

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民治政體

(三十)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

現代民政治體

(三十)

著 斯 徠 蒲

譯 等 慈 慰 張

著 名 界 世 譯 漢

第三編(二)

第六十八章 民治政治的型式

民治政治所取的形式很多，將來也許還有其他新的形式出現，雖然人類在這一方面活動範圍內所表示的創造性，比起他利用自然力時候所表示的聰明智巧要相差很遠。

這一章祇論代議政治，因為人民集會的直接統治，雖然在古代世界的小區域中十分流行，到了現在除了在瑞士森林區各邦以外已經消滅，同時在大區域中人民用投票的方法採取直接行動，前面又已經論過了。在代議政治當中有三種是值得特別注意的：一，英國的議會制度和內閣制度，大不列顛的自治領地和法國皆以後仿行，並多少為歐洲各國所模仿；二，美國的總統制美洲其他共和國多採此種制度；三，瑞士行政委員會制度。三種制度在第二編法，美，瑞士各章中已經說過，

這一章祇消比較各種制度的特徵的優點和劣點好了。所有這些政制都有下面各種的共同特色：

(一)牠們可以存在於一種共和制下，也可以存在於君主制（虛名的）下，像在英國和英國自治領地，意大利，荷蘭，比利時，瑞典，諾威，西班牙一類國家的君主制，正好比大建築物作為裝飾用的正面，所有事務工作都是在正面背後許多辦公室裏分別進行的，這種辦公室的佈置和正面的圖案可說是沒有一點關係。

(二)牠們能够存在於一種成文的硬性憲法之下（例如美國，瑞士，或澳洲），也可以存在於一種軟性憲法之下（所有法律可以由同一的權力隨時制定或廢止（例如英國和新西蘭），也可以存在於那種祇有兩三種根本大法易於改變的國家（例如法國）。

(三)牠們都根據於主權在民的學說，承認人民為權力唯一最後的淵源，牠可將權力委託任何代表。

(四)上面這一種特徵的結果之一，在各種民治制度之中籌措款項和分配款項的權力都屬於人民的代表。

(五)牠們全由政黨來運用，這就是舊日論理學家所稱的一種不可分離的偶然事故，換言之，這一種特質並不是必要的，但是事實上時常存在的。

每種政制的特徵可以約述如下：

第一，內閣制或議會制的政府機關大略如下：

(一)國家名義上的行政首領，或由人民選舉，任期有規定（例如法國、德國、芬蘭、捷克斯拉夫、波蘭、愛沙尼亞和葡萄牙），或者是世襲的（例如英國、意大利、比利時、荷蘭、希臘、諾威），也不對立法機關負責，並且立法機關也不能免他的職。

(二)一羣內閣閣員事實上是由立法機關選擇和罷免的，他們對立法機關負責。他們便成為實行統治的行政機關，稱為內閣，閣員個人必須是立法機關的議員，有些國家是習慣如此的，有些國家是由法律明文規定的。

(三)立法機關，或者一院，或者兩院，由公民選舉，任期有一定規定，但是在若干國家，可以由行政長官解散，所謂行政長官實際上就是當時執政的內閣。

第二，總統制有下列各種機關：

(一) 有一個國家的行政首長，由公民所選舉，任期有一定的規定，犯重大過失時經國會彈劾可以加以罷免，此外他並不對立法機關負責，不是國會裏一個議員，但是可以對國會演說，有權利任免重要官吏並處理外交事務，雖然在這兩種職務，立法機關或立法機關的某一部分可以和他共同履行。

(二) 一羣閣員，合稱為內閣，由總統任免，受總統指揮，祇對總統而不對立法機關負責，不列席立法機關。(註一)

(三) 一個立法機關，多半由兩院組成，由公民選舉，任期有一定，總統不能解散。他們通過議案或法令的權力，要受總統否決權的限制（例如美國及他國），但是所有曾經總統否決的議案，經兩院以三分之二的多數得重新通過成為法律。(註二)

第三，行政委員會制（我為簡單起見稱之為瑞士制）大略如下：

(一) 有一個人數很少的行政院，由立法機關選出，任期很短，在牠的指導之下總理國政，行政

院的官員不是國會的議員，但可以向國會演說。

(二) 有一個立法機關，在瑞士是由兩院組成的，任期較短，由人民選舉，不得解散。(註三)

(三) 人民，換句話說，全體的公民。當憲法修正案或法律或議決案按照定額公民的要求提付他們表決的時候，他們可以用投票方法表示接受或拒絕（即複決）；他們也可以提出任何憲法修正案的建議，不過提出之時須有定額的公民人數（即創制）。所以人民不啻第二個直接立法的權力，地位處於代表的立法機關之上。

在這些同樣的民治政體裏面，國民的主權在內閣制的國家完全交給立法機關，在總統制的國家一部分交給立法機關，一部分交給民選的行政首長，一部分由人民保留，可以用修改憲法的方式行使，在瑞士制下，由立法機關和擁有複決權和創制權的公民劃分。(註四)

比較上述各種政制的時候，要注意到下列的三點：

(一) 那一種最能够迅速而又圓滿地表示民意。

(二) 那一種最能够預防人民因愚昧，匆忙，和熱情而犯的錯誤。

(三)那一種在行政上最有效率。

內閣制將人民全部權力交給一個機關，即立法機關，許立法機關的多數有絕對控制行政機關之權，因此使得行政機關在得到立法機關贊助的時候，能够以絕大的毅力和敏捷去實現立法機關多數的期望。行政機關可用以反對立法機關的唯一權力，就是於總選舉的時候訴諸他們兩者共同的主人，國民；在法國這還要得到參議院的同意。內閣制的本質，在於行政機關和立法機關中的多數合作，彼此互相影響；內閣事實上是立法機關的一種行政委員會。要實行這種計畫，不但先須要有政黨，並且也先須要有一種很強的政黨一致的情操，強到能够勸導立法機關的多數許內閣以便宜行事的大權，並且除了非常重大的事故以外，總是很信任地忠實地擁護內閣，假使不是內閣的過失已經證實，平常總是假定內閣是對的。內閣方面也應該遵從整個政黨所重視的政策，使立法機關中多數黨能够保持好感，除絕對必要者外對立法機關無須過事忠順，並且隨時羅致多數黨的有名人物加入內閣。

閣員即是立法機關的議員，還有兩種另外的好處。閣員既然時常和反對黨的議員接觸，尤其

常和本黨的議員接觸，他們就有了體知議會意向的機會，由議會更可體知輿論的意向；內閣有什麼計劃，可以得到國會議員方面很有用處的批評，批評的態度是友誼的，是在私人間表示的，同時在議員方面根據他們的質問權也可以隨時引起閣員注意選民所受的苦痛，和得到時事問題的消息。質問權正和其他東西一樣，是常被濫用的，但是曾在英國下院裏當過閣員的人都重視牠，因為牠可以使閣員無須乞援於新聞紙，他可以自己更正或反駁錯誤的陳述，反駁人們的誹謗，和說明行政措施的理由。

所以這種制度的目的在於獲得決議的敏捷和行動的有力，並使內閣能夠通過牠所認為必要的立法，又使安心處理外交內政，因為牠心知議會中多數黨是會擁護牠以抵抗反對黨的攻擊的。除了這些優點之外，還有一點要加上去的，就是責任的集中。無論所犯的是什麼錯誤，立法機關就可以責備內閣，人民就可以兼責內閣和立法機關的多數黨。在長時期論，責任的履行全看每黨內輿論的活動力和健全性以及反對黨的力量而定。這種國會制還有一種附帶的好處，就是使得能幹的人都能夠出頭，給他們一個立足的根據，由這一個位置，他們能夠聳動人民的視聽，並且表

示他們能够勝任愉快。口才才是第一件引人注意的東西，假使除了口才之外，他們還有性格上的好品質——達識，明理，勤勉，忠貞，誠實——，那末國會裏的同事自會尊敬他們，如果他們能躋升爲閣員的話，議員也會信任他們。還有一層，政權之由一黨移到他黨，使反對黨領袖中有些人，能够有充分知識以批評他們後任者的政策，並且假使他們奉令接替這些後任者，又能够挾着相當的經驗以俱來。

行政機關的實際工作，既然具有一種政黨的性質，那末這種制度的一種優點，便是名義上的行政首長，無論總統也好，國王也好，必須站在政黨以外，由他代表着那不問政黨的更迭而繼續不斷的永久的行政機構。一個民選的總統，不能像一個世襲的國王那樣容易盡此職分，雖然在法國有些總統頗能盡職。當一個內閣被推倒的時候，政權之移到另一內閣原是時間比較很短很簡單的的一件事。行政首長（在英國爲國王，在法國爲總統，在加拿大或澳洲爲總督）祇須委任反對黨領袖組閣；重要閣員立即撤換，好像一隻船似的，而船舶既已轉換方向，立可出航，由一個新船主駕駛；這一切，儘可不必經過選舉的費用和麻煩而實現。

國會制度有這些優點，但是也有缺點。

這個制度使政黨的精神更加深刻化而且使之時常洶湧沸騰。就是國家當前沒有什麼重要的政策問題，通常還有職務可以爭奪。一黨佔住了這些職務，另一黨又想取爲己有，衝突便無已時。因爲一黨一失敗以後，牠立刻又開始進行推翻勝利者的運動。這好比血管中紅血球和侵入的微生物間所發生的不斷的戰爭一樣。這在立法機關裏當然虛耗許多精神和時間。雖然在理論上反對黨的職責，祇在反對不良的議案和暴露行政方面的秕政，可是實際上對於大部分的議案，無不加以反對，對於當局大部分的行爲，無不加以批評。立法或如法國的情形被犧牲了而專事彈劾以毀內閣，或者又如英國的情形，因爲中間雜有黨爭而被稽延並妨礙了。

被承認爲完好的議案，往往拖延得令人難耐，所以拖延者，目的原不過在於防止內閣使之不能夠進行其他討厭的計畫；或者，有時一個怒氣勃勃的反對黨，故意妨礙一切議事的進行，使得會期終了之時內閣毫無收獲（不會通過什麼法令），藉此而毀損內閣。

我們承認行政機關和立法機關密切合作有免除衝突的好處，但當任何機關操縱另一機關

時，就會產生出不幸的結果，這也是實情。十八世紀時代，英國內閣藉着國王所有的或者能够向原主借用的市邑（Pocket Borough）其選舉權皆操於一人或家的手中，之力；得在國會中支配多數。在英國每遇內閣有一個堅強的政黨機關供牠利用，牠就能够藉選舉區內的地方政黨委員會來壓迫議員；在意大利，常有一位閣員利用看不見的方法操縱一大部分代表的事。反之，在法國吃虧的卻是內閣，因為議員可以替他們的選舉區向行政當局取得所有種種恩惠，內閣原來是不安定的，迫得他們不得不去釣取每一張可能的票；在澳洲，工黨內閣不過是國會中工黨預備會議手裏的一種被動的工具，而工黨預備會議自身又受國會外工黨組織所支配。一個恭順的內閣，會失去國人的尊敬，好比一個特佔優勢的內閣會減少立法機關的聲望一樣。

一種使行政當局的壽命視其所提出的議案的運命而定的制度，會使每一內閣過分打算利用，利用了迎合一時心理的提案究竟能得到多少擁護，使牠太不考慮什麼是國家的真正需要；並且當着議案失敗的時候，也許會迫得那些爲行政上必不可少的人辭職。

內閣制在英國產生的時候，那時英國祇有兩個政黨。當一八七六年至一九〇六年，有一個第

三黨出現，稍後又有第四黨出現，這種制度的運用就不如從前那樣靈活了。一九〇〇年的澳洲也有這種情形，南非那個時候也有這種情形，目前加拿大也有這種情形。法國內閣在過去多年來除非聯合數派以期在衆議院裏取得多數外，就不能夠維持下去。小派別的同盟正同化學家所說的不固定的混合物一樣，當牠們分散的時候，內閣也就跟着傾覆。（註五）

最後，就是作為優點的權力的集中和決議成立及執行的迅速，正也是一種危險的根源。牠不能保證適當的考慮和再思的機會，所犯的錯誤也許是無法補救的。

反之，總統制或美國制則是為安全而創造，而非為敏捷而建立的。牠根據於立法行政分立的原則，認為行政部分和立法部分應該分離，因為祇有如此，纔能保障人民的自由。總統制不但禁止總統和閣員列席衆議院，並且在美國還許後者以法律限制總統的行動範圍和拒絕撥付他們所不贊成的任何政策所必需的經費。總統除了憲法給他保留的小範圍以外，對他們是沒有辦法的，並且就是在那小範圍內，參議院還可干預他的選任高級官吏。（註六）這些善意的規定，是怕自由受侵害而設的，但因為牠妨礙立法代表和行政官員的合作事實上證明非常不便。前者除了利用

委員會以外，不能質問行政官吏。後者除藉一種委員會以外，也沒有方法將各部分的需要通知國會代表。結果遷延，混亂，實行相反的計畫；這種情形在財政方面尤其感覺得到，因為立法機關也許對於行政方面需要款項的時候拒絕核准，同時又隨意撥款，用意不過在博有力部分或叫囂的選舉區的贊助。結果有時「權力的分立」變做不是使本來隔離的東西分立而是使本來聯合的東西硬生生的加以斷絕。並且，不能擔保立法機關是否一定實施內閣的願望，無論這些願望怎樣合理。他們甚至不肯通過法令以使已經批准的條約發生效力。（註七）

總統制比國會制多委諸運命之處。國務總理不過一個內閣的一員，他的同僚可以輔佐他的不正之處，彌補他所缺少的才質，但是在總統制底下，一切全靠那個當選總統的人的品質。他也許是一個強有力的人，也許是個荏弱的人；也許是聰明的，也許是淺見的。他也許要站在政黨上面，利用他的權力以謀國家的福利，他也許首先顧到他自身的勢力和本黨的所得，以及自身的連選連任。常常有人認為總統的連選資格，對總統的行動有不良的影響，所以許多美國人以爲應該法律規定剝奪他連選的資格。（註八）在若干共和國裏，就有這一條規定。

美國最能表示總統制的優點和弱點，不過正因為這個制度視主政者的不同而運用成績也就有所差別，所以在各國裏頭也就各各不同。在許多拉丁美洲共和國，因為種族狀況和社會狀況的關係，所交給行政首長的權力超過美國所許交給牠的總統的。憲政的阿根廷和烏拉圭以及那些總統實際上為軍事獨裁者的亂國的情形就是如此。就法律上言之，權力好像是一樣的：惟在實際上，在憲政習慣還新而輿論還弱或者因為經濟上或宗教上的敵對而分門別戶的國家，當然權力要比較大些。

就行政而論，閣員不必像英國那樣時常出席立法機關，實在是一個好處，並且當一位閣員開始實行一種有望的政策的時候，他祇要一心打算繼續推行，不須計及因政府突然變動而被推翻。同樣，立法機關方面既然不能夠罷免總統，甚至，不能夠罷免閣員，也就不至分心去從事用意在於打倒現內閣和組織新內閣的辯論，可以一心致志於立法的工作。

總統制還有兩種優點。總統制下的立法機關不像英、法、澳洲、比利時及加拿大那樣給政黨精神所支配。美國政黨的組織雖較英國嚴密，黨紀卻沒有英國那樣嚴厲。在總統制下，安全的感覺也

要大些，一半因為政治平衡的更迭，祇能在法定選舉的時候發生，一半因為立法機關可以不允撥款的方法阻止總統實行任何他們認為有危險性的計畫，同時行政機關可以用牠的否決權防止立法機關採取任何危險的行徑。就這兩種情形而論，最後總是訴諸國民的裁斷，假使不能即刻由輿論發表，至少也可以在下屆總選舉的時候發表。國內穩健的分子無須怕有突然的變更的危險；權奸巨慝也不能在倉卒之間施行他的計畫（註九）。

無論那種形式的自由政府，有一個主要的優點即在於對人民負責，那麼內閣制或總統制兩者究竟那一個更能保障對人民負責呢？顯然是內閣制要更負責些，因為內閣制比較更來得統一，內閣對於國內全部政策和行政有為國會多數所予的處理全權，假使因疏忽或委託而犯了錯誤，他們不能把責任卸在國會身上，因為假使他們不能夠從國會方面得到所必要的贊助，他們儘可以解散國會或辭職，將責任移交國會或下屆的內閣。

在總統制底下，總統是負責的，除非立法機關不肯答應他的請求通過法律或不肯答應撥款，以便進行他所認為必要的政策，因為在那種情形之下，不是總統而是立法機關要負因此而生的

禍害的責任。對於立法機關內阻止總統採取某種行動的多數責任當然會推到選舉牠的政黨；一個政黨也許因此而吃虧，不過這種責任總不及國會制下內閣或反對黨領袖所擔當的責任那樣明確。（註一〇）當總統和國會內多數同屬一黨的時候，全國都注目於他，因為他可以請求國會應允危急時期所需要的一切無論是法令或款項的核撥。但是當總統與國會參商的時候，國民又沒有明顯表示左袒那一方，那麼祇得忍耐讓僵局維持下去，靜候下一屆選舉。

在總統制下，當選行政首長的人比英、法、加拿大一類國家的國務總理，更加確切的成為國家的首長，縱使他不是第一流人才，全國人民的視線總是集中在他身上的，反之在國會制的國家祇有庇德或加富爾（Cavour）或俾斯麥一類出色的人物纔能引起人民一種同樣的興趣和行使一種同樣的權力。一個美國的大總統，其地位超出於他人之上，國民看他比國會領袖更為重要，並且當他說話的時候一定能得到國民的注意。他不像法國或英國國務總理那樣，一定要和他的內閣商量或是注意內閣的勸告。他是內閣的主人，而英法的國務總理不過是內閣的首領罷了。一位國務總理祇要國會討厭他時他就立刻會倒，總統卻站得很穩，並且無論如何在任期未滿以前國