

主編者

吳敬恆  
蔡元培  
王雲五

新時代  
史地叢書

民主主義的新憲法

撰述者 鄭 斌

新時代史地叢書

民主主義的新憲法

主編者

吳敬恆  
蔡元培  
王雲五

撰述者 鄭 斌

商務印書館發行

中華民國二十三年一月初版

(二一六〇二)

本書減去售價一角

新時代史地叢書 民主主義的新憲法一冊

每冊定價大洋陸角伍分

外埠酌加運費匯費

撰述者

鄭

斌

主編者

吳敬元 蔡雲

恆培五

發行人

王雲 上海河南路

五

印刷所

商務印書館 上海河南路

發行所

商務印書館 上海及各埠

\*\*\*\*\*  
\* 有 所 權 版 \*  
\* 究 必 印 翻 \*  
\*\*\*\*\*

(本書校對者楊瑞文)

# 目錄

|     |             |    |
|-----|-------------|----|
| 第一章 | 總論          | 一  |
| 第二章 | 聯邦制度及地方政治   | 八  |
| 第三章 | 民主政治的原則     | 二七 |
| 第一節 | 人民主權        | 二七 |
| 第二節 | 普通選舉與比例代表   | 三一 |
| 第三節 | 選舉制度與政黨     | 四四 |
| 第四章 | 議會立法權之限制    | 六〇 |
| 第一節 | 國民複決權及國民創制權 | 六〇 |

|         |    |
|---------|----|
| 第二節 第二院 | 七二 |
|---------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 第三節 大總統之立法職能 | 八四 |
|--------------|----|

|          |    |
|----------|----|
| 第五章 議會治政 | 九二 |
|----------|----|

|        |    |
|--------|----|
| 第一節 總論 | 九二 |
|--------|----|

|         |    |
|---------|----|
| 第二節 大總統 | 九四 |
|---------|----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第三節 議會之解散 | 一〇四 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第四節 內閣之組織 | 一一四 |
|-----------|-----|

|           |  |
|-----------|--|
| 第一款 內閣之任命 |  |
|-----------|--|

|                  |  |
|------------------|--|
| 第二款 內閣總理與其他閣員之關係 |  |
|------------------|--|

|             |  |
|-------------|--|
| 第三款 議會之內閣統制 |  |
|-------------|--|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第五節 議會政治之失敗 | 一三一 |
|-------------|-----|

第六章 國家之社會的任務……………一五三

第一節 政府之社會的經濟的義務……………一五三

第二節 經濟憲法……………一六三

# 民主主義的新憲法

## 第一章 總論

世界大戰引起社會革命。然各國以內外情勢不同，除俄國外，概止於政治革命。中歐東歐諸國皆組織民主主義的政府。故新憲法自成爲二系統，即俄國之社會主義的新憲法與德國及其他中東歐諸國之民主主義的新憲法是。

俄國之革命原因不在外而在內。國民相異部分間之激烈鬭爭以及政治社會變革之切望，其主因也。世界大戰不過爲革命爆發之機緣而已。俄國社會主義的革命，富於政治新思想，非若德國革命之內容空虛。雖然，社會主義的革命反對民主主義的思想。故民主主義的國家爲自存計，不得不與之周旋。大戰後數年間兩主義相爭極烈者以此。

蘇維埃社會主義共和國憲法之根本思想有二端：其一將生產手段收歸社會所有，以解放勞動階級；其二根據職業與地域選出代表，組織等級會議制度。兵士農人及都市工人分別組織蘇維埃（委員會之意），由是派遣代表至區省蘇維埃會議，更由區省蘇維埃會議派遣代表至工人農人奇薩克及紅軍代表之全俄蘇維埃會議。各級蘇維埃及蘇維埃會議各任命執行委員會，對於蘇維埃負責。全俄蘇維埃會議以市蘇維埃及省蘇維埃會議代表組織之，委員人數逾千。其執行委員會復任命人民委員會，直接負行政上之責任，蘇維埃及蘇維埃會議各於其範圍內掌握立法行政及司法全權。委員皆受一定委任之拘束，隨時可召還。凡不生產的職業不得參政。

蘇俄紅黨謂民主主義的憲法不顧社會經濟的差異，事實上養成資本家與有產階級之專利。故紅黨主張廢止人對人之擄取消滅階級之分裂。共和國應以勞動人民組織之，各服務於生產工作，各享受物質繁榮之成果。為完成此目的起見，一切土地及一切生產手段悉歸國有，個人不得私有。在過渡時期，即階級分裂未廢止以前，為完成革命之目的計，當然不許非勞動民衆行使政權。市鄉無產階級及貧農之獨裁政治，實於廢止人對人之擄取及採用無階級無專政之社

會主義所必需。凡雇用勞動者或收受不勞而得之所得者，商人，僧侶，牧師不得有公民權，並亦不得有反對勞動階級利益之權利。實際上政治僅由一部分人民運用，且惟爲該部分人民之利益而運用。雖然，紅黨尙未能完全實行其理論。行使政權之權利，實際上之限制，遙大於憲法上之限制。凡反抗現政府，無論出於勞動民衆或無公民權之階級，均嚴厲撲滅之。是故目前紅黨革命之結果，非無產階級之獨裁而爲紅黨之獨裁。

俄憲之思想，對於他國有相當之影響，尤其在大戰後數年間，其所影響更大。紅黨努力宣傳其主義，遇有必要，訴於武力。故侵入波蘭及波羅的地方，一時在芬蘭及愛索尼亞設立蘇維埃制度，並欲合併此等國家。然此等國家爲國民獨立而奮鬥，卒能拒絕蘇維埃制度。德國及奧匈革命之爆發，亦受俄國之影響。匈牙利曾成立蘇維埃制度，惟不久即爲反動之暴風雨所襲。故新國家皆採民主主義之思想而制定憲法。

民主主義新憲法之主要特色，在於徹底應用民主政治原理。新憲法中人民主權之思想，類似盧梭民約論，遙甚於十九世紀之憲法。即主權不得委任他人。主權存在國民全體之上。人民當

直接參與政治活動。依普通選舉制及比例代表制而選出代表，構成議會，務期正確代表民意。然議會無主權，不過各種政治機關中之一種而已。於此可見新憲法不信任代議政治之趨向。政治家另籌適當方法，表示主權人民之意思。力創制衡制度（A system of checks and balances），依直接立法而統制議會，或依大總統之獨立權力而對抗議會。

民主主義新憲法之第二特色，在於折衷自由主義與社會主義。據十九世紀之自由主義，國家之目的，在於確保個人自由之最大限度。國家正對於人民之生命財產安甯正義及國防負責，不可干涉各個人之私生活。今日則國家之目的，在於服務。國家對於各個人應確保適當生活手段，充分發揮國富，俾人人身心上得到最大限度之幸福。故在十九世紀憲法，國權縮至極小限，專在於保護人民之權利，新憲法則國權大擴張，要求人民之義務。

民主主義新憲法之第三特色，在於採用職能代表制。從來之選舉制度為地域代表制。議員不代表選舉人而代表全民。選舉人與國家之間，僅賴政黨團體為其連鎖。結局流弊百出，主權人民之真意，無由表現。新憲法採用職能代表制。選舉人選出同職業者為其代表。選舉人與國家之

間，以工會及職業團體爲其連鎖。一掃從前有名無實之代表制。雖然，新憲法中之職能代表制，僅用於諮詢性質之經濟議會，至於政治議會，仍採用地域代表制。

新憲法施行以來，已向出人意料之方向發達。所設議會立法專制之限制，無效而且不必要。國民複決及國民創制，成爲具文。權力不入於議會之手而入於政黨之手。行政部之無力與不穩，爲諸國政府之特性。

行政部之無力，由於內閣之地位不足以對抗議會。大抵內閣總理無要求解散議會之實權。其憲法上之權力如何，姑不深論，要之概不能依法實行解散權。內閣之推倒，不必繼以總選舉，故內閣不立於人民直接指令之下。間有數國欲介大總統而鞏固行政部者，然此項政策充其量而言，不過維持議會政治，不能有效運用議會政治也。即令大總統有獨立反對議會之實權，猶且不能使內閣穩固。波蘭近年大總統之權力大增，推其結果，則不鞏固民主政治，轉有助長獨裁政治之危險。

不啻惟是，制憲者不知英國式議會政治不可與比例代表制聯合。諸國黨派多而黨爭烈，政

府以若干獨立之政黨聯合而成立。若聯合範圍而廣，其中包含反對分子，則常有內部分裂之危險；一切議案，一切活動，須得聯合諸黨之承認；有創造性的政策，每不能採用。若聯合範圍而狹，內閣之內訌危險較少；政府可採用較能徹底的政策，但在議會不能得多數之擁護，則究不能勵行。

世界大戰後民主政體之樹立，有類雨後之春筍。雖諸國內部之實情不必相同，而與聯軍之勝利有密切之關係。聯軍諸國中，尤其英國，嘗宣言不僅爲保自身之利益而戰，並爲實現民主主義理想而戰。而民主主義理想之安全與中歐軍國的專制政治之存在，如水火之不相容。此項趨向，因俄國之瓦解與美國之參戰而愈增其氣勢。多數英美人以爲大戰非國民間或政府間之爭，乃軍國主義的文化與自由民主的理想之爭（The war was a struggle, not between nations of governments, but between two conflicting systems, between the Kultur that stood for militarism, and the free democratic ideal）。故如聯軍不勝，則民主與自由亦必失敗。結局，民主政府之成立於戰敗諸國及新國，在戰勝者方面，視爲道德的必要。帝國主義與軍閥專政，引起大戰；社會主義與無產階級獨裁，導俄國於滅亡與悲慘；惟代議的民

治爲安全之政體。在新國方面，不信仰民主主義，不管嘲笑國聯之理想，拒絕民族自決原則及小國獨立權利。聯合諸國不願與德奧帝國政府言和之消息，雖非直接挑發戰敗國之革命運動，對於革命運動確爲一大刺戟。然英法諸國懼俄國之布爾什維主義，甚於德國之帝國主義，故竭力保持革命，以達到民主主義爲度，不使極左派及無產階級占勝。

意大利議會政治之失敗，其餘諸國議會政治所引起之失望，新國實行自治之困難，社會主義要求實益之壓迫；凡此種種，在諸國制憲後結合而成迅速之反動，反對民主主義之絕對價值。此項反對根據一種確信：以爲政府之善惡，不可視其是否合乎民意而定，應憑其實際的成果，對於社會之服務程度，及於全民之幸福總量以爲斷。意國之法西斯蒂獨裁政治，起於欲立一種有效政體之實際必要，今已成爲政治思想新運動之中心點。民主政治不復稱頌爲統治文明國民之惟一聰明方法。雖然，歐美諸國亘半世紀之實驗，覺得民主政治爲至善之政體者，非爲其最有效乃爲其最合理也。民主政治之失敗，與其歸咎於制度本身，甯謂應用不得其道耳。

## 第二章 聯邦制度及地方政治

聯邦制度者，多數領土之單位，各有其獨立的存在，欲不失其獨立性而構成一大聯合時所採之解決策也。此項解決策之價值，全視四圍特別情勢而定。

新國家因結合種族，國性，語言，宗教各各不同之國民於一個共通政府之下，發生種種困難問題。此等國民渴望維持其獨立，惟人數過少，或隔離太甚，不宜建設獨立國，或不能與他國之同胞結合，此際聯邦制度為最善之解決策。然事實上僅德奧二國採用之。德奧兩國內各邦間之差異，出於歷史的傳統或社會的經濟的事情，非由於種族或語言之不同。波蘭及南斯拉夫曾有人提議採用聯邦制，卒未見採納。其餘新國因國性統一，或少數民族人數甚少，提議聯邦政體，不啻無的放矢。

波蘭曾有建立大波蘭之計畫，以現今之波蘭，利沙尼亞，丹齊自由市，波蘭東加利西亞省（Polish Province of Eastern Galicia）等地結合為一大聯邦。但波蘭人不願承認聯邦

政體，又利沙尼亞人主張完全獨立，大波蘭之計畫，遂告失敗。加利西亞併於波蘭，丹齊則爲自由市。

南斯拉夫王國係結合塞爾維王國，黑山王國及舊奧匈帝國內之塞爾維人，克洛脫人，斯洛文人而成立。此等民族自二重君政顛覆後，自成一獨立政治團體。彼此共通之目的，在於維持獲得獨立，以對抗奧匈。然又有重大不同之點：塞爾維人及黑山人屬於希臘教會；克洛脫人及斯洛文人係加特力教徒。多年在相異政府統治之下，養成不同之性格。

南斯拉夫顯有成立聯邦政體之可能。奧匈南斯拉夫國民會議（National Council of the Austro-Hungarian Yugoslavs）決定與塞爾維王國聯合時，克洛脫人民黨領袖拉迭西（M. Radic）提議此項聯合應擇不緊密之聯邦政體。執行權委諸三統治員，即塞爾維世襲君主克洛脫都督（Ban of Croatia）及斯洛文地方政府主席（President of Local Government of Slovenia）。地方議會選出委員四十二人，組織聯邦會議。聯邦政府對於聯邦會議應負責任。凡不屬聯邦政府共通之事件，歸地方自治政府處理。然此案不見採納。最後議決召集國

民議會，決定國體，起草憲法。塞爾維國家主義者所採之政策，最初表示於塞爾維攝政王之談話中。當其接受國民會議代表之提案時，宣言云：塞爾維已與斯洛文人，克洛脫人，塞爾維人之獨立國土結合爲塞爾維人，克洛脫人，斯洛文人王國（A union had taken place between Serbia and the lands of the independent State of the Slovenes, Croats, and Serbs, into one kindom of the Serbs, Croats, and Slovenes）。然後否認國民議會爲主權團體，該會無權決定將來之國體。國家業已存在，議會之職能，止在從某種限制起草憲法。其後關於國民議會法律上之地位及權利，頗有爭論。政府黨，即急進黨及民主黨，堅持議會僅有起草原有單一王國憲法之權。聯邦制度最初已遭拒絕。

憲法之最後草案，規定中央集權主義的地方行政制度。全國分爲若干州：每州人口不得超過最大限制；州更分爲縣、郡、市。州政歸中央政府任命之州長（Grand Zupan）施行；各大臣得任命練達官員佐治。縣有縣長（Nacebnik），亦由中央政府直接任命。州長經縣長而統制郡長（Poglavar），郡長亦政府任命之官吏。州郡設地方人民議會，其權限及職能當然甚受限制。

反對者力攻此等條款，其言曰：政府混淆統一主義與中央集權主義，藉口統一國家，實現法國式之中央集權政治。政府答曰：塞爾維人，克洛脫人，及斯洛文人事實上爲一國民；迫於外國之權力，不得已散居各處；今已脫離外國之羈絆，國民統一之精神勃然而興，打破政制語言宗教等所成之障礙。欲保存涵養統一之精神，應廢止以前地理上之劃分，蓋此乃外國用以分離國民者也。故欲實現地方政治，不可不設定若干新區域。新區域不得恢復舊省制，不可大足以容民族的集團，應以多數小省代替少數大省。

該憲法經種種反對之後，以少數之差通過議會；投票日，克洛脫人民黨缺席以抗議之。

其餘新國不適於採用聯邦制度，但對於少數民族允予保護，或許地方自治，或與外國立約，確保教育宗教之自由及民族習慣之自由。同盟及聯合諸國創設新國時，屢因地理上及其他之理由，不得不指定異族居住之領土歸之。僉以此等民族委外國支配，須該外國允簽訂條約，保證一定之自由與特權而後可。侵害少數民族之權利，即係違反國際條約之義務，列強可訴乎國際聯盟。惟有此法可不侵害新國之主權而保護少數民族。少數民族不得直接訴於國際聯盟，祇有