

代 議 政 治

東 方 文 庫 第 六 十 種

代議政治

The Reconstruction of China

Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十二年十二月初版

此書有著作權
必究

（東方文庫）
中國改造問題一冊

（每冊定價大洋壹角）

（外埠酌加運費匯費）

編纂者 東方雜誌社

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市
商務印書館

分售處 北京天津保定奉天吉林龍江
濟南太原開封鄭州西安南京
杭州蘭谿安慶蕪湖南昌漢口
商務印書館分館

長沙常德衡州成都重慶瀘縣
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽 張家口 新嘉坡

目次

新近憲法的趨勢——代議制之改造……………一

- 一、職業代表制 二、比例選舉制 三、列國代議制之其他變更

代議政治改善論……………三三

- 一、代議政治之三大障礙 二、代議政治之自相矛盾 三、代議政治即衆愚政治 四、代議政治欺僞說 五、政治教育與理想之社會

議會政治之失望……………五五

- 一、議會主義與非議會主義 二、非議會主義者之意見 三、受動的之多數與少數者之支配力 四、議會主義者之議會改造觀 五、議會與國民生活一致之必要 六、議會政治之失敗及其結果

新近憲法的趨勢——代議制之改造

王世杰著

歐戰告終而後，許多新造的國家，如德奧俄南斯拉夫捷克斯洛伐克波蘭諸國，已經產生了許多新憲法，及關於憲法的新法律；許多舊的國家，如英、美、法諸國，亦有憲法修正案或關於憲法之新法律產生。這些新憲法，憲法修正案，以及關於憲法之新法律，因各國固有狀況之不同，彼此自然有許多歧點。但綜觀全體，他們却有一個共同的趨向；這個共同的趨向，便是代議制之改造。

改造方式中，次之兩種，所關甚閎：（一）以職業代表制，代替以人口及地域爲選舉標準之舊式代議制；（二）以比例選舉制，代替多數選舉制。

我們略一沈思，便知道這兩種改造方式的產生及擴張，不外兩種原動力：一爲近今社會主義的潮流，一爲近今全民政治的潮流。職業代表制，起初差不多純是社會黨人的主張；至於比例選舉制，大半係受全民政治潮流的影響。換言之，職業代表制，是因社會主義，想與代議制調和而發生的；比例選舉制，是因全民政治，想與代議制調和而發生的。

這兩種改造的方式，不獨所關甚閎；且其內容頗形複雜，有詳細研究之必要。這兩種方式而外，尙有其他改造方式，亦堪注意。我們如想推測代議制未來的變化及其命運，應該對於所有新發生的改造方案，一一加以研究。

本文的範圍，在逐一討論這些改造方式的論據與實例；但文中所論列，以職業代表及比例選舉兩問題爲主；其他改造方式次之。文中所舉實例，以歐戰後之實例爲主；其他實例次之。近來制憲問題，又復誘起國中各方面之討論；本文的目的，不在向國人爲若何之建議，只在供給一般言國憲省憲者，以若干參考的資料。

一 職業代表制

現時一般的代議制，仍然是沿襲英格蘭中世紀遺傳下來的代議制，以人口及地域爲選舉的標準。（質言之，即某一地域之中，人口達若干額時，便得選出若干代表。）且當選之代表，對於一切事務，俱有代表選民之權。此種代議制，深爲現時英德諸國倡導「業組」社會主義（Guild Socialism）者所唾棄。他們反對此種代議制，並且主張職業代表制（Professional Representation）的動機，不外想令經濟問題，在國家政務中，占一個特殊地位；不外想令勞工階級，在國家機關中，占一個特殊位置。但他們的動機，雖是如此；他們對於現制之批評，却尙有一番饒有趣味之理論：

人與地域，原非理性的標準，因爲一個地域之中，嘗包含着從事多種職業的選民；選民之職業既異，其利害自不一致；所以一個地域之中，斷不能覓得一個代表

全體之議員。不獨如此，就是一個選民，有時也不只從事一種職業；所以一個人的利益，有時也不是一個議員可以代表的。據主張業組社會主義者之理論，每一種職業，當由從事該種職業之人，覓一相當之議員，付以代表之責；其一人而兼數項職業者，對於各該職業，並應各各享有選舉權。如以一個議員，代表一個地域中種種色色的人民，及各個選民的種種色色的業務，其結果便是（一）議員與選民意見利害，不能趨於一致；（二）議員既須代表各種選民的一切業務，則凡為議員者，當然不能對於一切業務，俱具有專門的知識與經驗。因為這兩種結果，倡導業組社會主義的人，乃嚴斥現時一般代議制，為虛偽的代議制；為缺乏專門人才的代議制。依着他們的理想，欲救此弊，惟有採用職業代表制，由各種職業團體，如各項工團，農團，商會，教員團體，律師團體之類，各各選出代表，組織議會，處理關於經濟的立法事宜。因為一種職業團體，（即所謂『業組』 Guild）所包含分子，利害情感較為一致；為其代表者，既由各種職業團體選舉而來，每一代表，又只代表一種

職業，其對於各該職業，自必具有特殊之知識與經驗；緣是代表與被代表之間，意見利害，可不至相差過遠；議會議席，亦不至爲名爲萬能實則一無所長之政客所占有。這就是主張職業代表制者之理論。（註一）

但是一般主張業組社會主義的人，却不以爲國家只應有一個議會；他們並主張於前述代表各項職業團體的議會（他們稱爲『經濟議會』或『職業議會』或『社會議會』）之外，保留一個『政治議會』處理一切非經濟的立法事宜，如國防、外交、教育、宗教諸務是。依着他們的理想，這個『政治議會』的組織，却不必與『經濟議會』相似；儘可按照普通選舉方法，以個人及地域爲選舉標準。因爲這些立法事務，對於各個人民，却有同等的利害關係，並不是僅僅關係一種或幾種職業團體的事體。

他們的這些計畫，理論上是否充足，似無須作者下一斷語；且此制尙未經任何國家充分試行，我們無充分經驗作根據，亦不能率爾評斷。我現在只再將反對這

些計畫的人，或對他懷疑的人，所持意見，取其最要者，簡爲說明，以爲讀者諸君評判之標準。

就理論上看來，論者以爲上述職業代表制，有兩種流弊：第一，此制足以誘起或增加各項職業團體之互相爭鬭。因爲經濟議會的代表所代表的，既各爲一種職業團體，而非地方團體，即難免不移向日地方團體之相互爭競，而爲職業團體之相互爭競。且各地方團體之選民，既各包含着種種色色的職業分子，利害衝突，初不必甚劇；爲之代表者，亦自不必有激劇之奮鬭。至各種職業團體，性質既各不同，利害衝突，難免不較地方團體爲更烈。（註二）第二，此制足以誘起兩議會之互相爭鬭。政治問題，與經濟問題，疆界原不易劃分；如設立兩個議會，一掌政治，一掌經濟，他們的權限，却很不容易得一剴切詳明的規定。緣是他們衝突的機會，就很多了。但這兩種流弊，還不過是理論上的缺點。就已往經驗看去，亦有攻擊業組社會主義及職業代表制者。所謂經驗，不僅指歐洲中世紀期內各城市中之「業組」

組織而言。最近倫敦大學政治學教授華拉士（Graham Wallas）氏於其新著中（註三）並援據英國律師、醫士及教員三種團體的經驗，指摘業組社會主義及職業代表制，足為社會改革之阻障。依着華氏的觀察，這三種自治的、業組性質的團體，在其過去歷史中，都極富於保守性；他們所有的改革，差不多都以外面的壓力為原動力，初未嘗由其本身發動。使無局外勢力，向之督促或向之建議，恐怕簡直不會發生重大的改革。這樣看來，社會一切生產事宜，如純由職業團體自行處理去，社會的進步，就怕要非常遲鈍；所以各種職業團體，仍應由國家普通政治機關去監督，而不能以職業團體的團體，來代替國家政治機關。這便是華氏觀察的推論。

關於職業代表制的理由及其批評，從以上所述，可以窺見概要。現在我再舉新近憲法採用此制的兩個實例，以見此制已漸漸脫離抽象的討論時期，而入於具體的實用時期：

實例(一) 德國新憲法的職業代表制 德國一九一八年之革命，大半是社會黨人之力；緣是一九一九年之新憲法，大半亦是社會黨人的產物。該憲法對於普通議會，仍設上下二院；但上院 (Reichsrat) 的權力極薄，下院 (Reichstag) 的權力極大，故就實際言之，德國普通議會，殆可稱爲一院制。但德國憲法，於此普通議會之側，更設立第三院，名爲『中央經濟院』 (Reichswirtschaftsrat)，約略便是一個『經濟議會』。論他的組織，他是由各種實業之工人團體及其資本家分別選出之代表，合組而成。論他的職權，他對於一切經濟、社會問題，有向普通議會提出議案之權；並且對於聯邦政府向普通議會提出之經濟、社會諸議案，有預先審議之權。

仔細看去，這個機關的性質，與前述業組社會主義者之理想，自然不無出入。就其組織言，『中央經濟院』並非純粹的職工代表團體，而爲職工代表及資本家代表之混合團體。(註四) 此其差異一。就其職權言，『中央經濟院』與普通議會，並非

對等團體，前者僅爲後者之諮議及建議團體。此其差異二。但事屬創行，此兩種變通辦法，或亦勢所必爾；且第二項變通辦法，可使普通議會，與『中央經濟院』不至發生權限上之爭辯，與牢不可解之衝突，尤爲倡兩對等議會說者，所當注意之點。這個『中央經濟院』成立之時期雖短，但德國新近發生了許多傾向社會主義的法律與議案，差不多純出此院主持之力（註五）故其地位，已呈日漸鞏固，日漸發育之狀。總之德國新憲法，無論事實上能否盡量推行，如僅就理論方面評判，我們總不能不認爲煞費匠心之傑構；『中央經濟院』之規定，特其一端而已。

實例（二）愛爾蘭新憲法草案的職業代表制 愛爾蘭革命風潮，迄今仍未終止；但自一九二一年十二月英國政府與愛爾蘭一部分的革命首領，成立和平協約之後，即已着手草擬憲法；一九二二年六月，該憲法業經草就。現時愛爾蘭黨人之主張完全獨立者，尙不承認一九二一年十二月之和約；自然亦不承認根據該和約所草擬之憲法。故此憲法，將來能否見諸事實，尙屬疑問。但該憲法草案會

採用職業代表制；其採用之形式，頗饒研究之興味，即令該憲法終成廢紙，我們亦不妨給以紹介。

該憲法之特點，乃將職業代表制，不直接的應用到議會本身組織上去，而間接的應用到行政機關的組織上去。他將行政機關的國務員，分爲兩種：一則對議會負責任，其性質與英格蘭內閣之閣員相似；一則不對議會負責任，不由議會產生，而令各項職業團體，得參與其任用之手續。其詳細規定如次：

行政機關，設一國務總理 (President of the Executive Council)，由愛爾蘭議會 (Dail) 選舉之。總理而外，另置國務員三人，由總理任用之。總理及此三國務員，對於議會負責任；如不得議會信任，即須去職。此四人而外，尚另設國務員若干人（至多以八人爲限）充各部部长。此項國務員，不由議會選舉，亦不得爲議會議員；其任期與議會同，而不因議會之不信任而去職。他的任用，係於議會外，由各政團按其任議會之勢力，依比例選舉法，組織一種委員會執行之。該憲法中，並規定

各種職工，得設立職工自治團體；此項職工團體，對於此第二項之國務員，並享有推薦之權。（註六）準此規定，將來職業代表制，固大有發展之餘地；論者甚至預料將來愛爾蘭政府之各部，盡由各項職業團體之代表充任，（如教育部由教員團體之代表充任，農部由農會之代表充任……）亦不得目爲玄想。

以上兩個實例，一則實行之時間尙短，一則尙未施行，且其內容，與一般主張職業代表制者之理想，俱不無出入；作者列舉於此，非謂得此二例，即可爲評判職業代表制之根據；乃示此制富有彈性，初非有一定不移之程式。既有彈性，既無絕對的程式，愚意以爲我們的批評應向他具體的程式上去批評，而以不僅僅對於此制，爲概括的贊否爲是。

二 比例選舉制

歐戰終結以前，英、法兩民治先進國選舉法，尙屬一種多數選舉制。（法）名爲

Système Majoritaire) 多數選舉制，即各選舉區之議員，必須以得有過半數選票或得票最多者當選之謂。此種制度，是使少數黨盡爲多數黨所排除。例如某選舉區假定應出議員五人，選民總數十萬人，每人各得選舉五人，隸於甲黨之選民爲六萬人，隸於乙黨之選民爲四萬人；如甲黨組織完善，甲黨選民所投人名一致，則該區應出之議員額五人，將盡爲甲黨所有，乙黨至無一人當選。故此種選舉法，充其量，可使全議會議員，盡爲多數黨所占；其選民不及半數（甚至半數少一）之少數黨，可無一人列席議會。

緣是十九世紀中葉，即有瑞士人費陀康斯特溫 (Victor Considérant) 英人哈爾 (Hare) 彌勒 (J. S. Mill) 諸人，力主廢除多數選舉制，而代以比例選舉制 (Proportional Election)，亦稱比例代表制 (Proportional Representation)。至十九世紀末期，比例選舉制，乃行於瑞士諸州及比利時。然此制之趨於普遍，趨於精密，仍在此次歐戰告終而後。此制本有種種形式，但其共同的目的，在使各政

團所出議員，與各政團選民數額成比例。（如以前例爲喻，甲黨得選出議員三人，乙黨得選出議員二人，因三與二比，恰當六萬與四萬之比。）

茲先述此制之理由及批評；次及此制之實例。

主張比例選舉制者之唯一理由，在使少數黨亦得選出相當數額之代表，列席議會，抒發意見。換言之，此制可以減少多數黨之專橫，而令議會爲各個政團之代表；且其代表，復與各政黨之勢力成比例，故亦極形公允，而能令代議制與全民政治之精神相接近。

但是反對比例選舉制者，亦殊振振有詞；他們所持的理由，約而言之，不外左之數種：

（一）比例選舉制與多數政治之原則相背。此說頗不正確，因政治問題之取決多數，亦屬不得已之舉；自非不得已，即可代以他制。議會議員之選舉，儘有他法，可爲多數選舉制之代替，即不當固持多數政治之成見，而現議會議員之產生，概