

John A. Hawgood 原著
龍大均譯述

現代憲法新論

商務印書館印行

John A. Hawgood 原著
龍大均譯述

現代憲法新論

商務印書館印行

原序

這一百五十年來，各國的政體、有新興的，也有由先存的形式而經過重大變革的，本書即以這些政體做對象，依照有機體生長的程序，加以探討和敘述。既不從政體中任意分割各種制度以從事比較的研究，也不是逐個國家彼此分隔起來，而零零碎碎地品評其憲法。因此，對於憲法名詞，例如「第二院」(Second Chamber)「行政」，或「直接民治」均不分別討論。在另一方面，關於美、法、意等國的憲法，也不把應該說到的都集中在一處。本書的目的，既非提供比較政府的論文，也不是作政治地理詞典，而是把憲政的制度放在歷史背景前和彼此相互關係中加以論述。各種有關的憲法，皆依照着合理的而非獨斷的方式，安排在一處，以表現其主要的趨勢。雖則大體上仍依編年史的體裁，可是，爲着論題有中心和首尾一貫起見，有時也往往脫離這個體裁而不顧。

本書寫作的主要動機，是爲着那些研究近代史和當代政治的人們增加其對各種政體的正確知識，並更深一層了解各種憲法爲什麼和怎麼樣產生、變化或被拋棄而採用別種。所以早期憲法的遺蹟和現代憲法的前身，均加以討論。有些憲法，僅具有積極的作用，例如一七九三年的法國憲法，一八一二年的西班牙憲法，和一八四〇年的德國憲法。雖當時並未實施生效，然仍

加以注意，使得與美國、瑞典、挪威、比利時等國的成功的老資格的憲法比肩並列，這些憲法，已經百多年的繼續施行，而最近產生的憲法，其爲曇花一現，抑垂諸永久，則還待事實證明。

本書並不打算把一百五十年來所有已知的憲法，均搜羅齊備，作成一部叢書。當代各國的憲法，也不及一一全部加以注意，除了作者認爲具有特殊意義必須選擇者之外，所有小的共和國或王國的憲法，例如但澤（Danzig）、摩納哥（Monaco）、安道拉（Andorra）、克拉克（Craoow）、聖馬利紐（San Marino），以至殖民列強的附庸國，聯邦會員國的個別憲法，國際憲法機構的種種形式，皆在割愛之列。關於英國政府及憲法的發展各章，作者經過相當躊躇，才把它列入本書計劃之中；因爲容納於這樣狹窄的篇幅裏，很引起特別的困難。論到拉丁美洲和巴爾幹國家的憲法，作者很覺得有點草率，可是，他可以這樣聲明：這些民族對於爲他們而設的憲法，也向未加以過分的注意，作者有例可援，聊以解嘲。

本書作者對資料的精密和判斷的確當，雖自負其全責，然對於許多專家寶貴意見的貢獻，仍不能不表示謝忱，尤其對於他的在倫敦和百明漢的學生得收教學相長之益，對於愛妾的襄助核疑，和對於哈姆夫利斯博士（Dr. R. A. Humphreys）審閱最後的底稿，均應特別感謝。

本書範圍太大，處處精到，殆不可能，疏忽謬誤，自所難免，惟望所有瑕疵，能減至最低限度而已。全書各部分，不敢謂皆獨具創見，可是，除導論外，均極力避免綜合的論斷，即在

導論中，所表示的也僅爲一種提示而非垂爲教條，絕不敢期望每個讀者對其論斷完全同意。如果每個讀者都完全同意，那麼所謂論斷者，便說不上是論斷了。

本書分爲八篇，每篇皆冠以引言。這並非作爲每篇的提要，而是作爲一種較廣大的遠景，便於一覽無遺；蓋每章仔細的論述，或使人「見樹木不見森林」，兩者兼顧，則其弊可免。且有了引言，便於解釋所徵引的憲法以類相聚，並確定若干字眼與名詞的意義和用法，這些字眼與名詞，在政治科學上雖有習用的意義，可是，作者認爲不滿，所以仍在引言裏，加以特別的標明。

豪古德 (John A. Hawgood) 一九三九年一月一日

目次

原序

導論

第一篇 革命的憲法

第一章 美國與聯邦憲法

第二章 法蘭西第一共和國

第三章 法美兩國憲法的影響

第二篇 拿破崙式的憲法

第四章 共和八年的立憲專制主義

第五章 拿破崙憲法的影響

第六章 拿破崙後期的憲法觀念

第三篇 王統主義的憲法.....九一

第七章 王統主義的理論和實驗.....九二

第八章 法蘭西的王統主義.....一〇一

第九章 日耳曼的王統主義.....一〇八

第四篇 議會制度的憲法.....一二三

第十章 法國的七月王政與一八三〇年.....一二五

第十一章 比利時「模範」國與一八三一年.....一三一

第十二章 一八三二年和英國立法改革.....一四三

第五篇 民族的憲法.....一五二

第十三章 意大利國家主義與一八四八年比特蒙憲法.....一五四

第十四章 瑞士的民族主義和一八四八年的聯邦憲法.....一六八

第十五章 德意志國家主義及一八四九年憲法.....一八二

第六篇 超國民的憲法.....一九七

第十六章 美國聯邦主義的危機……………一九八

第十七章 日耳曼聯邦帝國的核心——普魯士……………二〇八

第十八章 哈普斯堡帝國的綜合和分解……………二二一

第七篇 自由派的憲法……………二二七

第十九章 法蘭西第二和第三共和……………二三八

第二十章 英國百年來憲制改革的總帳……………二五〇

第二十一章 西方憲法主義的擴展……………二六一

第八篇 肯定的憲法……………二七五

第二十二章 蘇聯的選擇……………二七七

第二十三章 美國的路線……………二九四

現代憲法新論

導論

在現代以前，許多民族的偉大文明都幾乎始終不變地靠着一二種形式的專制政體而樹立起來，祇有在古代希臘的政府中，存在着花樣翻新變化多端的政體，使亞里斯多德（Aristotle）在研究過一百五十八種不同的憲法之後，得歸納出其著名的六分法，把政體分為三種好的和三種壞的，這十足表現出希臘民族的政治天才。由於這種天才的貢獻，尤其是由於亞里斯多德政治科學天才的貢獻，他的六分法直到十八世紀中葉，還完全適用，甚至到了今天，還保持着相當的價值。

不錯，對現實具有卓越觀察力的馬基阿米利（Machiavelli），曾把亞里斯多德的定義，加以曲解，說道：一個政府，爲着要成爲好的，有時卻須是壞的，可是他的「好」的觀念僅屬於空想，而他對於「壞」的理解，卻根據着亞里斯多德所未曾寓目的資料。其實，祇在近一百五十年來，關於國體與政體的分類需要，跟隨着世界上大部分國家和政府的變化，而重新改造過，但在這改造的洪爐中，亞里斯多德的結論，仍保持着其顛撲不破的核心。他的分類祇須加

以擴充，以包容現代政府所有的綜合轉變，固不必視為陳舊而棄若敝屣。

十八世紀爲憲政發展的重要時期。昔日「新的王權」(New Monarchy)，曾以其種種顯赫的活動誘引民衆放棄了中古普遍性的世襲權，而崇尚新興的許多虛榮，可是到了十八世紀中葉，其聲威已趨於極度衰頹。實則早在十六世紀末葉之前，已經露出了破綻。緊接着「荷蘭合衆國」(United Netherlands)興起之後，約半世紀而有「英國王位虛空時期」(The British Interregnum)。這樣把王權戳穿了一個大窟窿，雖有國內的「復辟」(Restoration)和國外的「大皇帝」(Grand Monarque)，然對此都不能有所補救。十八世紀之初，法國的「王政舊制」(Ancien Régime——即「新的王權」在那時候所變成的)，已經採取了守勢，並且，在政府方面，很可憐地著着讓步，思所以恢復聲望而保全面子。當時潮流所趨，憲法發展分爲兩途，英國方面主張解放寡頭政治，歐陸方面則傾向於開明專制。孟德斯鳩 (Montesquieu) 其所著「法意」出版於一七四八年，以其學說傾倒一時，使人開始了解憲法須配合國情，「一國的榮肉也許是別國的毒藥」，雖有一些個別的憲法看來大可令人稱羨，可是，卻沒有一種理想的標準憲法，可以適合於任何的民情和所有的環境。這種政治上的相對論，既注意時間和空間，更考慮性質和數量，對於憲法的研究與評價，在方法上，可以說是自亞理斯多德以後第一次重大的進步。

研究憲政既開了新途徑，同時，訂製憲法也找到了新方法，成文的憲法，開始出現於十七

世紀，可是具體而微，存廢無常，到了十八世紀的末葉，才成爲一種風氣而傳播起來。在這時期以前，有些國家的一部分憲制，已經寫成文書而結晶化起來，惟大部分卻還沒有。各國的憲政史，可上溯至數百年之久，其中往往出現着具有憲法意義的文書，點綴於每階段之間，可是，這些文書卻沒有那一件，單就其本身說，可以名爲憲法，且其所具有的根本效力，亦彼此有廣狹久暫之不同。有些不過是羊皮紙片的手諭之類，其效力視乎國王每天的好惡，有些卻是自由邦國的公民所共守的永久契約，而爲其後代子孫所照樣承認的。在這兩極端的中間，還有種種色色的文書，例如憲章(Charters)、法規(Statutes)、敕令(Bulls)、條約的條款(Treaty Clauses)、政治遺囑(Political Testaments)、政務詔典(Pragmatic Sanctions)、宣言(Manifestoes)和證書(Undertakings)，這些東西，好像有刺果殼一般跟着年代的增加而黏附於政體上面，到後來，越弄越複雜，便像個裝破布的袋子，所有的內容，雜亂得不成樣子，幸虧十七世紀的專制君主能夠指着自己的鼻尖，說一聲「朕就是國家」，才把這種情形簡單化起來，不過，最好的補救辦法，還是能夠指着一卷篇幅不大的公文，而說一聲「那兒就是國家」。自然，成文憲法的潮流，曾把許多麻煩同時帶了進來，可是，卻給各國的政府也帶來了明白和精確的體制，那是以前所沒有的。

對於政制的意義，既有了新方法去加以研究，更有了新技術去加以確定並編成法典，這樣便大有助於各國政體之改革，從一七七六年以後，形成了一種普及的運動。各國的政府經過數

青年的停滯，至是相繼把其傳統的憲法加以修正，革新或廢棄。從一七七六年至一八〇六年這三十年間，政制上起了重大變化的國家，先後有北美洲的英殖民地（在這期間獨立的北美十三邦和加拿大）、英屬印度（東印度公司的特殊地位經過考察並重新規定）、瑞典、法蘭西（包括那些受着法蘭西共和國及一八〇四年以後法蘭西帝國所影響的鄰邦）、愛爾蘭（在這期間會一度獲得並喪失了立法上的獨立）。其在奧匈帝國，則哈普斯堡王室的統治，雖有約瑟夫二世（Joseph II）開明的激勵（Aufgeklärte Stimulus），卻對憲政的維新，極力深閉固拒。英國雖有喬治三世（George III）和托姆班（Tom Paine）這一班人，也仍蹉跎時日，因襲故常，拒絕政制上的任何改革。西班牙和普魯士正臨到大變動的前夜，可是還留戀於衰頹零落的政治光榮；俄羅斯帝國由卡薩林（Catherine）經保羅（Paul）到亞歷山大（Alexander）這幾代君主，都還深信：政府的組織即使對他國是很好，也不能視作一種舶來品而隨便採用；至於巴爾幹諸國，則在土耳其政府腐敗的統治之下而仍然熟睡未醒。正好和這些變動與反動處於對照的地位的，當時有兩種曾在政治上富有意義的古老制度，退出了舞臺，一七九八年，寡頭政治的威尼斯共和國，一八〇六年，神聖羅馬帝國，就沒有經過憲法修正的接觸，而被淘汰了，這兩種制度的消滅，其實並沒有使人灑一掬同情之淚；還有波蘭的王冠共和政體（即選舉的君主政治），在受驚風分痛苦之中，產生出一種新型的成文憲法，作為她的回光反照。

有好些條件，在十八世紀最後的二十五年間，打開了憲政改革潮流的障礙，且在近一百五

十年間，不時把這些隄障開放或閉塞，而這些條件，視世代變遷而大異，很不容易加以歸納，使成一些通則。還有旁的國家，祇是從事點滴的改造，雞零狗碎地逐步修正其制度而避免了全盤的改作，其所以致此的那些條件，也就相當複雜，很不容易加以綜合的論斷。促進憲政改革的動力，自然有很多種，可是具有特別的意義，並且從政制的觀點研究問題時很容易忽略的，卻有兩事應該指出，那就是經濟的壓力和對外政策的考慮，這兩種動力往往共同發生作用，或互相影響。自然，我們不應該忘記了學說力量的支配，陸克 (Locke) 和一些民約論者，盧騷 (Rousseau) 和國民公意的觀念，邊沁 (Bentham) 和樂利主義，以至黑智爾 (Hegel)、歐文 (Owen) 和馬克思 (Marx) 等人的思想，都有其不可磨滅的影響，可是十八世紀末葉，法蘭西 憲政的機頭，正在與那一班反抗王室專制和貴族特權的各國叛民締結政治同盟之後，由於這個同盟的成立，法國 弄到財政困難，幾乎不堪收拾，而統治者對於政治改革的激烈要求，便減低了其抵抗力，還有俄羅斯 在二十世紀初期的憲政變革，也跟隨着與兩大民主國訂立「政治協商」 (Political entente) 之後，由於履行這個協商的義務，遂捲入兩年的戰爭漩渦，弄到筋疲力竭，經濟陷於破產。當着一個君主專制政治或寡頭政治的國家，與別些民主國家訂立政治協商，便冒着很大的危險，很有可能惹起本國憲政的劇變，因為這種協商，等於默認民主國家能夠成為強國，而於外交上站在平等的地位。自然，要是一個小的自由邦，或民主國接受和那具有專制政府的強大國家訂立政治同盟（或於提出要求時而拒絕這樣的同盟），那末，這個小國

的自由政制，也都冒着危險，不過，像這種情勢卻很少發生，要是加盟的雙方差不多勢均力敵，那末，佔優勢的趨勢的，卻不是離開而是傾向於自由和民主政治化的，在雙方決戰之後，勝利國的政制成分常被採用於戰敗的領土之內，甚至遠及於受感化的中立國。最好的例證便是革命的法蘭西傳播其憲政思想和法規於四方，還有一九一四至一九一八年戰爭結束之後，勝利民主國的政制影響及於全世界的憲法改造（特別是戰敗國和被解放的民族），這些都是很明顯的事例。至於當代法西斯主義極權政治的傳播，並不藉助於同盟與戰爭，蘇維埃政制，除了極短促期間之外，其傳播也歸於失敗，這些現象，如按照着上述的線索，卻不容易解釋了。在較前些時期，卻可找着好些事例，一國政體的成功，往往引起遠方民族自動的仿效，而從事於憲政的競賽，例如拉丁美洲諸國，採用美國憲法的特點，日本於一八八九年抄襲西歐的憲法，尤其是以普魯士（Prussia）憲法為藍本，因為從一八六〇至一八七〇年以後，普魯士在國內和國際方面都有輝煌的成功，所以使日本刻意去模仿他的憲法；至於憲制之被人反對，好像蘇維埃制度所受的，那也不是沒有前例，一七九三年法蘭西的雅各賓黨（Jacobin）憲法，在當時約經五十年之久，都為世人所輕視。

一個有趣的較近的變化，要算蘇聯憲法的正式民主化，那是緊跟着和民主的法蘭西締結同盟之後而產生的，至於捷克斯拉夫，則在極權政治和半極權政治的強鄰壓迫之下，而仍維持其民主政治，一方面由於和法蘭西締結同盟而受其鼓勵，另方面也由於相信英國國會，因為她是、

主國家，而以好意相待。可是最顯著的，還是波蘭自恢復獨立以後，在憲政上，任意地隨風轉舵。當威爾遜和平十四原則提出後，世界的改造，要以保障民主政治的安全爲指針，波蘭在那個時期。從故墟中復活起來，入世後，還帶着威爾遜的手澤，那便是一九一九年的「小憲法」，當時粗悍的比爾蘇斯基（Pilsudski）也同意於斂藏其獨裁之劍而加進一純正的民治政府；一九二一年。波蘭採行一相當完備的憲法，可以說她已走進了法蘭西的政治軌道（她和法國簽訂同盟條約，並曾由法國派遣軍事考察團到波蘭），而這一紙憲法，無論在精神以至在文字方面，都簡直是法蘭西第三共和憲法的忠實抄本，可是不久便有排俄的緊張，和親德的熱烈出現了「強有力政府」運動，把比爾蘇斯基擁上舞臺，造成一九二六年的政變，而憲法的修改便着眼於增加行政的實權，減少立法的力量；繼則意大利的經濟和思想勢力侵入波蘭，在一九三〇年以後，無黨派的國家之說（其實是意大利一黨治國的變相），一時甚囂塵上，當時認爲這是解決波蘭困難的唯一途徑，於是，出現了「無黨派集團」（Non-Partisan Bloc），主張和政府合作，而不再從事黨派無限制的鬭爭；意圖新制度的壓力，波蘭雖有所感受，可是並不很久，即有一九三五年憲法的公佈，設立半獨裁的元首和衰弱無能的議會。自此以後，國際情勢強迫波蘭採取新的孤立主義，在憲政方面，則傾向於騎牆辦法、介乎法西斯主義和民治主義之間，而於兩者皆不即不離，可是對外政策影響於國內制度既有那麼敏銳的力量，除非像古代的波蘭在君主專制與民主政制之間，在法治與無治之間，很長期地維持着懸繩上行走搖搖欲墮的均

衡，否則波蘭憲政的天平傾斜於那方面，仍然大部分要決定於國外的情勢。

有些國家，資源豐富而地理位置又和其他列強距離很遠，這樣的國家，在其憲法進展中，自很少受着考慮對外政策和經濟需要的影響，在現代世界中，這樣的國家，可以美國為例，就潛力說，蘇聯也處於同等的地位，還有大英自治澳洲和新西蘭，最少也具有同樣不受沾染的特點，經過最近國際情勢演變之後，在國家稠密的歐洲、南美洲，以至菲、亞兩洲的每一角落，除蘇聯外，無論那個國家，都不能說對於外來政治經濟的影響，具有任何程度的免感性。祇有十分完備的自給（這是有些國家因為補救經濟上和戰略上的弱點，最近在自給政策（Autarchy）名義之下，所企圖達成的）或十分完備的自足（這是在一二民族似乎天然具有的或在其他若干民族最近用種種的宣傳技術而灌注於他們自身的），才似乎可希望對今日世界上大多數的國家，具有那麼樣的免感性。其實，無論書本上怎麼說，在現代大世界中，政治和經濟都不能離開了政府，也不應該離開了政府。由純粹的政治理論提煉出來的各種政體，或須高藏於天府，或可實施於地上。有些國家對於曾在他處試行有效的政治主張和規程，表示輕視，不屑有所採用，這樣國家所患的是制度上的虛脫病，反之，像奴才一般的抄襲人家的成規，那就要害着制度上的消化不良症了。現代世界，由於印刷，和新的大規模的傳形和播音工具之發達，所以各國關於政體和政治實驗的情報，彼此得以自由交換，這就使任何政制都不能在孤立中發展起來，好像上古世界那麼普遍，中古世界那麼常見，以至現代世界初期還為人所知道那麼樣子。

如果有人宣稱：本國的政制理想，不是一件輸出品，其他民族的也不可以輸入本國來那就說得不對了。這些東西會不脛而走的。是不是這種向着轉變的趨勢，（自從美洲英屬殖民從英國政制中，就他們所見到的，引伸出一些有防制作用的和非正統的結論，並且把這些結論再輸出於全世界以後，由於各方面的動因，這種向着轉變的趨勢，便成了現代憲法的特色。）已經產生出更適當更滿人意的政體，勝過了那由本國自力發生的固有制度，例如中國人、日本人、阿斯泰克人（Aztecs）和十六世紀以前英國人所有的，這倒是可辯論的題目，而且應該就個別事項去加以考究的。要是關於德意志第三帝國，說牠沒有受着「神聖羅馬帝國」的影響，而卻大受慕沙里尼之賜，或關於美塔克薩斯將軍（General Metaxas）的「第三希臘文化」，而說牠是來自培利克利斯（Pericles）的雅典人的悠遠而不經意的呼聲，這都不是一種非難。如果法西斯主義的重要原理超越了阿爾卑斯山，甚至也許滲透到希臘的派利阿斯港（Piraeus——雅典的海港），這些原理之所以該被判罪，卻不因爲這事實的本身，第三希臘文化，或任何其他文化，要是從轉變而來的，而不是低級的，便能夠卓立於天地之間，這就使人回憶起亞里斯多德的名言：「最良好的政府必須是最良好人員所管理的政府。」爲着研究和分類的方便起見，我們把制度當作孤立絕緣的，而加以分析，並且撇開牠們的行政人員而單獨去處理。可是，有一樁使人清醒的事實，必須常常記住，那就是一切制度在牠們的本身，既沒有始也沒有終。