



現代社會科學叢書

錢端升著

法國的政治組織

商務印書館發行

三民書局  
民國三十一年  
青島大學  
圖書館

574.42  
832

## 序

這冊小書不過是歐美日本的政治組織的一部分。著者的計劃，想把英、美、法、德、日、俄的政府合著成一本書；全書的完成尙需時日，所以先把法國那部分先行刊印。六國的政治組織牽涉甚廣，爲節省時間計，凡在外國文中已有相當論著的幾國政府，擬就根據於那些論著酌量編訂，而加以必要的增刪或修正。本書取材多半本於下列各書：

Bryce, James: *Modern Democracies.*

Carrié, Jean et Bourgin, Georges: *Manuel des Partis Politiques en France.*

Duguit, Léon: *Manuel de Droit Constitutionnel.*

Haurion, Maurice: *Précis de Droit Administratif et de Droit Public.*

Jacques, Léon: *Les Partis Politiques sous la Troisième République.*

Munro, William Bennett: *The Governments of Europe.*

門羅 (Munro) 書中關於法國的部分差不多是本書前幾章的張本，著者對門羅尤深感謝。

錢端升

十八年五月

# 法國的政治組織

## 目錄

第一章	立憲史略	一
第二章	總統	一八
第三章	國務員及行政制度	三九
第四章	參議院	五六
第五章	衆議院	七一
第六章	國會的職權	八八
第七章	法律及法院	一〇七
第八章	地方政府及屬地政府	一三〇
第九章	黨派	一五一

574. 421  
932  
2

# 法國的政治組織

## 第一章 立憲史略

法國現行的憲法成立在一八七〇年普法之戰以後。它似乎是很新的，它的年齡不及美國憲法的一半，更不能和英國憲法相比。然細考第三共和國的一切制度，則無不有悠久的歷史，或是從大革命以前的王國傳遞下來的，或是曾經第一第二共和國試驗過的，或是因拿破崙一世及三世時的帝制的。有人說：法國政府兼具共和的形式，王國的制度，帝國的精神，現行憲法的背景亦於此可見了。

在法國的立憲史中一七八九是最重要的。在這年以後法國方有真正



(南)

憲政的試驗，這年以前，雖然也曾有過所謂『基本法』（*Lois fondamentales*）由積習所造成的『基本法』，但是它們的目的僅僅在規定王位的繼承，王土的不可棄讓，及國教的自由獨立；它們和人民卻漠無關係。它們值得稱為憲法的地方，乃因它們的束縛力，它們有束縛一般法律及命令的力量。例如一四二〇年時國王查理六世曾訂一條約，否認他私生子查理的繼承權，而以英王亨利五世為繼承者。這個條約雖經巴黎的議會和大學註冊，及全國等級會議的批准，然而查理六世一死，他的兒子七世依然踐位，上述條約以違反基本法的原故絲毫不能發生效力。路易十三世及十四世所頒佈的繼承詔諭也曾因同樣的理由而被巴黎的議會宣佈無效。在這些事例中，我們可以看出法國在大革命以前已有基本法及普通法的區別，而基本法的觀念也早已存在。

但是我們所習知的立憲政治則完全為大革命的產物。大革命的三大口號——自由，平等，博愛——決不是偶然發生的。因為從前沒有自由，平等，博愛，革命

的羣衆纔以它們爲口號。革命以前的法國，政權集於國王個人。除了上述的基本法以外，國王不受任何法律的拘束。上述的基本法，於人民的權利既無絲毫保障，國王當然不知道何謂人權。政府的系統也沒有國會或議會一類的東西。可以立法或監督行政。所謂『等級會議』——即僧侶，貴族，平民，每級各推代表若干所組織的會議——自始即沒有英國國會在中古時代所享有的權力；且召集的權完全操於國王之手，國王永久不召集，等級會議即永久不開會。法國在中古時代各地也有議會（Parlement），就中以巴黎的議會尤爲著名，但它們是司法和解釋法律的機關，不是立法的機關。等級會議本來有進於國會的可能，英國國會的起源也不過是一個等級會議。但是英國的等級會議因有與國王抗爭的機會而進爲能立法，能通過預算的國會；法國的等級會議從一六一四年迄一七八九年從不召集，及至路易十八世厄於財政之支絀而召集等級會議時，則革命已成不可避免的步驟，而等級會議也無由循英國人的舊道。等級會議既始終沒有監督

國王的權力，國王遂得自立其法，自執其法，自行其政，毫無限制。路易十四世的豪語『朕即是國』遂成事實。

且大革命以前的法國亦無地方自治可言。大而各省，小而一市一村，俱無民選的議會，凡治理地方的官吏，無論爲督察長官，爲檢察使，爲稅吏，或爲獄吏，無非是國王所任命的官吏。他們奉行國王的意旨，以統御人民，國王的意旨即是法律，舉凡信教自由，言論自由，陳訴自由等權，既爲當時人民所不知，而拘捕監禁亦不須依固定的手續；總之，當時人民無人權的保障可言，也無自由可言。

法國在舊制之下，既無自由，又無平等；僧侶及貴族俱爲享有特權的階級。當時全國的地七分之一爲教會所有，而僧侶可以不納一文的稅。貴族所納的稅亦甚輕微。大部分的負擔在農工商的肩上。朝廷愈窮奢極侈，則小民的負擔亦愈重。且徵收制度宛如中國的包辦政策。稅局稅吏向政府認納一定的成數後，便向人民任意搜括以飽私囊，於是小民更不聊生。納稅而外，小民更須爲貴族及僧侶盡

種種之勞力及經濟上的義務。小民的義務既這樣大，而政治上的權利則盡歸於貴族。凡高官厚爵，不論文武，俱爲貴族所包辦，小民祇能充兵卒及小吏。這就是政治上的不平等。

那時候各省各地間的分裂性也很大。勃艮地（Burgundy）的人先爲勃艮地人，次爲法國人，諾曼地（Normandy）的人也先爲諾曼地人，而次爲法人。各省有各省的習慣法，各自不同；沒有一種適用全國的習慣法。城市與鄉村之間交通不易，感情亦不佳。城市中人鄙視鄉人，而鄉人也恨城市中人。鄉間進城的貨物概須納入城稅。此地到那地的貨物也須完納過路稅。哈佛爾（Havre）到巴黎不過百里，而稅卡共有十所。各地間交通不便，習慣不同，貿易不旺，因之法國的人民也沒有四海一家的博愛觀念。

大革命一開始時，自由，平等，博愛，卽爲人民的口頭禪。革命的結果，舊制完全推翻。政體由君主而共和，王后則上了斷頭臺去。國教取消，教會所有的土地一律

充公，僧侶的特權也一律取消。貴族制度被廢除，貴族的產業也充公了不少。地方自治及選舉權則一一賦與人民。

在大革命的過程中，憲法也如春筍的突起。第一次爲一七八九年的人權宣言。這個宣言最要的兩點，是人類平等和人權保障。到了一七九一年正式憲法成立，政府組織也有規定。照這憲法，立法院由有產業的人民間接選舉，國務員則向立法院負責行政。這個憲法比較起來要算是保守的，它連人民平等的原則也沒有承認。革命領袖羅伯斯庇爾（Robespierre）及丹頓（Danton）等俱不滿意於它，所以一七九三年更頒布了一個激烈的憲法。這個憲法正式承認法國政體爲共和政體，立法機關爲一院制，執行機關爲委員制。它已經過了人民的總表決，但始終沒有實行，『恐怖時代』以後，溫利派漸漸得勢，因有一七九五年的新憲法。

新憲法在法國歷史上通稱爲第三年憲法，因爲那年是革命曆的第三年。它

規定立法機關有兩院，選民有資產的限制，行政採委員制，以兩院所選舉的五總裁組織總裁機關。當時爲總裁者皆爲溫和派的領袖，國家也從『恐怖』中逃了出來。但當總裁制的時期（一七九五——一七九九年）中，法國天天在仇人包圍之中，各總裁雖富有能力，而仍不易有所設施。

一七九九年拿破崙返自埃及，易總裁制爲執政制，而自爲首席執政。拿破崙爲軍人，不甚表同情於民主政治；它主張憲法應提綱挈領，簡要而易修改。一八〇〇年他就把第三年的憲法根本修改，另成第八年的憲法，把立法機關的權限大大縮減，把行政首領的權限大大加增。這時拿破崙本已取得了君主的全權，但他還不滿意。於一八〇二年任他自己爲終身的首席執政，二年而後（一八〇四），復下令人民總投票，承認他爲法國人民的皇帝。自革命之日起至拿破崙稱帝時爲止，僅隔十五年，而法國的政體則由王國而共和，復由共和而帝國；變化的快實爲歷史上所不經見的事。

拿破崙當權後即舉行各種設施。在地方政府方面，法國在革命後早已打破省界而劃全國爲八十餘縣，拿破崙所置的縣長都是他的私人，下級地方官吏受縣長指揮，而縣長受中央的指揮。法國的中央集權，實拿破崙開其端。他深信沒有宗教便不能有治安，因和羅馬教皇訂結條約，承認宗教舊時所有的地位。革命時所充公的田產早已分售於小農夫，因之不能發還，但拿破崙允以國幣充實教會的經費。他又覺得沒有貴族及榮典不足以獎進人才，因於封立新貴族而外，復創設榮譽軍（*Légion d'honneur*），藉以籠絡有才的人。

拿破崙的盛名固由武功而來，但有永久價值者卻是他的文治。他除了改組地方政府外，於行政理財方面亦很有改良，最大的功績則爲法典的頒布。一八〇四年的民法，又稱爲拿破崙法典，實樹法國近百年來法律的基礎。同時，司法的手續也大大革新，不復像從前的紛亂無章。大革命的種種理想所以能永入於法國的民心者，拿破崙的內政改良實爲莫大的助力。

拿破崙既失敗，路易十六世的幼弟復辟爲十八世。路易十八世內因國人的要求，外因列國的授意，不得不頒佈一種憲法，以示讓步。一八一四年六月所公佈的約法大體上是做照英國憲法的。當時英國的政制：行政有國王及其大臣，立法有上下兩院所組成的國會；上院爲貴族院，議員幾全爲世襲罔替的貴族，下院爲衆議院，議員由人民選舉。大臣非上院議員必爲衆議員，而大臣中的中堅分子則自號內閣，閣員亦即多數黨在國會的領袖。內閣向衆議院負責，非衆院的多數黨即不能組閣。內閣更代國王負行政的責任。國王的權則有名而無實。這就是所謂議會政府及虛君立憲的內容。路易的約法即以此爲榜樣，所以也有貴族院，衆議院，及責任內閣等種種制度。同時凡英國的人權，如陪審制，保護狀，出版自由，身體自由等等也一一有明文規定。在形式上看起來，好像法國的政治可有英國政治的開明了，但在事實上，則英國憲政的精神絲毫沒有學得。路易及繼他的查理十世俱不能始終以能得下院信任的人組織內閣，國王常常與下院發生衝突，終因

非法解散國會的緣故，釀成一八三〇年的七月革命而不習好的波旁王朝也即一蹶不能復起。

繼波旁而起者為奧林朝的路易菲力。一八三〇年八月的新約法雖由一八一四年的約法修改而成，但究與舊者不同。舊約法為路易十四世所給與法人的，而新的則由法人制定而國王接受者。代表大革命的三色旗復替代表舊制的白色旗而為法國國旗。舊約法中命令變更法律的權也明白禁止。新約法更廢除國教，取消新聞紙的印前檢查。但約法的條文儘管比前者進步，而不能確遵憲法的精神仍如往昔。英國政制的最有精采處乃在主持大政的內閣能代表民選議會的多數黨，路易菲力則始終拒絕選舉權的擴大，復包攬議會的選舉。人民既始終不能實際上參政，政府的失政復不可枚舉，於是路易菲力不能不去，而第二共和國遂隨一八四八年的革命而成立。第二共和國的憲法類似美國的憲法。美國政制取民選的總統和民選的國會相峙制度。照一八四八年憲法，總統亦由人民投

票選出，內閣則由總統委派，不受議會的拘束。法國非聯邦，故國會僅有一院。這總統制憲法是否能永久施行，當須看總統是何等樣人。

第二共和國的首任總統——也即唯一總統——路易拿破崙（拿破崙一世的姪），本來不是有名的人，他的當選一半是由他伯父的盛名，一半由於共和黨及王政黨的競爭。別人在相爭不下的時候，他居然依賴伯父的盛名，當選為總統。他的才具雖然不及伯父大，但是他的野心並不小於伯父。總統的任期本來僅有四年，且不得連任。路易拿破崙要求得以連任，而國會則拒絕修正憲法。一八五一年底，他遂用政變的手段把他的任期延長為十年，把國會解放，把憲法修改。他更追隨拿破崙利用人民總投票的辦法，以追認政變的結果。下一年（一八五二）人民且表決贊成帝制的復興。

第二帝國的憲法就是一八五一年政變後路易拿破崙所手定的憲法（一八五二年一月）而將總統改為皇帝者。根據這憲法，皇帝的權非常的大，他可以

任免內閣，內閣祇向他負責。議會爲兩院制：一爲民選的立法院，權限很小；一爲欽派的參議院，權限甚大，既有立法的權，更有解釋和修改憲法的特權。在這種制度之下，路易拿破崙當然成爲大權獨攬的君主。

拿破崙三世稱帝共十八年。最後幾年中反對黨甚爲活躍。爲緩和反對起見，他於一八七〇年又頒佈一新憲法，把民選的立法院的權增加，把欽派的參議院的權減削，并恢復了責任內閣制度。但人民總投票的制度始終沒有取消。拿破崙叔姪皆賴總投票以取到帝位，故深信總投票可始終利用。

一八七〇年的憲法實行尙不到四五個月，而普法之戰發生。路易拿破崙被德人所拘獲，巴黎民衆也宣告（九月四日）另組臨時政府以繼他的後。

臨時政府成立不久即舉行國會的選舉。新國會於一八七一年二月召集後，舉帝哀爾爲行政首領，不久，正其名爲總統。總統及他所任命的國務員俱須向國會負責。帝哀爾本爲國會議員，復兼行總統及內閣總理的職務，似乎應十分有權，

但那時爲國會也十分專制，行政長官到處要受牽制。到了一八七三年帝哀爾因和國會衝突，憤而辭職。國會舉麥克馬翁大將爲總統，并定其任期爲七年。

麥克馬翁本爲路易拿破崙的大將而不表同情於共和政體者；國會舉他做總統的意思就是爲未來的君主預留位置。原來一八七一年所舉出的國民會議，贊成共和者僅二百五十人，而贊成君主者則有五百餘人。如果這五百餘人都屬一派，那共和早已推翻，君主立憲的憲法早已成立。然而這五百人中有二百人是擁護查理十世之孫的波旁派，有二百人是擁護路易菲力之子的奧爾良派，更有數十人是擁護拿破崙的後裔的。這二派的議員同牀異夢，各不相下，所以始終不能定出一個君主立憲的憲法來。因爲多年推不出君主，他們不能不暫且同意於無君的政體，而制定一八七五年的三個立憲法律。這幾個法律起先還不能說是確定共和政體，幸而在將要通過的時候，有人突然提出一修正案，把國家的元首正名爲『共和國的總統』，更幸而這修正案以三五三對三五二票通過國民會

議於是共和國體始算確立。

一八七五年國民會議所通過的立憲法律共有三個：第一個規定參議院的組織及職權，在二月二十四日通過。第二個規定政府及其它各機關的組織和職權，通過於二月二十五日。第三個規定各機關間互相的關係，通過於七月十六日。

一八七五年的憲法實爲一種畸形的憲法。它們當然不是不成文法，但也不像普通的成文憲法。普通的成文憲法總是完整的，法國的憲法卻有三個法律，而許多重要的事件，如人民的基本權利，內閣閣員的任命，法院的組織等等，仍是一概沒有提及。法國人的制憲經驗本極宏富，第三共和國以前，法國已有過七種簇新的憲法，每種都是完整而合於理論的文章。一八七五年憲法的所以零零碎碎，實是因爲那時的國民會議對於憲法的制度甚不熱心，於無可如何中纔有這三個法律的制定。

最值得注意的，是整個的憲法像一七九三年的，或一八四八年的，從不能得

實驗的機會，而破碎零落的新憲法反能歷久不墜，至今通行。這個原因也不難推知。法國以前的憲法都是適應當時的理論而產生的，往往不能實行。一八七五年的憲法是那時政治狀況的結晶，所以實行時的妨礙反少。新憲法極易更改，自然無整個推翻的必要。而且凡與現行憲法無衝突的，舊有制度也可隨時採用，簡陋的缺憾也無從感覺到。因此種種，新憲法便成爲最合國情的大法。

照常理言，憲法愈難修正，則革命及政變也愈不可免。第三共和未成立以前，法國的歷史充滿了革命及政變。一八七五年的制憲者有鑒於此，把憲法的修正定得十分容易。憲法本有剛性柔性的分別，一八七五年憲法的柔性甚大。修改憲法的權操於國會，制憲及立法不同的地方僅在兩院聯席會議的是否必要。關於日常之法，兩院各自表決；關於憲法的修正則兩院須在凡爾賽開聯席會議。兩院開聯席會議時叫做國民會議。實則制憲與立法並無多大分別，因國民會議得多數同意便可修改憲法。固然，甲院請求乙院開聯席會議討論某種修正案時，乙院

得以拒絕請求，但也未必就算是制憲難於立法的佐證；因一院所通過的法律它一院如果拒絕通過，亦足使法律不能成立。

但是一八七五年的憲法並不因易於修改而屢經修改。實際上，自那年來，憲法僅經過三次的修改。第一次的修改案是在一七八九年，這案把首都由凡爾賽移回巴黎。第二案在一八八四年，這次除了聲明共和政體不得有所修改外，更把一八七五年二月二十五日憲法中關於參院選舉的部分宣佈無憲法效力，而另以法人所謂根本法（*loi organique*）者以爲替代。第三次的憲法修正在一九二六年八月，是年卜恩嘉賚組織所謂『法郎內閣』，要務在維持財政，恐國會有所牽制，故把設立四九、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇法郎的償債基金一案以制憲形式通過。實則這三次的憲法修正於一八七五年憲法的整個並無改變。

法人的所謂根本法在法律上與平常法律同一效力。根本法的所以在事實上有較高的地位者，乃由於內容的重要。根本法往往涉及政府的組織，因此，非有

重大理由，是不會輕易修改的。

國民會議爲法國最高權力機關，國民會議的權力是毫無限制的。譬如說：衆議院因要修改總統的任期，而請求參院同意於國民會議的召集。在沒有召集的時候，參院固不妨與衆院成立諒解，除原提案外，國民會議決不討論其它問題；但會議一開，它便成爲最高權力機關，而任何事都可以討論得到。但法國人自第三共和成立也十分能了解政治上公平的規則，這類反背約定的事情也並不常見。

第三共和以前，世人往往嘲笑法人的沒有恆性，然一八七五年的憲法已行使了五十餘年，尙不動搖。立憲政治在法國可算已入軌道。

## 第二章 總統

在內閣制的憲法中，總統本居次要的地位。自路易拿破崙濫用總統職權破壞一八四八年的總統制憲法，及帝哀爾與國民會議衝突以後，法人益注意於總統職權的限制，第三共和國總統因之更少實權。英人梅恩嘗議法總統的無權。他以爲『現代的高位者莫過於法總統的可憐。法國舊日的國王既御尊位，復握治權。英王雖不握治權而御尊位。美國總統雖不御尊位，而握治權。惟法國的總統則既不御位，復無治權！』克來蒙梭當壯年爲名醫時，更有尖利的批評，笑總統的無用。他說：『世上有兩件東西我真找不出用處來，一爲膀胱底腺，一即法國的總統！』然而，譏笑儘管譏笑，而在理論上總統總是國家的代表，行政的首領，海陸軍的大元帥，共和國的第一公民。儘管他的實權不能與他卓越尊嚴的地位相埒，而做大

總統仍是法國政治家最大的野心，連功高望重名震天下的克來蒙梭自己也少不了這種野心。

總統的選舉操於國會手中。國會的兩院開聯會即為國民會議，國民會議的多數就可選出總統。總統不由人民選舉而由國會選舉的理由有二，一則鑒於一八四八年的覆轍，二則在一八七一及一八七三年，當時的國民會議已有選舉總統的先例。照一八四八年的憲法，總統本由人民投票選舉，但其結果則素不知名的路易拿破崙憑藉了拿破崙的餘蔭，竟得富於崇拜英雄性的法人的盲從，而被舉為總統，卒至共和顛覆，帝制繼起。所以第三共和初期的國民會議不能輕易信任人民的見識。且會議對於行政機關的疑忌也很大，議會為操縱行政人員計，也不能將選舉總統的權放棄。

總統的任期為七年，憲法雖未限制連任，事實上則連任者僅有一人，而結果並不美滿。大多數的總統自己就不願連任，在輿論方面也不甚以長久的任期為

然。卜恩嘉賈可算是第三共和國總統中最有力的一個，但他也以爲一個總統如在位太久，於主權在民的理論便不甚說得過去。我們敢說，總統不得連任已逐漸成爲法國憲法上的習慣了。

國民會議——卽總統選舉會——由退任總統於任滿前一月召集。如總統不按時召集，則參議院議長得於總統任滿前半月把它召集。如總統因逝世或其他事故突然出缺，則兩院自行集會，不必經任何人的召集。國民會議集會於凡爾賽的大議場。當普法戰後巴黎經共黨騷動之後，國都本在凡爾賽。政治安定後，政府卽遷回巴黎（一八七九），但兩院執行國民會議的職權時仍在凡爾賽開會；因此憲法的修改及總統的選舉也仍在凡爾賽。

國民會議於選舉總統時，不准有任何演說及辯論，選舉的運動祇能於未開會前努力。法國黨派甚多，非互相結合決無選出總統的可能，所以在開選舉會以前，各派早有結合。近數年來，兩院往往先舉行預選，得票最多的二人便成爲正式

選舉時兩個對敵團體的候選人。選舉的樞紐既在國會內的黨派，而不在民衆，也不在軍隊，故選舉的運動也限於各黨派的領袖間的磋商。總統候選人的主要工作，在拉攏友派的議員，他不必如軍閥的利用武人，也不必如美國總統的遊說各地。

法國的總統欲求當選，必須取得多數議員的同情。與國會隔膜的人不易當選，因為議員不認識他；鋒芒太露的人也不易當選，因為領袖們怕他或妬忌他。兩院的議長往往爲最自然最有希望的候選人，因為當選議長的資格——儀表不凡，性情謙和，能爲大部分議員所愛戴——也就是當選總統的資格。白賚士嘗謂第一等人才做不着美國的總統，法國的總統也未嘗不如是。

總統的選舉既早定於政派間的團結，投票不過是一種莊嚴的形式而已。在選舉那日，參衆兩院議員由巴黎出發，齊集於凡爾賽，由參議員議長宣布開國民會議於故宮的大會場。講壇之上安放投票壺。唱名員逐一朗誦九百許議員的姓

名時議員即依次行至壇上，謹敬以選舉票投入壺中。任何法國的國民，不問老幼，不論貧富，除非他的公權已被法院剝奪，或是他的家族曾經做過法國帝王的，都有被選總統的資格。最末的一個限制是一八八四年憲法修正案所規定的，那時波旁，奧爾良，及波那帕脫三家的遺裔皆躍躍欲試，法人深恐再蹈一八五一年路易拿破崙政變的覆轍，所以不能防之於前。

議員們投票畢事後，即由抽定的檢票員於旁室點檢選舉票。如開票結果有人所得的票已過所投票數全體的半數，這人即當選為總統。如無人得半數以上的票，則續行第二次的票選，以至三四次，直至有人得過半數票為止。通過一次投票即能選出總統，自第三共和成立以來，僅有三次選舉至二次投票始選出總統，至於第三次投票則尚未有過。新總統選出後，議員大鼓掌，如前任總統已出缺或辭職者，則新任總統立即就職；如前任總統尚未滿期，則等到他滿期後始行就職。法國無副總統，如總統因故出缺，而新總統尚未舉出，則由國務員攝行總統職。

權。

總統在任期中，除了自動辭職或用彈劾的手續迫他去位外，無法去他。他在任時不受普通法律的拘束，普通法院也不能因他犯罪而逮捕他，審他，或判他的罪。只有犯大逆的罪時衆院得以彈劾他，而參院得以審他，如果他確實犯罪。那他的刑就不限於出缺。在通常的國家，像美國，國會審明總統有罪時，也只能把他先革職，而留待普通法院去判他的罪名，宣佈他應受的刑罰。但在法國則參院判罪的權能毫無限制，把他判死刑，流刑，都可以。

就他身體的尊嚴及地位的高崇而論，法國總統尚有君主的氣象，不能與美之總統同日而語。普通國家的總統僅受二十一響的禮礮，而法總統則有一百響。總統旅行時有總統的花車，所到之處地方官吏必郊迎，軍隊必受檢閱。華麗的愛禮奢宮是他巴黎的家，古邁的郎部賢（Rambouillet）是他的行宮。國家歌劇院也有總統廂，宛如君主國家之特設王座。他的年俸有百二十萬法郎之多，另有百

二十萬充公費旅費，及維持宮中生活的用，固然，法國人不像中國達官顯宦可以公費充私囊，而在任時所有喜慶哀賻的禮物，以及私人的應酬俱可取之於官，固然法國總統所有春秋佳節盛大的宴會外悉由公費中開銷，但他的待遇的豐厚仍爲無從否認的事實。

第三共和國自成立以來已有十二總統。總統任期本爲七年，但平均計算則每任總統尙不到五年的久。卡息米爾佩累及兌向納耳就任未數日卽辭職。帝哀爾，麥克馬翁，格累微，及米勒郎則於未滿任期被迫辭職。福爾尙未到四年死了。噶爾諾將屆滿任之時遭人暗殺。祇有盧貝，法雷爾及卜恩嘉賚三總統能滿任而退。這十二人中才識經驗各有不同，未可同日而論。有些是意志堅強，才識超人的領袖，有些簡直是庸凡，有些則介乎二者之間。然其中的能力最大者，也不能與有名的首相如瓦耳特克盧樓（Waldeck Rousseau）及克來蒙梭相比擬。但這些總統也不能與民國的總統相比，如麥克馬翁也是一個軍人，也帶幾分跋扈不

守法的傾向，但以比袁世凱或馮國璋則又十分能奉公守法了。

第三共和第一任總統爲推帝哀爾（Thiers，一八七一一——一八七三。）帝氏學識富而經驗宏；他爲十九世紀的名史家，所著法國革命史爲史乘中的巨著。他在路易非力的時候曾做過首相，反對第二帝國尤力。但是他的愛國心，超勝他的忠君心；所以普法戰爭之後，他急於恢復法國的國力，而不急於恢復奧爾良的王朝。過了數年以後，他眼見王政的無利於法國，毅然矢忠於共和政體。第三共和的成立，要以帝氏的功居多。

繼帝氏而爲總統者爲一絕不相同的人。麥克馬翁（MacMahon 一八七三——一八七九）本爲路易拿破崙的大將，以戰功聞名。他的被舉爲總統不是因他的才具。當時國民會議中贊成君主者本居多數，但一時不能一致擁戴什麼人，所以先叫麥氏來備位。他們以爲等到更改國體的時候成熟時，麥氏便可讓位，而不至有所阻撓。麥氏素來反對共和，但既任總統後，卻不便參加復辟的運動。變更

國體的時機也永遠沒有成熟，所以麥氏也用不着如黎元洪的請清室復辟。惟麥氏終是軍人，待人接物總脫不了命令式，長官式的態度，他和國會時起衝突。一八七七年時他竟然違背了內閣制的精神而維持下院所不信任的內閣，且下令解散下院。幸而新的下院仍是反對他的內閣，內閣不得不換，而國會的權也於此確定。自是而後麥氏也不復能與國會抵抗，且備受種種的欺侮。到了一八七九年國會干涉他任命軍官的權時，他遂憤而辭職。

格累微（Grévy，一八七九——一八八七）爲第三任總統。格氏既非學者，又非名將，他是一個中等階級的代表。他本是律師出身，共和黨的健將，當選總統時已是七十二歲的老人。在他任期內，法國政潮替起，內閣此興彼仆，幾無寧日。格氏居然能做得下去，更能肅清野心軍閥志在政變的布郎熱（Boulangier）；這總得歸功於他的機變。他能運動第二次的當選，足見他政治的手腕也還不弱。但在第二期任內，因他的女婿有鬻官之事，他不能早日辭職以去。

格氏辭職後國會舉工務部長噶爾諾（Carnot，一八八七——一八九四）爲總統。噶氏本來不甚知名，他的當選乃因兩雄相爭，勝負不分，故臨時因克來蒙梭的吹噓而得被舉爲總統。噶氏的志願在使政府得順利進行，但是時鉅案迭起，不是賄賂公行，便是陰謀推翻國體，國人也甚不滿意。加氏卒爲無政府黨所暗殺。

卡息米爾佩累（Casimir-Perier，一八九四——一八九五）繼噶氏爲總統。卡氏爲法國望族，且曾歷任下院議長及國務總理等要職。以他的才具，他自不願爲虛設的總統。但噶氏被刺後，衆意以爲非有強有力并且偏向保守的人做總統，則政治必不能安定，而秩序也沒有保障，故卡氏被舉。卡氏就任後就知道無政府黨並無甚麼推翻秩序的計劃，他也沒有多少事可做。因此卡氏已十分不舒服。但激烈分子則不斷的向他下攻擊令，國會的言論，以及報章上的文字，無一非激烈分子痛詆卡氏的武器。卡氏的總統既非出於自求，故就職後六個月，即以辭職

聞。

次任的總統福爾 (Fauré, 一八九五——一八九九) 出身微賤。選舉時激進黨的代表不能得到多數，故溫和的福爾得以當選。在他任期內，德雷孚斯 (Dreyfus) 事件轟動法國社會的全體，岌岌不可終日。而福爾則與反德雷孚斯 沈瀆一氣，因動激進黨及輿論的義憤。他逝世時，謠言很多，但受毒的證據總找不出來。

福爾死後的三總統盧貝 (Loubet, 一八九九——一九〇二)，法雷爾 (Fallières, 一九〇一——一九一三)，卜恩嘉賚 (Poincaré, 一九一三——一九二〇) 俱能任滿而退。盧法兩氏俱農民出身，平庸無過是他們倆的美德。盧氏並不是毫無主見，但他不輕易發表出來。法氏崇尚儉樸，法人笑他的吝嗇。法人對於福氏的感情甚壞，卜恩嘉賚所以能得當選，也是一種痛恨凡庸的反動。

卜恩嘉賚的任期正是歐戰的時期。卜氏未做總統前，已做過國務總理多次，

他又是有名的律師，故卜氏於戰事很多幫助。他滿任的時候衆意克來蒙梭有大功於法國，應舉他爲後繼總統，以昭崇德報功的意思。但克氏仇怨甚多，而袒助教皇者尤不滿於他仇視教會的態度；反對他的議員遂聯合擁戴下院議長兌向納耳（Deschanel，一九二〇）以爲抵抗，兌氏卒得當選。兌氏素爲新聞記者出身，在政治舞台上亦無克來蒙梭或卜恩嘉賚所享的盛名；但不失爲漂亮政客，口才甚有名於時。他就職未幾，忽以神經錯亂聞，因不得不立即辭職。

繼兌氏而起者爲米勒郎（Millerand，一九二〇——一九二四）。米氏爲法國社會黨初起時健將之一，但於一九〇五年鐵路工人大罷工時，即已加入政府，壓迫工人。自後他的政見愈趨愈右；國家結合（Bloc National）遂舉他做總統。他向主增加總統實權，使法總統與美總統相鬚鬚。他的理想如果實現，那總統與國會將日日爭吵，比麥克馬翁時的情形更劣。幸而當時國家結合的首領爲卜恩嘉賚，卜氏做國務總理後，米總統極能和他合作，總統也用不着擴大職權，或發展獨

立性。但米氏究比其他總統的黨派色彩要重些。他做總統時，仍絲毫不避嫌疑，遇有機會，輒爲國家結合鼓吹。一九二四年總統選舉時，他更親自至各地遊行演說。因此敵黨忌他也無所不至。左派結合獲選舉勝利後，即以米氏的辭職爲要挾，米氏一日不辭，他們一日不肯組閣。米氏初拒爲左派所恐嚇，且痛詆他們的要求爲違憲。但他的與黨所組織的內閣，既爲下院所否認，而得下院信任的左派結合又拒絕在米氏之下負責組閣，米氏在四面楚歌，無法執行政權之時，也就不能不去。國會鑒於米氏的專橫，遂舉參院議長杜美格（Doumergue，一九二四年）爲總統。杜氏曾任總理，但爲好好先生，決不致有擅權之危險。當選舉時班樂衛爲左派的正式候補人，杜氏的所以能得當選，蓋因他能高拱無爲。

一九二四年的經驗充分證明才具大野心也大的人是不能安於總統的位。置的。有才的人在任期中如能力自養晦，在理論上當然可以做總統；但在事實上，這種例子也並不多。第三共和國十二總統之中，比較傑出的只有帝哀爾，卜恩嘉

賚及米勒郎，帝米二氏俱因雄心未死而不能安於主位。卜氏雖然做了七年，但那七年是特別的，那是歐戰的期中，卜氏也有充分發展他效忠法國的能力，所以他也不至像卡息米爾佩累覺得總統是庸人的安樂窠。因此種種，法國第一等的政客如甘必達（Gambetta），瓦耳特克盧樓，克來蒙梭等，大都祇能做首相，而不甚願做總統。且國會既不願總統握大權，當然也不願有稜角的人，有才具的人做總統。法總統的實在職權誠小，然在名義上則他的職權甚大。召集國會，提出議案，分付覆議，任免官吏，締結條約，執行法律，統率海陸軍，赦免罪人，解散下院（須得上院同意）以上俱是憲法賦與總統的職權。但是事實上，這些大權的行使俱受國務員副署的限制。憲法明白規定，總統執行職權時，須得國務員的副署；換言之，總統不得內閣的同意，不能行使職權；再透澈言之，內閣既代總統負責，則一切事情由內閣決定，總統僅成傀儡而已。總統能自動行使的事，僅他自身的辭職，辭職的信為唯一無須國務員副署的公文。

總統每年至少須召集國會一次，他如於正月的第二星期二尚未召集國會，則國會得自行集會。總統得停止國會開會，但每次停會不得過一月，每屆停會不得過二次。國會事務完畢後，總統得宣布閉會，但每年集會不得少於五個月。這些行動，總統當然一一聽命於內閣。

依據憲法，總統有提案的權，但事實上還不過是具文。總統的提案當然須得國務員的副署，那不啻就是國務員本人的提案。國務員本是議員，自身即可提案，直接提案總比假借總統的名義要方便些。所以總統提案的事根本無從發生。照憲法，總統固然也可致書議院，由國務員代向議院宣讀。但事實上除了感謝當選，宣布辭職的一類例行公事外，自有憲法以來，總統從未送過其他公文與國會。國務員與其借總統的名義發表意見，何如用自己的名義自由發表？

提議以外，依照憲法總統更有把國會議決案暫擱的權。立法機關所通過的法律普通須經行政機關的公佈後方能發生效力，法國也不是例外，這公佈的權

操於總統。法律案送總統後，他通常須於一月內公佈；如議會認爲緊急時，應於二日內公佈。但總統如認爲不妥時，得交提出本案的那院復議，議會如將原案照舊通過，則總統須立即公佈；這個辦法等於說，總統可把法律案暫擱，擱至議會重行通過時爲止。但此項暫擱的權實際上亦不存在，且自一八七五年來從未行使。法國政府既爲議會政府，內閣當然須得國會的信任，當然能操縱多數。既能操縱多數，則國會通過的議案，即非內閣所提出者，亦必爲內閣所能接受者。內閣斷無讓國會通過它所不贊成的議案，然後假總統的名義而交付國會復議。如果國會通過內閣所不贊成的議案，則內閣已失國會的信任，內閣也就辭職，更無副署總統交付覆議的公文的場合發生。所以暫擱權的列入憲法，殆因當時制憲的人尙不能澈底了解責任內閣制度的緣故。

但是法國的總統並不是絲毫沒有立法的權，他參加正式立法的權，固然等於無有，他補充立法權卻很廣大。普通說起來，英美的法律條文比較很細密，所以

執行法律者，也比較有所依歸，大陸上的法律條文比較簡賅，所以執行法律時，往往非有命令去補充法律不可。因之，大陸國家命令權的內容要比英美大些，而法國總統所享受的命令權比大都的行政元首都廣泛。命令雖不能變更法律，但法律不過提綱挈領，而詳細的規則，及執行時的程序往往俱待命令規定。不過命令權也是內閣的。內閣不贊成，命令也就無從頒佈。

照憲法，總統如得參院的同意得解散衆院。當一八七七年，麥克馬翁總統所信任的內閣不得衆院的信任，他爲維持他的內閣起見，遂徵取參院的同意，把衆院解散。法國把這件事當做政變，歷史上稱爲五月十六之變。在麥氏的用意以爲，法人將袒護他而不反對舊衆院，新的衆院可望和他站在一邊。但結果則和總統搗亂的共和及激烈各派不但獲勝，且多數更大；他們氣焰甚張，與總統衝突也愈甚，麥氏終至被逼辭職。經此而後無一總統敢再解散衆院，內閣也不敢要求總統解散衆院。內閣不能得衆院信任時，內閣即坦然辭職，不像英國的內閣可解散國

會而先不辭職。法國內閣所以不敢解散衆院而甘於辭職有幾種理由。英國向爲兩黨制，勝負易於分明；法國黨派複雜，解散後，新選的國會中仍是亂不可言，無所謂民衆信任某黨與否，因之解散的意義完全失了。且法國自路易拿破崙變共和爲帝國後，法人最怕總投票式的舉動。及行政領袖有高出於國會上的形勢，所以敢於解散議會者也免不了甘冒大不韙的嫌疑。再者，解散衆院須得參院的同意，這也不是獎勵政府敢於有解散的決心的。

總統的任免權亦不過是形式而已。高級官吏名義上固由總統任命，但事實上國務員的意旨總統非順從不可。任命官吏如是，罷免官吏亦如是。至於下屬官吏則由各部長官直接任命。官職的設置普通須得國會的許可，因預算須經國會通過，但在或種情形之下，總統得以命令設置官吏。

總統爲海陸軍的大元帥，但實際上的軍權悉在國務員手中，軍隊軍艦的調度由海陸軍部行使；軍制及軍隊軍艦的增減則屬國會的職權範圍以內。宣戰須

得兩院的同意。內閣固可造成一種使國會不得不宣戰的形勢，但它的責任是逃不了的。

於對外的關係上，總統更是徒擁虛名的元首。在形式上，總統任免外交官吏，接待外交官吏，訂結條約，但執行以上的職務時，總統不過服從外交部長的命令而已。對於駐外使臣的命令固然也以總統的名義發出，但總統的權力——可說是義務——是簽名於外部所擬定的文稿。在訂結條約時，總統也許竟不知道進行狀況；他如能彀知道，也是出於外交部長的禮貌。

法國的國會也無多大權力去顧問條約。憲法上僅規定和約、商約、涉及法政府付出款項的條約、涉及僑外法人的本身地位或財產權的條約、變更法國國土的條約須經國會的批准方始發生效力。其餘的條約憲法既不強迫交議，而習慣上法政府也不願讓國會參加。往往比商約重要數倍的條約如攻守同盟等等反可不經國會的同意。所以法俄同盟訂結多年後，世人仍無知者。

有人以爲總統的職權雖因內閣代爲負責而名存實亡，但於國務總理的任命，他似乎仍可操縱自如，不受副署的限制。但國務總理須得國會多數的信任，不然就不能組織內閣，而議會的形勢又往往迫總統非請某一個人組織內閣不可。只有政局十分混沌沒有一個領袖能確有組閣的把握之時，總統可以憑自己的眼光以組閣重任付與和他接近之人。這種情況並不多見，故總統任命國務總理之權實際上也極有限制。

更有人以爲總統雖無實權，但可以供獻意見於內閣。總統既爲熟悉政情之人，可取的意見當然甚多，總統因此也可增加勢力。但法國總統恆爲未脫政治色彩的人，他做總統時雖勉強可算無偏無黨的人，但安能保他暗中在助此而抑彼？所以英國內閣儘可以採取英王的意見，而法國內閣，如非與總統同一政治色彩者，不甚肯接受總統的意見，因此總統也無從發展他的勢力。

總統的唯一大用處在代表國家，接待外賓，舉行盛典。法國的禮典比任何國

家要繁重，立石，開幕，頒給榮典等事一月總有好幾次。要是沒有一個莊嚴穩重的元首去做主席，那些典禮便失了一切意義。所以在這個地方總統卻是少不了的。

由上以觀法國的總統總脫不了某牧師 (Abbe Tarbagne) 的譏刺，說他唯一的特長就是無能力。他既無實力，就無大事可做；既無事業可言，一等人才也就不樂為總統。卜恩嘉賚在一九一三年以前及一九二〇年以後，俱曾轟轟烈烈，有名於時過，尤其是當他為總理時，但在總統任期時，簡直如老僧撞鐘，無善可錄。法國政論者為補救總統的無力起見，也有提倡增加總統實權的。但怎樣能增加呢？法國為內閣制的國家，總統權力增加，則內閣權力便得減少，這與第三共和國的精神不合，更非國會所歡迎。且有一九二四年米勒郎與國會衝突失敗後，總統的權力更有不易增加的形勢。

### 第三章 國務員及行政制度

法國的總統雖爲國會所選舉，而不向國會負任何責任。他犯大逆時，國會纔能彈劾他；但在平時則國會無絲毫干涉的權。如總統所做的事無人能替他向國會負責，則國會便無從監督政府。因爲國會要監督政府，憲法遂令得到國會信任的國務員代總統負一切行政的責。國務員如不能滿國會的意，國會得以糾正或推翻他們；國務員爲維持他們的地位起見，也就不能不保存國會的信任。這就是責任內閣的意義。

責任內閣制肇始於英國，在英國僅爲一種習慣。法國人以爲欲發揚自由及民治精神，則國會——人民代表——的權不能不大，但行政機關的權也不能不廣，不廣便不成其爲強有力的政府。因此法人便仿效英國的責任內閣制。法國憲

法規定，總統任何的公文須得國務員的副署，國務員全體則向國會負重要政策的責任——這就所謂連帶責任。國務員個人則對於他本部事務負責——這就所謂各個責任。內閣代元首副署，並向國會負責——這就是英國人所逐漸蛻化得來，而法國人所仿倣得來的責任內閣制度。

依照憲法，國務員由總統任命，但任命的方法則又絲毫沒有規定。事實上總統僅任命國務總理，其餘國務員則由國務總理保舉。國務總理——普通稱為首相——又為憲法中所沒有說到的官職，憲法中祇有國務員而沒有總理。但總理在事實上又是少不了的人。總理的正式銜名為『會議主席』（*Président du Conseil*）。憲法上既然祇有國務會議（*Conseil des Ministres*），沒有內閣會議，他似乎當為國務會議主席，但實際他又祇是內閣會議的主席。『會議主席』的名詞又僅見於任命狀，而不見於正式法律。換言之，總理實一習慣上的職位，不是法律上的地位，法律上總理也不過是國務員之一而已。既然如此，我們叫他國務

總理好，稱內閣總理也好，簡稱首相也好。內閣制的本身就是從英國學來的。英國首相的地位本是根據習慣而來的，法國又何能獨異？

關於國務員的規定憲法中的條文極爲簡略。憲法僅有國務員及國務會議，既沒說起首相，更沒有所謂內閣；即國務會議的名詞亦僅一見於憲法而已。然習慣上國務員的全體有兩種會議：一即憲法上所述及的國務會議，一爲根據習慣而產生的內閣會議（*Conseil de Cabinet*）。內閣會議是非正式的，國務會議爲正式的。但非正式的內閣會議實爲行政的樞紐，凡關於政府全體及各部重要事務俱須經過內閣會議的決定及通過，國務會議不過接收內閣會議的報告，和正式通過前者所決議的事件，或頒佈命令而已。這兩種會議俱不留記錄，和英美的內閣會議一般保存着祕密的性質。

總理定須爲國會大多數所信任者。在兩黨對峙的國家，總理當然由能駁推翻前內閣的反對派的領袖充當，反對派既能推翻前內閣，當然能得國會大多數

的贊助。但法國國會中政派林立，贊助政府的各派成一結合，反對政府的也成一結合。如果反對結合的領袖只有一個，那總統的選擇的自由也就不存在；如組合反對結合的各派的領袖不相上下，誰不能高於誰，那總統就可以從許多領袖中任選一人。從這點看起來，法國總統的權要比英國國王大些。但近年來，國會中政派的數目雖然沒有減少，各派間卻很有成爲左右兩大結合的趨向，而每個結合中誰爲領袖也要比從前肯定些，因之總統的選舉權也就狹小起來。到了現在，只有大眾承認的領袖，因一二派的脫離結合而不能組閣時，總統纔可自由請其他領袖試組內閣。惟國會中黨派間的結合千變萬化，朝夕不同；而議員的出黨入黨亦甚自由。總統對於國會內各政派的形勢，萬無如兩院議長的熟悉。故總統於選擇首相時，有和兩院議長協商的必要，他的選擇權因此又多一限制。

首相的人選既確定後，總統便請他組織內閣。被召的人也有恐組閣無把握而辭不受命的，辭避在兩黨對峙，係年前英國那樣的國家，爲不可能的事，因倒閣

有倒閣的責任，倒閣後反對派的領袖就得負起組閣的大任。如果他自己所領袖的黨派還沒有準備當權，他就不應當倒閣。但在黨派林立，政府與黨組成政府結合，政府敵黨組成反對結合，像法國那樣的國家，反對結合首領的組閣責任雖都不是完全沒有，但不像英國反對黨首領那樣專一，那樣重大；構成反對結合各派的領袖都有相當的責任。所以這個領袖缺乏組閣熱心或組閣把握時，他儘可拒絕總統的請求。糾紛大的時候，總統往往連請三四個人，而仍沒有一個人敢冒險擔任。通常，則總統所邀請的領袖，先作暫時的允許；如他能拉攏各派的領袖組成內閣，則正式允任首相，否則另請他人組閣。

組閣實在不是一件容易的事。組閣的最重要條件當然是所組的內閣能取到下院多數的贊助，換言之，閣員所代表的各派能組成一多數結合。法國派與派間的猜忌本不易消滅，領袖間傾軋嫉妬，更難調解。這一領袖入閣，他一領袖就得同時入閣，更有一領袖就不得入閣。要一個人入閣，那個人必有他入閣的條件；要

一個人不入閣，而又要他不去煽動黨員，反對新閣，則他的條件勢必更爲嚴酷。所以組閣往往非數日不辦，而這數日內政客的活躍往往有神出鬼沒不可捉摸之妙。

閣員已經選妥之後，首相即將名單交於總統，總統立即予以任命，不容反對。內閣就職後立即出席國會報告大政方針，並要求下院通過信任之票。經此而後，內閣在沒有遭不信任的表示前，即可永於其位。有時新閣自以爲能得下院多數的贊助，而初次出席國會時，即遭國會的否決者。法國政派的複雜及變幻，於此亦可見一斑。

國務員是否須爲議員，法國憲法沒有明文規定，既不像英國國務員之恆爲議員，也不像美國國務員之不能爲議員。但事實上首相必爲議員，且爲大部分議員的領袖，其他國務員，依習慣的指示，也必爲兩院的領袖。大部分的閣員出自衆院，但每個內閣也總有參議員三四人內。第三共和國初成立時，陸軍及海軍部

長頗有以陸海軍長官充任的形勢，但晚近這兩個位置也由非軍人的議員充任。到了現在非議員充閣員已爲不可見的事。這本是自然的趨勢，法國國會對於內閣的權力甚大，如閣員非議員則內閣的困難將更大了。

國務員的人數及各部的數目俱由總統以命令規定。這兩種數目不必相等，因爲國務員不必一定兼部。不管部的國務員爲不常有的事，但也不是不能有他們可以參加國務會議及內閣會議，而不管部務。法國的憲法僅規定國務員的責任而沒有規定行政各部的組織，故行政各部自身的組織包括在行政權以內。新閣成立，爲閣員的方便起見，總統可以命令增刪各部或重新劃分各部的事務。法國的行政組織本以司 (direction) 爲基本組織，故將此司或彼司移動，於行政初無妨害。譬如高等教育，中等教育，初等教育向隸教育部，當然不多更動，而美術則附於教育部，劃歸他部，或另立一部，俱無不可。新閣初成立時，動輒有一番更動。但國會干涉的權並非沒有。閣員人數及各部組織有變動後，預算方面自必也有變

動；國會若不將預算照改，則新的制度自無從存在。且近來國會殊嫉妬行政機關得以自行變更自己的組織。國會已有法律限制，凡各部行政最高官吏（指司長階級而言）的總數，不依法律，不得增加。雖法國學者詆議此種法律為侵犯行政權，不合憲法，但國會享有最高的統治權，無可抵抗。

歐戰以前法國本有十二部，歐戰時更動甚繁，戰後有十四部，今有十三部。

- (一) 司法
- (二) 外交
- (三) 內政
- (四) 財政
- (五) 陸軍
- (六) 海軍
- (七) 教育美術

(八) 工務郵電

(九) 工商

(十) 農業

(十一) 殖民

(十二) 勞動衛生

(十三) 郵養

以上各部僅司法，工務郵電，郵養三部略須說明，其他各部的職掌皆可顧名思義而得。司法部除了管理法院，監獄等司法事務外，更辦理戶口統計，以及入籍及僑務等事。工務郵電部掌交通事務，如鐵路，公路，運河，及郵政，電政，皆歸它管轄；此外公共建築物亦隸屬此部。郵養部的主要事務，在管理傷兵及死難者遺族，但各種社會保險也歸它辦理。各部中以司法部爲首部，司法部長兼爲掌璽長官。從沿革說起來，他是繼承中古時代大法官的衣鉢的。所以如總理不兼任司法部長

時，司法部長便爲國務副總理，如總理兼爲司部部長，則副總理之職便不設置。習慣上，總理每兼管其它相當的部，而以司法部與一參議員，這樣總理可注意下院，而以副總理應付上院。

各部長之外，法國更有所謂次長者若干人；他們的設置，數目，以及職務均由總統的命令規定。次長本爲可有可無之官，但晚近政府幾沒有一個不設長。一九二八年十一月的卜恩嘉賈內閣共有四個次長，兩屬於教育美術部，一個專管體育，一個專管專門教育；一屬於工務郵電部，專管郵電；一屬於勞動衛生部，專管衛生。次長的地位與各國不甚同。在政治上他們是部長具體而微，他們可以列席內閣及國務會議，他們也可以出席兩院，他們可以答復國會質問，國會也可以不信任他們，逼他們辭職；在這些地方他們和管部閣員簡直是沒有分別。但是從法律上的地位看起來，他們和國務員完全不同。國務員可以副署總統的命令，頒發部令，而次長無這些權。就法律上的地位而論，他們實與部中高級屬官，沒有多少

差別。設置次長的用意，在減輕部長的負擔，而又不必添設部，可位置年輕有力的議員，而又不致遽以國務員之高位相裨。

國務員有兩重的職務：一為行政的，又一為議會的。法國內閣的行政權是極大的。法國為中央集權的國家，一切的權力俱集於中央政府，中央可以任免地方官吏，中央也可以駁斥地方議會的決議，全法國的行政官吏是仰承中央鼻息而辦事的。法國又為職權很廣的國家，政府所經營的事業既多，又時時干涉到私人的行動。國家的職權愈廣，行政的權也隨之而大。且英美等國立法權的範圍包括一切普通性質的命令，而法國行政機關的命令則包含一部分的立法權，法國行政機關所製定的命令有變更人民權利義務的力量者甚多。固然在理論上重要的命令屬於總統，但事實上則上章已經說過，全是內閣的權。

閣員大半忙於政務而無暇及於部務，部務大半操於事務官的手中。據卜恩嘉寶所說，閣員晨起即有大批私牘須待料理，私牘中以兩院議員的薦條居多。九

時後則赴國務或內閣會議。他每週中祇有兩三天沒有會議，沒有會議時則見客，客人中兩院議員爲不得不敷衍的上客。下午閣員須出席議會，至五六時則回部。大部分的公牘他祇能簽字，如果他要細細研究，則又非數小時不辦。在此時他又須和部中高級官吏協商要務。部務的責任實在繁重，祇有議會閉會時，他的時間比較多些。然法國國會閉會時很少，且恆在夏季間，夏季閣員也須避暑去了！

閣員如此忙碌，但其年俸比工商界要人小得多。閣員年俸僅有六萬法郎，外加公費二萬，雖總理亦不多一文。次長年俸僅二萬五千，連津貼也不過四萬。幸而部長還有官舍可住。但閣員旅行時，則地方官吏及人民仍致重大的敬禮。

上面已經說過，憲法上祇有國務員，無總理；總理在事實上也不過是內閣的主席，不能與英國的首相並語。英國的首相在習慣上已成爲真實的領袖，而法國的首相則多半僅爲具名的領袖。英國首相差不多可以左右內閣全體的意見，閣員和他的意見有出入時也止能知難而退，讓位他人，不能掀動政潮；但在法國則

總理僅能領袖同派的閣員，而不能統率組成結合的其他各派的閣員——也就是其他各派的領袖。往往一二閣員的惡意辭職能使結合解體，而內閣全體也不能不倒。閣員單獨辭職的危險性愈大，則總理對於他們的敷衍也愈必要，而他的領袖地位也愈難維持。聲名赫赫的甘必達嘗欲爲英國式的首相，閣員便抗議他的專制，終久他也不能久於其位。

總理既不是真正的領袖，內閣之團結力當然也遠不及英國內閣的堅固。在英國閣員幾乎祇有聯帶責任，而沒有個別責任，雖然在理論上後者也是容許的。內閣的團結力堅者，攻擊一個閣員，全體閣員自然會覺得痛癢相關；國會表示不信任於一個閣員，閣員全體便視爲不信任內閣的表示。內閣任令一二閣員被迫去職的例，在英國真不易多見。反之；法國內閣的團結力既不堅，國會攻擊一二閣員的事情也就司空見慣，而內閣犧牲一二閣員藉以自全的事也就很普通了。

法國內閣的易於動搖是有名的。第三共和國自從一八七六年三月以來一

共有過六十八個內閣，每個內閣的任期平均僅九個多月。國會中派別的紛歧和內閣內部的不堅固當然是更動頻繁的大原因，然除此而外，尙有其他原因。各派自身的缺乏固定性，不能指揮本派議員的行動，防止他們加入別派，直接足以使派別愈加雜亂，間接足以使內閣的基礎動搖。且法國的議員很缺乏平心靜氣的修養，他們對於內閣不滿意，便想倒閣。議會中極端的各派，因爲甚少加入政府的機會，也常有聯合倒閣之事，他們彼此間的政策儘可分道而馳，但一遇有倒閣機會，則極能攜手。再法國人所謂政潮或政治上的危機（*la crise politique* 卽一種可以牽動整個政局的大事，如德雷孚事件等）在法國往往突然而起，小事釀成大事，大事更不必說，而內閣的搖動也成不可或免的事。因此種種，法國內閣壽命沒有長久的可能。

然法國所謂更易政府不必與英國相同。英國的內閣恆爲一黨的內閣，所以更易內閣時，一班舊人下去，一班新人繼起。法國的所謂更易實僅改組。贊助政府

的結合中往往包含五六個支派，某一派的領袖被國會逼迫辭職或自動辭職時，就需要內閣全部的更易，但繼起的新內閣不必完全是新的。僅退出這一兩派的領袖，而加入他一兩派的領袖而已。法國的政派既非常之多，一個絕對不同的結合，由少數變成多數，起而代替又一個結合爲當局，不要說在國會的任期內爲不易有的事，即經過一次總選舉仍是不易有的事。既然如此，所謂內閣的更易，實則不過是局部改組而已。有時僅總理換了，有時連總理也不換，所換者惟一二閣員，而多數的部長儘可蟬聯。所以法國行政的不安定，也減輕了不少。

而且內閣的壽命雖不甚長，事務官則爲永久性質的，絕不跟閣員爲進退。法國的日常行政，完全在事務官的手中，他們的任期是永久的，他們做他們的事，不問部長爲誰。部長即想干涉他們所辦的事，也是精力所及不到的。

法國各部的組織大概相同。每部所管的事依性質而分爲若干司，一司的事有一司的性質，而且可以獨立，如郵政司，鐵道司等等。司的下，依辦事的方便，又分

爲若干科，二科以上又往往聯合成一組，科的下有股及小股的分。各司各組各科各股俱有長。司科長以下的官員皆依一定的法律招募進來，科長則大半由下級官吏中提升起來，司長則往往於有特別才能的人中選任。

法國爲中央集權的國家，全部文官，約有五六十萬。文官的任用除了升遷或特任者外，大都由公開考試。升遷由部長行使，但須由部員自己所編製的升遷單中選升。有時部長可參加私意，但這種事例現已不甚多見。文官的薪給雖不豐厚，但他們的任期爲永久的，無故不得撤職，撤職前且須得部員自己所組織的懲戒委員會的同意；如無故撤職，被害者且得向行政法院起訴。文官保障的弱點乃在任用法的比較易於更改，部長以命令停止任用法而位置私人在法國尚非沒有的事。然就大體上說起來，任用私人的弊病在法國總算是不多見的了。

常任文官之外，各部長官（部長或次長）俱設秘書處，專辦親信事務。秘書處有處長副處長秘書各一，隨員若干人。這些人爲部長或次長的親信，專門辦理

特委的事；他們的任免不受文官任用法之限制。照例他們隨部長或次長爲進退；但部長或次長於離職時可放起身砲，把祕書處的人任爲部中的文官。但法律對於這種陋規已有頗嚴的限制。

國務員之外憲法更規定參政院（*Conseil d'Etat*）的設立。參政院爲革命後所設的機關，初時權力極大。到了現在，則爲國務員及各部的諮詢機關，且爲最高的行政法院，但沒有政治作用。內閣所提出於國會議的法律，以及國務會議所頒佈的命令，普通俱須先經參政院的討論，雖則內閣並無遵從的必要。各部關於行政或法律有所疑問時，亦可以徵求參政院的意見。參政院有專任參政三十五人，兼任參政二十一人。專任參政的任免須取決於國務會議，兼任參政則由各部的司長及其他高級行政官充任，二者的任期差不多都是終身。參政院的決議取決於專任參政的過半數。參政院經過了百餘年蛻化已成爲最高的行政專門機關。

## 第四章 參議院

兩院制肇始於英國，英國的有兩院完全是偶然的事實。但世界各國的議會，在數年以前每倣倣英國而設兩院。有許多學者且以兩院制爲自由政體的必要條件，他們以爲一院的議會必釀成議會專制，猶之君主沒有議會，易釀成獨夫專制。這種立論不問它是否根據事實抑或出於過慮，在法國則一院制向爲保守派所恐懼，兩院制向爲他們所要求。法國的憲法史中，除了法人所視爲極端的一七九三年及一八四八年兩個憲法採用一院制外，其餘皆有兩院。在事實上，一院制僅存在於一八四八年及第三共和的初年。

一八七五年憲法關於參議院的條文實爲君主各黨的勝利。一八七一年的國民會議，本爲制憲會議，因君主各黨不能融洽，故一時不能復辟，不能不制定相

當的憲法，而保王黨最注意的一點即爲參議院的設立。因之憲法三案中，關於設置參議院的法，獨先通過，而討論亦最爲詳盡，最爲激烈。當時主張共和者深恐參議院成爲君主黨的中堅，故反對甚烈，君主黨則以爲無參議院便不能抵抗衆議院的過激，也不能爲將來的君主留餘地，故十分堅持參議院的設立，寧可不要憲法，不能不設參議院，爲他們的戰略。共和黨爲急於要憲法成立的緣故，也不能不容忍參議院的原則，惟對於參議員選派的方法，卻不肯完全讓步。

共和派主張參議員須由人民選舉；君主派意欲由元首於貴族及有特殊資格的人中指派。但當時的貴族龐雜萬分，有爲拿破崙所封立的，君主各派中沒有一派能信任貴族的全體，且貴族在民間也毫無聲望。所以以貴族組織參院爲不可能的事。國民會議經年餘之討論，規定參議院設議員三百人，其中七十五人由國民會議選舉，任期終身，其他二二五人由各縣的選舉會選舉，任期九年。當時國民會議的大多數本爲君主派，君主派企望終身議員的多數屬於他們，這樣新成

立的參議院也一定可由他們操縱。那知君主各派間因意見的不一致，選舉終身參議院時，共和各派竟獲意外的勝利，七十五人中有五十餘人是主張共和的人。且終身任期與民治的潮流不合，一八八四年的國民會議修改憲法，廢止任期終身的一項，當時已經當選的終身議員則逢出缺時即照普通參議員選舉法補選。至一九一八年時終身任期的議員已一一出缺。

參議院本有議員三百人，自阿爾薩斯羅蘭收歸法國後，增至三一四人。法國本部八十九縣及阿耳日爾三縣每縣有一至九人不等，各自治屬地則共選四人。議員任期為九年，每三年改選三分之一。各縣依字母劃分三組，逢改選那年，一組全體改選。議員遇有出缺而離普通改選期尚有六月以上者，則召集臨時選舉會補選，以補足任期為限。

參議員的選舉係採用一種特殊的間接選舉法。各縣每三年組織一選舉會，以下列各種人員充之：

(一) 本縣的衆議員

(二) 本縣的縣議會會員

(三) 本縣各區區議會會員

(四) 本縣各市集之議會的代表

法國全國約有三萬八千許市集，每市集出一代表，則全體三萬八千許代表已超過(一)(二)(三)各項的選舉人數倍。當時製憲人的用意以為各市集的議會本為農民的大本營，農民偏向保守，因之集議會，集議會的代表，及代表所舉出的參議員也必保守。

法國市和鄉的政府在組織上絕少區別，統稱之曰市集。若每市集各舉一人為參議員選舉人則鄉村的必大佔便宜，亦即農民階級可大佔便宜。市集的大小本甚懸殊，叫他們選出同數的代表自然太不公允。照一八八四年的選舉法各市集的代表人數如下：

會員一〇人或一〇人以下的市集議會

代表一人 預備代表一人

一三

二

一

一九

三

一

二一

六

二

二三

九

二

二七

一二

三

三〇

一五

三

三二

一八

四

三四

二一

四

三六或三六以上

二四

五

巴黎市議會

三〇

八

但這個分配仍舊沒有按照戶口做比例。市集議會大小既不依照戶口做比

例，而代表的人數也沒有按照市集議會的大小做比例，結果農民的市集議會仍佔便宜。譬如在布希狄龍（Bouches-du-Rhône）縣中，馬賽有人口五十餘萬，而所選代表僅二十四，反之其它鄰近馬賽的各市集人口合計僅三萬，而代表亦有二十四人。它如里昂、波爾道等大城亦相形見絀。總之，在參議員的選舉中，農村社會佔絕對的優勢。

參議員及市集議會代表的選舉日期由總統同時公佈，市集議會代表的選舉約於參議員選舉前一月行之。候選人往往由縣長或議會的重要議員指定，小地方的市長恆當選為代表。選舉參議員的那日由縣長召集各項選舉人組織選舉會，選舉會大都集合於縣城。凡法國公民年滿四十，而又不是曾經做過法國帝王的同族者，俱可當選為參議員。選舉時以得票過選舉人的半數為當選，但如一次二次投票而後，全數參議員尚未選出，則三次投票時得票較多者即可當選。當選的參議員本不限為本縣公民，但晚近外縣人當選者已不甚多。不但外縣人

不易當選，在本縣內也採均分政策，一區不得同時選出一人以上；如一縣只有一議員，則各區間且輪流應選。然參議員的連任者並不因此而有減少的傾向。舊時有人為保險起見，往往求當選於數縣，這個習慣今已不普通。

參院的權雖不甚大，參院的人選卻甚不凡。充參議員者大都皆曾聞名於全縣，不然便無成功希望。參議員中曾為律師及新聞記者出身者甚多，以本縣的大地主而獲選者也不少。也有曾為眾議員者，蓋參院任期長久，名望亦較高，由眾院至參院在法人眼光看起來，不啻為升任。大部分參議員且視參院為終老之地。但亦有既入參院而後為眾議員者。參議員當選為總統者已有四人。

參議員的政黨色彩較眾議員為薄弱。弱小黨派在參院的代表甚少，極端派的份子更少當選希望，因參議員的選舉人大都皆中派的人，極端派自難操縱選舉會。

參議員固不至如一八七五年製憲者所期望的保守，但確是十分穩健。議員

的年齡以六十餘者爲最多，他們的經驗比衆議員要宏富，聲名也要大些。他們可算代表權力階級的，因爲他們的選舉人就是各縣各區的治理人民者；選舉人總不肯選出異於自己的去做議員。大體上說起來，參議員的確是元老政治家，是先進者，論他們平均的才智，在世界議會中幾乎沒有匹敵。他們討論案件時從容而周詳，沒有衆院的火氣，也沒有英國上院的死氣。且法人至今視衆院至參院爲升遷，因之年事較長，不慣爭吵的衆議員仍不斷地向參院走，因之參院的人選更不會退步。批評參院的法人固然也不是沒有，攻擊並不激烈，且亦從無具體可行的改良計劃。

參議院集會與衆議院同時，除了受理彈劾案外，參議員不單獨集會。集會的場所在盧森堡宮，爲法國古宮之一，建築很精美華麗。議場作半圓式，議席皆半圓長椅，愈後而愈高，與劇場的佈置相似。議長的四圍則爲祕書記錄者的坐席，議長前則爲講壇。講壇面議員，議員發言時離本席而就講壇。

參議員互選議長一人，副議長祕書等若干人，議長爲法國第二大員，位在總統之次，而在其他官吏之上。議長並不難做，因爲參議院的秩序甚莊嚴，議員爭鬧的事也是沒有的。議員們的辯論沒有衆院的有力，報紙也不大注意到，但參議員的演辭在實質及形式兩俱不弱。他們除了有言論自由而外，身體也照例不受拘束。

論到權限參院的並不小於衆院。不但沒有小，一八七五年國民會議還希望它的要比衆院大些。衆院有而參院沒有的權祇是關於支出收入的財政案件須先在衆院提出；但參院得爲審判彈劾案的最高法院；而衆院僅能彈劾；參院得以同意於衆院的解散，而參院是不能解散的。除了上述幾點而外，無論在監督政府上，或是在立法上，參院的職權，從憲法的條文看起來，和衆院完全平等。

事實上則參院的地位要比衆院低下。法國的上院在歷史上向居次等的地位，習慣如是，第三共和國的上院也不易獨異。且衆院爲人民直接選舉的機關，任

期又短些，衆議員到處可自命爲民衆的真正代表，而參議員則不便說這句話。

憲法本規定國務員須向兩院負責。但在習慣上則所謂兩院者早已成爲文法上的一種措辭，失了真正的意義。從學理上說起來，內閣同時向兩院負責本爲不可能的事，因兩院的選舉既不同時又不同法，兩院中政派的形勢不見得能完全一樣，請問內閣將代表那幾派？在歷史上內閣因上院不信任票而辭職雖已有過三次——一八九六年波爾日瓦（Bourgeois）內閣，一九一三年的白里安（Briand）內閣，一九一五年的愛里歐（Herriot）內閣——但內閣不願參院的不信任票而拒絕辭職也有數起。到了現在，內閣祇須向下院負責，似爲最切當的觀察。若下院信任內閣而上院不信任，內閣可以不必辭職，反之上院信任而下院不信任，則內閣非辭職不可。波爾日瓦，白里安，愛里歐三內閣的所以辭並不是因爲上院不信任，乃是因爲他們在下院的地位早已岌岌可危，早無戀棧的可能。總之上院對於內閣祇能鬧麻煩而不能逼他辭職。

至於解散衆院的同意權在事實上亦早已不存在。法國的衆院，在理論上是不可以解散的，但總統解散衆院時須先徵得參院的同意。制憲者鑒於議會政府的成例，以爲衆院應可解散，同時又鑒於路易拿破崙解散國會實行政變的覆轍，故附以參院同意的條件；這樣，他們以爲盡善盡美。但制憲者實在沒有料到應當料到的結果：總統的職務在法國既由國務員代負責任，那解散衆院的命令也得由國務員副署，換言之，解散衆院必待國務員的發動。但國務員果真對兩院同樣負責，那末參院信任內閣，而衆院不信任時，內閣祇得解散衆院，不然兩院間的敵視將無法消除。但事實上內閣已不向參院負責。內閣與衆院相能時，解散衆院之事天然不能發生；不相能時，內閣也不會像英國內閣那樣請求元首解散衆院；因爲法國的內閣既不是由一黨所組成。即使解散衆院舉行選舉，勝利失敗也決不是一目了然的。況且解散國會之事總共祇有過一次，那次的解散不但與解散者以極不好的結果，且自法國人看起來，五月十六之變爲政變一類的舉動。經此

而後，也沒有人敢再冒解散國會的大不韙了。

參院有審判總統、國務員及關於危害國家的案件。普通國家的上院大都有審判彈劾案件的權，但法國的參議院除了受理下院彈劾總統及國務員的案件外，凡一切危害國家的案件經國務員控告後，亦得受理。這個權一八一四年後的上院也曾享過。下院彈劾總統，限於大逆之事，國務員任期內所犯之罪則均可為彈劾之由。彈劾案也不限於現任的總統或國務員，他們退職後，仍可受追溯的彈劾處分。參院審判危害國家的案件時，由總統召集開會，宣告法院成立；但審判總統及國務員時則由參院自行宣告開庭。參院為法院時，多數通過即可判決。參議員固大半熟知法律，但行使法院職務時，仍為政治性質的行動，司法精神絕少表現。舉一最近顯著之例：一九二〇年參院曾把做過總理的凱堯（Caillaux），因戰時有通敵嫌疑，判決罪名，但一九二四年左派結合勝利後，便以法律恢復他的公權，不久且為內長。這為參院不重司法精神的顯著例子。參院既不能確守法律精

神，他的地位當然也不因有司法權而提高。

衆院所無而參院所有的權沒有把參院的地位增高；但衆院所有而參院所無的權則很把參院的地位降低。憲法說，凡涉及度支之案須先提出於衆院，先經衆院的通過。在這條法律之下參院已喪失了度支案的提議權。參院不但沒有提議權，且沒有修正權。關於修正權那一點兩院曾有多次的爭論。現在的辦法：參院的修正權祇限於照衆院通過的數目核減，而不能任意增加；如有增加，則限於恢復內閣原提之數而經衆院核減者。然衆院不接受參院的修正時，參院在習慣上仍不能不退讓。換言之，衆院如堅持他的意見時，參院即無從修正。

參院最大的權限仍在普通的立法，在這個地方，兩院的權仍是相等的。參院可提議法律案，他也可否決或修正衆院已通過的案件。固然，大部分重要的法律往往先在衆院討論，但參院的權並沒有受損失。兩院如意見不同時，案件須往返多次，方得兩院的同意。意見分歧的地方不由聯合會解決，卻憑領袖們彼此磋商

以期得一公允辦法。如參院堅決拒絕衆院之提議時，衆院亦無法進行。參院所習用的抵抗衆院的方法是不睬；他遇見不歡迎的案件時，往往交付審查，一時不予討論。這樣，衆院亦祇能讓步而不能堅持意見。參院如堅決拒絕，衆院也祇有忍受。女子參政案衆院於一九一八年早就通過，但參院則始終不予通過。其他重要法律之被參院留難者也不在少數。有時衆院利用他自己有包辦度支的權而將所欲成立的事件包含在度支案內以脅迫參院，但參院可以僅把度支的部分通過，把不關度支的部分抽出不予通過；這樣，衆院的巧計也不得售。

大體上說起來，參院的態度是偏向於保守的。參議員對於新稅則，尤其是不利於富人的稅則，是公然不歡迎的。對於國營事業及社會立法是不表同情的。因此，法國一部分人主張把參院廢了，他們把他看做進步的障礙物。畢竟參院是有用或是沒用，要看我們的立足點。如果我們以爲議會應當是一院的，庶幾意志可以統一，那法國的參議院當然不必存在。如果我們以爲代表民衆的機關，易於憑

一時的意氣而造成不可救藥的流弊，所以須有比較保守的第二院做一道關口；那末法國參院確是能盡這種責任的。如果我們以為第二院應比下院保守，但也不能過於保守，過於與民衆隔膜，以致進步無從實現，以致兩院間發生劇烈之劇爭；而致國家於危險之境遇，那末法國的參議院也可以說是能滿足這些條件。說句公道話，第二院或者是不必要的；如果第二院尚不是沒有用處，那末法國參議院總算是最合乎理想的一個第二院了。

## 第五章 衆議院

國民會議制定一八七五年憲法時，大眾對於參院的組織和職權爭執甚多，而對於衆院卻無多少爭執。衆院應存在，衆院應爲直接民選，衆院應具有普通立法機關所具有的職權。這些都是全體議員所贊同的，用不着爭論。至於衆議員的選舉方法，人數，和任期等等則當時的國民會議視爲不必由憲法規定。因之一八七五年憲法中對於極重要的衆院卻十分簡略。國民會議在解散之前所通過之衆院組織法雖號爲根本法，實則法國的所謂根本法的效力與普通法律一樣，並不能與憲法相比，且亦時時更改。

衆院的選舉採用自大革命遺傳下來的普選原則。然所謂普選也不過普及於成年男子的意思，女子並不能有選舉權。法國人反對女子選舉的理由也不會

比別國人充足或有特別理由，而且到了近年英美等國許女子參政以來，法國人簡直沒有反對女子參政的理由，祇是法國的政客以政治的關係不讓女子參政而已。一九一九年五月衆院曾有「選舉被選舉權的享受無性別」的決議，但參院攔而不議，延至一九二二年十一月，仍以一五六對一四四否決該案。參議院的威權本不及衆院，反對的多數又如其小，他否決女子參政，而法人不以為異也不生反動者，乃因女子自身既不熱心參政，而左傾各派，深恐女子因反對他們的政教分離政策而投不利於他們的票，也並不贊成女子參政。

除了女子以外，其他成年男子的選舉權幾乎不受什麼限制。凡男子年滿二十一，依法登記選民冊，而沒有褫奪公權或經過破產的宣告者，俱有選舉的權。凡有選舉權的人，已到了相當的年紀，非現役的軍警者，俱有被選舉權。

不過選民冊的制定到也不是簡單的一件事。法國地方制度的基本區域是市集，選民冊也是以市集為單位的。每市集的選民冊由市集長，市集的代表，及縣

長所指派的代表，共三人所組織的委員會負責辦理。法國選民冊不像美國那樣每年須造一新的，委員會祇消將舊冊參照市集長公署的居民記錄加以訂正，即可立成新冊。法人的生死遷移，以及公權的增削在市集長處都留下詳細的記錄，所以訂正選民冊毫不費事。新冊造完之後，即予公佈，如有缺漏或其他錯誤，有關係的人可提出申訴書。上述的委員會，再加入市集議會的代表二人後，就可考查此項申訴書而予以決定，如申訴人仍不服決定時，還可提出上訴於治安法官。不服治安法官的決定者，仍可上訴於最高法院。最高法院得取消原判決，而令另一保 (caution) 的治安法官重行判決。以上種種的訴訟一概不收費用。選民冊經最後的確定後即正式佈告大眾，非到次年不能再有變更。選民冊的制定期每年一月一日起至三月底止。今列表如後，以見法人對於選民冊的鄭重。

#### 制定步驟

日數

完畢日

#### 修正舊冊

十

一月十日

編訂新冊	四	十四
公佈新冊	一	十五
申訴	二十	二月四日
選民委員會決定	五	九
通知上項	三	十二
上訴於治安法官	五	十七
治安法官的決定	十	二十七
通知上項	三	三月二日或一日
最高法院處理	十	十二或十一日
選冊最後確定		三月三十一日

關於衆院選舉的方法，第三共和以來，單選舉區制 (scrutin d'arrondissement) 與複選舉區制 (scrutin de liste)，此起彼仆，已有多次，中間更經過比

例選舉制的試驗。自一八七五年至一八八四年止，法國採用單選舉區制，將法國劃爲數百選舉區，每區選一議員。這種選舉的結果往往使眼光狹小的小政客佔優勢的地位，祇消他們能在自己的區內下工夫。當時的大政治家甘必達嘗以破鏡比衆院，因爲議員們所代表的祇是各部分而不是整個的法國。一八八五年單選舉區制改爲複選舉區制，選區擴大，每個區可選議員四人至十人。但試驗結果，也不滿意，且有人藉此以掀動政潮。所以下屆選舉仍行恢復原先的辦法。

自一八八九年至一九一九年衆院又是由單選舉區選出來的。批評的人當然很多，有的說縣長操縱選舉的力太大，有的說各區大小太不一致，不合平等代表的原則；還有的則因爲各派當選議員的人數與投各該派的總票數太沒有比例，而攻擊制度的不良。經十餘年的討論，遂有一九一九年比例制的實施。

但是一九一九年的選舉制度並不是完全比例制度，他是參合多數選舉和比例選舉而成的。一九一九年的法律，以縣爲衆議員選舉區，每七、五〇〇人得

選一議員，但人口最少的縣的議員也不得少於三人。選舉時凡得票滿投票人半數以上者就算當選，其餘得票不滿半數的人則依一種複雜的方法決定當選與否。假如某區共有五萬人投票，當選議員額祇有五人，則所謂選舉商數為一萬，又假如甲黨的候選人在該區所得的總票數為十二萬票，則平均有二四、〇〇〇人投該黨的候選人，有普通商數的二倍以上，故甲黨應得二人。用多數當選及商數比例二法後而仍有餘額未當選者，則由平均票數最大的黨得去。例如甲黨的某人得二六、〇〇〇票超過投票人的半數，應即當選，再甲黨平均票數為二四、〇〇〇應得二人，乙黨一六、〇〇〇，丙黨一三、〇〇〇，俱應得一人，這樣僅有四人當選，第五人則由甲黨佔去，因甲黨候選人的平均數高於其他的黨。

各黨的當選額數確定後，由該黨的得票最多者為當選人。如某區投票人的總數不及選民冊上三分之一，或沒有一個政黨的平均數超過選舉商數，則該區選舉行第二次投票。但二次投票時完全以票數較多者當選，不問比例如何。

我們可以看見一九一九年的法律實在不是比例選舉，因為大黨格外便宜，而小黨格外吃虧。如有一個政黨，在各區都有不少的黨員，可是在沒有一區內能有同選舉商數一樣大的平均票數，則雖全國有數十萬的黨員而仍不得舉出一個議員。且這個法律不但在理論上講不通，在事實上也為各黨所唾棄。一九三四年新國會開會後即有廢止該法的運動。有一部分人贊成採用真正的比例選舉法，但大部分人因利害關係反對任何比例選舉制，結果仍回到單選舉區的舊路。

照最新的，一九二七年七月的選舉法，衆院的人數從五八四增加至六一二。凡各區（arrondissement）人口在四萬至十萬之間者各成爲一選舉區，不足或超過者則合併或劃分。然例外甚多，有十七個區雖不到四萬人而不合併，有三十二區則過十萬人而不分。在前者的十七區內，平均僅三四、六〇〇選民出一議員；在後者三十二區內，平均須一一〇、五〇〇方能出一議員，兩者的相差至三倍以上。這種分區的辦法本是各黨故意與共產黨及社會主義黨爲難，故意使他

們佔多數的地方，像巴黎東部各區，雖人口衆多而仍不劃分爲一個以上的選舉區。一九二八年各黨當選議員的人數亦至不平均，而吃虧者果爲左傾各黨。投共和民主聯合及民主兩黨的票者僅一、〇〇八、二四四人，而所得議員數爲一四二席；反之，投共產黨的票數爲一、〇六〇、三三四人，而議員當選者僅一四人。投社會主義黨及共產黨的總票數約爲三份之一，而兩黨當選議員僅一一五人，佔衆院三分之一而已。在巴黎及附近的十八區中，左右各黨的參差更爲顯而易見。社會主義黨得五四、〇〇〇票，當選二人，共產黨一三七、〇〇〇票，當選三人，其他各黨得一六三、〇〇〇票，反而當選十三人。巴黎本爲左傾的區域，然右派各黨反大佔勝利，單選舉區制的政治作用也於此可見了。

選舉的日期總逢星期日，由總統下令規定，但必須在衆院滿任前六十日內。在投票的十二日以前，候選人須向縣政府報名，候選人名單縣政府須於投票前的二日公佈於大衆。法國的政黨甚繁雜，所以候選人也特別多。一九二八年的選

舉，議員名額爲六一二，而候選人總數有三、六四五，每席競爭者平均有六人的多。在森恩（巴黎所在的縣）縣中競選者有八五六人，而議席不過五九，每席平均有十五人競爭。然至第二次投票時，議席雖尙有四二五，而候選人的無望者已退出不少，僅存一、七二三。惟第一次投票時本非候選人，而新加入競爭者也有二三百人。第二次投票在第一次投票結果公布後的第一星期日舉行。第一次投票時，過投票人總數一半以上者方能當選。如尙有缺額，則投第二次票。第二次投票時，得票較多者即可當選。

選舉票在一九一九年以前向來是私印而不是官發的。各候選人自印選舉票，票中將自己的名字列入；到選舉那日派人在場外分發選票於選民，選民受票後即投他所欲投的票，用不着塗寫。在一九一九年及一九二四年因爲一個選舉區要選出多人，所以改變辦法，各黨祇准事前郵寄本黨選票於選舉人以供他們的參考，當投票日則用官廳所發的選舉票。這種票子上各黨候選人的名字俱已

列入，各黨不得再分發私票。照一九二七年的法律，每縣由縣城的地方法院院長，及全區的候選人或他們的代表合組一委員會，於距投票十二日以前，討論印發選票及選舉傳單及費用等。候選人付了相當的印刷費後，關於選舉票及傳單的印刷及郵遞可由委員會代辦。候選人可免費郵寄選票二份及啟事一份於各個投票人供作參考，又選票一份於各市集政府供作正式選舉之用。所以投票人於進投票場以前早已接到了各候選人寄來的選舉票，進場時可以向選舉官吏領取相當的選票，然後投入票匣。

市集長是主要的監選官。在小市集中，市集長及市集議會的議員四人組成一監選委員會，定奪一切事情。如市集較大，則投票場所不止一處，市集長須另委助理及議員等分頭監視。

當選舉日，投票場所普通自晨八時開放至下午六時封閉。投票人驗付投票證後，即行投票。但投票後不必即時退出，因此投票場所往往充滿了流連不去的

投票人。他們可以做手勢表示種種。如無哄鬧之事，監選人也不能把他們逐出。這也是法國投票場所的特殊情景。投票人的總數普通約佔選民的百分之七十，在近十數年來，這個百分數似乎在增加。

投票畢後，監選員即開點數票，此時場中仍是充滿了已投過票的人。各區的票彙集於縣城。凡每選舉區的得多數者即為當選。如無人得大多數，即於下星期日舉行第二次選舉。第二次選舉時，得票最多者即為當選。一九二八年內選舉，第一次僅一八七人當選，四二五人則至第二次選舉時選出。

選舉的糾紛由衆院自行決定。衆院現時仍依舊日的習慣將全院議員由抽籤法分為十一組，凡當選人俱須經過所屬組的審查。各組的決議尙屬公正，但衆院未必即接受組的審查報告。衆院的決定往往以黨派關係為根據，而不盡以合法與否，有否舞弊為根據。凡由詐賄或其他舞弊而當選者，衆院得為撤消當選的處分，於三月內另行選舉補充，但舞弊的懲罰則須由普通法院判決。

選舉的費用在英美等國有一定的規定，超過法定數目即算違法，而選舉且失效力。法國於選舉費並無規定，所化的費也比英美要少許多。法國人直到現在還是不以化錢太多爲然，化錢太多爲清議所不許，而選舉反受阻礙。惟各縣選舉委員會的書記官（由法院書記官兼充）則得向每個候選人收費一百法郎。一九二八年的選舉費也有比以前激增的傾向。

至於選舉的運動，向來以候選人的公開演講爲主要工作。挨戶勸說的風氣，僅見於窮鄉僻壤。城市中頗有暗中在咖啡館與市民應酬者。張貼標語壁畫，飛機分佈傳單，及廣播機廣播演說等等，尙是一九二八年的新花樣。

比較說起來，法國選舉是乾淨的，舞弊是不甚多的。最大的弊端要推官方的勢力太大。法國的政治是中央集權的，所以地方官吏自縣長以迄市集的小官皆聽命於內政部長，他且可把他們撤換。每當選舉的時候，內政部往往將全國地方官吏悉換接近政府的人以操縱選舉，而選舉時，地方官吏也就處處爲政府黨努

力，爲贊助政府的候選人幫忙。接近政府的候選人因此大佔便宜。但這種弊病也有減少的趨勢。在最近的選舉中，非政府黨的候選人雖仍舊批評地方官吏不守中立，而政府黨的候選人則頗以地方官吏太守中立爲言。於此可見地方官吏已不十分偏袒政府黨的候選人。

衆院的選舉總在四五月舉行，而每年常會則依憲法須在正月中之第二星期二召集，常會會期至少須五個月。所以每當選舉的那年新國會在五六月即須繼續開會，以符憲法的規定。法國國會已得了集會不散的習慣，不論開會好久，議案總是討論不完。每年除了暑天休會約三月外，衆院幾無閉會之時。在會期中每日下午二時至六七時開會，非遇特別緊急事故，甚少延會至深夜的事。

自一八七九年起衆院院址設在波旁宮。這本是十八世紀某太妃的舊居，歷經增修，建築頗爲宏麗。會場作半圓式，議員座位也成半圓式之長列，愈後則愈高。首列爲國務員及各部委員之席。議員則依黨派分段而坐，傾向激烈者坐於左端，

傾向反動者坐於右端，毫無錯綜。議長面向議員，坐位甚高，旁爲書記官等的席位。議長前面，直對全體議員之處，設講壇一座，凡發言者輒登講壇，所以聲音宏朗，絕無英美議會中不易辨別的弊病。且法國議會中的坐法，也容易使發言盡變成演說。如果英國下院的發言像辯論，美國下院像講書，那法國下院的發言都可說是精美的演說。法國人本來富於演說的天才，而下院的言辭尤盡演說的能事。論用字的雅當，口齒的伶俐，以及姿勢的動人，法國下院的言論實高於一般議會多多。演說趨於激昂時往往惹起反對黨的高聲阻撓，甚至熱烈地對置。秩序的紛亂多半起於措辭的激烈。

衆院的會議是公開的，議場的四廂樓上備有旁聽席甚多，旁聽者能以俯視議場。衆院經過半數的同意得宣告開秘密會議，拒絕旁聽；但非有緊急情形時，議會總是公開的。

就大體而論，衆院的人材或者不能比英國下院。法國衆院的議員在沒有做

議員以前毫無經驗者甚少，他們大概都在地方上服過務，做過地方議會的議員。世上儘有許多傑出的人才不願在地方政治中活動的，英國下院中往往有許多富有天才剛從大學畢業而沒有做過事的青年被選做議員者，這種青年隨後成爲大政治家像福克斯或像葛拉斯登者甚多。但在法國則這種人甚難膺選。第三共和國大部分的時候用單選舉區制，選舉區與議員的關係十分密切，候選人雖不拘爲本地人，但極大多數是本地人或與選舉區有密切關係的外縣人。凡能用種種小惠博得地方的好感者較易當選，而落落不拘的大人物反不易當選。

然而法國的議員也不一定比英國差許多；和美國下院的議員比起來，或且優良些。有人說，英國的下院多鄉紳望族，美國的多工商業鉅子或大公司的律師之流；而法國多政客。這話如果確，那英國國會是地主的領土，美國國會是資本家的附庸，而法國國會是無所屬。實則國會總是代表勢力最大的經濟階級的。英國國會近今也充滿了商業鉅子，美國國會有很多農業的代表，而法國國會中代表

財產階級者正亦方興未艾。這可以從下列一九二八年衆院議員的職業分析中看出來的：

律師	一三三
地主	六七
實業家	六二
著作家及新聞家	五二
教員	四六
醫士	四三
農夫	四〇
商人	二六
工人	三二
官吏	三一

工程師

一七

其他

八三

這樣的職業分析很可證明衆院的能代表全體人民。

法國議員論地位不及英國議員，論待遇則不如吾國的立法委員。參衆兩院的議員的年俸僅四五、〇〇〇法郎，合華幣不到四千元，尙不及立法委員年俸之半。但有政治野心的人仍以衆院爲目標，一因議員的權足以左右政治，再因議員是國務員的候補者。衆議員與行政機關甚爲接近（參議員較爲清閒），他們可爲本區的人民介紹職務，也可爲本區爭得造橋築路等的權利。議員爲地方爭權利，藉以爲重選的代價；內閣敷衍議員的請託，藉以爲贊助政府的條件；此卽法人所謂三角買賣。

## 第六章 國會的職權

西方的立法機關普通有三大職權：一爲制定法律，二爲確定預算，三爲監督政府。爲行使職權起見，立法機關自不能不有一定的程序。普通所謂「議事程序」或「議事細則」，實則就是便利三大權行使的程序。

法國國會上下兩院，依照憲法，有自定議事細則及內部組織的權。新國會及每年常會召集時，兩院各以年齡最長之人爲臨時主席，以最幼之議員六人爲臨時祕書，主持開會事務。開會後第一件事即選舉議長一人，副議長四人，秘書八人，及司庫三人，議長副議長開會時爲主席，平時則主持院中一切事務。秘書逢開會時數票，平時則監視記錄的編輯。司庫司支付之事，且主持院中庶務，這些職員併合起來組成各院的院務委員會（即法人所謂 *bureau*），有任免院中一切職員，

及決定院內一切事務的權。

法國議長的地位甚爲重要。除議院備有館舍外，年俸亦有二二〇、〇〇〇法郎之多（議員僅四五、〇〇〇）。他不像英國下院的議長。英國下院的議長在議會中守絕對的中立，而且舉出之後永不會得落選。法國的議長爲多數黨或多數結合的代表，他處處地方要偏袒舉他的黨派，所以國會改選，黨派形勢變動後，他也可以落選。近年來議長似乎也要比從前中立些，但退出議長席而上講壇發言的習慣，至今尙未絕跡。法國更有一個不可解的習慣：即議長絕不參加投票，如正反兩面同票時，則勝利屬於反對方面，議長仍不用表決。

議長的職權和一般的議長無甚出入。他有許可發言，付表決，宣告表決結果，解釋程序上的疑問等權。參衆兩議長間的職權，也大致相似。衆院議長的責任似乎要大些，因爲參院的辯論比較和平，秩序不易紊亂，而衆議員年事較輕，性情較爲激烈，鬪爭叫罵在衆院時時可以發生，發生時議長不能不嚴格的制止。遇到議

場的秩序大亂時，議長得以搖鈴警告，并拒絕許可發言。如喧鬧還不停止，則他得戴帽示威，戴帽即表示議長將離開會場的意思。如議長戴帽，議場依舊凌亂，則他可宣佈休會一二小時，或竟整日休會。

委員會在兩院中俱佔重要地位。依法國舊時習慣，委員會間接由抽籤組成。法國國會在開幕時即由抽籤分成若干組（bureau），衆院十一組，參院九組，以後每月組織一次。上面已經說過，議員資格即由各組開會決定。除了審查議員資格而外，組的功用即在組織委員會。凡議會普通案件俱須經過委員會審查的手續，而委員會即由各組推定。重要的案件每組三人，不重要的每組一二人。依據原先的理論，兩院議員太多，討論不易，所以案件先由各組分頭討論，各組代表所會合。組成的委員會當然直接能代表各組，間接能代表全體議員。但事實上委員會中的各黨派和院中的不會成同樣的比例，全院與委員會的意志不一定能一致，設立委員會的意義因之幾完全消失。且議會每屆案件可有數百，如有一個案件

即設一個委員會，委員會未免太多。又各組任期僅有一月。而委員會審查案件每經二三月尙未完了，委員如遇缺額，補充的方法也極感困難。

好久以前國會中就有反對這樣組成的特別委員會，而要求設立常任委員會，凡同樣的案件均歸一個常任委員會審查。原來法國向來有幾個常任委員會，任期與國會同樣，但是他們僅管雜事，如請願書之類，而不作提案的審查。到了一八九〇年左右，衆院已有以同類的案子彙交一個委員會的習慣，委員會審查完畢後也不就解散，庶幾同性質的案件仍可繼續交付審查。但是委員會的組織仍未改善。現在的組織法，在衆院自一九〇二年以後逐漸設立的，而在參院則直至一九一二年始行採用。

現在衆院的常任委員會有二十，每個各四十四人；參院十二個，每個各三十六人。人數還是數倍於組數而成的，實則常任委員的推選與組毫無關係。各組的職務僅爲審查議員資格。（在理論上兩院仍可由各組派代表組織特別委員會，

但在經驗上，特別委員會的需要甚少；即有特別委員會時，也由全院特別組織。近年以來，在衆院中，由各組組成以審查議案的委員會從未有過。委員的推舉完全用比例法，在委員會中各派的比例如同在院中一樣。黨派在國會中本就得到正式的承認的。各派應得的委員名額確定以後，由各派照額數自行推舉數人。在普通情形之下，推舉並不需投票，不過由各派將本派議員，按他們的資望及委員會的重要平均分插而已；如遇爭執則用投票方法推舉相當人物。在法國下院中凡不滿十五人的派無推舉委員的權利；他們須得與他派合作，方能在委員會有代表。因之，凡無所屬的議員也自成一派叫做『無所屬』派，成派之後，他們也可援例推舉委員。各派既將委員推定以後，由院中將各委員會的委員名字全體公佈。如無人反對，這些人就算做全院舉出的正式委員。反對在衆院須由五十人署名，在參院也須有二十人署名，且須於名單公佈後三日內提出。凡已經遭人反對的候補委員，由全院投票決定。委員期爲一年，但年復一年，更動絕少；議員的任期，

議員本身的任期。

由大體說起來，常任委員會的制度要比從前特別委員會的制度好些。從前的很難代表全院，而常委會的色彩則完全和本院同一比例，委員會及議院背道而馳的事情無從發生。委員會既爲常任，則牽涉同類的議案可由同一個委員會審查，前後的自相衝突，自易避免。然常任委員會的流弊也大。他們甚是跋扈，尤其是衆院的委員會。他們足以牽制內閣的自由，妨害內閣制的精神。常任委員會彼此間職權的劃分和內閣各部間的相若。政府有十三四部，而國會的委員會大多數與各部同性質，譬如政府有外交部，陸軍部，而兩院也有外交委員會及陸軍委員會。委員會設有委員長，委員長與部長雖同爲多數結合的代表，但不必出自一派。曾任部長而充委員長者也不乏其人，所以委員長往往以太上部長或候補部長自居，專和各部搗亂，冀遂其實授部長的目的。有人說法國內閣除向國會負責而外，更須向委員會負責，委員會的跋扈於此可見。至於委員會職權，我們討論到

審查手續時，再加說明。

提案有『法律計劃案』(Projets de loi)及『法律建議案』(Propositions de loi)之分，一為閣員用總統名義所提出，一為普通議員所提出。在常任委員會成立以前，凡議員私人的提案提出後，須先經提案委員會的審查而認為值得討論者，方得進行其他手續，否則就作廢論。政府提案則向來就交付審查委員會。現在，兩種提案俱逕付常任委員會審查，唯一的分別就是私人提案不易得委員會的贊同而已。

在採用責任內閣制的國家，政府總是不贊成私人亂提案子的。內閣既對議會負責，他自應有一貫的政策，不能隨便增刪改變。如果議員的提案內閣可以同意，那內閣無妨代負提案的責任；如果不能贊同，則通過便等於妨礙，甚或推翻內閣的政策。所以議員如想提案，最妥的辦法是先和有關係的閣員商妥，央請他代提，這樣便與一帆風順，留難毫無。如果閣員模稜兩可，既不願代提，又不表反對，而

他（議員）自行把案提出時，仍難望通過，如非提案的人十分努力，取得多數議員們的贊助。遭閣員反對的案則殊少通過的可能，通過便等於不信任內閣，內閣爲維持地位起見，也不能不竭全力以否決那種提案。

案子提出之後，由議長按議案的性質，交付相當的常任委員會審查。如遇難別情形，議會可臨時組織特別委員會，專門討論一案或數案，組織的辦法或由全院票選。或如從前由各組推派代表，但這種例外，近年來很少遇見。委員會會期在衆院常爲星期三六兩日，這兩日衆院照例不開大會。有特殊情形時，在其他的日子也可開會，惟不得與大會同時。委員會會議是祕密的，連其他的議員也不得出席旁聽。委員會固然有會議記錄，但此項記錄存在議會的檔案處，在本屆國會解職以前，其他議員仍是不能取閱的。委員會會議時僅原提案人可以要求列席。閣員或政府的代表，如委員會要求時，有出席說明的義務。有時委員會與閣員不睦時，兩方的對質往往如國會中的質問同樣嚴重。閣員的地位也可因委員會的仇視

而岌岌可危。但普通則兩者間的意見可不致相歧異，閣員對於提案的贊否，也可左右委員會的決議。

委員會審查提案後，在四月內例須報告於議會。在英美等國，委員長當然負報告之職，法國的委員會則推一委員，專司報告。也有推舉委會長作報告的。報告員往往爲極負重望的議員，報告常年預算案的不是曾做過財長，至少也是有資格做財長的人。報告員對於議案的責任有些像英國的閣員。在英國，閣員提出之案步步由閣員負責；但在法國則案子經過委員的討論之後，便由報告員負責。如內閣提出的案已經委員會修改者，無論閣員怎樣擁護原案，報告員偏努力謀修正案通過。在這兩歧的指導中，不特議員們無所適從，責任不易分明，即政府的政策也難以一貫。

委員會在報告議案之日前，先將審查決定的案文分發全體議員。到了討論那日，報告員先作報告後，大家即可舉行『普通討論』。在這時，討論的內容祇限

於議案的通則，而不能涉及條文。討論畢，議長付表決。如大多數贊成，『逐條討論』者，即繼以逐條討論；如不贊成，則議案等於遭反決，在同屆會期中不能再行提出。逐條討論時，議員可要求修改。此時發言人最多。報告員之責任在使原報告通過，不再被人修改。

討論時除本院議員及閣員之全體俱可參加外，政府的代表亦得出席說明。閣員爲政務官，所轄之事往往涉及專門知識或詳細情形，故非派專員，往往不易作充分的說明。但代表祇能出席說明及答覆會員問訊，而不能參加辯論。表決的權則限於議員，凡閣員非參院或衆院議員者，也不能在那一院投票。法國國會習慣，未出席的議員，可請出席議員，代讀演說辭。因之拙於辭令的議員，往往有請人代庖的事。

法國人本來是能講話的，且也喜歡講話。以常理測度起來，法國國會時常有辯論未盡而遽付表決的危險。幸而法國的法律草案簡而不煩，詳細節目皆留待

命令規定，法律本文中則異常簡賅，逐條辯論時可省時不少。且衆院極易爲辯論中止的決議，而在參院則辯論本來就不至太多。辯論中止的提議，在英美很不易通過，在法國衆院則多數贊成，即可通過。惟提出前對於原案的正反兩面至少已各有兩人發過言論。提出後祇有反對終止者可發言一次。發言後即付表決。表決後，閣員對於原案仍有發言的權。但閣員發言後，反對原案的方面，亦得發言一次。衆院辯論的原則似乎是承認反對方面有最後的發言權。

表決有舉手，起立，在座投票，及講壇投票四種。前兩種參院尙未採用。舉手不易數明時，議長可命贊否兩方相繼起立，數其人數。如再有爭執時，則由院役持票囊兩個，請各議員投票。（議員俱有印就姓名的兩種票紙，白色爲贊成票，青色爲反對票。）贊成者投白色票，反對者投青色票。缺席議員可預請出席議員取他的票代投。如果這樣表決還不能得到大家的信賴時，則經五十議員的要求，衆院得爲所謂『講壇投票』之處置。其法即由職員高聲朗誦議員姓名，議員逢點到本

人姓名時，即離座至講壇親自依法投票。缺席議員此時不得請人代投。法國議會法定人數本為全數議員之過半數，如票數不足法定人數時，祇有催請缺席議員出席，或散會而已。

逐條討論後即須逐條投票。討論既畢即將全文付表決。（現時參院尙保守二讀的習慣，一讀二讀間須相隔五日，如有緊急情形，參院可以三分之二多數取消第二讀或縮短相隔期間。）通過後即移付另一院討論。議案須經兩院同樣的通過方能成立。經過乙院修正的議案，仍須送還甲院通過。兩院間不開聯合會議，又無聯合委員會，故溝通的責任全在閣員。閣員可出席兩院，故可往來疏通。

議案經兩院同樣的通過後，便成爲法律，惟習慣總送總統公佈。總統在憲法上有要求覆議的權，但這個權他從未行使過。

在種種議案之中，預算案當然佔居重要地位。法國預算法在大體上和英國的相差不遠，但不同的地方也不少。法國的會計年度和自然年度一樣，即自一月

初起至年底止。支出的預算普通須每年經國會通過，英國的永久支出在法國是不存在的，但憲法並不禁止有二年效力的預算。例如一九二三年六月三十日的法律於若干條件內准作一九二三及二四之用。在會計年度開始前一年之九十月前各部即將下年度的預算編制完畢，彙送財部審核。預算分經常及臨時二種。經常費須與常年收入相抵，而臨時費則可舉債應付。近年來理財家因常年收入不敷之故，往往將應入經常項下之支出混在臨時費中，此實為不正當的辦法，極易釀成浪費及出超於入的流弊。穩當的理財家應將支出核減，以可靠的收入為度。核減時，財部當然免不了與其他各部發生衝突。

財部將全體預算編妥後即附以收入的估計及補救不敷的辦法提出於衆院，此即所謂預算案。憲法規定預算案必先由衆院提出。審查預算案者為財政委員會，乃衆院最重要的委員會。財政委員會將預算案裂為若干部分，交付分委員會詳細考查。每個分委員會恆與各部相彷彿。審查預算時，分委員頗喜查究各部

的行政。分委員會審查完結後即由全體委員會集合他們的報告整個討論，同時並討論收入部分。審查總結果每將支出方面大大減少。

預算案的報告及討論和其他議案一般，惟報告員不止一人有總報告員及分報告員的分別。分報告員分頭報告各部或各項事業的預算，總報告員則總其成，且負報告收入部分的責任。討論預算時總報告員實為議會中最重要的人，連財政部長也不能不側目而視。

議事細則對於議員增減預算的自由毫無限制。所以不特減少為常有的事，連增加已有的款目或插入新款目也非不可能的事。議員本不應任意增減預算，因為預算十分複雜的文件，內閣的意思應當尊重。英國即採這種辦法。在法國則減削至今尚為很普通的事。惟習慣上，財政委員會向不通過私人未得財政部的允許而提出的新款目。增加預算中原有的款目則也須看財長的意向，他如果堅決反對，財政委員會也不會可決那種修改案。法國議會的習慣正在暫時接近英

國的辦法。惟財政委員會本身仍是能很自由地削減預算。

通過預算案需時甚久，在會計年度開始之前預算常常不能成立。預算表決時，雖以章爲單位，而討論則以款目爲單位。對於重要款目，議員們每每發言甚多。且預算案通過衆院之後，須經參院的討論。參院也有交付審查那個手續。參院的麻難雖不會太久，但也足以耽誤預算成立的時期。預算既多半不能如期通過，自不能不有變通辦法，俾政府可以進行。法國有所謂『臨時月費』（*douzième Provisoire* 直譯作臨時十二分之一）者，即逢會計年度開始，而新預算尙未成立時，先由國會通過決議，准政府支用的若干數目。這個數目大約等於總預算十二分之一，約可支持一月。如過一月而總預算仍未通過，則國會可作第二次的決議。長此下去，直至新預算成立爲止。政府既得此臨時費後，總統可下令分配於各機關，而政府可以進行不斷。

預算不敷用時，政府中途可提出補充議案求國會允准；如有特別費用先已

支付者，政府須請國會以法律追認。政府於會計年度終結後，須造就決算報告，交審核院審核無誤，再提出決算案於國會。凡非法之支出國會可以否認，而政府且受政治上及法律上之制裁。法國國會的財政權可以說是十分完備。

除了財務以外，國會——尤其是下院——尙有其他方法可以監督政府。一為派委員會調查行政，一為詢問，一為質問。三者之中詢問最溫和。議員有疑問時可於討論議事日程中所列的議題前，徵求閣員同意而發問，這即所謂口問。口問為發問的議員及答復的閣員兩者間的事，答復後僅原議員可以再推問一次，別人不得插嘴。更有所謂書面詢問者，議員可將問題交議長印於議會公報，八日之內閣員即於原報中發表答復。但涉及國家機密者，閣員也可不答。

其次為質問，質問的性質要比詢問嚴重許多。詢問不能引起辯論，而質問的目的即在辯論，以暴露內閣的弱點，再因之引起多數議員的反對。質問可由議員一人或多人提出，亦不拘範圍，唯一限制即常年預算不能做質問的資料。如事涉

機要，應守祕密，內閣固可延緩甚或拒絕討論，但爲維持地位計，內閣亦不願畏避。故質問提出後，內閣恆於二三句內，約期答復，繼之以辯論。因質問而起的辯論爲法國國會中最熱烈的雄辯。反對黨的目的在窘迫政府，在表現政府的疏忽或錯誤，而政府及與黨的目的則在維護政府，證明政府的盡責，辯論的結果，總免不了表決『回到日程』，因爲照法國國會習慣，質問的討論是不列入議事日程的。因變更了議事日程纔有質問及辯論，所以祇能藉『回到日程』的表決，纔能進行議事日程上的其他事項。表決的方式每爲『本院已聆知某閣員的說明……』今當開議本日日程』。上述的表決措辭法人叫做『簡單日程』（*ordre de jour simple*）如中間攙入毀譽之辭者，叫做『動議日程』（*ordre de jour matinée*）如簡單日程通過則反對黨失敗，然政府方面也不能視爲顯著的勝利。政府爲穩固地位起見必提出贊揚一類之語句於『說明』之後。但反對黨方面也有反對的戰略。每逢質問時他們必殫精竭神地想出許多的句調。最爽利的當然是正面的

攻擊。正面的攻擊也許不易得多數的贊同，所以他們往往想出一種不滿意於政府的措辭而爲接近政府的議員所不能投贊成票者。製造取巧的日程措辭在法國議會生活中算是一種技術的。

法國內閣因質問而倒者甚多，質問已成爲倒閣最方便的工具。如質問的對象恆爲國家大事，而表決的結果完全可以表示多數對於內閣政策同情與否，那我們也不能因內閣頻易的緣故而加罪於質問的制度。但法國的質問早已成爲取巧搗亂的不二法門。重要的事可以質問，輕微的事也可以質問。有入閣野心的議員常想利用質問而致內閣全體或一部的死命。『回到日程』的通過本不足以表示議員多數對於政府的意見，他僅足以表示議員多數對於某種措詞的意向，然而因措辭的俏皮而內閣全體或一部分竟至被推倒者卻不可勝舉。所以有人詆質問制爲法國內閣短命的一大原因，洵非虛語。然法國內閣所以易倒的根本原因當然還是因爲黨派太多。因爲黨派多，所以內閣非得幾派的贊助不可。內

閣既不是一黨的內閣，遇有急難時，當然難以指揮如意，而一部人投反對票之事，自不可倖免。

除了詢問及質問以外，議院還可組織調查委員會以監督政府。法國常任委員會本來也有調查的權限，不過他們的調查多半限於立法材料的搜集。議院如發現行政人員有失職或其他情節複雜應行查辦的事件時，每另組委員會，專司調查之職。調查委員會的設立多半不利於現政府。調查時，委員會可傳集證人，收取證據，被傳問者雖與公務相關亦不得拒絕。委員會更可親至肇事地方實地調查。調查方法頗有司法性質。調查畢，委員會將結果報告議院。如議院認政府有失職之咎者，則不信任票可隨之而來，所幸組織調查委員會的事，並不常見，不然政府更多一被倒的機會了。

## 第七章 法律及法院

歐美各國所引用的法律有英美通常法和大陸羅馬法之別，法國的法律是屬於羅馬法系統的。

原來，羅馬帝國勢力所及的西歐諸國都用過羅馬法，法國這樣，英國也這樣。西羅馬帝國亡後，羣雄割據，封建制度產生，英法俱淪陷於混沌局面之中，羅馬法在法國失了效力，在英國也失了效力，諸侯對於王室（如果是有王的話）的服從是表面的，王室的統一也是形式的；諸侯各自爲政，各地有各地的『習慣法』（*coutumes*）。但英國的王室在十二世紀時已把英國統一，中央政府對於司法就有一致的辦法；各處的習慣法經過中央的抉擇取舍而後，居然成了通行全國的通常法。在法國則諸侯繼續把兵弄權，各地習慣法的勢力就根深蒂固起來，而

彼此間內不同也益形顯著。惟在法國南部，習慣法尙不是法律的重要部分，因爲在那裏羅馬法在十一世紀中早已復活，變成當地法律的主要部分。法國南部有『成文法國』（pays de droit écrit）的名稱也就因爲這個緣故。

習慣法是隨地而異的，是代表封建制度的。到了十三四世紀時國王已有頒發法令通行全國之舉。嗣後國王的威權愈大，則頒行的法令也愈多而愈重要。到了十六七世紀時，這種法令益加繁雜。然直到大革命的時候雖全體都奉行幾世紀來國王所頒行的法令，而法律仍未一致。

大革命時法國的民族主義很是發達。爲統一起見，行省被取消，全國分成幾十縣，縣皆直隸中央。爲統一起見，分化的習慣法也不得不宣告廢止。大革命時期的議會廢除習慣法後，更從事於法典的製定。但因革命時的內憂外患，法典直至拿破崙稱帝後始得完成。自一八〇四年起到一八一〇年止，民法，民事訴訟法，刑法，刑事訴訟法，商法等五種法典一一頒佈，而民法典，又稱拿破崙法典，在諸典中

尤爲重要。這些法典大抵以羅馬法爲根據，但習慣法中適用於全國的部分，以及數百年來所頒行的單行法令中的有效部分也經採入。自此而後羅馬法始通行於法國全部，而法國的法律也成爲最新的，最有系統的。封建時代分崩敗裂的狀態至此消滅。

上述幾種法典已經包含了近代法律的全部，再加入法院編制法就成了普通所稱的六典。這些法典雖已經過幾次的修正，然大體上則原來的典文至今仍未更動；他們的完美也於此可見。近代各國，無論德意日本以及中國，達到制定新法典時，差不多都以法國五典爲根本。所以在現代法律中，法國的法律比英美的通常法尤爲重要。

因爲法國法典的範圍廣大，所以法國國會中所討論的法律案關於行政者多而關於人權物權者比較甚少；這點法國和英美等國是不同的。同時，因爲法國法典的條文甚周密，所以法院解釋法律的權力甚爲狹小；這點法國和英美也是

不同。英美是不成文法的國家，法院解釋法律權的範圍非常廣泛，法院的解釋實等於新的法律，因法院常常有解釋，故現行法律也日日在增加。且法院今時的解釋，將來的法院有遵守的義務，不然解釋紛歧，而法律必致雜亂無章。在法國則法律的解釋沒有重視的必要，不能享受同樣的重視。

但法典的範圍雖然十分廣大，而行政法則另成一系，不在五典之中。行政法的形式和別的法的不一樣。法典都爲成文法，而行政法則爲判例法。行政法院歷來的判決和解釋就是行政法的主要部分。成文的，經過法律或命令明白規定的行政法僅佔行政法的一小部分。就形式及成立而論，法國的行政法很像英美的通常法。

法國行政法的實質亦非常充實及詳盡。這有兩個理由。一因他是判例法，既是判例法，則當然鉅細不遺。又因行政訴訟不屬於普通法院，行政法院既然自成一系統，則關於訴訟手續等等的規定自然也不能不詳而且盡。行政法不特包含

行政機關的組織；行政人員的任用，行政的手續，國家及地方因行政而損害人民或人民財產而發生的責任，如何而命令應作無效，如何而官吏的越權可止制止，如何而人民可以請求政府賠償損失，也都有準則可尋。

不但行政法和其他法律不相混合，連受理行政訴訟的法院也和普通法院各成統系。在這個地方法國和英美又是剛剛相反的。在英美行政法很不發達，設立行政法院以受理行政訴訟更爲不可多見之事。且國家不受控告之原則在英美保持甚嚴，非得國家的允許，人民不能有要求國家負民事責任的權利，刑事責任更不可能。國家既不能處被訴的地位，則行使國家職務的公務員自然也不便處被訴的地位。所以你祇有把公務員當做平民而控告他，他在公務員的地位卻不受控告。公務員既然不能有特異的地位，專司行政訴訟的法院或機關自然也無由產生，因之公務員在英美等國犯罪，無論因公與否，也一律受普通法院的制裁。

行政法院在法國的所以要分離，要獨立，別有重大的理由。法國大革命時，三權分立說的勢力絕大；既然三權分立，則行政機關當然也不能受司法機關的干涉。在事實上，革命時法國法官的權力非常薄弱，要他們秉公裁判人民和官吏衝突的事件，而保障人民的權利爲不易做到的事。但在又一方，大革命前法院干涉行政的頻繁也是自以爲能代表民權的革命。行政機關所不能容忍的事件。如行政訴訟不隸屬於行政機關，則司法行政兩機關的間衝突。將無可倖免。衝突結果，非司法獨立不能保持，必行政機關處處受法院牽制。而且法國爲中央集權的國家。中央爲便於統治起見，指揮不能不統一而敏捷，行政法的詳盡固由於是；行政訴訟之必須另設行政法院也由於是。所以自大革命後，行政訴訟由行政法院處理，而行政法院和普通法院也分道而馳，不相統屬。

法國普通法院的編制採四級三審制，自下而上，有治安法院，地方法院，上訴法院，最高法院四級。和上訴法院平行，而專司刑事案件的審理者則有陪審法院。

治安法院即治安法官（*Juge de Paix*）的法院，組織極爲簡單。法國共有三千餘保，每保有一治安法官，所以治安法院也有三千餘。治安法院所受理的案件至多，每年總數達百萬餘，但性質異常輕微；僅六百法郎以內的民事，和罰金不過十五法郎或拘役不過五日的刑事案件，治安法院得以受理；僅三百法郎以下的民事和罰金不過五法郎的刑事治安法院得有終審的權，其他皆可上訴。但事實上上訴之案件甚少。

治安法官由司法部長呈請總統任命。他雖不必有精深的法學，但必須得過初級法律文憑。曾任民選的官吏，如市集長等，十年以上者雖沒有文憑，也可充任。治安法官無故不得免職。治安法官的真正職務不在判案而在做和事老，和解決民間的糾紛。他的和解本領是很大的，不然治安法院每年所受理的案件或且達數百萬。

治安法院之上有地方法院（*tribunal d'arrondissement*），每區有一個，全

國有五六百個地方法院。地方法院的法官大概爲五人，在繁盛的地方也有不止此數者，凡法官數目在六人以上的地方，法院得酌分爲幾個庭或組。審案時，全庭或全院的法官須全體出席，其中的一人任主席法官。判決須得全體出席法官的同意。此外另有檢察官一人，司刑事案件公告的責任。

地方法院可稱初審法院，因爲除了最輕的案件外一切民事案件的初審俱由地方法院管轄。但民事案件之超過千五百法郎者俱得由此院上控。地方法院并爲輕罪的初審機關。按法國刑律，罪有過失（*contraventions*）輕罪（*delits*）重罪（*crimes*）三種之分。過失之初審操之於治安法院，而案件最多之輕罪其初審則在地方法院。地方法院審理刑事時通稱爲糾正法院（*tribunal correctionnel*），取糾正罪過之意。

再上卽上訴法院，法國本部有二五，屬地有二，共有二七。上訴法院分組處理案件，各院俱有民事組，刑事組，及公訴組，公訴組提出公訴。每組至少有推事五人

以上，中一人爲主席推事；更有總檢查官（*procurer-général*）一人或數人。上訴法院的管轄權，幾限於受理上訴，而舉行重審。大部分案件到了上訴法院便算終審。

上訴法院審理民事案件的手續很少會得傳原被告對質。原被告各雇律師往復呈遞辯護書，最後法官始令雙方律師舉行口頭辯論。判決則取決於推事的多數。

與上訴法院並行而轉理刑事案件的陪審法院共有八十九個，每縣一個。他們叫做陪審法院，因爲他們是有陪審官的法院。陪審法院有推事三人，主席推事由司法部長從上訴法院的推事中指派而來；其他二推事則或爲上訴法院或爲地方法院的推事臨時充任。陪審法院每年開庭四次，並不常年存在。審判時事實的決定由陪審員掌之。陪審員共有十二人，乃從公民單中抽籤組成。陪審制度本模倣英國而起。他在法國的經驗，並不良好；陪審員大都爲小商賈，對於危害財產

之事偏於嚴，而對於危害生命名譽之事則偏於放縱。法國人最富情感，因一時情感的衝動而犯的罪，陪審員尤易從寬發落。

最高法院實即撤銷法院，因為他可以撤銷下級法院的判決。最高法院分爲三庭，一爲民事檢察庭，一爲民事庭，又一爲刑事庭。他有院長一，庭長三，推事四十五，更有總檢察官一人，檢察官數人。他爲終審法院，他無初審案件。關於上訴的案件，他祇過問法律的援用是否正當，訴訟的手續是否合法，而不討論到事實問題。訴訟兩造以書面狀敘述理由後，得以口頭說明案件中的要點。審查的報告先由一個推事預備，再由全庭公決。如下級法院的判決沒有錯誤，案件便算終了；如有錯誤，最高法院並不自行判決，他不過指示法律要點令又一個下級法院重行審理而已。萬一下級法院仍沿用原判決，而上訴如故，則最高法院的全體推事得以最莊嚴的手續開庭審理而自行判決。關於再審 (revision) 的案件，即判決雖已執行，而判決的根據發現錯誤或缺陋，因而要求再審之案，最高法院亦得自行審

判且判決。除了管理上訴及再審之案外，最高法院更司法官懲戒之責。

最高法院的聲望甚佳。最高法院推事的待遇雖不見得優渥，而做推事仍爲下級法官最後的目標。

民事訴訟的程序偏重於律師的書面辯護。既如上述，刑事訴訟的手續則比較的要繁重些。除了過失的案件歸治安法院初審外，其餘的刑事，無論所犯者爲輕罪或重罪，於拘禁後二十四小時內即由豫審推事（*judge d' instruction*）舉行預審。預審爲祕密的，但其他情形與正式開審無異。審訊甚爲周到，證人一一召集。被告並得請辯護律師出席。如預審推事認被告有重大嫌疑，他便將被告連同預審報告移交地方法院初審，如所犯的爲輕罪，或移交上訴法院的公訴庭，如所犯的爲重罪，地方法院的審理由全體推事任之，並不繁重。公訴庭於接到報告後即詳加討論。如認被告爲無罪，便把他釋放；如認他爲有罪時，則提出公訴。公訴庭取合議制，須五人以上的推事共同裁決。公訴書很長，包含種種證據，由法院的檢

察官起草，但全體推事俱須署名，故枉屈之事甚難發生。

公訴庭之公訴乃向陪審法院提出。陪審法院有推事及陪審員十二人，候補陪審員一人或二人。陪審員及候補陪審員乃從三十六人的陪審員單抽出。被告及檢察官方面俱可要求某人迴避，或反對某人充陪審員。但被反對者不能過二十三或二十二二人，因陪審員總須在三十六人中抽定。

陪審員抽定後，主席推事即開始審問犯人，犯人有問必答，但他人俱不得攙言。此項審問極爲詳盡。問時主席先把他所知的原末宣布，然後問犯人確否。審問犯人畢後，檢察官附帶民事訴訟人，及被告面之證人即繼續宣誓而陳述證言。依刑事訴訟法，證人可言所欲言，法庭不得加以間斷，但證言如太逸出範圍，與本案無關時，則主席推事亦得制止。證人發言畢後，主席推事得以發問。發問畢，檢察官也可直接向證人發問，但被告或附帶民事訴訟人之律師則僅能請主席推事轉問證人。陪審員及推事俱有發問之權，但甚少發問。

證人作證畢後，各方即開始辯論，檢察官最先，附帶民事訴訟及被告的辯護律師隨之。辯論一方不拘一次，但被告有最後的辯論權。辯論終結後，主席推事即提出問題若干，請求陪審員決定，問題中的一個即為如果被告犯罪，有否未減的情節。於是陪審員即至外室，決定答復的辦法；各個問題俱取決於多數，以祕密投票定之。往往陪審員先問明主席推事，何種罪受何種刑後，始肯定罪。法國陪審員對於政事犯往往失之於寬，而對於竊盜之罪則失之於猛。

推事根據於陪審員的報告，而判決罪名，宣告刑罰。如各推事不能同意時則取決於多數。如陪審員的判斷為六與六或七與五之比，而三推事能意見一致，則法庭得為無罪之判決。如陪審員認被告有未減的情節時，所定的刑罰，亦應減等。

當事人或檢察官對於陪審法院的判決有不服者，得上訴於最高法院。最高法院即認下級法院的判決為不當時，也不得把判決任意撤消，他只能交另一陪

### 審法院重行審理。

自一九二六年  
行政法院分二級  
一為縣參事院  
又一即參政院

以上所論的是普通法院的組織及民刑訴訟手續。行政法院的組織則另成系統。行政法院分二級，一為縣參事院（conseil de préfecture），又一即參政院。縣參事院每縣有一，設參事三人或四人，由中央任命。縣長為參事院院長，但普通並不出席，而由參事中的一人任副院長，且代理主席。參事都為曾任公務員之人，但才具極有限。法人視縣參事院為庸人的淵藪。參事甚少升官希望，有野心者也不入參事院。參事院的權限亦狹小無比，雖每年所受理的案件總數達三十萬左右，然十九皆性質單簡的徵稅估價的問題。且一切俱可上訴。參事院處理訴訟的程序亦極為簡單。告訴人告發後，即由參事一人調查事由，并做一報告。參事院根據報告，傳集有關係人問話，如是即可為判決的處分。縣長雖不常出席，但他可左右一切。

參政院為最高行政法院。他有兩種職權，一為供行政各部的諮詢，一為裁判

行政訴訟。關於前者在第三章內已有論及。參政院以司法部長兼任院長，更設副院長一人，參政多人，分掌兩種職務，各不相混。執行第一種職務的叫做兼任參政（*conseiller en service extraordinaire*），因為他們是由行政官吏兼任的；執行第二種的叫做專任參政（*conseillers en service ordinaire*），因為他們是不兼職的。專任參政人數共三十五。他們完全脫離政治色彩，性質和法官一樣。他們的半數拔自參政院中低級職員；其他半數則從高級法官或行政官、律師、政教授中選任。這兩種人材，其一代表行政法院的觀點，其二代表外界的觀點，調和起來卻得善果。此外更有查案員（*maître de requêtes*）及隨習員（*auditeurs*）各若干人，以贊助專任參政。他們大抵皆具有大學的法學知識，合徵用條例錄取者。

凡比較重要的行政訴訟俱由參政院受理，縣參事院的判決亦得上訴於參政院。行政官吏的行爲，就行爲的性質而言，可分爲三種，一爲營業性質的事務之執行（*actes de gestion*），如郵電事務；二爲治理性質的事務之執行（*actes d'*

autorité) 普通的發號司令多屬此類；三爲政治性質的事務之執行 (actes de gouvernement) 如逢國家危險時言論自由的禁止。行法院對於以上三類行爲，顯有寬嚴的分別。對於第一種的行爲，法院每令公務負很嚴的責任；而對於第三種則法院不大顧問。若以不合法的程度而言，則參政院所受理的案件亦可分爲三種，一爲因行政官吏之命令或行爲超出法定範圍 (excès de pouvoir) 而請求撤銷；二爲因行政官吏之命令或行爲妄用職權 (détournement de pouvoir) 而請求撤銷；三爲請求賠償因行政官吏之行爲而發生的損失。此三種的分別實有說明之必要。越權行爲即指法律所未賦與而官吏擅自執行者，例如部長不經法律所規定的手續而將部員撤職。妄用職權即指法律雖賦予職權，然而用不其當者，例如因不合衛生而封閉火柴製造廠固爲法律所許，但國家在設立火柴專賣時，因無錢收買而封閉私營火柴公司，藉可不化錢而沒收，則爲妄用職權。救火警察疾馳馬路本不違法，但如因疾馳而傷及行人時，行人仍可請求賠償，此則屬

於第三種。

撤銷行政機關的命令之權，不因發命令者的地位而有不同，總統所頒發的命令，參政院亦可撤銷。參政院原把總統的命令看做有政治性質及治理性質之分，停止國會開會之命令爲前者，而規定關吏檢查入口貨物之命令爲後者。但大部分的命令實不能辨明屬於何種性質。近來的傾向是把後者的範圍看大。因之總統的命令，也幾乎全體可受參政院的審查了。國會以外的議事機關如縣議會或市集議會所制定的法令也可以受撤銷的處分。

上面已經說國普通法院沒有宣告法律無效之權。但對於命令，普通法院雖不能撤銷，卻可以拒絕執行，如人民違反命令，經檢察官吏或警察檢舉後，被告可藉口命令的不合法而不認有犯法之行爲。普通法院對於命令的態度大抵視參政院的決斷爲從達。如命令已經撤銷而官吏仍把他執行者，則被害之人可於普通法院提出控訴，控官吏的非法行爲。

行政訴訟的手續甚爲簡單。被害的人民或自以爲有關係的人民可向參政院遞一有一定格式的呈文後，卽由查案員調查情由，將兩造的意見和他自己的觀察報告於參政。參政院中審理訴訟的法庭（*section du contentieux*）有二，其一 *section speciale du contentieux* 由參政十二人組織之，專理關於選舉及直接稅之事；其二由參政九人組織之，所受理之事較爲繁雜。每庭又分爲三個分庭。屬於前者的分庭可以獨立判決，但屬於後者的分庭僅能任初步審查之責，而判決則操之於全庭。性質嚴重的事件，如關於越權的處分等，須由全體專任參政公開審判；其他的事件，經政府，參政院副院長，或所屬庭之參政一人提議，亦須受全體的審判。審判時手續頗簡單，見證之陳述以涉於事之本身爲限，法律上小節則無須拘泥。訴訟的手續既簡單，訴訟的事件也隨之而多。現在的參政院因之也免不了有案件堆積的弊病。

行政訴訟的成績可以祛除關於行政法的疑惑。有人恐怕行政法院偏護官

吏，而人民吃虧，但事實上並不如此。參政院對於官吏越權或誤用權力的行爲毫不假借，而對於人民所受的損失則甚能公平保護。在不承認有行政法的國家因官吏疏忽而發生的損失，國家是不肯賠償的。假如英美衙署因年老坍塌而壓傷人民，國家必不肯賠償。但在法國雖官吏無違法行動，但公屋的坍塌總是由於官吏的疏忽，故政府仍負賠償之責。同時行政法對於官吏也有方便。官吏如無特殊地位則對於有許多事務難以盡責。英國有船舶檢查法，但檢查官對於不適於航行的船隻，因恐船主控告損害權利，往往不敢扣留。但在法國則因執行法令過嚴而發生的損失概由國家負責賠償，官吏可以不問，所以官吏倒可奉行法律，無所畏忌。官吏祇消忠實的奉行法令，即有損害人民之事，官吏決不至自負責任。同時人民仍可以極簡單的辦法，隨時阻止的官吏過甚的行爲。所以行政法一方保護人民的權利，一方又維持行政的效率。行政法的結果在法國是十分圓滿的。

法國行政法把私人的行爲 (*fait personnel*) 和職務的過失 (*faute de service*)

分頭並論；私人的過失非執行職務所必須，可與行政分離，故歸普通法院管理。職務的過失乃執行職務時所必要，與行政不能分離（如因執行命令或誤解法律而起之事），故歸國家負責，由行政法院管理。但有許多事件的性質介乎二者之間，不易分清，普通法院與行政官吏往往會得發生爭執。爲解決這種糾紛起見，法國更有管轄權法院（tribunal de conflits）的設立。參政院和最高法院在這個法院中處均勢的地位，兩者各舉三人，由公舉的六人再舉出二人。再加上司法部長，共九人組織這個法院。司法部長僅掛空名，一切事情由副院長主持。凡因管轄問題而發生的爭執統由這個法院裁斷；裁斷後，案件方能由普通法院或行政法院受理。

除了普通法院及行政法院以外，更有商事法院（tribunal de commerce）及勞働仲裁會議（conseil de prud'hommes）。商事法院在大城中纔有，法官由城中的商人公推。巴黎有推舉商事法官資格的商人約有五萬人。商事法院的

上訴也在上訴法院。勞働仲裁會議爲半法院式的機關，仲裁員資方及勞方各推一半，如兩方各執一詞，無法解決爭端時，則以治安法官爲主席。凡超過三百法郎以上的案件，可上訴於地方法院。法國還有一種估定被徵收的土地地價的機關（*jury d'expropriation*）則完全由十六陪審員所組織的陪審委員會行使職權，並不另設法官。

參議院亦可充做法院，這於討論參院職權時已經說過。參院當作法院時，雖然也有審判判決的方法，仍是議會。故參院實不能以平常法院比之。

正式法院的法官皆由總統根據於司法部長的呈請而任命。法國法官的任用及保障雖視法院的性質而異，但大體都採用考試制度，及無故不得撤換的原則。治安法官須有相當的法學知識及司法或行政經驗，如法院書記官，市集長，府議會會員等等，但須經過考試治安法官的免職雖不見明令，但司法部長必須採納由最高法院推事三人，檢察官一人，及司法部員數人所組織的委員會的意見。

所以無故把他們免職也是不易有的事。最高法院的推事的任免也沒有法律的限制，但事實上總由下級法院中的推事升任，而免職也是不常見的事。至於其他正式法院的法官，低級的俱經嚴格的考試，高級的則由下級法官中擢升，司法行政長官並不能自由用人。免職更不易，因為不得最高法院推事七人所組織的懲戒委員會的同意，法官不得受免職或降職的處分。司法行政長官的唯一自由權乃在從晉級單中擇喜歡之人先予晉級；或以私人補已經晉級者之缺，但晉級單中的人並不衆多，且由法官所組織的委員會制定；每個法院有一個單，每年修改一次，活動的範圍自然不大。又每年的缺雖至少四分之一須從單中擢升，而其餘可由其他有特殊資格中的人擢用，此處司法行政長官的升縮餘地也不甚大。

法國法官與律師為截然不同的行業，法官是法官，律師是律師。法律學校的畢業生想做法官者，自始即考入法院服務。此後按年限及本領而晉升。律師想做法官者也祇能從下級法官做起。祇有曾任律師，或大學法律教授，或參政十年以

上者始有被補實缺法官的可能，因為照法官任用法，每年不過四分之一之法官可以這種人補入，而不必以法官推升。

檢查官和審判官在法國同為法官，檢察官俗稱為『立的法官』，因為他們開庭發言時立而不坐；而推事則俗稱為坐的法官。檢察官的登庸與推事相同，惟檢察官職司檢舉罪犯，負有為國家保持治安的責任，自不能不和行政機關的意旨相合。故政府把檢察官遷調或降職之事，並不罕見，不像推事的降調是很不易能的事。

法官的薪水並不豐厚，最高法院的推事年俸一八、〇〇〇法郎，參政一六、〇〇〇，治安法官的大多數僅二、五〇〇。俸給雖小而法官的才力資望並不因而日趨低下者，則因於法官在社會上的地位甚高，且任期亦永固之故。

## 第八章 地方政府及屬地政府

法國現行的地方制度爲大革命的產物，大革命前的制度和大革命後的完全不同。大革命前，法國省界甚重，省爲時代的遺傳物，省與省間的風俗民情十分不同。然十七世紀後省早已不復成爲行政區域，每省分爲若干郡（*généralité*），到大革命時全國共分三十四郡。每郡設一督察長官。督察長官爲國王所委派，他的職權並不一致，可有大小，在有等級會議的六郡（*pays d'états*）要小些；在另設徵稅大員（*général de finances*）的其餘各郡（*pays d'élection*）要大些；但都有執行國王命令，徵解賦稅，並監督地方上一切行政及司法事務的權。

除了郡以外，大小不等的市集（*communes*）爲大革命前的唯一地方區域。市集在法國有悠久的歷史，有了史乘也就有市集。在上古及羅馬時代市集本爲

重要的行政區域，自治權也很有可觀。至黑暗時期歐洲大亂時及封建盛行時，市集自治權幾絲毫無存。封建制度將消滅時各市集的人民又繼起自治，城市的自治權更大，有民選的市長（*Baillie*）及議會，財權幾完全自主，此時爲市集之極盛時代。以後王室強盛，權力集中於中央時，市集的自治權又漸被剝消無存，然至十四世紀中葉英法百年之戰開始時，有權舉送代表列席法國等級會議的所謂巨城（*bonne ville*）尙有七十。至十七世紀初葉，自主權已無存。十七世紀末，民選長官亦所不許。至是城市完全爲直屬國王，受他宰割的區域。鄉僻市集向來不及城市的獨立，故所受影響較小，他們反得保持相當的自治。

大革命時正民族思想發達之時，國民會議爲泯除省界，將法國釐分爲八十  
三縣（*département*），每縣平均分爲七八區（*district*）。區在一七九五年被取消，一七九九年憲法重又恢復，但改名爲（*arrondissement*）。每區平均又分成八九保（*canton*）。縣區保俱爲簇新的疆域，往往於歷史的背境及風俗民情毫無關

係。自此而後，省之名詞不復存在，而地方性亦完全無存。向有的地方區域未經大革命所剷除者僅市集（commune）而已。國民會議又爲統一制度起見，規定凡縣區保以及市集的組織同屬一樣。市集本有四萬餘，大小既不一，城鄉的境況亦懸隔甚巨，在革命以前本有巨城（bonne ville），城（ville），鎮（bourg），鄉（village），的分別，職權亦大小不一，革命以後制度亦完全一致。凡縣區及市集的政府俱設民選的議會。郡縣的行政委員和市集長亦皆爲民選，保則無政府可言。這都是一七八九年及一七九〇年國民會議的新政。

但政治制度本隨人民的政治能力及經驗爲轉移，而地方政府尤和人民有密切的關係。國民會議想以一紙公文取到英國的地方自治實屬不可能的事情。一七八九年民選的地方議會和長官大都不能善用新取得的職權。政府虛耗金錢，人民負擔甚重，地方頻於破產，而應辦之事毫無發展；警政汙敗，而地方秩序不保；公路橋樑不修，而交通比前更要不便。經數年的試驗後上項制度不得不有改

變。

到了一七九五年時極端民主主義之說已不甚流行，一七九五年的憲法廢除區制，并裁了市集的政府，由各市集的代表組織保政府，以介乎縣與市集之間，又設中央委員（*commissaire*）以監視地方的行政。到了一八〇〇年拿破崙操縱中央政局時，他更爲中央集權的進一步計劃。他恢復區制取消保的組織。地方民選的長官或會議一律取消。會議制則改爲獨裁制，縣長，縣佐，及市集長，概由中央委派。縣長等因仍有縣參事會及議會，區議會，及市集議會等可供諮詢，但會員俱係委派而不由選舉。至是中央集權可說到了極點，終拿破崙之世及復辟後十數年中，制度無絲毫變更。

路易腓力卑的政府比較和人民接近些，所以自一八三一年起，市集議會又爲民選；一八三三年，郡縣議會亦由民選；且五年後職權也較擴大。一八四八年的革命政府并准人口在六千以下的市集的議會選舉市集長及他的助理。但一八

五二年拿破崙第三稱帝後，市集長又完全由中央委派；縣、區及市集的議會雖照舊民選，而權限則更加縮小，欽命的縣長在地方上的威權反見增加。

第三共和成立後中央政府的組織雖根據於民主原則，但地方政府則並無多大改變。市集的長官於一八八二年後概由市集議會選舉，但其他的制度大概仍如舊習。大革命時的雜亂法人不願復見。他們除了要求市集有相當的獨立生活外，沒有要求地方自治。法國到了現在，市集或尙可說有些自治；別的呢，保幾等於虛設，縣區固然有民選的議會，但議會權小，而中央任命的縣長縣佐則權限甚大。即市集議會及行政官仍須處處受縣長縣佐之監督。故法國的地方制度仍爲整齊劃一的中央集權制度。

法國全國現在共有八十九縣，一八一五年後尙有此數，惟阿爾薩斯羅蘭屬德國時則僅有八十六縣。此外，在北非洲的阿耳日爾更有三縣。縣的大小殊不一致，平均僅如我國二三個縣的面積，尙不及清代直隸州之大，小者且不及我國中

等的縣。縣本爲大革命時的產品，縣與縣的區分與風俗人情初無關係。然經過百餘年的繼續存在，縣已暫具各個的特性，不特僅僅爲行政區域而已。

縣的行政長官爲縣長 (prefet)，由總統任命；實則任免之權操於內政部長之手。縣長大半由繁要地方的縣佐擢升，但內政部長可任命任何人爲縣長。他隨政治爲轉移，內閣更動的時候，縣長也可更動。內政部長可因政治理由任意把縣長免職，但縣長如不犯過失，則解除職務而不開去實缺較爲普通。換言之，縣長雖免去職務，而仍得支縣長的薪給。縣長公署的屬官俱由中央任命，但須依照文官任用法；他們的性質和任免方法與中央的公務員大同小異。

縣長既爲中央政府的代表，又爲地方政府的長官。他一方執行中央命令，一方又監督地方行政。他印發並執行中央的法令。中央的事務在本縣內者他負施行之責，國道的維持，監獄的管理，教育，徵兵，公共衛生等等，俱由他秉承中央辦理。他更可代表中央委任縣內各種公務員，如郵電局長，徵收員，教員等等，但任命官

吏時，他須遵守中央所定的規程。

縣長又爲地方政府的監督長官。區政府及市集政府俱受縣長的監督。市集常年預算須得到他的核准。於某種狀況之下，他且得停止市集長及市集議會的職務至一月之久。關於治安之事，他並得命令市集長爲相當之處置。但縣長的發號司令須受中央各部的指揮。現在交通日趨便利，關於有疑問之事，縣長輒須請命中央，故中央愈集權，而州長愈無權。

於代表中央及監督地方之正當職務而外，縣長又須爲當局者做政治上的工作。每逢選舉之時，內閣爲操縱選舉計，常有更動大批縣長之事，既然如此，縣長自不得不爲長官效力。如選舉辦得好，則升遷有望，辦得不好，則非降調必停職。如縣長真能操縱選舉，則本縣的議員必爲與內政部長接近之人，他們的薦舉請託，縣長自難以拒絕。因之，做縣長也不易，如不善侍候部長，則必至撤職，如侍候甚當，則不啻養癰貽患，土皇帝式的議員公正亦不易侍候，而且他也不能不相當的。

敷衍民選的縣議會。所以州長不特須具行政本領，且必須爲有才具的政客。

縣長公署中設一參事院，參事共三人或四人，由中央任命，以縣長爲院長，但主席往往另有指定。參事之於縣長，等於參政院之於中央政府；除了處理行政訴訟以外，參事院的職務在供縣長之諮詢。縣長如於行政發生疑問時，可徵求參事院的意見。但參事院的人才殊庸碌，不爲縣長所重視。

縣的立法機關叫做縣議會（conseil général）。縣議會的大小不一，每區得推一議員，除了巴黎所在的森恩縣外，多者六十七人，少者十七人。議員任期六年，每三年改選半數，縣議會每年開常會兩次，但行政機關得召集臨時會議。秋季閉會時，縣議會互推四人至九人，組織一個常務委員會，叫做縣委員會（commission départementale），以執行開會期間的一切事務；任期一年。這個委員會每月至少開會一次，事實上他永久不散。

縣議會的主要職權爲通過預算。預算先由縣長編製，議會得以修改，議會通

過的預算，中央仍可變更。預算既確定後，議會將稅額分配於各區。預算以外，議會的職權僅能及於道路、橋樑、監獄及公共建築等。議會的立法權甚少，因為法國為中央集權的國家，一切事情差不多都由中央規定。且縣議會不得顧問政治性質之事。即縣議會所能開議之事，亦須由縣長提交。縣議會的決議，中央可以否決。

縣議會與縣長間的衝突取決於中央。縣長平時很能遷就議會，中央不直縣長所為時，可把他免職或移調。但他既為中央的命官，縣議會和他衝突往往就是和中央的意見衝突。為保全中央的權限起見，總統得內政部長同意後可為解散議會的處分，而另行選舉。自第三共和以來，政府雖有尊重民意的傾向，但中央集權之制度卻絲毫沒有寬弛。縣雖具法人資格，可以訴人也可以被訴，但縣之權力毫無保障，中央可隨時剝削。

每縣分成三至九個的區，區無特殊的名詞，僅以第一第二第三等數字冠之。區的行政長官叫做縣佐 (*sous-préfet*)，為縣長的佐治官。法國政府所管的或所做

的事情本要比我國繁重許多，縣長的轄境可要比我國的縣大二三倍，如果縣長沒有縣佐分駐各處，幫他料理一切事務，並做他的耳目，那縣長實有招架不周之苦，而中央集權的制度就會行不通，故在法國，縣佐實爲必要的官吏。同時各區也不便成爲有法人資格的行政單位，因爲界乎縣與市集之間再放入一個有法人生活的區政府，則未免有階級太多，鋪牀疊被之患，行政不免要十分麻木，費用也不免要格外鉅大。

區既沒有法人資格，縣佐自然不是有獨立職權的長官，他不過是縣長的代理人或委托人，在各區中分擔縣長之職務而已。但是他既爲縣長的佐治官，不特關於行政事務他須幫助縣長，即關於政治工作，他也須爲縣長分勞的。

縣佐以外每區還有一個區議會，每個保得推舉議員一人，但全區不能少於九人。區議會每年開會一次，每次不過二日。區既無獨立的權限，區議會自無特殊的職務可言。前時他尚有分配全區賦稅於區內各市集之權，今則并此權而無之。

他只能關於本區的公益事項提出意見供行政機關的採擇而已。幸虧區議員尙爲參議員選舉會中的四種選舉人的一種，不然，區議會簡直等於虛設。

保 (CANTON) 更爲有名無實，不足重輕的區域。他僅是選舉司法及徵兵區域，而不是行政區域。選舉縣議員及區議員時每保各推一人，又每保中有一治安法院；除此而外，保實無一用處。

法國的地方區域是有縣區，保，及市集四種，重要者惟縣及市集而已。市集有法人的資格，可以有財產，並可以被訴。然市集的大小懸殊甚大；大城爲市集，小小鄉村亦可爲市集，凡舊有之城鎮村落經大革命之立法後，俱成爲市集。且除了巴黎、里昂、馬賽外不論市集之大小，幾完全採用同樣的制度。市集之數共有三萬七千餘，面積最大者十萬三千公頃（公頃合中國十六畝餘），最小者僅九公頃，平均爲一四五七公頃。人口最多者爲巴黎，逾三百萬，然人口不過五十者之市集有一三七，不過二百者五千餘，不過五百者佔全體市集之半數，過十萬者僅十六個。

市集而已。

現今市集之組織基於一八八四年的市集法。市集各設議會，議員之人數視人口而定，但最少者十人，最多不得過三十六。巴黎有八十人，里昂有五十四人，俱爲例外。議員任期四年。在絕大多數的市集選舉不另分段，但曾經歸併之市集，或人口在一萬以上者，得分段（sectionnement）選舉。

市集議會每年開常會四次，並得開臨時會議。他的權限和縣議會的比較起來也不算小。除了財政、教育及治安問題以外，關於其他的市集事務他都有決議之權，如上級機關不予否認，市集長即得奉行。但法國爲中央集權的國家，中央及其屬官當然不肯放任，故市集議會的議決案被上級機關駁斥者不在少數，而預算案尤易遭駁斥的處分。議會違法時，縣長得停止他一個月的職權，總統得解散他。就地方自治權而論，法國的市集比英美的市還相差甚遠。

市集的行政人員——市集長（maire）及助理員（adjoints）——俱由

市集議會互相推舉，任期亦爲四年。助理員的多少隨人口而變化，少者一人，多者十二人。里昂有十九助理員，那是例外。巴黎的行政人員與普通市集完全不同，另當別論。市集長及助理員並不因當選而喪失議員的資格，他們可以依舊出席議會，市集長且兼爲議長。市集長爲地方上的小政客，大城的市集長，則往往爲極有聲名的人物，哀里歐被任爲首相時即以里昂市長而兼衆議員者。市集長當選後在法律上不復受議會的節制，但事實上市集政府的預算取決於議會；市長僅支公費不支薪給，公費亦須由議會給與。所以市集長也不便背逆議會的公意。

市集長有兩重職務：他是中央的代表；他又是地方的長官。凡中央的命令由縣長至縣佐，由縣佐至市集長，市集長須遵守上級機關的命令而執行一切的委託。不稱職時，上級機關得以停止他的職權或免他的職。

關於本市集的事務，市集長負完全的責任。市集的預算由他制定後提交市集議會。市議會的決議由他執行。市集政府的職員由他任命。在較大的市集他往

往委任助理員代管各部分的行政，如一人管學務，一人管公共衛生，一人管火政等等。市集長有指揮助理員之權，但不能把他免職，他如不稱職時，市集長可以不派他做什麼事。在大城中名義上市集長及助理員負一切行政的責任，但實際則有常任的公務員管理一切事務。他們都有特長的才具或經驗，也不受政治的影響。市集的行政大體上說起來總算廉潔進步。

上面說過，巴黎里昂馬賽為特殊的市集。實則馬賽和一般市集不同的地方即他的警權直接操之於布希特龍（Bouches-du-Rhône）縣的縣長而已。里昂的警權亦直接操之於龍（Rhône）縣的縣長，助理員及市議會議員的人數也比一般的市集要多些。他又分成為七區，每區各以助理員二人管理事務，不另設縣佐。至於巴黎則完全不同。巴黎雖為一市集，但幾乎和森恩縣同樣的大。森恩縣有兩個縣長，一個叫做森恩縣縣長（Préfet de la Seine），一個叫做警監（Préfet de police）。森恩縣縣長實即巴黎的市長。這兩個縣長和其他縣長一樣都歸中

中央任命及指揮。巴黎的全市又分爲二十區，各區的行政長官名稱和市集長一樣，而任命的方法及權限都和縣佐一樣（這些行政長官及助理員也俱由中央委派。）區無區議會。巴黎全市有市議會（conseil municipal），人數共八十人，每區舉議員四人。他的職權要比一般的市集議會大些。這個議會再加上了森恩縣內其他市集的（巴黎以外的市集）代表便可以執行森恩縣議會的職權。

巴黎的組織可算十分特別。市集議會的職權雖然不算小，但並不能監督中央委派的縣長。尋常的事務大半由各區的市集長執行，但重要的則概由兩縣長秉承中央意旨。巴黎本地人固然因不能自治而不滿，但巴黎既爲法國的首都，全法國人的巴黎，中央自然也不肯放棄嚴重的監督。

總之，法國爲中央集權的國家，在這個根本原則沒有變更以前，地方自治是不可能的。一部分法國人也有鼓吹所謂『地方主義』（regionalisme）的，即將八十九縣併爲二三十個『地方』（regions），每個地方有民選的議會及向議

會負責的行政官吏，地方可以自治，不受中央干涉。但這種激進的主張一時是斷難實現的。

法國屬地的政制又與法國本部的地方政制不同。屬地的政制視屬地的性質而異。屬地可分殖民地 (colonies)、保護地 (protectorats) 及代管地 (mandats) 三種；阿耳及爾 (Algiers) 自成一種，共成四種。殖民地的政府有以國會制定的法律為根據，有以總統頒布的命令為根據。前者與阿耳及爾同歸內政部管轄，性質和法國本部的政制，即非完全一樣，亦很相近。後一類的殖民地歸殖民部管轄，制度離自治更遠。保護地及代管地俱歸外交部管轄，注重於武力的維繫，人民參政之權更少。

阿耳及爾為法國主要的屬地，位於非洲北部。阿耳及爾人曾經有過悠久的歷史，非可與未開化的土人相比。全地分為三縣，縣之下亦有區，保，及市集之分。就地方制和國會議員的選舉而言，阿耳及爾和法國內地是無可分的，所不同的，一

則土人之尙未取到法國國籍者不能有任何的參政權，二則阿耳及爾的全部有一總督，由總統任命而受內政部長之監督。總督的主要職務在管轄軍警，保持安全，兼得監督各縣政治。總督之外有二個財政會議（*délégations financières*），會員由總督委派，供總督關於財政上的諮詢，並討論阿耳及爾的預算。此外更有一個高級會議（*conseil supérieur du gouvernement*），會員由總督府的高級官員，財政會議的代表，及各縣縣議會所選出的代表充任。他也是諮詢機關，關於阿耳及爾的事情，總督俱可交議，預算亦須經過他的討論。預算本由總督製定，經財政會議及高級會議的通過後，即送交法國國會討論議決。

歸內政部直轄的殖民地有三，即印度洋中的累羽尼翁（*Réunion*）及卡立賓（*Caribbean*）海馬的尼克（*Martinique*）瓜特鹿白（*Guadeloupe*）二島。他們爲法人或歐洲人的居留地，制度和內地相彷彿。每地有中央所派的督理（*Gouverneur*），及民選議會（*conseil général*），等於縣長及縣議會。市集制也

和內地一樣。三殖民地各得推選參議員一人及衆議員二人。

除了上述三者法國的殖民地，皆由總統命令組織，其中最大最重要者當推馬達加斯加（Madagascar）及印度支那。這種殖民地的行政長官小者叫做督理，大者叫做總督（gouverneur-général），由總統任命而受殖民部的指導。督理或總督之下大都設一參事會議（conseil privé），以總督或督理、督府的高級行政官，及指定的其他行政官充任會員。這個會議式的機關，加上了幾個法官，便可受理殖民地的行政訴訟。此外還有一個會議，名稱頗不一致，或稱行政會議（conseil d'administration），或稱殖民地會議（conseil général），以參事會議的會員及指派或由地方上分區選出的人（如交趾支那）做會員。大概殖民地的自治權愈大，則選舉的人數也愈多，而會議的職權也愈大。參事會議和各縣的參事院相彷彿，而行政會議或殖民地會議則和各縣的縣議會相像。殖民地大者分成省，如馬達加斯加，小者分成名字不一的其他區域。無論爲省或爲其他

區域，長官都爲法人或有法國籍之土人，且經中央或殖民地長官任命。殖民地的市集制也不一致，但市集長恆爲委派。至多有一委派的諮詢會議而設有民選的市集議會。

保護地大都設一辦事長官（*resident-général*），由總統任命，大都受外交部的指揮。理論上保護地仍有土人爲君主，但事實上則一切事權俱在辦事長官手中。駐突尼西（*Tunisie*）的辦事長官兼充突尼西政府外長。各部長表面上俱由突尼西的土王任命，實則俱由辦事長官商得法國外交部之同意後任命。保護地的地方官吏，完全受辦事長官的支配。

代管地如西利亞等乃法國受國際聯盟的委托而代管者，軍事及外交爲主要事務。嚴格說起來，代管地不能算爲屬地，因代管人須向國際聯盟負責。

法國中央政府中的各部皆有監督屬地政府的權，但殖民部爲主管的部。殖民部爲監督各殖民地起見，設有許多視察員，隨時分赴各地視察。部長以下有一

諮詢機關叫做殖民高級會議 (conseil supérieur des colonies)，以部長、殖民地的國會議員、無國會議員的各殖民地所舉的代表十二人、參政院中參政二十一人、部長指定的若干人、商業及銀行界代表若干人、及殖民部中的高級官吏、爲會員。

法國的屬地既然甚少自治，中央派往各處的官吏自然爲數甚大。爲造就殖民地的官吏起見，巴黎設了一個殖民學校。學生畢業後或派在殖民部服務，或即派往各地服務。但殖民學校的資格很嚴，所以殖民地官吏仍是供不及求，而政府也不得不常常舉行公開考試以取錄人材。殖民地的官吏既由巴黎派去，那中央對於屬地自然可以指揮自如。但中央監視屬地甚嚴，而屬地在中央的發言權則至爲有限。除了阿耳及爾及累羽尼翁等三殖民地不計外，僅印度法屬有參議員一人，衆議員二人，又其他三個殖民各有衆議員一人。此外的屬地在國會中並無代表。且屬地的國會議員僅由屬地的法國人選舉，當選者往往爲常住巴黎的政

客，與屬地毫無關係。所以屬地參與中央的政權的機會可算等於沒有。總之，法國中央集權的制度無論在本部或在海外是一貫的。

## 第九章 黨派

政黨的意義本不止一種。有人以爲政黨須有一定的黨義黨綱，有別於他黨的政策政略，自中央以至地方的組織；不然即不能成爲政黨。有人以爲凡帶有政治性質的組合，具有相當的組織及方針，而志在依法攫取政權以實現他的方針者即可叫做政黨。由前之說，僅中國國民黨，歐美的各大政黨，以及德法的社會主義黨等等方得稱爲政黨。由後之說，則我國民元民二時各黨，以及民五民六時各系俱可稱爲政黨。法國的所謂政黨在國會中者爲一事，在國會外者往往又爲一事。我們如果說，像國民黨及英美大黨的黨始能稱爲黨，則法國祇能於近三十年來勉強找出幾個；至於普通的所謂政黨，實不過是兩院中的派別，既無嚴密的組織，又未必有特異的，能別於他黨的政策。而且黨派的名稱也常常改變，在國會內

和在國會外的名稱更未必見得能一致。我們討論到法國黨派時，實難逃免不少的困難。

法國國會中的派別在大革命時即已存在，政黨的生活則約自第二共和國成立後（一八四八）方有線索可尋。那時的國會中，簡單的可說有君主、共和及社會主義三派。此後因為拿破崙第三稱帝專制，各黨派也不能公開活動。及拿氏被擒，第三共和成立，黨復繼續出現。在一八七一年舉出的國民會議中主張君主者有三派；擁戴波那帕脫（拿破崙的姪）的後裔而恢復帝國者為波那帕脫派或帝制派；擁戴查理十世的後裔者為正統派；擁戴路易腓力卑（Louis-Philippe）的後裔者為奧爾良派（Orléanistes）。主張共和者因傾向的不同也分成三派：即共和保守派、共和緩和派、及共和急進派。這三派共和又因他們在議會內座位的不同而通稱為左中派、左派、極左派。

在國民會議時，黨派這樣分歧尙可以說是政局不定所造成。然政局定後，黨

派不見減少而反增多，這是因爲歐洲大陸的政治向不受兩黨制度歷史的拘束；而不合卽分，另闢新途徑，又十分適合法國的民族性。

一八七五年新憲法通過後，參衆兩院卽依法成立。參院中君主派及共和派的勢力相等，在衆院則共和派佔大多數，而自稱保守的君主派則佔少數。當時的總統麥克馬翁本奧爾良派的忠臣，他恐共和的基礎日益鞏固，因於一八七七年免除共和派內閣的職，而任用右派，又因右派不能得衆院的信任而解散衆院。但在新舉的衆院中共和各派的勢力因選舉合作而更大，麥氏不得已，仍擢用共和派人組織內閣。自是而後，君主派深知復辟一時無望，不復掛君主派的招牌。他們自稱右派或竟稱保守派。到了一八七九年參院改選，共和派在上院亦佔絕大多數。麥氏知難辭職，兩院舉共和黨人爲總統，於是共和派的勢力益加鞏固。

但共和各派得勝利後，裂痕復著。左中派人數雖少而取到政權反早，因爲他們比較能和麥氏合作；在參院的他們一派人且和右派合作而否決一切不利於

天主教的議案。一八八〇年左派及極左派佔衆院的大多數後即推翻左中派的內閣而同握政權。在那時候，甘必達的極左派勢力澎漲尤速，但得勢後，政策隨時機而變更，不復如從前的激烈。他們自號爲共和聯合（Union Républicaine），而被人叫做投機派（Opportunistes）。同時更有一個新的極左派繼起，和投機派處反對的地位。

在一八八四年前後，共和各派經重大變化而成爲兩大派。左派和共和聯合合組爲共和黨（Parti Républicain），人家則稱爲投機派；新起的極左派則襲用急進派（Radicaux）的名義。『急進』昔爲共和派的通用名詞，新極左派痛恨甘必達派的投機趨時，故重行提出甘必達等舊日所主張的爲主張，更加入些新主張，而成爲在當時各派中最急進的政綱，至於人數本已甚少的左中派則散處於投機派及保守派。

保守，投機，急進三派的勢力在一八八五年的新衆院中幾相等；內閣殊不易

在衆院中維持多數。因之又有一新派乘機出現，他們的首領雖爲布郎熱（Boulangier）將軍，布氏初得一個急進派份子所組織的愛國聯盟（Ligue des Patriotes）的捧場，過後，急進派又和他不睦，斷絕關係。他所組織的憲法修改黨（Parti Révisionniste）或國家黨（Parti National）的黨員大部爲保守派中的信舊教者，因爲舊教徒欲利用他以攻擊反教的共和派。但不久布氏畏罪逃亡，自殺而終（一八九一），而憲法修改黨亦宣告解散。

自從布郎熱失敗後，投機派與一部分的急進派合組內閣，凡贊助內閣者統統被稱爲緩和派（Moderés）。一八八九年選舉後緩和派佔衆院的多數，而急進派和保守派居少數。到了此時保守派已深知復辟的無望，故不復公然反對共和。同時社會主義派的風勢已蓬蓬勃勃，教皇爲抵制新潮流起見，曾訓令教徒協力反對，不必再非議共和。一八九二年這種教徒遂有合護派（Palliers）的組織，取合以維護共和，制止社會主義的意思。他們多是從保守派分出來的，因此保守派遂

成殘敗之勢。合護派於一八九三年選舉前且和當時執政權的緩和派合作。

信仰社會主義的黨派自一八七九年大赦市集共產黨（Communards）罪犯後，即成立於法國；初因派別分歧，在國會的勢力殊不足道。他們共有四派：一爲馬克斯派，一爲勃郎克（Blanc）派，而法國工人社會主義革命聯合會（Fédération des Travailleurs Socialistes Révolutionnaire de France）則更分二支派。直至一八九三選舉時各派團結爲社會主義聯合會（Union Socialiste）後，始在衆院中佔議席五六十。

因緩和派缺乏領袖力的緣故，急進派人數激增。一八九六年遂有急進派組閣之事。他們執權後，主張實行累進所得稅，因此釀起了各派間的新分野。極右的兩派——合護和保守——及緩和派都是主張保持舊社會的，他們都反對這種經濟政策。社會主義派則贊助急進派的所得稅政策，他們是代表改良社會的。在這時間，急進派的左傾份子很有信仰社會主義的，所以急進派一變而叫做急進

及社會主義急進派 (Parti Radical et Radical-Socialiste) 簡稱社會主義急進派。(按在此處 Radical 及 Socialiste 二字都是直接形容黨派，而不是互相形容的。如譯做『急進社會主義』好像比一般的社會主義還要急進，倒失了原意；不如譯爲『社會主義急進』比較不易誤解。) 不願附和社會主義的色彩而脫離急進派的人則自稱獨立左派 (Gauche Radicale)。

當各派分合無定的時候，忽有德雷孚事件 (Affair Dreyfus) 發生，各派的分野又爲之一新。德氏本一猶太軍官，在一八九四年被人誣控洩漏軍機，判處死刑。當時歐洲各國反對猶太人之風甚盛，而主張教權的合護派，偏向君主的各派，以各布郎熱將軍的舊人和軍隊裏的士官都想利用這個事件以推翻共和制度，或減削共和各派的勢力。一八九八年選舉時合護派已改爲自由全民行動派 (L' Action Libéral Populaire)。布將軍的舊人及猶太的人合組了一個新的國家主義派 (Nationalistes)。這兩派的地位在一八九八的衆院中頗有進步。同

時，維護德雷浮最力的社會主義急進及社會主義兩派在新國會中的勢力也有增加。反對德氏的保守派及態度灰色的進步派則俱失勢力。進步派即從前的緩和派，名雖改而實則沒有改變。

反對德氏各派的勢力一直猖獗到一八九九年，而教閥軍閥更不利於共和。因之社會主義急進派的瓦耳特克盧騷（*Waldeck-Rousseau*）組織了一個所謂防護共和（*Défense Républicaine*）內閣，以社會主義急進派爲中堅，進步派的左翼及社會主義派的右翼也有加入。因爲參加資產階級的政府緣故，社會主義派分成左右兩派，左派則自以爲正派，反對黨員加入政府。進步派也分成二派：反對政府的一派襲用原名，加入政府的則稱做民主聯合（*Union Démocratique*）。贊助瓦氏的各派稱做共和結合（*Bloc Républicain*）。他們主張嚴厲取締反共和派，并分離國教以減少宗教危害國體的可能。共和結合本以社會主義急進派爲中心的。一九〇一年後這派在全國組織黨部，勢力日張，儼然成了一個英

## 美式的政黨。

一九〇二年與一九〇六年的選舉俱於反宗教的空氣之中舉行。政府各派大佔勝利，而反政府各派則着着失敗。一九〇二至一九〇六年進步派由百三四十人降到六十餘人，而急進左派及社會主義急進派則由二百三十許增至二百七十餘。

社會主義派的兩翼（助政府派及反政府派）在一九〇五年又從新遵從阿姆斯特丹（Amsterdam）第二國際的決議而重新合併，并拒絕與資產主義政府合作。他們稱做統一社會主義黨（Socialiste Drifters），爲有一嚴密組織的政黨，凡不願入黨而仍舊主張與政府合作的一派則稱做獨立社會主義派（*ocialistes Indépendants*）。因爲統一社會主義黨是第二國際的一部分，所以共和各派——連獨立社會主義派及社會主義急進派也在內——幾乎連合一致起來嚴防他們，把他們看做和君主派一樣危險。

自瓦氏組閣起到一九一四年止的十餘年是社會主義急進黨的得勢時代，除了末兩年他們的把握比較不穩而外，他們左聯獨立社會主義派（自一九一一年起稱社會主義共和黨）右聯和他們十分接近的急進左派及由進步派分出來的民主左派（*Gauche Démocratique*）成一極大聯合，具有操縱政府的能力。但在一九一四選舉前，因為他們的領袖卡堯（*Caillaux*）被政敵摧殘的緣故，黨的名譽聲勢減了不少，一九一四衆院的形勢也大變。保守派自有自由全民行動派及國家主義派以來人數本已逐漸減少，在衆院中這兩派的一部分稱右派（*Droite*），餘人則加入右傾的共和各派。進步派變名為共和聯合（*Fédération Républicaine*）。〔進步派之名自一八九八年起。但進步派中又有數小派。自由共和聯合（*Union Libérale Républicaine*）與國家共和會（*Association Nationale Républicaine*）兩派與進步派雖若分而實不甚可分。至一九〇三年三派合組為共和聯合，但又稱共和聯合（*Union Républicaine*）。同時，一部分人雖在此大團

體中而仍有自稱自由派及進步派者。至一九一四共和聯會始為確定專一的名詞。民主左派及急進左派則繼續存在，但介乎二者之間又新出了左方的共和派（*Républicains de Gauche*）。從民主左派又生出了獨立左派（*Gauche Indépendante*）。所以在一九一四年的衆院中新舊一共有十派。但民主左派，左方的共和，急進左派，獨立左派，四派的份子不屬於一九一三年新成立左方各派的聯會（*Fédération des Gauches*），便屬於成立有年的民主共和黨（*Parti Démocratique Républicain*）。原來這兩種團體都是有組織的政黨。自社會主義急進黨及社會主義黨在一九〇一及一九〇五年在全國組織各級黨部後，其他各派也相繼倣效，一九〇一年有民主共和同盟（*Alliance Démocratique Républicaine*）的設立，這派於一九一一改名為民主共和黨。一九〇二年衆院的自由全民行動派亦在全國組織同名的黨。君主派在一八九九年德雷孚事件正熱鬧時候已有法國行動（*L'Action Française*）的組織，至一九〇五年更在全國組織分部。

九一一獨立社會主義派組織了社會主義共和黨(Le Parti Républicain Socialiste)。

一九一四年是大戰開始的那一年，爲對付戰事起見，衆院各派的全體成一大結合，叫做神聖聯合(Union Sacrée)。但至一九一七年後，因各派不能一致的緣故，政府不復能依靠社會主義黨。社會主義共和黨及極右各派，而社會主義急進黨則又爲內閣的中堅。

大戰勝利後，衆院於一九一九年重行選舉，當時，蘇俄革命爲法人所最害怕，而社會主義黨則表同情於蘇俄。民主共和黨爲抵禦過激主義的傳播起見，和自由全民行動，共和聯合，社會主義急進，社會主義共和，等五黨聯合成國家共和結合(Bloc National Republicain)，作共同的選舉運動。社會主義急進黨因不大願意與右方各派在一起的緣故，沒有十分合作。

一九一九年的選舉社會主義黨及社會主義急進黨大失敗，國家共和結合

內的各派——尤其是共和聯合及自由全民運動——則大有增加。但各派的名字又甚多更易。在新衆院中除了舊有的社會主義、社會主義共和、社會主義急進、左方的共和爲原有者外，又有獨立右派（*Droite Indépendante*）、民主共和協盟（*Entente Démocratique Républicaine*）、共和左派（*Gauche Républicaine*）及共和社會聯合（*Union Républicaine Sociale*）數派。獨立右派即從前的右派，但自由全民行動派的右傾議員也有加入者。共和社會聯合派在歐戰時已經存在，實即民主左派及獨立左派中贊成社會立法的人的一種集合。在一九一九前存在的急進左派則化爲共和左派（*Gauche Républicaine*）而共和聯盟的整個及民主左派自由全民行動兩派的主要部分則自一九一九後大抵包含在民主共和聯盟之內。但舊名字也並不完全廢棄不用，數年後舊名字恢復者很多。

自一九一九在<sup>1</sup>一九二四年間爲以民主共和聯盟派做中堅的國家結合（國家共和結合的簡名）的全盛時代。一九二〇年的總統選舉在理應艱勞苦

功高的克來蒙梭，然而結果則向屬共和聯會的兌向納耳（Deschanel）當選。五年中的內閣亦概由國家結合中的份子組織，而向執政權的急進社會主義黨則完全處於失勢地位。一九二四選舉時在野各左派遂有左派的契合（Cartel des Gauches）的組織，社會主義急進，社會主義，社會主義共和，聯合戰線以與國家結合對抗。選舉結果，果然左派的契合大獲勝利。新衆院中有共產，社會主義，社會主義共和，社會主義急進，急進左派，左方的共和，民主左派，共和民主聯合（Union Républicaine Démocratique），民主，保守十派。派別之多，可稱大觀。

共產派的起來是這樣的。法國的社會主義黨自經一九〇五年統一而後向來是屬於第二國際的。一九一九年第三國際成立於莫斯科，於是工人的國際組織也分裂爲二。一九二〇年法國社會主義黨開代表大會，多數主張服從第三國際，改名共產黨（Communistes）。而主張服從第二國際者則沿用社會主義黨名義。自同年起衆院中就有共產派，至一九二四選舉後人數幾近三十。社會主義派

在一九二四國會中也增至百餘人，又有一支派名社會主義共產派 (Socialistes Communistes) 者則始於一九二三年，乃從共產黨中分出者。

把一九一九的各派和一九二四的比較起來，一九一九年的獨立右派至一九二四可分成爲推崇教權的民主派及君權的保守派。新的共和民主聯合即舊時民主共和協盟的化身。共和社會聯合不復見，而民主左派又恢復，但一部分的民主左派也有自稱獨立左派及共和民主左派 (Gauche Républicaine Démocratique) 者。共和民主左派又往往混在共和民主聯合一起。急進左派在一九一九時叫做共和左派，到一九二四年又恢復一九一四的舊名。其餘各派則大抵無甚出入。

一九二四年選舉勝利後，社會主義急進派憑藉左派的契合的勢力又起而握政權；但社會主義派的不肯加入政府是左派很大的一個弱點，終於一九二六年因財政無法支持的緣故，卜恩嘉賚以國家結合的領袖出而重組內閣。但國家

結合在衆院是少數，所以他把衆院各派，除了極左的共產及社會主義兩派，極右的保守派及民主派而外，統統包括起來，叫做國家聯合。這是一個絕大多數的結合，一直到現在仍未動搖。

一九二八年衆院又逢選舉。新衆院中政黨的形勢和舊時沒有多大分別。比較起來，向屬左派的契合的各派似乎要衰弱了些。還有，舊時的急進左派并入左方的共和，民主左派則改稱民主社會行動派（Action Démocratique et Sociale）。至於新的左方的獨立派（Indépendants de Gauche）及聯合左派（Gauche Unioniste）似乎是從舊的急進左派中分出來的。

新衆院成立後，國家聯合照常贊助卜恩嘉賚內閣，到了一八二八秋天，社會主義急進派退出後，國家聯合仍佔衆院的多數。

上面已經說過，國會中各派與國內各黨的名稱統系俱不必相同。屬共產，社會共產主義聯合，社會主義，社會主義共和，社會主義急進，各黨的黨員在衆院中

亦稱共產等派。一九〇二成立的自由全民行動黨到了一九二三年改名爲民主全民黨，他們在衆院則稱民主派。君主派在一八九九年德雷孚事件進行時開始組織法國行動聯盟（*Ligue de l'Action Française*），於一九〇五卽正式成立；在衆院中，他們有時不另立派，有時與民主派併稱獨立右派，但絕不加入任何贊助政府的結合。共和聯合黨的衆議員全體屬於共和民主聯合派。至於衆院的其他各派則昔多屬於民主共和黨或左派的聯合，今則多屬於民主同盟，但共和民主聯合的份子也有隸屬於這數黨者。

參院的派別沒有衆院的繁雜，也沒有衆院各派的易變。現時參院有右派，共和左派，共和聯合，民主急進聯合（*Union Démocratique Radicale*），民主左派，急進，及社會主義急進派（*Gauche Démocratique, Radicale et Radical-Socialiste*），社會主義等派。就中以民主左派，急進，及社會主義急進一派最盛，人數微過半數。這派等於衆院的社會主義急進，社會主義共和，及接近這兩派的獨立左派等。除

了這派外，要推共和聯合爲最有勢力，人數約八十餘。這派和衆院的民主左派是同道的。右派也是君主派。共和左派屬於共和聯合黨，等於衆院的共和民主聯合。共和聯合等於衆院的民主左派。民主急進聯合和衆院的急進左派相彷彿。

兩院中的各派以左端各派的團結較爲堅固。右傾及中間各派的議員則移動甚爲自由，今日屬此派，明日可屬又一派。各派的分合也變幻無定。各派各有各的主席（*président de groupe*）及其他領袖，但領袖對本派議員的勢力遠不及英美議會中的各黨領袖。各派有時也開會商決一切要政，并推選院中職員及委員會的候選人，但他們的決議實在沒有多少束縛力。左傾各派的紀律較嚴，議員的行動也較有規則。大概傾向愈左則紀律愈好，因爲左傾各派的議員俱屬於有嚴密組織的政黨，而右傾各派則甚至於有派而無黨者。要明瞭國會內各派的真切形勢，唯一妥當辦法是考查每個議員的行動和言論，否則總是不會十分準確的。

至於在法國國內，則有組織的黨有下列幾個：

法國行動 (L'Action Française)

法索 (Le Faisceau)

共和聯合 (La Fédération Républicaine)

民主全民黨 (Parti Démocratique Populaire)

民主同盟 (Alliance Démocratique)

少年共和 (La Jeune République)

急進及社會主義急進黨 (Parti Radical et Radical-Socialiste)

社會主義共和及法國社會主義黨 (Parti Républicain Socialiste et Socialiste

Français)

社會主義黨 (Parti Socialiste. S.F.I.O.)

社會共產主義聯合 (Union Socialiste Communiste)

### 共產黨 (Parti Communiste)

法國行動爲波旁 (Bourbon) 派的組織，成立於一九〇五。他們以爲別黨皆危害法國的真正利益，惟他們能不忘，故名法國行動。波旁原分正統及奧爾良兩派，但正統派所擁戴的向波爾 (Chambord) 伯爵死後無嗣，故兩派復合而爲一。此黨以取消民治，恢復君主政體爲最後目的。他於巴黎設一總部，分法國爲十地域，每地各有分部 (comite)。

波那帕脫派雖同爲君主派，而不屬於法國行動。他們否認是政黨，政策也絕對和波旁派不同。他們主張以拿破崙後嗣爲皇帝，並採用拿氏時的政制。因爲他們在國會的人數也是絕少，所以在國會中往往和法國行動派等同稱右派或保守派等等。

法索黨成立於一九二五年，初由歐戰退伍者所組織。他們否認是反動派，他們主張推翻無力的議會政府而別設由生產團體合力維持的政府。他們以爲近

代的政府應以生產團體爲根基，舊式的政制現在已不適用。他們和工團主義派（syndicalisme）或共產主義派不同，因爲他們不主張階級專政，和無政府黨也有分別，因爲他們主張人羣應有政府。他們并不反對民治精神，並主張充分發達種種自由。但爲達到目的起見，他們似乎也覺得有設立過渡的專政的必要。他們先組織各種生產團體，如工程師公會，藥師公會，交通職公會等等，然後由公會推派代表組織全國代表大會。他們是反對參加國會的選舉的。自一九二六年卜恩嘉賚內閣成立，政府較爲鞏固以來，他們已不能更有發展。

共和聯合成立於一九〇三年，爲舊日進步派的右翼。他們是主張共和中的極右者。他們的政治主張是維持現狀，他們所以有保障人權的要求乃恐政府職權太廣的緣故。他們的經濟政策更是陳舊，他們主張個人主義，反對一切國營事業，或不利於資本階級的稅法或其他。黨的組織在中央有四種：（一）每年舉行的代表大會；（二）評議總會（conseil général），人數至少五十人，每年由代

表大會改選五分之一；(三)幹部 (Bureau) 由評議總會舉出，任期二年；(四)執行委員會，由幹部人員及評議總會所舉出的十二人組成之。此黨黨部遍布於各地方者甚多，但組織並不堅密。

民主全民黨是天主教派的一個政黨，成立於一九二三年。他的前身是自由全民行動黨，成立於一九〇二年，在德雷孚事件時，攻擊德雷孚甚有力。全民行動的黨員向來傾向於君主制度，一八九三年奉教皇的命令後方不反對共和。他們對於政治，贊成個人自由，而尤注重於信教自由；對於舊教勢力及特權更一味擁護。但他們的經濟政策則頗前進，他們主張改良社會。在共和結合得勢之時，宗教已不生問題，自由全民行動的政治興趣亦漸漸消失無存，到了今日已變成非政治的組織，因有民主全民黨的繼起，以接續天主教派的政治經濟活動。但民主黨除了年會外幾無組織可言；反之，自由全民行動在中央及地方仍有完備的組織。所以民主黨員的政治活動仍是脫不了自由全民行動的組織。

民主同盟即從前的民主共和黨，所以到了現在有時仍叫做民主社會共和黨（*Parti Républicaine Démocratique et Sociale*）。這黨實成立於一九〇一，當時叫做民主共和同盟（*Alliance Républicaine Démocratique*），為反對天主教派而又不能和社會主義急進黨合作者的共和各派所組織。到了一九一一年改稱民主共和黨，以後又幾經變易而叫做民主同盟。衆院中的左方的共和，民主社會行動派及獨立左派，和參院中的共和聯合俱屬此黨。他贊成政教分離，但不取嚴厲手段。對於政治，他為傳統式的民主精神的代表者。對於社會經濟，他主張逐漸改良，而反對擴大國營的事業，或帶社會主義性的立法。在國際間，他主張保持國家的威嚴，但不致於趨向橫暴。至於黨的組織，除了凡黨員都可參加的年會外，在中央有：（一）高級會議（*conseil supérieur*），由兩院議員，執行委員所指派的各縣代表，及各界閒人二百名組織之；（二）中央執行委員會，委員由高級會議推舉，任期三年；（三）幹部，由中央執行委員會推舉。在各地地方，民主同盟

所設的分會（comité）也甚多。

少年共和黨也是天主教黨，成立於一九一二年。民主黨的政治經濟主張不能不算進步，但他仍是不能忘情於天主教。少年共和黨則不復惓惓於天主教。他的政策比民主黨更要前進些。他主張女子參政，和完全的民治。他既反對無產階級專政，同時也申斥資本階級的壓迫勞工。據他們的自述，少年共和黨的人是真正愛護國家的人民，而又能本耶教的真諦以建立社會及經濟的政策者。他們在國會中至今沒有議員。

急進及社會主義急進黨，簡稱社會主義急進黨，成立於一九〇一年，爲法國最有勢力，最有嚴密組織的一個政黨。在政治上，他和左方其他的共和黨差不了多少。他提倡民權的健全，國際的和平，但堅決反對天主教的政治勢力爲他最著的特彩。在經濟上，他是介乎社會主義黨及其他共和各黨間的。社會主義黨的最後目標——改進社會，使全體人民的甘苦相等——社會主義急進黨也引爲必

要；但馬克斯的階級鬭爭及無產專政則和其他的共和黨同樣的劇烈反對。但他雖主張維持私產資度，同時卻贊成資本徵收。他有左右二翼。左翼可說是接近國家社會主義，而右翼則並不歡迎國營事業的發展。

社會主義急進黨的份子分三種：一爲團體會員，二爲新聞紙社，三爲屬於本黨的國會議員及縣議會的議員。一二兩種入黨時須經執行委員會的同意。各市集的黨員組織市集委員會，市集委員會的代表組織保委員會，以此上推，而有區委員會及縣委員會（或稱縣聯會）的組織。全國代表大會年開一次，代表由縣聯會舉出。執行委員會共五六百人，由代表大會中各縣的代表按照各縣黨員的多寡而舉出若干充任，國會議員當然爲委員。執行委員會又舉出幹部主席一人，副主席八人，秘書十六人。通常的事務由幹部負責辦理。執行委員會每月開會一次，所以較重要的事務須得委員會的同意。國會議員的候選人員由各縣的黨員自行開會預選，但須得縣聯會及執行委員會的同意。

社會主義共和及法國社會主義黨，簡稱社會主義共和黨，成立於一九一一年。一九〇五年社會主義黨統一後，仍有不少社會主義派的人拒絕加入，在衆院有獨立社會主義派的存在，在外面則有改良派，法國社會主義派，及社會主義共和派等等。到了一九一一年這幾派開聯合大會，而社會主義共和黨遂正式成立。但至一九一三年這黨又有左右兩翼分裂。幸而大戰突起，裂痕亦模糊過去。至一九二〇，又有一派人分出而自稱爲法國社會主義黨，但數年後又逐漸接近，至一九二六重又統一，並改名爲社會主義共和及法國社會主義黨。

社會主義共和黨的政綱與社會主義急進黨相彷彿，但在理論上比較要傾向於集產主義些。在衆院中他坐於社會主義急進黨的左面，實則他不會比後者傾左。

社會主義共和黨的組織在各地地方和社會主義急進黨相類。在中央有代表大會，理事會（conseil administratif），執行委員會，及幹部。理事會以全體國會

議員，代表大會舉出的代表九人，及各縣聯會所推出的代表（每縣一人）組織之。執行委員會及幹部俱由理事會任命。實際上理事會的權最大。

社會主義黨 (Parti Socialiste S. F. I. O. Section Française de l'Internationale Ouvrière) 工人國際法國支部成立於一九〇五年。原來法國工黨 (Parti Ouvrière) 正式名 *Fédération des Travailleurs Socialistes de France* 於一八七九成立之後，即因一八八二年的聖德田政策 (Programme de Saint-Étienne) 而分裂。至一九〇五年馬克斯派奉第二國際的命令組織社會主義黨，自稱統一社會主義黨 (Parti Socialiste Unifié)，黨的理論也統一了。非馬克斯派的人則另有組織。社會主義黨黨員至歐戰下半時期因主和主戰意見的不同已有分裂的傾向，至一九二〇年多數附和第三國際而成共產黨，居少數的右翼則仍保持社會黨的原名，但加上工人國際部分 *S. F. I. O.* 而已。

社會主義黨的社會經濟政策仍自以為根據於馬克斯主義。他代表的是無

產階級，他要打倒一切資產階級。像這樣的主張應當包括無產階級專政在內，可是他的政綱中很少注重到無產階級專政。他主張集產主義，而反對現在的生產制度。在政治上他的主張可說十分和緩。他雖則禁止黨員參加其他政黨所主持的政府，但同時卻可從旁贊助那種政府，像一九二四年的愛里歐政府。而且社會主義黨在衆院如果能多數時，他們也不反對組織內閣，并以法律的手續去解決經濟問題。他們自己聲稱是社會革命黨，爲達到社會改革起見，他們似應先着手政治革命。然而他們現在好像想在現行的政治制度之下，謀達到社會的改組。他們似乎已和議會政治的本身講和，僅對於軍備，殖民政治等等仍在本社會主義黨的本色而不斷地反對而已。

社會主義黨的組織自地方以至中央甚爲完備。在每個市集中，社會主義黨黨員組成一分部 (section)。每分部有黨員大會，及由大會選出的理事會。大會每月開會一次，理事會每二星期一次。一縣的各分部合組一聯會。聯會的常務由執

行委員會處理，但要事由各分部代表的大會處決。執委會亦由代表大會選舉。全國代表大會每年舉行一次，由各縣聯合會按黨員的人數推舉代表。在代表大會閉會期內，則全國會議（conseil national）爲最高機關。這個會議以各聯合會的代表，國會議員團的代表，反常任理事會會員組織而成。常任理事人數共二十三，由代表大會選舉。常任理事自己又推出受俸給的主席及祕書若干人組織幹部。凡議員的行動言論，及黨務的進行俱受全國會議的監督指導。常任理事會的責任則在聯絡各級黨部並執行黨的決議等等。

介乎社會主義及共產兩黨的間的有社會及共產主義聯合。共黨的一部分，因不滿意於共黨臣服於第三國際的緣故，於一九二三年宣告脫離而另組一社會及共產主義聯合，於一九二六年則以黨自居。他們詆社會主義黨爲已經失了革命性的黨。他們自以爲黨的激烈性如共產黨，但不受第三國際的束縛。新黨和世界各地的社會主義革命黨相聯合。他雖然不滿意於社會主義及共產兩黨，但

在感情上甚願把兩黨重行統一。一九二七年一部分部黨員退出新黨，加入社會主義黨。但一九二八年的選舉，這黨居然得票二十餘萬，當選者二人。黨的組織與社會主義黨相類。

共產黨（Parti Communiste B. O. P.）乃於一九二〇年從統一社會主義黨分出來的。莫斯科第三國際的主義政策就是他的主義政策。在理論上他和社會主義黨不能有多大的分別，但從具體的政綱論起來則兩黨的性質完全不同；一則緩和，一則激烈。共產黨不但否認私產，且反對現在政治制度的繼續存在。共產黨黨員的加入國會不是爲取到政權，乃是爲要暴露議會政治的弱點，及宣傳共產主義。共產黨議員在國會的刻刻不停搗亂也是這個理由。

共產黨的組織乃參合蘇俄共產黨及法國社會主義黨的組織而成。基本組織叫做細胞（cellule），有工廠細胞，街道細胞，農村細胞三種，而第一種最爲重要。凡在同一工廠內的共產黨黨員須秘密組織一共產細胞，暗中活動。每個細胞

由縣聯會給以號碼。這號碼是密祕的，知道者僅聯會的幹部，本段（rayon）的黨部，及本細胞的黨員。凡黨員脫離這個工廠而加入另一工廠者須告知本段的書記。城市中不屬於任何工廠的黨員則按街道組織街道細胞，鄉間的黨員則按所在的地方組織農村細胞。細胞組織的上面爲段的組織，乃就有黨員的地方區劃而成者。每段設一分部（comité de rayon）再上爲各縣的聯會（fédération），組織如社會主義黨的聯會一樣，他的執行機關也叫做幹部。全國的組織有代表大會決議一切重要事件；有全國會議（conseil national）以監督黨務的進行；有指導委員會（comité directeur）以執行一切黨務。執行委員共有二十四人，由代表大會選舉，任期四年，其中七人則由代表指定爲政治部（Bureau politique）委員，職權如中國國民黨的監察委員會。

除了上述的政黨以外，無政府派（L'Anarchisme）亦具有政黨的組織。然他們的目標在以暴力消滅政府，既不得多少人的同情，也沒有多少政治性質的

行動，故略而不論。此外更有所謂女權運動（Le féminisme）者，也有相當的組織。但贊成女子參政者並不限於一黨，而散於其他的各政黨，雖然女權運動派也有自稱政黨者，但嚴格論起來，他們實不能成爲政黨，故亦從略。

正式的政黨以外，法國還有許多輔助組織。他們不定屬於那個政黨，但他們的行動總是和一個或數個政黨有關的。今約略述之如一

愛國同盟（Ligue de Patriotes）成立於一八八二年，曾爲布郎熱將軍的聲援，及反對德雷孚派的中堅。他可算做法國的國家主義派，今與共和聯合最爲接近。

公民聯盟（Ligue Civique）成立於一九一七年。公民聯合（Union Civiques）成立於一九二〇年。這兩個團體都沒有多少政治主張，他們都是反對大罷工的。如果大罷工時，他們的社員預備代爲社會服務。公民聯盟的社員中知識階級較多，因之政治色彩也較濃厚。他的社員很多是共和聯合的黨員。

法國聯盟 (Ligue Française) 成立於一九一四年爲知識階級的組合，以發展法國的文化國勢爲宗旨，甚少黨派色彩。

第四共和聯盟 (Ligue de la Quatrième République) 成立於一九一九年。很多社員是參加過歐戰的，他們以爲法國經大創之後，應忘卻從前的一切紛爭，而努力於新法國的建設。他們和衆院中的共和社會行動派是一致的。

國家共和聯盟 (Ligue Républicaine Nationale) 成立於一九一四年，乃米勒郎 (Millerand) 所組織，爲共和民主聯合的輔助組織。

新民主聯盟 (Ligue de la Démocratie Nouvelle) 成立於一九一九年，政見和民主黨相接近。

共和的聯盟 (Ligue de la République) 成立於一九二一年，爲左派的契合的組織。

人權聯盟 (Ligue des Droits de l'Homme) 成立於一八九八年，初以昭

雪德雷孚爲目的。社員中甚多著名教授，政黨政治色彩並不甚濃厚。他是主張擁護大革命時的數種人權宣言，對於被壓迫的民族也深表同情。

勞働總同盟 *Confédération Générale du Travail (C. G. T.)* 成立於一九〇二年，爲法國的總工會，對於勞働界勢力絕大。他主張任何業務界的人（祇消這些人是收受薪水或工資的，連教員官吏都在內）都應組成業會，加入總同盟。總同盟有時偏向工團主義，因有反對政府的存在者。

統一勞働總同盟 (*Confédération Générale du Travail Unifiée, C. G. T. U.*) 乃自一九二二年由勞働總同盟中分出者。他的主張更要激烈些。如果勞働總同盟的同情在社會主義黨。則統一勞働總同盟的同情在共產黨。

法國黨派的複雜已如上面所說。派愈繁多則國會中的多數自不易由一黨把持。國會中的多數既由數黨合組而成，則政府天然也不能爲一黨所有。而政府指揮國會的權力也不能不減少，因之政府不能永於其位，政府及國會間的平衡。

也不能如英國的內閣穩固。凡習慣於英美兩黨對峙的政治的人每因法國黨派紛歧而詫異，更因而詆法國政治生活的幼稚。然法國黨派的所以繁多也有特殊理由。人類的意志本是最複雜的，因意志的不同而產生許多的黨派本是自然的結果。英美的所以祇有兩大黨多半由於歷史上偶然的結合，本非自然的現象。而且法國政體上及宗教上等的糾紛也足以使黨派增多的。

因為英美向來是兩黨對峙的國家，所以英美人論到法國政黨時，不特嫌他們太多，並且希望他們能漸漸併合成兩個大黨。不過我們要知道，兩黨制不見得一定好，黨派多也不見得一定不好。英美人的偏見本是毫無根據的。從事實上說起來，法國的黨派也沒有減少或併合的傾向。我們如果欲明瞭法國的政局，我們祇有仔細探求各領袖的政治主張，探知他們的主張，方能懂得黨派的形勢。了解黨派的形勢，方能認識法國的政局。

現代社會科學叢書

商務印書館  
出版

國際法大綱

定價 布面三元  
紙面二元四角

周鯨生著 本書首為導論，泛論國際法之意義、性質、歷史及淵源。次為本論，分上下兩卷。上卷實體法，論國際法之主體及客體、國際交涉、及國際交涉機關；下卷程序法，論國際爭議及其解決手段與國際戰爭。內容著重在陳述確定的原則，不涉理論上詳細的討論，為國際法中之別開生面者。末附海牙規則一部分及國際聯盟規約國際法庭組織法原文。

比較憲法

定價 三元八角

王世杰著 是書對於現代憲法問題，一一舉以列國實例及學者的諸種主張，理論事實，應有盡有；任何複雜制度，任何艱深理論，俱能探要鉤元，以極顯豁文字說明之。事例不側重一國，理論不偏於一派。對於憲法學已有相當造詣者，亦可由是得著許多新知。書中對於國人最近所主張或反對之諸種政制，如委員制、聯邦制、職業選舉、女子參政、比例選舉、複決、彈劾、直接罷免之類，言之尤詳，末附吾國二十餘年來制憲問題之經過。

近代歐洲外交史 各國社會運動史

周鯨生編 此書集編也納

會議起，直至戰後巴黎和議止，所有近百年來之外交風雲，各國外交政策，以及外交家操縱之手段，為研究外交與政治之人所亟欲明瞭而無法以窺見其全者，得此書不啻得一寶筏。

定價 布面三元  
紙面二元四角

劉秉鐸著 本書純用歷史家的眼光，搜集各國各種社會運動史料，並將當時最重要之思想與最重要之組織，貫串成統，輯成一書，為欲透澈社會運動之根源及無黨政黨之組織者所不可不讀。

上卷定價 一元五角

# 政 法 叢 書 中

薩 孟 武 先 生 譯 作 三 種

▲ 商 務 印 書 館 出 版 ▲

## 近 世 民 主 政 治 論

一 冊 定 價 七 角

本書譯日本森口繁治原著，共分六章：(一)闡述民主政治的意義，(二)論民主國之種類，(三)(四)說明民主政治之發達程序與其理想之所在，(五)論現代君主政治之民主化，(六)揭示民主政治之價值。

## 新 國 家 論

一 冊 定 價 八 角

本書共分四篇：(一)國家及法律概論，(二)民衆的勞動國家中之經濟生活及性的生活之制度，(三)民衆的勞動國家之組織，(四)民衆的勞動國家建設之途徑，於各種主義，現代制度，均加以公正之批評。

## 國 際 紛 爭 與 國 際 聯 盟

一 冊 定 價 一 元 六 角

日本倍夫淳平著 此書於國際紛爭之種種原因，國際和平之種種方案，以及國際聯盟之建設，本質構成與國際聯力之促進等，敘述頗爲扼要。

商 務 印 書 館 出 版

# 憲 法 學 及 政 治 論

憲法學原理 (政法叢書) 歐宗祐譯 一册一元二角

日本美濃部達吉著

比較憲法 (現代社會科學叢書) 王世杰著 一册三元八角

世界新憲法 ..... 一册一元

世界現行憲法 ..... 正編二元續編二元五角

憲法研究書 ..... 吳興讓譯 一册一元

日本富岡廣郎著

各國憲法源泉三種 林萬里編 一册四角

德國新憲法論 (政法叢書)

歐宗祐 何作霖譯 一册一元五角

美國憲法正文 ..... 一册四角

法國憲法釋義 ..... 金季編 一册三角

國法學 ..... 陳時夏譯 一册一元

日本克彦著

國法學講義 ..... 金淑蘭譯 一册一元

日本美濃部達吉著

比較國法學 ..... 一册七角

日本末岡精一著

現代民治政體 (世界叢書) 梅祖芬譯

第一編一册七角 第二編上下册各七角

Bryce: Modern Democracies

薛著憲政論 ..... 薛學海著 一册五角

憲政論 ..... 林榮譯 一册四角五分

日本菊池學而著

英國憲政叢書 ..... 汪大燮編 三册三元

法國政府大綱 (世界叢書) 趙蘊琦編 一册六角

瑞士的政府和政治 (世界叢書) 趙蘊琦譯 一册一元

Brooks: Government and Politics of Switzerland

瑞士民主政治 許同華譯 一册五角五分

Bonjour: La Democratie Suisse

歐美憲政真相 陳壽凡編 一册一元四角

美國政府大綱 (世界叢書) 趙蘊琦編 一册一元

英美美國憲政大綱 ..... 一册六角

F. E. Bible: Principles of American Constitutional Government

乙-572(一)

政(憲法)

12-8-10

三 民 主 義 青 年 團  
中 央 幹 部 學 校 書 館

現代社會科學叢書  
法國政治組織

此書有著作權翻印必究

中華民國十九年二月初版

每冊定價大洋壹元陸角

外埠酌加運費匯費

著作者 錢端升

發行兼印刷者 上海商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

Contemporary Social Science Series  
POLITICAL ORGANIZATION OF  
FRANCE

By

TSIEN TUAN SHENG

1st ed., Nov., 1930

Price: \$1.60, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI  
ALL RIGHTS RESERVED

