成法統系吻合；財政部審議該案課如何負擔於國民收入，其餘各部發表該案課如何行使義務於各該部。大陸方面政府之控制立法行爲，不如英國之完全，大總統之行使否認權，大可補救此項缺點。

新憲法之於上院問題，缺乏發明力，有如前述。然有種種提案，議設新式第二院，依職能代表之原則而選出。此等提案雖未採入憲法，而在研究憲法者值得注目。考此項思想發源於德國，而由左右兩派以相異之形式提出者也。

保守黨以爲上院之身分的選舉制度，應易以職業的新選舉制度。故主張智能的實業的職業應同等選出代表。選舉人不可照民主主義的原則，人爲的隔離，惟賴政黨之紐帶而再結合，應從其利害及職業而自然的組織。上院由是選出，則其功用不徒抑制下院而已，對於立法事業可盡其有價值的創造的職務，並供給專門的智識經驗。此項專門的智識經驗，對於政府之有效活動甚重要，而爲依政黨基礎而選出之議會所無。戴爾勃羅克（Delbrück）曾提一案：一部分參議院議員應由實業團體——勞動團體——選出，即第一院以各邦代表半以職業層（Berufsstände）代表組織之。實業的要素常喜統一，可爲參議院分離主義的傾向之平衡力，並可輸入新思想與新智識也。

多數社會黨之提案，主張第二院應全然組織於職業的基礎之上。近代生活最難者爲經濟生活，故近代政府最重要之職能，係組織國民之經濟生活。政治議會依普通選舉而選出，完全不適於此事業。故應設經濟的第二院，專辦此等問題。第二院應以各種產業所組織之生產會議（Council of Production）之代表組織之。有剋制權及經濟法案之先審權。凡政治議會通過

之法律，設非在同條件下連續三年間贊成票，則第二院有否決權。兩院意見不一致時，各有訴於國民複決之權。各種產業之生產會議及經濟議院本身，依雇主雇員平等代表之原則組織之。社會黨之提案，遙比保守黨之提案高遠。社會黨希望一切政治的權力最後歸於經濟議院。經國民複決發表之民聲，將表明職業的議會較政黨所選出之議會更能代表民意。

雖然，中間諸黨攻擊兩提案均非民主主義的。其攻擊社會黨也，則謂平等原則本質上反乎民主主義，雇主當得更大之利益，少數雇主選出議員，應與多數雇員選出議員同數。社會黨主張應與生產者以特別代表之提案，保守黨主張應與實業的智能的職業以同等代表之提案，均反乎根本原則：凡個人各爲一單位，彼此孤立，惟由國家之共同社會而結合，——即各公民有與他公民同等之選舉權。真正之民主主義，不僅應考慮數量問題，並須考慮某要素在國民生活中所負之特別任務。據保守黨之意見，實業的智能的職業對於國民生活同等重要，故應平等代表於職業的議會。據社會黨之主張，生產者爲國家最重要之份子，國民生活賴之，故應設立特別生產會議。

此等思想影響於他國。拉脫維亞之德意志人黨，承亨孟（Dr. Schiernann）之指導，提案於憲法委員會，主張第二院應為代表團體利害而組織。南斯拉夫之教權黨反對一院制，提議應設職業的第二院。該院以二百人組織之——百人依普通選舉分別職業而選出；百人為職業公會之代表，與前項代表同時選出。兩院權限同而職能異。區別政治問題與社會經濟問題，提交政治議會或經濟議院。一院所承認之議案，送交他院修正或同意。兩院意見不能一致時，開聯席會議而為最後之議決。宣戰、講和、商約、預算、王位問題，憲法修正等事件，屬於兩院之權限，在聯席會議決定之。該案未言明如何區別政治的社會的經濟的議案，並發生爭議時，何者有最後決定權。且關於如何正確選出職業的議院，又如何區別雇主雇員，亦毫不提及。

職業的議院之思想，為憲法委員會所不採。憲法委員會議決贊同一院制時，宣言云：議會（Skupstina）為全民之代表；議會全體議員，代表一切階級一切職業。此真民主主義的宣言也。波蘭社會黨曾提案主張不設元老院而設勞動院，代表共和國勞動階級之利害而擁護之。該院人數應與議會同，任期三年，由市鄉勞動者代表會議，職業協會，供勞力於資本家或國家之



智識勞動者協會選出。凡影響於勞動階級之社會地位之法案及處理勞資關係之法案，勞動院有先審權，否決權，及創制權。政治的議院，反乎勞動院之意思而通過或否決議案時，勞動院以三分二之多數決有權付國民複決。波蘭社會黨提議之勞動院，比德國及南斯拉夫所提議者，組織範圍狹隘，職能亦受限制不少。該院專理勞動階級之生活條件，國家之一般經濟政策不與焉。

憲法議會中民主主義政黨占優勢之結果，前述各項提案，遂不見採納。凡區別兩院或奪去下院最後議決權之企圖，勢必遭遇難關。然使第二院而有生氣，或對於立法事業有重要之活動，必也依新選舉方法，即職能代表論者所提議之方法選出。若上院不過爲下院之重複機關，則不如全廢之。各國各有特別利害，此等利害反映於憲法，更安全有益之道也。國家採用內閣制度，而內閣全賴下院，則上院必然失勢，不得不占第二地位。如此上院所以應存在者，以其適於改正下院之立法，準備議會所不遑討論，或急於議決之議案。上院議員當以專門學識之貴族，代替世襲的身分貴族。若上院之設，徒以年齡資格高於下院，剝奪其一切重要立法權，是任其腐化也。

近代主張民主政治原則者，不信任議會，欲與大總統個人以統制權。

理論上在設置有力第二院之國家，大總統之權力，當必小於採一院制之國家。事實上此惟在小範圍內爲然。波蘭上院能統制立法，據一九二一年之憲法，大總統之地位與傀儡無異。然在德國，則每設對抗機關，既有參議院以牽制國民會，復與大總統以大權。捷克亦然，其憲法受美國之影響，顯然有採用微妙的制衡制度之意。

南斯拉夫之立法權，國王與國民議會共之。理論上國王有絕對的否認權。此世襲君主所有之絕對的否認權，恐亦如英國，成爲具文乎。實際舊塞爾維憲法時代確已如此。經驗詔示吾人，在民主主義的憲法之下，國民既能任免大總統，則不妨與大總統以世襲君主以上之政治實權。且停止的否認權所以求國民之承認或惟意在復議議案，以視僅爲元首獨立權原之絕對的否認權，則實爲更有力之武器。絕對的否認權惟可行於特別情況。如久不行使，一旦欲恢復之，必發生憲法上之危機。

波蘭大總統無否認權，且據憲法原文亦無創制權。大總統立法權之擴張，爲畢兒斯茲基憲

法修正案之一要點。據一九二六年八月之憲法修正，雖猶未與大總統以否認權，而大總統可在一定範圍內以命令行使立法權。在議會閉會期內，大總統可發有法律效力之命令。此等命令須經內閣總理及閣員副署，並須於下屆會期開始後十四日內求議會追認。某種問題，即選舉法、憲法修改、宣戰、講和、兵力、預算、國債、商約等全然在大總統立法權範圍之外。修正憲法亦規定大總統之立法權更可以普通法擴張之。但該法須載明問題之性質及賦予權力之期間。普通法不與大總統以變更憲法之權。憲法修正案採用後會通過一法案，大總統對於社會經濟問題及民刑法之修改得以命令行使立法權。凡大總統立法權限外之問題，大總統不得以命令行使立法權。

近代之不信任議會，可以波蘭議會（Sejm）之實例充分證明之。政黨分崩離析，黨見水深火熱，以致議員徒費時間於攻擊、例閣，及長期之交涉，無暇從事於重要立法上之改革。間有提出有益之議案，每因黨派的反對而遭否決。畢兒斯茲基在斷行政變時，曾宣言云：代議院為全國所輕視痛恨，非無故也。憲法之修正及委任特別權力於大總統，在使政府迅速處理議會所不能成就之立法事業。波蘭今尚有三個不同之立法組織，常互相矛盾，抵觸憲法。調和國法之事業，今已

託付特別委員會，該委員會製作民刑法典，以備議會爲整個的承諾。

關於議會立法上之無能，尙有一例證，卽憲法關於預算問題之修正條款也。以前議會在會計年度開始以前，不能議決預算。今則對於議會之審議預算，限以三月又半。屆時議會猶未議決該預算，則付元老院討論。經過三十日後，再付代議院討論。如在該期內元老院修正預算案，則代議院得於十五日內變更元老院之議決，期滿時大總統可不問兩院是否已爲一定之議決，公布該預算案爲法律。如係元老院議決，則以元老院提倡之形式公布；如係代議院議決，則以代議院提倡之形式公布；如兩院均不爲最後之議決，則以政府首先提倡之形式公布。惟代議院否決政府案之全體時，不在此例。

拉脫維亞及利沙尼亞雖無第二院，而大總統僅有極小之停止的否認權。兩國大總統可將法律交議會覆議。然拉脫維亞可以議會之普通多數決，利沙尼亞可以議會全體議員之多數決蹂躪大總統之否認權。利沙尼亞議會最初以四分之三之多數決宣言法律爲緊急時，大總統不得行使否認權。拉脫維亞大總統有權展緩公布法律，與國民以要求複決之機會，但如該法律經議

會以四分之三之多數決再通過，或最初以四分之三之多數決宣言緊急，則大總統之停止的否認權無效。兩國憲法多類似之點。拉脫維亞大總統雖有力之地位爲該國受德國思想影響之唯一例證。

捷克大總統對於通過兩院之議案可附加意見而交還議會。如該議案再通過兩院或議員五分三通過之，則雖有大總統之抗議，仍得爲法律。事實上大總統如認爲必要，隨時可主張覆議法案。又議員以單純多數決通過之議案，如元老院不同意，大總統可行使絕對的否認權。

芬蘭大總統之權力不小。元首強有力之地位，蓋受瑞典之影響。瑞典憲法之基礎原理，分權於各統治機關而不使各機關有專職。國王與議會均有同等之立法及行政權。最近議會之權力大擴張，立法及行政之職能頗分化。然初期習慣之影響，今尙可見於瑞典憲法，即芬蘭憲法中亦略可窺見。波蘭大總統爲立法事業之參加人，不僅爲遇有特別情形有權阻止法律通過之統制機關。凡通過議院之法律，須送請大總統認可，如大總統不認可，在新選舉後議院以絕對多數再通過之，則無須大總統之認可，即可施行。否則該法律無效。即大總統在三個月內不表示認可，則

視爲大總統否認該法案者。此等條款與大總統以大權。事實上大總統可訴於選舉人，如新選舉之結果，顯係議院多數更能代表民意，則可蹂躪大總統之反對。大總統與議院意見不一致時，有權要求新選舉。理論上與德國大總統有權以國民複決方法訴於國民相似。雖然，表面上德國大總統之權力大於芬蘭大總統，實則芬蘭制度更有利於大總統。蓋解散爲對抗議會而行使之最有力之武器，卽令多數派確信將特定法案訴於國民複決，國民必然擁護，猶且除最重要事故外，不願冒解散之危險。因選舉每耗去黨費甚多，且議員有落選之可能也。事實上芬蘭大總統已行使其憲法上之權利。大總統曾否認一法律，該法之目的，在使大木材公司將其栽培地讓與國家。大總統之法律顧問，以該法違背憲法保障私有財產之明文。最高法院亦具此意。內閣後亦承認之。此際須注意者，大總統之否認該法，係爲擁護憲法而斷然反對政府，非代理內閣而行使其否認權也。

德國大總統之立法權亦大。國議會與國參議院意見不一致時，大總統爲其公斷人。此際可使爭執中之法律無效，或付國民複決。若該法經國議會五分之三通過，則大總統應公布之，或付

國民複決，法律已通過兩院時，大總統亦有否認權，即可展緩公布其所不承認之法律而付國民複決也。大總統可將法律付國民複決，故其權力大增。極左諸黨攻擊之。然國家主義派支持之，民主主義諸黨亦然，蓋切感有設法抑制議會權力之必要也。

大總統之否認權，係獨立行使之權力乎，抑經政府之忠告而後行使乎。新憲法未明白區別之。茲可得言者，大總統之否認權而不成爲具文，則可使內閣對抗議會之地位有力，可使政府有效統制立法。此爲捷克憲法之着目點。該憲法規定大總統提議行使其否決權，政府應開會議決之。拉脫維亞履行使此權，並以此權爲預防議會躁急立法之方法。

然德國及芬蘭之憲法編纂人顯欲使大總統在某事情之下爲獨立之行動，訴議會於國民，拒絕法律之認可。但法律認可之拒絕，非因政府不承認該法律或議會以偶然多數通過之故，乃因大總統以議會之過半數誤解國民之真意也。事實上德國曾有一提案，大總統無須閣員副署而可付國民複決。德憲之目的，曾經民主黨員亞勃拉茲（Ablassz）說明。國民爲主權者，依一定之機關表明其主權。此等機關中最高者爲國議會。然單一之人類制度及單一之憲法機關，設非

另有一並立之機關，發出強大統制力，以統制之，卽爲危險之淵源。惟有此項強大之統制力，能促其克制權力慾，俾不至誤入歧途。是以吾人切感須設一統制機關以統制國議會，此卽吾人關於大總統職務之概念也。



## 第五章 議會政治

### 第一節 總論

新憲法概採用議會制度，執行職能委諸內閣，內閣對議會負責，並須得其信任。

德國芬蘭及捷克諸國，惟一小部分人希望美國制度。美制執行權賦予與議會獨立之大總統。權力分立主義，實為政治謬論中最著者之一。此主義以為惟有強有力之執行部對抗議會而獨力存在時，始可有效運用內閣政治；今尙在大陸政治思想中占有有力之地位。內閣不視為議會之執行委員會，而以為介乎立法部與執行部之中間團體，全然與議會及元首為同資格之團體。雖然，美制卒不為新憲法所採用，因美制與獵官制度及政黨專制有不可分之關係，必然阻害政治之有效職能也。

辯護美制者 德國最多，然主張議會政治者謂以前皇帝不願議會之見解如何，經由宰相處理國政，權力之完全分立，不過以總統代替皇帝，維持戰前之狀態而已。舊制度下國議會不滿人

意之狀態，由於國議會對於行政毫無直接之影響力，以故毫無責任觀念，並無獲得政治洞察力之機會，而在政府方面亦苦於與民意無直接之接觸。自由黨主張議會政治之採用，為數年間應予斷行之最切要之改革。晚近戰爭及講和之弊病，喚醒一切政黨，即任何政府苟非背後有代議的議會之擁護，不能為有效之活動。且革命爆發前皇帝已允相當之讓步，一九一八年十月五日巴丁·麥克斯 (Max von Baden) 言明曰：「政府非有大多數議員之擁護，則不能完成其職責。一八七一年之憲法，今已改正。以後宰相欲繼續掌理國政，須得國議會之信賴。……宰相對於皇帝之政治行動有責任。……宰相及其代表關於國務之處理對於聯邦參議院及國議會有責任。」

然在二三國內對於議會政治有一反動運動，其最著者為最不適用此制之波蘭。畢爾斯茲基關於憲法上之修改，會有許多提案，屢主採用美制。以為大總統應係獨立之權力者，可不問議會意思而負責任命政府，即令大總統誤擇國務員，政府不依賴議會，不受種種黨派之恩惠，甯易救濟此誤舉。

最初採用憲法時，議會政治之困難，不甚顯著。當時風靡一世之意見，曾由德國民主黨員適切言之如次：「民主政治之最上表現形態爲議會政治，捨此，不知有其他。故吾人決心採用議會政治，以爲新建築之礎石。」

夫議會政治集中權力於議會，事實上議會統制國家之一切權力。然近代民主主義的見解之特徵，在於不信任議會。新憲法編纂人已注意及之。對於議會之不信任，法國議會政治之實例，有以致之。法國議會任期四年，在該期內不得解散，故議會君臨法國，儼然有絕對的威權。法國議會之不負責任，可於其政府之無力無能並內閣之頻繁更迭見之。新憲法編纂人，尤其是德國憲法編纂人，乃力避立法議會之專制。無數新憲法採用直接立法制度者爲此也。此非不影響於議會政治之形態，然事實上政治家處於一種困境，一面控制議會萬能，一面欲集中一切政治職能於議會。

## 第二節 大總統

歐陸憲法學者多批評法國制度，與英國制度比較，而以議會專制與政府動搖，歸咎於總統

之無力。例如埃斯孟 (Esmein) 於其憲法原論中雖引用白芝浩 (Bagehot) 之言 (英國國王僅係裝飾品，內閣不過爲下院之委員會) 猶且謂英法兩制度之差異，在於國王憲法上之獨立地位。此外如狄驥 (Duguit 著憲法概論) 及雷茲洛 (Redslob 著真正議會政治與非真正議會政治) 等學者，均以爲議會政治惟有國家元首占獨立強有力之地位如英國時，方能有效運用。潘留斯受此等理論之影響，熱忱模仿英制，曰：強有力之民衆議會，亦須有強有力之民衆大總統。確信議會制度需要如此權力之平衡物，並亦預想如此權力之平衡物。

全民選舉總統，則不再蹈一八五四年法國覆轍之虞，而爲對抗代議的議會，則有樹立獨立強有力之總統之必要。於是民主主義的見解，在此恐懼與希望之間分裂。德國及芬蘭以後者之傾向占勝。南斯拉夫以塞爾維王室爲元首，確定君主立憲政治，故可免選舉元首之困難。波蘭及捷克仿法國現行制度。拉脫維亞，利沙尼亞及愛索尼亞以爲防議會之專制，國民之直接干涉，勝於設置強有力之總統。

芬蘭大總統依間接選舉由全民選出，任期六年。凡有選舉權者先選出大總統選舉人三百

名，再由此三百名選舉人祕密投票選出大總統。若第一次投票，候補人均不獲投票之過半數，則舉行第二次投票，此際如仍無獲得絕對多數者，則就第二次投票獲得最大多數之二候補人行第三次投票。其受美制之影響，可於間接選舉及總統任期與議會任期之關係見之。又總選舉在大總統任期中途舉行，認為抑制輿論之有效手段。所以三次投票者，原期當選之大總統不可僅係黨人，應於背後有國民多數之擁護也。

芬蘭第一任大總統斯塔兒堡博士(Dr. Ståhlberg) 依憲法第九四條之規定，經國民議會選出。一九二五年一月任滿時各方懇請斯塔兒堡連任。若允如所請，必然再當選。然斯塔兒堡以爲允就第二任總統，係違反民主主義，故堅辭不就。

間接選舉方法不能使總統選舉超越政黨政治，選舉競爭仍依政黨方針而行。政黨多數存在，故最後之結果，不能隨選舉團體之選擇而立即明瞭。第一次投票，各黨各擁立其候補人，第二次投票，社會黨擁護進步黨候補人。其時令世人驚駭者，瑞典人民黨之投票，分而爲二，右派投芬蘭聯合黨，左派投農民黨。共產黨則始終擁護已黨候補人。第三次投票，瑞典人民黨及芬蘭聯合

黨向農民黨投票。故農民黨候補人雷郎德（Relander）以僅小之差勝進步黨候補人而當選。瑞典人民黨之投票，實爲決定勝負之關鍵。若芬蘭聯合黨在第二次投票獲得瑞典人民黨之全體投票，則進步黨候補人在第三次投票，可得農民黨之投票而當選。

據波蘭憲法，大總統政治上無責任。大總統之行爲，必要國務員之副署，但監督行政糾彈國務員或司法總長時，不在此例。國會經四分之三之多數議決大總統謀叛或國事犯，則司法總長可在高等法院控告大總統，除此之外，大總統刑法上無責任。

德國大總統亦由全民選出。大總統係全民之元首，全民之代表，民權之護士，政府之中堅，憲法安定之要素，故任期有七年之久，且由選舉國議會之同一選民選舉之。大總統與國議會須從同一之根源發生，若此等兩機關之一，不能履行對於國民之義務，則有他一機關匡正平衡之。大總統之職能與地位，要求其背後有全民多數之擁護。各政黨應推薦優於政黨領袖而克博國民信賴之人爲候補人，以故選出著名人物，頗費考慮。

美國之大總統選舉制度，經慎重考慮之後，卒未採用，良以該制不能脫離政黨之羈絆也。德

國之政黨狀況，致直接選舉甚難發見滿意之方法。故關於選舉方法之提議，不得不延期。普通多數決之選舉，固屬簡而易行，但結果大總統不過爲國民少數者所任命。內閣曾提一案：如第一次選舉無獲得大多數投票之人，則舉行第二次選舉；第二次選舉時，僅以獲得大多數投票之二候補人爲候補人。然如採用該案，結果或致多數候補人候補；且任何政黨不知其候補人之真勢力，則在第一次投票以前，政黨難聯合，故第二次投票時之二候補人，不過有少數國民之擁護。

其後另立一妙案，候補人獲得有效投票過半數時，當選爲大總統。如均不能獲得此票數，則舉行第二次投票。參加第二次選舉之候補人數，不該限制，且只須有單純之多數決，即可當選。擁護此案者，以爲第一次投票將精神一振，可使各政黨察知本黨之實力，第二次投票，各政黨聯合，且有力之候補人，事實上獲得絕對多數或較大多數之投票。然此制不完全，有權者以爲第二次投票，必然舉行，勢必不重視第一次投票，以致各黨實力無由判斷，且政黨或於第一次投票以前互相協定，以少數投票使其聯合候補人當選，故此制頗多危險。

此制曾一度實行。第一次大總統埃貝德 (Ebert) 依臨時憲法一九一九年二月十日由國

民會議選出，而在任時逝世。爾後之總統選舉，在第一次選舉，僅有權者百分之六八、九五投票；第二次選舉，百分之七七、三投票；大體已有效運用此制。第一次選舉時，國權黨及人民黨聯合擁立耶律斯 (Jarres) 爲君主黨右派 (Monarchical Right) 聯合候補人，其餘之政黨，則獨立行動。選舉競爭中共有候補人七名，耶律斯 獲得最大多數之投票，惟未得當選所必須之絕對多數。又當時之選舉趨勢，若共和諸黨 (Republican Parties) 卽中央黨民主黨及社會黨聯合爲一，必能獲得右派以上聯合之多數。故國權黨及人民黨變更其地盤，期得一能受有產政黨擁護之候補人，以對抗社會黨。然因中央黨所擁護立之麥克思 恢復「威馬聯合」 (Weimar Coalition) 竟爾成功，民主黨及社會黨決定第二次擁護之。故右派之計劃歸於失敗。此際唯一之希望，繫於得一國民的候補人 (National candidate) 卽爲巴威人 及小地方聯合所歡迎，且爲未參加第一次選舉者所擁護者。經長期交涉之結果，奧登堡 元帥允爲候補人。第二次選舉時之候補人，不過奧登堡 麥克思 及共產黨之泰兒孟 (Thälman) 三人，就中惟奧登堡 及麥克思 有當選之望，奧登堡 以僅小之多數決而當選。若左派政黨之社會民主黨及中央黨，在第一次投票



以前成立協定，則可使其候補人當選。事實上第一次選舉時未投票之多數人，最後投票與登堡云。

興登堡之當選，可謂昭示德國大總統發展歷程上之分岐點。選舉之際，興登堡主張惟彼爲能超越政黨博得全民信賴之德國人。反對黨方面或謂興登堡將必尸位素餐而終，或謂興登堡將利用憲法上之權力爲反動的武器。實際則興登堡頗能實行憲法之趣意。識者期其爲睡獅，國家因黨爭而陷於危險時，卽出而以嚴重口吻仲裁。若積極政治家如麥克思之流當選，則必屢屢行使憲法上大總統之權力，政治上之權力及大總統之責任從而不得不增加。

據德國憲法，大總統刑事上有責任，政治上無責任。大總統在任期間經國議會同意，則可依刑法起訴之。然大總統違憲或違法，國議會可提起公訴於國事裁判所。此項提案，須有議員百人之連署，並經三分二之多數決定。大總統政治上無責任與否，無明文規定，一切行動須經宰相或主管部長副署。宰相或主管部長依副署而發生責任。雖然，大總統有一定之獨立權力，如國議會之政策反乎國民之利益，則反對此政策，爲大總統之義務。一切爭議之最後解散，付諸國民。關於

特定之法律，意見相左，則付國民投票。大總統與國議會間意見大異，竟無法和解時，國民須決定此二政治機關孰應留職。國議會可依三分之二之多數決要求國民投票罷免大總統。若國民投票反對大總統，大總統辭職（第四三條）。潘留斯辯護此條，謂此爲伴同大總統之國議會解散權之必然的結論，蓋據民主主義的思想，必須規定兩機關均得由被選舉者訴於選舉者也。國議會之罷免大總統運動，如經國民否決，則國議會自解散。此際投票等於再選大總統，大總統從新以七年任期就職。憲法上如此規定者，在使大總統對於國民負責，同時使其地位安定，以免頻繁之更迭。

波蘭及捷克之不信任議會，不若德國之甚。會議決大總統應由上下兩院之聯席會議選出，任期均七年。據波蘭憲法，大總統須經國民會議之絕對多數選出。捷克則大總統須得五分之三之多數，經投票二次，仍無結果，則就以前投票獲得最大多數之二候補人舉行第三次投票。捷克之右派政黨，曾提議大總統應由全民選出。然中央及左派政黨以全民直接選出之大總統，威脅一般人民之自由而反對之，蓋懼其樹立君主政治或獨裁政治也。

波蘭擁護畢兒斯茲基之左派政黨，希望大總統有強有力之地位，以故提議種種計畫。維華列尼（Wyzwoleni）曾提議大總統應由全民就議會所推薦之二候補人選出之。社會黨及勞動黨提議先選出特別國民議會，其人數二倍於議會，大總統由該特別國民議會選出。以上各種提案，悉遭否決。波蘭憲法條文中規定共和國大總統之地位及任務，可謂對於畢兒斯茲基解任期內專權之自然反動。

拉脫維亞、利沙尼亞及愛索尼亞之憲法編纂人，亦如德國，決意力避立法議會之專制。然又不欲設置強有力之獨立大總統。此等國家概視權力分立主義為與人民主權不能兩立者。即權力惟屬於主權人民，政治機關雖見委各種職能，而一切機關之結局的權力，集中於代表機關之議會（Seimas），以議會乃主權人民全體之縮圖也。若夫對於議會權力之濫用，則較善之保障，不在於設立獨立之統制機關，而在於使議會直接依賴其選舉人云。

拉脫維亞及利沙尼亞之大總統，均由唯一代議機關之議會選出，任期三年，與議會同。在利沙尼亞，如該期內議會解散，則大總統須再選舉。拉脫維亞亦欲使大總統與議會共進退，而講萬

全之策。大總統希望議會解散，而國民投票結果，不利於彼，則不得不辭職，另行選舉。兩國之大總統，均依議會之絕對多數而選出，且均投票三次。憲法上大總統均無政治責任，其行動須經國務員之副署。但拉脫維亞憲法上明文規定大總統任命內閣總理及解散議會，無須國務員副署。兩國大總統均可依議會三分二之多數決而罷免。其政治上之無責任，實際較德國更不完全。德國依國議會三分二之提議由人民罷免之。憲法上之主旨，在使人民居於二強有力之獨立機關間任調停者。拉脫維亞及利沙尼亞之大總統，無若是之強有力地位。且其有責任，非有獨立權力之證據，乃服從議會之證據。大總統有大責任，固可增加政治上之勢力。但此項責任，以前僅用以限制其憲法上職能之行使。兩國大總統未嘗有反對議會多數派之行動，今後亦必如此。

愛索尼亞不設大總統，元首（Riegsmanen）兼大總統及內閣總理之職能，代表愛索尼亞共和國，指揮統一共和國政府，統理政府之會議。元首由議會直接選出，且在任無一定期間，議會信賴，則可維持其地位。拉脫維亞及利沙尼亞之大總統，依賴議會，不啻為議會多數派之政治工具，其地位酷類內閣總理，所異者，其任期與議會相同及其任免須經大多數之多數決而已。愛索

尼亞則結合大總統與內閣總理兩職，直截避免不必要之重複。編纂憲法者採用此制，實明敏過於其隣人。尤其是拉脫維亞，雖大總統之權力出於議會，而嘗欲創一新制，在緊急之際，大總統可採反對議會之行動，不知自相矛盾之制度，絕不能見諸實行也。

雖然，愛索尼亞之制度，實際頗遇難關。該國內閣之危機多而久。當此危機，國家如無元首，則其地位暫由議會議長居之。結局議會議長之地位益加重。議長召集各黨領袖，委以政府之組織。此事反乎憲法之趣意。或謂設置無關政黨之浮沉而能於一定期間留任之大總統，較為得策。一九二四年任命一委員會，考慮憲法改正之可能問題，結局以各政黨間不能同意而擱置。

### 第三節 議會之解散

據近代民主主義之理論，議會之解散權，可從三點觀察：（一）議會失選舉人之信任時，國民可直接或經由大總統斷行解散之；（二）議會與政府間有爭執時，政府在辭職以前有權訴於國民；（三）議會之多數派，因政黨之狀況或其他理由，認為議會不能全其職能時，或議會之多數派，認為更新任期之良機時，議會可自行解散。新憲法規定此等解散形式一二種。某國憲法，

尤其如德國憲法，則包括此等形式全體，但未明定各種解散形式間之差異。不論解散目的如何，凡罷免舊議會舉行新選舉之實權，通例委諸國家之元首，即憲法上之國王或大總統。新憲法不區別各種解散形式者，其原因非不在此。新憲法除保留元首不得以同一理由一次以上解散議會外，關於遇有如何情形元首解散議會以及解散目的應當如何等，毫無規定。

議會解散權之適用，最重要者，許失敗於議會之政府對抗議會之多數派而訴於國民也。實際適用此權之程度如何，對於內閣制度之運用，有極重大之影響。英國內閣總理遇議會通過內閣不信任案或否決政府重要法案，有要求解散議會之權。英政府強有力之地位，與此有密切之關係。議員每懼總選舉之費用及冒險，故以解散威嚇議會，可為團結政府黨之最有效之方法。法國政府之無力，由於大總統之議會解散權，須得元老院三分之二之多數之同意。失敗於議會之政府，而謂能在上院得多數之同意，在理在勢，均不可能。故法國制度等於給議會以一定之立法期間，政府喪失其自衛之武器。英國內閣為議會之導師，而法國內閣為議會之僕從。

波蘭最受法國之影響，然頗能慎重採用法國制度。據一九二一年之憲法，經代議院投票三

分二之多數決通過，或元老院議員過半數之出席，出席議員五分三之同意，則可解散代議院。以上二法，元老院均應同時自動解散，故不願使大總統行使解散權。左派各政黨深知此種條文削弱政府推崇議會之傾向。此係受猛烈之攻擊，乃提出種種修正案。社會黨提議大總統經代議院三分一同意之內閣會議之要求，或五十萬國民之要求，有權解散代議院。維華列尼黨亦反對元老院關於解散之權，提議大總統經代議士三分一之要求可解散代議院。及至憲法原文之第三讀會，社會黨提出一緊急動議，大總統經代議院五分三同意之內閣會議之要求，可解散代議院。

固定立法期間之弊，未幾呈露。代議院毫無責任觀念。喪失國民之信任。政府未經詢諸民意而連續瓦解。據一九二六年七月七日之修正，則大總統可在代議院及元老院任滿以前解散之。解散命令須經內閣總理及全體閣員副署。是解散權在政府之掌中也。當時輿論傾向於解散權之擴張。而畢兒斯茲基之本意，欲以種種方法增加大總統之權力，因右派各政黨之反對及社會黨之態度曖昧，不得已修正其提案。考所以反對增加大總統權力之理由，則以如認大總統有任意的解散權，結果或至成立獨裁政治也。故解散權須經內閣之承諾。

據修正憲法之條文，代議院已無自行解散之權。此非爲限制代議院之故，乃由於代議院與元老院關於全體意見不同也。憲法修正原案未修正此條。照該條，代議院解散時，元老院亦自動解散。元老院主張兩院之解散權應並及於上院，代議院不承認此修正案，故將該條刪去。

德國之憲法起草人潘留斯熱心模仿英國。以爲大總統須行使立憲君主所有之權力，大總統之解散權，須爲實際行使之實權。內閣如遇國議會投不信任票，有權勸告大總統解散之。潘留斯在國民會議中聲明此爲憲法起草者之目的云。註釋家勃羅奈（Brunet）亦懷此見解。然霍夫孟（Hoffmann）維德馬耶（Wilmayer）等主張解散權不過一種理論，德國制度事實上與有固定立法期間者相同，故亦爲如國，招致議會之支配。大總統之一切政治行動，須經議會多數派所推舉之內閣總理副署，是使獨立行動權無效者也。失敗於國議會之內閣，如藉解散國議會以圖掩飾，則必遭遇不信任投票，且在解散實現以前，不得不辭職。何則，內閣既失國議會之信任，乃欲短期留職，甚至主張解散國議會，全然反乎憲法之趣意也。代議士昂修直（Anschütz）嘗預見此項難問題，故曾提議解散國議會與任命內閣總理同，可不須經閣員副署。雖然，潘留斯答



曰：此與責任內閣之原則不相容。

大總統之受動的解散權，既若是之不確實，則其主動的解散權，更屬可疑。然據憲法條文，大總統可不顧政府及議會多數派之意思而斷行解散議會。大總統係對待議會之均衡物，為保障民權之護士。若認為國議會早已不代表德意志國民之意思，則可不問國議會多數派之見解如何，而解散之。大總統之有此權力，亦猶德意志各邦實行付諸國民投票之職能。如此反乎政府意思而解散國議會，法律上惟有罷免現內閣，任命新內閣，方能實現。潘留斯以為此非削弱大總統之解散權，乃防止濫用解散權之保障。結局大總統行使其主動的解散權，須覓得自願負責之政黨而後可。

潘留斯之見解，讀其演說，即可明瞭，且其議論足使國民議會信服。然細察憲法之原文，則其本意未必平明。設使於受動的解散權與主動的解散權間立一區別，或更妥善歟？設使拋棄內閣責任之一貫原則，大總統解散議會，無須閣員副署，則種種混亂或可避免歟？凡成文憲法有利亦有弊，如英憲慣例上當然不發生問題之事件，亦成爭執之問題，即其一例也。英國政府遇下院多

數派反對時，雖寸刻亦不能留任。故失敗於下院之政府，當然辭職。然德國及其他大陸諸國之成文憲法，則大總統欲解散議會，則議會可投不信任票，兩者之間，不免引起有失威嚴之爭執。以前實際未發生此項爭執問題，然慮德制與有固定立法期間相同者，非必爲杞憂。政府屢經更迭，而立法期間大體長久。一九二〇年加波及留特維斯（Kapp and Lutwitz）政變之結果，國民議會即被解散，當時選出之國議會留任殆四年。一九二四年五月提出專家案後，舉行新選舉。以政治狀況混沌，故議會即於其年十二月再被解散。然歷次解散，大總統政府及議會之多數派，關於新選舉之必要，意見相同。既失議會信任之內閣，例不要求解散議會。

利沙尼亞議會之解散，雖須閣員之副署，但不認解散權爲政府之武器而視爲大總統之獨立權力。即大總統認爲議會已失國民之信任，則可行使解散權。議會解散，則大總統亦從新選舉。拉脫維亞則議會應否解散，付國民投票決定之。若國民投票之結果，反對大總統，則大總統自動辭職。波蘭元老院同意於議會之解散，則其運命亦陷於絕望。拉脫維亞及利沙尼亞之大總統，如解散議會，則其本身之地位亦隨之喪失，可謂事例相類。

南斯拉夫及捷克之現行制度，酷類英制。關於解散權及不信任投票等難問題未嘗發生。解散權明認爲政府之武器，元首無主動的解散權。惟南斯拉夫國王有相當之獨立性，以爲非經內閣之同意，不得解散議會，則亦不得違反其正當之判斷而強其解散議會。一九二四年急進少數黨內閣總理巴雪西 (Pasic) 要求解散議會，國王峻拒之。蓋新選舉未必能打開政治僵局，選舉競爭徒使政爭激烈耳。

在不設元首之國，憲法上關於解散權之問題，如何應付，確爲一饒有興味之問題。主權國中惟愛索尼亞採用此制。愛索尼亞之憲法編纂人，頗受瑞士之影響，當其模仿瑞士之際，經慎重考慮之後，解散權不授與合議制內閣，議會直接依賴國民，而政府依賴議會。如議會投不信任票，則政府辭職。如國民投票之結果，不利於議會，則議會自動解散。政府視爲議會之僕從，而議會視爲主權人民之僕從。

德意志各邦之政體，與愛索尼亞相似。其所以不設大總統者，非爲大總統一職不合於民主主義，實懼各邦之長與德國大總統間引起爭執也。德國憲法惟要求邦政府應取共和主義並議

會主義。然在採用憲法之時，國政府提議瑞士之合議制，不適於大帝國，但可有效適用於各邦。各邦政府之組織酷似者，實由於模仿瑞士制也。雖然，德人極不信議會萬能主義，故不能真心誠意採瑞士制。以爲直接立法不足以限制議會萬能主義，應定妥善方法，俾得於通常立法期間更新議會。然各邦既不設有解散權之元首，自不得不另想方法，以故較之他國新憲法，各種解散形式之間，有更明瞭之區別。

普魯士議會經法定人數閣員之投票，可自行解散。又國民亦可解散之。凡請願解散邦議會，須有選舉人五分之一之要求。如此項請願經有權者過半數之投票通過，則邦議會解散。其餘各邦憲法上亦有相同之規定。烏登堡（Württemberg）只須經投票者過半數之投票，即可斷行解散。巴威則至少須經選舉人半數之投票，投票者三分之二之多數決，方可解散議會。從表面觀之，此案似甚民主主義的，以議會爲主權人民之僕從，議會喪失國民之信任，國民當然有權罷免之也。然使對於本問題深加考慮，則知國民請願最不適於防衛議會專制。因四年以內輿論非常變化；選民五分一簽字於解散請願書；國民投票能達法定之多數等，殆不可能也。且內閣政治之有效

運用，在於內閣有隨時要求解散議會之權，今政府無權解散議會，而將解散問題付國民投票，誠不知其可也。巴威士林根梅克倫堡（Mecklenburg）諸邦政府則並理論上亦無解散權。以爲政府係邦議會所選出之機關，事事當服從邦議會。普魯士憲法原案，政府有解散權，後加修改，內閣總理行使解散權，須協同邦議會議長及邦參議院議長。政府權力因此修改之結果而削弱。

雖然，其餘諸邦中有採用相異之見解者。烏登堡（Hamburg）亞登堡（Oldenburg）薩克遜（Saxony）等邦政府，關於應否解散邦議會，可行國民投票。德國憲法學者霍夫孟謂行此權之際，應充分注意，俾不受不信任投票及政府辭職之妨礙，否則此權歸於無效。此制除烏登堡外均經實行。據漢堡憲法，元老院失市民之信任時，關於元老院應否辭職，應否爲市民舉行新選舉，元老院有要求國民投票之權利。據亞登堡憲法，邦內閣失邦議會之信任時，邦內閣辭職或解散邦議會。薩克遜內閣之地位，在聯邦中最爲強有力。關於一法律或議會之解散，內閣隨時可付國民投票。內閣議決付國民投票，則在實行國民投票以前，不得要求內閣辭職，並亦不得投不信任票。

英國之議會解散權，不僅可使政府避免不信任投票及內閣之更迭，並可確保內閣之立法綱領有效施行，此爲與其餘各國憲法不同之特色。英國以外之各國，對於預算案或其他要案之否決，亦有視同不信任投票者，甚至政府因此而辭職。然據英國習慣，一切政府議案，悉爲信任問題，則未見有可與之倫比者。英國內閣之於立法，有如此之絕對統制能力，乃自由解散權之當然結果。歐陸諸國內閣無如此絕對統制能力者，則以解散權視爲非常之手段而不視爲政府應循之常軌也。

歐陸政黨之結合，概較英國堅固，不致有獨立行動之議員否決政府特定議案之危險，故似無須授與政府以解散權。雖然，歐陸政黨固富於結合力，須知其政黨小而多，一黨獲得絕對多數，殆不可能，通例組織聯立內閣。而聯立內閣之大弊，在於政府不能有效施行法案。一切重要議案在提出議會以前，不僅在內閣討論，並須在政黨之祕密會議討論，以期發見可使各黨滿意之妥協點。但此項妥協，每使法案全部變更，甚至放棄法案，以免政府分裂。假使內閣總理可以解散權威嚇一切反對，則政府之團結可以鞏固。

綜觀本問題，可知新民主主義運動之趨向，在於不信任議會而欲以國民直接行動限制之。然大多數新憲法，關於防止議會專制一層，均經失敗。新憲法集中於防止議會專制，而於議會立法期間不設斷行解散之有效方法。其採用解散權者，概不以解散權為政府之武器，惟用為國民或大總統之緊急手段。以為國民或大總統之議會解散權，其限制議會之專制，遙愈於議會多數派代表內閣之解散權。然事實上乃大謬不然。國民或大總統之議會解散權，為民權緊急防衛之手段，惟適用於非常之時，故事實上殆全不實行。蓋國家輿論在立法期內急劇變化，國民或大總統不得不行使權力，決無之事也。政府之議會解散權，斯真實之權利也。凡議會之見解顯已變化時，重要政策樹立時，政府內部有變更時，均可行使之。

#### 第四節 內閣之組織

##### 第一款 內閣之任命

議會主義國家之內閣，須得議會之信任。議會政治之原則，全然立於如此基礎之上。其目的在於確保執行權與立法權之對等與調和。一切新憲法規定政府對於議會負責，且除芬蘭外政

府遇有不信任投票，應行辭職。雖然，內閣政治之發展，遂呈種種不同之形態。

內閣之任命，通常爲大總統或立憲君主之重要職能之一，多數歐陸憲法學者以爲別有執行機關委以內閣之選任權，爲議會政治制度之一重要部分。然元首之任命內閣，如何程度單不過爲形式的行動，如何程度大總統可行使自身之意見，則意見頗紛歧。

法國制度，大總統只能服從議會議決。近代之趨向，否認此制，而授獨立權力於元首。此項趨向，多少出於英憲之誤解。英王之權力，非真個人的者。國王任命下院多數黨之首領爲總理大臣，其餘閣員由總理大臣選擇推薦而國王任命之。國王選任總理大臣之際，有多少之自由。總理大臣須爲多數黨領袖中之一人。尤其是該黨須有有才有勢之人物若干人。如均係庸流，無一人有指導者之資格，則誰組內閣，誰最宜於担任總理大臣一職，國王可自定之。在政黨小而多之歐陸諸國，則元首之權力當大於英王。何黨可爲政府之中堅，何人可命其組織，元首自決之。雖然，據憲法之實例，英王之內閣選擇權，事實上甚小。國王不選擇總理大臣，僅任命多數黨所推薦者。若誰是政黨領袖，發生疑問，則不由國王決定而由政黨總會或領袖祕密會議決定。



雖然，此項解釋，不爲歐陸所承認。雷茲洛 (Redlob) 以爲英國之議會政治，以元首之內閣任命權爲必要條件。法國政府之無力，由於大總統之權利純屬理論之故。內閣經議會選出，故無獨立權。至於罷免權，則當然受大總統主動的議會解散權之束縛。雖終局的決定屬於國民，而大總統可對抗政府而訴於國民。雷茲洛之主張，然乎否乎？據英國學者之說，似未必盡當。近時英王未嘗罷免下院所信任之內閣，任命新政府，解散舊議會。一七八二年喬治三世 (George III) 任命畢德 (Pitt) 時，國王竟能貫徹己意而選擇內閣。一八三四年威廉四世 (William IV) 之行動，視爲違憲。此非新選舉表示國王誤認國民輿論之故，乃自由黨 (Whigs) 尙爲下院多數黨之時，國王貿然任命披兒 (Peel) 也。本問題性質上不能明定於憲法，應屬於慣行與傳統之範圍。雖然，在元首有主動的議會解散權之國，理論上元首當然有主動的內閣任命權。而主動的議會解散權，委諸大總統，實愈於委諸世襲君主。良以大總統誤認國民之希望時，可無須變更憲法而辭職，然對於世襲君主之行動之批評，或引起憲法上之重大危機也。

潘留斯受雷茲洛及狄驥之著作之影響，以爲法國制度之弱點，可以避免，只須（一）與大

總統以強有力之獨立地位，（二）使內閣介乎議會與大總統間而爲同資格之機關。其在憲法委員會中說明如次：法國制度可謂議會政治之不全形態。真正議會制度，以兩個本質的同等政治機關之存在爲必要條件。然又與二元制度不同，此二相對立之機關，決不分離，乃以議會政治爲連結兩者之關鍵。推潘留斯之意，英制固可如此模仿，惟英國元首係世襲君主，德國元首係民選之大總統，故應修改英制，俾得更合乎民主主義。

德國大總統不僅可自由選任內閣總理，其所有之罷免權，亦須爲實際能行使之真實權利。政府之政策，反乎民意或危害國民之利益，則大總統可隨時罷免內閣，解散國議會，並與國民以選出新政府之機會。若新選舉之結果，國民輿論自前次總選舉以來確已變化，則大總統卽立於強有力之地位。

國議會之解散，須經內閣經理之副署，故如大總統無權罷免議會多數派所擁護之政府，則其獨立解散權，全然無效。此爲潘留斯所預見，曰遇有如此事情，大總統可以斷行解散議會之目的，罷免政府，並由國議會少數派中選出政府。

實際上大總統願否行使其憲法上之權力以及能否行使其憲法上之權力，均不得不發生疑問。多數德國憲法學者否定大總統有對抗國議多數派而獨立行動之權力。大總統之如此獨立行動，以前未有實例。成文憲法之固有困難，有如前述，而新憲法之編纂人不爲十分明瞭之表示，則此項困難愈大。若政體明定於憲法，則其記載應詳。近代憲法雖出於英憲之模仿，何以關於最重要之政權分配問題，毫無詳明之記載。如大總統之行爲，須經內閣副署之規定，條文簡略，可種種解釋。大總統欲自行其所信之行動與大總統出於內閣要求之行動間，既未嘗置有區別。以故發表種種說明書，多方解釋憲法。然欲知憲法編纂人之本意，不可僅恃文書，應憑議會及憲法委員會中之陳述。

大總統反對議會多數派而行動之權，限於特別事情可行使，以故須明定於憲法。此項權力設非屢屢行使，則必至被遺忘，甚且遭否認。若德國大總統真行使其權力，必然引起反對風潮，釀成憲政危機。雖在憲法編纂人之本意，大總統當然有此權力，一旦大總統行使之，則必遭多數政治家及法律家之責難攻擊。一九二四年六月內閣之危機，前總理麥克思主張在政府辭職以前，

大總統無着手組閣之地位與權利，並亦不得自信有着手組閣之權利，即其一例也。雖然，大總統關於組閣一層，有相當之勢力。保守派輿論曾表示大總統將來更真實行使權利之希望，又德國屢立少數派政府，大總統在其地位上可解散國議會而更迭內閣，變少數派政府而為多數派政府。

芬蘭大總統之地位，有種種之特色，蓋受瑞典憲法之影響也。瑞典之採用議會政治，為時不久。憲法規定設立國王及議會二同資格機關。國王有獨立之執行權。國王有責任，其行動須經大臣副署，但國王違憲或違法，大臣可拒絕副署。國王應求內閣會議之忠告，但無尊重忠告之必要。國王事實上會施行其政策。國王當然選任議會所信任之大臣，但其選擇不必限於議會之多數派。政府組織超然立於黨派之外。憲法規定大臣之政治責任，限於一定範圍之內。事實上議會關於國政之管理質問大臣，並通過不信任投票。結局國王自難使內閣留任。國王行使其權力而選任政府，以一九一四年大戰中之事例為最後之一次。當時選任哈麥希耶爾特（Hamash-Joelde）內閣，雖經議會多數派自由黨之反對，仍使留任至一九一七年。爾後施行議會政治，組

織政黨內閣，新選舉使議會中政權變化，則內閣更迭。

芬蘭新憲法採用瑞典憲法之處甚多。惟瑞典憲法之複雜條文，如議會可經憲法委員會之手統制大臣行動，有權請願罷免大臣等，已經削除。插入一簡單條文，閣員應得議會之信任。芬蘭憲法之採用議會政治，係試驗的性質。內閣止對議會負責乎？抑對議會及大總統負責乎？無明文規定。一九二五年新大總統選舉後發生憲法上之問題。某方面，尤其是右派諸政黨，主張如次：內閣受任於斯塔兒堡大總統，斯塔兒堡引退，則其委任亦消滅。故內閣應辭職，服從新總統之命令。然左派駁之曰：內閣止對議會負責，故罷免國議會所信任之政府，違憲也。結局本問題依妥協而避免爭執。內閣未辭職，新大總統在議會第一次開會中表明信任內閣之意，且請內閣留任至局勢轉變為止。左派及中央諸黨均不滿意於此解決方法，目為摧毀議會權利云。

芬蘭憲法明文規定大總統關於國政有主動的獨立任務。元首之權力，亦如瑞典，不限於內閣之任免，非若英國政府，在任期間為不活動的機關。屬於大總統之職能與屬於內閣會議之職能，憲法明定區別。內閣會議執行大總統之決定，決定法律明文規定應行決定之事項，解決其他

政治上行政上之問題而在本憲法或其他法令上不屬於大總統者。大總統之職能，包含法律之提案，否認權之行使，國議會之召集及解散，法令之發布，恩赦之許可，及外政之管理等。大總統於此範圍內可斷行其所信。大總統之決定，須經內閣議長署名，並由主管部長副署。提案違法，則部長可拒絕副署。內閣會議惟於一定範圍內可不待大總統參加而行動，其中最重要者，為國家一般行政之管理。據憲法規定，非閣員對議會負責，乃閣員關於其行政上之行爲對議會負責也。事關行政，大總統有權統制。大總統應監督國家之行政，因此可要求行政機關及公共機關之官長說明，並得使之監察（第三十二條）。大總統據本條行使權力時，無須閣員副署，又決定審問閣員時亦然。

憲法規定大總統須選任國會所信任之閣員。其趣意在使大總統保持其獨立地位也。此事惟視政黨狀況及大總統人格如何而定。然第一任大總統斯塔兒堡證明憲法編纂者之正當，與有大力。斯塔兒堡在國政上發生其主動的有價值之才能，使政黨政治困境中組織之內閣得以安定。芬蘭人嘗欲將議會政治與同等獨立之立法執行兩機關之設立相結合。憲法學者雷茲洛

曰：真正議會政治，在於勢力之二元主義，經議會之解散與主權人民之決定而復歸於統一也。芬蘭人殆受此說之影響歟？

拉脫維亞及利沙尼亞大總統遇有一定事情，亦可獨立行動，對抗議會之多數派，惟大總統依賴議會而存在之程度甚高，實際是否能如此行動，不能無疑。

波蘭南斯拉夫及捷克元首能獨立行使權力之範圍甚狹。即不能決定孰為一政黨之首領。時可於普通黨員中選出堪任組閣之人；或緊急之際，命特定政黨之首領組織聯立內閣。內閣一經任命，苟非喪失議會之信任，不得罷免之。

不設大總統之愛索尼亞及德意志各邦則政府直接由議會選出，對議會負責。或謂內閣總理應由議會議長任命，雖實際曾採用此制，然新憲法慎重拒絕之。因為授與議長以如此重大職能，是使其為變相之大總統也。且此等諸國之議會議長係政治家，不能超越黨爭，故不適於任命政府。

## 第二款 內閣總理與其他閣員之關係

在任之內閣總理與其他閣員之關係，亦爲重要問題之一。英國無明文規定。據憲法上之實例，國王任命總理大臣，總理大臣選擇內閣閣員，推薦於國王而任命之。凡關於重要事項或一般政策之議決，悉於內閣祕密會議爲之。至於該議決何者可經多數決，何者須全體同意，何者總理大臣之意見占優勢，隨政黨之狀況，問題之性質，及總理大臣之人格而年年變化。大體可謂總理大臣得從多數決之決定同意於特定問題。然任何議決不得反乎總理大臣之意思。此制係合議制，故一經採用議決，閣員除辭職外，皆有責任。學者或稱爲限制的合議制。

據真正合議制，一切問題付託內閣。閣員地位同等。議決之採用，依多數決投票。總理大臣毫無特別權能，不過在同地位者中之第一人 (*Primus inter pares*) 而已。

世界大戰前德國之內閣，係以官僚制度著名。實際上宰相爲唯一之大臣，國務大臣不過從屬於宰相之高等文官耳。一切疑難問題，國務大臣請示於宰相，宰相則遲遲其決定。

新憲法一致拒絕官僚式內閣制，修正合議制或限制的合議制而採用之。大抵新憲法努力模仿英國內閣政治之形態，然其不可捉摸之調和原理，欲以憲法上之條文限定其意義，至爲困



難。

潘留斯在其最初之草案中，絕不下定義，僅表示內閣政治之輪廓。曰：此制如何最適於德國政治生活條件而發達乎？經驗將昭示吾人。內閣總理對於政府之一般政策應負責任，其餘閣員關於其主管部之行政對議會應負責任。本條（第五二條）使議會監督各部行政，且可不推倒政府全體而罷免特定閣員。實際結果，則內閣總理與其餘閣員之關係，非爲官僚內閣之關係，而爲合議制內閣之關係。此項目的不規定合議制之組織與多數決之議決，亦可達到。然譚爾勃羅克（Dellbrück）批評此點曰：對於本制之向特定方面發展，毫無保障。如此憲法之重要部分，不可委諸偶然之機會。政府須爲合議制，應以明文規定。帝政時代官僚制度之弊病甚大。各大臣獨立辦理其主管部之事務，而二部間發生爭議時，裁決權在宰相手中。爭議每歷數月之久不能解決，以宰相不能辦理此等特別問題也。「若諸君希望將來政府之活動順利進行，則第一要着，內閣應組織於合議制之上。然後一切爭議可在合議團體內以至短期間，即四十八小時，解決之。」

反對議論占優勢，故最後草案規定國政府以國總理及國務員組織之。總理與其餘國務員根本不同。總理直接由大總統任命，其餘國務員由總理推薦而大總統任命之。總理決定政治之一般方針，其餘國務員從總理所指示之方針辦理其主管事項。總理副署於內閣一般政策之決議，止由國務員副署之行爲，視爲純屬行政範圍。而某種問題，如法案之起草，國務員間意見不一致之事項之決定，及政府權限內之命令之發布等，須經內閣全體決定。政府之合議性質，因此規定而得確保。凡內閣之議決以多數決投票。總理爲議長，可否定多數時，議長決定之。

波蘭、拉脫維亞、利沙尼亞之大總統，直接任命內閣總理，並經內閣總理之推薦而任命其餘閣員，與德國相同。而其政府之合議性質，較德國更有力。波蘭及利沙尼亞之內閣總理，在閣議爲議長，閣員關於政府之一般政策全體負責任，且關於主管部之行政，各自負責任。拉脫維亞憲法規定內閣應全體討論各部所起草之法案，關於各部活動之問題，閣員所提出之國政問題。

利沙尼亞之憲法，有一奇特之條款（第六〇條）。據該條，內閣議決議案時，少數派閣員有權以文書說明其意見及理由，該文書連同政府之提案付議會議決。此條與英國議會政治之概

念全然不同。英制，一切閣員對於政府之議案須表同意，否則辭職。若如利沙尼亞憲法之規定，閣員可聲明意見不同，則政府必然瓦解。雖然，本條僅言政府議案而不及其他之閣議，可注意者也。歐陸諸國政府之立法統制，本不完全。議會不僅承認政府議案，並可修改之，甚至全然否決議案，亦無不可。事既如此，故知悉閣員之意見及其對於議案之贊否，顯然有益於議會。

南斯拉夫及捷克之元首，直接任命閣員。捷克尤明文規定大總統應決定何人担任何部。兩國內閣總理對於他閣員無特別權能。南斯拉夫國王之行爲，須經主管閣員之副署，但無須內閣總理之副署。國民議會之解散及法律之發布，爲國王最重要之行爲，須經全體閣員副署。凡經國王認可，則各閣員可單獨提出法案於議會。於此可見閣員有獨立行動之權。閣員直接從屬於國王，不受內閣總理之統制，且除最重要事情外，無須共同行動。從可知憲法以國王爲政府之統一要素，對於國政多少可主動的行動。

然捷克憲法之目的，在於保證一切政府事件須經內閣之合議的決定。原期避免各閣員之擅權。政府全體之行動範圍頗廣。政府議案之起草，大總統拒否權行使之提案，政治性質之事項，

文官及高級武官之任命等，悉歸閣議決定。各閣員無權任命文官，以預防各閣員之擅權而保護少數國民之權利也。如內閣總理及其代理人外有過半數閣員之出席，則政府有一體行動之能力。

芬蘭內閣之組織，以合議制為基礎。雖然，大總統直接選任閣員；內閣總理不過為主席，大總統不出席時指揮閣議，毫無獨立決定權。內閣事務應以全會一致審議，但以命令委任部長資格之閣員決定某項問題時，不在此例。閣議之法定人數為閣員五名。凡參與解決閣議事項之閣員，苟非其反對意見載在議事錄，則對於該解決負責任。

愛索尼亞採用真正合議制。閣員直接由議會任命。兼任元首之內閣總理，統制共和國政府之活動，為閣議時之議長，且對於特定閣員有權為彈劾的質問。

普魯士及其餘德意志各邦則議會選任內閣總理，內閣總理選任內閣其餘閣員。

### 第三款 議會之內閣統制

各國之內閣，依賴議會而存在，因不信任投票而辭職，有如前述。結局政府不能安定。於是有

防禦議會攻擊之方案。法國內閣例因質問後之投票而瓦解。故新憲法設法限制議會之質問權。南斯拉夫嚴格限制質問之數，質問只許一日。無論如何，質問之討論，不得歷一會期以上。德國質問須經十三議員提出，非有五十議員要求，不得討論，討論時非有三十議員要求，不得投票。捷克質問須經二十一代議士或十一元老院議員署名。閣員遇有質問，須於二個月以內答辯，但不妨以書面爲之。如議院議決要求閣員答辯，閣員應照議院所定之日答辯。元老院之質問，固不致推倒政府，大體質問時間比法國短，且亦較不重要。

捷克不信任投票之動議，至少須經百名之代議士署名，該議決案須付委員會審查。委員在八日以內報告審查結果。須有代議士過半數之出席，方得投票。以上之規則，亦適用於政府所提出之信任投票之動議。普魯士不信任投票之提案，須經三十名代議士署名。該提案討論後非經過二日不得投票。至少非有半數代議士投贊成票，則不信任投票無效。兩國如此限制不信任投票者，所以防突然投票，以偶然之多數決推倒政府也。波蘭一九二一年之憲法，絕無此類規定。據一九二六年八月之修正憲法，則要求內閣或特定閣員辭職之動議，在提出該要求之會期內不

得付投票。

德國及捷克議會設置統制委員會。其目的不在於增進政府之實力，而在於削弱政府之地位。德國憲法規定，爲審議特別重要之問題起見，得隨時任命審查委員會。此項委員會之任命，須經國議會五分之一之要求。此外又規定二常任委員會：其一爲外交委員會；其二爲議員權利保護委員會。二者均有審查委員會之權限。外交委員會之目的，在將內閣之外交置於議會繼續監督之下。該會雖在議會會期以外，亦可開會。議會權利保護委員會之目的，在於議會不開會時統制內閣。該會須監視國家行政是否從法律及會議之意思而行。普魯士憲法亦設置此類統制委員會。捷克則設一常任委員會，以十六名代議士與八名元老院議員構成，在議會停會或閉會中開會。該會權限遙大於德國之委員會。蓋德國之委員會，僅視爲議會之統制機關，而捷克之委員會，則視爲議會之代表機關。但該會不得選出大總統，議決租稅，宣戰，變更憲法。該會之立法苟經大總統認可，卽屬有效，惟在下屆議會會期，須經議會承認。

各國議會之會期甚長，且政府無力，故決無內閣侵奪議會立法權之危險。事實上各國之情

形，與此相反。波蘭內閣頗受議會干涉與批評之拘束，故不遑爲獨立之政治活動。結局引起一種反動，卽內閣不可常受議會統制，議會應常受內閣統制也。一九二六年政變後提出之憲法修正案，規定議會每年開會，政府預算案提出後經四個月而閉會。如預算案在該期內不見承認，政府得以命令公布之。如大總統解散議會，在下令舉行新選舉以前，可猶豫四個月。雖修正憲法未採用此項規定，而曾有此項提案，亦足證輿論之變化矣。

新憲法規定不絕監督政府之條文，雖實際上不甚重要，然頗饒興味。因此項條文，實說明新憲法編纂者之動機也。近代民主政治之趨向，在於設立一堪受信任之政治機關，乃不任其安然行動，而以不絕監督與審查妨礙之。對於戴雪（Dicey）所謂內部限制（卽以憲法上之機關行使權力）未嘗注意。例如德國之國議會，係國民之代表，然國民常可以創制權及複決權統制之。政府係國議會多數派之代表，然設置委員會以監督之。在近代民主主義國家，絕無政治機關施行反乎民意之政策之危險。雖然，近代之憲法，不圖有爲之士參加政治活動，而惟表示人人參政之人民主權之新法是求。假如近代國家人民之自由權瀕於危險，則其原因無他，議會政治之無

力是也。各國政府之解體，影響於行政事務之惡果，以後儘有言及之機會。而此等惡果中有一趨向焉：一面將各種理論的權利採入憲法，規定爲人民之自由權；一面許政府行使自由裁量之權力，是以一手給與，復以他手奪還也。民主主義的政府，惟其強有力而能依賴國民之忠誠擁護時，其行動方能真民主主義的。新憲法常以不信任之政策設立一機關對抗他機關，事實上無由達到目的，適足以招致失敗而已。

#### 第五節 議會政治之失敗

英國議會政治之有效運用，由於二大政黨之存在。政府可依賴下院中之多數派。如政府失敗於議會，則反對黨起而組閣。多數黨首領內閣總理可依賴意見相同而願受其指導之閣員合作。統一而有組織的反對黨之存在，其重要不下於強有力政府多數黨之存在。

歐陸情形與英國不同，自不能得同一之結果。一般採用比例代表制之結果，政黨小而多，任何一黨不能獲得絕對多數。聯立內閣在英國不數見，而在歐陸成爲通例。以故各國內閣之成立，遭遇重大之困難。



在構成聯合控制議會中之多數以前，各政黨間經長時期之交涉。故雖憲法規定種種方法選出政府，而政府事實上由政黨領袖組織。

政黨間之敵意甚深，故屢有不能構成多數者。加之各國戰後狀況非常艱難，政治家往往不願出仕，樂居於批評者之地位。不能達到多數，則少數派政府成立。該政府賴某政黨之消極的擁護而存在。此項政黨不負何等責任而能制御政府。有時議會制度完全瓦解，其時以任命非議會主義的政府為解決政治難局之方法。閣員之位置，付諸專家或官吏。此等專家或官吏，非議會職員，並亦與政黨無密切關係。此項政府雖無特定政黨團體之擁護，而其所提出之法案，轉有獲得多數決之可能性。

經非常難關之後，政府始能成立。但其地位決非強有力，內閣不統一，閣員往往關於根本問題意見不同。內閣總理須嚴守政府所由成立之原約，一切重要法案，在提出於議會以前，在黨團討論。政府之政綱，為防止內閣內部之爭議，每空汎而無色彩。且各閣員管理其主管部之行政，難望其不從所屬政黨之方針而從內閣總理之意思。聯立內閣制度之一般的成果，為內閣合議性

質之發揮與內閣總理地位之無力。

德國憲法關於任命內閣之規定，對於政治組織之運用，毫無實際影響。大總統無任命最大政黨之優秀人物爲內閣總理之自由。又內閣總理亦不能從己黨選擇閣員而組閣。萬事全繫於足制議會多數之黨團之協定如何。在政黨首領決定何黨參加新政府以前，屢屢開會，討論，交涉。聯立之基礎卽令決定，難題未可云已解決。內閣成立以前，關於新政府之政綱及各黨參加新政府之比例，須經協定。尤其後者，每引起重大之爭執。通例參加新政府之各黨，比照其在議會中之勢力而使一定人數入閣。因此屢有增廢部署之必要。雖然，有時須受特定政黨之擁護，以期成立多數派之內閣，則該黨雖在議會爲少數派，亦可出較多之閣員。德國中央黨之見重者，由於左派或右派之組閣，如無中央黨之參加，不能成爲多數派也。中央黨雖非最大之政黨，不過占第三黨之地位，然自憲法採用以來，約半數之內閣總理，出自該黨者，職是故耳。

交涉每因會員之分配，總理之演說，政府之綱領發生爭執而破裂。一九二四年六月選舉後，國權黨不入閣，因其餘問題雖經解決，而關於該黨入閣人數不能與他黨以立協定也。當時國權

黨爲惟一之大政黨，會要求副總理內務部長及外務部長由該黨黨員充任，以其要求過當，不之許，遂至大政黨反不入閣。一九二五年一月巴威人民黨拒絕擁護路德內閣（Luther Cabinet），因該黨在內閣僅占交通部長一席，深致不滿云。關於閣員地位之交涉，結局鞏固閣員之獨立地位，蓋總理不得喪失某閣員所屬政黨之擁護，則對於某會員自難行使其權力也。憲法規定閣員間意見不合時，應將問題提出於內閣全體，俾得依多數決投票決定之。然本條未能解決此困難，關於重要事項，少數派斷乎不同意，則政府往往顛覆。

交涉組織之際，國議會各政黨爲討論與他黨合作之政策與條件，每開祕密會。於是政黨首領之地位極困難；因在選舉競爭時曾對他黨猛烈攻擊，今則不得不與他黨聯合，則每須親自出席於黨之祕密會，向黨員說明理由也。中央黨之首領，爲證明其過去行動之正當，處境尤難；因該黨自憲法採用以來無閣不入也。事情如此，所以內閣危機頻起。德意志共和國成立之初，政府以社會民主黨民主黨及中央黨組成，即權力在威馬聯合內閣之手。以上各黨雖有意見不同之處，因一體服從共和國憲法，故能聯合，其人數在共產黨及右派各政黨之上。然政府尙不能安定，聯

台內閣極難維持，曾經三次改造。一九一九年六月民主黨不參加鮑威爾內閣(Bauer Cabinet)，以不承認和約之簽字也。內閣臨危甚久。一九二〇六月舉行選舉，右派政黨當選人數稍增。然如僅以國權黨及人民組閣，力有所不逮，且國權黨與中央黨互相反目，故不能組織有產政黨之聯立內閣。凡倫巴哈內閣(Fehrenbach Cabinet)成立以前，交涉互十九日之久，猶且不能護得多數。政府依中央諸黨（中央黨、人民黨及民主黨）之聯合而成立，議會內四百六十六票中僅得二百票，賴社會民主黨之同情，始克留任。

一九二〇年六月及一九二四年五月之選舉之間，內閣更迭四次。凡倫巴哈內閣旋由維德(Dr. Wirth)之威馬聯合內閣繼承。然左派各政黨因選舉失敗而失勢，賴有農民聯合(Peasants unions)之擁護，僅得四五票之多數決。一九二三年八月人民黨首領史萊轍孟博士(Dr. Stresemann)出而組織內閣，以社會民主黨、民主黨、中央黨及人民黨聯合而成。政府在議會內可云占絕對多數，但不久發生內訌。社會民主黨與人民黨究難互相提攜。於是麥克思領導之中央黨聯立內閣起而代之，迄一九二四年春議會解散爲止。

然選舉結果仍不能應付國家遭遇之難問題。國民大多數主張承認專家案（Experts Report）第贊同承認該案之各黨，互相分裂。且爲施行道威斯案計，須修正憲法，而修正憲法須經三分二之多數決，政府在議會內不能得三分二之多數。加之國權黨人數大增，連同各地方聯合（Land Leagues），成爲國議會中最大之政黨，國權黨要求參加政府之權利並任命組閣之權利。然大總統以爲對外政策之賡續，於國有益，故拒絕國權黨首領海爾德（Hergt）之組閣要求。交涉互數週而決定不成立。大總統乃召集國權黨以外各黨之首領，商議組閣，但無一黨能得過半數者。左派聯合，因選舉給果而不能實現；人民黨不願參加國權黨不在內之政府；而國權黨與中央各黨間關於對外政策又不能成立協定。經種種交涉之後，給局任命麥克思博士之少數派政府。該政府由中央黨人民黨及民主黨組成，在議會內四百七十二票中僅能左右一百三十五票。故政府之地位，全憑社會民主黨之意思如何。新選舉雖使右派各政黨之人數增加，而新任命之政府，殊與議會解決以前之政府相同。

一九二四年十二月議會解決後長期之危機再起。選舉給果一經發表，組閣之困難立見。國

權黨及社會民主黨均非與他政府聯合，則不能得過半數。欲恢復威馬聯合，則社會黨及人民黨此時方互相反對，故不可能。且國權黨人數再增，要求組閣之權利，而中央黨不願與國權黨參加聯立內閣，又如民主黨不參加，則亦拒絕參加，故有產政黨之聯立內閣，亦不能實現。又中央黨仍對於左右兩派努力維持其舉足輕重之地位，但人民黨及民主黨在選舉競爭中互相攻擊，故中央諸黨之舊聯立內閣，亦不復能出現。麥克思博士努力組閣者六次，卒歸於失敗。大總統乃召集國權黨及社會民主黨首領商議組閣，但各該黨在議會內均不能得過半數，遂復想起事務政府。經一月以上之交涉後，乃成立路德博士領導之有產聯立內閣（國權黨人民黨及中央黨）。中央黨之參加，附有條件，視新政府為專家內閣，多數閣員非政治家，亦非國議會議員。

組閣之困難，其餘諸國亦嘗經驗之。芬蘭中央諸黨（農民黨及進步黨）在文諾拉及加利亞（Vennola and Kallio）領導之下，一九二一年迄一九二三年掌政，其間僅得議會少數派之擁護。文諾拉博士在議會內二百票中僅得六十八票。右派各政黨當初即表明不願合作，故政府不得不求社會黨之擁護。雖然，少數派政府及內閣長期危機之弊病，芬蘭不若他國之甚，因大總

統積極行使其任務故也。大總統有一定行政上之統制權，政治上積極行使其任務，關於重要事項，不吝忠告。一九二二年文諾拉政府倒後，又一九二四年反乎政府意思而解散議會時，大總統任命非議會主義的事務政府，其間臨時政府頗能爲有價值之工作。

芬蘭大總統嘗盡力於有產聯合政府之成立，但以右派不願就任，歷久不能實現。然一九二四年多數派政府成立。該政府成於中央及右派之聯合，並亦包含瑞典人民黨中比較的溫和派之代表（芬蘭聯合黨農民黨進步黨瑞典人民黨）。此項聯立內閣，未幾以內部爭執而瓦解。農民黨反對芬蘭聯合黨關於所得稅法及歲費增加之政策，故雖黨員置身內閣，而對於政府之議案投反對票，並訓令己黨閣員辭職，內閣因此瓦解。政府乃以少數派成立，即芬蘭聯合黨及瑞典人民黨與進步黨聯合組織內閣。未幾農民黨與芬蘭聯合黨再成立協定，組織少數派內閣，但在議會內二百票中僅得八十二票。關於軍費問題，內部意見不一致，故不久又遭危機。進步黨益益左傾，不願參加有產聯合內閣，而其他之聯合，又屬不可能，故農民黨與芬蘭聯合黨仍舊組閣，加利亞氏再任總理。

波羅的諸國議會政治之困難，亦甚深刻。愛索尼亞憲法上規定閣員直接由議會選出，但事實上不能遵守，遇有內閣危機，議會議長行動如大總統，並請著名之政治家組織政府。其時各黨首領相會，成立妥協，而後內閣總理提出閣員名簿，議會每全部承認之。內閣倒後，非有有力者担任國政，國家全然成爲無政府狀態。一九二三年選舉後六月七日召集新國會。新政府成立以前，交涉歷一月之久。然聯立內閣之基礎，無甚變化，值得注意。前內閣由農民黨及勞動黨成立，新內閣包含民主主義團（人民黨及基督教黨），兩者均以右派及中央諸黨爲政府之基礎。議會議長支配國運，決非萬全之策，因議長自身與其他領袖參與政治機密，亦一積極的政治家也。

拉脫維亞遇有內閣變更，交涉須經一月或一月以上，方能定局。政黨或團體之得票，非必專賴支持選民意見之約束，物質的利益之引誘，亦與有力。一九二二年十月選舉後遭遇僵局，雖想盡方法聯合組閣，但在一九二三年一月二十三日以前迄未能成立政府。其後以中央派全體與社會民主黨右派聯合而成立新閣。新閣當然不穩固，雖在議會內爲多數派，而內部時有分裂之危險。社會民主黨爲向選舉人證明其正當起見，要求社會之根本改良，未幾公然反對農民同盟



及民主主義中央黨，五月脫離政府，於是危機復起。六月杪除外社會民主黨而成立新聯立內閣，危機始去。然在一九二五年十月之選舉以前，內閣三度變更。一九二四年十二月共產黨作亂之際，任命少數派內閣，在國會內僅有十七議員之擁護。大總統乃請最強有力之政黨左派社會民主黨組閣，該黨拒絕之。結局農民同盟及民主主義中央黨組閣。然新內閣固不得施行他黨所不承認之政策。

一九二五年選舉結果，政黨之數增加，政治狀況更加混亂。內閣會請辭職，大總統勸其留任，迄新閣成立爲止。大總統主張在耶誕節前須成立新閣。召集一切政黨之首領，商議政府之組織。但經種種努力之後，均謂無力成立新閣。於是大總統復召集二大政黨社會民主黨及農民同盟之領袖，說以更加努力之必要。歷數週間無益交涉之後，議會政治遇前無先例之經驗，即右派左派二內閣各要求得過半數，同時臨議會提出信任投票之動議。社會民主黨對四十九票獲得四十七票，而農民政黨對四十五票獲得四十八票，故農民政黨組閣。

南斯拉夫、捷克及波蘭等國國內之軋轢，遙烈於普通政治上之爭執。故不能發揮議會制度

之職能。社會大多數站在永久反對之地位，拒絕參加政治生活，因此政府之困難愈大。民主政治之失敗，非由於憲法之形態，而由於根深蒂固之政治原因。

南斯拉夫國內爭執之弊最烈，蓋其國內之軋轢非若捷克及波蘭起於少數民族之反抗，乃起於國民本身中相異部分間之敵對，故問題更加嚴重。

中央集權主義及聯邦主義之問題，實爲南斯拉夫國爭執最烈之問題。塞爾維急進黨與克洛脫人民黨間之長期鬭爭，即由於此。兩黨各有其著名領袖，前者爲巴雪西(M. Pasic)，後者爲拉迭西(M. Radic)。一九二〇年巴雪西任政府首長，該政府以急進黨及民主黨組成，純然爲塞爾維人之政府。克洛脫人反對中央集權主義的國家之創設，故未參加。克洛脫人雖曾參加選舉，而當選議員不出席於議會。又共產黨累次叛變之結果，其代表被撤銷。故議會主義之反對派，僅成少數不統一之黨派。但政府之安穩，仍不可保。一九二二年十二月塞爾維人政黨之聯立內閣瓦解，民主黨辭職，巴雪西專任急進黨內閣總理。一九二三年五月之選舉，政治狀況未見改善。克洛脫農民不允至貝兒格來特(Belgrade)。任何政黨均不能得過半數。巴雪西辭職。屢圖組織聯立

內閣，不果。結局再任少數派政府之首長。賴德意志人及回教徒之擁護，始得維持過半數。巴雪西之所以能留任者，反對黨之不統一及克洛脫農民黨議員七十人之不投票與有力云。

未幾拉迭西覺不投票政策不足以達其黨之目的。於是克洛脫人議員有或宣誓而出席議會者，有或求委任之證明者，結果引起重大之政治危機。蓋如克洛脫人議員全部入議會，則急進黨僅代表少數也。雖然，反對黨極不統一，故其他任何政府無成立之望。既別無替代之政府，國王不得不承認巴雪西政府。即令其維持方法非立憲的，亦不得已也。克洛脫人議員委任之證明問題，投票之結果，以六票之差而失敗。大多數克洛脫議員被反對黨逐出議會。爲巴雪西辯護者曰：巴雪西辭職，並屢請國王解散議會，王以新選舉未必可使政黨勢力有實質上之變動，適足以激起政治上之反感，釀成混亂與流血，故不之許。事實上巴雪西惟有使議會停會，可保持其地位。反對黨抨擊巴雪西，謂其以政變手段維持少數之急進黨，反乎議會及國民多數之意思云。

國王竭力欲使反對黨成立聯立內閣，乃任命溫和民主黨組閣。克洛脫人不參與該政府，惟允積極擁護。然此項企圖，旋即失敗，則以拉迭西之暴行與不負責有以致之。結局國王復召回巴

雪西，解散議會。

選舉結果，有非常之變動。急進黨及克洛脫黨言歸於好，各捨其舊有之與黨，互相提攜，成立一聯立內閣。探其原因，則克洛脫黨覺悟絕對不妥協政策之無益，且拉迭西有受壓迫與入獄之危險，故放棄共和主義，宣言承認君主制與憲法；同時急進黨亦承認克洛脫黨議員之委任。急進黨及克洛脫黨均不能制絕對多數，本係無窮之僵局，今以兩黨聯立而打破之。此項聯立內閣成於如次之決定：今後克洛脫黨放棄一切革命行動；急進黨不再實行憲法所規定中央集權主義之政體。雖然，此項協定仍歸於失敗，因克洛脫黨領袖拉迭西不負責與缺乏政治遠見也。拉迭西以爲兩黨之入聯立內閣，不能爲其停止攻擊急進黨之理由。一九二六年內閣改造，達七次之多云。

捷克少數民族及斯洛伐克人民黨探不妥協的反對態度者六年。議會內雖有其代表而堅不參與政治。除此民族的反抗之外，政府復遭共產黨之反對。結局設非聯合極左派共產黨外一切捷克人政黨，則不能獲得多數。

一九二〇年農民黨領袖蘇味臘(Svehla)任捷克人五黨(人民黨、國家民主黨、農民黨、國家社會黨、社會民主黨)內閣總理。此項聯立則內閣維持至一九二五年秋。反對黨及有德意志人黨、馬札兒人黨、斯洛伐克人黨及共產黨，人類頗多。政府黨本僅有三十人之多數，及國家社會黨員數名進共產黨後，復減至二十人之多數。

捷克之聯立內政，每有內部分裂之危險，但以反對黨不統一之故，任何別種政府不能成立。雖議會制度有類兒戲，而政府安定有策，即一切政府議案及重要行政行為，先經政府黨之同意。是故政權不在內閣而在政黨。凡重要議案在提出內閣以前，五政黨首領例必會商。此項政治領袖團體為憲法上所無，俗稱五巨頭(Petka)。政治上之實權，在此團體之手。內閣不啻為行政會議，僅執行五巨頭所承認之政策而已。

然求得一協定之基礎，極為困難。同屬聯立政府分子之各黨間，在報上互相抨擊。一九二五年秋，情勢甚困難，故決定解散議會。政府之無力，不在於其多數之甚微，而在於聯立政黨間之軋轢。國家民主黨因外交部長意在承認蘇聯而公然反對之。人民黨因羅馬教皇廷被攻擊而驚愕，

議決絕對不從教會離國家之分離。國家社會黨反對裁汰冗員，因裁員雖為調節豫算所必需，而第一受影響者，該黨之鐵路雇員也。

選舉結果，仍未能解決本問題。蘇味臘屢欲成立中央派之同盟，以捷克農民黨與斯洛伐克人黨聯合，或以捷克農民黨與德意志波希米（Bohemian）諸黨之一黨聯合。然此等民族團體各欲維持其獨立地位，故本問題仍不能解決。此外惟一之方法，則為恢復舊聯立內閣。顧社會民主黨多數議席已為共產黨所得。於是拉攏捷克小商人黨（Czech Small Traders），僅能獲得十八人之多數。舊有之政治組織，始得保持，所異者昔為五巨頭會議，今為六巨頭（Cheska）會議耳。

此內閣成立不久。一九二六年春，蘇味臘不待內閣瓦解而先辭職。此非為反對黨否決政府政策之故，乃因聯立內閣內部分裂也。有產政黨與社會黨間有不可解決之糾紛。農民黨要求以一定之穀物及家畜稅代替現行伸縮自在之租稅。社會民主黨猛烈反對食物價格之騰貴。而欲得反對黨之合作，又屬不可能。乃藉助於非議會主義的事務政府。共和國初期事務政府之著名

官吏賽爾尼(Cerny)任爲內閣總理。新政府無多數之後援，故不得不求擁護之者。捷克社會民主黨全不參加政府而堅決抵抗有產政黨之命令，新政府爲之更加困難。乃不得不依賴斯洛伐克人黨及德意志人黨中温和的國家主義者之擁護。數月以後，蘇味臘始能任議會的內閣總理。該內閣由有產政黨（温和德意志人黨之少數派農民黨及基督教民主黨）與捷克農民黨、人民黨及小商人黨聯合而成。其後斯洛伐克人黨亦參加，及是政治的聯立內閣始取捷克人黨之國民的聯立內閣而代之。

波蘭政黨之狀態，較捷克更混亂，政府亦更不穩定。畢兒斯茲基政變以前，國家患無強有力之中央權力，對於議會政治之信任，爲之搖動。一九二三年經濟危機之際，不得不假手於非議會主義的政府。該政府由格拉勃斯基(Grabski)領導，有廣汎之自由裁量權。

波蘭之議會政治，發揮昔未曾有之特性。其最著者，內閣之無力與各政黨之權力也。在政變以前，特定閣員之任命權，不在於大總統或內閣總理而在於政黨。參加聯立內閣之政黨，先協定各種職務之分配，然後各任命己黨之閣員。一九二六年二月社會黨與斯脫林斯基(Strynski)

內閣之有產閣員爭執。社會黨反對政府之財政政策，並要求畢兒斯茲基回任。所求不遂，乃指令該黨黨員工部部長辭職。時社會黨決意將已黨閣員全部召還。其後參加聯立內閣之政黨成立一新決定。社會黨中央執行委員會宣言下次該會會議任命新閣員，加入聯立政府。該黨執行委員會任命巴立基 (Barlicki) 爲工部部長，以襲麻拉裁維斯基 (Moraczewski) 之後。任命之際，訓令提出政策書於總理，以接受該書爲就任之條件。翌日公報稱共和國大總統經內閣總理之推薦，業經任命巴立基爲工部部長。政體固可以憲法上之慣行而修正，不必拘守故轍。然歐陸新國概在憲法充分適用以前，已成長憲法上之習慣。

歐陸新國之憲法目的，在於模仿英制，預防內閣從屬於萬能而無責任之議會。然實際上議會政治之實行，反似法國。所異者政黨之團結，較法國爲堅，權力握於政黨之手而不在於議會之手。要其歸則政府之地位均屬無力。

現今英國權力亦屬於政黨。英憲已稱爲民衆的憲法；下院占第二地位，每屆總選舉，國民選出一掌權之政黨，俾得組織政府，留任至下屆總選舉。政府強有力之地位，全賴平時二大政黨之



存在。有力有組織之多數黨，爲政府之後援，在下院準備承認政府之決議。

以上之事實，爲模仿英制者所知，德國民主黨員高黑（Kohl）在國民議會中辯護議會制度，謂議會制度主要長處之一，在於其次之事實：即政府有立法議會之後援，則當其在艱難情勢之中，不得不施行一種人民所不願而又爲國家福利所必需之政策時，可免不當之攻擊。其言曰：近代政府設非背後有強有力之多數黨，在議會內緊隨政府政策之發展，決不偶因外界情勢之變化而捨去政府，則無法實現其意志。否決政府不能爲議會之導師，徒成議會之僕從。

雖然，欲以英國式之內閣政治與比例代表制相調和，是無益之努力也。比例代表制之目的，在於造出一種正確反映國內各種輿論之議會。而內閣政治之本意，不在於人民選出與其意見相同之代表，而在於人民決心何黨應令掌權，何人應任總理。兩者均須於特別問題意見不同而於政策大綱多少能一致者彼此妥協。英國各政黨之領袖起草政綱時，網羅能得國民各部分贊同之條款，故在選舉前已經妥協。大陸諸國非至議會開會政府必須成立時，不能成立何等協定。英國政綱能得國民大多數之贊同，故其政府強有力。大陸諸國政黨之領袖所妥協者，各認聯立

內閣爲支配己黨之補助手段，故其政府無力。

不甯惟是。如政府應由國民直接選擇，則非經新選舉，不得更迭政府。此殆爲大陸所未承認之根本原則。實際上大陸殆不行使解散權。試分析其政治狀況，則政府屢于議會開會期內變更，未嘗提議解散議會也。政府之更迭，每爲內閣之部分的改造，一二政黨引退，他黨進占其地位。新聯立內閣包含舊閣之政黨，多數閣員仍留任。又一聯立內閣瓦解後絕不商諸國民而政府之基礎全然變更者，亦屢有之。此問題與政黨增知之問題不能分離。政黨間之混亂，致民意不能直接表現，雖在總選舉後亦然。例如右傾人數雖顯已增加，而此項推移未嘗反映於政府。故選舉結果，每不能明示內閣應如何構成。設如政府之瓦解，必繼之以議會之解散，則內閣更可直接依賴選舉人之意思，然後選舉人能自覺其任務不在於選擇議會而在於選擇政府。

新憲法欲避立法議會之專制，反抑制國民或大總統。英國議會政治之有效運用，由於權力之實體在於內閣之手，此新憲法所不知者也。若欲政府強有力，須在議會內能支配多數，並須經國民之直接委任。國民與政府間之直接關係，實爲對於議會專制之最善保障。

大陸諸國政府不穩固之弊，罄竹難書。內閣歷久在危機之中。國家之政治停頓。政策不能續行，國民之威信失墜於外人目中。國家行政苟無常任官吏善爲運用，必至陷於混沌狀態。德人天性之好行政，遙愈於政治。故在戰後之困難時代，有教養有智識之中流階級之官吏，能統御政府的於其他諸國，背後無如此忠實服務之官吏社會，則政府解體之弊病，反響於行政。拉脫維亞、利沙尼亞、愛索尼亞諸國，對於黨見及各部之腐敗，屢有不平之聲，被告官吏不在少數。南斯拉夫及波蘭，政治危機不絕存在，致不能組織有效之政治機關。閣員皆知不能久於其任，不願負責施行改革；其興趣不在於主管部務而在於政治密謀。波蘭、畢兒斯茲基之對抗威多斯（Witos）政府，其最有力之武器，爲要求行政改革及政治淨化。南斯拉夫、巴雪西之急進黨政府，病在任用私人政治腐敗及稅政百出。至于捷克，則駢枝機關甚多，若不裁員，必不能符預算。然裁員條例不見歡迎，各黨原則上雖贊成裁員，而懼失失職者之擁護，故又反對之。

議會主義的民主政治，不能實現有效之政治，以致對於內閣政治，甚至民主主義，益加不信任。波蘭及利沙尼亞已有議會外之活動。芬蘭則反動勢力構成有力之軍事組織。此等國家均有

所謂法西斯蒂團體高談獨裁論。國難之際，英雄出而救國，成爲政治上之迷信。意大利尙未確立堪資他國模仿之政體，而談者每引意大利爲例。此等國家實有不少危險：國民之政治才能，或陷於垂死狀態；國民中有智識有勢力者遇絕望的局面，將掉頭不顧政治；否則反抗現狀，突然推翻現行制度，馴致更險惡之混亂，即革命與內戰。

然一面有一種可能性，即某種新政體徐徐發展也。若考慮諸國憲法慣行之特色，則可預卜此項發展之方向。所謂憲法慣行之特色者，政黨之分裂，政黨組織之權力，內閣之無力，大總統政治勢力之擴張是也。觀於意大利近年之發展及意大利實驗所引起之興趣，則大總統權力增加之趨向，將來最多實現之可能性。

新憲法鞏固大總統地位之企圖，一見似完全失敗，因未能產生英國式內閣政治之有效形態也。雖然，諸國議會政治之慘敗，反動隨之而起，即政黨之分裂及大總統勢力之增加也。而近年元首益加行使權力，克服內閣危機，尤爲著例。內閣組織本全操於政黨領袖之手，今則大總統干涉之，主張內閣迅速組成，與各黨領袖會見，排除預見之困難，暗示打開僵局之方法。此在德國及

芬蘭爲最著。拉脫維亞憲法上大總統之地位無力，大總統猶且對於政黨領袖曉以必須聯合行動之大義。波蘭在畢兒斯茲基之政變以前，大總統已在政治上積極行動，且出席內閣會議，成爲慣例。

此項自然之發展，暗示將來容或發生一種新政體，足以適應強有力執行部之需要，但不背乎個個利益代表之要求，並亦非若意大利否認民主主義之原則。

## 第六章 國家之社會的任務

### 第一節 政府之社會的經濟的義務

新憲法最著之特色，認國家主要任務之一應確保公民之社會的安甯與國民之產業的繁榮。實業不應爲個人幸福而組織，應爲社會幸福而組織。據德國憲法，經濟生活之組織，須適合正義之原則，其目的在使各人能爲人類之生活。愛索尼亞憲法規定：經濟生活之組織，須適合正義之原則，其目的在於確保人類生活之條件。大威 (David) 嘗在德意志國民議會宣言曰：爲全德國善良勞動者充分準備以確保人類自尊的生存之適宜手段，爲政府最重要義務之一。

欲達到前述之目的，認勞動爲最有價值之資產。是故任何種類之勞動能力，國家應予特別保護。據德國憲法，勞動應歸國家特別保護，國家應採用統一之勞動法，其中規定勞心者勞力者應享受同等之權利與特權。國家爲保護勞動起見，應設概括的保險制度，以維持健康及勞動能力，保護產婦，且改善因衰老病弱及生活變化而起之經濟結果。

他國之新憲法，亦有相類之條款。波蘭憲法之前文，宣言國家目的之一，在於對勞動確保其適當之權利與國家之特別保護。芬蘭憲法關於經濟問題雖不設專章，而於芬蘭人民權利章中插入特別條款曰：人民之勞動權，應受國家之特別保護。保護勞動之利益，雖係政府之任務，而一切階級及一切職業之勞動人民，應在自衛之地位，改善其經濟條件。不得有隔絕各個人民之任何企圖。對於職業協會之成立，應多方獎勵。據德國憲法，對於任何人任何職業保障結社自由，以期維持及改善勞動條件及經濟生活。愛索尼亞憲法，除承認結社權外，明文規定特別保護罷工權。

南斯拉夫德國及芬蘭憲法為增進勞動效率及能力起見，特別規定國家應設立專門學校，教育各業人民，並如有必要，國家應予補助，俾貧寒兒童可以通學。政府務與國民以均等之機會，俾各得預備從事於其所欲之生產的職業。照此方針，政府應設立職業教育機關，並講求貧兒教育之永久補助方法。

據德國憲法，人民咸有為公共福利而用其心力體力之義務。國家既課人民以勞動之義務，

則政府當有代覓勞動之義務，如無勞動機會，應給與勞動。德國期望政府扶養國民，不惟國民不能覓得任何種類之勞動時爲然，即國民不能覓得適宜之職業時亦無不然。其中實含有重要之思想，即國家非徒當扶養貧者而已，並亦當供給全民以適宜之教育與職業。

國家苟非有權限制個人經濟上之自由，不能爲整個社會謀經濟的福利。政府爲全社會利益起見，且有法律之根據，則有權並亦應該干涉國民之經濟事業，以符正義之精神而防社會的禍害。此與自由主義者謂個人間之經濟關係與國家無涉者全然相反。個人之經濟自由，早已不認爲自明之權利，惟在完成社會的任務之時，始許其存在。即令於某範圍內承認並經憲法保護，同時顯爲社會福利所限制。蓋新憲法欲使個人權利與社會利益調和也。

新憲法雖承認私有財產，但決非絕對的者。據德國憲法，所有權爲憲法所保障其內容及界限，以法律定之。財產負擔義務，所有主使用財產，同時應爲公益服務。地產所有主對於社會有適宜耕作之義務。不用勞力資本而地價增加，應爲公益利用。據南斯拉夫憲法，財產受保障，財產生產責任，財產之使用，不可與社會利益抵觸，私有財產之內容範圍及界限，以法律定之。



新憲法許反乎所有主之意思而爲公用徵收及強制競賣，但須有法律之根據。德國公意，似私產公用，須有賠償，惟爲公益起見，可沒收之。憲法對於本問題毫無確答，僅云公用徵收除法律別有規定外須有相當之賠償（第一五三條第二項）。社會黨全然不規定賠償問題；有產政黨則主張公用徵收不得無賠償；憲法之規定，乃兩黨要求妥協之結果。

若因滿足居住之需要，助長拓殖及開墾，或改良農業，必須取得地產，則可無賠償而徵收之。國家有權統制土地之分配及使用。而此項分配之目的，應爲全德國人確保健康適宜之居住。對於出征軍人之需要，應予特別考慮。

德國憲法有特別條款規定實業之社會化。在革命當時極左社會黨要求一切實業立即社會化，勞動者所有經營其所關係部門之產業。然多數社會黨覺完全社會化之困難與危險，主張凡減少生產力之實驗，務須避免。

一九一九年十一月任命一委員會，詳細檢討本問題。該會表示其態度如次：私有產業應逐漸移歸公有，俟其成熟至可以社會化之時接收之。當時經濟部（Ministry of Economic

Affairs) 之見解，與此全然不同。該部長官維塞兒 (Wissell) 及梅倫道甫 (Möllendorf) 立一精密計劃。謂德國之實業，應根據有系統的計劃組織之。須以合作替代競爭。以前獎勵實業者在黑暗之中行動，今後務宜避免一切不必要之浪費與重複。凡得諸一企業之智識與經驗，應自由利用於他企業。唯一之目的，應指導國民之經濟生活。社會利益優先個人利益，生產社會之各部分，雇主及雇員，工業及農業，一致為全社會公益而活動，則德國之經濟生活，方能改造。

欲達到以上之目的，各實業應組成自治團體，由雇主勞動者商人消費者等之代表共同管理。此等職業團體復派送代表至聯邦經濟會議 (Federal Economic Council)，俾得協同經濟部負責指導國民之經濟生活。

大多數社會民主黨員及政府均拒絕此計劃，因遠大改革之採用，與其地位不相稱也。極左社會黨反對尤烈，以該黨不滿意於不全滅資本家階級也。雖然，維塞兒之計劃，對於後之憲法起草人，有相當之影響。

一九一九年三月同盟罷工之結果，煤炭及加里工業之社會化法案，迅速通過國民議會，同

時政府允將一般社會化方案插入憲法。

最後採用之憲法，不規定國家立即沒收工業的企業，惟規定將來社會化之可能性。此項社會化，或為國家社會主義式，或為集約的經濟組織（即維塞兒及梅倫道甫所提案之實業組織，其根本原則，與適用於煤炭及加里工業者相同。）國家可不侵害賠償權而將適於社會化之個人企業收歸公有並經營管理之。或所有事業之一部而經營之。或使各邦各市參與經濟的企業之經營而確保國之決定的勢力。或國家即不保有經營之權，可將屬於一實業或相類數實業之企業結合為一。此項結合為一之企業，由參與生產者之代表機關經營。雇主雇員應協同經營。如此組織之事業，成為自治團體，（Selbstverwaltungskörpers）有類公共團體。該團體經國家之監督，自處理其業務，但須遵照如次之規定：凡參與生產者亦參與經營；生產分配要為社會利益而管理之。憲法決不強定任何種類社會化之必要，僅承認社會化之可能性，規定社會化所宜依據之各種法則，是可注意者也。就中最後之方法，為最有興味，何則，該方法考慮勞動者之要求，許其積極參與其關係事業之經營也。

其他之新憲法，關於實業之社會化，無特別之規定，惟於私產之權利設有種種之限制。南斯拉夫爲農業國，惟於地產設有此項限制，以爲廢止大地產爲社會福利所必需。至於工業財產，既無大工業，自無須限制。據憲法，世襲財產之最大限度及所有主不得讓與之最小限度，以特別法定之。餘地收歸國家，分配於無地產者。分配收用土地之際，爲祖國効力於疆場之兵士，有優先權。土地收用大抵付以法定之賠款。此項賠款與財產價值不等，概依社會公平觀念決定。至於往時外國王族所有之大地產及外國給與個人者，則公用徵收無須賠償。私有森林地帶，依法徵收之，且爲國家及自治團體之財產。議會內關於本問題之討論，至爲明瞭：卽一切森林，連教會寺院村落自治團體所有者在內，應爲國有財產。然森林之公用徵收，不必完全實行。法律可決定留歸自治團體所有之範圍。森林一經收用，應爲國家之利益而維持之。農民採木或爲其他目的得使用森林，另以法律定之。凡封建遺制悉行廢止。

波蘭憲法保護私有財產權，遙在德國及南斯拉夫之上。雖許公用徵收及強制競賣，但皆須付賠償。

捷克憲法上關於經濟不設專章，但有一條云：公用徵收須根據法律。除現在或將來法律規定不須賠償外，須付賠償（一〇九條）。此條與一八三〇年比利時憲法第一一條對照，頗有興味。該條云：除爲公共目的依法定方式並經考慮正當之賠償外，任何人之所有權，不得剝奪。

波羅的諸國之新憲法，關於經濟事項，無詳細之規定。雖然，土地改革問題，爲新國最重要問題之一。國民議會在着手起草永久憲法之前，不得不注意之。愛索尼亞拉脫維亞及利沙尼亞議會通過土地法。該法承認國家有權沒收私產，爲社會利益而處分並分配於各個人。愛索尼亞人口稀少，然人民百分之七十五無土地。大地產在德系波羅的貴族之手。國民不願爲擁護德系地主所有之地產而與赤黨抗爭。國家若不直接行動，地產有被沒收之虞。一九一九年制定概括的土地改革法。凡地產應悉歸國有。公用徵收當逐漸完成。農具應照最高市價付賠償。土地則根據最近之課稅，照法定稅額付賠償。土地一經沒收，應給與耕者。一家及馬二頭之活動力以內之小土地，則並與以世襲土地所有權。授地人爲政府管轄之地方，郡區會議。首先沒收曠廢或不耕之土地，其次沒收扶助德國殖民或與馮且郭茲（Von der Goltz）交戰之德系地主之土地。拉脫

維亞及利沙尼亞亦成就同類之土地改革。

東歐諸國大地產之沒收及分配，惟有承認所有權之徹底的社會主義觀，方能視為正當。即任何個人對於私產所有無世襲或絕對權。國家之分配財產，應與社會之公益一致。雖然，此項改革之實際結果，惟因維持私產而直接受益之人大增耳。土地雖經重行分配，國家或共同團體未嘗為耕作而接收之。任何地方，欲以公共團體制度(Communal system)耕作大地產之企圖，結果無不歸於慘敗。自農業經營觀之，分割大地產為小地產，授與目不識丁習於偷安之農民，殊難令人滿意。然從政治得失觀之，則鞏固新國之地位，增加反社會主義的勢力，蓋農業地主階級對於新國及私產之維持均有利害關係也。

新憲法承認繼承權，但受國家之遺產繼承稅課稅權之限制。德國及南斯拉夫憲法特別規定：關於繼承財產，國家應得之分，應以法律定之。

職業選擇之自由，工商業之自由，經濟行為之自由及契約之自由，在前述限制內受保障。據南斯拉夫憲法，在不害社會利益之範圍內，業務上有商議之自由及組織之自由（第二五條。）

本條之目的，在於預防托辣斯及加德兒榨取消費者，尤其提高日用品之價格。

此等經濟規定之實際結果，不甚重要。實業社會化之方法，殊未講求。德國有一種運動，欲於科學基礎上組織實業，使類似之實業合作，並將小企業統一於大企業。然此事殆全由私企業爲之。托辣斯運動甚擴大。此等近代的托辣斯內之勞動者，頗有組織；每能強行其勞動條件；事關勞動條件，雇主與之商議；大抵雇主採用一種政策，與勞動者合作，犧牲消費者之利益而得勞動者之支持。然未嘗與社會化之根本問題接觸。所有權及經營權均在資本家之手。國家社會主義不見信任。國家之干涉產業俾得社會化者，例如煤炭及加里工業，結果非無成效。最近企圖仿私立公司大規模組織此等社會化之實業。就實業全體而言，不失其統制權，轉能獲得巨富，並愈見重於世。

本節所論各條款，全然無法律上之強制力。例如德國憲法規定爲社會福利而活動，爲國民之道德的義務。其餘條款規定一般原則，爲政府將來之南針，但無法強制政府施行，故事實上不過爲政策之聲明。其包含於憲法內者，指示當時輿論之趨向而已。若與初期憲法之規定對照，甚

有興味。初期憲法規定之唯一目的，在於確保個人權利，防止政府過度干涉個人。新憲法形式上爲自由主義並民主主義，而精神上爲社會主義。社會主義與個人主義鬭爭之影響，非徒行於全體新憲法，並亦可見於各章各條款。例如德國憲法第一五三條云：所有權爲憲法所保障，其內容乃界限以法律定之。第一五七條云：勞動力受國家之特別保護；而第一六四條云，農工商業獨立中流階級應由立法及行政保育之是也。

## 第二節 經濟憲法

多數德人以爲前節所舉之社會經濟任務，苟非憲法上設立特別機關，適宜表現實業上之要求，則國家必不能履行之。史萊轍孟曰：有力之經濟生活，正在此國爭勢力。第一有勞動者之社會要求與社會問題；第二有中流階級之要求；第三有對於農工商業問題前途之不安。經種種之討論與爭辯之後，憲法中規定一條：設立國經濟會議（National Economic Council）以勞動者會議及地方經濟會議（Workers Council and District Council）之鞏固組織爲其基礎。地方經濟會議及國經濟會議之目的，在於比照一切重要職業團體之社會經濟重要程度而代



表其利益。各職業應由雇主及勞動者雙方選派代表，而有利害關係之他階級，亦應派遣代表參加之。

在一九一八年黑暗時代，國家舊制經革命破壞，政府荏弱無力，咸謂實業救濟惟賴自助，即自行組織及自行經營。工會及勞資實業同盟當爲實業自治組織之基礎。而解放實業組織，制定與政治的憲法並立之實業的憲法，辛茲哈姆（Sinzheimer）後來之經濟部長）尤所贊成云。及國家再能主張其權力而爲監督統制之時，利用實業之進步的組織，俾與政治的組織結合。

德國之經濟憲法，認實業社會有利益相反之二勢力，勞動者與資本家是也。

一切實業的企業，設立勞動者會議以確保勞動者之利益。勞動者會議規定於憲法，並經依法設立。戰前工廠已採用勞動者委員會，惟其活動限於各種福利事業。戰時戰後此等委員會之勢力增加，並間有設立仲裁委員會以解決雇主與雇員間之紛爭者。企業會議法強制設立勞動者會議。其權力受工會權力之限制。工會初甚反對設立勞動者會議，止允關於勞動時間及勞動條件之規定，仍屬工會任務，則援助勞動者會議。勞動者會議止應留意於工會與雇主所訂之協

約之實行。勞動者階級內當時有二運動：其一照從來之方針進行，並欲以團體交涉改善勞動者之生活條件；其二採用新法，並欲以會議手段使勞動者在生產管理上占優勢之地位。企業會議法之特色，在於有次之諸條：即勞動者會議之代表，應參加董事會。該代表有權建議勞動之新程序及新方法，並應准其參與勞動者之任命及檢查公司之貸借對照表。然據憲法，則工資勞動者及俸給生活者關於生產力之經濟的發展，可以同等之條件與雇主合作。故企業會議法雖有前述各條之規定，未能履行憲法之規定，頗受攻擊。

據憲法，各經濟領域應組織更大之勞動者會議，此等勞動者會議應聯合而為國勞動者會議。然此等更大之勞動者會議，尙未設立。

為擁護生產之共通利益起見，地方勞動者會議當與地方經濟會議及國經濟會議之雇主代表及其他利害關係之階級代表會商。

國經濟會議之任務，在於表明實業上之要求，並為事事有最後決定權之議會之顧問機關。據憲法，凡關於社會經濟問題之重要法律草案，在提出國議會以前，應由內閣提交經濟會議審

議。政府不須採用經濟會議之意見，惟不可不考慮之。政府雖不採用其意見，亦當一併提出於議會。經濟會議有權提出社會經濟法案，經由內閣交付議會。內閣無論承認該法案與否，必須提交議會。議提之實際提出，可由經濟會議議員爲之。

憲法上之經濟會議，未嘗設立，惟曾經召集臨時經濟會議。其任務及組織，與憲法上之經濟會議相類，但無立法上之提案權，不得主張直接提出其意見於國議會。故該會議之力量，限於給政府以一種印象而已。

決定臨時經濟會議之組織，曾遇非常之困難。政府對於此事，曾得實業同盟之助，主張會議應根據雇主與勞動者之平等原則組織。此爲憲法關於國經濟會議之本意。各實業應以同數之雇主代表及勞動者代表代表之。大體守此原則，關於農業手工業及小商業則有例外。國參議院討論政府案之際，曾指出次之事實：即德國農民三分之二係獨立小農或自耕農，不雇人，亦不雇於人。工業勞動者以爲此等小農增加有產階級之勢力，爲與工業勞動者對立起見，此等小農亦得特別代表。又關於消費者之代表，亦起爭論。憲法規定經濟會議中應有勞動者雇主及其他有

利害關係之階級代表。據政府解釋，其他有利害關係之階級，係指消費者官吏及自由職業者而言。但實業同盟反對此見解，以爲會議包含農工商各業之人，決無消費者不見代表之理。一實業之生產者，卽爲他實業之消費者。然政府恐消費者如不見適宜代表，則雇主與勞動者或犧牲社會之他階級而訂立協約。又政府以爲使自由職業者參加，亦屬得策。蓋自由職業者可以客觀的見地破階級鬭爭，對於本會議，必能爲有價值之貢獻也。

關於代表應如何根據職業選出，應如何根據地域選出，大起爭論。憲法圖兩制度之結合，全國應分爲若干經濟地域，各地域自有其會議，根據職業選出。且此等地方會議派送代表於中央經濟會議。而在臨時經濟會議，則實業同盟所主張之職業原則，雖與國參議院及邦政府不合，而大體成功。農工業代表大部分由中央職業協會或實業同盟選出。地方勞動者會議尙未設立，故中央集權主義的傾向頗大。工業勞動者代表由工會任命。對於地域原則稍稍讓步。一小部分農工業勞動者代表根據地域選出；商業運輸及地方企業代表某程度自然代表地方利益；國參議院任所命之特別團體，亦爲此特別目的而設立。

雖然困難不因此等問題解決而告終。關於各利害關係團體所選出之代表人數，又起猛烈之爭執。經濟會議不在考慮數量而在考慮經濟的價值。故如依據各職業之數量的實力而組織，顯然反乎會議之本旨。然決定各職業經濟上之相對的重要程度，頗非易易。本案最初起草之際，政府國議會及國參議院受各團體或職業之包圍。或謂代表不適當，或謂全然無代表。當特定利害關係者堅持選出更多之代表時，當局不得不增加會議之人數，故最初預定委員百人，最後增至三百二十六人。

臨時經濟會議包含十團體。最初之六團體，代表農業工業商業運輸及手工業。除農業及手工業團體少數委員外，大體恪守平等原則。其餘之團體，成於消費者，（合作社，主婦及男女僕之代表）官吏，自由職業者，國參議院及政府委員。會議之內部，有橫的區分與縱的區分。一職業與他職業對立，同時雇主勞動者及其他有利害關係之階級間務守平等原則。但本會議非若生產會議反映國民之職業能力者，不能滿保守黨政治家之意，蓋若輩主張依據職業之全民代表也。代表大部分選自農工商等生產階級。官吏醫師律師教員教授確未見適當代表。自由職業者之

所以有代表者，以其關於經濟問題容有有價值之忠告也。

會議之專門性質，以手續法表示之。事業之大部分，由委員會辦理。設有三常任委員會，餘皆爲臨時委員會。議案先由專家小團體爲詳密之討論，如有必要，可求外界之忠告。凡委員會內勞動者與雇主常須平等代表。又各委員會必包含定數之消費者代表及政府委員。凡送交會議之案，立即提出於相當之委員會，經委員會議決後提出於全會。遇有緊急事件，委員會經事務局之同意，在付全體會議討論以前，可將其議決通知政府。

投票不限於個人，團體投票亦可。單純多數決之投票，顯與該會議表示各業意見之目的不合。故會議之少數派，逾全體五分之一，或任何團體投票失敗，則可要求將其意見隨同多數決之議決提示於政府。又一團體內失敗於投票之少數派，如達該團體全體三分之一者，可將其意見另行提示於政府。

會議之任務不在於作成議決，而在於供給專家之忠告於政府及國議會。此項忠告之價值，某程度繫於提示之時機。故如政府不先將法案諮詢會議而逕行起草，在會議極爲不利。通例政

府不願變更法案，並切望迅速實施。又行政各部起草特別法案時，每有諮詢部內專家而蔑視會議存在之危險。果爾，會議將失其存在之理由。

他國亦有仿德國之例者。捷克憲法對於經濟會議之設立，無明文規定，然政府曾布告設立經濟顧問會議 (Advisory Council for Economic Affairs)。此事有憲法上之根據，憲法第九條云：行政部有權設立並組織專關經濟行政而無政治權力之國家機關。故本會議純為顧問機關，無獨立權力。

一九一九年十一月開會之最初會議，全由政府任命。政府因政治上之理由，每不得不蔑視其忠告，逕行決定。加之勞動者階級在議會及政府內頗有勢力，因未見適宜代表，不信任該會議。故本會議以失敗終。一九二一年十二月會議經根本改造。新會議成於一百五十名委員；其中六十名為資本家方面之代表，經農業會議，捷克工業中央公會，捷克銀行公會，貿易會議，商會等職業協會任命；六十名為工人及雇員之代表，經各種工會任命；餘三十名為經濟學專家，消費者，獨立職業者，經政府任命。

會議工作之大部分，由常任委員會行之。遇有緊急之事，此等委員會有權提示忠告於政府，無須經全會之同意。若內閣或任何行政部求會議之忠告，則報告多數之議決及少數之意見。全會一致之議決，應行載明；其在多數之議決，應載明少數之意見，並應詳敘多數派及少數派雙方之理由。

該會議會為有價值之工作。委員會屢受行政各部之諮詢，並亦屢作政界樂於採納之提案。而財政委員會尤於提示專門的忠告及關於租稅及通貨安全問題，準備法律之細目，有非常之貢獻。其他委員會，則會應付住宅問題，系統的電氣化問題及其他若干經濟上之重要問題。

南斯拉夫及波蘭憲法上規定設立經濟會議。南斯拉夫憲法云：為創制社會經濟的法律起見，創設經濟會議，該會議之規則職責及權限，以法律定之。波蘭憲法規定云：除地方自治制外，法律創設經濟生活各部之經濟自治制，即以農會商會工業會藝術及手工會，工資勞動會及其他，組織共和國最高經濟會議，其協同國家機關管理經濟生活及為立法之作用，則以法律定之。德國及捷克實驗之結果，達到一種結論：即經濟會議能有效的活動，限於其為顧問會議之



資格。德國組織該會議之困難甚鉅。捷克則以政府自握代表人數決定權，故得避免此項困難。若此項機關對於經濟上之問題有最後之決定權，則利害之衝突必不可和解，而分派各業代表人數之困難，必不能克服。任何投票制度，以人數計，或以團體計，少數派之意見，必被蔑視，則會議失其專家機關之價值。且政治問題與社會經濟問題之區別，鑒於既往之經驗，困難必然大增。是故此項機關獨立權力之增加，其價值不增加而反減少。若政府常諮詢會議，與會議合作，且確實信任其忠告，則最要者不可視會議為政府或議會之競爭者。故照德國之臨時經濟會議，或捷克之顧問會議組織，或較德國憲法上之獨立的機關更能有效活動。此項顧問性質之會議，能將專家之客觀意見及有利害關係之當事人之要求提出於政府，此其大利也。加之能使種種階級及職業之利益代表直接接觸，結局各代表覺悟其所代表之利益，與全社會之經濟福利密切不可分離。

實際上德國之經濟會議，未能副擁護者之期望。勢力未嘗從政治的議會移於經濟的議會。甚至有視本會議為駢枝機關者。本會議會為有益之工作，但未領導解決戰後最重要之社會經

濟財政等問題。政府應付此等問題，常諮詢適宜之專家。然政府以其爲銀行家工業家工會領袖而諮詢之，不以其爲會議之代表也。此等專家之忠告，較會議之忠告更有實力。

雖然，會議之設立及會議之思想，迅爲各國所採用，確甚重要。此蓋近代政府切感須與在野專家及組織的利益代表合作之朕兆。政府與專家及利益代表之合作，固非民主主義的。前者係有高等專門智識之貴族政治；後者係優遇國家大團體內自成各種團體之特定階級或職業。此項組織之能與民主政治相調和者，惟在公開組織，俾得互相接觸，並設立一定之選出機關，俾得憑此活動。且今日政府不得不干涉經濟上實業上之問題。顧此等問題之創制權，仍由個人資格之利害關係人行使，而對於社會有極重大影響之事項，例不經政府之參與而決定。政治制度與社會生活隔絕，結局政治制度無關國民之利害休戚，而有爲之士，不願與聞，誠危險之至。此事惟有溝通國民之政治與經濟生活，可以避免。故德國經濟會議之設立，值得注目。此爲解決近代政府所遭重大困難問題之最初企圖。

上海图书馆藏书



A541 212 0001 6164B

中華民國二十三年一月初版

(一一六〇一)

新時代  
史地叢書  
民主主義的新憲法一冊

每冊定價大洋陸角伍分

外埠酌加運費匯費

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

撰 述 者 鄭 斌

吳 敬 恆

主 編 者 蔡 元 培

王 雲 五

發 行 人 王 雲 五

上海河南路

印 刷 所 商 務 印 書 館

上海河南路

發 行 所 商 務 印 書 館

上海及各埠

(本書校對者楊瑞文)

六六九七上



1652110