

書叢小學科會社

編主麟秉劉 松炳何

題問新之度制政憲

著等本克麥
譯 墳 光 杜



行發館書印務商務

書叢小學科會社

編主麟秉劉 松炳何

江苏工业学院图书馆

憲政書藏

杜

H. L. McBain and L. Rogers

光

垣譯著

制度之新問題

商務印書館發行

中華民國二十一年十一月初版
中華民國二十三年二月國難後第一版

(六五六)

社會科學
小叢書
憲政制度之新問題一冊

The New Constitutions of Europe

每冊定價大洋伍角

外埠酌加運費匯費

原著者
H. L. McBain
L. Rogers

杜光墀

譯述者
何炳麟

劉秉麟

主編者
王雲五

發行人
上海商務印書館

印刷所
上海商務印書館

發行所
上海商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

譯者序

五年前的暑假，在我從紐約（New York）到綺色佳（Ithaca）讀書消夏的空兒，繙譯了麥克本和羅哲士兩教授合著的歐洲新憲法（H. L. McBain and L. Rogers, The New Constitutions of Europe, 1923）的緒論。本來還想把新憲法條文審慎的繙譯出來，作為研究比較憲法者的基本參考，但是一方面因為回到紐約以後，學校裏的功課忙迫，無暇及此，另方面又因為麥克本和羅哲士兩教授都不主張譯者繙譯憲法條文，所以也就沒有動手。

麥羅二氏的原書名稱是歐洲新憲法，但是我所譯的，只是他的緒論八章，所以譯本不用原名，而改稱『憲政制度之新問題』。

許多朋友為我校讀，順便在此表明我的謝意。

杜光垣，二〇八，一，國立青島大學。

目次

第一章	帝王與議會	一
第二章	議員和官僚	二四
第三章	上議院	三八
第四章	分治和聯治	五四
第五章	比例代議制	八一
第六章	職業代議制	一一五
第七章	民治主義與外交政策	一三五
第八章	個人主義與社會主義	一五四

憲政制度之新問題

第一章 帝王與議會

歐洲一戰，影響遠大，便是完全丟開他的勝負問題，與國際影響，而只從政治制度上着眼，也很有研究的價值。當那幾年血戰的期間，就是素來以民主主義號召於世界的，也不惜犧牲多年的主張，而採用獨裁手段，以求戰爭的勝利。因此國家的元首便操縱國事，把持政權，而成了指揮一切的狄克推多（dictator）。同時各國的議會，也都失去監督權，而成為贅疣了。除了政府可以便宜行事外，人民幾乎沒有自由之可言。而社會化（socialization）和國有運動（nationalization），都無所不用其極。衣食住，以及交通運輸都受政府的限制，因之生命財產也就沒有個人的自由了。如以當時軍役的勞瘁，甚於人民納捐的繁重，也不過是百步五十步的比較分量上不同而已。

經此一番戰爭，各國當局，都知以前的錯誤，而大大的擴張國民參與政治的機會。久懸未決的婦女參政（*woman suffrage*）與比例代議制（*proportional representation*）的問題，都迎刃而解。而監督外交和制裁官僚的問題，也都成為當時之急務了。

這種政治上的變態，是當時各國普遍的現象。交戰國有這種現象，中立國也有這種現象。瑞士（*Switzerland*）乃是世界永久的中立國，於千九百十四年歐戰爆發的時候，也就把發號施令的頒佈命令權，拱手讓與聯邦政府，而使其便宜行事，處理國家對內對外的一切問題。那麼，聯邦政府集權的辦法，就背乎瑞士憲政自治的習慣，而成了羅馬時代的執政政府了。這種種制度的損益，學理的變遷，由來已久，固非完全造因於歐洲戰爭。所以要想恢復戰前的舊觀，亦非易事。

歐洲這次大戰推翻了四個老大帝國的局面，震動了大不列顛帝國（*British Empire*）的基礎。戰後的巴黎和會（*Paris Conference*）就根據着民族自決的原則，重建新的國家。大不列顛帝國也順着時代的潮流，承認了各自治領屬的監督外交權和地域自治權。

由分而合乃各國政治的發達之通例，由合而分總是世界史中的變態。幾百年來因為『兼弱攻昧，取亂侮亡』的結果，歐洲的數百小國，已經歸併為五十幾個大國了。由吞併蠶食而成的新國家，還能不是種族複雜，言語不同的複合國家麼？所以在千九百十四年歐洲大陸上，單純民族的國家，不過只有葡萄牙（Portugal）、荷蘭（Holland）、丹麥（Denmark）、安道拉（Andorra）、摩那哥（Monaco）、山馬林那（San Marino）、列支士坦（Liechtenstein）七國而已。（1）

歐戰的結果，分割老大帝國而新建的國家如波蘭（Poland）、芬蘭（Finland）、丹澤（Danzig）、奧大利（Austria）、愛尚尼亞（Esthonia）及捷克斯拉夫都制定民主的憲法。德意志和他的各邦也都廢除了帝王的制度，而成立共和政體。匈牙利雖未變更往日的制度，但是已經廢除帝王的名位。友哥斯拉夫（Jugoslavia）也於立憲君主制中，制定了一部富於民主精神的憲法。至於俄國的蘇維埃，則更有詳細研究的價值。亞洲新立的遠東共和國（Far Eastern Republic）、佐治亞（Georgia）、亞美尼亞（Armenia）、亞日白然（Azerbaijan）

四國，也都試行共和政體。但是回教民族破天荒試驗共和制度的阿日白然將來試行的結果如何，尤須注意。

百年之前，在歐洲大陸各國中，足以供我們研究民治主義的，也不過只有瑞士一國。待至千九百十四年的時候，共和國就增添了五個，不數月間，又增加了幾倍。(二)那個時代，真是立憲運動的極盛時代。至於那向來沒有自治經驗的民族，也爭先恐後的制定憲法，就更足以爲立憲運動生色了。而這種『隨波逐流』的立憲運動和共和潮流，殊屬危險。(三)即使能推行社會主義的計畫，也減少不了這種危險。

歐洲一戰既然根本的推翻了老大帝國的舊局面，那般建設新國家的人物，便可以自由的創造政治制度。(四)以實行民治主義。當時，『政統』『法統』既不足以維繫人心，約束社會，所以他們制憲人物，就可以隨便的參照各國的成例，損益本國的制度。就是『獨出心裁』的創造，也無不可。然政治乃是歷代漸漸演進成的，而不是突然天外飛來的，所以研究政治，對於歷代的沿革，何能一筆抹殺？政治學理雖多虛僞的地方，而其中的概念，也未始

沒有研究的價值。

輓近の立憲運動，風起雲湧，極一時之盛。能和他相提並論的，不過只有十九世紀的前半期。在那個時期，歐洲各國國民都拚命的要求立憲，以爲個人自由的保障。而那時代瘋狂的立憲運動，都是由於君主專制的反感，及孟德斯鳩（Montesquieu）的學說所促成。（五）原來在十七十八兩世紀的期間，『至高無上的立法權，已經成爲近世國家的中心觀念了。』（六）而此種觀念藉着君主專制的權位就實現了。獨夫的君主雖多專橫苛暴，但是還比民無所主，擾擾攘攘的狀況，好得許多。

然而這種君主專制的局面，總維持不久，蓋以『君主專制之自身，就有兩種最大缺陷：一是因爲獨夫立法，遺害人民。二是因爲行政立法之權不分，則王子犯法，與民不同罪。所以非實行三權分立主義，就免不了攬權自恣的危險。』（七）英國的憲法雖有幾分分權主義的表現，（八）然而決不如孟德斯鳩所言之甚。這種憲法解釋的錯誤，並未減低孟氏法意（Spirit of Laws）一書的影響。

歐洲大陸各國憲政發達的結果，產生了兩派君主立憲制；第一是德國式的君主立憲制，帝王攬權自恣，獨斷獨行，雖有欽定的憲法，御用的內閣，也制裁不了帝王的專橫。(九)

第二是英國式的君主立憲制，在大陸各國通行更為普遍。比利時（千八百三十一年），葡萄牙（千八百五十二年），沙丁尼亞（千八百四十八年），荷蘭（千八百四十八年），西班牙（千八百七十六年），已經仿英國的榜樣，而設立了責任內閣制度。而法蘭西及英國自治領屬（British Dominions）更無不盡力的抄襲英國的內閣制度。法國於沒有虛君的共和制度，設立了責任內閣。但以黨派的紛紜，解散權之失用，及强有力的參議院，法國的內閣，就迥非英國的責任內閣可比了。英國自治領屬兼用內閣制與聯邦制，所以虛設的領屬總督之權位，就更覺虛設了。美國瑞士的聯邦共和國，與歐洲雖不無關連的地方，而其發達的經過，與夫將來的趨勢，可是大相逕庭。(十)

在多事的十九世紀，英國還是以和平的方法，改革憲政制度。(十一)而大陸各國，都是由變亂流血中，爭得制度之改良。拿破崙帝國（Napoleonic Empire）滅亡後，七八十年間，

擾擾攘攘，迄無寧日。考其原因，總是由於實現政治理想而發生。千八百五十年以前的歷史，都是各國國內變亂史，而千八百五十年以後，就變成國際間的戰爭史了。從政治哲學着眼，千八百十五年至千八百八十年期間的歷史，乃是壟斷當時思想的三種主義之變遷史：第一是霸佔十九世紀前半期社會思想的立憲主義（constitutionalism），第二是千八百六十九年間一般人所最醉心的國家主義（nationalism），第三是千八百八十年前後風行一世的社會主義（socialism）。（十一）

十九世紀之前期，各國人民都醉心立憲政治。他們拚命的要求立憲，以為個人自由之保障。政府當局迫於時勢，遂相繼頒佈憲法，以適應時代的潮流。而頑強反對的，也不過只有奧大利、俄羅斯、普魯士三國而已。迨至千八百四十八年，奧普的皇室也軟化了。惟有俄國到了千八百八十年左右，還是一個極端君主專制的國家。

在立憲運動的期間，各學派所爭論的，只是討論憲政的內容，而不是研究應否立憲的問題。雖然各國憲政的組織，彼此不同，各派解釋憲政的學說，也有出入，而關於三權分

立，以保障個人自由的問題，卻是異口同聲，一致的主張。除了極端的頑固黨人以外，沒有不主張設立議會，以代表人民，監督政府的。千七百八十九年法國革命的時期，就提到了這些問題。但以紛亂的局面，嚇怕了自由黨人。立憲運動，共和潮流，也就因之停頓了。而當時憲政學者之主要問題，也就一變而爲君主尋找一個安身立命的學說。

所以到千八百四十八年以後，各家的憲政學說，還是討論如何限制君主的專橫，如何保障個人的自由，和如何調和議會與帝王衝突的種種問題。（十三）

凡此種種的理論，都不是制定新憲法的人所注意的問題，而他們所最關心的，卻是那保障個人自由的制度，行使直接民權的方式，限制上院監督外交的辦法，以及擴大改良農工的計畫等等問題。造成這種新趨勢的原因，雖然是不一而足，然共和政體之確定，即是其中最大的原因。

如果不是歐戰的關係，共和政體的興替，或者未必有這麼快罷。在戰事之前，共和主義（republicanism）雖有進展的趨勢，然以種種原因，總是異常的遲緩。（十四）自千八百七

十年以後，在歐洲，共和主義就沒有什麼進展。在那時期，民治主義雖然積極的操縱議會，增加選民，（十五）以實現素來的主張，但是他可並沒有中傷帝王的權位。

法蘭西第三共和成立了以後，擾擾攘攘的局面，妨礙了歐洲其他各國共和主義的進展，所以到了千九百十一年時候，法國還是歐洲大陸上惟一無二的共和國。在千八百四十八年前後，各國的帝王，雖是岌岌自危，朝不保夕，而自那次自由主義的運動失敗之後，也加穩固了。考求這種轉危為安的原因，也是由於人的關係；帝王的識見擴大了，帝王的品格提高了，國民也就漸漸沒有攻擊的根據。前期攻擊帝王論調的激烈，還不是賽克萊四世佐治（Thackeray, Four Georges）和當代新聞紙的讀者所共知的事實麼？（十六）

費緒（Tidher）氏以為社會經濟問題的緊張，便轉移了攻擊帝王的論調。『勞資問題，向來就比民治國家的政體問題為重要。……德奧比利時的國民，有了提高物質生活的辦法，即行知足，也就不倡言推倒帝王的議論了。共和主義雖是風行，但共和主義的本質，卻已

變動。而攻擊資本主義的經濟制度之議論，業已替上了那反對帝王皇室的論調了。』(十七)

費氏又列舉了共和主義所以凌夷的幾個原因：第一是德國鐵血宰相俾斯麥 (Bismarck) 政略的成功。由一個分崩離析，一盤散沙似的聯邦，俾氏造成了一個富強統一的德意志。他的手段，就是借重普王的威力，以對付由英法傳來的自由主義的運動。千八百八十年德國的思潮，便非千八百四十八年佛蘭克府議會 (Frankfort Parliament) 開會時的心理了。

第二是帝國主義的發達。大不列顛帝國若不是英王的聲望和魔力，恐怕未必能維繫各領屬於一家，(十八)任憑各自治領屬對於帝國的心理如何，君主的原則，確係大英帝國政治哲學的基礎。

尊嚴的君主，輝煌的皇室，都是世人信仰寄托的所在。倘若一旦把英王推翻了，而設立一個民選的總統，澳大利亞，紐西蘭，加拿大忠君報國的義氣，或將化歸烏有。海外英人輕視巴力門 (Parliament)，痛惡當寧街 (Downing Street)，而他們卻一致的崇拜英國

君王。蓋以現在英國的帝王已經沒有了專制的餘威，卻倒還可以炫耀世人，維繫分崩離析的局面。（十九）

第三所以使共和主義衰微不振的原因，可就有疑問了。在千九百十一年的時候，費氏還可以說世人都信歐洲的和平，是皇室維持的功勞，但是到現在，此說可就站不住了。歐洲的慘禍，未始不是皇室操縱外交的結果。（二十）

費氏只能研究已往歷史，而不能燭照將來的禍福，因此他那共和運動行將消滅的論調，都沒有事實的根據，而成爲一種幻想。（二一）然而他對於維持君主制的各種原因，分析的倒極透徹，所以仍然有引用的價值。除費氏列舉的原因之外，英國史家威爾斯（Wells）又提到了一種影響。

推翻君主的論調，每遭時人的反對，蓋以君主乃現行的制度，改絃更張固然有利，不過遷就敷衍，乃人類的通病。凡事都有缺陷，而至善終無止境。所以人都喜歡墨守成規，主張動不如靜，多事不如少事。況且主張共和制的人，每每自相聚訟，也未嘗不是阻礙共和

主義進展及維持君主權位的一種原因。(ii)

當時帝王還知自愛，也不分外強橫霸道。皇權雖未消除淨盡，而英國國王已不能單獨的把持政權了。(iii) 德皇雖然還是張牙舞爪的操縱國事，但是他也儘有通情達理的舉動，以緩和反對他的議論。而帝王的讓步及議會的得勢，也就是使君主制遷延下去的重要原因。歐戰以後，倘非列強的關係，德奧未必成立共和，他們之所以接受共和主義，恐怕是爲的要借此以迎合協約國的心理，而不是他們國民自動的要求。

歐戰後，德奧之廢除帝王，(iv) 既是外來的影響，而不是自動的要求，所以時至今日，各國仍有保皇黨的人物，就是恢復帝政，也不是絕不可能的。有一位政論家曾這樣說道：

如謂近來的政變，都是民意戰勝皇權的結果，可就錯了。德國各小邦的共和潮流，民治運動，都不是德國五十年來所原有的政治問題。歐戰以後，若非威爾遜 (Wilson) 氏的主張，德國也沒有這些問題。(v)

新起各國雖已行使直接民權，但是還崇拜那議會政治及代議原則。在英、美、法急進的