

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民政治體

(四)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

現代民政治體

(四)

著 斯 徠 蒲
譯 等 慈 慰 張

萬有文庫

第二集七百種

總編纂者

王雲五

商務印書館發行

第二十章 衆議院

關於衆議院的一切法律，祇有一小部分載在憲法，就是衆議院選舉須採用普通成年男子選舉制度，及衆議院與總統參議院的關係兩項；其餘一切的規定皆載在普通法律內。依現行的法規，衆議院每四年選舉一次，議員人數爲六百二十六名，其中二十四名是代表阿爾薩士洛林的，還有六名是由阿爾及里亞選出的，又有十名是由其他各殖民地選出的。從一八八九年以來，衆議院的選舉皆以縣 (Arrondissement) 爲選舉區；一九一九年始以州爲選舉區，並採用比例代表制。但自採用比例代表制度以後，各黨在衆議院中的勢力，不能和各該黨實際上的勢力相等。至於政府所以採用這種制度，原爲調和反對比例代表制者及主張極端實施比例代表制者兩派意見之衝突。而極端派卻以此種折衷辦法難收實效，乃大不滿意。現在選民的調查登錄等事，操之於地方政府之手；而地方政府向有偽造選名冊之流弊。但此等流弊並非到處皆有，故爲害不大。凡有一處以

上之住所的人民，儘可以自由選擇在某一處投票；無論議院選舉或地方選舉，每選民祇准在一個區域投票。

法國對於選舉區之劃分，已屢經改易。法國曾經三次採用以州爲選舉區的制度：依各州人口的比例，分配每州應選出議員的額數；到選舉之時，選民即在一張票紙上，寫盡本州所應選出的全體議員姓名。候選人所得票數，如不滿絕對多數票，就再舉行第二次投票。這種方法，叫做全區投票法（Scrutin de Liste）。但這種方法也曾廢棄過三次，而改用分區投票法（Scrutin d'arrondissement）（即以各縣爲選舉區，每區選出一個議員的制度）。現在又恢復全區投票法。甘必大以爲有了較大的選舉區，候選人的資格必定提高，並且各地方黨派的勢力亦可以因此減少，但事實上並未證明這種優點。將來究竟是否能如此，還要看將來的成績。（註一）

選舉的籌備，較爲簡單，並且費錢不多。鄉區中投票的地點很多，每市皆有一處。通常皆以市政廳爲投票地點。投票日期大半都在星期日。註冊和檢票機關的費用，由公家擔任。候選人能使用多少選舉費，並沒有法律上的規定。選舉投票，依法應係祕密投票；但在鄉區之中，市長常常監視農夫

投票，農夫所選舉的人大半是牧師，學校教師，和地主。選舉舞弊，雖然有時發覺，但亦不常見的。這種舞弊，大概就是串通監督，將兩三張額外的票紙藏在所投的票內，由投票者交給主席官員放入投票箱中。法國南部曾經發現過這類有趣的事。曾有一次，書記官看出所投的票數不足使他所要提拔的候選人當選，他就注視他的屬員說道：「普及選舉須靠你們實行的。」有時紛擾起來，投票箱往往被一羣暴徒搶去毀壞；但這樣舉動，殊屬罕見，南方暴躁的地方，偶一有之而已。

行使賄賂的事也是有的，但不多見。有些地方因為不行使賄賂，選舉人就不肯到場，故不得不行賄賂。又有些地方縱然行使賄賂，也不能發生什麼效力。法國所有的選舉行賄，並不像英國在一八八二年的選舉舞弊法律沒有規定以前，或現在美國加拿大各處那樣的時常發現。時有人袒護，也時有人原諒這種行賄舉動。他們以為此種事實足與那做官吏的人或從前做牧師的人在選舉時所行使的勢力相對抗。鄉村的酒店，通常為行政委員會開會的地點；但候選人備酒款客的事，並不多見。有一個富於經驗的朋友告訴著者：「這種不正當的事，並不盛行；因為近年以來，有許多的票都投給那素孚衆望的候選人，他們差不多皆是窮人，是無錢運動選舉的，也不會得到政黨的資

助』。(註二)羣衆對於某候選人如深致不滿，雖不免有時起了暴動，妨礙選舉，但農夫或工人尙無公然被地主或雇主威逼投票的事。但在西方，選舉之時常有地主脅迫佃農，工頭脅迫工人，牧師脅迫教區居民的事。(註三)但宗教牧師除了勸誘羣衆，不復有別種不法的舉動。最足以舞弄選舉的，就是地方官吏：他們承受上官的意旨，或受了在職的衆議員之囑託，遂實施一種無形的壓力。(註四)在第二次帝國時代，及一八七七年帝制黨內閣時代，常有不顧體面的官僚派候選人，現在卻沒有了；但在官吏或屬吏方面，上至州長，下至地方警察或修理道路的官員，常常各盡其所能，設法使那執政內閣所合意的候選人當選。選舉人個人所受的脅迫，固然不像拿破崙時代那樣的利害，但各選舉區皆甘心遵從政府的意旨，希望對於地方公共工程方面（例如修築道路橋樑，市政廳等類的工作），可以得到政府的公款協助；而政府亦以此事要挾各選舉區。國會內各政黨的勢力，是時常變動的：所以衆議院裏邊每一張票皆與國務員有直接的影響，因此國務員不獨要極力把他們所有的羽翼選舉出來，而且又極力設法增加本黨的議員人數。州長，副州長及一切在地方上從事公務的人，知道這種情形，就竭力的把內閣所相信的或要加惠的候選人，都拔選出來。近年以來，假

如某候選人勢力頗大，他就可以要求州長替他做這些事務；因為他和內閣方面有關係，他能使州長得勢，也能使之失勢，於是他就傲視地方官吏。最能替候選人謀利益的人，就是學校教師。他通常又是鄉區政府的書記，並且他必是一個強健的共和黨人，因為作教員的人天然就是教區牧師的敵手。

州長雖願意利用他的行政機關，替當權的黨謀私利；但有時他也有所畏懼，不敢公然的這樣做，因法國內閣變動無常，當權的政黨不能永久當權；假如國會改選以後，他所反對的政黨恰恰得勢，他豈不是要吃虧受累。崇拜太陽的人，必定先要知道他所崇拜的不是將落的太陽。所以州長對於國務員方面的候選人，也可以不必熱心贊助。（註五）假如以縣為選舉區的時候，他對於縣內各政黨的候選人，也可以向風拋錨，以便討好。預計某黨可以得勝，便贊助某黨。雖然如此，執政內閣的黨人，常能佔勝利。因此之故，形勢已經動搖的內閣，總是極力設法暫時維持他們的地位，以便等到衆議院任期已滿之時，他們可以得有辦理選舉的機會。但國會中各黨的勢力是常變更的，所以有時內務總長在辦理選舉時，忙個不了；結果卻是敵黨得到大多數的議席。

如果新當選的國會議員被人控告，認爲選舉時有違法或舞弊或有無理壓迫等事，這類事件須要先訴諸那由抽籤選出的議院委員會，然後再訴諸全院。這種委員會常能調查證據，秉公判斷。議院的多數黨卻肆行無忌，純因政黨的原動力而准許某當選人出席，或剝奪某人的出席權。(註六)次屆選舉的時候，這種被剝奪出席權的議員往往依舊當選，因爲本區的選舉人認定他應當被選，而不重視議院之決判。

上述種種令人不滿意的，事，並無人提倡改革。議院不肯拋棄其處置選舉爭端的特權，也沒有一個人建議取英國的成例，把選舉上的爭端移交法庭處置。法國人以為僅有那由普及選舉而成立的國會，纔可以處置普及選舉的結果。至於官吏干涉選舉之事，在昔第二次帝國時代尚可以有所藉口，即法蘭西變亂迭作，故官吏之第一職務即是設法使政府的各機關皆得鞏固，但今係共和時代，共和黨人既主張主權在民，即不應再藉口於此，而以官吏干涉選舉。人民既有智慧，既有權力，即應行其所是，不宜橫被干涉。法國各政黨亦皆攻擊此種行爲，但沒有一個內閣情願放棄他們自己因爲握有中央政權而取得的優勝地位。蓋當權政黨，能操縱選舉機關，雖明知其非是，而亦不

肯改革。且在第三次共和之早年，議院內種種待解決之問題，關係均甚重大，遂使那時的王黨及共和黨人，皆承認此種在理論上無可衛護的行爲，爲有實行的必要。此種制度實行已久，其根本所在，卽由於政府有過分的權力，足以壓制地方官吏之故。一個有名的政治家痛斥這種弊病說道：『此非政府之過，乃中央集權之過；其罪不在於執政之人，而在於制度之不良』。

在未考查衆議院的制度及其辦事情形以前，現在我可以述及：(a) 衆議員必須年在二十五歲以上，完全享有選舉之資格者；(b) 凡法國君主之後裔不能爲候選人；(c) 一人同時不得爲一個選舉團以上的候選人；(d) 除去幾個最高級長官外，凡受有俸給的官吏皆無被選舉資格，但宗教牧師屢有當選者，大僧正亦有當選爲議員者。

衆議員任期四年，每年正月自動的開會；歷來的國會，任期未滿，卽被解散者，僅有一次。依法律上的規定，衆議院每年至少須開會五個月，但在實際上因會期時常延長，國會每年僅有數次短期的休假而已。大總統雖可以召集國會開臨時會議，但召集衆議院常會之權則不屬於大總統，而屬於衆議院議長。

衆議院議長頗似美國的衆議院議長，而與英國下議院議長不甚相同。英國下院議長有絕對公正的精神，不受黨見的牽掣，法國衆議院議長則無須如此；議員的言論，議長如認爲不可，得加以斥駁。習慣上允許他贊助他從前所屬之政黨，但他也須保持相當的公道。近幾年來，衆院議長已不參與議院內的爭辯，而常注意於他自己的政治前途，希望選作共和國大總統，有時他也許由議長而被任爲內閣總理。衆院議長執行通常的事務時，有總務處（或稱常置委員會）爲之襄助，總務處由副議長四人（議長缺席時此四人中任何一人皆可代爲主席），祕書八人，管理財政事件的出納官三人組織的。這許多人皆是衆議員，並且是由衆議院推選出來的。

每屆衆議院在第一次開會時，就組織十一部，各部的人皆是從議員中用抽籤法選定的，並且每月照樣改選一次。在從前，各部的主要職務就是組織委員會（*Commission*），大概和英國及美國國會的委員會相像。但現在議院裏邊各政團（此後所述的），各依其勢力之大小，派遣本黨的衆議員到各委員會充當代表。凡提出議院的各議案，必須交到一個委員會，以便審查。提案人到委員會裏邊將本案解釋明白，並說明理由以後，委員會將原案加以修改。每委員會中有一人叫做報

告員，他將修正案作成報告提交衆議院。該報告書說明委員會對於本議案所定的方式具有何項理由。（註七）這種報告送到全院時，就歸報告人掌管，原來的提案人幾乎完全不能再從中干涉。主要委員會委員之職位，是人人所欲得的。重要議案報告員之職位，是議員博得聲譽的捷徑，或是已經得到聲望的明徵。在這種制度之下，衆議院是假手於委員會，管理行政和立法的事務，委員會可以考查各行政部的事務，可以呼喚各部的部員，並且可以拒絕各部的建議案，也可以將各部的建議案提交全院。委員會可以修改各項議案，變更國務員所已經認可的議案；內閣的威權，因之而受損失。各委員會中的多數委員，不必定是贊助現內閣的人，亦不必一定遵從內閣的意旨。

此種制度的不方便地方，就是國務員的提議受雙方面的節制，而以預算一項尤爲顯然。行政官提出的財政建議，須送到三十三人組成的委員會，由委員會隨意更改此種建議，或否認某項的開銷，或增加某項的經費，所以除非該委員會屈意順從財政總長的提議以外，預算案經過委員會詳細的祕密的審查以後，提交議院時，勢必與財政總長原來提出之預算原案大不相同。所以財政總長的預算案，送到議院公決時，報告員儼然是第二個財政總長，他的意見時有和內閣的意見相

反。除去閣員可以在個人方面間接的與委員會接洽以外，委員會的內部組織如何，非內閣所能干涉。委員會中大多數的委員，也許反對內閣的財政計劃，或反對內閣對於某項議案所持的意見。其自然的結果，就是財政方面的立法不能連貫；財政政策變動無常，呈紊亂之現象；且因財政總長無法阻止委員會所增加的非必要的及無益的費用，遂致虛耗國帑。還有一個結果，就是減少了行政部的權力，衆議員爲嫉妒心所驅使，不顧內閣之意旨，甚且故意與內閣爲難，而引以爲樂。原來提出建議案的人（即閣員），本是負責任的，且因他們身爲實官，故可使之對於人民負責；但他們的權力，橫被縮小，以致揆之於理，不能使之負責。實在的權力，反操之於許多不負責任，祕密討論，沒有實職的人所組成的委員會。國民對於所通過的議案，如有所不滿意，既不能懲治委員會，又不應懲治閣員。國會極力侵奪權力，顯然與法國人所盛稱之立法行政分立主義相背馳。蓋行政部既不能得到行政必需的款項，不免就落到毫無實權的地步。

法國又有一種特殊的習慣。法國僅從一八八五年以後，纔正式的記錄國會議員表決議案時的票數，正式公佈。（註八）投票用兩種顏色的投票紙，白的是表示可決，藍的是表示否決。院內僕役，

持票團收票。出席的衆議員也可以不投票，也可以委託一個朋友代投。著者曉得有一個好行方便的衆議員，替他的同僚投票到三十餘張之多。

衆議院的辦事程序既如上述。現在我們進而敘述主持衆議院者究爲何人。衆議院是一切政治組織的中心，其所行使的管轄權比其他政府中之立法部格外大些；所以我們必須詳細考查那運用這制度，組成這制度的，都是些什麼人物。

社會的平等與政治的平等，二者在法蘭西雖極盛行，但社會上仍有階級的差別；有許多人因爲這種差別，就喪失在政治上活動的能力。古代貴族或大地主住在西方的很多；但當選爲衆議員的，極爲少見。巨大的製造業或商業中的資本家，當選爲衆議員者亦少。巨富的人當選爲衆議員者更少。國會中大多數的議員都屬於職業階級，律師，醫士，新聞記者，退職的官員，以及大學教授，學校教員，就中以教員爲最少。

衆議員中業農者爲數不多，在他們未進衆議院之前，躬耕田間者爲數更少。有很多的社會黨人屬於職業，或商業階級，法國衆議院之不屬於金錢政治，恰與其不屬於貴族政治相同。法國國會

與美國加拿大國會一樣，大多數議員皆來自上等的中流階級；其主要之差別，就是在美國及加拿大國會之中，律師數目較多，而醫生、教師，或新聞記者甚少。（註九）法國議員之中，著名的大律師很少，因為這種律師事務繁多，無暇兼充議員；但有些辯護士在議院內有了成績以後，仍返回本業充當律師，利用其所得的政治上的名望，而仍舊兼充議員。議員之中代表文學方面的人，幾乎完全是新聞記者。法國有許多批評家說現在衆議員的才能，遠遜於路易時代之衆議員，或第三次共和時代於一八七一年所選出之第一屆國會議員。但平心而論，現在衆議院仍有許多議員有敏捷的智能力及辯才。法國現在有許多議員，是從甘必大所謂新的社會階級中選出來的，推原其故，非僅由於普及選舉制度之實行，大部分實由於中等教育之普及，使普通人民得有學識，特別是文學及修詞才能的緣故。英美人士參觀法國衆議院者，見有許多議員不但長於口才，並且解說明晰，辯論敏捷，咸爲之嘆賞不置。各議員無論說多或說少，都能善爲說辭，雖不若一八七一年國會議員之詞藻富麗，足悅聽者之耳，然皆態度安詳，要言不繁，恰到好處。

這種衆議員是從何處，如何選出來的呢？候選人如係本選舉區域的居民，或生在本區內，固可

略佔優勢，但並不必像美國那樣，限定是本地的人。有許多著名的議員，所代表的地方，對於他們自己是毫無關係的。但大多數的議員，都是曾經在他所代表的地方服務有年，且在鄰里中略有聲望，而後起始從事於政治生活。他們曾經做過地方議會的議員，所以他們在區內縣內或州內得有聲望，也有曾做過本市市長的；或者熱心從事於地方政黨的事務，且善能圖謀本地方利益的；抱有野心的醫生或律師，可以施醫，或供人諮詢而不索資；或用他種方法，博得本地方紳董的歡心。凡加入『規矩會』(Masonic lodge) 或釣魚會，體育俱樂部等項，做會員的人，均能在選舉時候佔得便宜。概括言之，候選人本人之人格如何，所關甚鉅，而以各政黨對於政治上的爭論，不足以激動人心，以及人民對於政黨信任心不甚堅時，爲尤甚。欲爲議員者，不獨要養成一種溫良和藹的態度，並且至少在各省區之內，必須有循規蹈矩的言行，不可觸怒省內古板的人士，此種情形，在法國北部爲尤甚（因爲南部人民是較爲放誕不羈的）。如能有錢在地方上花費，則更妙，而在居住貧窮的山地，更爲有效。但各地地方上的候選人，大都是資財不甚豐富的，所以就少有如英國所謂『撫養選舉區』(Nursing a constituency) 的事。那般希望作候選議員的人，既得有名望以後，乃由他本地

方的政黨委員會，把他提出作候選人，蓋除去社會黨以外，旁的政黨的中央總機關，能力很小，既不選定某人作候選人，又不幫助某人競爭選舉。到了投票選舉的時候，候選人（除去在大城市中者不計外）所談論的，不外乎本地方的事務，以及他本人當選以後將要如何爲本選舉區服務，他們卻很少譚到國家政治，或本政黨所主張的政策有何種的優點。自從甘必大故去以後，政黨的首領無有能利用他的威勢，以操縱選舉者。選舉的競爭雖甚激烈，有時各候選人互相詆毀，甚至至於決鬪，但普通公民，對於選舉往往漠不關心，且有許多人，因爲不肯犧牲他們星期日的休息，所以並不到投票的地點投票。到場投票的人數，繩之以英美瑞士等國的標準，似乎是爲數較少，但通常投票的人數，總在有投票資格的總數的百分之六十以上。（註一〇）一九一九年選舉時，未曾到場投票者僅百分之三十而已。（註一一）

候選人一經當選，充當議員，其第一注意的事，就是如何方能長久在職。如欲達到長久在職的目的，不但必須小心翼翼，注意於他本地方的利益，且須注意於本地方居民各個人之利益，特別是對於那般選舉他的人民之利益。他所應作的事很多：他必須給他的主要贊成人取得勳章，給他們