

熊孟武編譯

惡政的  
原理  
及其  
應用

新生命書局發行

# 憲政的原理及其運用 目錄

第一章	立憲政治的特徵	一
第一節	立憲政治是公民自治的政治	一
第二節	立憲政治是法治政治	一六
第二節	立憲政治是責任政治	三八
第二章	元首	四九
第三章	議會	六五
第一節	議會略史	六五
第二節	議會的性質	八二
第三節	議會的構成	九五
目錄		

憲政的原理及其通用

二

第四節	議會的作用	一二四
-----	-------	-----

第四章	內閣	一二七
-----	----	-----

第一節	國務大臣及內閣	一二七
-----	---------	-----

第二節	議院內閣政治	一四三
-----	--------	-----

第五章	選舉	一五七
-----	----	-----

第一節	選舉人，選舉權及被選舉權	一五七
-----	--------------	-----

第二節	選舉資格及被選舉資格	一六八
-----	------------	-----

第三節	選舉的方法	一八二
-----	-------	-----

第四節	選舉的收締	二一四
-----	-------	-----

第六章	政黨	二一九
-----	----	-----

第七章	憲政與地方自治	二六一
-----	---------	-----

# 憲政的原理及其運用

## 第一章 立憲政治的特徵

### 第一節 立憲政治是公民自治的政治

甚麼叫做立憲政治？對此問題，我們可把立憲政治是公民自治的政治即民意政治爲其第一特徵。世人常說立憲政治是民衆政治或輿論政治，其實不過由別的方面，說明這個特徵而已。一切專制政治和獨裁政治都可由這個特徵以與立憲政治區別。因此，我們若把立憲政治與其相反的政治比較一下，就可明瞭這個特徵的意義。

但是立憲政治乃於第十九世紀以後，才流行於歐洲各國。在法國革命以前歐洲各大國幾乎全部都是君主國，而這些君主國除了英國之外，又都施行

專制政治。今日的立憲政治是爲對抗歐洲的君主專制政治而產生者，乃歷史所明示，不容懷疑。然在歐洲，專制君主國的成立，又和封建的中世國家崩壞，近世的統一國家即中央集權的民族國家勃興這個事實，有密切的關係。換言之，自羅馬教皇失去勢力，神聖羅馬帝國分崩瓦解，而封建諸侯也歸消滅之後，一切權力都集中於國王的身上，因而釀成專制政治。但是歐洲的封建國家是因封建君主對於那些肯忠誠宣誓又肯負擔忠勤義務的封建諸侯，把自己的領地一部，以作封土，賜給他們，而後成立的。所以封建諸侯對其土地，有領有權，即有公法上的占領有名義。他們所以能夠支配人民，就是基於這個領有名義，又因爲人民定住於其封土之上。換言之，人民須爲封建諸侯，耕種土地，而對於封建諸侯，又須繳納領有權所產生的租稅。有了這個關係，所以由當時的人民看來，土地乃是向領主租借而來的，而土地的真正所有主則爲領主，從而人民所繳納的租稅也歸於領主個人所得。再換言之，

領地乃是領主的財產權的物體，而人民則爲生產手段的土地的附屬物，即人的支配權（Imperium）乃包含於物的支配權（Dominium）之中。（註）

（註）封建制度是以封土爲中心的一種統治組織，其特徵有二種。第一爲以封土爲中心的宗關係，這個關係是由領主對於那些肯負擔忠勤義務的人，許其領有土地，以作封土，而後成立的。由於這個宗主關係的成立，宗主權者的上級領主可依據宗主權，支配下級領主；而下級領主對於上級領主，亦當由忠勤義務，服從其命令，而履行一定的義務；同時上級領主亦承認下級領主之領有土地，對其行使領有權，於正當的範圍內，有保障的義務。

第二特徵爲對於一般人民的支配關係，而這個支配權則以領有權爲基礎。即領有一定土地之領主（公法上的領有名義人）對於住在領土之內的人民，可用領主的資格（即以土地的領有名義人的資格）加以命令或強制。原來領有關係乃對於土地，有領有名義，所以和所有關係完全相同，不過在所有關係，其權利的內容爲直接支配土地，即對物，有使用，收益和處分之權。反之，領有權的內容不在於物的使用和收益，而在於人的支配，用命令

或強制的手段，由人而得到物的效用，關於此點，領有權及所有權是當明白區別的。所以在領有關係之下，人民祇是領主滿足其財產權的手段，因此，人民又成爲財產權（Domain）的物體，極端言之，土地是主，人民是從。

封建制度就是於這個關係之下組織而成的一種不合理的統治制度。

這個封建君主與封建諸侯的關係一旦崩壞，全國便統一的直接歸屬於君主，而成立了近世的專制國家，所以全國又成爲君主的財產，而人民與其統治者的關係，則和封建時代一樣。即人民乃爲君主的利益而存在。政治乃爲君主的利益而施行，從而國家亦爲君主的利益而存在，非爲人民的利益而存在。路易十四世說：『朕即國家』（L'Etat, c'est moi），這句話實可簡單表示君主中心主義的專制思想。我們則稱這樣的國家爲家產國家（國家爲王室的財產。）（註）

（註）在這樣的國家，一切東西都是王室的財產。即除了君主之外，再沒有人格者，所以君主即國家，國家即君主。國家與國家的對立就是君主與君主的對立。

在歐洲大陸，國家有這樣的性質，乃在於第十六世紀及第十七世紀。到了第十八世紀之後，漸次變成近代的國家，而王室的私事和國家的公事也次第分別（在英國，王室費和國費的區別乃在於一六八八年名譽革命之後。）尤其是自第十八世紀後葉以來，民主主義的思想漸次蔓延於歐洲大陸，其結果，極端專制君主政治遂歸消滅，而代以開明君主政治。從來的君主都以國家爲君主的私有物，以政治爲謀君主的利益；在開明君主國，則以民爲本，謂政治須爲人民利益而施行。因此之故，又採用了仁政主義，以爲君主當謀國家全體的利益，而是國家全體的公僕。腓特烈大王說：『君主是國民的第一公僕』。這句話可以簡單表示開明君主政治的思想。（註）

（註）腓特烈大王在其所著 *Antimachiavel* 第一章，說道：『主權者不是人民之絕對的首領，而是人民的第一公僕』（…… le souverain, bien loin d'être absolu des peuples qui sont sous sa domination, n'en est lui-même que le premier domestique）。在 *Oeuvres* 第一篇又說：



「君主是國家的第一僕人，又是其第一官吏」(Un prince est le premier serviteur et le premier magistrat de l'Etat)。

因此，開明君主國雖然也是專制君主國，但是若和從前的專制君主政治比較一下，其間又有重大的差別。即開明君主政治比之從前的君主政治，雖然進步，而比之立憲政治，又復不同。因為在開明君主國，君主是國家的公僕，又是國民的皂隸，所以政治以民爲本，萬事均謀人民的利益。但是政治雖爲人民的利益而執行，然却不由人民自己執行，即政治非依於民意，所以不能叫做民意政治。換言之，此時政治雖謀人民全體的利益，但是甚麼是人民的利益，甚麼是人民所喜歡，乃不由民意決定，而由君主決定，專制政治的特色實在於此。君主自己認以爲正當的，就視爲正當，而強施於人民，我們稱之爲專制政治，其理由實在於此。但是甚麼是人民所喜歡，既然不問於人民他們自己，則政治又安能以民爲本，而謀人民的利益？所以在這個時

候，雖然政治是謀人民的利益，其實不過治者所施行的一種慈善行為而已。

即人民並非爲本，君主雖是人民的皂隸，然而這個皂隸却不必服從主人的意思，所以學者又稱此種政治爲“Alles für das Volk, Nichts durch das Volk”

（萬事謀人民的利益，萬事却不由人民自己執行。）

立憲政治則不但謀人民全體的利益，且又由人民自己執行。其依據民意，爲人民的利益，施行政治，乃是立憲政治的特徵。立憲政治所以必依據民意，施行政治，在思想上，乃完全受了國民主權說即民主主義學說的影響，所以我們要知道甚麼是立憲政治，須先知道國民主權說即民主主義學說的內容。

民主主義的學說萌芽於中世紀

（最初提唱這個學說的，大約是第十一世紀末葉的Manegold v. Lautenbach，其次在第十四世紀及第

十五世紀，又有Marsilius v. Padua, Nicolaus v. Cusa的鼓吹。）

牠是反抗王權神授說（君主的存在由於神意，君主爲神的代理人，而行使神的權力。）而

主張國家的成立由於民意，神意不過其間接原因（Causa remota）而已。牠又

主張國家是由民意而設立，國王是爲人民所推舉，所以國家和國王均爲人民而存在。

但是到了近世實行宗教改革的時候，民主主義的學說又得到了重要的意義。何以呢？由宗教改革的結果，各國均有新舊教徒的鬥爭，在舊教君主之下，新教徒受盡種種虐待，所以他們極端反對君主專制，當此之時，新教徒所信奉的，也是民主主義的思想。神權主義以爲只惟帝王才與上帝有特別的關係；他們則說：人類在上帝之前，都是平等，任誰都不能站在別人之上。人類本來都是自由獨立，而生存於自然狀態之下，既而又由其社會的本能，組織了國家。這個時候，人民固然須服從君主，然而人民所以服從君主，乃因爲他們曾與君主締結了雙務條約。所以人民服從君主，不是無制限的，乃局限於該契約所規定的範圍內，從而君主不得干涉人民的信仰自由。不但此也，該契約既是雙務的，則君主若有違背義務的行爲，人民也沒有履

行義務的必要。但是君主與人民的契約乃發表於法律之上，所以君主又須服從法律，更須服從一切法律基礎的憲法（leges fund amentales）。法律既是君主與人民所訂契約的條項，則當然不是君主才有法律的制定權，君主制定法律的時候，須使代表各階級的三級會議（為貴族僧侶平民三個階級的代表會議，現在的議會即由此產生出來。）參加。這個學說在第十六世紀，曾盛行於歐洲各國（學者有稱主張這種學說的為 Monarchomachos）

在當時，這種思想的流行，我們若看一五八一年，荷蘭人民因為西班牙國王腓立二世（當時兼為荷蘭國王）不肯履行義務，拒絕其支配，且又宣言：『上帝不是為君主製造人民；乃是為人民製造君主』，就可知道。

這樣一來，以君民契約說為基礎的民主主義的思想，遂對於君主專制，成為一個主張人民權利的强有力的武器。在第十七世紀，英國人民對於斯圖亞特（Stuart）王朝的專制，曾發生了清教徒革命，這個革命最初不過英國人民要使國王承認人民既得的權利，到了以後，又變成以民主主義為基礎的人

權的要求。他們以爲一切權力出自人民，人民用契約規定團體的細則，又舉代表以施行適當的政治，議會是代表人民的，須用普通選舉所選出的議會組織，使其制定法律並監督行政。但是這個主張在有舊傳統、舊習慣、舊制度的英國未必就能承認，只能承認於那毫無拘束的北美英領植民地。

在這個時候，又有 Milton, Harrington, Hobbes, Sidney, Locke 等的出現，從而民主主義的學說亦見進步。從前的君民契約說尙以神意爲間接原因，現在他們則提倡社會契約說，以爲獨立自由的人民乃以自然法爲基礎，而締結社會契約了。君主是人民設置的，所以不但須依據人民所制定的法律而行支配，並且對於人民，又須負責。民主主義的思想雖然大成於第十八世紀的盧梭，然其基礎實築於第十七世紀的英國學者之手。

今日多數國家尤其是民主的共和國均以這個民主主義的思想爲基礎，其要旨爲下列三點。

(一)人類本來都是獨立自由的。任誰都沒有一生地上就要服從別人的理由。國家是多數獨立自由的個人，爲了獲得公共幸福或共同利益，集合而成的團體。(法國革命所以以自由平等博愛爲標語，其理由卽在於此。)所以國家是爲各個人而存在，又爲全體的個人而存在，不是各個人爲某人而存在，更不是全體的個人爲某人而存在。換言之，國家是人民的國家，是謀人民利益的國家，絕對不是君主的財產，爲君主的利益而存在。

(二)國家是多數獨立自由的人民爲了獲得公共幸福或共同利益，集合而成的團體，所以國家的權力出自人民，而其最高的權力也存在於人民。人民雖用種種官吏執行國家的作用，但是一切官吏都是人民的受託者，都是人民的皂隸，所以他們對於人民，須負責任，而政府的行爲有反於其本來目的的時候，人民又可更換之。

(三)一切人類本來都是獨立自由，不必服從別人。我們的自由屬於我

們，非經我們同意，不得制限。所以我們除了依據我們的共同意思的法律之外，任誰都不能制限我們的自由，而法律的制定則當參加以我們的意思。行政官只能在法律之下，執行法律；或在法律的範圍內，處理事件。換言之，我們服從國家的命令，不是因為該命令是某人的意思，乃是因為該命令是國家的意思即我們自己的意思。所以我們有參加於這個意思的構成的權利；又惟我們所參加的法律，才得制限我們的自由。

現今各國憲法所依據的民主主義的思想，據余所知，實可歸納為上述三點。林肯對於民主政治曾定義為“Democracy means government of the people, for the people, by the people”，所以一般人都說民主主義是人民的政治，為人民利益的政治，由人民實行的政治，其實這個定義不過簡單說明上面所述的特徵而已。

立憲主義就是受了這個民主主義的影響而後成立的。其目的在使人民參

與政治，俾政治成爲「爲人民利益而舉行」「由人民自己來舉行」。最近各國很流行獨裁政治，否認投票可以反映輿論的原理，捨棄行政，該服從輿論的主義，其不肯施行民意政治，完全和立憲政治不同。意大利的法西斯蒂就是一個模範。牠雖承認議會的存在，然而議會只供爲法西斯蒂的暴力政治成爲合法化的手段。（關於此點，俄國也是一樣。其蘇維埃組織不只要把共產黨第三國際的政策，得用國家的名義，而施行之。所以蘇維埃組織祇是共產黨第三國際所謂 *durilliate*）並不是尊重民意，並依據民意以施行政治。反而乃欲利用武力，

把少數人所承認的主義，強制施行於多數人，故與立憲主義根本不同。

有人說：在立憲政治之下，也是少數人支配多數人，而與獨裁政治無異。在形式上，議會政治固然可以稱爲民衆政治，但是我們若一探其實質，則實權常操在少數人的手上，多數人不過唯唯諾諾，追隨於少數人之後而已。反之，獨裁政治雖然不是民衆政治，但是少數人所以能夠支配多數人，則因爲多數人承認其支配，而願意服從。換言之，即因爲有多數人的後援。



由此可知在各時代，支配的都是少數人，被支配的都是多數人，同時少數人又因爲有了多數人的後援，所以得爲支配。在這一點上，獨裁政治也是一樣。獨裁政治所以能夠存在，即因爲牠能得到民衆的承認而有民衆的後援。看吧！獨裁政治的結果不是比議會政治，更爲良好麼？民衆不是承認牠而又援助牠麼？在這個意義之下，獨裁政治也是依據民意，所以也可以說是民意政治。

這話固然不錯，現在歐洲各國所以施行獨裁政治，都是因爲議會政治的失敗，然其結果，却比議會政治爲良。但是議會政治何以失敗呢？由於議會政治本身的腐敗麼？世界各國因採用議會政治而成功的，已經不少。既是這樣，則議會政治本身實在不壞，惟因運用不得其法，尤其是運用的人不顧議會政治的精神，而又缺乏運用的誠意，所以乃歸失敗。對於政治既然沒有誠意，則獨裁政治和議會政治孰優孰劣，當然不成問題。

要之，現今歐洲各國所以實行獨裁政治，乃有鑒於議會政治的失敗。這個情形已可證明獨裁政治和議會政治在性質上有所區別了。固然在民主的議會政治之下，真正的支配者也是少數人，但是這些少數人不是利用武力，把自己的意思，強制加於多數人之上；乃是要求民衆的理解，於民衆的後援之下，執行政治，而又服從輿論。原來民意政治最重要的，在於尊重輿論，人民用代議制度以參與政治，即因代議制度能夠反映民意。馬志尼 (Mazzini) 對於民主政治，曾定義爲“the progress of all, through all, under the leading of the best and wisest”。在這個意義之下，立憲政治確是民主政治的一種，而爲民衆政治，又爲輿論政治。

如上所言，立憲政治乃是公民自治的政治即民意政治，由別的方面說，則爲民衆政治或輿論政治。這是立憲政治和專制政治或獨裁政治所以不同之點。在現今立憲國，實行這個民意政治的手段則爲議會制度，換言之，人民

選舉議員，組織一個合議團體，用以參與政治，或傳達人民的希望於政府，或監視政府的行為使其合於民意，所以研究議會制度，在憲政上，又是最重要的題目。

## 第二節 立憲政治是法治政治

立憲政治和專制政治及獨裁政治所以區別的第二特徵，則爲立憲政治是法治政治。在專制政治之下，治者完全不受法律的拘束，即沒有一個法律可以拘束治者，縱令有了拘束治者的法律，而治者破壞法律的時候，又不能訴於法庭，以確保自己的生命、身體、利益及自由，所以這個法律不是對於治者的行為而保障人民的權利和自由。換言之，在專制政治之下，治者乃居於法律之上。反之，在立憲政治之下，則有嚴密的法律，治者亦和被治者一

樣，必須服從法律，人民若因治者的違法處分，受了權利的侵害，可起訴於法庭。所以我們稱之爲法治政治，以與專制政治區別。立憲政治又要求這個法治政治。

法治政治和專制政治對於個人自由的態度完全不同。個人自由惟在法治政治之下，纔能完全保障。厄斯曼(Esmain)說：『在形式上雖然施行民衆政治，但是人們如果能夠蹂躪法律，而虐害人民的生命和財產，則自由必不存在。』在法國革命以前，福耳特耳(Voltaire) 孟德斯鳩(Montesquieu)等輩所希望的，無非是這個法治主義所保障的自由。他們在英國，發見了祖國所不承認的自由；又發見了英國所以有自由，乃因英國實行法治政治。當福耳特耳亡命於英國的時候，即感覺到接觸了爽快的自由空氣，又感覺到在英國的法治政治之下，專制政治絕對不會產生。其實，當時英國政治比之今日立憲國的政治，實有天壤之別。議席公然買賣，議院內閣制度亦未確立。但是若

和法國一比，又勝過千倍。福耳特耳欽仰不已，實是當然的事。原來福耳特耳曾二次下獄，第一次在一七一七年，第二次在一七二五年。第一次的投獄乃是因爲那篇不是福耳特耳所作而官憲一定認爲福耳特耳所作的匿名詩。此詩乃吟巴斯楊（Bastet）的監獄，作者是誰，完全不明，即福耳特耳亦不以爲佳構，現在官憲竟令未曾看見監獄的詩人親嘗監獄的滋味，可謂滑稽極了。在第二次投獄的時候，福耳特耳已經很有文名，一日某公爵請其宴會，於進食中，受了公爵僕人的侮辱，公爵竟然不致一辭，福耳特耳出而告訴別人，於是遂以告訴別人爲理由，而使福耳特耳下獄。

在專制政治之下，我們的生命、身體、財產絕對不能安全。此時治者雖然口口聲聲主張保障人民的安寧，但是這乃是對於治者以外的人，保障人民的安寧，並不是對於治者自己的行爲，保障人民的自由。所以治者對其人民，乃操有生殺與奪的權力，而權力即爲法律。反之，如果法律制定了，治

者和被治者均須服從法律，則人民的自由必有保障之法。所以孟德斯鳩說：『人民之政治的自由是指各人都信自己安全而得到一種安慰之意。』又說：『自由是指各人得做法律所容許的事的權利，如果一個公民得做法律所禁止的事，則該人將沒有自由。因為其他的人必起而効尤，而使該人受到損失，勢非自己制止不可。康德(Kant)說：『法律是指依據自由的普遍法則，使一人的自由意思可與別人的自由意思互相調和的條件。』這也是由別個方面，說明上述的關係。

然則法治政治的特徵是甚麼？

今日各國實現法治主義的要求，可歸納為下列三種原則。

(一)人民非違反那些於正當手續之下制定的法律，不為犯罪，人民非依據法律，不受逮捕、拘禁、審問、和處罰。即有了法律，而後才有犯罪，依據法律，而後才受刑罰。然在專制政治之下，甚麼是犯罪，對此課以甚麼的

刑罰，則沒有一個爲萬衆所共守的法律存在着。又在怎樣的場合，人民才受逮捕或拘禁，也沒有一個客觀的法律存在着。所以甚麼是犯罪，對此課以甚麼的刑罰，乃一任少數人專斷。縱令有了法律，然而個人也不得援用，因此，個人對於法官的專斷，是沒有方法足以防衛自己的。并且逮捕、拘禁、審問的手段既然一委於行政官，而又沒有客觀的法規規定一切，則怎樣處理，當然只有坐聽官吏獨斷。在這種專制政治之下，個人的自由不能保障，乃是當然的事。福耳特耳孟德斯鳩在法國所看到的專制就是這個意義的專制；他們在英國所看到的自由就是法治主義所保障的自由。

(二)利用法律以確定個人自由權的範圍。個人爲了維持自己的生存，有從事於精神活動和肉體活動的自由，又有領有其活動結果所產生的財產的自由，國家若不依據法律，不得加以侵害或制限。固然在專制政治之下，個人不是毫無權利，但是對於治者，則沒有法律保障個人的自由權。治者的命令

範圍沒有制限，苟是治者的命令，不管怎樣，個人必須服從，然而治者的命令既無界限，則治者的命令當然不會違法。反之，在立憲政治之下，國家制限個人的自由，常有一定的範圍，關於法律所不制限的事項，個人有絕對自由，任誰都不能侵害。今日的統治者只能依據法律，并在法律所規定的範圍內，支配個人；如果違背法律，縱是治者，也視為犯法。今人常說某國是法治國，就是以這個特徵為標準。

(三)在今日的國家，法律不但拘束個人，同時又拘束治者，即今日的治者，也和個人一樣，受了法律的支配，從而治者若有違法行為，而致個人的權利受了侵害，則被治者的人民可提出訴訟，使治者領受公正的審判。關於此點，英國的制度頗和別國不同。在英國，官吏與私人的訴訟，不問身分的高低，亦起訴於普通法庭；在別國，個人若因行政官的違法處分，受了損害，則起訴於行政法庭。但是其對於官吏的違法處分，可以起訴，則均一



樣；其以法律爲基礎，用公正的審判，以保護個人的利益，亦均一樣。如果沒有這個手段，則對於行政官的專制，個人自由實無保障之法。對於行政官，尙須保障個人的權利，則個人相互的關係，當然更用法律平等規定，更用審判公平裁決了。今日立憲國審判官的地位爲獨立，不必服從上司的命令，完全依據法律以裁斷事件，其目的卽在於此。要之，個人相互之間固不必論，而治者和被治者須同樣服從那個以法律爲基礎的公平審判，乃是法治國的一個特色。

立憲政治乃反對專制政治而要求法治政治，而其法治的要求又在於個人自由的擁護，我們若看上面所言，就可明白。現今立憲國所以承認法治主義的制度，其理由也可用民主主義的原理以說明之。因爲民主主義的理想乃要求人格的獨立及其互相尊重。由於人格獨立的要求，又產生了個人自由的要求；由於互相尊重的要求，又產生了個人平等的要求。因此，今日立憲國，

必使一般人民參政，以爲不如是，不能增進全體人民的利益；必施行民意政治，以爲不如是，不合於正義；必承認個人的人格并保障其平等的地位，以爲不如是，不合於公理。即一面要求各人均能自由，同時又要求各人得到平等的待遇。這樣，自由的要求和平等的要求，在憲政上，乃是相依而不可分離的。

但是自由的限界應該放在那裏？各人的平等是甚麼意義？對此的解釋，在各國採用立憲政治的時代即第十九世紀中葉以前的時代，乃和現代不同。在從前，人們都承認那個以天賦人權說爲基礎的個人主義的學說，在現代，則這個學說已經失去勢力，而代以社會本位的思想。

現在試簡單說明這個關係。所謂天賦人權說是以自然法說爲基礎的。其意以爲人類本來生存於自然狀態之下，在自然狀態之下，人類都是獨立自由，可用人類的資格，做其所能做的一切事情。這叫做天賦人權。換言之，

人類一生地上，就有自由，即有自由從事於肉體活動和精神活動的權利，又有自由領有其活動所產生的結果的權利。自然常叫各人互相尊重這個權利。國家是自由的人類爲了保全天賦的人權，乃用社會契約組織的團體。人類爲要維持這個團體，乃於平等的條件之下，依據法律，各自制限自己的自由，然而又非失去天賦的人權。不過制限的程度，須限於維持團體存在的範圍之內。一切行爲若非直接有害於別人，均得實行，而法律除了人類的行爲有害於團體生活之外，均不得禁止。

個人主義的自由說是以天賦人權說爲基礎，其要旨大約如上所言。即容許個人有很廣汎的自由，換言之，即主張社會是爲個人而存在的，個人不是爲社會而存在的。但是到了現在，這種見解不但其理論不見容於世人，并且社會爲了採用這種見解，已經釀成很悲慘的現象。

先從理論的方面說，天賦人權說乃以自然的孤獨的人類爲出發點，以爲

人類本來都是獨立自由，可用人類的資格，享受權利。但是這樣的人類乃是擬想的人類，不是現實世界的人類。現實世界的人類乃生存於社會之中，又居住於社會之中。我們的權利是因為其能得到國家的承認，而後存在；離開國家及法律，將沒有我們的權利。孤立的人類既與別人毫無關係，又如之何而有權利。其次天賦人權說又以爲國家是獨立自由的個人由於契約而組織的團體，這個理論也是不對。何以呢？個人既是自由，他們服從國家的權力，既然因爲依據契約而負擔服從的義務，則自由的他們當然可以解除契約而復歸於自由。更次天賦人權說又以爲個人由於契約，就永久的且絕對的受其拘束，但是契約何以有這樣絕對的效力，我們實在不能理解。并且契約乃締結於國家成立以前，所以又須承認一個超越於國家之上的自然法，然而我們乃無法探知自然法的內容和效力，所以天賦人權說的理論不能成立。

其次就實際的方面說，自從社會應用了這個見解以來，其結果如何悲

慘，我們若看社會的實際情形，就可知道。據個人主義的學說所言，社會是爲個人而存在，個人不是爲社會而存在，因此，個人的義務觀念甚見薄弱，而權利觀念則甚強大，於是在責任的負擔和自由的要求兩者之間遂不能保持平衡。各人均主張權利而欲免除義務，任何行爲若非直接的且積極的有害於別人或社會，均有實行的自由。讀者諸君當能知道今日各國社會怎樣受了利己的個人主義之害，而又能探求其原因所在了，我不是主張復歸於昔日的專制。打破專制，這個個人主義的自由主義固有貢獻。但是極端的個人主義祇是反動時代的產物。其爲害於社會，凡是覺醒的人大約都能知道。

個人的自由主義乃以個人爲本位，以解釋自由，以爲任何個人如果無害於國家及別人，均有行動的自由，而國家的任務亦不過保護個人，使個人自由達成自己的目的而已，但是個人的能力在實際上有優劣之分，所以承認極端的自由，一定破壞平等的原則，而使某個人販賣自己的自由於別個人。即

最初破壞了平等的原則，以又破壞了自由的原則，然而沒有某程度的平等，一定也沒有實質的自由。關於此點，現實社會的缺陷已經明白指示了個人本位的自由實難用之以作社會的指導原理。

然則我們不宜要求自由麼？否，我們只排斥極端的自由主義。我們不能一生出來，就有自由，我們乃生育於社會之中，生存於社會之中。人類固然應該自由，不宜隸屬於任何人之下。人類如果沒有天賦的人權，則人類亦必沒有天賦的支配權。因此，人類的自由，只能於正當的目的之下，受了制限。個人主義的自由主義過於輕視社會的價值，這是牠的缺點。

據社會連帶說所言，人類若不依靠社會，必不能維持生存，滿足慾望，而發展肉體和精神。換言之，我們惟和別人經營連帶的生活，而後才能完成自己。我們在社會內，常由兩個連帶，結合起來。第一是我們若不經營共同生活，慾望不能滿足。第二是我們的慾望和才幹均不一樣，所以必須有無相

通，長短相補，互相服務，而後纔能滿足慾望。

我們的社會常用這兩個紐帶束縛我們。我們既然經營人類的生活，當然不能離開社會。人類與社會的關係無異於細胞與有機體的關係，細胞離開有機體，立即失去細胞的機能，而細胞的存在和發展又和有機體的生長和發達有密切的關係；國家亦然，個人的繁榮乃和國家的繁榮有密切的關係。由此可知國家不是爲個人而存在，國家的任務也不在於使個人縱其所欲。國家是爲各個人并爲全個人而存在；同時各個人又爲國家而存在，須爲全體服務。國家不必承認個人的極端自由，而須謀全體的發展。這樣，一方成立了個人和個人的共同存在及共同勞動的關係，同時團體和個人之間又成立了不可離的關係。即不但同時代的個人有了連帶的關係，即異時代的團體構成員也有連帶的關係。具體的說，我們一面享受了前時代的人的勞苦的結果，他面又負擔了前時代的人所殘存的義務。

這個原則若能成立，則我們的自由必不是我們個人的自由，我們的身體也不是我們個人的身體。個人的自由不得違背社會的任務，即一面有維持身體生命的權利，同時又有維持身體生命的義務。勞動力雖然受了保護，而勞動的義務也須承認；不肯勞動的，可用直接或間接的方法，強制其勞動。在現今的社會，稍有財產的人就不必勞動，何以呢？因為他們未曾積極的妨害社會及別人。但是懶惰的自由，由社會本位的學說看來，必不容許。同樣，雖然承認了財產權，同時又要求其能利用於社會。即個人的權利所以受人承認，乃因為個人能夠實行社會的任務。於是權利遂伴有義務，而自由亦伴有責任。現在的立法都是以此為目標。

由此可知在今日立憲國，不但決定自由限界的主義和標準已與從前不同，就是平等的意義也復受了修正。在從前，只要求各人在法律上平等，現在則要求其實質的平等。因為個人如果祇在形式上平等，而有廣汎的自由，



則個人之力不但由於先天的關係，且又由於後天的關係，在實際上，必有優劣之分，由是個人的平等遂見破壞，從而形式上的平等亦失去意義，終則優者必將支配劣者，而劣者就沒有自由了。在有機的複雜關係的社會之下，萬一承認個人有廣汎的自由，其結果必使一部分的個人失去自由。因此，依據民主的理想，既然承認了人格的獨立而要求其互相尊重，則爲了保障各個人即全個人的自由，必不可只給與以形式上的平等，而須給與以實質的平等。關於此點。盧梭已曾說過，他在民約論中說道：「所謂自由雖然不是說權力和財產，在一切人應該絕對的一樣。從權力說，只指暴力無從發揮，各人都在法律及地位所容許的範圍內，行使權力。從財產說，只指一切人民雖富亦不能買收他人；雖貧亦不至販賣自己。」德國新憲法第一百五十一條亦主張民主的原理不但在政治上及法律上，承認個人的價值，要求其平等，且又在社會上及經濟上，承認個人的價值，使一切人類都能經營人類相當的生

活，由此以改造社會組織。其中說道：『經濟生活的秩序當使各人得營人類相當的生活，並適合於正義的原則。各人之經濟的自由，在這個範圍之內，才受保障。』這個規定更可明白說明上述的關係。

由於上面的說明，我們可以知道法治主義所保護的自由的限界及其與平等的關係了。今日立憲國爲了維持這個法治主義，更承認一個重要的制度，所謂政權分立的制度便是。政權分立制度是使國家的三個作用即立法司法行政不由同一機關執行，而由各別機關執行，由各機關勢力的平衡以預防專制政治的出現。

政權不宜委於同一機關，而須由各別的機關執行，這個原理提唱於陸克（John Locke）。照陸克說，國家是自由獨立的人類爲了保全其生命自由財產，並經營其愉快安全平和的生活而組織的團體。人們爲要達到這個目的，須有一個權力用以編定法律以規定國家的行動並指示個人與個人的關係。但

是法律貴乎執行，不貴乎編定，所以立法權不必時時發動。不過立法權若和執行權委於同一人的手上，則他們編定法律的時候，必設法使自己逃出法律的束縛之外。即編定法律之時和執行法律之時，每每顧慮自己的私利。因此之故，善良的國家必不把立法權和執行權委於同一人的手上。

最澈底提唱國家的三作用即立法司法行政必須分屬於各別機關，由其牽制和平衡，以保障個人的自由的，則爲孟德斯鳩。孟德斯鳩的學說對於今日各國法制，曾給與以很大的影響。據孟德斯鳩所言，人民在政治上要想得到自由，必須設置不濫用權力的國家。何以呢？政治的自由是指各人都信自己安全而得到一種安慰之意。要想得到這種安慰，必其政治組織能夠使國內任何一人都沒有恐怖他人之心而後可。爲了預防權力的濫用，立法司法行政三權必須分立。因爲立法權和行政權若委於同一人的手上，則立法者可制定壓制的法律，以壓迫人民，由是人民遂發生了一種恐怖心。司法權若和立法權

或行政權歸屬於同一人的手上，則人民亦必受專斷的處分。所以三權必須分立，由其牽制和平衡，以預防權力的濫用。

孟德斯鳩提唱權力分立說乃以英國制度為模範。照孟德斯鳩說，英國所以有自由，法國所以沒有自由，乃是因為英國實行三權分立主義，法國不實行三權分立主義。這個思想確有一部分的真理，而對於當時法國的專制政治，更能一語破的。因為當時波旁（Bourbon）王室的政治所以為害於法國的人民，實因一切權力均集中於國王的手上。但是孟德斯鳩的三權分立說并不是指立法司法行政三個機關各自獨立，不得干與其他機關的權力的行使。如果國家的三作用分屬於各別機關，使其各自獨立，則國家的統一和調和必至破壞。孟德斯鳩的三權分立說當然不是主張三權分離獨立，其所謂三權分立只要求在三種機關之中，任何機關均不掠奪其他機關的權能，反而又須互相制衡，以防止其他權力的專制。不然，則所謂“Checks and balances”必難

實現。試看英國制度吧！英國國王一面執行行政作用，同時又參與立法權的行使，而國王的顧問機關的樞密院（在今日，樞密院仍是英吉利帝國全體的  
最高法庭，尤其是殖民地的最高法庭。）又常代替國王執行司法權，同時立法部的上院則每成爲審判大臣的法庭。由此可知三權并不是由那些完全獨立的機關行使。

在孟德斯鳩著作法意（*De l'esprit des lois*）的時候，像孟德斯鳩所說的三權分立并不存在於英國。即如多數的學者所言，當時英國已經漸次推移爲政黨內閣政治，立法部的議員常常出來組織內閣，所以孟德斯鳩的學說乃以名譽革命以前的英國憲法爲根據。在今日，忠實採用孟德斯鳩的三權分立主義的，只有美國及中南美各國，即除了大總統有法案的拒絕權，上院有條約的承認權和重要官吏任命的同意權之外，就大體上說，實採用嚴格的三權分立主義。但是這也是因爲美國建國當時的立法者竟和孟德斯鳩一樣，不明白英國當時的實際政治情形。不，就在當時英國本國，除了柏克（*E. Burke*，一七三〇年——一七

（九七）等少數人之外，皆不知道民衆政治有政黨的必要，更不理解政黨政治的精神。華盛頓等輩亦不能知道政黨（party）和徒黨（faction）的區別，因為徒黨的存在有害於政治，他們遂謀預防其發生。程度這樣幼稚，則他們把孟德斯鳩的學說誤認爲母國政治組織的實際情形，當然是意中之事了。何況美國各殖民地雖然採用了地方分權的自治制度，然而在獨立以前，又常受殖民地官吏的掣肘，而受其專制的支配，則他們崇奉孟德斯鳩的學說，更非無因。當美國制定憲法的時候，於委員五十五名之中，號稱最有政治學識的馬的孫（Madison）竟然稱揚孟德斯鳩的學說爲「政治上的真理沒有比此更有價值的。……立法司法行政的權力如果委於同一人的手上，則不必問那人是一人，是少數人，是多數人，也不必問那人之執權由於世襲，由於己力，由於選舉，必定變成專制。」由此可知孟德斯鳩的三權分立說對於他們有怎樣的影響了。今日美國的政治組織就是應用孟德斯鳩的學說。

現今立憲國的政權分立并不是嚴格的三權分立。在議會內有議席的人常常出來組織內閣，從議會的意思以施行政治，所以美國的代議制度和今日立憲的制度，其間有根本的區別（其區別如何，待後詳論。）我對於前者特稱之爲三權分立主義的國家，對於後者特稱之爲議院內閣政治的國家或政黨內閣政治的國家。

在今日立憲國，那些規定人民的權利義務的法律須由議會制定，而議會制定的法律又有最高的効力，行政官不能用命令廢止或變更之。公民在國家內的地位亦由法律而定，行政官只能發布那些不變更個人法律地位的命令，或於不變更個人法律地位的範圍內，作種種的處分。換言之，行政官的行動，在原則上，只能局限於法律的範圍內，絕對不能制定有關於個人的權利義務的法律。司法官只能對於起訴的事件，從法律的規定，下以判決，也絕對不能編制法律。不過判決的時候，完全獨立自主，不必服從上司的指揮命

令。在這個意義之下，立法司法行政三權也是分立的，即分屬於三種機關。今日法治主義所以能夠維持，個人自由所以能夠確保，完全由於各國採用權力分立主義，法律有特別的効力，而制定法律則必由於代表民意的議會。所以權力分立主義又是立憲政治必不可缺的制度。

要之，立憲政治乃要求法治主義。從前的專制政治可以稱為警察國，在當時，爲了增進公共幸福，不受任何拘束，少數的官吏可從自己認為有益於公共幸福的見解，無制限的侵害個人的自由。反之，在立憲國，個人的自由則非依據法律，不受制限，而保障自由的方法又有權力分立的制度。任何獨裁的國家均不承認法治主義及權力分立主義，這是和立憲國家不同之點。（註）

（註）比方法西斯蒂爲要破壞議會政治，常講求種種方法，其最重要的方法則爲用命令以代法律，即行政機關行使立法權。此種方法最初不過零碎的採用，如一九二五年十二月二十五日的法律（政府有權改正或增補刑法刑事訴訟法民法）及一九二五年十二月三十一日的法



律（政府有權改正治安法律）等是。到了法西斯蒂的勢力鞏固，就一般的採用起來，如一九二六年一月三十一日的法律便是。依據這個法律，政府於必要時，有制定法規命令之權，即可用勅令制定那些有法律性質的命令，而其效力又和法律一樣。現在意大利所以尙有議會，乃是法西斯蒂想利用議會，使其實力政治變爲合法。至於立憲國的權力分立主義及法治主義所維持的個人自由權完全不受保障。（關於此，可參看法學論叢第十七卷六八—頁以下的拙著法西斯蒂之獨裁的立法。關於蘇維埃，可參看 Mirkin, Guetzevitch, les liberts individuelles et le droit sovietique, *Revue du droit public*, 1927, P. 124 et s.）

### 第三節 立憲政治是責任政治

立憲政治是民意政治，又是法治政治，已如前述。最後，立憲政治又是責任政治，而與專制政治區別。換言之，行政機關行使其權限的時候，是有

責任的。

立憲政治所以要求法治，是要保障自由。如果行政機關行使權限，而沒有問責的方法，則人民的自由必難確保。因為行政機關在法治主義所要求的權力分立主義之下，執行法律，或於法律的範圍內，處理萬般政務，苟無過失，則法治主義的要求可以完全實現。但是執行法律以及處理萬般政務的權限既然悉屬於行政機關，則難免蔑視法律，濫用權力。所以對於行政機關，如果沒有方法，問其責任，則保護個人自由將變成爲空文。

關於此點，若和過去的事實比較一下，就可明白。君主乃在於最高的地位，執行國家的職務，所以民主主義者常謂君主的行爲應該負責。但是使君主負責，在事實上乃不可能。君主有違法的行爲，而欲問其責任，其結果只有廢位或革命，這是各國歷史所證明的。要之，過去的專制乃由於行政機關之濫用權力，而權力的濫用又因爲沒有方法使行政機關負了責任。

在共和國，使大總統負責任，未必不可能。但是要問大總統的責任，又如厄斯曼(Esmain)所言，與革命無異，不失爲一個重要的問題。美國大總統到了現在，受彈劾的只有約翰遜(Andrew Johnson)一人。所以在共和國，亦只有不再選其人爲大總統。然在君主國，這個方法也不能採用。

其次，立憲政治要求民意政治，但是行政機關如果不執行民意政治，而又沒有方法，問其責任，則民意政治亦難實現。這個場合，在共和國，因大總統的任期是一定的，每數年必須對於人民問其贊成不贊成政府的政策，所以人民可選舉那實行人民自己所喜歡的政策的大總統，而使其實行人民自己所喜歡的政治。反之，在君主國，則沒有這個機會，所以政府不施行民意政治，而又沒有方法，問其責任，則民意政治不會實現。

立憲政治爲了完全實現上述兩個要求，又要求了責任政治。責任政治乃是立憲政治的骨髓。不了解責任政治，立憲政治必不能健全運用。

甚麼叫做責任政治？簡單言之，於行政機關之中，分別二種人物，對於最高元首，因為不能問其責任，所以不使元首負擔政治上的責任。對於大臣，因為能夠問其責任，所以使大臣負擔政治上的責任。這個制度乃發源於英國，現在試說明其發達的原因如次。

大臣責任制度所以發達於英國，當然有負於民主的思想，我們在清教徒革命前後的思想之中，可以看出那些使行政機關負責的見解。大臣責任制度的發達實與這個思想有不可離的關係。但是民主思想並不是這個制度的直接原因，我們若看那些承認民主主義的其他國家不會產生這個制度，而民主國又未必均採用大臣責任制度，就可明白。換言之，民主主義雖然要求行政機關負責，然而又未必皆要求元首無責任，大臣有責任的制度，所以這個制度乃與英國的實際政治，有很大的關係。其主要原因可以分做兩種。

第一是英國大臣彈劾制度的發達，而大臣彈劾制度的發達又和英國所特

有的法治主義的要求，有不可離的關係。即如戴雪 (Dicey) 所言，英國的法治主義乃要求法律的平等，即一切階級均依據同一的法律，受同一的普通法廷的審判。所以一切行政官上自總理大臣，下至收稅官吏，苟有違法行爲，均和普通入同樣的負了責任，均和一介私人同樣的受了刑罰，或賠償損害。這是普通法 (Common law) 的原則。但是縱在英國，要起訴大臣，也不容易，所以這個原則乃不能適用於大臣。彈劾制度就是爲了彌縫這個缺點，而後產生的。

彈劾制度乃是大臣有違法行爲之時，下院向上院，提出訟狀的制度，而其起源則可回溯於第十四世紀。原來英國的上院自始就有審判官吏的權利，上院爲要審判大臣的違法行爲，常憑下院提出訟狀。當時下院是各州代表者的集合，這正和各州的大陪審官 (Grand jury) 在州有告發權一樣，下院成爲全國的大陪審官 (The grand jury of the nation)，可以告發大臣。

今日的大臣責任制度是以這個大臣彈劾制度爲基礎而發達的。不過這個制度最初只惟大臣有刑事責任時，才得應用，所以大臣不是明白違反法律，不得彈劾。到了第十七世紀以後，不但對於違法的行爲，即對於政治上重大的過失，也可要求大臣辯明，有時且處以死刑，或沒收其財產。今日議會對於大臣有質問權，大臣對此亦有答辯的義務，其歷史的理由即基於此。固然當時的大臣彈劾制度尙不能稱爲完備。因爲國王有恩赦權，所以大臣雖被彈劾審判而宣告爲有罪，然而國王亦可用恩赦權，赦免其罪，一七〇一年的踐祚令又規定。國王對於彈劾審判的大臣，不得行使恩赦權，所以上述缺點已經除去。但是這個制度惟於一八〇五年應用於麥爾維爾 (Lord Melville)，此外未曾再應用一次，故與廢止無異。這是因爲大臣責任制度更見發達，議會可用不信任決議，使大臣失去地位的緣故。即此時由懲罰而移於預防，換言之，與其懲罰大臣以保全自己的自由，還不如使信任的大臣執行自己所喜歡

的政策，尤爲妥當。

第二是英國公法上形式主義的發達。在英國老早就有一種習慣：君主的行爲欲在法律上發生効力，必須寫成文書，加以印璽，於特定的形式之下，而發布之。這個印璽乃由各大臣保管，又只惟保管該國璽的大臣，對於君主的行爲，才有蓋印的權限。大臣責任制度的發達實和這個形式主義的成立有不可離的關係。因是有了這個習慣，遂發生了一種保證人，這個保證人，蓋印於君主的行爲，須負責任。此後這個制度又向兩方面發達，即一面君主關於國務的一切行爲，不問其爲要式行爲或爲不要式行爲，均須使大臣參加，由大臣負責，所謂 *The king cannot act alone*，就是指此而言。但是他面又發生了雖有大臣的參加，而在習慣上，君主也不得執行的行爲，比方司法權乃專由法官執行，君主雖有大臣的參加，亦不得執行。軍隊的指揮亦然，英國皇帝是陸海軍的大元帥，然自喬治二世以來，皇帝都沒有在戰場指揮。由於

這個關係又限定了君主的大權作用的範圍。在現在，君主的行爲只限於大權事項，然而行使大權的時候，也須求大臣參加，大臣由其參加，而負擔了行爲的責任。今日各國憲法均承認大臣責任制度，同時君主或大總統的行爲必須大臣副署，其理由即基於此。

今日的大臣責任制度是這樣發達起來的，其要旨可歸納爲下列三個原則。

(一)元首雖是形式上的行爲者，但是對其行爲，絕對不負責任。不但不當的行爲，便是不法的行爲，元首也不任其責，英國有一句話，說 *The king can do no wrong*，就是指此而言。

(二)元首不負責任，元首的行爲由輔弼元首的大臣負責。在彈劾制度之下，大臣只對於違法的行爲或政策上的重大過失，才任其責。現在則由彈劾面進爲不信任決議，議會不但對於政策上的過失——行爲的結果——可問其



責，並且對於政策本身，也有容嘴之權，即要求政府當從議院的意思而作行動，即要求政府實行下院所喜歡的政策。在這個意義之下，責任政治已由保障人民的自由權利，進而為保障民意政治了。

(三)元首不負責任，而使大臣負責，所以元首行使權限的時候，必須大臣參加。換言之，沒有大臣的參加，元首不得單獨行使其權限。因為大臣不是代替元首負責，乃是對於自己參加的行爲，而任其責。要之，今日各種政策的決定已由元首移於大臣了。

固然在現在，內閣所決定的，不能立即成爲元首的行爲，內閣所決定的，須由元首裁可，而後才表示爲元首的行爲。但是元首在國務上的行爲，欲對外部，發生効力，須有國務大臣的副署。副署乃所以證明責任的所在，即責在國務大臣。但是大臣對於自己參加的行爲，既然負了責任，則對於自己所不喜歡的行爲，當然沒有副署的義務（這個關係待後說明。）其結果，在實質上，

一切行爲遂都有大臣的副署。一切行爲都有大臣的副署，則大臣對於一切問題，當然都負責任。如果大臣所不喜歡的行爲，也須副署，則大臣責任制度失去意義——元首可以大臣爲傀儡，而施行專制政治，大臣也可託辭這是元首的單獨行爲，而避其責。

大臣責任制度的作用乃與內閣制度的作用，有不可離的關係，所以於說明內閣制度的時候，再詳細說明。



## 第二章 元首

立憲政治是民主主義的政治，民主主義的思想如次：

第一、國家乃是獨立自由的個人，要享公共幸福或共同利益，集合而成的團體。所以國家是爲個人而存在，且爲全體個人而存在，絕對不是爲某個人或某少數人而存在。因此，政治須由全體人民來執行，又須爲全體人民的利益而執行。這個思想不但存在於現今共和國，就是立憲君主國也有這個思想，看吧！現在的君主已經沒有絕對的支配權了，國有財產和皇室財產，國費和皇室費，國務和皇室事務已經有明白的區別了，這個情形實可證明今日的國家乃是人民全體的國家，今日的政治當爲人民全體的利益而執行，國家不是皇室的私產，政治不是皇室的私事。

第二、人類本來都是獨立自由的，任誰都沒有服從別人的義務。我們的自由屬於我們，非經我們同意，不得制限。國家是多數獨立自由的個人爲了獲得公共幸福或共同利益，集合而成的團體，我們除了依據這個團體意思即法律之外，任誰都不能制限我們的自由，而法律的制定，則當參加以我們的意思。行政官只能在法律之下，執行法律，或在法律的範圍內，處理事件。換言之，我們服從國家的命令，不是因爲該命令是某人的意思，乃是因爲該命令是國家的意思即我們自己的意思，所以我們有參加這個意思的構成的權利，又惟我們所參加的法律，才得制限我們的自由。

這個民主主義的思想乃以自然法學說爲基礎，而立腳於個人主義的思想之上，其說明方法固然有不少的地方可以反對。但是二十世紀的人對於個人自由的解釋以及法律所得制限個人自由的範圍，已和從前不同了。簡單言之，從前以個人爲本位；現在則以社會爲本位，而有社會連帶的意識。

但是人們之要求人格獨立及其互相尊重，雖在現在，還是一樣。民主主義的思想不外乎要求人格的獨立及其互相尊重，所以民主主義的思想如果尚未失去勢力，則人格獨立的要求必定變成個人自由的要求，人格互相尊重的要求必定變成大眾平等的要求。在這個意義之下，民主主義的思想尚不失為一個正當的思想。

現在立憲國無不承認上面所述的思想，我們只觀察其制度，就可明白。具體的說，第一、與元首對立的，尚有議會。國家一切行為的準則尤其是與人民的權利義務有關係的法律，必由議會制定。此時，法律的內容怎樣決定，專由議會決定，元首對於議會所制定的法律，不是照樣承認，就須否認（要求覆決），絕對不能參加自己意見，變更法律的內容。但是議會乃是代表民意的機關，所以上述那樣的辦法乃是使人民自己參加法律的制定，其合於民主的要求，固不待言。又者，一切行政官須在法律之下，執行法律，或在

法律的範圍內，處分種種事件，而行政官的行爲又與預算有關，預算又由議會表決，在這一點上。亦可證明人民使議會監督政府的行爲。然而議會是由人民選舉的，所以人民由此可以實現自己所喜歡的政治。

其次，在立憲國，元首在國務上的行爲，須有大臣副署，大臣由於副署，就對議會負責。大臣在形式上雖由元首任命，其實在明文上或習慣上，必須得到議會多數的信任。至於元首不過採納大臣所決定的政策而施行之。然而大臣又須在議會の後援之下，施行議會所承認的政策，而議會尤其是下院的議員則由人民選舉。換言之，各政黨的候選人都提出一定的政策，以臨選舉，選舉人則深信候選人必能實行預約的政策，而作投票。到了當選之後，就擇議員多數所信任的人物組織內閣，使他們輔助元首，施行各種政治，所以民意政治必能由此而實現。這是憲政的原理。現今立憲國不論君主或共和無不採用這個制度。

立憲政治的組織既是這樣，則元首何以尙有必要？我們知道在立憲國，元首雖有重要的權限，然而元首行使權限的時候，須有國務大臣副署，即元首不能單獨行動，更不能擅自決定政策，因此人們遂謂元首不過徒擁虛位。然則元首不是沒有設置的必要麼？

原來立憲國的政府（內閣）是對議會負責的。元首須選擇在下院中能夠得到多數信任的人，出來組織內閣，元首則在內閣的輔佐之下，執行國務。這個制度有二種意義。第一、爲大臣責任制度，即使不宜負責的元首不負責任，而把政治上的責任歸於大臣担負。第二、由於這個制度，元首得隨時變更大臣，由議會多數所要求的大臣，即人民多數所要求的大臣，以實行人民多數所要求的政治。總而言之，在這個制度之下，担任實際政治的乃是國務大臣，國務大臣爲了決定政治上的種種政策，常組織一個會議，這個會議就是內閣。但是組織內閣的人當得議會尤其是下院多數的信任，而下院的議



員又由人民直接選舉，所以政治依據下院多數議員的意思而施行，便是依據多數人民的意思而施行，換言之，使大臣對下院負責，乃所以實現民意政治。再換言之，人民在選舉議員的時候，已經間接決定誰人出來組織內閣了，所以人民由於這個制度，可使自己所喜歡的人，實行自己所喜歡的政策。有了這個關係，則內閣苟能得到議會的信任，而實行議會所喜歡的政策，議會必須援助內閣，俾政策能夠實現。此時立法部和行政部已經不是分離牽制，而是和衷協力了。

不過內閣所以對下院負責，而其運命又一懸於下院信任的有無者，乃因下院是代表民意的機關。所以下院如果不能代表民意，則政府當有解散下院之權，以探求真正民意的所在。換言之，下院能夠代表民意時，則可由信任決議權，使閣員失去地位：這便是下院對於內閣，有一種解散權，反之，下院不能代表民意時，則內閣又可要求元首，解散下院。這樣一來，則是立

法部與行政部兩方，對於他方都有解散權。這個解散權的運用能不能圓滿，乃在於兩部分的權力能不能平均。下院有不信任議決權，政府有解散權，乃所以維持權力的平均而使立法部或行政部任何一方不至壟斷權力。然而無論如何，都以民意爲歸依，都以人民爲最後審判者。（議會是代表人民的，議會使閣員失去地位，當然可以說是依據民意；即令內閣解散議會，也要舉行新選舉，以探求民意所在）但是這個政治構造的運用，若只依靠於內閣，下院，人民，又未必能夠成功。其能成功，必須於他們三者之外，再有一個中心機關；這個中心機關，就是元首。元首乃站在一切政爭之外，由公正的立場，從憲政的常軌，或於議會有不信任決議時，許可閣員辭職，擇下院大多數的信任者，使其組織內閣；或於內閣以議會的行爲爲不當時，解散議會，重新探求民意所在。所以元首在政治上雖只有消極的作用，然在今日議會政治之下，其地位却甚重要。

君士坦(B. Constant)對於這個關係，曾加以說明。他說：『立憲政治的本旨，不在於三權的分離，而在於三權的調變；不是使三權互相排斥，乃是使三權互相協力。然而要想達到這個目的，須有一個行使中立權的機關。這個機關便是元首。原來行政權可以分做積極的和消極的二種。對於人民擔任直接政治的，乃是積極的行政權；這可稱為固有意義的行政權，或大臣權(Fouvoir Ministeriel)，而當與消極的行政權明白區別。消極的行政權乃是立於三權之間，防其衝突，凡一權侵害他權時，使其恢復原狀的權，故又可稱為中立權。(Pouvoir Neutre)緩衝權，(Pouvoir Modérateur)或元首權。(Fouvoir Royal)從來憲法的錯誤，都在於使行使中立權的元首行使立法權或固有意義的行政權，即有積極的權力。元首既有積極的權力，則對於權力的濫用或誤用，必須負責。但使元首負了種種政治上的責任，國家的安全又不可期；反之，元首不負責任，又將變成專制，除用革命的方法之外，不能矯正元首

的過失。所以大臣權與元首權必須明白區別。實際政治由大臣執行，且使大臣對議會負責，然後國政纔能圓滿進行。」這個說明由法律學的眼光看來，固然不妥，而由政治學的眼光看來。則可謂善於說明立憲國元首的地位。

這種制度乃發源於英國，在共和國，最初採用這種制度的，則為法國。法國於一八一四年，路易十八世發布欽定憲法的時候，就採用了這個制度，上面君士坦對於元首地位的說明，就是為此而發。不過當時之人能夠了解憲政原理的甚少，他們都以為君主的大權應由君主躬自行使，閣員的任命為君主的大權之一，所以君主任命誰人為閣員，乃是君主的自由，不必須由議員之中，選擇一部分人為閣員。即法國雖然輸入了英國的制度，而又不能理解這個政治組織的精神以及其在英國的歷史和意義。其結果，君士坦一派的自由主義者遂和君權主義者大啓爭端，到了一八二四年路易十八世之弟卡爾十世即位，即從君權主義者的主張，施行官僚政治。一八三〇年自由主義者舉

行「七月革命」，使卡爾十世退位。這一次革命和一七八九年的革命不同，未曾廢止王政，即當時的人知道憲法沒有錯誤，只因國王之運用憲法有錯誤，故只惟更換國王。法國驅逐卡爾十世之後，即迎立路易斐立布一世爲國王，於是法國亦承認「君主君臨而不統治」(le roi regne et ne gouverne pas)爲憲政的常軌。

但是憲政能夠運用成功，須有發達而健全的政黨爲條件。不幸當時法國乃沒有這樣的政黨。議會之內固有黨派，然而這些黨派乃以個人爲中心，專門爭奪政權，所以每隨領袖的個人勢力的消長，離合無常，並不從主義政見的異同，組織爲一個健全的政黨。并且這些黨派又分立爲小黨，競爭奪取政權，所以內閣常常更迭，人民不能了解其意義。此外當時又施行制限選舉，只惟小部分的納稅者纔能參與選舉，所以多數國民竟以政治爲資產階級的遊戲。這樣，到了一八四八年又勃發爲二月革命，舉拿破崙一世之姪路易拿破崙

崙爲大總統，而成立第二共和國（註）。

（註）法國於此次成立共和政體之時，即施行普通選舉，這是歐洲採用直接普通選舉的濫觴。法國由於普通選舉的採用，議員始以主義爲標準，分做四個黨派，即王黨，共和保守黨，共和急進黨，社會黨等是。於是法國的政黨歷史亦見開始，現在法國約有十個黨派，除了極右黨的國家主義者和極左黨的共產主義者之外，大約可以大別爲右翼聯合及左翼聯合。

這樣，法國人民既不了解憲政的精神，而又缺乏政黨，以作運用憲政的條件，所以卒歸失敗，而現出拿破崙三世的帝制自爲。一八七〇年，普法開戰，拿破崙三世大敗，巴黎被圍，其結果，法國國防委員會遂廢止拿破崙三世，採用共和制度，而成立第三共和國。但是在一八七五年以前，雖努力制定理想的憲法，卒因國民議會之中，王黨之人過多（王黨的人固然要求君主制度，但王黨又分爲拿破崙黨，波旁（Bourbon）黨，波旁奧爾良（Bourbon-Orleans）黨等，見不能統一，故共和得以倖存，現今法國的極右黨，即由王黨變化而成。）憲法不能決定，到了一八七五年，大家才認一八一四年的憲法有價值，因模倣其制，於同年二月及七

月發布三種關於政治組織的法律，這便是現行的法國憲法。所以法國憲法與別國憲法不同，沒有一部整個的法典，而關於人民的義務權利，在憲法上亦無規定。但是這個憲法竟然存續至今，經過世界大戰之後，又爲歐洲大陸各共和國所模倣。照法國憲法所言，一面雖以大總統爲一國元首，同時大總統又不負責任，大總統之下設有內閣，担任實際政治，而內閣又對議會負責。我想法國的法史對於留心政治的人，實可給與以巨大的教訓，尤其是法國人民，於革命之後，採用了種種憲法，積有經驗，其後又費五年光陰，討論理想的政治組織，終而達到這個制度，而使法國的國基鞏固，所以我們更可取範於法國。

但是尙有一派學者以爲君主國的君主徒擁虛位，已經可使君主變成無必要的東西，至於共和國大總統若亦徒擁虛位，則更無設置的必要。君主國的君主乃君臨(reign)而不統治(govern)，共和國的大總統既不君臨，又不統

治，則何苦多此一個機關。但是這個觀察是不當的，大總統亦須超然於黨派之外，站在中正的地位，他可列席於國務員會議（Conseil des ministres）（國務員會議與內閣會議（Conseil der cabinet）不同，國務員會議由大總統國務總理及其他國務員組成，以大總統為主席，但大總統不能參加表決。內閣會議由國務總理及國務員組成，以國務總理為主席，大總統不得列席。一切政治問題均預先由內閣會議討論，決定了之後，再提出於國務員會議。）又常參與政治上的機密，或擇議會所信任的人組織內閣，或從內閣的要求，解散議會，所以其地位還是很重要的（註）。

（註）法國小黨分立，要從議會政治的本旨，決定誰是組織內閣的人，確非容易的事。因此大總統須有很好的才幹。此時大總統必當徵求那熟知各黨派現狀的上下兩院議長的意見，召請組閣的人，託以組閣的事。

要之，立憲國的元首對於大權的行使，乃站在「君臨而不統治」的地位，他不能強迫大臣執行元首個人的意見，一切政策均由大臣自由決定，而大臣決定的政策又須受議會批評，所以某法國人曾說：“Le roi regne, les



ministres Gouvernement, les Chambres jugent<sup>（元首君臨，大臣統治，議會批評，但是議會乃以民意為標準而批評大臣的政治。）</sup>原來在立憲制度之下，一方有議會，他方有內閣，議會對於內閣有不信任投票權，內閣對於議會有解散權，即由兩個機關的權力的平衡，以施行健全的政治。此時站在兩者之間，謀其平衡的，則為元首，所以元首可稱為憲政的 Agent d'harmonie（整理者），決非無用的物。

（註）立法部與行政部的權力所以能夠保持平衡，乃因立法部有不信任投票權，使閣員失去地位，而行政部又得要求元首解散下院。如果兩者的權力不能平衡，則立法部與行政部之中，必有其一成為專制。比方法國大總統麥馬韓（Macmahon）於一八七七年五月十六日解散國會，世人都認為不對，自是以後，遂無人再敢利用解散權，以臨議會。即議會雖可由不信任投票，使閣員失去地位，反之，內閣對於議會，則莫如之何。法國議會的權力在內閣之上，內閣柔弱無力，所以常常更迭。但是內閣如果權力太大，沒有正當的理由，就可解散下院，則政府又將無視民意，流於專制，革命前的德國便是其例。

(註)本章乃專門討論君主國的君主在政治的作用，譯者因其理論明瞭，有很多可採的地方，故特修正如上，以供我們共和國人民的參考——孟武。



## 第三章

### 第一節 議會略史

如前所言，立憲政治第一是公民自治政治，第二是法治政治，第三是責任政治。而在現今立憲國，這些要求則由議會謀其實現。換言之，議會不但實現民意政治的機關，而且又是以三權分立主義為基礎的立法機關，而實行法治主義；同時更是質問大臣責任的機關，而實現責任政治。在這個意義之下，議會實是運用立憲政治的中樞機關。人們以立憲政治為議會政治，其理由即在於此。

議會 Parliament 一語，是由拉丁文 *Parliamentum* 而來的。在古代是指

集會或會議，其後法國用之以指法廷。那個有名的 *Parlement de Paris* (巴黎高等法院)，亦即最高裁判所，凡國王所發布的法令，必須在這個法院登記，而後才發生法律的效力。(非指巴黎的國會，乃指高等法院者，是人們所共知的。現在這個文字則專指國會，這是因為英國的文字用法，隨其議會制度傳播於各國，而後產生的。在英國，其議會前身的會議，稱為 *Parliamentum* 或 *Parliament* 者，乃在於代議制度基礎已經確定了之後，即在十三世紀時代。

今日的議會制度，亦和 *Parliament* 的文字一樣，發達於英國。而英國的制度，則係漸次發達而成。所以我們對於議會制度，要詳細說明其起源，必須回溯薩克森時代的國會，即賢人會議「*Witenagemot*」。但是既然回溯其起源，則條頓民族的原始部落所共有的一種民主的會議（即今日自治制度的起源），亦有說明的必要。不過亞當斯(Adams)已經說過，英國議會成為立

憲政治的中樞，而有今日那樣重要的作用，乃屬於比較晚後之事。因此，詳細說明其起源，實在沒有意義。

由這個見地出發，今日英國議會起源，可以說在第十三世紀。因為在薩克遜時代，已經有了賢人會議，牠有強大的權力，可以選舉國王；國土有不法行為，可以罷免國王；同時又是最高法院，對於法律的制定，租稅的賦課，條約的締結，教會及國家的官吏的任命，都有參與的權利。到了第十一世紀，諾曼人征服英國的時候，征服者威廉一世要稱為薩克遜王的合法繼承人，乃使賢人會議選舉自己為英國的國王。及至諾曼王朝因為封建制度的發達，於會議中增加以封建的分子，由是賢人會議遂變成大會議（*Magnam Concilium*）。今日的英國議會，便是由這個大會議發達而成的。但是大會議在諾曼王朝勢力最旺盛的第十一和第十二世紀，只是維持有名無實的存在，於實際政治上，毫無作用，其能挽回實際政治上的勢力，參加國王的立法，

乃在於第十二世紀和第十三世紀之交。並且當時的大會議，乃由國王所聘請的貴族和宮臣組織而成，所以與近世議會的民選代議制度，大異其趣。代議制度乃萌芽於一二一二年，即國王約翰召集各州騎士的代表和王領的地主的代表於國會之中，而後才漸次發生了代議制度。其次，在一二六五年的國會，除了貴族及僧侶之外，又使各州選出二人騎士，更使全國二十一都市各選出市民二人，於是代議制度的色彩更見濃厚。一二九五年，愛德華一世更召集那個很有名的模範議會，此時有一百一十都市派其代表參加。這樣，在第十三世紀後葉，議會的基礎，遂漸次鞏固。

但是當時的議會，乃與存在於中世的歐洲各國的階級會議或三級議會，沒有差別。即封建時代的特權階級的貴族，僧侶，及都市各選舉代表，參加其中，而其主要任務，則為對於法律的制定和租稅的賦課，給與以同意。因此，只可稱為階級利益的代表者，而與代表國民全體的近世議會，大不相同。

但是在別的國家，貴族，僧侶及都市的代表（其後稱爲第三階級的代表）乃各成爲一個單位，而會議亦由三院組織而成。反之，在英國則由二院組織而成。因爲英國的初期議會，其分子乃和一二九五年的模範議會相同，而模範議會則由下列五種分子而成；（一）封建諸侯，（二）各州選出的騎士，（三）僧正，僧院長，（四）一般僧侶的代表，（五）都市的代表。因此，照普通的情形來說，當時英國的國會，當和其他各國同樣由三院而成。第一院爲貴族和騎士，第二院爲僧侶，第三院爲都市的代表。但是一般僧侶均不欲送其代表於國會，乃別設一個僧官會議，處理課稅問題。及至十四世紀初期，又全部退出國會。其結果，遂使英國的國會和別國的三院制度不同，只有二院制度。最初騎士是同封建諸侯均屬於貴族院。一三三〇年以後，貴族院只由貴族與高級僧侶組織，至於騎士則與都市的代表共屬於下院。英國的二院制度，是這樣產生出來的。



這個二院制度，不但因為其為各國二院制度的濫觴，而很重要；並且又是英國議會所以發達的原因，所以我們更不可無視。即如馬利奧特所說，當時的英國議會，雖和法蘭西，西班牙等的三級議會，同其性質。但是法蘭西，西班牙等的三級議會，在第十七世紀，或歸消滅，或失去勢力。察其原因所在，則為封建貴族和騎士團結一起，因此，國王遂與市民協力，先則剝奪貴族的權力，次又收回市民的特權。反之，在英國，市民乃同騎士共同構成下院，因此，議會遂能保其統一，當其和國王抗爭的時候，則常佔優勢；英國議會所以能夠發達，完全因為議會和國王抗爭，能夠保持統一而維持其勢力。

關於此點，伊斯曼教授的見解也是一樣。他說明法國三級議會(États généraux)所以不能發達，而英國議會乃能發達，終而成爲今日的代議制度者，其理由共有三種：

第一，英國的封建制度和大陸各國的封建制度，根本不同。英國的封建制度，乃是統一的君主國，受了諾曼王的征服而後成立起來。因此，在不違背封建制度的範圍內，一切權力均爲國王的特權而保留於國王的手上。反之大陸各國封建制度，乃在羅馬帝國瓦解之後，於無政府狀態之下成立起來。因此，封建君主對於有力的封建諸侯，幾乎不能行使權力。由此觀之，可知英國的封建制度乃是中央集權的，而大陸的封建制度則爲地方分權的。據伊斯曼之意，這個差異，實是英國立憲政治所以發達的原因。何以呢？在英國，貴族和中產階級，於別的方面不管有怎樣的關係，而他們要抵抗國王的壓迫，則有共同的利益，所以常站在共同戰線，而限制國王的專制權力。反之，在法國，都市的中產階級，爲了抵抗封建諸侯的壓迫，不得不與國王聯合。其結果，封建制度雖然崩壞了，而國王的權力却見增加，而助長專制政治的實現。

第二，英國的階級議會和大陸各國的階級議會不同。其不同的地方有二：其一大陸的階級議會，不過代表一部分的國民，而英國議會則使全國選出代表。詳言之，在大陸各國，階級會議乃由貴族僧侶及特權都市的代表組織而成。在英國又加以一種自治的地方團體的州（*Shires*）的代表，使他們和都市的代表共同組織下院。因此，英國議會乃是由全國的各階級的代表組織而成。伊斯曼由這一點出發，說明英國議會後來能夠成為立憲的國民代表機關，實是當然的事。其二，英國議會乃採用二院制度，關於此點余已說明於前。

第三，則為英國人的國民性。英國人的意志常堅強而謹直，而其思想又重實際，輕空談，這個性質確是立憲政治所以發達的重要原因。固然英國人的行為，也很爭求權利，但是他們又很尊重法律，願意循守法律而作生活。這個性質實可使貴族和中產階級，對於國王的專制，聯合戰線，一致的擁護。

自由和權利，確立法治主義，而樹立立憲政治。關於此點，伊斯曼的學說是很對的。世人常常以爲英國人只知道權利，而爲利己的國民，但是我們居留英國之後，便可知道英國人乃是愛護秩序的國民。他們雖然主張權利，然亦尊重法律。遵守法律就是自治，這是立憲主義所以發達的基礎。

在中世紀，封建制度乃普遍於歐洲各國，而階級會議亦爲各國所共有。何以只惟英國議會能夠成爲近世的國民議會，看了上面說明，大約可以明白。現在再說明封建的英國議會何以發達爲今日那樣的議會。

如上所言，英國議會，在十三世紀，其形式雖和今日一樣。然而兩院的關係，議會的權限，則和今日大不相同，尤其在第十三世紀，國王每次召集下院，無非要增加人民的負擔。（譯者注：國王每次召集下院，都要求其承認租稅的賦課。）因此，下院常取消極的態度。到了第十四世紀，下院的態度完全變更，而獲得了今日議會的三個根本權限，即立法的參與權，財政的同意權，和行政的監督權。

先說明立法的參與權，從來法案，只惟諮詢大會議(Magnum Concilium)後身的貴族院，經其同意之後，即可成立。到了第十四世紀前葉，不但租稅的法案，當諮詢下院，經其同意，而後才成立爲法律，並且下院又可用請願形式，提出法案，於上院可決，國王同意之後，成爲法律。這就是下院已經得到了法案的提出權和同意權的重要權限了。

其次，就是課稅的同意權，在第十三世紀，英王所以召集各州代表和都市代表，乃是要徵收租稅而求其同意。及至國費澎漲，國王領地的地租不能供給國家經費的時候，其召集會議，則爲要徵收新稅，以補其不足。因此，下院對於財政上的問題，當然可以參與。到了第十四世紀末葉，下院對於財政上的同意，又有優先權。所謂國家經費由國王要求，由下院供給的主義，亦見確立。

最後，關於行政的監督權，國會於十四世紀已經得到了這個權限。人們

早已主張國會可批評政府的行動，而對於樞密顧問官和大臣，又可問其責任。一三七六年，下院由貴族院的懲憑，已曾彈劾國務大臣，交給上院審判；一三八六年，再彈劾大臣，交給上院的法庭審判，於是大臣彈劾的制度遂見確立。此外，一三一一年和一二四一年，又用法令規定各大臣須由國會的議員中選任，卒因時機未到，不能實行。一三七一年，國務大臣須得國會信任，亦曾成爲問題，亦因運會尚早，未曾確立。此等事實，都可證明英國議會在這個時候，已能充分實行行政監督權，並且又有感覺其必須實行的意識。

到了第十五世紀，又改正了立法手續，卽下院不但對於國王，可請願制定某種法律的形式；而且又能提出法案，經兩院同意和國王裁可之後，而成爲法律。這是發生于亨利六世的時代。（一四二二年——一四六二年；在一四二九年採用了法律提出的形式。）因此，國王的立法權，在實質上，遂變成一種拒絕權（Veto）。從來立法權乃專屬於國王，國王容納下院的請願，諮詢上院而行使其大權；現在立法權則由兩院

及國王行使。此種變化極爲重要。原來立法權和行政權的分離，乃所以保障立憲政治；這個分離，在這個時代，已經萌芽，所以這個時代乃對於中世的議會和近世的議會，劃了一個鴻溝。至於上院和下院的關係，認下院對於財政問題有優越權，亦於這個時代，愈益彰明。當十五世紀初葉，世人已經主張關於金錢法案(Money bills)，只唯下院才有提案權，這個原則亦於亨利六世時代確立。這樣，在第十五世紀末葉，議會次第脫離中世紀的性質，而變成近世的形式，一切今日英國議會所有的權限，大約均於此時得到。

由第十五世紀而至於十六世紀，英國議會的狀態大約如上所言。但是我

們如果因此而即主張當時議會與政府的關係，乃和今日一樣，又未免失之過早。因爲國王並未失去其專制的地位。比方在立法，國王的權力，雖然遞減爲拒絕權。然而國王尚可用勅令或布告，獨立制定命令。固然據憲法上的主義，這個命令只是一時的規定，不能廢改議會所制定的法律。但是命令和

法律所規定的範圍，不甚明瞭，所以國王可用命令變更法律，比方亨利八世則解釋國王可發布勅令（*lex regia*），以代法律。並且當時英國國王又有暫時停止法律的權限，因此，立法權須由議會執行的主義亦未確立。財政亦然。原來在一二九二年已經承認了租稅非得到國會同意，且以增進公共利益爲目的，不能徵收的原則。但是國王有世襲的領地，而關於一切重要的間接稅，又於國王卽位之時，求國會同意，同意之後，亘一生爲有效；此外國王對於違反勅令的人又得課以巨額的罰金，而在自己權限之內，又可利用外國貿易的處理，陸海軍的維持和擴張等爲口實，增加收入，所以議會監督財政，也不完全。

都鐸爾（*Tudor*）王朝在第十六世紀，常與議會保持協調，及入第十七世紀，斯圖亞特（*Stuart*）繼興（一六〇二年）。斯圖亞特家的詹姆士一世，據當時流行的王權神授說，蹂躪人民的權利自由，於是遂開始了君主與議會的鬥



爭。其次，查理一世即位，亦和其父詹姆士一世相同，信奉王權神授說，施行專制政治，助長了議會的反抗。終則於一六四二年發生清教徒革命。此後紛爭不已，經一六八八年的名譽革命，才見安定。在此時期之內，立憲主義的精神完全樹立，而近世議會政治的基礎於以確定。

英國的革命時代，對於現代的議會政治，實能給與以決定的運命，而有重大的意義。然運動的結果，則可歸納爲下列兩點

其一，以民主主義爲基礎的民權自由的思想，在人類的精神上，完全得了勝利。美國的獨立，法國的革命，無一非以民主主義爲其思想上的根據。而所謂民主主義又是謀人類的幸福，這便是這個時代運動的一個重大意義。

(Ogilby 亦說：英國革命最初只擁護英國人在法律上的利益，其後又要求人類的權利。)

其二，英國議會對於專制，完全得了勝利。如上所言 第十六世紀的議會，雖然已經具備了近世議會的作用，但是國王尚有專制的餘地。然而光榮

革命(Glorious Revolution)的結果，迎立奧倫治公爵威廉(William, Prince of Orange)和其妻馬利(Mary)爲國王，發布權利法案(The Bill of Rights)，於是國王遂不能侵犯議會的監督權。

其結果如何？簡單言之，議會地位由此而確定。即議會戰勝了行政部，不但於實質上，在國家組織之中，得到堅固的地位；並且其鬥爭又以民主主義爲根據，所以在理論上，其存在亦甚鞏固。據民主主義的思想，主權在民，所以代表國民的議會，參與立法，監督行政，乃是當然的事，於是民主政治遂得實現。復次，以民主主義爲基礎的自由主義，乃要求法治政治和責任政治。然而要保障此等理想的實現，如果國民本身不能直接參與政治，則必須由代表國民的議會實行。這樣，民主主義一旦被人民接受，人民的自由和權利受人尊重；從而政治須爲人民全體，并由人民全體實行的原則一經確立，則在理論上議會的地位，當然也非確定不可，所以這個時代，議會的發

達歷史，又可劃一時期。

但是第十八世紀英國的議會政治，若和今日英國的政治比較一下，則不能稱爲發達。議會雖然號稱代表國民，然其選舉的資格過苛，所以只能代表一部分的人民。自一六八八年以來，選舉區的分配未曾改正一次，於是各選舉區的議員和人口的比率愈不公平。議席的買賣成爲公開的事（每席的代價爲七千鎊。）而政府又常買收議員。選舉的腐敗，可謂達至極點，從而選舉費也很昂貴。例如一七六八年一席須費四萬鎊。一八〇七年須費二十萬鎊。此外，下院的權力尙未確立，其與特權的上院每每鬥爭不已。因此在一七八二年以前，尙沒有議院內閣政治，即沒有今日那樣的政黨政治。

這樣的缺點，自第十八世紀末葉而至於現在，時時加以修正。其進步的形跡可以分爲三種：第一爲政黨內閣政治的樹立，自一七八二年以來，其原則已經施行，但其主義的確立，則在於一八三〇年左右。第二爲上下兩院的

關係，即一面成立了政黨內閣政治的主義，同時又承認了下院的優越權，不過在貴族院之內，保守黨的黨員常佔大多數，自由黨內閣雖欲施行些細的事務，也常受上院的反對。其結果自由黨遂不能不縮小貴族院的權限。一九一一年的議會法，就是爲了達成這個目的而制定的。於是上院對於重要的法案，遂只有拒絕權了。第三爲選舉法的改正，一八三二年的改革，已經矯正了選舉區的不公平，并擴張了選舉權，此後一八六七年，一八八四年，一八八五年，一九一八年又改正選舉區選舉的方法，選舉的取締方法。改正的目標，都是謀選舉的公正，而使議會成爲代表國民的機關，澈底實行民意政治。

以上乃簡單敘述英國的議會史。其理由蓋如上面所言，今日各國的議會政治，完全以英國議會的發達爲基礎。由我看來，英國的議會政治對於其他各國的影響，大約可以分做二期。而各期的影響均不一樣。第一期是英國議

會的革命運動（由清教徒革命至名譽革命）的影響。第十八世紀各國民主革命運動均發生於這個影響之下。第二期則開始於第十九世紀之後，一八一四年路易十八所頒布的欽定憲法，就是模倣當時英國議院內閣政治而作成的最初憲法。原來法國自一七八九年革命以來，在實際上常注目於美國憲法；在理論上，則以盧梭，孟德斯鳩的學說為基礎，以組織國家。到了一八一四年，才捨去這個態度，而欲模倣英國的立憲政治。此後一八三一年的比利時憲法，以及今日的法，德，比，西，葡等歐洲各國，無不實行議院內閣政治，這都是取範於英國的實際政治，我們必須注意。

## 第二節 議會的性質

立憲政治就是代議政治。在原則上，人民自己不過選舉代表，用以參加

政治。（最近立憲國的人民，已不願意單用選舉，間接實現民意政治了。對於一切重要問題，都想用人民的直接投票，即所謂 *Referendum*，以決定之。不過這個制度雖已實行，而人民利用 *Referendum* 以直接議決問題，也只限於例外的場合而已。）至於政治上的要求，則由議會代替人民表示。因此，在現今立憲國，運用立憲政治的中樞機關乃是代表人民的議會。關於此點已經累次說明過了。我們由此，亦可知道議會是甚麼東西。不過所謂議會代表人民，其意義如何，這個問題在表面上雖很明白，實則不然。

一般人都把代表認為代理或委任。而從來多數學者也以議會為國民的代表機關，他們所謂代表，由法律上言之，則為委任關係或代理關係。但是這個說明是錯誤的，現在試說明其理由如次：

那些學者以議會為國民的代表機關，而其所謂代表關係，又和私法上的委任關係或代理關係同其性質。這個學說，大別可分二種：第一是國民主權說，即以民主主義為基礎的學說，以為統治權乃屬於國民本身。但是國民自己不能行使權利，須使代表國民的機關行使之。議會就是代表國民行使立法

權的機關，而國民則由選舉把這個權利委託於議會。第二是離開國民主權說，而由法律上的效果，主張議會是國民的代表機關。這一派的學者，都以爲於人格不同的兩者之間，如果一方的意思，在法律上可以直接認爲他方的意思，則可以稱爲代表或代理。在議會，議會的意思，可以直接認爲國民的意思，所以議會是國民的代表機關，而國民與議會之間，則有代理關係存在着。

第一見解自古卽已存在，自一七八九年法國的國民議會，採用這個思想之後，更見流行。但是這個見解的錯誤，我們若看下列各點，就可以明瞭。

(一)依據這個見解，議會是主權者的國民的代表，主權者的國民由選舉，把其權利委任於議會；因此，選舉可與委任同視。換言之，選舉的行爲便是授權。有了選舉，國民就把自己的權利，委任於代議士。但是選舉的行爲，認爲選舉權者把自己權利或權限委任於當選者的行爲，實在沒有根據。

那些把任命或選舉視為權利或權限的委任的見解，在現在公法學上，尙很流行；其實是錯誤的，因為任命或選舉絕對和委任不同。例如在許多的共和國，司法官都是由大統領任命的，但是我們不能由此而即主張大統領由此任命，把自己的司法權，委任於司法官。在法國，大統領每七年由國民議會選舉，然而大統領的權限，不得謂為本來屬於國民議會。在日本，市鎮村長由市鎮村會選舉，然而市鎮村長的權限，亦不能謂為本來屬於市鎮村會。由這些例子，就可知道選舉或任命實不能解釋為委任。

(二)今試假定議員的選舉就是委任，但其結果如何？反對者都以為國民由選舉把自己的權利委任於議會，但是這些選舉人或選舉人團體，果然能夠稱為主權者的國民本身麼？民主主義乃是反對主權屬於少數人，而主張主權應該屬於全體國民。現今法學家亦常主張統治權屬於國家。(例如盧梭民約論第一篇第六章。)換言之，統治權應該屬於全體國民，即屬於人格化的國民，並不是各個人共



同占有統治權。所以各個人不能於統治權之中，占有其某分之幾，而選舉人團體祇是人民中的一部分，亦不能視為權利主體。由此可知以選舉視為國民委任其權利的行為，實在是錯誤的。

(三) 并且果如反對者所言，議會與國民（即選舉人或選舉人團體）之間，有了委任關係，則委任者的國民對於受任的議員，理應可以命令其從委任者的意思而作行動。當英國議會尚有中世的階級會議的性質，而各議員視為特權主體的各選舉區（州或都市）的代表者的時代，亦和大陸的階級會議一樣，當從選舉區的訓令而作行動。但是到了現在，議員在議會中的行動，完全自由，雖有道德上的拘束，而在法律上則不受選舉民的意思的拘束，原來在委任關係，當從委任的宗旨，處理委任事務，委任者有請求時，又須報告委任事務，這是委任者由於委任關係而負擔的義務（沒有這樣關係的委任關係，實在想不出來。）但是代議士對於選舉人，在法律上並沒有這樣的義務，其與選舉人的關係，不管代議士在議場

內作何行動，於法律上都不負責任。復次，在委任關係，委任可由當事者尤其是委任者的意思而解除。此種關係，不限於私法上的委任，便是公法上的委任也是一樣。反之，在代議士的場合，委任者的國民（選舉人或選舉人團體，並沒有此種權限。最後，在委任關係，委任權的範圍；）每由委任者的意思而決定。授權的形式，固然或為包括的，或為列舉的，限定的；但其範圍可由委任者的意思而決定者則無疑義。受任者的行為如果無視委任者的意思，則為越權。因此，選舉若是委任，則國民即選舉人，在選舉時當然可以指定其委任的範圍，而代議士亦不能越出其委任的範圍。然而在實際上，其範圍是沒有限定的，比方英國的議會，可於在任之中，延長自己的任期。既然沒有委任的特徵，何能主張其為委任關係。委任關係沒有這些特徵，則名為委任，實非委任。（在公法學上，每每引用委任一語。公法學上所稱的委任，實非委任關係，這個錯誤不能一一指摘。）

由此可知議會和國民之間，實在沒有法律的委任關係，而選舉亦不能視

爲授權行爲。因此，近來有一派的學者，捨去國民主權說，由別的方面說明議會法律上是國民的代表機關。第一學說注目於選舉，由選舉以說明代表的觀念；第二學說由議會的行爲便是國民的行爲出發，由此以說明其爲代理人的行爲。即前者乃注目於議會尙未成立以前的經過事實，後者則注目於議會成立以後的議會行爲，由其效果以說明議會是國民的代表機關。

這種見解，自(Tellinek)提唱以來，德國學者多附和之余則不甚贊成。

(一)這派論者所以指議會爲國民的代表機關，乃是因爲國民這個國家機關和議會那個國家機關之間，有了一種和私法上代理關係同樣的法律關係，議會代替國民行使權限，所以議會的行爲可以視爲國民的行爲。但是所謂國家機關是指代國家構成意思的機關，國民不能構成統一的意思，當然不能成爲國家機關。

(二)今試假定議會是國民的代表機關，國民是國家的機關，但是國家是

什麼呢？據余所見。國家是以領土爲基礎的人類的統治團體。而在法律上，則爲一個公法人。國家所以成爲公法人，又是因爲這個人類團體在法律上，是一個社團法人，而爲統治權及其他權利的主體。換言之，法律上所以成爲人格，乃是因爲這個團體固然以領土爲基礎而成立，然而在法律上又是一個人格者。但是國民乃是國家之人的構成要素，即國家本身——關於此點，非無異論——現在乃謂國民是國家機關，然則法律上人格者的國家又將何指？某種社團法人本身，果是該社團法人的機關麼？這個理由余實不解。

(三)反對者又謂議會乃行使國民這個機關的權能，所以議會的行爲可視爲國民的行爲而有效力。但是議會的權能乃是議會本身的權能，並不是國民的權能。議會依據憲法可以直接有此權能。而議會的行爲所以發生效力，並不是因爲其代表國民的權能，乃是因爲其爲國家機關的行爲。我們固然知道在政治上，議會的意思常常把人民的意思反映出來，在這種意義上面，議

會亦可稱爲代表國民的意思。但是法律上所稱的國民，和通俗意義所稱的國民實不一樣。在法律上，議會代表國民，議會的行爲可以視爲國民的行爲而發生効力，實在沒有這個事實。

要之，議會代表國民，乃是政治上的見解，並不是法律上的見解。對於政治上的見解，而要給與以法律的性質，實是無理的事。在法律上，選舉人團體乃是一個機關，而有選舉議員的機能。但是選舉人團體決不是國民本身，而選舉亦決不是委任。復次，議會也是一個國家機關而有種種的機能，其權限乃直接依據憲法而享有，其行爲則爲議會本身的行爲而發生効力。所以國民與議會之間並沒有什麼法律關係，換言之，在法律上所謂議會是國民的代表機關，全無根據。由我們看來，議會在法律上，乃是議決法律及預算的直接機關。（所謂直接機關，是指不隸屬於其他機關的機關。）

在法律上，議會決不是代表國民。議會在政治上的任務，固然當把一般

人民的意思反映於實際政治之上，由此以實現民意政治。換言之，在民主國，政治須爲人民全體而執行，才合於民主的要求。議會的存在，則與這個要求有不可脫離的關係。并且議會只惟以這個要求爲基礎，而後其存在才有合理性。所謂議會代表國民，不過表示這個政治的觀念而已。所以用政治上的意義來說，議會是代表人民的機關，而代表民意。

但是議會既然代替人民實行民意政治，何以人民不直接決定政治問題，而必選舉代議士，使他們執行政治呢？

對於此種問題，可用下面兩個理由答復。

第一，在近世大國家之內，人民實在不能常常集合，討論政治上的問題，并自己處理一切問題。這種情形便是熱心贊成直接民主政治的盧梭也曾承認。盧梭一面攻擊英國的代議制度，以爲英國人民的自由，只限於選舉議員一瞬間，選舉終了之後，人民便成爲奴隸。人們固然可以說某人現在所喜

歡的，我也喜歡；絕對不能說某人將來所喜歡的，我也喜歡。所以代議制度乃缺乏合理性。但是他方面，盧梭又從各方面加以慎重考察，以爲除了極小的國家之外，今後人民絕對不能自己行使權利。（盧梭民約論第三篇第十六章。）今日各國所以無不採用代議制度者，就是因爲直接民主政治，不能實行於大國。何況現在國家的機能日見增加，這些複雜的機能，使各地域選出的議員處理，還有不妥當，若叫人民直接處理，則其弊害，更不可勝言了。

第二，則爲能力問題：據民主主義的要求，政治須依據民意而執行，但是一般民衆，對於一切複雜的政治問題，未必都能知道怎樣才合於國民的利益，因此，爲增加政治上的能率起見，於民衆之中，選舉那些能夠理解民衆的要求，而對於複雜的政治問題又能判別其性質的人，以作代議士，使他們代表民意，從他們的意見，以運用政治，確有必要。孟德斯鳩一面認民主的要求，同時又依據上述理由，贊成代議制度。他說：「代議士的優點，在於

他們有討論政務的能力。民衆則沒有這個能力，這是民主政治的一大缺點。』  
（法意第十一  
篇第六章）在今日，因教育的普及，通信機關的整備，新聞的發達等，民衆的能力已經漸漸提高，民衆能力的差異已經漸漸減少。同時各國又實行民主政治，其結果，祕密政治時代已經過去，公開政治的時代則已來臨；任誰都能平等理解政治的真相。但是政治問題，尤其是以經濟關係或國際關係爲基礎的政治問題乃日益複雜，而個人的能力，於先天或後天之間，又不免有所差異，所以在今日，代議政治的利益，由這個實際的方面看來，仍未減少。立憲政治，是民意政治，立憲政治既然要求民意政治，則必承認民主政治，民主政治絕對不排斥有特殊能力的指導者。民主政治，乃和馬志尼所言，以（The progress of all, through all, under the leading of the best and wisest）爲目的。少數人不即實行其專斷的政治，先使民衆理解，依據民衆的意思而實行之，這便是立憲政治或民主政治的本質。



今日的代議制度，乃以上面所述的兩個理由為基礎。即一面因為今日大國家不能實行直接民主政治，同時他一方面又因為使能力優秀的代表，來議決政治問題，則民衆政治的效果可以提高。最近英國，關於重要問題，不即交付議會討論，乃先解散議會，探問選舉民的意思（因此，在英國，人們常以選舉為委任，其理由之不適當，如已上述。）就是依據第一理由，活用議會制度，而實現民意政治。最近各國均欲利用人民直接投票即 Referendum，使人民自身解決政治問題，也是出於第一理由。原來議會乃代替直接民主政治的制度，然其實現民意政治，尚不充分。所以須用人民直接投票，以補其缺點。換言之，議會政治乃間接施行民意政治，現在更欲探求民意所在，故乃同時採用比較的直接的方法。此外如由補缺選舉的勝敗以觀察輿論，或由新聞紙的論調以觀察輿論，更從輿論以行政治，其理由也是一樣。總而言之，議會政治乃以施行民意政治，為其第一目的，所以依據民意，運用政治，乃是立憲主義所要求的民主政治的理

想。

民主的色彩愈濃厚，於是議會遂不視為少數有能的人們的集合體，代替一般民衆，自由處理一切重要問題。但是選舉時期所用以作號召的題目只限於普通極重要的二三問題，至於其他問題，則完全委任代議士自由處理；所以代議士須選舉有能力的代表充任，尙未失去意義。

### 第三節 議會的組織

現今各國所採用的議會組織，率爲一院制度或二院制度。一院制度是指議會只由一個合議團體（用民選議員組織之）構成；二院制度是指議會分別爲二個合議團體，各合議團體即議院所決定的意思，能夠一致的時候，則視為議會的意思。在二院制度之下，其中一院固由人民所選舉的議員組織，其他

一院，在君主國。則由元首所任命的議員或世襲議員構成之。在民主國，兩院雖然都由人民所選出的議員構成。但是關於選舉方法，選舉資格，被選舉資格等，則各議院均不一樣。而各議院的權限亦有差異。

議會組織，應該採用一院制度麼？或須採用二院制度？如果二院制度較佳，而二院的關係又復如何？關於此點，議論甚多，茲試分做兩個問題討論，第一問題即一院制度與二院制度孰優的問題。在今日，學者幾乎全部贊成二院制度。並且在實際上，今日大多數的國家，都已採用二院制度；其採用一院制度的，除了紐克散堡，希臘，攸哥斯拉夫，德國之外，只惟安別厘阿（Ontario），曼尼托巴（Manitoba），哥倫比亞，普魯士等的聯邦中的各邦而已。概言之，採用一院制度的國家率為小國。此外如墨西哥，厄瓜多爾（Ecuador）等從前亦採用一院制度，現在則改為二院制度。在洲，大戰之後，有很多的國家制定了新憲法，然其全部亦皆採用二院制度。但是其理由

到底如何？

從來學者說明上院存在的理由，大約如次：

第一爲沿革上的理由，如前所言，現在議會制度；乃以英國爲模範。而英國的議會則由其歷史上的理由，採用二院制度。因此，其他國家，亦採用二院制度。大戰之後，各國制定新憲法，亦採用二院制度，所以有些學者以爲二院制度的採用，乃因爲不敢破壞從來習慣。（例如 *McBain and Rogers, The New Constitution of Europe, 1922, P.39.*）。但是二院制度如果沒有別的優點，亦必不會流行於各國。我們若把二院制度和選舉資格問題比較一下，就可明白。因爲在英國，曾因歷史上的理由，以納稅爲選舉資格的一個條件。這個制度曾傳播於各國，而使各國均採用制限選舉。然而此種制度，到了現在，已經撤廢，各國均採用普通選舉。英國亦模倣別國，採用普通選舉。由此可知一種制度，能夠存在，必有相當的理由。

第二理由，則爲上院的存在乃適合於社會的實際情形。因爲現實的社會與理想的社會不同，有些人們常因知識，財產，門閥的關係，而居於上層的階級。上院的存在，實因社會上有這樣的人們。要之，議會乃是現實社會的反映，上院的設置，這也不失爲一個理由。

第三理由，則爲上院的存在，對於議會政治的運用，便利很多，其理由有三：

(一)防杜議院的專橫：採用一院制度的時候，實權專屬於一院，所以該院的多數黨往往流於專橫。反之，在二院制度之下，則可由上院的牽制，以防杜下院的專橫。第十八世紀的人，都以爲專制是少數人的政治所特有的現象。但是歷史已經明白告訴我們，多數的議會政治，比之少數人的政治，反可釀成更猛烈的專制政治。因此牽制議院的專制，乃是現在各國立法者所焦心苦慮的地方。多數的國家都採用上院制度，其理由乃在於此。

## (二) 緩和政府和議院的衝突：

近世憲法，乃於某程度內，使立法部和行政部各自獨立，其結果，政府與議會遂免不了衝突。這個時候，如果採用一院制度，則必無法緩和其衝突，終而妨害國政的進行。二院制度實可補救這個缺點。但是這個理由對於採用政黨內閣政治的國家，無甚意義。因為，在那裏，組織內閣的人，常是能夠得到下院大多數信任的人，所以下院與政府絕對不會發生衝突。要之，這個理由只可應用於戰前德國各邦及過去日本所常成立的超然內閣。因為在這樣的國家，政府和議會常不免於衝突。此時要挽救衝突所生的弊害，使上院運用緩衝的作用，確有必要。因此，在這樣的國家，上院有存在的理由。

## (三) 減少議會議事的粗忽：

用投票以實行多數議決政治，有時或受感情支配，致生出不合理的結果。並且議員無不希望再選，他們爲了博取人望，往往爲一時利害所蒙蔽，作出無理的議決。在一院制度之下，議決就可

發生効力，所以甚爲危險。反之二院制度則可補救這個缺點。不過在政黨政治之下，這個作用已經失去効力。因爲國務員在下院內，須得到大多數的信任，當選舉之時，他們已經發表自己的政見，要求民衆承認；而施行行政見之時，又委託於那些有經驗的事務官，所以未必流於粗忽。這個時候，如果對於不以民衆爲基礎的上院，給與以制衡的力量，則無異於阻礙民衆的意思。當然這話須以議會政治能夠健全爲前提；如果不然，則上院的存在，關於第三理由，亦有必要。

現在學者贊成二院制度的理由，大約如上所言。其理由可歸納爲社會的勢力關係和議會政治運用的利便二點。此外，聯邦國又有其特別理由。因爲聯邦一面是聯邦人民的團體，同時又是各邦集合而成的團體。因此，一面須以聯邦的人民爲基礎，從人口的比例，選出議員，以代表聯邦的人民的意見而組織下院即代議院。同時又須使各邦選出議員，代表各邦的利益而組織上

院即參議院。即一面使上院執行上述那種機能，同時又使國內一切分子的利益均得反映於議會之內。這個主義當初採用於美國，現在則各聯邦國均承認這個主義了。即在聯邦國，上院除了上述理由之外，尚有其他存在的理由，這叫做上院的聯邦主義。然而這個理由，只對於聯邦的上院而言，並不能把牠當做上院的普遍理由。又者，英國美國的上院，有彈劾審判大臣之權，常為特別法庭，而有其特殊的存在理由，反之，像日本那樣的上院，則沒有這個權限，所以彈劾審判亦不能視為上院存在的普遍理由。

對於二院制度辯護論，尚有以從前民主主義學說為基礎的一院制度論。這個學說乃以盧騷所謂「主權乃是國民的意思」為根據。因為主權的本質是唯一不可分的東西，所以把主權由兩個機關代表，實為矛盾之事。但是現在，已經沒有人利用這個理由以反對二院制度了。主權如果解釋為國家的統治意思，則當然可以稱為統一的。但是所謂統一的，並非謂統治意思須由一個機



關構成。多數機關所構成的意思，若能保持統一，則意思的統一亦可存在。在兩院制度之下，兩院所構成的意思，必須一致，而後才成爲議會的意思，所以對於意思的統一並不妨害。

所以現在已經沒有人再用這個理論，來辯護一院制度了。他們常由實際方面，辯護一院制度。第一理由則爲：如必採用二院制度，則兩院之間，不免衝突；其結果，不啻減少議會的勢力。不但議會對於專制的政府不能完成其權能；並且又可妨害適當的改革而阻礙政治的圓滑運用。因此，採用二院制度，在某種程度內，必須講求種種方法，以補救這個缺點。近來各國均用成文法律，制限上院的權限，其理由卽在於此。

贊成一院制度的人又說：採用二院制度的時候，如果兩議院議員是用同一的方法，由人民選舉，則其中一院實在沒有必要。反之，若用不同的方法選舉，則其中一院勢將變成貴族院或元老院，這個貴族制度不但和民主主義

的思想矛盾，並且又常常支配了全國的人心。所以議會的組織，必須爲一院制度。現今採用二院制度的君主國，不問上院的議員由于任命或由人民選舉，然比之下院，多少總帶有貴族的性質，至於美國，法國的上院議員，雖然專由選舉而來，但是上院在實際上乃有強大的力量，而人民亦輕視輕舉妄動的下院，而信賴上院。從而在這些國家，上院實已支配了人民。但是如前所言，上院的存在，乃因在今日社會之內，個人的能力有所差異；而社會的實際勢力，又隨各人而不同；對於有實力的人，給與以指導者的特別地位，並不可一概反對。固然由民主精神看來，對於一切的人，於某程度內，理應給與以實質的平等和機會的均等，但是民主思想並不要求一切人們之算術的平等。一切人們之算術的平等，在實際上，絕對不可能。盧梭曾謂民衆的判斷未必合理，要使民衆的判斷合理，須有指導者的必要。這個指導者是誰？人們固然有不少的觀念，但是直接實行這個任務的，則爲屬於政黨而構成

下院的議員。不過這些人們又常爲黨派的偏見所拘束，所以又須設置一個中正的上院，加以限制。上院的存在所以未必和民主精神相背，其理由卽在於此。上院既已設立，則其意思在某程度內，可以支配人民，又是當然的事。

由於上面的理由，我們雖然知道一院制度論有相當的真理，但是又不能因此而卽廢除二院制度而採用一院制度。只唯小國，問題比較簡單，所以不但沒有設置上院的必要，並且設置上院，反可增加無謂的糾紛。小國所以多採用一院制度者，其理由卽在於此。

如前所言，上院的設置，可歸納爲社會的理由（人民的能力不能均一）和政治的理由（要運用議會政治，上院有存在的必要）二種。所謂政治的理由，是使上院對於下院或政府，給與牽制及調節的能力。換言之，在代議制度之下，直接代表民意的，乃是下院；而上院則爲其牽制機關，又爲下院與政府間的調節機關。至於所謂社會的理由，實因社會的勢力常有差異，故上

院有存在的必要。原來保護優良之人，固不能一概否認，但是奴隸之子不能終爲奴隸；同樣，優者的子孫亦不是終爲優者。至對於少數人的優者，而乃給與以和多數人同樣的權利，亦非公平之事。尤其是真正的優者，固然須給與以指導者的特別地位，但是毫無能力，只由偶然的結果，而登於優者階級的人們，則沒有領受特別保護的理由。因此上院所以存在，只能謂其出于政治的理由。

由這個見地出發，上院的組織和權限，當然不能不於這個目的之下，受了種種制限。第十九世紀末葉以來，各國均改變上院的組織或權限，而使上院單成爲牽制調節的機關者，其理由卽在於此。

現在先討論組織問題，徵之各國的立法，大約如次：

(一)聯邦國：如前所言，聯邦國一面是國民的結合體，同時又是各邦的結合體，因此之故，其議會組織亦常分做二種：下院是代表國民的機

關，而由國民選舉，上院則爲代表各邦的機關，而由各邦選舉，比方(1)美國的上院(Senate)議員，本由各邦的議會選舉，但是議會選舉，不免發生種種弊害，所以一九一三年，美國又改正憲法，使各邦人民直接選舉。不過不問邦之大小，各邦均選舉二人，其任期六年，每二年改選三分之一，所以他們不是全國民的代表，而是各邦人民的代表。(2)瑞士的上院(Saenderat Council of States)亦由各邦平等選舉二人，其選舉方法，由各邦自己決定，大多數由人民直接選舉。其由邦議會選舉者，亦有之。其任期由邦而異，或爲一年，或爲二年，或爲三年。(3)德國的上院(Reichsrat從前稱爲Bundesrat)，由嚴格的意義看來，實在不能稱爲二院制度中的議院，而祇是一種特別的會議，其議員非由各邦人民選舉，乃由各邦政府派選。而各邦所有的投票權亦不平等。最小的邦亦有一投票權。大邦每人口七十萬有一投票權，其殘數在三十五萬以上者，則以七十萬計算。但不論那一邦都不得有總投票五分以上

的投票權（德國憲法第六十一條第六十二條第六十）（4）奧國於革命後，由一九二〇年的憲法，也變成聯邦組織。其上院本稱為聯邦會議（Bundesrat），一九一九年十二月七日改正憲法，改稱為聯邦及職業會議（Länder-und Ständerat），即上院分為聯邦會議（Länderat）和職業會議（Ständerat）二部，職業會議由各職業階級所選舉的代表構成之，聯邦會議由各邦議會所選舉的代表構成之。即奧國的上院不但代表各邦，且又代表各職業階級，二者的人數各占一半。

（二）單一國：單一國所以設置上院，完全在於要節制下院的輕率，今試分為君主國和共和國，述之於左：

（1）君主國：君主國的上院議員大半是由貴族世襲，貴族互選或元首任命。比方日本，公侯為世襲，伯子男為互選；此外天皇對於有特別勳功，學問，納稅的人又可任命為上院議員。在意大利，王族為世襲；此外國王對於有特別勳功，學問，納稅的人亦可任命為上院議員。在英國，英吉蘭的貴

族爲世襲，愛爾蘭及蘇格蘭的貴族爲互選，此外高級僧侶二十一人及高等法官三人，亦得爲上院議員。只唯比利時的上院議員均由於選舉，其選舉方法有三：第一由人民直接選舉，第二由縣會選舉，第三由上院自選（即由第一和再選舉出來的議員）挪威上院議員亦由於選舉，即每屆下院就本院議員互選四分之一，以組織上院，而以其餘四分之三留爲下院議員。

（2）民主國：民主國的上院議員，大率由於選舉。美國是由人民直接選舉者已述于上，法國則由于人民間接選舉。即各縣糾合下列四種分子，組織選舉會，用連記投票，選舉上院議員。所謂下列四種分子，第一爲該縣的下院議員，第二爲該縣的縣會（Conseil General）議員，第三爲縣內各郡的郡會（Conseil d'Arrondissement）議員，第四爲縣內各市鎮村（Commune）的選舉人，在其市鎮村會（Conseil Municipal），比例人口的多少而選舉出來的代表（delegates）。

(註)關於上院的組織，原書只說明日本的上院。因其不能供我們共和國的人民參考，故特更

正如次。

此外尚有貞克斯 (E. Jenks) 一派的學者，以為議會乃是社會實勢力的反映，現今社會，可以分做資本家和勞動者二個階級，所以上院當成為資本家的議院，下院則成為其他民衆的議院；但是政治實不限於經濟問題，對於少數人的資本家，給與以這樣的地位，實無理由。所以我們反對這個學說。由我們看來，要解決這個關係自有其他方法。比方德國設置了全國經濟委員會，使勞動者，企業家，及其他和生產消費有關係的階級的代表為議員，以作社會政策和經濟政策的立法的諮詢機關；而全國經濟委員會對於這些事項，又可提出法案於議會。這個方法是最好沒有的(註)。

(註)現代國家常有很複雜的機能，使那些有特別技能的人組織一個議院，同時一面加以職業代表的要素，他面更組織各種委員會，專門審查議案，也不失為改良議會制度的一個方法。



不過這個方法乃基於別的理由，和今日各國設立上院的理由完全不同。

其次爲權限問題，如上所言，上院所以存在，乃是因爲上院可以供爲下院的調節機關。由這一點看來，上院的權限實在不必和下院平等。若由實際方面，下以觀察，則採用二院制度的時候，其中必有一院，權限較爲強大。下院既是代表民意的機關，則上院的權力當然不宜比之下院爲大。如果兩者的權力一樣，則徵之事實，上院必成爲較有力的機關。所以從前各國除了預算的先議權之外，均使上下兩院有同等的權限，然而到了最近，則均減少上院的權限了。即上院已由第二院變成第二等的院。

上院怎樣變成第二等的院，徵之各國立法，大約可分四種：

(一)重要的法案尤其是財政法案：只惟下院有先議權或提案權；比

方一九一八年布資士(Lord Bryce)曾提出報告書於英國內閣總理，其中曾說：「只惟法案的性質不會引起大論爭，當上院交附于下院之前，上院又能

充分討論，充分考慮，而容易通過於下院的」，上院才有先議權。因為慎重審查議案，乃是上院的職權之一。關於重要的法案，當使下院有先議權及提案權，即先在下院之中，充分討論，而後再交附上院審查。反之，關於論爭較少的法案，則不必使下院（牠對於重要的法案，當消費很多的時間）先議，而宜使上院先議，用以發揮議會的機能。這種立法乃欲擴大下院先議權的範圍，以減少上院的權限。

(二)關於特別的法案，上院只有停止權 (*Suspensive veto*)。比方一九一一年的英國議會法，凡政府提出的法案，除了金錢法案 (*Money bill*) 之外，上院雖然可以否決。但是下院如果繼續二次通過，上院也繼續否決二次，則該案於第三次送至上院討論時，就是上院再加以否決，下院亦得逕以該案送請國王裁可，而成爲法律。所以上院對於這種法案，只有停止權。

(三)下院通過的法案，上院於一定期內，若不通過，可即成爲法律：

比方在波蘭，上院於三十日之內，若不通過，大總統可公布之爲法律（波蘭憲法第十五條第一項。此外在捷克斯洛伐克，凡兩院中任何一院，於一定期限之內，若不通過他院所可決的法案，均視爲通過，其期間，在上院爲三星期，但關於預算案和軍備案則爲一個月。反之在下院則爲三個月。（捷克斯洛伐克憲法第四十三條）。）在英國，凡議會會期滿了之前一月，下院所通過的金錢法案，回附於上院，上院在一個月以內，若不加以修正而通過之者，可提出

于國王。不問上院有否同意，於國王裁可之後，即成爲法律（一九一一年議會法第一條）。

（四）特殊的法案或下院以某程度以上的多數通過的法案，不必再問上院的意見如何，即可成爲法律：比方在愛爾蘭，關於財政法案，上院只能

勸告，並沒有協議權及拒絕權（愛爾蘭憲法第三十四條及第三十七條）。在捷克斯洛伐克，凡下院以

議員總數之過半數以上通過議案的時候，縱令上院反對，亦可成爲法律（捷克憲法第四十四條第一項前段。但是上院亦以議員總數之過半數以上，否決這個法案，則當交付下院再議。此時，只惟下院有五分三以上的多數，通過這個法案，才能成爲法律（第四十四條第一項後段）。由上院回附于下院的法案，下院若加以否決，當再返附於上院。此時，只惟上院再以議員總數的過半數，通過這個法案，才得交付下院再議。而下院非有議員總數的過半數，通過這個法案，則不能成爲法律（第四十四條第二項）。

(註)此外，如德奧的聯邦參議院，本來不能稱爲二院制度中的上院，而祇是基於聯邦主義，代表各邦利益的機關。所以在形式上，雖然有似于上院，其實不可與上院同視。這些參議院只有提案權和抗議權，而沒有協議權，詳細言之，在德國，凡政府提出的法案，須先交給參議院審查，參議院反對政府的提案時，政府當添附參議院的意見，交給議會參考。參議院要提出法律，須經由政府提出于議會，政府不贊成參議院的提案，亦當添附自己的意見，交給議會參考。又者，議會所通過的法律，參議院有抗議權。這個時候，法律當交附議會再議，再議的結果，與參議院的意見不能一致時，大總統當于三個月內，交附人民直接投票。如果大總統不行使這個權限，則該法律不能成立。在奧國，參議院有抗議時，當交附議會再議。但是議會之內若有議員二分之一以上的出席，而通過之者，則成立爲法律。

最近各國爲了制限上院權限而採用的方法，大概如右所述。上院存在的理由，既然因爲其爲下院的牽制機關，則上院權限當然不必和下院平等。如

果對於上院，必欲給與以絕大的權限，則其結果，將如 Mcbain 所言，政府當同時伺候于下院與上院二個主人之前，而致政黨內閣政治無從實現。但是極端制限上院的權限，又可妨害上院的固有機能。致上院變成無用的長物。所以二院制度若非從別方面下以考察，在理不宜縮小上院權限太甚。凡欲改革上院制度者，關於此點，必須注意。

#### 第四節 議會的作用

在立憲國，議會地位的重要，已述於上。議會爲了實現立憲主義的要求，其作用可分兩種。第一，對於政府的行爲或要求，與以同意，由此而使政府的行爲能夠與人民的意見一致。第二，監視政府的行爲不至違反法律，使其合於立憲主義的要求，并使政府負責，所謂監督權，就是指此而言。

議會的第一作用，即所謂同意權，可分別爲事前同意和事後同意。其同意權的範圍，由國而異，大別之可分爲三種：

(一)關於立法的權限 一切法案經得議會通過，纔能成爲法律，乃是各國共通的制度。議會對於此等立法行爲所以有同意權者，實因立憲政治是民意政治，又是法治政治。憲法是一國的根本法，規定國家的組織，又規定國家與人民之基本的關係。法律則以這個根本法爲基礎，而詳細規定人民相互之間以及人民與國家之間的權利義務的關係，所以人民在國家內之法律的地位，乃由法律而決定。換言之，人民之社會的生活常受法律的影響。現在使人民參加法律的制定，又使國家政治依據法律而執行，則不但法律可以維持，並且民意政治及法治政治都可實現了。然而只用這個方法，立憲政治所要求的民意政治和法治政治尙不能完全實現。從前的人對此每寄與以過大的希望，第十九世紀前期的人，都以爲議會如果設置，議員如果選出，人民自

可解放於專制主義之外，一切政治問題，自可從民意而解決。這個思想的錯誤，歷史已經指示我們。我們已經知道，如果只在形式上，設置了議會制度，如果只在形式上，使議會參加立法，則立憲政治的理想必難實現，我們要使這個制度發揮效用，於運用之際，必須致其最善的努力和細心的注意。二十世紀的人已經注意及此，努力使議會制度發揮其效用了。從前的人只夢想議會制度的效用，現在的人又常不加考察，想馬上放棄這個制度，而探求容易實現人類理想的制度。我們一方面固然不相信，議會制度一經採用，我們的代表一旦參加立法，就可排除專制主義，一切政治問題都可照我們的理想而解決；但是同時我們又確信議會制度實與專制主義相反，而為施行立憲政治的一個前提，又為實現民意政治和法治政治的一個手段，牠是一種有益於人民的政治制度，決不容疑。

(二)關於財政的權限 即議會對於國家的財政行為，如預算募債增稅

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

（二）關於外交的權限 在許多立憲國，政府的外交行爲如訂約宣戰媾和等，均須得到議會同意。因爲這些行爲，如締結條約一事，由國際法看來，固然不過是兩國的約束，而由對內關係看來，實可拘束國家，而使人民負擔義務，即與法律有密接的關係，所以須和立法權一樣，得到議會的同



意。如果只令政府少數人自由決定這種可以拘束國民全體的行爲，則其危險之大，實不堪言。固然政府失策，可使政府負責。但是這種行爲又與一般行爲不同，一旦失策，就令政府負責，而條約所課於國民的義務並不減少。近來國際關係極其複雜，一國對外採用如何政策，大有關係於一國的盛衰。在這種形勢之下，把一國安危所繫的宣戰媾和訂約等事，委託於政府少數人自由處理，一般人民則負擔其結果，由立憲主義的精神看來，實在不對。所以政府的外交行爲必須得到議會同意。

（四）關於監督政府的權限 上述議會的權限，不過用以匡救政府的行爲能夠合於民意。但是只有這個權限，尚不能使政府遵守立憲主義的要求，以增進國利民福。換言之，議會一面尚須監視政府，使政府的行爲無違於民意與法律，他面又須使政府對於自己的行爲，負擔一種責任。即議會須監督政府能夠遵從民意，並依據立憲主義的要求，以增進國利民福。這是議會

最重要的作用。此種作用，在採用二院制度的國家，普通均由各院單獨執行。不過直接代表民意的，乃是下院，所以下院之權尤大。監督政府之權如次：

(1) 質問權：議會議員對於政府的行政，得用書函或言詞，向政府提出質問，要求其答復。政府接到質問時，必須答辯，不肯答辯時，亦須說明其理由。關於提出質問的手續，各國均不同一，如英國法國，每個議員均可單獨提出質問。如日本德國，議員於提出質問的時候，須有若干人數以上的議員的署名。

(2) 審查權：議會各院對於政府的行政，又可組織審查委員會以審查之。審查之時，議會可要求政府提供一切必要的報告和文書。審查之後，議會又可用種種手段，制裁政府（如投不信任票等）。審查制度，乃各國所共有。今據德國憲法第三十四條所定：

「議會得設置審查委員會，有五分一議員的要求時，則非設置不可。審查委員會當公開其議事，審查本委員會或要求設置委員會的人所認為必要的證據。審查委員會若有委員三分二的同意，得停止公開。委員會的審查手續及委員人數，從議事章程所定。」

法廷及行政官廳當從審查委員會的要求，助其調查證據。官廳又當從審查委員會的要求，提出文書。

委員會及官廳之審查憑據，得準用刑事訴訟法的規定。但郵信電報及電話的祕密不得侵害。」

即在德國，審查委員會的設置，不但是議會的權能，並且又為議會的義務。有五分一人數議員的要求時，議會不得拒絕。這個制度乃所以保護少數黨的權利。然而因此，少數黨遂有機會來壓迫政府，屢屢要求審查，阻害政治的施政了。

(3)彈劾權： 議會對於政府的違法行為，可以彈劾。彈劾制度由各國而異。今據美國憲法規定：

『下院……有彈劾之權』（憲法第一條第二條末項）

『上院對於一切彈劾，有審判之權。……審判大總統時，以最高法院院長代行上院議長的職務。一切審判，非得出席議員三分二以上的同意，不得判決其有罪。』（憲法第一條第三節第五項）

『大總統副總統及其他一切文官，因叛逆受賄或其他重輕罪（high crimes and misdemeanors），受了彈劾，而判決為有罪時，失去職務。

（憲法第二條第四節）。

即在美國，下院管理彈劾，上院管理審判。這個彈劾制度，非限於總統國務員，且又及于一般官吏。不過一般官吏違法，可用普通訴訟手續，起訴于普通法廷，不必再煩議會彈劾審判，所以在實例上，被下院彈劾的，只限

於總統，國務員及法官。他們受了彈劾而判決爲有罪時，只失去職務，並剝奪此後就職公務的權能，並不受刑法上的制裁。

又如法國現行一八七五年七月十三日憲法第十二條規定：

「對於大總統，只惟下院方得提出彈劾，其審判由上院執行。

國務員在職務上若有犯罪行爲時，由下院彈劾，上院審判。」

卽在法國，也是下院司理彈劾，上院司理審判。不過判決爲有罪時，被彈劾者不但失去做官的能力，且須受刑法上的判裁。此外，法國大總統，在刑事上乃立于無責任的地位，所以只惟其有叛逆行爲(Haute trahison)時，下院才得彈劾，上院才得審判(一八七五年二月二十五日憲法第六條第二項)。至於國務員則和普通人民一般，須負刑事上的責任，而服從普通刑事訴訟手續，所以國務員私人的犯罪，不必再待下院的彈劾，任誰都可以起訴於普通法院。只惟國務員任職務上的犯罪(Crimes commis dans l'exercice de leurs

functions)，而後才待下院彈劾，上院審判耳。

又如德國憲法第五十九條規定：

「下院(Reichstag)于大總統國務總理國務員有違背憲法或法律時，得起訴于國事法院 (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich)。

起訴的提議須有議員百名以上的連署，其議決所必要的人數和改正憲法所必要的人數（即全部議員三分之二以上的出席，出席議員三分之二以上的同意）一樣。」

即在德國，下院雖有彈劾權，而審判之權，則另設一個國事法庭審理。

國事法庭判決被彈劾者爲有罪時，只免其官職，並不能再加以刑事上的責任。又者彈劾不限於現任官，大總統國務總理國務員退職之後，下院亦得對其在任中的行爲，提出訴訟，此時判決爲有罪時，當失去其領受國家恩俸之權。

(4) 不信任投票權：

彈劾權所以糾正政府違反法律的行為，不信任投票權所以糾正政府違反民意的行為。前者乃關於法律問題，後者乃關於政策問題，這是二者區別之點。至於不信任投票權的本質，不外乎議會因為政府的政策，有反於議會大多數的意見，乃出而勸告內閣總辭職而已。如果這個提案通過於議會，則內閣與議會不能兩立，其結果，不是內閣解散議會，就是內閣自己辭職。但在德國，憲法(第五十四條)曾用明文規定，下院議決不信任時，政府必須辭職，不得解散下院。換言之，在不信任投票通過之後，內閣已經不能解散下院，只有辭職的一途。

不信任投票權足以顛覆內閣。所以牠又和質問權及審查權不同，不是議會兩院所共有的，只存在於直接代表民意的下院。但是議會表示不信任政府，其方法又不限於不信任投票。如否決政府提出的重要法案（尤其是預算案），可決政府反對的重要法案，均可成為政府辭職的原因。這個時候，政

府亦得解散議會，重新選舉議員，以探求真正民意的所在。不過新議會召集之後，政府不能得到議會大多數的信任，那就不能不辭職。

（註）原書對於議會的監督權，乃專門討論日本制度，故譯者特改正如上——孟武。





## 第四章 內閣

### 第一節 國務大臣及內閣

立憲政治是責任政治。就是其政治組織，不但可以實現民意政治，并依據法治主義，保護自由；并且其保護自由的政治，以及依據民意的政治，在制度上，又負責謀其實現，這是立憲政治的一個重要特色。換句話說，支配者蹂躪自由或民意的時候，須負其責。但是在立憲政治之下，那實現責任政治的制度，乃是大臣責任制度，即政治上的責任，非由那不宜負責的元首担負，而由大臣担負。所以大臣責任制度乃是立憲政治必不可缺的制度。那些輔助元首而任其責的大臣，叫做國務大臣。國務大臣爲了討論國務而組織的

合議機關，叫做內閣。

大臣責任制度的要旨，可歸納爲下述三點：（一）君主的一切行爲不負責任；（二）君主在職務上的行爲須有國務大臣副署；（三）國務大臣負擔一切責任。換言之，元首的行爲由國務大臣副署，發生効力，而國務大臣則由副署，對議會負責。所以這個時候，國務大臣并不是代元首負責，乃是對於自己同意的行爲，自負其責。這由法律上看來，也可以說：元首在法律上的行爲能夠發生効力，須於一定的形式之下發表；而其形式，則爲大臣的副署。如果這個形式不能完備，則在法律上，不能視爲元首的行爲。副署所以證明責任的所在，即證明對於這個行爲，誰人負責。

國務大臣，就普通的情形說，都是各部總長。但二者又有區別，惟因各部總長往往兼爲國務大臣，所以容易混同爲一。各部總長在法律上乃是一種官廳，對於特定的事項，可向外部尤其是人民，表示有效的國家意思。換言

之，各部總長對於自己專管的事務，得向一般人民，發布命令。在這一點上，各部總長乃是一種獨立機關，自己成爲形式上的行爲者。反之，國務大臣則爲元首的補助機關，元首在實際上，雖然不負責任，一切政策都由內閣決定，但是決定了的政策，乃用元首的名義實行。即形式上的行爲者乃是元首，不是內閣，更不是各部總長。各部總長既與國務大臣有所區別，則國務大臣未必就是各部總長。各部總長未必都可列席於內閣會議，我們實可推測出來。因此之故，在國務大臣之中，尙有不管部務的大臣，而在各部總長之中，亦有不是國務大臣的總長。

（註）原書在此處，乃專門討論日本制度，故特加以刪削和修正——孟武。

國務大臣由於大臣責任制度所負的責任，可分別爲二種。第一爲法律上的責任，即審判上的責任；第二爲政治上的責任。法律上的責任又可稱爲國務大臣在憲法上的責任。這是基於法治主義的要求，關於違法行爲所負的責

任。今日各國憲法都承認議會有彈劾權，就是用以質問國務大臣在法律上的責任。

這個法律上問責制度，乃開始於古代。在英國，於第十四世紀後期，已經認牠是一種刑事審判制度。到了第十七世紀末葉，不但對於大臣的犯罪行為，即對於大臣的重大過失，亦得加以彈劾審判。其結果，大臣不但關於違犯刑法法規的行為。當負責任；而且關於政治上的措置，還要担負誠實，公正及有利於國家 (Honesty, justice and Utility) 的責任。比方明明知道某種條約不利于國家，而又同外國締結，則可由彈劾裁判而科以相當的刑罰。在大陸，自一七九一年法國憲法承認彈劾制度之後，各國憲法亦模倣其利。彈劾的目的，乃因大臣的行為違反憲法或法律，所以這種責任，乃是審判上的責任。大臣有違法行為或重大過失之時，或免官，或失去官吏資格，或受了法定的刑罰。但是這種方法，只能使政府的行為合於法律，却不能保證政府的

行爲合於議會的意思。如果議會以政府的行爲爲不當，而其不當又合於法律，則議會將無法使政府負責；這樣一來，立憲政治所要求的民意政治就無從實現了。

然而我們所要求的，不只希望政府的行爲合于法律，且又希望政府的行爲合于我們所認爲正當的事。即要求政治合於民意。所謂政治上的責任，就是使政治合於民意的一個方法。何以呢？據民主主義的要求，政府當依據民意，施行政治，所以政府又當於代表民意的議會信任之下，施行議會所要求的政策。政府失去議會的信任，或政府的政策不爲議會所贊成時，則政府就失去其存在的意義。現今各國議會都可質問政府，而政府對於議會，又當求其信任，政府所欲施行的政策更當得到議會承認，議會如果反對政府，則內閣必當辭職，其理由即在於此。所謂政治上的責任，即指議會對於政府的政策，若表示不信任時，政府必當負責下野而言。政府所以負責下野，乃因這

個政府在政治上已無必要。即政府的負責，非以法律爲標準，乃以民意爲標準——政府若以議會的決議有反民意時，可以解散議會，採求真正民意的所在——所以此時成爲問題的，不限於違法行爲；一切政治上的行爲尤其是一般政策，政府皆有責任，我們稱之爲政治上的責任，其理由即在於此。

法律上的責任是裁判上的責任，其性質爲個人的，即惟做了違法行爲或重大過失的國務大臣才負其責。換言之，責任的有無，乃向個人查問，至于其他沒有做過違法行爲的大臣，當然沒有連帶負責的理由。反之，政治上的責任，則由議會不信任政府或反對政府的重要政策而發生，所以照普通的情形說，閣員乃有連帶的責任，即當全體去職。我們固然知道議會有時只惟對於某閣員，作了不信任決議，或對於某閣員專管事務的政策，表示了不贊成，這個場合，政治上的責任，固然只可使該閣員擔負。不過內閣制度愈發達，閣員的專管事務亦常付於閣議，閣議所決定的政策在議會成爲問題，而

爲議會所否決時，內閣當然要全體負責。所以議會只對於某閣員表示不信任，在內閣制發達的國家，罕有其事。卽有其事，閣員也須連帶負責。要之，責任內閣制，乃使內閣全體對議會負一切責任，尤其是政治上的責任。

如上所言，內閣是國務大臣爲了討論國務而組織的合議機關。這個制度乃漸次發達於英國，而起源於古代英國的國王顧問會。按古代英國的習慣，國王沒有顧問會的輔佐，不能合法的處理國務；因此，國主要行使大權，必須得到顧問會的輔佐。到了第十一世紀，英國爲諾曼王所征服，諾曼王一登王位之時，亦遵守英國古來的習慣，設置常任顧問會（Permanent Council，Concilium Ordinarium），以輔佐國王，行使大權。但是當時國王的大權，不僅限於行政權方面，所以顧問會輔佐國王的範圍亦極爲廣汎。卽不但關於行政權的行使，成爲國王顧問會，且又成爲國王的法庭（或稱爲Curia regis或aula regia）而參加立法權的行使。及至第十二第十三世紀之交，立法權歸於大會議（常任顧問會的議員同時又是）



大會議的議員，所以多數學者都以爲常任顧問會是大會議的委員會。）而常任顧問會又分爲數個委員會，分掌事務；其結果，遂成爲數個機關，其中如衡平法裁判所，和普通法裁判所均漸次分離獨立。於是顧問會遂完全成爲輔佐國王行使行政權的委員會。這便是樞密院（Privy Council）。樞密院乃輔佐國王行使行政權，但尙未完全失去裁判權。今日英國的樞密院之參與國王的行政行爲，祇限於形式的作用，然同時又成爲帝國全體的最高法庭，實基於這個沿革的理由。內閣制度是以這個樞密院爲基礎而發達的。因爲一切國務若都交給樞密院總會討論，則不勝麻煩之至。所以國王只能於樞密院總會之中，擇其最信任的少數人，與其商量，決定之後，再交付樞密院總會。這個方法乃實行於亨利三世時代，即第十三世紀初期。其稱爲內閣會議（Cabinet Council）者，乃在於查理一世時代，即第十七世紀前期。當時的樞密院有多數的顧問官列席，顧問官的人數過多，所以對於國務，不能採取適宜的處置；於是國王又於顧問官之中，選擇少數有能之

士，組織小委員會；這個小委員會常在樞密院的祕密室(Cabinet)討論國務，所以當時宮廷便稱之爲密室會議(Cabinet Council)。自此以後，這個執行實際行政事務的委員會，就漸漸稱爲內閣(Cabinet)。

然而當時的內閣，祇是國主要專制的行使大權的手段，決不能和現在的內閣同視，所以當時的內閣變成國民的怨府，而稱之爲祕密會(Juncto)。由這種委員會(國王所親任的少數人組織而成的密室會議)，漸漸變成今日的內閣會議，乃在名譽革命之後。然在名譽革命之後，這個樞密院的小委員會能夠變成今日的內閣制度者，又因爲下列四種原則的確立。

(一)第一是閣員人選問題：從來的委員會所以引起國民的嫌惡，乃是因爲國政常由國王所信任的少數人秘密決定。關於此點，若看一六四一年下院呈給查理一世的大諫奏(Great Remonstrances)就可明瞭，下院在這個奏摺之內，曾主張「國王當用國會所信任的顧問及大臣」。翌年又上書要求廢止「國

政在密室會議，由一般不知的人 (Men unknown) 或一般不能信任的人 (Not public trusted) 執行」。一六七九年查理二世容納騰普 (Sir William Temple) 的建議，規定顧問官爲三十人，其中一半由兩院議員中選任。但是使這樣多數的顧問官參與機密，實在不能夠執行國家的政治，所以此種制度不久就歸失敗。一七〇一年的踐祚令 (Act of Settlement)，承認從來內閣會議的缺點在乎議事祕密，不能決定何人負責，所以其第三條，又規定樞密院如果參與國王大權的行使，其輔弼國王的顧問官須有副署。此外又有鑒於從來國會議員大多數都是國家官吏，而致民意不能反映於議會之內，乃規定有官職的，受養老金的人不得爲下院議員。這個條約發生效力，乃在於一七一四年漢諾威 (Hanover) 王家卽位之後。先是，國王曾從散得蘭 (Sunderland) 的勸告，於兩院議員之中，擇其主義相同的人爲顧問官，以組織內閣。于是一面國王在國會內，可以保持威信，而指導國會，俾國務易於施行；同時又得牽制那些

只知騷擾的多數議員，而與議會保持協調，這個使議員組織內閣，使閣員出席議會的方法，任誰都知道其利益。但是一般事務官若兼爲議員，則不但沒有這種利益；且在議會之內，只能增加政府的友人，而有妨民意政治的實現，所以一七〇七年又另定法律：凡事務官在原則上不得兼任議員。于是政務官和事務官遂有區別。內閣爲政務官所組織，議員得兼任政務官，事務官不得兼任議員的原則，亦見確立了。

但是內閣須由那些在政治上有同一主義的政務官組織的主義 (Principle of political homogeneity)，在當時能夠理解其價值的，確實不多。因爲他們以爲實際政治當從國王的意見而執行，內閣祇是國王的顧問會，而爲國王意見所支配，所以閣員之中，意見若不一致，在實際上也沒有什麼不便。所以上述的主義能夠確立，乃在於主張國王不宜有私見，并承認總理大臣爲內閣的領袖之後，即在一七八三年彼得內閣之後。

(二)今日內閣制的成立，如上所言，必須實際政治不爲國王意見所左右，而內閣又不祇是國王的顧問會。原來元首不負責任，乃因元首的地位，不宜負責。只因元首不宜負責，故使大臣負責。但是實際政治倘爲元首意思所左右，則大臣負責，實無意義，不，責任且當放在元首身上而後可，所以承認大臣負責制度的立憲國，元首當如退耳(Thiers)，所言「君臨而不統治」(Le roi regne et ne gouverne pas)

但是這個制度，由其沿革看來，也不過偶然發生于英國而已。何以呢？內閣是由國王的顧問會發達而成。即因樞密院的人數過多，不便處理政務，于是乃使國王信任的大臣，組織一個會務，討論國務。但是在十八世紀初葉以前，牠們是樞密院的委員會，牠仍是國王的顧問官會議。會議的中心常是國王，所以常在國王主席之下，每週定日開會。到了一七四一年，斯圖亞特王朝斷絕，漢諾威王朝開始，喬治一世由德國人即王位，因爲不解英語，遂

不列席閣議。自是以後，國王遂不參加閣議，而閣議就變成大臣討論國務的會議。至于國王，則只能對於閣議所決定的事項，加以裁可，并不直接担任實際政治。其後喬治二世卽位，亦不列席閣議，由是遂成爲一種習慣。除了喬治三世之外，這個原則竟確立不動。固然在斯圖亞特王朝之下，多數的進步主義者，都確信大臣責任制度乃是立憲政治的精神，而謀其確立，所以這個制度并不是單由偶然事實而發生，不過偶然事實可以促進這個制度的早日產生耳。

(三)當時的內閣并不像現在內閣那樣有力量。內閣之有鞏固的地位，乃因宰相在內閣內有特別優越的地位。在從前，顧問或內閣員之中亦曾置有領袖，但是實如多德(Dodd)所言，現在立憲國的內閣總理和大權政治之下的領袖，乃有明白的區別。卽後者不過是國王的寵臣，其進退全看國王對他有沒有感情。至于現在立憲國的總理大臣，則爲責任內閣的領袖，其進退一惟議

會之有無信任是視。這樣的總理大臣能夠產生，乃在于國王不列席會議，不親裁政治之後。換言之，從來在國王主席之下的會議，一旦解放于國王勢力之外，自由決定政策，他們因為羣龍無首，遂要求一個新領袖，於是在他們之中，就產生了一個指導者。這個關係由另一方面看來，也可以說指導者的產生，尙有其他特別理由，其理由可歸納爲下列二點：第一，有特別才幹的人常在總理大臣的地位，而他又能理解立憲主義的精神，于是民衆對於內閣制度尤其是總理大臣，遂有了信用。這樣的人第一可舉窩爾玻爾（Sir Robert Walpole，他由一七二一年至一七四二年均就總理大臣之職）。其次則爲彼得父子。第二爲政黨的發達。今日立憲國的總理大臣能夠成爲內閣的領袖，有其優越的實力，同時又能統一閣員，制御下院者，即因他是政黨的首領。由於這些原由，在第十八世紀末期，內閣總理大臣的地位已和現在的差不多。其後更經羅伯比爾，帕馬斯頓等輩的努力，遂造成今日總理大臣的地位。

(四)今日的內閣和大權政治之下的內閣所以不同者，又因閣員的進退非以元首的好惡爲標準，乃一懸於議會任信的有無。縱在今日，任免大臣之權，形式上也屬於元首，不過元首只能任令下院所信任的大臣，并罷免失去下院信任的大臣。這是大臣責任主義之當然結果。即政治不由元首個人意思，而由民衆意思而執行，所以又合於立憲主義的要求。又者，現在立憲國的內閣，乃是統一于總理大臣之下的一個合議體，一切政策均由內閣決定，并由內閣施行，不似大權政治之下的國務大臣各成爲顧問官，而直接隸屬於元首。換言之，內閣是由政見相同的人組織而成，一切重要政策，均交付內閣討論，所以閣員在原則上須對下院，連帶負責。下院亦須視內閣爲一體，或信任之，或作不信任的決議。在今各國的政黨組織頗見完備，政見相同的人均屬於同一的政黨，所以元首常降命于政黨的首領，使其爲總理大臣。內閣失去議會的信仰時，又選擇議會所信任的其他首領，令其組閣。因爲政黨



組織既甚發達，而內閣又須對議會負責，則除了使議會所信任的政黨首領組閣之外，實在沒有別的方法，可使國政圓滿進行。要之，在立憲政治之下，責任內閣政治必表現為政黨政治。然而縱在英國，亦惟到了第十九世紀之後，世人纔承認內閣有連帶責任，內閣須由政見相同的人組織，並依下院信任的有無而定進退。即據安孫（Anson）所言，在一八三〇年以前，內閣由下院的不信任而總辭職的，只有窩爾坡爾內閣（一七四一年）和瑟爾班內閣（一七八三年）二者而已。

由於上面說明，大致可以知道今日的內閣制度怎樣發生了。即今日立憲國的內閣，乃和上述英國的制度（以樞密院委員會為基礎，漸次發達而成），同其性質。牠是總理大臣所統率的一個合議機關，由政見相同的政務官組織而成；任免閣員之權，在法律上，雖屬於元首，但元首不能因個人的感情，命其進退，其進退乃一懸於議會信任的有無；所謂元首，雖然是國家的代

表，但他不能依個人的意思，執行政治，一切重要政策，均須交給內閣決定，內閣決定之後，才用元首的名義施行。但是組織內閣的政務官在議會內有議席，並且又同議會大多數的議員，有同一的意見，所以由于責任內閣制度，又可以實現民意政治。

此時，在習慣上，元首固須採納內閣所決定的政策，然在法律上，却沒有明文規定。不過元首不採納內閣所決定的政策之時，內閣可拒絕副署，以抵抗元首。如果元首固執己見，改組內閣，然而內閣須得議會多數的信任，所以舊內閣的政策合於民意的時候，議會可用不信任投票，使新內閣不能安居其位。因此之故，元首除了服從舊內閣所決定的政策之外，毫無別法。

## 第二節 議院內閣政治

在立憲政治之下，國務大臣和內閣是什麼東西，由於前節說明大約可以

明瞭了。內閣制度能夠依據立憲主義的本旨，完全運用，則這種政治叫做議院內閣政治或政黨內閣政治。其特徵有二：

(一)在議院內閣政治的國家，組織內閣的人，在議院內常有議席。換言之，閣員(即國務大臣)照普通的情形說，常是上下兩院的議員。因為內閣既然當得議會的信任，而其所行的政策又當求議會尤其是下院承認，則組織內閣的人，自然須以議會尤其是下院多數議員的援助為基礎。要使內閣能夠得到下院多數議員的援助，其最簡單的方法，莫如使下院中能夠代表多數人政見的最有力的議員，出來組織內閣。(關於此點，各國非無例外，但澳洲聯邦則用明文規定大臣必為議員。現任大臣，如果失去議員的地位，則當於總選舉後三個月內去職。)(澳洲聯邦憲法第六十四條。)但是現在議員均屬於政黨，所以某政黨領袖若為總理大臣，則可於其黨員之中，選定閣員，以議會尤其是下院為後援，施行政治。議院內閣政治所以又稱為政黨內閣政治，其理由即在於此。要實行這種政治，最好能和從前英國一樣，只有二大政黨的對立。此時多數黨的首領

必爲內閣總理；於其黨員之中，選擇閣員，以多數黨爲後援，施行政策；所以最能統一而有力。但是到了最近，因政治問題的複雜，各國均呈出數黨分立的現象，沒有一個多數黨，能用單獨的力組織內閣。此時當用何法，獲得多數的後援，又依英國和大陸各國而不同。在大陸各國，普通均組織聯立內閣，使各政黨的黨員均成爲閣員。在英國，於原則上，內閣均由同一政黨的黨員組織而成。自一七八二年成立福克思挪斯聯立內閣之後，到了現在，只有二三的例外（一八〇六年的人才內閣和一八五三年的Aberdeen內閣。）大戰開始之時，當時總理大臣阿斯葵斯因外患危急，認聯立內閣之必要，乃于一九一五年五月，和保守黨工黨共同組織聯立內閣。但是這不過一種例外，故在魯意喬治內閣之後，即成立波拿羅的保守黨內閣，其次工黨組閣，亦只任命工黨的黨員爲閣員。英國所以反對聯立內閣，其理由有二：第一，用同一主義者組閣，可以保持內閣的統一，而容易施行其政策。第二，採用聯立內閣，不能完全實現責任政治的

要求。何以呢？從前英國只有二大政黨的對立，此時如果再使反對黨的黨員入閣，則反對黨無從詢問內閣的責任。但是在數黨分立的場合，上述第二理由又稍稍失去意義。因為此時有反對黨，又有友黨。友黨若更進一步，願意和政府共同負責，使其黨員入閣，則可成立聯立內閣。此時誰負責任，甚為顯明。大陸各國承認聯立內閣，其理由即在於此。

但是不管是學英國那樣，一個少數黨，於友黨的援助之下，組織內閣，或學大陸各國那樣，成立聯立內閣，然而政府要澈底實行其政策，均不容易。所以這種政治常曖昧而不澈底。但是由另一方面看來，今日各國政黨所以變成小黨分立，不過反映社會上的實際情形，因此，在普遍選舉的國家，由政黨的離合集散，舉行不徹底的改革，又合于社會的真相。

要之，在今日議院內閣政治的國家，組閣的人常是議院的議員，而以議會尤其是下院的大多數為援助，實行其政策。有些學者，以內閣為議會的一

個委員會，以爲在此種制度之下，那些施行現實政治的最高行政官，無異於美國大總統，也是人民用間接選舉方法，選舉出來的。這個說明實可簡單表示議院內閣政治的特徵。

(二)議院內閣政治的第二特徵，則爲國務大臣對議會，負了政治上的責任。如上所言，在這樣的國家，內閣是由政見相同的人組織起來。任何政策苟在議會之內成爲問題，均須交付閣議，而連帶負責。所以議會不信任政府或反對政府的政策時，內閣必須總辭職。

但是政府須對議會負了政治上的責任，而施行議會尤其是下院多數承認的政策。所以政府的重要政策，又須交付議會討論，縱令事迫目睫，無遑召集議會，亦須於事後要求議會承認。因此，在這樣的國家，我們若以議會爲中心而加以考察，則議會最能監督政府。反之，我們若以政府爲中心而加以考察，則政府最能負責。要之，在此種政治之下，立憲政治所要求的民意政

治和責任政治最能實現。

議院內閣政治的特徵大約如上兩點。這種政治乃最初發達於英國。到了現在，則爲歐洲各國，如法國，德國，比利時，荷蘭，瑞典，挪威，波蘭，捷克斯洛伐克等所採用。但是美國及中南美各國，則尙以孟德斯鳩的三權分立主義爲其政治組織的基礎。我們若把美國的政治組織和英國式的議院內閣政治比較一下，則更可明瞭議院內閣政治的本質。

(一)在議院內閣政治的國家，一切政策若和大臣的政治責任有關係的，均須交付內閣討論，內閣則以總理大臣爲主席，元首不得參加。反之，在三權分立主義的國家，則沒有內閣，各大臣皆直接與元首共同決定政策。

(二)在議院內閣政治的國家，內閣乃獨立于元首之外，單獨決定政策。政策決定了之後，則呈請元首裁可。政府的行爲，在形式上仍是元首的形爲，但是元首乃不負行爲的責任，一切責任均由內閣對議會負之。反之，在

三權分立主義的國家，一切政策均由總統直接決定，即總統的意見如何，可以左右政策的決定。至於各大臣是不負責任的。固然總統及各大臣不是完全沒有責任，不過其所負的責任，乃限於法律上的責任，不是對議會負了政治上的責任。因為行政部和立法部，各自獨立，不相侵犯，乃是三權分立主義的精神。惟於法律上有責任時，議會始得彈劾總統或其他官吏，而交付審判。

(三)在議院內閣政治的國家，元首於法律上，雖有任免閣員之權，但是內閣既然對於議會負了政治上的責任，所以內閣的進退，乃以議會尤其是下院信任的有無為標準，不由元首的意見如何而定進退。——由憲法的條文看來，縱在英國法國，任免大臣之權也屬於元首，元首所必須選擇下院多數信任的人組織內閣者，乃出於立憲主義的精神，並不是受了憲法的拘束。元首若要破壞這個慣例，亦如戴雪 (Dicey) 所言，不能指之為違憲，不過因其有反於立憲主義的精神，故又為不當的行為——而且內閣是連帶負責的，所以



閣員乃視爲一體而須共同進退。反之，在三權分立主義的國家，大臣惟對總統負責，總統可自由任免他們。又因爲他們不是內閣的一員，換言之，他們未曾脫離總統的支配，自由議決政策，而乃直接隸屬於總統，所以其進退，是個人的。

(四)在議院內閣政治的國家，內閣對於議會，既然負了政治上的責任，所以閣員可出席議會參加討論，一面辯明自己政策的合理，同時使閣員的意見能夠與自己一致。如果閣員以議會的意見爲有反於民意時，更可請求元首，解散議會。反之，在三權分立主義的國家，國務員的地位既與議會信任的有無，沒有關係，所以不能出席議會參加討論。至於行政部要對於立法部，報告國家的狀況，使議會通過自己所希望的議案時，則可發送通牒(Memorandum)，不贊成議會所通過的法律時，又可交還覆議，絕對沒有解散議會之權。

(五)在議院內閣政治的國家，因為內閣對於議會，負了政治上的責任，而須實行議會尤其是下院所承認的政策，所以閣員常由議員兼任。反之，在三權分立主義的國家，則以為這個制度有反於立法部與行政部完全獨立的根本原則，所以不許兩院議員同時兼為大臣。

由於上面的比較，大約可以明瞭英國式的議會內閣主義的政治和英國式的三權分立主義的政治，有怎樣的區別了。要之，既行立憲政治，其結果，必成為議院內閣政治，即政黨內閣政治。立憲主義所要求的民意政治和責任政治，不是利用議院內閣政治，不能完全實現，我們以政黨內閣政治為憲政的常軌，其理由即在於此。

但是議院內閣政治的優點，不但因為其能夠實現立憲主義所要求的民意政治和責任政治，並且又因其能實現民衆政治所培養的調和及統一，即把君主國的安靜和共和國的自由兩者結合起來。何以呢？第一，在這個政治之

下，由那些在議會有議席的人實行議會所承認的政策。但是議會尤其是下院的議員乃數年改選一次，由此以探求人民的意思。而政府又把自己的政策，提交議會，公開討論。其結果，遂產生了輿論，一般民衆對於政策，在某程度內，亦能一致。不但此也，政府能從輿論，施行政治，則在國民之中，亦可發見這個政策的擁護者，這是立憲政治的優點，我們不宜無視。第二，在議院內閣政治之下，政府須於議會的信任之下，施行政策，所以政府不但不會和議會衝突，並且反以議會大多數議員爲後援。因此，政策可以圓滿施行，不怕有人居中掣肘。

第三，在議院內閣政治之下，組織內閣的人，必須得到下院多數的信任，而爲政黨的領袖，所以誰人組閣，比較的明瞭，即元首或從前任者的推薦<sup>(英)</sup>，或召集上下兩院議長，徵求意見<sup>(法)</sup>，而降組閣命令于政黨的領袖。反之，誰人組織內閣，若可無視議會的意嚮，而由元首個人決定，則元首很

容易爲一般官僚所包圍，一般官僚則推薦他們自己所喜歡的人物出來組閣，這樣一來，誰人組閣遂由推薦者的意見而決定，從而推薦者的權力乃駕在內閣之上。弄到結果，一國政治遂不以民意爲標準，而惟二三大官僚馬首是瞻了。

由於上述理由，所以我承認議院內閣政治是一種最良的制度。

但是我們如果以爲形式上確立了議院內閣政治的原則，則一切問題都可解決，立憲政治就可實現，又未免失之早計，照實際的經驗來說，要想實行議院內閣政治，須有最大的努力。近來有人因見議院內閣政治的缺點，而即主張官僚政治或獨裁政治，又有人因見別國實行獨裁政治的成功，而謂獨裁政治勝過議會政治。這個思想是很幼稚的。牠們實行獨裁政治而成功，但是牠們的議會政治果曾忠實實行過麼？我們必須得到一切獨裁政治都已成功，一切議會政治都已失敗的經驗，而後才有資格來反對議會政治。現在爲供讀

者參考，試把他們反對議會的理由，述之如下。

(二)在議院內閣政治之下，內閣的進退乃一懸於議會信任的有無，所以政府每每迎合議會尤其是下院多數黨的意思，有時且迎合下院的枉舉異動，以及一般選舉人的不合理的要求，而致釀成衆愚政治。議院內閣政治，固然有這個缺點，但是議院內閣政治的優點也存在於此。何以說呢？民衆不合理的要求，政府尚須考慮，則在這個政治之下，專制的色彩必可掃地無存。並且近來內閣由於政黨組織的發達，未必柔弱無力，一一須近合民衆無理的要求。反之，內閣若能以有力的政黨爲後援，實比之以少數人的勢力爲背景的官僚內閣，更有力量。我們若看今日各國政府一面雖尊重輿論，同時政府所提出的議案又容易通過于議會，就可知道政府並不盲從民衆，並且很有力量了。何況少數人的判斷又不能保證其合理呢？所以欲用少數人的獨裁政治以代替多數人的議會政治，不甚妥當。

(二)議院內閣政治乃是政黨政治，所以常常釀成多數黨的橫暴，而成爲政界腐敗的原因。因此，有些學者排斥政黨政治，而贊成專制政治，然由我們看來，議院政治固然必須變成政黨政治，而政黨的存在，固然也可發生許多弊害。但是這是因爲輿論缺乏公正的批評力，而政黨組織又不健全所致，並不是議院內閣政治所特有的現象。我們不能因此，而即贊成專制政治。我們要避免這個弊害，必須訓練民衆的政治能力，必須養成輿論的公正批評力。但是爲了達到這個目的，政治更不宜視爲少數人的私事，而當視爲萬衆的公事。換言之，更須實行民主政治。

(三)此外尙有一派學者，以爲議院內閣政治每變成全權政治，所以不如採用寡頭政治，尙可減少其弊害。議會政治可變成全權政治，我們非不知道。不過這乃是議會政治共有的特質，並不是議院內閣政治特有的性質。換言之，既然維持議會制度，則這個弊害必不能免。何況這個弊害非無避免之

法，我們若能改良選舉法，問題就可解決一半。

(四)採用議院內閣政治的時候，任何政策均須交付議會討論，這由軍事上看來，對國家爲不利，這由外交上看來，將使政府不能隨機應變。所以又有一派學者以此爲理由，而主張專制政治。但是由我們看來，在現今國際關係之下，與其隨機應變，不如採用公正嚴肅的政治，尙有利於國家。何況現在的軍事外交非以全民意思爲背境者，必難成功。要是於軍事的祕密，外交的隨機應變的名義之下，把全國人民的運命，委於少數人決定，是最危險沒有的，所以不能以此爲口實，而主張專制政治。

反對議院內閣政治的理由雖多，但是一經我們解釋之後，就可知道其不合理，所以我們尙確信議院內閣政治的價值。

(註)原書在本節中，批評日本政制，亙數千言。譯者因其與我們中國無關。故不但改正的地方不少，并且刪削的地方亦多，望原著者原諒——孟武

## 第五章 選舉

### 第一節 選舉人、選舉權及被選舉權

在立憲政治之下，議會尤其是下院是由人民公舉的議員組織而成的。這裏所謂選舉就是指這種議員的選舉而言。原來立憲政治是民意政治，但是人民本身往往不能躬自執行國家的職務，只能選舉代表，用以間接參與政治。本書所以特設一章，詳細討論選舉，其理由即在於此。但是選舉的本質是甚麼呢？

採用國家主權說的學者多以議會為主權者的國民之法律的代理機關，又以選舉為法律上的委任，這個學說的錯誤，我在討論議會的性質時，已經詳



細說過了。用法律上的用語來說，選舉乃是選舉人合爲一個集團，用以選舉國家的機關。換言之，集合制的機關（合議制的機關）選定某一個機關，叫做選舉，其實際情形無異於君主國的元首任命貴族院的議員。共和國的首首也是由於選舉，其選舉或由人民直接選舉，或由人民間接選舉。德國的大總統由於人民直接選舉（德國憲法第四十一條）法國的大總統由代議院和元老院集合而成的國民議會選舉（一八七五年二月二十日的憲法第二條），奧國的大總統由國民議會和聯邦參議會集合而成的聯邦議會選舉（奧國憲法第六十條，第三十八條）。在瑞士，上級的行政官和司法官不但由人民選舉，並且人民又可用投票的方法，罷免他們。這個人民任命和罷免官吏的制度，現在又盛行於美國各州。在德國，人民亦可由議會的決議，用投票的方法，罷免大總統（德國憲法第四十三條）。

上面所舉的各種選舉如果可以視爲國家機關的選任，則選舉實和元首之任命官吏一樣，同是國家機關的行爲了。關於此點，若看大總統的選舉，就

可明瞭。何以呢？在德奧二國，大總統的選舉，由於國民議會及聯邦議會，國民議會及聯邦議會乃是一個集合制的國家機關，由這個集合制的國家機關，選舉大總統別一個國家機關，何異於大總統這個單獨制的國家機關任命法官別一個國家機關。人民之選舉大總統，選舉官吏，或選舉議員，由這個意義看來，都是一樣。詳細言之，人民選舉議員，並不是選擇自己的代理人，乃是參加國家的活動，選擇議員，以組織合議制的國家機關，只因這個選擇乃是多數人集合為一個團體，共同執行，所以叫做選舉。此時投票人的地位無異於選舉大總統的國民議會或聯邦議會的議員。人民爲了選舉議員，集合為一個集團，而成爲國家機關，我們稱之爲選舉團。

選舉如果可以視爲任命，而爲選舉團這個國家機關的行爲，則個人實在沒有個人的選舉權利，換言之，即不是選舉權的主體，選舉的主體是國家本身，恰如任命的主體是國家本身一樣。選舉人不是以個人的資格，乃是以國

家機關的資格，代國家執行公務。所以選舉不可解釋為私人的私務，選舉權不可解釋為個人的權利。關於此點，我們若看國民議會選舉大總統，大總統任命法官，都不是以其私人的資格，而行使自己的權利，乃是因為成為國家的機關，而行使國家機關的權限，就可明白。

但是國家使個人成為國家機關而執行公務的時候，其使個人提供勞動的方法可以分做二種。第一，在義務上，須提供勞務，代國家執行公務，官吏成為國家機關而活動，便是其例。比方休職官吏還是官吏，所以可由復職的命令，成為國家機關而作活動。但是官吏之成為國家機關，並不是由於權利，所以休職官吏不得要求自己必須成為國家機關。此外如人民之當兵及為陪審員，也是由於義務，代國家提供勞務。第二，某種事件發生之時，某特定人就有某特定的資格，當然成為國家機關而作行動，比方君主國的皇太子，於先皇駕崩之時，就可出來做一個元首，便是其例。換言之，此時皇太

子之繼承君位，乃是理之當然，并不是由於義務，在這個意義之下，又可以視爲權利。

選舉人成爲國家機關而參加選舉，乃是屬於第二場合。在這個意義之下，個人成爲選舉人，又可以視爲一種權利。但是個人並沒有選舉權，個人所有的，乃是成爲選舉機關的權利，即成爲選舉人的權利。不過法律常常保護那些有選舉資格的人可以成爲選舉人而作行動，比方選舉有權者可請求登記於選舉人名簿之上，選舉有權者在投票場內，如果被人拒絕參加選舉行爲的時候，可主張自己是選舉人，而要求參加選舉。即有選舉資格的人得要求人們承認自己是選舉人，并主張自己可成爲選舉人而作行動。在這個意義之下，選舉權又可視爲權利。

今日立憲國所以以人民爲選舉人而保護其地位，其理由乃和承認代議制度的理由相同，可歸納爲下列二點。第一以國民主權的思想爲根據，以爲國

家是我們個人爲了共同幸福而組織的團體。但是團體自己不會發表意思，必以自然人的意思爲團體的意思，而個人則以平等資格，組織團體，所以一切個人均有權利參加於團體意思的構成，依據這個思想，人民之參加選舉，就是人民參加共同意思的構成。第二，爲實際的理由，如上所言，選舉行爲乃是選定國家機關的公務，而這個機關又是實現民意政治的中樞，所以舉出公正面能代表民意的人以構成該機關，不但可以實現民意政治而有益於國家，并且這些議員能夠在政治上，代表選舉人的意見和利益，所以對於選舉人亦必有利。

總而言之，此時國家乃爲自己的利益，使人民執行公務，同時并謀個人利益的增進，所以國家當使一切個人有參加公務的機會，并保障個人得成爲選舉人而作行動。這個見解的正確，只看那些還沒有實行普通選舉的國家，多數沒有選舉權的個人都要求選舉權，就可明白。何以呢？喜歡一種東西，

一定所喜歡的東西對於喜歡的人，有了利益。

不過這個利益乃是間接的，抽象的。雖然是一種利益，而其內容又和普通權利不同，不是直接的具體的。換言之，這個利益不過使人民參加選舉，由此以監督政治。原來政治問題乃和我們的社會生活，很有關係，所以我們參加政治問題的討論，有很大的意義。不過我們所參加的，只限於選舉議員，由此以監督政治，所以對於實際的政治問題，只有間接的影響。

個人的選舉權既和普通權利不同，非以直接的，具體的利益為內容，又和普通權利不同，不得用處分的方法，來實現其利益，所以一般民衆多不能認識其利益，而個人也常常不願意成為一個選舉人。這便是各國棄權者人數很多的原因。在世界上，除了瑞士之外，英國人民的教育程度大約是最高，然而英國於一九一八年的選舉，在一千四百萬人的選舉有權者之中，竟有一百六十萬人的棄權（有權者總數為一四，〇三九，五六二，棄權者總數為一，六四九，九四八），其他各國棄權者的

人數更多，大約對於有權者，約占十分之三乃至十分之四。

但是選舉乃是一種選定國家機關的公務，不單是個人爲了自己的利益而行使其投票權，所以國家對於選舉公務的執行，不但不宜放任個人自由，反可強制個人參加，所謂強制投票制度就是其例。這個制度乃萌芽於第十八世紀的瑞士，到了第十九世紀中葉以後，就爲數個的州所採用，其次又傳播於各國，如比利時（一八九三年），亞然丁（一九二二年），荷蘭（一九一七年），捷克斯洛伐克（一九二〇年）等是。最近法國兩院亦常常討論強制投票制度的採用。

我們若觀察各國實例，則強制投票制度比之自由投票制度，實可減少棄權者的人數。比方瑞士各州的投票率爲百分之七六乃至百分之八四，這個成績由採用強制投票制度之點看來，固然不能稱爲良好，但是若和採用自由投票制度的州比較一下，則甚可觀。亞然丁的投票比率是很壞的，但在採用強

制投票制度的一九一二年，首都的投票比率竟占百分之八四，地方亦有百分之六九；一九一六年的選舉，全國平均共占百分之六三，即比之採用自由投票制度的時代，甚爲優良。比利時在未採用強制投票制度之前，棄權者的人數，於一八七〇年爲百分之二六，一八八四年爲百分之三〇，一八九二年爲百分之一二；自從一八九三年採用強制投票制度之後，棄權者的人數，於一八九四年乃減少爲百分之五・四，一八九六年爲百分之七・五，一八九八年爲百分之五・三，一九〇〇年爲百分之五・九。但是其成績如何，乃與該國的政治狀態是否健全，有很大的關係。西班牙亦於一九〇八年採用強制投票制度，然而棄權者的人數，於首都亦有百分之四〇，於地方竟達百分之八〇，原來強制投票制度能夠發揮其效力，必須對於義務違反者，課以嚴罰，但是違反者的人數太多，則無從譴責，由是強制投票制度遂變成有名無實之物。最近捷克斯洛伐克不但於國會議員的選舉，即於地方議員的選舉，也採用



強制投票制度，然而當其選舉市會議員之際，在首都布拉格，竟有五萬人的棄權者，而致無從採用強制手段。

其次對於選舉權而可成爲問題的，則爲被選舉權。但是所謂選舉權既然不能稱爲權利，則所謂被選舉權當然也不得稱爲權利。由我們看來，世上並沒有被選舉權這個權利，這乃是法律對於有一定條件的人，給與以一種消極的資格，其狀無異於凡在文官考試合格的人，都有做官的能力，換言之，即有成爲國家機關的能力，然而却不能因此而即積極的主張自己必須成爲國家機關。在這一點上，被選舉權又與選舉權不同。在選舉權的場合，凡有一定資格的人，可依據法律，積極的主張自己是選舉人，成爲國家機關而作行動，國家亦須應其要求，允許他們成爲國家機關，而執行國家的公務。反之，在被選舉權的場合，則人們必不能因爲自己有被選舉權，而要求自己必須當選爲議員，惟其於當選之後，才成爲議員，這無異於有做官能力的人不

能要求自己必當做官，惟任命之後，才能成爲官吏。但是在官吏的場合，其成爲國家機關而作行動，乃由於官吏的義務；在議員的場合，則可由當選的事實，當然得到國家機關的地位。選舉人可主張自己是選舉人，當選人亦得主張自己是正當的當選人，所謂選舉訴訟就因此而產生。

人民當選爲議員之後，其參加討論，議決法律，亦不過執行國家的公務，並不是行使自己的權利，所以國家又可用種種法律，以拘束議員之執行公務；如沒有正當理由，不能缺席者是。這個時候，議員的地位，乃和採用強制投票制度的國家的選舉人的地位，完全一樣。

要之，世上並沒有被選舉權這個權利，所謂被選舉權祇是被選舉資格，有這個資格的人當選之後，才得成爲議員，所以可稱爲成爲議員之權，這個權利乃專屬於當選人。

## 第二節 選舉資格及被選舉資格

### ——普通選舉及婦女選舉權——

如上所言，立憲國所以承認個人爲選舉人，其理由有二。第一，爲民主的理由，即人民之參加選舉，乃是參加於共同意思的構成，所以有平等資格的個人當然均得參加。第二爲實際的理由，即以選舉爲選擇那實行民意政治的中樞機關——議會——的構成員，所以使個人參加，不但有益於國家，且又有益於個人。據第一理由，凡是國民的一員都可成爲選舉人，據第二理由，國家所以使個人爲選舉人而保護之，乃因其合於公益，所以又只惟合於公益，而後才可使人們成爲選舉人而加以保護。換句話說，因爲實行民意政治，有益於國家，所以須使個人爲選舉人。但是要想真正實行民意政治，須使全體人民參政，又須使全體人民的意思均得反映於議會之內。在這一點

上，普通選舉權實有存在的必要。

但是選舉既是選定國家機關，卽和任命一樣，代國家執行公務，則誰人可爲選舉人，當然有制限的必要，卽只惟能夠執行選舉公務的人，才有做選舉人的資格，現今各國的法律對於選舉人，都要求一定的資格，只惟有這個資格的人，才給與以選舉權，其原因卽在於此。所謂選舉資格是指獲得選舉權所必要的條件。

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

現在先從消極的條件說起，消極的條件如次：

(一)精神上有缺陷的人 如瘋狂，白癡，禁治產者，準禁治產者等是。這些人們既然欠缺精神的能力，當然不能完全執行公務。

(二)欠缺公民資格的人 選舉權乃是依據民主的要求，以國家構成員

的資格爲基礎，而給與一般人民，所以某人如果失去其成爲團體員而發言的資格，當然沒有選舉權，如因罪而受刑的人或因貧而受公家援助的人等是。

(三)因有特別理由，不宜參加選舉的人

如現役軍人

(英國現行選舉法許現役軍人作通信投票)

及與選舉事務有關係的官公吏(因恐有害選舉的公正，所以在其關係區域之內，失去被選舉資格，在英國，候選人的書記，參謀，運動員，均不得參加選舉)等是。

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

至於積極的條件，若據各國法律規定，大約如次：

(一)年齡 卽未達一定年齡以上的人沒有選舉權，例如德國奧國瑞士

以滿二十歲，英國法國意大利比利時攸哥斯拉夫捷克斯洛伐克波蘭以滿二十一歲，瑞典以滿二十三歲，丹麥荷蘭日本以滿二十五歲爲獲得選舉權的年齡，便是其例。因爲人民未達一定年齡，沒有完全執行選舉公務的能力。

(二)住居 即人民須於一定期間之內，住在一定的區域，而後才有選舉權，比方瑞士以三個月以上，英國法國比利時奧國以六個月以上，住在一定區域之內，爲獲得選舉權的條件，便是其例。這個制度乃欲剝奪乞丐，流氓的選舉權。

(三)教育 即受了一定教育的人才有選舉權，比方一八八二年的意大利選舉法，以繳納一定的租稅或受到一定的教育（以初等義務教育的程度爲標準）爲選舉權的條件，便是其例。到了現在，意大利對於婦女，仍舊以受到義務教育，年滿二十五歲，每年繳納一百利拉以上的租稅，且又能讀書寫字，爲獲得選舉權的條件。美國各州如 Massachusetts, Connecticut, Mississippi 亦以能讀憲法爲選舉資格。葡萄牙的一八七八年的選舉法亦要求選舉人有讀寫的能力。但是由我們看來，選舉人不是能寫被選舉人的姓名，不能作有效的投票，所以這個制限實無必要。

(四)戶主 一八七八年的葡萄牙選舉法和一八九六年的荷蘭選舉法均以戶主爲選舉的條件之一。這個條件不甚合理。

(五)納稅 從前各國均以納稅爲選舉資格的一個條件，現在這個條件已經撤廢了。

(六)男性 大戰以前，在歐洲承認婦女有選舉權的，只有芬蘭（一九〇六年）羅威（一九〇七年）丹麥（一九一五年）而已（但在歐洲以外，新西蘭於一八九三年承認婦女選舉權。澳洲聯邦以一八九四年南澳之承認婦女選舉權爲始，到了一九〇八年，又普遍於全國。美國以一八九〇年 Wyoming 之承認婦女選舉權爲始，到了一九一四年，有十四州承認）。大戰之後，除了法國瑞士比利時（一九二一年的法律承認婦女）西班牙（二十歲以上的婦女而且專爲戶主的，有自治團體議員的選舉權）之外，大約都已承認婦女有選舉權，所以男性這個制限，在今日可以叫做例外的法制。

在積極的條件之中，年齡及住居資格乃欲使正當而安定的公民執行選舉，換言之，即只惟那些有公民資格的人纔有選舉權，而那些沒有選舉能力

的人則沒有選舉權，所以這個條件的作用實和消極條件相同，我們不能不承認其合理。不過制限的程度如何，則可成爲問題，比方年齡資格，在從前，各國多規定爲滿二十五歲，現在則大約均改作滿二十歲或二十一歲。住居資格當定爲幾個月，亦可或爲問題，但是住居資格的目的既然在於排除乞丐流氓，則還是模倣英國制度，承認凡人於一定期間以上能夠爲了自己的職業，每年占有租錢十鎊以上的家屋，就可用以代替住居資格者，尤爲妥當。波蘭的選舉法更見寬大，凡有公民權的人，在選舉期日公布以前，若是該選舉區的住民，就有選舉權。

於上面所述的消極條件（年齡，住居在內）之外，若更要求其他積極條件；凡公民雖然沒有消極的理由，而猶不肯給與以選舉權，叫做制限選舉。這個時候，選舉權可以視爲一部分公民的特權。今日各國對於制限選舉，無不極端反對，而反對的目標，則均要求納稅資格的撤廢，所謂普通選舉，卽



不承認納稅資格爲獲得選舉權的條件。

從前各國所以以納稅爲積極要件，乃基於沿革上的理由。今日議會是由封建時代的階級會議發達而成，而階級會議則因爲國家要求人民承認租稅負擔，乃召集特權階級的代表，而設立的機關。除了這個沿革的理由之外，在第十九世紀中葉，各國所以都採用制限選舉制度，其理由大約如次：

(一)以選舉權爲一種報償，即國家爲了報償那些有特別負擔的人，而給與以選舉權。這個主張之不合理，任誰都能知道，我們可以不必再說。

(二)以選舉爲一種公務，選舉既是一種公務，則誰人能夠執行公務，國家當然可以自由決定。勞動階級的知識程度很低，斷難執行這個公務。即他們所以以納稅爲選舉資格之一，乃欲排除下層勞動者。

(三)議會政治是多數公決的政治，若使多數民衆都出來參加政治，則政治必爲多數民衆所左右，而變成衆愚政治，於是國家的興隆，社會的發達都

不可期了。

承認制限選舉制度的理由大約如上所言，其理由固有一半真理，然而現今各國所以無不採用普通選舉，其理由亦有二種。第一，爲民主的理由，卽一切團體員是平等的，如果只惟一部分的人可以參加國家意思的制定，他部分的人必須服從，則是一部分的人屈服於他部分的人之下，由是國家遂變成少數人的國家了，所以一切公民必須均得參加國家的共同意思的構成。第二爲實際的理由，卽爲了實現民意政治，須使全體人民參政，而後才有功效。

由這一點看來，把選舉權給與全部人民，實是理之當然。但是由別一點看來，選舉既是公務，則當然只惟能夠執行這個公務的人才有選舉權。於是問題所在，遂變成納稅資格可否用以決定人民參政能力的有無。普通選舉贊成者，既然不承認納稅資格可以決定人民參政能力的有無，所以又以此爲第三理由反對制限選舉。由我們看來，納稅的有無，卽財產的有無，實在不能

用爲計算人類能力的標準。

承認普通選舉的第四理由，又謂普通選舉可保護下層民衆的利益，如果只惟資產者才有參政權，則國家將變成資產者的國家。所以爲了解放下層民衆，使其脫離於資產者的支配，必須撤廢財產資格的選舉權。

此外各國承認普通選舉的理由尚有多種。有的說普通選舉可提高民衆的地位而促進文化的發展；有的說普通選舉可引起國民對於國務的興起，而養成其責任觀念；有的說選舉人的人數既然增加，則買收不易，從而又可廓清選舉界的積弊。

但是今日各國所以施行普通選舉，并不是由於上述的理論，仍是由於社會的需要。上述的理論不過使這個需要成爲合理化而已。所謂社會的需要可以分做二種：第一是民衆能力的向上，第二是勞動者地位的提高。這二種理由可使民衆覺悟，而根本破壞制限選舉制度論的根據。質言之，民衆能力的

向上可以反誣不但資產者才有能力；而無產者地位的提高又可使資產者保護淪失去勢力。

但是世上尙有一派的人欲用教育資格以代替納稅資格者，不過現在各國都已施行普通義務教育，國民的能力已經提高，實在不必再用知能做標準，謂人們須於考試合格之後，才有選舉的資格。如果必以學校的畢業爲標準，則其結果將更不公平。何以呢？知能的程度實與學校教育沒有關係。

此外，現今大多數的國家又承認婦女的選舉權，其理由與男子之有普通選舉權，完全一樣。何以呢？男子既然因爲自己是國家的一個有能力的構成員，而要求選舉權，則婦女當然也可依據同一理由，而有選舉權。大戰之

後，民主主義的思想風靡各國，新興的國家均用憲法

（德國憲法第二十二條，奧國憲法第二十六條，捷克斯洛

伐克憲法第十九條，俄羅斯憲法第七十條，波蘭憲法第十二條）

承認婦女的選舉權

（此外英國意大利羅威瑞典荷蘭美國芬蘭南非澳洲丹麥等，亦用選舉法承認

婦女的參政權）

但在法國，其普通選舉雖然示範於世界

（今日各國的普通選舉乃以一八四八年法國憲法之承認普通選舉爲例，

在此以前，一七九三年的憲法雖然也承認平等普通選舉，但未實行。然尚不認婦女的選舉權。因為拉丁民族對於婦女的態度，乃與日耳曼民族不同，而法國又是舊教國，深受聖彼得得思想的影響，以為婦女宜在家庭之內，管理家政，教育子女，不宜出外，與男子競爭。這種思想并不是否認婦女的政治能力，所以不能用之以作反對婦女要求參政的理由。何況現在的社會已經不許婦女專在家庭之內，婦女之從事職業者年年增加不已。這些婦女既然從事勞動，又復繳納稅金，其社會的地位已和男子一樣，則制限婦女的選舉權，實在沒有理由。此外尚有人欲用報償說以及反對婦女的參政權，他們以為男子有當兵的義務，婦女沒有當兵，當然沒有參政權。但是對於男子的普通選舉，既然反對那個以納稅為基礎的報償說，現在對於婦女，又欲採用報償說，豈得稍為公平。何況人民對於國家，有怎樣的貢獻，絕對不能用納稅或當兵為標準，估其價值。在這一點上，報償說本身已有缺點了。男子有當兵的義務，婦女則能產兒，所以由理論上看

來。婦女沒有選舉權，毫無理由。

今試觀察各國實行婦女選舉權之後，其結果如何，就大概的情形來說，其對於各政黨的投票率乃和男子一樣，不過婦女保守性較強而已。比方一九二〇年七月，德國舉行總選舉，在哥薩（Ros）地方，男女對於各政黨的投票率如次：

黨	派	男	女
中央黨		三二、九六四	四九、一五四
多數社會黨		三九、二九五	二四、一三四
人民黨		一七、七六九	一五、九四四
獨立社會黨		一八、二四五	八、九七三
民主黨		六、五五四	四、六七七
國民黨		三、一九〇	三、四二二

合計

一一九、二六三

一一〇、三六四

由此可知婦女的投票數并不較男子爲少，即婦女對於政治，并不冷淡。

又者所謂普通選舉乃對於一切公民，給與以選舉權，所以優良的少數人難保不爲多數人所壓迫，換言之，「質」當受「量」的支配。爲了預防這個弊害，所以有人主張對於優良的人，當特別增加以數投票權，所謂複數投票制度(Plural Votesystem)便是。比方一八九三年比利時改正其憲法第四十七條，凡年滿二十五歲以上的男子，於一年以上，住在某選舉區內，都有一投票權。但是(1)年滿三十五歲以上的已婚男子，每年納稅五佛郎，及年滿二十五歲以上的男子，有價值二千佛郎以上的不動產，或有年利一百佛郎以上的公債及貯金，都有二投票權；(2)高等專門學校的畢業生有三投票權。法國很獎勵人民結婚，組織家庭，故有人主張採用家族投票制度(Familial votes

system)，即家長可隨其妻子的人數而增加其投票權，如人有一妻一子的，有三投票權，有一妻二子的，有四投票權。這個家族投票制度可視為複數投票制度的一種。但是這個方法乃有反於民主主義，所以今日各國均使各人有平等的投票權，所謂平等投票(Equal suffrage)便是。一九二一年，比利時亦改正其憲法，採用平等普通選舉制度。(註)

(註)等級投票制度(Class Notes system)又和複數投票制度不同。從前普魯士羅馬尼亞均採用這個方法，以選舉下院議員，現在則除了市議會議員之外，各國議會議員的選舉均不採用這個方法。現在試以普魯士為例，說明等級投票制度的內容。據普魯士一八四九年五月三十日的選舉法所言，先把每一選舉區中的選舉人，從其納稅額的多少，製成一個總表。次再將表中選舉人分做三級，取表中前列數名(即納稅最多的人)而其所納的稅共達全區選舉人所納總稅額三分之一者，併為第一級，取其次的選舉人(即納稅比較次多的人)併為第二級，其餘的選舉人則併為第三級，其共納的稅，自亦占全稅額三分之一。因此法合併之



後，各級選舉人的人數當然不同，但各級選舉人乃各成爲一個選舉團，各選出相等的議員。這樣一來，納稅較多的投票權，當然比納稅較少的人的投票權，有較大的効力了。由此可知等級選舉制度乃以納稅爲前提，沒有納稅的人，雖一個投票權也沒有，所以等級選舉制度乃是制限選舉的一種，而和複數投票制度不同。（這裏的文字與原文完全不同。因爲原文的說明過於簡單，初學者不易了解，故特改正如上，可參看孟武編著政治學概論二二一頁——孟武）

### 第三節 選舉的方法

——多數代表、少數代表及比例代表——

選舉的方法，第一可以分做直接選舉和間接選舉，直接選舉指人民自爲選舉人，選出議員的方法；間接選舉指人民先選出初選當選人，而後再使初選當選人選出議員的方法。現今美國大總統的選舉，法國大總統和上院議員

的選舉均採用間接選舉方法。在一八四八年以前，法國下院議員的選舉亦採用間接選舉方法，但是這個方法不但手續複雜，并且有害人民用選舉以監督政治的作用，所以現今各國下院議員的選舉，均採用直接選舉方法。

其次，選舉可以全國的選舉人爲一個單位而舉行之，又可把全國分做多數的選舉區，使每一選舉區選出若干人數的議員。由理論上看來，在上述二種方法之中，應該採用那一種方法，固然無所不可。但在大國，欲以全國爲一個單位，舉行選舉，於選舉技術上，實在困難得很，所以現今各大國均把全國分做多數的選舉區，使每一個選舉區選出一定人數的議員。

把全國分做多數的選舉區，又有三個方法：第一，一區一人主義，即一選舉區祇能選出一人議員，這叫做小選舉區制度。第二，一區數人主義，即一選舉區可以選出二人以上的議員，這叫做大選區制度。第三，同時併用上述二種方法，有些選舉區祇能選出一人議員，有些選舉區則可選出二人以

上的議員，這叫做混合選舉區制度。

大選舉區制度和小選舉區制度，到底孰優孰劣。我則贊成大選舉區制度。其理由如次：

一、小選舉區制度是一區一人主義，所以只能採用單記投票（記載候選人姓名），而使得票較多的人當選為議員。其結果，多數人所喜歡的候選人未必就能當選。比方在同一選舉區之內，若有三人以上的候選人，則得到半數以下的票數的人就可當選，所以不能代表多數意見。

二、在小選舉區制度之下，有地方的聲望的人容易當選；反之，在大選舉區制度之下，只有地方的聲望的人不容易當選，所以可選出全國所要求的偉大人物。

三、在小選舉區制度之下，選舉乃舉行於小區域之內，所以選舉人的投票，容易受了感情的支配，並為地方利害所束縛，其結果，公正的

意見必不能反映於政治之上，而議員亦變成地方利益的代表者，延而釀成政界的腐化。反之，大選舉區制度則可矯正這個弊害，由政見的異同，以選舉議員。

四、在小選舉區制度之下，少數的候選人乃在小區域之內，競爭當選，所以競爭激烈，有害於地方住民的和平。在大選舉區制度之下，這個弊害比較的不多。

五、在小選舉區制度之下，政府對於選舉的干涉，比較容易，所以選舉的結果不能公平。關於此點，只看日本過去三次的選舉，就可明瞭。

大正四年的選舉（大選舉區制）

同志會（政府黨）

五二三、二二八

政友會（反對黨）

四四六、九三四

相差

七九、二九四

大正六年的總選舉（大選區區制）

政友會（政府黨）

五〇四、七二〇

憲政會（反對黨）

四六九、二四三

相 差

三五、四七七

大正九年的總選舉（小選舉區制）

政友會（政府黨）

一、四七一、七二七

憲政會（反對黨）

七一九、六二六

相 差

七五二、一一一

雖然每次選舉都是政府黨得到勝利。但在採用大選區制度的大正四年和大正六年，政府黨和反對黨得票的差額，比較的不多。到了大正九年，採用小選舉區制度之時，政府黨的得票竟然多過反對黨一半，由此可知在小選舉區制之下，政府之干涉選舉，實在容易了。

(註)大正四年之同志會就是大正六年和九年之憲政會。憲政會和政友會是日本二個大政黨——

譯者

由於上述理由，故余贊成大選舉區制度。但是大選舉區制度也有缺點。要之，大選舉區制度和小選舉區制度的利害完全相反，即大選舉區制度的缺點乃包含於其優點之中。今據主張小選舉區制度的人所指示的大選舉區制度的缺點，大約如次：

一、在大選舉區制度之下，選舉人不容易判別候選人的物。不過現今交通機關極其發達，所以這個弊害已可減少。并且今日的議會政治，由於政黨的發達，已經變成政黨政治。候選人之個人的人物已不重要，最重要的乃是政見。所以以政見爲本位的大選舉區制度比較的良好。

二、在大選舉區制度之下，選舉人對於選舉，必甚冷淡。然據各國

實例看來，這個指摘未必妥當。在大選舉區制度之下，人民對於選舉所以甚似冷淡者，乃因其在小區域內，競爭不甚激烈。

三、在大選舉區制度之下，選舉費用可以增加，但是徵之實例，又未必皆然。

四、在大選舉區制度之下，如果發生了補缺選舉，必須擾煩多數的選舉人，其手續頗見煩雜。這個指摘固有相當理由，但亦有補救之法，待後再論。

五、在大選舉區制度之下，議員每每因為下次選舉，未必就可當選，所以往往恐怕解散，不敢在議會內，自由行動。由我看來，議員之恐怕解散，雖在小選舉區制之下，也是一樣。

大選舉區制度和小選舉區制度的利弊，大約如上所言。不過選舉的最大弊害乃是買收，及政府之干涉選舉。在大選舉區制度之下，這二種弊害不容

易發生，故我贊成大選舉區制度。

採用小選舉區的時候，既然一區選出一人，則除採用單記投票方法，使得到多數票數的人當選為議員之外，並沒有別的方法，即除了應用多數代表法之外，沒有別的方法。但是多數代表法有很多的缺點，我們不能贊成。要之，我雖贊成大選舉區制度，而對於決定誰是當選人的方法，則欲採用比例代表法。

多數代表法不但可實行於小選舉區之內，又可實行於大選舉區之內。比方在議員定額五名的選舉區之內，若使每個選舉人，連記候選人五名，以得票最多的五名當選，則亦成為多數代表法。簡單言之，此時有效投票若為一○一票，其中五十一名連記甲黨的A、B、C、D、E，其他五十名連記乙黨的V、W、X、Y、Z，則甲黨的候選人A、B、C、D、E可各得五十一票（因為五十一票之上，均寫A、B、C、D、E的姓名）而當選。即以五名為一體，用多數公決的方法來決定選舉人之贊成何方。這個



方法叫做連記多數代表法。從前各國採用大選舉區制度的時候，均採用這個方法。

採用這個方法的時候，一個政黨若能多得一票，就可獨占全部議員，其不合理，事之至明。

如上所言，在小選舉區制度之下，只得採用單記投票法，這叫做單記多數投票法，有下列各種缺點：

(一)這個方法乃是單純的多數公決的方法，所以在該選舉區之內，少數人的意見完全沒有人代表。這是一切多數公決所難免的現象，縱在議會表決的場合，亦往往發生這個毛病，因此，少數黨常用別種方法，妨害議事的進行。但是表決除用多數公決的方法之外，沒有別的方法，所以我們只希望多數黨及少數黨均能自制，俾議會政治的目的能夠達到。反之，選舉則與表決不同，乃由全國選出多數的議員，所以使各選舉區舉出議員一人，使各選舉

區均用多數公決的方法，來決定誰應當選，而無視少數人的意思，實在沒有必要。由我們看來，既由全國選出多數的議員，則當從政見的異同，比例選舉入的人數，使甲黨的贊成者選舉甲黨的候選人，乙黨的贊成者選舉乙黨的候選人。在這個見地之下，多數代表法的缺點甚多，我們必須採用合理的方法。

(二)多數代表法乃以多數公決爲目的，然在小選舉區之內，若有數名的候選人競爭，則又可破壞多數公決的原則。比方在某小選舉區之內，候選人三名，A得三十五票，B得二十票，C得二十五票，A得票較多，當然當選。然而三十五票由全體看來，決非多數。假令C不出來競爭，則C所得的票到底歸於誰人，實在不能不發生疑問。換言之，A能否當選，可以發生疑問。這個現象採用小選舉區制度而又有數黨的對立之時，常常可以發生出來。英國是採用小選舉區制度的，到處有保守黨自由黨工黨三個大政黨的競爭，所以到處可以發生這種現象，在一九二二年十一月的總選舉，於一七四

選舉區之中，沒有一個當選人能夠得到過半數的投票，其甚者，得票僅有三分一或四分之的人亦可當選。今試以朴次茅斯區為例，表示選舉的結果如下：

布萊維特(保守黨)	七、六六六	當選
斐雪(國民自由黨)	七、六五九	落選
布蘭頓(自由黨)	七、一二九	落選
卡德(工黨)	六、一二六	落選

近來英國總選舉的結果所以多不公平，其原因就在於此。比方一九三二年的總選舉的結果如次(無競爭選舉區除外)。

黨派	得票	當選者	按分比例的議員數
保守黨	五、三八一、四三三	二九六	二〇八
工黨	四、二三七、四九〇	一三八	一六四

自由黨	二、六二一、一六八	五四	一〇一
國民自由黨	一、五八五、三三七	五一	六一
其他	三三七、四四三	八	一三

一九二四年十一月的總選舉更不公平，保守黨以七、八六四、四〇二票，竟能選出四一三名；自由黨以二、九二九、五七一票，只選出四〇名，工黨以五、五〇八、四八二票，只選出一五一。即自由黨與工黨合計有八、四三八、〇五三票的多數，而只選出一九一名的少數。所以魯意喬治在一九二二年總選舉之後，曾說：『此次選舉的最大特徵乃在於使少數的選舉人，舉出最多數的議員。這個現象實有反民主的代議政治的精神。』

(三)固然多數代表法未必均須依據比較多數法，除了比較多數法之外，尚有絕對多數法(過半數法)。此時可以減少上述(二)項所說的缺點，但是勢須實行「再投票」(second ballot)、「優先投票」(preferential)或「選擇投

票」(alternative vote)。這個方法不但也有許多的缺點，並且爲了維持多數代表的原則，不能不強制選舉人選擇自己所不喜歡的人物，故亦不甚妥當。

(註)

(註)原書只提及「再投票」，「優先投票」，「選擇投票」的名稱，未曾說其內容，現在試說

明如次：

再投票可以分做二種：第一，任何候選人都不能得到過半數的票的時候，選舉人對於全部候選人，須重新投票一次。此時候選人由於第一次投票的結果，必能知道自己所選舉的候選人有沒有當選的希望。如果選舉人都肯捨去沒有當選希望的候選人，而投票於當選有望的候選人，則在理當有一人可以得到過半數的票。但是選舉人如果固執己見，在第二次投票的時候，仍投票於同一候選人，則不管投票幾次，亦必沒有一人能夠得到過半數的票。第二，惟於第一次投票之中，擇其得票最多者二名，舉行決選。此時必有一人能夠得到過半數的票。第一方法爲法國選舉大總統時所採用，第二方法則爲戰前的德國選舉法所採

用。

優先投票的意義如何，今試用例說明。比方在某小選舉區內，候選人三名，各選舉人可把自己最喜歡其當選的人，按喜歡的程度順序連記三名。開票之時，先計算寫在第一位的候選人的票數，若使有人能夠得到過半數，當然沒有問題。否則再計算寫在第二位的票數，加入原有票數之中，以得票過半數者為當選。如果再沒有人得到過半數，則更計算寫在第三位的票數，加入上面所述的得票之中，以得票最多者為當選。這個方法近時已實行於英國各地。

選擇投票和優先投票有些相似，但不是檢查全部寫在第二位的票數，把牠加入於第一位的票數之中，乃是次第處分得票最少的人的票，把其所得的票，加入各該票上所指定的第二候選人的得票之中，以過半數為當選——孟武

多數代表法既有種種缺點，爲了挽救這個缺點，由是世人又想一個使少數黨亦得選出少數代表的方法。所謂少數代表法便是。這個方法必當實行於

### 大選舉區之內。約有數種：（註）

（註）關於少數代表法，原書只詳細說明大選舉區單記投票法，故譯者把牠全部改正一下，參看

薩孟武編政治學概論二二一頁至二二七頁——孟武

#### （一）限制投票（Limited Vote） 這個方法是使各選舉人在大選舉區中，

不對於議員定額全部，作連記投票，只對於其中一部，作連記投票，例如在議員定額為五名的選舉區中，各選舉人祇能舉出三個人之類。這個時候，縱令多數黨占取了三名的議員，然其他二名亦必為少數黨所占取，所以少數黨的意見亦得代表於議會之內。不過這個方法，在外面上似很公平，其實又不甚公平。何以呢？今試假定在某選舉區內，議員定額五名，各選舉人祇得選舉三名，而甲黨的候補者為五人，乙黨的候補者為四人。甲黨有一〇〇〇人的投票，乙黨有九〇〇人的投票，其結果當如次：

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

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

(二) 累積投票法 (Cumulative Vote) 這個方法是使各選舉人，在大選舉區，對於議員定額全部，作連記投票，不過又許各選舉人，把自己所有的票子，分投幾個人，或合投幾個人，這個場合，少數黨可把自己的票數，集中於少數人，而使這些少數人當選。今試假定在某選舉區內，議會定額三名，選舉人六千，每人可連記三名，其中四千人用連記方法，選舉甲黨的A、B、C、二千人集中其票選舉乙黨的D，則甲黨的A、B、C各得四千票，乙黨的D可得六千票，所以乙黨的D可以最多數而當選，甲黨之中亦有二人當選。不過



要使這個方法得到良好的結果，必須政黨能夠知道敵我的選舉人數，而且又須把各選舉人的票子作適當的分配，如果不然，則其結果，非使少數黨全部失敗者，就可使多數黨僅能選出少數的議員。

(二)遞減投票法 (Graduated Vote) 這個方法是使各選舉人，在大選舉區中，對於議員定額全部，作連記投票。但其投票的價值又從連記的順序而遞減。採用這個方法，少數代表的目的亦可達到。比方在某選舉區內，議員定額三名，各選舉人可以連記三名，但寫在第一位的候選人一票算一票，（即一票的價值等於1）第二位兩票算一票，（即一票的價值等於 $\frac{1}{2}$ ）第三位三票算一票。（即一票的價值等於 $\frac{1}{3}$ ）今有甲乙丙三黨，各得一五〇〇，九〇〇，六〇〇的投票，則其結果如次：

	甲 黨	乙 黨	丙 黨
第一位候選人	$1500 \times 1 = 1500$	$900 \times 1 = 900$	$600 \times 1 = 600$

$$\text{第二位候選人} \quad 1500 \times \frac{1}{2} = 570 \quad 900 \times \frac{1}{2} = 450 \quad 600 \times \frac{1}{2} = 300$$

$$\text{第三位候選人} \quad 1500 \times \frac{1}{3} = 500 \quad 900 \times \frac{1}{3} = 300 \quad 600 \times \frac{1}{3} = 200$$

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

甲黨候選人                      A. 1075票                      B. 850票                      C. 825票

A. 寫在第一位的共750票                       $750 \times 1 = 750$

寫在第二位的共450票                       $450 \times \frac{1}{2} = 225$

寫在第三位的共300票                       $300 \times \frac{1}{3} = 100$

1500                      1075

總計的選票及其票用

1100

B. 寫在第一位的共450票

$$450 \times 1 = 450$$

寫在第二位的共300票

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

寫在第三位的共750票

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

$$\underline{1500}$$

$$\underline{850}$$

C. 寫在第一位的共300票

$$300 \times 1 = 300$$

寫在第二位的共750票

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

寫在第三位的共450票

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

$$\underline{1500}$$

$$\underline{825}$$

乙黨候選人

L. 730票

M. 440票

N. 480票

L.....(1)600票

(2)180票

(3)120票

計算之後共730票

M.....(1)180票

(2)120票

(3)600票

計算之後共440票

N.....(1)120票

(2)300票

(3)180票

計算之後共480票

丙黨候選人	X.	445票	Y.	320票	Z.	335票
X.....(1)300票	(2)150票	(3)120票	計算之後共445票			
Y.....(1)150票	(2)120票	(3)30票	計算之後共320票			
Z.....(1)120票	(2)30票	(3)150票	計算之後共335票			

這樣一來，則甲黨候選人三名得票最多，於是議員定額三名又為甲黨所獨占了。

(四)大選區單記投票法 在大選舉區之內，若採用單記投票法，即祇許各選舉人舉出一個人，則少數黨亦可想法，使自己的候選人當選。例如在某選舉區中，議員的定額五名，各選舉人祇能選舉一人，甲黨的候補者為三人，乙黨的候補者為二人，甲黨有九〇〇〇〇人的投票，乙黨有八〇〇〇〇人的投票。這個時候甲黨固然可以選出三人，（每人所得的票數為三〇〇〇〇）乙黨亦可選出二人。（每人所得的票數為四〇〇〇〇）但是採用這個方法，要想得到

良好結果，須有一個前提：各政黨都能知道自己的票數共若干，對於每一個候選人應該投票多少，否則一定生出不良的結果。在上述之例，如果甲黨的候補者爲五人，乙黨亦爲五人，則甲黨每人可得一八〇〇票，乙黨每人只得一六〇〇票，即定額五名當都爲甲黨所占取。反之，甲黨的候選人爲五人，而乙黨只有四人者，則甲黨每人得一八〇〇票，而乙黨每人可得二〇〇〇票，即在定額五名之中，少數黨的乙黨可占取四名，多數黨的甲黨只占取一名。何況每人所得的票數應爲若干，實在不容易推測，這樣一來，候選人將盡力求自己的當選，設法求最多的票數，而致無必要的票數集中於一二人身上，其餘的同黨候選人乃因爲得不到適當的票數，而致落選了。

多數代表法及少數代表法既然都有缺點，於是世人又想出比例代表法，使各政黨能夠按照自己所有的票數，多數黨選出多數的議員，少數黨選出少數的議員。這個方法若與從前的選舉方法比較一下，有二點大不相同。（註）

(註)關於比例代表法，原著者有比例代表法的研究一書，詳細討論，故在本書之中，只簡單說

明，不甚明瞭。譯者特修正如次。參看薩孟武著政治學概論二二七頁至二四八頁——孟武

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

(一)用各選舉區應出的議員名額，來除各該選舉區的投票總數，所得的商數，就是當選票數，而稱為選舉商數(Quotient electoral)。例如在某選舉區內，議員名額五人，投票總數五千， $5000 \div 5 = 1000$ ，這個一千就是當選票數，即選舉商數。這個場合，如果甲黨得票三千，乙黨得票二千，則甲黨可選出議員三名，乙黨可選出議員二名。這個方法為英人 Thomas Hare 所發

明，故稱爲嚙爾式的計算方法。

(二)今試假定在某選舉區內，議員名額一人，有候選人二人競爭，則其中一人要想當選，必須其所得的票，比半數多一票而後可。比方投票總數爲一〇〇，如果每人所得的票均是五〇，則誰人當選，實難決定。所以須有一人能夠得到五一票，然却不必得到五二票。同樣，在這個選舉區之內，縱有數名候選人競爭，如果其中一人得到五一票，亦可當選。所以此時的當選票數可決定爲 $\frac{100}{2+1}+1$ 。

如果議員名額爲二人時，又復如何？今試假定在這個選舉區之內，有三候選人競爭，則必須其中二人比之其他一人，能夠多得一票而後可。比方投票總數爲一〇〇，在三人之中，如果二人各得三四票，其他一人只得三二票，即可濟事。同樣，在這個選舉區之內，縱有三名以上的候選人競爭，只要其中二人得到三四票，就不會發生問題。所以此時的當選票數可決定爲

$\frac{100}{2+1}+1$ ，由這個方法看來，可知議員名額爲三人時，其當選票數可決定爲  $\frac{100}{3+1}+1$ ，議員名額爲四人時，其當選票數可決定爲  $\frac{100}{4+1}+1$ 。今試用 Q 代表當選票數，用 Y 代表投票總數，用 M 代表議員名額，則  $Q = \frac{Y}{M+1}+1$ ，用前例言之，議員名額五名，投票總數五千， $\frac{5000}{5+1}+1=834$ ，就是當選票數，也稱爲選舉商數。此時如果甲黨得票二五〇二，乙黨得票一六六八，則甲黨可選出議員 11 名 ( $2502 \div 834 = 3$ )，乙黨可選出議員 1 名 ( $1668 \div 834 = 2$ )。這個方法爲英人 H. R. Droop 所發明，故稱爲德路布式的計算方法。

(註)譯者按上述二種計算方法，惟於各政黨所得的票數，恰等於選舉商數，或恰爲選舉商數的倍數，而後議席的分配纔能正確。然而在實際上，各政黨所得的票數絕對不能這樣湊巧。因此，一個選舉區若用上述計算方法，分配議員名額於各政黨，往往仍有殘餘名額尙待分配。這個殘餘名額惟有給與殘票最多的政黨。比方在某選舉區內，議員定額七名，甲黨有八四〇〇票，乙黨有五六〇〇票，丙黨有三八〇〇票，則用德路布的計算方法，可以知



道選舉商數爲二二二六。 $\frac{3400+5600+3800}{7+1}+1=2226$  我們若把這個選舉商數做標

準，來決定各政黨所應出的議員額，則甲黨當出議員三名，而有殘票一七七二， $\left(\frac{9400}{2226}\right)=3\frac{1772}{2226}$  乙黨當出議員二名，而有殘票一一四八， $\left(\frac{5600}{2226}\right)=2\frac{1148}{2226}$  丙黨當出議員一名，而

有殘票一五七四， $\left(\frac{3800}{2226}\right)=1\frac{1574}{2226}$  如是該區的七名議員額尙有一名未及分配，這個殘餘的議員名額應給與甲黨，因爲其殘票最多。

(二)今試假定某選舉區內，議員名額七名，投票的結果，甲黨有八四〇〇票，乙黨有五六〇〇票，丙黨有三八〇〇票，則可用1、2、3、4……等順序除各黨所得的票數。卽：

	甲黨	乙黨	丙黨
	8400	5600	3800
以1除之得	8400(1)	5600(2)	3800(4)
以2除之得	4200(3)	2800(5)	1900

以 3 除之得 2800(6)

$$1866\frac{2}{3}$$

$$1266\frac{2}{3}$$

以 4 除之得 2100(7)

$$1400$$

$$950$$

把除得的商數，依大小排列與議員額數(七名)相同的個數七個如次：

1.	8400
2.	5600
3.	4200
4.	3800
5.	2800
6.	2300
7.	2100

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

$$\text{甲黨 } 8400 \div 2100 = 4$$

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

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

即甲黨當出議員四名，乙黨當出議員二名，丙黨當出議員一名。這個方法爲比利時人Victor D'haout所發明，故稱爲頓特式的計算方法。

(四)在上面所舉的各種計算方法，議員的名額沒有變更，惟從選舉人投票的增減，而變更當選票數。反之，這裏所述的方法，則把一個計算利便的數字以作當選票數，所以每次選舉，投票總數有變化時，議員名額亦隨之而增減。今試假定當選票數爲六千，在這屆選舉時，全國投票總數爲二百萬，則可得議員三三三名；在下屆選舉時，全國投票總數若增加爲二百二十萬，則可得議員三六六名。現今德國就是採用這個方法，其當選票數規定爲六萬票，所以在一九二〇年的總選舉，議員總數共四六五名；到了一九二四年的總選舉，又變更爲四九八名。

第二在從來選舉方法之下，選舉人投於某候選人的票，即成爲該候選人個人所得的票，不論該候選人所得的票怎樣的多，總不能讓給別人。反之，

在比例代表法之下，因為被選者應該得到的票數已經預先決定，某候選人所得的票，如果達到這個當選票數之後，可把其過剩票數讓給其他候選人。同樣，某候選人所得的票距離當選票數過遠，絕對沒有當選的希望，亦可把其無用的票，讓給其他候選人，至於票數怎樣讓給別人，亦有各種方法。

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

移讓次序	候選人姓名
	A 君 (甲黨)
一	B 君 (甲黨)
三	C 君 (甲黨)

二		X
	君	(乙黨)
	Y	君 (乙黨)
	Z	君 (乙黨)

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

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

甲	乙
黨	黨
一，三〇一	九二〇
A 君	X 君
三五〇	八〇〇
B 君	Y 君

三〇〇 C君

三二九 Z君

如果當選票數用德路布方法計算，則爲 $\frac{4000}{3+1}+1=1001$ ，所以甲黨的A當然當選。其過剩投票三〇〇張則當移讓於填寫「二」字的人。今試假定在A過剩投票二〇〇張之中，有二〇〇張以X爲第二候選人，而當移讓於X，則X亦可當選。其次再處分得票最少，絕對沒有當選希望的C的票，如果在C的票三〇〇張之中，有二〇一張以Y爲第二候選人，而當移讓於Y，則Y亦可當選。卽此時甲黨選出議員一名(A)，乙黨選出議員二名(X及Y)

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

人投票時，可於該人姓名之上，畫一符號。

對於名單投票

			甲黨名單
C	B	A	
君	君	君	

對於個人投票

			乙黨名單
		○	
Z	Y	X	
君	君	君	

凡對於甲黨名單投票或是對於甲黨名單上的某候選人投票，都是視為甲黨的得票。次再用各種的計算方法，算出當選票數，而決定各政黨應出的議員名額，最後則從一定的次序，決定那一位候選人為當選人。比方在某一個選舉區內，議員定額是十名，有甲乙丙三黨相競爭。投票的結果，甲黨得票五〇〇〇張，乙黨得票三〇〇〇張，丙黨得票一〇〇〇張。我們如果用嚙爾式的計算方法，則知其當選票數為

$$\frac{5000 + 3000 + 2000}{10} = 1000, \text{ 現在若再用這個}$$

當選票數來除各黨所得的總票數，又可以知道甲黨應當選出議員五名。乙黨應當選出議員二名，丙黨應當選出議員二名。至於各黨中，那一位候選人當選，則以名單上各候選人得票多少爲標準，

（三）德國式的移讓方法 德國分全國爲三十五個區選舉區，次再把兩個以上的區選舉區聯合起來，共設十七個聯合選舉區，又次更把十七個聯合選舉區合組爲國選舉區，即德國乃採用重複選舉區制度。每個政黨須提出三種候選人名單；一是向區選舉區提出「區候選人名單」，二是向聯合選舉區，提出「聯合區候選人名單」，三是向國選舉區，提出「國候選人名單」。各選舉人祇能對某一個名單，作名單投票，絕對不能對於各名單中，作個人投票，而且每選舉人又祇有一個投票權。各政黨的「區候選人名單」得到六萬票時，即當選一個代表，若得到兩倍三倍，即當選兩個三個代表，（誰人當選，自然依據名單上的次序，下同）其殘餘票額則移歸聯合區候選人名單上



去。聯合選舉區把各政黨在各選舉區中所殘餘的票數合計起來，亦按六萬票選出議員一名的比例計算，由聯合選舉區名單內選出相當的代表。此時若再有殘餘票額，又移歸「國候選人名單」上去。國選舉區再把各政黨在各聯合選舉區中所餘的票數，合計起來，亦按六萬票選出議員一名的比例計算，由國選舉區名單中，舉出相當人數的代表。

（註）本節文字大半依據薩孟武編政治學概論，與原書頗不相同，請讀者注意——孟武。

#### 第四節 選舉的取締

選舉是一種公務，所以國家對於選舉，可用種種之方法取締，以預防選舉的不公平。原來國家所以使個人成爲選舉人，乃國選舉有利於個人，然而個人必須忠實執行選舉的公務，而後公益才與私益一致，而得到利益。如果選舉不公平，則雖用選舉，選出議員，亦無從探知民意的所在，因此，選舉

又有取締的必要。

關於選舉的取締，第一成爲問題的，則爲禁止人們利用賄賂以運動選舉。原來選舉界的腐敗完全由於投票的買收。如果多數選舉人都被人買收而作投票，則人民的意見不能表現於投票之上，從而議會政治的目的亦難達到。

不但此也，如果投票可以買收，則選舉費用必將增加。日本候選人每次的選舉費，少者二三萬日金，多者十數萬日金，這樣巨額的款項大約都是用買收投票。在候選人之中，固然有不少的明哲之士，但是他們除了利用買收的方法之外，實難當選，故亦不免同流合污。又者，在候選人之中，尙有不少的富豪，十數萬的運動費由這些富豪看來，固然不值一笑，然而多數的候選人則皆係貧寒之士。然則這些寒士何苦擲出巨金，而求當選爲議員呢？此中理由是很明瞭的，他們都是職業政治家或職業政治家的傀儡，即以政治

爲職業而得到衣食的人，他們所出的選舉費無異於資本的投下，因此，買收的風氣一開，政界必至腐敗。并且選舉費既需巨金，則多數的候選人爲了得到選舉費，不能不與政黨的領袖，結了特別的關係，於是他們在議會內的行動遂不能自由了。日本議員每受黨議的拘束，失去獨立判斷的能力，其主要原因實在於金錢關係。

由此觀之，可知買收非取締不可。但是取締的方法如果只用刑罰，亦必沒有効力。因爲違法的人過多，將罰不勝罰，所以近來各國又用別的方法來取締牠。

第一爲選舉運動費的制限，即國家限定每個候選人所花的選舉運動費總額，各候選人只能在這個選舉運動費總額之內，作選舉運動。比方美國在一九一〇年和一九一一年，聯邦國會制定兩種法律，規定下院候選人的選舉費不得超過五千元美金，上院候選人的選舉費不得超過一萬元美金。又如英

國，在都市，候選人對於選舉人一人，只可花五便士，在鄉村，只可花七便士，再用這個對於每個選舉人所花的選舉運動費，來乘選舉人的總數，其積就是各個候選人的選舉運動費總額。又如美國的Oregon州及North-Dakota州以議員年俸的百分之十五，Nevada州以議員年俸的百分之二十為法定的選舉費用，便是其例。

第二為費用收支的純淨，其一，候選人在選舉之前或後，必須報告選舉運動費的收支於官廳，或公布於刊物之上。比方在美國的Alabama州，候選人當於選舉前五日至十日，公布收支的大概情形，選舉後十日以內，更須報告精細的決算於官廳，并同時公布之。其二，對於捐助金錢的人或捐助的金額，加以一定的制限。例如美國各州立法差不多都禁止公司捐助金錢，而Nebraska及Massachusetts二州又制限個人捐助的金額不得超過一千元美金以上。其三，國家預先用法律列舉各種正當的費用，美國的紐約州及Penn-

nsylvania都有這種立法。

上面所述的各種方法，其目的都在於制限選舉費并謀收支的純淨，俾選舉能夠公正，議會政治不至變成金權政治。但是只用這個方法，又未必都有功效，最緊要的還是民衆在政治上能夠覺悟。日本的政黨每同公司結託，在選舉的時候，政府黨常使公司捐助金錢，這是一般人所共知的。原來政府不但有權力，并且又是一個大消費者和大生產者，公司能夠和政府結託，實有很大的利益，因此，政黨的領袖遂有機會使公司捐助金錢，終而釀成的政界的腐化。要挽救這個弊害，必須民衆能夠覺悟，對於政治家的行動，加以嚴正的批評，不然，雖制定種種法律，亦必不能廓清選舉界的積弊。

## 第六章 政黨

立憲政治是民衆政治。而其實行的方法則爲議會政治。卽選舉那些代表民意的議員，使他們參加立法，並監督政府的行爲，由此以實現民意政治。但是在今日那樣的大社會之內，民衆實難知道怎樣的人有怎樣的政見。於是同一政見之人，就有協同的必要。如果不肯採用這種方法，則參加選舉的每個人，對於那些多數毫無連絡而各有自己特別動機的候選人，必定任意投票，其結果，人民所投的票，必不能用以表示多數人民對於一定方針的意思，從而議會政治也不能達到民意政治的目的。

并且議會政治又是多數公決的政治。每個議員要在議院之內，實現自己的政見，必須得到多數議員的贊成，所以要在一定方針之下，實現其政治的

理想，又有結合同志的必要。但是這些議員，是由選舉而得到這個地位的。爲了達到上述目的，以及爲了得到多數選舉人的贊成，這些候選人亦有協力的必要。

由於上面所述的理由，可知要完全施行民衆政治，政黨實有必要。因爲有了一個政黨以作中心，而後人民之統一的意思，才能反映於議會。

但是人們能夠認識這個道理，乃屬於晚近的事。在第十八世紀，卽在一七八七年以前，除了柏克（E. Burke）之外，一般的人多不能理解民衆政治有政黨的必要，更不能理解政黨政治的精神。盧梭曾說：「公民之間最好沒有黨派，如果社會之內有了黨派，則社會將爲黨派的利益而存在，而不爲人民共同利益而存在了」。在歷史上，少數人爲要壟斷政治上的利益，而組織私黨的，實在不乏其例，其結果，常引起國政的紊亂或內亂的爆發，當時的人多不知道民衆政治的運用方法，則他們不能了解政黨的必要，實是當然之

事。換言之，在當時人們的意識之中，只有私黨（Faction）的觀念，而沒有政黨（Party）的觀念。

政黨組織的起源，可回溯於第十七世紀末期。英國二大政黨即輝格黨（Whigs）和托利黨（Tories），乃啓端於一六七九年因贊成或反對約克（York）公爵王位排斥法令而發生。其於國會之內，成爲一個黨派，則在長期議會（Long Parliament）開會的時候。但是在一八三二年選舉法尚未修正以前，多數人民沒有選舉權，議會的實權完全操在貴族及大地主的手上，所以不會發生一個施行民衆政治的政黨。換言之，當時國會之內，雖有黨派，然而第十七世紀的政黨，實如羅威爾（Lowell）所言，和古代的私黨，相去無幾。牠們雖然不用殺伐的手段，但常應用陰謀奸計，以謀取得政權。到了第十八世紀，政黨也是支配階級的私閥。由這一點看來，當時的人，不能了解政黨的機能，乃是理之當然。在英國，政黨能夠帶有公黨的性質，乃在於法國革命



之後，即英國受了法國革命的影響，輝格黨要擴張選舉權，革新政治；反之，托利黨則主張沒有改革的必要。到了一八三二年輝格黨由於民衆的後援，得到勝利，改正選舉法，於是多數人民才有選舉權。自從施行新選舉法，多數新議員加入議會之後，兩黨都感覺在從來的政綱之下，行動實爲不便，於是輝格黨改稱自由黨，吸收進步主義的議員；托利黨改稱保守黨，以保守主義爲號召。美國於其建國之初，任誰都不知道要運用民衆政治，須有政黨。不，他們的國父又常警戒人民，不要在政治上發生黨派，我們若看馬的孫(Madison)在The Federalist第十號的論文，就可明白。但是他們所說的黨派，也是指私黨(faction)，非指政黨(Party)。

但是到了現在，任誰都能區別政黨和私黨的異同了，任誰都能知道私黨在政治上的弊害以及政黨在民衆政治上的必要了。經驗告訴我們，在大國之內，要用議會制度以實行民衆政治，政黨確有必要。尤其是採用議院內閣政

治的國家，其必要更覺明瞭。在這樣的國家，政黨的黨章，至少在慣例上須得公衆承認，而政黨的首領又常組織內閣。最近各國又復採用比例代表法，其名單投票制度，不外乎承認政黨；即須以政黨爲基礎，而後才得實行。所以政黨的必要愈益增加。

但是政黨是什麼？政黨和私黨的區別又在那裏？

據柏克的定議，政黨乃是對於特定的主義，意見相同的人，要用協同的努力，以謀增進國民的利益，乃以該主義爲基礎而組織的團體。這裏所謂特定的主義當然是指政治上的主義，即政治上主義相同的人，要用協同的努力，實行主義，以增進國民全體的利益，乃集合而組織政黨。所以據柏克的見解，政黨存在的基礎，第一是主義或政見。換言之，人們愛國之情甚殷，對於國家政治設施，怎樣才能增進國民的利益，如果意見不能一致，那就產生了政黨。至於以私情或私利爲基礎，則不是政黨，而是私黨。又如只知黨

利，不知國家，日以黨爭爲事，也不能稱爲政黨，而只是一個私黨。

柏克的定義，由今日各國政黨的實際情形看來，并不正確。還是羅威爾所說：政黨是以擁護某一個共同政府爲目的而結合的團體，尤爲正當。但是政黨的本來目的。在主義的實現，實無疑義。黨員所以要擁護某一個共同政府，乃因爲該政府的政策與他們的主義一致，又因該政策施行之後，一定有利於國家。在這個意義之下，柏克的定義，又不能不稱爲合理。原來主義相同的人所以對於國家，欲用協同的努力，以實行自己的主義者，必因社會上尙有一派政見不同的人，亦欲實行其政見，而又以該政見的實行不利於國家，故乃組織政黨，與其相抗。假使一切的人的政見都能一致，則政黨沒有必要，或一切的人的見解都是一樣，則政黨也不會發生。一方面有主義政見不同的人，另一方面有主義政見相同的人，這是政黨發生的前提。

但在今日社會，人們又因職業上的利害關係，分做各種階級。議會須把

這些利害關係不同的各階級的意見，反映出來。近來各國所以實行普通選舉，使勞働者參加選舉，其原因卽在於此。但是各階級在社會上和經濟上的立場，皆不一致，所以他們的見解亦必有殊。因此之故，今日的議會，乃以職業及階級爲標準，而組織政黨。例如日本，政友會代表一般農民，憲政會代表都市的住民，是人們所共知的。到了普通選舉施行之後，從來的政黨，遂和英國的保守黨及自由黨一樣，成爲右派的黨，新產生出來的，則有勞動黨或社會黨。在這個見地之下，柏克所謂政黨乃以主義政見爲基礎，爲要增進國家的利益而結合的團體之說，又不足令人首肯，反而寧可主張政黨是各階級爲要實現自己階級的利益而組織的團體，尤合於實際。不過雖在此種場合，如果政黨單單知道自己階級的利益，也只可稱之爲私黨，而不可稱之爲政黨。萬一這些政黨出來組閣，用國家的名義，專謀一個階級的利益，則其結果，一定破壞了民衆政治，而現出專制政治或獨裁政治，不問他們是謀少

數資本階級的利益，抑謀多數的無產階級的利益，其爲專制，則均一樣。

由我們看來，今日國家在經濟上及社會上，已經成爲一個獨立的單位，而人民在國家之內，則有有機的關係，所以團體的發展，乃與個人的幸福有密切不可離的關係。團體構成員必須站在公正的立場，互相保障自由和利益，以謀團體的發展，而後團體才能永久存在。因此我們既然承認了民主的要求，則各政黨雖以階級意識爲基礎，亦必其階級的利益能夠和全體的利益調和，并以國民的利益爲目的，求其主義的實現，而後才配稱爲政黨。

由於上面說明，我們大約可以知道政黨是什麼了。即政黨乃是人們對於一國政治。意見相同，乃選舉議員，用協同的努力，以實現其主義，謀增進國家的利益，而組織的團體。在今日大國家之內，人們要於一定的方針之下，實行其政治的理想，不是互相團結，必難成功，這就是今日各國政黨發生的原因。各政黨均有其一定的組織及其活動機關。

政黨的作用甚多，其最重要的，則爲下列三種。

(一)第一爲對於民衆尤其是選舉民的作用。政黨是以實現主義爲目的，政黨要實行其主義，須得民衆的後援，選出多數的議員。政黨要得民衆的後援，選出多數的議員，又須有種種活動，其最重要的則如次：

(1)政黨須確定自己的政綱和政策，提示民衆。即各政黨爲了要從自己的理想，領導國家，登入郅平之境，常選擇最重要的問題，以作自己的政綱政策，提示民衆。但是要得到民衆的承認，又須選擇大眾所希望的政策。於是遂捨小異而取大同。這些政綱固然不能滿足一部分有偏見的人，但是在今日複雜的社會之內，既行民衆政治，則除了大眾協和之外，尙有什麼辦法。所以這個政黨作用對於實行民衆政治，確有必要。并且各政黨既然確定了政綱政策，提示民衆，而政黨又在這個立場之下，推薦候選人，則議員的選舉，又無異於舉行國民投票，以決定

各種政治問題了。因此立憲政治所要求的民意政治，必由政黨的存在，而後容易達到目的。如果沒有政黨，則民衆的意見無法統一起來，從而對於特定的問題，實難利用議會制度，以探求民意所在。這由民衆的立場看來，也可以說如果沒有這個政黨的作用，則關於特定問題，不能把自己的意思，由投票表示出來。無論由任何方面觀察，這個政黨的作用，對於民衆政治的實行，都是很重要的。

(2) 候選人的選定及推薦。關於此點，乍看之下很似無關重要，其實對於民衆政治的施行，乃有很重要的作用。人們都以爲一切選舉民，在選舉場中，對誰人投票，完全依據自己的意見，與別人毫無關係。但是這個主張實如曼羅 (Munro) 所言，無異於勇敢的兵士乃欲脫離全軍的關係，而作單獨行動。他的行動，由他本身的立場看來，或者沒有錯誤，但恐未必發生效果。由這一點看來，選舉人的意思欲反映於議會之

內，而發生效果，亦須有政黨活動的必要。

(3) 政黨對於民衆，又有教化的作用。因爲政黨欲得民衆的後援，實行其理想，對於政治問題，必須啓發人民，使他們知道政治的利益。如果民衆對於政治問題，沒有判斷的能力，當其投票之時，不受指導，則必現出衆愚政治，而不能得到真正的民衆政治了。民衆政治所必要的，乃是民衆有正確的判斷，而又有充分的政治智識。民衆對於政治，毫無興趣，而只知盲目妄動，乃是民衆政治的敵人。因此在民衆政治之下，政黨爲要實行其主義，必須教育民衆，以自覺的民衆爲後援，而後纔能得到最後的勝利。新聞，雜誌，演說會，示威運動，都是政黨教育民衆的方法。

政黨對於民衆的作用，大約如上所言。但是政黨爲要徹底的實行這個作用，而使其候選人當選，又須於全國之內，有一定的組織。所以政黨一面有



中央黨部，以管理全國的黨務，同時又有地方黨部，以管理地方的黨務。中央與地方能夠互相連絡，則上述的作用，就可適當舉行。

(二)政黨的第二作用，則爲在議會內與其反對黨的關係。其中最重要的，又爲政黨在議會內要維持其多數而作種種活動。因爲議會政治乃是多數公決的政治，所以政黨要依據自己的主義，施行政治，須於議會之內，維持多數。政黨爲了達到這個目的，須使己黨的議員常常出席議場，比之反對黨，常常占有多數，在決議時，又採取一致的行動，以克服反對黨。換句話說，須使多數議員出席，於領袖的指揮之下，一致行動。政黨在議院內，有院內總務及院內幹事(Whips)，以作實行這個作用的機關。

(三)政黨的第三作用，則爲其與政府的關係。此種作用，在政府黨，則爲擁護政府的作用；在反對黨又爲監視政府的行爲，而加以批評的作用。原來立憲政治必變成議院內閣政治，在這個政治之下，政府常爲政黨幹部所組

織，即由政黨本身實行政黨自己的主義。所以政黨對於政府的行為，又有連帶的責任。如果政黨不能舉出良好的人組織政府，以謀國民的利益，則在下屆選舉之時，當受人民責難，而致失去勢力了。在這個意義之下，政黨組織乃是把立憲政治所要求的責任政治，向國民保障。

在立憲政治之下，政黨有什麼作用，由於上面說明，大約可以明白了。但是由另一方面看來，政黨又常伴有種種弊害，因為在事實上，政黨常常變為私黨，其最重大的弊害，大約如次：

(一)政黨當以增進國民利益為目的，但是在實際上，政黨又常常只知黨利，犧牲國民全體的利益。在這個場合，必沒有真正意義的政黨活動，而只有私黨的行動。

(二)人們之組織政黨，其目的乃在於主義政見的實行。然而在實際上，政黨只知獲得政權者，不乏其例。此時亦不可視為真正的政黨。法國在第十

九世紀前期，立憲君主制所以歸於失敗者，即因國內沒有一個以主義政見爲基礎的政黨，而只有以個人爲中心爭奪政權的私黨。法西斯蒂未得政權以前的意大利，尼維拉的獨裁政治尙未出現以前的西班牙，其情形亦與此同。要之，議會政治所以失敗，皆因沒有健全的政黨，而只有爭奪政權的私黨。

(三)政黨要擴張黨勢，必須把其主義政見提示民衆，求民衆後援。然而在實際上，政黨擴張黨勢，又常以提供利益爲手段，如對於某人給與以勳章官職，對於某公司給與以專利權，對於某地方，約束敷設鐵道修築港灣等是。這些一切都是政界腐敗的原因，可剝除民衆的公正判斷力。其結果，民意政治和立憲政治遂變成有名無實之物。

(四)政黨要在議會之內，實行其理想，必須占有多數的議席，於是遂強制黨員出席，使黨員採取一致行動。但是欲使黨員服從領袖的指揮，其最有效的手段，乃是選舉運動員的提供。其結果，第一，黨員遂失去行動的自

由，從而議會內的討論亦變成無用之物；第二，黨的領袖竟然須籌畫巨額的選舉運動費，則須與金權結託，於是又現出金權政治，終則國家政治竟謀少數資本家的利益了。這也是政界腐敗的原因。

(五)一國之內，既有政黨的對立，則黨爭實爲不可避免的現象。如果政黨不由主義而存在，而由奪取政權而存在；不以主義相鬥爭，而以權力相鬥爭，則言論毫無所用，黨爭亦變成感情的。弄到結果，議會將不能站在公正的立場批評行政，而國民之間亦難統一。

現在各國政黨，實有上述的缺點。各國有識之士對於這個政黨弊害所取的态度，又可分爲兩種；其一、承認政黨對於民衆政治，確有必要。因此，在某程度內雖然知道其弊害，然而尙許其繼續存在。其二、雖然承認政黨有存在的必要，但因其弊害過大，故又想用其他方法，以代替政黨組織。如果世上有一個理想的方法，足以代替政黨組織，而又可以避免政黨組織的弊

害，當然是最好的。可惜到了現在，尙未發見。因此，我們既然承認了政黨的必要，則當認識其優點，助其長成，并竭力減少其弊害。不過由我看來，最重要的，還是選舉人的自覺。何以呢？政黨所以發生弊害，乃因輿論失去公正的批評力，選舉不能公正舉行。如果選舉人能夠明瞭政治的利害，從公平的批評而作行動，則上面所舉的弊害，一定不會發生。民衆政治能不能成功，乃在於民衆的身上，不清其本而欲正其末，是不可能的事。

## 附錄——政黨論

### 第一節 政黨的觀念

#### (一) 政黨之意義

本篇係日本法學博士佐藤丑次郎所著，數年前余曾把牠翻譯出來，茲再附錄於此，以補本章的不足。——孟武

吾人在討論政黨之先，第一應當說明者，則爲政黨之觀念。世上學者對於政黨觀念，因

有種種解釋，若據吾人所見，則可定義爲：「一部分國民欲實行其一定的政見而任意結合之永續的團體」。由此定義，吾人可得下列數個結論：

(1) 政黨之構成分子爲國民，故君主國之元首不得加入政黨。在共和國，任誰皆爲國民，故皆得加入政黨。又者政黨爲一部分國民所結合之團體，故不能包括國民全部，因而一國之中，常有二個以上之政黨。

政黨既爲團體之一，故必有一定組織及特定目的。組織與目的雖可隨時變更，然二者又爲政黨成立之絕對的要件，一歸消滅，則政黨亦至瓦解，縱令未曾瓦解，然而政黨已與羣集無異。

(2) 政黨爲國民任意結合之團體，故組織政黨與否，全爲國民自由，即其加入脫退，亦出於其人自己意志，不能加以強制。故團體之基於法律規定（如黨院）或自然法則（如家族）而成立者，皆非政黨。

政黨雖爲國民任意結合之團體，然其結合，當有永續的性質。永續之意，非指永久存

在，萬世不滅，乃指其在一定期間之內，可以繼續存在也。政黨非一時集合，用以解決特定問題，乃為永續團體，用以解決現在及將來之問題，故政黨與集會不同。

(3) 政黨目的在於實行一定政見，故政黨必有政見。而其政見，又當一定。夫政治上之意見，對於各種問題，固當各別與以決定，且須從時勢之推移與社會之變遷，變化不已。然同時對於同一問題，政黨政見只宜有一，一國政黨，對於同一問題，不得同時有二個以上不同之政見。政黨政見，在此意義，乃為一定。

政黨不但有一定政見，且當實行其政見；然實行之時，或由政黨自己行之，或令他人行之。故政權之掌握，未必皆為政黨之目的，不過掌握政權之時，本黨政見容易實行，故政黨常以實行政見之故，而欲掌握政權。

政黨欲積極的實行本黨之政見者，必當消極的防止異黨政見之實行，故政黨目的常有積極和消極二種。夫政黨實行自己政見之時，固可防止異黨政見之實行，然防止異黨政見之實行，又未必皆可使本黨政見實行，祇能維持現狀，而令本黨政見，較之他黨政見已經實行之

時，易於實行耳。

政黨以實行政見爲目的。政治的一切活動，皆由此出發。此實政黨與他種團體不同之點也。今余試就政黨之政見，目的，活動，述其大要。吾人觀此，更可明瞭政黨觀念之爲何。

## (一) 政黨之政見

政黨當有一定政見，然其政見，又如何乎？

政黨之政見，乃指政黨關於統治權之行使之意見。故意見苟有關於統治權之行使者，不問其內容之爲積極的或爲消極的，皆爲政見。由積極的方面言之，凡政黨欲用一定政策，而謀國家之發達進步者，固無論矣，即欲由統治權之行使，而變更社會之基礎者，亦不失爲政黨之政見。彼共產黨欲用共產主義以作政黨之政見者，是也。蓋用科學方法，判斷社會當採用何種組織，固不可視爲政見，而只可視爲學理。但欲利用政權改革社會組織，使其合於學



理者，則成爲一種政見。由消極的方面言之，凡拒絕統治權之行使者，均得視爲政黨之政見。故無政府主義，教會至上主義，皆得成爲政見。

政黨或概括的抽象的規定其政見，是稱爲政黨之主義；或概括的具體的規定其政見，是稱爲政黨之政綱。然政黨又有不定主義政綱，惟於各個問題發生之時，而作隨機應變者；但由理想上觀之，則主義政綱必須規定。蓋政黨若有一定主義政綱，則對於各個問題所採取之方針，不至自相矛盾。一面對內可以統一黨員，他面對外又可一貫行動。不然，則自己的政見，時時矛盾；自己的行動時時衝突，內則黨員無從統一，外則社會不知其政見如何，而生種種誤解也。

(三) 政黨之目的

政黨者，一部分國民欲實行其一定的政見而任意法令之永續的團體也。故政黨之最終目的，在於實行本黨政見；然在同一社會之內，常有二個以上政見不同之政黨，故一黨欲實行

自己的政見者，勢當排斥異黨之政見，此所以政黨一面極力主張本黨政見之合理，同時又復攻擊他黨政見之荒謬也。

政黨若不能全部實行其政見，亦必努力要求其一部政見之實行。蓋一部政見若得實行，較之完全不能實行者，尙爲優也。有此理由，故政黨或與政府提攜，或與他黨聯合。但政黨又爲永續的團體，其最終目的，在於全部政見之實行，故提攜聯合當有制限。若以提攜聯合之故，而致別黨政見得以完全實行者，則可使本黨失去民心，此所以政黨有時寧擇玉碎，不願瓦全也。

政黨若無法實行其政見，或雖實行其一部而復有害於本黨之策略，則政黨常取消極的態度，即妨止異黨政見之實行。蓋勝敗未決，較之全敗爲優。且政黨目的，在消極方面，又爲妨止異黨政見之實行也。有此理由，故政黨有時寧願議會解散，而不願援助政府。

政黨若欲積極的達成目的者，必須自握政見，而此又惟該黨在議院或社會，有優越的勢力而後可。故政黨在平時則謀黨勢之擴張，在選舉之時，又復爭奪議席，務求達到目的。

(四) 政黨之活動

政黨之最終目的，在於實行政見。然政黨又爲一部分國民結合之團體，故欲實行政見，必須利用國家之權力。政黨實行政見之法有三：

(1) 求政府承認本黨政見而實行之。此時政府若不承認該黨政見，或承認而不實行，則政黨莫如之何。

(2) 政黨以其自己之政見化作議院之決議，而令政府實行之。此時政黨政見，若有關於法律上當經議院同意之事項者，則可強制政府實行。反之，政黨政見無關於法律上當經議院同意之事項，則實行與否，一聽政府自由，政黨無法強制。

(3) 政黨自己組織政府，而實行其政見。此時政黨政見，若無關於國法上當經議會同意之事項，皆得實行。此外，則非與議院之議決一致，皆難實行。

據上所言，吾人可知政黨果欲實行政見，須在議院之內，占有多數議席，自己組織政

府。此所以政黨皆熱心於議席之獲得及政權之爭奪也。

政黨若欲自己組織內閣，取得政權，必須在議院之內，有雄厚之勢力。此時政黨縱不組閣，然其政見亦得化作議院之決議，而令政府行之。但政黨勢力之雄厚，可分二種：第一，單純依靠本黨之力，此時該黨在議院內當占過半數之議席；第二與他黨聯合，此時聯合黨在議會內當占過半數之議席。但聯合之時，議席較少之黨，固不能使自己之政見，見重於人，即議席較多之黨，亦當服從友黨之意見，故其政見亦不能一一實行，此所以健全之政黨，皆欲在議院之內，占據過半數之議席。

然政黨欲在議院之內，占據過多數之議席，又須收羅選舉有權者於己黨。選舉有權者，或為本黨之黨員，或為遊動分子。故政黨在平時，一面常謀本黨黨員之增加，而促成別黨黨員之減少，同時更要求遊動分子對於本黨之同情。而挑發他們對於別黨之反感。因此之故，政黨常主張本黨政見之合理，而攻擊別黨政見之荒謬。此時選舉有權者若有判斷能力，批評各黨之政見，則政黨行動不逸常軌，而政見將日見改良，國政將日趨進步，一般人民更可由

此受到政治教育矣。

## 第二節 政黨之成立

### (一) 政黨成立之要素

政黨者一部分國民欲實行一定之政見而任意結合之永續的團體也。國民欲組織政黨，須有下列要件：

(1) 團結力 人類為社會動物，皆有團結能力。但各國人民之團結力，又有強弱之別。從而其組織政黨亦常由此而生差異。詳言之，人民若能注意社會全體利益，廣集同志，協同行動，則大政黨可以成立。反之，種族不同，宗教各異，階級懸隔，各地割據，而人心又復狹窄，不能容人者，則必小黨分立。故曰，人民團結力之強弱，乃與政黨分派，大有關係。

### (2) 政治上之知識

(甲) 政黨目的在於實行一定之政見，故組織政黨之時，必須人民

有政治智識而後可。吾人固然不能希望一般人民皆有深遠智識，自立政見，然至少對於政見，亦當有判斷之能力。無此能力，猶復組織政黨，則多數無知之黨員，必爲少數有知者所籠絡，暫時可使其盲從，然毫無定見之人，進退無常，故政黨勢力不能永久保存。反之，少數有知之人，若爲多數無知之黨員所壓迫，則政黨所決定之方針，必陷入迷途之中，終則政黨亦至瓦解。故曰政黨若欲健全發達，必當網羅有知之士。（乙）政黨若欲實行政見，當以黨外一般人民爲後援，故一般人民對於政黨之政見，若無充分判別之力，則政黨必難求其後援，擴張勢力。若必求其後援，則勢惟放棄根本政見，或說以目前利害，或動以金錢官爵；然其結果，社會將愈見腐敗，政治愈見廢弛。何況此輩人民之後援，又不能久恃乎？故曰政黨欲擴張勢力，必當啓發人民之政治知識，國家欲用政黨以行憲政，必當先謀政治知識之普及。

（3）實行政見之希望 人民對於政治，若無任何希望，或不要求任何政見之實行，則政黨不能成立。縱令人民在政治上有所要求，若其要求，微弱無方，或要求者的人數甚少，

則政黨勢力，亦不強大；此乃自明之理，不必多贅。

## (二) 政黨成立之動機

國內大多數人民若有上述各種要件，則政黨自可成立。然政黨之成立，又有各種動機。其動機由時所變而異，今擇其最主要者述之於下：

(1) 偉大人物之出現 偉大人物者，能領導多數人士活動於政界之人也。此種人物一旦出現，則非自己組織政黨，一部人士亦必感其偉大，舉為首領，組織政黨。此時黨員重視的，不是政見，而是首領之人物。故首領之政見，即為其黨之政見，一般黨員，惟有盲從而附和之。此種政黨之盛衰，全視首領人物之得失，一失其人，政黨必至分裂，甚者且歸消滅。故布盧謨(Wilhelm Von Blume)稱之為首領政黨(Führer-Parteien)。

(2) 重大問題之發生 重大問題，因國而異，甲國視為重大之問題，在乙國或視之為輕微。但在同一國家之內，一部人民雖視之為輕微，而他部人士乃視之為重大者，則此問題

可以成爲政黨成立之動機。然重大問題，第一當由解決方法如何，大而對於國家之盛衰消長，小而對於一部人士之利害得失，有所關係而後可。如果任何解決，無不妥當，則此問題，不足爲政黨成立之動機。第二，問題當有討論餘地而後可，如果問題已爲一般民衆所信奉，則雖甚重要，亦不足爲政黨成立之動機。布盧謨氏所稱之利益政黨（Interessenparteien）即指此而言。

（3）新思想之宣傳 新思想者，新發生之世界觀國家觀社會觀也。此種思想宣傳國內，一部人士深信不疑，且利用之以觀察政治問題，則其政見當然與從來之政見不同，由是信奉新思想之人，必當團結爲一，謀其政見之實行，而政黨亦由此成立矣。布盧謨稱此政黨爲政綱政黨（Programm-Parteien）。

政綱政黨之團結力極大。蓋在內，乃基於同一思想，確定黨綱，議決政見，毫無衝突之事；對外，則立於孤立地位，常受舊社會所排斥，因此，更可鞏固其內部之團結。但勢力之盛衰，全視新思想之傳播如何，故黨員第一義務，在於從事宜傳。



以上三種動機，若能合爲一體，則政黨更可強大。

### (三) 政黨成立之形式

政黨爲一個團體，而欲活動於政界，故其成立，必有一定之組織及一定之政見。因而組織及政見，乃爲政黨成立之二大要件。由此要件之不同，政黨成立形式，亦生差異。今試詳述如次：

(1) 從前不屬政黨之人，互相團結，而組織一個政黨。此種政黨，若基於一定主義而成立，則其內部結合，較爲鞏固；若惟利益是計，則不但內部結合不固，且易爲野心家所利用。然吾人所當注意者，即此時社會上若無其他政黨，或有而不能博得社會同情者，則此新成立之政黨，擴張勢力，并非難事。不然，則政界分野已經確定，人民對此新黨，未必肯爲後援，故其擴張勢力，頗覺困難。但人民若能覺醒，而新黨之政見，又合於一般人民之心意者，則新黨亦有活動餘地，且其勢力，或可駕在舊黨之上。

(2) 既成之政黨分裂爲二個以上之政黨。政黨分裂雖有種種原因，其中最重要者，則爲領袖政見之分歧及其感情利害之衝突。(甲)政黨之成立，雖基於同一思想及同一主義，然其領袖政見亦有異同。蓋主義雖一，方法則殊；目的雖一，手段則殊，對於某種施設雖抱同一之見解，然其範圍程度，又常有異也。但此時二者主張，若均不能得到多數黨員之贊成，或一派之贊成員過多，他派之贊成員過少者，政黨決不分裂。反之，二派贊成員人數相等，則政黨必至分裂。但此分立之政黨，主義思想無不相同，惟對於二三問題，意見有別，故問題解決之後，又可合而爲一。(乙)政黨由於領袖感情利害之衝突而至分裂者，亦復不少。蓋政黨分裂之時，雖皆以政見不同爲標榜，然其內中理由，則多爲領袖感情利害之衝突。此時敵黨可收漁夫之利，故分立之二黨，若知獨力不足以對抗，則領袖又可融和，而令二黨合同爲一。

(3) 二個以上之政黨合併爲一黨。政黨合併之事，雖有種種原因，然其中最重要者，則爲主義政見利害之一致。(甲)政黨主義各異，唯對於特定問題，有同一之政見者，決難合

併。反之，政黨對於特定問題，意見雖然不同，然其根本主義，無不一致者，則二黨可由對外關係，而有合併之事；如斯成立之政黨，久經歲月之後。當能一掃黨內暗潮，而鞏固其結束。（乙）政黨不重主義，一惟利益是計者，可由利害之一致，而至合併。此種成立之政黨，結合力甚見微弱，蓋利害一致，不過一時之事，不久必因利害之衝突，而至分裂也。然吾人更當注意者，此種合併惟限於二黨勢力不相上下之時，蓋一強一弱，強者自以併吞弱者為得策，不願與其合併，弱者亦必以合併之時，毫無利益，不如仍守舊日地位，尚可縱橫活動也。

### 第三節 政黨之統制

#### 一 政黨及黨員

政黨黨員千差萬別，且新陳代謝變化無常。然黨員之進退去就，一惟自己意志是視，其中定進退去就之理由，未必相同，即其動機，亦常有異。且政黨皆欲擴張黨勢，惟求黨員之

多，至於入黨者之意見如何，多不過問，故各黨員之意見，常與政黨之政見不能一致，而個人意思亦常與團體意思發生衝突。

夫人本其自己見解，提出特定要求，而欲實現於政治之上者，必當依藉羣力。此際糾合同志，組織政黨，固爲一策。然國內如有既成之政黨，人民對於既成之政黨，又很信任，則另行組織政黨之事，決非容易，惟有取大同，捨小異，比較各政黨之政見，擇其與我相同者，而加入之。蓋類似政見之能實行，較之自己政見完全不能實行者，尙爲優也。不過其人既已加入政黨之後，雖然發現政黨政見有種種錯誤，亦常以下列原因，不願脫黨。

(1) 政黨爲永續的團體，不但解決目前問題，且欲解決後來無數之問題。故黨員對於目前問題所抱之政見，雖與黨議不同，然尙欲利用本黨，對於後此更大之問題，貫徹自己之主張。且政黨政見，每隨時勢之進行，社會之變更，而生變化，因此，黨員又認自己之希望未必不成事實，此實黨員不願脫黨之一因也。

(2) 政黨相互之間，常在鬥爭狀態，然從事鬥爭之時，必當鞏固內部之結束。故政黨對

於黨員，一面常煽動其敵愾心，他面又養成其犧牲精神。黨爭既久，黨員遂生一種習慣，甯願犧牲己身以抵抗敵黨，不願脫黨，用招敵黨欣娛，此亦黨員不易脫黨之原因也。

(3)政黨常自命為合理的團體。蓋各政黨既然互相爭鬥，則其稱揚己黨政見之合理，而攻擊他黨政見之荒謬，乃理之當然，今乃脫離舊黨，加以攻擊，是不但表白自己之不明，且多數人民毫無常識，忽見其人豹變，必且疑其真意，而信任之念將因之而減少，此所以黨員每恐失去聲望，不欲脫黨也。

## (二) 政見決定之方法

政黨決定政見之方法，對於黨內秩序之維持及其統一，有很大之關係。蓋政黨政見，在實際上，未必能與黨員政見一致，然欲統一黨員，又須用政黨之政見，以拘束全部黨員。但政黨政見，能否拘束黨員，又視其決定政見之方法如何。今試述之於下：

(1)或採領袖本位主義，即政見之決定，在原則上，委於領袖個人裁決。政黨欲用此法

決定政見，當有二個條件：第一，領袖有犧牲之精神，而對於黨之利益，又能忠實追求，不存貳心；不然，則黨員必有不滿之心，而致黨內發生動搖。第二，黨員對於領袖當絕對信任；不然，則領袖決定政見之時，必受種種牽制，而已經確定之政見，又因黨員疑慮，不易實行。

(2)或採黨員本位主義，即政見之決定，在原則上由黨員大會議決。政黨欲用此法決定政見，當有二個條件：第一，該意見當為多數黨員所承認。蓋政黨黨員未必皆有同一意見，常由硬軟強弱，分為左右中立三派，每一問題發生，左右二派，互相論駁，中立派則立於其間，從事調停。故某種政見提出之後，如果贊成及反對二派之人數相等，中立派毫無勢力，則調停必不奏效，政黨亦至分裂。縱令可以奏效，然在實行之時，亦必受到種種掣肘，反之，一種意見，在黨內能夠得到多數黨員之贊成，則少數派必以脫黨為不利，而願服從黨員大會之議決。第二，多數黨員當有政治知識。黨員大會之議決，乃用多數公決之法，若使多數黨員毫無政治知識，則黨員必為少數野心家所籠絡，各據一方，爭奪權勢，終則內部分裂；不

然，少數有知之士，亦必爲衆愚所制伏，議決不合理之事，而令政黨失去威嚴與品格。

(3)或採折衷主義，即幹部與黨員共同決定政見。其方法有二：(甲)黨員大會每年作一決議案，經幹部承認之後，始視爲黨之政見。政黨利用此法，決定政見，在形式上當有黨員大會之議決及幹部之承認。故大會與幹部之地位必須平等。如果幹部勢力微弱，則須盲從大會決議，而變爲黨員本位主義，反之幹部勢力過大，又必無視大會決議，而變成領袖本位主義。(乙)黨員大會議決政見之大綱，用明文規定爲政綱，幹部則依據政綱，任意決定目前問題之辦法；但當報告結果于下屆黨員大會，大會反對之時，幹部則當辭職。政黨利用此法，決定政見，其政綱極明確，唯承認政綱之人，始爲黨員，故黨員政見，可以一致，并且關於目前問題，既許幹部依據黨綱，自由處理，則政黨行爲，較爲敏捷，不至失去機宜，而大會對於幹部，又可加以監督，防其專制。

(三) 政黨之強制

政黨之強制 (Parteizwang) 者，政黨對於黨員，強其捨己見，從黨議，違反之時，則加以一定制裁（多爲除名）也。此法頗有効力。蓋不滿意黨見之人，若僅少數人，則他們當然不能更組一黨，故常懼制裁，而願服從黨見也。然由理論上觀之，政黨之強制，甚不合理。蓋（甲）各國憲法，多規定議員在院內之言論，對於院外，不負責任，此蓋欲令議員脫離外部之拘束，本其自己之良心而作行動，且多數決政治又當以此爲前提，而後始有意義也。今政黨對於議員之院內行動，乃欲問其責任，加以干涉，是有反於立憲精神，而違背多數決之主旨也。（乙）政黨若用領袖本位主義，決定政見，則領袖意見可以拘束黨員，而現出專制政治之弊；政黨若用黨員本位主義，決定政見，則議員必當盲從大會議決，而生衆愚政治之弊。（丙）更就社會的意義觀之，如果黨員須犧牲自己意志，盲從他人，則有識之士，必不願加入政黨。由是政黨遂化作衆愚集團，而現出各種弊害矣。政黨之強制，在理論上，大可詬病，然其效果甚著，故今日各國政黨，仍用此法。



第四節 政黨之鬥爭

(一) 鬥爭及聯盟

政黨從事鬥爭，乃政黨觀念所演繹之結論：政黨常有政見不同之敵黨之對峙，政黨目的在於防止敵黨政見之實行，而實行本黨之政見，故其活動，自然趨於鬥爭。政黨有時雖與他黨聯盟，或與政府提攜，然其目的所在，亦莫不出於鬥爭。

一國之內，僅有二黨對峙，則政黨決無聯盟之事。反之，一國之內，若有三個以上之政黨，則政黨常與他黨聯盟。此蓋欲假聯盟之力，打破敵黨也。故聯盟必以鬥爭為前提。又多存在於選舉議員及表決議案之際，此期一過，則聯盟必至解散。

政黨聯盟，須有相當的條件，即對於特定事項，須有共同之利益。然所謂共同利益又不限於積極的（政見之實行），即消極的（異見實行之防止）亦無不可。由於消極的利益而作聯盟之際，其目的在於防止反對黨政見之實行，聯盟二黨之主義政綱，不必相同。反之，由於積

極的利益而作聯盟之時，其目的在於自己政見之實行，故二黨之主義政綱，當有共通之點。共通之點愈多，則其共同利益愈大，而聯盟亦愈鞏固。不過共同利益又只可關於特定事項；如果對於一切事項，皆有共同利益，則兩個政黨勢可合併爲一，不僅聯盟而已。

## (二) 門爭之敵人

政黨門爭之敵人，常爲政見不同之政治團體，而此政治團體，或爲政府，或爲政黨，二者乃視政治組織如何而定。蓋一國政治組織若採議院內閣制度，其結果必定發生政黨內閣，此時內閣完全附屬於政黨，故政府反對黨，必向政府黨進攻。因爲內閣不過實行政府黨政見之機關，政府黨勢力減少，內閣自可瓦解也。反之，一國政治組織，若採非議院內閣制度，則其結果常常成立超然內閣，然超然內閣亦不能不要求政黨援助，此時內閣對於一切政黨，若能平等待遇，因時制宜，隨機應變，則內閣或可逃出門爭圈外。不過此法實難永久維持，蓋各政黨皆欲內閣採用自己政見，內閣窮於取捨，勢必失去政黨信任，而受總攻擊也。是故

超然內閣常與一部政黨提攜，以壓迫反對黨。此時政府與其友黨，立於對等地位，故二者皆爲反對黨攻擊之目標。然吾人所常注意者，卽此際反對黨之攻擊政府黨每較其攻擊政府爲甚。蓋政黨爲永續的團體，二者互相嫌惡，乃是長期歷史之產物。且政府黨勢力之增進，卽爲反對黨勢力之減少也。反對黨攻擊政府黨愈甚，則其攻擊政府愈緩，此時內閣可收漁人之利，逃出交戰圈外，一見黨勢變更，又可斷絕友黨，而與反對黨相結。

### (三) 鬥爭之方法

政黨鬥爭之法，千差萬別，變化無窮。蓋除敵我勢力強弱之外，又由第三者人民之向背，而決勝負也。其法可分三種，卽：

第一爲純理的手段，卽不問其合於實用與否，惟求其能合理也。詳言之，政黨用嚴正理論，辯駁敵黨政見；據真正事實，批評敵黨行動；使人民本其良心所命，去彼就我，至於人民果取何種態度，毫不關心也。此種手段盛行於世，則政黨將增加其權威與品格，而一國之

優良分子，亦願加入政黨。於是政見可以改良，即其選出之議員，亦必爲一國賢智之士。故此手段，爲政黨爭鬥之最良方法。

第二爲實用的手段，即不問其合理與否，惟求其能實用也。詳言之，政黨對於敵我政見，毫不注意，惟按照個人性情，或動以金錢，或市以私恩，或饗以盛饌，或加以威嚇，諸凡惡劣手段，苟有效果，皆不之辭。此種手段，盛行於世，則政黨權威日墜，品格日低，一國優良分子，無不厭棄政黨，所願加入政黨者惟爲奸邪諂佞之輩，即其選出之議員，亦爲一國最惡之徒，由是議會變作狗彘聚集之所，民主政治，日趨腐敗矣。

第三爲折衷手段，即外形上求其合理，而實際上則專以實用爲宗旨。詳言之，政黨利用謊謬理論，辯駁敵黨政見；傳播虛偽事實，誹謗敵黨行動，以鼓動民心，使人民去彼就我。至於議論之曲直，事實之虛偽，毫不之問。此種手段，盛行於世，則政黨不但失去名譽，且可引起社會反感，由是廉正通達之士，皆欲脫離政黨；而馳驅政界之人，遂惟爲職業的政治

家矣。其結果輿論將爲所誤，民心將爲所惑，而現出小人政治之弊。故此手段，亦爲政黨爭鬥之不良方法。

(四) 鬥爭之時期

政黨若欲實行其政見，須在議會之內，有多數議席，政黨欲在議院之內有多數議席，必當栽培勢力於民間。此所以政黨平時則致力於勢力之擴張，選舉之際，則致力於投票之網羅；議會開會之時，又復力求自己政見化爲院議也。故政黨鬥爭之時期，可分平時，選舉期，及議會開會期三種。

(1) 平時 此時政黨爭鬥之目的，在於栽培勢力於民間；然一黨勢力之栽培，即爲他黨勢力之崩壞，故兩黨不免衝突，從而引起鬥爭的現象。政黨要栽培勢力於民間，必當獲得國民之同情及其信任。同情與信任皆有繼續的性質，故實用手段，不易行使；所得行使者，則爲折衷手段，或純理手段。換言之，民衆之政治知識愈高，則純理手段愈有效力，否則易

爲折衷手段所乘，而致政界不能清廉。

(2)選舉期 此時政黨鬥爭之目的，在於網羅選舉有權者，使其投票於己黨，至於鬥爭方法，則與選舉有權者之數及質，頗有關係。詳言之，(甲)選舉有權者少數之時，實用手段容易行使。蓋此時議員候選人便於個人遊說，而個人遊說之時，又可按照各人心理，誘以種種利益也。(乙)選舉有權者，人數雖多，然知識皆甚幼稚，則政黨可用折衷手段。蓋選舉有權者，既然缺乏政治知識，則深謀遠慮之言，難入俗耳，還不如曲辯詭說之易收羅人心也。(丙)選舉有權者，人數甚多，其中不乏有識之士，則政黨只能採用純理手段。蓋此時選舉有權者皆有政治知識，能依據理性，判斷政見，對於詭詞曲辯，不但不爲所惑，且又厭惡之也。

(3)議會開會期 此時政黨鬥爭之目的，第一在於奪取政權以實行政見；第二在於發

表政見以收攬人心。故此時政黨行動，多以能否達到目的爲標準。詳言之，政府黨人數過少，則政府欲維持權力，勢唯乘議員品格之劣，利用實用手段。反之，政府黨人數已過半數，則不必再弄術策，即可通過政見。

政黨在議院之辯論，較之在選舉界之辯論，多用純理手段。蓋議院乃全國人民視聽集中之焦點，故不論政府黨或反對黨均願在議院之內，發表黨之政見，以求民衆同情。不過此時兩黨必須互相尊重對方之發言權，使其得伸己意。如果多數黨抑制少數黨之發言，或少數黨妨害多數黨之言論，則皆有背議院制度之本旨。

又者政權歸屬於那一個政黨，在原則上乃決定於選舉之時，即在選舉場上，能夠得到最大勝利之政黨，就可以得到政權。換言之，選舉的勝敗可以發生政權的轉移，既不許政府黨戀棧，亦不許在野黨陰謀。如果政府黨已經失敗，而尙用各種奸計，以維持內閣的壽命；或在野黨已告失敗，而乃用各種策略，爭奪政權，是皆有反於政治道德，而使一國政治趨於腐化也。

## 第七章 憲政與地方自治

甚麼叫做立憲主義的議會政治？看了上面各章所述，大約可以明白了。但是我們若必主張採用了議會制度，實行了立憲政治，政治就可以合於民意，我們的自由和權利，就可完全保障，又未免失之早計。因為議會乃處理國家全體的問題，即國民全體利害的問題。至於地方問題，則議會不但不能處理，且亦不宜處理。但是地方問題乃與我們日常生活有最密切的關係，其解決如何，對於我們，有重要的意義。一國的問題，例如貿易政策，物價問題，貨幣制度，工資制度，勞動問題等怎樣解決，對於我們，固然有重要的意義，而我們所住的地方問題，例如道路，飲水，學校，及其他我們日常生活所利用的溝道，電氣，瓦斯，電車等各種問題，怎樣解決，對於我們更有



特別重要的意義。但是如上所言，議會不但不能解決這些地方問題，且又不宜解決。地方問題不是熟悉該地情形的人，不能正當判斷。所以議會在原則上只可解決國民利害的問題，我們選出代議士，其目的也在於解決全國的政治問題。因此，我們如果單單設置了議會，數年之間，更換代議士一次，必不能使一切政治問題都合於民意。我們所視為最重要的問題——地方問題，如果我們不能參加，則立憲政治在某程度內，將變成有名無實之物。

並且立憲政治乃是法治政治，任何立法如果有關於人民的權利或自由，必使議會參加，由此以保障我們的權利和自由。所以地方行政如果一任地方官自由處理，我們對於這個官僚政治，沒有別的辦法，而只派遣代表參加中央議會，則我們的權利和自由必不能充分保障。固然議會對於地方行政，亦常向中央政府，要求說明；但是這只有間接的作用。原來地方行政多屬於技術的事件，我們如果建設了一個中央集權的國家，並單單設置議會，以監督

中央政府，其結果，政治未必就能有利於人民。因此之故，我們對於地方政府，須有別的監督方法而後可。

但是這個關係，縱在第十九世紀的歐洲，各國已經實行了立憲政治之後，亦不明瞭。他們都以爲只要設置議會，每數年選舉議員一次，人民的自由就可保障，專制政治就可消滅無踪。然而經驗告訴我們：如果單單採用立憲政治，使人民選舉代表參加立法，不但不能排除行政官尤其是地方官的專利，並且人民參政的理想，亦不完全。爲了補救這個缺點，在地方亦須和中央一樣，設置了一個議會，使人民參加，一切地方問題，均由地方人民自己監督。今日立憲國，都承認地方自治制度，各地人民均組織一個共同團體，討論該地的問題，其理由卽在於此。

要之，地方自治乃和立憲主義一樣，完全站在同一的政治理想之上。卽因爲單單設置議院，使人民參加中央政治，必不能實現這個理想，故乃利用

地方自治以補救之。

其次，立憲政治是民衆政治，即多數公決的政治，而其運用之法，則須有政黨組織；而政黨要想得到政權，必須有鮮明的主義和確定的政綱，來號召民衆，求民衆援助。政黨之推薦候選人，政黨之教育人民；常以全國爲對象，所以政黨在各地必有機關，以求黨勢的擴張和地盤的開拓，但是在這個場合，政黨往往不以主義政見相爭，而只利用地方的利害問題，以供擴張黨勢之用。然而地方問題，乃與我們日常生活有直接的密切關係，所以地方人民很容易受其誘惑，由地方的利害，以迎合政黨。其結果，各地人民將爲地方利害所拘束，對於國民全體的問題，不能採取公平的態度了。於是參政權失去意義，而議會政治亦將墜落爲徒黨政治。

反之，由地方團體看來，政黨如果只對於地方問題，競爭不已，則地方將被黨爭所犧牲，一切施設不能爲各地方的真正利益，並從各地方人民的要

求，謀其實現了。關於這一點，近來日本已有經驗，即一切地方問題如道路學校河川港灣的開設，皆不以地方利益爲標準，而被黨爭所犧牲。這樣，地方政治遂不能合於各地人民的要求，從而地方自治亦見破壞。

由此可知地方自治能夠健全施行，則國家政治亦得健全施行。世人常謂自治是憲政的基礎，其理由即在於此。

換句話說，自治的精神乃與憲政完全一樣，凡受過自治訓練的，一定善於運用憲政。憲政的母國是英國，而英國的憲政所以能夠發達者，則因爲英國人民，在地方政治，已經受過自治的訓練。又如今日的美國，最初是由英人建設的，英人一旦移到新大陸，就能建設民主制度者，也是因爲他們在本國已經受了自治的訓練。原來民衆政治，必須一般民衆有犧牲的精神，責任的觀念，以及對於政治有理解和興趣而後可，否則民衆政治必難成功。但是要養成這些要素，又須地方人民能夠互相了解，對於地方問題，能夠協同處

理，而後再以這個精神爲基礎，以對付一國政治。所以有人說：「自治制度可以製造自由國民」，由這一點看來，地方自治對於憲政的發達，有特別重要的意味者，無容懷疑。

由於上面說明，可知地方自治與憲政有怎樣的關係了。我們若要舉行立憲政治，而期望其有效果，必須對於地方自治，充分努力而後可。

（註）地方自治乃和第六章所討論的政黨一樣，不失爲一個大問題。此後若有機會，當另著一

書，專門討論。