

AGNES HEADLAM-MORLEY 著

李鐵鈺 譯

周鯨生 校閱

歐洲新民主憲法之比較的研究



上海太平洋書店印行

03131

英國牛津大學Headlam-Morley原著

李鐵鐸譯
周鯨生校閱

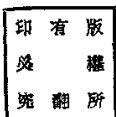
歐洲新民主憲法之比較 的研究

上海太平洋書店印行



歐洲新民主憲法之比較研究

英國牛津大學
A. Headlam-Morley 著
李鐵鐸譯
周鯁生校閱



民國二十九年九月
第一版

全書一冊
定價大洋一元六角
郵費大洋一角一分

出版兼發行者

太平洋書店

地址 上海白克路北河路十六號
電話 九三七三五號

代印者

太平洋印刷公司

地址 上海白克路華里八一九
電話 九三七三五號

代售處

各埠
南京 中華書局
北平 鳳文齋書莊
武昌 太平洋書局
長沙 長沙圖書局
各埠

王世杰先生序

本書著者的研究範圍涉及歐戰以後歐洲大陸新產生的許多民主憲法：德國、波蘭、捷克斯拉夫、南斯拉夫、奧國、立陶宛、愛沙尼亞、拉特維亞、芬蘭，以及德屬普魯士、巴威諸邦的新憲法均屬本書範圍。這種研究不能不說是一種勇邁的企圖。

一般研究政治制度的人，對於以上諸國的憲法，差不多只看到了它們的條文。至於這些憲法當初是怎樣成立的，換句話說，憲法上探定各種制度，當初是本于何種理由或基于何種原因，却大都不甚了了；在過去約略十年間，這些憲法，在實際的運用上，各各種着了何種困難，產生了什麼結果，尤為一般留心政治的人所急欲明瞭而不易明瞭的問題。本書對於前一個問題固然不能給我們很詳細的資料，可是本書對於特種政制成立的經過，有時亦附有切當的說明；譬如本書對於列國比例代表制、經濟會議制、第二院制，以及芬蘭、愛沙尼亞、普魯士等國特殊內閣制，便俱如此。至于第二個問題

——新民主憲法運用的結果——本書的論述，不單是較為詳細，並且觀察敏銳，能于繁複的現象中，看出主要的與共同的趨勢以及那種趨勢演成的原因。這是本書著者的重要貢獻；李鐵鈺君鄭重地介紹本書于國人，就是重視這種貢獻。

歐陸新民主憲法，在實際的運用上，究竟演成了怎樣的趨勢？依本書著者的觀察，這些憲法所演成的趨勢為行政的軟弱與不安定。所謂軟弱，就是內閣缺乏權威；所謂不安定，就是內閣頻頻變動。這種結果當然可以看作民主政治的一種失敗；因為一個軟弱的而且不安定的行政機關，對外往往被人輕視，一切言動都不易發生力量；對內，則一切重大改革，都不能痛快的實行，尤其不易得着長期的試驗。近年以來，上述諸國大都產生了一些反民主主義的集團——華西謬主義的集團——大半就淵源于這種失敗。

這種現象是不是民主主義不可避免的結果？

歐陸新民主憲法，雖然彼此不無異同，而依本書著者之解釋，固皆不出議院政府制的範疇。議院政府制之要件，究竟如何，本來國各異制，學者間亦無完全一致之解釋。本書著者認為議院政府制的要件，只在行政機關應隨議院之信任或不信任而進退。歐陸新民主憲法，在其他方面儘管彼此不

一致，却都具備了這個條件，所以著者認為它們都是一種議院政府制。那末，民主政治，在這些國家就令真正失敗了，也只能看作一種形式的民主政治的失敗。而且這一種形式的民主政治，在歐陸這些國家雖然失敗，在其他國家却不一定失敗。這可舉英國為例：英國採行議院政府制，使沒有演成行政軟弱與不安定的現象；並且顯然產生過與此相反的結果。所以行政的軟弱與不安定，也不一定是議院政府制的必然結果。歐陸這些國家所以有此結果，一半由於這種形式的民主制，不盡與這些國家的國情相投，一半因為這些國家採用比例代表制，造成多數小黨，致令強有力的政黨內閣愈難實現。凡此種種，本書都有精細的剖述，值得我們讚賞。

至於救濟這些國家民主政治失敗的方法，本書著者認為應別採一種制度，給予行政機關以較大的權力而又不背民主主義的精神。這一點似乎不無討論的餘地。

第一，歐陸新民主國家的行政機關，並不是都缺乏鉅大的權力。德意志的元首與內閣，不單是保有議院解放權，並且保有所謂緊急命令權；這些權力，他們並且都行使過，緊急命令權尤其不斷的在行使。因此，德國行政機關的權力，實際上不獨非英法諸國內閣所能比擬，就是美國元首也有望塵莫及的地方。十年以來，德國行政機關往往陷于窘境，實在是因為國內國外，對於政府都有空前的壓

迫。在那種情勢之下，任何民主制度恐都不容易得到圓滿的效果；議院政府制能使戰後的德國，度過無數難關，在我們看來，已經是一種很可驚異的成功；如果德國當初採行另一種制度，不見得能收較良的或相似的效果。

復次，民主主義的實施，對於特種國家，不單是一個方式問題，並且含有時間問題。歐陸新民主國家，彼此國情相異的程度，殆較一般人的想像為尤甚。譬如就德國說，未受教育的人民便極少；就南斯拉夫說，未受教育的人民，據本書著者所述，便占全國人民百分之五十以上。這種國家，如果立即採行民主主義則不問採行的是那一種方式，一定不能得到良好的結果；因為保有主權的大多數人民，根本他就了解政治。孫文主義不獨對於民主政治立下一個理想的方式，並且對於中國民主政治的實現，定下三個時期，就是因為時間這個因素的重要，不減于方式。

這是我個人披覽本書以後所餘的一兩種感想。這自然與本書的價值無關，因為本書的主要目的，不在主張而在客觀的分析與陳述。實際上，吾國研究政治與從事政治的人，目前最需要的，就是這一類陳述事實與分析事實的書籍。

譯者之言

(一) 本書內容係對歐戰後成立之民主憲法作一比較的研究，而主注意於立憲的新趨勢；今日流行之制度，如比例代表制，職業代表制，直接立法，議院政府制等，亦均就憲法條文所載，及其根據之原理，推行之效果，詳加評判。作者係英人，對其本國制度不免稍執成見，然於每一問題之正反兩面，尚能等量發揮，故仍不失為態度公正之作品。去年冬，周師鯁生授『比較憲法』於國立武漢大學，深感戰後新憲法一學程國內尚無足供參考之本，乃授譯者以是書，命亟接譯以應講授之需要。譯者率爾應命，能力相當與否未遑計及也。

(二) 本書原著文字頗深，意義常欠明顯，若直譯之，則必不知命意所在。故譯者每於詞意滯澀之處，稍引伸其說以求達情。蛇足之譏知不免矣。

(三) 本譯文承王師雪艇作序，周師鯁生校閱，時昭瀛教授隨時指教，友人費鑑照先生頻加

鼓勵；譯時向任懸忱教授皮皓白教授燕召亭教授質疑，附記於此謹致謝意。

（四）本譯文前於本年四月脫稿。暑假時携返長沙校勘，適值共黨陷城舍間被劫，原稿亦及於難，存者不過十之二三。此期廣續繙譯，復歷二月始行告竣。譯者學識謬陋，玆後心情，尤感紛亂。紕繆之處，幸海內賢達有以正之。

歐洲新民主憲法之比較的研究目次

緒論

第一篇 新憲法的起源

第一章

歷史的背景

第二章

新憲法所根據的政治學理

第三章

比較的觀察

第二篇 國家的領土

第四章

聯邦制度與地方行政

第三篇 民主的原則

第五章 人民主權

105

第六章 普通選舉制與比例代表制

113

第七章 選舉制度與政黨

114

第四篇 對於議會立法權力的抵制

一五

第八章 複決與創制

一六

第九章 第二院

一七

第十章 總統的立法職權

101

第五篇 議院政府制

二三

第十一章 總統

217

第十二章 議會的解散

220

第十三章 內閣的組織

224

第十四章	議會政治的實際應用	二六四
------	-----------	-----

第六篇	國家之社會的職務	三二一
-----	----------	-----

第十五章	政府之社會的和經濟的責任	三三一
------	--------------	-----

第十六章	經濟的憲法	三三七
------	-------	-----

補篇		三五五
----	--	-----

參考書目		三五七
------	--	-----

附錄時昭瀛教授對本書原著之批評		三七三
-----------------	--	-----

歐洲新民主憲法之比較的研究

A. Headlam-Morley 著

李 鐵 鐸 譯

緒 論

一九一四年到一九一八年大戰的結果，歐洲兩個最重要的國家都爲內部的革命所震動。在議和席上，國土從新分配；產生了許多新興的國家，而原有的國家也改變了它的國境，有的增加了新地，有的失却了舊土；所以很難說，到底它們經過這番改變以後，還是從前的舊國咧，還是創造的新邦咧。這樣產生了新國家如是之多，成立了新政府如是之衆，真是別個時代未曾見過的了。凡研究政治學和憲法學的人，對於和議前後幾年的情形，應該有深切的興趣。因爲他們可以從實際的事例，來考證那些關於國家性質和起源的學說；並且能夠看到現代人士對於「至善政體」的種種意想，見諸實施。本書的目的，是要考究這些政體；從它們中間找出幾種普通學說的影響；對於那些爲解答空前的問題和困難之必要，而產生的一切新政治觀念，都加以解釋；並推考這些問題，是否於固有的實際的政治技術裏面，找得出一個答案。爲着這個原因，本書專注在解明現存的新趨勢方面；對於普通憲

權之人民的代表。

不過當我們探究這些新憲法的實際應用的時候，我們就找到它們的發展，完全不是沿着我們意以為應遵之道而進行，即就它們實施的這短短的幾年來看，也是如此。所謂議會專橫之限制，已經證明了沒有效力，而且是不必要。複決權和創制權在大半的場合已經只存着具文廢字。議會的專橫雖是避免了，大權不是握諸議會，而是旁落在政黨的手中。這一些國家它們的政府的特殊狀態是行政的輾弱和不穩定。

這種行政輾弱的原故，至少在某種程度，是因為：雖然議會能為會外權力所操縱，却沒有做充實內閣地位的工夫，使它可以和議會相對抗。在大半的國家，內閣總理沒有一定的權力，可以要求解散議會。無論它的憲法權規定得怎樣，他是不曾依法行使這種權力的。內閣的推翻無須接着要選舉議會；而內閣又沒有受人民直接委託的便宜。在這些國家之中有許多試行了用一強而有力的元首制，來充實行政的權力。這樣的政策至多不過能够支持議會政治於一時，可是仍不能行得有效。即算元首有對抗議會而獨立行政的實權，他還是不能使內閣穩定。在波蘭，元首的權能新近增加了不少，不過有個危險：這樣的結果也許不是民主政制的穩定，而是民主政制的滅亡，反促成一個獨裁的局

面。

還有，這般新憲法的編制者不會覺到去把英國代議政治制度和比例代表制度來聯合是不可能。在一切的這些國家，黨爭劇烈，而相對抗的政黨又多。政府的成立是一些獨立政黨的結合。假若這種結合是廣泛的，包含着許多敵對的團體，那就有不斷的內部分裂的危險；這種內閣差不多不能夠採行一個建設的政策；政府的每一個策略，每一個法令，都要交給這個結合的每一政黨，而徵得其同意。假若這種結合是狹隘的，內閣裏面傾軋的危險沒有那樣利害，政府可以採行一種比較一貫些的政策；但是在議會裏面沒有操持着一個多數，還是不能拿來執行。

這個顯而易見的行政軟弱的危險，是那班制憲者，當着他們亟於求實現人民主權的民主學說的時候，完全沒有預先防止的一點。

這些憲法還有一個有興趣的地方，就是它們雖是民主的形式，却表現許多的對於一個人自由主義」的整個反動的徵象，而這「一個人自由主義」却就是十九世紀民主憲法的基礎。現在政府的職務已經擴張了，包括着國家經濟的和工業的生活底監督。若只就憲法的內證來判斷，我們不難說：這些憲法是自由主義和社會主義妥協的結果。

民主政治的最困難的問題之一，就是個人利益和國民全體共同利益的調和。近代政治的演進是趨向集產主義。期望個人爲社會公益而拋棄他的個人自由到一個有增無已的限度。這樣提高組合團體於其所組成份子之上的趨勢，却不曾無條件的增進了國家的權力。近代生活物質化的特點是：危害國家結合一致的，不是那些教會和宗教團體，而是工團和其他職業組合。這種組合，往往爲政治家和政治理想家所譴責。十九世紀的憲法就忽視了它們的存在。但新憲法裏面有些企圖抓住這個困難，而予以解決，並且想給個人在這種國家共同結合底下的部份組織一個公認的地位。

戰後民主政制的成立，和協約國的勝利有密切的關係。協約國尤其是英國，時常宣稱它們打仗，不獨是保護它們切身的利益，而且是企圖一種民主理想的實現。這種理想的安定，就和中歐軍事獨裁政治的存在相矛盾而不能並存。這種傾向，因俄國崩潰，美國參戰而更加穩固。對於許多英國人和美國人，這次的戰爭不是國家和國家間，政府和政府間的鬥爭，而是兩個相衝突的制度間的鬥爭；一個代表黷武專制主義，一個代表自由民主理想；假若協約國未曾獲勝，那麼自由和民主政治就會成爲不可能。這樣的結果，所以戰勝國對於在戰敗國內和戰後新興國內成立民主政治，幾認爲一種道義上的必要。帝國主義和軍事獨裁釀成了這次的戰爭；共產主義和無產專政引起了俄國的毀滅。