

萬有文庫

第二集七百七種

王雲五主編

現代歐洲政治經濟

(五)

柯爾夫夫婦著

樊仲雲譯

商務印書館發行

現代歐洲政治經濟

(五)

柯爾夫婦著

樊仲雲譯

漢譯世界名著

## 第四部 歐洲的政治制度

### 一 歐洲戰後的新憲法

戰後的歐洲，是各種政治學說從事新試驗的實驗室。其實，歐洲的政治制度，當大戰尚未終了之時，就已起劇烈的變化了。因了一九二七年的兩次革命，俄國立即從沙皇專制政治，轉變到無產階級專政。在德國，畢士麥的制度不等德國軍事失敗，即已呈露崩潰的現象，民衆的觀念因以大變，德國的新制度遂得了莫大的助力。又如奧匈帝國複雜的政治組織，早在一九一八年以前，即失其本來不穩的平衡。此外如德國之佔領波蘭，如俄邊諸國藉布勒斯特里多佛斯克條約脫離俄國而獨立後之混亂情形，都在大戰未曾終了之時，就替歐洲惹起一個重大問題，就是疆界與政治面貌俱尚在搖搖不定的狀態中的新國家之憲法的創制問題。原來協約國與同盟國間的鬭爭，先後歷

時四年，到了最後一年，除國際的戰爭以外，有許多國家同時還演着不斷的內戰；而政體問題，便隨着這些內戰，勃起於歐洲境內。

當歐洲的一部分國家從事於創制憲法之時，大部分的人們，甚至大部分的政治家，對於那些國家的實際情形以及實際需要，並無若何清晰的見解，卻居然被那些國家任以創造將來的政治局面的事務。只有在俄國，因為力求與過去完全脫離關係的結果，列甯與其同志們一開頭便把一個簇新的理論，付之實施。在其他的國家，政治家當考慮憲法問題之時，他們可就無論如何脫不掉戰前的思想與政策的窠臼。非新創的國家，只將戰前的憲法，加以補充或修改，例如擴充選舉權之類。即使如德國那樣，號稱已經創出一個簇新的憲法的，也不能不奉德意志帝國的憲法為藍本，以致新憲法的精神與綱領，幾與戰前的憲法一般無二。至若新創的國家如捷克、奧大利、匈牙利、波羅的海沿岸諸國，則就西歐各國或美國的固有的制度中，擷取一般人所熟知的特點，藉以為制定憲法的根據。說得明白點，他們先在西歐各國或美國的政治的財產目錄中，隨意選擇某種方法與組織，然後再參酌己國的情形，將那種方法與組織稍加增減，因以制定自己的根本大法；而且即此一

點增減，也並不是沒有來歷，因為他是戰前的改革憲法者所曾經說起過的。然則戰後的新憲法，就毫無特點嗎？則又不然。新創的國家以及只經過一番改造的國家所一致採用的比例代表制，為以前所無，總得說是議會政治制度上之一大革新。然而此種制度的思想，不消說是胚胎於戰前的。

在這樣的情形下，戰後歐洲大部分國家創制憲法一事，便完全缺乏新奇的意味。德國人只不過抓住愷撒制度隨着戰敗而崩潰的機會，實現——至少可說實現於紙上——戰前鼓吹民主議會政治的政黨的計劃；而新興國家的政治家，為急於博得列強的承認及防止布爾什維主義起見，也從傳統的議會政治制度看到了確立國家信譽的最穩妥的途徑。他們打定主意，終身做盡職的布爾喬假如他們所實現的議會政治制度，只以學理為根據，而非以戰前議會制度的政治實驗為根據，那並不是他們的錯處。因為英、法、荷、比、北歐、瑞士等國之議會制度，都由逐漸發展而來，並非政治學教授與政治家的幾次會議，以及幾個月的工夫所造成。而且，活力最豐富的議會制度，往往就是表面上的組織最不完備的議會制度。

除俄國的情形以外，戰後歐洲政治實驗之最饒興味的特點，並非發生於一九一八與一九一

九兩年，當歐洲各國正在改造憲法之時，卻是發生於後來幾年，當他們已在這個世界有了一些經歷之後；並非發生於和約所建立的新興國家，卻是發生於不滿原有的憲法或承認原有的憲法已不能適應時代的需要之老資格的國家。例如法西斯主義的發源地是意大利與德國，不是任何新興國家。又如，另種性質的獨裁政治制度，曾經侵入西班牙，盛極一時；西班牙也不是新興國家，卻是古舊的封建專制制度與宗教專制制度之最後的根據地。獨裁政治制度確曾如傳染病樣，蔓延各處；但曾經流行於南歐及東歐的獨裁政治制度，舉凡規模與精神，去原來的獨裁政治制度甚遠，在統治術上，算不得是新鮮的貢獻。

戰後最初數年，爲了憲法的創制及實施，歐洲有些國家曾發生重大的政爭；如將這些政爭的結果一一臚列，加以觀察，則可知除俄國外，其他的國家均爲議會政治派大獲全勝。在大戰中，協約國方面自由主義的熱心的說教者——其中也有不少自命爲社會主義者的分子——於狂呼「以戰爭制止戰爭」之外，不是一再聲言這次戰爭是「爲民主政治而戰」嗎？中歐兩大帝國的專制政治——是時歐洲專制政治的主要根據地有三，中歐兩大帝國各爲其中之一——不是隨

着大戰的而沒落，結果卒被英國式及法國式的『民主的』議會政治所代替嗎？又如在俄國，沙皇制度不是已蹈一般獨夫政治的覆轍嗎？蘇維埃制度初創時的顯明的不安定，不是幾於給與英國式或法國式的議會政治以第二次統治俄國的機會嗎？因為當一九二〇年時，有名望的人物，大都毫無猶豫地斷定布爾什維主義的失敗，是短期間內的事；列強還想藉對俄國的封鎖與對『白軍』的援助，促成此種預言的實現。波那勞（Bonar Law）曾在英國下院中發表意見，謂第一次俄國革命的 success，即說明俄羅斯帝國將被改造得像英國一樣。此種意見，同時還流行於美國以及其他的民主國家，不過每個國家都相信只有自己的制度，將為俄國效法，並應為俄國效法，美國相信俄國的民主政治制度必為美國式，法國相信俄國的民主政治制度必為法國式。

列強起初寄其希望於里福夫公爵（Prince Lvov）及克倫斯基；後來，他們失望了。可是西歐各國以及美國卻還是不信共產主義真的已在這個世界站住了足跟。因為西歐以及北美的有名望的人們，——包括大部分的社會主義者——大家相信政治學上的中心問題，即模範國家的模範政體是什麼，總算已經有了答案，這個答案假如不能支配人類將來的全部歷史，至少也應該支

配他幾世紀。據他們的主張，國家必須是民主的纔行，這就是說，必須有建築在代議政體上的政治制度，而所謂代議政體，則建築在全民選舉的上面。並且，必須有一個議會，議會以兩院制為較妥——雖則欲求權力較小的一院有適當的形式，是件很困難的事情，同時也是可以引起爭論的問題，以致有些人主張索性賦給兩院以相等的權力。議會必須被視為全國人民的『代表』，因此其所以通過的法令，必須視為選民真正意志的表現——至於大部分選民只把選舉當作一種無關痛癢的事情，或簡直視為卑鄙齷齪，竭力反對，這是可以不管的。除具備議會以外，凡屬國家同時還必須具備一個執行機關，那就是『全國人民所信賴』的政府。執行機關的領袖，或由人民直接選舉，例如美國的總統，或由議會選舉，又或須由議會核准，例如法蘭西共和國以及大不列顛君主立憲國的內閣。以上兩種辦法之是非得失，衆說紛紛，莫衷一是，但在歐洲，則以後者為最普通，故戰後的新國家，莫不奉為楷式。

關於『國家的元首』(head of the state)問題，政治家的意見更其不能一致。模範的民主國家不妨有一個國王或皇帝嗎？抑還必須是一個共和國呢？這向來是政治家所紛爭不決的問題。



但歐洲的新國家對於這個問題，大都不甚看重。原來哈布斯堡與霍亨索倫兩王朝崩潰之後，聲名墮地，很少有人去想念他們了。德國因王侯與王族等的鼓動，當預先計劃怎樣分配革命的成果之時，固然大有維持舊觀之勢，但一到憲法的創制期中，王朝問題竟提也沒有人提起了。只有匈牙利，自將布爾什維黨逐出之後，極希望故主復位，但這為環境所不許，因此匈牙利人只好擁戴一個攝政，用來代替哈布斯堡王朝。除此以外的新國家，元首問題都依照共和國的辦法解決，不過此種解決，與其說是由於信奉原則，還不如說由於希圖省事。這些新創的共和國大抵都有總統。總統大抵徒擁元首的虛名，並無統治國家的實權。有些國家甚至由內閣總理兼攝總統的職位。總統可以不受立法機關的約束，可以領袖行政機關，掌握國家的大權，如美國那樣的制度，在歐洲是沒有的。就是總統與內閣總理的職位得由一人兼理之制度——採用者為愛沙尼亞及愛爾蘭自由邦兩國——也只有內閣總理的職位纔是權力的來源，總統的職位並無多大的意義。而且充當內閣總理者之獲得權力來源所在的職位，並非由於人民的直接選舉，卻是因為議會中有大多數議員擁戴他，或者因為他是政黨聯合的領袖。

至如君主立憲國抑共和國這個問題，通常多被視作次要問題，無關政體的宏旨。因為從理論講，民主國家的殘存的王朝，固然如憲法的字面上的規定，仍有非常鉅大的權力，然而實際上，此種王朝當施用權力時，卻處處受政府的支配。依照法律，內閣是『國王的內閣』（the king's ministers）但事實上，國王是非做『內閣的國王』（the ministers' king）不可的。除出力求自己被人民所愛戴外，國王的職務，只不過是商店櫥窗中的蠟人以及木頭戲台上的傀儡這兩種東西的職務的聯合而已。像這樣的理論，當然沒有國家會把他發揮得淋漓盡致，因為國王到底是人，不是蠟人與傀儡；然而我們如果說，一面努力提倡民主學說，一面自安於保王黨的人們，其行動皆從此種理論出發，這卻無論如何不是過言。這些人以為王朝只是一種徒有其表的東西，不但無害於國，而且能够供給國家以許多便利，鞏固帝國內部的團結，一也，可以提高一般民主主義有對在朝的政黨的信仰，二也，而最大的好處，則為不致產生權力過大的總統。一個國家既然不能不有一個元首，他們說，所以為民主政治的安全起見，就得將元首規定為徒有其表的職位。

這樣，大戰以後，凡研究什麼是模範國家的模範憲法者，遂把君主立憲國與共和國孰優孰劣

這個次要問題攔過一旁，大家把注意力集中到根本政治組織上面。議會應該採取怎樣的形式，成了他們熱烈討論的中心。原來戰後的新國家，是被認為根據人民的意志而成立的，而欲實現這種意志，則必須建立一個能代表全體人民的正式機關，並設法保證這個機關的行動永遠與全體人民的意志相符合。大概的手續，是先舉行某種型式的國民會議，然後以國民會議為基礎，建立議會，並規定按時改造議會的生命的方式。不論國民會議與議會，均盡量的擴大人民的選舉權，庶全體公民除因特殊緣故被剝奪公民權的分子外，均得參與建造並推動新國家的事務。當此之時，婦女應否有選舉權，還是一個懸而不決的問題。因為英法兩國，對於婦女是不是政治的生物這一問題，意見大相逕庭。英國以為婦女同男人一樣，是政治的生物，法國則反是。在這樣的情形下，其他各國自未便作左右袒，致蒙武斷之嫌疑。但無論如何，戰後新國家對於一切到達成年的男子，除身犯國家所頒布的幾項特殊情形者外，均給與選舉權；就是婦女，事實上也大都由新憲法給與選舉權，獨有在南斯拉夫，婦女的選舉權並不由新憲法給與，而是由後來的通常法令給與。最早給與婦女以選舉權的國家，是芬蘭，事在一九〇六年，次為丹麥、荷蘭、挪威等國，均在大戰以前。英國步這些國家

的後塵，是大戰未曾終了時的事情。在這點上，新國家可說都奉英國為楷模，法國式無疑的是遭唾棄了。

然而婦女的選舉權，也不是政治家的重要爭點所在，依然為次要的問題。雖則國家得預先頒布條例，剝奪少數身犯特殊情形者的選舉權，但全體人民均得享受選舉權一項，是明白訂在民主主義的理論之中。問題只在婦女是否認得上做公民。對於這個問題，法國也許會永遠不想去找求明確的答案，假如他永遠沒有修改憲法的必要的話。可是從事於創制新憲法的新國家，要不是準備有意而且露骨地違背民主主義的原則，就無論如何不能對這問題裝聾做啞。差不多沒有一個新國家的婦女不獲得選舉權，便是因了這個緣故。

由上所述，可知時髦的民主主義的真理，是從全民投票出發的。自十八世紀最後幾年以來，全民投票成了國際的民主主義信條中開宗明義第一章。真理的第二部分是議會政治，這是議會能代表全體人民這種理論的表現。有選舉權的人民，必須利用選舉票選出一個能代表全體意志的議會，作為制定一切法令的主要機關。議會有時包括上下兩院，但在這裏，讓我們單注重比較的能

够直接代表人民的一院，因爲這一院的狀態，是政體的面貌所繫，而且民治的意義，也包涵在這一院之中。

就重要國家的戰後的制度而言，組織議會政府，有兩種截然不同的方法。在英美兩國，力能左右政體的面貌的政治勢力，操於兩大對立的政黨之手，以兩黨勢力之消長，定政權之轉移。依照美國的制度，行政領袖的位置被此黨所佔據，而立法機關卻被彼黨所操縱，這是可能的。不過此種『跛形』(Lame-duck)的辦法，究非常有之事，即使有，也很難維持到相當長久。至於在不曾將『分權』(Separation of Powers)的原則付之實施的國家，如英法等，行政領袖只有在力能操縱大多數議員之條件下，方纔保得牢他的位置，此種像犯半身不遂症樣的開動國家機器的方法，就無發生的可能。英國的政權，向來被兩個有久遠歷史的政黨，即自由黨與保守黨，輪流掌握着，然而在某種時候，政府的組織者雖然背後並沒有屬於己黨的大多數議員，居然也能安於其位，這是因爲愛爾蘭的國民黨，地位上雖不能不屈居於少數黨，實際上卻具非常強大的勢力，有時候甚至能決定政府的壽命，而自一九〇〇年後，工黨又異軍突起，形成了第二個強有力的少數黨。一九一

○年至一九一四年自由黨所以能一竟盤據中樞，便是因為有這兩個小政黨爲其後援。但這是一九一四年以後的情形，在此以前，除兩個傳統的對頭以外，旁的政黨是不配談組織政府的。自由保守兩黨之輪流統治英國，正如共和民主兩黨之輪流統治美國一樣，所不同者，在大政方針上，美國兩個政黨彼此之差異小，英國兩個政黨彼此之差異大，雖則英國自由保守兩黨之間，政見上其實也並沒有了不得的出入。

法國的情形，與英美兩國大不相同。政黨的數目，比英美要多得多，組織也散漫得多，因此政府總是由幾個不同的政黨所組成的政黨聯合擔任組織。隨着政治局面的變動，這些政黨比英美的政黨更易起分化作用。新政黨的成立，也較英美爲易。此外又有很多個人性質的議員，其政治主張幾令人難以捉摸。有很多的中間政黨，右翼政黨固然可以去拉攏他，左翼政黨也未嘗不可以與之成立暫時的結合，作爲自己的與黨。還有一層，下院中政黨的配置，未必定須與上院中政黨的配置相符合。一個議員如果同政府攜起手來，不一定要受叛黨的罪名，也不一定脫黨，但在英美，事情可沒有這樣便宜。綜上所述，法國的政黨制度與英國的相較，一則富於軟性，一則缺乏軟性，一則善

變，一則不善變，差異之大，可以想見。

而英法兩國關於解散議會舉行總選的情形之所以彼此截然不同，多半就因為政黨制度彼此迥異。在英國，政府只有在獲得議會贊助的條件下纔能安於其位，而大多數議席，不屬於彼黨，則屬於此黨，故議會的成分一停當，可能的政府便也只有一個。但若這個政府因自己所依賴的大多數議員內部發生裂痕，基礎動搖，或因政策不孚衆望，陷於無法繼續，那將怎麼辦呢？顯然只有解散議會，舉行總選，藉大多數選民的意向，來打開難關。在法國的制度下，此種必要可就失其存在。因為議會的議席既分配於許多政黨，這些政黨及其黨員就易分別集合，形成很多的黨團，所以在法國，可能的政府決不致只有一個。一部分閣員不安於位，政府儘可另簡人員，來代替他們，不必定須取決於選民的意旨。因了這個緣故，英國的議會每逢政府改組一次，就要被解散一次，而法國的議會，則一被選出之後，就往往能夠繼續存在，直至任期終了為止，政府的更迭無論怎樣頻繁，總不能影響他的壽命。誠然，法國議會中的議席的分配，有時候也相當的純粹，致可決定政府的「左傾」或「右傾」，但即使這樣的情形下，組織衆多的黨團依然是可能的。

對於這個問題，我們大可不必從而剖析其因果。假如戰前的法國，政權操於兩大政黨手中，如英國那樣，他也許早已逼得將「解散議會權」訂入憲法——這就是說，早已逼得承認當改組政府之先，無論是現存的政府或僅被提出的政府，均有「訴諸全體人民的公意」的必要。但法國之所以拒絕將「解散議會權」訂入憲法，是因為他並不像英國那樣只有兩大政黨，而有無數政黨之故，抑還是他的政黨制度，是「解散議會權」不被收入憲法之結果，至少是部分的結果呢？假如英國並無兩個強有力的大黨的存在，卻像法國那樣具有無數規模比較的小團，結力比較薄弱的政黨，他決不致改組政府一次，便舉行總選一次，這是可以斷言的。因為總選不特化費金錢，而且次數如果太密，就有喪失人心的危險。可是英國的兩黨制度，是由於首相有權要求解散議會那樣的規定，抑還是其結果呢？

不管怎樣，這兩種制度都有其存在。他們的效果，從廣義上說，也都顯明。英國的制度，意在使政府擁有強大的權力，而法國的制度，則意在削弱政府的權力。原來英國的政府，不僅有顯明的大多數的議員為其後援而已，並且還有力能箝制議員的熱烈的批評，不論己黨的議員或與黨的議



員，苟其對政府爲過分的責備，政府只消用解散議會去恫嚇他們，他們自會緘口結舌，不敢作聲，因爲此種恫嚇的實現，可使議員遭受金錢上的損失，甚至失其位置。但法國的議會，可不須擔憂政府的恫嚇，因爲政府無權要求解散議會，舉行總選。法國的內閣，當自己所依賴的幾個政黨彼此發生衝突時，只能從中調解，不能用威嚇手段，所以最希望議員相安無事，庶自己可少受些麻煩。不管怎樣，法國的內閣，大都只有非常短促的壽命，要想實行比較遠大或比較積極的政策是不可能的。以此之故，英法兩國的制度，可說是強固的議會政治制度與軟弱的議會政治制度的代表例子。強固的政府以及強固的政黨政策的信奉者，贊成英國的辦法，而相信軟弱的政府是個人自由最穩妥的保證的人們，則對法國的辦法致其左袒。法國的政府，無論在過去或在現今，誠然較英國的政府更爲官僚政治化；但這是行政制度方面的問題，並不是立法制度方面的問題。而在這裏，我們的討論是只限於立法制度方面的。

戰後歐洲的新國家當時若有選擇的自由，他們對於英法兩國的議會政治制度究作若何的取捨，這是很難說的事實上，他們的選擇，竟還是完全在能够產生與法國的情形相仿，而與英國的