

書叢小學科會社

編主麟秉劉 松炳何

題問新之度制政憲

著等本克麥

譯 塤 光 杜



行發館書印務商

社會科學小學叢書

何炳松 劉秉麟 主編

H. L. McBain and L. Rogers
杜光損譯著

憲政制度之新問題

商務印書館發行

中華民國二十年十一月初版
中華民國二十三年二月國難後第一版

(六五六)

社會科學
小叢書
憲政制度之新問題 一冊

The New Constitutions of Europe

每冊定價大洋五角

外埠酌加運費匯費

30 本書減去售價五分

* 版 翻 *
* 所 印 *
* 有 必 *
* 究 *

原 著 者
譯 述 者
主 編 者
發 行 人
印 刷 所
發 行 所

H. L. McBain
L. Rogers
杜 光 墳
何 炳 麟
劉 秉 麟
王 雲 五
商 務 印 書 館
商 務 印 書 館
商 務 印 書 館
商 務 印 書 館

(本書校對者呂鑑平)

譯者序

五年前的暑假，在我從紐約（New York）到綺色佳（Ithaca）讀書消夏的空兒，繙譯了麥克本和羅哲士兩教授合著的歐洲新憲法（H. L. McBain and L. Rogers, The New Constitutions of Europe, 1923）的緒論。本來還想把新憲法條文審慎的繙譯出來，作為研究比較憲法者的基本參考，但是一方面因為回到紐約以後，學校裏的功課忙迫，無暇及此，另一方面又因為麥克本和羅哲士兩教授都不主張譯者繙譯憲法條文，所以也就沒有動手。

麥羅二氏的原書名稱是歐洲新憲法，但是我所譯的，只是他的緒論八章，所以譯本不用原名，而改稱『憲政制度之新問題』。

許多朋友為我校讀，順便在此表明我的謝意。

杜光瑱，二〇八一，國立青島大學。

目次

第一章	帝王與議會	一
第二章	議員和官僚	二四
第三章	上議院	三八
第四章	分治和聯治	五四
第五章	比例代議制	八一
第六章	職業代議制	一一五
第七章	民治主義與外交政策	一三五
第八章	個人主義與社會主義	一五四

憲政制度之新問題

第一章 帝王與議會

歐洲一戰，影響遠大，便是完全丟開他的勝負問題，與國際影響，而只從政治制度上着眼，也很有研究的價值。當那幾年血戰的期間，就是素來以民治主義號召於世界的，也不惜犧牲多年的主張，而採用獨裁手段，以求戰爭的勝利。因此國家的元首便操縱國事，把持政權，而成了指揮一切的狄克推多（dictator）。同時各國的議會，也都失去監督權，而成為贅疣了。除了政府可以便宜行事外，人民幾乎沒有自由之可言。而社會化（socialization）和有運動（nationalization），都無所不用其極。衣食住，以及交通運輸都受政府的限制，因之生命財產也就沒有個人的自由了。如以當時軍役的勞瘁，甚於人民納捐的繁重，也不過是百步五十步的比較分量上不同而已。

經此一番戰爭，各國當局，都知以前的錯誤，而大大的擴張國民參與政治的機會。久懸未決的婦女參政（woman suffrage）與比例代議制（proportional representation）的問題，都迎刃而解。而監督外交和制裁官僚的問題，也都成為當時之急務了。

這種政治上的變態，是當時各國普遍的現象。交戰國有這種現象，中立國也有這種現象。瑞士（Switzerland）乃是世界永久的中立國，於千九百十四年歐戰爆發的時候，也就把發號施令的頒佈命令權，拱手讓與聯邦政府，而使其便宜行事，處理國家對內對外的一切問題。那麼，聯邦政府集權的辦法，就背乎瑞士憲政自治的習慣，而成了羅馬時代的執政政府了。這種種制度的損益，學理的變遷，由來已久，固非完全造因於歐洲戰爭。所以要想恢復戰前的舊觀，亦非易事。

歐洲這次大戰，推翻了四個老大帝國的局面，震動了大不列顛帝國（British Empire）的基礎。戰後的巴黎和會（Paris Conference）就根據着民族自決的原則，重建新的國家。大不列顛帝國也順着時代的潮流，承認了各自治領屬的監督外交權和地域自治權。

由分而合乃各國政治的發達之通例，由合而分總是世界史中的變態。幾百年來因為『兼弱攻昧，取亂侮亡』的結果，歐洲的數百小國，已經歸併為五十幾個大國了。由吞併蠶食而成的新國家，還能不是種族複雜，言語不同的複合國家麼？所以在千九百十四年歐洲大陸上，單純民族的國家，不過只有葡萄牙（Portugal）、荷蘭（Holland）、丹麥（Denmark）、安道拉（Andorra）、麻那哥（Monaco）、山馬林那（San Marino）、理心斯坦（Liechtenstein）七國而已。（1）

歐戰的結果，分割老大帝國而新建的國家如波蘭（Poland）、芬蘭（Finland）、丹澤（Danzig）、奧大利（Austria）、愛尚尼亞（Esthonia）及捷克斯拉夫都制定民主的憲法。德意志和他的各邦也都廢除了帝王的制度，而成立共和政體。匈牙利雖未變，更往日的制度，但是已經廢除帝王的名位。友哥斯拉夫（Jugoslavia）也於立憲君主制中，制定了一部富於民主精神的憲法。至於俄國的蘇維埃，則更有詳細研究的價值。亞洲新立的遠東共和國（Far Eastern Republic）、佐治亞（Georgia）、亞米尼亞（Armenia）、阿日白然（Azerbaijan）

四國，也都試行共和政體。但是回教民族破天荒試驗共和制度的阿日白然將來試行的結果如何，尤須注意。

百年之前，在歐洲大陸各國中，足以供我們研究民治主義的，也不過只有瑞士一國。待至千九百十四年的時候，共和國就增添了五個，不數月間，又增加了幾倍。(一)那個時代，真是立憲運動的極盛時代。至於那向來沒有自治經驗的民族，也爭先恐後的制定憲法，就更足以爲立憲運動生色了。而這種『隨波逐流』的立憲運動和共和潮流，殊屬危險。(二)即使能推行社會主義的計畫，也減少不了這種危險。

歐洲一戰既然根本的推翻了老大帝國的舊局面，那般建設新國家的人物，便可以自由的創造政治制度。(四)以實行民治主義。當時，『政統』『法統』既不足以維繫人心，約束社會，所以他們制憲人物，就可以隨便的參照各國的成例，損益本國的制度。就是『獨出心裁』的創造，也無不可。然政治乃是歷代漸漸演進成的，而不是突然天外飛來的，所以研究政治，對於歷代的沿革，何能一筆抹殺？政治學理雖多虛僞的地方，而其中的概念，也未始

沒有研究的價值。

較近の立憲運動，風起雲湧，極一時之盛。能和他相提並論的，不過只有十九世紀的前半期。在那個時期，歐洲各國國民都拚命的要求立憲，以爲個人自由的保障。而那時代瘋狂的立憲運動，都是由於君主專制的反感，及孟德斯鳩（Montesquieu）的學說所促成，（五）原來在十七十八兩世紀的期間，『至高無上的立法權，已經成爲近世國家的中心觀念了。』（六）而此種觀念藉着君主專制的權位就實現了。獨夫的君主雖多專橫苛暴，但是還比民無所主，擾擾攘攘的狀況，好得許多。

然而這種君主專制的局面，總維持不久，蓋以『君主專制之自身，就有兩種最大缺陷：一是因爲獨夫立法，遺害人民。二是因爲行政立法之權不分，則王子犯法，與民不同罪。所以非實行三權分立主義，就免不了攪權自恣的危險。』（七）英國的憲法雖有幾分分權主義的表現，（八）然而決不如孟德斯鳩所言之甚。這種憲法解釋的錯誤，並未減低了孟氏法意（Spirit of Laws）一書的影響。

歐洲大陸各國憲政發達的結果，產生了兩派君主立憲制；第一是德國式的君主立憲制，帝王攬權自恣，獨斷獨行，雖有欽定的憲法，御用的內閣，也制裁不了帝王的專橫。（九）

第二是英國式的君主立憲制，在大陸各國通行更為普遍。比利時（千八百三十一年），葡萄牙（千八百五十二年），沙丁尼亞（千八百四十八年），荷蘭（千八百四十八年），西班牙（千八百七十六年），已經仿英國的榜樣，而設立了責任內閣制度。而法蘭西及英國自治領屬（British Dominions）更無不盡力的抄襲英國的內閣制度。法國於沒有虛君的共和制度，設立了責任內閣。但以黨派的紛紜，解散權之失用，及強有力的參議院，法國的內閣，就迥非英國的責任內閣可比了。英國自治領屬，兼用內閣制與聯邦制，所以虛設的領屬總督之權位，就更覺虛設了。美國瑞士的聯邦共和國，與歐洲雖不無關連的地方，而其發達的經過，與夫將來的趨勢，可是大相逕庭。（十）

在多事的十九世紀，英國還是以和平的方法，改革憲政制度。（十一）而大陸各國，都是由變亂流血中，爭得制度之改良。拿破崙帝國（Napoleonic Empire）滅亡後，七八十年間，

擾擾攘攘，迄無寧日。考其原因，總是由於實現政治理想而發生。千八百五十年以前的歷史，都是各國國內變亂史，而千八百五十年以後，就變成國際間的戰爭史了。從政治哲學着眼，千八百十五年至千八百八十年期間的歷史，乃是壟斷當時思想的三種主義之變遷史：第一是霸佔十九世紀前半期社會思想的立憲主義（constitutionalism），第二是千八百六十九年間一般人所最醉心的國家主義（nationalism），第三是千八百八十年前後風行一世的社會主義（socialism）。（十一）

十九世紀之前期，各國人民都醉心立憲政治。他們拚命的要求立憲，以爲個人自由之保障。政府當局迫於時勢，遂相繼頒佈憲法，以適應時代的潮流。而頑強反對的，也不過只有奧大利、俄羅斯、普魯士三國而已。迨至千八百四十八年，奧普的皇室也軟化了。惟有俄國到了千八百八十年左右，還是一個極端君主專制的國家。

在立憲運動的期間，各學派所爭論的，只是討論憲政的內容，而不是研究應否立憲的問題。雖然各國憲政的組織，彼此不同，各派解釋憲政的學說，也有出入，而關於三權分

立，以保障個人自由的問題，卻是異口同聲，一致的主張。除了極端的頑固黨人以外，沒有不主張設立議會，以代表人民，監督政府的。千七百八十九年法國革命的時期，就提到了這些問題。但以紛亂的局面，嚇怕了自由黨人。立憲運動，共和潮流，也就因之停頓了。而當時憲政學者之主要問題，也就一變而爲君主尋找一個安身立命的學說。

所以到千八百四十八年以後，各家的憲政學說，還是討論如何限制君主的專橫，如何保障個人的自由，和如何調和議會與帝王衝突的種種問題。（十三）

凡此種種的理論，都不是制定新憲法的人所注意的問題，而他們所最關心的，卻是那保障個人自由的制度，行使直接民權的方式，限制上院監督外交的辦法，以及擴大改良農工的計畫等等問題。造成這種新趨勢的原因，雖然是不一而足，然共和政體之確定，卽是其中最大的原因。

如果不是歐戰的關係，共和政體的興替，或者未必有這麼快罷。在戰事之前，共和主義（republicanism）雖有進展的趨勢，然以種種原因，總是異常的遲緩。（十四）自千八百七

十年以後，在歐洲，共和主義就沒有什麼進展。在那時期，民主主義雖然積極的操縱議會，增加選民，（十五）以實現素來的主張，但是他可並沒有中傷帝王的權位。

法蘭西第三共和成立了以後，擾擾攘攘的局面，妨礙了歐洲其他各國共和主義的進展，所以到了千九百十一年時候，法國還是歐洲大陸上惟一無二的共和國。在千八百四十八年前後，各國的帝王，雖是岌岌自危，朝不保夕，而自那次自由主義的運動失敗之後，也加穩固了。考求這種轉危為安的原因，也是由於人的關係，帝王的識見擴大了，帝王的品格提高了，國民也就漸漸沒有攻擊的根據。前期攻擊帝王論調的激烈，還不是克萊四世佐治傳（Thackeray, Four Georges）和當代新聞紙的讀者所共知的事實麼？（十六）

費緒（Tiher）氏以為社會經濟問題的緊張，便轉移了攻擊帝王的論調。「勞資問題，向來就比民主國家的政體問題為重要。……德奧比利時的國民，有了提高物質生活的辦法，即行知足，也就不倡言推倒帝王的議論了。共和主義雖是風行，但共和主義的本質，卻已

變動。而攻擊資本主義的經濟制度之議論，業已替上了那反對帝王皇室的論調了。『十七』

費氏又列舉了共和主義所以凌夷的幾個原因：第一是德國鐵血宰相俾斯麥（Bismarck）政略的成功。由一個分崩離析，一盤散沙似的聯邦，俾氏造成了一個富強統一的德意志。他的手段，就是借重普王的威力，以對付由英法傳來的自由主義的運動。千八百八十年德國的思潮，便非千八百四十八年佛蘭克府議會（Frankfort Parliament）開會時的心理了。

第二是帝國主義的發達。大不列顛帝國若不是英王的聲望和魔力，恐怕未必能維繫各領屬於一家，（十八）任憑各自治領屬於帝國的心理如何，君主的原則，確係大英帝國政治哲學的基礎。

尊嚴的君主，輝煌的皇室，都是世人信仰寄托的所在。倘若一旦把英王推翻了，而設立一個民選的總統，澳大利亞，紐西蘭，加拿大忠君報國的義氣，或將化歸烏有。海外英人輕視巴力門（Parliament），痛惡當寧街（Downing Street），而他們卻一致的崇拜英國

君王。蓋以現在英國的帝王已經沒有了專制的餘威，卻倒還可以炫耀世人，維繫分崩離析的局面。（十九）

第三所以使共和主義衰微不振的原因，可就有疑問了。在千九百十一年的時候，費氏還可以說世人都信歐洲的和平，是皇室維持的功勞，但是到現在，此說可就站不住了。歐洲的慘禍，未始不是皇室操縱外交的結果。（二十）

費氏只能研究已往歷史，而不能燭照將來的禍福，因此他那共和運動行將消滅的論調，都沒有事實的根據，而成爲一種幻想。（二一）然而他對於維持君主制的各種原因，分析的倒極透徹，所以仍然有引用的價值。除費氏列舉的原因之外，英國史家威爾斯（Wells）又提到了一種影響。

推翻君主論調，每遭時人的反對，蓋以君主乃現行的制度，改絃更張固然有利，不過遷就敷衍，乃人類的通病。凡事都有缺陷，而至善終無止境。所以人都喜歡墨守成規，主張動不如靜，多事不如少事。況且主張共和制的人，每每自相聚訟，也未嘗不是阻礙共和

主義進展及維持君主權位的一種原因。(二二)

當時帝王還知自愛，也不分外強橫霸道。皇權雖未消除淨盡，而英國國王已不能單獨的把持政權了。(二三) 德皇雖然還是張牙舞爪的操縱國事，但是他也儘有通情達理的舉動，以緩和反對他的議論。而帝王的讓步及議會的得勢，也就是使君主制遷延下去的重要原因。歐戰以後，倘非列強的關係，德奧未必成立共和；他們之所以接受共和主義，恐怕是爲的要借此以迎合協約國的心理，而不是他們國民自動的要求。

歐戰後，德奧之廢除帝王，(二四)既是外來的影響，而不是自動的要求，所以時至今日，各國仍有保皇黨的人物，就是恢復帝政，也不是絕不可能的。有一位政論家曾這樣說道：

如謂近來的政變，都是民意戰勝皇權的結果，可就錯了。德國各小邦的共和潮流，民治運動，都不是德國五十年來所原有的政治問題。歐戰以後，若非威爾遜 (Wilson) 氏的主張，德國也沒有這些問題。(二五)

新起各國雖已行使直接民權，但是還崇拜那議會政治及代議原則。在英、美、法急進的