

大學叢書

歐洲政府

張慶泰編譯

商務印書館發行

大學叢書

歐洲政治府

# 大學叢書委員會

## 委員

丁燮林君 李聖五君 竺可楨君 唐 鉞君 傅斯年君  
王世杰君 李權時君 胡 適君 郭任遠君 傅運森君  
王雲五君 余青松君 胡庶華君 陶孟和君 鄒 魯君  
任鴻雋君 何炳松君 姜立夫君 陳裕光君 鄭貞文君  
朱經農君 辛樹幟君 翁之龍君 曹惠羣君 鄭振鐸君  
朱家驊君 吳澤霖君 翁文灝君 張伯苓君 劉秉麟君  
李四光君 吳經熊君 馬君武君 梅貽琦君 劉湛恩君  
李建勛君 周 仁君 馬寅初君 程天放君 黎照寰君  
李書華君 周昌壽君 孫貴定君 程演生君 蔡元培君  
李書田君 秉 志君 徐誦明君 馮友蘭君 蔣夢麟君  
顧頡剛君 羅家倫君 顏福慶君 顏任光君 歐元懷君

大 學 叢 書  
歐 洲 政 府

張 慶 泰 編 譯  
臧 啓 芳 吳 貫 因 校

商 務 印 書 館 發 行



## 序

本書前身係阿格歐洲政府<sup>①</sup>之譯述。惟阿氏原著乃一九二〇年出版，編者於一九二八年開始逐譯，已嫌其晚；自執筆至脫稿，中間牽於人事，荏苒三年，實際伏案工作者，不過五六週月。一九三一年秋，喬萬選教授甫行着手審校，而東變爆發，於是曩舍淪墟，弦歌頓輟。編者輾轉故都，瑣尾流離，居無寧日。迨昨春檢閱舊稿，覆按原書，始覺十餘年來世變紛乘，各國政治制度之演進與改革，應有新記錄。而蘇聯新設施之突飛孟晉，意德等國法西斯潮流之瀾漫歐陸，尤足引世人注意。因就戰後至一九三四年歐洲各國政治之新材料，編入原稿，遂成今本。全部內容屬阿格原著者，什九而強；新增材料不逮什一。其體裁係取各國制度爲比較之研究，同時對每一國之政史，亦多回顧。

過去一年，國人幾萃全部精力於民主與獨裁之爭。充其極也，政府行動，對於獨裁二字，表示諱莫如深。國民言論，對於民主二字，擁護惟恐或渝。迨至最近，則民主與獨裁問題，益成士大夫階級辯論之中心。試一涉獵國內各雜誌報章，則隨處可見關於民主與獨裁問題之文章。而今年各處新年特刊，又往往以是類文字冠首。此其熱烈情緒，可謂猗歟盛哉！雖然，擁護民主或實行獨裁，乃事實問題，而非主張問題。就民主論，在英法各國，固經百年乃至數百年之奮鬥，始克有今日之成績。即俄意等國之獨裁制，亦必其具有基本條件，

①Frederic Austin Ogg, Ph. D: The Governments of Europe, 1920. New York.

而後方能順利進行。本書對於民主與獨裁國家之政治制度，兼重縱的敘述與橫的比較。其目的即在使國人澈底瞭解各國政治之演變及其制度之利弊得失；庶可知一國政制之確定，皆須重視其歷史背景，國家環境與人民程度。否則，橘過淮北，將見化而爲枳；削足適履，罔非自貽伊戚。

編者執筆迨譯之時，國內政治學著作，尙不多觀。而比較制度一類書籍，則更如鳳毛麟角。屈指六載，環顧坊間書肆，誠令人凜然有感：後之視今，亦猶今之視昔。國人日日吶喊政制改革，倘於各國政府不能澈底比較研究，則一切標榜皆屬羌無意義。編者不學，謬以本書問世，僅可藉資拋磚引玉。然向使不得臧哲軒、蕭叔綱兩先生之指教，則恐根本無由執筆。王迴波、周天放、邱毅吾、喬萬選、馮黽侯、朱亦松諸先生之獎勉，使編者未至中途而廢。同學王洽民、曹翰生爲最能助我者。王承武、張右彥、沈紹薪、張重羽、周拙民、于管若、李曼霖、朱煥階爲編者增勇氣不少。而獄中友人于贊哉對編者之熱心，尤可紀念。最後蒙臧哲軒、吳柳隅兩先生任校閱之勞，實使編者感且不朽。惟所應鄭重聲明者，本書文責，悉由編者自負。付梓匆促，乖誤難免。海內賢達進而教之，則又幸矣。

# 目次

## 序

### 一 英國

#### 第一章 憲法之基礎

英國政治之重要	一
盎格羅薩克森之基礎	二
諾爾曼安吉文政府	四
大憲章(一二一五年)	六
國會之興起	七
國會權力之滋長	〇
永久議會與法庭	二

#### 第二章 改造中之憲法

都鐸爾君主政治	四
樞密院政府	五
避免國會制裁	六
一四八五年之國會	七

#### 目錄

574.401  
311

2

都鐸爾治下國會之發達.....一八

斯圖亞特與君主神權.....二〇

國會黨之主義.....二一

君主政體消滅：共和政治及監國政治.....二三

君主政體恢復：晚代之斯圖亞特.....二四

一六八八至一六八九年之革命：民權案.....二六

第三章 十七世紀後憲法之發達.....二八

剛性與柔性.....二八

君權之衰落.....二九

庶民院之優勢.....三〇

內閣之興起.....三〇

政黨之起源.....三三

大布列顛之建立與蘇格蘭之合併.....三四

聯合王國之成立與愛爾蘭之合併.....三五

第四章 憲法與政府.....三九

憲法在英國之意義.....三九

組成之要素：成文法規.....四〇

組成之要素：憲法慣例.....四〇

繼續性與變遷性.....四二

國會變更憲法之權力.....四三

單一制度與國會之權力.....四四

個人之權利……………四六  
權力在職務上之分配……………四七

第五章 王權……………四九

理論與事實之相反……………四九

王位與繼承……………五〇

皇室特權與皇室經費……………五一

王權與君主……………五二

君主之真正職權……………五四

君主政體存在之原因……………五五

王權之淵源與發展……………五八

王權之類別……………五九

第六章 國務員與行政制度……………六一

國務院之組織……………六一

財政部……………六二

軍政部……………六四

外交部與內政部……………六六

大理卿與皇家法官……………六八

各管理部……………六九

一九一四年以後之行政改組……………七二

常任事務官……………七四

第七章 內閣……………七七

樞密院國務院與內閣.....七七

內閣之內容.....七八

首相之任命.....七九

其他國務員與閣員之任命.....八〇

其他決定任命之問題.....八一

國務員之責任.....八二

閣議祕密.....八四

首相之領袖資格.....八四

內閣之中心地位.....八六

戰時內閣(一九一六至一九一九年).....八七

第八章 國會庶民院.....九二

現在之內容.....九三

十九世紀初期選舉改革問題.....九五

議席重分配問題.....九七

一八三二年之改革法.....九八

一八六七年之人民代表法.....九九

一八八四年之人民代表法及一八八五年之重分配法.....一〇一

一八八五年至一九一八年之選舉問題：成年男子選舉權多數投票與重分配.....一〇三

一八八五年至一九一八年之選舉問題：婦女選舉權.....一〇五

一九一八年人民代表法之由來.....一〇六

一九一八年之人民代表法：選舉權.....一〇八

一九一八年之人民代表法之其他特點及一九二八年之人民代表法.....一一〇

國會選舉	一一一
選舉費用之限制	一一四
<b>第九章 國會貴族院</b>	<b>一一六</b>
內容：世襲貴族	一一六
內容：貴族代表法官及僧侶	一一七
貴族院之不洽輿情	一一九
一九〇九年以前之改革案	一二〇
貴族院與財政案	一二二
一九〇九年之財政案與愛斯癸之決議	一二四
統一黨與複決權	一二四
國會法之成立(一九一一年)	一二五
國會法之條款	一二七
國會法之影響	一二八
更進一步之改革問題蒲萊士之報告	一二九
一種改革之優點	一三〇
兩院間將來之關係	一三一
<b>第十章 國會組織</b>	<b>一三四</b>
國會之開會	一三四
物質之環境	一三五
庶民院之職員：議長	一三六
庶民院之委員會	一三八

貴族院之組織.....一四〇

議員之特權.....一四一

庶民院議員之俸給.....一四二

第十一章 國會職權及立法程序內閣制度.....一四四

形式上與理論上之要點.....一四四

失權於內閣及選舉團.....一四五

內閣及國會之於立法.....一四六

內閣及國會之於行政.....一四七

立法程序：概況.....一四九

公議案：初步之階段.....一四九

公議案：末後之階段.....一五〇

財政案：預算.....一五一

內閣及國會對預算案之審查.....一五三

租稅預算：預算案.....一五四

國會監督之缺乏：提議之改革.....一五五

私議案.....一五八

庶民院院規.....一五九

辯論終結.....一六〇

投票與分班表決.....一六一

貴族院之程序.....一六二

記錄.....一六二

國會事務積聚之補救：轉讓.....一六四

第十二章 法律與司法制度	一六八
法律之淵源及其性質	一六八
衡平法	一七〇
司法制度	一七一
刑事審判及其機關	一七三
民事訴訟程序	一七六
貴族院與司法委員會	一七八
第十三章 地方政府	一八一
發達之階段	一八一
一八三二年前之地方政府	一八二
市自治法(一八三五年)	一八三
十九世紀中葉地域與權限之混淆	一八五
地方政府法(一八八八年)及縣區議會法(一八九四年)	一八五
今日之地方政府：中央監督	一八七
鄉村地方政府之區域：郡	一八八
鄉村地方政府之其他區域	一九〇
城市地方政府之區域：城市縣與市	一九一
倫敦市政府	一九四
第十四章 十八世紀以後之政黨	一九六
政黨之重要及其功用	一九六
英國之黨治政府	一九七

兩黨組織.....一九八

王黨之得勢(自一七八三至一八三〇年).....一九九

民黨(自由黨)之統治(自一八三〇至一八七四年).....二〇〇

保守黨當政之第二時代(自一八七四至一九〇五年).....二〇三

自由黨之復興.....二〇七

自由黨之功績(一九〇六至一九〇九年).....二〇九

自由黨對抗貴族院：一九一〇年一月及十二月之選舉.....二一〇

自國會法至大戰.....二一二

第十五章 舊黨內容與組織.....二一四

自由黨與保守黨(統一黨)之消長.....二一四

黨勢力在地理上之分配.....二一六

國會中之政黨組織.....二一九

地方政黨之組織.....二二一

保守黨全國聯合會.....二二四

自由黨全國聯合會.....二二五

第十六章 新黨勞工之於政治及愛爾蘭自治.....二二八

勞工之於政治：工會主義與社會主義.....二二八

勞工黨：內容與性質.....二二九

愛爾蘭國民黨：愛爾蘭問題至一九〇五年.....二三三

問題之分析：愛爾蘭政府.....二三六

自治之爭論.....二三八

一九一二年之自治案.....二三八  
自治案之在國會及人民之前：厄耳斯得之反對.....二四二

第十七章 各種黨爭.....二四六

憲法上之問題.....二四六

關稅及國稅.....二四七

土地改革.....二五〇

社會問題：國立教會之地位.....二五二

教會廢止國立問題.....二五四

威爾士教會之廢止國立.....二五五

教育問題.....二五六

第十八章 一九一四至一九三四年之黨政.....二六一

政黨與大戰.....二六一

愛爾蘭問題：新奮.....二六四

無效之解決辦法.....二六六

一九一九年之自治案.....二六八

一九一八年之選舉：混合黨之選舉運動.....二七一

一九一八年之選舉：其他團體.....二七三

選舉之結果.....二七五

一九一八年選舉後之政黨發達情形.....二七七

魯易喬治之去職（一九二二年）.....二八一

勞工黨第一次登臺（一九二四年）.....二八二

第二次鮑爾溫內閣(一九二四至一九二九年).....二八三  
 自勞工黨重握政權至國民內閣.....二八四

第十九章 大布列顛自治殖民地.....二八六

政治自由之古風.....二八六  
 自治領土：一般要點.....二八八  
 坎拿大領土.....二八九  
 澳大利亞共和國.....二九二  
 南非聯盟.....二九三  
 王屬殖民地與被保護地.....二九五  
 印度帝國.....二九七  
 帝國改組問題.....三〇一  
 帝國之前途.....三〇四

二 法國

第二十章 立憲政府之興起.....三〇七

舊制下之政府.....三〇七  
 十八世紀政治自由主義之發生.....三一〇  
 革命之政治性質.....三一二  
 革命的與拿破崙的憲法.....三一五  
 憲章(一八一四至一八四八年).....三一七  
 第二次共和與第二次帝制.....三一八

第二十一章 第三次共和之憲法……………三二二

第二次帝制之失敗與新政府問題……………三二二

內閣制度之起源：李威法律……………三二四

勤王黨計劃之失敗……………三二五

憲法之採行……………三二六

憲法之內容及其性質……………三二八

憲法之修正……………三二九

第二十二章 總統與國務員……………三三二

行政機關之體制……………三三三

總統之選舉……………三三五

總統之任期資格及特權……………三三五

總統之權力……………三三八

總統與國務員……………三四〇

國務院之內容……………三四二

國務院之組織……………三四四

國務員之責任……………三四六

事務官職……………三四八

第二十三章 國會之組織……………三五二

兩院制度……………三五二

參議院之內容……………三五二

衆議院之一般特點……………三五五

任期及資格.....	三五七
選舉程序.....	三五九
選舉之改革：分區選舉與全區選舉.....	三六〇
選舉之改革：比例代表制.....	三六三
政府與選舉改革.....	三六四
一九一九年之選舉法.....	三六五
一九二七年之新選舉法.....	三七〇
<b>第二十四章 國會制度</b> .....	<b>三七二</b>
兩院之開會.....	三七二
議員之地位.....	三七三
組織與規程.....	三七五
立法程序.....	三七九
財政權.....	三八二
裁制政府之國會制度.....	三八四
內閣動搖之原因.....	三八六
永久穩固之要素.....	三八八
<b>第二十五章 法律與司法制度</b> .....	<b>三九〇</b>
法律之起源.....	三九〇
大法典.....	三九一
司法制度之一般特點.....	三九三
法官之任命與任期.....	三九六

普通法院	三九七
行政法與行政法院	三九九
參議院組成高等法院	四〇二
<b>第二十六章 地方政府與行政</b>	<b>四〇四</b>
一七八九年前之情形	四〇四
革命與拿破崙時代之變遷	四〇五
自拿破崙至第三次共和	四〇七
一八七一年以後之一般情形	四〇八
今日之地方政府：省縣與區	四一〇
今日之地方政府：市	四一三
巴黎市政府	四一六
行政改革問題	四一七
<b>第二十七章 政黨與政治</b>	<b>四二〇</b>
起源：共和黨保守黨與急進黨	四二〇
一九〇〇至一九一四年之政黨情形	四二二
一九〇五年前之社會主義	四二五
統一社會黨	四二八
大戰期間之政黨及內閣	四三一
一九一八至一九二〇年之政黨改組：一九一九年之選舉	四三三
一九二一年以後之黨政	四三五
一九二四年之選舉	四三六

一九二八年之選舉.....四三七  
 一九三四年一月七日之巴黎暴動.....四三八  
 法國政黨之一般情形.....四四一

### 三 瑞士

第二十八章 憲法制度.....四四二

土地與人民.....四四三  
 一八一五年前之政治發展.....四四五  
 一八四八年之憲法及一八七四年之修正.....四四八  
 聯邦政府之性質.....四五〇  
 國家與各邦.....四五二  
 權力之分配.....四五四  
 公民資格與個人權利之保障.....四五八

第二十九章 邦政府.....四六〇

一般特點.....四六〇  
 邦選民會議.....四六一  
 邦立法機關.....四六四  
 覆決權與創制權.....四六六  
 行政與司法機關.....四六九

第三十章 聯邦政府與政治.....四七一

聯邦議會：衆議院.....四七一

聯邦議會：參議院	四七三
聯邦議會之權力及程序	四七四
覆決權	四七六
創制權	四七八
聯邦執行委員會與總統	四八〇
司法制度	四八二
政黨	四八四
戰後至一九三四年之政治	四八八

## 四 蘇聯

第三十一章 蘇俄之革命及其憲法	四九一
大戰前之俄國政情	四九一
一九一七年三月之中級人民革命	四九四
一九一七年十一月之布爾希維革命	四九六
一九一八年之憲法與蘇維埃制度	四九九
第三十二章 聯邦政府	五〇二
聯邦之成立及其憲法	五〇二
蘇維埃大會	五〇四
中央執行委員會	五〇五
人民委員會	五〇七
司法機關	五〇九
邦政府組織	五一〇

地方政府.....五二二

選舉制度.....五一四

階級之本質.....五一五

個人之自由.....五一六

制度之特徵.....五一七

經濟設施.....五一九

附表(一)聯邦政府組織之系統.....五二二

附表(二)蘇維埃選舉之系統.....五二三

附錄(一)勞苦的與被侵略的平民權利宣言.....五二四

附錄(二)社會主義蘇維埃共和國聯邦成立宣言及條約.....五二六

**第三十三章 政黨與政治.....五四〇**

    政黨之起源.....五四〇

    三月革命後之政黨.....五四一

    共產黨主義之根據：馬克思主義.....五四三

    共產黨之派別.....五四五

    共產黨之組織.....五四七

    共產黨之青年團.....五四九

    共產黨之特殊性.....五五一

    共產黨之第三國際.....五五二

    紅軍.....五五五

# 五 意大利

第二十四章	十九世紀憲法之發達	五五九
拿破崙時代之變遷	.....	五五九
君主制之反動	.....	五六一
一八一五年之意大利	.....	五六四
十九世紀中葉之革命與立憲	.....	五六五
全國統一成功	.....	五六八
憲法	.....	五七〇
第二十五章	政府制度	五七四
君主	.....	五七四
內閣之內容與組織	.....	五七五
內閣之職權與地位	.....	五七六
參議院	.....	五七八
衆議院：一九一二年之選舉規定	.....	五八一
一九一二年之選舉法	.....	五八四
國會之組織與程序	.....	五八五
司法制度	.....	五八七
地方政府之省	.....	五八九
地方政府之市	.....	五九一
第二十六章	政黨	五九三
奎利納與法迪坎	.....	五九三
一九一四年以前政黨之發達	.....	五九五

社會主義之發生.....五九八  
 舊教徒之再入政治.....六〇一

第三十七章 戰後至一九三四年政治之演變.....六〇五

奧倫多內閣場台後之政黨更迭.....六〇五

莫索里尼組閣.....六〇八

厲行獨裁與恐怖政治.....六〇八

大評議會.....六一一

組合制度之創立.....六一二

組合制度之內容.....六一四

組合制度與政府.....六一四

組合制度與選舉.....六一六

政府與教會.....六一七

法西斯黨之政綱.....六一八

法西斯黨之組織.....六二〇

法西斯主義之國際化.....六二二

附錄：意大利法西斯黨組織章程.....六二五

## 六 德國

第三十八章 霍亨索倫帝國及其憲法.....六三一

德國政治之遺傳.....六三一

貴族政治與自由主義（一八一五至一八四八年）.....六三三

一八四八年自由之失敗.....	六三四
普魯士貴族政治得領袖資格.....	六三六
北德意志聯邦(一八六七年).....	六三八
帝國成立(一八七一年).....	六三九
帝國憲法.....	六四〇
帝國之聯邦性質.....	六四一
帝國與各邦權力之分配.....	六四二
特權各邦.....	六四四

### 第三十九章 德帝國政府.....六四六

皇帝之地位及特權.....	六四六
皇帝之立法司法及行政權.....	六四七
皇帝之外交權與軍事權.....	六四八
首相之職權.....	六五〇
內閣責任之缺乏.....	六五一
參議院之起源及其內容.....	六五三
參議院之組織及程序.....	六五四
參議院之職權.....	六五六
衆議院之內容及選舉制.....	六五七
衆議院之組織及程序.....	六六〇
衆議院之權力及本質.....	六六二
法典.....	六六四
法院.....	六六五

第四十章 大戰前之普魯士政府	六六七
普魯士在帝國內之優勢	六六七
憲法	六六八
君主與國務員	六七〇
邦議會之貴族院	六七一
邦議會之衆議院與選舉制度	六七二
選舉改革運動	六七四
邦議會之本質	六七六
地方政府之起源及其原則	六七七
地方政府之省	六七九
地方政府之小區域	六八一
第四十一章 大戰前之政治勢力與政黨消長	六八三
專制主義之遺存	六八三
霍亨索倫王朝	六八四
威廉第二與普魯士之專制主義	六八五
陸軍	六八七
地主貴族	六八七
德國文化	六八八
一九一四年以前政黨情形之概觀	六九〇
政黨發達中之舊派	六九一
政黨發達中之新黨	六九二

一九〇七及一九一二年之衆議院選舉·····	六九四
大戰前夕之政黨·····	六九七
社會民主黨之組織及活動·····	六九九
社會民主黨之主義與政策·····	七〇〇
內部黨爭修正主義·····	七〇三
社會民主黨與政府·····	七〇四
<b>第四十二章 戰時政治改革運動與戰後之革命</b> ·····	<b>七〇六</b>
一九一四年前政治改造之要求·····	七〇六
大戰期間改革之討論·····	七〇九
戰敗時之政治變遷——一九一八年之革命·····	七一—
新黨與其政策·····	七—三
<b>第四十三章 共和憲法</b> ·····	<b>七一八</b>
國民憲法會議·····	七一八
憲法成立·····	七一九
新憲法·····	七二〇
政府制度之概觀·····	七二三
衆議院(或國民會議)·····	七二五
參議院(或國民參事會)·····	七二六
行政機關之總統與內閣·····	七二七
司法機關·····	七二九
共和憲法下一九二〇年之選舉·····	七三〇

憲法修正與一九三四年之改革案.....七三三

第四十四章 一九二一至一九三四年之政治.....七三五

費痕倍內閣下臺.....七三五

古諾內閣.....七三六

與登堡當選為總統.....七三七

一九二八年之選舉.....七三七

一九三二年七月之選舉.....七三九

希特勒實行組閣.....七四二

國社黨之政綱.....七四四

國社黨之組織.....七四六

一九三四年六月之政變.....七四七

與登堡逝世以後.....七四八

附錄

(一) 歐洲各小國政府組織概況.....七五一

(二) 法蘭西革命以來歐洲各國元首更迭表.....七六四

(三) 歐洲政府增訂新材料參考表.....七七二

# 歐洲政府

## 一 英國

### 第一章 憲法之基礎

【英國政治之重要】某現代史家有言：「解決立憲政體問題，英國實為首倡。立憲政體者，統治權被限於法律，受制於輿論，而尊重個人權利及自由者也。英國創此政體，而世界羣享其賜，事實俱載英史中。」<sup>①</sup>故欲研究今日之歐洲政府制度，必自英國始。英國在政治上之民治，內則力行靡懈，外則播布寰宇，正如希伯來<sup>②</sup>之於宗教，希臘<sup>③</sup>之於藝術，羅馬<sup>④</sup>之於法律及戰爭。曠觀各國，政治之發展，未有如此其依序廣進，久而彌盛者；政府之組織，未有如此其耐人研討，取法多益者；政策之美備，亦未有如此其予全世界社會，經濟，及政治以偉大之進步者。

吾人研究歐洲大陸政府，如能諳於美國與歐陸政治組織之根源，則於美國政府庶幾思過半矣。今日合衆國之政府制度，與德法瑞士相同之點，多於英國，實非一端，然英美之關係，大抵在其起源與遺傳；而德

① Goldwin Smith, The United Kingdom (New York 1899).

② Greeks. ③ Romans.



法瑞士諸國與美國之關係，則根本發生於微末模擬及偶然相似。美國某學者曰：「英國憲法造成之歷史，乃吾國歷史之一部也。吾國司法制度，普通法律，法治精神，代議制度，人民之監督財政，國務員之對立法議會負責，其最根本之原則曰：主權在民；凡此種種，皆吾英先民之事業也。」<sup>①</sup>

【盎格羅薩克森<sup>②</sup>之基礎】英國憲法歷史之第一顯著時代，即盎格羅薩克森之殖民及其統治時期，自第五世紀至於一〇六六年之諾爾曼<sup>③</sup>侵略期間也。此時代對於現在憲法之供獻，並不似由來一般人所相信之多；顧其創始之制度，有足為後日最重要者，如王權之擴張，賢士會之設立，以及地方政府之區分為郡<sup>④</sup>、邑<sup>⑤</sup>、市<sup>⑥</sup>、鎮<sup>⑦</sup>等是已。盎格羅薩克森王權擴張之原始，靡得而稽；要在殖民時期以後，則無疑也。故英國之有君主，乃其土產制度，而非自外輸入者。其最初諸王，乃優勝戰隊之酋長；凡諸酋長，實獲尊榮。迨政治團結進步，昔日之部落王國，遂浸成較大王國之行政區域。其後至第九世紀時，全國被佔領部分，悉歸一君主統治。薩克森君主係選舉的，屬族長性，而權力亦有限制。君主由列席賢士會中之重要人物選拔，至於君位之繼承，雖似原於神權，而由一家世襲，但有親屬較遠，而具才幹者，亦可代其嫡嗣而繼位。君主大抵為戰爭之領袖，且為立法者，但其處罰治罪，須得賢士會之同意；且亦只限於維持公安。君主為最高裁判官，凡有違法干紀等事，均視為冒犯君主。但君主並無法庭，實則彼於司法行政，不甚干涉，即於地方事件，亦不能直接節制。

與君主相結納者，為賢士會。此團體之組織，主要決於君主一人；故其內容因時代而不同。常被召集者，

① G. B. Adams. Outline Sketch of English Constitutional History (New Haven, 1918), 4-5. ② Anglo-Saxon. ③ Norman. ④ Shire. ⑤ Hundred. ⑥ Borough. ⑦ Township.

爲皇室人員，較大之僧正，親王，貴族，郡長以及其他朝野官員等。賢士會中並無民選代表，向例每年開會三四次，與君主共議立法，徵稅，商訂條約，任命郡長僧正等事，並時常審理非受郡鎮法庭裁判之案件。此中賢士大夫更進而選舉君主；若輩既能推倒君主，則君主當然必須對之負責。故某英國學者論曰：「吾國憲法史上之特色，卽以理論言之，君主不謀諸一種建議機關，未嘗能自理國事也。」<sup>①</sup>

盎格羅薩克森政治建設之最垂久遠者，除王權外，卽爲地方政府之分區。其最小者爲鎮，通常係一村，落，環以曠野，田園及森林等，其鎮議會爲該村之平民議會，並由鎮長監督，以治理鎮事。此鎮之變相，卽爲市；其人口漸增，政治益趨於獨立，但其對政府之設施，仍一如普通鎮。諸鎮集合而成邑，其領袖爲邑長，普通係選舉的，惟亦時常由領有斯邑土地之大地主或教主任命之。其襄助邑長者，卽爲十二人以上之議會。自此邑議會中，遂產生代議制原理。蓋參與斯會者，有官吏，牧師等若干人，及正直之紳耆四人，皆來自邑境內之鎮若市者也。邑議會每月開會一次，其主要工作，卽裁判民事，刑事，或宗教上之案件。

在邑以上者爲郡。最初郡通常爲少數獨立民族所居之部落，既而復成聯合王國<sup>②</sup>之行政區域。郡之首領爲郡議長，往往由君主及賢士會選郡中之能者任之。又有郡尹者，初附屬於郡議長，但有時則駕而上之；蓋以其爲君主重要代表，銜命經管郡內王田，徵收君主國課，並領取君主在法庭所享之罰金也。各郡均有議會。因郡士往往與教區相合，故教主常與郡議長爲此議會之聯席主席。以理論言之，此議會至少亦係由郡中之公民所組成者。其開會通常每年兩次，一切公民均得躬蒞蒞會，或委代表出席；其不欲與會者，得

① W. R. Anson, *Law and Custom of the Constitution* (3d., Oxford, 1907-11), II, Pt. 1, 7. ② *The United Kingdom*.

遣其執事爲代表。於是斯議會遂具一種平民與代議的混合性。郡議會解決土地爭端，審理不受邑法庭裁判之案件，且執行附帶的宗教司法權。

【諾爾曼安吉文<sup>①</sup>政府】造成英國憲法之第二時期，亦即比較重要時期，乃自一〇六六年威廉武帝登陸，至一二一六年約翰王<sup>②</sup>崩駕中間之諾爾曼安吉文時代也。此時代之綦惹人注意者，厥爲王權之擴張，及中央集權制之建立，而以君主爲專制首領。初盎格羅薩克森時代之君主，權甚微弱；但今之諾爾曼武帝乃雄才大略之英主，卒能挾其智術，以相斡旋，而使其侵略結果，已得爲一國之實權元首。封建制度，土地領有，軍事服役，租稅與教會等，——凡此皆足供其所大欲。未及一世，英國遂成統一的中央集權君主政治之先驅。

此制度之完成，一部由於晚近薩克森時恫嚇君主之諸侯已行分散，一部由於郡尹之權勢增加；但主要則由於政府兩部之組織完善：即司法與財政由宗室大臣操縱，復有專家名流爲之襄助也。司法部內有法院，財政部內有國庫；長審判者爲大法官，長度支者爲度支大臣。此兩部之主要官吏成一團體，有時爲法官，有時爲度支吏。司法部之收支與財政部之收支，皆爲國家根本行政，特同歸而殊途耳。法院之法官，巡行境內各處以組織法庭；郡尹則一歲兩謁度支吏，呈報本郡收支賬目，以憑核閱。此皆聯絡中央政府與地方政府之真正代表也。吾人將見自諾爾曼法院建立以來，繼起之行政部分，爲數頗多；其諸領袖即組成今日大布列顛之實際的行政機關者也。

① Norman-Angevin ② William the Conqueror. ③ King John.

武帝與其較早之繼承者不受憲法之束縛，若輩僅承認其強力民衆對於王權所加之限制而已。自始與君主相結納者，卽爲一大議會。薩克森編年史記載曰：「威廉帝御英時，每歲出席大議會三次，當基督復活節時，彼駕幸溫徹斯特；<sup>①</sup>常聖靈降臨節時，彼駕幸韋斯敏斯特；<sup>②</sup>當基督聖誕節時，彼駕幸格羅斯忒；<sup>③</sup>在此時期，英人咸追隨左右，如僧正，教主，王侯，及貴族等是。」所謂英人者，當然僅指大牧師，朝廷重臣，及大地主等而言；實則僅指此中之較重要而可以爲君主單獨召見者而言耳。顧以理論之，無論如何，諾爾曼君主關於立法，財政，及其他重要政策，莫不商諸此大議會，彷彿其先王之決策於賢士會者然。故吾人實可謂斯議會爲英國憲法史中之要點；蓋國會，內閣，及法庭等俱直接或間接出於是。

武帝崩後（一〇八七年）此新制度能保持相當完善者，凡五十年。大抵原於創始者之功業，其後之繼任者初無所供獻也。實則史梯芬<sup>④</sup>朝（一一三五至五四年）之紊亂，幾使此制度至於陵替。迨亨利第二<sup>⑤</sup>繼位（一一五四至八九九年）始以敏捷有爲之略，起而恢復舊觀，未嘗不賴其一己之才幹也。故論者曰：「亨利第二整頓一淪於無政府之國家，而此國家亦造成一急於求治之亨利第二君主。」<sup>⑥</sup>此安吉文君主欲使舉國民衆之服從於統一之法律，故首與暴戾之貴族，及獨立之教主宣戰；雖未獲全勝，而尤失敗於教主，然卒能阻止國家轉入封建之混亂中。而其所有之批准法律權，卽武帝時亦不能企及也。故論者謂亨利第二實首創法律規程。<sup>⑦</sup>最足爲久遠之基礎者，卽其恢復巡迴裁判制度，整頓司法及財政，並在地方司法及財政行政上，推行陪審制之原理，其於發展英國之普通法，陪審制，及近世法庭之系統，供獻獨多；誠

① Winchester. ② Westminster. ③ Gloucester. ④ Stephen. ⑤ Henry II. ⑥ Anson Law and Custom of the Constitution, II, Pt. i, 13. ⑦ Stubbs, Select Charters, 21.

非他人所可同日而語者。彼任命郡尹，每取諸法官或軍人中，而不選自貴族中，因得厚植中央政府。在地方事件上之勢力，更取消軍役，而代以納稅，並恢復國民軍制，彼得以節制全國軍隊；時常召集大議會，而委以國家重大問題。彼對此制度之重要供獻，愈益增大，遂促成日後國會之雛形。

【大憲章<sup>①</sup>（一二一五年）】專制權置諸明主掌握，如威廉武帝及亨利第二者，雖時或乖戾，然猶有利可行，若在庸主，如亨利第二之嗣子理查第一<sup>②</sup>及約翰<sup>③</sup>者，則將危矣。當約翰在位時，暴虐無道，朝綱解紐，卒使國內諸侯公然作亂；在一二一五年六月十五日，約翰自願無與，為保全君位計，乃承認一種堂皇的自由契約，即世所謂大憲章者是已。考諸各國歷史中，未有重要如此憲章者；士達布斯<sup>④</sup>曾謂英國憲法全史，特此憲章一長註解耳。此憲章之重要，非僅以為社會各階級強迫君主而定，（此種行為，法國及其他大陸各國在中世紀，乃係不可能之事）實更以其有大供獻於英國政制之根本原理；即於十三世紀成熟者也。此憲章頗少新供獻，其要旨不過求於一合理之簡略文書中，搜集原理及習慣，即彼明智之主時常遵守，而在昏庸之理查及約翰，所悍然干犯者也。當時並無建設新政府及新法典之思想；但欲解除其實際所遭之痛苦而已。所求者，非係新憲法，乃舊式之良政府也。故其主要條款，乃根據一一〇〇年亨利第一<sup>⑤</sup>所批准之憲章；而該契約又不過依傍薩克森帝愛德華<sup>⑥</sup>之公正的法律。經此情形，一二一五年之大憲章既應時而出，遂成日後憲法上自由之基礎。故歷代君主迫於時勢，雖中心不欲服從其原理，亦不得不承認此憲章。

① The Great Charter. ② Richard I. ③ John. ④ Bishop Stubbs. ⑤ Henry I.

⑥ Edward the Confessor,

此憲章實爲君主與其不憚意的人民間之契約；更亦爲封建之契約。就中大多數條款皆係規定貴族之特權及權利。但其有利於社會各階級者亦實非小。而最令人注意者，尤在貴族與教主率皆相誓必擴張其要自君主之習慣及自由，使之達諸其依附者。以憲章之大體言之，足以保障教會自由，正確解釋餘存的封建契約及習慣，穩固市自由，保護財產及商業之安全，規定關於政府及法律之重要規章，如君主提議附加稅或臨時稅，必須謀諸大議會；該議會中有大地主，遇重要案件時，則單獨召見，遇較輕者，則由郡尹代理。有若干條款，一爲保障法官不准賄賂受授；二爲規定對人民非依法不得監禁，褫奪公權，或沒收其財產。此皆足以維持不偏不易之公道者也。而限制王權之觀念，亦得藉此契約流行；雖非二十世紀君主立憲之極則，然至少亦係明白約束君主之妙諦，彷彿封建時之王侯須守封建契約之繩墨也。美國某學者論曰：『大憲章內有兩種根本原理，其效至今依然不減於一二一五年之時，詢爲英國憲法及自是而發軔之其他憲法之惟一基礎：第一，國家一時有其一時政府組織之根本法律，其君主（或如今日之政府）必須遵從。第二，如政府不遵從此法律時，人民即得強使之遵從，甚或將此政府推翻，而更建立其他政府。考諸英國歷史，每值英國自由發展遭遇危機，此二原理即爲吾先民之根據，得以逐漸造成自由政府，即今日吾人所依以生息者也。』<sup>①</sup>

【國會之興起】專制君主與其他大部屬於民衆勢力之長期爭端，即治者與被治者間之爭端，顯然發生。世代相延，至於數百年不止，卒爲英國憲法史上之中心線，迨民權自主成立，始告一段落。當其劇烈衝突

① Adams, Outline Sketch of English Constitutional History, 45-47.

之時，人民方面之主要大組織，即所謂國會者是已。是會雖在約翰王時代，亦未之或有。其歷史之形成時期，即亨利第三<sup>①</sup>（一二一六至七二年）中葉以後，與愛德華第一<sup>②</sup>在位（一二七二至一七〇七年）之期間也。吾人當知國會之建立，實因封建時商民及小地主在大議會中，向無位置，而於諾爾曼時，則其代表勢力日漸增大。厥後此等複雜分子遂分爲兩院，以相並立。代議之原理並非十三世紀之新產。當盎格羅薩克森時代，其在地方政府，即頗有重大之表現；徵諸國會發達之經過，此原理實產生於十二世紀。當時因規定個人動產與不動產，以按額徵稅，遂有選舉估價吏之舉；又因所有刑事案件，須呈於君主之法官，遂有選舉陪審員之事。當十三世紀之初，一般觀念非特以爲納稅人應參與徵稅事務，且咸以爲徵稅與代議制二者應有密切之結合。以前所述之大憲章，並規定：除國人所公認封建時之三種補助金外，關於估計附加稅及其他一切徵稅，均須經大議會之同意。最初十三世紀時之大議會，原非代議機關；然已有其具體，故終有實現之一日。此原理既利於地方司法及財政等事宜，於是中央當局爲徵稅便利計，遂仿行之。自是厥後，封建之貴族集團乃浸假而成爲國會。

此種趨向之第一步驟，始於一二一三年。當時約翰王困於財政及政治諸端，動輒棘手；遂下諭郡尹，令各郡即選賢士四人至奧克斯福<sup>③</sup>議會。迨一二一五年亨利第三因加斯克尼<sup>④</sup>戰爭之故，軍需孔亟，遂申令郡尹轉飭各郡即派代議士兩人，以與貴族及教主等討論對君主之補助金事。乃所希望接濟之決議竟遭拒絕。於是君主與貴族醞釀已久之爭端，遂引起內戰。顧值此糾紛，國會之基礎反益覺穩固。一二六四年，

① Henry III. ② Edward. I. ③ Oxford ④ Gascony..

君主在留埃斯<sup>①</sup>失敗後，貴族領袖蒙福爾<sup>②</sup>組織國會，其中非獨有貴族及教主，且由各郡各選四人。翌年復集會於倫敦，且新加伯爵五人，男爵十八人，教主若干人，各郡各選代表二人，二十一鎮各選代表二人，皆與貴族表同情者也。此種進行，並非政府許可，實乃一種革命。故士達布斯謂：一二六五年之集會，縱有黨議會之雛形，而其創始者並無顯然之表示，欲使該團體有紀律而常召集；其實幾無第二次集合之可言。但無論如何，此實鎮代表第一次與貴族、教主及郡代議士等為政治上之合作。其後三十年間，雖郡及鎮之代表如何參與國會，尙未可知，而國會之繼立者，實屬不少；此誠一實驗時期也。一二七三年，每郡代表四人，與每鎮公民四人，聯合貴族等對新君愛德華第一宣誓效忠。一二七五年，韋斯敏斯德之第一國會法即自宣布已得庶民之同意，而經其採納。一二八三年，有一國會開會，其勢實駕乎一二六五年之國會而倍之。在一二九〇及一二九四年，均有相同之集會，然鎮代表不復參加。

集會之足為永久之圭臬者，厥為一二九五年愛德華第一之模範國會。此君主召至國會者，有大主教兩人，僧正全體，較大之方丈以及較重要之伯爵男爵等。各郡尹亦奉令飭郡各選二人，邑各選二人，市各選二人。各主教且承命率其教堂之牧師，教區之副主教，小教堂之代理一人，與主教治下之牧師二人，共同出席議會。其實際參與國會者，有大主教二人，僧正及牧師十八人，方丈六十六人，宗教領袖三人，伯爵九人，男爵四十一人，郡代表六十三人，邑與市代表百七十二人，——幾乎四百人之集會。於是英國社會之領袖階級如貴族、教士，與庶民等皆聚一處，或躬身蒞會，或委代表出席。自茲以後，國會可謂已成一固定之制度。

① Lewes ② Simon de Montfort.

在一二九五年，且更歷若干時，三階級乃相與分理事務，而國會顯然如法國之國會將長此有三院矣；其勢亦將如法國之貴族及牧師可以投票戰勝庶民矣。然實際之利益漸趨於分途，較小之教士頗覺參與會議，諸多不便，與已無甚利益，故決然退出議會。而另在一種特別宗教議會所謂坎特布里<sup>①</sup>與約克<sup>②</sup>大會者，表決其每年所納之稅額。其次則較大之教士及男爵等，為發展其充分之共同利益計，自然混成一體。而較小之男爵亦覺其利益與彼小地主及市民相一致，（小地主向由郡代議士代表）結果遂漸列諸分子為兩團體，即貴族院<sup>③</sup>與庶民院<sup>④</sup>是已。貴族院誠能繼封建時之大議會，而庶民院之議員實非代表封建時之階級者。迨愛德華第三末葉，此兩院之組織儼乎完善；其源起非以兩院之解決意見，優於一院，或優於三院；亦非有明白之計劃，或一定之目的。其所以成立者，實由於偶然；蓋即以教會未能如大陸國家之教會起而組成第三院故耳。顧自十四世紀以後，英史全部受影響最深者，則是國會之有兩院，實優於昔日蘇格蘭之一院，法國之三院，或瑞典之四院也。

【國會權力之滋長】當十四五兩世紀時，國會穩然獲得權勢。其集會無定期，且不常召集。但對財政及立法等事所操之權柄，實侔於君主，有時或駕而上之，其於財政上，強迫承認此兩種原理：（1）徵收各種賦稅之權，須操諸國會。（2）君主非經國會許可，不得徵收直接稅；即間接稅之徵收，亦不得有背大憲章上規定之條例。一三九五年，有正式規定：以貴族僧侶等之同意，得由庶民院規定國會之撥款。而亨利第四<sup>⑤</sup>在一四〇七年正式承認一種原理，即許可財政案須由庶民院創制，貴族院同意，最後僅報告於君主而已。

① Canterbury. ② York. ③ House of Lords. ④ House of Commons. ⑤ Henry IV.

立法程序亦應如是。先是國會並未嘗被人視爲立法機關；當組成大議會時之賢士大夫，對立法案有建議於君主之權，其在國會之繼任者亦僅有此權利。十三世紀加入之庶民，大抵參與財政事宜獨多，而於立法問題，尙少置議。然其區別甚難分清，迨國會權力繼續增長，於是立法職權遂歸隸國會全體。

當十四世紀之初，在理論上言之，法律係由君主以庶民院之要求，及貴族院之同意，而後制定。郡市鎮代表均視爲法律請願者，而未嘗視爲立法者。若輩得要求新法，並要求解釋法律；惟法之應否制定，及法之內容究應如何，則皆決於君主及大議會。甚至庶民院所要求之議案雖經允許，然仍或有時無效；蓋議案之起草，大抵在國會解散之後，實際上由君主及大議會任意決定其形式與內容也。一三二二年，愛德華第二時之著名國會議法規定：凡法律之關係皇家財產，國有財產，以及人民財產者，須在國會中討論，調解，並制定之；其由來之慣例，卽由君主以教主，伯爵，男爵及庶民等之同意爲之也。此宣言非特確定國會之立法性質，抑且使庶民在立法方面亦得與貴族並列。然猶未能以議案立法權出而代替請願權也。歷經十四世紀，國會力求對此原理予以明白承認，卽謂法律之最後制定，須與其所根據之請願相合；而庶民院對此要求尤甚。迨一四一四年，亨利第五始許可自是以後，凡反乎庶民所請願者，絕不制爲法律；於是立法而無庶民之同意者，乃受限制。然此法規時遭違犯；及亨利第六<sup>①</sup>時，又有變更，規定自是以後，議案自任何一院提出，須爲草案方式。於是法律始由君主以貴族，僧侶，庶民等之建議與同意，在本屆國會中制定之。今日每一國會立法必冠以此等文字；其不如是者，卽依一九一一年國會法之規定，而無須得貴族院同意之法案也。國會

① Henry VI

昔僅爲一請願建議之機關，今則已爲盡美盡善之立法議會。

【永久議會<sup>①</sup>與法庭】諾爾曼大議會變成半貴族，半平民之集會，即所謂國會者，實足爲今日英國政治制度之基礎。自大議會所產生之機關，又有十三世紀後稱爲永久議會，十五世紀後稱爲樞密院者；此外所謂四主要法庭者，亦與之同出一源。最初大議會議員之與法庭或行政機關直接接近者，浸假而得一地位，與其同僚迥不相似。大議會之舉行，既無定期，又不常召集。國會亦然。惟是法庭事項與政府職務之進行，必須繼續，因此，乃創立一機關，初爲大議會之常務委員會。後竟獲一實際獨立地位；且爲區別計，遂稱之曰永久議會。此機關之組織，時時變化。若干服務人員照常出席。其餘人員則皆恃君主特召而後參加。此新議會之權力甚大，蓋既司行政司法事宜，且兼有財政權。而其職務應時勢之需要，亦復逐漸增加。

結果有三：第一，永久議會在實際上與彼較舊較大之機關完全分立。第二，爲便利工作計，乃將有經驗之法官，專門財政家，及其他特別人才——此輩人常係庶民——均行延入。第三，與此機關相繼脫離之若干委員會，均各得行政或司法之職權；而四大法院乃於以生焉：（1）財政法院，<sup>②</sup>受理一切與君主有直接關係之財政案件。（2）普通民事法院，<sup>③</sup>受理一切人民間之案件。（3）王座法院，<sup>④</sup>在名義上係君主爲主席，受理一切在其他條款未規定之案件。（4）衡平法院，<sup>⑤</sup>以大理卿爲主席，受理包括衡平法原理之案件。此等法院之設立，始於十二世紀之初，而完成於十四世紀中葉。以理論言之，各法院均係平等的，對其裁判有不服者，即上訴於永久議會中之君主；當時永久議會所有之司法特權至今猶有存者。亨利第六時，議員

① The Permanent Council. ② The Court of Exchequer. ③ The Court of Common Pleas. ④ The Court of King's Bench. ⑤ The Court of Chancery.

之擴充，及永久議會職務之專門化，日益加甚，致使此團體完全不能為實際工作之機關。最後在十五世紀時，乃由生長過盛之永久議會中，蔓延而出一較小堅固之行政團體，歷史家所謂樞密院者是已。其出現正如永久議會之出自昔日之大議會也。十七，十八世紀時，此樞密院竟以過大，不切實用，其中又有操政治生涯之小團體以內閣之名義，自成行政部。

## 第二章 改造中之憲法

【都鐸爾<sup>①</sup>君主政治】英史都鐸爾時代之顯著事實，厥爲君主之權勢隆盛。時以國家經長期慘淡之玫瑰戰爭後，首須整飭紀綱，與民休養，故都鐸爾君主一方厲行刻罰，一方撫慰百姓；當是時，貴族橫戾已行制服，乃立特別法庭，以究訊暴戾恣睢，犯上作亂之徒；對市井游民，咸予嚴懲，並設工作，以收失業民衆。提倡商業，組織基本鞏固之海軍。並獎勵施賑及教育事業。其對社會中堅階級，愈致力使之進展。總之，此乃一轉亂爲治，轉弱爲強之時期也。凡此諸端，皆爲慈父的專制君主之事業。而國會機關之發展，因之一時停頓。然吾人須知十六世紀之英國問題，並非在君主政府與國會政府之取舍；其所選擇者，即在強固的君主政體與混亂的諸侯紛爭二者之一也。英國既審其得失，遂決取前者。

英國某學者曰：都鐸爾君主政體與其他專制政體，頗不相同；蓋未嘗憑藉金錢、武力，如擁有大財產，橫征暴斂，或領有常備軍，躍武揚威也。其所依藉者，乃爲多數人民之擁護。蓋以國家統一，必有強有力之行政者；且當內亂外患之秋，君主舉措，必須無所棘手，此種定見，已固結於人心，實本諸賦性，而非原於覺悟。坐是之故，非特使亨利第八得以壓服肆行無忌之變亂，抑且使之得以懲治微有違其意志者，並約束國民之良心，無所不用其極，使法律上叛逆之觀念，大爲擴充，人民稍一失慎，卽罹刑辟，而定以叛逆之罪名；此真古今

① Tudor

所罕有之嚴刑峻法也。惟人民有擁護強力君主之成見，故愛德華第六之羣臣得對羅馬舊教徒之大多數，用耶穌教之政制統治之；而馬利<sup>①</sup>亦得結一怨婚，並使國家淪於悽慘之戰爭中；最後且使伊利沙伯<sup>②</sup>得自由壟斷國家內政外交事宜，擅行延長與西班牙之戰爭，亘三十年；而其壓制宗教改革之運動，則幾乎一身為所欲為也。都鐸爾之君主政體乃一民族之君主政體，既能順悅民心，復有權勢階級之擁護，如貴族，法官，商人等，或為國會議員，以居於韋斯敏斯德<sup>③</sup>，或為總督，以總攬郡之軍隊；或為市長，治安官，以維持地方政府。

【樞密院政府】都鐸爾時代與斯圖亞特<sup>④</sup>之初葉，頗可稱為樞密院政府時代。當時國會雖繼續節制立法及徵稅事宜，但其專制君主之所以能執行政務者，洵賴樞密院與其若干附屬委員會也。樞密院或簡稱院，雖在亨利第八時議員至四十人，而通常則為十七人或十八人。其議員往往為國會議員，當時雖尙未承認行政機關對立法機關如何負責，但政府對於國會實得易操縱其議案。自馬利以後，議員幾乎盡為非專門人，只有少數例外。樞密院之職責，固專在建議，但以實際言之，雖堂堂亨利第八與伊利沙伯，其精明勤慎如彼，尙不得不以大部國事之施行，委諸議員獨斷；而常斯圖亞特之初期，樞密院已實際統治境內；如監督行政，管理商業，發特許證，節制出版業，監督法庭，偵探陰謀，鎮壓叛亂，統轄艦隊，參與處置宗教事宜，幾乎對舉國大事，莫不得實行討論處理也。以君主名義發號施令，遂實為立法機關；彼既管理商業，處理公債及稅捐，且得解釋從軍義務，因以握有財政大權。既與君主共同審理案件，故為最高法院；其司法權半為初審

① Mary ② Elizabeth ③ Westminster ④ Stuart

的，半爲上訴的，範圍廣泛，而且專制。

一四八七年，國會授權亨利第七設立特別法庭，初置重大官員及樞密院議員七人，內有法官二人，裁判普通法庭所不能審理之違法大案件；此卽最後以其開庭地址而名之星宮法院①。在實際上言之，其初乃樞密院之一委員會，得執行司法權；此司法權實卽久爲樞密院越法執行者。兩機關之關係益趨密切，在十六世紀中葉，星宮法院擴充綦大，遂包括樞密院一切議員，及兩大法官。星宮法院之成立，係經法律之批准，而樞密院則不然。故樞密院之司法事務均由其議員在此新機關假法院之名義以處理之。都鐸爾政治之趨向樞密院政府制，於其建立多數附屬委員會及法庭等，即可表現。至其歷史，非可在此所能復述；就中最著者，卽爲伊利沙伯之高等特別法院。

【避免國會制裁】都鐸爾君主咸視國會爲君主所利用之工具，而非爲國家一獨立平等之秉權者；亨利第八及伊利沙伯尤爲堅持此見。凡有違反民意之變遷而欲其見諸實行，如亨利第八時與教皇不睦，而有所應付，必以國會立法之名義，制定其變遷，然後可具國家立法之形式，而得國人之認可，此乃都鐸爾君主慣用之政策也。苟欲取得一種大宗款項之供給時，遂亦依此形式，使之爲儼然國民之樂輸；此皆都鐸爾朝認爲一種最善之政策者也。然都鐸爾朝絕不使國會對於創制議案，甚至對君主所交付之議案有採納，修正，或反對之實權。都鐸爾朝力使國會立於純正附屬地位，方略層出，機巧備至：第一，對國會之召集，既不常見，且無定期，更以最短之時間，限制其會期。第二，干涉都市選舉之自由。第三，厲行節制議會之組織與其

① Star Chamber

議事程序。亨利第八威逼其國會，肆無忌憚；伊利沙伯以女主而有狐媚阿諛之態，詭譎欺詐之行，卒得藉其淫威，以達到同此目的。議案委諸議會，以強迫其制定；普通議員之提案，概歸消滅；而言論自由，不受逮捕，以及晉謁君主等特權，亦橫被斬絕。

最後，君主遂得藉人所共知，而慣於利用之方法，完全免除在理論上國會所予之限制。一即為勅令，當十六世紀時，君主方面咸以君主能獨斷，或據樞密院之建議，而以法律權力頒發勅令，其垂顧人民之最神聖的自由者，僅以勅令無違成文法或習慣法耳。又有人主張：在特殊情形或危急之時，君主得使法律效力停止或取消，此種特權之範圍，廣泛無垠；故其在野心君主之掌握時，頗足以奪名義上委諸國會之立法權。猶有足以使君主不受國會之監督者，即君主在財政上比較獨立；此實因國會尙未能監督多種稅收，亦實原於關稅與其他間接稅仍於君主即位伊始表決一次，而終其朝無所變更故也。

【一四八五年之國會】無論以上之事實如何，在都鐸爾時代之國會，絕非停頓無進展也。十七世紀時，議會（尤其是庶民院）所表現之獨立精神與其權力之憑據，乃百五十年前之實質的產物，隱然發生者也。亨利第七即位時，兩院之組織，尙未明白規定；貴族院僅一小機關，其內只有貴族僧侶等，在一國會將開會時，即得自君主接受特別文書，所謂個人的召令是。其員額無定，方丈等除為皇家之軍籍佃戶，而必須負國會責任外，固往往不甚出席；但大教主，僧正，方丈等被召見之權利，則實由來已久，不容否認。自非宗教之貴族中簡選個人以應召，初實以君主之意志為轉移，然其後竟成一固定之原則，凡曾被召者，必須永久應

召，且必以其嫡子繼承。此事初本爲一最重之義務，後乃成一光榮之特權；既如是，復規定凡曾應召出席之嗣子，君主不得對之停止召令。在十四世紀時，議會議員額變動不定，常在一五〇人上下；在十五世紀時，其數漸少，亨利第七第一國會召集之貴族，僅二〇人。

當都鐸爾時代之初，庶民院乃三〇〇人之團體也。其中代表英格蘭四十郡（除三郡外）之郡議員凡七十四人，與變更無定之邑與市代表若干人。一二九五年之模範國會<sup>①</sup>中，列席代表者凡一六六城市縣；但逾時則員額漸減，一則因派遣代表之市減少，一則因人民視代議制未嘗有實際利益，且徒耗日給代表兩先零之費；於是，有時絕不派遣代表矣。十五世紀之初，各郡自由保有不動產者始得在郡法庭選舉郡議員。然一四二九年之規定選舉權，限於居本郡而有歲值四十先零租金（約合現價三四十鎊）土地者。先是此法之採用，乃顯然因彼過多之無產階級之市井流氓要求與郡中紳耆名士有平等之選舉權，其勢洶洶，幾不可遏，故行此法，以剝奪其選舉權，直至一八三二年。諸市之選舉制度極端複雜，一八三二年前未嘗致力使之統一。有地方（所謂教區稅市）其選舉權行於一切納稅人民者；有地方行於有特定住宅之人民者；有地方（自立門戶市）行於一切自立門戶之人民者；更有地方行於市自治團體、公會人員，或其鄰近之地主者。

【都鐸爾治下國會之發達】當都鐸爾時代，兩院之組織頗經重大變遷。貴族院之主要變遷，即政治權勢起而代替宗教權勢是已。其促成之因素有二：（1）亨利第八時，世襲貴族爲三十六人，迨詹姆士第一<sup>②</sup>

① Model Parliament ② James I

踐祚，竟達八十人；<sup>(2)</sup>亨利第八封閉僧院，方丈因而引退者二十八人，而僅以一部新立之六教區償之一五〇九年僧侶數爲四十八人，一六〇三年則僅二十六人。

在都鐸爾時，庶民院議員額實已倍增。一五三五年與威爾士立法上之合併，乃引入新議員二十三人。在一五三六及一五四三年蒙穆斯<sup>①</sup>與支斯得爾<sup>②</sup>二郡得列席代表。新得選舉權者凡數市，亨利第八末葉，郡代表已自七十四人增至九十人，市代表數達二五二人，於是該院議員總數計達三四二人。愛德華第六時，新議員增加者四十八人；馬利時新增二十一。但在伊利沙伯時，驟增之結果，竟引入市之新代表六十二人，其代表或爲初得代表權之市者，或爲曩曾有其權旋經廢弛之市者。都鐸爾時代，庶民院議員增加之總額爲一六六人。蓋國會代表之擴充，實圖有以影響庶民院之政治地位也。顧其所以如此增加者，實原於國運日趨於昌盛，及都鐸爾君主慣於仰賴民衆之工商階級。後之理由，尤能說明市代表所以增加之故。

都鐸爾時代國會變遷之第二要點，卽其開會頻仍，而會期延長是已。亨利第八以前每一國會通常開會一次，而其會期又甚短促。顧今茲國會已不復在完成某種特別大事後卽行解散矣，其開會次數亦不受限制。亨利第八之「改良國會」繼續七年。在伊利沙伯四十五年中，凡十個國會，開會十三次，其中有一國會，雖僅開會三次，然竟得延至十一年。伊利沙伯之國會會期時間總計不及三年，其在位期間，平均每年不過開會兩旬。惟吾人須知當時國會既爲一種制度，其在國家政府組織中漸能取得一公認之地位。有著名遺書題爲英國政府論<sup>③</sup>，發行於一五八三年，其以清利精當之詞，論國會在法律上之權勢，今日莫有能爲

① Monmouth ② Chester ③ De Republica Anglorum.

之綴一言者；其論曰：『凡羅馬平民議會或法庭所能爲者，今皆可由國會爲之；國會乃代表元首及國家全體，而有極大之權力者也。蓋英國自君主皇后以至於庶人，無貴無賤，皆可親自列席國會，或委代表與議。國會之意志，即英國人人之意志也。』此主義之宣布，在英國未曾發生異議。都鐸爾時代，兩院有記事錄，而現代國會之委員會及議事程序等一切特點，亦於是肇始。

【斯圖亞特與君主神權】斯圖亞特朝歷四君主，其間專制政體與立憲政體對峙之爭端，最後乃醞釀成熟。斯圖亞特君主所據爲主義以資統治者，即君主神權是已。此主義詹姆士第一將繼位，即爲之解釋，爲之辯護，引經據典著書曰自由君主制法意，<sup>①</sup>其持論即謂君主依上帝意旨而御宇，百姓不得反抗，假令以君主專制國爲可畏，則是無政府將更使人不寒而慄矣。反對暴君，只可訴諸上帝，別無他路。當一六一〇年，詹姆士第一宣言於國會曰：『君主乃天下之至尊者也，……爭議上帝所爲者，是瀆神也，……故爭議君主所爲者，是犯上也。』此種主義在英國固無足新奇。詹姆士對王權之觀念，實與彼都鐸爾歷世君主及古代諸王有同旨焉；詹姆士與其子查理第一<sup>②</sup>所企圖者，即在維持亨利第八與伊利沙伯所享之專制權，求其無過亦無不及而已。

此種企圖之所以未能見諸實行者，其故非止一端。一則由於君主之頑固。凡都鐸爾君主所發表之意見，斯圖亞特君主均率爾宣布於公衆。斯圖亞特君主之昏庸，曾不知何爲輿情，其固執於特權之小節細目，習與性成，皆足以使十七世紀英人有離心離德之象。第二則因國民已能覺悟世勢變遷，強有力之君主，無

① The Idea Law of Free Monarchs. ② Charles I.

所用矣。蓋法律紀綱久已穩立；封建之險象，已行剷除；而外患之侵入，亦不復足慮。強有力之君主政體固能供役於一種善良之目的，但彼目的，今已達到矣。

第三則因曖昧中產生之國會，今已儼然爲一有力之輿論機關。在一六〇四年六月二十日之著名契約曰庶民院陳訴書<sup>①</sup>，其中庶民院曾敬重明白對新君主申說何爲該院之權利，亦卽爲國民之權利。其言曰：「凡足以使吾黨庶民不得不爭執吾黨之權利者，乃人所共知之情也；君權之日增，易猶反掌；而百姓之權利，則常在危險中。平民照顧周全，則權利得以無恙，一旦失去，則非經紛爭，不可復也。英國庶民院之權利及自由，主要者有三：第一，英國郡、市、邑、鎮對於出席代表，得依其所信任者而自選舉之；第二，被選舉之人在國會期間進退自由，均不受限制，亦不受逮捕及監禁；第三，議員在國會內本其良心，自由言論，不受阻止，同時對國會中之君主，亦得以相當之敬意，而享有此種自由，蓋在此情形之下，君主及兩院乃成一單一政治團體，而君主爲之元首也。」此種政治哲學獨闢蹊徑，將庶民院根本權利加以列舉，其精當簡明，並足稱述。一六一〇年五月二十三日又有庶民院請願，其最重要之詞曰：「凡關於國家人民之事，得自由討論，吾人以爲此皆自振古以來國會當然固有之權利；若此言論自由，一旦廢除，則國會自由之實質，亦將煙消雲散。」

【國會黨之主義】最後，最重要者，卽斯圖亞特主義之流行，與當時英國政治思想之發展，頗相反對。其所侵犯之第一原則，卽君主雖不服從任何人，但終須遵守法律者是也。當早在十二三世紀時，兩大法學家

① The Apology of the Commons.

明白否認君主意志有法律效力。迨十五世紀時，福台斯邱<sup>①</sup>雖名爲亨利第六之法官，乃竟著書曰：英國法律之美質<sup>②</sup>，其主要論旨，即謂一種政府制度如英國者，君主之立法及徵稅，須依三階級人之同意，其法官則誓恪守法律，而不必顧及君令之何若也。福氏謂羅馬之立法，乃君主之意志；而英國之君主意志，特單一之附屬分子耳。都鐸爾之專制，雖似若廢除此主義，但亦未嘗漸滅無餘。當詹姆士第一時，大法學家庫克<sup>③</sup>大聲急呼，在法院內力倡國會之新要求，而謂法律之永久威權不容漠視，並決然反對君主所要求之特權，於是前此主義之餘燼復熾。

故普通法律之原理，謂法律之正確淵源，實來自國會所代表之人民也。經十七世紀之奮鬥，國會黨爲求此主義之公認計，乃毅然抗辯，卒於一六八八至一六八九年之革命後，使此原理在實際上付諸公論。國會主義之最後趨勢，即注重個人權利；由來咸重視人民團體——階級，行會，公司，未嘗以個人爲單位，所有權利，率以彼團體之資格而要求也。茲者個人不復混入團體中，而皆得以個人之資格，有其天賦權利。使國會第一步成功告成者，即爲民權請願<sup>④</sup>（一六二八年）其內君主所承認之特權，即某種征稅，苟非經國會課加，即爲無效；凡以皇家命令被監禁者得由出庭狀<sup>⑤</sup>使犯人至法庭被審其罪原，免除軍隊之屯駐及戒嚴令之程序。當此君主統治國家而無國會之期間（一六二九至四〇年），對於法律上之權利修改增替，均在法庭中說明審查，而其通常規定之權利，大抵關於生命財產之類。凡此種種，皆視爲國家之根本自由，國會黨與君主最後之衝突，告終於其君主覆亡之歲。生命，財產，自由等字樣昭彰於世者，垂數百年。

① Sir John Fortescue ② De Landibus Legum Angliae. ③ Coke ④ Petition of Right ⑤ Habeas corpus

【君主政體消滅：共和政治及監國政治】斯圖亞特之政治思想與國會黨之政治思想，二者誠如冰炭之不相容。其後內戰之起，殆即爲此二者決雌雄也。國會黨之所爭，固未嘗欲於形式上或實際上絕對以國會建立政府。在一六四一年之諫政奏摺①中，可見若輩所傾向者，除對政治及宗教上，微有特別變更以取消教主之統治權外，不過欲對君主予以憲法上之限制而已；然此劇烈競爭，當君主覆亡之際，竟使各種憲法改革公開施行。而一六四九與一六六〇年間，國家竟實施政治上之試驗，誠爲歷史上得未曾有者。一六四九年五月十九日，君主與貴族院既以無益而有害，已經廢除，國會爲改革計，遂宣布共和政治，於是諸國璽曰：「上帝福佑恢復自由之元年」。在共和期間（一六四九至五四年），施用各種方法，以求由成年男子選舉立一國會。顧此計劃之進行，既無領袖人物之襄助，又乏多數民衆之贊助。當一六五三年，始採行一種憲法——第一成文憲法爲近世歐洲所施行者——所謂政府組織法②者也。其所定之制度，將以應用於英蘇愛三部者，卽立一任期終身之攝政官，以爲執政者，輔以十三人至二十一人組成之國務院；並規定一院制國會，以爲立法機關，其議員爲四六〇人，每三年改選一次。凡人民有值三百鎊之財產者，皆得選舉克倫威爾③承攝政之職。凡六年，世所謂攝政時代是。

在政府組織法下之政府，特差強人意之成功耳。克倫威爾與國會相爭，未嘗或息。而於修正憲法是否應用國會權力，尤斷斷焉爭論靡已。在一六五九年，攝政被要爲君主，彼對此事拒絕不爲，但實已接受一種新憲法曰諫告書④，將藉以恢復一六四九年所廢之政府制度也。此種趨勢，主要爲重建兩院制國會——

① Protectorate ② Grand Remonstrance ③ Instrument of Government  
④ Cromwell ⑤ Humble Petition and Advice.

一爲庶民院，一則以對相當名稱之規定，尙莫衷一是，姑呼之曰第二院。然共和主義固未能根深蒂固也，狡獪之徒如克倫威爾者，久已首認英國人民爲忠心專制者，故謂君主之不免恢復，絕非武斷。甚至在一六五八年克倫威爾未卒以前，大勢顯然趨向於是。而當攝政失勢後，此結局之問題，僅在時間及方法而已。在一六六〇年五月二十五日，第三斯圖亞特君主查理第二既行大赦，並承認國會所同意之處置宗教議案，乃登陸於多維①，而爲人歡聲載道以迎迓。

【君主政體恢復：晚代之斯圖亞特】自一六六〇至一六八九年，乃決定斯圖亞特朝能否以立憲統治之最後試驗時期也。期望查理第二與詹姆士第二統治所依照之憲法，乃數百年前久已成立，內戰之前夕，經國會提出改革，重行修正者也。一六六〇年之規定辦法，非特爲君主政體之復活，抑亦爲國會之再現。國會之威權，雖未宣諸任何正式文書中，而其兩院實已重得其當初之基礎，而能制定一切法律，並批准一切征稅矣。斯圖亞特朝賴以恢復之契約，不論其文字如何，其精神實能禁止君令任意增加課稅，並禁止君主或以積極勅令，或以消極禁令，而獨斷操縱立法權；蓋自時厥後，國家用度之性質及其總額，均須依兩院之質問而通告之。且國務員等須按規對自身及君主之行事，實行負責。

此種王政復古之重要性，閱時久而傳播廣，美國某歷史家對其重要性，曾有所稱道曰：「一六六〇年之結局……乃一調解之契約也，非徒表諸宣言，抑且見諸實事。詹姆士第一朝之初，對十六世紀強有力之君主政體及強有力之國會可否在實際上共同存在，君主與憲法之界限竟至何度，此種問題已由該調解

① Dover

爲之解決。但其調解乃特別式的，又經百五十年之發展，乃有形式存於君主，而實質則操諸國會之妙用。關於其結果，近代憲法學家有所論述，頗精彩可考，即謂主權操於國會中之君主也。在理論上君主爲主權者，實則其主權僅可在國會中宣布執行。君主放棄其以一己意志解決國家政策之權，但其讓出，在形式上仍有其權力，且歷若干時，頗能執行某種實權，並據有永久之優勢，此固掩耳盜鈴之計也。歷百餘年，此調解始經明白承認，其平衡方克達於今日之水平線，願其造成，實在一六六〇年。

「世界政治史中，其重要及影響未有出此調解之右者。英國憲法之所以傳遍於此文明世界者，惟此調解是賴耳，此誠爲十九世紀之特點……故此調解之勢力，非言可喻。向使英之歷史時代遞嬗，而促成憲法，使內閣在形式上，在法律上，直接負責於國會，而不負責於君主，則非特對君主之失其實權，難於調解，即其他君主對憲法之採行，亦已不可能矣。而今日憲法使內閣在形式上，在理論上，似乎爲君主之股肱而服從之，此種特點亦已未由存在矣。向使無此調解，則必發生革命，革命之結果，國王非承認政府對國會直接負責，即贊成純粹共和政府，而此二者亦已無復惹人注意之特徵矣。蓋英國憲法勢所以存於世界者，實賴國會監督現政府。在實際，而不在于形式，用間接，而不用直接，且彼繼續之君主政體，徒有其儀式上及理論上之形式，在實際上，則有共和制隱藏焉。」

查理第二對新制爲其所規定之權限，所以未嘗踰閑者，非僅以其意在偷安，亦實以其政治明察，自度安危之機，不可忽也。其弟詹姆士第二繼位，秉性獨異，誠斯圖亞特朝各君主中最賦斯圖亞特特性者之君主

也。彼決然堅持君主神權主義，且又無術以隱其事實。詹姆士能幹勤敏，誠篤敦厚，獨強項固執，心懷褊急；初曾誓志保持法治政府，願狃於鎮壓一六八五年變亂之易，後乃妄意廢止壓迫羅馬舊教之現行法規，以冀遂其再造舊教主義於英國之野心。於是下令取消國會規定之法律，而再造一六四一及一六八七年國會曾廢止之暴虐的宗教特別法院；並宣布解放一切舊教人及非國教者，而許以自由信仰宗教；雖國法明文禁止，亦不顧也。此種舊權擅自恢復，卒使王政復古之成約因以破壞。

【一六八八至一六八九年之革命：民權案】各種政治之領袖人物，預見專制實現之無以救濟，復迫於一六八八年太子世系問題，乃邀荷蘭聯合七州總督奧倫治公威廉<sup>②</sup>（詹姆士長公主馬利之夫）來英擁護憲法。其結果即為一六八八年之不流血革命。十一月五日威廉登陸於托圭<sup>③</sup>，而逕赴倫敦。詹姆士自顧無與，遂奔就其同盟法王路易十四<sup>④</sup>。貴族院議院，前任庶民院議員，及行政官吏共組之臨時團體，乃要求威廉於未舉行國民會議之前，為臨時統治者。一六八九年一月二十二日，由國民會議議決，因詹姆士既已出亡，即當認為讓位，應立威廉與馬利為聯合君主。

為確立此種新朝代建立之條件計，英人使當時憲法之重要部分制為成文。一六八九年二月十九日，此新君主正式允許該會議所草之民權宣言。是年十二月十六日，國會乃以民權案之名義，使此宣言成國內法之一部。

民權案並非今日所謂憲法之意，亦非如一六五四年之政府組織法可稱為憲法。蓋以其未嘗規定人

① The Bill of Rights ② William, Prince of Orange ③ Torquay ④ Louis XIV

民主權或國會主權；未能列舉人民個人之權利；未能規定政府各機關，或對之有詳細之計劃也。其內容祇關涉已往三年所經過之困難，及前兩代之一切事實而已。特別否認斯圖亞特晚代所要求之各種特權——如停止法律效力，對宗教之委任權，不得國會之同意而徵稅，君主有統轄常備軍之權皆是已。此法案對十七世紀一再紛爭不能解決之問題，如人民請願，選舉自由，國會議員言論自由，均予以保障，並規定國會應時常開會。其關於君主繼承條款，則規定羅馬教派或與之訂婚者不得臨朝。

民權案實將革命之重要結局，及十七世紀之自由運動，集其大成。且如某學者所述曰：「以歷史解釋之，觀其正確意義，及其根本原理，實可謂包括一切而無遺也。」一六八八年之革命，及民權案，實為英憲法發達極盛之表現；蓋自時厥後，僅為十七世紀原理之詳細應用及最後解釋，國會統治權之運用而已。國家主權，法律威嚴，及國會萬能——凡此諸端，不復引起糾紛矣。既視君主為自然有用之制度，故其進行，亦無往不利。惟自是以往，君位不復為繼承或固定之權利，而以全國意志，由國會表出以支配之。君主神權於是乎息①。

① The text of the Bill of Rights is in Stubbs, Select Charters, 523-528.

## 第三章 十七世紀後憲法之發達

【剛性與柔性】當十七世紀末葉，英國政府制度之組織，就其較大者言之，實已完善。君主立憲，內閣，兩院制及法庭，已具有今日之雛形；而今日政府運用之根本原理，尤能穩建於當時。蓋其立法征稅等事，惟國會中之君主得有實權，而於個人自由，亦多予以特別之保障，且常有修正。顧以實際言之，一六八九年之英國憲法，較諸一九三四年，誠不可同日而語。當斯圖亞特朝衰亡之際，非特表出一六四〇年革命之極盛，抑且重開一新紀元，使政府組織得以擴張，而應時勢之變遷，日趨於新潮流。自威廉第三至喬治第五①，對於政府組織，未會有全部之審慎修正；美國由特別會議修正憲法，甚或重訂新憲，英國對之甚為茫然。英憲之變遷，次第而審慎，有時使人不知不覺；其在正式文書中規定者，祇有向例之國會立法，及一般之司法判例而已。然今日聯合王國②，現行憲法慣例之造成，即謂其形式與精神皆由已往二百年之發達，亦非過言也。故雖十七世紀之供獻為原理，十八、十九兩世紀一如十四、十五兩世紀之供獻，俱為制度，而今日之組織，實非絕對新者也。

吾人欲具體述明憲法之特質，必須進究前章歷史上之觀察，以求其在一六八九與一九〇〇年間之重要發達。至於晚近之大變遷，當於下章專論今日政府制度中述之。

① George V ② The United Kingdom.

【君權之衰落】吾人所首論者，爲君主一方面，國務員及國會一方面，彼此實行連屬，使國務員得在兩院完全繼續治理國務。前已述及，一六八八年之革命，自君主掌握取得各種特權，於是向來之爭端，一朝解決。然威廉第三非所謂傀儡之君主也，彼固未嘗自居庸弱；威廉雖洞悉其所以見容於英之故，而終不欲捐其好大喜功之天性，乃決然要求特權。其民黨雅不欲承認，而威廉則時常威令相強，以躬行統治內政外交，與夫軍國大事。繼其任者，安尼①雖無獨裁之野心，亦非不傾意專制君主之利也。迨一七一四年，汗諾威②朝踐祚，於是昔日君主所享之權勢，盡行分散，而入於國務員及國會手中矣。喬治第一及喬治第二非若世所稱之庸碌者也；彼特關於英國語言，風俗，及政治制度，故未能保持其繼承之權勢。當喬治第三時，王權思想又形復活，此君主雖智有不逮，昧於世事，實亦忠勇而有野心者也。既榮於自做英人，且決計爲君主恢復先帝已失之權勢；其個人在政治上之勢力，超乎一切，如是者凡數十年，可謂罕有者矣。一七八〇年，下院又表示將採一種政策，其最要者，即公然宣佈曰：「王權之增加，已非一日，今猶方與未艾，可以消滅矣。」

然一七八二年，腦斯大臣③去職後，王權日就陵夷，頗有一落千丈之勢，其在位末年，昏庸日甚，既得之王權，遂再失去。及喬治第四在位時，穢德汚行，騰怨於民，微論權勢如何，即君主之聲望，亦且江河日下。迨威廉第四時，衆情復歸，但權勢已不可再得。維多利亞④在位久而德化溥，始澈底恢復王權，蓋以其得乎英民之愛戴也。再現之權勢，愛德華第七及喬治第五未嘗使之稍損，此君主當時所操之權，及前七八十年間君主所曾堅持之權，以之執行國事，非不遊刃有餘也。顧今更鄭重言之，此種權勢，特十八世紀以前君權之餘

① Anne ② Hanover ③ Lord North ④ Victoria

蔭耳。其大部係屬人的，而非法律的，限於國際關係，而非國內事務，至其違反國會所表示之民意，則誠所謂蚍蜉撼樹者矣。

【庶民院之優勢】自一六八九年後，現行憲法第二變遷，即國會之權勢重心，由上院移至下院，而下院漸趨於民治化是也。當威廉及安尼時，上院實隆重於下院百倍；然當窩爾波爾<sup>①</sup>組閣時代，下院竟崛起而握大權，一則因七年法<sup>②</sup>使國會之生命自三年展至七年，遂使下院議員在任久，而人皆樂爲之；二則因下院操縱財政大權，漸行增加；三則因窩爾波爾在內閣總理任內，永久堅持其下院議員之職，遂得藉以肆其顯著之活動。

然當時下院權勢雖已確立，固不足稱爲平民政府之勝利也；彼特初步之一種趨向耳。在十八世紀之下院，其議員均由郡市有限制之投票選舉，或由少數貴族團體直接委任。當十九世紀時，下院在國會用種種立法，以使選舉權擴充至於迄無政權之民衆；重分國會議席，以使政治勢力得以公平分配於選民；並規定章程，使選舉運動得以進行，選舉事宜得以處理。而其他民治工作，亦得從事實施，其足以使諸端見諸實行之立法，即一八三二年之改革法，一八六七年之人民代表法，一八七二年之投票選舉法，一八八三年之行賄及非法行爲法，一八八四年之人民代表法，及一八八五年之議席重分配法。此等法案之性質，及其後一九一八年最顯著之人民代表法，一九二八年之人民代表法，即將詳述於後。

【內閣之興起】本節所討論之時代，實更重要，蓋以其產生今日英國憲法制度之特點，所謂內閣者也。

① Robert Walpole ② Septennial Act

非特以內閣本身爲一種制度，抑且以之造成內閣制政府。內閣之建立，乃一漸進之程序，而此種程序與其產生，俱未載於英之法律中。查理第二自樞密院中選賢與能，爲非正式之諮議，以代樞密院之全體，正如樞密院之分自諾爾曼及安吉文時代之大議會。查理第二此種計謀，往往視爲內閣制之直接先驅。以實際言之，重要問題委諸樞密院中之特別團體，或親近黨與，在查理第二以前，已有行之者。內閣會議之實行與其名義，早已見於查理第一時；然至一六六〇年後，時勢所趨，內閣始於政府組織中，得一確定之地位；更自是以後，內閣制始爲憲法之中心及唯一之光榮。

查理第二對內閣之發達，並未使之更進一步。先是其所以發生之故，卽以樞密院大團體議員人數如彼其多，對於討論國家大事，保守秘密，諸多不便，故查理第二召親信大臣五六人，此五六人皆在國會內有勢力，常使隨其左右。凡大事之發生，均委諸若輩，且願將立法權取諸國會，而委託焉。克拉林敦伯爵<sup>①</sup>（一時曾側身於此團體中）有言曰：「此諸大臣每日均集會，下院議員之賢能者，參與其中；但必其侍奉君主日久，與國會關係甚深，而經驗豐富，歷練獨多，其讜言宏論，足以傾耳一聽者。斯會且往往討論處理下院之議事，關於國家應興應革事宜，亦有所計議。如見有其他意旨相同者，若輩亦卽與之接洽；凡此諸事，固未嘗衆議紛紜，發言盈庭。無論其問題係國會向來所憎惡，或將來決不贊成，或成功之機會極少，在此種辦法下，總可使一般出席者抱一定成見，從事討論。」

晚近內閣制之濫觴，於此可見。君主少數重要大臣時而聯合建議於君主，時而提出政府急需之立法。

① Earl of Clarendon

但此制自身終未存在也。蓋君主選任大臣，未嘗顧及政治之複雜，或國會之意志；微論在理論上如何，即以實際言之，此諸閣員固不負責於國會或國民，蓋唯聽命君主耳。故自由學派攻擊此制，未嘗能使君主稍受約束，不過爲君主自身利害作深謀遠慮而已。此內閣字樣（蓋以君主喜在其私邸召見大臣故也）之爲人詬病者，蓋自是始。

無論如何，此制實爲應急之需要；故吾人可謂其終歸於不可或廢。亞當斯<sup>①</sup>論曰：「一六六〇時之調解果見諸實行，乃謂立法議會直接統治並監督一切政治之施行也。其所規定，對於吾人既爲新經驗，當然無其他現存機關可以使之實現，亦無任何政治組織，能使立法部藉以執行在理論上所向未有之行政權也。實行此調解之工作，必有合乎憲法之機關，而此機關卽爲內閣，其原則卽閣員對國會負責，吾人又可謂英國將行政權包入由立法部選出而受其監督之內閣，此種制度最後乃將十七世紀憲法進步所產生之國會主權，取而使之見諸實行」。

當一六八八年時，內閣仍爲一種半形成而使人莫明其妙之組織，彼所謂內閣制者，固茫然於世也。但其結果，使國會之永久權勢得以保持，於是內閣制政府之發展，遂不容緩。威廉第三時，對於閣員之選擇，十分自由，對若輩行事之監督，亦有大權。但其在位，內閣制有一大見進步者。威廉初欲與國務員王黨民黨共理國事，而組成內閣，乃竟失敗，故於一六九三至一六九六年間，召集左右，其中只限於民黨；此事初雖爲便利計，而非定爲原理，然竟浸成公論，以爲凡重要國務員均當由在下院佔大多數之黨中選出。國會見此進

① Adams

行，初不甚了解，而常懷疑懼；一七〇一年之王位確定法中，雖其草案在實行前，對此問題有所修正，而國會實曾有約束此新制度之謀，則無可諱言也。

喬治第一及喬治第二時代——君主之不積極治國事者凡四十五年——在內閣歷史中爲一極大形成時期。民黨國務員堅相結合，以維持民黨在下院之勢力，並擁護漢諾威系，而反對王黨與雅格黨<sup>①</sup>；一七四二年當窩爾波爾——第一任內閣總理——失其大多數之擁護，當即應機辭職。同時君主不復出席內閣會議，而國會始知內閣制之如何實行閣員責任，於是急欲使向日之彈劾權及褫奪公權法，可以默許廢止矣。迨十八世紀末葉，內閣之觀念始確定爲一正式組織，其內容包括：(a) 國會議員，(b) 同一政見，(c) 選自庶民院佔大多數之黨中，(d) 共同執行既決政策，(e) 國會如有責難，則實行總辭職，以示聯帶負責，(f) 承認對一總理服從，但在十九世紀中葉，內閣制之真諦及其勢力，鮮有能澈底明瞭者，其足以說明此制之最澈底者，即一八六七年發行之英國憲法<sup>②</sup>，其著者即爲巴佐特<sup>③</sup>。

【政黨之起源】吾人在此時代所研究之第四發達事項，即政黨之起源，及今日黨制地位之確定。今日政黨之能演比較重要之劇者，未有過於英國者也。政黨之組織及工作，雖不見於成文憲法，甚或不見於普通法律，然其足爲治國之要素，固不誣也。英國政黨之起源，難於追溯，學者必不認在安尼以前，甚或在喬治時內閣制未成熟以前，有純正之政黨機關存在。有謂政黨機關之起源，始於詹姆士第二朝者；有追本溯源，而謂之起於王政復古時代者；麥皋萊<sup>④</sup>氏實以爲英國第一政黨，即卡發雷<sup>⑤</sup>及圓顛黨<sup>⑥</sup>之互相軋轢，一

① Jacobites ② English Constitution ③ Walter Bagehot ④ Macaulay

⑤ Cavalier ⑥ Roundhead.

六四一年長期國會採諫告書以後，即二黨互相消長時期也。

第一團體之足以稱爲今日之所謂黨者——對於政治有顯著之理論，有合理穩健而永久之組織，藉在下院之大多數，以有統治立法之目的者——實爲民黨與王黨，起自查理第二之請願者與反對者，當詹姆士以舊教見排，同時多有爭端，此兩黨政見不同，浸成根本不睦之情形。廣義言之，民黨主張信教自由，國會操縱政權，而王黨則爲國教主義，而提倡王權。自斯圖亞特王朝以後，此兩黨對於一切爭執，均各相持不下，威廉第三曾欲與此兩黨合作，前已述及，終歸失敗，而依賴民黨。一七〇二年安尼踐祚時，民黨竟見逐下野，而王黨（一六九八至一七〇一年即醉心權勢）得統治權，終安尼之朝，掌握大權；然喬治第一時，爲勢所迫，卒讓位於其對敵。於是自一七一四年至一七六一年，民黨之權勢遂不可動搖，前已論及，此即內閣制發達時代也。而此制之興起，與黨治政府之發達，其間誠有不可免之密切關係。十八世紀之末葉，此例遂成牢不可破之制，以爲組織內閣之開員，須與當時在下院佔大多數之政黨一致，且謂如民選之代議機關對現內閣不信任時，則該內閣即當引咎辭職。

【大布列顛之建立與蘇格蘭之合併】最後當述自大布列顛改組單一政府制所發生之重大變遷。吾人今日所知之聯合王國，乃代表以前四個獨立國家——英格蘭，威爾士，蘇格蘭，愛爾蘭。一二八四年，幾經愛德華第一之血戰，威爾士大部始入英國版圖。威爾士凡六郡，取法英式而建立，其立法制度亦然；至於威爾士教區亦入於坎特布里①教區治下。亨利第八於一五三五年開闢六七郡，並擴充派遣代表至下院之

① Canterbury

權及於各郡與重要城鎮。然後大功始克告成。自是以往，威爾士始在政治上完全與英合併。是故今日者，苟無異故，威爾士固英之領域也。

愛德華第一既征服威爾士，旋從事於克制蘇格蘭。惟是蘇人民族觀念甚強，當時不易使之馴服。此北部王國向即分立，至一六〇三年，蘇王詹姆士第六踐位於英，稱詹姆士第一，英蘇始行合併。除其在短期為被保護國外，此兩領土僅為君合國<sup>①</sup>者，凡百餘年。此王國北部特威得<sup>②</sup>自有其國會，教會，法律，法庭，軍隊，及財政制度，因此竟引起各種紛紜擾攘；於是兩國人民咸以為更親近之合併，不容或緩。十八世紀初年，蘇民之驕矜，與地方之偏黨，已被克服，於是在一七〇七年，宿望之變遷，遂由兩國國會於合併法案中實現。此兩鄰土乃成一王國，即所謂大布列顛者也。蘇格蘭國會既行廢除，其貴族及庶民，始派代表於韋斯敏斯德之國會。在下院額為四五人，自郡中選三〇人，自市中選一五人；在上院額為一六人，由蘇格蘭全體貴族在每屆國會之開始選舉之兩國一切商法稅則等，均取一致。但兩國各自所有之法律——習慣法及法典——得經國會修正，仍各有效。蘇格蘭司法制度，頗有優於英者，仍繼續如昔。故對於司法，英蘇亦各自為政。蘇格蘭之學校，亦以優於英，而仍舊貫。至對國立長老教會<sup>③</sup>之獨立，亦有保障。蘇格蘭於行政方面，亦頗有與英不同，而得自主者。此種合併之密切，實皆為應付善良政府之需要也；彼高原<sup>④</sup>雖自十八世紀中葉後始完全克服，但此新制度晚近實甚成功，而孚衆望也。

【聯合王國之成立與愛爾蘭之合併】愛爾蘭之歷史，就大體言之，實一被征服領土之歷史也，此國家

① Personal Union ② Tweed ③ Presbyterian Church. ④ Highlands

在十八世紀以前，在憲法上所佔之地位，幾乎爲一非自治之殖民地。當中世紀時，英國普通法及政治制度，施行於此島之殖民地帶，而一種幼稚國會雖僅代表英之殖民，固已成立。一四九四年，貴族代表培甯茲<sup>①</sup>，召集國會於德羅赫達<sup>②</sup>，通過一種法律，規定自是以後，愛爾蘭行政部與樞密院如不將其擬定之法報告君主，或其提議之法不使君主及樞密院（英國）贊成，則國會不得在愛爾蘭設立。凡英國現行法之可應用者，必須施諸愛爾蘭；而一三六七年分別英愛人民而通過之舊克肯尼法典<sup>③</sup>之大部，又行恢復。其第一條款，即人所共知之培甯茲法，其影響於國會之發展，使之奄奄欲絕者，垂三百年。國會固健在也，但未嘗要求代表全體民衆，而處於獨立地位；即其創制權，亦幾希矣。一五四一年始准愛爾蘭議員加入，然若輩未嘗要求其他也；自一六八八至一六八九年，擁護詹姆士第二之舉失敗後，舊教已見沮喪，後乃決定免除其在國會投票權。十八世紀愛爾蘭政府之運用，係由總督操縱，如總督缺席，即由最高法院法官代理，而皆用君主之名義，但其最後監督，則在韋斯敏斯德之下院，該院於一七一九年，主張有全權制定法律，以約束愛爾蘭。

越百年，愛爾蘭民族政治、經濟墮落後，竟再得申請自治之幸運。約於一七八〇年，當英格蘭國家多事之秋，歐洲之敵國外患，紛至沓來，而其最良殖民地，亦將脫其羈絆，於是亨利格刺坦<sup>④</sup>逞其雄辯，首出運動，破壞英國會在愛爾蘭所有之勢力；一七八二年，在韋斯敏斯德又通過一法案，足以代替培甯茲法，其規定即嗣後愛爾蘭人民僅須遵守君主及愛爾蘭國會所通過之法。此立法雖爲人同聲稱頌，固未嘗有大利也。

① Sir Edward Poynings ② Drogheda ③ Statute of Kilkenny ④ Henry Grattan

舊教僅於一七九三年得選舉權，從未得復爲議員；故國會實屬諸英而非屬於愛爾蘭也。況以理論言之，其在立法方面，雖甚獨立，而於英國委任之行政部，則不得過問。其於社會立法，頗能扶助弱小者；但彼未受教育之民衆，良覺失望，加以受法國勢力之慫恿，遂於一七九八年肆行叛變。

鎮壓變亂之結果，在愛爾蘭歷史上最關重要者，卽建立愛爾蘭與大布列顛之立法合併也。其足使少庇得<sup>①</sup>政府決定採取此項步驟者，卽因（1）布列顛既困於與大陸極強之敵國，作殊死戰，必須鞏固其財源，且對其足當敵人側面攻擊之地，亦必引入密切統治之下；（2）格刺坦之國會對該島嶼之情形，未曾使之稍有改善；（3）欲求合理之退讓實現，須使愛爾蘭如蘇格蘭之與英合併，而長久之困難，亦可一朝解除。

於是大布列顛聯合王國與愛爾蘭合併之草案提出，而交付兩國國會。愛爾蘭之仇怨，固未已也，故惟賄賂公行，此案方得於一八〇〇年二月在杜伯林<sup>②</sup>成立，又五閱月，大布列顛國會始通過，而於一八〇一年一月一日，此案始克有效。於是愛爾蘭國會消滅，且規定愛爾蘭得派代表於英之國會，凡僧侶四人，貴族二人，由愛爾蘭貴族選出，任期終身，更派下院代表一〇〇人（郡代表六四人，市三五人，杜伯林大學一人）。愛爾蘭之英教會，雖其人民之加入者，不及五分之一，而於混入英之國立教會後，則以英愛聯合教會呼之。兩國間之關稅，漸行取消，兩國賦稅之輸納，以一五比二而分配者，凡廿年。而兩國之法律，如尙未經取消者，仍作有效。此合併之性質，實爲一契約，一八六九年教堂雖廢止國立，且有其他一二變遷，而此規定，在一九一四年前，固完全無恙，當一九一四年，既經數十年之紛爭擾攘，自治法案始追溯歷史，而恢復其各自之國

① The Younger Pitt ② Dublin

會。乃此案甫經通過，而歐戰開端，旋因中止。一九二〇年，愛爾蘭政府組織法，又行通過，南北兩部各有國會。內閣及法院，而外交、軍事、關稅等項，則歸帝國立法管理。一九二一年，英首相魯易喬治與新奮黨代表簽訂一條約，規定對南愛爾蘭放棄自治計劃，而準備建立一自由邦，在政治上地位，與坎拿大相同。一九二二年初，愛爾蘭根據條約組織之臨時政府宣告成立。至北愛爾蘭則介居於蘇格蘭與自由邦之間，蓋北愛爾蘭有議會，而蘇格蘭則無之。自由邦要求加入國聯，在一九二三年達到目的。一九二四年更派遣大使至美國。一九二七年對坎拿大亦有相同之事實。同時美國亦派遣公使駐愛爾蘭。迄一九三四年，愛爾蘭猶在凡勒拉①領導之下，從事其獨立運動。

① Eamonn de Valera

## 第四章 憲法與政府

【憲法在英國之意義】政治學者對憲法名詞之應用，有兩意義，迥不相同。有時認爲根本的成文大法，規定政府制度之組織，解釋統治機關及官吏之權限，列舉人民權利，而與以保障，或規定某種普通原理及章程，以資遵照進行國家大事。此根本法或爲特別組織之議會造成，或由普通立法機關起草，或由君主或執政者之唯一威權頒佈。而學者又有認爲此名詞乃指一切法律、慣例、及成規等而言，其功用即在決定政府之組織及其活動，其成文者，殆寥寥也。此兩種用法，俱爲正確，蓋前者指成文憲法而言，後者指不成文憲法而言。故合衆國憲法，即在一七八七年起草於菲列得拉非亞<sup>①</sup>，而在一七八九年見諸實行，其後又益以十九次之修正者也。反觀英之憲法，則爲一切規章、法律、慣例及解釋相合之總體也。凡此皆有相等之重要性，而具相同之約束性，特其在根本法上無記載之明文耳。

百年前法國學者托克維爾<sup>②</sup>——美洲民治論之著者——嘗論英國憲法爲世界所罕有者。托氏固法人，當以憲法必爲一種文約或爲若干文約之集合，在一定時間，由特別會議制定，而採用之，政府之組織及其原理，即唯憲法是遵。在英國則不然，即至今日，仍未能如此。雖然，英國憲法實憲法中之最老而最有力者也；英國憲法不包括於任何單一之文約中，其大部實爲不成文者，其成立既非由特別立憲機關制定，又

① Philadelphia ② Alexis de Tocqueville

絕非在一定時間所採行者，彼實千五百年間政治發展之產物，而其大部固未嘗經正式頒佈採行也。要之，憲法一詞應用於英國，須依上述之廣義。英國憲法之成分，綦為複雜，欲究竟其系統，必詳考千載以上之歷史，審其法典，察其司法判例，並常研究其政治慣例之興起，及其結晶，探其行政、立法、徵稅、選舉及司法程序，以觀察之眼光，究其過去及現在之實況，蓋非尋幽探隱，批卻導竅，不可得也。

【組成之要素：成文法規】此種要素分類不一。為簡短列舉計，可總集成五大類別。第一，大布列顛與合衆國均以條約及其他國際協定為其國內最高法之一部。第二，即當國家危急之秋，政治勢力衝突，黨派間所訂之正式契約，如大憲章，權利請願，與民權案等，即屬此類。第三大類，則凡能增修政府之權限或程序者，如國會立法，其具此性質與重要性者皆是；此種法律之顯著者，如一六七九年之出庭法，一七〇一年之王位確定法，一一七六年之七年國會法，一七九二年之謗讟控告法，一八三二，一八六七與一八八四年之改革法，一八三五年之市自治法，一八七二年之國會與市選舉法，一八八八與一八九四年之地方政府法，一九一一年之國會法，一九一八年之人民代表法，與一九二八年之人民代表法。第四則為普通法，即大部分之法規與慣例，歷數百年之久而具有約束性，幾乎不可移易者是也。以前三要素，如條約，正式政治契約，以及國會立法，大抵皆以成文式而存在者。反觀普通法規，皆為不成文的，除彼見於報告，法律輿論，或法庭正式判例者外，如陪審員權利，君主特權，國會兩院及其議員之特權，警察之權利義務等，大抵未嘗有成文規定。

【組成之要素：憲法慣例】最後則戴西<sup>①</sup>教授對憲法之其他大部，稱之曰慣例。憲法之四要素，如前所

① Professor Dicey

列舉者，無論其爲成文與否，皆可由法庭執行。而慣例雖則關係重大事件，但實不能由法庭執行。慣例乃係管理政府各機關之關係，與其行事之契約及習慣，有時可以著述於簡冊，然求之於法庭裁判案件所據之法典或文約中，則不可概見。例如君主不得否認國會通過之議案，此即慣例，使君主一旦實際否認議案，政治結果固將趨於嚴重，但事實上必不能發生法律問題。閣員之爲下院所不信任，而即行辭職者，乃係慣例，而非法律上之約束力使然。至於議案在最後表決前，必經三讀，國會每年須開會一次，其組織之有兩院，亦莫不皆然。此外內閣之存在，亦以慣例爲根據。欲了解憲法制度之實況及其運用，其必對慣例留意，不減於實體法，此固無庸置疑者也。蒲萊士<sup>①</sup>曾論曰：『英國憲法實包括記於人心，或載諸文書之成規，法律家或政治家之格言，以及慣例，舊例，契約，政府法規，與其他一切法典皆是。……其全體大都係與成規習慣相混合者；且有法律判例及政治習慣等寄生其上，蓋不如是則國會之法幾至不可行，或縱行之，亦將異乎今之實質矣。』從來未有企圖將此散漫材料聚之以付諸成文者。蓋此事之實行，良非易易，法之批評家布特梅<sup>②</sup>論曰：『英人遺其各部憲法於其歷史波瀾淤積中，彼未嘗圖將其憲法集成一體，或爲之分門別類，促其完備，或使之固結爲一也。』

憲法之慣例，缺乏法律效力如此，顧其爲人審慎遵從若彼者，何哉？欲答此問，而使人滿意，誠莫憂乎其難。然吾人試三復其意，亦可迎刃而解。第一，如戴西所述，其主要制裁力，即因違反慣例而不涉及法律，或衝入實際困難者，不可能也。故國會而不歲新其軍隊法案，則政府失其轄制兵戎之威權矣；即大部征稅，雖不

① Lord Bryce. ② Boutmy

經國會之歷年批准而行收支，但其內並無一文可以用於維持陸軍、海軍，或全部文官職務者。總之，國人而昧於最大之慣例，則政府之機旋輪轉，將於以息焉。雖然，此亦不盡然也。如羅威爾<sup>①</sup>謂英國國會之必須歷年開會，迄無間斷者，非原於閱十二個月則新叛逆法必須通過，而新撥款案必須制定也。蓋萬能之國會，可以通過一種永久軍隊法案，可以批准一定年限之課稅，可以在固定基金內，加入普通經費，而固定基金之支出，原不必單獨一一經國會批准也。

然則慣例之維持，非僅賴國人深覺干犯慣例，即係違背法律；法律本身固可變更者也。此種維持，又原於公共輿論，而於執政者間之輿論為尤甚。羅威爾曰：「總之，慣例之所以為人格守無犯者，乃以其為一光榮之法典，彼實儼然遊戲之規則也；社會中之唯一階級，迄今約束英國公共生活者，即彼特別敏於服從慣例之階級也。且其所以然者，實因統治階級為全國所認可，而為社會之委託人，於是使此階級特別小心謹慎，對於維持委託之契約，不能有所違犯也。」<sup>②</sup>彼慣例之實行，乃數百年來競爭奮鬥，適應環境所促成之英國政治發達史也。慣例足以維持下院之意志，最後亦即尊重國民之意志也。以法律直接限制王權，不免有所軋轢或逼迫，今國會已將君主一切重權置諸其自身統制之下，而未嘗出之於示威暴動，是不可謂非慣例之功也。一九二四年之勞工黨內閣，及一九二九年之勞工黨內閣，亦未嘗對此慣例有不尊重之表示。

【繼續性與變遷性】據前所述，有兩種觀察，代表反對之論點，俱屬真實，且頗為切當。第一，關於英國憲法之原理與慣例，正如士達布斯所謂現在之根基，深植於過去時代者也。第二，英國之憲法，為一生存機體，

① Lowell. ② Government of England, I, 12-13.

時時變遷，故每有著述付梓，不旋踵間，即須予以修正矣。福禮門<sup>①</sup>歷史家論曰：『現在與過去間之連結，未可或分，英人未嘗將新憲法聚合爲一，以付諸炫耀之理論。』反之，憲法制度發生之每一步驟，皆爲前者之自然結果，其已幾經大變遷，固也，僅就其最顯著者言之，即如君主專制已爲依據貫徹民治之國會政府取而代之，是也。然其變遷往往如此其漸進，恪守習慣如此其成天性，而固執古時一名一物，又如此其深切，誠不計其精神之久已變遷否也。故英國憲法歷史頗呈一繼續不斷之情形，歐洲各國無與比倫者。

一成文憲法之文字，可以留存歷數十年而不變，如一八四八年意大利之法典，又一八〇四與一八六五年間美國憲法是。然憲法制度之久存不變者，殆未之有也；其最甚者，厥爲英國制度，未嘗俱有生自成文中之剛性。聯合王國之憲法，初既無最高威權，與以固定而有規則之形式，故自古至今，始終爲一著名之柔性者。今日之憲法，絕非五十年前者，五十年後之憲法，亦將絕非今日者也。往昔所經變遷，每以武力從事，或以國民意志之特別表示爲之。今日者，其變遷則由普通和平之立法程序，司法解釋，與行政習慣爲之，有時其變遷經熱烈之爭辯，及廣博之公共討論，如一九一一年之國會法，變更貴族院之權力是也。然而其變遷往往即將現行法例與以詳釋，此乃事所常見，此其事實大多數國民幾不得與聞也。

【國會變更憲法之權力】今日英國憲法之變更，主要由於國會立法。合衆國與其他歐洲國家，立憲修憲權與普通之法權，有甚嚴之界限。美國會對於修正憲法，可以三分之二二人數贊成而正式提議，但其變更，須經各邦四分之三立法會議之贊成投票。英國權限之劃分，則不如是；一切權限俱委諸國會，凡關於國法

<sup>①</sup> Freeman

之興廢及其修正之程序，無論其議案屬於政府組織之根本原則，抑係屬於法律之普通情節，固無畛域也。安孫①論曰：「我國會（指英國）之立法，足以澤及鳥獸蟲魚，而依同此程序，既能解除教會與國家之聯絡，又能授二百萬民衆以政權，而分配於選舉區。」其憲法之樞要，即在制定憲法與普通立法之國會萬能，國家之最高意志，即在國會；此意志雖可時時宣佈以致前後矛盾，但終屬有威權而不可輕視也。

輒近當根本重大變遷發生問題時，非將其事實公諸人民總選舉前，則國會不肯有所行動，此乃人人之公認者。爲尊重此種意見計，於是始有一九一〇年十二月之國會選舉，以改革貴族院爲一大事。然而對此並無固定規程之可據，其足資證明者，如八百五十萬婦女享得選舉權——不必敘述選舉制度中之其他根本變遷——其完成於一九一八年之人民代表法，全無正式發表之民意。一九二二年愛爾蘭自由邦之成立，亦未嘗經人民之總投票。最可怪者，非特選舉團無合法方法以取得修憲之創制權，且其對國會所創始之此種提案，亦無以使其輿論直接表示，惟國會解散，而有全國選舉時，始能對於未決之案件，表示意見。故英國政治制度有足爲一正確圭臬者，即其選舉團將立憲權之執行，委諸政府，或更正確言之，即將其立憲權完全授與國會執行。非獨此也，且使該機關之執行權，不受任何約束，其程序與彼普通立法，亦無不同處。

【單一制度與國會之權力】英國憲法之性質，大旨如斯，而政府制度更大之特點，又自其中流露二三。第一，即爲與聯邦制相反之單一制。聯邦制政府其政治元首（在特殊情形，不論其爲誰何均可）已將政

① Anson

府權力分委於若干代理，即中央與地方是也。且其爲此，咸藉憲法之規定爲準繩。蓋憲法者，既非中央政府所制定，又非地方政府所制定；故二者任一亦無權修改或取消。英制之重要足述者，非在其地域上之分權，蓋地域分權乃無論何種政府實際上必不可免之事也；亦非在其分權之分量或種類，蓋實在其分權之支配，操諸優於中央政府與地方政府之威權耳。合衆國之有聯邦制政府，即以其權力之分配於中央政府與邦政府，係由有主權之人民，藉其國家憲法以行之；華盛頓政府所能變更者，未嘗多於奧爾巴尼<sup>①</sup>政府，或哈里斯堡<sup>②</sup>政府，或英的安納波里<sup>③</sup>政府也。反觀英國政府，即爲單一制；何則？以其僅有一單一完備之政府，一切權力咸集中於是，即倫敦之中央政府是也。此政府爲其自身便利計，乃建立郡市及其他地方政治區域，以爲之附屬，並酌量授以權力，其對此區域之組織及權力，得自由變更或全行廢除。

中央政府既包羅一切，其勢當然萬能，而中央統制機關之國會，其權力當然無法律上之限制。凡國會議案無論性質如何，未有不合乎憲法者，所謂法律上有效，且可施行是也。當英人而謂一議案不合憲法時，即謂其不合於前之立法成規，國際法之原理，或普通公認之道德標準也。若議案一經國會正式通過，即成國內法之美備部分，於是將爲法庭所執行。如欲使其無效，則唯有現在或將來之國會予以取消。英國及其他歐洲國家之法庭對於任何立法案，並無裁判其是否合乎憲法之權；職是之故，凡一切法案，無論其關於普通立法之簿物細故，抑係屬於國家組織之根本大法，俱爲有效。除國會本身外，未有一人或一機關敢於侵越或置諸不顧而等閒視之也。

① Albany ② Harresburg ③ Indianapolis

【個人之權利】此乃原於在政府統治下各個人之地位之有趣問題而發生者也。美國學者威羅貝曾謂個人之權利之解釋與保障，其主要方法有三。第一即特別列舉於憲法上，此乃顯然美國之方法也；美國聯邦憲法及多數邦憲法之內容，或為正式之民權案，或為同此性質之條款，其列舉之權利，在實際上，政府不能或為之縮減。在理論上此固甚屬有利。然而在實際上亦有不利在；蓋環境變遷，為維持公道計，個人之權利必須時時有新解釋，新變更，新修正，總須不時加入；此種重新規定，當然在乎修正憲法。惟是修正憲法，非易事也；權利一經讓與，書諸憲法，甚難收回。故威羅貝又嘗論曰：「在合衆國將個人權利絕對記載於文書，如聯邦及各邦憲法中者，此事非特解釋困難，久成聚訟，且政府欲努力於法律改革，及社會改革，以應人民之積極要求，亦將事事掣肘。其限制之嚴重，使任何社會立法，苟不合於憲法之規定，而求解釋於法庭，則幾乎不可能也。」<sup>①</sup>

第二法頗有足述者，即個人之權利，在憲法上保障之範圍，雖甚廣泛，但政府因時制宜，以維社會之福利，仍得對個人權利，酌予變更，或加限制。此乃瑞士、日本及中國之方法。瑞士憲法不明白許可出版之自由，而言對出版自由，與以保障；然而其各州仍得依法制定法律，以防止濫行出版之事。

至於英法及其他各國，仍各有方法，其對個人權利，未嘗欲於根本法上有所解釋。英人之根本權利，頗有保障於某種文約中者，如出庭法及信教自由法等是。而法國之大憲法學家杜舉義<sup>②</sup>亦誠謂個人權利之列舉於一七八九年之權利宣言中者，雖未載諸一八七五年之憲法中，而其在今日之有效，固自若也抑

① Willoughby ② Willoughby, Government of Modern States, 153. ③ L. Duguit

萬能之英國國會對於討論個人權利，與其他事宜，其權力之不受法律限制，原無軒輊；即使一七八九年之保障，制爲今日法國憲法之一部，而其政府本身，固仍得修改此憲法，以酌量變更個人之地位。是以英法人民並不能免去政府之侵犯，而有法律上之保障。兩國政府皆以加以限制，如吾人所習見於美國者，未見其有利。所以不如是者，蓋以限制爲無用耳。吾人當知，在實際上，世界各國對於人民權利之重視，未有如上述兩國者。其權利之根本保障，卽爲人民之習慣與信仰，苟對此會以爲未足，則早已有其他條款規定矣。

【權力在職務上之分配】政府之權力，非僅可依地理而分配，又可按職務而分配。將各種權力之執行置諸政府各機關之掌握中，此乃自然當有之事。凡政府之有此種分配，正如其根據地理而分配也。按職務而分配之理由，一則爲實際上之便利，蓋政府事務之紛紜煩重，非分與多數掌握中不可；第二之顧慮，卽爲維持公共之利益也；對單一政府機關授以偌大繁賾之權力，其必日趨於專制，此乃世人之公論，故權力必分與各種代表機關，以使之互相監督，互相牽制。

完成此種職權分配之方法有二：制定於憲法中，以使政府遵照運用；故其分配不受政府本身之節制。不然，卽由政府酌量自決之。一則爲分權政府；一則爲集權政府。此種區別實爲法律上之要點，而非實際上之關係。權力之必須分配，固矣；所可異者，有國家其分權之進行，已達極點，而仍根據集權之原理，以依法組織其唯一重要機關，如英國是。英國政治制度之要點，卽在其國會之有無限威權。此機關對於任何權力之執行，皆得自由操縱，而對於其餘權力分配之方法及地域，亦得隨意處置；是以一切權力均在法律上集中

於此機關。然而在實際上，此機關僅於其本身保留立法職權。未嘗取得行政職權，以自勤勞於政事也。其司法之獨立，亦昭彰於世。彼內閣團體雖實爲立法領袖，並可總理行政事務，而監督國王之行政權——因此可謂爲屬人的集權——但此輩人員，一行一動，常代表該三種顯然不同之資格，此種集中職權於同一掌握中，既可彼此和協，且可敏於政事，其於明白應用組織上分權原理之利益，亦無妨害；故英國政府制度之強固於是乎在。

反觀合衆國之政府，足以爲分權政府之實例。然在實際上，並未如英國之完全依是原理以組織。創制聯邦憲法者，咸本其經驗而行，其所受影響最深者，卽爲洛克<sup>①</sup>之兩篇政府論<sup>②</sup>、孟德斯鳩<sup>③</sup>之法意<sup>④</sup>，以及其他政治著作，卽彼十八世紀流行於世者也。而若輩因得造成政府制度，其基本原理，卽行政、立法、司法、三權分立是已。此種分權之條款，已加入憲法中，故其情形與英既不同，而其分權亦非爲決定政府者也。然而新憲法之制定者，誠不欲使政府之任何部分處於獨立之地位，以致侵奪威權，紊亂平衡也。故若輩主張加入相制與相衡之原則，以使行政機關在職權上，一部分爲立法的，而立法機關在職權上，一部分爲行政的；然其對附屬的行政部分，則無直接之規定。其最奇之結果，卽合衆國之政府，雖在法律上爲一分權政府，而在實際上並未嘗若英國政府之依其原理以運用也。

① John Locke ② Two Treatises of Government ③ Montesquieu ④ Spirit of Laws

## 第五章 王權

吾人既觀察英國憲法之要點——舊制，起源之複雜，柔性與脫避性，茲當考察實際運用於憲法下之政府制度。首應注意者，厥爲其足以主宰一切之大制度，即國務院與內閣是也。國會者，在最後之解析，實政府制度中最重要之一部。後當有專章之討論。

【理論與事實之相反】聯合王國之政府，在最後理論上言之，係君主專制，在形式上言之，係君主立憲，而在實際上言之，則係民主共和。其元首即爲君主，同時爲最高行政者，一切法律，於以發源，道德仁義，於以倡出，且爲教會之最高統制者，及海陸軍大元帥，和平輯睦，唯君主爲能維持，天下之惇獨而無告者，唯君主爲能發政施仁，以恩恤之。在法律上言之，一切土地咸直接或間接受君主之封賜。國會僅以君主意志而存在。其議員乃以君主之上諭而召集，庶民院議員之選舉權，亦僅爲特許之權，並非不受君主特許而獨有之權利。君主之生存，無有盡期，蓋僅有君位遞傳，所謂王權自此傳於彼，而國家固未嘗無公認之元首在也。

此種論斷王權在其政府制度中所據之地位，實爲最後之理論，歷史上之理論也。昔曾歷數百年，而顯然真實不誣。但今日者，其實在之含意，蓋幾希矣。君主僅在名義上爲最高行政首領，其對國會之組織，不甚過問，亦不能干涉——在形式上，尙不盡然——國會會期與其進行。君主在位，僅依國民由國會立法所表

示之承認。君主既不能節制海陸軍，而其於教會，亦權勢甚微，所有立法，征稅，聽訟，以及判決等事，君主俱無與焉。王權乃至為重要者，故其勢力甚為擴張，而日益增加，唯君主則已拱手後退矣。王權與君主，昔曾合而為一。其所以分開，在今日之區別，與其在政府組織中所居之地位如何，吾人欲審其詳，試更自外表觀之，即可知矣。

【王位與繼承】一六八八至一六八九年間之革命後，英國王位之保有，遂完全根據國會立法所表示之國民意志。關於繼承之法，即一七〇一年之王位確定法，施行至於今日；其所規定者，即以威廉第三及安妮女王之嗣子，壞德敗行，凡屬君主特權，即當委於俊秀之索菲亞①公主以繼承傳統，蓋其嗣子乃耶穌教徒也。索菲亞者，詹姆士第一之女孫，而德國漢諾威選侯②之孀婦也。當一七〇一年，以繼承之次第言，伊雖非屬第一，而於生存嗣子中之為新教徒者，伊實獨列首位。依此立法，於一七一四年安妮女王崩後，而王位遂為索菲亞之子喬治第一所有。今王喬治第五者，漢諾威朝之第八世也。王位確定法之廢除，王權之轉移，當然完全操諸國會。誠然，向使國會而欲取消君主，則固易猶反掌耳。依傳統之成規，則一旦王位出缺，英國皇太子即行繼承，若其既亡，當即傳於其身生之子女。苟繼承無人，當即傳於先君之次子，或其後嗣。自一九二七年起，因國會立法之結果，王室宣佈取消聯合王國字樣，以愛爾蘭與大布列顛及海外自治殖民地並列。其主要原因，即以愛爾蘭自由邦之新憲法規定，無異將聯合基礎廢除。故英王之尊號亦稍變更。

凡天主教徒或與天主教徒結婚者，均不得繼承。一七〇一年之法案，規定君主無論如何，須與英國教

① Sophia ② Elector of Hanover

會相聯合，如當其繼位後，而與羅馬教會相結納，宣佈天主教，或與天主教結婚，則其臣民即與之脫離，而不服從矣。且當君主行將登極之時，必須自誓決不取天主教主義，當宗教仇視方烈之際，所制定之誓詞，非特見憎於天主教徒，即中心和緩於一切信仰之人，亦覺有不滿意者。迨至一九一〇年，始廢此誓詞。當預定喬治第五踐祚前，所通過之國會法，已使其仇恨漸減；今日者，新君繼位，僅須宣誓其忠心於耶穌教徒；且君主願念該立法意之為穩固耶穌教徒承繼而設，須竭力擁護國家立法。

君主之成年為十八歲，多數君主國之憲法，每規定其君主幼無能時，得有攝政。反觀英國，習慣上有此辦法，係臨時為之。唯國會為能建立攝政，而提出其人；然而國會立法之執行，須得君主之同意，而彼必賴有攝政之君主，往往不能參與制定任何政府法案，乃係常情，故在此種情形，常有法律上假定之事，以全其形式。一八一一年之攝政法<sup>①</sup>，規定攝政者之權限，並保障君主與國民之福利。

【皇室特權與皇室經費】君主所享之個人特權甚大；關於私行，君主不能為任何法庭所傳喚，審判，君主不受逮捕，其貨物不得查抄抵押，凡王宮所在之地，不得有任何司法執行事宜，加諸其身。君主更得私有土地，及其他財產，而自行處理，一如私人。然而最大之產業，昔日君主會視為主要稅收之來源，今已歸國有，而直接為國會所處置矣。今日君主之進款，已非出自土地，或其他獨立之收入，而有一定之歲金，以維持皇室；至其額數，則每改朝易代，必重新決定。當一六八八至一六八九年之革命前，平時政府之支出，與君主維持本身之經費，未嘗或分。王權世襲之賦稅，以及君主繼位伊始所定終身享用之國課，既以之供給君主，及

① Regency Act

其皇室，又以之維持政府，及平時經費。當戰事發生，或國家危急之際，則有緊急撥款，君主爲自身之目的，得任意耗用此款之總額，凡其節省政府及軍隊之用度，皆足以自飽私囊。此種制度在斯圖亞特晚年，其弊立見。故在一六八八至一六八九年時，君主專制須改建於新基礎上，以奪其機會，而另有規定，常無足異也。

其所採取之原則，卽與君主以一定之歲金，而使之對於其餘國家進款，放棄其個人操縱之權利。然而歷百餘年，此原則未能顯然見諸實行，故對威廉與馬利所表決之額，爲七〇、〇〇〇鎊，而兩君主非特以此應付其個人之消費，抑且以之應付事務官職及卹金等用度。可見國家內政之經費，仍繼續仰給於君主之款項也。其後對君主用款，列舉其項目，習以爲常，遂有皇室經費之稱；但其中仍常包括政府補助金一項。古時君主享有重要之獨立稅收，然而喬治第三對此多放棄其利益，威廉第四亦頗捨去此種計算。反觀皇室經費多爲政府所用，而非爲維持君主及皇室，今日始漸縮減其中之行政費。故嚴格論之，皇室經費之稱，未免名不符實；維多利亞繼位時，皇室經費自五一〇、〇〇〇鎊減爲三八五、〇〇〇鎊，但彼更頗縮減其卹金。愛德華第七之皇室經費，增加皇室子女歲金，數達四七〇、〇〇〇鎊，其中一一〇、〇〇〇鎊撥供君主及皇后，一二五、〇〇〇鎊撥歸皇室人員退職俸，並一九三、〇〇〇鎊撥付皇室經費。迨喬治第五踐祚時，皇室經費仍爲四七〇、〇〇〇鎊，時一九一〇年也。

【王權與君主】自遠觀之，英國之君主，其威權至爲尊嚴；居則有金碧輝煌之宮殿，行則有瑰琦俊傑之侍從，對內則禮儀隆重，唯我獨尊，對外則帝王往還，誇耀一時，更進而至於任官吏，掌政事，治軍，立法，司法，理

財等事彷彿君主均得執行也。然而更近觀君主之地位，在英國政府制度中，理論與事實，極端相反，其足資證明者，隨處可見。在社會及禮儀方面，君主之重要，正如吾人所想像者。實則對此事實，世人往往等閒視之，而以君主爲無足重輕。但其統治國事——任命官吏、立法、治軍、教會、財政、外交等——則純係居於附屬地位。曩者君主對此等事宜，固曾操有實權，當十六世紀時，都鐸爾朝君主何嘗不權重一時，然而內戰既起，遂削其權勢。一六八八至一六八九年之革命，更從而分裂之。加以漢諾威朝之漠不關心於政權，且積弱不能自振，其影響尤甚。當時對君主在政府之權勢，反抗力未嘗或息，即對近百年之賢君令主亦復如斯。——迨至今王，始自知己之地位，乃顯然統而不治者也。方今一般法律及政治學者，猶且談論王權，歷時或已，對此問題，長篇累牘，隨在可見。其所論列，大抵如斯。在英國憲法下之王權，至蹟且大，誠絕關重要，向使不執行王權，則政府不能運行矣。今日之王權，較諸已往二百年，愈爲闊大。然而王權自王權，非復爲君主所有矣。如有問王權屬誰何者，則可以錫德尼<sup>①</sup>氏掩飾之詞應之曰：「王權者，爲便利運用之假設詞也。」更可以確定之說，謂之爲政府中最高行政機關——昔僅爲君主一人，今則爲國務員及其部屬，而以君主爲贅疣而已。苟謂王權在實際上任命一切政府官吏，實即謂國務員行此任命也。而國務員者，僅在形式上爲君主所簡任。君主出席於國會，所宣讀英皇之勅語，即國務員所爲之上諭。政府議案繼續制定，行政法規繼續完成，雖君主毫不之知，甚或絕端反對，而終以其名義爲之。簡言之，此政府制度之特質，有二大原則：（1）君主除由國務員代理外，並不得獨斷獨行，處理重要國事。（2）國務員既操縱一切政事，則須對國會負全責。君主行

① Mr. Sidney

事，或以其名義所執行之一切政事，皆由國務員一人或全體負責。故君主無過失也。但此乃謂君主無能爲耳。蓋非國務員自創自願之行事，則若輩概不負責。

【君主之真正職權】然謂英國君主爲廢弛而無關重要者，則誤矣，即謂其在政府無實在勢力，亦屬謬見。此種制度之所以歷久不廢者，美人滋惑，而英人則自認向使果無王室，則恐不知所措矣。無論如何，君主之效用，甚有價值，其於政治上之勢力，實可謂重大，世所常引用之巴佐特成語，謂君主之權利有三：——受諮詢權，獎勵權，與警告權。巴氏且謂聰明睿智之主，必能獨斷獨行。已往二百年，雖君主未嘗出席內閣會議，而失其直接節制國務員之權勢，然其與首相之接觸，仍甚密切，且凡閣議之重要政策，事前往往將其準備之意旨，付諸通常會議，而由君主與首相討論。昔日之關係，雖不復得，今日固由君主供獻意見，而內閣決定一切供獻意見之責，終未嘗視爲不重要也。

維多利亞皇后之御宇，對政府議案，屢握其決定之權，而於其關係外交者尤甚。當一八五〇年，皇后即對盤麥斯頓①大臣，鄭重示意，蓋以外交部未能對之有相當之重視也。皇后第一所要求者，——即一最著名之上諭，送至其目空一切之外務大臣處——「凡盤麥斯頓大臣對一定之案件，須將其意見清楚呈報，以使皇后得以正式核准。第二則凡既經其核准之案件，該大臣不得擅自變更，修正……凡該大臣與外交官接洽所經過之情形，及其根據彼此交換意見所有之重要決議，皇后即希事前呈報，並將外交事宜隨時呈報。其須皇后核准之草案，在未發出以前，皇后應有充分時間，予以審查。」當路易腓力②晚年，患難頻仍

① Lord Palmerston ② Louis Philippe

皇后實將英法戰爭消弭，使不至發生。而以康薩特<sup>①</sup>公之建議，皇后於一八六〇年使羅塞爾<sup>②</sup>對特梭特<sup>③</sup>事件決定之方策，即行和緩，於是頗足避免對美之戰爭。

愛德華第七於一九〇一年踐祚，當時以南非戰爭之結果，英國頗為歐洲所不直，君主於是周遊大陸，為各國權貴所款待，以交相往還，英國因於一九〇四年得法之諒解，閱三年，又得俄之諒解，厥功甚偉。且此君主雖在內政上之勢力較小，但其於哈爾登<sup>④</sup>陸軍之改革，均有所贊助，而予以鼓勵，貴族院反對一九〇九年之魯意喬治<sup>⑤</sup>預算案，彼曾勸阻之，並抑制在任何形式上，改組上院之政爭。質言之，彼雖以立憲君主而對於政治上之爭端，自居於後，但亦具有意見，且使之表現而不辭；至於自由黨政綱之制成及其執行，此君主之建議，往往與有力焉。愛德華帝非如維多利亞皇后之接見國務員時甚稀，而僅以書信相通也，其於國務員，常常接近，對於國事，亦願與若輩為非正式之直接討論。其繼承者喬治第五亦頗敏於行事，特別對於愛爾蘭問題，及歐戰事端，彼甚且進而召集政黨領袖會議，以調和愛爾蘭之情形。

【君主政體存在之原因】大布列顛之君主政體，乃一牢不可破之制度。若拭目逆睹，亦可謂為將經久不易之制度。蓋歷經一九〇九年至一九一一年之紛紜擾攘，雲翻雨覆，國家激起憲法改革爭端，為前代所未有；每一議案有劇烈之主張，則有劇烈之反對，每提議一政策，罔不姑認君主政體可永久為政府中完備之一部也。世襲之貴族院，既受攻擊而屈服，世襲之君主，獨得幸免。其原因至繁且曠，雖不能盡如吾人想像，大抵以君主政體在英國為一尊嚴制度，而英人之天賦保守性，雖時時對之約束、限制，終不欲起而革命。

① Prince Consort ② Lord John Russel ③ Trent ④ Haldane ⑤ Lloyd George

以廢除之。在某種時期，如克倫威爾時代，及一六八八年，君主之所以能自保者，多賴英人天賦保守性；此皆彰明較著者，歷史學家類能熟審也。今日此制度之存在，固依然如恆；然其所根據者，實際上非僅爲國民之夙好而已也。

君主政體之所以如堅壁不可攻者，實以其所有之特殊供獻，縱非必要，而終爲世人公認其顯然有價值。彼既爲社會道德與儀式上之代理，且爲國家統一可見之表徵。而於大帝國爲尤然。故其對英人生活與思想上所處之地位，未可等閒視之。卽其在政府方面，如羅威爾所喻，國家譬則船也，苟君主不復爲其發動機，則必爲其繫帆之桅桿。故君主非特爲船之有用部分，抑且爲其重要部分。大布列顛政府之萬機，咸繫於內閣制，而在此制度，苟無一方面集中，一方面分散之代表物，或爲君主，或如法國有君主性之總統，則其進行一切，未有能令人滿意者也。蓋英國人民自覺君主政體已使民治政府存在，而君主未嘗不與之相合，向使君主果爲民治進展之阻撓，則於已往七八十年間，一切風俗習慣之勢力，早將使之不復存在矣。故知君主政體在英國終爲有用也。彼五十年前，雖有小民治團體力倡君主徒爲坐耗無益之費者，但今日無論在社會各黨派中，反對君主之思想，殆已絕跡。勞工黨在一九二三年雖有提案，認王室在英無必要，但此提案卒爲絕對大多數所推翻。

在未述吾人意旨以前，試觀英國著名學者貞克斯①氏對君主在其國家之用途，有所著述，其言曰：「第一，君主本身所供獻者，大有利於政府之行事；蓋一般人往往認定君主爲一人，而未嘗視之爲一種制

① Mr. Edward Jenks

度，即在聯合王國內，除受教育者外，其對於抽象之事物，如國會，內閣，甚至王權，罕有了解其真意義者。顧芸芸衆生，獨視君主爲一人，故每有得見君主之機會，則萬人空巷，羣集以覘。微論印度數百萬人民，卽其他民衆，甚至聯合王國之民衆，亦每以帝國政府係由君主一人處置之。故君主制度繫諸本身，而真實如繪，使人民可得想像，非若彼憲法規定之不可聞見也。且君主或皇后而機智老練，仁民愛物，誠於中，形於外，足以使人心悅誠服，而致善良政府易於實現也。……與君主本人性質有密切關係者，卽其所握之非政治的社會方面之大勢力，而皇后與降及皇室人員等，亦得享有其於宗教、道德、慈善、風俗，甚至藝術、文學等事，所有之勢力，實爲至大。……前維多利亞之所爲，卽吾人所共知者，亦實彼御宇最久，自鳴得意之事也。吾人更當知，對此種事，絕不限於必從國務員之建議，卽不諮詢亦可，蓋此種事非屬政治範圍也。

「……君主而多經驗於一切事務，苟其爲能幹之英主，其必將飽更事故，而政治閱歷豐富，無出其右者。國務員之出而從政，其最足慮者，則是若輩每爲兼顧政黨利益所左右，爲維持其政權計，且須彼此調和，互相協手，其對自身前途，則野心勃勃，而不肯有所犧牲。彼君主則不然，論其任期爲永久的，論其地位係超黨的，初無須結約以保全勢位，除維持國家幸福，以博令聞廣譽外，更無所大欲。是以君主可以本其經驗與事實，盡量對其國務員正告曰：「苟爾曹必固執己見，朕卽從爾所欲，但朕願忠告，爾曹記其如此如此乎？」唯是其忠告，不宜行之於公庭，君主必自示絕不牽制其國務員，但國務員縱欲違其忠告，苟非鹵莽之士，亦必將三思而後行也。」

【王權之淵源與發展】王權之繁賸超越，前已述及，而更已充分解釋，謂王權昔雖由君主自由執行，今則入於國務員掌握中，其在實際上之執行，不受虛位君主之限制矣。茲當討論王權之所由起，及其世代相延，甚至與歲俱新之變遷，並其現在之實質。在下章對於執行王權之機關，即所謂國務院者，有相當之討論。

廣義言之，王權之淵源有二：即習慣或特權，與國會之規定或特許是也。法律規定之權力，通常均有定限，但其習慣上之特權，往往不能得明晰之解釋。戴西對特權之定義，謂為專制威權之殘餘，即在何時均係合法的操諸君主掌握中者也。其要素非求之於法律，而求之於慣例，其淵源安孫列舉為：（1）當英國歷史之初期，君主在政府各部所有行政權之殘餘；（2）昔日以君主為封建領袖，其權之尚存者；（3）法律上對君主所加之特質，如其永久性，則有世人共同表示之言曰：「君主不死」，對其不負責任性，則亦曰：「君主無過失」。特權之要素，其大部當為安孫所述之第一款，即當年君主不顧政府制度之民治化，所取得之權力，尚未受十七世紀以後之限制者。今日之各種王權，大抵皆為最初之特權，而由國會加以立法限制者。故一種權力，或係藉法律為之規定而存在，或係藉可獨斷引申以前特權而存在，往往不能決定。現行憲法最牢固者，即凡君主特權，皆得由國會立法予以解釋、限制、或擴大。

由前所述，則是王權係時常變遷的，永久且增且減。在歷史上，其縮減之主要方法有三：第一，即君民間之協定契約，其特著者如大憲章，及權利請願是；第二，為禁制的立法，即如禁止取消法律效力，與減低貨幣成色，限制強迫服役，與優先取得權，以及其他諸特權；第三，即廢棄習慣，如自都鐸爾時代以後，君主不得對

市民擅自授以選舉權，以致下院議員額因而增加是也。但反觀王權實已隱然增加，或由習慣，或由立法，而近世以來，立法爲之增加者尤多。例如國會在陸軍上加以航空事務，規定老年卹金制度，或採行新稅率，皆足在王權上增加新行政職務，其權限亦因以擴大。當十九世紀，與二十世紀，政府之職務與其活動範圍，異常擴張，於是權力之鞏固增長，因以繼續。羅威爾對此問題，頗能爲有力之論斷，其言曰：「以法律之眼光總計之，王權之在行政方面，至爲闊大，較諸他國元首，頗能駕而上之，其威嚴幾乎侔於任何非絕對專制之君主。王權在國會以外，雖無固有之立法權，但法律所委之立法權，固甚大也。……漢諾威朝踐祚以後，特權或經立法程序，予以限制，或以日久不用，而失效者甚多，然法律許與王權之新權力，較諸爲彌縫所失特權之補償，或且超過之，當時特權較大之部分，今已合法的委諸王權執行之矣。」

【王權之類別】今日之王權，按行政或立法而定，已歸於兩大分類；欲將行政權分部列舉，而解釋之，非估書之一章，不可得也。然而其重要者，不可不一述之：(1) 國家一切官吏，除國會之若干職員與少數不重要之世襲貴族外，所有直接或間接之任命；(2) 除司法官，印度議會議員，會計大臣，與審計大臣等外，一切委任官吏之罷免；(3) 一切法律之執行，及國家各部行政機關之監督；(4) 依照國會表決之撥款，所有國庫之支出；(5) 凡非法律所禁止一切法人章程之批准；(6) 一切貴族之設立，及其爵位之賜與；(7) 貨幣之鑄造；(8) 宗教會議之召集，並以君主爲國立教會領袖之故，任命一切大主教，僧正，與牧師等；(9) 海陸軍之最高節制權；(10) 代表國家，處置一切外交事宜，如任命外交官，與領事，並商訂條約；(11) 監督地方政

府，如教育，公共衛生，濟貧，居住，與其他各種社會實業等是。

第二大部權力，即屬於立法的。在理論上，一切立法權均委諸國會中之君主，此即君主與兩院合作之謂也。國會之處理事務，須得君主之同意行之，君主召集國會，停止國會，且在任何時均得解散下院，國會立法，而無君主之同意，未有能生效者。

然君主在立法方面之失勢，有甚於行政者。當國會未興之時，一時君主在實際上操有無限立法權，迨國會勢力漸增，君主自逞立法之勢，遂日損於無形，國會節制立法之原則成立後，君主仍固執其依法律勢力發號施令之權者，為時甚久，但都鐸爾時代以後，即其特權，亦不得不拋棄矣。今日者，君主脫離國會，除在其御領殖民地外，不復有世襲之立法權，不能獨立停止法律之效力，對法律之微端末節，不能有所變更，國會通過之立法，均須贊成承認，而不能自行立法。諸多法令——如樞密院勅令——之種類有二：第一種之性質為行政法規或訓令，規定詳細方法，以使政府事務依以進行，其最著之例，如國內稅捐章程，或事務官考試法規是也。此種法令既僅為行政法規，而非法律，故君主得獨立頒佈之。第二種法令，包括一切具有真正之法律性質者，此亦由王權頒布——謂完全由樞密院中之君主頒布，則是矣。但必藉國會明白付與之威權而行使之。故稱之曰：依法律所頒佈之命令。此種法令有立即發生效力，而後僅在形式上報告國會者，有非立時有效，以與國會酌量否認之機會者。無論如何，總有立法之性質在也。——羅威爾謂之為附屬立法之一種，但其要點，即在君主之頒佈，完全以委託之權，而非以固有之權也。

## 第六章 國務員與行政制度

【國務院之組織】闊大滋長之王權，不復爲君主親自操縱，前已述明。其執行之者，勿寧爲國務員，既非君主所選任（除在形式外），而對其行事，君主亦不得積極節制；故國務員卽組成實任行政部，而管理一切行政之指揮及節制事宜。國務員內有各大部之首領，各委員會之委員，各部之副大臣（在合衆國稱爲次長），黨部指導員若干人，皇室之官員若干人，與夫對行政職務甚少，或毫無行政職務者之權貴若干人。國務員在名義上，係由君主簡選而任命之，但在實際上，皆係由首相選任。國務員與其他行政吏員之區別，卽在其直接對國會負責。國務員者，卽較高之行政官員團體也。苟國會（嚴格言之，卽庶民院）對其政策公然否認，若輩卽須辭職，此乃其所必遵守之嚴肅的慣例。國務員有政治上的性質，非若一般行政官吏，屬於常任事務官職，而其位置不受政黨興替之影響也。緊接歐戰以前之時期，國務員之數，變動靡常，約在六十人左右，其中三分之一爲內閣閣員。至於內閣之重要，後當於下章討論之。當歐戰期間，新行政部之成立者甚多，今雖已廢除若干，而國務員之人數，較諸一九一四時之國務員，殆將長此大於其四分之一至三分之一矣。綜合一切在戰後改組之各部計算，迄一九二九年止，國務院有大臣資格人員之總數，爲六十六人。各國政府行政工作之指揮與執行，大抵分配於若干大行政部；而多數國務員——雖有重要之例外

——均兼長各部，或附屬各部。在合衆國聯邦政府十個行政部立於共同之基礎上，而彼此頗相類似。諸部均爲國會法所設立；爲總長所節制，其在實際上對大總統與國會，均有同一之關係。歐陸諸國政府各行政部，大致均如此整齊有序。然而在英國之各行政部，其複雜滋甚；就各種實情言之，其節制之者，爲一負責之國務員，由一二副大臣輔佐之，更有其他非政治的大小官員若干人，負責處理事務工作，任期不受其主官政運之影響。但最著名之部，如財政部、海軍部，乃代表前世紀舊官職之猶存者；舊國務院之分支，即今之外交、內政、陸軍、殖民、印度與航空六部是也。有自樞密院委員會支出者，如商業局，與教育局是已；又有局、部及委員會等，皆近數十年所成立者；如三十年前之工務局與農業局，大戰終結時所立之衛生部與運輸部皆是。其組織與起源，均綦龐雜，而欲有所敘述，亦勢屬難能，唯有將其主要者一一說明。

【財政部】財政部乃一最老之行政部，頗能節制其他各部，亦實爲諸部中之最重要者。其起源卽爲諾爾曼君主之度支部，當十二三世紀時，度支部漸入於一種特別官吏所謂度支大臣者之掌握，亦卽近世所謂財政卿①者是也。在都鐸爾時，財政卿乃一有勢力之官員，在一六一二年，詹姆士第一遂試將其職權由委員會執行之，因將其職權不委諸一人，而交於財政委員會，但大權仍在首席大臣。最後之財政卿係由安尼女王任命，時一七一四年，女王將終之期也；自是以後，此官職遂繼續由委員會執行。其所有之職責，卽委諸五人組成之財政委員會，甚至財政卿之名稱，亦於以告終。一時君主常出席於委員會會議，惟喬治第三棄此慣例，而其職權之操縱，遂入首席大臣之掌握，首席大臣者，又往往爲首相也。

① Lord High Treasurer

十九世紀又促成重要之發展。自一八二五年以後，財政部處置事務漸廢合議制，今日者，永不開會矣。一八四九年之國會立法，規定凡財政部發出之文件（關於撥款者亦在內），如經五大臣中任二人簽字，即應認為有效。且度支大臣（起源在十三世紀）既寢假而權重，今則於此部名義上係位列二等，而實際上則已居於第一等；故今日之情形，首席大臣為虛名之首領，往往為首相，首相對於無政治領袖之非屬中央的各部，頗能為實際之監督，但其所負之責任僅在監督其財政事務而已。度支大臣提出年度預算案，一方面確定下一年之各項支出，一方面擬定一種賦稅計畫，使收支得以相抵，並處理財政部之其他重要職務。苟首相在貴族院時，則在習慣上度支大臣亦即庶民院中之政府領袖也。然而度支大臣今已不復負責節制度支部，其直接節制賦稅之征收，及財政之支出者，乃為會計大臣及審計大臣；於是另有會計審計部，而非純係財政部之一部。財政部之職務雖謬稱係由度支大臣實行，但實際上其責任在指揮、領導，造成政策，而非為實際行政。

附屬於財政部者，凡四大部，即郵政、關稅、國稅，與森林土地稅各局是也。郵政由一責任國務員節制，此國務員有時即為關員；其他三種職務由諸委員會管理，其委員係常任事務官，而其於國會，則僅由度支大臣或其代理代表之、代理者，即在財政部之財政副大臣也。若干非屬中央的各部，苟非有特別規定者，大抵歸財政部監督之。

先是各種稅收所得，在度支部分若干項，而國會則由各項分別索取經費。此種制度一方面徒多耗費，

一方面又未爲盡善；蓋此項或不敷所求，而他項或綽然過裕。一七八七年之立法，提出新改善方法，規定一切稅收無論徵自何所，共爲固定收入，交付於英愛銀行，以資度支部之應用，而國家一切支出，咸於以取給。大多數賦稅之課加，皆依長期不變之國會法，但亦有每年改征，或每年重訂稅率者。同理，有由固定法律規定之支出，有由年度預算規定之支出，多數經費係由年度預算付與，其直接由固定收入撥付，而不用每年規定者，唯有彼不欲使之混入政治範圍之事項，如皇室經費，法官薪俸，公債利息，與大戰前其他經費不及總支出額四分之一者皆是。每歲表決之經費，所以稱爲制用經費者，乃以其係由制用委員會<sup>①</sup>所定，制用委員會即全院委員會所組成者。一切經費是否由國會認可，須經會計大臣及審計大臣審查；英格蘭，或愛爾蘭銀行接得一種既經審計大臣批准之支票，則即照數支付財政部，而此款通常皆轉交於總會計司，然後分配各部，至於稽查帳目之規定，亦屬當然之事。

【軍政部】第二舊官職，今僅由委員會執行者，卽爲海軍大臣之職。海軍者乃此邦今日軍政之最古者，亦實可爲其專門擅長者也。海軍大臣之職，大抵最早始於十四世紀。當十七世紀時，操其職權者，爲一有大權之人，而查理第一則與國會黨同意，使之由委員會執行，以期減削海軍大臣之權力。此種辦法於一六九〇年規定，而於一七〇八年以後繼續有效。迨一八三二年以後，昔日分與各局及其他各機關之海軍行政，遂爲海軍執行委員大臣所操縱，質言之，卽由海軍委員會管理也。

現在海軍委員會內有首席大臣一人，海軍大臣四人以上，事務大臣一人以上；此外則有國會大臣一

① Committee of Supply

人，財政大臣一人，及常任大臣一人。首席大臣，事務大臣，與國會大臣，均爲國會議員，不可或易；財政大臣亦可爲議員；首席大臣則永遠爲組成內閣之一分子。海軍大臣固有入國會之資格，但往往非議員也。若常任大臣則無此資格。財政委員會向不開會，而海軍委員會則常有定期開會。在法律上一切委員均居同等地位，首席大臣僅爲之主席。在事實上，自一八三二年以後，首席大臣已享有實際之高位。而一八六〇及一八七二年之樞密院令，使之對於處理一切事務，須對國會負唯一之責任，故其遇事必須當機立斷，言出法隨。如其僚屬不欲承認其決策，得任意辭職；不然則首席大臣亦可自行辭職，使該委員會根本改組。故在實際上，首席大臣乃由參議會輔助之海軍卿也。諸海軍大臣既爲海軍官吏，且往往居於高位，故頗犧牲其光陰，以擔任本部之行政職務，若干行政職務，亦有委諸事務大臣，國會大臣，財政大臣，及常任大臣者。

今日諸大部之產自古時國務院者凡八，其演進頗有足異者。先是號稱國務大臣者僅有一人。在較早之十八世紀，雖無新機關成立，而第二國務大臣實已增添。此世紀末，增添第三人，克里米戰後，增添第四人，一八五七年印度叛亂後，增添第五人，大戰期間，增添第六人，一九二五年增添第七人，一九二六年增添第八人。故今日當然有主要國務員八人，以理論言之，若輩均有相同之機關，各人除受極少之法律限制外，均得依法執行一切其他職務。在實際上，此八人各自嚴守本分，此八人即：(1)內政大臣，(2)外交大臣，(3)殖民大臣，(4)陸軍大臣，(5)印度大臣，(6)航空大臣，(7)蘇格蘭大臣，(8)自治領大臣通常由殖民大臣兼任。

陸軍部之組織，迄未能如海軍部之使人滿意，而在大戰前五十年間，遂爲研究批評之衆矢之的。此問題範圍廣大，事屬專門，非可於此討論。但其寥寥彰明較著之事實，亦可一述。第一，依羅威爾之觀察，謂英國之有民治政府與其他大國相若，其對於軍政與軍令二者之調和，亦覺其至難。十四紀以前，英國之政治史大抵關於王權對軍隊之創立、維持與調用等，有所限制，但非完全禁止，此皆國會努力所爲者。此種目的，一部成功於民權案，卽至今日，君主平時在國內對於常備軍之創立與維持，苟無國會之允許，仍以有違民權案，而不能有效。其應用之有同此效力者，卽爲每年之叛逆法，此種法規，自一六八九年，使民權請願及民權案各條款之足以阻止維持軍隊者，停止其效力一年。自一七一二年，乃確定君主創立軍隊之合法額數。然而國會之有全權，實自克里米戰爭以後，當時陸軍部與殖民部分立，而委陸軍大臣（自一七九三年）以節制陸軍之權，且使之爲一關員，而對國會負全責。當一九〇四年，正南非戰爭使人有不滿意之經驗以後，而彼爲陸軍大臣統一節制權之障礙之大元帥一職，竟行廢除；軍事行政雖委諸新機關之軍事參議會，內有陸軍大臣三人，與專門之高級軍官四人，管理行政，但節制權之劃一，與國會之最上權，仍賴一種規定，卽使陸軍大臣爲該會之主席，並使該會僅任建議之職，正如海軍部首席大臣之諸同僚也。當大戰時，此制度頗奏奇效。

【外交部與內政部】國家對外關係，由外交大臣處理，輔以國會副大臣一人，常任副大臣一人，參贊副大臣若干人，與其他大部分之祕書及屬員等。此部之活動，實能遍及全世界，其進行政事，一部分由於直接

通信，而主要則由公使、大使及其他外交官，如領事官及其他各級領事代表等，爲之代辦。比較言之，其純爲行政性質之事務，殆屬寥寥，保護大布列顛寄居外國之人民之利益，發展大布列顛海外商業，大抵皆其職責。但外交部之事務，舉其大者——與外國政府照會，對外交官訓令之準備，商訂條約——均屬不易應付，而須審慎將事，蓋以其往往易陷於千鈞一髮之勢也。外交部所知之事甚多，而其所行者亦甚多，爲國家福利計，有時得不公諸週知，職是之由，第一，自此部領袖官所發出之決斷及行事，或經其特別許可之事件，實較他部爲多，蓋他部之事務，僅在行政方面較多。第二，此部較其他諸部，不甚受國會之監督，千端萬緒，皆集於外交大臣之掌握，國會對外交政策之促進或阻止，只在其許可經費，或停止經費；凡大使之行事與政策見憎時，該大使即可由下院黨員提案，以反對投票罷免之。大使公使應時將外交事宜報告國會，往時條約不必由國會批准，以資限制，但今日已顯然若已有其一反向日之成規者。外交部之工作，通常固不甚與國會發生關係。唯是凡成功之外交官，必對其首相有完全之報告，而在發生重大問題時，又必付諸閣議，君主亦頗參與其間，君主對外交事宜，所有之勢力，往往較在其他各部更多，英國在一九二五年，始正式設立海外自治領部。

羅威爾明白表示，謂內政部乃一承襲餘產者也；蓋即謂其所有職務，均爲古時國務大臣職司（並稍有較新者）分委各部之殘餘者。其所處理之事，即爲內政，並非如大陸國家內政部主要職責，在乎監督地方政府也。其與合衆國之聯邦內政部，亦非相同。英國內政部之於細事，固不涉及，至其大工作則有：（1）接

受請願，而轉呈君主；(2)預備任命狀及院令，由君主簽押及署名，同時自行副署；(3)執行歸化法；(4)統治海峽羣島；(5)監督倫敦京兆警察事宜；(6)視察聯合王國其他各地之警政，並發行執照於郡市政府，使之得國家協助，以維持各處警察制度；(7)批准法官對於輪流法庭所定之巡行路綫；(8)建議君主，執行赦免權；(9)整理中央及地方之監獄；(10)任命檢察官，並(11)藉特別法規，以監督各種公益救濟等社會立法之執行。

【大理卿<sup>①</sup>與皇家法官】英國無司法部，亦無單一官吏能如大陸國家之司法總長，或美國之檢察總長行使職責者。司法職務固亦執行，但乃分諸若干官吏，而此等官吏彼此不甚相關，其最顯著重要者，即爲大理卿。羅威爾曰：『在大布列顛政府中，其最大之權貴，法律與以最高尙，最複雜之職權，能自保留其舊日權利之唯一大官吏，且爲世界藐視分權主義之最甚者，即爲大理卿』。於此吾人又見一古時之官職。先是——回溯至十一世紀——大理卿僅爲君主之大律師，然其後有時又爲君主之信任顧問，特別參與君主爲民解除疾苦等事，此皆普通法律所未規定者；當十六世紀，托馬謨耳<sup>②</sup>出而爲任此職之第一人，其於衡平法院<sup>③</sup>中乃持衡平法之最威嚴者。彼初監管玉璽，凡文書頒布，必一一經其手，且其在衡平法院，頗得握有司法上之任命權；一八七三至一八七六年之司法改革使普通法庭與衡平法庭組織混合，遂使重要司法官職之任命權，悉入其掌握，同時更攬其他重要職權，大致如下：彼乃大理院與上訴法院之審判官長；爲內閣法定之開員；且雖非國務員之法律顧問，實可與其同僚以專門之建議，薦任較高之司法官，亦其所有

① The Lord High Chancellor ② Sir Thomas More ③ Court of Chancery

事也；而其對郡法庭審判官及一切治安裁判官之任免，雖在形式上，似若無與，而在實際上，則確操其實權；其任貴族院，則爲之主席，其對必須加印之文書，則掌國璽；對訴訟規程，則與以贊同；至於其爲閣員而參與閣議，亦屬當然之事；彼並不切實管理一部，然其對政府各部之重大問題，靡不參與。

美國檢察總長職權之執行於英國，大抵係由同此爵位之官吏與次於其地位之同僚，負其責任，卽所謂總檢察官與總律師是也。二人皆爲皇家法官，並皆爲國務員（爲閣員時甚少），係自在朝黨之著名律師中選出者。英國各部雖亦如在合衆國之自有其法律顧問，除關於最大問題外，均能供有充分之意見，但彼皇家法官，仍以對內閣與各部有法律上之建議，爲其兩重大職務，至於其他重要職責，卽在訴訟事件，特別在刑事及政治審訊，代表君主，參與其間。

【各管理部】其他使人注意諸部，卽由若干管理部與委員會所組成者，多起源於較近時代。吾人每視之爲行政管理部。然此乃謬見也，蓋總計其職務，並非直接行政，特對於私立機關與地方政府，有所監督與管理耳。各部均有部長一人，爲之主宰（唯有長工程部者稱首席委員），各部中人員頗有國務員與其他重要人員。然而此種人員，僅有其名義，諸部未有實際開會議者，其職務之處理，完全由各該部長與其部員執行，且多有國會副大臣之輔助，故在實際上，諸部均爲法律上之幻象，而爲單一責任大臣設有若干虛名之僚屬。諸部長通常均得入閣。

其成立最早者，厥爲商業部，跡其起源，卽在克倫威爾時，一七八二年，組成樞密院委員會之一。一八六

二年，置諸法律基礎上。八十五年前，此部之職務，即在採集商業統計，並關於商業事宜，建議其他各部，近數十年來，政府對實業之管理，大行發展，引起各種新重要職務，此部對於統計與其他國內外貿易之情形，以至勞動工資，與一切實業問題等報告，固依然採集印行，但亦對一切大布列頗船舶管理註冊，設立燈塔，保護燈塔，管理商港，監督特許專賣局，維持度量衡標準，勞工爭執，則代為調解，並委任公斷人，與調停者。此外則管理破產法，許可臨時命令，以使市議會對於電車、煤氣、自來水與其他公用事業等，操其所有權而經營之。此種複雜列舉，固未盡也。故此部舊時關於鐵路、國道等事，雖已委諸一九一九年成立之運輸部，而其職務之繁蹟與重要，固有加無已。

第二大管理委員會，厥為教育部。十九世紀以前，在英國與其他各地，初級教育事業，均由教會與私人之慈善機關維持；迨至一八三三年，國會始撥款地方政府，以資維持學校。在一八三九年，其歲額增加，並有樞密院令建立樞密院之教育委員會，其副委員長於一八五六年遂為國務員；一八七〇年之福耳斯特教育法<sup>①</sup>，並未建立官立學校普及全國之制度，但實使一切無充分的教會學校或公立學校之社會，均得設立學校，補足其缺點，且規定選舉地方學校委員會，以資處理教育行政。閱三十年，其間公立學校，頗行增多，而中央教育委員會於一八九九年改為今之教育部；此部對於由官款補助之學校，其教育之性質與標準，頗有規定，並視察此等學校，與其他私立或官給津貼之高級學校；此外更進行教育調查，而發行公報報告。一九〇二年之教育法，取銷學校委員會，而將此地方行政職務交於郡市議會，各郡市議會對於教育，皆須

① Forster Education Act

設有特別委員會；故今日中央教育部之監督，大抵與此等委員會相銜接。一九一八年頒佈之複雜教育法，其目的在使中央與地方之教育主持官吏，達到更有效之合作地步，以實現戰後新教育之理想。

其他管理部之足述者甚少：（1）工程，自一八五二年與林業委員會分離後，乃對於國有園囿、宮苑、與公共建築等，負建造維持之責；（2）農業部，成立於一八八九年，其對發展農業，防止牲畜病疫，與管理漁業等，受有一定之權限；（3）地方政府部，前兩部均係比較不甚重要，此第三者已完全廢立。此外則勞工黨自一九二九年即努力於經濟委員會之設立。一九三五年一月七日，國民內閣設立失業救濟部，其職責在維持體格健全之失業工人之生活，並逐漸代各地方機關救濟失業，其全國辦事人員將達六千人。

地方政府部今雖已不存，然當五十年前，其在政府組織中之重要，頗有批評之價值。依法律言之，此部實起於一八七一年，但其歷史，則實可追溯至一八三四年，當時濟貧修正法創立濟貧委員會，而由該地方機關委以監督公共慈善事業之行政；當一八四七年，此委員會乃變為濟貧部，而有代表於國務院。當一八七一年，較早之公共衛生部，與內政部之地方支部，所有職務，亦均委於此機關；而其名稱遂擴為地方政府部。更有足述者，則是已往百年間之集中立法，在英國地方政府組織中，頗能促成顯著之潛移默化，而謂地方政府部為此發達之主要媒介，誠非過言也。蓋在倫敦所有郡市縣等之管理監督權，除警察、教育、與公用事業外，均歸地方政府部操縱。迨一九一九年，始有變更；在一九一九年前，雖無直接行政權，但其管理權則甚大，如貧民救濟、公共衛生、地方公債與支出、老年卹金及其他事宜，不勝枚舉。其所行者，如視察、批評、建議，

並依法管理一切。其於地方立法，亦得批准、修改並否認；又得稽查地方帳目，有時且可任免官吏，其部長非特爲一責任國務員，且往往爲最有勢力之閣員。

【一九一四年以後之行政改組】大戰使行政制度極形伸張，而有最大且頗經久之變遷，改組之影響國務院者，有三大端：（1）範圍，（2）黨之性質，（3）對內閣與國會之關係。當大戰初起時，英之國務院僅十二人，意亦十二人，德則八人而已。迨內閣出自國務院，而國務院遂不復爲運籌決策之機關，甚且廢止開會，對於一切政策，亦不甚過問。當戰爭期間，若干新行政部成立，各部一方面分裂，一方面改組，而國務員階級之官吏（尤以國會副大臣爲甚）額數增加，毫無限制，遂致於一九一八年六月，國務員數達九十三人；一九一四年以後，成立之重要行政部，如一九一五年之軍需部；一九一六年之封鎖、勞工、卹金、糧食管理、船舶管理，與航空等各部；一九一七年之全國事務及改造部；並有一九一九年之運輸及公共衛生部。凡此大抵皆僅爲戰爭目的而設，不能繼續分立之部，但又一方面言之，凡此多有功於行政改組，故實有永久存在之可能。

戰後改組之已有進步者，於此新衛生部即可見之。其對負有兵役人員之身體檢驗，在國民體格之促進上，已收甚大之效果，而對於工人階級爲尤甚。且使國家將來對公共衛生之注意，益不容緩。當大戰前與大戰期間，公共衛生職務，亂行分配於政府各種分立機關，結果，卒致軋轢紛紜，於事無濟，然後始知欲使此種職務相當完成，必有單一之主管部操縱充分之統治權，此即一九一九年六月三日國會法所設立之機

關是也。凡內政部向日所有視察工廠工作等事，均交於新衛生部；教育部所司學校兒童檢驗身體之職，與以前保險委員會所司一九一一年國家保險法之衛生保險事宜，亦皆轉授此部；其他新職務之授於此部者，尚有若干；最要者如衛生院之發展，與其他防疫等事之設置皆是。最後則地方政府部——吾人當知此部曾於一八七一年合併於全國衛生部——因以廢弛，而其闊大之職務，亦即轉授於此新部。但法律規定凡該部所得之任何權力，其不關於公共衛生者，得由樞密院令隨時轉授其他各處。

大戰所產生之重大變遷，除關於國務院之範圍外，仍有較重一時者，即其黨之性質，與對內閣及國會之關係是也。法國之內閣，多係混合的，故一九一四年大戰爆發初旬，偉偉晏尼①內閣即行改組，以資混入一切重要政治團體之代表，在大布列顛，則內閣之黨治統一，久已為不易之成規；故雖無黨爭，仍努力維持舊制，而愛斯葵②所主宰之自由黨內閣，亦維持舊制，在一年以上。然其後人民不快，國會反對，遂促成變化，迨一九一五年五月，內閣與國務員遂改組成一混合之基礎。惟一九二三年以後，始再恢復黨治統一之原理。一九三四年之內閣，則係一九三一年八月成立之國民內閣，由三大政黨聯合而成。但並無混合內閣之意義。

國務院對內閣與國會之關係，受影響最深者，即為一九一六年十二月所成立之戰時內閣，此乃變遷之最重要者。戰時內閣之職務，即將於下章述之。吾人可謂當此小團體出而握權時，（由於公共認可，而非由於任何正式立法，）幾乎有無限之勢力。通常內閣既全行消滅，多數閣員亦失其地位，國務員雖有時與

① Viviani ② Asquith

戰時閣員偶一相會，有所建議，但較諸從前，其職務益趨於純粹行政性質。且其與國會之關係，亦有變更；第一，委任國務員若干人，均非國會議員，且國務員全體幾乎絕對以行政爲常職，而對國會進行事宜，則通常皆不參與，此乃一部由於特別迫於行政事務之叢脞，但或亦主要由於此時國會照例討論對於政府各種要求，在實際上必須允許也。

下章所述者，即戰時內閣中之特別組織，在一九一九年廢除，內閣已復舊觀，唯有混合組織，仍行保存。此即謂一方面國務院與內閣之關係，他方面國務院與國會之關係，均已恢復；其未恢復者，僅有彼關於政黨之情形，甚至諸黨所據之黨綱，雖頗紛歧，而舊黨分子之再現，亦意中事。國務院既與內閣區別，則大戰期間之經驗，對其發生之永久影響，當爲行政事務在新趨勢下之發展，與行政節制權之專一，及效率之改良，殆非僅變更法律上之地位或職權所可比者。

【常任事務官】英國政治之特點，即在對諸行政事務，能集合幹才與專家於一處，彼此合作是已。其國務員大抵皆係有爲之幹才，並係由各種職業中所羅致者；其對行政上之經驗，往往甚爲有限；較重要者，於其本部外，必須既致力於內閣、政黨，與其他各方面之活動，且時常五日京兆，而易其位，如是則既無效率，復不經濟，所幸各部均置以常任非政治的官員，既經慎重簡任，則其長期任務，與專心職責，可使對其所司成一專家。尤有進者，大行政官職，如郵政、關稅、與國稅等之任用，與吾人在合衆國所稱之考績制<sup>①</sup>，無一不合。此種善策，在近百年間，始克實行。兩世紀前，英國頗有重大之事務官問題，與合衆國相同。其在早期所

① Merit System

促成之原則，即謂高級官吏——但非最高級——之在各部，須有合理之固定任期，本諸經驗，此乃顯然必要；但其大多數之附屬官吏與雇員等，非特任期無定，且得以任何相當理由，隨意罷免，至其罷免，雖未嘗如美國之僅以一種黨見為根據，但常出缺時，其委任亦多以黨派為基礎，而委任權遂為政治上最要之工具。

自一八三二年改革法施行以後，人民對此問題，頗有覺悟；最可異者，當美國約克孫<sup>①</sup>任大總統時，方有樹黨觀念盛行，而英國改善之變遷，竟於以發生。為擯斥不合格之候補員計，乃於各部實行檢定試驗，其後又有競爭試驗；當一八五三年有政府委員會提出以公開競爭試驗，代替委員制度，閱二年，乃有樞密院令立一事務官委員會，委員三人，以考試初級事務官。自茲以往，此制度即逐漸進行，唯是檢定試驗，仍繼續應用。在一八七〇年，公開競爭試驗始得通行；是歲有院令之足以為今之考試基礎者，規定除直接御委之官職，升遷之官職，與其他特別有資格者外，凡未經事務官委員會試驗得有合格證書者，不得從事於任何事務官職。其所規定，內有各階級官吏，皆須予以競爭試驗。其規定之範圍，益趨擴充；卒至包括一切事務官而無遺。僅有非專門職業者，手工工人，及其他賤役等，未在其內耳。凡國務員，常任副大臣，參贊副大臣，以及各部長等，均仍不在此種被保護官職之內。各部之副大臣，大抵由升遷而遞補者。但在此以下之一切官吏、雇員等，其選任均根據競爭試驗。此試驗對一切干祿謀位之人，咸正大公開，一如美國之考試。

英國制度較諸美國之分類職務，甚至益使官吏位置安全；而其應用於官職，亦頗較美之階級為高；美國之制度雖有應用考績制於最高官職之趨勢，而今固尚未實行。英國官吏之任期，既較長久，其職權亦較

① Andrew Jackson

擴大，且多欲使少年之當繼續升遷者，得一遞補機會。故其試驗之設，乃主要為決定候補人之普通學識，與其智能、數學、古文、歷史、科學——凡此與其他學識，皆為其試驗之科目。甚至為一胥吏舉行之試驗，雖當根據簡單題目，但亦施行此種原理。美國所行之制度，其考試目的，除偶然外，並非為決定候補者之普通學識及智能，實乃考其專門知識，與其對於所求之任務所具之資格。二制度各有顯然之利弊，但實迥不相同。

英美之相同者，即官吏位置安全，而有升遷之機會，必須脫離政治上之活動。常任事務官乃政府中非政治的分子，反之，國務員則為政治的官吏。自一七八二至一八六八年，雖郵務員與征稅吏，依其自請，不復投票，而常任事務官之選舉權，未嘗取消。但不得有政治演說，政黨論文，發行黨報，運動國會候補人，其初對選民發表演說，即須辭職。脫離政治活動之得維持，一部由於法律，一部由於習慣，又一部由於事務官條例之規定。

## 第七章 內閣

【樞密院，國務院，與內閣】欲正確了解英國政府制度，及其王權執行之方法，必須對三種關係密切，而特別分立之制度，明白區別：（1）樞密院（2）國務院（3）內閣。前已述及，樞密院者，在十五世紀以前，乃一對君主建議之團體，並頗輔助監督行政事宜。其議員額變更無常，擴充至極，往往行事不能敏捷秘密；故如前所述，君主每信任此團體中之少數人員，而使其其他諸議員依常規各自為政。於是內閣制於以發生，考其歷史，僅為舊時樞密院中執政團體，在法律上並無根據。今日樞密院尚在，而在法律上，與理論上，仍為政府中之參議與行政之機關。閣員有威權，在法律上僅為樞密院議員。然在實際上，樞密院不過一習慣上之制度。苟非為儀式上之目的，如加冕禮等，未嘗開會；但普通會議則時常召集，每年約在二十次以上。其行事於法律上有時在所必需，最著者，即為頒發勅令，但一切事件之決斷，僅由其議員三人，即可以其名義行之。一切內閣人員，均屬於樞密院，故凡普通內閣會議，均足代表樞密院在法律上規定之會議。吾人當知，非特內閣在實際上為樞密院之委員會，且更有其他委員會繼續執行重要工作。故司法委員會成立於一八三三年，實為一準法庭，而對於聯合王國以外之法庭之一切上訴，予以最後之判決（形式上，係對君主建議）。此外出自樞密院之重要行政部及委員會等，實不一而足，例如商業部與教育部等皆是。

樞密院一切議員，均由君主任命，任期終身，其多數議員皆以閣員資格兼任之。議員額數今約三百四十人，就中主要者，如現任與退任閣員，其他國家高等官吏。倫敦二大教主與僧正，著名貴族若干人，高級審判官及前任審判官，與在文學、藝術、科學、法律等負有盛名之人，而與以尊榮者皆是。其法定之主席，即所謂樞密院議長，享有高等榮譽，且依法為不兼部務之國務員，一切議員均加以「權貴」<sup>①</sup>之頭銜。其祕書長專司召集會議事宜，但自一九二三年以來，更負有內閣祕書長之任務。

國務員與閣員對樞密院議員之關係，現在可不言而喻。樞密院內包括一切閣員，並常有內閣以外之國務員若干人，此外尚有多數人員，既不屬於現政府，又不屬於在朝黨。國務院內亦有內閣團體，與樞密院中之少數人員，但其主要人員，則既非屬於內閣，又非屬於樞密院。

【內閣之內容】國務員之中心團體，其內人員分別（有三四例外）指揮各該部事務，而共同造成政府之政策，如此即組成內閣。此乃英國制度之最大特點。然在法律上，仍無所謂內閣；前曾述及，閣員之有行政職務，乃以其受任國務員之故，有建議職務，乃以其為樞密院議員也。內閣之組織，半決於習慣，半決於為一時便利。今日有若干國務員之常常加入者，即財政部首席大臣、大理卿、度支大臣、海軍部首席大臣以及一切國務大臣等是。有兩要人單獨無行政職權者，即樞密院議長與國璽大臣，今亦永久加入；除此之外，此團體之組織，乃由首相自由處理，其對國務員之延入內閣，或依該員之自願，或因一時發生問題之重要，或為黨之利益，均在其因時制宜。迫於大戰前之時期，商業部、教育部與地方政府部等部長，均照常加入內閣，

① Right Honorable.

並有愛爾蘭總督亦加入。蘇格蘭大臣與蘭加斯德<sup>①</sup>公爵管轄地之大法官，照例加入，郵政大臣與農業部長，時常加入，工程委員長與愛爾蘭大法官，則偶而加入。

閣員向無定額，而至近年，則頗有甚大之增加。十八世紀閣員之額數不過七人至十人。十九世紀前半期，其數至十三或十四人；邵魯智巴里<sup>②</sup>大臣所組之第二內閣，當一八九二年傾覆時，其閣員數達十七人；而自一九〇〇年至大戰爆發期間，閣員額數大抵為廿人。其增加之原因，蓋以野心政治家急於加入權勢範圍，而對於秉政黨中之各種分子，又必須一一與以代表，國家事務益形增加，必須有新重要行政部之組織，且對於各重要行政部，至少亦須與一代表，尤覺不容稍緩。其結果遂致重笨難掉。吾人當知最初內閣之所由起，原在免除此弊；大戰前若干年間，頗有一種趨勢，卽一以操政柄為生涯之小團體，起而與內閣全體發生關係，彷彿最初內閣之與老大之樞密院者然。此種趨勢，頗為時人所慮，誠以權力集中於中心內閣之掌握，未必有與其相同之責任集中。然而十餘年間，內閣團體之濫行加大，固時時為觀察者所批評。歐戰初期，其令人不滿意之經驗，非特使內閣改組為混合制，抑且力減其閣員之額數；通常內閣遂完全為五人所組之戰時內閣代替（其後閣員為六人）。此種出人意料以外之事，特一時權宜之規定。大戰告終，未及一年，內閣即復舊制；唯有混合制尚在，及至一九二三年，乃並此混合制亦不能存在。是年鮑爾溫所組成之內閣，員額為十九人。此後即未行減少。

【首相之任命】當一新國務院——當然同時有一新內閣——將組成時，其第一步驟，卽在首相之指

① Lancaster ② Lord Salisbury

定。在理論上，唯君主爲能操縱此事，但在習慣上，通常君主並無專斷之餘地。此乃實際上必須應爾。君主對最能幹之人，爲下院大多數所擁戴者，應即召致之，以使其組成內閣。退任內閣之傾倒，如係失其國會大多數而去職，則新首相即必爲前反對黨所認可之領袖，苟黨之地位無所變易，則首相之職，即付與退任首相之同僚，總須爲其同黨之人，在必要時，經其黨要人推舉方可。故一八九四年，葛雷斯頓<sup>①</sup>以身體衰弱去職，而在下院自由黨領袖即開豫選會，以決定其繼任者，爲哈客特<sup>②</sup>，或爲婁智波里<sup>③</sup>，迨既推舉婁智波里，皇后立予任命。若此黨對其領袖猶疑未決，而首相之職入於反對黨時，則君主亦即以其最有勢力之黨員非正式所表示之意見爲左右。是以首相之任命，雖爲政府之唯一要事，而由君主一人執行，但在此種情形之下，其權力之實質，已成泡影，僅有其形式尙在。一九二三與一九二九年，庶民院中曾兩次無絕對多數黨，於是君主乃有機會，至少可在兩不同黨之黨魁中選任一人，使其組閣。此乃勞工黨興起後造成之局面。

【其他國務員與閣員之任命】其餘國務院與內閣人員之簡任，通常由首相與黨之領袖代表相商議而行之。被推荐人之名單置諸君主手，而與以必要之形式上的批准，並須發表於倫敦公報，以示被推荐諸人已經君主選任，而委以各種位置。在正式上並無所謂內閣。首相對其僚屬之簡任，在理論上，得自由行之。在實際上，則須依照多數原則，並遵從各種成規與實際情形。解決內閣之組織，有兩原則，必須遵照。一切閣員必須列席於國會之任一院，且必須與在朝黨一致，至少亦須爲其與黨之黨員。昔曾於一時，君主專制依然實在，對於君主以下之官吏，下院則拒絕爲議員，此種取消資格至一七〇一年之王位確定法，亦有法律

① Gladstone. ② Sir William Vernon Harcourt. ③ Lord Rosebery.

上之規定。然而十八世紀之國會政府成熟，向之所反對者，雖非今日必需之事，亦實可爲便利之策矣。國務員既爲國家之責任行政者，其當列席兩院，以對於法案有所提議，有所主張，並對政府立法，有所解釋，在理論上，乃屬當然之事。國務員久已列席上院，今則非特對其出席下院，不復否認，且閣員與國務員等人選，須絕對由兩院引出，已成不易之慣例。凡欲對一非國會議員者授以國務員之職，則必使之爲一貴族，以便列席貴族院，或使之得勝選舉，以便列席庶民院。

自身爲下院議員之窩爾波爾時代以來，其間首相之職，半時期在下院議員，半時期在貴族，大抵如斯。其他閣員之分配，頗有變遷。喬治第三時之第一內閣，閣員十四人，其中列席貴族院者十三人。歷經十八世紀，貴族實居優勢；然而庶民院之重要性漸增，遂使——一八三二年改革法以後尤甚——大多數人員選自下院。在已往四五十年間，內閣人員，往往均分於兩院；一八六四年之法律，規定五國務大臣（現在六人）中，不得四人（現在五人）以上列席庶民院，而國璽大臣，大理卿，與樞密院議長等，幾乎永久屬於貴族院。除此之外，則於法律或習慣中，無積極之限制。爲安置各種官職計，首相必須尋求賢德之士，——不必最有才能者，但求其羣策羣力，以合作進行其事，——至對其列席於某院問題，僅係次要之考慮。凡一部領袖列席於下院者，則該部必由副大臣或其他代表出席於貴族院，反其位置，亦然。在法國與其他內閣制之大陸諸國，行政部通常僅有其部長在國會代表，但此部長可以列席於任一院，若英之國務員，則不可也。

【其他決定任命之問題】關於組織國務院與內閣之第二原則，即黨之調和是也。威廉第三時，內閣會

兼有民黨與王黨，然其結果，卒至樊然擾亂。於是此試驗乃行廢棄。當十八世紀中，除窩爾波爾當權期間外，內閣中往往混以複雜之政治分子。唯是欲求內閣之統一而有實力，則鞏固其政治團結力，不容稍緩，已漸爲世人所深信。最後之提議由複雜分子組閣者，即在一八一二年。此制既遭反對，自是以後，至於一九一五年，通常內閣之組成，往往非絕對限於與一政黨相結合者，但至少亦須其在實際上對較大之政策問題，表示同意，而對一定之計劃，願相合作實行。其根本要件，即協合一一致也。凡閣員均須對其同僚實行合意，或表示合意，此乃其應負之義務。苟其不能如是，則必須辭職。

首相簡選閣員時，仍有其他實際上之限制。第一，則有久已成立之慣例，凡本黨黨員過去曾加入組閣者，皆爲長於政治生活之人，如其希望任用者，必須儘先與以考慮。其黨員如已在國會內有聲勢者，往往必使之加入內閣。故巴佐特嘗謂首相之獨立選任，每覺對於決定閣員人選，不若對於分配已經簡定之人員，操縱自如。實則其分配位置，有時且不得不以其新同僚之傾向及才幹爲轉移，羅威爾嘗譬，首相之任務，正如修像於石堆巖叢中，足以應用者，不勝其多，但並無形體完全恰合者。

【國務員之責任】英國內閣制在實際上運用，迄大戰時，凡有三特點：(1)閣員對國會負責，(2)閣議祕密，(3)閣員共同結成團體，唯首相之馬首是瞻。每一國務員，無論是否在內閣，其一切行政，均須單獨對國會負責；國會者，最後乃指庶民院而言。有一國務員，被彈劾時，即須辭職。在十八世紀初期，一閣員辭職，並不影響其同僚之位置。第一全體辭職之內閣，即一七八二年腦斯大臣之內閣也。然其後閣員團結益趨堅

固，對外界之關係，甚至對國會之關係，單獨一閣員特別附屬於其全體。自一八六六年以後，未有閣員以國會表決反對之故，而單獨辭職者。凡一閣員不見信任時，其結果可分爲二，必發生其一；或該引起反對之閣員，由其同僚勸告，使之在國會正式反對案未通過以前，改變方針，或即辭職，不然，則由全體閣員擁護該員，與之一併去留。此亦謂內閣在實際上由全體負責，而不必由單獨負責也。此種負責，乃包括政府各部之一切行政事宜，或視爲君主所行，或視爲閣員自身所行，此即英國國會制度之特點。最初國會對閣員之唯一約束方法，卽爲彈劾，然國務員負責之原則既發達，於是議會政府獲得一種工具，而偶一強制執行之彈劾程序遂不復用。今繼續必要之和平的立法監督既實行，彈劾閣員之事，誠可視爲無用。

今日憲法上之根本要義，卽謂內閣之所以能繼續在任者，皆恃其受庶民院大多數之信任與擁護也。國會大多數對一內閣表示不滿意，而使其辭職，其方法至少有四：一則可通過一普通不信任表決，並無一定理由；二則可通過一彈劾之表決，批評內閣之某種特別事件；三則可將內閣主張之議案，而視爲最重要者，予以推翻；四則可通過一種提案，以反對閣員之建議。內閣對貴族院之反對表決，非必唯命是從；然當上述之四種表決任一行於庶民院時，則首相卽須與其同僚行二事之一——卽辭職，或訴諸國人是也。假使內閣顯然非僅失國會之擁護，且失選舉團之愛戴，則其唯一光榮事，卽爲辭職。反之，如對於國會大多數是否能對所爭之問題代表全國，有所疑問，則閣員得請求君主解散國會，而行總選舉。當此情形時，內閣繼續實行在任，苟選舉而將預備擁護該內閣之大多數選出，則此內閣卽得一新生命。反是，如新國會大多數仇

視，則內閣無復他路，唯有辭職而已。

【閣議祕密】內閣既固持負責於庶民院，而當不復爲其大多數所擁護時，又須總辭職，則必時時有一種固結威嚴之地位。爲達此目的，凡有兩方法，即在閣議祕密，與首相之有領袖才也。一團體相聚，以和衷共濟，代表遼闊複雜之選民，進行一種共同政策，其意見分歧，在所不免，苟不使其內幕公諸周知，則必易成功，此誠世人公認之原理也。職是之故，昔德國聯邦會議往往閉戶處理事務，而合衆國制定今日憲法之會議，曾不准公衆列席，亦因此也。英國閣議消息，與其出席議員姓名，見諸報端，但關於討論之問題，所表示之意見，或所達到之結局，未嘗有一言一字，由正式或非正式發表。當十九世紀之初期，關於議事，有簡短之紀錄，但晚近則不許錄士出席，亦不得有任何正式記錄。凡議員欲知往事，必賴自己或其同僚之記憶；有時由私人筆記補錄。除首相外，議員對議事不得有記錄，此實有彈性不成文之內閣慣例。（一九一六年首相愛斯葵在庶民院所述）然同時又謂將來必有其他方法，以使議事得有記錄，每一議決之記錄，須由首相之祕書長送發各個閣員，與其他任何有關係之國務員，或行政部。內閣會議者，乃僅爲時勢所要求，（當國會開會時，閣議往往每星期一次）完全無定規者也；而其會議，甚且無固定地址，議員有時集於外交部，有時集於首相之官邸，至於因時制宜，幾乎隨處皆可，但求其便利耳。

【首相之領袖資格】內閣之統一，及其固結，頗有藉資於首相之領袖能力。自內閣起而握政權以後，歷時最久，其閣員對於階級與威權，均繼續姑認爲平等。然早期漢諾威朝諸君主，常不出席閣議，使內閣處於

無領袖之地位，諸閣員乃漸承認在其團體中，須自有一有力之總理。其後乃使初之僅爲總理者，成一實任之領袖，簡言之，卽今日首相之職也。世人皆認爲今之所謂首相者，能實行其職務之第一人，卽爲昔之財政大臣窩爾波爾，其在任卽自一七一五至一七一七年，與自一七二一至一七四二年。當時首相之稱號，尙未通用；窩爾波爾雅不喜其官銜，而拒絕人之稱之。但庶民院之所以謂其官職實際存在者，乃欲攻擊窩爾波爾也，其理由卽以其操縱所有政府各機關，獨行指揮一切，壟斷一切王權，處理一切官職，卹金、爵位與賞罰等事，論者謂其所操縱者，幾乎恰如今日首相所能行或可行者。一七八三年，少年庇得內閣成立之時，首相駕御其同僚，既成事實，且亦認爲合法。在喬治第三晚年，已有固定之成規，卽謂當組閣時，君主僅批准首相所選定之閣員可也，而首相地位之重要性，頗可視爲實際完成。

一九〇六年以前，首相之官職，未爲法律所承認。唯歷經百餘年，國家並無其他官職，其實權可與之並駕齊驅者。在國務院中，特別在內閣中，首相乃一領袖也。其在內閣會議，則爲主席；對於有關行政福利之事，則向其同僚實行諮詢；且能使其同僚接受其意見；不然，則唯有自行辭職，或其同僚辭職。首相任一國之高等官職，往往爲財政部首席大臣；且首相於其自身所任之部務，雖通常不甚致力，而對於其他各部，既經其任官授職，則頗予以監督，甚且實行節制。已往五六十年間，諸部額數與國務員官職，均行增加，則是監督之事，當然因以擴大；苟首相欲如邵魯智巴里（既爲首相，又爲外交大臣，其在任卽自一八八七至一八九二年，與自一八九五至一九〇〇年），自取重要行政部，則其困難，愈將增加矣。反之，如使諸部均在特別能幹

者之掌握，則首相監督之職責，即將減少。

首相乃連結內閣與一方面之君主，及他方面之國會者也。首相以內閣之名義，而諮詢君主，關於國務員行事，及每日國會討論之綱領，為完全之報告。首相為某院議員，即在該院代表內閣之全體，而陳述關於政府政策之大概情形。並往往批評立法之重要議案。首相如為庶民院議員，當然對其位置較其屬於貴族院為有利，蓋屬於貴族院之首相，其在下院，必有代理者，此政府在下院之領袖，每將首相威權之一部，引入己之掌握。當邵魯智巴里在首相任內時，此種困難，竟行免除，良以政府在下院之領袖，乃首相之親姪巴爾福氏也。但葛雷斯頓則論曰：「庶民院權勢過重，每易使其領袖權重侔於彼屬於貴族院之首相，此乃大不利也。」

當大戰前十年間，首相為帝國會議兼內閣國防委員會主席，頗得新權勢；而戰時之特別需要，一時至少亦與首相一種新領袖之地位，與夫向無成例之獨立威權，此亦無庸贅言。

【內閣之中心地位】在英國政府制度中，無論如何，內閣實為一樞要機關。其職權兼行政與立法，實則頗可用巴佐特之明喻，內閣為鏈節，以聯絡行政立法二部，又為扣環，以約束該二部。前曾述及，君主者，並非完全用以飾外觀。然而實際行政機關，則為內閣。在內閣中，行政政策於以決定，而諸閣員與其屬員在各該部實行此種政策，並執行國內法律。自他方面觀之，諸閣員非特列席於國會任一院，且幾乎對一切立法事宜，單獨或全體實行指揮。閣員——大抵由首相——預勅備語<sup>①</sup>，即在國會開會時，在勅語中評論國家大

① Mr. Balfour ② Speech from the Throne

勢，略述立法方針。閣員對必要之立法議案，無論關於何種問題，均得予以提出，予以解釋，使之通過。議案雖可在任一院委諸非閣員提出，但僅有由內閣提出或經內閣贊成之重大議案，始能得兩院之特別討論，此乃已成一種慣例者。故徵諸統計，乃知普通議員所提之案，每無可使通過之機會，苟其關係大問題，則更難得通過之機會。

實則內閣者，正如巴佐特所言，乃一國會委員會，所以治理一國者也。總使內閣不足代表國會全體之意旨，至少亦可代表優勝院大多數之意旨，然則當其在任時，授以全權，應無不可。英之政府制度，其基本實質，即在以黨之大多數統治，而在此黨之大多數中，其掌治權者，即為內閣。羅威爾曰：「其諸機關之組織，乃係輪中有輪之式，其外環即為庶民院，內有大多數之政黨；其次環即為國務院，內有在黨中最活動之人；其最小之環，即為內閣，真正領袖即在其中。故政黨之活動，得以統一。蓋其統治權均置諸一機關，其範圍之小，足以和衷共濟；其勢力之大，足以統治監督；皆此環輪法之功用也。」

【戰時內閣（一九一六至一九一九年）】一九一四年大戰之爆發，使內閣與政府各部均受有不測之駭人大打擊，此實事有必至理有固然也。國家行政之變化，頗有不可思議者。舊部之新職務既增，而新部亦於以成立，官吏部員之數，因大行增加。於是政府新機關之發生，所在皆是，如戰時商業部、軍需部、酒業貿易管理部等，皆一九一五年成立者；他若一九一六年糧食管理、船舶管理、郵金、勞工、封鎖等部，以及一九一七年之全國事務與改造部皆是。但其彰明較著之變遷，乃係內閣之組織與職權。

內閣改組之第一重要步驟，即爲一九一五年混合內閣之造成，此內閣脫離通常政黨之基礎，而集合各黨代表，當國家千鈞一髮之際，各捐私見，以服從一共同領袖。此種混合，供以多數重要之利益。然以經驗所得，乃知三十二人組成之內閣，在平時無論運用如何，而在戰時，國事之處理，貴乎敏捷順利，則頗有不適宜之處。結果乃於一九一六年十二月，有一劇烈之改組，頗覺駭人聽聞，即廢混合內閣，而有五人組成之戰時內閣是已。因此混合制原理，得以維持，而成新內閣——其中有首相魯意喬治，樞密院議長克戰<sup>①</sup>大臣，不兼部務之國務員米爾納<sup>②</sup>大臣，與亨德孫<sup>③</sup>，並有度支大臣羅氏<sup>④</sup>，亦即政府在庶民院之領袖也；此內閣即自由黨員一人，勞工黨員一人，與統一黨員三人組成。

遠溯至一九〇四年，曾有內閣國防委員會者，於一九一五至一九一六年，此機關改名戰時委員會，凡數行改組。其所工作，頗有足稱者，而其建議之事，亦頗在實際上爲內閣所採納。但其委員初僅爲五六人，後則幾乎與內閣相埒；一九一六年十二月之措施，乃所以使軍事政策之討論，復歸於便於從事之小團體也。亦即所以將特別重要之職務，委諸一機關，行事均有自行決定之權，同時其人員亦不必負責於行政方面，與國會方面之紛紜職務。是以決計將戰時委員會併入一種新內閣中——其閣員爲五人，僅有一人任重要行政職，首相則辭其本身在下院領袖之職，以期將其時力完全致於戰爭問題。

組織上之分權，爲今日英國政府制度所具有，當時既行新制，遂易而爲屬人的分權。國會對於立法，財政等案之討論，通過，完全無閣員之出席，——而國會之行事，則向未有如此完全受內閣之指揮者。內閣在

① Lord Curzon ② Lord Milner ③ Mr. Henderson ④ Mr. Law

實際上解決關於戰事政策，並執行廣闊之行政權，而不甚受國會之約束。關於行政事宜，則由國務員及行政部等進行。凡此均不屬於內閣範圍，其於行政立法等政策之計劃，並不直接與議。唯政府各部獨立，故內閣記錄報告之規定，於以提出一秘書處成立，遂有一定之記錄，而對與所議決有關之閣員，則悉予通知，至其使國務員與其他局外人參與討論，亦早能見諸實行，而向所未有之公開周知，亦可以內閣報告年刊公佈之。

戰時內閣閣員增至六人，其人員時有變更，當大戰將終，甚至戰後幾乎一年，此內閣仍繼續為政府之主腦機關。其於一九一七年，與帝國會議共同舉行之連續的特別會議，乃邀五個自治殖民地總理，及印度代表，均來列席；於是離奇之帝國戰時內閣，因以發生，其連續舉行之會議凡二，即在一九一八年之夏季，與秋季。凡此改造之完成，均依非正式之程序。英之內閣政府，乃根據慣例，可以使之修正，甚至使之改革，而於法律無所變更。是以此新機關之建立，均無所恃於國會法案，為之通過，或樞密院之勅令，為之頒布。斯摩次<sup>①</sup>將軍代表南非聯盟<sup>②</sup>，當然既非國務員，又非國會議員，乃竟自一九一七年夏，至一九一八年歲暮，任大布列顛戰時內閣閣員。唯是對於法律，並無所違；蓋閣員須為國會議員者，不過慣例則然耳。

戰時內閣之工作方法，非獨完全述於其印行之報告中，且述於其閣員在國會議席上之演詞中。此機關逐日開會，往往日二三次，故在實際上，蓋繼續在開會中。其一部時間從事於接聽報告，如每日軍情撮要等，又一部時間，則從事於討論軍事政策，與夫國家問題，參與者，僅有關員，且處於密室。但其多數集會，大抵

① General Smuts ② South African Union

皆爲聽訊與討論，列席參與者，有國務員，海陸軍軍事專家，與其他各種關係人等，皆邀致焉。是以苟其議事程序有關於外交問題，則外交大臣伴以一二副大臣，與其他參贊屬員等，即將出席。一九一七年之報告曰：「戰時內閣大多數之開會，卽爲閣員與其他對所討論處理之行政問題負責者，彼此間之連續會議也。凡各部間之衝突問題，均行解決，各行政機關之施行大綱，均使協和，以與一部之戰略相契。國務員有全權以任意自其本部或自外界攜同一切專門人才，以冀其供獻有裨益之建議。」爲進行此種協合作計，乃組成多數特別委員會，其中委員往往爲最有關係之各部首領，而以戰時內閣閣員爲主席。最後則凡屬主要國務員，時常被召入閣，以便討論國家重大問題，如愛爾蘭情形，與人民代表案等皆是，然其最後之決策，則仍在戰時內閣。

戰時內閣當戰爭繼續一日，實卽有一日之獨裁權。其對庶民院，則承認最後之負責。但在實際上，則獨立自尊，今日試思其是否已行傾覆，不能不有所懷疑也。當國會真正創制權既已削滅，復以戰役之耗斃，乃僅成一種政治註冊之機關。然而大戰告終，形勢一變，批評戰時內閣爲一苛虐之祕密政治會議者，久受壓迫，乃竟一發不可復遏；一九一八年十二月所選舉之國會，雖已包括政府之大多數，然頗有獨立之精神。戰時內閣之結果，始可預見而爲人所要求，首相亦默視此種變遷，非無實現之一日。自一九一九年二月巴黎和會後，其統治機關，在英國僅有三人；而羅氏當魯意喬治不在時，遂行代理首相之職，始召集內閣會議，出席者凡二三十人，於是頗與戰前內閣相彷彿矣。魯意喬治再至道寧路①治事時，卽宣稱戰時內閣行將更

① Downing Street

替，歷數週，氏對此迫切之改組，諸多考慮，實煞費苦心。此新式內閣固曾使人達到重要之目的。然其對於各部工作之整理一致，則未有彰明較著之成功，且使閣員對立法全體負責之原則，大行廢弛。故放棄之而成今日之組織，無論如何，幾為舉國引領所盼望者。

然此預計之改組，竟引起兩大困難問題。改組之內閣，其大小當如何乎？在內閣中政黨之統一原理，尙可恢復乎？甚至僅使為各部首領之國務員加入，則卽三十人矣。但戰前之內閣，則向未有過二十二人者。其數且往往視為過大。一九一五至一九一六年之政治史，已顯然表明大內閣之無利，而改造政府機關之委員會，則力倡內閣為切實行其職權計，閣員不可超過十二人——實則寧可用十人。魯意喬治之本意，則以為僅擇其最重要部首領十二人即可，此殆與一八一四至一八八〇年的士累利①所組之內閣相同。然而旋以堅持此種方法，亦有不可行者，當新內閣漸漸形成於一九一九年十月時，頗與戰前時成比例，最後則卒得閣員二十人。一九一五年組成之祕書處，幸得保留，其正式之議事記錄，雖未印行，但仍繼續保全。舊時處理事務之方法，未必能再行恢復，果然，則是戰時內閣之試驗結果，將繼續有相當之價值。迨一九二三年，混合制遂行廢除。

① Disraeli

## 第八章 國會 庶民院

在韋斯敏斯德之國會，非特爲今日英國代議政治之主要機關，且實爲近世立法會議中之最老最大，而最有力者。若更言其真意義，抑亦國會之母也。廣義言之，其起源卽在十三世紀，確定組成兩院，卽在十四世紀，自君主奪取統治國事之權，卽在十七世紀，而完全貫徹民治化，則在十九世紀與二十世紀。兩院一步一步所取得之立法權，日行擴充，卒至已在實際上包括政府一切統治權；在此統治權大擴充中，國會之權力，吾人已見前述，實在法律上，在事實上，均絕對不受限制。蒲萊士論曰：『大布列顛國會對於一切法律，能立能廢，對於政府組織，或王位繼承，均能變更，既可干涉司法程序，且可削減人民最神聖之私權。其與人民間，泛無法律界限，蓋人民之全體利權，均在國會，恰如全體人民之列席於國會也。若以法律上之理論言之，國會卽國家，蓋以其爲吾條頓先民平民議會歷史上之繼承者也。在實際上，在法律上，今日之國會，實爲國家唯一威權充滿之總匯，故其在法律範圍內，實爲不負責。而且萬能者也。』凡一種事件，或屬立法，或屬宗教，或屬民事，國會均有討論處理之權；此固無庸置議者。故欲知英國之政治，必須特別注意於國會，而欲窺英國政治上民治之全豹，亦必先知此最有權勢之國會——無論如何，必知庶民院——對其所以成爲人民之完全代表之歷史程序，不可忽過。

【現在之內容】二十五年前，窩爾波爾論曰：『當一國務員諮詢國會時，是其諮詢庶民院；當皇后解散國會時，即其解散庶民院。一新國會亦不過一新的庶民院耳』。在韋斯敏斯德下院代表之集合，實爲此王國政府中單一最重要之機關，此固由來已久，無足置疑者。庶民院同時爲權力之總匯，與民意所在之唯一機關。唯其發達之登峰造極，故大布列顛在其政府中，得有民治之實現；英國在下院實行之民治勢力，其影響於世界英語民族，與非英語民族之政治觀念，民治勢力，政治組織，殆有不可思議者。

在一九一八年，庶民院之議員，凡七〇七人，其中四九二人代表英格蘭，三六人代表威爾斯，七四人代表蘇格蘭，一〇五人代表愛爾蘭。其議員有十五人乃以特別規定，選舉以代表主要大學者。其餘六九二人，則選舉於郡市區域，——三七二人選自郡中，三二〇人選自市中，——其所依據之選舉法，謂爲世界之最民治者，亦無遜色。一九二二年愛爾蘭自由邦成立後，祇有北愛爾蘭六縣仍隸於大布列顛，其他地方之愛爾蘭代表，完全取消。結果現在僅餘六一五席。關於選舉資格之規定，簡而不拘。昔曾有住址資格之限制。但在十八世紀，則有財產資格之限制起而代之，然旋於一八五八年依次完全取消。政治與宗教之約束，曩日頗使多數人不得候補之地位。但今日對議員所要求者，僅爲一簡單之忠君誓約；至於宗教上之信仰，則無關係。凡屬大布列顛人民，無論男女，苟其已達成年，而欲爲任何選舉團之候補者，均有被選舉之資格。但如其屬於一小團體——主要者即爲貴族，羅馬教會，英國教會，及蘇格蘭教會等之教主，自採行一七〇五年保障法<sup>①</sup>以後，君主以下之官吏，（國務員之職在外）破產者，瘋狂人，與政府訂約者，以及定爲叛逆大罪，

① Act of Security

或選舉舞弊之人，皆無被選資格。

一九一八年二月六日人民代表法之補充立法，其結果使婦女第一次得當選列席下院，後當述明。先是當此使八百五十萬婦女得有選舉權之議案，一入法典，遂有問題發生，即其結果，是否能使婦女有當選之資格是也。皇家法官頗持否認之意見。然而未來之女子候補者，已有人在；勞工黨聲明贊成女子之有被選資格；庶民院亦以二七四比二五之投票，宣佈對此議案直接通過之希望。於是反對者頗形冷淡，而最劇烈之討論，則咸集中於修正議案問題，以使向來拒絕女子參與之各種職業，一旦均得加入。在貴族院，則提議將議案修正，以使貴族女子以固有之權利，得在第二院列席投票；但當時一般意見，咸以此事須有分別之立法，一九一八年十一月，婦女資格法，在下院最後通過。其下月之選舉，一女子候補者竟得成功，但其為新勞黨員，故未出席。第一實際為國會議員之女子，即阿斯忒夫人①，夫人產於美，乃阿斯忒子爵之妻，當劇烈之選舉運動以後，夫人以統一黨之候補者，而於一九一九年十一月十五日補選選舉中，敗其對敵之自由黨與勞工黨之競選者。合資格之女子，其可以投票，雖須在三十歲以上，但一九一八年之立法，對於下院選舉，並未定年齡之限制。

昔者強迫地方縉紳，列席於國會，而今則禁止議員辭職，此誠可異之事。一議員得被斥黜，但在總選舉前，如欲自動辭職，必須有一官吏依一七〇七年之位置法②，而因故見罷，於是該議員承受其遺缺，而後可辭其議員之職。供此目的之官職，往往為巴黎漢③、郡英王領地斯托克④、的士巴爾⑤、與波爾汗⑥等邑宰

① Lady Astor ② Place Act ③ Bucks ④ Stoke ⑤ Desborough ⑥ Burnham

之職。數百年前，此種官吏乃爲君主任命，以監守盜賊充斥之森林。今強盜久已死亡，森林已變園圃，牧場，但此官職尙在。凡欲辭職之議員，即乞此職，或其他虛有祿位之舊官職，當其接受此等官職時，則失其議員資格，然後即行辭職。自一八〇五年以來，謙而登<sup>①</sup>邑宰之職，曾有兩次准與，現在此辦法已被拒絕。

【十九世紀初期選舉改革問題】當十九世紀之初，無論英國之國會制度如何，無論其由來之地方自治原理如何，亦無論其歷史上對人民自由之保障如何，而其絕非民治國家，則誠不虛。非特其社會之組織，根據特別之貴族政治，即其政府，亦由少數高等地位之人統治，而以其自身利害爲轉移。國會之一部，完全以貴族僧侶爲議員；他一部之議員，則依彼不自由之選舉規章選舉之，或由閉關團體或單個貴族完全包辦。凡立法議員，行政官吏，與裁判官等之選任，其所依之程序，人民無與焉。地方政府之職權，在郡若市，通常均爲寡頭政治，而特權及階級之區別，遍及其政治制度之全體。凡庶民必須遵守法律，納稅亦無同意之表決，至於實業上，社會上，宗教上，一切規程，庶民雖無制定、廢除或修正之實權，但必須對之服從——總之，人民對政府，雖無監督之權利，但必須有擁護之義務。

國會改革問題有三：第一，即爲選舉問題。先是，各郡代表均由在郡法庭參與行事者選舉之。在一四二九年，當亨利第七御宇時，通過一種法案，顯然係爲防止紛紜擾攘之選舉，乃規定自是以後，凡郡之選民，須爲郡中之男子，有歲值四十先零租金之田宅者。至於有永佃權者，登記租地者，自由保有不動產之小戶，以及一切非地主之人，均不得有選舉權。甚至十五十六世紀時，自由保有歲值四十先零租金之不動產者，爲

數仍屬甚少。十八世紀與十九世紀初期，土地革命之結果，使土地集中於少數人之手，其與郡人口總額之比例數大減，而一八三二年郡之選民，通常不過寥寥有限之大地主而已。當是時，市選舉規程異常複雜，幾乎不能略述其一二特點。有多數市已經非常放任之方法，得有國會代表權。而在一八三〇年前，未嘗有立法，以規定其選舉之條例。當時有納教區稅市，有自立門戶市，有租借不動產市，有指名委派市，有享得公民權市，僅其較重要者，可以略有區別。此若干市之選舉權，至少亦係在理論上頗近合理之民治；但其多數市，每以習慣或地方規程之限制，其有選舉權之人，如有財產者，或納稅者之小團體，市自治團體之人員，甚或特許行會之會員皆是。當時市之選舉權大抵不合理化，範圍有限，且不擴張，其例外殆無幾也。

第二問題之發生，即以不法之政治勢力，所在皆是，賄賂公行，腐敗遍地故也。市議員往往全非人民之代表，而為貴族或有勢力之下院議員，或政府指名委派者。曾有計算，謂四七二市議員中，其足以視為真正民選者，不過一三七人。其餘則代表腐敗市，或襟袋市，蓋以此等市之人民，均積弱馴服之至，彷彿可以舉市為士紳貴族等囊括而隨帶之也。康瓦爾<sup>①</sup>之全境，選民僅千人。該區所應得之四十二議席，二十人為七貴族操縱，二十一人為十一下院議員操縱，其以自由選舉充任者，僅一人而已。在一七八〇年，里士滿公爵<sup>②</sup>謂庶民院一顯然之大多數，不過由六千人所選舉。賄賂及其他腐敗情形，均甚平常，唯有其最忝顏無恥之例，尙堪注意。凡屬投票及議席，均買賣公開，普通五、〇〇〇鎊至七、〇〇〇鎊，即足使一在政治上干祿謀位之人，付與市僧，而得選舉勝利。至於議席登報出售，甚或定期出租，亦屬司空見慣之事。

① Cornwall ② Duke of Richmond

【議席重分配問題】第三問題，即關於議席重分配是。合衆國之憲法，規定每十年調查戶口，下院之議席即須重行分配，法國每五年亦有此種重分配。其目的顯然係爲保持選舉團之實際平等，而一投票勢力所影響，兩地均不至有軒輊也。所可異者，在英國法律上或習慣上，未嘗有此種規定。其重行分配時甚少，而無定期，而在韋斯敏斯德代表之各選舉團，頗不平等。除一七〇七年加入四十五人，代表蘇格蘭，及一八〇一年加入百人，代表愛爾蘭外，歷經查理第二在位時，至一八三二年之改革，在下院所代表之選舉團，則繼續未有變更。然常此長時期，人口之變遷，至爲浩大。在一六八九年，英格蘭與威爾士之人口，不過五、五〇〇、〇〇〇。一八三一年之調查戶口，則揭示其人口爲一四、〇〇〇、〇〇〇。在十七世紀與十八世紀之初期，英之民衆咸居於南部與東部。利物浦<sup>①</sup>乃一不重要之鎮，曼徹斯特<sup>②</sup>僅爲一村，北明翰<sup>③</sup>不過一沙山。然而實業革命之結果，遂使煤鐵及水力等致成大需要，一七七五年後，國家實業中心，與人口中心之變遷，兼程並進，一日千里，而趨向於北部矣。郎卡<sup>④</sup>郡與約克<sup>⑤</sup>郡，向幾爲無人煙之山谷，茲則其內市鎮有工廠林立矣。此種增加日甚之人口，當時在國會或代表極少，或全無代表。在一八三一年，英之極南諸郡，人口數達三、二六〇、〇〇〇，而選舉國會之議員，爲二三五人；同時極北六郡之人口，凡三、五九四、〇〇〇，但其選舉之議員，僅六八人；康瓦爾以三〇〇、〇〇〇之人口，有代表四二人；郎卡郡以一、三三〇、〇〇〇之人口，有代表一四人；在諸鎮中，北明翰與曼徹斯特各有一〇〇、〇〇〇以上之人口，黎芝<sup>⑥</sup>與設斐爾德<sup>⑦</sup>各有五〇、〇〇〇之人口，此皆未嘗有任何代表者。反觀彼得有代表之市，其人口之少，

① Liverpool ② Manchester ③ Birmingham ④ Lancashire ⑤ Yorkshire ⑥ Leeds ⑦ Sheffield

實令人驚異，甚至有幾無固定之居民者。加透<sup>①</sup>之於薩立<sup>②</sup>，乃一公園；古舍藍<sup>③</sup>之於尉爾特<sup>④</sup>郡，乃一荒漠之山崗；其餘如丹尉次<sup>⑤</sup>，則汨沒於北海者也。波西尼<sup>⑥</sup>之於康瓦爾，乃一三家村，其中選舉者九人，凡八人屬於一家。但波西尼則選舉議員二人至下院。

【一八三二年之改革法】選舉制度改造之要求，係在十九世紀之前。最早在一六九〇年，其時規定之悖謬，雖不及一八三二年之顯然，但洛克則力斥其不當。十八世紀下半期，頗有使人留意之改革提議，——最著者即老庇得<sup>⑦</sup>。在一七六六年之提議，尉而克斯<sup>⑧</sup>。在一七七六年之提議，與少庇得在一七八五年之提議皆是，——雖無甚大結果，但頗經國人討論。在一七八五年，有熱心社會者成立憲法研究社，其後十年間，乃進行一種積極宣傳，以求國會之革新，在此機關，有一次會議，由福克斯<sup>⑨</sup>為主席，起草一種議案，以求革新，其內容大抵立定成年男子選舉權，立定平等之選舉區，規定議員之薪俸，廢除財產之選舉資格，並採取無記名投票等辦法。法蘭西之革命，及與拿破崙之爭，使改革運動格而不進，但一八一五年以後，紛紜爭論又起。和平恢復後十年間，國家經濟上，社會上之不良現象，所在皆是；而一般輿論，則咸以為欲得充分改良之議案，非改造國會不為功。當時王黨政府之傾向，即在拒絕民治之要求，不然，縱達至極點，所允許之變更，亦不能使其影響國會貴族政治之性質。但改革家亦不欲離其根本目的，迨後習慣及保守主義之勢力，遂不得不讓步。

第一著名奏效之事，即為一八三二年之改革法。此最可紀念之立法，促成變遷有二，第一，即關於國會

① Gatto ② Surrey ③ Old Sarum ④ Wiltshire ⑤ Dunwich ⑥ Bosseney ⑦ Elder Pitt ⑧ Wilkes ⑨ Fox

議席之分配，第二，即關於選舉權之擴充。蘇格蘭之議員額自四五人增至五四人，愛爾蘭則自一〇〇人增至一〇五人，英格蘭與威爾士則自五一三人減至四九九人。當時並未能將議席總計重行分配，亦未能使國會選舉團恰與戶口調查表成一致之關係。然其最大之不公平，已有所補救。在二、〇〇〇以下人口之市凡五十六，均取消其代表；在二、〇〇〇與四、〇〇〇間人口之市凡三一，均使其議員自二人減為一人；並有一市將其議員自四人減為二人。於是其可利用之議席凡一四三，均已重行分配，至其總額（六五八）則繼續如前。向無代表之二十二市，乃各與議員二人；其他二十一市則各增議員一人；六十五議席均行分派與英格蘭之二七郡，其餘十三議席，則付與蘇格蘭與愛爾蘭。此種重行分配之結果，遂使國內北部與中北部政治權力大行增加。

選舉權之變更，至為繁賾，且關重要。其在郡中，限定四十先零不動產之選舉權，仍行保留；但投票權則擴充及於一切有永佃權者及登記租地者。至其土地，歲值十鎊租金即可。並及於自由租有歲值五十鎊租金之土地者。在市則投票權付與一切住於歲值十鎊之房宅者。受有選舉權之總額，約達四五五、〇〇〇人。此種改革之選舉權，既絕對以領有大價值之田宅為根據，乃使工人及農人毫未能參與政權，是以較自由之分子，對此案大加攻擊。然而投票權總未能擴充及於平民，而已益趨於接近，且更幾乎有相等之重要性者，即其已在實際上，使全國一致均等，此固從來所未有者。

【一八六七年之人民代表法】一八三二年之立法，內容並無一條為最後不易者。其創立者大體心懷

意足。但歲月荏苒，此法已顯然爲國人所不滿。蓋政權只限於王國之貴族，市民之年納十鎊租金者，鄉村區登記租地之小康者，及有永佃權者而已。有勢力之民黨與王黨，均固持不得再有變遷，但急進派與勞工民衆，則決然主張已經從事之改革，當使之進至於合理化的辦法。其主要之要求，總計爲六點，即在一八三八年五月八日正式頒佈之民憲中列舉：(1) 凡逾二十一歲之男子，均有選舉權，(2) 平均選舉區，(3) 無記名投票，(4) 國會逐年開會，(5) 取消庶民院議員財產資格之規定，(6) 議員須給薪俸。僅列舉此種要求，即可表示八十五年前英國政治之遲滯不進。非特選舉權仍有嚴格之限制，代議制之基礎，亦且腐舊而不公平，其投票則用口頭公開，且唯有財產資格者，得以當選。

炫耀之宣傳，凡歷十年後，政治革新主義，卒至失敗，而未有實際之結果。然改革勢力既經大政治家喚醒，而引導之，頗能深知其根本目的，而人人有所覺悟。一八五八年，德被<sup>①</sup>政府乃贊成將議員之財產資格取消，一八六〇年以後，選舉權擴充之提議，又經嚴重討論。一八六七年第三德被政府有的士累利爲活潑之領袖，其所提出之議案，卽爲一種範圍更擴大之選舉改革，除彼過激烈之黨所曾希望圖謀者外，他人莫能企及也。實則此人民代表法對於國會議席之分配，修改甚少。議席之總額，依然未變，如愛爾蘭之分額，仍爲一〇五人；蘇格蘭自五四人增至六〇人；而英格蘭與威爾士則自四九九人減至四九三人。失代表權者凡十一市，其他自兩議員減爲一人者凡三十五市，如是所得之五十二缺席，則授與十二新市，與三大學選舉團，並以之授與人口較多之郡鎮，以增其代表。

① Derby

然此法最重要之條款，即其關於選舉權之規定。在英格蘭與威爾士郡選舉權所授與之人，自由保有不動產者，其地須歲值四十先零，有永佃權者與登記租地者，其地須歲值五鎊，至於有家宅者，其屋須歲值十二鎊以上。十二鎊居處之選舉權，乃新定者，而有永佃權者與登記租地者之限制，則自十鎊減為五鎊；反觀郡之選舉權，則未變更。市之選舉權，修改最甚，向日家主投票之資格，必須其房宅歲值十鎊。此次則其權利之授與，凡在一居宅或其他部分之用作居宅者，居住十二個月即可，無論其為房主或為房戶，亦不問其房價也。又一新規定之選舉權，則凡有投票權者，須其寄居於無陳設之室一年，而房價每歲淨值十鎊者。一八三二年之立法，使城市中級人民得其選舉權，而此條款則使城市之工人，得有選舉權。先是的士累利議案之計劃，使選舉團之增加，不過一〇〇、〇〇〇人；迨其既經修正實行，則在實際上倍增投票之人口，在一八六七年前，為一、三七〇、七九三人，而在一八七一年，則增至二、五二六、四二三人。一八三二年之立法，使中級人民得有選舉權；一八六七年之立法，則置政權於平民掌握中者，其限度實屬不小。於是僅兩大團體未得政權，即農人與礦工是也。

【一八八四年之人民代表法及一八八五年之重分配法】選舉資格，在此類選舉團則顯然較在其他類為自由，此乃反常之事；當此種反常之事在英國選舉制度中既急行廢除，則良法善策不復容緩。故在一八八四年二月五日，第二葛雷斯頓內閣乃提案將一八六七年在鎮所定之選舉規則，擴充至於郡，以踐其選舉運動時之誓約。此議案為下院所通過，但貴族院則甚反對，蓋以其同時無重分配議席之提案故也。迨

兩院既行同意，遂打開僵局，未及是年底，貴族院乃承認該政府議案，蓋已知此法成立後，即將有議席重分配之提案也。

一八八四年之人民代表法，在形式上頗為散亂，且頗不易了解，但其結果，則頗易述明。第一，則規定一致之家宅選舉權，一致之寄寓選舉權，通所於聯合王國一切郡市。凡佔有每歲淨值十鎊之田宅者，在郡若市均規定其有選舉資格；凡因職務而寄居一屋者，亦得視為佔有者。此法案倍增郡之選舉團，選民總額增二、〇〇〇、〇〇〇人，約近百分之四十。其最重要之結果，即使國內工人有選舉權，正如一八六七年立法之使城鎮工人有選舉權也。

一八八五年，因兩大黨合作，議席重分配法既經其同意，乃行通過。分配下院議員，而嚴格依照人口多寡，此乃英國史上前所未有者。其議員總額自六五八增至六七〇人，其中一〇三人分與愛爾蘭，七二人分與蘇格蘭，四九五分與英格蘭與威爾士。從前之重分配，即使代表過多之市，將其議席，擅行移於人口較多之郡市，今則又有一方法，其所根據之原則，即平均選舉團各選舉議員一人。此原則並未能精密正確的實行，誠仍有大不均者在，但其情形，較前已頗見改善。

在理論上言之，每選舉團內有五〇、〇〇〇人。有一五、〇〇〇人口之市，均取消其市之選舉權，為選舉目的計，成爲其所在郡之一部。在一五、〇〇〇與五〇、〇〇〇間人口之市，無論其從來有代表與否，均准其各有議員一人。其在五〇〇〇、〇〇〇與一六五、〇〇〇間人口者，得有議員二人。其在一六五、〇

○○人口以上者，得有議員三人。每加五〇、〇〇〇人口，則多有議員一人。同此原則又行之於郡。是以利物浦市在一八八五年前，有國會議員三人，此時則成區分之選舉團者九，各選舉議員一人，而其北部之大郎卡郡，自一八六七年後，曾分爲四部，各選議員二人，茲則分爲二十三區，各有議員一人。

【一八八五年至一九一八年之選舉問題：成年男子選舉權，多數投票與重分配】前述之議案，既在實際上入於法典，直至一九一八年，未嘗有變更。當此長期間，英國切實自視其政府爲民治的，即世界其他各國，亦作如是觀。然即其視爲政府最民治部分如庶民院者，考其情形，蓋亦非全國之代表，茲將於本章與下章中，略述其缺點，即知在大戰期間，一大國會法之所以通過，以資補救此種情形也。

第一，則凡選舉權之規定，完全以財產關係爲條件。一選民之選舉，非以其自然人或公民之資格，實以其對於房屋、土地或其他財產等，或爲領有者，或爲佔據者，或爲使用者之身分也。選民不必領有財產，至其佔據之要求，吾人已見，固頗比較容易應付，然而關於國會與地方選舉權之法律，至爲複雜，惟法官爲能了解；其結果乃使二百萬成年男子不得參與選舉國會議員。一九〇九年羅威爾有言曰：『今日之選舉權情形，實屬於歷史的，而非屬於理性的，其施行之機關，至爲複雜無定，而且不經濟，更無故排除若干人民，其對不當加入之人民，反不排除。』是以改革選舉權者之第一要求，即在制定一種法律，以使現行制度簡單，同時並在實際上規定成年男子之選舉權。

第二要求，即在取銷多數投票制。多數投票乃一舊問題，在當時現行法律之下，一人不得在一選舉區

投票一次以上，亦不得在同一市之第二區投票；但除此之外，苟其在他選舉區有資格，均得投票。在合衆國及在實際上歐洲各國，一人僅有一票權，若有與此不相合之其他規定，則人將視爲與民治政府基礎之公民平等原則有所違背。在英國對於採行一人一票之章程，亦曾有所致力，願終未克底於大成。多數投票者之人數——約五二五、〇〇〇人——比較甚少。但當國會選舉時，其中每人均可投六票，或八票之多，當諸多互相競爭之選舉區中，而以此種人數竟致勝者，固無疑也。多數投票者大抵係屬於統一黨，故自由黨對此特權，常極力反對。在一九〇六年，及自是以後，自由黨政府凡三四次由下院提案廢止多數投票，但統一黨之大多數，在貴族院往往阻撓此種改革。

第三問題之最惹紛爭者，卽在下院議席之重分配是也。自一八八五年之立法以後二十五年，選舉區又不甚平等。當一九一二年，其人口最多之選舉團（厄色克斯①郡之藍福德②區），有投票者五五、九五〇人，其人口最少者（愛爾蘭之克肯尼③市）僅有四、六九〇人。聯合王國之郡市選舉區，率在此兩極數之間。唯自由黨爲力持取替多數投票，蓋以多數投票之有利於統一黨也。反之，唯統一黨爲力持議席之重分配，蓋以當時之分配，頗有利於自由黨也。一九〇五年，統一黨之重分配案，並未克付諸討論；而後十年，自由黨之若干選舉議案，並未有關於改革之條款者，蓋亦非其初衷也。

關於此問題之最大困難，卽愛爾蘭之情形是也。當十九世紀時，以愛爾蘭人口減低之故，其在韋斯敏斯德，遂不免有代表過多之勢，平均愛爾蘭每下院議員一人，僅代表四四、一四七人，而平均英格蘭每議

① Essex ② Romford ③ Kilkenny

員一人，代表六六、九七一人。苟有改弦更張之重分配，而嚴格依照人口為比例，則愛爾蘭將失其議席三十，威爾士失其三，蘇格蘭則得一，英格蘭約得三十。然一八〇〇年之合併法，既擔保愛爾蘭在國會之一百議席，故愛人力爭其為契約性質，其條款非經兩當事者之同意，不得變更；當愛爾蘭未得自有國會時，凡對減少愛人在聯合王國國會投票勢力之議案，愛人均得據此條款以反抗，如一九〇五年之事，其著例也。

【一八八五年至一九一八年之選舉問題；婦女選舉權】本世紀之初，即有為國人首先討論之選舉問題，所謂婦女選舉權者是。追溯此爭論之歷史，不過五十年；其使國會對於合格女子授以選舉權之第一著名計劃，即穆勒氏①之提議，氏於一八六七年，徒自主張對的士累利之人民代表法，須採用婦女選舉權之修正。是歲有全國協會之組織，以促進此種宗旨；一八六九年，有國會法對於英威蘇等之納稅女子，在地方選舉，均授以投票權。自是以後，二十年間，對此事之提案，時時見於下院，但其得有成功之機會無幾。迨一九〇三年，在此種運動之歷史上，又開一新紀元，即為婦女社會及政治協會②之組成而於其後十年間，遂有一種熱烈驚人之選舉運動。其第一最著之事，見於一九〇七年，時大多數女子不僅在地方選舉上，得有投票權，而且在郡市議會（除倫敦市議會外）及貧民救濟會等，有選舉權。自是厥後，選舉運動即特別致力於取得國會選舉權矣。其第一大目的即在建議或強迫現政府提出選舉權議案，蓋普通議員之提案，苟其關於爭論之大事，每不易得通過也。

迨一九一八年，此目的未克達到。但同時則將此宗旨有所宣傳，而且擴充範圍，於是舉國鼎沸。先是此

① John Stuart Mill ② Woman's Social and Political Union.

種計劃之發生，實僅在要求廢除女子之無資格——質言之，乃要求女子之選舉權，關於年齡，居住，及財產之獨立領有佔據等，須與男子有相同之條件——約自一九〇九年以後，乃有主張，凡聯合王國之成年女子，在實際上，均得爲選民。第一計劃，殆即對於約二百萬之女子，授與選舉權；第二計劃，則對於一千萬之女子，授以選舉權。一九一〇年在一大選舉案上，加入一種調和方法，其第一步計劃，即凡女子已得在地方選舉投票者——約百二十五萬人——均授以國會選舉權。然當戰前愛斯葵內閣時，一切議案均遭阻撓，蓋首相與其同僚若干人，咸堅持反抗，其結果欲在國會前得一對此問題之政府議案，當然不可能。

【一九一八年人民代表法之由來】一九一一年之國會法，使下院對國家財政，有絕對監督權，並使其對普通立法，得有優勢，於是使對上院權力之迫切問題，得以解決，而選舉改革問題，亦可得於早日討論；一九一二年夏，乃有關於此事之重要政府議案提出。其內主要之變遷有三：擴張選舉團，使之在實際上包括一切成年男子，取消多數投票，註冊制度之簡易。婦女選舉權並未在內；關於議席之重分配，亦無所規定。政府頗倡言，重分配爲可行，但謂選舉區之組織與分配，未能完全解決前，則重分配不能實行平均。在此反覆討論數月後，是案頗爲修正案所阻撓——其修正大抵關係女子之選舉權——於是下院議長乃判決新議案必將準備。同時反對者所在皆是，而政府則以其他爭端紛起，亦不遑專致力於是，乃一九一三年二月此案遂經取消。而其計劃，亦成泡影。其後十八個月中，又有退一步之議案，對於國會總選舉，禁止多數投票（但對於補選，則准其應用），此案在下院兩次通過，在上院兩次反對；及一九一四年八月大戰發生時，自

由黨議案之此一部，彷彿若將實現，惟在國際紛紜擾攘之下，遂立即擱置。

然大戰之最後影響，使選舉改革之進行，良有令人喜出望外者；一九一八年二月六日，現在大部國會選舉所依據之法律，在當時置於法典中。當國家危急存亡，千鈞一髮之際，人民方在陣地作殊死戰，而政府則注意於選舉問題，非其所欲也。所以然者，實迫於不得已耳。蓋一則以大批之招募軍隊，一則以戰事實業發達，人口之脫離本地，故選舉制度，顯然破壞也。在郡、市、鎮之選舉情形，其劣跡不堪過問。但在此新形勢之下，談及國會選舉，未免癡人說夢。一九一〇年十二月所選舉之國會，以繼續之特別立法，並以國人同意之故，其生命遂經延長，所以避免戰時選舉也。然總選舉終須有舉行之日，且無論如何，在罷戰前後，縱不能有新選舉權之規定，或其他重要之變更，而註冊與投票制度之根本改革，乃勢所不容緩者。以內閣之提議，國會遂於一九一六年夏，從事解決此問題，而新選舉法之預備討論，即付諸特別委員會，該委員會係經下院議長任命，而自任主席，其組織均經小心謹慎，務使其不僅代表國會中之黨與，且代表聯合王國內對於選舉問題關心之各團體，而俾其成相當之比例。

此議長會議內有兩院之議員三十六人，於一九一六年十月十日，起始工作。其報告即於翌年四月呈於下院，五月五日，遂有根據其建議之議案提出，視為政府議案。其反覆討論，至十二月七日，於是此案頗經擴大，通過後即送交貴族院。該院致力於此案者，凡旬又七日，一月三十日，此案送回下院，其經修正者，凡八十七頁。為時間所迫，遂促成調和，二月六日，兩院乃對一完全之議案同意，當即得君主之批准。

【一九一八年之人民代表法：選舉權】此新人民代表法原爲選舉權之立法。但實則不止此也。此法以人數倍增之選舉團爲基礎，立定一種選舉制度，幾乎完全改弦更張；故人皆視之爲一種總選舉法，其在英國歷史上，較諸其他與之有關連之立法，範圍擴充，甚且更能改革一切。使選舉方法適應戰後之情形，事不容緩，於是此議長會議遂知，選舉權以財產爲條件之舊習慣，將不復行，故必另採行一種原則，務使選舉權及屬於個人之特權，乃以公民之資格而享有，不當另有他種限制。兩院承認此種意見，於是該立法遂使現行紛繁之國會選舉權之限制，掃地無餘；而投票權則擴充及於布列顛一切男子，年齡在二十一歲以上，居於布列顛或愛爾蘭選舉團六個月者即可，固不論其住居之價值或種類；至於投票人在投票日居家，以便投票，今亦不必要。其於票紙之接受與送回，均得以郵遞爲之，甚至在通常情形之下，此法頗能使數千人不致受事實上之剝奪選舉權——如商船船員，旅行商人，以及漁人等，皆職務羈身，不得居家者也。在戰爭時，其通過此法之立意，原不止此；其議案之主要真目的，卽以數百萬人服役於海陸軍，依舊制度，遂暫時失其選舉權，故以此法使之反而加入選舉團也。其圓滿之規定，卽照例使士卒舟子，均於其家庭所在之選舉團註冊，苟在相當距離內，得由郵寄投票，不然，卽在其家庭委代表，以代其投票。此外則當大戰服役於海陸軍者，其投票年齡爲十九而非二十一。

其不如人願者，則是多數投票尙在也。保守分子所堅持者，卽謂多數投票不致使受高等教育者及財產豐富者埋沒，自由黨則僅求選舉投票數之有限制，卽每人得投兩票也；每人得有兩票者，須有二條件：

(1) 除有居處外，更以營業之故，而在其他選舉團內佔據歲值十鎊之住宅者，(2) 在其立法指定諸大學之任一處，得有學位者。大學代表之數增加，得有代表之大學數亦增加，而大學選舉權——久已大受攻擊，一九一二年未成功之選舉案，曾提議取消，——大行擴充，蓋其範圍及於有任何學位之人，非僅限於舊文學學位而已也。

一九一四年大戰之爆發，彷彿使早期關於婦女選舉權之立法，遽成泡影。然而其結果竟有大謬不然者。在二年半期間，其提倡選舉權者竟得絕無僅有之機會，此即政府之正式贊助是已；未及數月，茲事乃大告成功。苟在和平時期，殆非十年不為功。選舉權之給與，既以自然人為資格，至於女子之身，而欲取消之，實為至難。故當此之時——大戰期間，婦女之服務，功莫大焉——而欲不與婦女選舉權，誠為不易。其反對分子，固不乏人。凡屬向日反對選舉權之辯論，甚囂塵上，咸斷斷然爭議一種婦女選舉權法案，非經複決，不得成立。且國會既已期滿二年，而三百萬人之從軍者，內有下院議員五分之一，均不得出席，當此之時，當不能制定關於婦女選舉權之法律。其提議婦女有選舉權須在三十歲者，頗遭反對，蓋以其違理背法，且服務於軍火糧秣事宜之婦女，不及所限年齡者，凡四分之三而強。又有議者主張紅髮之婦女，皆得有選舉權，如是甚為得當。其染髮者，則視為舞弊，法律之有此限制，其理昭然若揭，蓋即所以免婦女選票超乎男子耳。

猶有其他反對之理由在：(1) 當戰爭和平改造等問題方行發生，特別要求國民選舉能力，以解決一切，八百五十萬毫無經驗之婦女，固不應參與其間；(2) 當時急須保守派與自由派之勢力均衡，主張調和，

而此法律實將使保守派勢力薄弱，保守派固國家所切要者，窩德夫人<sup>①</sup>即作如是觀；(3)此種大批選舉權之授與婦女，乃勞工黨之意旨，將藉此選舉權之新勢力，以自利其黨也；(4)此法律雖能使男選民佔大多數，但男女年齡之差別，恐未必能繼續維持至第二國會，一旦男女年齡相等，則女選民必以二百萬以上而得大多數。

最後所通過之法律，規定凡婦女年在三十歲以上，其本人或其丈夫在地方政府註冊為選民，有一定之住居，不問其房宅之價值，或有歲值五鎊之土地，皆得有選舉權。婦女在三十歲以上者，得選舉大學議員，但須其在授與女子學位之大學畢業，或已得有男子學位之程度者方可。

前述立法，實使大布列顛之選舉團頓形倍增。一八三二年之改革法，使新選民加入者，凡五十萬，於是選民與人口總數之比例，遂為一比二十四；一八六七年之法律，使選民加入者，凡百萬，其與人口比例，遂為一比十二；一八八四年之法律，增加選民二百萬，其與人口比例，乃為一比七；一九一八年之法律，增加選民八百五十萬，其與人口比例，乃為一比三。此八百五十萬之新選民，純為女子。此外尚有二百萬之新男選民。【一九一八年人民代表法之其他特點及一九二八年之人民代表法】此法律包括選舉改革，議席重分配事宜，與一八八五年以來在國會中所有之一切選舉法，迥不相同。此法律（並有為愛爾蘭分別制定之立法）規定之標準，每英民七〇、〇〇〇，則有議員一人，每愛民四三、〇〇〇，則有議員一人，並對三十一新市，授以代表，而對其他四十四市，奪其代表，其對選舉區之重行規定，使下院全體議員——在世界

① Mrs. Humphrey Ward

立法議會，已可爲最大者——自六七〇人增至七〇七人，先是英之議員爲四九二人，今取得三十一人；威爾士之議員爲三十六人，蘇格蘭爲七十四人，愛爾蘭爲一〇五人，今各取得二人。愛爾蘭不平均之代表，依然存在，迄一九二二年愛爾蘭自由邦成立後，始有變更。此法律對將來議席重行分配，均未有所規定。

自此立法觀之，男女選舉權平等問題，已有長足進展，但精細言之，仍有未足，如男女資格年齡之差，中間竟有十年，此其彰明較著者。其後又幾經改革家之奮鬥，卒使保守黨鮑爾溫內閣於一九二四年，有男女平等選舉權案之提出，雖僅通過二讀，而未成立，但國人對此運動益不稍緩，故一九二八年選舉權平等案終於制成法律。結果選舉團中又加入五百萬以上之女子，女子總額達一千四百五十萬，而男子選民總額則僅一千二百五十萬。目前之情形，凡男女選民在一選舉區內，以其居住資格，得有一票權，在其他一選舉區內，有商店或供其他職業用之建築物，得再有一票權，同時，一人因得大學學位者，亦得享有一票權。但無論如何，一人至多不得超過兩票，且在一選舉區內，一人只有一票權。

最後足資記述者，一九一八年之立法，實使選民登記制澈底修正。今日除愛爾蘭外，每一國會選舉區（郡與市）歲舉行註冊二次（在春季與夏季），而不復僅舉行一次；其負責者即爲市與郡議會秘書長。昔者註冊乃一困難而耗國帑之事；但無論選舉團之如何複雜，而投票之簡單，終使此事輕而易舉。其費用半由地方供給，半由國庫取得。

【國會選舉】在美國政府制度之下，選舉之舉行有定期，固不顧國勢民情之如何也。英國地方選舉有

定期，其全國選舉則不然；唯國會既已依法滿期，則全國選舉亦即須舉行。一六九四年前，並無此種規定。國會壽命之長短，均依君主之意志為轉移，查理第二即位時，所召集之國會，凡延至十七年。然自一六九四至一七一六年，國會之最長任期，僅三年耳，自一七一六至一九一一年，其任期為七年；今日則為五年。實則國會未有經過其最高限度之任期者，通常下屆選舉與上次選舉，其間不過三四年。又有一種選舉之舉行，頗出人意外者，即以失敗之內閣往往力求訴諸全國，於是選舉之舉行，完全為政爭而實行全國複決也。如一九一〇年十二月之選舉，即以愛斯葵政府將縮減上院之獨立權，而要求全國維持該政府，以達到此目的也。一九二二至一九二四年，每年均有選舉，乃時勢所需也。無論如何，選舉以前之選舉運動，其期限終甚短促，所謂訴諸選民者，其主要方法，即公開演說，報紙宣傳，以及一切印刷書冊，民衆集會，告白傳單，並諷刺畫等皆是。凡關於政策辯論，皆須規定，其領袖即由閣員擔任，由首相指導；其對方則由反對派所認定之領袖人物指示一切。

當國會解散，則有院令頒佈，以選舉新下院，而大法官則發選舉命令於郡市選舉監督，即郡尹市長是也。昔者，此等選舉監督在法律範圍以內，對於選舉投票之日期，在各選舉團可以獨斷規定。然一九一八年之法律，則不復如此放任。其命令頒佈之第八日，即為各選舉團之選舉日，而其投票則更須九日，始能舉行。除因一種特別事故外，選舉日之唯一事，即在推舉候補人。其推舉必有一註冊之選民，在書面提議，而有其他選民九人附議。故在實際上，候選人往往由地方或全國黨委員會預先贊成或選出之，所謂特別事故者，

即候選人數不多於所用之吏員也。在此種情形之下，則選舉監督僅宣佈正當選出之候選人，而選民不必皆召至投票地點，此種無競爭之選舉，非常之多。其比例有時至四分之一，甚而至三分之一。但如有競爭時，選舉即當延期，以便投票或數票，而解決競爭之候選人，孰為當選。昔者投票雖一選舉區均在一日辦完，但各區之投票，往往費時兩三星期，遂使取得多數票之選民，易於自西徂東，自南至北，輾轉在各區投票。前已述及，一九一八年之法律，規定一切選舉團均在一日投票，即推選後之第九日也。

在一八七二年以前，投票均用口頭公開式，但關於秘密投票之聚訟，凡四十年。急進黨以此改革為其六政策之一，南澳大利亞於一八五六年採此制度，而其澳大利亞附屬地立即從而效之。在一八七二年，有國會及市選舉法，世所謂投票法者，規定除大學選舉外，凡屬國會及市選舉，均採用澳大利亞投票制。且其對口頭推選，亦以書面推選代之。凡各種違犯選舉法情事，均予以處罰，其對選舉運動費，亦有所限制。故今日合格而註冊之選民，一旦至投票地點，即得一正式蓋印之票紙，其上列有候選人之姓名，皆按字母為次第。選民既得票紙後，則持至秘密室，在其欲選之人名後，畫一十字，然後摺其票，使人不見其所畫之符號，而投諸票箱內。此箱封鎖極嚴，非至開箱時，不能取出其已投之票。

在投票時，候選之代理人得出席投票地點；但若輩及選舉職員均須宣誓不得宣布某人如何投票，不得引任何選民，使之述其如何投票，亦不得實述某選民投票之號數，實則亦不得在任何情形之下，對選民有所干涉也。當投票告終時，則其負責職員須報告其票數於選舉監督；當其計算有效票、無效票及作廢票

而造冊時，則選舉人及選舉監督共同在場監督，將其所據之法令簽同選舉執照，及一切票紙，交與衡平法院內之御秘書長。在合衆國下院管理裁判議員資格問題，此即謂選舉之爭端，由該院自行解決也。昔日英國亦會行此慣例。但吾人試觀此種解決爭端，政治上不免過於操縱。一八六八年選舉請願之審判——即由失敗之候選人或任何選民呈請者——其所據之理由，或因數票錯誤，或因其他違法情事，交與兩法官所組織之司法團體，此兩法官即由大理院王座中其他法官所選舉者。

【選舉費用之限制】昔時英國國會選舉，嘗違法干紀，賄賂公行，廉恥喪盡，道德陵遲，而舉國胥沉淪矣。吾人至今追憶其事，尙覺可痛亦復可笑。每值選舉期間，則候選人對於選民，進以苞苴，饗以盛饌，既醉既飽，則繼以冶遊，其窮極奢侈，可謂至極；及已至是，則選民稍泯其良心者，未有不背其所愛，而就其所憎者。彼一七六八年之有名的諾坦普敦<sup>①</sup>選舉，選民約千人，自三候選人之交際員接收金鎊以百萬計，固其最著者也。但其他無數事件之歷史，所不同者，僅其賄賂金錢之數較少耳。今日則事事均非昔比；英國已由腐敗至極，對於一切選舉程序，轉爲世界之模範。一八七二年之投票法，其規定頗使以前之行賄事件增加，但其轉機實在一八八三年之行賄及非法行爲法之採行。此法律既見諸實行，於是行賄非法等情，多治罪處罰，而在特殊情形，或實行剝奪政權。凡候選人在選舉運動時，所用之人數，及其職責，均有規定，蓋每一候選人必有一法定之代理者，以爲該候選人管理金錢出納事宜，在選舉後三十五日內，並將一切收支，據實報告選舉監督。最後則此法律規定候選人依法所耗費用之最高限度，並使酌量以其選舉區之大小爲比例。其有

① Northampton

二、〇〇〇註冊選民之市爲三五〇鎊，每增千人以上，則增三十鎊。在鄉村選舉區，其支出當然較大，凡選民二千人，規定六五〇鎊，每增千人，則增六〇鎊。此外則候選人純爲個人費用，亦得有一〇〇鎊之支出。

其後頗覺此數太大，故一九一八年之人民代表法，規定一種新標準，而減少其數。郡選舉團每選舉人之費用，最高限度爲七便士，市選舉區每選舉人之費用，爲五便士。然吾人須知，從前選舉監督對票紙，投票地點，一切印刷及書記之雇用，並選舉監督所用之旅費等，皆由候選人應付，而今日對此一切費用，則皆由國家負擔。尤有足異者，則是此新法爲防止候選人人數太多計，乃規定每國會候選人須交一五〇鎊押金，如得其本區票數八分之一以上，卽行發還，否則卽予沒收。今日法律對選舉費用之規定，其數量固依然甚大，每屆選舉記錄交付法庭，則顯然可見其實際上之費用，超過其所規定。然此立法之結果，對候選人及交際員之揮霍金錢，實已予以限制，是故吏治得以澄清，同時使中產階級得以從事選舉，而不致徒使富豪以金錢壟斷一切也。迨一九二八年之人民代表法成立，而人民遂獲有平等選舉權。

## 第九章 國會 貴族院

【內容：世襲貴族】英國之貴族院，乃今日各國國會中最老之第二院。其在第二院中，且為最大而最純粹之世襲者。其由來可直溯至諾爾曼安吉文時代之大議會，又有學者以為可以溯至盎格羅薩克森時代之賢士會。大議會最初由大小貴族及僧侶所組成。在實際上，此團體乃由有勢力之教會人及御地租用人所組成。蓋世代相延，較小之僧侶不復出席，較小之貴族亦以不應與伯爵子爵相共，而與彼非貴族之郡議員合作，甚屬有利。其餘分子——即較大之貴族僧侶——遂組成貴族院。而較小之伯爵，郡議員，及城市代議士，則相聯合以組成庶民院。

貴族院之組織，乃一混合之團體。其內不下六種議員，權利不同，地位不同，而職務亦不同。第一團體包括皇家成年之親王。此數雖常變更，而終不甚大。若輩多佔於貴族之先，但不甚出席議會，故對議事程序，不能積極參與。

第二團體，乃最關重要者。內容包括職位世襲之貴族，凡分為三類：(1)一七〇七年未與蘇格蘭合併前所立之英格蘭貴族；(2)在一七〇七年及一八〇〇年與愛爾蘭合併期間所立之大布列顛貴族；(3)一八〇〇年以後所立之聯合王國貴族。在理論上，貴族係君主所立；但在事實上，則係由內閣操縱（大抵

由首相操縱，其目的在尊崇法學家、文學家、科學家、藝術家、政治家與其他當代名士，或在變更上院政治上之情勢。設立貴族之權，實屬無限，且可隨時執行。其例外即貴族爲世襲，其嗣子須在二十一歲繼承。貴族凡分五等——即公、侯、伯、子、男是也。管理此等爵位之法規，至爲複雜，大抵屬社會利益，而不甚關涉政治。

凡破產或判決治罪之貴族，即不得列席議院。但世襲之貴族，則不得在貴族院放棄其爵位或議席。此種規定對於個人，至爲煩惱，關係政治，至爲重要；蓋如是則能幹而有野心之貴族繼承者，每見奪其議席於較重要之議院，而不得不取其絕不希望之上院議席。在一八九五年，判麥氏<sup>①</sup>（其後爲塞爾本<sup>②</sup> 貴族）嘗繼承而爲貴族，但復欲一時居於下院，於是竟將召爲貴族之令，置於不顧。然而下院之決議，其必爲上院議員，乃其責任，至其在下院所曾有之愛丁堡議席，須自動辭退。在一九一九年，阿斯忒子爵<sup>③</sup>欲棄其新頭銜，而繼續在下院，但終無以達到其目的。有一提案，能使此目的達到，而卒爲下院以一六九對五六之票表決取消。一九一九年取消性別法，在國會提出，曾經下院修正，而使有爵婦女（當時計二十五人）得在上院列席投票；但此提議終爲上院所反對。一九二二年，有隆達女子爵<sup>④</sup>，請求出席貴族院，但卒爲特權委員會否決。一九二五及一九二六年均有同類請求被否決。

【內容：貴族代表法官及僧侶】第三團體議員，包括蘇格蘭之貴族代表。在一七〇七年之合併法，召集新國會時，蘇格蘭全體貴族選舉代表十六人，以出席韋斯敏斯德。在習慣上，此選舉舉行於愛丁堡城之和力魯德<sup>⑤</sup>宮。一七〇七年之法律，對蘇格蘭貴族之設立，並無規定；其結果以貴族家世消滅，並常將聯合王

① Mr. William W. Palmer ② Lord Selborne. ③ Viscount Astor ④ Viscountess Rhondda. ⑤ Holyrood

國貴族之頭銜，授與蘇格蘭貴族，於是蘇格蘭貴族之總數自一六五人減至三十三人。蘇格蘭在韋斯敏斯德之貴族代表，任期與一國會相終始。

第四團體議員，即愛爾蘭貴族代表。一八〇〇年之合併法，規定並非愛爾蘭全體貴族均得列席上院，不過其中二十八人，由愛爾蘭貴族選出，以爲任期終身之代表。愛爾蘭貴族之數，時時漸減，其最高限度，不得過百人。愛爾蘭貴族與蘇格蘭不同者，即苟不得列席上院，亦可常選於下院，但並非代表愛爾蘭選舉團。其爲下院議員時，不能當選於上院，亦不得參與貴族代表之選舉。

第五團體議員，即管理上訴之法官，其所異乎其他貴族者，即在其非係世襲的。設立高等上訴法院，爲上院職務之一。故上院內至少須有能幹之法律家若干人，而司法事務大都由該專家團體處理。在一八七六年，通過上告管轄法，規定委任法官議員二人，而錫以伯爵；此種議員之任期，向以繼續執行司法職務爲條件，迨一八八七年之立法，對此種議員之任期，始定爲終身。現在此等法官，以大理卿爲主席，而實際組成最高法院。其處理司法事務，以三人爲法定人數；上院其他有法律知識之議員，雖亦有權參與，而此中心團體，實單獨處理司法事務。

最後則有宗教議員——並非貴族，乃係僧侶。當十五世紀時，僧侶之數，超過貴族；但亨利第八朝解散寺院，僧侶息影，而宗教所分派之數，遂渺乎小矣。今宗教議員之數目，由法律規定二十六人。蘇格蘭之國立教堂，爲長老派，故無一宗教議員。在一八〇一及一八六九年間，愛爾蘭之宗教議員爲四人，但自一八六九

年廢止國立教堂後，則不復有一人矣。在英格蘭，法律規定宗教議員五人，即坎特波里及約克之大僧正，倫敦達刺謨<sup>①</sup>及溫徹斯特<sup>②</sup>之大僧正是。法律並規定，其餘僧正得以資格之先後，而有二十一人取得議席。故英之僧正，不得列席議院者，終有其人在。一切宗教議員之任期，與其在教區之期限相終始，唯不得傳位於其嗣子，且除上述五人外，亦不得傳於繼任之僧正。大僧正與僧正在名義上係由教區小教堂之主教及僧侶等所選舉者，一旦出缺，則君主與牧師等以選舉執照，其上列有被選舉者之姓名，可知在事實上，乃由君主以首相之建議，而實行委任也。教區之立，以國會法行之。

今日上院議員之總數，常在七四〇人上下。其數實較多於昔時；最顯著之增加，即在已往百五十年間。在亨利第七朝，議員不過八十人，其中大多數係屬僧侶。威廉第三崩時，上院議員數一九二人，安尼女王崩時，為二〇九人；喬治第一崩時，為二一六人；喬治第二崩時，為二二九人；喬治第三崩時，為三三九人；喬治第四崩時，為三九六人；威廉第四崩時，為四五六人。在一八三〇與一八九八年間，貴族之得位者，三六四人——自由黨組閣時期（四十年），為二二二人，保守黨執政期間（二十七年），為一四二人。今日之貴族，強半係立於已往七十年間，其餘僅不甚重要之部份，可稱為古時者。

【貴族院之不洽輿情】對貴族院之改革或廢除，為英國一大政爭者，凡四百餘年。其問題主要在乎改良；蓋近年除勞工黨外，未有極端主張完全廢除此院者，而勞工黨之勢力，固甚薄弱也。一般批評者所據之理由，即以該院議員世襲性太盛，該院議員出席少，而漠不關心國事，且其對公共議案，多苟且塞責。然其根

① Durham ② Winchester

本攻擊之點，乃謂該院議員如彼其多，並不足以代表全國大多數之利益。

在十九世紀國會改革以前，以代表人民一點而論，下院之優於上院者，殆亦幾希矣。兩院初皆由地主階級之貴族操縱，在實際上兩院相同之點往往若合符節。然一八三二年以後，地主階級雖仍佔勢，而在下院，則不復如向日之盛，及上院議員與代表國民之下院分裂後，英國政府遂頓改舊觀。一八六七年與一八八四年之改革議案，實行規定國會選舉之成年男子選舉權，遂使下院成一真正民治機關。內閣制之發達，亦使行政部完全入於民治範圍。但上院之變遷，則頗分道揚鑣，殊途異軌。今日上院仍爲世襲，且屬保守性，大抵代表土地資產利益，反對一切危及財產及社會秩序之變遷，其所贊成者，即謂貴族及英國教會爲國家之砥柱，當永久維持之。政府其他各部，均已趨於民治化，而上院獨無變遷者，不過政治上的一種變例耳。

【一八九〇九年以前之改革案】改革貴族院之提議，在一八三二年前，並非無聞於世，不過自是以後，特別在以往六十年間，此問題始成聚訟之資耳。其計劃有關於此院之內容者，有關於其職權者，更有關於兼此二者而有之者。關於改革內容之提議，普通均主張減少議員總數，取消宗教議員，特別選任議員以代現在世襲議員之一部，或全體。一八六九年羅塞爾之提案，使任期終身之貴族，逐漸侵入，終至失敗，同年葛雷伯爵<sup>①</sup>之計劃，與一八七四年婁智波里及印赤崑<sup>②</sup>之提案，俱成泡影。葛雷斯頓政府於一八八一年至一八八三年之議案，既遭上院之反對，於是該院再見憎於國人，一八八八年第二邵魯智巴里內閣提出兩改革案，其一規定設立任期終身之貴族五十人，均委諸有法律、外交或行政學識者，其二則規定停止使下院

① Earl Grey ② Lord Iuchiquin

議員爲貴族之召令。然而此議案經二讀後，即見取消，而一八八九年對該第二議案恢復之計劃，亦歸失敗。自是以後，迄於一九〇六年，此問題息影消聲，無復爭論。然十九世紀末二十年，又爲其歷史上之重要時期；蓋上院之地位，至是乃有變遷。此變遷特別有關於兩黨在該院之均勢。一八八六年前，自由黨與保守黨均在該院有極大勢力。而保守黨所佔之議席，尤爲較多。故保守黨當政，則求上院之贊成議案，易猶反掌，而當自由黨組閣時，則對議案之提出，往往適以使其政策之舉舉大者，克底於成，即爲已足。

一八八六年，自由黨分裂於葛雷斯頓之第一自治案。在張伯倫①領袖下，其黨員本爲統治階級，乃竟紛紛引退；一時獨立後，乃以自由統一黨之名義，傾向保守黨，漸與相合，其結果非特與該黨以新生命，且與一新名義，所謂統一黨者是也。自由黨之瓦解，頗使上院自由黨議員繼續辭去，結果遂致該院幾乎完全爲保守黨所獨佔；此種情形，至今依然如故。在一九〇五年，議員總數凡六百有奇，其中自由黨僅四十五人；一九一〇年，議員總數凡六百八十，其中自由黨僅七十五人；一八三〇年至一九一〇年間，自由黨之貴族設立，雖已達二百五十餘人，終莫能並駕於保守黨。最可笑者，則是自由黨每當執政時，則使自由黨人立爲貴族，而不旋踵間，非見諸該貴族之自身，即見於其子孫，將在實際上，變爲保守黨。故對自由黨員額之遞補方法，終歸無效，而上院遂長此爲保守黨之根據地。此皆一八八六年以後，上院本身所呈露之特點，致引批評最甚之問題也。其爭論之點，非在該院之古老制度，非在其不與人民接近，亦非在其反對變遷，不過以其爲一黨所操縱耳。當保守黨執政時，國會之兩院頗有實際上之協合，而國會與內閣間，當然亦可融洽。但當自

① Joseph Chamberlain

由黨當權時，其必須計及上院之如何仇視，其大部議案，果能受嚴刻之批評與攻擊，而得通過，亦云幸矣。

當一八九二年至一八九五年，自由黨執政，上院反對葛雷斯頓之第二自治案，並使其多數議案，至於失敗；顧自由黨領袖雖曾力倡人民意志已遭塗炭，而其訴諸國人，以求上院之改革，終成畫餅。一九〇五年十二月，康白伯爾般勒曼<sup>①</sup>組閣，自由黨頗得久於其任；當一九〇六年，統一黨上院始對自由黨教育改革及其他重要提案，予以阻止，於是兩院爭端之劇烈，遂非昔時所可比者矣。下院以絕對大多數之投票，決定一種政策，謂下院在該國會任期中，為實行本院所代表之民意計，無論上院反動力如何，對一切議案當有制為法律之權。改造上院之議案已見撤消；但貴族自身則起而設法自衛，一九〇八年，該團體之委員會，由婁智波里主席報告一種改革計劃：（1）有貴族爵位之人，並非即有列席上院之資格；（2）所有世襲貴族全體（蘇格蘭及愛爾蘭亦在內），應對新國會選舉貴族議員二百人，以列席上院；（3）凡在政府各部或海陸軍據有要職之世襲貴族，得不經選舉，而列席上院；（4）僧正應選舉代表八人，而大僧正則以列席為其當然之權利；（5）君主得於每年召集任期終身之貴族四人，但須其總數不過四十人。此種計劃並不能應付自由黨之要求，遂未見諸實行。但其為討論之重要基礎，則自若也。

【貴族院與財政案】在一九〇九年秋，又有出人意料以外之爭端發生，即上院對一政府財政案（其內有魯意喬治財政卿之重大提議，關係重新整頓國家稅政事宜），拒絕通過，以求對預算案之爭端付諸總選舉。此事雖非違法，但由來公認之原則，即謂關於財政事宜，最後之絕對威權，乃在下院，而此事竟與該

① Cambell-Bannerman

原則背馳，故一般自由黨員公然宣佈其爲革命也。最早在一四〇七年，亨利第四所承認之原則，即財政案須在下院提出，由上院同意，然後呈報於君主。此種程序，未嘗永遠爲人所遵從，但一六六〇年王政復古，兩院恢復常職以後，下院創制財政案之權，又繼續實行有效。一六七一年，下院決定該院所授與君主之補助金，其稅率不得由上院變更，一六七八年之決定，再認明一切財政案應由下院提出。對此種原則，上院未嘗正式承受；但下院既拒絕財政案由上院創制，又否認上院可以提議修正財政案，而其於上述之原則，遵守唯謹，卒得如願以償。

下院所堅持之原則，可總括如下：(1) 上院不得提議任何公法案，而對人民加以稅捐，或其他之負擔，或涉及其他財政行政事宜；(2) 上院不得以變更稅額，租稅之落着，征稅程序，及財政管理等項，而修正此種立法議案。此種規則雖未加入於任何法令中，但歷數百年，終見遵守不渝，在實際上已成憲法制度，雖爲慣例，而其有約束性，固自若也。其見遵守之結果，(1) 上院對年度預算，租稅總額，或撥款用途，均不得參與；(2) 已經成立之財政案，始交上院，上院每處於不敢批評之情形下；(3) 因行政部政策之執行，大都藉重於操縱財政之機關，故上院在實際上，已失其監督權。一八六〇年，上院曾毅然反對一種議案，以否認取消紙稅；但下院則堅決保持其在財政上之勢力，翌年，紙稅之取消，乃加入年度預算，而強迫議院通過矣。自是以後，始將一切租稅議案，均置諸每年所通過兩大賦稅案之一部內，蓋如是，則上院除對議案全體反對外，不能有否認議案一部之機會。

【一九〇九年之財政案與愛斯葵之決議】自由黨大多數在下院諸多重要議案失敗後，於一九〇九年，又有財政案，橫遭反對，遂引起上院對財政案實權之劇烈爭端，且促成兩院彼此間之危機。在一方面，下院以三四九比一三四之投票，採取一種決策，謂下院所提出之年度財政案，上院如有拒絕通過之事，則是既屬違反憲法，又係對下院侵權；在他方面，則愛斯葵內閣立即決定，此種情形須訴諸國人。一九一〇年一月，有總選舉之舉行，結果現政府所得大多數，雖已減少，但仍得繼續執政。二月，新國會開會，其開會式勅語，謂即當有提議，解釋兩院之關係，以使下院財政權不致分裂，而立法權亦不致旁落。是歲財政案再行提出，於是完全勝利；但其事前，首相亦曾在下院有若干決議：（1）上院對財政案，不得有反對或修正之權；（2）上院否決其他議案之權，法律亦須加以限制；（3）國會任期當規定最高限度為五年。對此種決議之討論，顯然可見當時政府並不欲取消上院，蓋但求該院立法權如提案修正及否決等，在法律上加以限制而已。此種議決，既得實際上大多數之通過，而以此原則為根據之政府議案，乃立即提出。

同時斐智波里大臣在上院亦有若干決議如下：（1）強有力之第二院非特為大布列顛憲法之一部，且其對國家福利，及國會均衡，亦勢所必需者；（2）此種議院求其至善，只須予以改組即可；（3）欲行改組，須先採用一種原則，即據有貴族爵位者，不得即在上院有當然之出席權與投票權。此種議決前兩款並未經分立表決，即行通過；其第三條，雖有反對甚劇，但終以一七五比十七之投票表決。

【統一黨與複決權】愛德華第七之崩駕，使此問題格議，一九一〇年夏間，有一憲法會議，其參與者，為

兩院及兩大黨之代表八人，而一切希望皆集中於是。會議之舉行，凡二十一次，但努力以求一致之同意，終成畫餅，而十一月五日國會之再開，遂將此問題委諸兩院及國人之表決。政府之國會案既交第二院（十一月二十一日），反對派領袖蘭茲丹大臣<sup>①</sup>於行將在下月舉行選舉以前，為澄清統一黨之位置計，乃有決議，謂上院準備放棄其在憲法上對純粹財政案反對或修改之權，其規定為（1）有不准變更之充分的規定，（2）對一議案是否純屬財政性質之問題，須付諸兩院之聯席委員會（下院議長為其主席，並有一票權）表決，（3）經該委員會表決非純為財政性質之議案，須由兩院聯席討論。對其他一切議案之規定，即凡對非財政議案，兩院意見不合，繼續至於兩次國會開會，其期間逾一年，而終不能解決者，則由兩院議員聯席表決；如關於重大事件，有所爭執，而未訴諸國人時，則不得由聯席會議表決，而須由選民實行複決，以解決之。

此種決議辦法，較諸該政府案之規定，其效力有過無不及。蓋其既能完全取消第二院之絕對否決權，且可使貴族所持之利益，委諸全國複決，以作孤注一擲。此種決議，並無異議，即見表決；兩黨既明白宣布現在之規定為不慊意，於是遂將此兩方決議委諸選民團，任擇其一。

【國會法之成立（一九一二年）】十二月之訴諸國人，與是年一月之選舉，其結果相同，幾乎若合符節。政府得一二七之大多數，而在二月六日舉行之新下院中，遂再將該國會案提出。內閣根據該議案已付諸國人，並已得贊成之理由，遂立求兩院制為法律。五月十五日該案在下院以三六二比二四一之票，三讀

① Lord Lansdowne

通過。在委員會程序中，其修正之提議，無慮千數。但政府則堅持原案，此案雖曾少有變更，而其中重要者，則依然未動。

同時蘭茲丹大臣在上院提出一種議案，內容甚為豐富，包括改造計劃，在此種情形之下，上院之中和分子，亦願贊助。蘭茲丹改造議案首先提議減少上院議員至三五〇人。親皇族及兩大僧正仍留為議員，但僧正議員則減為五人，每三年由較高之主教全體，以比例代表制選舉之。其餘議員則常包括國會內之貴族：（1）世襲貴族，由有一定資格之貴族中，用比例代表制選舉一百人，任期十二年，其四分之一，每三年即須改選；（2）下院議員按地域分區，組織選舉區，每區選舉三人至十二人，共選出一二〇人，其任期與第一類之規定相同；（3）首相按政黨之勢力，推薦貴族或其他人員百人，而由君主任命之，其任期之規定與上述者相同。此外則更規定，凡不列席上院之貴族，有被選為下院議員之資格，且除遇不得已而提升現任閣員或前任閣員為貴族外，君主如在一年內授與貴族之爵位在五人以上時，則應視為不合法。

吾人當知，此種提議與上院之內容，絕對有大關係。自由黨領袖則願自他方面解決此問題，而欲限制上院之權勢，藉以增大下院之權力。蘭茲丹大臣之議案——此真所謂與上院以一致命之擊者——提出太晚，經下院二讀後，並未經分立表決，遂不得不格其議，而通過該政府案。七月二十日，該國會案之影響憲法及其他重大事件者，被修正刪除，未經分立表決，乃行正式採用。其修正頗為自由黨所反對，蓋自由黨在十一月時，關於設立能擁護政府議案之貴族，已得君主之諒解，故使人深知，對該議案要點之讓步，則勢有

不能也。彼既將任命大批貴族，以維持其提案，反對黨心灰意冷，乃採用引退政策。雖大部死守之士堅持到底，而一部贊成該案之統一黨，則於八月十日與政府黨聯絡，堅持反對上院之修正——此實即贊成在下院提出之原案。八月十八日，君主與以批准。

【國會法之條款】此國會法之序言上，宣稱將更有進一步之立法，以解釋第二院之內容及其權力，至其組織乃以平民基礎代世襲者也；但此法律之自身，則單獨規定該院之權力，一如今日該院所有之權力。其主要意旨，即在規定一種限制，使財政公議案不必經上院之同意，即可制定為法律。其第一顯著條款，即謂一種公議案經下院通過，並由該議長證明在該國會法規定限制內，係屬財政案時，既經送交上院，一月內，無論該院如何不予贊成，苟下院不復有異議，則即可宣佈君主批准，而制成國會法。一財政案經議長認為公議案時，須包括下列要件：（1）租稅之課加、取消、減輕、變更或限制等；（2）由固定收入項下支出，償還公債，或其他財政目的之用途，及其有變更或取消者；（3）制用經費；（4）預算收入，及帳目之監督與審查；（5）公債之發行、擔保及其償還；（6）其他關於上列之附帶事項。議長之證明，足以為最後之判決；不得在法庭內有所質疑。

第二重要之規定，即謂任何其他公議案（除批准臨時命令，或延長五年國會任期之議案外），在國會連續開會三次，無論是否為同一之國會，苟均經下院通過，既已在一月內送交上院，每屆開會均遭該院反對，如下院不復有異議時，無論上院如何不予贊成，亦須宣佈君主批准，制成國會法。下院第一次開會，與

其通過議案之第三次開會，其間距離至少須經二年。國會法規定議案自提出，至最後通過，必須始終一致，此即謂苟非歷經歲月，而有必要時，不得有任何變更，所謂議案爲上院反對者，即該院不予通過，或有修正提出，而非下院所能同意，或其所修正之處，在經過下院第一次及第二次通過之時，並無默認之表示皆是也。最後則此法律使國會任期，自七年改爲五年，遂使國會選舉次數加勤。

【國會法之影響】此法案之一般影響，即使英之上院在法律上所有同等之獨立威權，歷數百年如一日者，今已於以斬絕。在立法範圍內，上院固仍有其勢力。凡屬財政及立法議案，將制爲法律，必須經過該院，除習慣外，對該院首先提出最重要之非財政的法案，終莫有能阻止者。但在任何財政法案，只須提交上院，即能合乎法律之規定，且可保該法案之必成法律。蓋此種法案，苟非已經下院通過，則不能提出，且苟不能必保君主之予以批准，亦不能在該院提出也。上院得在一月內，贊成或反對，但議案固始終自若。上院對普通立法，仍有否決權，——然而此種否決，不復爲絕對的，不過爲緩決而已。制定非財政法案，不必經上院之同意，此種規定之實行，至爲不易，但亦非絕對不可能之事。一九一四年，威爾士教堂廢止國立案，即如是成<sup>立者</sup>，而其他若干法案——內有多數投票法案——當大戰使一切普通立法活動均行停進時，亦皆依此種辦法而成立。上院既一再反對議案，頗足使一般輿情受影響，或促成其他情勢之變化，於是下院最初之目的，已成泡影；但政治及立法政策之繼續無傷，固自若也，蓋下院所得之優勢，最關重要，其結果無異有絕對之立法權。

【更進一步改革之問題：蒲萊士之報告】前已述及，該國會法宣稱，將更有立法，對一平民基礎之第二院，解釋其內容及權力。在大戰前三年間，自由黨政府迫於愛爾蘭問題及其他急切事端，遂不遑顧及上院改革之議。戰爭期間對此議固未嘗予以促進。故其間未嘗有任何進一步之變遷。然此議已有穩健之進行，而各種機敏之辦法，亦曾經有所供獻。其彰明較著者，即一九一一年立法以後，政府委員會之報告，是委員會即所謂第二院改革會議，而由蒲萊士爲之主席者也。其成立乃在一九一七年八月，當時對下院之既成民治化，已有決定，同時英國以爲既以民治反攻專制而起戰爭，則是爲使其政治制度名實相符計，必須使上院亦趨於平民化。是委員會對此議審慎唯謹，不敢輕忽，一九一八年四月，遂將所得結論由其主席備文呈報首相。

此報告先述問題之困難各點，且欲利用舊制度以應付新思想與新需要，使與平民議會內容制度均不相同之第二院，得一基礎，並對國會兩機關之職權，有所調和，凡此種種，皆困難倍增。此委員會對於職權方面，則主張第二院不應有與下院相等之權力，亦不使兩院並立，特別主張該院不得有廢立內閣之權，亦不得在財政上與下院享有相等之權利。至關於內容方面，其主張亦同：（1）須小心審慎，使一改革之第二院，不爲任何黨派之政治意見所壟斷，而致獨佔顯著之勢力；（2）須使該院博得國人之歡心，而對全體民衆負責；（3）在該院須有其他分子加入，如對各種社會事業有經驗者，下院議員經驗豐富而體力薄弱者，與非屬專固於黨派者皆是。

造成第二院之各種程序，以應付上列規定，已經相當之討論。國民選舉財產資格之限制，頗遭反對，蓋以其限制太嚴，而不合現代潮流也。選舉議員，以代表各種利益，各種職業，一如意大利之參議院，此事頗有主張不可實行者，蓋分派代表於各種團體，至為困難。由君主指名之事，已行取消，蓋以其由國務員操縱，不免有黨見。於是兩院聯席常務委員會選擇之事實行，但大多數人咸以其不足為充分寬大之基礎。於是

由下院選舉之間接民選方法，頗為一般人熱烈提倡，但其不利之處，亦所在多有。

該提議將前述兩計劃之特點，予以聯合。第一，該院議員總數應減其半，其規定為三二七人。第二，此種議員應分二類：（1）由上院議員在十三區，各按其在該院所應有之法定額數，共選二四六人；（2）由貴族全體，以兩院聯席委員會選八十一人。一切議員任期，均為十二年，每四年改選三分之一。最後該院二四六人中，三分之一，應由下院單獨選舉；故應有特別規定，以使此制依次見諸實行。

【一種改革之優點】第二院之改革問題，將再實見於政界，吾人固可想而知。甚至統一黨如彼其反對該國會法，亦不得不順乎輿情；真正之爭點，將在方法如何。彼在各黨之人，每多與伯萊脫<sup>①</sup>表同情，而謂世襲上院不能久行於自由國家。然而人皆承認該院如今日之組織，實能包括諸多正直賢良之士；其對下院，亦往往予以正常之牽制；且已具有代議性質，而對民意之解釋，有時亦每覺下院單獨意見，為更正確；最相當之改革提議，不在完全改組上院，以建於民治基礎上，其計劃應在：（1）採取婁智波里原則，即具有貴族爵位之人，不必當然有列席議院之資格；（2）由全體世襲貴族選出，而為其代表者，即得為議員，其額數當

① John Bright

不在小(3)對於有法律學識，政治經驗，與其他才幹者，或由委任，或由選舉，使之列席議院，其任期須為終身，不然，亦當固定。如此組織之團體，終不免趨於保守；而自由黨內閣仍將在該院對付一統一黨之大多數。但反對派將不復如向來之責難有餘，而作事不足，且毫不負責也；吾人可信，此種變更，加以該國會法所促成之變化，總可應付相當之需要。

此計畫之唯一困難，即在如何決定任期終身或任期固定之議員，選任之基礎。國家根據聯邦基礎，而組織如合衆國之制度，每易造成與第一院不相同之第二院；小團體之人民，可由下院直接代表，而其各邦則由上院代表。英國本非聯邦，對上院之代表，並無合理之區域。但據蒲萊士之意見，以為誠使歷史上之舊郡或郡之聯合，不足以當此，則未始不可另有所設立。選舉多數議員，以代表重要團體，或特殊利益，此種制度，頗屬有利，如大學，學社，非國教團體，商務會，工行，銀行，醫學會，以及其他職業聯合，固各有其特殊利益。

【兩院間將來之關係】一種團體根據上述之情形而組成，其必能幹而有力，可無疑義；此事發生一新問題，其改革家亦未嘗忽略。此種上院其能不要求與下院相等之權利與威勢乎？質言之，該院之應用代議原理，能不犧牲下院而自行恢復其大威權乎？數年前，巴爾福氏在一重要之演說中，警告下院，謂此乃將來容或實現之結果，而其他論調，在兩大黨中亦多衆口同聲。

然而此種杞憂，彷彿無所根據。一則對第二院之內容或地位，除一國會法案可予以變更外，並不能有其他法律上之變更；而下院對於限制其本身在財政上及行政上之權力之法案，予以贊成，是又必無之事。

二則本諸吾人之經驗，無論上院之基礎如何，在責任內閣制政府之下，其必不能維持與下院相同之權勢。法國憲法使內閣對參議院及衆議院負責，而參議院則特別爲一有勢力之機關。然衆議院在實際上統治國事方面，則有其真正之優勢。澳大利亞之憲法定者，明白規定一民選上院，以使之與聯邦下院並有實權。但此意見，竟歸失敗。今日共和國政府咸承認下院之權勢，至於上院，不過爲一討論會而已。在坎拿大，其上院亦特別權勢微弱。各國既均如此，至於英國，又何獨不然。彼謂內閣制有害於兩院立法者，乃謬見也。吾人徵諸法國，可見在內閣制政府，第二院自有其合法有用之地位。彼在合衆國對兩院制之諸多論據，亦可應用於英國；但吾人當知，無論上院人員之如何爬羅揚抉，選賢與能，而當內閣對下院負責之原則存在一日，其必繼續立於附屬地位，則可無疑。英國學者羅氏有言曰：「以據有大多數選民之下院，固不能爲貴族所羈縻——苟選民熱心傾向，有內閣隨其所欲，無論其爲改革，甚至革命，上院莫能尼其行<sup>①</sup>。」

然一種附屬地位，亦可爲一有用之地位；故上院果有存在之必要，則其組成，必須使之勤於其事，而見遠慮深，其對下院之遲延怠忽，則從而催促之；立法議會每易爲衝動之輿論所欺，而上院則足以制止之。至其足以牽制民治，保守良規，皆其功用之犖犖大端。下院之民選議員，對於其他利益，往往不能顧及，而上院足以代表之。然而上院非僅以下院怠緩無能，且趨於朋黨，而爲一種阻撓而已。蓋其工作，在乎嚴刻批評審查，注重全國福利，而非僅隨於政治機變也。其職務之重要，良不減於下院之創制，與最後決議。往者上院對英國已有大供獻，今誠善予改造，則異日更將見其功用有增無減。貴族院之改組問題，已有甚長之歷史。但

① Low, Governance of England (Rev. ed.), 223.

歷次提案大都在減削該院之權力。惟一九三三年十二月十八日，英國貴族院提出之改組案則一面主張減少議員人數，一面增加貴族院之權力。此實與以前之主張完全不同者。

## 第十章 國會組織

【國會之開會】法律（自一六四一年始有三年國會法）規定國會至少須三年召集一次；議會迫於事務，並以習慣上每不欲使軍備案及預算案之制定，期限過於一年，故每年均舉行會議。通常開會均在二月一日左近，截至八九月爲止。在其繼續開會期間，僅有少數例假，短期停會。兩院照例必須同時召集。至其停會，則得各自單獨行之；但君主不得對任一院強迫停會。閉會即使開會結束，解散即使國會終止，此皆須對兩院同時並行。以理論言之，則由君主命令爲之，但在事實上，則由內閣決定。開會之期限，頗不一定，大抵多由下次開會命令決定之；閉會時與解散相同，所有懸案，即於以終止。此與停會情形不同。

開會伊始，兩院議員即集合於各該院。下院議員見召至上院，上院則宣讀開會特許狀，而大理卿則宣佈君主希望下院選舉議長。下院議員於是退出上院，而從事選舉議長，至第二日，則新選出之議長，由該院議員伴隨出席上院，宣布其當選，並由大理卿代表君主之同意。議長與其議員既接受下院特權之保障，乃退至本院，舉行其必要之宣誓。如君主親身出席國會時，則翌日即朝衣朝冠，而至上院，列席於王座，此事非不常有也。侍御長則通知上院之玄杖守衛，再召集下院議員出席上院。如君主不時，出席則該守衛亦即請下院議員至上院一次。在此兩種情形，下院議員出席上院，君主即在王座（在其缺席時，則由大理卿代之），

宣讀開會式之勅語，在此勅語中，內閣——勅語之起草者——即發表其對開會之計畫。君主既退，下院議員亦退，勅語在兩院再經宣讀，各院均有演說答詞，於是政府（內閣）起始提出財政及立法之議案。如非第一次國會開會，則議長之選舉及宣誓之執行，當然免去。

【物質之環境】考諸國會歷史，其最初開會地點，通常均在太晤士①河左岸之韋斯敏斯德。其在其他地址者，即一六八一年查理第二時之第三鄂斯福②國會也。韋斯敏斯德宮——在中古時代，位於國都之外——久為最重要之皇宮，當然其宮殿及附近寺院，均可利用為國會地點。今日韋斯敏斯德之建築，（雖非皇宮，固依然一輝煌燦爛之宮殿也），除舊韋斯敏斯德宮外，其大部皆為一八三四年大火以後所慘淡經營者。上院第一次居於現在之地點，係在一八四七年，而下院則在一八〇五年。

自國會中央之客堂，有走廊通於正廳，正廳者，兩院所在之地也，所有各正廳均兩兩相對，故自下院北面之議長席，可望上院南面之王座。下院所佔之地址，縱七十五呎，橫四十五呎，面積固不為大。其中間由甚寬之走廊分為二部，上面有大棹一，以為祕書長及屬員之用，此外則為一高舉而有蓋之議長室。「其對走廊之各邊，則有長列高背之椅，覆以烏綠之皮，其排列一層高於一層，直抵屋垣，藉此椅之排列，在走廊之右角，有一狹路，橫過該院，即所謂出入之路。在室之周圍，又有走廊，其面議長之一部，為參觀者席次，其對面之前行，則為新聞記者之席次，其在後排更高走廊之前，則有一重幕，儼若土耳其清真寺所設以隱蔽婦女面目者然，而此處目的，亦與之相同③」。在走廊旁之椅，乃為議員而設者，但其地位並不甚佳，除在特殊情形

① Thames ② Oxford ③ Lowell, Government of England, I, 249.

時，其座時常空閒。在此院議員六一五人，其議席則不及三五〇。甚至通常此三五〇議席，亦非完全佔滿，蓋議席均無書案，議員如有誦讀，抄錄，或其他事故，必離其位，而尋一圖書館，或其他就近之地。走廊上面，議長右側，前列之椅，即所謂財政大臣席，實為閣員保留者。其在議長左側相同之議席，乃為反對黨領袖保留者。凡服從黨見，而無指定議席者，則羣集於其領袖之後，至其抱獨立態度之議員，則於通路之下尋其地位。下院列席於狹室，其議席兩面相對，並非如大陸國會議席之為半圓形，而排列如劇場也，故其議場頗利於兩黨制，而足以防止各派彼此之走入相對黨<sup>①</sup>。

上院會場較下院為小，而裝飾則更為壯觀。其內議席均為十字形，但主要排列，則分為二。上院為社會及儀式上之目的，設有有爵位之貴族階級。但其於議席則無次序之規定，僅有僧正全體直接列於大理卿之座右而已。政府黨之貴族居於大理卿之座右，反對黨則居其左，其守不偏不黨者，則居於几席間之十字議席。

【庶民院之職員：議長】下院之主要職員，曰議長，曰秘書長與其兩助理員，曰守衛官與其副官，曰牧師，曰籌款委員，主席與副主席。秘書長，守衛官，及其屬員，皆由首相推薦，君主委任，其任期終身，但議長及籌款委員正副主席，則由下院選舉，其任期與一國會相終始。一切職員除該正副主席外，皆為非政治的。秘書長，副署該院命令，簽押送達上院之議案，其有須經宣讀者，則由秘書長宣讀，他如議會記錄，亦由秘書長為之，公報之編製，則與議長共同監督。守衛官侍從議長，執行議會命令，並傳喚議員，使之出席議會。籌款委員主

① Ilbert, Parliament, 124. The Chamber is fully described in Wright and Smith, Parliament, Past and Present, Chap, XIX

席（缺席時，由副主席代之）當下院爲全院委員會時，則爲其主席，其對私人議案之立法，亦得監督。雖其爲政治上之職員，而實亦保有一種不偏不黨之態度。

議長之職，其由來乃以當初下院僅爲請願機關時，必須有一公認之代表也；吾人所知之第一議長，雖爲愛德華第三時之杭革斐德①，然須知最早與杭氏據有相同之職權者，正有人在。議長由下院議員自該院選出，除辭職或死亡外，其任期與一國會相終始。下院對議長之選舉，須經君主批准；但最初君主對此雖甚有勢力，而其反對議長選舉者，不過在一六七九年最後一次。議長在名義上雖爲選舉的，而在實際上則由內閣自執政黨中選出；然十九世紀議長果欲連任，則往往不問其黨別，亦即得連選。

議長之職權，一部受習慣之約束，一部受院規之約束，又一部受普通立法之約束。其職務至爲繁重，第一，議長爲下院之主管職員，故嚴格言之，乃一不偏不黨者，其職務在乎循規蹈矩，維持秩序，解決發言次序問題，並宣布投票結果。英國議長之不偏不黨情形，正與彼美國下院相背而馳。蒲萊士有言曰：「議長無論選自本黨或敵黨，與英國國會中之政黨無關也……習慣上不准議長對其本黨與以援助，甚至以私人之建議，亦所不准，此種限制之嚴苛，不減於法律之威力。議長對國會法律，無論有何意見，必須公諸任何議員，隨意討論。」議長如在其選舉區由總選舉連選時，則與其他議員不同，不必爲政治上之演說。其對政治，向不公開討論；對政治集會，亦向不側身其間。議長除當票數相同時，並不投票。甚至下院爲全院委員會，彼不爲主席，亦不投票。凡要求特權，通知議決，與頒發委任狀，議長均爲該院之代表。昔者議長之代表君主，嘗與

① Thomas Hungerford.

代表下院等量齊觀，但該院既趨於獨立，遂使其兼任職責，捨去一部。更進一步則議長對下院之立法，雖不能制定，但頗得實行宣布並解釋。伊魯布耳有言曰：「下院例律規章，皆不足以指導一切，議長必須謀所以維持下院之習慣威嚴，及其議員之權利，對此諸端，議長之建議，往往人皆從之，其判決亦極少引起疑問者。此對議長之敬意，歷代相延，已成習慣，外國觀察者每引為盛事，而稱道不置。」最後則吾人當知，一九一一年之國會法，嘗與議長以絕對權，以解決一種議案是否財政案。政府關於重要議案所取之政策，大抵皆以議長之裁決為左右。

議長威權之表徵，即一權標（按即如中國之圭，攜之以代表威權者），當其正式進身下院，而為主席時，即置諸其前。議長有其官邸，歲俸五、〇〇〇鎊。當其去職時，則實行予以卹金，並擢升為貴族；實則議長去職後，不得置身於下院，已為百年來固定之習慣。

【庶民院之委員會】庶民院與一般重要立法議會相同，其進行事務，亦有若干委員會；比至一九一九年，委員會之數目，大見增加，而其關於立法及財政會議之職務，亦愈行擴大。近來通常所組成之重要委員會有五：（1）全院委員會；（2）公議案審查委員會；（3）公議案集會委員會；（4）公議案常務委員會；（5）私議案委員會。在一九〇七年前，公議案經過二讀，通常即交全院委員會；自是以後，則由下院任意決定，亦可不交全院委員會。全院委員會僅係下院由籌款委員主席代議長為之主席，其所遵守之程序，對於討論，毫無限制，其對一議案，頗得自由詳細審查。關於租稅之議案，則由所謂籌款委員會者處理。

① Ilbert. ② The Committee of the Whole. ③ Select Committees on Public Bills. ④ Sessional Committees on Public Bills. ⑤ Standing Committees on Public Bills. ⑥ Committees on Private Bills. ⑦ The Committee of Ways and Means.

之；關於預算者，則由全院制用委員會<sup>①</sup>處理之，簡稱之，卽制用委員會。

審查委員會通常由十五人組成，乃所以對一特別議案予以審查報告也。藉此項委員會之力，該院得以收集證據，考查事實，對於詳核立法，亦可得相當之印證。當一審查委員會既完成其設立之目的後，卽歸消滅。此種委員會各自選其主席，各自詳細記錄其議事程序，其記錄及正式報告，皆刊於國會公報。其委員由下院選舉，但在實際上，大都皆由選任委員會<sup>②</sup>任命，選任委員會委員十一人，在每屆開會伊始，由下院選任。是項委員會非特委任審查委員，且委任常務委員，及私議案委員，其組成係在政府黨領袖與反對黨領袖會議之後，而其對委員之委任，在理論上在事實上，均無黨見。審查委員會人數無定，但額數從不在小。其中少數委員會，任期係一年，名曰定期委員會，如選任委員會，卽其一例；他如審計委員會<sup>③</sup>及請願委員會<sup>④</sup>，亦屬此類。

始於一八八二年，頗有若干大常務委員會之設立，其目的卽在使下院更得時間經濟。一九〇七年，此種委員會之數自二增至四，各有委員自六十至八十人；除財政議案，私人議案，及制定臨時命令議案外，所有一切議案——實卽一切非財政的公議案——苟非下院另有決定，則皆須交於任一此種委員會（由議長決定交與某委員會）。爲促進事務起見，常務委員會之數，在一九一九年增至六個；一九一九年前，常下院開會時，除提案人提議將其議案交付委員會外，固未嘗有常務委員會之設。而今日對其設立，則毫無限制，蓋人皆以爲交付常務委員會之議案，必能有澈底之審查估計，而不致多耗下院全體之工作時間。當

① The Committee of the Whole on Supply. ② The Committee of Selection. ③ The Committee on Public Accounts. ④ The Committee on Public Petitions.

一九一九年，常務委員會之數增加，其各委員會之委員數亦改爲自四十至六十人；更有規定，謂選任委員會既將議案交付某委員會，使之討論，則其對該委員會之加派委員可在十人以上十五人以下。此種臨時增加之委員，當然對所討論之事，爲專門家，而有所供獻。各委員會主席係由選任委員會指定，自八人至十二人之主席團選出。

【貴族院之組織】國會兩院必須同時召集，此乃不易之規定；任一院不得單獨停會。然在實際上，上院之會期較諸下院，短促而從容多暇。通常上院每週開會四次，且以無所事事，一切議案最後之制定既確，亦不必徒耗時間，從事討論，故其會期往往一小時即行終結；至其對一問題，劇烈討論，歷時長久者，蓋不數數見。其議事之法定人數，爲三人。然如對一議案意見不合，而出席議員不及三十人，則此問題即當宣布不能解決。除正式時間，議員對一問題特別關心外，則缺席爲一常事。議員在其正式取得議席後，絕少有第二次之出席議會。上院在名義上固爲世界最大之立法議會，而在實際上，則未嘗有重笨難用之感。該院每以出席人少之故，而易減其辦事效率。

上院之職員，幾乎絕對爲委任的。除在審訊貴族時外，其主席即爲大理卿，前已述及，彼即由君主以首相之建議，而任命者。主席上院之事，乃大理卿諸多繁重職務中之一。當其被委任時，如非屬貴族，則彼即被立爲貴族，此固非法律之規定。其理由即謂主席之職位，並非屬上院本部，而主席自身又非係該院之議員。其所享有之權力，甚至不及一和緩派。如有兩議員以上同時起立，要求發言，則由該院自行決定某人應先

得其發言權，辯論秩序非由主席維持，而由議員維持之，當議員發言，不稱主席，而呼貴族院議員，主席如係貴族，雖有發言及投票權，一如其他議員，但如雙方票數相同，則彼不得投最後表決之票。要之，大理卿在上院之位置，不過純爲形式的耳。

除大理卿缺席指定代理主席外，更有其他政府委任之上院職員，即國會祕書長，管理記錄事宜；守衛官侍從主席，並監守權標；玄杖守衛在必須下院議員出席時，則即從事召集之。在其他儀式上，亦有必須此職員負責者。由該院自行選舉之重要職員，即委員會主席大臣，其職務即在任全院委員會之主席。

【議員之特權】諸多固定之特權，半根據習慣，半根據法律，有屬於下院者，有屬於上院者，亦有屬於兩院議員個人者。當國會召集伊始，新任議長所要求之特權，當然歸於其所在之議院，此種特權，主要者即不受逮捕，言論自由，准見君主，與夫對議事之程序，有有利之組織是也。不受逮捕，即議員在開會期間，及其前四十日，後四十日所享之權利，但並非保護議員使不得被控，或免其在民事上之訴訟事宜，不過僅不受逮捕而已。言論自由最後保障於民權案中，其意僅謂議員在議會辯論所發表之言論，對外不負法律上之責任。准見君主之權，屬於下院全體，而由議長爲之介紹。至於上院議員，則個人單獨享有之。議會政府既趨發達，此種特權及所謂有利之組織，均失其在實際上之重要性。其他特權至今尚存者，即爲免除陪審義務，但出庭作證，則不復能拒絕。兩院均有特權，自行管理本院議事程序，處罰違法人員，並判定議員資格。此種特權，今已爲實際上之普通權利；然前已述及，下院之對選舉爭端，於一八六八年則委諸法庭裁判。上院所積

極保留之特權，即一切叛逆案件之審訊，皆由該院執行，而以君主任命之執事大臣<sup>①</sup>爲之主席。上院議員在民事案件，不受逮捕，非特在開會期間及其開會最近之前後爲然，其在任何時，均享有此權；上院議員或由法律，或由習慣，所享受之權利、特權及尊榮，今已多爲世襲。

【庶民院議員之俸給】下院之趨於民治化，其第一重要步驟，即在一九一一年始行決定由國庫爲該院議員支薪。在中古時，郡市代表通常自其選民取得報酬。但此種費用，人皆視爲重大負擔，而多數選舉區咸以此種耗款之特權，應予免除。在都鐸爾時代，議員俸給乃行取消。一人從事選舉，以至身爲議員，其用資至鉅，故歷數百年，財產稍薄者，在實際上，不得候選議員。一九〇〇年以後，勞工黨始對貧乏議員與以接濟，但此種援助，僅有少數議員享得，且其性質完全係私人的，而非屬法律者也。八十五年前，民憲請願人始提倡貧乏而具才幹者，不可使之不得置身下院，故常對議員正式規定，由國家支薪，自一八七〇年以後，此事常爲聚訟之端。在一八九三年，旋於一八九五年，乃採取一種決定，實行與下院議員支薪。一九〇六年，始有決議，規定每議員歲俸三〇〇鎊。但直至一九一一年，此議案始在上院通過。

一九〇六年十二月，所謂奧斯邦判例<sup>②</sup>者，即上院接受來自初級法庭之一種上訴，因判決謂國會議員薪俸取給於勞工組織，是爲違法。此種判決，既經宣告，於是勞工分子乃堅決要求立法，推翻此項判決。一九一一年五月十六日，財政卿提交預算案於下院，因有一種提議，不在對待上院之判決，而在規定下院之普通議員歲俸四〇〇鎊；八月十日，在下院乃有一種決議，規定所有議員，均給歲俸四〇〇鎊，但其兼任該

① Lord High Steward ② Osborne Judgment

院職員，或國務員，或其他皇家官吏者，則無此歲俸。多數統一黨人反對此種革新，而一部自由黨人亦頗有不贊成者。但政府則急欲使之見諸實行，誠以爲避免其與黨之勞工黨所受之種種困難，莫此爲尙，迨既經相當程序，此議案乃成立法律。

對此選舉的立法大機關，所有議員與以薪俸，非無弊端。但其事則極公正，而近來歐洲各國，亦多採行此種政策。故英國並非獨標異幟也。德意志於一九〇六年行此政策，意大利則在一九一二年。英國所規定之薪金，雖不甚多，（較諸大陸國家猶多）但昔日無論如何，欲求一議席，而以囊空如洗，終不得者，今已有所藉資矣。

## 第十一章 國會職權及立法程序 內閣制度

【形式上與理論上之要點】現代英國全部政治之發達，集中於兩大事實，即國會權力之增長，與權勢優越之庶民院趨於民治化是也。關於兩院權力之龐大，前曾述及。國會久已取得隨時變更憲法之權，近來多數憲法上之變遷，大抵皆國會爲之。國會既取得修正憲法權，旋取得普通立法權。國會固不得謂之爲制定一切英國法律之機關；大部分之習慣法，皆非來自立法機關。但今日法律不經制定則已，苟須制定，則必由國會直接或間接爲之。未有某種法律而國會不能制定者，亦未有現行法律（成文或不成文）而國會不能修正或取消者。故國會立法之紛繁，無庸贅言。庶民院常以事務叢脞迫切，而有諸多委員會之設立，但雖如是，而重大事務之格而不議者，猶且動輒經年。故必有其他方法以謀解決，茲即當述及。同時國庫之收入，苟無國會之節制，則政府不能支用，國會（實即庶民院）非僅可以預算案規定一切公款之合法支出，且可以賦稅案而規定種種基金，俾預算賴以有着。

更有進者，國會（仍僅指庶民院）對行政方面亦有全權質問，批評並指導。英國制度之特點，即國會議員必爲國會議員，其在庶民院有大多數信任時，則不必去職，而內閣則爲國會之執行委員會，以管理行政機關。某貴族院領袖議員嘗有言曰：「國會對內閣能予以廢立，對其行事，亦能予以校正。內閣能決定和平

與戰爭，但其爲此，必須審慎將事，以免國會之予以推倒。對國內行政事務，國會亦有直接監督權力。凡事過猶不及，故內閣太浪費或太吝嗇，則國會即得罷免之。如其太迫切或太弛緩，則國會亦得罷免之。國會在實際上良能統治英格蘭蘇格蘭及愛爾蘭也。」<sup>①</sup>

【失權於內閣及選舉團】凡委諸國會之一切大權，當然皆屬於國會。然其由兩院之執行，並無甚多之創制權及繼續性，而如吾人所述之廣大無垠也。如欲研究其實際情形，必有更深刻之觀察。蓋國會固嘗有實際上之大權，但已經失去。今則方在失去。其所落着，一方面歸於內閣，一方面歸於選民。吾人嘗視國會爲民治政府之大機關，其權力之削減，能無傷於民治乎？對此問題，不能不令人驚疑。然當知國會之失權，不必即與民治背馳。蓋內閣乃由大部民選之國會議員所組成，而對庶民院負責者也。彼失諸選民者，不過直接復還其權於人民之掌握耳。

對上述之發達史，有三要事足資供獻：第一，人民對政治事務知識之增加，及輿論之嚴正，足使報紙電報及其他消息之宣傳，愈爲敏捷。羅威爾有言曰：「國會在今夜所有之辯論及表決翌晨早餐時即可遍傳全國，而家喻戶曉矣。於是其明達之選民集會及委員會等，即從而褒貶，或鼓勵之，或訓戒之，以使議員在下屆開會時有所審慎。」<sup>②</sup>今日議員處於萬目睽睽之地位，其一言一行，及其投票，均不如百年前之較爲自由。第二要素即複決權觀念之發達；在法律上國會對憲法變遷及普通立法，仍有其自由處理之權，但在已往三十五年期間，特別在一九〇九年至一九一一年期間之劇烈政爭時期，一種傳佈最廣之意見，即謂兩

① The Duke of Devonshire, quoted in I.ow, Governance of England (new ed.)

57-58. ② Government of England, I, 425.

院對重大事件取最後行動以前，當由其領袖商諸國民，然後決定之立法可得正確不誤之民意基礎。第三要素更較重要，即內閣權力之顯著發達，與內閣對庶民院負責，漸易為對選民直接負責。內閣之權力增加，影響國會至鉅，有述評之必要。

【內閣及國會之於立法】約百年前，閣員之於立法，比較不甚過問。閣員雖已為國會議員（少數例外）但其責任主要在乎行政，而對法律之制定，不甚負責。然閣員既行處理補救立法事宜，立法與行政關係亦趨於複雜，而國務員內部團體又行固結——實即內閣制度之成熟——凡此皆足以使十九世紀之情形為之一變。今日之內閣，非特實行參與立法，且能決定何種重要議案應提交於兩院。此種議案之起草，提出及解釋，內閣皆能為之。至其通過及通過後之責任，亦由內閣負擔。議案如一部或全部為庶民院反對時，則內閣即須辭職。每一閣員均為任一院之議員，如其非屬某院議員，則通常須有國會副大臣為之代表於該院——實則並非代表其自身，乃代表其所主管之行政部也。內閣所提出之議案，即所謂政府提案，通常無不通過者。一旦失敗，其結果即足致內閣之消滅。議案可由非閣員之國會議員提出，但其能經討論者幾希，而其能見通過者絕無僅有。

實則普通議員（即庶民院中未入閣之議員）顯然係立於消極之地位，其對政府領袖贊成議案之言論，則傾耳以聽，對反對黨之答辯，亦不置若罔聞。如其聰明智慧，卓具識見，則亦可參與討論而為最後之投票。其如何投票，必須預有定奪，蓋其投票非僅決定所討論之議案，且關係於內閣之命運，實亦即其黨之

成敗所繫也。自由黨議員必須投票贊成自由黨內閣之提案，不然，則傾覆該內閣而驅逐其本黨矣。反對黨惟有投票堅決反對政府議案，然後方能有勢力以引導大多數而推翻內閣。黨界最嚴者，莫甚於庶民院。（在戰時當然例外）在立法機關，普通議員創制權最少者，莫此為甚。某美國學者對此事有詳細之研究，其結論曰：「謂今日內閣以國會之建議及同意而立法，並非言過其實；惟普通議員始有權稍事動議自行提案，並對政府議案有所批評，或自由提議修正，以免立法僅為機械的大多數之創制。內閣之行事，不得謂為專擅……對庶民院之意見，特別對執政黨大多數之意見，內閣最為尊重。其對外界輿情之表現，亦時時注意。內閣之職務大部在根據本黨黨員之意旨，造成具體方策，但其大多數則必承認其決定。至其見諸實行則幾乎完全係機械的。」<sup>①</sup>

【內閣及國會之於行政】在行政管理範圍內，有相同之情形。大多數閣員皆為各行政部之首長，其主要職務即在監督各該部之行政事宜。自內閣制度成立以來，閣員對其行政事宜，完全直接對國會負責，已成原理。其理論即謂閣員所為一人之單獨行政或全體之聯帶政策，皆須分別對庶民院負責；其行事庶民院皆得考察，批評，修正或取消，而其所握之大權，無論何時，庶民院皆得隨意撤回。任何庶民院議員皆得向任何國務員發問題以冀獲得一種報告。所謂國務員者，亦一議員也，除特別情形外其所發之問題，至少須在一日前預先通知。在每週四次開會，各限半小時以上之時間，以備問答。此種問答，通常並無辯論。但如其事係關重要，而該院對國務員之答復，不甚滿意時，則該發問者得請議會延會，如有議員四十人附議，則即

① Lowell, Government of England, I. 326.

停止他事而起始辯論。政府倘正式反對此動議，而致失敗，即須辭職，至少其有關係之國務員亦須辭職。此種問題之發問，每易引起濫用。但伊魯布耳則以爲「避免弊政，未有愈乎此者；明察政府各部之行事而予以批評，其方法之有效，亦未有愈乎此者。一國務員必須時常對其行事自問是否可以答辯，且對一問題須如何答復，答復後又將有何效果，此皆不容忽料者」<sup>①</sup>。任何議員皆得動議彈劾政府或各部，此種動議當自反對黨領袖發出時，則可舉行信任投票，而內閣之命運，即於以繫焉。欲調查國務員或各部之工作，得設立特別委員會。國會之指責，即以此種委員會之報告爲根據。

故在法律上國務員之行政，乃完全繼續爲國會所監督。但此非即謂國會在實際上參與國務員行政事務，而甚有勢力也。反觀行政者並不甚受立法之牽制，較諸美之總統及法之內閣，殆有更大之自由。當克倫威爾時代，長期國會嘗引行政權於己身，而委諸其所任命之委員會。除此之外，國會未嘗表示急求參與行政職權也。國會自度支大臣接受年度預算案，而予以相當之審查。但此預算係由行政機關制定，苟無該部之同意，則國會不得變更，非經王權要求，則國會不得表決任何撥款。國會並不參與各部如何組織，部員多少，以及薪俸如何支給。對官吏之委任，無論高級低級，亦無須國會之表示可否。要之，無論在法律上國會如何萬能，而在實際上政府之運用，乃實行分權者。行政部之自治，一如立法部。至於事實上，主要行政部員，同時兼任國會領袖，固無害於分權。蓋行政職務與立法職務，乃十分判若鴻溝。某美國學者嘗謂自人員觀之，雖爲集權，而自機關觀之，則爲分權。反觀合衆國政府所根據之分權，完全在乎人員，而其機關上則爲集

① Parliament 113-114.

權一強有力之行政部，常常受代議機關之監督批評，此乃英國國會制度所求之理想。然吾人須知五六十年來在事實上未有一內閣以其行政行為而為國會所罷免者。國會之監督批評，足使國務員審慎將事，但在實際上，苟在其立法議案為庶民院維護一日，則其任期亦可繼續一日。

【立法程序概況】國會立法權及財政權之廣泛，前已述及。其對各種議案，均得提出。苟有充分人數贊成，皆得制為法律。未有議案不交兩院而得制為法律者。但一九一一年之國會法，規定一種財政案不經貴族院之同意，可以制為法律，即其他議案亦非不可由庶民院單獨通過。按通常程序一議案提出於任一院，經過三讀，送交其他院，再經三讀，存於貴族院，以待君主之批准。既經批准後，則公布為法律。通常一種議案，可由政府或普通議員於任一院提出。但吾人常知：第一，有某種議案僅由一院提出者，例如財政案僅在庶民院提出，而褫奪公權案及其他司法性質之議案僅在貴族院提出。第二，政府在立法方面，既漸能操縱，而普通議員提出之議案大減其勢力。其制為法律之機會亦因頓減。兩院在實際上對於議案有相同之議事程序，但議案之修正，貴族院可在任何階段上提出，而庶民院，則須於一定階段中提出。在貴族院之議事方法，較諸庶民院則更為有伸縮性。

【公議案初步之階段】一種議案由政府提出，或由普通議員提出，其制為法律之經過，歷時久而程序繁，其必須經過之階段如彼其多者，即所以免立法之成於匆促，而貽病百年也。有若干階段，僅為形式上之程序，既無辯論，亦無投票表決。自一九一九年對其程序稍有變遷後，實較昔日為敏捷。然立法工作仍甚遲

緩。故今日一般思想，繼續謀所以使之迅速，而使事務紛云之國會，足以措施裕如。

第一階段當然為議案之起草。蓋一議案送交國會必須為一固定形式，依次開列各種條款，說明由君主，貴族院及庶民院制定為法律。如其為政府議案，當然由內閣負責，則其起草由財政部之國會法律顧問或由其他獨立之專門家為之。如其為普通議員之議案，則其起草由該提案議員親身或其代理為之。無論如何，一議案之末尾，至少須有該正式提案議員之署名。

在任一院欲使某種議案制為法律，其更進一層之階段有五：即一讀，二讀，委員會審查，委員會報告，及三讀。是從前一種議案之提出，須有演說解釋該案之性質，然後有辯論，有投票表決，往往須經數次開會。今日則惟有政府議案之提出，須經此種程序。其他議案之一讀，已成一種形式。凡欲提案之議員，須將其提案置於桌上付印後，分傳於該院各議員。一切議案除政府所提出之最要者外，在二讀會時，即當予以辯論之機會。但須關涉其一般原則，而不顧及其細目。然其對二讀時期，如有動議規定移至開會期間以外者，其動議一經採納，則該案在一讀時，即於以斬絕。

【公議案：末後之階段】在二讀通過之議案，即交委員會。一九〇七年前，通常交於全院委員會。今日交於該委員會者，必其為財政議案，或規定臨時命令之議案，或以其他理由而為該院所指定者。不然，則由議長指定交於四個常務委員會（一九一九年後則為六個常務委員會）中之一。在此階段，則對議案之各條款，詳細討論，而得提出修正。但二讀後，一議案可交於審查委員會，如是則議案所經之程序，又加一階

段。蓋必由審查委員會送回後，該議案始交全院委員會，或任一常務委員會。最後則將議案報告於該院。如其爲一常務委員會所報告，或經全院委員會之修正，則該院從新審查，並注意其若干細目。不然，則報告階段即歸取消。最後則爲三讀，即所以解決該院是否贊成議案全部。在此階段，如有任何非僅尋章擇句之修正，則必須重交委員會。通過一種議案，所經過之連續階段，通常須歷時數日，有時或歷時數週。但如使此種程序完成於一次開會，亦非不可能。議案在其提出之院，既經通過，則由祕書長送交其他院，而在實際上亦須經過同一之程序。如有修正之提議，則須送交第一院，而使之考慮。如經同意，則將該案送呈君主，以求其批准。如第一院反對，而兩院間之意見不能融洽，則該案即歸失敗。

【財政案預算】財政案之處理，另有一種方法。以一國財政至關重要之故，凡財政案之提出制定，及國會之修正監督，其情形非一言所能盡。英人之自由，即來自對財政之爭端及習慣。而英國憲法亦以國會認可支出，監督財政之原理爲根據。在一九一一年以前，國會之財政權，大抵久已由庶民院操縱。自一九一一年以後，則絕對由庶民院操縱。其執行之主要方法有四：（1）決定賦稅之來源，及其徵收之條件。（2）對國務員行政預算之許可，及對特殊目的之撥款。（3）用辯論方式批評經費支出之情形。（4）國會職員審查帳目。此種職員即會計大臣與審計大臣。國會對經費更有委員會之審查；此種委員會，即審計委員會。賦稅之徵收，經費之支出，以及正式之年度預算案，皆須經庶民院之明白許可，然後有效。更有進者，國務員之款項，須在國會議席上受質問，各用款行政部及行政官之帳目，須受嚴格之審查。其款項之用途，必須爲國會

所曾指定或批准者。

凡此種原則，皆今日財政制度所根據以組織者。吾人試觀財政案之如何準備，如何審查，及其如何制爲法律，即可知其制度之大概。規定一定年度之財政計劃，其第一步驟，即在準備預算。吾人所用之預算字樣，雖亦包括預計收入事項，但此處僅指支出之預計而言。關於支出之規章有三，可以自由伸縮。第一即謂除經君主要求或批准之支出外，凡財政上之呈請或動議，均不得接受。此種規章初採行於一七〇六年，以免普通議員爲要求欠薪之官吏，或爲其他要求款項之人，有所呈請也。此規章在一七一三年成爲固定法令。延至一八五二年及一八六六年，雖其解釋不在禁止非關員對特種經費有愛憎之決議，但其對普通議員之提出撥款議案，則完全予以阻撓。此法頗能免去英國國會議員競求提議要款以滿足個人利益之弊。第二根本規章，即謂凡屬請求款項，皆須以預算案交於庶民院。所謂預算案者，即一種文件，包括對一定目的所用之款項，其總數已有審慎預計，而要求國會對此款項予以認可。第三規章即謂一切要求（即預算案）須經財政部之審查與同意；而財政部之一切預算，除海陸軍費外，亦須實行交付國會。故預算案在未交國會前，必須經非用款部之通過。財政部對此事之執行，乃爲內閣之代理；預算案交於庶民院，乃行政機關全體所有之形式上的要求。

於此吾人更當知國會並非對一切經費逐年從新認可。其必須逐年認可者，乃所謂制用經費。其不必國會反復授權者，雖可予以變更，但仍稱之爲固定經費。固定經費在平時約佔每年支出三分之一，其內包

括公債利息、皇室經費、法官薪俸，與其他某種薪俸。制用經費逐年從新表決，其內通常包括經費總額三分之一。一九一九年則包括海軍、陸軍、航空及事務官等之經費。此種經費，皆須逐年從新規定預算。

【內閣及國會對預算案之審查】預算之準備，其主要程序，可簡要言之。最要者，即其足以使經費發生變遷者。例如勞工保險或軍備增加，皆須交於財政官吏與其關係部員之會議。同時又須交於內閣討論。如是則各該部可知財政部將如何對其計畫予以援助，其經費如何方不致為內閣否決。當會計年度準備預算以前之十月一日，財政部即通知所有各負責造預算之官吏，使其造報各該部下年度之經費預算，並使之經濟從事，而戒以勿得假定過去年度預算為下年度預算之起點，以簡易其程序。於是各部負責官吏乃分令各該部屬員，起始造預算，其所用之格式，即由財政部分發，上載有比較之章本。在此工作期間，其與財政部之關係，甚為密切，其對現行編制規定，如有損益或其他變更，於未正式呈報以前，在可能範圍內，須先交財政部核閱。如財政部反對，則該部得訴諸內閣。但此種聲訴，除問題關係特別重要者外，少有為之者。而內閣之擁護財政部，又為最可能之事。有學者謂最後由各部呈報之預算，不過一種提議說明書，已經各該部與財政部同意者耳。預算既經各部呈報後，則由財政部預算秘書長予以最後之審查，然後準備提付國會討論。事務官之預算，則由財政部秘書長提交庶民院。海陸軍預算則由海陸軍首長分別呈送。普通在一月十五日，一切經費預算，皆須向財政部呈報完竣。

國會有時在二月召集。經費預算，通常在開會之前兩週，呈送庶民院，在開會伊始，所定之日期。下院即

組成制用委員會，亦即全院委員會，其主席即為全院委員會主席。至十七世紀中葉，自一九一二年，經費預算僅由制用委員會審查。雖又有規定交於審查委員會者，但此種規定，罕有行之者。而全院委員會之審查，則在實際上繼續實行。制用委員會之審查預算，係分別投票表決——其分類約百五十種——其分類皆依其不同之職務而定。每一投票即所以表決一種經費，及其既經報告於庶民院，則再形成議案式。最後所有議案之集合，則為一大預算案。在此諸程序中，非閣員的議員不得投票增加經費，此即所以與經費議案須由王權提出之規定不背也。但其對於縮減經費則得動議。制用委員會對一種經費之要求，得予許可，得予縮減，亦得予拒絕。但不得增加，不得合併，亦不得變更其用途。至其使政府重提修正預算案則可能也。庶民院之規定制用委員會辯論時間，僅限二十日。其辯論通常僅對少數投票施行，不必對其大多數之重要者耗時費日。蓋其大多數之通過，不過官樣文章，略事審查而已。原無須任何討論。

【租稅預算預算案】同時又一部之預算，即租稅預算是。財政部對此亦與有責焉。租稅之來源，曰現有賦稅，曰提議加徵，曰新行課稅。其預算由各稅收部起草，主要則由稅務處之統計司為之。其對修正稅制之提議，無論係絕對關係租稅，抑係一部注意於社會經濟，皆由度支大臣預備若干說明書合而為一，其內非僅列有已經請准之款項總額，且列有將來收入及其使之維持政府經費之方法。此種說明書當新會計年度之始，即由度支大臣提交庶民院。簡言之此即由該大臣所提出之預算。吾人所用之預算一語，其意義至為複雜。然預算制度之本質，與非預算制度相反。按某學者所稱，預算制者，乃由負責提出財政案之官吏，

對國家收支兩方面同時予以考慮，而審查其比較，然後交於接受預算請求之立法機關。彼非預算制則無此程序。預算原則，誠如上述，則其工作之實行，將莫英國若。在理論上言之，預算者，乃度支大臣依以復核上年度之財政結果，總訂下年度之預算收支，並呈報政府對賦稅增減及修正之提案，而作長篇之演說也。在實際上言之，則預算為該演說所根據之一種說明書，其內容通常雖僅有限，但更附有其他說明書，詳細陳述下年度收支之預算。英國國會之參與預算，注重國家收入，而忽略國家支出，是則與法國及其他大陸國家相背而馳者。

租稅預算之由庶民院審查，其情形一如經費預算。政府提案須在全院委員會辯論，既經議決採行，則由該院加入議案內，政府對賦稅雖未提議修正，但得由普通議員予以縮減，或使之取消，惟不得予以增加。其辯論之結果，每年搜集共為兩大議案，——曰財政案，重加茶葉稅，及所得稅；曰賦稅案，承認委員會修正之任何賦稅法律。關於預算一事，賦稅無須逐年完全重行認可。實則大多數經費，固須逐年重定，而大多數收入，則有法律為永久之規定，得隨時修正或取消，但不必逐年重行規定，故與支出不同。死亡稅，印花稅，關稅，及土產稅等，皆由永久的立法徵收。僅有茶葉稅及所得稅其規定通常與歲俱新。

【國會監督之缺乏：提議之改革】吾人紙上所談之財政制度如此，彷彿與彼英國所自詡為民治制度者，完全相合。然猶有使人不慊意者在。其最甚者，即對國會監督財政收支之權有限制，而特別限制其監督支出也。廣義言之，國會之監督，實一理論而非事實。國會內外，對此問題之討論，已非一日，而終未能得有解

決辦法。蓋其最大困難有四，第一即處理財政事件，其程序及規章均已成過渡時期之制度，此種規程大都起源於十七世紀及十八世紀之初期。蓋當時咸以對君主需款，如能予以耽格，予以阻撓，則是善良議員之能事。故致浸成不易之例律。其所有之程序，至今未嘗稍變。論者謂其諸多具文儀式，今已不復有用矣。

第二弊端，即在以庶民院爲全院委員會審查預算，不能相當適宜。蓋以偌大之機關，從事於此項工作，實嫌太大。其對事實不能審查，時間有限制，辯論亦不免遲緩，而且僅限於原則。第三弊端即在其缺乏精細之財政說明書，提交國會之預算及報告，其叢脞繁雜，皆屬專門事宜，普通議員縱有充分時間，堅忍耐勞，而欲使之對政府財政計畫，千端萬緒了解無遺，是誠憂憂其難。最後吾人所述之弊端，即如有投票表決或縮減經費之動議，則視爲信任投票，其有關政府之前途滋甚。於是財政批評遂僅爲黨政之批評。蓋執政黨之議員爲保全體面，免除內閣危險計，則咸退縮而不爲一言一字之批評。其反對黨則利用財政上之辯論，背其本質，而轉入政爭。

其結果遂致國會監督，除在極少時間外，僅爲一種形式。貴族院對財政案之採行，不復有權阻止。庶民院則自以法令取消其對經費之提案權，其意即謂政府對某種是否需要，知之最審，故任何議案皆應接受。且庶民院雖有權縮減其請求之款項，但在實際上均不易行之有效。難保其卓具識見，而無偏頗之虞。實則該院常欲增加款項，而其對減少經費，則雅不願爲之。質言之，防止揮霍濫用，奢侈無度者，乃行政部之職責，而非立法機關之所有事。故一九一七年至一九一八年調查此種問題之委員會有言曰：「在已往二十五

年間，庶民院未嘗依財政上之理由而以直接行動縮減任何預算，此固無足異者……在制用委員會中之辯論，乃係關於政策及行政所應有之討論。但吾人僅就對於經費提案，行有效之直接監督而論，若自始即無預算之提交，又自始即無制用委員會之開會。固亦終無顯著之軒輊。①預算實係僅指支出預算——之由庶民院審查，其唯一利益即在對財政之措施，予以審查批評，及討論，而實現行政機關在財政上之責任。

此制度大致已見功效，而一般人亦頗心慊意足。然猶有人以為庶民院監督財政之權，當更使之真實而有效，然後方可臻於盡美盡善。一九〇二年有一全國經費審查委員會，受命研究如何可使庶民院對財政之監督更能有效，對其審查更能縷析毫分；但此並非指對政策之批評而言。此委員會建議立一預算審查委員會，使其無指導監督之權，而每年負責對各機關之預算，組織方法，及其工作，予以審查，（其審查之機關由審計委員會指定）然後將其審查所得，報告國會，此事至一九一二年始見諸實行。是年庶民院立一預算審查委員會，以審查交付該院之預算，然後將其查出在可能範圍內所應有之經濟，報告該院。此新委員會頗能敏捷明察，在一九一二年討論事務官經費事宜，一九一三年討論海軍經費事宜，一九一四年討論陸軍經費事宜。然其工作過於遲緩，而其行動亦多遭掣肘。蓋該院認為予以限制，實屬有利。在大戰期間，此委員會之生命，乃於以中斷。

大戰使國家經費特別增加，同時即國會監督之理論，亦行付諸東流。一九一七年七月一新全國經費審查委員會又從事研究前項問題。其在一九一八年之報告，主要建議：（1）財政部對各部財政之支出，應

① Quoted in Edinb. Rev., 1920, 175.

更積極監督；(2)在國會開會伊始，應委任兩個常務預算委員會，委員各十五人，以審查預算，而對某種經濟辦法有所建議；(3)規定一種原則，凡預算委員會之建議，經制用委員會採納，並經國會通過，現政府不應視為國會有不信任之表示。此委員會之報告，頗引人注意，而其結果亦頗有足稱者。故於一九一九年該院採行一種規章，在本屆開會使預算與其僅經全院委員會之審查，無寧有一常務委員會之審查。各方反對最劇烈之理由，即謂庶民院藉審查預算，而對行政部予以批評監督，此乃其遺傳已久之權利，今一旦奪去之，是實奪去該院最有價值而最重要之職務。反之，其贊成者，則謂國家事務紛繁，誠使議會時間經濟，乃為上策，至其使納稅者之金錢，更得保障，乃其餘事耳。

【私議案】以程序言之，政府議案與普通議員議案，其間無分。二者皆為公議案。但一種私議案之程序，則獨具特性。公議案與國家之一般利益有關，而其目的在乎促進共同福利。私議案則僅為一特定人或特定團體計。私議案最普通之目的，即在使人加入團體，以從事公用事業——鐵路或電車路之建築，海灣港口溝渠之修造，自來水煤氣電燈以及其他企業皆是。合衆國對此種事業之管理，悉由邦議會及市議會負責——其贏虧概由私人享受負擔。一切私議案之提出，皆須經國會審查，而於開會前須預先呈遞，其呈遞及其經過之各種程序，頗受詳密之限制。企業家及其對方皆須納費。故一種重要私議案之制成法律，其經過對兩關係方面，耗款良多，但亦為國家收入之一大來源。

一私議案既經國會內私議案呈請審查員審查批准後，則提出於任一院。此種提出，即視為一讀。在二

讀會則對該議案有辯論，如有反對，則將該案交一私議案委員會。此委員會內有委員四人，並一無利害關係之居間人。如無反對，即無地主公司或其他利害關係者之反對呈請，則交決議委員會。其中有籌款委員會正副主席，該院其他議員二人。由選任委員會委任，並有議長之法律顧問一人。此乃一九〇三年法令所規定者。在委員會程序中，其議案之爭執，頗具有假定的司法上之現象，企業家與其對方皆由律師代表，事實須經審檢，復須有相當之證據。及其既經該委員會報告後，則該案所須繼續經過之程序，與公議案無異。然有兩事當注意者：第一，在理論上公私議案之間，雖判若鴻溝，而在事實上，欲使二者截然劃分，良非易事。故對紛云龐雜之議案，其內容則認為半公半私，而其經過則有時用公法程序，有時用私法程序，甚至有時二者相混並用。第二，企業家請求國會批准，一方面為節省費用，一方面為取得其有關係之行政部之善意，往往利用一種方法。即所謂臨時命令。臨時命令係於審查後，行政部為維持呈請之企業議案，而予以臨時認可之命令。臨時命令最後須經國會之追認。但此種追認，預先頗可確定，故羅威爾謂在一八九八年至一九〇一年間，在國會之臨時命令未嘗有什一遭反駁者。其未經追認採納者，僅有一次。

【庶民院院規】昔某愛爾蘭議員嘗質諸巴奈爾氏①曰：余將何以研究庶民院之院規乎？其滑稽之答復曰：觸犯之可也。此院規有經明白討論而採用之規定，有紛云錯綜而不成文之習慣，皆足為該院議事程序之依據。其龐雜實可謂莫此為甚。盤麥斯頓大臣常自認未嘗對之嫻熟，而完全領略。葛雷斯頓亦屢次輕忽之而視若無覩。在十九世紀前，此院規之制定有兩目的：（安孫之論調）即國務員之催迫，雖急於星火

① Mr. Parnell.

而有紛繁之院規，不致使該院行動匆促，計議乖方。其第二目的即使該院內之各黨各盡其辯論之能事，並使羣衆得一公聽之機會。一八一一年以前政府事務並無一定議事日程之規定。但自一八一一年以後，庶民院之議事程序有如下列之記載：(1)普通議員對政府立法議案以外之辯論問題，其時間特別減少；(2)在政府議案之各階段中，發生普通辯論之機會，特別加以限制；(3)政府請求議院同意之一切議案，其討論時間，使之減少。

其管理辯論之規章，非特異常複雜，且往往多係過渡時代之舊律。其見諸條文者，約有(1)永久之固定規程；(2)開會時之議事規程；(3)隨時應用之普通規程。在辯論時一切發言，皆須對議長要求。如有一人以上之議員要求發言，則議長以大公無私之態度，指定某人有優先發言權。常有分立表決而閉門時，則議員發言皆坐於其位，而掩蔽其身。但除此時外，則議員發言，皆起立明白表示。一種演說不得由手抄讀出，議長非特有權警告議員言出題外，或反復其詞，且更有權強迫發言中止。議員之行動，自須負責；故對議員得以命令使之退席，或以該院表決使之去職。一議員對其言論如有爲人誤會時，固可有第二次發言以解釋之，但非在委員會內則不得對一問題有兩次之發言。其無故阻止演說，則不可也。如議長認爲某動議係怠工動議，即可不接受。

【辯論終結】維持辯論之一定範圍，得用辯論終結法。其方式有三：即簡單辯論終結法，斷頭機式辯論終結法，及袋鼠式辯論終結法，是普通之辯論終結法，始於一八八一年，其提出係在一八八二年，由該院固

定規程規定。今日之方式，則成立於一八八八年。先是此法之發生，乃以愛爾蘭國民黨之阻撓一切，故庶民院毅然以謀所以抑制之法爲己任。但今日事務紛繁，辯論機關動則耗時費日，此種辯論終結方法，良有不容廢棄者。固定規程第二十六條載曰：「一問題提出後，則議員得起立動議將該問題付表決，苟非其動議有違該院院規，或侵及少數黨之權利，則該要求付表決之動議，即時付表決，而不得有修正或辯論。」如是則辯論立即中止，而實行投票表決，但其附議之大多數至少須有百人，在常務委員會中至少須有二十人。

一更有效力之方法，即所謂部分或斷頭機式之辯論終結法。當採用此種方法時，該院在辯論議案之先，即將議案分爲若干部，各部限以一定時間，在一定時間終了時，辯論無論完竣與否，即作終結，而行付表決，以視大多數是否採納該部議案。近來一種重要政府議案，如欲在全院委員會辯論，常用此方法，其利即在時間經濟，而一議案最後之表決，亦可於一定時期實現。所謂袋鼠式之辯論終結法者，其由來即以庶民院常使該議長對一議案提出之修正案擇其所認爲最重要者而辯論之，至其他議案，則置諸不顧。如是則該議長之於修正案，忽而選此，忽而擇彼，常如袋鼠之跳躍。一九一九年固定規程正式規定袋鼠式辯論終結法，遂使選擇修正案以付討論之權，爲議長固定之權，而不復爲特許者。此法頗使時間經濟，但其對議長過重之擔負，未免更予以新加之責任。

【投票與分班表決】當對議案全體或一部討論終結時，即實行投票。在理論上言之，本可分班可不分班，議長宣布問題付表決，以求贊成或反對，議長宣布其實在結果，如對其判斷無爭議時，則即爲表決確定。

然如有任何議員反對，則得請求外人退出，電鈴響遍全場，記分沙漏轉移，兩分鐘時間終止，則門即封鎖，該問題再行申明，而以口頭表決。如有任何議員仍拒絕承認所宣布之結果，則議長即令分班表決，贊成者則列入議長右側，反對者則列入議長左側。然後由議長指定檢票員四人，每二人數一面之票數，此種決定方法，自一八三六年以後，未嘗稍有變遷。一八八八年之固定規程，在一九一九年予以修正，而更穩固。遂使議長如對某種分班表決之要求，認為故意怠工或不負責任，則得使各方起立表決之。但此種變更習慣之辦法終少有行之者。兩數相同亦非不常有，對一種政治上重大問題，則此事實顯然由政黨之交際員促成之。

【貴族院之程序】貴族院之規程，在理論上至為簡單，而於事實上尤甚。通常一切重要議案經二讀後，即在全院委員會討論，然後交於常務委員會，予以條文上之修正，然後報告，最後即為採納或反對之表決。在實際上其程序頗簡約從事，例如議案之交付，修正委員會者，實不多見，如在審查議案必要時，則可組織開會期間之委員會若干。其他必要時亦可隨時組織委員會。但該院之比較多暇，則使其議員欲討論一種議案，即可於全院委員會為之。其故作阻撓者，不可概見。故未嘗有任何辯論終結法之採行，重要問題通常以分班表決決定之。當問題付表決時，贊成者則赴大理卿座右，反對者則趨其左。兩方面之數，皆由主席委任之檢票員計之。其不欲表決者，則退立於王座之階。蓋如是則視為在議院之外也。一八六八年之前，缺席議員得由代表代為表決。但此特權既經是年之固定規程取消，其再現之日，殆茫茫無期。

【記錄】最早突起之國會議事記錄，乃裝訂六冊之國會案卷，其內有解除疾苦之請願，答辯通知書，國

會高等法院訴訟記錄，與其他文件，皆屬於一二七八年至一五〇三年者。上院公報始於一五〇九年。下院公報始於一五四七年。但伊利沙伯末二十二年之記錄，則遺失殆盡。先是事簡言賅，僅有報告，其重要演說則有筆記。然在十七世紀時秘書不得報告辯論，其公報僅有表決及議事日程之正式記載。實即僅有議事之記錄，而無言論之記錄。昔時報告文書，均包括在內，今則凡此種種，均分別印行，且已集合為國會文書卽世所謂政治錄或藍皮書是也。

自一六二八至一九〇九年，下院禁止秘書筆記演說，故在此時期除私人筆記私自印行者外，無所謂國會辯論之記錄也。對此問題在一七七一年有顯著之爭議後，始有有限制之辯論報告。一八三四年以後，始有關於報告之規定。在是年以前，所有記錄多係東鱗西瓜，荒唐無稽。其後足以補充有系統報告之缺乏者，即為各種編纂，第一即一七五一年印行之國會史，其記載直述至一六六〇年之王政復古時代。繼其後者，則有口伯特<sup>①</sup>之國會史，其行世在一八〇三年。旋有口氏之國會辯論錄，續於政治紀事週報，一八〇九年上述兩出版物均為著名之印刷商人漢薩爾<sup>②</sup>所得，為之刊行。其精裝鉅帙，凡英國國會史學者，咸呼之為漢薩爾云。一八七七年前，其印行純係私人企業，但至是年，政府為使其更完全正確計，乃予以獎勵補助，然仍非官方所辦者。唯至一九〇九年，始有決定使之由公家印行，而以各院不與新聞界或出版商聯絡之報告人為之編輯。現在每日國會辯論之記錄，即由此等報告人作成，翌晨並無所修正而分與下院議員。但從容多暇之上院，其議員每將其演說原稿修正後方許印行。

① William Cobbett ② J. C. Hansard

【國會事務積聚之補救轉讓】最初在大戰前無論庶民院如何常用辯論終結法，及其對辯論普通議員提案時間上之嚴格限制，而英之思想家，見國會之愈趨於笨重不靈，其處理事務既不能當機立斷，又不能從容討論，有識者莫不關心。對於單一議會要求制定法律，監督財政，考察行政並促進行政機關之負責任，非獨限於全聯合王國，且復推及英格蘭，威爾士，蘇格蘭及愛爾蘭各地域。故此議會所必須討論者，事務紛繁，問題叢脞，幾乎與歲俱增。結果遂致在開會伊始，所認為重要事項，而置諸勅語中之前列者，在開會期間，往往莫有注意及之者。其少數特別成爲聚訟之議案，則耗費大部時間，而其制爲法律之議案，全體議員咸漠然視之，每無所辯論。在一九一二年有學者謂一九〇〇年至一九〇九年十年間，庶民院通過三十八件政府議案，其中六〇件爲財政案，其餘三二八件耗時四八三日，其中十件主要議案費時二〇七日，其餘三二八件議案當然費時二七六日。國會及君主嘗一再委任委員會調查一切，以求詳密之報告，而其結果，仍不足爲立法之基礎，蓋國會之笨重不靈，已爲不可掩之事實。

其經提議之補救方法有二：第一卽修正庶民院所依以進行工作之院規（蓋所有困難皆在此間而不在上院），一八三二年以後，除私議案委員會外，約有十五委員會成立，皆所以使下院議事簡捷迅速，其改進有足稱者。一九一八年休戰後所選舉之第一國會，再着手此事。而擴充常務委員會，規定袋鼠式辯論終結法，並用其他方法以促短立法程序，然而問題非可如此完全解決者。蓋其對進行迅速上所有之障礙，固已減除，而其對事務之叢脞繁雜，則莫可如何。

故第二提出之補救方法，即使若干大事務脫離國會——簡言之，即轉讓之方法。轉讓之方式有二，或按職務，或按地域，職務上之轉讓，可用一個以上之分立的國民機關，以對某種特別事務負監督之責，其最好之例，即如一九一九年之全國實業會議提議應立一永久全國實業議會，其內雇主及工人代表各二百人，以討論一切實業性質之問題，而有所提議於國會，使之批准，制為法律。此種規定，未能見諸實行。

然地域上之轉讓，乃一實際幾經討論之問題。倫敦政府將職責交於郡市之地方政府，顯然係一種分權，亦即權力之轉讓。但無論分權如何進行，今日之大勢，實更趨向於最集權之中央監督。吾人所用之轉讓名詞，乃實指政府依歷史上之區域而分權。所謂歷史上之區域者，即聯合王國所由產出者。故愛爾蘭自治要求一分立之國會，可謂純為愛爾蘭事件之立法之轉讓。其補救方法，即使帝國國會分立一國會。但又有提議分立國會於蘇格蘭威爾士以至英格蘭者——皆附屬於帝國國會，而與之分立。——質言之，即各處皆當自治，此實為伊薩巴特<sup>①</sup>之計畫。伊薩巴特者，愛爾蘭自治運動之父也。一九一二及一九一九年之自治案，當時政府皆贊成之，而視為地域分權之一種計畫。按一九一二年之計算，在已往二十年間，所通過之國會公議案，其百分之四九·八，屬於英蘇等各該邦，其屬於全聯合王國者，僅百分之五〇·二。謂各分立之國會對各該地域之立法，必有較充分之討論，且更為適合各該地之民情，此種論調，最為有力。而在韋斯敏斯德之國會，今日所有地方立法之責任，亦可為各國會分擔，此又不言而喻之事。行政之轉讓，已有大部見諸實行，彼愛爾蘭總裁及蘇格蘭總裁即各該地域行政之領袖，其制度已大部近於自治。

① Isaac Butt

立法職權之轉讓，當然係一種歷史之迴光反照，而放棄昔日艱難取得之立法統一也。以其近於聯邦主義之故，並根據其他理由，頗有有勢力之分子予反對。而以英格蘭為尤甚。然今日國會重任之必須減輕，與各地之要求自治，其對分權之觀念，或可有使之實現之一日。一種公正之決議，要求政府委任一個國會研究機關，遂於一九一九年夏引起下院對該問題之大辯論。其有勢力之大政治家，本其不偏不黨之見，咸謂立法分權，僅為時間問題。此決議為實際上之大多數通過。而三十三人組成之議長會議，乃起始工作，以起草一種議案。

該會議於一九二〇年春告一結束。其送交國會討論者，有兩不同之計畫，一為婁斯爾①議長起草。一為自由黨議員麥克唐②起草。該議長之計畫，即在試立大布列顛三區之附屬議會，即英格蘭威爾士蘇格蘭，應各有分立之議會，而名之曰大議會，其內分庶民院及貴族院。庶民院內應有該區在帝國下院之議員，貴族院內應有帝國上院選任委員會所推薦之議員。此大議會應於秋季開會，以免與帝國國會開會衝突。其召集應在韋斯敏斯德或任擇其他地點。麥氏之計畫，與此不同者，主要即在規定永立選舉的附屬國會，使各區國會議員之數，與今日各區在帝國國會所有之代表人數相同。至其組織或為一院制，或為兩院制，得由政府決定之。兩計畫皆在使權力分於帝國國會及各附屬議會，其純屬於英格蘭威爾士蘇格蘭之事件，則委諸各附屬議會。此種計畫，愛爾蘭不與焉。蓋愛爾蘭事件將由未決之自治立法，充分規定之。一九二一年六月，國會對此問題尚無更進一步之討論。但其意見，則以為對此研究，正所謂來日方長也。迨一九二

① Lowther. ② Mr. Murray Macdonald.

九年，此問題仍未解決，僅於是年對中央及地方間之關係，根據轉讓之分權原則，略有變更。

## 第十二章 法律與司法制度

【法律之淵源及其性質】某近世學者曰：『英國最高法院以至最低法院，其執行審判之公平，實足以使大布列顛帝國基礎賴以穩如磐石，其昭彰於世者，殆二百年於茲』<sup>①</sup>。實則英國政治制度之根本原則，可謂爲一種法規，其內包括兩事，一則人民非經法庭判明有違法情事，不得剝奪其生命，自由，財產，或其他任何根本權利。二則無論何人不得立於法律之上，無論其地位如何，苟有違法情事，即應予以處罰，或使之賠償。在此種保障之下，審判制度即於以維持。非特大布列顛人民之幸，抑亦其國家之麻。

法學家以爲英國法律之重要，其足資研究者有三：第一，英國法律正如羅馬法律乃西方民族在歷史上所發達兩大法典中之一。第二，英國法律遍佈於世界，其影響法律思想及法律制度者最深，甚至非英語民族，亦莫不被其風靡。最後，英國法律制度及其法律思想，特別盛行於合衆國，故美之學者亦獨醉心研究。英人常欲對法律有一種實際上之觀念。約在十七世紀時，英人即一致以爲無論法律之起源或性質如何，實爲法院所承認而執行之規程。法院所不執行之原理，可爲一種最有效力之習慣，但實非法律。英國法律之其他重要特點，即其統系分明有繼續性，而導源極遠。英國法律之淵源，最初有二——薩克森與諾爾曼法蘭西<sup>②</sup>——迨征服以後，則二者並爲一流。自是以至於今，未嘗稍有破裂。吾人試觀歷代連篇累牘

① Jenks, Government of the British Empire, 246. ② Norman-French

之著作而追溯之——十八世紀布拉克斯吞<sup>①</sup>之著作，十七世紀嘿爾<sup>②</sup>與科克<sup>③</sup>之著作，十六世紀菲茨赫伯特<sup>④</sup>之著作，十五世紀力特爾吞<sup>⑤</sup>之著作，十三世紀布刺克吞<sup>⑥</sup>之著作，與夫十二世紀格蘭微<sup>⑦</sup>之著作——吾人可見雖爲一繼續增長擴大之法典，而其實則始終前後如一。

今日英國之法律，有兩大成分。卽成文法與習慣法是。成文法卽制定之法律，較早時期大抵爲君主立法，近世紀則更爲國會立法，並補充以附法規章及條例等，卽由國家官吏以國會批准而制定者。法律既常經修正擴充，故其內容至爲廣泛。然英國法律最闊大之根本部分，乃習慣法，其淵源來自習慣，而非產於立法。其所以成立，卽賴法律家所謂判例，——如某法庭之一種判決，往往視爲將來發生之相同訟訴案件之基礎，及其既經再三應用，久而不廢，遂成固定之章本。其起源，莫可究詰，但其萌芽時期，乃自十二世紀至十四世紀，而以亨利第二及其若干直接繼承者之在位時期爲尤甚。在此諸時期，地方事務之監督，大都操諸君主之掌握。在司法方面，卽以皇家法庭代替封建或其他地方法庭。其法官卽由中央政府派出，常有機會結爲團體，以互相交換意見，且頗能彼此承認個人之判決，而遵循共同原則。其一再所有之判決，既爲彼此所重視，則習慣法卽可據以發生，蓋以其能普遍應用於皇家法庭所在地，再後則舉國通行。其與此情形極端背馳者，卽爲法國。法國歷經中古時期以至革命時期，其法律分疆劃界，而不遍及全國。故欲求如英國較早世紀所有之法律統一者，不可得也。英國法律勢力之大，莫之與京。當羅馬法顯然復興於大陸時期，英國法律嘗與之抗衡而操左券。其與英國憲法之發達，至關重要。蓋羅馬法以王權主義爲根據，而習慣法則

① Blackstone ② Hale ③ Coke ④ Fitzherbert ⑤ Littleton ⑥ Bracton ⑦ Glanvill

不承認此種主義。習慣法實爲十六世紀及十七世紀國會主義者之根據。

無論現代立法活動之如何增加，吾人終可謂習慣法爲根本，而國會法爲偶然。國會法僅取習慣法之原則。有學者謂其大部乃習慣法之附件及正誤，除以法律程序制定方爲有效外，則國會法實爲不完全又無意義者。故未有國會法能以普通條款使人償還債務履行契約，或付與損害賠償者。國會法在能解釋此種約束履行義務之方法，而此種約束之本身，則來自習慣法。然一旦國會法與習慣法相衝突，則必保存國會法，此乃經久不易之成規。國會對習慣法之原理或慣例，有全權予以修正，或使之廢立。反觀習慣法無論如何發達，未有能取銷國會法者。

國會法當然永久爲成文式，其總體均印爲鉅帙，而其內容實與歲俱增。然習慣法則未有片紙隻字之條文，其成立爲不成文法，主要性質大抵如斯。但吾人欲研究其淵源，則其大部仍須考諸成文。最要者卽：(1)英國法庭法官之判決，(自愛德華第一朝至亨利第八，見於年鑑而無編輯者之姓名自是以後，則由法律家以自己名義報告，在十六世紀卽視爲成例)，今日則在實際上依以判決相同之案件。(2)其他採行英國法律之國家，其法庭所有之判決，雖無約束性，但最有勢力。(3)較早時期法律家之名著，如科克之力特爾吞十八世紀『保有法』註釋<sup>①</sup>，福斯德<sup>②</sup>對英國習慣法中關於刑事部分之論文。其他小部習慣法之制爲法律者，如公司條例與交易法規等是。

【衡平法】其他英國法律之足資記述者，卽衡平法，源起於中古世紀。當時君主法官維持一種特別的

① Coke's Commentary on Littleton's Tenures. ② Foster

審判行政權。蓋以普通法庭有所遺誤而致冤抑，顯然必須補救之故也。衡平法官對非常案件為特別維護計，而有所干涉，浸成習慣。其後固定之衡平法，既得發達，衡平法院亦因成立，而此種法規即於以執行。此種事實，初非有一定之意向，使之致成今日之結果。衡平法院之案件，繼續報告，而法律家亦從而專究衡平法院之程序。如此制定之衡平法，頗有習慣法之性質。實則衡平法乃習慣法之補充附錄，其與習慣法不合者，仍可通行。此雖在理論上似不應爾，而在事實上則大都如是。衡平法之最後目的，即在供獻一種方法以維持道德上之權利。此種權利，普通法庭無論依習慣法或成文法，雖欲予以保護，往往或勢有不能，或情有不得。在一八七三年以前，衡平法皆由與普通法庭分立之法庭執行，今日則不復分別執行。但其特殊性質，固依然保持。

【司法制度】吾人對司法機關之觀察，其第一事實即係未有統一之制度通行全聯合王國。一七〇七年之合併法，對蘇格蘭保障其分立之法制及法庭；一八〇〇年之合併法，對愛爾蘭亦有同一之保障；愛爾蘭之法學大抵取法於英。其習慣法通行全國，而法庭亦仿效韋斯敏斯德之法庭。僅其榮華大端，稍有不同。蘇格蘭法律，亦非其土產，但實取法於法蘭西。故最後實以羅馬法為根據。自一七〇七年以後，其刑法已漸與英制同化。今日則其異點，已不可尋。然蘇格蘭之民法，仍與英異。至其普通法與衡平法之區分，則在實際上不可見也。其司法組織並非與英制相同。例如蘇格蘭地方法庭之司法權，兼管民事刑事案件，而英格蘭則有分立之法庭，以分別審理民刑案件。

第二，即大陸國家普通法與行政法之區別，聯合王國各地未有認可者。故英國普通法庭制度，並非如法意德等國，與行政法庭並立。在大陸各國發達之行政法，乃所以受理行政官與私人間之爭執案件。大陸國家之意見，以為此種性質之案件，與普通民刑訴訟迥不相同，故當委諸特別法庭審理，其程序較普通法庭，更能伸縮，且更有效力。此種觀念，在法國則更進一步；其對法律上所認之原理，以為一種問題，無論係發生於對官吏之控訴，抑係其他行政案件，普通法庭，不得過問。某德國學者嘗謂都鐸鐸爾時代之星宮法院，頗有發達此制於英國之趨勢。但十七世紀中葉，長期國會取消此種特別法庭，及其他類似此種之法庭，於是行政案件，遂長此為普通法庭依普通法之原則審判。國家如有非法取得人民私產，或對人民有負債之契約，人民即得對之控訴（在名義上乃控告君主），以求相當之損害賠償。且除君主外，任何官吏如有損害行為，人民皆得對之控告。如其行為為法律所許可，甚至法律允以獨斷之權，則在法律上該官吏或國家皆不負責。反之，如其超乎法律範圍之外，則該被告即應負責賠償。但必須法庭判決而該官吏力能擔負而後可。該行為是否合法，即由法庭判決。

第三，英之司法制度，雖甚複雜，而較諸合衆國，已為統一。且其十分完備，方諸法意等國，實無遜色。此種事實，乃比較近世所有之情形。五十年前，為各種目的，有各種法庭，其各機關彼此毫無聯絡。當時有民事法庭，刑事法庭，衡平法庭，習慣法法庭，檢查遺書法庭，離婚法庭，宗教法庭等等。此種複雜法庭，遂使司法行政，大加叢脞繁雜，往往各種案件發生，每不易決定應由何種法庭審判。一種法庭有其各自之特別程序，甚至

久經歷練之法律家，亦多躊躇歧途，而無所適從。此種困難既已忍之無可再忍，最後乃有若干法律之制定——主要在一八七三年至一八七六年期間——使司法制度改造為更簡單而更合理化。在實際上除彼司法權最小之法庭外，所有一切法庭，均行併入一種最高統一而集中之制度。其已經分立甚至有時彼此仇視之法庭，遂成單一最高法院之部分。法律與衡平司法權均併入同一法庭。貴族院司法職權之執行，則有加添之特別法官議員，而維持審判之各種工作，在各級法庭之執行，亦浸假而集中。

最後，則一切法官及司法吏員，在名義上由君主任命，在實際上則由大理卿任命（例如保安官及郡法庭之法官是），或經其推薦（例如高等法院之次級法官是）。公民選舉法官，昔在法國革命時，曾一時通行法國；而在美國則久已司空見慣。其於英人心理則未嘗思及。英國法官任期之久暫，即以其行為端正，服務忠實為斷。其罷免雖可在形式上由大理卿以君主名義行之，但在實際上，非經國會兩院聯合要求，則不得罷免。由立法機關要求而罷免法官之習慣，足以使憲法平衡，而其司法部之大公無私，獨立不倚，即其聲名洋溢於世之總因。

【刑事審判及其機關】今欲對組成英國司法制度之諸多官職及法庭，一一述明，則必將不勝其煩。故莫如擇其在實際上較重要之民刑審判程序而說明之。在實際上言之，英國審判法庭之一切案件，均可分為民事刑事，而法庭之區分及其程序，亦即多以此為根據。所謂刑事案件者，即君主（今日即政府）以檢察官兼法官之資格，而對犯上作亂，姦淫盜竊之徒，予以公告，以使其受相當之處罰。君主具此兩重資格，苟

其親身執行，至爲困難。但今日已不復有此困難，蓋君主久已不復執行此事，其權力皆由兩種官吏分別執行，——一方面由法官或由其他檢察官執行，又一方面則由御裁判官執行之。

如一人犯刑事罪，則由正式召令或逮捕送交保安官。保安官之職，起自十三世紀，其在行政及司法習慣之發達上，頗佔一重要地位。保安官司法權之範圍，通常限於郡。但市亦嘗設有此種官職。保安官之任用，並非如其他各種官吏，進退有秩，升降有序。除少數因其官職關係而爲當然之保安官者外，如有君主之同意，即可由大理卿委任之。往往郡之監督亦得推薦。郡之監督即保安官之領袖，郡之保安官名單常至三四百人。但若干被委任者每多不實行宣誓就職。徒有其保安官之名耳。故在實際上各郡保安官之職權，乃由比較少數人執行。保安官之服務，並無薪俸，但其職位，在社會上實爲光寵。故一般干進者頗不乏人。

被告人一經控告即遭傳召或逮捕至保安官之前。保安官之責任，第一即在考查該案是否有形跡上之證據。爲此目的，保安官審訊其事實，且常考查檢察官及證人所宣誓之證據。對此種審查，並無陪審團，而被告亦不必有所陳述或辯護。既經審查後，如保安官認爲該案無形跡上之證據，即不得有陪審團之定罪。保安官乃不受理其控告，而將被告即行釋放。然如保安官認爲該案有形跡上之證據，則即將該罪犯提交審判，以決定其可否保釋或監禁以待續審。如保釋之特權，橫遭拒絕，則該罪犯得以出庭狀要求高等法院法官之命令，強迫保安官交保。

審判應在某法庭執行。皆以案情之輕重爲決定。大部分之刑事案件，如鬪毆盜竊，以及其他偶違公安，

或行爲不檢——其他較大之罪，而犯人自首或係初犯，或係未成年，——其處罰皆須即席判決。即席判決，法庭至少須由保安官二人組成，即所謂小審法庭。其審判係公開，而無陪審官。被告有十分機會，陳述其情形。並得聘請律師。如該法庭判決此人係犯罪，則得科以罰金或處以有期徒刑。但該犯人，得上訴於季審法庭。季審法庭內有該郡執行職務之全體保安官，即可對此案再行審訊其原委。

對比較重大之案件則得提起公訴，確實指明被告係犯某種確定罪名。在審判以前，被告應得公訴狀一份。凡以公訴狀提起之刑事訴訟，其審訊或在季審法庭，或由高等法院之巡迴法官在巡迴法庭審訊，通常多在該罪犯發現之郡。且其審訊時，常有陪審官。季審法庭之得名，即以其每年舉行四次。郡之季審法庭，內有該郡全體保安官，凡出席者，皆得表決其判決。巡迴法庭在各郡歲舉行三次，在若干城市，歲舉行四次。其主席即前曾述及之高等法院法官。該法官即爲此目的而巡行各處。無論審判舉行於何地，被告之命運皆決於其本地十二人之陪審團，即由郡監督任意自其地方官所編定之名單上選出。該被告幾乎有無限權利，以反對其所選擇之陪審員。在此審判過程中，法官須注意依據程序及事實。兩方律師既審查證據，而述於陪審團後，則該主席法官向陪審團報告舉證之概略，併法律上之解釋，以使其對事實有所判決。如該陪審團認爲被告無罪，即行釋放，且不得將該案舊事重提，再行控告。如查明其有罪，則法官即依法判罪。倘陪審團不同意，則得以另一陪審團重新審訊。

昔者雖對法律之爭點，得上訴於貴族院，但對陪審團之刑事判決，則不得懷疑。然一九〇七年之法律，

立一刑事上訴法庭，其中約有高等法院之法官三人，今日則既經判罪之人，對法律問題或對事實問題（事實問題須得審法官或刑事上訴法庭之允許），皆得在該法庭上訴。例如陪審團之判決，不能本諸事實以求公正時是。如此上訴法庭認為極端錯誤之審判，即得修正其判詞，甚至使其定罪完全無效。除對法律爭端，得上訴於貴族院外，自刑事上訴法庭，並無更進一步之上訴。對法律爭端之上訴，乃總檢事認為關係國家福利至重故也。至於原告則無上訴之機會。

【民事訴訟程序】一種民事訴訟，乃由私人或由官吏以私人之資格而提起，以對其他私人或官吏要求損害賠償也。——毀人名譽，侵人權利，破壞契約，損害專利等皆是。對這種情事，法官僅裁判其爭端，而決其是非，即為完成其職務。其雙方無論何時，皆得議和息爭，撤消原案。而在刑事訴訟，則無此同意之調解。

受理民事訴訟之法庭，第一須依其要求賠償之款額多寡而定。如其數不及百鎊，或其發生爭執之財產價值不在五百鎊以上者，則其訴訟即在郡法庭提起。今日之郡法庭，乃一八四六年法律所立。雖非在歷史上由古代郡邑法庭遺傳而來，但實將彼類法庭取而代之。其名為郡法庭，在實際上，其司法權所及之範圍，非特較小於郡，抑且與郡風馬牛不相及。今日在英國此種區域，無慮五百，各有其法庭裁判所，其目的既在使審判機關與人民接近，亦所以使人民訴訟耗費減而曠時少也。其各區域所處理之事務，通常無須一法官以全部時間犧牲其中。此種區域凡集成五十巡迴地帶，各由大理卿委任法官一人，在其巡迴地帶之各區，約每月開庭一次。此種法官，由國庫支薪（歲一五〇〇鎊），苟非其行為乖方，毫不盡職，則不得罷免。

郡法庭之程序，甚爲簡單，原告與被告往往親自出庭辯護。如其爭執之款額，在五鎊以上，則雙方皆得要求陪審團（其員額爲八人）審查。但此事極少實行者。如有陪審團，則須依法官之指示以判決其事實。如無陪審團則由法官判定事實及法律，或爲原告勝訴或係被告勝訴。然後強制沒收敗訴者之財產甚或因敗訴者不能履行義務而予以強制監禁。然民事訴訟之目的，在要求賠償，而不在予以處罰。對此法庭之判決，其事實問題不得有上訴，而對於法律問題，則得上訴於高等法院之分庭。其出席法官，凡二人，其以工人賠償或他種事端而發生之案件，則關於法律問題，得上訴於上訴法庭，最後則上訴於貴族院。

如原告要求賠償之數，超過郡法庭管轄範圍以外，則其起訴須於高等法院行之。此法院乃最高法院之下級法庭，規定於一八七三年，而成立則在一八七五年。其組織分爲三部，——衡平法裁判所，民事裁判所，與檢查遺囑，離婚及海事等裁判所是。在理論上，任何民事訴訟，皆得在此三部之任一部提起，而對其案情之輕重亦無限制。在實際上，各部之成立，皆有由來，而其所司之職務，亦即承繼其原舊法庭而來者也。法官額數無定，皆由君主以大理卿之推薦而委任。任期則以其行爲端方，盡心職務爲斷。其出席法院與巡行各處，或以單獨一人或集爲團體（但向未有集爲一團體者）。此種複雜情形，非可於此述明。如有判決與證據不合等情，雖得要求上訴法庭（即前述最高法院中之上級法庭）覆審，但對於事實問題，並不得上訴。對法律之爭端，亦即訴於該上訴法庭。上訴法庭內有大理卿一人，其他高級司法人員三人，依官職而爲其當然法官，並有最高法院法官六人，由君主以大理卿之推薦，特別任命之。此法庭在理論上雖爲單一的，

而實則常爲兩部，各有此特別任命之法官三人。其開庭係在倫敦並不審訊證人，亦無陪審團。其主要職務在受理來自高等法院之民事上訴案件。乃係絕對受理上訴的，其判決即係對下級法庭法官所有之判決，予以贊成或反對或變更。

【貴族院與司法委員會】與訟者意有未滿，苟其能忍受曠時耗款，則仍得上訴於貴族院，此機關藉上訴之事，始則有管轄英之習慣法法庭之權。繼則對英愛法庭之民刑訴訟，除宗教性質外，亦皆有管轄之權（其對蘇格蘭法庭之民事案件，亦有管轄權）。在一八七三年，乃有提議取消此種威權者，因此遂果通過一法律。但該法律未及見諸實行，遂經取消。於是一八七六年之上訴管轄法，規定自法律名家選出貴族二人（其後爲三人四人今則爲六人），與以俸給，而任期終身，此即所謂上訴審判常置委員。苟非至少有法官三人出席審訊，參與判決，則不得對一上訴案件，有所裁判。在名義上司法事務之處理，係由該院全體，各議員非特皆得出席，且皆得參與判決。在實際上則其處理，係由法官議員小團體，而以大理卿爲之主席。其開庭除法官議員外，並無任何人出席。此種習慣法，其約束性之嚴刻，不減於憲法上一般重要慣例。法官議員以該院之名義，出席審判，任何時均可，固不必顧及國會之是否開會。

一種重要性滋長之大法庭，以實際言之，不能審訊自英愛法庭所來之上訴案件，此即樞密院之司法委員會是。其成立係在一八三三年，即所以取得從前樞密院全體以疏忽態度所執行之司法權也。其內有樞密院議長一人，大理卿一人，上訴審判常置委員六人，在樞密院從事高等司法職務之議員若干人，並有

七人以下之殖民地高等法庭裁判官。而印度高等法庭之裁判官，如其為樞密院議員，亦得有兩人列席。其最活動之人員，即六法官議員。故此司法委員會，自其工作人員觀之，與貴族院為法庭時，並無顯著之區別。此委員會之職務，在受理來自下列法庭之上訴案件：即宗教法庭，捕獲法庭，海峽羣島之法庭，萌島之法庭，殖民地之法庭，與英國以條約在外國所設之法庭皆是。在理論上言之，此機關並非法庭，不過樞密院一委員會，以接受請願而審訊之。其結果並無所謂法庭判決，不過建議於君主，使之對請願（或上訴），予以可否耳。然此種建議，即有法庭判決之實際效果，其與法庭判決不同者，即其必須代表出席法官（不得在三人以下）之一致的意見。上訴之來自四方者，在此委員會得藉各種複雜的法制知識，予以相當之審查。吾人必須承認此種辦法施諸自治殖民地，實未見其能孚衆望，在坎拿大曾有兩三次企圖限制此種辦法，均未成功。澳大利亞之憲法初次起草，曾規定對憲法問題除經共和國高等法院許可外，不得有上訴。而對一切其他問題之上訴，亦得以殖民立法制止之。倫敦當局反對，而上訴權（但大有限制）則仍行於南方大領域。然自一切自治殖民地法庭所來之上訴，實不數數見。

一九二二至一九二三年成立之愛爾蘭自由邦，曾經努力要求將愛爾蘭之司法手續，在愛爾蘭境內完成。倫敦當局對此力持反對，認為關於憲法及其他問題之上訴，應保留國王處理之權。且依上述各點，某種上訴案，雖仍須上訴至倫敦司法委員會，而議論之紛紜，衝突之劇烈，固為習見之事。直至今日，改革方案，仍可隨時發生。印度及其他無自治權之殖民地方面，上訴案係限於得到司法委員會之許可。刑事上訴縱

被拒絕，而民事上訴之裁判，現在已趨於對各屬地司法制度採相反之態度。要之，在帝國之領土內，倘其地早已發達，則司法權多由自主，而一般無自治權之區域，對司法權不能自主，雖覺爲憾事，但終無一致之具體意見，而倫敦國會亦不肯輕於放鬆此種權力。

---

## 第十三章 地方政府

【發達之階段】政府制度之重要部分，即在其機關能使國家治權接近人民，而使人民在社會各方面均能自治其事。——簡言之，即地方政府行政機關也。英國地方制度之歷史，由來已久。其組織與活動之擴充，亦非一日。其顯著之特點，絕非發生於比較近年者。廣義言之，可分爲五不同之時期：第一時期，即自薩克森殖民至諾爾曼征服之期間。英國地方政府組織之單位，——郡、邑、鎮、區——即成立於此時。其所規定之原理，即爲地方自治。第二時期，即自征服後至十四世紀之期間。在此時期，中央監督之權增，而地方自治之權減。第三時期，即自十四世紀至一八三五年市自治法之採行期間。在此時期，地方事務爲貴族處理，政府皆爲一八三二年以前操縱國會之流氓政客所壟斷。第四時期，即自市自治法採行至一八八八年地方政法採行之期間。在此時期，市政府頗得平民自治。但鄉村區域，則仍貴族政治盛行。最後時期，即自一八八八年至今日之期間。在此時期，鄉村地方政府趨於民治化，行政制度趨於簡單化，而中央監督亦愈形權勢增加。

今日所行之制度，較諸法意及其他大陸國家，實爲複雜，而不易敘述。即以之方諸合衆國各部，其複雜亦有過無不及。但以後述兩時期大改革之結果，其制度已井井有條，且簡單純一，實爲五十年前所望塵莫

及者。行政區域之複雜，情形既行減少，行政官之額數亦行減少，而其彼此之關係，更行清楚。至於中央對地方事務指導之權，尤為擴大。且蘇愛之地方制度，昔雖與英不同，今其組織與慣例，已大致與英相合。

【一八三二年以前之地方政府】古時地方政府之為貴族操縱，及其複雜情形所促成之變遷，頗與十九世紀後七十五年間國會之民治化相侔。實則其變遷所受國會民治化之影響，亦最關重要。變遷有兩大時期，足資記述。其一即緊接一八三二年之改革法，而極盛於一八三五年市自治法之採行。其二即在一八八四年人民代表法採行以後，而極盛於一八八八年之地方政府法及一八九四年縣區議會法。

在此世紀之初葉，鄉村行政之施行，主要係在郡市或濟貧區，城市行政則施行於自治市。郡之數為五十二，雖有若干郡為近世行政改組之產物，但其大多數實起源於薩克森時代。其最後建立者，即威爾士諸郡。自薩克森時代至十四世紀，郡行政之首領即為郡監督。但在愛德華第三時，設立保安官若干人，其後五百年間，在實際上郡之一切行政司法事務，皆引入此等官吏之掌握。此種保安官多由君主自小地主及鄉村牧師中選任，郡人民並無監督實權。此等官吏既多屬貴族性，故其處理地方事務，大抵在謀其一階級之利益，而頗有寡頭政治之趨勢。

郡之主要部分，即為濟貧區，常與教區相合。而其發生即來自古代之鎮或農區。其農民頗能自給自足，彼此合作而無所依賴。此區之統治機關有二——曰教區委員會（或公開於納稅人民或由選舉代表所組成），有一般行政權；曰濟貧監督，一六〇一年伊利沙伯立法授以權力，使其為年富力強之貧人，謀一職

業，或設其他補救方法，並得徵收地方稅，以應付其工作之用費。然一七八二年以後，各區已爲濟貧目的而劃成團體，保安官爲此濟貧區域所委任之濟貧委員會，卽爲濟貧行政及其他諸多事務之真正機關，其自濟貧行政所生之弊端，往往足以驚人。

英格蘭及威爾士在一八三二年凡有自治市二四六。諸市爲人口中心之地，且以君主許可之民憲爲根據，而成地方政府之顯著區域。然其組織並未完全與郡區脫離關係。除經其民憲特別規定外，諸市須服從保安官之威權。至其在教區統治之下，亦須對其統治機關唯命是從。其政府組織皆由民憲爲之規定，因民憲之制定，並不根據一定之原則，故各市政體完全缺乏一致。然通常各市乃閉關團體，其有特別通商及財政權利之自由人，並操縱絕對之政權者，不過全體人民之極小數。市之統治機關爲議會，其議員或由自由人選舉，或以互選補充。政府長爲寡頭政治，不負責任，往往缺乏效率，而趨於腐敗。

【市自治法（一八三五年）】革命的及拿破崙的時期促成變遷，使地方政府——特別在市政府——自由而有勢力。此法蘭西、普魯士及其他大陸國家之情形也。但在英國之舊制度，則依然如前之牢不可破。當時對於改革之要求，不一而足。其在受實業革命影響最甚之市自治團體，頗覺完全無能處理新行政問題。故國會不得不立特別機關，以經營自來水、溝渠、公共電燈及其他必要事業。但大陸國家之興高采烈，頗引起英國之反動，以致各種改革，均爲之格而不進。而地方政府之改造民治化，亦同受此影響。最後英國方不復驚悸於政治改組事宜，而地方政府改革問題，亦不得不靜待國會改革之爭端至極，而後發端。

一八三二年之改革法，立即爲地方政府之復興開一新路，而授一大勢力。第一改革之國會，對此問題之注意，遑乎唯恐不及。乃於一八三三年通過一議案，承認蘇格蘭之市政府。同年旋委任皇家委員會以從事研究英格蘭及威爾士之市政府。一八三四年乃通過濟貧修正法，取消對年富力強者之戶外救助，規定再集諸教區於濟貧聯合會中，將濟貧行政諸濟貧委員會之掌握。此委員會乃由保安官及納稅人民特別選舉之人員所組成者。更設立全國濟貧委員會，以資監督全國濟貧事宜。一八三三年之委員會澈底調查後，乃揭破市行政之參差離奇，而制成報告，於是對此種情形，遂不容坐視。羅塞爾大臣提一議案，庶民院僅予以冷靜之反對，貴族院欲罷不能，僅稍予以修正。一八三五年秋，該案遂制爲市自治法。

此新法應用於英格蘭及威爾士之一七八市，諸多小市區內約有七十先已存在之市，均不與焉。而倫敦亦須俟諸另外立法，予以規定。但所有應用此法之市政府在法律上所據之地位權力及其組織，皆劃歸一致。其頒給新市憲之條件，亦有規定。自時厥後市自治團體始有地方人之資格。由人民選舉爲人民作事，而對人民負責。其統治機關卽爲市議會。議員任期三年，乃由一切地方納稅人民以平等之直接投票選出者。市行政範圍既有規定而款項收支，處置市財產，及發布命令等新權，亦行授與。

此種重要法律之採行，地方政府改革告一段落而受四面環攻之郡政府制度，則自若也。舊制之腐敗，無論如何，其顯見於城市實有甚於各郡。而反對變遷之最烈者，莫如貴族性之地主。故國會選舉既首趨民治化於城市，則地方政府之改革進行，城市亦必較鄉村爲更迅速。實則當郡政府未經任何變遷之前，已有

繼續修正之國會法，爲一八八二年之市自治合併法案之先鋒。以使英國市政府在實際上得有今日之基礎。

【十九世紀中葉地域與權限之混淆】歷經維多利亞時代之初期以至中葉，關於地方政府之立法，至爲浩繁。但其大多數皆屬特別立法，而非普通者也。其主要多關於國道墳地之修理，提倡衛生之組織，改良分區之建立，與夫依一八七〇年福耳斯特教育法學校區域之設置皆是。每一法律發生，輒使權限與機關，益趨混淆。其當日之政策，即對每一新發生之需要，則立一特別機關以應付之。所有規定，全國均不一致。其機關與當時已經成立者，亦無相當之聯絡關係。羅威爾謂一八七一年英國分爲郡，聯合會，及教區並附省市，國道，墳地，衛生，學校等區域。此諸區域，除教區及聯合會外，未有彼此發生關係者。人口既行增加，情形驟變，乃有使行政制度與環境適合之努力。國會立法層出疊見，結果遂致權限紛紜糾纏，非特學者欲有研究，無從着手，且實有害於行政之秩序與經濟。在一八八三年計算，英格蘭及威爾士之獨立地方機關，不減二七〇六九，而納稅人民往往須有十八種不同之負擔。

【地方政府法（一八八八年）及縣區議會法（一八九四年）】一八七〇年之教育法，顯然使地方政府權限之複雜，於以告一段落。當時對於簡單及合併之需要，已爲一般人所承認。在一八七一年，濟貧部變爲地方政府部，其目的即在使單一機關，監督一切有關公共衛生濟貧事宜及地方政府之法律。當一八七二年全國分爲城市及鄉村衛生區域，其工作之執行，遂悉在防止現有行政制度之更趨於複雜。然其足以

使行政制度由繁入簡，由混入割者，則莫如兩種法律：即一八八八年之地方政府法，及一八九四年之縣區議會法。第一種法律普通均視爲郡議會法，乃一八八二年市自治法及一八八四年人民代表法之產物。其目的即在將改革之市政制度原理應用於郡政府，同時使新授與選舉權之鄉村人民，得有對郡事之更大的節制權。此法律設立六十二行政郡（有爲已經存在之舊郡者亦有爲舊郡之一部分者），並將人口在五〇、〇〇〇以上之城市，立爲六十一郡市。在各郡與郡市有議會，其議員大都（至少有三分之二）係選舉的。保安官之行政職務，乃委諸此種議會，於是保安官僅保有司法權。

一八八八年保守黨魯智巴里大臣組閣，所提倡鄉村政府之民治化，即由此縣區議會法使之見諸實行。此法乃一八九四年葛雷斯頓及婁智波里之自由黨政府所擁護者。其所規定（1）各郡均應分爲城市縣及鄉村縣。而縣則分爲若干教區。（2）在各縣及在三百人以上之鄉村縣，有一選舉的議會。而在最小之教區，則應有平民議會。凡在地方政府及國會註冊列名之人，皆爲其議員，對於教區議會及平民議會，則將一切教區委員會之民事職務，委諸其中。教區委員會僅節制宗教事務，而城市縣及鄉村縣之議會，則司一切衛生及國道事宜。

一八八八及一八九四年法律之結果有二：第一，將鄉村部分之地方事務，委諸民選機關之掌握。第二，此種法律之採行，使一切地方統治機關，除郡、市、縣及教區等議會，濟貧委員會，及學校委員會外，皆有逐漸取消之機會。於是其對近年地方行政制度之漸趨於簡單化，頗有甚大之供獻。其發達情形，實使吾人心曠

意足。即僅以一八九四年之法而論，其取消之機關，無慮八千。自是以後，機關之合併，地方之取消，已有更進一步之實行。最顯著之步驟，即一九〇二年教育法之取消學校區，而將學校委員會之職務，轉交於郡、市、縣等議會。一九〇九年濟貧委員會之報告，咸提議取消濟貧聯合會，但未見諸實行。

【今日之地方政府：中央監督】今日之地方政府制度，絕不能謂為非變態者。然其有秩序及簡單化，亦絕非數十年前之情形。今日行政區域之複雜，已行減除。官吏既不復如昔日之夥，而其彼此關係，亦趨簡單。至於中央對地方事務之監督，尤為權勢增加。簡言之，其情形如下：全王國分成若干郡及郡市。各郡分成若干城市縣、鄉村縣及市，此種縣市更分成若干教區，教區再集成濟貧聯合會。而倫敦市之組織，則自有其特點。吾人欲知其制度之大概，必須略窺地方機關與中央機關之關係，並須指出上述各主要政府單位之重要特點。

考英國地方政府歷史之大部階段，其進行工作，較諸大陸各國地方政府，所受中央之干涉、指導，實有不及。甚至今日中央政府之對郡市，亦非如法國中央政府由省長代表而坐鎮於省。又非如普魯士中央政府之藉行政代表，而參與縣政也。然在已往八十五年間，英國行政改革之特點，縱非精當之中央集權，而中央對於地方濟貧、教育、財政、衛生及其他各種職務之監督，實為權勢增加。今日執行此種監督權之行政部有五：一為內政部，對於警察及工廠有特別監督權。二為教育部，對於一切由國家基金補助之教育機關，有監督指導之權。三為農業部，監督關於市場及牲畜病疫等法律之執行。四為商業部，對於自來水、煤氣、電燈

及其他市營業，有調查及批准之權。五爲最重要者，卽一九一九年前之地方政府部，其職權在處理濟貧法之施行，及地方衛生機關之行政，監督地方機關之財政，並實行其他監督職權。其範圍之廣泛不勝枚舉。前已述及，一九一九年之國會法，使衛生部成立而取消地方政府部，更正確言之，卽該新部將舊部之職權，取而代之也。故今日之第五中央監督部，卽爲衛生部。此部苟非有計劃之重新規定，見諸實行，其必照常執行地方政府部之職權，與夫對於地方衛生事務之特別監督。凡此諸部對地方事務之監督，其方法不一而足。但主要者則由命令及法規行之。其對地方機關所通過或提出之議案，得予以可否。同時中央既爲人才薈萃之總樞，亦可對地方事務，予以專家之建議及指導。此外地方機關一切職權之執行，時時服從國會立法之監督，更不待言。

【鄉村地方政府之區域郡】自一八八八年地方政府法通過後，在英國已有兩種郡：第一曰舊郡，其數凡五十二，今日視爲國會選舉區，並爲組織民軍及司法行政之區，其官吏——總督、郡尹及保安官——皆由君主直接或間接任命。然其較重要者，莫如行政郡，其數爲六十二，乃由一八八八及一八九四年之地方政府立法所建立者。其中六郡在地理上完全與舊郡相合，而其餘大多數郡所根據之區域，亦與舊郡無甚區別。此數並不包括該區域內之八十二郡市。但實包括一切非郡市及城市縣。故此區域絕非完全屬鄉村者也。其面積與人口極端不同，最小者爲羅得蘭<sup>①</sup>，有一九、七〇九之人口，最大者，爲郎卡<sup>②</sup>郡，有一、八二七、四三六之人口。

① Rutland ② Lancashire

各行政郡之統治機關，爲郡議會，其內容：(1) 議員若干人，任期三年，由男女選民自各選舉區各選一人。其選舉權之規定，甚爲自由。自一九二八年人民代表法實行後，其男女選舉權亦皆平等。(2) 市吏員若干人，任期六年，由此民選之議員或自其同僚中選出，或自他處選出。市吏員之數，約當其他議員三分之一，其中半數每三年改選一次，此兩種官員，其職權無區別。在選舉議員時，少有具黨見者。競爭亦不多見。其資格大抵限於地主，大農人，及專門職業家。但今日中產階級及勞動階級之代表，亦漸參與其列。議會之大小，頗爲不同。但其平均議員數，皆在七十五人上下。欲於短促期間，召集如此多數之人員，非易事也。故其開會僅依法律規定每年舉行四次。其所有事務，多由若干委員會處理，此種委員會有由法律規定者——如財政委員會、教育委員會及養育院委員會等是，——有隨時設立者，其常務工作，由一團體官吏，——祕書長、警察長、財政局長、視查員、化學醫師及其他官吏，——多半爲議會所選任，而在實際上有永久之任期。

議會之職權，至多且至複雜。在一八八八年之法律，——即將保安官行政及財政權轉授於議會，而僅留司法職權於保安官，——規定其職權爲十六種，最重要者，即款項之收支，公債之發行，郡財產、建築橋梁、瘋人院、感化院以及實業學校之管理，下級行政官吏之委任，特許證（並非售酒特許證）之頒給，幹道及下水之處置，與夫關於動物魚鳥昆蟲等之管理，皆是一九〇二年之教育法規定議會爲郡之學校管理機關，但不涉及城市部分。其對初級學校，必須使有充分之設立。而對高級教育機關，亦有相當之贊助維持。郡警察之統治權，操諸聯席委員會之掌握，此委員會，即代表議會及保安官者。最後則議會應制定郡之附法，

監督較小之鄉村機關，如其見此種機關有因循溺職時，亦即代行職權。一九二九年之地方政府法，將濟貧事宜，亦移交議會管理。

【鄉村地方政府之其他區域】行政郡內有四種地方政府區域——鄉村縣，鄉村教區，城市縣，與自治市是。鄉村縣之在英格蘭及威爾士者，凡六七二。其邊境與鄉村濟貧聯合會相合，或與鄉村及城市聯合會之鄉村部分相合。但其所包括之部分，不得大於一郡。縣之統治機關為一議會，其中議員由鄉村教區按人口比例選出，多半係三年一任，通常每年改選三分之一。議會至少每月開會一次，其主要責任，即在執行公共衛生法令，並管理經營國道（並非幹道）。為應付此種行政經費計，並得徵收縣稅。縣之主要常任有俸官吏，皆由議會選任，即秘書長、財政局長、醫官、視查長與衛生檢查員皆是。

教區之種類有二，即鄉村的及城市的。其在英格蘭及威爾士之總數，約在一五、〇〇〇上下。城市教區並無行政上之重要性；故無須有更進一步之敘述。然一八九四年之法律，已使鄉村教區起死復蘇。其在今日鄉村行政制度中所佔之地位，未容等閒視之。其組織實以人口為根據，但在各教區均有教區會議，其中凡在地方政府及國會註冊列名之人皆得參與。此會議——當然為一平民議會，而非代議機關——之工作如何，以教區是否有議會為轉移。人口在三百以上之教區必須有議會，其他教區，亦得隨意（須得郡議會之同意）有議會。議會之議員人數，自五人至十五人，（女子有被選舉權）通常選舉任期三年，如有議會，則教區會議除選舉議員，並批評其工作外，無復其他責任。在此種情形，其開會僅一年一次。但如無議

會，則教區會議選舉一監督機關，以代表執行常務工作。在此種情形，則其開會每年兩次無論教區機關之組織如何，其職權實至廣泛；如對教區財產之處理，消防之設備，地方衛生之視查，街道之維持，與教區內慈善事業保管人之委任皆是。然教區多數人民之憔悴窮乏，以及徵稅權一方受法律之約束，一方受實際情形之限制，往往使其機關之大計劃，橫遭阻撓，以致心有餘而力不足。

執行濟貧行政者，自一七八二年以後，已有濟貧聯合會之成立，由教區集合所組織，其範圍及人口，往往不一致。一八九四年成立之鄉村縣，及城市縣，普通均與此聯合會邊境相合。在鄉村縣內之舊濟貧委員會，併入於縣議會。但在城市縣內，則二者仍各自成一機關。然聯合會常包括鄉村教區與城市教區二者。在此種情形之下，則濟貧行政，委諸濟貧委員會。其內有聯合會中鄉村教區選舉之縣議員，與其他在城市教區特別選舉之濟貧委員（此種委員並無其他職務），濟貧行政之管理，均由倫敦地方政府部（在一九一九年由衛生部代替）詳細規定。故濟貧委員會，除徵稅事宜外，其獨斷獨行之權，範圍極狹。但自一九二五年法律成立後，濟貧委員會已經取消，其徵稅權則移歸議會。

【城市地方政府之區域：城市縣與市】倫敦政府自有其複雜之制度，吾人姑置無論。至於國內之城市部分，則有三種組織，即城市縣，自治市，及郡市是。關於城市縣無庸敘述，其範圍僅包括郡之一部，既為人煙稠密之地，頗有變而為市之趨勢。同時其政府亦頗能適應特殊之需要，其組織幾乎與鄉村縣無異。有一議會每三年選舉一次，通常每月開會一次，其工作——主要在乎管理衛生及國道等——由委員會執行，委

員會內有議會選舉之常任有俸吏員。

標準之地方自治單位曰市，市與城市縣之區別，主要在其有君主頒給之民憲與其操縱下級城市區域所未有之諸多權力也。對自治市與郡市之區別，吾人亦當一述其梗概。正確言之，一切市當然係地方自治，其組織在實際上均為一致。郡市——其數在一九一九年為八十二——之區域。初在行政郡統治之下，現已退出而享有郡之權力。一八八八年地方政府法之規定，凡有五萬人口之市，皆得如此退出，普通之自治市，乃於其所在郡在政治上及地理上，仍組成其一部者也。

一八三五年之市自治法，使英國市政府得有今日之基礎，當時立即應用於英格蘭及威爾士之一七八市。迨既有新市之成立，其數遂增至四百。各市均有市憲，規定一種自治團體（其內有市長市吏員及市民代表），並依一八八二年之市自治合併法，規定一種政體及其權限，大致頗與其他諸市相同。從前市憲由地方政府部依人民之呈請，而以君主名義頒給。今日此種職權，已轉授於衛生部。此事或屬暫時之計。如一呈請引起爭論，則其最後判決，大抵由國會為之。

市政府之組織，乃依英國之特別制度而在實際上集權於單一選舉之機關，即議會是也。行政與立法之分權主義在市政府之勢力，實不優於郡政府及其他地方組織。市議會內有議員、市長及市吏員等，共為一團體，出席議員之數，常自九人至百人以上，在實際上係由全體成年男女平民選舉。其任期為三年，每年改選三分之一。在小市往往由總投票選舉，在大市則由分區投票選舉。在一九〇七年以後，女子曾有被選

舉權，而當選者，亦實不乏其人。市吏員數爲市議員三分之一，由市議會選舉，任期六年，每三年改選半數。至其資格，可求於議會以外之人，但大多數皆選自較有經驗之議員。如有出缺時，則必須舉行補選。市吏員在法律上與普通議員不同之點，僅在選舉與任期。然其經驗，既更較豐富，每多爲主要委員會之主席，且在施行政策上有莫大之勢力。此種制度，亦足使彼不謀選舉，而每易當選之有高等資格者，延入議會。

市長由議會或自其議員中選出，或自外界選出，任期一年。英國市長並非如美國市長爲政府一部之領袖，不過僅爲議會之主席，且在儀式上，爲官方之代表而已。其對官吏無任免之權，對各部無統治之權，對法令亦無否決之權。如是，則市長之爲人，固無須有行政才幹或經驗。然在實際上必須擁有資產，且從容多暇。蓋其唯一任務，係在社會方面，又多屬慈善性質。市長多無薪俸，如其欲繼任時，頗可得連選若干次。議員及市吏員之連任時，亦甚多，結果遂使之繼續在職，經驗獨豐。此實美國市議會所望塵莫及者。吾人試考其故，蓋以美國之官職輪流主義，猶相延未泯耳。

議會在市政廳開會，依事務之繁簡，或每月一次，或每兩週一次，或每星期一次。然其大部工作，乃由委員會處理，委員會由議會選舉，其主席由各該委員會自行選舉之。按國家法律規定，市必須有一警察委員會，及一教育委員會，其他委員會之設立，則由議會獨斷行之。其數在小市自六至七，在大市自二十至二十五。在實際上一切事務皆由議會交於各委員會。及其既經詳細討論，益以議員之悉心研究，則委員會之建議，可決其必經採行。

自各方面觀之，議會乃包括市政府者也。其在實際上所執行市之權力，有來自習慣法者，有來自國會普通立法及特別立法者。亦有來自臨時命令者。其主要分爲三種：即立法、財政及行政是。議會制定關於一切事務之規程及法令，——關於街道、警察衛生、及運輸事業等，——如衛生部認爲不當時，則得批駁關於衛生法令及其他事宜。除此之外，議會實可爲所欲爲。其對市公款（如公共財產、特許權、罰金及其他規費之收入等皆是）則有監督之權。對不動產之租金，則得課以市稅，以資增加收入，而應付需要。其對年度預算，亦應起草，又有實行一切撥款之權。此外則更得因中央機關之許可，而以市區信用舉行公債。最後則其對嚴格之市行政，所有各部，均有監督權。其對此種權力之執行，第一則本不偏不黨之見，以委任大批常任有俸吏員，——祕書長、財政局長、機師、化學技士、警察局長及醫官等，——以逐日實行市政府之工作。第二則對此諸吏員及其屬員，須常常監督，至其監督之執行，則藉與各種職務有關係之委員會爲之。故教育委員會對教育立法之建議，接受而予以討論，其對謀教育地位之候選人，則接見之，並推薦於議會。又得以議會之名義，對教育機關之工作，實行視查指導。如是，則委員會之職務，既異乎美國之市政府，而其重要性較諸美國市政府之組織，亦駕乎其上。

【倫敦市政府】倫敦市政府之組織，世界無與比倫。其產生一部由於歷史之遺傳，一部由於近世之特別立法。在理論上今日之倫敦市，仍爲數百年前者。居於太晤士河左岸，面積約有一方哩，自有其政府。然五六十年來，有若干之法律，已使京兆全區，——在地理上乃彌得爾塞克斯①、薩立②及肯得③三郡——引

① Middlesex ② Surrey ③ Kent

入一般地方行政計劃之途徑。一八三五年之市自治法，對倫敦無所影響。其足以使倫敦有今日之政府制度者，僅爲一八五五年之京兆設計法而已。當時倫敦市政府尙未有變遷，但其周圍教區，向由委員會獨立統治，是時已爲某種目的而委諸一種中央機關統治之下，即所謂京兆工程局者也。一八八八年之地方政  
府法，更有進一步之施行，工程局取消，倫敦特別市變爲一二一方哩之行政郡，而對此新郡之議會，（由納稅人民選舉），與以諸多最重要之複雜權力。最後則一八九九年之倫敦政府法，使此情形趨於簡單，而取消諸多機關，以設立二十八京兆市，各有市長，市吏員及市議員，一如郡市者然。但其權力則特別有規定，而在財政方面，亦有限制。各市內有若干城市教區，教區各有委員會。

如是，則今日之情形，甚爲簡單，在京兆區域之中央爲倫敦舊城，其在地理上係一市區。但在政治上則不然，此城爲英國財政及政治總匯之區。但其居民不過三萬，其政府內有市長、市吏員、法院及市議會。法院乃兼有新舊二特點者也。在此城之外，則爲二十八相毗連之京兆市，其組織乃介於普通市及城市縣二者之間。其與此諸區面積相同，而對之有監督權者，即爲倫敦之行政郡。內有百一十八議員，十九市吏員，由一選舉的主席，爲之首領。其權力及於周圍各區者，即京兆水利局及京兆警察局。是京兆警察局之統治權，達於徹靈十字章①十五哩以內之地，其區域幾乎有七千方哩。

① Charing Cross

## 第十四章 十八世紀以後之政黨

【政黨之重要及其功用】政黨非僅爲民治政府不可避免之事實，抑且爲其組織所必需之正當附屬物。此乃世界之公論，而非一二人之私言也。彼解決國家政策，或選舉代表以對政策計畫實行，其必有不同之意見發生，而自此不同之意見，政黨卽於以興起。政黨之組織，及其黨同伐異之精神，固不可謂非腐敗之惡習；彼黨綱，黨策，黨委員會，黨財政部，與黨宣傳事宜等，往往弊端叢生，以致聲名狼藉。故有學者嘗以滑稽之談，謂世人雖多甘願爲黨犧牲，而未嘗博有令聞廣譽者。雖然，政黨之有裨政治效率，及國家進展，良未可等閒視之也。『凡得天獨厚並在政治上最自由之國家，必其有組織最良之政黨……凡無政黨之邦，必其人民蒙昧無知，能力薄弱，對於公共問題，主觀上不發生意見。結果遂致漠不關心以應之。充其極，則將見專制政府實現，在上者既抱朕卽國家，唯我獨尊之見，而在下者，遂無復表示輿論之機會矣。今觀吾人所發現有組織，有訓練，且有規律之政黨，乃取得責任政府，以執行民意之唯一方法也。』<sup>①</sup>

政黨在民治政府之功用有五：第一，政黨使對國家問題抱同一意見之人，聯絡以擁護一團體，而羣策羣方，共同進行政策。第二，政黨能供一有效之方法，以使有同一目的者，對其將擁護之候選人，預先予以同意，而薦諸總選舉團。第三，政黨藉報紙宣傳，或其他機關，以使國民領略每日發生之問題，亦卽足以領導民

① P. O. Ray, Introduction to Political Parties and Practical Politics (new ed., New York, 1917), 9-10.

衆輿論，而引起公共興趣。第四，政黨能使政府諸多獨立分子，或在社會方面或在政治方面，均合一爐而冶之，其方法即在用一有效力之組織。第五，政黨制度，能使政府在任何時，均須受有組織而穩健之批評，其效力往往最有關於國利民福。

【英國之黨治政府】自各方面觀之，政黨對民治國家政府行政之供獻，實爲莫大。然未有黨治政府之可與英國同日而語者。吾人欲審其故，試略就事實觀之，即可知其一斑。今日英國政府之最要特點，卽爲內閣制度。其特點卽：（1）國務員之任命，係自其當時操縱庶民院之黨中選出。（2）當國務員不能得國會大多數之擁護時，卽須辭職。此種制度之興起，由於黨爭；向使從無政黨，或已有政黨，而無衝突，吾知此制未必發生。然此種關係非僅在歷史上之起源爲然。內閣制之繼續運用，政黨實仍爲其必需之物。其足以使之聯絡穩固之唯一要素，卽政黨所集合之大多數。苟無政黨，則內閣之興衰，將如蒼狗白雲之變化無定。蓋以無有組織之勢力，維持其當政故也。不然，則雖其完全不睦於庶民院，苟無反對黨準備另組其他內閣，而操全權，負全責，則一內閣亦將終無辭職之問題發生。

故內閣制與政黨制，乃相密結而不可或解者也。實則二者不過同一工作之組織，而異其地位耳。在合衆國政黨立於正式政府制度之外，其活動在數十年前，甚至不受法律之約束。政黨諸多大領袖及經理人，——例如全國委員會主席，——均非國家官吏。政策之制定，皆由會議爲之，會議人員大抵多自私人團體所延引者。然英國之政黨，則工作於政府制度之內，而非運用於其外，廣義言之，政黨機關與政府機關，實爲

一而二二而一。其國務員——卽列席內閣者，——同時爲行政大吏，立法領袖，並爲執政黨之主腦。在庶民院之大多數，實行立法、撥款、監督行政，並盡力擁護國務員。此種大多數，在實際上言之，卽黨之自身也。其與現內閣並國會大多數對立者，卽爲反對黨。有勢力之代表，領導其黨機關之羣衆，一旦執政黨失去下院之信任，若輩卽將取而代之。

【兩黨組織】責任內閣非僅爲黨治政府也。爲使其執行工作順利無阻計，且須有兩大黨存在。——卽蒲萊士所謂各黨均須強有力以免互相凌越。但在下院佔勢力者，必有其一。欲維持統一及負責任，必須執政黨強有力，足以在實際上單獨統治一切。同理當其下野時，必須有一與其勢力相等之黨，實行組閣。此乃顯係兩黨在實際上將選舉團平分爲二也。過此以往，而人民四分五裂，必致任何單一黨，均不足以取得執政大多數。結果內閣將代表混合分子，既不統一，又乏責任，迨反對呼聲一起，其傾覆卽可立而待。此種情形將見於法意及其他大陸諸國。法意諸國既取英內閣制度而倣效之，而其運用，則以多黨爲基礎，故頗致陷於不利之地位。彼英國四十年前，雖有愛爾蘭國民黨之興起，近來又有勞工黨之出現，而其在大戰爆發時期，兩大黨之平分全國，在實際上各佔一部之勢力，較諸政黨最初發生時之情形，其間原無軒輊。蓋此黨之敗，卽彼黨之勝，任一黨苟能得權勢，皆可正式獨立統治。前已述及，大戰實使混合內閣造成，而在實際上停止黨爭。然一九一八年之國會選舉，其結果雖使混合政府得操勝利，但實使舊黨制有恢復之勢。直至一九二二年，保守黨執政，其反對方面，始有國民自由黨，獨立自由黨，及勞工黨三黨。一九二三年兩自由黨雖復

合爲一，而勞工黨則依然獨立。自是以後，英國兩黨平分春色之局面遂被打破。

【王黨之得勢（自一七八三至一八三〇年）】英國政黨在十七世紀之起源，一六八八至一六八九年革命以後，民黨與王黨之關係，與民黨在喬治第一及喬治第二期間之長久當權，前已均有述及。在十八世紀期間，民黨與王黨之爭，兩不相下，於是內閣制度浸假而形成。王黨之與漢諾威朝調和融洽，至爲困難。唯至一七八三年，腦斯大臣混合內閣失敗後，王黨始棄其舊觀念，而忠於新朝代，忠於新內閣，並忠於政黨制度，一如其相對黨也。歷經法國革命及拿破崙時代，王黨幾乎繼續當權。其所以努力擁護政府，使之穩固，非特在對抗拿破崙之強敵，抑且在防止大陸革命之蔓延傳染也。當是時，王黨之位置，彷彿莫能動搖者。然在利物蒲大臣組閣期間，其勢力已逐漸減低。和平恢復引出若干重大之新問題。在戰爭二十五年間，政治改革運動，橫遭阻撓，遂又恢復惡劣之經濟情形，頗使人心惶恐，鷄犬不寧，甚至使社會秩序紊亂，危機四伏。王黨肆談民黨之貴族專制，並欲對有國會選舉權之中產階級取得其擁護。然其對王國憲法則苦心孤詣，絕對使之無所變更。同時對於政治及社會秩序，亦出全力維持，以冀憲法賴以保存。在喬治第四時（一八二〇至一八三〇年）雖有比較進步之黨領袖，如坎寧<sup>①</sup>、哈斯啓孫<sup>②</sup>及皮爾<sup>③</sup>等，咸謂當時國家之需要，將必有以應付；且雖有若干之自由議案，勢將在國會通過，而其所有之變遷，未嘗直接涉及當時最迫切之問題也。在一八三〇年，威林頓<sup>④</sup>內閣辭職，王黨五十年之優勢，於此告一段落。於是民黨葛雷伯爵<sup>⑤</sup>即實行組閣。自是以後，至於一八七四年，民黨與其繼承者自由黨，長此握權，僅有若干短促之中斷期間。

① Canning ② Huskisson ③ Peel ④ Duke of Wellington ⑤ Earl Grey

【民黨（自由黨）之統治（自一八三〇至一八七四年）】民黨長期統治之政治史可分爲四階段：第一階段即自一八三〇年葛雷組閣時至一八四一年國會選舉時期。在此期間，有顯著之改革，乃主要由民黨與各種急進分子，及不滿意之王黨合作而施行者。如第一改革法（一八三二），英殖民地奴隸之解放（一八三三），國會始行撥款於公共教育（一八三三），工廠法（一八三三），新濟貧法（一八三四），市自治法（一八三五），更有若干其他法律，以爲應付國家迫切需用之用。當是時，輒近之政黨名目，使行實用。民黨之名目，以自由黨代之，而王黨之名目，雖未完全失效，但亦多爲保守黨所代替。在此期間，自由黨特別主張改革。但吾人絕不能謂保守黨反對一切變遷，或不提倡一切政治及社會改良之議案也。

第二階段，即自一八四一年民黨選舉失敗後，至保守黨皮爾組閣（一八四一至一八四六年）期間。皮爾政府最可紀念之功績，即其對穀物法之取消，及對保護制之撤廢。但該內閣之關稅政策實行，保守黨分裂爲二，即舊保守黨（提倡保護關稅）與自由保守黨（提倡自由貿易）是。前者領袖，爲的士累利<sup>①</sup>及德被<sup>②</sup>，後者領袖，爲亞伯丁<sup>③</sup>及葛雷斯頓<sup>④</sup>。此種分裂，遂使羅塞爾<sup>⑤</sup>大臣領導下之自由黨，於一八四七年復其政權。

第三階段，即自一八四七至一八五九年之期間，乃一內閣動搖時代。羅塞爾與外交大臣盤麥斯頓之爭端，使自由黨之地位，暗中顛覆。在一八五二年德被領導下之保守黨，復得優勢。然在一八五三年，自由保守黨與自由黨聯絡推翻德被，而以亞伯丁組織混合內閣，此政府延長至一八五五年。當是時英國參與克

① Disraeli ② Lord Derby ③ Aberdeen ④ Gladstone ⑤ John Russell

里米戰爭，亞伯丁措施失策，致使國人不慊於心，因而引咎辭職。繼其任者，爲盤麥斯頓之自由黨內閣。盤麥斯頓以外交困難紛乘之故，遂於一八五八年早行引退。而第二德被內閣之成立，又使保守黨一時復權。然其在一八五九年提出之改革案，既以不充分而遭彈劾，復以德被大臣阻止法奧戰爭，未克如願，該內閣卽於一八五九年四月辭職。而盤麥斯頓復職，以葛雷斯頓及羅塞爾爲同僚。葛雷斯頓之受命盤麥斯頓，顯然可見皮爾黨員與保守黨最後之分離。而葛氏與德被向所致力之改造計畫，今亦絕望矣。

第四階段，卽自由黨當政時期。始於一八五九年，終於一八七四年。在此期間，其重要事實，非僅在自由黨於十九世紀權勢極盛，且在自由黨於此期間，變爲民治化而能名實相符也。盤麥斯頓有生一日，則自由黨舊派——卽深惡急進主義，而滿意於一八三二年改革之人，——卽當權一日。但當盤氏卒後，在一八六五年，新思想及新勢力瀰漫各地，而新自由黨亦風馳電掣，迎面而來。此新生之黨，其領袖爲葛雷斯頓，堅決反對放任思想，接受急進派之諸多主義及政策，且以和平、節約及改革等標語相號召，而實行堅求更廣泛之國會選舉權，並從新立法，以爲民衆謀福利，而予以充分之保護。然對此新自由主義，以新保守主義當之，實無遜色。新保守主義之主要代表，卽的士累利也。其黨員亦贊成選舉權改革，及革新立法，至其特別注重爲人民立法，不過其政見毫末之異；其彰明較著之政見，卽在擁護穩健之外交政策，擴充英之利益及於世界各地，並採行一種殖民聯邦計畫。其對和平及經濟之注意，實不如自由黨。

在十九世紀中葉後二十五年間，諸黨逐漸發生，其性質及趨勢，某英國歷史學者曾有顯著之論述如

下：「英國在十八世紀乃爲貴族政治或世襲寡頭政治。其內分兩大派，葛雷斯頓及的士累利領導之各黨，卽以此而互相消長，在歷史上成一繼續不斷之線索。但自改革案以後，國家諸多變遷，各黨亦因變化。民黨已成自由黨，王黨已成保守黨。自由黨吸收法國革命原理之一部，而提倡個人自由，特別注重貿易自由，契約自由，競爭自由，其所力求推翻者，爲地主及教會等規程，更欲取消保護關稅之桎梏，而立定在法律前之平等，其所贊成之相同原理，卽爲採行民治思想，提倡擴充選舉權，並解放勞工階級。此種原理，雖非革命的，但其趨勢，亦頗澎湃洶湧。其經自由黨之採行，遂使王黨不得不起而維持現狀。對君主教會及憲法，均欲維持且爲大勢所迫，亦不得不承認民治原理，並實行民治的改革。實則其所欲實行者，乃改革其所不得不改革，而保存其所必需保存者耳。民治原理既經採行，兩黨遂以解除疾苦爲目的。但保守黨之傾向，自然在對自由競爭所發生之疾苦，有所補救。而自由黨之意旨，則更在對世襲特權所造成之疾苦，有所拯濟。國家之調和卽，在兩反對勢力之均衡自。由黨比較重視自由保，守黨則更趨於維持現狀。」<sup>①</sup>

盤麥斯頓在一八六五年逝世。羅塞爾第二次組閣。但翌年該政府提出之選舉權改革案，竟在庶民院失敗，主要爲一部舊自由黨所阻撓。此種舊自由黨，對於選舉制度之任何變遷，均極反對。所可異者，一八六六至一八六八年之純正保守黨被的士累利內閣，非特能實行一八三二年以後之第一選舉改革，且能使之有激烈之性質，但非如最進步之急進派所望者耳。在一八六八年選舉新自由黨，取得實際上之大多數。其勢力顯然倍增，而的士累利內閣（是歲德貝已早行引退）遂讓位於葛雷斯頓領袖下之新自由黨。

① S. Leathes, in Cambridge Modern History, XII, 30-31.

內閣第一葛雷斯頓內閣之壽命，自一八六八延至一八七四年其間最顯著之改革，如愛爾蘭教堂之廢止，國立（一八六九），愛爾蘭土地案之制定（一八七〇），國家對初級教育之監督（一八七〇），國會選舉及地方選舉對澳大利亞投票法之採用（一八七二）皆是。然該內閣最後對愛爾蘭大學案失敗，乃即辭職。迨一八七四年選舉，保守黨顯然得五十議席之國會大多數，此真自一八四二年以後，該黨第一次取得可靠之大多數也。的士累利為首相而德被則為外交大臣。

【保守黨當政之第二時代（自一八七四至一九〇五年）】第二的士累利內閣在任五年，在此期間，英帝國主義勢力之澎湃已如春花怒放，錢塘盛漲，而不可復遏。葛雷斯頓政府之改革，並非置而未行。但保守黨領袖，主要留意於外交及殖民地問題，而對內政事宜，則多漠視。結果遂致國人大不滿意，在一八八〇年選舉，自由黨竟得百議席以上之國會大多數。當此之時，第二葛雷斯頓政府之唯一重任，即在處理帝國由來已久之邊疆困難。但該內閣淡於此種事務，雅不欲悉心過問。故其所致力經營唯恐不及者，即內政性質之問題。在一八八四年實行人民代表法，在一八八五年實行議席重分配法。然當時——並繼續至十五年——其籠罩一切而特立獨出者，即愛爾蘭之自治問題。對此議論紛紜之爭點，內閣之此起彼伏，興替無常者，不知凡幾；政黨之甲勝乙敗，分合屢變者，又不知凡幾。迨一八八五年，愛爾蘭國民黨激於葛雷斯頓之對自治漠不關心，並以該內閣對埃及政策失敗，人民騰怨，遂利用機會，而推倒該內閣其手段即在反對關於啤酒及酒精之徵稅案。邵魯智巴里常比康斐爾①大臣卒後，已於一八八一年為保守黨領袖組閣。但邵

① Beaconsfield

魯智巴里政府既絕對依賴愛爾蘭國民黨，又堅持反對愛爾蘭自治，故當組閣伊始，即自知其位置危於累卵也。

在一八八五年末之選舉，保守黨得二四九席，愛爾蘭國民黨得八六席，而自由黨則得三三五席。一八八六年一月，邵魯智巴里內閣遂辭職。葛雷斯頓復權。自治問題乃在其政策中佔一顯著之地位。一八八六年四月八日遂有葛雷斯頓第一次自治案之提出；其所規定，即使愛爾蘭在杜伯林<sup>①</sup>有分立之國會，取消其在韋斯敏斯德有代表之權，並使之對帝國經費，按比例分擔。此案在下院經二讀否決，保守黨則全體反對。諸多愛爾蘭國民黨滋憾焉。而張伯倫<sup>②</sup>領導之百餘自由黨員，公然拒絕其大多數之贊成。此種反對派，最後乃以自由統一黨之名義，完全與其本黨脫離關係，而愈傾向保守黨。及其加入該黨，遂使之有新勢力，新政策，甚至新名義。蓋輒近保守黨之名詞，已為統一黨所代替矣。

自治案失敗之後，乃有全國選舉。結果即選舉保守黨三一六人，自由統一黨七八人，葛雷斯頓自由黨一九一人，並愛爾蘭國民黨八五人，合併之統一黨有一一八人之大多數。在一八八六年七月二十六日，短期之第三葛雷斯頓政府，遂為邵魯智巴里之第二內閣所繼任。然自治案並未嘗如死灰之不可復燃也。當邵魯智巴里內閣任期內（一八八六至一八九二），政府頗注意於愛爾蘭事件。而一八九二年自由黨復職，其政策顯然在提倡愛爾蘭自治。此時保守黨之訴諸國人，其理由一則謂對自治應予以反對，二則謂現政府之改革及建設等立法事業，皆在維持該黨繼續政權。但在該新國會內，有四十人之反對大多數，八月

① Dublin ② Joseph Chamberlain

十八日葛雷斯頓乃有出而爲第四次組閣之機會。一八九二年選舉，乃有獨立勞工代表列席國會，此真有更進一步之趣味者也。從前農工一人及礦工代表若干人，固曾當選，唯彼等均與自由黨急進派相合。然茲則選舉四人，內有朋斯<sup>①</sup>及哈第<sup>②</sup>，二人者皆主張立於反對地位，以待該院之組織勞工政府。葛雷斯頓在一八九三年二月提出之自治案，與從前一八八六年自治案不同之點，主要在其未將愛爾蘭代表屏除於韋斯敏斯德。其在下院經三十四人之大多數通過。但上院則以四一九比四一之投票反對。此案既無通過之勢，遂即取消。上院立法權自一八三二年以後，莫此爲大。其對政府事事掣肘。迨一八九四年三月，葛雷斯頓勞碌於國會風塵，角逐得失，既已行年衰老，倦於世事，遂即去職。其最後在下院之演說，乃對上院一嚴厲之質問也。其所預先警告者，則謂將來必有爆發之衝突，以實行縮減上院之權力。後竟不幸言中。

斐智波里大臣昔曾任外交卿，今則出而組閣，但在一八九五年六月，此內閣即遭失敗。而邵魯智巴里大臣，得有第三次組閣之機會。葛雷斯頓之去職，頗使自由黨裂痕重生。當新內閣以自治問題爲其大政策之一，而於七月訴諸國人時，其黨員得一五二議席，較之自由黨及國民黨合而爲一，且居大多數。自由黨一黨選舉七一人，邵魯智巴里大臣爲聯絡保守統一黨計，乃組一內閣，使張伯倫爲殖民大臣，哥申<sup>③</sup>爲海軍首席大臣，而德文<sup>④</sup>爲樞密院議長。三人皆代表統一黨分子。首相自身則任外交卿，其侄巴爾福<sup>⑤</sup>——再任下院之政府領袖，——則任財政卿。第三邵魯智巴里內閣之上任，實爲統一黨統治十年之起始。邵魯智巴里大臣第四內閣，係始於一九〇〇年之選舉，乃與其第三內閣相繼續者。一九〇二年邵氏引退，不問國

① John Burns ② Keir Hardie ③ Viscount Goschen ④ Duke of Devonshire ⑤ Arthur J. Balfour

事。但繼其內閣任者，乃巴爾福氏。其政府人員及政策，仍繼續無所變更。

在統一黨當權十年間，自由黨以內部紛爭軋轢之故，不過在形式上略有反對，而未嘗發生效力也。自治問題已行息影消聲，統一黨雖能實行諸多社會及實業之立法，但其大部政策之中心，實在外交及殖民事務。在此十年間，競爭劇烈之問題，即為帝國主義，最能號令一切者，即為張伯倫。其最顯著之事業，即為南非戰爭。在一九〇〇年自由黨領袖決定利用戰爭所引起之公義，而恢復其本黨之權勢。國會既行解散，在宣布吞併德蘭士瓦<sup>①</sup>之前夕，遂舉行總選舉。自一八九九年以後，康白伯爾般勒曼領袖下之自由黨責統一黨以忽於社會及實業事務，而自行委身於教育及禁酒等改革事宜，且特別使選民相信其能保護帝國在海外所享有合法之利益，該政府主要攻擊南非政策之問題，而提倡「小英國主義」。且訴諸國人，謂南非事端已不可挽回，現內閣應有完成其已經着手之工作之機會。此種聲訴竟得成功。保守黨得三三四席，自由統一黨得六八席，——總數四〇二，而自由黨及勞工黨僅得一八六席，國民黨僅得八二席，——總數二六八，故政府在此新國會之大多數為一三四，幾乎恰與一八九五年蓋侖。

選舉以後，自由黨內爭復起。洛茲伯力派主張南非戰爭既起，則全英人民即須援助。對此事端，攻擊統一黨僅可責其措施失當。一九〇一年七月康白伯爾般勒曼在位權勢式微。乃有在下院動議要求黨員是否贊成康氏為本黨領袖。結果表決贊成。但康氏仍無進一步之建樹。其後顯然可見南非戰爭不止，及其內部諸多問題不解決，則自由主義實無恢復之望。其一時國會內政府之唯一反對黨，即為與南非部耳人親

① Transvaal

## 善之愛爾蘭國民黨

【自由黨之復興】自由黨之復興，係在一九〇二至一九〇五年間。一九〇一年十二月十六日斐智波里大臣著名之拆斯忒飛①演說，雖其直接影響僅足致黨之分裂。但其對黨之復興非無預兆。且其使國人心理自戰爭轉至國內問題，亦功莫大焉。尤有進者，此演說之產生，乃由於反對一九〇二年之教育案也，由於統一黨大多數在上院彷彿權勢增加而國人深惡也；最要者，則是由於優先稅則之爭起而統一黨中多有敗德污行也。一九〇三年五月十五日，張伯倫自南非視察歸來後，正其前途遠大之時，乃對其在北明翰之黨員，發表一演說，宣稱當時大布列顛必須廢棄曼徹斯特學派之自由貿易主義，而使其帝國聯絡更趨於密切；同時又必須對入口糧食採行優先稅則，以謀促進殖民地及母國之經濟利益。張氏在是年發起一雄辯之演說運動，以維持其提議，並組成一代表的非正式之關稅委員會，使之負責調查事實，制定一種關稅制度，以應付當時之需要。在統一黨領袖中頗有意見紛紜，莫衷一是之概。所有黨員均進退維谷，無所適從。此問題之引人注意者，歷時數月。

在此種情形之下，自由黨得其機會。於是乃對自由貿易主義視爲神聖，熱中維持。並以麵包價廉之利益，訴諸勞工階級，蓋無所不用其極。張伯倫氏否認其計畫係屬完全推翻國家之經濟政策。但大多數人之公斷，咸以其問題係原於自由貿易及保護關稅二者之衝突也。歷經一九〇四年及一九〇五年，該政府長此困於財政問題，及彼教育法之行政問題，南非華工之管理與其他迫切之問題。其補缺選舉，顯然傾向於

① Chesterfield.

自由主義。

巴爾福氏躊躇戀棧，已非一日，但其後爲勢所迫，遽萌退志，一九〇五年十二月四日，遂決計辭職。政府在下院有七十六人之勞工大多數，而一九〇〇年選舉之國會，任期尙有一年，在上院之統一黨超過其反對派之數爲十比一。然行政威信之失，已不可復，而財政分裂之困難，無以復加。首相既不能實行張伯倫之提議，而對其本黨自由貿易及保護關稅兩派之束縛，久已自困而無所適從。然首相不欲與其反對派以一種機會，使國會一經解散卽有選舉以從事解決統一黨當權十年間所醞釀之問題也。彼僅欲自行辭職，然後組織新內閣。一旦選舉臨頭，則新內閣將必相與周旋。

君主指定自由黨領袖康伯白爾般勒曼爲首相，康氏卽組成最有勢力之內閣，而自任財政卿。以葛雷長外交，愛斯葵長度支，哈爾登氏長陸軍，魯意喬治長商業，朋斯氏長地方政府，畢萊爾<sup>①</sup>長教育，並以蒲萊士任愛爾蘭總裁。一九〇六年一月八日，國會解散，行總選舉，而宣布新國會在最早之法定日期二月十三日開會。其選舉運動異常劇烈。統一黨既分裂於關稅問題，無以挽救，乃渴望自由黨之瓦解於自治爭端。然而自由黨領袖則絕不使愛爾蘭問題當前。彼既知自治在最近之將來爲不可能之事，頗欲採漸進政策，乃力攻自由貿易問題，及其敵黨之財政政策。其結果則自由黨操全勝，在六五五三〇一總票數中，四〇二六七〇四票投入自由黨，國民黨及勞工黨。至於保守黨及統一黨，僅得二五二八五九七票。其選入下院者，有自由黨三七四人，國民黨八四人，勞工黨五四人，保守黨一三一人。並自由統一黨二七人。於是自由黨

① Mr. Birrell

與其同盟黨，顯然佔三五四票之大勢力。在選舉之前，留心之觀察者頗信自由黨必將復權。但此種比例之優勝，實爲其大多數黨人所夢想不及者。

【自由黨之功績（一九〇六至一九〇九年）】自由黨如此取得之優勢，延至一九一五年。當時以戰事迫於眉睫，不得不有混合政府之組成。在此十年間，乃現代英國政治史最有趣而最重要之時期。其重要之由來，大抵原於繼續之自由黨內閣，提議諸多社會及經濟之立法。此種提案，大部已見諸實行。然其若干重要部分，則未經採納。主要由於統一黨大多數在上院之反對。而自由黨及其反對派在上院衝突之直接結果，即爲憲法上之重行調和。其規定已見於前述之一九一一年國會法。廣義言之，自由黨之所以復權，實因國家某種需要彷彿非統一黨所能應付，其主要者如：（1）縮減國家經費，及節制國家奢侈；（2）免除南非戰爭期間之徵稅；（3）改革陸軍；（4）社會改革，包括老年卹金，失業救濟，管理酒商，以及教育之脫離宗教。當時國民亦顯然希望自由貿易政策，應維持不改。當自由黨執政時，所有此種政策均委諸其身。

在一九〇六年選舉及一九一〇年選舉期間，由康白伯爾般勒曼及愛斯葵氏主宰之自由黨政府，頗能忠心努力，以踐其本黨在選舉時之前言。其對當時國債之增加，即使停止。當其執政時之戰費，極爲浩繁，彼乃縮減幾至半數。當時國家內政之經常支出，日行增加，並有老年卹金之採行，及大規模海軍之維持，皆足使年度預算有增無減。但該政府終能使國家經費暫時縮減。同時又依哈爾登之計畫，而改組陸軍。其對自由貿易，亦極力擁護。對自治雖未進行成功，但在一九〇九年制定之愛爾蘭大學案，及愛爾蘭土地購

買案，則有利於愛爾蘭也。總之，其所進行者，在乎應付國家社會立法之需要。彼失業者之遍地，流離載道，其他實業界之騷亂，人民之紛紛外移，以及與此連帶而生之社會不安，皆使國人心理深知對社會及實業之進步，與國家之民治及改革等事，政府必須有所計畫，而早日見諸施行。自由黨對此諸端，僅有一部之成功。其所制定之重要勞工立法，包括工人賠償法（一九〇六），勞資爭執法（一九〇六），礦工每日工作八小時之規定（一九〇八），並於一九〇八年立一老年卹金制度。然以上院反對之故，其在一九〇六年提出之取消多數投票案，未能實行。其爭議最烈之一九〇六年之法案，規定學校脫離宗教化，一九〇七年之土地價值案，一九〇八年之特許權案，一九〇九年之倫敦選舉案，並有最後一九〇九年之財政案，其經上院反對之結果，遂使國會解散，而於一九一〇年一月，實行全國選舉。

【自由黨對抗貴族院：一九一〇年一月及十二月之選舉】自由黨與保守黨在貴族院四年之衝突，乃知非有根本解決，則不能有更進一步之計畫。第一，須確保有充分之稅收，以應付政府繼增之財政需要；第二，變更貴族院之性質，以使庶民院在財政及立法方面取得優勢。在二年期間（一九〇九至一九一一），此種大問題在紛爭時，舉國鼎沸，而黨爭亦為空前未有之劇烈。統一黨與自由黨在財政方面，均在實際上同意一種政策，特別為老年卹金，及海軍之擴充，必須有更大之支出。其不同之爭點，即在其必需的稅收之來源。一九〇九年魯意喬治預算案之決定，即為對土地徵加新稅，並對酒特稅，所得稅，及遺產稅，亦予增加。此種新負擔，均擬加諸資產階級，特別加諸地主階級。對此計畫，統一黨供獻關稅改革之策，主張必需的稅

收，常主要加諸輸入食料。但該黨之自由貿易黨員，則未能一致贊成。一九〇九年十一月三十日上院之反對財政案，推翻三百年之成例，遂使上院之改組或廢除問題，醞釀成熟。彼一九一〇年一月之選舉，雖為政府財政提案問題而起，但上院之問題，絕不能置諸不顧。此選舉之結果，除國民黨外，各黨均覺失意。最後之選舉，使自由黨得二七四席，統一黨得二七三席，國民黨得八二席，而勞工黨得四一席。愛斯葵政府繼續在任。但自是以後，則絕對依賴勞工黨及國民黨之合作。對諸大問題，固無明白之宣布，但已有結論，謂徵稅議案必將制為法律。貴族院之改組，必將見諸實行，而自由貿易無論如何，亦將一時維持。

越一年又半之期間，其主要之發達，有：(1)一九〇九年之財政案，重行提出，並制為法律；(2)由愛斯葵氏宣布政府提議，變更國會兩院之關係；(3)貴族院採行婁智波里大臣提議貴族院改革之計畫；(4)愛德華第七逝世，致使爭端中斷拖延；(5)一九一〇年夏，憲法會議之失敗；(6)第二院採行蘭茲丹大臣之改革決議；(7)國會僅及十月，即行解散，以冀對第二院改革之特別問題，有重新訴諸國人之機會；(8)一九一〇年十二月之選舉及一九一一年一月新國會之開會；(9)政府重大之國會案，在一九一一年夏重行提出，卒制為法律。當十二月之選舉時，各對敵勢力，彼此防衛甚嚴。故在庶民院之黨員額，實無所變動。其在新國會之情形如下：自由黨二七二人，統一黨二七二人，國民黨七六人，獨立國民黨（即奧布賴恩①之黨員）八人，勞工黨員四二人，統一黨在實際上佔勢力於郎卡郡，得文郡，及康瓦爾。但其在倫敦及其他各市所失之勢力，亦與相埒。

① William O'Brien

【自國會法至大戰】一種憲法之修正，既使法律制定可不經上院之同意，頗使愛斯葵內閣得以措施裕如。同時勞工及國民黨之繼續擁護，亦可確保其終始不渝。故該內閣所有向來拖延已久之諸多立法議案，今乃可自由從事。在該國會法所規定以平民基礎改組上院之計畫，已行停頓，實則當大戰臨頭，對此問題已不遑顧及矣。但對四主要問題之立法，則力予促進；此種問題，即勞動階級之保護，威爾士教堂之廢止國立選舉改革，與最重要之愛爾蘭自治問題是也。

第一目的，且頗能達到其計畫力，頗少黨見之爭；（1）國家保險法，規定一種疾病殘廢保險制度，並規定對建築工程營業之失業保險計畫；（2）最低工資法在一九一二年通過，以終止礦工之總罷工；（3）工會法通過於一九一三年。蓋一九〇九年奧斯邦判例使工會失其法人資格，而此案即所以予以補救。在一九一二年提出之威爾士教堂廢止國立案，與一九〇九年之提案，大致相同，但其對廢止國立之教堂，則准予以財政上之援助。此案經上院兩次反對後，乃於一九一四年為第一次以國會法名義制成之法律。一九一二年初夏提出之選舉及註冊案，規定成年選舉權，取消多數投票，及大學分別代表制，並使註冊制度簡單。當時關於婦女選舉權之爭端，甚囂塵上。該政府之選舉案，頗有以修正案阻撓者，故終經下院議長之裁判而撤銷。時即一九一三年一月三十一日也。婦女選舉權之運動，及其他事故之困難橫生，使大戰爆發前，選舉立法之努力，終成泡影。有一取消多數投票之提案，雖經下院兩次通過，彷彿確將成立國會法，但卒未成爲事實。

然在此時期，政治上之中心爭點乃愛爾蘭問題。其事實當於後章詳述。一九一二年四月十一日在庶民院提出之自治案，最後制爲法律，不過因國際大戰之爆發耳。但一時尙未見諸實行，其補充立法則俟之和平恢復後也。一九一三年至一九一四年期間黨爭之劇烈，以愛爾蘭問題爲中心，此誠百年來英國絕無僅有之事。

無論如何，黨之地位，在外表並無顯著之變遷。一九一二年之夏季及秋季，統一黨選舉運動甚力。蓋已見愛斯葵政府方失其勢，並預知威爾士教堂廢止國立，及愛爾蘭自治之提案，卽表示自由黨之早日傾覆。一九一〇年十二月以後，統一黨所競爭之三十八次補缺選舉，實使自由黨淨失八議席。其競爭之一次失敗，係在米得婁占<sup>①</sup>。其選舉團久由葛雷斯頓代表，竟於一九一二年九月選舉一統一黨之議員，是乃三十八年間之第一次所見者。本諸慣例，常自由黨在米得婁占失敗，則該政府去其結局當不遠，統一黨對關稅加於食料之問題，意見紛紜，乃自陷於不利之地位。而政府則肆行無忌，強制其爭論之議案，當統一黨要求將愛爾蘭問題付諸人民總選舉時，愛斯葵氏與其同僚則答稱該問題已對選民有相當之商洽，首相於一九一四年經選舉至國會，以要求其接受戰事大臣之職，此乃自由黨之主張，以表示政府仍有一九一〇年繼任之大多數之信任也。

① Midlctlian

## 第十五章 舊黨 內容與組織

【自由黨與保守黨（統一黨）之消長】吾人既將已往百年間之政黨史，提綱挈領，述其大概，今更就其內容、組織、方法、黨綱與政策等，稍事研究，即可對其黨之性質，及黨之本身，有更澈底之了解。大戰雖使一切政黨組織完全推翻，致失其向來之地位，但吾人甚願對一九一四年政黨之變化情形，從事探討，然後且願分述大戰期間，及大戰以後之政黨發達經過。故大戰將終時之政黨實況，即將於本章及下二章縷述之，一九一四年以後之政黨活動，即將於本題末章敘其概要。

一九一四年，實際上重要之政黨有四：其一為愛爾蘭國民黨，居於愛爾蘭，以愛爾蘭自治為其唯一目的。其二為勞工黨，大分子為勞工（主要為工會會員），目的在促進勞工民衆之利益。其餘二黨，則較老而更有勢力，即自由黨與保守黨（統一黨）；其在選舉區所佔之勢力，遍於全國，而其黨綱與政策，亦以全國為範圍。此兩大黨在國會及選舉之爭，向即劇烈。吾人驟視之，輒疑其政策殊途異軌，實則並無大別。故易趨於輾化者，頗可朝三暮四，自此黨轉彼黨。甚且「自由」「保守」等字樣，亦從未嘗名實相副，而致兩黨主義判若鴻溝也。自由黨在一八三二年改革法，實行擴充選舉權至於中級人，改革濟貧法，使刑法趨於人道化，提出市行政之新改良計劃，規定初級教育條例，立法保障衛生，恢復反國教者之自由，而扶助國家進展

自由貿易之基礎要之，當時產業革命方休，而民治思想正盛。故自由黨之目的，無非在謀政治制度適合此新環境耳。惟是一八三〇至一八七〇年時代之保守黨，總使名副其實，吾人平心而論，固不得謂其爲阻撓一切改革者。常的士累利爲領袖時，其所抱之改革精神，方之其敵黨，實無遜色。一八六七年之改革法，其方略大都爲改進的，甚至爲革命的。吾人不可不歸功於若輩也。厥後其與自由黨之爭點，即在主張老年卹金，工廠立法，愛爾蘭土地改革，意外保險，住居法律以及其他促進政府改革事宜皆是。

此兩黨之異點非在其趨向，非在其方策，更非在其主義。自由黨所引爲自豪者，即謂其本黨更近於民治，更信託民衆，且更注意於民衆之福利。——所注重者即在衷心願爲勞工階級謀利益，而非若其敵黨之專注意於得選票，而純在自利也。但保守黨固大異於此。觀其言行類多反乎是。自由黨又嘗自誇有決心愛和平，尙節儉。而保守黨則素抱侵略主義，野心勃勃，常思以武力對外。此種論調，自有其歷史上之根據。然而年復一年，時移勢異，各黨之政策，大都以環境爲轉移，並因各黨魁之個性而不同。其根本政策之趨於極端者，殆不可概見。自由黨之對蘇格蘭威爾士與愛爾蘭之利益，比較特別注意，此固無庸置辯。然即此異點，亦非如一般人所想像之甚。

要之，一九一四年時，除愛爾蘭國民黨及勞工黨員外，聯合王國之人口，實爲自由黨與保守黨之勢力平分春色。然黨之內容，其以階級及利益而分界，良有甚於合衆國者。惟其黨派雖分歧，而終未可以某屬於某種職業或階級而率爾斷其爲某黨。大體言之，在保守黨中，終屬有爵位者，有財富者，及在社會有地位者

較多。如所有國立教堂之牧師，及若干非國教者，大多數之大學畢業生，及律師公會人員，大多數之富商鉅賈，製造家，及理財家，大多數之胥吏，及半部商人販夫，更有一部勞動人民，其數雖漸縮減，但終屬不少。自由黨內之專門職業及商業階級人較佔少數，其中級人佔半數（固定收入甚小之胥吏及其他被雇者不在內）。至於工人雖已多為勞工黨所吸收，但此中至少仍包括其半數。英格蘭威爾士國立教堂實為統一黨之堡壘。但非國教者，則到處為自由黨員。

自由主義（即指黨言）僅得王國有資產與有階級的不甚重要之一部。在十九世紀中葉，此黨內容根本有兩要素：（1）十八世紀之貴族的民黨，其自由主義甚為中和，（2）一八三二年得有選舉權之中級人民，其性質比較傾向激進。一八六七年及一八八四年使此第二種分子得勢。及其引入城鎮之工人後，益增其激進趨勢。然舊民黨與彼較孚民望之分子，迄未真正混合。迨自由統一黨對葛雷斯頓一八八六年之第一次自治案脫離關係時，其代表爵位財富之階級，幾乎全體轉入其敵黨。此事引退舊民黨人員為數最多。此外則諸多製造家，貿易家，代表新的社會上野心分子，皆起而與保守主義者相攜手。其直接結果，即為該黨之衰弱。觀其地位之低，與一八九五至一九〇五之反對黨相埒固可想見。而觀其在一八九二至九五年之統治失敗，愈可見其萎靡矣。然為時未幾，該黨漸有顯著之統一，而成一自由黨，此誠不幸中之幸也。

【黨勢力在地理上之分配】愛爾蘭國民黨之勢力，迄於一九一四年，幾乎完全分布於愛爾蘭。而勞工黨之勢力，則大部伸張於英威之實業中心及各縣。諸大黨雖不甚有固定地域，但其勢力，實亦集中若干處。

蘇格蘭大抵爲自由黨盤據之地，其中郡、市之半數，長此選舉自由黨人於下院。自由黨之勢力佔三分之一而強。其中有三四郡在政治上爲抱觀望態度之騎牆派。保守黨之勢力所及，不過此數。在威爾士之情形，苟非自由黨之勢力更較優勝，則實際上與前相同。反觀英格蘭之情形，則保守黨佔優勢，無論如何，保守黨與騎牆派相合，其勢力總可超過自由黨。此中自由黨區域之顯著者有五：(1)極東北部特別如諾森伯蘭<sup>①</sup>、達刺謨<sup>②</sup>及昆布蘭<sup>③</sup>部分，(2)自恆伯<sup>④</sup>迤西至摩耳坎海灣<sup>⑤</sup>一帶，並包括北方林肯<sup>⑥</sup>、南方約克及北方郎卡郡等處，(3)諾福克<sup>⑦</sup>及其他週圍窩士<sup>⑧</sup>各地，(4)中原區域包括勒司特<sup>⑨</sup>、窩立克<sup>⑩</sup>、諾坦普吞<sup>⑪</sup>及裴德福<sup>⑫</sup>諸部，(5)極西南之德文及康瓦爾諸地。保守黨之根據地，偏於南部及東部，自支斯得爾<sup>⑬</sup>及諾定昂<sup>⑭</sup>至英國海峽，自威爾士至北海——此乃幾乎完全爲保守黨勢力所在之地。僅有愛爾蘭厄耳斯得省<sup>⑮</sup>之四五屬新教郡不在內耳。自鄂斯福及赫特福<sup>⑯</sup>迤南，經倫敦以至於海峽，未有一郡非屬保守黨勢力範圍者。要之，全境保守黨最佔優勢之區，當推極東南之肯得郡。

兩「布列顛」之存在，一爲北部，一爲南部，一爲自由黨，一爲保守黨，此種事實，久已爲政治學者及社會學者所批評的。士累利在其奇妙之錫畢爾<sup>⑰</sup>中曾承認此事。除威爾士不計外，其區分線可以特棧特河爲界，特棧特迤北之性情態度及眼光，百年以來，即屬自由黨。特棧特迤南，則可爲保守黨勢力盤據之地。英國某學者有言曰：「拿破崙之戰役，致使經濟恐慌，險象環生，其結果不幸竟使南部郡市，向爲浸潤密爾頓<sup>⑱</sup>及班釀<sup>⑲</sup>、庇姆<sup>⑳</sup>及罕普登<sup>㉑</sup>之流風餘韻者，人人抱大無畏之精神，以宣傳自由與民治，今則被驅除於

① Northumberland ② Durham ③ Cumberland ④ Humber ⑤ Morecambe Bay ⑥ Lincoln ⑦ Norfolk ⑧ Wash ⑨ Leicester ⑩ Warwick ⑪ Northampton ⑫ Bedford ⑬ Chester ⑭ Nottingham ⑮ Ulster ⑯ Hertford ⑰ Sybil ⑱ Milton ⑲ Bunyan ⑳ Pym ㉑ Hampden

南方。自一八〇〇年以後，政治上思想言論自由之動力，完全來自北方，而與南方相抗衡。來自北方者，有威伯福士<sup>①</sup>，主張放逐奴隸，有葛雷達刺謨布魯安<sup>②</sup>及愛丁堡雜誌<sup>③</sup>。鼓吹一八三二年之國會改革，有哥布登<sup>④</sup>及伯萊脫以供獻其經濟自由之政策及對美國內戰之觀察。又有葛雷斯頓，與其一八六八及一八八〇年之自由黨大多數。一九〇二年後之北方補缺選舉，乃使久已醞蓄之民治主義，公然與部耳戰爭時代之帝國主義起而反抗。在前世紀之一切進步動機及自由黨之行政，在選舉上大抵得北方之援助。正如王黨帝國主義及反動勢力之以南方為脫逃之大本營也<sup>⑤</sup>。

此種敘述，未免言過其實，吾人前已述明，自由主義與保守主義，其間本無大異。如今所述，南方亦何嘗如彼其一致反動。實則近數十年來保守黨之出處，其眼光遠大，進取為懷，良不稍讓自由黨。然南方北方，在政治上之性情與態度，根本不同，此乃不容否認者。吾人追本溯源，乃知其來有自；第一，北方實業之獨盛，與南方不同。吾人須知最初促成兩「布列顛」者，實為實業革命。兩「布列顛」者，一則致力於製造開礦，大都為城市生活，要求解決新問題，並需要新立法，及急進之改革。其二則主要為擁有土地之農業階級，大都皆為鄉村生活，自約束於由來已久之習慣，此其所以趨於保守，蓋有不期而然者。工會主義勞工在政治上之活動，因實業發達，有專門之需要，故有提高教育標準之鼓吹。——此種勢力，皆足致北方為自由主義之最大原動力。反觀南方久已為大陸海軍組織所在地，其階級觀念甚深，同時其對民治勢力，亦極少接觸。再者實際上居於南方者，有一切退回之殖民商人獵人及其他來自帝國海外之公卿名士，——如百年前

① Wilberforce ② Brougham ③ The Edinburgh Review ④ Cobden ⑤ "Hespericu", in N. Y. Nation, Aug. 17, 1919, P. 166.

印度巡撫之遺囑，若輩統治熱帶未發達之人民既久，則亦不易傾向於民治。最後所述者，即為知識階級之勢力——非僅諸舊大學並伊吞<sup>①</sup>及哈洛<sup>②</sup>等大學——其實際教學，雖非係保守的，而其所處之環境，實以保守空氣為最濃厚。其中四分之三皆屬特種特迤南者。

總之，凡人民主要從事於製造及開礦等事業之區域，大都為自由黨。其人民從事於農業之區域，則率皆屬於保守黨。在農業區域如肯得，實大有利於保守黨。其為小地主所盤據之區，則多為自由黨。蘇格蘭之所以為自由黨者，即以其仇視地主，教育程度特別高尚，中級人及勞工階級堅持獨立及民治，更以其貴族人數少而勢力薄弱。威爾士之所以為自由黨者，即以其實業及礦業之發達，大土地資財之稀少，人民生活激進性養之有素，更以其反對國教勢力之不可厚侮。

【國會中之政黨組織】吾人試考英國政黨之繼長增高，及其在政治制度中所佔地位之重要，然後再觀其有組織之機關，以聯絡黨員，制定黨綱與政策，推舉候選人，以居要津，並常有選舉競爭時，自謀本黨獲勝凡此種種，皆政黨之所以自謀謀國，吾人固不必驚疑。無論在何處，繼續團結之組織，皆所以維持政黨之生命於永久，而擴張其勢力於無窮也。且在內閣制國家，選舉之時期無定，常隨不可推測之事故而發生，則政黨之組織，尤為必要。英國政黨之進退，非若美國之有定期，故其政黨當時時備戰。況英國人民富於政治興趣，好議論，喜批評，常以關心國事自命，絕非其他民族所可比擬者。此其政黨組織所以較他國尤為重要也。

① Eton ② Harrow

前已述及，政黨制與內閣制乃同時興起，而彼此有極密切之關係。最早政黨之組織，即為內閣，實則即至今日，內閣固依然為最高之黨機關。在實際上內閣乃黨政府，故絕不容有其他機關之統治。不當權之黨，當然無所謂內閣。但常有一部公認之領袖在其中。一旦該黨執政，若輩即為組閣之人物。而為經理黨務起見，此等人物雖未得勢，亦須如其組閣之實際操此職權。在兩院內，政府黨與反對黨供給一切必需之政黨工具，惟小團之交際員不在此限。黨交際員之職務，最要者即在當重要投票時，各處招集本黨黨員蒞會投票。政府黨交際員通常為四人，皆視為國務員而由國庫支薪。理由即謂其職務在確保法定人數之出席，以對預算投票表決云。反對黨交際員普通為三人，當然為普通私的職員，由黨魁指定而無俸給。

交際員之工作，係在黨魁指導之下。實則關於國會中政黨組織之大事，乃此等領袖之絕對職權。凡在兩院之小政黨，其黨員全體得不時召集預選會，以討論政策及問題。但在較大之黨，則無此事。普通會議固有時在其政治俱樂部內召集，但其目的係在使黨魁有機會指導並訓誨黨員，而非為普通之隨意交換意見也。其為此習慣之例外者，即在選舉正式黨魁之時；甚至在此時雖有共同討論之舉行，而其決策仍由少數重要黨員操縱。國會中之政黨組織，其自身即為一完美者。黨員除在選舉時擁護本黨外，其大多數並不能選舉其領袖。

聯絡國會黨部與各地方黨部之重要機關，即為中央部。自由黨與保守黨皆有中央部。自由黨中央部之進行工作，雖在實際上係在交際員推選之執行委員會，但名義上則為數百黨基金捐助者之自由結合，

所謂自由黨中央協社之機關是也。保守黨無中央協社，其中央部工作之指導，在名義上及實際上皆由三巨頭操縱。三巨頭者，即黨領袖，交際主任，及重要黨委員是也。二者之中央部實皆為交際員事務部之擴充。其進行工作，大都由重要黨委員及其助理員負責。比較奢侈之保守黨中央部，曾與地方黨委員支薪。自由黨中央部之執行工作，則由其他機關，主要如地方黨部是。其所進行之工作，雖悉直接或間接在謀選舉勝利，但其種類，亦屬不一而足。預備文字宣傳，籌劃款項，分配選民，請求候選人之援助。中央部與國會黨部之聯絡，異常密切，凡國會黨領袖為本黨利益計，如欲有所行事，大都依賴中央部，而未嘗藉重於其他大黨部也。然為通權達變，因時制宜計，此種中央機關之工作，不得與地方機關（自由黨全國聯合會，及保守黨全國聯合會）之目的相背，並當努力維持其彼此調和而使其關係益趨密切。各黨將其中央部與其民衆組織之總機關部，設於國會街之同一地點。而通常比機關之祕書長，即為他機關之名譽祕書長。

【地方政黨之組織】政黨組織之在國會以外者，發達甚遲。地方政黨部僅於一八三二年改革法以後，始第一次出頭。最早之全國地方政黨組織，其成立距今不過六十年。所以然者，其理甚顯，一八三二年前選舉團區區星散各處，腐敗市之議席，則現金出售，囊袋市之議席，則由富豪獨斷補充，形式或有選舉，或無選舉，皆無不可。其大多數真正選舉議員之選舉團，選舉權僅限於少數居民。其足為地方政黨基礎之大選舉團，散漫各地者，寥若晨星。——如韋斯敏斯德等地是。一八三二年之改革法，規定新有選舉權者五十萬人，並改組選舉區，俾代表之選擇無論如何務須委諸大多數人民掌握中。於是前此之腐敗情形為之一變。

組織選民機關以代替個人之創議或少數關係人之非正式會議，此種問題發生而政黨組織需要益不容緩。蓋選舉團已行擴大，而尤以一八六七年及一八八四年立法之促進，厥功甚偉。

最早之地方政黨組織，乃自組之註冊機關，其主要目的即在使素日淡於政治，毫無經驗之新選民，引入國會註冊。惟至少須該選民準備擁護本黨，不然，亦不欲其列名註冊。此種機關緊隨一八三二年立法之後，兩黨皆從事組織。迨一八四〇年，則遍行全國。於是其活動範圍，日見擴大。如運動選民於其家宅，報告候選人之資望於選民，對騎牆選民之游說，以使其效力於選舉。一八六七年有一新階段，是歲之改革法使北方大鎮各得國會議員三人。但為注意少數代表計，乃規定每選民僅得選舉候選人二人。北明翰之急進自由黨員對此計劃，未能熟思，而其地方黨部則處心積慮，計劃分配其選票，務使其本市自由黨選民，取獲議席全數。

改組之要點，即在改自組之自由黨部，為黨預選會。其內包括一切納費之自由黨市選民，並有選舉的職員若干，代表的執行委員會一個，與總務委員會一個，以監督該機關之政策，並指定自由黨在該市所應有之候選人三人。此種預選會在一八六八年頗顯其功效，於是遂成北明翰政治上牢不可破之特點。及其在張伯倫領導之下，乃益趨於民治化。時即一八七三至七七年間，其所標榜之主義，頗為聚訟之資。輿論紛紜，莫衷一是。但一般意見，多稱道之者。一八七九年自由黨竟有相同之組織，不下百處。一八七七年自由黨全國聯合會與此運動以一猛烈之勢力，蓋此機關（現在即將敘述），最初曾包括民治的地方黨部，取法

於北明翰預選會。十年期間，地方黨部與全國聯合會相結納，其數達七百一十六。

此等自由黨組織之擴充，在鎮較在郡爲尤速。蓋鎮人民較易組織，而自由黨勢力又多盤據於城市也。但在本世紀之初，實際上在各選舉團無論鄉村與城市，殆皆有自由黨部。其中該黨之勢力，洵非無大希望之最小數。吾人觀其分區劃界，頗有致勝之希望。但除其組織須根據平民代表外，黨政府並未嘗有其他積極之管理。對於地方黨部與其他任何黨部，均不過問。如是，則其組織分歧，各自爲政，當然在所不免，然普通每一鄉村教區皆有預選會，每一小鎮亦有同此組織，並有一選舉的執行委員會。郡中之每一國會選舉區有一議會，及一執行委員會。每一國會選舉市皆組成區，而有職員及委員會，以北明翰預選會爲模範。

保守黨在地方組織，非不能與其敵黨比權量力也。其對全國地方黨部之聯合，凡十易寒暑。地方保守黨部在一八六七年改革法以後，成立極多。及其自一八四一年第一次在下院取得大多數，至一八七四年英格蘭及威爾士之保守黨部約有四百五十。迨後二年間其數幾乎增至加倍。北明翰預選會及自由黨機關之勢力，並未因保守黨之組織而稍失敗。且地方組織大都係屬工人，於是代議原則漸趨應用，而地方黨機關之近於民治，方諸自由黨，良無遜色。其詳則無庸贅述。其仿自由黨而行者即由全國聯合會中要人提議某種組織大綱，如民衆會議委員會，議會以及職員等，彼此聯絡，以應付區郡市等政治區域之需要。此種提議，率皆經採行。保守黨在地方組織，其金錢費用誠較自由黨充裕，其支配全國，實較有勢力，然兩黨在城市之組織，皆較在鄉村爲更易奏功。

【保守黨全國聯合會】一黨大部地方組織，既與其敵黨起而較量勝負，以謀本黨之福利，則其必須組成一種同盟或聯合會乃係不可免之事。前已述及，保守黨當勢，兩黨努力競爭者，即在取得一八六七年新得選舉權之鎮人民，而予以組織也。一八六七年十一月曾有會議舉行，而保守黨及憲法協會之聯合會，於以成立。會章規定一種單純聯盟之組織，其會員皆與協會相聯絡，而非以個人為單位。任何保守黨員或憲法協會會員，皆可予以歲俸一基阿那。而最高機關之組成，其內容，（1）大會，其中（除聯合會職員外）有由若干會員協會選舉之代表，每協會二人；（2）議會，內有聯合會之職員若干人，由大會選舉者二十四人，由主要地方組織選舉者不下二十人，並有其他名譽職員若干人；（3）主席一人，財政司一人，信託委員會一個，皆由大會選舉。

此新組織之發展，遲遲其行。在十年間，其所聯絡之地方黨部，不過三分之一。然亦漸知其聯絡之有用，而足以為保守黨計劃之清算所。迨一八八五至八六年改組，乃使基礎擴大，並使其機關勢力充實，遂為全黨所擁護。一八八八年被聯合之地方黨部，數達一千一百。其組織上之主要變遷，即在劃分英格蘭及威爾士為十區域，各有其單獨之組織，類似聯合會本身之規模。此種區會議，未能變為黨務討論之重要機關，但頗足資為黨之宣傳及紀律工作。黨之討論機關，仍為大會，在重要城市，每年舉行。最初此機關對重要政策問題，未能予以正式意見之表示。但一八八五年後，乃執行此種實權，非僅討論一般政策，抑且採行對政策之決議。此等原則之表示，即認為足以指導直接對國會及國人負責之黨務人員，所謂執政黨之國務員或

在野黨之黨領袖是也。但事實上此種宣佈，在國會界殆少有措意者。保守黨大會在一九〇三年前一再通過決議，注意優先稅則，未嘗引起政潮。自殖民大臣所來之同此提議，則惹起翻江倒海之風波。一九一四年前大會不殫其煩，一再要求婦女選舉權，但國會議員，則置若罔聞。

聯合會始終竟與選民聯絡，遠勝於黨魁及立法者相結納。政黨組織在國會內之獨立，從來不可輕侮。前已述及，當政黨當權時，聯合會黨組織對於首相人選問題，不甚直接參預。其本身之職務正如羅威爾所述，乃與選舉運動機關之職務無異。如有需要地方組織時，即賴以從事組織，對地方組織之聯絡，亦賴以維持。至於文字之宣傳，消息之採集，亦無不惟此機關是賴。厥功之大，莫可言喻。但其為人民監督政黨，製造輿論，使黨員之意志堅決，當其為此任務時，則無異自欺欺人。自一九〇六年以後，此機關經審查後，代表加以擴充，其情形固仍如前時。

【自由黨全國聯合會】保守黨在一八七四年選舉之得勝，主要歸功於其組織之優良。故自由黨亦以普遍全國之組織，勢不容緩。北明翰之預選會肇其端，一八七七年五月，遂在該城舉行大會，其列席代表凡九十五地方黨部。有一黨綱採行，選舉職員——主要為北明翰居民，以張伯倫氏為主席——並以全國聯合會之名義，創設一組織，其目的非特在擴大全國黨機關之勢力，抑且在對於黨政策操取大勢力。此自由黨新組織與保守黨全國聯合會之主要區別，即後者幾乎絕對為宣傳與紀律目的而設，而前者則主要目的在乎表決政策。羅威爾之言曰：「據張伯倫之意謂其為自由黨之國會而居於帝國立法議會之外，實不

執行該機關之職權，但規定其所應爲者，或規定自由黨員所應表決之政策及態度，以資供獻而已。經此種程序，凡一切較大事件之提議，苟其關係自由黨，則多由財政大臣席轉移於聯合會。

此新組織，其設施在使之較保守黨之聯合會更爲民治化。其主要機關卽爲議會，係一代表議會，由地方黨部代表組成。其代表非如保守黨大會之每地方黨部二人。實按人口分配，自五人至二十人。此機關每年舉行會議時，則選舉主席一人，副主席一人，財政司一人，並名譽祕書長一人。此等職員與地方黨部之代表三五人，並由委員會提名者二十五人，共同組成總務委員會。議會爲自由黨大會，問題與政策卽於以發出。該委員會（設總機關部於北明翰）爲一執行機關。其主要責任，卽在組織地方黨部，及維持黨之靈魂是已。

自由黨之聯合會，亦如保守黨之聯合會，進行甚爲緩滯。其第一年所聯合之地方黨部數不過百。迄一八八六年，不過二百五十五。葛雷斯頓第一次自治案提出時，該黨分裂，至爲不幸。然此風潮旋卽平服，其結果不無利益。該黨綱經修正，務使議會之代表更比例於人口。其機關由北明翰移至倫敦，而葛雷斯頓與其他國會黨魁間之關係，益趨於密切。此垂危之政黨，乃有新統一實現。觀其在二年期間竟有五百以上之地方黨部聯合，可以想見其統一之一般矣。此議會雖爲人希望不必自己制定政策以備施行，僅求其能批准委員會事前預備之決議，卽爲已足，但在一八八二年，議會卽着手制定政策，其後十年期間，仍繼續此種職務。

在野黨每喜任意談論其本黨當權時，將如何措施，以動人聽聞，特別當其自知不能早日復職時，益行侈談誇論，此乃政黨慣見之事。一八八六至九二年自由黨即立於此種地位。議會之決議，年復一年，使政黨之議案逐漸擴充，迨一八九一年最著名之紐卡速爾政綱<sup>①</sup>，可謂登峰造極。一八九二至九五年葛雷斯頓及婁智波里之陷於不利地位，即以其無能應付自由黨人所鼓吹提倡之希望。而該黨領袖乃深知議會連續會議之制定政策，諸多不便，故無論急進派如何反對，自是以後，議會此種職務之執行，較受限制矣。自一八六九年凡總委員會及議會事務之準備，悉委之執行委員會。執行委員會內雖無國會議員，但人頗希望其為小團體人員，不至對國會領袖阻撓一切。故今日議會不過為黨代表之歷年會議，以審查並表決所有總委員會所交付之宣布及提議而已。總委員會之決議，實即較小之執行委員會之決議。於是權力乃自最大之代表的議會，轉移至悉心精選之小團體。而其付與黨領袖及國會議員者，殆屬有限，自由黨之聯合會未能設立一種平民的黨立法議會，今之自由黨與昔之民黨相類，有最活動而有勢力之機關，以為文字之宣傳，促進地方黨機關，並執行一切黨務行政。自由黨聯合會為平民監督政黨政策及國會內黨代表行事之機關，亦不過一種掩耳盜鈴之事。未有政府內閣制之基本原則，即在凡國會領袖必須同時為政黨魁首，此乃牢不易破之成例。

① Newcastle Program

## 第十六章 新黨 勞工之於政治及愛爾蘭自治

【勞工之於政治：工會主義與社會主義】一九一四年前，兩小黨中，其在國會勢力較小而在他處則甚重要者，厥為勞工黨。廣義言之，勞工黨乃學生之工會主義與社會主義之產物也。前者供以組織及基金，後者則供以氣力及精神。工會及工人之以特殊職業而組織者，其目的在以團體與雇主訂約協議，或為其他團體工作以謀勞工之利益。其最初起始於英國時，即在實業革命之較早之階段。迨十九世紀，則能操縱大多數之重要實業。其在法律上地位問題，久為聚訟之源，早期限制勞工，聯合之法律，大都於一八七一至七六年間取消，但在一九〇一年塔夫威爾案件<sup>①</sup>，貴族院曾有決議承認雇主因工人罷工暴動所受之損失，得向工會請求賠償。一九〇六年因感於勞工分子之擁護，自由黨通過勞資爭執法，實際上免去工會之法律上之限制。及一九〇九年之奧斯邦判例，貴族院又壓迫工會，而規定不得依法徵收強迫捐款，以維持在庶民院之勞工議員。而自由黨則再謀維護其同盟，初則以一九一一年之議案規定庶民院議員全體給薪，繼則以一九一三年之新工會法允許凡工會自願捐款者，則得用其捐款於政治目的。工會會議歷年舉行，以討論政治及實業問題。在一九二〇年其所代表約近八百萬工會主義者，一八九九年以後，曾有工會總聯合會，其職務主要在管理財政。

① Tuff Vale Case.

五十年前，人多隨意預測社會主義將永不能根深蒂固於英國人民中。但在事實上，晚近以來，英國受社會主義風潮之鼓盪，良不減於德法。社會主義之精神與思想，已經深入國會，且置諸中央及地方立法中。其範圍之擴大，殆與大多數大陸國家並駕齊驅。有組織之社會主義者，其數向不甚大，但自戰後至一九二〇年，其數激增。英國男女之澈底為社會主義者，而非任何社會主義黨社之會員，正大有人在。其他中心浸潤社會主義思想，而獨在名義上不以社會主義自居者，更不可勝數。最老之重要社會主義組織，即為大布列顛社會主義黨，成立於一八八〇年，名為社會民主聯合會，其維持絕對獨立者，迄於一九一六年。其人員淨數僅為一萬，於是乃與勞工黨結合。最有名之社會主義組織，即為斐炳社①，成立於一八八三年，其出席會員不及三千。但其中頗有學士文人僧正與其他建功立業擁有勢力之人。社會主義組織，在政治上最顯著者，即為獨立勞工黨，組織於一八九三年，乃第一次努力聯絡社會主義勢力與勞工勢力之結果也。此黨在一九二〇年之黨員數近三萬，其後頗能成功。在一九〇六年之選舉，當時急進之潮流方盛，其候選人七人，黨員十六人，皆當選於庶民院。惟其社會主義常趨於極端，故不易引起勞工民衆之興會。

【勞工黨內容與性質】回溯至一八七四年，即有少數國會議員由勞工選出。及十九世紀末，勞工界乃積極要求基礎穩固之政黨，以代表勞工進行政治上之活動，正如工會會議及其分會之進行財政及實業性質之工作也。因有此種需要，爰有今日勞工黨之組織出現。一八九九年之工會開會於普里穆斯②，竟致成立一種代表團體，其中包括一切合作的工會社會主義者及勞工組織。蓋此等人皆欲努力增加勞工代

① Fabian Society ② Plymouth.

表於國會也。此團體內有代表一百二十九人，在一九〇〇年二月開第一次會議於倫敦，並有一種組織成立，其中統治勢力即為趨向政治而非社會主義者之工會。其聯合之目的，即在成立顯著之勞工團體於國會，中自有其黨交際員，擁護其自己之政策。如有任何黨從事立法以直接有利於勞工者，則勞工團體為一時權宜之計，必與合作。同時為推翻與其反對之議案，則亦甘與任何與其表同情之黨相攜手。

此新組織之進展，頗有一日千里之勢。在一九〇六年之選舉，其候選人之從事角逐者，凡五十人，當選者二十九人（其中僅四人有國會經驗），——如此數目，列席庶民院，可謂最大之勞工團體。在一九二〇年自由黨有一大多數足以使該組織完全獨立。且自由黨向受勞工分子之擁護及其對勞工分子所立之誓約，當然不肯食言自肥。況多數自由黨人對中和之勞工要求，亦不表示反對。故一九〇六年之政治革命，實為勞工立法及勞工救濟新紀元之出發點。其最初步之重要發展，前已述及。即一九〇六年勞資爭執法之採行是已。

勞工代表委員會大勝利之後，得有特殊之勞工代表於國會，可謂大願已償，乃廢其不僭不虛之舊名，而立號曰勞工黨。於是修正組織大綱，其統治團體每年舉行大會，內有與其結合之地方黨部代表，人數與其黨員成比例。黨之執行部內有全國委員會委員十六人，此等委員係分配於與其結合之主要地方黨部，由各該黨部之代表團在歷年大會中選舉之。此委員會自選其主席（即為本黨之主席），表決候選人，批准候選者之地位，印行黨之文字，並指導庶民院以外之政黨工作。其對每屆國會立法議案之討論，則與國

會團體合作，重遇大事故，則兩團體舉行聯席會議，以處理之。凡候選人皆須宣誓受本黨決議之指示，並出席歷年大會。凡與本黨存亡攸關之事件，候選人等必須參預。本黨之財政來源，係由加入之地方黨部每員年納費一便士。在一九一四年，該黨有各種委員會，如關於外交事宜，選舉改革，失業問題，財政事宜，政府工人待遇，以及其他若干事件皆是。國會團體號稱國會勞工黨，組織堅固，自有其主席、祕書長及交際員等職員。然在國會以外，此黨不過一種不甚團結之聯合會。內容有工會、商會、地方勞工黨、社會主義社、合作會社等團體。在一九一五年，其會員總數約有二百餘萬。本黨之所以較國內其他一切勞工政治結合獨為發榮滋長者，殆以其組織之有柔性，為主要原因。此種柔性附帶極重要之影響，即在其能使一切社會階級及實業階級，悉屬本黨。——如文人、學士、戲劇家、藝術家、法律家、教師、醫生、牧士甚至勞工之雇主，以及工廠商店與田野之工人等皆是。

勞工黨曾使社會主義與工會主義聯結。一九〇七年以前，其對委身於社會主義非常反對。前已述及，該黨早期之勢力，大都歸功於此種政策。然至是年該黨大會竟採用一種決議，宣佈生產、分配、交易，皆行社會主義政策，以民治為監督之方法，而為全社會謀利益。解放勞工，使不受資本主義及地主主義之壓迫。並實行男女在社會方面經濟方面，皆立於平等地位。此乃當然為社會主義之宣言。惟無階級鬭爭或社會革命之暗示。而其一般影響，對該黨之勢力，則有增無減。實則該黨之領袖，如麥克唐①及士諾典②，以及國會團體之大半，皆為社會主義者。一九〇七年決議之探行，使勞工黨與獨立勞工黨結合益密。自是以後，在

① J. Ramsay Mac Donald ② Philip Snowden

斯敏斯德之勞工勢力，實際上已自成一單位。在一九〇七至一九〇九年間，勞工黨議員主張學校兒童之醫術檢驗。對貧兒學校兒童之強迫備餐，爲苦汗勞動工業設立工資委員會，對政府契約之公平工資，更予以廣泛之規定。失業保險及勞工交易所之設立，以地方自願之原則，限制酒商，徵稅之目的，須在取得一切不勞而獲之財富，以爲全社會謀福利。並在阻止私人掌握，擁有鉅資。該黨又常以老年卹金及礦工八小時工作等立法相鼓吹。其對關稅改革，特別對食糧課稅，均極端反對。而其對庶民院議員之給薪，以及由公款維持選舉監督費用等事，則提倡惟恐不及。其在一九〇七年所提出最顯著之決議，曾以貴族院足以阻撓國家進展爲詞，而要求廢除貴族院。此乃該黨最驚人之高調也。

在一九一〇年一月及十二月之選舉，失去議席若干。然在庶民院之勞工代表，自一九一〇年至大戰時，其數常在四十二與四十五左右。其中約半數與勞工黨本部相合，餘則與獨立勞工黨或自由勞工分子相合。後者之目的，即在從事於工業政策。但自各方觀之，此派不過自由黨之一部。在一九一〇年以後，勞工團體所佔之勢力，完全不能與其員額成比例。蓋自由黨政府既失其在一九〇六年所得之國會大多數，乃依賴其同盟國民黨員及勞工黨員之援助，轉而注意促進實業，及社會立法等事宜。廢除貴族院之提議，死灰復燃。但該黨最後則贊成政府貴族院改革之議案。卽一九一一年之國會法是也。全國保險案及議員給薪案，亦由勞工黨之援助，於一九一一年成立。勞工黨又頗足爲一九一二年最低工資法及一九一三年工會法之創制者。該黨於一九一三年提案，主張礦產國有。

故勞工黨在立法上之勢力最大。然實行家之勞工領袖，則謂爲永久計，勞工如欲在政治上佔勢力，其道有二，必擇其一：——與較舊黨相結納，而以投票合作，或組成第三黨，使其勢力充實，以與其敵黨鼎足而立，較量得失。此第二選擇之道，雖不能全無希望，但其困難實多，造成勞工黨之大黨，分子根本不能調協。吾人追本溯源，由來已漸。要其主因，實以社會主義爲之厲階。且即使其內部分裂之趨勢不復有，而在英國之兩黨制，已彷彿牢不可破。蓋從未有第三黨能保其勢力永不崩離析者。分崩離析者，即其黨員繼續爲政府黨或反對黨之謂也。然勞工黨自一九二〇年以後，其在政治上之地位顯然日趨於獨立，一九二四年該黨且一躍而登組閣之臺，自是以來，英國乃正式爲三大黨鼎立之國家。

【愛爾蘭國民黨：愛爾蘭問題至一九〇五年】在大戰以前時代之第二小黨，即爲愛爾蘭國民黨之組織。其與其他一切政黨不同之點，即在其成立及管理，純以地域種族及宗教爲基礎。近數十年來，最劇烈之黨爭，即集中於愛爾蘭問題，英國自十二世紀征服愛爾蘭以後，未有如此嚴重之愛爾蘭問題。一八五〇年此問題呈三種主要現象：第一爲宗教的，來自英格蘭及蘇格蘭之殖民，主要集中在厄耳斯得省北方及東北之五郡，皆爲新教徒（監督會之教友或長老教派）。其餘人民——約佔五分之四——幾乎皆爲舊教徒。然新教徒在英格蘭及愛爾蘭之教會，遍及全島，悉爲國立，所有人民皆須捐款維持。此問題之第二現象，即爲土地的，經過長期征服及充公之結果，幾乎使一切土地俱入於英格蘭地主之掌握，其昔日獨立自給之士人，今則陷於赤貧地位，而爲仰人鼻息之佃戶農民。其對強力之大地主，幾乎不能談及何謂權利。第三

困難，爲政治的，蓋該島在十八世紀所享之微屑自治利權，已經失去，今則聽命於倫敦，實際上殆與御領殖民地無異。

宗教上之困難，大抵於一八六九年解除。蓋是歲有立法將英愛教會廢止國立，而一部剝奪其權利也。士他情形逐漸爲一八七〇年以後之立法所改良，自由黨與保守黨均頗致力促成。迨一九一四年，此問題大體已告解決。政治問題則比較失敗。前已述及，愛爾蘭有其單獨之國會，直至一八〇〇年而後廢立。其廢立之法律，係由愛爾蘭及大布列顛國會共同通過。於是愛爾蘭，英格蘭，威爾士及蘇格蘭，始合而爲一。彼所謂愛爾蘭國會者，實爲英人及表同情於英人者之一團體也。此外則表決此合併案之大多數，乃以賄賂取得者。故愛爾蘭人民對此決議，並無機會參與。最初其對此新規定，極端反對，致引起一八〇三年恩麥特<sup>①</sup>之叛亂，及其後數十年之不幸事件。一八二九年之舊教解放法，使舊教徒有參與國會選舉，及充任最重要官吏之資格，此法不無小補。但其對根本困難，則毫無解決。鄂康尼<sup>②</sup>主張法內爭論，故在其爲領袖時，有一和平之自治運動，舉行於一八三四年，以期根本取消合併案。一八四〇年乃有『取消協會』之成立。一八四三年當局壓服叛亂，於是各種反動勢力，所在皆起。但畢竟亦無成功。在一八五八年飛尼黨<sup>③</sup>由愛爾蘭之逃亡於合衆國者組織成立。不旋踵間，英愛俱入於一種革命運動掌握之中。其運動之目的，即在以恐怖政策，建設獨立之愛爾蘭共和國，飛尼黨之叛亂（顯著者即一八八二年在杜柏林之費尼克斯帕克<sup>④</sup>暗殺），及政府方面暴虐之壓迫行動，結果異常悽慘，然其唯一影響，僅有益增兩民族間之積怨而已。

① Emmet. ② Daniel O' Connell. ③ Fenian Brotherhood ④ Phoenix Park

飛尼黨之方法，爲多數愛爾蘭人所反對。蓋此多數愛人亦如鄂康尼之主張和平而合法之鼓動也。一八七〇年，有會議舉行於杜柏林，乃由一少年之新教律師巴特爲領袖，組織自治協會，其設施務使英人對愛爾蘭之動機，予以較好之觀念。此新組織之目的，如杜柏林會議之決議所定，即在爲愛爾蘭自身取得一國會，再根據聯邦之組織爲此國會取得對愛爾蘭內政事宜之立法及行政之權，更使之有監督愛爾蘭收入支出之權。至對帝國中央經費，當然有按正常比例解款之義務。巴特本人主張以自治邦之基礎，組織帝國聯邦，並採用權力轉讓之原則。此協會（在一八七三年改名愛爾蘭自治同盟會）據其杜柏林政策，曾在補缺選舉獲勝利數次。其在一八七四年之總選舉，凡選舉議員六十人。巴特與其國會同僚之言論公正，爲人敬仰，使此同盟會愈趨急進。迨一八〇〇年，則對一八〇〇年立法之完全取消，漸歸消極。同時巴特之領袖能力不及其聰明睿智，乃實際上於一八七七年爲一最著名之演說家兼國會黨人巴奈爾①所代替。巴氏係一新教徒，並爲大地主，年僅三十，彼乃立即將一無組織之亂黨，變爲一團結堅固之大黨。此新領袖以達維特②紛亂之土地同盟爲之羽翼，並握有庶民院之勢力，乃以極機警之阻撓主義爲政策。故終得將愛爾蘭問題，引入政治舞臺上之唯一中心。

此種運動之成功，顯係有資於英格蘭兩大黨之此黨或彼黨之援助。一時——特別當一八八五年，邵魯智巴里任命一主張聯邦說之領袖爲愛爾蘭總督——彷彿吾人所希望之後盾，將有賴於保守黨，在是歲之選舉，國民黨雖未放棄其本黨之選舉運動，但實公然爲保守黨候選人效力。惟是保守黨對此問題之

① Charles Steward Parnell ② Michael Davitt

意見，未嘗改變。此事既經發現後，立即破壞其同盟，而使邵魯智巴里政府無復大多數，然葛雷斯頓氏既已忍之再忍，終乃蹶起戰勝。一八八六年一月，此新戰勝者既任首相，乃提出一種議案，規定在杜柏林設立單獨之國會，而使所有愛爾蘭在韋斯敏斯德庶民院之代表，咸令引退。許多自由黨議員拒絕擁護此議案，故致失敗。甚至在庶民院亦未得通過。且此案長此使自由黨陷於分裂之地位。但該黨之大部既忠心於葛雷斯頓領袖，今則以自治爲其基本主義之一。迨一八九三年，當葛雷斯頓最後之內閣提出對此問題之第二議案，其所以未能成功者，祇以貴族院統一黨大多數之反對票爲之阻撓耳。其後十年間，統一黨當權（一八九五至一九〇五），此問題遂以中止。其對愛爾蘭立法，頗有可人意者。但該黨之反對自治，則始終不渝。而對此問題之議論紛紜，人咸知其在實際上甚無謂也。

【問題之分析：愛爾蘭政府】當自由黨再執政時，人咸擬料遲早間其必恢復一八八六年及一八九三年之計劃。顧其所以歷數載未能如此爲者，何哉？蓋一則以其領袖不欲使本黨地位爲孤注之一擲，二則以在庶民院既有大多數，則該黨對國民黨任何援助之需要，均無所用之，三則以執政伊始即宣誓自治案必不能於一九〇六年選舉之國會中提出。歲月荏苒，事過境遷，而情形爲之一變。一九一〇年之國會選舉將愛斯葵<sup>①</sup>內閣之大多數奪去而使之不得不憑藉國民黨員及勞工黨員之投票。國民黨一如勞工黨，頗自覺其新重要性，其對自由黨領袖極力表示若輩對自由黨之擁護，其代價即將爲自治案。更有進者，從前此種議案雖可確定其必失敗於貴族院，但一九一一年之國會法，則另開一途徑使之制成法律，而無須顧及

① Asquith.

統一黨之反對。其結果即一九一二年四月十一日，該首相提出一種內容擴大之自治案，即此問題之第三大議案爲其本黨所援助者。

吾人欲知此議案之性質及其命運，必先審查該提案人所計劃廢除之政府制度，並將政黨所持之主要理論總括觀之，然後庶幾思過半矣。愛爾蘭之虛位元首，即爲養尊處優之總督。正如坎拿大或澳大利亞之總督之視爲君主之直接代表也。在較早世紀時，總督在實際上統治茲邦。但大布列顛既行內閣制，而此官職乃如君主之自身，大權旁落，有名無實，所有事務之統治，皆轉入於一國務員之掌握。此國務員在名義上爲其臣屬，即所謂愛爾蘭之總裁。總督居於杜柏林皇宮，頗有半皇家之風韻。但其主要用途，即在爲大布列顛統治權之表徵。觀夫四輪車列三對而出，執鞭之吏，左擁右護，英格蘭之軍隊，前呼後應。而唱皇帝萬歲者，此即總督之出駕也。

政府之真正中心，厥爲總裁。總裁爲聯合王國國務員之一，其任命方式，亦與其他國務員同。彼又必爲內閣之閣員，而常指導該機關之愛爾蘭政策，其居於倫敦者，每年九個月，而居於杜柏林者，每年不過三個月。同時其對愛爾蘭一切行政執行機關之工作，均負責監督。杜柏林政府以總裁爲大元帥，在一九一四年內容有七大部，——農業，專門職業，地方政府，及教育等部，——其組織甚爲複雜，內有委員會不下六十七個，其他附屬部尤爲不勝枚舉。在實際上一切官吏以及所有郡法院及高等法院之警察及法官等，悉由總裁以總督之名義任命之。總裁更有權操縱財政，其對逮捕及監禁之命令，幾乎操無限之威權。

政府之執行部，雖與英國各自爲政，但其行政主要操諸英人之手。在十九世紀末葉，各部之委任授諸愛人者，始漸增加。總裁及其僚屬並不對愛爾蘭國會或任何其他愛爾蘭之機關負責。蓋其行政祇對韋斯敏斯德國會負責。最後則國家立法——或通行聯合王國各地之法律，或僅應用於愛爾蘭之立法——必由總國會制定。故愛爾蘭之法律，大都由英格蘭威爾士及蘇格蘭人組成之機關制定。然須知愛爾蘭人非特在此機關有代表，抑且在十九世紀中葉大移民時期以後，顯係代表過多。故其對英威蘇三地法律之制定，亦能參與，甚且不免越分。

要之，此政府制度既不如一般愛人所述之不良，亦非若普通英人所稱之盡善。當時愛人既得充任官吏，採用考績原理，並有一八九八年之郡議會法，使地方政府趨於民治化。自是以後，此制度實非全然不良者。蓋所認爲當務之急，即在改革其細目，以使之趨於經濟，而增加效率。然無論如何，此政府並非愛爾蘭之政府。甚至未嘗直接採納愛爾蘭之輿情。故以此滿足大部愛人之政治欲望，或發展其政治本能，誠有如緣木求魚者。

【自治之爭論】關於自治之爭議，雖在任一方面未嘗有人出其全力以相抗辯，但吾人試將雙方在一九一四年前之斷斷紛論總結之，亦足爲一概要。人之所以鼓吹自治者，大抵身受其痛苦，而心激於感情。其所主張自治之主要理由如下：(1)一八〇〇年之合併法，其通過係在懲罰愛人一七九八年之叛亂，乃係一種戰時提案，由一種無代表而受重賄之國會強迫加諸愛人之身，故未嘗有道德上之效力。(2)愛人長

此堅決主張既爲一國人民，輒須自治，自一八八四年民衆第一次得爲國會選舉人，以至一九一四年一百零一民選議員之選舉團，其中八十選舉團，照常選舉國民黨代表（卽自治代表）於庶民院，其唯一可懼之反對黨，卽在厄耳斯得。甚至此處之反對者，亦佔少數。（3）自治非特不致使帝國瓦解，抑且能使其根基愈趨穩固。愛人絕不希望獨立，其所求者，不過欲如帝國其他二十八處所已有之單獨國會，對此要求，愛人得自治殖民地及所有英語海外地帶之道德上的援助。（4）現在之制度，多浪費虛靡，愛爾蘭每人之行政經費負擔，較諸聯合王國其他部分爲重，其對此貧區必使財源洩於尾閭。（5）現在制度，並非如大布列顛憲法所載，美其名曰責任內閣，政府實不過爲一代理機關之政府，——有一國會於韋斯敏斯德，在此重要機關，愛爾蘭代表額之超過爲五比一，而關於愛爾蘭之執行行政機關，則悉由外人操縱，——愛人輿論監督，實無發表之餘地。（6）甚至在現行制度之下，愛爾蘭必有諸多之單獨立法，誠使將與愛爾蘭單獨有關係之立法事宜，悉委諸由熟悉愛爾蘭情形者所組成之國會，其結果必有大利。（7）在韋斯敏斯德之國會，事務叢脞，不堪其煩，欲濟斯弊，則轉讓爲實際上之必需，故爲愛爾蘭立單獨之國會，實爲合理之肇端。蓋惟有此單獨之國會，然後久已無人聞問之愛爾蘭問題，——如教育、住居、卹貧、鐵路等——庶可有人注意。（8）在地方政府一八九八年統治權由地主移交民衆，其結果極良，頗可證明愛人對立法行政等能力，有足多者。（9）苟不許可自治，則愛人將長此紛擾，而不忠於帝國，故其唯一出路，將必出於暴動，如此則其不幸之結果，可想而知，何去何從，是在慎擇之。

總括反對自治之理由，有如下列：(1)愛人之主張自治，僅自其與土地爭端連結以後，方行熱烈。所以然者，即因愛人皆信得自治後，即可得土地也。土地問題在實際上既經解決，愛人之「自治狂」，已不復存。——國民黨得愛爾蘭之美人之援助，即其明徵。此運動之所以未息者，主要由於感情用事者之鼓吹，特別由於希望自治案通過後獲得統治權之政客，從中掙鬪。(2)國家主義之自然目的，即在獨立，國民黨領袖，既聲明反對脫離，今自治案非對此趨向之一種步驟而何？果爾，帝國將從此分裂矣。(3)在愛爾蘭與殖民地間，本無真正相似之點，殖民地之所以有單獨政府制度，乃以地理上之理由，豈可應用於愛爾蘭。殖民地無代表於帝國國會，而愛爾蘭則有之，況殖民地之財政及其國防，亦非如愛爾蘭與大布列顛之不可分離也。(4)總使愛爾蘭非係自治，威爾士蘇格蘭以至英格蘭亦皆非自治。苟有愛爾蘭在韋斯敏斯德投票之援助，則可對其他任一部通過強迫之反對議案。(5)在現在制度之下，愛爾蘭農民之經濟上解放，已大告成功，特別在使之能以最低之利率，借得長時期之貸款，以爲土地購買之用。至謂愛爾蘭行政似乎有不當之浪費虛糜，則實以帝國國會對愛爾蘭經濟狀況之改良，特別注意之故。(6)此問題從未——自一八九二年以後，——正式置諸聯合王國人民之前，付之總選舉。故大多數人對此提案，是否表同情，亦無從知。(7)倡自治者欲使一種計劃不致引起任何方面之極端反對，此乃永遠不可能之事。(8)一種非常之困難，起於愛爾蘭內部感情之分歧，——非特有大多數營業或專門職業者之反對，抑且有新教徒統一黨員，及東北厄耳斯得之實業分子之極端仇視，蓋其心以爲無論有任何保障成立，終不免繼續之經濟上及

宗教上之差等待遇，蓋畢竟不免權勢優越之舊教及農業的愛爾蘭國會操縱一切。(9)在已往大海戰，愛爾蘭常爲敵方視爲攻擊英格蘭側面之根據地。誠如自治所倡，使愛爾蘭獨立，或使之自治，則大布列顛海防之困難及經費，必大行增加，爲戰略上之目的計，大布列顛羣島成一不可分之團體。苟國際糾紛及國際戰爭一日存在，則憲法上之關係，不得脫離此種根本事實，而有所修正。

【一九二二年之自治案】愛斯葵氏提出之自治案，如一八八六年及一八九三年未成功之提案，規定一種愛爾蘭國會，內有兩院，至少每年開會一次，制定一切單獨關係愛爾蘭事宜之法律，並執行愛爾蘭行政之一般統治權。庶民院內有議員一六四人，最長任期爲五年。其選舉方法與聯合王國各地通行之下院選舉法相同。但三年後選舉權及選舉法得有修正，議席之重分配，而不變其總額，得由愛爾蘭國會辦理。上院內有議員四〇人，固定任期爲八年。最初之意見，雖在使上院議員由總督以愛爾蘭樞密院執行委員會之建議而委任之，但此提案既經修正則規定分區按比例制度，由人民選舉，總督代表君主仍爲行政首長。但其執行僅以執行委員會之建議爲轉移。執行委員會內有愛爾蘭各部之首長，個人及團體皆對愛爾蘭庶民院負責。質言之，此即愛爾蘭第一次有真正之內閣制度也。此提案與一八九三年之提案相同，而與一八八六年之提案大異。使愛爾蘭在韋斯敏斯德庶民院之代表保留，但其法定員額，則自一〇三人減至四人。此種代表之選舉團，取消市與郡，並剝奪大學之選舉權。

其特別規定者，即謂聯合王國國會之最高威權，無論對愛爾蘭任何人、事、或物，均不得稍有變更或減

低。愛爾蘭國會對治安秩序及善良政府之制定法律權，受有下列之限制：(1)該機關除對絕對與愛爾蘭有關之事件外，不得有立法權。(2)該機關對戰爭、和平、陸軍、海軍、引渡、叛逆、歸化、航行、海外貿易、貨幣鑄造、度量權衡、商標、著作權、專利權、徵稅權、警察權、老年卹金法，以及其他保留權，皆不得為之立法，一切法律得由總督執行，君主有否決權。該立法最重要之部分，即在禁止愛爾蘭國會制定某種法律以直接或間接設立宗教，或干涉宗教，或以宗教信仰及宗教地位之關係，而予以優待特權，或剝奪資格之不利。該法律之長篇複雜部分，即在解釋兩國間財政上之新規定。普通言之，愛爾蘭自徵其本地稅，但無論如何，一時須由帝國財政部徵收，而解款於帝國度支部。

該提案雖有奧布賴恩領袖下之少數獨立國民黨，因其若干條款多關於財政，而表示反對。但自由黨勞工黨（勞工黨並非贊成自治之本身，不過希望問題早日解決，以恢復社會及實業之秩序），及勒德曼氏<sup>①</sup>領袖下之國民黨大部，皆對此案擁護。保守黨之反對，幾乎較諸一八八六年及一八九三年為尤激烈。其主要理由仍謂該案將使愛爾蘭之少數新教徒受虐待，並使帝國終至瓦解。其反抗最烈者，即為新教徒及厄耳斯得省之統一黨分子。

【自治案在國會及人民之前：厄耳斯得之反對】十七世紀初期愛爾蘭土地經大批沒收，並英蘇邊境窮苦人民之遷移，遂使厄耳斯得北部完全征服。而厄耳斯得竟為大部新教人民盤據之地。自茲以往，此島遂有兩分立之民族。其一大部為色勒特<sup>②</sup>種舊教，政治落伍，經濟退後，貧而無知，恆為外人所利用。翹首願

① Mr. Redmond ② Celtic

盼，畢竟失望。憶及所遭受之劫掠，惟有抱恨終天而已。其二則爲盎格羅薩克森新教派，長老教派，以及非國教者，或爲大地主，或爲有資產之農工人等，或在大布列顛統治之下，或與統治階級相結納，驕矜豪傲爲其常態，每多昌盛而易成功。十九世紀時，英國政府之自由化政策，使其兩部均得實際之改進，但厄耳斯得尤以環繞伯爾發斯特①之實業化地域爲甚，——則以其經濟及種族利益之故，而與英格蘭趨於密切。其餘部分則且取反對之方向，而宗教及文化之歧異，則未嘗稍有改進。

自治之說，最初倡出，即使厄耳斯得之新教徒，且畏且恨，一八八六年之議案提出，卽予以反對。迨一八九三年，乃決議如有組織愛爾蘭國會者，卽拒絕承認。故當一九一一年，愛斯葵政府既表示對該問題之提案，卡孫②領導之厄耳斯得人卽組織反對派，而宣稱寧趨極端，決不屈服於舊教國會。——卽另組織時政府，亦在所不惜。主張自治者曾宣稱在該區之九郡，其中四五郡倡自治者實佔大多數。並謂由一九一一年之戶口調查，可見在該全區各派之新教徒，超過舊教徒之數，不下二〇〇、〇〇〇人。彼等又謂厄耳斯得人之恐懼，乃其向日對該提案未能悉心研究，而徒存疾視之結果也。但其非國教者則極力主張愛爾蘭單獨政府之計劃，無論如何，若輩認爲終不免受經濟壓迫及宗教壓迫之危險，乃以英格蘭統一黨員（主張此事非同尋常政治問題，可以完全由韋斯敏斯德投票解決者）之激動，起而舉行民衆會議。簽字訂約，相誓決不屈服於愛爾蘭國會。並起草臨時政府組織大綱，同時積極準備反抗戰爭。

自此政府議案提出後，二年半期間，其所演之劇，及各黨愛國義士之紛擾，今欲予以敘述描寫，實爲不

① Belfast ② Carson

可能之事。該政府自信其政策之光明正大，絕不容任何威嚇或武裝預備，使其改變初衷。——甚至統一黨領袖波那羅<sup>①</sup>鄭重宣稱如厄耳斯得人迫不得已而明白藐視國會所通過之議案，政府並無進一步之訴諸選舉團，竟以國民黨之投票（自統一黨之眼光觀之，實為不忠於帝國），而有壓服厄耳斯得之任何舉動，即等於內戰，固非限於愛爾蘭之戰爭而已。政府對此宣言，亦有所不顧。一九一三年上季，該案曾經庶民院兩次通過，旋即一再為貴族院極端反對。統一黨反復敦促政府將該問題付諸人民總選舉，或對該問題有複決專款之規定。其答復則謂該問題已經付表決。兩大黨代表之會議，已成泡影。國民黨屢述其決不接受調解，一九一四年三月五日，該案第三次提出。然越四日，愛斯葵氏進行一種調解，與張伯倫在一八八六年提出者相同。此辦法即在使厄耳斯得諸郡——以複決權相要求者——免除自治之工作，期限六年，然後自動的承認該案。統一黨與厄耳斯得人雅不喜此計劃，蓋以其時間限制太嚴也。但統一黨則以自由黨之暗示，謂在六年將屆期滿之前，必有全王國聯邦政府之計劃，足使厄耳斯得得永久自治。因此統一黨之反對，稍變和緩。反觀國民黨則完全反對國家之分區，特別反對有最大納稅能力之郡之分裂。

五月二十一日，該首相宣布政府提出修正案之意旨，此修正案在其未見諸實行之前，將修正其主題。閱四日自治案在庶民院以三五二比二七四之票數，通過三讀。自治案顯然將以國會立法而制成法律，非特無上院之同意，抑且與其意見相左。六月二十三日，修正案提出於貴族院，內有首相三月九日之提議，該問題乃移至原理及細則方面。七月二十一日，——時三萬厄耳斯得義勇隊方晝夜訓練，養精蓄銳，而在南

① Bonar Law

方則國民黨義勇隊之整頓備戰，以抗拒厄耳斯得省之分裂者，其數尤衆——君主乃取一種非常之步驟，召集自由黨，統一黨，及國民黨，各黨之領袖於巴京漢①皇宮，以開會議。蓋冀其彼此諒解也。但此會議毫無結果，同時貴族院已通過該修正案，使一切厄耳斯得均被摒除，而不得爲自治之運用。此既經變更之議案，於是交於庶民院，方在討論之下，而大戰遽爾爆發。政治情形，全然改觀。向日政治上之仇視，悉置諸背後，而國會則轉其視線於需要孔亟之立法。遂將此問題之最後解決，委諸他年吉日矣。至若對於愛爾蘭，該修正案被取銷，政府則宣言決不以強力將自治加諸厄耳斯得之身，而宣誓不使自治案有效一年，並聲稱必有某種修正案之通過。在此種情景之中，此議案爲兩院所承認。一九一四年九月十七日，久經渴望之愛爾蘭政府法，遂得君主之批准。

① Buckingham

## 第十七章 各種黨爭

【憲法上之問題】國家之外交及軍事問題，其討論及決議，大都不致有黨見之分，故無所謂黨爭。在大戰前十年間，其足以助長大黨間之紛爭者，主要問題可分爲三大部：第一部爲憲法性質之問題，第二部爲經濟性質之問題，第三部爲社會性質之問題。此種問題其曾經解決者，殆屬寥寥。大戰使若干問題失去國人之注目，又使若干問題更加迫切孔亟。所有問題，蓋皆將別開新面目，而要求——同時有因大戰而激起之頭緒紛繁之問題若干——所有各黨黨魁及黨員之精心考慮，平氣討論。

關於憲法上之問題，曾經平心討論者，要有三端：即貴族院之改革，選舉制之改造，及愛爾蘭自治是也。第一問題，顯係一種黨的問題，其改革運動之發端，即以上院常爲統一黨獨佔優勢，自由黨忍無可忍，乃欲打破此種情形。統一黨見大勢所趨，終不免有所變遷，乃提議各種方法，以改組上院，使之民治化。但自由黨之根本辦法，即欲將貴族院阻撓下院通過立法之權，予以限制，因而有一九一一年之國會法。自一九一一年以後，情勢不佳，對此案改組上院爲平民化之計劃，迄未能進展一步，問題依然保留。各黨雖皆抱同一目的，協衷共濟，但每置討論問題時，則其對應採之方針及步驟，究不免有劇烈之黨爭。

歷經十年間，選舉改革問題，愈加引人注意。顧此問題並非完全爲黨的問題。例如婦女選舉權之授與，

未有一黨能明白反對者，但自由黨則主要提倡成年男子選舉權，取消多數投票制，其反對黨則極力鼓吹議席之重分配。前已述及，大戰予選舉制度以一種修正，此真出人意外之事。此種工作之進行，無黨見之分，惟對某種事件——顯著者如提議比例代表制之計劃——黨爭之烈，幾使全案推翻。此種比例代表之計劃，在貴族院之統一黨大多數，深表同情，頗易引起激烈黨爭。甚至選舉權問題，並未完全解決。婦女選舉權運動會全國聯合會，曾正式宣言，其目的在使國會選舉之婦女年齡限制，由三十歲減至二十一歲，以期與男子完全平等。誠如是，則使婦女選民以二百萬之衆，而佔大多數，其必有反對者出。

對於複決權，曾一時視爲政治問題。兩黨之意見，漸知苟非全國民意攸歸，則國會不可使政府制度有劇烈之變遷。因有此觀念，即將發生一種提議——最初由反對黨領袖巴爾福氏當一九一〇年危機時正式提出於庶民院——即謂一切大問題，須依固定程序，委諸選舉團。統一黨全體從未贊成普通立法之複決，但實決然主張憲法問題之複決。自由黨員間有同意此種方法者，但該黨全體，則雅不欲也。各黨對此問題之意見紛歧，殆程度上之不同，而非原則之大異。

【關稅及國稅】在大戰前十年間，足爲黨爭之經濟問題，其重要者有三，即關稅改革，包括殖民地優先稅則問題；國內稅及土地改革是已。關稅問題之發生，乃因三十五年前統一黨對現行自由貿易制度之反動也。前已述及，自一八四二至四九年，穀律取消，即有若干議案將英之保護關稅廢除。而其主動力，實爲自由黨。保護關稅行之既久，其利自多。人又誰忍一朝決然捨去。迨前世紀末葉，農產物跌價，工業贏利虧損，

——益以大布列顛爲自由貿易國家，而地位孤立，——乃提倡取消自由貿易制者，大有人在矣。前曾述及，保守黨全國聯合會在其歷年大會，屢有決議擁護優先稅則，惟無實際之結果。一九〇三年，統一黨內閣領袖張伯倫，提出一種關稅制度，內有兩要點：（1）進口食料稅之規定，務使布列顛殖民地所產者，較諸外國之出產，享得有益之稅率；（2）進口製造品之課稅，務使其保護布列顛工業，以對待外國工業不公正之競爭。其意謂在此種辦法之下，收入增加，則直接稅減低，而富者享其利。至於貧者縱使其以納間接稅而重其負擔，——然彼等以爲此乃必無之事，——但因雇傭增加工資，提高老年卹金法，及其他社會立法等，皆爲國家收入增加之結果。而其直接影響，即使貧者損益相抵也。且謂布列顛之農業，久已衰落，其必能得保護之益。此外則可使殖民地與母國之聯絡，除政治繩索外，更可得經濟的繩索，爲之結合。則帝國之安全，得一新保障，庶可於萬斯年。

此計劃大惹各方之注意。諸多第一流之經濟學家，極力鼓吹，而統一黨有識之青年政客，及新聞家，異常贊成。一九〇三年仲夏，有一關稅改革同盟會，始以宣傳冊餉國人。其後張伯倫氏引退，度其私人生活，蓋決計使選舉運動，更有效力也。該內閣分裂，適值對自由貿易政見不協之四人引退之後，首相巴爾福氏爲緩衝計，乃自宣稱本人爲合理之自由貿易者，且力謀避免本黨之轟然破裂。自一九〇三年十月至一九〇四年一月，張伯倫進行一種非常激烈之宣傳運動，以維持其議案，卒得到處使衆悅服，如願以償。在一九〇四年之初，關稅改革同盟會設立一種非正式關稅委員會，委員五十二人，從事研究該問題，務以詳盡爲期。

該委員會工作閱五載，乃呈報若干詳細報告，其事雖完全爲當事黨人所進行，但人多承認其所採之材料均屬完全可靠。該委員會之意見，益使改革家之主張確定，而其建議，普通均與張伯倫之計劃相調協。

同時此問題之投入政治圈會產生若干重要結果。國會內外之統一黨對此議論紛云，各懷所見，終至破裂。而巴爾福氏之政府，迄未將此問題提出正式議案。在此種情形之下，自由黨乃得天假良緣，其對提議之計劃，幾乎一致反對，乃亟行提倡英國之神聖自由貿易原理，並以麵包廉價之詞號召勞工階級。關稅改革家否認其提議係推翻財政政策，但大多數人之意見，則以該問題係在自由貿易與保護關稅兩不並立之一種全國制度。在一九〇五年十二月，巴爾福內閣解職。及其緊隨之選舉，康白伯爾般勒曼之自由黨政府，乃得一超過比例之大勝利。自一九〇五年至一九一五年，自由黨與其同盟愛爾蘭國民黨及勞工黨，繼續當權。而保護關稅主義者之議案，遂未嘗一得機會，以在官方有如意之討論。然遍於全國之關稅改革宣傳，仍進行未止。張伯倫雖自一九〇六年身體衰病，固未嘗退卻。其歡欣鼓舞直至一九一四年，死而後已。結果遂使統一黨衆浸假信服，而其提議完全列入該黨之計劃中。自由黨在一九〇九年財政案計劃之稅務整頓案，人頗視爲與關稅改革並列，二者必擇其一。職是之故，此項整頓案，幾乎遭保護關稅主義者一致之反對。歷經一九〇九至一一年之紛爭，自由黨繼續以庶民院有操縱財政之全權，而維持其自由貿易之主張。但統一黨則實際上一致堅持保護主義，及殖民地優先稅則。一九一四年仍自信一旦復職，即將順應其新信條，而制定第一次預算。

有著名之學者嘗謂統一黨之所以異於其大敵黨者，蓋以其對某種大利益，常抱懷柔之態度，如大地主即其一也。爲應付陸軍改組，海軍建設，老年卹金，公共教育及其他偉大事業，則最大之增加收入，久已急不容緩。此種事實，向爲兩黨所共認。顧其對籌劃此項鉅款之方式，則極端意見紛歧。統一黨之意見，頃已述及，即在課入口稅，一方可得收入，一方可保護英之農工實業。自由黨之意見，則主張用累進稅率，實行課所得稅，對土地予以新估價，然後課以增加之新稅，特別課於不勞所得之財富增加，並課重稅於遺產，汽車，酒料，及其他奢侈物品——總之，即在將向來之租稅負擔，多加重於富者，特別加重於大地主。自一九〇九至一九一四年，自由黨在連續之預算中，雖未將其懷抱完全實行，但已發展其大部。而大戰爆發之時，各黨對已往所具之主張，仍各持成見。統一黨畢竟以關稅爲國家收入最可希望之稅源。

【土地改革】一種關係密切之問題，行將成一重要之黨爭，忽爲大戰所阻，一時無人聞問，此即土地改革問題。近數十年來，土地情形頗呈使人不滿意之現象。大戰前已墾土地之爲耕者所有者，不過百分之十二。其餘已墾土地，及大部未墾土地率皆屬於地主。彼地主者往往田連阡陌，而領有全村。成年農夫在每星期所獲，不及十八先令者，約佔百分之六十以上。在五十年間，鄉村人民之衰落者，無慮五十萬。國家向雖自給自足，但其所產之麥，足供國內消費者，不過九分之一。在此種情形之下，所發生之問題，久已引起一般經濟學者及其他思想家之注意。其建議之補救方法甚多。如國家鼓勵由地主或地方當局將土地劃成小區，分與勞工。規定小產業保有，由佔有者分期繳款，擴充鄉村信用，使之敏捷便利。發展專門農業教育，擴大合

作企業，聯合農工之統一。更有其他提議，其特別者如：(1)土地國有；(2)課保護關稅於入口食料；(3)重課土地價值稅。此種提議，其第一項意在完全取消土地私有制。其一部採行，或全體採行，非僅專門社會主義者極力鼓吹，即其他朝野之急進派，亦非常提倡。故此提議未嘗視為太專門之問題。其關於土地價值之提議，特別注意於未墾土地之課稅，務使其所有者將土地置諸市場，以增加取得小產業保有之機會。

總之，統一黨之意見，即在藉護關稅加於入口食料，以鼓勵農業，而提高鄉村工資。至於自由黨之計劃，則在直接積極改變土地所有權及鄉村雇傭之待遇，求達到此種目的。在大戰前十年間，自由黨最初當權，政府即對此問題特別注意。一九〇七年之小產業保有與土地分配法，使若干貧苦者得小塊土地，而逐漸繳款。而曾經爭論之一九一〇年之財政法，乃提出新的積極估價課稅計劃。一九一〇年以後，此問題得一顯著之新地位，而尤以度支大臣魯易喬治氏之功居多。在一九一二年，有半官方的土地研究委員會，從事調查工人工資，工作時間，工人居住，土地分配與土地購買，及保有之情形。一九一三年十月，此愛克蘭委員會<sup>①</sup>呈報一種內容豐富之鄉村土地情況報告書。魯易喬治以此章本為根據，乃制定一種改革議案。其主要目的有二：(1)鄉村人民生活之改良，(2)農產物之增加。第一目的，可以簡捷了當之行動，使之達到。第二目的，則可以逐漸改良鄉村工人狀況，使之克底於成。第一則有提議成立一種新行政部——土地部，以管理與鄉村及城市土地有關之一切事宜。在土地部之下，則設立地方委員會，有權購買（由自己定價）土地，以為小產業保有開墾及造林之用。並有權審查依法奪取產業，強迫徵收改進社會增加生產

① Acland Committee

之賠償。並在某種情形之下，規定租金。第二則有權提議依照愛克蘭委員會之建議，與工人以一種最低工資法之保護，最低工資由委員會按各地方之情形而規定。委員會更有權限制工作時間。最後則是調查全國住居情形，國家以準備保險基金，建築約一二五、〇〇〇之屋舍，同時有園地，以一種「經濟的租金」出賃於工人。

此種政策，乃視為長期內開討論之產物。質言之，乃內閣總計劃之一部。因此統一黨大加攻擊。但其反對多集中於細目，而不注意於根本原則，且亦不甚激烈。大戰使此討論斬斷，但其實際斬斷，確在兩大黨之土地改革議案提出以後。——統一黨提議藉課入口食料稅，以改進農業；而自由黨則計劃藉改造土地所有權及鄉村工人之狀況，達到同此目的。此問題最為嚴重，他年英國必將引起激爭。自土地階級與統一黨密切結合後，此問題每經提起，則易引起政爭。

【社會問題：國立教會之地位】現代自由主義之第一主張，即為教會與國家之分離。然此種主張之見諸實行者，不過少數國家。而大布列顛不與焉。現在布列顛教會與國家之聯絡，實遠不及數百年前之密切。顧其對國家事務，頗多有勢力，而其可否繼續如此，已成最重要最有興趣之政治問題。

英之教會係國立的。英國承認其為英人在歷史上之全國教會，故即視為國內憲法之完整部分。教會之主義，載諸三十九條款，係由宗教大會議制定。但其最後威權，實由一六七一年之國會法授與。同理祈禱簿（內有儀文），係經一六六二年之劃一法所採行者。無論其主義抑其儀文，非經國會法不得變遷。其組

織亦由國家決定。故國會法前特規定英格蘭與威爾士應分爲坎特布里①及約克②兩省，各有大教主一人掌其事。前者內有教區二十七處，後者共十處。國會法——威爾士教會法於一九二〇年三月三十一日實行，——又使威爾士及蒙穆斯③郡全部退出，坎特布里省南部僅餘二十三教區，且政府對牧師有直接或間接委任之權。在形式上，主教或大主教仍由大教堂之牧師選舉。但來自君主之選舉照會，則爲之規定選舉，同時有許可通知書，以指定當選人。其委任實由首相爲之。副監牧師普通均如此委任。牧師亦常如此委任。副主教及鄉村牧師（襄助主教），往往由主教委任。教區副牧師牧師或副主教，雖由主教事前派定，但其任命往往權在君主。大理卿、主教、大學，或若干宗教或非宗教之團體，若輩皆有權薦任教職。

故教會乃居於一種莫明其妙之地位。此機關不得自定主義，不得規定或修正儀文，不得自定組織大綱，甚至不得自行任命職員。其內雖有若干擁有財產全權之法團，但其自身則不能如任何機關之得以法團資格，而擁有財產。在坎特布里及約克大會中，有兩類似的立法機關，其對重要事務，非經君主或國會之同意，則不能執行。此外尚有主教及大主教之法庭。但其當年審判婚姻案件，及檢查遺書案件之職權，今已讓於非宗教的普通法庭。而其在理論上對違犯教義之俗人或牧師，有開除教籍甚至予以監禁之權，在事實上未嘗一度執行。

教會之財政，主要來源有三，即租金，什一稅，及自願捐助是已。大部土地往往入於各種宗教職員或團體之掌握，此等職員或團體任期大都係永久的。租金及其他收入，主要爲維持主教牧師副主教等之用。教

① Canterbury ② York ③ Monmouthshire

區牧師大部收入，取自什一稅，此什一稅發達已久，係課加於教區內一切土地，並將此種課稅以前七年內米麥之平價與通過一八三六年之什一稅折算法以後，一年內米麥之常價，計算其差別，而課以什一稅。然須知並非取自什一稅之收入悉歸於牧師。據公正學者之意見，什一稅並不得視為維持宗教之國稅，教會不復自國會手中取得國家補助金，廣義言之，教會並非賴課稅以維持。

【教會廢止國立問題】已往數百年間，關於教會及其特權之爭議，已成衆矢之的。其要求廢止國立者，數見不鮮。近來一般高等教會人員，頗主張其變遷寧使教會脫離國家之統治可也。然大體言之，其計劃係發起於教會自治主義者，浸禮教派人，長老教派人，朋友教徒，監理會教徒，及其他非國教團體，此等教派團體，當本世紀之初期，即羣集於自由教會聯合會，委身其中以擁護非國教者，而對抗國立教會，並援助廢止國立教會之一般提案。主張廢止國立教會之理由，大致如下：(1)國立教會之特殊地位，對其他宗教團體，實不公平，蓋其他宗教團體內人員總計，其數亦不亞於國立教會。(2)國立教會之基金，在歷史上係國家之財產，其六百萬鎊之歲供，應為全國目的之自由使用。(3)主教之在貴族院，及英倫牧師在社會上，所享之尊榮，對其他宗派之牧師，實屬不公平。(4)國立教會能維持一種特殊階級，自然享有特權及專利，此實為政治及社會改革之阻撓。(5)廢止國立，則將宗教團體協力合作之障礙剷除，庶可促進道德及社會之發展。(6)教會不受國家之統治，則可得一種新氣力新精神。但其反對派則主張如下之理由：(1)廢止國立，即剝奪基金，剝奪基金，即為純然沒收。蓋教會之財產，並非國家之財產，乃為信託財產，其給與教會，純

爲宗教目的之用。(2)剝奪財產，卽等於剝奪教會之大部收入，則對教會之活動，必大加限制，其必損害國家之道德及宗教生活。(3)廢止國立，必引起教會人之反感，其極非特不能促進宗教團體間之調和，且不免適得其反。(4)主教之出席貴族院，不必卽與國立教會之繼續性有關。(5)國立並非卽致宗教上之不平等，蓋人皆有信仰自由，而莫或使之，莫或尼之也。

教會爲一種機關，其參與政治者甚少。近有學者謂教會以法人資格之任何活動，均甚受限制，然英倫牧師在政治上則幾乎完全爲統一黨人，並自信其自身之利益及其教會之利益，絕對與統一黨命運爲轉移。反觀在實際上一切非國教之牧師，以及大多數非國教之俗人，皆爲忠於自由黨者。而自由教會聯合會之地方議會對於國會及地方選舉運動之積極活動，則毫不逡巡。政黨之聯絡，及其活動之宗教上基礎，多有資於一九〇二年之教育法。

【威爾士教會之廢止國立】自一八六九年對愛爾蘭教會廢止國立，並剝奪其財產以後，廢止國立問題，引起黨爭。其主要集矢之的，卽在威爾士。大戰前之自由黨，主張蘇格蘭長老教會之廢止國立，其中堅分子，則要求英格蘭教會之廢止國立。然威爾士則爲衆矢之的。自自由黨全國聯合會在一八七七年成立伊始，卽實行計劃威爾士教會之廢止國立。一八九五年婁智波里內閣解職時，曾有對此問題之提案於庶民院，在對魯易喬治預算案爭議時，乃將一九〇九年之第二提案撤銷。主張改變之理由，主要者如下：(1)非國教徒之數超過國教徒，其比例爲三比一，(2)威爾士爲非國教教會與人民無甚關係，且亦無精力，無氣

魄(3)廢止國立爲多數人民熱心渴望，如自由黨大多數人照常選舉於國會，即其明徵。國教之統一黨之答復理由，有如下列：(1)威爾士教會係該領土內之唯一的最大宗教機關；(2)威爾士教會在現在英格蘭與威爾士關係未成立之前，久已存在，故其在英既不能視爲非國教的，在威亦當作如是觀；(3)威爾士教會爲英格蘭教會之完全部分，如變更前者，則後者必致損傷；(4)非國教徒本身之組織，亦不承認英威之分離；(5)對於威爾士教會之廢止國立，僅以其大多數國會代表贊成此種政策爲證明，其理由綦不充足。

在一九一一年前，人皆推定一切廢止國立案必以統一黨貴族院之仇視而失敗。然國會法開一路徑，使所爭論之議案，其立法不必經上院之同意。在一九一二年，政府提出威爾士教會廢止國立案，其大綱與一八九四年及一九〇九年之議案相同。貴族院所行，不出人意料之外。但該案（規定將英之蒙穆斯教會及威爾士教會皆予廢止國立）在下院三次連續會議通過。一九一四年，乃成第一次非財政之國會法。英蘇教會之廢止國立問題，仍保留以俟異日之討論。迨爭執既久，而威爾士及蒙穆斯郡教會之實際廢止國立，遂延至戰後。廢止國立法經一九一九年之僧侶產業案略予修正，乃於一九二〇年三月三十一日見諸實行。

【教育問題】在戰前十年間，有一種問題使政黨異常分裂，主要宗教團體愈行沉入政治漩渦，此即公共教育問題是已。其彷彿非理而確實近情者，即教育爭端與教育本身無甚關係也。——教育本身問題即

如何教育兒童，所當學習者爲何，教育之期間以何時爲起迄，——其對專門教育性質之事件，則更無甚關係。此問題由來卽佔政治上之重要性，至今如故。其所爭者，卽在國立教會監督下多數初級與高級學校之地位，及其財政基礎。質言之，此問題不過教會與非國教間之衝突而已。

在英國與其他各地，自中古以至於近世，多有將教育權委諸教會及私人慈善機關者。實則西歐各國之承認此種趨向者，以英爲最後。國會對初級教育之補助金，僅肇始於一八三三年。迨一八七〇年始對學校之質量及分配之顯然缺乏效力，有從事由國家照常予以補助之努力。同時學校之設備，主要委於兩大宗教機關，——以國立教會原則爲根據之全國貧民教育促進會，成立於一八一一年，及其對敵之非國教布列顛及外國學校協會，成立於一八一四年。一八七〇年之福耳斯特教育法據其提案人對庶民院所稱，其意在完成義務制度而補苴罅漏。將國家分成學校區，而規定在學校設立不足之區，則應由納稅人選舉學校委員會，以從事設立新學校。徵稅以維持其經費，並得強迫兒童入校。其後數年間，學校委員會之設立者相隨屬。而委員會設立之學校，亦所在皆是。故自一八七〇年以後，英之學校，主要有二種：（1）委員會設立之學校，領有每年國會補助金，但主要係由地方稅及學費維持。（2）義務學校，亦領有國會補助金，但主要由私人捐款及學費維持。委員會設立之學校，由公家監督，義務學校則由宗派——多由英之教會——監督，義務學校不得由地方款維持。

一八七〇年之立法，雖有伯萊脫宣布其爲一八三二年以後自由黨政府通過之最惡之立法。但其對

英之教育歷史，實開一新紀元。一八八〇年之強迫教育，及一八九一年之初級義務教育，先後次第施行。然歲月蹉跎，閱時未久，義務學校極端困於基金，而自覺與以稅捐維持之委員會設立之學校競爭，乃陷於不利之地位。私人捐款最好的亦係無規律，而不確定。迨一八六一年提出之考績撥款制，教會學校至十九世紀之末葉，所得之國家教育補助金，大見減少。國會既予以補救，一八九七年乃確定較大之補助金。但情形並未大見進步；各方之紛爭如故。及一九〇二年，有一大教育案通過，其目的即在使兩種學校之財力，趨於平等。此案之原動力，主要出發於國立教會。由一九〇〇年選舉之國會，制定法律。時即巴爾福氏領袖下之統一黨政府也。

一九〇二年之法律，並非完全議論紛云多致爭端的。其規定取消學校委員會，而將公款維持之學校管理，委諸郡市縣等議會，此種規定未嘗引起大抗議。顧該案之主要部分，即其若干條款許可義務學校享得一部分地方稅，因而激起黨爭，實為十年來所罕有者。該案約略規定管理地方財政收支之議會在必要時，應由地方稅項下維持從前之委員會學校，及義務學校。並規定非宗教學校之管理，固在議會之學校委員會，而宗派學校亦應由地方委員會管理。其委員六人，兩人代表議會，其餘四人代表教派。凡公立學校或如昔日之委員會學校內，不得施行任何教派之宗教教育，而宗教學校為得地方款項補助計，且必使其宗教教育特許學生退席。

非國教徒以自由黨為後盾，極力反對此案。其中多數居心叵測，竊喜英國學校之財政困難，並希望此

等學校將必被迫與宗教脫離關係，或完全脫離教育制度，使此種學校非僅得一新生命抑且得在教育制度中得一更有利而更確定之地位，較諸其五十年間所享有者，且爲優越。如是則若輩之憤激滋甚。事實上該案雖將維持義務教育之經費，幾乎完全轉移於國稅，而此等學校之管理，教師之委任等權，仍操諸宗派之掌握，該案爲人詆毀，謂其目的在增國立教會之權力，議者謂該國會之選舉幾乎絕對以南非戰事問題爲關鍵，故無道德上之權利，以對如此遼遠之問題，制定如此近於革命之議案，此法之執行，一時爲人予以激烈之阻撓，非國教徒數千人拒絕納稅維持宗派學校，唯有當局拍賣其產業，以使履行此種義務，其被召至法庭者七萬餘人，被監禁者，亦頗不乏人。逾時此勢漸消，顧此問題即以張伯倫之關稅提案，亦不能使之脫去在政治上之重要地位。其所激起之感情用事，卽爲一九〇六年國會選舉統一黨一敗塗地之主要原因。

自由黨執政，完全由於非國教徒所致。其欲由國會通過之第一大立法，目的卽在使初級平民教育雖不能完全世俗化，但亦必十分不宗派化，然後方可償其大願。一九〇六年四月九日，教育委員會主席俾萊爾氏<sup>①</sup>提出之案，主張之要端：(1)自一九〇八年一月一日以後，惟有由地方機關設立並歸其監督之學校，方可認爲公共學校，而有權要求中央或地方之公款；(2)自上述之日期起，嗣後任何公共學校，不得對教師有宗教上之試驗；(3)宗派之宗教教育，如有願受教者，在宗派學校每禮拜有兩早晨之授課時間，由地方機關接管，此種教育不應由普通教員傳授，其薪金亦不應由公家支給。該案之目的，顯係在使一切公

① Mr. Augustine Birrell

款補助之初級學校，悉由公家管理，使一般兒童均得入無宗派學校之機會，使教員解放，不受宗教試驗之限制。而同時為調解計，凡向來已有宗派的宗教教育之學校，仍許其照常辦理。

英人之反對者，謂該案實使宗派學校橫遭沒籍，故極表反對。但該案卒於一九〇六年六月經庶民院大多數通過。在貴族院之反對，全體一致。該案雖經實際上之大多數通過，但已根本變遷——例如藉以強施宗教教育，而假定為國立教會之主義，下院以大多數反對貴族院之修正，政府則宣布調解之不可能，而撤銷該案，至少尚有對此問題之其他三議案，其後由教育委員會提出。但未有一案會經過委員會階段者。一九〇二年之案，在大戰前仍繼續有效，而無重要之變遷。自一九〇九年以後，此問題趨於沉寂，而其他問題——課稅改革、自治、婦女選舉權、威爾士教會之廢止國立、酒商之限制——又行提出。然問題未經解決，其中要素實際上未嘗變遷，當情勢轉佳時，其劇烈爭端，彷彿又將恢復。大戰引起國人對教育機關工作及其成績之悉心研究。一九一八年乃通過一種甚重要之教育法，其目的在發展完整的制度。關於地方教育機關之職權，及政府補助金之分配，有若干變遷。然教育由國家統治及宗派統治之根本問題，並未解決，其引起黨爭，固自若也。

## 第十八章 一九一四至一九二四年之黨政

【政黨與大戰】戰爭每可使政黨地位及其派別發生重大變遷。蓋戰爭常易致新問題誕生，或舊問題復活。當此之時，人皆不得不變其平素之思想及行動，而入於一種向無習慣之結合關係，甚至有時外患猝發，國人往往激於感情，起而要求黨爭之完全停止——即所謂黨之休戰——結果則黨之精神及活動，因而聯絡密切。自一九一四年以後，大布列顛之經驗即有此種情形。本章之目的，即欲指出此種經驗彰明較著之特點。並簡述政黨在戰後之情形。此情形僅在休戰後十八個月即行決定。

大戰爆發時之政黨情形，前已略有論述，其較大事實，可再以數言敘其概要。自由黨當權，愛斯葵為首相，雖該黨在庶民院之人數並未超過統一黨，但頗賴愛爾蘭國民黨及勞工黨之援助，自由黨將依國會法使其本黨久已致力而競爭激烈之諸多議案，均制定法律。其顯著者，如愛爾蘭之自治，威爾士教會之廢止，國立，以及多數投票之取消等皆是。非特此也，自由黨之政策，且極端傾向於改良社會立法。當大戰初起時，該政府握有為勞工着想之最低工資案，其去總選舉日不過十五月，而補缺選舉之結果，顯然可見統一黨曾再得國人之信任，以入於抗爭之地位，頗有獲勝之機會。愛爾蘭之因自治案而將引起內戰，其勢如箭在弦，而盤馬彎弓之倡婦女選舉權者，再起而與當局挑戰，有組織之勞工，亦陷於非常不安。甚至國家之被雇

者，亦極端暴烈。——總之，舉國鼎沸，政治紛亂，誠爲空前所未有之大難。當是時，德國戰爭家處心積慮於大陸國際戰爭之可能，見布列顛此種內部情形，乃預決英國雖欲參加此次大戰，亦終將心有餘而力不足。於是德國當局對此一點，頗覺差堪告慰。

聯合王國因迫於大勢，乃結合彌堅，舉國上下，無不汲汲遑遑，以謀對外而使其內爭停止，以致全力於戰事。非僅使德人驚訝，即舉世亦不勝爲之大驚而特驚也。此種事實之見諸實行，當然祇可停止黨爭。大戰期內之主要事實，即爲政黨活動之停止。迨休戰後數年間，政治上之利害衝突，又使政黨恢復，而新舊黨之勢力，乃羣起而角逐得失。一九一四年七月三十日，——在布列顛參戰之前五日，——首相既與反對黨領袖及其他黨外人員商洽，乃在庶民院發表鄭重之演說，鼓動各黨派之感情，大意略謂當此時局危急，千鈞一髮之際，最要者莫如舉國行動一致，各捐成見，以協衷共濟，大事已決，則黨領袖即當協商息爭，大戰一日不休，則黨之調和，即須維持一日。國內紛爭之問題，既置諸不論，於是各黨人員無不合作於國會。當此危急之秋，皆惟國家福利是圖，未有以其本黨地位之得失爲介意者，亦未有在補缺選舉時，以本黨取得議席爲存心者。

政府之決戰，除獨立勞工黨外，所有各團體無不戮力同心，勉予援助，共匡時艱。最後則各黨——即獨立勞工黨亦在內，——皆從事息爭。九月中旬，首相宣布自治案及威爾士教會廢止國立案，即將制定法律。同時有若干附案規定停止其施行至十二個月，或至大戰告終時。未幾，而分裂之局成立，庶民院之統一黨

員在其特別風雨飄搖之開會中，乃自該院引出一部人員，以反對政府之食言自肥。然此種內爭之復發，引起國人之痛恨，愛爾蘭及威爾士問題既已爲政府斟酌處理，於是所有各黨又轉注其視線於戰事。

政府由單一黨人員組成，而欲在漫漫無定之長時期中，得其敵黨分子之援助。此乃不邏輯之事。——在英國制度之下，有此情形，唯戰爭爲能使其一時可能。但戰爭之真正事實，即要求統治權之執行，有更廣泛之基礎。故一九一五年五月，混合原理之採行，遂益不容或緩。自由黨首相居於指揮領導之地位，但內閣中之主要負責官職，分配於自由黨與統一黨，則不可謂不公平也。同時其中尚有勞工之代表，新內閣內除啓拆涅①大臣非黨人外，有自由黨十二人，統一黨八人，並勞工黨一人。自由黨統一黨及勞工黨共合組成庶民院議員百分之八十八。於是在實際上政府黨與反對黨共成一體，而在國會內外之政黨活動，乃縮減至最低限度。

愛斯葵之混合內閣，及魯易喬治之混合戰時內閣，其歷史及性質，曾在他處敘述。吾人今茲所欲申述者，則是協約瓦解，再接再厲之終被阻止；國務員之多單獨辭職；自一九一六年十二月，魯易喬治改組內閣以後，大多數重要位置，——除首相之地位外，——入於統一黨之掌握，統一黨非特鞏固其地位於政府，抑且使之及於國內大部，一九一七至一八年間，前首相愛斯葵領導之正式反對黨，再顯身手於庶民院；自一九一八年夏，勞工黨亦自取其途徑，在休戰時，國家再演黨爭之劇，其情形與戰前初無二致，特其派別稍異，而其爭點較爲顯明耳。

① Lord Kitchener

【愛爾蘭問題新奮】愛爾蘭問題之歷史，及其意義，前已討論。而當一九一四年大戰爆發時，該問題所遇之危機，亦已有相當之說明。故今茲所當述者，祇在指出大戰期間，其爭論之主要情況，並指出一九一九年混合內閣爲一勞永逸計，所希望之新自治案之性質。前曾述及，黨之息爭，同時有一種合同，其結果即一九一二年之自治案，既經庶民院三次通過，而僅未經君主之批准，終當制成法律。但須在戰爭期內停止效力。而自由黨政府則不得不於該案實行之前，予以修正，以裨益於厄耳斯得。此種規定，彷彿已在戰爭延長期內處理該問題。愛爾蘭國民黨領袖顯著者如勒德曼，具十分熱心，擁護政府，以冀努力爲協約國爭勝。在愛爾蘭南北兩部之自願投效充軍，頗使人滿意，人皆以爲愛爾蘭人民係與布列顛及其協約國，心投意恰，歷一年有餘，此情形之外部和平，未嘗動搖。

吾人今知甚至在戰前數月間，愛爾蘭人民即紛云擾攘。而在一九一五年歲暮，爭亂方在醞釀中，當局莫能預防，自治之即時批准，爲各方所要求，自願投效者爲急進分子極端阻撓，其新兵之數，因而銳減。官方之防範，並未能阻止德國在愛爾蘭西海濱所得之給養。最易顯見者，則是當時聰明之宣傳家，頗使愛爾蘭多數人民變其自治之要求，而爲急進共和主義，與完全國家獨立之主張。此種宣傳之主要機關，即係一種協會，所謂新奮者是已。其名詞之意義，即係「只有我們自己」。在本世紀之初，此機關之致力鼓吹者，即爲復興蓋魯族文化，而使之垂於永久。其所尤注意者，即在其語言及文學方面。此種運動，頗與同時歐洲其他部分及亞洲非洲各地之國家主義趨勢略同一揆。新奮爲一特殊組織，起於一九〇五年，乃以精神煥越

之杜柏林游說之士，兼新聞主筆，格利非斯①爲其領袖，自始即特別取得一種政治性質。其附和隨從者力拒國民黨調解之警告及希望。若輩相信其國家本諸天賦權利，乃一主權國家；並否認一切合同及契約能有使之附屬大布列顛之效力，若輩常冀與布列顛脫離一切政治關係，清除本地之一切布列顛勢力，並自組織一獨立之共和國。

新奮運動，歷經數年，甚少成功。國民黨盤據其地，而多數人民則寧願讓步於布列顛統治之下，而不欲主張獨立。延至一九一二年，當第三次自治案提出，新奮徒衆僅可見斥爲不負責任之搗亂分子而已。然其後二年之結果，厄耳斯得之反抗，統一黨對厄耳斯得黨地位之擁護，武裝衝突之準備，以及自由黨政府強迫決議予厄耳斯得以特別待遇，——使急進領袖得有藉助，以運動人民幾乎全體一致。一九一四年新奮得一地位，以隨時向中和之國民黨政策挑戰。於時大戰臨頭，黨爭因而止息。當是時，即新奮在表面上亦不得有所鬪爭矣。其最顯然者，則是新奮宣傳，不過暫時阻止，其對德之積極接洽，穩然進行。且謂凡足供最後驅除布列顛勢力之需要，德國無不予以援助。而向來所懷抱之獨立觀念，久欲實現而未得者，此其時矣。結果即爲一九一六年基督復活節後之星期一，在杜柏林所起之叛亂是也。此叛亂立即平服，但當時新奮徒衆要求愛爾蘭共和國爲一主權獨立國家，並選舉一幻想家之教師，爲其總統，極惹世人注目。

自是以後，愛爾蘭之情形發生一新危機。當時在布列顛政府及愛爾蘭舊教人民間，有一種類似戰爭之情勢，幾乎不可挽回。在一方面布列顛當局認爲當時國家必須戒嚴，實行處罰叛徒，並用各種方法限制

① Arthur Griffith

人民自由。在他方面，則政府議案使叛徒領袖得有殉教之光榮，並使新奮之名詞，自多尼哥耳<sup>①</sup>以至科爾克<sup>②</sup>爲人所詛咒。在一九一七年，新奮組織與計劃皆具規模，而一生於美國之少年教師凡勒拉任其活動之領袖。一九一八年，國民黨在每屆補缺選舉，均以新奮候選人與其抗衡，而遭失敗。於是愛爾蘭問題之重心，顯然由自治轉向獨立問題矣。

【無效之解決辦法】同時布列顛政府困於歐洲大戰之負擔，及當時各種事故之紛擾，乃輾轉努力以求永久解決，或一時調解。第一則是一九一六年夏，魯易喬治被委與愛爾蘭領袖商洽調解辦法，魯氏報告一種計劃，使自治立即實行，而排除厄耳斯得之新教地帶，並同意其全案得於戰後予以修正。但新奮徒衆及一部統一黨，均極反對，此計乃未見諸實行，第二則是一九一七年三月，國民黨正式要求自治案。既制定法律，當使之見諸實行，以示布列顛對小國民治之慷慨氣概，無爾虞我詐之意。但厄耳斯得統一黨人之反對，足能阻止此事之進行。各種其他議案既已失敗，一九一七年七月二十五日，有愛爾蘭會議舉行於杜柏林，以政府之提議，實行計劃方，策其目的原在集合各黨之代表，但新奮徒衆則拒絕參與，而寧願自行舉行會議。乃採一種決議，謂須應用一切方法，以驅除布列顛於愛爾蘭，並爲獨立之愛爾蘭共和國起草憲法。該忠實之會議，一九一八年四月十二日所發出之報告，計劃立即自治，而與厄耳斯得代表以特權。但極端統一黨人與國民黨人則有少數之報告。此即表示無真正之解決方策曾經辦到也。當此危機，首相主張同時提出自治案與強迫徵兵案，因之爭端又走入一種新趨勢。一強迫徵兵案經庶民院通過，但其反對黨非僅

① Donegal ② Cork

係各團體之愛人且有大多數英人，異常激烈。故西方前綫人力之缺乏，雖如彼其孔亟，而該計劃，畢竟不得不格於議也。

歷經一九一八年下季，政府對時局之緊張，仍無能挽救。是年歲暮，新奮勢力及目的乃有表現之新機會，其第一機會即為十二月之國會選舉。在此爭競，愛爾蘭問題迷離現露，而覺其龐大，混合政府領袖魯易喬治及羅氏在其選舉宣言中，謂愛爾蘭問題一日不解決，則國內一日不能享政治上之安寧。欲其解決，則當以自治為基礎。但又謂愛爾蘭必不可與大布列顛分離，而厄耳斯得亦必不可強迫使之服從。前首相愛斯麥代表非混合之自由黨，要求愛爾蘭自治，立即根據一九一四年之法案，使之見諸實行。而勞工黨則加重於愛爾蘭自由權。在該島本部之爭端，主要發生於國民黨與新奮之間。此新黨對本國所應有之一〇五議席，共準備候選人百人，而其發生衝突之激烈，在愛爾蘭幾視為罕有。知此情形者，咸望新奮之實際成功。但甚至新奮領袖自身亦未希冀其結果之大勝而特勝。統一黨得二五席之總數，於是實際握其自己應有之席數。國民黨得七席，新奮則得其餘七十三席。國民黨——巴特及巴奈爾勒德曼及狄倫<sup>①</sup>非僅一敗塗地，橫遭屏棄，抑且在實際上歸於消滅。在新奮徒衆中有馬其威伯爵夫人<sup>②</sup>者，產於英而嫁於波蘭，其在杜柏林之家庭，久已為新奮勢力之中心，故馬夫人乃為選入國會中之第一婦女。

新奮候選人在選舉運動時，宣稱如其當選，則必拒絕取其議席，以示反對與布列顛之聯絡。此種誓言，遵守唯謹，在事實上其成功者三十七人，當時繫身囹圄，四人亡命於合衆國。一九一九年一月，此種新當選

① Dillon ② Countess de Markievicz

議員之自由行動者，乃集於杜柏林之議會，並自組成具體之議會，以冀在愛爾蘭建立一種獨立共和國政府。其國會中有由當時選舉團內選出之代表，行政機關內有總統一人，及國務員若干人，當時宣布民族自決之原理，既可應用於波蘭，則可施行於愛爾蘭，其一再訴於威爾遜總統，訴於法意等國之政治家。最後且訴諸和會本身，要求愛爾蘭在和會內應與大布列顛處同一之地位。不然，無論如何，愛爾蘭之獨立，亦須立即無條件予以承認。此種申訴，雖甚熱烈，而其結果，終成畫餅。凡勒拉曾擊敗國民黨領袖狄倫，且方其在囚於英時當選為愛爾蘭共和國總統，在一九一九年二月，乃乘機逃出監獄。未幾，彼既得見其徒衆，而鼓勵若輩堅決應戰，乃首途赴美，抵該地後，頗得財政上及道德上之援助。

【一九一九年之自治案】同時魯易喬治政府再轉其視線於對此問題之一種解決辦法。愛爾蘭五分之四均陷於反叛地位。一種叛亂之政府決然輕侮布列顛當局，實則其政府本身尙未行使任何職權也。一時秩序之維持僅可賴武裝之鎮壓。其一再發生之不幸事件，可見愛爾蘭人感情之如何激烈，而調解辦法之終屬異常困難。正式會議與非正式討論，繼續進行數月。僅在一九一九年歲暮，政府始準備提其議案於國會。十二月二十二日，——即在杜柏林對總督夫倫棋①將軍行刺未遂之後三日，——魯易喬治在其縱橫恣肆之演說中陳述其將來提案之大綱。該案在正式上稱為愛爾蘭政府案。在一九二〇年二月二十七日通過一讀，其全內容之公諸週知者，實以此為第一次。

該案內容之計劃，——在歷史上為此種議案之第四次，——係由一內閣委員會預備，其主席即為窩

① General French

爾忒隆<sup>①</sup>海軍卿，據首相之解釋，其根據有三端：第一，愛爾蘭人四分之一既衷心叛亂，其對政府提出之任何議案，必極端仇視；第二，厄耳斯得必不服從於舊教大多數之統治；第三，愛爾蘭之脫離聯合王國，必大不利於聯合王國及愛爾蘭本身，凡有足使其脫離之計劃，必以武力拒絕。該案起草之大綱，與以前諸案完全不同。其彰明較著者，即：(1)愛爾蘭國會為兩院，其一在伯爾發斯特，代表安德靈<sup>②</sup>、導因<sup>③</sup>、亞爾馬<sup>④</sup>、倫敦德黎<sup>⑤</sup>、斐曼那<sup>⑥</sup>及替倫<sup>⑦</sup>等六郡，並代表伯爾發斯特及倫敦德黎之市。其二在杜柏林，代表本國其餘各地。(2)北愛爾蘭庶民院議員，(五二人)及南愛爾蘭庶民院議員，(一二八人)由選舉帝國國會議員之同此選舉團，以比例代表原則選舉之。(3)四十人組成之聯邦議會，(兩院各選二十人)內有由君主委任之主席一人。(4)聯邦議會除對私議案立法及鐵路管理，有全權外，凡關於國家某地福利之事，均有權討論，並予以建議。此外又有新國會在其自己權限範圍以內，所授與之任何權力。(5)兩國會對於非屬保留於帝國國會之一切事件，必須有立法全權，此種保留之事件，主要者如戰爭、和平、陸軍、海軍、叛逆、外人歸化、海外貿易、造幣、關稅、與土產稅、奢侈稅、及所得稅。(6)聯合王國政府不應促成兩國會之合併。但兩國會得自行成立此種合併，此事不久即將見諸實行，乃為人所希望，亦為人所相信者。(7)行政權應保留於君主，而由總督及兩部分國務員執行。總督任期六年，兩部分國務員一在北方，一在南方。(8)兩地方應有其各自之司法部，有一全國之高等控訴法院。(9)按一九一二年自治案之規定，愛爾蘭應在韋斯敏斯德庶民院保留代表四十二人。(10)帝國國會對愛爾蘭一切人事及物之最高威權，當保留不動，該案末款取消。

① Walter Long ② Antrim ③ Down ④ Armagh ⑤ Londonderry ⑥ Fermanagh  
⑦ Tyrone

## 一九一四年通過之自治案。

所不出吾人意料之外者，該案爲愛爾蘭漠然視之，而不甚表示歡迎。蓋新奮則要求完全獨立，厄耳斯得統一黨則主張維持現狀，贊成此聯邦計劃者，殆無其人。此島之紛亂，日甚一日，軍事統治愈趨緊張。其後竟在實際上成一武裝之戰場。新奮在一月十五日之市選舉，新獲勝利，其勢乃益不可輕侮。該案在英爲勞工黨及獨立自由黨極端反對。由英派遣之委員，研究該問題，雖曾報告愛爾蘭關於外交及國防事宜，必須由帝國國會統治，但勞工黨則要求民族自決之原理，應用於愛爾蘭。獨立自由黨則固執一九一四年提案之原則，謂該新計劃既未能應付需要，又未能得該島任何分子之贊成，該案規定國家之分部必將維持於永久（與政府所相信者相反）。又謂絕不能有地理上之區分，可使各分子均表滿意。反觀混合政府黨或屬統一黨，或係自由黨，其傾向則極力熱心擁護該案，且謂其可以安然通過。以昭公允於聯合王國其他各處。其對愛爾蘭，苟有利可行，則極力予以自治。其對愛爾蘭人民，則予以息爭之機會。該案所規定之聯邦制，據若干政府領袖意見謂其終將實現。

三月廿九日，該案以二五四票之大多數通過二讀，此實出人意料之外。一九二〇年六月該案雖有諸多懸而未決之修正——其一爲獨立自由黨及勞工黨所提出主張單一國會者，其二即爲提議厄耳斯得郡自由者，係獨立自由黨提出——唯主張自主，其變遷終未可必厄耳斯得全體準備承認此新規定。但國民黨則極表反對，新奮則無改變態度之表示。當時一般人咸預料，舊教愛爾蘭之拒絕採納其所規定之

施行步驟，必將使該案立即破裂。同時一種解決之需要，日見孔亟，非僅由於該島之紛亂情形，抑且實因據一九一四年自治案之規定，交戰國和議談判之完成，將自動使該案——該案此時除獨立自由主義及勞工外，並無其他援助——見諸實行。

【一九一八年之選舉：混合黨之選舉運動】戰爭情形與一新選舉法結合，以使布列顛一九一八年十二月之國會選舉，呈現諸多奇特之點。全國選舉團內有八百五十萬之婦女，較前大至二倍。除軍隊及其他缺席者外，投票均限於一日，投票得由郵寄，甚至得委代理。混合政府在實際上得政治分子之援助，而其他團體在戰前幾乎無人聞知，今竟彼此衝突，以引起平常之黨爭。

第一重要問題即畢竟是否應有選舉，——即在和約簽字以前，方二月人民代表法之採行，即可預知國會不久當行解散。其後數月間，軍隊之失敗，使對此趨向之一切計劃均行氣餒。但時當中夏，前方之情形又得進行順利。自是以後，愈可見混合政府將必訴諸選舉團，以冀重得新權勢。其對此事之目的，於初秋即經宣布。前首相愛斯葵氏領導之舊自由黨，極力反對此計劃，其意謂無論該新選舉法之規定如何，而駐紮國外之三百萬布列顛及愛爾蘭之軍士，實不得投票也。彼又主張不必有選舉使混合政府以聯合王國人民之意旨，赴和平會議，該政府既已戰爭勝利，則不至有爭論其議和之權利者。勞工黨之反對選舉，雖係因在是歲該黨改組以後，其在選舉區方從事組織機關，尙未成功，但其最著之反對原因，顯係顧慮軍士之投票也。

然混合黨領袖宣布及早選舉之顯然勢不容緩，當時之國會，始於一九一〇年十二月，故已超過其法定最高之五年任期。自一九一五年以後，曾五次決議延長其生命。自一九一〇年選舉之後，庶民院議員之以補缺選舉當選者，幾至半數。但人皆承認該院已經困倦頹靡，能力薄弱，而無代表之資格。首相宣布該院已至氣息奄奄，瀕於彌留之際，其對國家大問題，不能代表擴大滋長之選舉團，以有所計議。布列顛在和會之代表，必須知在其身後有一代表國家之新庶民院，可肩起經濟及社會等改造重任。非混合的自由黨則責該首相非僅翹首盼望和平而已。蓋其所懷抱者，即在久於其任，欲乘國人不願政治顛覆之時機，並以與其統一黨人員合作之計劃，而求達其目的。

國會於十一月二十一日停會，閱四日即經解散。十一月十六日，首相與羅氏已於韋斯敏斯德中央大廳之會議，開始混合黨選舉運動。閱時未幾，乃將該事以聯名宣言置諸選民之前。政府黨領袖無論如何以和會孔急為理由，主張舉行選舉，但其選舉運動未大進展之前，則若輩對於國際事件，寂然不肯談論。當時未嘗不令人驚奇。首相有長篇之演說，對於此問題則不會道及。該宣言略述政府之意旨，如其繼續當權，則可保國家之長治久安，並促進自由國家聯盟之造成，但必主要致力於內政性質或純布列顛性質之問題。其主要加重之點有七：（1）土地改革，其目的即在擴充土地分配及小產業保有，農工工資之增加。農產物之增多，並特別注意於退還兵士及水手之安置。（2）居住改革，及大規模鄉村生活之改良。（3）財政立法之制定，務使其縮減戰時債務，而以防害實業及信用至最低限度為原則，並須使之對食品及原料不加新

稅，同時對殖民地應予以優先稅則之待遇。(4)在可能範圍內，務使實業立即脫離政府之節制。(5)改革貴族院，以組成與人民直接接近之第二院，然後方可充分代表執行其職權。(6)履行前言，以逐漸發達印度之責任政府。(7)以自治為基礎，解決愛爾蘭問題，但不得使該島與布列顛帝國脫離，亦不得強迫厄耳斯得服從於一自治國會。

混合黨選舉運動之所以絕口不談國際事件者，吾人可想而知。蓋此種討論，其必引入複雜問題之細目，對此細目小節當時如欲予以研究，其必困難，或終屬徒勞。然選民不久即倦於政府所給與之口惠。愛爾蘭問題，土地改革，及優先稅則，固曾可恃以助長黨爭之工具，但其出席政治會議之男女，所欲知者為此：對於德皇將何以處之？果將使德國應付此戰費乎？政府對於敵國之政策將奈何？凡此種種，以及其他連帶問題，首相及其同僚最後必須予以討論。十二月二十九日，魯易喬治在紐卡速爾宣布一種殘暴之和平，驅逐外國敵人，使德國在其可能範圍內，盡力負擔戰費，並懲罰引起戰爭及破壞國際法之負責個人。(德皇在內)國家社會及政治之改革進行，使人引領盼望，此乃事實之顯而易見者。但民衆之態度，則以為此種改革，必須實現，亦且必將實現，其唯一大問題，即在對德之訂約。

【一九一八年之選舉：其他團體】除愛爾蘭以外，選民共有三團體可選擇，即混合黨，獨立自由黨，與勞工黨是已。愛斯葵領導之獨立自由黨，既宣布其選舉為荒謬與罪戾，乃明白表示其目的在維持其分明的黨之性質。自由黨全國聯合會十月在曼徹斯特會議所發之宣言，並由蘇格蘭自由黨在格拉斯哥<sup>①</sup>會議

① Glasgow.

予以同意，乃爲其一種黨的政策。迨既致力於實業、農業、勞資、住居、課稅、公共衛生以及其他社會問題，此政策即再申述其信仰自由貿易乃大有造於國家福利者，並力倡愛爾蘭自治之當立即實行，非僅予以法律上之權利，且須使之爲一種完成之事實。歷經選舉運動期間，魯易喬治對其統一黨人員之讓步，大遭詆毀。一般人皆謂帝國之優先稅則，一旦爲一完成之事實，不久將必有食料惡稅從之，自治原爲合法之事實，不應置而不理。一以王黨爲砥柱之政府，如其能使貴族院改革見諸實行，則其價值爲何如乎？愛斯葵對於與選民最有利害關係之問題——即關係和平事宜——祇可率其黨徒與政府黨立於共同之地位。但若輩既與其大敵黨相抗，故對其以前領袖宣稱不顧黨的利益之說大爲不滿。最顯而易見者，如其對向來自由黨盤據之選舉團，竟允許以混合黨候選人與彼自由黨相抗衡。此則自由黨人所深憤恨者。

選舉運動得自勞工黨活動之利不少。勞工之選舉運動，較諸愛爾蘭以外之任何團體，均有勢力。三百六十候選人，置諸選民之前，而從前最高數則爲六十八人。勞工之訴諸人民，有一宣言，頗引舉國之注意。其要點即爲一種調解的及國際合作的和平，並有一國際勞工約章爲和約之重要部分，協約國軍隊立即撤出俄境，愛爾蘭印度及布列顛其他各部之民族自決，文化與實業自由之恢復，強迫徵兵之完全取消，土地國有，以國家經費即速造成百萬新房屋，厲行自由貿易，重課累進直接稅於資本案，以應付戰債，礦產、鐵路、造船、軍火及電力等之收歸國有，而以平民監督。失業之救濟，全國之最低工資，完備的成年選舉制，及婦女之平等待遇。

混合黨領袖攻擊勞工黨大多數選舉之要點，即謂該黨不能代表勞工全體，僅能代表其一部，或最小數，且其領袖係抱和平主義，及過激主義者。同理其攻擊自由黨之理由，則謂愛斯葵團體既不多於擁護混合黨之自由黨，故不能自居於從前自由黨所有之地位。又謂其領袖資格與能力均弗克寄以國事之重任。

在愛爾蘭舊教部分，問題激起於國民黨與新奮黨之間。前者要求實行自治，後者祇欲獨立。其選舉運動非常興奮，且頗致秩序紛亂。新奮黨崛起之勢力，在數月間之補缺選舉，幾乎到處獲勝，所向披靡，乃欲悉取愛爾蘭一〇五議席中之百席。而大勢所趨，自始即顯然佔優勢。前已述及其候選人在選舉之終，宣布其目的在退出韋斯敏斯德，但有人以為如勞工大獲勝利，則必將勸告新奮黨取其議席，以為合作之行動。

【選舉之結果】選舉運動於十二月十三日結局。翌日計其票之總數，共佔五八四席，一七〇候選人已經被選，未遭反對。其對大學十五席之選舉，於十二月二〇日舉行投票，而在一選舉團因有候選人死亡之故，其投票須行延期，約有四百萬票紙，並有封皮及票箱等，已經分配於國內營房，及西方前綫之軍隊。十二月十四日，投票終結，選舉監督將票箱密封而置諸安全地方，通常置諸縣公安局。歷經兩星期，選舉監督繼續收票，——正式簽字證明者，或由郵寄，或由代理投遞，十二月二十八日，乃行數票。其對缺席人或其他特別團體所投之票，並不分別計算。但有三四種事實可資考徵，第一，註冊選民之實際投票者，不過百分之五十。第二，據自由黨及勞工黨領袖之預測，大部海外軍隊未能投票。第三，代理制度之應用者太少，蓋主要由於時間短促故也。第四，婦女投票之多，頗出選舉前觀察者意料之外。

情形反常，欲與其他選舉相較，甚屬無謂。其結果彰明較著之特點：即爲混合黨之完全勝利。在選舉前，對混合黨之獲勝，幾乎無可置疑之地。但未有預想其成功形勢如此其不可抗衡者。觀其自七〇七之新總席數，取得四七二席，即可知矣。愛斯葵自由黨遭逢非常不幸，前首相在伊斯特淮夫<sup>①</sup>選舉團，自一八八六年以後，歷屆選舉，均獲勝利。今則自身已遭失敗。其本黨僅得二六席而已。若干前任國務員因在其選舉區內未能取得八分之一之票，乃遭沒收選舉押金之屈辱。勞工增其代表，獲得五九席。顧此絕非事前預測之明驗也。而最有能力之麥克唐士諾典及亨德孫<sup>②</sup>等三領袖，則遭失敗。非混合的統一黨員四十六人當選，並有二三小團體大獲勝利。前已述及，新奮黨得七三席，愛爾蘭全爲其操縱。而國民黨僅餘七席。在選舉前，國民黨有七十八席，新奮黨有六席。新國會內新分子之比例，大失其常。議員半數以上——三三八——已非屬於前國會者，二百五十或三分一以上，曾服務於戰爭。

對其結果之考查，可得若干重要結論：第一，混合政府在戰爭期間，措施有方，國人表示嘉許，並對其已經宣布之和議條款，予以贊成，更要求議和須由現在任職人員，出席折衝樽俎。第二，全體人民並不與和平主義及過激主義表同情。無數勞工黨及自由黨候選人已蓄商議和平之觀念，故卒含垢忍辱，陷於失敗。第三，自一九〇五年，自由黨執政以來，已至其解職之期。——質言之，即國人已趨向於統一黨，非僅新國會內之混合黨人數以統一黨員居多，（統一黨三三五人，自由黨一二七人，勞工黨一〇人），即庶民院之全體，將不參加之新奮黨員計內，而統一黨佔五三席之差額。最後則是在愛爾蘭之結果，表示該島之情形亟爲

① East Fife ② Arthur Henderson

危急。百年來英政府所對付之危機多矣，實以此次爲最。

【一九一八年選舉後之政黨發達情形】該首相既得國人之新信任，乃立刻改造混合內閣，其目的即在注意以上之問題。雖其新來之人數（十人）不及國人所希望之多，但其宣布委任者七十七人。除首相外，所有大多數重要位置，悉委諸統一黨，而無限繼續之戰時內閣，保有一優勢之統一黨團體。混合黨員普通均對前途抱樂觀。但外部批評者及觀察家，咸預測該新政府將入於世路崎嶇之境。而大勢所趨，亦有不容諱言者：第一，大戰所促成之重要問題，及和平之急待恢復，其千端萬緒之難題，均須該內閣從事解決。應付。至於其由來已久之困難問題，顯著者如愛爾蘭問題，則更無論矣。第二，當時嚴重之實業及社會之困難，要求集思廣益，羣策羣力，以便及早解決，乃巴黎和會之議和，亦有急不容緩之勢。以故國內立法須格議數月。非特此也，彼國務院中甚至內閣中之意見紛歧，各執一說，遂致凡事進行不利，曠日持久，而不見功效。而在庶民院內政府黨大多數之過盛，一如一九〇六年選舉後之大多數，實爲困難之淵源。甚至政府之失望於民衆，未及一般人之預料，而其徵已見矣。於是若干補缺選舉立即先後舉行，益足速反對分子之傾向。

當新國會集會時，反對黨之性質實爲一種畸形。次於政府黨之勞工，有最大數之議席，依嚴格之習慣，即等於有權列於前面反對黨席。然獨立自由黨不能與此規定相容。其結果即爲一種調解，使兩黨之正式領袖與其各該黨若干黨員，正式就任其戰略上的位置。兩團體並未正式結盟。但形勢則使之聯合。以數量觀之，其勢雖弱，但其長此肆行批評，政府黨固未嘗等閒視之也。

此種排列在國會內之存在，至於一九二〇年尙未變更。然其將繼續至何時，及其起而代之者將爲誰，何此乃舉國注視之問題。其足以使黨制重新穩固樹立者，亦有某種努力與趨勢，可資稱述。第一，計劃結合自由分子，而恢復該黨向日之地位，使成政治中之特殊勢力。一九一八年選舉後，在自由黨全國聯合會執行委員會之第一次會議時，前首相愛斯葵宣稱自由黨應保其地位，與其獨立活動，此種重要關係全國，未可尋常視之。又謂自由黨之全國組織，亦應維持其存在。依此規訓，國會中之非混合的自由黨團體選出奈而莫克林①爲領袖，而與勞工攜手，取反對黨之地位，經連續之會議及聚餐，乃有擁護愛斯葵（愛氏仍爲真正之領袖）及其他當權代表等政策之宣言，此種會餐足以喚起全國黨之精神。一九二〇年二月，愛斯葵本人再出席庶民院，昔日代表伊斯特准夫選舉區，今則代表佩茲力②。除此種事實外，並有獨立自由黨在各種補缺選舉之顯著勝利，當一九二〇年初夏，即引起各處恢復政黨統一之要求。——簡言之，即要求自由黨之脫離混合黨。故亦即混合黨本身之終結也。當時論者謂混合黨係一種彼此反對各黨之結合，以戰爭之特殊情形而組成，爲特殊目的，——即爲和議之目的，——而繼續至於一九一八年，此種結合，考其真正性質，實係臨時的，其目的已經達到，苟非其縮小成一陰謀黨，以爲區區個人利害計，則必須使之立時解散。凡欲使之變成政府之永久組織者，則完全背其最初之唯一目的。論者又謂現在之情勢，將使混合自由黨及獨立自由黨間發生一種真正之衝突，兩派常置候選人於選舉區，彼此反對，因在大多數選舉區之黨機關，均在獨立派掌握，故混合分子有不得不另組其本黨機關者。至其結果之激起新衝突，使重行合

① Sir Donald Mc Lean ② Paisley

併之困難增加，乃不可避免之事。

此時期之第二重要發展：即爲勞工黨之改組。其實行之目的，即在予該黨以更廣之選舉區，使其在改造時代之政治生活，得更大之勢力。其根據即一九一八年二月倫敦政黨會議所採行之新黨綱也，該黨純係工會，地方勞工黨，與社會主義者及合作協會之聯合會。其中黨員僅爲其屬於此種地方機關之一分子。但自是以後，除此種團體外，有黨之地方支部，其組織務使在選舉區內類似其他黨之地方支部。於是其不欲加入工會或社會主義協會者，可以投入勞工黨矣。其二改革對一切勞力或勞心之生產者，不問其階級或職業，均正式承認爲該黨之忠實黨員，並許可其有要求該黨保護之權。最後則是其黨機關之若干變遷更特別提倡在每次總選舉之前，該黨之計劃當在黨會議中表決，凡有本黨名義之候選人，即應明白宣誓其對所頒布之主義及政策，完全服從。

在一九一八年之總選舉，勞工所得之議席，不及其黨員所希望之奢。但其後一年半期間，該黨勢力之加增，遍於全國，以致精明之政治觀察者，咸從而侈談勞工政府之可能。在一九一九年十二次補缺選舉中，勞工候選人參與，共得一三三、七八三票，以對抗混合黨之一〇四、四八五票，而新得三議席。非特此也，其票之分析，可見該黨非特在實業區得勢，抑且在中等階級之選舉區內得勢。其在一九一八年對選舉權之擴充，所獲之利，較諸任何其他黨爲優越。該黨不能取得國會之領袖資格，蓋以其組織仍甚混亂，內容對反動分子及進步分子，兼蓄並收。但其計劃，則較其他各黨均爲固定。其激烈之宣傳，當戰後時局未定之際，

即在鼓吹生產工具及分配方法之國有，而其激烈之左傾運動，可在任何時使充分人數將該黨引入統治地位，此乃顯然可能之事。

第三種發展之足述者，即爲使混合黨變成永久的政黨之運動。欲決此種提議之第一次始於何時，起自何人，此乃不可能之事。若謂當此結合最初成立，即使人人皆存此種提議之心，此乃毫無理由之說。在未休戰以前，其公開談及此事者，實無其人。但當一九一九年五月，乃有一在庶民院新混合黨議員之非正式委員會，從事計議永久的中央黨使其內有中和而進取之人——混合自由黨，及自由思想之統一黨——其目的特別在反對勞工方與未艾之政治勢力。是歲夏間，若干領袖國務員宣布一種計劃，及歲暮該首相及虛名之統一黨領袖羅氏，皆表贊成。早在一九二〇年，該計劃完成之宣布，一時幾乎爲人日夜盼望。然或以混合黨領袖寧願坐待良機，（例如全國選舉）或以其對此問題未能完全決意，殆以此一二理由，而致迄一九二〇年，從無一步之明白進展。

此提議當然引起一切政治人士之興趣。蓋其實現，非第使該黨由來之演進，有一確定之目的，抑且改建完全之黨制於一新的永久基礎上。獨立自由黨謂恢復戰前之各黨分立情形，此其時也。彼等並以獨立自由黨與勞工黨在補缺選舉之勝利，而指稱混合黨之民望漸減，又亟言自由黨方在積極失勢衰落中，混合黨不久即將僅成一統一黨，如欲恢復戰前之黨制，則以正式解散國務員之結合，爲其要圖。反觀混合黨領袖，則主張混合黨本身尚須維持相當之長時間，舊黨制經取消，將來之劃分，必將主要以一方面之兩舊

大黨之中和分子，及他方面之勞工及社會主義之急進分子爲界綫，若輩且極端提倡中和之統一黨與自由黨有永久結合之必要。

混合政府至少有大多數虛名擁護者，爲之後盾，乃取一種進行順利之地位。一九一九年，其在庶民院之失敗，在常時必將使內閣辭職，乃今竟使政府至於完全無恙。同時其行事之因循，政策之缺乏，財政之浪費，憲法之廢弛，以及其趨於專制，凡此種種，均引起嚴苛之批評。無論如何，政府之表示繼續進行，自若也。然形勢之不安，以致全國選舉幾乎須星夜速辦，在此種時局之下，政黨機關及其活動所取之途徑，誠非吾人所能預卜者。

【魯易喬治之去職（一九二二年）】魯易喬治在任數年，雖保障資產階級不遺餘力，但國家之繁榮並未因此恢復，反致國內怨聲四起。工人方面以經濟恐慌影響工資，對魯氏固表不滿，逐漸傾向勞工黨，而保守黨中之資產階級，對彼亦不表好感。所以然者，蓋以資本家納稅太重，獲利減少，益以工潮此仆彼起，更使若輩惴惴不安，恐懼共產革命之將至。資本家與工人均將其所受之痛苦，歸獄於魯易喬治。魯氏之地位於是日形動搖。

在一九二二年初，保守黨終止與自由黨攜手之風聲，甚囂塵上。當時所以未曾實現之原因，皆以魯氏與張伯倫之應付得法。但倒閣運動並未自此消滅，反因英土戰爭之威脅而更加緊張。同年十月，保守黨領袖鮑爾溫等一致表示不再繼續擁護魯易喬治內閣。後援既失，魯氏乃只得下臺。魯氏之去職，有兩重的

意義：一爲其本人之政治生命日漸沒落，一爲自由黨之秉政從此絕望。繼魯易喬治而組閣者，爲波那羅氏，  
①是爲戰後第一次之單獨內閣。統一黨自一九〇五年巴爾福內閣失敗以來，至是始有重興氣象。

波那羅組閣伊始，卽於十月二十六日解散議會，十月十五日舉行總選舉，以詢國民對於單獨內閣及混合內閣之去取。選舉結果，統一黨佔三四四席，愛斯葵派之獨立自由黨六十席，而魯易喬治派之國民自由黨僅佔五十七席，混合內閣遂不復能存在。統一黨既獲絕對多數，波那羅遂組織純粹之統一黨內閣，且將贊成混合派統一黨領袖張伯倫輩擯諸內閣之外。其後非混合派統一黨鮑爾溫組織內閣，張伯倫等仍不在閣員之列。於是統一黨內，正如自由黨同一命運，漸現分裂之象。二次鮑爾溫內閣時，兩派始稍諒解，最後統一黨乃由分而合。

一九二三年，波那羅因病退辭，五月二十二日，鮑爾溫繼而組閣。鮑氏就任未幾，經濟恐慌卽行轉劇。各方督促政府速取嚴厲措置，以謀救濟。鮑氏認爲解決失業問題之關鍵，在採行保護關稅政策。彼主張在大英帝國之內，母國與自治殖民地相互採行自由貿易政策，或優惠待遇政策，而對各國危害英國工業之貨物，則徵收關稅。自鮑氏發表此種言論之後，反對黨卽以生活程度行將高漲爲辭，紛起攻擊。鮑氏以問題重大，非訴諸民意不爲功。於是解散庶民院，實行改選。結果，自由貿易派佔勝利。工黨爲一九一席，自由黨一五八席，而保守黨則失去三十餘席。一九二四年一月二十一日，鮑爾溫以不得庶民院信任之故，遂宣告去職。

【勞工黨第一次登臺（一九二四年）】在國會內佔議席最多之政黨，首爲保守黨，次爲勞工黨。保守

① Bonar Law.

黨既被迫而去職，則組閣重任自屬勞工黨無疑。故英王立即邀請麥克唐組閣。此係英國有史以來勞工黨執政之第一次。麥氏乃一知識階級之社會主義者，同時亦係主張議會政治，而反對暴烈革命的社會主義者。麥氏登臺之後，即聲明：社會主義之建設，不能一蹴而幾，須循序漸進。其發表此種聲明之用意，無非在緩和工人之躁切要求。其新閣之主要人物，皆係理想主義者，平素雖善宣傳，然而實際行動，則與其他政黨初無二致。在勞工黨秉政期間，其所採行之外交政策係協調政策。唯其如是，故在一九二四年八月，英國先法意而承認蘇俄。勞工黨此種措置頗博得輿論之讚許。旋因與蘇俄商訂商約，及貸與俄國以無充分擔保之借款，保守黨與自由黨始起而劇烈抨擊。因此在庶民院，勞工黨內閣以一九八票對三六四票而失敗。但麥氏並不辭職，反而解散庶民院，重行改選。正在進行改選之際，金諾維夫——第三國際首領——致英國共黨之赤函事件發生，以致危及勞工黨政府之地位。故總選結果保守黨大勝利。其所得之四一八議席，構成庶民院之多數。麥氏見大勢已去，遂於一九二四年十月辭職。英王乃復授命鮑爾溫組閣。

【第一次鮑爾溫內閣（一九二四至一九二九年）】鮑爾溫再度登臺，鑒於過去統一黨內部不能一致，使內閣政策不能盡量發展。故此起用舊混合內閣派張伯倫為外交大臣，自由黨舊國民派邱吉爾任為財政大臣。鮑爾溫既負反社會主義之重命而組閣，故其一切政策，均以反對勞工黨政策為標準。對外方面，首由張伯倫組織委員會，決定金諾維夫函件屬實，而對俄提出抗議，並不批准前內閣所訂之英俄條約。一九二七年，宣佈對俄絕交。其在對內方面，一九二六年之炭礦糾紛，政府調停終歸失敗。

① Zinovief. ② W. S. Churchill.

全國勞働者遂有總罷工，率致人心惶惶，舉國騷然。鮑爾溫態度強硬，力持鎮定，罷工風潮幸告平息，內閣賴以不倒。自後，對勞働者防範愈嚴，對共產黨取締，更不遺餘力。率引起自由勞工兩黨之反感。一九二九年鮑爾溫解散國會，五月舉行總選舉，結果勞工黨得二八七席，保守黨只二五四席，自由黨五七席，無所屬者八席。勞工黨在庶民院爲第一位大黨，以此爲開端。於是勞工黨麥克唐乃又代鮑爾溫起而組閣。

【自勞工黨重握政權至國民內閣】保守黨執政數年，成績不可概見。其在上屆競選之際，嘗自誇失業問題可於短時期內解決，但五年來失業人數非特未曾減少，反而增至一百五十餘萬。又因其採取保護關稅政策，並恢復金本位制，致使國內物價飛騰，海外貿易陷於不振。結果罷工風潮層出不窮。在外交方面，鮑爾溫內閣亦毫無建樹。一九二五年五月三十日之上海慘案，即係在保守黨政府時代發生者。而一九二七年之英俄絕交，亦爲其強硬政策之結果。

此外，保守黨政府因在歐洲聯法抗美，並在太平洋助日侵華，甚爲美人所嫉視，當一九二八年英法海軍祕密協定洩露時，英美邦交幾致決裂。凡此種種，均非保守黨政府所得辭其咎者。故在一九二九年五月三十日之國會改選，人已預料保守黨必將失敗。總選舉之結果：保守黨一敗塗地，由四百議席減至二五七席，而勞工黨則由一六二席驟增至二八八席，自由黨亦由四六席增至五八席。在新庶民院中，勞工黨雖不能獨佔多數，但其已成爲國會中之最多數黨，則應負責組閣，實毫無問題。故英王立即授命勞工黨領袖麥克唐執掌開揆。此係勞工黨第二次之登臺。

麥氏即位不久，即於九月終赴美，親與胡佛總統晤談海軍問題。英俄亦於十月間恢復邦交。惟其對內部之失業問題，則終有一籌莫展之嘆。一九三一年八月，勞工黨內閣再行瓦解，保守黨三度出而組成國民內閣，實行保護政策，然僅就失業問題而言，據一九三二年八月之統計，英國失業工人總數達二、八〇〇、〇〇〇人，較一九三一年，增加五〇〇、〇〇〇人。國民內閣差堪自慰之政績，即為其財政之改良：一九三一年因維持英鎊價格，向法美所借之款項，一九三二年九月完全還清。而一九三二年之收入與支出亦頗能維持均衡。迄一九三四年歲暮，英國政府仍在麥克唐、鮑爾溫與西門三大黨領袖合作支持中。蓋鮑爾溫所領導之保守黨，擁護麥克唐，勞工黨則多數拒絕附從麥氏，自由黨則西門派擁護麥氏。結果英國主要政黨遂有保守黨，自由黨，國民自由黨，勞工黨及國民勞工黨。

現在喬爾西亞<sup>①</sup>之王街<sup>②</sup>上之英國法西斯總機關，在青年政治家莫斯萊<sup>③</sup>爵士指導之下，正向全國宣傳其『組合國家』，準備在下屆總選中奪取政權。而反政府勞工黨領袖之一，現任總檢察官斯托福耳克利伯<sup>④</sup>爵士，亦主張建立社會主義之獨裁政權。目前英國有諸多重要人物，高唱改革現行政治制度。但英國之民族性終不至有如一九三四年一月七日之巴黎大暴動，則為世人所深信。

① Chelsea ② King's Road ③ Sir O. Mosley ④ Sir Stafford Cripps

## 第十九章 大布列顛自治殖民地

【政治自由之古風】吾人之敘述布列顛政治制度，固不能不對其政府組織及其帝國問題略有批評。自各方面觀之，聯合王國雖係獨立而自存，但實不過爲大布列顛領土之一部。彼大布列顛者，幾乎佔全球可居住土地四分之一，而統治世界人民四分之一而強。比較言之，羅馬帝國乃一更大之強國，方其全盛時期，幾乎在實際上將此文明世界全據而有之。然嚴格計之，布列顛帝國之政治創造，實可謂橫絕古今，而無與比倫者。

廣義言之，今日生息於布列顛旗幟下之人民，其昌盛繁榮，滿足自適，防己之失權，嫉人之爭利，較諸世界其他大民族，固相若也。語其居處，則遍於各地；語其血統，則幾乎包括各種族；語其代表之文化，則可分爲各階段；語其所有之經濟利益，則可劃爲各種類。歐洲人種之比例，較百五十年前，幾乎未能稍加。顧今日帝國之結合，較諸戰前樂觀人所想者，實更堅強。所有血統關係，文化關係，工商業之利益，以及求保護之慾望等等，皆其結合愈漸堅強之主動力。但吾人追本溯源，其主要事實，完全在百餘年來布列顛帝國之統治有方，而人多享其利也。海外大附庸，今已在實際上變爲自由國家，其向日不敢擅與自治全權之人民，今已授以一部之權利。其更較落伍之人民，今已由英之行政家善爲治理。其所享之厚賜有足多者。

英國自始既與其他擴張領土之國家相反，而許其殖民有參與本地政治之權。然唯有歷經若干紛紜困難，英國乃不得已而認殖民自治為帝國勢力發展之真正基礎。近有學者以英國之立腳點而對此問題發表一種有趣之論調：『當歐洲人起始傾注於世界其他各地，布列顛人民獨能習與性成，具有自治之精神與本能。結果即其所到之處，則攜自治以俱行。在十八世紀，甚且在十九世紀中葉，布列顛本身以及自其懷中脫出之新國家，幾乎為現在世界之唯一自由國家。唯其自由，故能致富強。各領土之發展乃所以自謀也。其擴大新殖民地亦屢與其母國意志相反。而此種強盛自由國家之順自然而發生，即布列顛帝國擴大之主因。布列顛殖民地普行自治權，結果即其殖民反對母國之不當措施，較諸其他各國未得自治權之殖民地，實為激烈。唯有此自治，故能養成此種獨立之精神，浸假而促成一七七五年美洲殖民之革命，浸假而促成合衆國獨立之基礎。此大爭端曾引起一重大問題，開人類歷史之新紀元，其問題即在統一是否可得最高度之自由，建立一種自由國家之聯邦，使其各自為政，而結合求得共同之利益，是否可能。但此問題在大西洋兩岸，莫能了解者。布列顛亟思維持統一之必要，且覺共同國防之全部負擔，置諸布列顛，實為不公。乃為執行其意見計，而有諸多之迂謬政策。同時殖民亦當然亟思自治權，而鄭重主張寧可增加而不可減少。結果即為不幸之戰爭，使世界之唯一自由國家團體，於以土崩瓦解。其彼此之疎絕日甚，世界之自由動力銳減。此乃不幸中之更不幸者。布列顛得自美洲革命之教訓甚多。舊帝國一經失去，則新帝國立即成立。人咸以為彼之所謂自治原理，向未有國家應用於其海外領土者。獨布列顛行之，而彷彿已引起美洲之亂。

端。今布列顛必將懲前毖後，而有所警惕。但布列顛並未作如是觀。蓋自治之習性已根深蒂固於殖民之心，而牢不可破。故布列顛雖欲否認其自治，亦勢有不能。反之，其在十九世紀中，漸知殖民自由擴充之可行，蓋惟有人人皆享自由，而後可得統一，其成功（固仍必經過大發展）已經顯見於大戰期間。<sup>①</sup>

【自治領土一般要點】組成今日大布列顛帝國之廣土——除聯合王國本部外——自其政治地位言之，共分四大部：（1）自治領土，（2）王屬殖民地，（3）被保護地，（4）印度。印度雖有王屬殖民地及被保護地之性質，但並非二者之任一種，而自有其內部組織，及對外關係，以成一附庸帝國。自治領土有五：即坎拿大領土、澳大利亞共和國、南非聯盟、新西蘭<sup>②</sup>領土，及紐芬蘭<sup>③</sup>殖民地。其在一九一四年之面積總數，爲七、五〇〇、〇〇〇方哩，佔全帝國之大半部，如印度不計在內，則有全帝國四分之三而強，其白人總計約有一五、〇〇〇、〇〇〇，而聯合王國則有四六、〇〇〇、〇〇〇之總數。

政治學者稍一研究，即可對此五大地域，尋出兩種顯著事實：第一，此等地域，雖爲吾人習慣上所謬稱之帝國之部分，但實際上確爲獨立之國家。第二，此等地域，除在名義外，實際上皆爲共和國——有根據民治選舉權選舉之國會，並有與母國現在行政部相同之責任行政機關，有其自己之國旗，自己之陸軍，自己之海軍。其修正本國憲法，制定本國法律，僅受倫敦最低限度之干涉，委任本國官吏，（總督不在內，其職權幾乎純爲形式的，與英國君主無異），及徵課本國租稅，則自有全權，其對自母國或自帝國其他部分入口貨，得自由課以保護關稅。其對母國並無強迫的財政上之供給義務，甚至其對前世代爲保護此等殖民所

① R. Muir, Character of The British Empire (London, 1917), 9-12. ② New-zealand. ③ New-foundland.

欠之債息，亦不負擔。在戰爭時，聯合王國身當其衝，而此等地域無須供獻一人一船，或一先零。即今日海軍之仍足以爲其領土之保護，亦無須各領土有所供給，以資維持。總之，此等地域與其母國之純粹政治上關係甚小。自治領土在實際上之唯一弱點，即在其不能自己派遣使節及領事於外國，亦不能自有其獨立之外交政策。君主對其立法之否決權，國會之對其立法之制定權，以及樞密院司法委員會聽審來自諸領土法院之上訴權，凡此諸權之執行，均與時俱減。實則輓近以來，諸領土已得享有單獨締結通商條約，及其他國際協定之權，例如一九〇七年之坎法通商條約，即係由該領土政府指定之全權大使商訂，不過其國書係由樞密院中之君主頒發耳。因此外交權日見增加之故，坎拿大於一九〇九年新立一外交部。

【坎拿大領土】吾人對於自治領土，既已觀察其大概，今就坎拿大、澳大利亞、及南非三主要國家政府之組織，及其性質，稍加更詳密之研究。坎拿大有其特殊之情形，非僅以其廣土衆民爲領土中之最大者，亦實以其與合衆國接近，復有密切之關係也。其政府制度之可與美國比較對照者，有數點：第一顯著事實，即在其組織係採聯邦制，是與美同而與英異。蓋其政府職權係以成文憲法分配於中央政府與地方政府，在今日之組織，即所謂坎拿大聯邦者，實起自一八六七年。當時因殖民之請求，乃由倫敦國會通過布列顛北美法<sup>①</sup>，將以前四個分立之殖民地，——魁北克<sup>②</sup>、安剔釐阿<sup>③</sup>、紐不倫瑞克<sup>④</sup>、及諾瓦斯科細亞<sup>⑤</sup>——合成一個新坎拿大領土。輓近數十年間，人口向西方發展，乃有由坎拿大國會建立之其他地方，頗似美國國會之承認西方諸邦加入聯邦也。於是自一九〇五年以後，此領土除育空<sup>⑥</sup>及西北地外，外共有九省。

① British North America Act ② Quebec ③ Ontario ④ New Brunswick ⑤ Nova Scotia ⑥ Yukon

在合併法之最前，諸舊邦取得代議政府，自一八四〇年以後，最進步之邦亦取得責任政府，即國務院如英國之對民選的立法議會負責也。故此新聯邦計劃制定之時，對政府所應取之制度，遂無問題。英之制度，足為模範，美之制度，更使之有系統，特別使之與聯邦原理相調和。此領土政府之特點，可以約略述之：其正式行政元首為總督，係在倫敦任命，任期五年，其在實際上所執行之職權，一如其母國之君主。所不同者，僅有某種權力——例如否決權——在英已經取消，而在此領土仍有時為其執行耳。其行政部，係一團體人員，——一九一七年其數為二十三人，——其內名義上有樞密院，但實際上即內閣。閣員取得位置之方式，實際上與英毫無異點。蓋總督指定國會中庶民院大多數黨所公認之領袖，為總理，而該總理則簡擇其同僚，而委以位置。黨之團結，國會中之議員及領袖，對國會下院之共同負責，虛位行政者之不出席閣議，總理之領袖資格，甚至內閣制純粹習慣上之根據，——凡此種種，與英國之相同，若合符節。並有相對立之兩大黨，即自由黨與保守黨，其有功於此制之實行，實非小補。蓋亦與母國略同一揆。現在之總督，係倍斯波羅<sup>①</sup>，內閣係一九三〇年八月七日由保守黨組成，總理為本內特<sup>②</sup>。

國會內有兩院，一為元老院，一為庶民院。元老院內有議員九六人，魁北克及安別蓋阿各二十四人，諾瓦斯科細亞及紐不倫瑞克各十人，其他各省員額較少，按人口之約略比例，有最低數為三人者。該政府計劃尚未制成時，乃有提議元老院議員應由人民選舉，惟是人皆恐選舉的上院，必將侵犯下院之權力，乃決定將其委任權委諸總督（實即內閣）之掌握。除死亡及辭職外，其足以使議席自動或非自動出缺者，雖

① The Earl of Bessborough ② Richard Bedford Bennett

有數法，但其任期實係終身職。除法律明白規定財政案須首由下院討論外，元老院與下院，職權相同。然普通該院但求矢勤矢慎，不具野心，而爲一修正之機關，於願足矣。

庶民院與英國相同。內有縣人民選舉之代表，其異點即在坎拿大如合衆國每十年戶口調查後，則有議席之重分配。爲防止議員總數過大計，魁北克之員額（六十五人）係不變的，而一切其他各省員額之增加，卽以此爲比例。一九一四年之分派，與安剔釐阿八十二席，諾瓦斯科細亞及撒喀其萬各十六席，其他各省則員額較少，總數爲二三四席，其選舉權係如美國之由邦議會規定，故頗不一致。九省中之七省成年選舉權已施行，其他二省——諾瓦斯科細亞及魁北克——則有財產或所得之限制。其最高任期則如英國規定五年。但國會時常解散，以致國會生命平均限於四年。庶民院頗易爲立法議會之監督機關，一切財政案均於以創制，大多數其他重要議案，亦首先交付該院。此外則所有政爭，於以發現，令聞廣譽，於以造成，國家政策於以決定。吾人須知就各方面觀之，其中央政府職權，實較大於合衆國。北美法內有十六條款規定省之權限，二十九條款規定中央國會之權限。非特此也，在合衆國中央權限係有限的，列舉的。而邦之權限係廣泛的，殘餘的，在坎拿大，則一切權力，非絕對委諸屬於奧大瓦①政府之諸省也。

省政府之足述者，約有數端。其虛位行政者爲省長，由總督（實卽該領土內閣）任命，任期五年，省長有一由四五人組成之內閣議會，其內包括由一總理主持之責任行政機關。立法議會除兩例外外，均係由成年人選舉之；除兩例外外，祇有一院。內閣制之實施，一如中央政府。總之，省政府之組織，在實際上，幾乎與

① Ottawa.

中央政府畢肖。各省自有其法典，以爲郡、邑、市、鎮等市行政組織之準則。其與英地方政府制度區別之要點，卽在其直接民選官吏，爲數較多。

【澳大利亞共和國】人謂澳大利亞歷史之千篇一律，一如其風景之索然乏趣，誠有足信者。然而如爲政治學者遊觀，則其今日遠在島陸所施行之大聯邦政府建設，亦覺其意味橫生，而引人入勝。英國政治家欲在世界處女地建立國家，未有愈乎此者。世界英語地方——甚至合衆國亦在內——未有廣土衆民之邦，將民治真諦實行如此其完美者。第一次政府，在一八二三年成立於新南威爾士<sup>①</sup>，自是以後，成文憲法選舉的立法議會以及責任行政機關，乃付與各種殖民地，其施行之速度，與人口之增加並駕齊驅。在一八六〇年，自治殖民地凡五，（內有塔斯馬尼亞<sup>②</sup>島）一八九〇年，則有第六自治殖民地之組成。早在十九世紀中葉，卽有合併於一聯邦政府之提議，願欲諸殖民地彼此同意於一計劃，則非有五十年之討論及試驗不爲功也。最後於一八九九年，乃有一種自治政府之計議，準備實行。其翌年，國會乃於澳大利亞共和國法中，對該計劃，予以同意。此新規定，在今世紀開始之日，見諸實行。

共和國內有六邦，其權限並及於北方領土（在本洲）及布列顛新幾內亞<sup>③</sup>，新邦之承認加入，可由此領土國會酌定其條件。新西蘭已得加入之機會。願此邦因有千二百哩之距離，及使人甚滿意之政府組織，故寧願自居於獨立自治領土之地位也。澳之憲法係直接來自人民手中，與坎拿大憲法（北美法）之非由人民制定者不同。其內容大綱酷似合衆國之憲法。坎拿大之憲法只可由帝國國會法修正。但澳大利

① New South wales ② Tasmania ③ British New Guinea.

亞憲法之修正，則由大多數邦之大多數人民投票，經該共和國國會兩院之通過，或在三個月內經一院兩次通過即可。其最後由帝國國會之制定，僅為一種形式，修正之實行，當然較易於合衆國。

政府之組織與坎拿大畢肖。其間幾無可分之點。總督代表布列顛君主，為虛位行政元首，國務員亦如坎拿大之簡任，即組成實際之行政機關。內閣制並無成文之規定——甚至總理之職，亦不見於條文。但此制之實行，未有更能完美者。國會內有兩院，倣效美國國會之名目，一稱參議院，一稱衆議院。參議院內每邦有議員六人，以總投票直接民選，任期六年。衆議院議員則每縣由人民選舉一人，任期三年，其重分配亦如坎拿大及合衆國之每十年戶口調查後，舉行一次。因有下院議員額不得超過上院二倍之規定，故下院範圍不能有不常之擴大。其選舉亦如在坎拿大，苟非由中央政府規定，即由各邦自行限制。在邦法律之下，成年男子選舉通行各處，而大多數邦亦有實行婦女選舉權者。聯邦政府取法美制，與坎不同，僅得有限制之權力；殘餘之權力，則委之於各邦。其授與聯邦政府之權力範圍較美為廣泛。蓋澳人能以經驗而深知何為此種政府所必需之權力也。但其中央集權，則遠不及坎拿大。此共和國在已往二十五年間，曾有繼續之顯著立法，皆所以建立完美之政治上及社會上之民治也。其勞工階級，勢力異常雄厚。一九一〇年乃有在庶民院勞工大多數起而擁勞工內閣，而以前蘇格蘭之一煤礦勞工為其總理。現在之總督為愛沙克斯①，於一九三一年一月就任。其內閣係澳大利亞聯合黨組成，總理為里昂士②。

【南非聯盟】英國統一殖民地政策，最後而最顯著之成功，即為南非聯盟，當部耳戰爭告終於一九〇

① Sir Isaac Alfred Issacs ② Joseph Aloysius Lyons

二年，大布列顛在其最後奮鬪，有自治殖民地者二，卽好望角殖民地及納塔耳<sup>①</sup>。並有被征服領土者二，卽前之部耳共和國與倫治自由國<sup>②</sup>。與脫蘭斯瓦爾，布列顛曾允授以與英制相同之責任政府。對脫蘭斯瓦爾之誓言，於一九〇六年履行；對奧倫治自由國（現在之奧倫治河殖民地）之誓言，於翌年履行。關於財政，關稅政策，鐵路管理，及與殖民之通商等問題，於是發生。凡此種種，皆使殖民地之密切合作，不容或緩。故使殖民地合併於一共同政府下之運動，應運而起。部耳人及英人，並甚贊成。一九〇八年，乃有若干殖民立法議會任命之代表會議，起草一種聯邦憲法，僅有一殖民地（納塔耳）曾利用此機會，以將該憲法付諸人民表決，經批准後，該憲法乃經送至母國。一九〇九年秋間，國會予以最後之許可，此新制度於一九一〇年五月三十一日，見諸實行。

制定該憲法者所遇之主要問題，卽在將成立一種如澳大利亞之比較地方分權聯盟乎？抑將成立一種如坎拿大之中央集權聯盟乎？其認一種聯盟爲必要者，主張聯盟須有實際之勢力，故其決議爲單一制，而非聯邦制。其組成之四省，僅成一種地方政府區域，各有其立法及行政機關，但其權力之縮減，較諸坎拿大之省政府，實不可同日而語。反觀聯盟政府則享有極廣泛之權力，列舉的兼殘餘的，此決議並未在任何情形之下，涉及國會制之完備組織，實則據澳大利亞之經驗，純正聯邦主義內有國會之民選的兩院，頗易起內閣責任分於兩院之困難問題。總督代表君主，國務員（限於十人）負一切行政責任，國會政府中之其他特點，俱備於是。參議院稍近聯邦主義，其內有由各省議會選舉之議員八人，並有由總督委任之議員

① Natal ② Orange Free State

八人，任期十年。衆議院內有議員一二一人，其選舉之任期五年，一切男性之部耳人及英人皆有選舉權。惟非洲土人則在屏除之列。南非黨以其員額衆多之故，曾監督政府甚力。第一任總理爲波沙將軍，<sup>①</sup>七八年前曾能引部耳軍對抗羅伯大臣<sup>②</sup>及啓拆涅大臣之勢力。然其對帝國之利益，未嘗使之亡一毛也。在大戰前數月間，曾有不滿意之荷人起事，頗使人認懼其肇大禍。但未幾即爲聯盟政府壓服。而該政府之自身，乃部耳人也。自是以後，南非遂爲與條頓勢力抗衡之地矣。聯盟現在之總督，爲克拉林頓<sup>③</sup>。於一九三一年一月就職，內閣係一九三三年三月由國民黨與南非黨組成之混合內閣，其總理爲赫差格<sup>④</sup>。

【王屬殖民地與被保護地】自治領土之主要居民，大都係深具自治本能之盎格羅薩克森人。其對政治組織方法及目的，留風遺俗，有足多者。然而在諸多海外領土內，歐洲人數每爲退化之土人所超過。故於此不能不應用一種特殊之政府計劃。大多數此種領土，通稱之爲王屬殖民地。即由倫敦布列顛政府實際統治之殖民地也。如百慕大<sup>⑤</sup>及巴哈馬<sup>⑥</sup>則有一選舉的下院，及一委任的上院。牙買加<sup>⑦</sup>及摩爾太<sup>⑧</sup>則有一半選舉半委任的立法議會。錫蘭<sup>⑨</sup>及海峽殖民地，則有一完全委任的立法議會。巴蘇陀蘭<sup>⑩</sup>及直布羅陀<sup>⑪</sup>則完全無所謂立法議會。但所有各地，均有一由布列顛政府任命之統監，或其他行政官，爲真正之統治者，負責執行倫敦殖民部之命令，而不受殖民地以內之任何監督。質言之，各地雖間有半發展的代議制度，但未有如吾人習慣上所常稱之責任政府者。行政官不得由立法議會之反對投票罷免，一殖民地而在政治上躋於高等境域，此乃常常可能之事，一殖民地而在實際上爲統治國貢稅之淵源，此乃向來所未

① General Botha ② Lord Robert ③ The Earl Clarendon ④ J. B. M. Hertzog ⑤ Bermuda ⑥ Bahamas ⑦ Jamaica ⑧ Malta ⑨ Ceylon ⑩ Basutoland ⑪ Gibraltar

曾有之事。布列顛之治理退化地域，根據兩種主要原理——第一，對本地權利之保護，第二，對一切貿易人民機會均等（開放門戶）。布列顛之統治非亞洲及大洋洲等未發展之大部，固非向來未嘗濫用威權，但亦未嘗有昭彰之殘酷暴行。要之，英國之統治退化民族，實使無窮之戕殺不復有，被迫之奴隸不復見，而其對草昧未開之土人，則予以權利及習慣之保障。並使之逐漸改良，而脫其狂榛兇悍之性。英國化育之功，不綦大哉。法律為文明之要件，今各殖民地未有不行法治者，此實非吾人張大其詞，而形容過甚也。

與王屬殖民地稍異者，即為被保護地。在王屬殖民地政府大部或全體委諸由倫敦任命之官吏，且主要為英人，在被保護地則土人自有其政府制度，但須由英國監督。今日被保護地之最大而最重要者，即為埃及及舊土，及其附庸英埃蘇丹①。以理論言之，埃及及僅自一九一四年以後始為被保護地。在一九一四年之前，埃及及實據有特殊之地位。埃及承認土耳其上國之地位，但其世襲之君主實際上不受土之統治。迨一八七九年之後，埃及初則由英法共管，繼則（自一八八二年）由大布列顛單獨統治。其代理總領事名義上雖僅為埃及及君主之顧問，而實際上則指揮一切行政立法事宜。故自一八八二年無論如何，埃及實為布列顛之被保護地。迨一九一四年十二月，埃及及君主（彼曾公然袒護土耳其之戰爭動機）廢立，土耳其之君權於以斬絕。埃及君位乃讓與一新土耳其皇帝。布列顛之總領事乃成一高等委員，而被保護地之名辭，乃第一次正式應用於此邦矣。實則此種變遷，與其謂為一種事實，勿寧謂為一種形式。

土耳其皇帝繼續由該高等委員指揮，國務員之簡任，則由倫敦指定，並由布列顛之財政司法及其他

① Anglo Egyptian Sudan

專門顧問指導。各部之實際行政工作，則由副大臣執行。副大臣皆係英人。地方當局自省長以至村長，悉由布列顛專家訓導。其本地之陸軍，則由布列顛軍官教練，並一部由若輩統率。此種統治，四十年間，遂使埃及之政治腐敗，財政破產，及人民之愚昧困頓，均得恢復，而躋於繁富治化之域。人之批評英國者，則謂其未能速埃及人之趨於自治也。並有一爭鬧之小國民黨，要求積極完全恢復埃及及本國之統治權。然埃及人在政治上之毫無經驗，素乏紀律，今欲發展其政治能力，固非一朝一夕所可致者。即以今日埃及及所已得之進步，殆亦未始非吾人向日所竊盼者。今日法律所賜之無量利益，已經獲得，繼續強迫之善良行政教訓，已經領略，若干自治制度——主要者如全國議會，成立於一八八三年，擴充於一九一三年，——已經成立。最後則是高等委員阿楞勃①。在一九一九年宣布布列顛政府即將派遣代表至埃及及土耳其其皇帝及其大臣商洽，以便為其準備新成文憲法。一九二二年乃脫離英國保護，獨立建設王國。一九三〇年制定憲法，國會分兩院制，上院議員百人，其中六十人為勅選，四十名為普選，任期十年，每五年改選半數。下院議員百五十人，任期五年，由男子間接普選。內閣對下院負責。

【印度帝國】布列顛威權擴充所及之其二舊土，即為印度。——其內獨有全布列顛殖民帝國人口五分之四，此顯著繁富之大附庸，逐漸為人統治，以一商業機關，為其工具，即一六〇〇年伊利沙伯皇后所特許之東印度公司是也。在十八世紀末葉，英國政府始增加其管轄該公司事務之權力。在一八五八年印度兵變之後，該公司之一切權利及威權，均轉讓於君主。其使該公司政治職務終結之立法，——改良印度政

① Field Marshal Allenby

將印度事務之管理除受國會最後威權監督外，委諸一新國務員，即爲印度大臣，輔以印度議會，內有十人至十四人之有俸議員，由該大臣簡選，任期七年，大都多係對印度行政有經驗者。該大臣與其議會決定重要政策問題，但行政之實際工作，當然委諸印度當地之官員。

此種官員中之主腦即爲總督，由君主任命，任期五年，其統治之總樞即在蒙古舊帝國之國都德里。其朝廷爲布列顛在印度軍民權力之中心。其莊嚴隆重，則常保與印度風俗習慣相合。一九一九年前之規定，該總督執行各種職權，有兩議會輔佐：(1)行政議會，其內有由君主委任之高等官吏五六人，任期五年，其各個人則爲各部部长，總合則爲一參議內閣。(2)立法議會，其內一部係行政議會之人員，一部係由總督指定之人員。然一九〇九年之印度議會法，將立法議會擴充至六十人（除總督及行政議會人員外），其三十三人係任命的，二十七人係直接或間接民選的。故此團體其權力雖係限於以預備方式提出議案，討論議案，但實際上頗足爲代議之機關。附屬於中央政府者，爲十五個省政府。其各省之首領，即爲省長，係由君主任命，且各有一有參議權之議會。自一八六一年，乃有規定使印人得在省議會中有代表。一八九二及一九〇九年之變遷，乃使平民代表得在省議會內佔大多數，特其權力亦如全印立法議會之甚有限耳。省之主要行政經費，多用之於常任事務官。此等事務官之任用，係以嚴格之競爭考試，錄取聯合王國及印度本地受最高等教育之少年。此等人員往往終身盡瘁其職，而可進級至於負責任之省長地位。甚至可升任爲在德里之各部部长。最後則有七百以上之封建小邦，佔全國領土五分之一，人口九分之一，此種邦因

① Delhi

有其單獨與布列顛政府訂約之故，仍由其印度本地親王統治，僅受布列顛之監督及保護而已。布列顛在各該邦之利益，即由君主之官吏所謂駐紮公使者，負責監護。

在已往三十五年間，印度與回教人民頗感不慊於心。一九〇九年議會法之通過，其目的即在使政府趨於比較民治，以解除人民之怨望。然而甚至衷懷耿耿之國民黨人，亦不得不承認所有各階級人民已享布列顛統治之厚賜不少。布列顛勢力未至之前，印度固常四分五裂，頻年兵連禍結，復有專制之暴戾。迨布列顛既來統治，使其在實際上得政治上之統一，行政制度則不偏不黨，務求其公允。於是國內承平而無分崩離析，禍起蕭牆之虞矣。此外其特別改革，更屬不一而足。如鐵路及國道之修造，衛生之改良，田野之灌溉，飢饉之賑濟，嫠婦自殺與戕殺嬰兒之取締，以及西洋文化之輸入，此皆其彰明較著者。印度人民固不納分文之貢稅，其對布列顛海軍之維持，亦不任毫釐之擔負。其對自己之陸軍，則應付經費，但如其軍隊借作他役，則概不擔負其經費。布列顛之商人，在其港口不享特權，如為限制自聯合王國之輸入，則得加以保護關稅。在印度之全體布列顛事務官，並未超過三千人。而其本地人之服務公家者，其數與日俱增。印度之為國，以云政治，則從來未嘗統一；以云社會，則種族與宗教分歧龐雜；以云語言，則有三十八種之多；以云制度，則除專制獨裁外，無所謂政制。若此則其真正自治之建立，殆非積年累世，以至歷數百寒暑不為功也。故英國在印度經營之迅速，一日千里，安然取得其基本大利，此洵非吾人所及料想者。

然今日人咸以為重要的重新整頓之時至矣。印度在大戰期間，盡忠援助協約國行動，但其人民固未

嘗不欲因利乘便，以要求更大之政權也。一九一五年，印度全國大會任命一種委員會，以起草印度自治方案，翌年，在勒克瑙①舉行之會議中，向來冰炭不容之印度全國大會與回教徒聯盟，乃竟結合，而要求印度加入帝國內部議會，以與自治領土處同一之地位。一九一七年八月，布列顛政府由新印度大臣夢塔究氏②宣布自是以後，布列顛政策將在逐漸增加印度人在各行政部之結合，並逐漸發展自治制度，以俾印度早日實現責任政府，而為布列顛帝國一完美之部分。

此種宣布，非常重要。蓋以其為英政府第一次明白表示其以印人政治的教育為其政策之要點，而以政治上之自治為其預定之目標。為達到此種目的計，乃於一九一七至一八年，由印度大臣與總督辰茲斐德③大臣共同在印度對此問題從事悉心研究。此輩官員在一九一八年初所提出內閣之精妙報告，反對自治派之最後要求，但亦提議甚大之讓步。其後有兩專門委員會，幾乎平均由英印人組成，乃對選舉權及其他實際問題有特別之研究。因有印度政府案提出於庶民院。其中包括若干報告之要點，討論歷經多時，意見紛紜，但該案卒於一九一九年十二月制成法律。

在此法規定之下，印度得有兩院制之代議機關，稱之為國會，實無愧色。其上院乃由行政議會（改名國務會議）——擴充至成六十人之機關，其中不過二十人可兼各部部长，或因地位關係而兼其他之當然官職，其下院係從前之立法議會，議員增至一百二十人。上院之議員係任命的，任期五年。下院之議員，係選舉的，任期三年。但各院均得由總督隨時解散。下院雖對某種特殊財政性質之事項，不得表決，甚至不得

① Lucknow ② Mr. Montagu ③ Lord Chelmsford

討論，但其在實際上之立法及財政權力，亦實甚多。兩院有意見紛歧時，則由聯席會議解決之。省政府既經改組，其內容：(1)省長及四人組成之行政議會，(其中必有一人為印度人)，負責處理保留之事項。(2)省長與其自立法議會中選任之政務員團體，負責處理轉讓之事項。(3)立法議會內有行政議會之人員，並有依該法之規定，由佔人口百分之二以上之選舉團選舉之人員，故在政府中之平民分子，又行增加。其數實仍不及國民黨所要求者。若輩且曾有極端不滿意之表示。但一種重要之步驟，已經從事。而英政府非特須繼續討論此問題，抑且須逐漸發展自治制度於此附庸。一九一九年之立法，實規定一種委員會，於十年後報告責任政府原理是否可行，行至如何程度，或對現行責任政府之擴充，修正，抑限制，應至如何程度。

【帝國改組問題】六十年前，英人對殖民地之價值，多覺懷疑，咸以為英語自治附庸，畢竟將要求完全之獨立，而得遂其志。其後則一般人之意見變遷。西利氏<sup>①</sup>與其他學者激起國人對帝國之光榮、權力及重要性，發生一種新覺悟。德意之統一，日本之興起，及合衆國之滋長，均足使峭然獨立之英國，入於比較衰弱之地位。以視曩時，大有不勝今昔之感。軍隊之增加，加重負擔，因而有提議為保護殖民地而立之一部新海軍，應由殖民負擔其若干經費。一部自治國家組織聯邦之可能，其表現非特緣於對合衆國及德意志之經驗，抑且緣於對帝國內坎拿大及澳大利亞之經驗，結果即係一種漠不關心之態度一變而亟欲將殖民地與母國為更密切之結合，以保帝國於永久統一，而強盛。感情之聯絡，國民資格之平等，以及商業利益之結合，均已實現。但未有知此種關係究竟如何密切者。

① Sir John Seeley

解決之辦法，彷彿在將大殖民地完全與其母國結合爲一，而不害其自治，並使其彼此均處於平等之地位。質言之，此即帝國聯邦之計劃也。此種聯邦，可取若干形式：第一，可以純爲商業的，即聯合王國與自治領土，彼此實行貿易互惠政策，而對世界他國則在所不許。因有此觀念，故一八九七年，坎拿大乃許可來自其母國之輸入，得免納其常關稅八分之一。閱三年，乃行三分之一之優先稅則。南非澳大利亞及新西蘭取此同一之行動。然而至於現在，此規定爲片面的，在母國統一黨之關稅改革提議，已經無效。英政府既無保護關稅，以資減免，故不能對殖民政府予以差別待遇也。

第二可能之基礎，即爲武裝國防政策。前已述及，海軍非僅爲聯合王國之保障，抑且爲殖民領土之堡壘。而各殖民領土以及印度，則無須負擔海軍經費也。在一九一四年，大戰爆發前十年間，英人方呻吟於與歲俱增之海軍經費負擔，各領土非不知此種情形，大多數殖民乃起而爲補助金之樂輸。新西蘭供巡洋戰艦一艘，南非表決納小數之歲金，澳大利亞起而建造單獨之艦隊，坎拿大則討論此問題，但未能決議一種方策。此外則有三領土且以自願的行動供給陸軍，以爲在部耳戰爭之用。一切領土咸僂力援助母國，及其協約國，應付一九一四至一八年間之大戰。但及自願之援助既經完全承認後，其所餘之問題，即在根據有系統之合作，（並非偶然的合作）建立一種帝國共同的武裝國防計劃，而組織於統一的軍事統治之下，是否可能，有無希望，此乃急待解決者。

然任何實際之聯邦計劃，必非僅在貿易優待及合作防禦而已。其必有某種共同之政治行動，同時有

某種政治機關，而後可。各領土久已表示，僅由殖民部在倫敦相與商議，實各領土之權勢與聲威，不能與母國並駕齊驅。且久已要求關係帝國共同利益之事務，非僅應在布列顛內閣討論，抑且須在一種有帝國一切海外領地代表之團體中討論之。在一九一四年以前，除帝國會議之組織外，並無其他積極步驟，以應付此種要求。其第一次會議，舉行於一八八七年，時正皇后之五十年大慶典。其他會議則於一八九七、一九〇二及一九〇七年召集。最後乃決定使其為永久之組織。每四年舉行通常會一次。其足資記述者，則是當其會議，並非由殖民大臣出席代表，實由總理蒞會與議。此種規定，足使諸領土——亦由其總理代表——與英立於共同之地位。該會議無法律上之地位，但以其為討論及建議之機關，故其所行之事甚有價值。

在大戰期間之合作，將使帝國各部分相互關係發生顯著之變遷，此乃勢有必至，理有固然者。其主要變遷即為帝國內閣之興起。一九一六年組成之戰時內閣，其第一次立法中之一，即在召集一種特別帝國會議。其內使自治領土及印度均得代表。在一九一七年，該會議歷次休會期間，有一團體舉行數次會議，洵為向來所未有之創舉；此即戰時之小內閣也。其中有各領地之總理及其他代表，並有印度本地之代表二人——非僅列席備員為非正式之參議，且實視為不兼部務之國務員，以樞密院議員之監誓，而有所討論表決。非特此也，在諸代表回國之前，布列顛首相魯易喬治宣稱有提議將歷年舉行此種會議，其列席者，有布列顛首相及其同僚（特別在討論帝國事務時）自治領土之總理或其他信任代表，並有由印度政府任命之印度代表一人。人屢有提議成立一種帝國國會，以將全帝國立法代表薈萃一堂，但其提議者雖再

接再厲，而終以不可實行見棄。然在戰爭緊急之時，一種帝國內閣至少亦會一時實現。一九一七年帝國會議通過之決議，規定在戰後召集特別會議，以將英政府憲法上之關係，完全改弦更張；並有宣言謂任何此種改弦更張，雖將自治政府之現有權力及內政之統治全權，一概保留而其根據，須完全承認領地爲一帝國共和國之自治邦，並承認印度爲同此重要部分，承認領地及印度在對外政策，及對外關係，有充分與議之權。並特別規定對帝國共同重要事宜，須彼此繼續商議。又特別規定經若干政府決定之必要行動，如何進行。一九一七年之試驗，一九一八年再作試驗。印度憲政改革計劃，在一九三三年三月提交英國會後，即由兩院聯席委員會審查，該委員會之報告書於一九三四年十一月二十一日公布，主張以全印聯邦制代替目前之中央集權的政府制。但印人對此極表不滿。將來演變如何，尙未可知。

【帝國之前途】大英帝國之主要部分，現在均渴望脫離其本國而獨立。坎拿大之國民希望與英斷絕關係，而與美國提攜，澳大利亞雖原爲英國犯人之殖民地，今則無論在軍事上或國際關係上，皆認爲與其爲英國之屬地，毋寧與美國提攜。此外南非洲、愛爾蘭、新西蘭、印度等地，亦皆盛行脫離英國之獨立運動。大英帝國瓦解之趨勢，既日形嚴重，英國對其各自治領之權威亦逐漸減少。在一九三六年之帝國會議後，帝國中各自治領，在原則上已獲得與英本國同等之地位；各自治領在內政外交方面，與本國不相隸屬，除共同擁戴一國王外，事實上已獲得獨立之地位。在一九三一年韋斯敏斯德法令在英國國會通過後，英內閣對各自治領內閣之特權地位亦被剝奪。

一九三二年之奧大瓦會議中，英國雖曾企圖藉經濟之利益，加強帝國各部分團結之力量，但結果終成畫餅。諸自治領間之新興產業，已對英本國之產業開始重大之壓迫；不僅企圖脫離英之剝削政策，且其經濟勢力在世界市場上頗能奪取英國之地位。在此種情形下，愛爾蘭與印度之反英運動，更趨激化。英國近代之光榮，完全建築於其廣大之領土擴張上；帝國各部分之崩潰，不僅將毀滅英國近代之光榮，且將斷絕其經濟來源。倘英國不能將各領屬間之困難，妥為解決，則恐帝國之前途樂觀甚少。



## 二 法國

### 第二十章 立憲政府之興起

【舊制下之政府】的士累利<sup>①</sup>昔曾想入非非，而謂在歷史上僅有兩大事——特類城<sup>②</sup>之被圍，及法國之革命。此種言論，似極荒謬；然細思之，其中不無真理，彼十八世紀末葉，法國政治及社會之變遷，無論如何簡短，不能不視為歷史上之大事。其對法國行程，分成兩大不平等之階段，對歐西各國政府及人民，則驅之至於新行程，無論柏克<sup>③</sup>之如何警惕訓誡，而其對英國政治發達之影響，終屬不期而然；蓋其波盪所及，無遠弗屆，猶未嘗竭其澎湃之勢。現代之歐陸政府，狹義言之，固非大革命之直接產物，但其造成，實由於大革命具體表現之自由勢力也。

故欲研究主要大陸國家之政治制度，當以起自法國為合理；而欲分析今日法國政府制度及慣例，則不可不退一步觀察大革命所促成政治變遷之性質及其範圍，並觀察第三次共和國未穩固成熟之前，法國政治進程所經過之主要階段。吾人研究歐洲政府，所以獨將法國列於英國之次者，良以兩國之政府組織制度同為內閣制。兩政府並列比較，實易引起吾人之興趣，而多有心得也。

① Disraeli ② Troy ③ Burke

大革命所推翻之政治制度，乃生長八百年之產物也。法國因其所處之地位，不甚孤立，故其在中古及近代，常受紛擾勢力之欺弄，而英國則不若是其甚。但如僅就兩國政治制度之繼續性而論，則吾人述其區別，每易言過其實；政府組織之多變遷，為法國之特點，如一七八九與一八七五年間之變遷，實係其有史以來得未曾有之事。此種歷史上政治制度之要點，可約略述之。第一，其政府為君主專制，其若干根本法多係由習慣制定，已成真正之憲法原理，因此其對君主本身，亦有約束力。其一即為限制君位繼承的；其二即為禁止王土之割讓的。但其最資疑義者，究竟何項規章歸於此類，以吾人所見，君主之自由，固未嘗受若何之限制。腓力奧古斯都<sup>①</sup>、路易第九<sup>②</sup>及腓力非耳<sup>③</sup>等君主，均集大權於己身，迨十七世紀下半期，路易十四大帝<sup>④</sup>勢力膨漲至最高點，可謂登峯造極，——路易十四對一切事悉以朝廷利益為依歸，其意以為君主有無限權力，且不負任何責任，當時各國君主未有如此其專制為懷者，時有大僧正鮑雪哀<sup>⑤</sup>者，著書為君主神權說之第一代表，頗受路易十四之恩寵。一七七〇年，路易十四曾頒布上諭，其言曰：「朕係受命於天，制定法律之權，為朕所獨有，一切臣民均須受朕所制定之法律之指導及制裁。」王權之大，於此可見。

第二，國家之事務，由一中央政府所任命之官僚團體處理，——就中最主要者，為各省之巡撫，及其所屬官吏，——而由中央政府之大法官、度支總監、內務府大臣、外交大臣、陸軍大臣、及海軍大臣等為之指揮。中央政府之樞密院，即係由此六人及若干不兼部務之權貴所組成；一七八九年，樞密院議員約共有四十人。與其謂君主為權力之中心，勿寧謂樞密院為權力之中心。一切行政官員均不受人民之監督或彈劾，其

① Philip Augustus ② Louis IX ③ Philip the Fair ④ Le Grand Monarque  
Louis XIV ⑤ Bossuet

對人民實不負責任；當時雖有地方自治制度，但不過有名無實而已。

第三，中央政府有階級會議，廣義言之，其在法國係與英之國會同時發生，但未能取得如英國國會之地位。一則中古時期，根據各階級有各別之利益及習慣，而組成之議會，從未改弦更張或根本廢除。其列席開會，分爲三院，一院代表貴族，一院代表僧侶，一院代表中級人民，或第三階級。貴族僧侶往往互相聯絡，以抑制平民；一切議案之能否通過，悉由貴族僧侶把持。二則英國國會雖在十四十五世紀通常每年開會一次，而在都鐸爾及斯圖亞特朝，平均至少每五六年召集一次，但法國階級會議之開會時期，絕無一定，有時多年召集一次，一六一四年以後，終未召集，迄一七八九年，路易十六因中央財政奇窘，欲求加稅，乃又召集一次。三則該會議不過爲一種團體人員，其內卽爲與選民有關係之代表，及與君主有關係之請願者，初無一般財政或立法之權力。地方階級會議在一七八九年，仍保留於勃艮第①布勒塔尼②及郎基多克③並其他少數省分，但不過爲補助的行政機關而已。

第四，其時政治制度完全以不平等，及擁護貴族之特權爲原則。政府爲所欲爲，非特可以常變法令，而且同一法律，對於貴族如此解釋，對於平民則又一解釋。人民之自由，毫無保障，官廳隨意發一印文，卽可將無辜良民，繫身囹圄，拘禁之後，不能立予審判，悉聽法官之方便，隨時審判。至於賦稅方面，僧侶僅繳微屑之贈禮，卽可免納全部賦稅，有時卽此微屑贈禮，亦不繳納。貴族所應繳納之稅款，亦屬有限，且可時常拖欠不給，因此國家一切費用，均由平民剝削而來，貴族僧侶享有特權，非特高官厚祿，爲其專利，且按照封建時代

① Burgundy ② Brittany ③ Languedoc

之習慣，若輩可以任意魚肉鄉民。

【十八世紀政治自由主義之發生】波旁<sup>①</sup>朝之政府，如此其專制腐敗，以致民不聊生，故於一七八九年，激起人民之反動風潮，掃盪一切暴政，而路易十六同歸於盡。此種反動，根本來自大部人民，就中尤以卓具識見，兼有野心之中流人物之慫恿為甚，蓋此等中流人物，即大多數革命創造的政治家之所藉資也。然其最有勢力之原素，實為諸多批評家，文學家，戲劇家，以及小說家如孟德斯鳩<sup>②</sup>、福祿特耳<sup>③</sup>、與盧梭<sup>④</sup>諸人，均著書立說，鼓吹政治上之自由，此種書籍當時皆稱為哲學。此等名人著作，非僅注重破壞方面，將推翻當時政府，抑且注重在建設方面，將以合理的法則，依正道以改造社會（政府亦在內）。其在政治上之主張，彼此大不相同。福祿特耳與重農派學者起身貴族階級，不甚注意政權，乃提倡君主專制，仍應繼續存在，不過為君主者常用其權力以謀社會上及經濟上應有之改革。孟德斯鳩誤解英國政府之組織，以為英國政治之優點，在乎立法行政司法三機關之分立，於是乃著法意<sup>⑤</sup>一書，攻擊法國之專制政體。主張三權分立，但仍以為如法國疆土之廣大，不可無強有力之君主，為之統治。盧梭比較平民化，而趨於急進主義，著有社會契約論<sup>⑥</sup>。謂在太古之自然狀態中，人係無憂無慮，無所謂社會組織，乃以此概念為根據，而想到政府之起源，係由於人民自願所訂立之契約，主權在政治團體中，法律為民意之表現，政府為人民所建立，受人民之委託，以執行法律，理想之國家，當由人民直接管理政府一切事務，假使國家之領土較大，則不得不設有一種代議制，由人民選出代表，以代辦行政事務，但此種代表，係人人之代表，而非為某團體或某種特殊

① Bourbon ② Montesquieu ③ Voltaire ④ Rousseau ⑤ De l'Esprit de Lois, Published at Geneva in 1748 ⑥ Le Contrat Social, Published at Amsterdam in 1762.

利益之代表，此與英國所行之代議制，不可同日而語者。

諸哲學家著作之重要，在其能表現大多數法人之思想及感情，而非在其能提出一種高尙獨創之新意見。自亞里士多德<sup>①</sup>以後，政治思想家所倡之學說甚多，如君主立憲，三權分立，以及主權在民等皆是。非特此也，在十八世紀時，法之政治哲學，大部分係輸自英國，英國立憲政體，當時已經發達數百年，未甚引起歐洲大陸之注意。其特點及利益，早有英國著作爲之闡揚，歐陸學者並非無所研究。法國學者因久困於專制政體之下，在十六世紀，非常致力於介紹政治上自由之原理於其本國，且積極研求其經驗，以資取法。但在該世紀之末，布丹<sup>②</sup>對英國政府之研究，較諸其當代學者，獨有精到處，乃宣稱英之混合制爲不良，並再倡專制主義，其爲一般人所擁護者，凡二百餘年。

十八世紀時，趨勢爲之一變。政治科學內之哲學精神，乃使人悉心研究古今中外之政府及法律。有若干政治改革家，如盧梭馬伯里<sup>③</sup>諸人，以爲古希臘羅馬各共和國，足資效法。但大多數學者，均採取英之政治觀念及制度，孟德斯鳩以爲英國因各種環境之優異，得天獨厚，已將政治上之自由問題，大體解決，孟氏並發表其個人對英國憲法根本特點，所懷之意見，即行政立法司法三權分立是已。蓋孟氏亟欲使法國急起直追，步英之後塵也。福祿特耳曾旅居英國三年，在其著作中亟稱英國生活及制度，孟德斯鳩、盧梭以及所有法國學者，既對政治問題研究表裏精通，乃力行考究洛克<sup>④</sup>之著作，洛氏之兩篇政府論<sup>⑤</sup>，於一六八九年印行，其對英國革命予以科學的解剖探討，——故亦即等於對現在自由化之英國憲法，予以有系統

① Aristotle ② Jean Bodin ③ Mably ④ John Locke ⑤ Two Treatises of Government

之詮釋。所有法人之學說，如社會契約，政府權力有限，三權分立，主權在民，人民有抗衡暴君之權，以及人民之自由生命財產，均不可侵犯等鼓吹，皆爲洛克所曾主張者。法國學者取而發揮光大之。在十八世紀後半期，英法兩方面之自由主義，儼如兩道大河合流，以沖擊法國專制政體之垣牆，爲日既久，牆力不支，自然傾圮，故當革命起事以後，王室終歸失敗，民治政府代之而興，歷數十年之艱苦，始造成今日之法蘭西共和國，夫豈偶然哉？

【革命之政治性質】法國舊制既已崩潰，乃有一種新秩序發生；法國人民驟然斬斷政治上之羈絆，遂入於試驗時代，其國內情形，固極不穩，到處有反動分子，危機四伏，但最後則終得治安；其新主義蔓延各地，勢不可遏，竟得歐美多數人士之贊同，乃退而以此基本模範爲根據，以一再修正其各本國憲法；於是歐美各國不謀而合，皆以此種原理及制度爲共同之基礎，以代表現代之自由。

對於革命本身，有最根本之供獻者，僅有三四端，足資記述。第一卽爲一種一般政治原理，發源於前述諸哲學著作，其在政治上所佔之地位，非常重要；國民會議在一七八九年八月二十六日，所頒行之人權及民權宣言書<sup>①</sup>，其第一部乃彰明較著者也。此種原理之概要：（1）人生皆有自由平等之權利；（2）一切政治組織之目的，卽在保障天賦不可削減之人權，所謂人權，卽自由財產安全，及抵抗壓制；（3）主權在國民全體，無論何人，除受國民直接之付託外，不能掌有任何威權；（4）所謂自由，卽可爲一切不妨害他人之事，（5）法律爲人民公共意志之表現，無論何人，或親身或派代表，均得參與立法事宜；（6）法律對於一切人

① Declaration of the Rights of Man and of the Citizen

民，或保護或懲罰，必須一律。第二最有關係之供獻，即爲對天賦不可削減之人權，有一種意義包廣之重述。此種重述，顯見於前之權利宣言中；其特別加重之點，即爲非依法律程序，人民不受逮捕監禁；人民有宗教信仰自由，言論自由，著作出版自由，參與表決一切徵稅；人民之財產，非因法定之公共需要，且予以公平之賠償，則不得沒收充公。

第三供獻，即爲成文憲法之主義，在十八世紀以前，人咸以爲根本法亦如普通法，當以習慣爲根據，而爲不成文的，其可制爲成文者，僅有時時以其公契約結果，所有之規定。十七世紀中葉，英國過激之民治分子，要求一種成文憲法，其見諸實行者，有二：其一實行於一六五三年，其二實行於一六五七年，然此種運動，係散見的；吾人已知在歷史上之英國憲法，以全體言之，未嘗爲成文者。然在十八世紀，除英國外，政治思想家及政治領袖，咸致力於成文憲法之制定，使之爲有系統的，包括政府之根本原理，組織及規程等等。法國改革家之所以懷此思想者，一則因其深信成文法之優於習慣法，二則因其對國民新頒布之成文憲法，視爲一種新社會契約，三則因其視成文憲法，爲使人民認識其自己權利之良策，因之人民亦可堅決把持。即以美國而論，不過十年間，竟有兩聯邦憲法，及十餘邦憲法，由人民直接或間接制定。一七八九年國民會議，依陳情書之要求，乃從事制定成文憲法。一七九一年，始行完成。但自一七九一年，法國雖政治根基未固，實已繼續（僅有若干不甚重要之中斷）度其成文憲法生活。非特此也，法國且在歐陸實爲成文憲法之母。在革命及拿破崙擴張期間，西歐波羅的①以南，盡成法國式之憲法所在地，當法國權力恢復原狀時，德國

① Baltic

意大利、西班牙與其他各國進步分子之唯一觀念，即謂自由之主要條件，即在成文之根本大法。

第四重要供獻，即爲共和主義之思想，足爲法國之實際政府組織大綱，並蔓延傳至歐洲其他國家。共和政體與君主政體之比較優劣，自柏拉圖<sup>①</sup>與亞里士多德以來，既爲討論之問題，共和政體之顯著試驗者，有古代羅馬、中古意大利城市國家、荷蘭各省、瑞士、十七世紀之英國，以及近世之北美合衆國。十八世紀之哲學家，大體均擁護君主政體。孟德斯鳩承認未有一種政體，可以應用於一切情形之下者，但孟氏頗主張共和政體必須行之於小國寡民之邦，且須其平均公德程度甚高，而無奢侈與大資財之存在。盧梭以爲民治祇可行之於貧弱之小國。福祿特耳亦以爲唯有如希臘之城市國家，及瑞士之州，方可談及共和政體，且謂法國之復興，必有資於開明之賢君令主。塔哥<sup>②</sup>謂一切歷史上之共和國，均爲假的貴族政治，且謂君主政體特別適宜於促進人類一般幸福。

美洲共和國之成立，引起法國之非常興趣，但未能轉政治改革潮流於共和主義之趨向。一七八九年之陳情書，並未要求共和政體。國民會議係清一色的君主主義，其在一七九一年頒布之憲法，雖曾取消諸多較早時期之特權，但君主政體，則尙保留。然大勢所趨——君主之不安於位，及其最後之逃亡，皇后對民意之藐視，及亡命者之陰謀——共和主義畢竟不免流行。早在一七九〇年秋，即有一顯著之共和黨；一七九一年中夏，急進分子全體轉向此新主義；而在一七九一年之憲法之短時期內，其實際統治法國之立法會議，雖係君主性質，但其政策，大體皆在使君主之繼續存在爲不可能。一七九二年九月二十一日，新選舉

① Plato ② Turgot

之憲法會議頒布君主之廢除，及民治的單一制共和國之成立。其後數年間，法國軍隊及改革家將共和主義輸至週圍各國，於是新的及改造的共和國一時如雨後春筍之發榮滋長；此種建立，雖歸消滅，而共和國發源地之法國，亦讓步於拿破崙之君主鴻圖，但共和主義在歐洲政治生活中，實取得一完全之新地位。

【革命的與拿破崙的憲法】法國一朝推翻舊制，乃陷於政治不安，進退無定，試驗乖方，輒有變遷，如是者凡百餘年。八十四年間，其實行之憲法凡七種，在第三次共和國未成立之前，此七種憲法之生命，未有延至二十年者。然其對法國之政治經驗，皆微有供獻，此種憲法，在其未轉至今日之憲法制度以前，其彰明較著之特點，有足述者，

革命本身，產生三種連續之憲法，(1)一七九一年九月三日由國民會議制定，至一七九二年八月十日，革命軍起事時廢止，(2)一七九三年二月十五日，由憲法會議制定，但迄未見諸實行，(3)亦係由憲法會議制定者，自共和三年果月五日(即一七九五年八月二十二日)起實行，至共和八年霧月十八日(即一七九九年十一月九日)政變拿破崙帝制成立後廢止，第一種憲法係採用君主立憲制，其中要點，即在國務員可以被彈劾，設立一院制之立法院，共有議員七四五人，任期二年，由人民間接選舉，選民限於二十五歲以上之男子，年納等於三日工資之直接稅者。一七九三年之憲法，係共和的憲法，且甚趨重於民主主義，其要點即：(1)設立一院制之立法院，議員係由成年人間接選舉，任期一年，(2)設立行政議會，共有議員二十四人，先由各州之公民會議選定選舉人，再由立法院自各選舉人所指定之候選人中選舉之，(3)

一切擬定法律，皆須交付公民會議表決，然後始能實行。前已述及，此憲法雖經人民批准，但迄未見諸實行。一七九五年之憲法，亦係共和的憲法，由人民批准，但不甚急進。而將立法權付與兩院制之國會，一為下院，名曰五百人議會<sup>①</sup>，一為上院，名曰長老議會<sup>②</sup>，下院有提案權，其決議案送至上院，上院得隨意贊成或否決，惟不得予以修正。兩院議員皆由人民間接選舉，任期三年，每年改選三分之一。設立執政部<sup>③</sup>，管理行政事務，有執政官五人，由下院指定兩倍之人數，由上院選定，執政官任期五年，每年改選一人。此種憲法之要點，即在其兩院制度，頗為法國改革家所反對，至於今日，攻擊之風始息。

共和八年（一七九九年）之憲法，係由拿破崙及施愛葉<sup>④</sup>兩人起草，此外有兩個委員會，為之輔助，以後又略加修正，遂成拿破崙當權時代之根本法律，至其一八一四年去職後為止。此憲法中所規定之政府計劃，在起草人原意，即擬藉以實行專制。故初則人皆疑是，後果不出所料，而成事實。此憲法廢去從前兩院制之議會，將議會之職權分歸四種機關掌理：一為議事會<sup>⑤</sup>，議員一百人，任期五年，討論一切建議案，但無表決權；一為立法院<sup>⑥</sup>，議員三百人，任期五年，表決一切議案，但無討論權；一為參議院<sup>⑦</sup>，議員八十人，終身在職，審查立法院所通過之議案，是否與憲法相符；參議院並為一選舉機關；此外則一為國務會議<sup>⑧</sup>，受首席執政官之旨，預備議案，提交議事會。行政事務，由三執政官掌管，係由參議院選舉，任期十年，並得連任。依憲法之規定，首席執政官權力最大，其餘二人不過備員列位而已。拿破崙被選為首席執政官，遂得有管理政務之全權，於是威勢浸假而增加；至一八〇二年，遂當選為終身執政官，一八〇四年，改稱皇帝，在位

① Council of Five Hundred ② Council of Elders ③ Directory ④ Siéyès

⑤ Tribunal ⑥ Corps Législatif ⑦ Senate ⑧ Council of State

僅及十年，卒至一敗塗地。

【憲章（一八一四至一八四八年）】一八一四年，拿破崙退位，五月三日，路易十八復辟，六星期以後，公布一種新憲法。此新憲法係由國王之代表三人，參議院議員九人，立法院議員九人，共同組成之委員會所制定者。此新憲法除經一八三〇年提出若干重要變遷外，常為法國之根本大法，迄於一八四八年革命為止。此憲法顯然係受英國之影響，將依照英國之模範造成一種自由之立憲君主國。法國模仿英國制度，組織內閣，亦係起於此時，法國之意，固非在將英之責任政府制，悉取其根株枝葉而無遺也。但此制與英制相似之點實多，其較諸與拿破崙同歸於盡之制度，且更為自由。國王有頒布命令，任命官員，宣戰媾和，締結條約，以及提議一切立法議案之權。但非經國會通過，則不得徵稅。國務員非特得被彈劾，且須負責任。採兩院制之國會，一為貴族院<sup>①</sup>，議員由國王簡派，或世襲，或終身，一為衆議院<sup>②</sup>，議員係由各州選出，任期五年，每年改選五分之一。國會至少須每年開會一次；國會雖無創造議案之權，但兩院均可向國王呈遞條陳，請求國王交議某項議案。

該憲章中規定衆議院議員選民之資格，但未規定選舉之方法。故一八一七年，又制定一種選舉法，彌補此種缺點。按照該選舉法，凡年在三十歲以上之男子，每年至少納直接稅三百佛郎者，至選舉時，均應聚於本州之首鎮中，用全區投票法選舉本州在本屆所應選出之議員。此制顯然有利於自由分子，蓋自由分子之勢力，主要散布於諸鎮；在一八二〇年，保守派強迫衆議院通過一種議案，以增加該院議員，由二五八

① Chamber of Peers ② Chamber of Deputies

至四三〇人，並以縣代州爲選舉區。每縣選舉議員一人，共選出二五八人。其餘一七二人，仍在各州之首鎮中由本州內每年納稅最多者投票選舉，於是全國中約有一萬二千人，因財產豐富，每人卽有投兩票權。選舉係投票制，但選民須於政府指定人之前寫票，然後將票不摺，交其手中。一八二四年，又將該院議員任期改爲七年，每七年全部改選一次。

一八三〇年七月革命之結果，查理第十退位，國會選派一委員會，修正憲法，以增加人民之自由，新君路易腓力亦卽承認此種新修正之憲法。新憲法之特點，卽在將憲法序言上欽定字樣刪去。禁止國王用命令停止法律，規定上下兩院均有創制立法議案之權。貴族院開會必須公開。下院任期仍改爲每五年全體改選一次。一八三一年，又制定一種法律，禁止國王添設世襲貴族；後又將選民年齡上之限制，自三十歲改爲二十五歲；財產上之限制，自年納直接稅三百佛郎，改爲二百佛郎；對於幾種專門職業人，改爲一百佛郎。於是選民之數目增加一倍，但亦不過佔全國人口百五十分之一而已。總之，此時之政府，並非真正之民治政府，不過爲一中等社會內擁有財產之人民，所組織之政府，以謀其自私自利而已。

【第一次共和與第二次帝制】一八四八年二月，推翻歐立昂<sup>①</sup>王室之後，法國又入於紛亂狀態，其政治之不安，與一七八九至九五年間，無甚軒輊。乃再於五年間，從事試驗共和制，結果僅能造出一種君主，一種帝制，一種波那帕脫<sup>②</sup>。革命所產生之第一結果，卽爲臨時政府，其對共和制，一方宣布，一方試驗，人民則以直接之成年選舉法選舉代表，組織憲法會議，以便制定新憲法。選舉——此類選舉，在法國歷史上以此

① Orleanist ② Bonapart

爲第一次——於一八四八年四月二十三日舉行，憲法會議內之代表，共九百人，就中約有八百人係和平派之共和黨人，該會議於五月四日在巴黎開會。先由十八人組成之委員會起草憲法，然後交大會討論，至十一月四日始將憲法通過，其表決票數，爲七三九比三〇。

一八四八年之憲法，規定法國爲永久之共和國，主權在人民。並聲明三權分立爲由政府之第一要件。設立一院制之國會議員七五〇人，每三年全體改選一次，其選舉係由人民以秘密投票法，直接選舉，凡年在二十一歲以上，有公民權之男子，均有選舉權。設總統一人，掌有行政權，總統任期四年，由全國選民以秘密投票法，直接選舉，須得法國及阿爾吉利亞<sup>①</sup>絕對大多數票，始得當選。如無得絕對大多數票之候選人時，——但投票總數至少亦須有二百萬票，——國會即在票數最多之候選人中，選定一人爲總統。非至少退職四年後，則總統不得再當選。總統有權提出法律議案，任命文武官員，節制軍隊得國會之同意，得締結條約。憲法對於國務員之職權及其關係，則無明白之規定，至於憲法是否規定政府爲內閣制，在解釋上，一時頗爲衆矢之的，其斷斷然爭論者，直至憲法廢止方休。

一八四八年十二月，拿破崙第一之姪路易拿破崙得最大多數票，當選爲總統，閱十日，乃就任。一八四九年五月，國會成立，議員中有三分之二係徹底主張君主政體者；此次所選之總統，及大多數議員，既均係憲法之仇敵。新憲法又係草創成立，未能深入人心，第二次共和之崩潰，僅成時間問題。一八五〇年五月三十一日，有一選舉法，規定選民三年之固定居住，而非爲六個月之限制，將近來規定選舉權之章程取消，並

① Algeria.

減少選民三百萬人，蓋實際上減少其三分之一；一八五一年十二月二日，一種處心積慮所計劃之政變發現。乃解散國會，恢復一八四九年之選舉權法，並徵求國民之意見，詢問國人能否信任總統修正憲法。國民於十二月二十日投票，贊成其修正憲法者，有七四三九二一六票，反對者，祇有六四〇七三七票。此時第二次共和名義雖存，但實際上已經宣布死刑。一八五二年一月十四日，公布新憲法。同年十一月十八日，路易拿破崙頒布一種參議院議決書，宣布恢復帝制，徵求國民之意見，其表決票數為七八二四一八九票，與二五三一四五票之比。十二月二日，路易拿破崙即帝位，改稱拿破崙第三。

同時在三月，一種憲法，名義上為共和制，但在實際上極似拿破崙第一晚年所實行者，此憲法既已見諸實行，而對任期十年之總統，代以君主，僅在小節細目之詳核。十二月二十五日之參議院議決書，予以必要之規定；一八五二年之憲法，略加修正，遂為法國憲法，其通行直至第二次帝制在一八七〇年崩潰時為止。依照新憲法，皇帝之行政權，係極廣的。有統率全國海陸軍，宣戰媾和，締結條約，宣布特赦等權。除皇帝外，無論何人，不得提出立法議案，或頒布法律。所有國務大臣，皆對皇帝負責，而內閣政府遂如風掃落葉，空捲殘雲之微片無餘矣。議會係兩院制：立法院議員二五一人，任期六年，用直接之成年人選舉法投票選舉，參議院係由樞密大臣，海軍大將，其他當然議員，以及皇帝欽命之終身參議員所組成者。參議院之性質，即係樞密院，與皇帝相接近，故佔極重要之位置，但平民院則無實權，故自由的選舉權之規定，實效亦僅。

當時政府雖非自由政府，但實甚開明，以故國勢漸臻富強。顧人民不滿意之舉動，仍屢見不鮮，一八六

○年以後，拿破崙第三漸知服從輿論。政府組織亦漸趨於自由，取締出版物及限制政治集會之各項法律，均不似向日之嚴苛，在一八六九至七〇年間，皇帝乃不得不贊成若干議案，以承認政府制度之自由。如一八六九年九月八日之參議院議決書，使參議院開會公開。立法院得自行選舉其職員，並在名義上重立內閣制。然因事實上之關係，國務大臣不得為立法院或參議院之議員，並宣稱仍須對君主負責，因此之故，前述之改革特點，其直接效果甚微。一八七〇年四月二十日，又頒布一種參議院議決書，規定幾條更重要之改革，第一，將參議院改為立法機關，與立法院同力協作，兩院皆有以提出立法議案之權。第二，國務大臣從前係完全附屬於皇帝，現在將憲法中此項規定取消，此即實行內閣制之前驅。第三，憲法非得國民同意，不能修正，但此種改革成立過遲，歷時不久，普法即發生戰事，路易拿破崙為普國所虜。第二帝國，即於此告終。

## 第二十一章 第二次共和之憲法

【第一次帝制之失敗與新政府問題】第三次共和之成立，其情勢較諸一七九二年及一八四八年兩次共和，更不穩固。普法宣戰以後，法國軍隊屢遭失敗；九月一日，普軍在史屯①地方大破法軍，拿破崙第三被擒，法國內政主持無人。甘必大②、法夫耳③諸人，乃於九月四日，率領國會內之共和黨議員至市政廳內，宣布恢復共和，組織國防政府，以爲臨時行政機關，竭力抵禦普軍。翌年一月，普軍攻下巴黎，兩國暫時休戰。國防政府遂召集國民會議，以決定或繼續戰爭，或立即講和。當時無暇制定新選舉法，乃取一八四九年之選舉法，用成年人選舉制度選出議員七五八人，代表法國與殖民地。

二月十三日，國民會議開會於波爾多④，自立爲政府威權所在之唯一機關。當此之時，法國舊日之政治制度，可謂蕩然無存；皇帝、參議院、立法院及各部大臣，均已一掃而空。國防政府在國民會議成立後，亦自行解散；以故國民會議遂爲國民主權之唯一的合法代表，掌有全部之政府權力，主持國政，至五年之久，迨正式國會成立以後，始宣告解散。

無論如何，國民會議實操有政府之全權；其對行政權之掌握，則以委員會執行，與英之長期國會、美之大陸國會，及法之憲法會議（一七九二至九五年間）所處之情形無異。然其所取之途徑，竟有不同；一則

① Sedan ② Gambetta ③ Favre ④ Bordeaux

因其重視三權分立原則，一則因其已舉狄哀耳<sup>①</sup>爲行政首領。故於二月十七日，國民會議乃將行政全權畀與狄哀耳，且一致表決贊成和平，而委狄氏從事商議。行政職務之委付，並無一定期限，其執行係由狄氏，而以其所委任之國務員輔助之。其職權得由國民會議撤廢，爲一時權宜之計，狄氏任該會議之議員。

法國此時除外交問題外，又有一緊要問題，即在將如何建設永久的政府。當時大多數人非特主張國民會議執行憲法權，抑且主張該會議之主要責任，即在爲法國制定一種憲法；至其最初雖有人謂如無國人之明白意思，則該會議制定憲法，卽爲越權，但此種人究屬少數。該會議雖欲俟和約既經簽字後，始能進行制憲工作，但對制憲權力，則該會議全體翕然無間言。當時政府不過係臨時之共和政府，此問題甚難解決，故人民對新政府制度之主張，頗不一致。大概分爲兩派，一爲勤王黨，一爲共和黨；勤王黨又分爲三派，一曰正統派<sup>②</sup>，主張恢復波旁<sup>③</sup>王朝，奉一八三〇年所廢棄之查理第十之孫桑包伯爵<sup>④</sup>爲國王；二曰歐立昂派，主張恢復歐立昂王朝，奉一八四八年退位之路易腓力之孫巴黎伯爵<sup>⑤</sup>爲國王；三曰波那帕脫派，勢力較小，主張拿破崙第三復辟。

共和黨之勢力，在巴黎及法國西南部，甚爲雄厚；其目的即在設法防止勤王黨之進行。但在國民會議中勤王黨之數目，遠過於共和黨，幾乎爲五與二之比；此實因當初召集會議之目的，即在決定對普之或和或戰，一般人民咸欲媾和，勤王黨主和，共和黨主戰，故選舉之結果，勤王黨佔勝利。共和黨人因本黨在會議中之勢力薄弱，遂極力主張限制該會議之職權，僅能講和，無權制定憲法，究其實，勤王黨人自相爭執，並不

① Thiers ② Legitimists ③ Bourbon ④ Count of Chambord ⑤ Count of Paris

能合力抵制共和黨。

【內閣制度之起源】李威<sup>①</sup>法律五月十日，普法和約簽字之後，召集國民會議之目的，可謂已經達到。共和黨議員主張解散會議，另選其他會議以制定憲法；但此主張，始終未克見諸實行。在和約簽字以前，會議已經為種種之設備，以恢復國家元氣。開會地點，已由波爾多移至凡爾賽<sup>②</sup>，若輩非特不肯自行解散，抑且決意操縱大權，為全國設立一種強有力之政府，同時從容起始制定憲法。

當是時，狄哀耳及其國務員應處於何種地位，亦係一種難解決之問題。科瑞司<sup>③</sup>之議員李威在一八七一年八月間，提出一件議案，主張舉狄哀耳為共和國總統，假令會議不至三年而解散，狄哀耳亦即隨之去職，各國務員應直接對會議負完全責任。此種計劃，其目的顯係在將英國內閣制度介紹至法國，使總統不負責任，而以各國務員為負責任之行政長官。國民會議亦主張建設內閣制政府，於是將李威之建議加以修正，遂於八月三十一日議決，稱狄哀耳為總統，各國務員對會議負責，總統亦對會議負責。總統之權力，即為會議所賦與，此議案普通稱曰李威法律。

自此以後，總統之稱號已經確定，國務員負責任之原則，亦明白宣布。然此種新規定，在根本上實不如其所廢除以前之規定之使人滿意。國民會議曾致力使國會責任同時屬於行政首長，與國務員，此事固不待經驗而早知其為不可能。實際上狄哀耳常維持其與國民會議之密切關係，故對該會議之討論，躬自蒞會，參與其間，且對之直接負責，至於國務員之責任，則不過徒有其名而已。

① Rivet ② Versailles ③ Corrèze

一八七三年三月十三日，又有一新的重要法律通過；此法律最初之目的，即在限制總統個人對國民會議之干涉阻撓。其辦法須廢除狄氏之議員資格，但狄哀耳極端反對，以致此觀念未能實行。另一辦法即為卸去總統對該會議所負之責任。但該會議並未如此希望。立憲君主國之虛位元首，固可不負任何責任，但在共和國之總統，則本諸共和主義之原理，必須負責。故以世人之經驗，內閣制則限於君主政體。一八七三年之法國元首，無論其稱號為何，其制度應採用同此原理，非特可能，抑且必需。當時法國立法者，見不及此，固未可過於苛責。最後在一八七三年，通過之法律，僅規定總統如何方得在該會議內發言，並規定在該會議討論總統之提議時，總統不得出席，此皆須有特別之保障；其對總統所予之安慰，僅畀以形式上之否決權。

【勤王黨計劃之失敗】狄哀耳原係主張君主立憲者，彼見共和政體將得人民之擁護，而勤王黨分為三派，互相競爭，深恐法國在國勢衰弱之時，再陷於四分五裂，結果必不堪設想，狄氏乃改其初衷，而贊成共和。但勤王黨大恚，極不慊意於狄氏之行爲；一八七三年五月十九日，狄氏派國務員會議副主席杜福爾<sup>①</sup>向國民會議提出共和國憲法計劃書，勤王黨三派一致否決。於是狄哀耳被迫，至於辭職。勤王黨人以爲時機已至，乃舉馬克麻洪大將<sup>②</sup>爲總統；馬氏係著名宿將，曾忠事查理第十，路易腓力，路易拿破崙三朝，極贊成恢復君主政體。於是若輩乃組成一種混合內閣，以歐立昂王族之百羅格理公<sup>③</sup>爲首領。正統派與歐立昂派互相聯絡，商議妥協，先立桑包伯爵爲國王，改稱亨利第五。桑包伯爵無子，故須以巴黎伯爵爲繼承者。

① Dufaure ② Marshal Mac Mahon ③ Broglie

此種計劃尙未見諸實行，兩派又起爭端，即桑包伯爵主張仍用白色國旗，白色國旗係波旁王朝歷代相傳之旗幟。歐立昂王黨主張用三色國旗，彼此決裂；一切計劃，遂成泡影，第三次共和乃得幸存。

歐立昂派與正統派既經決裂，雙方均希望暫延歲月，以待時機；遂於一八七三年九月二十日，由國民會議議決，任命馬克麻洪爲總統七年，並議決選定三十人，組織憲法委員會，均希望在此七年內，如有機會，即可實行若輩之復辟計劃。但此機會，始終未遇；勤王黨亦知此種遷延，並非長久之計，如輕易舉事，又恐難得成功，於是不得不與共和黨攜手；共和黨自知勢力薄弱，亦情願讓步，於是雙方雖係同牀異夢，亦不得不免強遷就，遂造成一種守舊式之共和國。

【憲法之採行】三十人委員會成立以後，即着手討論起草憲法，以馬克麻洪所提出之憲法計劃書爲主要根據。對於杜福爾在狄哀耳去職時所提出之計劃書，亦加以相當注意；但該委員會之進行遲滯，曠時持久，始將草案制成，交付國民會議。此草案中所規定者，並非共和國之永久計劃，不過係馬克麻洪七年執政期內之政府組織方法而已。此種計劃，擬定設立兩院制之國會，以代國民會議。迨馬克麻洪七年任滿，然後再由兩院開聯席會議決定以後之辦法。此種草案，送到國民會議之後，又遷延多時，直至一八七五年一月，國民會議始爲有系統之討論；當此之時，因有甘必大與其他共和黨領袖等之爭端，舉國騷然，甚至正統派與歐立昂派亦皆認然恐此紛爭將引起波那帕脫之復辟。其結局即歐立昂派自知本派建立君主爲不可能之事，除共和國外，別無所冀，乃以充分人員援助共和黨之計劃，以俾其爲國人制定一種守舊式的

共和國憲法。迨共和黨員瓦郎<sup>①</sup>在一八七五年一月三十日提議刪去七年任滿後再議辦法等語，主張在憲法中定明總統之選舉法，任期，連任等事，其用意即在使此憲法可以暗中爲共和政體之保障；瓦氏煞費苦心，僅乃得三五三票與三五二票之比，因同意票多一張，故其所提議之修正案，得僥倖通過。此修正案內並未敘述任何原則，亦未明定法國政體當爲共和，但確明定總統可以連任，意在言外，即說明共和政體係永久的，而非暫時的。

自是以後，進步之速，頗有一日千里之勢。國民會議將草案審查完畢後，即在二月二十四日通過憲法之第一部分，（四三五票與二三四票之比），規定參議院之組織及職權；二月二十五日通過第二部分，（四二五票與二五四票之比），規定政府各機關之組織及職權；七月二十六日通過第三部分，（五二〇票與八四票之比），規定政府各機關之相互關係；此三種法律之總合，即爲第三次共和之憲法。但衆議員之選舉方法，以及參議院之選舉細則，均未載諸憲法之內；因此國民會議又費時數月，始制成此項法律。一八七六年一月三十日，舉行參議員之選舉；二月二十日及三月五日，舉行衆議員之選舉；國會遂即成立。三月八日，國民會議將一切職權移交新國會，然後自行解散，計共當權五年有餘。第三次共和至於此時，方完全成立。一八七五年之憲法，不似法國以前之若干憲法，蓋以其未付全民表決；亦未規定人民有直接參與修正之權。然人民對此憲法制度，頗有滿意之表示，憲法實施之後，政治上之穩固，頗出人意料之外，此種現象，俱足爲此憲法基礎立定之表徵。

① Wallon

【憲法之內容及其性質】一八七五年法國憲法之制定，由於特殊情形，前已述及，其與英語世界所有之任何憲法，均不相類，第一法國憲法係三種單獨法律，湊合而成，彷彿奧國一八六七年之憲法，由五種根本法律所聚成，其與美國加拿大澳大利亞等處憲法，悉不相同；即與其本國一八七〇年以前之憲法，亦不相類，此三種法律合在一處，不過為憲法之一部分，並不能包括普通憲法上所應有之條款。第一層，此三種法律未曾規定何為人民之權利，對於人民之權利，亦未曾設立特殊之保障，以防止政府有侵犯民權之行為。第二層，其對眾議員之如何選舉，及國務員之任免方法，均未規定。其對參議員之如何選舉，亦以一八八四年八月之修正案，將一八七五年二月二十四日憲法上參議員選舉法之條款取消。第三層，除其載明參議院有權組織高等法庭以外，在此三種法律之內，未有隻字涉及司法機關之組織者。亦未曾言及每年之財政預算案。法國歷來之憲法，均係甚長，包括條文亦甚多，而甚有條理，唯此次憲法，獨為簡短，不完全，且無系統，遺漏處甚多，故不得不賴普通法律有以補足之。

此憲法係尊重實際，而不尚理論。起草憲法之人，並非心中先具某種抽象之原則，然後依此原則以規定法律。若輩實係本諸經驗，腳踏實地，一步一步，將憲法制成，專求切乎實用。當時人心厭亂，力謀和平，故制憲諸人，最大之目的，即在造成合用之根本法律，俾全國早日得有固定之政府制度。

此種憲法，係共和黨與勤王黨雙方讓步之產物。勤王黨人自知其志願難求達到，故不得不讓步；共和黨亦甚欲退讓，以求達其主要目的；其主要目的，即在以憲法為基礎，以建立共和政府。共和黨讓步之處甚

多，故有謂第三次共和之憲法，實係勤王黨之契據；制憲諸人，有大多數人在表面上係贊成憲法者，其實則暗中預備復辟，先以憲法爲復辟之引線。故憲法上所載總統之尊嚴及職權，幾乎與立憲國之君主相似。此種特點，實係由來共和憲法所未有者。然此憲法之優點，即在其不重理論，而重實際；其內容雖不合理，而在歷史上，則甚合邏輯。

以上所述之三種根本法律，不過係法國成文憲法之本體。法國今日實際上所運用之憲法，與此三種法律頗有不同之處。一則因此三種法律已經用正式修正憲法之手續，大加修正。二則因此三種法律以外，又加上其他法律，效用係與憲法相同，不過在成立時及修正時，所用之程序，與普通法律相同。此幾種法律，即一八七五年八月二日之法律，規定參議員之選舉法；一八七五年十一月三十日之法律，規定衆議員之選舉法；一八八五年六月十六日之法律，規定用全區投票法，以代分區投票法；一八八九年二月十三日之法律，又恢復分區投票法。廢止全區投票法；一八八九年七月十七日之法律，禁止重複之候選；以及一九一九年七月十二日之法律，採用比例之代表制度，此幾種法律，皆與憲法有同等之效力。

【憲法之修正】按照二月二十五日之法律，第八條，修正憲法之程序，係極簡單的。當時制定憲法者，無論勤王黨或共和黨，皆欲憲法易於修正，以便日後得有機會修正憲法，而達其自己之目的。按該條之規定，總統，參議院，或衆議院，均得提出修正憲法之議案，然後由兩院各自審查；如兩院均有大多數人贊成修正，兩院再開聯席會議以討論之。此種聯席會議，名曰國民會議，如在此會議中得到絕對之大多數同意，該修

正案即可成立，

此修正之程序，有若干特點。第一，修正憲法者，即為制定普通法之人。然在預備的階段以後，則有不同之組織，以求達此兩種目的。國民會議召集之時，則兩院均一時失其個性，參議員與眾議員均立於同一地位。而為此新的代議機關之議員。普通立法由兩院在各該院進行處理，國民會議之開會地址則為自一八七六至一八七九年，眾議院所居之凡爾賽舊皇宮。第二，修正之程序，簡單而敏捷，吾人已知在英國韋斯敏斯德國會，無論其修正一部成文或一部不成文之憲法，悉與其普通立法程序相同。此種簡捷情形，法國固覺自視弗如；但反觀合眾國，其憲法之修正，由國會或特別會議提案後，則必由四分之三邦議會同意，此種繁複程序，方諸法國，又將自知其太煩。蓋法國無同意之程序也。比利時憲法修正之討論處理，在各階段均由兩院分別在各該院為之；法國所採之修正方法，即所以避免此種耽擱阻撓也。各院皆得拒絕為需要修正之預先聲明，以阻止提議之修正——此種權力之付與，其目的原在保護參議院，以免有特別陷害該院之修正案。蓋在國民會議內，眾議員之人數頗超過參議員之人數也。但最初之提議，既經宣布，則其決議即以單一機關之意向為轉移，故頗易迅即達到其目的。此制度之計劃，其目的即在使修正機關難於發端，但如其既經發端，則甚易獲得結果。

國民會議在修正憲法之時，應受之限制，即按一八八四年八月十四日之憲法修正案之規定，禁止以共和政體為修正案之題目；質言之，即謂不能用修正憲法之方法，變更政體。除此項限制以外，兩院議員幾

乎有修正憲法之全權，甚至上述之限制，亦必須視為和平的同意，而非具不可如何之強制性。蓋同此機關，有權規定，亦有權取消；職此之故，國民會議之任何行爲，俱爲合法而有效，結果法國亦如英國，憲法之存廢，皆在政府操縱。蓋兩國人民皆默認執行憲法權，屬於政府。在法國制憲權與普通立法權，有某種程序上之區別，此乃顯然示以限制。但在原則上，其情形與英之無程序上區別者相同。在英國今日彷彿有一種半成立之習慣，即苟非人民在全國選舉表示意見，則不得有憲法上之大變遷。

在實際上，修正權已經謹慎應用。政府制度之應酌予增減變更，常可用普通法修正，其在嚴格上非係憲法，而實爲根本之組織法者，亦每將憲法予以修正。但從來未曾有正式憲法修正，其正式憲法修正，僅有（1）一次在一八七九年六月十九日，取消二月二十五日憲法之第九條，該條規定中央行政機關及參衆兩院，應設在凡爾賽。（2）一次係在一八八四年八月十四日，共制定四項修正案，第一，總統將衆議院解散後，須在兩個月內，改選新議員，第二，所提議之修正案，不得以變更政體爲題目，舊日曾經統治法國之王族，其後裔不得當選爲總統。第三，取消二月廿四日法律之前七條之憲法性質，此七條即係規定參議院之組織者，第四，取消七月十六日法律，第一條第三段，該段規定在國會開會第一個日曜日，一切教堂寺院皆應祈禱，爲國會祝祐。（3）一次在一九二六年八月十日，是年佛郎內閣，任務在維持財政。惟恐國會有所牽制，故將設立四九、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎之償債基金一案，以制憲形式通過。實則此三次之憲法修正，對一八七五年憲法之完整並無改變。一九三四年十一月三日，杜邁格內閣通

過憲政改革案，但爲兩院中佔有多數之急進社會黨所反對，卒致該內閣瓦解。其改革案內容，後當詳述。

---

## 第二十二章 總統與國務員

【行政機關之體制】政府最根本之職務，即在執行法律。法美兩國皆以一選舉的總統爲中央行政首長。法國總統制起源於普法戰爭之後，時正國人咸信君主政體之終將實現，而上下紛擾不安之際也。總統制成立於一八七一年。但實際上今日之總統制，實在一八七三年，馬克麻洪之選舉時，始真實現；即至今日，顯然可見其創立此制之大多數人，目的皆在使法人習見一種真正之實權元首，以俾異日改爲君主制較易從事。

一八七五年制憲諸人，並未嘗大公無私，以決定行政制之究當何若。當國民會議開會於波爾多時，狄哀耳之歷練才幹，大有一時無兩之勢，故狄氏之當選爲行政元首，已成定局；而會議全體亦不謀而合，皆趨一致。此種行動，頗足促成，一種單一行政元首，由代表多數人民之會議選舉之；大勢所趨既如此，同時有勤王黨之計劃，足使其行政部在一八七五年憲法之前，根本上無大變遷。第一次共和憲法及瑞士之憲法，可爲合議制行政部；第二次共和憲法可使直接民選之促成。但當該會議方從事制定一種永久之共和憲法，而第一次匆匆規定之行政制已經羽毛豐滿，成一固定制度而不可移易矣。法國並未嘗因此而有所損失；其在一七九五年至一七九九年間之合議行政制，並未嘗有人滿意；無論瑞士計劃之如何成功，而一般政

治學者大都主張行政權在法律上，或在名義上，委諸一人，實爲上策。

【總統之選舉】共和國選舉行政首領之主要方法，共有三種：（1）由人民直接投票選舉，（2）由立法議會選舉，（3）由特別組成之選舉團選舉。墨西哥及其他拉丁美洲國家所用者，係第一種方法；瑞士所用者，係第二種；合衆國所用者，係第三種。法國在第一次共和時，將第二種方法修正而採用之；在第二次共和時，採直接民選，但直接民選，完全使人不滿意；路易拿破崙決然採行直接民選，初則在取得當選總統，繼則在取得人民對其帝制之承認。故在第三次共和時，法國採用由立法議會選舉法，蓋當時憲法未經最後制定之前，國民會議業已選舉總統二人，此由議會選舉總統之所以一成不變也。一八七五年二月二十五日之法律，規定總統之任期爲七年，由參衆兩院聯合開國民會議公舉，以得全體之大多數票者爲當選。一八七五年七月十六日之法律，又規定選舉之詳細程序。

總統在任滿之前一月，召集兩院開國民會議，選舉繼任總統。開會地點在凡爾賽（與修正憲法之情形相同）不在巴黎。如總統不召集時，直至總統之任滿前兩星期，由參議院議長發出召開國民會議之命令，然後兩院始開聯席會議。如總統任期未滿，而即死亡，或辭職時，兩院立即開國民會議，選舉繼任人。總統辭職時，應將辭職書遞交參議院議長。法國無副總統，總統出缺，必須立即選舉新總統；無論在任何情勢，新選之總統，其任期爲七年。如沙的卡那氏<sup>①</sup>在一八九四年被暗殺時，遂有緊急之總統選舉。選舉程序，甚爲敏捷，不似美國在選舉以前，有甚激烈之選舉運動，甚繁雜之選舉程序。法國總統係安然在國民會議中選

① M. Sadicarnot

出候選人或候選人之親友，固不免運動國會議員，有時或亦稍有演說，或用其他方法求助於民意，但其情形，與彼直接民選者不同。

選舉之一切程序，在形式上似乎在四十八小時內，即可完成。傍卡累<sup>①</sup>總統前曾述其程序如下：「選舉總統之國民會議，開會以後，會員僅投票，而不辯論；票匭置諸台上，由一帶銀鎖鏈之招待員，朗讀各議員之姓名，各議員魚貫而入，各投其票；投票之時間甚長，蓋因投票者幾乎有九百人，依次投票，投票既畢，檢查員卽至會場附近之大廳內數票。檢查員係由議員中用抽籤法選出者，數票後，如無得絕對大多數票者，主席卽宣告再投第二次票，直至得其結果爲止。然後由主席宣布當選人之姓名，全體議員歡呼致賀，並呼共和萬歲，然後散會，各國務員率領新總統，返巴黎，至愛儷賽宮<sup>②</sup>就職」。就職之日，卽在前任總統任滿之日。是日國務總理及衛兵一隊，護送新總統至愛儷賽宮。前總統作一正式演說詞，新總統答詞，然後兩總統同至巴黎市政廳，由本市以及西乃<sup>③</sup>郡之代表招待。沿途人民屏立路側，歡呼震耳；但參與正式典禮者，祇有各國務員，兩院之議長，及兩院特派之委員。

【總統之任期資格及特權】總統之任期爲七年。在第二次共和時爲四年，一八七三年杜福爾所提議之計劃，定總統任期爲五年。最後乃定爲七年，定爲七年之緣由，前已述及，卽因當初勤王黨擬用七年時期爲過渡時代，以便恢復帝制。合衆國第一次憲法起草，規定總統任期七年，其後由國會選舉之辦法取消，而採行由特別爲此目的而組成之選舉團選舉之，及至是時，總統任期始減爲四年。

① Poincaré ② Palais de l'Élysée ③ Seine

美國總統及副總統，皆係每四年改選一次，此乃定不可移者。如在四年以內，總統出缺，即由副總統繼任；副總統出缺，即由國務員署理，直至四年終了，然後改選。法國則不然，舊總統出缺，即選新總統；新總統就職以後，扣足七年，然後滿任。第二次共和憲法規定設立副總統，由總統先指定三人，然後國民會議再由此三人中選一人爲副總統。但副總統僅在總統不能任事辭職及死亡時，始得暫爲署理。除經國民會議選其爲總統，則決不能實任。在第三次共和時，全然無副總統之規定。按照美國制度，副總統係不可少的，但美國制度之大缺點，即在常將原來非係選爲總統之人，不宜於爲總統之人，亦使其繼任爲總統。按照法國制度，即無須有副總統，如總統死亡或辭職，即由國務員會議暫時代行職權，至新總統選出就職爲止。憲法對於總統因病或因他故暫時不能視事時，應用何法處理，並無明文規定。但依常理推測，如有此種事端發生時，國務員會議當然可以代行職權。國務員會議係真正之行政機關，總統不過爲名義上之行政首領，故即總統不能視事，在國務之進行，亦不致發生任何障礙。

美國憲法載明必須具有某種資格，始得被選爲總統。法國第一二兩次共和憲法，亦載有總統資格之規定。但第三次共和之憲法內，並無此種規定。僅在一八八四年之憲法修正案，禁止從前曾經統治法國之王族子孫當選而已。當時制定憲法諸人，深信國民會議所選出之總統，一定係國會中任一院之議員或議長，久具委員會工作之經驗；並大抵係曾任內閣閣員或總理者，而其性質又必無大野心，且不太跋扈。

然在實際上，對於總統連任之限制，法國之制憲者，較美國尤爲特別。總統得連選連任，其次數無定。一

八四八年之憲法規定總統僅於退任後四年得再連任，頗與一八五二年政變之產生有關係，其後此種限制迄未恢復。然比較甚長之任期，頗足致反對連任之發生。法國歷任總統僅有葛來威<sup>①</sup>一人，在一八八六年第二次當選；而大勢所迫，葛氏旋於其連任之第二年歲暮辭職；時一八八七年十二月一日也。

最足致制定憲法諸人之煩惱者，即為總統之責任問題。在一八七五年以前，一般主張，皆以為在共和國內有內閣制政府，總統與國務員皆須對立法議會負責。一八四八年之憲法，宣布總統國務員與其他一切政府人員，共同負責<sup>②</sup>；而托克維爾<sup>③</sup>及百羅格理公諸法學家，咸力倡總統責任為共和主義之真諦。然一八七一年至一八七五年間之經驗，可見欲將一般政治責任加附於一有固定任期之總統，即其由立法議會選舉，亦屬困難——實則係不可能之事。非特此也，欲使總統責任與國務員責任並列，亦係難能；蓋在事實上二者不能並列。故其結果，卒將總統之政治責任放棄。其主要目的，即在將行政事務及政策置諸立法議會最後監督之下，其所以能達到者，蓋即在憲法內規定，第一，總統之一切法令，須由一國務員副署，第二，國務員對國會關於一般政策，則負聯帶責任，關於單獨行事，則負個人責任<sup>④</sup>。如是則總統對國會之一切政治責任，可以卸去。

然一般人固未嘗欲將法國之虛位元首，置諸君主所居之特殊地位，或使之如英國君主所享之特權。故憲法規定總統在大叛逆時，須負責任，且得由衆議院彈劾，參議院審判。質言之，總統之責任，非係政治的，實為刑事的。其身體與尊嚴，由法律保障，不得有人侮辱，其在任期內，亦如合衆國之總統，免去普通法庭之

① M. Grévy ② Art. 68. Anderson. Constitutions, 531. ③ Tocqueville ④ Law of February 26, 1875, Arts. 3, 6.

程序。但其經下院送交參議院之彈劾案，得由參議院予以審訊，此點與合衆國亦相同。美之總統得以叛逆行賄或大罪等，而被彈劾<sup>①</sup>，法國總統則僅可以大叛逆而被彈劾。自他方面觀之，美國參議院對總統所加之處罰，限於免職及剝奪其任職之資格，而法國憲法對定叛逆罪之總統所予之處罰，並無限制。法國總統從來未有被彈劾者；對於大叛逆未有刑法予以解釋，憲法上對此一點，頗爲法國學者聚訟之問題，議論紛云，莫衷一是。

【總統之權力】法國總統之職權如何，論者意見甚不一致。百羅格理公論法國之總統握有行政全權，與君主相似；如創制權，否決權，執行法律，指揮各部行政，任命一切政府官吏，統率陸海軍等權，其與君主相異者，僅無君主之名義，無君主之永久性。但吾人反觀緬因氏<sup>②</sup>之論調，則謂法國總統之地位甚可憐，法國舊君主既統且治，立憲君主如狄哀耳，則統而不治，合衆國之總統，則治而不統，今法國共和總統所保留者，既不統又不治。此種意見兩歧，與議論英國君主權力所發生之各持一說，乃情形相同；而其所有之理由亦相同。雙方之論據，一則以爲在法律上虛位元首據有其權力，一則以爲在事實上虛位元首執行其權力。（即獨立的躬自執行）在英法二國，名義上屬於虛位元首之權力，大抵皆由國務員執行，此虛位元首並無監督權。

吾人對法國總統權力之如何實際執行，姑置勿論；今僅即其權力之本身，約略述之。第一，憲法與總統以行政全權。總統頒布法律，並監督執行法律之行政機關。總統可以其名義發布法令，以補充各種法律之

① Federal Constitution, Art. II, Sec. 4. ② Sir Henry Maine

不足，但一切法令須得國務員一人之副署，此種法令往往即爲行政法規，與合衆國總統所頒布之命令相同。其與英國之樞密院令亦甚相同。在名義上，總統任命一切中央文武官員，並諸多地方文武官員；因法國爲中央集權制，故其總統之委任權，較諸美國總統更大，且無須得參議院或任何其他機關之同意。總統甚至可以命令設立新官職，除少數例外，其罷免權爲無限制的。然國會得對特殊位置，予以資格之限制，甚至可爲某種目的而將委任權委諸其他機關，而不交於總統。總統派遣並接受一切公使、大使、及領事等，並締結條約、批准條約。條約之關於和平、商業、國家財政，以及僑外法人之個人地位、與財產權利者，皆須經兩院批准；非如美國之僅由參議院批准也。凡關於領土割讓、變遷或加添，無論有無條約，非經國會批准，則不得有效。對外訂約之僅由行政權處理者，實不數數見。然引渡條約、軍事協定、聯盟條約，以及一切政治條約，凡非需由國庫撥款者，皆無庸國會之批准。此外則總統爲全國陸海軍大元帥，有調遣軍隊之權。苟無兩院之同意，則總統不得對外宣戰；但總統可將外交情形致成非宣戰不可之局勢，不宣戰則有損於國家之安全或體面，使國會不得不贊成宣戰，此情形與合衆國之總統所能爲者，無以異也。最後則總統有特赦罪犯及宣告緩刑之權；不過大赦須由國會議決施行。

關於立法事宜，總統之權力亦甚大。總統可以召集國會之通常會，及特別會；通常會係由憲法規定，每年一月，無論總統召集與否，屆時照例開會；特別會必須有兩院絕對大多數之議員請求，始得召集。總統得令國會暫行停止開會，但在每個會期內，不得停止至兩次以上，每次亦不得逾一月以上；總統得參議院之

同意，可以解散衆議院，但解散之後，必須在兩月以內，選舉新衆議員；選舉以後，在十日內，召集新衆議院。總統之否決權，不似美國總統之否決權，蓋一切法律經國會通過後，交與總統，總統在一月內須公布該法律，若遇緊急法令，可以限總統於三日內公布；如總統不贊成該項法律，可以聲明理由，請國會覆議一次，若覆議以後，仍經通過，總統即不得不公布。所謂公布，即係由總統簽名，說明該法律係經兩院通過的，以後即成爲本國法律等語。可見法國總統之否決權，不過係一種中止的否決權而已。總統可以建議立法議案，又可以通牒議院，宣布自己意見，此種通牒係由國務員一人到講台上當衆宣讀；現在憲法與一八七一至七五年間之憲法相似，規定總統得與兩院共同創制法律。在形式上，美國總統無此權力，但其對國會之建議立法權，實爲監督行政政策之最良方法，故美國總統之建議立法權，方諸法國總統，實無遜色。法國總統之權力，自一九二四年米樂安與國會衝突失敗後，已造成不易增加之形勢。

【總統與國務員】據以上所述，可知總統權力之大，所以如此規定者，其理由有二。第一，則因勤王黨希冀恢復君主，故亟欲將威權集中，庶可便宜行事。一八七五年所賦與總統之權力，載在憲法，雖無君主主義之彩色，但共和黨人咸欲承認法國元首有若大之權力，而不肯使其大權旁落，以將共和國爲孤注之一擲。第二，更重要之理由，則因制憲者之目的，在使國會制度生命永久，而規模擴大；蓋共和國自始即宣布無論共和政體或君主政體，行政權在實際上大都由一國務員團體執行，此團體對國會負責，並由國會監督，既有國會制度之產生，因此而有國務員責任之實現，因此而有行政權集中之發達，此種歷程及結果，由來有

漸，固非一朝一夕之所能致也。其後非特杜福爾拉部雷<sup>①</sup>等政治家，極端贊成此種事實，抑且有憲法之明文爲之規定。一八七五年二月二十五日之兩種法律，特別包括此種問題；其一，規定總統一切命令，必須得有國務員之副署；其二，規定國務員關於一般政策，則對兩院負聯帶責任，關於單獨行事則對兩院負個人責任。因運用此種原理，法國國務院遂如英國國務院之爲真正行政機關。吾人更將見其內閣在立法上之操縱監督，與英國內閣初無二致。除大部社會性質事務外，法國總統不能獨立執行任何職權。總統之正式法令，乃限於由國務員對國會及國民負責之事務，在實際上，此即謂制定決議，發布命令，及決定政策者，乃國務院之自身，而非國家之虛位首長也。吾人於此可見其與英國制度之相同，殆若合符節。吾人謂總統有任免權，其實除少數例外，此乃由國務員共同或單獨執行者也。總統除對皇室人員有任免權外，其個人略無授委官爵之權；同理唯國務員爲能執行法律，訂定條約，節制陸海軍，提出政府議案於國會，並頒布一切命令。

如是，則法國行政元首之地位，較諸美國總統之地位，詢未可等量齊觀。在法律上，法國總統之權力，實超乎美國總統之上。但美國總統則躬攬大權，親自統治國家行政大事，而與其他二部發生直接之重要關係；法國總統則垂拱而治，其對國務員之處理政府各部工作，並無有效之監督權，不過坐視其成而已。與法國總統地位相似者，卽爲英國之君主；但卽此相似，亦非卽可將二者相提並論也。法國總統居於宮殿，其出處大有皇家之風，但究其實，法國總統不過一種選舉之官吏，有一定之任期，當其執政時，固覺神聖不可侵

① Laboulaye

犯，但不旋踵間，將降身為平民矣；英國君主地位尊嚴，經驗豐富，超然獨立，不偏不黨，以及其在道德上所有之勢力，凡此諸端，皆非法國總統所可同日而語者。反之，法國總統之對國家官員及一切事務，其個人之接近，則實較密切。內開會議之有關黨爭之政治問題者，總統固不列席其間，但其在討論行政事宜之通常會議，則必蒞會與議，而復為之主席。總統可單獨接見外國公使及大使，但英君則唯在一國務員之前，方能接見友邦使節。總統實際上所有之勢力，大抵以其個人之能力興趣及活動如何為衡。如法雷耳氏<sup>①</sup>為人忠厚溫和，甘願將國事委諸他人，其在總統任內，碌碌無所短長，對於國家政策，無所供獻，考其功績，罕有足述者；傍卡累氏為人博學強識，卓具才幹，故其在總統任內，事業顯達，威名赫赫，而當國家緊急之時，尤能領導國人，指揮若定，其精幹魄力，為何如耶？

【國務院之內容】一七九五年與一八四八年之共和憲法，規定行政部之數目與職務，應由立法議會決定，而一七九五年之憲法，則進而規定最大數為八部，最小數為六部。反觀第三次共和之憲法，對此一點，無所限制，通常之慣例，則是行政部以行政法令設立，如其需要國會撥款，則應由國會批准；此種權力，蓋來自總統之委任權；其決定亦如他種事件，權力操諸國務員，而非操諸總統個人。故在實際上，國務院對行政部數目之增減，及其職權分配之變更，除需要國會撥付經費，須得其同意外，則皆可自由決定。然憲法上並無規定，限制國會創立新部，而在實際上一八九四年殖民地部之設立，即由國會為之。

行政部之數目，在一八七五年為九部，其後遞增，至於大戰爆發之時，為十二部，一九二四年以後，常為

① M. Fallières

十三部，自一九二八年起，至最近則增至十八部：(1)內政部，(2)財政部，(3)陸軍部，(4)司法部，(5)海軍部，(6)殖民地部，(7)教育美術部，(8)外交部，(9)商業部，(10)農業部，(11)工程部，(12)郵電部，(13)勞工部，(14)預算部，(15)郵養部，(16)航空部，(17)商航部，(18)衛生部。此十八部均立於同等地位，與合衆國聯邦政府之十大部相同；而英國政府之行政機關，則完全無此情形。此外則十八部內包括一切常務行政事宜，在美國各部，則未必然也。一九二五年一月十六日，赫里歐內閣正式設立全國經濟會議<sup>①</sup>。會員四十七人，九人代表公衆及消費者，三十人代表勞工，八人代表資本。

憲法並無明文規定國務員委任之方法，但因總統有一般委任權，故遂取得指定國務員之權。新國務院之成立，其第一步驟，即在總理之選擇，而此選擇則由總統命令指定，同時有退任總理之副署。（此點甚奇異）在習慣上，——但無憲法之規定，——總統遵守國會制度之約束，其對總理之選擇，在理論上不過選擇在下院得大多數承認之領袖，而使其出而組閣耳。吾人前已述及，此種事實，在英國係由君主處理，往往不過爲一種形式，其在法國，則異乎此，所以然者，蓋法國政黨繁多，未嘗有一黨單獨在國會內取得大多數者，故欲求一人能組織一種在下院得大多數擁護之內閣，每覺其爲難能之事，在未尋得一確定人之前，總理之位置，有時獻送於五六人，甚至有時誰將被委任，頗不一定。即一人被委任之後，其能否應付時勢之需要，尙未可知。法國總統之簡選總理，誠較英國君主之實權爲更大。在習慣上，總統通常先探詢兩院議長及各黨黨魁之意見，使其推荐若干人，然後總統再行選擇。

① Conseil national économique.

新總理最後既經選妥，則除自己任便取得任何部長外，須從事選擇其餘國務員，而委以位置。吾人須知此事至爲困難，「英美二國，均有所謂多數黨，黨內有人所共認之黨魁，總理可以求黨魁之援助；法國則無此事，故法國總理必須煞費苦心，將各部總長之缺額，分配給與各政黨，以俾各新總長均攜來若干贊助現內閣之新國會議員，而後現內閣始能成立。在組織新內閣最緊急之時，巴黎各報，詳載新任總理如何拜會各大政客，如何與政客接洽，以及如何往返磋商，進退周旋；各報每日又將新總理接洽之成敗，作爲撮要，有時其四出運動，延至數星期之久，始能成功；有時閣員名單已竟定妥，送登政府公報，忽又發生變故，撤回原議<sup>①</sup>。」現在各國務員幾乎無例外，均係由國會議員中揀出者，大半係衆議院議員。國務員無論是否議員，皆得出席兩院，參與議案之討論。各總長均立於平等地位，年俸六萬佛郎，其居住則通常各部長均受有官邸之供給。

【國務院之組織】吾人研究英國政府，乃知大多數國務員或爲各部之首長，或爲國會副大臣，固僅負責執行其各該部局之行政工作，但其中若干最重要者，則組成一種中心團體，即所謂內閣者，其閣員非僅個人負責，管理各該部部務，抑且共同制定一般政策，引導立法，並指揮其黨之進行。法國之規定，則異乎此，第一層，就人員而論，法國無國務員會議與內閣會議之區別；不過前者總統出席，而後者總統不出席。第二層，法國政黨之龐雜情形，以及內閣之混合性質，欲使內閣團體履行黨領袖之職務，如英國者，乃係不可能之事。

① J. W. Garner, "Cabinet Government in France," in Amer. Polit. Sci. Rev., Aug., 1914, pp. 366-367.

凡國務員皆爲各部部长，單獨負責管理各該部部務，其所有之共同職務，則以團體聯帶行之；(1)國務員會議，凡關於行使總統權力之一切事務，皆由此會議決定，其對於法律之執行，則予以一般之監督，以俾國家行政得有效率而劃一；在總統辭職，死亡或因故不能任事時，此會議即攝行總統職權，至新總統卸任時爲止。(2)內閣會議與英之內閣會議相同，討論內閣之行政計劃，中央政府內種種行政事務，雖由各行政部分掌，但各部所掌管之事務，彼此不能完全毫不相關，而且各部對於行政上應有一定方針，不可彼此衝突，內閣會議之功用，即在調和各部，使各部能有統一之政策。國務員會議係法律明文所承認者，且係行政性質之機關，內閣會議，並無法律明文規定，且係政治性質之會議。國務員會議每星期開會兩次，總統蒞會，充任主席，惟有總統出席，對一切重要政務，方能爲有效之議決。內閣會議，每星期開會一次，總理任主席，而總統則不蒞會。然除總統外，此兩團體之人員相同。其議事程序均無詳細之記錄。

各行政部職務之分配，及其組織之內容，皆由行政法規爲之決定，——故在實際上，即由行政部自行決定也。各部內職務分爲若干種，其負責管理者如司長、參事、科長、視查長，以及其他等級之吏員，皆是。現在法國頗有官吏過多之趨勢，職此之故，並以政府制度中央集權之故，在大戰前十年間，政府官吏之總數，幾達百萬，亦可謂共和國內每四十人中，即有一人爲官吏。在一九二七年，如不計國有鐵路服務人員，及地方政府所用人員，約有七十萬。

吾人已知英國各大部內有若干國務副大臣，有屬於閣員階級，而在國會內列席者，有爲最高常任事

務官者，既不屬於內閣，亦不屬於國會。次長初設於法國，在一八一六年，其所掌管者，僅執行其總長所委託之附屬的行政職務，在歐立昂王朝次長始代表總長出席兩院，於是遂如英國國會副大臣之有政治性質。在一八七一至七五年間，曾具有此種情形，現今憲法對此雖無規定，而一八七五年十一月三十日之根本法，其對選舉衆議員，則有間接之規定，謂衆議員得免復選而充任次長。對於次長之職務，特別對於其對國會之責任，一般論調，各持一說，此種意見紛歧，卒致使次長之職一時廢去。法國國務員既得在兩院列席與議，故人皆以爲英國之國會副大臣，在法國無所用之。然法國在一九〇五年，竟在教育美術部設次長，在一九一一年，司法部、內政部、工程部，亦設次長。在大戰期間，次長之設立，一時頗行增加，在一九一四年八月，偉晏尼①內閣改組後，共設有次長八人，其內四人屬於戰時內閣者；次長之法律上地位，及政治上地位，法國學者論調不一，要之，自一九〇六年以後，人雖皆欲使次長出席國務員會議，但現在一般意見，固仍視次長非係閣員。其對討論事宜，僅能有諮議之發言權。而其對兩院之關係，則更使人莫明其妙。因其非係國務員，故亦不負嚴格之責任。然現在頗有謀所以使之負責之趨勢，內閣一倒，則次長即全體辭職，而其在下院如有反對投票，則亦多單獨辭職。

【國務員之責任】內閣制政府之根本要點，即在國務員之對立法議會負責。法國憲法對此責任，有明文規定之條款；謂國務員關於一般政策，應對兩院負聯帶責任，關於單獨行事，應對兩院負個人責任。對此問題，有兩三點足資批評：第一，國務員對國會兩院負責，而非如比利時、意大利、英吉利、坎拿大、與夫諸多內

閣制國家之僅對下院負責也。法國固亦有少數學者，主張國務員僅須對衆議院負責，但此理由乃根據英國及比利時之慣例，與法國在一八一四至四八年間之慣例，豈知憲法明文之規定，及制憲諸人之顯然合理的意旨，乃以國會之兩院既皆爲選舉的平民議會，則應使國務員對國會之全體負責，制憲諸人之本心，在此而已。在憲法上，法國參議院得向國務員提出質問，組織質問委員會，投票表決彈劾或不信任現內閣，正與衆議院相同，其效力亦無二致。在實際上，如上院隨意執行此種權力，一若下院，則其困難滋多，而國務員或內閣之以上院彈劾而辭職傾倒者，殆不可一二見。法國內閣之尊重上院意見，固較英國內閣之對貴族院爲甚，然其對下院之繼續直接負責，較諸英國內閣之對庶民院，其情形初無軒輊。

第二事實，則是其責任分爲三種，——政治的，刑事的，及民事的；特其區別，在一八七五年前，未能顯然劃分。政治上之責任，僅指國務員如失去國會大多數之擁護，則須負道德上之義務，而即辭職。刑事上之責任，即謂國務員執行職務時，其行事有干刑法之明文例禁者，則該國務員須負法律上之責任。民事上之責任，即如國務員之措施，致公款遭非法處分者，則該國務員須負其責任。政治上之責任，通常皆由全體聯帶履行。即如單個國務員雖可因其措施乖方，致遭反對，以引咎辭職，但內閣之去留，大都均係全體之行動。刑事上之責任，與民事上之責任，皆係個人所負者；蓋非政治之行爲，國務員既不人人參與，甚至完全不知其原委，則欲使之聯帶負責，於情於理，豈得謂平？刑事上責任，在憲法上之根據，即爲一八七五年七月十六日之法律，其內規定國務員執行其職務，所犯之罪，得由衆議院彈劾，由參議院審訊。關於國務員須受彈劾之

犯罪種類，論者意見頗不一致，有學者主張錯用威權——例如對戰爭之處置失當——亦可包括在內；然通常之解釋，則謂明白違犯刑法，必須證實。參議院除死罪外，得科任何刑罰。民事上責任，現在萌芽時代，實際上學者均贊成其存在，但憲法或成文法，均無明文規定。參議院或任何法院，均無審判此種案件之權。

【事務官職】法國既爲單一制之中央集權政府，其法律之執行，及國家之行政，委諸地方政府區域，非如一般國家之情形也。其顯著之地方政府，卽爲省<sup>①</sup>縣<sup>②</sup>與市<sup>③</sup>；省有省長及議會，縣有縣長，市有市長。地方政府之制度，及中央與地方行政之關係，將於後一章敘述。然在此處吾人所必須述其概要者，如官吏之一般地位，特別如大部雇員，直接與行政部連屬者，若工廠視查員，電報技士，鐵路（國有的）雇員，燈塔看守員，關稅徵收員，移民監督，以及其他號稱國家之一介雇員者皆是。

吾人對此種官吏，所觀察之第一事實，卽爲在實際上所有其任命，大都無考試或其他資格之正式試驗，而對其任期，亦無保障。法國並無事務官任用法，英國全體官吏之任用，在實際上皆以考績制爲基礎；合衆國聯邦政府官吏之任用，亦強半以此制度爲根據。而法國則付之闕如。法國關於官吏之分類任用，陞遷之辦法，以及對政府待遇官吏之保障，舉凡此等規定，皆由各部獨立爲之；故一新總長到部後，往往變更前任總長之部令，以便位置私人；有時總長將部令暫時停止，以便位置親友，甚至因人設職之弊，亦所恆有，總長既得逞其私欲，最後則再將部令重頒，而不改其一字一句。

在此種情形之下，既無政策統一之可言，又乏任期確定之可言，此固必然之事，原不待智者而後知也。

① Department ② Arrondissement ③ Commune

故同在一時，甲部官吏所受之待遇，與他部官吏完全不同。同此一部，今日之政策方針如此，明日之政策方針即如彼，甚且有時朝夕改，視為平常。要而言之，樹黨制之盛行，已經四十餘年，——當馬克麻洪總統與共和黨在一八七七年爭端極烈之時，反動派在實際上將其官吏在短期內一掃而空；當共和黨復職時，乃實行其所謂澄清吏治，蓋即以淘汰人員之名，而達其剷除異己之實。輒近以政黨龐雜之故，使樹黨制不得如昔日在合衆國之順利進行。但此原理完全成立，已經永不可推翻；繼續之內閣及各個之部長，仍可任意循之以行，殆一往不可復返。

其結果可想而知。國家官吏之冗多，非常驚人，所以然者，一則因國務員及其他國會議員，為勢所迫，或徇於情面，不得不多予位置；再則因國人多富貴情濃，官爵心切，囂囂之輿論，皆足促政府之不得不多設官職。官吏薪俸，平均雖極低降，但總計全國官俸支出之繁重，實使民不堪命；國家官吏全體之平均年俸，不過五百元，而其他所享年俸不及二百五十元者，尚不知有幾千人。以薪俸之低廉，僅足糊口，任期之無定，朝不保夕，故每易致賢能之羣相引退，而彼在職者，則常常不憚於意，而思結合罷工。在大戰之前，改良官吏待遇之呼聲，甚囂塵上，蓋久已成爲重要之政治問題。一九〇六年之克里孟梭①政府，及一九一〇年之白里安②政府，均誓予以補救辦法，而此問題且顯然投入一九一〇年之國會選舉中。然迄無解決辦法，時至今日此問題仍未改其從來之面目。最低限度之提議，則主張厲行裁減冗員，增加薪俸，確定任期，任期之標準，則以英美諸國爲模範；諸多官場內外之改革家，咸極力提倡實行全國劃一之競爭考試制度，其足資取法

① Clemenceau ② Briand

者，如一八七〇年英國樞密院令所頒之制度是已；英國在今日行此制已臻盡美盡善，法國誠能急起直追，未嘗不可早日與之並駕齊驅也。

---

## 第二十三章 國會之組織

【兩院制度】法國既於一七八九年解散階級會議<sup>①</sup>，乃決定廢棄中古根據階級以開國民會議之方法。然國會組織原理之莫能確定者，凡百餘年。在革命期間，過激之民治改革家咸主張僅有一院之國民會議，迨一七九五年憲法頒布，政府制度規定兩院之議會，始見諸實行。一七九五至九九年間，兩院制施行後，乃有拿破崙非法議會制之繼任；及至一八一四年憲章頒行之時，兩院之原理恢復，其繼續維持者凡三十四年。第二次共和之立法機關，係一院制議會。但第二次帝制實現，遂即有參議院之復活；參議院雖僅在一八七〇年始與立法院並立，但歷經拿破崙第三朝代，立法議會在名義上實爲兩院。

在一八七五年以前，國人之政治經驗未能證明一院制與兩院制究竟何者爲優，在國民會議討論憲法期間，此問題曾經聚精會神，長期研究。當時人雖知兩院制未曾免除一七九九年之拿破崙帝制專政，但正統派及其他保守黨人咸傾向兩院制，以冀上院可爲革命運動之障礙。甘必大領導之急進派及其他共和黨人，則主張一院制，然並未能堅持到底。實則英美先例，足以爲兩院制最有力之論據；參議院果有利於合衆國，法國固亦爲一大共和國，豈獨不可行兩院制？行兩院制又豈獨不可與合衆國得同一之效果？時人既如此思考，最後乃決然在其憲法內規定兩院制。

① Estates General

於是一八七五年二月二十五日，採行之政府各機關組織及職權法，其第一條款即規定立法權應由衆議院與參議院組成之國會執行。衆議院之成立，意在根據廣泛之民治基礎；參議院之成立，則本諸當時一般第二院之慣例，不欲使之受選民之直接監督。但兩院皆以依民意立法爲其根本職責。蓋法國之主權顯係在人民之掌握。今日之法國政府制度，如予以分析，即可知國會之組織，已經趨於民治化，實超乎其創始者之希望與意志之上。

【參議院之內容】國民會議既已決定國會內容應爲兩院，其對上院之成立，視爲一困難問題，蓋既不欲使上院僅爲下院之依樣葫蘆，又不欲使上院將貴族分子無端插入民治憲法制度中。以普通情形言之，第二院必須爲世襲的，委任的，選舉的，或使其議員以此兩三種程序產出之。在一民治國之新憲法內，欲植世襲制度於其中，此乃顯然不可能之事，故未嘗曠時持久，徒事無益之討論。對於由總統委任之議，曾有討論，但其極端反對之理由，則謂總統自身係選舉的，參議員固爲其選民之重要分子也。其提議選舉者，有數種方法，曰以選舉衆議員之同一選民直接民選；曰以限制選舉權，爲直接之民選；曰應用各種不同之間接選舉。

其採行之方法，係一種調解之方法，即兼行間接選舉與委任方法也。此種調解方法，當然並非由一原理制成，且又無嚴格的科學上之根據。但其基礎，乃由多數賢能之士集思廣益所制成。考其大部特點之能持久，實非創制諸人所曾敢逆料者。此計劃載諸二月二十四日採行之參議院組織法中。簡言之，即參議院

內有議員三百人，其中二百二十五人爲選舉的，（二百一十八人由法國本部之省分選出，其餘七人由阿爾吉利亞、柏爾福①及諸殖民地選出），七十五人由國民會議自行指定之。議員應爲四十歲，並享有完全之公民權利，及政治權利者。選舉之議員，係以人口爲根據，分配於各省。如西乃及璠耳②二省，各選五人；有選四人者六省；選三人者二十七省；其餘各省，則各選二人。選舉之方法，係每省組織一種選舉團，在本省之省會開會，選舉參議員之選舉團，係由以下四種人所組成者：（1）本省所選出之衆議員，（2）本省省議會議員，（3）本省所屬各縣之縣議會全體議員，（4）本省內各市之市議會各選代表一人。參議員之任期爲九年，每三年改選三分之一，正如美國參議員每二年改選三分之一。國民會議所選之七十五人，係終身在職，如遇出缺時，則由參議院自行補充之。設立此種合作團體之理由有二：——第一，即在設立一種永久固定之分子，其去留非民意所能左右；第二，即在開一進賢之路，如科學家、文學家、法律家、實業家、商業家，皆可隨意委身其中。人皆以爲此團體總不反動，亦必趨於保守。但事實上並未如此，蓋歐立昂派未得選入，正統派皆贊成共和黨而選舉其人，故最初由國民會議指定之七十五議員，其中僅有十八人爲勤王黨。

此種制度，大都至今猶存。自一八七九年以後，共和黨在國會中佔勢，若輩遂於一八八四年十二月九日，修正憲法，將一八七五年二月二十四日憲法之前七條，改成普通法，而不視之爲憲法。此十二月九日國會所通過之法律規定：（1）廢去參議員終身在職之制度，原有終身在職之參議員死後，不得再行添補，（大戰時，此種參議員已竟死絕），將此七十五參議員亦分歸各省選舉，（2）從前係每市選代表一人至

① Belfort ② Nord

選舉團，現在改爲按照各市人口之數目，定明每市應選幾個代表，不滿五百人之市，各選一人，人口最多之市，每市選二十四人，（巴黎選三十人），於是舊法對鄉村市所享不成比例之分配，稍有改正。該法律同時宣布法國新舊皇室人員，無當選資格；此外又有限制凡現役軍人，亦不得當選爲參議院議員。

自法國收回亞爾薩斯洛林後，參議院議員稍有增加。今日參議院共有三一四議員，頗能按照人口數目爲比例，以分配於各省，並均係由直接民選之選舉團所選舉者。如是，則選舉爲間接的，美國在一九一三年第十七次憲法修正案以前，其參議員之選舉，亦係如此；法國對於間接選舉利弊之討論，其激烈不會亞於從前美國之情形。對於終身議員，既有逐漸取消之決議，故一八八四年，衆議院通過，贊成直接選舉之決議，遂經取消。閱十二年，在衆議院有兩種提議之憲法修正案，引起顯著之辯論，一爲全區投票<sup>①</sup>，即在省內之總投票。一爲使選舉團更趨於民治化。第二提案業經採行。但參議院則拒絕同意。自是以後，屢經反復討論，然終無實際之結果。其所提出之有趣議案，即爲該院之改組或全體或一部應用利益（或稱團體）代表制——此種計劃，吾人已知曾有人主張以爲英國第二院改革之基礎。

在實際上，現在組織之參議院，乃一甚使人滿意之立法機關。向日久爲人所懷疑者，今日殆已有大多數法人視爲共和國最完美之機關。其議員多由衆議員補充，故非特爲科學家及文學家薈萃之地，抑且爲辯論家及國會黨不時往來之處。美國有一學者泰斗嘗謂法國第二院內之人物，形形色色，無不俱全，凡世界各國議院之種種議員，咸備於是。

① Scrutin de liste

【衆議院之一般特點】吾人觀法國一八七五年之憲法，乃知其既無系統，又不完備；關於衆議院之組織，憲法內僅規定衆議員應按照法律上所限之條件，以普遍選舉權選舉之。至於議員之人數，選舉之方法，以及選舉權，——究竟議員應由人民直接選舉，抑間接選舉，——則付諸普通立法決定。同理美國憲法亦將衆議院內容各點，委諸普通立法決定。但此乃對邦權利之讓步，其在法國之情形，顯然未可並論。法國學者則往往解釋謂參議院之性質及職權，以至其存在，雖最爲爭議之問題，而一種平民議院由普選權直接選舉，可以姑認爲政府制度一特點，非特爲現代國民輿論所要求，抑亦爲已往百年間政治發達之趨向。如是則選舉法之細則如何規定，遂成次要之問題，國會即可安然以普通法律爲之解決。

然其缺點頗爲大部分選舉法所補充，如一八七五年十一月三十日國民會議制定一部詳細之選舉法，其效力實與憲法相同，特其性質非憲法耳。現在所施行者，即係此選舉法，並有一八五二年二月二日法令之殘餘部分，規定選舉人註冊事宜，十一月三十日之法律，近來略有變更，其經修正者，主要如下：(1)一八八五年六月十六日規定全區投票。(2)一八八九年二月十三日恢復分區投票。(3)一八八九年七月十七日，禁止重複候選。(4)一九一三年七月二十九日，變更投票方法。(5)一九一九年七月十二日，規定全區投票，並行比例代表。但一九二七年七月二十一日，又恢復單選舉區之舊制。

一八七五年之法律，既規定衆議員由每區各選出一人，又規定因人口過多之故，必須重分通常之選舉區，——即縣，特別立定之區域，其邊界以法律規限，祇可以法律變更。其意即謂國會有其監督權，行政者

不得乘機如第二次帝制時之明白舞弊劃分選舉區也。議席之重分配，由法律規定，每五年戶口調查後，舉行一次。衆議員之數目，最初爲五三三人。可見其初爲一種大而笨之立法機關；國家人口之增加率雖甚遲，但其議員之額則擴充甚速。據一九〇六年之戶口調查冊爲基礎，而一九一〇年之數則爲五九七人；一九一一年戶口調查後，其在一九一四年之數，則增至六〇二人。在大戰期間，並未舉行戶口調查，衆議員在一九一九年前，繼續無所變更，迨既由德國得回亞爾薩斯洛林<sup>①</sup>地方，衆議院內又增加議員二十四人，於是現在衆議院議員之總數，遂爲六二六人。

國會選舉權之擴充，凡年齡二十一歲，未經破產，非受監護，非係現役軍人，以及未經法庭判決剝奪公民權及政治權者，皆有選舉權。此外並無教育上及財產上之限制。但選民必須在選舉以前，將自己之姓名登入選舉冊內，且能證明本人家宅係在其所欲投票之選舉區之內（見民法第一〇二條規定），或證明其已經在該區內居住六個月以上，然後始得有投票權。自一八四八年革命以來，成年人之選舉權雖已實行，但婦女選舉權運動進行之速度，遠不如英美二國。一九一三年，衆議院中大多數議員，否決婦女參加選舉之提議，一九一九年之選舉議案，曾有兩院關於婦女選舉權之修正案，亦爲大多數議員所否決。延至一九二二年十一月，仍以一五六對一四四否決該案。一九三二年二月十二日，衆議院以二八八對一通過之選舉法案，亦予婦女以選舉權，但關於婦女選舉權之條文，仍爲參議院所刪去。參議院之權威，本不及衆議院，然而竟敢一再否決衆議院之決議，而衆議院及國民俱不以爲異，亦不生反動者，良以婦女自身既不熱

① Alsace-Lorraine

心參政，而在兩院及國內，比較有力之左傾各派，亦不贊成婦女參政。法國婦女之政見，極爲保守，且篤信舊教。左傾各派深恐婦女因反對其政教分離及社會主義政策，而爲不利於若輩之投票，故不願其有選舉權。

選舉權之限制，由國家法律規定。但選舉名冊，則歸各市編造，每年修訂一次，無論在市選舉，縣選舉，省選舉，或全國選舉，均適用此種名冊。註冊之方法，（根據一八五二年拿破崙第三之根本法令），非常簡易，既經濟，又有效率，較諸英國在一九一八年未改革前所行之制，實爲差強百倍。每市皆有一委員會，專司此事，此委員會係本地市長一人，市議會所派之委員一人，及省長所派之委員一人所組成。如某人在若干市內均有住所，即可任意選擇一市，但不得在此市爲國會議員之選舉人，而在彼市爲市會議員之選舉人。蓋各種選舉均用同一名冊也。從前在英國有多數投票制度，一人同時可在若干選舉區內投票，法國則向無此弊。

【任期及資格】衆議院議員任期四年，每四年全體改選一次。在理論上，此四年內總統得參議院之同意，可以隨時解散衆議院。但除一八七七年解散一次外，至於現在，並未再有解散衆議院之事，在實際上，衆議員選出以後，必可在任四年。故衆議員之選舉，每四年必改選一次，正與美國國會選舉每兩年必舉行一次相同。議員任期之定爲四年，乃法國本諸經驗，將長短期間與以折中也。一七九一年之憲法，規定任期爲二年，一七九五年及一八四八年共和憲法，規定之任期爲三年，是皆較短者；反觀一七九九年之憲法，及一八一四年之憲章，其規定之任期爲五年，而一八五二年之憲法，增至任期六年，是皆爲較長者；迨一八七五

年，折長補短，乃定任期四年，頗使一般人認為滿意。

然衆議院議員每四年完全改選，而不使之爲一部改選，對此規定，一般輿論頗爲紛歧。如一部改選，則可得繼續性，及其他利益，故政治學者將自然發問如謂一部改選，有利可行於參議院，何獨不亦可適用於衆議院？通常答復，則謂在內閣制政府，其有權廢立內閣之議院，必須完全即時對民意負責，其意即謂如有解散之事發生，可知究竟人民對於內閣或議院孰爲愛憎；如是則全體選舉團必須有機會同時表示意見。在實際上，四年任期未滿之前，解散之事已不復發生於法國。然內閣制之中心思想，即在使上述之答復理由，更爲充分，而引人信服。

凡選民年在二十五歲以上者，即得被選爲衆議員。此係積極之限制。在其代表區之居住，係不必需的，衆議員之代表非其居住區者，雖不及英國庶民院之視爲平常，但較諸美國國會議員之代表非其居住區者，則實爲多見。有幾種消極之限制，即如現役軍人，不得當選爲議員；從前曾經統治法國之王族後裔，亦不得當選爲議員；（此係一八八五年法律之規定），此外任議員者不得兼任其他有俸職。但國務員、公使、大使、大學教授等職，不在此例。國務員之任衆議員者，且不必如英國之謀覆選。在一九一九年以前，凡人民有上列之資格，如欲被選爲衆議員，須在舉行選舉之五日前，向本省省長聲明，願在某選舉區內爲候選人，並須由市長一人在宣言書上簽名作證，一人同時不得在一個以上之選舉區內爲候選人。即此區區形式，不過在一八八九九年之重複候選法始行規定。一九一九年之選舉法內，又增加一種限制，即非有選民百人簽

名贊成，則不得爲候選人。

【選舉程序】國會之選舉，由總統下令舉行。選舉程序甚爲簡易。投票係祕密投票，僅須一日之時間，即可將選舉票投竣。投票地點普通係在各市之市政廳，由選舉事務處董理一切，事務處內有主任一人，普通係市長兼任，幫辦四人，祕書一人。在大多數市內，所有人民均彼此相識。在選舉以前，先備有選舉券<sup>①</sup>，分給各選舉人，每人一張，券上載明省名，市名，選舉之性質，及日期，選舉人之姓名，註冊之號數，以及投票之時刻與地點。此券之用途有二：第一，通告選舉人選舉之時日及地點；第二，可以證明投票人之姓名。在人口衆多之城市中，選舉人須親至市政廳領券，在券上簽名；至投票時，先將券交與幫辦，查明其確係本人，然後始准投票，選舉券仍交還選舉人，如必須投第二次票時，即可再用此券。該券交還本人以前，先剪去一角，以免選舉人在本屆投票時間內，再行投票，剪下之票角，用綫穿妥，存於箱內，以便將來與所投之票數相對照。投票完竣，由當場之職員與若干檢票員，共同在一桌上開票，檢票數；此桌必須置諸適宜地點，務使在場之選舉人能在桌之四周巡行監視；檢票員亦係由在場之選舉人中選出。檢點完竣後，作成選舉報告，各處報告皆送至本省之首鎮，由檢查委員會檢查錯誤，然後公布選舉之結果。按照一九一九年以前之制度，假如選舉之結果，未有一人得投票總數之過半數票，或雖得過半數票，而此過半數票不及本區內選舉人總數四分之一之時，即將於兩星期後，舉行第二次投票。第二次投票時，非特第一次選舉時之候選人仍有候選之資格，而新候選人亦可加入。選舉完竣後，票數最多者當選。歐洲大陸各國，多盛行此制。法國在一九一九年

① Carte électorale

改革選舉法以後，此制之原則，依舊存在，但在形式上，略有變更。

從前選舉程序，大不如今日之使人滿意。其主要困難，即在其對投票之秘密，無充分保障。一八七五年十一月三十日之法律，規定選舉時應用秘密投票法，但一八五二年之選舉法，規定票紙應在投票室之外作記號，選民應將投票遞交選舉事務處主任，（通常為市長）該主任再將票紙儲藏。此種情形，不幸未經十一月三十日之法律為之取消。歷來之票紙，皆由候選人自備，前幾日即送至選舉人家；在法律上雖規定一切票紙必須係白色的，外表上不准有任何記號，但其紙之大小不同，形狀不同，紙質不同，故在投票時，不必看票紙之內容，祇看外表，即可知誰之票數多寡。此種情形，非特法國有之，英國在一九一八年前，亦有之；即美國各邦在未採行澳大利亞投票制以前，亦有此種情形。法國國會為糾正此弊起見，故於一九一三年七月二十九日通過一種法律，規定：（1）選舉票由省機關發給，每人發給選舉票一張，不透光之信封一個，（2）選舉人得到信封，乃退入密室，將其投票封入信封內，（3）封妥之後，選舉人親身將信封投入票匣內。依此辦法，選舉人可以在完全之秘密中，自由投票選舉，不受他人之干涉。法國現在雖已有比較有效之法律，禁止行賄非法事宜，但為澄清選舉舞弊情形計，則對於英美二國所有之行賄及非法行為法，其必有待採行，而勢不容緩。中央政府藉其地方政府之力，頗能努力監督國會選舉，但所有較重要之政治團體，仍有違欲肆行，而未嘗一概予以罰辦者。

【選舉改革分區選舉及全區選舉】關於選舉制改革問題，在大戰前十年間，非特在國會內羣相討論，

抑且爲舉國人人爭議之點。吾人可謂自一九〇五年之法律最後將教會與國家之關係分離後，選舉改革，遂代宗教問題爲法國內政上之最大爭點。其問題即在選舉權。國家已有成年人選舉權，並無多數投票制。其唯一之選舉權問題，即在擴充選舉權於婦女。前已述及，法國對此要求，較諸英美各國，實有遜色。故其在政治上佔重要之問題，即在現行成年人選舉權之如何運用。

此種問題之主要者，即國會選舉區域之規定。其主張之辦法有二，一係分區投票，即將衆議員分配於小選舉區內，每區一人；一係全區投票，即以省爲選舉之區域，按照每省人口之數目，用法律規定，每省應選出議員若干人，例如美國各邦之選舉總統選舉人是也。分區投票，其區之單位爲縣，故此方法通稱縣投票法；全區投票以省爲單位，自一八四八年至一八五二年，爲其通行期間。但第二次帝制之選舉，則以縣投票法行之，全區投票即每選舉人均須在選舉票上開一名單，寫明其欲選舉某某若干人爲本省之衆議員；例如本省應選出議員五人，選舉人即在票上寫明其所欲選舉之五人之姓名，故此法通稱連名投票法。一八七〇年，國防政府爲選舉國民會議，乃恢復連名投票法；一八七五年，衆議員選舉法規定衆議員以縣爲單位，而選舉之，於是連名投票法又經廢去。共和黨分子極端傾向連名投票制；甘必大之末年，首先運動恢復連名投票法，一八八一年，關於此問題之議案，經衆議院通過，而爲參議院否決。但閱四年，此種議案制成法律，而省又爲選舉區之單位。其結果大使提倡此種變遷者失意，蓋在其隨後之選舉，衆議院中之保守分子，及反動勢力，甚爲擴大。此外布郎熱<sup>①</sup>則覺此制頗適宜於其所計劃之目的；布氏之計劃，即在每選舉區內

① General Boulanger

出缺，則競爭選舉冀獲勝利，苟其取得少數大省，如西乃及腦耳者，其計劃即可實現。故在第二次全國選舉之前，國會卒於一八八九年二月，取消一八八五年之法，而恢復縣投票法。

自一八八九至一九一九年，法國採行分區制度。各省中每行政區域之縣，以及巴黎與里昂<sup>①</sup>內之每個市政區域之縣，無論人口多寡，面積大小，皆各選衆議員一人。縣中人口如在十萬以上，即添選議員一人；雖有十萬零一人，亦可選議員二人。每多十萬人，加選一人；某縣應選兩個以上之議員，該縣即分成兩個以上之選舉區，每區選一人；縣係永久之行政區域，各縣之疆界，罕有變動，或永久不變動。不但此縣與彼縣之間，即同縣內所分之各區，其中選舉人數目之多寡，均彼此大有差異。如在一九一四年，巴斯阿拉魄斯<sup>②</sup>省內之五縣，共有居民一〇七三四〇人，有選舉權者爲三三六七七人，選出衆議員五人；沙代<sup>③</sup>省內之五縣，共有居民四一九三七〇人，有選舉權者爲一二〇六九〇人，亦選出議員五人。又如在一八八九年，迦夏桑<sup>④</sup>縣人口略過十萬人，即分成兩區，每區選議員一人；至一八九一年，該縣人口稍不足十萬人，於是即併成一區，全縣選舉議員一人。用英國之成語予以形容，即謂法國厲行一人一票之原則，卻不注意於一張票一個價值之定律。

在一九一四年，提倡改革舊選舉法者，所持之意見，又分爲兩派：一派主張僅用全區投票代替分區投票；一派主張非特應用全區投票法，且應採比例代表制度。此兩派均反對分區投票。其所持之理由，大致如下：（1）分區投票，使選舉人及議員之眼光太失之狹小，選舉人之趨向，總以爲議員不過係由本地方派赴

① Lyons ② Basses-Alpes ③ Sarthe ④ Carcassonne

巴黎之代表，爲其桑梓攫得官爵，謀取利益；議員亦持此種眼光，對其本鄉謀利益，視爲首要之任務，對立法上或對於國家全部有重要關係之問題，反而不甚注意，以爲次要。反之，各省之議員，若係省內之選舉人所公選者，則各選舉人之權力，自然加大，而將重視其特權；候選人運動選舉之方法，即可較爲磊落，議員討論國家大事之時，即可不至太注重其本鄉之利益。(2)全區投票較分區投票合乎法國代表制度之理想，議員之往巴黎，乃代表全國國民，而非代表某地方。(3)用全區選舉法，議員既不專注意在各地地方之利益，則其對於裁減各地方種種無用之官吏及榮典等事，必不致於設法回護，於是行政上之改革，可以隨時進行，不受障礙。(4)選舉區域加大，可以免去政府干涉選舉之弊，在小區域內，政府可以用小惠或壓力支配選舉人，但人數愈多，愈難支配。(5)用分區選舉法，人數稀少之小區，亦選出議員一人，選舉區域之疆界，又難變更，於是代表制度，遂失之於太平平均。因此種種理由，故此兩派人均主張廢去分區選舉法，改用全區選舉制度。在一八八五至八九年間，此種種目的，未能如意達到。前已述及，此制度爲布郎熱之野心家所利用，若分區選舉，則不致曾有此事之發生。然須知此制之試驗，爲時甚促，而一時陷入非常的政治上之不安中。

【選舉之改革：比例代表制】法國革命之偉人密拉包<sup>①</sup>在百餘年前有言曰：「由選舉而成之議會，如地圖然，地圖須將全國各地方均按比例爲之描寫，不可使比較重要之地方，遮掩不重要之地方。」近來法國之改革家，以爲僅擴充選舉之區域，雖係善良計劃，但決不足以使法國國會完全立於完美之根基上。在十九世紀末葉，有人提議應制定一種計劃，使各省之少數黨，在衆議院中亦能得有相當之發言權。於是第

① Mirabeau

二改革計劃，即係非特改用全區投票法，且應採行比例代表制度。近三四十年来，比例代表制度在歐洲各國傳播極速！一八九一年，瑞士國中有若干邦首先採行此制。自一八九九年起，比利時採行此制，以選舉國會議員；一九〇六年，芬蘭與德國之渥丹百格<sup>1</sup>邦亦相繼採行。自一八六七年起，丹麥即用此制，選舉上院議員；自一九一五年起，又用此制選舉下院議員。一九〇七年，瑞典國會通過，一九〇九年經人民認可，採用此制，以選舉國會議員，國會委員會，以及省議會與市議會。一九〇九年，法國有比例代表制度促進會成立，極力鼓吹，其所主張之主要理由：（1）實行此制，則在國會選舉時之投票總數，必可加多，因少數黨之選舉人自知亦可有當選之希望，故亦肯出而投票；（2）從前全國內有諸多選舉人，在國會內無代表，此種人數較諸在國會內有代表之人數且多，此種制度，即可免去斯弊；（3）各政黨之人，均按照本黨人數之比例，在國會內有代表，此種國會之能了解民意，及執行民意，必勝於僅從多數黨所選出之國會。

【政府與選舉改革】自一九〇五年後，各內閣均頗顯然從事選舉之改革。一九〇七年，衆議院組成一種特別委員會，曰普選權委員會，籌備實行比例代表制之方法。一九〇九年，衆議院通過，認爲選舉法應予修正。吾人將見全區投票之實行，固可不用比例代表，但比例代表制之實行，則必擴大選舉區，而用總投票選舉衆議員。一九一〇年四五月間之國會選舉，其時選舉改革問題爲衆矢之的，人都不知有其他問題矣。按內政部之表冊，當時選舉之衆議員，五九七人中九十四人未曾主張選舉改革，三十五人反對對現行制之任何變更，三十二人贊成略加修正之分區投票法，六十四人主張根據大多數之全區投票制，二七二人

<sup>1</sup> Württemberg

鼓吹全區投票與比例代表合併，八十八人雖無任何具體之計劃，但頗提倡選舉制之改革。

一九一〇年選舉之衆議院，曾經兩度以大多數宣布贊成改革；其對此種問題，幾乎常有議案之討論，傍卡累內閣成立於一九一二年之初春，知國人之顯然希望改革，乃誓立即從事立法，以爲政黨得一種更確定之代表，並使衆議員有自由將地方利益悉付諸中央利益之下。越數月，衆議院提出此問題之討論，七月十日，衆議院提議選舉改革案，案中規定兼用全區投票與比例代表兩種制度，以三三九票比二一七票通過。該案送交一種委員會，其報告頗表不贊成；因其領袖爲克里孟梭及孔布斯①，二人皆言足以動人聽聞，其所爭論者，即謂少數之代表必將使僧侶分子得勢，故該委員會卒對該案否決。兩院間之攔止停頓，卒使該案失敗。一九一三年二月，遂致白里安之倒閣。其後繼任兩內閣——巴都②內閣與都麥克③內閣，毫無所供獻，但一九一四年四月之選舉，國人對此問題，固亟希望其早日成功。結果國民主張改革者，仍佔多數；然是年夏季國會方準備討論選舉問題時，而大戰爆發，於是改革之希望，悉成泡影。

【一九一九年之選舉法】法國之情形與英不同，當大戰臨頭，英國之國會，尙餘有一年半之壽命，而法國之國會不過才誕生耳。英國在一九一〇年選舉之國會，自一九一五年十二月起，僅藉其連續之議決，以延其生命，歲月既過，即在戰時，亦須計劃選舉事宜，此固無足怪者。事實上選舉之舉行，雖在休戰之後，但選舉法之通過，實早在一九一八年。法國在一九一四年選舉之國會，無論如何，須在一九一八年春間始能停止；而欲使之延長生命至於戰後若干月，則不致引起激烈之國家政策問題。既未有戰時選舉，迫在眉睫，故

① Combes ② Barthou ③ Doumergue

選舉之立法，亦能延期付表決，而未發生若何困難。

然大戰甫告終止，全國選舉遂即將舉行；大多數人皆以為其必需之準備，即為一種新選舉法，如在英國所曾有之情形也。同時大戰之後，選舉團之情形已非昔日可比，故又必須使選舉制度與之適合。非特此也，在一九一四年前，國人如布列顛所爭論之選舉政策，今亦必須謀所以決定之方；結果衆議員又討論改革選舉法之計劃，歷數月，至一九一九年四月十八日，乃通過一件改良選舉議案，其表決情形，為二七七票比一三八票；參議院反對之聲浪雖甚高，但其後僅對原案略加修正，六月二十七日，以一三四票比八十七票通過；因原案已被參議院修正，故衆議院須再表決一次，七月八日，衆議院再投票，以三二八票比一〇三票通過；其未投票者，凡七十一人。於是新選舉法完全成立。又越四日，遂公布施行。克里孟梭為當時總理，本人並不贊成此種變遷，但亦未公然表示反對。向使克氏從中阻撓，則本諸內閣制原理，其必以辭職終。

一九一九年之選舉法內，最大特色，即在其恢復全區投票制，又略參用比例代表制度。以省為選舉區域，按照各省人口之數目，規定每省應選多少議員，每人口七五〇〇〇選舉議員一人，如所餘之人數過此數之半者，即加選一人。每省至少選三人，如全省應選議員人數在六人以上者，則該省應分成選舉區，每區選舉三人至六人；此種辦法，實係全區制與分區制之折中計劃。凡欲候選者，須在投票五日以前，將名單交與省長；各政黨之名單，所載人名，不得過本省本屆所應選出之人數。如本省本屆應選議員五人，各名單內至多能載有五人之姓名。各政黨皆推定本黨之候選人，每黨之候選人佔一名單，如有不屬於政黨，單獨請

願候選之人，則獨佔一名單；每候選人至少須有百人以上之本省有選舉權之居民，簽名推舉。一切名單，皆在投票選舉兩日以前，揭示於投票之會場以外，選舉人屆時可以任意選擇某名單所載之全部候選人，亦可以劃去單上之某人，將其他單上之人選來補於其上，但在普通各黨之人皆選舉本黨名單上所載之人。

投票完竣後，計算票紙之方法，頗為複雜。撮要言之，可分以下各點：(1)候選人凡得到投票總數（廢票在外）之絕對過半數者，即為當選，至本省當選額全數填滿為止；(2)如除所選出之人以外，尚有缺額，即用以下二法，(a)用所應補之缺額總數，除所投之票紙總數，所除得之數，曰選舉之商數，(b)用名單內所載之候選人數，除本單上所載候選人所得之總票數，所除得之數，曰平均數，每名單上均求出一個平均數；(3)每名單之平均數包有若干倍之選舉商數，該名單內即有若干人當選，但以尚有缺額為限；(4)各名單內以得票最多之人當選，如兩候選人得相同之票數，即以年歲較長之人當選；(5)名單內候選人得到之票數，非逾本名單之平均數之半，不能當選；(6)如本省本屆所投之票之總數，不能超過本省內註冊有選舉權人總數之半，或各名單上總票數無一達到選舉之商數時，則在兩星期後，召集第二次投票，如第二次投票之結果，仍與第一次相似，則決定以各候選人中得票最多之人當選。

現在虛擬一種比方，以說明上述原則。如某省應選出議員六人，所投之票之總數為六〇二四〇票，每票選舉六人，若此等票所舉者，皆係一個名單上之候選人，則此名單之六個候選人每人得六〇二四〇票，其六人共得之票數，即為三六一四四〇票，但在實際上決不能有此巧事，其必有甚多之票，所選舉者係其

他名單上之候選人，亦有甚多票，係由各名單上揀選出六人。如共有四個名單，每名單內每人所得之票數如下表：

(第一名單)

人名	票數
甲	32,645
乙	29,827
丙	29,640
丁	25,274
戊	18,401
己	12,524
總票數	148,311
平均數	24,718

(第二名單)

人名	票數
庚	18,125
辛	16,247
壬	15,822
癸	12,659
子	8,404
丑	4,031
總票數	75,286
平均數	12,547

(第三名單)

人名	票數
寅	15,247
卯	14,629
辰	12,172
巳	8,624
午	6,018
未	5,101
總票數	61,791
平均數	10,298

(第四名單)

人名	票數
申	5,164
酉	4,032
戌	3,292
亥	1,123
千	1,119
支	1,082
總票數	15,812
平均數	2,635

選舉之商數..... $60,240 \div 6 = 10,040$

觀以上各表，在此二十四候選人中，僅有一人（即甲）所得之票數超過投票總數之二分之一，故當選，其餘尚有五個缺額，即須用選舉之商數為標準，以填補之。先用選舉商數除各表之平均數，可見第一名單應再有兩人當選；第二、第三兩名單，各有一人當選；第四名單不能有人當選。於是乙、丙、庚、寅四人當選；此外尚有一缺額，按照法律，凡遇有這種情形，如平均數最高之名單所餘之人中，尚有一人票數超過選舉商數時，則該缺額即歸該名單之人選補。如該名單內所餘之人，票數無一人超過選舉之商數時，此缺額即由平均數次高之名單選補，其條件與前相同，以次遞推，於是丁當選。

比例代表制度之宗旨，即在使少數黨在議院中亦有代表，以免議院中一切事務完全為多數黨所操縱；實行此種原則之國家甚多。但其所用之方法，並不相同。法國所用之方法，與比利時相同；都以連名投票法為基礎。此制原係比國憂恩大學①之維克脫湯德②所規劃者，與南非洲好望省③選舉立法議員所用之累積方法不同。按累積方法，選舉人對於一候選人可以投一個以上之票，比如本區應選議員三人，每選舉人可舉三人，但可將此三票均選一人。又與一八五九年英國人海耳④所建議，穆勒約翰⑤所推許，現在瑞士那威諸國所實行之優先制度不同；按此制度，選舉人可在票紙上指明其第二選與第三選，例如其應選六人，即可在此六人以外，再寫明如不得已而求其次，且願選舉某某六人，再求其次，又願選舉某某六人。按照法國現行之連名投票制，如應選舉六人，選舉人祇能在票紙上寫六人之姓名，故與優先制度不同。但連名投票法亦有其優點，如其簡單適用，在面積大之選舉區，易於與秘密投票法相併用，且為各國所稱許。

① University of Ghent ② Victor d'Hondt ③ Good Hope ④ Hare ⑤ John Stuart Mill

【一九二七年之新選舉法】一九一九年之制度，實非比例選舉，蓋大黨特別便宜，而小黨則特別不利。如有一政黨在各區皆有甚多之黨員，而無在一區內能有同選舉商數之平均票數，則雖全國有數十萬黨員，而仍不得舉出一議員。且此法律不僅在理論上失敗，在事實上亦為各黨所詬病。一九二四年新國會開會後，即有廢止該法律之運動。有一部分人贊成採用真正之比例選舉法，但大部分人因利害關係，反對任何比例選舉制；結果仍回到單區選舉之舊路。

一九二七年七月二十一日，乃有新選舉法之頒布。於是衆議院之人數，自五八四增至六一二。一九三二年三月二十五日，又頒布一種法律，將其額數增至六一五人。其中十人分配於各殖民地，其餘六〇五人，則分配於法國本部及阿爾吉利亞之各郡，凡各縣人口在四萬至十萬之間者，各成一選舉區。不足或超過者，則合併或劃分，然例外甚多。有十七區雖不及四萬人口而不合併；有三十二區則超過十萬人口而不劃分。在前十七區內，平均僅三四、六〇〇選民選出議員一人；在後三十二區內，平均須一一〇、五〇〇選民，始得選出議員一人；兩者相差至三倍以上。此種分區之辦法，本係各黨故意與共產黨及社會主義黨為難，使其佔多數之地方，如巴黎東部各區，雖人口衆多，而仍只為一個選舉區，仍只能選出議員一人。故一九二八年各黨當選議員之人數至不平均，而不利者果為左傾各黨。投民主共和聯合及全民主兩黨之票者，僅一、〇〇八、二四四人，而所得議員數為一四二席；反之，投共產黨之票數，為一、〇六〇、三三四人，而當選者僅十四人。投社會主義黨及共產黨之總票數約為三分之一，而兩黨當選議員僅一一五人，佔

衆議院三分之一而已。在巴黎及附近之十八區中，左右各黨之參差，更爲顯而易見。社會主義黨得五四、〇〇〇票，當選二人；共產黨一三七、〇〇〇票，當選三人；其他各黨得一六三、〇〇〇票，反而當選十三人。巴黎本係左傾勢力盤據之區，然右派各黨反大佔勝利。單選舉區制之政治作用，於此可見。

## 第二十四章 國會制度

【兩院之開會】一八七五年之憲法起草諸人，咸惴惴然懼新政府成立，奠國都於巴黎，實爲危險之事。若輩所深刻於心者，卽爲美國之決定不奠國都於人口中心之地；至於羅伯斯庇爾<sup>①</sup>主張議會之討論，在可能範圍內，應置諸大多數人民監督之下，若輩對此提議，決不贊成；蓋其意以爲此種機關之進行工作，應完全自由，而不得直接受其周圍居民之干涉也。故一八七五年二月二十五日之憲法，卒規定行政及立法機關以凡爾賽爲其所在地<sup>②</sup>。然不數年間之經驗，卽知此種置處，非屬必要，而其弊端，且復不少。國都所在最重安寧，今擾亂秩序之事，罕見於巴黎。巴黎在歷史上天然爲國家首要之中心，文物之薈萃，由來尙矣；從未有城市能起而代之者。非特此也，國務員之僕僕風塵，奔走於巴黎（行政機關所在之地，迄未遷徙），凡爾賽之間，其爲煩苦，自不待言。故一八七九年六月，卒將設政府於凡爾賽之條款，予以取消。越兩旬，乃有法律將行政機關與國會兩院移於巴黎<sup>③</sup>；自是日起，衆議院乃開會於波旁皇宮；該皇宮建於十八世紀，其鄰近卽國務院各部所在之地。參議院則開會於盧森堡<sup>④</sup>。皇宮，該皇宮自革命以後，卽爲法國上院之開會舊址。

國會開會之次數及其期限，一部由憲法規定，一部由兩院自定，一部由總統規定。（國務員以總統之

① Robespierre ② Art. 9. Dodd, Modern Constitutions, I, 288, ③ Duguitt et Monnier, Les Constitutions, 336-337, ④ Luxembourg

名義規定，按一八七五年七月十六日之憲法，規定（1）兩院必須在每年第一月之第二木曜日起，開常年會；但總統得在此日期以前，提前召集會議；（2）每年須開會五個月；（3）兩院須同時開會，同時休會。第二項規定，並非謂無論有事與否，必須開會至五個月之久，乃謂兩院在此五個月之內，有其憲法上之權利，以自由開會，總統不得停止國會在此五個月以內之開會。其實兩院每年均係全年開會，惟在暑天有甚長之暑假，平時休會兩三次，每次有幾日之休息而已。兩院無獨立宣告閉會之權，但如有過半數之兩院議員主張休假數日，或召集特別會時，即可咨請總統照辦。總統得召集特別會，得宣告閉會，亦得令兩院暫時停會；但必須受以上所述之限制。且在每個會期以內，不得停會至兩次以上，每次不得過一個月。總統得參議院之同意，得解散衆議院，但此權利僅在一八七七年行使一次。

前已述及，英國國會許可人民列席旁聽，或實行將討論予以週知；英國之採行此種議事公開原理，遲其行，初非一朝取得也。然自一七八九年以後，法國立法之完全公開，曾經一再宣布，以爲政治上自由之主要保障。一八七五年七月十六日之憲法，規定兩院開會時須任人民旁聽，經一定數目議員之提議，得全院議員過半數之贊成，亦可開秘密會，禁止旁聽；所謂一定數目，即參議院必須有議員五人連名提議，衆議院必須有議員二十人連名提議。但現在兩院並不常開秘密會議，一切會議，均係公開，國民可以隨時到院旁聽，其議事及辯論，可以隨時登報公布，幾乎完全不受限制。

【議員之地位】法國人之觀念，以爲有選舉權者之表示，皆係全國國民之意旨，兩院係有主權之國民

施行主權之機關，每個衆議員或參議員皆代表國民主權之全體，非僅代表其本選舉區而已也。一九一九年以省代縣爲選舉區者，其主要理由，卽謂選自小區域之議員，最易失於眼光短小，不爲全國之幸福着想，而祇注意於其本地方區區之利益。新議員之是否合格，由兩院自行審定，與美國制度相同；議員如欲辭職，非得本院之允許不可，如某議員失去公民權或因某種事故喪失議員資格時，亦由本院判斷應否除名；衆議院議員如擔任政府中有俸職務，立即喪失議員之資格。但如其所任之職務，不妨礙議員之職務時，即可再被選舉，兼任議員。總長或次長不受此項限制，並不如英國庶民院議員在同此情形之再被選舉，而後爲議員。所可異者，亦可謂最不幸者，禁止議員兼任有俸職之原則，未能應用於參議院。

代議政府之重要原則，由英國傳至大陸者，卽爲立法議員在議院內享有發言、投票、及行爲上之完全自由權。此種保障，見於一七九一年之法國憲法，其後歷經若干變化，此種保障之規定於憲法及法律者，屢見不鮮；一八七五年之憲法內，規定兩院議員在行使職權時，所發表之言論及所投之票，不負責任，並不受控告；此種不負責任當然係法律的，而非政治的。僅就議員執行職權所有之言行而論，刑法亦可暫時停止而不應用。非特此也，憲法又規定在開會期間以內，兩院議員無論違犯任何重罪或輕罪，非經本院許可，不受控告或逮捕，但現行犯不在此例。兩院議員若在閉會之後，受拘留或被控告，其本院得要求官廳停止拘留，或停止審訊，官廳必須照辦；停止之期限，或至會期終結爲止，或至議院四年任滿爲止。凡此種種規定，皆所以保護議員，使議員能放膽議論，不至因官廳之挾嫌，遂受控告或逮捕，以致妨害職務。在較早之共和憲

法中，此種特權，在議員任期內，繼續享受，但在現今憲法，則在閉會時間，不得享受此種特權。最後吾人所當知者，特權僅及於重罪及不法行爲，而不適用於違犯警章。

前已述及，英國選舉衆議院之選民，久已主張議員爲之代表出席國會，當予以薪俸，以資糜費。十八世紀時，法國人民亦均有此主張；各階級——貴族、僧侶、平民——均得自行供給其在階級會議內代表之費用。然革命以來，普通人民均提倡國會議員薪俸應由國庫支給，以俾平民亦可充任議員。一七九五年之憲法，卽有議員薪俸之規定；一八七五年之憲法，未嘗提及此層。但一八七五年八月二日之法律，規定參衆兩院之議員受同等之薪俸，同年十一月三十日之選舉法內規定議員歲俸九千佛郎，一九〇六年加至一萬五千佛郎，此數尙不及美國國會議員年俸之半。兩院議長年俸七萬二千佛郎，且各有官邸，此外則議員得以乘一切法國鐵路，而免費旅行。

【組織與規程】兩院在每次常年會開會之始，先各選舉其總務廳，並採行來年之議事程序。總務廳卽爲議長及其他辦事員之總稱，負責處理該院之事務，每年改選一次。關於總務廳之組織方法，由兩院斟酌情形，自行規定，在憲法及法律，均無所限制；現在每院各有議長一人，副議長四人，祕書六人，或八人，度支員三人，均係由本院議員中以祕密投票法選出的。副議長，祕書及度支員以連名投票法選舉，可以連次被選，毫無限制。

總務廳之職員，各有所司，但亦共同管理若干雜務；委派院內之速記、書記、圖書館員、守門人，以及其餘

一切之雇員。總務廳內大部事務，皆歸各職員分別掌管，副議長之職務，即在代替議長，議長因事缺席、辭職、或死亡時，即由副議長內擇一人，代理議長職務。秘書（凡議院開會時至少必有秘書四人，到院視事），監督各編輯員之編輯案卷，計算票數。度支員管理會計，發放薪俸，以及本院之一切財政事務。副議長及秘書仍領議員之薪俸，並不加薪，度支員之薪俸，較平常議員加一倍。

最重要之職員，即為議長。參議院議長之地位，僅亞於總統，衆議院議長之地位，僅亞於總統及參議院議長；均係全國中最尊榮之官員。總統在任命國務總理時，須預先與兩院議長接洽。兩院議長之權力，大抵相同；討論議案時，議長為主席，維持議場秩序。如同時有數人要求發言，即由議長指定其發言之次序。宣布開會，開始討論，辯論終結，或付表決等事，並宣布投票之結果，議事之報告，皆由議長簽字。議長收受一切之條陳、報告、建議，以及其餘之文牘。議長之職權，一部由法律規定，一部由各該院院規規定之。在議事時，如有秩序紊亂情形，議長即可振鈴令議員鎮靜勿躁；如太紊亂，即可宣布本日閉會。兩院互相交涉，向行政機關交涉，以及在舉行典禮時，均以議長為議院之代表。議長又可用一切必須之手段，以維持本院之秩序，保護本院之獨立。遇必要時，可以要求政府派遣軍隊。議長非如英國庶民院議長之職務，僅限於無偏無黨不懷成見而已。蓋議長除公正執行職務外，並可以議員之資格，發表言論，故其地位與美國衆議院議長極相類似。

按上述之總務廳，在英美各國國會中，實無如此之組織。但總務廳意義之應用於法國國會組織中，其

所以異於英美者，非止在其形式而已。當初在階級會議時代，各級議員均以抽籤分成若干組，一切議案先由各組預先討論，然後提交大會，公共討論。一八一四年之憲法，恢復此種制度；自時厥後，直至今日，此種分組制度，非特係法國國會議事程序上之特點，歐洲大陸各國，凡關於政府制度上，曾受法國習慣與觀念之影響者，如意大利、比利時、德意志諸國，莫不靡然從風，先後採行此制。法國一八七六年所制定之議院規則，係仿照一八四八年國民會議之成例，將議員分成各組，現在衆議院議員分成十一組，每組約有五十七人，參議院議員分成九組，每組三十三人，或三十四人。每次會期開始時，用抽籤法分組，在會期以內，每月改分一次，每組各舉主席及祕書。主席認爲必需時，即召集本組之會議。

新國會成立之後，各組審查本組議員之證書，以爲全院審查議員資格之預備。各組主要職務，即在審查議案，一切議案提交議院以後，均分歸各組，作第一次審查。昔時各組均直接審查議案，審查完竣，然後交付議院公開辯論。但各組議員均係偶然湊成者，且時常變換，故此辦法不甚方便。於是逐漸發生組織委員會之習慣；按此習慣，一切議案送至各組之後，即由各組將案中之要點，略加討論，然後每組選出議員一人爲代表，與他組所舉之代表相聯合，組成委員會，詳細討論本議案，如係一件甚重要之議案，兩院可以使其本院各組各選代表二三人，以組織委員會。此兩種委員會，均係特殊的，僅能討論某項特別議案，且爲暫時的，本議案討論完竣後，該委員會即行取消。

參議院曾堅持此種制度，以資處理事務。但此制亦有諸多缺點，第一，此種委員會係臨時的，故對於各

項重要之議案，不能分門別類，就各議員之所長作永久的有系統的審查及研究。第二，各委員會常將政府所提出之議案，加以不負責任之刪改，議院亦即照樣通過；於是國務員遂陷入困難之地位；因此種議案既經刪改，常與原案相反背，國務員如承認此種已經刪改之議決案，即係反背自己從前之意見，如不承認，即必須辭職。法國歷來內閣之不穩固，此亦係一種原因。此種情形，在參議院不若是其甚，但衆議院則負立法事務之主要責任，久已不堪其煩，故曾有重大之變遷，添設諸多常務委員會。在一八八二年，即設立陸軍常務委員會，一八九〇年，添設稅則常務委員會，至一八九八年，即有一二一九件議案，在十六個常務委員會中討論；僅有一三七件，在七十一個特別委員會中討論，一九〇二年，衆議院規則內載明設立十六個常務委員會，每委員會內有委員三十三人，每組選三人，與國會之期限相終始。但從前之特別委員會，仍舊可以兼用。最後至一九一〇年，修正前項條例，規定凡常務委員會之委員，不由各組分選。改由全院議員選舉；選舉方法甚爲簡易，在舉行選舉之前五日，各政黨宣布本黨議員之姓名，各黨自行選舉本黨在委員會中之代表。代表之數目，以本黨議員之數目爲比例，在選舉之前三日各黨首領聚在一處，指定各委員會之委員，列成名單，即認爲取得全院議員之默許。如有議員五十人提出書面之反對，然後再重新擬定名單，交與全院議員投票表決。委員會任期，亦係四年，每次新衆議院成立，選舉委員會一次，每委員會有委員四十四人，直至今日，仍行此種委員會制度，不過稍有變更耳。

委員會之會議，係祕密的。除本議案之發起人以及提議修正本議案之人以外，他人不得列席。委員會

每日必須公布到會委員之姓名，且須備有議事錄，存於衆議院之案卷處。美國之國會委員會因秘密開會，且無記錄，故常有舞弊情形。法國衆議院之委員會，實無此弊。衆議院之委員會，以全體委員四分之一（即十一人）爲法定人數，議案在提交委員會後，如過六個月，尙未得有委員會之報告，原案之發起人，即可要求將該案即速列入議事日程中。

【立法程序】國會之職權，甚爲繁多，然大致可分三類：即（1）立法，（2）管理財政，（3）監督行政機關。英國某學者嘗謂法國因在一七八九年至一八七五年間，政治上之澈底改造，又因拿破崙法典內容之詳盡，施行日久，尠有變更，故國會立法權之範圍甚小，遠不如英國及諸多其他國家國會掌有立法之大權。以吾人觀之，法國國會中立法之需要，在諸多方面，不甚迫切，故與其他國之國會不同；但近四五十年來，世界上發生種種社會的及工業的改革，法國國會爲應付時代之潮流起見，不得不注意此種改革，制定諸多新法律，於是法國國會之立法成績，實屬不少。故吾人仍可謂立法爲法國國會最主要之職務。以下即將國會立法之主要程序，述其大概。

兩院之議事規程，在憲法上及法律上，並未載有何等限制，兩院皆在每次會期起始時，議決本會期內所應用之議事規程。一八七六年，兩院所採用之規程，係以一八四八年國民會議之規則爲根據，至於今日，大部分雖仍沿用，但已屢加增刪改竄；如下院中關於常務委員會種種之規定，即係後來增添者。

一八七五年二月二十五日之憲法，規定總統與兩院議員均得建議立法議案。凡總統建議之議案，究

其實皆係國務員所擬定者。經國務員會議之通過，然後由內閣總理或其他國務員將議案交付國會，此種議案，名曰政府議案。此種議案須有總統簽字，不得僅由國務員個人負責，不待總統簽字，而逕向國會提出。國務員自以其國會議員之資格，亦得提出議案，但不得謂為政府議案，卻係與普通議員所提出之議案相同，不過歷來國務員尙無行使此項權力者。國會議員所提出之議案，名曰建議案，必須按一定之格式寫出，按照法定之程序提交國會。此種議案，與政府議案不同，必須交到提議委員會審查，經委員會認可，然後交與議院討論。討論之程序與政府議案相同，如委員會認為不可，則於六個月內該案不得再行提出國會。

議員對於已經提出之政府議案與建議案，有無限之修正權。議員得隨時提出建議與決議，或修正已經提出之議案，或提議修正預算案，或用演說或其他議院內之慣技，以消磨議院之時間；故法國之衆議院，與英國之庶民院絕不相同；在法國之衆議院內，議員有甚大之提議權，在英國則此種大權不在議員，而在國務員。近二三十年來，法國國會之規則，屢屢修改，議員之提議權已較前稍殺，然法英二國之國會，仍係大不相同，英國國務員儼然係議院之主人翁，在法國則絕不如此。

凡由政府提交參議院之議案，或參議院議員所提出之議案，經參議院認為可以付討論者，即轉送至參議院之各組，由各組再轉至特別委員會。凡由政府提交衆議院之議案，與衆議院議員所提出之議案，亦可照此辦理。但在衆議院中，凡在某常務委員會範圍內之議案，即直接送至各該委員會；現在衆議院內之委員會數目加多，凡關於稅率、勞工、農業、商業、工業、公共工程、陸軍、海軍、外交、教育、公共衛生等重要事務，均

設有常務委員會。故衆議院中大多數之議案，在提出以後，均直接交到常務委員會審查。凡各組與各委員會之報告，均予印行，分給議員各一份，然後在本院之議場內開會討論。兩院之議場，均係半圓形之大廳，按照本院議員之數目，設立坐位，每人一桌一椅；在議員坐位之對面，議場之中央，設立高椅一把，爲議長席；席後設有講台，凡議員之願發表意見者，均須到台上發言。台之兩旁，有速記席，速記作成報告，每晨登入政府公報。各排桌椅，皆按半圓形設列；第一排桌椅與議長席相距最近，係國務員席，以後各排均係議員席，急進派之議員，坐於議長之左側；保守派之議員，坐於其右側；議員中凡欲參加辯論者，均須到祕書席簽名。如有一個或數個議員提出動議，主張辯論終結，議長即可宣布辯論終結，將本案付表決。表決之方法，或舉手，或起立，或投票；投票時以白色票表示可決，藍色票表示否決。可決票數必須有絕對之大多數，而後所表決之議案始能有效。參議院必須有一五一人投可決票，衆議院必須有三一四人。參議院中一切立法程序，帶有莊嚴之氣象，但失之遲緩；衆議院中常係活潑的，但有時又不免失之於激烈，甚至發生騷擾之情形。議長有維持秩序之責任，遇必要時，得到過半數議員之贊成，可以懲戒不守規則之議員，處以一個月之半薪，或在兩星期內禁其到會，同時罰以兩個月之半薪。

兩院彼此之關係，既不載在憲法，又不見於普通法律，乃係以歷來之習慣爲準則，此種習慣，大都均係自一八一四與一八一八年間之兩院制遺傳而來者。其根本原則，卽爲兩院立於對等之地位，兩院之尊嚴與權力，均係相等的，兩院之職權，除在憲法內有特別規定者外，亦均係相同的。故此院之議員，不得干涉彼

院之事務，先在參議院通過之議案，須交到衆議院討論；先在衆議院通過之議案，亦須交到參議院討論；此院對於彼院所交來之議案，可以可認，可以否認，亦可修正，恰與本院自行提出之議案相同。一切議案經此院通過以後，彼院照原案通過，並未修正，或修正後，再得到原院之通過，而後始成法律。如兩院對於政府交議之議案，意見不能一致，即由國務員調停於其間，使兩院互相讓步，以求該案成爲法律。如係兩院自行提出之議案，彼此意見不能一致，國務員不肯負責，即由兩院開特別之聯席委員會，以磋商一切，正與英美兩國之習慣相似。政府所提出之議案，有時亦交聯席委員會審查，聯席委員會商議妥協以後，自能通過兩院。

【財政權】法國革命所提出財政上之原則，雖未特別規定於一八七五年之憲法上，但大多數法國學者莫不視之爲國家完美之法律。此種原則，其主要者，即謂非經國民或國民代表之同意，不得徵稅；徵稅方法，須每年修訂一次。公共款項非有國民代表之承認，不得支用，國民代表藉政府之幫助，每年將國家經費與賦稅之數目核定一次，此即爲預算。自一八七五年以後，此種原則，即有正式制爲法律者。政府在財政上之措施處置，須以此種原則爲根據。法國依照英國之先例，凡關於財政之議案，必須先交衆議院討論；法國實行此原則，係在一八一四年，一八七五年之憲法，始有明文規定。此原則非特應用於年度預算，其對特別公債之認可，以及任何財政案，均適用此原則；但與財政間接有關係之議案，卻有時先交參議院，比如老年卹金之條例，即有時先由參議院討論。國會每年將次年之預算案規定一次；法國之預算案，係先將國家一切之收入與支出，完全包括在內。凡法律上有明文規定之賦稅，以及定而不可移之支出（如公債利息等）

皆在新預算案內，重新贅述一次，故與英國制度不同。法制之更有特別者，即在將其預算之收入，一一分派於某種特定支出，其與行政機關之自決權甚小。

制定預算案之手續，第一步須先由各部總長估計本部所需之經費，作成報告，送交財政部；財政部彙齊各部之報告，然後估計全年賦稅徵收之總數，兩相比較，如入不敷出，財政總長即提議縮減各部所估計之經費。但必須取得各總長之同意，如彼此意見不能一致，即歸內閣會議決斷。財政總長將支出與賦稅兩項之估計，籌備完竣，作成預算，提交衆議院。法國之財政年度，係由每年一月一日起，此種預算係在前二年之十月十一月間作起。例如一九三四年秋季所作成者，即爲一九三六年之預算。每次預算約共三千頁，分成八九百章，各種支出分載於各章之中，並指明某種賦稅應作某種支出之用。故法國國會幾乎掌有處置財政之全權。國會在每年七月常年會停止開會以前，先通過一種議案，規定次年直接稅之種類與稅率，並規定各地方可以在中央政府所徵收之稅率上，增加百分之若干，以爲地方行政經費之資。然後各省省議會，在八月開會時，能制定本省之預算案。國會所議決之預算案，曰財政案；其內非特規定某種收入，應作某種用途，且規定來年所應徵收之間接稅有幾種，如何徵收；凡舊有之間接稅，在新財政案中，若無明文規定，至來年即停止徵收。

財政總長所造成之預算，送交衆議院後，即由衆議院提交本院之預算委員會審查。預算委員會內共有委員四十四人，每組議員選四人爲委員，委員會開秘密會議，將預算案之大體審查完竣之後，即分成小

委員會，分門別類，詳細考核預算案內之各章；歷時約四月之久，然後由全體委員將審查結果，作成甚長之報告，編成財政案，將一切修正案均包括在內，然後始轉到衆議院。衆議院逐章討論，有時爲時間經濟起見，由委員會將各行政部之預算分別交付衆議院，該院即先議決甲部之預算，再議決乙部之預算，將各部之預算完全議決以後，然後再議決財政案之全體。議員可以隨意提議修正原案，且可增加新支出，與英國之規則迥不相同。於是美國所謂議員狼狽爲奸，以通過彼此之議案之事，在法國亦數見不鮮。蓋議員常常提議添置官吏之額數，或增加老年卹金等事，以報酬在國會選舉時之恩人。一九〇〇年議院通過一種法律，規定各個議員在討論財政案時，不得提議添官設職，及添加老年卹金，亦不得增加已有之老年卹金，或增加已有之官吏薪俸。此項法律，至今猶存，以故議員在國會中狼狽爲奸之事，大見減少。

各條款之討論，以投票表決，最後之制爲法律，以投票表決其全體。委員會將財政案交到議院以後，歷三四個月，始能逐章通過衆議院。及其完全通過以後，衆議院即將該案交還財政總長，財政總長轉交參議院審查，參議院審查財政案之程序，與衆議院完全相同；不過所需之時間，僅數星期即可；如有所修正，即須交回衆議院，再由衆議院表決。兩院如意見不能一致，即開兩院聯席委員會，商議調停辦法。財政案經兩院完全通過以後，登於政府公報，經總統公布以後，即在新年之第一日施行。兩院皆有完全反對預算案之權，此事不成問題。然除在一八七七年兩院曾有一次反對預算案外，自是以後，未嘗有此事之再現。

【裁制政府之國會制度】國會之第三種主要職務，即在其執行內閣責任之原理；此即謂其監督政府

之行政官吏。在法國，即謂其對日常之行政工作，繼續監督並干涉也。吾人欲知此種監督之性質，及其效果，則必對法國內閣制（或國會制）之運用，予以研究。就外表上觀之，法國之國會制，乃顯係取法於英者；按實際上言之，其與英國制度亦無二致。法國有一在政治上不負責任之虛位元首，而其實際之行政工作，則由國務員處理，國務員對於一般政策，則聯帶負責；對於特殊事務，則個人負責；所謂負責，乃對兩院負責，——主要係對衆議院負責。國務員一朝因提議之重要議案，橫遭阻撓，即須全體辭職。解散國會，爲停止行政部與立法部衝突之方策，此種權利，頗有相當之規定。

然在實際上，法國國會政府之意義，與英國之國會政府，未可同日而語。一般觀察家每稱法國國會爲『國會無政府』，其顯著之特點，即爲內閣之動搖，內閣危機之頻仍，與國會政府間之衝突屢起也。自十九世紀中葉以至大戰時期，英國之首相僅十二易，而法國則自一九〇〇至一九一四年，四五年間，總理之更迭次數，與英國半世紀之更迭次數相埒。自一八七三至一九一四年，英國僅有十一任內閣，而法國則有五十任內閣。在一八七五與一九〇〇年間，法國之無內閣變更者，最久不過四年。在一八七三與一九一四年間，法國之五十任內閣，就中僅有四次延長至二年以上，其餘不過在任數月而已，故在此期間之法國歷任內閣，其平均壽命，尙不及八個月。凡國會政府，其內閣任期之久暫，皆以內閣與下院之關係如何爲斷；內閣一旦爲下院所不信任，即須改組；即如英國之內閣，亦不能確定其自己壽命之短長。但如上述之統計，則可見英國內閣猶可希望延長至數年之久，以實行本內閣之政策，若法國內閣，則完全無此希望。法國歷屆新

內閣成立，必須依照習慣，宣布大政方針，作成種種行政計劃，實則閣員自己亦知其壽命不永，並無時間實行此種計劃；國家之政策忽斷忽續，若亡若存，最大議案動則積年累月，懸而不決，其隨政潮而上下者，大都多係無聊政客，尸位素餐，較諸英國閣員之人人稱職者，殆不可等量齊觀。

【內閣動搖之原因】法國內閣之所以不能如英國內閣之穩固者，其原因不難究詰。蓋其背景之事實，即以英國之實行內閣制，乃係長期演進，順應環境之結果，而法國內閣制乃自外輸入；當其在百年前，採行內閣制諸人，徒取原理，專尚形式，對內閣之真諦，茫然無所知，故卒至削足適履，自貽伊戚。法國內閣制之不如英國之成功者，其第一主要原因，即為其政黨之狀況，英國之政治生活，完全由兩大黨（現在三大黨）所操縱，此兩黨（現在三大黨）中無論何黨得勝，均有充分之勢力，以維持本黨之內閣。法國則不然，其政黨太多，皆無充分之勢力，以組織內閣；一九一〇年之選舉，衆議院之議員，分成九黨至十黨，無論何黨，均無組織內閣之能力，故非自各黨中選擇閣員，組織混合式之內閣，不能得到衆議院大多數議員之擁護。此種內閣成立後，必須仰各黨之鼻息；偶失各黨之歡心，各黨即羣起與內閣爲難，於是內閣之命運，岌岌乎殆矣。

內閣動搖之第二原因，即以議院極力主張監督國務員，非特干涉內閣之大政方針，抑且干涉一切行政事務。在英國內閣固係立法行政兩機關之領袖，對於國會負責，但在行政方面，頗可自由措施。法國則不然，凡關於任免官吏，發布命令等事，內閣均須受國會之指揮，國會既將憲法上賦與元首之特權，爲之剝奪，

而使元首陷於形同傀儡之地位，猶以爲未足。憲法雖規定國務員僅對一般政策負責，而國會之對國務員，則於瑣屑細故，必堅持責難。

法國國務員因有質問方法，其地位愈不穩固。法國兩院亦如英國，其議員人人皆有權在議院內對國務員質問，以求其答復。通常有問題發問，卽有答案作答，其發問之人，得對其答案，予以答覆。（但他人不得爲此），此事之經過，並無辯論，亦無投票表決。然法國習慣上，有更進一步之質問：卽議員一人或數人，預先不必得國務員之認可，卽得向國務員提出書面之質問；並由議院訂定日期，要求國務員出席答復，此種日期，普通多係在提出質問後一個月以內。但關於外交事務，國務員得要求將答復之日期無限制的延展。除關於外交事務以外之質問，被質問之國務員，必須出席答復。國務員出席後，議院卽變更本日之議事日程，先行質問該國務員。往往各議員羣起質問，多方責難，國務員答復完畢後，議院卽提出動議，表決可否按照本日之議事日程，照常議事，如大多數議員可決此種動議，卽係認承國務員之答復爲滿意，內閣乃幸免於難；如大多數否決此種動議，卽係認承國務員之答復爲不滿意，乃爲不信任國務員。國務員在此時除辭職外，別無善法。因此之故，法國內閣，時常因瑣屑細故，而爲國會所推翻。但法國多數學者，咸以爲國會之質問權，爲實行責任內閣制所必不可少之手段，而不得取消，或加以限制。法國此種質問，在英國無所聞知也。英國國務員在庶民院答復質問之陳述，須經議員四十人之請求，始得對之辯論，及投票表決，此種請求，實屬罕見。

法國內閣動搖之最後原因，即以憲法對解散國會之規定，不能爲有效之實行也。解散衆議院之權力，正式委諸總統，而通常則由現內閣執行。然其所受之限制，即解散非經上院同意不可。此實英國所絕無之規定。非特此也，一八七七年，馬克麻洪總統解散衆議院，事實上雖非違背憲法，但其結果甚爲不良。自是以後，直至現在，並無再有解散議院之事。憲法中此項規定，遂儼然等於具文。其結果大不利於內閣。所以然者，緣在英國內閣如與議院發生衝突，國務員可以全體辭職，但亦可不辭職，而解散國會，舉行新選舉，以俾訴諸國人，以求公斷。如新選出之議員大多數贊成現內閣之政策，質言之，即係過半數新議員與國務員屬於同一政黨者，則內閣仍可繼續在職。一九一〇年兩次選舉，其結果皆如此。但在法國內閣如與議院衝突，祇能辭職，不能解散議院，質言之，即係國務員僅對議院負責，不對人民負責，故不能解散議院，以訴諸國人。此法國內閣之所以長在風雨漂搖之中，而更迭靡常也。反觀英國，苟非處於非常之情形，或因人民爲國會應援，則內閣必不肯因國會大多數之反對而屈服。

【永久穩固之要素】因有上述種種原因，故法國內閣時常動搖。英國某政治學者謂法國歷經多年，猶不能造成兩政黨制度，足徵法國並無實行議會制政府之能力。以吾人觀之，此種言論，未免太過。法國不能發生兩黨制度，自然不能有英國式之政府；但吾人不能即謂法國之制度爲不合理，能力不足，且不宜於實行。亦不能即謂法國之政府，不足以稱爲議會制之政府。自實際上觀之，法國政府實係非常合乎民治精神，又經濟，又有效率。非特此也，法國內閣雖時常更迭，但法國政府並非動搖無定。一切政策，仍係前後貫徹。所

以然者，第一，因各行政部中均有諸多熱心吏治之士，主持一切，與英國之情形相同。總長雖常常更換，而事務官則率皆對於行政事務，經驗豐富，學識卓越，其任職固不與其總長同去留也。第二，法國內閣改組，與英國內閣改組不同；英國內閣改組，通常非特變更全體閣員，抑且變更行政之方針。法國則不然，法國組織新內閣時，舊閣員仍可加入新內閣。有時不過變更其以前之位置而已。至於行政方針，亦不甚完全改弦更張，其蕭規曹隨，率由舊章之事，實屬不一而足。此種情形，法國習而安之，亦自覺其有利，初未嘗感出任何不便。法國內閣之屢屢改組，儼如汪洋大河，自表面上觀之，祇見其波濤滾滾，起伏無定，但其波濤下之底水，則緩緩流行，深淵沉靜。如是，則吾人研究法國政府制度，豈可徒以淺膚之眼光觀察乎？

## 第二十五章 法律與司法制度

【法律之起源】法國法律如英國之植基於過去，而源流甚多，其大部分率皆來自一七八九年以至今日所有國民會議之立法，故皆為現代者也。但其他重要部分，則多來自中古或遠古之法律原則與規章。法國在中古及近世之法律，除一部教會法外，其主要內容，即為（1）羅馬法之殘餘；（2）地方之習慣；（3）皇家立法。羅馬法常帝國晚年，其發展遍於高盧<sup>①</sup>全部，並未以日耳曼<sup>②</sup>之佔據，而為人廢弛或為人遺忘；且在十一十二世紀時，羅馬法有一種顯著之復活，而尤以在南部為最。自是以後，王國乃分為南北二部，南部採成文法，其中以羅馬法為普通法律；北部採習慣法，而羅馬法則比較不甚重要。迨至十六世紀，關於訂立契約，履行義務等事，羅馬法又佔勢力，其對國家法律習慣之發達，功不在小，甚至北部，亦受莫大之影響。

習慣法之起源，一部由於舊日耳曼之習慣，一部由於封建時代之慣例，一部由於法庭之各種判例。下級審判之慣例，雖浸成法律，而在大區域內有勢力，但此種發達，向未將全王國之法律，實行統一。故此種慣例稱為地方法律。英國普通法，——亦為習慣之產物，——與法不同；福祿特耳在十八世紀中葉，猶且謂遊於法國境內者，其必屢變法律，如數易乘馬者然。最初習慣法為不成文者。然法學家往往廣搜博採，制成巨帙，名曰習慣法典；而法庭之書記官有時將著名之判例，蒼萃其記錄，集為一編。迨十六世紀時，應用習慣法

① Gaul ② Germanic

之省縣，其一般習慣，大都經正式記錄，而成正式法典。君主在地方之司法委員，起草法規交於政府，復轉交特別組織之地方議會，而最後由皇家委員會公布，其原文如欲修正，亦必經同此程序。

皇家立法或爲法令式，或爲布告式，有時適用於全國，有時僅行於特別區。十四十五十六世紀之大法令，在階級會議開會後，均經公布，其起草之目的，即在應付衆議員之提議，其內有諸多新法律，最低限度，亦係對舊法律予以重要變遷。然自一六一四至一七八九年，階級會議永不開會，而在此時期，法令更常經制成特別法律之法典。在路易十四<sup>①</sup>時代，一六六七年，有民事訴訟法之頒布，一六六九年，有森林法之頒布，一六七〇年，有刑事訴訟法之頒布，一六七三年，有陸地商法之頒布，一六八一年，有海上商法之頒布。

【大法典】法國革命在法國法律史上供獻最大；所以然者，第一，因繼續之國民會議，將大部現行法予以修正或取消，而制成大部之統一新法，如關於結婚、離婚、繼承、土地保有、刑事訴訟，以及諸多其他事項。第二，因國民會議及憲法會議實將所有法國之新舊民刑法律，纂成法典，其工作有足多者。一七九一年，國民會議制成第一次刑事法典；越四年，憲法會議制成新刑事訴訟法。當時如將地方通行之民法集成，俾其與新立法混合，庶可使全國有統一之法制，此實爲急不容緩之要圖。故民法爲一七八九年之陳情書熱心要求，一七九一年之憲法，乃確定承允此種立法。

此種步驟，首由最初兩次革命會議進行，但其一致之計劃，僅在一七九三年之憲法會議，始行規定。在一七九九至一八〇四年期間，此種工作，繼續進行，頗有一日千里之勢。此種法典之起草事宜，委諸第一執

① Louis XIV

政拿破崙任命之特別委員會，困難問題之最後解決，在乎國務會議，拿破崙常對其討論，躬任主席。在一八〇四年三月三十一日，——在帝制宣布之前兩月，——法國之新民法，乃全部公布，可謂盡美盡善矣。

此法典之規模，類似查士丁尼<sup>①</sup>之法例，與布拉克斯吞<sup>②</sup>之註釋；其內容則為兩大要素之結合，即法國各省之舊法律，與革命會議討論之新統一法律。拿破崙鄭重視此民法為其第一光榮事業。

時代遞演，弊端滋生，自十九世紀中葉以後，此法典在原則上，雖無變更，而其內容，則已一再修正而擴充。最後之重要修正，係由國會以外之委員會實行，時即此法典成立之十週年紀念日也。（一九〇四年）以大體言之，其須經修正之弊點，乃因時勢變遷，環境不同所致，而顯然多發生於實業與勞工界。此法典乃一有科學系統組織之大法典，其影響世界各處，無遠弗屆；方拿破崙時代之法國，將比利時包括在內，比利時因而採行此法典，至今未廢。德國來因省<sup>③</sup>之行此法典，僅在一九〇〇年德意志帝國頒布民法時，始行取消。尼德蘭<sup>④</sup>、意大利、西班牙、葡萄牙及其他拉丁美洲諸國之民法，均以此法典為圭臬。

一八〇四年之修正民法，其內共有二二八一條款。除此之外，法國今日之私法，主要有四大法典，起源於執政帝國時代。此四大法典者，即（1）民事訴訟法典，計一〇四二條款，頒布於一八〇六年，大抵以一六六七年之大法令為根據；（2）商法，計六四八條款，頒布於一九〇七年，實即一六七三與一六八一年法令之一種修正；（3）刑事訴訟法，計六四八條款，頒布於一八〇八年，其內保留一六七〇年及其他早期法律之大部，但其對新法律之創制，及舊制度之修正，亦復不少；（4）刑法，計四八四條款，頒布於一八一〇年，代

① Justinian ② Blackstone ③ Rhine Provinces ④ Netherlands

替固定懲罰（規定最高度與最低度）之舊制，及法官獨斷獨行之習慣。最後之兩法典，並有一部關於破產之商法，在一八三二年修正；在第二次帝制時期，所有刑事法典各部，均經修正，以使之合乎最進步而合乎人道之法律原則。於是一八六三年之法律，制成簡單而敏捷之程序，取法於英國警察法庭，以爲即決裁判法庭之用。並修正刑法，以減輕諸多處罰，並將若干重罪改定爲輕罪。自一八七一年以後有諸多其他刑事訴訟及刑法上之重要變遷，如一八九七年有預審制度之變更，此乃最可人意者；實則吾人可謂諸種法律，已經完全改弦更張。

自拿破崙時代以後，法典之變遷，除刑法及刑事訴訟法外，僅涉及各種法律之細則而已，其完全更新或大部更新者，未之有也，一切法典，特別爲民法，不過將現行法變成有系統之成文式，使之由混入割。因此之故，法國法律得統一而確定，爲其由來所未有者。然其不利處，卽在其將向日之柔性與生機失去。歷經已往百年間，全法國乃一不成文法之國家，——其法律之內容、原理及細則，並稱豐富，包括無遺，苟非以近世經濟與社會之大變遷，初無修正之必要。前已述及，法國法律既如此其兼容並包，因而使立法之範圍，大爲縮減，故第三次共和之國會，其立法工作，亦當然減少。

【司法制度之一般特點】當一七八九年，階級會議開會之時，法國政府制度，需要改革之呼聲，未有如司法之高唱雲霄者。法國司法組織，大都起源於中古。一七八九年以前，貴族僧侶之法庭，猶有存者；但其權有限，而大部司法範圍，多爲君主設立之法院，直接對君主負責。皇家法庭之最要者，卽爲巴黎之裁判

所，由十二十三世紀之諾爾曼法院發達而來，爲最高上訴法院，並有若干分院。自有裁判所者，約有十二省，皆取法於中央裁判所。此外則有多數之特別法庭與地方法庭，其彼此均無合乎邏輯之關係；卽其對司法制度之全體，亦無合乎邏輯之關係。皇家檢察官在法庭內代表君主，或爲原告或爲被告，若輩負責監督法律之正當應用。當時司法效率，與其完美之程度，並不甚高；法官與其他位置，動則爲政府出售於給最高價格者；若輩有時爲世襲；法官有將其官職自行出售。待價而沽者，既得其所；其以行賄得官者，則必急圖所以補償之方，所謂失之東隅，收之桑榆；因而對訴訟當事人勒索金錢，要求餽贈，此種鬻官賣爵，行賄受賂之事，當日已成司空見慣，無足奇者。

國民會議決定對司法制度予以完全改組，其實行之計劃，非常簡易，而合乎科學系統，故自是以後，組織上之變遷，已成不必要。法國仿照英之先例，在每區設立治安法官一人。每縣設立民事法庭，內有法官五人。每省設立刑事法院，內有來自縣法庭之法官，審判重罪，探行陪審制。最後則在國都內設立大理院，受理關於法律問題之上訴案件，並保障新法律之統一。一切法官均由民選，有一定之任期，又嚴禁法官舞弊受賄等情。在第一次帝制時，廢選舉制，而行中央任命制，並將獨立之刑事法院廢去。除此變更外，現行之司法制度，與當初所創造之制度，在實際上完全相同。

在敘述各級法庭之組織及其活動以前，吾人須先將法國司法制度之特點略爲批評。第一特點，卽在憲法內雖規定參議院可以組成高等法庭，但司法制度，並未載諸憲法。故現在各級法院，完全以普通法律

爲根據。法國歷來之憲法，皆特別規定法院之組織與職權，惟一八七五年之憲法，無此種規定。所以然者，學者之見解頗不一致，但有三種事實，係顯然可知者。第一，歐洲大陸各國，成文憲法內，往往無司法機關之規定；第二，在法國與其他國家相同，有諸多人以爲司法不過係行政權之一部分，故不必載於憲法之內；第三，一八七五年制定憲法時，國民會議爲時勢所迫，不得不注意於立法行政兩方面。向使司法制度規定於憲法內，其必使之較今日更爲獨立，甚至得對不合憲法之立法，宣布其無效。

第二特點，卽在設立兩種法院，一爲普通法院，專審理普通刑事案件；一爲行政法院，專審理行政機關與人民彼此間發生之衝突。此種程度，在歐洲大陸各國，甚爲普通；但在英美各國，實無此種制度。第三特點，卽爲法國民事之統一，蓋其程序雖不同，而刑事案件則由同一法院審判；非如英美二國之各有獨立之法院。英美之最高法院，通常分爲民刑兩院。第四特點，卽在法國法院爲固定的，英美各國有巡行審判之制度，法國在十八世紀末葉，及已往十年間，雖有熱烈之主張，鼓吹採行此制，而終成畫餅。法國法院祇在一定的地點開庭審判，並不巡行各處。

最後尙有一點應注意者，卽法國之法庭，除治安法官以外，均係合議制，每庭之內，均有若干法官，一切判決，最少非有法官三人之同意，不能發生效力。按照英美兩國之司法制度，法庭每次開庭，僅須有法官一人出席，一切案件皆任憑其一人判決，法國人以此種辦法危險，以爲法庭開審時，必須有若干法官出席。法國之諺云：『一人之審判，爲不公平之審判。』法國已經有人在議會提議，凡初級法庭應由法官一人出

席審判，但始終未能通過。現在法國司法官之數目，非常之多，三四十年来，司法改革家與著作家，屢次提倡縮減法官人數；但因種種障礙，與各方面之反對，未能實行改革；而最大之障礙，即為法國人不欲廢棄合議制之原則。

【法官之任命與任期】前已述及，革命派之政治改革家，在一七九〇年規定各級法官，皆如美國各邦之由人民選舉。但自經驗上觀之，此種制度，頗有流弊，最顯著者，即如選民往往漠不關心，而不知慎重其事；法官且因之陷入政黨之漩渦中，失其獨立資格。故有由行政權任命法官之制。但其對法官亦規定，在任期內，如其行為端正，則不得擅予罷免；以此為之保障。拿破崙在一八〇四年，將民選制度完全廢去，各級法官悉由行政長官委任，沿行至今，並未改變。前有法國大總統謂法官無擅被罷免之危險，無所懼於失檢行為，故其對於案件，可本其良心，以自由審判。無論何時，恢復選舉制之運動，均得大部分人之贊助。在一八八三年，衆議院通過一種議案，規定此種變遷。然此案卒未成立，輒近以來，一般人士，皆不甚對此問題感覺興趣。法國有學者泰斗，嘗謂：「瑞士與美國行民選之盡善，不必即為法國應行民選之理由；蓋法人既不能如瑞士人聰明之忍讓，又不能如美國人有實行之精神。吾人自此極端，轉至彼極端，其事甚易，但往往對於制度與人民兩方面，希望愈切，失望愈深，可見大地之上，國俗別，民風判，政教異軌，制度殊途，未可執一而論也。」<sup>①</sup>

照現行制度，每年在巴黎舉行一次法官考試，分口試筆試兩場。應試人非特須有法學學位，且須曾任

① Marchand, Le recrutement de la magistrature en France, 95.

檢察官一年以上，或曾充律師二年以上。常選者有時由司法部派赴各處實習，縣法庭內有法官出缺時，即由司法總長呈請總統，委任考試及格者補充。除法國治安法官，阿爾吉利亞及殖民地之各級法官外，其他法官祇須品行良好，即不得受免職之處分。質言之，法官非有違法事宜，政府不得免職。且政府非得大理院之同意，不得懲戒法官，或免法官之職。此外則有年齡之限制，與各官級而不同。以上之規定，無非在保障法官，俾其不至受行政長官之轄制，以致妨害司法事務。但治安法官，大理院之法官，阿爾吉利亞及各殖民地之法官，均無此種保障。政府對於此種法官，得隨意任免之。法國法官之薪俸甚低，治安法官歲俸最少者，僅一六〇〇佛郎，大理院院長之歲俸，不過三〇〇〇佛郎。但法官在社會上之地位甚高，為普通人民所尊敬，而且地位穩固，故欲從事法官者，頗不乏人。又有諸多好學之士，願一面任法官，一面仍可研究學理，故亦頗垂涎於法官事業。法官如有受賄舞弊等情，一經查出，則必重懲不貸。不過法國之法官，通常均能自愛，而不肯投於法網，以致身敗名裂也。

【普通法院】前已述及，法國之司法機關，分為兩種，一為行政法院，一為普通法院，彼此皆有獨立之裁判權，不相隸屬。普通法院包括民刑法院，並有若干特別法院，如商務法院是。最低級之普通法院，即為治安法官之審判庭；此種法庭成立於一七九〇年，至今猶存。全國分成二千九百餘區，每區設一治安法院，置法官一人，其裁判權有限，祇能裁判涉及六百佛郎以下之民事案件，以及罰金不過十五佛郎，拘禁不過五日之刑事案件。涉及三百佛郎以上之民事案件，及所科罰金逾五佛郎，或受監禁刑罰之刑事案件，經治安法

官判決後，得至縣法庭上訴。按照法國治安法官，祇能審理輕罪，當初設立此種法官時，其宗旨即在使之排難解紛，阻止訴訟，兩造往往均為法官之鄰里，故如法官小有才幹，即不難勸解兩造，各忍小忿，言歸於好。

較治安審判庭高一等者，即為縣法院。又名初級法院。普通係每縣設立一處。縣法院內置院長一人，副院長至少一人，法官若干人。每次開庭，必須有法官三人出席。一切判決，必須得法官三人之同意。法院皆有檢察官一人。縣法院審理一切民事案件，凡由治安法院來之上訴案件，關於價值在千五百佛郎以下之動產，或歲入在六十佛郎以下之不動產者，以及一切登記之事項，經縣法院判決後，即為最終判決，不得上訴。縣法院又審理一切輕罪之刑事案件，在審判刑事案件時，即不名之為初級法院，而名之為糾正法院。一切刑事案件之判決，皆得上訴。

較縣法院又高一等者，為上訴法院，全國共設二十五處上訴法院。各上訴法院審判權所及之地域，包括一省至五省。每院有院長一人，總檢察官、總法官各數人，以主持院務。每院又分成若干庭，庭各置庭長一人，推事四人，審理各項由縣法院來之上訴案件，有時亦可有原始之裁判權。上訴法院將上訴之案件，就本案之事實上，重行審訊，如低級法院之判決，不甚得當，上訴法院即可用上訴判決，變更原來之判決。但此種案件，必須有法官五人出席，始得判決。

與上訴法院有密切關係者，即為高等刑事法院，此種法院，並非獨立的或永久的法院。每三個月在各省（通常均在各省之省會）開審一次。每院設法官三人，一人為審判長，係由本區之上訴法院之法官中

選派者，其餘二人爲審判官，係由上訴法院或初級法院之法官中選派者。此種法院之主要職務，即在審理刑法中所定之重罪。法國各級法院中，惟重罪法院用陪審制度，設陪審員十二人，犯人是否有罪，即取決於大多數陪審員之意見。陪審員祇能按照事實斷定犯人是否有罪，不能應用法律，此點與英美兩國之制度相同。案件之審訊通常任人旁聽，而一切判決，必須在任人聽審之公堂宣布。

最高之普通司法機關，爲大理院，成立於一七九〇年。大理院設於巴黎，內置院長一人，分庭庭長三人，推事四十五人。此外又有總檢察長一人，總律師六人，皆附屬於大理院。爲辦事便利起見，大理院分爲三庭，一爲初審庭，預審一切民事上訴案件；一爲民事庭，對於一切民事上訴案件爲最後之審查；一爲刑事庭，審理一切刑事之上訴案件。大理院有變更全國任何普通法院之判決之權力。大理院所審查者，非爲原案之事實，乃係審查原判決所引用之法理，是否得當。故大理院之性質，與上訴法院不同，大理院若認原判爲不得當，即將原判取消。但並不另下新判決，而將原案與法律上正當之解釋，一併送至與原審判法院同級之法院，使之予以更審判決。大理院對於法律之解釋上所發表之布告，一般法官皆奉之爲圭臬。故大理院非特能糾正低級法院之判決，以伸公道，而維法紀，且能維持發展全國法理上之一致。

【行政法與行政法院】無論在何種政體之下，行政官在辦事時，與人民時常發生衝突。如警察或其他官吏爲防疫起見，封鎖某人住宅，遂致妨害某人之職權。警察追捕犯人時，撞傷路人，受損害者即要求賠償。斯時此種官吏或須負責，或不必負責，受損害者有時能得賠償，有時不能得賠償，皆以本國行政法之規

定如何爲斷。故行政法之簡單定義，即係一種法律上之原則，用之以規定政府官吏之地位與責任；公民個人受官吏之損害，有何種反抗權利，以及此種責任與此種權利，應如何施行——規定此種事宜之法律，即稱爲行政法。行政法之根本觀念，即係政府與政府之職員，應有種種之權利及特權，與普通公民之權利有別。規定此類特權之範圍與性質時，所依據之原則，應與規定人民彼此相互間所應享之權利時，所依據之原則不同。凡各文明國均有行政法之制度，不過其詳略各異耳。至其來源，或由於法律明文之規定，或由於法院之判決。

英美各國，以爲如欲保護人民之利益，使人民不受行政行爲之侵犯，其最良之方法，即在使普通法院掌有大權，人民受官廳之損害，即可至普通法院起訴，以要求賠償。但以羅馬法爲基礎之各國，幾乎均設有特別法院，凡行政性質之訴訟，皆歸此種特別法院裁判，此種法院，不隸於司法部，而隸於內政部。按照此種制度，一切行政上之案件，皆由行政機關自行裁判，普通法院絕對不得干涉；雖行政機關與公民個人所發生之訴訟，普通法院亦不得受理。在此種國家，行政法院最佔重要位置者，莫甚於法國。法國在十八世紀之末，首創行政法權之學說，其根本原因，即係革命黨人欲使行政機關，完全脫離司法機關之節制。蓋當時之司法機關，負有反對政治改革之嫌疑，故此種制度，在當初本在保護政府，非在保護人民。政治學家羅威爾，嘗謂在法國人民有一種法律，官吏另有一種法律，於是行政機關對於司法機關，係完全獨立的，政府可以任意而爲，可以任意破壞法律，不必顧恤普通法院之干涉。羅氏之言，固爲實情。但時至今日，當初設立行

政法院之本意，已消磨殆盡，現在之行政法院，最主要之任務，即在保護人民，以反抗不合法之行政行爲。

現在法國行政法院之制度，大部分仍依照拿破崙時代之舊制。行政訴訟之初審法院，即爲省參事會，成立於一七九九年。各省均有此種參事會之設，由省長轄制。省參事會與省議會絕不相同，須仔細分明。省議會係立法機關，議員係由本省人民選舉者；省參事會之職員，係由總統所委任者；其職務有二，一則爲省長之諮詢機關，備省長之顧問，二則爲行政法院，受理本省之行政訴訟。在事實上，省長對行政判決，頗有監督之權。

在省參事會以上，有國務會議或稱咨政院，亦成立於一七九九年，其權力甚大，並得解決行政上之困難問題。此機關較早時之立法職務，已經取消，今其職務，即爲法院之職務，與彼爲行政機關之國務員會議不同。國務會議爲一最高之普通法院，以判決行政爭執。其內常務議員凡三十五人，特別議員二十一，（特別議員均由政府高等官吏兼任，以資保護各行政部之利益）審查委員三十七人，司帳員四十人，此等人員，皆由行政命令委任，而須有國務員會議之建議與同意。其罷免亦須經同此程序。國務會議對於行政問題，須答復政府之諮詢。所有行政訴訟，皆以國務會議爲終審法院。

在已往五六十年間，法國行政法院制度，綦爲發展，故頗有足述者。在英國個人權利之保障，可謂無微不至，但吾人敢謂在法國制度，個人權利之保障方法，多有英國所不能及者；吾人又敢謂（有諸多例外）由行政官吏參與之法院，其討論行政問題之法律，實較普通法院爲更適宜。政府對行政法院，予以強迫，此

乃顯然可能之事；行政法院既爲政府之一部，且由內政部爲之監督。如有關於政治爭端之問題，則政府之威脅行政法院，必更加甚，此實爲可慮之事。然本諸經驗，行政法院之獨立程度甚高，政府並不強制要求偏袒之判決。而判決之反對政府及偏袒私人者，亦絕無其事。有一法國學者曾言：「國務會議已經作成一部判例，此部判例，足以保障人民反抗不合理之行政行爲；此種保障，幾乎可稱盡美盡善，吾人以爲此種保障，猶遠勝於各國對於人民所加之保障。」<sup>①</sup>在歐立昂王朝，及第二次帝制時，自由黨提倡廢止行政司法權。但國務會議既於一八七二年完全以司法基礎改組後，此種運動，乃自消自滅。法國人民對於行政法院之信用，日益增加，相信行政法院爲獨立而公平之法院，有諸多事務，向日須到普通法院聲訴者，至於今日，即直接至行政法院聲訴。

法國既有兩種法院，其裁判權限往往不能分清，於是常起爭端。故在一八七二年，法國又創立權限法院，<sup>②</sup>以司法總長爲院長，共有法官八人，大理院舉出法官三人，國務會議舉出議員三人，然後由院長與此六法官共同選擇其餘兩法官。各法官任期皆爲三年。行政法院與普通法院在權限上如有爭端，即歸權限法院判斷，權限法院既非屬於普通司法組織，亦非屬於行政制度，故其執行職務，頗能本不偏不黨之精神，進行成功。

【參議院組成高等法院】前已述及，英國司法制度，實以貴族院冠其頂，蓋貴族院非特（最低限度，亦係在理論上爲然）爲審訊貴族之法院，抑且爲受理一切上訴案件之最高法院，其不能管轄者，僅有來自

<sup>①</sup> Duguit, "The French Administrative Courts," in *Polit. Sci. Quar.*, Sept. 1914, P. 393, <sup>②</sup> Court of Conflict

宗教法院及殖民地法院之上訴案件耳。在大陸國家，第二院亦往往享有司法權，不過其上訴的特點罕見，而該院實爲惟一之特別法院，以審訊關於政治之案件，或涉及某種階級人民之案件。按照一八七五年憲法之規定，參議院得組成法庭，以裁判總統，國務員，或希圖破壞國家安全之大罪犯。惟衆議院爲能彈劾總統，惟參議院爲能審訊總統；國務員如在執行職務時犯罪，衆議院可以彈劾；國務員受衆議院彈劾後，亦歸參議院裁判。但國務員如不在執行職務時犯罪，苟非其爲國會議員而享有特權時，該國務員即須受普通法院之裁判。

總統由內閣會議頒發命令，可以令參議院開特別法庭，以審判破壞國家安全之大罪犯。無論犯者係官吏，抑係平民，均予以相同之審判。但總統之命令純爲隨意的自動，普通法院之審判權，初不因而受影響也。參議院組成法院時，即有全權傳喚證人，懲罰抗命不到案者，並得令兩當事人宣誓，又有權用種種方法搜羅證據，一切手續，均與普通法院相同。參議院之爲法院，其特別之政治性質，顯而易見；該院本身，乃一政治機關，其司法活動，雖爲法律明定，但其原意，亦多少含有政治之目的。蓋政府常欲利用高等法院，以達其非法的政治目的也。然現在雖有劇烈之主張，鼓吹將現行制度力予修正，今日法國大多數法律家、政治家，仍以爲現行制度並未經濫用，且實足以爲公共幸福之最良保障。在實際上，參議院之以法院而開庭者，爲時甚少；近年以來，參議院之組成法院而審訊案件，其被審之最顯著者，有一九一八年之內政總長馬魯非<sup>①</sup>一九二〇年之前任總統卡義羅<sup>②</sup>一九三一年之拜來帛斯納<sup>③</sup>退任部長。

① Malvy ② Caillaux ③ Péret Besnard

## 第二十六章 地方政府與行政

【一七八九年前之情形】政治學者咸知政府制度之絕頂，通常不如其極底之穩固。地方制度大都藏於社會之利益中，而由普通人固定保守性爲之擁護，故每易根深蒂固，而不可輕移；彼中央之立法與行政機關，則率皆爲不甚固定之較大勢力所左右，故其結果常有變遷之可能。現代之法國歷史，即頗足爲此原則之顯著明徵。一七八九與一八七五年期間，法國中央政府顯係在風雨漂搖之中。然在同此時期，法國之地方政府與行政，則僅有微屑之變遷；實則法國現在之地方政府制度，其組織上較諸百五十年前，初無大軒輊。此種制度，實可溯源於革命時期。其大多數特點，皆爲一七八九年之國民會議與拿破崙所制定者，此制一經成立，實行之功效，即可證明，雖歷百歲，而不致磨滅；故自一八〇〇年至於今日，法國中央政制，一與一替，不知幾經變遷，而此地方制度，則無往不適。

在革命前，法國行政制度集權於中央，爲官僚操縱，財政耗斂，百端隳夷，其腐敗情形，幾乎不堪言狀。當時舊省已失其重要地位，最顯著者，如選舉地方，其省議會非係久已不復存在，即係雖有其形式，實則久已不復開會。王國其他部分之舊省，如行政地方，比較能自治，而更趨重要，蓋其議會表決徵稅，甚至監督其一部之支出。然即此省區，其舊精神亦完全不可再見。省長曾任地方軍事首領，爲君主之直接代表，今則已爲

大權旁落之素餐官長。爲行政目的計，舊省均改爲州，其權限——最初純爲財政的，但其後則兼及司法及行政，——規定於十六世紀。在十八世紀期間，州之數目，由三十至四十，變更無常；在一七八九年，其數爲三十二。各州均有司法、警察、與財政等監督，其在實際上，處理一切事宜，均以君主之名義爲之，有時直接行之，或由其代理行之。保有真正自治權之地方，卽爲市。十八世紀之市憲法，實彷彿近於民治。其內有一平民議會，由一切納稅之居民組成；此議會選舉市吏員，監督市財產，並管理地方事務。然在實際上，此議會之獨立，乃一種掩耳盜鈴之事。監督或其代理，幾乎操縱此議會之一切事宜，故在革命前之法國，所謂真正地方自治者，殆不可概見。

【革命與拿破崙時代之變遷】國民會議在一七八九年之應付地方政府改革，頗抱勇往直前之精神，而略無猶豫趨避之態度。各市——乃經數百年間長成之半政治半社會的小團體，——略經改組，而仍存在，其數約爲四萬四千。但舊省與州，則經取消，而以省、縣、區之制度代之。其成立之省爲八十三省，各分成五六縣；（共五四四縣）縣各分成十餘區；（共六八四〇區）而區又組成若干市。此種制度，最顯著之特點，卽在其均稱，而又脫離歷史與遺傳。省之劃分，實際上均使其面積相等；其對舊日之界綫，社會之區別，或天然之邊疆，則略不措意。故論者謂：『此新制度之省縣區，無歷史，無關聯，無內部生活或共同感情之結合，其彰明較著之分疆劃界方法，皆以立法者之因地制宜，酌量爲之。』①前已述及，在英國雖有一八八八及一八九四年之地方政府法，提出劇烈之變遷，但如法國之將地方政府舊區域一筆勾銷者，則未能實現於英

① Cambridge Modern History, VIII, 190.

固然法國在一七八九年之當權者，則準備將專制時代之一名一物，掃地無餘，初未嘗顧及社會心理之如何有守舊觀念也。

非特此也，過激之民治思想，一時得勢，而一七八九至九〇年之議案，有一七九一年憲法之援應，立即將地方事務之統治權，幾乎完全由君主代表，轉移於此新區域選舉之代表。新省之統治機關，即（1）省議會，由三十六人組成，皆為成年男子所選舉者，其任期為二年，（2）執行委員會，內有委員九人，（3）總檢察官，由人民選舉，任期四年，但其權甚微。縣亦有同此較小之議會與執行委員會，而市則有一選舉的市長與議會。

本諸經驗，即可證明改革家對於民治與地方分權之趨向，已經進行過度。羅伯斯庇爾傾覆後，恢復秩序，再用專門人員之制度，同時中央之監督權，亦因擴大。一七九五年之憲法，保留選舉之原理，但將縣廢去，而重立區治，（區在兩年前曾經廢立）並使之為基礎之行政區，設立若干自治區，並改造地方政府，其主要目的，即在使中央執行委員會予以相當之監督。僅有五千人以上之鎮，保留其獨立之市組織；其較小之鎮，則併入於改組之區，改組之區，其統治機關內有協理員為小市之代表。反之，在十萬人以上之鎮，則至少組成三個市自治單位。

在拿破崙時代，法國恢復徹底之中央集權制。當時市被恢復為基礎之行政單位，而區則變成司法區。但市長協理員及市議會議員，則不復為人民選舉，而由中央政府直接委任，或由其省政府代為委任。一八

〇〇年二月十七日之法律，規定各省各設省長一人，由首席執政官任命，而對之負責，其權力之廣泛，良不減在舊制下監督所握之權力。當時省議會未經取消，但自是以後，其十六人至二十四人之議員，則由首席執政官以三年之任期指定之。非特此也，爲行政目的計，各省均分若干縣，與一七八九年設立之縣相似，各縣置縣長一人，並有由十一人組成之議會，其議員亦爲委任的。縣長爲省長在地方之代表，其主要責任，即在輔佐省長繼續對市事務予以嚴密之監督。

【自拿破崙至第三次共和】拿破崙時代之行政制度，——簡單，均稱，官僚政治，而權集中央，——其大多數特點，至今猶有存者。拿破崙之失權，並未促成大變遷，直至一八三〇年革命以後，始有變遷。托克維爾之研究美國，頗激起一般之情感，咸出而鼓吹省市更大之自治，及在歐立昂王朝，拿破崙時代之制度，乃漸廢弛。一八三一年之法律，規定市議會爲選舉的；一八三三年之法律，又規定省縣之議會爲選舉的；兩法律均規定一種合理之自由的選舉權。一八三八年，兩議會之權力乃行增加。

當一八四八年第二次共和之成立，彼時通行之行政制度，其特點保存未廢。法律所規定者，不過使各種議會應以成年男子選舉之，在不及六千居民之市，則議會應選舉市長及協理員，在較大之市，則此種官吏應如從前之由中央政府任命。當一八五一至五二年間，第二次共和變爲第二次帝制，而地方分權之趨勢，乃再橫遭阻撓。歷經拿破崙第三朝代，市議會最低限度亦係在名義上繼續由成年男子選舉。但省長之監督非常澈底，以至此等議會之創制權或獨立行動，幾乎不可概見。甚至較小之市，所享有選舉本市市長

之特權，亦歸烏有；而在一八五二年三月二十五日之政令，且使省長對市事務之權力，益行擴充。在第二次帝制時，省長高高在上，獨爲行政之中樞，當時省縣市雖有選舉的議會，但地方自治，又在實際上煙消雲散。

【一八七一年以後之一般情形】第三次共和之成立，促成之直接變遷極少。甚至有一時政治極端不紊，自由分子方從事於各方面之改組，而其對地方政府制度，完全改弦更張之要求，則不可概見；蓋當時人皆以爲現行制度，就其組織而言，無論如何，終將繼續保存也。其爲各方面所鼓吹希望者，卽爲市之更大自由。國民會議毅然以解決此問題爲己任，但其所抱之態度，則戰戰兢兢，小心謹慎，而其一朝所取得者，卽爲一八四八年所採之方法，再予恢復也。其方法卽使較小之市享有選舉其本市市長及協理員之權，歷經甚久之紛爭，卒於一八八二年三月，通過一種法律，對於一切市無論面積大小，均使其有權選舉本市市長及協理員之權，而不受外界之干涉。甚至在此時期以前，對於地方政府法之修正與制定，卽極端需要，如一八三七年所實行之法律是也；迨一八八二年之法律成立後，國會乃又轉而注意於此問題。對於自治原理之施行，至如何程度，意見紛紜，頗不一致，因此又遷延時日。但一八八三年歲暮，而修正統一全部市法律之工作，乃交付於九人組成之特別委員會。該委員會在一八八四年卽發出報告，其所產生之法典，稍有變遷，乃於四月五日經國會採行，頒布爲法律。此市組織法共有一五七條款，顯係一種內容豐富而系統明了之法律。此法律並未應用於巴黎；但在法國其他各處，此法律僅有微屑之修改，仍爲村、鎮、市政府之基礎。

法國若干地理上之分區，應用於政府目的者，其不同之點有二。在一方面，此等區域係中央政府劃分

以爲其本身行政工作之計，由中央政府之官吏負責執行中央政府所應有之一切權力。在他方面，此種分區，——如省市等區，——自有其政府，有其立法議會，以制定地方法律，並有行政官吏，以執行此種法律，又有獨立之預算，與獨立之收入，——總之，乃係由中央政府賦與實際自治權之區域也。在事實上，此種在省、市內所有之中央政府的職務，亦由執行獨立之地方政府工作者負責處理。但此種區域之二重的地位仍在；在省長或市長所有之兩種職務，有時趨於齟齬不合。

吾人既觀法國地方政府發達之階段，乃知過於中央集權之拿破崙的制度，已經趨於自由，而更入於各市人民監督之下，其主要程序有三：（1）中央政府之委任取消，而代以民選地方官吏，其選舉權逐漸擴充；（2）地方選舉的機關，其權力日見擴大，而尤以省市議會之立法權擴大最甚；（3）中央政府在地方之代表，其獨立行動之範圍擴大，而不必向巴黎之中央機關商請。前兩程序，即足促進真正之地方分權；中央政府委權於地方機關，地方機關再委權於人民。第三程序，即促成法人所謂地方分治；權力保留於中央代表之手，但其執行，則更自由，而更捷便，甚且更合乎地方輿情，與公民之希望，較諸以前，殆差強多矣。地方分權已應用於市，市之政治生活，甚有勢力。省與縣已經實行分治，但其全國行政之地埋界綫，則尚保存，——中央政府藉其代表，而將權力反還人民。故觀法國之憲法中央政府，與其地方立法機關，則其民治之範圍廣大無垠，但觀其行政組織，則其中央集權，較諸西歐任何其他國家，均稱獨一。其中央集權，非特較大於英國而已；即其中央政府之權力亦不散於若干部，實係集中於單一之中央指揮機關，即所謂巴黎之內政

部者是也。

行政權集中最顯著之結果，即為機關與法規之統一。在一方面，欲求統一均稱之心理，即為維持中央集權之勢力。所有法國人民，均居於同一地方政府行政之下，選舉同類之地方議員，服從同類地方官吏之威權，並頗能繳納同一稅率，遵守同一法律。縣區之有統一組織，統一行政，此乃自然易為功之事。縣區並非政治的自治區。省之天然情勢，雖各不同，其政治權力，雖有範圍，但各省終亦不失其統一之組織與統一之法律；尤可異者，市之為數，以數千計，無論大小，或為城市的，或為鄉村的，或為實業的，或為農業的，亦均統治於根本相同之制度下。一切市均依一八八四年之法律而組織，此種制度之柔性，即在其協理員與議員之人數，能與市人口相適合；政府之組織，職權，及其彼此之關係，各處均相同。美國某學者有言曰：「在美國人皆高談以同一法律，規定各種城市之善良行政之不可能。然則如有提議成立一種統一之行政制度，以應用於一切城市，（不論其大小）及村鎮，則美國之邦立法者將何以處之乎？須知此種制度，在法國已經實行，且未嘗有甚不良之結果也。」<sup>①</sup> 法國實行此制，以其環境之優於美國，此固顯然之事，不待智者而後知。法國為極端鄉村性；人口之發育甚遲，且均為同種族；中央政府之有強力統一之監督，實以法國有其特殊之風俗習慣，固非英美各國所可幾及者也。

【今日之地方政府：省縣與區】德國於一八七一年，將來因河上游<sup>②</sup>之省，吞併其大部，其餘部分即為柏爾福領土，除此之外，法國在大戰終結以前，共分成八十六省，以為行政區域。自一八八一年以後，阿爾吉

① Munro, Government of European Cities, 14-15. ② Upper Rhine

利亞之三省，實際上已視同法國本部之領土。各省之首領即爲省長，其任期無定，內政總長得以總統之名義罷免之。省長在一切地方官吏中，占首要之位置，省長係中央政府在各省之代理人，同時又係本省之地方行政長官。省長既爲中央政府之代理人，故必須服從中央政府之訓令；但其在處理地方事務時，則有自由決斷之權。在實際上其職權即在執行一切與全省有利害關係之公共事務。其主要職務，即爲：(1) 監督中央法令之執行；(2) 節制本省內之中央行政官吏，甚至可以取消其行爲；(3) 將本省之情形報告中央政府，並條陳辦法；(4) 舉薦省內之吏員，呈請中央任命；(5) 委任雇員；(6) 監督各市之行政，各市對於多種事務，必須先得省長之允許，而後所擬定之辦法，始能有效；(7) 擬定議案，交與省議會討論；(8) 執行省議會之議決案；(9) 公布本省之法令。舉凡省內之教育，衛生，農業，道路，公共產業，租稅，警察諸事，皆歸省長主持；故省長之權極大。各國之地方官吏中，其權力之大與法國省長相埒者，殆不可多見。省長既爲主要之政治官吏，故頗易與中央之內閣條去條來，然通常此種變故，不甚影響於國都以外之地方也。

省長之佐理者，有各科之人員，並有由中央任命之省參事會。其內有參事三人，審查賬目，建議於省長，又爲行政訴訟之初審法院。省長並非必須採其建議，通常對其處理行政訴訟，頗有干預之權，但省長常爲其當事者之一。吾人苟至省之首鎮，則將見一種莊嚴隆重之大建築物，其前三色國旗之飄颻，而標「省長公署」<sup>①</sup>之大字，各廳各科均在其內。

省長須與省議會共同行政，省議會之開會地點，亦在省長公署。省長在此方面之主要職務，即在監督

① Préfecture

議會命令之執行。議會係由民選之代表組成，用成年男子選舉法，每區選舉一人。任期六年，每三年改選二分之一。各省皆同時改選，各省所分之區，多少不同，故省議會之議員額，亦各不同，最多者有六十七人，最少者有十七人，並不支薪。議會之權力並不甚大，除去分配每縣應納多少直接稅，與討論預算決算外，在其餘職務中，大部分係關於建築與修理道路、運河、橋樑、學校、養育院等項事宜。一八七一年之法律，規定議會不得表決任何政治性質之問題。除特別會期以外，省議會每年開常會二次，第一次在四月間舉行，專討論普通事務，以十五日為限，第二次在八月間舉行，專討論本省之財政，如預算決算等類，約可歷時三十日。省預算案係省長所擬定者。在此兩常會之間，省議會組織省委員會，委員四人至七人，每月開會一次，以討論本省內之常務事宜。因中央集權之故，中央政府得否決此兩種會議之議決案；並依一定之條件，中央政府得解散各省之議會。省議會不得自己有所提議，祇能討論省長所提出之議案。省議會現在已有甚長之歷史，始終未能變成強而有力之獨立自由的立法機關。

每省分成若干縣，每縣平均有八區。在歐戰以前，全國共有三六二縣，每縣置縣長一人，係總統所任命，受省長之管轄，在本縣內代表省長執行行政務。縣有縣議會，其中至少有議員九人，用成年人選舉法選舉，任期六年。但因縣無法人之資格，無財產，亦無預算案，故縣議會之職務，亦甚簡單，其主要職務，不過為（1）指定各市應納直接稅若干，（2）為行行政官廳之諮詢機關，（3）參與省議會議員之選舉。嚴格言之，縣完全非係地方自治區域。並無政治上之性質，不過係中央政府之行政區而已。在一九一九年以前，及在一九二七

年以後，縣係衆議院議員選舉之單位。除此以外，縣又係司法之區域，每縣設初級法院一處，其性質與組織已詳於前章。

縣以下又分爲區，區爲選舉與司法之單位，而非嚴格之行政單位。選舉省議會與縣議會之議員時，皆以區爲單位，每區設治安法官一人，區既非行政區域，故區內無行政長官，在一九一四年以前，全國共有二九一一區，大多數區約包括十二市，亦有若干大市，分成數區者。

【今日之地方政府市】法國地方自治區域之最重要者，卽爲市。其起源係在革命以前，市具有法人資格，享有法人之一切權利。近有學者謂在一方面市爲一種領土之區域，其界限多係由一七八九年十二月二十二日之法律所規定，其後繼續由法律規定者，尙有若干市；蓋一七八九年之法律，將舊制下相同之地方單位，均規定爲市，自是以後，市單位之被廢除、劃分、合併以及設立者，實屬不少。在他方面，市係人民之團結，於同一地方，生於斯，長於斯，利害攸關，休戚所繫，而不容分離者也。市爲法人，有控訴及被控訴之資格，有訂立契約及授受財產之資格。總之，凡法人所有之一切普通權利，市皆有之。

據一九一一年之調查，全國共有三六二四一市。其面積與人口，均大不相同。其人口有二三十人者；其他市如波爾多、里昂、馬賽①，則有人口二十五萬以上；巴黎自成一市，凡有人口三百餘萬。人口不及一千之市，共二萬七千；不及五百人之市，共一萬七千；不及三百人之市，共九千；不及五十人之市，共一百三十七人；口至二千者，祇有二七一七市。反觀人口逾萬者，凡二五〇市；人口逾十萬者，凡十四市；至於面積，則最小者

① Marseilles

不過數英畝，最大者如阿雷司①市，則爲二五四五四〇英畝。

各市之大小，雖極不一致，但除巴黎里昂外，各市皆有相同之政治組織；每市均有一市議會，其議員以成年人選舉法選舉之（通常用連名投票法），任期四年。一切議員均同時選舉，即每四年在五月之第一個月曜日舉行。人口在五百人上下之市，其議員爲十人；人口在六萬以上之市，其議員爲三十六人；議會每年舉行常會四次，——即在二月、五月、八月與十一月。特別會則得由省長縣長或市長隨時召集之。會議舉行於市政廳，任人民列席旁聽。在五月之會期內，討論預算案，故得延至六星期，其餘三次會，非經縣長之同意，則不得逾十五日。英美之市議會，得時常開短期會議，但法國市議會，久不開會，一經開會，則歷時甚長。

廣義言之，市議會之職務，即在純粹市地方事務之行政，與市地方要求之立法。按一八八四年之市法典，將市議會之職權，詳細規定：（1）市議會爲行政官之顧問，行政官廳對於地方行政，如有疑問，可以諮詢市議會之意見，至其所供獻之意見，採納與否，均無不可；（2）有幾種事務，市議會有提議及議決之權，但必須得高級官廳之批准，而後方能實行。按照法典中之規定，此種事務，如關於處置本市財產之決議，如購買或轉移本市公有財產等類之事皆是；（3）有幾種權力，係市政府所獨立掌有者，經市議會議決後，不用高級官廳之批准，即能實行，例如公園消防等事皆是。但彰明較著之事實，即爲時至今日，市之自治權，各方均予以限制，諸多市議案非經省長之同意，不得有效。事實上省長可以停止或取消任何議案，有時議案須經省議會或總統之同意；以總統之命令，市議會可隨時被解散。

① Arles

市之行政首領爲市長，市長爲市議會以祕密投票法自市議員中選出，其任期四年。輔佐市長辦事者，有協理員。二千五百人以下之市，設協理員一人，二千五百人以上，一萬人以下之市，設協理員二人以上，每增二萬五千人，加添協理員一人，協理員亦係由議會中選出者。除巴黎里昂外，各市協理員之數目至多不過十二人。里昂市共十七人。市長協理員皆無薪俸；市議會可以撥給市長辦公費。市長之職務有二，第一，市長爲市內之行政首領，第二，市長爲中央政府之代理人。市長之職權，與市之大小榮枯爲轉移。市長委任大多數之市吏員，頒布法令，監督財政，節制地方警察，維持公共衛生，保障公共治安，保護本市公有財產，在法律上之事務，或舉行典禮時代表全市，市長亦代中央辦事，凡執行國家法令，代國家徵稅，預備本市內選舉人之名冊，徵兵，調查生死婚姻之統計，監督初級教育，每四年調查戶口一次，凡此諸事，均爲市長所應辦者。

協理員受市長之派遣，分管市政廳之各項職務，如街道、衛生、消防等項。警察事務通常皆由市長自行掌管。協理員所爲之事，均歸市直接負責；省長得令市長停職一月，內政總長得令市長停職三月，總統得下令免市長之職。協理員不受薪俸，常兼有他項職業，不能終日在市政廳視事。故市政廳內又設有市長祕書長、會計長、警察委員以及其他官吏，均受有薪俸，料理市政廳中日常之行政事務。此外又有其他雇員，如書記等類，其數目之多寡，以各該市之大小爲斷。警察委員係總統任命者，各大市之會計長，亦係市議會指定三人，總統擇其一而任命之。

市之權力，雖有限制，但其不失爲地方政治之中心，固自若也。其活動範圍雖甚小，但其對財政、商業、實

業、教育、政治等事，則有全權處理。市之精神，非常爲一般輿論贊成，故如有提議將市廢立或合併者，其必爲人羣起而攻之。一八八四年之法典，許可市之邊界得由省政府依地方輿情，而使之變遷，此卽等於承認規定各市之相同。苟非有總統之特別命令，甚至市名亦不得予以變更，市名之變更，今日實不多見。

【巴黎市政府】世界各國首都，皆有其特殊之政府組織，巴黎亦未逃此例外。其市政府之組織，與全國各市，迥不相同。一八八四年之市法典，並不適用於巴黎。推原厥故，一因巴黎之面積大於其他市，不下數倍，而其人民對於政治事宜，習與性成，朝三暮四，常無主見；輓近以來，特別自一七八九年之後，暴動分子大都以此市爲淵藪，而革命勢力，亦肇端乎此。故對於巴黎，應由中央政府加以特別之管轄，以便預防政治上之危險。又因巴黎爲中央政府所在地，碑像建築，及其餘國有財產，多在巴黎，故應加以特別之保護。

巴黎市政組織法，起於一八三七，一八六七，及一八七一年。前二者規定省長之職權；最後之法律，則規定議會之組織。巴黎無民選之市長，其行政首領係西乃省省長一人，警察總監一人。二人地位平等，皆爲總統任命者；對於內政部負責。二人兼有普通省長與普通市長兩種權力；但二人之職守，各不相同。西乃省長監督城市之行政。西乃省分成二十縣，每縣設市長一人，協理員一人，西乃省長有指揮此二十縣之權，警察總監專司警察事宜，受內政總長之節制。

巴黎市議會有議員八十人，用分區投票法，每區選一人，任期四年。巴黎市議會之組織，會期，及議事程序，與普通市議會無大軒輊。其權力較諸其他市議會，實爲小巫見大巫，自覺弗如。蓋巴黎市議會不能選舉

行政官，亦不能裁制行政官，其所有之實權，僅在通過預算案而已。

【行政改革問題】行政制度，前已述及，頗爲人所批評，而已成衆矢之的。其改造事宜，已爲舉國注目之大問題。行政制度之弊點，顯然可見者，可略述如下：（1）此制度乃主要發生於帝制時代之官僚政治，而根本失去法國人民與憲法之民治精神；（2）除市長及其他少數官吏，係由地方議會選出外，所有地方官吏，均係直接或間接由中央政府任命，人民不能選舉此種官吏，亦不能對之有直接監督之權；（3）選舉的議會，權力不甚大，而處處受制於中央政府，幾無自由行動之餘地；（4）省長之職權，尤足控制地方行政，苟非將省長之地位取消，或完全變更，則真正之地方自由，終等於鏡花水月；（5）縣長之位置，實屬有若無，今日縣長之所爲，非必有縣長而後能爲也。故縣長不過歲靡鉅額公款之素餐者耳；（6）現在之制度，致使人浮於事，冗員繁多，結果徒增人民無謂之負擔，其失平已甚；（7）現行制度使中央政府在地方之代理人過多，以至常能左右國會選舉之選民；（8）諸多立法與行政事務，本應由地方處理，乃竟爲中央國會越俎代庖，故中央國會事務叢脞，不勝其煩，結果關係全國之大事，均被忽略，而省市事務，且延遷時日，不堪其耽擱。

其持反駁之理由，則謂中央之嚴格監督，爲必需的，蓋所以保護納稅者，以免地方議會（特別爲市議會）之奢侈浪費，此其一也；再者中央政府必須依賴地方機關，以執行國家之法律，故此種地方機關，必須受中央之監督。至謂現在制度下之大部官吏爲不必要的，此更屬無稽之談，彼縣長一職，在較大之省中，足爲行政之代理人，並爲報告消息之中間人，此乃特別需要者也。

自一八九四年以後，一種國會以外之研究委員會，因受衆議院之鼓吹而成立，於是此問題幾乎常在討論之中，國會內外之委員會，曾有連篇累牘之報告，兩院會繼續辯論此種議決辦法；各方對此問題之著述，層出不窮，各種促進會之成立，皆積極進行此事；政黨與新來之內閣，一再對此問題有所宣布；在一九一〇年之國會選舉，除選舉改革問題外，即以此問題爲獨劇；在大戰期間，此問題雖暫中止，但一經休戰，乃又復活，而大引一般人士之注意。

改革之提議，各處風行，地方分權之呼聲，甚囂塵上。而最普通之要求，殆即爲縣長官職之廢去，惟僅此一事，不能發生顯著之大變遷。同時鼓吹取消省長官職者，亦大有人在，省長官職爲現在制度之基礎，果使之取消，則必引起一種大改組。又有提倡將省參事會廢去，或依民治原則使之改組者。一八八七、一八九六、與一九〇八年，均有正確之提議，法雷耳巴爾素①及克里孟梭三人，即此三時期之主角。其提議之要點，即在將省參事會所有之行政法院權力，轉移於其他另組之法庭。

近年提議改組國家，成甚大之自治區域，頗爲各方所注意。此實非一種新思想也。哲學家孔德②在一八五四年計議，組成十七個此種大區域。越十年，普雷③有同此提議，將全國劃分爲十三個政治區域。其後歷經改革家之修正，此種方策即等於欲將省治完全取消；又經其他改革家之發展，此種方策即等於欲將省治保留，以爲政治區域但須使之組成更大之單位，以將最大部之地方政府權力，轉移於其中。兩方面之主張，均欲使各區域，享有更大之自治權，使之有一選舉的實權立法議會與行政機關。其目的更在使此新

① Barthon ② Comte ③ Le Play

區域注意於歷史之結合，與天然之統一，以冀其有自覺心，而進行活潑，此皆以人工劃分之省治，所未有之特點。

此種區域之計劃，爲多方所反對，有時人謂其將趨於恢復舊省治之精神，而爲國家統一之障礙，有時人謂其不能取消真正使人不滿意之點。但人所最常持之理由，即謂現行之省區，人民既習而安之，不應一朝廢去。況現在之行政制，如予以改革，亦可達到吾人所希望之目的，又何必根本推翻耶？故分區計劃之能否採用，決不可確言。然對此事之討論，頗足使人憶及英國立法行政之轉讓情形，而兩方之運動，頗有走入聯邦主義之趨勢。惟所謂真正聯邦運動，在法國未曾進展一步也。關於立法行政，將愈趨於地方分權，固屬可想而知，但法國之將永保其單一制國家，則更不待預卜而可斷言。至於其如英國之中央監督，亦將長此維持，而非聯邦國家所能幾及，此又雖愚者亦能及早逆觀其必然者。

## 第二十七章 政黨與政治

【起源：共和黨守保黨與急進黨】法國革命之初期，有一部分人主張推翻君主，改建共和，另有一部分人反對共和，贊成君主，此兩派均無政黨之組織，不過主張不同，各行其所是而已；但法國自一八七一年以後，政黨之消長，即以此紛爭爲其原動力。此種紛爭，自十八世紀起，迄於第三次共和成立後爲止。共和派與君主派，均不能如英國之組成單一永久團結之大黨。但自大體言之，當時所有國會內外之爭端，非直接致力於政體問題，即明白從事於共和與君主之爭論。共和派獲勝利於一七九二年，又獲勝利於一八四八年，在此兩次勝利之時，正君主制度橫被取消之際；共和政體於時雖未根深蒂固，但共和主義無論在波那帕脫，波旁，或歐立昂朝代，其勢力終未嘗泯滅，蓋擁護提倡者，常大有人在也。

前已述及，一八七一年選舉之國民會議，其中共和派與君主派所佔之勢力，爲二比五，——當時兩派勢力在全國各處，大都均成此比例。但君主派與共和派，均不過一種惡劣之組織，彼此各懷褊衷，互相嫉妒猜疑。君主派分成正統、波旁及波那帕脫三系；共和派人在建造共和之時，雖能協力以抗王黨，但在共和成立之後，因彼此意見不同，亦分成三系，一爲甘必大領導之極左系，一爲格雷雷微①、夫累栖內②、及盧貝③等領導之左系，一爲狄哀耳與西門④等領導之中左系，此三系者，甚至在君主派極端反對之時，亦每不能協

① Grévy ② Freycinet ③ Loubet ④ Jules Simon

衷合作，例如極左系之背叛，使君主派在一八七三年推倒狄哀耳，而舉王黨之馬克麻洪爲其繼任，此卽其不能合作之明證。

前已述及，一八七五年之共和憲法，遭逢時會，竟終被採行，一八七六年之選舉，使君主派在參議院內得有大多數，此大多數保留至一八八二年。但在衆議院內，則共和派自始卽超過其反對派，其比例爲二比一而強。歐洲大陸各國之通例，議院內列席於右邊者，係保守派，在法國卽爲君主派，但此派又嘗爲人呼之曰反動派，若輩傾心於推倒共和，當然自始卽引領望其成功。然共和制漸得人民之忠信，甚至漸得人民之愛戴，結果遂使君主制之恢復，益無希望。君主派之三系，知大勢已去，大多數人皆對君主制僅爲理論上之主張，甚至有人欲師狄哀耳之故智，公然起而擁護共和矣。其後君主派與共和派之分界，事實上已經無關重要，於是反動派乃變其復辟之野心，改稱保守黨。

共和派在此時亦發生變動。一八七六年選舉後，共和派在衆議院之大多數，吾人固視其足以組成一種共和黨，然須知當時共和派並非一種合作之團體，其分裂不下六七系別，各有其主張，各有其領袖，苟非十分迫不得已，——如一八七七年與馬克麻洪總統之爭，——則絕不能同力合作。甘必大有生一日，則其黨員卽一日在名義上服從共和黨。但當甘氏於一八八一年卒後，其黨員遂完全分裂，而變爲急進黨；一八八五年之選舉，此黨在衆議院得票甚多，（一五〇票）足使共和黨不得獨當大權。於是衆議院中有三大黨鼎立，卽保守黨，共和黨，與急進黨是也。三黨在議院中之實力，皆不能獨佔大多數之議員，於是通常終係

兩黨相聯絡，以組織內閣。共和派兩黨相聯絡，即名集合，此兩黨中，如有一黨與保守黨相聯絡，即名妥協。第一次之集合內閣，係布利森<sup>①</sup>所組織者（一八八五年）第一次之妥協內閣，係魯微埃<sup>②</sup>所組織者（一八八七年）一八九五至九六年之內閣，完全係由急進黨組成者。一八九六至九八年之內閣，完全係由共和黨組成者。但當一八九八年之選舉，共和黨在衆議院失勢，遂不得不退而實行集合政策。

【一九〇〇至一九一四年之政黨情形】在第三次共和時代，法國政黨勢力之消長，反復靡常，原無須窮本溯源，縷析研究也。吾人所應探討者，乃比較近時之政黨情形，如自由主義與急進主義之發生，特別如此種政治思潮之見於有組織之社會主義，此皆吾人所應注意者。最後吾人更須縱觀法國之政黨生活，考其彰明較著之特點，則於法國之政黨情形，思過半矣。吾人須知舊時所稱之共和派與君主派，在此時總可謂其存在，但其與共和萌芽時期之情形，則完全不同。未有一黨，名實相副，分子純潔者，保守黨固成立矣，但其中爲君主派者，殆屬無幾；共和黨固亦成立矣，但其中大多數悉爲保守派。一九〇〇年以後，法國政黨之情形，可以最具體之方法研究，此方法即在觀察衆議院內各議員之坐位；前曾述及，在歐洲大陸各國，議員在議院內之席次，可以表明其所持之政見，及所屬之黨派，凡坐於議長極右側者，係保守派之議員；坐於極左側者，爲急進派之議員；故有右派及左派之稱，凡屬中和派者，均坐於中間。

法國近三十年來，君主派之議員，坐於議場之極右側，其次即爲自由黨之議員。君主派議員在大戰開始時，僅有二十六人，有擁護波旁王室者，有擁護波那帕脫王室者。自由黨係在一九〇一年成立，當時教會

① Brisson ② Rouvier

與國家之衝突極烈，自由黨之目的，即在使舊教會與共和主義調解。其黨員多為上中流社會人物，咸贊成現行政體，但皆主張取消一九〇一至一九〇七年反對教會之立法，並提倡修正憲法，以使人民之財產權，更得安全。從前之選舉制度，均不利於若輩；故極力鼓吹全區投票法，與比例代表制。自由黨員又擁護最低工資及其他新勞動立法，並促進工會主義及社會保險，以與社會主義者競爭勞工階級之投票。一九一四年之選舉，自由黨投之票數為一，三五〇，〇〇〇票，星散各處故其當選之候選人，僅三十四人。試觀統一社會黨在此次選舉，共得一〇二議席，其所根據之票數，僅為十萬票，蓋大抵以其集中於實業選舉區也，可見自由黨之所以贊成比例代表制，而社會主義者之所以反對此制，其理不言而喻。

議院之極左側，為社會黨議員之坐次。在君主派與自由黨及社會黨之間列席者，為混合黨，混合黨起於一九〇〇年，係由各派之共和黨與急進黨所組成，以反對教會，預防敵黨之反動，保護共和政體為宗旨；自成立以後，約十五年間，在國會中大佔勢力，浸假而有支配內閣，操縱議會之實權；某近代學者曾謂：「混合黨自右派至左派計之，其內有（1）進步共和黨，得桑內<sup>①</sup>為之領袖，其黨員多係社會中流人，與小資產階級，其宗旨即在保護革命時宣布之個人權利與自由，特別更重視根本之私有財產權；（2）各種稱號之急進分子，如混合黨之中心，甘必大之信徒，提倡造成中級社會之人，知識階級之急進分子，最抱奮勇，反對教會之人，其中最有力之政客，如在一九一〇年之參議員克里孟梭<sup>②</sup>，科布斯<sup>③</sup>與衆議員卡義羅等皆是，（3）急進社會黨，係從前急進派之共和黨，與社會黨之一部分合組而成者，其目的在拉攏各方面，以從事

① Paul Deschanel ② Combes

於社會改革計劃，凡革命爲社會中級人所施行之事，若輩皆欲爲勞工階級取得之。其黨員雖係社會中級人，而實抱平民政黨之精神，極力反對教會主義，提倡國家管理實業，國有一切交通運輸之事業，他如礦產、森林及油田等，亦須收爲國有。急進社會黨之要人，如白里安、米樂安<sup>①</sup>及偉偉晏尼諸人皆是，此輩人士，皆自認爲坦白之社會主義者，但如有非社會主義代表參與之混合內閣，此輩人亦不反對加入，故普通談社會主義者，此輩人士不與焉。<sup>②</sup>

使混合黨組成之最大原動力，卽爲反對教會主義；在一九〇〇至一〇年期間，反教會之計劃，進行極速，宗教階級既逐出國外，教會與國家乃行分離，而非宗教的教育，乃大爲擴充。新問題於以發生，——所得稅，選舉改革，三年軍役，以及其他社會改造諸端皆是，混合黨之分子，對此諸問題，絕非翕然一致，一九一〇年以後，此種混合，遂漸瓦解。在一九一四年四五月之選舉，自由黨與社會黨兩方面，均獲實際之勝利，而組成混合黨之社會中級人所得者，可引上述著者之言如下：『進步主義者堅持其早期之主義，而維其勢力至於無傷。但急進黨與急進社會黨，則陷入四分五裂之局，其在國會內與全國各地，均傾向於兩種對抗之新團體，第一卽爲統一急進黨，其內要人，如卡義羅科布斯與克里孟梭是已，若輩均致力於實行一種更有力量之極端反對教會之立法，特別反對私立之教會學校，其仇視選舉改革，不甚劇烈，至其對勞動立法，則無可無不可。第二新混合卽爲左派之聯合會，其主義爲白里安與傍卡累所提倡者，（傍氏曾於一九一三年當選爲總統），均致力於勞動立法與國會改革，其對反對教會之立法，既不鼓吹予以取消，其對舊教與非

① Millerand ② Hayes, Political and Social History of Modern Europe II,

舊教之啓覺，亦雅不欲爲之開端。」<sup>①</sup>在選舉之後，內閣之連續，一興一替者，不知凡幾；其不調和之主因，卽以社會黨與急進分子之要求立將三年軍役法予以取消也。歐洲大戰爆發，此種爭議因而中止，各重要政黨無不立即盡全力於國防事宜。

【一九〇五年前之社會主義】某法國學者有言曰：「法國自共和肇造以來，其政治歷史，非如英國或比利時之兩相對黨，互爲消長，而卻爲一種繼續演進之方式，政黨之勢力，長此逐漸增大，而代表一種反教會的民治趨向。」<sup>②</sup>此種發達情形，至於統一社會黨之興起，卽爲登峯造極；吾人觀此黨在法國政治立法與行政各方面，所佔之地位，強而有力，其發生與其性質，頗有足資批評者。法國實爲現代社會主義之發祥地。馬伯里，<sup>③</sup>麥斯里，<sup>④</sup>摩爾雷，<sup>⑤</sup>及其他急進派，雖均係共產主義，而非屬社會主義，但考諸十八世紀之自由思想，卽有社會主義之踪跡；巴倍夫<sup>⑥</sup>在一七九七年以陰謀反對執政府而被刑，巴氏乃一澈底之社會主義者也。十九世紀之前半葉，社會主義傳播漸廣，聖西門<sup>⑦</sup>、傅里哀<sup>⑧</sup>、柏郎路易<sup>⑨</sup>諸人，接踵而起，社會黨漸漸成立。一八四八年之革命，其原動力卽爲社會主義與共和主義相併而成。革命成功以後，共和黨與社會黨，不能和衷共濟，結果共和主義固遭失敗，社會主義之信用，亦喪失殆盡。此後三十餘年間，社會主義之鼓吹，在實際上卽完全停止；社會主義家仍服膺社會主義，社會主義之研究，仍繼續進行，但社會主義之運動，幾乎完全停頓。一八七一年因巴黎市民之暴動，社會主義之領袖，大多數悉被驅逐，脫離法國。

一八七六年政治犯蒯思德<sup>⑩</sup>被赦回國，蒯氏係著名之新聞記者，篤信馬克思<sup>⑪</sup>之學說，回國以後，創

① Hayes, Political and Social History of Modern Europe, II, 367 ② C. Seignobos, "The Political Parties of France," in Internat. Monthly, Aug., 1901, 155. ③ Mably ④ Meslier ⑤ Morelly ⑥ Babeuf ⑦ Saint Simon ⑧ Fourier ⑨ Louis Blanc ⑩ Jules Guesde

辦平等報，鼓吹社會主義，於是法國之社會主義復活，並勸告法國第三次勞工大會（一八七九年在馬賽開會），宣布社會主義，以至採用社會主義勞工大會之名目。故其後工會運動，遂為社會主義家所統治，然此等社會主義家，竟起內訌，於是社會主義者與工會分子破裂為紛爭之小派，其斷斷然各肆口角，於此無贅述之必要。一八九〇年，有明白劃分之社會主義團體者凡五，其中多有國內最著名之新聞家，積學之士，以及法律名流。一八九三年之國會選舉，社會黨得到五十餘萬票，即有四十人當選於衆議院，此時之社會主義家，以崩思德繞雷①，米樂安諸人為首領，繞氏主張服從共和國，而致力於人道事業；在此國會任期間，（一八九三至九七年）社會主義始得第一次正式在衆議院中有所發表。然各派之分裂如故，其勢力薄弱已極，建立黨之真正統一，實為刻不容緩之要圖。一九〇〇年，在巴黎開國際社會主義大會，其所討論之主要問題，即在米樂安之接任瓦代克盧梭②內閣之商業總長。

歷經一九〇〇至〇五年間，社會主義之勢力，即在形式，亦仍無統一之可言。反觀各派之紛紜擾攘，長此不斷，其喧聲之傳播，無遠弗屆，其他各處之社會主義領袖，聞者莫不耳聾心煩，而為之鬱鬱不快也。當時主要之黨派有二，一為法蘭西社會主義黨③，其內主要者，為崩思德派。一為法國社會主義黨④，其內主要者，為繞雷派。前者之政策，在依據馬克思主義，其對主義不堅，目的不定之任何黨派，均拒絕不與妥協或合作。後者之政策，在將社會主義之觀念，貫入民治中，其貫入之方法，即係與民治派協力合作而繞氏本人則堅持自己之主張，不與民治派同流合汙。

① Jaurès ② Waldeck-Rousseau ③ Socialist Party of France ④ French Socialist Party

在一九〇三年之波爾多大會中，繞雷明白承認機會主義之政策，雜而不純，拙而不精，動則棘手，困難橫生。但繞氏又謂唯此政策爲能使社會主義得有成功之希望，其言曰：『蒯思德以爲國家係絕對的階級國家，薄弱之平民勢力，不能略參意見於其中，此乃蒯氏之謬說也。在民治國家，選舉權普及；國家者，非與平民相悖，非與平民爲難，更非絕對不容平民插入其中也。今試觀國會，市政府，與中央政府，已有社會主義與平民勢力之插入矣。』

『國家之爲此民治的平民社會主義插入，已成不可掩之事實，吾人相信如利用組織，教育與宣傳等方法，則此插入，將必更完滿、深透而堅決。迨積之既久，吾人將見平民的社會主義國家，必將寡頭的中級民治國家取而代之。於是吾人方覺已經置身社會主義中，正如航海者之逐漸駛行，而於不知不覺中，已經橫跨西半球也。』<sup>①</sup>

此種社會主義，乃顯係演進的，而非革命的；其與法國馬克思社會主義之截然不同，正如修正派社會主義之與德國馬克思社會主義截然不同也。在一九〇四年，阿姆斯特丹<sup>②</sup>之國際社會主義大會，繞雷被迫加入，以反抗倍伯爾<sup>③</sup>而擁護自己意見，乃發表一種最著名之雄辯，實爲社會主義運動史上有數之辯論。一九〇三年，德國社會主義者在德勒斯登<sup>④</sup>之大會，雖曾極端反對修正主義，但法國領袖言論之要旨，則謂欲使各國均採同一政策，乃係不可能之事，在法國平民已經居於統治政府之地位，此乃不容掩飾之事實，機會主義之政策，非特可行，抑且根本必需。然倍伯爾之說未衰，而大會有重新之決議，以反抗機會主

① Quoted in R. Hunter, Socialists at Work (New York, 1908), 47. ② Amsterdam

③ Febel ④ Dresden

義。

【統一社會黨】阿姆斯特丹會議之結果，遂為法國社會主義合併開一新路。大會既發表各地社會主義者之意見，乃力促法國各派之息爭，而使之聯合為統一黨。崩斯德派與倍伯爾及非機會主義者相攜手。繞雷與其黨員既出全力奮鬥，而終失敗，乃忠心承認此種決議。一九〇五年，盧昂<sup>①</sup>之大會，乃有兩派之實行合併，遂成統一社會黨，今日正式稱為國際勞工協會法國支部。

社會黨兩派既合而為一，其顯著之宣言，有以下三要點：(1)「社會黨係階級政黨，以使一切生產交易方法社會化為目的；質言之，即將現在之資本主義社會，變成集產或共產主義社會，促成此種改變，其方法即在使平民有政治的及經濟的組織。因有此目的，有此理想，又有此種方法，故社會黨非係以改良為宗旨之政黨，實係階級鬭爭之政黨，以社會革命為宗旨之政黨；務使勞動者所必需之改革，於最短期間，促其實現。(2)本黨所選出之國會議員，須自成單獨之團體，反對一切中級人民之黨派，國會中之社會黨團體，對於一切議案，凡足以維持中級人民在政府所獨掌之勢力，使中級人民繼續當權者，一致反對之。故對於軍政費用征服屬地之費用，祕密之基金，以及預算案，概不投票表決。在國會內社會黨之團體，須犧牲一切，以保護並擴張勞工階級在政治上之自由及權利，造成各種之改革，以改良勞工階級在生存競爭中之生活狀況。(3)對於原則上及政策上，若有問題，可以自由在報紙上討論，但社會黨一切之出版物，均須嚴格遵守中央大會之決議，以及執行委員會對於此種決議所予之解釋。」<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Rouen <sup>②</sup> S. P. Orth, *Socialism and Democracy in Europe* (New York, 1913), 289-291.

社會黨自合併以來，勢力逐漸膨脹，黨員亦逐漸加多，且力求增加本黨國會議員之額數；大多數黨員皆肯在市政府、省政府，或中央政府中供職。但亦有抱定原來宗旨，決不肯加入現今中級人民之政府，更不肯加入內閣者。在一八八五年，社會主義者第一次努力於國會選舉，其候選人所得之總票數，僅爲三〇、〇〇〇票；在一八八九年，其所得平民投票爲一二〇、〇〇〇票；在一八九八年，爲七〇〇、〇〇〇票；一九一〇年，爲一、二〇〇、〇〇〇票；而社會黨在衆議院之議員數，增至一〇五人；其中七十五人與統一黨相合。一九一四年之選舉，社會黨議員共有一三二人，其中有一〇二人係屬於統一社會黨。此一〇二人共得一、二五〇、〇〇〇票，其餘三十人係屬於獨立社會黨。自一九一〇年以來，全國各大市鎮中，統一黨人極占勢力。

刺思德與繞雷之爭，其懷怨未可一朝使之煙消雲散也。但自一九〇五年後，統一黨成立以來，其團結非常堅固，甚至大戰之起，亦不能使之破裂。統一黨內包括一切法國社會主義者，有獨立社會主義者，亦有急進社會主義者——如白里安、偉偉晏尼與米樂安諸人，皆自認爲社會主義者。此輩人若在其他國家，其必爲嚴格社會主義之組織者，但在法國，則統一黨欲以組織社會主義者自任，此黨在一九〇五年，統一之時，其繳費黨員，僅二七、〇〇〇人；在一九〇八年，則增至五二、〇〇〇人；在一九一四年，爲六八、九〇〇人。此種增進遲遲之主要理由，卽以工會政策致之也。工會雖不阻止其會員投社會黨候選人之票，但普通會員咸自誓不入社會黨之機關。該黨之統治機關爲大會，每年在重要市鎮開會，並有一委員會，在其停會期間，處理事務。

該黨之計劃，主要在使生產交易等機關變為社會化，而以集產主義組織之國家，代資本主義組織之國家；其求達此目的之方法，即在聯絡實業階級，以取得政權，而擁護該黨之政策。其大會以為資本主義政府人員之任何變遷，均不能變更該黨之根本政策，大會並擁平民以自衛，而攻擊民治的中級人民政策之無能；並告工人謂苟非實行資本社會化，則工人決不可得自由，除有組織的統一社會黨外，無所謂社會主義；總之，社會黨之主要宗旨，即係實行平民革命，以對抗革命後中級人民在政治上經濟上之大勢力。

法國社會黨之特色，即在各界人士，各種職業，均有皈依社會主義者。英國受過教育之人，大多數或屬於自由黨，或屬於保守黨，德國在一九一八年以前，政府官員中無社會黨人，各種職業人屬於社會黨者亦甚少。法國則不然，法國有諸多受教育者，資產豐富者，以及在社會上之位高德重者，亦甘心加入社會黨，與平民為伍；非特任社會黨之領袖，抑且極力鼓吹平民執政，大多數社會黨領袖，均係中級人民出身。據某政治學者之調查，一九一〇年選舉結果，選入衆議院之統一社會黨議員內，僅有三十人為工人，及工會之執事人員，其餘有大學教授，與學校教員十一人，新聞記者七人，律師七人，農夫七人，醫士六人，工程師二人。<sup>①</sup>社會黨政策中最激烈之部分，能否實現，由此種普遍運動之現象觀察之，實足令人懷疑。現在贊成社會黨者，不過在學理方面，泛泛然對於社會主義之最終理想表同情而已。法國係農業國，人民中以小農夫及小商店店主佔大多數，對於此種人鼓吹鐵路國有，以及其他集產主義之事業，若輩雖係贊成，但如想到剝奪其世代相傳，視若拱壁之私有財產權，（即其田地與商店，）恐其不肯贊成矣。

① Orth, Socialism and Democracy in Europe, 116.

【大戰期間之政黨及內閣】大戰不免使黨政出其常軌，法國政黨無論處常處變，均不如英國政黨互為消長，比較固定。例如法國欲組織混合戰時內閣，必較易於英，實則所有法國內閣，戰時與平時，皆為混合的。當大戰爆發伊始，乃有急進社會主義者偉偉晏尼在一九一四年六月組閣，當時為國人所注意之問題，即在取消三年軍役法，與重課所得稅。大戰使國人聚精會神於國防事宜，而取消與國際情勢無直接關係之問題，所有各黨派，均積極擁護政府，以應付戰事；在此種時局危急之際，對於社會主義之懷疑，立即消滅；蓋雷雖反對法國之加入戰爭，而欲組織反抗的罷工，但該黨之大多數領袖與黨員，以及反對軍國主義派，見法國政府之處處準備避免戰爭，而比法二國且為德國所侵略，若輩乃決然起而致力於國防事宜。其後偉偉晏尼乃於一九一四年八月，改組內閣為國防政府。國內鉅頭如得爾卡舍①、白里安，與米樂安諸人皆被延入；統一社會黨則派遣反軍國主義之蒯思德與舍馬巴②等為代表，不過此事乃顯係非為政治的混合，而僅為促進國防事宜而施行也。於是法國乃獲得一種基礎廣大之戰時內閣，其中有各黨之代表，其成立時，在英國組成混合戰時內閣之前九個月。

此種『兼容並包』③政策，在大戰期間，繼續維持。然政黨之分裂，常有再現之趨勢，而一種如英國之國會反對黨，且逐漸成立。此種反對黨之主要分子，即為統一社會黨與獨立社會黨。早在一九一五年十月，衆議院中之社會黨議員，即不擁護現政府，遂使偉偉晏尼內閣讓位於白里安所組之『全才內閣』④。其中開員二十三人，（在第三次共和史上，開員之多，以此為最，）代表所有各黨，其內曾任總理者不下六人。此

① Delcassé ② Sembat ③ Comprehension ④ Ministry of all talents.

內閣幾乎長此在衆議院社會黨議員與急進社會黨議員攻擊之下，此輩議員之所以反對者，即以當時所  
有關員與參謀本部，對於軍事行動，則置國會於不顧，有所要求，則立促國會之允諾。白里安內閣屢困於質  
問、詰責與信任投票，乃於翌年十二月辭職；但其繼任之新內閣，仍以白氏爲總理，此第二次白里安戰時內  
閣，在一九一七年春季始行瓦解。

一九一六年十二月，英國內閣之改組爲新的戰時內閣，其範圍非常縮小，酷似法國之內閣。白里安之  
改組內閣，使其閣員自二十二二人減至十人，其所裁去者，有不兼部務之閣員，並撤廢若干部，合併若干部；其  
對戰事之最後責任，則委諸內閣中之一小部，即所謂軍事會議。內有總理及外交、財政、陸軍、海軍與軍需等  
部總長。此種試驗，並無顯著之成功，但其原因，實以新陸軍總長里歐蒂<sup>①</sup>將軍拙於與國會周旋，此乃人謀  
之不臧，固非制度本身之弊也。

第二次白里安戰時內閣，因不能號召所有各黨，乃於一九一七年三月辭職。其繼任之內閣，即以久經  
歷練之閣員里播<sup>②</sup>爲總理。此內閣代表一切分子，僅右派之一部不在內。社會黨擁護此內閣，但仍繼續詰  
責，在一九一七年秋季，乃促成若干內閣起伏之新波折。第一里播內閣於九月傾覆，逾兩月，乃有前陸軍總  
長潘勒威<sup>③</sup>出而組閣。社會黨衆議員托馬斯<sup>④</sup>頗欲加入，此內閣亦因應戰棘手，而行辭去。然當此危急之  
時，克里孟梭內閣上任，雖有若干重要分子未能列入，但內閣頗能恢復政治上之均衡；無論各方之攻擊如  
何頻數，而此內閣經歷大戰時期，休戰時期，以及和議時期，永保其壽命。迨一九二〇年一月，國會選舉與總

① General Lyantey ② Ribot ③ Painlevé ④ Thomas

統選舉表示，內閣之有效期間已過；於是此內閣乃行辭職。在第三次共和時期，壽命最永之二三內閣中，此內閣即屬其一，其繼任之內閣以米樂安爲總理。

【一九一八至一九二〇年之政黨改組：一九一九年之選舉】大戰使政黨之活動停止，並將各分子結合於神聖聯盟<sup>①</sup>之中，以共同僂力國防事宜，可見在理論上，大戰實使一九一四年之各政黨聚成結晶而垂永久也，無論如何，當時新政黨之造成，未能實現，人皆以爲大戰告終之後，自由黨，急進黨，急進社會黨與統一社會黨，必各恢復其黨綱。而照常競爭。向使戰爭爲短促之事，則此種預測，雖非十分可靠，而亦未嘗不稍有足信之徵，顧大戰之時期延長，而戰況劇烈，時人所逆料政黨將恢復舊觀者，均成夢囈。痛苦之戰爭經驗困難之和平問題，均使從前之黨爭，每況愈下，甚至陷於卑鄙。因政黨之感情用事，而起競爭，遂致有能幹之內閣。一一傾覆，國家重要大事，橫遭阻撓，於是各方之憤恨者有之，唾棄者有之；國人見黨政之失敗無成，遷延誤事，卑鄙污行，乃對以前之政治生活，及專門政客，均生不信任之心，而急欲促成一種更自由，更高尙之新政治活動。大戰一日不休，此種希望，毫無實現之情勢。但當休戰以後，全國選舉之競爭——國會選舉，省與市選舉——起始造成此種新局勢，乃立即得實現之機會。

第一，舊政黨自覺陷於爲人不信任之地位，乃力圖重新計劃，適應國人之新輿論，以冀在方來之選舉，取得勝利。舊政黨此種努力不過得差強人意之成功；而其中急進社會黨且終至解散，未能出現。此黨向來之主張，即在反對教會主義；今反教會主義之大爭端既消滅，則此黨不過爲一專門政客之團體耳。彼既不

① Union Sacrée

能善自結合，卒致星散於各地。統一社會黨之恢復其舊地位，較諸其餘各黨均更成功；惟其中激烈主義者，則公然與布爾希維克<sup>①</sup>主義表同情，並贊成同盟罷工，以冀爲工會要求平民專政。

大戰告終之後，舊政黨則努力恢復原狀，同時又有新政黨與新混合之組織。此種情形，皆至關重要。新政黨與新混合之組織，顯著者有四：一爲新民主黨，攻擊國會對總統與國務員之侵權，要求行政權與立法權之完全分立，主張政府之更簡單化，與民治化，詆毀布爾希維克主義，並鼓吹重新爲民治之努力。第二黨即被自稱爲「第四次共和黨」<sup>②</sup>者，其基本主義，即在政府與行政之改組，運輸與關稅之改良，以及一切政治經濟生活之改進，凡此諸端，悉以地方分權爲原則，而以地方爲基礎。其他兩新黨，爲一種協會或聯盟，組織不甚嚴密，其目的即在自各方面搜集複雜分子，合一爐而冶之。一爲全國共和黨協會<sup>③</sup>，其所注重者，即在反對布爾希維克主義，維持社會秩序與安全，使教育脫離宗教化，擁護神聖聯盟，並扶助國際聯盟。一爲共和與民主聯盟<sup>④</sup>，其成立之目的，非僅在使之爲一左系之聯合，抑且在使之爲一全國民主黨，既反對反動派，又反對布爾希維克主義，該協會自覺其地位一部爲全國共和黨協會所先佔，乃轉其重心於極左系，其與統一社會黨截然不同，但其所佔之位置，即處於統一社會黨與全國共和黨協會之間。

新選舉法於一九一九年七月制定，白里安與其他要人，咸主張應在相當時間，使人民對此新投票法了解，並使國人對此問題有所研究。然無論時人如何主張，而新衆議院之選舉，竟於十一月十六日舉行；當時因新舊政黨之複雜混淆，欲洞悉任何單一之爭端，至爲困難。僅有具布爾希維克彩色之革命的社會主

① Bolshevism ② Fourth Republic ③ Bloc National Républicain ④ L' Union  
Républicaine et Démocratique

義，其一反一正，尙比較易於辨明。國人對此根本問題之認識，極爲清楚。其對各派社會主義者，均使之一敗塗地，特別對革命的統一黨，更使之完全傾覆，而其對衆議院議員之比較保守派，則予以援助。社會黨加入競爭，而四分五裂，其所得之票爲一、七〇〇、〇〇〇票，較諸在一九一四年所得之一、四〇〇、〇〇〇票，固爲多矣。但其結果，淨失者約四十議席。人謂大部之平民黨，皆以反對國會主義之故，而不投票，對此一點，是否可信，姑無具論；社會黨之所以失敗者，實以保守派空前之合作，而尤以全國共和黨協會居間之力爲大。先是巴黎曾有訓令，對反社會主義者誠其僅將候選人列於一名單，以資集中民衆勢力，乃反社會主義者未能遵令而行，此其所以在大多數選舉區內，多失敗也。各種共和派在一省所備之名單，至少亦有兩三個。但即如此，而人皆知社會黨在此種新投票制，所得之結果，遠不若在分區投票制所得之勝利。巴黎分爲四個選舉區，議席總數爲五十四，社會黨僅得其十。

概括言之，在一九二〇年，政黨情形之顯著事實如下：（1）前述之新黨派，加諸一九一四年黨別之上，使舊黨失敗而未至完全消滅，或完全取而代之；（2）急進社會黨，最低限度，亦係一時消滅；（3）有組織之社會主義，重趨革命主義，以至布爾希維克主義；（4）較次之急進分子，頗趨於結合，以維持現在政治與社會之秩序，而反對一般圖謀推翻此種現制者。

【一九二一年以後之黨政】一九二〇年九月國民大會以六九五票推選米樂安爲總統。米氏頗欲積極干預政治，故就職後即保全其內閣組織，而任命喬治里格<sup>①</sup>爲總理。里格因在倫敦商談賠款問題，未得

① Georges Leygues

結果，遂於一九二一年一月被迫去職。繼任者爲白里安。一九二二年一月，甘納①會議時，德代表賴齊諾②提出種種驚人之主張，極引法人之不安。米樂安總統於是聯合內閣致電白里安，囑其審慎將事。白氏以政府對彼缺乏信心，乃不待國會之表示，即拂袖去職。繼任者爲傍卡累。

傍氏登台之日，遭遇諸多複雜之國際問題。因德國未能償付賠款，傍氏乃不顧英國之異議，於一九二三年一月十一日，出兵佔領魯爾③。法國此舉立即引起德人之消極抵抗及其他國家之反感。傍氏之鐵腕政策在法國雖有一部分人不以爲然，但大都表示贊成。即急進社會黨之首領赫里歐亦認爲正當。一九二四年時，法之財政恐慌，亦爲傍卡累難於應付之一問題。當時佛郎價格日趨跌落，政府乃提出增稅辦法，以資救濟。同時並要求國會賦與頒佈法令，裁併駢枝機關之權。國會對此舍贊同政府之財政計劃外，別無第二途徑。三月二十六日，傍氏因拒絕接受官吏養老金之法案，致被衆議院推翻。幸而國會之改選迫近，傍氏始奉命留職，另組新閣。自四月十三日起，法國乃入於競選時期。

【一九二四年之選舉】過去四年係「國民團結」之全盛時期。現在則至「左派聯合」④之時期矣。一九二四年五月十一日之選舉結果，左派大獲勝利。社會黨得一〇四議席，急進社會黨一三九席，社會共和黨四三席，急進左派四一席。「左派聯合」既佔有衆議院之多數，並不亟行組閣，而先迫總統下野。米樂安無計可施，乃只得辭職。此實法國第三共和成立以來，多數黨逼走總統之第一次。其予憲法一重大之打擊，自不待言。米氏去後，國民大會即舉行選舉。結果：「左派聯合」所提出之候選人潘勒威落選，而急進社

① Cannes ② Rathenau ③ Ruhr ④ Cartel des Gauches

會黨黨員杜邁格①則當選爲總統。此次選舉係在一九二四年六月十三日舉行者。杜氏立即任命赫里歐組閣。

赫氏執政後，所遭遇之最大困難，厥爲財政之枯竭。一九二五年之預算，因借得五億佛郎之債款，勉在國會內安然通過。一九二五年二月，政府舉國防債券三三三、五〇〇、〇〇〇佛郎，七月一日，舉國家信用債券三、二九〇、〇〇〇、〇〇〇佛郎，九月，舉國庫債券八、二六三、九三四、〇〇〇佛郎，十二月，舉一〇、〇九〇、〇八八、〇〇〇佛郎之其他債券。此外更未得國會同意即發行紙幣。赫氏實逼處此，卒於翌年四月十日被參議院推翻下台。

赫氏去職後，潘勒威即繼其任。白里安爲外交部者。潘氏組閣未幾，又爲財政困難而被迫辭職。白里安繼起執掌政權。白氏非特使德法邦交頓趨緩和，且使歐洲和平呈現生機。惟於財政困難，終不能解決。一九二六年七月十七日，卡義羅爲整理財政計，而要求國會賦與全權，衆議院乃投票推翻內閣。赫里歐旋奉命組閣，但到任未及二日，遂又被迫下台。至是「國民聯合」內閣乃應運而生，傍卡累在一致擁護聲中重行上台。傍氏從三方面努力：（一）鞏固佛郎之價格，（二）清償並整理短期之公債，（三）謀得預算之平衡。未及兩年，遂得復興法國之財政。

【一九二八年之選舉】一九二八年四月，衆議院又值改選期。比例選舉已經廢止，所採用者乃係單記名投票制。結果左派失掉幾位議席，而中和派獲得勝利。傍卡累之受人擁戴由此可見。「國民聯合」瓦解

① Gaston Doumergue

後，傍氏再奉命組閣，直至一九二九年七月，始因病去職。傍氏下台之後，白里安即以外長兼任總理。一九二九年十一月，白氏在衆院被迫去職，於是政界新起之秀達迪歐起而柄政。一九三〇年二月十七日，達迪歐內閣因衆議院否決社會保險案之一部，乃被迫辭職。

急進社會黨領袖旭丹於是繼起登台。但就任不及四日，即被衆院推翻。達迪歐遂於三月二日，重行登台，直至十二月四日，始被參議院迫而下野。其在任九個月期間，對內政外交頗有建樹：如六月三十日萊因駐軍之完全撤退，歐洲聯盟計劃之提出，社會保險法之通過，及國家建設方案之實行等皆是。法國衆院自戰後迄一九二八年，俱係左派勝利，故各內閣皆係左派內閣。自一九二八年恢復金本位制以後，內閣政策始漸左派化。

今之衆院即係一九三二年五月所選舉之左派勝利的衆院。自改選以來，各內閣俱繼承一九二八年以來之趨勢，採用所謂左派的政策。左派政策之大要，不外乎對外：（一）採用國際協調政策，贊成以保障國境安全爲前題之軍縮；（二）維持凡爾賽體制，即不變凡爾賽和約上之政治的規定；（三）減輕德國賠款，但同時取消戰債；（四）接近蘇聯。對內：（一）維持金本位制，實行減縮政策；（二）實行社會政策；（三）實行保護關稅政策，特別是保護農業之關稅政策；（四）不加租稅政策等等。

【一九三四年一月七日之巴黎暴動】法政府所採之政策，在表面上雖似頗適合於法國當時之環境，即法國經濟恐慌程度較輕，蓄積現金（美國當然除外）較多，受英美意三國聯合壓迫之勢漸甚等等環

境，然在暗中卻已給法國產業家，特別是重工業家以重大之打擊。故一九三四年一月七日之巴黎暴動，終不可避免。其主動分子則為退伍軍人、王黨及法西斯黨員。其目的即在打破金本位制以實行通貨膨脹政策，排除外交之協調政策，以實行對外強硬政策等等。暴動結果，達拉迪<sup>①</sup>第二次組閣，甫及一週，即行下台。二月九日，杜邁格出而組成舉國一致之內閣。據一般推測：倘此內閣仍不能持久，則繼之而來者，或將為一種非常時內閣，或為解散國會，或為武力之苦迭打，皆在未可知之數。但杜氏柄政九閱月，法國尙未遭遇第二次意外之變。

十一月三日，杜邁格提出憲政改革案，經閣議通過者計有四點：（一）閣員人數至多不得超過二十人，總理不兼管部務。（二）大總統得於衆議院任期第一年之內，宣告解散，但須經由參議院之同意。以後數年，則無須徵求同意。（三）關於預算，除政府提案之外，衆議員非在事前請由衆議院通過數目相等之收入，不得建議支出經費；預算案若在關係年度一月一日以前，未經兩院通過，政府得以命令代法律，延長上年度全部或一部預算。（四）憲法內加入條文，以保障公務員之地位安定；凡公務員無故停止服務或聯合停止服務以抗政府者，以與國家斷絕關係論。

杜邁格總理又決定提出一九三五年一、二、三三個月臨時預算案，請衆院先行表決。至一九三五年度正式預算案，須俟憲法改革案討論以後，再行提議。其意若兩院能通過臨時預算案，即為信任政府之表示，而憲政改革案，亦可望其進行順利。但在兩院中佔有多數之急進社會黨，對解散衆議院不徵參院同意一

① Daladier

點，既聲明保留，而於臨時預算案先行表決一點，亦持異議，轉希望迅速表決一九三五年全部預算。於是與杜邁格總理成正面之衝突。急進社會黨之五閣員於八日向杜氏辭職，杜氏亦不得不向總統辭職。

杜氏下台後，總統雷伯倫<sup>①</sup>會請赫里歐繼任，但赫氏未接受，而薦前內閣工程部長佛蘭亭<sup>②</sup>以自代。新內閣之形勢有可得而言者：(一)閣員十九人，在杜邁格時代，急進社會黨不過佔五席，在新內閣中則增加一倍，而佔有十席。(二)急進社會黨反對臨時預算，而主張先行討論預算案，同情憲政改革，而主張在預算案通過後付討論。新內閣對此兩點完全接受。(三)新內閣第一步即開始解決法國經濟之困難，如對外國勞工入法者之嚴格限制，亦無異急進社會黨政策之實施。(四)急進社會黨在十月二十六日大會以後，擁護休戰內閣。佛蘭亭新總理亦抱同此政見。

總此數端，新內閣已獲得急進社會黨之擁護，不成問題。在現在法國之國會內，共有十七個政黨，六一十五席，而急進社會黨一黨即佔百六十席。是急進社會黨，實為現在議會中最大之政黨，亦係最有力之政黨。有急進社會黨之援助，內閣之前途危險當可減少。今後佛蘭亭內閣之命運，實繫於左翼各黨之態度如何。

現在法國衆議院內除急進社會黨佔百六十席外，則社會黨佔一二九席，左派急進黨佔四九席，共和民主聯合黨佔三八席，左派獨立黨佔三七席，中央共和黨佔三五席，左派共和黨佔二九席，共和社會及法國社會黨佔二九席，共和社會黨佔一八席，大衆民主黨佔一六席，共產黨佔一〇席，社會行動黨<sup>③</sup>佔七席，

① Albert Lebrun ② P. E. Flandin ③ Social Action

無黨派者佔一五席，獨立黨佔一四席，不註明黨籍者佔二四席。

【法國政黨之一般情形】據上述情形觀之，英美所習見之政黨，顯然不可得之於法國。法國政黨之根本態度有數種，——反動的，中和的，急進的，社會主義的，工會主義的，其能歷經春風秋雨，以至數十寒暑而存在者，乃爲此等派別，而非正式之政黨組織。依瑰琦俊傑之領袖，以躍然而起之黨派，並亦具有此種態度者，其聚也銳，其散也速。其存在多在國會之內，而非在國會之外，且其形成，多在國會開會之後，而非在其開會之前。在停會期間，以及在兩次選舉（每四年舉行一次）期間，政治情形，每易完全改觀。衆議員與參議員每易自甲派投身乙派，有時且同時兼屬兩派；其朝三暮四，變動靡常者，一如各派內容組織之不穩固。除統一社會黨或自由黨外，全國政黨，幾乎無組織與紀律之可言。國會之候選人，則毛遂自薦，或由其親友推舉，自標其主義，自爲其選舉運動。有時一種大問題，例如教會主義，在選舉競爭中，獨佔優勢，則可表現真正之民意。但普通問題，異常繁多，如屬於地方，屬於個人，以至於其他混雜問題，不一而足；故欲研究選舉之總結，每不得清晰之要領。其最著者，如一九一〇年之選舉，一九一四與一九一九年之選舉，皆有如此之情形。求其能有英美政黨組織與精神，殆不可得也。

法國政黨排列之情形，混而難分，且常變遷，故欲有完全之解析，不可能也。然所以然者，亦有其理由在：第一，卽爲第三次共和時政黨制發端之歷史情形。森諾布<sup>①</sup>在三十年前有言曰：「法國政黨非如英美執政黨與反對黨之勢力，互爲消長。此種兩反對黨更迭情形，曾有理想家謂其爲國會制所必不可免之事，但

① Soignobos

在法國，則自古至今，未之有也。其原因顯而易見，蓋如仇視共和之右派當權，其欲成立專制政府以自持，必不可免，若成立專制政府，則將如一八五一年之使國會制斬絕。選舉人知保守黨之此種趨向，故不肯冒險，委之以共和國。如其不滿意於當政之共和黨，則必選舉其他共和黨，故新共和黨常在生生不息，而舊共和黨，則土崩瓦解。」

第二層爲人所常思考者，須知法國人之政治態度，多趨於理想，而不重在實際。羅威爾有言曰：「法人皆傾向追求一種理想，努力實現其美滿社會組織之理想，在其可能範圍內，固不肯放棄其理想之一部也。此種趨勢，自然促成諸多團體，各有其理想，人皆不欲有所犧牲，捐除己見，以造成一大黨也。簡言之，政治之感情用事，即足以阻止真正政治問題之發達。法國人對於公共問題，有絕對之態度，而無比較的或實際的主張。故其所注重者，在原則與理論，而不在事實。此種趨勢，可見於候選人之政綱，各種政綱每多哲學之原理，而少具體之政策，其內容雖係長篇大論，而多涉空想，不切實用，與當日之直接問題，比較相去甚遠。其結果即使政治組織之不易成功。蓋黨派之奮激，各堅持其主義，均不肯努力彼此聯絡，以達到其目的，法國政黨之龐雜者此也。」

最後所當論及者，即爲選舉與國會程序之某種特點，常足以阻礙穩固政黨之發生。在一九一九年以前採用之複決投票，直接鼓勵候選人之重複，因而使政黨亦趨複雜。委員會制，足以牽制內閣之監督立法，並足以阻止政黨責任之發生。質問之慣例，即有害於內閣之穩固，遂致大不利於政黨之均勢。

① Governments and Parties in Continental Europe, I, 105-107.

### 三 瑞士

#### 第二十八章 憲法制度

【土地與人民】瑞士聯邦共和國之試行政治理論，結果成績斐然可觀，今已數百年於茲。近世歐洲首先實施聯邦制，而最使人滿意者，厥爲瑞士。平民創制權與複決權原理，亦爲瑞士之學產。輓近以來，瑞士且實行與合衆國相反之非內閣的合議行政制。其立法機關之採用比例代表制者成功最早。其政府之設立平民議會，亦卓著成效，蓋與美之新英格蘭<sup>①</sup>，城市相侔。

聯邦主義，直接民治，與比例代表制，今已爲舉世所熟諳，而瑞士之政治的貢獻與經驗，較諸曩時，漸少惹人注意矣。然以瑞士之小國寡民，政治學者固終未嘗忽視之也。大戰以後，政治之自由化，雖已風靡各地，但主權在民之原理，其行之盡善者，厥惟瑞士。英儒魯意在三十五年前之評論瑞士政制，至今猶見其所言不虛。魯氏之言曰：「主權在民者，乃謂一切成年男民皆有平等之政治權與公民權也。此原理實現之最完美者，莫如瑞士。瑞士人民在市，在邦，在聯邦，皆有其公民一分子之權利義務，以擴充其自治區域。瑞士自治區域之劃分，綦爲調協，故其穩固不搖，有足多者。非特此也，瑞士之聯邦憲法，邦憲，與市憲，非常能代表現在

① New England

大多數之民意，其遇新環境，則可有根本之變遷，以資應付裕如。近代雖有一二國家，其立法行政，採社會主義，對實業公有，較瑞士爲進步，然在政治、實業、教育、社會各方面之實際自由與機會均等，未有如瑞士先進各邦人民之充分享此幸福者。蓋吾人非特在政治上見彼諸多設施，足以調劑個人自由與大多數統治，即在政治以外之勞工組織，合作團體，消費聯合，與各種經濟、慈善、教育等機關，吾人亦見其民治精神之盛行，且亟趨於社會化。<sup>①</sup>

瑞士政治與社會之特別發達，固非偶然之事。但其地理情形之影響，關係甚大。瑞士土地面積不過一五九七六方哩，爲法國十三分之一，紐約邦三分之一。惟其國家之狹小如此，故最適於共和主義之發達。其山脉將全國分爲諸多小部，使地方封域甚嚴。故其聯邦政制，乃順自然之勢而產生。同時其諸多小部，則從事於政治訓練，而以最簡單之直捷民治政體，特爲適宜。卽以平民議會爲例，其必選民赴會，朝發午至，而後方稱最便。故惟瑞士之地勢與氣候，爲能產生自由、平等、民治諸觀念。

除地勢足使瑞士分疆劃界，宜於民治外，更有其他勢力之由於民族性者。居於如此狹小區域之人民，而種族若是之複雜者，世界罕覩。瑞士種族之分歧，於其語言之不同見之。一九一〇年十二月一日之戶口調查，人口總數爲三、七五三、二九三；其操德語者，居百分之六九；操法語者，居百分之二一；而強操意語者，居百分之八；而其操所謂羅馬方言者，約居百分之一。瑞士二十二邦中，以德語爲主要方言者，凡十五邦，皆位於中部與西部。以法語爲主要方言者，凡五邦，位於極西部。以意語爲主要方言者，爲體基弩<sup>②</sup>一邦，位

① H. D. Lloyd, *A Sovereign People, a Study of Swiss Democracy* (New York, 1907), 1-2. ② Ticino.

於南部，在一九一〇年，人民之爲新教徒者，居百分之五六·七；其爲舊教徒者，居百分之四二·八；其爲猶太教徒者，居百分之〇·五。實際上凡操意語者皆屬舊教徒，但其操德語與法語者，則種族與宗教，甚不一致。在一九一〇年，新教之居大多數者，十二邦；舊教之居大多數者，計十邦。最後則爲重要之經濟的溝分。瑞士乃一盛行農業與牛乳業之國家，但其製造工業，亦頗發達，而尤以西北各邦之實業，特爲昌盛。因此農業階級與工業階級之利害衝突，往往爲國家重要問題。然須知農業與工業，皆有利於民治者也。其工廠規模多狹小，製造業往往由家庭操之。故資本主義披靡各國，獨瑞士不受其影響。其土地多爲民衆所據有，而非由大地主壟斷。擁有小產者，在三〇〇、〇〇〇以上，平均不及二十畝，而其所維持之人口，則計二百萬，殆卽共和國人口之半而強。

【一八一五年前之政治發展】今日之瑞士聯邦政制，乃中世紀與十九世紀之產物也。然其起源，則當溯至更遠之時期。初在一二九一年，烏利①、許衛士②與溫忒發爾登③三邦之聯合，卽肇其端。聯邦之建立，乃以逐漸成立新邦，破毀舊邦，改組附屬區，並發展幼稚之政治的聯盟，以同仇敵愾於哈布斯堡④也。當一七九八年，法國執行委員會以拿破崙之煽惑，乃妄冀非分，以改造瑞士爲己任。當時聯邦內凡十三邦，然尋有聯盟與附庸之加入，其範圍遂寢假而擴充。此聯邦迄未嘗發展至高度之統一。其在十八世紀末葉，乃一純粹之自治聯邦。其惟一之共同行動機關，卽爲國會。各邦有一投票權，此機關並無常會期間，其議員非受本邦政府之訓令，不得行動，且亦無大多數強制少數之方法。布魯克斯⑤嘗謂當時之瑞士中央政府，較諸

① Uri ② Schwyz ③ Unterwalden ④ Habsburgs ⑤ R. C. Brooks

同盟條約下之合衆國，且積弱而無能。各邦自有其政府制度，極爲分歧。較舊之鄉村區域，行平民議會之民治者有六——烏利、許衛士、溫忒發爾登、葛拉路斯、<sup>①</sup>組格、<sup>②</sup>與亞本塞爾、<sup>③</sup>七個城市邦中之根據廣義的選舉權，而行代議政制者，凡三邦——沮利克、<sup>④</sup>巴塞爾、<sup>⑤</sup>與沙夫豪增、<sup>⑥</sup>其餘四邦——百倫、<sup>⑦</sup>琉森、<sup>⑧</sup>夫賴堡、<sup>⑨</sup>與左羅圖倫、<sup>⑩</sup>——係實際的寡頭政治。就大體言之，各邦政制皆自中世紀傳下者。

法國干涉之結果，此鬆弛組織之聯邦，即變爲中央集權之赫爾維細共和國，<sup>⑪</sup>名爲對法獨立，實則法之附庸也。其據法國共和三年（一七九五）憲法所制之成文憲法，規定單一制政府，行兩院制——一爲衆議院，議員由各邦以人口爲比例，間接選舉之。一爲參議院，議員每邦四人——並一合議行政部，如法國之號稱執行委員會，而由衆議院與參議院之議員選舉之。執行委員五人，爲進行行政工作計，則有被任命之部長四人，相與合作。爲地方行政計，全國分爲二十三區，名曰邦。但其與曩時之區域，則誠名同而實異。其各邦皆仿法之新省制，而各有一選舉的立法機關，與一任命的邦長，以資處理各該邦之行政，並監督中央政府之利益。通行全國之改革案，已經提出者，如關於全國一致之公民權，共同之選舉權，言論與出版之自由，刑法、貨幣與郵政之統一皆是。然法國之統治，大遭反對，新政府制度亦未能根深蒂固。一七八九年之憲法，常頻經紛亂騷動之後，遂於一八〇二年取消，而代以類似之新憲法。其起草者即爲在百倫召集之賢良議會。平民對憲法之表決，其不贊成者，佔兩萬之大多數。但此表決，並不劇烈，其未出席表決而默許者，大有人在。故起草諸人，即據此理由，而使其計劃見諸實行；而反抗之聲，當然未能遏止。

① Glarus ② Zug ③ Appenzell ④ Zürich ⑤ Basel ⑥ Schaffhausen ⑦ Bern ⑧ Luzern ⑨ Freiburg ⑩ Solothurn ⑪ Helvetic Republic

拿破崙本為聰明人，能見機而作，故即承認將有大讓步，後乃召瑞士代表於巴黎，共同制出新法。在一八〇三年二月九日，以調和法之名義公佈。本此法之規定，瑞士又成一自治之聯邦。惟有一中央政府，其權力實遠超乎一七八九年前者。例如宣戰與訂約之全權，則決然委諸新聯邦國會之手。其對十三個舊邦，則加入六個新邦，——亞爾高<sup>①</sup>，圖爾高<sup>②</sup>，服得<sup>③</sup>，體基弩與給里孫<sup>④</sup>（聖加爾<sup>⑤</sup>與格勞奔登<sup>⑥</sup>）——前四邦昔為附屬區，後二者昔為聯盟邦；六邦（百倫、沮利克、服得、亞爾高、聖加爾與格勞奔登）以人口超過一〇〇、〇〇〇，在國會內各邦有兩票權，其餘各邦，皆為一票權。聯邦之行政權，則由百倫、夫賴堡、琉森、沮利克、巴塞爾與左羅圖綸六邦輪流掌持。其在一定年限掌治之邦，即稱聯邦之領袖。掌治之主腦官，即稱為聯邦之主席。當時中央集權之原理，大都廢棄。但其後成立之民權平等原則，則未取消。新成立之邦，既行加入聯邦，於是操法語、意語及羅馬方言之人民，大行增加。而聯邦人民遂不復如昔日之為操德語者佔勢矣。

調和法除因其係由外國權力所頒給者外，瑞士大多數人民對其大體，並非不贊成。故其應用，卒繼續至一八一三年而後廢止。在此十年間，瑞士實際為法之被保護者。迨拿破崙權勢衰落，形勢遂為之一變。一八一三年十二月二十九日，十四邦之代表，集會於沮利克，乃宣布該法為不復有效。百倫領導之六個舊邦，決行恢復一七八九年前之制度，並擬將最近成立之六邦，降至從前較低之地位。然諸聯盟因受俄皇亞力山大第一<sup>⑦</sup>之鼓吹，乃拒絕承認此種計劃。及維也那會議<sup>⑧</sup>既規定承認發累<sup>⑨</sup>、熱那亞<sup>⑩</sup>及涅沙忒爾<sup>⑪</sup>三盟區加入聯邦後，乃經瑞士人民自定一種憲法，名曰聯邦約法<sup>⑫</sup>。一八一五年八月七日，由二十二邦在

① Aargau ② Thurgau ③ Vaud ④ Grisons ⑤ St. Gall ⑥ Graubünden ⑦ Tsar Alexander I ⑧ Congress of Vienna ⑨ Valais ⑩ Geneva ⑪ Neuchâtel ⑫ Federal Pact.

沮利克正式表決贊成。

此約法愈使聯邦之結合鬆弛，實則各邦幾乎將一七九八年所失卻之獨立，完全恢復。國會再現，不問人口多少，各邦均有一票權，開會亦如各邦議會之皆守秘密。其惟一之新得權力，即爲得派遣軍隊，入各區平定內亂。國會又有權宣戰媾和；但必須有四分之三邦之同意。聯邦之行政權，輪流委諸沮利克、琉森與百倫各邦。其掌治期間，均以二年爲限。實際上凡法人曾經提出之公民平等，信仰自由，個人自由等保障，均被取消。在一八一五年後之十年間，較重要各邦，非特主張政治獨立，抑且顯係表示反動。其較小而貧之邦，則保留其民治組織，特別致力維持平民議會。但惟在一八三〇年之後，且實受是歲革命運動之刺激，而大多數邦政府始從事於選舉權及個人地位之恢復。故一八四八年之改革運動，良非一朝一夕所致也。

【一八四八年之憲法及一八七四年之修正】一八三〇至一八四八年間，各邦憲法之修正，無慮三十起。大都皆走向更進一步之民治路上。然諸自由領袖之目的，固非止於各邦之民治化也。蓋其最後之目的，即在更密結之聯盟之建立。質言之，亦即在建立一更強有力之國家也。緣圖爾高邦之動議，乃於一八三二年，有一委員會，實行起草約法修正。其結果約法保留國家之聯邦制，但又規定全國之行政部，全國之法院，並將關稅、郵政、造幣及軍隊訓練等事，實行劃歸中央節制，以期收中央集權之效。一八三三年，此案以羣微之大多數之反對而失敗。蓋其在保守派視之，則太趨激進，而在進步之自由派視之，又未免嫌其猶有不慊意者。

其必須克服之阻撓，——國內之保守主義，國際之嫉妒，與宗教之複雜，——非常可畏。聯邦之將趨土崩瓦解者，無慮再四。一八四三年九月，七個舊教之邦，加入所謂桑德聯盟①者，目的即在保持其特殊利益，特別在擁護聯邦，以免其因改組而致減損舊教勢力與特權。一八四五年十二月，此種聯盟，遂改爲武裝聯盟。一八四七年十一月，國會開會於百倫，下令解散桑德聯盟，但其聯盟各邦拒絕不從，卒以十九日之干戈相見，而後聯盟始聽命。

此戰爭頗有價值，蓋如是自由派始得乘機採用全新之憲法。一時因外強有干涉之可能，故盱衡大勢，前途未免暗淡。願一八四八年，巴黎之革命，頗能將此危險解除。卒之歐洲所經歷之革命，大有造於瑞士。其結局即國民黨藉一十四人組成之國會委員會（一八四八年二月十七日——路易腓力覆亡前一星期）之力，參加憲法改革事宜。國會乃立即將憲法稍予修正，付人民表決，以十五又二分之一之邦（人口一、八九七、八八七）比六又二分之一之邦（人口二九二、三七一）投票，遂將新憲法通過。

新憲法之採行，顯係自由黨（或中央黨）之完全勝利。其後二十年間，此黨繼續統治聯邦政府，其進行之中央集權之改革，甚爲夥頤。聯邦郵政制度已建立，電政已統一，造幣已歸國家管理，統一之度量衡制已規定。內政如此，外交政策，亦漸趨強硬化。最後在一八七二年，該黨之激進分子乃提出一種新憲法，使中央集權之傾向，更進一步。不幸第一步驟，即遭失敗。然新憲法草案已經預備。一八七四年四月十九日，以十四又二分之一之邦，比七又二分之一之邦，投票表決通過。其人民票數即爲三四〇、一九九，比一九八、〇一

① Sonderbund

三。一八七四年之憲法，數經修正，乃今日瑞士之根本大法也。但吾人須知該法不過一八四八年憲法之修正耳。近儒歐斯利曾有言曰：「一八四八年之風雲，最受其厚賜者，厥為瑞士。蓋瑞士之變為組織完美之聯邦者，乃其直接之結果也。」<sup>①</sup>

今日憲法之原文，分爲三章，共一二三條款，其修正案並不如美國憲法之列記於後，而實以條文插入相當處所。然尙有一附錄，內計六條，係暫時性質。其第一最長之章，名曰一般條款；主要規定個人權利，公民地位，聯邦之組織及權力，與邦之地位。第二章名曰聯邦權限，規定聯邦政務會議，聯邦法院，及聯邦議會，兩院之組織及職權。第三章規定各種修正憲法之方法。此憲法之內容，幾乎兩倍於美國憲法，其規定事宜——漁獵權，職業資格，時疫之防止，賭博之禁止等項——頗有屬於普通法範圍內者。此種條款，每有時視為無足輕重，且有時顯然證明其爲不必要。故一八九三年之修正案，禁止宰殺動物使之不失感覺，卽行流血，此乃明白反猶太之偏見也。然就大體言之，此憲法之所以似若散漫者，良以聯邦政體在實際上的必要，須對若干機關之職權範圍，予以詳細之規定。——瑞士之政治家，非特感於本國早年之經驗，抑且目覩美國聯邦憲法簡略之弊，故務使瑞士之憲法寧繁勿簡。憲法詳盡之趨勢，在前德意志帝國，亦有然。特其動機固不限於與瑞士相同耳。

【聯邦政府之性質】吾人已知瑞士者，乃首行聯邦制之國家也。在吾人研究瑞士政制之前，宜先知何爲聯邦制。無論任何國家，其政府權力必皆甚夥，頗複雜，而非一人或一機關所能勝任。其職權之分配，有兩

① W. Oechsli, in Cambridge Modern History, XI, 234.

種根據：——一以地域，一以職務。按地域分權者，必其國家劃爲若干區，區各設必要之機關，享有某種權力。按職務分權者，則將立法權委於一機關，行政權委於一機關，司法權委於一機關，實則此兩種分配方法，各國無不行之者。

聯邦政府顯係根據地域分權而建立者。但其分配之正確方式，亦非率爾即可明瞭。當吾人談及地域分權，非即謂將某種特定權力如關稅之徵繳，委諸上下一系之行政區域，使隸屬中央之官吏執行之。吾人所謂按地域分權者，乃指將政府職權之總體委諸若干有政治性質之區域。其執行大抵本諸自決，故不一致。其下級機關亦聽其指導，而非隸於中央政府也。此等區域，即美之邦與郡，英之郡與市，法之省與市，瑞士之各邦也。政府權力之如此分配，其理由抑甚明也。其目的即在減輕中央之工作與責任；但其主要目的，確因諸多政府職務純係屬於地方，理應由地方自負其責，庶可使各地方按其環境之不同，需要之不同，而爲不同之進行。

一種政府制度之實際組織，即以其按地域分權之方式爲決。其方式有二：第一，即其權力之分配，規定何爲政府之區域，其職權爲何，皆載諸憲法中。故其分配實由政治上之主權者爲之，由是產出之中央政府與地方政府，處於同位，蓋其權限皆直接取諸主權者，苟非得主權者之允許，則各不得相侵也。其反乎此者，即憲法限於規定一種單一機關，享有政府全權，以斟酌情形，而依地域分配權力可也。前者即爲聯邦制之分權方法，後者即單一制之分權方法。二者之區別，非僅在以地域分權之事實也。蓋現代國家，莫不有此種

分配者。亦非以其委諸地方之權力數量或種類而爲區別，蓋實以其分權之執行者爲斷也。具體言之，合衆國政府即聯邦制，蓋其主權人民曾在憲法內對中央政府與地方政府（即邦政府）爲同一之規定。聯邦中央機關不得規定何爲邦政府之職權也。反之，法國政府即爲單一制；蓋法國只有單一政府，位於巴黎，會建立省縣等地方區域，以便利中央政府之行政。中央政府得隨時變更其附屬區域之組織與權力，甚或得隨時取消之。

此兩制之比較優劣，議論紛紜，莫衷一是。聯邦制能使地方自治與中央監督，予以自然之調和，此其一方之利也。反之，聯邦制每易促成鬆弛萎弱之國家，如十八世紀之瑞士，及一七八一至一七八九年間之合衆國，即飽嘗此種不可人意之經驗。真正聯邦之成立，須以其組織之各邦之意志爲轉移。而單一制國家則無此困難。反之，聯邦制之利，正如蒲萊士之言，謂其能使地方在立法行政上，獲得經驗。而在單一制政府，則不可企及。同時聯邦制且能使一新興大國，前途易於發展。蓋特殊地方皆得各按其特殊情形與需要，而自行處理一切。反之，聯邦制每使國家趨於特別複雜，缺乏統一，而不易使其在職權方面，應付變遷之社會情形與經濟狀況。總之今日者，聯邦制遠不如曩時之可人意。最堪引人注意者，一九〇〇年之南非，與一九一一年之中國，雖皆有聯邦制之天然基礎，而終俱採單一制。

【國家與各邦】瑞士政府乃聯邦之著例也。其主權者即如美國之爲全體人民或全體選舉團。此等主權者爲某種目的，於其邦或州政府之上，置一中央政府，各授以諸多職權。邦或州政府與中央政府，悉直接

以人民爲根據。如合衆國其明效也。關於邦是否爲主權者一問題，在美國曾有長期爭論，南北戰爭雖係原於蓄奴問題，而此邦權之爭，亦其主因。吾人現在益知真正主權屬於人民。美國中央政府，各邦政府，所有之權力，不過有執行主權之權利耳。明乎此，則吾人可瞭然於瑞士憲法矣。瑞士憲法之規定曰：「僅就邦權不受制於聯邦憲法而論，則邦爲主權者；因此凡未經委諸聯邦政府之一切權利，皆由邦執行之。」其意不過如在美國謂中央政府之權力，爲列舉的，委託的，而邦政府之權力，則爲保留的，概括的，亦即謂邦政府由人民委以一切權力，中央憲法不得撤消或干涉也。國家與各邦均非主權者，不過由人民委以監督主權之責耳。故謂二者皆爲主權者，亦無不可。前已述及，瑞士憲法關於內於權力之規定，特別關於立法性質之權力之規定，其詳細遠越美國憲法之上。故其結果，未嘗有解釋上之劇烈紛爭。

美國中央政府保障各邦有一共和政體。瑞士聯邦亦保障各邦之領土，主權，（第三條規定）憲法，其人民之自由及權利，與夫人民授與各機關之權力及特權，各邦得要求聯邦保護其憲法，並規定此種保護以邦憲法不與聯邦憲法抵觸爲限，規定按照共和制執行行政權，憲法已經人民批准，得隨時由大多數人民修正。在此種規定之下，各邦憲法在實行之前，或嗣後之修正，必須經聯邦會議兩院之批准。美國國會對新邦之加入，須先審查其憲法，如認爲不合時，非其有特別之變更，則不許加入。但一經加入聯邦之後，則國會此種操縱權，即行終止。各邦可採用任何憲法修正，或完全之新憲法，而無須商諸國會，或任何聯邦機關。惟如一邦不復有共和政體，則國會得迫使修正憲法。其辦法即以拒絕該邦參眾議員之列席。除此之外，聯邦

政府對於已加入之邦，干涉其憲法之性質及內容。惟一方法，即以法院內之程序爲之。在瑞士法院無權推翻邦憲法。但聯邦立法機關，則繼續有其全權。

第二重要事件，即爲聯邦政府之干與各邦叛亂情形。在合衆國大總統之干涉內亂，須其危及聯邦權限或聯邦財產，或經邦議會或邦長之請求而後可。反觀瑞士，則無論邦政府請求與否，聯邦爲恢復秩序計，得隨時干預內亂。自一八四八年以來，此種干預，曾有十一次。其最著者，即在一八八九至一八九〇年，操意語之體基弩邦之事件也。有時聯邦立於調停公斷地位，但有時武裝軍隊亦所必需。爲避免內戰計，各邦不得彼此締結政治性質之條約或聯盟。但如其訂約經聯邦官吏審查，不違反聯邦憲法或某邦權利，而係立法行政或司法性質之條約，則仍得締結。如各邦間有所爭執，則須待聯邦政府解決，各邦不得暴力從事，亦不得爲軍事上之預備。

【權力之分配】前已述及，政府權力之分配，亦與美國所據之原則相同。即聯邦政府之權力，係明白委託的，而各邦政府之權力，則凡非受禁止者皆是。聯邦政府所有之權力，主要種類有四：即按其屬於外交、軍事、財政、公用與其他內政而分列者。各邦得與外國締結關於邊境、警察、交通及處理公共財產事宜之條約，但有某種之限制。此外凡屬對外關係，悉委諸聯邦政府，操其全權。惟聯邦政府爲能派遣並接受外交使節、宣戰、媾和、締結關於關稅商業等項條約。

瑞士軍制，頗有特點。一八四八年之憲法，規定全國從軍之義務。但其在平時，則將軍務行政大都委諸

各邦，此制不甚使人慊意。迨一八七四年之憲法修正，則授聯邦以全權管理陸軍組織，軍事教練，軍需與夫免除軍役等。此等條款，至今猶有效。且以一九〇七年四月十二日之軍事法與其他立法，使其內容大為擴充。今憲法內仍規定一條，謂聯邦不得保有常備軍。各邦非經聯邦政府之許可，不得有三百人以上之常備軍。然正式軍事教育，則以在校之十歲者為起始。凡瑞士男子年十九歲者，則予以考試，以定其從軍資格。其從軍期間，則自二十歲起，至四十八歲止。然其制度之施行，則在平時並與軍人離其家園，其繼續在軍營服務，未有過六十五日者。人民之竭全力於軍役者，不過二三百人。甚至在平時未嘗有所謂總司令。其在一九三三年之陸軍軍費，計九四、六〇〇、〇〇〇佛郎。

一八四八年所規定之聯邦政府財政大權，即為貨幣之鑄造與貨幣制度之維持。除此之外，一八九一年又加以銀行鈔票與其他紙幣之發行特權。最後則以三四十年來社會主義流行之結果，聯邦政府已取得公用事業與其他實業之大部管理權。郵政在一八四八年前完全為各邦管理。自一八四八至一八七四年，則由聯邦政府管理。但須予各邦以償金。今則完全歸聯邦管理，而不受任何限制。一八五一年之法律，將電報事業歸隸於郵務行政。一八七八年，又決將電話事業歸聯邦操縱。鐵路自一八五二至一八七二年，係私人企業，由邦監督。自一八七二至一九〇一年，係私人企業，由聯邦監督。自一九〇二年以後，則為國有國營，而自行監督。此外尚有兩種實業性質之專利，應歸聯邦享有，第一即為火藥之製造與販賣，自一八四八年歸聯邦專利，以期國家軍需充足。第二即為酒及酒精之製造與販賣，歸聯邦專利，此即一八八七年經投

票表決，以一八八五年之憲法修正案採行之。

聯邦政府所有之立法權，有時絕對獨裁，有時須經邦之同意。此種立法權之繁賾，不勝枚舉。此處姑不討論。其範圍之廣，遠過於合衆國之立法權。美國國會只有權管理邦際與海外貿易，而瑞士聯邦會議則無論如何，得干預各種商業。自一八七四年以後，特別自一九〇〇年以來，憲法發達之趨勢，完全走向擴充聯邦管理範圍之路上。除前述之修正案外，尙有一八九七年七月十一日之修正案，使聯邦有權制定關於食料貿易之法律。一八九八年十一月十三日之修正案，擴充聯邦關於民刑法律之立法權。一九〇八年七月五日之修正案，授聯邦以制定關於工業藝術之統一規程（於是在實際上，全國之實業立法，皆歸於聯邦）。一九〇八年十月二十五日之修正案，將水利事業置諸中央監督之下。

瑞士聯邦政府權力受限制之較甚於美國者，祇有一點，即徵稅權是已。兩國財政制度之根本原理相同，即其聯邦政府大都皆仰給於間接稅，而邦政府大都皆仰給於直接稅。惟美國憲法自始即許可國會得徵直接稅，國會已嘗時時行之，實則曩日之區分，今已不可見。瑞士憲法自始即使聯邦政府只得徵出入口關稅，且其規定，凡對於工業製造及農產原料，與夫一般生活必需品之入口貨，須課以最低之稅率。對於出口貨，亦應從輕課稅。此種稅收之所得，——並加以公共財產之收入，郵電事業之贏利，火藥專賣之所得，以及各邦所繳免除軍役稅之半數，——即充聯邦之歲出。如其不敷時，則得向各邦依其財富及稅源爲比例而徵稅。在一八八〇與一九一〇年間，大抵以保護政策之故，關稅收入自一千七百萬佛郎，增至八千萬佛

即聯邦固未嘗向各邦徵稅也。然大戰期間聯邦之得避免向各邦徵稅者，即以若干議案之爲功也。第一，此種議案，即爲一九一五年之憲法修正案，使聯邦得徵所得稅與財產稅。但此權僅行一時。其第二此種議案，即爲一九一七年之修正案，使聯邦得對股票及各種商業用券，課以印花稅；但須將此項收入五分之一付與各邦。一九三三年一月一日，聯邦之國債（鐵路公債在外）計一、七〇一、九七四、〇〇〇佛郎；同年流動公債計二三〇、二三九、〇七三佛郎；總數爲一、九三二、二一三、〇七二佛郎。若加入鐵路公債，則其總數爲四、九一二、三二三、〇五八佛郎。其在一九三四年之歲入爲四二二、四〇〇、〇〇〇佛郎，歲出則爲四三〇、七〇〇、〇〇〇佛郎。

各邦政府之權力，因係殘餘的，其範圍甚廣，既無定限，常可變更。此種權力之敘述，當然須俟下章。其範圍在今日遠弗如曩時憲法規定之寬。憲法發達之趨勢，使之每況愈狹。於此吾人更須述及者，即爲邦之地位，亦即爲邦政府之參與執行聯邦法律如何也。在合衆國聯邦政府之執行法律，幾乎完全由聯邦官吏任之，即使各邦政府一朝摒除，而聯邦政府之可照常執行職務，固自若也。在瑞士及德意志帝國，其情形則迥不同。瑞士聯邦政府固自有其若干之重要行政機關，如關稅、郵政、電報、電話、火藥、專利等機關皆是，但對其他職務，則頗有資於各邦機關之合作，而由聯邦政府之監督，如鐵路、水利、度量衡、教育、免除軍役，以至聯邦銀行，其著例也。此種辦法之理由，即在其經濟。兩重行政機關之浪費，爲反對聯邦制之主要論據。然更有一種重要之理由，即在諸多政府活動範圍內，各邦僅執行已成之法律，以代中央行立法之監督，故各邦無所

反對也。

【公民資格與個人權利之保障】在聯邦制下，有一種問題最易混淆者，厥為公民資格之根據及其性質。美國一七八九年施行之憲法，僅應用公民字樣，而未嘗詮其定義。既言合衆國之公民，又稱某邦之公民，是公民資格，係二重的也。降至南北戰時，邦權學派主張公民資格有兩種，最高法院之德勒德斯科特判例①（一八五六）判決，凡享有一切邦之公民權者，不必即為聯邦之公民。但第十四次之修正案（一八六八），反對此種主義，而規定凡產生或歸化於合衆國，而服從其統治權者，即為合衆國之公民，亦即為其住在邦之公民。在理論上，今日仍可有一全國公民資格，與一邦公民資格。但二者不可或分，實則即可分，亦屬不必要也。在根本上言之，公民者，全國之公民也。凡合衆國之公民，即為其住在邦之公民，未有一邦能將公民資格授與或撤消者。

一八七一年之德意志帝國憲法，規定全德須有一種共同之公民資格，甲邦之公民，在乙邦亦須視為本地產也。德國有帝國公民與邦公民兩種資格，而帝國公民資格，則完全決於各邦公民資格，抑甚明也。一八七九年之法律，將此種問題之疑竇，悉予消釋。故德國之情形與合衆國完全背馳。前者以邦公民為取得全國公民資格之條件；後者以全國公民為取得邦公民資格之條件。此其大較也。

對此問題，瑞士憲法亦頗含糊。其內規定凡各邦之公民，即為瑞士之公民。因此乃得在其住在地，以選民資格，參與一切聯邦選舉與平民投票，此乃顯係謂公民資格為屬於邦——即如德國之以邦公民為

① The Dred Scott decision

取得全國公民資格之條件也。頃已述及，在合衆國之程序，適與此相反。瑞士憲法實亦規定聯邦立法，管理外人歸化事宜，但在事實上，則未曾如此實行。各邦憲法更進一步之規定，即以市公民爲取得邦公民資格之條件。對此問題，市自爲政，法各不同，有市對於外人歸化，科以最高規費，亦有市實際上不加限制者，誠使聯邦政府從而制定統一之規律，則幸甚矣。

瑞士憲法內並未載有正式民權案。但個人之自由，則有充分之保障。其涉及個人自由問題者，不下二十條，散見於憲法中。第一，則規定各邦不得將其人民驅逐出境。人民之權利，無論係繼承的，抑係固有的，邦不得剝奪。第二，則規定各邦對他邦人民，不得歧視，其關於法律及司法程序，對他邦人民，須一如本邦人民。此外更有其他明文規定之保障，聯邦與各邦均不得違犯，其主要者：爲（1）在法律前，人人平等；（2）瑞士境內各地，均任人民隨意居住；（3）請願自由權；（4）苟非違法，或危及國家，則人民得自由結社集會；（5）出版自由；（6）書信電報之祕密，不得侵犯；（7）免除因負債受監禁之責。最後則以已往宗教之歧視紛爭，以及近來之宗教複雜情形，使制定憲法諸人特別致力於宗教上之權利及特權事宜，良心之信仰自由，得完全之保障。人民不得被迫而服從某宗教，或接受其教義，或因某種宗教意見，而加以科罰。人民亦不得被課稅，以應付非其所屬宗教團體之用途。

## 第二十九章 邦政府

【一般特點】就大體言之，瑞士之中央政府，乃自各邦通行之政府原理與組織，演化而來者也。故欲知聯邦政府之機關，及其工作，須先一審各邦政治組織之形式及其性質。然欲以一種詳述之政府制度代表所有各邦，乃不可能之事也。瑞士共二十二邦，其分爲半邦者有三（溫忒發爾登，巴塞爾，與亞本塞爾）於是總計凡二十五個政治單位。瑞士面積雖不及愛爾蘭之半，但其政治分區，特爲複雜。——較諸合衆國之大邦，其複雜且加一等。以面積而論，格勞奔登則有二七七三方哩；其城市的巴塞爾之半邦，則僅有十四方哩。一九一〇年之戶口調查，人煙最稠者，厥爲百倫，人口爲六四二七四。其人煙最稀者，卽爲溫忒發爾登，人口爲一三七九六。有若干邦如葛拉路斯與給里孫，幾乎完全係鄉村區。他如沮利克與圖爾高，其內既有城市中心，又有鄉村區域。又其他如熱那亞與城市的巴塞爾，則不過市區耳。前已述及，在一九一〇年，德人在十五邦佔勢力，法人在五邦佔勢力，意人在一邦佔勢力。新教徒在十二邦居大多數，舊教徒在十邦居多數。除此種複雜情形外，尙有其他政治性質之紛歧。各邦自有其憲法，如其不違反聯邦憲法，則不問其內容如何，聯邦政府須負保障之責，但必須各邦皆保其共和政治，且其憲法須經人民批准，而能由大多數人民請求修正方可。各邦憲法得時常修正，程序甚簡。就大體言之，大都趨於相同之路上。但時至今日，其複雜

固仍太甚也。

前已述及，按聯邦憲法之規定，凡未經委託於中央之權力，悉由各邦執行之。三十年來，中央集權之趨勢，雖進行甚利，但各邦權力範圍，固未得視為稍狹也。各邦有一種共同之學校制度，自行維持管理，而稍受聯邦之監督。教會與國家之關係，由各邦管理。舉凡工商業之管理，聯邦兒童勞動立法，勞工賠償等事項之擴充，國道之修造，鐵路之津貼與建築，銀行之設立，醫院、瘋人院、療病院、感化院之設立與維持，酒料貿易之監督，郵資及公共衛生之立法，農業之提倡，鄉村之改良，此皆各邦之所有事也。此外則各邦執行綦大之徵稅權，維持警察制度，設立法院，任命法官，以執行司法事宜。監督外人之入籍，訂立各邦間關於立法、行政、司法等事項之合同。並與隣國訂立界約與警察交通之契約。最後則負責執行大部聯邦之法律。現在各邦之管理權，僅為聯邦政府權力之補充。然諸多社會與經濟之立法，大都由各邦開其端。今日聯邦政府之權力，不過輒近取得，以期全國有比較一致之政策耳。

【邦選民會議】吾人對於二十五邦（半邦在內）之複雜政府制度，稍一研究，即可知人民之參政程度如何。蓋邦各不同也。第一，選民之列席議會，參與立法、徵稅、撥款，並選舉官吏者，有兩箇全邦，四個半邦。第二，選民雖不集合於議會，但在代議之立法機關，所制定之一切議案，在其實行之前，須付人民複決。如此辦法者，計十個全邦，一個半邦。第三，須經一定百分數人民之請求，而後議案始得如此付表決；如此辦法者，計六個全邦，一個半邦。最後，祇有一邦——夫賴堡——並無任何複決法之規定，只有一種純正之代議政府。

選民會議之起源，靡得而稽。但約略言之，蓋應溯自封建時代之諸侯法庭。十三世紀中頁以前，在烏利即以選民會議實行自治。一二九四年，許衛士即有選民會議制定重要立法，時僅永久聯盟成立後三年耳。除赫爾微細共和國時代外，自一三〇九年以後之烏利與溫忒發爾登，一三八七年以後之葛拉路斯，一四〇三年以後之亞本塞爾，其選民會議固繼續存在也。在十七世紀時，國內有十一個選民會議。在十九世紀初葉。國內計有八個選民會議。然在一八四八年，則許衛士與紐格皆廢此制。自是以後，行此制者，乃限於六個政治區域矣。——烏利與葛拉路斯兩個全邦，上溫忒發爾登下溫忒發爾登內亞本塞爾外亞本塞爾四個半邦。其未行此制諸邦，主要理由，即以其面積廣袤，選民不便集於任一地點，又以其人口繁殖，欲使聚於一堂，以處理政事，則熙熙攘攘，不利於進行一切也。其行此制者，大都地小人寡，兩個亞本塞爾之面積，為一六二方哩；葛拉路斯之面積，為二六七方哩；兩個溫忒發爾登之面積，為二九五方哩；烏利之面積，為四一五方哩。各區之縱橫距離，最長者不過三十五哩。人民之赴選民會議者，不過走十哩耳。然此制之存在，非僅關係面積與人口問題而已。以有代議制之邦而論，其較烏利，葛拉路斯與上溫忒發爾登士廣民衆者，固為不一而足。

在名義上，選民會議乃由一切達到投票年齡之各本邦男公民所組成者。實際上，此等人民當然得出席，且亦願出席。該六區之憲法，皆規定出席為合格公民之義務。亞本塞爾且對其無故不出席者，酌科罰金。實際上之出席人數，邦各不同，此乃吾人所能意料及者。在內亞本塞爾出席人數，蓋至百分之七十七。在烏

利則出席人數僅達百分之三十六。選民會議有一次常年會，大抵皆在四月之最末星期日，或五月一日舉行之。但又得召集特別會議。會議多舉行於中心地點，——往往在邦之重鎮，——亦常在戶外露天開會。如芳草茂地，綠蔭濃處，皆可利用也。當其開會之際，伴隨列席者，則有稚子少婦。故會議雖莊嚴隆重，而其閒情逸致，有足多者。

常年會之第一責任，即在選舉五人以上組成之執行委員會。其內主席一人，即所謂執行委員長是也。此外尚有一諮議機關，曰評議會。其內有執行委員會之委員，並有其他代表市區之民選議員若干人。當選民會議開會時，主席蒞會，其主要職務，即在審查處理評議會所交付之議案。此種議案或由評議會自行提出，或經私人向該議會呈請。在六邦中，除外亞本塞爾外，選民一人皆得如此提出普通立法案，而須有六十五人之署名。在葛拉路斯及內亞本塞爾，凡合格之選民，皆得提出憲法修正案。其他各處，亦有限於五十人至五百人提議，方為有效者。一切議案皆須以書面提出，評議會在常年會通過並付表決。（修正或反對）惟在烏利及葛拉路斯，選民會議得自行提出修正案或附加議案。交付選民會議之議案，皆須經大多數投票以表決通過或反對。如無投票表決之要求，則僅舉手表決，即為已足。在外亞本塞爾，除選舉外，不得有辯論。但在他邦，則辯論乃常事耳。選民會議之職務，邦各不同。但其範圍寬泛則一。選民會議為邦之主權機關，故凡在邦職權範圍內之事，皆得由選民會議行之。如憲法之制定與修正，以及立法、徵稅、撥款、發特許證、設立官職、規定薪金、選舉邦政府之行政官吏、司法官吏，皆選民會議之所有事也。

凡有選民會議之邦，皆純係行民治者。與之酷似者，即爲昔之希臘市邦。其統治機關，爲平民議會，又有與之畢肖者，即爲美之新英格蘭市。其主權即由集於市議會之選民執行之。此種政府制度，顯然有足稱者。故人多視爲理想之政治組織。然其見諸實行，亦頗受限制。如土地宜小，人口宜寡，利害宜調和，政府職務宜簡易，人民之政治能力程度宜高超。此外尙有據理而反對者，謂政府之實施政策，委諸權力無限之機關，結果恐不免大多數專制之弊。今日行選民會議各邦，成績斐然可觀，是選民會議並無廢止之兆也。然此制之施行，遠不及二百年前。就大體言之，瑞士經驗所得，以爲純正民治，僅可在地方政府實行。時至今日，即在瑞士，此制亦有爲代議制或混合的民治代議制取而代之之勢矣。

【邦立法機關】各邦除有選民會議者外，皆有一院制之議會。其議員由年達二十歲之男公民，直接投票選舉之。在紐格每三五〇人有一代表，在沙夫豪則每五〇〇人有一代表，在沮利克與聖高爾則每一五〇〇人有一代表，在百倫則每三〇〇〇人有一代表。如此寬大之分配，結果議會遂不小矣。其議員數在百人以下者蓋寡。往往皆在二百人以上。沮利克則有二三人。議員任期自一年至六年，通常則多爲三年或四年。議會大都每年開會兩次。但其開會次數較頻者亦有之。人民有複決權與創制權。此種議會處理通常立法事宜，其行強迫複決權者，則議會之一切行動係臨時的。但如無複決權之行使，或其行使係自願的，則議會之決議爲最後有效矣。布魯克斯有言曰：「邦立法議會討論之公開，判斷之果決，皆堪嘉許。以之方諸聯邦兩院，殆無愧色。瑞士邦議會議事程序，長而有系統，其見於新聞紙，國人則從而討論之。在此種情形

之下，欲免議會立法之匆促粗率，初無須有待於第二院也。且誠使此種牽制行動爲必要，則人民更得以復決權應付之。<sup>①</sup>

歷經十九世紀中間，以複數票選舉議員，而引起不平之故，各邦議會遂爲雲翻雨覆，紛紜擾攘之中心。政黨在邦內投總票數最大，而僅得少數議席者，屢見不一見。迨一八六〇年以後，改革家即起而提倡採用比例代表制，爲補救之方。然歷三十年，未得結果。於是一八八九至一八九〇年間，體基弩之選舉紛爭，遂使聯邦出而干涉。一八九一年以聯邦議會之建議，體基弩邦乃修正其憲法，而採用比例原則。同年涅沙忒爾亦採同一之行動。自是以往，各邦先後效法。日內瓦採行於一八九二年，紐格採行於一八九四年，左羅圖採行於一八九五年，城市區巴塞爾採行於一九〇五年，許衛士採行於一九〇六年，琉森採行於一九〇九年，聖高爾採行於一九一一年，沮利克採行於一九一七年。現在以比例制選舉議員者，計全邦者九，半邦者一。此外則此等邦內之市，亦有採行比例制於市選舉者。更有兩三邦其邦議會未採此制，而其市選舉則採行之。各市之採行比例制，有係強迫的，有係自願的。百倫與其他一二首市，亦採比例制。一九一八年，聯邦議會（即下院）之選舉議員，採行比例制。於是此制風行全國矣。實則據一般計算，即在一九一八年以前，比例制之勢力，已達於全國人民之半數。今日通常適用之方式，即爲名單制之修正。比利時及法蘭西皆採行之。每選舉區有若干代表，選舉人得按議席數投若干票，並得將此若干票集中於一個候選人。（比法皆無此例）每區之總票數，以議席數加一除之，其所得即爲選舉商數。每黨名單所應得之議席，則與名單候選

① Brooks, Government and Politics of Switzerland, 314-315.

人除投票總數所得商數相等。採行此制之經驗，頗使人滿意。而選舉紛擾，於以終止。一切分子，既得有相當勢力於選民團，則其在議會內亦必可得有相當勢力。

【複決權與創制權】瑞士政治方策之最特殊可觀者，——政府制度之特點，足以引起外人注意者，——厥為複決權及創制權。今世各處，如美國諸邦，其討論採行民治工具者，靡不以瑞士方策為重要圭臬。瑞士之初行複決權，最少當遠溯至十六世紀。此制首先施用於給墨孫及發累二區。二區初僅為聯邦之一隅，後乃改為兩邦。在十六世紀末葉，此原理之痕跡，可見於百倫與沮利克。要之，聯邦早期之政治方策，必有與複決權酷似者，則無疑也。各邦派至國會之代表，非為最後贊成議案，不過予以審查，而交付邦政府以求最後之解決耳。

然瑞士複決權之今制，實在一八三〇年由聖加爾邦創始。十九世紀盧梭及其他諸自由思想家，大唱法律不得由代表制定，而宜由人民直接制定之高調。瑞士複決權於時受其影響，而產生焉。其主要特點：（1）議會立法為創試式，（2）此種立法，須交付選民，（3）選民投票，表決贊成或反對。如是，則複決權者，顯係等於行政者握一種否決權。所不同者，不過此權非由總統、邦長或執行委員會主席操縱，而由人民自身掌握耳。故複決權之制，既通行各地，則所謂行政首領或行政部所有之否決權者，不見於瑞士。

複決權之應用甚廣。其在瑞士，能左右兩種立法：（1）憲法與憲法修正，（2）普通法律。對於憲法問題，今日無選民會議各邦，皆用複決制。其有選民會議各邦，則人民直接立法，無所事於複決權。複決權之用於

憲法修正，今已不復惟瑞士爲然。合衆國久已應用，澳大利亞現亦採行。其在法國及非英語國家，已經採行者，大有著例。然複決權之應用於普通法律，則惟瑞士爲然。此外祇有美國數邦採行。今日瑞士除夫賴堡外，無選民會議，各邦普通立法，皆採行複決制。其目的，一則在抵銷代議制之缺點，一則在使之爲純民治與純代議制之調和方法。在十一邦，複決權係強迫的，凡邦議會通過之法律，在其實行前，必須付人民投票表決。在七邦，複決權係自願的，凡法律一經一定選民人數之要求，即須付人民表決。在城市區之巴塞爾，請求複決之有效人數爲一千人，約合選民總數百分之四。在聖高爾則爲四千人，約合選民總數百分之七。其他各處則爲自百分之十二至十五。反對一種議案之有效人數，其比例亦不一而足。有須全體合格選民之大多數者，亦有僅須實際投票選民之大多數者，一種議案既經過之後，如有提議付表決者，其複決之請求，必須在一定時間——通常爲三十日——交付邦執行委員會。

在實際上，複決權之委諸選民，乃一甚重之仔肩也。其在十一邦，規定一切法律以及憲法修正，皆須付複決者，則其選民之負擔尤重。然各邦議會歷年之立法，遠不及美國邦議會立法之浩繁。總觀各邦議會法律不過數十頁之小冊。其在沮利克則行強迫制，其付複決之議案最多。但自一八九三至一九〇八年十五年間，其付複決者，不過八十一件議案。其中經贊成者，計六十五件，經反對者，計十六件。選民複決者非僅一種形式也。在若干邦，其被反對之議案，有超過百分之五十，甚至百分之六十或六十五者。且在今日複決制之應用，其趨勢有增無減。近年以來，由自願制改爲強迫制者，已有兩邦。

複決權之補充方法，厥爲創制權。行複決權，則人民得對其所反對之法律或憲法修正，有阻止其實行之機會。行創制權，則人民得提出其所贊成之議案於議會。且無論議會之漠視或反對，人民皆得制爲法律。在政治理論上與實施上，此兩方法，一爲消極作用，一爲積極作用，乃相卽而不可或離者也。然二者實有區別。試觀瑞士各邦，最早採行創制權，（發特在一八四五年採行，亞爾高在一八五二年採行），當時尙未採行複決權。今日人民複決權特未能通行各地耳。憲法修正各邦均得以人民創制權行之。普通立法各邦亦均以此制行之。僅夫賴堡爲例外。創制請願之有效署名人數，與複決請願所需之人數相同。凡一定選民人數所提之議案，在特定時期內，須付議會討論。如議會欲提出與選民議案相反之議案，亦可交付選民。但選民之提案，必附帶議會之意見，交付人民。人民之決議，終屬有效。

各邦之應用創制權，均固守不變。學者泰斗羅威爾在一九一三年嘗有言曰：「瑞士實行創制權之經驗，最顯著之事實，卽爲其所產出之小部分立法。一般人之企圖創制權，並不甚切。聯邦立法在二十年間，曾以創制權產出兩議案。質言之，不過十年間產出一議案耳。在各邦之施行人民創制權，其效果仍有更小者。在二十年間行創制權之十八邦，不過產出十五議案。平均二十年間，每邦不能如是產出一議案。卽以立法最多之百倫而言，亦不過五年間一議案耳。瑞士人民對於議員所不欲制爲法律者，亦實不遑乎要求創制。在美國各邦，創制權應用之勤，遠過於複決權。而在瑞士，則其經驗，正相背馳。」<sup>①</sup>然人民創制之議案，未經採行者，其比例數正復不小。故在十九年間，亞爾高採行如此創制之議案有三，反對如此創制之議案又三。

①Lowell, Public Opinion and Popular Government (New York, 1913), 202-203.

在同此期間，圖爾高與聖加爾採行人民創制議案一，否決人民創制議案有二。在十五年間，沮利克採行人民創制議案一否，決人民創制議案十一。

【行政與司法機關】各邦之行政權，皆委諸一個執行委員會，通常由委員五人或七人組成，其委員任期自一年至五年。昔時委員係由議會選舉，但此法今僅行於夫賴堡及發累，其他各邦，則委員係由人民選舉。自委員中選出者為主席。主席為政府之正式首領，並為邦之儀式上的代表。此外則與其同僚無甚區別也。委員會監督法律之執行，維持公共秩序，依立法院之要求，起草議案，監督市政府，並保障邦之一般利益。為行政工作計，單個委員則派至各部，如財政、教育、司法、警察、衛生、工商農業與慈善等皆是。今日除兩邦外，執行委員會雖皆由人民選舉，但其與立法議會之關係，實際上與中央委員會對聯邦議會之關係無異。即行政機關實際上係一委員會，負責實行立法機關制定之法令。執行委員得出席議會發言，但不得投票。

除最小邦外，各邦為地方行政計，皆分為若干縣。縣各有縣長一人。縣長由執行委員會選舉，立法議會選舉，或人民選舉，而其為邦政府之代表則一也。縣長有時由縣議會輔助，在許衛士六縣內，各有一平民議會，但此乃一大例外。

最小之政治單位為市。最初在赫爾微細共和國成立今制時一七九八至一八〇二年間也。在法律上，各市內有一切瑞士成年男民，曾在市境內居住一定時期者。（普通為三個月）有若干市面積甚大，如沮利克人口在二〇〇、〇〇〇以上。又有若干市係鄉村區域，人口百人左右，以至六七十人，總計有三、一

六四市。其主要政府機關通常爲一市議會，制定法令，規定稅率，辦理預算，並選舉市吏員。其人口衆多之區，立法議會通常仍由人民選舉，以處理諸多此種職務。行政委諸執行委員會，委員五六人，由立法議會或人民選舉，以主席或市長爲之首領。在較小之市，此執行委員會團體工作，在較大之市，則委員單個委派至各行政機關。附屬市吏員——通常至少財務員一人，祕書一人，治安官一人——由執行委員會或平民議會選舉之。市政府之行政效率甚高。

各邦自有其司法制度，法官由人民或立法議會選舉之。其民事法庭之內容：(1)各市之治安官，——通稱爲調解人，蓋其責任即在對其受理之案件，設法予以調解也。(2)縣法院內有民選法官五人至七人。(3)邦法院內有法官七人至十三人，通常由立法議會選舉之。案件得由縣法院上訴於邦法院之特別部分所謂大審院者是已。凡屬此等法院，皆須應用法律，並不得宣布立法之違憲。其對刑事案件，則另有一種法院系統。在刑事法院，邦法院亦有一特別分院，爲最後審判機關。在刑事案件之事實問題，則由陪審團解決。陪審員通常爲六人至九人，係民選的，其由邦法院上訴於聯邦法院，甚爲罕見。

## 第二十章 聯邦政府與政治

【聯邦議會：衆議院】當一八四八年，瑞士制憲諸人，對於聯邦議會之規定，其所遇之問題，正如一七八七年美國制憲諸人所遭之困難情形：立法機關應爲一院制乎？抑兩院制乎？議員應如何選舉乎？如設立兩院，則兩院應有相同之職權乎？其對聯邦行政部之關係，應如何乎？本諸瑞士一切經驗，咸以一院制立法議會爲宜。除一七九八至一八〇三年短促期間外，聯邦所有之惟一中央機關，厥爲一院制之國會。各邦立法議會，亦爲同此組織，而無例外。反觀兩院制之議會，則通行於世界文明各國，如英國國會，法國國會，美國國會，以及美國各邦議會，皆其著例也。大權既須委諸中央政府，則應有一上院，以牽制下院，此種主張，頗佔勢力。且如成立兩院，則可使其中一院足以保障各邦之同等，不致較小邦被壓迫於較大者。

一七八七年，在菲列得爾菲亞<sup>①</sup>之制憲，卽以此種理由戰勝。故瑞士憲法關於聯邦機關之規定，爲保障人民與各邦之權利，聯邦之最高威權，委諸聯邦議會，由兩院組成：（1）衆議院，（2）參議院。於是瑞士政治制度之根本特點有二：一爲聯邦議會之兩院制，一爲最高威權之集中於此議會。瑞士之未嘗進行分權原則，一如英法。其政府非如美國各機關之立於同等地位也。其行政機關與司法機關，皆立於附屬地位。

衆議院議員由人民直接祕密投票選舉，任期三年。憲法規定各邦每二〇〇〇〇人民，則選代表一名，

① Philadelphia

各邦或半邦至少須各有代表一人。瑞士亦如美國，每十年舉行戶口調查一次，以資重行分配議席。其與美制不同者，即聯邦議會非僅分配各邦之代表額，抑且規劃各選舉區。最初之議員額，爲一二〇人；今則據一九一〇年之戶口調查，其員額爲一八九人。百倫有三十二席，沮利克二十五席，發特十六席；自此以下，以至烏利及紐格，則各有議員一人。選舉區往往如此劃分，使之以總投票，而選出二人、三人、四人不等。故當一九一八年，經一再之努力，採行比例代表制，無須多有地理上之重劃分也。凡屬年達二十歲之男子，苟非經其住在邦褫奪公權者，皆爲選民。議員任期同時期滿，全國選舉，均在同日舉行。（十月內之最末星期日）第一次投票，以得大多數票者當選。如其結果當選人數不足時，兩三星期後，乃舉行第二次投票，僅取得多數票者即當選。在桑德同盟時代，舊教徒在所反對之列。今觀憲法仍有明文規定衆議院議員限於俗人。新教徒既經暫時或永久剝削其宗教地位之後，即可列身議會；實際上往往有行之者。舊教徒比較不易如此取得議員資格；實際上即不能如此取得也。故今日仍在被擯之列。此外則凡選民皆有被選資格，議員由聯邦國庫領取薪俸，極爲不易。按其實際出席議會，每日二十佛郎，如有怠忽職務等情，則即扣薪，決不稍有假藉。瑞士政府之廉潔，有如此者。議員又可得一減費旅票。

衆議院在每屆通常會或特別會，選自其議員中，議長一人，副議長一人，檢票員四人。議員曾在一次常會任議長職者，不得在下屆常會連任議長或副議長。其在一次常會任副議長職者，不得在下屆常會再連任副議長。此種規定之設，乃意謂每年祇有一次通常會也。議會事務之紛繁，久已需每年舉行常會兩次；然

立法之假定，則認此兩次常會爲一次，其職員終歲繼續在任。選舉副議長，檢票員及其他職員，議長亦得如他議員之參與其間。其對議案表決僅於兩方票數相等時，有投票權。議長、副議長與檢票員，合成一組，以選任諸多委員會，計算票數，並處理常務工作。

【聯邦議會參議院】在單一制國家，如法蘭西或意大利者，無論其主張兩院制之理由如何，而在聯邦制之國家，必有更加一層之理由。蓋聯邦制之國家，有組成上院之天然基礎，而此上院固不得僅視爲下院之依樣葫蘆也。蓋上院所代表者，各邦也；質言之，其所代表之人民，與下院所代表者，大不相類。如美國之參議院與瑞士之參議院，卽其明效。驟視之，瑞士上院幾乎完全與美國相同，瑞士憲法之決採第二院，主要目的，卽在使之與美國上院相同，此乃歷史所示於吾人者。然在事實上，瑞士之參議院，與美制頗不類。瑞士參議院議員四十四人，邦各選二人。以此觀之，與美之參議院固相若矣。然其選舉之方式，議員之資格、任期及報酬，皆未如美國之由憲法或中央機關規定，不過由各邦獨立決定之耳。職此之故，現在雖有若干慣例，通行各處，而對此等事項規定之不一致，則自若也。在大多數邦，參議員亦如美國之民選，但由議會選舉者，尙有七邦。其任期一年者，全邦及半邦凡五，任期二年者，一邦，四年者一邦，其餘各邦，任期皆爲三年。按聯邦憲法規定，衆議員必由各邦支付薪金及減費旅票，但今日各邦仍有不同者。故參議院之聯邦性質，較美制爲更純；蓋美國參議院之內容及性質，更趨重於由各邦決定也。

第二，上院之職務，實際上與下院相同。美國參議院參與訂約與任命事宜，（姑不論其審訊彈劾案責

任)，故其權力與性質，均不與衆議院相同。瑞士參議院則與此異，甚至其組織亦與下院相似。曩者參議院之地位與勢力，固嘗優越，但時代推遷，則浸假而式微矣。卓具才識之野心政治家，往往力求兩院之均衡。參議院有大權，——此權在名義上與下院相同，——且每將衆議院送交之議案推翻。在內閣制政府上院必特爲萎弱，方可合作，然瑞士上院雖甚強，而終乏創制權與真正參議院之獨立性。

【聯邦會議之權力及程序】聯邦憲法載，衆議院與參議院討論憲法委諸聯邦，而不歸屬於聯邦其他機關之一切事宜。此種權限，可謂廣泛矣；其範圍非特包括大部立法事宜，且有憲法、選舉、行政及司法性質之重要職務。聯邦議會之參與制憲事宜，即將於下節與聯邦複決權相提並論。其選舉職務，即在選出聯邦執行委員會，（惟一之行政機關）聯邦法院大法官，陸軍總司令，以及其他法律特定之官職。聯邦議會之行政，或準行政之職務：（1）宣戰、媾和；（2）保障各邦之憲法及領土；（3）頒布大赦及特赦；（4）維持國內和平秩序；（5）管轄一切對外聯盟及訂約，——並各邦間及各邦與外國訂約，經聯邦執行委員會或其他邦之抗議者；（6）節制全國軍隊；（7）監督聯邦行政與聯邦法院。此種職務，實係一部由聯邦執行委員會執行。但執行委員會須受議會之絕對監督。

聯邦議會之司法職務，昔曾以終審法院而處理下列各事：（1）對於聯邦執行委員會行政衝突之判決抗告；（2）聯邦各機關權限之衝突。然一九一四年之修正案，設立一個聯邦行政法院，已將此種煩重工作，取而代之。其立法權兼爲一般的與特別的，在一方面，聯邦議會於憲法規定之聯邦權限內，有全權制定

一切法令，在他方面，則以憲法最初之條款及其後之修正案，授與特別權力，如採決預算，設立官職，規定薪俸，制定民刑法律，並制定關於工商之統一規程。

憲法規定兩院至少須每年開會一次。在事實上，每年永久舉行兩次常會。（理論上視爲一次）一在十一月起始，一在六月起始，而每年三月之開一次特別會，則幾已視爲慣例。特別會得以聯邦執行委員會自行動議召集之。其經衆議院或五邦四分之一之議員要求者，亦得召集。任一院開會，其處理事務，通常亦如其他議會，由兩院分別討論。但爲某種目的計，兩院有時合爲一體，僅以出席投票大多數之表決，卽爲有效。此種目的有三：（1）選舉上述官吏，（2）執行特赦權，（3）解決聯邦各機關之衝突。法國以立法兩院聯席會議選舉行政首領之制，於是在瑞士得其儔矣。兩院之議事程序，稍經憲法規定，但大部實係由國會法規規定之。開會通常係公開的，但經下院十人上院五人動議，得開祕密會議。其應用之正式語言有三——德語、法語、及意語。法規之付印，則以此三種文字兼行。

按憲法規定，任一院任何議員，皆得提出議案及議決，然於此有二三重要事件，應須注意者：其一，瑞士之特別原則，凡經提出之議案，皆提出於聯邦議會（卽兩院）而非分別提出於此院或彼院。故議案之提出，係在兩院，任一院皆得隨時進而討論。嚴格言之，通常所謂財政議案須在下院提出之慣例，並未應用於瑞士。然在事實上，此種議案既經聯邦執行委員會提交之後，照例先由較大之議院討論，於是有第二重要事實發生：卽一切議員雖有無限提案權，但大多數人皆將其提案送交聯邦執行委員會，經其專門人才予

以修飾潤色，然後再交議會，此種慣例之最大利益，即在其能使諸多議案由專門機關起草整理歸納，然後立法機關從而研究討論。聯邦執行委員會當然得自行創制提出議案，其議員在聯邦議會內無投票權，但得出席議院，對其所提交議案，予以解釋及辯護。有若干委員會，由衆議院直接選舉，或其職員選舉之。但議案僅以特別投票方交委員會。兩院之辯論，非常自由。其議員人數不多，而其知識程度則甚高。通常其政黨精神不甚強。議院之負責職員，向來公平中正，對於各黨各派，一視同仁。議院內幾乎不知何爲紛爭。其規程少而簡。辯論終結須以三分二議員之要求，如有未曾參與辯論者，欲提出修正案而予以解釋時，則不得應用辯論終結法。

【複決權】今日人人皆知之複決權，久已由邦立法程序，移至聯邦立法之領域。聯邦複決權亦如在各邦之應用，有兩種方式：一爲強迫的，一爲自願的。前者經一八四八年憲法介紹，僅應用於憲法修正。後者首見於一八七四年之修正憲法，應用於普通法律。其不免可怪者，則是憲法規定有全部修正與部分修正之別。前者之方式有三，後者之方式有二。因兩院贊成全部修正之結果，則制一新憲法，儼如一普通立法，而交付人民批准，即可採行。然如兩院意見不一致，或有五〇〇〇〇選民要求全部修正時，則是否可修正之問題，應付人民表決。如有大多數贊成，則必選舉新議會，以從事此種工作。部分修正，得由兩院提議，如普通法之通過，而付人民批准。部分修正又可由人民五千人提出請願，如人民提案爲具體方式，則兩院予以討論，經其贊成，即付批准。如其提案係一般的，而非特別的，則兩院使之制爲定式，以便討論。如兩院不贊成其提

案時，則必付人民表決，但必附帶一議案，以使人民有選擇之餘地。無論如何，一種修正之有效，必須經大多數投票人民與大多數邦之採決。

在一八七四至一九一七年間，經聯邦議會通過之修正案，凡二十又一，其中除五個修正案外，皆經法定之大多數人民及邦之批准。其成功之十六修正案，有係關於政府組織者，如一八九一年之議案，規定憲法修正之由人民創議，一九一四年之議案，設立聯邦行政法院。又有係關於法律改革者，如一八九八年之兩修正案，則規定統一之民刑法典。但其大多數修正案，皆係關於聯邦政府在社會及經濟立法方面權力之擴充，如一八八五年之修正案，規定成立火酒專賣，一八九七年之修正案，規定純潔食物立法，一九〇八年之修正案，規定統一之實業立法。

自一八七四年以後，複決權已應用於普通立法，但僅為自願的規定。聯邦議會通過之法律及決議，苟非係私性質或緊迫的，則中止九十日，以供請求複決之機會。如在此期間，有三〇〇〇選民署名，或經八邦提出之請願，呈送聯邦執行委員會，則該機關必即於呈請正式宣布後四星期內，準備將原案交付人民表決。執行複決權之程序，係經聯邦立法審慎規定，如有大多數表決贊成，則不問邦數之多少，聯邦執行委員會將事實公布，該案即為有效。反之，如有大多數投票反對，則該案即為取消。如無複決之要求，則於九十日終了，該案當然成立。

聯邦複決權之應用於普通法律，亦如在各邦之不多見。在一八七四至一九〇八年間，其既通過之議

案，而付複決者，二六一件中，祇有三十件——僅百分之一·五——而已。且此付複決之三十議案中，祇有十九件遭反對。故聯邦自願的複決權，其影響不過及於聯邦議會立法百分之七。自一九〇〇年以來，人民複決之議案，只有六件，——關於災疫保險者二，關於關稅者一，關於純潔食物管理者一，關於軍隊改組者一，關於增訂刑事法典者一。

【創制權】一八四八年之憲法，規定凡提出根本法全部修正案，應由五萬選民提議，此種方法，無甚實際效用。蓋所貴乎創制權者，乃在由人民創制單一特別之修正案也。一八九一年經長期之討論，乃採行一種修正，授人民以此權利。其實行方式，已見前章。凡選民五萬人得隨時強聯邦政府應付一種憲法修正案，並付人民最後表決。議會如不贊成，則只能交付一種反對議案，或勸人民推翻該提案。當此制之成立，一般人頗以為從此將致變遷頻起，改革失當，其有害於國家之長固久安，不亦甚乎？然此種過慮之憂，結果人皆知其無多理由。在三十餘年間，僅有十個人民提議之修正案付表決，其經採行者，只有四個修正案。

此種新法，最初之應用，實不甚有人贊成。一八九三年，以一九一、五一七票比一二七、一〇一票，採行一種修正案，禁止猶太宰殺動物方法，此乃顯係在反對猶太人。然須知並未嘗有執行之立法，曾經制定。修正案之在各邦，大都係一種死文字。一八九四年提出之第二第三議案，雖稍激進，但實有其價值。一為社會主義之計劃，規定國家之雇用年富力強之人；一為計劃自陡增之關稅，付與各邦額外償金，每人兩佛郎。但兩案皆為大多數推翻。其次三種議案，係關於政府制度之變更者：（1）以比例代表制選舉衆議院，在一

九〇〇年，以二四一、六六六票比一六九、〇〇八票被推翻。(2) 聯邦執行委員會委員增至九人，以平民選舉代聯邦議會之選舉，亦於一九〇〇年，以二七〇、五二二票比一四五、九二六票被推翻。(3) 分配衆議院代表，擯除非公民之人，於一九〇三年，以二九五、〇八五票比九五、一二一票被推翻。在一九〇八年，有人民提出之修正案二，已經採行。其一爲禁止菌酒之製造與販賣，以二四一、〇七八票比一三八、六六九票通過。其二爲授權聯邦管理水力，以三〇四、九二三票比五六、二三七票贊成。在一九一〇年，比例代表制之議案經修正，但以二六五、一九四票比二四〇、三〇五票被推翻。旋於一九一八年再經修正，卒以二九九、五五〇票比一四九、〇三五票維持成立。其不贊成者，只有三邦。人民創議之被採行，比較甚少，此乃自然之事。僅以複決論，議會提出之修正案，則假定其必得輿情之擁護，不然，恐兩院未必爲之。反觀一種創制議案之提出，則明係議會所不肯爲者，蓋以議會預料該案不能邀輿情之贊助也。

聯邦創制權，初雖使人不甚置信，今則必須視爲完全公正。自一九〇〇年以來，所有提案，皆係創造的，合理的，絕無例外。其既經採行者，結果頗有利益。比年以還，改革呼聲，甚囂塵上，其主要要求，即在人民創制權之擴充，及強迫複決制之施行，以適用於一切聯邦立法。今日二者僅應用於憲法修正。一九〇〇年聯邦執行委員會曾提交兩院一種議案，以應付第一種要求，其目的即在使選民五萬人或八邦得提議任何聯邦法律及決議，以付全國公決。該提案經下院討論，而無結果；對於強迫之聯邦複決制之反對，其顯然理由，即謂如是則選民仔肩，又加一層負擔矣。然今日選民之責任，並不如吾人想像之重大。實則若再予以加增，

未始非利之所在。自一八七四年以還，每歲經人民表決之創制案及複決案，最多者才五件耳。（在一八九一年）在一八七四至一八九四年間，人口最多之邦，如沮利克者，其人民每次表決之聯邦議案與邦議案，平均不過兩三件。此制之費用，亦甚有限，表決議案之記錄，由聯邦政府印行，分發各處，其偶有臨時費用，則由邦與市負擔。

【聯邦執行委員會與總統】瑞士制憲諸人，既已決定設立獨立之強力行政部，於是其所遇之問題，即在行政權應委諸一人乎？抑應授與委員會乎？此種問題，與當年美國制憲諸人所遭逢者，初無二致。其在美國，則咸以為行政權由多人操縱，既不能單個負責，又不能共同調和，結果不利滋甚。故美國決然採單一制行政組織，而以大總統一人為行政元首。反觀瑞士，則各邦成例，皆行合議行政制，其對權力集中，每為過慮之懼，故決然與美背道而馳。在瑞士聯邦有一大總統，但其地位則與美國大總統完全不同。其與法國大總統，亦相懸殊。瑞士行政部內有一聯邦執行委員會，大總統者，不過一主席耳。

憲法載：「聯邦最高行政指揮權，應由七人組成之聯邦執行委員會執行之。」其委員係由聯邦議會選舉，即由眾議院與參議院聯席會議，自一切得任眾議員之人民中選出。但每邦不得有一人以上同任委員。按照習慣，委員皆選自兩院之議員，（當選時議員應辭職）但此固非憲法之規定也。其任期名為三年，實則長短相參，蓋如眾議院被解散，執行委員會雖未至三年任滿，新聯邦議會亦須從事改選新執行委員會，聯邦大總統與副總統，每年由聯邦議會自執行委員會七人中選出。退任大總統不得連任大總統或副

總統；副總統亦不得連任。按照習慣，副總統即繼任大總統。大總統之職責，只限於充任執行委員會之主席，監督一般行政，並於儀式上對內對外代表共和國，其實權較諸其同僚六人，並不稍大。大總統亦如其同僚，自長一部，——往往主「政治部」，指揮外交事宜，——而致其全力於部務之進行。其歲俸僅為二萬佛郎，較其同僚才多兩千耳。

行政工作分於下列七部：政治部，內政部，司法及警察部，軍政部，稅務及財政部，郵政及鐵道部，農工商部。大總統時時交付各部職權內之事件於各該部，然憲法則規定此種分配，只在便於審查討論，一切問題之解決，必操諸執行委員會之手。通常委員之長一部，每歷數年之久，且今日以政府職務增加之故，各部長所享之獨立權，遠越於曩時。執行委員會開會之法定人數為四人，委員不得無故缺席。除對任命問題外，表決均係口頭的。議事之摘要，公布於共和國政府公報。

聯邦執行委員會雖有類似內閣之處，實非內閣也。所謂內閣制政府者，實不見於瑞士。執行委員會準備議案，而交付聯邦議會，其委員甚至出席兩院辯護此種議案。但委員並非為聯邦議會議員，實亦不得為聯邦議會議員也。委員不必代表同一政黨，同一政策，其對一特殊立法案之利弊，亦不必彼此同意。如經聯邦議會推翻，亦不涉及辭職問題。質言之，執行委員會即瑞士學者定名為聯邦議會之執行機關也。執行委員會之團結甚固，但其工作僅限於常務性質，其十分優於執行委員會者，厥為聯邦議會。蓋對聯邦議會，執行委員會毫無憲法上特權之可言也。聯邦議會有最後威權，如遇政策衝突，則聯邦議會發令，執行委員會

效命。聯邦行政機關與立法機關關係之密切，與內閣制酷相似。但其關係之性質，則絕不類。

執行委員會之職務，曰行政，曰立法，曰司法。其行政責任，即在執行聯邦之法律及決議，與夫聯邦法院之判決，並保護共和國之海外利益，處理對外關係，保障共和國之福利，任命非隸屬各機關之官吏，管理全國財政，制定預算案，發表收支報告，監督一切聯邦官吏之行事，強制對聯邦憲法之遵守，並保障各邦憲法，最後則處理聯邦軍備，其立法責任，即在提出議案及決議於聯邦議會，對兩院或各邦交付之提議，表示意見。此外則於聯邦議會歷屆常會，交付本委員會之行政報告，與共和國內政外交之報告。執行委員會對聯邦議會議案，並無否決權。其司法責任之發生，即以瑞士無行政法院，故自聯邦法院撤出之各種行政案件，實際上皆由聯邦執行委員會直接處理，通常並得上訴於聯邦議會。此非理想之規定也；在一九一四年，有一重要步驟，以求改良此制，故曾有一修正案，規定設立行政法院，處理聯邦行政法下之案件，其案件即由議會交付。然實際上，法院並未嘗臻此境界。

【司法制度】瑞士聯邦司法機關，組織簡而職務繁。蓋瑞士只有一法院，即聯邦法院是已。其成立在一八四八年，今日共有法官二十四人，代理法官九人，皆由聯邦議會選舉，任期六年，凡可被選至衆議院者，即得當選於聯邦法院。但聯邦議會應使三種正式承認之語言，——德語、法語、及意語——皆得代表。法院之院長及副院長，皆由聯邦議會指定，任期二年。但法院得自組織書記處，並自任命職員。法官不得列席兩院，或兼其他官職，或從事於他種事業，法官歲俸爲一五〇〇〇佛郎，自一八七四年以後，法院院址在羅散<sup>①</sup>，

① Lausanne,

即在操法語之服特邦也。

聯邦法院最初之權限，非僅在處理普通民刑案件，抑且得解決聯邦與各邦間之爭執，解決聯邦與團體或個人間之爭執，（須此團體或個人爲原告，且其訴訟涉及三千佛郎以上者），各邦間之爭執。此外如各邦與團體或個人間之爭執，經常事者之請求，而涉及三千佛郎以上者，則聯邦法院亦受理其訴訟。按憲法規定，聯邦得以立法擴大法院之權限，實則法院在民事方面之擴大職權，與時俱增，今已包括運輸、借債、及破產等項。除前述之權限外，憲法並規定聯邦法院得受理由邦法院來之上訴。（當事者彼此同意，即得由邦法院上訴於聯邦法院），聯邦法院爲審判民事案件計，得委其法官另行組織兩院，各設法官八人，由院長與副院長分別主持之。此外尙有一院，由三人組成，以審理債權及破產等案件。

法院之刑事權限，比較不甚寬泛。其所受理者，如叛亂共和國之重罪，違犯國際法之重罪及輕罪。政治罪犯致引起聯邦軍隊干涉者，並有控告聯邦機關任命之官吏之案件，一經此機關請求於法院，法院即須受理。法院之審判上述各種案件，須以十二人組成之陪審團，解決事實問題。其他刑事案件，可以聯邦議會之同意，而由邦政府交付聯邦法院。聯邦法院之審判刑事案件，每年分爲四院，院各設法官五人以上，代理法官二人。聯邦分爲巡迴區者三，其一刑事法院，時時在各該區開庭。

在公法範圍內，聯邦法院受理聯邦機關與各邦機關權限之衝突。因公法問題，而引起之各邦間之衝突，侵犯人民憲法上之權利之起訴，個人以違反契約爲理由之控告，法院權力之實行運用，頗受限制。憲法

載行政權限之衝突，係保留的，其解決須依聯邦立法規定之方式。因有此條款，故立法機關由聯邦法院權限內撤出之訟訴案件，已經不少。瑞士聯邦法院亦如一般歐洲法院，僅有有限之權力，以決定法律是否合乎憲法。各邦法律如與聯邦法律衝突時，則聯邦法院即宣布邦法律之無效。但凡聯邦議會制定之法律，聯邦法院皆須承認，而隨時應用。瑞士聯邦法院無以執行其判例，此與美國聯邦法院不同者。其執行之責任，大都由各邦政府負擔，而最後責任，實在聯邦執行委員會。

一八九八年之兩憲法修正案，規定聯邦政府得制定統一之民刑法典，當時即將民法典之制定，委於百倫一法學家。其起草由司法部長任命之專門委員會（委員三十二人）詳為審校，並經八人組成之特別委員會予以最後之修正。其完成產物，在一九〇七年，由聯邦議會採行，人民非常贊成，故無復決之要求。該法典之原式，分為四部，即人事法、婚姻法、繼承法、與財產法。一九一一年之法案，又加入第五部，即債權法。一九一二年一月一日，全體實行。民法典既已大致粗備，乃始從事起草刑法典，亦由專家一人先行起草，繼由兩委員會予以修正。此法典分三部，計四三一條，於一九一七年預備為聯邦議會討論。美國既無統一民法，又無統一刑法；坎拿大有統一刑法，而無統一民法；瑞士則實兼有統一之民法與刑法。昔德意志帝國自一八六九年有統一刑法，自一九〇〇年有統一民法，（惟不涉及土地所有權），故今之瑞士，殆與昔之德意志帝國媲美。

【政黨】十九世紀上半期瑞士政治中之主要問題有二：一為邦政府之民治化，一為將鬆弛萎靡之聯

邦，變爲固結強力之聯邦。第一目的，在一八三〇至一八四五年間達到大部。第二目的，則以一八四八年憲法之採行，而得實現。大抵贊成民治之人民，亦皆贊成更固結之聯邦。一八四八年，新瑞士之成立，自由派人民之功也。自由派既建立新國，其當政時期亦甚久，與之立於反對地位者，有地方政治中之反動派，宗教內之舊教，與中央集權派相反之聯邦主義者皆是。故自一八四八年以後，數年間，國內只有兩黨，自由黨與宗教黨，所謂舊教保守黨者也。而主要之政治問題，即集中於邦權之爭。

舊教保守黨之政策，雖大有變遷，顧其命運則未嘗中斷也。惟今日之舊自由黨，不過其前身之子遺耳。自一八四八年之後，該黨內之中和派與激進派，即行分裂，每有新社會問題及經濟問題發生，則激進派犧牲中和派而取勝。這一八七四年，該黨完全瓦解，而另成一新激進黨。此新黨在一八七四年修正憲法，並將自願的聯邦複決權規定其內。當時舊自由黨堅持純代表制，力反複決權，終以無效而罷。激進黨此次勝利後，未嘗失勢，迨社會黨起自激進派，一八九〇年遂在衆議院內取得六席，其勢力雖浸假而昌盛，然卒莫將激進黨如之何也。

故今日之政黨，自右至左，計：(1)舊教保守黨，(2)自由民主黨，(3)獨立民主黨或激進黨，(4)社會民主黨。舊教保守黨之根本目的，即在保持舊教教會，並促進舊教人民之特殊利益，其堅持邦權主義，即爲一八四七年桑德聯盟戰爭之伏綫。但該黨激於舊教勞工之基督社會主義者之組織，乃漸致意於勞工立法等類問題。該黨在烏利溫忒發爾登及亞本塞爾等處，幾乎獨佔勢力。在新舊教徒雜居之十餘邦，該黨亦

與其反對黨抗衡，而居上位。在實際上，未有一黨如此固結調和，而且組織完善者。自由民主黨已入於逆境，彷彿永無通順之日矣。此黨內之主要分子，即為工業領袖，資產及貴族階級，並有其他致力於經濟問題與舊放任主義者。該黨之勢力，主要集中在服特日內瓦城市區巴塞爾與涅沙忒爾各邦。

激進黨之主要政策，即在中央集權，直接民治，並反教會主義。其黨員最多分散各處，最能代表民衆。凡實業領袖及財政領袖之非自由黨者，皆屬該黨。此外農民之擁護者，尤為夥頤。該黨之內容既如此，故其複雜亦如之。但其內部衝突，未嘗危及本黨之勢位也。社會民主黨之勢力，大都集於此種工業城市，如沮利克、巴塞爾與百倫等處。該黨頗襲取其他各國社會民主黨之意見，其黨員亦不在少數。然社會主義宣傳之在瑞士，遠不如在歐洲其他各國之順利。今在瑞士大實業之為公有公營者，固已不少，但此實非社會主義影響之結果。其大勢所趨，蓋有不期而然，初無須人民之投入社會黨而後可。且方今小地主與小資本家比例數太大，故其情勢實不容社會主義有如在德意等國鬯熾之機會。

自一八七四年以後，數年間，無一黨能在聯邦議會任一院取得絕對大多數者。然激進黨則往往以大多數而得其所。其後該黨未嘗在參議院有大多數，蓋以各邦每多選舉舊教保守黨也。但該黨今在衆議院，實有一大多數。在一九一七年十二月，全國選舉之前，各黨在兩院內勢力之比較，有如下列：

政	黨	參	議	院	衆	議	院
舊	教	保	守	黨	一	六	三
							九

自由民主黨	一	一三
獨立民主黨（激進黨）	二二	一〇八
社會民主黨	一	一八
小黨與獨立派	五	一一
總數	四四	一八九

外人之觀察者，常注意於瑞士政黨之穩固，及其政治生活之肅靜不紊。自一八七四年以還，除社會民主黨外，並無一新重要政黨出現。在此期間，除激進黨勢力浸盛外，舊黨地位，亦無甚著之更易也。政黨朝三暮四，白雲蒼狗之變化，——縱橫離合，出奇致勝，——慣見於其他各國者，瑞士無聞也。近儒有言曰：「若以今日之激進黨，脫胎於自由黨，則謂自一八四八年起，共和國即為一黨統治，亦無不可。」瑞士政黨生活活潑，組織堅強，而勢力浩大。但其活動則和平，而無劇爭。回溯曩時，國內黨爭之劇烈，內戰之頻仍，乃知今日之情形，非昔比矣。故今日有應須注意者，政黨中未有以取得聯邦官職為期圖者，國內並無以政治為職業者。故政黨無從濫行連絡，人民不選舉聯邦行政官，複決權與創制權之運用，並不根據黨派，立法議會會期短促，專門政客幾乎不可見。

各黨之組織頗相同，皆為半自治團體之聯合。最高機關為一大會，至少每年開會一次，其內有代表三四百人（須在較大之政黨）代表各地方，大會之職務，即在接收黨部，職員之報告，審查聯邦議會與執行委員會中黨代表之行事，並採行決議，以指導黨代表。其決議包括一切重要問題。大會並無所推選，聯邦執行

委員會之候選人，由預選會推舉。預選會內有在兩院之黨員參與其間。參議院之候選人（人民選舉）與衆議院之候選人，由地方預選會推選。地方預選會在理論上至少亦係由全體黨員參與。在大會休會期間，有中央委員會進行黨務，中央委員會往往由三十人至五十人組成，或由邦黨部選舉，或由大會自行選舉之。該委員會有主席一人，祕書與財務員各一人。此外則通常有一分委員會，時常開會，以代該總委員會。故政黨組織，酷似國家之組織。政黨建於聯邦主義與民治主義兩學產原理之上。謂瑞士政黨精神與方略，他國無能望其項背，誠非過言。

【戰後至一九三四年之政治】大戰後瑞士政黨之分野雖少變更，而政治制度之演進則甚激烈。凡關於財政、經濟及社會等問題，人民均得施用創制權及複決權。一九二一年，衆議院議員亞樸梯①與執行委員會委員赫貝藍②均曾先後使用創制權，以謀規定日作九小時之制度，並修改刑法，但結果均爲人民所拒絕。翌年，社會民主黨以亞赫二氏提出之法案，均係針對工人而發，故欲謀報復。於是提出一累進財產稅法案，以對付資產階級。但結果仍爲人民所拒絕。

財政方面，瑞士不僅負債纍纍，而預算亦虧甚鉅。乃不得不撙節用度，並徵收特別賦稅，以資挹注。經濟方面，電氣鐵路雖日見普及，而營業收入則仍不能敷出。因此，失業問題亦頗嚴重。至一九二四年，乃由國家負責救濟。一九二五年，瑞士人民用複決權表決一條憲法，制定老年殘廢保險。

戰前，瑞士不過係一詩人騷客所欣賞之『歐洲花園』，而現在則變爲歐洲政治之中心地。國際聯盟，

① Abt ② Heaberlin

國際勞工組織，及世界紅十字會，均設於日內瓦。一九二三年之洛桑條約及一九二五年之羅加諾條約，均係在瑞士國內成立者。

瑞士人民對政府外交，監督甚周。至一九二一年，憲法第八十四條增補一項：凡無限期的或超過十五年期限的國際條約，如經三萬公民或八邦之要求，應交付人民表決。一九二一年法瑞關於免稅區域問題所簽訂之協約，在一九二三年，瑞士政府提交人民複決時，遂被否決。瑞士雖嘗受意大利法西斯運動之煽惑，但其國內並無此種傾向。一九二八年，衆議院舉行改選，結果除舊教右派之議席稍有增加外，其他政黨之地位一如往昔。

現在瑞士之衆議院，產生於一九三一年十月二十五日之選舉，議員任期至一九三五年十二月止。其中各黨之形勢如下：急進民主黨五二席，社會民主黨四九席，舊教保守黨四四席，農工及中等階級黨三〇席，自由民主黨六席，共產黨三席，社會政治黨二席，少數黨一席。聯邦總統畢來脫哥賴茲①，屬急進民主黨，於一九三三年十二月十四日經聯邦議會選出，一九三四年一月一日就職，任期一年。

① Marcel Pilet-Golaz



## 四 蘇聯

### 第三十一章 蘇俄之革命及其憲法

大戰四五年間，中東歐之政治變化，有非法國革命以來西歐各國所可企及者。後將述及，德國剷除霍亨索倫王朝及若干較小之統治世族，而組成半社會主義之共和國。哈布斯堡王朝既失其在奧匈之勢力。而二重王國遂分裂為德奧共和國，匈牙利共和國，捷克斯拉夫<sup>①</sup>共和國，而其南部之重要地帶，則一部歸隸意大利，一部併於猶哥斯拉夫<sup>②</sup>新王國。一九一七至一八年間，俄國之分裂，造成自北冰洋迄黑海一帶之新國家，——芬蘭<sup>③</sup>，愛沙尼亞<sup>④</sup>，萊多維亞<sup>⑤</sup>，立陶宛<sup>⑥</sup>，波蘭<sup>⑦</sup>，及烏克蘭<sup>⑧</sup>——皆為共和國，施行成文憲法。南斯拉夫<sup>⑨</sup>君主國則併入猶哥斯拉夫王國。此王國實係一較大之民治化塞爾維亞<sup>⑩</sup>，羅馬尼亞<sup>⑪</sup>雖堅持君主制，但實以普選權代彼舊時倣效普魯士之三級選舉制。最後則俄國因戰爭失敗，政治陵夷，飢饉荐臻，民窮財盡，國幾不國，乃起而反抗俄皇，擁護共和主義，服從布爾希維黨。結果竟有一種政治與社會制度，非特在其本國歷史上為空前之制，即在世界史上亦從無其儔也。

【大戰前之俄國政情】國於歐陸，氣候之寒熱，年景之水旱，土地之肥瘠，皆隨其幅員之遼闊而各不相

① Czechoslovakia ② Yugoslavia ③ Finland ④ Estonia ⑤ Latvia ⑥ Lithuania  
⑦ Poland ⑧ Ukraina ⑨ South Slav ⑩ Serbia ⑪ Rumania

同。其種族，宗教，言語，皆至爲複雜。自歷史言之，領土大部係歐洲的，自地理言之，大部係亞洲的，幾乎自成一個世界，此卽所謂俄國是已。此種土地人民之聚成一國，肇自十四世紀之初，其歷史未嘗中斷。當時新成立之莫斯科君主，漸伸其勢力於隣邦，並擊退在極東歐統治百餘年之蒙古。莫斯科之根基，及其一般情形，歷經六百年間，皆最適於強固之君主專制。國家之成立，初由於征服其他各國，其後每有發展，皆賴侵略征服之外交政策。最後隸於俄國國旗下之領土，凡佔地球六分之一。希臘教會常依附俄皇以求保障，同時對俄皇權力，亦予以擁護。莫斯科彌邇東方，俄皇乃採東方之君主制。而其人民卒至輓近始得與西方勢力接觸。

然俄國亦時時向代議自由政制之途發展。俄皇伊凡第四<sup>①</sup>（一五三三至八四年）第一次召集國民會議，此種幼稚之會議，與英之國會，法之階級會議，當時固可媲美。然其後並未照常召集。實則該會不過由貴族組成，而非由大部國民組成。非特此也，彼得大帝<sup>②</sup>（一六八九至一七二五年）雖未將該會議正式取消，但實置諸不顧。而自是厥後，永未嘗召集開會矣。喀德隣第二<sup>③</sup>（一七六二至九六年）組成一種大委員會，其內有五六四人，由全帝國選出，以輔助重訂國家法典事宜。但此機關並非在使之成一國會，而其討論工作，亦無甚裨益。亞力山大第一<sup>④</sup>在一八〇一年登極，懷抱自由思想，曾念及由選舉的代表會議，起草爲國家制定成文憲法，但終未見諸實行。最後亞力山大第二（一八五五至八一年）乃決定成立半選舉的國民會議，有權討論議會提案。但此法令未頒布二十四小時之前，此君主竟遭暗殺。迨十九世紀末葉，地方政府始有真正民治之趨勢。先是，喀德隣第二提出選舉的市議會，代表人民各階級，亞力山大第二

① Ivan IV ② Peter the Great ③ Catherine II ④ Alexander I

除改組司法制度及市政府外，並組織兩部選舉的議會——縣議會由地主選舉，（新解放之農奴亦在內）省議會由本省內各縣議會之代表若干人組成，得有實際之立法權及財政權。

君主專制在二十世紀，仍未失勢。然其所處之地位，則已四面楚歌矣。地主階級因政府之優遇，工業階級，已被排斥。在一九〇二至〇三年間，議會要求成立全國國會，及諸多其他改革，其呼聲甚囂塵上。反觀市鎮之工廠勞工，則方趨於社會主義。一八九八年乃有勞工社會民主黨，出而與西方國家之社會黨頡頏。重要之中級人，及實業分子，主張根據西方制度改革政制。一九〇四年一小部活動之知識的自由派，組成解放同盟，以爲政黨。其加入之反抗勢力，尚有波蘭人，芬蘭人，及其他附屬民族。若輩初則反對俄國化，但其後見帝國政治之趨於自由，而又自可確保其解放矣。

一九〇四至〇五年間，俄國在遠東之失敗，大激起國人之感情。而與反對分子以一種出人意料外之機會。市議會及國會代表在一九〇四年十一月，非正式集合，要求俄皇召集憲法會議，及成立全國國會。迨經一時之託辭以後，羣情譁然，秩序大亂。政府爲自衛計，遂不得不取一般人所希望之行動。一九〇五年八月，有一法令召開代表會議，即所謂帝國國會。十月之法令，規定凡法律非經此機關之同意，不得有效。十二月之法令，實際承認成年選舉權。

然此種政治變遷，並未使人滿意。一九〇五年之和平恢復，政府頗得自由，而不復受向來之被迫讓步之困難。改革分子分成若干黨——自由黨，立憲民主黨，社會民主黨，及社會革命黨——皆各比權量力，互

相衝突。大地主及其他反動派從事於激烈運動，以求恢復舊制。其結局致使立憲國會政府大遭壓迫。第一，一九〇六年三月之命令，將國會——現在僅成兩院制之一的下院，——與上院聯合，上院之組織，與舊國務會議相同，今改稱帝國會議，議員人數仍舊，一部由俄皇任命，一部由特權階級間接選舉之。當第一屆國會——在一九〇六年五月召集，——從事於起草純國會政府方案時，乃被解散，而另舉行新選舉。越一年，第二屆國會又遭同此命運。在未有其他選舉之前，政府乃武斷改造選舉制，取消帝國若干地方之代表，明目張胆之亂分行政區，則仍保留。並規定複雜之方法，務使贊助政府之大多數黨得以當選。第三屆國會在 一九〇七年選出，延至一九一二年，第四屆國會則於大戰初起時尙存在也。

一九〇五年之革命，對於政治上之永久供獻甚大。國會雖決非如諸多改革家所希望之獨立國會，但頗能代表民意，且往往能左右政府之政策。其對人民，則使之認識一種以全國為基礎之代表機關，而真正國會制度之發展，亦藉力不少。然在最後之分析，一九一四年之帝國政府，仍為一官僚之專制政體。

【一九一七年三月之中級人民革命】俄國政制經大戰期間而金融無缺，此誠非人力所能致者。但尼古拉第二①決非具超人之智，而其左右大臣，皇室人員或朝廷食客，皆係庸弱無能，反動而腐敗者也。結果在大戰衝突之下，政府風雨飄搖，至於崩潰。革命勢力氾濫奔竄，俄皇與其皇室慘遭暗殺。赤化勢力風靡各處，如野火燎原，勢不可遏。社會激盪顛覆，而昔時強力之帝國，遂徒有其名。大戰之爆發，乃愛國思想之表示，其態度之一致劇烈，不遜於法國及其他交戰國所表示之情感也。除社會民主黨之激進派外，各黨皆誓效

① Nicholas II

命擁護政府。然國民非常之喪亡，德國之征服波蘭，及民衆之遭受痛苦，此種情形，在第一年內皆足惹起各方之不滿。一九一五年八月，除反動派與社會民主黨外，在杜馬<sup>①</sup>國會之各黨，皆組成進步連合，其目的即在力促政府立即爲有效之改革。同時要求擴充選舉權，及實行國會制政府之呼聲，亦甚囂塵上。但俄皇則置若罔聞。於是政府與改革派之衝突以起。其勢力在戰爭第二年極爲邁進。一九一六冬至一七年，乃引起鉅變。俄皇完全受制於乃妻，而其妻反受制於拉堡丁<sup>②</sup>。大臣與官僚，忝顏媚外，賣國受賄。政府之授任乖方，付託失所，致軍隊之亡命者，無慮幾千百萬。而全國人民之處於水深火熱，憔悴虐政下者，又不知幾千百萬。越時既久，杜馬國會又於一九一七年二月開會。於是政府乃決意不能讓步，而試行撲滅自由運動。

結局卽爲革命。越兩星期後，杜馬國會雖被停會，而拒絕解散，且自行宣布爲國家之惟一立憲機關。兵變之事，傳至國都，而自組之勞工委員會，乃從事於暴動。杜馬國會之領袖，主要皆代表營業及專門職業階級，並未贊助無產階級之革命。而若輩且極力催促政府，採行自由的與調和的政策，以妨止事變。但在朝之反動派，不之信，而運動之進行，殆已不可復遏。國都之軍隊幾乎全部趨於革命方面。聖彼得<sup>③</sup>與聖保羅<sup>④</sup>之大獄被圍攻攻破，官僚多被逮捕，處以極刑或監禁。在戰場之大部軍隊宣布舊制消滅。俄皇政府一朝傾覆，片瓦無餘。三月十五日，尼古拉第二服從諫告而退位。彼意亟望保其王朝，乃指定其弟邁克爾<sup>⑤</sup>爲繼位者。但邁氏則主張非經俄國人民全體投票贊成，則本人決不卽位。同時彼且勸告各分子，服從已經握權之臨時政府。此政府之內閣，係由杜馬國會選出，而對該國會負責。其首領卽爲勒夫氏<sup>⑥</sup>，乃一立憲民主黨員。

① Duma ② Rasputin ③ Saint Peter ④ Saint Paul ⑤ Grand Duke Michael  
⑥ Prince Lvov

也。此政府立即取得合衆國及協約國之承認，其對人民及附屬民族之權利，特別重視，而以自由見稱於時。

然俄國之政治改革事業浩大，非可一朝間輕易完成也。一旦將舊專制權力分散，則必不免趨於地域主義之現象，而貽害於國家之統一。人民既無一般自治政府之經驗，其對新制一朝所付之責任，勢必隕越，而莫能勝。此外則國人痛恨俄皇政府之習性，已經養成對一般政府不信任之心理。結果勒夫之臨時政府遂即困難橫生。於此姑不具論，但其根本之困難，良以新政府雖為中級人的政府，曾提議取法歐西國家，以憲法為基礎，改組俄國，但大部人民對於此種提議，不甚關心，而寧希望一種鬆弛的經濟政治組織，以將權力大部或全部置於勞工階級掌握。臨時政府自始即僅由國都以外之人擁護，而勞工兵士及農民之代表會議，則為民衆擁護，為民衆謀利，此等蘇維埃為社會革命黨，及社會民主黨所操縱。若輩深知勒夫政府目的在求中級人統治，而實行完全經濟與社會之改革，此殆非勞工統治，不可得也。

越數星期，臨時政府與蘇維埃代表之積不相能滋甚。是歲初夏，政府遂不得不與蘇維埃代表以參政之機會。此種辦法，益促內部之紛爭，政府益不堪其擾。以視前時，更難解決。蘇維埃派之反對延長戰爭，更肆言無忌。和平派與國家主義者之宣傳，皆引起紛擾不安。國家蓋已入於無政府狀態。在此種情形之下，無論何黨，苟能有一定政綱，領導民衆未有不可當權者。此布爾希維之所以立即出現也。

【一九一七年十一月之布爾希維革命】在二十世紀初葉之俄國社會主義，組成兩大黨，即社會革命黨，與社會民主黨是已。前者之主要目的，即在將土地自地主手中轉移於農民手中，實行私有制，而具合作

之精神。故此黨大部係鄉村的，實爲本國獨有，他國蓋無其儔。反觀社會民主黨，則由大部城市勞工組成，堅持馬克思階級鬪爭之思想，要求無產階級最後之威權。此其性質頗與西歐各國之社會黨相類。兩黨內各分爲中和激進兩派；方以類聚，物以羣分，兩黨之各派皆欲求其儔，以相聯合。社會革命黨之中和派與激進派稱右派與左派。在社會民主黨中和派曰門希維克①，即少數黨，其激進派曰布爾希維克②，即大多數黨。社會民主黨之兩派，與德法意等國社會主義之分爲改革派與正統派無殊。蓋門希維克相信社會主義之實行，須由漸進，且須與其他進步派與激進派合作。而布爾希維克則力主猛烈爆發之國際變化，而後可企及新制。

布爾希維克雖以大多數稱，但其初僅俄國社會黨之一小部，在蘇維埃制中不甚重要。門希維克則甚得勢，然布爾希維克則與臨時政府既無關係，又不對之負責，故未遭受任何阻撓。列寧③與托洛斯基④皆擅縱橫捭闔之才，果決有爲，機巧智慧。此二人者乃其戰勝攻取威名赫赫之領袖也。國民久困於戰爭，人心厭亂，此種無知識民衆最易受感情上之激動，而布爾希維克之政策，則足以使人感發興起。其要點即立時休戰，然後由無產階級代表從事媾和，放棄國債，誓不償還，立時沒收土地，以爲蘇維埃制中農民謀利，由勞工管理工廠及礦業，專利事業歸爲國有，政府操縱生產及分配，將蘇維埃制組成政府，實行無產階級獨裁。此種機智之宣傳，竟俾布爾希維克於一九一七年暮夏，得操縱大多數蘇維埃。臨時政府困於戰事之屢次挫敗，一切努力盡成泡影，於是俄國軍事之一敗塗地，而政權將轉移於布爾希維克統治之議會中，皆不待預

① Mensheviki ② Bolsheviki ③ Lenin ④ Trotski

卜而可知。在克倫斯基①領袖下之臨時政府，爲維軍事及政治大局計，蓋無所不用其極。但其恢復勢力之計劃，均歸失敗。軍事政治均不可收拾。十一月七日，（即舊歷十月二十五日，故有稱此次革命爲十月革命者）爲選舉新蘇維埃大會而召集之選舉，使布爾希維得七百議席之大多數。此大會之集會，實爲久已待發之政變出現之機會。十一月六日晚赤軍佔領政府重要機關，地方駐紮軍或坐壁上觀，或起而加入革命。七日黎明，臨時政府人員——克氏獨逃——皆被逮捕，翌日第三全俄蘇維埃大會乃正式宣布蘇俄社會主義聯邦共和國，並將政權移交人民委員會，以列寧爲主席，托洛斯基爲人民外交委員長。

此新制顯係一種武力與機智之產物。其成立並無俄國人民之意志表示；其當時以直接秘密普選權選舉之國民憲法會議，僅有少數之參與。前帝國之大部，皆不承認。即其勢力最強之處，如莫斯科一帶，地位亦不可保。然反對分子心喪氣沮，互相嫉妒，而終歸瓦解，至於失望。新政府自由調用軍隊，實行恐怖主義，——以視俄皇舊制之罪大惡極，固稍有間；乃得維持其地位，並繼續擴大其勢力。

新統治者之大目的有三，即與條頓各國媾和，促成立時之社會與經濟革命，並根據蘇維埃制組成永久之政府。爲達到第一種目的計，政府對各參戰國要求三個月之休戰。發布俄國檔案處之秘密條約。與條頓國家簽字爲獨立之休戰，並忍辱負重，承受布勒斯特里多佛斯克②條約。社會與經濟革命之進行，則以命令轉移一切工業設備於勞工之手。土地皆收歸國有，再使耕者管其田，礦產水道與森林，皆收歸國有。廢止俄國國立教會，抵賴大部國債，並取消貴族與中級人之種種權利，而成立久經醞釀之無產階級獨裁。

① Kerensky ② Brest-Litovsk

一九一八年七月十日，在莫斯科舉行之第五次全俄蘇維埃大會，採行成文憲法，遂將第三種政策確定其內。此次大會，乃純係布爾希維之集會。前在十一月選舉之憲法會議，已被壓迫，蓋以其爲社會革命黨所操縱也。全國各地之蘇維埃，已經將非布爾希維清除。第五次蘇維埃大會，純係由布爾希維克化之蘇維埃組成。故此新憲法乃係純革命集會之產物，並未有任何地方人民之複決或批准，而竟見諸施行。

【一九一八年之憲法與蘇維埃制度】該憲法乃係自一九一七年十一月政變以後，布爾希維當局頒布之宣言、法規及命令，合併而爲其基礎者也。此種基礎之最重要者，即爲若痛人民權利宣言，由列寧與托洛斯基起草，一九一八年春間，經憲法會議討論，此宣言實爲該憲法之第一條款。其餘五條款，多係新的。但其內包括之成案前例，亦復不少。第二條款規定關於財產、勞工教育、宗教及公民資格等項。第三條款規定中央與地方政府之組織。第四條款規定選舉權與選舉制度。第五條款規定預算事項。第六條款規定徽章、旗幟等項。此六條款分成十七章，共九十節，其全長超乎美國憲法之上。一九一八年七月經第五次全俄蘇維埃大會通過，一九一九至一九二三年屢次增補，一九二三年因聯盟憲法之制定，乃着手修正，修正憲法在一九二五年五月第十二次全俄大會通過。

憲法之特點，大有足述者。第一，即其對人民權利之奇特保障。此憲法既爲革命產物，故其對人民權利之記載最詳。然其所保障者，僅係彼勞動與被剝削者之權利而已。其規定固爲人民權利皆平等，但其上下文所載之意，則在防止以種族不同，而發生之差別待遇。而自始至終，其所規定保障者，只爲勞工之權利。勞

工得享言論，宗教，集會結社及教育等自由，其他階級之人民，則無所謂權利。但須知憲法實規定完全取消人民之分成階級，實此新制之主要目的。且憲法專在使勞工完全爲人民之中堅分子。憲法之第二顯著特點，卽其特別加重於國家政策，——與政府之組織及職權有別。憲法意在結束社會與經濟革命，並規定政治組織之方策。故取消土地私有，森林、礦產、收歸國有，生產與運輸之工具，亦收歸國有。廢止國立教會，教育排除宗教化，宣布不勞動者不得食，規定普及軍事訓練，將一切權力悉委諸勞工階級，甚至外交政策，亦包括在內。故其規定則在不割讓不賠償，立卽促成民治之和平，完全公開國際協約與關係。承認芬蘭之獨立，停止歐洲之剝削亞洲及其他各處之勞工。

憲法規定之政府制度，亦有若干顯著之特點。只許一部成年人民參政，當然並非奇特無偶。但其有選舉權者與無選舉權者之區別，則自古至今，蓋無其儔。其根本原則，卽只有生產人民，方得參政。故投票權與充任官吏權，委諸年達十八歲之人民，而無性別之分，且須有下列條件之一者：(a) 藉有益於社會生產之勞動，而得生活之資者；(b) 從事家庭勞動以輔助上項人之生產工作者；(c) 農民或農工不僱傭助手，以謀生利者；(d) 服務蘇維埃共和國海陸軍者；(e) 屬於上述之人，失其工作能力者。住在本國之外人，如從事工作，亦與本國人享有平等之政治權利。反觀下列階級，則皆爲無選舉權者：(1) 僱傭工人，以冀增其生利者；(2) 藉資本利息，或財產收入，以資生活，而不工作者；(3) 私營商人，與經紀人；(4) 僧侶牧師；(5) 前朝之警察偵探及憲兵。故凡以前之貴族，中級營業人，及專門職業者，皆在排除參政之列。蘇維埃實行統治，

而蘇維埃則完全由非資本主義生產者之代表組成。

政府制之第二顯著特點，即以職業代表，代地域代表是已。本書前部已經述及，西方國家現正要求，政治組織更須與社會團體及職業利益相合。此種觀念，在蘇俄憲法得以完全實現。城市蘇維埃非由地方區域選舉之議員組成，實係由城鎮工會及其他勞工團體選舉之代表組成。鄉村蘇維埃亦同此組織。省區蘇維埃，城市與鄉村代表皆聚於一處，亦以職業組成——農民，工人，兵士，及哥薩克<sup>①</sup>人種。惟在全俄蘇維埃大會，乃完全實行地域代表制。

由前所述，可知蘇維埃政府並非民治者也。俄國自由主義，昔嘗一時與英法諸國之民治思想相頡頏矣。改革家在一九〇四至〇五年間，首先要求國會政府，實則在一九一七年時，中和自由派倡此種高調，而勒夫之臨時政府，則希望漸進於此種趨勢。然一九〇六年之後，激進派頗不信任國民會議之民治政策。若輩痛惜中級人之改革派，常傾向與專制政府妥協。若輩已見西方之激進派不滿意於民治之結果，而方呼求其他政體。若輩深信爲其已身謀自由幸福，惟一之路徑，卽爲無產階級獨裁。故若輩放棄全國民治之觀念，而希望一種理想之國家，完全由勞工組成，完全爲勞工謀利。當其一朝執政，遂極力實行其理想，惟恐不及。在一九三四年，觀其實行十六年之結果，雖未能完全達到目的，但其前途應不無光明可言。

① Cossacks

## 第二十一章 聯邦政府

【聯邦之成立及其憲法】蘇俄政府成立以後，備嘗內亂外患之苦，痛感全俄統一之必要，對於同屬蘇維埃政體之各共和國，乃極力拉攏，一九二〇年一月十六日與白俄羅斯，同年十二月十八日與烏克蘭，翌年與大高加索各獨立共和國喬治亞，<sup>①</sup>阿才倍疆，<sup>②</sup>阿米尼亞，<sup>③</sup>依次締結同盟條約，將各該共和國如軍事、財政、交通、郵電、對外貿易等，與俄羅斯全體有重大關係之事項，歸蘇俄政府統轄。

一九二二年三月，喬治亞，阿米尼亞，阿才倍疆，在第佛里斯締結條約，組織大高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國，同年十一月十五日，因日本由沿海省撤兵，遠東共和國依其國民會議之議決，取消獨立，并入蘇俄本部。厥後蘇俄更積極進行，促成一正式大聯邦之建設，結果終得如願以償。

故今日之蘇聯係由七個蘇維埃聯邦共和國組成，即俄羅斯社會主義蘇維埃聯邦共和國，<sup>④</sup>烏克蘭社會主義蘇維埃聯邦共和國，<sup>⑤</sup>白俄羅斯社會主義蘇維埃聯邦共和國，<sup>⑥</sup>大高加索社會主義蘇維埃聯邦共和國，<sup>⑦</sup>土克曼社會主義蘇維埃聯邦共和國，<sup>⑧</sup>烏茲白克社會主義蘇維埃聯邦共和國，<sup>⑨</sup>大吉克社會主義蘇維埃聯邦共和國。<sup>⑩</sup>

此七邦並非同時加入蘇俄者，一九二二年十二月二十二日，俄羅斯，烏克蘭，白俄羅斯及大高加索，始

① Georgia ② Azertaijan ③ Armenia ④ The Russian Socialist Federal Soviet Republic ⑤ The Ukraine Socialist Soviet Republic ⑥ The White Russian Socialist Republic. ⑦ The Transcaspian Socialist Federal Soviet Republic ⑧ The Turkoman Socialist Soviet Republic ⑨ The Uzbek Socialist Soviet Republic ⑩ The Tadzhik Socialist Soviet Republic

在莫斯科以條約之形式結合一體。一九二四年十二月，土克曼與烏茲白克亦正式加入。至大吉克共和國之加入，則已至一九二九年十二月矣。

七個共和國之中，以俄羅斯爲最大，白俄羅斯爲最小。蘇俄聯邦無論在面積上及人口上，居於絕對領導之地位，合其他聯邦之總和，亦不能與之頡頏。現在蘇俄全境共有自治共和國十二，自治特別區十四，特別區或邊疆區十四。此種共和國及自治區邊疆區之劃分，悉依照經濟區制及民族文化爲標準。烏克蘭共和國包括莫達維亞①自治社會主義共和國；大高加索共和國係由阿才倍疆蘇維埃社會主義共和國、阿米尼亞及喬治亞社會主義蘇維埃共和國組合而成。阿才倍疆之內，又包括拉克尼氣芬②自治共和國及自治特別區一個；喬治亞共和國又包括阿布里西亞③自治共和國及阿加斯頓④自治共和國並自治特別區一個。此係蘇聯國家組成之大概。

蘇俄係一民族最複雜之國家，大小民族凡百餘種。在沙皇時代，其階級之壓迫，民族之仇恨，極度緊張。十一月革命以後，政府首先解放工農大衆，消滅民族之歧視，使少數民族自由發展，同時收互助之效。故各民族咸能融和一體。其次則爲經濟之互賴，亦足爲促成各共和國聯合之一因素。如烏克蘭之穀，高加索之煤油，土耳其斯坦之棉花，烏拉爾區之煤鐵，綿亙北部及西伯利亞中部之大森林，此諸多經濟狀況不同之區域，聯成一體當可互利。曩時蘇俄之所以能抵抗歐美各國之長期封鎖，社會主義之萌未至夭傷者，大抵不外此種原因。至於白俄羅斯，大高加索及烏克蘭倘不加入蘇聯，則亦無以對抗各資本主義國家之進攻。

① Moldavia ② Naklichevan ③ Abkhasian ④ Ajanistan

故蘇聯各共和國之加盟，純係自願的，加盟各自治共和國在憲法規定，在某種限度內，享有完全獨立之權，除蘇俄共和國外，各邦皆得隨時退出聯盟。此點與美國及瑞士之聯邦，完全不同。蘇聯國家之名稱，並無地域之限制，凡同一性質之國家，皆可自由加入。

聯邦條約共二十六條，連同聯邦成立宣言，并參照各共和國中央執行委員會之修正及決議案，遂爲蘇維埃聯邦憲法。此憲法經於一九二三年七月六日聯邦中央執行委員會第二次會議通過承認，一九二四年一月，聯邦蘇維埃大會予以確定，此即今日現行之蘇維埃聯邦憲法。除此之外，各聯邦國尚有各自之憲法。聯邦憲法成立後，各聯邦國憲法內，凡有違背聯邦憲法之處，皆須一一修改之。各聯邦國之憲法，皆係以蘇俄憲法爲模範而制定者，故明瞭蘇俄憲法，即可概其餘。

【蘇維埃大會】蘇維埃政治爲俄共產黨特創之一種代議制，與英法各國之代議制皆不相同。聯邦主權之最高機關，即爲聯邦蘇維埃大會。除關於規定各共和國自由脫盟及各共和國變更領土各條外，凡憲法所載之一切權力，以至改訂憲法之權，皆屬於聯邦蘇維埃大會。

聯邦蘇維埃大會，由州蘇維埃大會及市蘇維埃大會代表組織之。至選出比例，由州蘇維埃大會每住民十二萬五千人，選舉代表一名；由市蘇維埃大會選舉權者二萬五千人，選舉代表一名。選舉事件之所以不在一般共和國蘇維埃大會中舉行，而在各共和國之州及市蘇維埃中舉行者，其目的即在使代表與選民易於接近。

代表總數，共計二千一百二十四名，其中有議決權之議員，一千五百四十名。無議決權之諮詢議員，五百八十四名。有議決權之議員，其在一九二五年之分配形勢如下：蘇俄一〇六八人，佔百分之七七；烏克蘭二二五人，佔百分之二一；白俄羅斯一七人，佔百分之二；大高加索六一人，佔百分之五。蘇俄議員一〇六八人中，以二三人分配各自治共和國及自治州。大高加索六一人中，阿才倍疆得二四人，喬治亞二五人，阿米尼亞一二人。

據一九二六年調查：有議決權之議員之總數，共產黨佔百分之九十，無黨派百分之十。又依職業別之，則勞動者佔百分之四九，農民百分之二四，公務員百分之二五。又依性別言之，則男爲百分之九七，女爲百分之三。一九三一年選舉之第六屆聯邦大會，共產黨佔百分之七二強，共產黨青年團佔百分之二強，其無黨派者佔百分之二四。若依職業分之，則工業勞動者，佔百分之五五，農民佔百分之二六，知識分子佔百分之二八。

聯邦蘇維埃大會，以前每年開會一次，一九二七年改爲每兩年由聯邦中央執行委員會召集常會一次。但經聯邦中央執行委員會決定，或有各共和國二國以上之要求時，得召集臨時會議。在其開會時，政府即將內政外交情形，五年計劃之進展詳況，紅軍之組織內容等，一一報告。此外該大會並批准政府之提案，選舉中央執行委員會。最後則將立法權委諸中央執行委員會，行政權委諸人民委員會。

【中央執行委員會】按聯邦憲法第八條規定：在聯邦蘇維埃大會閉幕期間，聯邦中央執行委員會爲

行使聯邦之最高權力機關。在此期間，中央執行委員會得公佈各種法律，法令，議決及命令等，總攬蘇維埃聯邦立法行政兩方面之一切大權，並確定聯邦中央執行委員會幹部會及人民委員會之職權範圍。

聯邦中央執行委員會，由聯邦會議及民族會議組成。聯邦會議，由聯邦蘇維埃大會選任，以聯邦各共和國人口為比例，共有代表四一四人組成；民族會議，內有代表一三八人，則以各共和國各選出代表五名，各自治州各選出代表一名組成。此兩會議有同一權力，凡交付中央執行委員會討論之法案，不得此兩會議之承認，皆不能生效。如兩會議意見不同時，則交付協定委員會討論；如協定委員會仍不能一致時，則交付兩會議之聯席會議討論之。不幸聯席會議終不能獲得圓滿結果時，則最後之決定權，即屬於聯邦蘇維埃大會矣。

聯邦中央執行委員會之任期為一年。每年召集常會三次，每次時間一兩星期，由中央執行委員會幹部會決定，或聯邦政府或聯邦國之中央執行委員會之請求，亦得召集臨時會。

聯邦中央執行委員會閉會期間，聯邦之最高立法，執行及命令機關，即為該委員會之幹部會。該幹部會，由聯邦會議及民族會議之幹部會委員各九人，並中央執行委員會總會選任之委員九人組合而成。幹部會再依聯邦各共和國之數目，選出主席七人，輪流執行職務。聯邦中央執行委員會幹部會之主要職權，為監督蘇維埃聯邦各機關對於蘇維埃憲法之施行；及監督各機關對於聯邦蘇維埃大會或聯邦中央執行委員會幹部會各種決議之執行。此外並得停止或解散聯邦人民委員會，各人民委員會，及各共和國之

中央執行委員會及人民委員會之各種決議。其對各共和國蘇維埃大會之決議，亦得予以停止。惟最後則須對聯邦中央執行委員會負責。

【人民委員會】聯邦人民委員會，係由中央執行委員會選任，設正副主席各一人，其性質類似英法各國之內閣。蓋聯邦蘇維埃大會及中央執行委員會均非常設機關，中央執行委員會幹部會雖得於中央執行委員會指定之範圍內，執行行政務，但單獨執行頗多困難，故須另置聯邦人民委員會，為分科執行行政務之常設機關。倘就形式言之，亦可謂中央執行委員會幹部會有英法各國之大部立法權，而人民委員會則有其大部行政權。但就實際言，人民委員會各部負責人，大都係在共產黨佔有重要地位者，若輩之決議亦頗能左右中央執行委員會及其幹部會。在法律上，人民委員與英法各國之閣員相同，由中央執行委員會任命並對之負責。

人民委員會可分兩種：一為全聯邦的，一為聯合的。前者係全聯邦獨有的，後者係聯邦各共和國所共有的。全聯邦獨有者，即以其在事業性質上及國家權益上，不容其分開。計有下列九部：（一）外交人民委員部，（二）陸海軍人民委員部，（三）對外貿易人民委員部，（四）陸上交通人民委員部，（五）水上運輸人民委員部，（六）郵電人民委員部，（七）重工業人民委員部，（八）林業人民委員部，（九）國營農場人民委員部。其各共和國所共有者，乃因事業性質上無須集權於中央，俾各邦自由發展，較為有利。計有下列五部：（一）國內糧食人民委員部，（二）工農監察人民委員部，（三）農業人民委員部，（四）輕工業人民委員部，（五）財政

人民委員部。上述各部，每部設人民委員長一人，下設有幹事會，由人民委員會任命。其全聯邦的各部，在各共和國內，派有所屬之全權代表，該代表等於各該邦中央執行委員會解決某種問題時，有討論及決議之權。至聯合的各部，則在各共和國內，不另設分機關。同時各共和國亦派一常任代表於莫斯科，以參與聯邦人民委員會，而擁護其本邦之利益。

此外更附設有各種獨委員會，其主要者：(一)勞動國防委員會，(二)國家設計委員會，(三)國家政治保安局，(四)中央租讓委員會。勞動國防委員會，目的為設計全聯邦財政、經濟計劃與整個的國民經濟及政治情形相調整，指導全聯邦各種人民委員會關於經濟的活動，並研究國防問題。其主席由人民委員會主席兼任。國家設計委員會，此係列寧「計劃經濟」<sup>①</sup>理想之實現。其惟一目的，即在使蘇聯由農產落後之國家，變成現代工業的社會主義之國家。自一九二〇年以後，蘇聯對此問題頗費研究。其最大之成績，厥為自一九二七至一九三二年之第一次五年計劃；該計劃包括發展蘇聯整個之經濟，如工業、農業、財政、運輸等，同時對於發展社會事業，尤其是對於發展教育，亦在計劃之內。第二次五年計劃在一九三二年，經共產黨第十七次大會通過其大綱，現正在進行中。此外各共和國亦施行「計劃經濟」，而受聯邦設計委員會之監督。

國家政治保安局，直隸於聯邦人民委員會，為取締政治的經濟的反革命運動及陰謀暴動而設。該局亦與全聯邦的各人民委員部性質相同，僅在各共和國內，派有全權代表。其行動之合法與否，由聯邦之最

① Planned economy

高法院檢察官根據中央執行委員會特別決議書監察之最後則中央租讓委員會係管理外人投資蘇聯各工商業之一切事宜。

【司法機關】聯邦最高之司法機關，厥為最高法院。該院附屬聯邦中央執行委員會，由該委員會幹部會任命主席一人，副主席一人，並法官三十人。共分民事、刑事及軍事三庭。最高法院不僅保障聯邦之權益，且亦保障各共和國之權益；故當其全院開會時，各共和國最高法院之主席七人皆行參加。聯邦最高法院之根本任務，即在確認聯邦領土內革命行為之合法。其職權如下：（一）統轄聯邦各共和國之最高法院，及關於聯邦共同立法問題，向各共和國，與以指導及說明。（二）解決各共和國間裁判上之爭議。（三）審理及解決聯邦高級職員之瀆職事件，及關係聯邦二共和國或數共和國特別重大之民刑事事件。（四）依據憲法之見地，對於聯邦各共和國之決議是否合法，與以判斷。

除普通法院之外，聯邦有若干特別法院及委員會。如政府各機關間關於財產之爭執，則由勞動國防委員會，各共和國經濟委員會及地方蘇維埃等任命之公斷委員會審理。關於土地問題之爭執，則由土地委員會審理，其違犯勞工法典之案件，則由人民法院<sup>①</sup>之特別庭審理。最後則凡違犯軍紀軍法之重罪，由軍事法院審理，而其判決則應由聯邦最高法院軍事庭予以審定。至於各共和國，則皆有下列各法院：（一）人民法院，（二）地方法院，（三）最高法院。

最高法院有自中央執行委員會幹部會任命之檢察官及副檢察官，其職權為監督執行最高法院應

① The People's Court

解決之一切案件，開庭時對罪狀之主張，以及遇有否認該法院判決時，得向聯邦中央執行委員會幹部會提出上訴。凡關於前述四項內各種問題欲送交聯邦最高法院審查者，必須經由聯邦中央執行委員會幹部會，或聯邦最高法院檢察官，或各共和國最高法院檢察官，或聯邦政治保安局。蘇聯之司法制度，大抵建築於革命觀念之上，其審判頗受政治勢力之左右，法官本身多屬於政務官，其任期無一定保障。至於高級官吏之彈劾，亦如英國之單一制，而無行政法院之設。但聯邦另有最高軍事法院之設。

【邦政府組織】聯邦各共和國之政府組織，為謀聯邦統治機關之調和統一，於必要之範圍內，以聯邦憲法概括規定之。各共和國之制度與聯邦相比，具體而微。僅就蘇俄共和國而言，其最高權力機關為全俄蘇維埃大會，其構成與聯邦蘇維埃大會相同；即由市蘇維埃及州蘇維埃大會選出之；前者每選民二萬五千選出一人，後者每居民十二萬五千選出一人。若全俄蘇維埃大會改選之期迫近，而州蘇維埃大會尙未開會時，則組織全俄蘇維埃大會之代表，即由區蘇維埃大會選出。

全俄蘇維埃大會，由全俄中央執行委員會召集之，該委員會除每年召集常會一次外，由本身之發起，或共和國全體人民二分之一以上之地方蘇維埃之請求，得召集臨時會議。全俄蘇維埃大會，為蘇俄共和國之最高權力機關，即立法、行政、司法等職權，皆由其操縱。

蘇維埃大會閉會期中，全俄之最高權力機關，即為全俄中央執行委員會。全俄中央執行委員會，為蘇俄共和國之最高立法、行政及監督機關，除監督共和國憲法及全俄蘇維埃大會決議之實施外，並審核批

准人民委員會或各人民委員部提出之法案。又得自行制定法令而頒佈之。

在全俄中央執行委員會閉會期中，該委員會幹部會爲共和國最高立法、行政及監督機關。幹部會由中央執行委員會任命之。幹部會頒佈法令，應用中央執行委員會之名義。由人民委員會之推薦，任命各人民委員，其對人民委員會之決議，得予以批准或停止。但於下屆中央執行委員會開會時，即頒交議。

共和國亦與聯邦相同，除蘇維埃大會及中央執行委員會外，並設有人民委員會。其執行之職權，實兼立法與行政，性質與聯邦人民委員會相似。全俄人民委員會設主席一人，副主席二人，下有人民委員長十人：(一)國內貿易，(二)輕工業，(三)工農監察，(四)財政，(五)國內糧食，(六)農業，(七)社會保險，(八)教育，(九)內政，(十)司法，(十一)衛生。

以上關於內政、司法、教育、衛生、國內貿易及社會保險等，係屬於共和國獨立之自治事項，故統稱自治人民委員部；其餘各人民委員部，則須受同名之聯邦人民委員部之指揮與監督，故統稱協同人民委員部。觀上所述，則是關於外交、軍事、交通及對外貿易等項，皆由聯邦政府處理，各邦不得參與。至關於財政、農業、國內糧食、輕工業及工農監察等項，大抵由聯邦政府立法，然後由各共和國遵照施行，或制定其他附帶條例。其餘如內政、司法、教育、衛生、社會保險及國內貿易等項，始屬於各共和國之權限以內。但法庭制度、民刑法及土地法，教育與衛生之普通原則，亦均由聯邦政府規定。結果，各共和國主權之縮小，幾不能與美國各邦相提並論矣。

【地方政府】舊俄時代，地方制度分省、<sup>①</sup>縣、<sup>②</sup>鄉、<sup>③</sup>鎮、<sup>④</sup>四級。革命後屢有更改，至一九三〇年第十六次共產黨大會決定變更區劃，依照經濟原則，劃分爲（一）自治共和國，（二）特別區或邊疆區，<sup>⑤</sup>（三）自治州，<sup>⑥</sup>（四）區，<sup>⑦</sup>（五）鄉村蘇維埃。<sup>⑧</sup>故新地方行政機關，即自治共和國蘇維埃大會及其中央執行委員會，特別區或邊疆區蘇維埃大會及其執行委員會，區蘇維埃大會及其執行委員會，以及鄉村蘇維埃與城市蘇維埃等。此種劃分，蘇聯包括之共和國皆相一致；惟烏克蘭有州區及區以下之鄉村蘇維埃，至其他共和國，亦頗與烏克蘭相似。

自治共和國大都無憲法，至其政府組織，通常由所屬聯邦共和國之憲法決定一切。一九二五年之蘇俄新憲法，即如此規定：『自治共和國之權力機關，依蘇俄之憲法而定。』在聯邦中央執行委員會民族會議之內，自治共和國在原則上與各邦代表權相同。至於自治共和國之蘇維埃大會，中央執行委員會幹部會，人民委員會等機關，在形式上與聯邦各共和國初無二致，惟其範圍則甚狹小。自治共和國自治人民委員部以外之人民委員部，不直隸於聯邦人民委員部，而受聯邦共和國人民委員部之指揮。

特別區或邊疆區，僅蘇俄一邦有此組織。其蘇維埃大會，由城市蘇維埃，每選民五千人選一代表，及州蘇維埃大會每二萬五千人選一代表所組成。特別區蘇維埃大會，每年開會一次，決定區內一切事宜，並選出區執行委員，行使區蘇維埃大會閉會期中之職權。區執行委員額數，由全俄中央執行委員會幹部會決定。

① Gubernia ② Uyezce ③ Volost ④ Selo. ⑤ Oblastor ⑥ Okrug. ⑦ Raion ⑧ Selsoviet

特別區執行委員會之下，設有下列各委員會：(一)國民經濟委員會，(二)國民教育委員會，(三)工農監察委員會，(四)土地委員會，(五)商業委員會，(六)財政委員會，(七)公用委員會，(八)衛生委員會，(九)社會保險委員會，(十)軍事委員會，(十一)政治保安委員會，(十二)統計委員會，(十三)總務委員會，(十四)管卷委員會。上述各委員會，皆對區執行委員會及全俄同種人民委員部負責。

州之最高權力機關，爲州蘇維埃大會，係由城市蘇維埃及其管轄區以外之工廠作坊，每千人選代表一名，區蘇維埃大會每五千人選代表一名所組成。州蘇維埃大會每年開會一次，如有緊急事故，得依法召集臨時會議。大會選舉州執行委員，人數不得超過四十五名。州執行委員會亦須選出幹部會，最多爲九人。幹部會之下，設有三部：(一)秘書處，(二)組織部，(三)設計委員會。州執行委員會之下，分設各局：(一)地方經濟局，(二)國民教育局，(三)土地局，(四)商業局，(五)財政局，(六)社會保險局，(七)軍事局，(八)統計局，(九)總務局，(十)管卷處。

區之最高權力機關，爲區蘇維埃大會，係由本區內鄉村蘇維埃按每三百居民選代表一人，及城市蘇維埃與市外工場作坊按每六十人選代表一名所組成。大會代表不得超過一百五十四人。區蘇維埃大會每年開會一次，大會選出區執行委員會及檢查委員會，檢查委員會一面監督區執行委員會之工作，同時將其本身之工作報告於區蘇維埃大會。區執行委員通常以二十一人爲限，大區得增至三十人。區執行委員會再選出三人至五人之幹部會。區執行委員會下分設地方經濟、國民教育、土地、財政、衛生等科。

鄉村蘇維埃爲蘇維埃制度最下層之基本組織。每居民百人可選代表一名，每年選舉一次。鄉村蘇維埃主要之職責，即在發展農村合作社，加緊成立集團農場，並指導鄉村各團體及組織之活動。其在每兩周開會時，鄉村任何社會團體及有選舉權之公民，皆得出席旁聽。鄉村民衆有監督之權。大會每年至少須向選民兩次報告工作情形。此外並有檢查委員會，以資考查鄉村蘇維埃之工作，並檢閱其財政及經濟之活動。

此外尚有城市蘇維埃，爲城市之最高權力機關，每年選舉一次，其產出代表之選民比率，因城市人口多寡而有不同，如一千人口之城市，則每選民十五人舉代表一名；十萬人口以上之城市，則每選民二百人舉代表一名，至莫斯科及列寧格勒，則以人煙特爲稠密之故，每選民四百人始得舉代表一名。市區蘇維埃之任務，即在處理本城文化、建設、經濟等事。

在較大城市之工人居住區中，得推選一城市執行委員會。人數不可超過七人，七人中再選出三人組成之幹部會。執行委員會普通分設：(一)公用事業委員會，(二)財政預算委員會，(三)國民教育委員會，(四)公衆衛生委員會，(五)合作商業委員會，(六)工業監督委員會。其他如行政、法制、文化、商業、社會經濟等委員會，則大抵皆因城市之需要爲轉移。

【選舉制度】蘇維埃之系統，係由鄉村及市外工廠之蘇維埃開始，直至聯邦蘇維埃大會爲止。各級蘇維埃之代表，均係由地方選舉產出，而有相當職能者。地方蘇維埃，行直接選舉；高級蘇維埃，行間接選舉。政

府規定無組織之選民，如家庭主婦，手工業者及其他，均按地理區域投票；反之，有組織之選民，如勞動者，集團農場之農民傭工等，則可在其工作之場所投票。蘇聯之投票，係為生產羣衆所保留之一種階級的權利。至於依賴不勞而獲之收入，或以從事傭雇其他勞力而得利潤之人，如私人商販，富農，舊時之貴族分子，資產階級及牧師等，政府一概禁其投票權。選舉之開始，係採用舉手之投票法。在蘇聯之選舉中，工業勞動者較農民多享兩種利益：（一）城市蘇維埃及工廠之蘇維埃，指定在每二萬五千選民中舉出代表一人，而鄉村蘇維埃則須十二萬五千選民中始舉出代表一人；（二）勞動者選舉之代表，可直接參加高級蘇維埃會議，而農民之代表，則仍須經過區蘇維埃及州蘇維埃兩階段。此種選舉權之差別，政府認為在由資本主義至共產主義之過渡時期，階級自覺及有政治訓練之工業勞動者，必須居於退步之農民之領導地位。

蘇聯選舉制與英法各國不同之一點，即其不以地理之區域為投票之標準，而以職業為標準，最顯著之職業即為工、農、兵。此外則在蘇聯如為生產分子，不分男女，皆有同等之選舉權，絕無歐美諸多國家剝奪或限制女子選舉權之情形。最後則選舉由共產黨一黨操縱，此亦與歐美各國不同者。

【階級之本質】蘇聯之領袖，對一個工業的無產階級專政之事實，向來不曾否認。列寧認為在一個共產主義之社會中，所有之階級均可廢除，階級鬭爭之原因，亦可根本消滅。如此則國家即無存在之必要矣。蓋在此種社會中，雖有政府，亦將無所用之。但列寧又主張在由資本主義至共產主義之過渡期間，不僅須保留國家，且統治者之無產階級，實應以之為實現共產主義之工具。質言之，共產主義只能以強有力之無

產階級專政，始可達到目的。

工業化及集團農業化之加速，轉使蘇聯之階級鬭爭愈趨尖銳化。無產階級之社會，現在尙未實現。國家統制工業、農業及其他事業，其加速擴展之結果，遂使強大之權力，悉行集中於政府之掌握。此種情形：直至一九三四年，仍無衰減之象徵。此種權力現在繼續由無產階級之獨裁政府操縱。無產階級之獨裁政府，係由共產黨統治，僅能代表工業勞動者之利益。

關於蘇聯之階級性，可由蘇聯各方面表現之。普通選舉權之應用，爲工業勞動者所享有。同時，勞動者在一般生活及教育各方面，均享有諸多特權，而爲其他階級所不可得者。蘇聯之法律，係以一個階級爲基礎，對於所有罪犯，均廢止死刑之處分，惟反革命之案件，則爲例外。凡危及無產階級專政之案件，無論其係實際反革命抑係理論的反革命，大抵處以死刑。蘇聯政府則認爲：除反革命之罪犯外，其他罪犯均應加以改造或重行訓練，俾其開一自新之路。蘇聯之刑律，除苛待所謂反革命之罪犯外，頗爲歐美法學家視爲極合人道之典型。蘇聯之保護勞動者，其理由卽謂資本主義國家完全保護資產階級，而歧視無產階級，故必有以糾正之。

【個人之自由】歐美諸國之自由主義者，對蘇聯之限制個人自由，頗爲驚異。歐美各國向來所享之公民自由，在蘇聯憲法中一概抹殺。其享有法律上之特權者，祇有共產黨，其他政治團體則不得與焉。人民雖有信仰之自由，但事實上政府對宗教組織極加壓迫，反宗教之宣傳，實爲政府所允許。人民亦不得享有言

論自由，出版事業悉由政府管理，一切交通機關如電話、電報及無線電等，皆在政府統制之下。在事實上研究學術亦不得自由；學校教授教員等，皆由政府雇傭，其對非正統的，非馬克思主義之意見，無論在講演或著作中，皆不得發表。凡文學及藝術之作家，不得表現個人之情緒，而必須代表一種羣衆之反應，要不脫出五年計劃之完成及共產主義之奮鬥範圍以外。政府更有時在積極方面，命令藝術專家從事於補益農工弱點之工作。凡此種種，又非法西斯統治下之意大利所可同日而語者矣。

蘇聯國家缺乏西方意義之自由，其領袖對此事實並不否認。蓋其根本主張，即謂在革命奮鬥緊張之際，應將個人自由加以強力之抑制；並指出在大戰期間，西歐最富民主治精神之國家，亦嘗爲達到一種公共目的，而犧牲個人之自由。蘇聯之無產階級，係國家之握政權階級，其實際上所享之自由，較諸歐美資產階級剝削下之勞動者，已有天上人間之差。無產階級所需要者爲求得工作，西方國家雖有言論自由，其於失業之勞動者毫無裨益。實則，在大戰以前，俄國之無產階級，並不得享有自由。西方國家由文藝復興及宗教改革後，始遺有個人神聖自由一觀念，俄國民衆自始即無此印像。現在蘇聯之無產階級既已獲得政權，除對物質之缺乏，間有不滿意外，其對蘇維埃國家之政治基礎，並無怨尤。

【制度之特徵】據蘇聯之布爾希維主義者言，蘇維埃制至少有下列六種特點：（一）此制係在階級未消滅之前，最廣汎最民主之國家形式，藉農工聯合而以多數統治少數；（二）此制爲最具國際性之國家形式，凡經解放之各國勞苦羣衆，皆可互相團結，以加入於一個聯邦統系之下；（三）此制對無產階級領導大

多數被剝削之羣衆，極爲合宜；(四)此制聯合立法行政爲一體，並以選舉單位代替選舉區域，使工農直接連繫，同時又使工農與行政機關直接連繫；(五)此制可以摧毀舊的資產階級官僚機關；(六)此制使廣大之羣衆，直接參與公務之處，國家將必逐漸消滅。

對蘇聯政府制度，最後尙欲述其二三重要事實；第一，在此制下，並無所謂分權主義，聯邦蘇維埃大會爲各種政府職權之總匯，中央執行委員會，則兼爲行政與立法機關，憲法上並無有系統之司法機關之規定。第二種事實，卽其代表與民治遠不逮英美各國之更爲直接：人民選出鄉村蘇維埃，鄉村蘇維埃選出區蘇維埃，區蘇維埃選出州蘇維埃，州蘇維埃派遣代表至莫斯科之蘇維埃大會，然後聯邦蘇維埃大會選出委員，以執行國家政事，是委員之去民衆選舉遠甚，而政府領袖將不免以勢力左右蘇維埃大會，結果必無民意可言。曩曾有學者謂苟非實行應用比例代表制，則少數黨終必被排斥，而中央執行委員會將完全由大多數黨組成。由今觀之，可謂不幸而言中矣。

第三種彰明較著之事實，卽此制之運用，完全以一黨利益爲依歸，其幾經折磨，委曲求全，無非爲一黨專政計。蘇維埃主義與布爾希維主義合作成功，而蘇維埃實爲共產黨藉以得勢之工具。最初蘇維埃之不依布爾希維主義者，皆爲該黨一一解散，有時不惜應用帝俄時代之勢力與手段，以謀鞏固其本黨之專政。凡此所述，皆係蘇俄革命甫告成功後，西方國家一般學者之批評。今此制度實行十六年，已證明其具有充分之優點矣。

【經濟設施】一九一七年之蘇俄革命，與一七八九年之法國革命不同，前者係一種具有經濟目的之革命，後者則係具有一種政治目的之革命。蓋蘇俄革命領袖浸潤於馬克思之哲學，其主張為廢除個人主義，而建立共產主義之國家，將一切政治的經濟的權力悉行置諸無產階級掌握之中。因此，在一九一七年十一月革命成功之翌日，即頒佈土地國有令，其後繼續頒佈銀行國有令，工業國營令，國債廢棄令，銀行存款徵發令，繼承權廢止令，鐵路船舶國有令，及私有骨董品徵發令等。凡土地、森林、礦山、鐵道、工場、製造所，均化為國有。商業亦歸國家獨佔。在各鄉村中，設立貧農委員會，<sup>①</sup>執行一切職務，自有麥穀盈餘之鄉村以武力徵收糧食，首先解決食料缺乏之難題。對於工農生活上必需品之分配，採用勞動券制度。各人應得物品之分量，按其勞力之多寡而定，故其分配機關成立頗多，而最高國民經濟會議，<sup>②</sup>即為管理生產及分配之主腦機關。

革命後，政府因感於工人知識及能力兩俱欠缺，一旦將所有工廠企業宣佈國有，結果恐將全部經濟生活陷於停頓，故其當時之經濟政策，即係利用蘇維埃政府機關之權力，強迫原有之廠主繼續為蘇維埃政府工作，而由工人為之監督。

一九一八年夏季，協約國開始傾其全力干涉蘇俄，舊廠主紛紛逃亡，而糧食及生產原料地域又先後失掉，國內經濟組織完全破壞，人民大起恐慌，而城市之資本主義分子，鄉村之富農以及小資產階級，處處阻撓蘇維埃政府之措施。結果影響蘇維埃政府之國防計劃，在此種情形下，蘇維埃政府遂不得不採取軍

① Committees of the Poor Peasantry ② The Supreme Council of Public Economy

事共產政策。其重要措施如下：（一）實行糧食強徵制度，（二）擴大工業國有之範圍，（三）對於工業之管理，以及原料之供給與使用，採行集中制，（四）禁止買賣，代以物品分配券，而以合作社為分配機關。

實行軍事共產之時期，係自一九一八年夏季起，至一九二一年春季止。在此三年期間，蘇俄政府雖取得最後之軍事勝利，然其結果，整個社會經濟破產，國家已成土崩魚爛之勢，以致民怨沸騰，暴動四起，其所演之連環的革命慘劇，在歷史上得未曾有。至是而取消軍事共產主義之呼聲，漸囂塵上，蘇維埃政府亦認其為必要。一九二一年三月二十八日，乃頒佈買賣自由，以及停止糧食強徵之法令。而新經濟政策，亦自是發端。

一九二一年三月，蘇俄政府頒佈新經濟政策，於是完全結束過去共產主義之制度。新經濟政策之目的，即在謀經濟之復興。其內容要如下列：（一）恢復貿易制度，并令其充分發展，使商業成為推動整個國民經濟之要素。（二）對農村經濟開放一條出路，使農產品得輸送於市場，俾其發展。（三）極力發展農村經濟，以保障工業中原料之供給，以及對城市之糧食供給。（四）發展輕工業，以滿足民衆日常之需用品。（五）開放國有輕工業，並設立運輸商品之機關。（六）擴充小規模之工業生產，使其能盡量供給市場之需要。（七）加緊城市與鄉村之連繫，使農工業得以充分發展，而保障國家之預算，以及金融之穩固。（八）增厚資本之積壘，以備發展重工業，而資改造整個國民經濟。

在新經濟政策推行之五六年中，蘇俄國家之工業化，日形邁進。城市人口亦日見增多，因而糧食及原

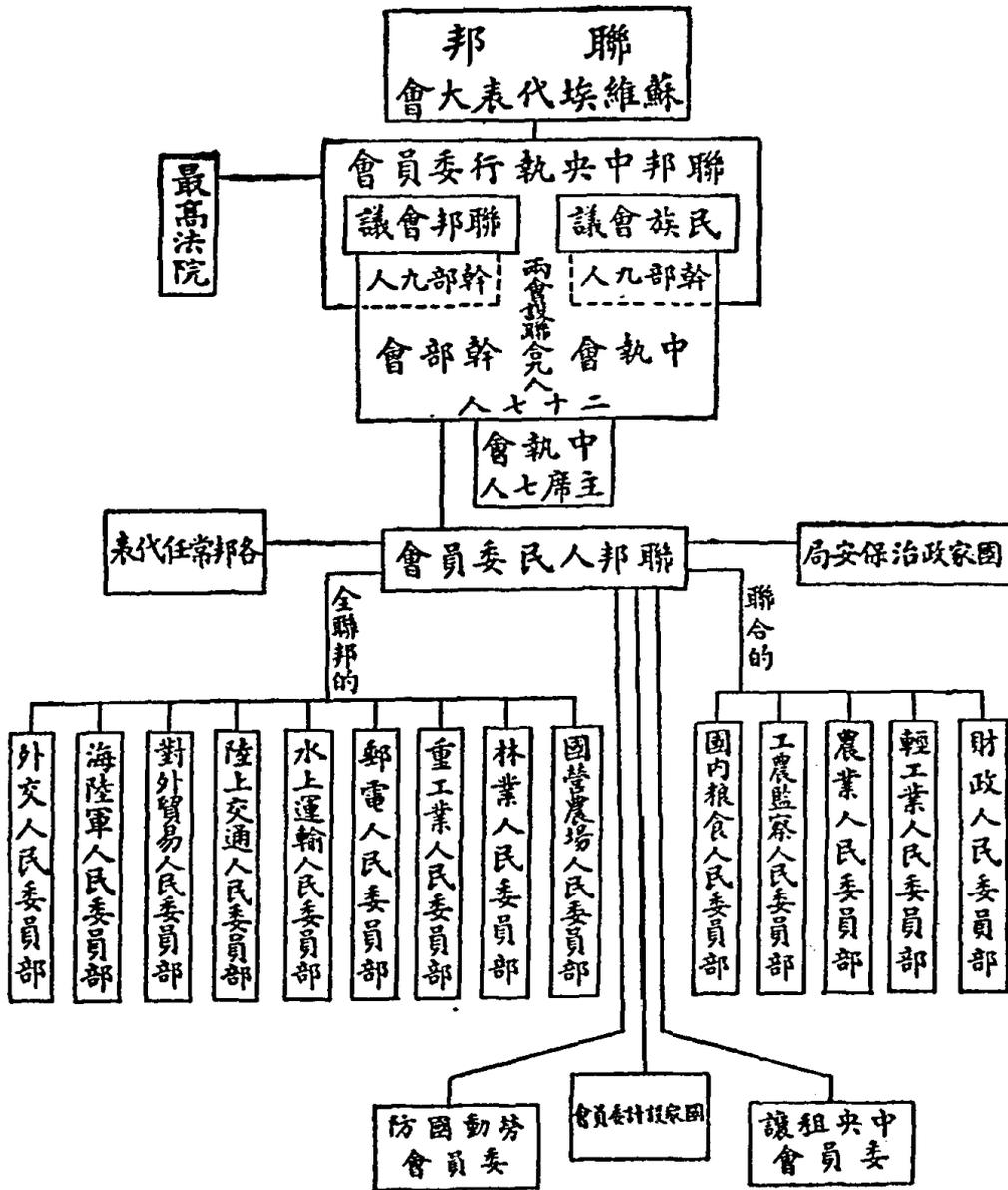
料之需要亦日見增多。於是政府乃使散漫之小農經營聯成一體，而爲大規模社會化之經營，此即第一次五年計劃所規定之集團農業。第一五年計劃之根本任務即爲：（一）加速推行國家之工業化，（二）在工業化之基礎上推行鄉村之集團化，（三）根本剷除富農階級。故第一次五年計劃實係蘇俄政府開始向資本主義分子總攻之起點。於是又演成種種階級鬭爭之慘劇。第一次五年計劃在一九三二年完成。結果即爲重工業之驚人發展，而集團農業亦頗告成功。

第二次五年計劃，據一九三四年一月二十七日蘇聯共黨十七次代表大會席上，聯邦人民委員會主席莫洛托夫<sup>①</sup>所報告之任務有三：（一）即資本主義成分與階級一般之最後肅清，造成階級差別與剝削關係之諸原因的全部消滅，在經濟上與民衆心理上，資本主義之殘餘的克服，蘇聯整個勞動大衆走向一無產階級的社會主義社會方向去之自覺而積極的建設者之轉變。（二）即工人與集團農民大衆幸福之進一步的提高，以及勞動者消費水平兩倍半至三倍之增高。（三）即整個國民經濟、工業、運輸、農業、整個技術改造之完成。

蘇聯自一九二一年起，直至今日，完全在新經濟政策上邁進。在新經濟政策推行之歷程中，可劃分爲三階段：第一階段即爲退卻時期，即由軍事共產主義之進攻而轉爲退卻。第二階段即自一九二三年起，蘇維埃政府又轉向進攻之戰線上。第三階段即蘇聯政府藉第一次五年計劃，而向全國資本主義之殘餘作總攻擊。至其最後之勝利，則須俟諸第二次第三次五年計劃之努力如何。

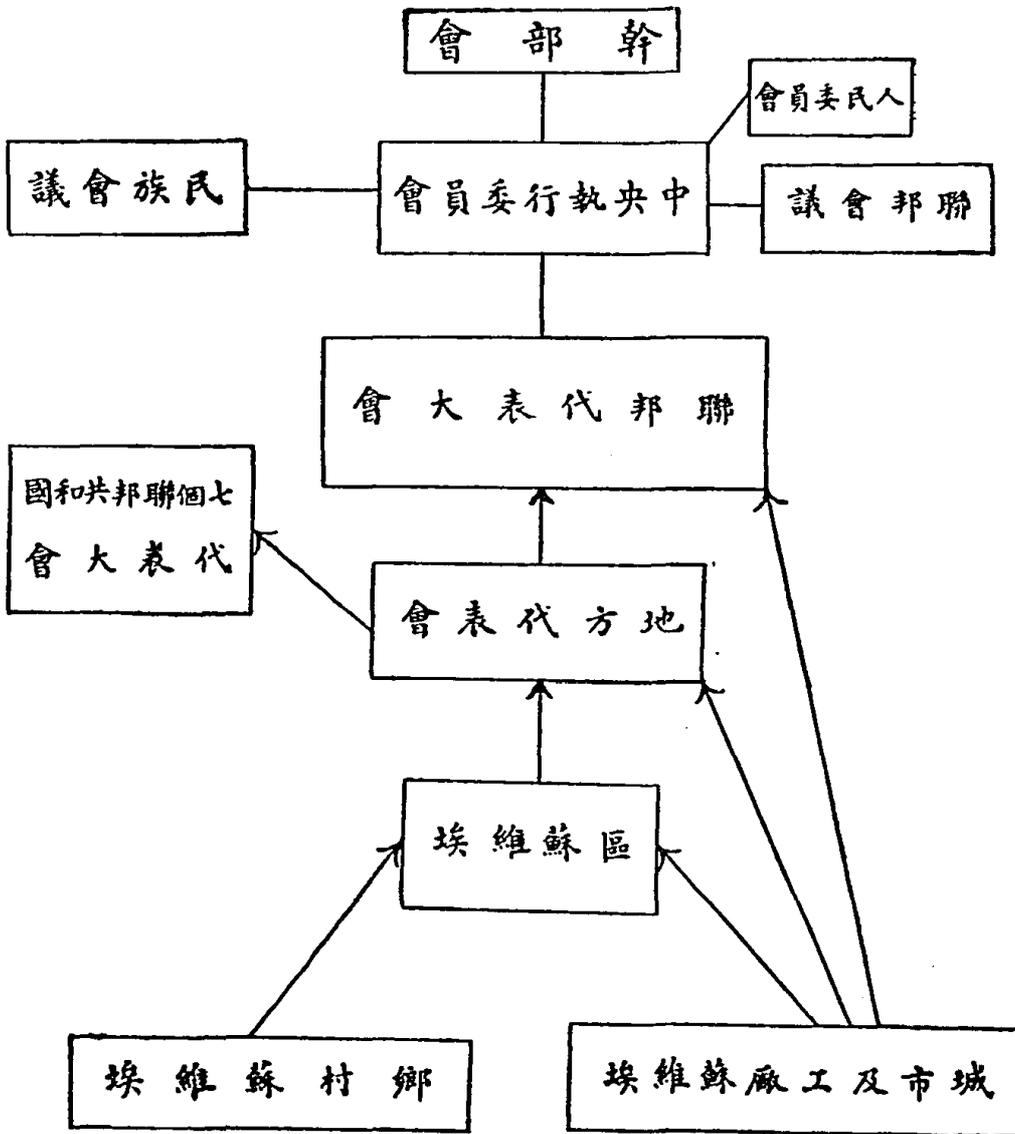
① Viacheslav Mikhaïlovich Molotov

附表(一) 聯邦政府組織之系統



(註)一，聯邦中央執行委員會及人民委員會之下，尚有諸多附屬機關，本表從略。

二，本表參見中國與蘇俄季刊創刊號一四頁。



附表(二)蘇維埃選舉之系統

(註)本表參見 New Governments in Europe. P. 362, by Raymond Leslie Buell. 1934.

## 附錄

### (一) 勞苦的與被侵掠的平民權利宣言

一、俄羅斯現爲一工、兵、農蘇維埃共和國，中央與地方的行政全權，全部交付於蘇維埃共和國，是自由民族一種自由結合，是許多民族共和國的一個聯邦。

二、因有下列幾種目的，如防止人類侵掠人類，廢除社會上種種階級的區分，剷除侵掠他人的人，建設一社會主義的社會團體，以及保障社會主義在各地的勝利等等，所以「大會」(指一九一八年一月二十七日的第三次全俄蘇維埃大會而言)特發表下列幾條宣言：

(1) 因爲要達到土地作爲社會的共有財產，廢止個人的私有權利之目的，使俄羅斯共和國底領土，成爲全國人民底財產，根據個人平等的使用權利，將俄羅斯共和國境內的土地，無代價的交給作工的人民使用。含有公共價值的森林、礦產、水道以及農具與家畜、田地與農場，悉化爲國有，作爲國家的財產。

(2) 俄羅斯蘇維埃共和國境內的工廠、礦產、鐵道以及生產機關與分配機關完全移歸國有。第一

步手續，就是工人管理產業及最高公衆經濟委員會二項法令，我們這裏都認可了。

(3) 解放工人羣衆脫離資本主義羈絆的一種條件，就是將各家銀行都移歸蘇維埃共和國所有，這也是我們認可了的。

(4) 爲要消滅社會中的寄生分子，要使產業組織建築於公衆的基礎之上。凡爲蘇維埃共和國底國民，都有作工的義務。

(5) 因爲要保護勞工羣衆底權利之安全，滅絕侵掠者恢復政權的能力。所以要使工人武裝，組成紅軍。完全解除資產階級的武裝。

三、戰爭演成流血的慘劇，罪大惡極，原因都在爲資本主義與帝國主義所促成，我們要從資本主義與帝國主義底爪牙中去拯救人類，大會贊成並認可蘇維埃委員會下列幾種行動：

(1) 廢除種種密約，組織軍隊中現在互相對立的工人與農人間之友誼團體，停付戰爭的賠款，採用革命方法，根據民族自決，實行沒有割地沒有賠款的無條件媾和之政策。

(2) 完全破壞資本制度的文明社會之野蠻政策，這種政策，無非是幾種特出民族中的侵掠者，奴隸了幾萬萬亞洲殖民地與各小國的勞工羣衆，而自握大權罷了。

(3) 承認芬蘭的完全獨立，撤回俄國駐在波斯的軍隊，以及給與阿米尼亞的自決權利。

(4) 取消俄皇政府向外國銀行行中及國內富翁手中所借來的債款，這是反對國際的銀行家與

資財家的第一聲打擊。

四、大會相信現在與侵掠者決鬥的時候，各行政機關中他們都無位置勝利可操左券，政權現在完全握在勞動羣衆與其代表機關，工兵農代表蘇維埃手中。

## (二) 社會主義蘇維埃共和國聯邦成立宣言及條約

### 第一部 社會主義蘇維埃共和國聯邦成立宣言

自從各蘇維埃共和國建立之後，全世界各國分成了兩個對敵的營寨，即資本主義的營寨與社會主義的營寨。那裏，在資本主義的營寨裏面，統治着國家的怨恨與不平，殖民地底奴役，狹義愛國主義，民族的仇恨與掠奪，帝國主義底兇暴與戰爭。這裏，在社會主義的營寨裏面，滿佈了互助的信用與和平，民族底自由與平等，平民間底和平的互助生活與親密的協作。

幾百年來資本主義世界所用以解決民族問題底方法，用一個人可以剝削別人底制度，阻止人民自由發展，已經是證明無用了。而在反面，民族間的糾紛愈演愈烈，直搖動資本主義本身之生存。有產階級已經證明不能在人類中間再做什麼協同的工作。

只有蘇維埃共和國底營寨中是唯一可能的，在為大多數人民所保衛底無產階級專政底條件之下，除去民族的宿怨，創造相互的信義，建立在人類中為和平協作底基礎之石。

就因爲這個條件，各蘇維埃共和國才能夠防衛了全世界帝國主義之進攻；就因爲這個條件，各蘇維埃共和國才能夠將國內戰爭作勝利的結束，保衛了自己的生存，進行於共和的經濟改造。

然而戰爭時代會爲各蘇維埃共和國留下了不少的傷痕。荒蕪的田場，停滯的工廠，損壞的生產力，廢耗的經濟來源，戰爭的一切遺物，所有這些都覺得各個共和國單獨力量之不足。倘若每一個共和國各自爲生，則政治的經濟的改造將至於不可能。

在另一方面，國際情勢之變化與新的侵略之危險，爲反對資本世界而作各蘇維埃共和國聯合戰線之建立，真是絕對的需要。

要之，蘇維埃權力底國際性，由階級底自然性而變爲國際的，迫使各蘇維埃共和國底工人階級不得不站在聯合成爲一個社會主義底大家庭底指導之地位。

所有這些情形都決然地要求各蘇維埃共和國成爲一聯邦之實現；此聯邦能保障外交的穩固與國內的安寧，及民族發展之自由。

這種存於各蘇維埃底人民心中底志願，是一種最好的保障，他們在近來聚集的會議裏面，一致地通過蘇維埃共和國聯邦組織底決議，這個聯邦是在平等權利下底人民底志願底結合，每個共和國有退出聯邦底自由，所有的社會主義共和國對聯邦之加入，也是自由的，已成立的各國與將成立的各國都是一樣，這個新的聯邦是一九一七年十月勝利底人民底互助生活與親密協作之開始底有價值的成功，他在

反對世界資本主義戰爭中是一個最忠實的保衛者，他在聯合萬國工人成爲一個社會主義共和國底路上，代表一個新的決然的步驟。

## 第二部 條約

### 第一章 聯邦最高機關的統治權

一、社會主義蘇維埃共和國聯邦的統治權由最高機關施行，其內容如下：

- (1) 在國際間底關係上爲聯邦的代表，公事往來的總匯，與別國訂政治或其他條約底決定。
- (2) 聯邦邊界底改變及各共和國間邊界更改問題底評斷。
- (3) 新邦加入聯邦時條約之決定。
- (4) 宣戰與媾和。
- (5) 聯邦外債與內債之決定，各邦外債及內債之批准。
- (6) 國際條約之批准。
- (7) 對外貿易之管理，內部商業制度之建立。
- (8) 聯邦全國經濟制度之重要基礎與總計劃之建立，工業支脈及與聯邦有重要關係之各個工業企圖底劃分，關係與聯邦或關係各邦底租借條約之批准。
- (9) 交通、郵、電之管理。

- (10) 聯邦的兵力組織與管理。
- (11) 聯邦預算案包括各邦預算案底決定；聯邦總稅則及收入之限定，及關於各邦預算案之減出與加入，爲各邦預算案而加稅則底命令權。
- (12) 流通與信託獨占制之建立。
- (13) 在聯邦領土內土地底分配，礦山、森林、水道底開發管理底總則底建立。
- (14) 對各邦間移居底聯邦總法律，移民經費籌劃。
- (15) 聯邦的審判組織與內部立法底基礎原則之建立。
- (16) 基礎的勞動法之建立。
- (17) 教育的總原則之建立。
- (18) 度量衡制度之採擇。
- (19) 全聯邦底統計的組織。
- (20) 外國人民在聯邦中底公民權底基本法律。
- (21) 全聯邦的大赦權。
- (22) 各邦蘇維埃大會或中央執行委員會議有傷害本憲法底議決案之否認。
- (23) 各邦間有爭執時的評判權。

二、本憲法底基礎的獨案底批准與改正，爲聯邦蘇維埃會議的特權。

第二章 各邦的最高權限及聯邦底公民資格

三、各邦底最高權限只限於本憲法中所舉，且只在聯邦底統治權事務範圍之內有關。在此範圍以外，各邦可以有他的獨立的管轄權，聯邦且保護各邦底最高權限。

四、各邦有其自願退出聯邦之權。

五、各邦應照聯邦憲法，改正各邦憲法。

六、各邦底邊界不得同意不能改變，爲改變邊界，限制邊界，或第四條之廢止，須得組成聯邦之各邦同意。

七、聯邦底公民資格以各邦的公民資格爲準。

第三章 聯邦蘇維埃大會

八、聯邦底最高機關爲聯邦蘇維埃大會，在聯邦蘇維埃大會閉會時間，聯邦中央執行委員會（包含聯邦會議及民族會議）爲最高機關。

九、聯邦蘇維埃大會由城市蘇維埃代表（每二萬五千有選舉權者選舉代表一人）及省蘇維埃代表（每十二萬五千公民選舉代表一人）組織而成。

十、聯邦蘇維埃大會的代表由省蘇維埃選出，在各邦無省單位之處，代表由各邦蘇維埃直接選出。

十一、聯邦蘇維埃常會由聯邦中央執行委員會每年召集一次。臨時大會由聯邦中央執行委員會於必要時召集，或因聯邦會議，或民族會議，或兩邦大會之要求，亦必須召集。

十二、在例外底情形之下，倘聯邦蘇維埃大會不能如期召集時，聯邦中央執行委員會得將期限延緩之。

#### 第四章 聯邦中央執行委員會

十三、聯邦中央執行委員會由聯邦會議及民族會議組織而成。

十四、聯邦蘇維埃大會按照聯邦各人口比例從各邦代表中選出三百七十一人組織聯邦會議。

十五、民族會議由各自治邦每邦代表五人及俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國各自治區每區代表一人組織而成，民族會議底全部組織，必須經聯邦蘇維埃大會之認可。

十六、聯邦會議與民族會議有審查一切由聯邦中央執行委員會幹部會及人民委員會，或聯邦底各人民委員會，或各邦底中央執行委員會所呈報底告令、法典、章程等之權，且當此等告令、法典、章程問題在本聯邦會議或民族會議或動議時，亦必須審查之。

十七、聯邦中央執行委員會公布法典、告令、章程及命令，爲聯邦底唯一的立法與行政機關，並規定中央執行委員會幹部會及聯邦人民委員會之工作。

十八、一切關於聯邦普通政治經濟或對聯邦中各邦現行律有根本改變之告令或決議，必須經聯邦

中央執行委員會之審查與認可。

十九、聯邦中央執行委員會所公布之一切法令、法令及命令，在聯邦境內有強制執行之權。

二十、聯邦中央執行委員會有阻止或取消幹部會，各邦蘇維埃大會或各邦中央執行委員會或其他聯邦境內之行政機關底法令、命令之權。

二十一、聯邦中央執行委員會常會由其幹部會每年召集三次，臨時會由聯邦會議或民族會議之幹部會之決議，或各邦之任一中央執行委員會之要求，均應召集之。

二十二、在聯邦中央執行委員會呈報之法律草案，必須經聯邦會議及民族會議之審定，才為合法，最後以聯邦中央執行委員會之名義公布之。

二十三、聯邦會議及民族會議有不同意見某問題時，得由該兩會議組織聯席委員會解決之。

二十四、聯席委員會不能解決時，由聯邦會議與民族會議聯席會議解決之，聯席會議無大多數決議時，應由聯邦蘇維埃大會常會或臨時會解決之。

二十五、聯邦會議及民族會議各選七人為主席團，以管理會議事及幹部會本身之工作事件。

二十六、在聯邦中央執行委員會閉會期間，聯邦中央執行委員會幹部會（由二十一人組織而成，其中包含聯邦會議幹部會及民族會議幹部會全體）為最高機關。

二十七、中央執行委員會按照聯邦底數目，從其幹部會選出聯邦中央執行委員會主席四人。

二十八聯邦中央執行委員會對聯邦蘇維埃大會負責

#### 第五章 聯邦中央執行委員會幹部會

二十九、在聯邦中央執行委員會閉會期間，聯邦中央執行委員會幹部會爲立法、行政、管理之最高機關。

三十、聯邦中央執行委員會幹部會監督本憲法之實行及各部對聯邦蘇維埃大會或聯邦中央執行委員會決議案之實行。

三十一、聯邦中央執行委員會幹部會有阻止或取消聯邦人民委員會或各人民委員部及各邦中央執行委員會或各邦人民委員會之決議之權。

三十二、聯邦中央執行委員會幹部會有阻止或取消各邦蘇維埃大會之決議之權，但事先必須呈報於聯邦中央執行委員會，經其審查與認可。

三十三、聯邦中央執行委員會幹部會有權公布法令、法令或命令，並有權審查及認可由人民委員會或聯邦各部或各邦底中央執行委員會或其幹部會或其他行政機關所呈報之法令草案與決議之權。

三十四、聯邦中央執行委員會幹部會及人民委員會之法令與決議，應以各邦所用之文字（俄文，烏克蘭文，白俄文，喬治亞文，土耳其韃靼文）公佈之。

三十五、聯邦中央執行委員會幹部會有權決定聯邦人民委員會與聯邦底各人民委員部之間，及各

邦中央執行委員會與其幹部會之間底一切問題。

三十六、聯邦中央執行委員會幹部會對聯邦中央執行委員會負責。

#### 第六章 聯邦人民委員會

三十七、聯邦人民委員會由聯邦中央執行委員會產出，為行政管理之機關，其組織如下：(1)聯邦人民委員會委員長，(2)聯邦人民委員會副委員長，(3)外交人民委員，(4)海陸軍人民委員，(5)對外貿易人民委員，(6)交通人民委員，(7)郵電人民委員，(8)農業監察人民委員，(9)勞動人民委員，(10)食糧人民委員，(11)財政人民委員，(12)最高經濟委員會委員長。

三十八、聯邦人民委員會所公布之告令，法令在聯邦境內均有效力，惟應在由聯邦中央執行委員會或其約章規定之權力底限度以內。

三十九、聯邦人民委員會有審查各人民委員部或各邦中央執行委員會或其幹部會所呈報之告令與法令之權。

四十、在一切工作事務上，聯邦人民委員均對聯邦中央執行委員會及其幹部會負責。

四十一、聯邦人民委員會之法令或命令，得由聯邦中央執行委員會或其幹部會阻止或取消。

四十二、各邦底中央執行委員會或其幹部會對聯邦人民委員會之告令或決議有不服從時，得上訴於聯邦中央執行委員會或其幹部會，但在上訴期間，仍須服從決議。

第七章 聯邦最高法院

四十三、為聯邦境內革命法律底保障，聯邦中央執行委員會特設聯邦最高法院。本法院之權限如下：

(1) 在聯邦法律範圍內，給各邦最高法院以命令。

(2) 在聯邦最高法院檢察官底職務上，審查各邦最高法院底法令，決議與裁判，並在各邦有違犯聯邦總法律時，或各邦對別邦利益有妨害時，提出控告於聯邦中央執行委員會。

(3) 受聯邦中央執行委員會之委託，根據憲法給各邦之任何法令底合法底決議。

(4) 裁判各邦間關於法律之爭執。

(5) 審查聯邦高級官員被彈劾之案件。

四十四、聯邦最高法院之組織分別如下：(1) 全體會議。(2) 國家刑事會議。(3) 軍事或軍事交通會議。

四十五、聯邦最高法院全體會議由十一人組成，其中包括各邦最高法院全體會議之正主席，副主席，主席四人及聯邦政治保安局代表（參看第六十一條）一人。正主席，副主席及其餘五人皆由聯邦中央執行委員會幹部會任命之。

四十六、聯邦最高法院檢察官之責任，為發表關於聯邦最高法院之一切問題底意見，以此意見提出於會議，並若對聯邦最高法院全體會議之決議有不同意見時，提出上訴於聯邦中央執行委員會幹部會。

四十七、第四十三條中所指明之向聯邦最高法院會議提出問題之權，只有聯邦中央執行委員會，其幹部會，聯邦最高法院檢察官，各邦檢察官及聯邦政治保安局有此權利。

四十八、聯邦最高法院全體會議包括爲下列事件之司法會議：(1)有害於兩個邦以上之安寧及重大的違法事件。(2)聯邦中央執行委員會委員及聯邦人民委員會個人責任事件。

聯邦最高法院只能在聯邦中央執行委員會或其幹部會對各事件底特殊決議底指揮之下，對該事件裁判之。

#### 第八章 聯邦各人民委員部

四十九、爲在聯邦人民委員會權限中對國家行政之直接管理，如本憲法第三十七條所規定，應成立十個人民委員部，按照由聯邦中央執行委員會所規劃章程而執行事務。

五十、聯邦人民委員部分爲：(1)全聯邦的人民委員部，即聯邦之各委員部。(2)聯合的人民委員部。

五十一、下列各部爲全聯邦的人民委員部：外交，陸海軍，對外貿易，交通，郵電。

五十二、下列各部爲聯合的人民委員部：最高經濟委員會，食糧，勞動，財政，勞農視察。

五十三、全聯邦的人民委員部在各邦各有其代表，直接對各部負責。

五十四、在各邦執行聯合的人民委員部事務者，即爲各邦人民委員部。

五十五、各邦人民委員部由聯邦人民委員會各委員部管理之。

五十六、各人民委員部以各人民委員爲委員長，其他人員由聯邦人民委員會任命之。

五十七、各人民委員長在各部權限中有獨裁權，但必須在各該部以決議通告。本部或某一個人對該人民委員長決議有不同意見時，得提出上訴於聯邦人民委員會，但不得妨礙決議之執行。

五十八、各邦人民委員部所公布之命令，聯邦中央執行委員會或聯邦人民委員會有權取消之。

五十九、聯邦人民委員部所公布之命令有顯然違反聯邦憲法，聯邦法律，或各邦法律時，此種抗議當立刻通報於聯邦人民委員會及該人民委員部。

六十、聯邦人民委員對聯邦人民委員會及聯邦中央執行委員會及其幹部會負責。

#### 第九章 聯邦政治保安局

六十一、爲遏止政治與經濟之反革命行動，與偵探及匪亂等底爭鬪而統一各邦底革命力，特於聯邦人民委員會附設聯邦政治保安局，本局在聯邦人民委員會中有發言權。

六十二、聯邦政治保安局在各邦人民委員會中有代表，有分局，其工作均直轄，各代表須按照合法底法令執行事務。

六十三、聯邦最高法院檢察官按照聯邦中央執行委員會所公布之特別布告令，監督聯邦政治保安局之行動。

#### 第十章 各邦

六十四、各邦蘇維埃大會爲各邦境內最高機關，在各邦蘇維埃大會閉會期間，中央執行委員會爲最高機關。

六十五、各邦最高機關與聯邦最高機關相互之關係，如本憲法所規定。

六十六、各邦中央執行委員會從其委員中選出幹部會爲在中央執行委員會閉會期間之最高機關。

六十七、由各邦中央執行委員會產出各行政機關，即人民委員會，以下列各委員組織之：(1)人民委員會委員長，(2)人民委員會副委員長，(3)高等經濟委員會委員長，(4)農業人民委員，(5)財政人民委員，(6)食糧人民委員，(7)勞動人民委員，(8)內政人民委員，(9)司法人民委員，(10)勞農視察人民委員，(11)教育人民委員，(12)衛生人民委員，(13)社會保險人民委員。

又聯邦人民委員會外交、陸海軍、對外貿易、交通、郵電各部代表，依照各邦中央執行委員會之規定，在人民委員會中，有發言權或表決權。

六十八、各邦高等經濟委員會及食糧、財政、勞動、勞農視察各人民委員部，在各邦中央執行委員會及人民委員會屬從之下，執行聯邦各人民委員部之訓令事件。

六十九、在各司法與行政機關公布赦免罪犯令，回復公民職務令，爲各邦中央執行委員會之特權。

#### 第十一章 聯邦徽章，旗幟，京都

七十、社會主義蘇維埃共和國聯邦之徽章爲：在地球上以刀與斧交叉形，四圍有稻穗，上用六種文字

(見三十四條)書『無產階級聯合起來』並突出作五星形。

七十一、聯邦旗幟爲紅色，或朱紅色，上繪聯邦徽章。

七十二、聯邦京都爲莫斯科城。

(註)附錄所載各項，現在頗有變更，僅可作參考之資。

## 第三十三章 政黨與政治

【政黨之起源】俄國在十八世紀中葉有所謂自由主義運動，蓋為政黨之醞釀時期。自一八六一年亞歷山大二世實行改革政治以後，始漸有政黨之雛形，要不過為政府派與反政府派兩大勢力，初無正式之組織也。迨一九〇五年以後，俄國對日戰爭失敗，人民乃有不信任政府之表示，俄皇為維繫人心計，乃於一九〇五年十月頒佈詔勅，設立帝國議會，<sup>①</sup>並保障人民之信仰言論及集會結社等自由。於是政治團體，公開成立者，比比皆是。當時右翼則有真正俄人同盟，獨立右黨，俄國人民同盟等；中和派則有中央黨，十月黨，進步黨，立憲民主黨等；左翼則有勞動黨，社會革命黨，社會民主黨等。

一九〇六年五月，俄皇所召集之第一次議會，其中左派分子最佔優勢。其所主張者，如採行議會制度及沒收土地等是已。惟以與政府積不相能之故，七月二十一日，該議會遂被解散。一九〇七年三月改選之第二次議會，雖經政府種種干涉，而結果仍為左派獲得勝利。未幾，政府以驅逐左派議員，未能如願，乃再度解散議會。同時俄皇立即宣佈取消十月詔勅，而採行新選舉法。自時厥後，第三次及第四次議會，大抵皆為政府黨所操縱。一九一四年歐戰爆發之後，議會中除社會民主黨內之布爾希維派外，咸主張加入協約國，或與之合作。願以頻年兵連禍結，俄國政治墜緒，朝綱解紐，而經濟之凋敝，物質之缺乏，更使舉國騷然。一九

① Duma

一五年中央黨，十月黨，進步黨及立憲民主黨等，雖曾組織改進大同盟，而要求另組國民信任之內閣，然終不能挽救危機。

【三月革命後之政黨】俄國自參加歐戰以後，歷三年之久，人民糧食之供給，日益恐慌。在前方之一千五百萬陸軍，均需要農民耕種，以資維持生活，而工人亦須在後方爲之服役。長此以往，民脂民膏將爲若輩吸盡。一九一六年耕地較少十分之一。一九一七年春季，有若干大城市之工人，已發生飢餓問題，繼而全國糧食皆感缺乏，此時民怨沸騰，社會日趨杌隉不安。三月十五日，遂有推翻俄皇政府之舉。此即歷史上所稱之三月革命也。

三月革命之後，成立臨時政府，頒佈大赦令，恢復信仰言論集會結社等自由，於是各種黨派，又行風起雲湧。其極左派爲社會民主勞動黨，主張以革命手段，實現社會主義，其中復分爲門希維克派及布爾希維派，前者較爲緩和，後者則絕不妥協；此外又有無政府派，否認國家組織之價值。

先是臨時政府既赦免政治犯，故布爾希維派之首領列寧及托洛斯基乃得歸國，大事其宣傳運動，主張實行社會革命，沒收壟斷利權之工廠，均分全國土地於農民，并標榜不割地，不賠償，無條件對德媾和。此種主張乃適與人民要求麵包與和平之希望完全照合。於是各地工兵農蘇維埃，時本此以責難臨時政府。主張與憲政派攜手之門希維克派知蘇維埃與臨時政府絕不能相容，乃倡聯立內閣之議，主張由一切政黨代表聯合組織內閣，國中一切階級一致擁護之，以圖造成一種「諸階級協力」之政府。此議得蘇維埃

大多數通過，仍以臨時政府總理伏孚<sup>①</sup>繼任，而克倫斯基則任軍事部長，統率海陸軍。此外更加入多數社主義者，聯合內閣於是成立。

顧此舉仍不足以改善政局，因此，聯立內閣成立未久，新危機又從而發生。七月中彼得格勒乃有革命之示威遊行，即彼得格勒之工兵農蘇維埃亦不能制止。其指揮策劃者，純為布爾希維派。此種暴動雖經鎮壓平靜，然總理伏孚卒於七月二十七日下臺，聯立內閣因以瓦解。二十二日，全俄工兵農蘇維埃代表大會執行委員會議決以最高無上之權予克倫斯基，而使之組織政府，於是克氏遂自為內閣總理，兼長海陸軍，以圖造成一強有力之革命政府；又為得全國人民與之合作起見，召集一全國會議。

八月二十六日，全國會議開會，各政黨、地方議會、市政府、大學、軍隊、工人及農民自治團體，皆派代表出席，列席者約共二千人。惟布爾希維派始終拒絕妥協而不肯出席。代表資本階級及地主之立憲民主黨及十月黨等，認定對德戰爭為有利，以農工階級之停戰主張為不愛國，而更斥布爾希維派為德國之間諜。九月初旬，果爾尼羅夫<sup>②</sup>大將企圖推翻臨時政府，建立獨裁制。其所發作之政變，不僅失敗以終，反而增劇社會之騷動，並促進布爾希維黨之勢力。故在十月間，該黨在聖彼得堡之勢力非常雄厚。蘇維埃中央執行委員會本操諸緩和派之社會主義者之手，當時因受布爾希維黨之脅迫，乃接受其召集大俄羅斯蘇維埃會議之要求。

十月二十三日，布爾希維黨中央執行委員會秘密開會於聖彼得堡，議決於十一月七日實行軍事暴

① Lvov ② Kornilof

動，以奪取政權。聖彼得堡之蘇維埃旋即組織一革命軍事委員會，籌劃一切。是日晨光微熹時，號令一發，軍民即行暴動，政府軍隊則袖手旁觀，甚且對暴動者表示同情。克倫斯基見大勢已去，乃急行逃赴巴黎。是日晚，第二次大俄羅斯蘇維埃會議召集於聖彼得堡。社會民主黨員因反對流血暴動，相率離席。所餘者皆為布爾希維黨之代表。至是而列寧領導下之布爾希維黨革命運動乃告一段落。該黨所組織之人民委員會主席，即為列寧。其後雖不斷有反革命勢力之出現，而所有蘇維埃大會之代表，則除無黨籍者外，實完全為布爾希維黨。此即今日為舉世共知之共產黨也。

【共產黨主義之根據：馬克思主義】共產黨為蘇聯民衆之信仰中心，同時又為政府之機關。英法各國，久處於紛擾之黨爭中，其對蘇聯之黨，亦必易於誤解。法國政黨多至十數，以至數十，姑置勿論；即在英國，亦復有三四黨，循環演其上臺下臺之戲劇。英國可籍政黨之更換，掩飾其政策之變化。惟在蘇聯，則只有共產黨當權，而其政綱則係一貫的。倘欲瞭解蘇聯之政府性質，必須對共產黨之理論、組織及工作，為有系統之分析。

蘇聯之共產主義，雖係應時代之需要，而有日新月異之演繹，然固無時不在根據列寧之遺教而行；而列寧之主張，又大抵係本諸馬克思及恩格斯①之學說。列寧對政治理論，除詮釋馬克思主義外，並無新貢獻。其對農業國家實行工業化之政策，即係將馬克思及恩格斯之理論，使之見諸實行。黑格爾②視國家為神秘之體，係由人類靈性發展之產物，馬克思則深信國家之性質，大部決於現存的物質力量。物質力量之

① Friedrich Engels ② Hegel.

發展，不僅促成社會之經濟機構，抑且促成人類之社會的及政治的機構。馬克思並據此以解釋歷史。馬克思以生產爲非靜止的，其繼續變化最後則與現存生產關係發生衝突。此種衝突之尖銳化，即促成一種革命，而將社會之整個機構，完全改造。

馬克思應用黑格爾之辯證法，以解析社會問題，認爲歷史包括階級鬭爭，每一社會制度依據現存之生產力而存在，同時造成與之相反之關係，與之對抗，最後則從而破壞之。馬克思認爲社會之自由人與奴隸，地主與農奴，貴族與平民，剝削者與被剝削者，此乃社會上對抗之階級也。封建社會消滅之後，資本主義制度出現，結果造成社會之兩大階級對壘，一爲操縱生產工具之資產階級，一爲出賣勞力之無產階級。資本主義實行集團生產，規定工廠制度，致力於普及教育，結果又造成對抗勢力之有組織的工人。大規模之生產，商業貿易之擴充，市場及原料之爭奪，凡此種種，皆易使經濟的及政治的權力集中於少數大資本家之掌握，而無產階級則往往爲中產階級所併吞。然而一旦生產過剩，加以失業問題之發生，資本家對工人竟無能維持其奴隸式之生活。在此種情形之下，無產階級無所留戀，亦無所顧惜，只有出於革命之一途以爭生存。取奪政權猶未爲足，共產黨領導下之工人，必須從而剷除私有財產及剝削工人之經濟制度。『資本主義私有財產制之喪鐘響矣。剝削者被剝削矣。』<sup>①</sup>資本主義制度被與其對抗之無產階級專政取而代之。此種鬭爭之結果，據馬克思言，即可產出無階級之社會，此即辯證法上經過『正』『反』之最後『綜合』也。

① Marx, Capital, cited, pp. 846-847.

按馬克思與列寧之意，以爲在無階級社會之前，須有一社會主義之過渡時期。在此期間，無產階級專政逐漸將國家財富及生產工具使之社會化，應不惜採用任何手段，甚至實行暴力，以消滅資本主義之餘燼。將死之資本主義與方生之共產主義鬭爭，其必演出驚人之慘劇。<sup>①</sup>在此期間，視爲統治階級之工具之國家，將繼續存在。必須階級完全消滅，而後國家始歸無用。在社會主義之下，知識階級與勞動階級之經濟不平等，亦將繼續存在；故貨物之分配，亦將「各取所值」，而不能「各取所需」。

馬克思與列寧皆認爲無產階級專政雖係有強制性，而與資本主義國家有一不同之點：蓋後者係少數剝削者壓迫大多數民衆，而前者則爲大多數無產階級控制少數資本家。共產國家較西方國家勿寧謂其更爲民治化。蓋共產國家現在對剝削者甚至對統治階級，加以種種限制，此乃一時權宜之計，一俟階級鬭爭消滅，則人人皆有自由矣。<sup>②</sup>在無階級社會中，人人皆得各取所需，無產階級革命遍佈世界，完全打破國界。整個世界將成一生產者之社會。

共產黨治下之蘇聯，已有十六年之歷史，其間階級鬭爭之尖銳化，可謂有增無減，其對抗分子有如下列：（一）工人與貧農，（二）中級農民，（三）被雇職工與大部知識階級，（四）從前之剝削階級，如貴族，資本家，私商人及僧侶。但最近共產黨人則宣稱計劃經濟之成功與社會主義之發達，已使階級鬭爭減少，預料一九三七年第二五年計劃成功時，則一切階級皆可消除。

【共產黨之派別】一九二四年一月二十一日，列寧與世長辭。於是乃發生繼承問題。初時斯他林、托洛

① V. I. Lenin, *Economics and Politics during the Period of the Dictatorship of the Proletariat*, *Sochineniya*, cited, Vol. XV, P. 347. ② Program of the All-Russian Communist Party, *Vossmoi Syezd Rossiskoi Communisticheskoi Partii* (Eighth Congress of the Russian Communist Party), March 18-23 1919 (Stenographic Report, Moscow, "Communist," 1919), P. 341.

斯基，加美尼夫<sup>①</sup>與金諾維夫<sup>②</sup>在表面上尙能相安無事。一九二五年，托洛斯基因攻擊斯他林而去職，一九二六年，加美尼夫與金諾維夫均已失勢，而斯他林遂成共產黨之唯一領袖。結果乃由托洛斯基，加美尼夫及金諾維夫組成反對派，與斯他林相抗爭。而布哈林<sup>③</sup>與斯他林則成一派。前者爲反對派，後者爲正統派。

兩派之主要爭點，大致如下：（一）在以蘇俄革命爲全世界無產階級革命之發端一點，兩派雖具有同一見解及理想，但反對派以蘇俄無產階級專政之後，應即積極致力於世界革命，並援助第三國際，否則恐受資本主義勢力之反攻。惟正統派則以蘇俄革命有其獨自之命運，應使之逐漸發展與擴充，同時使各資本主義國家內部之無產階級逐漸蘊釀革命，而不可操切從事。（二）反對派攻擊正統派對農民之讓步，認爲與共產主義相背而馳。但正統派則以爲如蘇俄之農民佔人口百分之八十以上之國家，農民之向背，足以左右革命勢力，故首應設法拉攏農民，迨革命基礎穩固，然後再作進一步之國營大農制度，乃至最後實現共產化，如此亦可無危險。（三）蘇俄自十一月革命之後，即宣佈一切生產機關之國有，一切產業之國營，且着手實行。但後以生產減少，戰爭及革命之破壞，使國家元氣大喪，政府不得不在某種限度內允許私有及私營。此即在前章所述之新經濟政策。乃反對派以此政策，違反共產主義，詆毀不遺餘力。而正統派則始終自認爲此係過渡時期最善之政策。（四）最後則爲黨內之分派問題，共產黨紀律本極嚴明，不准黨內有派別行動，反對派不以爲然，此亦與正統派主張不並容者。

① Kamenev ② Zinoviev ③ Bukharin,

兩派之積不相能日甚，一九二七年十二月二日起，舉行之蘇聯共產黨第十二次大會中，會場一致贊成對反對派予以斷然處置，於是托洛斯基及金諾維夫等反對派悉被開除黨籍，放逐於蘇俄僻遠區域。一九二九年二月，托洛斯基且被逐出國。斯他林此種手段，與意大利莫索里尼在一九二五年放逐其反對派尼蒂，前後如此一轍。

論者謂斯他林與托洛斯基之相背，並非其政策之相背；蓋二人固同信社會主義，惟有在無產階級獨裁之下，始得發展之。馬克思主義、列寧主義者，在理論上同為反國家主義者，惟托洛斯基則為本能的國際主義者，而斯他林則先為國家的亞細亞主義者。一九二一年新經濟政策頒佈後，托洛斯基即與列寧對農民問題有激烈之辯論，列寧對托氏之反駁，並不加以限制或禁止，而實贊成並鼓勵共產黨員間理論上之討論與批評。列寧此種態度，遠非斯他林所可及。

實則托洛斯基被放逐之後，為時未幾，斯他林即採取其政策之一部，而見諸實行，惟布哈林則始終反對托洛斯基主義，固執其右傾政策，卒竟與斯他林相衝突。蘇俄以「工主農從政策」為基礎之五年計劃，大抵係左傾政策。布哈林既堅持其右傾態度，遂遭共產黨最高機關之政治部予以除名處分。

【共產黨之組織】今日操蘇聯政府之實權者，實為共產黨之組織。在各階級之蘇維埃以及聯邦全國代表大會，雖有正式之立法及行政機關，而上自全國之領袖，人民委員會之委員，政府各部之負責人員，以及一切州市行政機關之主腦，大抵皆由共產黨為之操縱。實則全國製造及礦冶工業，國外貿易，海陸運輸，

司法與軍隊，乃至工會，消費合作社，生產聯合會等，固無往而非以共產黨之組織爲其骨幹。

共產黨之集團組織雖極精密，但其黨員並非在政治機關或其他經濟團體以外單獨存立。聯邦所有黨員，皆分佈於各種團體中，而與其他分子混成一體。各種實業建設，如工廠，礦穴，電機廠，國家農場或新聞機關，無不有黨員所組之黨細胞在。他如學校，醫院，乃至任何社會團體內，亦皆有黨之細胞。又如郵政及鐵路事務，州市行政及中央各部，商業艦隊所屬之船隻，國外各地之聯邦代表機關，海軍陸軍之單位，亦各有黨細胞之存在。每一黨細胞，各有領袖及書記。黨細胞之較大者，常有一人或二三人，薪俸取諸黨費而非取諸國庫，然後盡其全力以執行組織及指揮黨員之工作。黨細胞不得制定任何政策或規則，以強其所在之團體遵守。黨細胞及其黨員之工作，僅在繼續教育其他工人，且用勸告及以身作則之方式，感化其所在之全部分子，以期逐漸收打成一片之效。

此種黨細胞，遇三人以上之黨員所在地，卽由區委員會指導成立。每一工廠，企業團體，或其他機關之若干黨細胞，各舉代表以組成一工廠或一機關之黨委員會，以負責指導共同行動。黨員被選爲代表者，自村蘇維埃至州代表大會，立卽組成一種團體，按期開會，決定其所有會員之共同行動。遇有違抗命令者，卽行開除黨籍。一區內各工廠或其他地方委員會及各獨立之黨細胞，各選代表於區委員會；而一州內各區委員會，各選代表於州委員會。各州代表委員會除屬於首都共和國者外，各派代表於其所屬之共和邦或自治區。各共和國及自治區之黨代表會再加以首都共和國之各州黨委員會，各選代表於全國之黨代表

會，爲全黨之最高機關。此代表大會約於每兩年舉行一次，自其數近二千之代表中，選出約百人，組成中央執行委員會。此委員會每年開會六次，亦有通常之主席及書記長，實爲全黨之總執行機關。其對全國黨員之行爲，隨時監視，並向各黨細胞及地方委員會等，發佈訓令。

蘇聯全國之各級重要位置，除少數必須專門知識及經驗者外，事實上皆爲黨員所佔有。蓋各人民委員長及莫斯科各大機關中各部分之行政領袖，固皆爲黨員；而紅軍、海軍、邊防軍、警察及稅關中之一切吏員，幾全數爲黨員。在蘇聯之全部領域中，無處無共產黨之踪跡者。無論在政治、經濟、社會各方面，皆有共產黨參與其間。然此絕非謂蘇聯國內之非黨員人民，即無執業或從政之希望。蓋實際上固有多數非黨之男女，服務於公共機關、工廠及礦穴、教育及社會事業，此外並有服務於軍隊者。若干非黨員之著作，亦多有由國家出版機關代爲印刷者。實則據統計所得，鄉村家長二十分之十九，城市居民十分之九，爲非黨員而皆有工作。<sup>①</sup>

【共產黨之青年團】以上所述，係共產黨之上層組織，除統治階級之黨員，約一百五十萬人之外，尙有預備黨員，約在五十萬左右。預備黨員係年齡自二十五至四十五歲之男女，其所受待遇，多與黨員同，亦奉令從事各種服務，其經過時期有長至五年，始被最後決定是否爲黨員者。共產黨之下層組織即爲青年團，年齡皆自十七至二十五歲。惟在團內任書記或其他服務者，可展至三十歲。全體總數約達二三百萬，其中四分之一爲青年女子。

① The Steel Frame of Soviet Society; Sidney Webb, The Political Quarterly. No. 1. 1933. ② Comsomols

青年團亦有其本身之獨立組織，有七萬左右之黨細胞，爲之基礎，各派代表於區委員會，區委員會再派代表於州委員會，最高機關爲來自聯邦之代表大會，會員約共一二千人，每隔一年在莫斯科舉行一次，會期由十日至四十日。

此種黨員，各有相當職業，或在繼續求學，或已開始謀生，亦照章納費，從事於確定之社會服務，且出席於種種會議。彼等有二重的責任，一方面增加其個人之資格，以適應較高級之建設工作，一方面更自動從事於一切社會工作，或引導年少而落伍之青年，或於鄉村中剷除文盲，或加入特殊之手工作業，以從事生產。至對其下之前驅黨員，繼續加以勸導，亦其工作之一。彼等有銷行極廣機關報紙，內容特別嚴肅，皆含有高度之青年熱望。彼等更受共產黨之輔助，會議制定其共同之行爲規律，如關於衛生，及飲酒、吸煙等事，皆加以管束。男女間之友誼交際，完全自由；但對西方之跳舞，則加禁止，認爲能鼓勵性慾衝動，結果在精神物質兩俱消耗。此種青年團大抵皆具一種朝氣勃勃之概。

在青年團之下，爲前驅黨，<sup>①</sup>皆係十歲至十七歲之男女，或讀書於學校，或服務於社會。此種黨員受特殊之待遇，可佩徽章，卽於胸前懸一紅色之星。前驅黨亦有其自身之單獨組織，如委員會、聯合會之類，時時在其自身之指導下進行一切工作。黨員至十七歲時，得升至較高級之共產主義青年團。在前驅黨之下，尚有另一種組織，專爲紀念一九一七年第二次革命而命名，此卽爲十月黨。<sup>②</sup>其黨員皆屬八歲至十歲之童子，其興趣之增益與努力之方向，亦與較高之各級組織相同。共產黨一百五十萬黨員之下，更有預備黨員，

① Pioneers ② Octobrists

青年團，前驅黨，十月黨，爲數至少在共產黨本之五倍上下。

【共產黨之特殊性】蘇聯共產黨既不似其他任何國家之政黨，亦不似英、法、德、美各國自認爲共產黨之團體。蓋蘇聯共產黨不必在選舉中與其反對黨爭勝負，每次選舉雖亦有競爭，然未嘗有黨之競爭。在一般西方國家之政黨，大抵係指堅守某種特別信條或計劃之全部信徒，共同贊助全黨之目標，且時時設法增加其額數，以便獲得選舉之勝利。但在蘇聯之共產黨，雖對一般自稱確屬共產黨人者，亦未能全部容納。世人通常以爲該黨僅有不足二百萬之黨員，則舉凡黨人之主張或情緒，皆未足代表大部分之民衆，此乃根本錯誤。須知蘇聯之民衆，並未分爲若干政黨，實則按英法各國所用政黨之意義而言，蘇聯初未嘗有一政黨之存在。蘇聯之共產黨，並非一政黨，乃係若干特異人物之一組合，約自二十五歲起至五十歲止，皆經審慎之選擇，且有意限定其數目。其選擇之來源，大部爲共產主義之青年團，皆屬勞動分子，自十七歲至二十五歲服務並受訓練於此種預備組織之中。

共產黨員選自民衆，不因其信仰共產主義，亦不因其實際贊助其計劃或其領袖之行爲，更不因其欲納黨費。共產黨根本即未擬盡量容納全國之民衆，亦未擬佔選舉時之多數。實則鄉村及城市蘇維埃，區州代表會議，以至各共和國及自治區之代表會議，皆直接間接爲民衆所選舉，黨員並未嘗盡佔其一切位置。各鄉村蘇維埃，據言佔蘇聯全體民衆五分之四，遲至一九二八年，黨員所佔席位，僅達百分之十四，其非黨員之席位，至不下總數百分之八十六。在各城市之蘇維埃中，黨員所佔席位，自百分之五十至百分之六十。

更高一級，在各農業區之蘇維埃中，係間接選舉，黨員所佔席位，估計為百分之三十至四十；至更高之州代表會及邦代表會中，黨員所佔席位，自百分之六十六至百分之七十二。

惟最可注意者，即由此種團體所組成之各級執行委員會，黨員所佔比例，常高於在選民中之比例，被選比額未嘗低於百分之二十五，通常更高至百分之五十至百分之七十三。最後，在蘇聯全國代表大會所選出之中央執行委員會，代表自最低級起，各級選舉之總結果，黨員乃佔全體席位百分之九十八。使蘇聯共產黨而如英法之普通政黨，則其在一萬六千萬民衆中，僅有黨員一二百萬，約於每百人中有一黨員，其選舉結果當不能有此驚人之勝利。<sup>①</sup>

蘇聯共產黨之紀律極嚴，其黨員之責任亦極繁重，誠非全體民衆人人所能忍受。然黨員猶被視爲一種特權，爲多數民衆所希冀；但其賦予則僅限於若干證明有用之少數，且須經過相當之試驗時期。被認爲黨員之後，即不准自動退出。凡屬黨員，自可公然自認，但迄未有公佈之黨員姓名錄。黨員不宣誓，亦不似意大利黑衫黨之有特別制服。既無明顯之徽章，亦不用祕密之符號或口令。但其爲黨員，則本地及莫斯科總部各有詳盡之記載；彼得有一紙黨證，附有若干之責任，皆須絕對服從。

【共產黨與第三國際】<sup>②</sup>蘇俄之布爾希維黨，在一九一八年三月舉行之第七次大會中，改稱爲俄羅斯共產黨後，一九一九年三月，乃聯合各國共產黨，成立第三國際，設總部於莫斯科，而自爲第三國際之一支部。當時蘇俄共產黨之領袖，皆認爲第三國際成立之後，必可引起世界革命，否則即彼已得勢之蘇俄共

① The Steel Frame of Soviet Society, Sidney Webb, The Political Quarterly, No. 1, 1933. ② The Third International

產主義亦有中途夭折之危險。第三國際成立未久，即由金諾維夫簽字，發表如下之宣言：「共產國際之工作，不僅爲勞動階級之勝利作準備，不僅在勞動階級奪取政權之期間內，爲其導師，而同時在其奪取政權之後，對其一切活動，亦將擔負指導之責。」

此外則在第三國際之約章，更規定其目的，在應用任何手段乃至暴力，從事於推翻國際之資產階級，而建立國際之蘇維埃共和國，以爲國家未消滅以前之過渡的階段。<sup>①</sup>第三國際視無產階級專政爲唯一之制度，以資藉以解放人類自由，脫離資本主義之苦海。第三國際之領袖，初爲金諾維夫，迨一九二六年，始由布哈林繼任。

但第三國際之負責人員，與蘇聯政府之負責人員，尤其是蘇聯之外交人民委員長，意見時常衝突。蘇聯之外交人民委員長往往將蘇俄之利益視爲最高無上，而更喜採用有產階級式之外交手段，處處爲蘇聯之利益着想。在其與外國進行交涉時，常覺其地位往往爲第三國際之國際宣傳所危害，而同時對第三國際，又無權過問。當蘇俄拚命吸引外資，及一九二一年列寧採行新經濟政策時，金諾維夫卻以第三國際爲工具，擴大各處之反資本主義宣傳。自列寧逝世後，雙方之衝突日益尖銳化。直至最近，在某幾點上，蘇聯之領袖，仍係派別分立。

最初蘇聯政府曾經迭次應允各國，停止各該國之共產宣傳；並迭次諭令各駐外之使節，不得再有此種行動；但第三國際則不顧一切，在各處積極進行其工作。前一派認爲：應將蘇俄之利益視爲最高無上。而

① The Constitution of the Third International adopted at its Fifth Congress in 1924, Ustav VKP, cited, P. 165.

後一派則認爲：爲促成世界革命起見，應不惜犧牲蘇俄之利益，以進行一切。

但第三國際最高權力機關之世界大會，<sup>①</sup>在一九二八年第六次開會時，蘇聯共產黨雖係佔少數，而其操縱之勢力極大。蓋在一九二八年以前，其間五年之久，第三國際未有表示與活動。斯他林「限社會主義於一國」之主張，即係在此時期內爲共產黨正式接受。同時，金諾維夫，托洛斯基，以及其他反對派在此期間亦先後脫離政治舞臺。第六次大會完全爲斯他林與布哈林所操縱；其根本主張，即係將「限社會主義於一國」之政綱歸入共產主義之信條內。結果此種政綱爲大會通過。此政綱一面保存一八四八年共產宣言之論調，與馬克思恩格思及列寧等人之革命言論，另一面則在共產主義之大體信仰上與以若干根本之變更。

國際革命固仍爲第三國際之最後目標，但其當前之工作，則包括有帝國主義國家戰爭之制止，保護蘇聯以抵抗資本主義之侵略，反對外人之干涉中國，援助中國革命與各殖民地之動亂。第三國際初本爲世界革命之參謀部，現在實際上已成擁護蘇聯之一種國際勞工組織矣。托洛斯基一派入對此當然表示不滿，而認爲此乃直接對共產主義運動與國際無產階級所發之一種叛逆行動。

一九二八年後，第三國際不會再有大會之召集。但其執行委員會則始終存在於莫斯科城內，且時常召開全體大會。其言論與決議在報紙宣傳上，尙可謂爲推進世與革命之重要步驟。一九三三年十二月，該執行委員會在莫斯科召集第十三次大會，頗表示注意法西斯運動之發展，認爲資本主義最後沒落之一

① The World Congress

新表徵；此外，則又吶喊：世界一切勞動階級應犧牲己身，而擁護蘇維埃聯邦，用以抵禦帝國主義者之反革命的陰謀。

第三國際在法理上，其權能係統治蘇聯政府及其共產黨；但在實際上，則第三國際與蘇聯政府固同爲蘇聯共產黨所制裁。質實言之，今日之第三國際與蘇聯政府及其共產黨，可謂之爲三位一體。故托洛斯基已公言第三國際降落至一政府行政部屬之地位，而度其附庸生活。托洛斯基現且正在蘊釀設立第四國際矣。

【紅軍】法西斯之組織，皆具有軍隊式之性質，如在意大利，則有法西斯黨軍，在德國則有國社黨之挺進隊。其在蘇聯，亦有紅軍<sup>①</sup>之組織。惟在意德則純爲黨軍，而在蘇聯則實爲國軍。蓋在蘇聯雖有政治警察及普通法院維持內部治安，但其對外防禦事宜，則完全由一九一八年二月農工組成之紅軍負責。在內亂及外患時期，蘇俄之紅軍，幾近五百萬。迨危險之時期既過，政府乃着手軍隊之編遣，當時軍事人民委員長托洛斯基一方解散軍隊，使之從事生產，一方復能計劃擔保國防之安全。在一九二〇年共產黨第九次大會，托洛斯基宣稱常備軍數目應予以限制。但僅加限制，則邊遠之國防又頗足虞，托氏乃提議除常備軍外，應設地方軍，其軍隊在平時可從事於農工生產事業。此種軍隊之單位，應與國家之行政區一致，並可由工商團體予以供給。此制度將使舉國工農人人皆有受軍事訓練之機會。一九二五年，弗倫斯<sup>②</sup>繼托洛斯基之任，亦頗承托氏之意旨。

① The Red Army. ② Michael Frunze.

願以蘇俄文化之落伍與財政之困難，卒使托洛斯基之計劃，未能整個見諸實行。現在蘇聯之紅軍，係行強迫徵兵制，凡年齡在十九歲至四十歲之人民，皆有從軍之義務。每年有從軍資格者，約一百二十萬人，其中以體格不合者，約三十萬人。餘則加入二年服役者約四十五萬人，其他則加入常備軍者半數，加入地方軍者半數。加入地方軍之人，仍繼續其平素工作，但在其行政區內，須受軍事訓練，並須參加年度之大演習。此外則凡無資格入伍者以及婦女乃至兒童，對於防毒及救護等事，亦皆為自願的訓練。

軍事服役雖係對全體人民強迫行使，但投入紅軍實為無產階級之特權。紅軍實以農工階級為骨幹。凡被褫奪公權之人，皆安置於後方，而須納特別之軍事稅。在一九三四年之紅軍中，農民佔百分之四二·五，工人佔百分之四五·八，公務員佔百分之一一·七。紅軍中之共產黨員幾佔半數，其為共產黨者十二萬九千人，為青年團者十三萬人。其軍事長官，一部來自有特殊訓練之士兵，一部來自軍事學校之畢業生，就中亦多屬工人階級，而百分之七十為共產黨員。軍隊紀律雖極嚴明，但軍官則與士兵皆為平民化。

蘇聯之最高軍事機關，係軍事革命委員會，而以國防人民委員長為之首腦。軍事革命委員會不僅對軍隊有直接監督之權，且對軍隊中之政訓機關，亦予以指導。政訓機關組織俱樂部，並設圖書館及牆壁上貼掛新聞紙，以灌輸政治及社會各種常識於軍隊中，此皆須與紅軍中之黨細胞共同努力而為之。故紅軍現在實為訓練共產黨員之重要組織也。

蘇聯一方有此強力之軍隊組織，一方在日內瓦要求世界裁軍，論者滋惑。但其政府則宣稱蘇聯在一

九三四年之軍費，爲八萬五千萬圓，較諸西方國家所差遠甚，其人民每人之負擔，遠不若西方國家之重，蘇聯每年度軍費之總支出，僅佔國家預算百分之三·五。蘇聯政府宣稱切盼世界和平，紅軍之組織，目的非在對外侵略，而係在保護農工共和國，以免受資本主義之進攻，最後則在保護世界之無產階級。實則今日蘇聯內部建設尙未成功，其政策誠如一九三〇年共產黨十六次大會中，斯大林所言維持和平政策，不侵他人尺土，不失自己寸地。至謂蘇聯突行要好於資本主義國家，或謂其忘情於世界革命，此皆非確論。<sup>①</sup>

① New Governments In Europe, 1934, PP. 389-395 Raymond Leslie Buell.



## 五 意大利

### 第二十四章 十九世紀憲法之發達

【拿破崙時代之變遷】自法國革命以後，歐洲政治中之主要勢力，即為學生之民族主義與民治主義。久已破碎支離之意大利，氣息奄奄，政治陵夷，其行此種主義，最告成功。意大利人民之醒悟，而謀統一自強，希望遠大，此實以一七九六年拿破崙之侵略，而惹起意大利人之自覺心也；意大利中興之第一階段，即在法國之統治時代，廣義言之，此時代延至一八一四年拿破崙勢力崩潰之時為止。在此時代之初期，意大利大部受制於兩大外強，人民常呻吟於其高壓手段之下。奧地利哈布斯堡王<sup>①</sup>朝統治米蘭<sup>②</sup>與多斯加納<sup>③</sup>之公爵地，並在摩德拿<sup>④</sup>有極大勢力。西班牙波旁<sup>⑤</sup>王朝——歐洲王國腐敗中之最腐敗者——則領有巴馬<sup>⑥</sup>公爵地與那不勒斯<sup>⑦</sup>王國（西西里<sup>⑧</sup>在內）。當時獨立之國家凡六：曰撒丁尼亞<sup>⑨</sup>王國，與意大利本部政治關係獨為密切；曰羅馬教皇國家；曰盧加<sup>⑩</sup>與聖馬力諾<sup>⑪</sup>小王國；曰偉尼斯<sup>⑫</sup>與熱那亞<sup>⑬</sup>兩共和國，當時為最嚴格之寡頭政權統治，久已失其帝國，失其海軍權，並失其經濟與政治之重要性。當是之時，專制政體到處皆然；大多數國家之專制政體，均腐敗已極，而民不堪命，且以南部為尤甚。

① The Austrian Habsburgs ② Milan ③ Tuscany ④ Modena ⑤ Spanish Bourbons  
⑥ Parma ⑦ Naples ⑧ Sicily ⑨ Sardinia ⑩ Lucca ⑪ San Marino ⑫ Venice  
⑬ Genoa.

在拿破崙事業發展之二十年間，法國乃從事推倒意之腐舊政制，剷除奧地利之統治，而代以法國之威權，並在半島上建一完全革新之政治制度。而最出人意外者，意大利累世消沉之愛國熱心，竟為法國鼓盪而起。此種變遷之發端，實為一七九六年拿破崙侵略之直接結果。在英奧監護下聯合抗法之諸王，當法國前進時，乃一一脫離。那不勒斯王圖謀休戰；教皇實行和平；奧地利在阿科拉<sup>①</sup>與立瓦利<sup>②</sup>之勢力，土崩瓦解。西斯巴丹<sup>③</sup>共和國（內有摩德拿<sup>④</sup>、勒佐<sup>⑤</sup>、佛拉拉<sup>⑥</sup>及波倫亞<sup>⑦</sup>等地）得此征服者之同意，乃於一七九六年十月十六日宣布成立；越五月，乃頒布憲法，憲法初由該四區之代表採行，後經人民投票表決。此憲法——為現代意大利歷史上之第一次憲法——係取法於法國一七九五年之憲法。其內規定一種六十人組成之立法議會，有提出議案之全權；並規定一種三十人組成之立法議會；有贊成或反對議案之權，又規定一種三人組成之執行委員會，由立法機關選舉。

在倫巴底<sup>⑧</sup>之結果亦相同。早在一七九七年，有四委員會由拿破崙任命，制成一種憲法，亦取法於法國；是歲中夏，特蘭斯巴丹<sup>⑨</sup>共和國成立於米蘭。設一執行委員會，並設兩立法機關，各有議員八十人；而第一任之執行委員代表，及其他官吏，均由拿破崙指定。然不旋踵間，經西斯巴丹之請求，而兩共和國即行聯合，此聯合共和國，即名西沙爾賓<sup>⑩</sup>共和國。孤立無援之熱那亞共和國，已經傾覆；當坎坡福米奧<sup>⑪</sup>條約成立（一七九七年十月十七日），奧地利不得不承認西沙爾賓新國家，其所受之報酬，即得偉尼斯領土之大部，有偉尼斯城在內。

① Arcole ② Rivoli ③ Cispadane ④ Modena ⑤ Reggio ⑥ Ferrara ⑦ Bologna  
⑧ Lombardy ⑨ Transpadane ⑩ Cisalpine ⑪ Compo Formio

同時熱那亞曾經改組。當時在任之寡頭政體，爲拿破崙廢止，而以中和之民治政府代之，立法權委諸兩民選之議院，行政權則委諸總裁一人，與參議員十二人；而此共和國除在名義外，事實上已成法國所有，遂號稱力究力亞①共和國。力究力亞之憲法，在一七九七年十二月二日爲人民批准。是歲冬，公然仇視教皇之法國執行委員會，急促在羅馬之民主黨，起而推翻其政權，而組成一種獨立共和國；二月，民主黨以法軍之援助，取得勝利，開會於羅馬公會所，宣布恢復舊羅馬共和國，並選舉執行委員七人，爲此新國家之元首。耄老之教皇皮阿斯第六②，大受虐待，卒經送往法國。此新羅馬共和國頒布憲法，規定通常之兩議會，——一爲三十人組成之參議院，一爲六十人組成之衆議院，——與一執行委員會，執行委員五人，由議會選舉。法國與那不勒斯君主斐的南第四③武裝衝突後，未及一年，（一七九九年一月二十三日），那不勒斯爲人取得，而南部王國則變爲帕騰諾皮④共和國；亦有憲法之頒布，規定執行委員五人，五十人組成之參議院，有建議立法之全權，並有一百二十人組成之衆議院。

【君主制之反動】方拿破崙之從事於埃及遠征，法國軍隊連遭挫敗於意大利，在一七九九年末，彷彿大勢將去，一切皆空。然當戰役全勝於馬倫哥⑤時，拿破崙非特堅持其在法國新獲之地位，抑且再將意大利橫行蹂躪。呂內微爾⑥之條約，（一八〇一年二月九日）使奧地利承認西莎爾賓與力究力亞共和國，使摩德拿與多斯加納反歸法國統治，又使法國在他處之勢力確定。在一八〇二年，皮德蒙特⑦組成六省，並加入法國共和國。在一八〇二年冬至一八〇三年期間，西莎爾賓與力究力亞共和國之憲法，亦依法國

① Ligurian ② Pius IV ③ Ferdinand IV ④ Parthenopæan ⑤ Marengo ⑥ Lunéville ⑦ Piedmont

十分成熟之憲法而改制。在各共和國，最初均成立三機關——一爲執行參事會，一爲一五〇人組成之立法議會，一爲法庭——由三選舉團選出，三選舉團內有：(1)地主，(2)學者與僧侶，(3)工商人等；但立法議會可爲參事會完全控制，參事會則只爲拿破崙之工具。在一年期內，此新憲法之過於民治，殊非拿破崙本意，於是取消上述之立法機關，而代以三十人組成之參議院，其議長即謂共和國總裁。

呂內微爾條約之明白規定，即爲意大利諸共和國，應離法國獨立，此規定實際上等於無效。意大利諸共和國，在政治上，商業上，均爲附庸；迨法國帝制之宣布（一八〇四年五月十八日）後，此種事實乃爲人所公認。欲使法國皇帝忠心於共和國，頗不合乎拿破崙之爲人。拿破崙對意大利之自由，不甚關心。況其對意大利人民之無能自治，豈不深知；拿破崙一時曾語執行委員會謂意大利之不足建立共和國，其困難情形有甚於法國。故逐漸推行，遂有一種計劃，使意大利共和國成一納貢之王國。拿破崙之第一意志，即在使其長兄約瑟<sup>①</sup>，爲此王國之君主。但約瑟因不欲冒險，失其在法國繼承之機會，乃亦效其幼弟路易<sup>②</sup>。昔日所爲，而拒不卽位。結局卽以一八〇五年三月十七日之立法，拿破崙被邀就意大利君位；越數星期，拿破崙乃在米蘭大禮拜堂內自將舊倫巴<sup>③</sup>君主之鐵王冠，戴其頭上。君主之繼子，尤金波哈內<sup>④</sup>被任爲攝政者。同年六月，力究力亞共和國應拿破崙本人之要求而宣布爲法國領土之一部；不旋踵間，而巴馬與皮阿辰<sup>⑤</sup>之併吞，亦相隨至。

力究力亞被併吞之結果，遂促成英、俄、奧、那（那不勒斯）之聯盟，拿破崙之對抗此種聯盟，完全成功。

① Joseph ② Louis ③ Lombard ④ Eugène Beauharnais ⑤ Piacenza

在一八〇六年十二月二十六日，普勒斯堡<sup>①</sup>條約，奧地利以其威尼西亞<sup>②</sup>部分與伊斯的里亞<sup>③</sup>、達爾馬提亞<sup>④</sup>、二省割讓於意大利王國。約瑟波那帕脫<sup>⑤</sup>領兵戰勝之後，已經恢復之波旁王室，又被驅逐於那不勒斯，於是約瑟自行即位為其君主。一八〇八年，約瑟為拿破崙之野心將軍（並為其內弟）繆拉<sup>⑥</sup>所繼承。約瑟在貝雲<sup>⑦</sup>為其舊民頒布一種憲法，規定國務會議，其議員自二十六人至三十六人，並設一百人組成之單一立法議會，其中八十人由君主任命，二十人由選舉團選出。然此憲法卒至一八一五年始克見諸實行，且其實行，亦不過數星期耳。最後則教皇領土均歸於完整統治之下。與教皇之傾軋既久，拿破崙首先（一八〇八年四月二日）併吞安科納<sup>⑧</sup>之教皇邊疆，烏耳俾諾<sup>⑨</sup>、馬徹刺塔<sup>⑩</sup>與卡美里諾<sup>⑪</sup>等公爵地，均割讓於意大利王國，於是乃以一八〇九年五月十七日，及一八一〇年二月十七日之命令，將羅馬本部歸併於法蘭西帝國。

自查士丁尼<sup>⑫</sup>時代以來，半島全部實際上（固非在名義上）為單一之政權，此實為第一次。拿破崙法典及法國行政制度擴展至於全部；公共工程，初級高級教育之標準與社會之改革，亦次第施行。凡此諸端，皆在拿破崙時代法國本身實行，最有效而最經久者。此種新制，以時間短促，未能根深蒂固；法國征服之風潮平息，乃起一種反動，諸多新制度新事業，為之摧殘。然拿破崙法典，至今猶為意大利法律之基礎；意大利之地方政府制度與行政，幾完全取法於法國；法國之政治制度，實影響意大利全境，特不能謂其絕對起於拿破崙統治時期耳。最重要者，意大利之政治已經煥然改觀，英國某學者有言曰：「一種政治設施因行

① Pressburg ② Venetia ③ Istria ④ Dalmatia ⑤ Joseph Bonaparte ⑥ Murat  
⑦ Bayonne ⑧ Ancona ⑨ Urbino ⑩ Macerata ⑪ Camerina ⑫ Justinian

之既久，而成固定，甚至偶遭不測之紛擾，亦不至根本推翻。蓋政治之設施，最能移風易俗，改變固有之傳統思想，破除向來之習慣。甚至舊制恢復，而其恢復，永非十分可靠。感情之主要特點，即爲其牢不可破之繼續性，而所謂恢復者，實不能重生一種感情作用。舊制可以恢復，但非視其爲固定的，乃視其爲可移動者也。所有問題，即在其舊制之優劣。壽命短促之意大利共和國，其情形即如此。當時國家雖有軍閥之壓迫，與財閥之貪婪，但意大利終能革舊更新。」

【一八一五年之意大利】法國在意大利之勢力，其全盛時極爲光輝燦爛，及其衰敗，——緊隨拿破崙破崙征俄之役，與在來比錫<sup>①</sup>之失敗——亦甚倏忽，而不可挽救。最後之降服，即一八一四年四月十六日總督波哈內之所致也；於是奧地利恢復領土於北部，波旁朝恢復領土於南部，其解決永久事宜之大問題，則悉委諸維也納會議。會議之最後法案，乃於一八一五年六月九日，使意大利處於如此可憐之情形，以至梅特涅<sup>②</sup>決然指意大利三字，不過爲一種地理上之名詞而已。政治上之版圖，又行重畫，實際上一如一七九六年之分疆劃界，僅其詳細未盡相似耳。其復興之邦凡十：曰薩丁尼亞<sup>③</sup>，曰倫巴多威尼西亞<sup>④</sup>，曰巴馬，曰摩德拿，曰盧加，曰多斯加納，曰摩納哥，曰聖馬力諾，曰那不勒斯王國，曰教會國家。對厄曼紐厄爾第一<sup>⑤</sup>改組之薩丁尼亞王國，法國歸還尼斯<sup>⑥</sup>與薩伏衣<sup>⑦</sup>，並又併入舊熱那亞共和國。奧地利所得者，有倫巴多威尼西亞，其內包括米蘭公爵地，與舊威尼西亞共和國大陸領土全部。多斯加納交還於哈布斯堡大公爵斐的南第三，奧地利大公爵斐的南之子法蘭西斯第四<sup>⑧</sup>得有摩德拿之公爵地；奧地利君主之女亦即拿破崙之

① Leipzig ② Metternich ③ Lombardo-Venetia ④ Victor Emmanuel I. ⑤ Nice

⑥ Savoy ⑦ Francis IV

妻，馬利亞路易薩①得有巴馬與皮阿辰紮；波旁巴馬之馬利亞路易薩，得有盧加公爵地。在南部則那不勒斯之南第四，恢復其舊領土，而改號斐的南第一。最後教皇庇阿斯第七恢復其政治領土全部。

關於此種情形，有兩種事實，甚為顯然。第一，全國統一實際上固無其事，即外表上，亦不可見。第二，當時奧地利幾乎與前十年之法國，同其勢力優越。倫巴多威尼西亞為奧地利之領土；多斯加納摩德拿與巴馬為奧地利諸王所統治；那不勒斯之斐的南為奧之聯盟，並曾自誓絕不採行為奧地利北部不相合之政制；甚至薩丁尼亞之厄曼紐爾——在此半島，除教皇外，彼為唯一之本地之君主，——亦誓永為奧之同盟。拿破崙被放於聖赫勒拿②後，曾有言曰：「意大利天然形勢，孤立無鄰，可使之為一強大之國家。意大利國家言語、風俗、文化之統一，遲早間必能聯結其人民於單一政府統治之下，其國都當然將擇羅馬而無疑也。」當此預言發表之時，意大利之統一，愈不可望。然其大勢所趨，則皆令人樂觀；而拿破崙本人之供獻甚大。近代某學者有言曰：「奧地利北部白衣人之殘忍，當時薩伏衣王室庸愚之壓制，摩德拿公爵之憎惡懷恨，半島中部教皇與主教之昏瞶，斐的南在南部之縱欲無度，凡此諸端，均不能使意人忘卻受賜於大皇帝之公正的法律，有效率之行政，以及開明之政治。意人所受大皇帝之訓練，裨益不小，其所得之知識，即在其知自身在議會及戰場，均與北部民族處於同等地位。無論氣候、風俗、言語之如何不齊，而就其一切要點言之，意大利人民乃一民族也。」吾人謂拿破崙播實意大利全國統一之種子，非妄言也。

【十九世紀中葉之革命與立憲】自一八一五至一八四八年，奧地利之勢力，主要為梅特涅所造成，其

① Maria Louisa ② St. Helena

在各處，乃係反動者也；在此長時期，意大利未有一政府非專制者。未有一國有憲法，國會，或任何民治制度者。在一八二〇年，那不勒斯之斐的南，迫於革命，而頒布憲法，與同年西班牙之斐的南第七，被迫所頒布之憲法一致。此憲法規定一院制之民選國會，授以甚大之權力；並立一國務會議，議員二十四人，以資建議於君主；又立一獨立之司法機關；此外尚有一國會委員會，委員七人，由國會選舉，其責任即在於國會解散後，監視憲法之實行。在一八二一年，革命亦爆發於皮德蒙特；迨性質和善之厄曼紐厄爾君主既讓位於乃弟查理亞爾伯特<sup>①</sup>，於是卡林永諾<sup>②</sup>親王乃不得不仿照西班牙憲法，而頒布根本大法。然在那不勒斯與皮德蒙特兩處，自由運動均歸一敗塗地。改革家缺乏目的之統一，迨奧地利以大陸列強之許可，而調停其間，於是立憲主義之五光十彩，立即消滅歸於暗淡。同理在一八三一至三二年間，在摩德拿，巴馬與教皇國家，叛亂四起，各處響應，頗有發榮滋長之民族精神，但旋以奧地利之援助，而不久即被壓服。

一八四八年之革命，有一種轉機。在奧地利干涉期間，有組織之宣傳，遍於意大利各地，馬志尼<sup>③</sup>之『少年意大利』主義，為其領導，以冀鼓吹國家之統一，此皆愛國志士所引領盼望者也。在一八四六年，自由思想之教皇庇阿斯第九，計劃若干改革事宜，皮德蒙特與多斯加納之君主，立即從而效仿。一八四八年一月，革命又起於那不勒斯，在一月期間，斐的南第二乃迫不得已，而應人民之要求，頒布一種憲法，正如乃父在一八二〇年之情形也。此新憲法在二月十日頒布，規定一種立法機關，其內一為貴族院，議員由君主委任，任期終身，一為衆議院，議員由人民選舉。越五日，多斯加納之君主，利歐波爾得第二<sup>④</sup>頒布與此同一性

① Charles Albert ② Carignano ③ Mazzini ④ Leopold II

質之憲法，規定一種完備之代議制度。

同時吐林①市區發表一種要求。為諸多貴族與高級官吏所贊助，即呈請皮德夢特之查理亞爾伯特，頒給一種憲法。此事頗引起紛爭，二月七日，君主在國務員與治安官之集會中，為長篇之演說，其意謂欲求國家、君主與宗教之安全，須有一種更趨於民治之政府。翌日，即有一種正式告令，並任命一委員會，以起草憲法。以一八三〇年之法國憲章，作為模範，而此工作不久即告完成。三月四日，君主即頒佈一種憲法，其原文並無任何變遷，至今仍為聯合意大利王國之憲法。路易腓力之傾覆，與梅特涅之失敗，此種消息已使全國陷於紛亂之情形。教皇與那不勒斯君主受人民之強迫，派遣軍隊以援助北部國家，而求半島脫離奧國專制之羈絆。意大利一時以皮德夢特君主查理亞爾伯特為領袖，其全部彷彿均聯絡於一種廣泛之國家主義運動之下。七月十日，有一種極端自由之新憲法，為那不勒斯憲法會議所採行；一八四九年二月九日，當教皇與一新成立之羅馬國會衝突之後，教皇之政權，遂再經掃地無餘，而羅馬即被宣布為共和國。

然當時革命尙未成功，而反動勢力風馳電掣，不久即行彌漫全意。那不勒斯君主在最早時期，退出戰爭，取消其所批准之憲法，並將自由主義之勢力，使之瓦解。教皇以法奧及那不勒斯等之援助，撲滅羅馬共和國，而以全力恢復其政權。奧之軍隊將北部與中部之叛亂國家，次第平服，於是奧國在此等地帶之勢力，又不減於當年之優越矣。立憲主義讓步於專制主義，自由派氣餒而星散，紛紛遁去。當在諾瓦拉②全軍覆沒之時，皮德夢特之君主，乃讓位於其子厄曼紐厄爾第二（一八四九年三月二十三日）唯在皮德夢特，

① Turin ② Novara

尙有政治獨立或人民自由之蹤跡。

【全國統一成功】厄曼紐厄爾對一切取消乃父欽定憲法之鼓吹，不爲環境所動。自一八四八年之後，意大利國家之建設，遂以皮德夢特爲最可屬望之地矣。厄曼紐厄爾爲人忠厚，思想自由，固非一等政治家，但其智則足以在近代歐洲史上，認識一最著名之國務員，而深倚重之，此卽喀富爾<sup>①</sup>是也。一八五〇年，當喀氏投身皮德夢特內閣，人已深知其爲熱中憲法主義及國家統一之人；迨一八五二年，喀氏任總理後，其執行政策，頗能運用自如，而無掣肘之憂。君主與總理之根本目的，卽在使奧地利勢力脫出半島，並在將各國組成一種聯邦，以教皇爲虛位元首，但其實權領袖，則爲皮德夢特之君主。最後則其目的卽在使全國統一於一種中央集權政府之下。

在一八五五年，喀富爾與法國締結攻守同盟，一八五九年，因得其同盟之默許，乃於奧地利作戰。一八五八年六月二十日，喀富爾與拿破崙第三在普隆比埃<sup>②</sup>之協議，遂使奧地利完全被逐於意大利領土之外；倫巴多威尼西亞，北部較小之公爵地，教皇使署，以及馬徹斯<sup>③</sup>均併入皮德夢特，其全部卽包括上意大利王國，安布利亞<sup>④</sup>與多斯加納組成中意大利王國，教皇留居於羅馬，斐的南則留居於那不勒斯；如此組成之四國家，卽組成一種意大利聯邦。在其後發生之衝突，與人失敗。然其唯一直接損失，卽爲倫巴底舊公爵地，此封地以沮利克<sup>⑤</sup>條約歸併於皮德夢特。一八四八年六月八日，倫巴底對此歸併問題之全民投票，曾以五六一〇〇二票，比六八一一票表決。

① Cavour ② Plombières ③ Marches ④ Umbria ⑤ Zürich

倫巴底歸併之所得，因有戰前之協約，而將薩伏衣與尼斯給與法國，故所得與所失，足以相銷。然事實上皮德蒙特自奧地利戰爭所獲得之利，至鉅且大。中意大利之大部，激於皮德蒙特領袖之勇氣與誓約，乃起而叛亂，並宣布與厄曼紐厄爾領地合併。一八五九年九月，有四議會代表多斯加納大公爵地、摩德拿與巴馬之公爵地，並代表羅馬納<sup>①</sup>（教皇國家之北部）此四議會分別開會於佛羅稜薩<sup>②</sup>、摩德拿、巴馬與波倫亞<sup>③</sup>等地，而一致表決與皮德蒙特歸併。翌年三月，「歸併」與「獨立」二者之表決，遂交付於各區之人民。一切成年男子皆有投票權。其結果總計之贊成投票，為七九二、五七七票；而其投票總計為八〇七、五〇二票；君主依皮德蒙特國會之意旨，乃正式宣布歸併。衆議員立即被選出，以代表諸區，一八六〇年四月二日，擴大之國會，乃開會於吐林。在一年期間，王國之人口，曾經倍增，當時為一千一百萬人口，約近全半島人口之半數。

同時皮德蒙特之計劃，曾經擴大，以致統一全國。其成功異常迅速。西西里與那不勒斯人民受加里波<sup>④</sup>之援助，乃起而放逐波旁君主；在一八六〇年十月二十一日，全民投票之結果，為一七三、四二七票比一〇、九七九票，遂表決對皮德蒙特之歸併。同時安布里與馬徹斯為皮德蒙特勢力所佔據，其與教皇所餘者，僅有羅馬城，並其周圍之小片土地耳。此等區域，一為九七、〇四〇票比三八〇票之表決，一為一三三、〇七七票比一、二一二票之表決，皆贊成歸併；一八六〇年十二月十七日，有一皇家命令，宣布最後之歸併，那不勒斯亦在內。一八六一年一月二十七日，舉行總選舉，越三星期，擴大之新國會，開會於吐林。其最重要之

① Romagna ② Florence ③ Bologna ④ Garibaldi

責任，即在宣布久經渴望而艱難締造之意大利聯合王國。此新領土有查理亞爾伯特在十三年前允給與皮德夢特之自由憲法；厄曼紐厄爾第二應乎天而順乎人，乃立爲意大利君主。

當時威尼西亞與羅馬尙在外人之手，此皆意大利之要區，故必須歸併，以資固結王國。威尼西亞之取得，乃一八六六年意大利與普魯士聯盟以對抗奧地利之直接結果。強迫奧地利讓與之後，乃有全民投票表決歸併，結果爲六四七、二四六票比四十七票。一八六六年十一月四日乃有命令批准歸併，一八六七年七月十八日乃有法律之制定。越四年，因法德戰爭，遂有取得羅馬之可能。當時人咸以爲羅馬終須爲王國之國都，對此論調，已成定見。迨一八七〇年，法國自一八四九年在意所設之堡壘，以資保護教皇者，始經撤廢，而外交無效之後，遂繼之以軍事矣。九月二十日，卡多那①將軍之軍隊肆行入城，教皇乃不得不締約投降。十月二日，人民以一三三、六八一票比一、五〇七票表決歸併；十月九日，宣布歸併；十二月三十一日經國會立法批准。教皇獨立之保障，則俟諸日後國會法之決定。一八七一年二月三日之法案，使國都——在一八六五年已由吐林移至佛羅稜薩——遷往羅馬；十一月，遂在羅馬城召開國會，即自一八四八年革命以來之第十一屆，自意大利王國宣布以來之第四屆，而自意大利完全統一以來之第一屆也。

【憲法】意大利王國統一後之成文憲法，即查理亞爾伯特在一八四八年三月四日對其皮德夢特人民所欽定之根本法也。十九世紀中葉之大部憲法，率多非平民議會制定，而實由君主制定，以交付於人民者，故此憲法之起源，即沿斐斯例。然其頒布，乃在直接應付人民之要求，而其內容，復非常開明而自由。且

① General Cadorna

當意大利東南各部歸併於皮德蒙特，以建立現代意大利王國之時，此憲法之施行於各該地方，皆予其人民以表決同意之機會。一八五九年，在倫巴底之全民投票，一八六〇年，在伊彌利亞<sup>①</sup>多斯加納，尼亞波利<sup>②</sup>省西西里安布利亞與馬徹斯之全民投票，一八六六年在威尼西亞與一八七〇年在羅馬之全民投票，均與此憲法以一種平民之基礎。

此憲法最初為欽定憲法，關於其本身之修正，無所規定。以理論言之，頒給此憲法之主權者，當然得予修正此憲法，甚至完全取消。然實際上乃大謬不然。在一八四八年前，皮德蒙特之君主，正如一切意大利君主之為威權無限之元首。但於頒給憲法，則失其大部權力。彼已為一服從憲法，服從國會，並服從內閣制之君主矣；此成文憲法，遂成一種君民間嚴重之契約，其制定固由君主之自願制定，但其效力，則視為有約束性，而不得撤廢。職是之由，當時即經承認，謂此憲法之修正，非君主之權力所能為也。甚至早在一八四八年，入即有主張此種根本變遷，應由憲法會議為之；是年因有法律規定。但會議之召集，卒以奧地利戰爭結果不幸之故，而未克見諸實行。

此憲法自一八四八年制定，以至一九二二年，未嘗有修正條款之加入，故其內容，始終如一。此種情形，非即謂終無憲法原文變更之可能。憲法乃為人民而存在，原非人民為憲法而存在；故如謂以國會兩院之一致行動，並以人民投票之批准，即能對憲法予以任何之變更，此乃不成問題之事。在一九二二年前，正式修正更經一再討論，不過未嘗有一次認為必要，遂未嘗有一次曾經採行。所以然者，其故有二。第一，此憲

① Emilia ② Neapolitan

法關於永久性之事項，如公民權利等條款，雖皆為特別的列舉的規定，而其關於應定期改制之事項，如議院內容等條款，則皆為廣泛的概括的規定。第二，此成文憲法與他國憲法不同，僅規定政府制度大綱；其組織之本身，多由習慣與普通立法制定。意大利法學家多實際承認習慣為憲法之淵源，此種情形，在英國最為彰明較著；此種意見，已經逐漸確定，而亦如在英國之主張政治制度可由立法案予以修正也。在較早時期，即有努力擁護憲法與國會法之區別。但晚近此種區別，幾乎不能為人承認，而在實際上，國會之萬能，實與英國國會並駕齊驅。現在一般承認之意見，早在一八八一年即為克立斯皮①所述出，其言曰：「余不承認此憲法之不可捉摸。國會之立法，乃在妨止政府之退化，非在阻撓其進步也。當吾人之前者，惟有進化而已。……如吾人使此根本法保存不變，則是吾人希望其固定，而應將國民會議所促成之進化，置諸度外也。余知在查理亞爾伯特憲法中，未有可以談及修正者。吾人須知，對於意大利憲法，無須有憲法會議之正式召集。蓋國會之通常工作情形，常為立憲性質。每值輿論羣起要求改革，則國會即有承認之責。甚至其改革，須將憲法之條款，予以修正，國會亦不得拒絕也。」

國會對於憲法制度之任何特點，均能以立法增減修正，且其立法，在實際上變為憲法。例如一八六五年司法組織之法律，一八七一年之教皇保障法，與一八八二年一八九五年及一九一二年之選舉法皆是。人之所常注意者，即在使此種立法順應輿情，苟非國人在總選舉投票通過，則此種立法，在實際上，不能得最後之表決。此乃顯然合乎晚近吾人所謂其據有平民之基礎也。但國會之獨立修正政府制度，並無法律

① Crispi

上之限制；甚至國會可以變更憲法之本文。

此憲法在成文憲法中，最爲簡短，與合衆國憲法相較，恰當其半。其內計八十四條款，所規定者，如關於君主之權力，人民之權利義務，以至參議院，衆議院，國務員，司法部，與夫各種事項，均頗詳盡。民權案載諸第二十四條至第三十二條，保障人民在法律前之平等，身體之自由，居住與財產之不受侵犯，出版自由，免除未經國會許可之課稅，集會結社之自由（但稍有限制）。然須知此憲法與習慣，及普通立法之重複極多，以至欲對晚近憲法有充分之了解，實屬難能，若經考查此憲法之本身，以求其原理，洵屬不易成功。意大利某公法學者有言：「意大利憲法不復爲查理亞爾伯特之法律所組成。諸多制度已爲法律、命令、習慣等所變遷，因此，意大利憲法已經積累增加矣。」<sup>①</sup>然自一九二二年莫索里尼執政以來，此憲法事實上僅有軀殼之存在。

① Ruiz "Amendments to the Italian Constitution," loc. cit., 57.

## 第三十五章 政府制度

【君主】意大利之立憲政府，起源於皮德夢特君主之自由政策；意大利國家之統一，即由該君主一人與其大政治家喀富爾倡導成功也。在偉尼斯、熱那亞及其他各處之共和主義，乃係一種普遍之共信；革命家之思想與事功，足以增光歷史，若輩幾乎皆為共和黨人。然國家成立伊始，迫於大勢，顯然將使新國家為君主制政府，其後國家之發達，常以君主為有效而必需之統一勢力。君位為薩伏衣皇室世系，此皇室甚至在大戰前，仍為歐洲最老之統治皇室。其傳統受沙烈法律<sup>①</sup>之限制；即君位絕對由男子繼承。君主之身體，為神聖不可侵犯，其皇室經費為一六、〇五〇、〇〇〇立拉<sup>②</sup>，但在此數中，每年須還付國家一百萬立拉。自一八七〇年以後，皇帝居於奎利納<sup>③</sup>皇宮，因其地位高崇，而宜於衛生，故在較早時期，頗為教皇所往來遊覽。

法律規定之君主權力，甚為廣泛。然其躬自執行者，極為有限。凡君主國家而行國會制者，大都如斯。英國內閣制原理之實行於大陸國家，未有如意大利之周顧徹底者。內閣為實際工作之行政部，而繼續對眾議院負責，此種慣例，久已為人忠實遵守，至於晚近，則視之為憲法上之天經地義，而莫或移易。故嚴格言之，所有批准法律、頒布法律、大赦、減刑、宣戰、締約、發號施令、設立參議員以及任命政府官吏等事，皆由內閣執

① Salic law ② Lire ③ Palazzo del Quirinale.

行，而君主不與聞問也。否決權在名義上存在，但在實際上，亦如其他內閣制國家之等於虛設，而罕執行也。如一內閣反對國會議案，而不能阻止其立法，則該內閣即行辭職，而有與國會大多數調協之新內閣成立，且無所否決。按照憲法規定，關於財政、債務、或變更國土之條約，應得立法議院之批准。在實際上，各種國際協定，除軍事協定或對外聯盟外，均交國會，求其贊成。

然吾人必不可謂君主無實際之權勢也。君主對外交事務之發言權，頗可置重；其本人為軍隊大元帥，能自與問罪之師（此乃實際上之事）；並能任命總理，而常有甚大之自決權；君主有時出席內閣會議，而為之主席；其對閣員之最後監督權甚大，頗可不顧閣員對國會之關係如何，而即行罷免（事實上已聞有行之者），至其如一般內閣制君主所享之建議、訓戒、警告等權利，當然其間無甚軒輊。君主之行事，不必依其國務員之建議，而不得越雷池一步。故其實際權力，頗凌駕英國君權之上，而與比利時之君主及法國之總統相頡頏。茲三人者，未有曾冀建立一種屬人的政府者。但以其地位之特殊及其經驗與常識之豐富，其皇室之尊嚴，與夫國會生活之混淆，凡此種種，皆足致君主在國家政治上，演重要之劇幕。今君厄曼紐厄爾第三已為各階級所尊重敬愛。國內有一種共和之分子，但並無完善之組織；故當大戰期間，各處君制均已崩潰，處此風雨漂搖之中，意大利君主仍可於此新世紀保其地位。惟自一九二二年法西斯黨專政以來，君主形同贅疣，制度雖未變更，而實際上政治之運用，已非昔比矣。

【內閣之內容與組織】通常內閣內有各行政部首長，在大戰終結時，行政部之額數，凡十有四如下外：

交部，陸軍部，海軍部，財政部，度支部，殖民地部，教育部，工程，郵電部，司法及宗教事務部，工商部，農業部，公共救卹部，運輸及軍需部。在戰前有時加入不兼部務之國務員；在大戰期間，此種人員隨意參加其中。總理由君主任命，前已述及，其自由選擇之範圍甚廣。在一九二二年以前，意大利通常並無一種公認之反對黨領袖，故當欲組織新內閣時，君主不能即刻任命一確可爲人公認而有全能組閣之人。反觀此種情形，與法國總統選任總理時，所處之際遇相同。其政治黨派甚爲紛繁；未有一黨能在國會內佔大多數者；每一內閣必爲混合的；每一新政府往往有政治領袖六、七人；當其中一人被委爲總理時，如其不能結合一種得下院信任之團體，則結果將有其他人被任命從事此職。閣員由總理薦於君主，然後由君主正式任命。閣員不必爲任一院之議員；但在實際上，閣員幾乎永遠選自國會議員，主要則選自衆議院。總理之由參議員充任者，甚屬罕見。然陸海軍總長則如從前法國之習慣，爲注重其專門資格起見，往往選自參議院之議員，而特別任命之。一八八八年之法律，規定各總長均由次長一人爲之輔佐，次長之選任程序，與總長相同。內部之組織，如各部彼此之關係，各總長與總理之關係，皆由一八六七、七八年之法令規定，一八七六年稍加修正，重行頒布。

【內閣之職權與地位】閣員之職責，即在個人處理各該管部部務，而團體決定政策，建議立法。簡言之，即團體處理一般內閣制政府主要國務員所有之職務也。法律規定必須交付內閣會議之事項，有如下列：

- (1) 以政府名義交付國會之議案，
- (2) 條約，
- (3) 行政權限之衝突，
- (4) 提議之關於教會地位，及兩院之請求者，提議之關於參議員，外交代表，以及諸多行政司法官吏之推薦者。法律又規定諸多事項，必須經內

閣之審查，惟其審查與否，並無強迫性。總理或閣員提出閣議討論之事項，則法律不會加以限制。總理有召集閣員會議之責；內閣會議之討論，以總理爲主席；總理關於行政方法與政治政策，須極力維持閣員之一致團結；總理得時時向各部要求完備之報告。

憲法規定，所有總長與次長均得出席議會，而有發言權。但其投票權，僅在其所屬院享有之。議會並無強迫此等官吏出席之權，但議會每於特定日期，要求某閣員屆時出席，苟無極端反對之理由，即可達到目的。國會實對內閣予以嚴密之監督，且頗如法國國會之積極參與行政之方法與其效果。閣員得隨意被詰問，質問權之應用，弊端叢生，良不減於法國，而亦有政府傾覆頻仍之趨勢。假使不行此種政策，則內閣未嘗不可收穩固之效。國會得向各部要其文卷，各部雖得不與，但其總長必經審慎再思，而後予以拒絕。國會又得組織立法審查委員會，以資調查任何行政政策。內閣所經之烏道崎嶇，到處多陷阱當前，其當權不旋踵間，每於最出人意外而亟非其時，竟發生信任投票之事。在莫索里尼執政之前，意大利之政黨情形，亦如法國之龐雜。故各內閣皆爲混合的，而以衆議院中之聯盟擁護，保其苟延殘喘之壽命。此在一九二二年以前，意大利政治風潮之所以屢起，而內閣變遷之所以頻仍也。但其實際之不穩固，亦如在法國之非若吾人所想象之甚。蓋若干閣員通常多在其繼續之內閣中連任在職。如是則內閣之變更，往往不過內閣之改組而已。

然一般意大利之內閣，並非一種有大威權之機關也。曩時法國某名儒有言曰：『國會內閣之三種任

務，欲使其爲有效之實行，乃顯然見其無能爲役。內閣以君主之名義與君主之威權，執行行政權，但內閣終不知如何約束國會於其正當節制範圍之內，而常不得不忍受衆議員之干涉行政。內閣藉創制權與其對國會所有之勢力，實可爲促進立法之原動力。但其所提出之改革案，每乏強迫使之通過之權，衆議院頗易脫其節制。內閣可維持行政權與立法權之調和，但其更迭無常，使其政策每爲黨制紊亂所阻撓。<sup>①</sup>

國務員之行政職務，更有足資批評者。此卽爲執行命令權。意大利之行政制度，取法於法國，故其行政機關之頒布命令，與執行命令之權，非常擴大。憲法內載行政部之制定命令、規程，以執行法律，不得停止法律之效力。在實際上，此種權力之擴張，較法國行政部尤爲廣泛，有時得制定暫時法律，甚且得對國會立法爲有力之反對。對此事項，國會罕有欲堅持其權利者。實則國會有時明白許可內閣之獨斷立法權。例如一八八二年大選舉法之最後原文，迄未經議會之審查。兩院對該事項辯論滿意之後，僅使政府爲該案之最後起草，而以行政命令頒布之而已。其他重要法案，亦曾有仿照同此程序者。中央各部總長固隨意執行制定命令權，但地方官吏亦享有同此特權。羅威爾有言曰：「行政規程得由政府隨時變更，拉丁民族固結於人心者，卽以行政規程優於嚴格之國會立法。此種觀念，彷彿特別顯見於意大利。」<sup>②</sup>

【參議院】憲法將立法職務委諸君主與國會，國會內有兩院：——一爲參議院，一爲衆議院。參議院內有皇族之親王，二十一歲卽得列席，二十五歲卽爲正式議員。除此之外，所有參議員皆爲君主任命，終身在職之人。其與坎拿大之被任命的上院，初無二致。英國貴族院，完全爲世襲貴族，列席其間。法國參議院之議

① Dupriez, Les Ministres I. 291. ② Lowell, Governments and Parties, I, 166.

員，係由間接民選者充任。意大利之上院，有若干處居於二者之間。君主之任命參議員，無額數之限制，但必選自二十一特殊階級之人民中，又必依照憲法之規定。參議員至少須爲四十歲，其委任之人員，如高等僧侶國務員，大使公使，法官與行政官，以及在皇家科學院，或公共教育高等會議內任職七年之人皆是。此等人員廣義言之，可分三類：(1)教會與國家之高等官吏，(2)科學大家，文學名流，或以其他任何事績而揚名國內者，(3)在三年內，至少納直接財產稅或所得稅，共值三、〇〇〇立拉者。死亡，辭職與新任命，皆足致議員有大變動。當憲法在一八四八年見諸實行之時，參議員之額數爲七十八人。戰後約有三九〇人。在一九一〇年組成之參議院，內有衆議院議長一人，在職六年前任衆議員與其他曾在國會內當選三次者，共一四七人。總長一人，次長六人，大使五人，特命全權公使二人，大理院與其他法院之官員二十三人，陸海軍軍官三十三人，樞密院議員八人，地方官吏二十一人，皇家科學院會員四十一人，公共教育高等會議會員三人，有功勳於國家者二人，納直接稅至三、〇〇〇立拉者，七十一人，其他各種代表十九人，固有與法迪坎<sup>①</sup>之爭，故無宗教的議員，此類議員最後之任命，即在一八六六年。

就參議院之內容言之，乃一尊嚴之機關也。蓋其議員率皆達官顯宦；他如或嫻於文學，或習於科學，皆屬知識階級。此外則爲有納稅能力之資產豐富之人。議員皆爲成年人，英國某學者有言曰：『向使任命終身任期之議院能取得權力，則意大利之參議院必已取得之，而且以穩固有效見稱矣』<sup>②</sup>。但結果乃係一種上院，不過爲政府制度中之贅疣耳。由君主任命者，乃謂實際上由下院大多數擁護之內閣任命之也。故

① Vatican ② Jemperley, *Senates and Upper Chambers*, 93.

其任命，亦即爲一時之政治情形着想。設立參議員以消滅反對黨，乃係一種常用之方略。一八八六年，一朝而任命者，四十一人，即爲政治目的。一八九〇年任命七十五人，一八九二年任命四十二人，亦皆爲政治目的。被任命者是否屬於指定二十一級中任一級之人，決定此事，其權操諸參議院。如參議院決定被任命者不合格，即拒絕其爲議員。但祇須政府顯係不出乎所規定之階級範圍之外，則參議院對任命權，不得加以任何限制。

結果上院立法之獨立權，已成有若無之事。太姆波雷有言曰：「總理不數年間，即終結其政治生活，但將其所設立者，遺諸上院，而任期終身之貴族參議員，遂與一新總理及新下院相接觸矣。其選擇之道有二：一爲竭力反對，一爲完全服從。第一辦法，參議院使現在之國會機關停頓，第二辦法則質其權力，以冀將來之得勢。意大利參議院在此二者之選擇，未嘗能有定向」<sup>①</sup>。三十年前，此機關實際上放棄其實權之爭，晚近此機關足爲一種修正之任務。有時其對提議之法律細則上，予以重要之變更。但已不復爲一種牽制或建議之機關。實則其對下院之大議案，通常決不反對。在一八六一與一九一〇年間，政府在衆議院內共提出立法議案七五九件，其在參議院所提出者，僅五九八件。而在此時期，參議院自行提出之議案僅有三十九件。意大利任命終身任期之參議院，其立法活動之範圍，極與法國選舉之上院相反，而頗與坎拿大同此性質之上院酷似。

一九〇〇至一九一〇年期間，有若干國家，其第二院改革問題，頗有重要之趨勢；意大利即其一份子

① Senates and Upper Chambers, 94.

也。當時人咸以爲參議院宜使之更接近於人民，縱不能使之與下院並立，亦宜使之爲一有勢力之立法院。在一九一〇年，此問題爲參議院本院所討論，當以內閣之建議，組成一種九人之委員會，以研究各種提議改革之是否合時，及其方法與內容究竟如何。是年歲暮，此委員會發表一種長篇報告，大抵係由憲法學者泰斗阿科立歐①所起草。阿氏身爲參議員。當時改組上院使之趨於現代化，實爲風靡歐洲各國之重要問題。該委員見大勢如此，乃審慎制定一種計劃，以俾參議院趨於平民化，而更有勢力。其計劃之要點如下：

(1)自是以後，該院之議員，應爲三五〇人，(2)議員須分爲三種，曰官吏、曰學者、曰處於政治或經濟地位之人，(3)第一種議員，不過一二〇人，應如現在之一切議員，由君主任命；但其他兩種議員，應由代表全國各階級之十五特別團體選舉；例如大學教授，則爲此目的組成一種選舉團，而有選舉代表三十人之權。其他參與此種選舉者，有前任衆議員，納鉅額賦稅者，省市議會，商務會，農務會，工務會。主張此種計劃者之根本觀念，以爲如此辦法，即可使參議院與國內各種重要分子，有更密切之接觸。不幸參議院並未採納該委員會之提議，其所自覺滿意者，卽在其擴大各階級之範圍，而使君主於以選任參議員。但在一九一一年二月，竟又要求內閣爲一種提議，其顯著者卽在昇參議院以自選議長之權。延至今日，對此問題，仍未解決。

【衆議院：一九二一年之選舉規定】戰後國會之下院，內有議員五〇八人，係以祕密投票，分區由人民直接選舉之，每五年完全改選一次。但在實際上，議院之解散，每施行於未滿任之前。故兩屆選舉之間隔，平均約近三年，而非五年。議員不必爲其代表區之居民，凡年在三十歲，而享有完全公民權利與政治權利者，

① Arcoleo

均得當選爲議員。但其爲特殊階級如牧師，與政府有俸官吏，則在例禁，不得爲議員。大戰後已有以請願推選國會候選人之制度實行。一九一二年，乃有第一次規定議員之歲俸爲六、〇〇〇立拉。候選人之當選，須得該區註冊選民六分一以上之票數，並爲所投票數之絕對大多數。投票之後，如無候選人得此限定之票數，則於一星期後，舉行第二次投票。（複決投票）在各投票地點，選舉監督與檢票員，均由其到場選民選舉之。投票之方法，甚爲簡易。在投票室內有桌一個，其上置方玻璃箱兩個，一爲空箱，一爲儲票紙之箱，當註冊選民名單依字母而宣讀時，則各選民一一前進，取得票紙，在其近旁之桌上，寫其所欲選之候選人姓名，然後摺其票紙，而投入票箱內。名單讀畢，如有當讀名時，未能出席答到者，亦可依同此程序投票。投票時間，通常自上午九時起，至下午四時爲止。

在已往五六十年間，意大利內政之主要問題，即集中於國會選舉權。在輓近民治史中，最顯著之事實，即爲意大利之採行成年男子選舉權，幾乎一朝而擴充其選舉團，至於三倍之大，此即一九一二年六月三十日之選舉法使之然也。自意大利王國成立以來，選舉權之歷史，爲一八八二與一九一二年之立法分成三時期：一八六〇年之法律，選舉權限於有財產之男子，能寫字讀文，年齡在二十五歲，而年納四十立拉之租稅者。此種限制，人民之合格者，不過百分之二·五而已。在一八八二年，對此問題久經討論之後，內閣乃由國會通過若干議案，使財產限制，自四十立拉減至十九立拉，年齡限制，則自二十五歲減至二十一歲，取消不識字者之限制，仍舊保留其對識字之優待，則不問其有無財產，凡年至二十一歲之男子，曾受初級教

育者，均享有選舉權。其結果即將選民自六二七、八三八人，增至二、〇四九、四六一人。新選民約有三分之一，因其有教育資格，而取得選舉權。此改革之意外效果，城市之政治勢力頓增；所以然者，蓋因不識字者在城市較少，而在鄉村較多也。小地主雖更具保守性，而其經濟狀況亦優於城市工人，但每不能履行教育上之條件。

最初衆議員係由分區選舉。一八八二年之法律，爲使議員不受地方勢力左右起見，乃將五〇八議席分配於一三五區，各區所選之衆議員，由二人至五人。且爲使少數黨取得代表起見，而更規定在選舉議員五人之區，一選舉人不得選議員至四人以上。然此新全區投票法，並無使人滿意之結果。一八九一年五月五日之法案，設立一種委員會，該委員會分全國爲五〇八區，區各有代表一人，在大戰前後，此種辦法，曾經繼續應用。

在一九一二年選舉法以前，此制度未廢之時，選民須有下列之資格：(1)意大利之公民，(2)最低限度，須爲二十一歲，(3)有讀文寫字之能力，(4)對於初級強迫教育之課程，考試及格者。但最後之限制，不適用於下列之人：(1)政府官吏，(2)專門學院畢業生，(3)專門職業之人，(4)曾在陸軍服務二一年者，(5)年納直接稅至十九立拉以上者，(6)年納田地租金五〇〇立拉者，(7)在二、五〇〇人口之市，納一五〇立拉房屋租金，在超過一五〇、〇〇〇人口之市，納四〇〇立拉房屋租金者。當時普及初級教育之障礙，到處皆是。故國家之民治化，進行異常遲緩。但此制度藉識字測驗之實行，頗致選民數之無限擴增。

在一九〇四年，註冊選民之數爲二、五四一、三二七人，其以現役軍人，而暫時被剝奪選舉權者，爲二六、〇五六人。此數不過爲年逾二十一歲之男子，百分之二十九，而爲人口總數百分之七·六七而已。在一九一二年六月，三四、六七一、三七七人口總數中，選民佔三、二四七、七七二人，緊隨此時卽有成年選舉權法律之成立。吾人猶須知註冊選民之實際投票者，其數通常極小。一九〇四年十一月之選舉，其實際投票者，爲一、五九三、八八六人，此數僅爲有選舉權者百分之六二·七。在單個市區，其比例數有時爲百分之三十，以至百分之二十，其數之低，概可想見。

【一九一二年之選舉法】不識字之害，影響極大。故積極提議實行成年選舉權者，不過在大戰前始有其運動耳。在一九〇〇年之後，此種運動，乃趨於有勢力。其贊助者非僅爲社會黨與急進派，卽其他深覺現行選舉權之不自由者，亦皆極力主張。蓋若輩多以世界之眼光，痛斥國家之退化與落伍。選舉改革問題成爲黨政之中心焦點。內閣之以此而一起一伏者，不知凡幾。當時盛行討論此種問題者，有官吏，有學者，又有平民，特其能公平稱量已經提議之改革之利弊者，殆不可概見。最後在一九一一年六月，第三次喬利提<sup>①</sup>內閣在國會內提出一種議案，頗能應付主張擴充選舉者之要求，較諸以前各議案，均使人滿意。一九一二年五月二十九日，此案在衆議院以二八四票比六十二票而經通過。越數星期，參議院亦表決贊成。六月三十日，遂經正式制爲法律。

此議案將選舉權實際授與一切成年男公民，此等公民爲選舉目的，共分爲三種：（1）年在二十一歲

① Giolitti.

之學者，不問其財產或其他資格如何，(2)不學無術之人，年在三十歲者，(3)曾在陸海軍服務者，不問其財產教育程度或年齡如何。於是選民之數遂自三、二四七、七二二人，增至八、六三五、一四八人。其中不能寫字讀文者，約居泰半。一九一三年之國會選舉，即為試驗此種新制之大好機會。熱心家咸大聲疾呼，謂此為意大利有史以來，第一次之全國選舉。其結果並不盡然；五百萬不識字者，一朝新得選舉權，並不甚踴躍前驅。各黨雖極力募集新選民，但選民之實行投票者，不似一九〇九年選舉之衆。一九〇九年，在羅馬實行投票者，佔百分之五十，而在一九一三年，則僅佔百分之三十五。當時新得選舉權之民衆，大都對於選舉程序未能嫻熟。可見國家對成年選舉權毫無準備，亦可見革新法律之漫無頭緒。在三十年間，意大利促進一種空前之經濟發展與社會改革，此則足以誇耀一時者。然意人對於修明政治之傾向，並未完美發達，故欲其政治精神與英法並駕齊驅，尚須俟諸異日。雖然，自全體觀之，意大利人無論貧、富、智、愚、賢、不肖，既已因權利普及，責任均擔，而取得參政之機會，而從事政治上之訓練，國家此種處置，固未可目之為無益也。

【國會之組織與程序】憲法規定，國會兩院須同時召集，同時開會，同時閉會。其對常年會期，並無規定；但其對財政部與其他行政部財政上之需要，至少須每年開會一次。一次開會除中間休會外，有時可延至一年以至二年。參議院之正副議長，由君主任命，秘書長由議員中自行選出。衆議院中一切職員，每屆開會皆由議員自行選出。議長得任命某種重要委員會，如秩序委員會即其一例。但議長通常均係連任，而無黨派之分。正如英國庶民院議長之可隨意繼續任職，衆議院之議員，分爲九組；參議院之議員，分成五組，每兩

月以抽籤重新改組一次。各組之主要職務，即在選舉委員會。關於委員會之選擇，並無其他規定，各院中之最重要者，即預算委員會，須由全體議員直接選舉。在下院有若干其他委員會，亦依同此程序選舉。而秩序委員會與選舉委員會，則由議長任命。但為討論特殊議案而設之特別委員會，則由各組選出委員組織之。如經本院指定其他方法，當不在此例。

各院皆自定其議事程序，憲法規定，開會須公開，唯經議員十人之動議，得祕密開會。以意大利為正式語言，非經絕對大多數議員出席，則不得為有效之開會或表決。兩院內除立法議員，國務員與政府委員外，不得接受其他任何代表。復次，衆議員須代表全國，並非代表各該選舉區；故議員不受其選民之約束訓令。表決有起立表決分班表決及祕密投票三種方法。凡關於議案之最後議決，及屬人性質之議案，皆以第三法表決。

兩院有共同之立法權，蓋一切議案，欲使其制為法律，必由兩院討論，兩院通過。參議院亦具有類似司法之性質，蓋憲法規定，君主得將參議院組成高等法院，以審判叛逆或其他擾亂國家安寧之案件，並審判經下院處予彈劾之國務員。此外凡顯係司法性質之議案，須先由上院提出，此點與英國相同。然一切財政案須先由衆議院提出。前已述及，大多數種類繁雜之議案，咸係先由下院提出。大多數議案自然係由總理或其他總長次長提出，而尤以重要議案為甚。但非閣員之議員，提案權較在英國更為自由。議員並不似英國國會議員受黨規約束之甚。在一九二二年以前，內閣之壽命，往往朝不保夕，其對希望交付議案之議員，

每舉難於拒絕，普通議員如欲提案，在上院須先經五分二議員投票同意，在下院須先經九組中三組之贊成同意。甚至當內閣傾向相反之時，亦未必即將阻止普通議員之提案。故其必需取得之同意，鮮有不能達到目的者。重要法典與根本法律，率皆由政府提出；但諸多普通法律，則每由非屬閣員之參議員或衆議員提出。

【司法制度】憲法關於司法行政之規定，極爲詳盡，蓋所以保障民權也。在一八六五與一八八九年間，成立之民法、刑法、商法、民事訴訟法與刑事訴訟法，皆在謀全國法律之統一，而使人民得平等之待遇。而對一八六一年前由來久已散漫之法庭，則更依法國規模而加以充分之法院，務使其完成一種盡美盡善之歐洲司法制度。

第一，王國分成一、五三五縣，一六二普通法庭區，二十上訴法院區。在各縣均有治安官公庭一處，審判民事案件，輕罪案件，以及處罰監禁不滿三個月，或強迫放逐不逾一年，或科以罰金不過一、〇〇〇立拉等罪犯。較小之民事案件，不涉及一〇〇立拉以上者，得由治安官審判。治安官得因請求，而公斷一切民事案件。在十三個最大城市中，各有治安官署一處，單獨執行刑事審判權。在治安官署之上者，卽爲初級刑事法院，審理一切監禁不滿十年，罰金不過一、〇〇〇立拉之罪犯。並受理來自治安官公署判決之上訴。又有公審法院，有原始的審判權，包括監禁終身，或五年以上，十年以下之罪犯。除有時參議院組成高等法院外，此等公審法院得審判一切出版罪犯與擾亂國家治安之罪犯。其開審通常均有陪審員，對其判決除

關於法律問題者外不得有上訴。卽有上訴，亦僅有在羅馬之大審院受理。來自刑事法院之上訴，如未經公審法院審判，卽由二十個上訴法院受理。

最高法院卽爲五個實際獨立之大審院，設於吐林、佛羅稜薩、那不勒斯、巴勒摩與羅馬等舊城。此等法院，各有其所轄境界，對於一切應用普通民法發生錯誤問題之案件，予以最後之判決。在羅馬之大審院，曾有絕對大權，管轄下列諸端，如各法院間權限之衝突，法院與行政機關之衝突，訴訟自此法院向彼法院之轉移，刑事案件審判誤謬之令狀，以及其他各種特別事項皆是。但除此之外，則此五個法院之階級與職務，均係相同。任一法院均不接受來自其他法院（卽其餘四個法院）之上訴。任一法院之判決，不必卽由其他法院認爲判例。意大利司法制度第一顯著之特點，卽在其缺乏中央集權。但吾人須知自一八七〇年以來，中央集權之原理，既已顯然澈底行於政府其他各部，其在司法制度中，亦已寢假而闢其路徑矣。

在意大利如在其他大陸國家，公法與私法分界極嚴。然其普通法院與行政法院職務之區別，則不如法國及其他各國之劃分清楚。在一八六五年，王國會將各邦之舊行政法院實行取消，乃規定普通法院應有全權處理一切民刑案件。此制實行未善，一八八九年六月二日，與一八九〇年五月一日之法律，將樞密院中規定一種特別組，（內有君主任命之議長一人與議員八人），充任行政法院。同時將次要之行政司法權，委諸政務廳，（省長與若干協理）在事實上當行政官行爲發生法律問題時，如其係關於私人權利，則由普通法院解決。如其係僅涉及私人利益，則由行政法院解決。在大多數大陸國家，關於官吏行爲之是

否合法問題，悉由行政法院解決。

意大利之司法制度，並非使人心懷意滿者，以之方諸法國司法制度，良有遜色。其缺乏統一之最高法院，即其劣點之一。因國人之嫉視法官制定法律，故司法習慣之發生，大受阻撓。更有較重要之弊端，即在憲法雖規定法官任職三年後，不得罷免，（最低級法院在例外），法律又規定惟有犯罪或怠忽職責，經羅馬大審院之同意，方可罷免法官。但事實上，政府每以命令，將法官調任另委。於是法官決不能不受行政之干涉，而所謂司法獨立者，亦渺乎小矣。迨一九二二年莫索里尼專政以後，厲行獨裁，恐怖氣象，瀰漫全國，意大利之司法制度，一時悉被推翻。

【地方政府之省】意大利昔曾有自然地理分界之基礎，足為一種合宜之分權的地方政府制度。然創立王國諸人，未能利用此種特點，而將全境視為一片平原，劃成均等之新政治區域。一八六五年三月二十日之法律，規定一種省市制度，其主要特點，一部取自比利時，而大部則取自法國。各種地方機關之職務及其關係，均由一八八八年十二月三十日之法律，予以詳細規定，遂成今制。此法律後經一八八九年七月七日，及一八九四年七月十一日國會法之補充與修正，因益完備。意大利地方政府既悉取法國制度而效仿之，故兩國地方政府規模之酷似，若合符節。而意大利之制度，亦無須再為贅述。

地方政府之區域，有四：曰省、曰縣、曰區、曰市是也。此四區域，祇有省與市，享有特殊利益及自治權，故二者頗為重要。縣與法國之縣相似，大抵為選舉區。嚴格言之，王國共有一九七縣，但八十七區均在孟都亞①

① Mantua

省之內，而威尼西亞之八省，除在名義外，實亦係縣也。一八〇五區不過爲行政目的，而由省中再行劃分者耳。

王國共有六十九省，各省之面積，極爲參差不齊。但其平均人口，則大都爲自四五〇、〇〇〇人至五〇〇、〇〇〇人。意大利之省與法國之省極相若。省有省長，由君主任命。意大利之省長，亦如法國之省長，爲政治官，非特其任免受政治之影響，卽其行動，亦頗爲政治所左右。省長爲中央政府之代表，得頒布法律，執行法律，監督本省行政，召開省議會，解散省議會，並對省議會議案批准或否決，其對省政府之利益，則維持而保障之。

各省均有由二十人至六十人組成之議會。其議員之選舉，完全與國會之選舉制度相同。議員任期六年，每三年改選其半數。議會通常每年開會一次，但省長或三分之一之議員連名請求，得隨時召開特別會議。會議除表決省預算外，其權力甚小，關於國道之維持，高等專門教育之管理，與夫慈善事業之監督，此等事務，皆爲省議會主要之責任。除此之外，則省議會得酌量自由處理其他事務。在省議會閉會期間，則由其議員中自選一由六人至十人之委員會，爲之執行職務。省長有一省參事會，爲之諮議。其內參事員三人，由政府任命。省長又有一由六人組成之政務廳，爲之贊助，其內四人爲省議會所選舉，其餘二人，則自省參事會中選出。政務廳之職務，在輔助省長、縣長、監督地方行政，並在審判行政訴訟案件。省長與政務廳對於省議會，會有甚大之監督權。省長既爲中央政府之唯一代表，故祇有在羅馬之最高官吏，可以節制省長。

【地方政府之市】意大利之市爲地方政治區域之最順自然，而最有勢力者，此正與法國相同也。在一九一一年，共有八、三二三市，薩丁尼亞內尚有四自治市，不在市組織之中。各市均有一議會，議員以人口爲比例，自十五人至八十人。其選舉任期六年，每三年改選半數。議會每年舉行常會兩次，但在大城鎮，其開會次數實在較多。在閉會期間，其工作由一市政廳執行。市政廳以委員會之資格，執行議會之議決，並起草預算，及附屬法律。議會之權甚爲廣泛，如道路及市場之維持，初級教育之設備，濟貧之規定，以及生死註冊，選舉註冊皆是。此外議會之居變行權，因時制宜，而爲各種事務，實屬不一而足。議會得設立戲劇場與博物院，並補助公共娛樂事宜，其對地方事務，與地方經費，幾乎有管理之全權。

各市之行政首領，卽爲市長。在一八九六年之前，凡人口過一〇、〇〇〇人之市，或爲省或縣之首鎮之市，其市長由市議會自其議員中選出之。除此種情形之外，市長皆由君主自市議員中簡任之。大多數市長均係如此簡任。自一八九六年以後，市長均由市議會選任，任期三年，並有祕書長一人。在一八九六年之前，任期二年，其後則改爲任期六年，晚近市長雖永久係由市議會選舉，但市長並非僅爲一市之行政首長而已。市長亦如省長之爲中央政府之代表，苟非有特殊情形，則市長之罷免，祇須省長之承諾即可。市長僅受其長官之節制，非得君主之許可，市長不能被控。自莫索里尼專政以來，其對意大利地方自治之摧殘，無所不用其極，如在一九二五年則將羅馬市議會取消，一九二六年春，復規定五千人口以下之市，市議會亦應取消。同年八月三十日，政府又以命令取消五千人口以上之市之議會。於是自羅馬以次之市，或爲中央

政府任命之督辦及幫辦所操縱，或爲其任命之市委員所直轄矣。

## 第二十六章 政黨

【奎利納<sup>①</sup>與法迪坎<sup>②</sup>】吾人欲知意大利之政治生活，必先對其與他國不同之情形，予以研究。各國均有由教會與國家間發生之困難問題，但未有如意大利之自有其獨立自尊之宗教政府者。意大利王國之首都，亦即舊教世界之京城也。舊教政府非特對意國政府處於獨立地位，抑且久已對之演成仇視關係。此種情形之由來，即以一八七〇年厄曼紐厄爾第二之武裝軍隊，橫跨羅馬周圍之教皇領土，突入城內，而將一切反對意大利聯合王國之勢力，完全克服。其目的並非在將教皇驅除羅馬城，亦非在對宗教職權橫加干涉，不過祇在將關係國家統一最要之領土，取入於新王國之內，而使中央政府有遷移於正常地點——即羅馬——之可能而已。

爲對教皇之損失，予以賠償，並確保其將來之獨立與安全起見，國會乃於一八七一年制定一種內容豐富之教皇保障法，至戰後猶未失效。教皇保留其完全權利，與君主平等。其身體不得侵犯，並永久據有法迪坎與拉忒藍<sup>③</sup>皇宮，與一切附屬建築物，如博物院、圖書館、苑圃池林，以及距羅馬東南十七英里岡多爾福<sup>④</sup>城之別墅皆是。此等產業，不得課稅或收歸公用。苟非經教皇之許可，不得有任何國家代表，以其官吏之資格，投足於特定之皇宮與園地，或任何正在舉行開會之地。教皇既無政治領土，其收入當然損失，乃歷

① Quirinal. ② Vatican. ③ Lateran ④ Gandolfo

年由國庫支出三、二二五、〇〇〇立拉，以爲教皇永久不可轉讓之經費。最後則教皇之宗教活動，不得受政府或官吏之干涉。教皇得設獨立之郵政及電報局，以教皇之郵票傳遞函件，有時或間接由意大利郵局傳遞。教皇並得派遣使節，在王國內與外國使節處平等之地位。

非特此也，教會之地位，予以如此規定，務使之近乎喀富爾理想中所謂自由國中之自由教會。對於舊教牧師召集宗會議權之一切限制，均經取消。宗教議案之經各種批准方式，除少數臨時例外，均經作廢。國家將其指定主教之舊權利讓出，主教自身亦不復爲忠君之宣誓。關於宗教懲罰事宜，則有規定民事法院不得受理來自宗教機關判決之上訴。然如有宗教判決，違背國家法律，擾亂公共秩序，或侵犯個人權利，則此判決卽爲無效；對於此種問題，國家爲唯一之裁判者。簡言之，教會享有甚大之自由範圍與自治權利，但同時其特權不得超乎國家法律界限之外。如其行爲涉及刑事罪，則卽須服從普通刑法。

此種規定，厄曼紐爾及其左右，彷彿均認爲合理。但教皇皮阿斯第九，則明白拒絕。彼自以爲其合法之領土與真正之獨立，已被剝奪，乃亟圖恢復。故雖自度無能，而終欲求助於舊教之權力，殆卽舍法國莫屬矣。承認教皇保障法，無異承認此種劫掠剝奪；故羅馬教皇拒絕領受任何撥付之款項，而自裏足於法迪坎，甚至絕跡於君主之統治區域。結果遂致向之意在以調解使雙方輯睦者，竟成僵局，而由政府片面的暫維現狀。但教皇方面，則無論如何，必置諸不顧。一再訴諸舊教權力之結果，既經失敗，而無濟於事，法迪坎最後乃實行阻撓政策。一八八三年，教皇利奧第八，乃頒布命令，謂舊教徒不得投票於國會選舉或任職於王國

政府越十二年，該教皇又頒布命令，而明白禁止政治活動，非如前之僅宣布其不可行而已。其目的當然在阻撓政府，而使其平民擁護之勢力趨於薄弱。其效果並不如所希望之大，蓋該項命令，頗惹諸多舊教忠實信徒之激烈憤恨，而迄未一致遵從也。然若輩頗趨於分爲愛國派與護教派二系。在一方面，意大利人民雖大體仍繼續自居於舊教徒，但教會則以反抗國家主義，而摧殘其勢力。在另一方面，則是諸多忠實篤厚之人，皆以良心上之主張，而退出政治範圍。至是而意大利政府遂入於反對宗教或漠視宗教者之掌握，國家日趨式微。

教皇對於政治活動之號令，在實際上已經廢止，而法迪坎趨向奎利納之感情，則不似從前之激烈。然其如冰炭之不容，迄未消釋。兩機關並無直接之關係，教皇雖實際上受保障法之保護，但始終拒絕表示承認君主之保護。其歷年款項未嘗領取，而政府則每積至五年，即將該款撥歸自用。本尼狄克特<sup>①</sup>教皇在一九二〇年之教皇通諭中，將禁止教皇謁見意大利君主之命令取消，因乘機再爲教區要求政權，並要求一旦國際和平完全確定，則對教皇之非常待遇，即須終結。此種情形，已將意大利之政治思想，引入歧途，並將其政治發達，橫加阻撓。而其對教會與國家實使之兩敗俱傷也。

【一九一四年以前政黨之發達】奎利納與法迪坎之爭，以及法迪坎之努力推翻現政府，皆足增意大利人之缺乏政治經驗，養成地方思想，並促進黨派傾軋之趨向，以至意大利王國內政黨之龐雜，與法國相埒。其黨員與政策，朝三暮四，瞬息千變，而常在不可捉摸之狀態中。自一八七〇年完成全國統一，以至一八

① Benedict

七六年，國家事務陷入於一保守黨掌握中，該黨內有右派，其主要勢力，即在多斯加納及北部區域，其武斷專政，竟顯露民治之不可信。所以然者，並非悉由於人民之愚昧與落伍也。其後二十年間，左派當權，其領袖——對普累提<sup>①</sup>，克立斯皮<sup>②</sup>等人——係南部之人，均贊成民治，故遂有一八八二年選舉法之創。其繼續之內閣，雖係由於不統一之黨派擁護，但其對國家之民治前途，與國際政策之勇往邁進，實屬功莫大焉。自一八九六年以至戰後，政黨之益趨複雜，遂致內閣成一種極端混合性質。此種內閣之歷史，無庸贅述。然當時之政黨情形，亦略有足述者，茲特就其在輓近發達之概況敘述之。

意大利之學者喀當<sup>③</sup>有言曰：「吾國政黨之組織，自始即已決定絕非以歷史或政治之關係為根據，實以純粹屬人的關係為根據也。吾人在憲法之發達，愈趨於進步，而此種特點亦愈趨於顯著，此新國家生長之自然環境，並未容真正保守黨之造成，以使之與一種自由黨立於反對地位。故自由黨佔據各地，而僅依程度、組織或個人性質之區別，而分成各派，如所謂左派與右派，乃其大較也。」關於意大利政黨之顯著事實，有如下列：(1)在一九一九年未組織人民黨之前，並無如大陸各國之純正保守黨；(2)其他各國之自由黨，均不得以對抗保守勢力，而意大利之自由黨，則分成諸多派別，各由野心家為之領袖，苟非為迫切利益計，而組成混合內閣，則各派決不肯協衷共濟，以聯成統一黨。吾人試觀自一八七〇年以後，對於教會與國家之參差情形，即可知意大利並無歷史上傳來之保守黨。其重要分子，即為教會派，實可如在法國之組成一種保守黨之骨幹，而向來竟堅持脫離國家政治之消極政策，其對政黨之演化，向不參與，在

① Depretis ② Crispi ③ Cardon

國會內，亦無代表。一切活動黨派，大都均係自由黨，從來未有一派能獨標異幟，而與其對敵完全不同者。非特此也，團結之政黨組織，與正式之政黨機關，幾乎從來未嘗存在。若言及黨綱，則無異戲談。黨人無甚理由，而可隨意自此黨轉入彼黨，毫不感受困難。在選舉時，政黨領袖雖曾有正式主義與政策之宣傳，但任何特殊黨派之成敗，在實際上，固不甚影響國家政策也。

此種黨政無色彩之特點，非特因意大利無如在德、比、荷、英等國之保守黨與自由黨之根本劃分，抑亦實因全國利益為地方問題所籠罩之故也。選民之目光如豆，而議員之視線，亦未嘗稍寬。實則政黨在衆議院以及在全國所抱之態度，乃以地方之好惡習性為轉移，而無所謂主義與政策也。在大戰之前，意大利迄無政治或宗教之爭，足使地方政黨破裂，而立定以全國為基礎之黨綱。意大利政治之特點，又在其人民皆欲結合以服從一種有魄力之人格，其趨勢側重於人，而不顧及政策。昔者對普累提會一時當其大任，其後克立斯皮喬利提①等亦皆繼任此職。在一八七〇至一九一四年間，總理之職，為此三人遞任者，凡二十餘年。觀喬利提之久於其任，即可證明此事。喬氏無克立斯皮之魄力，但其對意大利政治且更使之趨於人性化，喬氏夢想領導一種急進之民治，但當實際需要發生之時，喬氏則易其初衷，凡苟可以全其保守主義者，則無不甘心為之。其對遠大之問題，雅不欲措意。喬氏同時既為幻想家又為機會主義者，既為國家主義者又為地方主義派。在國家政治中，喬氏彷彿為不可少之人物。在一九一四年，一般人民之愛慕喬氏，良不減於二十年前之熱烈。迨邦加洛曼那②屈辱之後，人民乃唾棄而怨恨之矣。吾人竊考其所以當權之故，蓋以

① Giolitti ② Banca Romana

方其曾爲有力之執政者，未嘗過度堅持其職，而惟恐或失之也。擁護喬氏之大多數人，皆係對人之關係。意大利人固皆喜委棄主義，而盲從領袖，久爲識者所悲。然亦未有甚於喬利提在位時之情形者也。意大利人之此種特性，觀於一九二二年以來莫索里尼之專政，益信其然。

【社會主義之發生】廣義言之，意大利之政黨，僅係一種互相軋轢之派別，完全以對人之關係，而時分時合。黨員與領袖，均變動無常，其競爭勢位，則祇顧一時有利可行，卽出某種手段，其對全國之政治問題，往往未嘗措意。然大戰以來，全國政黨與穩健之黨綱，已漸發達。此種趨勢，大抵由於極左派與社會主義派之發生，爲之促成。其效果雖未至使國家脫離其由來已久之黨派混雜情形，但平民黨——由共和派、急進派與社會主義者之極左派所組成——之發達，實係一種有趣之政治現象。共和派有顯著之過去歷史，且其對國家之供獻亦甚大。但在戰後其黨員不甚多，亦無完備之組織。其在一八七〇與一八九〇年間，極爲萎弱。而在克利斯皮風雨漂搖之內閣時代，竟得大勢。但社會主義興起，乃使其勢力摧殘。戰後則實際上聯結佛利麻松①，與其他特殊人員。皇室在國內到處均孚民望，君主決不干涉民治之完全發達。國家既已有共和政府之真精髓，故亦無須希望將國家改成共和國也。共和派內幕甚不一致，急進派則較強，而其希望亦較有把握。至其君主派，則不滿意於舊黨政府，並不信任社會主義，其黨員大都係工人與中階以下之人，而集中勢力於倫巴底威尼西亞與多斯加納等地。

社會主義者比較更爲重要。意大利社會主義之起源，可以遠溯至十九世紀上半葉。但第一次至阿爾

① Freemason

卑斯山南麓之社會主義者，乃係一八七一年巴黎公社被壓服後之逃亡之人也。在此本島之社會主義，一時幾乎與巴苦寧①之無政府主義不分，而如在英、比、法、德諸國黨派之軋轢，遂亦見於意大利。一種根據政策與主義之分派，乃逐漸將馬拉泰斯他②與麥耳林諾③領導之無政府派與科斯塔④領導之中和分子劈開。既承認國會制度，並歡迎社會改革，甚至贊成各階級之合作。一八八二年之選舉權法，將選民增加三倍，頗能影響諸多無政府派，使之承認國會之改革方法，而變成單純之社會主義者。在一八八五年，有一種社會主義勞工黨，不期而會者，四萬人。乃在米蘭組織成立。然無政府派捕獲該機關，遂於翌年壓服。在一八九一年，有一種社會主義之半月刊，曰社會論評，設立於米蘭。同年又在米蘭舉行第一次意大利會議，乃顯係社會主義者所組成者也。此會議內有一百五十個勞工協會之代表，其組織實可視為日後意大利社會黨之直接先驅。一八九二年，在熱那亞會議，乃有與無政府派之最後破裂。自是以後，意大利之社會主義，遂與德法等國之社會主義相頡頏矣。

在一八九一與一八九三年間，此新黨與右派合作。但克立斯皮（在一八九四至九五年間）律狄尼⑤與畢路⑥（在一八九八至九九年間），所從事之壓服政策，結果使共和派、急進派、與社會主義者漸趨於聯盟。其後極左派之混合黨，其起源即可溯至此時期。在一八九五至一九〇〇年間，社會主義者遂成大國會黨中之進步派，而有確定之政治與社會改革計劃。自一八九五年所提出之議案，（經一九〇〇年之修正），其主要內容，曰成年男女之普及選舉權，衆議院與市議會議員之給薪，比較更合人道之刑法，以全國

① Bakunin. ② Malatesta ③ Merlino ④ Costa. ⑤ Rudini ⑥ Pelloux.

民軍代常備軍，強迫病疫保險，改良規定地主佃戶關係之法律，鐵路與礦產之收歸國有，強迫教育之擴充，食料關稅之取消，累進所得稅與遺產稅。

意大利人之到處不滿意於舊黨，社會主義之注重實際，與社會黨領袖之比較能幹，凡此諸端，皆足使在大戰前二十年間，社會主義特別發榮滋長。在一八九五年，該黨得三五、〇〇〇票，而當選衆議院議員十二人。在一八九七年，得一〇八、〇〇〇票，而當選議員十六人。在一九〇四年，得三〇一、〇〇〇票，（約佔總票數五分之一）而當選議員二十六人。最後在一九一三年之選舉，社會黨候選人不下三七八人，民衆之選票，幾達百萬。該黨在衆議院所佔之員額，增至四十四人。該黨之勢力，大抵得在鐵路雇員及北部城市之實業民衆。吾人須知政黨之訴諸國人，農工甚少置重，而意大利社會黨之獲得平民——即農人——贊助，實非歐洲其他國家社會黨所能望其項背也。社會黨候選人所得之票數，其比例在波谷<sup>①</sup>最高，在其他農業區，則方增未艾。如多斯加納與羅馬納<sup>②</sup>等地，其最著者也。猶有言者，社會主義頗能引致諸多知識階級之領袖，如刑法學者龍波洛梭<sup>③</sup>，歷史學家費拉羅<sup>④</sup>，小說家阿米奇<sup>⑤</sup>，詩家鄧南遮<sup>⑥</sup>等皆是。此外則律師醫士及教授等，爲數甚多。

意大利社會主義，與德法等國社會主義相同之點，即爲反對派別之衝突傾軋。如士拉狄<sup>⑦</sup>領導之漸進改良派，與斐里<sup>⑧</sup>領導之急進革命派，其間發生之爭端，乃最顯著者也。改良主義與革命主義之衝突問題，早在一九〇二年，伊摩拉<sup>⑨</sup>會議即經討論。在一九〇四年，其衝突特別激烈，當時革命派組織一種同盟

① Po valley ② Romagna ③ Lombroso ④ Ferrero ⑤ Di Amicis ⑥ D' Annunzio

⑦ Filippo Turati ⑧ Enrico Ferri ⑨ Imola

總罷工，未克成功，一九〇二年，改良派得勝，但在一九〇四至〇八年間，革命派以其領袖斐里之口才及能幹而獲勝。在一九〇八年，佛稜倫斯會議，改良派再得勝，其統治該黨之議會，至於一九一三年，未嘗稍受阻撓。是年改良派之畢索拉底引退，而組織社會改良黨。同年之選舉，使革命派獲得在衆議院中通常社會黨之議席之實際大多數。

【舊教徒之再入政治】社會主義與其他急進主義發展之結果，其極關重要者，即爲教皇所屬之舊教徒，新趨向參與政治也。在一九〇四年之選舉，諸多久已不問投票之舊教徒，乃與政府黨攜手，以努力阻止急進派方興未艾之勢力，而自認其行爲光明正大。其理由即謂反對社會主義，乃舊教徒之根本職責也。教皇皮阿斯第十頗欲承認此種主張，翌年六月，乃頒布通諭，大意略謂無論何處，（意大利在內）凡屬舊教徒，皆有參與維持社會秩序之責。凡社會秩序顯然將發生危險，則舊教徒應隨時隨地參與政治競爭，以維護之。同時此種參與，必須不偏不黨，而嚴守紀律，一方受宗教執政者之指導，一方須得法迪坎之同意。在理論上，前項教皇禁止政治活動之命令，仍未廢弛。但該法律之應用，必將開仇視社會與宗教者成功之路。該法規以主教之請求，教皇之批准，乃經取消。此種新政策之結論，即爲在某種情形之下，舊教徒非特可投票，抑且可參與國會代表。該通諭規定此種候選人之選舉，祇可在絕對必要時，如以之阻止公然反對教會者之選舉，並須當有真正成功之機會，更須有教會機關之批准，然後其候選人並非以舊教徒之資格當選。

迄於一九一四年，此種一部廢弛教皇命令，有二顯著之結果。第一則使舊教徒之政治活動，大爲鼓勵，

一種小舊教黨，已經加入政爭，以反對社會主義，國家世俗化，離婚事件，與一切純世俗之機關。但其對意大利政府，則未嘗不友誼也。在一九〇九與一九一三年之選舉，舊教之選民與候選人，額數頗為增加。一九一三年，在衆議院中之教會派，增至三十五人，頗自誓僂力協作，除擁護上述之主義外，並鼓吹社會改革，如工廠立法，勞工保險，合作企業，土地分配，大都根據社會黨主張之理由，不過不如其激烈耳。反觀教令弛禁之第二結果，即為提起反教會之精神，並促進急進、共和、社會三黨之混合勢力。實則教皇之使左派得一種固結之局勢，無異對其所曾毀滅之分子，予以提拔之力；此真所謂狐狸埋狐搯者也。

大戰期內，對於善良舊教徒政治活動之約束，更為弛禁。實則此種約束，可謂當時已不復見。其能否再現，實為一問題。大戰之起，意大利延遷已久，始有參加之決定。社會黨猶表反對，而舊教徒則始終一致愛國，甚至牧師亦承認此種局勢，而自以一階級之資格，致全力於意大利之勝利。其意向並非僅在大戰方酣時，維持國家大局而已也。全國改造與國際改造之新時代彷彿仍需舊教之思想與行動，而其對將來之意大利與世界之供獻，亦彷彿頗有使人屬望者在。故一九一九年一月十九日，——休戰後兩月，正在召集巴黎和會之時，——一種新的舊教黨即經宣布，為法迪坎所批准，其宣言乃以昭告一切自由強壯之人，於此危急之秋，皆宜以國家之最大利益為懷，而不可各存褊衷，各抱成見，宜急起聯合，僂力同心，共匡時艱，以實現正義與自由之思想。其所更加重者，即謂凡彼原則之足以免除戰爭，使國基鞏固，並以社會公道為正軌者，各國均應各盡其力以維持之。此宣言完全代表時代之精神，——如巴黎和會，國際聯盟與十四信條皆是。

此政綱對於純屬意大利之問題，規定非常明白，如主張行政之地方分權，而贊成國家之重視家庭、階級、城市、個人之尊嚴，與個人之創制權，主張比例代表制，婦女選舉權，並使參議院爲選舉的，直接代表全國之學者，官吏與平民，主張改革司法制度及立法方法，最重要者，其對政權之恢復，則未述及。其爲教會要求純宗教性質之權利與利益，而承認國家之無足訾議，不過某種反教會機關，如佛利麻松百端譏謗忠君之舊教徒，斯則爲可憎恨耳。

新黨——所謂人民黨或平民黨——乃係一種協會、會社與同盟等等之結合，在此則有保守之精神，在彼則有民治之趨向。實卽爲一左派，就各方面觀之，其異乎社會黨者，殆幾希矣。然該黨不久卽根深蒂固，並在一九一九年十一月十六日之國會選舉，共得一〇一議席。在新議院中，超過此數者，僅有兩黨。吾人憶及向日國會與政治之反對教會聲調，則此次所得之數，亦足以稱爲大勝利矣。其原因固不十分顯然，但其最要之原因，當然爲教皇本尼狄克特第十五與其他舊教當局之以永久和平訴諸人民，人民多覺此新黨之政策，有社會黨之長處，而無社會黨之短處，又因舊教黨政策頗能順應深結於人心之風尚思想，特別能順應意大利人崇尚精神之深沉態度。

該舊教密結之新團體，既在一九一九年選入衆議院中，完全盡忠於政府，當此國家恢復改造，時局未靖之秋，該黨頗爲人倚以爲維持法律與秩序之資。該黨既自然爲保守分子，故彷彿爲社會黨之主要對敵。但吾人須知在一九一九年，社會黨之成功，良不亞於舊教黨也。社會黨在衆議院中所佔之數，自四十人增

至一五六人，爲諸黨中之最大數。社會黨與舊教黨所享之利益，皆以大戰之後，國人心理倦於戰爭，亟思對軍國主義予以反動也。社會黨在南部得之議席甚少，西西里竟未選社會黨一人。但社會黨在中北部之實業中心，則完全操縱。然選民之不往投票者，其數實爲得未曾有。在那不勒斯，僅有百分之三十五投票。在羅馬僅有百分之二十九投票。全國之投票者，不過百分之五十。此種情形，非特可見新得選舉權之意，極端寶貴其選舉特權，抑且可見一九一九年社會黨與舊教黨之勝利，大抵須歸功於選民之引退。而一般觀察者之推測，亦以爲當選舉時，大都皆係舊教黨與社會黨之選民，前往投票，以各冀其本黨之能以實際政策，積極進行。前已述及，在一九一九年之法國選舉，社會黨大失敗，非特因新比例代表制爲其不利，抑且因當時國人猶有在戰時養成之愛國熱忱，而益以神聖同盟精神之激勵。反觀意大利之選舉，則正國人失意沮喪之時也。

## 第三十七章 戰後至一九三四年政治之演變

一九一八年十一月四日，意大利與敵國之休戰條約開始發生效力。自此時起，意國開始感到訂立和約之困難。蓋意國參戰之五百萬兵士中，死者六五四、〇〇〇人，傷者百萬，俘虜者五六〇、〇〇〇人。其東北部已被敵軍蹂躪不堪，其商船亦被擊沉五分之三。加以戰後財政枯竭，農村經濟破產，工業停滯，更使意國奄奄無生氣。同時革命高潮及政治紛擾又泛濫全國。意人之犧牲如此，其所盼望之代價可想而知。

【奧倫多<sup>①</sup>內閣場台後之政黨更迭】奧倫多總理係出席和會之意國代表。奧氏為爭得倫敦條約規定之利益，曾與威爾遜總統發生正面之衝突。威氏乃一服膺民族主義之人，故決然反對達爾馬地亞及阜姆之割讓。雙方爭持良久，毫無結果。威爾遜以意代表堅持不讓，乃於一九一九年四月二十三日，直接致意大利人民一紙牒文，申述其意旨。自此牒文發表之後，意代表即毅然退出和會，迨返羅馬。但為時未幾，旋復回至巴黎。迨一九一九年六月二十四日，奧倫多內閣遂被迫去職。

繼任者為尼蒂<sup>②</sup>。尼氏雖係一機智之人，但亦未能獲得阜姆之佔領權。凡爾賽條約固不許意國佔據阜姆，而聖日耳曼條約亦有類似之規定。當此之時，阜姆之意人因激於愛國熱情，對於阜姆問題之懸而不決，憤慨萬分。未幾，意大利詩人鄧南遮<sup>③</sup>乃乘此機會，於九月十三日率領二千六百名義勇軍武裝佔領阜

① Orlando. ② Nitti. ③ D' Annunzio.

姆。此時莫索里尼遂在意大利人民報對鄧氏大事頌揚

先是莫索里尼於一九一九年三月二十三日，在意大利之米蘭地方，即創立法西斯之組織，迨奧倫多退出和會，回至羅馬之時，法西斯運動已見其端倪。但當日如無經濟恐慌，物價高漲，社會紛擾及赤色恐怖，則法西斯之能否出現，殊未可逆觀。一九一九年十一月國會改選後，在新議會中，不僅黨派較前增多，且亦無以構成政府之多數。因此，內閣飄搖不定，施政輒感掣肘。而政府愈不鞏固，則社會之騷亂，亦愈嚴重。

一九二〇年五月十一日，尼蒂內閣被迫辭職。但國王復命尼氏出組新閣。尼氏再作馮婦，而實行組成混合內閣。顧為時未幾，尼氏對國內一切糾紛，均束手無策，乃於六月九日再度辭職。繼任者為喬利提。

喬氏係一經驗豐富之政治家，新閣之外交部長，為目前反法西斯最烈之斯佛沙<sup>①</sup>伯爵。喬氏為緩和社會黨之革命運動起見，主張將大企業收歸國有，未墾之土地沒收充公。而一般工人則始終不信任政府之空頭支票，於是一再發生罷工運動，影響所及，農民亦起而奪取田地，以打倒地主。軍隊方面因受莫斯科之宣傳而譁變者，亦所在皆是。意大利舉國騷然，羅馬雖有一政府，願以缺乏魄力，對社會之焚亂，無能為役。幸而農工階級並無堅強之組織，同時左翼政黨內鬨不已，否則，蘇維埃政府已見諸意大利矣。

社會之騷亂既如彼，政府之無能又如此，資產階級為保全產業計，乃起而實行團結，因而國家主義之革命運動應運而生。十一月十二日，喬利提政府與巨哥斯拉夫簽訂賴巴羅協定<sup>②</sup>，解決阜姆問題。於是阜姆成爲自由邦，而鄧南遮之義勇軍，則須由意國強迫退出阜姆。該政府果於一九二一年一月十八日派遣

① Sforza. ② Treaty of Rapallo.

軍隊，將詩人與其部下驅逐出境。

社會之騷亂愈甚，財政之恐慌愈甚，而政黨之鬭爭亦愈甚。法西斯黨與社會黨彼此均以暴力相向。在此層出不窮之惡鬭中，法西斯黨之恐怖政策最後獲得勝利。而喬利提政府不明真相，猶以為當前之緊張局面可用議會手段予以解決。因宣言定於一九二一年五月三十日舉行選舉。結果：社會黨佔一二一席，共產黨九席，改良社會黨二十三席，民主自由黨七十六席，社會民主黨五十八席，自由民主黨十三席，人民黨一〇二席，共和黨七席，土地黨二十四席，國家主義派十席，法西斯黨三十一席。在新議會中，政府勢力愈為脆弱，喬利提不得已，乃於六月三十一日辭職。

繼任者為改良社會黨領袖保諾米<sup>①</sup>氏。保氏登臺半年期間，在外交方面，意國在華盛頓會議中為要求法意海軍平等，而與法國結怨；在內政方面，暴動仍然不斷發生，而失業問題亦日趨嚴重。此時法西斯派已集中羅馬，大有躍躍欲試之概。總罷工之爆發，即所以表示反對法西斯運動。保諾米因感於無以應付，乃於一九二二年二月三日辭職。

經此之後，梯尼古拉<sup>②</sup>、奧倫多與保諾米均曾相繼拜命組閣，但皆不旋踵而先後下臺。即伐克達<sup>③</sup>內閣最後出臺，繼續五月之久，結果亦不得不於七月十九日下臺。至是而國內之紛亂遂愈不堪收拾矣。伐克達去職後，奧倫多、保諾米及梯納瓦<sup>④</sup>先後謝絕組閣之命，一時莫索里尼繼任之呼聲甚高。惟以格於議會之形勢而未果。一九二二年八月一日，伐克達乃重組新閣。

① Bonomi. ② De Nicola. ③ Facta. ④ De Nava.

【莫索里尼組閣】伐克達再度登臺之後，對國內焚亂，未能解決。因見法西斯黨氣焰太盛，乃頗思與社會黨及人民黨合作。莫索里尼極表不滿，乃於一九二二年十月二十日致伐克達一紙最後通牒，要求伐氏於四十八小時內交出政權。二十七日莫氏見一切準備妥當，而政府軍隊已允事發之後，絕對保守中立，於是乃在米蘭民報發表革命宣言。

伐克達內閣雖於二十七日深夜表示辭職，但仍負責任。彼接得法西斯黨在各處攫佔公共機關、鐵路、郵局、兵營等消息之後，即預備下戒嚴令。乃於翌日早八時，持戒嚴令，請國王簽字。惟國王與伐克達均乏當機立斷之勇氣，而國王更希望有和平解決辦法，結果拒絕簽字。法西斯黨遂完成其不流血之革命，庶幾與一六八八年之英國革命，後先輝映矣。十月三十日，黑衫團開入羅馬，於是國王正式任命莫索里尼組閣。

莫氏拜命之後，即帶領法西斯黨逕赴羅馬，沿途均有法西斯黨歡迎。莫氏在途中並演說，略謂：「吾人現已獲得勝利，但切不可玷辱此種勝利。非至新政府組織完成時，不可解除武裝。吾人應有嚴肅之規律與完美之秩序。意大利現在完全在吾人掌握中，吾人應使其恢復疇昔之偉大。」莫氏就任後，將其全體志願軍召進羅馬，一部分把守王宮，並下令禁止一切集合與遊行。

新政府之閣員，並非係清一色之法西斯黨。計國家主義派三人，自由黨右派三人，人民黨六人，社會民主黨三人，其餘十五人則為法西斯黨。

【厲行獨裁與恐怖政治】法西斯黨執政後第一次議會在一九二二年十一月十七日開會，莫索里尼

出席演說，亟言不惜封鎖議會，造成獨裁政府之意。並強迫議會關於刷新行政，改革稅制，整理財政，恢復經濟狀況，革新教育制度等，皆限以翌年末，與政府以發佈代替法律的緊急命令之權。凡此種種均得如願以償。

復次，一九二二年十一月之改正選舉法，創立一種驚人之原則，即以全國爲一選舉區，得最多數投票之政黨之得票數，如佔總投票數之二成五以上時，則此政黨得當然佔有三分之二的議席。其餘三分之一，按其餘諸政黨所得票數之多寡以分配。法西斯黨不惜出任何手段，橫加干涉，獲得二成五之投票數，其易達到目的可知。

一九二六年十月，意國發生狙擊莫索里尼未遂案，政府乃藉此機會，制定緊急條例之國家保護法及秩序維持法；法案討論之日，由法西斯議員決議，將反對黨議員百二十人全部及法西斯黨員中之反叛者一人俱行除名。至是而意大利國會乃完全變成法西斯黨之委員會矣。

一九二五及一九二六年，係莫索里尼實行高壓政策之嚴厲時期。當時之措施：(一)秘密結社概行禁止，社會黨須予解散；(二)頒佈法律，取締侮辱首相之言論；(三)頒佈出版法，以取締非法西斯之報紙；(四)取消反對黨一二五位之議員資格；(五)剝奪避居國外之政治犯之國籍；(六)淘汰非法西斯之大學教授；(七)一切非法西斯之律師，禁止執行業務；(八)政府官員逐漸由法西斯黨員充任。此外，死刑及流刑之恢復，尤爲莫索里尼剷除異己之象徵。當時凡對莫索里尼加以批評者皆須投身囹圄，政治亡命者絕對防止

其出國，同時並以法西斯黨之民軍將校五人，成立一特種裁判所，以資制裁反動分子。

莫索里尼爲實現其政策計，肆行恐怖政治。除一九二四年六月十日，社會黨麥道第<sup>①</sup>以反法西斯黨而被殺外。一九二六年十月以後，更有哲學家克羅杰<sup>②</sup>，歷史家沙爾維利<sup>③</sup>及政治家尼蒂等先後被逐。自一九二五年九月至二六年九月一年期間，爲法西斯黨所虐殺之勞動者計七十六人，其受傷者計三四九人。同時逮捕案計七千八百餘件，搜索及侵入案計一萬二千二百餘件，判決者二千件。百三十一個地方勞動團體事務所及四百〇六個社會黨新聞及反法西斯之資產階級新聞，均被破壞。於是一切職業組合均須經政府批准，並服從其指導。

一九二八年二月二十日，衆議院改組法成立時，在法律上所得承認之雇主及雇員聯合會，乃進一步取得政治上之權利。依照此改組法，則議員人數由五六〇人減爲四〇〇人。候選議員名單由全國十三個雇主及雇員聯合會提出。法西斯黨幹部會得酌予變更增添。至是而選民只表示贊成與否，已無真正選舉權可言。此其規定與一八四八年之基本法完全背馳。惟世界之有職業代表制，實自是始。後節當詳述。

在一九二九年以前，莫索里尼一身兼任七大要職：內政，外交，航空，陸軍，海軍，殖民，工商。是年九月十日，莫氏突行改組內閣，而將最後六部另委他人充任，本人則只兼內政。其改組之意義，顯係法西斯政府已經充分鞏固。

就事實言之，現在意大利首相之權力，較任何國家行政首領爲大。凡行政、立法、司法等權，均操諸一人。

① Giacomo Matteotti. ② Croce ③ Salvmimi.

之手。依新法之規定，國王爲行政之元首，首相爲政府之首領，內閣閣員對首相負責，首相對國王負責。惟首相不受議會之監督，上下兩院不得首相之同意，不得提出任何動議。首相得隨時發佈命令，與法律有同等之效力。上院議員爲終身職，由國王任命，實際即係由首相任命。議員人數既無定額，首相得隨時添加新議員，以造成己之黨派。首相雖規定由國王任免，但其罷免之條件，則係：「非至使首相握權之精神的、政治的及經濟的力量消失時，國王不得罷免之」。因此，首相之責任與任期兩無限制，其權力之大，雖美國之總統亦有不可同日而語者。

【大評議會】大評議會①係法西斯黨執政不久所創立之組織，原爲黨魁之黨內機關。大評議會集合黨內最高專門人才，預備對於各種政治經濟問題，向黨魁供獻意見。在一九二六年前，法西斯黨最高權力機關，爲黨員大會，但自一九二六年十月採用反選舉主義之新黨章後，黨員大會之職權，遂完全由大評議會代爲行使。

一九二八年九月，大評議會通過規定自身之構成、性質、機能之法案；其後該法案經上下兩院之決議而於十二月十日公佈。其要領如次：大評議會之議長，須爲政府領袖，總理大臣，兼國務大臣者。議員由議長奏請國王任命之通常議員分三種：第一種：（1）上下兩院議長，（2）各大臣，（3）內閣、內政部、外交部、組部各次官，（4）國防義勇軍之總司令官或參謀長，（5）關於國防之特別裁判所所長，（6）政府成立以來在職五年以上之前大臣。第二種：（1）進擊羅馬時之四首領，即比恩喜②，巴爾波③，梯維喜④，及梯保諾⑤，

① Grand Council ② Bianchi ③ Balbo ④ De Vecchi ⑤ De Bono.

(2) 法西斯黨幹事長，執行部幹事，幹部會委員，政府成立以來曾任法西斯黨幹事長者，(3) 法西斯少年團長。第三種：(1) 關於教育之法西斯國立協會會長，(2) 自治團體總聯合會會長，(3) 法西斯勞動者總聯合會會長，(4) 農業及工業總聯合會會長，(5) 法西斯協同組合之會長。

此外並規定大評議會之議事應由祕密會議，會議不訂法定人數。其議員非經該會之允許，不得拘引，或加以刑事裁判或警察之審問。

該會最主要之權限如次：(一) 在一九二八年五月公佈之新選舉法下，下院議員候補者之指定，(二) 憲法上有關係諸問題之被諮詢。但關於下列事項之法案，其提出往往被認為憲法上有關係之問題：(1) 王位之繼承，(2) 國王之大權及特權，(3) 大評議會及上下兩院之構成及權能，(4) 政府領袖，總理大臣，兼國務大臣者之權限及特權，(5) 關於頒佈司法法令之政府的權限，(6) 關於組合團體之規章，(7) 意大利國王與法王廳之關係，(8) 變更意大利國土及殖民地之國際條約。(三) 政府領袖，總理大臣，兼國務大臣者或各國務大臣缺席時，選定相當之候補者。

自此以後，大評議會遂成爲意大利政治上最高權利機關，超越於政府所有機關之上，與蘇俄之中央執行委員會，中國之國民黨中央政治會議，頗相類似。大評議會既爲政府之監督，而操縱大評議會者，實爲法西斯之黨魁。故意大利政府，大評議會，法西斯黨與莫索里尼實爲四位一體。

【組合制度之創立】法西斯統治之機構，與古時專制政體不同。法西斯制權力之基礎，不僅係單純之

武力，乃建立於地方的與細胞的基本組織上。故此制係以細胞為基礎之一種統制組織。為構成此種組織，不得不廢棄立憲式之地方分權制，因此於一九二六年頒佈諸多地方制度修改法。其中最重要者，係一九二五及一九二六年之法律，與關於地方議會之改革法。依是項法律，羅馬市及其他地方長官與市鎮村長等，均改為任命，且其權限亦趨獨裁化，同時地方共同團體之組織，亦漸表出其職能。凡此種種，皆建設以下所述之法西斯組合制度之準備工作。

創立組合制度最重要之法令有三：（一）一九二六年四月三日法律之關於團體勞動法之規定。該法律之內容包括三項：（1）關於職業組合之公認及勞動團體契約權之規定，（2）關於勞動裁判之規定，（3）關於禁止罷工之規定。（二）一九二六年七月一日頒佈關於施行上述法律之勅令，其內容包括：（1）職業組合之基本組織，如公認、組織、行政、會計、監督、統制等項，（2）職業組合之聯合體之組織，（3）組合協同體之組織，（4）勞動團體契約之規定，（5）勞動團體爭議之規定，（6）組合團體與政府及其他公共機關之結合同關係之規定，（7）犯罪及處罰之規定等。（三）一九二七年四月二十一日之勞動法。該法係一種對抗馬克思階級鬭爭主義之勞資一體之民族生產主義，強制國民為民族與國家而勞動。

以上係組合制之根本法律，總其原則不外下列三者：（一）為增進民族生產力，規定勞資協同之組織。即民族主義經濟政策之機構。（二）以職業組合為社會單位之機構。此種職業組合完全係由集團主義中摒除自由之一種統制的組合制度。（三）各種範圍內之各地方的公認職業組合，統歸政府支配，各種職業

並無自由分配之權力。此乃民族的生產上文化上各種機能之聯合體，即所謂組合協同體。

【組合制度之內容】職業組合內，雖包括勞動、資本、藝術、知識及其他職業，但祇限於國法上之公認者。凡一種職業欲取得政府承認時，必須有就職人員十分之一以上之團體的請求。職業組合員須爲十八歲以上之勞動者或傭雇者，且須其道德政治及國家觀念良好。非意大利人，須居住十年以上，始得爲組合員，但不得爲指導者。除官吏外，其他職業團體，須得幹部之同意，始可承認。官吏團體係一種特權之組合，而非職業組合。故公務人員並無職業組合，如軍隊、警察、司法、官廳、公立學校及市鎮村吏員等是。

職業組合可組成聯合組合，但不得加入未經政府許可之國際團體。一種職業組合已被公認後，政府不再承認其他性質相同之職業組合。職業組合之目的，不僅爲職業上之互助，尤重在對國家與社會之援助，技術的教育人格之修養，民族精神之訓練等。未得公認之組合，並無國法上之人格，故不能享有公法上之各種特權。所謂特權者，在經濟方面，如關於該種職業之各種團體契約或規定，政府保障其效力。在政治方面，如允許參與國家之政治等。反之，職業組合須遵守政府之經濟政策，並須受政府之支配。擾亂組合之規定者，須受一定之處罰。在立憲政治之組合法下，保護組合之財產，係重要問題，但在法西斯政治組合法下，對於財產關係，極爲輕視，而特別注重勞動契約，產業協定，與政治公權等。

【組合制度與政府】政府積極保障職業組合之目的，在於實現民族生產事業之統制。故政府對於公認之職業組合，有下列各項支配權：（一）政府得隨時取消其承認，（二）關於組合職員之任命或選舉，須經

政府許可，(三)須向政府或地方官署呈送事務報告書，(四)倘組合之決議，違反法律命令或組合設立之本旨時，政府得隨時取消之，(五)組合之行爲，須得政府或地方官署之許可，如財產目錄之變更，五年以上之財產負擔，人員問題，組合費之提高等，(六)組合部長有權解散組合總會或委員會，一年以內一切事務由組合部長或組合理事負責處理，重大事件得由政府委員管理，(七)組合費收入額十分之一，須由政府爲組合部特別會計而保管之。

職業組合之結合，計分兩種：一爲資本家方面之組合與工人或被雇者方面之組合；一爲各種職業之資本家及勞動者之組合。所謂各種職業者，內分農業、工業、商業、海空運輸、陸上及內地運輸、銀行等六種，分勞資兩方，故共有十二組合，此外尚有各種自由職業之組合，總計十三個組合。但一九三四年五月，則減爲九個組合。

各種職業之聯合組合，分下列三階段：(一)單純組合，(二)地方之聯合組合，(三)全國之聯合組合。組合制度係中央統制下之國家組織之社會細胞，將各種生產活動在分業之形式下統一，承認各種職業之對立與勞資之對立。依法西斯之勞動法原則，此種分散之組織，須共同努力民族之繁榮，即所謂組合協同主義，依此可以補救職能代表制之缺點。組合協同制度之性質，並非係由下而上之組織，乃係由上而下之統制。勞動法第六條規定：『組合協同制度係生產力之統一組織，代表產業各部門之綜合』。其實現之方法如下：(一)勞動爭議之調停及必要法令之頒佈，(二)爲改善與發達生產機能，所需要之積極的保護，

(三)職業介紹，(四)保護與指導幼年及學徒之勞動，(五)關於保險傷害及保護工人等法規之制定。

組合部部长得任免該組合協同團體之議長，協同團體外同時附設各種職業之審議機關，該審議機關由各加入組合之代表組成，資方代表人數與勞方相等，但自由職業組合之代表算入勞動者組合之代表內。組合協同體之中央機關有二：一為組合協同部，一為全國組合協同議會。此外則各地方亦有性質相同之機關，以代替立憲之地方自治制度。

【組合制度與選舉】立憲議會與全國組合協同議會之存在目的不同。前者審議一切國務，後者僅審議組合協同體之經營與民族生產之繁榮等項。前者係立法機關，後者為諮詢機關。

一九二八年五月，政府發表下院議員選舉法，於是在法制上完全破壞議員制度。該法即係一九二七年十一月法西斯黨大評議會決議之案，其內容如次：(一)議員定額為四百人，以全國為一選舉區。(二)議員候補者定九百人，其中八百人由公認之職業團體聯合定之。其所選代表之比例為：全國農業聯合會十二；全國農業雇員勞動者聯合會十二；全國工業聯合會十；全國工業雇員勞動者聯合會十；全國商業聯合會六；全國商業雇員勞動者聯合會六；全國海空運輸企業聯合會五；全國海空運輸企業雇員勞動者聯合會五；全國陸上及內地航路運輸企業聯合會四；全國陸上及內地航路運輸企業雇員勞動者聯合會四；全國銀行業聯合會三；全國銀行業事務員聯合會三；全國自由職業者及藝術家聯合會二十。九百候選人中其他一百人，由文化、教育、社會事業等之公認團體推選之。(四)以上各團體將所提出之候選人，交與大評

議會之登記處。(五)投票者對於此候選名單，總括表示贊成或反對。在選舉票上印有「對於法西斯國民黨大評議會所指定之候選者名單，贊成乎？反對乎？」如其贊成，即在票上寫一「是」字，不然，即寫一「否」字。(六)二十一歲以上之男子，及十八歲以上及未滿二十一歲之已婚男子，財產或所得具有一定條件之人，皆有投票權。(七)投票總數之過半數贊成，則全部候選者即為當選；過半數不贊成時，此候選名單即行作廢，另指定候選人再投票。

但在事實上，此候選名單絕不能作廢，蓋法西斯政府發明此種選舉制度，乃欲操縱下院，故政府對此事，實有周詳之準備。此種方法正如一合股公司，每年開股東年會，表決公司之報告會計及追認股東。在通常情形下，不至失敗。首相之選舉，先由大評議會擬一名單，由國王自名單中選出。閣員則由首相提出，呈請國王任命。

【政府與教會】意大利之教會問題，前章已略述其大概。教皇勢力既不容漠視，莫索里尼執政後，亟謀與之妥協，以掃除政教之爭，一九二九年一月十一日，乃在羅馬正式簽訂拉特倫條約<sup>①</sup>，是年五月十四日在下院以三五七票對二票通過，五月二十六日在上院以二八三票對十票通過。

該條約中規定意政府應承認下列各項：(一)羅馬天主教為意大利國教。(二)羅馬教皇在國際關係上保留其特有權。(三)教皇固有的所有權，及其勢力範圍內之絕對主權，教皇區係為特種目的而設立，且須定有規章。教皇區之境界係完整的。(四)教皇在教皇區中有絕對之主權，即所有教皇區之事，政府一概

① Lateran Accord

不得干涉。(五)教皇係神聖不可侵犯的，凡有企圖反對教皇者，政府應處以與反對意王者同罪。(六)按照國際法凡在教皇區中有永久住所者，均應服從教皇之主權。在本人未聲明放棄其住所前，服從義務繼續存在。

此外並規定：意政府不得干涉教會團體，亦不得處置教會團體之不動產。教皇有派遣及接待外交人員及主教之權利，一切待遇與國際法上所規定者相同。凡交於教皇區及屬於教皇機關之貨物，意政府應許其免稅通過。所有主教在意大利享受與意大利王子同等之尊榮。教皇宣佈，凡關於國際間政治之爭端，及調停此種爭端之國際會議，教皇決不參加。但如爭論之雙方當事者請求教皇出任調停時，則為例外。教皇只保有道德的，宗教的權力。因此，教皇區係被承認為中立的不可侵犯的領土。最後則凡與現條約相衝突之法令，概行取消。從此意政府承認教皇區屬於教皇統治之下，同時教皇承認意大利在薩伏衣皇朝統治之下，並承認羅馬為意大利之國都。

惟此種妥協不過係莫索里尼之一種權宜的政治手腕。故該條約成立後，為時未幾，遂發生政府與教會教育權之爭執。迨一九三一年春，雙方之積不相能滋甚。同年夏，乃有法西斯黨搗毀天主教機關之事發生。蓋天主教徒之永不能就法西斯黨，正如法西斯黨人之終不肯從天主教。由今觀之，意大利政教之爭，固方興未艾，恐尚非法國之情形所可同日而語者。

【法西斯黨之政綱】法西斯黨之政綱，係訂於一九二一年，其基本之主張謂：「國民並非若干活動個

人之集合體，亦非各黨爲他種目的之機械物，而係包括無數遞遵而有系統之一種有機體。質言之，卽一族精神上，物質上之大聯合。『據此所述，則法西斯主義爲純正之國家主義。關於國家主權等項則謂：『國家所有之主權，應使絕對獨立，不受教會之支配。』最後則更主張對於東方各民族，採用親善政策。意大利爲防衛國境計，爲向外發展計，須有與其他政治上需要相應；並有與他國國力對等之陸海軍；更主慎選外交人才，折衝樽俎，爲本國增光於世界。

法西斯黨之根本思想，爲民族主義，統制經濟主義，社會主義及復古主義。蓋民主政治，以多數人參政爲基礎，因而發生妥協、政爭、政黨分裂等現象。而妥協、政爭、政黨分裂又自然發生緩慢而非強力之結果。所謂議會政治，卽係此種政治。歐戰後之世界，由於戰爭及一九一七年俄國革命之影響，馬克思主義到處澎湃，而社會之混亂已達極點，加以經濟恐慌之潮流瀰漫各國，在此種情形之下，議會政治遂益爲舉世所詬病。因此，強力主義乃應運而起。法西斯黨從而否定自由主義及民主主義，而主張個人對於國家之絕對的服從。

法西斯黨所採之經濟上之主義，在於打倒從來以個人主義，自由主義爲基礎之布爾喬亞資本主義。卽係在從來之資本主義社會中，承認私有財產制度，各個人所有之財產，可以無限擴大，而法律予以保護，甚至國家亦不得侵犯。在法西斯黨雖亦與資本主義相同，承認私有財產制，但其內容則絕對懸殊。法西斯黨承認私有財產，目的在增加社會之效用，以國家之使命爲最高尙。故造出財富之生產機關，應在國家統

制之下。蘇俄之社會主義，雖亦施行經濟統制政策，但完全不承認私有財產，一切財富均歸國家所有，而將個人溶解於社會之中。反觀法西斯黨治下之個人，則僅受國家之統制而已。所得之結論，即法西斯黨在經濟方面，否定社會主義，而確認私有私營主義及營利自由競爭主義。

法西斯黨對社會主義者所提出之問題，如罷工、停工、抵貨怠工等無限制、無節制之階級自衛，均主張由國家力量實現正義於各階級之間，以謀澈底解決鬭爭。其所獨創之組合主義，即其方法之一。其原則即在折中資本主義與社會主義，採其長而棄其短。歸納言之，法西斯黨在社會方面，承認各階級並存，而否認階級鬭爭，否認無產階級之自衛權。此外在文化方面，則法西斯黨傾向於復古的、排他的。

【法西斯黨之組織】法西斯之組織，係以一種信仰為原動力，其中分子多係熱情之青年，而其信仰之對象，實以人物為中心。茲舉其特點如下：（一）採取領袖制度，黨之領袖支配黨中一切事務。黨之領袖指定大評議會議員，大評議會派定全國總黨部之總幹事，總黨部派定聯省幹事，聯省幹事派定區黨部幹事。黨之一切負責人員，均非由選舉產出，而係由上級機關指定者。一切機關均由一人總管，而下設若干協助人員。（二）因上所述之情形，故法西斯之組織，係等級式的，由上而下，各有所屬，層層節制，絕對服從。而黨魁實總攬一切。（三）更因有上述之情形，故法西斯黨之組織，係軍隊化的。黨員絕對服從黨魁之命令，不得發生疑問，與兵士無條件服從長官之命令相同。以上係法西斯黨組織之一般原則。

意大利法西斯黨在一九二一年以前，本無所謂組織，僅係烏合之衆。其分子多為在鄉軍人，總計不過

四十二人至一九二一年初，始規定以黑襯衫爲制服，漸有組織，並有政治作用。同時更廣募青年，組成前衛隊，施以軍事訓練。同年十一月，在羅馬大會中，乃組織法西斯黨。而更完全趨於軍事化。一九二二年十月二十八日，莫索里尼統率八萬黑衫黨員進軍羅馬，卽其最大成功。此與德國希特勒之藉重國社黨挺進隊，而奪取政權，略同一揆。莫索里尼獲得政權後，法西斯黨一躍而爲政府黨，於是黨之內容頗有變化。

先是法西斯黨之核心，係法西斯軍隊，迨莫氏獲得政權後，更成爲公開之組織，而由政府支給黨費，以資供養。因此，意大利除正式軍隊外，尚有法西斯黨軍。法西斯黨軍乃法西斯黨之核心，正如德國之挺進隊乃國社黨之核心，惟與蘇聯之紅軍則頗不相同。法西斯軍隊之組織，分爲十五區與一四一聯隊，其組織仿效古代羅馬隊，每地域設置總督一人，指揮一切軍機。每聯隊設長一人，聯隊之下有營，營之下有連，連之下有排。每聯隊人數約千七百人。故法西斯軍隊總數，達三十萬人以上。

此外，前衛隊爲對十四至十八歲之青年施以軍事教育之機關，少年團爲對八至十四歲之少年施以軍事教育之機關。其組織與教育方法，與童子軍相同。惟其特點則爲軍隊式，而前衛隊之教官爲軍人。對於婦女，亦有相同之訓練機關。法西斯黨深感黨之未來命運，完全繫諸此等青年，故對其教養，極爲注意。此點與蘇聯之共黨精神完全相同。

法西斯黨之組織，係軍隊式的，其與國家機構有不可分離之關係，前已略爲述及。茲再列其大要如下：

(一)首領，爲法西斯黨之獨裁者，又爲政府之主要人物。國家之唯一獨裁者。(二)總幹事，補助首領，辦理黨

之常務，其地位與性質，僅次於首領。總幹事並出席開議，一九二九年九月以後，由意王正式任命。首領、總幹事與地方法西斯黨幹事，為構成黨指導部之中樞人物。(三)大評議會，此係黨之機關，同時亦係國家之機關，其組織及其為國家機關之職權，前已述及。至其為黨之機關，則決定規約、組織及政治方針。總副幹事之任免，後述總幹部之選任，亦屬該會之權限。其對下院，更有決定候補者名單之權能。(四)總幹部，係由總幹事與總經理員各一人及事務員八人組成，經大評議會任命。此為黨之執行機關，其直接首領係總幹事。總幹部之下，設有政治、機關報、宣傳及黨內行政各部，未加入組合之職業團體、婦女法西斯團，一九二〇至二三年戰死之黨員遺族團體，法西斯學生團體等，均附屬於總幹部之下。(五)地方組織，黨之內部組織，依據黨之規約而定，但其組織亦與普通軍隊相同，係以由上而下之原則為準。(1)地方法西斯為黨部之最下層組織。(2)省法西斯，由地方法西斯集合而成。省黨幹事由黨魁任命，並兼省之首都之法西斯幹事。省黨部中由總幹事指定一人為經理員。

【法西斯主義之國際化】共產主義實現於蘇俄，法西斯主義發端於意大利，二者皆為歐戰後之流行的產物。共產主義日趨國際化，法西斯主義亦日趨於國際化。但二者至少在形式上係相背而馳。共產主義在蘇俄政府中已經述及。茲就法西斯主義言之。

法西斯主義在意大利產生之經過，已略如前述。按莫索里尼最初創立法西斯主義時，所提出之要點，不外下列四項：(一)剷除共產黨以至社會黨，(二)反對自由主義與民主主義，(三)提倡愛國信條，(四)採

取暴力主義。今各國之多數趨於法西斯化，雖其所採之政策，大致不出此四項原則，但其根本原因，亦有可得而言者。

第一，爲經濟恐慌之國際化。戰後世界經濟雖因資本主義之重告穩定，而於一九二七年前後抵於健康復興之境，但基於資本主義本身內在之矛盾，經濟恐慌復於一九二九年重行開始，迄今仍在擴大與加劇中。此時人心惶惶，不可終日，各國人民之迫切需要，厥爲一種有權有能之政府，起而解決其因經濟恐慌而遭遇之貧乏與饑饉問題。因此，政府之實行統制的經濟政策與獨裁的政治制度，幾爲各國大多數人民所歡迎。

第二，爲自由主義之沒落。一七八九年之法國革命，在其廣大之意義上，實開自立資本家，知識階級與自由職業者統治整個歐洲之路。當時其所推翻者，厥爲遺傳之貴族、地主及其封建之特權。故自由主義與資本主義乃得相依而並行發展。但自一九一七年蘇俄革命後，無產階級擡頭，表出資本主義內在之矛盾，於是代表個人主義之自由主義日就衰落，而代表國家主義之法西斯主義遂以興起。

第三，爲議會政治之癱瘓。資本主義內在之矛盾，及於政治上之最大影響，厥爲議會政治之癱瘓。尤其是歐陸各國之議會，政黨林立，政變紛起，內閣迭更，朝令夕改，使人民感受莫大之痛苦。同時，政府亦一籌莫展，動輒得咎。人民既厭惡議會政治，故皆希望實現一種有權有能之政府。

第四，爲民族主義之復興。民族主義雖與法西斯主義有別，但法西斯主義者實以復興民族爲號召。戰

後民族主義復興之結果，使世界各弱小民族紛起要求獨立，德國國社黨之以民族主義為標榜，其著例也。最後則如國家積弱，內部糾紛，無以解決，敵國外患，難於應付，處此危急存亡之秋，有一民族英雄出世，以大刀闊斧之政策，領袖羣倫，共同奮鬥，此亦法西斯主義實現之機會。

---

## 附錄

### 意大利法西斯黨組織章程

第一條、法西斯主義，乃本黨政治上之組織，本黨係由聯合於聯省黨部內之各地方法西斯黨組合而成。本黨遵守法西斯領袖之指導，及大會所定之方針而工作。本黨之人員如左：(一)法西斯黨領袖，(二)黨總幹部，(三)聯省黨幹事，(四)地方黨幹部。本黨之機關如左：(一)大評議會，(二)全國總黨部，(三)全國黨會議。

第二條、大評議會為法西斯主義最高機關，決定本黨生存各問題及應行發展之工作。

第三條、大評議會之議長，須為政府領袖，總理大臣，兼國務大臣者。議員由議長奏請國王任命之，通常議員分三種：第一種：(1)上下兩院議長，(2)各大臣，(3)內閣，內政部，外交部，組合部各次官，(4)國防義勇軍之總司令官或參謀長，(5)關於國防之特別裁判所所長，(6)政府成立以來在職五年以上之前大臣。第二種：(1)進擊羅馬時之四首領，即比恩喜、巴爾波、梯維喜、及梯保諾，(2)法西斯黨幹事長，執行部幹事，幹部會委員，政府成立以來曾任法西斯黨幹事長者，(3)法西斯少年團長。第三種：(1)關於教育之法

西斯國立協會會長，(2)自治團體聯合會會長，(3)法西斯勞動者總聯合會會長，(4)農業及工業總聯合會會長，(5)法西斯協同組合之會長。

第四條、大評議會派定總幹事及各副幹事與全國總黨部部員，並決定發展事業之大計劃。

第五條、全國總黨部除總幹事外，以總黨部部員八人，總經理員一人組織之。

第六條、總幹事規定全國總黨部及本黨各辦公處辦事規條，並派定本部內及各辦公處與各附屬機關之人員。

第七條、各辦公處如左：(一)政務處，(二)經理處，(三)自治機關，(四)情報處，(五)宣傳處，(六)青年部，(七)女子法西斯部，(八)死難黨員家屬聯合會，(九)大學學生會。

第八條、政務處督同處內各機關執行本黨事務，並監察黨內各工作，俾合於法西斯主義之精神。政務處監督左列各人員：(一)在黨教師，(二)在黨鐵路人員，(三)在黨郵電人員。又聯絡左列各人員：(一)國防志願軍總司令，(二)駐外國黨部總幹事，(三)勞資聯合會會長，(四)國家法令合作社社長。

第九條、全國總黨部如總幹事認為必要時，每月得在領袖前集合一次。

第十條、全國總黨部命令及指導本黨一切工作，均於傳單中通知各處法西斯黨。

第十一條、總經理員經營本黨財產，每年年終編成決算報告，提交全國總黨部核准，按照此次報告結果，再編下年預算。總經理員對於命令及紀律並所屬各人員均須負責。

第十二條、檢查本黨經理事務及帳目，應由檢查會辦理；其會員每年由全國總黨部在本部以外人員選出之。檢查會將檢查結果報告全國總黨部。

第十三條、全國黨會議，由聯省黨幹事組成之。

第十四條、全國黨會議，由全國總黨部召集，審查本黨工作，及收受執行黨務之各種計劃。總黨部認為必要時，并得召集地方會議。

第十五條、聯省黨幹事，由總幹事委派之，執行大會意旨及各項命令與總黨部訓令。

第十六條、聯省黨幹事，應由省黨員中選出協助員七人，經總幹事核准，組織省黨部，並指定其中一人為省經理員。聯省黨幹事，同時為省內首區黨幹部。

第十七條、省黨部應領導並發展本黨全省事業，並監督奉行總黨部之訓令。

第十八條、省黨部應視察左列各機關：（一）法定自治機關之聯合會，（二）本黨情報處，（三）青年部，（四）女子法西斯蒂黨。並應注意本省一切文化經濟體育等工作。

第十九條、聯省黨幹事，應注意與左列各人員及各機關之聯絡：（一）本黨上下議院之議員，（二）本省黨志願軍司令，（三）各同業會，（四）各合作社，（五）會社之領袖屬於本黨者。

第二十條、聯省黨幹事，每月至少須召集省黨幹事一次，每六個月召集全省區黨幹事一次，藉以考察並說明本黨生產之計劃。

第二十一條、省經理員應將聯省內各種成績報告省黨部，並商得總經理處同意，將本部款項存入銀行。按照預算經管省黨部一切收支用度，其收支不得超出預算。如有特別開支，則須商得聯省黨幹事同意，並確實登記各種帳目，監督所屬各項人員編造預算，每年提交省黨審查會及省黨部核准，並得直接委託人員監察區黨部經理情形。

第二十二條、全國總黨部總經理員，得派專員檢查聯省黨部經理情形。

第二十三條、省地各地方黨幹事，由聯省黨幹事委派之，監督黨內各級人員嚴守黨規，一致訓練。

第二十四條、地方黨幹事，經聯省黨幹事批准指派黨員五人協助組織地方黨部，在此五人中派一人為地方經理員。

第二十五條、地方黨部為本黨生涯根本機關，應將意大利人民中之最有智識、名譽及勇敢者團集於黨旗之下。精神上、經濟上、社會上、各種舉動，均以地方黨部之行爲作規範，故若地方黨部遭遇反動或擾亂，亦必影響及於其他各機關，各黨員皆應負此重大責任。

第二十六條、地方黨幹事，於每年年初召集各黨員開會報告，並說明應發展之計劃，任各人自由討論。在一年之內，至少應酌定相當日期，再行集會一次。

第二十七條、每年三月二十三日，即各地方黨部成立之日，舉行發給黨證典禮。新黨員應在地方幹事前宣誓。誓曰：『誓必遵守法西斯領袖命令，不敢批評。為法西斯革命之故，竭力奉職，遇必要時願流熱血。』

第二十八條、各地方幹事，應詳悉各黨員品行及其生活狀況。

第二十九條、地方黨部應調查黨員對於遵守紀律之義務，或對於組織法西斯黨之精神，如信仰、勇敢、勤勞及名譽各性質有無欠缺。

第三十條、不守紀律之罰則：（一）申斥，（二）有期或無期停止黨籍，（三）革除。

第三十一條、在本人不知罪狀，或未申辯之前，不得施行罰則。

第三十二條、每次施行罰則，應先報告上級機關，至總幹事為止。未經核准以前，不得施行。其斷定處罰須附證明文件。犯規者在接到通知十五日內，有申辯之權。

第三十三條、曾經開除黨籍之員，即識爲本黨之判徒。一切政治生涯，即當擯除。地方黨部非得總幹事之許可，不得解散。

第三十四條、曾經革除黨籍者，其所任志願軍及各會社並經濟上一切職務，一律解除。凡受政府委任之公務員，在未解職之前，不受前項罰則之支配。上下議院議員，應由黨總幹事審查之。各省勞資同業機關之主持人，關於黨內紀律事，得由聯省黨幹事審查之。

第三十五條、地方經理員向省經理員請領黨證，每證須繳兩立拉，由省經理員呈繳總經理員。每年黨費由地方黨部直接呈繳總經理員。地方黨部存款，須得省經理員同意，存放指定銀行。並按照所編預算及地方黨部核准之各項收支，妥慎登記各項帳本，省經理員得隨時調查。年終應將各帳目提交地方黨部及

省黨部，由審計會核銷。

總則

凡入黨未滿二年者，不得任省黨部職員。凡爲省黨部職員者，不得任職於公共機關，或半官機關，及經濟機關之類屬於地方者。凡黨員行爲，即對於本人職業之發展，亦應遵循本黨紀律及精神。黨總幹事對於本黨各機關之生業，有規定章程之權。

## 六 德國

### 第二十八章 霍亨索倫帝國及其憲法

【德國政治之遺傳】孟德斯鳩在十八世紀有言曰：「自由者，乃無與比倫之幸福，發現於德意志之曠野森林者也。」此種論調，僅可謂爲真偽參半。當德國人民在歷史上聲名無聞之前，真正自由見於希臘，其在羅馬，亦稍可語及自由。然據各方考查，自第五世紀至第十世紀期間，德國人民流入於今日吾人所謂英、法、意、西（西班牙）各處，致促成新種族，新政制，其供獻固有足多者。但其民族本性，則絕端反對個人自由、家庭自由以及部落自由。其同血族之人，居於舊萊茵因多腦<sup>①</sup>流域，即今日巴威<sup>②</sup>人，巴登<sup>③</sup>人，符騰堡<sup>④</sup>人與普魯士人之直接祖先。其剛毅之獨立精神，特爲彰明較著。法蘭克<sup>⑤</sup>人，薩克森人，勃艮第<sup>⑥</sup>人與腦爾斯<sup>⑦</sup>人，皆以受制太甚，忍無可忍之故，乃先後起而創立共和政府。此種情形，初非意料所及也。歷經中世紀戰亂頻仍，秩序蕩然，封建王侯，爭地爭城，殺人流血，此種騷擾情形，遂使君權之發達，及政權之集中貴族掌握，有不期而然者。故共和政府之失敗，絕非以人民之政治經驗與能力歉缺也。然在英國，則君主貴族之勢力，未嘗消滅一切平民分子，使不得握政權參政事也。甚至在諾爾曼安吉文諸君主之強固政府，代議原理

① Hohenzollern ② Spain ③ Rhine-Danube ④ Bavarians ⑤ Badeners  
⑥ Württembergers. ⑦ Franks ⑧ Burgundians ⑨ Norsemen

且盛行於司法財政各方面，浸假而成國家立法之根本方策。在法國平民分子雖未能在地方事務範圍以外得勢，但人民力倡對國家政策，有參與決定之權。此種觀念，屢經伸張，如在百年戰爭期間（一三四〇至一四五三年）及在十八世紀，其最著者也。

德國在中世紀末年，與近世紀初期，絕非無自由精神復活之表現也。在十五世紀末頁，頗有根據平民基礎，改組聖羅馬帝國（今包有德國諸邦）之企圖。當路得革命<sup>①</sup>之際，各方要求更自由之政府者，頗不乏人，而尤以南方之農民，呼聲最高。在十八世紀時，最強有力之普魯士君主腓特烈大帝<sup>②</sup>著有三篇文章，誥誡其同胞諸王，大意略謂君主之地位，並非原於受上帝之殊遇，其履至尊，臨萬民，須為民衆謀幸福，然後方可無忝厥位。腓特烈大帝對於當時盛行之思想，以人民為君主私產，極端反對。其對馬基雅弗利<sup>③</sup>之主張君主為促進國家目的，不受普通道德律之限制，尤予攻擊，不遺餘力。然各種運動與爭論，均歸無效。帝國進於平民基礎之努力，盡成泡影。一五二四年之農民改革者慘遭壓服。路得本人則公然鼓勵君主於流血事業。當時未有一君主因腓特烈之教，而改其行為者。而腓特烈在其長期在位期間（一七四〇至八六）施行種種高壓手段，於是對其自己素所信念者，且轉令人對之有言行不相顧之嘆。

德國自茲以還，至於十九世紀，其衰落情形，良可痛心。聖羅馬帝國國祚陵遲，而德語世界，則分崩離析。三百餘邦，均為大小暴君宰制。若輩絕不顧人民參政之要求，而其於服從統一之國家，尤為力拒。當時行會規程，市鎮規程，皇家規程，皆足為經濟生活之桎梏。人民之為農奴者居其半數。軍閥主義，官僚政治，橫阻改

① Lutheran Revolt ② Frederick the Great. ③ Machiavellian

革之路。而人民之醉生夢死，毫無國家觀念，有時尤爲較大之障礙。當時之政府制度，既遠遜於英法，其改良之不容緩，審矣。

【貴族政治與自由主義（一八一五至一八四八年）】在十九世紀上半期之德國政治史，其要點集中於兩種運動。一爲趨向國家統一，一爲趨向立憲政府。拿破崙戰爭時代，對此兩種趨勢，頗有供獻。其足爲國家統一前途放一綫曙光者，一則爲前時小邦消滅六分之五而強，二則爲一八一四至一八一五年之維也納會議，建立德國聯邦，以代古怪無用之聖羅馬帝國。（一八〇六年，經拿破崙下令廢止），減少邦數之直接結果，僅使復活之王國與公國得以鞏固，而對抗強力之中央統治。而新聯邦之國會，又萎弱無能，令人可憐亦復可笑，此固無庸諱言者。然如德語世界一旦統一，則獨立邦之數必漸減少，統一之中央政府，必須成立，其創始雖不免萎弱，而終當有強固之一日。

拿破崙時代，對德國自由政府之供獻，其具體者，卽爲一八〇八年之普魯士大市法令，取消行會寡頭政治，擴充選舉權，並成立選舉的行政委員會，與市鎮議會，同時授自治市以更大之獨立權。當時斯泰因氏爲此種改革之創始人，乃欲介紹代議制於中央政府與地方政府，並提倡成立選舉的全國會議，使有相當擴充之立法權。斯氏此種主張，殊值吾人注意。但其計劃，在君主方面，未有贊成者。

一八一五年之德國，係由三十八獨立邦合成之聯邦，統一於奧地利永久監督之下。除一積弱無能之國會外，既無統一之立法機關，又無統一之行政機關。當時政府係貴族政治，而高瞻遠矚，求彼全國統一與

① Baron von Stein

政治自由者，黑暗無階。其後三十年間，因有關稅聯盟（普魯士主宰）之成立，經濟得以統一。職此之故，政治統一亦漸走入坦途。但自由主義則遲遲其行，且困難橫生。維也納會議最後之決議書（一八一五年）既規定德國各邦須成立議會，又規定各邦均須頒布成文憲法。自一八一六年起，各邦先後施行憲法——此種根本法之有效，大都皆在大戰告終之時爲止。但諸多憲法，皆不自由，未有以民權主義爲根據者。而奧地利與普魯士兩最重要之邦，且完全未能頒布憲法。在德國全境，頗有自由分子傾向成文憲法與實權國會，並取消專制主義。各處之贊成此種主張者，大有人在。各大學之響應，其最著者也。然反動派之奧相梅特涅①，其凶險勢力，遍佈中歐各處。而自由主義，則所至皆不得逞。普君腓特烈威廉第三，一再宣稱將與人民頒布成文憲法，並召集舊階級，以成立國民會議。但歲月蹉跎，一事未成。反動之君主，充其力所能爲者，不過在其王國內之八省，各立地方議會。一八四七年，腓特烈威廉第四，竟召集聯合議會，組成兩院，其內有各省議會之一切議員，一爲貴族院，一爲包括州市人民及農民之衆議院。但當議員從事討論憲法及立法特權之際，該君主即語諸議員，謂其自己判斷政治制度，實優於若輩。於是乃遣諸議員回籍，君主宣稱將永不使舊日神聖之忠君信念，爲任何方法所取而代之。

【一八四八年自由之失敗】百年以前，德國之政治方略，主張分歧，而尤以普魯士王國之政治思想，出於多端。在一八一五年王政復古後十年間，自由主義一時浸微。但蘊蓄滋長，則深以遠。其實在勢力之未能暴露者，特機會未至耳。在南部較小各邦，則方力攻君主與國務大臣。此種思想，浸潤於普魯士人民之心理

① Prince Metternich

者甚深。實爲一八一五年所夢想不及也。甚至在反動之奧地利，則維也納及其他各城之人民，皆爲激進。其重新抗命之民族亦有之。所有自由派，並非皆同意於一計劃，故其機會既至，而多坐視，於是其前功盡棄矣。先是自由派之最希望者，厥爲君主立憲。一八四八年，如有柔性憲法，使權力得因時制宜，而重行分配，則大部分人固仍將滿意於其政府制度。但較進步之自由派，惟一希望，卽爲共和國，且有時擁護社會主義。須知當時政治改革諸人，實無一致之主張，有欲將奧地利歸入於新國家者，有欲擯除者，有欲將舊帝國恢復，而以憲法規定權利自由者，有欲成立中央執行委員會者，有欲將未來之德國聯邦，取法美制者，有欲將德國成立鞏固統一之共和國者。但國家之中央機關，主張非有各邦政府之擁護，則不能有任何計劃進行。故其主張，不出君主立憲聯邦之思想也。教授、學生、詩人、哲士以及勞工，分散於巴登及巴威巴拉丁<sup>①</sup>各處，皆爲民治思想之主要代表。

巴黎之革命，於一八四八年二月推翻路易腓力政府，使德國久經醞釀之問題，一旦成熟。在經濟恐慌之中，君主乃左右讓步，在富蘭克佛召集之國民會議，使各邦派代表於特別會議，根據統一之基礎，修正一八一五年之聯邦法，未有劇烈之反抗者也。一八四八年五月十八日，在富蘭克佛召集之會議，爲德國前此所未有。其議員五八六人以成年人選舉之，每人代表五萬人，其中並無君主之代表，此機關政府不得干涉。簡要言之，其所解決之問題，卽在如何將一鬆弛之專制聯邦，變爲一立憲之自由聯邦。一七八七年，美國在費拉代爾非亞之憲法會議，其進行工作，實較此會議易於順利。故此會議之卒未得正當解決者，吾人不應

過責也。

但會議諸人，亦有不得辭其咎者。第一，若輩之意見紛紜，（若輩至少亦分成十一派）以致常起無謂之衝突。第二，若輩既多爲熱心思想家，故每趨重理論，而不顧事實。第三，若輩昧於最大之困難，即普奧之野心，相與爲敵，——不能免除此種困難，卒致德國兩次大戰，使俾斯麥當政，促成日後之憲法。最後，若輩彷彿不知歲月之蹉跎，遷延至一八四九年，當該會議進行工作之際，君主頗得壓服其叛變人民，並得示威，而使新計劃不敢進行。特別會議內雖有自稱共和派者二百人，該計劃卒規定立憲帝國，行兩院制，直接成年選舉，與責任內閣。

國會既鄭重將新帝國王冕授於普王腓特烈威廉第四，普王竣拒。結果大不利。彼謂王冕者，乃君主以之授人，而非授於人者也。但普王之決議，其主要意旨，即在避免與奧作戰。該計劃爲大多數邦所贊成，但其足以左右該案成功之各邦，——奧地利、普魯士、巴威、薩克森內與符騰堡——則未有贊成者。故該案卒以失敗，而致演成政治上之慘劇。蓋自是以還，迄於一九一八年間，自由主義未嘗在德國有擡頭之機會。其後卒以軍隊從事，——鐵與血——始克成立今日之德國，抑亦不幸矣。

【普魯士貴族政治取得領袖資格】德國一八四八年革命運動之實際結果，即爲腓特烈威廉第四在一八五〇年在普魯士頒布之憲法。此憲法頗使自由派失望，然其優點，則以兩院制國會代舊階級會議，授大部成年男民以選舉權，並保障諸多個人自由。此憲法之爲普魯士王國根本法者甚久。至大戰後始失效。

自一八五〇年以後，德國愛國志士愈集中希望於普魯士，以普魯士爲全國統一及成立自由政府之領袖。聯邦內土地及勢力足爲領袖之惟一其他邦，厥爲奧地利。但奧地利之大體，雖本係屬德國，而其種族之複雜，則永無從事於純屬德國政策之希望。普魯士則澈底係屬於德國者也。此外則普魯士既取得憲法，又已成立關稅聯盟，關稅聯盟顯係政治統一之階梯，奧地利實未曾完成此種組織。一八六〇年，勇往前進之德人，深知舊聯邦將必解散，新德國將必由一大君主邦組成（非由民治分子，而無君主參與也）。且普魯士實爲準備負此責任之惟一邦，德國統一化及德國自由化，遂與普魯士成功，同其連誼矣。

一八六二年，俾士麥長普魯士內閣，大勢所趨，遂有不期而然者。威廉第一久已有志改組全國軍隊，以使之成西歐最強之國家。在國會下院，頗有阻撓其計劃者。威廉幾至因此辭職。迨經友人之勸告，乃召進俾斯麥，使之勉維大局。俾氏惡民治，信神權，且力擁霍亨索倫王朝，乃握普魯士政治全權，未嘗稍弛。迨一八九〇年，威廉第二始欲使之辭職。先是俾氏嘗告下院預算委員會，謂當日之大問題，非係以大多數議決爲斷，乃以鐵與血解決之。俾氏爲實行君主專制計劃，其在任無預算及國會者凡四年。其對進步之大多數，初則阿諛，繼則恫嚇，而終則輕視。俾氏處心積慮，計劃以戰爭驅奧地利於聯邦之外。一八六三年，奧地利有志於改組聯邦，俾氏則峻拒，不置討論。一八六六年，一切設施，皆已準備，乃提出其自己改革計劃於國會。其最重要特點，即在擯除奧地利，及以成年選舉德國中央國會。俾氏此案之提出，實卽其投炸彈於政治戰場也。奧地利對此既不得不拒絕，俾氏乃宣布聯邦瓦解，而引普軍以對動搖之哈布斯堡①領土。——以上所述種

① Habsburg

種，皆載於歷史，此處姑從略。

【北德意志聯邦】（一八六七年）一八六六年之戰爭，時間短而成功速。普魯士新軍掃除諸多障礙，進抵奧境，在薩多瓦<sup>②</sup>一役，蕩平一切抗拒勢力。俾斯麥在位之久，有非君主與一般普人初意所及料者。其最大之成功，如：驕侈之哈布斯堡君主既被迫承認舊聯邦之取消，又同意於美因河<sup>③</sup>北新聯邦之成立，使普魯士為之盟主，而奧地利則不與焉。當時普魯士領袖下之真正德國統一，既經載芟載柞，於是荆棘絕途，前進無阻矣。普魯士利用其軍隊之雄勝，乃併吞漢諾威，黑森加塞爾<sup>④</sup>，拿騷<sup>⑤</sup>及富蘭克佛，使王國增加新居民五百萬，並擴充土地，其足為海軍根據地，而最便於戰略者，厥為基爾<sup>⑥</sup>。第二是柏林政府與今日脫離各邦——巴威、巴登、符騰堡與黑森丹穆斯達<sup>⑦</sup>——締結若干秘密軍事同盟，其後繼以經濟協定。

最後，久已渴望之新聯邦，一旦實現。一八六六年，和平既定，俾斯麥乃邀美因以北諸邦，遣代表於柏林，以討論統一方略，各邦翕然無間言。諸代表乃於十二月出席普魯士京城，俾斯麥自行起草之憲法，（據云，俾氏囑其秘書於一夜間脫稿）於一八六七年二月二日，暫時採行。越十日，乃有經成年男民以秘密投票選舉之憲法會議，討論該憲法，經七星期之討論，會議乃以二三〇票比五三票表決贊成。於是二十二邦之議會，乃予以批准。七月一日，即見諸實行。該憲法所根據之原則，要在各個邦之自治。對外關係大抵由聯邦統治。平時戰時，均由普魯士節制軍事。人民有有限之參政權，政府之主要機關有四：（1）盟主，由普魯士皇族世襲；（2）聯邦首相一人，輔助總統；（3）聯邦參政院，內有各邦政府代表；（4）國會，議員由成年男民直

① The North German Confederation ② Sadowa. ③ Main ④ Hesse-Cassel

⑤ Nassau ⑥ Kiel ⑦ Hesse-Darmstadt.

接選舉之。其後帝國政府之重要特點，即頗有與此憲法相類者。故自一八六七年，在普魯士主宰下之德意志帝國，在形式上，無論矣，在實際上，乃一真正帝國也。

吾人於此所易發生疑問者，則是以俾斯麥之絕對保守性，何以其計劃內設一民選代表機關？此問題曾經俾氏本人對若干批評者有所解答。俾氏謂真正激進派大都屬於中級人民，——教授、律師及其他商賈人等。俾氏以爲一般民衆皆係實際保守者，最易服從，故利於軍國主義。且人民代表機關之權力，頗屬有限，不致發生任何危險。其後普魯士既得有一般之國會活動，且有一下院，使俾氏在任之高壓政策，得以保障，皆大有造於俾氏之政策也。

【帝國成立（一八七一年）】聯邦憲法雖審慎規定，許可新邦之加入，但美因以南各邦，則一時聽其自治。經濟協定與軍事同盟，既已使國家有所變遷，而以一八七〇至一八七一年間與法國戰爭，致引起愛國熱忱，愈促國家變遷之完成。普法戰爭之際，南部諸邦一方供給軍隊，一方則竭全力與普合作，此實非拿破崙第三初意所及料者。迨戰事將告結束，諸邦咸表示準備加入聯邦。據一八七〇年十一月之訂約，規定北德聯邦須以德意志聯邦代之。普魯士化之盟主，則以德意志皇帝代之。俾斯麥頗知欲使頭腦簡單之舊君接受新爵位，良非易事。威廉自少至長，性殷勤，習樸素，今仍欲維持其家庭於此種境遇，而深恐一種帝號將有淫靡誘惑之力。然俾斯麥則憶及昔時之帝號雖名高而實不及今日之帝號，但良能致國家於統一之象。故俾氏力促諸王及普國會，正式要求恢復舊號。君主遂不得不放棄其個人之反對。一八七一年一月十

八日，在路易十四輝煌燦爛之皇宮（在凡爾塞）內，舉行登極典禮。列席者有普魯士軍民領袖，與新帝國在位皇室諸代表，此正巴黎圍城炮火緊發之時也。一月二十八日休戰，五月十日簽字富蘭克佛和約①。

一八七〇年十一月之條約，經聯邦上下院及新加入四邦議會之批准。德帝國既根據此約，而於一八七一年一月一日依法成立聯邦，與其謂為新帝國取而代之，勿寧謂其併於新帝國，而長固久安也。然南部諸邦之加入，勢不能不使舊聯邦稍有變更；同時根本法之必須變更，亦自然之勢也。

【帝國憲法】修正憲法之材料有四：（1）一八六七年以後，施行之北德聯邦憲法，（2）一八七〇年十一月十五日，聯邦與巴登及黑森諸公國間之條約，（3）一八七〇年十一月二十三日規定巴威王國聯合之條約，（4）一八七〇年十一月二十五日聯邦巴登、黑森等與符騰堡王國間之條約，各條約皆規定新聯邦之成立條件，並包括舊聯邦憲法之諸多修正案。早在一八七一年，以皇帝之提議，乃有修正之憲法起草，其中必要之修正，則以南部諸邦之加入也。三月三十一日，下院召集於柏林，乃以該憲法議案提出。時上院已表示同意。四月十四日，該案經下院通過，越兩日乃公布施行。

新憲法乃係由上述聯邦憲法與各種條約混合而成。其內計七十八條，所規定者，如立法權之性質及範圍，立法機關之內容，組織及程序，行政部之特權及權力，對中央機關爭執之調解，犯罪之處罰，與憲法修正之程序。憲法內有諸多一般憲法不必規定之事項。其對關稅、商業、鐵路、郵電、航行、財政以及軍制，均有詳細之規定。該憲法對立法事項之所以詳細者，殆因帝國聯邦性質之採用權力列舉式，且以俾斯麥及威廉

① The Treaty of Frankfurt

第一，皆欲將德帝國躋於歐洲第一等軍權之地位。故憲法如此詳定，庶易達其目的也。運輸、租稅、電業以及最重要之軍事行政，絕不可委諸各邦，致阻止此種企圖之實現。反之，憲法之最大缺點，即在置個人地位及特權於不顧。僅有一般公民資格之規定，保障一切人民，使不得受外國之侵犯。但其規定，祇此而已，無所謂民權案，亦無謂列舉之原則。未有憲法之如此澈底重實際，而輕理論者。

一八七七年，俾斯麥有言曰：『余深信吾國憲法之發達，將與英國憲法相同，蓋以其修正程序之簡易也。』其對保障各邦特權之條款，非經關係邦之同意，不得變更。但此憲法之其他部分，則得以普通法之程序，隨時取消或修正。即僅以兩院之大多數表決，由皇帝頒布即可。自一方面觀之，此程序極端簡易，並無須召集特別機關，亦無須俟諸批准。然其中又規定凡修正案在上院經十四票之反對者，即為否決。普魯士獨在上院有十七票，並操縱其他三票，其對不贊成之修正案，有絕對阻撓權。故此憲法得以普魯士之意旨，而隨時提出修正，或阻撓修正。普魯士要求之修正，非經數邦——至少須巴威六票，薩克森四票，符騰堡四票——之反對，不能推翻。在一八七三至一九一四年間，此憲法之原文，經十一次之修正，最後之變更，即許可亞爾薩斯洛林代表於上院也。但政府制度之以其他方法變更者，則曰普通立法，曰邦際協定，曰慣例。故以普通立法而有諸行政部及帝國法院之成立。以邦際協定，而普魯士有窩爾得克<sup>①</sup>邦之行政權。以慣例而皇帝執行立法創制權，上院繼續開會，而無定期之開會。

【帝國之聯邦性質】一九一八年前之德國政制，乃數百年演化之結果，以一八七一年行中央集權，而

① Waldeck

完成者也。帝國內計二十五邦，普魯士、巴威、薩克森與符騰堡四王國；巴登、黑森、梅格棱堡施微林①、薩克思威瑪②、梅格棱堡施德勒支③與鄂爾敦堡④六大公國；不倫瑞克⑤、薩克斯買寧根⑥、薩克斯阿爾丁堡⑦、薩克思科堡皋塔⑧與安哈忒⑨五公國；士發次堡商特好森⑩、士發次堡魯道斯他⑪、窩爾得克、壘斯阿爾梯爾里尼⑫、壘斯永基爾里尼⑬立貝⑭與紹謨堡立貝⑮七親王領地；漢堡⑯、布勒門⑰與律伯克⑱三自由城。此等邦之面積，綦為不一。普魯士為一三四、六一六方哩，布勒門為九九方哩，其人口則普魯士為四〇、一六三、三三三，紹謨堡立貝為四六、六五〇，此外尚有亞爾薩斯洛林初為附庸，一九一一年則改為類似之邦。

在北德聯邦成立之前，二十五邦各為主權者，各自獨立，各有其政制，且其政制皆甚古。聯邦組成，各邦乃放棄其獨立權與自主權。帝國成立，所有各邦，皆放棄其所要求之自治。聯邦與帝國，嚴格言之，皆係由邦組成，而非由人民組成。故帝國並非係由五千六百萬人民組成之團體，乃係由二十五邦組成之團體。同時帝國並非係一八一五年諸王同盟之舊聯邦。德人本身並非皆贊成確實之主權所在；但主權者，乃委諸帝國政府，而非委諸任何邦政府。主權所在之具體物，非係中央國會，亦非係皇帝，實係代表各邦政府總體之上院。

【帝國與各邦權力之分配】帝國之聯邦性質，應使帝國政府與各邦將立法、行政、司法予以分配。聯邦政府權力係特別的，列舉的。而各邦政府之權力，則係殘餘的，無限定的。最使人百思不得其解者，則是何以

① Mecklenburg-Schwerin ② Saxe-Weimar ③ Mecklenburg-Strelitz ④ Oldenburg ⑤ Brunswick ⑥ Saxe-Meiningen ⑦ Saxe-Altenburg ⑧ Saxe-Coburg-Gotha ⑨ Anhalt ⑩ Schwarzburg-Sonderhausen ⑪ Schwarzburg-Rudolstadt ⑫ Reuss Alterer Linie ⑬ Reuss Jüngerer Linie ⑭ Lippe ⑮ Schaumburg-Lippe ⑯ Hamburg ⑰ Bremen ⑱ Lübeck

較小之邦，欲加入聯邦，而由普魯士主宰之帝國政府藉憲法修正案，普通立法及慣例等，將其權力大行擴充。在一方面，帝國據憲法之規定，有甚大之立法活動。——關於公民資格、關稅、度量衡、造幣、特許、專賣、帝國陸海軍備等皆是。在他方面，各邦所保留之權力，其範圍未嘗稍狹。——決定本邦政體，繼承法律，教會與國家之關係，關於內務行政問題之決定，制定本邦預算、警察法規、國道法、土地法以及公共教育之監督。各邦之保留權，並不能與帝國之權力完全分開。政府各種權力，彼此關係至為密切，有賴於互相牽制之處甚多。欲使之分開，判若鴻溝，乃係不可能之事。無論如何，邦政府之活動範圍，必須服從於一種較高之權力，非經帝國立法之放任，則邦政府無所謂自由。其活動範圍，並非完全為帝國所佔據，但終須受限制。

吾人須知當時邦權頗有減低之趨勢，其方法即為通行全國之統一法典。最重要者，即為民法典，在一九〇〇年一月一日施行。縮減邦權之第二方法，即為大戰前帝國立法之擴充；如勞工保險、工廠法規，以及其他社會經濟等事項。此外則法院不得對帝國法律決定其是否合憲法，而對帝國威權加以限制。在戰前十年間，諸邦曾屢次反抗此種中央集權之趨勢，特別反對帝國之趨於普魯士化。在諸多邦，特別在美因以南諸邦，分離派之勢力未嘗稍衰，而尤以在巴威為甚。一九〇三年，該邦新總理在議會鄭重宣言，謂將與其同僚僂力同心，維持帝國之聯邦以外的基礎。

委諸帝國政府之立法職務，至為夥頤，而其範圍，且頗有繼續擴充之勢。其行政及司法性質之職務，則較受限制。關於外交、海軍，以及郵電事業，則皆絕對集權於帝國中央。其餘行政職務，則幾乎完全由各邦執

行。軍事行政，集權於中央，固矣，但實集權於普魯士，而非集權於德帝國。在合衆國聯邦政府，其本身即爲一完成之機體。自有其立法機關，行政機關及司法機關。中央政府對各邦統治機關，頗能獨立。其在德國，則各邦之地位，優於美國各邦；中央政府除對上述事項外，其執行政策，皆有恃於各邦官吏。但此非憲法之規定，特爲便利計耳。帝國規定租稅及關稅，而各邦征收之。同理司法之設施，非以帝國之名義，礪以若干邦之名義，法官亦各邦所任命者也。

故僅就機關而論，帝國政府特政府之一部耳。使其獨立，則不能運行。中央無司法部，其立法之有恃於各邦行政機關者，亦復不少。簡單言之，帝國之政府工作，絕非純係屬於中央的，其內實包括各邦政府機關也。

【特權各邦】在法律上言之，德國聯邦乃不可破裂者也。帝國政府不得將某邦擯除，或予以分區，或使之與他邦合併。苟非經本邦之同意，亦不得變更其在聯邦內之地位。反之，各邦亦不得脫離帝國，或變更其職權，如有某邦放棄責任，違犯帝國威權，則聯邦軍隊即以上院之決議，由皇帝下動員令以討之。

然各邦並非權利地位彼此平等。帝國之成立，各邦之土地人口及固有權利，綦爲懸殊，初未嘗試將各邦夷爲絕對一致之地位。普魯士既爲盟主，且其人口遠超乎餘二十四邦人口總數。結果遂致普魯士爲帝國之強權者，普君爲帝國之當然皇帝。普魯士在上院票數，能推翻一切憲法修正案。凡裁減海陸軍，及輕課賦稅諸議案，普魯士均能左右。在上院各委員會，除外交委員會外，其主席皆爲普魯士操縱。

普魯士所有之其他特權，非由憲法規定，乃係由普邦與其盟邦締約所定者。其最重要之特權，即在軍事方面，憲法自始即規定帝國應有統一之軍制，由帝國法律約束，由皇帝統轄。然關於任命下級官吏等事，則其權委諸各邦。此種權力，初本無足輕重。但歷時既久，除巴威、薩克森及符騰堡外，各邦皆將其萎弱之軍權，授與普魯士。於是普魯士浸假而坐大矣。

因此，二十一邦之軍隊，皆由普魯士招募訓練並任命。——此種權利，使普邦之既得軍權，更加一重。在一九一四年以前，無所謂德國軍隊；亦無所謂德國軍政部長也。各邦自行維持其軍額，駐紮本邦境內；然以條約之故，除巴威、薩克森及符騰堡外，各邦軍隊之治理，儼若為普軍之一分子，其組織亦據同一原則。

然普魯士並非在帝國內惟一享有特權之邦。當南部各邦之加入聯邦，皆有保留之權利。權利之被承認，即為其入盟之條件。符騰堡及巴威，保有本邦之郵電行政權，符騰堡、巴威及巴登，對各本邦所產之啤酒及火酒，保有絕對徵稅權。巴威保有本邦鐵路管理權。南部各邦之保有特權，一時曾有人慮其將不利於國家之長固久安。但此種杞人之憂，終屬無謂。

此外則各邦仍有任命外交官（但非領事）權，但旋亦既皆經取消。薩克森、巴威及符騰堡在一九一四年，僅保有其郵政權於維也納、聖彼得堡及法迪坎等處。

## 第二十九章 德帝國政府

【皇帝之地位及特權】在一八六七至一八七一年間之北德聯邦，普魯士君主得統率聯邦海陸軍，操縱上下院之開會，任命首相及其他聯邦官吏，頒行聯邦法律，並監督聯邦一般行政。普君之執行此種權力，一則以其聯邦軍隊元帥之資格，一則以其行政領袖之資格。當一八七〇至一八七一年，南德各邦之加入，俾斯麥決意再用皇帝稱號。但俾氏則承認新帝國與舊帝國（亡於一八〇六）間並無歷史之關連。俾氏此種見地，初不遜於任何人也。故一八七一年四月十六日之憲法，規定聯邦盟主之職，屬於普君，普君應建號德國皇帝。

帝號之恢復，並非在使行政領袖之地位，有所變更，不過在名稱上與前稍有不同耳。其名稱並非係「德國之皇帝」。蓋建號之目的，無非在使其掌握全國主權，至於皇帝之本人，與曩時無異，仍僅爲普魯士領土之主權者。故其建號非可與一般君主同日而語，既無帝國之皇冕，又無帝國之皇室經費，更無帝國之中央皇宮。普君除享有普邦之特權外，則由帝國憲法授以舊行政領袖之職權，並加以皇帝之稱號，如是而已。離普魯士皇位，則無所謂帝國之職權也。故除普魯士有君位繼承之規定外，無所謂帝國之繼承法律。普魯士之攝政，事實上亦執行皇帝之職權。皇帝所有之主要特權，由憲法及法律規定，如對皇帝身體及家庭

之特別保障，皇帝絕對免除法律程序，皇帝不對任何更高之威權負責，故不得由法庭予以審訊，亦不得以任何司法程序免職。毆打皇帝者死罪，凡攻擊皇帝之言論，至成叛逆罪者，則科以特別嚴罰。

【皇帝之立法司法及行政權】普君既爲德之事實上之皇帝，則以君主與皇帝之職權，置於一人之手，勢必二者關連密切。有某種權力僅以普君之地位而操縱者，其他帝國中央之權力，則以德國皇帝之資格而掌握者。在事實上，縱法律無所規定，仍有其他權力之原於普邦在帝國內之優勢而取得者。向使符騰堡君爲皇帝，則勢必不能企及也。

帝國中央之權力，約分立法、司法、行政三大類。第一，則憲法授皇帝以召集上下院之權，並授以停會及閉會之權。惟在大戰前數年間，上院事實上幾乎繼續開會。按法律規定，下院只可由上院解散，（解散後六十日內應有總選舉），但實際上，則係由皇帝以上院之同意而下令解散之。第二，則上院通過之議案，以皇帝之名義，送交下院。僅就法律而言，皇帝在立法方面，並無創制權；實則此種權利之執行，並不受任何限制。第三，則法律既經正式通過，則由皇帝頒布施行。皇帝無否決權，但得以立法程序歉缺之理由，拒絕頒布，惟不得以其內容之不滿而行撤銷。然皇帝以普君之資格，在上院握有多數票，足以牽制憲法修正案，並阻撓其所反對之其他立法。最後則據憲法及法律規定，皇帝得以首相之副署，發布法令。

司法權之最重要者有二：以上院之建議，皇帝得任命帝國法院之官吏。（但不得罷免）刑事訴訟法典規定，如帝國法院爲初級審判庭時，則其案件皇帝得予特赦。特赦權並擴充至於捕獲審檢所及其他法

律特定之法院之審判案件。

最後則帝國法律之執行權，委諸皇帝。但其重要之限制，則是帝國政府法律之執行，苟非經憲法或該法律本身另有規定，則由若干邦政府執行之。然帝國派員視查各邦之執行中央法律，而將其瀆職亂政情形，報告皇帝，如其情形嚴重，皇帝即報告上院，上院得以軍隊糾正該犯過失之邦。而軍隊則由皇帝指揮之。除一般行政職權外，尚有任命權。憲法規定皇帝除任命帝國首相外，有權任命帝國官吏，使之對帝國宣誓。在必要時，且得罷免之。首相在帝國行政系統中，所佔之地位，至關重要。故皇帝對其任免，未容漠視。此外皇帝之監督行政，即在其有任免附屬官吏之權。實際上，行政階梯自首相以下，皆在皇帝掌握中也。

【皇帝之外交權與軍事權】帝國憲法規定，皇帝對外代表帝國，以帝國之名義，宣戰、媾和、聯盟、訂約，並派遣與接受使節。此條款所授與皇帝之外交權，毫無限制。皇帝任命並接受帝國一切大使及公使，最重要者，只有帝國外交代表，而各邦外交代表，則不甚重要。領事係由皇帝得上院工商委員會之同意任命之。任命大使及公使之全權，係威廉第二用以爲擴充德國世界領土之計。如二十五年前簡任詭譎之汪根黑<sup>①</sup>，即在使之將土耳其完全引於德國統治之下。一九一二年簡任溫柔之俾諾刻<sup>②</sup>，即在使之對英國佯示和平之意。非經皇帝同意，不得訂立條約。條約之創制，實在皇帝。憲法上惟一之限制，即凡係由帝國立法管理之條約，其締結須經上院同意。其有效亦須得下院之贊成。憲法對宣戰媾和權之限制，即苟非聯邦土地受攻擊，則宣戰必須得上院之同意。然吾人須知，第一則皇帝爲普君，在上院絕對握有三分之一以上之票數。第

① Barron Wengenheim ② Prince Lichnowsky

二，則皇帝如欲有事於戰爭，祇須將國際情勢，促成惡劣之局，然後根據國家土地即陷於瀕危之理由，即可對外宣戰。一九一四之慘劇，正如此演成也。

最後，則皇帝為帝國陸軍大元首，當北德聯邦成立，除普魯士外，未有一邦有海軍者。普魯士海軍當然歸於聯邦，而終歸於帝國。於是各邦皆負擔其經費。但海軍仍由普君（亦即皇帝）統轄。在一八八九年前，統率大將係由皇帝任命。自是以後，遂由皇帝自行兼任矣。海軍事務係由在柏林之帝國海軍部處理。該部由國務員一人主持，名為對首相負責，實則長此有甚大之獨立權。

陸軍之情形，更為複雜。在一八六七年以前，各邦皆自有陸軍，以本邦法律組織之。各邦皆派遣陸軍為聯邦服務。但並非完全將其陸軍委諸聯邦。在一九一八年帝制未崩壞之前，陸軍之組織，兼有單一制與聯邦制二者之特點。各邦既自有陸軍，若干邦之首領，即為其各本邦軍隊之主腦。但此種定額軍隊，實依帝國法律而招募、組織、訓練。其實力由帝國立法機關規定之。所有經費皆由帝國國庫支付，而皇帝為之總司令。在平時則有視查、任命及調遣之全權。在戰時則任意指揮，毫不受任何限制。其惟一保有特權之軍隊，即為巴威、符騰堡及薩克森諸邦。軍事行政為中央集權，實則由普魯士軍政部處理。蓋以法律言之，無所謂帝國陸軍，故亦無帝國軍政部也。然按法律雖無帝國陸軍，而僅有各邦定額軍隊之總合。須知即此各邦軍隊之總合，亦足以為帝國最有勢力之聯軍，此世人之所深知者也。德皇有統率世界第二海軍之全權，有全國皆軍之軍制（全國男子壯丁，皆須從軍），有隨意改組軍制之全權，且所有官員，皆對之宣誓服從。德皇之威

權如此，其所以於一九一四年成爲一時無兩之戰王者，有以也夫！

【首相之職權】其他國家內閣所居之地位，在德帝國以一首相實之。當一八六七年憲法之成立，俾斯麥欲使新聯邦政府行政統一，且自躋於高位，故使首相無同僚與之並立，而祇對盟主一人負責。此計劃自然在將帝國事務實行澈底中央集權，而決不許其走入內閣政府之途。一八七一年自由分子在衆議院對憲法修正，要求憲法須規定帝國首相由皇帝任命，主宰參議院，並監督其工作；又須規定皇帝之諭令，應以帝國之名義，由首相副署負責，然後方得公布施行。

吾人欲對首相責任爲進一步之研究，須先知孰爲首相，其在政府內所居之地位若何。前已述及，首相係由皇帝任命，而必須爲參議院之議員。但如皇帝欲任命非在參議院內有地位者爲首相，亦非難事。蓋皇帝得以普君之資格，指定普魯士之參議員也。廣義言之，首相之職務有二：第一種職務，乃自其在參議院之地位而來，蓋首相在參議院，亦如其同僚之代表普君。此外並爲該院之主席，而監督其工作，規定其開會日期，凡來自各邦或衆議院之報告與議案，皆須經過首相之手。首相並爲該院一切對外關係之代表。首相將參議院制定之一切議案，以皇帝之名義，送達衆議院。首相以參議員之資格，出席衆議院，對其提議之立法，予以辯護及解釋。凡制成法律之議案，須經首相以皇帝之名義，公布施行。

第二種職務，與上述職務混淆難分。首相既爲帝國主要行政官，位僅次於皇帝。此種職務，亦關重要。前已述及，行政係地方分權，其執行大都委之於邦。但最後之行政權，則集於中央首相之手。其權之大，西歐各

國，無與比倫者。首相既握行政總樞，故每見稱爲皇帝之副身。首相由皇帝任免，其執行職務，僅爲皇帝之代理與輔佐。

在一八七〇年以前，聯邦行政職務，委於一部，即聯邦國務院。由三部組成——中央部、郵政部及電政部。關於陸軍海軍及外交事務，則暫委諸普邦，由專管部分別負責處理。一八七〇年乃有一獨立之聯邦外交部成立。翌年，又一聯邦海軍部成立。其後各部繼續成立。最後則改國務院爲內政部，於是行政組織，始告完備。然各部之地位，與其他各國政府之各部，迥不相同。實則各部特帝國國務院之分司耳。各部長並不能組成所謂內閣者，其在職係由首相任命，而直接對首相負責，並非對衆議院或皇帝負責。有若干較重要之官吏，稱國務員，但在法律上，僅係專門家，而非行政機關之政務官。其工作皆對首相負責。主要之行政部有七，即外交部、殖民地部、內政部、司法部、財政部、海軍部及郵政部。此外尚有鐵道部、銀行部及債務委員會，比較均係位居次要。所有帝國行政各部之官吏，皆由首相以皇帝之名義任免之。首相頒布一切重要行政法規。

【內閣責任之缺乏】前曾述及，帝國憲法規定，皇帝之諭令，須經首相之副署負責，而後方爲有效。德國憲法學者對於首相責任之問題，頗有論評。有視其責任爲法律的，有視之爲政治的，有視之爲道德的。其責任之性質如何姑置無論，竟究其責任果對何人負之乎？憲法對此並無規定，卒致論者意見紛紜，莫衷一是。且其責任果何以實行之乎？憲法對此又付闕如。論者之所以引爲不滿意者，此也。

實則此種斷斷爭論，正所謂當局者迷，旁觀者清。前所引之條款，乃一八六七年真正憲法上之贅疣，特

用以抑制批評，初無實際價值或意義也。其實體幾乎完全取自普魯士王國之憲法。該條款之在普憲法中，亦不甚重要。英法之國務員，皆負責任；而德國首相則絕不知彼之所謂責任。其一切行爲，皆對皇帝負責，皇帝得對之隨時予以諭令、誥誡、申斥以至罷免。但過此以往，則首相實無其他責任。故其假定之責任，——對參議院或對衆議院，——係法律的，抑係政治的，初無爭論之必要。反觀各國務員，既直接受首相之絕對監督，故亦祇對首相負責，而由首相間接對皇帝負責。一九〇六年首相普羅①嘗謂德國之國務員，並非國會之機關，而爲其一時之大多數，若輩特皇帝委託之代表耳。一九一二年以皇帝將撤銷新頒布之亞爾薩斯 洛林憲法，引起風潮。首相柏特曼和爾味②乃在衆議院爲憤激之言，自述其官職之理論與事實曰：「無論在任何情形之下，余未嘗有不能負責任者。余在職一日，即擁護皇帝一日。余之爲此，非自儕於朝臣之列而然也；蓋此乃余之職責攸關，使余一旦弗克行此職責，則余惟有掛冠以去已爾。」此種論述，真可謂盡情批露矣。俾斯麥享有頗大之獨立權，但威廉第二之首相，——甚至有獨立精神如卡普里微③及普羅者——則僅等其地位於侍卿，其建議權，蓋亦甚微。其惟一職務，即在爲皇帝鞠躬盡瘁，效命馳驅。

在一八一九年休戰以前，內閣制政府——其根基卽爲行政機關對一選舉的國會繼續負完全責任，——絕不見於德國境內。自由分子——內有日後之自由黨、激進黨及社會民主黨，——久已堅決要求內閣制政府。而一般觀察者亦每以爲德國已有發達爲內閣制政府之現象矣。但帝國政府之處理政務，往往不准衆議院以反對票奪去首相或其屬僚之地位。首相當然可被批評，其提案亦可被推翻，在必要時甚且

① Bülow ② Bethmann-Hollweg ③ Caprivi.

可使皇帝予以罷免。但首相絕不能在議會失去擁護之故，而行辭職。此則與英法內閣情形不同者。蓋在德國政府，議案既經推翻，其結果固為國會之不信任，惟在此種情形之下，首相初無公認之辭職義務也。一九〇九年首相普羅羅之辭職，論者咸以為此種情形，並非係對國民選舉的代表負責，不過當時首相提出之遺產稅及其他財政改革，經衆議院大多數之反對，彼此不相讓步，立法陷於不可能之境，故首相不得不辭職爾。

【參議院之起源及其內容】首相之職，現代各國政府均無其儔；而聯邦參議院，亦只為德國所獨有者。德國政府之特點在此，其完全屬於本國制度者，亦在此。參議院並非係一種上院，亦非如普通所稱之議院也。反之，參議院為帝國之中央制度，頗有大權，如立法、行政、參議、司法及外交事宜皆屬之。

參議員係由各邦君主及各自自由市參議院任命。最初帝國憲法規定，二十五邦所應有之五十八票，其分配方法應使普魯士得十七票，巴威六票，薩克森四票，符騰堡四票，巴登三票，黑森三票，梅格梭堡施微林二票，不倫瑞克二票，其他十七邦各一票。此種員額，皆係一八一五年聯邦國會所規定。惟巴威則初為四票，後增至六票。普魯士初為四票，繼增至十七票。普魯士之增加，因其在一八六六年歸併漢諾威、黑森加塞爾、好斯敦勞英堡①、拿騷及富蘭克佛等處。巴威之增加，則由於一八六七年七月八日之關稅聯盟條約。一八七一年憲法採行之後，普魯士以條約取得窩爾得克政府之票，又以一八八四至八五年成立普魯士在不倫瑞克之永久攝政，取得不邦兩票。於是普魯士政府所有之總票數，實增至二十。在一九一一年通過之亞

① Holstein-Lauenburg

爾薩斯洛林憲法案，該省區乃在參議院內享有三票，使總票數增至六十一。投此三票之代表，係由該省省長任命，省長爲皇帝所任命，故其數票遂由普魯士操縱。然法律規定，亞爾薩斯之票，苟非普魯士已有大多數時，則不得計算在內。如在憲法修正案或當兩方票數相等時，亞爾薩斯之票，亦不計算在內。

吾人須知一八六七至七一年憲法之規定，分配票數，甚爲不公。蓋除普魯士及巴威之分額外，各邦之票數，皆由一八一五年憲法規定，絕無按人口財富或土地等之正確比例者也。在此種基礎上，普魯士皆處於大多數之地位。一八六七年，普魯士之人口，佔北德聯邦五分之四。一八七一年，其人口佔帝國三分之二。使普魯士委諸小邦四十一票之總數，而僅自保留十七票，此種規定，係俾斯麥所爲。所以免各邦見普之優勢而自危也。同時絕對操縱帝國憲法修正之權，則保障普之特殊利益也。

【參議院之組織及程序】帝國各邦皆得（但非必須）依其所享有之票數，派遣代表若干人於參議院。代表總數爲六十一人，代表之地位係外交官性，而非參議員性。此不獨在法律上爲然，事實上亦確係如此。而皇帝且須對此種代表予以慣例的外交保障。代表多爲本邦官吏，（常爲國務員）按習慣每屆開會，則代表即重新任命一次。但在大戰前數年間，參議院幾乎繼續在開會中，故邦政府亦得隨時重新任命代表，隨時予以罷免或復職。參議院之純聯邦性質，更有兩種重要事實，爲之增勢。代表一言一行，以及投票，皆不由自主，而須受其任命機關之特別訓令，訓令之授與獨立權者絕少。參議院雖非如前大會議之僅爲各邦公使會議，但嚴格言之，參議院絕非一種議會也。第二，則所投之票，係各邦的，而非係個人的。且投票乃由

各邦代表以不可分之總數投之，固無論出席人數之多少也。故巴威應有六票，無論其六代表之個人意見如何，而六票之投，則以總數對一問題為一致之表決。六代表無須實際參預決議，實則如遇一重要問題，則其決議係由本邦政府授命，而非由代表自定之也。代表一人即可投其本邦所有之票數，故普魯士之二十票，長此以總數投之。因此普魯士往往得在該院左右一切，有時各小邦力能聯合以推翻普魯士所贊成之議案。但此種行動，乃絕無僅有之事。

參議院得隨時由皇帝召集，實即由首相召集之前已述及，該院乃繼續在開會中也。首相如不指定其他代理人，即自任該院主席。聯邦內各邦皆得建議並提案，皇帝則不得以其皇帝之資格提案。惟以普君之資格，則得由普邦代表提出任何議案。實則此種掩耳盜鈴，自欺欺人之計策，本非必要。參議院之開會，皆守祕密，閉會後通常雖將議事程序公布報端，但議員得決議完全取消此種公布。六十一票之大多數，即可表決議案。如兩方票數相等時，則普邦代表有解決之發言權。以單純大多數表決，所受之主要限制：(1)凡憲法修正案，皆可以十四票反對之。故普魯士對於修正案，有絕對否決權。(2)如對陸軍、海軍、關稅及各種消費稅之立法議案，意見紛紜時，則普魯士可以投票維持原狀。

參議院之大部工作，即在預備議案，以資衆議院討論。其大部工作多由委員會處理，常務委員會計十有二，——由憲法規定者八，由議事規程規定者四。憲法規定之委員會：(一)陸軍及砲壘，(二)海軍，(三)關稅及租稅，(四)工商，(五)鐵路及郵電，(六)司法，(七)審計，(八)外交。委員會每屆以一年為限，由參議院以

祕密投票自行選舉之。惟海軍委員會，陸軍及砲壘委員會（有一人爲例外）則皆由皇帝任命。然嚴格言之，參議院僅能表決各邦所應有之委員人數，其委員之指定，則權在各邦。凡常務委員會皆有委員七人。惟海軍委員會則有委員五人。各委員會至少須代表五邦。其主席皆由普邦充任，惟外交委員會則由巴威任主席。

【參議院之職權】參議院位居政府之總樞，任重而權高，其工作大都在立法與財政；但亦參與行政及司法。憲法規定，帝國立法權由參衆兩院執行，立法由兩院大多數票決之。立法創制權明係授與衆院，但實則幾乎絕對由參院執行。甚至財政案通常亦由參院創制。按通常程序，議案由參院預備討論並表決，而後交付衆院討論贊成。再送回參院審查，然後方由皇帝公布施行。無論如何，議案之最後表決，必在參院。廣義言之，法律由參院制定，衆院不過予以同意耳。

參院之行政職務，係一種羅雜妙物，惟其全部範圍甚廣。第一則該院有補充之行政權；憲法規定，該院須制定行政法規，以執行帝國法律。其對執行帝國法律有過失者，則爲之補苴罅漏。此種職務，即由法令執行之。但法令不得反違憲法，現行法律，或帝國或各邦政府之正當權限。第二，則委諸皇帝之某種權力，非經參院同意，不能執行，其最重要者：（1）宣戰；惟帝國領土被攻時，不在此例。（2）締結條約；但須係在帝國立法範圍內之事宜。（3）實行處決曠職誤事之邦。最後，則對行政事宜，其與衆院發生關係者，亦常有之。參院得以皇帝之同意，解散衆院。凡參議員皆得出席衆院，隨時要求發言權，一如國務員之在國會政府也。然須

知參議員之有權出席衆院，非在使其爲參院之立法有所辯護，不過欲使其爲本邦利益作計耳。該院關於財政之職務亦甚多，如預備年度預算，審查賬目，並對帝國銀行，帝國債務委員會，及其他財政機關，維持監督之關係。此外尙參預任命事宜，蓋任命權雖委諸皇帝，而如帝國法院法官等類官吏，確由參院選任。其他任命之須經該院同意者，亦復不一而足。

參院之司法任務，卽有最高上訴法院之資格。如在各邦法院不服審判時，卽於此上訴。該院又得解決帝國政府與一邦間之爭執，或兩邦彼此間之爭執。惟須其爭點非屬私法，且須經一方當事者之正式請求，方可。最後，如在各邦憲法問題之爭執，而其邦憲法未規定解決紛爭之機關，則以一方當事者之請求，參院亦須予以和平解決。如其勢不可能，則亦可以帝國法律解決之。

此種權力之總匯，頗易使參院爲帝國政府之優越中心；其勢位之高，卽在法律上亦良不稍讓於皇帝也。贊成德舊制者，久已力主該院既由各邦國務員及其他官吏組成，則該院實爲世界最富經驗，最有效率之立法機關。若輩並堅持其主張，謂該院並非反動派，或不正當之保守派。然吾人於此有不能諱言者，須知其議員乃由君主或貴族等所任命者，並不能代表民意也。若輩實足爲一切變遷之阻撓。故德國成立民治政府之惟一條件，卽在完全取消參院，或將該院之內容及權力，予以根本之改絃更張。

【衆議院之內容及選舉制】參議院之組織，純係根據聯邦之基礎。衆議院之組織，則以全國爲根據。此兩院之大較也。衆院所代表者，爲全帝國之人民，故既非代表各邦，亦非代表各邦之人民。前已述及，德國政

府既有貴族及官僚兩派，故欲使之成立如英之庶民院，或法之衆議院者，其勢實屬難能。然衆院之職務，既有限制，頗爲世界稀有之立法機關。且其在帝國憲法上，實爲一民治分子，其特殊重要，有足稱者。政府之施行新民治方策，蓋有不得不憑爲根據者。

憲法規定，衆議員以直接祕密投票選舉之，任期五年。其選舉之舉行，全帝國有一定日期。議員額由一八七一年憲法定爲三八二人，一八七三年六月二十五日之法律，規定自亞爾薩斯洛林選舉議員十五人，於是議員額增至三九七人。此後遂無變更。選舉區每區選出一人，其初之規劃，務使每一〇〇、〇〇〇居民，選出一人，且務使每區不得包括兩邦以上之部分。普魯士攤二三五人，巴威四八人，薩克森二三人，其他各邦則分額較小，有十一邦每邦祇攤一人。一八六九年五月三十一日之選舉法，規定將來法律須載明依照人口變遷，重分議席之方法，但未嘗有此種立法曾經制定。一八七一年之後，未有重分議席之舉，見諸實行。在此期間，德國之變爲工商大國，實以人口之往來遷徙爲其主因，而尤以人民自鄉村地方遷往城市地方，爲其最大之原動力。結果遂致選舉區之不平等，遍於全國。大戰前在東普魯士之鄉村地方，平均每區選民爲一二一、〇〇〇人，在柏林則爲三四五、〇〇〇人。在衆院有代表人煙最稠密之十二區，有一、九五〇、〇〇〇選民，人煙最稀少之十二區，有一七〇、〇〇〇選民，紹謨堡立貝區則僅有九、八九一選民。觀此情形，可知重分議席之迫切要求，殆非伊朝夕矣。但帝國當局則堅決反對，力倡代表宜以利益爲根據，不可僅以人數爲標準。由此觀之，現在之分配，實屬完全滿意也。此種阻撓態度之真正理由，不難揭出，蓋

議席分配一經變更，勢必使鄉村區選舉之代表倍增其數，或三倍其數，結果將使方在肆行膨脹之社會黨及其他激進黨勢力，愈行擴大，而不免有大行氾濫之一日矣。

然選舉權則頗近於合理之民治。二十五歲以上之成年男民，既經正式註冊，便得在其住在區投票。其無選舉權者，只有未成年人，破產人，受公共慈善施惠者，褫奪公權者及現役軍人。當時並無複數投票，凡合格選民，曾經爲任一邦之公民至一年者，皆得選舉。選舉程序由一八六九年之選舉法規定，其後稍經修正。在一八七一與一八七三年擴充至於南部諸邦及亞爾薩斯洛林。選舉之舉行，全國皆由帝國法令規定同在一日。如議院在五年任期末滿，而被解散時，則須於六十日內舉行選舉。新衆院必須於解散後九十日召集之。各選舉團皆分成若干區，各區之合格選民名單，必須在選舉前四星期編造，而後付審查。一九〇三年之法規，特別保障投票秘密，各選民至投票處時，皆領有封皮一紙，蓋官印白票紙一張，然後至投票室寫票，而以封皮封之，再將封皮交與選舉監督，或投入票箱內。選舉委員會內有選舉監督一人，其代表一人，秘書一人，助理員三人至六人。凡此人員，皆係無給職，投票自上午十時起，至下午七時止。投票完竣，即由該委員會數票，數票結果，將票紙並其他文件，即送交選舉團之選舉委員。（由地方行政機關任命），選舉第一次投票，須在該區有絕對大多數，如無候選人得此大多數，則於兩星期後，舉行第二次投票。如有選擇時，並非如法國在一切競選候選人中選擇，不過由第一次投票得最多數票之二人中選擇耳。一旦遇兩方票數相等，則以抽籤解決之。如在大多數選舉團中，若干黨選民意見紛歧時，則須有諸多第二次投票。一九〇七年

其數爲一五八，一九一二年其數爲一九一。候選人初得多數票，終至選舉失敗者，居百分之四十。此制往往有造於保守黨及中和黨，故頗不利於社會黨。

【衆議院之組織及程序】憲法規定，衆院至少須每年開會一次，苟非衆院在開會中，則衆院不得開會。此外則帝國當局得隨意召集開會。召集命令由皇帝頒布，開會式亦由皇帝或其代表舉行。皇帝得對該院停會至三十日。並得以參院同意而解散之。開會出席人數往往寥若晨星。有一亞爾薩斯之代表，在一八九八年任議員，嘗謂當時通常出席人數，僅六十人，不及六分之一，其諸多出席柏林者，特在非常之政爭爲然耳。此種情形，顯係該會議萎弱無能之明效。而議員報酬之微薄，亦係一因。俾斯麥反對任何報酬，帝國憲法亦自始即規定議員不得領有薪金。議員得免費乘自其居處至柏林間之鐵路，但其待遇，止此而已。迨社會黨機關捐款以維持社會黨議員，帝國上訴法院乃規定此種行爲爲非法。然大戰前，出席人數之減少愈甚，每以得法定人數爲難能，或爲不可能。一九〇六年首相普羅爲應付此種情形計，不得已乃規定由帝國國庫爲議員支薪。其薪額每年爲三、〇〇〇馬克，（美金七五〇圓）然普羅此數，不過合美國參衆議員薪金十分之一耳。其結果與原期之目的，僅乃差強人意。

衆院自定其程序及規則，並自選舉其職員，——議長一人，副議長二人，秘書八人，按一八七六年之議事規程，總選舉後第一次開會，即選舉議長及副議長，以暫行任職四星期。此任期終了，即再選舉其餘開會期間之職員。其後每屆開會伊始，立即選舉此種職員。秘書在每屆開會伊始選舉之，以使其在全開會期間

任職。所有此種職員，通常皆由當時擁有大多數之聯合黨中選舉之。一九一二年社會黨乃第一次取得副議長之職。在每屆開會伊始，全體職員以抽籤分爲七組，務使各組人數相等。法國衆院之分組，每月重分一次。意大利衆院分組，每兩月重分一次。而德國衆院分組，則全開會期間，無所變更。但如有議員五十人之動議，亦得重分一次。各組之職務，與其他大陸國家相同，即在審查議員證書，並選任委員會委員。衆院祇有一常務委員會，即選舉委員會是已，其他委員會則隨時由各組以投票指定之，委員人數相等，但委員名單之預備，實操諸該院黨魁之手。委員會之職務，即在將議案予以預備之審查，然後報告該院。惟所有議案並非皆交委員會也。

衆院之會議廳，係半圓形，議員之席次，亦如其他大陸國家之慣例，保守派列於議長之右側，激進派列於左側，前席左右兩側，皆爲參議員保留。凡此等列席者，——其中當然有首相——理論上固僅爲各本邦代表，實則皆有出席發言權。發言或在主席前之講臺，或在本席，均聽個人自願。一經主席許可，便可隨時發言。此與法國依事前製定之名單次序固定者迥異也。衆院議長亦如英庶民院議長之嚴守中立，不偏不黨。其應守之定例，即在辯論時，對贊成與反對兩方，須交替承認其發言權。按一般規則辯論終結以議員三十人動議行之。

參院開會，永久守秘密，衆院開會，則依憲法規定，實行公開。然按議事規程如經議長一人或議員十人動議，則該院得秘密開會。此外憲法更規定，衆院公開開會之議事進行，並無負責具實報告之人。

【衆議院之權力及本質】吾人對於參院，已有詳實之敘述，足以證明該院之不可與一般上院同日而語。此參院誠非上院也；何以故？蓋帝國政府之組織，初非在設有如英法之兩院制國會也。實則帝國乃係一院制國會，由衆院組成。——然此國會由一半立法半行政之參院指揮牽制。此參院者，在歐洲各國，絕無其儔。自表面觀之，衆院之權限甚大，帝國之立法權，憲法明定委諸參衆兩院。凡法律之制定，憲法修正案之採行，及關係帝國立法範圍內條約之批准，皆須兩院大多數票決。然在事實上，衆院之職務，純係附屬的，其在政府內之勢力，幾乎無足重輕。

其所以故，不難揭出：第一，則是一部原於法律，一部原於習慣。立法創制權操諸參院，按憲法規定，參院之主要職責，實在預備議案，以資衆院討論。衆院得予決議，經其通過之決議，參院再予以審查。但重要議案之如此通過者頗少。甚至大部財政立法，亦皆由參院制定。衆院對參院議案或政府政策予以辯論批評，得阻止立法或預算。但如其阻撓過甚，則不免自貽伊戚。其最可懼者，即遭被解散之恫嚇也。解散權之執行，屢見不一見，大抵皆爲對待該院之阻止立法也。而如英法爲下院基礎之內閣責任者，於此無聞焉。

第二，則是衆院絕無方法，以彈劾行政機關。前已鄭重言之，首相與國務員皆不承認對衆院負責。議事規程明白規定質問權。但終成具文。除首相外，未有國務員能接受質問者。而首相且目空一切，每常有質問時，即不出席，其輕蔑議院，莫此爲甚。一九一一年首相柏特曼和爾味同意改制質問辯論後，舉行彈劾投票，激進黨自以爲已告成功矣，但不旋踵間，若輩便知無論如何投票，未嘗發生若何影響。首相之言曰：「今請

置予於少數黨中，吾知吾君一日不我棄，則余亦將一日在職也。」

此種情形，必至貽害該院之議事進行與人員本身也。蓋其結果，必致忠實有益之提案，與夫國利民福之計劃，橫遭破壞，而人皆趨於漠不關心之態度，或養成趨焰附勢之性質。少數領袖——各黨之代表——處理所有事務，大多數議員則投票表決，甚至每不能對議案稍事研究。委員會之報告，簡短乾燥，往往由政府官吏製出，而僅由主席簽字。論者每謂在議案之第一讀時，發言者之口講指畫，皆無足措意。此言雖近刻薄，但實經驗之談。衆院之工作，皆在後臺處理，政黨領袖在議會中彼此均能心領神會，無須交頭接耳。蓋其在私的會議時，已經情投意洽也。凡事皆已妥貼，其所以有紛紜反對者，僅爲爭得特權耳。外人皆知德國衆院係代表全國的，實則衆院不過由少數黨員操縱，而此少數黨員又爲一聰明之經理任意指揮。所謂內閣責任，自由與民治等字樣，於此甚無意義也。

此種情形，雖不免言過其實，然觀夫威廉第二野心勃勃帝制下之衆院，俯首聽命，卑遜無所不至，其可憐態度，大有使人百思不得其解者。今觀上述之德國國會生活狀況，則吾人可以思過半矣。此外則大戰以前，議員之學識與才能，較諸曩時，稍遜一籌，亦爲一般所公認者。一九一四年吾人實可謂除社會民主黨外，衆議員未有一人行事不遵其本黨意見者。德國學者曾對此退步情形，有所解釋。其大意略謂國家統一之大問題，既經解決，乃有詳細之立法工作起始，於是政黨失其全國代表之性質，而爲特殊經濟與社會階級之代表，大政治家及理想家皆憤慨而去。衆院議席遂爲一般政客流氓所壟斷。又有一種解釋，即謂社會黨

員之增加，即無異寡學淺識之議員皆得列席。

【法典】對於司法行政事宜，一八七一年帝國憲法祇有一條規定，使帝國得制定債權法、刑法、商法、票據法與司法程序法。一八七三年之修正案，改訂帝國得制定一切民刑法及司法程序法。帝國各邦皆自有其司法制度，自司其司法行政。然各邦法院亦可謂為帝國法院，聯邦政府常利用其管理權（一八七一年授與，一八七三年擴大），以期整頓各邦法院，而統一全國司法制度。第一，則大戰前數十年，以拿破崙法典完成德國法律之統一，而足與法國法律之系統化相媲美。一八七一年，帝國內分四十餘區，區各有其獨立之民刑法典。且此種區雖曾一時與各種政治區一致，但其後則不復如是。普魯士之情形，即其明效。一八七一年，普魯士舊省皆施行一七九四年頒布之普魯士法典。萊茵流域各省則固執拿破崙法典，在波美拉尼亞地方，則尚有行瑞典法者。而一八六六年戰爭後，所獲之地域，皆自有其本地之法律制度。在一八七一年，祇有兩德邦，有一統一之法典。巴登曾採行德譯拿破崙法典，薩克森在一八六五年曾施行其自制法典。德國自有史以來，未嘗有有效之法典，可應用於全帝國之境內。

自一八七一年以還，德國之法律改革，大抵在對某部特定法律使之完備。故其法典皆係繼續的制定施行。早在一八六一年，各邦曾贊成一種關於貿易與銀行之法典。在一八七〇年此法典曾經北德聯邦重予施行。一八六九年曾有刑事法典，為聯邦制定。一八七〇年又有關於製造及勞工之法典制定。當一八七一年帝國成立之時，即有一委員會，從事起草民刑訴訟法及法院改組計劃。該委員會始則起草民事訴訟

法典，其餘二工作，亦先後完成。民事訴訟法典在一八七二年十二月頒行，其重要之改革，即在公開而迅速，頗受歡迎。刑事訴訟法則在取消全帝國之陪審制。然大遭反對，結果則由一新委員會完全改訂刑事訴訟法及法院組織之原草。最後該修正計劃，乃經採行。一八七九年十月一日，乃有諸多根本法，見諸施行。此種根本法之最要者，即為司法組織法。在一八七七年一月二十七日制定。此外即一八七七年一月三十日之民事訴訟法，與一八七七年二月一日之刑事訴訟法。其尙待制定者，厥為民法。一八八七年乃有一委員會完成此種工作。其起草交一新委員會修正，經修正後，此民法即於一八九六年八月十八日在衆院通過。一九〇〇年一月一日公布施行。此法典除土地所有權外（土地所有權由各邦管理），規定一切通常之民法事項，且規定私法與公法有關連之事項。

【法院】各種劃一之法案，規定全帝國之法院，法官皆由地方政府任命，判決則用本院之名義。但其組織、權力及程序，則由聯邦法律詳細規定。自一九一八年共和國成立以來，法院制度未嘗經過重大之變遷。司法組織法規定法院分爲四級，其最下級者，爲初級法院，全國約有兩千處。此種法院即爲初級審判庭，通常只有一法官，在民事案件，則受理六百馬克之訴訟，對刑事案件，則受理不過六百馬克罰金或三個月以下之監禁之訴訟。在刑事案件，法官與兩陪審員——由陪審員名單以抽籤選任之，——列席審判。初級法院除受理訴訟外，並管理土地所有權、遺囑、監護、等註冊事宜。

較高於初級法院一級者，即爲地方法院。在一九一四年計一七三處。各有院長一人，與陪席法官若干

人。地方法院皆分爲一民事庭，一刑事庭，並得分爲其他商事庭等。全體法官開審時，由院長主席，各庭皆設庭長一人，地方法院對初級法院之判決，有修正權，其對民刑案件之初審權限亦頗大。刑事庭內有法官五人，（判決須有四人）其受理重罪案件，以不過五年監禁者爲限。審判各種刑事案件時，有特別陪審法院，由地方法院法官三人主持。陪審團內有十二人，判決須有八人。地方法院上一級者，卽爲高等法院。在一九一四年凡二十九處。每院有法官七人。高等法院大都受理上訴案件，其內亦分民事庭與刑事庭，庭各設庭長一人。全體法官開審之法庭，有主席一人。

司法制度之最高機關，卽爲最高法院。（一八七九年十月一日成立）除行政法院，軍事法院及領事法院外，最高法院實爲德國唯一具有嚴格全國性質之法院。其審判權限，擴充至於叛逆案之初審，領事法院之上訴案，及各邦法院中央法律問題之上訴案件。最高法院之法官爲九十二人，昔由皇帝以參院之推薦任命之，其任期終身，今分組爲六民事庭，四刑事庭，其開審卽在薩克森內之萊比錫<sup>①</sup>地方舉行。

所有各邦法院之法官，皆由各該邦政府任命。中央法律規定最低限度學識與經驗之資格。各邦亦得更加重其限制。凡法官皆任命終身在職，皆有薪俸。在任期內，不得裁減法官，不得擅予調遷，亦不得以其他慣例，減低法官之公正獨立權。

## 第四十章 大戰前之普魯士政府

【普魯士在帝國內之優勢】當大戰迫在眉睫之時，德國係一聯邦帝國，內有二十五邦。此外尚有類近一邦之亞爾薩斯洛林。此等邦之爲貴族共和國者有三，卽布勒門、漢堡及律伯克等舊自由市。其餘各邦皆爲君主國。計王國者四，曰普魯士、巴威、薩克森與符騰堡是已。大公國者六，曰巴登、黑森、梅格棧堡、施徹林、梅格棧堡、施德勒支、鄂爾敦堡與薩克思威瑪是已。公國者五，曰安哈忒、不倫瑞克、薩克思阿爾丁堡、薩克思科堡、塔與薩克斯買甯根是已。親王領地者七，曰立貝、士發次堡、魯道斯他、士發次堡、商特好森、紹謨堡、立貝、壘斯阿爾梯爾里尼、壘斯巨基爾里尼與窩爾德克皮爾夢特是已。

帝國政治組織與生活，最顯著之特點，卽在各邦中有一普魯士者，勢凌一切，宰制全國。試考其故，則有數端：第一，按諸歷史，其統一全德成立帝國者，普實爲首創。第二，普之面積廣袤，遠駕於各邦之上，一九一四年，計一三四、六一六方哩，其餘各邦總計爲七四、一六四方哩，其人口在一九一一年，爲四〇、一六三、三三三，其餘各邦總計爲二四、七四〇、〇九〇。第三，前已述明，在帝國憲法下，普實享有特殊政權，其君主爲事實上之皇帝，參院各常務委員會，除外交委員會外，皆普人主席。凡海軍陸軍或稅制有所變更，皆須得普之同意。其在參院所有之十七票，足以推翻任何憲法修正案。第四，據邦際協定，普得節制二十一邦之

軍隊，並有無限大權，視察其他邦之軍隊。最後則在霍亨索倫朝，普之在位者特多大有爲而具野心者。且普之人民，亦較其比鄰巴威或符騰堡之人民，易於引入侵略之路上。故無論在德境內，或在國際間，一旦有事，則普人最爲興奮。

觀夫上述種種情形，則自一八七一年以後，普之所以稱霸全德，位居盟主，權勢日增，而莫敢誰何者，從可知矣。近儒論者則謂帝國之成立，實由德併於普，而非由普併於德。質言之，實由全部吞入於一部也。是故欲知德帝國之政治情形，及其曩時之國際地位，須先知普之政府組織原則及其精神。即欲知今後歐洲德語部分之政治發展，亦須一瞻普之情形；而對普人政治思潮之趨勢，尤不可不三致意焉。

【憲法】曩時普政府所根據之憲法，實一八四八年革命運動之產物也。其初制成，乃係一八四八年十二月五日，腓特烈威廉第四頒布之皇諭。蓋當時在巴黎、維也納各大都市，皆已有暴動舉行。此諭之頒，正所以爲柏林防患於未然也。該君主既已允許爲此久經衰敝之國家頒給憲法，又承諾憲法應由全國民選代表議會制定之。此種誓約發於革命將起之時，迫危機既見消沉，雖言猶在耳，而其實行，終覺困難。但詭譎之國務員則別有善策焉。即使君主隨意起草一種憲法，頒佈施行，然後選舉第一次邦議會，予以立法修正。其後果即頒佈憲法，舉行選舉，並於一八四九年由議會兩院從事修正。結果意見紛歧，卒致解散下院。與該憲法草案同時頒佈之選舉法，規定祕密投票，並授所有男民以平等之選舉權。但君主旋即撤回該選舉法，而代以其他法律；既取消投票法，又規定間接選舉，更使人難堪者，則分選民爲三級，其選舉權完全以財產資

格與職業身分爲決。質言之，君主所提出者，係一種特別不民治的三級制，前已有若干普市實行者，其後全國選舉，各市選舉，皆採用以至大戰終止時始廢。

當一八四九年夏間，依此制舉行選舉時，民主派拒絕參與。其結果一八四九年八月七日召集之新議會，頗善屈服。該憲法既經逐條討論修正，最後乃正式通過。一八五〇年一月三十一日，乃在沙羅騰堡公佈施行。其後十年間，俄奧等反動國家，皆欲使該君主勿稍讓步。然該君主竣拒之，一八五〇年之憲法，稍經修正，遂爲普魯士王國之根本大法，至大戰後始廢。

憲法之形式，係倣自比利時一八三〇年之憲法。關於君主位置，議會權力及國務員職權等條款，幾乎完全襲自比憲法。然兩憲法之基礎，則大不同。比憲開宗明義即規定主權在民；普憲則無此含意，而規定君主爲最高威權者。大戰前之自由派，絕不對之表示滿意。在革命的大戰終結數月間，該憲法仍立於世界憲法之林，其原則根本與民治相左，蓋爲舉世共知。故其爲普之改革家所攻擊，而自一九一四年之後，一般激進者流皆要求使之順應現代政治進展之潮流，蓋有由也。憲法規定國務員之責任，而未規定其責任之如何行使。歐洲最古而不民治之選舉制，皆以之爲根據。憲法內有民權案，佔一百一十一條中之四十條，保障人民之個人自由，財產之安全，書信之自由，住宅之不受檢查，出版自由，信仰自由，遷移自由，結社集會自由。但其對實行此種條款之有效機關，則完全無所規定。最根本之權利，如結社集會等自由，實等具文。

憲法修正程序頗簡易，以君主之贊成，修正案得隨時由兩院之單純大多數採行。但其特別規定者，即

修正案與普通立法不同，須經兩次投票表決，中間隔三星期。該憲法成立後十年間，經修正者不減十次。厥後又修正六次。但自一八八八年以還，則未有修正也。普以單純立法程序修正憲法，在一八六七年經北德聯邦憲法做行，（但參院須有三分二票決）：一八七一年帝國憲法永久採其原理，但未能用其細則。

【君主與國務員】君主為霍亨索倫朝之嫡男世襲，其權力在憲法內有所列舉，但其實權並非限於憲法所載者而已。質直言之，普君主之權力，歐洲各國君主，未有能企及者。蓋普君主為陸軍之總司令，教會之首長，所有邦之官吏，皆由君主或其所屬機關任命之，議會上院議員幾乎完全為君主指定，君主在上院不贊成之議案，未有能成立者。故從無執行正式否決權之機會。但凡議案在未成立法律之前，皆須經其同意。按德國名法律家叔爾測<sup>①</sup>之言，謂君主實握所有本邦之大權，不可或予分割。故其權力非如德國君權之為憲法所列舉也。凡普政府各機關皆為君主操縱，邦內各事之決議及施行，悉用君主之名義，君權除由憲法明文限制外，實係絕對的。

前已述及，德皇並不以其德皇之資格，享有皇室經費，實亦無須享有任何皇室經費。蓋以其普君之資格，所得歲入極豐，實遠超乎歐洲各國君主所享皇室經費之上也。自一八八九年二月二十日之法律，將君主收入增加後，於是其在普魯士年度預算內，總計一千七百萬馬克。此外則君主享有大部私產收入，如牲畜、森林及其他各種產業皆是。此外尚有若干特別基金，其收入亦可為王室之用。

行政部之組織——各部之安官設職，國務員之任命，與各部職務之決定——完全由君主獨斷。惟有

① Schulze

在必需議會撥款時爲例外耳。在十九世紀初葉，行政部之數凡五，其數漸增，至一八七八年之後，凡增至九部。即（一）外交，（二）內政，（三）宗教教育及衛生，（四）工商，（五）財政，（六）軍政，（七）司法，（八）工程，（九）農林及公有土地。各部均頗能獨立，而其組織之不一致，誠法意等大陸國家所夢想不及者。各部長及附屬官吏之任命，皆視其行政能力如何，而非如議會政府之以政黨關係爲轉移也。若輩無須爲任一院之議員，且事實上若輩往往非係任一院之議員。蓋吾人須知，若輩只對君主負責。質直言之，議會制度實不存在也。憲法稿規定君主法令皆須由一國務員副署負責，但並無法使此虛名之責任，見諸實行。國務員並無以議會反對票而辭職者。任一院雖得投票控告若輩之叛逆行賄或違憲等罪，但其定罪之後，並無執行處罰之規定。故此條款，亦無實際效力。國務員皆有權出席任一院，並得發言，在執行此種特權之時，國務員係君主之直接代表，觀其所發言論之意旨，從可知矣。

【邦議會之貴族院】立法權由君主與邦議會分掌。邦議會內有兩院，其上院曰貴族院，下院曰衆議院。按憲法最初規定，貴族院內有：（1）皇族之成年親王，（2）直接來自前帝國之普魯士皇室族長，（3）由皇家法令指定之族長，按嫡系相傳，（4）由王國之主要納稅人，選舉議員九十人，（5）較大之市議會，選舉議員三十人。然一八五三年五月七日之法律，將此規定取而代之，遂取消選舉的分子。於是該院之內容計：（1）皇室之成年親王，（2）霍亨索倫黑青根<sup>①</sup>，霍亨索倫息馬林根<sup>②</sup>與其他十六族，（曾在普邦統治者之後裔），（3）君主設立之貴族，約計五十人，（4）若干終身貴族，由君主選自大地主，大製造家與其他名

① Hohenzollern-Hechingen ② Hohenzollern-Sigmaringen

流，(5)有爵之貴胄八人，由王國八個舊省指定，君主任命，(6)大學，宗教機關，及五〇、〇〇〇居民以上之市代表，由各該處分別指定，但最後則由君主任命，(7)由君主斟酌情形，選任若干議員，任期終身，選任此種人員，不受限制，惟貴族須達三十歲。

觀此可知該院之內容，極端複雜，有當然之議員，有皇家任命之議員，又有世襲權利之議員。但君主之任命權，非常廣泛，隨時均得任命。議員大抵係絕端保守派之地主貴族。故其態度與政策，均不足為全民代表，甚至不足為實業階級之代表。擁護君主議案，乃其常情。無論如何，君主既有無限權設立貴族，故君主亦常得操縱議院之法案。議員人數變動無常，但通常約在三〇〇人左右。

【邦議會之衆議院與選舉制度】衆議院內議員四四三人，——三六二人代表舊王國，一八六七年增八十人，代表當時獲得之省區，一八七六年增加一人，代表勞英堡<sup>①</sup>。議員係選舉的，任期五年，凡普人年三十歲，已納國稅三年，未被褫奪公權者，皆得當選。驟視之，此種選舉權頗有相當之自由。凡二十五歲以上之男民，在市內註冊者，皆有在議會選舉之投票權。然更詳審之，則此制僅對二十五歲以上之男民，授以自由選舉權，考其實際運用，實為歐洲最不民治之制。謂余不信，請略述其弱點。

議員係由選舉區選舉，區各選一人至三人，通常多為二人。但自一八六〇年之後，並無通盤之重分議席。（僅在一九〇六稍有變更）在諸多選區，特別在市中心，戰前五十年間，進步遲滯，議員額之分配，與人口極不成比例。迨一九〇六年，柏林全市僅選議員九人。自時厥後，其員額不過十二人而已。其情形之惡

① Lauenburg

劣與帝國衆院相同。第二，各該區選民並非直接選舉議員，其投票勢力亦不平等。選舉之方式，簡要如下：（1）各區分爲若干副區，（2）各副區每二五〇居民，有一選舉人，（3）各副區選民之選舉此種選舉人，分爲三級，第一級選民，即納最高額直接稅，全體負擔副區稅額三分之一者，第二級選民，即納次高額直接稅，全體負擔副區稅額三分之一者，第三級選民，即納最低額直接稅，全體負擔副區稅額三分之一者，（4）三級選民各以絕對大多數選出該副區應有選舉人三分之一，（5）所有區內各副區之選舉人，聚成一選舉團，以絕對大多數選出代表一人，以列席柏林之衆院。

此種空前罕見之制，乃在調和根據普選之澈底民治與地主壟斷之貴族專制也。三級規定，起源於萊茵流域，其應用於市選舉者，即一八四五年之地方政府法典所規定。一八五〇年之憲法，乃規定應用之於全國選舉。其後數年間，乃通行於王國全境各市選舉，於是遂爲普選之特點，而幾乎普遍施行矣。此制無論在市或邦，實將政權委諸財產階級之手，此固顯而易見也。大戰前，副區三分一直接稅由一人負擔者，計二、二一四副區。故此一人，實獨任第一級選民。在一七〇三年，其他副區中每第一級選民，祇有兩人。凡第三級選民，人數大抵較多，一九〇八年全王國境內第一級選民總計二九三、〇〇〇，第二級選民總計一、〇六五、二四〇，第三級選民總計六、三二四、〇九七。第一級代表人口百分之四，第二級代表人口百分之十四，第三級代表人口百分之八十二。因此制之實行，兼以重分議席之失敗，使保守派與地主等大得其所。而社會黨及其他平民分子，則幾無插足之餘地。一九〇三年之選舉，社會黨始以有組織之方法爭取

邦議會之議席。乃以制度之不良，遂使保守派以三二四、一五七票，選舉議員一四三人。但社會民主派則以三一四、一四九票，未獲選舉一人。同年之帝國選舉，根據選舉權平等之計劃，民主黨在帝國衆院當選議員者，凡八十人。一九〇八年之普魯士選舉，社會民主黨以約佔總票數百分之二十四之票，僅在四四三席中取得議員七人。

【選舉改革運動】大戰前數十年間，選舉改革之呼聲，甚囂塵上，斷斷爭議，蓋未嘗一日休也。以秘密投票代口頭投票之計劃，下院在一八八三年討論未協，旋於一八八六年討論，但終失敗。一八八三年，社會民主黨宣稱最平等之選舉制，苟不取消，則若輩將不投票矣。其後乃漸有改革議案實行，社會黨、自由黨、進步黨，皆堅決主張，其要點有：(1)直接選舉，(2)投票權平等，(3)秘密投票，(4)重分議席。在大戰爆發之前，此種計劃，皆為改革派所要求者。

一九〇六年，有一議案，將議員額自四三三人增至四四三人，並規定稍事重分議席。但經激進派之修正，規定直接普選權與秘密投票，政府決然反對，遂終推翻。一九〇八年一月，社會黨大行運動，要求平等男子選舉權，舉國騷然。普羅氏雖承認現行制之劣點，但反對在普魯士提出之帝國選舉法，而力主選舉權之改革，務使維持中級人民之勢力。故其計劃，須使各級人民之投票力平等，此外則選民投票權，將完全以其納稅額為根據，抑將顧及選民年齡，教育程度或其他資格。此種問題，政府應予以討論。當激進黨提出決議，主張成年男子平等選舉權，教會派與波蘭人皆贊成。但保守黨與國民自由黨，則擁護政府，該決議遂橫遭

反對。一九〇八年六月之選舉，社會民主黨之當選議員者七人，可見即在其現行制下不滿意之趨勢，亦可表出。國民自由黨及自由保守黨之反對擴充選舉權，既經舌戰戰敗，乃一失十二席，一失四席。然激進黨之決議，捲土重來，又遭挫折。

在柏林及其他都會之區，民衆之表示，使政府自知，須改其強硬態度，方爲得計。一九一〇年一月十一日，君主乃宣布一種選舉改革案。越月，新首相柏特曼和爾味將該政府議案提交兩院，首相之負此責任，非所歡迎也。該案本係由官方提出，政府之真正目的，即在藉議會之力，制成選舉法，明係慰藉改革派之盛欲，而實則仍保現行制之要點。此其詭計，不待智者而後知也。該案之要點有：（1）保留三級之規定，但第一級之稅額，則均定爲五千馬克，以昭劃一，（納稅超過此數者，亦不增其投票力），其具特別學識，或側身官場，或曾在陸海軍服務一定年限者，皆列入高級，而不問其納稅多寡，（2）口頭表決應保留，（3）選舉人由區選舉，而不由副區選舉，（4）以直接投票代間接投票，重分議席，未有述及，祕密投票，正式取消。階級之重規定，並未能解決根本之困難，實則其足以慰藉改革派於萬一者，只有直接選舉耳。首相演說之爲該案辯護，明白承認政府堅決反對根據民治原則之選舉制。

該計劃頗爲自由分子所訕笑。勞動階級既被擯除，遂在柏林各地，再起運動。政府受其騷擾者，凡數星期。保守黨與自由保守黨，在邦議會中成政府大多數黨，極力擁護該案，且謂苟使制度變遷，勢不可免，則該案所規定之變遷，較諸激進派所主張之變遷，實勝強多矣。中央黨猶疑未決，而國民自由黨，波蘭人，社會民

主黨與進步人民黨則堅決反對。二月十三日，該案提交下院委員會，其修正案即規定秘密投票，而未規定直接選舉。三月十六日，修正案在下院以二八三票，比一六八票通過。除保守黨及中央黨外，各黨皆力反對。四月二十九日，原案在上院以一四〇票比九四票通過，政府努力使下院承受原案，蓋無所不用其極，而終成泡影，結果竟取消該案。

在邦或市之舊選舉制，改造問題，大戰爆發時仍頗有爭論。但一定之改革計劃，則尙茫然無期。蓋貴族地主之特權勢力，久已瀰漫於全普政制中，浸潤既深，剷除滋難。其阻撓選舉改革亦彌甚。重分議席之困難，普邦有然，帝國亦有然。自政府方面觀之，則誠恐此種改革，將移政權於社會黨與其他激進黨也。

【邦議會之本質】議會之最大壽命爲五年，然下院得隨時由君主任行解散。有時新選之下院甚至在其未經一次召集之前，即得以政治關係而被解散。各院皆自選職員，自定規程，其議事多係公開的。開會時貴族院分爲五組，衆議院分爲七組。下院以抽籤分組，上院由議長分組。兩院在開會全期，只分組一次，非如法國之每月分組一次，意國之每兩月分組一次。各組之職務，即在任命委員會委員。其在下院，並審查選舉事宜，以由本院爲最後之解決。兩院各有常務委員會者八，特別委員會，則得隨時設立。

邦議會當然爲全邦之立法機關。然其獨立討論權，則幾乎有若無。在理論上，各院皆有創制立法全權，實則幾乎一切議案皆由政府提出。兩院不過予以討論及修正耳。下院有時將議案削其效力，以致政府不得不撤銷，如一九一〇年之選舉改革案，即其著例。但廣義言之，吾人可謂普魯士立法，係由君主與國務員

制，議會不過予以批准。其常使吾人有疑問者，即凡法律皆須有兩院之同意，此種規定，是否包括財政案在內，在事實上撥款皆由兩院表決，而預算及一切財政案須先提交下院，然後由上院對其全部予以贊成或反對。但在一八六三至六七年間，俾斯麥領袖下之政府，則有權按固定法律，處理財政收支。於是議會之撥款權，悉歸烏有。此種辦法，是否可以一再二行之，普魯士法學家對此問題，未能解決。

在行政方面，議會之權力，不過徒有其虛名。各院皆得對君主上建議書，對國務員交質問書，而要求解釋其所聲訴之事。並得任命委員，以調查本院之報告事項。質問權已經公認，但前已述及，國務員並不對兩院負責。兩院有所反對，有所要求，乃至有所指責，國務員或君主本人苟非情願，則無諦聽接受之義務。議會制度既不見於此間，故立法機關對行政事宜，僅限於發表意見而已。

【地方政府之起源及其原則】普魯士之地方行政機關及中央與地方之關係，大抵起源於十九世紀初年之斯丹哈登堡①改革。一八〇八年十一月十九日，斯丹創立一完美市制，此項改革之重要目標，在促進地方自治，及各地地方愛護普魯士之熱誠，市議會由擁有資產或操有相當職業之市民選舉，打破基爾特之勢力，減少中央對於地方無謂之監督。市議會選舉市長，並有徵稅權。普魯士城市乃有劃一的普通市政法規，一八三一年之法規，恢復中央監督地方財政之權，並提出若干其他變遷。但市制全部，實以斯丹之法規為根據。其晚近之根據，即為一八五三年之法規。此項法規初僅實行於王國東部六省，但最後則擴充及於其他各處。地方選舉之用三級制，漸通行全國者，實此法規之力也。斯丹或哈登堡皆未注意鄉村市，但在

① Stein-Hardenberg

拿破崙佔據時期，法國市制之移入普魯士易勃<sup>①</sup>以西地帶，供獻甚大。故一八四一年之威斯特發里亞<sup>②</sup>法規，及一八四五年之萊因蘭<sup>③</sup>法規，使市制統一者，非偶然也。一八〇七與一八一一年之法規，取消舊區之貴族基礎。一八一五年之後，地方單位在市以上之區制，擴充至於所有克復地帶。舊省制之恢復，亦始於一八一五年。時王國分爲十省，同年政府區之成立者，計二十又六。省各二三區，區均由政府委員會統治。政府委員會之成立，始於一八〇八年。

帝國甫經成立，俾斯麥乃轉而致力於地方政府之改組。改革雖專爲普魯士計劃，但其他德邦先後效法，卒至全帝國立於同一基礎之上。首相並非信仰民治者，但彼意以爲欲求經濟與長治久安，則地方行政機關內既須設有俸專家吏員，又須羅致大部無給人士，如大地主與納稅者皆是已。民衆之漠視，現任官僚之反對，保守派之過慮，以及地域派別不同，莫能相容，凡此種種，皆最大之窒礙也。顧政府卒以緩和態度，遲遲其行，竟達到目的，使其計劃見諸實行。在區若省之第一次立法，（區在一八七二，省在一八七五），僅施行於舊王國各省，但其後十年間，王國其他各地，亦有相同之法案。最後俾氏去職時，一八九一年，東部七省皆實行同此立法。王國之行政組織原理，殆皆受此種立法之厚賜。

此制雖爲歐洲之最複雜者，但其本身，先後自較，則視昔時簡單多矣。官僚之勢力，縱尙未泯，而實已受有限制。英儒阿士力<sup>④</sup>嘗歸納其原則如下：「第一，則審慎分明直接涉及中央政府之內政，與純正關係地方利益之內政。前者除陸軍外，如邦征稅及土地、宗教事宜、警務及監督地方等事；後者如道路、卹貧及其他

① Elbe ② Westphalian ③ Rhineland ④ Ashley

瑣事皆是。此兩類事務即使委諸同一機關，亦明白分立，判若鴻溝。第二，則中央政府工作，係地方分治的，國家分爲若干區，（不必與地方自治區相合），區各有中央政府之代表，代行工作，以減輕柏林各部之負擔。此種地方分治，見於法國教育組織及省行政機關。然其複雜，未有甚於普魯士者。第三，則普魯士中央政府，行政部之對立法部獨立，及官吏之優勢，此種特點，在地方政府，依樣葫蘆，毫無二致。最後，則所有全普地方自治區，除其最大者外，地方選舉的行政首領，亦即中央政府之代表。因此，若輩即爲政府官吏，而受政府之監督。故其對地方事務，亦自然受中央之指揮領導。吾人雖不能必謂英之地方自治，不見於普魯士，然地方自治脆弱，自可無疑。蓋其執行地方意旨，多受制於中央，而真正之地方自治範圍甚小也。在事實上，官僚政治未泯，所幸其在普魯士，頗能開明而重新輿論<sup>①</sup>。同時吾人須知其常任專家吏員，雖在西歐各國，無與比倫者，但其非專家階級，勢力甚大，而且日見擴充。通常專家吏員，係有俸的，非專家吏員，係無給的。此制之原則，即在專家行政，由俗人批評，爲之牽制，並以俸給羅致之，最後則中央予以有效之監督。

【地方政府之省】除市自有其特別政制外，普之行政單位有：（1）省，（2）縣，（3）區，（4）司法區，（5）市，省，區及市三者，兼爲中央行政與地方自治之地域。縣與司法區，則爲行政目的而存在。一九一九年以前，計十二省，即東普魯士，西普魯士，勃蘭登堡<sup>②</sup>，波美拉尼亞<sup>③</sup>，西利西亞<sup>④</sup>，波森<sup>⑤</sup>，威斯特發里亞，薩克森，漢諾威，萊因省，什列斯威好斯敦<sup>⑥</sup>及黑森拿騷。普之分省，係歷史上之區域，廣狹不一，且有時爲不相連貫之土地，此其與法意兩國不同之點也。故漢諾威昔曾在地理上與英王聯合。什列斯威好斯敦領域內，有於一

① Ashley, Local and Central Government, 130-132. ② Brandenburg ③

Pomerania ④ Silesia ⑤ Posen ⑥ Schleswig-Holstein

八六四年奪自丹麥者。薩克森乃係拿破崙戰爭終結時，取自薩克森王國者。而波森則係在十八世紀普魯士取自波蘭者。凡爾賽條約使土地喪失數千方哩，省區乃有改造之必要。實則一般行政區域，皆須重劃，但新規劃迄未見諸實行。

在省之組織，關於全邦事務，與僅關地方之事務，完全分別獨立，此兩種職務之在區，係由同一行政機關處理。在縣之職務，則純屬全國性質，而非關係地方者也。但在省則既有兩類之職務，且有兩類之行政機關，其處理關係全國之事項，如警察、教育及宗教等之省行政機關有：(1)省長，由中央政府任命，代表中央，處理關於全省或超越一縣行政權限之事宜。(2)省參事會內有省長或其代表為主席，專家參事員一人，由柏林內政部長任命，任期無定，普通參事員五人，由委員會選舉，通常任期六年。省長為內政部之直接代表，與法國省長相似也。然其法令須受省議會之同意，方為有效，故其權力並非完全係絕對的。

其與此等機關完全獨立，而純係執行地方行政者有：(1)省委員會，內有委員七人至十四人，多由省議會自其議員中選出，任期六年。(2)民政廳長，係一有俸行政官，由邦議會選舉，任期六年或十二年，並由君主同意。(3)省議會，民政廳長係地方行政官，省委員會係地方行政建議機關，省議會係省立法機關，議員任期六年，(每三年改選半數)由區議會選舉，通常多係區之地方行政吏員，大地主，與其他資產階級者。議會至少每二年召集一次，其職務如監督慈善、國道及實業等皆是。此外表決各區之財政收支，制定地方法律，監督省有財產，選舉民政廳長及省委員會委員，並以中央政府之要求，而建議關於省內應興應革

事宜。

【地方政府之小區域】各省分爲若干縣，一九一八年，計三十有六縣，縣與省不同，僅負責一般行政，故無自治機關。行政有有俸專家吏員，由中央政府任命，其首領卽爲縣長。實係普魯士地方官之最重要者。縣長權限內所司之事項，如租稅、教育、宗教、森林等皆是。其處理此種事務，皆以委員會制行之。爲管理警察及監督地方計，乃有縣委員會。內有縣長及其他由中央政府任命者二人，並有省委員會選舉者四人，任期六年，縣委員會自一八八三年以後之重要職務，卽在由其委員一人主席（以其司法資格被任命）而爲縣之行政法院。

區與省同，其內亦有嚴格分開之兩種政府職務，卽中央與地方是已。但其執行此兩種職務，則只有一部行政吏員。一九一八年，約有四九〇區，人口由二〇、〇〇〇至八〇、〇〇〇不等。區內有二五、〇〇〇以下人口之鎮，凡二五、〇〇〇以上人口之鎮，則可以法令自成爲區。在此種情形，則政府職務，由市行政機關執行。鄉村區政府之重要機關有三：卽區長、委員會，與區議會。區長由中央政府任命，任期終身，往往爲區議會所推荐。區長主管區內一切中央與地方行政事宜，執行警察總監職務，監督委員會與區議會。其在區內之地位，與省長在省內之地位相埒。與區長合作，並由區長主席者，厥爲區委員會。其內有非正式委員六人，由區議會選舉，任期六年，委員會除建議職務外，且任初級行政法院。

區議會爲區之立法機關，議員至少二十五人，由三選舉團選舉，任期六年。第一選舉團由城市組成，第

二選舉團由鄉村納稅人民組成，第三選舉團則為代表鄉村利益者，如小納稅者及市議會之代表皆是。區議會之機關甚為重要。直接或間接選舉一切區、縣及省之選舉的官吏，設立地方官職，並規定其職權，制定地方立法，並表決本區及省行政之賦稅。

普魯士政府單位之最小者即為市。市有鄉村市，與城市市兩種。鄉村市政府（一九一八年約有三六、〇〇〇市），異常複雜，欲述其概要為難。一八九一年之市法令，使若干市政府稍有一致之規定。但其大部仍根據各地方習慣，而各不同，市長皆係選舉的，常由二人至六人之市吏員輔助。其統治機關係由選舉的代表組成，處理關於地方學校、教會及公路等事項。然須知大多數鄉村市極小，既無財政收入，又無行政能力，故不足自組一有效之政府也。

城市市政府之組織，較鄉村市為統一，其通常行政機關：（1）市行政委員會，內有市長一人，市吏員若干人，係選舉的，任期六年，九年，十二年，以至終身者，不等。（2）市議會，任期三年至六年，其選舉團即選舉普魯士下院者也。

## 第四十一章 大戰前之政治勢力與政黨消長

【專制主義之遺存】大戰前數十年間之德國，最使人難於明瞭真象。其人口自一八七〇年以後，已由四千萬增至六千七百萬，工商業之進步，及經濟之發達，非常可觀。其應用科學於農業及工業，爲世界冠。各種社會立法，各種學術文藝等，德國實爲首創；而光輝燦爛之世界，於以造成。但其文明進步雖如此，而其政制則最古，而最不自由。非自由政府之完全不見也，昔駐德美公使喜爾有言曰：「今有執德國憲法而閱之，苟非已熟諳其內容，則觀其表面之自由主義，躍然紙上，必將不勝驚異。……帝國憲法百分之九十九，可抄爲最民治之聯邦憲法，而無須加以嚴刻之批評。」<sup>①</sup>憲法亦非在行政方面缺乏系統及效率；德國之執行法律，監督財政，節制陸軍，君臨民衆，其成績皆斐然可觀，雖在全盛時代之羅馬，及輓近之英國，亦不過如是而已。然前已述及，德人雖有有系統，有效率，甚至科學化之政府，但此種政府，非德人自創，亦非德人自治。其社會上及經濟上之利益，乃以專制政體爲代價。一九一四年大戰時期，頗有證明其代價太昂者，茲當一述。

德國之文明既如是，而其所處之時代，又係民治邁進，一日千里之時，何以竟專制未除，而嚴父主義盛行乎？吾人欲將此問題盡量解釋，殆非博引政治史社會史，不爲功也。然其榮華大端，則亦不難略述二三：

(1) 一八四八至四九年革命時代以前，及革命期間，德國之激盪於舊專制與新自由主義間者，凡十餘年。

① D. J. Hill, Impressions of the Kaiser (New York, 1918), 6.

(2)自由派之不統一，無經驗，且忽於實際，故致失千載一時之機。(3)國家統一與制定憲法之工作，爲極端保守派所操縱，卽爲普魯士政府所操縱，俾斯麥既具敏捷之政治手腕，復握充分之軍力，故毅然起而執行此種工作，一依本黨之利益而進行。制度一經成立，遂維持於長治久安，而莫或動搖。迨一九一八年，素抱神權思想之皇帝，有特別反動派之普魯士政治思想，強力之地主貴族，世界最精之陸軍，睥睨一世之文化，與夫人民習染既深之服從性。凡此種種，皆爲該王朝之保障。然不旋踵間，亦卽一蹶不振，而萬事皆非矣。

【霍亨索倫王朝】大戰前德國專制之保障，於此更得密切之考究。所謂保障者，前已述及，曰普魯士之佔優勢，曰霍亨索倫王朝，曰地主貴族，曰陸軍，曰有勢力之思想與習慣，號稱所謂文化者，曰人民之慣於俯首聽命。關於普魯士之如何爲帝國內之強邦，前已詳言之。吾人論專制之保障，仍須不憚述及普魯士。蓋普魯士主義，實爲德國思想行動不自由之大本。

此種保障，第一當推霍亨索倫王朝。其初興起於第十世紀，爲小伯爵據索倫<sup>①</sup>山之城堡而稱雄。其地卽彌邇於今瑞士之北部。其爲統治王朝，當在十五世紀初頁。當時由皇帝授以勃蘭登堡之領地，地延奧得河，並包括日後柏林之領域。越百年，若輩承受路得主義，因得藉以統治北部之新教區。又百年，若輩巧以結婚締盟，取得克里甫斯<sup>②</sup>公國，乃伸其勢力於萊因流域。旋取得東普魯士之公國，乃東向伸其勢力，至於俄邊。十七世紀時，在位之王，僅以皇帝選舉人見稱而已。但一七〇一年大選舉侯之子，腓特烈第三，由皇帝授以君主之爵。此種爵位，祇有普魯士第一次取得。故君主之領地，乃普魯士，而非勃蘭登堡也。其後繼任諸

① Zollern ② Oder ③ Cleves

君，如腓特烈威廉大選舉侯（一六四〇至八八）腓特烈威廉第一（一七一三至四〇）腓特烈第二（一七四〇至八六）諸人，皆係詭譎有謀，專制自恣之主。若輩長期在位，因征服、吞併、締盟及外交捭闔之故，該王朝遂浸假而權勢日增，睥睨一切。其君主皆具英武有爲之精神，對敵對友，向不抱躊躇猶疑之態度。若輩以神權爲統治之護符，而蔑視民權思想，以陸軍爲維持其政制之中心勢力。

在拿破崙時代，普魯士國祚衰微。自是厥後，雖神權主義之盛行自若，陸軍勢力之優越自若，而其君主之萎弱，蓋凡五十年。甚至首帶帝國皇冕之威廉第一，且完全爲俾斯麥所籠罩。一八八八年威廉第一薨，普魯士乃入於政治漩渦。其繼任君主，卽爲腓特烈第三，深懷自由思想者也。此君主雖早在三年前，曾對俾斯麥宣稱本無組織國會政制之意，但時人皆信其仰慕英國政制。使天假之年，則帝國憲法必嘗趨於自由矣，國務員必嘗與衆院大多數相調和矣，君主必嘗舍其行政實權，而爲建議者矣，而其全部精神，亦必嘗趨於政治自由與責任之路上矣。此種逆料情形，吾人自今度之，猶信其然。惜乎，腓特烈登極時，卽已抱不治之沉疴，其御宇適九十有九日，而竟與世長辭矣。繼其任者，厥爲威廉第二，俾斯麥嘗鄙之爲淺識少年云。

【威廉第二與普魯士之專制主義】威廉第二追維戰勝奧法，軍隊凱旋，乃祖登極，全德統一，普魯士新得優勢，外交成功，軍事勝利，凡此種種，未嘗一日去諸懷也。故有不知此新君之主義與政策爲何如者，不旋踵間，卽釋然明瞭矣。凡霍亨索倫人之特性及習慣，皆見於威廉第二之設施，有時且變本加厲。彼深信神權之說，一九一〇年其在哥尼斯堡<sup>①</sup>之演說，嘗謂乃祖自有權傳位於子孫，皆係受命於上帝，而非由國會或

① Königsberg

民意爲之授權。觀其言曰：「朕亦自信受命於天，任便行事，而無須顧及民意。」其在一九一四年對東部陸軍之宣言曰：「須知德人乃天之驕子，朕爲德皇，上帝精神，實注於朕，朕乃上帝之工具，上帝之利刃，上帝之代理。逆朕意旨，疑朕使命者，災及其身，以殞厥命。凡與德人爲仇讐者，皆使淪亡，同歸於盡。上帝欲其靡有孑遺，而假朕口，以令爾曹效命。」彼公然要專制獨裁，觀其在一八九一年之宣言曰：「國家只有一主，卽朕也。朕必不聽命於他人。」普邦憲法與帝國憲法，皆承認專制獨裁，故此君主極力擁護。觀其踐祚時之言曰：「朕意以爲吾國憲法之分配政權，至爲公正。職是之故，朕誓恪遵無違，盡力保障。」彼以教育爲其專制政府之工具，觀其論小學教育及大學教授之言曰：「按其職權，則係一國家官吏，故教育方針，須應國家之要求，而教導少年，以備抵制革命運動。」彼見學校之使學生養成近視眼，乃大怒曰：「朕所需要者，兵士也。」

神權主義在英國失勢於斯圖亞特最後覆亡之時，在法國失勢於革命時期，在比利時失勢於國家獨立之時，在意大利失勢於國家統一之時。其在德國，則尙未泯滅，而尤以在普魯士爲盛行。諸君主相繼一再鼓吹提倡，除社會民主黨外，未有一黨創立一種政治思想，以相與抗衡者。一九一八年前，政治思想家與憲法學者之態度，均甚曖昧。輒近以來，若輩未曾直接贊助此種主義。惟若輩發表之意見，則大都致成同此結果。若輩亟稱條頓人之本性，係君主思想，今欲發揚德國文化，使之遍布世界各處，則舍鞏固之君主政府莫爲功。欲使政府行政有效率，亦舍鞏固之君主政府莫爲功。且環顧德國鄰邦，及其國際地位，爲德國前途發展計，實行鞏固之君主政府，良有不容緩者。論者謂德國君主之施政，並不顧及普通道德，其爲國家謀幸福，

與個人幸福有別，甚至與個人幸福無涉，蓋其目的，實係超乎個人者也。

【陸軍】皇帝對陸軍之操縱，至關重要。蓋陸軍實為數千年間維持專制政府之基本保障。皇帝在其踐祚時，對兵士演說之言曰：「軍隊之絕對盡忠國家，父傳其子，世代相延，始終不渝，由來久矣。朕與軍隊之連誼，不可或分。吾人互相為利，無論上帝置吾人於昇平之世，或紛亂之局，吾人皆須團結堅固，永矢弗諉。」一八九一年，其對新兵團演說之言曰：「今者，爾曹乃朕之兵士也，爾曹已以身魂許朕，則爾曹唯一之仇敵，即彼與朕為仇敵者耳。」他日，皇帝又重述俾斯麥之名言曰：「固結德帝國者，乃兵士與陸軍而非國會大多數也。朕之所信任者，厥為陸軍。」觀此種引證，及其他表示，具見威廉第二以陸軍為皇家所有，為個人工具，以維持現行制度，而實行帝國計劃。喜爾嘗言：「欲將霍亨索倫之遺傳，完全施行於憲法中，且使帝國傳及子孫，正如其祖先之視普魯士為私有，此皆非藉陸軍之力，不可行也。」全德軍備皆歸普魯士統治，因而受皇帝之絕對指揮。其所以致此之各種方法，前已述及。德國學者嘗謂欲知一國之特殊性質，必先審其軍隊之誰屬。一九一八年以前，德國之軍隊，衆院實無統治權，各邦已委棄其統治權，惟皇帝獨得指揮統率，甚至陸軍預算非如英法美諸國，逐年表決，而軍權在民。其陸軍預算實係五年表決一次。

【地主貴族】專制政府之第二保障，即為普魯士東部及東北之地主貴族。德國土地發達，係限於地域的，而非遍及全國的。蓋土地所有及其使用，國內三大部之趨勢，各不相同。西南部（即巴威、巴登、符騰堡及萊因普魯士）如在法國之變為小產地帶。在大戰前，為帝國內唯一農民政治勢力之地。西北部（即威斯

特發里亞，下薩克森及漢諾威若干部分）則發展一種中產制。但尚有諸多農民地主。然自勃蘭登堡以東，——特別在普魯士內之東普魯士、西普魯士、波森及波美拉尼亞諸省，——實際上，所有土地，皆久已入地主貴族之手。大多數人民，皆係無土地而爲人庸工之農夫。德國農耕土地較大之部分，皆非係東北大地主所有。國家政策最有利於土地所有者，不必即有利於全國農業利益，亦不必即有利於一般民衆。然普魯士極端保守，驕侈橫行之地主貴族，對於工業階級及對政府本身，壟斷一切，無所不用其極。迨首相卡普里微①行減低入口食糧之保護關稅，於是此等地主貴族乃起而要求罷免卡氏，卒得如願以償。一九〇二年，若輩乃恢復入口食糧稅率，務使本國產糧價高於外國產糧。地主貴族之如此壓迫貧民，操縱政府者，凡四十年。在此期間，若輩身任所有海陸軍官，民政官職，亦幾全部爲其獨佔。普魯士統治德國，則地主貴族統治普魯士，更間接統治帝國本身。霍亨索倫王朝之專制，及其不負責任之政府，所以能支撐者，皆賴地主貴族爲之砥柱。

【德國文化】專制政府之第三保障，即爲德國之文化思想及勢力。所謂文化一詞，在戰爭期間，雖常有所討論，但其意義，終未確定。以普通之文化字樣詁之，則失之太狹。以世界之文明字樣訓之，則失之太寬。此名詞既含普通之學術意義，又蘊一種態度、精神、氣質、野心、功績及目的等意義。其涉及政治關係者甚多。所以然者，一則因文化係由國家所造成。自德人觀之，其文化乃學校及大學之最高產物。而所有學校及大學，實皆隸於國家監督之下。二則因德之文化與其軍國主義，息息相關，不可或離。併合文化與軍國主義，即其

① Caprivi

教育之唯一基石。非特此也，德之文化，乃係全國的，而非個人的。國家造成文化，而傳布之，所有人民，皆受其賜。教育方針既同，故其人民所學，亦無二致。政府所欲注入人民之心理者，卽此文化。此德人之所以知識皆相類，生活皆相同，而思想皆相若也。德人之重視文化，初未嘗稍遜於其視陸軍。德國之文化，既係全國所有，而非個人所有，故國家使之累世相傳，無或稍替，而得隨時利用。德之文化，實包括所有德之思想及態度，其趨勢完全一致，而未嘗或爽。

最後，則文化之支持，由國家指導，蓋爲鬪爭之結果。德國學者與政治家瞻顧前途，但見衝突滿目，——各國文化，長此衝突，以爭優勝劣敗之效，混而一之不可，共存共榮亦不可，彼此調和又不可。善羅有言曰：『國際之衝突，一國爲鐵錘，他國爲鐵砧，一國爲勝利者，他國爲慘敗者，按歷史上生活發達之原，兩國文明相遇，則必戰爭，一決雌雄。』且其爭也，非僅以筆戰，亦實以兵戰。一國皆自覺其文化獨優，惟有訴諸武力，始克解決孰爲優劣。

故德國所發展之文化，實爲專制之大保障，國家之統一，及其人民之忠君愛國，皆藉此文化以促進之。國家之對外侵略，俾睨一世，亦實此文化爲之主動力。往者，國家之鞏固，絕對恃乎諸侯之共戴一主，而經濟之關係，又使農民與地主密結，而不可或解，因此遂養成人民牢不可破之服從性。益以俾斯麥主義之激動，及國家統一，擴張勢力時代，愛國之思想，深入人心，積數百年之經驗，而造成德國之文化，誠非伊朝夕所可致也。

【一九一四年以前政黨情形之概觀】從來自由派與混雜分子之無能結合，以擁護一改革案，此種情形之有利於專制，雖係消極的，但其勢力，良未容等閒視之也。十數年前，沙畢羅<sup>①</sup>曾有言曰：「吾人須知民治之第一次成功，在英國係由於中級人與勞工階級之聯合，而造成一八三二年之改革案。在法國亦係以同此之聯合，成功於一八三九年之革命。本諸歷史經驗，凡欲與一當政階級對抗，須有兩在野階級之力。德國勞工階級長此拒絕與中級人聯合，以對抗在位之貴族。所以然者，誠恐如一八三二年之在英國，一八三〇年之在法國，中級人享其利也。德之中級人雖頗反對專制，但決不肯與勞工階級聯合，以推翻之。所以然者，蓋以勞工階級多為社會黨，不免致力於建立社會主義共和國，如一八四八年之法國，及一八七一年之巴黎公社，皆嘗有此舉。故中級人懷於殷鑑不遠，而有所警惕。反專制者既分裂，莫能聯合，而專制則有地主貴族之擁護，故有所恃而不懼也。」<sup>②</sup>

於此吾人對於帝國政黨之歷史及其性質，願略事研究。第一事實，自各方面觀之，德之政治生活，雖甚活動，而其政黨在政府上之重要，則遠不如英、法、意等國。蓋在英、法、意等國，國家政策由人民組成政黨以統治之。曩已述及，其政府係黨治政府。大戰前之德國政府，非由人民統治也。如為宣傳或自保計，則組成政黨，但此政黨，並不以其政黨資格制定政策，實行政策。政府係超黨，而非操於黨也。某種黨團頗能固結，與皇帝以相當之援助。但若輩並不以政黨之資格，制定政策，執行政策，而對之負責也。其責任只限於建議，最大亦不過限於批評。真正政黨任務，僅能發達於民治政府之下。

① Schapiro ② Schapiro, Modern and Contemporary European History, 283.

第二事實，德國並無兩黨制，其黨派至爲複雜。故從無一黨能在下院擁有大多數者，此與法意兩國之情形略同。德國並無內閣制政府，首相與國務員之任期，亦不以衆院內某特定黨大多數之直接意旨爲轉移。在事實上，政府在下院必有充分勢力，維持其預算及議案之成立。欲使此種勢力有效，則必有所組織。故常有政府大多數黨之爲人承認。然政黨之分裂至多，此大多數常由兩三派組成。故昔俾斯麥在任，一時曾有保守派，自由保守派，及國民自由派之連合。普羅在任，初則有保守派與中央派之連合，繼則有保守派與自由派之連合。

第三事實，德國政黨極爲特別，其黨員並非全國各地方各階級之人民，蓋其組成，皆以種族、地域及階級爲區別。如在普魯士及帝國各新部分之若干小黨，即特具此種性質。故漢諾威派則反對一八六六年漢諾威王國之併入普魯士。丹人則要求丹語什列斯威之割讓於丹麥。波人則在衆院反對普之併吞波蘭領土。亞爾薩斯人則反對亞爾薩斯洛林之併入帝國。並要求在其獨立期間，完全自治。但較大之政黨，亦不如英法美諸國政黨之代表全國各地方，社會各階級也。其勢力普及全國者，只有一社會民主黨而已。即此政黨，亦係代表階級的，除勞工外，他人罕有加入者，且其勢力，幾乎完全在城市。

【政黨發達中之舊派】當俾斯麥在任時，凡兩大政黨，其中包括大多數普人。厥後逐漸破裂分解，遂演成一九一四年之情形。帝國之政黨與普王國之政黨，實係相合的，普魯士最初之兩黨，係保守黨與進步黨。自一八四八年之革命，迄一八六六年與奧之戰爭，在此期間，保守黨實握政權，兼統陸軍。其黨員係僧侶及

地主貴族，皆屬王國東北各部。然自勝奧以後，保守黨失勢，於是政黨分崩離析，合縱連橫，致使德國政治生活，陷入混淆狀態中。此在大戰初起時，世人所共觀者也。當時兩舊黨復各分爲二，自保守黨分出者，曰自由保守黨，自進步黨分出者，曰國民自由黨，自由保守黨所吸收者，卽爲其舊黨中較進步之分子，國民自由黨所吸收者，卽爲其舊黨中較中和之分子，故一八六六年以後十年間，按激進態度而列黨之次第，曰保守黨，曰自由保守黨，曰國民自由黨，曰新進步黨或激進黨。俾斯麥之行德國統一政策，能在此四黨中得兩最中和者之援助，卽自由保守黨與國民自由黨是已。保守黨堅持其向日政黨派別之基礎。一八六六年，鐵血政策乃與之積不相能。最初自由保守黨僅限於其舊黨中之欲追隨俾斯麥者而已。

同理，進步黨之分裂亦由於對俾斯麥政策之趨舍異致。該黨之激進派維持本黨之舊名義與政策，反對軍國主義與專制主義，排斥一八六七年憲法之不自由，而絕不擁護俾斯麥政府。然該黨之大部黨員，則皆一時甘願服從俾斯麥之政策。保守黨大勢在柏林及東普魯士，其黨員幾乎純係普人。反觀國民自由黨，則早已成德之政黨，而非僅係普之政黨。甚至在一八七一年以前，該黨人數及勢力，皆足稱雄於普魯士以及全聯邦。一八七一年以後，南部之國民黨既與國民自由黨戮力合作，該黨之勢力，乃愈不可厚侮，國民自由黨內部統一，政策有常，故俾斯麥依重，以建立帝國。迨一八七八年，該黨既在衆院失勢，俾氏亦內感不安，而恐其地位動搖矣。

【政黨發達中之新黨】同時各舊黨中又插入若干新組織之黨。其最重要者，厥爲教會黨或中央黨，並

有社會民主黨。中央黨之起源，當在一八七〇年十二月，其計劃在使本黨黨員爲舊教徒，而從事保障社會，對抗激進派，保障各邦，對抗中央，並維持學校之宗教化。該黨初在普之萊因省與波蘭省，並在巴威等處得勢。一八七一年遂能在衆院取得六十議席之總數。其後十年間，舊教徒爲維持教皇以對抗俾斯麥，乃利用此黨。此黨乃早得根深蒂固。其利益既與舊教教會利益一致，遂使之在南部各邦得勢。該黨較其曩時對立各黨，組織更爲堅固。因此種種理由，其在衆院之人數最多，爲各政黨冠。

社會民主黨成立於一八六九年，其領袖卽爲李普克尼希<sup>①</sup>與倍伯兒<sup>②</sup>。一八六三年曾以拉薩爾<sup>③</sup>之鼓吹，在萊比錫組成一種全德勞工大會。此兩團體嘗一時冰炭不容。但一八七五年五月，在皋塔<sup>④</sup>舉行大會，二者（並有若干其他社會主義派加入），乃混爲一團，後遂以社會民主黨著稱。一八七〇與一八八〇年間，帝國內社會主義之發達，極爲顯著。一八七一年之選舉，社會民主黨爲一二四、六五五票（總票數百分之三），其當選於衆院者二人。一八七四年，人民投票爲三五二、九五二，其當選者九人。一八七七年，爲四九三、二八八票，其當選者十二人。威廉第一與其首相俾斯麥以及統治階級，咸視此種運動之進步爲可畏。帝國政府諸多計劃，均爲社會民主黨所反對，而該黨且深恨所有全國之現狀，以至嫉惡文化之本身。一八七八年，社會黨人曾兩次圖謀致皇帝於死地。但此種舉動，爲社會黨全體所否認。其結果竟與當局以壓迫社會黨之機會。自一八七八至一八九〇年間，迫切之反社會主義立法，見諸實行者頗多。同時且極力禁止社會主義之宣傳，而從事於各種社會改革。其目的非止在促進公共幸福，亦實在剷除風靡各地之

① Wilhelm Liebknecht ② August Bebel ③ Ferdinand Lassalle ④ Gotha

社會黨也。其最重要之步驟，如一八八三年提出之疾病保險，一八八四年之災難險保，一八八九年之老年與殘廢保險皆是已。

政府設施，一時彷彿完成其目的矣。而官方報紙，大唱高調，謂德國之社會主義，已消滅云。然當俾麥斯大告成功之日，社會主義方秘密宣傳於德國各地，勢力未嘗稍寢。其在瑞士發行之黨報，每星期流行數千份。忠心黨義者，咸人手一篇。該黨有堅固之組織，有充足之財務機關。其後若輩每自謂本黨之所以有完美組織者，洵多賴於俾麥斯時代之壓制，非無因也。一八七八年之選舉，該黨僅得四三七、一五八票。但在八八四年，則為五四九、九九〇票。（總票數百分之十九而強）而其代表數則增至三十五人。可見壓制手段之失敗，而該黨之發達，反且一日千里。一八九三年，人民投票為一、八七六、七三八。而其代表為四十四人。一八九六年，票數約二百萬，而其代表為五十七人。一九〇三年，票數在三百萬以上，（在總數百分之二十四，為各黨冠），而代表則增至七十九人。

【一九〇七及一九一二年之衆議院選舉】卡普里微首相之在職，（一八九〇至九四）使政府在衆院內不得不依據保守黨與教會黨之混合，通常以其黨之彩色，呼為青黑連合云。此種情形，繼續至於善羅時代。（一九〇〇至〇九）一九〇三年之選舉，實將此連合變成一黨大多數。但善羅既能得國民自由黨之援助，又能善於制服反對分子，故善氏仍得為所欲為。一九〇七年一月，衆院以拒絕表決政府之殖民預算案，乃被解散。遂舉行選舉。當時因中央黨之繼續有勢力，而社會民主黨之額減削，故頗得利。政府非得教

會黨之援助，則幾乎不能自持。該黨所操縱之票數，勢力甚大，亟欲中央黨之失勢，一九〇七年政府之與該黨商訂妥協，已不勝其煩。然在此競爭，中央黨非特未失敗，且增得兩議席。反觀政府方面，則以社會民主黨之退卻，而得其所。該黨之票數爲三、二五〇、〇〇〇，一九〇三年，則爲三、〇〇八、〇〇〇，但以議席分配之失當，其他各黨投票之反常，以及反社會民主黨各黨派之特別合作，因此種種關係，該黨在衆院代表，自七十九人減至四十三人。

一九〇七年選舉之衆院，在其任期內，最重要之政治問題，即爲成立國會政府。其爭論最初致有一九〇六年之被解散。厥後卒致減低政黨之地位。一九〇六年以前，保守黨與中央黨之連合破裂，未幾，政府得與保守黨自由黨之連合作。然此種連合，根本不自然。迨一九〇八年對政府提議之新賦稅案之爭，乃有舊連合之恢復。

一九〇七年之衆院，在其五年終結時期解散。一九一二年一月，乃選舉新院，此即帝國成立後之第十三屆議院也。其競爭係在議案，而非係對人問題。但頗引起國人之特別注意。概別言之，則一方爲政府與各黨之連合，一方爲國民黨，激進黨，與社會民主黨。對此問題，首相柏特曼和爾味與保守黨，教會黨連合，實爲其主角。政府黨之反動主義，大爲各方痛擊。政府黨提出一九〇九年最後實行之財政改革，加重工商之負擔，而減輕土地與資本之負擔，人皆攻擊。政府黨既允許使普魯士舊選舉法自由化，卒竟食言自肥，保守黨則以其專權見攻。然大體言之，最重要者，厥爲關稅問題。一般人皆不滿意於生活費之增高，各城市各勞工

組織及各政治團體，要求政府從事減低入口食糧稅者凡一年。此種要求，終成畫餅。對此問題，因國民自由黨抱保護主義之態度，故與政府不謀而合。但激進黨、社會民主黨及若干小黨，皆抱明白反對之態度。

三九七區中，候選人之總數，為一、四二八人。社會民主黨每選舉團內有候選人一人，國民自由黨在二〇〇選舉團內有候選人。中央黨在一八三選舉團內有候選人。激進黨在一七五選舉團內有候選人。保守黨在一三二選舉團內有候選人。在一九一選舉團內須有第二次投票。選舉之結果，人咸逆料社會民主黨將大得勝，其結果如下：

黨	別	解散時之議席	一九一二年選舉取得之議席
中 央 黨		一〇三	九〇
保 守 黨		五八	四五
自 由 保 守 黨		二五	一三
社 會 民 主 黨		五三	一一〇
國 民 自 由 黨		五一	四四
激 進 黨		四九	四一
波 蘭 黨		二〇	一八
反 塞 族 與 經 濟 同 盟		二〇	一一
漢 諾 威 黨		一	五

亞爾薩斯丹人與獨立派	一六	二〇
總數	三九七	三九七

左派三黨中之遭大損失者，凡兩黨，即國民自由黨與激進黨是已。但社會民主黨之非常佔勝，竟使左派全部淨得四十二議席。反觀各黨連合，則大失勢——總計失去三十八議席。連合黨候選人所得票數約四、五〇〇、〇〇〇。左派候選人所得票數約七、五〇〇、〇〇〇。前已述及，左派各黨完全係獨立的，絕不能長此對任何問題，一致合作。伯舍曼①領袖下之國民自由黨，由激進黨居間，以與倍伯兒領袖下之社會民主黨為政治上之合作。此種企圖，終成泡影。然其利益與政策相協之處甚多。一九一二年之選舉，三黨連合與其同盟，乃得第一次戰勝與其反對之任何政黨連合。選舉前有八十九人之政府大多數，選舉後至少有十四人之反對大多數。一九一二年二月，新衆院召集時，保守黨教會黨連合，乃計劃議員狼狽為奸，以阻止倍伯兒本人之當選為該院議長。而一社會黨人乃得第一次當選為副議長。社會黨之所以勝利，一則以其能代表勞工階級之不滿意，二則以中級人欲與之合作，以對抗專制與軍國主義。

【大戰前夕之政黨】吾人對於政黨史，姑不從細研究。而欲將在大戰前數年間各黨之內容及其性質，一討論之，而對社會民主黨之組織，尤願三致意焉。當時大黨之數有五，即保守黨、中央黨、國民自由黨、激進黨與社會黨是已。前已述及，保守黨之領袖及其勢力，皆在普魯士東北各部。其擁護之人民，大都係農工與其他公家被雇者，如鐵路工人皆是。政府在選舉時，則強迫公家被雇者投保守黨之票。其在無保守黨候選

① Bassermann

人之區，則強其投中央黨之票。選舉舞弊，莫此爲甚。此種強迫，即由地方官僚爲之，此等官僚大抵係少年貴族，與大地主相結納，而多爲嚴格之保守黨。按一般計算，每屆全國選舉，公家被雇者之票數，則佔百萬。保守黨之人數甚少，但實能固保其重要地位，而爲各黨冠。蓋該黨與普魯士政府爲最密切之結合，而操縱帝國政府也。該黨根據威權主義，而反對自由，贊成維持君主與貴族之特權，而力拒對現行政治制度之任何改革。該黨主張提高農產物之保護關稅，擴充海軍，增加陸軍經費，與夫殖民地之發展。而最有勢力之汎德國派，則主張諸多計劃，以求德國之向外發展。不數年間，遂使帝國國運危殆。當帝國關稅立法之實利既見，於是向之反對俾斯麥統一政策者，爽然自失。

中央黨係舊教主義，既根據宗教基礎，故長此容納貴族與平民兩種分子，而比較的能代表帝國人民各階級，非他黨所可企及者。其領袖大都係西利西亞及巴威之舊教貴族。其主要勢力，即爲巴威之舊教農民，與萊因各省之舊教勞工。故在地理上，該黨勢力實集中於南部與西南部。該黨並無顯明之計劃，常俾斯麥既放棄其對舊教會之衝突，該黨最初之目的，即頗達到。但該黨常欲保障舊教之利益，固不問其遭受之危險何若也。該黨力攻社會主義，且爲取得勞工階級計，而效法國自由黨之故智，大唱社會改革之高調。但對自由主義，則防範至周，其名雖爲中央黨，顯示介居於保守右黨與激進左黨之間。但該黨常與保守黨相結納。蓋一則因其性之近於保守主義，一則因其黨員之利益亦大都係農業的。法儒力喜騰堡格<sup>①</sup>在一九一三年對該黨觀察之言曰：「該黨在今日乃近於機會主義，以極敏捷之才力，維持舊教主義之政治利

① H. Lichtenberger

益。故該黨非係一真正理想黨，專致力於解決國際、政治及社會大問題也。」

國民自由主義，由中級人——特別由工業領袖與經理人——組成政黨，正如保守主義之由貴族與農民，中央派之由舊教徒，社會民主派之由工業民衆，分別組成政黨也。故國民自由黨之勢力，大都在中西兩部之工業地帶。自歷史上言之，該黨係一政治改革之黨。輒近以來，該黨乃亟致力於取消三級投票制，重分衆院議席，限制教會在教育及政府上之勢力，並禁止政府干涉帝國與各邦被雇者之自由選舉權。然該黨則致全力以保護本黨之經濟利益，因此乃特別要求修正加諸農產物關稅。（但製造品當然不在內），該黨亦致力於軍備、殖民發展，與夫強硬化之外交政策。保守黨之地主貴族，壟斷民政，獨攬海陸軍統率大權，極爲國民自由黨工業領袖所痛恨。

激進黨或進步黨，亦係中級人與大部工業界組成之黨。其與國民自由黨不同，係程度之差，而非主義之別。其主張大異者，只有對關稅問題。該黨欲將帝國之保護關稅悉予取消。——質言之，即欲採行其工業鉅敵英國之關稅政策。該黨與國民自由黨相同者，即在其主張重分議席，平等投票，並壓制教會主義，且更進而要求完備之國會政制，與夫軍隊之歸隸民權。該黨並不似國民自由黨爲大工業之工具，然亦非如社會民主黨之足以代表民衆。

【社會民主黨之組織及活動】在大戰前夕之社會民主黨，比較甚小，而其候選人數則頗多。嚴格言之，其黨員僅係彼納黨費而應黨之要求，爲黨服務之人。一九〇九年，帝國內社會民主黨員之佔所得票數百

分之三十者，只有六個選舉區。而一九一四年三月三十一日，其黨員總數僅一、〇八五、九〇五，內有婦女一七四、七五四，其不及投票年齡之男子，數亦如之。該黨人民票數之非常增加迅速，大抵以中級德人不願及純經濟主義，或社會主義之最後目標，故若輩皆欲擁護社會民主黨在衆院之候選人，以資責難不自由而非代表的政府。此乃顯係最有效之方法也。

該黨之組織，在歐洲大陸，蓋無其儔。其最高統治機關，即爲一大會。內有帝國各選舉區之代表六人，衆院社會黨員若干人，及本黨執行委員會之委員若干人。此大會每年在重要城市開會，以接受諸委員會報告，討論政黨政策，執行政黨規律，處理地方黨機關或黨員個人交付之事宜。討論極爲自由，但其決議，則希望由全體贊成，毫無異黨，然後成立。在兩屆開會期間，黨之行政工作，皆由七人之執行委員會處理。此委員會由大會選舉，並有一部巡行秘書爲之助理。黨員在地方上組成支部，亦舉行開會，訓練少年以黨義，並盡力促進黨在社會上之利益。黨之活動，綦爲繁複，而其精神，則勤勞不倦。一九一〇年舉行之會議，凡一萬四千餘次，宣傳品之散佈，在三千三百萬件以上，幾乎至三百餘萬冊。在選舉運動時，則對選民親自接洽，凡勞工皆由宣傳家而見。黨之出版物，有七十五種，日報發行一、一〇〇、〇〇〇份。中央機關每日流通一三九、〇〇〇份。其週刊之發行額，至四七五、〇〇〇份。滑稽週報之發行額爲二五〇、〇〇〇份。婦女半月刊之發行額，爲三七、〇〇〇份。該黨有二百中央巡行圖書館，三百七十七分館。

【社會民主黨之主義與政策】政府壓迫政策中斬後，一八九〇年社會民主黨乃有第一次常年大會

之舉行，於是該黨之組織，亦即於以肇端。同此大會又從事訂定黨義，運動修正十五年前在皋塔頒布之黨綱。一八九一年，在耶爾福①舉行之第二次大會，乃採行一種新草定之黨綱，其內容與精神，大抵係馬克思主義，並稍具無政府主義之痕跡。此耶爾福之黨綱，在一九一四年仍為正式黨綱，僅有少許之修正。新問題發生時，則須由常年大會予以解釋或擴充。但其要領，則自始至終，未嘗稍異。

社會民主黨之主要目的，在其黨綱之規定如次：『今日祇須資本主義之生產工具私有，——土地、礦產、原料、機器及交易工具，——變為社會公有，而以社會主義之生產，由社會公營公享，以代現在之生產貨物，交易辦法，然後方可達到一種革命目的。使今日壓迫勞工階級，致成社會病態之私有大工業生產取消，而以社會公有制，為造最大幸福、最善調和之政策，其庶有豸乎。此種社會改革，非僅為平民之解放，抑亦為呻吟於現制下全人類之解放。但此種工作，只須勞工階級肩其任。蓋所有其他階級，雖亦有利害衝突，但皆欲立於財產私有之地，而以維持社會現狀為其共同之目的。勞工階級對於資本主義剝削之抗爭，乃一不可或免之政爭。勞工階級苟無政權，則不能解決其經濟問題，亦不能發展其經濟組織。為使此種勞工階級之抗爭，成一自覺的聯合運動，而指示以必要之目標，此乃社會民主黨之責任也。故德國之社會民主黨，非為新階級之特權與權利而鬪爭也。其爭求者，乃在取消階級政府，以至階級本身，並要求權利義務平等，而無階級或性別之分。惟具此意見，故其抗爭，非特反對勞工在現制下之被壓迫、被剝削，抑且反對各種以階級、黨派、性別、或種族，而致之剝削與壓迫。』

① Erfurt

該黨顯著之要求，見於其黨綱者，可列述如次：

(1) 帝國人民，年在二十歲以上者，皆有選舉權，而無性別之分。全國所有選舉，皆用平等直接普選投票制，行比例代表制。衆院二年改選一次，代表領有薪俸。

(2) 人民以創制權與否決權，直接立法。在帝國中央、邦、省、與市，人民皆自治。租稅每年表決一次。

(3) 普及軍事訓練，以民軍代常備軍。由衆院解決和戰問題，以仲裁調停國際爭執。

(4) 取消一切限制言論自由，及集會自由之法律。

(5) 取消一切男女不平等待遇之法律。

(6) 宣布宗教爲私事，取消公款捐助教會。

(7) 取消教育之宗教化，行強迫教育，自由維持兒童入學，其有資格升學者，亦得自由維持之。

(8) 民選法官，自由執行法律，賠償人民之被非法控告、監禁或處罰者。取消死刑。

(9) 自由施給醫藥，及自由喪葬。

(10) 實行所得稅、財產稅與遺產稅，以應財政支出。取消一切間接稅、關稅，及其他爲少數人而犧牲大多數人利益之稅制。

(11) 實行全國及國際保護勞工制，每日工作不得超八小時，禁止十四歲以下兒童之工作。非有特別需要，則不得夜間工作。政府監督工廠設備及管理規則，承認勞工得有組織機關。

【內部黨爭修正主義】該黨綱內分兩部——一部重述馬克思之經濟學，一部列舉其所特別要求之實際目的。此種目的並非自爲目的，乃以求達最後之理想也。其加重處，即在政治行動。如有疑德國社會主義是否重在政治，則請一觀此黨綱，而立可釋然於懷。自一八九一——特別自一九〇〇年以後，德國造成社會主義政策之主要爭端，即在遠大之理想目的，當如何屈從於直接之實際目的。當時常有一部分人，注目於社會主義之最後目標。此種人希望固高，然理想自理想，事實自事實，究不致引起大問題。其最危險者，則是一部分人以社會黨自居，而其目的則不過在社會改革。此種人堅持舊義——取消階級政府與階級本身，防止勞工之被剝削壓迫，推翻資本主義，實行國家管理生產及分配。

然四十年前，該黨內竟有一部持異議之分子，一八九七年總選舉，社會民主黨大遭反對。本斯泰因①排斥革命，而謂其運動爲萬有，其目的爲子虛。此種論調，大感動該黨內新起之分子。當時之問題，即在該黨重訂黨綱，而取消其自馬克思襲取之革命主義，或仍堅持其本黨向來所據之地位。本斯泰因爲修正派之領袖，考茨基②爲舊馬克思派之領袖，倍伯兒自一九〇〇年李普克尼希卒後，卽爲該黨之主要領袖。今乃反對修正派，但極力於避免本黨之分裂。本斯泰因著書爲修正派之地位解釋辯護，考茨基亦著書爲針鋒相對之答辯。

時光荏苒，年復一年，此問題繼續在常年大會及黨出版物上，斷斷辯論。在一九〇一年之律伯克大會，乃定修正主義爲邪說詖行，其政策一時大有將趨永久取消之勢。然一九〇七年之選舉，該黨因在衆院失

① Edward Bernstein ② Karl Kautsky

其議席之半數，乃有所警惕。自時厥後，遂轉注意於新政策。耶爾福之黨綱，並未嘗經正式之修改，但其對修正主義之趨勢，則漸軟化。且為達到社會民主黨之目的計，而有一部實際之改革計劃。一九一四年，該黨約有五部：(1)急進派，——在衆院由李普克尼希代表，婦女由盧森堡<sup>①</sup>代表，——仍主張階級戰爭，而決不與非社會黨合作。(2)中左派，——在衆院由哈斯<sup>②</sup>與勒柏多爾<sup>③</sup>代表，學者則由考茨基與堪諾<sup>④</sup>代表，——亦反對與非社會黨合作，但頗信仰國會之行動。(3)中右派，——由斯德曼<sup>⑤</sup>領導，——名為擁護舊黨綱，實則堅決主張修正主義。(4)修正派，由本斯泰因與大衛<sup>⑥</sup>領導。(5)帝國社會黨，——由海涅<sup>⑦</sup>與斐西耶<sup>⑧</sup>代表，——要求擴大軍備，強固海軍，與夫侵略的殖民政策，商業政策。

吾人須知該黨名雖為革命的，而實則為一有秩序的組織。其簡要政策，非常中和，以至非其黨員而擁護其政策者，大有人在。該黨逐漸趨於更和緩，而採機會主義。該黨昔曾反對根據現制，以從事改革，蓋其所希望者，即在以一朝驟變，而成立社會主義之國家。今者，該黨之政策已變，其實行之改革，皆以能達到目的，而後行之。至其最後理想，則幾乎絕口不復談及。蓋國家者，乃以除害，而非自為害以見除也。吾人可謂該黨政策，既在改革，又在革命，——改革即其大多數黨員取消暴力與武斷，而主張積極的建設政策，以資改良社會。革命即其本黨堅持急進變遷社會，如取消社會階級，廢除資本主義生產，並防止大資本家之剝削勞工。

【社會民主黨與政府】一九一四年，德國之社會民主黨，確係政治性質者也。按拉薩爾<sup>①</sup>之格言，民治

① Rosa Luxemburg ② Hugo Haase ③ Georg Lebedour ④ Heinrich Cunow  
⑤ Philipp Scheidemann ⑥ Edward David ⑦ Wolfgang Heine ⑧ Edmund Fischer ⑨ Lassalle

——卽普選——乃勞工所希望，其所引起之直接問題，卽在成立普選權，與夫使帝國中央各邦及各市之選舉規定，趨於時代化。一九一三年，有一外國觀察者論曰：「馬克思傳其義，民治肇其爭。」曩時該黨代表之列席衆院，乃在藉訴諸勞工，並對政府予以反對，予以阻撓。其後乃漸從事於建設的立法提案。服務於各委員會及政府。且於一九一二年選舉之後，與激進黨聯合，以取得衆院議長之職。該黨並在諸多邦內——如巴威、巴登及符騰堡——表決其他黨代表提出之預算，參預法院職務，並在選舉運動及地方議會，與激進黨攜手，有時甚至與國民自由黨合作。

僅就全帝國及普魯士王國而論，社會黨之對待政府，實善於政府之對待社會黨也。當時在官方仍多深信社會民主黨爲專制之仇敵，而卒致其最後之傾覆。故凡政府直接或間接加官晉爵，社會黨人一概被拒絕，未嘗有被授任國務員或其他官職者。此外司法官，大學教授，國家教會之牧師，以及公立學校之教員，皆爲社會黨人所不得爲者。此種勢力，伸至南部諸邦，而未及於普魯士。但其存在，則各處皆可略見。

## 第四十二章 戰時政治改革運動與戰後之革命

【一九一四年前政治改革之要求】德國之政府制度，已在前章敘述。其所以能成立者，良由諸多有勢力分子之擁護，但固未嘗得所有德人各分子之贊助也。一八四八年之自由主義，趨向成年選舉權，責任國務員，限制君權與保障個人自由。此種要求，迄未完全消滅。社會民主黨於一八九一年在耶爾福採行之正式黨綱內，要求政治改革之點甚多。其顯著者，如直接平等普選權。在帝國內各種選舉人民年在二十歲以上者，皆有投票權，而無性別之分。由衆院解決和戰問題，衆院每二年改選一次。賦稅每年表決一次，在帝國中央各邦及各市人民皆自治。非特此也，大戰前數年間，溫和之中級人民黨，亦主張取消普魯士三級選舉制，定期重分議席，與夫成立國務員之對衆院負責。

自一九〇〇年之後，自由派要求之主要改革有二：即確定國務員之責任，特別重在首相之責任；與取消普魯士之三級制。第一問題，不期而於一九〇八年秋季經著名之每日電報發表。當卡薩布蘭卡<sup>①</sup>事件所引起之國際情勢特別緊張時，倫敦每日電報發表一種消息，謂德皇宣稱其本國大部中下級人民雖不友誼於英國，而德政府則實對之存好感。且當南非戰爭期間，實極力對之款洽。此該報館記者親謁德皇所得之報告也。該消息之發表，實爲孟浪。竟大惹德國國人之不滿。此次風潮，實皇帝所向未遭遇者。當時美國

① Casablanca

公使喜爾有言曰：「外人觀夫德國之遍地風潮，則可推知威廉第二將被推翻。激烈之新聞界，大舉反對之呼聲，諷刺報紙則冷嘲熱笑，譏諷無所不用其極。當時國人幾不知有制裁叛逆罪之法律。」<sup>①</sup>

先是該謁見所得之報告，在印行前，其草稿曾交首相。但首相未閱，而將原稿送回。此種疏忽情形，善羅當然不得辭其咎。然當德皇拒其去職時，首相乃自誓本人在任期間，對於外交事務之由君主個人干預，不能使之再見。首相在衆院之宣言曰：「此種談話之在英國印行，結果實非德皇初意所及料。且在吾德國引起激烈之紛爭，噬臍無及。此次經驗，將使德皇日後談話（即在私人談話亦然）發表意見，特別檢點，以維持政策之一貫與皇帝之威權。不如是，則本首相未由負責。繼任者，亦無能負責。」此種意見宣布後，政府公報乃載稱皇帝對於國人之批評，固視爲過甚，但實自知其在帝國內最重大之責任，即係維持帝國政策之穩固。故皇帝對首相在衆院之陳述，遂即批准。並稿告善羅以其繼續信任之意。皇帝既矯於其受苦人民之反抗，乃許可改其方策，微此則革命起矣。然即謂此次結果爲人民之勝利，究竟所值幾何？衆院並未取得新權，憲法上之責任，仍無異只對皇帝負責，首相仍不過爲皇帝之副身。個人處理外交之制，尙未取消，而和戰問題，仍爲普魯士化帝國不負責任之元首獨裁。

首相與衆院對財政改革之長期爭端，使該問題繼續存在；善羅氏提議爲應付財政上反復之虧款計，應實行新遺產稅，由地主與資本階級肩其負擔。保守黨不贊成，乃放棄其新盟國民自由黨，而與中央黨合作。復興之青黑連合，乃阻撓是項改革。繼此之後，首相辭職。但前已述及，此舉並非謂對衆院負責也。善羅之

① Hill, Impressions of the Kaiser, 112.

辭職，一則由彼所主張之租稅失敗，遂無意在任，一則由彼自覺與皇帝將永不復如每日電報事件以前之關係，在財政辯論時，衆院力主國務員之責任，但新首相柏特曼和爾味則決然擯棄之。觀其宣言曰：「首相之僅依皇帝與普君，乃所以制衡選舉法之太自由也。此係俾斯麥之計劃，其意即在使參院與首相維持其獨立。」

一九一三年該問題又爲薩波恩①事件引起。當薩波恩之亞爾薩斯駐防地街道紊亂秩序時，一鹵莽軍官揮其刀而殺傷一無辜跛足鞋匠。此事件乃促成亞爾薩斯洛林軍民當局兩方之衝突，並激起全國非軍國主義人民之憤怒。在衆院內社會黨與激進黨爲大多數，痛擊政府。迨首相既宣稱軍隊之行動殊堪嘉許，若輩乃以二九三票比五四票，表決不信任。其惟一結果，卽爲皇帝許可下令將肇事軍隊撤退薩波恩。在衆院則有劇烈之會議，要求首相辭職。但首相則自認對衆院不負責，而冷靜宣稱皇帝一日信任，則伊將一日在職。其決議非首相辭職，則必不表決預算，卒歸失敗，竟使政府照常勝利。

改革普魯士舊選舉制之運動，前已述及，茲不復贅。但須知所有一九一〇年以前在普魯士邦議會對該問題提出之重要議案，皆係普通議員之決議，其失敗早可前知。一九一〇年之政府議案，其提出顯係希望其失敗。但又相信即使其通過，亦必不致大挫貴族專制與反動主義之實力。要求真正改革之分子，反對該案，以其猶未能達到希望。保守分子反對該案，則以其未免進行太過。在此種情形之下，其失敗蓋有不可幸免者。

① Zabern

【大戰期間改革之討論】反對呼聲，雖甚囂塵上，但在一九一四年，德國彷彿漸走入和緩的政治改造之路上。大戰臨前，其在政治上之影響，未可預卜。使其戰而必可立勝，則專制政體與軍國主義必將勢力更趨於強固。如久戰不決，甚至德國失敗，則自由主義必將得一空前未有之發揚機會。此皆在不可前知之數。事實之進行，果爾如此。戰爭之第一影響，即使政制及現政府，皆得鞏固勢力。批評與責難之聲，立即消沉。其使德人及其他各處不勝訝異者，則是社會民主黨（大有例外）竟表決早期戰爭預算，並為其他方面之援助。一九一五年，國內漸有阨隘不安之象。一九一六年歲初，首相柏特曼和爾味為慰民衆喁喁之望，乃允許普魯士之選舉改革。但大戰後，始見諸實行。

廣義言之，一九一七年以前，普魯士政府與德帝國政府，未嘗稍有變遷。然至一九一七年，則形勢急轉直下，大有改弦更張。戰爭困頓，使人心厭亂，要求和平及政府改革之勢力，遂不可復遏。有兩種事實，使人民之反對，牢不可破。此即俄之革命與美之參戰也。在俄皇退位之前日（一九一七年三月十五日）首相柏特曼和爾味乃被迫再於邦議會承認選舉改革。同時有一社會黨員，宣稱共和國乃係將來德國政治發展必然之結果。越兩星期，首相乃在衆院宣稱其所承認之改革，在數百萬方側身戰場之時，必不能使之見諸實行。但此種託詞，並未能制止該院之組織（以二二七票比三三三票表決）特別委員會，以從事討論憲法上之改革。特別委員會由二十八人組成，其討論事宜，非特涉及普邦選舉制度，抑且涉及帝國之議席重分，及國務員責任。其辯論非常激烈，以至衆院之停會者一月，皇帝在四月七日之上諭，自己承認憲法變遷

之必要，但力主其實行須俟和平恢復以後。

一九一七年初夏，有一劇烈政潮興起。七月六日，中央黨領袖耶茲伯格<sup>①</sup>在衆院主要委員會內有激烈之演說，攻擊汎德派與反民治派，而與社會民主黨及激進黨相結納，以冀無阻讓而和平。並行民治的憲法改革。政府既爲一仇敵之連合所反對，乃不得不對改革分子，稍示讓步。普魯士選舉改革提前實行，猶爲未足。越三日，首相柏特曼和爾味辭職，此乃代政府負罪，以冀慰國人之反對於萬一，而其政策仍得維持也。新首相米哈亞力斯<sup>②</sup>乃一碌碌無所短長之官僚，且顯係一任憑軍事領袖播弄之傀儡也。其在衆院第一次演說，頗受歡迎。但其所言歷經時日，未能見諸實行。當時曾召集一自由委員會，內有衆院議員七人，（按五個要黨分配）與參院代表七人，由首相任主席，以從事討論外交及戰爭問題。但其結果，並無顯著之成功。十月，米氏去職，由赫託林<sup>③</sup>繼任。赫氏巴威人。（德首相之非普人者，此爲第一次。）先是新首相之選任，意在對自由派讓步也。但此舉終不足爲具體之表示。一九一七年冬至一八年間，在普邦乃有罷工舉行，以對抗政府對於選舉改革延不實行。食言自肥，但此罷工，終爲政府壓服，而無結果。一九一八年春間，其運動彷彿有退無進。普邦反動派激於俄國在布勒斯特里多佛斯克<sup>④</sup>條約之屈服，及在西陲新運動之成功，若輩乃放棄皇帝之誓言，而在邦議會下院內以二三五票比一八三票，進行一議案，以六級選舉制代前經許可之平等選舉法。其次之足以表示大勢所趨者，即以外交大吏桂爾曼<sup>⑤</sup>宣稱德國無復軍事勝利之希望，遂因此而於七月見罷。繼其任者，卽爲一急進派地主貴族欣特茲<sup>⑥</sup>氏，有名陰謀家也。

① Erzberger ② Dr. Georg Michaelis ③ Count von Hertling ④ Brest-Litovsk  
⑤ Fuehlmann ⑥ Admiral von Hintze

【戰敗時之政治變遷——一九一八年之革命】戰爭趨勢，大有利於協約國。德國政治家自覺結束在即，而帝國當局，則熱心致力於憲法改革事宜，皇皇乎惟恐不及。蓋所以亟示世人——特別示威爾遜總統——以德國政府方從事於改革，以冀其能澈底代表人民也。其根本目的，當然即在使美國總統深信德國政府既已改弦更張，則前後判若兩國，曩時惡與接洽，今則不應作如是觀矣。八月二十四日，皇帝簽字一種法令，使衆院議員增至四四一人，重分議席，約每二〇〇・〇〇〇人，有一議員，並規定代表一人以上之區，行比例代表制。早在九月，首相赫特林在普邦貴族院極端保守的憲法委員會內，有激烈之演說，熱誠主張選舉改革，並承認霍亨索倫王朝之存在，已入於危險中。是月杪，彼在衆院之再集會中，宣稱政府方準備開誠布公，實行其改革計劃。但又謂普邦與帝國之制度，歷史已久，欲其改革，良非可一朝間匆促實行也。而各方之敦促政府，不遺餘力，幾至直接致成赫特林之辭職。但其繼任者麥克西米林<sup>①</sup>又爲南德人，乃巴登<sup>②</sup>大公國之世子。其上任亦博自由思想之美譽，新國務院內計社會民主黨三人，晒得曼<sup>③</sup>爲不兼部務之國務員，卽其中之一也。社會黨員亞柏特<sup>④</sup>已當選爲衆院主要委員會之主席，此卽等於社會黨已左右該院矣。

在理論上言之，德國現已入於新政治紀元矣。九月三十日，皇帝頒令，自述其希望德人，應更爲有效之合作，以維護祖國，並希望其受人民託付者，執行政府職權，亦應彼此合作。十月二日，世人皆知普邦上院已通過一種修正選舉權案，規定直接平等選舉權。越三日，新首相在衆院宣稱，普邦選舉改革必須立使見諸

① Prince Maximilian ② Baden ③ Philipp Scheidemann ④ Friedrich Ebert

實行。其他後進各邦，亦可望其效法普制。且帝國憲法之修正，亦使任國務員之衆議員，仍列席衆院，以仿英法內閣成例。十月十六日，參院已表決一種憲法修正，規定皇帝宣戰，須經參衆兩院之同意。但如帝國領土或海岸已被攻侵時，不在此限。

同時威爾遜總統直接要求德國政府之民治化，然後方可從事談判和平。此其初在味嫩<sup>①</sup>之演說時所言，在一九一八年七月四日十月十四日，又在柏林照會中重行申述。新外交總長索爾夫<sup>②</sup>對此要求，於十月二十一日答稱帝國憲法已經修正，規定今後政府執行職務，須得衆院大多數之信任。首相之責任，已由法律明定，並予以保障。最後則宣稱現政府已提交衆院一種議案，其修正憲法，規定解決和戰問題，須經該院之同意。十月二十三日，威爾遜總統宣稱此種憲法變遷，雖似甚重要，但並不見責任政府原則，已經實行盡致。亦不見現經一部承認之原則及慣例之變遷，能支持長久。越五日，威廉帝諭令首相立即宣布憲法修正，實行國務員之責任，並將皇帝個人之根本權利轉讓人民。

同時德之軍事失敗，外交沮喪，皆危在旦夕。其陸軍則所在退卻。德國境內之將遭蹂躪，僅成時間之問題。德國浸假而衰敝，無復反攻能力。分析聯軍而弱其勢，此種計劃，已成泡影。巴威與其他各邦，則以脫離相嚇。霍亨索倫王朝之傾覆，各方皆視爲可立而待。而社會黨則在衆院大聲急呼，要求共和，其結果之速，有非初意所及料者。十一月四日，長期醞釀之海軍變亂，爆發於基爾<sup>③</sup>。越三日，巴威境內到處風潮，如野火燎原，勢不可遏。在慕尼黑<sup>④</sup>等地之大平民會議，要求皇帝退位。十一月九日，柏林亦自屈服於此種叛亂之下。計

① Mount Vernon ② Dr. Solf ③ Kiel ④ Munich

劃之革命進行如何，尙未可盡知；但社會黨之要求皇帝退位，及成立共和，則全國影從。有組織之勞工，則深受來自俄邦急進之布爾希維思想之浸潤。京都及各大城市之軍士，皆枕戈以待與勞工聯合。革命之完成，實由於工廠之總罷工。因有軍隊之援助，故無流血之慘。

十一月九日，首相頒令，宣布皇帝退位，太子棄其承繼權，及首相本人辭職之意。越二日，協約國規定之休戰條款，方待承受，時政權乃完全入於社會黨領袖亞伯特主宰之臨時政府之手。亞氏乃麥克西米林最後法令所任命，爲其繼任者也。首相亞氏之初組臨時國務院，其內社會民主黨與獨立社會黨有同等之代表。（各三人）蓋以前之社會黨，已經分裂也。十一月九日，新政府之頒令曰：「國人須知，今日者，人民之自由，已經完成，皇帝已經退位，其嫡男已經放棄繼承權，社會民主黨已經執政，並使獨立社會民主黨在政府與之平等。新政府將準備選舉立憲國民會議，所有人民，年在二十歲以上者，無性別之分，皆有絕對平等權，參與其間。然後即將權力交付人民新代表之手。」解決休戰，談判和平，維持民生，使兵士解甲歸田，得有正業——此皆新政府刻不容緩之要圖也。十一月十一日，休戰簽字完全竣事。同時德皇逃亡荷蘭，其在正式退位令簽字之前，僅遷延十九日耳。太子放棄其普邦及帝國之繼承權，各小邦之世襲君主，亦皆退位。而由新臨時政府執政。勞工及兵士之會議，見於各城市者甚多。

【新黨與其政策】舊制彷彿已經消滅，專制政體廢除，參眾兩院瓦解，帝國及各邦憲法，亦成死文字。其結局將何如乎？最後之政體，將採何制乎？此種問題，大有可顧慮之處，而得謂爲無謂之過慮乎？第一，激進分

子靜待五十年，一朝把權，其能長保新得優勢，絕不可定。革命精神，並未曾深入於人人之心理，實則大部強力階級，並未嘗受其影響。革命後未幾，諸多政黨雖皆自行改組，而易新名，但其思想與政策，則未稍變更。於是舊保守黨與其小聯盟，乃出而為德國全國人民黨，以衛斯他①及干普②為領袖。但其黨綱則為汎德主義，軍國主義與專制主義，而切望時機未臨，以為反革命之舉。同時且致力於鞏固陸軍，抵抗布爾希維主義。並教導國人，使之反對任何剝奪帝國殖民地或限制帝國發展為世界大強之任何和約。

舊國民自由黨大都變成德國人民黨，其領袖即為斯特斯曼③。此新黨頗覺霍亨索倫王朝永不能恢復，而反革命將終歸失敗。故亟承認願與共和政府合作。但該黨乃忠心乎專制者也，其諸多著名黨員，——領袖在內——無時不表示否認共和制。該黨代表大工商業之利益，其政治態度與代表地主利益之德國全國人民黨，初無大區別。惟其對軍國主義，帝國主義及專制主義之擁護，則較稍遜於德國全國人民黨。舊的舊教中央黨改稱基督人民黨，此黨以耶爾茲伯格與斯倍恩④為領袖，公然擁護臨時政府。實則耶氏且在該政府任務。然該黨除保障舊利益外，並無固定之地位。其對新制之援助，亦不可靠。

激進黨現已當權，內部極為分裂，其主要派別，可區為四。最中和者，即為德國民主黨，由舊激進黨與國民自由黨之一部組成。其有才幹之領袖，為服爾夫⑤哈瑟曼⑥與著名之法學家普墨斯⑦。此乃一中級人之黨，但頗熱烈擁護共和主義，並贊成漸進之社會化。其衷心極力準備與大多數社會黨合作。休戰後未幾，即得參預政府重要政事。該黨更進而主張自由貿易，國家與教會完全分立，並成立國際聯盟。按激進黨

① Count Westarp ② Baron von Gamp ③ Dr. Stresemann ④ Dr. Spahn ⑤ Theodor Wolff ⑥ Conrad Haussman ⑦ Hugo Preuss

之序列，其次二黨，即為大多數社會黨與獨立社會黨。前已述及，在大戰前夕組成之社會民主黨，內凡四五分立分子。其帝國主義社會黨與中級人之帝國主義者，差別有限。其革命派則唯一傾向，即在澈底之階級鬭爭。該黨在大戰爆發時，曾起而一致擁護政府。但此合作，並未繼續長久。一九一四年歲暮，李普克尼希，考茨基，哈斯，本斯泰因，美赫令與其他重要黨員，皆起而反對該黨之贊助戰爭，早在一九一五年，此種反對，竟在普邦下院之社會黨側得勢。

自時厥後，此種分裂，益行堅固。李普克尼希與盧森堡領導之小部人，詆譏政府議案，卒致繫身囹圄而後已。考茨基，本斯泰因與哈斯領導之較大部人，則批評該黨代表在衆院繼續表決戰時借債，但並不否認戰爭之正當。其後乃漸知德國之主要目的，即在征勝。此乃一九一六年春間發覺之事，於是不合作之少數——約佔衆院社會黨員五分之一——與社會民主黨分裂，而自成一對立黨。自是厥後，遂以獨立社會黨見稱。

亞柏特與瑟得曼領導之大多數社會黨，繼續援助戰爭。（除在米哈亞力斯統治短時期外）迨一九一八年夏間與秋間，西部前方大勢已去，軍事勝利，終歸失望。於是該黨乃出而繼承傾覆之帝國餘業。彼乃社會主義者，但頗具中和性，而重在實際，主張漸進之社會化，劇增之所得稅，教會與國家分立，民選法官及其他官吏，並使德國加入國際聯盟。該黨之與民主黨攜手，頗屬易易。蓋二者唯一之不同點，即一為無產階級的，一為中級人的。反觀獨立社會黨，則自認為馬克思主義之真信徒，而堅守耶爾福之政綱，重在直接貫

激之國家化。其公然反對戰爭者，凡二年。其後雖得在臨時政府有參政之機會，但得勢之大多數分子，既愈趨於右派，以求可靠之援助，該黨遂又起而反對。

在一九一八年左派第四最激進之黨，即爲斯拍他黨或共產黨。此黨以李普克尼希與盧森堡爲領袖，引去兩種社會黨之最激進分子。其成立及發展，大受俄國布爾希維宣傳之影響。其主義與目的，實與布爾希維相一致。即爲過激之國際主義，取消租稅與國債，以勞工民軍代常備軍，壓制各種資本主義，否認資本家與中級人之參政。根據俄國蘇維埃制，改組國家。直接行動——並非選舉與立法之緩衝審量方法——即爲促成新制之工具，而總罷工尤爲最有效之利器。

故當一九一八年十一月，帝國之政治發展，分爲四個獨立趨勢。稍退步者，則主張中和之政府改造，恢復君主政體，但非必恢復霍亨索倫王朝。中和之社會黨，則主張共和制，而採行民治方針，及生產與分配方法之國家化。較激進之社會黨，則主張直接採行社會主義政制。最後斯拍他黨則主張如俄之布爾希維制，完全掃盪現制，實行蘇維埃制，而以無產階級獨裁根本改造社會。

按諸情勢，以第二第三兩趨勢爲可能。修正之君主政體，與中和之國會制度，雖有實行之望，但非其他方法已經試驗而失敗後，則亦不易見其成功。反觀斯拍他黨，雖一時在慕尼克等處得勢，又能促成社會之紛擾不安，但並未能操縱全國，指揮裕如。一般德人所保守者，布爾希維已能在俄國剷除，而斯拍他黨則必永無能剷除之一日。然在此兩種社會主義派之政綱，正須予以選擇。將先完成政治革命，制定新憲，改組行

政制而後漸從事於社會與經濟之革命乎？抑將先從事於社會革命乎？首相亞伯特與其大多數黨員贊成第一方法。哈斯與較激進分子，則贊成第二方法。迨第一方法既顯有成功之望，哈斯與其黨徒，乃退出臨時政府。時一九一八年十二月二十八日也。

## 第四十三章 共和憲法

【國民憲法會議】先是臨時政府曾許可在其當權時召集憲法會議，故此即其準備進行選舉之時也。一九一八年十一月十二日，乃有布告，宣稱自時厥後，所有選舉，皆根據平等祕密直接之普選權，並行比例代表制，凡年在二十歲以上者，無性別之分，皆有投票權。旋有其他選舉法令之頒布。十一月三十日，乃規定一九一九年二月十六日，舉行選舉。然政府困於斯拍他黨及其他激進派之暴動，而保守黨復責其無能制平紛亂，以安反側。因此政府決定速成憲法工作。而選舉遂在一月十九日之星期日舉行。選舉運動甚為激烈，斯拍他黨雖努力阻撓其全部計劃。但合格選民之到場投票者，約百分之九十。此次選舉，國內分為三十八區，每區選代表六人至十六人，約每一五〇、〇〇〇人民，有代表一人。而總代表數，則定為四三三人。然當時則決定在亞爾薩斯洛林不舉行選舉。於是選舉區減為三十七，總選舉之代表則為四二三人。舍各種小黨派不論，其結果大致如次：

黨別	票數	總投票百分數	議席數
大多數社會黨	一一、一三〇、四五二	三八·七	一六五
基督人民黨	五、六八六、一〇四	一九·七	九〇

民 主 黨	五、二六一、一八七	一八·三	七五
全 國 人 民 黨	二、四〇八、三八七	八·四	四二
獨 立 社 會 黨	二、一八七、三〇五	七·六	二二
人 民 黨	一、四七三、九七五	五·一	二二

將此數字與彼一九一二年衆院選舉之統計相比，則知大勢所趨，仍走向左派。全國人民黨僅佔新會議百分之八·四，而其先進之保守黨，則居舊議會百分之一七·九。反觀兩社會黨，佔新會議百分之四六·三，而聯合之社會民主黨，僅在衆院佔百分之三〇·三議席。一般人皆承認新會議代表之資格才幹，均較更爲優異，其內有前衆議員，及其他政治經驗豐富者；工會人員，新聞家及法律家亦甚多。其中並有婦女三十七人，率皆社會黨員。

【憲法成立】無論獨立社會黨之如何反對，斯拍他黨之如何擾亂，國民會議竟於二月六日在威馬爾開會，出席人數頗多。其討論進行事宜，亦頗秩序井然。會議議事程序，即前衆院所應用者。其選舉職員，則有大多數社會黨，基督人民黨與民主黨彼此合作之趨勢。四日間，即通過一種法律，規定臨時政府大綱，以爲施行永久憲法以前，過渡時期之計。臨時國務院由首相主宰，仍繼續爲最高行政機關。但共和國之總統，係由國民會議選舉，而得指派國務員。國務員對國民會議負責，臨時政府創制議案，——最後由國民會議制定，——須有邦委員會之建議。邦委員會內有全德行平民政制各邦一人以上之代表。亞柏特立即當選

爲總統，大多數社會黨員瑟得曼以柏氏之請求，組成內閣，係由大多數社會黨，基督人民黨，與民主黨之混合而成。代表國民會議員額百分之七十七。

國民會議既將首相亞柏特之革命的不負責任政府，變爲對國民會議負責之臨時內閣政府，乃從事於進行其更大之工作，即制定永久之共和憲法是已。國民會議之進行工作，當時頗引各方之批評；若者嫌其進行太速，若者責其進行過遲，其進退失據，莫此爲甚。過激之激進分子，則急欲見反動之興起，同時大人民且有對之漠不關心者。國民會議不顧外界之責難，並能果決從事，不久即完成其憲法工作。提議之憲法，第一讀在二月與三月初討論。其在委員會討論，則自三月至六月。第二讀與第三讀，則在七月。七月三十一日，永久憲法乃以二六二票比七六票，經最後通過，八月十一日乃公布施行。

二月十日之臨時組織法，並未規定複決法或其他批准法。故國民會議之決議，自屬有效。而永久憲法之頒布，並未致政府發生任何變遷。亞柏特宣誓就職，寶厄①政府無甚變更，憲法會議乃執行國會職權。先是國民會議第一次開會數星期之前，臨時政府會任命一委員會，以從事起草憲法，準備討論，故其制憲工作，責任減輕不少也。該委員會以普壘斯爲主席，其提交威馬爾會議之草案，雖未全經採納，而其對於開端討論之補助，實非淺鮮。

【新憲法】共和憲法甚長，凡一八一條。第一章凡一〇八條，規定政府組織及職權。第二章凡五七條，規定人民根本之權利義務。第三章凡一六條，包括過渡的規定及附則。此新憲法內容之長，與其詳載不重要

① Bauer

條款，或規定非普通憲法所應明載者，凡此種種，皆與舊帝國憲法相似。故其關係鐵路與國道者，計十三條。而舊憲法亦有九條或十條。然新憲法之未盡事項，則委諸將來之普通法。

僅就內容而論，共和憲法最顯著之新供獻，即其充分規定對於個人權利自由，予以解釋及保障。並規定在既經承認之社會團體中，個人所有之關係。吾人回想帝國憲法，除規定一般之德國公民資格，及對一切人民保障，不受外國侵犯外，其對個人地位，則置諸不論。所謂民權案者，不見也。新憲法彰明較著之特點，則有足述者：其第二章第一節，則規定所有德人在法律前皆平等，承認男女皆有同等之權利義務，取消一切血統階級上之特權，規定一致之全國公民資格，承認人民居住旅行及遷移之自由權，個人自由不得侵犯，人民住宅不得侵犯，人民有言論自由權，並保障少數種族，在學校法院及行政上，得用其本族文字。

第二節規定為團體生活，保障自由集會結社權。人民應為國家與地方服務，按照能力納稅，並依法服務軍役。本節又規定立法保護母性，援助多子女之家庭，禁止剝削，並確保幼年道德精神及身體之幸福。其他節目則注意於宗教與教育，規定信仰及宗教組織之完全自由。取消國家之捐助教會，並規定不得有國立教會。藝術、科學及教育，皆得自由。教育為民族國家社會合作之事業。實行強迫教育，其原則須畢業於八學年以上之小學。並於畢業之後，再入補習學校修學至十八歲為止。小學校及補習學校不收學費，並發給學校用品。各學校應以德國國民性及國際之調協精神，努力完成道德之修養，公民之思想人格及專門材能。

最後一節，即關係經濟組織與生活。其基本原則，以公平爲要件。經濟自由須合乎公平。此外則規定契約自由權，禁止重利盤剝。人民得保有私財產。爲社會公益計，非經正當法律程序，不得沒收。人民得有繼承權，但國家須分享其一部。土地之分配與使用，由邦監督，以免濫用，而致妨害人民居住衛生。人民仍有私有土地，但土地之非勞力所得增價，則應歸由社會全體享有。對於社會主義，並不禁止，所有礦產水力等經濟事業，皆歸國家管理。凡私人企業之適於社會化者，國家得以相當之賠償收歸公有。最後，則勞工由國家特別保護，得有組織，以促進並保障其利益。又規定一種勞工會議制，以逐漸產出一種全國經濟會議。既可提出社會及經濟法律於衆院或國民會議，又可對此類政府議案在其未提交議會之前，予以預備之討論。故此部憲法實趨於社會主義，並受俄國蘇維埃思想之影響。

舊帝國憲法之修正程序與普通立法無異。即參衆兩院之單純大多數表決即可成立。但如在參院經十四票之反對，則修正案即無效。新憲法之規定修正程序，亦與普通立法相同。然如表決修正時，必須有衆院或國民會議法定人數三分之二大多數出席。其修正案採行時，須有出席三分之二大多數通過，再經參院三分之二表決，方爲有效。然後由大總統公布之。但如參院對衆院已表決之修正案反對時，則該院得在兩星期內要求複決。如兩星期內無此要求，則該修正案即公布施行。如有要求，則該修正案之命運即決於選民。非特此也，修正案更得由人民提出，人民表決，而無須顧及代表機關之同意與否。複決之議案或爲國民會議提出，或由人自行提出，必須合格選民大多數之贊成，方可採行。此種修正程序由立法機關將複決

權與創制權合併行使，酷似瑞士現行之程序，而與西歐各國不甚相類。

【政府制度之概觀】吾人研究新憲法規定之政制，首先困於其所應用之名詞。舊稱「衆議院」「參議院」「首相」及「最高法院」等字樣，屢見不一見。其在一九一八年前，皆含「帝國」意義，然在新憲法下之德國，乃一共和國。其制度亦皆共和制。故向日含帝國意義之名詞，皆應譯與共和主義相叶之意，方可名副其實。

研究德國新政府之更較困難者，即在決定其爲聯邦制抑爲單一制也。普壘斯委員會提出之計劃，顯係聯邦制。普魯士分爲七八邦，其現在較小之邦，亦結合成七八邦。此新團體（總計十五邦）共成一聯邦共和國，有一選舉的總統與兩院制國會。然各邦政治獨立主義勢力太強，以致此種計劃不能實行。憲法會議使舊邦分界不動。但外部邊界變更之由一九一九年六月二十八日和約規定者，乃屬例外。新政府制定邦之存在，然吾人有應須注意者，即保留邦之地位是已。最顯著之事實，即爲邦之附屬於共和國全體，而較諸前帝制下之半獨立，尤見其附屬性特大也。第一，各邦必有一共和政體及代表議會（邦與市皆然）以平等直接祕密之普選權選舉之。凡屬德人，無性別之分，皆依比例代表制，有投票權。此外並須實行責任內閣制。第二，邦界得予以變更，新邦亦得使之成立，甚至違反關係邦之意旨，亦無不可。如直接有關係之邦同意時，則此種變更得以普通法律爲之。關係邦雖不同意，如關係人民贊成（以複決權決定之）而且有益於全國福利時，則此種變更亦得以普通法爲之。但無論如何，其變更終可以憲法修正爲之也。

對於邦自由之第三種限制，係原於政府之分配權力。此種分配之原則，與前帝國、瑞士、澳大利亞及合衆國所根據者，初無二致。即其中央政府之權力，係列舉的，而各邦政府之權力，係殘餘的。但其分配，大有走入單一制之趨勢。蓋共和政府之權力，實遠超乎前帝國政府權力之上。其所有之權限，如對外交、殖民、公民資格、移民、入籍、引渡、國防、造幣、關稅、郵政、電報與電話等皆是。此外尚有管理租稅及其他收入之全權。其惟一限制，即如共和國要求從前屬於邦之收入，則必須顧及邦之財政情形。共和國得以法律規定關於各邦徵稅之根本原則，以防止中央收入受害，或有重複徵稅及橫征暴斂等情；又所以防止一邦課稅，對他邦產物予以差別待遇也。故共和國之權力甚大，得隨意措施，只有當其不願執行某種權力時，始得歸隸各邦。其彰明較著之職權，如對於民法、刑法、司法程序、勞動立法、郵金、度量衡、紙幣、銀行、實業、礦產、鐵路與各種交通事業、航行、漁業以及經濟生產及企業之社會化皆是。

其次則憲法明定共和國法律與邦法律衝突時，則前者優於後者。如有爭執時，則由共和國最高法院解決。最後則在必要時，總統得以武裝軍隊強迫各邦執行憲法及法律所委託之責任。昔在帝國，憲法亦規定同此「執行權」，即經參院決議而由皇帝行使之也。

此皆新共和制各邦附屬性之明效也。反之，共和國憲法又明定各邦所自有之活動範圍。其內載曰：「政治上關於全國事務，則由中央政府依共和國憲法執行之。關於各邦事務，則由各邦政府依各邦憲法執行之。」各邦所有之同意權及殘餘權甚大。各邦有時得派遣全權代表，出席衆院及其委員會會議，以提

出其各邦內閣對於討論事項之意見。此外各邦並得代表於參院。亦如其在前帝國時之得代表於參院也。

真正聯邦制，其權力之分配，皆以地域爲基礎，由主權者以憲法規定之。中央政府與各邦政府皆不得以單方行動，而予以變更，聯邦政府大抵如斯。而德國新制則無此規定。所以然者，蓋其憲法既得由中央政府隨意變更，故憲法所規定權力之分配，亦如之。各邦權力對於中央政府，並無保障。即其存廢，亦一聽中央政府之意旨。故自根本言之，德國舊聯邦制雖未嘗完全剷除，而今之政府即無一九三四年一月之改革案，亦實係單一制者也。

【衆議院（或國民會議）】衆院在前帝制政府中，爲惟一之平民機關，其採行於新制中，比較稍有變革，此乃自然之事也。今爲使其叶於共和制，而能顧名思義，則以用國民會議名詞爲當。該院之主要變遷有二：一、選舉方式及其職權是已。新選舉制係由輓近之法律所規定者。但憲法亦規定所有代表皆按比例代表制，以平等直接祕密之普選權選舉。凡年在二十歲以上之男女，皆有投票權。此種規定，與一九一八年十一月十二日之臨時政府頒令相合。代表任期四年，但該院得以總統命令解散之。選舉爭執非由該院自行解決，而係由一選舉委員會解決。委員一部由該院自其代表中選出，一部由全國行政法院院長指定本院人員，然後由總統任命之。該院自選職員，自定議事程序，其代表則以照例之立法特權保障之。國民會議除監督行政機關外，尚有兩種主要職權，卽制憲權與立法權是已。該會議採行憲法修正案，但前已述及其執行此種職權，得以人民投票變更之。且修正案得不經其同意，而由人民創制採行之。其普通立法權，亦受人

## 民創制權與複決權之限制。

議案或由內閣提出，或由該會議代表提出。經該會議通過後十四日，如參院同意，或該會議復議，以三分之二大多數推翻參院之反對，而總統不欲付人民複決時，則該案即為有效。凡兩院不能同意之議案，皆得由總統提付人民複決。此外則議案之公布，如經國民會議三分之一阻止時，得由合格選民二十分之一請求複決。然該會議之法令只須大多數合格選民投票，經大多數票否決，即可取消。最後則議案得由人民創制，人民表決採行。立法議案必為草案方式，得由合格選民十分之一創制，內閣須將此種提案附具意見，交付國民會議。如該會議贊成，則提案即成法律。如其反對，則提案即付人民複決。

【參議院（或國民參事會）】制憲諸人未免遇有第二院之極大問題，其顯著之提議有三：成立一參議院，職權與國民會議相同，或採行一院制原則，而不成立第二院，或仍採舊參院，而使之適應新制之精神與目的。普壘斯委員會提議第一辦法，但國民會議則決贊成第三辦法，而憲法乃規定一種參院制，使之如舊參院代表各邦，以邦為單位，而非以人民為單位。其代表亦如舊參院之以票數計，而非以員額計。但各邦顯然得按其所所有票數，派其代表員額。百萬人口之邦，得有一票，百萬以上人口之邦，則按其百萬人口得有一票，其餘人口數每等於人口最少邦之人數時，則得再有一票。但不得以一邦而取有全票數五分之二。此種規定，當然只與普邦有關係，而正所以限制其優勢也。然普邦在舊參院有十七票，僅佔總數百分之二十九，而今制則許可其有百分四十之最大數。每屆戶口總調查後，則票數重行分配一次。各邦之在參院，係由

本邦開員代表，此與在前參院由其政府人員代表（習慣如此）無殊也。爲分散普邦票數計，其票數之半，須由該邦之省行政機關操縱。

僅就憲法之正式規定而論，參院之職權，可要略述之。但須有數年之經驗，始克知其實際上之職權。其主要者，卽憲法修正與普通立法是已。參院修正憲法之職權，前已述及，其對國民會議通過之修正案，並無絕對之否決權。但得將該案提付人民複決。其普通立法權，比較更爲擴大。第一則參院與內閣合作，創制立法議案，而予以預先之討論，並得對國務員提交國民會議之議案，有受諮詢權。但其反對，不必卽能約束國務員之目的也。此外則參院更得自行提出立法案，交付內閣，內閣贊成與否，均須轉遞國民會議。

其第二種立法職務，卽在國民會議通過一種議案後之所有事。參院得提出反對，並得將議案交國民會議復審。經兩院同意，則議案卽成法律。國民會議以三分之二大多數與參院對抗，則議案亦成法律。但如共和國總統欲提交人民複決，而經人民反對者，則當在例外。反之，如國民會議與參院對抗，而無三分之二大多數時，則非由總統提付人民複決，經人民贊成，則議案不得制爲法律。故參院除創制議案外，尙有中止的否決權。但其否決權皆可由國民會議或人民予以戰勝也。簡言之，參院爲一牽制的與修正的機關，其重大責任，與一般之第二院無殊。但其地位則迥不相同。國民會議實際上係一院制之國會，是顯然將前參衆兩院之關係推翻也。

【行政機關之總統與內閣】自由派之思想，久已主張根據內閣責任組織政府制，而在新憲法果得完

全依此規定虛位行政者爲一總統。其實際行政者爲一部國務員，由虛位元首任命，對國民會議負責。總統由人民直接選舉，任期七年，得爲無限制之連選連任。故其任期與法之總統無殊。此外則德國不設副總統。故總統如中途去職，即須選舉新總統，任期七年。總統在任最顯著之特點，即國民會議得以三分之二票表決暫時停其職權。人民又得繼國民會議之行動，而以單純大多數罷免之。總統亦如總理及國務員，得由國民會議在共和國最高法院彈劾之。但此外總統又得由人民罷免之。總統之職權甚爲繁瑣，如任命並罷免共和國一切文武官吏，執行法律與維持公安，派遣並接受公使，締結條約（須得國民會議之同意），統率軍隊，執行特赦，決定在某種特定情形，國民會議法令可否提交人民表決。但在此種職權，憲法內確有所列。觀其規定曰：「凡總統之法令，（如關於軍隊之法令亦在內），須經總理或某特定國務員之副署，方爲有效。因其副署，即須負責。」此種規定，當然取來總統本身之職權，而減輕其責任。簡言之，即組成一種內閣制也。

內閣之主腦，即爲首相。此名稱肇自己亡帝國之前，今日顯然永久成德國政治上之名詞。然新首相之職權與舊首相乃絕相懸殊者也。今之首相，應稱總理，不過爲其同僚中之一領袖。質言之，其地位與一般內閣制國家之總理無甚軒輊。總理由總統指定，其餘國務員則由總理簡選。然在法律上，則係由總統任命。一般內閣制特點之見於憲法者，即總理與國務員之行政，須得國民會議之信任。如國民會議正式對其一人表示不信任時，則該員即須辭職。在英法意等國，內閣與國會大多數之維持和關係，純係由於習慣與便

利。惟在德國則獨明文規定於憲法中，此乃歐洲之特例。總理與國務員係由國民會議內抑係由其外任命之，如其選自國民會議內，則經任命後，仍爲該會議之代表與否，憲法對此問題，皆付諸闕如。然歐洲其他內閣制國家，對此問題，亦無規定。共和國成立後，一般人合理之希望，則是國務員一經任命，同時即爲國會議員。此種慣例，當可逐漸成立。同時憲法規定總理與所有國務員均得列席國民會議及其委員會之開會。得參與參院及其委員會之議事，並得在兩機關內提議。

爲確保國民會議對於行政機關之最後威權計，憲法既規定內閣責任，及其因失去國民會議信任而須辭職，又規定因國民會議之提議，而予以調查及彈劾，議員五分之一即得成立一調查委員會，有全權要求行政及司法機關，予以證據。議員百人得要求國民會議提出彈劾總統，總理或任何國務員之問題。如有三分之二大多數贊成時，則其彈劾即在最高法院行之。憲法規定彈劾程序之細則，由普通法另定之。但憲法規定凡違犯憲法或普通法時，即爲彈劾之理由。

【司法機關】帝國憲法經一八七三年之修正，使帝國得制定一切關於民刑法律，及司法程序之立法。但未規定法院制度。在一九一九年以前，帝國內法院——主要者即爲最高法院，成立於一八七九年——之存在者，皆以普通法爲根據。各邦自有其司法制度，司法行政完全由邦法院執行。共和憲法規定此事項者，凡一全節。假定邦司法制度之永久存在，但又計劃在中央有同此之法院制，而彷彿類似（行政法院爲例外）美國之司法制。特殊之中央法院，其足述者有二：——一爲全國法院，一爲最高法院。但其他法院

得以憲法修正以至普通立法增設之。其關係重要者，即憲法有某種規定，兼為保障司法獨立與個人權利而設。法官皆得自由，只服從法律而止。普通法院法官之任命，任期終身，不得背其意志而擅予罷免調遷。但由司法決定，而合乎法律者，不在此例。最後則人民除受合法法官之裁判外，其他特別機關不得擅行拘訊。非當戰時並在戰艦上，則一概取消軍事審判權。人民得有保障，以對抗行政命令及處分，蓋中央與各邦皆設有行政法院也。

【共和憲法下一九二〇年之選舉】本節所述，乃係此憲法施行後未及一年時之觀察也。故欲估量此新制度之價值如何，或欲推測其前途之發展如何，皆無充分經驗之基礎。自共和國成立二年之政治史觀之，第一印象即為混淆不清之觀念。觀察愈切，其混淆滋甚。蓋其政黨變化靡常，忽而無名英雄一朝得勢，忽而舊黨領袖出現於不期之地。激進勢力，中和自由主義，與反動勢力，彼此起伏，互相參合，有時不可或分。大部人民皆喜談理論，而無政治訓練，欲其合作，以擁護一種政策，誠憂憂乎其難哉。

故亞柏特政府勢力萎弱，根基不固，一般人皆承認乃由於上述情形一部分之影響。但此外尚有其他原因：在其一即為政府方面領袖人物之庸碌，其他高級官吏，既乏經驗，又無能力，各處皆然，絕少例外。其二原因，即在各種行政機關之吏員，多有絕對不同情於新制者，官僚政治仍如曩時之存在，而為政府之大累，反動勢力，一再出頭，一九二〇年三月之政變，將軍國主義者卡普<sup>①</sup>任總理，其同僚呂特衛士<sup>②</sup>任國防總長，因此政府竟一時被逐出於柏林。然國家並未陷於內戰狀態。合法政府既通令總罷工，遂激起勞工階級

① Kapp ② Lüttwitz

之擁護，而再得執政。反革命失敗，但君主派與軍國主義者則決不承認其失敗係最後的。不過謂恢復舊制，時機未至耳。

一九二〇年之國民會議，在一九一九年一月選舉，初係在使之制定憲法，亞柏特政府爲維持其復權計，乃許可按憲法另選任期四年之國民會議以代之。而新會議遂於六月六日產出。因競爭而見政黨情形之大概。第一則右派兩黨——全國人民黨（舊保守黨）與人民黨（前國民自由黨）非特爲民族主義。反社會主義，並反塞族主義，抑且爲純君主主義。全國人民黨公然宣布其君主主義。而要求恢復霍亨索倫人建立之德帝國君主政制。但又絕端反對恢復前德皇本人，或霍亨索倫人。人民黨仍主張共和制，國民黨宣布亞柏特政制之失敗及民治之破產。主張專家政治。而反對政客政治。並主張教會與國家之結合。人民黨亦具同此意見，但不甚高談闊論。兩黨均堅依軍隊，而贊成軍事獨裁。

基督人民黨（舊中央黨）介於二者之間，但亦不無困難。其左派由厄爾茲伯格領導，其保守派由特利姆邦<sup>①</sup>領導，二派極爲意見不協，且其反對黨之聯邦主義者反對中央集權政制，亦對該黨之統一不利。巴威中央黨即抱此思想，故得脫離，而爲獨立之巴威基督人民黨。政府連合之第二黨，即爲民主黨，堅持擁護新政府，但其在柏林之一部，皆脫離而趨於更保守之人民黨，於是其黨員未免大減。

社會民主黨在混合政府與國民會議內皆爲一有勢力之黨。但其黨員之脫離，亦屬不少。在戰時該黨力圖與地主貴族及軍國主義者攜手，繼續用舊軍隊以維持其威權。該黨並未將舊官吏概以新任者取而

① Trimborn

代之，以冀其能從己意。該黨保守舊日之戒嚴法。彼畏懼革命，乃大反動派得利。其行動敏捷，頗能見機而作。但其政府係社會主義者，故實係虛偽的。該黨比較激進分子自然不滿意，其結果即自大多數派而轉入於兩激進黨。——獨立社會黨與斯拍他黨。此種運動，頗為大多數社會黨員諾斯克<sup>①</sup>（國防總長）之不孚民望所促進。卡普事件致諾斯克之辭職，自時厥後，政府之政策，遂趨於左傾矣。然大多數黨之再得其既失黨員已不可定。蓋獨立派與共產黨之從事選舉運動，其政策皆可吸收一切反對社會及經濟現狀分子。獨立黨之選舉宣言，有一種中和之論調，以冀引出社會黨右翼之黨員。共產黨並未參與一九一九年之選舉，一種新反國會派於一九二〇年，以共產勞工黨之名義獨立，而不採政治上之行動。然大多數分子，則對人民宣布一種政策，其中心特點，即在根據俄國方法，直接組成蘇維埃制。

選舉之結果，徒增德國政治情形之混淆。前已述及，混合團體——大多數社會黨，基督人民黨及民主黨，——之失其黨員者甚衆。而激進黨則一方革命，一方反動，頗得優勢。大多數社會黨候選人所得之票數，幾乎減半數。而在一九一九年選舉時，一六五議席竟減至一一二。反之，獨立社會黨之人民票數，則增至二倍有奇。其議席則自二十二增至八十一。基督人民黨自九〇議席減為六十八。民主黨自七十五議席減為四十五。兩黨之失勢，即以其黨員之脫離入於比較保守派與反動派。——此兩派乃大得勢。全國人民黨（前保守黨）之人民票數增加百萬。其議席則由四十二（一九一九年所得）增至六十六。德國人民黨（舊國民自由黨）之成功，更為顯著。其人民票數增至三倍。議席自二十三增至六十二。總計選舉候選人者，凡

① Naske

十黨。此外尚有十小部，亦以黨稱，而其候選人亦取得人民投票。婦女之當選者三十人，而一九一九年之選舉，則爲三十八人。

巴威、符騰堡諸邦，約在同時舉行之議會選舉，亦有走入政治急進之趨勢。

選舉以後，國民會議主席費痕倍<sup>①</sup>（中央黨人）取得總理之職，而內閣之組成，遂純爲中央黨、德國人民黨與民主黨所操縱。大多數社會黨在國民會議內，握有多數，並仍握共和國總統之職。但權力已脫其掌握，而政府遂再爲非社會黨的。所可異者，費痕倍內閣在國民會議四六六議員中，只有一七五人之擁護。但因總理之懇求，大多數社會黨與全國人民黨皆同意，不對新政府有所煩擾。迨新國民會議甫經召集（六月二十四日）後，獨立社會黨乃決議表示不信任。該內閣固能對待，然惟有非混合黨之分裂，方可維持政府於不敗。最後各黨派之均勢，遂實現矣。

【憲法修正與一九三四年之改革案】共和憲法成立十餘年間，大體上本無修正可言。地方性較重之南部各邦，雖屢次要求擴大邦之權限，但終無結果。一九二五年，內政部長希萊<sup>②</sup>曾建議重要之修正數則，政府亦未予同意。直至一九三三年以前，修正案之更動原文者，共有八次，而其中二者屬於暫時性質，二者僅涉及某一地方；三者雖有永久性，且涉及國家機關，但亦無關宏旨；稍重要者僅有一九三二年十二月十七日修正第五十一條之法律。但憲文雖未更動，而憲法實質則頗有變遷；其以修憲程序制定之法律，迄一九二八年，已有十九案。此外尚有其他立法之視同修憲者，亦有十餘件。迨希特勒執政後，政府有全權以命

① Konstantin Fehrenbach ② Shiele

令代行立法，共和憲法已成告朔餼羊。

希特勒政府爲確立中央集權計，更於一九三四年一月三十日，通過廢除聯邦制度案。該案係內政部長弗列克所提出，其內容規定：（一）各邦之主權，全部移交德意志政府，（二）各邦政府及民政長官，須歸內政部長管轄，（三）授權德意志政府，宣佈新憲法，（四）內政部長得頒布補充新憲法之必要條例。

國社黨提出此案，用意如何，姑置勿論，而其廢除聯邦，確有充分理由：（一）以六千七百餘萬人口，四十六萬九千平方基羅面積之國家，而中央政府與議會之外，猶有十七邦政府與議會之存在。不特政治機構太多，政令易涉紛繁，且政費支出，數額奇高，徒增人民負擔，不合經濟原則。（二）既有民選之國民會議，又有各邦政府代表所組織之聯邦參院。於中央政府之立法行政，動多牽掣，易釀糾紛。（三）各邦政府於派遣代表參加聯邦參院之外，並任命公使駐劄柏林，凡遇比較重大事件，輒以外交手續辦理。地方分權太甚，形成尾大不掉之勢。（四）邦與中央間之政策，有時不能協調，或則執權者之政見黨籍根本不同，如一九三三年中央政府已在國社黨勢力之下，而普魯士內閣總理猶爲社會民主黨人，一切舉措，悉含反中央之意味，致中央政府不能不任命普魯士行政首長，以爲救濟。而普魯士竟控告中央政府於最高法院。

## 第四十四章 一九二一至一九三四年之政治

【費痕倍內閣下臺】協約國爲賠款問題，一九二〇年，曾在斯派<sup>①</sup>集會一次，旋於一九二一年一月在巴黎舉行，同年二月在倫敦舉行。倫敦會議之決議一經公佈，德國輿論即頓形激昂。政府無可如何，惟有毅然拒絕。於是賠款委員會宣告德國不履行條件。協約國乃派兵佔領杜舍多夫<sup>②</sup>等地，以資制裁。外交之困難，立即釀成國內之政潮。費痕倍既感無法應付，遂於五月五日提出辭職。當其去職之日，即係協約國對德下最後通牒之時。繼費氏而組閣者，爲天主教中央黨首領威爾特<sup>③</sup>。

德國國會熟加考慮之後，終於五月十一日，以二二〇票對一七二票接受協約國之要求。一九二二年十月，德國政黨發生一新分野：獨立社會黨消滅，其右翼黨員歸附於社會民主黨，左翼黨員則加入共產黨。威爾特既橫遭外交上之困難，應付失敗，乃於一九二二年三月二十二日辭職。

但威氏旋即奉命復組新閣。在此新閣中，其最值得注意者，即係復興部長賴梯諾<sup>④</sup>。賴氏乃一德籍猶太人，對於復興計劃，頗有偉大魄力。就任後對德經濟事業，極有建樹。惟以猶太人見嫉於右派，乃於一九二二年六月二十四日，被刺殞命。賴氏卒後，德國財政遂紊亂不堪。威爾特因不能獲得右派之援助，以挽救財政危機，乃於同年十一月十四日辭職。

① Spa ② Dusseldorf ③ Wirth ④ Ratheneau

【古諾內閣】威氏下臺後，繼任者爲古諾<sup>①</sup>。古氏昧於政情，聯合民主黨、人民黨與天主教中央黨組成內閣。而素不入閣之國權黨此次亦在旁竭力撐持。因而新閣頗帶有濃厚之國家主義成分。古閣之外交部長爲羅遜貝<sup>②</sup>。羅氏與總理均認爲在嚴重之經濟恐慌之下，德國實無力以償付賠款，於是要求延付。此時法國內閣總理適爲傍卡累，素以仇德著稱，今見德國無端賴債，遂於一九二三年一月聯合比國共同派兵佔領魯爾，以作賠款之保證。此時德國百萬工人起而罷工，以抗強敵。然結果則經濟恐慌愈甚，外交愈覺無以應付，八月十二日，古諾內閣遂被迫下臺。

古氏去職後，繼任者爲人民黨首領斯脫萊斯曼。斯氏組成一種「大同盟內閣」，即誓不兩立之社會民主黨與人民黨亦被熔於一爐。因此，德國政黨乃有一次休戰。但斯閣由八月十三日起至十一月二十三日止，遂卽下臺。其間歐戰名將魯登道夫與國家社會黨首領希特勒<sup>③</sup>曾在慕尼黑實行「苦迭打」，以謀奪取政權。但終被遏止。此卽一九二三年十一月八日事也。同年十二月三十日，馬克斯<sup>④</sup>繼而登臺，組成「小同盟內閣」。

馬克斯內閣因無議會多數以作後盾，乃於三月十三日頒令解散下院，舉行改選。五月四日之總選結果，極左極右兩派均大獲勝利。政黨之新分野，不僅未能鞏固馬克斯之地位，反而使內閣愈陷於困難之境。十月二十日，馬克斯再將國會解散。十二月七日之選舉結果，極端派已稍失勢；共產黨由六十二席減至四十五席，極端右派則由三十二席減至十四席。社會黨由一〇〇席增至一三一席，國權黨由一〇六席增至

① Cuno ② Rosenberg ③ Hitler ④ Wilhelm Marx

一一一席，人民黨由四十四席增至五十一席。

【興登堡當選爲總統】依照國民會議之決議，則亞柏特之任期將於一九二五年六月三十日期滿。但亞氏於二月二十八日與世長辭，德人乃有第一次之直接選任總統。三月二十九日之選舉結果，無一候選人當選。四月二十六日舉行第二次選舉。此次右派因鑒於前次之失敗，乃將興登堡大將<sup>①</sup>舉出。結果完全勝利。

一九二五年一月十五日，路德<sup>②</sup>聯合中央黨，人民黨與國權黨組成內閣。當時之長外交者，厥爲斯脫萊斯曼，斯氏對緩和歐洲空氣，復興德國經濟，其功有足多者。一九二六年一月，路德曾一度辭職，但遂即奉命復起組閣。五月三十日旋被左派議員攻擊下臺。路氏去職後，馬克斯再執閣揆。馬克斯內閣在衆議院並未佔有多數議席，以爲後盾，故登臺未及半年，即於十二月十七日被迫去職。但在各政黨之領袖中，興登堡終不能得一適當人才，於是再請馬克斯蟬聯。

【一九二八年之選舉】國權黨向爲主張復辟之政黨，不能與中央黨及人民黨竭誠合作。馬克斯深知禍起蕭牆，不易維持，乃不待議會之期滿，即解散下院，定於一九二八年五月改選。結果：左派政黨大勝利，而右派則一敗塗地。社會民主黨佔有一五三席，爲國會內之最多數黨。

社會民主黨既佔有最多數之議席，興登堡乃任命該黨首領穆勒<sup>③</sup>組閣。穆勒在六月二十八日出而組成『人材內閣』，人民黨、中央黨及民主黨均有黨員參加。惟其參加並未經所屬黨之正式委派，故此若

① Marechal von Hindenburg. ② Luther. ③ Hermann Muller.

于政黨隨時皆可推翻政府。穆勒內閣之黨的基礎如此，同時感於財政之困難，乃於一九三〇年三月三十日辭職。繼任者爲中央黨首領布魯寧①。布氏就任後，未久即取得興登堡總統之同意，而解散議會。旋定於九月十四日實行改選。

選舉結果：除中央黨較上屆多佔七席，共產黨多佔二十二席，並國家社會黨有驚人之進展外，其他各黨則損失甚鉅。希特勒領導下之國社黨原來只有十二席，今則驟增至一〇七席。其所以能如此突飛猛進者，一則由於經濟恐慌之日甚，一則由於國社黨摧毀和約之政綱能適應民衆之要求。布魯寧內閣繼續蟬聯，完全惟興登堡總統之信任是賴。然在一九三〇年十月新國會開會時，國社黨議員遂正式高呼希特勒萬歲，而對布魯寧政府實行挑戰。

布魯寧內閣成立於一九三〇年三月，外有協約國之層層桎梏，內伏國脈民生之種種危機，賠款之壓迫，幣價之跌落，經濟組織之破壞，布魯寧支持其間，已大感不易。益以希特勒領導下之國社黨，嶄露頭角，繼續進攻，布魯寧內閣之設施，遭受重大之障礙。幸有在議會中佔大多數之社會民主黨，爲作聲援，興登堡復利用憲法第四十八條之總統特權，連續頒發緊急命令，始得苟延殘喘至二年之久。

一九三二年三月，大總統選舉，普魯士及各邦選舉之際，政府爲抑制希特勒黨起見，四月十三日，頒布緊急命令，用警察力將國社黨系軍隊及類似團體，加以解散。而希特勒以千餘萬選民之擁戴，與興登堡競選。各邦議會選舉，希特勒黨在若干邦內，竟獲得絕對多數，在普魯士議會中，亦佔有過半數議席，在邦議會

① Bruning.

中選出多數黨人，爲普魯士內閣閣員。故希特勒內閣之聲浪，一時震動世人耳鼓。且因左右兩極端派之爭鬪，政治衝突而致死傷者。日必數起。失業民衆及共產黨，時有暴動，德國全境，浸假成爲恐怖世界。五月二十四日，普魯士議會開幕，希特勒與共產黨，當場演成流血之慘劇。

德國之財政困難，益陷於悲觀狀態，布魯寧乃又頒布一新緊急令，削減各項救濟金額，加徵所得稅。與登堡對於布氏所擬緊急令中之農業移殖辦法，表示反對，布魯寧內閣不得不呈請辭職。益以對於解散希特勒黨武裝團體問題，引起種種糾紛，布氏卒於五月三十日下臺。

與登堡於布魯寧內閣辭職後，即任命巴本<sup>①</sup>氏組閣，巴本內閣中，有農業地主，有工業家，有軍人，係超政黨之內閣，完全建築於總統之威權上。巴本內閣成立，明知不能得國會中大多數之擁護，於是與登堡乃於六月三日，毅然解散國會，定於七月三十一日改選新國會。此其根本原因，即以各黨之衝突愈甚，爲維持巴本之獨裁計，遂有此舉。

【一九三二年七月之選舉】國會選舉於七月三十一日如期舉行。選舉結果，希特勒黨一躍而躋於冠軍地位，成爲國會中最大之政黨，唯未能超過國會議席之半數耳。次多數爲社會民主黨，再次爲共產黨，至於天主教中央黨，則退居第四位。此外可以提及者，尚有國權黨，可與國社黨合作，蓋同屬於極右派。茲將其選舉結果列表如次：

① Von Papen.

黨名	本屆議席	前屆議席	比較
國社黨	二二九	一一〇	一一九(增)
社會民主黨	一三三	一三六	三(減)
共產黨	八九	七八	一一(增)
中央黨	六七	六九	七(增)
國權黨	三七	四三	六(減)

德國選民共四千四百萬，此次投票者達三千六百萬，約佔選民總數百分之八十三，是已有八百萬選民放棄投票權矣。根據此次投票之結果，國會議席總額，應定為六〇二。國社黨殊未能達到其所預計之二五〇至二八〇席之數。今該黨僅有二二九席，益以其附庸國權黨之三七席，不過為二六六席，不及半數遠甚。在此種情形下，國社黨所懷抱之握政權之野心，殊不能運用憲政常軌以實現之。

七月三十一日甫經選出之國會，僅在法律上生存四十餘日。遂於九月十二日再被解散。是日，巴本總理率領全體閣員，出席國會宣佈大政方針，但國會中之共產黨先提出不信任總理之動議，不准總理開口發言。結果由國會議長點名投票，六〇八名議員中，不信任總理者計五六〇人，只有國權黨之三十二人擁護總理。在未投票以前，諸閣員見勢不佳，一一離去，僅餘巴本一人坐鎮議臺上。旋經議長報告投票結果為不信任，巴本立即探其文書夾，以便取出早經備妥之國會解散令，不幸此命令未及帶去，乃急行補送，於是

國會即告夭亡矣。

新國會選舉於十一月六日舉行。結果：國社黨佔一九六席，社會民主黨佔一二一席，皆較上屆減少。惟共產黨佔一〇〇席。國權黨佔五一席，較上屆皆有增加。此外則中央黨佔七〇席，亦不如前。

新國會成立後，仍不能挽救德國政治之危機，興登堡乃命巴本與各黨協商，希望組成混合內閣。巴本先與中央黨會商，結果失敗。蓋一般人對巴本之經濟計劃及廣汎援用憲法第四十八條，均爲不滿。且因巴本推翻中央黨布魯寧內閣之故，該黨對巴本個人亦表示敵視。第二大黨之社會民主黨，不贊成巴本之經濟計劃。希特勒時常躍躍欲試，早思將巴本內閣取而代之。

三大黨之態度既如此顯明，巴本乃於十一月十七日辭職。興登堡總統與國會各黨領袖談判，企圖組織混合內閣，以便恢復議會內閣，而代替用緊急命令支持之「總統內閣」。與氏與各黨領袖談判後，即與希特勒會商。十一月十九日，希氏受命組閣。惟以各黨感情緊張，諸多政治領袖表示反對，乃未能得到國會多數之擁護。

希氏將此種困難報告興登堡，主張組織總統內閣，採用憲法第四十八條，而置國會於不理。興氏當即提出下列條件，要求希氏組閣時必須遵守：（一）不變更國防部，俾國防政策能繼續施行。（二）不變更外交部，俾在國際談判中，不致發生影響。（三）繼續巴本施行之恢復經濟計劃，不取消關於經濟及社會工作之緊急命令。（四）避免可以引起德國經濟制度紊亂之貨幣實驗。（五）不變更普魯士之聯邦長官統治。（六）

用正常憲法方法，由國會多數人立法，不再援用憲法第四十八條下緊急命令（七）不限制總統權限，尤其不限制憲法第四十八條規定之總統權力。

希特勒又與各黨及其本黨黨員協商，結果經三日之遲疑，希氏乃呈報與登堡總統，表示不接受上述條件，而仍主組織單獨內閣。十二月三十日，興氏乃命國防部長希萊赫爾<sup>①</sup>出而組閣，仍為總統內閣。

希萊赫爾為德國最有政治幹才者，有人稱之為德國今日之俾斯麥。希氏與德國保守派及皇室頗有來往。但以缺乏政黨擁護之故，內閣基礎並不鞏固。德國左右兩極端黨仍時常發生衝突，經濟蕭條毫無轉機。一月二十八日，希萊赫爾與興登堡會見，興登堡不允希氏在下一星期國會開會如通過不信任案時，有權解散國會。於是希萊赫爾內閣遂辭職。計自一九三二年十二月三日至一九三三年一月二十八日，執政僅五十六日，為德國自俾斯麥以來壽命最促之內閣。

【希特勒實行組閣】先是興登堡命巴本與中央黨及人民黨談判，原意任由希特勒組織議會內閣。一月三十日，興登堡令希特勒組閣。二月一日晚，希氏向全德國作重要廣播演說。計劃在四年之內，使德國農民脫離痛苦，並解決失業問題。希氏之外交政策為保障國家重大權利，恢復國家自由，與各方合作產生一與他國享有同等地位與權利之國家。同時共產黨更積極反對希特勒政府，主張實行大罷工。其他政黨如中央黨亦表示反對。一月三十日社會民主黨通過決議案，主張國會重開後，即提出不信任希特勒政府案。希氏乃於二月四日下令解散國會，定三月五日選舉。全德國各地共產黨與法西斯黨皆發生衝突。希氏執

① General von Schleicher.

政兩日，德國已全國騷然。

在國會解散後，國社黨即以全力從事競選運動。蓋希特勒雖曾表示：即使三月五日之選舉不能勝利，國社黨亦將以武力繼續掌握政權，但如能合法獲得政權，固為希氏所切盼者。故在選舉前，國社黨之活躍，實為得未曾有，且彼既政權在握，則其競選方法自亦與前不同。

當希特勒初上臺時，其勢力僅及於中央政府，而尚未深入各邦及各地。不久普魯士邦議會被解散，所有警務機關均被國社黨之黨員攫去，而各省各市之政權亦先後被挺進隊以武力劫去。若輩利用其以武力奪來之政治勢力，以從事競選運動——凡反對黨之競選運動，國社黨均以政治勢力阻撓之，壓迫之，對於共產黨之競選運動，則完全加以禁止。雖如是，國社黨猶以為不足，二月二十七日，聯邦議會議場之無故失火，法西斯政府即以其罪名加諸共產黨，以使一般民衆痛恨共黨，而在選舉中不予擁護。

國社黨既如此施行恐怖政策，故左傾各黨勢力均見式微。迨三月五日選舉之時，法西斯黨乃得空前大勝利。茲將其選舉結果列次：（一）國社黨佔二八八席，社會民主黨佔一二〇席，共產黨佔七九席，中央黨佔七一席，國權黨佔五八席。法西斯運動在德國之興盛，乃係最近數年間事，而其發展之速，則實可驚人。在一九二四年五月之議會中，國社黨只佔全議席百分之六·五，一九二四年七月減至百分之三·〇，一九二八年五月減至二·六，一九三〇年九月之選舉中，則驟增至百分之八·三，一九三二年七月增至三七·九，十一月減至百分之三三·一，而一九三三年五月則又獲得大多數，而實行法西斯政治。

法西斯政治之所以能在德國實現，一則由於德國所受世界經濟恐慌之影響太甚，一則由於德國議會政治之完全暴露其無能。希特勒之法西斯獨裁政治現在尙未登峰造極，此時方在向前邁進，正如一九二二年十月莫索里尼所採之政策。蓋當意大利之法西斯勢力衝入羅馬之後，莫氏仍舊維持議會之生命，與他黨共組混合內閣，並利用國王，而總攬一切施政大權。希特勒上臺後，仍維持聯邦議會之殘餘生命，並與國權黨以至中央黨合作，同時利用興登堡總統爲號召，使一般溫和派悉聽命於希特勒之統治，以冀將法西斯主義變爲合法的。今在戰後爲舉世稱頌之威馬爾憲法，已逐漸爲希特勒所撕破矣。

【國社黨之政綱】德國國社黨之政綱，係在一九二〇年二月二十五日發表。該政綱共二十五條，包括諸多基本之原則，頗爲廣汎。其在政治方面，則主張德國爲德意志民族國家，建設全德意志民族國家，以儕於世界列強之林。猶太人及非德意志人不得充任德國官職；禁止猶太人移殖德國，驅逐爲害於國家之猶太人及其他外國人；惟理解德意志文化與德意志命運之德意志人，始得享有公民權。凡非德意志人而居住於德國者，以賓客待之，應受爲外國人制定之特別法支配。德意志人之權利，應優先於外國人。

其在賦稅及財產方面，對於借入資本所賦課之重稅，太不健全，故應廢止；國社黨承認私有財產權，但須置諸國家保護之下；爲全國人民之福利計，故不准私人積蓄過度之財產；德意志國民全體構成一個之生產團體，各爲德意志文化與福利而努力；凡德意志人皆與以勞動機會，其所得可爲一己之所好而消費；凡「托拉斯」皆應受國家之監督；高利貸及不當利得者賦以重稅，而期其絕滅。

在財政金融方面，國社黨認爲貨幣係國家之奴隸，國內不得有支配多數金額之勢力存在，利息奴隸制應澈底打破，中央銀行應歸國有，國庫保障下之無利息票券，應由國家發行，而使之公有化；根據國家之權力而規定價值標準，實行租稅制度之根本改革，以俾消費者免除間接稅之負擔。

在社會方面，則主張新國家之基本法律，應以一般福利爲準則。創設養老年金制，凡不能勞動之德意志人，皆得享受年金。勞動者應按其年齡與能力，而取得生產事業之地位；凡於戰時及革命時期所儲蓄之利益，一律沒收，而以之用諸一般福利上。

國社黨在文化方面，以爲在政治自由及經濟富裕之國家，舉凡關於科學藝術，均應有一定之方針以促進之，故凡德意志國民，尤其是青年學子，應準備偉大之德意志文化之傳統，達到肉體健康與精神自由之教育園地；文學，新聞，戲劇，美術及電影之有害於國家社會者，應制止之；凡大學教授之完全自由，亦應予以約束。

此外則國社黨主張凡自由之德意志人民，皆有捍衛國家之義務，有服務軍隊之責任；軍隊應依專門軍事家之指導，以創立國民軍。希特勒黨徒認爲欲實行此種政綱，必須將共產主義，議會主義及資本主義完全打倒。蓋德國之法西斯運動，其所信仰者爲國家社會主義，即國家主義爲其政治之目的。社會主義爲其經濟之目的。而意大利之法西斯運動，對於勞動雖有所謂勞工合作組織，但對於勞動者爭議，則始終採強制方法；對於資產階級，則加以保護。

【國社黨之組織】國社黨之基本組織，係街頭細胞組織<sup>①</sup>，該黨將全國分爲二十六區，各區又劃分爲若干小地區，各地區之指導者，概由希特勒任免；每小地區更別爲無數之街頭細胞，每細胞約由四五人組成，細胞長由小地區長任免。一聲令下，全國靡然從風，絕不容有推舉或選舉之事。其全國聯絡異常嚴密，黨之機要不易洩露。

國社黨之核心組織，厥爲挺進隊<sup>②</sup>，其與意大利法西斯黨之軍隊，在起源與發展上並無差異。而其組織與訓練，亦大致相同。希特勒對於挺進隊之組織方針，曾說明如下：（一）挺進隊並非以行使武力爲目的而發生者，該隊乃係爲防護以偉大精神爲目的之指導者而產生之黨的肢體。（二）挺進隊乃係一種自衛之教育機關，以養成經過一切肉體之訓練，而確信國社主義之代表者，類似義勇軍之組織，而非軍事之組織。（三）挺進隊並非祕密結社之組織，而係公開之大衆的組織。並非欲藉少數者之手槍炸彈之祕密結社之方法以達到目的，而係欲藉堂堂的示威運動以達到目的。（四）並非以軍事訓育爲主點，而係作爲黨的理想實現之手段之組織，故訓育之重點，應在肉體之訓練，而不應專重軍事教育。

據希特勒報告，挺進隊之組織，係在一九二〇年創始。迨一九二二年，遂成德國羣衆之偉大組織。國社黨經過十年奮鬥之後，其勢力大增，一九三〇年選舉之所以獲得勝利，挺進隊之功，有足多者。該隊在事實上已成軍事之組織，其勢力之增大，引起國內外之不安與忌嫉，故一九三二年四月，興登堡曾一度下令解散，當時總額達四十萬。現在此種組織又恢復原狀矣。

① Stresssenzelle System. ② Sturm Abteilung.

據一九三一年二月二十日挺進隊總部之佈告第二號，其組織情形如下：(一)分隊，係挺進隊之基本單位；由三人至六人組成。(二)中隊，由三個至六個分隊組成。(三)大隊，由兩個以上之中隊組成。(四)聯隊，由五個大隊組成。(五)旅團，由數聯隊組成，統轄一地方之挺進隊。(六)師團，由一地方或數地方之旅團組成。(七)軍團，由數個師團組成，為挺進隊之最高組織，其總指揮由希特勒自選其親信者任之。挺進隊之總司令由希氏自任。德國挺進隊為一種潛伏之民間兵力，而意大利之黨軍，則已成正式之軍隊。

【一九三四年六月之政變】希特勒上臺後，其種種設施，頗多引起國人怨望之處。即國社黨之核心挺進隊，其中急進分子對於希氏亦表不滿。故亟謀促起第二次革命，以顛覆政權，而代以急進分子為中心之國社黨，樹立新政權。此種陰謀為希特勒心腹之特別警察隊，在兩星期前探知內幕，乃秘密計劃予以捕滅。一九三四年六月三十日夜，政府乃以迅雷不及掩耳之手段，向挺進隊之反動分子實行苦迭打。結果前任總理希萊赫爾竟以拒捕被槍擊殞命，同時柏林挺進隊領袖恩斯特及其全部僚屬均被捕，不管部閣員兼挺進隊總指揮羅姆及其重要官佐亦就逮，甚至副總理巴本且曾一度被拘。

此次政變，乃國社黨左翼圖握政權之運動，不料希特勒先發制人，此一運動遂告失敗。希氏預防左翼叛變之謀，早蓄於是年春間，其可得而見者，即二月二十五日國社黨開第十四周年紀念會時，希氏要求一百萬黨員，對彼個人重行宣誓，表示絕對之忠誠，即此一點觀察，國社黨內之左翼分化運動，已早為希氏所預覺。第二點，為希氏命令戈林於三月間組織秘密警察二十萬人，藉名防止黨外之陰謀，實則即所以預防

## 黨內之叛變。

德國現有之集團勢力，計共六種：(一)國防軍，(二)警察，(三)祕密警察，(四)黑衫隊，(五)鋼盔團，(六)挺進隊。此六種集團中，前五種皆為右派之勢力，唯挺進隊中，則有大部之左傾分子，固可視為左方之勢力。蓋自一九三三年希特勒執政而後，共產黨與社會黨受其壓迫，頗多轉變黨籍，投身挺進隊中，其目的原在使該隊左傾，藉以求達其目的。在政變未起之前，此一集團之人數，已增二百五十萬人。德國為擴充國防軍計，擬以此種挺進隊補充，惟國防軍則雅不謂然；希特勒介於左右兩種勢力之間，本覺進退為難。特以不滿於挺進隊之左傾，故寧願屈就國防軍之意見，對其一手造成之隊伍加以抑裁。此政變之又一内幕也。

綜觀此次政變，與一九三四年一月之巴黎暴動，大抵不出左右兩極端互相傾軋之一途。希特勒處置此事，與莫索里尼秉政初年之排除異己，以及斯他林之屢次清黨，斥逐托洛斯基，實亦如出一轍。

【與登堡逝世以後】一九三四年八月二日，與登堡總統與世長辭，是日適為歐戰發生二十周年紀念之日。與氏卒後，內閣即任命希特勒繼任總統之職，同時並決定廢除總統稱號，而代以「國家領袖」之名義。希特勒被選繼任總統後，為表示尊重民意起見，特要求內政部長於八月十九日舉行公民投票，以核准內閣所通過之法律。

當公民投票日期決定後，希特勒為獲得選民之完全擁護，以增高其對內對外之聲譽起見，在與登堡總統喪期未滿之前，即令其部下開始極廣大之宣傳運動。八月九日，政府宣布大赦，範圍頗廣，政府此舉用

意顯係在博民衆之同情，以冀於十九日投贊成票。

自十三日起，選舉運動即行開始，各要人均出演說，勸導民衆於公民投票中投贊成票。至十七日，希特勒乃親自出馬，廣播演說勸民衆於十九日投贊成票，謂德國除彼一人外，無能繼任總統之職者。國社黨各要人演說宣傳外，復於十五日發表與登堡總統之遺囑，文中認希特勒爲總統職位之唯一繼任者。此次與登堡遺囑之發表，頗引起一般人之驚異。蓋當與氏死後，德國官場均否認與氏有遺囑留下也。

全國公民選舉於十九日晨八時開始，在未開始前，柏林等大城中之挺進隊均整隊遊行，高鳴號角，唱革命時代之舊歌，並勸人民投贊成票。各投票處至十一時始見擁擠，投票手續極單簡，投票後發一證明紙，表示已盡選舉義務，如不前往投票者，則必受黨軍之威脅。選舉之結果：選民總額爲四五、四七三、六三五；五人投票總數爲四三、五二九、七一〇票，佔選民總額百分之九五·七；贊成票爲三八、三六二、七六〇票，佔投票總額百分之八九·九；反對票爲四、二九四、六五四票，廢票爲八七二、二九六票，共佔投票總額百分之一〇·一。

選舉結果希特勒雖獲得大多數贊成票，但與一九三三年十一月十二日爲對外問題所舉行之公民投票結果相較，則已見反對勢力之增加，此則殊非國社黨人始料所及者。



## 附錄

### 一 歐洲各小國政府組織概況

本書所述六國政府，雖已能代表整個歐洲，乃至整個世界之政治制度，但書名歐洲政府，且爲便於參考起見，歐洲其他二十六小國之政府，似亦有略爲介紹之必要。茲特將其組織概況分述於次：

**西班牙**①——昔爲君主國，一九三一年四月革命改爲共和國。同年十二月制定新憲法，國會係一院制，議員四六〇名，任期四年。依比例代表制之普選權選舉之，二十三歲以上之男女，均有選舉及被選舉權。大總統由國會及大總統選舉人團體選出之，任期六年。內閣於總理之外，由陸軍、外交、司法、海軍、財政、內政、教育、土木、勞動、農務、郵政各部長組成。

現任總統柴摩拉②於一九三一年十二月十日由國會選出。內閣則係混合的，於一九三四年四月二十六日受命組織。總理沙姆波③係屬急進黨。本屆國會產生於一九三三年十一月十九日及十二月三日之選舉。其中右派七黨共佔二一二席，中央派六黨共佔一六二席，左派八黨共佔九十八席。

**葡萄牙**④——此邦自十二世紀以來，雖久爲君主國，但在一九一〇年十月亦竟宣布共和，一九一一

① Spain ② Niceto Alcalá Zamora ③ Don Ricardo Samper ④ Portugal

年制定憲法。一九二六年之革命，復將該憲法廢止，一九三二年三月十九日制定新憲法。依直接選舉法，選舉大總統，任期七年。國會改一院制，議員九十名，由人民投票選出。內閣由總理（兼長財政）內政、交通、外交、海軍、陸軍、司法、農工商、教育、殖民各部長組成。

總統卡蒙奈①於一九二八年三月二十五日選出。內閣係文武共治；自軍人推翻選舉產生之政府後，於一九二六年七月九日受命組成，其中均係無黨派者，亦不受國會之約束。一九三三年七月二十四日，曾有局部改組。今總理為撒拉沙爾②。

比利時③——一八三一年制定憲法，一九二一年修正。王國議會係採兩院制：上院議員一五三名，任期四年，內九三名係依直接普選權選出，四十名由地方議會選送；其餘二十名由上項當選議員選之。上院被選舉權須四十歲以上者，並以定額納稅、財產、地位為條件。下院議員一八七名，每人口四萬，得選一名，任期四年。採比例制普選權。二十一歲以上之男子有選舉權，二十五歲以上之男子有被選權，戰死者之妻或母，特許以選舉權。

比國王利歐波爾德第三④於一九三四年二月二十三日即位。現內閣係由天主教黨與自由黨組成。於一九三四年六月十二日曾有局部改組：內有財政、外交、司法、教育、內政及衛生、農務、工務及勞動、交通、國防、拓殖、郵政、土木等部。總理布羅格維爾⑤屬天主教黨。本屆國會上院產生於一九三二年十二月四日之選舉，四黨中天主教黨與社會黨最佔優勢。下院係在一九三二年十一月二十七日選出，就中五黨亦以天

① General Antonio Oscar De Fragoso Carmona ② Dr. Antonio De Oliveira Salazar ③ Belgium ④ King Leopold III ⑤ Count Charles de Broqueville

主教黨與社會黨最佔優勢，而自由黨則屬第三位。

盧森堡<sup>①</sup>——依一八六七年倫敦條約，成爲中立國而獨立。一九二二年與比利時結關稅同盟。一八六八年制定憲法，一九一九年大加修正。國會爲一院制，議員五十四名，任期六年，每三年改選半數，依比例代表制選舉，此外有君主直屬之國家會議，議員十五名，有求議會覆議其議決案之權。實則亦有視此爲兩院制者。

國王夏羅特<sup>②</sup>公爵夫人，於一九一九年一月九日卽位。內閣係由天主教保守黨與急進黨於一九二六年七月混合組成。總理培歧<sup>③</sup>屬天主教保守黨。本屆國會產生於一九三一年六月七日之選舉。其中天主教保守黨佔二十六席，社會黨十四席，急進黨六席，獨立黨四席，獨立急進黨二席，獨立黨左翼二席。荷蘭<sup>④</sup>——一八一四年制定憲法，嗣經數次之修正。國會係二院制。上院議員五十名，由地方議會選出，任期六年，每三年改選二分之一。下院議員一百名，任期四年。依比例代表制普選權選舉之。選舉資格須在二十五歲以上。此外更有國家會議，由兩院副議長及議員十四名組成，在議會提案未付議之前，予以審查。內閣由總理、內政、農務、外交、財政、司法、殖民、國防、土木、勞動、工商、教育等部長組成。

威廉美那<sup>⑤</sup>女王，於一八九〇年十一月二十三日卽位，一八九八年八月三十一日臨朝聽政。內閣係包括宗教及其他政黨，於一九三三年五月二十四日混合組成。總理柯林<sup>⑥</sup>屬反革命黨。本屆國會上院產生於一九三二年七月之選舉，六黨中天主教黨與社會民主黨最佔優勢。下院係於一九三三年四月選出，

① Luxemburg ② Grand Duchess Charlotte ③ Joseph Bech ④ Netherlands  
⑤ Queen Wilhelmina ⑥ Dr. Hendrik Colijn

七大黨中以天主教黨、社會民主黨與反革命黨最佔優勢。

丹麥①——現行憲法於一九一五年制定，一九二〇年修正。國會係二院制，上院議員七十六名，任期八年，每四年改選二分之一。依比例制選舉，其中十九名由前任議員選出。下院議員一四九名，內一一七名依比例制選出，三一名由票數不足之政黨選出，餘一名為發俄爾②島所選。任期四年。二十五歲以上之男女均得依普選權選舉。內閣由總理（兼長海運及漁業）、農務、外交、內政、社會、司法、國防、教育、宗教、土木、財政、工商等部長組成。

國王基利斯當第十③於一九一二年五月十四日即位。內閣由社會民主黨與急進黨於一九二九年四月二十九日混合組成。總理司徒寧④屬社會民主黨。本屆國會上院產生於一九三二年九月十三日之選舉，其中五黨以自由黨、社會民主黨與保守黨席數最多。下院於一九三二年十一月十六日選出，其中七黨以社會民主黨與保守黨所佔勢力最大。

瑞典⑤——為十五世紀以來之王國。一八〇九年制定憲法，嗣後數加修正，最近之修正係在一九二九年。國會為兩院制，上院議員一五〇名，任期一年，依地方議會及六市代表以比例制選出之。下院議員二三〇名，任期四年，依比例制普選權選舉之。二十三歲以上之男女，均有選舉及被選資格。內閣由總理、外交、司法、國防、社會、郵政、財政、教育及宗教、農務、商務等部長組成。

國王考斯道夫第五⑥於一九〇七年十二月八日即位。內閣由社會民主黨於一九三二年九月二十

① Denmark ② Farol Islands ③ King Christian X ④ Th. A. M. Stauning

⑤ Sweden ⑥ King Gustof V.

四日組成。總理漢森<sup>①</sup>即屬社會民主黨。本屆國會上院，其中七黨以社會民主黨佔席數最多，保守黨次之，農民黨及人民黨更次之。下院產生於一九三二年九月之選舉，其中六黨之形勢與上院相同。

挪威<sup>②</sup>——一九〇五年由丹麥迎回王子，與瑞典之聯合脫離。一八一四年制定之憲法，後曾數次修正。國會為王國議會之一院制，議員一五〇人，任期三年。依比例代表制普選權選舉之，年在二十三歲以上之男女，均有選舉權。被選舉人，須在三十歲以上。議會之開會，從無召集之事，僅依其自身之集會權，於每年一月開會一次。由全體議員中選出四分之一，組成上院，餘則組成下院。內閣由總理（兼長外交）農務、教育及宗教、司法、財政、土木、社會、國防、工商等部長組成。上院與高等法院合組為最高法院。

國王哈康第七<sup>③</sup>於一九〇五年十一月十八日經國會選出。內閣係由自由黨於一九三三年三月二日受命組成。總理摩文克爾<sup>④</sup>即屬自由黨。本屆國會產生於一九三三年十月之選舉。其中八黨以勞工黨、保守黨、自由黨與農民黨所佔席數最多。

芬蘭<sup>⑤</sup>——一九一七年離俄獨立，一九一九年制定新憲法，成立共和國。國會係一院制，議員二百名，任期三年，依比例代表制普選權選舉之。依自身之集會權，每年開會一次。二十四歲以上之男女，均有選舉及被選舉權。大總統由三百人之選舉者選舉之。任期六年。內閣由總理、外交、財政、內政、國防、司法、教育、農務、工商、交通、社會等部長組成。議會得以四分之三人數贊成，向最高法院對大總統起訴。

現任大總統斯文赫敷特<sup>⑥</sup>於一九三一年二月十六日當選，同年三月一日就職。內閣由農民黨、國民

① Per Albin Hansson ② Norway ③ King Haakon VII. ④ J. L. Mowinkel  
⑤ Finland ⑥ Pehr Evind Svinhufvud

聯合黨、國民進步黨、瑞典人民黨於一九三二年十二月十四日混合組成。總理基文梅基①屬國民進步黨。本屆國會產生於一九三三年七月之選舉。其中八黨以社會民主黨及農民黨佔席數最多。瑞典人民黨、國民聯合黨及國民進步黨所佔之席數則較少。

萊多維亞②——一九一八年離俄獨立。一九二二年制定新憲法，成立共和國。國會係一院制，議員一百名，任期三年，依比例代表制普選權選舉之。凡二十一歲以上之男女，皆有選舉資格。大總統由國會選出，任期三年。國會與大總統之衝突，決於人民投票。內閣由總理、內政、外交、財政、陸軍、社會、教育、農務、司法、交通、監察等部長組成。

總統克維息斯③屬農民統一黨，於一九三三年重行當選。現在國民內閣於一九三四年五月十七日受命組成。總理烏爾曼斯④屬農民聯合黨。在一九三四年五月十六日解散以前之國會，十四大黨中，以社會民主勞工黨及農民聯合黨佔席數最多。

愛沙尼亞⑤——一九一八年離俄獨立，一九二〇年制定憲法，成立共和國。國會係一院制，議員一百名，任期三年，依比例代表制普選權選舉之。其元首不稱總統，而稱國家長者⑥。一九三三年秋，退伍軍人提出憲法修正案，經人民公決後，業於一九三四年一月二十五日起發生效力。依新憲法之規定，國會議員將減至五十人，任期四年。

國家元首帕茲⑦屬農民黨，根據新憲法，於一九三四年舉行選舉，任期五年，現在之超然內閣，於一九

① Toivo Mikael Kivimäki ② Latvia ③ Alberts Kviesis ④ M. Ulmanis ⑤ Estonia ⑥ State Elder ⑦ Konstantin Päts

三三年十月二十一日任命。本屆國會產生於一九三二年五月二十一日至二十三日之選舉，其中六黨中，以居留民黨<sup>①</sup>、農民黨、國民中央黨及社會黨佔席數最多。

**立陶宛**<sup>②</sup>——一九一八年離俄獨立，一九二二年制定憲法，成立共和國。一九二八年修正憲法。國會爲一院制，議員每人口二萬五千人選出一名，任期五年。大總統由複選舉票選，任期七年。

現任大總統斯麥通那<sup>③</sup>，屬國家主義聯合黨，自國軍推翻前政府後，即於一九二六年十二月十九日經國會之非常會議選出。一九三一年十二月十一日復當選。內閣由國家主義聯合黨於一九二九年九月二十三日組成。自前任總統瓦爾得馬拉斯<sup>④</sup>失敗後，該內閣即於一九三四年六月八日辭職，惟在新政府未成立前，仍暫行維持政務。總理杜俾力斯<sup>⑤</sup>，屬國家主義聯合黨。國會於一九二七年四月十七日解散。最後一屆之議員，產生於一九二六年五月八、九、十日之選舉，共八十五席。

**波蘭**<sup>⑥</sup>——向雖係獨立國，十八世紀以來被德、奧、俄三國瓜分，一九一八年歐戰後始恢復舊有版圖。一九二一年制定憲法，一九二六年加以修正。國會係二院制，上院議員一一一名，下院四四四名，依比例代表制普選權選舉之。上院選舉資格爲三十歲以上，下院選舉資格爲二十一歲以上。被選舉資格上院在四十歲以上，下院在二十五歲以上。大總統由兩院選出，任期七年，下院議長由大總統代理之。內閣由總理、陸軍、外交、行政、司法、內政、工商、農務、交通及土木、勞動及社會、教育、郵政等部長組成。

總統莫斯昔基<sup>⑦</sup>，屬無黨聯合派，於一九三三年五月八日經國會選出連任。內閣亦係無黨聯合派於

① Settlers ② Lithuania ③ Antanas Smetona ④ Woldemoras ⑤ J. Tūbelis  
⑥ Poland ⑦ Ignacy Moscicki

一九三四年五月十三日組成，總理卡茨洛斯基①即屬無黨聯合派。本屆國會上院產生於一九三〇年十一月二十三日之選舉，其中十黨以無黨聯合派佔席數最多。下院於一九三〇年十一月六日選出，其中十四黨亦以無黨聯合派佔最大多數。

奧地利②——一九一八年奧匈分裂，成立奧國，宣布共和。一九一九年制定憲法。一九二九年復加修正。國會係二院制，上院議員四十六名，任期四年。依人口數比例，由州議會選出。下院一六五名，任期四年，依比例制普選權選舉之。選舉資格須在二十一歲以上，被選舉資格須在二十九歲以上。大總統由兩院合併會議選舉，任期六年。內閣由總理（兼長外交、農林）副總理、國防、司法、財政、商務及交通、教育、內政、社會等部長組成，惟須經下院信任。

總統密克拉斯③屬基督教社會黨，於一九二八年十二月五日選出。內閣係一九三三年七月三十日正式成立。總理許士尼格④兼任國防、教育、司法等部長。自己故總統陶爾斐斯⑤組織強有力之政府後，國會在奧地利之政治中，已失其權能。一九三四年四月三十日，新憲法成立，奧地利之政體遂效意大利而成爲組合國家，以前之議會制度乃不復存在。

匈牙利⑥——一九一八年革命突起，宣布共和，雖於短時期內曾樹立蘇維埃政權，旋即復歸於王政，空置王位，而以攝政統治國事。國會係二院制，上院議員二四四名，任期十年，每五年改選一部，依地位及官職者六十一名，依任命者四十五名，依選舉者一五一一名。選舉部分三十八名爲貴族，七十六名爲城鎮鄉村

① M. L. Kozlowski ② Austria ③ Wilhelm Miklas ④ Dr. Kurt Schuschnigg

⑤ Dr. E. D. Ilfuse ⑥ Hungary

代表，三十七名爲職業團體及大學代表。下院議員二四五名，依普選權選舉，任期五年。內閣於首相之外，有外交、內政、財政、農務、商務、教育、司法等部長。

何爾茜<sup>①</sup>於一九二〇年三月一日被選爲元首。內閣由國民聯合黨組成，於一九三二年十月一日成立。總理貢波斯<sup>②</sup>卽屬國民聯合黨。本屆國會上院產生於一九二七年一月之選舉，前已述及，其內容並非以政黨爲基礎。下院於一九三一年六月選出，其中八黨以國民聯合黨佔大多數。

捷克斯拉夫<sup>③</sup>——一九一八年十月組成共和國。一九二〇年制定憲法。國會爲二院制，上院議員一五〇名，任期八年。下院議員三百名，任期六年。兩院均依比例代表制普選權選舉。選舉資格，上院須在二十六歲以上，下院爲二十一歲以上。被選舉資格，上院須在四十五歲以上，下院在三十歲以上。大總統由兩院選出，任期七年。內閣由總理、外交、國防、財政、內政、保健、商務、鐵路、社會、司法、農務、教育、交通、土木、法制等部長組成。

馬沙立克<sup>④</sup>於一九一八年十一月十四日經革命議會選任總統，現已連任三次。內閣由捷克斯拉夫農民共和黨、捷克斯拉夫社會民主黨、捷克斯拉夫國民社會黨、捷克斯拉夫人民天主教黨、日耳曼社會民主黨、日耳曼農民黨、捷克斯拉夫國民民主黨於一九三四年二月混合組成。總理馬立彼特<sup>⑤</sup>屬捷克斯拉夫農民共和黨。本屆國會上院產生於一九二九年十月二十七日之選舉，其中十三黨以捷克斯拉夫農民黨及捷克斯拉夫社會民主黨佔席數最多。下院內共十四黨，形勢與上院同。

① Admiral Nicholas Horthy ② General Julius Gömbös ③ Czechoslovakia  
④ Dr. Thomas G. Masaryk ⑤ Jan Malypetr

**猶哥斯拉夫** ①——一九一八年奧匈帝國崩壞後，成立王國。一九二九年十月改稱猶哥斯拉夫王國。依一九三一年新憲法規定國會爲二院制。上院議員六十三名，二十九名由國王任命，餘則由地方議會及下院議員中選出，年齡限於四十歲以上，任期六年。由選舉而來之議員每三年改選半數。下院議員三〇五名，任期四年。由二十一歲以上之男子普選。內閣由首相、外交、內政、交通、國防、財政、工商、教育、司法、社會及保健、礦林、農務、土木體育各大臣組成。內閣只對國王負責。

**亞歷山大第一** ②，於一九一四年六月二十四日被任爲攝政王；一九二一年八月十六日卽王位；一九二九年一月六日廢止一九二一年之憲法，並解散國會。內閣係猶哥斯拉夫國民黨於一九三四年一月二十三日組成，同年四月十八日曾有局部改組。總理烏組諾維克 ③ 屬國民黨。本屆國會上院產生於一九三二年一月三日之選舉。下院在一九三一年十一月八日選出。

**希臘** ④——十九世紀初葉，得英、法、俄諸國之援助，始克獨立。一九二四年廢除帝制，宣布共和。一九二七年制定新憲法。國會爲兩院制，上院議員一二〇名，其中九二名由直接選舉選出，十八名由職業團體選出，十名由下院選出。議員任期九年。下院議員二五〇名，任期四年，由男子普選選出。大總統由兩院選出，任期五年。內閣除總理外，尚有外交、陸軍、海軍、內政、農務、司法、財政、國民經濟、郵政及航空、教育、社會及保健各部長。內閣之組成，須有下院之信任。

**薩伊密斯** ⑤，於一九二九年十二月十四日前總統孔度利奧蒂斯 ⑥ 辭職後，經國會選舉爲繼任總統。

① Yugoslavia ② Alexander I ③ N. Uzunovich ④ Greece ⑤ Alexander Zaimis  
⑥ Admiral Koundouriotis

內閣由大衆黨於一九三三年三月十日組成，一九三四年三月二十一日改組。總理蔡爾達利斯①即屬大衆黨。本屆國會上院產生於一九三三年三月五日之選舉。其中主要黨有五，自由黨及大衆黨所佔席數最多。下院亦於一九三三年三月五日選出。其中十黨以大衆及自由黨最佔勢力，餘黨皆附和該兩黨。

保加利亞②——一九〇八年獨立。一八七九年制定之憲法，一九一一年修正。國會爲一院制，議員二二七名，任期四年，由男子普選選出。每二萬人選出一名。關於修正憲法，變更領土，選舉元首，攝政等重大問題，由四五四人組成之大議會決定之。內閣除首相（由外長兼任）外，有內政、教育、司法、商務、財政、土木、郵政及鐵路、農務各大臣。

善利斯第三於一九一八年十月三日即位。全國無黨派聯合內閣於一九三四年五月二十日成立。總理喬其甫③即爲無黨派聯合會會員。一九三一年六月二十一日選舉之國會，在一九三四年五月二十日解散。

亞爾巴尼亞④——一九一二年離土耳其獨立。一九二五年宣布共和，一九二八年修正憲法，改爲王制。依現在之憲法，當議會解散後，由普選方法，選舉新議會，人口一萬五千人選出一名。議員任期四年。

左革第一⑤於一九二八年九月一日經國民會議宣布爲王。集中內閣於一九三三年一月十日受命組成。總理爲伊凡基利⑥。本屆國會產生於一九三二年十一月十一日之選舉。

但澤⑦——依據凡爾賽條約，即於一九二〇年在國際聯盟保護之下而獨立。由國聯設置之最高委

① Panagiotis Tsaldaris ② Bulgaria ③ Simon Georgieff ④ Albania ⑤ King Zog I ⑥ Pandeli Evangjeli ⑦ Danzig

員會調停與波蘭間之紛爭。憲法之修正，須經國聯承認。議會由普選議員七十二名組成。任期四年。人民投票得解散議會。由國會議長，副議長及議會選出議員十名組成上院。上院具有行政機關（即政府）之權能，為議會決議之再審，又得施行人民投票。財政委員會委員十四名，由經濟團體之代表組成，監督財政。港灣委員會係由德人，波蘭人各五名組成，執行港灣之行政。

**三馬力諾**①——按一九三〇年統計，此邦有面積六十一方公里，人口一萬三千九百人，行政權掌於六十名議員所組成之議會，更於其中選出十二人組成之機關，具有上院裁判所之權能。此實歐洲最古之小共和國至今猶存者也。

**摩納哥**②——係歐洲最小之公國，據一九三一年統計，人口二萬四千九百人。現在統治者為路易第二。議會有議員十二名。由普選選出，任期四年。郵政雖為自國經營，電報則與法國共之。貨幣亦用法之佛郎。賭博為國家公許，國營賭博場之收入，一九二九年約八十五萬圓，乃國庫一主要收入也。

**安得拉**③——據一九三二年統計，此邦人口為五萬二千人。乃一永久局外中立國。有以二十四名議員組成之議會，大總統由議會選出。任期四年。法國派有代表處理與法共通之事務如郵電等項。教會屬西班牙。住民使用法、西兩國之貨幣。

**愛斯蘭**④——一九一八年由丹麥脫離而獨立。一九二〇年制定憲法。外交依丹麥之外交機關行之。但條約上之義務，非經本國政府承認，不受其拘束。國會由四十二名議員組成。依普選選舉由各選舉區選

① Smarino ② Monaco ③ Andorra ④ Iceland

取最多數者三十二名，四名由首都用比例選舉選出，任期四年，由全國用比例選舉選出任期八年者六名。更由此任期八年之議員及由其他議員選出之八名，組成上院，以其餘二十八名組成下院。丹麥王爲主權者。內閣由總理，教育及司法，財政等部長組成。

列支敦士敦①——係在奧瑞之間的一小公國。一八六六年始行獨立。一九二一年制定憲法，國會係一院制，議員十五名，任期四年。依比例代表制普選選舉。現在元首法蘭西斯第一②於一九二九年即位。

① Liechtenstein ② Prince Francis I

## 二 法蘭西革命以來歐洲各國元首更迭表

### (1) 英國

喬治第三, 一七〇一至一八二〇年。

喬治第四, 一八二〇至一八三〇年。

威廉第四, 一八三〇至一八三七年。

維多利亞女皇, 一八三七至一九〇一年。

愛德華第七, 一九〇一至一九一〇年。

喬治第五, 一九一〇至——

### 首相:

幼比得, ① 一七八三至一八〇一年及一八〇四至

一八〇六年。

格倫威爾, ② 一八〇六至一八〇七年。

波特蘭公爵, ③ 一八〇七至一八〇九年。

波西發爾, ④ 一八〇九至一八一二年。

利物浦伯爵, 一八一二至一八二七年。

坎寧, 一八二七年。

威林頓公爵, 一八二八至一八三〇年。

葛雷伯爵, 一八三〇至一八三四年。

莫爾本子爵, ⑤ 一八三四年。

皮爾爵士, 一八三四至一八三五年。

莫爾本子爵, 一八三五至一八四一年。

皮爾爵士, 一八四一至一八四六年。

羅塞爾爵士, 一八四六至一八五二年。

德被爵士, 一八五二年。

亞伯丁伯爵, 一八五二至一八五五年。

盤麥斯頓子爵, 一八五五至一八五八年。

德被伯爵, 一八五八至一八五九年。

① William Pitt, the Younger ② Lord Grenville ③ Duke of Portland  
④ Spencer Percival ⑤ Viscount Melbourne

盤麥斯頓子爵，一八五九至一八六五年。  
羅塞爾爵士，一八六五至一八六六年。  
德被伯爵，一八六六至一八六八年。  
的士累利，一八六八年。  
葛雷斯頓，一八六八至一八七四年。  
的士累利，一八七四至一八八〇年。  
葛雷斯頓，一八八〇至一八八五年。  
邵魯智巴里侯爵，一八八五至一八八六年。  
葛雷斯頓，一八八六年。  
邵魯智巴里侯爵，一八八六至一八九二年。  
葛雷斯頓，一八九二至一八九四年。  
婁智波里伯爵，一八九四至一八九五年。  
邵魯智巴里侯爵，一八九五至一九〇二年。  
巴爾福，一九〇二至一九〇六年。  
康白伯爾般勒曼爵士，一九〇六至一九〇八年。

附錄

愛斯葵，一九〇八至一九一六年。  
魯意喬治，一九一六至一九二二年。  
波那羅，一九二二至一九二三年。  
鮑爾溫，一九二三年。  
麥克唐，一九二三至一九二四年。  
鮑爾溫，一九二四至一九二九年。  
麥克唐，一九二九至——

(2) 法國

路易第十六，一七七四至一七九二年。  
第一共和國，一七九二至一八〇四年。  
拿破崙第一，一八〇四至一八一四年。  
路易第十八，一八一四至一八二四年。  
查理第十，一八二四至一八三〇年。  
路易腓力，一八三〇至一八四八年。  
第二共和國，一八四八至一八五二年。

七六五

拿破崙第三，(皇帝)一八五二至一八七〇年。

第三共和國總統：

狄哀耳，一八七一至一八七三年。

馬克麻洪，一八七三至一八七九年。

葛來威，一八七九至一八八七年。

沙的卡那，一八八七至一八九四年。

卡息米耳佩累，一八九四至一八九五年。

福爾，一八九五至一八九九年。

勞貝，一八九九至一九〇六年。

法雷耳，一九〇六至一九一三年。

傍卡累，一九一三至一九二〇年。

對沙涅爾，一九二〇年。

米樂安，一九二〇至一九二四年。

杜邁格，一九二四至一九三一年。

杜美，一九三一至一九三二年。

雷伯倫，一九三二至——

(3) 俄國

喀德隣第二，一七六二至一七九六年。

保羅，一七九六至一八〇一年。

亞歷山大第一，一八〇一至一八二五年。

尼古拉第一，一八二五至一八五五年。

亞歷山大第二，一八五五至一八八一年。

亞歷山大第三，一八八一至一八九四年。

尼古拉第二，一八九四至一九一七年。

一九一七年後為共和國。

(4) 意大利

厄曼紐厄爾第二，一八六一至一八七八年。(一八

四九至一八六一年為撒丁王)

罕伯特，一八七八至一九〇〇年。

厄曼紐厄爾第三，一九〇〇至——

① Casimir-Périer ② Félix Faure ③ Emile Loubet ④ Paul Deschanel ⑤ Doumer ⑥ Lebrun ⑦ Humbert

教皇：

皮阿斯第六，一七七五至一七九九年。  
皮阿斯第七，一八〇〇至一八二三年。  
利奧第十二，一八二三至一八二九年。  
皮阿斯第八，一八二九至一八三〇年。  
葛列高利第十六，<sup>①</sup>一八三一至一八四六年。  
皮阿斯第九，一八四六至一八七八年。  
利奧第十三，一八七八至一九〇三年。  
皮阿斯第十，一九〇三至一九一四年。  
本尼狄克特第十五，一九一四至一九二二年。  
皮阿斯第十一，一九二二至——

(5) 德國

至一八〇六年爲止，係神聖羅馬帝國之一部。  
一八一五至一八六六年，爲德意志聯邦之一部。  
德意志帝國，一八七一至一九一八年。

附錄

威廉第一，一八七一至一八八八年；兼任普魯士王，

一八六一至一八八八年。

腓特烈第三，一八八八年。

威廉第二，一八八八至一九一八年。

共和國總統：

亞伯特，一九一九至一九二五年。

興登堡，一九二五至一九三二年，又自一九三二至

一九三四年。

帝國首相：

俾斯麥，一八七一至一八九〇年。

卡普里微，一八九〇至一八九四年。

和恩羅厄，<sup>②</sup>一八九四至一九〇〇年。

普羅，一九〇〇至一九〇九年。

柏特曼和爾味，一九〇九至一九一七年。

米哈亞力斯，一九一七年。

七六七

① Gregory XVI ② Prince Hohenlohe

赫託林，一九一七至一九一八年。

麥克西米林，一九一八年。

(6) 普魯士

腓特烈威廉第二，一七八六至一七九七年。

腓特烈威廉第三，一七九七至一八四〇年。

腓特烈威廉第四，一八四〇至一八六一年。

威廉第一，一八六一至一八八八年；兼任德皇，一八

七一至一八八八年。

一八七一年後，為德意志帝國之一部。

(7) 西班牙

查理第四，一七八八至一八〇八年。

約瑟波那帕脫，① 一八〇八至一八一三年。

斐迪南第七，一八一三至一八三三年。

伊沙伯拉第二，② 一八三三至一八六八年。

薩伏衣，③ 一八七〇至一八七三年。

共和國，一八七三至一八七五年。

亞爾方索第十二，④ 一八七五至一八八五年。

亞爾方索第十三，一八八六至——

一九三一年改為共和國。

(8) 葡萄牙

馬利亞第一，⑤ 一七八六至一八一六年。

約翰第六，一八一六至一八二六年。

斐得祿第四，⑥ 一八二六年。

馬利亞第二，一八二六至一八二八年。

密格爾，⑦ 一八二八至一八三四年。

馬利亞第二，一八三四至一八五三年。

斐得祿第五，一八五三至一八六一年。

路易第一，一八六一至一八八九年。

查理第一，一八八九至一九〇八年。

曼紐厄爾第二，一九〇八至一九一〇年。

① Joseph Bonaparte ② Isabella II ③ Amadeo of Savoy ④ Alphonso ⑤ Maria I ⑥ Pedro IV ⑦ Miguel

一九一〇年後爲共和國。

(9) 比利時

一七一三至一七九七年爲奧地利君主國之一部。

一七九七至一八一五年爲法國之一部。

一八一五至一八三〇年爲荷蘭之一部。

利歐波爾得第一，<sup>①</sup>一八三一至一八六五年。

利歐波爾得第二，一八六五至一九〇九年。

亞爾伯特，<sup>②</sup>一九〇九至——

(10) 荷蘭

威廉第五，一七五一至一七九五年。

共和國，一七九五至一八〇六年。

路易波那帕脫，(王)一八〇六至一八一〇年。

一八一〇至一八一三年爲法國之一部。

威廉第一，一八一三至一八四〇年。

威廉第二，一八四〇至一八四九年。

附錄

威廉第三，一八四九至一八九〇年。

威廉美那，<sup>③</sup>一八九〇至——

(11) 丹麥

基利斯當第七，<sup>④</sup>一七六六至一八〇八年。

腓特烈第六，一八〇八至一八三九年。

基利斯當第八，一八三九至一八四八年。

腓特烈第七，一八四八至一八六三年。

基利斯當第九，一八六三至一九〇六年。

腓特烈第八，一九〇六至一九一二年。

基利斯當第十，一九一二至——

(12) 瑞典

考斯道夫第三，<sup>⑤</sup>一七七一至一七九二年。

考斯道夫第四，一七九二至一八〇九年。

查理第十三，一八〇九至一八一八年。

查理第十四，一八一八至一八四四年。

七六九

① Leopold I ② Albert ③ Wilhelmina ④ Christian VII ⑤ Gustavus III

鄂斯加第一<sup>①</sup> 一八四四至一八五九年。

查理第十五，一八五九至一八七二年。

鄂斯加第二，一八七二至一九〇七年。

考斯道夫第五，一九〇七至——

(13) 挪威

一三九七至一八一四年爲丹麥之一部。

一八一四至一九〇五年爲瑞典之一部。

一九〇五年爲獨立君主國。

哈康第七<sup>②</sup> 一九〇五至——

(14) 奧地利

至一八〇六年爲止，係神聖羅馬帝國之一部。

法蘭西斯第一<sup>③</sup> 一八〇四至一八三五年，一七九

二至一八〇六年，兼任神聖羅馬皇帝，稱法蘭西

斯第二。

斐迪南第一，一八三五至一八四八年。

法蘭西斯約瑟，一八四八至一九一六年。

查理第一，一九一六至一九一八年。

一九一八年後爲共和國。

(15) 希臘

一四五三至一八二九年爲土耳其之一部。

一八二九至一八三二年爲臨時政府。

鄂圖第一<sup>④</sup> 一八三二至一八六二年。

喬治第一，一八六三至一九一三年。

君士坦丁第一<sup>⑤</sup> 一九一三至一九一七年。

亞歷山大第一，一九一七至一九二〇年。

君士坦丁第一，(復政) 一九二〇至一九二二年。

喬治第二，一九二二至一九二四年。一九二四年後

爲共和國。

(16) 保加利亞

一三九三至一八七八年爲土耳其之一部。

① Oscar I ② Haakon VII ③ Francis I ④ Otto I ⑤ Constantine I

亞歷山大君主，一八七九至一八八六年。

斐迪南第一，一八八七至一九〇八年爲君主，①

九〇八至一九一八年爲國王。②

波里士第三，③ 一九一八至——

(註)本表所列只限於歐洲較重要國家

① Prince ② King ③ Boris III

### 三 歐洲政府增訂新材料參考書

本書前身係阿格歐洲政府之譯述，在序言中業經說明。除第三十二、三十三、三十七及四十四章爲完全新編外，其餘均係阿格原著之直譯。僅間有榮榮大端，略加增訂。其參考材料已隨時在各章註明。關於中外雜誌姑不臚舉。茲將重要參考書籍列下：

#### (一) 西文書目：

1. Raymond Leslie Buell: *New Governments in Europe*. 1934. New York.
2. Theodor Seibert: *Red Russia*. Translated by Eden and Cedar Paul. 1932. London.
3. William Bennett Munro, Ph. D., LL. B.: *The Governments of Europe*. 1931.
4. Henry Russell Spencer, Ph. D.: *Government and Politics of Italy*. 1932. New York.
5. Luigè Villari: *Italy*. 1929. London.
6. Fausto Pitigliani: *The Italian Corporative State*. 1933. London.
7. George B. McClellan: *Modern Italy*. 1933. Princeton.
8. J. Salwyn Schapiro Ph. D.: *Modern and Contemporary History*. 1815-1928, 1933.

#### (二) 中文書目：



- |              |              |       |
|--------------|--------------|-------|
| 1. 英國政府及政治   | 張雲伏譯         | 神州國光社 |
| 2. 最近歐洲政治史   | 袁道豐著         | 正中書局  |
| 3. 比較市政府     | 張銳著          | 華通書局  |
| 4. 法國的政府     | 錢端升著         | 商務印書館 |
| 5. 蘇俄政治制度    | 施伏量譯         | 新生命書局 |
| 6. 革命後之俄羅斯   | 李待琛<br>劉寶書 著 | 太平洋書店 |
| 7. 俄國革命史     | 楊幼炯著         | 商務印書館 |
| 8. 法西斯主義研究   | 張克林著         | 拔提書局  |
| 9. 德國的政府     | 錢端升著         | 商務印書館 |
| 10. 世界各國政黨研究 | 高喬平編         | 世界書局  |

中華民國二十四年八月初版

大學叢書  
(教本) 歐洲政府 一册

(37815續)

每册定價大洋肆元捌角  
外埠酌加運費匯費

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

編譯者	張慶泰
校閱者	吳貫因 戚啓芳
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

鎮

五〇八三上

