

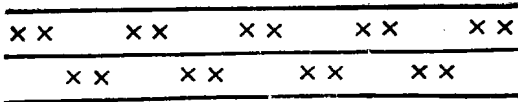
新中華叢書

社會科學彙刊

憲政與獨裁

程瑞霖等著

上海中華書局印行



憲
政
與
獨
裁

新中華叢書
社會科學叢刊之一

程瑞霖等著

上海中華書局印行

序

「人類是政治的動物，」無論何人，對於政治多少有點興趣；即使全然沒有興趣，全然不愛政治，但政治却要影響到個人；所以個人對於政治，多少應該有點常識。本集所收五篇文章，討論到政治上幾個重要的問題；不論對於政治有興趣沒有興趣的人，都是值得一讀的。

一九三五年三月十三日編者

憲政與獨裁目錄

序

憲政與獨裁……………程瑞霖（一）

人民自治制度與團體自治制度……………林衆可（二）

中國法治與反法治之爭……………程方（三）

改定行政區域芻議……………滕碩（四）

英國地方政府之研究……………柳克述（查）

憲政與獨裁

憲政與獨裁

程瑞霖

就一般的觀念而言，憲政與獨裁，爲兩個不並立的制度。在共和政治中，在貴族政治中，或在君主政治中，都可以成立獨裁政治；而在立憲政治中，則決不能產生獨裁政治。因此可說：有憲政便無獨裁；同時可說：有獨裁便無憲政。

上述憲政與獨裁的觀念，蓋基於兩個極端的解釋。即以爲：「獨裁」是一種個人本位的政治，一個領袖用暴力或非常手段取得政權，隨即以暴力或非常手段保持政權，不受限制，他的言語便是法律，他的行動，便是規範；反對他或謀不利於他的，便是大逆不道。憲政是以憲法爲行動的根據，人民製定憲法，政府人員奉而行之，不能增一分，也不能減一分。大家尊憲法爲神聖，一切官吏不過是一部機械。

上述的獨裁釋義，誠未免過火而且死板。推源獨裁的發生是在羅馬共和時代（自紀元前五〇九年至三一年），當時爲了特殊的必要，設立一種政府機關，叫做狄克推多（Dictator），這

便是「獨裁」名義的起源。盧騷對羅馬獨裁機關的本質，曾加以解釋，他說：

「法律的固定性和順應性很難一致，若是完全按照法律的固定性去治國，那麼，在國家危急時，就不易應付困難。在某種場合，如完全按照法律的固定性去辦理，於國家是很不利的，因為在這種場合，遵依繁文縟節，需要長久的時間，便不能救濟當時的危急。爲了以上的原故，所以在羅馬時代，便有以下兩種手段的採用，來應付困難。第一種手段，就是當國家危急時，由羅馬元老院任命兩個執政官（Consul），把政權交給他們辦理。第二種手段，就是在特別情形的時候，於執政官之上，任命一個獨裁官。在羅馬共和政治下，雖屢設獨裁官，但對人民的自由，並沒有加以拘束。到了共和末期，便把獨裁官廢止，由執政官代行其職務。獨裁官和執政官，二者大不相同，獨裁官是臨時設立的國家機關，而執政官則可說是常設的國家機關。」

我們再考羅馬史家力非奧士（Livius）敘述羅馬「獨裁」制度之起源，他說：「羅馬共和時代可米尼奧士（Cominius）和拉提奧士（Latius）當執政官的時代，拉丁的三十個都市結成同盟，發生擾亂，因爲要鎮撫這種擾亂，便設置了獨裁官，讓他有獨斷獨行的權力，威脅羣衆。當時的獨裁官係元老院交權給執政官去選舉的。獨裁官一定要從執政官二人中選出，在神

的面前宣誓，同時，又要經護民官的同意。」

獨裁官的如此產生，經過元老院的授權，執政官的選舉，護民官的同意，他的地位自然是由法而來，並不是以暴力或非常手段而來。固然，獨裁官一經任命之後，便有絕對生殺予奪之權，並有最高的命令權，可以支配執政官，甚至元老院，然而他的權限，係元老院的賜予，他亦僅有政治上的絕對權，而無財產上的絕對權，而且他的任期只有六個月，任期一滿，權力即隨之消滅。這樣的獨裁，是由於委任權，在本質上，絲毫不違背法治。因此，我們可以說，由於委任權的獨裁，並不與「憲政」爲不並立的名詞。

不過羅馬的獨裁政治，至蘇拉、凱撒而漸變形態。蘇拉作獨裁官之後，利用他的權力，去修改憲法，將民主機關的權力縮小，將貴族政治的成分加多。他不服從以六月爲期的規定，當獨裁官當了三年，自紀元前八十二年當起，至紀元前七十九年才去職。他的獨裁，只有六個月是合法的，而有二年零六個月是不合法的。凱撒照例做完了三年的獨裁官，他却提議將任期改爲十年，這個提議被拒絕以後，他便作了單獨執政官，也就是實際上的獨裁官。至紀元前四十二年，他終於強迫元老院任命他做終身獨裁官。到了他的姪孫屋大維（Octavian），自稱羅馬皇帝，獨裁政治，

便算登峯造極了。蘇拉以後的獨裁，不是以合法手段而取得，是與法治原則背道而馳的。這樣的獨裁，使獨裁者變為主權者，而高於一切，實與「憲政」無調和的可能。

這種以個人爲本位的獨裁，到後來還有許多榜樣。

(一) 一六五三年克林威爾 (Cromwell) 之攝政政治 (Protectorate) 克林威爾殺了查力第一之後，自稱攝政，最初還有議會做幌子，後來索性把議會解散了。他做攝政，至死爲止。

(二) 一七九三年羅布士皮爾 (Robespierre) 之恐怖政治。當時羅布士皮爾與其徒衆用暴力奪取政權，並組織兩種機關以屠殺異己，一種是公安委員會，用以監督內閣，權在內閣之上，遇緊急事件，有獨斷獨行的權能，一種是革命裁判所，專以逮捕反革命者，並確定執行其罪刑。

(三) 一七九五年拿破崙的總督政治。及其在一七九九年的執政政治。一七九五年十月，法國製定第二次憲法，劃分立法與行政，行政機關由五個總督主持，任期五年，實際上行政權全操於拿破崙一人之手。至一七九九年，拿破崙憤立法機關之遇事掣肘，乃用「古跌打」的手段，解散立法機關的兩院，而改設三執政官以理國事，拿氏自己便做了獨裁者。其餘二執政不過陪席而已。

上面所說的三種獨裁，確有不少的暴力成分，所以醉心民主政治的人，常把克林威爾、羅布士皮爾、拿破崙等，當作混世魔王。

十九世紀的起迄，是憲政最得意的時代。然而政治上的獨裁性質，至今日是否已消滅淨盡呢？試一觀察事實，則知政治上的獨裁性質，在今日仍然存在，不過獨裁的內容，稍有改變而已。

從前的獨裁，純爲個人獨裁，現在的獨裁，則爲黨團的獨裁，或主義的獨裁；從前的獨裁，純爲藐視憲法的獨裁，現在的獨裁，則爲敷衍憲法的獨裁，或不放棄憲法的獨裁。換言之，從前的獨裁，是操諸個人，而與憲法挑戰，現在的獨裁，是操諸一黨，而若即若離的應付憲法。我們試看意大利的法西斯黨，在莫索里尼指揮之下，於一九二二年整隊進入羅馬，握取政權，仍用尊重憲政之態度，逼令國會通過莫氏爲國務總理。莫氏當政之始，即銳意謀黨治之穩固，與政權之集中，先修正議員選舉法，規定公民投票，以黨爲標準，凡一黨得票最多者，即得在國會佔三分二之議席。一九二九年復將選舉法修改，定議員爲四百人，由各團體提出候選員一千人，經法西斯參議院圈定，再令公民投票，表示贊否；自是以後，國會議員乃盡由法西斯黨人任之。最近德國國社黨領袖希特勒任國務總理後，即下令解散國會，再行普選，普選大獲勝利，復開除衆議院中之共產黨議員，

令其黨徒大捕共產黨員，命令各邦將行政權歸之中央，此種行爲，即按諸憲法第四十八條（緊急處分）亦有未合。然希氏曾取激烈之手段，而對於憲法，仍不表示厭惡之態度，據柏林三月二十一日路透電云：「希特勒政府提出議案，要求國會於政府任期內（即至一九三七年三月三十一日爲止）准其行使獨裁權限，該議案規定：政府可以單獨頒布法令，即與憲法衝突者亦可施行。並停止國會對於上述法令及對外條約之管理權。」是希氏明確的提出獨裁，仍不願直截了當的廢棄憲法，而採一種緩和的手段，請求國府允許其於憲法以外，自由行動。希特勒和莫索里尼都是抱以黨獨裁的主張，而都不願明目張膽的與憲政爲敵。他們保持憲政的招牌，在憲政名義下，行獨裁之實，這是今異於古的獨裁，也是一種進步的獨裁。他們是把獨裁放在國會掩護之下，表面上，使獨裁得國會的允許，事實上，國會還是在他們掌握之中，不過唱唱雙簧，多費一點手脚而已。然而這種掩飾的工作，居然使法西斯黨和國社黨的獨裁，變爲一種委任權，能與憲政發生調和，不能不佩服現時獨裁者的聰明絕頂了。

獨裁的趨勢，不獨在德，意爲然，在美國亦有踪跡可尋。最近羅斯福的下令停止銀行營業，與令其復業，茲又向國會要求准其對於金融與財政有任意處分權，這不是一種獨裁的表現嗎？這

也不是和希氏、莫氏一樣，在行使獨裁時利用國會作掩護嗎？

從上面的事例看來，國家已在憲政的路上，又容許獨裁趨向的發生，這種原因，究竟在於何處？

無疑的，第一個原因是憲政之失敗。現行的議會政治，由在議會佔多數之黨組織內閣，而一國之內，黨派分歧，此黨與彼黨爭，有時一黨分裂，而黨之左派與右派爭，國內不能有一健全之黨，議會中不能有佔絕對多數之黨，於是各黨盡縱橫捭闔之能事，內閣朝成夕倒，無相當時期之穩定，政風腐敗，百政俱廢，如歐戰後之意大利，自一九一九年至一九二二年，不過三年之間，而內閣更易十九次，人民嗟怨，赤燄日熾，憲政走到如此的末路，無怪法西斯黨乘之而起。德國國社黨的崛起，也是因為德國的開揆屢易，政局不安定，共黨日漸發達。

第二個原因，便是前定的憲法，無以應現時複雜的事變。現時經濟變化，離奇莫測，均為前定憲法時所未能料及者。已定之憲法，既不夠用，事變突如其來，若猶按照手續以修改憲法，或補充憲法，則緩不濟急，未免誤國殃民，所以主政者唯有當機立斷，不顧越權之嫌，事後再請國會予以追認。

第三個原因，便是新興主義之急求實施。一個政黨懷抱着新興的主義，若與其他政黨同樣受死板憲法的拘束，偶然得到機會上臺之後，三年五年，便又下臺，則它絕不能將其主義實現出來。所以以實施主義爲目的的政黨，鮮明的提出以黨專政的主張，行使以黨獨裁的手段，如意大利的法西斯黨，土耳其的國民黨，蘇俄的共產黨，都是手裏抱着理想，而腳下便踏進獨裁之路。德國社黨剛剛登臺，已經劍拔弩張，駭駭逼人，它的將來，一定要用非常手段保持政權，而追隨法西斯黨的軌跡。它們這一類的獨裁，並不破壞憲政，而仍舊使用憲法，不過憲法的輪廓，決不出於它們所抱主義的範圍。具有如此性質的憲法，可以說是御用憲法，而在這種局面下的憲政，也不妨名之曰獨裁下的憲政！

以上是容允獨裁的三種原因。若在戰時，則更不用說了。握行政權的人，總攬一切，即說即做，對於人民的生命、自由、財產可以任意處置，把憲法暫且擱在一邊。歐戰時之戰時內閣，便是很好的例。

從此，我們可以知道憲政是一種坐而論道的東西，它只能在一種物阜民安，萬事順遂的狀況下，顯露本領，一到多事之秋，便只有讓「獨裁」來一試身手，而自己退居末座了。

獨裁，有其發生的原因。柯爾 (G. D. H. Cole) 論羅馬政治，曾說道：「羅馬的民主政治，不能統馭發展甚速之羅馬帝國，這樣的帝國，只有極強極高的中央權力才可以統治，所以三頭政體開場不久，而凱撒的後人奧古士都便自稱為羅馬大帝。」(見 *An Outline of Modern Knowledge* p. 706) 可見獨裁是有背景的，並不是起於一二人之有野心或特別富於支配慾。憲政不是萬靈藥，不能消滅發生獨裁的原因，不能使議會政治不麻痺，不能使社會不發生擾亂，不能使經濟活動不發生破裂，不能使人們不結集黨徒，以強力推進其主義之實現。憲政既有這樣多的「不能」，自然不能維持其醫國聖手的尊嚴。

現代的獨裁，不同於古代的獨裁，它的發生確是一種不可抵禦的趨向。它有主義以為靈魂，有黨徒以為後盾，有組織以為動力。它有理想，有計劃，有行動，有威力。它具備了統治的條件，它顯露了謀國的精神，它可鼓起疲弱的人心，它可推動麻木的社會。它以事實示人，以行動勝人，它不顧暫時的毀譽，它能負特殊的責任，它是為人而不是為己，它並不是如一般誤認的猙獰可怕的魔王。所以它在現代多事之秋，如鷹隼御空，飛揚自在，使憲政為之無光。

要而言之，獨裁，現正在轉變時期，將來究變成如何形式，是否永與憲政取混和的色調，現尚

不可預言。不過現在的獨裁，表面上仍然尊重國會，仍可以解釋其獨裁是爲一種委任權，仍與憲政不極端衝突，而可以保持與憲政相妥協的方式。

明白了上述的種種，我們可以在這裏下一個結論：憲政不能消滅獨裁發生的原因，所以憲政並不能絕對的防止獨裁；今日的獨裁是變形而趨於進步的，這在形式上並不毀棄憲政。

人民自治制度與團體自治制度

林衆可

——現代自治制度的兩大典型——

一 總說

「一般政治，必須代表民意」的主義（即所謂立憲主義），差不多已被近代文明國家採作政治上的根本原則了。

這裏所說的自治制度，乃是國家的地方行政，專在表現地方民意的要求之下所發達的制度；因此，這個制度，不待說，自是立憲主義之一面的表現。

不過，立憲主義，就其已表現於實際制度上的事實說來，往往因其國家、時代並前後的經緯，而異其存在；所以這裏所說的自治制度，也是隨着國別而表示其種種不同的發達。

可是，近世文明國家的自治制度，在大體上，總是吸引兩個相逕庭的自治思想之泉流（即英國的自治制度和歐洲大陸的自治制度），而建築於兩個相異形態之上的。

在英國，一切政治，須在被治者參加之下，方得施行「的自由思想，比較的早一點普及於

國民之間；而且到後來，這個思想，差不多一貫地支配了該國的政治組織。

至於歐洲大陸，便迥然和英國不同。在很久之間，其歷史不外專記些偉大官僚努力於強固的集權國家之建設情形而已。被治者對於政治之參與，一再受着壓制，日處於「必須服從一切生活支配者——國王和吏臣——的專橫」狀態之中。

因為這樣，所以這裏所說的自治制度之發達，在英國，被治者自身，只要「處理國家的地方行政」這個思想，能夠實現，就算滿足；不必另使代表國家一般利益之中央政府與代表地方特殊利益之地方政府，互相對立；又，其地方政府所行的行政，也是被治者對於國家自身的行政之參與；所以這種行政，只算是國家的地方行政，並不像歐洲大陸「於某程度之下，由國家脫離出來而成爲獨立的地方團體之固有的行政」那樣。

其結果如此，所以在英國，一方既沒有使處理國家行政之國家行政機關與處理地方團體行政之地方團體行政機關相並立之事發生，他方，中央政府與地方政府之間，其行政事務之分配，比之大陸各國，也是很明顯地具有「分權」的事實。

因此，我們對於英國的所謂自治制度，可以下個定義：「自治制度云者，就是把屬於中央政

府權限的行政事務以外之國家行政事務交由平民去處理的制度。」——這就是叫做人民自治的制度。

至於歐洲大陸，後來因為自由思想漸漸發達，於是乃有採用立憲制度與設立自治制度的要求。惟是說到應該於何種的目的之下，並用怎樣的方法去建設自治制度這一層，那便不同英國那樣是出自從來國民思想之自然表現的，蓋乃為中央政府的「授與物」，專依靠中央政府代其決定出來的。因此，其中央政府與地方政府之間，便有行政事務分配之計劃。又，中央政府對於地方政府，不但只使其處理國家的地方行政事務；並於某程度的範圍，把「於地方有特殊利益」之國家的行政事務分配給它辦理。其結果，在歐洲大陸，一方面則有和地方團體的行政機關相並立而直隸於中央政府——掌管國家的地方行政事務之國家的地方行政官廳之存在；他方面則有「地方團體的行政機關，其所處理的行政事務，被國家的地方行政官廳分割一部分去，所以其地方自治行政事務較之英國要少許多」的事實之存在。因此，我們對於歐洲大陸所謂自治制度，可以下個定義：「自治制度云者，是把關於地方利益之公共事務，全部委由地方住民或其代表去處理的制度。」——這就是叫做團體自治的制度。