

平時民主政治與戰時民主政治

傅啓學

壹、引言

人類與動物最基本最重要的慾望，就是在求生存。人類求生存，天天要做的兩件大事，就是保和養，一羣人要是能夠解決這兩大問題，就不能有組織，互相幫助。人類的組織，數千年前已發展到國家的階段。所以人類組成的國家，在本質上是一個互助之體。國家主要的任務，就是解決保和養兩大問題；但在國家遭遇外患或內亂之時，最迫切要解決的任務，則是自衛問題。從歷史上觀察，無論是亞洲國家或歐洲國家，凡能夠自衛的，才能夠生存和發展；凡不能夠自衛的，多是被滅亡或被征服。所以近代歐洲的自由主義者，多主張減少國家的權力，但絕對不能減少的，是對外抵抗侵略，對內維持秩序。換句話說，國家必須負擔的責任；就是自衛；要能夠自衛，才能保障人民自由的生活。

自由民主的思想，係洛克（John Locke 1632-1704）、孟德斯鳩（Baron de Montes quien 1712-1778）、盧梭（Jean Rousseau 1712-1778）等所倡導，一七七六年美國獨立，一七八九年法國革命後，民主自由的思想，已成為世界的主要潮流。

民主國家的憲法，都是限制政府權力，保障人民自由。政府的政策，都須提請國會討論，要經國會通過後，政府才能施行。所以民主國家的行動，大體上是公開的延緩的。但在外患或內亂的緊急時期，民主政府為爭取勝利，不能不將平時權力分散、行動遲緩的政府，改變為權力集中、行動迅速的政府。羅馬共和時代，平時執政官設有二人，在戰時則由元老院推定一人負責指揮。英、美兩國政府，平時都受國會的牽制，戰時則授權政府，便宜行事，迅速應變。所以在第一次第二次世界大戰時，都能獲得勝利。但緊急時期終了，英美兩國均恢復平時民主的常態，恢復政府與國會的制衡關係。平時民主政治與戰時民主政

治的情況，有顯著的不同，我們不能不加以研究。

貳、民主政治的原則

民主政治是以自由平等為基礎。由於人們的自由觀念，就不願服從別人的強制。由於人們的平等觀念，又須承認沒有強制別人的權利。但人類組織國家以後，為抵抗侵略維持秩序，不能不有管理衆人之事的政府。自從有政府以來，就有統治，而且是有強制力的統治。這種有強制力的統治，是與自由平等觀念衝突的。十七世紀以來，自由平等的思想，漸漸盛行。歐洲的專制國家，在人民要求自由平等的潮流中，一個一個的被推翻了。人民不要專制政府，但為人民辦事的政府，是不能不要的。如何建立一個政府，使政府不能妨害人民的自由平等呢？只有建立一個由人民組織，受人民控制的政府。換句話說，就是國家主權屬於人民，由人民自己控制自己。自由平等的思想，主權在民的思想，是歐洲許多政治思想家提倡的。要明白民主政治的原則，須先研究幾個重要思想家的見解。

一、洛克的政治思想

洛克政府論的內容，主要的有三點。

一、他認為政府的統治，和人民的服從，係根據人類理性上的自然法，亦即道德律（Moral Law）。道德律統轄人類的行為，無論在自然狀態或文明社會，都是一樣的。社會建立政府，不過想使政府明文規定這些自然法，並且以強制力執行而已。凡人都是天生自由平等的，決沒有天生的統治者與被統治者。人與人之間，有許多道德上的關係，如守信約，維持公道，救助他人危難，謀求全體社會利益等。統治者是受社會之委託，以謀社會之利益。假如政府倒行逆施，增加人民難以忍受之痛苦時，人民根據道德律，就可反抗這種加害人民的政府。

二、他的社會契約說，是主張人民主權。他認為人與人之間是平等關係，不承認任何人有絕對統治權。國家最後的主權，自然屬於人民。統治者須得人民公意的支持，政府的基礎，只能建立於公意上。

三、他主張多數者的統治權。他認為統治權的產生，最好的辦法是全體一致的擁護。但全體一致的決議，通常並不易得；其次只有多數者的意見了。多數者統治，是民主政治的要義。多數者的專橫，當然是可能的；但獨裁和少數人統治，更易流於

專橫。每人常有偏見和自私心，在全體討論後服從多數人的決議時，各個人的偏見和私心，可以互相牽制而抵銷，結果容易發見大家的公意。無論多數人或少數人，都有濫用權力的可能；但多數人決定，濫用權力的機會比較少。（註一）

二、孟德斯鳩的政治思想

孟德斯鳩在政治思想史上的勢力很大。他所著的法意（*The Spirit of Law*），是最重要而有系統的著作，他的三權分立說，至今仍為許多民主國家的楷模。現將他的主張，分為四項略述於次。

一、論法律。法意上第一句話說：「法律在最普遍的意義上，就是從事物的本性中所發生的必然關係。」他認為上帝有上帝的規律，宇宙間的萬物是上帝接着規律而創造的。所以世間的一切東西，皆有其法律，物質界有物質界的法律，人類有類人的法律。但人類因為能自由行動，並且可以犯錯誤的。所以人類的法律，常有違背自然之處，也有不遵從他們天性之自然而生的法律。國內的法律與國際間的法律，都是規定政府與人民、人民與人民、政府各機關、及國家與國家間的關係。他認為一國的法律，不但要規定上述各種關係，且須與自然環境（如氣候、土壤等）及社會狀況相適應，才能算是比較好的法律。他不想求得一種可以適用於任何時間地點的法律；但一國規定的法律，必須與客觀環境相適應。

二、論政體。他認為一國的政體，可以影響社會生活的各方面。政體可分為三種：一、共和（*Republic*）、二、君主（*Monarchy*）、三、專制（*Despotism*）。共和政體中文包括民主（*Democracy*）與貴族政治（*Aristocracy*）。他認為共和政體的基本精神，就是注意德性（*Virtue*）；最重要的德性，就是愛國家和愛平等。所以共和國的政府常有公益心，可以專誠的謀公共幸福。專制政體的基本精神，是完全靠統治者的暴力，與被統治者的恐懼。所以人民在專制政體之下，是最沒有保障的。不過我們必須注意，勿使民主國家流為無政府，勿使君主及貴族政治流為專制。他認為救濟這種流弊的方法有二：第一，必須政府遵守着初立的憲法；第二，不要突然施用與一國基本精神不相容的政策。

三、論自由。他認為自由這一名詞的意義，至為含混，時常被濫用。在一個受法律統治的社會中，自由的意義，是有權利作自己應當作的事，不被強迫作自己不應作的事。自由就是有權利作法律所允許的事。若是人人作法律所禁止的事，就沒有自由了。他自由的定義，就是在法律允許的範圍內，有自由活動的權利。維護人民自由的辦法，就是必須法治，政府及人民都受法律的統治。

四、論政府。如何實行法治，使執政者不能濫用職權呢？他提出三權分立互相制衡的原則（The principle of check and balance）。他說：「長久的經驗告訴我們，無論誰掌握了大權，都會濫用職權。……若果想制止權力的濫用，必須用權力來牽制權力。」他將政府的權力，分爲立法、行政、司法。這三種權力必須分掌於不同人之手，屬於三種不同的機關，使他們互相牽制，誰都不能濫用職權。他反對在一國之中，由一個人或一個機關掌握至高無上的權力。他認爲當時英國政府能夠實行制衡原則，就是英國政治修明、國家富強的秘訣。（註二）

三、盧梭的政治思想

盧梭在一七五五年發表政治經濟論（Discourse on political economy），一七六二年出版社會契約論（The social contract）。他的主張大體要點如次。

一、他認爲人類人性是好的，人類天生是自由的。社會應任個人的天性自然發展，作成人人自由的快樂社會。自由是最高

的善，是人生最寶貴的東西。若果否認一個人的自由，就是否認他是一個人。

二、他崇尚自由，但確認人類有組成集體社會的必要。第一，因爲人類生活的障礙物很多，個人的力量不足以克服那些障礙；必須大家團結起來，以增加克服障礙的力量。第二，因爲人類在自然狀態中，總不免各恃其體力的大小，以保存他個人的利益。組成了社會之後，即可用法律來代替個人的武力。不過組織了國家以後，大家就須遵從一個有權威的政府。不然，這種政治的社會是絕對不能維持的。

三、人類須服從一個有權威的政府，又須每人都完全自由；要怎樣才能辦到呢？他認爲要建立一個社會，可以用全體的公共力量，以保障每一個分子的生命與財產。大家聯合組織的社會，每人都是服從自己，簡直和從前一樣的自由。

四、如何建立這種社會呢？他認爲應有一個社會契約，每人都把所有的一切權利，讓給全體社會。每人把自己交給全體，就等於沒有交給任何人。換句話說，每人服從社會全體，就等於服從他自己，也就是每人都絕對的自由。所以一個人服從合理的政府時，他就得到了完全的自由。他的這項見解，德國哲學家康德和黑格耳都表示贊同，可以說是繼承他的見解。

五、要使一種國家，一方面個人服從政府，一方面又獲得完全自由；他必須證明：服從權威者的意志，即是服從個人的意志；於是他創造了一個名詞公共意志（The general will）。這種公共意志，完全是謀全體的利益，對團體內的成員，一律平等待遇。最理想的國家，應當完全受公共意志的統治，大家都服從這種公共意志所制定的法律。假若政府的行爲違背了公共

意志，就是一個篡竊的政府，人民就有權利推翻這種不合理的政府。

六、甚麼叫公共意志呢？他認為公共意志必須來自全體的個人，並且普遍的施用於全體的個人。公共意志必須來自全體的公意，以謀社會全體的利益，絕不能維護一部分人的特權；更不能謀一部分人的利益，而壓迫另外一部分人。公共意志所立定的法律，應當平等的謀全體成員的利益，不分階級宗教或種族。

七、公共意志如何獲得呢？他認為公共意志，就是全體大會上多數人的意志。他是主張民主的，他說：「假如有一個神的民族時，他們的政府大概是民主的。」（註三）

四、康德的政思想

盧梭和康德（Immanuel Kant 1724-1804）在十八世紀的歐洲，都是支持民主政治的運動。康德喜讀盧梭的著作，他的政治思想是繼承盧梭的。不過作成了更有系統的理論。

一、他認為人是有理性的動物，每人的自身都是目的，人人都是平等的，任何人都沒有權利拿他人作他的工具。他反對當時的許多特權階級，認為按着公理講，任何人都沒有與生俱來的特權。

二、他贊成盧梭的社會契約說，認為人類最初的契約，是建立一個正當國家的基礎，是建立一個文明和正義社會制度的唯一條件。人類訂立契約，犧牲了他天賦自由的一部分；這是放棄那種野蠻的自由，而得到完全無損的正當自由。人們依賴着一個國家正義的法律，是生於他自己的立法意志，受他自己的統治。人民就是立法者，最高權力原來就屬於人民。

三、人類意志是自由的，又有實踐理性的。凡有理性的動物，都是平等的，都不能以他人作為自己的奴隸。在理想的社會中，人人都是自由平等的。公法決定何者為法律所允許，何者為法律所禁止。這種公法是公共意志的行為，是一切正義之所從出。任何其他的意思，都不能違反公共意志。人民全體來決定公法，就是每人決定每人自己的事。公共意志決定的公法，都是根據正義原則（The principle of right）。

四、國家的正義原則，是建立在三個條件之上。第一，社會的每一個成員都是一個人，有自由權使用他自己的方法，尋求他自己的快樂。第二，每一個成員在法律之前，都是平等的，決無世襲的特權。第三，每一個國家的成員都是一個公民，有自決權去參預國家的立法。他下正義的定義說：「任何人在與他人的自由不相衝突的範圍內，可以獲得他的自由；只要這種自由是可以並存於一種普遍法則之下的。」英國的斯賓賽（Herbert Spencer 1820-1903）將他的話簡單化，名

之日平等的自由（Equal Freedom）。

五、國家的組織是建立在正義原則之上，人人都有平等的自由；人民要在國家之下，才能獲得自由，所以人民為確保自由，必須服從國家。任何反對國家的行為，任何反叛或暴動，就是破壞國家的基礎，也就是最大的罪惡。（註四）

六、他認為個人與個人的關係，同樣的通用於國家與國家的關係。國家與個人相似，其自然狀態是彼此相侵的狀態。此種狀態是強權得勢的一種戰爭狀態。個人為保障權利。已聯合而成立國家；國家與國家間也應成立一種組織，以保障國家的權利。他認為國與國間之組織，應成立一個國際聯盟（Union of States）。聯盟的國家應當是共和的，任何國家不得以強力干涉另一國家的憲法與政府。聯盟的任務，是防止外來的侵略與攻擊。他認為人類的理性是絕對非戰的；而防止戰爭，維持和平，惟有賴於此種國際組織。（註五）

五、美國獨立宣言與法國人權宣言

洛克、孟德斯鳩、盧梭的自由平等思想，影響於美國的獨立，和法國的革命。

美國獨立宣言說：「吾人堅信下列各條為明顯之真理，即人生而平等，人均由上帝賜與一定之天賦權利，其中有生命之權利，自由之權利，以及追求幸福之權利。為保障此種權利，吾人即應成立政府，而政府所具有之權力，應基於被統治者之同意。任何形式之政府，凡足以破壞此種目的時，人民即有權利予以更廢，並建立一以此原則為基礎之新政府；而其權力之組成形式，應為人民所認為最能保障其安全與幸福。……但在長期之虐待與侵奪，充分表明統治者之一貫目的，在於使人民受極端專制主義之壓迫時，人民即有權利（亦即義務）推翻此種政府；並為其未來之安全，重建新政府以保護之。……」

法國人權宣言共有十七條，現錄其最重要者於次。

「第一條：人生而自由，權利平等，永久不替。……第二條：一切政治上的結合，目的皆在於維持人類之天賦而不可讓與的諸權利。此等權利為自由、財產、生命之安全、及對於壓制之抵抗。第三條：主權必淵源於國家。任何團體，任何個人，不得行使非出於國家的權力。第四條：自由是謂得為一切不侵害別人之行為；是以個人之享有諸天賦權利，其所受限制，唯在保障社會其他分子之得享有同樣之諸權利。如何限制，唯法律方得限制之。第六條：法律乃公意之表現。一切公民均有由自己、或由代表，參加制定法律之權利。法律之於人民，無論保護或懲罰，必須一視同仁。凡屬公民在法律前一律平等，各人均有依其能力以充任各種公職之權，除品德與才能外，絕無其他差別。第十六條：社會而不確實保障人民之權利，又不採用權力分立

之制度者，說社會可視為無憲法。」（註六）

六、民主的原則

根據歐洲四位先哲的見解，美國獨立宣言，和法國人權宣言，我們可以知民主政治的原則。

一、主權在民。首先主張主權在民的，是英國的洛克。他認為國家最後的主權，自然屬於人民；政府的基礎，只能建立於人民的公意上。盧梭「公共意志」的意義，與洛克所說的「公意」，意義大體相同。洛克、盧梭、康德、美國獨立宣言、法國人權宣言，都承認人生而自由，生而平等，人類建立國家，是為保障人民天生的權利，決不許任何人任何團體享受特權。

二、多數決定。洛克認為統治權的產生，最好是全體一致的擁護；但全體一致的決議並不易得，不能不由多數決定。所以多數者決定，是民主政治的意義。盧梭認為公共意志，就是全體大會上多數人的意志。但民主政治雖由多數人決定，決不能壓迫少數；因為人人都是平等的，多數者決不能濫用權力，妨害少數者的自由。

三、法律至上。專制政治進步為民主政治，就是由人治進步為法治。孟德斯鳩認為專制政體是完全靠統治者的暴力，與被統治者的恐懼。民主政治的統治者，必須以法律代替暴力，遵守着立定的憲法，政府與人民都受法律的統治。盧梭認為人類組成了國家以後，即可用法律來代替個人的武力。康德認為人民決定的公法，是公共意志的行為，是一切正義之所從出；任何其他的意思，都不能違反公共意志。所以法律至上的觀念，是民主政治必由的途徑。

四、人民自由是法律下的自由。孟德斯鳩說：自由就是有權利作法律所允許的事。盧梭說：最理想的國家，應當完全受公共意志的統治，大家都服從這種公共意志所制定的法律。康德說：人類訂立契約，制定法律，就是放棄那種野蠻的自由，而得到完全無損的正當自由。穆勒（John Stuart Mill 1806-1872）說：自由以不侵犯他人的自由為範圍。所以人民的自由，不是為所欲為的自由，而是法律所允許的自由。

五、政府權力應受法律的限制。民主國家製訂憲法，就是限制政府的權力，保障人民的自由。孟德斯鳩三權分立互相制衡的作用，就在使政府不能濫用權力。政府是受人民之委託，以謀公共的利益。政府必須遵照憲法的規定，以行使其職權。若果政府濫用職權，違反憲法的規定，那就是篡竊的政府，人民就有權力推翻這種不合理的政府。洛克、盧梭、美國獨立宣言、法國人權宣言，都有這種相同的主張。

民主制度各國並不相同，但民主原則都是相同的。民主國家和專制國家的區別，就看是否遵行這些原則。

叁、平時的民主政治

民主政治主權在民，多數決定，法律至上、人民法律下的自由四項原則，民主國家是相同的。但對政府權力的限制，因各國政治制度並不相同，在方法上各有區別。今以著名的民主國家英美兩個為例，說明平時民主政治的實際情形。

一、英國平時民主政治

甲、政府權力的限制

英國政府制度是內閣制。近代英國的慣例，內閣由國會（衆議院）的多數黨組織，少數黨稱為反對黨。內閣一切重要設施，事先必須提請國會審議。國會審議通過後，內閣才能執行。國會有法律制定權、預算議決權，因此，國會的反對黨可以利用這些權力，監督政府，甚至可以控制政府。反對黨監督政府的方式，經常有兩種。

一是質詢（*Question to Minister*），議員可單獨向內閣閣員質詢。議員質詢時，若對政府當局的答復不滿意，可再作追加質詢（*Supplementary Question*），使真相能夠明瞭。若果問題重大，而當局的答復又欠完滿，則反對黨可以提議延會。所謂延會，不是中止議事日程，宣告散會；而是變更議事日程，暫時休會，把質詢案成爲全院的議題，提出大會討論。這個變更議事日程的動議，若有四十人附議，就可成立。到了國會繼續開會之時，雙方自可辯論。這個時候，除提議人對政府答辯，表示滿意，撤消原案外；討論後必須付之表決。表決的結果，若是政府黨勝利，自然繼續執政。若是反對黨勝利，則內閣不是辭職，就須解散議會。

二是不信任（*Want of Confidence*）。這是反對黨反對政府的政策，以爲係違反民意，促使政府辭職的方法。反對黨不信任案的提出，大致有三種方式。第一，否決政府提出的重要法案，尤其是預算案；這個否決，就是表示國會反對政府的施政方針。第二，通過政府反對的重要法案，或修改政府的重要法案；這是強迫政府實行其不同意的政策。第三，是攻擊某一個國務大臣，攻擊的目的在使整個政府連帶負責；此時，內閣只有兩途可行，一是使被攻擊的內閣大臣自動辭職，二是內閣表示共同負責，與之同進退。上述三種方式有一實現，就須舉行不信任投票。若是不信任案被否決，內閣的地位可以鞏固，即須解散國會，舉行大選，訴諸選民。大選的結果，政府黨勝利，則可證明人民贊成內閣的政策，可以繼續留任。反對黨勝利，則可證明人民反

對內閣的政策，內閣必須辭職。（註七）

英國國會對內閣有質詢之權，有提出不信任案之權，就是國會對內閣有制的力量。在不信任案通過後，內閣有解散國會權力，就是內閣對國會有衡的力量。平時，內閣施行的一切法案，均須得國會的通過。國會在討論時，議員可以質詢，甚至可提不信任案，內閣當局必須答辯，要在討論終結後，才能付之表決。所以平時內閣施政，常受國會牽制，不能迅速行動。

乙、人民權利的保障

英國法律共有兩種，一為判例法，即不成文的習慣法；一為國會制定的成文法。判例法不是立法機關制定的法律，是英人習慣的結晶；但有法律的效力。成文法是由國會制定，例如一六七九年制定人身保護律（*Habeas Corpus Act*），規定人身自由的權利，獲得法律的保障，不受非法的拘提。一六八九年制定民權法典（*Bills of Rights*），規定人民有請願的權利，凡對人民請願之控訴及判罪，皆屬非法。成文法的效力，在判例法之上。判例法若與成文法抵觸，法院應適用成文法。

英國憲法有一重要原則，稱為法律至上（*Rule of Supremacy of Law*），任何人均受普通法院所適用的法律的支配，且受此種法律的拘束。法律不但可以拘束平民，且可以拘束國王和官吏。人民非犯法律，且經法院審判，不受刑罰。人民若不犯法，任何人均不得侵害其自由。倘有人侵害人民自由，即視為違法行爲，而須受法律的制裁。

人民最重要的自由，是人身自由。凡違法侵害別人的身自由，被侵害者均得提出訴訟。被害者不但可以要求恢復自由；對於加害者，尚得提出損害賠償的訴願。英國判例法有一原則：「凡違犯法律的人須個別負責。」所以下級官吏根據上級命令，拘禁人民，不能託詞於上級的命令，避免法律上的責任。因此，官吏非根據法律，不得侵犯人民的自由權利。人民非違犯犯罪，並經法院判決者，不受法律之制裁。政府的一切行爲，必須根據法律；所以平時的英國，確是一個法治國家。

二、美國平時民主政治

甲、政府權力的限制

美國政府採用三權分立的制度。美國憲法將國家的權力，分爲立法行政司法三種，分屬於三個機關，並使其互相制衡。美國憲法規定的制度，可以說是孟德斯鳩主張的活標本。英國是內閣制，立法與行政互相結合，又互相對抗。美國是總統制，立法與行政互相分離，又互相牽制。英國法官無權宣布國會議決的法律、或內閣的命令違憲；美國法官則有權宣布其違憲，而拒絕執行。現比較英美兩國制度，說明美國政府權力的限制。

一、英國內閣的國務大臣多由議員兼任，可以出席國會，陳述意見，參加討論。美國總統以下的各部部长，不得兼任國會議員，又不得列席國會發言。但國會討論的法案，經第一讀會之後，均交付有關委員會審查。委員會在開會討論時，得約請有關部長列席，使其報告政府的意見。國會與政府的關係，由委員會之媒介，得到相當的調和。

二、英國的內閣制，政府有向國會提出法案的權力。而在美國，提案權專屬於國會兩院的議員。總統雖可用咨文陳述意見，但國會沒有接受的義務。但美國政黨組織發達之後，總統可請託同黨議員提出制定的法案。

三、英國國會對政府可以提出不信任案，政府在必要時可以解散國會。而在美國，國會對總統不能提出不信任案，總統沒有解散國會的權力。但總統對於國會的議決，凡是不贊同的，有一種「衡」的權力，即所謂否決權（Veto Power）。國會議決送交總統的法案，總統可以送還國會，要求復議（Reconsideration）。國會對總統的復議案，有一種「制」的力量，即於復議時，以出席三分之二以上的通過，維持原案，再送交總統後，總統始不能再有異議，必須簽署，成為美國的法律。但總統的復議案，只須得議員三分之一加一以上的支持，即可推翻原來的法案。例如總統羅斯福（Franklin Delano Roosevelt 1882-1945）在任期間，曾行使復議權六百三十一次，經國會以三分之二多數維持原案的，僅有九次。所以普通稱美國總統的復議權為否決權。

四、英國的國會，從一九一一年國會改革法通過後，參議院的權力削減，代表英國人民的只有衆議院。美國則兩院地位平等，參議院的權力且較衆議院大。條約批准權和人事同意權，專屬於參議院。衆議院優越的權力，僅有預算案的先議權。預算案和一切法案均須由兩院先後通過，才算是國會的通過，由最後通過的一院咨送總統。凡是一院通過，另一院否決的，該項法案等於沒有經國會通過，自然不能成為國會的決議。美國的一切法案，均須得國會的通過；而國會兩院互相牽制，法案的通過，必須有相當時間；國會與總統之權力，又互相制衡。因此，美國國家的行為，常陷於遲延不決。

五、英國是柔性憲法，憲法與法律沒有顯著分別，法律違憲之事，不會成為問題。英國國會制定一種法律，縱然與原有憲法條文發生抵觸，人民多視為一種新的意思，其效力應在舊的意思之上，而承認憲法新的變更。英國的法院，也沒有宣布法律違憲的權力。美國則是剛性憲法，法律不能與憲法抵觸，政府的命令更不能與憲法抵觸。國會制定的法律，政府頒布的命令，法院法官有審查其內容是否違憲之權。審查的結果，若認為違憲，可以拒絕適用；經最高法院判定確係違憲後，該項法律或命令等於取消。這就是司法機關對於立法及行政機關有「制」的權力。

六、民主政治的本質，在於「全體討論，多數決定」。但多數決定，並不是件合理。對於不合理的多數決定，須有補救之法。所以總統對於國會議決案的否決權，法院對於違憲法律或命令的審查權，就是爲此而設。美國的政治制度，立法機關分

爲兩院，互相牽制。立法機關兩院通過的法案，總統有否決權。立法機關通過的法律，或總統頒布的命令，司法機關有權宣布其違憲。所以美國平時的行動，無法迅速執行，有時陷於無能。

乙、人民權利的保障

美國獨立宣言，聲稱人生而自由平等。但美國人民的自由平等，是經由人民奮鬥，由憲法規定的。所以美國人民自由平等的權利，是由法律保障的。美國一七八七年制定的憲法，沒有規定人民的權利。一七九一年通過憲法修正補充條文十條。第一條規定：人民有宗教信仰自由、言論自由、出版自由、及人民有和平請願的權利。第二條規定：人民有攜帶武器的權利。第三條規定：人民有保護其身體、住所、文件及財產之權，不受無理拘捕，搜查與扣押，並不得非法侵犯。第五條規定：非經大陪審團提起公訴，人民不受死罪或辱罪之審判，不得強迫刑事罪犯自證其罪。

美國人民的參政權，也是經人民奮鬥，漸漸發展的。一七八八年的選舉法，有財產的限制，種族的限制、和性別的限制。美國南北、戰爭後，憲法修正補充條文第十三條第十四條第十五條，先後通過。第十四條第二項規定：凡美國公民年滿二十一歲，均有選舉權；始打破財產的限制。第十五條第一項規定：公民之投票權，不得因種族、膚色、或曾爲奴隸之關係，否定或剝奪之；始打破種族的限制。一九二〇年通過憲法修正補充條文第十九條，規定不得因性別關係，而剝奪其投票權，始打破性別的限制。所以美國的選舉制度，從一七八八年起，至一九二〇年止，經過了一百三十二年，美國人民始獲得普選的權利。

美國人民的自由權利，有明確之保障。憲法修正補充條文第一條至第八條所規定的人民自由權，除戰時外，國會不得制定法律，加以限制。若果國會制定法律，限制憲法規定的自由，人民可以向法院起訴，以違憲爲理由，要求宣告無效。（註八）

肆、戰時的民主政治

英美等民主國家，在平時，都是限制政府的權力，以保障人民的自由。政府的組織是採用制衡原則，使政府不能迅速辦事。政府的行爲，必須經國會公開討論議決後，始能有實際的行動。所以平時政府的一切行爲，是延緩的公開的。但在外患或內亂時期，國家的生存遭受威脅，平時民主政治的辦法，已不能應付危機。所以民主國家在戰時，必須緊急處理，由行動遲緩，變爲行動迅速；由權力分散，變爲權力集中。美國在南北戰爭時，英美兩個在第一次第二次世界大戰時，國會都授權行政當局，自由處理，便宜行事，暫時不受憲法的限制。爲維持社會秩序，或爲防止敵人間諜活動，必要時可以宣布戒嚴，限制人民的

自由。

一、英國戰時的民主政治

甲、戰時內閣的權力

英國在戰爭發生時，為保衛國家的安全，不能不改變平時內閣為戰時內閣（War Cabinet）。在第一次第二次世界大戰時，都是組織戰時內閣，由國會賦與全權，便宜行事，以應付緊急局勢。戰時內閣的特質如次：

一、政治休戰（Political Truce）。平時反對黨對政府常予牽制和反對，戰時政府黨與反對黨協議政治休戰，反對黨對政府不予牽制，平時對政府的資詢和不信任案，均暫時停止，共謀國家大事，以求國家的生存與安全。

二、政府黨請反對黨領袖參加內閣，例如一九四〇年邱吉爾組織戰時內閣，即請工黨領袖阿特里（Clement Attlee）為副內閣總理。但反對黨領袖是否應邀入閣，有自由選擇之權。不過是否入閣，均不得違反政治休戰之協議。

三、戰時內閣的人數較少，使易於決策。平時內閣人數，約在十六人至二十人之間。第一次大戰時路易喬治（Louis George）的戰時內閣為五人，第二次大戰時邱吉爾的戰時內閣也是五人，後增至七人。戰時內閣的任務，重在決策，多請反對黨領袖參加，不必由部會首長擔任。

四、停止選舉，國會任期延長。英國國會任期為五年，但政府可以解散國會，任期有時不到五年。在第一次世界大戰時，國會係一九一〇年選舉，任期應在一九一五年終止，但在戰爭期間，停止改選。至一九一八年十一月德國已戰敗時，始舉行改選；距上次大選，已九年有餘。第二次大戰時的國會係一九三五年選舉，德國一九四五年五月九日投降，英國始恢復常態，於一九四五年七月五日改選，距上次選舉時間，已有十年。

五、戰時內閣的存在，以戰爭期間為限。戰事結束，戰時內閣即同時結束。例如一九四五年德國投降，工黨領袖即退出保守黨的戰時內閣，撤銷政治休戰的允諾，恢復平時民主政治的常態。是年國會改選，工黨大勝，戰時握有大權的邱吉爾，不能不下台，由工黨組織內閣。（註九）

乙、戰時人民自由的限制

戰時內閣對人民有軍事管治的權力。這種權力的來源，由於國會的授權，一九一四年國會通過的國土防衛法（Defense of the Realm Act），為第一次大戰中，內閣實施軍事管治的主要根據。一九三九年一九四〇年國會先後通過的緊急權力法

(Emergence Power Act)，爲第二次大戰中，內閣實施軍事管治的基礎。在國會授權後，由平時的法治，變爲軍事管制 (Martial Rule)，政府爲維持秩序和國家安全，可以採用緊急行爲，限制人民的自由權利。(註十)

軍事管制時期，對於反對國家政策，或爲敵人工作的人民，不得不加以拘禁，以保障國家的安全。但這種行爲是違反人身保護狀的。於是國會在緊急事變發生之際，通過人身保護狀停止法 (Suspension of the Habeas Corpus Act)，禁止法院頒發人身保護狀。照平時法律，被拘禁人對於執行拘禁的行政官，可以提出訴訟，要求賠償。這對於執行拘禁任務的行政官，極爲不利。於是國會又通過一種赦免法 (Act of Indemnity)，解除行政官的責任。在「人身保護狀停止法」、「赦免法」有效期間，行政官可自由裁量，拘束人身自由，沒有事後被制裁的顧忌。所以在第一次大戰時，大哲學家羅素主張和平，反對戰爭，被英國政府拘禁，戰後始予釋放。主張自由的英人，均不認爲政府措施不當。

二、美國戰時的民主政治

甲、美國南北戰爭時期

美國南北戰爭，起因於經濟問題；從一八三〇年起，南方和北方的利害衝突，日愈顯著。南方人詛咒北方商人們，經營棉花獲得了巨大利潤；而把南方的落後，歸咎於北方的擴張。北方人則宣稱：南方的比較落後，應完全歸咎於奴隸制度。從此，南方北方區域的界限，因爲奴隸問題而愈趨明顯。一八五二年史託夫人出版一本書，名爲「湯姆叔的木屋」(中譯黑奴籲天錄)。此書出版後，轟動一時，在第一年中，就銷售三十萬冊。此書指出：殘暴和奴隸制度是如何的不可分，及自由和奴隸制度如何的不協調。北方的選民們深受感動，同情這些沒有自由遭受剝削的黑人。南北分裂的情勢，業已漸漸形成。

一八五八年林肯在伊利諾州競選參議員時，他說：「分裂之家不能持久。我相信我們的政府，不能永遠忍耐一半奴役一半自由的情況。我並不認爲聯邦會瓦解，我也不認爲這個國家會沒落；不過，我認爲它將終止這種分裂的局面。」一八六〇年總統選舉，共和黨提名林肯爲總統候選人，宣稱決不讓奴隸制度再發展下去。林肯當選總統之後，南卡羅來納州就宣布獨立，南方七個州聯合，脫離美國聯邦，成立了美洲邦聯 (The Confederate States of America)。一八六一年三月四日林肯就任總統，在就職演說中，他拒絕承認這一分裂，他以悲天憫人的心情，呼籲南方恢復傳統的感情，永遠結合在一起。但是南方人士置若不聞，於同年四月十二日先發動戰爭；於是美國的南北戰爭，不幸的開始了。

戰爭初起時，林肯爲拯救美國，立即採取下列行動：一、召集國民兵，維持地方秩序；二、擴大海陸軍，抵禦南方的軍事

行動；三、封鎖南方海岸，截斷南方的輸出及輸入；四、保證聯邦信用貸款，籌集戰時經費；五、停止華盛頓至紐約之間人身保護律之行使。一八六三年一月一日他發表釋奴宣言，他的態度堅決而公正，他希望的，是重新建立一個聯邦；他確認這個聯邦，不是靠武力或壓制，而是靠熱情和寬容。他為爭取戰爭的勝利，曾運用了前所未有的權力，但均得國會的支持，從未違背民主政府的原則。

一八六四年他再當選為總統，在就職演說的結論說：對任何人不可存惡意，對衆人要仁慈，要堅持正義；我們要盡力去做，更有珍惜整個國家的公平正義，與延續不斷的和平。三個星期之後，南方宣布投降，他公開演說，宣示他寬容大度的復興政策。同年四月十二日，他被刺殺，不幸逝世。聯邦政府遵行他的寬大政策，使美國復歸統一，美國從此日愈壯大。（註十二）

林肯仁慈寬大，但行動勇敢果決；他堅持正義，決不妥協，決不容忍一半奴役一半自由的情況。在戰爭初起時，即封鎖南方海口，使南方的棉花不能輸往歐洲，並禁止歐洲的軍火物資輸入南方，使南方在經濟上日愈匱乏。他擴大海陸軍，召集國民兵，增強聯邦的軍事力量。他暫時停止人身保護律的行使，使反對政府分子和南方間諜，不能在後方搗亂。他的這些行動，是取得戰爭勝利的因素。他行使美國總統未曾有的偉大權力，但不是一意孤行，而是得國會的贊助與支持，所以他能連任總統。他雖不幸被刺逝世，但聯邦政府遵行他的政策，使一半奴役一半自由的美國，變為真正統一的自由民主國家。

乙、第一次第二次世界大戰時期

美國是總統制，總統為國家的元首、統帥，也是全國行政的最高首長。美國憲法第二條第一項規定：「行政權屬於美利堅合衆國總統。」第二條第三項規定：「總統應注意一切法律是否真正執行。」第二條第二項規定：「總統為合衆國陸海軍統帥，並於各州民團被徵至合衆國服務時，統率各州民團。」前兩項是賦予總統廣大的行政權力。後一項賦予總統廣泛的戰時權力。在戰爭發生時，國會和法院都改變平時監督政府的態度；國會授權政府，便宜行事；法院亦支持政府，從未宣稱總統的命令為違憲。總統在國會授權之下，統帥權力配合行政權力，於戰時行使時，就是總統的戰時緊急權力。（註十三）

國家的緊急權力，是一種必要性之法（Law of necessity）。實行緊急權力的理由，是在保障國家的生存，克服不可避免的危機。在平時，美國人民不願總統的權力太大，走上獨裁的道路。但在國家遭受危險時，就希望總統能領導全國，克服危局，渡過難關，賦予總統非常的權力。一九一七年美國參加第一次世界大戰後，國會通過戰時權力法案（War Power Act），授權威爾遜總統廣泛的權力。一九四一年十二月八日，日本偷襲珍珠港後，美國對德、意、日三國宣戰；一九四二年三月國會通過第二次戰時權力法案（Second War Power Act）授權羅斯福總統便宜行事，並分配一切物資及設備，違抗命令者治

罪。美國的習慣法，總統只能連任一次；但在第二次大戰期間，羅斯福連任三次，打破了華盛頓總統以來的習慣法。在接近戰爭區域，總統可以宣佈戒嚴，限制人民自由，停止人身保護律的行使，法院從未認為不當。所以在戰時，美國政府由權力分散互相制衡，變為權力集中，迅速應變；這就是美國在兩次大戰時獲得勝利的根本原因。

丙、戰時人民權利的限制

第一次大戰時，國會於一九一七年制定間諜法（Espionage Act），禁止反對戰爭和反對徵兵的言論與出版。一九四〇年美國已接近戰爭邊緣，國會通過外國人登記法（Alien Registration Act），又名史密斯法（Smith Act），凡主張以暴力顛覆美國政府的一切言論、出版、結社、或集會，得加以嚴格的處罰。美國在戰爭期間，均限制人民的自由權利，現分別說明於次。

一、徵兵。美國在南北戰爭時，林肯總統已實行徵兵制度。一九一七年美國參加第一次大戰，開始正式徵兵。一九四〇年羅斯福總統預料戰爭接近，實行全面徵兵。反對者認為此種強制徵兵，違反憲法增補條文第十三條，禁止不得違反本人意願，強服勞役之規定。但最高法院一九一八年判定，認為奴役（Servitude）與義務（Duty）有顯明之區分；而應召當兵，為人民最基本的義務。凡有關徵兵之法律，均非違反憲法，應認為有效。

二、戒嚴。政府在戰事接近地域宣布戒嚴後，設置軍事法庭，可以限制人民自由，與停止人身保護律的行使。林肯總統在南北戰爭時，在接近戰區地方，宣布戒嚴，停止人身保護律之效力。一八六二年二十四日以行政命令規定：凡忠誠發生問題之人士，均得依戒嚴法，加以逮捕、拘禁、審問、或處罰。關於言論自由問題，當時最高法院判定，認為「現在聯邦正在作殊死戰，人民不得藉口言論自由，發布足以削弱兵力之言論。」所以從南北戰爭以來，美國政府在接近戰區內，可以宣布戒嚴，停止人身保護律之行使，遂成美國之定制，至於今日，未有改變。

三、限制人民居住自由。自珍珠港事變發生後，美國政府於一九四二年二月，以命令劃定若干軍事區，並授權各區司令官，管制當地居民。同時規定該區內之德國人、意大利人、日本人、及日裔公民，自午後八時起，至黎明六時為止，均不得外出。同年二月十九日羅斯福以行政命令宣布，將太平洋沿岸日裔公民及日本移民十二萬三百一十三人，禁止在太平洋沿岸居住、工作或旅行，並將他們遷至中部偏遠地區居住。當時日裔公民曾提出控訴，但最高法院判定，駁回訴訟，認為此種措施合法；且明文規定：凡觸犯之者，均視為犯罪。

四、限制人民之通訊自由和出版自由。在兩次大戰期中，美國政府會派數以千計的工作人員，在港口檢查人民之通訊文件

。凡發現有可疑之處，即送交上級，作更詳細之檢查。報紙及傳播兩大事業，亦自動接受檢查之約束。關於軍事新聞，除政府自動發布者外，凡有關軍隊、船艦、飛機、堡壘、地圖，與總統及高級官員行踪之消息，皆不得自由登載或廣播。凡有關作戰之記載，無論報紙雜誌，郵局皆不予寄送。（註十四）

伍、民主政治的價值

過去國家政權的轉移，多由於戰爭或篡竊。人類政治進步到民主制度，由和平的選舉，決定政權的轉移，確是人類政治上的一大進步。歐美國家的人民鑒於過去專制政府的弊害，所實行的民主制度，常是限制政府的權力；以爲政府決策，應當緩慢進行，以免忙中有錯。但在外患或內亂時期，國家的生存，人民的幸福，均遭受嚴重威脅，進入緊急狀態。國家爲應付危機，保障安全，不能不改變平時制度，授權政府便宜行事，不受平時制衡原則的困擾。古羅馬共和時期，平時執政官設有二人，戰時則推定一人負責。美國著名的林肯總統，民主著稱的英美兩國首長，在戰時國會都授予緊急權力，爲打擊敵人的侵略，可以限制人民別的自由。

民主制度之下，反對黨可以合法存在，反對意見可以自由發表。因此，敵人的間諜可以合法掩護非法，有活動擾亂的機會。美國國會一九一七年制定間諜法，一九四〇年制定外國人登記法，就是要制止敵人間諜的活動，保持社會秩序的安寧。在戰爭終了後，國會收回對政府的授權法案，恢復平時民主政治的常態。英美兩國兩次大戰結束後的情形，都是如此。所以民主政治實有偉大的價值，可以繼續發展，可以永久存在。

任何國家在平時實行戰時制度，必然是一個專制國家。在戰時不知改變，實行平時制度，必然是一個紛亂以至滅亡的國家。我們應當研究平時和戰時民主政治的區別，不應在國家緊急時期，主張平時的民主政治。

注釋

註一：參閱國立編譯館編著：西洋政治思想史第十七章洛克。正中書局四十二年台一版。

註二：參閱前引書第十九章、孟德斯鳩。

註三：參閱註一前引書第二十章、盧梭。

註四：參閱註一前引書第二十一章、康德。

註五：參閱張翰書著：西洋政治思想史下冊第二十二章康德第四節國際關係。台灣商務印書館五十六年四月初版。

註六：美國獨立宣言、法國人權宣言，載於各國憲法彙編第二輯，司法行政部四十九年三月初版。

註七：參閱：一、薩孟武、劉慶瑞合著：各國憲法及政府第一章英國六一—六八頁。作者自印，四十七年增補一刷。二，註六前

引書第一輯，三、英國憲法。

註八：參閱：一、註七前引薩孟武、劉慶瑞合著書第二章美國一五〇—一六〇頁。二，註六前引書第一輯、美利堅合衆國憲法

。

註九：參閱：一、余堅著：比較政府上冊、第一篇英國政府及政治一五〇—一五一頁。台北帕米爾書店五十六年六月初版。二

、曾繁康著：英國的政黨政治。此文載於國民大會五十二年九月出版的各國政黨政治。

註十：參閱陳紹賢著：戰時民主政治八至九頁，四十八年五月國防研究院印。

註十一：參閱註七前引薩孟武、劉慶瑞合著書七二頁。

註十二：參閱：美國簡史（An Outline of America History）一〇三—一一一頁。編著：美國簡史編輯委員會。譯者：麥

正。香港今日世界社一九七二年五月初版。

註十三：參閱註十陳紹賢前引文十一頁。

註十四：參閱：一、曾繁康著：比較政府第四編第三章軍事權、四二六—四四一頁。五十一年五月初版，三民書店經售。二、

劉慶瑞比較憲法論文集：三、論明白而立刻的危險原則，一一四—一二四頁，五十一年五月初版，三民書局經銷。

校對：賴錦琬