

英國首相制與美國

總統制之比較研究

樊德芬著

兆雄兄
指正

弟 樊德宗 敬 贈
民國二十三年冬

兆雄兄 轉贈 宗義

拉斯基教授序文

作者譯

吾信中國研究政治學者，讀樊君書，必能發生濃厚之興趣。樊君之書，對於英國首相制與美國總統制所有特質，均有精細之研究。此二制度，除英美本國外，在其他國家，尙未見有真能與之形神相似者。二者均爲託基於民意之領袖政體，爲中國所亟應了解者也。蓋英國首相與美國總統均一方面握有重權，而他方面又無時不受民選議員之監督；依予個人之判斷，實吾西方試驗民主政治之成功最大者也。中國研究政治學者，對於其成功之所以然，自須努力以求之。

吾非謂此二制度可完全移植於其他一政治環境不同之國家，而無須修改。蓋二者之特性，均由歷史上特殊背景所形成，而此等背景，固不克在其他國家重行依樣製造也。但「比較政治制度研究」，可將政治中所含之一般特性尋出，供一切有組織國家之參考；其重要處，端在於此。吾意一偉大首相，如英之格蘭斯頓，或一偉大總統，如美之林肯，其所樹立之領袖模範，實爲中國今日所急需。樊君之書，當可爲有意了解此二制度者之贊助；因此之故，予甚樂見其付梓行世，與中華一般人士相見也。須知吾英人士，多以爲中國政治之能否上軌道，實與全世界幸福，有密切之關係。

拉斯基序於英國倫敦大學經濟政治學院。

Preface

Chinese students of politics will, I am sure, find much to interest them in Mr. Fan's book. It is a careful study of the salient features of two remarkable institutions the like of which has hardly yet developed in any other country. Both the British Premiership and the American Presidency represent types of controlled leadership the understanding of which in China is of great importance. For the occupants of these offices have at once room for the exercise of wide powers; while, at the same time, they are under the constant scrutiny and permanent control of the elected representatives of the people. They are, in my own judgment, the most successful experiments in democratic leadership we so far have in the Western world; and it is important for Chinese students of politics to grasp, if they can, the secret of their success.

That does not, of course, mean that such institutions can be transferred to another political environment without change. Each of them owes its peculiar virtues to the special circumstances of an historic tradition incapable of reproduction with any exactitude. But the comparative study of institutions has the important service to render of bringing out those universal features of government which offer similar institutional opportunities in all well-organized states. I believe that the kind of leadership supplied by a great Prime Minister like Mr. Gladstone or a great President like Mr. Lincoln is the kind of leadership of which China most stands in need. Mr. Fan's book ought to help in the discovery of its secret; and for that reason I am glad it is to be available for students in a country upon whose success in self-government many of us believe the welfare of the whole world to depend.

Harold J. Laski

The London School of Economics and Political Science,

作者自序

『首相制』與『內閣制』之在英國，實爲意義相同之名詞。因作者之用意，在於分析英國首相與美國總統之職位權力及與各方面之關係，以比較二國政治制度之利弊得失，故用『首相制』一名詞，而不用『內閣制』。因我國人士多習聞『內閣制』，而不習聞『首相制』，故略釋之。

關於英國首相制及美國總統制之論著，據作者收尋所及，祇散見於討論政治之各書，與各首相及總統之傳記，尙無一綜合各端系統完全之著作。不亦奇乎？是亦學術界之缺憾也。本書以二制度之實際情況爲經，以歷史事變及古今人物爲緯，比短較長，評其優劣；對於是種缺憾，或不無彌補。

本書原爲作者之碩士論文，初未存心發表；後以拉斯基教授之勸，以爲如在國內發表，則於我國政治前途，將不無補益；因譯成本國文字，與我國人相見。至於二制度之重要，則已具見於拉先生序文中，無須作者詞費。

本書承張曉峯先生勞神校對，並代爲出版公世，作者極爲感激，謹附此申謝。

德芬學植淺薄，自揣恐不免於錯誤，尙祈海內外諸先進惠加指導。若本書出版，可爲拋磚引玉之機，得收切磋琢磨之效，則尤幸甚。

樊德芬序於倫敦。

中華民國二十三年五月二十七日

目次

導言

- 一、立意倣效而結果適得其反
- 二、小同而大異
- 三、比較其利弊得失

第一章 二制度來源之概溯

- 一、英國首相制爲歷史上之偶然事件
- 二、首相制爲議會與王室爭權之結果
- 三、樞密院之演化及首相之產生
- 四、俄爾勃與喬治一世二世兩王之關係及氏對於首相制之貢獻與小彼得對於首相制之重要及十九世紀首相制之成熟
- 五、美國總統制爲事先刻意計劃之制度
- 六、一七八七年斐州制憲會採取總統制之原因
- 七、早年提出候選總統人之慣例及副總統與外交部長獲選爲總統之層見迭出
- 八、第十二條憲法修正案及繼承總統與計算選票二事之最後決定

第二章 關於英國首相與美國總統職位方面各種情形之比較

- 一、資格薪俸津貼特權及護衛
- 二、首相與總統之任期及美國限制第三任之習慣
- 三、任官與頒爵
- 四、全政府首領與行政部首領
- 五、一國元首與王之首臣
- 六、職權與個人
- 七、林肯捷克生派之總統與卜克南塔虎特派之總統及小彼得喬治路易派之首相與愛士葵派之首相
- 八、時間壓迫與補救辦法

第三章 英美二國政黨與行政首領之關係之比較

- 一、英美兩大黨對立之習慣
- 二、政治制度對於政黨發展之影響
- 三、英美政黨魁其人物地位之差異
- 四、美政黨魁爲短期之事業英政黨魁爲長期之事業
- 五、英制易於吸收人才美制易於掩護庸材

六、美制浪費人才而英制則提拔人才而訓練之

七、美國政黨政治不及英國之完全

八、美總統以官職爲黨員之酬庸而英首相以爵位爲籌措黨費之工具

第四章 美總統與英首相和選民之關係之比較

一、英國選舉無正式首相候選人之提出而美國提出總統候選人之手續則極爲複雜

二、間接選舉事實上已變爲直接選舉

三、美大選之紛擾及費用均過於英

四、英美政黨均能以少數票勝選

五、庸材得志之機會在英美孰大

六、英國選期無定制與美國選期確定制之得失

七、選民爲行政首領之權力最後寄託處

第五章 總統及首相與國會之關係之比較

一、一在國會之外一在國會之中

二、美國立法責任之分散與英國立法責任之集中

三、行政部與財政法案之關係

- 四、立法部與委任官吏之關係
- 五、行政部與立法部於對外事務所生之關係
- 六、行政部與立法部種種彼此互相裁制之關係
- 七、責任集中制與行政立法分立制所生其他不同之影響
- 八、美總統利用憲法以外之方法以領導立法

第六章 英首相與美總統對於內閣之關係之比較

- 一、英美內閣均起於實際需要而非憲法產物
- 二、閣員之任命與罷免
- 三、英美兩國之內閣會議
- 四、連合負責與一人負責
- 五、英美兩內閣體積之大小與其得失之比較

結論

導 言

一、立意倣效，而結果適得其反。

斐州憲法大會，舉行於一七八七年，當是時也，歐羅巴諸領袖大國，均受治於獨裁君主之下，其含有民權之成分，而克保障一般之自由者，則惟有英吉利。其時法儒孟德斯鳩之名著『法意』，方公世不久，對於英政制度，贊美異常，舉世耳目爲之一震。且英人爲美之同種民族，精神與感情均易接近。製憲諸君子，奉英制以爲模範，實意中事也。詎能料英制自身，正在變遷演進之中耶？試爲譬以明之；十八世紀末之英憲，猶蠶在蛹中之時期也，美人做英制以製憲，則所得者自爲蛹。及十九世紀，英憲漸臻成熟，連度變遷，不啻由蛹而蠶矣。雖美人視之，不能無動於衷，然無奈美憲屬於剛性，一旦頒布，修改極難，故直至今日，英美二國政治制度之面目，猶迥異也。世之求是而成非者，蓋無過於此矣！

二、小同與大異。

英首相與美總統在二國政治上所居之地位，猶拱門之頂石也。吾人今研究此二制度及其與其他政治機關所生之關係，則於二國政治可全體瞭然，不啻由頂窗探首，以瞻巨

廣也。予之目的，在將此二者作一比較之研究。今世之爲比較研究者，率首衡異同，但英首相美總統二制度，根本相異，其與議會內閣政黨及選民等之關係，無一相同，卽間有相似處亦屬枝節問題。故異同相比之方式，於此無所用之。

三、比較其利弊得失。

生物學家之研究生物標本也，先之以分類，再進則考其各部器官之功用，而後定其在大自然演進過程中所居之地位。予今之所爲，亦頗類此。先分析首相與總統和其他政治機關所生之關係，再進則考察其功用，而後比較二制之得失，以定其價值。前二者爲方法，後者爲目的，方法者，乃求獲達目的之工具也。無論制度爲何，率兼有善與不善之部分，是以其最後之判價，則在於善者與不善者相較之差數。予將於以下各章，列舉英首相與美總統二制度之優劣，以瞻其得失相差之大小。

英美二制，面貌神情之不同，隨處可見。吾人如加以研究，非惟有用，亦極有趣也。美利堅聯邦國，以世界最穉之民族，據新闢之土地，而首先採用全部成文憲法。英吉利則不然，非惟爲習慣憲法之發源地，且擁有歷史相延，強固而老大之政情。是以就二國之發展，可窺見政治真理甚多。政治學者，視英首相制與美總統制之發展，猶觀二巨人之角力於運動場也，反覆考其成敗得失，不稍厭倦。及至今日，錦標雖已大半入於英手，然美人究未全失之也。據予研究所得，美制亦有數點，較英爲佳。

第一章 二制度來源之概測

一、英國首相制，爲歷史上之偶然事件。

語云，英國王室，統而不治。雖名義上王權極大，然施行之責，大部操於首相掌握，英王僅唯唯畫諾而已。首相之所以能手握大權，駕凌王室者，亦非一朝一夕之故，考諸歷史，其所經循之途徑，既長且曲。此種驚人之發展，純由事實演進而來，其始也，蓋無任何個人或任何團體，爲之設計規劃。是以首相職位之成立，並非根據任何議會之法令，其名詞係譯自法文，初非正式官銜也。及俄爾勃 (Sir Robert Walpole) 當權，始流用稍廣，用之者多爲俄氏政敵，寓有指摘輕蔑之意，蓋以首相名詞與自由不能並存，且不見英國典章，認爲牴觸憲法。尤可怪者，俄氏於其答辯之中，竟認首相之稱不合事實，爲存心誣蔑者所用之詞。勞爾史 (Lord North) 在位時，亦不喜首相名稱，家居之時，人從無敢以首相呼之者，此事係由其女傳出，自屬可靠。降及十九世紀，情勢大變，自由黨要人哈可特 (Sir William Harcourt) 云，人以首相稱狄士雷 (Benjamin Disraeli) 則色喜。是時首相名詞，雖經成立，然從未經法律承認。及後柏林條約序文中，稱英國代表狄士雷，爲英格蘭之首相，雖事出偶然，然條約一經批准，卽成國家法律，首相之獲得法定地位，端自此始。又首相一職，因不見典章之故，以致社會地位，亦付闕如。

遇有國家大典，首相於秩序單中，從無一定之地位。直至一九〇五年十二月，英王愛德華七世 (Edward VII) 下諭，將首相置於約克大主教之後，其事始定。綜觀以上諸事，英國首相制之爲歷史上偶然事件，自屬信然。

一、首相制爲議會與王室爭權之結果。

一部英國政治進化史，簡言之，一議會與王室爭權史也。因以一人之身，統治一民族，爲不可能之事，故雖在憲法未成熟之時，首相制尙未萌芽，英王卽常有重臣一人，其地位職掌，略具首相之規範。當王室與議會政爭劇烈之時，王之大臣，常立於爭鬪前線，爲議會攻擊之的。良以英王個人，爲國家元首，具有無上尊嚴，直接施以攻擊，責令擔負政治失措之責，則實際困難甚大。當英王查理一世 (Charles I) 與長期議會爭鬪之時，首作犧牲者，爲重臣斯塔福 (Straford) 與勞德 (Laud)。議會所用之武器，先爲彈劾，後爲剝奪公權。及後丹伯 (Danby) 當政，竟因執行英王書面命令，受議會彈劾。王之大臣，須得議會信任，此原則在查理一世之時，爲議會大請願書 (The Grand Remonstrance) 中所規定，直至一六八八革命以後，始大致爲舉國默認。其時英王威廉三世 (William III, 從大臣孫德蘭 (Sunderland) 之議，將國家要職，盡令在議會占有多數) 議席之惠格黨 (Whig Party) 領袖擔任。以政治原理而言，則已由議會信任任行政部之階段，再進而爲一黨專政矣。降及安后 (Queen Ann) 之世，惠格黨復在議會占有多數，



后雖心袒陶銳黨 (Tory Party)，但此種新政治習慣，已深入人心，勢不得不延請惠格黨領袖執政。及俄爾勃氏 (Sir Robert Walpole) 執政，雄才大略，時期又長，議會政治，遂大體完備。當俄氏權勢鼎盛之時，首相幾完全免去王室干涉，如俄氏者，可謂為英國近代首相之始祖矣。

議會屈伏行政之劇，大體可分為三幕：責令王室大臣負政治責任，第一幕也；堅持議會多數黨組閣，第二幕也；首相制之產生，為第三幕；蓋此為多數黨統治國家及英王不列席閣議必有之結果。

三、樞密院之演化及首相之產生。

首相為內閣之產物，而內閣本身則發源於樞密院 (Privy Council)，吾人若欲充分了解首相之性質，則必須追溯此段演化之步驟。

英國被諾曼人征服 (Norman Conquest) 以後，威廉大帝曾設置諮政會 (Curia Regis)，時時與公侯大臣商討一切。此機關後變為帝政會，在十三十四兩世紀，握有重權，行政效率亦大。及十五世紀其名乃變為樞密院，為英國行政之中樞，在提由多王朝 (Tudor Dynasty)，為中央集權之有效工具。後以委員增多，以致笨重不靈，失其行政效率，不得已乃將數項政務，委交數委員會擔任之。一六六〇年查理二世復政，以酬賞有功，升擢多人入院，分子龐雜更甚，非但不能保守秘密，且不能推行其職務，是以查

理二世，於一六七九年毅然停止其活動，樞密院之政治壽命，實際於此時告終。

當樞密院疲敝之際，內閣已乘機萌芽，在十七世紀之初，即曾引人注意。查理二世停止樞密院活動後，曾採克萊元登氏之奏陳，將國家政務，分交四組委員會執行：一曰外交委員會，二曰海陸軍委員會，三曰商務委員會，四曰民隱委員會。但除此四者之外，另有一委員會，並非正式設置，實近代內閣之先驅，會中人物均屬王之重要大臣，常秘密集議，討論國事，俾避免國會之注意。自斯時起，內閣閣員均屬王之心腹，直至內閣須對國會負責之義大定，情形始變。

國會多數黨組閣之義，自威廉三世選擇陶銳 (Tory) 惠格 (Whig) 兩黨黨員，共組內閣之計失敗，採孫德蘭氏 (Sunderland) 之議，組織純粹惠格內閣時，已有長足之進展。嗣以政黨日臻強健，黨魁日形重要，首相之設立，已成必然之勢。然其發展甚緩慢，直至英王脫離閣議與閣員連合負責二義大定後，首相之地位，始完全確定。

四、俄爾勃與喬治一世二世兩王之關係，及氏對於首相制之貢獻，與小彼得對於首相制之重要，及十九世紀首相制之成熟。

國會通過繼統法案 (The Act of Settlement) 後，漢諾佛王室，遂由德人主英國。此事關係極大，為歷史上不可思議之變化。其始主為喬治一世，對於英國政治，極不

感興趣，時常離開英國，歸省漢諾佛舊地。且終身不諳英語，對於內閣集會，從不參加，將一切政務，付於諸大臣之手，其最要者，則爲俄爾勃氏。喬治二世之不解英政，及喜遊漢諾佛，一如其父。卽位以後，俄爾勃氏，非但得王之信任，且獲王后之擁護，權勢日增，一時無兩。

當英國政治制度變化劇烈之秋，途徑混淆之際，因喬治一二兩世之入主英國，俄爾勃之秉政二十一載，其演進之方向，遂受重大之影響。莫烈曰：「兩喬治如爲英人而不自德來，或自德來而具有相當之賢能與懷抱，或卽無此等賢能與懷抱，而具有堅強之意志，則俄爾勃氏絕不能樹立議會政治之基礎如此堅強，雖以喬治三世之倔強堅毅，亦不克搖動」。見莫著之「俄爾勃」第四十九頁 賀恩教授論俄氏對於英政之貢獻有言曰：「始倡根據我國特

殊之情形以定施政之方向者，俄爾勃也；始終堅持一切要政須取決於衆議院者，俄爾勃也；始倡閣員連合負責者，俄爾勃也；衆議院克成爲主要權力之機關凌駕貴族院而上之者，俄爾勃之力也；失却衆院信任，卽立辭首相之職，置王室信任於不顧，此義之克獲昌明者，俄爾勃以身作則之功也」。見賀著之「英國政府」二百二十頁

俄爾勃於一七四二年去職，繼任者不克嚴守俄氏各種政治原則。及喬治三世卽位，一反其祖其父之行爲，立意恢復王權，實現包林布魯克氏「愛國君王」包氏所著之書名之理想。主勤儉幹練，威權甚大，所有首相、內閣、議會等，似均爲其個人服役機關。當此議會

政權行將傾落之際，忽得小彼得爲相二十年，非但將俄氏之政治原則，完全恢復，且光明而昌大之。氏力言首相地位之重要，公然不諱，其態度完全與俄氏不同。蓋俄氏末年，其政敵曾斥其弄權跋扈，以首相自居，而俄之辯護詞中，竟完全否認首相頭銜。可見首相制度之基礎，經小彼得之努力，已大有進步矣。

降及十九世紀，尤其在維多利亞女王（Queen Victoria）卽位以後，王室、首相、內閣、議會間之關係，及其自身之職務，均明白安定。此事之完成，政治家與政治學者均屬有功。莫烈氏編著格蘭斯頓傳有言曰：「格氏一生之精力，完全消費於完成我國政治制度」。除格氏之外，皮爾（Sir Robert Peel）與狄士雷（Benjamin Disraeli）二氏，均屬顯著之人物。至於政治學者，則白芝浩（Walter Bagehot）賀恩（William E. Hearn）及陶德（Alpheus Todd）三人，對於闡明分析英國政府之複雜運用，均有偉大之貢獻。

五、美國總統制，爲事先刻意計劃之制度。

執英國首相以較美國總統，則現顯著之不同。首相之產生，緣於政治習慣；總統則不然。非但成於一特別會議之手，且成於一特定之時期，其職權範圍，均明定於憲法之中，非若首相之依賴不成文法也。蓋美之總統制，爲斐列德斐亞製憲大會新創之制度。司丹梧有言曰：「斐州製憲諸代表，自由甚大，既無舊制度之須取消，舊習慣之須違犯

，亦無任何政治罪惡之須革除也」。然製憲大會，雖無拘束，亦無任何具體之政治制度，供其抄襲。因集會最大之目的，在於將互相排擠之各州，變成統一之國家，適此則取，違此則棄，經無數之爭辯與討論，乃製成總統制。蓋諸代表以此制最宜於應付當日之局面也。

六、一七八七年斐州製憲會採取總統制之原因。

甲、懼怕專制之再起：

美人推翻英國統治最大之目的，在於恢復自由。獨立大業成功以後，一切碑物建築品，均喜以自由二字命名。五年血戰，創業艱難，自由之必須保存，專制之必不可再起，為通國一致之心理，此心理且表現於諸州聯盟盟約之中。雖因聯盟組織弛弱無用，從新建設一強有力之中央政府，為當務之急，然製憲諸代表，究不敢忽視其國人厭惡專制之心理，而不預為防備也。總統制之設置，即一集權中央與防禦專制二者之間，兼籌並顧之計劃也。

乙、孟德斯鳩學說之影響：

一七四八年孟德斯鳩氏 (Montesquieu) 之法意 (Spirit of Laws) 出版以後，影響於政治法律學術界甚大，斐州製憲大會集會之時，孟氏學說正風行一時。雖孟氏分析英政，未能窺其隱微，然其三權分立之說，當時製憲諸代表，固奉以為保障民權之金科玉

律也。其本孟說以草憲，實屬自然之事。

丙、殖民時代之政治傳習：

哥命布發現新大陸後，英人陸續移居北美，其政治建設，均摹倣母國。每殖民地有英皇任命之總督一人與一政務會，以爲行政機關；有一有產人民所選之議事會，以爲立法機關；有法院數處，以爲司法機關。三權分立，固早經實現矣。獨立而後，曾組織聯盟政府，因其組織散漫，且無強有力行政機關，以致政治現象，一時極呈紊亂。美人追思既往，頗能發現殖民時代政治組織之價值，是以製憲大會議席之中，時露懷慕故舊之呼聲。

丁、受喬治三世治下之英國政治現象之欺騙：

當美人製憲之時，歐洲諸先進國中，惟英國政治，含有庶民之成分，及民權之保障，斐州大會之奉英政以爲模範，自屬當然。漢彌登 (Alexander Hamilton) 謂英國政府爲當時之最佳模範，實爲述實之言。但自喬治三世卽位，個人意志，凌駕一切，議會內閣，名義雖存，實際已失其獨立。特萊梵林教授 (Professor G. M. Trevelyan) 有言曰：「在喬治三世治下，政黨全失其效用，內閣成爲執行王意之工具，議會坐領皇室津貼，衰議員諸公，均爲王之私友，並非尋常之保守黨黨員也」。見特氏所著之英國史五四八頁 斐州製憲諸代表，均富有聲望、思想及能力，彼等目擊英政之退化，自能想見英政之發展，尙未達

理想之境界，遂以爲孟德斯鳩三權分立之說，爲英政最後所期望之理想，亟思以此理想，輸入美憲。殊不知英憲之充分發展，雖尙有所待，然後來發展之結果，適與彼等之假定相反也。威爾遜 (Woodrow Wilson) 曰：「斐州製憲大會所與吾人之制度，不能與英國今日之內閣政治相提並論固矣，然勝於當日喬治三世治下之英國政治，則甚顯然」。

威氏所著之康格雷議

會政治第三〇八頁

七、早年提出候選總統人之慣例，及副總統與外交總長獲選爲總統之層見迭出。

美憲對於提出候選總統人之方式，並無明文規定，因是美人早年所取之方法，亦極不一致。開國之始，華盛頓以手創革命之資格，連任總統兩次，彼時兩度選舉，除政界中人私相交換意見外，無所謂總統提名也。及華氏滿任，聯邦共和兩敵黨國會議員，各召集黨團會議，提出亞丹穆 (John Adams) 與傑佛遜 (Thomas Jefferson) 競爭選舉，於是國會黨團提名之舉，因此肇始。當時亞丹穆獲選，任滿之後，再度競選不勝，傑佛遜遂爲總統，傑氏兩度候選總統，均由共和黨國會黨團提出，此種辦法，於傑氏次任之時，已大體爲國人所公認矣。傑氏任滿退職，共和黨國會黨團提出墨狄生 (Madison) 候選總統，言論界忽有批評，謂國會議員提出總統候選人，實違背憲法精神，蓋憲法取三權

分立之原則，行政立法應各不相犯，今令議員提出總統候選人，則是允許立法包辦行政矣。及孟祿 (Monroe) 初度提出爲總統候選人時，此議之力量已大，卒於一八二五年擊敗民主黨民主黨即共和黨之後身，祇名稱改易耳。國會黨團之候選人柯羅佛 (Crawford)。自此國會黨團提名之方式，遂不復再用。政黨召開全國代表大會以提出總統候選人，始於萬畢沅 (Van Buren) 總統之勝選，是後此種辦法，遂成爲一永久而統一之方式。至於各州州議會提出本州人士候選總統，雖經多次嘗試，終未形成一強有力之方式。

美國第二任總統亞丹穆，第三任總統傑佛遜二氏，未任總統之先，均曾爲副總統，因此之故，一時政界人士，幾視副總統職位爲登白宮之捷徑。然傑佛遜總統二次任期將滿之時，其所屬意繼任者，非其副總統，而爲其外交部長墨狄生，並運其全力，促其成功。於是副座繼承總統之慣例，遂以打破。所可異者，墨氏以外長資格繼承傑氏，而孟祿又以外長資格繼承墨氏，萬畢沅又以外長資格繼承傑克生，一般人遂以爲外交部長爲總統之自然候選人矣，而總統且可於任命外長之時，隨意指派其繼任人選。然此種現象之存在，基於總統是否能操縱總統提名之機關，在國會黨團提出總統候選人之時，此事尙易辦到，及該種提名方式廢止後，總統遂無能爲力矣。

八、第十二條憲法修正案，及繼承總統與計算選票二事之最後決定

依美憲原始之規定，總統選舉員之選總統也，須於選票之中，書明二人，得票最多

而又占選票之過半數者爲總統，得票次多者爲副總統。設有二人或數人得票相等，或竟無一人得票過半者，則總統選舉，由衆議院行之。開國後首四次選舉，均照此條文辦理，其弊有二，可引史事證之。一則候選副座之人，常希冀僥倖，妄懷首選之心，政黨內部遂因之發生糾紛。選舉首任總統之時，本推定亞丹穆氏候選副座，全國報紙，都作此論，然亞氏自以功業不讓於候選總座之華盛頓，存不相下之心，致使聯邦黨要人漢彌登氏遣使各邦，分散亞氏選票。此一事也。第三任總統選舉時，聯邦黨本推定亞丹穆氏爲總統，賓克萊(Thomas Pinckney)副之，但漢彌登悅賓而惡亞，意存偏袒，於競選之始，即鼓吹同樣擁護論調，卒兆該黨分裂。此二事也。一八〇〇年，共和黨本推卜爾氏(Aaron Burr)候選副座，傑佛遜爲正，但卜氏自始即堅持對等之待遇。此三事也。憲法舊規定之第二大弊，則在於最後之總統選舉，易流於衆議院之手。此點曾於一八〇〇年共和黨候選正副總統之傑佛遜與卜爾獲得同數選票之事，充分表現。因憲法規定，最後選舉須由衆院行之，是時該院中敵黨聯邦派議員，遂思攫取機會，爲自私自利之圖。始也意存拆臺，擬連續作無結果之投票，一至三月四日，即可依國會已經通過之法案，(此法已於一八八七年廢止)從新大選。繼也謀選卜爾，互相勾結，設該黨領袖漢彌登不努力制止，卜爾之獲膺總選，極屬可能。漢氏以傑佛遜與卜爾相較，賢愚之別，不啻天壤，寧犧牲本黨之私利，爲國家得賢才，大政治家之風度，令人起敬。自此以後，一般人遂瞭然於正副總統同票選舉之必須改革，而第八次國會爲此遂於一八〇四年提出第十

二條憲法修正案。各州通過，極爲迅速，人心傾向，可見一斑。由此以後，正副總統，乃分別票選。

美憲對於總統出缺後繼任人選問題，亦無明白規定。國會爲此曾於一七九一年通過一法案，其第九段云：

「設總統與副總統同時免職，或死亡，或辭職，或病廢之時，則代理上院議長者，暫時承乏，設其時無人代理上院主席，則衆院議長暫司總統職權，直至疾病痊愈，或新總統選出後爲止。」

規定承乏總統職權之人選問題，雖經憲法明白規定，由國會負責解決，然憲法同時又囑咐國會於現任官吏中選派之。代理上院議長及衆院議長，是否爲現任官吏，合乎憲法意旨，毫無疑問。且一政黨競爭總選勝利，正副總統自應由該黨人物擔任，今於正副總統出缺時，令上下兩院議長代理，而兩院議長，並不常爲該黨黨員，是直剝奪競選獲勝之政黨所應得之勝利品矣！一八〇一年因共和黨之傑佛遜與卜爾二氏獲同數總統選票，照舊憲法規定，最後選舉應由衆院行之，該院敵黨聯邦派議員，曾謀連續作無結果之投票，以待三月四日之降臨，可以從新大選。設該派議員所謀實現，則一七九一年之總統繼承法案，早經一度施行矣。一八七七年計算總統選票，經久爭持不決，於二月一日開票，直至三月二日始有結果。設再延遲二日，則一七九一年之法案，亦獲施行。該法案雖幸未施行，然曾有數次，總統被刺，上下院均無議長，萬一副總統發生意外，總統

職位，即成虛懸。其非國家之危機乎？各政黨有鑒於此，卒於一八八六年一月同意修改以前法案，另通過一無黨派色彩之總統繼承案。該法案規定：如總統與副總統同時因免職死亡辭職或病廢之故，致總統職權無人行使，則應由外交部長代理元首；設外長無人，或亦因故出缺，則由財長代理元首；以此類推，由財長以及於陸長、法長、郵長、海長、內長等，直至總統職位虛懸之原因已去，或新總統已經選出之日爲止。

雖總統繼承問題已明妥規定，然總統制尙未臻圓滿，因計算選票問題，尙待解決也。此點憲法未曾涉及。以理言之，則開國之始，國會即應計劃周詳，製定一有系統之法案，以資應付，而國會則不此是圖，每於問題已生之日，作臨渴掘井之謀，以致政海波濤，澎湃奔騰，難以禦止。美利堅聯合國開國之始，僅有十三州，後則範圍逐漸擴大，州數逐漸加多，新加入之州，因處於特殊法律地位，每值總統選舉，其選票是否合法，究應如何計算，常生問題。當選舉競爭劇烈之時，數票之差，大關得失，往往法律問題，成爲政爭中心。其劇烈之程度，可於一八七七年亥士與提爾登競選之役 (Hayes - Tilden Campaign) 見之。此問題直至一八八七年第四十九次國會特爲製定法案，始告解決，然已歷時百年，劇爭數見矣。國會之行動遲緩，殊堪嘆息。但是年法案，頗公平無偏，設美國間接選舉總統之制不改，此法亦可望不改也。其精要之點，已由司丹梧氏於其所著『總統制小史』中撮要如左：

「此法案所根據之原則，則爲每州有判決本州總統選舉爭訟之全權。每州於總

統選舉員(Presidential electors)未選出之先，即應製定法律，為解決糾紛之標準。所有案件，須於選舉員集會之前六日，一律判決。凡在此種情形之下所成立之判決案，則國會兩院不得批駁。祇一州如有此種裁判所兩處或數處，而國會兩院復不能同意以斷定孰為合法者，則該州判決案，可由國會推翻之。凡已失司法保護之選票，非經兩院同意推翻，仍為有效。」見同氏原著
第四五二頁

第二章 關於英國首相與美國總統職位方面各種情形之比較。

一、資格、薪俸、津貼、特權及護衛。

依美憲規定，總統須具有三種資格：即必須生於本土，已達三十五歲之年齡，及曾居留美國國境十四年是也。其在英國，則從無任何法律，規定首相之資格，無論誰何，一經人民擁戴，即可出任斯職。英人於此，雖不受憲法之拘束，然處事極為慎重，對於美憲所立之資格，早似不言而喻矣。試觀英國首相，從無一人為新入籍之徒，信義尙不足以資號召，或年輕識淺，缺乏政治經驗，或在本國居住極短，尙未熟悉國情，即可知矣。小彼得以念四之齡，出任首相，乃例外之事也。然氏之豐功偉烈，正足以證明英國柔性憲法之伸縮性之價值也。

美憲復規定，總統在一定時期之中，得以接受薪俸；但此薪俸在一已經選出之總統任期之中，對於其本人，不得有所增減；且在職總統，不得同時兼支中央政府或地方政府其他任何薪給。國會根據憲法，始也定總統年俸為二萬五千美金，繼也於一八七八年增至五萬，卒於一九〇九年再加至七萬五千。至於英國首相之薪俸，則年為五千鎊，然

首相之支用此款，自名義言之，則非爲任職首相，而爲其所兼任之有名無實之財政部第一大員 (First Lord of the Treasury)。蓋首相一職，成於習慣。從無明文規定，亦從未正式定薪，祇以歷任首相，習兼財部第一大員之職，而此第一大員則爲合法有薪之職，且爲有銜無事之官，於是實際上，此第一大員之薪，遂成首相之正俸。

美總統除年俸之外，尙有津貼。例如國會須在一定時期，給總統若干旅行費用，但不得超過二萬五千美金以上。總統有權使用數部分國有器具，及其他動產。且有國備住宅一所，名曰白宮 (White House)。以前塔虎特 (W.H. Taft) 總統曾寫述之如左：

『儼然而尊崇，皎然而華麗，闊然而有容，雖豪華富麗不及歐陸有名之王宮，然總統於此可以肅然治事，穆然退休，怡然會客』。見氏著 *Our Chief Magistrate and His*

Powers 第五十頁

英國首相除正薪之外，並無其他錢財津貼。祇在倫敦唐寧街第十號 NO.10, Downing Street, London, S. W. 1. 有房屋一處，永備首相個人之用，然屋宇簡陋，有如普通民房。衆議院曾一度設一委員會，調查各大臣薪給狀況，曾邀請前首相愛士葵 (H. H. Asquith) 談話，愛氏比即宣稱曰：『當余退卸首相職位之時，余之個人經濟狀況，大不如任職之初』，首相薪給之不敷用度，可見一般矣。

美國總統，尙有其他特權。例如法庭無權審理總統，總統雖犯殺人重罪，亦不受拘捕。當其執行國會法案之時，雖大理院 (Supreme Court) 亦不能對之施行任何強迫執行

之依法手續 (Compulsory Processes)，縱有人提出總統所執行之法案爲違憲，亦屬枉然。依憲總統得受彈劾，但在彈劾案未判決之先，無人能妨礙其自由。至於英國首相則不然，除與國會議員享有同等議員特權外，僅給予各種執行職務之必須便利而已。

此外美總統尚有密探隊保護，總統所至，密探隨之。此種密探隊之組織，始於三總統被刺之後。表面觀之，似爲總統特權，然塔虎特總統則視爲累贅，渠以爲非爲受人保護，直類受人監視。

一、首相與總統之任期，及美國限制第三任之習慣。

英國首相任期，無法律之規定。考之歷史，則自小彼得以來，歷屆首相之任期，長短不一。大概言之，短者爲一年至二年，長者爲三年至六年；但沙里士伯 (Lord Salisbury) 最後一次組閣長至七年，而愛士葵且曾一任九年。然自小彼得以來，一任歷時最久者，端推利物浦 (Lord Liverpool)，計達十五年之多。再者，首相不常隨內閣改組而下台，常見舊閣解散，新閣組成，而首相則仍爲原人。愛士葵所以曾一度任職九年之久者，卽因歐戰起後，自由黨一黨之內閣解散，另組聯黨內閣 (Coalition)，而首相仍爲愛氏之故。英國現任首相麥唐納 (Ramsay MacDonald)，前者曾任工黨內閣首相，及一九三一年工黨內閣解散，另組國民政府，工黨閣員大半去職，而麥氏仍留爲首相，卽一最近之實例。且首相任期，亦不必隨下院改選而中斷，若在朝黨選舉勝利，舊首相仍可

蟬連。總之，首相任期之久暫，常視政治需要以爲斷，尙無一定之限制也。

至於美總統之任期，則憲法定爲四年。照例新總統於三月四日在國會大廳舉行就職典禮，開始視事。首任總統華盛頓第一次任期，於一七九三年三月三日截止，因此遂規定三月四日，爲新總統接任之日；實際三月四日乃美國各州聯盟時代之中央政府於聯邦憲法製成以後，規定新選國會集會之日也。而華盛頓則係於一七八九年四月三十日始就第一任總統，若算至一七九三年三月三日，則尙不足四年。

依美政傳統之習慣，一總統不得連任兩次以上。其例始於華盛頓，華氏於第二任滿期時，曾發佈告別國民書，表示不願再任總統，並請求全國國民，對渠之不克繼續爲國服務，加以諒恕，蓋毫無反對任何人連任三次總統之意也。但美人心理，則以爲華氏任何行爲，均係根據至理，視渠之不受三任，爲一身作則愛護民治之表示。第二任總統亞丹穆祇任職一次。第三任總統則爲傑佛遜，連任兩次，亦於第二任將終之時，效華盛頓先例表示不受第三任；此習慣之尊嚴，更然加重。傑佛遜非但爲民主黨之領袖，且爲其創造者，繼傑氏爲總統者，若墨狄生孟祿捷克生等，均爲其同黨，且均連任兩次，爲尊敬領袖之故，於次任完滿之時，一致效法傑氏，怡然下野；於是限制連任三次之習慣，遂成鐵律。古蘭特總統 (General Grant) 於第二任將滿時，曾向人表示，設國人繼續擁護，渠將不惜再作馮婦。不意此說傳出，反對四起，賓州共和黨州代表大會 (The Republican State Convention of Pennsylvania) 且正式通過議案，反對一人連任總

統三次。古氏聞此，曾發表一信札答之曰，依憲，吾美人民選舉一人爲總統，並不限於兩次；若八年之後，定須易人，則恐將有一日，後悔無及。羅斯福總統 (Theodore Roosevelt) 對於古氏意見，似屬同意，羅氏曾有言曰：『限制總統連任三次之習慣，若祇大體遵從，自屬甚當；若必奉爲鐵律，則極不智。一民治國家如吾美者，如一旦遇有重大危機，則其最後之安全，全恃其能命令每一國民於其極有用之地位，作極有效之服務。當此之時，爲總統者，若信義昭著，舉國愛戴，而必使之去職，豈非愚盲之舉？例如吾美內戰，如不發生於林肯總統第一任，而發生於林氏第二任之尾，舉國人民，以限於政治習慣，不克續選林氏，則將何處更覓他人，其公平之精神，偉大之魄力，足與林氏相當，克脫吾人於驚濤駭浪之中也乎？』古蘭特總統之意見，雖屬甚當，然當時一般人之感覺，則不能相容，故是年（一八七五）衆議院正式通過一議案，其文云：『本院以爲華盛頓及其他總統所造之總統不連任三次之先例，已經全國一致贊同，成爲吾美共和政體之一部。有違之者，本院將認爲不智不忠，且妨害自由之政體』。及至近世，非但一人連任總統三次，視爲有干重禁，卽以前曾爲總統之人，若再出競選，其空氣卽不順利。

三、任官與頒爵。

美總統與英首相均有任官權。然以量而論，美總統可任之官數，遠過於英首相；美

國大小官職，總統有權任命者，有一萬五千之多。大概可分爲六類：一爲中央政府各部部长；二爲外交官吏；三爲行政長吏，例如各專局局長，辦理事務官吏及考試委員，及監督各州商務官職是也；四爲中央各法庭審判官；五爲高等事務官吏；六爲尙未列入事務官吏考試名單以內之低等職位。此項低等職位，在一八八三年事務官吏考試法案初次施行之時，其數目之大，遠過於今日，自經羅斯福、塔虎特、威爾遜三總統將考試官職數目，連次擴大後，其數始減。然總統究難將此項官職，全數納於考試範圍以內，因依政治習慣，此項官吏，雖名義上由總統任命，實際全由與總統同黨之上下兩院議員推薦。議員常覺此項官吏之存在，與自身之政治勢力有密切關係，遂堅持不肯放棄。此亦分權流弊之一端。英首相任官權之範圍，雖遜於總統，然亦有相當之大。各部部长之選定，重要教會職位之推薦，幾全爲渠個人之事；而委派大使、印度總督及其他殖民地總督高級軍官、高級法官及高級事務官等等，渠之意見亦屬首要。但美總統與英首相任命官吏之時，亦常受事實上之限制；例如組織內閣，則對於黨中要人，勢須延請，即其他第一等要職，亦祇能在極狹範圍以內，物色人選。祇於低等位置可以任意委派，而首相於此，其自由較總統爲大，因總統受議員推薦之限制也。

頒賜爵位，以賞有功，爲君主國之傳習，在英尤甚。但每次頒爵，雖以英王之名行之，實際上全出於首相之推薦。美爲共和國國家，最重社會平等，爲總統者，自屬無爵可頒。然據愛士葵云：「首相薦爵，非但無樂可取，且最爲厭煩而不討好之事」。

四、全政府首領與行政部首領。

英之首相，例得下院多數議員之擁護，是以非惟爲行政之長，亦屬國會之魁。白芝浩 (Walter Bagehot) 曾曰內閣爲國會委員會之一，職在管理行政，一若內閣真爲議院隨意所產生，而首相且視議院意旨以爲去留者。殊不料時至今日，情形大變，非但首相爲普選 (General election) 之直接產物，而議員自身亦不過民衆所遣以擁護首相者耳。英人有諺曰，首相者，內閣大臣中之第一人耳 (Primus inter Pares)，亦屬不當事理之談。設以首相與其他內閣大臣爲平等，則豈有平等之人，可以任免同僚者乎？要而言之，首相者，實全部政府之首領也。

美取三權分立之制，總統統治大權，往往限於行政部一隅。有訟發生，則大理院可通過判案，將總統權力，施以限制，限制之性質與範圍，則視法官解釋憲法之態度。國會可否決財政案，以阻礙總統政策之實現。任官之權，雖在總統掌握，但國會亦得製定法案，限制官吏資格，並規定其職務之性質，卽不啻加以間接之限制。如兩院多數議員與總統同屬一黨，則總統所需之議案，固可如願通過，然如一旦議會改選，敵黨據有議席多數，其勢力卽不可侮。總統雖爲美國政府對外代表，然事實上，並非握有政府之全權。

五、一國元首與王之首臣。

總統實權，雖常小於首相，但其個人之尊榮，則遠過之。總統者，國家惟一之代表也。外國使節，由渠接見，其國書由渠接收。全美官吏之任命狀，由渠署名。遇有重大典禮，則由渠導率。惟渠一人，有代表全國發言之資格。其言論無論巨細，或見之於報章，或散之於廣播 Radio，均引起舉國之注意。威爾遜總統於此，曾述其個人之經驗曰：『余未獲任總統之前，雖來首都華盛頓數次，但均為時極暫，未作停留。受任以後，對於京城之公共建築，常思一觀其內容，而始終自加制止。此無他，祇以余為總統之故耳。無論參觀何處，余至之時，則儼似劇場開幕，大小職員，齎集左右，余之一言一動，均引起無限之注意。因此之故，余遂不得不停止參觀。且待卸任以後，再來京城，遂此素願。今以身負重任，職司元首，余自身即不啻一博物館也』。

見威氏公贈 Radio Paris 中之一九一四年對全國報界俱樂部講演詞 其在英國，則英王為一國元首，因歷史之傳習，社會之崇敬，王之個人尊嚴，至為崇大。語云，王者公平與榮譽之源泉也 (the fountain of honour and the fountain of justice)，以表面而言，仍屬確實。英帝國之尊嚴與統一，英王一身，實代表之。依法律之形式，則首相為英王個人之所選用，首相為政，一以王名行之。雖實際上王權 (royal prerogative) 之大部，早落於首相之手，然王室傳襲之尊榮，實無人堪與比擬。

六、職權與個人。

英國首相，各不相同，猶美之總統也。格蘭斯頓之財相哈可特(Sir William Harcourt)曾云：『在皮爾(Peel)與巴爾摩士頓(Plamerson)之內閣以爲當然者，在其他內閣，或竟完全不然。』依羅士伯(Lord Rosebery)之意見，皮爾爲政，望之則儼然一十八世紀所畏懼而咀咒之首相也。古銳飛(Greville)則曰，墨爾鉢(Lord Melbourne)之爲首相也，祇負名義，毫無實權。而愛士葵則以爲在愛伯丁(Lord Aberdeen)混合內閣之中，每人即其自身之法律。其在美國亦然，總統實權，因人而異。試舉一例以明之。一九〇二年賓州煤礦罷工，羅斯福總統曾計劃，設渠之調停無效，則決動兵干涉。此事在羅氏則認爲當然，然其下任總統塔虎特氏，則指爲違憲。英美二國關於此點之所以相似者，均因於其憲法之性質。英之首相制起於十八十九兩世紀政治之傳習，因傳習無精確之規定，首相之實權，遂隨執政者個人爲轉移。美國憲法，固係成文，但關於總統職權之條文，均以簡括寬泛之詞出之。說者曰，此乃斐州製憲大會故意如此，意在使總統於其職權以內，對於憲法有相當解釋之自由。因此，爲總統者，可擴大其行動，亦可鬆懈其職守。自來英美兩國政治首領之實權，常視在位者個人之人格性情、信仰、習慣、經驗與感化力等之如何。愛士葵曰：『首相權力之如何，首相自己可加以選擇，且可製造』。設將此語之主詞易爲總統，則於美國政情，亦甚符合。

七、林肯捷克生派 (Lincoln-Jackson) 之總統，與卜克南塔虎特派 (Bu-

chanan-Tate) 之總統；及小彼得喬治路易派 (Pitt-Lloyd-George)

之首相，與愛士葵 (Asquith) 派之首相。

總統首相，每人不同，已如上文所述。茲為求得一共同之概念起見，可將歷來總統與首相，分為不同之種類，取其每類代表人物論之。彼等彼此之不同，亦如世俗一般之人物，顯然有強健、軟弱、及經常、特殊之分。羅斯福總統曾分總統為林肯，捷克生，與卜克南，塔虎特派，其論甚當，吾人可取用之。至於英之首相，吾人可取小彼得與喬治路易為特殊派首相之代表，而愛士葵為經常派之代表。

總統強弱兩派之分野，常視三事以為斷，即對於國會內閣及解釋憲法所取之態度是也。捷克生、林肯二總統，非但將總統職權，極力伸張，且侵犯國會特權，及強迫內閣服從。捷氏對待國會，儼然取專制態度，遇有重大事件，亦不商諸內閣。林氏一日主席閣議，其意見與其他閣員均相左，遂宣佈會議終止，直告諸閣員曰：「七人反對，一人贊同，贊同者勝利」。羅斯福分總統為強弱兩派之時，曾位自己於強者之列，並明白宣稱「總統職權，除受憲法及法律明文所規定者之限制以外，應無所不包，否則不克盡其人民總司務 (the steward of the people) 之職分。至於弱派之總統，其見解行動，則適相

反；對於閣員意見，則尊重之，對於總統職權，則取嚴格而狹窄之解釋，事之稍越總統明定職權以外者，則交付國會取決。卜克南總統 (James Buchanan) 卽屬此類。因渠對於總統職權，素抱嚴格解釋，小心翼翼，不越雷池一步，雖值南方獨立聲浪，日高一日，南方各州備戰，日繁一日，亦不敢取斷然之行動，致形中央政府之軟弱可欺，以致遷延歲月，坐失時機。當事機緊急之時，渠僅於致國會年報中略示意見曰，根據憲法，南方各州無權脫離聯邦，但同時本人亦無權強之使留。尙有一事，可爲兩派總統，對於立法部態度之不同之解釋：塔虎特總統有內務部長名包林教 (Ballinger) 者，被人指控犯有重大過失，塔氏乃請國會調查，卒接受國會調查委員會多數之報告，以爲結束；羅斯福認爲塔氏行動，自林肯捷克生派之總統觀之，直屬不可思議，其理由則爲：「一克勝厥職之總統，對其屬員，尤其是最高級而最接近者，應能作直接之評判」。塔羅二氏之爭辯，雖係二人對於總統職權態度之不同，然亦爲二人性格與訓練不同之結果。塔氏乃一天生之法官，從不具若何政治野心；法官治事，常喜繩之以嚴格法律，出之以保守精神；而羅氏則爲軍事家改革家，喜動作，愛冒險，民福之所在，常不能自止。故二人之衝突實不可免之事也。

愛士葵在位多年，足爲經常派首相之代表。愛氏每值閣議，必博諮廣詢，使每人意見，均能暢快發表，居心既公，持態又謹，對於同僚爭論，不啻一模範仲裁人。但渠並非毫無主張，往往政事最後之處置，常取決於渠個人之意見。一言以蔽之，愛氏者，一

和平時代模範首相也。其成功，則緣於其個人之敏捷明斷與堅強之毅力，與宏大之心胸。現任首相麥唐納氏，亦師愛氏者也。一九三一年冬，麥氏大選勝利時，加拿大首相班萊特 (Bennett) 致電稱賀，電中有語曰：『前者辱承指教，謂吾大英帝國各地政府之首相，對於內政問題，均應持中立態度。今聆閣下大選勝利，謹致此電申賀』。此電實可說明麥氏爲相之態度。關於特殊派之首相，小彼得因爲良好代表，然喬治路易，則特殊中之特殊者也。彼得在位二十年，其個人地位之隆，勢力之大，始終如一，各部大臣之去留，儼然以渠個人意旨爲依歸。吾人若謂彼得爲當日政府之主人，則歐戰時代之喬治路易，實英國之狄克推多 (Dictator) 也。一九一六年十二月英政府改組，愛士葵去位，喬治繼之，其處理政務，一反常軌。首相不復出席國會；答覆議員質問之事，一以保守黨黨魁勞波掌 (Bonar Law) 任之，許多大部部长，均揮諸戰時內閣以外，不使列席，儼然降爲事務官吏。政府全權，一操於首相之手。此制在戰爭結束後，尙維持一年之久。雖時至今日，祇有歷史價值，而喬治自身，已盡失去政治勢力，然將來英國如再遇非常之變如歐戰者，則此制卽一應付非常之榜樣也。

八、時間壓迫與補救辦法。

英首相與美總統，均至忙之人也。其工作之量既巨，而隨起隨落之問題，復層出不窮。首相須主席閣議，綜考同僚意見，主持討論進行，作當機之處決。且須出席國會，

重要之宣告，須躬自爲之，重要之辯論，須躬自導之。且須將國家政務，時時告於英王，置身於國王與人民之間，以屏護王室之尊嚴。且須出席其他會議，作各種演說，接見人員，款待賓客，諮詢專家，應付報界。皮爾曾語格蘭斯頓曰：「首相之職務，吾恐無人能了解，首相一方須與女王，指維多利亞上下兩院議員，及其他要人通信，一方須關心各部重要事件，閱覽公文。如繼續在我國任首相五年，吾恐無人之體力，足以應付」。因首相受時間之壓迫甚重，曾有數種救濟辦法提出。其較切實可行者有二：一爲將國會議事程序修改簡單，使議案通過較易；一爲縮減閣員人數，使閣議討論得以迅速。

美總統雖無須出席議院，然須向國會作報告，且提出政策。其任官也，除重要職位，須親加選擇，凡次要而帶有地方性質者，則須經兩院同黨議員之介紹。以此之故，議員出入公府，私其所好，爭嘵不休。一九一四年三月二十日，威爾遜總統對全國報界俱樂部演說，其中有一段曰：「余每晤及郵局，輒觸目驚心，思及已往事件，卽心爲之悸。有數郵局，余每度投信，卽憶及委派局長時各方爭執不下之可怕情形」。總統且須於公私兩方，款宴賓客，出席內閣，及其他會議，主持全部政府之大計，顧念國內國外本國人民之幸福。此外還有多項雜務，膺集於總統之身，如赴公衆集宴，參加各種展覽開幕典禮，作演說，寫信件是也。且有一批新聞記者，長駐美京，日日伺隙請見總統，刺探新聞。復有犯罪者之親屬朋友，疾首焦心，請求總統施行特赦。不但此也，全美官吏之任命狀，須總統親自簽名。塔虎特總統視此爲總統最巨之手頭工作，並於其我國最高

行政長官及其職權一書，表示意見，謂國會應設法使總統免去此種無謂職務。見原書四十一頁

此外曾經多人提議，將現今隨政局任免之次要職官，俱合併於考試制度以內，以救濟總統忙碌，並曾經數總統之努力，然終未能全部實現也。

第三章 英美二國之政黨與行政首領之關係之比

較

一、英美兩大黨對立之習慣

考英美政黨之歷史，則知一國政治在常態之下，其國民政見常分投於兩大巨流之中。英國政治，向爲保守自由兩黨對峙之局面，其在早年，則爲陶銳（Tory）與惠格（Whigs）。自近代工黨興起，局勢始變，自由黨大部分勢力已爲此新興勢力所吸收。在美則開國之初，爲聯邦黨與民主黨之對峙；繼之則爲惠格黨（The Whig Party）與民主黨之對峙；及至今日，則爲共和黨與民主黨之對峙。然在兩國中，一大黨之衰微及消滅，則按之歷史，亦屬數見不鮮之事。當皮爾派（the Peelites）與保守黨分裂之後，英之保守黨，日趨式微，然爲時不久，漸形恢復，及得狄士雷領導，聲勢復隆。聯邦黨乃美國開國時之在朝黨也，國家一切大計，均爲該黨所規劃，及亞丹穆約翰總統去任後，遂由式微而歸於消滅。是時民主黨獨手執政，敵對毫無，但歲月遷易，新問題紛起，不同意見，因此發生，反對之徒遂另成惠格黨與之對峙，竟於一八四一年將繼續柄政四十年之民主黨擊敗。直至放奴問題發生，該黨領袖因取規避政策，喪失民望，自擊其死亡之鐘。然其遺缺，不久即爲共和黨所占取。內戰興起，民主黨幾全部爲共和黨覆滅，然美國事變之生，

諸多出人意外，致其恢復之迅速，遠非人始料所可及。二國兩黨對立之情形，大致如此。至於小黨出現，亦常見之事也。每當新問題成立，或特殊利益受震動之時，即有新組織之出現。『英當墨爾鉢 (Lord Melbourne) 執政之時，歐廉納 (O. Connell) 及其羽衆，日在議會對政府作巨烈之攻擊，其勢力幾足造成一第三政黨。一八四六年，陶銳黨多數黨員因主張關稅政策，與皮爾分裂，而皮氏與其友人，則自成一派，其時三黨並立，則儼然事實也。』

引愛士麥語見愛著五十年議會之見聞 Pity
Years of Parliament 第二卷一六七頁

在二十世紀之初，英議會中，除愛爾蘭國民黨之外，又有工黨出現，成四黨對立之局。其在美國，因大黨對於政治問題之適應，較為遲鈍，故小黨之出現，更屬尋常。一八二六年摩根威廉 (William Morgan) 失蹤，羣意以爲其洩露共濟社 (Freemasonry) 秘密之故，乃有反共濟主義政黨之組織。

當美人治美聲浪高騰之際，自美政黨 (The Party of Native Americans) 即應時成立。酒害發現之時，即有禁酒黨 (The Prohibitionist Party) 之組織。此外尚有綠背黨 (The Greenback Party)、反對專賣黨 (Anti-monopoly Party)、人民黨 (The People's Party)、社會主義勞工黨 (The Socialist Labour Party)、及進步黨 (The Progressive Party) 等等陸續出現，陸續消滅，直如天際流星，閃沒無定。多黨並存，混亂固所不免，然不必即爲有害之現象。愛士葵曰：「設有重大而真實之糾紛問題存在，則分黨相爭，實勝於混雜一處之爲佳勝」。

見五十年議會之見聞
即第二卷一七一頁

祇英美兩國人民之心理，偏於兩黨對立之習慣耳。

二、政治制度對於政黨發展之影響。

憲法猶機器也，其動力則仰給於政黨。政黨不但爲實現憲文之動力，亦爲適應憲法制度之產物。英美二國，一取首相制，一取總統制，因制度不同，政黨亦因之殊異。持美政黨以與英較，則紀律鬆懈，行動緩慢，態度暗昧，分子龐雜。此無他，受制度之影響耳。此事可分三層言之：一則美政府各部分，不緊接連貫，合作周密，無強健領導之力量。行政立法彼此分立，領導力因而薄弱。一政黨大選勝利以後，常戴其新選總統爲領袖，然總統職司行政，對於國會中同黨議員，祇能作間接之領導。二則一方行政立法分立，政治無直接負責之中樞，一方二者任期均係一定，在朝黨縱有失措，而不受直接之懲罰；致各政黨投機取巧，乏明確不移之態度。三則因議會對於行政，不能作有效監督，議員發言之威權，因之低弱，而黨員對於黨綱及政策，亦無熱烈興趣。在英則不然，在朝黨統任全局，日在國會與敵黨對壘，爭辯彼此之短長，人民則聆其議論，察其紀錄，從而判別其是非。故威爾遜總統曰：「英之政黨領袖，乃政黨之僕役，亦政黨之替罪羊也」。見威著國會政治三二二頁故英國政黨，其組織較堅密，興趣較濃厚，色彩較鮮明，行動較敏捷，其亦政治環境使然歟。

三、英美政黨黨魁，人物地位之差異。

英國首相，照例由政黨黨魁任之。然黨魁地位，非一朝一夕所造成，必先經歷甚多之階段，功業信仰，已昭著於社會，始有獲得全黨擁護之希望。一大政黨黨魁之人物如何，主張奚似，均家喻戶曉，騰播於俱樂部公會場之口舌。格蘭斯頓在國會有一年成績，始在財政部獲一位置；任次要位置數次，始被邀入閣；備位內閣四次，始奉命為首相。狄士雷之克任保守黨黨魁也，乃十二年燦爛國會成績之結果，為財相三次之後，始拜首相之命。皮爾入國會一年，即任殖民地次長，兩年以後，即被邀入閣，一則由於大學成績之特佳，一則由於首相潘錫播(Perceval)之遇刺，實例外之事也；然其出任首相，則在十二年以後。堪伯般諾曼(Campbell-Bannerman)於一八六八年入國會，一八八〇年獲官，十二年辛苦之酬勞也；再過六年，格蘭斯頓始邀其入閣；一九〇五年，英王愛德華七世任渠為首相，以其為自由黨下院領袖，已歷七年。吾人披覽英史，於此得一公式：即著有國會成績，始克為官；指政務在次要官職著有成績，始克入閣；為大部部长著譽以後，始克為黨魁；為黨魁後，始克為首相。

其在美國，則政黨黨魁為誰，由何產生，含義為何，均無一定標準。在朝之政黨，常戴總統為黨魁，然總統候選人之提出，常不根據已往歷史及政治地位，而根據其選舉獲勝可能性之大小。林肯被選之時，並未視為偉人，設其任期為承平無事之秋，則今日歷史或竟視渠為一庸常總統，亦未可知。麥荆萊(Mckinley)雖為總統，然共和黨之黨魁，實際則為銳德(Reed)洛基(Lodge)韓納(Hanna)諸人。克立佛蘭(Cleveland)之被提為

民主黨總統候選人也，祇以其勝選有望，實非該黨之所欲也。今世之人，對於威爾遜總統，固無不知其學識之淵博，理想之高尙，然當其被選之日，一般人民及民主黨黨衆，原無此種認識。哈定(Harding)總統未被選之前，雖爲參議院議員，但非共和黨列身該院者極重要之角色，且成績平常，無功足述。其被提爲總統候選人，全因共和黨參院要人，陰謀得一庸人爲總統，易資操縱之故。至其選舉獲勝，則因一般民衆，非但對威爾遜總統個人，已覺厭倦，即對於整個民主黨亦然，在當日情形之下，共和黨無論提出何人，均有勝選希望。綜觀上列事實，則可知總統質料之不同，有如總統之人數。總統雖爲在朝黨當然之黨魁，則黨魁之質料與能力何似，無人得以預測。且依美憲規定，總統出缺，則副總統繼任，而副總統候選人之提出，常爲其他理由，並未先具其一朝攝執大政之存心。是以新舊更易之際，易起甚大之糾紛。亞卓(Arthur)羅斯福(T. Roosevelt)柯立芝(Coolidge)三氏，以副座出繼大位，而克爲良好之總統，實屬天佑美人也。

至於在野黨，則其黨魁人數，常無一定。有時其黨魁爲一競選失敗之總統候選人，有時爲數人。此數人者，或爲參院議員，或爲各州州長，或二者兼而有之。因黨魁誰屬之無定，故黨魁之性格能力，一般人甚爲茫然。

四、美政黨黨魁爲短期之事業，英政黨黨魁爲長期之事業。

美總統據尊崇之地位，司政策之發動，握巨大任官之權柄，席近代行政駕凌立法之

趨勢，其爲在朝黨之黨魁，必然之事也。偉大之總統，常爲偉大之黨魁，然黨魁雖有偉大與庸常之分，而同爲一定之任期所限制則一也。依憲，總統任期四年，得民心之總統，得望續任一次，但次任完滿時，則必須須捲裝下野，與世相忘。若其友人爲之作第三次競選運動，固無人禁止，然事實上，限制三任之習慣，已深入人心，直無成功希望。古蘭特柯立芝二總統之拒絕三次候選總統，卽爲此故。而一九一二年羅斯福競選之失敗，尤足爲後來者之警戒。

在野黨之黨魁，人常以爲爲競選已經失敗之總統候選人，然上屆候選人，在下屆選舉不必卽克再出候選，而事實上，易人之時爲多，因新人勝選之希望，或可較好也。卜寶恩(Bryan)得民主黨之擁護之長久，在近代無人可與匹敵，然三度候選總統失敗，卽不堪復出，其黨魁資格，卽不得不放棄。

吾人若返觀英國政治舞臺，則景色卽不相同。政黨黨魁據下院二十年之久者，蓋屬常事。英之黨魁地位，取得極慢，然一旦取得，則其人常聲望已大，功業已隆，足以固其位。無論競選之勝敗，而其黨魁地位則依然存在。在國會中，選舉未占多數之大黨，則據反對政府之議席，其黨魁在憲法上之地位，與首相相等。格蘭斯頓出入議會六十年，年復一年，與敵黨黨魁狄士雷爭雄長，獲全世界之景仰，添巴力門(Parliament)之聲價。及至晚年，則與邱吉爾(Lord Randolph Churchill)張伯倫(Joseph Chamberlain)相對壘，每當雄辯之際，宏語警論，流誦一時。不避時代之問題，不計目前之得失，獲國

民之信任，爲全黨所擁戴，以至於終身。格氏功業，固多獨到之處，然其他如格氏者，亦復不少。

五、英制易於吸收人才，美制易於掩護庸材。

英制吸引人才之力，何以偉大耶？蓋在此制之下，足以建樹事業，實現懷抱，試驗政治之理想，克盡最高之天職。設有人焉，自負不凡，對於政治，獨具卓見，投身政界，孜孜不息之前進，則一朝升至最高位置之時，則位固而權大，足以實行其素願。其酬報之隆，遠過於獎品，有類於錦標，是以才智之士，願作勤苦之努力。

美制則不然。無一定之途徑，可達於白宮(The White House)。即使獲選爲總統，然不必即握政治之全權。總統同黨之人，占兩院議席之多數，固屬常有。然議會在總統任期中途改選之時，敵黨人士，常獲勝利，形勢因又轉惡。美人對政治乏興味，而喜爲商賈實業之經營，此其一因也。

再者，總統制易於窩藏庸材。候選總統者，常爲不甚知名之人，無成績可考，事功足述。且有庸懦之總統，徒擁虛名，而幕後主持者，另有人在。皮愛士(Pierce)之爲總統也，政策出於道格拉斯(Stephen A. Douglas)之手。麥荊萊總統，雖望之儼然，威儀有餘，然一切設施，均聽命於銳德洛基韓納三氏。總統之任期一定，不得以其不才而半途去之。且高居行政之首，無須出席議會，親自辯護其政策，答復議員之質問。縱因喪失

民心，於任期中途之時，議會改選，敵黨勝利，然總統雖失人民之愛戴，而有憲法之維護，非任期完滿，不能迫其去職。白宮之安於唐寧街十號也多矣。

六、美制浪費人才，而英制則提拔人才而訓練之。

因美總統之任期，限於四年八年之久，故才識成熟之政治家，有時突遭屏棄，而未曾更事者代之。如此浪費人材，自是可惜。授新手以政柄，實爲有類兒戲之事。夫治理國家，一繁劇艱難之事也，須經長期之訓練，非一朝一夕所能通。爲總統者，經四年至八年之在位，誠足以寬廣其見解，增加其閱歷，充實其能力，遠勝於其就職之初，自不待言。因受任期之限制，於正足有爲之日，不得不解職歸去，往往將國家最高之位置，讓於一未涉政海之人。

美制不僅浪費人才，且使政黨無永久而正式之黨魁。政黨之屢易黨魁，與軍隊之屢易將領，同屬不佳之事。而一般人民，亦常失其仰望，不知所從。去職總統，常歸至故鄉，終其身於其他事件。亞丹穆約翰解職歸里後，從事修史廿餘年；傑佛遜歸至孟提色祿 (Monticello)，提倡教育；墨狄生歸至孟白里爾 Montpelier，日與書友爲娛凡二十年；捷克生歸老於隱廬 (Hermitage)；亥士 (R. B. Hayes) 致力於慈善；亞卓再度爲律師；哈利生 (Benjamin Harrison) 教學於加州 (California)。竟無一人如格蘭斯頓或狄士雷者，一身卽爲一主義之代表，常備國家之需要，永具政黨之擁護，以黨魁之資格，終身

爲國家努力。

英國黨魁，均歷長期之訓練，前已言之矣。除小彼得之外，每人均有一段長期立法行政之歷史，蓋非此不足以啟發其才智，造就其能力也。巴爾登(Balfour)有言曰：「議會之作用甚多，然其中有二事，尤須注意。一爲訓練青年，成爲政治家；一爲公開才智之士於國民之前，一朝有事需人，俯拾即得，可免尋訪之繁，亦無用不得當之虞。」原文見太平洋月刊 Atlantic Monthly 第二十五卷一四八頁且英國下院，爲競辯之場，有才識者，得作自由之競爭，引起社會之注意，以造成聲譽，固甚合於物競天擇適者生存之生物界公例也。狄士雷邱吉爾之歷史，可引以爲例證。一八四七年，保守黨下院領袖班庭克(Lord George Bentinck)因鼓吹取消猶太人禁條(Jewish Disabilities)與黨人意見不合辭職，薦古蘭伯(Lord Granby)繼之。因古氏不就，該黨在下院，遂無領袖。是時狄士雷在下院已卓著成績，聲譽聞於全國，本應升爲領袖，祇以氏屬猶太種族，一般保守黨黨員對之，鄙視之見甚深，致不克顯拔。而下院保守黨員，均屬庸碌之輩，無克當此重任者。狄氏值此時期，更加努力，在國會中，每辯必從，語詞鋒利，識見明敏。次年八月三十日，國會閉會時，其總述該期國會成績之演說，尤得人贊許。及一八四九年開始，保守黨成立一三人委員會，以亥利斯(Herries)古蘭伯狄士雷爲委員，以領導該黨在下院之黨員。然狄氏之聲望才識，遠在二人之上，領導之權，自始即集於氏之一身，故識者擬狄氏爲法國大革命時代三人指導委員會之拿破崙。卒也，保守黨分子不得不承認已成之事實，一致戴之

爲領袖。至於邱吉爾，則最擅刺詈，其博譽也。以在下院敢爲大胆之攻擊。每度攻擊，非但方法佳妙，且時機適當，每辯必從，國會議案，遂不得受其影響。有時僅有極少數議員之贊同，卽正式與敵黨領袖格蘭斯頓交鋒。其初，保守黨領袖人物，對邱氏之爆進，甚不贊同，及睹氏之精神已波及於該黨在國會一般黨徒，乃不得不延其入閣。格蘭斯頓第一次愛爾蘭自治案之在國會失敗，邱氏之力居多，及保守黨大選勝利，沙里士伯再爲首相，遂請氏任財相兼爲該黨下院領袖。此下院領袖之職，初本請比奇（Sir Michael Hicks Beach）擔任，比氏則辭不敢就。其謝沙相之言曰：「吾以爲邱吉爾同志之口才能力與聲望，均在已上。如吾爲下院領袖，祇徒負虛名，事實上仍爲邱氏，則己身必極爲不堪。請君將領袖之名義，授與事實上之領袖可也。」

七、美國政黨政治不及英國之完全

美因行政立法分立，故政治責任散漫；因總統任期拘於一定時限，故無永久而確定之政治領袖人物；因總統不常爲真正黨魁，故號召力不集中；因政黨之組織鬆懈，故行動緩慢；是均美國黨治不完全之處也。上文業已論及。惟有二事，尙須加以補充。卽行政立法常爲兩敵對黨所分據，及內閣不克充分代表黨力是也。每度總統選舉，國會亦同時改選，人民對於一政黨之候選總統人，如表示擁護，則對於其國會議員候選人，卽同時贊可，俾新總統易於設施。但總統任期四年，衆議院則每二年全部改選一次，參議院

則每二年改選三分之一，故每任總統任期中途，即有一次國會改選，而民意變動甚快，第二次國會改選之時，敵黨議員，往往占有多數議席，於是已經握權之政黨，遂失去半之勢力。塔虎特總統對此會加一辯護，謂國會每年通過議案太多，若於總統任期後二年，因立法行政二部敵峙之故，通過議案甚少，則正可利用此時期，作一休息，將以前巨口吞下之議案，細加咀嚼，而其中弊病，亦可由此偵出。此言用於清平之世，或屬不誤。然如一旦之間，非常問題發生，政府非採緊急之行動不可之時，則將奈何？

總統因自身爲一黨人，故組織內閣，亦必取材於黨。雖其行動常受大選時期之允諾所限制，且對有功選舉之各方要人亦須敷衍，但總統究握甚大之自由權，而可就其所喜之黨人任之，不必顧慮全黨之好惡也。是以美內閣儼如總統個人之諮議廳，非一政黨之代表會也。

總統與黨之關係甚疏，其任期有憲法爲之保障，無須政黨之庇護，是以總統對於黨之興趣甚淡，而常取獨立之態度。且總統設施，不常依照其黨之政綱。人目美國政黨之政綱，爲一套好聽之善言，良有以也。

英國政黨之中心，常固定而永久集中於黨魁之身。黨魁與黨員之接觸甚密切，爲全黨之正式發言人，及其政策之主要製作者。一旦組閣，則必將黨中要人，悉數羅致。故謂內閣爲政黨之代表會，實無不可。而內閣之生命，依賴其在下院議員之擁護。政綱之踐履與否，關係極大，因反對黨常指疵抵隙，無微不至。但在朝黨既握有立法行政之

全權，其實行政綱，亦非難事。

英國政黨政治，在兩大黨對峙局面之下，最爲順利。自勞工黨得勢，已易爲三黨鼎立。三黨鼎立之現象，在歷史上已曾數見，其不便之處大要有三：一爲下院祇有表決室兩處；二爲三黨鼎立，則一黨不易獲得多數議席，於是組織內閣，或爲兩黨聯立，或竟少數主政，如組織黨內閣，則內閣始終一致之傳習及各部嚴密之合作，必受影響，如爲少數主政，則每次議案，必爲三黨苦苦爭持之結果；三爲責任不能集中，各黨均有詞飾過，社會遂無從評判其功過。吾觀英國歷史，每值三黨鼎立之時，均意見龐雜問題混淆之秋，及特殊問題解決，或社會意見，條理已清，兩黨制遂自然恢復。今日之現象，或爲過渡時期所必有。

又英國政黨政治順利與否，與黨魁個人競選之得失，亦大有關係。一大政黨之黨魁，爲政治之仰望，無論組閣與否，於政局均有直接關係。如其選舉區，因一時感情之轉移，致其選舉失敗，不獲出席國會，直接參加政事，則非但減低反對黨之生氣，亦足引起其黨內之糾紛，實國家之巨大損失也。爲選民者，須明其責任。

八、美政黨爲立法行政間之媒介，英政黨與首相以直接之擁護。

英政黨之擁護首相也，其途有二：其一般領袖人物，則入閣爲部長，分担行政，並在議會與首相同坐一列，處理議案之進行，解釋各項政策之內容。至於其黨之一般議員

，則爲投票之羣衆，俾議案能按時通過。在美則不然，政黨之擁護總統也，不出於正式，而出之以私交。一政策或爲總統所發動，爲一部長所草成，交兩院領袖議員以提出國會，而驅其黨之一般議員投票通過之。黨力之作用雖一致，而運用之方式，則非公開。因依憲法，立法行政互相獨立，二者爲兩組人所構成，選出之方式不同，任期之長短亦異。如無政黨以爲關聯，則美政府之運用，定極困難。政黨之關聯行政與立法，猶人身之關節，連繫兩骨也。二者候選之人，均由黨提出，提出之人，均係一黨同志，信仰相同，感情有素，故勝選之日，能以合作。

九、美總統以官職爲黨員之酬庸，而英首相以爵位爲籌措黨費之工具。

美總統與英首相，均以官職拉攏己黨之黨員，所異者，總統可任之官吏，爲數甚多，其辦法亦甚別致耳。美政界有一傳習，名『總統對於上院之敬禮』(The Courtesy of the Senate)，凡經中央任命之地方官職，尙未列入考試名單以內者，均操縱於上下兩院與總統同黨之議員之手，至如何分配，則兩院議員，先自商妥。美國幅員遼闊，總統可任之官極多，據畢爾德(C. A. Beard)之估計，此項官吏之薪俸，年達數百萬金元之巨，故總統以官職拉攏黨員，爲效極大。塔虎特總統曰：「總統履新時所有之尊嚴，半爲任

官權所造成。及任期將滿，無缺可派之時，雖至得民意之總統亦，失去國會議員之重視。

見氏著之我國總統

與其職權五五頁

英首相可任之官職，雖不及美總統之多，然首相頒爵之權，則為總統所無。英國頒賜爵位，表面上雖仍屬於英王，實際則全出於首相之推薦，意在表彰有功政治軍事學術及各種社會事業之士，但實際則不盡然。富人往往對於首相政黨，捐助巨資，以為爵位之交換。為首相者，亦竟利用此權，為籌措黨費之工具。因現在選舉，費用浩繁，各地政黨分部，不得不依賴中央黨部之補助，首相既能籌措黨費，其號召黨眾之能力，遂因以增加。

第四章 美總統與英首相和選民之關係之比較。

一、英國選舉，無正式首相候選人之提出，而美國提出總統候選人之手續，則極爲複雜。

英國大選，從無正式首相候選人之提出。依習慣，獲得下院多數議席之政黨黨魁，即當然出任斯職。至於黨魁之如何產生，則無一律而固定之方式。首相永爲在朝黨之黨魁，國會中首相所不在之一院，則由其指派一人，爲該院同黨議員之領袖。失敗以後，若其黨再度組閣，則首相之職，仍由渠任之，直至辭職或全黨與之脫離而後已。至於國會中敵對黨之領袖，則爲以前出臺之首相，爲代表該黨之正式發言人。

已往，王室於選擇首相之際，於狹小範圍以內，可操縱黨魁之誰屬。狄士雷死後，保守黨領袖，實由諾史寇(Sir Stafford Northcote)與沙里士伯(Lord Salisbury)分任之，及自由黨黨魁格蘭斯頓辭首相，女王維多利亞不召諾史寇而召沙里士伯，主從之分乃定。維多利亞尙有一事，其影響更大。即格蘭斯頓以年邁請辭首相，依政治傳習，應由財相哈可特繼任，但維后既不商諸格氏，亦不商諸當時之閣員，冒然召羅士伯(Lord Rosebery)繼任，致起自由黨之分裂。王室此種自由，在一九二三年保守黨首相勞波拿辭職，今王喬治五世選包爾溫(Stanley Baldwin)繼任時，即已喪失。何以言之？因

依政治之習慣，寇省 (Lord Curzon) 之資格勝於包爾溫，應分繼任首相，但寇爲貴族，不得出席下院，恐難應付戰後艱難之時局。英王乃一方徵求當時內閣之意見，一方復諮詢其他政黨之領袖，得各方同意之後，乃作棄寇任包之決斷。斯例既作，則首相人選，已限於政黨下院領袖，王室難再操縱矣。即使在任首相辭職或死亡，王室恐亦不作任意行動。繼職人選誰屬，當依憑內閣之意見。

一政黨在下議院之領袖，常爲全黨之黨魁。但英國行單人選區制 (Single-member Constituency)，每度國會解散，各議員均須返於自己之選區，競爭選舉。此時黨魁極忙，既須主持全局，且須爲自身競選，如政治環境不利，稍涉疏忽，自身立足之地，有時即發生動搖，而一黨真正之領袖，反被摺於議會之外。然此種現象，祇能暫時存在，爲黨魁者，應於甚短期間，由補充選舉 (By-election)，再進議會以肩政治之責任。否則應將其黨魁之地位，讓於其黨下院之領袖。一九三二年冬，勞工黨黨魁漢德森 (Arthur Henderson) 競選失敗，未入國會，該黨下院之領袖，乃由南士伯 (George Lansbury) 代理。不久國際裁軍會議在日內瓦開會，漢德森任主席，因國際間舊爭未泯，新潮湧起，裁軍程序，勢須長期遷延，而漢氏於短少期間，不克再進國會，卒於一九三二年十月，將黨魁之職，讓於南氏。

英在十九世紀，從無全黨公選黨魁之事。有人之爲黨魁也，以其當政爭之初，卽自負領袖責任，黨人以其不可少也，亦加默認。有人之爲黨魁也，因其已爲國會中一院領

袖，遇黨魁死亡之時，爲自然之升級。亦有黨魁爲國會同黨議員所舉出者。

全黨公選黨魁，於二十世紀始風行。一九一一年歲末，貝爾福(Arthur Balfour)辭保守黨黨魁，以資望而論，應由郎渥德(Walter Long)或張伯倫(Austen Chamberlain)繼任，但雙方黨徒，勢均力敵，識者爲避免黨之分裂起見，乃勸雙方退讓，另提中立派之勞波拿，於是該黨全體兩院議員，集聚於卡爾登俱樂部(Carlton Club)以代表全黨之資格，一致選舉勞氏爲黨魁。一九二三年勞氏以身體衰弱，辭去首相，於是保守黨黨員再度集會，舉包爾溫繼之。一九三一年八月，工黨大多數黨員，與黨魁麥唐納決裂，於是黨員公開舉漢德森爲黨魁以代之。工黨自成黨之日起，其議員之在國會者，即組成一團體，主席一職，由黨魁任之。一九三一年冬大選時，因漢德森失敗，未入下院，此習慣暫時停止。及次年十月，漢氏將黨魁一職讓與南士伯，該慣例又行恢復。自由黨自一九二四年以來，亦倣效工黨之辦法。

美國大選之時，總統候選人須各政黨於全黨代表大會正式提出，手續頗爲複雜。此制自初興之日起，各政黨即注重在使全國各州，均能一致參加，故各地代表人數之分配，不嚴格以黨之力量爲標準。民主黨今日依舊祇允每州所派遣代表之人數，不得超過該州所應獲得之總統選舉員之人數之二倍，設一州有二敵對代表團，力量相等，難分輕重，亦可允雙方參加，但每人祇投半票。共和黨則自一九一六年，已略改變政策。一州除舊有之普選代表四人(four delegates-at-large)依然保存外，每一眾議員選舉區之二代

表已減爲一人，另加普選代表二人，設一區在上屆選舉，共和黨獲票在一萬張以上者，則多予代表一名。前者，一州之四名普選代表，係由州黨代表大會選出；衆議員選舉區之兩名代表，則由該區之黨代會選出，全國均屬一律。現在雖有數州，仍依舊法辦理，但有數州已頒布人民初選會法令，所有代表，均須由該會產生。亦有數州，對於普選代表，仍令州黨代表大會選出，但衆議員選舉區之兩名代表，則須由人民初選會產生。

全國黨代表大會，每四年集會一次，其地點與時間，由全黨委員會(The National Committee)決定之。依照習慣，大會均在五月至七月間舉行。代表名冊之編訂，議事程序之準備，及臨時職員之提出，亦均由該委員會任之。

大會會場，常在一可容千餘代表萬餘觀衆之巨廳。每州代表團，均列坐於其州旗之旁，有主席一人，爲正式發言人。一屆開會時間，即由全黨委員會之主席宣佈開會，牧師起作宗教祈禱，全黨委員會之秘書宣讀集會使命，然後主席將臨時職員名單，提交大會批准。照理，有不合意者，當場可以反對，另提他人，但臨時職員，僅司例行之事，大會接受，已視爲當然。臨時主席就職後，即依照名單，請各州代表，一一提出人員，充大會四組委員會委員。一曰證書委員會，二曰永久組織委員會，三曰議事規程委員會，四曰施政綱領委員會。

委員會組成後，全黨委員會即將關於各州代表本身爭執之文件，交於證書委員會，以決定代表之資格。第二日大會開會，即爲各組委員會報告之日，雖報告之先後，原無

一定規則，然依照習慣，則證書委員會居先，永久組織委員會次之。此永久組織委員會之職務，在爲大會選擇永久職員。及其所選名單，經大會通過，則永久主席卽正式就職。照例作一長篇演說，由大會奉與小槌一柄，爲維持秩序之用。其次則議事規程委員會報告。其所擬規則，大體與衆議院規則相彷彿。最後則爲政綱委員會報告，如時間已晚，則可待至次日。

政綱通過後，則爲提名總統候選人，大會主要之使命也。首則依英文字母次序，宣讀各州之名，每州代表團，於其州名讀到之時，由其主席起立，提出該州所擬候選人之姓名。如該州無人可提，則可將其機會，任意讓與他一州名居後之代表團。每候選人之提出也，提出者必作一萬分恭維之演說。及其人住口，贊同之演說又起，將候選人之一切，作一無以復加之讚仰。演說方畢，示威繼之。除呼喊搖旗奏樂爲必有者之外，往往尙有其他花樣翻新之表示，如是者接二連三。爲代表者主之，觀衆和之，呼聲遠聞於戶外，囂亂有過於劇場。身歷其境者，不自知其頭目之昏眩矣。此種現象，在勝選有望之政黨爲尤甚。當哈定總統被選之年，拉斯基教授曾親蒞共和黨全黨代表大會參觀，今與本書作者話及當年情形，猶頗搖其首。一九三二年夏，當民主黨開全黨代表大會於芝加哥 (Chicago) 之時，倫敦泰晤士報 (The Times) 七月二日，曾記維幾利亞州代表團之行動，有言曰：「該代表團提出巴爾德 (Byrd) 爲總統候選人後，卽引一音樂隊入室，其人均着曾經著名一時之利濟蒙步兵軍服，並放出一籃鴿鳥，上下飛旋。一美人在旁語

記者曰：「我國人每過四年，即如此狂鬧一次。其興趣之濃，君可概見。」當各州代表提人之際，奔走政治之徒，出入會場，極力運動。一俟候選人全數提出，即開始投票，往往重複至十餘次之多，尙無人獲選。有時少數政客，乘各代表精疲力竭，倦極思歸之際，突展其早經商定之陰謀，操縱投票，往往一不可思議之人，竟獲選出。其在共和黨，則如有人得票過半，即爲勝選。民主黨則不然，自一八三五年萬畢沅被提出爲總統候選人後，即嚴守三分之二之規則（the two-thirds rule），非得全票三分之二者，不得當選。始則以爲合於民治精神，殊不知得票過半者如不克當選，則一極少數人之團體，即易肆其操縱，而真爲黨望所歸者，反致落選。此點在一八四四年萬畢沅之失敗，及一九一二年克拉克（Grant Clark）之失敗，已明白表現矣。

副總統候選人提出之方式，一如正總統。二者正式選出後，即由大會派一委員會前往通知。而總統候選人，則例須親往大會，作一長篇接受之演說。

二、由間接選舉，事實上已變成直接選舉。

依據美國法令，總統選舉員須於一月第二星期一聚齊投票，二月第二星期三下午一時，在衆議院開票，宣佈結果。但事實上總統爲誰，則自上年十一月第一星期一總統選舉員選出之後，即已決定。以後種種，全係照例手續而已。當年草憲者之始意，本思將總統選舉，付諸一自由獨立而慎重考慮之選舉團（electoral college），此選舉團，則由

人民選舉之總統選舉員構成之，庶幾選擇元首，更能慎重將事。開國之初，華盛頓以豐功偉業候選總統，莫能與爭，故憲法始意，在首二屆大選之時，全部實行。及華氏下野，更無人勸勞聲望，足以籠罩全國，選舉結果，莫由推測。聯邦共和兩派人士，乃正式組織政黨，予總統選舉員候選者以各種助力，而選舉員候選之人則允獲選之日，祇選舉政黨所指定之人物。故自政黨興起，間接選舉之制，不待憲法修改，事實上已變為直接選舉。總統選舉員一職，早已視虛榮頭銜，有捐助大宗黨費者予之。此種選舉性質之變更，就實際而論，實較草憲者之始計為佳。設每總統選舉員，均如憲得作自由獨立之投票，不先行組織，則票數之分散，糾紛之層出，蓋無法倖免。過半之票數，既不易得，則最後選舉，勢須落於衆議院之掌握，政治糾紛，終無善策解決。不如選舉員事先已有組織，直接奉行政黨之意旨之為佳也。

英之首相，形式上雖為英王所任命，實際上則須下院認可。如多數議員不擁護其人，則可投反對票以逐之。是以首相之產生，表面上似與人民無與。故白芝浩曰：「吾英行政首領之出自選舉，一如美國。女王維多利亞僅擁虛名，實權全操於首相之手。王室固為榮譽之源泉，而財部實為政治發動之機關。吾英所異於美者，則為我國之行政首領，非直接選自於人民，而選自於人民之代表，誠真正之複選 (double election) 也。名義上，立法部為立法而設，實際上，其主要職務，在於產生我國行政當局，並擁護之名義上，立法部為立法而設，實際上，其主要職務，在於產生我國行政當局，並擁護之。」

見白著英國憲

法第十二頁

白氏之言，在當年尙屬誠然。今則情勢變遷，其言已不適合。此點可引

自由黨當今巨子繆爾(Ramsay Muir)之言以解說之。其言曰：「當年保守自由兩政黨，均無強健有力中央黨部之組織，足以制止黨員之反背。候選議員者，各發揮其一己之主張，付一己之費用。勝選之後，僅憑大概之同情，對於保守黨或自由黨之黨魁，爲普通之擁護。多數議員不願對於某一黨作無條件之擁護，或爲永久之反對。因此自由投票與反覆投票，甚屬常見。而政府之在國會，從無極大多數議員始終一致擁護，其命運常決定於辯論」。

見繆爾著英國政治 How Britain is Governed 一八五至一九頁

在此情形之下，下院之能任免首相，自屬可能。然

自選民人數，經一八六七年、一八八四年、一九一八年三次擴張，情形已大不同。此點可分兩層言之。一則，選民既加多，議員對於其選區個人之影響頓減。每度競選，非仰仗政黨爲之作口舌及文字宣傳，不易獲勝。且費用同時增高，殊難全恃個人資產，以爲開銷。二則，一般羣衆認識一偉大領袖易，判別議員個人難。若議員以擁護某大領袖爲號召，則競選之事，較易爲力。此種變遷，在格蘭斯頓狄士雷當權之時，即已開始。白芝浩於此新趨勢，雖未注意，然其所述一八六八年大選時之一故事，則甚可作爲佐證。其言曰：「一人極拙於言詞，是年曾加入候選之列。人詰之曰，君爲候選，其如何？答之曰，余每詞窮之際，即喊格蘭斯頓之名，當聽衆歡欣之際，余之思路頓開」。

見白芝浩著

國憲法二六八頁

白氏復於該書同頁，評格氏在是年大選之地位曰：「格氏實當日選舉之標準也。候選者以擁護格氏爲口號，選民亦唯擁格者之是求。即少數獲選之敵黨議員，亦祇可名

爲反格者耳。」此種趨勢之結果，則爲首相之使命，直接受之於民間。其黨在下院之議員，不啻其首相個人之羣衆。若吾人用白芝浩之文格，則可曰：英國之首相，已不復由人民代表所產生，而直接產自人民矣。此則與美總統相類，而非相反也。

三、美大選之紛擾及費用均過於英。

美國選舉總統，其手續複雜，遠過於英國之選首相。蓋選舉總統，須經數段程序，非一單純之事也。始則各地選代表以赴全國黨代大會；繼則黨代大會須選總統候選人；再則人民尙須選舉員；而選舉員尙須投票正式選舉總統；設無人得票過半數，或兩人得票相等，則最後選舉結果，尙須衆議院投票決定。且美國選舉所耗時間，亦較英爲多。英國會解散後八日，所有候選人均須推定；除星期日及正式放假日不計外，候選人推定後第九日，選民即須投票正式選舉。其在美國，則各政黨之代表大會之代表，在四五日間選出；黨代大會，於六七月間召集，總統候選人，於十一月選出。彼時總統誰屬，始大體安定，所費時間，已有半載。此外總統選舉員，尙須於次年一月作一形式投票，二月方於衆議院正式開票。

選舉爲政黨生死關頭。競選之時，一切公共廳堂，露天空地，均有集會，遍街散佈傳單，僱役工人，肩負木牌，開跋街頭。報紙雜誌，固盡量利用，近且設法利用無線電播音。總之，竭盡全力，以爭勝負。此在英在美均然。祇美國所生之紛擾，且較英爲甚。

。非僅美國選舉期限，較英長久；且地大人衆，各地利害迥殊，政黨欲得過半之選票，非中和多方意見與利害不可。美國辦理選舉之主幹，爲各政黨之全國委員會（the national committee）。因難關重重，故其行動嚴肅，儼如指揮軍事。數千宣傳員，數百萬元金錢，均在其主席揮用之下。此人居中調度，策應各方，卽總統候選人之行動與時間，亦全聽其支配。費以諾（H. Finer）曰：『全國委員會之主席，可令總統候選人周遊全國，在火車之尾節，作競選之演講，如羅斯福與哈定。可令其端處家中，招待親友，將客室談話，揭佈於報端。亦可令其多作無線播音演說，少赴公衆集會，如胡佛』。見費著近代政治之理論

與實施 The Theory and Practice of Modern Government 第二卷一〇一五頁 全國委員會常將全部政局，作精密之考查，可得可失之人，均列成表冊。故對於敵軍之強弱，及進攻之方向，一目了然。旗鼓相當之地，卽競爭最烈之場。

美之總統選舉，非但較英之大選時期長久，紛擾衆多。且英國選舉，則立法行政，和盤托出；美祇產生行政而已。綜而觀之，英之選舉，無論時間、金錢、及紛擾，均較美國爲經濟。

四、英美政黨均能以少數票勝選。

英國大選，有時一獲得多數議席之政黨，實際祇得全體選民所投票數之小半。一九

一二年，保守黨勝選之議員有三四七人，較其他政黨多出七十九人，但所得之票數，僅占百分三十八。一九二四年，保守黨議員勝選者四一人，但僅得票數七八五四五二三張，占全體百分之四十七耳。其比例相差，且更大矣。

美國選舉總統時，一政黨所得總統選舉員之票數，亦不常與選民所投予該黨候選選舉員者之票數成正比例。有時勝選之總統，雖獲選舉員所投之票之過半數，但所得選民之票數，僅居全體之小半。一八六〇年，林肯當選總統時，所獲選舉員之票數為一百八十，較之三敵黨候選人得票之總數，多出五十七，但若持民票相較，則林氏所得票數，雖多於三人中任何之一人，但少於三人所得票數之總和。一九一二年大選，選舉員所投之票數，為五百三十一，威爾遜得四百三十五。但其所得民票，則較其全體敵對者所選之總數，短少兩百萬。不僅此也。一八七七年，提爾登(Samuel J. Tilden)所得之民票，較亥士(Rutherford B. Hayes)多二六四二九二票，而結果亥士為總統。一八八八年，克里佛蘭(Grover Cleveland)所得之民票，多於哈利生(Benjamin Harrison)者，凡五五四〇三二九，但其所得選舉員之票數，則少於哈氏六十五，遂告失敗。

吾人觀及此點，可見英美之民治，均尙未臻於圓滿。二國關於此點，不僅形似，其原因之性質亦同。英行單人選舉制度(Single-member Constituency)，各黨於每選舉區，可派一人競選，獲票多數者當選。如一黨之候選人，其勝者多以極低之過半數得之，敗者多以敵人極巨之過半數失之，則結果，其議席雖多，而其民票數目則不敷。自工黨

儕於大黨之列，三角競選之事加多，此種現象，更屬常見。美國之選舉總統選舉員也，各州均以通票 (General ticket) 行之。一黨如獲多數之選票，則全州選舉員名額均歸其所有。如一黨於其勝利之各州，係以甚低之多數得之，於失敗之各州，係以敵黨極巨之多數失之，則結果所得選舉員雖多，而民票則少，與英正相類也。

五、庸材得志之機會，在英美孰大？

一政治制度最後之評價，端在其所羅致人才之如何。平均而論，美總統制下所產之人才，實遜於英之首相制。美之作者，有以此事爲偶然者。然吾人如綜羅事實，衡量因果，則知其與制度本身，有密切之關係，不可不察也。英國首相人選，捨勝選政黨黨魁莫屬，而爲黨魁者，率皆勛望卓著，全黨擁戴之人。是以投機取巧之流，鮮能倖進。美則不然，誰應候選總統，無一定辦法。全黨代表大會各地代表之赴會也，非但無一致契合，應公選誰氏候選總統，且常事先私自允許擁護某某，而其人之重要，往往僅限於一隅，其所代表之利益，僅限於某特殊方面。至於主持黨務之人，則其所斤斤計較者，不在於候選總統者才智之高下，而在於其勝選希望之如何。是以聲望卓著之士，或以不合於主持黨務者之個人，或爲某種特殊利益方面所不悅，或爲難獲極關重要某某州之擁護，輒遭擯棄。蓋聲望卓著之人，率服官甚久，政見顯聞，政治已樹敵人，故不能周旋無礙。韋伯斯特 (Daniel Webster) 因在國會贊同克萊 (Henry Clay) 對於蓄奴問題之提案，致

毀其最後候選總統之機會，蓋韋氏因此非但犧牲北方反對蓄奴者之擁戴，且對於力主蓄奴之南方，亦不討好也。一八五六年，且斯(Salman Chase)在共和黨全代大會，自動放棄候選總統之資格，即因其能否獲歐哈歐州之擁護，殊成疑問耳。同年，民主黨要人道格拉斯(Stephen A. Douglas)在該黨全代大會爲卜克南(James Buchanan)所擊敗，未克候選總統，即因渠曾主持堪薩斯奈布拉斯加議案(the Kansas-Nebraska Act)於北方樹敵甚多也。聲望顯著之流，縱使一旦克膺候選，而選舉之時，亦不易獲得多數選票。一八四四年，克萊之聲望，可謂大矣，然其競選總統，竟爲一不見經傳之卜克(James Polk)所擊敗，因卜氏無堅決反對之人耳。善哉威爾遜之言曰：「人有顯著之事功，即有一定之立場，一有一定之立場，即不克獲膺總統之大任。蓋未爲總統之先，須先膺候選，而候選之程序，猶一羣政治灘礁也，祇未具重載之輕舟，得以隨風轉舵，從容通過」。見威爾遜會政治四十二頁至四十三頁。

地理亦爲提出候選總統人時，所鄭重考慮之事。美國共和民主兩大政黨，各有一定之領土。新英格蘭及中大西洋各州(The New England and Middle Atlantic States)爲共和黨勢力之範圍。南方之亞拉巴馬(Alabama)、亞爾堪薩斯(Arkansas)、佛洛利大(Florida)、喬爾幾亞(Georgia)、甘塔克(Kentucky)、路易西安拿(Louisiana)、米士(Mississippi)、北加羅力拿(North Carolina)、歐克拉荷馬(Oklahoma)、南加羅力拿(South Carolina)、但尼西(Tennessee)、特查斯(Texas)、維幾利亞(Virginia)等

十餘州，則爲民主黨之大本營，有『鐵南方』(Solid South)之稱。爲求勢力範圍以外各州之擁護，共和黨常提中西部(Middle West)之人候選總統；民主黨則提東部之人。因西部人民之政見，常趨於極端，爲兩黨一致所不信任也。有之亦爲例外，如前任總統胡佛氏之來自加利佛尼亞州是也。負有盛望之州長，而其州之選票，且有關選舉之得失者，其競爭候選，常佔優勢。因是候選總統之範圍，更加縮小。關於此點，麥荊萊總統實爲最佳之例證。一八九六年大選之時，正人心趨向保護政策之際，麥荊萊者，『麥荊萊關稅議案』(The McKinley Tariff Bill)之原起草人也；且是年選舉，歐哈歐州之選票，有舉足重輕之勢，而麥氏者，該州之州長也。是以麥氏於共和黨開全代大會之時，竟能擊敗銳德，而膺候選。以常情而論，則銳德爲共和黨唯一之黨魁，其事業名望，既較麥氏爲優，而黨徒之擁戴，亦較麥氏爲雄厚，實應當選。然若以競選之策略而言，亦可云共和黨選麥爲甚智。不觀競爭選舉之時，麥氏以庸衆之材，竟能擊敗雄健有爲之民主黨總統候選人卜賓恩乎？

有時一政黨開全代大會之時，代表所投之選票，分散於十餘人之身，無一克獲多數。而過半數之選票，爲產生總統候選人必需之條件，各代表遂必須繼續投票，有時達數十次之多，尙無結果。代表於疲困厭倦之餘，輒相顧驚駭，不知將如何結局。當斯時也，若有人從中愚弄，則不可思議之事，往往竟可發生。蓋代表之使命，本屬暫時性質，一俟選舉終結，即可安然返里，不再與聞政事。一旦彼輩耐性告竭，則少數人略施操縱

，『驚變』(Stampede)之事，即可發生，『黑暗之馬』(dark horse)竟能捧出。此等事件，據各方事後調查，均由少數人事前預先計劃，嚴守秘密，觀及適當時機，一鼓發動之所致。一八四四年，萬畢沉在民主黨全代大會，本有過半數代表之擁護，因該黨嚴守三分之二當選之規則，各代表投票多次，未能足數，而最後候選總統之職，竟爲一能力較小政治地位較低之下克突然奪去，即因此故。後此八年，皮愛士之友人，依樣畫葫蘆，在民主黨全代大會，爲皮氏攫得候選總統之使命。

有時庸材之爲總統也，乃辦理黨務者，故意造成。蓋若令雄傑有爲之士，躋登總統大位，則其人將克從容佈置，使一般操持黨務之人，俯首以聽命令。如遣一木偶入白宮，則彼等得以從容把持政府。一九二〇年，共和黨開全代大會之時，該黨少數有勢力之參院議員，暗地結成一小組，包辦哈定候選總統之事，即以哈氏庸良易與故也。蓋羅斯福任總統七年，彼等爲其縱橫驅遣，迄未揚眉希望，羅氏去後，塔虎特繼之，亦不見後來者之爲佳，回憶麥荊萊爲總統之日，事事聽黨人之指揮，國會行政，極相水乳，則頓生今昔霄壤之感矣。故於哈氏之候選，則期其必成。

六、英國選期無定制與美國選期確定制之得失。

一九一一年國會法案(The Parliament Act of 1911)曾規定國會任期爲五年，但實際無嚴格之拘束力，非如美憲之定總統任期爲四年，無自由伸縮之餘地也。蓋一方面

如內閣認爲國會有解散之必要，則雖未滿五年，亦可改選；他方面，如因國內或國際之特殊情勢，公認舉行大選，有害於國家，則雖已滿五年，國會亦可以自身之權力，延長自身之生命。英國大選之要旨，在於徵求選民對於現閣去留之意見，其事既屬政治性質，故解決之方，亦應本諸政治之需要。美制則不然，歷代總統之任期，均嚴依憲法，一成而不變。威爾遜曾述一批評家之言論，謂美制之運用，謹守天時之循環，而示其意見曰：『吾美量度一總統爲用之時效，不以效率，而以年月。一朝之間，衆人以某也優良，選之爲總統，則即假定其優良，可歷四載之久而不變。』

見威著國會政
治二四九頁

吾人如較量英國無定選期制，與美國一定選期制之得失，則英制之優於美者有四。一則、選舉期限無定，則行政立法間之僵局，隨時可以解決。孰是孰非，雙方均有直接訴諸選民之可能，以聆最後之判決。美憲之於總統，未曾規定方便可行之制裁，是以雖遇庸劣在位，人民亦束手無策。彼等固可於總統任期中途國會改選之際，選其敵黨人士以爲議員，然總統可置此種警誡於不顧，依然一意孤行。國會固可依憲提出彈劾，然彈劾原屬法律之性質，若總統之行爲，不明與法文相牴觸，則彈劾爲無效。

二則、英國選舉含有複決 (Referendum) 性質。每值一有關國家前途之重大問題須待解決之時，然後召集。美因選期一定，故召集選舉之日，不必即值重大問題待決之時。往往大選之時，各政黨無真正政爭以相對壘，乃臨時摘拾一二，以資點綴。其所宣佈之政綱，常雜湊各方意見，並冶於一爐。其措詞，則一方面期獲極多之選票，一方面又

不過甚桎梏其將來之行爲。以是共和民主兩大政黨之政綱，竟有時形貌相似，難分彼此。在總統競選之時，一般政治學者，希望乘此機會，將國家政治作一明切透闢之討論者，常至於失望。

三則、無定選期制適應全國之公論，較爲敏捷。無論首相爲誰，其勢力如何雄厚，無敢逆民以逞者。否則其黨將來執政之前途，卽爲其敗壞。故當每一重大事業待興之時，各政黨均竭全力以赴之，期其功成自我。一旦民意成熟，國會改選，在總統場中遭遇失敗之政黨，卽立行屈伏，奉政於人。在此制之下，非但民治 (Democracy) 克期於真實，且民間不平，常得藉此以發洩，故變亂得以免除，革命不致爆發。美制則無直接訴諸選民之機會。卽當公論劇變之時，亦無改組政府之方法，祇有靜心忍耐，坐待總統任期之完滿。故美國總統選舉，與其謂爲人民對新總統作信任之投票，毋寧謂爲對舊總統作不信任之投票之爲確也。

四則、無定選期制可適應劇變。如在職之首相，係在和平時代所舉出，一旦遭遇戰爭，不克應變，則在無定選期制之下人民，可取非常之手段，另推他人以代之。愛伯丁 (Lord Aberdeen) 與愛士葵 (Asquith)，兩偉大承平首相也。一以不能應付克里米戰爭，一以不能應付『歐州大戰』，爲政治環境所不容，不得不去職，而巴爾摩斯登與喬治路易出而代之。該兩役之勝利，與政府之改組，實有聯帶之關繫。美人如遇此環境，卽不能作同樣之應付。試觀美國南北之戰爭，卽可知矣。如彼時踞總統之大位者，不爲庸懦

無爲之卜克南，而爲精力彌漫之林肯，則雖遲至一八六〇年，南北分裂之事，尙可倖免。無如限於硬性憲法，新選之林肯，非至次年三月，不克取卜克南而代之，遂致因循苟且，不可挽回。參議員蕭爾曼(Senator Sherman)有言曰：『吾美憲法，對於總統出缺之辦法，作有精密之規定，獨於總統之庸懦無能，則毫無補救之方法。』

七、選民爲行政首領之權力最後寄託處。

美總統產於全國人民之投票，以全民族爲立場，此其地位之所以異於國會議員也。是以美人之視總統也，非但爲全政府之象徵，且爲全民族之代表。一有危機發生，則仰總統以爲挽救，於其一言一論，均鄭重聆聞。民衆之心理，直視總統爲救星。其能真爲救星與否，固不可必，然一般之期望，則甚殷切。爲總統者，往往利用此點，激動民衆之熱情，轉移輿論之方向，迫國會以從其政策。兩院議員無論對於總統如何反抗，然對於一般選民，則無敢觸犯者，蓋任期滿後，尙須再競選舉。是以總統權力之大小，常視其挾持輿論力之程度，及民意擁護之強弱。一旦輿論一致響應總統，造成空氣，則總統之勝利，即可期必。至於總統鼓動輿論之道，亦有多端；或出之於演講，或用無線電播音，或利用其致國會報告，以宣傳政策，或招待新聞記者，對國人發表意見。羅斯福(Theodore Roosevelt)威爾遜之成功，大半緣此。否則民主黨議員之於威，必不如是之恭順；而勉強順從之共和黨議員之於羅，必早公然反抗矣。茲引羅氏所言以證之。其言曰

「當予接任總統之時，國會兩院均爲甚保守之共和黨人所把持，其參院領袖爲亞銳其（Aldrich）及亥爾（Hale），衆院議長初爲漢德森（Henderson），不久即易爲堪命（Cannon）。堪氏於枝節之處，雖與亞銳其迥異，但二人政見則大體相同。至於予之政見，亦有多處與堪命亞銳其二氏相同者；亦有數點，與亥爾相同者。予初則努力與三人及其羽從相合作，而彼三人亦作相同之努力。但彼此意見相左之處，日見增多。數載之後，予尙邁往前趨，彼等則自行落後，予遂不再耐心向其陳說勸導，而將予之政策，直接訴之於人民，邀公論之贊助。蓋人民者，彼與我之共同主人也。予特此法實現吾之政策，直至於任期將滿之時」。見羅氏自傳第三五頁至三五二頁

「除政府官吏之外，贊助予之政策且爲積極之行動者，則有新聞記者，報館主筆，論文之作者，雜誌之編輯者，及大小商學職業各界。設無此等助力，則予直無用武之地。尤可感者，則爲華盛頓一般領袖新聞記者，彼等均最幹練，最堪信託，公心極重之人，實政治鬥爭最利之工具也」。

英國行政立法操於一黨之手，故首相之於公論贊助，不似美國總統之急切。設首相平時作直訴民衆之舉動，則其引起之同情，亦不如總統所引起者之熱烈。蓋首相職位，不及總統之尊嚴，非值特殊時會，不易引起壯烈之回響。然首相對於民衆所予精神上之

擁護，究極重要。此種擁護如甚強健，則首相非但可迫閣員服從，若值黨內意見紛歧之時，且可以其個人地位，為維持全黨統一之基礎。愛士葵於其五十年國會之見聞（*Fifty Years of Parliament*）一書，曾述及格蘭斯頓狄士雷二人對於一般選民精神上所占勢力之偉大。其言極有興味，茲全引錄於下：

「一八六七年國會開會以後，下院保守自由兩黨甚多強有力分子，均公開反對其領袖。其時格蘭斯頓為自由黨黨魁始一戰，時思放棄其職，恢復以前獨立之地位。至於保守黨方面於其黨魁狄士雷，亦極不滿。沙里士伯曾草保守黨投降（*The Conservative Surrender*）一文，發表於一季刊，對狄士雷氏，公然毀罵，並斥其黨人求政治倫理於一投機之人。此非僅沙氏個人之意見，亦保守黨甚多人之意見也。及至一八七二年，蒲蘭德（*Brand*）已為下院議長一年，猶書其意見曰：『下院格蘭斯頓與狄士雷兩大領袖，無一足以控御其全黨』。然格狄二氏，其道雖殊，實均吾英歷史上最偉大之「巴力門」議士也。當其鼎盛之時，各為全國所崇拜之偶像。唯其所以至此者，非由於二人真能控御全下院之議士，而由於一能握住全國人民之良心，一能握住全國人民之想像」。

見原著第一卷第四頁至第五頁

第五章 總統及首相與國會之關係之比較

一、一在國會之外，一在國會之中。

執行法律，雖爲總統之職務，然總統於法律制定，則依憲無參與之權。蓋制法爲國會之事，總統則專司行政，不與國會直接相接觸。制憲者之始意，以爲若將行政立法之職權責任，條舉清晰，毫不相混淆，則非特無侵權越分之糾紛，且可維持二者和善之合作，以收輔車相依之效。且開國之初，祇有十三州，每州派遣參議員二人，參院全體議員，不過二十六人，制憲者特使其與開任官訂約之事，以爲其團體甚小，易守祕密，使其接近總統，可爲立法行政間之連鎖也。不意實際施行以後，事實上之表現，全與始意相違。國會常懷行政部侵犯之戒心，於其特權，則珍惜惟恐不力，於行政部之舉動，則防範惟恐不周，合作之難，甚爲明顯。雖憲法會規定在職之部長，不得兼爲議員，然各部長如僅出席國會，參與討論，未必即與憲法牴觸。然以漢彌登之接近國會，當其長財部也，欲求出席國會而不得，卒交呈其報告而去。至於總統自身，雖可親臨國會，然在總統之前議事，則依已往經驗，實爲議員所不喜，徒然擾亂議場空氣而已。華盛頓以開國元勳，資望之隆，全美無出其右，然當其躬臨參院，手攜與當地紅種人所訂條約，請其批准之時，參院議員卽不以爲然，以爲總統之躬臨議會，有礙議員言論之自由，遂由

麥克萊(Senator Maclay)動議，將條約先付委員會審查。今考麥氏之日記，尙有一段，述及當日之情形。其文曰：『予動議之後，參院同人，即候總統退出。但渠退出時，其悌然不悅之情，形諸顏色。設其人非吾人平素所最欽崇之華氏，則予應謂其昂然恚怒，揚長而去』。華氏臨行，曾與參院另約後期相會，然據麥氏記載，謂屆時該院之討論情形，極爲無聊。因行政立法之間，不易作直接之溝通，總統乃不得不用各種非正式方法，以左右法案。其事雖難，然爲政治上成功所必需。

英首相則無須於國會大門以外，謀溝通合作之方，蓋其自身即國會一分子也。首相例爲競選勝利之政黨領袖，其同黨議員，佔有國會多數議席，其施政之力量，端恃其領導國會之權力。是以國會時間之分配，法案討論之先後，均由其操縱。反對黨雖有時參加意見，但無左右之能力。吾人如親臨下院觀察，則見議長右方，有長椅層列，爲政府黨議員所席據。在最前排長椅之中者爲首相，內閣閣員，分坐左右。一切重要議案，或由首相親手主持，或由其他閣員辦理。席坐議長之左方者，爲反對黨，黨魁及其他領袖居前，黨員後之。

依近代英國政治習慣，首相必爲下院議員，上院之事，則由首相指派一人爲政府黨領袖，以主持之。蓋自一九一一年國會法案通過後，上院威權，已降至於延緩或修改法案之地位。凡普通法案，已經下院通過而轉交上院者，上院雖得否決，但其否決效力，不得超過於兩年。至於財政案，則一經下院議長證明，上院即無權干涉，如上院議員對

於政府重要議案，堅強阻撓，則首相依政治習慣，尙可請英王頒授爵位，使大批黨徒爲貴族，然後遣其入上院以屈之。依法英王對於此種請求，亦可拒絕，然如首相堅持，以辭職爲要挾，則英王終當讓步。蓋英王如允首相辭職，另請他黨組閣，則新閣必爲下院多數議員所否決，而不能安於位。就事實而論，若一旦政治鬥爭，無妥協餘地，若多數黨黨魁於此不能得英王之默許，則自始恐即不允受命組閣。

首相因握有控治兩院之全權，故其提出議案，及議案所佔時間幾何，均能恰如所願，不受牽掣。在此制之下，遇有劇變或危機，均克及時應付。一九三一年秋，取消金本位之議案，在一日之間，即通過兩院，實爲最顯著之例證。其在美國，總統如對於立法，具有如此把握，則爲例外之事。

二、美國立法責任之分散，與英國立法責任之集中。

總統既被擠國會以外，立法之事，遂由國會獨力擔任。議案提出後，即立交性質相近之委員會審查。委員會爲美國立法之棟樑，對於議案，非但有權修改，如認爲其不合時宜，或無足重輕，且可永久置之不理將其無形打消。此等委員會在參院有三十，在衆院有九十，美國一切立法責任，均分散於此近百數之獨立團體，非如美國之專由一內閣肩負也。此責任之分散與集中，實英美立法之大別也。

行政之參加立法，表面上雖祇首相與閣員躬自列席議場，而實際則行政全部組織，

均能間接參與。蓋各部會之常務官吏，朝夕佐奉內閣，爲之供諮詢、參考、奔走、調查一切，而不稍分離也。內閣因憑藉行政組織之便利，有常務官吏供其驅遣，故能於民生疾苦，社會需要，洞燭周知，而所提出議案，能爲對症之藥。此點在現代社會，尤關重要。蓋自各種科學發明成功後，一般人利害關繫，日益密切，社會上公同需要，日益增多，所需政府行動及專家智識，遂遠過於以前。故立法之事，日漸增加，國會之忙，大非昔比，美國會因不能利用行政部經驗與其報告，祇憑委員會辦理一切，遂有顧此失彼應付不下之勢。委員會固可向行政方面，調取文件；邀請各部長親臨會室，諮詢一切；召集各方面有關係之人，發表意見；並可作各種調查；然其效率，終不如英國內閣。至於各委員會委員之產生，則依政治習慣，向由兩院重要領袖，將在國會年代最久之議員，置於最要之位置。此種辦法，亦欠妥善，蓋才智高超才能偉大之士，不盡爲任職最久之人，而濫竽充數之徒，反得以高據要職。

英國內閣固握有立法大權，然所負責任亦大，凡重要議案，有關政府施政方針者，其是非得失，均由內閣負之。美國則不然。每值國會會期終了，所有立法工作，係由各委員會分途造成，無一委員會負完全責任。且委員會開會，不向人公開，嚴扃室門，辦理一切；而會中分子，國會中多數黨與少數黨均有人參加，卽欲執一人一黨以負責，亦不可得。

美國委員會立法，非僅責任分散而已。各委員會且各守疆域，不相合作。委員會數

達九十，而立法工作之分割亦如之。彼此獨立，雖有輕重之分，究無尊卑之別，各司其事，不相爲謀。矛盾重複之立法，因以發生。

美國國會既乏責任集中之領袖，於是一般與特殊利益有關者，乘隙而入，日夕運動議員，以思操縱立法。議案有利於己方者，則竭力以促其成，不利於己方者，則多方加以破壞。甚至運動議員之選區，挾搗亂下屆選舉以爲威脅。且主持者，率爲熟習政界之人，往往退職議員，亦被僱用。其勢力雄厚，組織偉大，辦公之地，華廈齊雲。據云，曾有一主持之人，其薪酬之豐，等於總統。此等組織，祇就具有特殊經濟利害者而論，已達一百五十之多。國會各委員會開會時，彼等可以派人入會，陳述一切。因國會係離行政而獨立，各委員會不克充分利用行政方面之消息與經驗，對於各方情形，未免隔閡；而開會之時，秘不公開，責任心亦甚薄弱；此等特殊利益代表之人，遂得施其操縱鼓舞之術，以左右立法。英社會之有特殊利益也如美，此等特殊利益之思左右立法以爲己益者亦如美，然其對於國會行動，不生巨大之影響者，蓋以立法重心，集中於內閣。內閣內有反對黨之指視，外受言論界之監督，壁壘森嚴，無隙可乘。如有人於某某議案有所陳述，則陳述之地，不在國會，而在政府機關，所對語者，非國會議員，而爲畢身從事之專門家。且英國閣員在其選區，率有堅強之信仰，亦不懼人之以搗亂下屆選舉相威脅。

三、行政部與財政法案之關係。

依美憲規定，財政權全操於國會之手。凡有關稅收之議案，須先由衆院提出，然後參院予以同意，或加以修改。雖於用途分配之權，未曾明定，然依歷來習慣，亦由衆院先行討論，而後交付參院。在一九二一年之前，行政部雖實際負財政案執行之責，然除財政部長將各部會所編製之預算作成一年報呈送下院外，對於財政案不得正式與聞。下院之分配財政用途也，由該院各財政用途委員會(Committees on Appropriations)主其事。由各該用途委員會製成議案，交付全院通過。通過以後，山下院將議案交付參院，徵求同意。參院亦有財政用途委員會，司審查之責。該院依憲雖僅有修改權，然該院運用修改權限，常漫無限制，任意加減。有時除例用文字之外，將原議案全部刪去，另成新案。如衆院不予贊同，則惟一解決之方，爲開兩院聯合委員會，以求妥協。其時新財政年度之開始，已極接近，祇得互相讓步，以免決裂，累及政府開銷。此法至今尙延用之。財政用途案通過兩院既畢，然後考慮稅收問題。其事由兩院稅收委員會主之。其各段歷程均與財政用途案相似，祇稅收委員會除參考財長年報之外，尙須徵求實業界、消費者、及其他各關係方面之意見耳。

此美國舊財政制度也。其主要流弊有三：一曰浪費。一方面，議員在私人方面受其選區人民之懇求，努力爲之榨取款項，與一地之私益。而選民之計議員成績也，祇以其

所得款項之多少，他非所問。而他方面，各部會官吏，朝夕運動國會財政用途委員會，圖已方於國庫之中，獲得最多之款項。財政用途委員會因受雙方壓迫，乃不得不擴大預算，以資應付。二曰紊亂。蓋財政案既成於一羣互相獨立而又彼此分散之委員會，而所取材料，又爲各機關分頭所供給，故難望其有系統良好之結果。三曰無人負責。委員會爲數既多，故不能責任任何一委員會負得失之責，此其一；財政案最後之成立，由於兩院之妥協，故又不能責國會任何一院負得失之責，此其二；且財政案之製成雖在國會，而大部分材料則爲行政部各機關所供給，即國會全體，亦有詞卸責，此其三。

此種制度不良之癥結，在於行政部於財政立法不居領導地位。吾人試一閱英制，即可了然。英之財政大臣，於財政年度將完時，即向下院提出預算案，將下年國家之支出收入，作一平衡計算。下院可派一委員會，特別加以研究，但非歲歲如是也。通常下院討論財政之時，即化自身爲全院委員會(Committee Of the Whole House)，發言之際，不必嚴守議規，俾議員個人得較大之自由。如有修正案提出，內閣以爲祇關末節，自願接受者，則可通過。設如涉及政策，則十之八九必遭否決，否則依英國不成文憲法，內閣必須辭職。議員依據習慣，不得提議增加支出。而各部會在財部及內閣監督之下，亦不得妄請加費。蓋籌款之責，由財部肩負，是以財政大臣對於分外請求，常堅不讓步。故國庫無浪費之虞。財政案依據憲法，向由下院提出。自一九一一年國會法案通過後，下院且有全權支配財政，凡議案經下院議長證明屬於財政性質者，則上院於一月之內，

必須通過。故財政立法之責任，明白集中於下院，不得有所推諉。自表面觀之，英國財政立法之責任與威權，均握於財政大臣之手，殊不知財相之權，淵源於內閣，而內閣之中心，則爲首相。財相者，猶戰地之總指揮也，至於號令三軍，總攬一切，則仍爲首相。

英美財政制度之得失，美國人士，早經見及，鉅著名篇，討論此事者甚多。即在國會以內，亦常聞禁止規擄國帑以謀地方私益之呼聲。然直至一九二一年，公論始臻健強，改革之舉，始屬可能。於是「預算與會計法案」(The Budget and Accounting Act)乃獲通過於國會。依此法案，則財政立法提出之權，操於總統之手。渠於財政年度開始之時，須向國會提出預算案，將過去將來兩年之收支，及公債之狀況，詳加規定而說明之。設有不足或賸餘，總統亦須提出應付之方。是案通過以後，美政府特於財政部設一預算局(Budget Bureau)，以佐總統籌辦預算之事。局長一席，可由總統全權派遣，無需上院之批准。

吾人於此案之通過，足以窺見美國近代行政立法權勢與衰進退之趨勢。美自哈定總統以來，其財政立法，確有進步。國會爲挽回已失之人心起見，歷年於總統預算案，尙未橫施更改。但舊弊復活之可能，則依然存在。不觀財政案最後通過之權，仍在國會之手乎？兩院及其委員會，仍有任意修正之權乎？兩院之各挾已見，相持不下，依然如故乎？總統於財政議案，固有否決之權，然總統之否決議案，須全部否決之，不得分項逐

條，加以可否。如因否決之故，將財政案全部毀壞，則爲害更大。况財案經兩院討論、修改、通過之後，新財政年度之開始，已迫近目前，更不容再有稽延乎？

四、立法部與委任官吏之關係。

英國國會於首相之任官，毫不干涉，而美總統之任官，則須取得參院之同意。以理論言之，任官權既屬於行政，而英美竟不相同者何耶？吾人如求此疑問之解決，則須追溯歷史，窺其始基，須知首相之任官權，其來源固與總統不同也。英之任官，本爲王室特權，在憲法未成熟之前，大小官職，均爲王之親信佔有。及王權爲國會侵蝕，英王失去統治之力，任官之權，乃轉移於諸大臣之手，而大臣中最關重要足以左右一切者，則爲首相。即時至今日，此權雖操於首相之手，而授官形式，尙以王之名義行之。設王之印信尙未頒到，則官吏行動，卽不生法律效力。首相任官之權，既淵源於王室，而非淵源於國會，則國會之不能加以干涉，實屬自然之結果。

美國憲法於總統任官權，特加限制，總統委任官吏，須先提出參院，徵求同意。制憲者之始意，蓋不欲總統權力過大，致立法行政之間，失其平衡；且使參院參與任官之事，則非但可資監督行政，且可予總統以贊助。然依事實上之經驗，此種憲法規定，竟將美國任官之權劈分爲二，實非制憲者始料所能及也。凡負有行政責任之官職，則歸總統派遣，如各部部长與高級官吏、各局會長官、駐外大使、公使、高級武官、及中央法

官等是也。總統委任此等官吏時，雖亦提交參院批准，然祇照例手續而已。凡官職須經中央派遣而含有地方性質者，如各地郵局局長、捐稅徵收員、及關稅徵收員等等，則爲參院之所有。但事實上並非參院獨佔，衆院議員亦可分得杯羹，但須爲與總統同黨之人，蓋依美國政治習慣，此種利益，須用之以福利全黨也。參衆兩院議員，對於位置分配，均事先成立諒解。如總統爲強有力之人，則位置之在華盛頓首都及國外者，因其所舍地方性質甚弱，亦可收爲己有。美因國會享有任官權，且所握之位置，不含政治性質，故國會於官吏考試制度，始終不予同情。而美國官吏考試制度，所以至今猶未完備者，亦由於此。此種雙軌任官制度，不獨爲官吏考試制度發展之障礙，且滋政治上行政上之紛擾，甚非計之得也。

五、行政部與立法部於對外事務所生之關係

外交以秘密與迅速爲主要條件，自應屬於行政，非如普通立法之事，可任意公開討論也。故美總統與英首相於對外事務，常能避免國會之耳目。雖總統首相之職務，首在對於行政全部，作一般之監督，然二者對於外交，均更爲親切。國際會議，如有重大事件須待最高權力解決者，則二人可以本國首席代表之資格，與各國人士聚首一堂。但兩國國會對於外交，亦非全處於旁觀者之地位，在憲法上，政治上，均有過問之資格。茲將總統與首相對於外交事務與國會所生之關係，及其彼此間對外權力範圍之大小，各作

一比較，則非但有趣，且亦有益。

美憲原將外交大權分置於總統、參院、衆院三者之掌握，但總統居於主動，兩院居於被動，以此之故，總統常得凌駕兩院而獨佔上風。外交官吏，如大使、公使、領事等，係由總統派遣，而參院予以同意，設爲參院拒絕，則總統可另提他人。因提人之權在總統之手，故總統之意志，終克如願達到。此等官吏一經派出，即按期將其駐在國一切狀況，向總統詳細報告，實不啻其對外之耳目也。至於國門以內，則有外交部直接聽其指揮。外交公文之送達美京者，則按其性質之不同，分別交與外交部及總統本人。總統既爲唯一外交之對象，故各國大使公使之派赴美國者，均由總統接見之。萬一總統拒絕接見，則國交正門，即不啻關閉。總統之爲此也，或爲斷絕已有之邦交，或爲不承認他國新成立之政府。設對於一友邦邦交，不克再予維持之時，總統且可將其駐在美京之使節，遣送歸國。至於訂立條約，總統亦居主動地位。凡遇對外交涉，應持何種政策，均由總統決定。兩院雖可自動貢獻意見，而不能強迫總統接受；雖可索閱外交文件，然總統如以文件公開，有礙國家利益，亦可予以拒絕。總統除使用正式外交官吏外，尙可派遣祕使，而無須徵求參院同意。至於祕使之入選，則或以其外國語文特佳，或以對於友邦情形熟悉，或以與友邦當局私交有素，其理由雖多，而爲總統之親信則一也。至於祕使二字，亦祇屬表面名稱。按之事實，則有時祕使之派遣，與祕使之使命，外人早經知悉。且祕使所受使命之大，往往駕凌大使，儼然如總統之唯一代表人。其所以異於正式

外交使節者，除其派遣方式之外，祇其薪俸係在特別費(Contingent fund)上開支而已。美總統之派遣祕使，甚爲常見，倫敦大學政治經濟學院副教授費以諾氏(Finer)曾計之曰：「自一七八九年至一八八八年，百年之間，凡四百七十三人特受使命，主辦對外交涉。其中經總統提交參院徵求同意者，三十二人而已。」迨條約交涉完畢，由總統提交參院請其批准之時，參院始可正式置喙。然參院批准條約之權，亦甚爲重大，設條約一經否決，則前功盡棄。不觀一九一九年威爾遜總統交涉凡爾賽和約之事乎？幾經艱辛，始克就緒，而參院則堅決反對，無可商量。雖威氏不惜衰邁，奮起與爭，卒以政治環境不利，病廢於行，論者哀之。是以爲總統者，若在參院無三分之二議員之擁護，則不如於交涉條約之始，卽與參院合作，而該院之外交委員會(The Committee on Foreign Affairs)尤爲重要。參院批約之權雖大，然依政治習慣，總統於適當機會，亦有規避之方。其道有二：一則，總統可獨力與他國訂立行政契約(Executive Agreements)，參院不得干涉。蓋依憲法規定，祇言條約(Treaty)須得上院同意，而未及於契約(Agreement)也。總統訂立此等契約，或以其海陸軍總司令之資格，或根據其一般外交權限，雖通常均關次要問題，然重大事件，亦往往由此解決。亦有數種行政契約，係由國會於特殊事件，授權各部部长以訂立之。二則，總統可指揮外交部長與他國外交當局通信，重大外交政策，往往因此造成。例如中國門戶開放，乃美國對付東方之基本政策，其成立也，卽由於美國外交部與英美德法日意外交當局，於一八九九年至一九〇〇年之間，交換意

見之結果。參院將條約批准後，尚須再返之於總統，然條約之是否須與訂約國作最後交換，則總統尚有最後決定之權。如國際情勢改變，條約已無交換之必要，則總統竟可將其置之高閣。

因監督法律實行，與統率全國武力，依憲爲總統之責任，其外交權力，遂因此而膨漲。條約亦國家法律之一種。因監督法律爲總統責任，如總統認爲在某國某地，美國已經訂就之條約有破壞之危險，則可隨時調動武力，以防不測。甚且雖不正式宣戰，而實際採取戰爭之行爲。此就其監督法律實行之權而言之也。若就其統率全國武力而言，則總統因握有此權，故保護國民生命財產之責，端在總統。設在某國某地，美國僑民之生命財產，陷於危險，總統可不須商之國會，即調動武力，作緊急之處置。往往弊端一啓，戰事即作。依憲，宣戰權雖在國會之手，然國會事事處於被動，無自主之能力。說者曰，總統雖可自由調兵，然國會握有通過軍費之權，豈不可以此制裁總統乎？殊不知當外交形勢驟變之際，國威所繫，刻不容緩，國會因責任重大，常依總統之請求，將軍費通過。以上所陳均就美開而言。至如遇有外力侵入，或內亂發作，則總統可相機立應，根本即不須問國會之可否。是以憲法雖予國會以宣戰之權，事實上，其所能宣者，祇限於侵略戰爭而已。即就此點而論，國會亦非能完全自主。何也？蓋總統操縱對外關係之術甚多。既可將其外交方針詳陳於致國會報告之中，表面雖爲對內之一紙空文，而實際則可用以爲對於某某特殊國家之嚴重之示意，國家以後行動，即因此受極大之束

縛。渠且可將某特殊國家之駐美外交使節，遣送歸國，使兩國關係，突然緊張。且可進而調遣海陸軍作備戰姿勢，使國家捲入糾紛漩渦，不能自拔，國會爲顧全國家榮譽與威信之故，即不得不從而宣戰。歐洲大戰時，威爾遜對付德國之方法，即一顯著之實例。畢爾德 (Beard) 氏曾簡潔扼要而綜述之曰：「威爾遜總統自一九一五年對德交涉盧昔但尼亞船 (Lusitania) 沉沒之事起，即步步逼近德國，致使國會非對德宣戰不可。渠既將美國權利，嚴加規定，若對德不戰，則有損國威。總之，國會之宣戰，非自動也，不得已也。蓋總統已宣佈美國所主張之原則矣；已發對德通牒矣；已遣德使歸國矣；已請求國民之擁護矣；形勢已成，國會唯有同意於宣戰而已。」

見比著之 American Government
Part Fourth 1103至1104頁 此

外總統外交權之發展，與治理征服土地亦有關。蓋美國治理征服地，非經國會之立法，而由總統以海陸軍總司令之資格處置之。因此總統委任官吏，可不徵求上院之同意。而此等官吏亦一秉總統個人意旨，以爲施政方針。非經過相當時期，國會不採任何之行動。

總統之於外交，雖極關重要，然按之憲法，究未握有外交權之全部也。實際上，總統對外權力，輒漲落無常，而以外交情勢與總統個人威望爲轉移。如處國際多事之秋，變化莫測之際，有一威望素孚之人爲總統，則外交之重心，全繫於總統個人。若時置承平，則國會依其憲法上所有之外交權力，亦不難牽制總統之行動。祇此等權力，較難運用，而總統所處之形勢較優耳。當總統國會不屬於一黨，而彼此齟齬之際，則美國對外

政策常閃爍不定，美與世界各國，均感困難。

英國首相因爲全部政府之領袖，故於對外交涉發動之先，於某某條約之必須訂立，卽有完全把握，非如總統之必須請問參院也。且英國一切對外重大政策，均須通過閣議，由內閣負責，而首相爲內閣重心，故外交政策發動，實由首相主持。雖就理論而言，首相並不專司何部，然事實上，各部一切要務，均須持與商討，而接近最切者，則爲外交部。如某種交涉，或某國際會議，有極重大之關係者，首相亦可親身參與。是以就憲法觀之，首相之外交權力，並不小於總統，祇其個人自由，無總統之大耳。例如總統可自由派遣秘使，而首相則不能。因英之對外交涉，例由正式外交官吏辦理，而此等官吏，則由外交大臣派遣。雖派遣之時，必得首相之同意，然外交大臣之意見，究不可忽視。蓋英外交大臣之地位，與美之外交部長不同，美之外長，有如總統私人之諮議官，而英之外相，則全部政府主要負責人之一也。且除外交大臣之外，英王對於外交，亦有置喙之餘地。英王雖不克推翻已定外交政策，然誠如白芝浩所云，固尙握有商討權與警告權也。王室對於外交，因沿襲歷史傳習，向有密切關係，是以政府若有重要外交行動，必使英王周密與聞。一八五一年，巴爾摩斯登突被首相羅素(Lord John Russell)免去外交大臣之職，表面上，雖曰巴氏對於法國政變，發言不慎，而實際則因女王維多利亞，因巴氏於外交事件，常不使其周密與聞，而深爲不滿也。除英王之外，國會方面，亦須應付。訂立條約，依英憲之傳習，本爲王室特權，而由首相行使，本無商諸國會之必要

。至於訂成之後，提交國會批准，亦祇內閣對國會表示敬意而已。但依近代之趨勢，則提交國會之例漸多，而工黨得勢以後，此種趨勢進展尤速。至於議員對於外交質問，如首相認爲事關外交秘密，離發表時期尙遠，固可拒絕不答，然爲各種政治上原因，究無美總統之自由。而反對黨且朝夕尋疵抵隙，以期發現政府對外政策之弱點，以爲施行攻擊之目標。事實上，英國第一等重大對外政策，常在諸大黨領袖交換意見以後，始行決定。如政府對外欲有作戰行爲，則必先請國會舉行信任投票。

六、行政部與立法部種種彼此互相裁制之關係

英美二國爲求免行政立法之越軌，雖均制定二者彼此間各種互相節制之方法，然二國以政治制度之不同，節制方法所取之形勢亦因之而異。英因首相與閣員均直接參與立法，議員對於國事，如有疑問，則可直接在國會提出，以求首相或某部長答覆。至於問題之性質，則有爲探問消息者，有爲意存批評者，無論政府黨反對黨之議員，一例有此權利。議員如欲提出質問，至少須先一日將問題用書面交進，俾所關涉之部長得有時間翻閱文件，及與屬員討論。但部長讀畢書面答覆以後，議員尙可就題作進一步之質問，就部長方面而言，實不啻一場國事考試。部長如拒絕再答，原非不可，祇衆視之下，被窘於人，則不啻自行暴露其弱點。議員之提出質問者甚多，平均日有二百左右，議員因而熟悉國事，閣員因而努力從公。

美因立法行政分立，故國會議員不克當面質問總統及各部部长，然亦有其他節制之道存焉。例如國會可制定官吏擢用資格，以縮小總統任人權之範圍；可詳細規定官吏職務及辦事方法，以減少官吏之行動自由；可召請各部及其他官吏，至國會各委員會室中，答覆疑問；可組織調查委員會，清查各部。照以往之經驗，曾有數次，部長因國會之清查而去職。故清查之法，表面上似甚有效，實則調查委員會之行動，甚為緩滯，官吏如非確有犯罪行為，或顯著貪污，終有掩飾規避之方。是以威爾遜曰：「調查委員會可作劇烈之擾亂，而不能深入海底。故政治界之巨鯨，仍可游泳自若，熟視之若無觀也。」

見威爾遜國會政治二七一頁且調查委員會所含司法裁判性質甚大，開會之際，儼然如法庭開審。其所調查者，恆為特殊事件。如事件重大，證據確實，雖被查之官吏，無法倖脫法網，然其結果，殊為行政之差。非如政治裁判，可以隨時明責任之所在，糾官邪於機先。美之國會調查制度，雖曾多次使用，然究無憲法根據。如總統而為倔強之人，則竟可直言拒絕。

捷克生 (Jackson) 為總統時，參院聞及有一重要文件，曾由總統向其閣員宣讀，乃決議向總統索取。捷氏答覆之曰：「行政與參院，同為獨立平等之機關。余之與閣員交換消息，無論口頭或書面，均行政方面內部之事也。余不識參院究恃何種憲法之根據，向余索取是項文件耶？」

見Richardson, Moss ages, Vol. III, P. 36羅斯福總統亦具同樣之見解，試觀羅氏之言曰：「一勝任之總統，對於屬員，尤其位置最高接近最密者，應能自下判斷。此吾等捷克生林肯派總統之意見也。余之部長及其屬員，向余負責，而渠等之行動，則由余負責。如余以

爲滿意，則無論批評者爲誰，攻擊者爲誰，余均予以庇護。至於請國會代余判斷，則直不可思議之事也』。見羅氏自傳 三六四頁

鋼鐵托辣司 (The United States Steel Trust) 合併但尼昔煤鐵公司 (The Tennessee Coal and Iron Company) 有違蕭爾曼反托辣司之法律、(The Sherman Anti-Trust Law) 已對該托辣司提出公訴，羅氏即令其不覆。

美憲法尙予國會以彈劾 impeachment 總統之權，自形式觀之，自較以上所陳者爲嚴厲可怖。據憲法之規定：『總統、副總統、及聯邦政府所有文官，如經彈劾，而判決犯有賣國、受賄、或其他重罪，及極不正當行爲者，則免職』。彈劾案須由衆院提出，參院審判。其判決書非經參議員三分之二之贊同，則爲無效。如受彈劾者爲總統，則審判時，須由大理院院長主席。彈劾制度本屬於司法性質，意在禁止犯罪行爲而已，非遇顯然違法之事，則不能用；故國會固不能恃此，以期對於總統日常政治行爲，作密切之監督也。且其法笨重，可用之時極罕，即使萬一使用，一發中的，而社會上必生極大不良之影響。柯立芝曰：『吾美總統之地位，冠於全國。因其爲海陸軍總司令也，所有武官均爲其部屬。因其爲政府領袖也，所有文官均爲其部屬。因其爲國家第一公民也，所有人民，莫若其尊。總統無論到於何處，均居尊榮之地位』。見柯氏自傳二一〇至二二一頁 總統地位既如是尊嚴，如一旦降爲階下囚，則全國人民，均將戰慄，英王查理第一世 (Charles I) 之末路，又將起伏於人民腦海之中矣。是以美自聯邦成立及今，雖已百五十年，而國會對

於彈劾總統，僅一度嘗試而已。此事發生於一八六八年，時正值內戰甫平，林肯總統被刺之後。其時繼任爲總統者，爲副總統強生（Andrew Johnson），因其意見與國會相左，且賦性剛愎，以致行政與立法之間，常生齟齬。後衆議院以強生免司丹頓（Edwin M. Stanton）陸軍部長之職，有違官吏任用法案（The Tenure of Office Act），乃通過一次議案，申數強氏十大罪狀，以彈劾之。彈劾案提出後，由參院審判兩月之久，乃舉行投票以作最後表決。議員以總統爲有罪者，有票三十五，以爲無罪者，有票十九。設有一票之差，卽足三分之二之法定數，則強生必眞以彈劾去職矣。塔虎特氏對於此事之意見，甚可代表美人一般之心理。試觀塔氏之言曰：「強生總統彈劾事件，及今已半世紀矣。吾人今日始覺，強氏雖性情剛愎，不無乖錯之處，然渠若眞以彈劾案之條文而免職，則誠爲吾美公平之一大污點也。幸當日尙有甚多不同意之共和黨議員，致彈劾表決之時，不足三分之二之法定數，實可喜也」。

見塔著吾美總統與其職權第五七頁至五八頁

考之英史，國會彈劾官吏之事，亦曾發生，但自憲法成熟以後，卽早經廢置不用矣。但下議院尙握另一大權，其性質及方式，雖與彈劾不同，而爲效則一。卽投不信任票是也。設此種投票通過，則內閣卽須辭職。否則內閣解散下院，再行選舉。至於內閣議案之被下院否決，卽不信任票之變相，方式雖殊，而精神及影響則一。若持英之不信任票與美之彈劾相比較，則英制有二大優點：一則，英制運用靈便而收效迅速。一旦下院多數議員，於表決室（division lobbies）中，對於政府作明白不滿之表示，內閣全體卽須

去職。二則，英制爲政治之性質，而非司法，其結果止於內閣辭職，而非羞辱之也。一去職之首相，仍可繼續發揮主張，向前奮鬥，設物望恢復，時機成熟，一朝大選之時，又獲下院多數議席，即可捲土重來，再秉大政。祇是欲求不信任票之通過，必須政府方面議員之反戈者甚衆，足將反對勢力，湊成議院多數始可。以今日英國之政黨，其組織已臻緻密，其紀律已趨嚴厲，黨員之爲議員者，已習於服從領袖，縱有三二失望之徒，然難期甚多之人，公開反對。是以不信任票之不易實現於今日之英國，亦猶彈劾案之不易實現於美國也。

以上所陳，均立法之所以節制行政者也。茲試觀行政節制立法之道又如何。美憲爲防國會權力過大，易流於專橫也，特予總統以否決法案之權。其條文云：「議案於通過兩院以後，未成正式法律之先，須交付於總統。如總統贊同，則簽字；如總統反對，則須將反對之理由書明，返之於最初提出議案之一院。該院須將反對理由擇要書之於記錄，再將議案從新考慮之。」據此，則憲法之用意，在於予總統參加立法之機會。國會如不能真正代表全國之公意，通過不良之議案，則總統得以干涉之。然此種干涉權，如兩院多數議員均隸屬於總統之政黨，則爲無須。蓋總統處此情形之下，議案如有違其政見者，則儘可設法暗地消滅，不必用及否決權也。此其一。反之，如兩院有三分之二之議員，一致反對總統，則總統之否決權爲無用。蓋憲法尙規定，議案經總統退還最初提出之議院後，如經該院三分之二之議員再度通過，更得他院三分之二之議員之贊助，則否決歸於

無效。此其二。如兩院反對總統之議員，不足三分二之額數，則否決之權，雖足以打消議案，而不足以推行政治，往往使行政立法之糾紛，歷久不能解決。此種情形，羅斯福總統曾親歷之，而筆之於其自傳曰：「及大選完畢，余之繼任者已選出，參眾兩院領袖以爲不妨與余決裂。是以於國會最後一期開會之時，故意與余爲難，以致行政立法間之政治鬥爭，接踵而生，其劇烈之程度，儼如彼此屬於相反之政黨。然余不願也。值此四月之中，余固無術將所願之議案通過於國會；然究能將彼等之所欲者，阻其實現，將余之所已成者，免於破壞」。見自傳三 五二頁此其三。總統否決權之利弊，大體如此。此外憲法尙規定：「如一議案交與總統之後，滿十日（星期日除外）尙未退返國會，則雖未簽字，亦成法律。設在十日之內，國會因會期已滿，宣佈停會，則交付總統之議案，不成法律」。

捷克生(Jackson)總統利用此條之規定，創「衣袋否決」先例。「衣袋否決」云者，意指議案祇經總統置於衣袋之中，不再顧視，即遭否決也。其事起因於第二十二屆國會通過議案一件，將政府出售公地之款，分別津貼數州之時。該案通過時，距國會會期之終止，已不足十日。捷克生氏既不簽名，亦未將議案退還國會，以置之不理之故，竟然將其無形打消。先例既開，繼起者效尤；而國會在會期將完之時，率急迫於清理事務，大批通過議案，因此總統「衣袋否決」之權，影響政治甚大，誠非製憲者始料之所能及也。

如英之下院不能代表民意，則首相可將下院解散，直接訴之選民，請其從新投票，選出真能代表民意之議員。首相之解散權，力量極大，首相平常祇作一解散下院之姿勢

，即不難馴伏意存反抗之議員。試觀陸西乃 (Sidney Low) 之言曰：「人之爲議員者，無論動機爲何，一旦身入下院，無不思位置長久，糾紛少而費用輕也。多一度之選舉，即多一度之競爭，多一度之競爭，即多一筆之開銷，且多一度喪失議席之危險。」見陸者英國政治一〇

頁英之議員，每人年俸四百鎊。每度新選舉，非但使此四百鎊之年俸，發生動搖，且依繆爾 (Ramsay Muir) 之估計，見穆著 How Britain is Governed 1111頁 每次競爭選舉，候選人每人需千鎊之費用。無怪乎內閣於一般議員之擁護，常能有恃無恐也。

追本求源，解散下院，英王之特權也。最後之英王親自負責使用此權者，爲威廉四世 (William IV)。威廉四世以時機成熟，可使保守黨領袖皮爾 (Sir Robert Peel) 獲得多數民衆之擁護，遂不惜罷免墨爾鉢 (Melbourne) 氏內閣，解散惠格黨 據有多數議席之下院，以爲皮爾 造機會。不意選舉結果，適得其反，多數新議員，仍爲惠格黨 人。自是以後，王室不再擅自負責解散國會矣。蓋英王個人如參預實際政治活動，則萬一結果失敗，勢須分負其責，設言論界加以指責，則英王不安於位矣。是以今日解散權，名義上雖仍屬之於英王，實際則出於首相之請求。英王於首相之解散理由，雖可持遲疑態度，然如經首相堅持，則未有不從也。據已往之經驗，首相之於解散國會，常與閣僚相商，亦非完全一人決定。蓋彼一己之意見，雖居首要，而閣僚之意見，亦不可忽視也。

首見及閣員，既握有解散國會之大權，故常可從容佈置，坐待良機，在於其黨有利之時，而後改選。是以一九〇〇年之秋，保守黨內閣，乘英與南斐 戰事吃緊之際，突然

解散國會，重新選舉，以脅迫人民之擁戴。一九一八年，喬治路易 (Lloyd George) 特擇協約軍勝利，歐戰結束之時，改選國會，以爲邀賞之請求。然而誤計時機，改選失敗之例亦多。如一九二三年，包爾溫以保護關稅之政策，可爲失業之救濟，乃解散國會，期能直向民間，取得一新使命，而結果失敗。繼任首相者，爲工黨領袖麥唐納。一年以後，麥氏亦以步包氏之覆轍，改選失敗而辭職。其最發人深省之事件，則爲一八六八年之選舉。其時保守黨執政，狄士雷爲該黨下院領袖。狄氏曾於改選之前一年，努力在下院幽過一國會選舉改革案，因此新獲選權之工人達百萬之多。惟保守黨雖然執政，而在下院祇占有少數議席，多數議員，均爲自由黨之分子。一八六八年開始時，自由黨魁格蘭斯頓，爲愛爾蘭宗教改革案 (Irish Disestablishment)，數度提出議案，以有多數議員之擁護，表決之時，內閣均遭失敗。然狄士雷進行如故，靜待秋末，新獲選權之工人，有投票資格之時，然後發動。及下院於十一月解散，狄氏以爲己黨勝利，可以期必。適解散下院之前一夕，爲倫敦新市長就職之日，狄氏蒞其晚宴，起立致詞之時，曾云，彼可期下年十一月，再作市長晚宴之賓客。狄氏智慧之高超，手腕之敏捷，判斷之銳利，近世所稀有也。一八六七年之選舉改革案，依當日首相達爾白 (Lord Derby) 之意見，以爲「暗中之一躍」(a leap in the dark)。獨狄氏能窺見保守主義與民主主義，可並行不悖。設無狄氏，則該案直無通過之可能。然該年勝選之望，竟不可期，迨狄氏黃粱夢覺，格蘭斯頓已偕其自由黨人，組閣登臺矣。

首相之解散國會權。受事實之限制者，可大別爲四。一則，人民之不可常擾，選舉之不可太頻，否則將觸人民之怒。何況依事實之表現，英人心理，常喜對在朝黨投反對之票乎？二則，須有急緊待決之問題，以爲改選之理由；或有昭彰顯著之事功，以爲競選之憑藉。三則，須獲閣員之同意。四則，錯誤之改選，適足造成敵人登台之機會。是以解散權雖予首相以裁制國會重大之力量，雖如運用不當，則首相自身之地位，亦陷於急切之危險。善哉白芝浩之言曰，解散權者，吾英政治穩靖之平衡器 (Regulator) 也。吾人綜觀各方，衡其得失，得不拳拳服膺斯言乎？

七、責任集中制與行政立法分立制所生其他不同之影響。

英國行政立法，混合一致，政治責任，集中於內閣。美則行政立法分立，各負其責，雖有彼此牽制之力量，而無誰應從誰之義務。一國以政制不同，其國會所生之一般影響亦因之而異。在英制之下，國會之辯論，較美爲熱烈，爲有價值，其啓發民智之功較偉，而言論界受其影響，報紙之記載評論，亦較優良可讀。其故安在？吾人須分別觀之。莫先就美之衆議院言之。衆院議規限制發言極苛，議員受其束縛，無盡興發揮之自由。且議場廣大，棹椅龐偉，發言之人難獲全體聽聞。就物質方面而言，已非縱橫發揮之地，言者既不能暢發，聽者亦興味索然。如吾人親臨議場以觀，則見議員諸人，有閒蹠室中，諮訪朋友者；有交頭接耳，竊竊私談者；有伏首案頭，閱讀報張及書寫信札者；其

散漫無聊也如此。此等物質方面之阻礙，若非議員本身之自動辯論之興趣，亦非不可醫治。而其興趣缺乏之故，端在國會之言論，無論對於議員個人，及政治大局，均無重大之影響。吾人試轉觀參議院，於此更可了然。參院不滿百人，非如衆院之擁擠廣大也；辯論極爲自由，非如衆院之嚴加限制也；爲議員者，多富有經驗，身躋高齡，故材料充實，價值甚大之言論，往往有之。然其影響人民之力量，終不如英國下院之巨大。據威爾遜之觀察，參院對於極重要之財政案，縱有透闢遠觀之辯論，人民亦漠然置之。

見威著國
會政治一

八四頁至
一八五頁威氏論及政治對於言論界之影響，亦復慨然曰：「吾美聰慧愛國之士，往往寧願出資訂閱倫敦報紙，以縱覽彼國巴力門之辯論。而於本國國會記錄，則從不肯細心閱讀」。

見同著
九四頁以上所陳各端，寧有他故，均起於二國政治制度性質之不同耳。英之首相與閣員均親臨國會，躬與立法，因行政首領爲國會重心，國會之工作，遂有精彩，議員之興趣，亦趨熱烈。國會之所在地，爲威敏士德（Westminster）；行政部之所在地，爲華特浩爾（Whitehall）；在一般議員心目之中，二地之間，隱隱若有橋可通。如在國會獲有良好之成績，則不啻操跨入行政部之入門券。對於國會辯論有貢獻者，非但可增一己之聲望，且可邀黨魁之實職，而爲服官行政之先聲。因人同此心，心同此理，辯論熱情，遂因之激發。其不善辯論，識時未周者，卽相形見絀，自慚落後矣。且議場以內，對席而坐者，有政府黨反對黨兩大壁壘。內閣以須恃多數議員擁護，通過政府之議案，故對於政府之

政策，極力鼓吹，詳加解釋。反對黨因存敵厚我薄之見，亦抵隙尋疵，肆力批評；設能認清立場，抓著題目，於適當之機會，作犀利之攻擊，則不難鼓動風潮，影響將來。大多數人民雖各有職業，不克悉赴國會旁聽，然英國教育普及，人人能讀報紙，謀生之餘，可各手一編。而報中所云，則不僅記載事實，且附評甚多，報紙之影響政治，因此而生。每值重大問題發生之際，各政黨爭執劇烈之頃，一大報之言論，往往足以影響政局。

白芝浩曰：「吾英甚多內閣，均爲泰晤士報（The Times）所製成」。

見白芝浩英國

憲法第二十頁蓋政

爭最後之決定，出之於選舉，選舉者，民衆決爭之方式也。民衆既爲決爭之主人，故常覺聞政爲必需。白芝浩又曰：「全國人士因感於一已判斷之重要，故努力以赴之，而赴之輒勝。蓋國會之辯駁討論，足爲研究之資料也」。

見同書十九頁

美制既屏總統於國會之外，而

國門以內，更無他人，其發言之權威，及引人興趣之能力，足以與之並駕齊驅者，議場之情形，遂較英國爲冷淡。而美議員對於時局情形，其所知又不及英國閣員之廣博，因此辯論源泉，亦較枯澀。且美國立法之成績，不足以爲服官行政之梯緣，議員祇求固位而已，無甚發揚精神。而固位之方，又不在于辯論之有無，與發揮政策之有無貢獻，而在於能否爲選區謀地方之私益。議員爲求達其私願，遂朋比相助，俾各人議案，均可通過，而「肉桶立法」（Pork-barrel legislation）、「運木」（log-rolling）惡習，卽坐此而生。

美國國會記錄中，常有長篇演說，係由議員請求而後登載者。此等演說，或者值國會議席已空，而後發表；或者竟未發表，而全出於假造。其登載原因，蓋爲議員私人，欲將其

演說寄出，博其選區人民之稱譽也。威爾遜曰：「議員之使命，似非代表人民之全體，而為分別代表區分國家之鄉邑」。

見威氏公廨第
一卷三五七頁

誠慨乎言之矣。且在美制之下，縱使議員一

朝興奮，對於某某議案，堅持作長時間之辯論，然辯論之無重大影響則一。蓋行政首領之去留，原不賴國會之贊助其政策與否也。威爾遜曰：「設一議案為國會所否決，其結果

不過交付已經擊敗之委員會再行審查而已。或者，該案竟從此消沉，不再提起，亦未可知」。

見威氏文廨第
一卷三五七頁

在如是情況之下，反對黨之在國會，自不易如英國之取得正式憲法上

地位，與政府黨分庭抗禮，共策國是。由以上所陳觀之，可知美國人民及言論界對於政治問題，常淡然無味者；一則由於國會之辯論，乏引起人民對於政治之興趣。二則因立法行政分離，國會之精神遂散漫不振。三則選期固定，非值改選之期，人民對於政治無用武之餘地。孔子云：「不在其位，不謀其政」。美之選民，或有同感焉。

八、美總統利用憲法以外之方法，以領導立法。

美憲以分權為原則，其結果，行政立法非惟不相連屬，且各成孤立，而國會與總統，無一有領導政局之力。然如期政府之推行，則必有中心之力量，以資領導。是以按之事實，此領導之責任，常由總統負之，有如火車之機車(Locomotive)一動，則全部車輛相隨也。至總統領導政局所用之方法，雖有根據其在憲法上所有之權限者，但為利用性質，非製憲者之初衷也。茲分述於下：

第一，總統有否決議案權，上文已言之矣。然僅恃否決權，尙不足以領導立法，尙須賴報告權以助之。依憲法之規定，總統須時時將聯邦政府政情，報告於國會；並將已經籌慮而認爲有用可行之事件，分件陳述，以邀國會之考慮。此條憲文之實際運用，有二方式：一則，總統於歲尾，值國會長期會議開幕時，將自己對於時局之意見，及各部長交進之報告，製成一代表行政之年終報告，送交於國會。其次，則總統值國會開會期間，對於緊要之問題，得隨時向國會建議。但年終報告，特關重要。表面上，雖爲總統向國會之陳述，實際上，已成爲總統將其政策向全國披露求全體人民之擁戴之最良機會。當總統年報公佈之日，舉國報紙，一致揭載，各界士女，羣起研究，雖擲僻愚氓，亦知注意，儼然一大事也。年報所陳各事，率詳細入微，對於所需立法步驟，均明白指出。設總統之政策，見譽於國民，則國會迫於輿論，勢難拒絕。且國民對於總統年報是否滿意，常爲總統能否連任，及其政黨議員能否再度勝選之預兆。柯立芝總統以爲其第二任選舉之勝利，由於其前一年年報之成功。試觀柯氏之言曰：「余因一般人民對於余之年報，均爲滿意，乃在「格銳的郎」宴會(Gladion Dinner)席上，作願再膺候選總統之表示，而共和黨在六月開全國黨代大會時，遂全體一致提余候選總統」。

見柯氏自傳 一八九頁 羅斯福爲總統時，一日見一滑稽畫而大悅之，據羅氏自述曰：「畫中有老農一人，下頰有髭，身著短衫，雙履脫落，安坐火爐之前，欣賞總統之年報」。畫下之標題爲：「斯人最得意之著作家」。此畫爲羅氏生平快意之物，曾刊入其「自傳」中，與達賴喇嘛所贈之銅佛

諸貝爾獎金委員會所給之證書，相與媲美焉。製憲者之始意，本以總統報告國會，不過通達政情而已，不意經事實之表現，竟演為甚大之權力。總統藉此，不僅可以建議立法；如時機順遂，且可強迫國會，對於其所建議，作部分或全體之接受。開國二總統華盛頓與亞丹穆，均親臨國會，將其報告，作口頭之陳述。及傑佛遜為總統，始代之以書面。以余觀之，傑氏此舉，蓋有二原因。一則，傑氏生平喜弄文墨，而厭詞說。二則，傑氏為民主政治最烈之提倡者，對於三權分立，持之極嚴，深恐總統親蒞國會，足為國會獨立前途之隱憂。試觀傑氏為副總統時，曾毅然不願以前成例，拒絕參加閣議，其理由，以為副總統為參院主席，與立法有關，在三權分立制度之下，不應參與討論行政，即可知矣。自傑氏被選為總統，民主黨數十年長期統治之局面乃開始，而傑為該黨之創造人，受黨人崇拜甚隆，因此其書面報告之舉，遂為繼任者所師承，歷時既久，乃成定例。及威爾遜為總統，始恢復開國時代之舊例，親臨國會，將其報告用口頭陳述。時至今日，則書面口頭，擇一即可，總統可依其個人之嗜好，作取捨標準。

第三，總統可利用任官權，以取得國會議員之擁護。蓋議員雖握有立法權，然提名任官，則惟總統始有此資格。議員如受戚友請託，代謀祿位，則非親赴白宮，請惠於總統不可。而總統即可藉此，以與議員輩作擁護其政策之交換品矣。且總統復握有免官之全權，議員對之，益不得不力事敷衍。

四則，總統之地位，較任何議員為尊嚴：一則因總統為一國之元首，二則總統為全

國人民所選出，非如選員之僅代表一區或一州也。是以總統易於轉移輿論，造成政局形勢，再以輿論之力，強制國會服從。

以上所陳之方法，雖各有其用，然若屬於總統政黨之議員，不佔兩院之多數，則總統之權力，仍不足以領導立法也。故政黨之成立，實為溝通行政立法最美之工具。政黨，猶教會也；同黨之人，信仰相同，習慣相同，追念已往之光榮，足生友愛之心，俯觀前途之事業，益增合作之誼。如一政黨據有白宮之高位，兼握兩院之大權，則名義上，行政立法雖區處兩地，各自獨立，實際則同舟共濟，消息暗通。而總統照例為一黨黨魁，負有統率全黨，實現黨綱之責任，因有權警戒兩院黨人，作共同之努力。黨人既迫於道義，復動於私交，行政立法，乃不難一致。故斯墨利 (K. Snelie) 曰：「吾人於國會議場之中，走廊之上，可隨時發見閣員為政治之故，奔走接洽。亦可於各部辦公室中，發見議員對於行政之措施，位置之分配，殷切注意。」

見斯著美國聯邦制度
第九十頁至九十一頁

參與立法，但可入國會各委員會會議室。委員會者，立法事業之主幹也。閣員藉供給材料陳述意見之機會，即可左右立法。且有甚多議案，均由各部先行發動，而國會通過，僅屬形式。至於議員請各部起草議案，則更為司空見慣之事。總統為聯絡議員之感情，待遇亦極隆重，例如會晤總統，例須事先約定，而議員竟能如閣員之親切，自由出入於白宮。此其一。總統常邀議員至白宮早餐，作私人之晤談。柯立芝總統曾述其一己之經驗曰：「此種相聚朝餐之目的，雖非討論政務，但足增進友誼，發展合作精神，對於處

置政務，有極好之影響」。

見柯氏自傳
二〇九頁

此其二。有時白宮開會，討論重大政策，兩院議員

，常被邀請。此其三。至於議員之推薦官吏等等，則前已言之，可無須再述矣。議員爲

答總統之厚遇起見，於開國會黨團會議 (Congressional caucus meetings) 時，輒請閣員

參加，共策進行。總統及閣員與兩院議員，通信頻繁，議員往往由此以獲辯論之資料，

而定行動之方針。是以如一握黨有行政立法全權，則二者形式上之隔閡，不難打破。

第六章 英首相與美總統對於內閣之關係之比較

一、英美內閣均起於實際需要，而非憲法產物。

內閣爲英美二國之主要統治機關，而在憲法上無地位，政治學者引爲趣談。英內閣之於法律，不過閣員方面之秘密集會；而美內閣，則祇備總統私人之諮詢而已。美國有正式文件數種，曾提及內閣名詞，如大理院院長馬蕭 (Chief Justice Marshall) 對於馬伯利與墨狄生之訟案 (Marbury versus Madison) 所下之判決書，及捷克生、塔以諾及其他各總統之公牘等是也。並且一九〇七年二月二十六日，羅斯福總統曾簽名於一國會法案，將各部長之年俸，由八千美金增至一萬二千，其中亦有內閣二字。然此名詞引用，究竟屬於偶然，不得即謂內閣一機關，已爲法律正式承認矣。試遍翻美國憲法及國會法案，從無任何條文，曾明白規定各部長應定期集會，對於國家政事，須以團體之資格，商解決之辦法。是以今日美國內閣，依然爲一習慣之機關，以習慣與先例爲行動之規則，與英國之內閣，正事同一例也。

英內閣之起源，本爲樞密院 (The Privy Council) 委員會之一。此事雖已成陳迹，然名義上，則今猶昔也。不觀英之閣員，同時亦爲政事會（行政會議）之委員，獲有「榮譽」(Right Honourable) 一字之稱號乎？祇樞密院人數衆多，爲委員者，不盡爲閣員耳。今日英

國樞密院委員，有三百左右，各界人士如對於社會有特殊之貢獻者，政府爲酬績之故，常予以樞密院委員頭銜，以顯榮之，非有實權也。樞密院之在昔日，雖曾握有統治大權，然其後以委員人數增加太多，既不克敏捷赴事，亦不能保守秘密，內閣遂起而代之。及後依事實之演進，內閣遂由一樞密院委員會進而成爲國會下議院多數黨之委員會矣。但樞密院實權雖喪，名義尙存，故內閣頒發行政命令，有時尙須樞密院作形式上之通過。祇開會之時，並非全體委員均須出席，僅少數與之直接有關者到會，以敷衍場面而已。

當美憲起草之時，英之內閣尙未爲世人所注意，其恃以發展之特殊環境與實際運用之方式，亦無任何著作，明加解釋，是以美內閣之成立，純爲適應政治上實際之需要，並非有成竹在胸，意圖倣效也。開國總統華盛頓，於國務、財政、軍事、司法四部成立後，即時時召集部長開會。其後因華氏出席國會，親與議員討論，發生不快之經驗；而諮請法官予以法律意見，又遭拒絕；而其閣員請求親臨國會報告者，亦未得國會許可；於是總統與閣員之聯合益堅，而內閣之地位，愈臻於穩固。

英美內閣因無憲法憑藉，曾受不良之批評，而竟能發展自若，權勢日增者，蓋以其能作政治之主幹，滿足行政上所需之條件也。其道有三：一則、政治爲一巨大之工作，頭緒萬千，性質各別，無論能力如何，絕非一人所能勝任。爲推行全部政府起見，勢須按類分工，各負其責。二則、行政須有一貫之政策，工作固須區分，而目標則須歸一致。

。閣員者，行政之幹部也，於專司之外，尙須共同製定政策，故定時集會，交換意見。凡新問題之影響數部者，得於會時討論之；政爭之須取共同行動者，得於會時決定之；合作因此而成，衝突因此而免。三則，行政須有一中心首領，其地位威權足以統率同僚。英之首相與美之總統，則正合此需要。二人均以行政首領之資格，爲內閣之中心，綜同僚之意見，參政局之形勢，對於各種問題，操最後決定之權。閣員如有隔閡，則由其疏解；行政如有舛錯，則由其糾正；對於各部政務，則大概周知；遇有新問題發生，則立赴機要；綜攬全局，分配任務；委瑣細於部屬，而集中精力於規定政策，展動大局。

二、閣員之任命與罷免。

英國在大選揭曉政黨勝負已分之時，某也應爲閣員，可以預言。美則不然，大選結束後，新總統已產生，而新閣人選爲何，尙爲一問葫蘆。非至新總統就職，不能肯定也。由此觀之，總統選擇閣員之自由，大於首相也多矣。

英首相之選閣員也，須取材於己黨之要人，而兼爲國會兩院議員者。如內閣而爲聯黨組成，則其人選，須限於合組內閣之數黨之人物。此英國習慣憲法也。考諸歷史，非議員者，於非常之時期，或值特殊之環境，亦得入閣，然爲例極少，固無害於憲法原則也。以前英之閣員，多數爲貴族院議員，及至十九世紀，始逐漸減少；至於今日，則內閣之主幹成分，爲下院議員矣。愛士葵曰：「當俄爾勃執政之末年，其內閣除俄氏自身

以外，祇一海軍大臣爲下院議員。及後帕爾漢 (Palmerston) 與小彼得 組閣，除首相自身以外，所有閣員，均貴族也。彼得之內閣，後雖有下院議員參加，然爲彼得信任最切之鄧達斯 (Dundas)，在未爲內務大臣之前，始終未能入閣。亦云嚴矣。孰料時至今日，無論何黨組閣，大多數閣員均自下院來也。

見愛著五十年國會之見聞第二卷一九〇頁

今日英自由黨之巨子繆爾

亦曰：「雖保守黨之首相喜多邀貴族入閣，然一九二四至一九二九年之保守黨政府 (Conservative Ministry)，有四十八人爲下院議員，祇十八人爲貴族院議員。而貴族議員之半數，且爲王宮之官吏。」見How Britain is Governed 八一至八二頁在今日之情勢之下，下院議員固爲內閣中堅，然究未能包辦也。英有正式法文一件，禁止同院議員佔據國家七主要大臣之六席。通常財政大臣必爲下院議員，而掌璽大臣 (Lord Privy Seal) 與司法大臣 (Lord Chancellor) 則爲上院議員。如一大部之部長爲甲院議員，則常以乙院之議員爲其政務次長 (Parliamentary undersecretary)。

凡前任閣員尙未退出政治生涯者，則首相組閣時，須徵求其意見，是否有意入閣，或作其他處置；此英國政治之習例禮節也。設首相於此未曾顧及，則人將以爲對已蔑視。此外黨中青年著有功績獲得令譽者，亦須敷衍，否則怨望之聲，將因此而起。一八四一年，皮爾 (Sir Robert Peel) 第二次組閣時，狄士雷 以有功未酬，大動怨憤。試觀狄氏致皮爾之書曰：「愚之所欲瀆陳於左右者，自願與一般營祿求位者不同。愚自一八三四年以來，追隨左右，從事競選者四次。花費巨資，竭思罄智，鼓吹吾公之政見。此等

犧牲，愚固不必斤斤陳述矣。惟有一點，爲愚所不能默然者。即愚爲公奮鬪，數戰以來，樹敵之多，任怨之苦，非親身經歷者不能知。愚之所以尙能任勞任怨，堅持而不挫者，良以必有一日，我國最偉大之領袖，對於我之才能德性，有明白而公開之表示也。

見 *Montgomery and Burke, Life of Darwin* 第二卷一七八頁 不但此也。分配閣席，尙須顧及地域。重要之位置，不能爲一城一邑之人所獨占。而黨中各派分子，亦須分別延攬，俾免此重彼輕，發生恩怨。除此之外，凡對於政治曾作積極之行動，負衝鋒之責任，轉移以前之政局，爲首相之政黨獲競選之勝利者，亦須位置。以上所述，固爲首相組閣時所必須考慮，然首相究尙有相當個人自由也。除極少數在議院及政黨方面擁有隆重之地位，勢須邀請者外，其餘人選，雖須取材於特殊之範圍，然不限於特殊之個人，首相於揚此抑彼之間，往往得遂其一己之好惡。閣席分配完畢，閣員名單成就時，依英國憲法，尙須交呈英王，作形式上之批准。

首相除物色閣員外，尙主持分配閣員之位置。除具有大力之極少數人，於其位置，得如願以償；其餘則某任何職，某歸何部，悉聽首相指揮。位置分定以後，首相且可隨時使閣員彼此掉換位置。英國閣員任務之分配，不以個人之興趣與專長爲標準，而以自下政黨與時局之情況爲依歸。門外漢之爲部長者，往往有之。及一門外漢任職既久，經驗稍多，而其專門知識尙未充足之時，又常被調任他部。委國事於無經驗者之手，似屬危險之事；然部長有無專門之經驗，但無無政治之經驗者。諸部長大臣，日與實際政治

稍關聯，知國家之需要，悉社會之情偽，以之解決問題，製定政策，自屬甚宜。至於各部日常工作及內部管理，則有常任不換之專家司之。部長如於專門知識及特殊問題，有疑難處，則此等專家，即不難備呈案卷，詳加解釋。故英國之政治，實一政客與專家合作之事業也。一九三一年十一月，邱吉爾 (Winston Churchill) 曾於倫敦每日電報 (Daily Telegraph) 發表論文五篇，對於此點，頗有發揮。邱氏以歐戰轉移之關鍵，在於英國採用戰艦保護海船之計劃 (The Scheme of Convoy)；聯軍之所以卒獲勝利，德國之所以終歸失敗者，即由於此。而英之戰艦保護政策克獲實行者，端賴在位之政客，有強大之權力，足以使政府專家服從其政見耳。蓋德自一九一七年二月一日實行無限制潛艇毀炸政策以後，英船被其沉覆者，逐日增多，舉國皇皇，莫知所措。閣員因偶於暗中聞得海軍部下級軍官之意見，以為如派戰艦保護海船，則危險可免；乃提出此議，計劃施行。但海部專家及海軍上級將領，堅持以為不可，並根據種種專門統計與理由，以證明保護政策不足以禦潛艇之攻襲。是時邱氏為海部大臣，於雙方情形知之最詳。邱氏曰：「彼時之爭論，一長時而劇烈之爭論也。一方為僅具常識之閣員，其得位也，由於民政政體之運用；一方為海戰專家，具有長期之訓練，與宏富之經驗。而結果，則閣員之所見者是，專家之所見者非，不亦異乎？」邱氏復曰：「吾人應知，吾英閣員地位頗強，彼等之權位，非來自任何個人之私惠。遇有疑難，則遍發問題，不以專家所呈之事實與所述之意見，為必無錯誤而接受之，率能按實事以求是，不憚於專家之權威。」

如閣員與首相政見不同，無妥協餘地，則通常閣員辭職。設一閣員去職，而政府在國會之基礎不致動搖，則首相即將其罷免，亦無不可。罷免閣員，照理雖須取得英王之同意，然如首相堅持，則無有不准者。非但王室方面，不成問題，首相之強者，且可不商之於其他同僚。

美總統選擇閣員時，須待考慮之事為何？茲分別述之。如總統曾在其政黨之全國代表大會，爲求湊滿票數克膺候選之故，曾允許某某等州之出席代表，以開席位置爲選票交換品，則勝選以後，必須履踐前言。此美國政治道德之習慣也。林肯者，美總統中之傑出者也；賦性偉大，處事公直。其組織內閣，未曾位置一私交親厚，一意延攬聲望最著之人，共肩國是，可謂難得。然林氏內閣七人，有二人卽爲氏提出候選總統時，運動選票之交換品。林氏個人之初意，固未曾及此，當共和黨全代大會集會之初，渠卽囑其選舉籌辦人，不得以國家官職交換選票，如違其言，渠不負責。但辦理選舉者蒞會以後，觀察形勢，審度得失，知非羅致賓印兩州之選票，不足以操勝算，遂不惜背林氏之囑言，逕向二州代表團領袖蓋墨郎 (Cameron) 與斯密士 (Smith) 接洽，允分二開席以相位置。及林氏勝選，遂不得不履行此已訂之條件。雖蓋斯二人，在其個人方面，有多方反對，亦卒無效果。林尙如此，其他可知。

總統分配開席，尙須顧及全國地域。美有四十八州，固不能一州佔一位置，然全國大地理區劃，如東部，南部，西部，西北部等等，則在內閣須有相當代表之人物；否則

內閣失代表全國之色彩，而人民生政府疏遠之感矣。此點對於美總統之重要，較之對於英首相，則尤爲特甚。開國之始，內閣僅有四人，而總統華盛頓物色人選時，卽存各地平均分配之意。林肯被選之時，正內戰醞釀之際，雖局勢嚴重，時機緊迫，然林氏物色閣員時，仍未忘懷於地域之觀念。彼時內閣七人，新英格蘭 (New England) 則有威爾士 (Gideon Welles)，中大西洋各州 (Middle Atlantic States) 則有西華德 (William H. Seward) 與蓋墨郎 (Simon Cameron)，西部 (The West) 則有且士 (Salmon P. Chase) 與斯密士 (Caleb B. Smith)，邊界各州 (The Border States) 則有白芝 (Edward Bates) 與萊爾 (Montgomery Blair)。初本有意於南方各州，擇一擁護中央政府之人加入內閣，後以擬議諸人，無一願意接受乃已。蓋其時南方空氣嚴重，如有受林氏之任命者，則必遭當地之唾罵。史墨利 (K. Smellie) 曰：『美自內戰以後，政黨勢力範圍之地理區分益顯。共和黨執政之時，西北部之大州常佔內閣重要位置；而對於南方，則僅予以虛僞之敷衍而已。因芝加哥已成農商之重心，西北部且進而與紐約州競爭財政部長一席矣。』

見史著 *The American Federal System*, p. 99

有功於黨，亦爲入閣之一因。黨之要在競爭候選總統失敗之後，常爲總統所邀請；其中最要之人物，其地位僅遜於總統個人者，則以外長一席位之。此則與英不同。蓋英除首相之外，以財政大臣之地位爲最高，首相出缺時，多由財相繼其任。美因閣員地位以外長爲最高，故林肯爲總統時，以外長西華德。西華德者何？當時共和黨之中心

領袖也。若論資望地位，則候選總統之任，固應予西，而不應予林也。威爾遜總統以外長卜資恩(William F. Bryan)，卜氏曾二次爲民主黨總統候選人，一九一二年，威氏之克膺候選總統，氏一人之力也。哈定總統則以之與休士(Charles E. Hughes)，蓋以氏在一九一六年競選總統之役，公認爲共和黨政綱之代表人也。

除以上所陳者外，尙有二事，亦常爲總統分配閣席時所注意。一爲於總統個人獲得候選及選舉勝利著有最大勞績之人，常得閣席之酬報。二則如黨中發生不同之派別，則最好使每派有人入閣，共商國事，往往因合作之故，得以免除裂痕，弭禍於無形。

上述各點，爲總統物色閣員時所通常注意之事件；然祇予總統以廣泛之方針，不足以完全範圍其自由也。故最後之取捨，常定於總統個人之好惡。黨中耆宿，有時亦被摒棄，而敵黨之人，且被延入閣；此則或以友誼關係，或以政治變化，於競選之時，有所助於總統。設總統迫於一時，不得不延請某某入閣，則其內閣地位，亦難持久。總統可隨時將其派赴國外爲駐外使節；或遷調於內閣以外之位置；或竟毅然罷免，不稍顧忌。此則與英不同。蓋英之政黨，常有領袖數人，具有相當個人勢力，其在下院，有一部分議員惟其馬首是瞻，如首相不延之入閣，或半途將其免職，則政府在國會之基礎，卽有動搖之危險。是則總統任免閣員之自由，大於首相也多矣。

分配閣員職務，亦總統之事也。總統於此，但求政治處置之適當，不以專家任職爲原則。部長之中，有爲專家，有爲門外漢者，與英之政治習慣，甚相同也。常見一閣員

之擔任某部者，曾於爲議員時，在國會中性質相同之委員會，稍獲經驗。法長則多爲有名之律師，陸長則多曾服役於軍隊，海長則多曾馳驅於洋面。但亦非一成不變之現象也。最近有一趨勢，似乎總統任命部長，喜於曾在性質相類之事業，著有顯著成績者之中求之。英美政治習慣。尙有一不同之點；卽英之政黨組閣，常有半數閣員，每次必然參加；而美之政黨，則喜輪流執政，以求機會均等，而施政線索，因此卽不免中途紊亂。閣員名單完成後，依憲總統須交付參院批准。然參院之職務，僅在於杜防劣跡昭著及絕難勝任者之倖進，非在於襄助總統之物色人選也。照例批准已成當然之事，遭遇拒絕者極少，可視爲例外。

三、英美兩國之內閣會議。

英美大政，取決於閣議；然內閣會議，祇屬談話性質，依已往之成例及習慣爲議事之大致標準，既不取嚴重形式，亦無具體議事規則。美之閣議，照例在總統所居之白宮舉行；英之閣議，雖多在唐寧街十號首相邸舉行，然首相可因利就便，臨時指定一任何地點。二國內閣開會時，均以行政首領爲主席。英之首相雖有時指定閣員之座位，但無尊卑之分，依愛士葵之觀察，則每人常習坐於一定之位置。美之閣議情形，據塔虎特總統所述，則「總統據議席之首，閣員圍坐於各方。至於座位之次序，則依閣員於總統出缺時代理總統之次序，卽各部成立先後之大致次序也」。

見塔著 Our Chief Magistrate and His Powers 三三四頁

美當

國會開會時，每週開議兩次，時間爲星期二與星期五。及國會閉會，事件較少，開議亦因之稀少。但如有要事發生，則總統可隨時召集開議，集議之次數，亦無一定限制。般所議事件，祇與一部分閣員有關，則總統可令其他閣員不必出席。在英國則開議次數之多寡，亦以首相意見爲轉移；通常在國會開會時，則每週舉行開議一次或兩次。但首相於內閣開會，從不禁止任何閣員之參加，此爲與美國不同之處。

英美開議均爲秘密會議，參加之人，不得洩露其內容。不得當場作私人記錄。愛士葬於一九一六年在下院宣稱曰：「吾英內閣開會之時，除首相外，無人有當場作記錄之權。而首相之所以必作記錄者，蓋以須作書將開議情形，向王室報告也。此乃一向遵守之不成文法也」。英之保守內閣秘密，爲內閣制度基本原則之一，一致遵從，未敢或犯。依照英國政治習慣，閣員同時並爲樞密院 (Privy Council) 委員，閣員於就任委員時，即須明白宣誓，對於一切秘密政情，概不向外洩露。此外尙有一官吏守秘法案 (Official Secret Act)，凡官吏未經合法許可而洩露政府之秘密者，則爲違法；違犯者得治以二年監禁之處罰。英王雖於每次開議情形及其議決案件，均接有報告，然如非獲得首相之同意，亦不得向外洩露。閣員如有對於開議之一部分，認爲有宣露之必要時，則須向英王請求許可，英王再徵詢首相之意見，以作答覆。又閣員如有因政見與同僚不合而提出辭職書者，則常克獲得英王之許可，將其與同僚不同之點，公開宣告於國人；不過英王之許可，亦先取得首相之同意。嚴格言之，後二屆閣員，即無翻閱上一屆內閣開議記

錄之權。巴克耳 (George E. Buckle) 於一九三二年十二月二十二日致書倫敦泰晤士報曰：「閣議記錄，於相當時期以後，當日事件已成歷史上陳迹，始可公布。前王愛德華，今王喬治，俱本此原則，將維多利亞女王之信件，印成九冊行世。信中最關重要而最饒興趣之部分，即為諸首相對於當年閣議之報告，及女王之答覆與批評。假使羅士伯 (Lord Rosebery) 及貝爾福 (Lord Balfour) 二人尚在，則第三次及末次刊行諸冊，決不致於一九三〇年至一九三二年之間相繼公之於世。蓋諸冊所包括一八八六年至一九〇一年之事件，與二人關係至深也」。閣議秘密與閣員聯合負責之原則，有密切之關係。當英國王權尙盛，民治政體未熟之時，閣員秘密集會，蓋為對於王室須取一致之態度，作共同之行動也。及至今日，王室方面，已無問題，然閣員對於國會及世界各國，尙有取一致態度及共同行動之必要。內閣負行政之重責，為立法之領導，復備國會及言論界之批評，閣員非意見一致，步履和諧，不足以維持政府之生存。縱使閣議席上，彼此見解不能盡同，然對於外界，則必須表示一致之精神及合作之態度。墨爾鉢 (Lord Melbourn) 內閣有一次開會，決議徵收穀稅，會議將完之時，墨氏倚門而立，向諸人發言曰：「吾人所議，為減低穀價乎？抑增加穀價乎？無論吾人所言為何，均非重要，所要者，端在吾人對外發言，須全體一致耳」。此事流傳社會，已為士庶知曉。又閣議秘密，使內閣權力逐步澎漲，閣員以感於聯責之重大，內閣內部遂成不可揣測之謎，而下院監督行政之實權，因以銳減。

在歐戰以前，英之內閣，既無正式記錄，亦無秘書及開會程序。閣員之於議決事件，全憑記憶。有時因各人所記者不同，即不免發生誤會與糾紛。及歐戰發生，內閣事件大增，決議案重重；而內閣爲求指導戰事靈便起見，參加開議人數極少，甚多部長大臣，均遭摒棄，因此一切決案與彼等有關者，必須書面通知；內閣舊來辦法，遂不足以資應付。首相喬治路易乃於一九一七年，設立內閣秘書處，以爲記錄閣議，傳遞通知，準備開會程序，散佈應發文件之機關。初設時尙以爲暫時性質，及後功用大著，遂得永久保留，不隨戰時內閣 (War Cabinet) 以俱去。祇今日之內閣秘書，僅記錄閣議具體之決議而已；至於歐戰時代之逐句記錄閣員演說，與分別記錄閣員意見，則自一九二二年混合內閣崩潰後，即已停止。至於美國內閣則今日仍守舊習，尙無秘書處之設立。

內閣議事，不以投票爲取決之原則，最後定奪之權，操於行政首領之掌握。設有投票表決之事，亦祇表示個人意見而已，行政首領不爲其束縛。此英美之所同也。格蘭斯頓於一八八四年三月二十四日致函古蘭韋 (Lord Granville) 曰：「內閣表決，果爲何事乎？以吾觀之，內閣開會之時，閣員有不同之意見，則分別陳述之；如需辯論，則辯論之；然後和衷審度，求一全體可以接受之結論。是則與普通會議之表決不同」。柯立芝總統述其個人之經驗曰：「內閣開會之時，發言完全自由，但從不投票表決。每至討論完畢之時，余輒以總統資格，宣佈討論之結果爲何」。見柯氏自傳 愛士葵曰：「吾英內閣議事完畢之時，照例由首相綜合同僚之意見，以爲最後之結果」。見愛著 *Fifty Years of Parliament* 第二卷 196頁

閣議祇閣員可以參加，此英美二國之通例也。然如值特別之機會，則內閣以外之人，或為貢獻專門意見，或為報告特殊事情，亦得出席內閣，藉備諮詢。英在歐戰時，首相喬治路易常召集各種專家列席閣議。美在林肯執政時，「內閣以外之人，屢次列席閣議，陳述意見；如斯哥特將軍 (General Scott) 之於沙穆陶 (Ford Sumner) 之役，麥克利蘭 (McClellan) 與沙穆諾 (Charles Sumner) 二氏於突鑾特 (Trent) 之役，羅凌斯 (Rawlins) 米德 (Meade) 與古蘭特 (Grant) 等於其他事件是也」。見 Clarence E. McCartney, Lincoln and His Cabinet, pass. 林肯之海軍部長威爾士 (Gideon Welles) 著有日記三厚冊，記載當日政情極詳，其第一卷三一九頁中一段，記載當日外人列席閣議之情形曰：「且士 (Chase) 卜萊爾 (Blair) 白芝 (Bates) 及余均出席閣議。內部次長奧賓 (Otto) 亦在座。西華德 (Seward) 未來，而由其子代表。斯丹頓 (Stanton) 雖未出席，但未遣代表」。閣議而派遣代表，且使部屬列席，得勿離奇太甚？故當日林氏閣員，對之極為不滿。試觀威氏之評語曰：「斯丹頓對於遣派部屬出席閣議，嚴持反對態度；若再遇此種情形，渠即不再將任何重要問題提出閣議，亦不參加任何重要辯論。按遣派部屬出席閣議，係由西華德作俑，多數閣員，均不以爲然，斯氏之言，實獲乎心」。

英國閣員如有事項須提出閣議，則可通知內閣秘書處，囑其列入閣議程序。美以無秘書處之故，內閣議案均由閣員親自提出。至於二開所議之事件，其性質與範圍，亦大體彷彿。各部事件能於各部解決者，則各部自行辦理；祇關涉較大或困難特巨之問題，

而又非一人一部所能負責者，始提出閣議討論。內閣大部分之時間，通常均耗於籌畫實行黨綱，以固民衆信仰；整理已草成之議案，以備提出國會；及討論行動方針，以資應付非常。

四、連合負責與一人負責。

美國內閣亦如英國內閣，一面擔任日常治理，一面又爲政治源頭，閣員以日與政治關聯之身，襄助總統製定政策，解決困難。總統雖爲行政首領，然身非超人，時間精力均有限制，非有襄助，絕不克肩任行政大業；閣員爲總統親手任命之人，正可倚爲股肱心腹之寄。至於閣員權力之大小，則視總統能力與個人意志之強弱爲轉移。曾有數總統，既無顯赫之武功，亦無隆盛之聲望，被選以後，勢非延請力足以轉移國會之人，不足以爲治理。亦曾有數閣員，其權力之大，幾躋於總統。林肯爲總統時，人稱外長西華德爲總統之首相。而開國之初，財長漢彌登 (A. Hamilton) 儼然爲政治中心，一切施設，均依照氏個人之理想。但亦有總統獨斷獨行，置閣員於不顧者，如捷克生爲總統時，遇有國家大事，不商之於閣員，而商之於其心腹，一時目之爲「廚房內閣」(Kitchen Cabinet)。威爾遜亦染此習慣，即對於因歐洲大戰而起之重大問題，亦不與閣員作充分之討論。此點當時之內務部長萊恩 (Franklin K. Lane) 曾於其信札中言之甚詳，畢爾德 (Charles A. Beard) 於其美國政治一書中，集其數節如下曰：「雖然我國對於墨西哥

哥 (Mexico)、古巴 (Cuba)、柯斯大利加 (Costa Rica)、及歐洲各方面，均有問題，但今日閣議，毫無結果。昨日亦有閣議，閣員均到，但總統心神似頗不安定。兩週以來，內閣無事可議，吾輩以述說故事，消遣時光。上週開閣議之時，正總統答覆德國之日，覆譯已握於蘭辛 (Lansing) 之手，於是日午後四時發出。除總統倉猝之間，將大意告諸一閣員，由彼轉陳內閣外，吾輩閣員，他無所聞，討論一層，更談不到。內閣開會時，吾輩僅交談戰爭故事，處理各部細事數件，歷三刻鐘之久。……又開一次閣議，但吾人對於我國對德方針，則茫然不知。」見畢氏原著 一九二頁總統對於閣員，所以無常慮者，蓋依據憲法，行政之責任，由總統獨負，閣員僅為襄助總統之人，非共同負責之人也。憲法曾云：「總統有權隨時命令各部主要職官，將其部中政務，作書面報告，並陳述意見。」是則憲法處各部長於諮詢之地位也明矣。復考之建設各部之國會法案，其規定各部長職權，亦祇視渠等為總統之主要助理員而已；渠等之任免，由總統司之，渠等之行使職權，向總統負責。美國最負盛名之大理院院長馬羅 (Chief Justice Marshall) 曾明申此義曰：「根據吾美憲法，總統有數種政治大權；其行使也，全憑總統一己之意志，祇對於其自己負良心之責任，對於國民，負政治道德之責任耳。總統為推行行政之故，有權委任官吏，官吏之行爲，係根據總統之權力，其行動之範圍，須遵照總統之命令。在總統指揮之下，彼等之行爲，即總統之行爲也。縱有人對於行政權之運用，有所不滿，然無人握有憲法上之權力，足以支配該權運用之方式。此問題既屬於政治性質，故

總統之意志，無人得以干涉之。」誠如美國另一政論家之所云：「美之內閣，其討論雖有多人參加，而政治上之責任，則僅由一人肩負。」見 M. L. Hinzdale, A History of the President's Cabinet, p. 328但總統之責任，其性質與英國首相之責任不同，而負責之方式亦異。在一般政治狀況之下，國會對總統縱有不滿，而無罷免之權；選民雖為主權之團體，然非俟總統任滿，無更易行政首領之機會。憲法固曾規定，總統如犯重罪，得由國會彈劾去職。然彈劾案適僅用於總統犯罪之行爲，又與英首相對於議會肩負一般政治之責任不同。故總統所負之責任，乃政治道德上之責任也。其責任心之發生，則起於其無可推諉之職務，全國人民之期望，與言論界之批評與責難。

美因行政之責任集中於總統，而總統任期一定，地位高越，美之政治，遂收穩定之效；縱有事變發生，而政府基礎，不致搖撼。此美制之優點也。因任命閣員之權，操之於總統，故內閣易於和衷共濟，而行政步調，趨於一致。設閣員意見有與總統相違者，則總統可罷免之而無害。設閣員之間，彼此衝突，則最後之決定，以總統意志爲從違。是以美國行政，有陣容嚴肅之效，而無橫決暴潰之虞。孔子曰：「譬如北辰，居其所而衆星拱之。」此之謂也。林肯總統就職於內戰暴發之時，丁國步艱難之會，閣員七人，意見不一，各不相下，齟齬時生；而林氏卒能平亂定國，使聯邦裂而復合，雖曰林氏賢能，然美之政治制度，亦大與有功焉，不可不察也。林氏賦性公忠，就職之時，極力羅致能力偉大聲望隆重之人，共理國事，以期增強政府之力量，加厚國人之擁戴。不意

是等人物，均習爲領袖，性喜獨斷，各懷自是之心，輒成爭持不下之局；雖以內戰之緊張，亦不克增進彼此之合作。外長西華德以首要自居，態度凌傲，動輒干涉他部事務，爲同僚所不喜。以干涉海軍部調遣軍艦，與海長威爾士成仇，致威氏稱其爲總統之「首相」。法長白芝則對於西華德毫無信仰，對於陸長斯丹頓亦信仰甚淺，其視威爾士則既不偉大，亦不強健。郵長卜萊爾亦同樣不滿於西氏。財長且士則自視極尊，一若同僚之中，無一足以欽佩者。是以每值開議時，彼此爭辯不休。幸林肯總統虛懷下人，細考衆見，是是非非，各有準衡，能於周詳考慮之後，操最後決斷之權。否則以如是內閣，安能支持危局？當南北戰爭發作之時，政府第一重要之行動，厥爲增兵沙穆陶要塞 (Fort Sumter)，閣員於此，意見不一，而林氏能見及應取之步驟，作及時之應付。又如當內戰將作而尚未作之時，外長西華德意存撥動對外之風雲，挽救國內南北之分裂，渠適於其時，接有報告，謂英國對於北美，意存仇視，乃訓令美國駐英公使亞丹穆 (Charles F. Adams) 向英政府抗議，其中措詞，多嚴重威嚇之語。設該文件照原稿發出，則英美戰爭，殆不可免。如英美戰爭發作，而南方獨立，又無可倖免，則美國前途，危險極矣。幸該稿草成以後，即交林氏閱看，林氏將其中威嚇字句，盡行刪去，並註明該項文件祇備亞丹穆交涉時之綱領，英美國交，因此始免破裂。綜觀林氏爲政，具見美國總統制度，如總統而爲明辨而有能力之人，則於大局危難之時，實有特殊之功用。

法國一公法家曾致函傑佛遜 (Thomas Jefferson)，鼓吹多頭行政制度，傑氏覆函，

不以為然。函中對於美國總統制定使政治穩定一點，闡揚精到，為研究政治者所不可忽。茲將其中極要之二段，引錄於下。第一段係陳述美國內閣在華盛頓為總統時之情形，其文曰：

【法國行政指導委員會 (The French Directory) 之失敗，已具體暴露多頭行政制之弱點；縱在理論上尙可為之辯護，而事實上人性如此，運用極難。吾美採用一頭行政制，已二十二年於茲矣，歷盡驚濤駭浪，卒能安達彼岸，是則一頭行政制之勝於多頭也明矣。吾美內閣，初祇四人，現增為五。總統以超越之地位，將各方之政情，各人之意見，集中而歸納之，製成一貫之政策；故指導能有條理，而行動趨於一致。此制在吾美國曾在環境極不順利之時，奏顯著之成效。在第一任總統任期之時，內閣四人，平裂為意見相反之二組，其政見相左之劇烈，儼如君主派與共和派之相對壘。但每值閣議，總統必靜聆各人之意見，細衡各人之理由，然後決定最後應取之途徑；政治得以進行無阻，不受個人爭執之影響。社會對於閣員主張之紛歧，知之甚諗，而不以為意；蓋無不知總統之權威，足以鎮服糾紛，推行政治也。使吾美內閣而為一行政指導委員會，每人權力相等，則相反意見之爭持，必至如正負二數之相銷，政府無舉辦一事之能力矣。】

其第二段係傑佛遜述其自身為總統時之經驗，其文曰：

「愚任總統時，閣員均極和睦，自始至終，無明爭暗鬪之事。縱有時意見不同

，然總能以會談之方式，各捐成見，趨於一致。設使列身內閣之人，權力一致均等，吾意必不克致此。蓋各部職權範圍，若無明確規定，則各部長權限，勢均力敵，必啓爭奪之心，生嫉妒之念；涓涓不塞，終成江河，作始雖微，貽患則大。吾美內閣，因一切取斷於總統，故閣員彼此之間，無爭權之目標。因此閣員之分裂，不影響於政治之進行，外界搗亂分子，縱蓄意挑撥離間，亦廢然無所施其技矣。」

英國首相之地位，雖高出於同僚，然較之美國總統，則不可同日而語。閣員如有分裂，首相不能坐視不顧也。首相不得停開閣議爲時過久，亦不得任意把持消息，不令同僚與聞。林肯語其閣員曰：「七人非之，一人是之，是之者得之」，則首相不能也。蓋英國政治之成功，端賴首相與閣員之能合作。愛士葵曰：「如有人以爲吾國權力最強之首相，卽爲永操內閣決議之人，則實錯誤」。見 Asquith, Fifty Years of Parliament, Vol. II, p. 192 格蘭斯頓爲首相時，威權之大，足與彼得、皮爾、及巴爾摩斯登相匹敵。然氏之待遇同僚，從未取專制獨裁之態度。此點可由其閣員斯丹斐 (Stansfield) 之言證之。斯氏曰：「格蘭斯頓待遇同僚之態度，非一般人所能想像。當余初入內閣時，吾意以格氏之功高望重，必將指對閣員而言曰：『此余之政策也，接受與否，一憑君意』。而實際則不然，彼之待人發言，貌甚恭謹，一若其自身爲一無足重輕之人；因此常於不知不覺之間，驅策他人就其範圍。威而不猛，萬權勢於恭謹之中，誠偉人也」。斯氏之言，由莫烈 (Lord Morley) 探入格蘭斯頓傳，談者以爲佳話。英之內閣常有要人數名，其地位資望，幾與首相

等，設遇政局變動稍大，即可取而代之。是以首相組閣，若不得渠等合作，則難望成功。一八四五年，羅素 (Lord John Russell) 因不能獲古萊 (Lord Grey) 與巴爾摩斯登二人之合作，遂辭組閣之命。一八五五年，羅素於愛伯丁 (Lord Aberdeen) 聯黨內閣 (Coalition cabinet) 辭職時，意圖再度組閣登臺，而惠格黨人不允入閣，又遭失敗。是其例也。自他一方面觀之，內閣因重要閣員辭職而致崩潰者，其例亦多。有時雖經首相之努力，補充人員，重整旗鼓，內閣之生命，得以繼續維持；然內閣之力量與精神，終不免爲之損傷。故挽留重要閣員，請其打銷辭意，常爲首相當務之急。試觀巴爾摩斯登爲首相時，因茨格蘭斯頓辭職函件，致房屋失火，即可見一般。首相固握有罷免其他閣員之權，然若施之於位高勢重之人，其自身亦往往難免傾覆。一八五一年，羅素爲首相時，突將外交大臣巴爾摩斯登免職；而兩月以後，政府在下院提出民團議案 (Militia Bill)，因巴氏反對，遂遭否決，內閣即因之而辭職，尋隙報復，如此其速。英以首相依賴同僚之擁護甚重，其政局遂不如美國之穩定，是乃首相制之缺點也。無論首相權勢如何之大，無能預言其內閣生命，將維持至何日者。除政黨政綱所明白宣告之政策以外，其他問題之決定，均甚緩慢，非俟重要閣員胸無疑慮，即難望有結果。當機立斷之事，往往誤於往返商討之中，嚴重問題，濡滯多年，不能決定，愛爾蘭自治案，其顯例也。設愛爾蘭自治案，得由格蘭斯頓早年解決，則非但以後政治糾紛，無由興起，而愛人對英感情，亦不致如今日之惡劣。惜哉曲突徙薪，不蒙採納，而臨渴掘井，治絲益

勢。以後雖予愛人以自治之地位，而不能博其好感；以致獨立共和之聲浪，逐日增高而不可遏止。夫重要問題之發生，常出人意料以外，於此而求意見相同，人心一致，是亦難矣。羅士伯 (Lord Rosebery) 有言曰：「首相影響內閣之權力，僅限於其個人之辯論、資望、與感化力而已。所有同僚，須勸服之；少數較為重要之同僚，則須敬禮以悅之；極少數最關重要之同僚，則須甘言以媚之。其事誠苦矣哉。」羅氏言論，或係根據其爲首相時之特殊困難環境而發，措詞未免較激；然首相與閣員間之大致關係，亦於此可見一般。

美國政府之行政責任，由總統獨負，英則由閣員共負，此二國行政首領對於同僚關係根本不同之點也。閣員聯合負責，爲英國政治制度之特色，無論何黨組閣，無論內閣爲一黨組成或多黨聯合，而閣員聯合負責之原則，必一致遵循。莫烈 (Lord Morley) 曾申述其義曰：「內閣者，一單體物也。無論對於英王，或對於國會，其爲一單體則同。內閣之意見，猶一人之意見也。其意見無論在王宮或上下兩院發表，均由內閣全體負責。設一旦內閣意見，不蒙採納，而問題復具相當重要性質，則內閣須於議會改選之前，或改選之後，將自身解散，歸於消滅。吾英內閣之第一特點，即爲閣員聯合負責，此世人所共知也。」見 Morley, Vainola, pp. 155-156. 英國內閣，一方面須領導國會，一方面又須對國會負責，而他方面尙須應付王室，若閣員之間，不能聯合負責，則非但行政紊亂，且將陰謀橫生，而政府不堪維持矣。閣員除個人品格不良，行爲失檢，及事之由其獨斷而行者以外，其

他一切政治措施，均由內閣一致爲之負責。莫烈又云：「一部所行之政策，即不啻內閣全體之政策，閣員或去或留，行動一致。財首^相可因外交部一種文件之失當而去職，一賢能之內相，可因一愚蠢陸相之行爲，而功敗垂成。」同書第一五五頁在英國政治環境之下，閣員步驟一致，意見和諧，爲內閣生存之必要條件。設有分裂脫離之事，則一方足以搖動國人之信仰，一方又足減少下議院中擁護政府之議員。如情形嚴重，則直足致內閣於崩潰，英國內閣政治之成敗，往往依首相個人地位之高下爲轉移；如首相在政治上之資望，在政黨中之地位，感動選民轉移輿論之能力，及領導國會與內閣之精神均是也。

一九三二年一月，英之國民政府內閣，因採行關稅問題，閣員意見分裂。有關員四人，堅持反對之態度，依英國政治習慣，應行辭職。但首相麥唐納以國民政府，係以棄黨爲國各方合作相號召，若自由黨分子多數脫離，恐將搖動政府之基礎。乃由內閣協議，允許反對關稅之閣員，不負該項特殊政策之責任，在國會可自由投票反對，在社會可自由發言批評。此近代英國內閣違反聯合負責原則之顯例也。當時政府所持之理由，以爲當國家經濟狀況紊亂困難之秋，凡百待整之際，政府所具全國合作之性質，必須予以維持。而社會一般人士，亦對之大體默認。然政府之理由，並不充分。故亞墨里（A. He. 譯之曰：「若政府因保持全國一致招牌之故，可請任何人入閣，而不顧政見之不同，步驟之異趣；則何不請南士伯（George Lansbury）與漢德森（Arthur Henderson）共握政柄乎？」擁護政府之徒，援引歷史上二三例外之事，以爲辯護，投函各報，爭駁不休

倫敦泰晤士報著論謂之曰：『考諸往事，無一可與此次事件相匹類』。泰晤士報自麥唐納初成立國民政府時，即爲政府張目，儼如政府機關報紙，其持論尙且如此。近代英國政治事件，與之稍類而足資引證者，僅一給予婦女選舉權法案而已。然該問題自始即視爲超出政黨之問題，非各政黨政爭之所在也。今關稅問題，乃各政黨爭執多年不能相下之事也，關係英國前途及各政黨之將來極巨，烏能相提並論哉。當日內閣，自因此問題分裂以後，四反對之人，極難自處，卒於八閱月之後，一同辭職。

五、英美兩內閣體積之大小，與其得失之比較。

繆爾(Ramsay Muir)論述英國內閣有言曰：『皮爾(Sir Robert Peel)常謂閣員人數，以十至十二爲最佳，圍坐一席，每人有充分參加討論之機會。吾意十九世紀首相中，惟皮氏對於內閣制度，了解最深，而運用最佳』。見 R. Muir, How Britain is Governed, P. 108 皮氏意見，非僅一

般政治學者贊同，歐戰後英政府所派之政治制度委員會(Lord Haldane's Committee on the Machinery of Government)亦見解一致。吾人如以此爲內閣體積之理想標準，則美閣恰如其分，英閣則未免過大。美閣包括十一人：即總統、外長、財長、陸長、法長、郵長、海長、內長、農長、商長、工長等是也。英閣體積，不如美閣之確定，爲首相者，有相當任意伸縮之權。大概言之，歐戰以後，英閣常包括二十人至二十一人之多。有十五職官，例須延請入閣：即財政大臣、內政大臣、外交大臣、直轄殖民地大臣、自治殖

民地大臣、印度大臣、蘇格蘭大臣、陸軍大臣、海軍大臣、空軍大臣、商務大臣、教育大臣、衛生大臣、勞工大臣、及司法大臣是也。其中直轄殖民地大臣與自治殖民地大臣兩職，有時可合併爲一。農漁大臣、郵政大臣、及工務大臣等亦均屬閣員階級，然其參加閣議與否，則以當時之政治情況，政治問題，及任職人物重要之程度爲斷。此外尙有三種官職，亦屬閣員階級，即樞密院院長，掌璽大臣，與蘭開斯德公爵封邑大臣是也。三者均係沿襲古代傳習，僅爲榮譽職位，任職之人，並無若何重要職務，坐領乾薪而已。愛士葵有言曰：「樞密院院長一席，雖未全爲虛職，然亦幾近之矣。掌璽大臣則純爲虛職。蘭開斯德公爵封邑大臣亦然；此封邑大臣一週所有職務，可於三小時以內辦完」。

Archib. Keith, Memoirs of Parliament Vol. II, p. 203. 此三職所以保留至今尙未撤廢者，蓋以政界耆宿，往往年齡老邁，不堪擔任繁劇，而其人德高望重，經驗宏富，捨之又未免可惜，留此三席，正可以資位置。非但隨時可請其貢獻意見，且遇意外發生之事，須有位列開席之人始便應付者，亦可使之分勞。設首相有意縮小內閣體積，則儘可將此三種位置，由其他閣員兼署。英國內閣體積

伸縮之權，雖操之於首相，然爲種種原由，近代英國內閣，平均均有二十人之多。因英閣之體積，倍大於美閣，英閣之運用，遂不如美閣之便利。夫內閣者，一切實際政治問題之決定機關也。爲求議事之有效，內閣以閣內，非充滿親切而祕密之空氣不可。美閣十人，議事之際，可如私人談話，非但聽聞清楚，且人人有發言機會。英有閣員二十人，內閣開會之際，閣員之間，有座位相離甚遠者，注意力不易集中，交談不能親切。陸

西乃 (Sidney Low) 曰：『內閣開會，如開公衆大會，祇見演說辯論，而不見私密親切之聚談』。Sidney Low, Governance of England, p. 108. 一九一八年六月十九日，蘭斯當氏在衆議院批評內閣有言曰：『閣議之時，若僅少數閣員發言，則內閣喪失代表各方之精神；若多數人發言，則會議陷於冗長，時間不敷分配』。英閣在如斯情形之下，討論既不克暢快圓滿，待決問題，積滯日多，而內閣遂爲事所困矣。

英閣體積笨重，運用不靈，而當國事緊急之秋，所感困難尤甚。蓋應付緊急，須注意力集中，決斷敏銳，行動迅速，均非體積龐大之內閣所能勝任愉快。是以喬治路易 (Lloyd George) 爲應付歐戰之故，毅然放棄政治傳習，於一九一六年十二月組織聯黨內閣 (Coalition Cabinet)，將內閣人數減爲五人。次年六月，因斯摩茲將軍 (General Smuts) 加入，乃增至六人。而麥唐納 (Ramsay MacDonald) 於一九三一年夏，爲挽救國家經濟恐慌之故，不惜與工黨舊友決裂，聯合保守自由兩黨領袖，成立國民政府，列席閣議者，僅十人而已。

英閣體積初本甚小，後以國家事務陸續增多，勢須成立新部，以便推行。而新部長中之重要者，勢須延之入閣，以便集中政權，協定大政方針。其來雖漸，而結果則甚著。十八世紀之內閣，僅有七人至九人之多。及至十九世紀上半葉，始增至十三人；一八五八年達爾伯 (Lord Derby) 之內閣，尙維持此數。及一八五九年，巴爾摩斯登 (Lord Palmerston) 繼達氏爲首相，乃將內閣人數增至十五。一八六六年，達氏再任首相時，

亦因之。一八六八年，格蘭斯頓 (W. E. Gladstone) 第一次組閣時，將內閣人數增至十六。及一八七四年，格氏內閣結束；女王維多利亞 (Queen Victoria) 召狄士雷 (Benjamin Disraeli) 組織新閣，狄氏乃大刀闊斧，將內閣人數，削減四分之一，所餘者十二人而已。一八八〇年，狄氏辭首相，內閣解組；格氏再度登臺，內閣人數又增至十五。一八九二年，格氏最後一次之內閣，共有十七人。一八九五年，沙里士伯 (Lord Salisbury) 組織聯黨內閣時，則突增至十九人。一九〇〇年，其內閣改組時，竟又增多一人，達二十人之整數。二十世紀中內閣體積最大者，爲一九一五年愛士葵 (H. H. Asquith) 所組織之聯黨內閣，計有二十三人。一九一六年底愛氏去職，喬治路易 (Lloyd George) 出爲首相，組織戰時內閣 (War Cabinet)，僅有閣員五人，誠破天荒之創舉也。非有非常之人，值非常之時，不克行此。一九二二年喬治路易辭職，大戰已成過去，政治返於常軌，保守黨魁勞波拿 (Bonar Law) 出組內閣，將內閣人數增至十六人。次年五月，勞氏以健康不良，辭去首相，保守黨舉包爾溫 (Stanley Baldwin) 爲黨魁繼其任，閣閣人數又增至十九。一九二四年保守黨競選勝利，包氏再出組閣，竟將內閣人數增至二十二人之多。一九二九年麥唐納 (Ramsay MacDonald) 所組織之工黨內閣，計有二十人。現在英國國民政府之內閣，其初亦有二十人；後史諾登 (Lord Snowden) 因關稅政策與多數閣員意見不同，辭去掌璽大臣之職，該職由包爾溫兼署，內閣人數遂減爲十九。今歲 (一九二四) 元旦，外交部政務次長伊登 (Captain Anthony Eden) 被任爲掌璽大

臣，意在升高氏之地位，使其常川出席國際聯盟，接洽國際交涉，但未許其列席閣議。

英國內閣，因體積龐大，政務增多，決斷不能敏捷，事件乃積累日甚，爲求排除此等困難，遂不得不別求出路。其最常見者有二：一則，首相遇有重要問題之時，在未正式召集閣議之前，先與最關重要之閣員私自商量，直俟大體安定，然後召開閣議，作形式上之通過。討論既有重心，時間遂克經濟。此種辦法，由來已久，在俄爾勃 (Sir Robert Walpole) 當權時，即已萌芽，及至近世，更爲顯著。世人目此少數地位重要而大權獨攬之閣員，爲「裏層內閣」，(Inner Cabinet) 意謂內閣中之內閣也。二則，內閣遇有特殊問題須經相當研究之後始能略窺得失者，則在未會着手討論之前，先行指派委員會從事研究，研究完畢，再向內閣報告。內閣審其意見，考諸事實，然後進行討論，決定方針。此等委員會，有時由一部分閣員擔任，有時請外界人士襄助，其人選問題，則視問題之性質，及政局之情形，爲決定之標準。內閣除臨時所派遣之委員會外，尙有三種永久存在之委員會，以爲輔佐機關，即帝國防務委員會 (The Committee of Imperial Defence)，內政委員會 (The Committee of Home Affairs)，及經濟顧問會 (The Economic Advisory Council) 是也。內政委員會及經濟顧問會均近年所設，惟帝國防務委員會則成立甚早，所關亦最重要。會長一席例由首相自兼。如純就憲法而論，該會僅首相之軍事顧問機關而已。然事實上，該會會員既包括有海、陸、空、外交、殖民各大臣，則自爲內閣一最强有力之委員會。

以上所述各種辦法，雖爲內閣減輕負擔不少，然究嫌東挖西補，非最適當解決之方也。英之內閣，本一古舊機關，一向根據傳習，國家政務增多，即增設一部，新任部長即加入內閣，如球滾雪地，積累日多。蘇格蘭問題發生，則設蘇格蘭部；印度問題發生，則設印度部；殖民地自治問題發生，則將殖民地剖分爲二，一轄殖民地之已自治者，一轄殖民地之尙未自治者；此數部所任事體雖殊，而事之性質則一，本可合成一較大組織，以免機關重複，政務疊置；然英人囿於傳習，未克具體改革，從新計劃。是以如何改革內閣，重分政務，使內閣人數減少，決事敏捷，爲今日英國政治學者所最注意之事。雖至今尙無一具體提議，博得通國之贊同，然一九一八年浩爾登 (Lord Haldane) 爲主席之政治機關組織委員會 (The Machinery of Government Committee) 所擬之報告書，已成爲各方討論之張本矣。

結 論

予在以上各章，曾追溯英國首相制與美國總統制之起源，考察其發展之經過，論述其在今日事實上之情形；辨其異同，核其因果，明其作用，究其得失，分別陳述，逐步批評；以期世人對於二者之利弊，有一概括而可資比較之觀念。英美二國，民主政治之先進也。雖二國之制度，尙無一達於理想完美之境界；然英人善於應付環境，兼富組織能力，按步就班，實事求是，因襲改革，不泥於一途，經數百年之嘗試，卒成一甚合實用之政治組織，其大體固甚符於人類政治生活之原則也。美人建設聯邦制度，實起政治上一偉大之新試驗，世之政治學者，無不熱心觀察；然一七八七年所製之憲法，究非最堪滿意者也。

亞丹穆 (John Adams) 有言曰：「世之憲法，其中均權互制之複雜，有如吾美者乎？」第一、十八州政府及其他領土與中央政府均權；第二、衆議院與參議院均權；第三、關於數部分立法事件，行政部與立法部均權；第四、司法機關與參眾兩院、行政部、及地方政府均權；第五、關於委任官吏，訂立條約，參議院與總統均權；第六、因議會每兩年改選一次，選民與議員均權；第七、因參議院每六年由各州議會改選，州議會與參議院均權；第八、因總統非人民直接選出，而由人民所選之總統選舉員選出，選舉員與

民衆均權。此等均權互制之方法，在吾美憲法，可謂精緻完備極矣。依余個人之經驗，此真吾美人民之新發明，亦吾美人民之特有品也。見 John Adams, Works, Vol. VI, P. 467, Letter to Jno. Taylor. 亞氏之言，誠美國憲法最精鍊之歸納也。除第七條因憲法修改，參院議員已由人民直接選舉，不符今日事實外，其餘各節，則今猶昔也。均權之目的，在求民治之鞏固，縱有野心者樹權自私，亦不克殘民以逞。惟權力既分，牽制四起，致中央政府之全局，不能成爲一緊湊而靈活之機關；組織鬆懈，不具重心，各部無領導前驅之力，而居掣肘誤時之地，各不相下，衝突時生，政出多門，陰謀常起，有時政治陷於僵局，竟無解決之方；設非政黨興起，暗作溝通，則美之中央政府，直無運用之可能。總統以應實際政治之要求，已成政局中心之領導，此亦自然趨勢。惟總統所具之領導權力，不僅如費以諾氏 (Her-
man Finer) 所云，「時振時輟，軟弱無力，並易於墜落」。見 H. Finer, Theory and Practice of Modern Government, Vol. II, p. 1034 且對於政治上所負之責任，亦無從切實課責。然總統之地位，雖受如斯之限制，如爲總統者，常爲傑出之士，並能長期寄身政治，爲國努力，則總統之位置，究可成爲領導政治之真正中心。惜哉，每值大選，各黨領袖均以勝選爲目的，觀看風色，避重就輕，常棄偉人不顧，而以不關輕重之人膺候選總統之任，此其一。自華盛頓第二任總統滿期，告別國人，翩然下野以來，一人不得連任總統三次之說，已成定例，縱有偉人，其領導政治之期限，亦不得超過八年，此其二。

一政府組織，猶機器也；行政首領之位置，猶機器中產生動力之處也，應予以充分

之力量，俾能挾政府全局以前進。爲求政府前進之順利，政府其他各部分，須配置妥適，使與行政首領成輔車相依之勢，無衝突扞格之虞。賦權不必嫌其大，但課責必須求其專，功罪分明，無所諉避。爲防患未然之故，須設制動之機 (Regulator)，設遇重大錯誤發生，則可隨時開動，停止政府之進行。以上所陳，非英國首相制之縮寫乎？此制在現實狀況之下，亦頗有弱點，曾在以上各章一一指出；然此等弱點，大半爲新時代所產之困難，且均屬次要，並未牽動根本，在英國柔性憲法之下，一旦輿論成熟，當不難將其改革。

一七八七年斐拉得斐亞製憲大會，雖予總統以種種束縛，然經百五十年之變遷，總統權力，逐漸擴張，其今日之地位，已遠非當日製憲者所能想像。此等變遷，有由於憲文之修改，有起於政治之習慣，有出自國會之立法。其重要各端：如正副總統之分票選舉，總統繼承之明定次序，總統選舉由間接而變爲直接，預算編製由國會而移於總統，內閣之成立，政黨之興起等等，均是也。總統領導政治之權力，因此而臻於強健，中央政策之發動，始克獲有中心。最近憲法第二十條修改案，於一九三三年一月二十日，經密蘇里州議會批准，已足法定州數，卽爲正式成立。該修改案將總統就職日期，由三月四日提前至一月二十日，使總統當選與總統就職相距之期間，不致過遠；同時將國會之短期會期 (The Short Congressional Session) 取銷。美國政治制度之一大弱點，因此剷除；而總統領導政治之地位，益臻強固。其爲善舉，自不待言。可見總統制雖處極端

剛性憲法之下，尙不乏與時增進遇機發展之能力。以上所述之變遷，固已增加總統權力不少，美國人民之心理，似亦同此趨向。然尙有二事，爲吾人所不可忘者；卽總統之能成就多寡，一則須視總統之是否得人；二則須視輿論之態度，及政黨之推動。此則在今日美國政治情形之下，均爲不可逆料之事。

美之羅斯福狄奧多 (Theodore Roosevelt) 曾兩任總統，爲現任總統羅斯福富蘭克林之堂兄，一能將抽象理想與實際問題兼籌並慮之人也。其自傳中，有一段論政治者，似爲氏一生政治經歷之結論，其旨趣見解，與此章所議者逼近。茲譯錄於下，以作英美兩國政治制度比較之結束。羅氏之言曰：

『分權學說之貽誤實際政治也多矣。夫舉事必需人，用人必畀權，世之常經也。權力固能使人爲善，然如所遇非人，亦能使人爲惡。吾人所應注意者，在於將權力集中於一人或一組人之手，使其大有作爲；而同時定立制度，使握權之人，嚴格負責。設人民對於執政者之濫用權力，甘心忍受，熟視無睹，則奸強險狠之徒，自能肆意妄爲。然設如吾人之所持，人民之程度，合乎民治之資格；換言之，人民之言論，與國家之機關，俱非虛設；則吾人當可獲有良好之政府。吾非謂吾之辦法，可自然產生良好之政府；但謂此辦法能予吾人一分所應得之政府，而分權之辦法則不能。』

見羅氏自傳一七〇頁一七一頁

南京鍾山書局印行

民國二十三年初版 定價六角

