

楊幼炯 著

近世民主憲政之新動向

商務印書館印行

楊幼炯 著

近世民主憲政之新動向

商務印書館印行

中華民國三十五年八月重慶初版
中華民國三十六年五月初版

命(33479 滬報紙)

近世民主憲政之新動向一冊

定價 國幣 貳元

印刷地點外 運費

著者 楊幼炯

發行人 朱經農
上海河南中路

印刷所 商務印書館
印刷廠

發行所 商務印書館
各地

版 翻
權 印
所 必
有 究

自序

憲法是一種實行民主政治之國家的根本及其作用的大綱，其目的在整飭自由與秩序，使個人自由不致影響到社會秩序，而維持社會秩序，就是運用個人的自由，使民主政治得以順利進行。所以民主政治必須有良好的憲政，而實行憲政，就是建立一種擁護人民自由平等的強大的法律力量之開始。歐美憲政的發展，往往以國民之自奮爲其原動力，國民流血奮鬥，前仆後繼，經長時期的抗爭，始獲得制憲的權力。近世憲政運動之肇興，始於十七世紀英國的民權運動，實爲代表自由主義與民主主義典型的憲政建立之開端，譽之者謂英國在政治上的民主主義，正如希伯來的宗教，希臘的藝術，羅馬的法律一樣，給予世界以至大的貢獻。法國的革命經過一七八九年到一八七五年的民主鬥爭，卒使民主建國的原則，實施於政治制度之上，建立以議會政治爲主的政治組織，而其成文憲法主義，實爲民主國家之典範。美國的獨立運動先後經過八年的血戰（一七七五——一七八三年）方底成功，創造以分權與制衡兩大原則的民主政治。此三大典型的民主國家，實爲近代初期民主主義建國的思想代表。至於蘇聯的革命建國，則是開了社會主義憲政的新局面，而以極端的社會主義思想爲其基礎。蘇聯政治體制所依據的理論，即作爲法律上政治上最高的原則，就是以無產階級獨裁制爲蘇聯的國體，而以蘇維埃制

作爲蘇聯的政體。一九一九年的德國新憲法雖是在社會黨的勢力之下制定的，還不如蘇聯的社會主義憲政之澈底。蘇聯自一九三六年十一月頒行新憲法以後，形式上已帶上最進步的民主主義的色彩。

民主政治經過了最近五十年的繼續不斷的發展，尤其是在這次大戰中全世界擁護人類正義與和平的民主國家的人民，爲爭取民主主義的自由與獨立的戰鬥所獲得的民主勝利，將益使民主政治向着更完善更好的方面進行，而成爲人類最進步的政治形態。我們中國正根據民衆的需要配合革命建國的傳統，制定根本大法，以奠定民主憲政的百年不拔之基。我們面對着世界民主政治的發展，對於各國行之已久的憲政之治，其精義與特質，應爲國人所洞曉。本書則在以簡明的筆致，對於各主要民主國家的憲政之體用，加以系統的論述；而於近時世界憲政演進的趨勢，尤有具體的說明。在此全國朝野注意推行憲政之時，本書實爲適時的貢獻。

本書係由芳妹將作者近年來在各著名雜誌上所撰幾篇關於各國憲法的專文，加以整理，彙集而成。作者旅川八載，深得芳妹之愛護，使作者得於抗戰期間撰成將近十種的著述，而增加我對於出版界的貢獻。今謹以本書獻給芳妹，用以酬伊多年來愛我慰我之厚意，並相期共勉爲新時代的文化而努力。

復齋楊幼炯識於陪都芳園

三十五年三月十日

目錄

自序

第一章 近世民主政治演進的大勢……………一

一 民主政治新世紀之開展及其前進……………一

二 代議制度的變革與選舉權的擴張……………七

三 直接民主制與議會立法權的限制……………一二

四 人民社會權與經濟民主制之創立……………一六

第二章 英國憲政之特徵與精義……………二二

一 英國憲政的影響與特質……………二二

二 英國憲政的發展與組成……………二六

三 英憲中兩條大義的體用……………三一

四 英國憲法的修訂與解釋……………三六

第三章 美國憲政之趨向及其現勢 四〇

一 美國憲政的特質及其基本原則 四〇

二 美國憲法的演進與其憲法習慣 四四

三 政黨政治對於美國憲法之運用 五一

四 美國民主政治理論之新的開展 五五

第四章 蘇聯憲法之演進及其特質 六一

一 蘇聯憲法的產生及其演變 六一

二 蘇聯憲法中政治制度之體系 六七

三 蘇聯新憲法的民主主義趨向 七五

第五章 歐陸民主憲政之剖視 八四

一 法國民主憲政之特徵及其演變 八四

二 德國新憲法與民主政治之崩潰 八九

三 上次歐戰後各國新憲法之動向 九八

近世民主憲政之新動向

第一章 近世民主政治演進的大勢

一 民主政治的新世紀之開展及其前進

現在的世界是民主政治潮流最洶湧壯闊的新時代！近世民主憲政之肇興，始於十七世紀的英國。民權運動爲代表自由主義與民主主義典型的憲政建立之始基。法國的大革命經過一七八九年到一八七五年前後凡八十年的民主鬥爭，卒使民主建國的原則，實施於政治制度之中，建立以議會政治爲主的政府組織，而其成文憲法主義，實爲民主國家之典範。美國的獨立運動先後經過八年的血戰（一七七五——一七八三年）方底成功，創造以分權與制衡兩大原則的民主政治。此三大典型的民主國家，實爲近代初期民主主義建國的思想代表。民主政治思想作成了十九世紀以來各國所遵循的建國最高原則，爲一百五六十多年前所凝固於文書的形式上的，直到今天，此種原則仍爲一般人所信仰，而不許有所侵犯，英美民主國家的人民，念其國家肇造的艱

難，對於民主政治的傳習，發生無上的信念，愛護珍惜，無所不至。上次大戰之後，由於自由主義的民主主義，戰勝了軍國主義的民族主義，於是戰後民主主義的思想更風靡了全世界。凡是民主潮流所到之處舊時的王朝，先後崩潰。如代表專制主義的三個王朝——德國的霍亨索倫王朝，奧，匈的哈潑斯波格王朝，俄國的尼古拉王朝——都被覆滅了。於是上次大戰之後，民主政體之建立，如雨後春筍，雖各國建國的內情不同，但與大戰的勝利相關，當時英、美人士宣稱大戰非國民與政府間的戰爭，乃軍國主義的文化與自由民主的理想之爭。如果當時英法聯軍失敗，則無異民主與自由的失敗；即在第二次大戰之始，英、法、美各民主國家負責的首長，亦猶堅持此一原則，認為民主政治為不可磨滅的原則。

但是進入了最近五十年之初，正是產業革命發展到了極度，隨之而生的是帝國主義與資本主義的勢力，在世界各地雄飛猛進，於是與歐西的民主主義成為了不幸的配偶，結下了不解的因緣。因此現代世界的政治，便是以帝國主義為中心，世界反革命的勢力，經過了五百年的歷史行程，而恰以帝國主義為其總結品。帝國主義最初在十五，十六兩世紀時是以各國的殖民競爭為起點，到了十七世紀便轉變成為政治的專制主義與殖民的商業主義，十八世紀組成資本主義的生產制度，十九世紀更變成為經濟的和政治的國家主義。德意志的民族統一運動，一方面迎合了十九世紀初期的民主主義與民族主義的時代思潮；他方面則深厚的樹立了軍國主義的帝國主義之根基，而為最近三十年來反民主的法西斯主義的胎原。在他方面近代資本主義發展的

結果，使社會成爲兩個不平等的部分：一方面是少數的大資本家，擁有鉅大的財富；他方面則有幾百萬絕無所有的無產階級。這兩階級間的畛域，一天比一天的加深，一天比一天暴露了貧富的懸殊，於是產業先進國的社會主義者，乃有社會革命的企圖，一九一七年的俄國革命就是他們認爲社會革命的開始，而蘇維埃制度的建立，更爲五十年的民主政治開一新局面。我們因此可以說，近代世界政治的形態之演變，在第一次世界大戰之前，世界政治中的民主的中央派，就是民主政治的各國，它們仍舊採用議會制度，左右兩派則都反對議會政治的。左傾的國家祇有共產主義的蘇聯，是實行無產階級專政制度，但自一九三六年十一月頒布新憲法以後，已由左翼而傾向於中央派，無產階級專政制，形式上已帶上了最進步的民主主義的色彩。至於右派的獨裁政治已爲民主國家聯合的力量之大奏凱歌而一掃無餘了。

民主政治經過了最近五十年的繼續不斷的發展，尤其是在這次大戰中全世界擁護人類正義與和平的民主國家的人民，爲爭取民主主義的自由與獨立的戰鬥所獲得的民主勝利，將益使民主政治向着更完善的方面進行，而成爲人類最進步的政治形態。我們回到自「一九一八」以來，全世界受着極權國家的擾害，使民主的世界，成爲一時的黑暗時期；我們試一考察上一次大戰之後，歐洲民主政治所以失敗的原因，大致言之，有外在與內在的原因：就外在的重要原因說，主要的是極權國家宣傳過分的民族主義來作反民主的工具。內在的原因，即是由於民主政治有種種缺點和錯誤，例如：（一）政黨制度的缺乏效率，與政黨精神的濫用，（二）民

主國家一貫政策在避免戰爭。因為它們所持的政治理想，足以養成和諧的習慣，遇事重視和平解決，避免援用武力，結果民主國家的和平主義成爲毀滅自己的工具，（三）一九二九年至一九三六年的世界經濟危機。這些因素都被反民主的野心國利用爲反民主的工具，於是極權國家便又動了這第二次的世界大戰。近幾年來民主各國由於兩次世界大戰所給予的痛苦教訓，已深切的感悟到民主世界中的民主政治，必須以共同的努力，密切的聯合，建立起有組織的國際民主主義。在一個強有力的「國際政府」之下，其組織必須以大多數的同意爲依歸，其權威又必須爲各國所承受，然後各國可以養成法治精神，使民主主義行之於國際，重建民主自由的新世界。過去民主政治所以遭受再度的摧折，主要的就是由於在自由主義的民主政治之下，個人享着廣泛的自由，把國家職權大爲減削，其流弊使政府事事掣肘，莫能矯正社會上的畸形現象。而在國際上，民主國家在過去二十年中在國際聯盟組織之下，盡量保持行動自由，除非經其自己同意外，對主權不肯受絲毫限制，結果國聯衰弱，民主政治受到很大的打擊。現在各民主國家已澈底覺悟，使民主政治又成爲新的開展，就是今後國際的民主法治，不以國家主權的互相分立爲基點，而以國家主權的共同合作爲基點；具體言之，今後國際民主與以前國際放任主義有異，國際憲章之使命，不在劃分國與國的關係，而在融合國與國的關係。國際約章在使各國保持其主權，而基於各國的共同利益以構成國際組織。

其次，今後民主主義與民族主義是相輔而行，二者並非絕不相容的。過去侵略國家利用極

端的民族主義，使民主主義降為政治思潮之副流，甚至於不惜放棄民主政治而代替各式各樣的獨裁政治，以致造成了各民族間相抵相銷的危險局面，於是民主主義幾與民族主義分道揚鑣。其實民主主義與民族主義，在近百年來的世界歷史中是互為因緣的。大西洋憲中的四種自由，首先注重民族自由，其第三條就這樣說：「尊重各民族自由決定其所賴以生存之政府形式的權利，各民族中此項權利有橫遭剝奪者（英美）兩國俱欲使其恢復原有主權與自主政府。」此一原則，實為今後民主世界重建最重要的基礎。因為沒有民族自由的世界，將依然是入主出奴的世界，則和我們所以不惜一切犧牲和德日作戰的志願相反。我們此次不惜犧牲一切而作戰，不僅要保衛自己的自由，同時也是保衛人類的自由，祇有全人類都能得到他們所應有的自由，然後我們這一次戰爭中的犧牲才有代價。所以大西洋憲章保障不許再有奴役主義的精神，就在使過去以奴役他民族為目的帝國主義，隨這一次反侵略戰爭的勝利而歸於消滅。此外經濟的民主主義，在此次大戰之後，亦將有新的改變。美國總統羅斯福所號召的免除「匱乏的自由」，却是一個新的自由，這一個新的自由，更由於羅斯福總統的努力，訂入了大西洋憲章，憲章第五條所謂「社會安全」，就是表示這一個新自由密切相關的另一用語。一九四三年美國國家資源設計局所提出的「新人權宣言」，顯示出一個原則。就是「免除匱乏的自由」必須由社會安全制度中纔可以實現。社會安全制度的建立，必須由國家計劃，不是個人所能創造的，因此今後經濟的民主之新趨向。就是由個人主義轉變而為社會主義，自十九世紀以來，經濟的自由隨

工業的發展而造成社會的不平。經濟自由本身轉變而成爲經濟的獨佔，以致社會的不平與經濟的病態日益顯著。國內法律的觀念已漸趨向於經濟自由的限制與經濟獨佔的革除。個人的自由，必須顧及社會的安全，個人的自由並不是免除國家權力干涉的消極的意義，必須以國家的社會計劃爲最後的基準，個人自由與國家的計劃乃相待而相成。美國今後經濟民主的趨向已在羅斯福總統所主張的「免除匱乏的自由」，以及在「新人權宣言」中所表明的意願；在英國方面一九四一年由皮弗立基民所發表的「社會保險與聯合服務」計劃書，更可以窺見英國今後經濟民主的動向，皮氏計劃書，可稱爲「攻擊貧乏」之戰略，取否此項計劃之權，雖在議會，但人民對此一計劃書之目標毫無異見，而政府已接受全盤計劃的十分之七，其餘十分之三亦在考慮中，則我們說這個計劃書可以代表英國朝野對戰後經濟民主的見解，亦不爲過。皮氏在計劃書的序文上說：「現在戰爭把一切階級分別都取消，正是利用經驗的好機會。現在是革命時期，我們應該革命，不該祇圖彌補舊錯了事」。皮氏這種主張足以見英國今後在求補救資本制度所造成的社會病態，而積極建立一種不分界限，一律平等的經濟民主化的新制度。所以英國民主憲政的趨勢近年來頗有以改造資本制度爲目標。赫胥黎和拉斯基教授等，甚至把這次的戰爭，視爲一次的大革命，而這次英國普選的結果，工黨政策的勝利，尤可以看出英國民主憲政之新的動向。英國民主政治所企求實現的目的，適與資本主義所需要的經濟制度相抵觸。經過了這次大戰之後。建樹公平較合理的社會，極爲需要。這次英國的普選，充分表現出民衆的公

其意志，在企求財權分配的均衡，大衆生活趨於安定，民主政治始得以順利發展。工黨爲了這一關係而膺選，最足發人深省。工黨是一個自由主義的代表，其當前的政綱，首要的是戰後就業問題，這個問題由於根治的辦法不能澈底，在上次大戰之後，未曾解決。這次工黨綱所提出的辦法；首在盡量利用全國土地，物資與勞動的資源，把生產提高到最高度，以給予人民以就業的機會。同時他們更主張提「工資」，發展社會服務與保險制，減輕下層階級的納稅，以維持人民的購買力，並限制房租與生活必需品的漲價，以維持貨幣的價值。其次他們更設計使人民能投資各種重要工業與建築事業，把全國金融的心臟英蘭銀行改歸國營，並使各銀行的業務與工業需要加以調和。所以工黨的政綱，是溫和的社會主義的方法，比與保守黨主張自由企業，維護資本主義的現狀者不同。總之，由於這次的普選，英國的憲政，是走向資本主義的制度的改進的道路前進。我們因此認定在這次大戰已經勝利了的今後各國必是改變其社會政策的一大時機，過去民主政治運用最大的障礙，是財富分配的不均，而促成貧富軋轢的局勢。此後應該是建立公平合理的民主社會之大好時期，轉向財產權分配的均衡，使大衆生活趨於安定，這是今後民主國家最重要的課題。

二 代議制度的變革與選舉權的擴張

近五十年來民主政治主要的傾向之一，就是代議制度的變革與選舉權的擴張。代議制度是

近代立憲政治的中心柱石，其基本的條件有二：第一使議會有一種組織，在事實上能盡量代表民意；第二，使議會有決定國家政策的實權。前者爲組織的問題，後者爲權能的問題。要使議會能盡量收國民的代表機關之效，必須使國會由國民中選出，而其選舉的結果，尤須爲公平的反映社會上的各種勢力。至關於議會的權能，各國在憲法上所規定者，大致相同，即以立法權與議定預算權爲最主要的權能，此外尚有質問政府及批評政府政策的權能。但今日實際上議會的主要權能與其謂在於立法及預算的議決，無寧說是在於批評的任務，尤其是代表國民對於政府表示信任或不信任的意思，爲其最重要的職權，現在掌握國家的政權，決定國政的方針的，雖則不是議會而是內閣，然內閣基於議會的信任而就職，若失其信任，則必須去職，議會有左右內閣之進退的實權，爲多數民主國的議會之主要權能。但五十年來代議制度已因民主政治之開展而發生各種的變革。主要的趨勢，是人民選舉權的普及。自一八四八年法國初次實行普及選舉權制度之後，一八七三年的英國也已不採限制選舉權的制度了。所以近五十年來民主政治史上最顯著的現象，就是由選舉基礎窄狹，間接選舉與夫選舉權不平等的選舉制度，逐漸進化而成爲現在的選舉權普及，直接選舉，選舉權平等的選舉制度，在十九世紀初葉所遺留的關於選舉權在宗教上、經濟上、種族上、及性別上的種種限制，在五十年中洶湧澎湃的民主政治的潮流之前，已相繼消滅了。其次，人民選舉權普及的結果，政權已逐漸移入選民之手，因之昔日議會之無上權威，爲之銳減不少。在英國方面，時至今日內閣之繼續存在與否，實際上已全

選民之意向如何而定。簡言之，內閣乃受命於全國選民而存在的。凡有內閣之更換，若不是總選的結果，就是為總選所批准。因為當各黨競選之際，政黨的候選人，必須以其黨的政策，訴諸一般選民，職是之故，一切重要政治問題常取決於公共意見，而人民直接表示之總意，對於國家政策之決定，常表現極偉大之力量。其在美國各州中以法律限制議會的權能，更為明顯。美國各州的憲法，起初雖都採議會中心主義，使議會有國家之至上的權力，然迄於今日之憲法上的變化，漸次傾向於限制議會的權能，在最近五十年中對於一般的立法，亦依國民的投票而決定的制度，已漸次擴張開來。

此外，對於代議制度改革的趨向，尚有廢止上院制的問題。英國是最早實行兩院制的國家，其中一院，依中世紀以來的舊習慣，至今尚為貴族及高僧所組成，因非民選的，所以英國的貴族院不能收國民代表機關之效；但英國自始就是以下議院為重心，貴族院不過僅於特殊時候，有抑制下院的任務，依一九一一年國會法，法律限制貴族院的權限，大多基於這種理由。其他國家之採用議會兩院制者，雖大多模倣英國，然其兩院多直接或間接從國民中選出。但兩院所從出的身分代表制，乃基於世襲貴族的特別勢力，與近代民主主義的原理顯不相容。上次大戰後各國如南斯拉夫，愛沙尼亞，拉脫維亞，芬蘭等國的新憲法乃全然廢棄第二院。波羅的諸國為最民主主義的國家，傾向直接立法制，第二院顯然無用。一九〇四年的塞爾維憲法及一九二〇的南斯拉夫憲法皆採用一院制。其他如澳大利亞的昆士蘭(Queensland)亦已於一九二

二年正式取消參議院，一九〇九年南非洲聯邦成立，所有一切地方議會的參議會皆完全取消，當時有人極力主張聯邦議會採用一院制，但以傳統勢力太強，未能通過。美國也有幾邦（如一九一三年的加利福尼亞，一九一四年與一九一六年的俄勒岡及一九一四年的尼布拉斯加）亦發生以一院制議會化兩院制會議的重大運動，但尚未成功。此外希臘，布加利亞，哥斯達，黎加，羅馬尼亞，洪都拉斯，薩爾瓦多，巴拿馬，多米尼加共和國，加拿大除去魁北克與諾法斯科細亞以外的各省，瑞士的各郡，德、奧兩聯邦共和國之若干邦，以及拉丁美洲各聯邦國家的大多數邦，立法機關都採用一院制。

最近三十年前來國民選舉權之擴張，尤值得稱道。民主政府之原則，主權平等分配於全國，國民以投票表示其主權。上次戰後各國新憲法，皆採用平等普遍選舉的原則，投票權為各人不可剝奪之權利。國民應直接行使其主權，不可經智識或財產階級之媒介而行使之，以選舉之擴張，其趨勢有可概而言之：第一，女子參政權在一九一八年以前，僅澳洲之數州，及挪威、丹麥、荷蘭採用之。英國則經長期奮鬥之後，於一九一八年始予女子以有限制的投票權，上次大戰之後，各國新憲法，皆規定女子與男子享有同等的選舉權，無須年齡或財產等特別資格；惟南斯拉夫憲法不直接給投票權於女子，規定：本問題俟將來之法律決定。其他諸國則女子參政權之採用已認為當然。第二，上次戰後各國新憲法對於人民代表議會之選舉，皆規定比例代表制或少數代表制之直接選舉，而比例代表制之原則，亦為民主政治的一種新制度，實可