

JOHN A. LEWIS, PH.D.  
龍大均譯述

現代憲法新論

商務印書館印行

John A. Hawgood 原著  
龍大均 譯述

現  
代  
憲  
法  
新  
論

商務印書館印行

中華民國三十五年六月初版

(• 31234 滬裝)

# 現代憲法新論

滬版熟料紙

定價國幣伍元

印刷地點外另加運費

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

著 者

John A. Hawgood

譯 述 者

龍 大 均

發 行 人

李 宣 龔  
上 海 河 南 路  
商 務 印 書 館

發 行 所

各 地  
商 務 印 書 館

# 原序

近一百五十年來，各國的政體、有新興的，也有由先存的形式而經過重大變革的，本書即以這些政體做對象，依照有機體生長的程序，加以探討和敘述。既不從政體中任意分割各種制度以從事比較的研究，也不是逐個國家彼此分隔起來，而零零碎碎地品評其憲法。因此，對於憲法名詞，例如「第二院」(Second Chamber)「行政」，或「直接民治」均不分別討論。在另一方面，關於美、法、意等國的憲法，也不把應該說到的都集中在一處。本書的目的，既非提供比較政府的論文，也不是作政治地理詞典，而是把憲政的制度放在歷史背景前和彼此相互關係中加以論述。各種有關的憲法，皆依照着合理的而非獨斷的方式，安排在一處，以表現其主要的趨勢。雖則大體上仍依編年史的體裁，可是，爲着論題有中心和首尾一貫起見，有時也往往脫離這個體裁而不顧。

本書寫作的主要動機，是爲着那些研究近代史和當代政治的人們增加其對各種政體的正確知識，並更深一層了解各種憲法爲什麼和怎麼樣產生、變化或被拋棄而採用別種。所以早期憲法的遺蹟和現代憲法的前身，均加以討論。有些憲法，僅具有播種的作用，例如一七九三年的法國憲法，一八一二年的西班牙憲法，和一八四〇年的德國憲法。雖當時並未實施生效，然仍

加以注意，使得與美國、瑞典、挪威、比利時等國的成功的老資格之憲法比肩並列，這些憲法，已經百多年的繼續施行，而最近產生之憲法，其為曇花一現，抑垂諸永久，則還待事實證明。

本書並不打算把一百五十年來所有已知的憲法，均搜羅齊備，作成一部彙書。當代各國的憲法，也不及一一全部加以注意，除了作者認為具有特殊意義必須選擇者之外，所有小的共和國或王國的憲法，例如但澤 (Danzig)、摩納哥 (Monaco)、安道拉 (Andora)、克拉考 (Cracow)、聖馬利紐 (San Marino)，以至殖民列強的附庸國，聯邦會員國的個別憲法，國際憲法機構的種種形式，皆在割愛之列。關於英國政府及憲法的發展各章，作者經過相當躊躇，才把它列入本書計劃之中；因為容納於這樣狹窄的篇幅裏，很引起特別的困難。論到拉丁美洲和巴爾幹國家的憲法，作者很覺得有點草率，可是，他可以這樣聲明：這些民族對於為他們而設的憲法，也向未加以過分的注意，作者有例可援，聊以解嘲。

本書作者對資料的精密和判斷的確當，雖自負其全責，然對於許多專家寶貴意見的貢獻，仍不能不表示謝忱，尤其對於他的在倫敦和百明漢的學生得收教學相長之益，對於愛妻的襄助，極疑，和對於哈姆夫利斯博士 (Dr. R. A. Humphreys) 審閱最後的底稿，均應特別感謝。

本書範圍太大，處處精到，殆不可能，疏忽謬誤，自所難免，惟望所有瑕疵，能減至最低限度而已。全書各部分，不敢謂皆獨具創見，可是，除導論外，均極力避免綜合的論斷，即在

導論中，所表示的也僅爲一種提示而非垂爲教條，絕不敢期望每個讀者對其論斷完全同意。如果每個讀者都完全同意，那麼所謂論斷者，便說不上是論斷了。

本書分爲八篇，每篇皆冠以引言。這並非作爲每篇的提要，而是作爲一種較廣大的遠景，便於一覽無遺；蓋每章仔細的論述，或使人「見樹木不見森林」，兩者兼顧，則其弊可免。且有了引言、便於解釋所徵引的憲法以類相聚，並確定若干字眼與名詞的意義和用法，這些字眼與名詞，在政治科學上雖有習用的意義，可是，作者認爲不滿，所以仍在引言裏，加以特別的標明。

豪古德 (John A. Hawgood) 一九三九年一月一日

# 目次

## 原序

## 導論

## 第一篇 革命的憲法

### 第一章 美國與聯邦憲法

### 第二章 法蘭西第一共和國

### 第三章 法美兩國憲法的影響

## 第二篇 拿破崙式的憲法

### 第四章 共和八年的立憲專制主義

### 第五章 拿破崙憲法的影響

### 第六章 拿破崙後期的憲法觀念

目次

八四

六七

六〇

五九

四二

三〇

一一

一一

一

第二篇 王統主義的憲法……………九一

第七章 王統主義的理論和實驗……………九二

第八章 法蘭西的王統主義……………一〇一

第九章 日耳曼的王統主義……………一〇八

第四篇 議會制度的憲法……………一二三

第十章 法國的七月王政與一八三〇年……………一二五

第十一章 比利時「模範」國與一八三一年……………一三一

第十二章 一八三二年和英國立法改革……………一四三

第五篇 民族的憲法……………一五二

第十三章 意大利國家主義與一八四八年比特蒙憲法……………一五四

第十四章 瑞士的民族主義和一八四八年的聯邦憲法……………一六八

第十五章 德意志國家主義及一八四九年憲法……………一八二

第六篇 超國民的憲法……………一九七



第十六章 美國聯邦主義的危機……………一九八

第十七章 日耳曼聯邦帝國的核心——普魯士……………二〇八

第十八章 哈普斯堡帝國的綜合和分解……………二一一

第七篇 自由派的憲法……………一三二七

第十九章 法蘭西第二和第三共和……………二三八

第二十章 英國百年來憲制改革的總帳……………二五〇

第二十一章 西方憲法主義的擴展……………二六一

第八篇 肯定的憲法……………二七五

第二十二章 蘇聯的選擇……………二七七

第二十三章 美國的路線……………二九四

# 現代憲法新論

## 導論

在現代以前，許多民族的偉大文明都幾乎始終不變地靠着一二種形式的專制政體而樹立起來，祇有在古代希臘的政府中，存在着花樣翻新變化多端的政體，使亞里斯多德 (Aristotle)在研究過一百五十八種不同的憲法之後，得歸納出其著名的六分法，把政體分爲三種好的和三種壞的，這十足表現出希臘民族的政治天才。由於這種天才的貢獻，尤其是由於亞里斯多德政治科學天才的貢獻，他的六分法直到十八世紀中葉，還完全適用，甚至到了今天，還保持着相當的價值。

不錯，對現實具有卓越觀察力的馬基阿未利 (Machiavelli)，曾把亞里斯多德的定義，加以曲解，說道：一個政府，爲着要成爲好的，有時卻須是壞的，可是他的「好」的觀念僅屬於空想，而他對於「壞」的理解，卻根據着亞里斯多德所未會寓目的資料。其實，祇在近一百五十年來，關於國體與政體的分類需要，跟隨着世界上大部分國家和政府的變化，而重新改造過，但在這改造的洪爐中，亞里斯多德的結論，仍保持着其顛撲不破的核心。他的分類祇須加

以擴充，以包容現代政府所有的綜合轉變，固不必視為陳舊而棄若敝屣。

十八世紀爲憲政發展的重要時期。昔日「新的王權」(New Monarchy)，曾以其種種顯赫的活動誘引民衆放棄了中古普遍性的世襲權，而崇尚新興的許多虛榮，可是到了十八世紀中葉，其聲威已趨於極度衰頹。實則早在十六世紀末期之前，已經露出了破綻。緊接着「荷蘭合衆國」(United Netherlands)興起之後，約半世紀而有「英國王位虛空時期」(The British Interregnum)，這樣把王權戳穿了一個大窟窿，雖有國內的「復辟」(Restoration)和國外的「大皇帝」(Grand Monarque)，然對此都不能有所補救。十八世紀之初，法國的「王政舊制」(Ancien Régime——卽「新的王權」在那時候所變成的)，已經採取了守勢，並且在政府方面，很可憐地着着讓步，思所以恢復聲望而保全面子。當時潮流所趨，憲法發展分爲兩途，英國方面主張解放寡頭政治，歐陸方面則傾向於開明專制。孟德斯鳩(Montesquieu)其著「法意」出版於一七四八年)以其學說傾倒一時，使人開始了解憲法須配合國情，「一國的榮肉也許是別國的毒藥」，雖有一些個別的憲法看來大可令人稱羨，可是，卻沒有一種理想的標準憲法，可以適合於任何的民情和所有的環境。這種政治上的相對論，既注意時間和空間，更考慮性質和數量，對於憲法的研究與評價，在方法上，可以說是自亞里斯多德以後第一次重大的進步。

研究憲政既闢了新途徑，同時，訂製憲法也找到了新方法，成文的憲法，開始出現於十七

世紀，可是具體而微，存廢無常，到了十八世紀的末葉，才成爲一種風氣而傳播起來。在這時期以前，有些國家的一部分憲制，已經寫成文書而結晶化起來，惟大部分卻還沒有。各國的憲政史，可上溯至數百年之久，其中往往出現着具有憲法意義的文書，點綴於每階段之間，可是，這些文書卻沒有那一件，單就其本身說，可以名爲憲法，且其所具有的根本效力，亦彼此有廣狹久暫之不同。有些不過是羊皮紙片的手諭之類，其效力視乎國王每天的好惡，有些卻是自由邦國的公民所共守的永久契約，而爲其後代子孫所照樣承認的。在這兩極端的中間，還有種種色色的文書，例如憲章(Charters)、法規(Statutes)、敕令(Bills)、條約的條款(Treaty Clauses)、政治遺囑(Political Testaments)、政務詔典(Pragmatic Sanctions)、宣言(Manifestoes)和證書(Undertakings)，這些東西，好像有刺果殼一般跟着年代的增加而黏附於政體上面，到後來，越弄越複雜，便像個裝破布的袋子，所有的內容，雜亂得不成樣子，幸虧十七世紀的專制君主能夠指着自己的鼻尖，說一聲「朕就是國家」，才把這種情形簡單化起來，不過，最好的補救辦法，還是能夠指着一卷篇幅不大的公文，而說一聲「那兒就是國家」。自然，成文憲法的潮流，曾把許多麻煩同時帶了進來，可是，卻給各國政府也帶來了明白和精確的體制，那是以前所沒有的。

對於政制的意義，既有了新方法去加以研究，更有了新技術去加以確定並編成法典，這樣便大有助於各國政體之改革，從一七七六年以後，形成了一種普及的運動。各國政府經過數

百年的停滯，至是相繼把其傳統的憲法加以修正，革新或廢棄。從一七七六年至一八〇六年這三十年間，政制上起了重大變化的國家，先後有北美洲的英殖民地（在這期間獨立的北美十三邦和加拿大）、英屬印度（東印度公司的特殊地位經過考察並重新規定）、瑞典、法蘭西（包括那些受着法蘭西共和國及一八〇四年以後法蘭西帝國所影響的鄰邦）、愛爾蘭（在這期間曾一度獲得並喪失了立法上的獨立）。其在奧匈帝國，則哈普斯堡王室的統治，雖有約瑟夫二世（Joseph II）開明的激勵（Aufgeklärte Stimulus），卻對憲政的維新，極力深閉固拒。英國雖有喬治三世（George III）和托姆班（Tom Paine）這一班人，也仍蹉跎時日，因襲故常，拒絕政制上的任何改革。西班牙和普魯士正臨到大變動的前夜，可是還留戀於衰頹零落的政治光榮；俄羅斯帝國由卡薩林（Catherine）經保羅（Paul）到亞歷山大（Alexander）這幾代君主，都還深信：政府的組織即使對他國是很好的，也不能視作一種舶來品而隨便採用；至於巴爾幹諸國，則在土耳其政府腐敗的統治之下而仍然熟睡未醒。正好和這些變動與反動處於對照的地位的，當時有兩種曾在政治上富有意義的古老制度，退出了舞臺，一七九八年，寡頭政治的威尼斯共和國，一八〇六年，神聖羅馬帝國，就沒有經過憲法修正的接觸，而被淘汰了，這兩種制度的消滅，其實並沒有使人灑一掬同情之淚；還有波蘭的王冠共和政體（即選舉的君主政治），在受着瓜分痛苦之中，產生出一種新型的成文憲法，作為她的回光反照。

有好些條件，在十八世紀最後的二十五年間，打開了憲政改革潮流的隄障，且在近一百五

十年間，不時把這些隕障開放或閉塞，而這些條件，視世代變遷而大異，很不容易加以歸納，便成一些通則。還有旁的國家，祇是從事點滴的改造，雞零狗碎地逐步修正其制度而避免了金盤的改作，其所以致此的那些條件，也就相當複雜，很不容易加以綜合的論斷。促進憲政改革的動力，自然有很多種，可是具有特別的意義，並且從政制的觀點研究問題時很容易忽略的，卻有兩事應該指出，那就是經濟的壓力和對外政策的考慮，這兩種動力往往共同發生作用，或互相影響。自然，我們不應該忘記了學說力量的支配，陸克 (Locke) 和一些民約論者，盧騷 (Rousseau) 和國民公意的觀念，邊沁 (Bentham) 和樂利主義，以至黑智爾 (Hegel)、歐文 (Owen) 和馬克思 (Marx) 等人的思想，都有其不可磨滅的影響，可是十八世紀末葉，法蘭西 憲政的擡頭，正在與那一班反抗王室專制和貴族特權的各國叛民締結政治同盟之後，由於這個同盟的成立，法國 弄到財政困難，幾乎不堪收拾，而統治者對於政治改革的激烈要求，便減低了其抵抗力，還有俄羅斯 在二十世紀初期的憲政變革，也跟隨着與兩大民主國訂立「政治協商」 (Political entente) 之後，由於履行這個協商的義務，遂捲入兩年的戰爭漩渦，弄到筋疲力竭，經濟陷於破產。當着一個君主專制政治或寡頭政治的國家，與別些民主國家訂立政治協商，便冒着很大的危險，很有可能惹起本國憲政的劇變，因為這種協商，等於默認民主國家能夠成爲強國，而於外交上站在平等的地位。自然，要是一個小的自由邦，或民主國接受和那具有專制政府的強大國家訂立政治同盟（或於提出要求時而拒絕這樣的同盟），那末，這個小國

的自由政制，也都冒着危險，不過，像這種情勢卻很少發生，要是加盟的雙方差不多勢均力敵，那末，佔優勢的趨勢的，卻不是離開而是傾向於自由和民主政治化的，在雙方決戰之後，勝利國的政制成分常被採用於戰敗的領土之內，甚至遠及於受感化的中立國。最好的例證便是革命的法蘭西傳播其憲政思想和法規於四方，還有一九一四至一九一八年戰爭結束之後，勝利民主國的政制影響及於全世界的憲法改造（特別是戰敗國和被解放的民族），這些都是很明顯的事例。至於當代法西斯主義極權政治的傳播，並不藉助於同盟與戰爭，蘇維埃政制，除了極短促期間之外，其傳播也歸於失敗，這些現象，如按照着上述的線索，卻不大容易解釋了。在較前些時期，卻可找着好些事例，一國政體的成功，往往引起遠方民族自動的仿效，而從事於憲政的競賽，例如拉丁美洲諸國，採用美國憲法的特點，日本於一八八九年抄襲西歐的憲法，尤其是以普魯士（Prussia）憲法為藍本，因為從一八六〇至一八七〇年以後，普魯士在國內和國際方面都有輝煌的成功，所以使日本刻意去模仿他的憲法；至於憲制之被人反對，好像蘇維埃埃制度所受的，那也不是沒有前例，一七九三年法蘭西的雅各賓黨（Jacobin）憲法，在當時約經五十年之久，都為世人所輕視。

一個有趣的較近的變化，要算蘇聯憲法的正式民主化，那是緊跟着和民主的法蘭西締結同盟之後而產生的，至於捷克斯拉夫，則在極權政治和半極權政治的強鄰壓迫之下，而仍維持其民主政治，一方面由於和法蘭西締結同盟而受其鼓勵，另一方面也由於相信英國會，因為她是民

主國家，而以好意相待。可是最顯著的，還是波蘭自恢復獨立以後，在憲政上，任意地隨風轉舵。當威爾遜和平十四原則提出後，世界的改造，要以保障民主政治的安全為指針，波蘭在那個時期。從故墟中復活起來，入世後，還帶着威爾遜的手澤，那便是一九一九年的「小憲法」，當時粗悍的比爾蘇斯基 (Pilsudski) 也同意於斂藏其獨裁之劍而加進一純正的民治政府；一九二一年。波蘭採行一相當完備的憲法，可以說她已走進了法蘭西的政治軌道（她和法國簽訂同盟條約，並曾由法國派遣軍事考察團到波蘭），而這一紙憲法，無論在精神以至在文字方面，都簡直是法蘭西第三共和憲法的忠實抄本，可是不久便有排俄的緊張，和親德的熱烈出現了「強有力政府」運動，把比爾蘇斯基 擁上舞臺，造成一九二六年的政變，而憲法的修改便着眼於增加行政的實權，減少立法的力量；繼則意大利 的經濟和思想勢力侵入波蘭，在一九三〇年以後，無黨派的國家之說（其實是意大利 一黨治國的變相），一時甚囂塵上，當時認為這是解決波蘭困難的唯一途徑，於是，出現了「無黨派集團」 (Non-Partizan Bloc)，主張和政府合作，而不再從事黨派無限制的鬭爭；德國 新制度的壓力，波蘭雖有所感受，可是並不很久，即有一九三五年憲法的公佈，設立半獨裁的元首和羸弱無能的議會。自此以後，國際情勢強迫波蘭採取新的孤立主義，在憲政方面，則傾向於騎牆辦法，介乎法西斯主義和民治主義之間，而於兩者皆不即不離，可是對外政策影響於國內制度既有那麼敏銳的力量，除非像古代的波蘭在君主專制與民主政制之間，在法治與無治之間，很長期地維持着懸繩上行走搖搖欲墮的均



衡，否則波蘭憲政的天平傾斜於那方面，仍然大部分要決定於國外的情勢。

有些國家，資源豐富而地理位置又和其他列強距離很遠，這樣的國家，在其憲法進展中，自很少受着考慮對外政策和經濟需要的影響，在現代世界中，這樣的國家，可以美國為例，就潛力說，蘇聯也處於同等的地位，還有大英自治澳洲和新西蘭，最少也具有同樣不受沾染的特點，經過最近國際情勢演變之後，在國家稠密的歐洲、南美洲，以至菲、亞兩洲的每一角落，除蘇聯外，無論那個國家，都不能說對於外來政治經濟的影響，具有任何程度的免感性。祇有十分完備的自給（這是有些國家因為補救經濟上和戰略上的弱點，最近在自給政策（Anarchy）名義之下，所企圖達成的）或十分完備的自足（這是在一二民族似乎天然具有的或在其他若干民族最近用種種的宣傳技術而灌注於他們自身的），才似乎可希望對今日世界上大多數的國家，具有那麼樣的免感性。其實，無論書本上怎麼說，在現代大世界中，政治和經濟都不能離開了政府，也不應該離開了政府。由純粹的政治理論提煉出來的各種政體，或須高藏於天府，或可實施於地上。有些國家對於會在他處試行有效的政治主張和規程，表示輕視，不屑有所採用，這樣國家所患的是制度上的虛脫病，反之，像奴才一般的抄襲人家的成規，那就要害着制度上的消化不良症了。現代世界，由於印刷，和新的大規模的傳形和播音工具之發達，所以各國關於政體和政治實驗的情報，彼此得以自由交換，這就使任何政制都不能在孤立中發展起來，好像上古世界那麼普遍，中古世界那麼常見，以至現代世界初期還爲人所知道那麼樣子。

如果有人宣稱：本國的政制理想，不是一件輸出品，其他民族的也不可以輸入本國來那就說得不對了。這些東西會不脛而走的。是不是這種向着轉變的趨勢，（自從美洲英屬殖民從英國政制中，就他們所見到的，引伸出一些有防制作用的和非正統的結論，並且把這些結論再輸出於全世界以後，由於各方面的動因，這種向着轉變的趨勢，便成了現代憲法的特色。）已經產生出更適當更滿人意的政體，勝過了那由本國自力發生的固有制度，例如中國人、日本人、阿斯特克人（Aztecas）和十六世紀以前英國人所有的，這倒是可辯論的題目，而且應該就個別事項去加以考究的。要是關於德意志第三帝國，說牠沒有受着「神聖羅馬帝國」的影響，而卻大受慕沙里尼之賜，或關於美塔克薩斯將軍（General Metaxas）的「第三希臘文化」，而說牠是來自培利克利斯（Pericles）的雅典人的悠遠而不經意的呼聲，這都不是一種非難。如果法西斯主義的重要原理超越了阿爾卑斯山，甚至也許滲透到希臘的派利阿斯港（Piræus）——雅典的海港，這些原理之所以該被判罪，卻不因爲這事實的本身，第三希臘文化，或任何其他文化，要是從轉變而來的，而不是低級的，便能夠卓立於天地之間，這就使人回憶起亞里斯多德的名言：「最好的政府必須是最好人員所管理的政府。」爲着研究和分類的方便起見，我們把制度當作孤立絕緣的，而加以分析，並且撇開牠們的行政人員而單獨去處理。可是，有一樁使人清醒的事實，必須常常記住，那就是一切制度在牠們的本身，既沒有始也沒有終。



# 第一篇 革命的憲法

現代世界第一批完備的成文憲法，都緊跟着推翻君權制度之後，這是很有意義的。牠們都是革命的產物，成功的革命黨人，建立起新國家的組織都一致自動地採用共和政體。說到共和政體，在一六四九年的前數年，英國人連做夢也不會想到的，這正像一七九一年在法國，和一七七四年在美國一樣，可是那「人民的公約」那具有現代意義的成文憲法的第一次嘗試（數年後，英國的「政府組織法」(Instrument of Government)，是更費精力的嘗試)，就是共和政體，例如英屬美洲殖民地，在「獨立宣言」發表後，即有十一邦共和憲法的告成（尚有羅德島 (Rhode Island) 和康涅狄格 (Connecticut) 這兩邦修正他們的殖民地規約作為憲法），例如法蘭西，雖則第一次的革命憲法（一七九一年的憲法）還不過對君權加以桎梏，可是，一七九三年和一七九五年的憲法，都是採用共和政體的。

現代世界第一次憲法流行時期，第十八世紀最後的二十五年（據爾憲政努力 and 成就都是零星的孤立的），可以就其特點而名之為共和制度的自動發生時期（十五童）而不可分的共和國，像在「政府組織法」下的統一的英倫三島和革命第三年的法蘭西；互異而趨於聯合的共和國，像在「邦聯約法」(Articles of Confederation) 和「聯邦憲法」(Federal Constitution) 下

的北美合衆國。

要是不提及那種自動發生的情形，祇就他們的共和主義來說（除了二二顯著的例外），這些主義已反映於當時或以後的歐美各國其他憲法之中。

## 第一章 美國與聯邦憲法

要是美國的聯邦憲法，在一七八七年菲列得爾菲亞（Philadelphia）會議中竟致流產，要是哈密爾敦（Hamilton）、馬提松（Madison）、和哲（Jay）發表在「聯邦主義者」（The Federalist）的雄論，竟像對牛彈琴，不會博得讀者的同情，要是俾爾德先生（Mr. C. A. Beard）的「堅決的少數派」不夠頑強，不夠機巧，或不夠運氣，而且各邦竟拒絕簽署，即使是這樣，這個憲法仍值得研究政制的人們去特加注意，因為這是現代第一道內容豐富的成文憲法，其運用以整個國家為範圍，其產生由於國民代表會議，其作用在確定聯邦的人民政府之機構。其效力能夠及於疆域廣大人口調勻的領土之上。這個憲法，總可在歷史上政治紀錄上佔着一個地位，和英國的「政府組織法」，德國一八四九年的法蘭克福（Frankfurt）憲法，先後輝映。即使對當時的目的，同樣地不會產生近效；到後來也會證實了同樣地具有播下憲政種子的作用，而收穫於將來。

然而，這是被人採用並且幾乎立即實施的憲法，經過一百五十年，仍然施行有效，實質上沒有什麼條文的變更，其實施的地方，不但推行於其原定的區域，而且還擴大到數倍面積和人口的領土，牠在憲法的典章中，簡直取得了無與倫比的重要地位。這樣的長壽，姑不問其墨靈法中的優點抑或劣點，至少牠使美國憲法具有那麼樣的魔力，成爲現代文明的首要奇蹟之一。當着闊綽揮霍的法蘭西跑過了十二套花樣翻新的根本大法之後，偶然找着一八七五年的三件襯成便服，才發覺了這些卻意外的經久耐用，美利堅合衆國則在世界舞臺之上，始終披着一七八七年的立憲大衣，歲月增加了，那大衣上的補綻也東一處西一處添多了，雖到了二十世紀爭炫時髦的場中，那十八世紀的舊製卻還能夠維持場面，不致於捉襟見肘哩。

在現代國民憲章中，以一紙文書，確立相當完備的政府機構的，要不能不讓美國憲法佔着第一把交椅，試問現代這第一部憲法是從那裏來的呢？牠不是全部結構都從「美國革命」那裏跳出來的，好像希臘神話裏智慧女神從天帝（Zeus）的額頭跳出來一般。這正像「印花稅法」（Stamp Act）不約作爲美國革命的起點一樣，美國憲法是從東西兩半球盎格羅薩克森（Anglo-Saxon）民族數百年的經驗演進而來的，而這個經驗之所以累積日富，則由於對世界有更廣大的影響和國內外專家有許多深切的論評。

當時絕沒有普遍地覺得需要一個有實力的國民政府，把十三個「聯」邦都統治起來，在「獨立宣言」裏所呼出的光芒萬丈的建國熱誠，很快就衰落下來，變成了退縮的各邦孤立主義

議，一年之後，產生出「邦聯約法」，拿來和「獨立宣言」相對比，簡直有「狗尾續貂」的陋態，可是對於這樣的一紙約法，表示厭惡的仍大有人在，從中多方掣肘，這樣，便擱置了四兩年頭。最後，到了一七八一年，馬利蘭 (Maryland) 批准了這些條例，才得開始實施，當時還生存的熱心建國志士們，也許踴躍高呼說：「這一天，我們成立了國家」，其實，這距離真相還得很啊。

這個「邦聯約法」的要旨，在爲着那十三邦設立一個全體形式的政府，替代了英國的官廳，可是這個新政府對於十三邦中的任何一邦，都不得違反其意旨。他們所成立的，大家都承認是一種友誼的聯盟，而非國民政府，所以第二條款規定：「每一邦保留着牠的主權，自由和獨立，以及沒有經本約法明文規定委託合衆國會行使的各種治權、法權和政權。」其所委託的權力是那麼微薄，所以華盛頓就立即指出其中的弱點，說道：「國會裏沒有一種控制的權力，要進行戰爭是不可能的。」哈密爾敦 (Alexander Hamilton) 也極力主張：「我們應該馬上擴大國會的權力」。當時在國會裏各邦不問大小，都平等地派遣代表出席，可是卻少了一個有力的執行機構，沒有總統，沒有國府，也沒有軍政財政的實權，國會所能爲力的祇是向各邦作立法的建議，或討索金錢和軍隊。各邦對於國會的立法建議，以至金錢和軍隊的討索，都有置諸不理的自由。

在一七八三年恢復和平以後，跟着有一個不景氣時期，中央的弱點一天天暴露出來，事實

上證明了國會沒有充分的力量去處理許多戰後全國性的問題，急得華盛頓不禁跳起來說：「擁護專制主義者發覺我們不能統治自己，會怎樣地興高彩烈！」並且描寫一七八四年的邦聯政府，說是：「一個餓得半死的跛脚政府，常常離不了拐杖，每一步都東歪西倒要倒下來的樣子。」

這樣蹩脚的情形。惹起大家的不安，希望得到一個較有實力的政府。關於這樣政府的性質，仍然衆說紛紛，莫衷一是，但最低限度，贊成有一個政府能夠強迫英國和西班牙履行條約的義務，和拿出權威解決邦界的糾紛，這卻是一致的意見，除了這個共同的願望外，還有各邦的種種利益，那是「邦聯約法」所直接反對的，而把事態逼得有出路的正是各邦的種種利益。一七八五年弗基尼亞 (Virginia) 和馬利蘭 (Maryland) 在阿雷桑德利阿 (Alexandria) 舉行商務會議，而根據這個會議的決策，更有一七八六年阿那波利 (Annapolis) 會議的召集，所有各邦都在邀請之列，而實際遣派代表出席的祇有五邦而已，所討論的多屬於共同的商業利益，在這次會議中，通過一案，請求國會召集邦代表大會修正，並加強「邦聯約法」，國會接受了這項建議，於是，十三邦中有十二邦遣派代表，舉行一七八七年的菲列得阿菲亞 (Philadelphia) 會議。

十三邦的各階級民衆，因爲「邦聯約法」不能產生有力的政府，維護他們的利益，而採取法定的手段，經由邦聯政府去修正那些約法，又不可能，所以在開始的時候，祇好試用商約的



辦法去補充那「邦聯約法」的缺陷，其後，舉行大會，表面上還以修正那紙約法相號召，實則是着手於全部廢除。這麼一來，合衆國兜了一個大圈子，延遲七年之久，才採納了托姆班（Tom Paine）在他的「特別危機」一書中所發表的意見：「讓大家舉行一個大陸會議，產生一個大陸憲章，在國會會員和邦代表大會會員之間，劃清楚事務和法權的界限，常常記住我們的實力和幸福，都是整個大陸的，而非一州一邦的，……我們有的是機會和援助，在地球上面建立起那最高尚純正的憲政。」

大會終於開成了，可是分子複雜，派別紛歧，沒有那一件案能得着幾乎全體通過，而不經過各派別間的一番勾心鬪角的。當時大會裏分成三個基本的派別，而互相對抗：大邦對抗着小邦，東部對抗着西部，北方各邦對抗着南方各邦。最後的一種派別，當時並不認爲重大，祇是使用妥協的辦法便很容易排除了，雖則馬提松（Madison）曾對大會警告道：「我們中央政府的最大危險，便是大陸南北雙方相反的利害，彼此互相對抗。」

在開會之初，各方面交來許多提案，先有弗基尼亞（Virginia）方案，由幾個大邦提出，主張加強團結；這個方案交付委員會審查。次有新澤西（New Jersey）方案，主張嚴格的聯邦，並充分保障各邦的權利，這個方案由小邦提出，經大會多數反對而不能成立，還有個人建議，則由平克尼（Charles Pinckney）和哈密爾敦（Alexander Hamilton）相繼提出，後一個提議，據哈密爾敦說是依照着英國憲法的最優點而製成的。平克尼的提議被拋棄了，哈密爾敦的

也不合大會代表的胃口。當時康涅狄格 (Johnson of Connecticut) 曾提及：「這位來自紐約的紳士博得人人恭維，可是誰也不附和他。」

最後，經過幾度重要的妥協，才把大會討論的結果交付起草委員會去整理。起草委員會所採用的資料，包括「邦聯約法」，修正的弗基尼亞方案（代表大會的意見），新澤西與平克尼方案（沒有修改，可是大會也不表示要採用），以及各邦的憲法。草案脫稿後送交大會，經過新的修正，才於一七八七年九月十七日正式通過。

這個憲法的最後修正案分爲七條，每條復分爲若干節，第一條規定聯邦的立法及對各邦的限制；第二條規定行政首領的選舉及其權力；第三條規定司法權，與其區域及行使的程序；第四、五、六、七各條，則關於其他雜項，包括修正憲法的手續及各邦批准憲法的條件在內。

這個憲法的基本淵源，實來自英國憲法的歷史和實際運用。採用英國制度那麼多，所以制憲會議席上就有人表示反對，說：「我們老是跟着英國憲法走，連沒有採用理由的地方也都搬過來了。」有些成規的抄襲，根據着英國過去的經驗，而沒有承認，那不是不可能的，尤其是英國一六五三年的「政府組織法」〔那是一種硬性的成文憲法，受着哈林吞 (Harrington) 思想的影響而草成的英國根本法〕，但大部分還是以當時英國現行的憲法爲藍本，像美國人在一七八七年所見到的或生活上實際體驗過的。

美國人對於英國憲法的認識，本有許多重要的源流，他們所看到的英國憲法，透過了陸克

(Locke) 的見解，陸氏以為政府就是一種契約，而以保障財產所有權為其主要的目標，他把革命清算期 (Revolution Settlement) 的英國憲法，認作這樣的契約；他們所看到的英國憲法，也透過了布拉克斯同 (Blackstone) 的見解，布氏從狹義的法理家的觀點，描述英國的憲法，祇解釋其理論，而忽略較近的實際發展；他們所看到的英國憲法，更透過孟德斯鳩 (Montesquieu) 的見解，孟氏以為三權分立是憲政的主要特點，也即英國自由與良好政府的基礎，美國人自革命以後，以至處於英國殖民政府之下，都和英國有所交涉，因此獲得英國憲政上的經驗，而在較後的期間，他們親眼看見一個毫無控制而行使否認權的行政機關，更有對立法機關不負責任的一班官吏。他們觀察英國憲法的特殊立場，便決定了怎樣採用其若干成規，以適應自己的需要，把從大英王國得來的法制精義加以融會貫通，以應用於新共和國的環境。

還有那些根據「獨立宣言」，或模仿古老的「殖民地規約」而草成的各邦憲法，也是一七八七年聯邦憲法的直接源泉。其中許多條款大都抄襲那些文獻，往往有隻字不易地搬過來的，雖則這些憲法所根據的大部分觀念，可追溯到一七七六年以前，可是那些獨立各邦的政府，憑着自身的經驗，已把這些觀念，加強其效力或注意其缺點。

議會兩院制度，除了兩邦外，都一致採行，其名稱參議院 (Senate) 和衆議院 (House of Representatives)，更是各邦所通用的。所以在聯邦憲法中出現了這個制度，卻不大引人注意，而擁護這個制度者，反白費勁去說明理由。哈密爾敦 (Hamilton) 在「聯邦主義者」上說

過：「像參議院這種制度，爲了保障人民防範他們自己偶然的錯誤，有時卻是很需要的。」麥孫 (Jefferson) 在聯邦憲法通過後由法國歸來，適和華盛頓同用早餐，因表示反對聯邦立法採用兩院制，華盛頓對於這一番抗議，不置可否，反向他詰問：「爲什麼你把咖啡傾注入碟子裏？」麥孫答道：「爲的使咖啡變涼」。華盛頓就說：「恰好像這樣，我們把立法權傾注入參議院這個碟子，也就是爲了使牠變涼啊。」這一番話正好給社會和憲法的史家作註解。

設立兩院而有互異的代表基礎，這個原則是從康涅狄格 (Connecticut) 邦的憲法採擷過來，作爲一種折衷辦法的，因爲在制制會議中，本分爲旗鼓相當的兩派，其一，主張採行弗基尼亞 方案，(國會分爲兩院，由人民直接選舉代表組成第一院，復由第一院的議員，就各邦立法院指定的候選人選出議員，組成第二院。) 其一，主張由各邦選派代表組成一院的國會。自從一六九九年以後，康涅狄格 邦已經有了一個代表各市區的下院和一個人民選舉的上院，因此，美國聯邦憲法裏所包含的兩院互異代表基礎制，實脫胎於康涅狄格 邦的憲法，但是，哈密爾敦 在「聯邦主義者」上，卻很費勁地指出古代羅馬 議會 (Comitia) 就分爲百夫團 代表會 (Comitia Centuriata) 和市民代表會 (Comitia Tributa)，分別根據着所代表的百夫團 和市民 而選舉——這樣兩院的並存曾經過許多年代。

合衆國總統的職掌，是以各邦總督的職掌爲藍本，實際上，關於行政元首的所有條文，都是抄襲各邦憲法的。至於副總統的職掌，則和紐約 邦一七七七年憲法所規定副總督的職掌完全

相同。

司法制度大部分從各邦所有的脫胎而來，包括以前從英國輸入的原則，即聯邦法官應在良善行爲期間，行使其職權。在「聯邦主義者」上面，有一段關於這節的評論，把聯邦憲法起草人對各邦憲法的一般態度，都總括起來了：「有些人以爲制憲會議這方面的方案，是新創的沒有前例的，其實，這種假設正和事實相反，這方面的規定不過抄自新罕普什爾 (New Hampshire)、馬薩諸塞 (Massachusetts)、賓夕法尼亞 (Pennsylvania)、德拉瓦 (Delaware)、馬利蘭 (Maryland)、弗基尼亞 (Virginia)、北卡羅來那 (North Carolina)、南卡羅來那 (South Carolina)、佐治亞 (Georgia) 諸邦的憲法，其所以採取這些藍本，也很有值得稱贊的理由。」

連那一七八七年憲法的前十項修正條款，也是從幾個邦憲法內的「權利法案」所選出來的。制憲會議最確實創始的作品，經後人斷定是關於國會權力和聯邦司法範圍的規定，可是，就在這些地方，各邦政府以前的經驗也是有幫助的。祇有總統選舉法可以算作聯邦憲法的唯一特色，而是各邦向無前例的，然而在製憲會議中，所遇着的批評，卻較許多受過長期試驗的原則來得少，這是其後實施宣告失敗的第一事還需要補充的。

可是無論從各邦憲法受了怎樣的厚賜，都並非奴隸式的抄襲。像立法權分寄於兩院且有不同的代表基礎，就是一例，牠所以被人採行，本爲了適應當時的實際需要。至於說：這種制度

會施行於康涅狄格 (Connecticut) 和古代的羅馬，卻是無關重要的；牠所以被人採用，是因為在大小邦的利益矛盾之中，牠正好提出，作為折衷辦法。

依照布賴斯 (Cord Bryce) 的意見，一七八七年的聯邦憲法，就寫作技巧的高明說：「那是後來一切成文憲法所不及的」。祇用明白簡單的文句，表達出制憲人的意旨和對象。先求一個引言，把美利堅新國家的力量與團結說明之後，次為憲法的本文，差不多全部條款都限於規定所創建的政府的權限和方式，其任務（據一八一六年馬沙爾在最高法院 (Marshall's Supreme Court) 的宣佈）不過是「建立政府的三大部，即立法、行政和司法三個部門」。第一部門通過法律，第二部門接受並執行，第三部門則解釋並加強其效力。並沒有把種種人權列舉出來，也沒有把自然明白的基本要求提出一大堆。

這個憲法的條文，用最簡潔的文字，集中力量於達成起草人所承認的四個主要目的。其第二條以強有力的行政部，確保政府的力量和效率；其第一、第三條，採用分權和「制衡」制度 (System of Checks and Balances) 以確保立法、行政、司法三部的各自獨立，而政府建立於民意之上，則由於規定行政當局，來自民選，且選舉常常按時舉行；至於公民個人自由的保障，則見於最初十項修正案，雖則大會認為修正案中關於人民權利的規定，本不是必需的，可是，由於有了這些保證，才使各邦的批准確實可靠，哈密爾頓曾說過：「美國憲法的引言構成一篇十足的權利法案。」

正建立起來的政府，其聯邦的性質也弄明白了。各邦仍分別存在是公認的；在事實上，當時大家都這樣主張：在憲政實施之下，「要是各邦的政府被人推翻了，……中央政府就不能不把他們在各自管轄的原來區域裏，恢復過來，」其後，最高法院馬沙爾（Chief Justice Marshall）又宣佈過：「沒有那一位政治的夢想家，會那樣荒唐，想把各邦的此疆彼界，都破除掉，而混合美國人民成爲一個總集團。」

不過，憲法的起草人卻並不把憲法看作各邦之間所簽訂的條約或合同，而各自仍保留着主權。對於憲法的引言，解釋的各持一說，姑撇開不提，僅就憲法的第四條來說，即宣佈本憲法是這個國土的最高法。這是很重要的，這一紙文書，所以能夠發生力量，主要的還靠着這一條規定，加以授權給聯邦政府（第一條第八節），不但得徵稅、舉債、建設國防，而且還得「爲達成此目的而創制一切必需的法規」。憲法裏的措詞方式，既像這樣的概括，所以授給政府的權力，可以很寬泛地去解釋。而聯邦政府有權對許多邦的公民直接行使權威，更增加憲法的力量。據布賴斯說：「沒有什麼比這些更能鞏固美國的聯邦制度了」，

在一八二七年左右，馬沙爾（John Marshall）曾說過：「恐怕我們的憲法不會很長久有效，豫牠的愛護人所希望的。」實則早在一七八七年，已經有許多人對制憲大會的成品能否經久，表示悲觀。哈密爾頓也說過：「會降臨於他洲的患難，也許會降臨於美國，怎能事前免除了呢？我還沒有想到好法子。」並且哥拉姆（Gorham）也發生過這樣的疑問：「能不能這樣假

設：這個遼闊的國土包括西部地方在內，在一百五十年後，還繼續成爲一個國家呢！」這樣羶虎的憲法，在一七八七年大會之後，還能繼續實施於全國，歷一百五十年之久，原因自然很多，可是也許正因爲這個憲法是「外行人所起草的而非法律專家的作品啊」。其中有些地方含糊而不明確，雖不無危險，可是，全文僅就大體上作通則的規定，也自有其好處，這樣便具有彈性，可以伸縮自如，以適合十九世紀、二十世紀的許多新需要，（自然，這仍不免落在降代的後頭，而且往往十分牽強。）因此，美國聯邦憲法到今天還巍然尙存，並沒有被推翻，祇是較原形已屈曲一些了，要是當初採取了成文憲法的完備而仔細的剛性規定，恐怕早在南北戰爭之前，便給時代的巨輪壓得粉碎了。

但是，憲法，正像一切人爲的制度，都不過是時代的產物。當美國憲法起草的時候，三權分立說正爲人所信崇，北方和南方的人民，都承認在許多邦裏可容許奴隸制度的存在，至於明白否認退出聯邦的權利，則大家以爲沒有如此規定的必要，（其實制憲會議亦覺得難於接受）；當時，工業發展微不足道，邦際貿易僅有點滴，全國性的鐵道、公路、以至空中運輸的系統，連做夢也沒有想到；全國的人口還少過現在紐約市人口的半數。從現在的觀點看來，那個憲法裏面自免不了許多缺點。雖則牠的制定和採行，確在政治方面有了空前的成就，例如施行民治政體於遼闊的疆土（以前所有的民主國家都是小國寡民的），證明聯邦主義可能實施於廣大的國家（所有的前例都是小國，而其聯邦主義也極少是完備的），可是制憲會議的先見之明，真



其認為近乎神祕，不如說是切合實際。今天在這世界上，最古老而且最成功的成文憲法，要算美國的，在某種程度之內，美國憲法，簡直成了一片可尊敬的化石，——古代思想和背景的結晶。試問怎能夠不是這樣呢？這個憲法當初爲了僅僅十萬平方英里可居住的國土而草擬的，而現在則已供二百萬平方英里之用，其中四分之三是人烟稠密的地方。這個憲法當初本爲着四百萬人以內的居民而設的，其中六分之五居於農村或小鎮，而現在則已超過一億三千万人口，其中居住於二萬五千人以上的城鎮的佔了三分之一以上的人數。在當時，美國人口以不列顛種族爲主體，而今天卻並不如此，僅是非洲種族就已超過了一千萬。在當時，居民大都以農、漁和小買賣爲生，沒有赤貧，也沒有豪富，而現在則半數以上的人民已從事製造、開礦、貿易、運輸等業，貧富的階層，判若天壤了。

美國憲法的制定，其用意本不許可輕易加以修正，故規定許多麻煩費勁的手續，以示限制，可是，從一七八七年以後，社會經濟的情況，以至政治的需要，都起了急劇的變化，不能不找尋種種辦法，把那些不適合時代要求的規定，加以修改和重新解釋。美國憲法起草人的原意在建立一個「法治的政府而非人治的政府」，但在美國所經驗的正像在旁的國家一樣，政府的當局能夠而且確實把憲法引用得走了原來的樣子，以遷就他們心上的意願。無論牠定得怎樣的硬性，無論在牠的表面，正式的改變怎樣地稀少，而牠在作用上，總會逐步反映着事物新變的形象。從華盛頓 (Washington) 到杰斐松 (Jefferson)，從馬提松 (Madison) 到查克松

(Jackson)，從凡彭楞(Van Buren)到林肯(Lincoln)，從格蘭特(Grant)到威爾遜(Wilson)，從羅斯福(Roosevelt)到羅斯福，在這個憲法之下，美國政府經過了巨大的變動，可是，牠的表面卻幾乎始終還保持着原樣。「聯邦主義者」(The Federalist)、「美利堅民主政治」(La démocratie en Amérique)、「美利堅共和國」(The American Commonwealth)和「美利堅政治制度」(The American Political System)。從各方面描寫美國的四種不同的憲法，但是，在一七八七年，在一八三五年，在一八八九年，以至在一九三三年，美國的憲法，並沒有根本上的變動。

在憲法變動的三大主要途徑之中(憲法的修正、解釋和慣例的成立)，祇有第一種作用對憲法條文的本身留着痕跡，可是必須三種並用，才能把憲法的剛性缺陷，加以補救。

最明顯的，但也是最煩難的辦法，那就是憲法條文的正式修改。這種方法是緩慢而並不確定的；在一七八七年和一九三七年之間，僅有二十一宗修正案被採行了，在憲法公佈實施後兩年，即通過最初一批的十項修正案。這十項修正案把宗教、出版、言論、集會和請願的自由，加以確定，並宣佈所有的權利，除憲法規定由合衆國政府行使者外，仍爲人民所有，更有明文保障公民，防範司法專制的危險。這個「權利法案」到了一七九八年，更加擴大而成立了憲法的第十一次修正，對於最高法院的權力略予限制。到了一八〇四年，成立了憲法的第十二次修正，那是由於一八〇〇年選舉總統的糾紛所直接引起的，故關於總統和副總統的選舉法有所修

重，定出更好的條文，正像哈密爾敦在「聯邦主義者」上所發表的名言：「經驗如證明其可改進，什麼都能修改的。」

一八〇四年和一八六五年之間，憲法的條文率由舊章而已，可是到了一八六五年和一八七〇年之間，卻有三項修正案，都是把南北戰爭的結果登記於憲法裏面，避免再有關於奴隸和分裂的衝突可能發生。第十三項修正案廢除美國境內的奴隸制度，第十四項修正案給被解放的自由人投票權，加強最高法院的權威，否認卡爾洪（Calhoun）關於各邦主權的理論，並把南部聯邦同盟的領袖免職；第十五項修正案將第十四項修正案關於原屬奴隸的解放重作補充的規定。

其後。經過三十年的靜態，又有新修正案的收穫，在七年之間（一九一三年至二〇年）就產生了四項修正案，其中一項（正像第十二項）把選舉機構加以改善，其餘三項則關於財政、社會福利和代議制政府的若干新原則，表示接受，這些原則在十八世紀是和人們不相干的，可是到了十九世紀，卻變得很重要了。第十六項修正案規定聯邦所得稅的徵收（一九一三年），第十七項修正案把參議員的選舉法加以改善，由邦議會選舉改為由人民直接選舉（一九一三年），第十八項修正案規定全國禁止以毒性液體作飲料（一九二〇年）；第十九項修正案規定婦女有選舉參政權（同年）。

十年後，在一九三三年，更有兩項修正案，第二十項修正案就選舉法略加改進，將總統、

副總統、參議員、衆議員的選舉和就職的距離期間加以縮短；第二十一項修正案取締，第十八項修正案，結束了禁酒的試驗——這是唯一經後來法案明文取締的修正案。美國自有憲法以來，修正案經過討論的不下數千種，其確曾正式向國會提出的也達數百種，可是能夠跳過憲法修正條款的許多難關而成爲法案的卻祇有上述的二十一項而已。

憲法變動還有第二種途徑，雖則不大明顯，可是仍然很有力量，那就是「解釋」的辦法。在美國憲法史中，有些人物像「最高法院院長」，有些法理像「默認的權力」，有些事件像「夫勒拆對抗培克事件」(Fletcher v. Peck)，都會發生重大的影響，所以有人說：「美國的憲法，就現行的來說，有很大部分，建立在法官造成的法規上面。」而美國聯邦法院的人事和組織(憲法沒有加以確定)，往往成爲政爭的對象，也不足爲怪了。有些國家，政治上改革或反動的成功，要獲得軍隊的默認，旁的國家，要靠着金融和工業鉅頭的援助，也有靠着地主階級、教會或農民來撐腰的；可是，在美國大勢所趨，卻要取得最高法院大多數法官的善意贊可，而法官是否贊可，事前卻捉摸不定，且除了經過相當時間的程序外，更沒法取得法官們的贊可，所以他們便有舉足輕重之勢了。

憲法變動還有第三種途徑，那就是慣例的成立。在美國憲法的運用中，曾發生一些變動，既不形成修正案，併入憲法之內，也不結晶爲高等法院的解釋，而有具體的判案可尋。例如總統任期不超過連任兩次以上，這沒有規定於憲法之內，也沒有經法官定爲成案(譯者按：法蘭

竟令羅斯福總統已破此成例)。第二項慣例是總統選舉人，實際上，並不選舉總統，而是先由公民團選出，然後加以承認；因此，間接選舉總統的辦法（雖則憲法的條文上有此規定），事實上卻早成了具文，正像間接選舉參議員一般（參議員間接選舉法在法規上已由憲法第十七項修正案正式廢止了），因此，在成文憲法或所謂剛性憲法中，慣例的成長也能夠像在英國憲法（所謂非成文憲法或柔性憲法）中那樣有效力，在英國，國王否認權的放棄和內閣制度的形成，其取得憲法的地位，也是同樣從偷偷摸摸的情形轉變而來的。

美國總統的地位，以至總統的選舉法，都在不知不覺之間，跟隨着慣例而改變了。約翰馬沙爾（John Marshall）曾懷疑一八二七年憲法的永久性，也曾對於選舉最高法院院長能否和平地長期實行，表示懷疑，因為這樣一個司法首領卻擁有憲法對美國總統所授與的權力。還有總統的選舉，須從那些向民衆宣佈政綱（大部分爲立法提案）的候選人中選出，當選後，既充任一國的行政元首，仍然公開做一黨的黨魁，這樣辦法，也許約翰馬沙爾會更加懷疑。可是，懷疑儘管懷疑，政黨的不虔敬的手腕，卻在憲法上面添加許多慣例，而關於總統的選舉等辦法，可以說是憲法慣例中最有意義的了。

美國憲法，這個極值得注意的典章，我們要真正了解牠在今天有效的規定，那就得在文字以外去研讀，在幾乎每個字的下面去發掘其深意。這個憲法，在公布實施的時候，曾結束了美國歷史中第一個大危機，在南北戰爭後，巍然尚存，度過了第二個大危機（這也由於憲法本身

所惹起的)，而現在則經過第三個大危機，最後結果如何，還不能說。也許牠仍能安然衝破關而沒有多大變更原形，可是，這樣的預測，不免於冒險。最低限度，祇就牠所已受試驗的彈性來看，我們也可以說：美國確有一個好憲法。

## 第二章 法蘭西第一共和國

法國在一七八九年所遭遇的問題和美國的相比較，可以說更簡單，也可以說更複雜。法國用不着像美國要在十三個獨立自主的邦與邦之間找尋一個總聯繫，——自然，在古老的法蘭西王國，主要的弊病卻是過於集權，——但是，在別方面，美國沒有「王政舊制」(Ancien Régime)，而法國在「王政舊制」之下，要建立新的基礎，就得先來一番掃除蕪穢的麻煩。

清算「王政舊制」，就是法蘭西革命的第一任務。這個任務的完成，既靠着暴力，又靠着合法的手段，且其間錯綜複雜，沒有明顯的分界。像六月二十日絨球場的宣誓，七月十四日巴士提爾獄(Bastille)的攻陷，八月四日貴族特權的廢除，這些革命的表現，都可從一七八九年八月二十六日法蘭西國民會議所通過的「人民權利宣言」裏面的原理，獲得印證。這些原理成爲宣言公布以後，大革命的蜜月期間也就過去了。在這短短四個月間，法蘭西的政局突飛猛進，距離「王政舊制」既那麼遼遠，要向後恢復原狀，已是勢不可能；何況這也不是大家所願望的，在「人民權利宣言」中，革命領導者已明白表示其要求。對於他們，這四個月來的活動，表現出政治前途大有希望，而實現這些希望，則有待於政治制度的設計，蓋惟有良好的政體，始能永久保障民權，獲得「人民權利宣言」裏所大膽要求的。

在兩年之後，一七九一年憲法宣告完成，可是，與一七八九年的原理多所衝突，這些原理被採用的都加上一番曲解竄改，變成畸形了；一七九一年憲法，建立了君主立憲政體，可是在沒有實施之前，已經陷於擱淺，而根本上受着打擊；就內容說，有些地方是不合理的，掛一漏萬的，空洞而不切實際，正像柏克(Edmund Burke)等批評家所指摘的，而且也證明了是短命的——其自身宣布遲至一八〇一年後始得修正，實則發生效力期間不過十二個月。——雖然如此，這到底是人民的憲法（即使在政治上並非大多數人民），不但法國以前所沒有，即歐洲各國那時候亦沒有。這個憲法對法國也許不利，在其他國家也許行不通，可是，牠仍具有其特殊的意義，好像酵母菌一般，醞釀出空前的大暴動。

法國在一七八九年五月五日舉行三級會議，距上次會議已有一百七十五年之久了，路易十六對三級會議致詞，並沒有提及爲法蘭西制一新憲法（雖則各省議會的提案中，大部分都要求頒佈一國家系統法，確定徵稅須先得三級會議同意，並保障人民的財產和自由，其中也有要求更多的），可是，跟着十年之內，潮流所趨，不但摧毀了路易本身和其古老的王政，而且產生出四部完整的憲法，其中僅有兩部見諸實施。當此之時，前後兩期的革命政府，由於內亂外患的壓迫，不歇地立法施令以集中權力，所以頒佈的法規特別來得多。

從一七八九到一七九九這十年期間，法蘭西，特別是巴黎，成了憲政的實驗場。每種可想像的有效成分，都如法泡製，自古以來發明的政治單方都加以考究，其已採取的方案，往往



獨隨便地做行於本國，並且作為萬應靈丹而輸出於國外。說到當時政潮的淵源和思想的線索，那是很不容易追尋得清楚的。盧騷對大革命誠然有所影響，但他的影響並不是一貫的，而是時時或時的，他的思想發生怎麼樣的力量，到現在還聚訟紛紛。他成為革命時代崇拜的對象，聲名遠播，有口皆碑，從來沒有讀過他的著作的人們，卻也可能成為他的最有力的宣傳家。孟德斯鳩對於革命，其影響似乎更為深切，除了革命政府緊急時期外，他的「三權分立說」是到流傳的。革命時期的四部憲法，雖不常在字面上採用他的說話，卻充滿着法的精神。此外，還有美國的先例，特別是各邦的憲法，對於法國的制憲，也給與零碎的指導，但是新的聯邦憲法（其初還沒有權利宣言），在應用上，和法蘭西的國情距離太遠，並不合乎其迫切的需要，那時候，莊嚴而受人尊敬的哲斐松，居留法國，在華盛頓召他歸國之前，還常常出入於國民大會憲政派的客廳，在一七八九年，他對於兩年前自己沒有參加的菲列得爾菲亞會議所製成的憲法，並不表示熱誠擁護。

十年來，政變的影響，其來龍去脈，本沒有明顯的跡象可尋，各種思潮的起伏激盪，也不免互相衝突，但革命的重大激動，差不多都從心靈感應而衍變，並不是沒有來歷的，祇是這些創始的政治思想，往往隱而不彰。政變的進行，急不可待，更沒有多餘時間，對政治學理作深遠的探討，祇好就當前的題目草草發揮，而有時這樣的急就章也放射出思想的光芒。革命期間，憲法的策一位起草人，要算西耶士（Abbe Sieyès），他在開始的時候，對「什麼是第三階

「平民階級」，還摸不着頭腦，而等待人家給他解答。要是拿柏克(Barré)所定政治家的標準去衡量他，便可發見他是不及格的，因為他不但缺少了保守的脾氣，而且也沒有改進的能。可是，對於當時的「國民會議」，確曾出了不少的氣力，他所草擬的憲章，也曾經過鄭重的討論。由於羅培斯彼爾(Robespierre)所提法案的限制，西耶士和其他國民會議的代表，都被屏於一七九一年「立法會議」之外，其後，在國民代表大會(Convention)的初期，和平的基隆德黨人(Girondists)和過激的雅各賓黨人(Jacobins)互相對抗，各有一套憲草，都不容西耶士置喙，經過了「恐怖時期」，他幸得保全了腦袋，在共和三年(一七九四——九五)，他才出露頭角，參加制憲委員會，起草法國的第四部憲法，可是，他的草案，被人束諸高閣，而一七九五年憲法所採用他的主張也並不多。到了一七九九年拿破崙才把他的憲草找出來實施，結果是怎樣呢？西耶士費了九牛二虎之力，要用憲法條文去保障的種種人權，卻給拿破崙破壞得一乾二淨，這是西耶士夢想不到的。他活到一八三六年，法學家歧左(Guisot)必為受過他賞識之人。

在法國革命最初十年之內，除了一七九三年至一七九五年這個期間，沒有憲法，祇由革命的最高立法會議選出執行委員會產生緊急政府之外，那是丹敦式(Dantonéque)勇敢有力的政體。其餘的時期，在憲政方面，表現出一個特點，即常作高調和大膽的宣布，政府的組織既強，當時不會落地生根，看見諸實施的，只有一七九一年和共和三年(一七九五年)所產生的

兩部憲法；一七九一年的憲法，正好代表革命的要求，反對王政舊制的腐敗（主張保障人權，廢除特權及提倡地方政府分權），一七九五年的憲法則對一七九一年的憲法矯正了一些錯誤，並對恐怖時期革命政府而起的反動，且較對王政舊政更爲厲害，可是，這卻是當時唯一具有相當經久程度的憲法，也即是法蘭西戰勝和威化他國所憑藉的憲法（這個憲法自始就是共和政體的），至於一七九一年的憲法卻是君主政體的）。

這兩部憲法有許多雷同的地方，兩者皆宣布民權，並採行高度的政府分權，兩者皆規定有限制的參政權和間接的選舉法，兩者皆創設一個力弱的行政機構，完全與立法機構分離，沒有創制權和否認權（路易十六還有一個延緩執行的否認權，五執政內閣卻沒有），而且也沒有權解散議會。可是，兩者同中有異，最明顯的區別，也就俯拾即是：前者屬於王政，後者屬於共和，且在一七九五年的憲法中，把國民立法院增添一個第二院——第一院是革命的產物。一七九五年憲法在已經打掃過的地基上面建築起來，這是較爲方便的。第一次國民會議的各種法案，已經把王政舊制的中堅壁壘摧陷廓清，跟着是立法會議和國民代表大會把殘餘的障礙，加以掃除淨盡。一七九五年憲法起草人所要破壞的，已不是舊的制度，而是新的事物，他們對前兩年的政制措施，認爲過激的，都要一筆勾銷；那都一七九三年雅各賓憲法，其初暫緩施行，終於全部作廢，就因爲「那不過是有組織的無治政體」；各種執行委員會和「革命議會」都取銷了，雅各賓黨人的俱樂部「在緊急政府時期會負擔過極重要的任務」也都關閉了。除了保留

共和政體之外，一般趨勢卻是開倒車，把一七八九年的精神從頭再宣揚一番，「這個趨勢使耶士有機會再出風頭」，但是，根據一七八九年十二月二十二日地方政府組織法而在省與縣之間所設立的州政府，卻取銷了。這一項法規，曾受過柏克（Burke）很尖刻的批評，認為這是要引起法蘭西分裂成許多小共和國的趨勢的」，並且也罵過牠「是把一個大國家變成許多教區的法案」，法王路易十六逃赴發楞（Varennes）之前，曾留下詔書，其中也沉痛地說及：「國內政已全部落在新設的省、州和市區政府的手上，中央政府更沒有實權去統治了。在理論上，這些地方政府，並不是隸屬於中央行政機構，而是隸屬於中央立法機構，不過，祇是到了國民代表大會（Convention）遣派出許多代表到地方去，以及地方的雅各賓黨人俱樂部，協助中央革命政府督導地方政府權，那時候，地方政府才和中央立法機構切實發生了聯繫。革命政府解散以後，一羣小共和國遂呈「羣龍無首」的險象，取銷了州級政府，使中央得簡化其行政上的任務，但省政府仍有維持獨立局面的危機，所以在共和三年的憲法第一九一條及第一九二條，便規定中央的「督政內閣」（Directory），應在各省指派一當地的公民作為中央的特派員，這是在一七九一年和一七九三年兩部憲法的無效處置，與中央特派專員監督地方的操切措施之間的一種折衷辦法。拿破崙根據一八〇〇年二月二十八日法案，恢復州級政府，並改州名為「縣」（Arrondissement），但將所有地方長官，由省、縣、以至市區政府的長官，都一律由他委派，這樣的統治，較革命政府更為有力，而在實際上且較「王政舊制」時期，更為極端而

專制。

關於人權的保障，一七九一年的憲法，缺少了明白確切的條款，一七九三和一七九四年的更都缺少了限制的規定，一七九五年的憲法，正好給這些憲法的缺點來一個矯正，可是，卻不致於像拿破崙一七九九年所爲，索性把權利宣言，隻字不提。一七九五年的憲法標出「權利與義務」宣言（義務部分加入憲法裏面，以前曾數度有人提議，但在一七八九年和一七九三年都沒有通過），並且把「自由」首先提出，作爲人權的第一項，恢復了牠在一七八九年「人權宣言」裏的原來地位。「平等」在一七八九年沒有提到，當時宣布的人權僅列舉：「自由」、「財產」、「安全」和「反抗壓迫」。但在一七九三年基隆德黨人所草的憲法中，「平等」列在「自由」之後（接着列舉「財產」、「民權」、「反抗壓迫」），雅各賓黨人的憲草則把「平等」列於首位（接着是「自由」、「安全」，而以「財產」殿後，不再列入「反抗壓迫」）。可是，雅各賓黨人的憲草，關於人權宣言，還包括保障勞動的權利，或社會維持其生計的權利（第二十一條）。這一項規定對於十九和二十世紀的影響，也許較法蘭西大革命時所擬憲章的任何條文都要來得悠遠。原文是這樣：「公共的救濟，是一項神聖的義務。社會對於遭遇不幸的公民，應該予以賑卹，或爲其覺得工作，或對於不能工作者維持其生計。」當時的「山嶽黨」（過激共和黨）變得像火山一般的爆發起來，就是這一項條文。

「平等」、「自由」、「安全」和「財產」，這些字眼危險的配合，對於一七九五年的憲

法擁護人是太過熱情的，對於他們，所謂「自由」，即等於「放任」(laissez faire)，這就牽涉到對工人結會政團組織等權利，都在否定之列（共和三年憲法第三六〇條至第三六二條）；對於他們，所謂「平等」，並不像基隆德黨人和雅各賓黨人所主張的男子普選權，而是僅僅直接稅繳納人的公民權，比較一七九一年憲法（那是不列入「平等」於人權之內的）其選舉權不過略為少些限制而已；對於他們，財產所有權，雖故意放在權利宣言的後列，卻包含着特殊的意義，即必須具有高度財產的資格，始得成爲選舉團的團員（共和三年憲法第三五條），因此，他們對於人權的注意，可以說是純粹柏拉圖式的，雖則當時在憲草辯論會中，有人提及：即使是柏拉圖本人，依照憲法第十二條，也將被屏於公民之列。郎轉內(Lanjuinais)答覆這個異議，說道：「這一項條文，雖使我們失掉一個柏拉圖，卻得以免除許多陰謀家的搗亂。」這句話很可以代表一七九五年憲法的精神。

法蘭西大革命期中這四部憲法，就精神與內容來說，都是大相差異的。我們應該記着起草一七九一年憲法經過兩年以上的時期，在這時期，許多事變發生，使人關於人權及其性質會有第二種思想，至於起草其餘的三部憲法，需時不過數月或數星期。無論其所佔時日的長或短，他們的人權宣言，都大致反映出起草期間的時代精神。以人權和民主作鵠的而循憲政的途徑，以謀其實現，這是當時革命努力的方向，無疑的，一七九三年六月二十四日雅各賓黨的憲法，即表現這種努力的高潮。就牠的品質來說，這部憲法實在值得重視，牠的起草人同時還須建設

國防對抗歐洲列強聯合的進攻，而能以驚人的速度和技巧完成這樣的傑作，雖在四部憲法中，篇幅最短，然對政治科學的影響，卻是最深切不過的。一七九一年的憲法，除了權利宣言，全文共有二百三十六條，而排列得亂七八糟；一七九五年的憲法，包含三百七十七條文，其中夾雜着好些情感的句子和重複的浮辭；一七九三年二月基隆德黨人的憲草，不下三百九十一款，冗長的條文，正好紀念那些多言而不懂世故的狂熱的起草人。在國難嚴重的期間，這部憲法所規定要設立的執行機構，竟比一七九一年憲法所規定的爲弱，並且依照基隆德黨的傳統思想，繼續對巴黎及中央集體表示憎惡，而不補救一七八九年和一七九一年憲法關於地方政府規定的缺陷。既以地方自治區作基礎去行使複決權和創制權，而同時卻並不設立防止濫用這些權力的機構，要是依照這樣規定去實行，那就勢必走到無政府狀態，退一步說，至多也只能像柏克所說，把法蘭西變成了四萬四千個教區的虛浮的聯合而已。我們對基隆德黨人的命運，應爲之憐悼，但對他們的憲草的命運，卻無須引爲遺憾。

山嶽黨或雅各賓黨的憲法，比較其他的三部憲法，簡潔得多，全文雖僅一百二十四條，然已爲法蘭西規定了一個建立於真正的民主主義之上的政府系統。這部憲法和拿破崙於一七九九年建立一個門面是人民的代表，而實際是個人獨裁的政府所根據的憲法，其所用的字數，是差不多的。雅各賓黨的憲法，在其權利宣言部分，承認：最大多數人的最大幸福是社會和政府的（第一條），人民有勞動和謀生的權利（第二十一條），需要普及教育（第二十二條）。

人民隨時有變更憲法的權利（第二十八條），並有反抗專制的權利（第三十五條）。此外，在憲法本文，更規定男子普選權——基隆德黨亦同此主張——（第四條），行政官及法官由人民選舉（第九條），法律由民衆投票通過（第十條），選舉立法院代議士，第一次不足法定票數，須舉行第二次投票（第二十六條），地方議會及國會至少每年應集會一次（第三十二條、第三十九條、第四十條），設立責任的代表的行政內閣、由立法院選人組織之，並得參加立法院會議（第六十三條及第七十五條），並規定召集國民代表大會修改憲法的程序（第一百十五條至第一百七十七條）。

雅各賓黨憲法，雖爲法蘭西有史以來第一次的全民投票所接受（以一百八十萬票對一萬一千票通過），可是，事實上卻並未施行。當時內憂外患，岌岌可危，連這部憲法的起草人也不敢就民治政府作大膽的嘗試。等到國難解除，這部憲法的實施機會，也就錯過而不可復追了。反動派對牠是憎惡的，固然憎惡牠的本身，尤其憎惡牠的起草人，對牠的民治主義，正如對牠有關的人員，那些山嶽黨徒一樣，全都恨入骨髓，因此，就把牠叫做「無政府派的憲法」，而投入垃圾箱裏，後來，西耶士從那裏發掘出來，給牠改頭換面，才再得與世相見。

一七九三年，雅各賓黨頒布憲法，那正當着法蘭西面臨着聯合的強敵而繼續從事抗戰的時候，但到了一七九五年憲法採行的前後，戰局已經轉變，法國的軍隊侵入了敵人的國境，並且簽訂「巴塞爾（Basel）條約」以後，更把對敵的國數減少了。在一七九五年憲法實施期間，法



國戰無不勝，攻無不取，荷蘭、中歐各國，以至意大利皆相繼給法蘭西的新軍佔領了。法蘭西既征服了歐洲，便依照着自己思想和行動的新方式去改造歐洲，特別是在政府方面；可是，那些受影響或被征服的國家所抄襲巴黎時髦的憲法，都不是一七九三年民治主義的憲法，而是一七九五年妥協的憲法，——規定了人權，却並不過多，規定了民權，卻並不過分；那是經過「熱月」(Thermidor)和「葡萄月」(Vendémiaire)而還留存的革命尾巴而已。

所以一七九八年巴泰維阿(Batavian)共和國的憲法便規定：設立「督政內閣」(Directory)以統治那些聯合而不可分的統一的省。同年瑞士共和國的憲法，違反了相沿五百年之久的聯邦傳統，而給瑞士共和國設立一個兩院制的中央立法機構和一個五人制的「督政內閣」，同時，意大利新興的共和國，也都披上法蘭西憲法的時裝，只是尺寸、色彩，彼此略有外表上的差別而已，例如一七九六年波河南岸共和國(Cispadane)，即採行這樣憲法，在摩得那(Modena)舉行國民大會；一七九七年巴拉他河南岸共和國(Cisalpina)的憲法設立「督政內閣」於米蘭(Milan)，附有相當的立法機構；一七九七年利求利阿(Liguria)共和國的憲法設立一個法蘭西式的政府於熱那亞(Genoa)，除了名稱外，沒有那一樣不是相同的；一七九八年的羅馬憲法解除了教皇的統治而引起古羅馬法的回憶，只是把古代的名詞，依照法蘭西的模型譯成常用的口語而已；最後，還有一七九九年巴頓諾波(Parthenope)的憲法，設立「五人督政內閣」於那不勒斯(Naples)，這也是當時所習見的。

所有這些衍生的憲法和大部分這些附庸國家，都是短命的，那些經過聯合國反攻而仍留存的，終於在拿破崙政略兼併之下歸於滅亡。單一而不可分的共和國，不再時髦了，牠們的名稱給法蘭西第一帝國的紫袍所掩蓋了。祇剩下瑞士共和國，內部變革之後，還巍然獨存。這些以法國一七九五年憲法為藍本的小國憲法，雖僅曇花一現，可是，卻並非不會有所成就。在那些附庸小國，正像在法蘭西本國一樣，五人督政內閣、元老院、五百人議會等制度雖已取銷，民主、自由、以至共和國體，雖或蕩然無存，但至少有一事是確定不易的，那就是王政舊制早已先這些制度而毀滅，即在拿破崙統治時期，王政舊制也就像傳說的阿特蘭提斯 (Atlantis) 島沉沒在茫茫的大洋中，再也沒有蹤迹可尋了。

### 第三章 法美兩國憲法的影響

美、法兩國革命所產生的制憲運動，其影響所及，實超越於其國境以外。那些被法蘭西所征服和改造的附庸小國，其所有的憲法，即爲一七九五年法國憲法的雛形，可是並非當地人民自由採行的，而是拿破崙和其他將軍要他們照樣實施的。在這種情形之下，新憲法雖引進相當程度的政治自由，這是以前當地人民所未知的，但其實法蘭西對於他們感化的收效，還不及其發號施令的力量來得重大。

可是，在這樣帶有強迫性的直接吸引範圍之外，還有些國家，卻是受着法蘭西革命的感召而自動地接受其憲政影響的。在美國方面，雖沒有這樣直接吸收的範圍（雖間有人認爲美國對加拿大具有這種作用），但那些自動地採行與他相同政制的國家，卻散布得更廣的。

成功的憲法，模仿起來，並不常常獲得滿意的結果。在十九世紀初葉，中美南美洲各國脫離西班牙而獨立，都抄襲美國一七八七年的憲法，可是卻宣告失敗（得不到穩定的政府也沒有享到自由的幸福），反之，一七九一年法國憲法，本來是沒有前途的，但挪威人民很巧妙地搬過去，適應他們的需要，於一八一四年制成了根本法，直到現在，主要部分都沒有變更，仍繼續生效。同是一七九一年法國憲法，挪威採行，結果良好，西班牙於一八一二年會極力仿

效，維妙維肖，其自由黨人且以狂熱的忠誠，一致擁護，但其命運卻是不幸的。值得注意的是：美國憲法的特點，曾給後來的他國憲法所採行（最顯著的是在瑞士及一部分大英自治領），由於缺少了拉丁美洲的特殊條件，實行結果，確證明了可獲得永久的利益。

由一七七六至一七九九年，美、法兩國實驗共和主義期間，各在其本國產生出三種憲法的典型；在美國的有：各單一邦的憲法，一七八一年邦聯約法，及一七八七年聯邦憲法；在法國的有：一七九一年地方分權的君主立憲，一七九三年和一七九五年的單一而不可分的共和立憲。在這些憲法中，只各邦憲法（除了一、二例外）和一七八七年聯邦憲法，已表現出相當的永久性，而六種中的五種在當時都會為他國所稱道而留心仿效，僅有一七九三年雅各賓憲法，還得等待五十多年，才給人承認其感召力，而且也只在法國境內，

一七九五年的法國憲法，得推行於國外，是靠着戰勝的將軍們之力，至於其他憲法，卻因為機緣湊合，而為他國所自由採行。美國各邦憲法中的權利法案，對於法國一七八九年人民權利宣言及其後憲法中的同類規定，本有所影響，而法國憲法將其所受的影響，又轉而影響於他國的憲法，這麼說來，美國的影響，可以說是間接的，也可以說是直接的。不過，在各邦憲法的權利宣言之外，美國革命所宣揚的憲章和制度，其對國外（雖然不是法國）曾經發生一件最早的影響，很明顯是直接的影響。

約瑟二世 (Joseph II)，在南部荷蘭 (Austrian Netherlands) 廢行改革，特別是頒佈信教

自由命令，實行中央集權，以致引起全國不安而爆發了，一七八七年的暴動，革命領袖乘機宣佈其國家獨立，定國號爲「比利時合衆國」，並起草憲法綱要。那時候，這個憲法綱要，既脫稿於美國一七八七年憲法製成之前，且因革命的動機在於反抗中央集權，所以這個「比利時合衆國」，不但名稱和「北美合衆國」相雷同，而且其內容是由各自主邦鬆散的聯合，以至政府組織的細節，也都抄襲當時「北美合衆國」的。比利時人大約不曾曉得那一紙「邦聯約法」，在其原產地已經證實是不夠用的，所以還仿效牠，其後美國聯邦憲法公佈並通過之後，也沒有使比利時人拋棄那些條款，在他們於一七九〇年所公佈的全部憲草中，還沒有採用美國聯邦憲法所規定的三權鼎立，兩院立法，和強有力的總統制，而是僅僅建立一個鬆散的邦聯組織，充分享認地方自主的分權，既沒有規定立法人員由人民直接選舉產生，而其所設的總統也不過是開會時的主席。所以，比利時一七九〇年的憲草，簡直是美國「邦聯約法」的複本而已。

這種政體行於「比利時合衆國」，是不是較「美利堅合衆國」更爲適合，卻沒有試驗過，因爲比利時革命不久即被平定了，而其國家獨立要延遲到一八三〇年，才得成功。一八三一年的憲法建立起來一個單體的君主國，其精神和動向，與一七八七至一七九〇年所規劃的邦聯式的共和國，是大不相同的。

美國的「邦聯約法」，除比利時人曾一度仿效外，其後不再被制憲家認爲值得注意，直到一八六一年，美國南部十一邦宣告脫離合衆國，才採取牠的特點（把這些特點和聯邦憲法一部分

還適合他們胃口的條文湊合起來)，而組成「美利堅邦聯國」(Confederate States of America)。至於聯邦憲法，雖在歐洲很遲才爲人所注意，可是，老早就給拉丁美洲諸國所尊重，他們從一八一一年以後，對西班牙相繼宣告獨立，並取得英、美承認其主權，而其政體的組織，則大都仿效美國的聯邦憲法。當時美國的對外政策（門羅主義的宣言），似乎準備着保障這些新國家的集體獨立，而歐洲的「神聖同盟」正準備侵入西班牙以恢復王政舊制，這樣的事實一定很能影響拉丁美洲諸國，採行那在他們的保鏢國內已經確立的政體，他們也一定深信：採行美國一七八七年的憲法，以適應他們的需要，會是「建立國內的正義和平，鞏固國防，提高民生，並獲得自由的幸福」的最好辦法，並且，在好些情況之下，由小單位合成的聯邦，看來更能夠達成完滿的團結，而不會是行不通的。

在事實上，我們卻要承認：除了極少的時期外，拉丁美洲諸國（現在已達二十個），都很明顯的缺乏國內的正義、和平，以至自由的幸福。他們採行美國的憲法，在其他特色之外，尤其仿效那國家元首掌握大權的制度。他們向受總督的統治，雖制度已廢，然傳統的勢力，往往還不免「借屍還魂」，這就使總統所有的權力，較在美國的更要擴大，而在這些新共和國的混亂和閉塞情況之下，雖實行使國務卿代總統負一切行政上的責任，然其政體卻從不會成爲民主，而只是總統專制。「柏拉圖和阿里斯多德會把這種政體列爲暴政之一，即建築於武力之上的非法專制政體。」

這不是暫時或過渡的事態，像人們所預期的那麼樣，而是經過百餘年之後，雖有了自由的憲法，然在拉丁美洲諸共和國之間，卻沒有那一國的政府，嚴格地依照憲法，而使政治走上正軌，而且在這些國家裏面，我們到現在還不敢說，其中任何一國，已經脫離了「獨裁時期」。自然，變化的表象，並不是沒有。像發爾加斯 (Vargas) 和哥美斯 (Gomez) 之流，在二十世紀所發揮圓熟的手段和微妙的標榜，誠然不能和十九世紀夫朗查 (Francis) 或羅薩 (Rosas) 等人的拙劣行為相提並論，南美諸國中政治經濟，比較最前進的要算阿根廷 (Argentine)，在這個國裏，布賴斯 (Bryce) 曾經注意到最近執政的獨裁者，常不是軍人而是法學博士，因此認為這是好轉的表象，不過，「在形式上，政府雖是民治的，在運用上也沒有明顯的反民治的事實，但輿論的統治力卻還沒有充分建立起來。」這卻無庸諱言。在智利，則議會制度早在一九二五年新「憲政」時期之前，顯然已經奠定了基礎。

拉丁美洲諸國，由於解放他們的具有善意而頭腦簡單的愛國志士們，採用人家現代的憲法，而不顧及自己的國情，在政府方面，勉強效法美國，很明顯的其所得卻不償所失。這好像把飛機的發動機改裝在馬車之上，結果必弄得一場糊塗，爲着便於行動起見，還不如配上一匹慢吞吞的驢子，而且，也往往只有這樣做，才行得通。要是在開步走的時候，不要存規模太大的企圖，只採行簡單的政府機構，包括地道的原有而熟習的制度，那末，便不會鬧得滿城風雨，雞犬不寧，而其結果卻更充分地保障人民的生命和自由，以實現全民族的福利。在別方

有人曾作過這樣的批評：「在獨立的西班牙美洲屬地之中，一個合乎秩序的政制，要依賴着社會的階層，即教士、地主、礦主、富商、和土生的律師、醫生、軍官等人，維持着這個秩序，那就不致於有胡阿累斯 (Juarez)、提阿斯 (Diaz)、聖克盧斯 (Santa Cruz)、巴埃斯 (Paez)、佛羅勒斯 (Flores)、薩密恩托 (Sarmiento)、卡斯提拉 (Castilla) 等人的擡頭。在革命運動中，流行着一種無政府的平等主義，因為在掌握大權的獨裁者之前，人人都是平等的。而軍官進身較易，也是民治的力量，因為，可把許多不同階層的人都放在同一水平線之上。」這雖可以替獨裁政治儘量粉飾，但拿來反對合乎秩序的政制，卻不成其為理由了。

事實上，有一個在立憲政府之下而合乎社會秩序的合理政制，確在拉丁美洲經過半世紀以上的施行。值得注意的是這個制度有兩個很重要的特點，和拉丁美洲諸國所接受的憲章，大異其趣。巴西，直到一八八九年，還是一個君主國，他的一八一四年憲法，和君主國的壽命同樣久長，卻並沒有模仿美國的憲法。巴西一八一二四年的憲法組織一個權力有限的君主政體，這好像法蘭西一七九一年的憲法一樣，而是一八二二年葡萄牙憲法稱一八一二年西班牙憲法的折衷，在這個憲法之下，民權並不確定地被承認，但王權的限制和人民若王種權利的存在，卻從不發生疑問。一八八九年那場幾乎不流血的革命驅逐了皇帝，使巴西追隨拉丁美洲其他國家，同樣地成立了共和政體，而「一八九一年巴西憲法的起草人便把巴西的政治車輛鈞掛在美國憲法之後。」從此巴西捲入總統專制的獨裁漩渦，像他的鄰國一樣，直到一九二四年還受着



一八九一年憲法的束縛。在一九二四年，有所謂「修正」憲法，而所「修正」的卻是削弱各邦的自主權，增加總統否認權（Veto）行使的便利，限制人民的自由，藉以提高總統的合法權力。一九三〇年出現了反對這種趨勢的運動，雖終告失敗，却由政府方面產生出一九三四年的新憲法，這一套憲法並不貼切模仿美國的憲法，而反對黨的報章，却罵牠是「偽裝的法西斯主義」。一九三七年發爾加斯總統任期將滿的時候，廢止了一九三四年憲法（依照這個憲法，他沒有連任被選舉權），而另製一套新的，依照新憲法的規定，除了容許他三次連任總統之外，還完成了巴西共和國脫離美洲的政治陣線，並且根據其鄰邦的批評（在巴西本國已沒有口語上的批評），那在一九三四年被人察覺的法西斯趨勢，到了這個時候，索性把偽裝也除去了。發爾加斯總統對於這些批評的答覆，只是說：「我們的憲法既不是法西斯主義的，也不是全體主義的（Integralist），而是巴西的。」而巴西的法西斯黨人也曾經表示不滿於這套憲法。誠然，牠既不像一八二四年的憲法，接受歐洲的傳統，也不像一八九一年的憲法，遵照美洲的傳統。相傳：委內瑞辣（Venezuela）的總統聽聞巴西一八八九年王政崩潰的消息，曾說道：「美洲存在的唯一共和，從此結束了。」也許一九三七年的憲法，竟被證明了建立在同樣似非而或是的怪論之上罷。

○巴西的憲法史，在帝國以至在共和時代，其實都曾經建立在似非而或是的怪論之上。一八〇七年，葡萄牙的宮廷和政府在拿破崙軍隊進攻之前，逃至巴西殖民地，到了一八一六年，纔

歐大臣，登葡萄牙王位而爲約翰六世(John VI)的時候，他仍然留在巴西。一八二〇年革命爆發，結果於此暫且採行一八一二年的西班牙憲法，一八二一年自由運動擴大到巴西的時候，約翰六世於此也同樣接受立憲。一八二二年里斯本(Lisbon)的國會(Cortes)爲葡萄牙及其帝國製成新憲法，這位國王也會宣誓遵守。根據新憲法，國王是立憲的君主，僅負行政上的職務，設一個立法院，行使一切立法的權力，並承認國家的主權在人民。這個憲法很明顯地以一八一二年的西班牙憲法爲藍本，而其精神還不離一七九一年法蘭西的傳統。巴西的致治領袖們，認爲在這次製憲中，不曾注意到巴西和他們的利益，所以在一八二二年宣佈巴西脫離葡萄牙而獨立(國王於一八二一年被迫歸葡萄牙)，而擁立攝政大臣彼德羅(Dom Pedro)爲巴西的立憲皇帝。同時新的葡萄牙憲法，於一八二三年當爲王姪密格爾(Dom Miguel)所取銷，因此，巴西人也進行訂製他們自己的憲法，而以一八一二年西班牙憲法爲藍本，到了一八二四年更爲彼德羅所修正。由於政局翻雲覆雨，葡萄牙和巴西的王位問題懸而未決，直到一八二五年，約翰六世被承認爲巴西皇帝，兼葡萄牙國王，但須將其巴西帝位讓於彼德羅，並以葡萄牙國王的名義，承認巴西的獨立，至是，這兩國的複雜情勢得轉而明朗化。豈料約翰六世履行了那些條件，至一八二六年即駕崩了，於是又發生王位問題，巴西皇帝彼德羅一世雖仍居留於他的本國，却被推戴遙領葡萄牙的王位。他立即讓位於他的女兒馬利亞(Maria)，但仍爲她攝政，於一八二六年的新憲法以替代了一八二二年的舊憲法。這套新憲法，屬於法蘭西一八一四年

法的傳統，而缺少了一七九一年和一八一二年的刺激性。密格爾遂於一八二八年篡奪了葡萄牙王位，而彼德羅一世於一八三一年在巴西遜位，不過，這一次和上次不同，關於王位和憲法，巴西和葡萄牙都仍然是分開的。

葡萄牙和巴西的憲政，受著著名的西班牙一八一二年憲法的推動，而西班牙這套憲法，則煞費苦心地抄襲法蘭西一七九一年憲法的大部份特點。當時的西班牙人也許沒有讀過柏克（Burke）的著作，或讀過了而認為無關重要。西班牙於一八〇八年被拿破崙特派一個國王並頒佈一部「欽定」的憲法，強迫西人接受，這對於西人是一種侮辱，所以革命領袖，從事反抗拿破崙的國民運動，於一八一〇年在卡提斯（Cádiz）召集國會制定國民憲法。這一屆國會和王政舊制的截然不同，以前在卡斯提爾（Castile）、亞拉岡（Aragon）、發楞喜阿（Valencia）、卡塔羅尼亞（Catalonia）所曾成立的古老國會，以至一八〇八年拿破崙憲法所規定的御用國會，仍行三級代表制，而一八一〇年卡提斯國會則為兩院制（其後併合為一院）。卡提斯國會進行制憲，使西班牙脫離拿破崙而獨立，同時也從王政舊制中解放出來。不過，他們還願望那位合法的王國斐文迪南七世（Ferdinand VII）實行復辟，成為立憲的，而非專制的君主，所以一七九一年的法蘭西恰好供給他們唯一的模範憲法，滿足他們主權在民和君主立憲這兩種願望。

經過卡提斯國會的討論，而產生的一八一二年憲法刻意模仿法蘭西一七九一年的憲法，可

謂盡了「依樣畫葫蘆」的能事。其中並不包含着人權宣言，但在最初部分，宣佈廢除農奴制度（第二條），明定主權在民（第三條）、保障人民的自由、財產、及其他合法權利（第四條）。至是，更超過法蘭西一七九一年憲法而宣言人民有納稅和捍衛國家的義務（第八至第九條）。對於世襲的君主政體則定名為「有限的」（第十四條），雖宣稱立法權由「國會和國王」行使，然仍引用三權分立的原則（第十五條）。對於公民權，並不像法蘭西一七九一年的憲法予以限制，可是，却有若干項剝奪公權的規定，並在特種理由之下，得停止公權的行使，其中最有趣的是列舉了像這樣的特種理由：沒有職業和確定的謀生方法者（第二十五條丁款）和沒有寫讀能力者（就從一八三〇年起取得被選的公民權者而言——第二十五條戊款），於此可見這部憲法，雖從模仿而成，然却並非完全缺乏了因時制宜的運用。

關於立法機構方面，抄襲法國一七九一年的憲法，最為明顯，設立一院制的國會（Cortes），每七萬居民得選舉代表一人，用間接選舉方法，由自治區（Parish）、縣，以至省的選舉大會產生，代表每年集會一次，任期兩年。不得兩屆連任。這可以說是法國著名的一七九一年「克己令」（Self-denying Ordinance）的響應和法典化了。

國王對法案的否認權，正像法國一七九一年憲法所規定的一樣，僅具有延擱的作用。國王得於三十天內將法案送回國會，逾期而不送回，則法案即成爲法律，而無須國王的同意。國王退回的法案，如經國會相連三年都正式通過，則雖得不到國王的同意，也能成爲法律。就這點

和其他各點來看，則對君主政體的嚴格限制，很明顯地確立起來而沒有置疑的餘地，第一七二條即這樣的開始，「王權的限制如下」；而限制的條款，竟達十三項之多！這給予斐迪南七世一種恫嚇，對於憲法本身也是不祥之兆吧！

較法國一七九一年憲法有進步的地方，見於如下的規定：國王得任命各省政府的長官（第三二四條），避免過度地方分權的危險（在一個地方主義很強的國家，這一項的規定是特別重要的），設立全國性的教育系統（第三六六條至第三七一條），對於行使憲法修正案的否認權，其限期由十年減為八年（第三七五條），過了這個限期，無論何時，如有憲法修正案提出，即須召集國民代表會議（第三七六條及其後的條文），這樣一個程序，比較法國一七九一年憲法所規定的來得高明些，也許是從美國那邊抄來的。

這個憲法全文共三八四條，其中有些地方的文字，是過於繁冗的。除了一些較藍本略改進的規定外，大部分可以說是硬抄法國一七九一年的憲法，對於西班牙簡直是「削足適履」罷了。這套法國革命型的憲法，要斐迪南七世這樣的人去誠心接受，是不可能的，國會請他宣誓立憲，他答應了，於一八一四年實行復辟，但跟着却把王政舊制儘量恢復過來，終於連那套憲法也一脚踢倒了。擁護憲法的人們，在一八二〇年革命期中，堅持不屈的把牠重新樹立起來，強迫斐迪南尊重牠經過三年之久。他後來給一八二三年歐洲神聖同盟的干涉解救出來，而一八一二年的憲法，終於再被推翻。以後，這套憲法雖不見諸實施，可是，牠仍活躍於歐洲拉丁民族

的熱血和想像之中（在一八二〇年牠曾激動了葡萄牙、那不勒斯、西西里等地的革命潮流），成爲自由主義和反抗運動的一種旗幟。牠從法蘭西一七九一年的憲法脫胎而來，所發生的影響也正相同，好像一塊石頭，投入現代憲政潮流之中，雖沉沒不見了，却還留在水面許多逐漸擴大的漩渦和激動。

挪威一八一四年的憲法，另有一番不同的遭遇，牠在民權基礎之上，建立一個嚴格限制的王政，自由地採取法蘭西一七九一年的傳統精神，以適應這個數百年來不問外事的國家之特殊需要，這種適應的辦法，在於建立一個開明的政府，其結果證明了可能在牠的下面成長起來自由獨立的民主政治，可是，也許由於這個國家僻處歐洲的一隅，其憲政的成功，寂寂無聞，對外不會發生推進的作用，甚至對於其姊妹之邦的瑞典，雖共擁戴同一的君主經過九十年之久，然其所受的影響也微不足道，當時瑞典的憲法不及挪威的開明，而其王權也較少限制。

屈服於丹麥專制君主政體之下的挪威人，雖幸獲自由，可是又面臨着被瑞典兼併的危險。挪威人的三級會議舉行於愛德是和（Eidsvold），宣告挪威獨立，擁立丹麥的王子爲國王，並公佈憲法。他們爲外力所迫，旋即廢去自選的元首而接受瑞典元首爲他們的國王，可是，在其他方面，還能夠勉強保留他們新近宣告的獨立。憲法雖經修改，規定瑞典共戴同一的君主，可是一八一四年十一月四日的新憲法和五月三十一日的愛德是和憲法，在條文上却没有重大的差別。柏那多特（Bernadotte），當時已經是瑞典的太子，登位後，握有君臨全部斯干的那維亞

(Scandinavian) 半島的權威，但是爲着獲得民心起見，他承認挪威有自主權，這和完全獨立沒有多大的差別了。他宣誓遵守一八一四年的憲法，這就是他對挪威自主的保證，在挪威人的眼中，他不過是挪威的國王。

挪威一八一四年的憲法全文共一百十二條，文字簡潔精當，並不另列「權利宣言」，在愛德是和三級會議公布時，還沒有冠以引言，其後因和瑞典聯合，才添上一段小引，說明聯合的情由，到了一九〇五年，挪、瑞兩國解除了這個關係，而憲法上的引言也就取銷了。

這個憲法，以帶着「法蘭西大革命」的腔調，宣布挪威是自由獨立、統一、自主的王國，而其政體則爲「限權的世襲君主立憲」（第一條），行政權由國王行使（第三條），國王須宣誓遵守憲法及其他法律（第九條），得選任內閣閣員及首相（第十二條），得在不與憲法及其他法律相抵觸限度之內，頒佈命令（第十七條），得接受閣員的意見，任命全國文武官吏（第二十一條），國王所頒佈的任何命令，均須經負責閣員的副署，始能生效（第三十一條）。他是全國軍隊的大元帥，但軍隊的規程，仍由立法權決定（第二十五條）。他不得頒授個人或世襲的特權，祇能封賜與職務行使有關的官銜（第二十三條），

人民由國會 (Storting) 代行立法權（第四十九條）。國會議員任期三年（第五十四條），由間接選舉產生，先由選民選舉代表，再由代表選舉議員，城市中每選民五十人產生代表一人，鄉村中每選民百人始能產生代表一人（第五十七條），選舉權的行使，限於二十五歲以上

的男子，在當地居住滿五年，且爲殷實的地主、佃農、市民或公務員者（第五十條）。當選爲國會議員，須選民年齡滿三十歲，且在當地居住滿十年者（第六十一條），議員得享受國會的特權（第六十六條）。

挪威憲法中最新穎而有興趣的特色，是國會兩院制與一院制的折衷。在整個國會（Storting）產生後，卽由全體大會選出四分之一的議員成立第二院，名爲 Lagthing。其餘四分之三自成一院，名爲 Odelsting。自此以後，兩院分別開會，直至國會任期終結（第七十三條）。這種制度的優點，曾經過兩院制擁護與反對者熱烈的辯論，見仁見智，雙方都各有其理由。可是，旁的國家還沒有採行過這樣的制度，在挪威立憲以後，有些國家的憲法却規定：上議院的一部分議員由下議院選舉，例如丹麥在一九三八年卽這樣的修正其憲法。

依照挪威的立法程序，法律先提出於國會的第一院（Adelsting）（由該院或政府提出），繼通過於第二院 Lagthing。一個法案由第一院提交第二院，而經第二院兩次否決之後，得舉行兩院聯席會議，以出席三分之二之衆數表決其應否採行（第七十六條）。法案的成立，或由這樣程序或由兩院分別通過，皆須送交國王公佈，但國王如有延遲公佈的否認權，因爲一個法案如內容不變，而繼續通過於相連的三屆國會，且其間曾舉行過總選舉者，則此法案卽成爲法律，無須取得國王的同意（第七十九條）。

挪威國會，因此成爲強有力的機構，立法之外，還控制全國的財政，決定徵稅或發行公



債，並且有權（有時僅由其九人構成的特別委員行使此權）調閱一切條約及政府的外交文書（第七十五條）。國會的討論是公開的（第八十四條）。如有對國會的自由與安全予以擾害者，憲法宣佈其構成「叛逆罪」（第八十五條）。如國會第一院提出彈劾案，則第二院會同最高法院成立「國家法庭」（Rigset），對被控告的關員、法官或人民代表實行審判（第八十六條）。

挪威憲法最後部分的條文，列爲「一般的規定」，很近乎權利法案所包含的。其內容規定：政府應頒佈新的民事法典和刑事法典；審判須依據法律，禁止使用刑訊；不得通過任何追咎既往的法律；人民不受任意的拘捕，享有出版自由，住家不受侵犯，政府徵用資產，應賠償損失，並且享有工業自由（禁止授給人民專賣的特權），所有這些權利，皆受憲法保障（第十四條至第一〇五條）。

憲法的修正案（此項修正案不能與憲法的精神或根本原則相抵觸），須先經過一屆國會的接受（得過半數議員贊成即能成立），然後付印公佈，再經過下一屆國會（在總選舉之後）議員三分之二的多數通過，這樣即成爲憲法的一部分，無須獲得國王的同意。由修正案的第一次通過以至開始發生效力，這個期間起碼要經過兩年至三年之久。

挪威憲法已有一百二十五年的歷史，在細節方面，雖曾經過許多修正，但基本的規定，却沒有變動。除了和瑞典脫離共戴國王，而於一九〇五年另建王朝之外，最重要的修正要歸於

國會每年開會的規定（一八六九年），民權逐漸擴大，終於達到國民無分男女皆有投票權，以至採行人民直接選舉國會（一九〇五年）。到了一九二〇年更實行比例代表制。

挪威的憲法，來自平民運動，不是國王頒賜給人民的，而是人民自己產生的，因此，人民保留着主權，而僅把有限的權力交給國王。我們可以說：在一七九一年法國革命精神感召之下而產生的許多小型憲法，都煙消雲散了，祇有挪威憲法到現在還「碩果僅存」，而且是其後唯一的獨當一面，確收實效的憲章。當時歐洲的反動勢力——「神聖同盟」並沒有把它看作重要或危險的作品而予以撲滅，世界各國也不會加以重視而有所仿效。雖然如此，這個憲法對於挪威却很有用處，要是亞里斯多德復活的話，對它會大加賞識罷。



## 第二篇 拿破崙式的憲法

這裏所說拿破崙式的憲法，既不是共和的，也不是人民自動產生的，而是保留着共和的招牌至相當時期，並且還利用全民投票的方式點綴門面，以迎合民衆的要求。拿破崙並不注意立憲的政體，他自己擬訂的憲法節目，隨時可以拋在腦後，他也沒有什麼憲法上的創見，隨便襲取他人的計劃而加以自己的曲解。

關於政府的組織和運用，他主張要簡單和直接，可是爲着實施他的意見，却採取微妙而迂迴的手段。他所以決心推翻共和三年的憲法（這個憲法他曾強迫那些被他征服的國家採行），並不是由於理論上，別有主張，而是因爲依照這個憲法，他不够資格當選爲「督政」(Director)，起碼要四十歲，才有當選的資格。要是在這個憲法的機構內，他能乘支配法蘭西的政府，那末，他便用不着多一番麻煩去推翻憲法了，因爲這個政府如唯命是聽，他便可隨意所欲的曲解憲法，以滿足他最後的企圖了。

這個共和三年的憲法，包括着相當複雜的成分，在西耶士 (Sieyès) 所草擬的分權政府和分級代表制互相結合的複雜機構之上（同樣的憲草於一七九五年曾被否決），還添上拿破崙的代議式的專制主義的主要原則。西耶士的主張，雖用作藍本，可是，「在拿破崙太太的客廳裏

所擬就的草案，終於成爲共和八年的憲法，「却被人說穿了。這個憲草，僅僅經過很小的修改，略加刪節，或改易名稱，即成爲法蘭西執政時期 (Consulate) 和帝國時期的根本法，歐洲其他曾受拿破崙宰制的國家，也都依樣仿效，當時由西班牙到波蘭，由荷蘭到那不勒斯 (Naples) 所施行的各個憲法，雖文字上彼此不同，可是基本的規定，却並沒有兩樣——一種個人點綴場面的預定機構，藉以掩飾其野心，而不妨礙其跋扈的一套法寶。

#### 第四章 共和八年的立憲專制主義

一七九九年十二月十五日 (即共和八年霜月十五日)，法蘭西共和國的執政對人民宣言：「茲把一部憲法向你們公佈，這部憲法建築在代議政府的真理之上，也奠基於私產、平等、自由的神聖權利之上。……公民們，革命既凝固於其所由以開始的原則之內。革命已經完了。」不錯，革命在當時確已完結了。

一七九五年的憲法，實行起來並不很好。因爲行政的「五督政內閣」和立法的國會，被極端分權，結果弄到雙方爲着爭取統治的實力，都不免於先後破壞了憲法。這部憲法規規矩矩的僅施行到一七九七年而已，其後，「五督政」即從事肅清國會的異己分子，屈使參衆兩院聽命，正像革命政府一般認真統治起來，直到一七九九年的中葉。跟着輪到立法機關，壓服「

督政內閣」而攫取了政府的實權。同時，因為法國最英俊的將軍已遠征埃及和巴勒斯坦，他的從前戰無不勝的陸軍，在歐洲大陸竟累敗於「第二次聯軍」。一七九九年十月八日，軍艦兩艘載拿破崙將軍及其侍從人員從東方歸來，停泊於夫累札士 (Freges) 灣中，艦中人警告岸上居民，謂可能從阿力山大港攜來鼠疫，但岸上的人們大聲高呼，說道：「我們寧得着鼠疫，而不願受害於奧地利人」 (Austrians)，於是讓軍艦中人登岸，而不須遵照檢疫的手續。在巴黎，拿破崙找着許多失意的僚屬，其中包括着最少有兩位「督政」，好些身居要職的官員，以至元老院和五百人院的少數議員，他們都不滿於現狀而寧願出現專制政治。於是有一七九九年十一月九日（共和八年霧月十八日）政變，拿破崙遂成為法蘭西的主人，全國民衆好像都願作他的奴隸。其實，對於法國，他從埃及及帶回的不是一場鼠疫，而是十倍以上的禍害。

拿破崙統治法國和歐洲一大部分，歷十五年之久，他所運用的政府機構，前後極少變更，始終還是依據着一七九九年十一月底十二月初數天之內所草創的那套憲法。一七九九年十二月十三日（共和八年霜月二十二日）的憲法，草成於拿破崙太太的客廳裏，而其藍本却是西耶士替國民代表大會所擬其而沒有被採用的一七九五年式的憲草。這部憲法，對於「執政」和拿破崙的帝國政府，作為根本法，自然是夠用的，可是其間過渡的轉變還有補充的法規，那就是一八〇二年（共和十年熱月十六日）和一八〇四年（共和十二年花月二十八日）的「加強組織的元老執政法」 (Sénatus-Consultes Organiques)，這三道憲草，在文字上雖對自由還表示尊重和

維持，可是，實際上的用意，却在於鞏固拿破崙的專制權力。這三道憲章（後兩道憲章僅在原則上）在形式上全都經過法蘭西全國公民投票的表決，那在一七九三年公佈一七九五年取銷的男子普選權，也經這三道憲章予以實施，雖則關於中央立法議會的產生，却採取三次的間接選舉制；這三道憲章皆規定：設置一個最高的行政元首（在執政時期，數人分權，僅是理論）和一個三分的沒有創制實權的立法機構，這個機構內分爲三院：（一）立法院，祇能通過法案，（二）議法院（一八〇七年取銷），祇能討論政府提交的法案，（三）元老院——其初在特種情況之下，祇能廢止法律，這三道憲章並規定：內閣閣員和一個法制會議，皆由行政元首選任，作爲他的代理人，而與立法機構沒有憲法上的關係；這三道憲章特別留一漏網，使行政元首得直接行使立法權。更規定（共和八年兩月二十八日的組織法，加以詳細填目的補充）每州設一州長，每縣設一縣長，每自治區設一區長，各有一個議會協助施政，而這些地方長官，皆由中央行政元首選派並督察，這樣在行政上實施了嚴格的中央集權制。至於司法權的組織，則這三道憲章皆規定法官由行政元首選任，而不再由選舉產生，名義上，是終身任職，實則（特別是一八〇七年以後）任期長短，全仰行政元首的鼻息。

依據這樣的憲法，法國最高的實權，便集中於一人的掌握，使政府統治的好壞，完全繫乎一人，這樞機大可驚的集權，在法國是空前的，就是路易十四，也就望塵莫及。這位波旁王朝的大王誇口說：「朕就是國家」，其實，確能這樣做到的却是那個小科西加人。

在他統治之下，法蘭西可以說是「不幸中之幸」，雖則爲着逞其稱霸世界的野心而窮兵黷武，弄到民不聊生，國力頹喪，可是，他却能運用精密的心思，實際的頭腦，大刀闊斧，改造內政，以補充憲法的淺薄，尤其是在法國的法律、教育、教會等方面，都曾作有系統的設施。他的法典，特別是民法，攙雜着他的一些成見，「王制舊制」的粹粹，和革命時期的許多新法，對於全世界發生過廣泛的影響；他替法國定下的教育系統，直到現代還不失爲世界上最令人滿意的制度；關於教會問題的解決，他的辦法包含於共和九年收穫月二十六日的「協定」，及共和十年萌芽月十八日的法案之內，經過百年之久，還是全部有效而不可廢。他的憲法，不過是些偽裝，那些光怪陸離的排場，却掩飾不了另一面赤裸裸的獨裁，並且這些規定，在學理上也沒有什麼貢獻，可是，他的行政制度，雖並不建立在人民認可之上，不無忽略人權之嫌；却還注意到人的本性和利害，因此，實施的結果，常常證明是對人民有益，且經久可行的。他曾被稱爲「善意的專制君主中之最後和最好者」，這確是持平之論。

拿破崙的憲法觀念，自從政以後，很少變更。他渡過黑暗時期，還保全着頭顱得見曙光之降臨，這可以說是「天之驕子」。不過，法國大革命對於他只是天賜機會，而並沒有動其靈感。一七九二年六月二十日民衆暴動，侵入推勒里宮 (Tuileries)，拿破崙和部利恩 (Bourienne) 在場目擊其事，曾大呼說：「爲什麼不用大礮轟燬他們這四五百人呢？」三年之後，他遇着類似的情景，便發生相同的傾向，一七九五年十月五日（共和三年葡萄月十三日）遂有葡萄彈掃



射羣衆的事件。再過四年，那是一七九九年十一月九日（共和八年霧月十八日）他的手榴彈隊解散五百人議會，把所留存的議員從聖克盧（St. Cloud）的橙園實行驅逐，這樣，他與高采烈地使用武力，把法蘭西的憲法演進硬逼入牛角尖去了。

他的統治制度，有兩個主要的特點，那就是建立在武力和欺騙之上。以後在法國，他更用不着發動「政變」了，因為從上月十八日起，他已經把整個國家抓住了，雖經過莫斯科和來比錫（Lepzig）戰役的敗績，却仍然緊握着政權，一點也不放鬆。最後，到了一八一四年，他為元老院所廢立，為同盟國所放逐，要流徙於埃爾巴（Elba）荒島之上，他隨隨便便動身離國，也隨隨便便地歸來，而有百日的復辟，——這是他的專制主義運用之妙的明證。也僅僅到了這個時候，他才把一七九九年設立政府所採用的簡單的專制原則，經過十五年嚴格遵守之後，而廢棄於一旦。並且，他所以拋棄這些原則，却是為勢所迫，不得不如此做去，這是戰術的更改，而非心腸的變化。從一七九九年到一八一四年這個期間的政治趨勢，都是朝着更完密的專制主義方向走，而且距離也並不遠。開頭的執事官，原定任期十年，不久改為二十年，繼改為終身職，且有權指定繼位人，最後竟變成帝制，只有拿破崙的家族，才有帝位世襲權；那個「討論法案」而沒有表決權的「議法院」和那個通過政府所提交的法案，而沒有發言權的「立法院」都逐步被削弱了權力，降低了議員的獨立地位，到後來，「議法院」被裁撤了，「立法院」也形同虛設。男子的普選權更被剝奪了，因為各種議會的候選人，祇限於殷富的納稅人，當選人

須在此項納稅人名單之內，否則無效。還有保守的元老院，其大部分的議員是由拿破崙手創的，歷屆執政內閣所指派的（根據一七九九年憲法第二十四條），新的議員亦祇由他以前所核定的人物中選出，這樣人物所組成的元老院，事實上證明了確是促成他的帝制野心的最好機構。依據一七九九年憲法，這個元老院的職權，原來祇是決定法律提案是否違憲而已。其後逐漸變質，竟成爲修改憲法的機關，由「元老執政」（*Senatus-Consultes*）演變爲「加強組織的元老執政」（*Senatus-Consultes Organiques*），都無非奉行拿破崙的命令，其演變的方向，却正和他所宣佈這個機關，所由建立的原則「平等、自由、私產的神聖不可侵犯的權利」與「人民代表的政府真義」背道而馳，越離越遠。不過，我們可以說，由保守的元老院却躍進而爲革新的元老院，其革新的法案之一，爲拿破崙的預料所不及（否則元老院也必像議法院一般被迫解散），在一八一四年四月三日，這個向來馴伏的御用機關，竟下令免去拿破崙法蘭西帝位，並廢止他的家族世襲帝位之權。其理由是拿破崙的君主憲政，本建立於民約之上，今彼已破壞民約並違背加冕時的誓詞。接着宣佈他的罪狀，使人回憶到美國獨立宣言裏面關於喬治三世的罪狀那些控詞。

三日之後，元老院改成制憲機構，以提綱挈領的方式，公佈自由政體的憲法，並擁立波旁主族（*Bourbons*）復辟，實行君主立憲，而與人民代表共同行使主權。這個元老院正像夫朗肯斯泰恩（*Frankenstein*）所創造的怪物，（註）對它的創造主放肆暴動起來，拿破崙憲法主義的靈

場面就給它全部推翻了。一年後，拿破崙從埃爾巴(Elba)歸國，對於這一道憲法，也就很聰明地讓它變成廢紙。

(譯者註)夫朗肯斯泰恩是雪萊夫人(Mary Shelley)小說中的主角，他從墳場和解剖室搜集一些死人的骨頭，做成一  
一個怪物，再通過電流，使它活動起來，但那個沒有靈魂的傢伙，却有獸性的強大力量。對於它的創造者不但不服從，  
且動起粗來，加以危害云。

## 第五章 拿破崙憲法的響影

革命的共和法蘭西征服並改造歐洲的時候，拿破崙也就着手征服革命，並把共和改為世襲的帝國（利用「執政時期」做踏腳石）。他以古羅馬作標本，在五年之內，慘淡經營，運用他的才智，力求改進。一七九九年十月由埃及歸國，一八〇四年五月便登位稱帝。

他很迅速地挽救法國白卡姆波禮密俄（Campo Formio）以後的挫敗，一方面在律內維爾（Lunéville）屈辱與國皇帝，一方面在阿眠（Amiens）和英國暫行妥協，由是鞏固他對鄰近諸小邦的支配權，這些小邦以往是承認那一七九五年的法蘭西做他們政治的中心的。他在一七九九年把那些小部分別組成共和國，純然仿效法國的政體，設立「督政內閣」，元老院及五百人議會。可是，他也不致讓他們長久墮入五里霧中，在霧月十八日可紀念的早晨發生聖克盧（St. Cloud）事件，就把他的態度變得明朗化了。

那些小邦，本是單一而不可分的共和國，正像法國一般，具有確實而完全的獨立，拿破崙却把他們改變為易變的附庸，其元首不過是拿破崙的代理人（Proconsul），跟着更把這些小共和國改為君主國，而使其臣服於法蘭西，同時更創立並擴大一羣外圍的國家，使他們在拿破崙的憲政筵席上，列陪末座。這樣，一羣衛星般的小邦，便步着法蘭西的後塵，由督政內閣

(Director) 進到執政團 (Consulate)，復由執政團進到帝國的制度，其中祇有瑞士一國，竟得逃脫拿破崙王朝的屈辱，他經過一番計算，才慷慨地特准瑞士在附庸的君主國羣中，仍保持其聯邦共和國體。

瑞士共和國的人民，自一七九八年即採行「督政內閣」制的憲法，對法國強迫他們所採行的集權制，因為與國情不合而表示反抗，各州激於義憤，甚至發生暴動。拿破崙爲着加強政府的實力起見，遂於一八〇〇年初，將瑞士的「督政內閣」改組爲具有較大權力的執行委員會。自後，這位首席執政，便與瑞士人展開可驚的爭執，在一八〇一年五月和一八〇二年五月之間，前後不過十二個月，便爲着瑞士共和國準備了四次不同的憲法草案，那一紙一八〇一年五月二十九日的憲草，是代表首席執政的意見的，到了瑞士，大被修改，一八〇一年十月二十四日通過於柏恩 (Berne) 制憲大會，首席執政却認爲不能接受。法國當局的壓力，使瑞士人對原來的憲草不能不重加考慮，因此遂有一八〇二年二月二十七日新憲草的採行。這一紙新的「法蘭西」式的憲法，雖對瑞士人民代表已作若干細節的讓步，仍然不能適合他們的胃口，於是召集人民代表會議，又有一八〇二年五月二十日憲法的草成。這個憲法，雖仍容許瑞士爲單一的共和國，却沒有明文在憲法上規定（以前的瑞士憲法都例作如此規定），到了第二條，才將各州按字母次序排列，而首都所在地也沒有條文特別指明（自一七九八年以後，首都向在 Berne）。這麼看來，一個單一而不可分的共和國體，在瑞士顯然不起作用。

這個憲法使首席執政大發雷霆之怒，他曾答應過：一個同意的憲法採行之後，立即把法國駐兵從瑞士國境撤退，現在不但不撤兵，反把瑞士全境重行佔據，好阻止這部第四憲法的實施。同時，瑞士各州的獨立派，對這部憲法也認為不能滿意。

於是首席執政便用「快刀斬亂麻」的手段，解決了這個難題，在他登法蘭西帝位之前三個月，便爲瑞士共和國及其各州頒佈了一批根本法，這是二十道小型的憲法，直到盟軍於一八一四年驅逐法蘭西人出瑞士境外，這批憲法，還是實施有效的。這批憲法，即是有名的一八〇三年二月十九日的「和解法」(Act of Mediation)，在這裏，他全部放棄了督政內閣所留給瑞士改成一國的任務。不過，這套「和解法」，也並不是要把古老的鬆散的邦聯制度復活起來。它是要創立一個真正的聯邦國家，由中央和各州政府分別行使主權，很像一七八七年美國的辦法一樣。依照着最良好的聯邦學理，在還沒提到中央政府(第二十章)之前，就承認各州的先前存在而每州給與一道憲法(第一至第十九章)。各州是聯邦國家的平等分子，並有六個新州加進原來的瑞士共和國。

這樣對於各州自治的深遠傳統所作的特殊讓步(雖則就拿破崙的整套政略來說，這與其說是讓步，不如說是「分而治之」的策略)，自然是首席執政認爲切膚之痛的。那個發累州(The Canton of Valais)在戰略上，爲兵家必爭之地，因爲其地包含有桑普隆要隘(Simplon Pass)。故被從瑞士共和國分割出來成爲獨立的一邦，其後併入法國爲其一個行省。

瑞士的人民對於「和解法」，却並沒有懷着好感。拿破崙建立瑞士聯邦，給他們一個將來的榜樣，遠超過他們所懷的願望，到了一八一五年，他的統治撤退後，瑞士人民即很高興地恢復舊態，改爲具有主權的各州之聯合（僅僅是一種聯盟），而把聯邦主義和軍一而不可分的共和國體都拋棄了。

瑞士在法國大革命之前，本是共和國，且已歷數百年之久，其後雖經二十五年的變亂，然仍維持共和國體於不墜。至於荷蘭聯邦（United Provinces of the Netherlands）在一七八九年前的一百年期間，名之爲共和國，僅由於禮貌而已，法國大革命對這些聯邦的影響，是暫把阿龍王室派（Orangists）的壓力排除而重行加強共和的政制，不過，爲時却是很短的。

當時「愛國志士」派與阿龍王室派發生鬭爭，遂引動普魯士於一七八七年入侵荷蘭聯邦，以援助阿龍王室的首領。但是，法國的皮石格路（Pichegru）將軍和一七九五年酷寒的冬天終戰勝了普魯士人，而荷蘭聯邦及其首領遂被推翻。南部荷蘭擁護自由，早在法國大革命之前，故見併於法國成爲行省，北部荷蘭諸邦，則特許建立一個單一的巴泰維阿共和國（Batavian Republic）。其憲法從容草擬，反映出法蘭西黨在這個國裏的勝利，最後，到了一七九八年，憲法才正式公佈，設立一個五人的督政內閣（Staatsbevind），一個六十人的衆議院，一個三十人的參議院，和一個中央集權的行政系統，從前的各邦則併爲八個行省。

在一八〇一年，首席執政把督政內閣的人數增至十二名，把立法的兩院改爲一院，議員僅

三十五名，可是，他加冕稱帝以後，還認爲在一八〇一年憲法之下對巴泰維阿共和國所能行權的控制力仍不夠強，因此，到了一八〇五年，又對巴泰維阿共和國頒佈第三部憲法，也即是最後一次的欽定憲法。主要的規定是把荷蘭古代的「大光祿卿」(Grand Pensionary)恢復過來，這樣便可在這個共和國裏爲拿破崙添設了一個士司的總督，但是，那位可敬的喜美爾培雷克(Schimmelpennink)，却調解不了拿破崙與荷蘭人的經濟衝突，所以在一年之後，拿破崙決意派一個更可靠的傀儡，而封他的胞弟路易(Louis)爲荷蘭國王，這樣，巴泰維阿共和國便結束了它的十年的歷史。但是，那位在仇視的人民中被迫稱王的路易，也不能盡力壓榨荷蘭人的利益或完全抹煞了自己的個性，以供應拿破崙無厭的誅求，結果便於一八一〇年像喜美爾培雷克一樣的下臺了。於是北部荷蘭和南部荷蘭都併入法蘭西帝國作爲行省，而斯開爾得(Scheldt)的分界難題也就獲得解決，因爲它已成爲法蘭西的內河了。這樣的情形，一直維持到法蘭西帝國的崩潰。在拿破崙的征服地中，很少的國家像荷蘭那樣被他輕視的，荷蘭也不像意大利，曾把拿破崙捧作人民的解放者。

這個命運的驕子，於一七九六年統率意大利軍隊時，僅二十七歲，不久即把好幾個共和國置於督政內閣的保護之下，整個意大利半島，自阿爾卑斯山以南直到地中海之濱，祇是威尼斯(Venice)除外，都由是採行了自由、平等、反抗壓迫的新制度。法國的政治和思潮，和意大利的已打成一片，阿爾卑斯山脈正像百年前的庇里尼山脈(Pyrenees)一般，鬚鬢已不再存在了。



依照拿破崙的看法，意大利已變成「一七九五年法蘭西的五個政治名詞罷了」或把丁卡（Tinco）這個小邦列入，便是六個政治名詞了。

歐洲第二次同盟，對拿破崙的意大利共和國大加蹂躪。雖則馬塞那（Maséna）將軍扼守熱那亞（Genoa），可是在一七九九年底以前，除了利求利亞（Ligurian），全都被蕩平了，拿破崙第二次出兵意大利，是以法蘭西的主人而非公僕的身分，其結果是救了利求利亞並把西沙爾平（Cisalpine）共和國從潰滅中重建起來，不過，那不勒斯（Naples）却仍然是波旁族的王國。至於西斯巴丹納（Cispadane）共和國，則已不再出現，而比特蒙（Piedmont）併入法蘭西，劃為行省。意大利統一之夢，在法蘭西善意保護之下而建立自由共和聯邦的宏圖，由於一七九七年割威尼斯於奧國，已經搖動，至是，可以說是全部消滅，再過半世紀，其支離破碎的情形也沒有改變。拿破崙雖有意大利人的血統，可是對於意大利，也不過像一位再生的查理八世而已。「野蠻的統治對於大家都是有害的」（Ad Ognuno Puzza Questo Barbaro Dominio），這句話再得了證明。

意大利於一八〇一年第二次脫離了共和政治的趨勢。塔斯卡尼（Tuscany）公國却不是改為伊特盧利阿共和國（Etruria Republic），而是改為伊特盧利阿王國（巴馬（Parma）王國的領地已併於法蘭西，故將其世襲王子調封為伊特盧利阿國王）。其後這個伊特盧利亞王國於一八〇八年也為法蘭西所併。

西沙爾平 (Cisalpine) 共和國，本是法蘭西的意大利屬國中之最重要的，不久也被迫放棄了，它依據一七九七年憲法而建立的自由政制。在一八〇二年，法國的首席執政把它改爲附庸的意大利共和國，並頒給它一紙欽定的憲法，雖然仍保留着一個由民選產的立法機構，可是，却方便他行使總統的職權（由當地的副總統代爲行使職權），正像他統治法蘭西一般。這一紙新憲法代表獨裁的趨勢，也正像法國一八〇二年的「元老執政法」一般。同時，盧加 (Lucca) 與利求利阿 (Liguria) 這兩個共和國，也照樣成爲法蘭西的附庸國。

法蘭西帝國於一八〇四年建立後，意大利共和國也跟着改爲意大利國王，拿破崙兼任君主，而其義子攸貞善阿內 (Eugène Beauharnais) 則派爲副王，這些都是意中事了，次年，法國兼併了利求利阿共和國，於是法蘭西和那個新意大利王國，更疆界密接了。這樣侵越了阿爾卑斯山的天然界限，便引起更多土地的兼併，伊特盧利阿王國，羅馬和聖彼得的產業都兼併於法蘭西帝國。而教皇的行省則併入意大利王國。同時歐洲第三同盟失了那不勒斯王國，拿破崙得於這個國土，便於一八〇六年封他的大哥約瑟夫爲王。到了一八〇八年，命他的妹夫約阿希姆 (Joachim Murat) 接任，而調約瑟夫到西班牙承繼波旁族的王位。當約瑟夫離開那不勒斯之前，他頒佈了一道憲法，且於一八〇八年六月二十日取得拿破崙本人的擔保。這個憲法，在名義上繼續生效，直到牟拉統治的末期。就內容來說，主要部分是以法蘭西的帝國憲法爲藍本，充滿着拿破崙派狡猾的處置，依據這個憲法，設立一個空場面的「國民議會」，其中

議員分爲五類——僧侶、貴族、名流、學者，這些都是終身任職的，還有地主和商人，則每屆議會，從同業中重新選舉。這個議會，每三年至少集會一次，會議記錄是祕密的，報告書不轉付印。有些特別保留的題目，且禁止在議會席上討論，牟拉對於這個憲法，不無輕視的傾向，可是，却因此而認爲他對平民政府大下攻擊，則未免言過其實。

在日耳曼領土之上，法蘭西却没有建立任何附庸式的共和國，萊因河的左岸，在一七九五年征服，並併入法蘭西版圖劃作行省。到了執政時期，日耳曼土地的任何部分，屬於法國勢力範圍的，如不便併入行省，則爲着特種目的而作權宜的處置。因此，在一八〇三年首席執政，爲着擴大「中介作用」(Mediatization) (譯者按小邦不得直屬於帝國，必須藉大邦爲中介，由是喪失了主權和獨立，是謂「中介作用」。)起見，就把幾乎全部的自由市和教會的領地以至殘留的騎士食邑，都分配給當時較大的王侯或統治者，這樣在萊因河的東岸，便減少了好些主權單位，而便於統治了。到了一八〇六年，他的管理開始產生效果。這可以說是日耳曼歷史劃新紀元的一年，因爲就在這一年，神聖羅馬帝國宣告結束，而「萊因各邦聯合」正式建立起來。

日耳曼在十八世紀末葉，雖智識上已洶湧着一種開明運動，可是，政治復興的觀念却是極貧乏的；他的文化是希臘市府型(Polis)的文化，在「小邦」(Kleinstaat)和自由市繁榮起來；腓特烈大帝 (Frederick the Great) 即會輕視他所統治的普魯士，認爲徒長於兵操，而智識上還處

於野蠻地位；奧地利與其帝國，雖經馬利泰利薩 (Marie Theres) 和約瑟夫二世 (Joseph II) 的統治，然對於開明運動 (Aufklärung) 仍深閉固拒，在日耳曼各邦中要首屈一指。像這樣文化落後的區域，而其民族對於自身政治制度的紊亂，又復漫不經心，一旦遭逢法國大革命的狂潮與拿破崙的威力，自然抵擋不住了。

拿破崙曾說過：如果神聖羅馬帝國不會存在，那也需要去創立它。可是，一八〇六年他發覺這個計劃是行不通的，祇好以輕視的態度把它一脚踢翻。這個帝國便這樣完結了，沒有人來說一聲「反對」，也不會動人哀思。奧地利在當時也發覺它的虛空，要利用它做王朝的工具，也苦無從着手，而一七七八年在拉的斯本 (Ratisbon) 舉行的議會 (Diet)，其能號召出席的人員，在百個王侯中祇有十四個的代表，五十一個自由市中祇有四個市的代表，這也見其號召力的薄弱了。無怪拿破崙大發脾氣，罵它爲一所可憐的猴舍。

拿破崙在日耳曼的設施，不但擴展他個人的權力，而且把法國大革命的社會和政治的思潮推廣及於萊因河的彼岸。他對日耳曼的政策，純然根據着其個人統治上的理由。王朝的和行政的便利，即是他在日耳曼憲政的迷途中所採取的方針；他把日耳曼問題加以簡單化，使當時內部沒辦法處理的却獲得解決。就大體說，他的政策在於孤立奧地利，弱化普魯士，使他永久沒有實力而易於就範，並和小王侯們簽訂條約，把那些次等國家聯成一道隄防，一個第三的日耳曼，藉以隔絕奧地利和普魯士這兩個領導的強國。他採納塔累隆 (Talleyrand) 的建議，分

日耳曼問題爲南北兩部，而以不同的方法去應付普魯士和奧地利既被逐而遠離萊茵河流域，北部日耳曼建立新的拿破崙式國家，南部則仍保留土著王侯的統治，但須做法國政策的工具。

拿破崙雖有意把日耳曼納入其政治組織，其初於計劃的選擇還遑巡不決。可是，計劃一經決定，卽以其閃電式的迅速手段，促其完成，既預在萊茵河東岸佈置重兵，卽通告日耳曼各邦駐巴黎代表，限於二十四小時內接受「萊因各邦聯合」條約，否則其所代表的邦地位降低，須經由一個中介的上邦代其向帝國發生關係。這麼一來，十五個邦立卽加入新的聯合。

「萊因各邦聯合」憲法，雖包含着其特有的騙人的規定，可是不能不承認其爲政治家頭腦精明的作品而值得後人讚美。德國的名歷史家特賴什開 (Treitschke) 曾說過：「這是對日耳曼各邦情形有透闢的知識，才能寫得出來的。」依照這個憲法，萊茵流域十六邦加入這個新的聯合以後，卽與「神聖羅馬同盟」永遠斷絕關係（第一條），設立一個虛空的兩院制的議會於美因河邊的法蘭克福 (Frankfurt am Main)（第九條），準備「萊因各邦聯合」的根本組織法（第十一條），這自然是永遠不舉行的（因爲這拿破崙式的憲法）；遇着法蘭西或本聯合所從事的一切戰爭，各邦應依照一定的數額派兵參戰（第三五至三八條）；本聯合各邦得收受那些「中介化的」(Mediatized) 土地作爲勝利品（第十七至二十六條），本聯合之內，所有各邦的疆界，均加以調整，進行徹底簡單化（第十三至十六條）。在這裏，拿破崙所建立的，其收效之良，遠非其始願所及。這些措置，本來祇爲着加強他支配西部和中部日耳曼的力量，可是，

對於日耳曼民族，却後來證明了是造福無量的。裴雪 (Fisher) 曾下過這樣的評語：「靠着這些高明奇妙的規定，日耳曼的政治地圖才得簡單化起來，其對於多瑙 (Danube)、內卡 (Neckar)、美因 (Main) 三河流域的政府，貢獻之大，遠為十八世紀的一切政策所望塵莫及。」古老的日耳曼版圖，其中包含着好些騎士食邑 (Enclave) 和公侯領土，東一片，西一段，零星破碎，其面積往往不過數方哩，却彼此割據一方，這樣的地圖，使愛好秩序的拿破崙看來，實在眼睛痛苦不堪，所以他不管什麼法統的根據，硬以徹底合理的精神，把這幅地圖重新繪過。

拿破崙既創立萊因各邦聯合，把他本人作為這個聯合的保護人 (第十二條)，把各邦王侯，都成為他的提名候選人，這麼一來，就把西部日耳曼尚留存的獨立各邦，都加嚴格的組織和運用，完成他於一八〇一年在律內納爾 (Lunéville) 已開始的程序。他擊敗奧、俄兩國於奧斯特利茲 (Austerlitz)，擊敗普魯士於耶那 (Jena)，在這兩次戰役之後，與普兩國實際上沒有力量去抗議拿破崙在日耳曼的措施，這就有助於「萊因各邦聯合」的迅速生長 (第三十九條有規定)，自一八〇六年以後，不但擴大到北部日耳曼，而且延展於埃爾培 (Elbe)、俄得 (Oder)、維斯杜拉 (Vistula) 各河的流域。在一八〇七年，薩克森 (Saxony)、俄國領土 (Oldenburg)、美克楞堡 (Mecklenberg) 都相繼加入。在一八〇八年，增了韋斯特腓利亞王國 (Kingdom of Westphalia)；在一八〇八年，華沙公國 (Grand Duchy of Warsaw) 不願波蘭愛國志士的悲憤，也正式參加。要是一八一二年拿破崙不失敗於俄羅斯，那麼，就把「萊因各

邦聯合」伸展到尼瓦河 (Neva) 流域，自在他的想像中，他的「歐洲聯邦大一統」也許真的出現了。

拿破崙的時代，把日耳曼民族的力量和命運，從多方面加以改變。雖則維也諾會議取消了他的許多措施，可是仍然留下許多沒法毀滅的成就。他把日耳曼民族引上政治生活的路上，那是它的歷代愛國志士所嘗試而失望的；他把奧地利帝冕死的重壓割除了，使普魯士人的精神激發起來，把法蘭西的行政效率灌輸入西日耳曼的全部，而簡化其政府組織，做到令人難以置信的程序。在拿破崙做完之後，日耳曼也許還不能成爲一個民族國家，但是，却已確實多過一個地理名詞了。

波蘭所希望於拿破崙的很多，但比較日耳曼所得的却遠不及。一七九五年十月十日，正當拿破崙倖運的政變——葡萄牙月十三日他的軍隊以葡萄牙彈掃射議會五天之後，那曾爲偉大國家的波蘭，竟臨到他的末路。波蘭僅成爲一個理論的名詞，在普、奧、俄三國的公文上，許多年來都約定不再使用它了。拿破崙在一七九七年和一八〇一年的條約，本可爲波蘭人做些惠而不費的幫助，在一八〇七年確也懷過復興波蘭王國的念頭，可是都不曾成爲事實，祇在古代波蘭國土的一隅，建立華沙公國，僅爲附庸的陪角。曇花一現的出現於歐洲政治舞臺之上。

波蘭在十八世紀被強鄰瓜分之前，其政制的演變已遠離其建立初時的預定目的，因此，理論政治家於此聚訟紛紛，莫衷一是，而各國的政客更勾心鬪角，以此爲競逐的目標。有所謂整

名的「自由否認權」(Liberum Veto)「要是會存在，那是使人以為行不通的，它把各個貴族名流都變成了王國裏的一個階級」，這個制度，在它與波蘭國家同歸於盡以前，曾引起佛爾泰(Voltaire)的譏諷，盧騷的改革熱誠，以至哈密爾敦(Alexander Hamilton)的警告。

十八世紀波蘭憲政改革運動會數度發起，然內為黨派所摧毀，外為強鄰所牽制，終於一事無成。一七八八年「四年國會」所發動的政制革命(這場革命在開始時較數月後的法國革命還來得有聲有色)，為時過遲，已不及把波蘭從內亂外患中拯救過來。一七九一年五月三日的「可紀念的憲法」代表波蘭維新革命的最高潮，惜乎並未實施。柏克(Edmund Burke)在一七九一年十二月曾加以批評，認為理論方面，無懈可擊，但是，事實上「却對於這個好動滋事的民族供給以新的手段，新的花樣，更助長他們浮躁搗亂的脾氣而已。」要是這部憲法實施，那麼，一個強有力的世襲君主憲政將代替了那個脆弱無能的選舉的君主政體和「自由否認權」，貴族名流的特權，不致於取消，但市民可享有若干權利，農民將受保護而逐步脫離農奴制的束縛。國王運用行政權，助以對議會負責的內閣，議會仍為兩院制，但其基本組織重新改組。憲政上積弊相因的危險，則每二十五年召集憲法會議一次，以謀解決。

這個憲法和法國一七九一年的憲法同時制成，惟很少受着法國當時政潮的影響。它接受很多孟德斯鳩的理論，尤其是他對英國憲法的解釋。這是開明運動(aufklärung)的產物，而非革命時代的作品。其內容雖有許多錯誤，可是對於百二十五年在暴政束縛下的波蘭人，却給與



一種開明的立憲政府的傳統信念，這象徵着過去本可以做的，後來也許再做。

拿破崙獲得俄羅斯那位浪漫而現實主義的亞歷山大一世的同意，一八〇七年爲着他的盟友薩克森國王建立華沙公國。他以法蘭西帝國政治系統爲藍本，擬成一個立憲制度，並使華沙公國參加「萊因各邦聯合」。依照這個憲法，設立人民的代表機構，但所有防止人民控制政府的拿破崙式的規定，都儘量加入，——立法的機構，除在分組的委員會內，不得動議並討論。元老院由國王選派人員組織，任職終身，衆議院則僅由殷富公民的特殊階級產生議員；地方行政，採取嚴格的中央集權制，由區長、縣長、以至省長，皆由指派。拿破崙在一八〇七年憲法的最後一章，曾這樣宣佈，他賜給波蘭人的自由，是零星小塊的分發，而且上面還繫着許多繩索。雖則這個憲法的效用，正像其他許多憲法一般，都不過是空場面的點綴，掩飾拿破崙不斷的徵索壯丁和軍費，在表面上獲得國民全體所認可；但是，它也帶給華沙公國（一八〇九年以後包括普魯士所屬波蘭大部和克累科及東加里亞在內），法蘭西大革命的平等的法制，這是拿破崙繼續擁護的。所謂平等的法制，不僅包括宗教信仰的自由，農奴制的廢止，而且還有一「拿破崙法典」的採用（依照憲法第六十九條），這造福於波蘭人是無量的。

華沙公國的憲法繼續有效不過五年，莫斯科一役法軍敗退，而華沙公國遂跟着消滅。這就引到一八一五年維也納會議，由是而產生亞力山大的波蘭的「會議王國」(Congress Kingdom)。一八一五年十一月的憲法，表示亞力山大實踐對列強所作的諾言：爲波蘭設立一代表人民的國

的立場上，建立人民代表的自治政府，祇有波蘭的貴族和名流得參加政府的工作，亞力山大親選派駐波蘭的總督陸軍總監，以確保俄羅斯對波蘭政策的控制。

由於波蘭人，俄羅斯人，亞力山大帝，和維也諾會議的列強，都各有種種的理由，不滿於是這個憲法，所以事實上並沒有實行，其好壞便不可知。亞力山大帝死後，繼位者即宣告這個憲法正式取消，而另頒組織法，雖仍保留波蘭人若干種顯著的權利，然却把這個王國併入俄羅斯帝國版圖之內，本由選舉產生的議會，則改爲由政府指派人員組成的邦議會。到了一八四七年這套組織法也廢棄了，所謂「聯合王國」，於是變了質並喪失了殘餘的權利，而成爲俄羅斯的波蘭省。

拿破崙的憲政故事，到處都是差不多的。其初是一七九五年式單一而不可分的共和，次爲一七九九年式附庸而變質的共和，繼由一八〇二至一八〇四年式血統關係的和屏藩作用的君主政體起而代之。拿破崙大哥約瑟夫先後受封爲那不勒斯和西班牙的國王，四弟路易登王位於荷蘭，七弟哲羅姆 (Jerome) 登王位於韋斯特腓利阿，妹夫約希姆牟拉受封爲那不勒斯王，義子攸貞善阿內也任意大利的副王，其後血統親戚已沒有可封的人，便祇好把忠實可靠的薩克森王封爲華沙大公爵。在諸國中祇有瑞士一國，當着拿破崙的憲政由第二階段發展到第三階段時，還巍然獨存，保持着其第二階段的政制。在其他國家，祇有代議政體和人民主權的影子還

被人承認，其實質却遭人反對了。無論各地的政制變化距離共和八年憲法的主題多麼遠，無論怎樣把執政時期和帝國時期的各種制度任意加以掉換和配合，其結果總是一樣——立憲的專制主義。這兩個名詞放在一起似乎矛盾，其實不然。因為拿破崙雖對任何地方不許成立自治政府，然却倡導法律前的平等，而且同樣重要的是頒佈良好的法律。不說別的，就在這些地方，他可以算是法國革命的承繼人罷。

在大部分已成爲拿破崙的勢力範圍的歐洲大陸之上，祇有兩部憲法採行新的制度，不經他的授意，不帶着他的政治色彩，而實施生效，這就是一八一二年西班牙和西西里的憲法。

當他於一八〇八年把他的大哥約瑟夫從那不勒國的王座調到西班牙去做國王的時候，拿破崙同時面授他一紙欽定的西班牙憲法，其內容是當時習見的。約瑟夫可有九名閣員和一個國務會議。設立一個元老院，其議員由國王選派，終身任職，一個衆議院 (Cortes)，其中人民代表分爲三級，更加入海外殖民地的代表。並許可人民享有出版自由和新的新法律，而廢除苦刑拷訊，宗教法庭，以至所有封建社會的特權。西班牙民族起而反抗拿破崙和約瑟夫的統治，不久便把這個憲法拋入毛廁，而革命的議會成立於卡提斯 (Cádiz)，公佈一八一二年對立憲法。拿破崙的憲法主義正像一頭野牛幾乎還沒踏進決鬪圈，便給西班牙的鬪士 (Espanola) 打倒了。

在西西里，拿破崙的憲法主義更沒法輸進去。法國的波旁王族給拿破崙第二次從那不勒斯逐出之後，他們靠着英國軍隊的幫助，退守於西西里。從一八〇八至一八一四年，英軍佔據其

改革，包括推翻「王政舊制」在內，比較約瑟夫和牟拉在大陸上的改革並無遜色。一八一二年三級會議所公佈的憲法，或名爲「英國式」憲法，也非毫無理由。正像西班牙憲法一般（這也是在英軍佔領地內草成的），它和拿破崙的專制主義，處處站在對立的地位，同時也對波旁族專制主義的傳統，背道而馳。一八一四年英軍撤退後，遂不再生效（西班牙憲法的命運也同）。這兩部憲法，雖爲着反抗拿破崙的一切行爲而公佈的，可是，奇怪得很，拿破崙被打倒後，它們却同時變成廢紙。

## 第六章 拿破崙後期的憲法觀念

在拿破崙當權的最後階段，在那狂熱的「百日帝政」期間，他才公佈他的第一道唯一真正的憲法，爲什麼說它是真正的呢？因爲它已不再玩把戲，這一把手贈送，另一把手偷回，而且也不僅是一個假面具，掩蓋着專制主義的真相了。

當時所頒行的名爲「帝國憲法的附加法」(Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire) 雖拿破崙堅持用這個名稱，實則精神上 and 帝國憲法完全脫離了，他爲着當時的情勢所壓迫，才於一八一五年四月二十二日，卽由挨爾巴島歸國後五個星期，公佈這個憲法。其性質是告法蘭西人民書，號召他們的擁護，在以前這是他認爲用不着的。在一七九九年一八〇二年，一八〇四年法蘭西人民被請求以「全民投票」的方式批准他對憲法的變更，可是不贊成，便使政局更混亂。在一八一五年，自他第一次退位以後，人民可選擇的，除了他的憲法之外，還有兩種不同的政體。根據一八一四年四月六日元老院所創製的憲法，人民以其自由意志，行使國家主權，建立一個嚴格限制的君主立憲政體，國王僅負行政的職權而已。根據一八一四年六月四日的憲章，一個極權的君主，自願並自由地行使其王權，以代議政治的實物，授與其人民。這兩個憲法，比較執政和帝國政府的專制主義憲法，可以說是後來居上；這兩個憲法都承

認統治法蘭西的是波旁王室，而非拿破崙王室。

一八一四年六月四日的憲章排擠了元老院所創製的憲草，使其不得為波旁族復辟政府的繼承本法，所以拿破崙祇好對前一種憲法表示更進一步，以爭取人民的擁護。路易八世的法寶是他的憲章；拿破崙則靠着他的「帝國憲法的附加法」，路易憲章的導言表示濃厚的專制思想，遠過於其憲章本體的規定。而拿破崙的憲法附加法，則在導言部分，宣揚更多的自由，遠過於其憲法條文所鋪陳的，這些都很值得注意。

就拿破崙前後態度和權力的轉變而觀察其反映於憲法之上，這也是很有趣的，在一七九九年，他採行西耶士的憲草，僅留着外殼而遺棄精髓，意在使他的專制的機構，得蒙上一層自由的平民的偽裝而已。在一八一五年，他接受自由主義者本哲明空斯同 (Benjamin Constant) 所手擬的憲草，實際上並未加以修正（這個憲草的寫成，自然是仰拿破崙的意旨，其關於自由制度的規定當然還不會超過他容忍的限度）。拿破崙所曾極力反對的世襲參議院議員制，也仍然保留在這個「附加法」內。他個人意見留着痕迹的，其實祇限於這個憲法的標題和導言。

在這個憲法的導言裏，他宣稱：十五年來為着立憲政體的改善而繼續努力，以期適應法蘭西人民的需要和願望，但是，由於進行歐洲大聯邦的建立，而於國內制度，特別是保障人民自由的制度，不得不從緩設施。現以意在維持和平，故把帝國憲法加以補充，務使新的規定，符

合國民的願望和需要，代議制度，得以儘量採行，而其所提出的建議，交由全民投票表決。

依照這個憲法的規定，皇帝仍握着無限制的行政權（閣員雖得兼任國會議員，但不必限於國會議員），且與國會兩院共同行使立法權（第二條），在立法方面，皇帝具有較重的權力，因為祇有政府得提出建議案，而國會兩院雖有修正權，惟不能堅持行使（第二十二條），如政府拒絕修正其建議，則國會祇能照原提案通過或否決。解散國會（第二十一條）和無限制增派參議院議員之權（第三條）使政府具有最方便的武器以對付頑抗不遜的國會，在相對方面，衆議院有權自選其主席（第九條），議會解散後，則新議會須於六個月內集會。（第二十一條），所有關於稅租，公債及壯丁徵集的建議案，惟衆議院始得提出（第三十六條），在衆議院閉會期間，參議員不得開會（第二十二條）。

選舉權並未加以擴大，但是，准許工商業得選舉代表，各省的選舉團得就當地商會所提出的名單，選出人民代表。司法獨立則較爲確實，法官從委派日起，即終身任職，不再經過五年的試用期間。

新的內容是加添了民權宣言（附加法第四章），其中首提出法律之前人人平等，次爲信仰自由，私產不容侵犯，禁止檢查制（元老院於一八一四年免拿破崙破產職的命令中即極力反對檢查制），人民有請願權，政府宣佈戒嚴，祇限於外寇內亂，且須得國會追認。最後宣佈：波旁王朝或封建貴族不得復辟或重建舊制，國有產業既已出賣，作爲定案不能取消。

這個「附加法」交全民投票表決，贊成的，一百五十萬票，反對的僅五千票，可是數星期後，滑鐵盧之戰，却改變了整個局勢而有助於這五千名反對者。拿破崙既流放於聖赫勒拿島 (St. Helena)，這個「附加法」遂不再有實施的機會了。

梅特涅 (Metternich) 曾說過：「拿破崙在百天之內，把他十四年當權所做成的都推翻了。他放鬆了革命勢力，這是他以前在法國所鎮壓的。」但是，「附加法」的嘗試的過激主義，却不能說已達到這個程度。在這裏，我們所見到的拿破崙，是近於王統主義者，而非革命的黨徒；在這裏他採取了一八一四年路易十八所頒佈的憲章的許多要點，他把波旁王朝視同「王政舊制」而主張永遠廢除，以延續其拿破崙族的世襲帝統；在這裏，他把以自己做中心的大歐洲聯邦企圖宣告結束了。

這個「附加法」雖不能用於延長第一帝國的壽命，可是，在拿破崙死後三十年，它的回憶却有助於第二帝國的建立。拿破崙的姪孫拿破崙 (Louis Napoleon Bonaparte) 循着曲折的路徑終於躋身於法國的帝座，他的履歷沒有大拿破崙的那麼喧赫，但其階段却可後者對照。拿破崙青年時代曾參加燒炭黨 (Carbonari) 的祕密組織，而大拿破崙則充土倫 (Toulon) 的砲軍隊長，前者於布隆 (Boulogne) 和斯特拉斯堡 (Strasbourg) 兩度謀反，皆遭着可笑的慘敗，而後者用一陣「葡萄彈掃射」鎮壓暴動，出征奧人又於羅地 (Lodi) 建立戰功，前者謀反失敗，罪至無期徒刑，被囚於阿姆 (Ham) 獄中，後者則遠征埃及，揚威海外，可見小拿破崙並沒有他



的伯父那樣的才氣和功績，但是，憑藉着這個震燦一時的威名和所謂「拿破崙的觀念」，却終於奪得政權，而其學步先人，由執政以至稱帝，皆前後如出一轍。他在一八五一年所造成的政變，即以「霧月十八日事件」，爲藍本；一八五二年的憲法，模仿共和八年的憲法，一八五二至六〇年的帝國，取法於一八〇四年至一四年的帝國；一八六〇年至七〇年的帝國即脫胎於一八一五年的帝國。一八七〇年的憲法可以說第二帝國的「附加法」，而色當(Sedan)之役正蹈着滑鐵盧的覆轍。

自然，當時的情況是大不相同的。路易拿破崙於一八四八年十二月十日，依照一八四八年憲法，用直接普遍的選舉法，由人民自由地選爲法蘭西共和國的總統；三年之後，即一八五一年，十二月二日，才開始違憲僭竊政權。在別方面，相當於「執政」的時期不過一年，帝國的官級已於一八五二年十二月十日實行恢復（到了這個日子路易拿破崙的四年任期已滿，而在一八四八年憲法之下，他不能立即再次當選）。「極權的帝國」，由拿破崙第三維持到一八六〇年，在這期間，政府不曾朝着較自由的方向，表示讓步，至於拿破崙第一則維持他的極權的帝國，直到一八一四年他第一次退位。一八六〇年以後的十年期間，拿破崙第三對人民作了許多讓步，從一八六〇年十一月二十四日的命令開始（內容是恢復議會的政府），其最高峯遂到出版和集會自由的恢復（一八六八年五月十一日和六月六日的法規）。憲法的全部修正使國會和皇帝固有法律的創制權，而法案的通過並須得兩院的同意（一八七〇年五月二十一日「確定帝

國憲法的元老執政法」)，關於地方政府，新頒的法規准許省議會 (Conseils Généraux) 自選其主席，而區長或市長則從區議會或市議會的會員中選出 (一八七〇年七月二十二日和二十三日) 的法規)。拿破崙第三依照他的伯父的前例，憲法大修正後，即舉行全民投票，計贊成新憲法的達七、三五〇、〇〇〇票，反對的一百五十餘萬票。雖則這個第二帝國的「附加法」已獲得這樣明顯的贊成，雖則第一條即說：「本憲法對一七八九年所宣佈的向爲法蘭西民族的公法基礎所由構成的各大原則，予以承認，證實，並擔保」；但是，復仇女神 (Nemesis) 對於這個第二帝國的「附加法」，很快就降臨下來，正像其對於第一次「附加法」一般。在一八七〇年九月四日立法院 (Corps Législatif) 重建共和 (這一次不是元老院出頭)，設立一仁緊急的國防政府，這使人回憶一七九二年的危機。直到最後，第二帝國還是第一帝國的影子。



## 第三篇 王統主義的憲法

王統主義的原則，依照塔累隆 (Talleyrand) 的看法，便是在革命和拿破崙時期的狂潮過後，在破物堆中，爲法蘭西把殘餘的權威和領土儘最大的可能，拯救出來的計劃，這個原則被維也諾 (Vienna) 會議的列強所接受，不僅爲法蘭西保全了一七九〇年的疆界，而且對二十年戰後的歐洲供給了重新建設的圖案。

在政治方面，接受這個原則，論理就應該把王政舊制全部恢復過來，可是，根據許多理由，硬依着這個方式，却覺得事實上行不通或太不方便。因此，各方面的辦法大都趨於折衷（在教皇的各邦和那不勒斯，雖則懸燈的柱子悉被拔去，可是，所放射的光明却已深印人民的腦筋而不易於吹熄），而這個折衷的趨勢，便引到根據成文的憲法以建立政體。在這個復辟時期，成文的憲法於是支配了大部分的世界，不過，這一類憲法，是頒授的，隨時可收回的，是國王對於臣民的禮讓，而非由行使主權的人民自由製定的。王政舊制中建立於傳統習俗之上的三級代表會議已趨於消滅，而從少數選民產生且僅具嚴格有限權力的立法機構遂代之而起，君主自身保留着全部國家的主權，可是，大革命已給他們下過警告。王統主義的憲法不是自由的，但在許多情況之下，却是真正的。君主政體，雖在技術上不加限制，然却承認了它的界

限，聰明的辦法是通常不要超越這些界限。總而言之，大革命所爭取的自由雖被否認，大革命所引入而拿破崙予以維護的平等，却祇受過冷淡的攻擊而已。

## 第七章 王統主義的理論和實驗

王統主義已給人拿來用作反革命的防禦武器，雖則當初也許沒有這樣的用意。就其在歐洲各國的運用看來，它很少包括着對大革命所擁護的全部一律反對。人權和民族自決權都不會予以承認，但多數的統治却有被人接受的趨勢，以代替專制的統治。國內意見一致的原則，人民全體得表示是否同意，但不許提出質問，這一原則經拿破崙作過初步的試驗，但其後一百年內，却不會設法推進（雖則在宗教方面，曾定為原則），使這原則可以實行，在個人專制，多數統治之外，更另闢一條途徑。它和拿破崙發生過關係留下了污點，因此，這麼長的時期，却為人所諱言。

從憲法方面看，王統主義較專制主義更進一步，而趨向於自由制度，因此，許多人曾懷抱過革命理想的却轉來擁護它。在文學上屬於浪漫派，在哲學上屬於理想主義派的，由於種種不同的原因，也有依附於王統主義門牆的。不過，從頭起，王統主義所引起的反對，不但有拿破崙派，而且還有繼續擁護民主的信徒，以至那些民族解放的志士們，他們不問政治是否民主，

祇求滿慰其民族獨立的願望。

依照王統主義創始者塔累隆的意見，王統主義祇是一種權宜的辦法，把法蘭西從被瓜分的危境拯救出來，而爲她保全着萊茵河，阿爾卑斯山，庇里尼山的天然疆界。他於一八一四年在巴黎說服了俄國沙皇採納這個主義，在維也納會議，也幾乎成功了爲法國保全着天然的疆界。對於亞歷山大一世，他採納了這個主義以後，更加以宣傳，他認爲站在王統主義的立場，仍然可以同時皈依自由主義和專制政體，他所信仰的「自由制度，既不是民衆領袖利用君主的弱點而強迫其簽訂的合同，也不是君主處於困難局勢之中，爲着平息風潮，而始頒佈的憲法」，這表示出王統主義的兩種特性：禮讓和保守；這更創始了一種傳統，三十年後，爲普魯士王威廉四世（Frederick William IV）所繼承，他於一八四九年曾說過：「不願從溝渠裏拾起王冠」。還有那位手把王統主義系統化的梅特涅，據他看來，這個主義代表「安定」，對於革命與共和主義這兩大害，可以抵抗而獲得保障。在三十年歐洲政局的演變中，他以冷酷辣毒的手段實行這個主義，在革新派的眼光中，他把這個主義和反動勢力打成一片。

王統主義的運用，可首先從維也納條約裏看得出，其中有日耳曼的「邦聯憲章」（Bundesakte），那是王統主義最重要的憲法之一，此外，不包含於這個條約之內的還有法蘭西的憲章（Charte），也具有同等的重要性。有些時候，王統主義被人解釋，作爲不但是反對革命與其結，而且還否認任何種類的憲法統治，例如西班牙波旁族復辟時的情形。在其他時候，像波蘭

時「會議王國」，却認爲應具有禮文的憲法，在當時反動勢力抬頭的時間，那樣的憲法，確曾被人稱爲「自由的」。在意大利，王統主義曾採取極端反動的形式（尤其是在那不勒斯時教皇的各邦）並不頒佈任何憲法；在荷蘭，根據維也納會議的決議，建立第二個「會議王國」，由前任郡王（Em. Oranien）統治，王統主義在這裏受人輕視正像在波蘭一樣，由非法的行爲中，產生出王統主義的憲法。在日耳曼，對王統主義的接受，各邦的態度並不一致；對於整個日耳曼而言，那個「聯盟憲章」（Bundestag）在其第十三條會規定：各邦應製定憲法並設立三級會議；各邦中祇有少數的王侯把這條文作廣義的解釋，而各自頒佈憲法；大多數的邦，包括奧地利和普魯士在內，完全置之不理，根本不知王統主義運動還有立憲那一回事。在這裏，可見王統派的憲法主義僅代表整個王統主義的一部分而已。

在一八一五年的期間，有些復辟的或重行鞏固王位的君主，決定替人民做些好事，給他們的國家頒佈一道成文的憲法，可是却找不着現成的樣本，可以適合當地的需要，而國內也很少有立憲政治的傳統。所有和大革命有關的法制，包括一七九一年的王政憲法既在吐棄之列，拿礦務式的憲章更使人看不在眼。北美合衆國的先例還不會在歐洲爲人重視或充分瞭解，至於英國，雖發展了立憲的君主政體，其成績已赫赫在人耳目，然還不會把她的政治制度歸納成一部簡潔的憲典。歐洲人對於不能明白的事物，往往可以表示敬禮，却不容易去採行的。

雖然如此，英國制度對於王統主義憲法的製定，仍發生主要的影響。在美國革命之後籠罩

着英國一層的愁雲，在一八一五年以前，早就消散了。英國人的勇敢有爲，加以慷慨捐輸，支持拿破崙的長期戰爭，已使其國家的威望重行提高。從歐洲人的眼光看來，英國的憲法很靈妙的使她免於革命運動的襲擊、且也不受她的國王的瘋狂和王室的浮華輕佻之貽害。英國的君主很明顯的不是國家，尤其是自一八一一年以後，可是，國家却富強起來，國會在全世界之前，繼續從事於響亮而自由的辯論（靠着科培特（Mr. Cobbet）和罕薩德（Mr. Hansard）的紀錄彙刊而傳播於世界）。要是英國憲法的綱要較爲明白清楚，那末，在一八一五年，一定給歐洲各國普遍效法的了。

其實，在當時，英國的憲法被人瞭解已較前來得多了。年青的庇得（Pitt）給它下了很需要的定義，而歐洲方面新興的一代評論家也大家勾心鬪爭去探索它的神祕。本哲明空斯同是「帝國憲法附加法」的主要起草人，且爲法蘭西復辟時代的政界要角，曾在他的一八一四年「憲法講義」裏對英憲加以述評。孟德斯鳩對英憲所作簡單的看法開始引人懷疑，已有人指出分職是它的重要關鍵而非分權。英國的君主儘可以無所事事，（這是趣味問題），但她有一個寡頭的統治階級，緊握着全部的實權，而強有力的政府和人民自由的保障由是得以配合起來而臻於鞏固（雖則在庇得當權時期，這個適當的配合曾一度隱而不彰）。歐洲王統主義的君主，有心立憲的，祇好轉眼去觀察英國。法蘭西的路易八世曾多年流亡於英倫，他的憲章在大陸方面起了領導作用。無論由於政治或憲法方面的理由，這個導源於英國的法蘭西新政治頗博得萊因以東



各邦的好感。「日耳曼的中級各邦，爲對抵抗專制的東方列強，便設法和自由的西方列強發奮聯繫，而認爲表示這種傾向的最好辦法莫如採行同型的憲法」。因此，路易八世的「憲章」之受歡迎，正像拿破崙「法典」當年之輸進萊茵，巴威 (Bavaria) 巴登 (Baden) 黑森 (Hessen) 瓦敦堡 (Württemberg) 等聯合各邦一樣，要是沒有一八一〇年維也納最後規約 (Vienna Final Act) 的訂立，那麼，其他各邦一定很快就跟着採行了。

要是一八一五年有了很完備的各國憲法彙編 (像 Politz 或像 Rotteck and Welcker) 使世界人士彼此容易瞭解其政制，或當時王統主義的統治者，其興趣遠及於歐洲的偏僻所在，而注意於一個與世無爭的國家，那末，瑞典的憲政也許可供他們的參考。瑞典在一八〇九年即舉行了一個折衷的憲法，因爲歷數百年之久，國王和國會 (Riksdag) 曾不斷地競爭最高的權威。結果才產生出這個折衷的憲法。一八〇九年施行專制政體的瑞典王考斯道夫四世 (Gustavus IV) 被廢，其攝政大臣便接受了國會所製成的根本法。雖則在這裏其情況不完全適合王統派君主的胃口 (瑞典的王位由那原屬拿破崙部下元帥而後來叛變的柏那多特承繼，雖也不很適合他們的胃口，可是他們却也容忍下去)，其實，這些情況看來並非不像那結束了英國十七世紀憲法鬭爭的情況，當時英王詹姆士二世被廢，而荷蘭的威廉 (Dutch William) 便接受了國會對憲法的解釋和王位。英國的憲法如何解釋仍然大有問題，瑞典的憲法。自一八〇九年以後，却成爲比較簡單明白的文件，這個憲法 (Begeringsform) 實施之後，同年及次年還有數道組織法

備，關於國會的組織 (Riksdagsordning)，王位的承繼 (Successionsordning) 和出版自由條規定 (Tryckfrihetsförordning)，以作憲法的補充。

根據一八〇九年的瑞典憲法，國王已不是一個專制君主，像一七七二至一八〇九年這個期間的那樣了，但是，也不致於成爲一七一九至一七七二年期間那樣完全虛設的偶像。憲法作這樣的規定「君王獨自統治國家」(第一條)，但須徵求國務會議的意見，特別是關於簽訂條約及軍事同盟(第十二條)與宣戰及講和(第十三條)。國王須尊重人民的權利和自由，不得任意拘捕，囚禁，審判或放逐，也不得侵犯人民的室家和信仰自由(第十六條)，國王得行使特赦權，但須徵求最高法院的意見，並經由國務會議發表(第二十五條)，任命所有國家官吏均經由國務會議發表(第二十八條)，國王所頒佈的命令，均須經閣員一人副署，閣員如認定其命有違憲之處得拒絕簽署，而不致受任何刑罰(第二十八條)。國王得委任主教 (Bishops) 副署 (Mayors) 及其他地方官吏，遇有一缺時，得在內閣所提名單上三人之中選派其一，無須閣員副署，(第二十九至三十一條)宮廷內的職官，國王得自由任免(第四十八條)。

在一八〇九年，四級代表制的舊式國會——由貴族，僧侶，市民，地主的代表所組成——仍維持原狀，以前在專制時期，所喪失的權力已完全恢復，而結晶爲根本法。四級代表會議至少每五年集會一次(第四十九條)；市民和地主代表會議的主席由國王選派(第五十二條)，使瑞典人民自古以來向自己徵稅的權利，得以確立，祇有四級代表會議有權徵稅(第五十七

備)而稅款的用途則須預定計劃(第六十五條)，所有新增捐稅，強迫徵用人力，財力，物力，均須經四級代表會議的同意(第七十三條)，以國家名義發行新公債或訂立借款也須經四級代表會議同意(第七十六條)，一般的立法權由國王及代表會議共同行使非雙方同意不能通過法案，國王得對議會通過的法案行使絕對的否認權，會議對國王的提案也得作最後的否決(第八十七條)。憲法修正案須得國王同意及四級代表會議分級開會通過(第八十一條，本憲法第八十五條所說及的根本法，其修正亦適用同樣的程序。法律的最後解釋權不在最高法院，而在四級代表會議，最高法院祇能作臨時的解釋(第八十八條)。四級代表會議有權按期考核最高法院法官的資格和紀錄，而決定他們應否繼續服務(第一〇三條)。最後，四級代表會議的議員享受國會的特權，其職員也同受保護(第一一〇至一一三條)，四級代表會議所有傳統的特權均繼續存在，非經他們自身的同意，不得變更(第一一四條)。

這個憲法，既求適於妥協兩種相反的力量，自須治新舊思想於一爐，而且結果即為有限制的君主立憲政體。國王掌握着行政權，由其所任命的閣員從旁協助，這些閣員並不向議會負責，國王更對立法和修改憲法有絕對的否認權。在別方面，議會在財政方面，具有極大的權力，且法律的通過和解釋，皆切實參加。這不是主權所在的國會，可是，除了形式上，主權也不操於國王。公民方面，其權利還有保障，以防國王和議會的僭越。

一八〇九年的瑞典憲法，即使當時為世人所知，王統派的君主也未必於此有所採擇，因為

這是一個妥協折衷的辦法，而非君主表示禮讓的工具，因為當時的議會，以兩院制為時髦，一院是貴族的或指派的，另一院則容納着人民的代表，而瑞典憲法還保留着古老的地方性的四級代表會議；並且，瑞典已經不是大國，沒有那一國為着要對她討好，奉承，聯絡，借重，而模仿他的憲法。因此，瑞典憲法便被人忽視了。從另一方面看來，這個憲法可以說代表一八三〇年較前進的模型而非一八一五年的，因為那些王統派在一八一五年會把瑞典典型的王政認為不夠確定，難於應付國會和人民的種種要求，但是在一八三〇年以後，如果能夠保全他們的王位（有時候是太遲了），就是限制了他們的特權像瑞典國王一樣，或還要超過些，他們也就很願意的了。

瑞典的憲法雖證明了具有缺點，但不像大部分王統派的憲法具有基本的缺點，而且能夠使政府穩定，這不是那些憲法所能做到的，就是瑞典以前也沒有這樣政局穩定的情形。這個憲法，比較容易修正，所以壽命最長，為歐洲現行憲法的最老者，所有那些不能修正的王統派憲法，因為缺少彈性，都中途夭折了。這個憲法經過了一八三〇、一八四八、一八六六、一九〇二，一九〇五，以至近年更多的危機，到現在還巍然尚存。它曾看見古老的四級代表會議歸於消滅而兩院的國會代之而興（一八六六年），次為上院的局部民主化，下院的全部民主化（一八九四年和一九〇七年），而普遍選舉，比例代表，國民複決等制度皆已採行。並且經過瑞典和挪威聯合於同一君主之下（一八一四年）繼又分離（一九〇五年），國務會議的改組（一八

國〇年）內開改爲對國會負責，和首相公署的創設（一八七六年）。以後如有需要，也當證明其仍能繼續吸收新的修正。這綱憲法的根基既很健盛加以復具彈性，所以能夠有助於一個優良境況的造成而使瑞典自一八〇九年以後對內對外得享受和平的幸福。瑞典以前的君主（Vasa）生活在危險之中且多不得善終，更少有時間給國家成立一個良好而穩定的政府。可是自從那位前途不大有希望的拿破崙都將登了王位，瑞典的政治却開始了一個新紀元，在妥協性的憲法之下，實行有限制的君主憲政，而民治化的程序也得推進而無阻。要是柏那多特（Bernadotte）當時不僅擊敗了拿破崙的其他將領，而且還擊敗了他的好些義表兄弟——那些王統派的君主，那末，歐洲憲法的演進，至一八〇九以後的一百多年間，也許不致於鬧得那麼烏煙瘴氣罷。（譯者按：柏那多特原爲拿破崙部下元帥，一八〇一年瑞典王查理十三世收爲養子，一八一三年參加盟軍會擊敗拿破崙的軍隊，一八一八年登瑞典王位。）

由於脫離英國憲法的明白指導和藐視瑞典憲法的實用價值，王統派的憲法便陷於撲朔迷離之境，君主往往不真的相信憲法，却以君主立憲詔示其人民，人民也往往不真的相信君主，因爲憲法所頒授給他們的，君主隨時都可收回，這樣，憲法便成了具文，人民到了忍無可忍之時，祇好請那班王統派的君主滾蛋了。

## 第八章 法蘭西的王統主義

一八一四年六月四日的法國憲章可以說是王統派憲章的典型。在這憲章之下，王或舊制並不完全恢復（許多歸國的流亡王公都作全盤復舊之想）。外表上雖屬專制政體，實質上已樹立憲政。英國的憲法，有模仿之處，大都改頭換面，以適合法國特殊的情況和復辟的波旁君主的要求，其引用已不再依照孟德斯鳩的譯文，因為波旁王族當然還不會忘懷於一七九一年的痛苦經驗，而在流亡期間，也多少認識一些英國憲政的實際運用。真的，在法國大革命和拿破崙當權時期，英國的居留對於那些亡命的君主或王子，簡直等於強迫留學，俄明治的威廉（William of Orange）便是進入同一學校的第二位。

他們不但學習英國的禮節而且還旁及於英國的歷史，雖則斯圖亞特（Stuart）王室於一六六〇年復辟，波旁王室於一八一五年復辟，其後的事態也相類似，與其謂出於有意模仿，毋寧說是由於情勢大約相同，可是，路易十八世至少也曾下過決心不再作英國的亡命客。他很像英國的查理二世，而他的弟弟查理十世後來就像英國的詹姆士二世。波旁王室復辟之所以成功，本由於拿破崙朝的遺老要角（譯按：指塔萊隆 Talleyrand 等人）和保王黨人合作，可是，成事以後，合作的規律給人拋在腦後，而極端反動的「白色恐怖」竟應時而興。當着一個比原來

復辟君主較少妥協性的傢伙（譯者按指查理十世）登了王位，原來復辟成功的條件就給他們壞了，而王朝於是乎崩潰。法國一八三〇年的革命很可以和英國一六六〇年的革命互相比較。國王和他的大臣厲行專制，引起叛變，被迫出亡，因此，人民代表迎接他的近親繼承王統，新君登位之初，接受人民代表的規約，於是有限制的君主憲政遂告成立。一八三〇年修正的法國憲章即被承認爲國王和人民所訂立的規約，國王和人民雙方都不會確定具有完全的主權，可是，國王既接受了王位和憲章，這便無異確定了他不能完全保持着主權。主權在民的原則雖還沒被人承認，王統派的立場却從此站不住了。一八三〇年是進到一八四八年的驛站。

拿破崙第一次退位以後，法國的臨時政府迎接波旁王族回國。但它的一八一四年四月六日的「元老憲法」明白宣佈主權在民，這對於那班經過二十年的亡命生涯而渴望擺專制架子的王室中人，是認爲不能接受的。「憲法」這個字被他們塗了，改爲「憲章」(Charter)因爲後一個名詞帶着封建的色彩，且更能表示路易十八頒賜人民這一道政府組織法，是屈尊俯就的不起的恩惠。在一八一四年五月二日聖圖翁 (St. Ouen) 宣言提出一些保證人民權利的話以後，跟着有六月四日的憲章（頒佈在滑鐵盧戰役一年之前），這是十九世紀和十八世紀之間劃時期的文書。全文包含着一篇引言和七十六款條文，這兩部分無論在文字和精神上都互相矛盾。那引言上這麼說：「我們對人民的第一職責就是爲着他們的利益，而保全我們王室的權利與特權」，但第一第二第三條却保證：法律之前人人平等，所有納稅，及擔任文武官職皆然。第

四，第五，及第八條則保證人身自由，信仰自由，出版自由，尤其是第九條：「各種產業皆是不可侵犯的，即『國有』產業也不在例外，法律不得加以分別」。這樣路易十八爲着享受繼承王位的快樂，並且聽從那些較爲和善的近臣的忠言，準備把革命時期的舊帳一筆勾銷，而在拿破崙所認爲大革命遺產之上更加添了人身和出版的自由，這使拿破崙陷於戰略不利的地位，祇好在「帝國憲法附加法」和「聖赫勒拿回憶錄」(Mémoires de St. Hélène)裏設法爲自己解救。在路易八世的權利宣言第十二條(即最後一條)宣佈廢除徵兵制度，這也不是拿破崙所誠心答應照辦的。因爲拿破崙曾說過：「徵兵制度是民族立國的永久根基，使國民的道德提高而一切習慣得以養成」。怎會這樣，他却沒有解釋。

行政權宣佈屬於國王本身，他是「國家的元首」(第十四條)他的閣員說明是負責的，但對他負責還多過對國會或人民負責，他們無須是國會議員，也不規定不得兼國會議員。

立法權規定由國王，參議院，衆議院共同行使。國王除了簽着執行法律及維持國家治安外，得頒佈條例和命令之外(第十四條)，更得提出法案，就交參議院，或交衆議院(惟預算案則先交衆議院)經討論而表決，但不得修正。國王並有權批准和廢佈法律。

參議院的議員是世襲的，新的議員至二十五歲始得列席，三十歲始得參加討論和表決。衆議院的會議是秘密的。

衆議院的設立，憲章僅列舉大綱，其細節另由選舉法規定。衆議員由間接選舉產生(繼



團及各省代表仍同帝國時的)任期五年，但每年改選五分之一；當選人的資格最少須滿四十歲且每年最少須納稅一千佛郎。選舉人的資格最少須滿三十歲，但每年最少須納稅數較其有權。由於有這樣的限制，於是在二千五百萬人口中，投票人的最高額不過十萬名而已。許多小市民都沒有選舉權。這樣的選舉法，其目的很明顯是要鞏固一黨一派的保守的議院。其結果並不使人覺得奇怪，法國得了一個「找不着的議院」。(Une Chambre Invisible) 在革命時期以拿破崙臨時期，選舉權的行使都沒有像這樣的限制。憲章建立不這樣拿破崙繼位是當然是得不着充分穩定的。拿破崙的辦法，給大家都有投票權，但却把投票的所有重疊都推奪了。路易十八改用他這種長編的勾當，在心理上是使人覺得更要不得的。

司法制度沒有多大改變。法官一經國王任命，即任職終身(這個規定為「附加法」所廢止)以代替拿破崙所定的五年任期的舊制。民法及其他現行法，如不與憲章抵觸，仍繼續有效。直接明令取消或修正。現有的官職官階，獎章，年金均予以保全，拿破崙所創設的「榮譽團」(The Legion of Honour) 仍行保留。古舊的貴族得恢復原來的假銜拿破崙所封贈的斯貴族也得保有其稱號。特權和貴族銜頭的封贈不相牽涉。因此，在憲章裏仍有利用「榮譽」的規定。但，波旁王族的地位再次穩固以後，這些條文的破壞却較遵守更為來得體面些了。像這樣一個憲章，如果路易十六於一七七四至一七八九年之間頒佈出來，會得禍患樣的反應，這頗耐人尋味；但發表於一八一四年，實在和時代精神格格不相入。「元老憲法」成於它之

其內容却使爲開明些，拿破崙的「附加法」公佈於它之後，雖有好些抄襲的地方，但其告  
民衆的措詞則較它更勝一籌。在滑鐵盧之役以後，衆議院曾起草新憲法並於一八一五年六月二  
十九日發表，其內容在採擇「元老憲法」和「附加法」的特長，補救路易十八憲章的缺點，例  
如立法的創制權由國會的兩院和國王共同行使，全國男子均得享有選舉權，而工商界並得選出  
其特殊的代表。一八一五年七月五日同一衆議院復發表民權宣言，謂「一切權力皆導源於人  
民」，因此主張實行嚴格的分權，並要求對君主公法廢止國王位之前，皆須宣誓遵守此項宣  
言。當時路易十八雖受着拿破崙閃電似的歸國之驚動，但對其也坐著椅子的聖聖行李車搖搖擺  
擺地回都以後，即決心不作任何退讓，於是「附加法」的憲章仍舊執行。

這個憲章，實在沒有人喜歡它。有所謂「憲法上抵禦外國的怨聲表示確證，沙托對良  
(Chateaubriand) 在他所著的「憲章王政論」(Dois-je Monarchie Selon la Charte) 一八一五年  
出版(即有這樣的批評：國王不能做錯，故不應該享有立法的創制權)他同樣反對衆議院對  
預算案的支配權)，參議院的會議不應該秘密舉行(雖然他認爲參議院應有社會的和經濟的特  
權以配合他們的地位)他主張官員應得國會兩院的信任並參加辯論。這個憲章的友人既這樣的  
把它指摘得體無完膚，而它的雙方的仇敵更把它看作眼中之釘。那班最反動的超級保王黨要求  
恢復「不折不扣」的王政舊制，而法律前的平等和革命期間地產轉移的保證皆要一筆勾銷。那  
些維新的自由派，無論他們自命爲拿破崙黨人(當時拿破崙派的自由主義已經出現)或共和黨

人，都一致要推翻它，因為一八一四年的「元老憲法」，一八一五年的衆議院憲章，甚至拿破崙的「帝國憲法附加法」，都比較接近他們的理想。

在這種憲政之下，展開反動派，憲法派，自由派的三角鬭爭，到後來這個憲章便給人撕成碎片。第一屆選舉產生出反動派得勢的衆議院，引起了「白色恐怖」，路易十八對於這樣反動的可能後果，大爲害怕，遂於一八一六年解散了這個衆議院。憲法派的當權直到一八二〇年，在這期間，使法國加進「歐洲同盟」(Concert of Europe)——一八一八年於阿斯(Aix)，並通過關於選舉，出版及司法的大批法律，這些法律都根據着「憲章」本文的精神而非它的引言。極端反動派，於一八二〇年重掌政權，(特別是在柏利公爵(Duc de Berry)被暗殺之後)，一八二四年路易十八死後，反動派的首領繼承王位，那就是查理十世，至是時局頓呈忽轉直下之勢。反動的國會通過：由國庫撥出一萬萬佛郎賠償革命時期亡命貴族土地和動產的損失，這本是查理十世所不敢幹的，反動的衆議院更公然通過延長自己的任期，由五年改爲七年(所有議員同時任期完滿，不再是每年改選一部)，——這就是波旁復辟時代有名的「七年任期法案」，到了一八二七年國會改選，政局轉於左傾，但在短期的維新內閣之後，極端反動的波林雅克(Polignac)內閣出現，不但對國會挑戰而且把「憲章」拋在腦後了。政府解散國會，可是選舉的結果却產生出更傾向於自由的衆議院，於是政府頒佈「四道命令」(解散新產生的衆議院，廢止出版自由法，加嚴選舉人的資格，僅以土地稅的繳納爲條件，規定新衆議院由這種極

端狹小的選舉權產生），這是最後一次的激動公憤，惹起一八三〇年的革命。巴黎的民衆再舉一次領導革命，但還沒有走到恢復共和，要看到共和出現，中間還得經個十八個年頭。在一八三〇年的革命期間，衆議院在基佐（Gизо）領導之下，宣佈查理十四破壞憲章，喪失了王位。並謂：憲章的引言擅稱賜予法國人民以種種權利，實則此項權利，奉人民所固有，立言僭越，損國民的尊嚴，故予以刪除。憲章的其他部分，也應加以修正；非利普「平等」（Philippe Egalite）的兒子路易非利普（Louis-Philippe）（在查理十世逃亡後任法國的副總督）宣誓遵守憲法，被擁戴爲法蘭西的國王。（譯者按：路易非利普爲法國名王路易十四胞弟非利普第一的第四代孫，其父非利普「平等」雖出身王族，竟贊助大革命，故受法人擁戴）。這樣結束了法國的王統主義。

## 第九章 日耳曼的王統主義

自十八世紀以來，由於普魯士逐漸抬頭成爲強國，而日耳曼的局勢發生根本的變化。腓特烈大帝 (Frederick the Great) 憑藉着先人的遺業，在七年戰爭中，抵抗法，奧，俄三國的進攻，表現出驚人的謀略和功勳，使普魯士進入列強的地位，而與奧地利爭奪日耳曼建國立憲的領導權，這樣兩雄角鬪的局勢，經過了百多年。

這樣鬪爭的劇烈早在十八世紀末葉以前表現於腓特烈一七八六年所發動的抗奧的王侯聯盟，但腓特烈所運用的是外交手段，而非憲法計劃。他摧毀「神聖羅馬帝國」的思想正與馬利亞泰利薩 (Maria Theresa 日耳曼女帝) 或約瑟夫二世 (Joseph II 日耳曼帝) 改造它的理想，旗鼓相當。遺留給十九世紀的日耳曼問題却是憲法問題。

法蘭西大革命的狂潮把普奧鬪爭暫時淹沒了，兩國於一七九一年發表彼爾尼茲 (Pillnitz) 共同宣言，一七九二年共同參加反法國革命的聯軍；但從一七九五至一八〇五年，這個期間，兩國的邦交裂痕，却顯得十分鮮明，奧國不時對法作戰，而普魯士却守着中立，當着「萊因各邦聯合」出現，成立了所謂「第三日耳曼」，而普奧各不相謀，最後，到了一八〇六年，斷絕了「神聖羅馬帝國」的稀薄關係，而兩國更背道而馳。雖則在「解放之戰」與「諸國會師」

(Battle of the Nations) 的熱情興奮中，兩國再釋前嫌，然維也納會議中普奧分庭抗禮，暗鬪纏起，梅特涅極力彌縫，祇能鋪衍於一時。讀過法國大革命，拿破崙，和解放運動把日耳曼各邦的民族活力釋放了以後，梅特涅能創立一個日耳曼各邦聯盟，置於奧國領導之下，無論這個聯盟的結合力如何虛弱，這總不能不算他的外交成功了。他不能不忍受普魯士保持強國的地位並在維也納會議後增加了實力，他能引為快慰的，至少還有折散了「第三日耳曼」這一項勝利。

維也納條約對日耳曼問題的解決是提供「日耳曼聯盟」(Band) 的憲法。這是不澈底的解決辦法。它把向憲法改造方向的一切努力，阻遲並拖後整整三十年。當時的情勢和有關各方的利益不許恢復舊日的帝國(像王統主義所要求的)，但目的在使日耳曼有一中央機關，以使各邦的政治行動趨於一致，且發揮日耳曼民族的共同情感，到一八一五年這個「邦聯」(Confederation)，比舊日的帝國在實效上却並沒有多大進步。那個聯盟憲章(Bundesakte) 具有那麼多缺點，使憲法變成了具文，新的「聯盟會議」(Bundestag) 正像拉的斯本(Ratisbon) 的議會披上較摩登的時裝，可是其機構的笨滯和窒礙難行，却沒有兩樣。

一個「聯邦」的結合，包含着強大的和弱小的國家，不免產生這樣的錯誤。使小國享有與其重要性不相稱的投票權。在美國這個難題也祇有以妥協了事，並沒有根本解決，到今天我們還看見內華達(Nevada) 裏爾小州竟和紐約，加利福尼亞(California) 密雪干(Michigan) 比

卡羅來那 (North Carolina) 享有平等的投票權。在一八一五年的「聯盟憲章」(Baronsackto) 中，其流弊更不堪補救。那佔日耳曼人口六分之五的七個大邦，在「聯盟會議」裏祇有二十七票，其餘各邦的人口共計佔六分之一，却有四十二票。此外，關於所有重要事項及「聯盟」根本條文的修正，皆適用「自由否認權」(Liberum Veto)。這麼一來，「等於出現一個新的波蘭議會；對於將來日耳曼聯邦的立法事業的發展加以永久的障礙；改良派被逼祇好走上革命之路了。」

在這個滑稽的憲法之後，藏着什麼觀念和動機呢？參加「聯盟」的各邦懷着什麼鬼胎呢？其實，有少數邦和一些普魯士的政治家實在願得一個範圍確定真正有力的團結，但大多數南德日耳曼各邦都熱心保全着他們的個別主義，奧地利本覺得在真正有力的日耳曼聯盟中，沒有願接受的地位，很能夠克服這個更大規模團結的空想。實際上，就一八一五年的整個日耳曼而言，既不覺得有迫切需要一個團結牢固的聯邦，也沒有發揮和滿足這種需要政治和憲法的力量。特賴什開 (Traischnke) 曾指出當時的真相，說道：「在當時，日耳曼各邦都希望得着一個長久和平的時期，並沒有一種需要的無情壓力加在他們的頭上，像北美各邦所受的，強迫他們不得不放棄了各自的主權」。

經過十一次短促的會議，這個重要的盟章得着梅特涅的支持，終於告成，其後巴威 (Bavaria) 提出要挾要求這個聯盟改爲一個更少約束實力的邦聯，才肯參加。巴登 (Baden) 和瓦爾

備 (Vertrags) 最初，觀望不前，到了滑鐵盧戰後，才簽字加盟。

這個盟章解決不了什麼，也創造不出什麼——除了憤懣，失望和新的障礙。空洞的第十三條，提及加盟的各邦應有憲法和等級會議，却很少給人注意；普奧敵對的問題懸而未決，局勢演變，日形惡化，漸漸成爲祇能訴諸鐵血的實力問題 (Machtfrage) 而非會議場中的唇舌和投票所能解決的法制問題 (Verfassungsfrage)。開會時小邦具有過分的投票權這就強迫大邦對小邦的宮廷運用外交上的陰謀，而聯盟會議所有的決案，不過是會議外的勾結，磋商，交換條件的結果。並且，由於加盟的各邦，往往和外國發生特殊的關係，像漢諾威 (Hanover) 和英國，荷爾斯泰恩 (Holstein) 和丹麥，盧森堡和荷蘭等等，外力可透過這些邦干涉到聯盟會議內部的措施，而各邦具有「自由否認權」，廣大的牽掣力量，如爲外力所利用，則日耳曼的民族利益不免受着威脅；最後，這個盟章包含於維也納條約之內而成爲其一部，要是「聯盟」有修正盟章的行爲，那就把這個經歐洲列強所保證的條約破壞了，於是，外力干涉不但是一件可危的事，而且也成爲合法的行動了。一八一五年的解決辦法使日耳曼問題成爲歐洲問題而已。

日耳曼聯盟的盟章，除了曾引起憎惡之外，其本身實無重要性可言，其全文僅可供考古學者的參考，但其第十三條，由於意義的含糊和牽涉的複雜，却不無可紀念之處。它的意義被人估價過高，可是，較盟章其餘的條文都來得重要，却是無可置疑的。這項條文如是說：「在所



有加盟的邦中，應實施一個具有各級會議的憲法（In Allen Bundesstaaten Wird Eine Landständische Verfassung Statfinden）。

在這裏，「各級會議」的（Landständisch）却不能解作「代議制」的，（Repräsentative）。硬加各邦以設立「代議制」的義務，那就多過原文「一個具有各級會議的憲法」所要求的了。梅特涅和根茲（Gentz）一八一九年在卡爾斯巴德（Carlsbad）爲着防止日耳曼各邦混亂這兩個名詞的意義，曾把「各級會議」（Landständisch）認爲合乎王統主義的，而代議制度（Repräsentativ）則屬於革命派的，並斷定盟章第十三條禁止設立代議政府。次年，在維也納最後協定，對第十三條作更明確的解釋，既規定各邦須遵守第十三條，根據此項條款所建立的憲政得受「聯盟」的保護，而第五七條復規定：各邦君主，在他的憲法內，得委託代行若干職務，並得准許各級代表與他合作行使他的某種權力，惟不得把任何權力出讓，一邦的全部權力必須留在它的元首的掌中。這麼一來，日耳曼流行的憲法思想以爲君主和各級代表會議對立之說（瓦敦堡各級代表會議在一八一五年的憲法爭論中即力主此說）便被拋棄，而採用了一八一四年法蘭西憲章所表現的「一切權力導源於君主」的觀念。但是盟章第十三條的作用，其實，不過批准日耳曼各邦君主自一八二〇年以來即已採行的程序：頒給人民一個具有各級會議的憲法。可見王統派的憲法主義在沒有規定以前就給人採行了。

到了十八世紀，封建社會遺下來的各級會議，其傳統的權力，在日耳曼，正像在歐洲其他

國家，普遍地趨於衰落。現代憲政的曙光各處都沒有出現，而古代的約章（例如一六〇五年的杜平根約章——Pact of Tübingen）已爲各邦的統治者所拋棄，他們受着凡爾賽（Versailles）波茨坦（Potsdam）或奧特隆（Schönbrunn）等宮廷的影響，無論其態度是否強作「開明」莫不一致要做專制君主。在瓦敦堡公國，古代傳來的種種自由，本是根深蒂固的，但到了十八世紀中葉，却已歸於消失，到了一七七〇年雖有一部分復活，也祇是曇花一現而已。瓦敦堡公爵於一八〇五年晉陞爲王，既掌握新的權威，便於次年把「各級會議」取消了，理由是這些封建主義的殘骸不應玷污新興的王國。瓦敦堡因爲受着法國的影響和參加「萊因各邦聯合」的原故，其政治已傾向於維新，但那位實行維新的君主，還沒有受着憲法的約束，也不再爲「各級會議」所牽纏。

不過，憲法的思潮，在日耳曼各邦，却已逐漸波動了。美法兩國的革命對憲法論題產生了許多變化，影響所及，日耳曼不能不受了感染。「萊因各邦聯合」的憲法，雖是頒授的，然仍是一種成文的根本法，和過去的「神聖羅馬帝國」糊糊塗塗的組織，大不相同，因此，對於日耳曼，却完全是新的東西。自然，革命型的憲法，當時還沒有想到，拿破崙式的憲法，也祇在那會受拿破崙勢力催眠過的地方，才有人想及，像在巴威（Bavaria）那裏。但日耳曼的有識之士已開始覺得要是能把本地的思想和制度鎔化於憲法模型之中，那末，他們的國家對於將來便「有備無患」了。一八〇六年斯泰恩（Stein）曾分析普魯士所以失敗的缺點，說道：「普魯

「士國家沒有憲法。最高權力，並不在國家元首和國民代表之間實行劃分」。普魯士雖領導解放運動，擺脫拿破崙的統治，却沒有把這種運動向着憲法主義推進。她的改造，規模雖大，然還不脫舊式專制君主零星做作的傳統，改造進行，僅由官吏，閣員，國王分層負責，國王承認自己是國家的第一名僕人，但不是人民的。國民的代表仍沒有組織也沒有人向他們諮詢。

自發的憲法主義最初放苞開花是在日耳曼的一個小邦薩克斯·淮馬·愛塞那赫 (Sachsen-Weimar-Eisenach)，在那裏，卡爾·奧古斯特 (Karl August) 公爵於一八〇九年九月二十日公佈一道憲法。規定政權由統治者和各級會議分別行使，並保障人民的若干種權利。這裏並不發生出讓主權問題，因為公爵授人民以憲法，他能發出，自能收回，但還沒決定收回之前，那正好在內容豐富的根本法之上，建立起來一個正規組織的政府制度。這個憲法的公佈後於瑞典憲法三個月，它給一八一四年的法蘭西憲章掩蓋了。不爲日耳曼各邦所注意。那些抄襲法國憲章的各邦，如肯俯就的話，很可以就近取材，可是，他們像哥德一樣仍持輕視的態度。在一八一五年「盟章」簽字以前，沒有其他日耳曼邦（除了巴伐採行拿破崙式的憲法及法國的附庸韋斯特腓利亞王國和法蘭克福公國之外）實行立憲的制度，雖則已有不少的邦曾作不實在的嘗試。在巴登，一八一〇年已起草了一紙拿破崙式的憲法，可是從未實施；一八一三年黑森·達姆斯塔特 (Hessen-Darmstadt) 取消了各級會議，但沒有設立代替的機構。一八一四年漢諾威曾發表憲草，採取一院制的議會，但不久却煙消雲散了；那騷 (Nassau) 也於一八一四年發表一紙

憲草，可是一直擱置到一八一八年；瓦敦堡國王跟隨着時代的潮流，於一八一五年一月公佈憲草並召集製憲會議（其議員半數民選半數由國王指派），但會議中擁護舊制的頗佔勢力，爭持結果竟成僵局，所以憲制擱置直到一八一九年；在普魯士，國王於一八一五年五月二十二日宣佈改組州郡的各級會議，並規定即由這些會議選舉代表集合於柏林成立全國大會，但尚須延擱許多年，才舉行這個會議，而且直到一八四八年革命之後，才實行立憲制度。

魏瑪 (Weimar) 在一八一五年日耳曼聯盟的會員中，可以說是先進分子，沒有盟章十三條以前，她早已實行了那些規定，可是他還認為不滿意，一八一六年把他的憲法加以修正並擴充（利用法國憲章的存在），一八一七年堅請法蘭克福的聯盟會議保障這個新型的憲法，以免公爵或人民的侵犯。他承認日耳曼聯盟有保障會員邦實施憲政的義務，祇須保障的條件不是由有關各邦的君主，而是由「聯盟」決定，不過統治者請求「聯盟」保障他的人民以防止他自己可能的失信。實在不合當時王統派的作風。哥德繼續反對卡爾·奧古斯特的憲政辦法。

這樣加強盟章第十三條的程序，漸得一部分盟邦的贊同，尤其是西部和南部曾受法國革命和拿破崙影響的各邦，直到卡爾斯巴德命令 (Carlsbad Decrees) 和維也納「最後協定」加以阻止。甚至梅特涅也於一八一七年建議於他的皇帝：奧地利應在維也納設立一個國會 (Reichsrath) 由各省的「地方會議」(Landtage) 派代表出席，但這個建議，正像普魯士的提案一樣，都沒有下文。還有日耳曼的南方三個領導邦，其立憲的成就却較為具體。巴威跟隨着小邦之後（

和法蘭克福及布累門等自由市均於一八一六年公佈憲法，把一八〇八年拿破崙式的憲法取消了（這個憲法並未實行）而於一八一八年公佈一道新的憲法；巴登，經製憲委員會四次起草，才於同年公佈他的第一道憲法，瓦敦堡在新王登位之後，一八一九年，也頒佈他的新憲章（這一次才認真實行）。這些憲法以及其他小邦同時代公佈的憲法（那騷於一八一八年，利培（Lippe）於一八一九年，黑森·達姆斯塔特於一八二〇年）都差不多同一模型，其時式是一八一四年六月四日的巴黎出品。憲章的輪廓是這樣：國王，親王，或公爵，奉天承運，統治國家，頒賜人民一道憲章，國家所有權力屬於元首，彼依據憲章行使此項權力；其身體是神聖不可侵犯的，彼對人民保障他們的若干權利（普通是照抄法國憲章的條文）；彼由其所任命的關員協助施政，這些關員普通各就其所副署的政令負責，但並不特別對人民和國會負責；彼和兩院制的議會，共同行使立法權，但這個議會沒有提案權，祇有對財政案它的同意是必要的。國會上院代表古代封建社會的遺留部分，而下院則代表新興的市民階級；上院的分子是世襲的貴族，身任特殊職守的要人，和統治者所任命的人員，下院代表各級民衆的利益，即由有關方面各選舉其代表以組成，選舉法普通是間接的，須滿三十歲始得任下院議員；每屆議會，滿若干年，即須改選，議會每年開會期間，也有明文規定。法官由統治者任用，並有永久在職的安全。法律和訴頌程序應全邦系統一致，也有明文保障。修正憲法的規定却沒有列入，因為這是統治者頒賜的憲章。

以上是王統主義型的憲法，直到一八二〇年爲日耳曼各邦所接受的，可是一八一九年瓦敦堡的憲法，却在例外，這一道憲法，對於卡爾斯巴德命令，等於一陣逆風；迎頭打擊。雖則並沒有承認民權，並爲君主保留一切的權力，雖則缺乏一個真正代議制的立法機構，內閣也不對人民負責，可是它的引言却說明：這個憲法先經國王和各級會議協商，雙方完全同意才行公佈。它的公佈是聯合的行動。這麼一來，王統派憲法的御賜性質便改變了。誠然。瓦敦堡一八一九年的憲法本是國王所擬定的，不像一八〇九年瑞典的憲法，由各級會議所製成，但它確代表一八一四和一八三〇年間的過渡作品，比起以前的「聖旨」(Machina Ex Deo) 却較爲進步了。

卡爾斯巴德命令和維也納最後協定的效果使日耳曼各邦的立憲運動停頓了約十年；任何憲法；如遵照這些命令所規定的方式而製成，必使維新分子大失所望，而出乎這些規定方式以外的憲法又受梅特涅和他所製造的法蘭克福會議的指摘。立憲的各邦，包括瓦敦堡內，仍保留他們的憲法而不受着損壞，其他各邦，却仍沿用舊日極權統治那一套，祇作零零碎碎的改造，有時取得各級會議的同意（如各級會議仍存在），有時也不管這個形式。

日耳曼十年之久受着壓抑，似乎表示梅特涅政策的勝利，但試就既往回顧，在憲政方面是否如此，却成疑問。有些日耳曼邦，在一八一五年和一八二〇年之間，依照或稍爲超過一八一五年「盟章」第十三條的規定，而施行憲政，其所採取的是溫和的立憲主義，大都依據葫蘆的

取法於一八一四年的法國憲章。這種王統派的立憲主義，實行起來，好像給那些小邦打了預防針似的，可以防止民權，民選，代議制的上院，和對議會負責的內閣等事物的發生，因為在瓦敦堡，巴威，巴登，和黑森·達姆斯塔特這些邦中，一八一八至一八一九年的憲制仍繼續存在，其根本的規定，整整過了一百年，沒有受着損傷，直到霍亨索倫帝國 (Hohenzollern Empire) 崩潰日耳曼殘存各邦的王政憲法完全取消為止。

王統主義於一八三〇年在法蘭西被推翻了，跟着是希臘反抗土耳其的革命勝利結束，繼有比利時革命和英國憲法的改造，這些事實使日耳曼的憲法主義者壯起膽來，勸告更多的邦的當局採用較溫和的憲法，以免發生危險的擾亂。在一八三一年和一八三三年之間，黑森·加塞爾 (Hessen-Kassel)，薩加森 (Saxony)，不倫瑞克 (Brunswick) 漢諾威 (Hanover) 所公佈的憲法，不能不受着法國一八二四年憲章在查理十世被逐後經過重要修正的影響。他們雖不採用法國修正的憲章作為模型，然於法國新舊憲章之間，却煞費苦心，找尋折衷的途徑；他們在理論上要適合維也納最後協定的要求，保留着特種的選舉權和「主權在君」的原則，但在另一方面，則加強對財政預算的控制，使各級會議能更積極參加立法工作，而司法系統能有更大穩定的保障。

當時，不倫瑞克對王統主義一脚踢開，毫不留情，那位年少無知的公爵施行虐政引起革命，於一八三〇年被廢。他的弟弟繼位本是違反王統主義的行為，但法蘭克福方面和梅特涅都

沒有出頭干涉，設法阻止，因為那位查理公爵實在太過沒有統治的能力，所以，在恢復人民的權利自由及一八二三年前的各級會議以後，即於一八二三年公佈這個會議所認可的一道憲法。

在黑森·加塞爾 (Kurhessen)，各級會議一度衰落後，一八三〇年重行召集，一八三一年產生一道憲法，較瓦敦堡憲法更遠離王統主義，梅特涅曾進行阻止法蘭克福的聯盟承認這個憲法。它的主要規定，設立一院制立法機構，不但有權批准租稅的徵課，而且具有一般立法的提案權。

薩加森變成一個立憲國是一八三〇年內亂的結果，他的一八三一年憲法，雖也為梅特涅所反對，仍不足以滿那內急進派的要求。這個憲法把各級會議改組為兩院制的立法機構，其內容仍保留許多古代貴族的代表成分，且給地主階級以較重要的地位，其對政府預算的控制，也不起勁。可是，這僅是出發而已，它還繼續前進，歷久有效，直到一九一八年底（其立法機構的第二院，在組織與選舉方面都有重要的修正）。

漢諾威，雖則和君主立憲的英國發生王統上的聯繫（英國的憲章雖沒有提出明顯的法則，却破壞「維也納最後協定」的一切規定）但對於憲法主義，從事抵抗，直到一八三三年，一度作皮毛的嘗試，到了一八三七年和英國脫離了關係，又復吐棄而不顧。一八三一年那位謹慎的閣斯德伯爵 (Count Munster) 逝世，使英國文索宮 (Windsor) 的威廉四世 (William IV)



得乘機公佈一道憲法（由他們的副王劍橋公爵代行），其內容比較一八一四和一八一九年的政府憲法來得進步，給人民更多的自由，但給與各級會議控制財政的權力是不夠的，並且國王得選派立法兩院的議員，這便使他對兩院行使最後的支配權。這樣溫和的王統派憲法主義，儘那位在英國憲法束縛之下的君主逃到維也納「最後協定」的自由空氣（去對君主而言）。這正是一個適合梅特涅標準的憲法。

梅特涅在一八三四年維也納會議的最後草約（Protokoll），更加緊他對維新運動的防制，他勸告日耳曼的統治者接受周密的言論檢查（第二十八至三十七條）嚴厲的大學統制（第三十八至五十七條），並禁止各級會議批評「日耳曼聯盟的行動」（第一七至第十八條）否認它們對政府每年預算的監核權（第二十條）除此之外，更特別設法保障統治者邦內的全權（第一條），並規定軍隊無須對憲法宣誓效忠（第二十四條），設立一個聯盟法院受理君主與其各級會議關於財政預算或解釋憲法的爭執（第二至十四條），但這個法院從來不會開審過。

一八三四年的「最後草約」對於阻止日耳曼各邦統治者的立憲運動實較一八二〇年的「最後協定」更爲有力。一個新的寧靜時期延長下去，直到一八四八「革命年」的前夜。在這期間，日耳曼的憲政進步很少，但在別方面，却有漢諾威邦，反動的氣餒高張，開倒車回到一八一〇年去，並且產生一道最不妥協的王統派憲法。

原來在漢諾威，有昆布蘭公爵（Duke of Cumberland）名叫挨內斯特，奧古斯都（Ernest）

Augustus) 曾抗議過一八三三年的憲法，當時英國和漢諾威本共同擁戴一個君主，由於遵守利克法例，女系沒有權繼承王位，所以英國的女王不能兼任漢諾威國王，到了一八三七年，兩國的統治者由合而分，故昆布蘭公爵得登王位，就位之初，即宣佈於對束縛他的憲法，不予重視，而恢復一八一九年的政府組織法，這個法規對民權却没有充分保障，以防止君主專制的統治。葛丁根 (Göttingen) 有七位名教授對他取消一八八三年憲法，提出抗議，因此，悉被革職。法蘭克福的聯盟會議從未承認一八三三年的憲法，當憲法派於一八三九年向它上訴，它便對漢諾威事件採取不干涉政策，以免多惹麻煩。故挨內斯特·奧古斯都於一八四〇年公佈他自己設計的一紙憲法，沒有人去騷擾他。

這一道憲法，一再說及國王在邦內有統一的權威，各級會議處於臣屬的地位，不時使用繼世納「最後協定」和「最後草約」的句語。立法兩院範圍很窄，會議紀錄不得公佈。王室產業的收入與國家的收入實行劃分，不受各級會議的統制。內閣祇對國王負責；繼承法規定不得捨挨內斯特·奧古斯都的嗣子另立他人為王，雖則他自己失明。這個憲法是一個很冗長的文件，多至一八二條。它雖以一八一四年法蘭西的憲章為藍本，可是它的觀念却較為狹窄。其聲調是路易十八的聲調而手腕則是查理十世的手腕，這便是一八三〇至四〇年左右，日耳曼的政治狀態，查理十世施行於法蘭西而失敗的，挨內斯特·奧古斯都施行於漢諾威，而人莫奈何，且維持至十年之久。我們既有漢諾威的事例，拿來對照南部日耳曼各邦較為自由的趨勢，且觀察

八一六至二〇)和一八三一至三三年的各種試驗的憲制，發見其長壽的特徵，那麼，便不能不承認日耳曼的王統主義在憲法方面，生易而死難，而且在王統主義消滅以後，經過百年的立憲運動，還在政府方面保留着極權的趨勢。

## 第四篇 議會制度的憲法

王統主義產生出一種畸形的立憲獨夫政治，君主頒下一道根本法，宣佈把政府的職務，而非把國家的主權，交給公民中某種階級的代表，或多或少分擔一部分。在大陸上這種立憲獨夫政治之外，英國實行他的立憲貴族政治，這種制度把君政削弱變成一種儀式，把最高主權交給兩院制的議會行使（下院佔着支配的地位）並設立一個對議會負責的新行政內閣。那些不滿於這些制度的人們，把立憲獨夫政治名爲專制政治，把立憲貴族政治，名爲寡頭政治，而主張兩者皆應改變爲立憲民主政治。

因此，反對這兩種政體的運動，不但要求一紙寫成的憲法而且更進一步。好些國家，憲法頒佈了，仍不能認爲滿足，他們的維新派要求議會制度的立憲（像英國已實行的）結合於主權在民原則的承認與其實施程序的規定（英國還沒實行）。雖則卡爾斯巴德和維也納方面採取抑制的措施，可是一八二〇年後，歐洲大陸已洶湧着反對王統派立憲制度的高潮，正像在意（Iberia），意大利，拉丁美洲，和日耳曼各邦反對單純的專制政府一樣。不過，反對祇管反對，實際尙未收效，到了法國查理十世被廢以後（查理十世企圖由王統派的憲政復返於專制政治，故引起革命），王統派的戰線才開始潰裂。由是而震盪全歐洲。許多君主覺得不能不和

人民代表磋商，設立議會政體，但他們却仍然避免交出他的主權，而梅特涅在一八三四年還加強他對新趨勢的抗阻。

法國的七月王政雖完全建立在磋商的基礎之上，其本身祇是空洞的妥協，把主權從王位那裏取了出來，却沒有明文規定交給人民，可能設立議會制度，却沒有保障的辦法以防王室擅自變更。據梅特涅看來，王政和民權是勢不兩立的，一八三一年修正的法國憲章避免這個矛盾，對於兩方面，都儘量少說。一八一四的憲章引言雖已取消，但却沒有另一篇代替的文字以補其缺，因此，路易非利普就在不清不白的氛圍中開始統治法國，直到一八四八年局勢才得明朗化。

王統主義當時更受着致命的打擊，那就是比利時人民脫離了他們一八一五年所參的荷蘭聯合王國，並廢除了荷蘭的君主及其王統派的憲法。他們很能保障民權，始則採行一個憲法，其中明白承認民權，繼則擁立一個他們所選擇的君主，其權力如憲法所限制。瑞典於一八〇九年也會經磋商，然後產生一道憲法，但國王仍保留着部分主權。在比利時，他却不能。君主政體，在英國，由政治上的慣例和所包含的意義而形成，在比利時，則由憲法明文規定，比利時憲法，既是先進的憲法所衍生的，其本身又含有種子作用，這兩種性質都達到相當高的程度。

梅特涅很有理由把一八三〇年的局勢看作木楔的尖端，說明當時在各地領導革命運動的資產階級，其要求是得寸進尺，永不滿足的。在君主專制國中，他們要求代議制度，已經實行了

代議制度的地方，則要求保障民權；在英國，當時這兩種制度全都施行了，甚至可以說超過了，他們又要求選舉改造和平民普選。英國人民所要求的普選，却不得一八三二年「改造法」(Reform Act)的充分保障，要是獲得充分保障的話，也許它不爲人效法了，但是，從一八三二年開始的立法活動，對於改造英國以至推進世界，實都有更偉大的意義。

## 第十章 法國的七月王政與一八三〇年

法國文豪霍俄 (Victor Hugo) 把一八三〇名爲半途而廢的革命之年，真的，在初次騷動之後，穩健派即把暴風雨輕輕改變了方向，這一班人所懷抱的理想，不是單一而不可分的共和國，普遍而直接的選舉，最高而不可抗的民主，而祇是把君主政體加以壓抑，使就範於憲法；抬高衆議院的地位，使切實成爲立法的機構；擴大選民的範圍，使較小的資產階級也享有投票的權利。

這樣的企圖是膽怯的，但事實上却證明了獲得重要的收效，一六八八年的英國革命便是這樣的，一八三〇年法國的保守運動，表面上十分類似。這兩種革命之所由發生者因爲君主的積極行動被認爲破壞了國家的根本法；其經過，都不曾流血；兩國都因爲君主逃了，而在事實上和法律上宣佈王位虛懸；兩國都擁立君主的近親，而非他的直系，繼承王位；兩國的根本法都

在重要的地方重行確定，而立法機關行使主權也並未取得人民明白的認可；兩國的新王都從立法機構接受他的王冠和憲法地位，更不再爲着維持絕對的權威而多所饒舌。

王統主義（依照路易十八所表示而梅特涅所慘淡經營的）受着一八三〇年法國革命的三大打擊，以後永不能復元。王朝已由直系改變了，新王接受人民代表交給他的王位，他承認做一個權力有限的君主。這次革命把憲章修改了，但却沒有明白規定建立一個像英國所得的議會制度的政府，而祇是讓這種制度發展下去（憲章的原來規定是不容許這樣發展的）。在立法方面，國王，參議員，衆議員都站在平等地位。在政府方面，共同參預的基礎，便這樣奠定下來。國王的閣員可來自議會的兩院，這便於彼此聯繫，而議會的執行力量也由此含蓄在內了。因此奧利安系的君主政體所以沒有產生滿意的結果，這殆由於缺乏意志，而非短少憲政的辦法。

法國一八一四年憲章的細節修正並不很多，除了引言外，那套憲章的本文對於復辟的波旁王族的專制主義，早經全盤改造。這次的變更不過是語勢的而非是機構的。

自然，那憲章的引言，因爲侮辱法蘭西民族的尊嚴，全部被刪除了。權利宣言有所修正，宣佈羅馬天主教是多數人民的宗教，不再像一八一四年的規定（第六條）作爲法蘭西的國教，並聲明檢查制度永不再設（第七條）。波旁王族復辟時期，僧侶反動和濫行檢查，使這些改變有其充分的理由。關於政體部分，加入一項規定，否認國王對國會已通過的法案有不予公佈

或延擱公佈的權力（第十三條），在立法方面，兩院的議員和國王同樣具有提議權，一切的稅須先經衆議院表決通過（第十五條）國王仍得選派世襲的參議員（第二十三條）但一八三一年重行檢定（是年世襲參議員制取消），所有查理十世所選派的參議員一律無效（第六十八條），衆議員的最低年齡由四十歲減爲三十歲，選舉人的年齡由三十歲改爲二十五歲（第三十二和第三十四條），雖則選舉仍爲間接的，然各省選舉國的主席改爲民選而不再由國王指派，（第三十五條）。議會任期再次減至五年（第三十一條）。選舉權的行使不再限於年繳最低定額直接稅的人們，而另以選舉法規定。這一道選舉法，於一八三一年四月十九日通過，把投票人的資格改爲最低年納稅二百佛郎，當選人則須年納稅五百佛郎，特准某種階級中人（例如法蘭西學會的會員和軍隊退伍的官佐）投票，不受此種限制，而繳納捐稅也增加計算的項目，以便人民易於取得投票權。這當然不是民主政治的選舉法，投票人數雖已增加，一大部分小資產階級已有權投票，但勞工還沒有份（祇有很少數的例外）。好像英國一八三二年的情形一樣，選舉權的開放，祇做得一半便停住了。這種選舉法雖則取得充分的擁護，使新制度立形穩定，但還有許多事，不滿人意，爲着對中產階級表示撫慰起見，已修正的憲章（國王登位須宣誓遵守）由國民警衛軍負責特別保障（第六十六條），並且表示傾向於大革命的國家主義，實行恢復三色的徽章和國旗（第六十七條）。自然，這也是對新國王的父親非利普「平等」，表示紀念，同時對王統主義更是一種否認的象徵。



一八三一年的選舉法是特種法之一，那是修正的憲章第六十九條所宣佈：務於最速期間通過的。除了關於內閣負責的法案外，其餘的特種法，都照原定程序通過並實施了。

因此，奧利安王朝下的政體確能滿足當時某種迫切的需要，但是在這種變動迅速的世界中，這個王朝的憲法的硬法，正和它的持久性互相反對，勢不兩立，路易非利普和它的大臣們，正像英國一八三二年以後的大政黨領袖所負的任務，但英國由一八三二年至一八四一年自由黨當權，一八四一年至一八四六年保守黨臨政，都能在憲法範圍之外，從事改造，成績昭著，而路易非利普和他的大臣們却並沒有像這樣的建設，因此，那修正的憲章制度便逐漸呈現出暫時過渡的性質（因為政府拒絕憲法的變更）。並且，在這個制度之下，奧利安的君主政體究屬何種型式，聚頌紛紛，莫衷一是。應否他的權力真正限制到不啻有所事事，以免犯着錯誤，抑還留給國王活動的餘地，以便實施前進的政策？路易非利普會知道他不能做詹姆士第二或查理十世，但他可做喬治三世或威廉四世麼？他是國王還是傀儡呢？

奧利安王政的立憲史反映出這個難題。在新朝成立的熱鬧過後。反對黨不久即於議會裏結合起來。王統派和共和派一開始就成爲新朝的敵人，那不必說了，約在一八三五年以後，左右兩派也趨於批評和反對王政，特別是對於國王選派那些靠王室吃飯的官吏充任議員，表示不滿。當時右派首領基佐（Gизоt）主張：「王位並不是一把椅子」，而左部領袖提埃爾（Thiers）則宣稱：「國王應統而不治」。他們雙方，如得不到政權，便站在私人利益兩立

場，對國王的傾向表示反對。在一八四〇年，提埃爾所領導的改革運動要求減低選民資格的限制，由年納稅捐二百佛郎減至一百佛郎，但有些更急進的分子則鼓吹男子有普遍選舉權，不受資產限制。在一八三〇年共和黨的反對主張僅限於政治方面，到了這個時候，便開始採取社會主義的新綱領，並高談政治的以至社會的革命。拿破崙派的勢力也死灰復燃，青年的路易拿破崙雖僅發揮其醜角打譚的戰術，然這派人的活動確也平添許多麻煩，而路易非利普，於一八四〇年主持拿破崙重葬傷兵院的典禮，也不無助長這派人的氣燄。

由一八四〇年到一八四八年，基佐內閣當權，把王政引到倒霉的結局。這位「盲目於過去一切歷史教訓的歷史家」，其聰明的頭腦，却不配負擔那把奧利安危舟領航到安全海港的重任。國內的黨爭加以外交政策的失敗，使大局急轉直下，而選舉法的修正問題，使局勢嚴重化，此外更有許多因素，其醞釀已非一日，使王朝不得民心，而基礎動搖，一八三〇年的憲章對政體不作明確的決定，當着危機降臨，大家對這不明不白的政體，便覺得沒有保全的價值。當時不僅發生好些事件，而且還出現好些有力的文學和理論的攻擊，使人對奧利安王室的政制喪失敬意。拿破崙派於一八三八年發表宣言「拿破崙的觀念」引起法人對於過去偉大的成就，不勝其景慕，反映出路易非利普的平凡保守主義之無聊。還有一部更重要的作品，那是托克維爾（Toqueville）於一八三五年發表的「美國民治論」（De la Démocratie en Amérique），使反對現制而擁護自由政治的人們獲得很好的論據。拉馬丁（Lamartine）於一八四七年刊佈其傳

世不朽的「基隆德黨史」，這一部書頌揚法蘭西人，說他們知道怎樣生，怎樣死，爲着理想而非爲着私利，他們統治法蘭西用的是熱情而非冷血，他們祇由於領導錯誤，才處於路易非利普的朝代之下。這一部作品的發表等於在奧利安的棺材之上，敲了最後的一釘。而更直接的攻擊，還有過激派批評家路易勃郎 (Louis Blanc) 於一八四二年發表的「十年史」 (Histoire de Dix Ans)，對一八三〇至一八四〇年間的政府，作嚴酷的指摘，此外，社會主義的作家，像蒲魯東 (Proudhon)，傅立葉 (Fourrier)，聖西門 (St. Simon)，則引人轉移其視線於新天地，而於路易非利普和基佐的無聊統治，增加厭惡。一八四二年孔德 (Comte) 發表其「實證哲學講義」 (Course of Positive Philosophy) 至少對於知識界也會發生鼓動的效果。總之，當時富於想像力的作品，使人不滿現狀，希望推翻路易非利普的統治，另謀出路。

路易非利普的政府，計劃很多，然進行不力，半途而廢，最後遇着第一次堅決的積極反抗，便站不住了。一八四八年二月二十四日，路易非利普，正像查理十世一樣，逃出國外。於是，法蘭西人宣佈建立共和，組織臨時政府，並取消以前國王所頒佈的憲章。查理十世的失敗，由於妄行破壞憲章而路易非利普則由於把憲章拋在腦後。它的存在已失去了效用，祇有那頑固的日耳曼和意大利王公，在一八四八年，還把它看作摩登的事物。

## 第十一章 比利時「模範」國與一八三二年

雖則嚴格地依照王統主義，南部荷蘭應交還奧地利，但爲着戰略和經濟的理由，却於一八一五年和北部各省聯合，而成立荷蘭聯合王國。這個巧妙的安排，把所有荷蘭地方永久結成於一個主權之下（像自一八一〇年以後成爲法國的行省），不但在法國的東北設立一個相當大的緩衝國，對多年糾紛的斯開爾得河航行問題提供了解決辦法，而且把這些聯合省的都督（Statholder）俄朗治的威廉（William of Orange）陞爲荷蘭聯合王國的君主，即威廉一世。

早在一八一四年，威廉在其曾任都督的地方，被封爲郡王，頒佈一道憲草，獲得荷蘭名流會議大多數的歡迎。一八一五年，南部荷蘭歸他統治，並晉封爲國王，他先把原來的憲草略加修改，以適合於整個聯合王國，然後頒授於比利時人，即南部的名流會議。他強迫人民接受，不願更有修正，雖經比利時名流會議反對及個別抗議，他仍堅持原案，即於一八一五年八月二十四日公佈，作爲國家根本法，並宣言謂：新的君主立憲國，即靠着人民接受憲法原案而才得成立。他把所有不投票的人們（許多人放棄投票權）都計算起來，作爲贊成基本法的票數，這樣，他才能夠宣佈：比利時人已接受了他的憲法。

這不是一個順利的開端，一八一五年的根本法，自始就為比利時人所怨恨，並不因為憲法內容的破壞，而是那種強迫施行新程序，惹起反感。就在荷蘭人那方面，也頗難堪於那種狹隘的王統派方式。這個根本法是國王頒佈的，而不是人民自製的，國王高興起來，可以隨便收回成命；他可以用命令代法律，也可以停止他對人民權利的保障；內閣大臣祇對他個人負責。比利時人認為特別不滿的是在各級會議中比利時與荷蘭的代表人數是相等的，實則比境人口較荷蘭人口超過一半以上，並且，關於宗教事件，准許各教派平等和信仰自由（沒有國家設立的教堂。）因此，比利時人的反對是站在教會和自由派的立場的。比利時人民大部分屬於羅馬天主教徒，而這個教會的主教和僧侶，都覺得不能接受根本法中的宗教條款，同時那不公平的代表制度又破壞了自由主義。當着比利時各省脫離法蘭西統治，而民族精神正在發展之際，受着那兩項規定的侮辱，好像火上加油，反足以助長其聲勢。

荷蘭國王和其政府對根本法所作笨板而含糊的解釋，使局勢更形惡化。在文官服務公債分攤，語言使用等方面，北部的荷蘭人都有較南部比利時人佔便宜的趨勢。最後，在一八三〇年，比利時人受着法國事變的鼓勵，壯起膽來，由抗議而暴動，由暴動而爆發革命。設立臨時政府於布魯塞爾（Brussels）以對抗威廉的政府，並召集國民代表會議，由議員二百人和一些職業的代表所組成。這些議員，由臨時政府規定具有繳納直接稅資格的投票人所選舉。在全境約四百萬的人口中，僅有四萬四千名的選民，這證明了這個國民代表會議祇是一個保守的集團。

立共和國的提案，代表會議以一七四票對十三票否決了。它所代表的不過是地主和資產階級，而充任代表的，多屬法律，行政界富有經驗和一一八一五至一八三〇年曾在各級會議服務有年的人士。天主教派和自由派的爭執，因大家熱心於民族解放而暫時忘懷了。法國德斯問題當時也沒有提出，因為政治結合和所代表的各階級差不多完全操法蘭西語。就靠着這個國民代表會議，主持比利時的獨立鬭爭，並起草一八三一年的憲法。

這制憲法施行到現在，已歷一百多年，它適合當時的實用，在施行中，證明了具有穩定性，而對於政治學上，並有特殊的貢獻，所以頗為世所稱道。亨利·彼蘭那(Henri Pirenne)是這個憲法最忠實的贊美者之一，據他看來，「這是現代自由最精美的憲章」，在議會制度和自由政治的憲法中，我們所能期望的最典型的了。它產生幸運的時候，英國正在舉行關於政治改造的大規模辯論，法國憲法因修正，為時未久，可資借鏡，加以比利時內部的政治力量，對於憲法的根本原則，產生實質的協調，所以，比利時憲法確實具有許多優點。在法國一八三〇年憲章仍然很含糊的地方，它却很明確地承認人民的完全主權；它的本身並不是一紙君主欽定的文件，而主權並不存在於君主政體的玄學化的和諧性質之中。它雖設立君主政治的體制，但和共和國不同的地方，祇是國家元首終身並世襲任職而已；國王不根據神權來統治，也沒享有特權；他祇是一個被派充任國家元首的人，行使那先他而存在的憲法所規定給他的權力。「國王所有的權力祇限於憲法明文規定的和根據同一憲法而產生的特種法律所規定的」(第七十八

條)立法機構仍設兩院制，但和歐洲當時幾乎全部實行的辦法大不相同，兩院皆由民選產生。雖各省具有強烈的個別主義，其所企圖成就的祇是在散漫的邦聯的基礎上，建立一個「比利時合衆國」，事實上，他們所建立的却是單元的國家，憲法明白規定，並不發生問題。關於修正憲法，其程序沒有美國的那麼複雜，可是一百多年來，重大的憲法修正案却祇有兩次而已。

比利時一八三一年的憲法，用普通名詞來形容，可以說是：自由的（它保障民權的範圍很廣）君主政體的（就純粹形式上說），兩院制的（兩院產生皆由民選），實行高度分權的，其本質非民主政治的（選民資格，須具有很高的資產），實施中證明是硬性的（雖理論上易於修正，實際上很少變更）而且是極能經久的。還有另一位贊美者曾這樣說過：「拿比利時憲法和美國的憲法相比較，其富有客觀性，簡要，精當；和耐久，都並無遜色」，

這個憲法包括一三九條，共分爲八章：領土與其行政區「比利時的國土劃分爲行省」這是第一句），比利時的公民與其權利；政權（首先規定「一切權力來自人民」，次分節對立法，國王及內閣，司法的職權，分別規定）；財政；國防；一般規定；憲法修正；最後殿以臨時規定。還有補充的一章，好像修正的法蘭西憲章第六十九條一樣，列舉好些急須立法規定的事項，計包括有出版事業，司法系統，財政，行省及自治區的政府組織。

第二章關於公民權利的規定，這和一七八九年法國的人權宣言性質相同，但從實際的立場

上保障民權，祇是禁止（像美國憲法和它的最初十項修正案）對這些權利行使的侵擾，而不原來的性質作抽象的說明。關於結社自由的權利（第二十條）和對宗教的態度，也和一七八九年的宣言大異其趣。一般說來，這個憲法，對其所提及的權利，皆確能予以充分的保障。而在好些特別事項，作了很有價值的貢獻。特別是關於出版及發表言論的自由，有着這樣的規定（第十八條第二款）「在寫作人的姓名是知道的，並且居住於比利時，則出版人，印刷人，或發行人不能被檢舉」，這個規定可以避免多所株連過度限制，像英美等國的出版法還不免有這樣弊端的。

爲着適合地方的複雜情形起見，關於教會和國家的關係，特別注意規定，實際上不設立任何國教，羅馬天主教會（它的代表參加起草憲法）爲它的教士取得最實際的利益，他們的薪俸由國庫支付，但仍得保持他們的獨立，（所有宗教的僧侶均受國家的薪俸，但天主教以外的教士，人數甚少）。教會對於教士的選派和教皇命令的發表並不作任何讓步。荷蘭國王對比利時境內天主教派學校的干涉，反映於第十七條，而作這樣的規定：「私立學校不得限制，所有干涉私立學校的處置皆在禁止之列」，這使教會學校處於很有利的地位。因爲天主教在比利時是大部分居民的宗教，所以能在權利宣言裏收穫這許多利益，一方面保障信教自由（第十四條）別方面，兼顧不信教自由（第十五條）並規定在教會以外的法定結婚儀式（第十六條）這對於自由派是可認爲滿意的。自然，所有這一切都反映當日比利時自由派和教會派思想和努力的交



流，能爲着國家和憲法的目的而消除了紛爭。這個聯合成立於一八二八年，有一個時候，拉美（內 Lamennais）竟同時做了自由派和國家主義派中人，但是，一八三二年教皇的通諭頒佈以後，這樣的妥協便辦不到了。教會和教會學校的地位問題其後在比利時曾引起許多糾紛，但一八三〇年至一八三一年的憲法起草會議中，却沒有發生根本的爭執，這就全靠當時合作的努力。

立法兩院的分權，嚴格實行，兩院的議員均由各省同一的投票人選舉，但參議員的資格，在年齡和納稅的限額，都較高於衆議員，參議員任期八年而非四年，其人數祇有衆議院的一半。每院（和國王一樣）都有立法提案權，所有立法均須得兩院的同意，但關於國家的歲入，歲出，和軍額，則祇能由衆議院提議（直至一九二二年），則雖衆議院僅具有這樣微少的理論上的好處，實際上，它是趨於取得優勢。內閣對衆議院負責，得提出政府的法案，國王的否認權從沒有施行過，法庭不能宣佈法律違憲。參議院漸接受次要的地位，它不能開會，除非衆議院同時開會（在衆議院却沒有這樣限制）、政府既得分別解散一院，內閣下臺或訴諸國民投票，皆無須解散參議院，所以內閣的命運不繫於參議院的態度，而參議院便漸退隱於臺後。一九二一年把衆議院關於財政和軍事的獨有提案權刪去了，這是認識在憲法實施中，參議院已沒有實力和衆議院的優勢相抗衡了。

國王是行政上正式的首領，祇能具有並行使憲法明文所給他的權力，其行使權力，必得遵

選他的關員。行政權並須在法律之下運用，但得頒發命令。遇選舉攝政大臣或擁立新王登位，則兩院舉行聯合大會。這樣，一八三一年的比利時憲法確實完成了君主政治形式化的任務，它把國王的職權範圍減縮至憲法所規定的，且須透過那對民選的國會負責的內閣始能行使其職權，這樣把君主政治的繼續存在和「主權在民」的完全承認，以合理而令人滿意的方式調和起來。英國的憲法也是那架過同樣深谷的橋梁，可是，在一八三一年，沒有人（甚至在英國）能夠明白解釋出個道理來；法國一八三〇年的修正憲章很可能依照這個方向解釋，但不幸的是它的含糊籠統，也可依照另一方向解釋；瑞典一八〇九年的憲法却規定由國王和人民平分主權；祇有一八一四年的挪威憲法，很早就用根本的名詞，把真正有限制的君主政治，却定了涵義；可是挪威遠在北歐，其事例不大爲人所注意，因此，一八三一年以後的一世紀中，各國實行的立憲君主政治，其所能仿效的模型，却是比利時的憲法，而不是英，法，瑞典或挪威的。比利時本身既自由採擇法，英，美，的憲政制度和慣例以製成一八三一年的憲法，而這個憲法更爲許多國家有意或無意中所模仿，其結果有成功的也有失敗的。

關於司法制度的規定，却沒有保障民權那樣周到。比利時的法律，無論基礎和精神方面，也還是法蘭西式的。「拿破崙法典」，在法軍佔領比境期間，已完全取了當地舊的法律的地位，至是正式成爲比利時的民法，雖則一部分荷蘭法，特別是在商務方面，還從「合衆王國」時代保留下來。司法獨立已經確定，法官任職均以終身爲期。在美國，法官有權解釋憲法，在英國，

法官也得解釋個別法律，但在比利時，法官却沒有這樣的權力。並且，比利時也不像法蘭西，具有行政法和行政法院的完備系統，把公務員的責任及國家與公民的關係這一部分訴訟，移出普通法院和法官的權限之外。比利時司法制度的主要弱點，說穿了，就是徘徊於英國的法治原則和法國的承認行政法之間，而進退失據。一八三一年憲法第九十二條和第九十三條的規定，留着一個漏洞，遂致民權受損害時所採取的補救辦法，減少了實效。其實那時候，法蘭西的法律家還沒有把拿破崙採入共和八年憲法的原則（第七十五條），完全融會其意義，而英國的法律家也沒有把法治的道理明白表彰出來，比利時憲法的起草人，才採取其一項作為法的通則，而保留另一項以備例外情況的引用，這樣好像可以兩全其美。結果却不免陷於紛亂。法院不能根據違憲的理由，對違憲的法律之引用，予以拒絕，祇能拒絕中央，省或地方政府的命令或條例之引用，如其認為違反了普通法律；公務員可被控於普通法院而不受限制，但由於引用法律的情形不易確定，遇着公務事件，雖沒有對立的行政法院，也往往不肯受理。

一八三一年憲法的修正，依照規定：第一步須立法兩院對修正案以議員過半數的投票通過；既通過憲法修正案後，兩院即自動解散，其選舉須於四十天內舉行；第二步由新產生的兩院再將修正案分別表決，以各院全體議員三分之二以上的多數通過。這個程序較美國的來得簡便，可是，却不容易舉行，因為對議員們不是鼓勵的辦法。在一百年中，祇有兩次實行成功，一八九二年通過了十項修正案，一九一九年和一九二一年之間通過了十四項修正案和增加兩項

新條文，如是而已。在一八九二年所修正的是第一條（把剛果（Congo）一邦併入）第三十六條（准許開員在國會改選後不當選的仍得連任）第四十七條（實行二十歲以上男子的普選制度並採行複式投票法）第四十八條（採用強迫投票法）第五十二條（設置眾議員的俸給）和第五十三至第五十八條（改變參議院的組織）。在一九一九至二一年，主要的修正是第二十七條（兩院對財政和軍事的法案均有平等權），第一〇八條（准許地方自治區自行聯合）和第四十七至五十六條（修正國會的組織和選舉法）。這麼看來，主要的修正是關於選舉權和參議院的組織，而兩案皆趨於民主政治化的方向。其得到這樣的收獲，都會經過一番犧牲和奮鬥（一八九二年大罷工，一九一四至一八年大戰期間比利時被德軍佔據）。

比利時也像英國一樣，其選舉權的改造運動與議會制度的運用和政黨的政策皆有密切關係。一八三一年至一八九二年之間，比利時曾被人稱爲「資產階級議會主義的典型之邦」。在這個期間，有限制的選舉權還保留着，而兩個政黨更迭上台，好像時鐘的擺子，按照着節拍而來去。一八三一年的選舉制度是保守性很重的，衆議院的選舉祇限於少數人有投票權，比較臨時政府產生國民代表會議的選舉法，還要狹隘。一八四八年的自由運動使投票人數大爲增加，採行了較低稅額的資格限制，在四百萬人口中，投票人數由原來的四萬六千飛躍到七萬九千；可是，這個改造運動，其後給阻擋住了。透四十年之久，到了一八九〇年人口達六百萬而選民僅十三萬三千人。當着天主教派的內閣向着二八九一至九二年的暴動罷工表示讓步的時候，才

急迫的要求定出拆衷的辦法，選舉衆議員，准許二十五歲以上的男子皆得投票，不像以前受各種限制，但是殷富的納稅人，地主以至大學畢業及某種自由職業的人士，却享有額外投票權，雖則規定一人至多不得超過三票。選舉參議員，辦法亦同，但選民的年齡起碼要滿三十歲。這樣的改造使全國的選民人數突然增加了十倍，社會黨遂得躍上政治舞臺（依照新選舉法產生的第一屆衆議院中，有社會黨代表二八人）而自由黨一蹶不振（在同屆中，由六十名代表減至二十名）。在一八九九年比例代表制開始採行，無須修正憲法，天主教派繼續掌握政權，面對着衰弱的自由黨和新興的社會黨，而傳統的議會制度的穩定局面遂得更維持了二十年。

在德軍佔據比境期間，比人的政治生活完全停頓。一九一八年十一月底，國會重開，雖則議員的任期早已完滿。兩院認爲在紊亂而緊急的時期，無須嚴格遵守憲法，故爲產生新的國會起見，全體一致通過一道新的選舉法，並取得國王的同意。依照新的規定，所有二十一歲以上的男子均有選舉權，其唯一的限制是須在選舉區內居住滿六個月，婦女亦有投票權，惟受相當限制。以往的複式投票法實行取消。當時三個政黨成立了所謂「神聖聯合」，既通過了新的選舉法，復共同保證在大選後，依照法定的手續，探入憲法之內。修正的憲法規定二十一歲一人一票的普選制，惟婦女投票祇限於地方議會的選舉。這些新選舉法實施後產生怎樣的效果呢？政黨原有的均勢爲之打破，左右政黨更迭上臺的鐘擺式的活動，陷於停頓。一九二一年，社會黨

退出聯合政府，而「神聖聯合」宣告破裂，政府遂由天主教派和自由黨人聯合主持。自此以後，任何一黨都不能單獨取得國會多數的支持，成立穩定的政府，祇好像法蘭西一樣，由各黨勾心鬭角，從事種種花樣的結合，以爭取政權。

參議院，正像許多這一類的第二院一樣，從開頭起，就成為憲法中不滿人意的部分之一。到了一九二一年，重新改組。從一八九三年至一九二一年，參議院的議員有一部分由各省的人民直接選舉，有一部分由省議會間接選舉。在一九二一年，增設第三類議員，由參議院本身間接選舉，並規定投票人的新資格，使參議院能更進一步代表國民，又在立法方面，使它與眾議院，理論上，完全平等，以提高其尊嚴。雖則經過這樣的改造，但它仍然是一個比較不重要的機構，無論說到積極或消極的可能性，它都比不上法國的參議院。

君主的地位，既確定於一八三一年的憲法，其可能的波動，僅視乎在位者的聲譽和人格，當着利俄波爾德二世 (Leopold II) 把殖民地問題，以特殊麻煩的方式，提交於比利時，這才引起憲法的變更。當着政黨的界限明顯，且數目很少，像一八三一年至一八四六年之間（這是穩定時期，自由黨和天主教國民黨聯合施政，僅一八四〇年至四一年自由黨曾有短期的組閣）和一八四七年至一八七〇年之間（自由黨繼續主政，僅一八五五年至一八五七年除外），比利時憲政表現出很滿意的應用。一八七〇至一八八四年的「學校制度鬭爭」(Lutte Scolaire)，其進行也遵照着兩黨政府的最好規律，雖則衝突的劇烈使一八七九年的自由教育法案全部動搖，而

整個國家從此受着天主教黨的控制達三十年（一八八四年至一九一四年）。在歐戰停止政治活動，和各黨爲從事改造而參加「神聖聯合」之後，由於新選舉法起了作用，天主教黨失去了明顯的大衆，於是，以天主教黨和社會黨對抗爲主位的鬭爭時期遂行開始。近年法蘭德斯運動（Flemish Movement）越鬧越兇，使比利時已不再像一個「資產階級議會主義的典型之邦」，但政治上雖有更多的險象，而一八三一年的憲法還是繼續適用的。

## 第十一章 一八三二年和英國立法改革

曾爲歐洲大陸的理論家和改革家所羨慕而沒法仿效的英國憲法，到了十八世紀的末葉，已陷於沉沉暮氣之墟。孟德斯鳩在一七四八年爲着保障自由而主張的辦法，看來漸不像從前那樣起作用了，三十年後，美洲殖民地爲着從專制中爭取他們的自由，却把孟德斯鳩所提供的辦法拋棄了。大家以爲那要過革命解決條件所保障的君主政體，已經趨於靜如止水的狀態，可是在一七八〇年敦寧 (Dunings)的動議，以爲國王的力量日形增加，且正在繼續增加，應該加以減削。這個動議會得到衆議院的接受；國王本應該清淨無爲，却變而爲擴大權力，這不是發生矛盾的現象了麼？在一七九〇年以後，英國政府由年青的庇得 (Pitt)主持，他因法國人民方面所要求的自由，遠非英國制度所能容許，很害怕這種風潮傳入英國，故停止「人身自由保障法」(Habeas Corpus)的實施，並通過一大套鎮壓暴動的法規，可是，這樣的辦法採行後，其所誇炫的人民自由又在那裏呢？

因此，世界的視線便由這個陳舊的酒窖，（在這裏還沒有人會充分挹取其所藏）而轉移於美法兩國製憲家和拿破倫的新牌的燒酒，這是不足爲怪的了。祇有在英國的勢力還保全着的地方，或靠着紅衣軍隊，或藉着柵欄設防（像在葡萄牙，西班牙和西西里），英國的政制才給淹



外人士所取法（由一七八九年至一八一四年）。自從一八一四年以後，歐洲各國再向英國的憲章學習，因為英國不但能夠抵抗革命和打倒近代最大的霸主，而且於很短期間，已經發展為世界的工商業巨頭。雖然英國的政制事實上證明是不夠彈性的，她保全不了美洲的十三州殖民地，「倫敦通訊社」（London Corresponding Society）和金本位，她激起「男權」「女權」「政治正義」等無效的要求，她把科培特（Cobbett）和柏得特（Burdett）送進獄裏，使阿丁頓（Addington）做了首相，仍讓古塞拉姆（Old Sarum）選舉區派出它的兩個議員，並剝奪了愛爾蘭的議會，可是，英國雖做出這些事體，却同時發了財，並獲得滑鐵盧的勝利。金本位和「人身自由保障法」也卻先後恢復了，雖則伴着「穀物法」（Corn Law）和「六條例」（Six Acts）的頒佈。科培特還繼續寫爭辯的文章，柏得特還在選舉中獲得勝利。誠然，利物浦公擔任首相的時期，可以說是「青銅時代」，但除此之外，在這世紀承上轉下的那些年頭，却是舊石器時代。當着過激主義（Jacobinism）和獨裁主義（Caesarism）已經在大戰之後一一清算了，英國政制的希望便開始放出一輪新的晨光，它是中世紀的却巍然尚存，所以更難可貴，使人視之如神物了。

英國的政體，甚至王統派的君主也想利用去作他們憲章的藍本，到了一八一四年，雖然還不是民主政治的，却在實質上是自由的。「英國的王統主義和歐洲大陸的王統主義完全不同」，君主政治的力量和意義已經消沉於模糊的影子裏，那「年紀老邁的，瘋狂的，瞎的，跛

人擁護的，垂死的國王」也不過是普通人而已。英國的王統主義，其實等於貴族的統治，由於控制了議會兩院和行政機構，所以能夠支配整個國家，雖則對於輿論的勢力，已不再像從前那樣深閉固拒了。同一的政制，在一六八八年，當着國王仍然堅持「主權在君」的時候，却贊助自由，到了一八一五年，當着人民開始要求主權的時候，却變成反對自由的了，當時的統治階級，以和平審判官，國會議員，和內閣閣員爲代表，維持他們的獨立和王統主義的統治權利，他們所反對的已不是君主專制，而是人民。這樣，保守派的反動勢力經過了許多年代，可是，這種貴族政治，却給真正的自由成分所調和了。使外國人覺得奇怪的（有時使外國人覺得嫌惡的），是英國的統治不靠警察。十八世紀所製的「暴動法」（Riot Act）和一套加嚴處罰的刑事法典，這是英國法官所能使用的武器，但即使他有意於平定叛亂，這些武器也不會真有實效的。英國既不是警察統治的國家（Polizeistaat），又沒有集權的官僚系統和一枝強大的現役陸軍，成爲專制政體的工具。她的海軍，雖雖強甲於世界，然對國內的公民自由，却不發生危險，事實上，像北部兵變所表現的，英國的海軍，在反對的方向，確具有潛勢力。據阿雷維（Halévy）說：「十九世紀民治制度的進步，在英國所走的路線，和歐洲其他國家的不同，其主要原因由於英國缺少官僚系統。在大陸方面，官僚國家早經形成，祇須把先前存在的機構轉移於他手而爲着新目的來效勞就得了，在英國，這個機構的本身還待創造出來哩。」

在這方面，英國雖不免較旁的國家稍爲落後，可是在政府的管理方面，她却大有成就，

這就是她的有限制的君主政治和議會制度，使人油然發生敬仰之心，而動其仿效之念。英國的有限制的君主政治，其輪廓早奠於十四世紀，到了十七世紀末葉，基礎更形穩定，到了十九世紀初期，而體制全部完成。最高的立法權由國會行使，國王具有名義上的行政權，而實際的行政權則由內閣代行，內閣的閣員是國王的大臣同時也是衆議院或貴族院的議員。內閣對國會負責，因為它的繼續存在要靠着國會大多數議員的合作，而內閣的閣員普通也由那獲得國會中大多數議席的政黨中人挑選出來。首相是首席閣員，由國王指派，但得選擇其同僚的閣員，而閣員和首相須一致行動，共同負責。所有這整套的制度，在年青的威爾斯（Wales）黨政時期，已經全部構成，雖則當時透徹了解的人却不多。

因此，在十九世紀之初，這個憲法的四特點可列舉如次：（一）根據組織法的規定而建立有限制的君主政治，國王祇有名義上的行政權；（二）最高的立法機構，即國會，而以衆議院佔立法的優勢；（三）內閣制的政府擁有實際的行政權，在憲法的實施中，聯繫國王與國會；（四）實行法治，包括政府方面，不得有獨斷的權力，普通法律，由普通法庭所主管，適用於一切有關的案件，而憲法的通則即由普通的立法程序所顯現。

這麼看來，整個體制建築在民選的議會的行動之上，換句話說，建築在政府的代議制度之上，它的關鍵所在即表示這個制度的本質。可是，這也是使外國人大惑不解的，自十五世紀以來，英國的代議制度，其發展却最爲緩慢，因此，遺留給十九世紀的主要任務，（除了創立一

備有效率的吏治系統外)。既不是規劃新的政治制度或機構，也不是重新確定英國憲法的本質，而是把那個自一四三〇年以後並沒有根本修正過，在十七和十八世紀，方向更趨於狹隘而不適合當時人口大增情勢的代議制度，加以刷新，使能更和諧地配合國內新的社會和經濟的結構而妥善施行。

在十七世紀，英國已經着手於代議制度的現代化（雖則還不是民主化），但是，攝政（Protectorate）和復辟政府却把那些工作一筆勾消了，十八世紀，那些掌握或競逐政權的大黨對於代議制度的改造僅看作學理上的問題，直到喬治三世登位，他們才發覺這個制度有些不合時宜的成規，却給國王和他的親信所引用以反對他們。一七六三年（規定榮譽自治市的自由人的選舉權），和一七七〇年（關於衆議院聽取選舉請願的程序），這兩道法規頒佈以後，跟着還有一七八二年（規定政府業務承辦人不得任國會議員，所得稅吏不得投票），一七八六年（規定根據所繳納的地方稅額而取得投票權的選民，仍須在選舉區居住半年以上），一七八八年（規定鄉村選民在投票前一個月須舉行登記），這些更適合實際的法規，而於次年，並取消了一七二九年的法規，這是禁止各個不同的選舉團湊集零星的選舉票數的。可是，更急進的還有一八〇九年的法規，那時候，英國已從反過激主義的恐怖中解放出來，正發生約克公爵（Duke of York）的不名譽事件，在野的自由黨強迫政府採行這個法規以取締選舉的舞弊，那在國會地窖裏買賣議席的勾當受着打擊，以後，這一類的交易實際上大大減少了。

這大批選舉法的改革，雖則很少出於高尚的動機，並且也沒有就選舉制度或議席分配作全盤激底的調整，却表示出遠在一八三二年以前，英國的王政舊制已經開始剝落，祇是當時還不致像法國一七八九年那樣突然總崩潰而已。其他方面，像一八〇七年廢止奴隸買賣，一八二五年取消結社法，一八二九年解放羅馬天主教，也都呈出除舊佈新的現象。不過，直到一八三〇年以後改革時期的前夜，統治階級大體上還行若無事，悠然自得。政府的制度，也許像一個聰明的外國人會指出的，是「混合的」，不免帶着混亂的缺點，可是在外表看來，它的運用比較當時許多新的政體還要好過，新的政體正像新的衣服一樣，祇有覺得舊的已不適合身裁，或破損難看，才定製的。急進派也許說：英國的憲法已經變成笑柄，因為國會兩院既變得那麼樣相等，彼此不再爲着人民的利益而起制衡的作用，那就祇爲着王室的利益而已，邊沁（Bentham）在他的「政府漫談」一書中對布拉克斯同（Blackstone）的滿足的愛古精神提出疑問，在他的「國會改造答客問」一書中更指出光明之所在，但是，上院議長挨爾頓（Lord Eldon）高坐羊毛墊褥之上，和同時的人一樣，並沒覺得有什麼不安，利茲得爾（Lord Redesdale）在一八一一年還懷着這樣滿足的思想：「在英國，政治的機車差不多完全是自動的，一個十分拙劣的司機也可以駕駛得相當好的。」遲到一八三〇年，惠靈吞公爵「還深信英國當時具有一個最好的立法機構，所有立法上良好的要求都能夠滿足，美滿的程度確爲其他任何國家的立法機構所莫及。」

這種自滿自足的境界能爲任何改革運動所打破，而且事實上確做到了選舉權的改革和議席的重行分配，這使一八三二年的「英國改革法案」，成爲憲政史上劃時期的新頁，也即是啓示新動向的一種潛力。這個法案的本身，富於試驗精神的措施，增加全國投票的人數約達百分之五〇。設立普通自治區的選舉權（所有年租十鎊以上的房屋的居住者），並且在州郡中，凡年繳租金五十鎊的住客也得和舊例年繳四十先令直接稅的產業主人同有選舉權，這樣，便把過去分類複雜的辦法，加以簡化，那些腐敗的選舉區中有五十六個各失掉兩個議席，三十個各失掉一個議席。那些以前沒有代表的城市，現在計有一十二個各得兩名代表，二十個各得一名代表，至於州郡代表則增至六十五名。這次改革不過如此而已，對於重回國會的議員，都沒有立即變更了他們的階級和種類。提斯累利 (Benjamin Disraeli) 以一猶太人而活躍於國會，本不是受着一八三二年改革之賜，但格爾斯頓 (William Ewart Gladstone) 在同一年內，經由貴族保護的傳統之門而進了衆議院，却並不怎樣費勁。國會議員，非有資產，不得充任，這個規定還照舊有效，而且他們也都是不能支薪俸的；公開演說，運動競選的方式還繼續存在；議席的重行分配是不完善的，也是不科學的；大多數的成年男子，還沒有選舉權。像這樣國會制度的灰色改革，也要經過許多年空前熱烈的民衆運動，才能得到，一經得到了，便宜告這是「最後的」，照樣實施竟歷三十五年之久。

這個艱難得來而不滿人意的「一八三二年改革法案對於英國却具有憲法上極大的重要性，對

於旁的國家也不是沒有影響，因為除了對選舉改造有貢獻外，它還把立法的水閘打開了，讓潺湲的細泉變成一股澎湃的洪流，直到現在，還沒有低減的表象。須知愛德華一世（Edward I）朝代有成文的立法以後，國會還很幼稚而不健全，立法祇是有些時候經過國會通過，並不常常如此，還有別種途徑的立法，其重要性往往把國會掩蓋住了。雖則到了十八世紀的初期，國會的優勢在憲法裏已經確立了，但是那時代的國會還沒有利用它的新優勢去積極地從事立法。當時的韋斯敏斯特（Westminster）——即國會所在地——通常是冷清清的鴉雀無聲，所有法規，能夠推卸給地方機關去製定的，都儘量推卸，這就是所謂地方分權時期。當時地方的分區法庭被人稱爲「真正的立法機構」，而這些機構逐件建築起新的不適當的法律，國會並沒有加以制止或糾正，這樣的情形直到十九世紀爲止。地方官員主持按期舉行的法庭，以種種不同的身分，兼司法，行政，和立法的權力於一身。「和平法官審判，執行，並立法，中央政府拋棄給地方政府的大部分權力落在他們的手中。」

從一八三二年起，立法的靜寂時期才結束了，中央政府才把對地方事務的統制權重行收回。第一屆改組過的國會，根據邊沁與其學派的哲理及立法改造綱領，通過了「地方自治團體法案」，「不適當法律的修正法案」，和「工廠法案」，這三大立法對地方事務極爲重要，自後，國會更不斷地創制出大批重要性相等的法案，立法的性質雖跟着各屆不同的國會而有所變更，可是立法的進程却永遠那樣川流不息的。正像邊沁所預言的，國會的改造，不過是國會立

法新的偉大活動的前導，首先把以前靜寂時期國會所不過問的許多新的變動，要迎頭趕上，其次，本身負起領導責任，實行根本的改革。

除了這些結果以外，還有投票人增加百分之五〇和國會議席部分的重行分配，這對於英國幾乎是無足輕重，對於世界更少影響。那未經修正的英國選舉權，本來較一八三二年以前立意採行國會政制的任何歐洲國家，還寬大得多。「沒有那一個國家膽敢採行這麼寬大的選舉制度」。一八〇九年的瑞典憲法，一八一二年的西班牙憲法，一八一四年的挪威憲法，一八一四年的法蘭西憲章，一八一五年的荷蘭和波蘭憲法，以至一八一六年和一八二〇年之間日耳曼各邦的憲法，都採行較窄狹的選舉，一八三〇年的修正法蘭西憲章，一八三一年的比利時憲法，一八三一年至三四年日耳曼各邦的（包括漢諾威在內）選舉法，其所採行的辦法，如就人口的比例來說，都仍然較英國未修正的選舉制，窄狹得多，雖則他們的制度較英國的來得統一而單純，並且沒有那一個國家採行像英國有些自治市區那樣窄狹的選舉制。就是一八一二年西西里的憲法，它模仿英國的憲法差不多及於其他各特點（設立有限制的君主政治，上議院由僧侶和貴族組成，下議院由鄉村和城市的代表組成，內閣對國會負責，國會每年召集一次，下議院對財政案佔有優勢，還有一個完全依照英國慣例的陪審制度），祇是在選舉制度方面，却不敢採行凡年繳四十先令直接稅的產業主人即有投票權那樣寬大的英國辦法。真的，英國由於選舉法的改革，代表制的擴大，遠非舊世界其他立憲國家所能望其項背，直到一八四八年，大陸的一



些國家，才暫時採行男子普選的制度，雖則憲章派的請願仍不能搖動英國「定局」的信徒。不過，大陸國家注意英國的選舉遠不及其注意英國的國會，它的程序，優越的地位和立法的活動。在這裏，便埋伏着一八三二年英國改革法案的更廣大的意義。

## 第五篇 民族的憲法

法蘭西的製憲和英吉利的國會改制並非表現其民族統一或團結的情感，因為在這兩個國家，民族的統一和團結早已做到，大家都如此承認的。國家是政府的擴大，民族是人民的伸展，在法英兩國（愛爾蘭除外），國家與民族做到高度的合一，形成所謂「民族國家」，遠在十九世紀初期之前，這個名詞已適用於這兩個國家。就其發展的趨勢來看，其重點雖向着民族方面，（路易非利普是法蘭西人的君王，查理十世則是法蘭西國王，至於一八三二年的改革，開始把國會變為英吉利整個民族的代表，）但是兩者的結合却早已存在了。

在十九世紀中葉以前，旁的國家還沒有達到那樣明顯的地步。就北美合衆國來說，雖逃脫了解體成十三個國家的命運，却表示出還有南北分立的趨勢，好在她對聯邦憲法加以強力的約束，才不致於分崩離析。此外，都談不上是真正的團結。西班牙屬的美洲，在爭得獨立以後，便分裂成許多國家，而「拉丁美洲合衆國」這個意思却沒有結果。瑞士在一八一五年正從她被強迫而結成的單元的聯邦，復返於組織散漫各邦自主的邦聯；日耳曼也是各自主邦的聯合，還不成爲一個國家；意大利那裏，祇有一大羣主權獨立的小邦和強鄰的附庸，連「邦聯」的約束力也沒有。從一個已存在的國家分裂出一個新的民族，然後對這個獨立的結合給它以憲

法的形式，（像在比利時），這樣的程序，比較把一大羣小邦的民族情感和利益融治於一爐，自然簡單得多。這些小邦自以為有權把本身成爲「民族國家」，但一八四八年的革命却使其可能從事於更艱巨的任務。

### 第十三章 意大利國家主義與一八四八年比特蒙憲法

意大利建國運動，受着拿破崙很大力量的推進，並曾轟轟烈烈表現於世界，一八一四年五月意大利的王冠呈獻於埃爾巴島流亡中的拿破崙，其條件祇是他須放棄侵略戰爭並開國會實行立憲君主政體。但是，這個計劃，正像一年後約阿希姆·牟拉（Joachim Murat）在利密尼（Rimini）的宣言：他願意給意大利以獨立，統一，和一道自由的憲法，這一切都獲維也納會議的列強決議所打消，於是意大利再受分割，交給一七九五年以前原來的統治者分別管理。當時還利用王統主義，但並沒有做到恢復威尼斯（Venice）和熱那亞（Genoa）這兩個古老共和國的程度。共和國這個名詞存維也納是被咒罵的，這兩個國家既爲拿破崙所滅亡，誰也沒有動機去把他們重建起來，成爲獨立的國家。所以維也納會議便把熱那亞交給撒地尼亞國王，威尼斯併於奧地利。教皇的屬邦恢復其昔日的土地完整，而在意大利其餘的地方，「國王們爬出來重見天日」。

一八一五年以後，由阿爾卑斯山以至埃得納（Etna）火山這大片國土之上，沒有產生任何種類的憲法以驚擾那班復辟的專制君主的好夢，但是，民衆的不滿却表現於祕密的組織，像炭黨（Carbonari）之類，到了一八二〇年和一八二一年更在意大利半島的兩端，發生公然的變。在那不勒斯，民衆強迫國王採行一八一二年的西班牙憲法，爲時僅歷數月，在比特蒙，國王被迫遜位，攝政大臣公佈那一道相同的憲法，這是，拉丁自由派最醉心的典章，但是，在這裏不久也被蕩平。在意大利正像在意卑利亞（Iberia）一樣，「神聖同盟」準備隨時使用和平手段，如需要則採用武力，去維持那神聖的王統主義，並且，奧地利的軍隊刻刻準備向意大利出動，以實行特拉波條約（Tropan Protocol）。即在十年之後，反抗教皇統治的革命旗幟高懸於羅馬那（Romagna）城上，並要求實施憲政，這些平亂的常備部隊仍然很有效地及時調用。

從一八三一年以後，公然叛變的戰略，已暫行放棄，當時認爲這樣的手段不能達到意大利實施憲政的目的，而在「青年意大利」運動中，有些自由派開始確定建國的兩大任務，即對內要求實行憲政，對外要求排除外力，統一意大利，使成爲一個「民族國家」。瑪志尼（Mazzini）的「青年意大利」於一八三一年出版，這是羅馬那暴動失敗之年，他和一班信徒鼓吹建立全意大利統一的共和國，比較溫和的改革家，則主張設立「王侯聯盟」而以教皇爲主席，佐柏爾維（Gioberti）的「領導報」（Primato）出版於一八四三年，他發揮「新的擁護教皇派」（Neo-Guelph）的理論，從天主教的，聯邦的和王政的途徑，去解決意大利的憲政問題，正和青年意大利黨

俗的統一的共和的方案，站於反對的地位。然而驅逐奧地利人的問題高出任何方案之上，因為在意大利無論建立任何方式的國家憲政都和奧地利人的利益勢不兩立，這却是共同承認的。巴爾若（Balbo）的「意大利之希望」（Speranza d'Italia）於一八四四年出版，即發出這種情感的呼聲，並要求比特蒙·撒地尼亞（Piedmont-Sardinia）的國王查理·阿爾柏（Charles Albert）一遇適當的時機即拔劍而起反抗奧人的壓迫。意大利人念念不忘這個要求。昔日羅馬的警察官卡東（Caton）無論演說任何題目，其結束的一句話都是「必須毀滅迦泰基」（Delenda est Carthago），那時候的意大利人對於奧地利人，其情形正復相同。一八四六年舉行的科學大會實則等於國民代表會議，所討論的是採用怎麼樣的方法去統一意大利，驅逐奧地利人，爲着逃避新聞檢查起見，提到奧地利人，一律用「馬鈴薯病」（Potato Disease）來代替。在日耳曼那邊，也採用同樣的辦法，在同年，有一大羣學者召開大會名爲研究日耳曼語言文化問題，實則討論日耳曼的統一，立憲政府的組織，以至什列斯威·好斯里（Schleswig-Holstein）地區的隸屬問題。

在這一年，意大利的情勢起了新的轉變。梅特涅曾說道：「我們已準備應付任何事變，除了一個自由的教皇。」那時候，教皇庇護九世（Pius IX）真的表示傾向於自由。他頒佈大赦令，並在他的現世統治方面，設立一個國務會議，雖則選用一個八十九歲的人充任國務會議秘書長，但是這不過是行動的開始，在兩年之間，庇護九世不但被視爲教會的至尊，而且受擁戴

爲意大利政治復興之父，雖則他自己並不以此自居。他的態度使佐柏爾提所主張的教皇領導「侯聯盟」之說，增加聲勢，所以連瑪志尼也宣言表示願接受教皇的領導。

可是，時局急劇轉變，不久即把這個夢想打破。在兩西西里國內，經濟衰敗，民怨沸騰，一八四八年一月十二日一個準備週密的革命遂行爆發，阻撓政府行使權力，並恢復一八一二年憲法。四月十八日根據憲法產生的國會正式開幕。始則要求脫離那不勒斯（祇有共戴同一國王的關係），繼則宣佈西西里完全獨立，王位虛懸，一八四九年一月修正憲法，把關於王權的規定完全刪除。公推熱那亞公爵爲國王，但在這種情勢之下他却拒絕登位，正像普魯士的威廉四世，差不多在相同的期間，不肯接受法蘭克福國會所獻給他的日耳曼王冠。一八四九年許多王冠委棄於水溝裏，要找得一個人去拾起帶在頭上，像比利時的利我波爾德（Leopold）在一八三一年所做的，那却是一件不容易的事。雖則利俄波爾德，從最低層做起，已經成爲一個很良好的立憲國王，可是，腓特烈大帝的後人，或大哈普斯堡和波旁王族的子弟都沒有那個準備去做受契約束縛的公僕。

西西里運動開始後，大陸上的革命跟着爆發，在那不勒斯，革命黨人再要求實行一八一二年的西班牙憲法。斐迪南二世（Ferdinand II）爲潮流所迫，公佈這個憲法，但經過大紛亂的期間之後，反動的力量竟能恢復專制的統治。在教皇所屬的各邦，教皇於一八四八年三月十四日宣佈立憲藉以平息風潮。這一件事加以早一天梅特涅在維也納下臺，很確定地結束了一個時

代，但教皇的憲法却是一件應付難關的矛盾作品，本來王政和民權是不能調協的（像梅特涅所想的），那麼，教皇的權威和憲政的統治，其矛盾之處自當加倍了。當時設立一個國務會議即上議院，議員由教皇選派，再設一個下議院，其議員由選舉產生，但選舉權僅爲少數人所有，且限於天主教徒。議員開會也受嚴格限制，禁止討論「政治外交問題」，所有法律，須先經教皇和主教的核准公佈，始能發生效力，而外交事務則宣稱非「外行人」所當過問。人民對此仍不滿意，一個更激烈的運動驅逐教皇於「聖城」之外，並於一八四九年二月十日建立「羅馬共和國」，羅馬市民認爲教皇憲法對他們的傳統自由予以侮辱，一個精力飽滿的專制君主還好過一個膽小畏縮的解放者，這常是他們的態度，所以歡迎革命。

塔斯卡尼（Tuscany）因爲受着革命運動的影響，於一八四八年二月十五日有憲法之公佈，但最有意義的結果却是查理·阿爾柏（Charles Albert）二月八日在比特蒙所發表允許立憲的宣言，四星期後，他確實踐所言，而公佈一八四八年三月四日的憲法，因爲這是唯一的意大利憲法，能抵抗得住一八四九年的反動，並且，耐過了這場風波以後，還能夠抵抗得過更多的反動。

意大利的自由民族運動，一時曾轟轟烈烈，如火如荼，爲什麼不轉瞬即宣告失敗呢？其主要原因之一，却是關於才來意大利「民族國家」的性質，各黨各派，意見紛歧，相持不下，爭辯劇烈。雖自一八四六年以後「新的擁護教皇派」和「青年意大利」黨已漸接近，但共和派繼

不曾放棄他們的主張，而其和派中的意見也不一致，瑪志尼主張單元的共和，馬寧 (Manin) 則堅持他的聯邦的共和。

意大利各邦既不能維持革命的所得，而統一運動也沒有實質的進步，這全盤失敗的結果却把意大利問題簡單化，現在能夠達成全國統一的可行途徑祇剩下一條，那就是把比特蒙撒地尼亞這個古老的一統王國和那一道一八四八年三月四日的憲法，都加以擴大使能包括整個意大利。當時教皇和那不勒斯國王都不忠於驅逐奧人的使命，教皇否認對奧作戰，從此喪失他在國民自由運動中的領導地位，而他和一些國王都靠着外國軍隊援助恢復專制的統治，這就使「新的擁護教皇派」壽終正寢了。在另一方面，查理·阿爾柏雖失敗於斯拓薩 (Custoza) 和諾瓦拉 (Novara) 並喪失了王位，可是他對意大利却實踐了頒佈憲法和對奧作戰的諾言，在意大利諸邦之中，祇有比特蒙·撒地尼亞，經革命多年之後，翹然特立，雖國王遭遇挫折，然仍保全他的忠實的憲法和有力的軍隊。一八五一年，左柏爾提宣佈他信仰的改變，由教皇的聯邦主義變而為以比特蒙為中心的統一運動，而維克托·埃曼紐埃爾 (Victor Emmanuel) 和加富爾 (Cavour) 的前進的克里米亞政策於一八五五年改變了馬寧的信仰，瑪志尼最後也以共和主義不切實際而表示放棄，各黨各派的愛國者集合起來，成立「國民會」(Dixeta Nazionale) 其目的在創造一個「不帶形容詞的意大利」(Italy Without Adjectives)。統一之路仍然佈荆棘，不良於行，可是，前進的路標却已一站一站地豎起，其最後的進步推進，有着必然性。



一八五〇年以前意大利的解放統一鬪爭中所沒有的。

一八七〇年教皇的現世權力宣告消失，比特蒙·撒也尼亞的維克托·埃曼紐埃爾成爲意大利國王，奧地利人退出倫巴底（Lombardy）和威尼西亞（Venetia）平原，而一八四八年比特蒙的憲法成爲意大利整個半島統一的「民族國家」的憲法。意大利和日耳曼，本來僅是兩個地理名詞，至是在同一年頭之內，都變成切實的政治名詞了，其統一的程序是伴着擴大以前僅實施於一部分國土的根本法，到整個國家去。比特蒙憲法的高陞，令人刮目相看，其聲勢的顯赫還過於「北部日耳曼邦聯」的憲法，因爲後者在施行之初，就已包括了所有北部日耳曼的。

像這樣一個憲法，既適於環境，且富於彈性，其勢力的範圍正像野火蔓延一般，從地中海的一小島和意大利西北一隅之地而擴大起來，在二十二年之間，普及於整個半島，像這樣一個憲法，大家一定以爲應具有高度的新異精妙之處，實際却並不如此。一八四八年意大利各邦的憲法，當他們不是一八一二年西班牙憲法的重版或前身不明的教皇諭旨的時候，却傾向於抄襲一八三〇年法蘭西的憲章（正當這個憲章在法國將被拋棄的時候）。比特蒙憲法本是用法文起草的，這一事實也許使它的一部分規定和法國憲章雷同之處更爲明顯，並且也貽現代法西兩派的口實，罵它是「從英國模仿得來，經拙劣法文繙譯而輸進口的。」其實，它並不能算導源於一八三〇年的法國憲章，而是把這年修正憲章的新原則配合一八二四年原版憲章的舊原

則，這樣兼收並蓄的辦法，表現於它的引言：國王掌握他的權力「由於上帝的恩惠和國民的願望」(Per Grazia di Dio et per Volunta Della Nazione)。雖本是國王頒授給人民的憲章，事前並未徵求人民的同意，可是却沒有明文規定國家的主權在君主。民權和國會制的行政權，也沒有明文承認，可是，在實際上，却被人發現都包括於憲法條文涵義之內。一八四八年，這道奇怪的政治文書，正像一條神祕的船，比特蒙國王和人民上了船以後，便不知要駛到什麼地方去。直到現在，意大利並未把這個憲法正式取消，有些人以為它還繼續有效。

意大利的憲章，開宗明義便宣佈：羅馬天主教是唯一的國教，其他現存的宗教，仍許人民自由信仰(第一條)。確定意大利是代議的君主政體(第二條)，立法權由國王和國會兩院共同行使(第三條)，但行政權則僅屬於國王(第五條)，惟明白規定國王對已通過的法案不得延擱或免除其公佈(第六條)，立法的提案權屬於國王和兩院，但預算案必須於衆議院提出(第十條)。國王所接受的地位，頗類似法國的路易非利普的，而有異於比利時的利俄波爾繼一世的(Leopold I)，但公民權利義務宣言則照樣抄襲一八三一年的比國憲法，惟關於保障出版自由，却遺漏了比國的新辦法，而不把責任集中於著作家本人的身上，此外，更准許教士組織檢查刊物的機關，對聖經，教義問答，祈禱文等書籍，施行檢查(第二十八條)。

參議院的議員，起碼要滿四十歲，任職終身，由國王從二十一類的人士中選任，這些人士包括着主教，服務滿六年的衆議員，一些法官，陸海軍的高級將官，王室科學研究院的先進會

員，以至年繳直接稅或營業稅達三千利爾 (lire) 且連續三年之久的 (第三十三條)，遇叛國事件及彈劾閣員，參議院即成爲最高法庭，受理控訴 (第三十六條)。衆議員最少須滿三十歲 (第四十條)，每個議員代表整個國家 (第四十一條)，柏克和英國熟悉國會規程的專家曾於此有所爭辯，而一八三〇年的法蘭西憲章和比利時憲法都作如此規定，反對一八一四年憲章衆議員爲州代表的舊制。意大利憲法規定衆議員任期五年 (第四十二條)，但選舉制度，另以法律規定，這樣，第三十九條，很富於彈性，由一八四八年的選舉法使居民百分之二·五有投票權以至一九一二年<sup>3</sup>的普選制，都包括在內。意大利的憲法和比利時的不同，它不准許當他院在停會期間，一院單獨開會 (第四十八條)，並且還有二項新穎的規定，兩院非有過半數議員的出席，不能合法通過任何法案 (第五十三條)，根據第五十五條，所有法案須先提交國會各院所選出的委員會，作初度的審查，這是採取美國制度而與英國立法程序不合的，在憲法條文中特別規定這樣的細節，却是前所未有的。

閣員由國王任用，並須對政府的一切號令均行副署。他們對國會負責，可以是國會議員 (第六十五至六十七條)。在這裏，却採取了英國的成規 (法國憲章和比利時憲法都如此採行)，而不是美國的了。法官由國王任用，服務三年滿後，即成爲終身職 (第六十九條)，這是遙繼拿破崙憲法的一項特色的，在法國久已拋棄，不但一八一四年的憲章，即拿破崙的「帝國憲法附加法」，也都不再採用了。第七十三條模仿比利時，否認司法機關有解釋法律之權

(在美國憲法之下，這個權力已經發達)，原文這樣說：「法律的解釋如成爲對所有公民的強迫方式，則屬於立法權。」最後，授權國王於國會開會期間，提出關於出版，選舉，地方義務隊，及改組國務會議的法案（第八十三條）。這樣，國王便能依據憲法開始憲政，決定第一屆衆議院議員的選舉法和人民的投票權。

關於憲法的修正缺乏任何規定，這是英國制度的反映，也即是王統派憲法的一般特徵，不作任何規定的好處使意大利憲法富於彈性，而爲法國的憲章所不及。法國的憲章，事實上證明了除了受革命的壓力和變更朝代外，是沒法修正的。意大利的憲法却不然，能夠用普通的立法程序加以修正。要是，一國的真正主權寄於憲法修正的權力（像有些人如此主張），那麼，無限制的合法主權便屬於比特蒙·撒地尼亞的「國會中的國王」（其後屬於意大利的「國會中的國王」），正像在英國那樣很明白被人承認的。比利時一八三一年的憲法，關於憲法修正，具有特別而並不複雜的規定，可是百多年來，僅有兩次修正而已，但比特蒙憲法却修正過數次，因爲任何法案，祇要由國會通過經國王署名，都可以或多少的修正憲法。因此，嚴格說來，意大利憲法的本來面目祇是比特蒙·撒地尼亞立憲後第一屆國會第一項法案通過前的短期間的憲法。所謂比特蒙·撒地尼亞的憲法（一八六一年以後，意大利的憲法），其實包括本來的憲法（Statuto）和這個憲法實施後所通過的一切普通法律在內。在這一大堆根本法之外（全部法律都和本來的憲法同樣是根本法），還有好些憲政上的慣例，像英國著名的「憲法慣例」(Conventions)

(*Constitution*) 一般，也共同認為具有約束力的，當着意大利議會政府存在的時候，很少有人不遵守的。例如兩院照章通過的法案，國王從不拒絕公佈（這就使國家的主權僅寄於國會），他須向國會送議一切條約，不僅憲法第五條所規定的；內閣的承認，須得衆議院大多數議員的擁護，始得繼續存在，可是，在別方面，當閣潮發生的時候，國王却繼續掌握着很廣大的決斷權（英國在威廉四世死後，即不再有這種慣例），可以指派內閣首相和解散國會。雖則原來的憲法祇准許國會議員充任內閣閣員，並沒有規定閣員必須是議員，可是，任何人如本不是議員而被選派為閣員，例向衆議院謀一議席。又如國會中的法案雖有一部分由議員提出，但通例都由閣員送議，這是憲法沒有明文規定的。參議院雖有權決定國王所選派的參議員，是否屬於憲法所規定的二十一類，却沒有能力使政府的命運靠着它的信任，像衆議院那樣。要是和衆議院發生爭執，則照例公認參議院最後應該讓步（例如參議院與衆議院經一八七八年至一八八〇年的爭執，相持不下，其後終須向下屆新產生的衆議院讓步）。在實際運用上，政府中的行政機構和公務員，其所負的責任遠不及民選衆議院佔優勢的主權所在的國會。國家的統一靠着強有力的集權制度那是大部分從法國抄襲過來的。國會傾向於把許多權力授給公務員，而公務員的職令漸漸替代了許多較早的法規，這就使憲法在一個國家裏的正確地位更難於解釋了；爲着重奪憲政上的目的得以貫徹起見，國王頒發大批的御令（雖則這些御令仍由那些對衆議院負責的閣員附署），代替了法律，例如各邦合併於比特蒙。撒地尼亞和意大利由此完成統一的大業。

那是由御令公佈的，一八八二年選舉法的改造，也採取相同的方式。在別方面，一八七一年，五月十三日著名的「保障法」(Law of Guarantees)，規定教皇和教廷的特權與國家和教會的關係，僅作為普通的法案通過，其後(一八七八年)由國務會議宣佈為王國的根本法，不過，這却不能把它的效力提高，實際上，它祇有很少的效力，因為教廷完全置之不理。

關於衆議院的選舉，根據一八四八年的王令，選民的範圍是很窄隘的，到了一八八二年，才有第二道王令加以擴大，把選民人數增加三倍，並規定按照教育普及的程度而逐步增加選民的人數(因為選民須先經考試)。兵士，海員，和警官都沒有投票權，教士，和中央或地方的許多公務員也仍然不得當選做議員，一八八二年的王令對選舉法更有重大的改革，即廢除一區一議員制而採用較大的區域，每區可選出議員二人至五人，這個設計本為着要打破地方主義，在這個國家裏面，不久以前，還有許多不同的統治，割據一方，所以地方主義特別強烈，有打破的必要。除此之外，更採行提出名單的票選法，可是，這個辦法和擴大選區制，到了一八九一年以後，都取消了，再恢復從前的制度。一八九五年，現行的選舉法令彙編起來，意在使選舉制度簡單化，但仍不能令人滿意，於是有第二次復選制的採行，候選人起碼須獲得總投票的半數，最少該選舉區內選民的六分之一，始能當選。教皇方面對意大利國家採取較少的不妥協態度，使良善的天主教徒在一九〇三年以後參加選舉，且識字的人漸多，到一九〇四年，約達有選舉權壯丁的百分之三十，而男子的普選制則遲到一九二二年始獲實行。可是，議會制的政

府，似乎在意大利仍沒有那麼一回事，國會解散已司空見慣，在一八四八年到一九一四年之間，衆議院的平均任期不到三年，而最長的期限則爲五年。當選的代表和公務員的政治道德標準都令人有不滿之感。

一九一九年，意大利像旁的國家一樣，再從事選舉制度的改革。原來全國分爲五〇八區，每區產生一個代表，現在改爲五十四個大區，各區代表由五人至二十人不等，並且採行比例代表制，包括提出名單的辦法，選舉人得就他的政黨候選人名單而投票，並可依確定的次序，標明其所欲選的人，或在相當限制的條件之下，分投他的選舉票。不識文字的選舉人（一九一九年估計約佔百分之五十），祇須把那紙印有黨徽的選舉票投進票櫃，不必在其上添寫符號，那就是完全依照黨部所安排的名單來投票，更不必多所麻煩了。這樣的選舉法，有些人說，在一九一九年的選舉中，很能夠公正地包括着各方面的代表，但反對方面的意見，則以爲這便於給政黨會議所操縱，產生許多腐敗的勾結，對於不識字的，固使他們墮入五里霧中，就是對於一般民衆（識字選民中最聰明和最仔細的除外），那種在許多候選人中，表示個別的好惡都取捨，以至分投選舉票於各政黨的辦法，都不免過於複雜。到了一九二一年，這種制度的細則仍沿着沒有改變，但選舉區却減爲四十個，並且規定根據和平條約所取得的新領土，也得選舉代表。

意大利憲政的長期實驗，曾逐步增加其民治議會制的選舉權，到了一九二二年法西斯黨人

進攻羅馬，才結束了這個實驗，把原有的選舉法，初則大加修改其後則一筆勾銷。新的制度承認全國爲一大選舉區，選民得對其所選政黨提出的名單投一總票；選舉結果以得票最多的政黨佔優勝；繼則出現「一黨專政」和職團組織的國家，那時候，舊式的民治選舉制度，老早就喪失了它的意義，而所謂選舉實則和全民表決 (Plebiscate) 沒有多大差別了。

法西斯黨專政後，仍容許意大利憲法的空殼留存不廢，可是對於那套發展在這個空殼內的選舉制度，却摧毀不遺餘力，到底法西斯黨所最反對的是選舉和議會的發展的何種特點呢？法西斯黨一個領導的作者曾說過：一八八〇年以後，國會漸劣化而成爲國會形式主義 (Parliamentarism)，他提及佐利提 (Giolitti) 的經歷，證明民治自由主義的精神之衰落，他對於一八九二年以後選舉的腐敗和暴行表示憤慨，他把當時的議員名爲「下賤的代議士，墮落到日夜奔走於關員的門下還多過出席於國會」，他罵佐利提是一九〇三年至一九一四年的「意大利獨裁者」，其所以採行普選制度却爲着要延長他的獨裁政權，他看見有許多次少數黨不願國會的反對而行使統治權，認爲這表現出議會政府的崩潰遠在法西斯主義掃除它之前。對於意大利議會制度的批評，除了這個觀點之外，還有較爲寬大的看法，非意大利人儘可以客觀的態度，加以選擇。



## 第十四章 瑞士的民族主義和一八四八年的聯邦憲法

從十八世紀最後的二十五年到十九世紀最後的二十五年，瑞士民族團結的進步，要是拿魏特來表示，那就很像害着熱病的體溫登記表。從古老的「邦聯」開始，那是一羣散漫的小單位，團結力極為薄弱，地位各不相等（有些是自治州，有些是盟邦，或屬邑）既不承認共同的主權，也不具有共同的行政機構，其追求共同的利益和目的，也不過是浮光掠影的玩意（那時候，威脅他們的獨立，使他們結成一二九一年同盟的外力已經消失），這樣一盤散沙似的瑞士民族，正像許多他的鄰邦一樣，不久都受着法國革命的影響和拿破崙陰謀的支配。數百年來習於投軍異國祇顧個人利益的瑞士人，至是發見他們的國土不但變為法軍和同盟軍的攻守之場，而且也成為外國的憲法思想浸淫之地，他們的政治熱度遂突然上騰，勃發而不可復禁。

一七九八至一八〇三間的熱狂之年，產生督政內閣的共和制，那是單一而不可分的國體。其後，經過許多種改革，可謂「藥石亂投」，直到拿破崙頒布「和解法」(Act of Mediation) 採行聯邦政體，才投以一服清涼散。瑞士人不能夠容納完全的單一國體，可是却保留着法國革命的高等原則，各邦仍恢復原狀和他個分立的一部分主權，但往日分裂的複雜情態已不再出現。各邦仍恢復原狀和他個分立的一部分主權，但同時也引起他們對聯邦主義發生強烈的反感，因為這

是外力所強迫施行的，所以到了一八一三年，當着盟軍佔領瑞士的時候，就有許多小邦傾向於恢復古舊的「邦聯」制度。維也納列強會議所核准的却是折衷辦法（他們保證尊重瑞士的永久中立）。那就具體表現於一八一五年的「邦聯公約」（Confederate Pact），這和日耳曼的「聯盟憲章」（Bundesakte）頗相類似，都不是完備的建國根本法。分立的各邦聲明具有完全的主權，雖仍保留一個議會（各邦對議會平等地派遣代表出席，法案須先得十二邦的同意，始能生效）。但却把「和解法」所規定的中央執行部拋棄了。瑞士的這些「邦聯約法」把共同的行動減少而陷整個民族於昏睡麻木的狀態。各邦的憲法和政府都開倒車，復返於古舊的憲政政治，很像那實行「自由否決權」的古代波蘭一樣，各邦暗自結合，成立對抗的集團，自由派對抗保守派，天主教徒對抗新教徒，對於特種問題（例如居住自由，各邦離婚，通用貨幣，聯合練兵等）雖採取共同政策，簽訂協定，然切實遵守的却祇得一部分的屬邦，而非其全體。

當時，自由的思想雖在若干邦裏逐步進展，但邦聯的組織（好像在日耳曼一樣）却墨守舊章，一切都暮氣沉沉，保持原狀，並且更替梅特涅的制度撐腰（在一八二二年瑞士停止外國政治犯的居留權）。希臘獨立和一八三〇年鄰國革命才引起瑞士若干邦裏的憲政大改革，以資產作爲選舉人資格的新法漸被淘汰，出版，言論，和通商的自由已被承認，前進的民治方案開始採行（例如在聖高爾（St. Gall），人民對議會通過的任何法案，都能夠複決）；人民批准好些新憲法，其中有些承認國家的主權在民，並對將來如何修正憲法，也詳加規定，不過，一八

三二年急進的七邦之聯合還不能做到把這種改革精神擴充於全民族方面，因為修正一八一五年公約，要得到十二個邦的同意，而那些保守派的各邦也結成了聯合，彼此旗鼓相當。因此，即使沒有梅特涅干涉的威脅，當時的情形也會依然如故。各邦之間，彼此摩擦的小原因雖已減少（例如巴塞爾和什維茲的劃界事件），但就大體來看，瑞士還是一羣互相吵鬧的邦聯，沒有共通的貨幣，郵政，和關稅政策（雖則境內的關稅壁壘已不再築起），說到一個民族國家，具有健全的憲政機構能夠發表並執行共同的意志，當時的瑞士實在還談不上，加以一八三〇年至一八四五年之間，新舊教各邦的宗教爭執，鬧得全境烏烟瘴氣，政治方面簡直陷於僵局，一八四五年，天主教七邦的「特別聯合」（Sonderbund）竟採取武力行動，反抗世俗化的統一運動，到了一八四七年，其他各邦遣派代表出席邦聯議會，宣佈解散「特別聯合」，驅逐耶穌會教徒，並主張修正「邦聯公約」，一八四七年短期的內戰打敗了「特別聯合」並擁立開明人士掌握七邦的政權，當時瑞士境外的反動勢力正起來干涉（奧普法於一八四八年十月十八日共同抗議）可是一八四八年二三月間的革命風潮瀰漫歐陸，使好些國家，禍起蕭牆，自顧不暇，而干涉之舉，遂無形停頓，另一方面，瑞士邦聯的一分子，那個名叫納沙泰爾（Neuchâtel）的小邦，本屬普魯士王之領土，却反抗威廉四世（Frederick William IV）的統治，而建立起一個共和國來了。

當着全歐鼎沸的期間，瑞士得乘機自主（這還是她的第一次），大部分的邦裏，由開明人

士掌握政權，保持寧靜的態度，不再從事內爭，他們把民族的聯合改成聯邦，這一次聯邦，出乎民族的自決，而不再是「拿破崙太太的客廳裏製造出來的」了。在那邦聯議會裏，贊成改革的有十五又二分之一的邦，代表二百萬居民，反對的僅六又二分之一的邦，代表三十萬居民。有了一八四八年九月的新憲法，瑞士可以說已經自動表示出她進爲一個民族國家，雖則仍使用「邦聯」(Confederation)的舊名稱，各邦也仍以「自主邦」自居，可是，他們既接受了新憲法，建立了真正的聯邦，設置一個具有實力的兩院制的聯邦國會，其中一院的產生以全國民選爲基礎，此外，還有一個中央執行的機構。

瑞士人民傳統的精神獨立並不妨礙其借助於國外憲政的發展，美國的憲法，和瑞士聯邦政府的體制，是最相像不過的，比利時雖行君主政體，但關於保障民權的法規，却爲瑞士所取法，對於法蘭西的憲政。瑞士所受影響之深，更顯而易見。瑞士一八四八年的憲法大部分傳自他國，可是却先爲瑞士的經驗和需要所濾過，甚至那給人輕視的「和解法」(Act of Mediation)也絕不是完全被人拋在腦後的，(那是瑞士以前具有真正聯邦組織要素的一種政體，而且一八四八年各邦的人民曾經在這種政體之下生活過，不問他們是否願意，都有助於他們的行政)。這套美滿的法規，其措詞的簡練，設想的縝密，表現出匠心獨運，其他的憲法，瑞士的和外國的，雖作同樣的規定，然相形之下，其詞句都不免於粗疏。

一八四八年的瑞士憲法(現行的憲法即由此脫胎，且有許多地方是雷同的)是一道最精細

的法典，政權的定義，以及中央和各邦政府的權限，都有詳明的規定，對於聯邦政府既有明文列舉了那麼多職權，更不容有任何法理引伸的餘地（在明文列舉之外的職權仍爲屬邦政府所有）。在另一方面，聯邦政府各部分的分權却不及美國的那麼樣地明確。這可以說是反映美國憲法六十年間的運用，在這個期間美國那套規定得很簡略的聯邦政制，已給條文解釋和引伸附會而巧妙地加以擴大，其間免不了許多激烈的辯論，而且，在這個期間，那些一七八七年的憲法家在三權分立的祭壇上所貢獻的法規，雖爲其後繼之人以「金蟬脫殼」的妙計，逐漸拋棄了，可是對於生活，自由，或幸福的追求却沒有怎麼樣明顯的妨礙。這種經驗正好給瑞士人所利用。

瑞士在一八四八年憲法之下，到底是不是真正的聯邦國，這個疑問的發生，其實不來自這道憲法的主要機構，而是起於其點綴的章句，在憲法引言裏，保留着「邦聯」(Confederation)這個名詞，並說明各邦皆有「主權」，這用意在於對於「獨立派」的情感，表示尊重，跟着便列舉各邦（好像美國「邦聯約法」的分立各邦一樣），並宣告各邦都具有憲法不明白規定給中央聯邦政府的一切剩下的權力（第三條），各邦的領土，主權（以憲法留給各邦的程度爲限）憲法，以至它們公民的自由和權利，都受保障（第五條）。接着有一些條文規定聯邦政府的權力而不許各邦行使。所有各邦之間的分立同盟如果含有政治性質，皆在禁止之列（第七條），遇着內亂或外侮，經有關邦當局請求，或雖沒有請求，然瑞士的安全受了威脅，聯邦政府得採

取武力，對一個或一個以上的屬邦實行干涉（第十六條），比較美國憲法第四條第四項規定，須經各邦立法或行政機構之請求，聯邦政府始得出力干涉，那就更進一步了。在另一方面，瑞士聯邦立法機關可以製定關於全國一般性的商事法規，而不僅以邦際商務爲限，這也比較美國憲法所規定的較爲寬大，因此，在一八五二年雖決定把鐵路事業歸私人企業經營（這個政策五十年後，始行更改，國家方面損失甚鉅），可是，郵政於一八四九年，造幣於一八五〇年，電訊及度量衡於一八五十年，公路及運河於一八五四年，皆先後由聯邦政府接辦。雖憲法規定：許多聯邦的法律由各邦決定施行，而且對各邦的權利，表面上極爲關顧，實則這等於一層糖皮裹在聯邦藥丸的外面，使各邦容易吞服而已，一八四八年九月的瑞士「邦聯」(Confederation)確是一個強固的聯邦國家，在好些方面，其中央政府的權力，還大過美國政府所有的，不但具有較大的實力，可以干涉各邦，而且也不像美國設立一個最高法院，隨時牽制聯邦政府越軌的行動。

瑞士政權寄於兩院制的聯邦國會，由國會選出聯邦行政部（一八七四年始創立的聯邦司法機構，也由此產生）。這個國會是「依樣畫葫蘆」似的抄襲美國的制度，其上院 (Ständerat) 由各邦的立法機構選出代表二人組織之，其下院 (Nationalrat) 則由人民直接選舉代表組織之。本男子普選之原則（滿二十歲始得投票），民每二萬人得選出代表一名。在一八四八年，美國衆議院的產生，根據着各邦的選舉法（依照憲法第一條第二項）而各邦的選舉法，遺

不是一致建立在男子普選原則之上（即僅就自由的白種人民而言），所以，民主政治的選舉權，在美國是逐漸地產生，經過許多演變，才成爲現行的選舉法，可是，在瑞士的衆議院，一開頭就施行了，就這方面看，瑞士（法國於一八四八年亦開始施行男子普選制）不但領導美國，而且領導世界。瑞士的聯邦國會，其兩院的地位是平等的（這和他國通行的憲制是相反的）關於財政預算案，彼此都沒有優先表決權。兩院同時由選舉產生，任期三年，未滿任期不得解散，每年至少應有一次在柏恩（Berne）開會（這給瑞士確定了國都）。

瑞士的行政部及行政與立法的關係都和美國的制度大相逕庭，其實，除了一七九三年和一九七五年的法國以及一七九八年的黑爾維維共和國（Helvetic Republic）的制度之外，世界各國也找不到近似的。一八三二年的改造者爲瑞士建議設置一個五人的中央行政部的時候，却回想到法國督政內閣的遺規，一八四八年憲法的起草人設立一個七人行政會議（Bundsrat or Conseil federal），也同樣接受了這個傳統，規定其任期爲三年，由國會兩院聯合大會選舉產生之。凡具有選舉權的公民都可當選，但每邦不得多過兩人。兩院同時在這七人之中選出主席及副主席各一人，任期一年，再選不得連任，行政會議的委員不得兼任國會兩院的議員，但得出席於兩院並有提議權（雖則沒有表決權）。行政會議的一切決議都是集體負責的，其權力和職責都經憲法逐項列舉，加以明白的規定（第壹百零二條）。

這整個聯邦的行政會議，可以說是憲政思潮中的一個奇怪的機構，其原則既不同英國議會制

的內閣，也大異於美國分立的執行部（雖則採取兩者的特色），而且在法國一七九五年和一七九八年不祥的督政內閣卵翼之下而生長起來，很使人相信它不會有前途，好像那在一七八七年起草的美國正副總統選舉的制度，很快就會碰釘子，或簡直是行不通的。可是，事實上却不如此，它很能滿足瑞士人民的需要，他們沒有華盛頓，也不需要像雅各孫（Andrew Jackson）那樣的人物，他們發覺巴麥斯頓（Palmerston）是一位有用的善意批評者，可惜他却沒有嘗試過柏恩那方面他的相對的思想，他們羨敬利俄波爾德一世（Leopold I），但認為他的功能是額外多餘的，所以他們便保留這個平淡而短促，散漫而無赫赫之名的行政會議，經百年之久，其機構差不多完全沒有改變。瑞士憲法除了一八七四年相當廣泛的改造之外，尚有二十處細節的補充，但對於第二條第二節，僅有小小的修正。依照憲法的規定，聯邦行政會議却不是一個內閣，因為它的人員並不由政府元首所選任而是分別由選舉產生，且有一定的任期，他們不必懷着共同的政策，也無須隸屬於同一的政黨，雖則他們不對國會負責，其存在也不靠着國會大多數的信任，可是性質上却很像國會的一個常務委員會，當着行政會議的政策為國會行動或民衆要求所反對，這個會議無須自行辭職，人家也不作那樣的期望。由於它的正常的權力是很有限的，雖在任職期間例不更動，對國會也例不負責，這就失去了其重要性，它的趨勢很像法國霧月政變前末期的督政內閣，而不像「公安委員會」，祇有在國難當頭或國際危機緊迫的時候由國會暫時授予全權（例如一八七〇年和一九一四年的行動），這麼一來，它才是一個強有力的行政機構。



瑞士人民不敢信賴任何種類的中央執行權力，並且認定如果它必須存在，也不應該給任何豪強或集團所支配，所以在一八四八年把這個行政權力機關做成一個輪值委員會，自後，它就一帆風順地繼續輪值下去，一切都表現得頗有成效。快樂的要算這樣沒有變故沒有歷史的制度和國家啊。

瑞士聯邦的立法組織，正像其聯邦的行政機構一樣，自一八四八年以後，其運用方面，已獲得普遍的贊許。瑞士人民需要他們的聯邦機構寧靜地埋頭工作，國會的兩院，很斯文地接受了他們平等的地位，在事實上，確做到適合人民的請求。其土院在許多方面很像美國的參議院，然後沒有在兩院中取得立法的優越權和佔着一國統治的主要地位。

在別方面，對聯邦政府所授予的權力，其範圍那麼窄狹，即在各邦中，也已不再認為滿意，一八四八年的憲法祇是一件妥協的作品，當時二十三個具有主權的小邦，都還帶着抱殘守缺的態度，不願放棄各邦主權的遺產，可是大勢所趨，却不能不彼此讓步以求團結，故討價還價的結果，便產生那樣的憲法，比較一八五五年彼此脫節的邦聯制度誠然大有進步，然其遷就妥協的痕迹自不可掩飾。在商務方面，採取寬大的處置，因為就物質利益來說，全國性的組織和法規，處處都承是優良的，然在別方面，則態度較為吝嗇，例如編訂法典，及統率軍隊，各邦仍保留着權力而不肯放棄，因此，要求擴大聯邦政府的權力，不久便形成一種運動，在一八六〇以後，這種運動遂再轉而厲，堅持不懈。當時，比鄰的德意兩國已部分統一，美國在

內戰之後，邦權削弱，聯邦基礎更形鞏固，這對於瑞士都予以有力的刺激。所以在一八六五年便有修憲的建議，其要旨在使國家更臻於統一，惜所修正的僅有不足輕重的兩處（第四十一條及第四十八條）。不過這好像初潮上漲，來勢雖弱，漸不可遏，而且修憲的程序並不十分困難。修憲派不致因此而斂手，因為任何特殊的或集體的建議，經過全國成年男子投票，即可取決於較多數，更得過半數邦的贊同，即能生效。這都不是做不到的事。在一八七〇年和一八七一年，德意兩國的統一已告完成；法國的憲政再行改制，英國已渡過政局的風險，正有事於多年未決的愛爾蘭問題；哈普斯堡（Hapsburgs）正對憲法主義繼續作半冷半熱的追求；甚至俄羅斯也蠢蠢欲動。

因此，在一八七三年，瑞士對其憲法提出重大的修正案，這個修正案雖得下院通過，却為大多數人民所否決，在二十二邦中有十三邦表示反對。於是需要再來一次妥協，因為少數派統一而熱誠終於戰勝了多數派的保守主義。在一八七三年，通過了一些關於統一立法及國軍的條文，這是保守派的讓步，至於規定人民對於聯邦立法享有創制權的條文（有些邦內人民已有創制權）却遭了否決。經過這樣的妥協，使修正的憲法獲得十四個半邦的接受，即大多數人民的認可。

這一次大修正的結果產生出一八七四年的憲法，其內容經過詳細的改作（雖則一八四八年的憲法主要機構還保留着）直到現在，全文有效，不再經大規模的修正。它和舊制主要不同的

地方在於增設一個聯邦法院 (Bundesgericht 或 Tribunal Fédéral) 於洛桑 (Lausanne)，受理一切關於聯邦事件的糾紛。這個機構能夠補救一八四八年憲制的缺陷，但却說不上是美國式的最高法院。這個法院設十九個法官，任期六年，由國會兩院於聯合大會選舉聯邦行政部時選舉之，依同樣方法，產生法院的正副院長，任期兩年。這個法庭得請求上院解決案件，遇特別情形，或上訴於兩院的聯合大會。因此，最後關於法律和憲法的解釋，却不是這個法院的權力了。這個法院，會同陪審員，審判最高叛逆罪及其他一些刑事犯。在一九一四年，另行創立一個行政法庭。

依照一八七四年憲法，瑞士的公民權較為擴大。在一八四八年，全國和各邦的共同公民權已經存在，但各自自治區的却仍然分立；一八七四年的憲法規定自治區的市民在瑞士境內任何地方都享有聯邦和各邦的完全權利——這是古老的分立主義趨於崩潰的另一象徵。為着適應時代的潮流，初等教育規定由聯邦政府監督，雖則教育行政仍由各邦管理，以視一八四八年的憲法承認聯邦政府祇有高等教育權，可謂又進一步。到了一九〇二年，實行由聯邦政府津貼各邦的初等教育，於是中央行使監督地方初等教育之權更為切實有效。在宗教方面，一八四七年凡俗化運動的勝利使中央政府對宗教的統制力量已經很大，至是更形加強，結婚必須依照民法所規定的手續，像以前僅行宗教的儀式是不夠的。

一八七四年最重要的革新是採行一種自由的國民複決權。瑞士在近代單獨地保留着人民直

據參加統治的傳統及習慣，至是更調整機構實施直接民治，其人口雖較古希臘市府或烏利(烏利)什維茲(Schwyz)，翁德瓦爾登(Untervalden)等山林區多過數倍，然施行此種制度却能夠適應需要，而為世界民主政治作先鋒。一八四八年的憲法修正條文已規定一種有限制的公民複決權，即所謂「強制的複決權」，凡國會建議修正憲法，必須付公民複決，但對於普通法律，全體人民雖欲表示特殊的意見，還不能行使那樣的權力。一八七四年的憲法創設「自由的複決權」，使公民對於普通法律也能表示意見，(在各邦內本有這樣的民權)，祇要最少有三萬公民或八個邦的請求，關於聯邦的任何法令都可舉行公民複決。直接民主政治的第二階段，即法律的創制權，(在一八七四年以前，有若干邦的人民已實行這種直接民權)，在上文已經說過，因為太前進的原故，在一八七四年沒有取得聯邦的承認(各邦漸多採行於境內)，到一八九一年修正憲法時，雖採納這種民權，然僅限於提出的憲法修正案，而不能創制普通的法律。凡有五萬公民提出，憲法修正案，則聯邦的國會須加以討論，繼則連同國會贊成或反對的決議或另提的對案，一公民投票表決。其實在一八七四年，有了五萬公民已經可以請求舉行關於應否全部改訂憲法的公民投票，但一八九一年所採納關於部分修憲的創制權，在運用上，則較少麻煩而易於實行。

自一八七四年以後，瑞士憲政日趨於中央集權同時也更加民主化，雖各邦仍保有聯邦政權範圍以外的職權，但聯邦範圍顯見擴大，憲法循着很明朗的聯邦性質，在某些事件(特別是國

際的訓練和維持），各邦也曾爲着保障其職權而抵抗侵越，然聯邦權力的擴大在許多方面，已超過一八七二年以前最前進的要求（聯邦方面於一七八二年迫得退讓而採取一八七四年較溫和的妥協），例如在一八七四年授權聯邦政府把民法的若干部分編爲法典，減少各邦複雜不同的法規，而謀其統一。其結果成爲新的破產法（一八八九年），經國民贊許之後，聯邦政府由是更得修正的憲法之許可而把其餘的民法和刑法編爲法典。到現在，這兩部門的法律，已有全國性的法典，但刑事法典等則到一九三八年才爲大多數的邦和人民所接受。對於工商業以至社會和衛生的事件，聯邦政府所管的職權，也因憲法之數次修正而均有增加。

瑞士民族國家的意識這樣普遍的發展（雖有四種國語和複雜的宗教派別）以及在自一八四八年和一八七四年這兩道憲法之下聯邦政府職權的擴大，這兩大進步，都不應該掩蓋了那起源於古代的地方基層機構的健全的發展，這些機構，自十八世紀以後就像中央政府一般已完全現代化了。在地理，經濟，種族，語言，宗教這樣複雜而疆土又很狹小的這樣一個國家，其政治清明主要的原由是靠着地方基層機構的健全。瑞士基本行政和地方自治的單位，即政治區，其現有的體制不過始於一七九八年的黑爾維共和國（Helvetic Republic），因此，這是法國大革命對瑞士的一種貢獻。瑞士全境共有三千餘自治區（Gemeinden）或（Municipalités）每區皆有其居民所選舉的議會，執行委員會及主席。區級之上爲縣治，全境共一八七縣，每縣有縣長，（代表本邦政府）和民選的統治機構。縣級之上爲邦，共二十二個，每邦在政治生活中各佔重

要的地位，其個別性還沒有呈現完全消滅的象徵。在十八個邦中，設有民選的議會，其選舉權立在全民政治基礎之上，差不多完全一致採行公民複決權與創制權，以及比例代表制（一九一九年聯邦國會選舉即採行此制），但有四邦〔烏利（Uri）翁地發爾頓（Unterwalden）亞本塞爾（Appenzell）葛拉路斯（Glarus）〕仍保全其古代傳下的「地方自治會議」（Landes-Gemeinden）所有公民均參加定期的大會，實行民衆直接立法以及相當程度的行政。這些邦面積很小，才能夠容許其保留這種有趣而幾乎世界無雙的制度。

其實「有趣而幾乎世界無雙的」這些形容詞也能應用於整個瑞士的憲制。瑞士對現代其他國家憲法之影響是很重大的（大英帝國自治領和德意志魏瑪共和國便是很顯著的例），可是在整個結構方面還不及其在體制的零件方面爲別國多所挹注。有些憲制的機構其初本長育於瑞士，竟已通行於全世界，但瑞士自有其特殊的國情，其所發生的特型的國家主義和民主政治，正與其特殊的國情相適應，整套憲制移植於他國，則不但困難而且危險。

## 第十五章 德意志國家主義及一八四九年憲法

意大利和瑞士，均於一八四八年的革命期中，創制憲法，爲其民族國家作永久的基礎。這種國體以前本不存在，或雖存在而尚缺有效統治的組織。在意大利，其目的在把一個徒具虛名詞的疆土建爲一個單一的國家，其途徑是很困難的，可是在一八四八年比特蒙(Piedmont)憲法的公佈和一八七〇年佔領羅馬期間，建國的進程既不後退也不間斷。在瑞士，種族，語言，傳統都較爲複雜，祇有採行聯邦制度才能解決其建立民族國家的難題，所以就在一八四八年，把聯邦制度建立成功。在德意志，種族，語言的複雜較少於瑞士，但傳統方面，其複雜情形則較瑞士爲大，且全境版圖大於瑞士或意大利。一八四八至四九年德意志建立民族國家的努力大部分即用於克服這些傳統的複雜困難。當時大膽的嘗試在給德意志民族一個聯邦政體，每一分立的邦皆須把其大部分主權割愛讓給中央的聯邦政府，這個嘗試，後來證明了還不及比特蒙·撒地尼亞(Piedmont-Sardinia)所作溫和而局部的努力來得有效，後者採行單一國體的憲法，實施後已證明其具有出人意外的彈性。一八四九年的法蘭克福(Frankfurt)憲法其後遇著反動的政潮，竟蕩然無存，而比特蒙憲法(Statute)却能適應環境，繼續生存。理論上法蘭克福(Frankfurt)憲法作爲統治工具，遠較比特蒙憲法爲優，如作爲聯邦國家的組織方式，則實

爲一七八七年美國憲法及一八四八年瑞士憲法而上之，但事實上法蘭克福憲法却證明了缺乏堅韌性，禁不起橫逆勢力的摧折，而那另三種憲法，雖帶着許多缺點，却試驗出具有在逆境中生存的能力。法蘭克福憲法雖不獲成爲政體，然仍不失爲一種政綱，因此，它影響日耳曼人達八十年之久。在其產生之地雖不見容，然對於日耳曼歷史及憲法的發展却留下不可磨滅的烙印。

法蘭克福憲法本身具有這麼多優點，却不免失敗，而瑞士憲法具有很類似的內容，却實施成功，這是什麼原故？試分析這個憲法所由產生的條件以及這些條件的背景，這樣所得的答案將較分析憲法本身更有結果，雖則同樣的分析都是必需的。

在一八四七年荷恩羅拔親王 (Prince Hehenlohe) 曾說道：「聯盟議會 (Diet)，就是一張牀，日耳曼在其上已經睡了三十年了」。這句話雖很動聽，却不言過其實。如果它是睡，那只能說是紛擾不安的睡，而且到了後期，也就鬧得醒覺起來了。不錯，在一八一五與一八四八年之間，在國家方面，確沒有憲法活動，可是在社會，經濟，文學，和政治等方面，那却是極大的發展時期。在個別政治單位的各邦之內，一般的趨勢是經濟逐步繁榮（最少直到一八三〇年以後，一八四〇年以前）。在這期間鐵路開始建築，關稅開始聯盟，這兩個因素使德國於十九世紀工商業煥然改觀。政府實施保護政策，致力社會改革和實驗，雖尙未普及於日耳曼各邦，然已司空見慣了。特別是在普魯士，那正當「有效率的官僚政治之黃金時期」。



在國家努力較少收穫方面，可將維也納會議至一八四八年革命這期間分爲三個階段。這是知識界不安起而要求整個日耳曼憲政改革的時期。

在一八三〇年以前，日耳曼人對於梅特涅制度及維也納會議處理日耳曼問題的辦法，雖有反抗運動，然時作時輟，不生實效，而反動勢力則恣意壓迫，反把趨向建設的運動驅入暴力抗持的境界。一八一九年科最部 (Koblenz) 爲學生卡爾桑德 (Carl Sand) 刺殺於曼海姆 (Mannheim)，這可以表示當時社會的情態。柏斯陳哈夫廷 (Burschenschaften) 的學生運動本產生它的思想家，可是，最重要還是對於其後數十年開明的國家意識的領袖予以訓練。它的初期活動誠然有聲有色，甚囂塵上，可是正好給梅特涅更多的機會，有所藉口，去要挾那些接受卡爾斯巴德 (Carlsbad) 命令的日耳曼各邦的統治者。一八二〇年以後，人民不安的表現較前爲少，這並不是因爲動亂的原因已除，而是由於鎮壓的辦法生效，而且當時日耳曼諸邦正忙於建立關稅同盟（以一八一八年普魯士的關稅法爲出發點，且根據一八三〇年維也納末次協定的伯恩托夫 (Bernstorff) 條款，這使關稅同盟的基礎十分穩固）正忙於對希臘提供解放者的兵額，正放逐其青年作家於國外而使之多增觀感。

這麼一下，改革的思潮來自巴黎，法國的一八三〇年七月革命以及憲章的修正對於日耳曼各邦皆發生影響。日耳曼各邦中有些統治者認爲「聯盟憲章」(Bundesakte) 本規定各邦應對人民頒布憲法，既已擱置了十五年，現在實施正是時候了；人民對政治狀況不滿的抗議也就風起

雲湧；各邦的自由主義派莫不攘臂而起，大聲疾呼，輿論的憤激，鬚鬚維也納會議後三四年間的情形。有些邦的統治者企圖平息這場新的風潮，因頒佈或修改憲章及資助人民物質的利益，可是急進派最大的鬪爭並非以他們的地方政府爲對手，而是要推翻日耳曼聯盟這種制度，因爲這種制度能夠阻礙建立一個強大而統一的日耳曼國家。在一八二〇年巴黎革命的消息傳來後，卡爾未爾刻 (Carl Welcker) 立即在巴登 (Baden) 的第二議院提議設立一個日耳曼國會 (Parliament) 和原有的聯盟議會 (Diet)，並駕齊驅。「少年日耳曼」文藝運動或以巴黎爲其中心或接受來自這方面的思潮，創立了它的「祕密同盟」 (Geheimbund) 發表詩歌和散文攻擊「聯盟議會」，而「聯盟議院」 (Bundestag) 竟成爲一派詩歌揶揄嘲笑的專題。

日耳曼的維新派鑒於徒憑勇氣，缺乏政治經驗之不足成事，於是進行組織團體，在一八三〇以後十年之間，出版他們自己的政治聖經——羅特克 (Rotteck) 與未爾克 (Welcker) 合著的「國事辭典」 (Staatslexikon)。至於年青而鹵莽的過激派，爲着一八三〇年革命之火所燃燒，竟再次採取武力行動，例如一八三三年法蘭克福的起事 (企圖佔據「聯盟議院」)。

這些奮鬥直到一八四〇年，還是毫無結果，在這年內，腓特烈威廉四世 (Frederick William IV) 登普魯士王位，這位素有開明之稱的君王，許多人都期望其領導維新運動，爲時代開一新紀元，可是，他却是「銀樣蠟槍頭」的傢伙，登位以後，一切依然如故。不久，他的真面目揭露出來，民衆大失所望，暴動四起，這就埋伏了一八四八年的導火線。日耳曼各邦反對

政府的自由派開始召集年會並與國外的急進領袖互通聲氣，這樣，就逐步引到一八四八年的國民大會。

在一八四八以前的許多年間，急進派和保守派就同樣感覺到日耳曼聯盟的機構已經腐化，其不同的觀點祇是腐化的程度如何。除了少數人，像梅特涅之流，由於政策的原故，寧願這種腐化情形繼續維持，別些人主張改造或以新制度來代替，這視乎其認為腐化是否已深入核心。自一八四〇年以後，改造日耳曼聯盟的計劃甚囂塵上，朝野皆予以重視。這些計劃中，包括着來寧根親王 (Prince Leiningen) 和他的內弟阿爾柏 (Albert of Saxe-Coburg-Gotha) 所草擬的，他們於一八四七年送呈腓特烈威廉四世及其他日耳曼邦的統治者。結果是腓特烈威廉終於受了感動，指派他的大臣拉多維茲 (Radowitz) 準備提案以普魯士的名義向奧國政府建議。拉多維茲的有名的計劃於一八四七年十一月二十日脫稿，其內容對於聯盟制度，予以有力的攻擊，說道：「自維也納和平會議以來，這個聯盟對於日耳曼民族的進步的威望會盡過了什麼力呢？沒有人能夠答覆」，因此，主張採行許多方法以提高其效率，但其本質仍為具有主權的各邦之聯合，不加改變。可是，梅特涅却不會爲了這些計劃去麻煩其心思，因爲在一八四八年三月初拉多維茲正向維也納開始交涉的時候，革命的狂潮已把梅特涅的政權推倒，腓特烈威廉也被捲入漩渦歸於淘汰。

當着保守的改革派和政府代言人就原有破爛不堪的聯盟制度，加以補綴的時候，自由和憲

進派的改革運動則逐漸集中精力於創立一個日耳曼國會，其代表由人民直接或間接（經邦議會）選出。其實，這並不是新意思。在很久以前解放的時代，革累斯（Görres）就已經提出，斯泰因（Stein）並且表示贊同。在過去六十年間，日耳曼人生活和詛咒於「聯盟憲章」陰影之下，聯邦國會常常出現於他們夢魂之中。尤其是自一八三九年以後，自由派每年召集各邦聯合大會，這個聯邦國會的觀念，由於常常提及，遂越形具體化，大衆化。對於溫和的自由派，祇有一個聯邦的日耳曼，就算於願已足；對於極端的急進派，因為他們要推翻帝制建立共和，這個聯邦國會的提案，也似乎可以作爲一種手段以達到他們的目的。

爲着使這個提案見諸實施，必須口頭和文字並用，從事普遍宣傳，才能爲大多數人所接受，爲民衆所歡迎。因爲即在一八四八年之初，召集一個日耳曼國會或改革原有的聯盟制度，這樣的議案都很難提出於一八四七年普魯士議會所設的常務委員會，這個議會於一月二十八日以六十八票對二十八票通過：「凡企圖破壞或改變日耳曼聯盟者處死刑」。

但是兩星期後，即法國路易非利普（Louis Philippe）退位兩星期之前，巴塞爾曼（Bassemann）向巴登（Baden）的第二議院提出一案，使「日耳曼國會」這個觀念成爲時論的題目，也即成爲公衆要求的對象。他的提案大意是這樣：「本議院應呈請大公爵殿下切實贊助下列計劃並謀其實現，即利用日耳曼「聯盟議院」（Bundestag）中等級集會的代表制，創立一個確定的機構，以遂成共同立法及統一民族行動之任務」。這個提案使全日耳曼民族興奮起來，像變

觸了電流一般，因為它不但可從「聯盟議會制度」的窮途打開一條憲政的出路，而且，在緊要

的氛圍之下，正像一星的火花，不難使全局勢成燎原。這個建議提出後五天，奧格斯堡市報

(Augsburger Allgemeine Zeitung) 發表這樣的評論：「巴塞爾曼提案主張國民代表制即在

「聯盟議院」中建立起來，這個提案已不脛而走於日耳曼全境，凡關心於民族地位的人們此刻

也莫不人手一紙，加以考慮。各邦的議會和政府對它將怎麼樣接受！……其實這個意見是很舊

的，但時機却是新的」。在討論這個提案中，急進黨員黑刻 (Hecker) 曾說過：「這爲日耳曼

的歷史開一新紀元」。巴塞爾曼的傳記作者也稱這是「日耳曼運動的真正起點。」

巴塞爾曼提案冗長的說明書印成全文和節本流傳於日耳曼聯盟的各地。據他說，在一個僅

是外交的聯盟和一個政治的聯邦之間，實在沒有折衷妥協的可能。舊有的聯盟必須改爲真正的

聯邦，而達到這個目的則要建立提案所說的日耳曼國會。「英國如果沒有她的國會，則成什麼

國家呢？日耳曼如果有了了一個國會，則「巴塞爾的和平」(Peace of Basel) 或萊茵聯盟都不會

有的了」。此外可供日耳曼取法的還有美國。他把美國採行聯邦憲法去代替「邦聯約法」的過

程，加以追述，「在這個國家的歷史中，不是可發見許多可和我們的條件和需要互相印證的地

方麼？北美合衆國的邦數和日耳曼的邦數差不多相等，而構成聯邦的目的也正相同，即提高一

個偉大國家的利益和尊嚴。日耳曼能夠像現在一樣仍爲君主國，而不需要民主政治化，但是，在

備戰的烈強之中，爲着遂成一個國家的使命，不能不團結起來，就這方面看，日耳曼要霸國家

總統一，其程度較美國爲大」。這就成爲一八四八年日耳曼國民革命的主要宣言。

在兩星期後，路易非利普宣告退位（直到二月二十八日消息始傳到日耳曼），並且在一星期內，革命潮流已波及日耳曼，雖則在巴威（Bavaria）邦裏，因爲地方事件，革命早就爆發了。一方面由於法國革命消息的直接刺激，一方面由於全歐洲不安定局勢的影響，這使德國的憲法問題演變到了嚴重階段，而有三月五日著名的海得爾堡（Heidelberg）大會之召集；不過，就起源來說，海得爾堡大會本是地方固有的獨立的，自從一八三九年以來，每年例有聯合會議的舉行，到了海得爾堡大會，祇是這些年會的最高表現而已，這個大會的召集，正當巴塞爾曼提案對輿論發生作用，同時受着外國政潮影響之際，可謂「千載一時」的機會。

海得爾堡大會五十一個代表發表宣言，選出七人組織駐會委員會，辦理召集那些獲得全日耳曼人民信任的人們舉行大會並準備改革憲法的計劃。這由七個著名自由派人士所組成的委員會，其工作結果是發表「七人建議」及定期於三月底在美因河上的法蘭克福舉行預備國會。「七人建議」發表後數天之內，另有主張大致相同的兩個憲法改革計劃也同時發表，其一是加革恩（Max von Gagern）報告書，加氏奉阿多夫（Adolf of Nassau）之命出使黑森（Hessen）巴登（Baden）巴威（Bavaria）瓦敦堡（Wurtemberg）薩克森（Saxony）普魯士等邦試探其政府關於成立日耳曼國會和組織聯邦政府的意見，其一是巴登維新政府實施巴塞爾曼提案委員會的報告書。「七人建議」和巴登報告書都出自國民憲法派領袖卡爾未爾刻（Carl Welcker）的手

筆。上述兩個報告書的結論都爲「七人建議」的主張增加聲勢。

因此，在三月二十一日「預備國會」召開之前，由於上述三個計劃的主張相同，聯邦制已受強有力的擁護，除君主政體外，模仿美國的制度，維妙維肖。這個「預備國會」由五七四個代表組成，而代表則由「七人委員會」從各邦的立法院或議會中推選議員充之，如某邦沒有議會或其議員因事不能出席，則由「七人委員」從傾向維新的名流中選人充之。雖則這是有史以來最能代表整個日耳曼民族的民衆議會，然其代表的分配顯然是不均等的。全部代表三分之二來自萊茵流域，而整個奧地利祇派代表兩人。經過四天激烈的辯論，極端派堅持：「預備國會」應宣告自行改爲常設的機構，並進行創立日耳曼共和國，但終於爲大多數的溫和派所否決，這個「預備國會」在解散之前，通過：定於五月初在美因河上的法蘭克福舉行日耳曼制憲會議，各地代表則根據男子普選制自由選舉之，每五萬居民得選出代表一人。並產生一個五十人委員會，負責籌備製憲事宜。「預備國會」對於「七人委員會的建議」和其他修正憲法的計劃，經過一番熱烈的辯論後，終於決定不提出任何具體的主張，以免束縛將來的國民制憲會議，但仍委託五十人委員會負責起草日耳曼人民基本權利宣言，以便提交於下屆大會。對於新國會的選舉也立即着手籌備。

同時，「聯盟議院」(Bundestag)在環境壓迫之下，也不敢偷安，既受革命運動和憲政改革的夾擊復遭社會各方面的輕視，它不能不勉力作最後的企圖，投身於國民制憲大會這種運

二月二十九日「聯盟議院」設立一個委員會，那正當法國革命消息傳來惹起騷動之際，這個委員會考慮改革的辦法，並於三月一日發表宣言，號召日耳曼人民的擁護。三月三日公佈「總命令取消全日耳曼出版物檢查制（這是承認既成事實）」，三月十日（在海得爾堡大會產生七人委員會之後）聯盟議院發揮其最大的努力，把改革運動集中於它的本身，召請那十七位獲得人民信任的名流，使他們代表那在聯盟議院的幹部有表決權的十七個邦和邦的集團並和聯盟議院的正規議員舉行秘密會議，解決憲法改革問題。這道命令公佈後，因為受着奧普兩邦政府的壓迫，終於收回，但在梅特涅政權崩潰後，又再行發出。三月三十日這班「親信人士」(Votensmänner)進了「聯盟議院」，請求它接受海得爾堡大會的建議（他們中有數人曾參加過舊建議的起草）並說服它公佈一道十分重要的命令，召集人民代表大會和各邦政府合作，解決日耳曼憲法問題。

海得爾堡大會所建議的，都給那個飽受恐嚇的「聯盟議院」所接受，凡是「預備國會」那裏的議員，都設法使他們引退，並依照「預備國會」關於這方面的決議，修改選舉命令。五十人委員會成立後，「聯盟議院」繼續採行它的建議。祇是有一點。（當時不爲人所注意，其後却十分重要）「聯盟議院」却不完全和五十人委員會同意。它從不承認完全的民權，以爲「國民選的國民製憲大會自己沒有權決定應否和日耳曼各邦政府合作。因此，在一八四九年，國民大會沒法取得各邦政府對其憲草完全贊同，人民方面很可能把這道憲法視爲無效，並且，在



其他憲草也相繼不受各邦政府歡迎之後，便祇好於一八五〇年恢復到一八一五年各邦聯盟的醜腐不堪的舊制度去。

在國民制憲大會於一八四八年五月十八日舉行之前，那十七個「親信人士」發表過憲法改革的重要計劃，這比較那在三月底公布的三個修憲計劃，雖大致相同，然解決日耳曼聯邦的行政首腦問題，則出自其報告人達爾曼 (Dahlmann) 的意見，達爾曼主張君主立憲，並深信在真正的日耳曼聯邦中，沒有與國的合理的可接受的地位，所以認為解決日耳曼問題，必得在普魯士王冠領導之下（這和萊寧根 (Leiningen) 及阿爾柏烈王 (Prince Albert) 的意見相同），但他的計算却忽略了當時戴着普魯士王冠的那個思想古怪的頭腦。

在「十七人計劃」發表之前，普王腓特烈威廉就把他所草擬的古怪的計劃送交達爾曼（連同阿爾柏親王的計劃），這個計劃的要點是差不多要把「羅馬神聖帝國」復活過來，帝冕永遠由哈普斯堡 (Hapsburg) 王室中人世襲，日爾曼聯盟 (Bund) 建立起來後，他僅願為普魯士王室接受一個世襲元帥的職位而已。這麼一來，腓特烈威廉便不能贊同「十七人計劃」，因為那正和他的意見相反。他說：「你們可以把我看作一個僞君子或是一個老蠢才，那與我毫不相干，但老實告訴你們如果把聯邦的最高的王冠送過來，我先此聲明，決不接受」。這是一八四八年五月他所採取的立場，以後仍堅持不變。

要是達爾曼和他同僚重視這番拒絕的說話，那麼，他們便不致弄巧反拙，他們花了差不多一

年的光陰在法蘭克福起草憲法，採取擁立普魯士爲首領而排除奧地利於聯邦以外的原則，到了  
一八四九年三月，却爲普魯士所拒絕，這樣，對於行將成就的聯邦政體的日耳曼民族國家  
便予以一個無情的打擊。這個不幸的原則除外，「十七人計劃」對於制憲國民大會確盡了指導  
的重要任務。在大會開始工作之前，它是所有憲草中最重要範本。西培爾 (Heinrich von  
Byhol) 曾下過這樣的評語：「美國憲法所規定中央聯邦政府的行動範圍，這是聯邦政體的典  
型，也即是十七人委員會於一八四八年四月所懸的理想，現在法蘭克福委員會，國民大會的憲  
草委員會即根據這理想以草擬新的帝國政制」。其實，法蘭克福憲法其優點和缺點和十七人  
委員會的草案大致相同。達爾曼傳的作者斯普林革 (Sprinck) 曾說過：「達爾曼在十七人委  
會的憲草中把日爾曼民族的將來之夢變成一種可接觸的生動的現實」。對於一八四九年法蘭克  
福憲法，許多人也作過相同的論評。

那個著名的「教授國會」(實際是以法律家爲較多)在法蘭克福前後開會達一年之久，以  
十個月的時間爲日爾曼創制憲法。憲草委員會及大會關於憲法的辯論是極爲透澈和仔細的，但  
因此耽擱過久却獲得不幸的結果。在日耳曼全境之內，大會的威望，集會之初，爲萬流共仰，  
繼則創立臨時中央政府，威望更高，可是，在一八四八年九月之後，普魯士軍獨和丹麥簽訂  
爾麥 (Malmo) 停戰協定，第一次破損了它的權威，繼則在法蘭克福市上有羣衆示威，日耳曼各  
邦政府紛紛起而反對，這使它的威望盡失，沒法遂成其所負的任務。這是普魯士給它第一個打

變；奧地利另製克累姆西爾 (Kremser) 憲法並退出大會，逼它採取「小德國」 (Kleindeutsch) 的解決方案，這給它第二個打擊；當大會決議將「小德國」的世襲王冠獻於普魯士國王而為其所拒絕，這更給它一個致命的最後的打擊。這麼一來，這個憲法的其他優點或缺點，都變為不足輕重的了。

可是，俾斯麥雖認為演說和投票表決構成一八四八年的錯誤，但於一八六七年創立日耳曼第一次有效的聯邦組織時，却偷偷摸摸地引用了這道憲法，在它脫稿七十年之後，魏瑪共和成立時更公開地大量地引用了它的條文，甚至在魏瑪共和後各邦對中央的「同等聯繫」 (Gleichschaltung) 也可追認一八四九年憲法作它的祖先，由於法蘭克福憲法的內容價值會這樣表現於世，它的細節所具有的意義却是永久的而非短促的。

這個憲法分爲七章，而每章復分爲許多條款。共包含一九七款。第一章（關於邦）明白規定各邦具有中央政府列舉以外的剩餘的職權（第五節）。第二章（關於聯邦政府）規定聯邦政府具有簽訂條約，外交代表，宣戰構和，統率海陸軍，並監督海船，海岸，河流，鐵道，公路，郵政造幣等重大權力。聯邦政府得設立日耳曼全境統一的關稅制度及貿易法規，並得徵稅，編辦法典及爲實施憲法起見，而通過一切必需的法律（像美國聯邦政府一般）。這些十分擴大的權力表現出聯邦政府的權限較美國或新的瑞士聯邦都更爲廣泛得多。

第三章（關於聯邦執行的元首）設立一個日耳曼皇帝 (Kaiser der Deutschen)，由責任內

關統治，得召集及解散國會，頒佈大赦令，簡派及接見大使並為聯邦宣戰及講和。皇位由男系世襲，但沒有規定現任皇帝或皇室的名號。

第四章（關於聯邦立法機構）設立一個「邦院」（*Reichstag*）代表日耳曼各邦（其議員半數由各邦政府指派，半數由各邦民選的議會選舉），和一個「民院」代表人民（其議員由二十五歲以上的男子直接投票選舉）。一切法律皆須由兩院通過，任何法案如經兩院三次通過，雖行政元首拒絕公佈，仍得成為法律。「邦院」議員任期六年，（每兩年改選議員三分之一）「民院」議員任期三年（第一屆「民院」例外任期四年）。財政預算案由政府提出並須先送交「民院」。內閣閣員得出席於兩院，並得兼任「民院」的議員。兩院的議員得支薪俸及交通費，在行使議會職務時，並受保護。

第五章（關於聯邦司法）設立一個最高法院，和美國的很相像，但其權限期規定得較為嚴

第六章（關於日耳曼人民的基本權利）代表制憲大會最重要的工作，並且最先脫稿。它頗受比利時憲法的影響，但內容則較為廣泛，其十四項條文分別規定：公民資格，移民，法律前的平等，貴族爵銜及特權的廢除，人身，言論，信仰研究的自由，請願，集會，財產，訴訟的權利，以及地方自治各邦立憲，保護境內不說日耳曼語的少數民族及國外的日耳曼僑

第七章（關於憲法的保障）規定皇帝及官員就職宣誓的方式，宣稱各邦法律與聯邦法律抵觸者無效，憲法修改須經兩院議員三分之二的多數通過，又規定遇國難緊急期間，得停止人民若干種基本權利的行使。

在憲法本文之外，制憲國民大會並於一八四九年四月十二日通過一道選舉法，把選舉「民院」議員的詳細程序加以規定。爲着確保每個當選的議員獲得絕多數的票起見，如第一次投票結果，沒有人獲得合法當選的票數，則須舉行第二次選舉。第二次仍沒有人當選，則須舉行第三次。

可是，腓特烈威廉四世拒絕了「從溝渠裏拾起王冠」，這弄得制憲會議走頭無路，而一部分議員主張擁立一個世襲的皇帝，雖遭了拒絕，仍堅持不變，終於退出大會，自行分毀。其後，反動的勢力在各邦普遍地滋長起來，這個憲法陷於「四面楚歌」之中，而爲其擁護者所遺棄。至是日耳曼人民組織中央政府建立民族國家的第一次真誠的企圖便宣告失敗。一八四九年的法蘭克福憲法就這樣擱淺起來。

## 第六篇 超國民的憲法

歐洲一八四八年的革新運動差不多到處失敗，這就弄到把民族國家立憲的發動權，由危機期間暫時活躍的人民手上轉移過來而交給當時的統治者的手中。統一的趨勢是由上面壓下來的。以領導者而言，在意大利，是維多伊曼紐爾（Victor Emmanuel）和加富爾（Cavour）而非馬志尼（Mazzini）和佐柏爾提（Gioberti），在德國，是威廉一世和俾斯麥，而非加革恩（Gagern）和達爾曼（Dahlmann），他們的方法和自由國民黨人的也大不相同。由國內要求維新的暴動轉渡於國際的戰爭。在一八以至一八六九年之間爲着爭取國家的統一，意大利經過四次這樣的戰爭，而德國則經過三次，這樣鞏固國基的憲政設施便由舞臺的中央而退居於兩翼附從的地位。甚至美國也於一八六一年起發生內戰，決定一七八七年的聯合到底包含一個抑或多個的民族國家。這是國家主義壓倒立憲主義而武力代替辯論的時期。國際外交的活動用來作解決國內問題的手段，而條約掩蔽了憲法，使之黯然失色。

聯邦主義雖成功於瑞士，然於一八四九至一八六五年之間却到處倒臺。在德國固碰了釘子，在奧國也不受歡迎，一八四九年奧國實行嚴格的單一國體的憲法，意大利的聯邦主義也失了信用。在一八四九年以後，連佐柏爾提（Gioberti）也拋棄了它，普魯士曾贊助過改組日耳曼

邦聯爲聯邦的新企圖，但一切都成泡影；在美國聯邦主義曾惹出一場內戰。這場戰爭的結果，有助於它的威望復振，但它已被搖動，却不容諱言。在這期間，法蘭西建立了極權的帝國，在英國，到了所謂「定局」(Finality)的憲政，與國廢止了憲政的實驗，普魯士出現了憲法的衝突；因此，國會制度和民主政治化似乎都沒有多大的前途。國家再被放在國民之前。

## 第十六章 美國聯邦主義的危機

美國一七八七年制憲人最顯赫的成績是證明了聯邦主義是切實可行的政體，使一盤散沙似的各邦能因此而聯結起來。在十九世紀的上半期，美國的疆域逐漸擴大，由於土地的購買，兼併，侵佔和邊界的調整，其主權由喬士失必河擴展至太平洋，更南北進而佔領了現有的大陸全境，而且依照一七八七年法規所定下來的那些原則，現有的邦數較前已多過一倍，這對於其聯邦制度的實用性實予以高度的試驗。無怪乎在這期間歐洲的憲法改革家研究美國的聯邦主義並想迎頭趕上，例如德國和瑞士，其情形很像一七八七年前的美國，所以特別注意仿效美國的聯邦制度。至於情形不相同的國家，例如法英兩國，其急進派則向另一方面，的成績尋求刺激劑這裏所謂另一方面的成績，即一七八七年哲斐孫 (Thomas Jefferson) 所認為缺乏而引以爲憂的，即一八一八年爲雅各孫 (Andrew Jackson) 所象徵其發展的，也即一八三五年爲托克維爾

(Alexis de Toqueville)所證明其存在的，這是什麼？這即所謂「美國的民主政治」。

但是，事實上證明了美國聯邦主義的發展或民主政治的發展都不能作普遍地移植或大規模的移植。在十九世紀上半期，拉丁美洲因採用美國憲制而發生許多政變，雖歐洲人在這裏投資沒有大量喪失以前，還不感覺到騷擾，而仍淡然漠視美國制度搬到那裏的惡果；然在歐洲本身，那仿效美國聯邦主義很貼切的法蘭克爾憲法，却不爲日耳曼人所接受，一八四八年以後，意大利却放棄了採用聯邦辦法以解決其統治問題，奧地利則有哈普斯堡(Hapsburg)王室對於他們複雜的統治區內，實行聯邦主義是否可能一問題，這絕加以考慮，而一八五〇年前，英法兩國及歐洲其他地方，民主政治的發展皆倒退到以前的故轍。祇是在比利時，曾採取美國民主政制的一些特色，在瑞士，曾採取美國民主政制和聯邦主義的若干要點，然在整個歐洲看來這實在是藐乎其小，不足輕重。

就美國本身來說，自十九世紀中葉以降，其政局的演變使它的民主政治和聯邦主義對於世界他國逐漸減少了吸引力。因爲合衆國南北的裂痕，到了一八五〇年以後更爲擴大，到了一八六〇年以後便崩潰而爆發內戰，於是，一方拋棄了一七八七的聯邦主義，雙方都不復知道一八三五年的民主政治。在這期間，聯邦主義，無論在美國的境內或境外。都消沉到了極點。瑞士雖緊緊抱住它的聯邦制度，但也沒法把它加強，此外，更沒有它擡頭的地方。同時民主政治也墮入更黑暗的雲霧中，較一八五九年以前還要倒霉，因爲俾斯麥已經標榜着他的「空談」。



(Mackentheorie) 而出現於政治舞臺，他的鐵血主義作爲病國的對症單方，以至應付人民和他們代表的潑辣手腕，都已經風行一時。直到一八六五年以後，聯邦原則再在美國擡頭，以刮垢磨光的姿態出現，更適合於新時代的需要，民主政治也找着了林肯做它的殉道者和保護神，到了這個時候，政治的低潮才開始回漲。在一八六七年前後，加拿大受了新型的聯邦主義（其引用較美國更爲合理），俾斯麥的「北日耳曼聯盟」亦經調整聯邦制度以適合其需要，且嘗試應用這些原則以期在「和解」(Ausgleich) 中解決多年糾紛的哈普斯堡 (Hapsburg) 問題，還有民治政府的動向，在英國，表現於第二次的「不列顛改革法」(British Reform Act) 在法國，則爲「自由帝國」(Empire Liberal) 的創始，因此，民主和聯邦這兩種主義都再向前邁進。

不過，在這個恢復信心的新時代能夠開始之前，在美國以至其他地方，還有許多波折發生。雖則在政治的有機體上，分割的大手術可以避免，然局部的結疽却需很長的時間才能夠清除，各邦對於整體的利益，却呈現長期麻木不仁的狀態，或變爲永久的萎縮，以至（依照南方人的見解）成爲討厭的殘廢。

在美國內戰的初期，脫離合衆國的南方十一邦政府的願望表現於「美國邦聯」(Confederate States of America) 的憲法。這套作品於一八六一年三月十一日發表，並宣稱自一八六二年一月十八日起在十一邦裏「永久」生效。這套作品起來和合衆國的舊有憲法較量長短，據說比舊有的憲法改進很多，可是，就美國憲政發展的前途來看，這樣的憲法，殊令人有「先天不足」

之感。它的創制並不着眼於整個美國；它不過是地方割據的工具之一，不曾準備到將來擴大其實施範圍於沒有黑奴的各邦，好像一八四八年的法蘭克福憲法對於奧地利，一八六七年北日耳曼聯邦的憲法對於南部日耳曼，一九三七年愛爾蘭憲法對於六州 (Six Counties)。那麼樣。並且，它傾向於反映過去的糾紛，維持南方的傳統，而不爲着十一邦朝着新方向發展預留地步；它的內容十分明白，比較一七八七年憲法還要明白得多，它帶着南方人寬大的精神以至短促的成見。

在許多處地方，「美國邦聯」憲法很接近一七八七年的憲法，它的結構是相同的，一七八七年憲法中沒有異議的任何章節，都一字不易地照抄過來，因此，粗粗看過，好像那是一七八七年憲法的複本，可是，除了關於總統，參眾兩院，最高法院，總統的否決權，受保障的共和政體，以及留給各邦的剩餘權力以外，它的用意却別有所在，並且，也不能依照表面的價值去判斷它，因爲最高法院從委會設立，其他方面，也沒有好好施行；它之所以起草，並不是戰時的緊急措施，而是爲着那些剛復自負的南方各邦和平脫離後的應用。它建立一個散漫的政府，完全不適合爲獨立而作戰的民族之需要，在作戰期間，它被人忽視或用非正式的通融辦法來補充，以迎合南方軍事民情的要求。戰爭的結果說明了這一憲法從沒有正常實施的機會。

不出大家意料之外，各邦的權利是堅持不放的。在這道憲法的引言裏，便這樣開始：「我

們——邦聯的人民，認爲每邦的行動，根據其主權和獨立的特性」，在憲法的本文，更規定：中央官員在各邦服務者，各邦立法院得彈劾之，而各邦官員則無須對邦聯憲法宣誓遵守。在邦聯政府方面，雖一七八七年憲法關於行政，立法，司法的主要特點仍照抄過來，但對於這些權力的制衡作用，却沒有類似的規定。最高法院，在一八六三年本有依照合衆國原有組織而設立的提議，却因爲各邦恐怕它會變成中央集權的利器，所以作爲罷論，以後它僅成爲憲法的一項具文，實際並不設立，總統和國會之間的權力均衡，則側重於前者，總統雖不得連任，然任期較長（六年），對於財政法案，雖同意於一般預算，仍得拒絕承認特別的撥款。財政法案如非由行政元首最初提出，則須得國會議員三分之二的多數通過，始能生效，總統的閣員得列席於國會的任何一院。每一法案不能包含一個以上的題目，這樣，混合和附加的法案便不可能，而總統對於國會的支配權因此加強。阿克吞（Axborn）勳爵曾認爲總統地位這樣變更，「其改進等於經過一場革命」，可是，事實上，他們祇做到把總統變爲先天衰弱的政府之最強的一臂。誠然，比較合衆國的總統，他能夠在一個較大的活動範圍，表現更活潑的身手，可是，做了一個沒有顧客的店經理，並且被人阻止不得吸收任何顧客，雖在店裏能行使更大的權力，又有什麼用呢！

國會的權力，列舉出來，大致不外合衆國的國會所有的，但有些重要的補充却反映出一七八七和一八六一年美國的憲史與南北思想的鬭爭。憲法明白規定邦聯境內不得採行保護關

稅，其原文這樣說：「不得從國庫撥付補助金，或對進口貨物課任何捐稅，以提倡或培植任何部門的工業」（第一條，第八項，第一節）。「以中央款項從事境內任何設備的改善以便利商業」也在禁止之列（第一條，第八項，第三節）。雖則「從美國的領土和蓄奴各邦以外的任何外國輸入非洲種的黑人」，皆概行禁止，然同時却又這樣規定：「所有否認或損害黑奴所有權的法律皆不得通過」（第一條，第九項，第三節）。

這樣，南方的特別制度和禁戒便容納於其分立的憲法之中，南方戰敗的結果使這部憲法僅曇花一現於世間。其較深刻的影響是引起美國聯邦憲法本身的改變，在戰時的北方和復員時期的全願，聯邦憲法的形式雖依然如故，然其內蘊的重點却已潛移默化，變成了那麼樣一套根本法，遠非一七八七年制憲大會所想象的，也非當時聯邦主義者所解說的。它經過了重新審定和覆查，驅殼不變而精神大異。各邦的主權既然消滅，十多個小的衝動團結成了一個大力量，雖則內戰的裂痕尙待時間去彌補，然美國從此構成民族的國家，其發言較戰前更有權威，這個新的權力將如何使用呢？那祇好聽後來分解。

在北方聯邦政府的範圍之內，戰時的憲史表演於行政與立法兩權的爭持。林肯總統根據憲法行使戰時大元帥的職權，實際要控制作戰的進行，但國會方面，對於這個權威及其使用，却發生忌妒之意，憑藉着它的「指導作戰委員會」也要做同樣的工作。北方軍隊的統帥就這樣對兩方面的命令，有些時候對後方這樣的指導，較對前方敵人的砲火，更感覺麻煩得多。

在戰時，行政權力較佔優勢，在復員時期，則立法權力揚鞭指揮。至於最高法院，則由尼(Taney)當年的崇高地位（由馬沙爾——Marshall——當年的地位，那就更要遠些）而一落千丈，需要很長的時期，才能恢復舊觀。聯邦政府的三權分立，本互相維持其平衡，一旦受了震動便不免於脫節，到了要把它們重新配合的時候，却發見有些零件却失落了。

在戰時，限制人民的自由普通是行政的行爲（雖在某種情況之下，例如一八六二年軍事區內停止身體自由的保障，這些行爲後來經過國會的追認），而戰事影響憲法結果之一，即聯邦行政的權力大量增加，當時的國會以至後來的最高法院，皆想設法加以減低。不過，雖則聯邦政府的不同機構，彼此偏着出力而爭權，然它們却不願把權力落到各邦的手上。其實，差不多所有的權力，除了任意拘捕權外，都變成永久的定例，而聯邦政府即援以行使。戰時理財和徵兵，使聯邦政府對於金融範圍，建立權威，對於民兵部隊，實行監管，其後和平雖已降臨，然這些權力却並不隨之消滅，同時聯邦的所得稅也由是開了先例（這項稅直到一九一三年才經憲法修正案法定其不受攻擊的地位）。邦際貿易以至鐵道事業的發展，皆逐漸移入聯邦政府管轄之下。在這些擴大的權力之外，更有憲法第十三、十四、十五，這三項修正案授權聯邦政府保護那四百萬被解放的黑人，這麼一來，到了一八七〇年之初，美洲合衆國政府的涵義，和開國時的相比較，那就顯出走了樣子。古老的中央與各邦分權的學說，曾得美國許多政治家的擁護，一七八七年制憲大會多數贊同採行的，至是竟壽終正寢了，各邦自由退出權以及否認聯邦

政府法令權都在戰場上給打銷了，而且這些權力的打銷，在全國法院和議會都登記存案了。我們可以說這是美國第一次真正的民族國家制度的建立。各邦雖在平時掌有很大的職權，憲法列舉中央政府的職權，其列選所不及者皆留給各邦政府行使，但各邦政府到底要服從於聯邦政府之下。中央與各邦，像一個天平的兩端，好容易把均衡維持了七十五年之久，其重點終於偏向着整個民族那一段。合衆國的制度好像一張撈魚的網，一個邦落到網裏，便休想逃出。卡爾洪（Calhoun）以前曾指出這個制度的漏洞，至是，這些漏洞，事實和理論上，都不復存在了。十一年前捕獲回來後，網眼便補得更窄了。一八六六年摩特利（J. L. Motley）曾這樣寫過：「平定了內亂以後，我們獲得了無量的福利，其中有一件好事便是：『邦聯』（Confederacy）和『邦聯會員國』在美國字典中都變成討厭可憎的名詞，本來它們就應該常是那麽樣的。」還於「聯邦」（Federation）這個字眼却不如如此，由於新的造詞，它已獲得新的涵義，這大異於「聯邦者」（Federalist）的篇幅真和托克維爾（Toqueville）的著作中的，這和哲斐孫（Jefferson）與雅各孫（Jackson）的觀念亦大有出入，更不用說到哈密爾敦（Alexander Hamilton）了，就靠着這個新的意義，它在世界各國中重享它的盛名。

如果戰時可以看作美國總統當權的日子，那末，戰後的改造期間，便輪到國會的了。一八六五年起草並通過的第十三項憲法修正案，第一次添入這樣的新條款：「國會有權制定適當的  
法律以謀本條文的實施」。在憲法修正案第十四第十五項也添入相同字句的條款。這裏所

「適當」，什麼是「適當」？於此，國會可有很廣泛的解釋，並且，如果總統或法院有不同解見解，在鼎立的三權中，誰去裁判呢？二十年間，國會曾企圖彈劾總統並箝制最高法院，不遺餘地努力於建立一種主權在立法機構的制度。有一個時候，國會透過那些「改造」法，「加強實施」法，三K法(Klu Klux Klan act)「服務」法以及其他的措施，發揮了極強大而沒有拘束的權力。總統可對立法機構行使其否決權，但國會如再將原案通過，則總統須即公佈實施，法律可以經過最高法院的審核，但祇限於特種案情，循零碎的方式而上訴的。

祇有了到了格蘭特總統(President Grant)第二次任期之末，並且很費周章，才強迫國會拋棄了它對憲法均衡所採攻勢的態度。在一八七六年選舉之後，國會才開始稍稍安靜，把改造時期較極端的法律酌予取消，把新的三項修正條文的刺激變為緩和。可是，反動的工具不是總統，而是法院。最高法院的那些判決開始削弱國會通過的改造方案，這正像以前他們否認總統戰時較專斷的一些權力之有效一樣。至是，黑奴已被解放，他們理論上的投票權也已成立，但是「因為人種、膚色、或以前奴隸地位」除外的任何差別待遇的方式却是許可的，並且還有許多別出心裁的方式。

這個改造期間，正像作戰時期一樣，在憲法，以至三項修正條文以外的許多事物上面，留下不可磨滅的痕迹，當時大勢所趨，傾向於建立單一不分和更有目的的民主集權，由人民選出的代表行使，這個民主集權，蘊蓄着極大的動力，雖有改造時期政府的許多高壓力低主義的

動，雖在改造狂熱中否認民主政治的基本權利，然聯邦觀念經過了這許多波折，仍顛撲不破，重行擡頭，一方面解放了有色的人民，另一方面，在新西方的急進社團中滋長了對國事的影響。差不多在戰事結束以前，南北鬭爭就不再成爲美國時事的中心問題。原來的十三邦已淪於極少數的地位，建國的勢力正逐步發展，不但超越了阿巴拉契安山 (Appalachians)，而且渡過了密士失必河，甚至越過了落磯山 (Rockies)。南邦的改造，在梅遜 (Mason) 和提克松 (Dixon) 綫的上下，誠大有關係，可是在礦區、麥田以至牧場地帶，在科羅拉多 (Colorado) 和加利福尼亞 (California)，在蒙大拿 (Montana) 和達科他 (Dakotas)，那裏還有其他的事物也要想及。就整個民族國家來說，它就是改造時期的副產品，它關係重大超過了所有國會直接要做的，總統要審核的，法院要干涉的一切事項。憲法修正條文第十四項「法律的平等保護」經過廣泛的解釋，把保護南方黑人的原意掩蓋了，剝奪權利的條款已被美國全境各種情況之下所引用。事實上，已證明了聯邦政府負起保障公民憲法權利的義務，這確是整個美國內戰及改造期間重大而且永久的憲政收穫。自一八六三年一月一日林肯發表其「解放宣言」，美國對於人民權利的整個態度顯然改變。在這個期間以前，人民的權利問題祇是各邦範圍內的事。自此以後，聯邦政府遇着這些困難發生，即負責解決。「民有、民享、民治」的政府在地上永不消滅」從此變成全體國民的事業，而聯邦政府便是這事業的「守護犬」。這樣，聯邦主義和民主政治便成爲新的頂禮的對象。



## 第十七章 日爾曼聯邦帝國的核心——普魯士

耶那 (Jena) 和奧厄斯泰特 (Auerstadt) 曾詆毀大腓特烈 (Frederick the Great) 的國家，解放期間的改革，其結果是官僚專制代替君主專制。在一八一五和一八四七年之間，「有效率的官治黃金時期」產生一個有實力而不是自由或代表人民的政府，於是爲着請求頒布成文憲法和國民代表方式而起的騷動，絡繹不斷。「聯盟憲章」(Bundesakte) 第十三條的規定在普魯士不爲人所注意，雖一八二三年省的等級會議已經設立，然直到一八四七年，仍沒有全國性的會議，甚至連這些地方會議共同商量的規定也沒有。爲着資助建築普魯士東部鐵道而發行國債，政府迫得召開「聯合會議」。但是這個議會要求頒佈成文的憲法，並且聲明在這個要求未遂以前，仍拒絕「俄斯班」(Orsbahn) 借款。其結果是腓特烈威廉第四寧願解散議會而不肯和人民簽訂約法，因爲他自信是奉神之命統治國家的。不過，普魯士的第一屆「聯合議會」在她的憲政進展中可以看作里程碑的第一碑，它開了先例，使第二屆議會得於一八四八年四月舉行。而第二屆會議更讓位於民選的普魯士國民大會，後者於一八四八年五月在柏林開會，與法蘭克福的制憲大會並駕齊驅。

腓特烈威廉(且不問其內心懷着什麼鬼胎)表面上却投身於憲法改造運動，曾發表著名的

宣言，並於三月間選派卡姆普豪會 (Camphausen) 和罕塞曼 (Hansmann) 成立維新內閣，至是他同意接受一個憲法的制度施行於他的普魯士，但他不是一個沒實力的人，可以被迫接受國民大會交給他的任何憲法，國民大會爲着起草一個他可能同意的政體，不惜屏逐了急進分子而使國王投入保守黨人的懷中。腓特烈威廉會傾向於接受卡姆普豪會的折衷憲法，而對於一八四八年十月較急進的瓦爾德克 (Waldeck) 的憲草却不合胃口，到了十一月，新的反動政府命令普魯士議會遷移於哈斐爾 (Havel) 河上的勃蘭登堡 (Brandenburg) 開會，會議不照行，便於十二月五日下午令解散，同日頒佈了一道它自己的憲法。

這一套王統派憲法的頒佈，出於腓特烈威廉的戰略，他以爲這樣可以抵消法蘭克福制憲大會的行動，就內容看，它和普魯士國民大會所提出的沒有多大差異，在好些地方，都模仿一八三一年比利時的憲法，但它却規定可以直接修正，當時一個立法機構即依照它的規定而選出（包含一個民選的下院），並依照這個新立法機構的意見，承認法蘭克福憲法爲有效，這個立法機構於一八四九年四月二十七日被解散，於是當局利用普魯士和日耳曼其他地方反動勢力的撞頭，乘機取消了短命的男子普選制而公佈間接的選舉法，其中有一項著名的三級投票制，在普魯士繼續施行達七十年之久，其投票的資格根據土地所有權，納稅及公務或職業的地位，在每個選舉區，三級人士代表納稅總額的相等數量，每級選出相等人數的投票人，再由這些投票人集合開會選舉國會下院的代表。由於這樣的安排，每區三級中之一的選舉人，事實上祇限於

少數富豪，他們人數雖少，却具有和第二級以至第三級那麼多人數同等重量的選舉國民代表權。這種代議制度的巧妙的沖淡辦法，可以說是普魯士王政在憲法實施和學理上的重要貢獻。至於其餘部分，那在一八四八年和一八五〇年之間草擬的普魯士憲法，不過是一八一五年和一八三〇年歐洲流行的憲法思想的總匯而已。一八四八年普魯士有小冊子出版，其標題是：「北美合衆國、紐約邦、挪威王國、比利時王國的憲法，附錄新普魯士憲章」，這樣排置，倒很適當。

根據有限投票權選出的第一屆立法會議（一八四九年八月），再依照反動的方向修改憲法，刪去許多條款，其中有比利時式保障出版自由的辦法。腓特烈威廉能接受勸言於一八五〇年對憲法宣誓遵守以前，還堅持憲法再度修正，增加上院王選議員的人數，並限制下院對財政預算的權力。這樣，他才於一八五〇年二月四日對那紙公佈於一月三十一日的憲法表示正式的接受。這和一八四八年的理想實在距離一萬八千里，三級間接選舉法已替代了直接及普遍選舉制；上院保留很少代議制的特點，到了一八五四年，其中剩餘的選舉成分都給一筆勾銷了；憲法第九十九條關於財政預算法的規定，仍不着邊際，而軍隊，像比利時一樣，不置於立法議會控制之下，這兩項特點構成一八六〇年以後普魯士憲政危機的因素；但在另一方面，却仿效比利時關於宗教事件的處理辦法，雖則宗教的情況並不相同，這就埋伏了後來這方面的困難，對於一八七〇年以後的文化鬭爭（Kulturkampf），殆不無助長的關係。

不錯，一八五〇年的普魯士憲法，確是一件缺乏與味的文件，它的解釋，在腓特烈威廉四世個人當權的時期，雖總是儘可能向着反自由的方向立說，但是，它也自有其重大的意義，不僅因為普魯士在這個憲法之下第一次變成了「立憲國」(Verfassungstaat) 而是因為它繼續實施，直到一九一八年，當普魯士在日耳曼聯合帝國中坐第一把交椅的期間，她的政體仍然保留着那一套。它設立一種具有許多限制的議會政府，閣員負着相當程度的責任，國王則須宣誓遵守並維護成文的根本法。要是十八世紀無限制的專制主義或十九世紀上半期無約束的官僚制度，到了一八七一年仍然存在的話，那末，普魯士要領導新日曼帝國，就困難得多，也許這個帝國就創立不成。一八五〇年的立憲國家，雖有許多缺點，仍是一八四八年運動的直接結果，並且也是一八六七至一八七一年運動的前驅。試看奧國，在一八五〇年後，其政府組織較普魯士的落後四十年。一八四八年運動使她永遠廢除農奴及封建時代的特權（普魯士於 Stein-Hardenberg 改革期中即廢除這些制度），但却不會產生永久的憲制，因為約瑟夫 (Joseph) 於一八四九年頒佈的憲法於一八五一年就廢止了。奧國仍行專制主義，而普魯士則為「立憲國」(Verfassungstaat)，順應時代的思潮，所以能勝過奧國。

普魯士的優勝在當時並不立即明顯，其國王的態度使她繼續屈居次位。一八四九和一八五〇年她所提倡的日耳曼憲制，較「聯盟」舊制來得有力，較法蘭克福國會的憲草則不及其徹底，這個建議遭受各小邦的冷視，和奧國公開的抨擊。普魯士在日耳曼各邦中既陷於孤立，而

在黑森加塞爾 (Hessen-Kassel) 危機事件中，又上了他人的大當，迫得於一八五〇年在阿里木次 (Olmütz) 同意於把寂滅已久的日耳曼「聯盟」復活起來，而次年冬天在德勒斯頓 (Dresden) 會議席上却找不着起死回生的切實辦法。恢復後的「聯盟議會」把日耳曼艦隊，出版自由，日耳曼人民的基本權利，以至一八四八年運動的一切成就，全都滿不在乎地棄若敝屣，可是，反動的勢力雖潛長於聯盟內幾乎所有的屬邦，梅特涅時期却已不能重來。奧地利在阿里木次的有利地位却帶不回老家，從一八五一年起（那年她短命的憲法作廢），她就碰着普魯士繼續堅決地反對（由青年的俾斯麥伯爵代表）她支配「聯盟」(Bund) 的一切計劃。奧、普兩國的代表在「聯盟院」(Bundesparlament) 裏隔桌對坐怒目相視，達十五年之久。一八五九年的「國會」(Nationalverein) 不能貫徹它的計劃，使日耳曼得一個有實力的中央政府，繼則普魯士創立真正聯邦的企圖爲奧地利於一八六一年所破壞，而奧地利一八六三年在法蘭克福「侯爵議會」(Fürstentag) 中所提出的改革政策復爲普魯士所挫敗，這個相持的僵局終於一八六六年爲普、奧戰爭所擊破。

拿日耳曼對立主義的最後危機和美國對立主義的同時危機相比較，那末，可見兩者「同中有異」「異中有同」，美國的南北問題和日耳曼的普、奧問題，本不是完全平行的對比，然彼此之間自有其類似的方面，兩個問題都在連接的年份——一八六五年和一八六六年獲得解決，——而且都經過十年左右的累積，然後達到顯然不可避免的危機。奧國一八五〇年阿里木次

勝利宣告進入第一階段，正像美國是年有「妥協」之舉，而在武力解決問題之後，跟着同有一個「改造」時期，在日耳曼，經過「北日耳曼聯盟」到俾斯麥所创建的帝國，在美國，則廢除黑奴制和各邦「自由退出」，「否認聯邦法律」的權力，這樣恢復合衆國，而使聯邦的基礎較前更爲穩固。說到兩種對立主義，其異同之處也很明顯。奧國可和美國的南方相比較，都各有其特殊的制度。在這方面是蓄奴，在那方面是「非日耳曼人的土地」(Non-German Lands)，雙方都各有其長期建立的優勢，而爲其北部較辛苦的敵手的發展所挑戰。可是，奧國在危機中被逼退出「聯盟」本非出自心願，而美國的南方則爲勢所迫，不得不重返於聯邦，且普魯士於一八六六年採取分裂行動，才使事件獲得解決。

自然，「大日耳曼」和「小日耳曼」這兩派思想的衝突，在美國本沒有相近的比照（除了「邦聯」存在的時期）。這兩派（和小團體繼續提倡單一日耳曼共和國的那些人士意見相反）都是聯邦主義者。「小日耳曼」派主張君主聯盟國設立強有力的中央政府，推普魯士爲首領而排除奧地利於聯盟以外，「大日耳曼」派則希望有一個君主聯盟國，惟團結較爲散漫，其中央政府權力也較爲薄弱，普、奧都做會員國而彼此皆不能獨佔優勢。前者贊成一個較美國一八六五年以前所有的更鞏固的聯邦，後者所願望的祇是一個較一八一五年「邦聯」(Staatenbund)或美國「邦聯約法」下的體制，更切實有力些的聯盟而已。因此，美國的憲法對於日耳曼人表現出「中道」——直到南北分立爆發內戰爲止。美國的內戰使其聯邦制度在日耳曼境內所負的

威望一落千丈，日耳曼人對於這場戰事大惑不解。一八六三年俾斯麥致摩特利(Motley)的信中說道：「你們爲什麼作戰？你知道麼？」

也許俾斯麥真的不知道美國人爲什麼打仗，但是他一定很明白普魯士和日耳曼——這雙方  
的憲法戰爭，這是他親手發動的，也是他於一八六六至六七年勝利地點結束的。在普魯士，一  
八五〇和一八五八年之間的反動勢力，曾竭力把一八四八年的維新精神從政治體制中排除出  
來，可是維新運動仍然保持積極的氣勢，而新得參政機會的中層階級，也已經有了充分的力  
量要求名副其實的參政。結果是多數的力量開始對少數堅強的反動黨表示對抗，到了一八五八  
年，普魯士出現了所謂「新時代」，逼走了曼他腓爾(Manteuffel)，另請奧厄斯瓦(Auerswald)  
任首席閣員。在攝政時期，充滿了革新的好感和希望，可是，到了一八六〇年，攝政親王爲他  
的軍部大臣羅洪(Roon)所說服，認爲有改組並擴充陸軍的迫切需要，自由黨人反對這樣的改  
革，僅使他深信不應使國防大計決於民選團體的意志。自由派左翼的新進步黨在攝政時期之初  
(腓特烈威廉四世死於一八六一年)，公開要求國會監管軍隊並修正憲法建立民主化的政體，  
到了一八六二年三月，那個倔強的下議院遂被解散，而「新時代」內閣也全體去職。下議院改  
選後，議員成分更多左傾，所有關於改組軍隊的法案，皆遭否決。就在這個僵局之下，羅洪認  
爲時機成熟，而俾斯麥便爲那位莫知所措的國王所召用。俾斯麥應付國會的潑辣手腕和他的新  
創理論：憲法中任何空隙，政府皆得自動加以彌補，這樣，才使改組軍隊成爲可能，且在國

會堅持不合作政策之下，而繼續徵稅。這麼一來，新進步黨(Fortschrittspartei)開始失利，繼則普、奧戰爭發生，新改組的軍隊大賣氣力，引起愛國熱情的擁護，終於使新進步黨陷於分裂。至是，全國於慶慰之餘，要求通過一個補償法案，對俾斯麥違憲的行動承認爲合法，國會由是淪於次要的地位，勝利的國王，官僚和軍隊，都以爲在普魯士境內，國會的地位祇應如此。日耳曼統一的鋒頭，究竟不爲演說和投票的玩意所挫折。

雖則從憲史的觀點看來，日耳曼統一的故事，似不能與之相提並論，但是，用憲法的形式承認統一的事實却是需要的，因爲統一的程序不會完全把日耳曼各邦構成一個單一國家，祇是一部分集權(普魯士於一八六六年兼併漢諾威及其他南方敵國)，一部分聯邦。普魯士一八六六年的日耳曼同盟友邦却不能兼併，而中立的南方各邦則等到一八七一年才加進聯邦。

一八六七年「北日耳曼聯盟」的憲法，有人會說是治「聯盟憲章」與「法蘭克福憲法」於一爐，可是它的特色也在於全與這兩者的要旨毫不相干。「北日耳曼聯盟」的版圖，並不力求擴大(僅包括美恩河以北的各邦)，其憲法的集權程度，也不及一八四九年的法蘭克福憲法。以來源的性質言，則一八四九的憲草是民選代表的作品，公佈後，僅經日耳曼各邦的審核，至於一八六七年的憲法，則由俾斯麥本人主稿，而一些非正式的專家如得爾布律克(Delbrück)、薩文宜(Savigny)、敦刻(Duncker)、彪舍(Bucher)等人，則曾予以協助，在公佈前，經各邦請求曾有若干點的修正。



雖則土地的面積較爲縮小，「北日耳曼聯盟」還較一八一五年的「聯盟」(Bund)前進。而接近日耳曼全民族聯邦的鵠的。依照憲法規定，在聯盟政府範圍之內，中央的法律，高於各邦的法律，而聯盟境內的人民享有平等一律的權利。到底這是不是真正的聯邦國呢？在「北日耳曼聯盟」及其後的帝國期間，這個問題會繼續引起辯論。其實，憲法本身並沒有明白規定，但憲法草擬的情勢以及它的條文的總量，却表現出俾斯麥在劃分中央和各邦權限之時，其原意所採的制度，本超過美國的「邦聯約法」(Articles of Confederation)和瑞士一八一五年的「邦聯公約」，而類似美國一七八七年的憲法及瑞士一八四八年的憲法。在列舉屬邦名稱之後（第一條），即宣稱：聯邦法律高於各邦法律（第二條），跟着規定人民共同的權利（第三條）。聯邦政府的權限，雖不及一八四九年法蘭克福憲法所列舉的那麼廣泛，然包括掌管全國的鐵路和郵政在內，這是法蘭克福憲法所沒有的。在「聯盟參議院」(Bundesrat)——代表各邦的上議院裏設立駐院各種委員會，分掌聯邦各部門政務（第八條），包陸軍、海軍、關稅、商務、鐵路、郵政及司法等項。在美國，本沒有憲法規定，而參議院裏自己發展起來的業務，在德國却採入憲法而有具體的規定，在瑞士的新聯邦制裏，也已呈現這樣的趨勢。

聯盟國主席由普魯士國王擔任（第十一條），內閣總理(Bundeskanzler)任聯盟議院主席而爲政務上的首領（第十五條），他由皇帝任用，可是沒有規定是否對「國會」(Reichstag)——這是代表全國人民的下議院——負責。而「國會」的產生則根據各邦的選舉法，由男子會

選，分區祕密投票（第二十條）。內閣僅對聯盟國主席負責，但主席對法律的公佈却有無限的否決權，法案能成爲法律之前，必須先經他的接受，同時內閣總理也有無限的否決權，他對於法律的公佈必須副署，接受其責任（第十六條及第十七條）。它沿襲一八四九年法蘭克福憲草的條款，見於第三十三條，這和法蘭克福憲草第三十三條的文字是雷同的，其原文規定：聯盟全境成爲一個關稅和商務的單位。這項規定本導源於一八二〇年以至一八三〇年前後的關稅同盟，其成功的最高峯，表現於普魯士關稅同盟（Zollverein）的勝利，壓倒了它的敵人，這已預兆將出現一個普魯士所支配的政治聯盟。憲法更規定：對聯盟境內的物產，得徵收聯邦間接稅，而各邦政府則不得開徵這樣的稅（第三十五條）。海軍，在一八四九年本規定由各邦主管，實則誰也不管，至是改歸普魯士專管（第五十三條）。此外聯盟的陸軍，也由普魯士統率，不是作爲各邦軍隊的補充，而是代替他們（第六十二條）。對於「聯盟憲章」的原則，更有重要的改革，卽此後遣派外交使節，僅限於聯盟政府（第五十六條），雖普魯士也不能例外，這個一八四九年的試驗，至是成爲確定的制度。憲法修正須得任何個別受影響的屬邦之同意，在「聯盟參議院」裏，祇須十四票即可否決任何憲法修正案（普魯士獨自就有了十七票）——第七十八條。修憲既採取普通立法程序，其否決權由聯盟主席內閣總理及普魯士（在聯盟參議院有代表）依法行使。

日耳曼統一的完成（奧地利及哈普斯堡王室領地除外）  
普魯士一八七一年宣佈日耳曼帝國

建立之時。一八六七年的聯盟至是擴大起來，包括黑森 (Hessen)、巴威 (Bavaria)、巴登 (Baden) 及瓦敦堡 (Württemberg)，聯盟主席普魯士的威廉一世至是改號日耳曼皇帝，聯盟政府總理則改爲帝國政府總理。一八六七年的憲法仍予保留，北日耳曼各邦，除了改變名號，實則並不怎樣受着改制的影響。南日耳曼各邦的情形却不同，他們並沒有在戰爭中打過敗仗，受過威嚇，在普、法戰爭中，都會做過普魯士很有幫助的盟友，而他們的境內，最富有強裂的地方主義的傳統。因此，根據一八七〇年十一月的條約，他們能夠獲得若干讓步，這雖不是十分重要的禮物，至少給予他們的地方主義以一些慰藉，酬答他們參加創建新日耳曼帝國的功勞，而這些讓步記載於憲法之上，成爲一八六七年憲法和一八七一年憲法唯一重要的差別。這些保留的權利 (Reservatrechte)，特准巴威、巴登和瓦敦堡這三邦對境內生產的啤酒和白酒地酒，實行徵稅，同時防止聯邦政府開征 (第三五條)；巴威和瓦敦堡也得保留他們各自的郵政系統 (第十及第五十二條) 和獨立軍隊 (第六十八和第七十三條)，惟須受聯邦政府監督以期編制一律；巴威獨得保留她的分立的鐵路系統 (第四十六條)。此外三邦還堅持要求的一些讓步，這和三邦特別有關，但却不能算作專有的「保留權利」(Reservatrechte)。這些讓步是如此規定：「聯盟參議院」(Bundesrat) 核准任何宣戰 (第十一條) 及對於分裂的一邦或聯邦所預行採取的聯邦制裁 (第十九條)；在參議院裏，設立一個「特種外事委員會」，以巴威代表任主席，而薩克森和瓦敦堡得派常任代表 (第八條)；遇着不與全體聯邦有關的事件，則

祇由直接有關的各邦的代表在聯邦立法議會中的任何一院投票表決（第七條及第二十八條）。關於出版和結社的權利，依照憲法第四條（第十六節），由聯邦政府以法律定之，祇有這一項，可以說是擴大了聯邦政府的權限。所有其他的變更，雖沒有把政府真正重要的權力裁減，却不免加以相當限制或確定。三個南方的邦和黑森（Hessen）加進聯邦，把參議院的議員由四十三增至五十八，而衆議院的議員則由二九七增至三八二。但參議院對於修正憲法案的十四票否決權，却沒有改變，這便使巴威、巴登、瓦敦堡和黑森這四邦，如一致行動，就可享有像普魯士一邦以前所行使的那種否決權（在一八七〇年，巴威在參議院有六票權，瓦敦堡四票，巴登和黑森各三票）。

這樣，皇帝（代表古舊權威的傳統），參議院（代表各邦地方特殊勢力的傳統），衆議院（代表新的民衆的願望）之間的權力平衡，靠着帝國總理來做支柱，盡其所能維持下去，直到霍亨索倫帝國的末期，並沒有機構上重大的改變。憲法第十九條，對分裂屬邦制裁的規定，從來沒有引用過。憲法的修正很少，且無關宏旨。衆議院的任期，於一八八八年，由三年改爲五年。亞爾薩斯、洛林（Alsace-Lorraine）「帝國直隸州」於一九一一年選派參議院的代表。較爲重要的是解釋憲法和歷屆政府實施憲法的發展，雖則這些並不見於憲法的條文。這些發展的結果，概括說來，約有兩事：其一，是參議院的重要性趨於低微，其二，是整個帝國的屬邦趨於加強的團結與統一的組織。皇帝和總理能夠支配參議院，特別是由於能夠直接指揮普魯士代表

的集團投票，至於衆議院，每五年民選一次，很容易爲公衆所注意，參議院的會議是祕密舉行的，其大部分議員也是些默默無名的角色，雖則憲法規定參議院有權請求解散衆議院，然其重要性終爲衆議院所掩蓋，參議院的外事委員會仍然沒有積極的表現，關於對外政策，其初是俾斯麥親自主持，在俾斯麥離職後，則出自皇帝的御定。日耳曼帝國對於世界的關係，表現於其所謂爭取「太陽下的地位」，「海上的將來」，以及其他動聽的口號，這些要求的提出都與參議院的外事委員會無關。殖民地政策亦然。亞爾薩斯、洛林兩省於一八七一年割自法國，改爲「帝國直隸州」(Reichsland)，直接受聯邦政府統治，直到一九一一年才得選派代表出席參議院。統一的趨勢則表現於多方面，商法和刑法已編成全國統一的法典，其後，民法亦然。根據憲法第七十五條，全國最高法院設立於來比錫(Leipzig)，全國各地法院以至訴訟手續，亦已改成同一的制度。自布累門(Bremen)和漢堡(Hamburg)於一八八八年加進全國關稅總系統後，帝國的經濟統一得告完成。此外，在俾斯麥當政的後期，實施了前進的社會立法於全國，更擴充陸軍部、海軍部、郵政系統、司法部、殖民地署，以配合日耳曼帝國在太陽之下的逐步开拓。

關於軍隊的控制，國會既具有這項權力，而組織與改編的方法，陸軍大臣和統帥也都另有他們的意見，如何調處於兩方面，而謀取一滿意的解決，這是普魯士過去的難題，現在仍由新憲法承下去，好在一八七四年獲得一個妥協的辦法，規定軍費撥款以每七年爲一期，實行這

備七年撥款制後，減少雙方好些磨擦，但在一八八七年，其後復在一八九三年，軍費增加案的通過，仍須解散衆議院而另行選出一個較易駕御的。當時雖是海陸軍費不斷增加的期間，然由於採取上項辦法，像普魯士一八六〇年後那樣嚴重的憲法危機，却得以避免了。到了一九一三年，聯邦所得稅法通過後，國庫收入便闢了新的重要財源。

可是，直到一九一八年，日耳曼帝國仍保持其反民主政治的外貌，最後國難當頭，需要民衆擁護，政府才被迫而提出一些改革方案，那是維新派和急進派以前一再請求而沒有下文的。在普魯士，三級投票選舉制已答應取消，在帝國裏，普選制從開始就已存在了，但沒有副以責任的議會政府，所以民衆要求刪除一八七一年憲法第九條（這條文禁止國會議員任內閣閣員）。皇帝於九月三十日宣言：「在決定祖國命運之際，凡我日耳曼人民當較前更爲切實團結，加緊合作，這是我所厚望的」，新的內閣總理巴登（Prince Max of Baden）於十月五日演說：「和平來了的時候，一個政府在衆議院沒有支持，其領袖也不出身於衆議院，這是不行的。」在十月十八日修改憲法，刪去第二十一條第二節（規定衆議員受封爲內閣大臣後，須辭去衆議員之職），增加第十五條（規定內閣總理及其他閣員須對國會負責），並修改第十一條（把宣戰、簽訂條約及海陸軍官員授職置於國會監督之下）。但是這些讓步來得太遲，十一月九日帝國就崩潰了。德國沒有看到民治的帝國的現象，所以還要挨受許多「革命之年」的痛苦。

## 第十八章 哈普斯堡帝國的綜合和分解

梅特涅制度繼續施行於奧地利，要使這個種族複雜的國家的統治問題覓取任何憲法上的解決，對於那麼多的民族，皆給與長期的滿足，這在一八四八年以前，是不可能的。梅特涅並不像他的名義上的主人法蘭西斯一世 (Francis I) —— 這位君主曾反對發展鐵道，因為相信鐵道會把革命帶進國內，—— 對於帝國需要改進頗有所感覺，但他却板起臉孔反對政治改革的具體化。他簡直是作繭自縛。既承認了哈普斯堡王室關於統治的前提，便不能不利用哈普斯堡自己的特殊論理去應付每一種問題，而王政的機構經過半世紀之久，仍這麼樣固定，一切制度趨於死氣沉沉的官僚化，帝國的本身，正如累特利克 (Redlich) 所指出，對於新的主義和新的思想，仍然深閉固拒，好像先天生成了那麼樣似的。

哈普斯堡帝國在進到「民族國家」時期，還孑然尚存，祇是內部包含很多的民族，而又缺乏黏合力，使他們團結起來，像瑞士、美國、意大利、日耳曼各邦那樣的獲得統一。哈普斯堡王朝在十七世紀的末葉，靠着才能、狡滑和幸運，竟兼併了這廣大而複雜的領土，到了十九世紀，發覺這三個特質已經逃脫，而它正要負起艱難萬倍的使命，謀領土的綜合和給人民以共同的目標。十五和十六世紀土耳其對歐洲的侵略，攔遲了這種綜合的可能性約二百年之久。

哈普斯堡領域的發展，較其他新的王國大爲落後，可是，它交給哈普斯堡王室以一個新的使命，從土耳其人的鐵蹄下解放歐洲，也交給它一個邊區（當土耳其的軍方於十七和十八世紀撤退時），在那裏，種族的宿怨深仇，以至封建制度的殘餘，本能夠一筆勾銷。可是，這個機會却錯過了。那些從土耳其重轆之下解放出來的人民，祇發見他們的統治者以暴易暴，捷克、馬札兒（Magyars）以及其他民族世世保有的權利，至是仍爲人所踐踏；抑制封建貴族以保障平民的諾言，也已拋到九霄雲外去了；本來應該成爲國民共戴的王朝，事實上，政令所到，都爲人民所敵視。

很有希望的地理和歷史的種種利益，都先後拋棄了。藩屬的邦土，像瑞士、南萊因蘭、南荷蘭及北意大利逐漸給人分割以去，「神聖羅馬帝國」遺骸的負累，於一八〇六年既被卸除，對日耳曼的統治則於一八六六年也已放棄，剩下多瑙河流域的土地，仍由哈普斯堡統治，由於這些地方，具有地理和經濟的密接性，所以在這區域內繼續努力維持一套有系統的政制，似乎是很合理的，可是哈普斯堡王室却思想落伍，沒有跟着時代前進，以遂成其歷史的任務。他們把對土耳其戰爭看作私人的戰役，而不是國民的或歐洲的遠征。哈普斯堡帝國，據說，祇看作皇族的私產。奧皇常說及「朕的家山」或「朕的軍隊」，這在普魯士腓特烈大帝的口頭上是已經不用的了。任何哈普斯堡皇帝會很老實地說：「朕高於國家」。法蘭西斯一世在十九世紀的初期，還發過這樣的言論：「我聽說他是奧地利的義士，我要知道的却是我對於我不是



義士。」甚至在馬利泰利薩 (Maria Theresa) 和約瑟夫二世 (Joseph II) 登位期間，當局對於帝國根深蒂固的複雜情形，竟漫不經心，對於帝國人民任何自決方式的權利，都毫不顧及，這種不幸的統治態度使所謂「開明專制」變成漆黑一團。在哈普斯堡王室傳統的「分而治之」的演奏之下，來一個「合而治之」的插曲，如斯而已。

爲着使它的分子複雜的領土，能夠團結起來，這經過了四百年的努力（它的邦國包括人口五千萬以上，土地二十五萬以上平方英里，共有十個民族，二十餘不同的國籍），結果却不免於失敗，而哈普斯堡的王冠便從此掃地了。但這是不容忽視的一種努力。他們試驗要建立一種「大一統的國家」，「一種超民族的君主政體」，這曾被認爲世界史中最偉大最有趣的一種嘗試，雅西 (Jasi) 曾評說：「要是這次實驗成功，那末，從某種觀點看來，它的意義比較有史以來所有其他建國的努力都要超過的。因爲，要是哈普斯堡真能夠把這十個民族結合起來，經由超民族的意識而進入完全自由自動的合作，那末，哈普斯堡帝國便超越了民族國家的狹隘境界，而向世界證明了可用國家集體的意識去替代民族統一的意識。那末，更證明了瑞士和比利時處於特殊歷史情況之下，在那些高度開化的民族之間，其所解決的較小規模的相同問題，不應該看作歷史的意外事件，相同的問題，雖規模較大，且在十分複雜的文化和民族的標準之間，也並不是不能解決的了。」

本來聯邦制度可能應用於解決哈普斯堡問題，這是很明顯的事體，可是，直到帝國存在時

最後一個月，其土崩瓦解之勢已到了急轉直下之境，它的拯救已不是人類的聰明才智所能爲力，那時候，這樣一個解決的方案，還沒有爲王室所知道，這實在是難以想像的事體。在一九一八年十月的帝詔裏面，查理皇帝 (Emperor Charles) 宣佈要在聯邦的基礎上，重建帝政，這一番說話，比較威廉皇帝答應在德國建立民主政治的第十一小時的諾言，更爲虛空無效，其對皇朝和帝國的沒有用處，也不下於法蘭西斯斐迪南 (Archduke Francis Ferdinand) 的未發表的冗贅的「登位宣言」，在這宣言裏，他表示有意尊重帝國各民族的平等，並考慮爲哈普斯堡帝國採行一種憲法，和北美合衆國的並駕齊驅。在一九一四年和一九一八年，像這樣的表示是沒有價值的。本來在一八一四、或在一八四八、甚至在一八七一年，王室採行這樣的主張還可能很有作用。但法蘭西斯約瑟夫的長期統治（一八四八年至一九一六年），却弄到大勢日去，不堪收拾，久延殘喘的衰老帝國，在二十世紀初葉以前，早已病入膏肓，莫可救藥了。

哈普斯堡「沒有君主的專制君主政體」（這個稱呼是指那位患癲癩的斐迪南於一八三五年繼承法蘭西斯一世以後）其所負荷致命重壓，由於一八四八年全帝國爆發革命，而暫行卸下。在匈牙利國裏，由於古代傳統的憲政形式繼續保存與匈牙利議會的極力抵抗，而專制主義得以減輕，在一八二三年，一八三二年，一八三九年，以至一八四三年，這個古老的封建的民意機構曾反映出馬札兒民族復興和自由情感的擡頭。在一八四七年，一個新召開的議會發表進步黨派的「十點」改革綱領（包括責任內閣，人民代表及廢除農奴），由於一八四八年三月哈

普斯堡政府的屈伏，這個議會才不致像普魯士的聯合議會，橫被解散。在匈牙利，設立一個責任內閣，「十二」改革綱領變爲「三月法律」，匈牙利由是獲得其實際的獨立。

這麼一來，馬札兒人的自由民族運動，便和一八四八年的革命潮流相融化，可是在奧地利帝國，却沒有相同的發展，沒有古代等級會議代表制相同的復活。因此，梅特涅下臺後，一個維新的內閣設立於維也納，當時奧地利人民對於這個新時代的降臨，其沒有準備的窘態較匈牙利人爲甚，特別是日耳曼、奧地利人，對於重建哈普斯堡帝國爲立憲的國家，因利害不同而自行分裂，對於結合日耳曼各邦爲一聯邦國，亦因意志各異而不能一致要求。一八四八年的運動在奧地利產生紛亂的現象，正與在匈牙利呈現明朗化的局勢，適成強烈的對照。結果是維新的成就較少，反動勢力到來後，其野蠻的程度較輕，其攻擊的速度也較緩。

奧地利第一屆的維新內閣，即彼勒斯多夫 (Pillersdorf) 內閣，曾起草一道憲法，企圖於一八四八年四月保全奧地利單一國的性質，但是，這完全沒有認識政局的現實性，當時匈牙利已經要求並宣佈自治，在波希米亞、哥羅西亞、加里西亞、威尼西亞、倫巴等地區民族運動已經擡頭，所以這樣的憲法對於那些激烈的要求，都不能給以滿足，而政府迫於五月九日召開全奧民族代表大會 (Reichstag)，這個大會於七月在維也納舉行，可是種族和民族的要求過於強烈，不容許有和諧的進步。大會的主席是捷克人，副主席是波蘭人，大部分的代表是斯拉夫人，這標的事實對於日耳曼、奧地利人，最不合胃口，因爲他們生來就慣於支配那些人的。其後斯拉

奧民族的代表分裂出去，就在布拉格 (Prague) 另行開會，才使局勢較為和緩，可是，這對於爲着整個奧地利起草聯邦憲法的任務，却不能夠便利其進行。

當時大會的第一任務是廢除農奴和封建的苛捐雜稅。第二任務是實施憲政，這一項提案實在過於複雜，許多代表都不容易明白。巴拉茲基 (Palacky) 的提案，主張設立聯邦國，包括帝國所統治的各民族區域作爲會員邦，這個提案被認爲過於激烈，於是採取一個折衷的辦法，保留歷史相沿較大的區域，如有需要，則再分爲不同的民族州郡。在聯邦境內，各民族一律平等，少數種族則確保其獲得平等的保障。各州的行政長官須對其當地的民選議會負責。這是基於民族平等與合作的原則，以解決奧地利複雜國家統治問題的第一次真正的嘗試，而這次的嘗試，却絕不是哈普斯堡王朝的恩賜，其實，哈普斯堡王室所嘗試的祇有妨礙這種工作。在憲草尚未脫稿，它正強迫大會延期，由維也納遷移於摩拉維亞 (Moravia) 的克累姆西爾 (Kremsier) (遷移的原因爲剝奪首都革命組織的擁護) 在憲法尚未宣佈，它就把大會解散了。

雖然如此，一八四八年奧地利國民代表大會的克累姆西爾憲草，仍有其成功之處。據利克 (Redlich) 的批評，「從道德和知識的標準來量度，這道憲草是奧地利帝國之內，代表民意從事建國的唯一」的偉大政治紀念物。」西吞華遜 (Selon-Watson) 也說：「這是最真實的證明，表現出奧地利各民族已進步到能夠從政治方面找尋出自救的途徑，這將永遠流傳，作爲民主治政府和種族和解的憲章。」可是，事實上，它沒有獲得後代多大的注意，因爲什麼會繼

(Schwarzenberg) 登恩那位十八歲皇帝法蘭西斯約瑟夫解散了國民代表大會。並於一八四九年三月四日頒佈了一道單一國體王統派的憲法，這便代表新勝利的反動勢力把那維新派的憲章打倒了。累特利克於一九二〇年曾以感傷的情調，說道：「自從克累姆西爾憲法脫稿，整整七十年了，在這期間，還沒有一篇研究這部憲法有價值的論文發表過。」

法蘭西斯約瑟夫政府一八四九年三月四日所頒佈的憲法，如拿來和克累姆西爾憲草比較，則可見那不過是立憲制度的一種姿態，對於根本問題，並沒有予以解決。克市憲草設立一個權力來自人民的政府，人民享受宗教的完全自由，採行聯邦制，中央設立兩院制的國會，而各邦亦分設代議制的議會。最大多數的統治，仍顧及少數民族的保護及個人權利的保障。民族絕對平等的原則，也已宣佈。在另一方面，法蘭西斯約瑟夫頒佈的憲法則宣稱：一切權力來自皇帝，建立一個不可分的單一國體，而且准許人民祇能享受有限的宗教自由。這個憲法的施行不限於奧國王室的領土，且擴大到匈牙利王室的領土，即普及於整個帝國。這麼一來，一八四八年奧人的希望和匈人的成就也都變成曇花一現了。雖設一個上院，代表帝國的各邦，和一個下院，每十萬居民產生代表一人，然上院議員由皇帝選派，而下院議員則由人數很少的選舉團所產生，而這選舉團則從擁護現狀的各階級中選出的。這整套文字是哈普斯堡帝國真正憲法的偽裝，它是用來反對那行將完成的法蘭克福憲法的，這個目的達到後，它就被一脚踢開了（一八五一年十二月三十一日），專制主義也就赤裸裸地露出原形了。因此，哈普斯堡帝國

已不再是一個封建的國家，然一八四八年的革新運動却沒有把它改成一個人聯邦的國家，甚至沒有改成一個人立憲的國家。在一八五〇年以後，一八一五年的「聯盟」恢復了，短命的憲法草案作廢了，奧國的政局很像恢復了梅特涅當權的穩定的專制時期。不過，巴赫 (Bach) 內閣的制度和梅特涅的不同。對於匈牙利以及其他的革命，都用很殘酷的手段平定了，且乞援於羅斯的沙皇，但是，農奴和封建的徵課却沒有恢復，還有些行政、經濟和法律的改革也沒有推翻，匈牙利和帝國其他部分的自由貿易最後開放了，新的鐵路和公路也建築起來了。即使承襲這個帝國為造化所玩弄，哈普斯堡王室到底不能逃避了自然的演進。

直到一八五九年，巴赫的制度還繼續維持，可是，馬進塔 (Magenta) 和索非里諾 (Solferino) 的戰敗，對舊制度給予致命的打擊，不但把巴赫政權推倒了，而且使此後不能「掛羊頭賣狗肉」，再以立憲的形式掩飾其專制的實質了。一八六〇年十月，明令准許匈牙利恢復一八四八年以前存在的古代的憲法自由，這就把反動時期緊張的集權政策拋棄了。不過，這可以說是對於反動而起的反動，還不能算是前進，這既不能討好保守派，也不能滿足急進派。一八六一年二月的約法開始新的試驗，把十月恢復匈牙利自由的命令擱起來，再回到集權的官僚政治。什麥林格 (Schmerling) (他曾參加法蘭克福國會和臨時政府的工作，直到奧地利代表的召回) 建議一種地方代表制度，雖則沒有伴着地方自治。那些選派代表到中央參議院 (Reichsrath) 的各邦議會，其本身的議員由地主、商會、城市、鄉鎮所選出，任期六年。在城市和村鎮，有數

票資格的祇限於繳納高額租稅的少數人。這種選舉制度很明顯地使日耳曼人到處佔着優勢。有些地方，他們人數很少，却依然能夠操縱選舉，所以匈牙利人和捷克人從開頭就抵制這種制度，而波蘭人也僅短期間合作。到了一八六五年，由於內亂外侮的交通，才停止二月約法的施行，而恢復匈牙利一八四八年的憲法。可是，「七星期戰爭」的結果，祇鼓勵了匈牙利人和捷克人的分裂派。在別方面，一八六六年強迫哈布斯堡帝國解除了對意大利的干涉，和對日耳曼人的野心，而減少她的版圖，僅餘下中部丹璫河流域。十年來，不幸而為外加的土地所迷惑，還是才覺醒起來，在這十年期間，立憲聯邦的最後機會却輕輕溜走了。在一八七八年以後，保羅波斯尼亞(Bosnia)和黑塞哥維那(Herzegovina)的問題發生，再使帝國重溫開拓版圖的舊夢，而分散其整理內政的精力，實則當時內政問題急待解決的很多，本應集中全力以應付的。

奧、匈「平等聯合」(Ausgleich)於一八六七年成立，這是敵對的妥協，也即是奧國局勢的投降。為着取得馬札兒人參加對抗帝國內其他非日耳曼民族的鬭爭，不得不把二百年來同化匈牙利於集權的奧地利的政策拋棄了。匈牙利(包括哥羅亞西和德蘭斯斐尼亞(Transylvania))至是差不多離奧而獨立了。她不但另有自己的國會，而且另有自己的內閣。匈牙利的公民身位也和奧地利的分開，馬札兒的語言也被承認為匈牙利的國語。關於政治、財政、經濟的措施，日耳曼人和馬札兒人依照絕對平等的比率共同分擔。奧、匈雙方的國會各選出六十名議員，每年開會一次，在維也納或布達佩斯(Budapest)輪流舉行，討論雙方有關的事項，但雙方的代

表團仍分開集會各使用其國語討論問題，僅以書面傳達彼此的意見，最後舉行聯席會議，僅有沉默無言的投票表決而已。內閣設立三名共同政務的閣員（外交、陸軍和財政），對雙方代表團負責。代表團每十年一次決定奧、匈對共同政務費分別負擔的比率。統治的元首在奧地利名為皇帝，在匈牙利名為國王，關於共同政務頒佈法令，則用「皇帝兼國王」的名義。帝國分割為兩部，除靠皇帝的人身聯繫外，所增加的結合力是很有限的。他們的實力、人口和資源，都差不多相等，這使他們的聯合，很像瑞典與挪威，而不像英國與蘇格蘭或英國與漢諾威的關係，這也是他們很容易解體的原因，雖不出於雙方自願。

這個對立憲法的採行，使帝國內留下一個很明顯的不調勻的現象。匈牙利得恢復一八四八年的憲法，而對於帝國兩部的合作，則另由憲法的制度處理之，可是，奧地利自取消了一八六五年二月約法以後，仍行官僚的專制主義。匈牙利人要求全帝國應推行憲政，因此，奧、匈「平等聯合」便伴着一道新奧地利憲法。這道憲法設立一個議會政府，但哈普斯堡的政治家仍露出其專制的尾巴，在憲法第十四條裏却這樣規定：在國會停會期間，政府得頒佈具有法律效力的命令。從一八六七年至一九一八年，這道憲法存在期間，這一項條文常被引用。可是雖有這樣妨礙民權的規定，一八六七年憲法，比較奧地利以前所有的政制，還算是自由的。這憲法先有一段宣言，列舉舉人享有的基本權利，實際上，都是二七八九和一八四八年革命所要求的。一八六一年四級選舉制仍沿而未改，但納稅的資格則已減低，設立中央兩院制的國會，



其權限有審慎的規定（第十一條），其餘剩的立法權（沒有留下很多），則留給屬邦的議會行使（第十二條）。這些條款皆見於「關於帝國代表制的根本法」（改變一八六一年二月二十六日的），可是同日還公佈其他三項根本法（一八六七年十二月二十一日），設立一個最高法院（Reichsgericht），確定其他法院的職權，並規定行政權如何行使。

這個憲制，在一八六七年至一九一八年之間，僅有一次根本的修正，即一九〇七年，四級選舉制取消而代以男性普選制，凡滿二十四歲以上的奧地利男公民，在當地居住滿一年以上者，皆有選舉權。在一八九六年會於四級選民之外，加添一第五級的投票者，包括所有已滿二十四歲的男公民，可是祇能選出國會下院七十二名代表（總數四二五名），這個過渡辦法仍然反映哈布斯堡王室對於民權的害怕。在別方面，匈牙利，本於一八六七年堅持奧國立憲採行代議制，作為參加「平等聯合」的條件，却對於普選制反抗到底。雖經過激烈示威的要求，匈牙利於一九〇七年，並不修正其一八七四年的選舉法，這一道選舉法，在第一条宣佈：凡滿二十歲以上的男性原籍或歸化的公民，得行使選舉權，而在其餘的一百二十條裏，却把這一項權利減低，產生出「歐洲最有限制的選舉法」。

一八四八年克累姆西爾憲草，關於民族平等及少數民族的保護皆有所規定，奧、匈「平等聯合」，和其後實施的憲法都沒有提及。奧、匈並立制度產生兩個特權民族（日耳曼和馬札兒民族）和兩個「中介化」的民族（波蘭和哥羅西亞民族）兩損害了塞爾維亞和其他的民族。日耳曼

奧地利人所以接受奧皇和匈牙利封建階級的妥協，爲的是可以繼續對奧地利境內大多數的斯拉夫人行使其權威；波蘭人獲得相當程度的自治，奧屬波蘭交給當地的貴族治理，爲的是在議會裏取得波蘭代表的投票，湊足擁護政府的大多數；哥羅西亞民族也得成立一個議會於薩格累布（Zagreb），但他們的自治不過僅具形式。帝國境內的捷克民族，塞爾比民族以及其他斯拉夫民族皆沒有得到什麼，這使巴拉茲基（Palacky）作這樣的預言：「奧、匈『平等聯合』即大斯拉夫主義的誕生」。第二屆斯拉夫民族大會反對奧、匈『平等聯合』，要求在帝國內成立五個民族的平等聯合而不應限於兩個，並指出唯一可行的解決辦法，祇有聯邦制度。

一八七一年日耳曼帝國的獨立，對哈普斯堡的權威予以進一步的打擊。奧地利一八六七年被排擠於日耳曼聯邦之外，至是更加重其創傷，爲着掩飾其抓破了的面子，博取失望的斯拉夫人的歡心是合理的。荷恩發特（Hohenwart）內閣已認識了把奧地利作爲日耳曼國家的主張必須放棄，所以向着聯邦制度找尋出路。沙夫（Schaefle）的「根本法案」便對波希米亞王國給與很大程度的自治，並允許日耳曼人和捷克人在帝國境內完全平等。但日耳曼人和馬札兒人的反對終於推翻了荷恩發特——沙夫的計劃，這是在克累姆西爾憲草和一九一八年之間解決哈普斯堡帝國問題的唯一認真而寬大的辦法，可惜沒有實施，而奧、匈對立的妥協竟繼續生效。在這個將近半世紀的期間，哈普斯堡帝國還能苟延殘喘，塔腓（Taafe）欲維持帝國內各民族「好脾氣的不滿」却成了妄想。他們由壞脾氣的不滿進到公開的反對，不但反對哈普特的政

府，而且反對帝國的繼續存在。一九〇八年兼併波斯尼亞（Bosnia）和黑最哥納那（Herzegovina），這抵銷了一九〇七年奧地利普選制的探行而有餘，因為這使哈普斯堡帝國成爲南斯拉夫統一的主要障礙。不但塞爾比人，卽意大利和羅馬尼亞的收復失地派，都以分裂的進行，對帝國實行威脅，此外，日耳曼、捷克、波蘭和盧典（Ruthenians）等民族，雖所受的影響不同，然也逐漸不滿於其在帝國內所處的地位。祇有馬札兒民族，尤其他們的統治階級，繼續承認「平等聯合」是值得大犧牲的。這也是公開憎恨奧國太子斐迪南（Francis Ferdinand）的題目，爲的是他自命爲匈牙利被壓迫民族的保護者。正像他被人暗殺成爲一九一四年歐戰爆發的一個機會，歐戰的本身又爲哈普斯堡帝國崩潰的機會。

哈普斯堡帝國崩潰後，日耳曼、奧地利舉行全民投票，通過建立共和，而一九一八年十一月十二日卽爲共和誕生之辰。但勝利的協約國阻止奧地利人參加德意志共和國，這項禁令且載入和平條約，從此，奧地利縮小了版圖，全國祇剩下人口六百萬，其中二百萬卽住在維也納市內和近郊，爲着適應這種新形勢，自有採行新政體的必要。其初依據臨時約法，建立一個民主政治聯邦共和國，並設一院制的國會，後因「聖澤曼條約」（Treaty of St. Germain）打破了奧德意志聯合的希望，一九二〇年十一月一日才公佈一紙永久的憲法。其主要部分是政治學家爾孫（Hans Kelsen）的作品，包含着聯邦原則的合理化。聯邦政府和各州政府的分權有四：第一類，例如外交等方面，立法與行政完全屬於中央政府，第二類，僅中央行使立法權，而各州

負責執行，第三類，中央僅能就一般原則來立法，而各州則主管細則的立法和執行，第四類，除上三類列舉事項外，其餘無明文規定者，皆屬於各州立法與行政權限之內。中央國會採兩院制，上院 (Bundesrat) 代表各州 (議員人數以各州人口為比例，每州多至十二人，少至三人，皆由州議會選出，而維也納市則以聯邦直屬區名義選出議員)，下院 (Nationalrat) 根據直接普選制產生，代表全體人民。聯邦總統，以法蘭西制為藍本，任期四年，由上下院舉行聯席會議選舉之。此外並設一聯邦最高法院。各州憲法像聯邦憲法一般規定相同的選舉權，州政府由一院制的州議會選人組織之，由州長任主席 (Landeshauptmann)。此外，並規定人民創制權及修正憲法時，國民行使複決權；而且憲法的民主性質特別明顯，下院在立法上佔着優越的地位，總統沒有否決權，上院僅有擱置的否決權。

這一道憲法，包括二五二條文和許多節目，就其涉及細節和關顧地方的感受性而言，很像一七九三年法蘭西基隆德黨人所建議的憲草。在這樣小的國土而採行高度的州自治制，在戰後多事之秋，曾惹起許多困難，所以在一九二五年經過小的修正，在一九二九年底再來一番全部改編的工作。這樣，便把聯邦政府的權力擴大了，但聯邦國會却失去了它的優越地位，它停會及自行解散的權力已經削除了，選舉內閣閣員、總理和總統的權力，也一筆勾銷了。國會對於軍隊的監管權，也移交總統行使了。總統和總理得頒佈命令以應付緊急的局面。「人民委託書」(Mandatories of the People) 字樣。本為議員的稱呼，已由憲法中刪去，當選為議員的舉

聯邦由二十四提高至二十九歲。原來的聯盟議會 (Bundesrat) 改爲「邦國議院」(Landparlament) 各界職業的代表加進各省的代表。在這最後一次的更動，就預兆一九三四年較大的修正，那時候，把開爾孫教授的憲法的殘餘也拋棄了，而公認的職團國家便建立於奧地利。其後的憲史成爲聯邦行政權的歷史。議會控制那個聯邦行政權，即能控制奧地利。近年來，遊歷奧國的汽車司機，在入境前，例須領取一幅藍黃色的的小地圖，記明汽車在何省應靠左走，何省應靠右走，這表明開爾孫教授所培植的省區主義，尙留存一部分勢力，雖經一九二九年憲法的修訂和一九三四年職團國家的建立，仍未能完全抹撥其遺規。可是，奧國境內的一般趨勢，已逐漸實行汽車靠右的規則，自一九三八年三月的「平等結合」(Gleichschaltung) 以後，尙留存的制度也就完全清算了。

匈牙利雖經一九一八年疆土的大變革，仍保全其古代的憲制(在兵工共和短命政府之後)。一九二〇年宣佈重建其憲政的基礎，因爲一九一八年查理哈普斯堡已被迫退位，匈牙利王位虛懸，即由攝政團承補其缺。一九二二年哈普斯堡王位世襲權宣告作廢，而攝政團遂無限期的繼續代行其權。

## 第七篇 自由派的憲法

那些曾領導世界去建立並保障個人自由的國家，到了十九世紀開始注意給與公民個人自我表現的權力，使他的意見可以影響到地方和中央政府。這種努力可以看作個人自由和權利的積極方面，因為個人儘可以受着充分保護，不致爲人任意拘捕和監禁，儘可以享有言論、宗教、出版的自由，以至全部的請願權，然而在參加政權方面，却仍然是消極的。

一國居民的總體，即所謂「人民」，其能透過民治制度以表現他們自我的力量，那不過是十九世紀中葉的事。甚至在這期間，它們透過正規和永久的憲制以表現自我的意志，也受着許多挫折。當法國第二共和過渡到第二帝國的時候，一八四八年所有這方面的收穫，大都烟消雲散，其中碩果僅存的祇男性普選制而已。在英國，政治的騷動雖已變成一種文雅的技术，能夠於一八三〇至一八五〇年之間，通過第一次的「改革法」(Reform act)及取銷贖物法，而表現出相當的成功，可是，憲章派的「六點」建議，那是表現民意的進步方式，都相繼被拒絕了，直到一八六〇年以後，才零星地頒佈出來。在美國，則於一八三五年前後，雅各孫(Andrew Jackson)任總統期間，其憲政才進入表現主義的階段。在歐洲，英國尚須等候到第三次大的「改革法」以及其他法案的通過。法蘭西尚須等候到自由帝國和第三共和，其他國

衆則需更長的期間，才達到相同程度的發展。

## 第十九章 法蘭西第一共和第三共和

一八四八年的革命是法蘭西中產階級革命的最後一次。上年一八四七，不但出版了拉馬丁(Lamartine)所著的「基隆德黨人史」(Histoire des Girondins)，對一七八九至一七九五年的第一次大革命，舊事重提，而且還發表了馬克思(Marx)和恩格斯(Engels)的「共產黨宣言」，實開一八七一年巴黎「公社」及以後革命的先聲。由於立場之不同，一八四八年的法國革命和第二共和曾被入作種種不同的解釋，托克維爾(Toqueville)於一八四八年為他的新版美國民主政治論作一序文，竟能依照純粹的政治路線，解釋當時的運動，而且能夠以保守派的身分參加第二共和的政務，在同一期間，馬克思則被這個第二共和政府驅逐出境，其解釋當時的運動，說是「一八四八至五〇年法蘭西的階級鬭爭」。當托克維爾在他的一八四八年著書中說到美、法兩國的民主政治，當馬克思於一八四八年五月在他的「新萊茵報」(Neue Rheinisch Zeitung)名稱之下，附綴「一個民主政治的機關報」小標題，他們所謂「民主政治」，顯然不是同樣的事物。這樣名詞的混淆以至目標的雜亂，在研究一八四八年革命和第二共和時，常須加以注意。第二共和的歷史，或視為階級鬭爭的開始，其結果尙未可知，或認為

開始於一七八九年爲自由、平等、博愛而鬪爭的最高潮，實則見在見智，重點不同，斯評論異。

法國當時流行改革的宴會，其最初目的在於對路易非利普 (Louis Philippe) 和基佐 (Guisot) 統治下的憲法與選舉制度表示抗議，其後，一八四八年二月臨時政府成立，這些宴會皆表示對政府宣佈男性普選制。基隆德黨人和雅各賓黨人，都在一七九三年憲法中採用男性普選制，但却沒有實行，到了一八四八年，採行這種制度於選舉代表，組織制憲國民大會，這在法國歷史中還是第一次。所有組織政府，監督總統選舉，以至創制第二共和國憲法，都落在這個大會的肩上。它更負責平息一八四八年六月的勞工暴動。男性普選制建立後，其地位日形穩固，再也不能打倒，可是，勞工在革命的六月所要求的許多條件，却沒有完全達到目的。

第二共和的憲法鈐上一八四八年十一月四日的日期，並且帶着時事的痕迹，記明了它的完成是在六月革命和國營工場事變之後。當時一道特定的公民權利義務宣言，曾被否決，而以簡短的憲法引言來代替，說明憲政的原則和目的，憲法第二章列舉對人民保障的各項權利。「勞動權」和受賑濟權都沒有列入，而第十三條很謹慎地規定：舉辦公共工程以供給就業機會。承認：孤兒衰老和殘廢的人們，如家庭不能夠幫助他們，則國家有振恤的責任。此外更不敢多提了。資產階級的制憲會議，曾爲勞工運動的要求所驚嚇，所以其反動的表现，是把五十多條前雅各賓黨的憲章中權利宣言第二十一條完全刪掉了。



設立一院制的國會，每三年改選一次。行政權由總統行使，而總統則由人民直接投票選舉，任期四年，不得連任，以美國總統為模範，行使很廣泛的權力，得任用及罷免他的閣員，並對於國會通過的法案，得行使擱置的否決權，但不得解散或停止國會。另設參政會，其會由國會選舉，任期六年（每三年改選半數），以副總統任主席（總統提出候選人三名，由國會選定一人）。參政會的權力並不確定，包括關於立法案的審查及建議，因此，它所佔的位置類似「第二議會」，好像一八四八年的制憲人不能決定行一院制，也不願決定行兩院制，分權認爲自由政府的先決條件，但立法與行政的關係，却沒有確定。內閣對國會的責任問題，到底像英國那樣建立政府的議會制度，抑依照美國的辦法，憲法却沒有明文規定，因此，在第二共和的短命期間，總統和國會之間便惹起無窮的糾紛。一八五一年一月國會裏曾發生辯論，表示贊同內閣責任制。

一八四九年五月依照新普選制產生的國會，出人意料之外，竟富於保守性。人民選出路拿破崙做第二共和的第一任總統，可是，現在這位總統和這個共和國體，都逢着冤家對頭，那個充滿「反共和」與「反拿破崙」情緒的國會。一八五〇年五月國會通過一個法案，限制普選，投票人的資格，以前祇須六個月在當地居住，現在改爲三年，此外更加以別種限制。這麼一來，投票人數比較一八四八年和一八四九年的便要減少三百萬，從路易拿破崙的立場看來，可謂「正中下懷」，他樂得國會失去全國人民的信任，增加他的權威，可以不顧一八四八

年憲法的禁止，重選爲總統，而準備帝國的「復辟」。國會更干涉人民的集會權（害怕更有社會主義分子的暴動），惹得怨聲載道，聲名狼藉，路易拿破崙則主張恢復普選，以收拾民心，繼則有一八五一年十二月的「政變」，解散國會，取銷一八五〇年五月的選舉法，在批譯一八四八年憲法及國會建立議會政府的企圖之後，他要求舉行公民表決，授權給他創制新憲法，他獲得人民投票十對一的贊成（七、四三九、〇〇〇對六四〇、〇〇〇）。巴麥斯頓（Palmerston）能夠真誠地慶祝「政變」的成功，這樣把那個限制法蘭西人民自由和選舉權的壓動的國會宣告結束了。路易拿破崙的帝國，即在採取高壓力的時期，仍不把那建立於一八四八年而被打擊於一八五〇至五一年的普選制度加以推翻。英國尚須等到一八六七年，才敢冒險嘗試，再過了五十年，才實行完全的男性普選制；普魯士在一八五〇年以後，仍爲立憲的國家，祇是擱置了普選制；奧地利則說不上是立憲的國家。因此，法蘭西雖有第二次拿破崙獨裁時期的來臨，然仍保全憲政的特色而領導世界。男性普選制和極權帝國竟在法蘭西結了不解緣，讓使歐洲的民治派相信僅有男性普選制並不就是自由國家的充分保障，還得從事擴大的努力。所以馬克思派似乎較米勒（Mill）派更進一步，在男性普選制之外，還看重平民的利益和意志，在憲法及社會方面的表現。米勒的「代議政府」和馬克思的「政治經濟批評」，都在極權帝國期間同時寫好和出版，無獨有偶的流行於世，這其間，不無諷刺的意義可尋。

僅僅吃了一場大敗仗，第二帝國就於一八七〇年崩潰了。普魯士入侵所引起的混亂以至巴

黎被圍，幾乎打倒了法國的臨時政府，拿破崙三世一敗塗地之後，就靠着這個政府一面抗戰，一面議和。既和普魯士簽訂休戰條件，就召開一個新的法蘭西國民大會，以便組成立憲的政府。簽訂確定的和約。這個大會，是依照一八四九年選舉法的規定，於一八七一年二月八日選出的。它集會於波爾多 (Bordeaux)，表現出守舊派和保王派的色彩。大部分的議員是奧利安 (Orleanists) 復辟黨徒，拿破崙帝政派的人數很少，甘必大 (Gambetta) 的共和黨人，主張繼續抗戰，但全國老百姓卻願意議和，其議員的人數也不夠強。在當時，法蘭西沒有憲法，國民大會能夠自視爲全國最高權力機關。暫把王室復辟撇開而注意更迫切緊急的事項，它的第一行動即爲設立一個行政機構，而以提埃爾 (Adolphe Thiers) 任首長。他沒有帶着總統的頭銜，全部安排都是暫時性質的。他在國民大會指揮之下，行使他的權力，同時仍爲大會的一個會員。

國民大會遷去凡爾賽 (Versailles) 對於巴黎人民和他們過激的領袖，都沒有設法妥協，而這個反動的團體，身分不明的行政首長，對保王黨的同情，以至對普魯士的諂媚，更事事惹起人民的憤怒。在三月十一日簽訂和約以後，就發生所謂巴黎公社 (Commune) 的革命，攻擊國民大會及其政府。這個公社於三月二十八日遷出，在巴黎奪取政權後，並維持了兩個月的危難局面，才爲凡爾賽政府的軍隊所削平，而普魯士的駐軍則採取不干涉態度。一八七一年的「公社」其後流傳很大的聲名，因爲馬克思和列寧會就這個事件，歸納出一些革命行動的原則，而

列寧且有機會親自實行，其實施的範圍較一八七一年的巴黎各市區廣大得多，可是，在法蘭西的歷史中，「公社」事件不過一段插話，在憲史中，尤其不關重要。一八七一年指導公社革命的人們，都懷着善良的理想，惜腦筋不免於混亂，他們曾頒佈了許多改革的法令（廢除常備軍、政治與宗教分離，減少並規定工作時間，工人有權管理工廠），在當時環境之下，或沒法切實施行，或根本行不通，他們在失望之餘，竟逐漸趨於採行第一次法蘭西大革命的一些點綴的事物，例如公安委員會和革命曆法，似乎看作魔術的護符，可以保護他們，像初期革命政府那樣被保護着，而對於馬克思理想，却反拋於腦後了。

法蘭西直到一八七五年還沒有憲法，第二帝國崩潰後，其遺留下來的空缺，既不由君主政治來填補，也不由共和政治來代替，雖則事實上的共和，確已存在。一八七一年選出的國民大會繼續行使其職權，好像是一個主權所在的機構，但行政部却從新改組，並創設一個總統，提埃爾因和國民大會衝突，於一八七三年辭職，由麥馬洪元帥 (McMahon) 繼任，在大多數人看來，馬氏僅為過渡人物，將由彼讓位於復辟的君主，根據一八七三年十一月二十日的法律，他應有七年的任期，且掌握很大的行政權力。可是，共和黨人的實力逐漸增加，當着著名的發薩 (Vallon) 修正案在大會中以三五三票對三五二票通過後，便達到了政局的轉捩點。這個修正案的內容，是選舉共和的總統或其繼承人，由參眾兩院聯合舉行國民大會，以獲得絕對多數的票數為當選人。這樣，既接受了總統的職位，無限期延續下去，那就是在法律上承認了共和政體

在法蘭西的存在了。雖則這個決議的通過僅靠着多一條票，而且也沒有明白宣言採行共和制度。當時保王黨人在國內還有勢力，可是由於派別紛歧，長期牽掣而不能得志，發陸正案既通過，新憲法的要綱也就可算完成了。

第三共和的憲制建立於一八七五年的三道分離的法規之上。它缺乏早期法蘭西憲法的明確的定義，因為制憲的人們同牀異夢，預先打算好這一套制度將來仍可適用於君主國體或共和國體。事實上，第三共和經過了七十多年之久，雖已根深蒂固，然法國仍有保王黨的運動（保王黨運動分爲數派），要是復辟成功，而國王同意於總統的地位和權力，那末，這一套憲法的文字，祇須經過很少的修改就行了。正像一八五一年以後法國實行普選制而沒有自由，使人懷疑普選制是否值得許多人那麼稱頌，認爲民主政治的保障，同樣，法國一八七〇年以後，共和與君主制度分界綫的故意模糊不清，也使人覺得奇怪：是否兩者任擇其一。在立憲國家裏會有重大的區別。不錯，在歐洲中，共和的傳統已起了變化，數十年來，已不再有人們爲着它而犧牲流血，自從一八七五年短命的第一次西班牙共和崩潰以及同年法國第三共和的偷摸摸似的建立起來，歐洲一直等到一九一〇年（那時候葡萄牙王政消滅）才看到共和主義新潮流的上漲。在英國強有力的共和運動於一八七一年後即消聲匿跡，自後且很少有人提及。祇有當着一個國家的制度因爲完全不同的理由而起根本的變化，才有由一種國體改變爲另一種國體的適當性。否則全部事件，除極少數特權階級外，大都認爲不關痛癢的了。

一八七五年二月二十五日的法律，關於公共權力的組織，二月二十四日的法律關於參議院的組織，和七月十六日的法律關於公共權力的關係，祇是建立一個行政機構和一個立法機構，並規定憲法補充或修正的程序。除了最高法院外（這是參議院職權之一，其性質半屬政治半屬司法），沒有條文涉及司法，更沒有人民權利或義務的規定。那並不是一部細密而有系統的憲法，而是三道特種法規，對於有關事件予以特殊的處理。可是，這却是法蘭西近代憲法中實施最長久的，雖則所有條文僅供政府最低限度的需要，且也沒有建立什麼理論上的原則。

立法權由國會的兩院行使，每院有權制制和修正法律，並否決其他一院的提案。衆議院的議員任期四年，根據男性普選制由人民直接投票選舉之。參議院設議員三百人，其中七十五人由制憲的國民大會選出，任職終身（其遺缺由參議員自行選人補充之），其餘二二五人，任期九年，由各省及殖民地的選舉團選舉之。用間接投票且由較小的集團選舉上院，這和用直接投票和普選制產生下院，正好互相制衡。

行政權的組織，依照一八七三年的法規大綱辦理。總統任期七年，由參衆兩院聯席開會組成國民大會選舉之。總統除了犯叛國罪外，不得更動，連選得連任，有提議法案的廣大權力，得任用國家公務員，兼海陸軍大元帥，行使大赦權，簽訂條約，任免國務會議的國務員，但總統的權力必須透過內閣閣員（國務會議由總統主席），始能行使，而內閣閣員對國會負責，是能夠做國會議員。這樣，就建立了一個「議會制」的共和，而不像美國的「總統制」的共和。

這樣，就實行了分職而不分權。總統得參議院的同意，能夠解散衆議院，參議院能夠成爲最高法庭，審判衆議院所控告的人員；憲法的補充或修正則由國會一院單獨投票的絕對多數表決，再由兩院聯合舉行的國民大會以絕對多數的投票複決之。

憲法修正雖僅有兩次（一八七九年的修正是把政府和國會的所在地由凡爾賽遷至巴黎，一八八四年的修正，是禁止再選終身參議員，把參議院組織法的一部分抽出「憲法」範圍之外，並禁止提出任何取銷共和政體的議案），可是，採取普通法律的程序以實現憲政的變更，却有許多次了，特別是選舉法的運用，所以第三共和後期的政制和一八七五年共和黨與保王黨所擬的便大不相同。雖一八七五年規定國會兩院有絕對平等的權力（除了預算法案須由衆議院首先表決），可是大勢所趨，下院却佔着優勢。參議院，即使在一八八四年改革之後，其議員也祇爲各省數百人選出，且較少獲得公衆的贊許，除了一些情況外，很不輕易行使憲法所授予的大權。但近二十年來，却常常證明了參議院能夠使仍受着衆議院支持的政府辭職（例如一九三〇年的 Tardieu 內閣，一九三二年的 Laval 內閣，一九三七年的 Bruin 內閣），它的威望，不但沒有減少，而且反爲提高。在另一方面，總統却明顯地變爲次要的角色。名義上，由他選任內閣總理，事實上，他祇能接受一個能夠獲得國會議員多數擁護或暫時容忍的人物；雖然仍爲國務會議的主席，他把政務完全交給內閣總理，而對於政策的決定，向不作積極的參加；他仍有延期公佈法律及使衆議院延期開會的權力，實際上，他都很少使用過；他如得參議

院同意，還能夠隨時解散衆議院，可是，過了半世紀之久，還沒有總統這樣試辦過，要是當真這樣幹，恐怕免不了發生憲政的危機。法國衆議院任期四年，正和美國衆議院任期兩年一樣，實際上都沒有什麼變化。解散衆議院勢必牽累到參議院，亦要同樣停止活動，這就使後一個機構不高興和任何有意解散衆議院的總統合作了。

在本世紀以來，國會裏添設了許多駐會委員會，構成了一個很縝密的系統（衆議院設十個委員會，參議院九個），這使當權的內閣增加了受攻擊的機會。內閣受國會質問，往往可因小事而被推翻，其命運實操於國會任何一院之手，有了那些委員會，就更多些運用的武器。特別是那個強有力的預算委員會，能夠完全顛倒了政府的理財政策。雖則法國有一個議會的行政府機構，它在各種立法委員會方面所受的待遇，却和美國的「非議會的行政機構」所受的頗相近似（可是美國的行政權繼續存在，不受國會的反對表決或其委員會的異議所影響），而不像英國內閣所受的。任何法國的財政部長，都很羨慕英國財相能有把握在國會裏控制其預算案的通過。英國的任何國會議員，也必很羨慕法國的同業能那樣有力量地質問政府，或在委員會裏行使其實權。有些人說：主持法國政府的並不是閣員而是議員，這是一種羣衆集會的政體，或認爲內閣常不安定即由此產生，所以表示不滿，或以爲現代世界上最接近真正民主政治的，無過於此，所以加以贊揚。法蘭西國會中有小組的制度，這是內閣動搖的原因，也是其結果。法蘭西的內閣閣員，在國會開會期間，可以說處於提心弔膽的狀態之下，國會對他們的態度稱爲



冷淡，那就要馬上滾蛋。在英國，內閣於整個國會存在期間，都好像結晶化似的沒有多大動盪的變化。

第三共和選舉制度的定點，還是男性的普選，但投票的方法却跟着先後的選舉法而大有變遷，祇是在最後十年，還回到一八七五年選舉法所規定的最初制度。這就是「一區一代表制」(Scrutin d'arrondissement)，選舉區以縣為單位，如第一次投票沒有候補人獲得大多數的選票，則舉行複選，由獲票較多的兩個候選人競選，以獲得較多數的選票為當選。從一八八四年到一八八九年，改行「一區數代表制」(Scrutin de liste)。以省為選舉區，每個投票人在許多候選人的名單之上，圈定該省應出代表的人數。這樣以得票較多的當選，不必舉行複選了。雖則這個投票法不久就廢止了，恢復以前的制度，但仍有許多方面的運動，要求實行改良的「一區數代表制」，最後，到了二一九一九年，那時候，各國都在檢討憲法的機構，法國遂通過了一道折衷的選舉法，再規定省為選舉區，以票數為比例選出代表，但得票較多的政黨，其候選人的名單得享受額外的優待。在每一個選舉區，須找尋出一個「選舉的商數」(quotient)。而在議席能夠分配之前，還須算出「平均數」。這種複雜的投票算法，實行起來，不能使人滿意，經過一九二四年修正之後，仍不容易使人瞭解，也不會增加效率，所以到了一九二八年，便索性把它拋棄了。以前，所有地方議會的選舉，仍沿用「一區一代表制」，自一九二八年以後，全國大選也恢復這個舊制了。由於複選的存在，便發生一種慣例，即若干政黨

互相聯合，預定交換選票的辦法，於複選時，支持聯合政黨的候選人。在一九三六年的大選中，所謂「人民陣綫」的政黨，即運用這種方法而獲得重要的收效，中派和右派的政黨，因此又重新要求改革選舉法，尤其注重取銷「複選」的制度。

近年法國政府，曾向國會請授「全權」，頒佈代法律的命令，以解救國內外的危機，而國會方面（在好些情況之下），也已授權政府，這樣的趨勢，把法國第三共和的特色，即國會控制內閣的成規，加以嚴重的侵害。在國事緊急時期，主權所在的國會，却準備退讓，自然不免減低其在國內的威望，今後要知道的是這種威望不能夠恢復，其結果顯然是行政權力永久基礎，由議會型政府而趨向於內閣型政府，或甚至更遠一些。

## 第二十章 英國百年來憲制改革的總帳

哥布登 (Richard Cobden) 於一八三八年提及英國憲法會說過這幾句話：「大魔術的英國憲法。那是屬於專利的，教會玩意的，有閒階級的，符咒把戲的，嫡傳法的，化裝遊行的那一類東西。」要是哥氏還多活一百年，親眼看見英國憲法的變化，那末，他會把他譏諷的說話改變到什麼程度呢？

哥氏發表那番說話的時候，是在第一道「改革法」的公佈，第一次行政改革的大批法案的通過，與維多利亞女王登位之後，這一切證明了那時候正當着許多制度發展的開始，而這些發展，却把英國憲制的重點加以改變了，哥氏當日也正處於所謂「末路時期」(The era of Finality)，恰逢經濟衰落，憲派動亂之際，而在一八四五年前後庇爾 (Peel) 當權與他自己的「反穀物條例聯盟」，掃除了他所認為英國最大的畸形狀態之前。這也是小資產階級，在英國和在法國一樣，參加政權的時期。據說，依照一八三五年「地方自治團體法」，城市的地方政府都交給這一個階級去主持了。但是，就國家方面來看，英國還有位尊多金的舊統治階級，法國在路易非利普統治之下，國會和政府也仍受寡頭政治的支配，小資產階級的影響，實在還很大。在那些日子，英、法的急進派都傾向於羨慕對方的國家，前者對於一八三〇年，後者對

於一八三二年，都看作更多希望的前進，可是，關於接近民主政治制度的措施，他們還得橫渡大西洋而取法於雅各孫 (Andrew Jackson) 的美國，雖則迭更斯 (Charter Dickens) 在那裏正供給托克維爾 (Toqueville) 一劑對症藥，而美國新完成的「黨閥分贓制度」(spoils system) 的喧嘩，差不多使英國對於「費詞局」(Circumlocution Office) 的幻想，法國人對於衆議院的包辦，也漸覺得心平氣和了。

法、英兩國在憲政上的進程，大體上可以說是殊途同歸，法國的步調是有時躍進，有時後退，而英國則按部就班，不動聲色地緩步徐進，到了一九三八年前後，兩國都達到了相同的地步，雖則制度的細節，彼此懸殊，然就憲政的大體來看，却是無獨有偶的。英、法兩國的政治家，毫不含糊地提及他們在民主政體，議會政府，和個人自由等方面的共同利益，作為兩國繼續團結的理由。雙方都實行男性普選制，而英國且准許婦女投票，雙方都設置兩院制的國會，其下院有佔着優勢的傾向，但上院並不是不能夠影響立法和政府的命運（在英國，自一九一三年的「國會法」以後，上院對政府的影響較少）。至於兩國憲法細節不同的地方，那就屈指難數。雖則「議會的」(parliamentary) 這個名詞通用於兩國的政體，但「議會政府」却另有解釋。法國通常沒有內閣的行政權能夠對國會的業務和決議施行控制的辦法，而英國通常是有；在法國，公務員的行爲分別受着行政法的約束，且有特別的行政法院加以檢察，而不是屬於當地的普通法，受理於普通法庭。法國上下院裏的辦事處對於立法提案的控權，實較英國國

會裏極定形的委員會更爲有力；法國國會議員對內閣的質問，作爲一種破壞性的攻擊武器。在英國國會，政府的反對黨或不滿當局的議員，却絕不能使用同等的壓力。今日英國的政體，其特點名爲內閣制，因爲內閣傾向於支配議會，而別的國家，例如法國，其議會傾向於支配內閣的，則名爲議會制。在英國，內閣的全部推翻（當其超過了內閣局部的改組），仍然是政治生活的重大危局，在法國，却不致看得那麼嚴重。英國在內閣倒塌之後，常跟着來一次全國大選，而法國却很少這樣幹。英國衆議院的法定任期本爲五年，可是，實際上，却多沒有達到，而恰和每屆內閣的壽命同其久長。衆議院的結束，大都在內閣倒了以後，或當權的內閣，認爲改選有利的時候。等候到五年滿期，才行改選，那就剝奪了政府出奇制勝，選擇適當時機，爭取選票的利益而讓反對黨佔了便宜。從一九一八到一九二八這二十年間，英國共舉行大選七次，至於法國，雖衆院的任期較短一年，却僅舉行大選五次。

就英國憲法施行的區域來說，一九三八年的也和一八三八年不同，因爲愛爾蘭的議會於一八〇一年取銷了，經過長期痛苦的自治運動之後，才達到一九二〇年的妥協，英國准許愛爾蘭設立國會，並實行劃界，仍保留北部六州和英國的聯繫，其餘的土地則承認爲「愛爾蘭自由邦」（Irish Free State），其獨立的地位和加拿大相同，近年的演變更趨於實際上的獨立（則其法理上的地位，根據一九三六年十二月十一日和十二日的法律，一九三七年十二月愛爾蘭所採行的新憲法，以及一九三八年「英愛協定」，仍然不免含糊）。此外，在蘇格蘭和威爾斯

雖有民族運動存在，可是這些國家在一九三八年都沒有自主的地位，和分立的議會。

在一九三八年，關於選舉國會議員，十年來，男女兩性的公民年達二十一歲，即有投票權，祇須在當地居住，登記於選民冊內。立法事業跟着選舉權各方面的擴大，使全國各地選舉區的人口大約相等，除了數目很少的兩代表區和大學選舉區是例外。自一八七二年以來，即採用祕密投票法，大選投票，全國於一日之內竣事（大學區投票例外），沒有選舉人能投多過兩票的（或在特別選舉區多過一票的），可是，從沒有採行過「複選」或任何比例代表制等辦法（除了在兩代表的大學選舉區採行後一項辦法），自然，不滿意於現制的呼聲也常在各方面出現。因為一區之內，如有兩個以上候選人競爭時，當選的候選人往往僅得總投票的少數，又在衆議院裏獲得多數議席的政黨，如就全國投票總數來計算，則其所得票數也往往是祇佔少數。這都使人認為不合理的。衆議院的議員，全國男女滿二十一歲以上，就有當選的資格（在一九一八年和一九二八年之間，婦女二十一歲就能夠當選為議員，但須滿三十歲才有投票權！）並沒有財產的限制，宗教的考試，且得領薪俸和旅行費，可是祇有極少數的婦女能夠當選為議員，男性的大部分議員繼續來自經濟優裕的階級，不過，有些職業集團中人（例如律師，退職公務員，工會職員）當選為議員的也漸多了。

貴族院 (The House of Lords) 擁有龐大的議員人數，其中主要部分，仍是世襲的貴族。可是，它的業務却祇靠着約百分之十的議員來推進。一百年前，它喪失了關於財政立法的提議

權，但修正權和反對權，雖很少行使，却沒有明文予以否認。一八六〇至六一一年取銷紙張權的條件才阻止貴族院行使其修正權，而一九一一年「國會法」(Parliamentary Act)，更取銷了它對財政法案的否決權。它對普通法案的否決權，則表現於爭持一八三二年「改革法」(Reform Act)，可是，這個權力仍繼續行使，直到一九一一年「國會法」才把它減為一個「延攔的否決權」。自一九一四年以後，衆議院和貴族院關於相持不決的任何立法問題，已不再異議，因為一個法案需要成爲法律，已無需貴族院的同意，不過，一九一一年「國會法」登記於法書，對於貴族院議員的投票和缺席，自不能沒有影響。到了一九三八年，許多提案關於改革或廢除貴族院的都沒有下文。貴族院的本身雖接受添加有限人數的法律專門議員，却反抗創設終身職的議員而獲得成功。除了這批法律專門議員和英國教會的大主教外，其餘議員仍以世襲的爲原則。貴族院可受理控訴，行使法庭的職務，其重要性好像日益增加，至於審判貴族院議員的犯罪，這是一種麻煩的舊例，到了一九三七年，這種程序才被宣告廢止。

中央政府的活動範圍日形擴大，這和第一次改革過的國會對於新法的慘淡經營，是同時開始的，在一八七五年前後，當笛徹(Dicey)認爲集體主義代替了功利主義來做這些行爲的主導動機的時候，中央政府的活動範圍更爲開展，到了二十世紀，當着歐洲大陸和海外屬地領導了國民保險和年金制度，而爲英國所取法的時候，中央政府的活動範圍也就更加擴大了。內閣的規模有很大的增加。除了舊的職官，像掌璽大臣(Lord Privy Seal)，內閣總理(Lord President

of the Council) 財政大臣 (Chancellor of the Exchequer) 以及國務大臣 (Secretaries of State) 若干人 (在哥布登生存時期，由二人至五人，最後增至九人，這反映出政府分工的增加需要)，還增加許多新的部長，像教育部長、衛生部長和一些次要的部長，像礦產部、年金部，還有郵務總局，自一八四〇年以後才現代化，不特成爲最大的國營事業，而且最後也和其他國家的宣傳部很接近了。這表示出一個部不能有效地控制整個政策，所以要分設許多機構。內閣的本身日形膨脹「已不再是很小和很祕密的了」，它不但爲着那些不直接在它的閣員中派有代表的各部，履行這種職務，而且變成真正的立法團體。有人曾指出：每年的財政預算案，是由內閣（其實祇是內閣的少數閣員）所一手編制的。衆議院對於財政預算案的控制也沒有較貴族院來得多些。預算案誠然容許辯論，但政府却處於能夠拒絕任何修正案的地位，而國會拒絕整個預算案，則是不可想像的事。甚至內閣也已趨於笨重龐大而不易運用，所以特別重要的國務員形成核心內閣 (Inner Cabinet)，其爲有實力而非正式的結合，正像古代所留傳下來的一樣，雖則一九一四年至一八八年才正式成立了五人的「戰時內閣」(有時自治領的首相暫行出席則增加了人數)。內閣總理一職 (直到一九〇五年才正式被承認是分立的國務官職)，漸漸變成行政首領，有幾分像美國的總統，把其他的閣員 (他們都由內閣總理選任) 當作代理人。在國會裏，與政策有關的重要問題，概由衆議院向內閣總理質問，剩下那些例行的細節問題，則由主管部長官負責解答，這種習慣的形成，也許由於年青的庇得 (Pitt) 以後各屆的繼承



人純然仗着人格的力量，能夠在內閣裏取得領導的地位，直到了二十世紀，它才爲人承認是這種職務的主要特色。現在選舉人們被請求去信任內閣總理探行彼一人所認爲適當的政策，而非事前認可他向國人所提出的確定政綱。選舉人們和國會一樣，都要傾聽他的演說，不管他說是信仰、希望、失意、託詞、錯誤，或煩惱，可是，他已達到憲制中一個半神祕的地位，使能夠向他們請求並取得一張空白支票，這是以前庇得所不會承認的，庇爾（Pier）所不敢使用的，巴麥斯頓（Palmerston）見而發笑的，格蘭斯頓（Gladstone）拿來撕成碎片的，提斯累利（Disraeli）仔細觀看而不肯相信的。三百年來的憲政發展和爭執，使英國由「君王的神聖權利」演變到另一事物，很像是「內閣總理的神聖權利」。自一九二二年，由寇松（Lord Curzon）內閣過渡到包爾特溫（Mr. Baldwin）內閣以後，貴族院的議員不適於擔任內閣總理，却被承認了。內閣其他職務（除了財務大臣）也有相同的限制。事實上，一九三七年「閣員薪俸條例」對於規定薪額的閣員，限制其人數，他們是能夠出席衆議院，並有投票表決權的，這個條例似乎着意替貴族院議員保留在將來政府中好些重要的內閣位置。

英國的公務員，在改造時代，曾受人指摘，認爲比較歐洲大陸一、二國家效率很高的官治，實在望塵莫及，這樣的指摘在當時是很公允的，可是一百年來，情形大變。一八三八年數百公務員，由保護人的推薦而意外地募集起來，至是增至三十餘萬人，差不多完全要經過嚴格考試，然後依照銓選制度而予以錄用。這種銓選制度，開始採行於印度的公務組織，到了一

八五一年以後，英國從「東印度公司」接收過來，在二十年之內，傳入英國本國的公務組織。到現在可以說是到處採用了。僅外交部的象牙塔算是例外，指派的制度仍屹然尙存，不過，被指派的人員還得經過考試的淘汰。

執行權表現於常務和行政方面的即公務組織（包括警察力量），表現於形式和象徵方面的即國王陛下，表現於政治和國會方面的即國務各部，而三者聯繫的樞紐即是內閣，其閣員同時既是白廳（Whitehall）政府各部的首長，也是國會裏當權政黨的領袖，更是白金漢宮（Buckingham Palace）國王的樞密大臣。內閣的一位閣員在執行他的任務的進程中，可把自身分為三部分，但是，實則這樣的分職。却正好使政府的機構便於合作，否則便有許多害處，因為他在這個制度中，正是唯一的共同分母，共同的樞紐。自然，這樣的制度也有它的危險，國會主權和法治這兩個憲政的原則，在一六八八年革命後一世紀，已明確地建立於英國，十九世紀的立法活動。更給它以新的意義。當笛徹在一八八一年前後，用他的明朗的措詞去下定義，並討論的時候，這兩個原則的發揮，已達到其極度，在這期間，國會站在它的權威的頂點，甚至內閣總理站在它的前面。也不免於戰戰兢兢。在五十年之內，它創制法律改造了整個國家。它能夠在這樣短促的時間。完成了那麼多事業，所以成語說：沒有什麼事國會不能做的（自然，除了下令殺盡所有藍眼睛的嬰孩，像笛徹很幽默地所指出的），英國人民的種種自由，在法治壓甲之後既獲得充分保障，所以笛徹對於外國制度的贊揚，便不免令人有「隔靴搔癢」之感。可

是，在二十五年之後，笛徹本人也開始懷疑法治是不是全部維持下去，雖則同時極力否認其所謂國會的主權曾被損害。再過了二十五年之後。另有著名的法學家提出其所謂「新專制主義」而惹起一時的論戰，當時（一九二九年）的大理院長設立一個委員會，就國會主權和法律尊嚴的憲法原則所需要的保障，作書面報告。這個委員會就內閣閣員取徑於委託立法和司法判決或類似的司法判決而直接或間接行使的權力，加以考察。

所有這些研究都建立於這個假設之上，即承認笛徹對英憲著名的分析是健全的，小心翼翼地依國會主權和法治，這些原則還是很合理的，要是，從另一角度看來，便會想到這些原則，在笛徹著書的時候，也許很健全，但後來却變成古董，不再適合英國的需要。有人說：現代政府的複雜，使委託立法對於一切文明國家適合其政務日繁的需要，國會所通過的法規已不能預先測定每一事情的演變，所以必須讓閣員有伸縮修改，甚至不顧法規條文的權力，這種意見是可辯論的。也有人說：同樣的壓力使公務員在各部首長指導之下，擔任司法或類似司法的職務，而這種「白廳的審判」(trial by Whitehall)完全不是合法的審判，其實否認了法治。補救的辦法，並不是一刀兩斷地施以手術而恢復笛徹的純粹原則，却是承認：這些行政官的司法權必須採用一種「行政法」以謀其合法化，正規化，因為害之所在並不是由於行政法院的存在，而是徒有法院。沒有法律。即笛徹本人，雖斷言一八八四年的英國憲法的基本原則是國會主權和法治，然仍表示使用委託立法的可取，並指出行政法制度的優點。但他在這方面註

以有系統的處理應付將來的需要，却不會爲人所注意。

行政法院的增設，而同時却没有行政法典系統化的措施，這也許使哥布登 (Cobden) 擔心其行不通，正像對於笛徹和休華德 (Hewart) 一樣，自他的時代以來，普通法庭已實行改組，這也許使他聞而快意的。他生存的時候，曾親眼看見一八三三年樞密院司法委員會的創立，一八四六年州郡法庭的開設，以至遺囑、離婚和海軍等新法庭的相繼出現，但一八七三年至一八九四年的改革，以至其後的變化，完成了法律和公道的結合，劃定了中央和地方法庭的分界，以至民事和刑事法庭的分界，更補足了上訴法庭的制度。這就產生出法律的透徹的和最需要的簡單化。祇有那個古代遺留下來的法律制度，大陪審官，或發表罪狀的陪審官制，竟取銷於二十世紀，他對於這件事也許引爲憾事罷。

哥布登 (Cobden) 也曾看到英國地方政府制度改組的開始，但不及親見其完成。一八三四年救貧法修正案設立了「聯合」(Union)，這是介乎府 (shire) 和教區 (Parish) 的一個行政單位，並應用選舉原則於揀選貧民的地方保護人，至於一八三五年的「地方自治法」，則擴大納稅人的選舉原則，而引用於全國自治區的政府 (倫敦市和 Winchester 屬例外)。一八四八年和一八七二年的公共衛生法，在自治市區外創設了縣和鄉村市郊區的議會，可是，遲到一八八八年州議會法和一八九四年縣和教區議會法頒佈後，在行政的州、縣、市、鄉區的地方政府，才經由民選而完成了新的系統，以前，過渡期間爲特種目的而設的機構，至是才開始清算。

九二九年「地方政府法」才把特種機構完全吸收於正規的地方政府之內，廢除了一八三四年所創立的貧民保護局，而以地方議會的公共振濟委員會來代替。地方政府改組告成，同時出現了一班專職的地方公務員，他們支領薪俸，能夠以全部時間為地方政府服務，而以前則由當地市民輪值工作，概為無給職，因此，自改組後，便提高了行政效率，因為地方議會的議員，概為無給職，其中很少有人能夠拿出全部時間為地方政府工作，他們所決定的政策，此後，即交專職的地方公務員去執行，這麼一來，辦事的效率自然提高了。中央政府在十七和十八世紀，對於地方事務，鞭長莫及，至是，既創立了新的統一制度，便易於收指臂之效，特別是對地方專業的補助費，有權撥給或停發，不怕地方政府不俯首就範，此外，對地方政府的活動，更行使其監督權，而常川派員觀察。

在一九三八年，英國仍然是一個君主國。哥布登生存的時候，看見英國經過喬治三世的兒子們的統治而威望低落，再復平民制度的舊觀，但他沒有看到英國在一八六五年至七五年之間陷入愁雲不展的境况，和一八七七年以後國勢重振，王冠成為帝國的象徵。一九三七年加冕大典所表現的雖是尋常的儀式，但一九三六年英王遜位的危機。却是超越了哥布登的經驗或想像的。

## 第二十一章 西方憲法主義的擴展

表現主義的國家，依照逐步的程序，並憑藉着現存的制度，而發展起來，在美、法、英、瑞、荷、比和三個斯干的那維亞國家，到了十九世紀末葉，其發展的程度達到成爲世界上最可羨慕的政治組織的方式，但是，同時期，在旁的主權國家，它却沒有顯赫的成功。試看拉丁美洲，巴西帝國，本含有自由政制的萌芽，却消滅於一八八五年前後，在那些共和國，祇有智利似乎能夠從事於議會政府的持久努力，其所謂議會政府，也祇是當時維新的國家所了解的。在歐洲，一八七三年短命的第一次西班牙共和國，本可以朝着這個方面發展，却消滅於數月之後，而其趨勢也就半途而廢（好像以前在一八一四、一八二三和一八四六年，以至其後的一九三六年），同時，那膨脹的比特蒙憲法（*Belfrage*）僅給統一的意大利以自由政制的外表，至於統一的日耳曼或分裂後的奧、匈，無論在地方或中央都沒有採行自由的政體，甚至還不承認這種政體的可取。

在歐洲和美洲的獨立國家之外，直到十九世紀的末葉，最高度發展的政體不過是東方專制主義較微妙的方式，像中國的清室，日本的德川幕府，以及印度、馬來亞、東印度等地「保護的」王侯所實行的。歐洲的利益向世界這部分土地擴展，其所產生的帝國主義至是活躍起來，

而爲着這個新時代作先鋒的，却是自由政體的領導國家，東方的專制主義和這些國家接觸以後，都不免於喪失面子，或斷送了獨立，削弱了主權，或簽訂了辱國的條約，出讓了通商特權和治外法權。自然，這種自由政體，其所表現的成效，使採行它的代表國家，對於東方的統治者和人民，所向無敵（或對於半東方的統治者，例如土耳其和俄羅斯），這就使那些接觸後受創的國家，覺得這種政體不無值得研究和仿效之處。這種政體看來是和勝利者高度發展的經濟組織和工業技術攜手並進的，但後者的仿效，必須經過緩慢而辛苦的過程，而前者的仿效，照他們的想法，祇要把人家自由的憲法，翻譯過來就行了。

這樣的翻譯雖有很多的自由，但這自由本有限度，事實上往往不能趕上那已經設立的政體，拉丁美洲那些新共和國，把美國憲法譯成西班牙和葡萄牙兩國語文而供他們之用，可是却仍然趕不上美國的政體。這種情形也見於自由政體的國家，把她的政體照樣譯出，供其屬邦之用。自由體國家，對於自行的政制本不願輕易傳給他邦，祇有那距離母國很遠，處於溫帶地方而人民的種族又復源流相同的屬國，可在例外。這些國家已獲得大量逐漸增加的自治權，但接近或毗連母國，而處於溫帶地方的屬國，由於戰略或其他理由，仍受較直接的控制。其最好的希望，是能夠成爲母國整體的一部分而被統治，但雖是一省，却往往具有較少的自由，不及統治國的人民所享受的。英國對於愛爾蘭，和法國對於北非，即是明顯的事例。熱帶或次熱帶的屬地如距離母國並不太遠，有時可視爲母國的一部分而受同等制度的統治，要是距離太

邊，則一般趨勢，常置於嚴格的軍事控制之下，以保障統治的少數民族及其利益。還沒開發的土地常首先由母國的人民前往移殖。如爲事勢所許可，則常抄襲母國的政體而略加改變，但是，屬地如有衆多的人口和傳統的王朝，則原有的君主或變爲統治國的臣僕，而維持舊制，或原有的君主退位，而改由統治國委派外來的官吏實行統治。帝國主義的初期，從那含有大部分未開化或半開化的人民的屬地（例如比利時的剛果），發見其最大的困難，可是，其後更大的問題，却來自那些擁有衆多人口和固有文化的屬國（例如印度），而統治國的制度和文化很難動地才能夠勉強灌輸進去。

英、法、美、比、荷都屬於自由政制圈，居殖民帝國的領導地位。德、葡兩國在十九世紀的末葉，都不能稱爲自由之邦，而爲另一型的殖民強國，但德意志祇是殖民帝國的骨節，不久即歸於消滅，而葡萄牙則爲近代歐洲新發見和海外發展大時代中她所獲戰利品的殘餘而已。

法、比、荷、德、葡等國，都極力避免自由主義在他們的殖民地中有出頭的機會。法國對殖民地的態度，雖以聯合政策代替同化政策，且在法國參眾兩院裏已實行殖民地有限而直接的代表制，這使法共和國中央立法機關成爲真正的帝國議會，那是英國議會所沒有的，不過，法國的殖民政策却不許可有完全自治的殖民地，僅有些地方特准實行部分自治的制度而已。荷蘭對其屬的東印度和較小的殖民地，則更少給予自治的姿態。至於比利時的剛果，則由比王利俄波爾德二世割讓於比國政府，而仍作一種墾植區來統治。德國的殖民地於一九一九年喪失



了，改由行政專家來管理。但仍完全在受委託國政府的控制之下。葡萄牙於一九一〇年推翻王朝改建共和，可是，她的古老的殖民制度，却沒有多大變更。一九二〇年的法規和一九三〇年的命令，實則不過分別複述一九一一年憲法的第五章（殖民地行政），沒有什麼新的措施。

雖則英國繼續擁有許多殖民地。美國也仍有一些，都純粹看作屬國，可是，這對於兩國都產生較複雜的問題，政府所採取的解決方案也不一致。

大英帝國之內，在這一端，有所謂王冠殖民地，種類頗多（可是，全部都在僅直接對英國政府負責的總督之下），在另一端，有加拿大、澳洲、新西蘭、南非和愛爾蘭（全部實際是獨立的國家，各有其憲法制度），而介乎兩者之間，更有好些小區域（例如錫蘭、緬甸、紐芬蘭等地）和一個很大的屬地（印度），其所處的地位，還不明朗化。

6 在世界上，更沒有旁的地方像印度那樣，在過去數百年來，自由政制的傳統和它的良知作過那樣的衝突，印度在東印度公司統治之下，達二百五十年，英領土的面積和複雜性，都不斷在增加之中，到了一八五八年。纔完全隸屬於英國政府，可是遠溯至十八世紀最後二十五年，就有許多立法構成政制的改組，自後，英國政府即參加監督和完成中央行政制度的工作。英國職官的嚴格管理和中央集權的政策（一八七六年「印度帝國」的建立特別表明這種政策），繼續維持到二十世紀。由於西方教育在印度的擴大，印度人認識自由政制的原則者也漸多，可是在一九一九年以前，這些原則和印度的統治，却風馬牛不相及，是年英國的國會通過「印度政

府組織法」，設立所謂「雙方統治」制度 (the system of dyarchy)。其採用自由原則的總方，微乎其微，進步的印度輿論因此表示不滿。世界大戰對英國政府予以壓力，使其有一九一七年八月二十日的宣言，允許「英屬印度自治政制按步發展，以期逐漸實現負責的政府」。在這宣言之後，還發表了一個「徹母茲福德·孟德鳩報告」 (The Chelmsford-montagu report)，把「雙方統治」制度傳入印度的憲法史中，而這個制度即一九一九年「印度政府組織法」的特點。在這個法規之下，各省的地方政府，以前僅為印度中央政府的代理人的，至暴享有移交給他們的特別權力，而各省政府的廳長，對民選的省議會負其責任，行使移交給他們的權力。其餘為保留的權力，仍在印度中央政府直接掌握之中，而中央政府至是設立兩院制的立法議會。包括一個立法院（其議員大部分由選舉產生）和一個參政院（其議員大多數是指派的）。省選舉時，全印人民，因受苛刻條件的限制，僅有百分之三的人口有資格參加，民選的廳長甚至行使移交的權力，省督也得隨時撤銷之，至於保留的權力（這裏是「雙方統治」制度的要點），則由省督在全印總督之下單獨行使之，而無須對省議會或各廳長有所商議。就要點來說，這仍然使印度保留着單元的政體（因為移交的權力祇是暫時的授予），而這個政體，經英國國會加以嚴格規定，非在英國國會裏，不得修正。

自由國家的一些要素，經過沖淡和歪曲的作用，形成印度十年期間的試驗政制，其結果，英、印雙方都認為不滿，而願意拋棄。一九三〇年西門委員會發表報告，英國政府召集印度統

治者和言論界代表舉行數次圓桌會議之後，隨於一九三三年公佈白皮書，聲明其接受西門委員會報告書的主要部分，而確定其對印度事件的態度，跟着國會經過一番激烈的辯論，才勉強於一九三五年通過新的「印度政府組織法」。這種拖延的立法程序，使一九一九年的憲政暫行辦法（這些辦法也擱置到一九二二年才開始實行），在十年試行期間之外，繼續再來另一個十年的拖延。一九三五年的新法，其最重要部分還遲到一九三七年四月一日才開始實行。依照西門委員會的建議，新法的內容已摒棄了「雙方統治」的試驗和嚴格集權的傳統政策。新法設立聯邦制度於英屬印度本部，並經士著王侯的同意，而擴大到他們的領土，緬甸一邦，則完全和印度分離。英屬印度的省選舉團，實行擴大，包括全部人口至少百分之十和相當比例的婦女。省為程度廣泛的自治單位，其政府對民選的議會負責（省議會得為一院制或兩院制）。但省督有權否決已通過的法律或呈請總督核定，而省督一切仍秉承總督的意旨辦理。這樣的規定，西門委員會和英國國會都認為重要的保障，可是在印度大受批評，指為繼續違反自由的原則，由是，新制度的運用便發生磨擦，其實，就採用自由原則於傳統差異極大的區域而言，西門委員會報告書所代表的主張，比較以前英國對於印度政府問題所提供任何解決辦法，都來得坦白而確實。其引人注意之處，正像馬可梨（Macaulay）關於印度教育政策的著名建議，祇是對於問題的瞭解，則較為深刻，所牽涉的範圍，則較為廣大。對於應否引用英國憲法的模型，以適應印度憲法的需要和能力。則加以詳盡的討論。西門委員會報告書這樣說：「在印度，英國的議會

主義不過是一種移譯，無論移譯得怎樣好，重要的意義也很容易有所遺失的……並不是英國的議會主義對於任何人都適合的……在英國，所以能產生穩定的政府，大部分由於內閣控制衆議院，而不是衆議院控制內閣。……我們認爲印度政府的附例，必須從另外的地方去找尋。」因此，單一國體的解決辦法，設立一個像英國國會那樣組織的中央印度國會，是要不得的，祇能贊成全印聯邦制的理想。一個聯邦制的印度也不能馬上建立起來，因爲先決的第一條件，必須聯邦的會員先有相當程度的自治，而英屬印度的各省，却還沒有達到那程度，先決的第二條件，必須聯邦的會員具有聯合的意願，而印度本地的王侯，却還沒有那樣的表示。不過，「印的最後憲法必須是聯邦的」，則是肯定的。

這樣，印度便踴躍自由政制的潮流中而從事第二度的實驗，雖則英國政府和國會硬把許多舊的防制條款添入新憲法裏，可是這一道新法，以視從前印度政府問題機械而專制的解決辦法，似乎已較爲進步。就將來而言，較良好的希望，其一存在於西門委員會和英國國會大多數所承認的第一原則，這即是「新憲法本身應該儘量包含着自身發展的規定」，以免印度每十年要向英國國會乞求通過新的「印度政府組織法」，其二，存在於承認印度很可能建立相當的自由政體和表現主義的國家，其援引有用的先例，如大英帝國內的聯邦國家和北美合衆國，而不是英國那樣單一式和高度個體化的制度，因爲「一個憲制適用於四千五百萬城市生活爲主體的英國人民，而想像其仍同樣適用於散居在五十萬村落中的一億五千萬的印度人民，這是不合理

的。」

一個民族其自身制度的發展，依照着自由主義的路線，而其遠方的屬地則由文化不同的衆多的異族人民所繁殖，怎麼樣去統治？這便面對着一個困難的問題，美國在十九世紀的末葉，戰勝西班牙而取得一個海島帝國的時候，便也感覺着同樣的困難。十九世紀美國擴展大陸領土的程序，把新增的區域作為合衆國內地位平等的會員，這種辦法實行後已獲得明顯的成功，可是對於桑德威赤島 (Sandwich Islands)、古巴、波特黎各 (Porto Rico)、或菲律賓，卻不適用。這些區域的第一個，很早就達到有組織的領土的階段，其居民也獲得美國公民的身份並得保留下去，但是美國國會的「福拉克法」(Foraker Act) (一九〇〇年國會通過，一九〇一年最高法院予以支持)，却把其餘區域的居民排出美國公民籍貫之外，並宣布這些地方不能視為合衆國的一部分；合衆國的法律不能自動地適用於他們，而他們仍在美國關稅壁壘之外。自後也沒有許可他們加進合衆國的動向。他們繼續是屬地，其居民的身份和政治權利都由美國會予以規定。古巴差不多從頭起就受着保護國的待遇，而不是屬地，經過美國嚴格管制期間之後（軍事和經濟兩方面的控制），已趨向於成為拉丁美洲式的共和國，英國對埃及的保護，很像美國對古巴的關係。波特黎各這個屬地，雖被組織成為領土，其居民也已取得美國公民的身份（古巴和菲律賓的人民却不如此），可是却止於此，自一九一七年瓊斯法 (Jones Act) 以後，更沒有新的發展，還說不上是合衆國的一邦。而居民要獨立，反朝着另一方面去改變現

狀。

對於夏威夷和波特巴各，美國施行一種試驗有效的政府制度，把他們組織成爲領土，設立議會並令遣派代表常駐華盛頓，而美國總統得參議院的同意，選任總督治理其地。對於古巴，則很小心地自行退讓，而容許其施行共和的政制。對於菲律賓。則其所遇的問題較爲複雜。在這裏，正像英國在印度一樣，一個東方民族對於一個具有自由傳統的西方民族勢力之下，經過自由憲法的形式，而逐步接近了獨立的自我表現。

在最初十年期間，菲律賓僅由美國統治而沒有土人參加。一九〇七年，設立一個土人議會，根據有限的選舉制而選舉議員，另設一個，由美國人和菲律賓人混合組織的委員會（一九一三年以後。菲律賓人佔大多數），其委員由美國總統選派。一九一七年的「瓊斯法」，這樣宣言：「撤退美國對菲律賓羣島的主權，一俟其地成立了穩固的政體，即承認其獨立，這常是美國人民的意願」，並取消了委員會而創立一個參議院，差不多全部議員都由各省投票選出，土人議會同時改組，名爲衆議院，而選舉的資格限制，則改爲較寬。總督的權力仍予保留，但是，一九一八年設立國務會議，由總督，六個重要的部長及國會兩院議長共同組織之。所有國務會議的議員，除總督外，皆得由菲律賓人充任，而當時的公務員也以菲律賓人爲主幹。這樣，以自由的菲律賓政府的實現爲鵠的而前進，此外雖有一個積極而持久的獨立運動，却並不妨礙其徐緩而確實的進步。

美國政府既採取承認菲律賓獨立的決議，其國會於一九三三年通過泰丁士·馬打肥法案 (Tydings-McDuffie Act)，許可菲律賓人民爲其國家探行憲法和政體，以準備將來的獨立，美國總統，即於次年公佈這項法規，這一道「菲律賓的自由憲章」，像熱心的菲律賓人士所稱呼的，其內容作這樣的規定：由土著人民選派代表舉行制憲大會，爲菲島制成一道憲法，其內容必須設立共和政體，包括人民的權利法案在內，且在美國撤退其主權期間，規定過渡的辦法，但在另一方面，制憲大會可不預受約束；憲草脫稿後，首須得美國總統批准，然後經菲島全民投票大多數的通過，才能生效。在一九三五年底以前，所有這些程序均已履行完竣，而承認菲島獨立和美國撤退其主權的最後日期，則定於一九四六年七月四日。過渡的辦法規定設立一個「美國高級特派員」(High Commissioner)以替代從前的總督，並規定美國在過渡期間對於菲律賓的國防、外交、公債、進出口貿易、幣制及移民政策，仍繼續行使相當程度的權力。新菲律賓憲法的特色，還包括設立一院制的國民大會，任期三年，由二十一歲以上的男女國民，力能繳納人頭稅和通過識字考試者(或擁有五百比沙以上的財產者)投票選舉之，並設立一個總統，任期六年，由人民選舉當地生長的菲律賓人士充之(惟不得繼續連任)，其權限等於一七八七年憲法所設置的美國總統。獨立運動的領袖奎松(Manuel Quezon)當選爲菲律賓自由邦的第一任總統。在一九四六年七月四日以後，其國名將由菲律賓「自由邦」(Commonwealth)改爲菲律賓共和國。美國將保障菲律賓的中立，在過渡期間，美國將逐漸對進口的非貨課以關稅

(菲島自一九〇九年起即劃入美國關稅境界之內)。自一九三五年以後，關於過渡期間，有要求減短的（主要是來自菲島方面），也有要求延長的（主要是來自美國方面），可是，除了不幸事變發生，一九四六年七月四日將爲菲律賓獨立紀念日，是很可能成爲事實的。菲律賓共和國的人民將藉自由政制以表現其自我的存在，所採取的路線是美國的，拉丁美洲的，抑或他們自己別開生面的，那就要等待事實去說明了。

日本民族，向以善於模仿西方事物，馳名於世，自一八八九年以來，即已採行西方的憲法。據英國的日本批評家說：「日本的憲法，自公佈迄今五十餘年，其中還沒有什麼改變過。」由此可以推斷他們所採行的政體，在試驗中已認爲適用，如不適宜於日本的人民，起碼也適宜於統治的王室，因爲祇有天皇本人能夠提議修正憲法。日本的維新是把西方的憲法勉強移植於日本生活的基礎。——天皇崇拜之上，據說天皇是神的後裔，其皇統垂二千五百年未曾中斷，天皇被認爲憲法的保護者，高出於憲法條文之上。所以，在日本憲法起草之前，遣派赴歐考察政制的使臣，其所注意取法的國家祇是王統派政體的面不是自由派傳統的。當年伊藤和他的同僚在普魯士和德意志帝國發見王統派的政制，在戰功顯赫之下正放出燦爛的光輝，不由得心花怒放，便動了抄襲的念頭。恰好碰着一位日耳曼法律家格奈斯提（Rodolf von Gneist）（他本來想在英國的自由理想與他所隸屬的普魯士貴族階級崇尚權力的傳統之間，尋求一個折衷的制度），給他們以重要的幫助，因此，他們便能夠要出一套憲法，表面上是十足的西洋裝



色，而底子裏却藏着東洋的舊神，這才爲皇室所接受。據當時主要負責起草一八八九年憲法的穗積氏說：「日本政府的根本原則是神權的，族長的憲法主義」，自美濃部博士把天皇解釋爲國家的一個「機關」而惹起當局的譴責以來，憲法的評論者便常躲在那樣虛洞而敬禮的敘述之後，不敢再說老實話了。

祇有外國的評論家才大膽把那篇一八八九年的憲法加以深刻的分析。那一篇憲法，雖由天皇本着神的仁慈而頒佈給老百姓，可是，一經存在，即視爲「國家的意志」，修憲的建議雖僅能由天皇提出，然憲法既爲「國家的意志」，自不能僅由天皇御旨即可修正或廢止。因此，皇室似乎已經確實地接受了立憲政府的原則，祇有遵守憲法的手續，才能實行修憲，雖則皇室仍保留着權力可以阻止任何的修改。除了修憲的提議權外（尙須國會兩院議員三分之二的多數通過，始能提出修憲案），天皇遇着國家危急時期，也能就任何事件，頒佈皇詔以代法律。此外，更有若干保留的事件（例如繼承），祇能由皇詔來處理而不能作爲國會的提案。在一八九九年憲法之下，日本的國家祇有縝密的分職而沒有分權。天皇是行政的元首，選任及監督司法人員，並對於立法，有絕對的否認權。協助他聽政的有由二十六名元老重臣所組成的樞密院。其中人員最低年齡必須滿四十歲。內閣大臣則由首相選任，但全體對天皇負責而非對國會負責，所有天皇詔令均須由一位內閣大臣副署。

國會的上院，其議員除世襲的貴族外，有由天皇選派而任職終身的，有由低級貴族自行選

舉的，有由市縣就其最高額的納稅人而選出的（尚須天皇接受），他們的任期爲七年，其長短由天皇隨意決定。下院由人民依法選出議員組織之，其選舉法自一九二五年以後，即採行男子普選制，以前，選民資格有財產的限制，這使全國合法的投票人數僅低至五十萬以下。兩院均有立法的提議權（但下院不得提議改變上院的組織，上院不得提議財政預算案，兩院均不得討論皇室所保留的事件）。國會每年須召開一次，遇解散，則須在五個月內舉行新選舉。在下院解散時，上院不得開會。內閣可以在任何時候，宣佈國會停會兩星期，也可以請求天皇解散下院，並將未通過的預算案先付實施。內閣大臣得出席並發言於兩院，但因為憲法並未規定他們對國會負其責任，其後也不會向着這方面發展，所以政府的「議會制度」並不存在於日本。伊藤於一九〇〇年任首相，曾成立一個「政府黨」，原氏（Hara）於一九一八年領導成立第一個「政黨的政府」，但是，在日本議會的政黨既不得和政治的責任脫節，所以對於制度或民衆，都沒有造成深刻的印象。天皇的人民的義務和權利規定於憲法第二章，這沒有表現出什麼特色，好像受着一八三一年比利時憲法或其同型憲法的影響。日本的憲法雖直接受着普魯士憲法最強有力的啓示，同時也反映當時西洋憲法的許多特色，然一般的印象看來，所有這些特色都削足適履似的勉強塞入「天皇崇拜」這個笨板的模型之中，而走了原來的樣子。到底一八八九年日本的憲法，對於人民的統治和生活影響到什麼程度，外人很難加以判斷。也許那一道憲法，其根本的作用正像他們的西洋衣服，在出門辦事的時候，才披在身上，回到家後，就

她在一邊，而再穿上他們的古老的和服。當着日本躍登世界舞臺之上，她覺得應該有一件像西歐列強那樣時髦的憲法大衣，她既然從來不曾覺得它是很舒服的，那就無怪乎她對它並不太過認真了。

## 第八篇 肯定的憲法

法蘭西大革命的刺激，加以美國革命的效果，增其力量，助其推進，使政府意義的解釋，立脚於民主政治，其影響所及，全世界的憲法，莫不受其塑型。本來自由制度的傳統，在好幾國家裏，可上溯數百年而探獲其源頭，可是經過十六十七世紀，差不多到處都被壓迫而隱匿起來，成了伏流，至是接觸了民主政治的狂潮，產生出表現主義的國家，成爲十八十九世紀最高度的政治成就，——整套的民有民治民享的政府體制。其成就的偉大可以說是空前的。

一九一八年以後，世界版圖和許多憲法的改造，增加了表現主義國家的數目。除了拉丁美洲諸國缺乏自由傳統以致民主政制宣告失敗之外，中歐和東歐許多被壓迫民族都探行急進的民主政制以作他們解放的象徵。可是，在這些勝利的日子當中，自由政治却爲俄羅斯所擋駕。俄羅斯所接受的政體，以經濟爲基礎而非以政治爲基礎，其組織則針對着民主國家的主要缺點。——它弄到把投票選舉看作目的而非手段，雖標榜着保障人民的身體、信仰、和財產、不受非法的虐待，但是在公民權利之外，却沒有配合生產者和消費者的身分，而使其得享受相當的經濟權利。人被認爲政治動物，而非經濟動物。除了極少的例外，吾人建立於生產者或消費者基礎之上的組織，竟站在國家組織之外，甚至於往往彼此有所抵觸。

俄羅斯革命，正像歷史上一切障礙過久的大運動，一旦衝決而出，其暴力自不免於走向極端。在革命的初期，其狂熱的信徒，不承認國家應受法律保障，且以為傳統的國家體制應屏除於蘇聯以外，可是，俄國事件却惹起強有力的反動，重新確定國家是一種力量。國家和民族逐漸劃了疆界而形成「民族國家」，在表現主義的國家，所謂民族，其實是指那些透過民治的機構以表現他們意志的大多數成年的居民。在俄羅斯，大革命之後，有民族集團而沒有所謂國家，這些民族被召請去利用國家過去經驗外的機構，以表現他們的意志。

「國家是不夠的，所以應加以摧毀，不再理睬，」這是一方面的態度，而對方面則主張擴大並加強它。前者是蘇維埃路線，後者是法西斯路線。這兩大營壘，雖彼此表示憎惡，好像勢成水火各不相容。可是雙方彼此的差異，還不及其各自和民主政治差異之大。雙方都把公民看作勞動者而不是看作戶主，都把民族看作一窠蜜蜂似的人羣而不是成年居民的統計總數。（譯者按：近年蘇聯當局公然宣言恢復帝俄侵略他國所得的土地和權益，其主張擴大並加強國家，和法西斯路線有甚麼差別呢？）

至於民主國家，應如何創立新的政府機構，適應時代的新需要，以期對於人類組織的經濟方面能有更充分的認識，這是當前的課題。許多自由政制的國家，特別是英法兩國，對於這些問題，都祇作零星的應付，在十九世紀，英國政制大規模有系統的改革之前，也曾先經過一番那樣頭痛醫頭腳痛醫腳的處理，是不是像十九世紀英國那樣大刀闊斧地把地方政府和法院全盤

續的系統化工作，將及時從事生產者和消費者的關係之調整。以防止英國破滅了她對現存機構和改革進步的自信心，那就要待時間去解答了。

美國在一九一七年至一八年戰後十年無敵的繁榮期間，也曾採用別的民主國家，零星的改造辦法。一九三〇年，開始了大不景氣，使她陷入嚴重的經濟恐慌中，那時候，才被迫而採用傳統性較少的措施。她用不着把公民加以新的解釋，採行基於經濟分類的新一代表制，可是，却乞靈於國家計劃，其規模的宏大，辦法的徹底，可以和蘇聯的並駕齊驅。她更把所有門類的生產者，企業家，消費者的關係，都加以法律的規定，其條例的細密也和法西斯的意大利，互相伯仲（由於工業化程度和生活標準的提高，她在雙方面的任務，也比較蘇聯和意大利更為複雜的）。她所致力的是把新辦法補充她的現行政治制度的缺陷。在這些新辦法中，已有一部分取消了，更有好些是為現制度所排斥的，可是，剩下來的仍夠做成很重大的變化。

## 第二十二章 蘇聯的選擇

俄羅斯帝國沙皇的統治機構，即使作為自由制度的起點，也就不夠程度，所以一九一七年的革命能夠完全把它掃平了。知識階級的國會——都罵(Duma)，沒有傳統的勢力來支持，對於沙皇舊制的缺陷，不會有所補救。克倫斯基(Kerenski)，企圖穩定民治制度，正像盧佛未

魏王 (Prince Lvov) 一樣失敗，左翼社會民主黨人，列寧所領導的布爾塞維克黨 (Bolshevik Party) 於一九一七年十月和十一月取得政權，便能夠阻止了預定的制憲大會如期舉行。這個程序正好和德國一年後所行的相反，德國的兵工中央會議（效法俄羅斯布爾塞維克黨人權力基礎的蘇維埃組織），很溫和地把它權力交給新的制憲大會，復由制憲大會依照自由制度的模型，制成魏瑪 (Weimar) 憲法。

俄羅斯的制憲大會，為大眾期望其能產生一道民主政治的憲法，可是，於一九一八年七月正在呱呱墮地之後，就納共產黨人勦斃了。制憲大會開不成，便給列寧大肆活動的餘地，這位革命的最幹練的策動家，從馬克思的著作和他自己對歷史演進的解釋提煉出一種政治的理論和行動的綱領，其中包括着把表現主義國家所有自由民主的機構以至王統制度的專制壓迫的措施全都拋棄了。而主張建立一個新型的政府組織，這種組織與其說是創立國家，毋寧說是反對國家。列寧和他的黨徒在指導和執行的活動方面，雖仍靠着他們的黨的原有組織，然仍利用一九〇五年革命自動產生的「蘇維埃」(Soviet) 作為他們制度的表現民意的單位。所謂「蘇維埃」(是工人或兵士的會議) 正是最適合他們宗旨的一個簡單的細胞，因為由蘇維埃的集團將能變化為最複雜的機體，而是實現他們的理想所需要的。利用共產黨作為動作的力量，而蘇維埃大會則作為政府批准的機構，這都是漂亮地隨機應變的辦法。這種平行主義在初雖是一時權宜的措施，其後竟相沿不改，成為一九一七年俄羅斯所創立的政制的主要而強烈的特色。其所釀

農的「黨的路線」更爲革命的俄羅斯給與其他國家最有力的領導，所以一九一七以後數年，蘇維埃像雨後春筍一般突然出現於其他好些地方，可是，在俄羅斯以外，它們都很容易給人連根拔去了。祇有「黨治國」却變爲永久引人注意的辦法，甚至那些反共最激烈的國家也照辦了。布爾塞維克黨人在一九一七年正處於全國紛亂的危境，無論如何都要避免製造紛亂，所以「一黨治國」可以看作他們的將牌。這誠然是殘酷無情的辦法，可是，它能起作用，在其他的國家，像這樣一黨專政，對於撥亂反正，也覺得收了成效。英國的在朝黨對於在野的反對黨不但持容忍的態度而且很客氣地相週旋（反對黨的領袖且得支正式的官俸），這樣的做法，在一黨專政的國家看來，其不合時宜，不切實際，簡直像十八世紀的打仗，這一方很有禮貌地請求敵方先放第一槍，然後才好動手。列寧和他的黨徒，這樣把一粒思想的種子，撒入世界上一黨專政的國家裏，而這粒種子竟抽芽生根。成了全體性戰爭以至全體性和平的反托爾斯泰時代的一朵名花了。

布爾塞維克俄羅斯新創的強大的政府機構既由蘇維埃編組而成，而其動力則來自共產黨的組織，那末，還需要懸着一個目標，去說明爲甚麼有這樣機構和力量的存在。須知政黨和蘇維埃都不過是一種手段，而目標才給手段以意義。蘇聯的目標，不是民主政治的自由表現主義，而是宣言創立一個沒有階級的社會，在這社會裏，男女計勞獲酬，「各盡所能，各取所值，」（並非全部他們的工作）而且，「不作工不得吃」。這個目標的建立，包括公民的待遇在內，



公民應視為消費者和生產者（每人都自然是消費者，而現在則被強迫作生產者，）這是主旨，至於做選舉的投票人，那不過是附帶的條件。他的選舉票祇是從他的生產和消費活動，或兩者的配合而得來。因此，他參政由於度勞動生活，而不像旁的國家，參政的行爲要和勞動生活脫節，爲着選舉循例穿起星期日的新衣。他表現自我，可以種種名義去投票，其資格是工會，生產合作社，集體農場或消費合作社的一分子；他投票就在當地的蘇維埃，而這個組織，則建立於其工作所在地而非其住所；最後，要是這些出路還不夠，而他還願真正做一個積極的公民，而不祇是一個居民，則可以加進共產黨，表現自我而投票於地方的支部（亦常設在工作的處所）。在上列機構的任何一個中，他可以當選做代表出席於蘇維埃，工會，生產合作，集體農場，消費合作，或共產黨的縣，省，或中央代表大會。這些組織好像一羣金字塔，每個的尖頂就是中央代表大會（蘇維埃金字塔的尖頂是中央執行委員會和人民委員會，共產黨金字塔的尖頂是中央執行委員會和政治局，或幹部委員會），這羣金字塔環列相望，高聳入雲，而其下有隧道相連，皆通至獅身女首像，這個神祕的面目，即共產黨祕書長。敵視的批評家稱呼這種制度爲「現代最殘暴的獨裁」，而親蘇派却說是「一大批委員會的政府，而非獨裁」，並名之爲「複式民主政治」。誠然，這確是複式的。

如果蘇聯行政制度的複雜，使人初見了很難承認它是一個共通意義的國家，其領土結合的無定性質更增加了這困難。俄羅斯帝國西部數省在革命及其後期間曾完全脫離。經過數年戰

爭，其中有些省區（芬蘭，三個波羅的國家，前俄屬波蘭，及比塞拉比亞）曾脫離了蘇聯的勢力範圍，其餘的（如烏克蘭，白俄羅斯，外高加索等地）雖名為保持民族的獨立，可是都先後加入蘇聯，並接受了無階級的社會和共產黨的統治。

其初，原來的俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國（包括有尙未宣佈，脫離俄羅斯帝國的領土，約當一九一四年版圖的四分之三）是唯一直接受共產黨支配的國家，和它的西部和南部那些獨立的蘇維埃共和國並沒有確定的憲法關係。這個俄聯（R. S. F. S. R.）根據一九一八年七月十日第五次全俄蘇維埃大會的決議，接受了一紙憲法，（憲法的第一章是「勞動和被剝削的人民的權利宣言」，憲法即依據此項原則而草擬。）在別方面，現在所稱呼的蘇聯（Union of Soviet Socialist Republics）（爲俄聯和烏克蘭，白俄羅斯，高加索等蘇維埃共和國簽訂條約與協定所構成，直到一九二二年始正式成立，其第一次憲法於一九二四年一月十三日始實施生效，距列寧死後僅數天而已。這可以說是一種象徵，因爲布爾塞維克國家的社會和經濟構造主要的是列寧的成就而結晶於一九一八年俄聯的憲法，民族和聯邦的構造主要的是史大林的工

作，而結晶於一九二四年蘇聯的憲法。這兩道憲法不久都爲新的根本法所代替，即一九二五年的俄聯憲法和一九三六年的蘇聯憲法。其後更經過一些零星的修正，可是，他們的基本原則却並不受着影響。

原在俄聯之外，或其後自俄聯分裂的區域，（現都改隸於蘇聯，其領土原屬俄羅斯帝國的

版圖)，皆採行建立於相同原則之上的憲法，其後略加修正，爲的是要和俄聯與蘇聯的憲法正相配合。可是，現在祇有俄聯及白俄蘇維埃共和國還帶着「俄羅斯」這個名稱，至於蘇聯本身則小心避免把這個字放進其名稱及公文之內，就技術說，已完全不是俄羅斯國家。無須修正憲法，即可容納蘇維埃化的波蘭，羅馬尼亞，或其他國家，作爲聯邦內的分子。就憲法說，其擴大的可能性正像一七八七年美國所建立的聯邦制度一樣，作爲建國的成績，其重要性也可說沒有遜色，須知蘇聯的存在爲日尚淺，其發展未可限量。一九二四年祇有四個聯合的共和國，一九三六年已增到十一個共和國，（譯者按：蘇聯現已增到十六個共和國，所增加的五個共和國是：加勤洛芬蘭，莫爾達維亞，立陶宛，拉特維亞，愛沙尼亞等共和國。）雖則所增加的，由於國內各地政府所屬區域的調整而非來自領土的擴大。（譯者按：這句話已不合事實。）阿富汗和波斯北部區域的外裏海（Transcaspian）其初布爾塞維克黨人的統治力本不確定，却於一九二四年和一九二九年之間，依照俄羅斯蘇維埃共和國的完全民族獨立的原則（但名義上仍暫不承認其爲蘇蘇的一分子），而成立了三個分立的蘇維埃共和國，即突厥蠻（Turkoman）月即別（Uzbek）弗大吉克（Tadzhik），到了一九三六年蘇聯憲法修正的時候，更把外高加索蘇維埃共和國（從此不再存在）分爲三個分立的蘇維埃共和國，即角兒只（Georgian）亞美尼亞（Armenian）阿塞爾拜然（Azerbaijan）其地由黑海伸至裏海（Caspian Sea）。最後，在那個外裏海蘇維埃共和國北方的俄聯兩個自治區也從俄聯分離而獲得其民族的獨立，成爲蘇聯

兩個單位共和國，即那個龐大的哈薩克蘇維埃共和國 (The Kazakh S. S. R.) 和蒙古邊界那個較小的乞兒吉思蘇維埃共和國 (The Kirghiz S. S. R.)。

俄聯邊界的其他自治區在將來也許要脫離俄聯而成爲蘇聯的單位共和國，此後，便具有理論上的憲法權利得脫離蘇聯而獨立（這種權利是自治區所沒有的），這並不是不可能的；雖則史大林已表示反對各蘇維埃共和國的所有自治區準備作這樣的升級。對於那些疆界爲蘇聯領土所包圍而且沒有外國毗鄰的各自治區（如在俄聯之內，有時稱爲「自治共和國」。）那麼，升級做蘇聯單位共和國而獲得的脫離權，便變成沒有意義了，像史大林所曾指出的，「如果脫離了蘇聯，便走頭無路啊。」要是，美國讓各邦在憲法上都有脫離權，那麼，肯塔基 (Kentucky) 或堪薩斯 (Kansas) 脫離美國必較美恩 (Maine) 得克薩斯 (Texas) 或加利福尼亞 (California) 等邦容易困難，但美國，解決她的問題，已經拒絕任何邦得享受這種自由權。蘇聯的單位共和國，雖憲法授予脫離的自由權，但事實上，這可能永遠不會兌現，正像一八六一年南部十一邦欲脫離美國而始終做不到一樣。

蘇聯的憲法，就其一九二四年的原文和一九三六年的修正本相比較，雖有重要的差別，可是，在這十二年間，蘇聯境內已發生空前的變革，憲法條文前後的差異，轉不像人們所預期的那樣巨大。一九二四年之初，列寧的新經濟政策（這是純粹社會主義的暫時沖淡而混合了資本主義的一些特質）還沒有拋棄，托洛斯基 (Trotsky) 世界革命的思想也還沒有給史大林的

「在一個國家裏的社會主義」所代替。一九二六年，大規模工業化和增加生產的第一次五年計劃已經編製，一九二八年交付實行，跟着第二次五年計劃於一九三一年開始，第三次五年計劃於一九三六年開始。世界革命的撤退，計劃經濟的前進，同時參加國際合作，加進國際聯盟，簽字於凱洛-非戰公約」，最後，蘇聯和旁的國家簽訂「互不侵犯協定」，更和法蘭西和捷克成立確定的同盟。

蘇聯的人口在一九二六至一九三六這十年期間，由一億四千七百萬差不多增至一億六千六百萬。工業的人口由一九二二年的八百萬增至二千五百萬以上，要是和戰前相比較，城市的居民幾乎增了一倍（三十五對二十）。這些變化自不免有一部分反映於一九三六年的新憲法，雖則蘇維埃的基本組織，共產黨的基本控制仍然一絲不變。在那個期間，許多明確的成就，使一九三六年憲法的起草可採用較切實的名詞。不是開列所願望的政綱而是說明已經實際演進的政府方式。一九三六年憲法缺乏前一個憲法的詞華，熱情，以至其異端性。列寧把國家看作奴役人民的機構，且認為是一種概念，這種概念的殘迹，在蘇維埃制度之下，可望其漸歸於消滅，史大林在一九三六年的態度却截然不同，他對於那些不承認蘇聯是一個國家而祇是一個地理概念的批評，加以譏笑。誠然，蘇聯（或俄聯）確說不上是民族國家，因為布爾塞維克黨人已經實行使國家脫離了民族或種族，外國人民居留和工作於蘇聯境內的，都一律准許投票並參加公務，和當地人民站於完全平等的地位，而蘇聯這個名稱，也沒有帶着民族或種族的標記。但

它在一九三六年確是一個國家，却不成問題，因為它有外交的政策，統一的軍隊，社會的制度，全國性的政府，雖則加盟的各共和國對於內政有高度的自治權。

蘇聯的真正的聯邦性質和目的本來沒有疑問，可是，有些批評家，覺得那種「大俄羅斯旨目的愛國主義」（據說，列寧曾認為斯大林屬於這種信仰）以至各加盟共和國高級官員的肅清運動，對於蘇聯的聯邦制度，都給以一種威脅，因此，預測將來，不但各區並不擴大其自治權，加盟共和國也不再增加其數目，而且反來一個集權的新政策，其結果很可能成爲一個「單一而不可分的俄羅斯」。

一九三六年蘇聯憲法宣佈：蘇聯是「工農的社會主義國家」（第一條）其第一章規定「社會的組織」。關於財產的所有權，分爲國有，合作及集體農場公有，和私人所有三種，雖則仍容許私人財產的存在和繼承，可是其許可的方式，來源，及範圍，都加以嚴謹的規定（第十條）。第十二條複述兩句標語：「不工作的不得吃」和「各盡所能，各取所值」。憲法的第二章規定「國家的結構」，第十三條列舉「自願聯合的」十一個蘇維埃社會主義共和國（譯者按：現行憲法第三條列舉十六個蘇維埃社會主義共和國）。第十四條把蘇聯中央政府的職權範圍分爲二十三款而逐項列舉，第十五條規定其餘職權交各個共和國獨立行使；第十六條規定各個蘇維埃共和國憲法的草擬必須完全適應蘇聯的憲法；第十七條准許加盟共和國有自由退出之權，第十八條保障加盟共和國的領土完整；第十九和二十條宣佈蘇聯的法律在全體加盟共和國

中，具有同等效力，各加盟共和國的法律有與蘇聯法律抵觸的不生效力，第二十一條規定蘇聯境內所有居民的共同國籍。憲法的第三章規定「國家權力的最高機關」，把一九二四年的制度大大加以簡化。舊制設立「蘇維埃全國代表大會」，新制拿「最高蘇維埃」來代替，每年舉行兩次而不再是一次。最高蘇維埃採兩院制，兩院權力相等，由直接選舉產生，而不再像以前有一院由簡接選舉產生。兩院一名聯邦院，一名民族院，前者代表全體人民，每三十萬人選舉一人，後者包括各加盟共和國，自治共和國，各自治省及各民族區的代表，其人數則每一加盟共和國代表二十五人，每一自治共和國代表十一人，每一自治省代表五人，及每一民族區代表一人。兩院舉行聯席會議，選舉主席團三十六人（譯者按：依現行憲法，主席團的組織包括三十人，即主席一人，副主席十六人，主席團秘書一人，主席團委員十五人。）在最高蘇維埃休會期間，代表其行使憲法第四十九條所規定的職權。由於近年外交政策的影響，第四十九條的第十款規定：主席團得「在蘇聯最高蘇維埃休會期間，如蘇聯遭受武力攻擊，或有履行國際互助防禦侵略之條約義務必要時，宣布戰爭。」以前屬於蘇聯中央執行委員會的「民族會議」（見一九二四年憲法第四章）已行撤消，布爾塞維克黨人初期制憲的一種特色是故意混合立法與行政兩權，至是却避免了。

在蘇聯，一切制度的存在，仍以推行政策為主，既成的制度不但跟隨政策的變更而變更，且也常因未能協助政策的實施而改弦易轍，可是，立法權和行政權沒有界限可分的情形，却已

成了過去。像在美國近數年所發生的事件，公認的政策既須加以修正或拋棄，而仍固執不變憲法的形式，這在蘇聯是不許可的。蘇聯的憲法（這也可引用於其他蘇維埃憲法），雖已寫在紙上，却並不笨板的硬定了。國家的觀念，現在雖較革命初期已易於爲人所接受，可是，國家仍最達到目的一種手段，而其本身還沒有變成目的。不問對於布爾塞維克黨人所願望的特殊目的持着何種見解，却不能不承認這種政制和國家的看法可以任意志集中，力量加強，以達成其所預懸的目的。好些旁的地方，企圖採取相同的優點以便利其政制上有計劃的進展，其成功的程度却並不一致。

一九三六年蘇聯憲法第四章把各加盟共和國的國家權力最高機關規定其建立的綱領。每加盟共和國設立一院制的最高蘇維埃，任期四年，像蘇聯一樣，由所有年在十八歲以上的居民，祕密投票直接選舉，並由最高蘇維埃選舉主席團（第六十一條）及產生「人民委員會」（第六十三條）作爲共和國的行政部。

憲法的第五章關於蘇聯的國家行政機關規定「人民委員會」的職權和組織。雖則這個執行機關的權限極爲廣泛，但却嚴格規定其對最高蘇維埃，或當這個機構休會期間，對最高蘇維埃主席團，負責及陳報。這樣承認最高行政權對最高立法權負其責任，在蘇聯以前的憲法是没有的。歐洲在一九二四至一九三六年憲政上的流行趨勢是朝着使行政權對立法權較爲獨立的方向；在蘇聯，其趨勢的方向恰好相反。依照這個憲法的條文，一九三六年的制度授權給立法機關



構的「最高蘇維埃」對於蘇聯政府作最初和最後的決定，而留給人民委員會的祇是中間的範圍（負責執行和行政）。至少在理論上，人民委員會的職權，較總統制的內閣要高些，而較國王陛下下的政府則低些。一個很重要的變更是把「國家政治部」的職掌（一九二四年憲法所設立的）完全合併於內政部。行政的職務交給加盟共和國主管的，雖然仍有留存，可是已不像從前那樣廣泛，依據憲法第七十五和七十六條，行政權限有這樣明顯的區分：「全聯邦人民委員會」（包括國防，外交，對外貿易，交通及重工業等）直接或經其委任的機關，在蘇聯全境指導其所負的行政事務，「聯邦——共和國人民委員會」（包括農業，財政，內務，司法，衛生等）其主要的活動，在透過各加盟共和國同名稱的人民委員會而指導其所負的行政事務。

憲法的第六章關於加盟共和國的國家行政機關，規定聯邦——共和國和共和國人民委員會的組織。第七章關於加盟共和國中的自治共和國，作範圍相同的規定，第八章關於國家權力的地方機關，而規定特區、省、自治省、區、分區、市、鄉的行政組織。

憲法第九章關於司法制度，最高法院以及其他各級法院的法官任期五年（除了「人民法院」的法官任期三年），即由其所管轄區域的蘇維埃選舉（蘇聯最高法院由蘇聯最高蘇維埃選舉，加盟共和國的最高法院由該共和國的最高蘇維埃選舉，餘類推）。蘇維埃的最高法院負責監督蘇聯及加盟共和國的司法機關的一切司法活動（第一〇四條）；法官獨立僅對法律示其服從（第一百十二條）各法院審理案件，除法律特別限制者外，須有人民陪審員的參加（第一〇

三條)蘇聯檢察官由蘇聯最高蘇維埃任用，任期七年，各加盟共和國，特區，省等級檢察官由蘇聯檢察官任用，任期五年；各區，分區，及市檢察官由加盟共和國檢察官呈經蘇聯檢察官批准後任用，任期五年。各級檢察機關行使其職權，不受任何地方機關的干涉(第一一七條)。

憲法的第十章開列公民的基本權利和義務。在形式上很接近普通自由派憲法的權利宣言。在這次革命後，由一九一八年至一九三六年，其間顯然發生了許多變化，正像法蘭西大革命由一七八九至一七九五年這個期間一樣，由人民權利宣言(一九一八年七月十日蘇維埃第三屆代表大會在「被剝削的勞動人民權利宣言」中表示其「絕對的決心從資本和帝國主義的掌握中解放人類」)而轉變到祇直說「蘇聯公民」的權利和義務。整個人類不再提及了，但却提到「蘇聯的共產黨」(第一二六條)，把黨放進憲法裏面，這是很特別的。初期宣言中許多生硬的說話和棒喝式的譴責都刪除了，但許多感動人心的優點也同樣失掉了。

修正的選舉制度見於憲法的第十一章，這在國外曾惹起很大的注意，在國內也曾經普遍的宣傳。這是很有意義的，因為在這地方，它最接近正統的民治國家所接受的原則。正像權利宣言一樣，其選舉制度，雖還說不上完全是正統的，却已變為「可敬的」了。普選的原則已真正做到合理的結論。舉行選舉的時候，所有蘇聯境內的任何人(包括不是蘇聯公民而受聘在境內工作的人們)，凡年達十八歲，除精神缺陷及被法院判處褫奪選舉權者外，均有參加代表選舉及被選舉權(第一三五條)(譯者按：現行憲法，祇有蘇聯公民始能有選舉權及被選舉權。且須年

達二十三歲始有權當選爲蘇聯最高蘇維埃代表。初期的憲法，限制數種階級不得參加選舉的規定，至是都取消了。每個公民祇有一票的投票權，所有投票一律祕密舉行；各種選舉都是直接的；每個代表有向選舉人報告其工作的義務，在選舉區內，任何時候，經選舉人大多數的決議，得罷免該區所選出的代表。祇有指定候選人的制度脫離了嚴格民治正統的常規，因爲依照憲法第一四一條，「指定候選人之權保證屬於勞動人民的公共組織及社團；共產黨，職工會，合作社，青年團，文化團體。」偶然結合的公民集團既不能指定代表候選人，選舉預備會，如在共產黨縱縱之外，也不能舉行。每一個候選人都須經過核准組織的濾過。因此，新憲法實施後的第一次選舉，於一九三七年十二月十二日舉行，沒有一個選舉區，其所提出的候選人超過一人以上的。

對於這些事情，曾有各種不同的解釋；有些人以爲這特別證明了選民情感的一致，這沒有階級的社會裏，資本主義政黨的無聊鬭爭久已消滅，那就必然表現出這種精誠團結的現象；另一些人却以爲那是權威再顯其神通，把理論上的自由選舉變爲統制的公民投票，其辦法和法西斯制度所公開採行的異曲同工而已。在新憲制之下，蘇維埃的選舉制度實際上如何接近法西斯制度，見仁見智，結論各異，可是，起碼不能不承認在憲法第一四一條採行之前，正統的民主政治的運用早已拋在腦後，到了舉行選舉的時候，那就更找不着瞧不見了。不過，蘇維埃的民主政治本不是正統的民主政治，它是所謂「無比的民主政治的較高的方式」民主派對於

初期蘇維埃選舉制度最大的指摘是城市居民和鄉村居民選舉權力的差別（在城市，選民二千選舉代表一人，在鄉村，選民十二萬五千人得選舉代表一人）。這樣的選舉法已於一九三六年取消，但取消的原因何在；到底因為尊重民主政治的平等原則，抑僅由於農村生活的改組，城市居民的增加，佔全蘇聯人口百分之三五，工業勞動者已達二千五百萬之衆（較一九二一年約增到三倍），那仍是疑問。自然，在革命之後，立即對衆多而品質還不確定的農業工人授給壓倒多數的投票權，那可認爲不是安全的辦法，即使在城市之中，把政府的領導權從共產黨人的手上交還給人民，他們也不覺得那是聰明的處置。在革命政府統治差不多二十年之後，才實行完全平等的選舉制，有些人以爲那表示出蘇聯的實力和團結，也有人以爲那正象徵其改組的矛盾和落伍。各人看法的不同，正像持望遠鏡窺物，視乎其把鏡的那一端置於眼簾之前，而獲得差異的景象一樣。

憲法的第十二章規定蘇聯的國徽，國旗，國都，第十三章規定憲法修改的程序，這樣結束了一九三六年的憲法。修憲的程序較前爲難（以前的憲法，政治學認爲最富於流動性），規定「最高蘇維埃」兩院各三分之二以上多數的決議，才生效力，而不像以前，一院制「全聯邦蘇維埃大會」簡單多數的表決那樣容易了。立法和行政已經分開了，修憲和普通立法也來個區別，這都不是列寧當年的本意。

有一個對蘇聯並非不友誼的批評家會就一九三五年的憲草（一九三六年的憲法並沒有重要

的差異）加以檢討，其結論謂：政黨組織既限於共產黨「其制度自仍爲獨裁」，可是，除此以外，他認爲新憲章比較過去在技術上確有龐大的進步，例如「立法權高於行政權」，「對於行政權力以節制，這是俄羅斯以前所不知道的」。一個人在蘇維埃制度中的地位變得以前所沒有受過的重視」，這都認爲是可喜的，他更找尋蘇聯的主權寄託在那裏，終於發覺它「可能就寄託在『最高蘇維埃』的主席團」。這個主席團的分子，就其趨勢來看，已逐漸包括共產黨中央機構的領導人員在內，這樣，實際上使它在憲法上取得卓越的地位。

蘇聯革命後許多年來，雖曾利用「第三國際」，推進世界革命，然其蘇維埃制度，却並未在俄羅斯帝國領土以外，被人廣泛地公開地採行。匈牙利和巴威於一九一九年會成立過蘇維埃政府，可是都僅曇花一現，德國的其他部分，波羅的海上的國家芬蘭和波蘭，有一時期都會出現擁護蘇維埃的分子，可是在這些國家裏，以至在蘇聯的鄰邦——土耳其，伊蘭，阿富汗等國，蘇維埃制度都沒有長成，祇有中國的一部分地方是唯一的例外（這一部分地方裏面積和位置都不時在變動中），自一九二七年中國國民黨和共產黨的聯合破裂以後，中國有一部分地方爲共產黨所佔據，經政府數度剿伐，仍維持其具體而微的蘇維埃制度。一九三四年由江西經四川而逃至陝西，仍隨身搬運這個制度同去。第一次全中國蘇維埃代表大會於一九三一年舉行，會通過一些根本法，以俄羅斯的蘇維埃爲藍本，建立中國蘇維埃共和國。近年曾與中央政府略各抗日，其制度能維持多久，還待事實解答。

蘇維埃共產主義以改造人類的生活和行為相號召，是不是能夠產生新文化和新型的政府？對於這問題的意見，衆說紛紛，莫衷一是。一個出身於保守的環境而對於帝俄深有研究的英國著名學者曾說道：治人和治於人這兩個階級之間古老的藩籬已經撤除，其結論是：這個新文化已經創造出來了；一個沒有上兩項資歷的英國工會領袖，却說：蘇聯的洗澡盆連木塞都沒有，那裏的浴室連自來水管也找不着，所以結論是：新文化並未創造出來；一個自由個人主義的美國大工業家却能夠死心塌地和這個社會主義化的經濟制度合作；一個思想進步的美國社會哲學家，却把這個制度看作原始的專制政治。像這樣矛盾的言論，撲朔迷離，引不勝引，其實這是不足怪的，須知大家所論及的制度，其本身就是歷史中最大矛盾現象之一啊。在提出「新文化」問題的人士之中，有些人的答案是乾脆地把疑問符號一筆勾消了，但是別些人士却認為必須塗抹了「新」字而再提出那問題。

## 第二十三章 美國的路線

十四個國家，包括二億四千萬的人口，曾經採取了法西斯主義的概念，法西斯主義常表現出其愚弄人民的技倆，取消了言論自由和批評。結果自不免產生知識貧乏，創造力和個性都埋沒了，社會呈現死氣沉沉的景象。胡佛 (Herbert Hoover) 巡遊歐洲之後，於一九三八年四月回到美國，曾說道：「那已變成了大規模的斯巴達主義。」六個月前，他的繼承人——美國總統便這樣說過：「那班挑戰者，不問他們叫做共產派，獨裁派，或武力派，都確曾運用他們的方法替許多生活在他們屬下的人民，取得一些實質的好處，這在他們運用失敗的民主政制下，反是得不到的，他們這樣的成就，我們自不能予以否認。失業確已減少——雖則減少的原因，是瘋狂地擴充軍備。秩序確已建立——雖則秩序的維持要靠恐怖，而自由和個人權利不免犧牲。這樣，他們的領袖便嘲笑一切的憲政，預告大家要抄襲他們的辦法，並預言全世界的民主政治很快要到了末路。這種態度和這種預告都為我們仍然信仰民主政治的人們所否認。」做這樣的演說，這樣對民主政治的信仰，這樣對極權方法的排斥，在一九三七和一九三八年，無疑地能夠獲得全美國的擁護。辛克萊劉易士 (Mr. Sinclair Lewis) 雖曾發表他的警告的幻想，百分之九十九以上的美國人民都仍然深信「那個不能在這裏發生的」。

可是，旁的國家建立極權制度之前所預伏的那些條件，其中有好些是存在於一九三一年之初的美國的——市場的緊縮，失業的普遍，工業的不安，農民的失望，資本的恐慌以及對於現存政制應付新政治經濟問題的能力而起的懷疑。此外，對於這些政制履行其保存自由現狀及維持公共秩序的原有職務所採用的方法，也使人覺得不夠痛快而代為着急。要是他們既不能解決政府和社會組織的新問題，又不能繼續應付舊問題而使人滿意，那末，爲甚麼他們還繼續給人視爲神聖的呢？國會和各邦的議會都被控告犯有給私人運動的嫌疑，總統和國家行政機關有時也被人想起常以肥缺酬答替自己運動選舉的私人，至於司法權，則自最高法院以下，都被視爲那些反社會正義的特權和深藏不動的公司財富的看門狗而已。民衆敬禮並擁護就職的那班政客，據許多有思想的美國人看來，覺得他們在公共道德和個人操守方面，都卑不足道。特別是憲法第十八項修正案（譯者按：關於禁酒事件）的有效期間（一九二〇至三三年）所引起的反應，使各方面覺得有把政制的基礎重加檢討的必要，主張禁酒的黨們認爲政府表現出一場糊塗，竟不能實行國家的根本法，而反對禁酒的人們也振振有詞，以爲政府竟能容許少數人假手於人民授權，對開化而自稱民主政治的人民，強迫施行一種完全違反自由主義的社會法律。早在一九三一年前後的大不景氣所造成的緊急局勢之前，美國的政治制度即已受着各方面的攻擊。蕭伯納（George Bernard Shaw）於一九三三年四月十一日在紐約的戲劇院對極稠密的聽衆演說：「美國的憲法是……並非真正的憲法，祇是一部無政府主義的憲章。……平常的人是……一個



無政府主義者……自從有文化以來這種無政府主義就在世界上開始活動，直到今天，它最高貴的成就，便是美國的憲法。「自然，沒有人對這位著名滑稽作家的說話在字面上去尋求其意義，但在那羣聽衆中有些人的心猿意馬，會從他這番說話忽然溜跑到「俄亥俄匪幫」(Ohio Gang)，和「茶壺圓屋頂」(Teapot Dome) 或到西塞祿 (Oferro) 的衛生市郊或紐約的陰謀會同所放出的臭味（回溯不超過十年），那末，也許帶回家去的不是愉快的趣味而是不安的心情。

美國的那部統治機車，已經開動了，差不多百五十年，除了一次較大的「改造」外，祇經過數次小小零件的更換和添補，到了一九三一年的前後，看來好像需要一番較大的修理。不過，所表現的却是根本不調適的毛病。機器的本身仍然適宜於較少費勁時代之用。現在它需要跑得更快，負荷加重，而所走山坡的斜度也較前峻峭，這一切已超過製造者當年所想像的。現在已沒有動力和安全的多餘邊際，可以應付意外的需要和壓力，這就使人不得不擔憂。

這種根本不調適的毛病是深伏於內而不易於達到的。四十年前，歷史家士爾納 (Turner) 在他所著「美國歷史的邊疆意義」一文中第一次說明了美國發展中邊疆條件存在和撤退的重要性。他說道：「地中海對於希臘人，解脫了習俗的束縛，提供新的經驗，呼喚出新的制度和活動，這在美國，其邊疆的不斷撤退，所發生的作用比地中海對於希臘人還要加強……現在，距美洲的發現已四百年，自實施憲政以來，已一百多年，邊疆已經撤盡了，邊疆的繼

靈，這就結束了美國歷史的第一期。一他提到這樣的事實，一八九〇年的調查已經表明美國由南到北邊綿延不斷的未經墾殖的地帶已經不存在了。本來完整的邊疆現在已變成破碎不堪的片段，不久會一一消滅的。根據這樣的現象，美國歷史中的邊疆階級已經過去了。自從士爾發表那篇論文後，許多研究者跟着他作邊疆意義的探討，但美國整個國家現在才開始認識它政治和經濟的組織，直到一九二九年仍然停留在邊疆未破具有刺激性 and 開發餘地的那種階段。近年大規模改造的努力，從某方面看，可以說不過是調整政制和經濟以適應「後邊疆階段」需要的一種企圖，一九三一年以後大不景氣那麼嚴重，無疑地，也有一部分由於並未認識邊疆已經不復存在（且已有數十年之久），社會已經失去了從前的流動性，而早應該調整制度和思想以適應新社會的需要。在一九三一年前後，美國社會失去了流動性屬於兩種性質。在境內，邊疆既不復存在，因此，各部分人口的移動，便由洪流而化為點滴。國外入境的移民（一九一四至一八年的大戰既阻止移民入境，其後十年間又有法律的嚴格限制），當時也不再成為重要的因素，因此，美國各地人口的構成便由複雜流動而漸趨於單純與穩定。有些研究者根據着邊疆消滅和大規模移民停止的綜合影響，遂推測其結果應為美國生活中新「分化主義」(Sectionalism)的出現，即人民依其原來的民族區別而結晶為各個小集團；別些專家却認為美國既不再接納大量的異族，今後正好安定下來，陶融所有雜色居民而產生出百分之百的美國人。美國的統治問題如何解決，將視這兩種推測中那一種成為事實而確定，因為政府的統治，要取得人民的同意。

一般看來，流浪的日子既已過去，安居樂業的生活正好開始。今後對於政府機構以至社會立法勢必着意講求，以期其精密而完備，正像人壽保險的辦法，年富力強的流浪青年往往不屑一顧，到了中年生活安定，便開始感覺着興趣了。

自一八七一年以後，世界各國的政策和立法，大都傾向於集體主義，可是，美國的政制直到一九二九年仍不脫放任主義的窠臼，特別是對內部的關係是這樣的。就整個美國看，當時還沒有失業保險，和國民疾病保險，也沒有養老的年金制度。祇有在戰役中死亡殘廢或受選拔的人們或其家屬才有資格要求國庫的救濟。男子，婦女，兒童的工作條件和時間都沒有國法規定，各邦對於這類事件的處理，其所依據的社會意識大有出入。一個人自己做工或使人做工，要怎樣就怎樣，對於那些不滿意的，失敗的，以至在任何團體都站不住的人們，總是扯這一句老教訓：「到西方去吧，青年人！」於是滾蛋又滾蛋，最後滾到一個可以歇腳的地方，便正好服從了這句老話。每一個入境的移民都在提包裹早帶着一枝百萬富翁的牙籤，而白宮便築在全國每一個搖籃都能夠接近的地方（譯者按：意即每個人生下來都有進白宮做總統的機會）。然而，對於國外的或來自國外的事情，放任政策却不能夠長久維持而不打個折扣。門羅主義便是單方面的放任政策；保護關稅更說不上是這個政策。關稅保護之下，美國打開了種種物品暢銷的市場，祇是洋貨除外。除了關稅的運用，美國廣大的天然富源使她經過十九世紀以至跨進二十世紀這個期間，實際上自動地實行了自給政策（autarchy）。關稅的稅率不時修改，為的

是適應情況的變更和各方面壓力的消長，可是，所通過的新關稅法案，與其說是一項國家計劃，不如認為各方面爭吵打架的結果較切實際。自一九一七年以來，移民入境的限制（在一八八二年和一九一六年之間，它的規定不能說是限制，二十世紀之初，移民入境每年達到最大數目，）是美國第一次真正的聯邦計劃，而一九二一年一九二四年，一九二九年的限額，是前史以來政府對人類關係的自然交流作用實行干涉的最費心思的作品。

以前，祇有那形式不可捉摸的邦際貿易，屬於聯邦立法範圍之內，至是，由於移民入境限制法案，便把大規模的聯邦法規破天荒似的搬入各邦的內部，這麼一來，鐵路工業跟着便有小心編訂的聯邦法規，以至一般大規模的交通，公路水面以至空中的交通，也都由此類推，但其他工業，尤其是散佈各地的農業，却沒有多大涉及。邊疆地帶的不復存在，農業暴富的好景繼再，國外市場的收縮，入境移民的限制，最後是證券市場的崩潰，大不景氣的臨臨這一切都增加壓力，要求政府拋棄放任主義而採取集體政策。好在局勢還不十分混亂，沒有普遍要求推翻現存的制度。新的集體主義就在那維持了百五十年的熟習的憲法機構之中建立起來，不過，這個主義却是當年制憲人所夢想不到的事物，憲法能不能夠把它容納得下呢？

美國當局把「新政」頒佈出來，可是却惹出一番抗議，以為古老的憲法還用得着，何必多此一舉。因此，以規劃「新政」著名的「智囊團」領導分子便作這樣的宣言：「我們所幹的就是要重新發見憲法把憲法原意所創造的權能，灌注新的活力，……我們對於把政府僅看作警署

那種消極任務的理論不敢贊同，而願見一個具有戰鬥裝備且能夠克服經濟破壞力的政府，……一個強有力的政府而有國會充分授權的行政部，這才是我們困難關頭的唯一出路，這才引我們走到實現廣大的社會經濟復興計劃的坦途。」到底所謂「新政」這悶葫蘆裏裝些甚麼藥？要動用怎麼樣的政府機關，才把它的計劃實施出來？這些計劃和旁的老牌自由主義國家對於當前重大的社會經濟問題，試探摸索式的解決辦法有甚麼不同？是不是含有意大利所試行的職工（Corporative）制度的成分，或帶着俄羅斯全盤改組的動向？有多少成分是美國所特創，有多少成分是國外所傳來？所有這些計劃對於這個動亂紛擾的世界能夠提供新的解決方案爲人類前途放出一線曙光，抑或祇是局部暫時枝枝節節的應付？它真是民主政治的鬪爭抑或竟是一種不祥的管制（regimentation），凡屬機警的公民都應該聯合起來表示反對，以保障其傳統的自由！

有一位很深刻的批評家對於美國政府方面活動的修正的概念加以分析，認爲「長期的新政，勢在必行，那是不可倒退和避免的。在一九二九年底既接受了這個觀點「政府此後必須負責維持人民的生活標準」，而不僅是辦理國防和維持治安，那麼，這就奠定了「新政」的第一步，由此而全部活動發展下去，那自然是順理成章的事了。聯邦政府於是着手謀整個經濟結構運用的靈活，以維持社會的繁榮，而對於「商業循環」，則拋棄了放任政策。其結果是政府接受這些任務：調節貨幣的購買力，貸款救濟瀕於破產的私人企業，擴充國營企業以抵消私

人企業收縮的惡果，爲着完成這些任務，政府便創設了「復興金融公司」(Reconstruction Finance Corporation)「聯邦緊急救濟公共工程局」(Federal Emergency Administration of Public Works)，以及許多其他有關和附屬的機關，辦理信用放款的業務，起初，胡佛總統採取輕度的「挹注政策」(The policy of pump-in-priming)，自後經羅斯福總統連任期內大規模施行，所動用的款項達到天文學數字之長，這表示出脫離了美國向來公認的理財正軌，自從哈密爾敦(Alexander Hamilton)對他困窘的同僚和懷疑的民衆發揮過這樣的意見：一種公債，如其基金處理得當，很可以供應一切財政上的需要，並且解決其他好些問題，在美國歷史中，更沒有類似這樣的理財政策。

可是，承認政府的職務在於維持人民的生活標準，並非即同意把成熟的民主政治的制衡制度加以改變，而採行極權國家的辦法，但憑少年浮躁隨意草擬的計劃，竟把一個人由搖籃以至墳墓的活動都加以安排，爲着他的好處甚至違反他的意志。在美國革命既可以避免，修正憲法又不能早過再下一次的經濟恐慌，所以美國的出路，在於藉着實驗和「試行錯誤」的方法，看看到底可有多少分量的集體主義，在反對的輿論打擊之後還巍然尚存，而能夠漏網於個人主義型的憲法，因爲即使有了堅決的行政部和同意的國會，也不能擔保集體主義的立法不被憲法的守護犬——聯邦法院所阻擋。在法院方面的職權雖不過解釋憲法，然關於任何挑戰性的法案有數與否，却靠着她們最後一言來決定，所以他們的權力是很大的。最高法院院長休士(Hughes)

會說過：「憲法就是法官所說的，法官說那是憲法，那就是憲法。」批評家對於法庭也認爲「美國的法律心理，到了腳踏實地的現代，還仍然和『放任』的社會理想結不解緣，這就不充分盡其職守。」他們斷說：自十九世紀下半期以後，美國的法官所幹的已超過了解釋憲法這一權限而採取了一種高於憲法本身的太上法律觀念，成爲民意的障礙，例如引申憲法補充條文第十四條把商業大公司當作「人」來保護，反對國會對他們的任何立法規定，這就容許這些大公司在美國領土之上建立起「工業的帝國」，實際上，使聯邦或各邦爲着減少他們的特權和約束他們違反社會的動向而公佈的法律，對於他們都成了具文。因此，有些人覺得遠在民主國家的敵人「職團國家」(The corporation state)在歐洲產生或被人想及之前，美國聯邦早已成爲一個「大公司的國家」(a state of Corporation)。

法庭對於這些批評作這樣的答覆：他們解釋憲法，祇能根據憲法條文本身的意義，却顧不了要遷就人民代表暫時多數的流行意見，要是憲法修正了，他們自然忠誠地使修正的條文有效，甚至可以推翻以前的判決案。這個答覆自然完全合理。當着政府的古老的放任主義流行之時，關於什麼是違憲，什麼不是違憲，聯邦國會和法院的意見大體上本趨於一致（雖然這還不能擴展到各邦法院和議會的較閉塞方面），在南北戰爭以前，法院行使其職權，宣布國會立法違憲，前後僅得兩次（即在 *Marbury* 控告 *Madison* 事件和在 *Taney* 關於「米蘇里和解事件」的判決案中）法官荷姆斯 (*Holmes*) 也曾在紀錄中留下這樣的意見：要是法院喪失了宣告國會

所通過的法律無效之權，祇對各邦議會所通過的法律仍保留着這種權力，那末，事情也不會太糟糕的。但是，美國變成大工業的社會以後，早期的「安全瓣」已經逐一鉗摘下來，聯邦國會和法院意見的一致，便保不住了。關於「反托辣斯」和「約束大公司」的立法，法官和政客既已意見衝突，可是，比起後來的事件，這不過是前哨的小接觸而已。一九三三年以後「新政」的一些法案所引起的僵局，簡直演變成了一種消耗戰。雙方都各持之有故，言之成理，總統和國會站在同一的陣線，認為他們的辦法拯救國家經濟於崩潰的危境，對於民主政治和憲法，正是最好的保障，法院方面，則以為那些辦法危害民主政體的基礎，這是美國人民授權他們保留而不容任何人侵犯的，所以堅決拒絕作符合憲法的解釋。

這麼一來「新政」的社會經濟方案雖較他國類似的實驗更有宏大的規模，完備的計劃，然在制訂法規時，則避免牴觸憲法，執行實施時，則避免法院宣告無效，前後多所顧忌，結果自不免大加限制。受驚的母獸，當着外來危險威脅牠們的時候，常把小獸吞到肚裏去，「新政」起草人，由於受着法院的威脅，把多少生產出來的法案，在沒有問世以前，就自行撕毀了。那可不容易知道，但是，經過國會大多數通過和總統批准公佈，而為法院所推翻的法規，其實在的數目却是屈指可數的。「新政」的法規中，雖有「國民勞動關係法」、「社會安全法」，以及像「田納西流域管理局」這樣的機構，沒有給法院所留難，其他的措施，像「農業調整處」的特種稅法，「國民復興法」的全部，以及範圍較小的法規，像「格非煤業法」(Griffey Coal



App)最後都免不了給法院以「違憲」而作廢了。「國民復興法」(這是集體主義的重大措施，其目的在於把美國工業組織起來，所有生產價格，和勞動狀況都作嚴格規定)和第一次「農業調整處」的辦法(這包括了防止生產過剩的很細密的辦法在內)都曾實行了一些時候，然後最高法院出頭干涉，把前者的活動全部停止了，而後者也被迫而改爲「水土保持法」(Soil Conservation)，集體主義這兩大措施的主管職官和受惠的人民受了打擊，遂起而要求改組法院，特別是美國的最高法院，這就引起一九三七前半年立法，行政司法的三角鬭爭而以羅斯福總統的「法院計劃」爲其鬭爭的中心。國會接受行政部的陳說，祇得通過一種溫和的法律，規定聯邦法官自動退休得領年金，而不採取強迫退休制，並立即增加法官的人數，以便清理積案，像羅斯福總統所主張的，在這事件中，沒有人建議修改憲法，這是值得注意的。羅斯福總統於一九三七年初致國會咨文中說道：「最關緊要的並不是修改根本法，而是涉及根本法時，能有日新又新的開明見解。經過正確的考慮。它能夠用作進步的工具而不是阻止行動的機械。」

這樣，憲法仍然是神聖不可侵犯的，誰也不會提出反對憲法的意見，甚至那些在憲法機構內運用政權，而發覺了最大困難的人們也沒有異議。在變動不居的世界中，美國的憲法仍穩如磐石，屹立不動。它不能夠全盤消化「新政」，那祇好怪「新政」自己倒霉。國家的五年或四年計劃，預先做謹地安排並逐步堅執地實施，像在蘇聯等國所行的，在美國的政制下便不免於碰壁。美國憲法的許多限制，像現代所解釋的，決定了美國當前的路線，他的偉大的集體主義的

實驗，應該採取特種的方法，以求其貫徹，特種的方法，隨時有伸縮迴旋的餘地，取捨調換的自由，而不經經常拘泥於國家計劃所提供的笨板方法。可是，這種方法，起碼要根據着偉大的宗旨，爲着人民謀社會和經濟的福利，這在以前認爲和自由制度不相容的。「自由和政府缺乏宗旨，這兩種的聯結祇是暫時的湊合，蓋起因於十九世紀英語人民在美國有洞開的邊疆，由英國出口的製造品有擡頭的銷路。」其實美國政制的創立本是有宗旨有目標的，要是這些政制今後仍繼續去提高一般的樂利和保障自由的幸福，那就得重新樹立其宗旨，確定其目標。就美國的情形來看，我們還可以相信政府建立於人民之中，爲的是保障生活，自由和幸福的追求，但同時還得注意：「任何政體變成了這些宗旨的破壞力時，起來改造或推翻它，那就是人民的權利。」

這些話也就是全世界應該牢記不忘的。



5

14  
100