

憲法歷史及比較研究



憲法歷史及比較研究

閩縣程樹德著

中華民國二十二年九月初版  
憲法歷史及比較研究全一冊

每冊定價大洋一元五角

著作人 閩縣程樹德

發行者 朝陽學院出版部

印刷者 榮華印書局



## 例言

有傳世之作有售世之作余少時著國際公法一書採摭學說先例尙稱新穎及歐戰後頓成陳腐自是始悟凡有時効性之書皆可不作戊午以還以十年之功成九朝律考二十卷戊辰成說文稽古編二卷庚午又成續明夷待訪錄二卷於新籍未一措意也辛未續成稽古篇付書局印刷而版因滬變燬於火并初稿失之今夏欲檢點舊稿重爲編次會友人以憲法新資料見餉者遂竭兩月之力先成此書明知浪費光陰可惜然古人中如朱熹一生精力在四書集註而未嘗不兼註參同契兼註楚辭亦孔氏賢於博奕之意也

沿革法學比較法學皆爲歐洲一大學派盛行於大陸法系諸國余少時入日本和佛法律學校（今爲法政大學）沐其遺風故講學喜從比較入手歸國後首在京師大學堂擔任憲法時清宣統元年也嗣後在各大學任憲法教席者垂二十年其講義已付印於朝陽大學之校外講義錄然皆僅列綱要乃講義之性質非著書之體裁也且歐戰以還歐洲思潮情異勢變故別加編次汰其不行者增其時用者俾可爲研究憲法者參考之一助

歐化東漸國人迷信西方文明已成積重難返之勢印度學者泰戈爾言之詳矣是書毀譽并陳瑜瑕互見於彼國學者對於其國制度之不滿必詳爲介紹庶異時立法者知所去取

中國古稱華夏有四千餘年之歷史豈得妄自菲薄是書凡與自國歷史有關者必略述其沿革或參論其得失附於每編之次

我國政局未定自民元臨時約法後有三年之修正約法有十二年之憲法有二十年之約法其未公布者尙有十四年段政府憲法草案及太原擴大會議約法變更無常至今迄無比較固定之憲法故是書概不涉及僅將已公布各條文列後以備參考

# 憲法歷史及比較研究目次

## 第一編 憲法總論

第一章 憲法之研究法

第二章 憲法過去之歷史變化及今後趨勢

第一節 憲法過去之歷史

第二節 歐戰後憲法之變化

第三節 憲法今後之趨勢

第三章 憲法之用語及性質

第四章 憲法之範圍及種類

第五章 憲法之制定

第六章 憲法之修正

第七章 憲法之解釋

第八章 憲法之效力

## 第二編 國家要素論

憲法歷史及比較研究

目次

一 一  
二 二  
三 三  
四 三  
六 六  
六 九  
七 三  
七 四  
七 七  
七 九  
八 五

第一章 總論

第一節 國家發生之原因及其變化

第二節 國家之種類

第二章 領土

第三章 人民

第一節 人民之國籍

第二節 人民之權利

第一款 人的權利

第一項 人權之種類

第一目 平等權

第二目 自由權

第二項 人權之保障

第三項 人權之限制

第二款 政治的權利

八五

八五

九〇

九四

九九

九九

一〇〇

一〇〇

一〇一

一〇一

一〇三

一一八

一一九

一二〇



第三節 人民之義務

第四章 統治權

第一節 統治權之性質

第二節 三權分立說

第三節 統治權與主權之異同

第三編 國家機關論

第一章 總論

第二章 行政機關

第一節 行政首長

第一款 君主制

第二款 總統制

第一項 總統之地位

第二項 總統之選舉

第三項 總統之資格

一二四

一二七

一二七

一二八

一三〇

一三三

一三三

一三四

一三四

一三四

一三七

一三七

一三九

一四三

第四項 總統之任期

一四五

第五項 總統之繼承

一四六

第六項 總統之權限

一四八

第一目 關於立法上之權

一四八

第二目 關於行政上之權

一五一

第三目 關於司法上之權

一五六

第七項 總統之責任

一五七

第八項 總統之俸給

一五八

第三款 委員制

一五九

第二節 內閣

一六三

第一款 內閣之起源及其沿革

一六三

第二款 內閣之主要模範

一六五

第三款 內閣之組織

一七四

第四款 內閣員之副署

一七六

第五款 內閣員之責任

第一項 政治上之責任

第二項 法律上之責任

第一目 彈劾制度之起源

第二目 彈劾制度

第三目 我國歷史上之彈劾制度

第六款 我國歷史上之內閣制度

第三章 立法機關

第一節 議會之性質

第二節 一院制與二院制

第三節 議會之組織

第一款 上院之組織

第二款 下院之組織

第一項 選舉權

一七八	一七八	一八一	一八一	一八一	一八五	一八七	一八八	一八八	一九一	一九七	一九七	二〇七	二〇七
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

第二項 被選舉權

二〇九

第三項 選舉方法

二二五

第四項 選舉區及投票法

二二七

第四節 議會之集散

二三五

第一款 議會之集會

二三五

第二款 開會及閉會

二三八

第三款 議會之解散

二三九

第五節 議會之權限

二四〇

第一款 關於立法上之權

二四〇

第二款 關於行政上之權

二四五

第一項 豫算

二四五

第一目 豫算之起源及其種類

二四五

第二目 豫算之編製

二四九

第三目 豫算之議決

二五一

第二項 條約

第三款 關於司法上之權

第六節 議會議員之權利

第七節 議會之議事

第一款 議員之出席

第二款 議員之議決

第三款 議事日程

第四款 讀會

第五款 委員會

第六款 國會委員會

第七款 議長及副議長

第八款 內閣員及政府委員

第九款 旁聽席

第十款 兩院議事之關係

二五三

二五五

二五六

二六二

二六二

二六四

二六六

二六七

二六八

二六九

二七〇

二七一

二七二

二七三

第八節 中國古代之議會

第四章 司法機關

第一節 司法法院

第二節 行政法院

第一款 行政法院之沿革

第二款 行政法院之組織

第三款 行政法院之權限

第四款 行政訴訟之當事者

第三節 審計院

第四節 權限法院

附錄一 民國元年臨時約法

附錄二 民國三年修正約法

附錄三 民國十二年憲法

附錄四 民國二十年約法

二七四

二七六

二七六

二八一

二八一

二八一

二八三

二八四

二八五

二九一

一

六

十三

二九

# 憲法歷史及比較研究

閩縣程樹德著

## 第一編 憲法總論

### 第一章 憲法之研究法

研究憲法之方法。計分四種。

第一 成文的研究法。此派之研究。以解釋本國條文爲主。而以慣習及判例附之。於他國之制度。及學理之爭論。則不之及。英美法系屬之。

第二 理論的研究法。此派之研究。專注重學理。如國家發生原因。及存在理由。統治權原理等。皆其主要部分。至條文之解釋。則不重視。甚有全不涉及者。德國法系屬之。

第三 歷史的研究法。此派之研究。專注重憲法之歷史。每條必討論其沿革。謂之沿革法學派。亦盛行於德國。蓋歷史派本哲學中之一派。其後應用於法學。於法律之進化。有極縝

密之研究云。

第四 比較的研究法 此派之研究。以本國條文爲主。比較各國現行制度而論其得失。以促憲法之改良。法國法系屬之。

比較法學。爲法學中之一派。盛行於法國法系諸國。法國有比較法學會。其研究不特憲法而已。卽民刑商法。亦以比較方法研究之。比國有比較法制雜誌。所有各國之立法例。無不搜羅殆盡云。

本書以歷史及比較方法。研究憲法。故顏曰憲法歷史及比較研究云。

第二章 憲法過去之歷史變化及今後趨勢

第一節 憲法過去之歷史

立憲制度之發源。自英國始。自諾爾曼王朝來征以後。(一〇六六年)輸入大陸之封建制度。諸侯服從王權之下者。殆及百年。及十二世紀之中葉。國王遇有重要之法令。必集諸侯及高僧議之。得其同意之後。始行頒布。積久遂成慣例。第三回十字軍之起也。瀝國民膏血。以爲捕虜償金。厚稅重斂。無所不至。貴族僧侶。固久已怨之矣。及英王約翰立。與僧侶時生爭議。法皇



遂利用此機會。下令廢英王爲平民。使法國率兵討之。王懼。以一二一三年五月降於法皇。約年獻千馬克償金。法兵始退。貴族僧侶引爲大辱。約翰之立也。貴族以除先王之苛政爲約。旣而皆背之。法兵旣至。貴族等抗不奉命。與僧侶及各地代表五人。密開會議。圖謀不軌。於一二一五年一月六日。以兵臨王。倫敦市民開門迎之。王不得已。乃承認大憲章。國民逆料王必反汗。乃由貴族選舉二十五名委員。爲大憲章之執行者。並以其宣誓。附於大憲章末尾。是爲歐洲有憲法之始。

大憲章發布後。未幾查里斯一世立。一六二四年一六二六年。兩次解散國會。王又與法國有隙。不得已於一六二八年開第三次國會。急使之議軍費。下院以軍費供給。爲弊害矯正之交換條件。而有大請願之舉。卽所謂權利請願是也。英國舊例。凡裁可請願之上諭。必有從汝所望。以爲法律之語句。及對於權利請願之答詞。則政冗長其文句。下院大不平之。未幾突命停會。並下解散之令。自是不召集國會者十一年。蘇格蘭叛。王又欲征之。而無軍費。於一六四〇年四月再召集國會。使議船舶稅。下院不顧。於是再被解散。自開會至解散。僅三日。世稱短期國會。征蘇之師。旣敗而歸。英之北部。全委於敵。王不知所措。姑與蘇軍約休戰。再召集國會。世

稱長期國會。王倉皇投於蘇軍。自一六四九年。至一六六〇年之間。英國一時立於共和政治之下。至一六八八年。國會迫馮姆斯退位。迎維廉爲王。國會起草權利宣言。王裁可之。遂與大憲章權利請願同爲英國之三大法典。(註一)

(註一)英國憲法。世謂之不成文憲法。其特點有三。(一)成文部分。少於不成文部分。如國會制定之法律。法院判例。習慣等。皆可爲憲法之一部。(二)即成文部分。如立法司法行政之組織權限。並未完全列入。他國中無此先例。(三)他國憲法。多由憲法會議或國會制定。而英國則逐漸演進者。

英國立憲後。受其影響最速者。卽其殖民地。今之美國是也。當時英人待殖民地政策。極不平等。如無承諾租稅之權也。置駐防軍以威嚇也。不許陪審裁判也。屢搜索人民家屋也。皆美人所借口者。一七七六年。十三州之殖民地。遂脫離英國屬地關係。宣告獨立。捨英國之不文法主義。而取成文主義。以憲法爲一國最高之法律。一切法律。不得與之抵觸。其變更廢止。不可不經國民總投票。一七八七年。各州委員組織憲法會議。舉華盛頓爲議長。使起草憲法。是爲世界有成文憲法之始。(註二)

(註二)附美國立憲政治發達史(詳見日本國家學會雜誌)

美國本英之殖民地。當十八世紀中葉。英國對各殖民地。發布兵役法律。並課徵印花稅及其他種種租稅。各殖民地咸以爲大憲章發布以後。非經納稅人同意。不得賦課租稅。已爲憲法上大原則。殖民地人民。既未選出代表於本國之國會。自不負納稅義務。於是羣起反抗。一七六五年。各殖民地始派委員。開聯合會議於紐育。議決英國對於殖民地之課稅。應歸無效。提出抗議。一七七四年復於費府開聯合會議。到者十有二州。一七七五年。十三州委員。乃全行到會。一七七六年七月四日。十三州聯合會議。遂發布獨立宣言。聲明與本國分離。翌年締結聯合同盟規約。一七八一年條約始由各州批准。十三州聯合。遂於是時成立。

一七八三年。英國始承認美國十三州之獨立。聯合會議。感於權力之薄弱。不足以收統一之效。於是乃以修改聯合同盟規約爲目的。由各州選出代表。以一七八七年開特別會議於費府。卽所謂憲法會議是也。此會議各州選派之委員。共六十五人。其中十人未經與會。實以五十五人組成之。所網羅者。大都當時第一流之政治家云。憲法會議。自集會以來。歷

四月之久。至是年九月。憲法草案全部告成。委員中署名者凡三十九人。會議嚴守秘密。蓋恐反對者之阻撓。不得不如是也。其草案末條。明言本法應付諸各州特別組織之臨時國民會議。若有九州之同意。即爲有效成立。至一七九〇年止。十三州先後與以同意。憲法全體告成。計全部凡七條。其中第一條至第四條及第六條。均各分爲數項。每條之文字。頗形冗長。殆與他國憲法之一章無異。國民會議對於採用統一主義與分離主義問題。頗有爭論。然因對外及經濟上之關係。卒以統一主義占勝利云。

此憲法自制定以來。近今約百四十年。所修正或追加之條文。凡十餘條。蓋因修正程序。頗爲繁重故也。第一次之修正。即最初追加之第十條。關於人民權利之規定。於一七八九年通過聯邦議會。一七九一年各州之同意者。乃達四分之三。第二次之修正。即追加之第十一條。於一七九四年通過聯邦議會。一七九八年始得各州同意。其內容爲規定合衆國之裁判權。第三次之修正。即追加之第十二條。於一八〇三年通過聯邦議會。一八〇四年得各州之同意。其內容爲大總統及副總統選舉方法之修正。蓋依憲法規定。大總統及副總統之選舉。用連記投票法。每票各書被選舉人二名。以得票最多者爲大總統。次多者爲副

總統。此追加案則修正爲分別選舉。第四次之修正。乃因南北戰爭之結果。歸於北部之勝利。因欲貫徹北部之主張。卽追加之第十三條至第十五條是也。其內容爲奴隸禁止，公民定義，公民選舉權等。於一七八〇年全部成立。第五次之修正。卽追加之第十六條。確定聯邦議會有賦課所得稅之立法權。於一九〇九年通過聯邦議會。至一九一三年始得各州同意。第六次之修正。卽追加之第十七條。爲關於元老院議員選舉之規定。蓋憲法於元老院之組織。採用間接選舉法。以各州立法部爲選舉機關。近年各州。往往採人民預選投票方法者。名爲間接。實與直接無異。修正案特欲名符其實耳。以一九一二年通過聯邦議會。一九一三年得各州之同意。第七次之修正。關於女子參政權。以一九一九年通過聯邦議會。一九二〇年得各州之同意。此美國修正憲法次第之大概也。

美國憲法之特質。卽聯邦主義，民主主義，三權分立主義是也。茲分別說明之。

第一 聯邦主義 美國成立之初。僅十有三州。後漸增至四十八州。由國家之聯合。一變其性質而爲聯邦。此種組織。可謂歷史上創例。自美國成立後。各國中漸有仿效之者。首爲瑞士。次則德意志。此外爲墨西哥，巴西，委內瑞拉，阿根廷等。共和國亦屬之。又如英國殖民

地中一九〇一年成立之澳洲聯邦。一八六七年成立之坎拿大聯邦。一九一〇年成立之南阿非利加聯邦。雖非獨立國。然其組織。則皆具有聯邦之性質者也。

凡聯邦組織之國。聯邦國與組織此聯邦之各國。其間統治權限。必須有適宜之分配。美國凡屬於合衆國權限之事項。以合衆國憲法所列舉者爲限。此外則概屬於各州。此主義夙爲憲法制定當時所採用。最初憲法。雖無明確規定。至追加第十條。載明依此憲法。並未委任於合衆國。亦並未對於各州加以禁止者。其權限概行留保於各州。或各州之國民云云。其義始顯。此主義不特美國如是也。瑞士德國澳洲聯邦亦然。惟坎拿大及南阿非利加聯邦則反是。即關於各州權限。一一列舉於憲法。凡不在列舉之內。均屬聯邦國權限云。合衆國憲法上所列舉之權限如左。

(甲) 外交權 例如宣戰權。與外國通商之權。定處罰海賊及違反國際法犯罪者法律之權。締結條約及接受外國使節之權。

(乙) 陸海軍編制及統率之權 例如議會得定陸海軍編制法。大總統爲陸海軍大元帥。諸規定是也。美國之海軍。惟合衆國得而有之。各州不得各別設置軍艦。至陸軍則憲

法尙許各州招集義勇兵。惟其編制訓練服裝。須依合衆國議會之所定而已。

(丙)關於交通通商之權。例如郵政權、定貨幣制度及鑄造貨幣之權、發明意匠之保護及著作權保護之權、海軍裁判權等。此外合衆國議會，有規律外國通商及各州相互間通商之權。

(丁)課稅權。關稅之征收權。專屬於合衆國。至內國稅則合衆國與各州共同有課征之權。惟合衆國對於各州所課之直接稅。須比例各州之人口。一人不得踰美金十元。

(戊)人權保護之權。憲法追加第十條第十三條至第十五條皆規定之。

(己)司法權。合衆國裁判權之範圍。列舉於其憲法第三條第二節。卽一、合衆國憲法法律條約之適用。二、駐外外交官領事事件。三、海上事件。四、以合衆國爲訴訟當事人之事件。五、二以上州相互間之訴訟。六、一州與他州人民間之訴訟。七、同一州人民相互間之訴訟。其訴訟事件關於土地所有權。且以此所有權係由他州所賦與爲理由者。八、一州或其州人民與外國或外國人間之訴訟。其後追加憲法第十一條。而第七第八事件。遂不屬於合衆國裁判權之範圍矣。

以上爲合衆國之權限。至各州之權限。除各州法律不得與合衆國法律相抵觸外。其範圍至爲廣泛。瑞士德國。凡司法法規。聯邦國皆有立法權。制定全國共通法律。美則除破產法工業所有權法著作權法外。私法之全部。皆屬於各州之立法權。刑法訴訟法亦然。至關於內部事項。除各州間通商。須由合衆國議會議定外。其屬於各州之權限。更無論矣。

第二 民主主義 美國民主思想之淵源。本於清教徒之移住。蓋宗教革命時代。盛唱反對法王僧侶之權力。以聖書之自由解釋爲主義。已含有民主傾向。清教徒者。以自由信仰爲目的。而組織共同團體之教會也。英國對於一般之清教徒。加以壓迫之手段。於是漸次遁入他邦。其逃入美洲殖民地者。約二百餘人。途中作成正式契書。互相約定組織政治團體。所謂殖民地契約。卽美國民主思想之淵源也。及十三州獨立。次第制定憲法。顧其憲法變化之次序。約可分爲四期。

第一期（一七七六年至一千八百零六年）此時期之傾向。在加大行政部權限。使之有節制議會之實力。如總統之選舉。不屬之國會而由人民選舉。其任期又較長於於下院。議會決議之事件。大總統有交覆議之權。官吏亦多由大總統任命。而非盡出於議會之選舉。憲法之



修正。議會雖有提案權，而無議決權。議會議決之法律，如違反憲法，裁判所得判決其爲無效。各州之憲法，如總督之否認權，其始僅一二州有之。至十八世紀，次第修正，其憲法均承認總督有此權。總督之選舉，亦改由人民選舉，而不由議會。至裁判所對於違反憲法之法律，得宣告無效。各州亦承認之。

第二期（一八〇一年至一八六〇年）此時期民主的精神，愈形發達。以各州憲法之變遷言之。第一，爲選舉權之擴張。次第廢止財產制限。採用普通選舉。第二，官吏直接由人民選舉。自總督以下重要行政司法官，均由人民選舉。立法部之任免權，全行廢止。第三，議會之權能，以國民所委任者爲限。凡特別重大事件，均由國民直接決定。例如憲法修正，須國民投票是也。且憲法之內容，漸次增多。卽向以普通法律規定之事項。至是亦載之憲法。立法部之權限，乃愈形縮小。

第三期（一八六一年至一八八五年）此爲南北戰爭時代。其憲法上變化最顯著者，莫如禁止奴隸。及曾爲奴隸之黑人，一律與以選舉權諸事。

第四期（一八八六年至今）此時期人民直接參與政治之傾向益著。選舉權日以擴張。多

數之州。不僅限於成年之男子。並及於成年之女子。憲法之規定愈詳。立法部之權限愈狹。至有主張議會係無用之長物者。

各國憲法。人民權利之保障。大都對於行政權而設。未有對於立法部而加以制限者。美國之憲法則否。除依修正憲法之方法外。雖以國家之法律。亦不得侵害人民之權利。若違反此原則。人民可訴訟於裁判所。宣告其法律為無效。蓋美國之權利保障。其根本思想。與英國不同。英國以為人民之權利。在法律支配之下。必依法律始得承認之。美國之權利思想。則反是。謂人自有生以來。有天賦之權利。故權利在法律以上。雖法律亦不得剝奪之。各州憲法。大都有此規定云。

美國民主政治之特色。在於立法議會之權限。非常狹小。名為代議政治。實則民主直接政治。茲分為二論之。

(甲)關於憲法及法律者。憲法之制定權。置諸議會議決權以外。為美國一般之原則。以現今各州憲法改正之程序言之。全部改正。必由特別憲法會議議決之。多數之州。皆於憲法中明定之。至憲法會議應否召集之問題。有由普通立法議會議決者。有由人民直接投

票決定者。以後者占多數。各州憲法中，有規定憲法制定或修正後，每隔一定年限，必須以應否召集憲法會議。取決於人民投票者。有經通常立法議會議決後，再付人民投票。若贊成票居多數。始行召集憲法會議者。憲法會議之組織，亦有定於憲法。與以憲法以外法律規定之二種。然欲使其成爲有效之憲法，須更付諸人民投票。得其多數。始爲最後決定。則無論憲法有無明文。各州之大多數。大都採用之。至一部修正。則不必特設憲法會議。其程序各州雖有不同。要以經立法議會議決後，付人民投票爲通例。凡人民投票，僅記入可或否之字樣。質言之，卽無修正權。僅有可否權是也。

憲法改正之發案權。各州以之屬於於國民者。自一九〇二年始。各州次第仿效。至一九一六年。至達十二州之多。提案人數。以總選舉人爲比例。各州互殊。大約爲百分之五乃至百分之二十五。發案方法。有直接發案與間接發案之二種。由前之說。發案者得一定人數後。擬具請願書。提出於國務部。由國務部審查署名之真僞後。付諸人民總投票而得多數。該修正案卽爲成立。依此方法。始終與議會全無關係也。由後之說。憲法修正案之請願書。由一定之發案人署名後。提出於議會。議會得就該案。議決其同意與否。然後付諸人民投票。

若議會對於該修正案。有所修正。得以原提出案。及議會修正案。一並付諸人民投票。通例直接發案之法定人數。必多於間接發案云。

美國各州。凡屬於普通法律事項。皆列入憲法。故內容益形冗長。至有達於四五萬言之多者。往往包含行政法。刑法。訴訟法。法院編制法。民法。商法。等。其尤爲繁多者。如教育。鐵道。公。司。勞。働。租。稅。公。債。地。方。自。治。風。俗。警。察。及。賄。賂。防。止。等。皆。列。入。之。

憲法以外之法律。亦多以人民投票決定之。例如銀行之許可。州公債之制定。新課租稅。增加租稅。遷都等事項。均須取決於人民之投票。多數之州。尙有以法律任諸地方選擇之制。卽一種法律。各地方施行與否。須由該地方人民。以投票決其從違是也。晚近以來。各州中。微特關於特別事項之立法已也。卽一般之立法。亦承認國民投票及國民之發案權。此亦始於一九〇二年初。僅一二州行之。今則相繼採用者。達二十州之多。凡議會議決之法律。除特別緊急者外。其施行期日。恒在八十日或九十日之後。此期間內。若一定人數之選舉人。對於此法律。提出抗議時。得延長其施行期限。以待人民之投票。至特別緊急之法律。雖立即施行。然人民仍可提出抗議。投票之結果。如係否決。當然廢止。且有一定人數之選舉

人。皆得爲法律之制定修正廢止。此項提案。亦有間接直接之別。與憲法之發案同。無論何種法律。經議會議決。皆可付之人民投票。

(乙)關於選舉權及罷免權者。選舉權之資格要件。其詳當於議會章說明之。茲不具述。茲所欲論者。則預選候補當選人之最近立法是也。凡選舉必於各政黨所指定候補當選人中爲之決擇。惟從來政黨指定何人。不外政黨領袖之意思。近年以來。因欲防此弊。各州中莫不依立法之手段。使各政黨指定之候補當選人。亦由人民直接投票而定。卽所謂直接預選是也。此制度始行於一九〇三年。至今日採用此制者已有三十七州。茲畧舉其方法之大要言之。凡各政黨選定候補當選人。應預使一定之人數選舉人。(總選舉人之百分之二乃至百分之十)共同署名。而提出其所推舉之候補當選人。然後更於其中分別政黨。而使一般選舉人投票。以得票過半數或比較多數者。爲該政黨之指定候補當選人。此外亦有於同日同時。舉行各政黨之預選者。即各選舉人依一定之日時。各赴投票所。申明一己所屬之政黨。由管理人發給該政黨之候補當選人預選用紙。選舉人得任意選擇自己所欲選之人而投票。此種方法。質言之。卽以政黨之會議事項。移屬於一州公共管

理之下是也。此外尙有大總統候補者預選委員之直接選定法。蓋各政黨之大總統候補者向由該政黨之全國預選會選定。此項預選會由各州各出若干名預選委員以組織之。預選委員本係由各州或各選舉區之政黨會議選出。自一九〇六年始有改依由人民直接投票者。今之大多數莫不採用此制矣。

所謂罷免權者。謂州之選舉人中一部分（約選舉人百分之二十五）共同署名。得對於特定官吏之罷免。請願於國務部。國務部因欲決定該官吏應否罷免。付諸人民投票是也。此法律始於一九〇八年。各州雖有仿效之者。然迄未實行。

第三 三權分立主義 歐洲諸國所謂三權分立。大都爲形式上之分立。而非實質上之分立。如君主得解散議會。及議院內閣制度。皆其例也。美國則否。議會與政府。殆處於不相干涉地位。試以合衆國立法部行政部之關係證之。

（甲）多數國家。政府對於議會。皆有提出法律案之權。美國則提案以議院之議員爲限。而政府不與焉。大總統對於議院。僅得以文書陳述意見。或報告行政上狀況。或說明關於法律及預算之希望而已。此種文書。通常謂之教書。議會對於教書。既無答覆之義務。亦不

生拘束力。故實際上政府唯一之手段。不外授意於政府黨之議員。囑其提案。且美國議員提案。非如他國須有定額之連署。可由一人之意思提出之。每一會期。往往提案達二萬以上。所提之案。以關於一個人或一團體之法律爲多。常不適用於行政上之實況。此則過於恪守三權分立之一大弊害也。

(乙)他國之內閣員。多同時爲議員。且得出席議會發言。美國則無政務官事務官之區別。官吏與議員兼職。皆絕對禁止。行政官吏。亦無出席議會及發言之權。爲避此隔闕。其救濟方法。則全賴於議會之委員會。法律案經第一讀會後。即交付委員會。斯時各部總長及其他官吏。均可出席發言。至審查決定後。提出大會。則不過形式上之通過而已。故亦無甚大不便也。

(丙)法國總統得解散下院。美國則否。即停會閉會。大總統亦無命令之權。

(丁)他國政府皆有發布法規命令之權。美國則緊急命令。獨立命令。既爲憲法所不認。且立法權亦以不能委任他機關爲原則。即委任命令。亦爲法律上所不許。大總統之命令權。僅執行命令一種而已。

(戊)他國議會皆有質問權。不信任投票權。而美國無之。

美國三權分立之特質。則認法院之優越權是也。他國法院對於立法權。與行政部相同。處於絕對服從之地位。縱令議會所定法律。顯係違憲。法院亦不得以此為理由。而拒絕適用。英國憲法與法律。形式上既無區別。概依新法優於舊法之原則。法律違憲之觀念。無自而生。若英國以外之立憲國。憲法與通常法律之間。既有嚴重之界限。則違憲之法律。自不能保其必無。惟此種解釋。多屬之立法部。法律一旦成立。即無所謂違憲。然美合衆國及各州之法院。均有以違憲為理由。宣告法律無效之職權及義務。此其最特殊之點也。

美國各州。亦採三權分立主義。立法機關。皆採二院制。多數之州。元老院四年。代議院二年。間有兩院任期均一年者。通常會均二年一次。執行機關為州長。亦曰總督。始由議會選舉。今則均改為國民直接選舉。任期有四年二年一年三種。州長之外。有副州長。除充元老議院長外。無他職權。州長職權雖與大總統相類。而權限尤狹。自各部總長以下。一切重要官吏。胥由人民選舉。任官權非常狹小。司法機關。其裁判官任用方法。有人民選舉。州長任命。議會選舉之三種。以第一種較多。任期短者六年。至長亦僅二十一年。無以之為終身官者。



其立法部與行政部之關係。及法院之優越權。與合衆國同。

立憲制度之發達。非僅原因於英國之立法也。蓋十八世紀之哲學。與有力焉。當時自然法派諸巨子。以契約說提倡一世。孟德斯鳩復著法律精神論。鼓吹三權分立主義。而主權在民說。天賦人權說。又起而乘之。其理想傳播全歐。時值大陸諸國。困於苛政。羣起而和之。法國首蒙其禍。夫契約說之巨謬。三權分立之戾於法理。近世學者。畧無異詞。而當時人民利用其說。以要求國會之成立。法國遂於千七百九十一年。頒布憲法。是爲大陸諸國有成文憲法之始。（註二）

（註二）附法國百年憲法變遷略史

今日法國憲法。非仍一七九一年之舊。蓋已變更十有一次矣。各國中改革之慘。未有如法國者也。茲述法國百年以來憲法之變遷。以爲吾國殷鑑焉。

第一 人權宣言及第一次憲法。法國當十六世紀之末。仍爲完全之君主專制。當時制限主權之機關有二。一曰等族會議。一曰最高裁判所之巴理門。Parlement 租稅非有等族會議之承諾。不得徵收。法律則非有巴理門登錄。不生執行力。然等族會議。自一六一四

年以後。即永不召集。巴理門雖有拒止登錄之舉。而國王得親臨法廷。強制其登錄。巴理門之法官。尙敢抵抗國王者。得逮捕之。革命之前二年。即一七八九年十一月九日。國王路易十六世臨巴理門宣言曰。凡一切主權。存於國王。國王有最高權力。止對於神任其責而已。時法國租稅極重。王室奢華。羅掘一空。不得已於一七八九年五月一日。再召集二百年未召集之等族會議。其目的在廢止貴族僧侶之免稅。且以加稅求國民之承諾。當時等族會議。以貴族僧侶及第三階級組成之。其會議各別議決。平民代表。大都屬第三階級。人數較多。不欲各別議決。欲應人數定其可否。國王不之許。第三階級遂自稱國民會。於一七八九年八月二十六日。爲人權及公民權宣言。貴族僧侶。知其不可抗。遂亦依附之。而制成九月三日之第一次憲法。此憲法之內容。(一)立法權屬之一院制之民選議會。當時憲法定會。本欲採英制。及討論十日。以四百九十票之大多數。定爲一院制。(贊成一院制者止八十九票)選舉方法。用間接選舉。以財產資格爲要件。議員任期二年。(二)執行權屬之國王。但國王不有提案權。不有裁可權。官吏之大部分。由國會公選。不立於國王權力之下。此憲法實際上已爲民主國。然表面上仍爲君主國。故未期年而廢除。

附人權宣言十七條

第一條 人生而有自由平等之權利。

社會之不平等。除爲公共利益之外。不許爲之。

第二條 凡政治結合之目的。在保持人之天賦且不可讓之權利。

自由。所有權安全。及對於壓制之反抗。皆爲應保持之權利。

第三條 凡主權之淵源。必存於國民。

無論如何團體。如何個人。不得行使不由國民而出之權利。

第四條 不害他人之所爲。謂之自由。

人類自然的權利之行使。於使社會他之各個人。享有同一權利外。不有限制。此種制限。非依法律。不得定之。

第五條 法律於有害社會行爲之外。不有禁止之權力。

法律所不禁止之行爲。不得妨害之。法律所不命之行爲。無論何人。不得強制之。

第六條 法律爲總意之代表。

凡公民。有依自己。或代表人。參與法律制定之權利。

法律不問爲規定保護者。爲規定處罰者。對於一切人民。須爲均一。

法律對於一切公民。既爲均等。故公民除應其能力。依自己價值及技能之外。不立區別。均有任尊號。公地位。及職務之權利。

第七條 無論何人。凡法律有規定者。非依法律所定之形式。不被公訴。逮捕。拘留。

請願專恣之命令。及發此命令。執行之。又使執行者。均罰之。然各公民。凡基於法律被召喚或逮捕時。卽當遵守。抵抗者爲有罪。

第八條 法律於絕對必要之外。不得濫定刑罰。無論何人。非依犯罪前所制定公布及適法適用之法律。不被處罰。

第九條 人在宣告其有罪以前。當推測爲無罪。故雖有逮捕之必要時。凡爲拘束其身體不必要之一切暴力。當以法律嚴禁之。

第十條 無論何人。其意見之發表。於法律所定不害公共秩序之範圍內。其意見不被妨害。宗教上之意見亦同。

第十一條 思想及意見之自由交換。爲人類最貴重權利之一。故各公民於法律所定對於此自由之濫用負責任之外。得自由言論、著作、出版。

第十二條 人及公民權利之保障。必須公之權力。

此權力爲一切之利益而存在。非爲受委任其權力者之特別利益而存在。

第十三條 爲維持公權力及行政之費用所生公共之課稅。不可避之。此課稅在一切公民之間。從其能力。以平等分配之。

第十四條 凡公民有依自己或代表，認定課稅之必要。並檢其用途，定其性質，與徵收納付繼續期間之權利。

第十五條 社會對於行政之代理人。有問其責任之權利。

第十六條 權利保障不安固，權力分立不確定之社會。非憲法所應有。

第十七條 所有權爲不可侵且神聖之權利。故非依法律，於公之必要。明認定其要求，且在豫定支出正當賠償條件之下。不得奪其所有權。

第二 耶孔賓憲法 Constitution Jacobine 依第一次憲法所產出之立法議會。遂於一七九

二年八月十日。停止王之職權。幽閉國王。召集新國民會。此國民會用普通選舉。於一七九二年九月二十一日開會。是日宣告法國爲共和國。永久廢止王政。翌年正月十七日。卒處路易十六世以死刑。先是國民會嘗宣告此後憲法。必不可不付國民總投票。是謂國民決議主義。一七九三年六月二十四日。國民會以新憲法草案。付國民總投票。以百八十餘萬之大多數。（反對者止一萬一千票）通過。稱爲耶孔賓憲法。以此憲法。乃耶孔賓派所起草者也。此憲法之內容。與第一次憲法相反。採直接民權主義。立法議會止。有議決法律案之權。不有確定權。認國民有反抗權。其議會仍取一院制。用直接普通選舉法。議員任期一年。執行機關。則以二十四人組織之參議會充之。其人由議會於各縣選舉候補者名簿中選舉之。

此憲法以一七九三年八月九日公布。公布後二個月。以法律延期施行。自是法國無政府者幾二年。

第二 迭克推多憲法 *Constitution Directoriale* 一七九五年八月二十日。國民會始決議新憲法案。付於國民總投票。得百餘萬之大多數。（反派者五萬票）遂於一七九五年十月

二十七日施行。通常謂之共和三年之憲法。內容比之耶孔賓憲法。較爲溫和。凡三百七十七條。雖仍列記人權及公民權。然不認國民之反抗權。且於權利之下。列記國民之義務。(一)立法機關。始採用二院制。以下院爲元老院。以上院爲五百院。二院共用間接選舉。以同一之選舉機關選舉之。惟被選舉資格。兩院各異耳。兩院同爲任期三年。每年改選三分之一。惟權限互異。其有提案權者止五百院。元老院僅有可否權。無修正權。(二)執行機關。謂之迭克推多。譯爲執政府。以五人組成之。由議會選舉。每年改選五分之一。國務員單立於執政府指揮之下。別不立內閣之制。

第四 孔沙憲法 *Constitution Consulaire* 共和三年之憲法。極爲和平。似可圓滿進行。而不知事有大謬不然者。自一七九六年至一七九九年。執政府與議會之間。時有違言。及一七九九年十一月九日。遂全破棄憲法。組織假政府。謂之孔沙會。以三人組織之。而拿破崙爲之首長。以十二月十三日公布。世謂之共和八年之憲法云。

此憲法表面上爲共和政治。實則完全之帝政主義。蓋拿破崙之威名。有以致之也。全文凡九十五條。其內容(一)保守元老院。以八十人組織之。年齡至少要四十歲以上。任期終身。由

孔沙選任。其職務在選舉立法部及託力披那 Tribunal 之議員及孔沙而已。(一)立法權以三百人組織之立法議會行之。此立法議會。不有提案權。不有討論權。蓋提案專屬政府。至討論則由託力披那議員中選三人。與政府代表之國務參事會三人。合同於立法議會會場行之。立法議會。止有對於其全部。以無記名可否之權。(託力披那議員凡百人。凡政府提出於議會之議案。使預爲審議。又有派代表在議會討論之義務。)(二)政府以三人之孔沙組成之。其任期十年。得爲再選。最初之孔沙。由憲法指定。第二第三之孔沙。止有輔弼第一孔沙之權。第一孔沙。與君主權力相等。孔沙有選任國務參事會員之權。(四)孔沙立法議會議員。託力披那議員之選舉。屬於元老院之職權。議會及託力披那議員。任期皆爲五年。每年改選五分之一。其選舉由一定之候補者名簿中爲之。至候補者選出之方法。用三重選舉。先由各町村年齡滿二十一歲以上。於町村有住所之男子中。互選十分之一爲町村名簿。次由縣內各町村簿所載者之中。互選十分之一爲縣名簿。然後由縣名簿中。以同一之方法。作國候補者名簿。此名簿有永久效力。有缺員時。每三年補足之。此憲法付於國民總投票。全國一致。以千八百年二月七日布告實行。



第五 第一帝政憲法 拿破崙勢力日益強大。以千八百二年八月二日。依國民決議。承認拿破崙爲終身之第一孔沙。及千八百四年十一月六日。遂宣言變共和政爲世襲帝政。議決拿破崙及其子孫永久爲法國皇帝。其議決由元老院令規定。而國民投票承認之。是爲第一帝政之憲法。

第六 路易十八世之欽定憲法 第一帝政憲法。凡行之十年。及千八百十四年。拿破崙既爲聯合軍所破。四月一日。元老院組織假政府。三日。廢拿破崙並停止其子孫之世襲權。迎路易十八世爲王。是謂王政復古時代。路易十八世之立也。元老院自以其所作之憲法。呈之新王。路易十八世以其仍以國民主權爲基礎。乃棄而不用。而自起草。以一八一四年六月四日公布。是爲欽定憲法。此憲法專以君主主權爲基礎。卽所謂特許憲法是也。其後歐洲君主國之憲法。殆無不模仿此制者。此憲法專模範英國。立法議會分爲貴族院及衆議院之二院。法律必經議會議決。由君主裁可之。發案權限於君主。貴族院以世襲及君主任命之終身議員組成之。衆議院以財產資格用直接選舉。由各縣選出之議員組成之。不禁國務員爲議會議員。又認爲國王有解散下院之權。此憲法除千八百十五年。拿破崙再

興。史謂之百日時代。一時中絕之外。凡十六年間。繼續其效力。

第七 一八三〇年之憲法 路易十八世殂。其弟查爾十世卽位。濫用政府之權力。於是再有顛覆之舉。先是政府欲改正選舉法。以維持下院政府黨之多數。事不奏效。一八三〇年之選舉。自由黨大占勝利。政府不俟其開會。直解散之。且以敕令停止出版自由。卒召大亂。查爾十世。以一八三四年八月二日退位。議會自集會。議決憲法之改正。且宣告路易腓力爲法國國王。是謂一八三〇年八月七日之憲法。

此憲法再棄君主主權而用民主權主義。其餘與一八一四年之憲法。無大差異。然亦不能繼續。議院欲採用普通選舉。及代財產資格以能力資格。內閣拒之。國內再亂。路易腓力亦於一八四八年二月二十四日退位。

第八 一八四八年之憲法 路易腓力退位後。巴黎遂組織假政府。宣告廢王政爲共和政。而召集普通選舉選出之國民會。一八四八年之憲法。卽由此國民會之所議定者也。此憲法與最初革命時代之憲法極相類。議會爲一院制。每三年選一次。常時不絕開會。惟執政機關。鑒於合議政府之弊。遂改爲單獨制。而以大總統當之。大總統由國民中。以普通直

接選舉之。對於國民任其責。任期四年。不許再選。

是年十二月十日。選路易拿破崙爲第一次大總統。未幾大總統與議會衝突。大總統遂於一八五一年十二月二日。破棄憲法。解散立法議會。

第九 一八五二年之憲法 一八五一年十二月二十日。依國民議決。以七百四十四萬票之大多數。(反對者止六十四萬票)委任路易拿破崙以制定憲法之權。遂於一八五二年正月十四日。公布新憲法。

此憲法與孔沙憲法極相類。大總統任期爲十年。但滿期以前。有對於國民指名後任者之權利。議會雖用普通選舉。然法律提案權。專屬於大總統。復置國務參事會。由大總統任命之。議會限於先提議於參事會。得其同意者。始有修改法律之權。議會之外。別置元老院。其議員除高等官吏當然爲之之外。悉由大總統任命。大臣不許親臨議會。彈劾大臣之權。止屬元老院。議會不得質問。又無建議之權。

第十 第二帝政憲法 一八五二年十一月二十一日。依國民決議。改任期十年之大總統爲世襲皇帝。是謂第二帝政政府。自是法國遂立於專制政府之下。一八六〇年以後。拿

破崙三世之外交。漸次失敗。國民之反抗日強。帝內不自安。欲改革以孚民望。於是一八六〇年。始認識議會之上奏權。一八六六年擴張議會之修正權。一八六七年認實質問權。一八六九年認發案權。一八七〇年全部改正。認大臣對於議會之責任。凡四十五條。是謂第二帝政憲法。

第十一 一八七五年之憲法 第二帝政憲法成立後。未幾普法戰爭失利。拿破崙三世爲虜。師丹敗報之至也。巴黎卽宣告共和政。組織假政府。(一八七〇年九月四日)與普國結休戰條約。並召集國民會。以一八七一年二月十三日。選鐵秋兒爲執行權首長。Chef de Pomnoir ene' Cuffi。當時議員之多數爲王黨。然黨派頗不一致。故不能再樹立王政。卒以是年八月三十一日加鐵氏大總統稱號。一八七三年五月鐵氏因國民會不信任投票退職。舉麥馬韓爲大總統。定任期爲七年。國民會選三十人起草憲法。及一八五七年正月成立。卽今日所行之憲法是也。一八七六年新憲法實施。再召集議會。當時下院。仍以共和黨占多數。麥氏不得已。以下院某議員爲內閣總理。元老院大不平。麥氏遂利用此機會。先命下院停會。未幾又以解散下院要求元老院同意。蓋麥氏久蓄恢復帝制之決心。下院多共和

黨。從中阻格。故欲藉此解散之也。不意元老院中之阿利安派。大聲疾呼。以麥氏一旦稱帝。元老院亦在取消之列。此舉卒至否決。麥氏大爲懊喪。然以下院任期將滿。隱忍以待改選。及次年選舉結果。共和黨仍占多數。麥氏知帝制絕望。遂並大總統一并辭退。

一八七五年之憲法。係包含三個法典。(一)國權組織法。(是年二月二十五日公布)(二)元老院組織法。(是年二月二十四日公布)(三)國權相互關係法。(是年七月十六日公布)所以如此破碎者。蓋當時議員。多數爲王黨。起草員亦多帝制派。其憲法純以君主國憲法爲模型。如責任內閣制下院解散制之類。純採英制。執筆者以爲不久帝制即將實現。故潦草塞責。憲法中應有之規定。如人民權利。司法制度。均付缺如。且故意拖延時日。以待時機。不料正統派與阿利安派。始終因皇統爭執。不能妥協。卒不能再樹立王政。此憲法至今尙發生效力。則起草員所夢想不到者也。其後一八七九年一八八四年兩次修正。將元老院組織法中終身議員刪除。以其與國體太相抵觸故也。蓋法國憲法。零星破碎。當時幾無人信其能久。而其運命在法國諸憲法中。却爲最永。天下事固有不可解如是者。

自法國制定憲法後。他國次第仿效之。(註三)其影響漸及於東亞。日本維新之初。關於民選

議會問題頗有爭執。及伊藤博文至自歐洲。國是始定。(註四)其憲法初採比利時。後則專準據普魯士。是爲東亞立憲之始。

(註三)步趨法國憲法者。可分兩種。一爲摹仿一七九一年憲法者。如一八一二年之西班牙。一八二二年之葡萄牙。一八一四年之挪威。一八三一年之比利時。皆以此爲模範者。一爲摹倣路易十八世欽定憲法者。如一八一四年至一八四八年德意志諸國憲法。一八一五年之荷蘭。一八五四年之西班牙。一八六一年之奧大利。皆以此爲模範者。

(註四)日本初爲封建制度。自慶應三年。德川慶喜奉還大政。明治元年。國王睦仁以詔書五條誓天。中有萬機決於公論及求知識於世界等語。是爲變法之嚆矢。四年。派右大臣岩倉具視爲大使。巡遊歐美各國。七年。副島種臣等八人。建議設立民選議院。加藤宏之等大反對之。以爲集愚人議國事。毫無實益。然民權說既興。勢不可遏。政府不得已。於八年四月。下立憲之詔。十四年。下預定二十三年開國會之詔。先是元老院中。別置憲法取調局。調查各國憲法。以伊藤博文主其事。十五年。派伊藤於歐洲。一年始歸。二十二年二月。頒布憲法。二十三年十一月。召集第一次國會。

## 第二節 歐戰後憲法之變化

大戰以還。新造之國。如波蘭、芬蘭、捷克、立陶宛之類。不一而足。此一變也。即舊有之國。如德、奧、西班牙。均由君主而改共和。此又一變也。即憲法無變更。而實際上政治背影。亦有變化。如意大利。此又一變也。茲擇其著者論之。

(一) 由君主聯邦改爲民主聯邦之德意志。威廉第二退位後。組織社會主義政府。未幾共黨領袖。先後被殺。德之免於步俄國後塵者。非惟有天幸。蓋民族之覺悟與毅力也。現行憲法。係一九一九年公布。其中如經濟會議、創制權、複決權之類。皆藉以敷衍社會黨人。毫無實際意義。其特點則在擴張總統及政府之權力。茲舉新舊憲法之異同。比較論之。

(甲) 從前德國。原有二十五聯邦。二十二爲君主世襲。三爲自由邦。現在止有十八邦。幅員較歐戰前爲小。美國各州皆有州長、副州長。德國則中央有總統。有內閣。而地方則無州長。即以内閣爲一邦之首領。故學者中尙有否認德爲聯邦國者。

(乙) 國會仍採一院制。與舊憲同。惟選舉改用比例代表法。

(丙) 舊憲設置聯邦參議院。以控制國會。其代表皆由各邦派遣。新憲仍之。除普魯士名額

較多。定爲半數選舉。半數派遣外。其餘各邦均由邦政府任命。各代表事事必須待本邦政府訓令。不能以個人自由意思行動。均仍舊制。

(丁)總統選舉。不採法制。改由人民直接公選。故不受議會之壓制。依新憲總統有解散國會之權。並無何種限制。從前德皇尙無緊急命令權。而現總統則有之。且可以國民投票取消國會。已通過之法律。其權力之大。不亞於美。

(戊)政府組織。從前爲帝室內閣制。閣員毋須議會信任。今則改爲議院內閣制。並以信任及不信任投票。明定於憲法。惟近年事實上漸有返於帝室內閣之傾向。內閣專依總統信任而成立。議會得多數與否。不必問也。憲法遂等於虛設矣。

(二)由統一改爲聯邦之奧大利。奧國人種最爲複雜。從前帝制時代。勉強統一。及戰敗後。民窮財盡。原擬改爲聯邦。與德合併。嗣知爲國際情勢所不許。乃於一九二〇年一月公布憲法。其第一條明定爲共和國體。當時起草員爲極端民主派。故其憲法之特點。則在立法權之畸重。(一)通例閣員皆由總統任命。或經國會同意。奧憲則定爲由下院選舉。(二)通例與國會以不信任投票權者。必與總統以解散國會之權。斯爲平等。奧憲則國會有不信



任權。而總統無解散權。

此憲法一九二五年修正一次。一九二九年又修正一次。蓋因今日世界趨勢。國會專制。已成過去之名詞。且受德國政治之影響故也。修正重要者凡五。

(甲)舊憲總統由國會選舉。任期四年。其性質等於立法機關之僕隸。新憲改由人民直接選舉。任期增爲六年。

(乙)舊憲內閣員全用選舉。新憲則總理由總統任命。其他內閣員。由總理提出交總統任命。

(丙)舊憲總統不能解散國會。新憲許之。惟同一原因。止能解散一次。純採德制。

(丁)舊憲總統無頒布緊急命令權。蓋帝制時代。奧皇常濫用此權。故廢止之。新憲則於一定限制之下。(例如違反憲法。增加人民負擔等。)仍認總統有此特權。

(戊)舊憲選舉權爲二十。新憲增爲二十一。被選權原爲二十四。增爲二十六。亦減少選民之意也。

(三)由瓜分後新復國之波蘭。波蘭在瓜分前。原爲選舉君主制。其議會權力最大。歷史上

有所謂自由否決者。即議員止須有一人反對。便可將任何議案打消。在十七世紀時代。貴族往往憑藉此種權力。對於國家法律或政府命令。任意拒絕履行。此種觀念。深入波蘭人腦中。故復國後第一次憲法（一九二二年二月公布）即注重擴張立法權。且當時右派黨人。又不欲人民直接干涉政治。故不得不加大議會權力。以滿左派黨人之欲望。此其歷史上之背景也。

波蘭憲法。經一九二六年修正一次。至一九二九年二月。政府又有修正計畫。其內容如左。

（甲）舊憲總統得上院五分三同意。可將下院解散。新憲則無條件。兩院均可解散。

（乙）新憲總統頒布法令。毋須總理及主管閣員副署。蓋採美制。

（丙）總統在兩院解散以後。新議會未開會以前。得發布與法律有同等効力之命令。

（丁）總統之候補者。定為二人。一由前總統指定。一由國會選舉。

（戊）議員三分之一。由總統任命。凡選舉爭議。由總統決定之。

此種修正計畫。及一九三〇年議會解散。已成過去。然其未來憲法之加大行政權。已可斷

言。

(四)脫離俄國獨立之芬蘭。新興國中之芬蘭。其憲法頗多特殊之點。茲舉其著者。

(甲)總統與議會。平分立法權之半。法律非有總統裁可。不生効力。爲共和國未有之例。

(乙)議會之開會閉會。均由總統宣布。並得無條件解散之。

(丙)憲法上不設創制權。複決權。諸規定。

(丁)內閣會議。得由總統主席。

(戊)設司法總裁一人。由總統任命之。得出席內閣會議。凡總統及內閣員。有違法行爲時。由總裁彈劾之。

(己)議會應選舉法律專員一人。以法學名家充之。有出席內閣會議及司法行政各機關一切會議之權利。

(五)由多黨分立變爲一黨專政之意大利。意國憲法。頒布於一八四八年統一以後。迄今已將二百年。意憲法性質爲柔性。國會可制定法律。使憲法無形變更。從前黨派複雜。國內紛亂。自一九二二年十月三十日。法西斯蒂黨專政以來。對於舊憲。並未明令取消。然其實

際。則完全改變。法西斯蒂黨者。爲防止赤色恐怖傳染而成立之政黨也。社會黨以打倒知識階級爲口號。故此黨之中堅。概爲智識份子。此外退伍軍人。以受社會黨之蔑視而加入。資本家因反對罷工而加入。失業工人。因赤黨不能解決其生活問題而加入。小手工業者。因受赤黨之不平等待遇而加入。加以莫索里尼之善於領導。故雖新起之黨。而蔚爲大國。近且蔓延於法德英日諸國矣。意自該黨專政後。制定無數法案。如大評議會法。立該黨專政權之基礎。定勞働法。使勞工立於政府指揮之下。定下院選舉法。剷除民主政治之遺跡。定首相特權法。與總理以實權。定行政首領權力法。使政府命令有法律效力。此種法律。實與憲法有同等效力。依後法優於前法之原則。而一八四八年之憲法。遂名存而實亡矣。

(六)由君主立憲變爲赤黨專政之蘇俄 一九一八年第五次全俄蘇維埃大會通過之權利宣言。其第一條曰。俄羅斯爲工農兵代表者之蘇維埃共和國。固儼然以共和國自居矣。其憲法之立脚點。則謂爲達社會主義之目的。不得不先使無產階級專政。然細考之。所謂無產階級專政者。其名。而共產黨專政其實也。(註一)此少數之共產黨。乃蘇俄政府實際上之領導者。

(註一)猶太人以俄國爲最多。俄政府待之虐。乃唱爲無產階級專政之說。以顛覆舊政府。蘇維埃政府初成立時。政府完全擔任人民之衣食住。禁止人民私營商業。由政府發給麵包票。然當時因各國不與通商。關稅停止。政府收入銳減。所恃者僅沒收人民之少數現金而已。不二載坐食山崩。遂於黨中開會議。討論放棄主張與放棄政權之問題。結果以放棄主張通過。即所謂新經濟政策是也。自是人民得自營小商業。其工人(指最下級勞働者)勞働者及其家族。月給一小冊子。按其所定範圍。得向官營之合作社。購買食品。價值甚廉。而精神勞働(例如律師新聞記者之類)者。無職業者。有資產者。不與焉。此輩受經濟壓迫。相繼死亡。其目的在使知識階級。一網打盡。國內不能發生反動勢力。愚民政策。雖始皇之焚書坑儒。無此刻毒。然無知愚民。最易被其煽惑。故宣傳力極大。如德國匈牙利。皆曾一度成立社會主義政府。近希特勒內閣。至因此取締猶太人。將宣傳書籍。一律焚燬。蓋共黨多猶太人也。

蘇俄憲法之經過。一九一八年一月。全俄蘇維埃大會通過勞働者權利宣言。正式成立蘇維埃政府。四月中央執行委員會起草憲法。五月十九日通過草案。七月十日。由蘇維埃大

會批准憲法實行。此憲法一九二五年一九二七年。凡修正兩次。其特點有三。

(甲)否認帝國時代與外國所締結之條約。及因其條約所生之權利義務。

(乙)限於勞工。始有軍人資格。

(丙)以職業代表主義。代地方代表主義。且明定有階級性的選舉。

蘇俄憲法以外。尚有蘇聯憲法。自一九一七年至一九一九年之間。俄領土內建立許多國家。但其中如芬蘭波蘭等。始終未與蘇俄合作。餘如烏克蘭。阿才倍疆。白俄羅斯。(以上三國。於一九二〇年。改爲蘇維埃制度。并與蘇俄訂立同盟條約。)喬治亞。阿美尼亞。(以上二國。一九二一年加入。)先後與俄採同一主義。至一九二二年。則阿美尼亞。喬治亞。阿才倍疆三國。又聯合成立外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國。是年十二月各加盟國討論組織社會主義蘇維埃共和國聯邦問題。并召集第一次聯邦蘇維埃大會。委派中央執行委員會起草憲法。一九二三年七月。中央執行委員會。批准憲法草案。交各加盟國同意。一九二四年第二次聯邦蘇維埃大會通過憲法。蘇聯憲法。遂於是時成立。其特點有七。

(甲)打破國家界限。無論何國。但係同一主義。均可加入。爲世界大同之先導。是其最大之

優點。(註一)

(乙)政府採蘇維埃制度。

(丙)立法司法行政。由同一機關行使。不承認三權分立之原則。

(丁)政府同時經營商業。

(戊)承認蘇俄在蘇聯中特殊地位。

(己)政府實權。全操於共產黨之手。

(庚)除勞働者及紅軍外。一切之恃資本爲生活者，及商人，僧侶，舊皇室人員。概剝奪其公民權。

(註一)蘇聯憲法。不認國家之永久性。止爲階級鬭爭的工具。其開宗明義第一章第一條云。俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國任務。在保證無產階級專政。以求征服資產階級。消滅人對人的剝削。實現無階級區分。無國家政權的共產主義社會。觀此可以得其宗旨之所在。

一九二四年七月，烏士貝克，及吐谷曼兩國。先後加入。一九二五年，泰琪克斯坦，亦加入。現

在蘇聯係包含七個蘇維埃國家而成云。

(七)由君主立憲變爲勞工共和國之西班牙。一九二三年，里維拉將軍爲首相。取消國會。實行獨裁政治。然手腕不及莫索里尼之靈敏。工潮及革命運動層出不窮。國王阿爾豐素第十三於一九三〇年，以貝倫圭將軍代之。貝倫圭乃欲恢復議會選舉。以冀挽回王室命運。不料其政策不爲各黨所歡迎。一九三一年，貝氏辭職。亞士那繼任。宣布先舉行地方議會選舉。再召集憲法會議。乃選舉結果。共和黨大勝利。各地方高揭共和旗幟。國王知大勢已去。悄然離國。是年七月，選出制憲會議。十一月憲法全部告成。其憲法第一條。明定西班牙爲各勞工階級人民之共和國。爲從來未有之例。蓋制憲會中四百七十人。社會黨占一百十六人。急進社會黨占六十人。左傾派占多數。爲其主要原因。且受歷史上工潮之影響故也。其憲法在各國中最爲晚出。頗多特殊之點。茲舉其著者。

(甲)尊重國際條約(註三)

(註三)如第五條，屏棄戰爭。爲國家政策之工具。第七條，西班牙共和國，尊重國際公法之原則。并應將其原則。制定爲國內法。第六十五條，國際條約，經西班牙核准登記於國



際聯盟，有國際公法之性質者。應認為憲法之一部。第七十七條，大總統非依國聯盟約，不得宣戰。第七十八條，政府退出國聯。須經立法院全體議員之同意。此種條文。他國憲法。鮮有其例。

(乙) 國家不得締結以引渡政治犯及社會犯為目的之國際條約。

(丙) 宗教特權。一律廢止。

(丁) 以憲法保障人民自由離婚之權利。西班牙民法。不許離婚。止許別居。故新憲明定之。

(戊) 父母對於私生子。須與嫡出子同等待遇。

(己) 總統選舉。兼採法美二制。由國會及同數之選舉會選舉之。任期六年。不設副總統。有事故時。立法院長代理之。

(庚) 總統權限頗大。得批准條約。任免閣員。發布緊急命令。并得解散立法院。

(辛) 國會採一院制。任期四年。每年開會二次。

### 第三節 憲法今後之趨勢

自英國革命而後有君主立憲。自美國獨立而後有民主立憲。此一變也。自法國革命而後。學者競以主權在民之說相號召。雖君主國而其君主實毫無實權。與共和國殆毫無所擇。如此利時。君主國也。而或以爲君民共主。英亦君主國也。而或以爲共和。此又一變也。甚而君主并不能維持其虛榮。人民羣起革命。以顛覆王室。最初爲葡萄牙。次則德奧。最近如希臘西班牙。皆以君主國體。易爲共和。此又一變也。蓋自有立憲制度以來。迄今已三百餘年。人民不惜犧牲流血。以謀羣己自由平等之幸福。然究其實際。如英者君主立憲其名。政黨專制其實也。如日本者。君主立憲其名。軍閥專制其實也。若夫共和國。宜稍有間矣。而抑不然也。如法如美。則民主其名。政黨專制其實也。如祕魯墨西哥。則民主其名。軍閥專制其實也。然則所謂推倒專制者。其效果果安在耶。以故近數十年來。學者及政治家。對於代議政治及民主政治。皆深抱懷疑。且有任意攻擊者。推其原因。有左之四種。

#### 第一 代議制度之衰頹

代議制度。本因人民不能直接參與政治。故舉代表以行使其統治權。法至善也。然積久弊生。爲代議士者。無不口銜天憲。剝削平民。舉世側目。茲舉其害之大者如左。

(甲)代議士產生之來源。非金錢運動。即政黨鷹犬。從未聞有因人民良心投票而當選者。故無由得人民之信仰。

(乙)當選之後。必與選民以報酬。金錢酒食。其小焉者也。甚且引進郎署。薦膺民社。此輩恃有奧援。作奸犯科。無所不至。利入囊橐。怨歸朝廷。此幾爲有議會國家之通病。

(丙)歐美勞工資本。久成仇敵。代議士從中取利。或敲詐資本家。以壓迫勞働者。或教唆勞働者。以推倒資本家。此弊以美之州會爲尤甚。近年各州憲法。將州議會權限。剝奪幾盡。此其主因。

因以上原因。晚近學者。攻擊代議制之著書。幾如春荀怒發。不可復遏。茲舉其最著者言之。德國學者伊耶陵。對於代議制爲根本上之攻擊。(伊氏著憲法變化論一九〇〇年出版)其言曰。代議制缺點凡三。第一。不適用於立法。何者。欲求議員之有法律知識。必不可不求之學者。而學者恆拙於運動。常不能當選。第二。不適用於監督政府。何者。多數國家。常行議院內閣制。內閣員即以議員充之。合政府議會以共同行使其政權。尙何監督之有。第三。不適用於監督財政。何者。自有代議制以來。國民負擔日增。未聞因有議會而人民得輕減其負擔者。

故現時之趨勢。立法權弱，而行政權漸逞其勢力。請以英國徵之。英國昔最專橫者。莫若下院。今其權漸移於內閣。一切法律。悉由內閣專斷。下院特抄錄內閣命令之一機關而已。昔所謂閣員因下院不信任而辭職者。今其權已移於選舉人。當選舉結果發現後。苟政府黨已失多數。即時辭職。自一八六二年已開此例。故今日學者謂英國乃兩頭政治。又曰二重政治。即君主與內閣是也。美國亦然。下院之勢力。今日已全移於委員會。而尤以財政委員會預算委員會為尤占勢力。(註一)故學者謂美國非立憲制度。乃六人之專制政治。即一大總統。二國務卿。三財政總長。四元老院長。合以二委員會長是也。蓋立憲最早之國。其變遷亦較速。恐不數十年。皆將脫離代議政治。而代以他種政治。最近二十年。各國報紙。非常發達。國民直接勢力。日益澎漲。社會上種種團體日增。如商會也。工會也。學會也。以此等團體。舉代表以與政府交涉。必優於今日之代議政治。可斷言也。蓋國家之自然勢力。不外政府與人民之二者。以政府與人民直接對峙。恐為將來必至之趨勢也。

(註一)美國預算。向由國會編製。故委員會長擁有實權。自一九二一年公布新會計法後。改歸預算局編製。直隸大總統。伊氏所言。已成過去。則美國有實權者止四人耳。

英國蒲徠士子爵 Bryce 著現代民主政治（一九二一年出版）其第三編第一章。即首論議會之衰頹。大旨謂議員不爲世人所尊重。歐美間殆小異而大同。凡才幹之士。皆不願置身其間。姑以英國言之。報紙所登新聞。記載議員劣跡甚多。議會威嚴。因而銳減。人民不重議員。議員亦不自重。議員畏報紙。而報館不畏議員。其狀如此。其第二章。論議會之弊害。大旨謂議會之病。與年俱進。其著者有五。一爲妨碍議事之害。內部肆行搗亂。因之議案堆積如山。英美尙不免此。而大陸無論矣。二爲黨派漸多之害。往者國會常止兩黨。如英昔止二大政黨。今則尙有二三小黨。德國有五六政黨。法國有十一二政黨。因人種宗教而分。今則因經濟主義而分矣。三爲選舉人籍選舉以圖利之害。選舉競爭激烈之際。選舉人知候補者之情已急。於是常以允許私利爲交換條件。如英國郵政電報書記。曾以將來增俸爲投票之條件。其一例也。四爲議員專供政黨驅使之害。故凡潔身自好之士。多不願爲議員。五爲多數決之害。議會非討論國事之所。實一祕密專制之票決機關。與代表民意。殆全爲兩事。不過一多數黨之傀儡而已。然實則並此多數二字。亦不正確。例如有一議會。其人數共二百十名。有一黨占一百十名。當然可爲多數黨。遇一問題。此多數黨在黨中。先

行票決。結果六十人贊成，五十人反對。於是此案定爲多數決。遂通過於議會。實際考之。此案有多數黨之五十人反對。益以反對黨之一百人。統計反對此案者有一百五十人。贊成者僅六十人。乃竟以多數通過。豈非怪現象耶。昔人有言。英國苟非爲國會所滅。斷不自滅。夫蒲徠士，英人也。而其言之沈痛如此。讀者所宜深長思也。

俄宗教家某氏。嘗著一書。名曰虛僞。大旨謂事之作僞者。絕無永久存在之可能性。宇宙間之作僞。殆無如代議制之甚者。名爲代表民意。實則金錢魔力。政黨傀儡。吾老且死。不及見其顛覆。吾子孫必有能見之者。吾爲此預言。後世必有信吾言之不謬者。（日本內務省有譯本）

然以上猶學者之見解也。至政治家則更進一步。而爲有效之主張矣。意首相莫素里尼。謂議會乃好空談無實用之物。止可作爲玩具。爲陳列品。其一九二八年所定之下院選舉法。凡候補當選人。必須交法西斯蒂黨揀擇。又下院議決之議案。須先經首相許可。是皆可證明其以議會爲傀儡之主旨者也。至社會主義之政治家。如列寧之類。直以議會爲資產階級欺騙民衆之一種機關。認爲保障資本之產物。馬克思亦云。一切立法。皆階級的立法。故

欲推倒資本。必先推倒國會。

歐戰以還。議會聲價。一落千丈。(一)德美瑞士西班牙等國憲法。關於普通立法。均承認國民之發案權及制定權。是不必有議會。亦能制定法律也。(二)美各州憲法。將應以普通法律規定之事項。次第載入憲法。是本屬議會職權之事。亦禁其容喙也。(三)美洲各共和國。其議會均無制定憲法之權。是國家根本法之起草及修正。悉置諸議會職權以外也。(四)美各州凡議會制定之法律。其施行日期。恒在八九十日後。此期間內人民有一定人數。即得提出抗議。由國民投票決定之。是明認國民對於議會所定之法律。有反抗權也。(五)德新憲法。總統不同意於議會所定之法律。亦得於一個月內。交付國民總投票。是並總統亦有反抗權也。(六)從前共和國。除法國外。總統皆無解散議會之權。自德新憲首破此例。其後捷克芬蘭憲法效之。近則一九二九年奧國修正之憲法。一九三一年西班牙新憲法。無不與總統以此特權者。是議會已失其最高機關之地位也。(七)普魯士新憲法。明認人民得以解散議會。請願於政府。且有一定人數。得要求罷免議員。是議員已與官吏立於同等地位。非神聖不可侵犯者也。(八)西班牙里維拉政府時代。意大利莫索里尼時代。皆曾一

度明目張膽。取消議會。現雖恢復。而意首相之演說。已明言其爲玩具。雖利用之。而終痛詬之矣。現在世界。仍有無議會之國家。如蘇聯。如土耳其。如黨國。且不乏其例也。

綜上所論。社會主義之學者。與非社會主義之學者。對於代議制之非難。其立論雖不同。而其認爲不良之制度。則完全一致。其將來之必歸廢棄。蓋必然者。吾國學者中首發明此理者。爲章氏炳麟。其所著之國會論（見章氏叢書）謂天殆將以是亡中國也。時值清廷立憲。人民要求開國會。而章氏能爲此言。不愧先知之哲。次則章氏行嚴。於甲寅周刊嘗論及之。亦讀西籍中之佼佼者。

## 第二 選舉之腐敗

世固有觀其名甚美。而實則萬惡者。選舉是也。凡選舉必資於運動。未有不求而獲者。故其中少端人正士焉。其獲雋者。非蠅營狗苟之人。卽欺世盜名之傑也。凡選舉必需於財貨。未有不假金錢之力。而能得者。是使一國政權。悉操於資本家之手。而寒峻弗與焉。名爲平等。而實造成貧富階級也。（註二）是爲選舉制度根本上之二大弊。

（註二）例如一九二五年法國選舉。議員六百十名中。律師一百六十四人。大地主一百



零八人。廠主六十二人。新聞記者三十九人。醫生三十八人。大商二十六人。學者三十八人。高等官吏二十六人。小官吏十五人。軍官工程師銀行家共九十一人。工人二十一人。一九二八年瑞士選舉。議會中四分之一爲律師。百分之二十爲官吏。

復次。凡競選者無不媚其選民。恣其酒食。誘以娼妓。窮形盡相。罄竹難書。故每選舉一次。而風俗之澆漓。人心之墮落。必爲之激增也。選舉人挾此一票。抱無窮之希望。終身衣食賴之。獲選者既貴之後。亦無不汲引其選民。小而郎署。大而民社。非如是則任滿後誰肯再選者。此輩來自田間。未諳政治。惟利是圖。且恃有護符。莫敢誰何。故行選舉之國。其吏治無不羸敗者。(註二)

(註三)歐洲大陸政府及政黨云。(此書日本早稻田大學有譯本)法國議員既獲選後。必將選民薦充本縣各種職員。故縣知事長議員如虎。稍失其歡心。卽地位不保。因之知事多不久於任。又云。議員爲謀第二次當選。無不買歡於選舉人者。既得候補者資格後。第一須作宣言書。第二則新聞揄揚。第三則倩人演說。往往諂諛不堪。行路掩耳。故第一流人物。無願爲議員者。法諺有云。選舉人迫議員。議員迫內閣。又云。代議士眼中。不見有

人民止知有選己之選民。數年前有某議員初到巴黎。友人置酒洗塵。席未半。得信數十封。親友畢賀。以交遊之廣也。啟之皆求薦事及請託者。有託購物者。甚有託代僱產婆者。皆選民也。

選舉費用。與年俱進。雖極貧之國。猶需巨萬。個人財力。萬萬不及。不能不需黨之補助。苟非投身政黨。供其驅使。雖才智之士。無以自拔。(註四)

(註四)美一九一一年法律。限定選舉費用之最高額。代議院爲五千陶拉。元老院一萬陶拉。並須將其支出。一一列記用途。公表於世。各州中亦有頒行此律者。然法定費用之額。與事實相距甚遠。且列記公表。置議員顏面於何地。故迄未實行。

選舉之術。積久彌工。凡選舉之年。必有無數之大慈善家出現。救災恤貧。揮金如土。則所謂慈善費也。朝行善舉。夕登報端。則所謂廣告費也。高築演壇。聚衆游說。則所謂演說費也。選期既近。然後黨中職員。分頭接洽。按籍納賂。挾之上車。使之投票。故未開票而已如操左券。(註五)以故農工商賈。與夫潔身自好之士。恒視選舉爲畏途。百人中棄權者常至六十。其甚者至不滿百分之二十。政府嚴定強制選舉之法。科以罰金。奪其公權。而民之不願投票。

如故也。是固所謂人人有參政權者。所謂代表民意者。烏知其腐敗乃一至於此哉（註六）

（註五）詳見美國選舉運動一書。國風報嘗節譯之。

（註六）不肯投票。幾爲各國一般之通病。在棄權最多之國。百人中有至九十者。故不得已而出於強迫之舉。法元老院之選舉。凡市參事會員。缺席於選舉會者。科以五十佛郎之罰金。已開強制選舉之先例。比利時自一八九三年以後。凡不行選舉者。初犯。則科以一佛郎罰金。再犯。則以犯人之名揭於市村公署一月。三犯。則停止選舉權。及升任官吏與榮典之權。此外墨西哥自一九一七年後。捷克自一九二〇年後。荷蘭自一九二五年後。皆實行強迫之制。其制裁不外罰金拘役。甚者奪其選舉權。與比利時大同小異。雖然。此種立法。果能有效與否。殊爲疑問。欲研究之。不可不知棄權者之性質。蓋棄權之種類。不外三種。其一冷淡於政治者。其二爲政府之反對黨。其三爲廢票。夫冷淡政治之人。苟奪其選舉權。是適如其意願。不得謂之制裁。至反對政府之人。而強迫其投票。則必選出反對政府之人。物較之任其棄權。其害尤巨。若夫廢票。則在採秘密選舉之國。固無法以預防之也。況乎罰金之制。必限於無故不來投票之人。其因疾病及有事故者。必不能加

以處罰。此等事項，斷非法律所能列舉，不外一任官府之認定而已。故強制選舉，雖各國次第實行，而効力固甚微弱也。

選舉之弊，今與昔異。(一)昔惟下院用民選，上院多爲欽派之貴族。今則兩院同用民選。昔之選舉，其弊在政府之干涉。今之選舉，其弊在政黨之把持。(二)昔之有選權者，常限於資產階級。今則概用普通選舉。故昔之投票者，尙不無稍顧廉恥之人。當選者亦不乏知名之士。今則工人僕隸，俱列公民。土棍流氓，濫膺議席。惟知圖利，罔顧其他。議會聲價低落。職此之由。(三)昔雖常爲政黨所壟斷。然無所屬者，尙有當選之可能。今則多改爲比例代表。以各黨之候補氏名，印刷於投票紙上。則無黨籍者，直無參政之機會矣。夫選舉之本意，在人民之自由公選。今則未經投票，而票上已有姓名。與昔日立法真意，相去何啻倍徙。況一國人民，有黨籍者，終居少數。餘者皆終身廢棄。惟有輟耕太息，希冀社會革命而已。如此而欲國之長治久安，其可得乎。然自歐戰後，各國相繼採之者，則以不如是。各黨當選人數，時有出入。常生爭執。無以持其平故也。

### 第三 多數決主義之動搖

立憲制度。以少數服從多數。爲不易原則。列爲信條。久無異議。自德人伊耶凌著少數者權利一書（註七）痛訴多數決之不當。力爲少數人張目。歐洲思想界政治界。大受打擊。日人穗積陳重復從而和之。（詳見國家學會雜誌）核其論據。約有四端。

（甲）今試問一國之中。賢智者多數乎。抑庸愚者多數乎。必應之曰。庸愚者多數也。無論其國文明至何程度。斷不敢謂其國賢智之數。超過庸愚之數。故少數代表賢智。多數代表庸愚。

（乙）今試問世界進步至於今日。少數人之力乎。多數人之力乎。必答曰。少數人之力也。古者茹毛飲血。衣其羽皮。有聖人者作。教之烹飪。而後人知火食。製爲衣服。而後人免裸露。其發明者不過一二人。而多數人蒙其幸福也。推之火車電報飛艇。皆少數科學家所發明。絕非多數人所能議決也。苟事事取決多數。則世界進化。因之終止。

（丙）多數制於論理上不能成立。如父母爲少數。子孫爲多數。而謂父母當服從子孫可乎。主人爲少數。僕隸爲多數。而謂主人當服從僕隸可乎。匪特此也。耶教爲多數。回教爲少數。而謂回教當棄其所崇拜而服從耶教可乎。黃種白種爲多數。黑種棕色種爲少數。而

謂黑種棕色種當棄其風俗習慣。而服從黃白種可乎。此不待智者而知其無是理也。

(丁)果欲用多數決。必人類知識平等而後可。否則名爲多數。實則少數。例如甲乙丙丁四人。共議一事。甲爲哲學家。乙丙丁均不識字者。甲反對而乙丙丁贊成之。甲誠少數矣。而不知乙丙丁三人之知識。尙不足以當甲之毫毛。而謂之多數可乎。

(註七)伊氏原書。考多數決沿革最詳。其言曰。古代日耳曼民族。常謂一人之勇者。於戰場戰勝五人。無使其服從此五人之理。其思想與此矛盾。中世等族會議。有二格言。一曰。宜決於長者。不宜決於多數者。又曰。投票可量之。不可數之。所謂不可數之者。謂不行投票計算之制。日耳曼人種。凡決議須全體一致。以喝采決之。雖其間非無少數之反對。然因多數喝采。不聞其聲。故仍爲全體一致。今日英美。尙守此制。英庶民院選舉法。由州會推薦代議士二人。苟無唱異議者。卽作爲全體一致。若有多數候補者。始以投票決之。故純粹之多數決。英國法所不認也。最初採多數制者。爲教會。法皇之選舉。其始由僧侶團推舉。仍用喝采之法。後乃改爲三分二之多數。而僧正之選舉。止用單純多數。次則中古德意志皇帝之選舉。亦以選舉侯之單純多數爲準。故中古判決例中。遂有少數服從多

數之語云。

伊氏此論。影響於歐洲政治頗大。茲畧舉之。

(一)從前選舉均採用連記投票法。謂之多數代表。自伊氏唱此說後。遂漸次改爲減記投票或重記投票。謂之少數代表。然當選人數。仍不能與黨之人數相當。時有小黨得多數議員。大黨反出少數議員者。近則法美德奧諸國。無不改爲比例代表。

(二)從前議會審查報告。多以多數之意見爲主。卽根據少數服從多數之原理。近則凡審查之案。雖係少數意見。苟有三分之一。仍須報告。

(三)伊氏德國人也。故德國社會。受此教訓最深。其新憲法。凡過半數議決之案。苟有三分之一之反對。得延期公布。以待國民之投票。是明認少數得推翻多數也。他國尙未見有採此制者。

#### 第四 共和政治之危機

自法國革命。本於自由平等博愛之宗旨。建設共和政治。其人權宣言。首標一切主權。存於國民。是謂民主主權說。嗣後民主國憲法。例有此條。甚而主權在民之君主國憲法。亦有之。

然細考之。世界無論何種國體。斷無全體國民。握有主權者。必有一種機關以代之。而後國民之意思。可以表現。其方法不外二種。

(甲)直接民主政治。在地域狹小之國。如瑞士二三小州。以國民大會。爲表現國民意思之機關。若人口繁殖之國。如美德奧。則以國民總投票之意思。爲國家之意思。

(乙)間接民主政治。此種國家。由國民舉代表。組織國會。而以國會之意思。爲全體國民之意思。

第二種制度。所謂議會代表國民全體說。已爲一般學者所唾棄。姑置不論。卽第一種制度。現今除瑞士人口稀少。人民不受黨派驅使。稍能代表民意外。其他諸國。大抵不過供政黨之傀儡。其與代議制度。亦所謂以五十步笑百步也。況以歷史徵之。法之大革命也。以國民總投票。定爲共和國體。及拿破崙一世。拿破崙三世。兩次改易帝制。均依總投票行之。故法國人民。對於此制之信仰。久已失墮。社會主義學者。謂民意最易偽造。洵至言也。

反對主權在民者。計分兩派。

(一)社會主義派。社會主義學者。以爲主權所在。不應求之擁有虛名主權。(例如英之



國王。)及法律上握有主權。(即憲法上所謂最高機關。如法之國會。)而當求之握有經濟實權者。其言曰。『黃金爲萬能的。黃金能使奴隸變爲貴族。貴族變爲奴隸。能使弱者強。強者弱。無論何人。不能不拜倒於黃金之下。換言之。誰有錢。誰就誠實可靠。窮人因沒有錢。故不得他人之信任。』歸納言之。所謂主權在民者。毋寧謂之主權在資本家之爲愈。握有經濟實權之所在。即主權之所在。至名義上法律上之如何。不必問也。嬉笑怒罵。與莊子胠篋篇相似。其言雖近刻薄露骨。然頗足以供人玩味。

(二)法西斯蒂派 莫索里尼嘗云。國民主權說。根本錯誤。何者。人民不能自己集成共同意思。不外少數人爲其己身利益。以領導群衆。是謂社會摹倣律。無論何種社會。逃不出此種公例。故所謂主權在民者。結果不過多數人供少數人之運用。故主張以國家主權說。代替國民主權說。何者。國民主權爲虛偽的。欺騙的。不如國家主權之較爲實在。故主張以賢人政治。代替民主政治。(註八)

(註八)國家主權說。已有定於憲法者。如智利憲法第二條云。主權屬於國家。即採此說也。

共和政治之特徵。卽在以選舉之總統。代替世襲君主。總統之制。出於華盛頓一人之理想。鑒於君主以國家爲私有之非。其意固至善也。華氏時代。尙有良心投票。故能三次當選。其後凡獲選者。必須巨額之運動費。而其數目亦與年俱進。一八六〇年。美總統選舉費。不過十萬陶拉。逐年遞增。至一八九六年。已增至七百萬陶拉。今又三十餘年。價固當倍之矣。此項巨款之來源。出於公司銀行及富人之寄附。凡總統選舉之年。欲投資者。率以款寄附於政黨。如賭博然。敗則相率停閉。勝則稱其資之多寡。以官職酬之。(註九)故美易總統上而郎暑。下逮廝養。爲之一空。他國皆有文官考試。獨美無之。職是故也。(註十)

(註九)從前總統選舉。現任官吏。皆須負擔費用。依薪俸多寡定之。近年始行禁止。

(註十)美尙有少數之州。曾公布文官考試法。然均未實行。詳見蒲徠士所著現代民主政治。

總統當選。必需運動費。匪獨美國如是也。凡共和國皆然。其採國會選舉制。則運動限於議員。如法德葡等是也。然運動限於經濟。不涉及武力。猶不愧文明先進也。若中美南美諸共和國。則競爭劇烈。凡選舉總統之年。例有戰爭。非武力解決。不能取得總統之地位。故非武

人不能任總統。抑其下也。（註十一）

（註十一）蒲徠士所著現代民主政治。述美洲共和國狀況極詳。其略曰。西半球除美國外。尚有二十共和國。南部惟海地用法語。巴西用葡語。餘皆西班牙語。建國最古者。亦不過百三十年。歐人多不明其真相。有軒利梅者。於一八八五年。著人民政治論。曾掇拾彼土事實。以爲攻擊民主政治資料。始有人知其內容。蓋此種共和國。純屬武人專制政治。其大總統概由軍人出身。表面上號稱共和。亦有與美國類似之憲法。實際言之。其總統卽專制君主。其議會承總統之命而行。其法官皆總統爪牙。人民對於政治。極爲冷淡。多從事工商兩業。其間內亂侵尋。國力疲敝。如一八六五年一八七〇年。巴拉圭與鄰國苦爭。至全國成丁男子。悉數戰死。其一例也。此二十共和國中。除智利。阿根廷。烏拉乖。巴西四國。略有共和雛形外。餘皆不甚軒輊。此諸國有一共同惡習。已所行者。武人政治也。見他國之爲君主國。則羣嗤之。若忘其爲專制也者。亦一至可笑之現象也。康南海不忍雜誌。有專號述之亦詳。與蒲氏所言相類。

蒲徠士又著平民政治一書。論總統制度之缺點凡四。茲節譯之。

(甲)君主國以君主爲世襲。故人民所希望者。至宰相爲止。共和國總統。雖不及君主之尊崇。而既爲一國首領。又放任人民自由競爭。因而政治家無不懷抱帝王思想者。不惜用不正手段。以求達其目的。

(乙)每數年必選總統一次。此數月間。舉國若狂。各政黨不惜投莫大之資本。以決一日之勝負。故遇選舉之年。全國騷擾。美俗謂之征戰。卽謂此也。(註十二)

(註十二)此弊惟採美制。及用直接選舉者有之。若由國會選舉。如法國者。則無此弊。然受制議會。毫無實權。法人至稱之爲寶塔中木偶。囹圄中囚犯。弊又出於美制之上。

(丙)因總統屢選之故。國是亦數年一變。雖新總統與舊總統同爲一黨。猶不免改造內閣。更易官吏。其非同黨者。更無論矣。甚有新舊之間。爲極端之背馳者。

(丁)事實上總統不易再當選。然爲總統者。無不希望連任。當任期將滿時。身家之念重。國事之念輕。美國慣例。總統任滿前四個月。諸般政務。無不停滯。

以上四者。爲總統制之通病。而美則尙有特殊之弊害。卽人才決不能當選爲總統是也。蓋美俗第一流人物。多不願投身政界。故豪商大賈之中。有才。而政界無才。其原因一也。政黨

欲利用庸材。供其驅使。其原因二也。美人最忠於黨。黨魁指定之人。雖人人知其無能。然到期無不投票者。其原因三也。自開國以來。總統之有名者。除華盛頓外。林肯們羅等三數人而止。餘皆碌碌無所表現。盧斯福百方運動。黨中僅以副者與之。乃未一年總統病故。盧氏卒代理總統。黨人大悔。自是并副總統。亦必以庸材入選矣。法國則異是。膺斯選者。必爲全國屬望之政治人物。惟既以人才充選。又不以實權與之。使之投閒置散。等於守府。誠不解其立法之理由。果安在也。

因以上之原因。對於現行制度。有主張改革者。其趨勢可分二派。

(一)社會主義 社會主義。認爲民主政治。係少數人之有產階級。爲保持其己身利益。以壓迫無產階級之一種組織。此爲歷史上必經之段落。至資本主義滅亡。則資本主義之民主政治。亦必滅亡。必須資本主義消滅。而後乃有真正之民主政治。但欲求真正民主政治。並非一躍可幾。必須經過一種過渡時代。即必須經過無產階級專政。將資本家逐漸消滅。而後始可達到真正民主之目的。換言之。即先由富者德謨克拉西。變爲貧民德謨克拉西。此爲着手之第一步。如蘇聯憲法。即建築於此理論之上者。

(二)法西斯蒂主義。法西斯蒂主義以爲民主政治。其立腳點在尊重多數人意見。公共利益。卽爲個人利益。此二者根本誤謬。何者。多數人意見未必是。而少數人意見未必非也。公共利益。往往與個人利益相反。其立腳點既已誤謬。自無存在餘地。且代議制度。築室道謀。不能應付時變。其最大弊害。則爲內閣時生動搖。例如意大利自一九零一年六月。至一九一四年三月。十四年間。變更內閣十次。自一九一四年三月。至一九二二年十月。八年間。變更內閣八次。是不特意大利如是也。法國亦然。自一八七六年。至一九一七年。凡變更五十六次。內閣。莫索里尼在法西斯蒂七週年祝賀會上演說云。諸君如欲繼續生存。則不可不廢止代議制度。以實權交於政府。故此派之主張。(一)取消議會。(二)以賢人政治。代替民主政治。而其最主要之原因。則爲對付赤色恐怖。彼以爲社會主義如果蔓延。勢必破壞現代之一切文化制度。此斷非民主政治所能抵抗。故必以武力及獨裁政治。與之決鬪。而後乃可獲最終之勝利。

此二主義發生之沿革。有可言者。自法國大革命後。歐人醉心共和。次第改爲民主。及行之既久。而後知選舉者皆金錢之魔力。議會內閣者。皆資本家之地盤。去一人之君主。而造成無數

之君主。於是皇皇然謀所以推倒之矣。（註十二）社會黨乃起而乘其隙。歐人重權利。而權利之爭。非是無以底其平也。故其醉心共產。一如昔日之醉心共和。幾認爲政治改良之惟一途徑。愚者信爲未來之黃金世界。黠者知其無成。而憤資本家之專橫。亦樂爲附和。期與之俱敗。故社會黨幾無國無之。自蘇俄一實行。而餓殍巨億。情見事露。（註十四）至是乃傍徨中路。如遊騎之無歸矣。法西斯蒂黨者。則新覓之途徑。以改革現代政治者也。自一九二二年。意法西斯蒂黨專政以後。此主義已波及於英美法德奧波蘭日本土耳其及猶哥斯拉夫諸國。（註十五）成爲一種國際勢力。與所謂第三國際遙相對峙。威爾士曰。社會主義與法西斯蒂主義最後肉搏之日。即爲民主政治死亡之時。斯言諒哉。（註十六）

（註十三）對於代議民主政治之非難。十九世紀與二十世紀稍異。歐戰以前。其非難民主者。不過制度上之缺點。或設法改良。今則謂非根本改造不可。無存在餘地。其異一也。在十九世紀。尙不過學者之意見。與學理上之討論。今則已著手實行。而不尙空論。其異二也。（註十四）參照新俄回想錄。於蘇俄革命情形。記載最詳。

（註十五）德國自一九三零年至一九三一年。一年中法西斯蒂黨員。被共產黨殺害者。七

十九人。受傷者五千五百人。共產工人。被法西斯蒂黨人殺害者。百零三人。受傷者九千五百人。一九三三年。希特勒內閣。取締猶太人。焚燬其書籍。官吏教員。凡猶太籍者。一律罷職。以共產黨多猶太人也。此外如匈牙利。波蘭。捷克。均有類似之情形。此兩黨之爭。已非徒爲國與國之爭。而爲人與人之爭矣。

(註十六)此二主義之鬪爭。其勝利果將誰屬。在主張社會主義者。以爲可操必勝。如托拉斯基所著俄國將何之一書。以勞働生產力比較。斷定最後勝利。必歸蘇俄。認法西斯蒂必與資本主義同時死亡。且引羅馬帝國滅亡爲例。然此爲世界之未來戰爭。無論何人。不能預測其成敗。但有當注意者。法西斯蒂而勝也。不過政治循環之公例。無足深異。社會主義而勝也。則人類將回復於猿狽也。且其所謂勝利者。亦止無產階級專政主義之勝利耳。李自成之口號曰。吃他娘。穿他娘。迎闖王。不納糧。未嘗不可以屋明社也。若曰。人人經濟平等。實現其所謂德謨克拉西也。此恐當求之烏託之邦。華胥之國。如耶之天國。佛之淨土。徒爲理想上之極樂世界而已矣。

第三章 憲法之用語及性質



憲法 Constitution 依原文直譯。即國家組織法之義。日本譯爲憲法。(註一)其用語實本於國語及管子。(註二)然僅適宜於君主國。我國改稱約法。較爲得之。(註三)

(註一)日本初譯爲建國法。後因古代有聖德太子憲法十七條。爲國人所重。遂以是名代之。日本譯書。喜用我國古代雅馴成語。此雖細事。然亦爲國家文野之表徵。

(註二)國語賞善罰姦。國之憲法也。管子有一體之治。故能出號令。明憲法矣。是爲憲法二字。見於古籍之始。淮南子。申包胥烈壯廟堂。著於憲法。曹植初封安鄉侯。表奉詔之日。且懼且悲。懼於不修。始違憲法。日人常用違憲二字。亦有所本。

憲法者。國法之一部。國法二字。始見周禮。凡民同貨財者。以國法行之。左傳。擅作刑器。以爲國法。是法姦也。韓非子。世人多不言國法。而言縱橫。則國法亦古時通用之字。因釋憲法。附及之。

(註三)約法如漢高祖入關。與父老約法三章。見史記。唐高祖約法十二條。見舊唐書。且與民約之旨暗合。以之稱民主國根本法。較憲法爲勝。

憲法爲法律耶。抑非法律耶。是謂憲法之性質問題。說歧爲二。

第一 非法律說 其立論之根據有四。

(甲)憲法之成立。在法律以前。

(乙)法律以制裁爲一要素。而憲法爲無制裁之法律。是謂要素欠缺。(註四)

(註四)君主即違背憲法。並無何等制裁。固也。共和國總統。有叛逆行爲。均有彈劾裁判之規定。宜若有制裁矣。然此種制裁。不能如民刑法之完全生效。故亦與無制裁等。

(丙)美洲多數國家。其制定憲法。與制定普通法律。其機關迥別。

(丁)法律必經議會之議決。而憲法則有未經過此程序者。例如意大利日本。

第二 法律說 法律本不以制裁爲要素。無制裁之法律多矣。(例國際公法)不止一憲法

也。若夫制定修正方法之異。以之爲憲法與法律之區別則可。不得以此直斷定憲法非法律也。況今日之創制權複決權。對於憲法及法律。皆可行使。是亦二者同一性質之徵。

憲法既爲法律。其定義如何。諸家所說。不必一致。蓋憲法禮裁。因國不同。有此國詳載。而彼國全不規定者。有此詳彼畧者。日本憲法家美濃部達吉。以爲憲法者。不能下以定義。認爲憲法而指定之法典。即憲法也。其論似奇而實確。例如英國以習慣及判例爲憲法。美各聯邦以

公債法，銀行法及民法之一部。入於憲法人民權利，及司法制度。各國無不入於憲法。而法國憲法無之。皆其例也。

#### 第四章 憲法之範圍及種類

普通法律皆有一定範圍。獨憲法無之。故有國小而憲法之規定極繁者。例如美各聯邦中憲法。有達於四五萬言之多是也。有國大而憲法之規定極簡者。例如美國最初憲法止七條。並續增亦止十餘條是也。有此國詳定而彼國不入憲法者。舉例如左。

(子)有以國語定於憲法者。例如瑞士定以日耳曼法蘭西意大利三種語言爲國語。奧新憲定以德意志語爲國語。芬蘭定以瑞典及芬蘭語爲國語是也。

(丑)有以國旗定於憲法者。例如意德及西班牙。

(寅)有以紀念日定於憲法者。例如海地。

(卯)有以水利定於憲法者。例如荷蘭。

(辰)有以禁酒及彩票定於憲法者。例如立陶宛憲法，及美各州追加之憲法。

(己)有以保護產婦定於憲法者。例如波蘭，立陶宛。

(午)有以津貼生育蕃殖之家庭，定於憲法者。例如希臘新憲。

(未)有以自由離婚及私生子平等待遇，定於憲法者。例如西班牙新憲。

(申)有以禁止不先絕息撲殺獸畜，定於憲法者。例如瑞士追加之憲法。

(酉)有以前退位之國王年金，定於憲法者。例如巴西。

(戌)有以國際法為國法之一部，定於憲法者。例如委內瑞拉及奧新憲法。

(亥)有以憲法神聖定於憲法者。例如墨西哥憲法。明定此憲法雖因革命中斷。至人民回

復自由時。憲法之效力亦同時回復是也。(註一)

(註一)民十二年憲法第一百四十一條。即勦襲此文。今其效力果何如耶。蓋憲法之効力。

斷非憲法自身所能保障。故他國絕少設此規定者。

以上皆憲法之較特別者。其他互有詳畧之處。亦不一而足。試再舉之。

(甲)英國以裁判細則。定於憲法。他國則定於訴訟法。

(乙)聯邦國多以領土詳定於憲法。單一國有全不規定者。

(丙)古巴以地方制度詳定於憲法。他國雖亦有規定。而往往委於單行法。

(丁)巴西祕魯等國。以人民國籍詳定於憲法。他國多止爲概括規定。

(戊)瑞士以租稅詳定於憲法。他國多委之於法律。

以上略舉其例。但其中亦必有共通之原則焉。即無論何國。未有不詳定者是也。此可分爲二。

(一)國權之組織。如立法司法行政各機關之組織及權限。不可不規定之。(註二)

(註二)但英國爲例外。法國憲法亦未及司法。

(二)人民之權義。憲法本爲保障人民權利而設。無論何國。未有不採列舉主義者。(註三)

(註三)法國爲例外。美憲初亦未及。後乃追加。

要之憲法之範圍。常因其國情而不同。有事雖細微。而當使之不易變更者。則必規定於憲法。(例如德新憲對於郵政電信鐵路航道)有事雖重大。而必使之可隨時變更者。則當別以普通法律定之。各國中固無一定不易之原則也。

憲法因國而殊。大別可分爲左之種類。

第一 成文憲法。不文憲法。成文憲法者。謂於普通法律之外。特別編成法典也。近世各國

憲法。多屬此種。不文憲法者。謂不編成法典。依習慣裁判例各種單行法而成者也。英國屬

之。蓋英國憲法本於其固有之文明。故不必有成文憲法。若近世各立憲國。其文明大抵自他國輸入。未有不採成文憲法主義者。

第二 欽定憲法，協定憲法。欽定憲法者。謂君主爲永保其地位而自制定之憲法。其發生較協定憲法稍後。協定憲法。亦有二種。

(甲) 民定憲法 謂依於人民之協議者。例如法國憲法。

(乙) 國定憲法 謂依於聯合國之協議者。例如美國憲法。

第三 固定憲法，可動憲法。憲法制定以後。視爲一定不易之法規。不輕於改正者。爲固定憲法。亦曰剛性憲法。近世之成文憲法。多屬固定。然亦非絕對不可變更。不過改正時畧爲繁重而已。可動憲法。亦曰柔性憲法。不文憲法。大都有可動性質。此外成文憲法之國。亦有屬於可動憲法者。例如意大利。(註四)

(註四) 憲法剛性與否。與修正難易無關。英爲極端柔性憲法。而至今未曾一度正式修正。美爲極端剛性之國。而其中如加利弗尼亞聯邦。五十年中至修正百五十次。美亦修正七次。

社會主義學者反對剛性憲法。其理由在使人民隨時表示自由意思。靈敏活躍。至多數國所以多採剛性憲法之故。則在穩固統治者地位。安心剝削工作。其弊害在人民易走入革命路線。所言不爲無見云。

### 第五章 憲法之制定

憲法歸何種機關制定。各國中計分三種。

第一 由君主制定者。此始於法路易十八世之欽定憲法。其後拿破崙三世亦倣之。現在如意大利日本憲法均屬此種。

第二 由國會制定者。現行法國憲法。即屬此種。然往往藉此以擴張立法權。有流於議會專制之危險。

第三 由憲法會議制定者。美洲諸共和國。多屬此種。美國認憲法之制定權。應置諸立法權以外。爲一大原則。必須召集一種制憲會議。專任制憲。憲法成立。即行解散。歐戰後新憲。亦多屬此種。

憲法雖由會議產生。而起草往往出於一二人之手。如美憲法。事前由夏彌耳頓 Alexander

Hamilton 起草。然尙爲會員之一。德新憲田柏呂 Dr. Hugo Preuss 起草。則非會員也。比利時憲法。乃延法國某憲法家主其事。則亦有以外國人充之者矣。蓋制憲非公法家不能勝任。會員中未必有適當人物。若委之多數人。則必築室道謀。久而無成。此又不可不知也。

## 第六章 憲法之修正

### 第一 憲法修正之發案權

(甲)君主國 分爲三種。

(一)專屬君主者。例如日本。

(二)專屬議會者。例如丹麥。

(三)兼屬君主或議會者。例如比荷塞爾維亞羅馬尼亞。

(乙)共和國 分爲四種。

(一)專屬國會者。共和國以此種較爲多數。如法葡智利波蘭等屬之。

(二)議會之外。兼屬於大總統者。例如秘魯海地西班牙。

(三)議會之外。兼屬於各州議會者。例如美國巴西委內瑞拉。



(四) 議會之外。兼屬於國民者。例如瑞士、德國、普魯士、立陶宛。

## 第二 憲法修正之方法。

(甲) 修正憲法。與修正普通法律相同。不設異例者。英國屬之。意亦採此主義。但自一九二八年以後。則屬於大評議會。

蘇聯憲法之修正。雖專屬於蘇維埃大會。依其憲法第二條。除第四條(退出聯盟)第六條(領土變更)有制限外。并不附任何條件。依此解釋。中央執行委員會。亦得為部分之修正。不過須提出大會批准而已。故蘇聯憲法。修正極為容易。成為柔性憲法。當蘇維埃政府初成立時。因缺乏經驗。往往法令朝更夕改。官吏人民。靡所適從。此其弊也。

(乙) 修正憲法。較普通法律為慎重者。亦分為二。

(一) 以修正權置諸議會權限以外者。又分為三。

(子) 設憲法會議以修正者。美國及美洲各共和國。如尼加拉瓜、閩都拉斯、古巴、桑薩爾瓦多耳、哥倫比亞、危地馬拉、巴拉圭屬之。

法以兩院聯合會議修正憲法。美其名曰國民會議。實則國會也。蓋法憲由國

會起草。故有此似是而非之憲法會議。他國除希臘外。極少採此制者。

(丑) 國會議決之外。更使各州議會議決者。

美國於前行方法之外。並採此制。此外瑞士墨西哥等國亦採用之。

(寅) 國會議決之外。更使國民投票者。瑞士及美各聯邦。多採此制。立陶宛及

奧國新憲亦同。

德國國民請願修正時。亦得交由國民投票。

(二) 修正權仍委諸國會。但加以制限者。亦分三種。

(子) 國會通過後。即自動解散。再由新國會通過。始為有效者。荷蘭、比利時、丹麥、

羅馬尼亞、西班牙等國行之。

(丑) 雖不解散。而於次會期。須再付議決者。塞爾維亞、秘魯、厄瓜多爾等國行之。

(寅) 不必兩次議決。但於出席及表決人數。加以制限者。可分三種。

(1) 三分二出席三分二表決者。例如德國、日本、普魯士、海地。

(2) 出席止須過半數。惟表決須三分二者。例如巴拿馬、阿根廷、哥斯德爾黎

加玻利非亞

(3) 出席過半數。惟表決須五分三者。例如波蘭捷克。

### 第三 憲法修正之時期。

(甲) 君主國攝政期中。禁止憲法之修正者。例如比荷日本。

(乙) 每隔一定年限。必須以國民投票。決定憲法應否修正者。美各聯邦中有行之者。

(丙) 憲法修正後。非經過若干年限。不能修正者。例如葡萄牙，尼加拉瓜，爲十年。希臘，巴

拉圭爲五年。波蘭爲二十五年。皆以憲法明定之。

### 第七章 憲法之解釋

憲法往往不必正式修正。以解釋之方法變更之者。此亦可分三種。

第一 依議會之解釋生變更者。例如英國不認憲法與法律有何分別。止依新法優於舊

法之原則支配之。議會如欲變更憲法。止須制定與憲法抵觸之法律。而解釋爲不抵觸。則

憲法當然失效。意大利近年制定無數新法。皆憲法所未及。其憲法已無形變更。亦屬此類。

第二 依法院之解釋生變更者。例如瑞士及奧國舊憲。均有宗教平等之條。然瑞士各州。

僧侶本無被選舉權。因此憲法。法院對於選舉訴訟。皆承認其當選爲有效。奧民法婚姻離婚諸條。新教與舊教顯有區別。法院認民法爲有效。而憲法遂成爲具文。

第三 依政府之解釋生變更者。例如德聯邦中巴丁舊憲。不載大赦特赦權之所屬。從前依憲法第四條國王總攬統治權解釋。以此權屬國王。一八六五年內閣。依憲法第二十五條王命減刑復權解釋。此權遂歸諸國會矣。

因憲法常依解釋而生變更。不能不講求保障之法。計分五種。

(甲)以解釋權付於行政元首者。此惟君主國行之。例如日本。解釋憲法。雖須經樞密院議決。然君主固不受其議決之拘束也。

(乙)以解釋權付於立法議會者。其理由以憲法爲法律之一種。當然歸立法機關解釋。不特行政官吏。卽法院亦無此權。此主義始於一七九〇年法國憲法會議之主張。共和國多數採用之。雖君主國而主權在民者亦同。如英法皆採此制者。其弊害在憲法易生動搖。立法機關。權限過大。

(丙)以解釋權付於司法院者。其理由以人民權利。其效力在法律以上。故立法機關所

定法律。有損害人民權利者。如制定溯及既往法律之類。得由最高法院宣告其法律爲無效。採此制者。始於美國。而阿根廷墨西哥巴西等相繼效之。然歐洲無採此制者。則以法官之解釋權。往往爲政黨之政論所左右。毫不能爲主觀的判斷。且法官止有司法上知識。常缺政治上知識。以之爲最高解釋機關。甚危險也。

(丁)以解釋權立於立法司法行政機關之外者。此則於三者之外。另設特別機關以解釋之。從前止德少數聯邦。曾行此制。自歐戰後。如德國則屬之國事裁判所。奧捷克則屬之憲法裁判所。西班牙則屬之護憲法院。

(戊)以解釋權付之人民者。瑞士從前本由國會解釋。今則皆以人民投票決之。蘇聯原則以解釋權付與蘇維埃大會。而最高法院。亦可根據憲法。以判決各加盟國法律之違憲與否。但限於中央執行委員會交議者。

## 第八章 憲法之效力

憲法之效力。可分爲四說明之。

第一 憲法與習慣 普通法律。如私法部分。其習慣之效力。往往在法律之上。所謂有特別

習慣時。依其習慣是也。公法則否。然亦有不盡然者。如憲法與慣習比較。其效力尙遙在其上。學者稱爲公法上之任意法。以例明之。

(甲)任免文武官吏。君主國屬於君主。共和國屬於總統。爲世界各國之通例。然歐洲自議院內閣制實行以來。其元首之任命閣員。習慣上以國會之多數黨爲限。至閣員之辭職。大都由於國會之不信任。亦非元首所能自由免職也。

(乙)彈劾制度。無國憲法不有規定。然自不信任投票通行以後。幾於完全廢止。

(丙)不信任投票。理論上兩院同有此權。而習慣上則行使此權者。限於下院。故如英之貴族院。法之元老院。均無此權。

(丁)美憲法關於總統之再選。無有制限。極端言之。卽終身爲總統。亦非違法。然習慣上則以連任一次爲限。蓋華盛頓一七八九年當選總統。一七九二年再當選。及第三次。華氏不肯就。其後麥堅氏。們羅氏。皆止連任一次。格蘭頓欲破此例。卒至失敗。遂成不可犯之原則云。

(戊)瑞士憲法行政會議。委員三年一任。委員長副委員長。一年一選。不許連任。然習慣上

所謂委員長者。大都七委員輪爲主席。委員亦爲終身官。有一人在職三十年以上者。  
(己)採兩院制之國。美則元老院權力大於下院。英法等國。則下院權力遙出上院之上。各因其習慣而不同。單從其憲法上觀察之。絕不能知其真相。

以上略舉其例。以憲法爲一國最高之法律。其效力尙在習慣之下。使憲法受無形變化。而世乃有好摹倣與己國習慣不相容之他國法制。以冀其實行者。亦太無常識矣。歐人論習慣。常設一喻。謂如田野之路。兩旁有草。而中間無之。蓋人人循此路行。草自不生。行者亦不必詢人而自能識途。卽此理也。

第二 憲法與時效。民刑訴訟等法。均有時效。憲法有無時效。頗有疑問。在成文憲法之國。其憲法上之規定。斷不能因其久未行使。卽認爲失效。若不文憲法。則習慣效力。等於憲法。政府與國會之權利。均可因不行使而歸於消滅。如英國是也。英王之不裁可權。自一七〇〇年後。卽未行使。(註一)上院對於下院之否決權。自一八六〇年後。亦未行使。(註二)皆罹於時效。他國未聞其例。

(註一)英王不裁可權之存在與否。其國學者間說分二派。(一)英爲不文法國。故因自

已懈怠而喪失權利者。憲法上之根本原則也。故此權已等於消滅。(二)兩院議決之法律。未聞因不裁可而強行之。且上奏之形式尙存。則不裁可權不得謂之消滅。二說各持一理。美哥倫比亞大學教授巴爾鳩斯(氏著有比較憲法論)論之曰。法律非以國家之明白布告。不得謂之廢止。英王實際雖未使用。不能因其不使用而謂其無此權力也。余謂觀於一九〇九年上下兩院衝突之已事(見下)則英王即欲行使此權。恐亦事實所不許。當以第一說爲正。

不裁可權之不行使。不僅英國爲然。奧大利在帝制時僅一次。(一八七六年)比利時僅二次。(一八四五年及一八八四年)普魯士則從未行使。其理由以君主常不欲爲國民之怨府。代人民負責也。(詳見伊耶陵憲法變化論)

(註二)一九〇九年四月。英財政總長。提出預算案於下院。其內容在使貴族僧侶。一律納稅。主要者爲土地稅。所得稅繼承稅三種。均與地主不利。下院通過後。上院以三百五十票否決之。政府以爲上院否決下院財政法案。自一八六〇年以來。無此先例。且一八六〇年所否決者。係紙稅案。亦非預算案。不能援以爲例。此權力久因時效而消滅。總理



遂於十二月二日。提出上院違法案。下院以三百四十九票通過。英王不得已。以一九一〇年一月一日。解散下院。是月十五日選舉。政府黨（自由黨）得二百七十五人。反對黨（統一黨）二百七十三人。此外尚有勞働黨四十人。愛爾蘭黨八十二人。以二月十五日召集。二十二日開會。政府欲先議預算案。而愛爾蘭黨與上院有隙。欲先議上院改革案。其要點有二：（一）關於財政之立法。下院通過後。一個月內。上院未通過時。直經國王裁可。認爲上院已通過者。（二）財政以外之立法。下院三次通過。上院三次否決時。經國王裁可。成爲法律。但須經過二年。未幾英王逝世。新王卽位。再解散下院。然至一九一一年八月。此兩條卒公布實行。

### 第三 憲法與法律 憲法與法律。其效力是否同等。抑遙在其上。計分二種。

（甲）憲法效力與法律同。得互相變更者。此在不文憲法之國。常不認憲法之有特別效力。依後法優於前法之原則支配之。例如英國是也。卽成文憲法之國。亦有不認之者。例如意大利是也。

（乙）不得以法律變更憲法者。多數成文憲法。均屬此種。但有一問題。凡一種法律。有無

抵觸憲法。其解釋權若在國會。則此條亦等於虛設。蓋國會制定與憲法抵觸之法律。故意解釋爲不抵觸。政府固無如之何也。美國以此權付與法院。然共和國法官。常受政黨之指揮。毫無實益。近年新定之憲法。多設特別機關以司其事。如德奧西班牙等國是也。其立法已較昔日爲進步矣。

第四 憲法與命令 命令之效力。不能與法律抵觸。何況憲法。而亦不盡然者。則緊急命令是也。國家遇非常事變。如內亂外患時。總統得以命令。停止憲法之適用。此種制度。從前惟君主有之。近則共和國多認總統有此特權。

英法等國。元首無緊急命令權。由內閣以命令處分之。負違憲之責任。必俟次期國會。赦其無罪。始得免責。然在內閣發生動搖之時。往往濫發此種命令。流弊甚大。故歐戰後新憲法。無不付與總統以此權者。

## 第二編 國家要素論

### 第一章 總論

#### 第一節 國家發生之原因及其變化

國家者何。謂於一定土地之上。受同一權力統治之人類團體也。研究國家歷史上之變遷。有不可不先決之二疑問。第一疑問。則未有國家以前。人類之狀態如何是也。古代哲學家。動言太古之世。無爲而治。時及澆季。而後國家成立。此一說也。古者弱肉強食。社會殆無寧日。有國家而人之生命財產。始可自保。此又一說也。二者相較。以後說爲近。第二疑問。則人類以何原因而發生國家是也。學者間所論。凡分三派。

第一 神學派 歐洲古代宗教家。以國家之發生。爲神所構造。故元首統治人民之權力。出於神所付與。是說以今日之法理繩之。不啻以問答問。無批評之價值。然其意則未可厚非。何者。以國權託之天神。則元首不得不對於神而負責任。人民安於天命。亦不敢妄生覬覦。近世君主國憲法。猶有神聖不可侵犯之文字。神權說終得與人權之理。並存於世界者。抑有由也。

第二 自然法派 自然法派。屬於法國學派。以國家之發生。因於契約。亦曰契約說。盛行於十七世紀。而實施於十八世紀。約之凡有四說。

(甲) 社交說 荷蘭學者虎哥。謂人類有社交性質。故相約而成國家。是為契約說之鼻祖。在今日視之。極平淡無奇。而當時教會以為反對上帝創造國家之說。下令逮捕。卒以賈禍。

(乙) 權力拋棄說 英人霍布士。謂人類有強弱之異。強者以統率弱者為利益。弱者又以服從強者為利益。故相約而成國家。既締約後。人民已拋棄其權力。一任強者之所為。皆當服從。是為君主專制論之根據。

(丙) 權力留保說 荷蘭人斯賓挪莎。謂人類為求安寧幸福。故相約而成國家。既締約後。人民仍留保其權力。有妨害人民安寧幸福者。得起而要求契約之履行。故其契約為雙務契約。是為民主論之根據。

(丁) 總意說 瑞士人盧梭。謂國家由人民總意而成。政府即此總意所委任。個人服從總意。仍是自己服從自己。毫無損於個人之自由。

契約說在今日已爲一般學者所否認。何者，契約者，法律行爲也。欲決契約之有無，不可不決國家與法孰先之一問題。而未有國家以前，決不能先有法律。已爲多數學者之所承認。況求之歷史，未聞有因契約成立國家者。則其說之無據，不待辨而自明矣。

第三 歷史派 歷史派屬德國學派。以國家爲歷史之產物。而推原於家族擴張之結果。蓋社會之進化，分爲三期。太古之世，人類各以其肉體服飾器具等記號相結合。是謂徽章團體。次則以大宗小宗之法，編制家族，舉統治之權力，奉之家長。是謂血族團體。其後生齒日繁，不能復辨其統系。因山河之限界，以爲區域。是謂地域團體。然猶未完全爲國家也。古者游牧時代，地廣人稀，可以任意轉移。至各地皆有住居之民族，彼此不得自由移住，遂不能不歸於土著。且交際繁而不免意思之衝突。雖互定規則，而無強制力以爲後援，則仍歸無効。故必使統一機關以執行之。而其優勝者遂起而爲之酋長。夫土著之制定，而強制之法規成，是卽國家成立最初之狀態也。

以上三說，以歷史派較爲近理。至國家既成立以後，其變化之形跡，凡有四種。

(甲) 族制國家 爲國家最初之形態。但其中亦分二種。

(一) 純族制國家。謂以一民族組成國家者。

(二) 雜族制國家。謂以一民族爲中心。併合一種或數種之民族而成者。

(乙) 神權國家。亦分二種。

(一) 直接神權國家。此直以統治者爲神。或爲神之子孫。如古代埃及猶太。及今之西藏蒙古屬之。

(二) 間接神權國家。此以統治者之權力。歸於神所付與。或經教會之手付與之者。如羅馬皇帝與法王之關係屬之。

(丙) 服從國家。此種國家之統治者。概爲有強力者。但其性質亦分複雜與單純之二種。

(一) 封建國家。封建制度。爲世界諸國必經之階級。歐洲中世紀。此制始行於西歐之全部。其後君主與諸侯之間。日生軋轢。有因君主勝利而成專制國家者。有因諸侯專橫。而國內至成分裂者。

(二) 專制國家。其特質在。以國法上之權利。集於君主之一身。而混君主與國家爲同一。

(丁) 約束國家。因人類漸近於開明。不復能維持其服從之關係。而約束國家生焉。其種類

雖至不一。然必有共守之憲法。

國家現象。是否人類之終局狀態。屬於哲學討論之範圍。(註一)持有機體說者。謂人類由未成年狀態。入於壯年狀態。極於老年衰廢狀態。而終於死亡狀態。國家亦然。(註二)持進化論者。亦謂人類由地域團體。入於目的團體。爲必至之趨勢。現今社會主義。日猖獗於歐美。則國家組織之變遷。或爲將來不可掩之事實。但有當注意者。則國家之現象。雖或消滅。人類亦終不能平等。何者人類生而有智愚強弱之殊。其有不平等之組織者。固自然必至之關係也。

(註一)一部分學者。盛唱反對國家之論。以爲國家之目的。恒與人類目的相反。人類以生存爲目的。國家則以殺人爲目的。戰爭是也。英人斯賓塞所著之社會學。以爲今日各國。號稱文明。然試令吾人生千百年後。以批評世界之今日。將地球強畫成無數界線。謂之國家。其間小役大。弱役強。伏尸百萬。流血千里。果何爲者。文明耶。野蠻耶。

(註二)馬克思亦認國家無永久不滅性。不過階級統治之機關。古代國家。爲奴隸所有者。剝削奴隸機關。封建國家。爲貴族壓制農民機關。近代國家。爲資本家榨取工人勞銀機關。至於無可壓迫之階級。則國家必同時死亡。

## 第二節 國家之種類

國家之種類。即國體問題。歐洲古來學者。人殊其說。希臘哲學大家亞里士多德。謂國體可分三種。曰君主國。（治者爲一人時）曰貴族國。（治者爲少數人時）曰民主國。（治者爲多數人時）而此三者各有正負。君主國之正者。以一人謀公衆之幸福。反是則爲暴君專制。貴族國之正者。少數人謀一國之公益。反是則爲貴族專制。民主國之正者。博愛平等。反是則爲暴民專制。雖然三者之中。以何爲先後。考之歷史。則三者互爲循環。君主欲保持其權力。則不能無官吏大臣以輔弼之。而權漸移於貴族。有貴族則不能無階級。平民之不得平等者。必取其階級制度而破壞之。而民權興。平等而無秩序。則競爭。競爭不已。而人心厭亂。有豪傑者出。遂乘時而代之。而君權復生。此亞氏國體三分說之大畧也。然其說頗有糾正之者。蓋少數與多數。雖有區別。而其以複數之人爲最高機關則同。且所謂少數多數者。將以何爲標準。如以過半數爲多數。世界上恐無以過半數國民掌政權之國。此標準既不可用。則欲下一斷語。謂幾人以上爲民主。幾人以下爲貴族。亦流於武斷而已矣。今日多數學者。往往合貴族制民主制二者。統稱爲共和國。是謂國體二分說。



然歐洲學者間。尙有唱異說者。謂世界國體至繁。不能純以君主共和二者概之。如法國拿破崙時代。其掌握國權者雖爲一人。而出於人民之選舉。則以君主國而含共和國之性質。英國以君主與國會共同體。爲國家最高機關。非純然君主國。又非純然共和國。故君主國共和國之外。別有所謂混合國者。

然察近今學說之傾向。則以國體二分說爲有勢力。但因此又發生一問題。卽君主國共和國區別之標準果安在耶。(註一)論者多謂君主國以一人掌握國權之全部。共和國以多數人掌握國權之全部。此種議論極不明瞭。在專制國固可謂國權全部屬於君主。若立憲君主。則亦不過掌握國權之一部。而與共和國又何所區別耶。蓋君主共和之區別。不當以總攬國權之爲一人爲多數人區別之。而當以最高機關之如何區別之。以一人組織最高機關者爲君主國。以多數人集合體爲最高機關者爲共和國。而君主共和之中。又有種種之細別。

### 第一 君主國之種類

(甲)世襲君主國及選舉君主國。繼承君位者。限於同一王統。謂之世襲制。但選舉君主國。歷史上不乏先例。如中古德意志帝國屬之。

(乙)專制君主國及制限君主國。專制君主國者。謂君主得任意行使統治權之全部。不受他之機關之制限也。反是者為制限君主國。其制限在古代為封建國。今日則為立憲國。

## 第二 共和國之種類

(甲)貴族的共和國。國民中有特別階級之少數人。握國家最高之權力者。為貴族的共和國。歐洲古代有之。今無其例。

(乙)少數的共和國。憲法上限定之少數人。行使國家最高權力者為少數的共和國。蘇聯屬之。西班牙新憲法第一條。明定為勞工階級之共和國。亦屬此種。(註二)

(丙)民主的共和國。以國民總體為國家最高機關者。為民主的共和國。細別為三。

(子)直接民主國。此種民主國。乃集合有參政權之國民全體。組織國民總會。即以此總會為最高機關。古代希臘諸市府國家。如雅典之類。蓋嘗行之。今惟瑞士二三小州猶襲此制。

(丑)代議民主國(亦曰間接民主國)。以議會行使國家最高權者。為代議民主國。其

國民不能直接行使統治權。由國民代表者。以國民之名行之。

(寅)有直接民主組織之代議民主國。此種民主國。界於上二者之中間。以代議組織爲原則。而參以直接民主組織者也。其與第一種民主國異者。總國民不必集合一處。僅使國民總投票。昔惟瑞士及美國各州行之。今戰後諸國之新憲法。如德奧波蘭捷克等國。均採斯制。(註二)

(註一)晚近學者謂君主國共和國。實毫無區別。卽有之。亦僅名稱上形式上之區別。而非實質上之區別也。例如比利時。君主國也。而憲法明定主權存於國民。則亦可謂之共和國。中美南美諸共和國。實皆選舉君主國也。論似奇而實確。

(註二)蘇聯雖自稱社會主義共和國。然一九二八年英人黑德蘭莫黎所著之歐洲新民主憲法比較。則排斥於民主政治以外。

(註三)瑞士之國民投票原分兩種。(一)人民拒絕權制度。謂人民有一定人數以上之同意。得以總投票拒絕法律之適用也。現已廢止。(二)立法的國民總投票。又分爲二。(甲)自動的。謂有一定人數以上公民之署名。得以所欲制定之法律。付諸國民投票也。行此制

者有七州。(乙)強制的。謂憲法上明定某種事項經議會通過後。必須交付國民投票也。行此制者計有十州。美各州憲法之制定權。置諸立法權以外。非經國民投票。不生効力。而何者爲普通法律。何者爲根本法律。初無明確界限。近年各州往往將普通法律。依憲法修正案之形式提出。利用總投票。使成爲憲法。其原因則因各州議員之無恥。人民對於議會。信用全失。故使之不能容喙耳。其投票方法。亦分兩種。(甲)自動的。謂人民要求以議會已通過之法律。更付國民總投票也。(乙)強制的。謂法律經兩院通過後。在一定日期內。有一定人數之公民。要求以此法律付總投票時。使付國民總投票也。與瑞士微異。(以上均詳見日人森繁治所著近代民主政治論)

## 第二章 領土

領土所以表示國權之限界。自積極之方面言之。在自國領土內之一切團體及個人。不問其屬內國籍或外國籍。皆當服從自國之權力。自消極方面言之。自國領土內。絕不許他國統治權之行使。

歐洲諸國憲法。往往設領土不可分割之規定。蓋中古封建時代。以領土爲王家之私有財產。

得任意買賣交換贈與。故設專條以制限之。至於今日。漸知領土非元首之私有。不過統治權行使之範圍。故絕少設此明文者。惟芬蘭、捷克等新造國。因特殊之關係。其憲法尙明定之。憲法中規定領土之方法。約之有四。

(一) 憲法對於本國領土。採列舉主義者。採此主義者。以聯邦國爲多。如瑞士、墨西哥、奧大利屬之。其單一國而有此規定者。則多因國際條約關係。如比利時、愛斯多尼、來多尼屬之。

(註一)

(二) 憲法中規定本國領土與他國之分界者。例如哥倫比亞、哥斯德爾黎加、桑薩爾瓦多耳。

(三) 規定變更領土須依法律者。例如德、普、羅馬尼亞。最近希臘新憲法。則云領土之割讓。取得交換。非依法律。不得行之。

(四) 規定變更領土須改正憲法者。例如捷克及奧國新憲法。

(註一) 民元約法第三條。中華民國領土。爲二十二行省、西藏、蒙古、青海。其疏漏稍明地理學者。類能言之。天壇草案。易其文曰。依其固有之疆域。夫所謂固有者。嚴格言之。中國古稱

華夏。其疆域限於長城以內。西藏蒙古。非我有也。原立法者之意。當指前清疆域而言。故民三修正約法。改爲依從前帝國之疆域。則將詰之曰。中國之爲帝國久矣。將依何代之疆域耶。必答曰。前清帝國之疆域也。然清代疆域。前後廣狹迥異。如依同治以前之疆域。臺灣固我版圖也。二十年約法。又復民元之舊。全觀諸國憲法。於領土毫未涉及者多矣。卽有規定。亦止曰。非依法律。不得變更而已。奚必膠膠擾擾。自爲辭費乎。萬一不慎。侵略者更可執此以爲口實。不幾授人以柄耶。

國家新取得領土時。憲法效力。是否及於新領土。可分爲二說明之。

(一) 明定領土區劃者。此則非修正憲法。編新地於領土中。則憲法不及之。故每增領土。必須修正憲法。

(二) 不明定領土區劃者。此種憲法。其效力及於新領土否。說歧爲二。主有效說者。謂新領土既爲統治權之所及。自不能在憲法範圍以外。主無效說者。謂憲法因於當時之情形。與社會之狀態。新領土之社會狀態。必與舊領土異。可推測立法者當時。無以憲法及於新領土之意思。各國對於割讓交換買賣取得領土者。以採後說爲多云。

近世各國憲法。尙有以地方制度規定於憲法中者。亦有全不規定者。茲分別論之。

第一 憲法中全不規定者。例如英美法德日本等屬之。

第二 以地方制度定於憲法者。亦分二種。

(甲) 於憲法中詳定者。例如智利、荷蘭、古巴、哥倫比亞、波蘭。最近奧新憲法。亦以地方團體詳定於憲法。此外如玻利非亞。於憲法詳定省長、州長、郡長、市長。惟不及地方議會。亦屬此種。

(乙) 僅於憲法中定其大綱。而詳細則讓於法律者。此亦可分爲定大綱與不定大綱之二種。比利時、葡萄牙、祕魯、巴拿馬、危地馬拉、及羅馬尼亞新憲法。均於憲法定大綱。而別加以法律定之一條。若意大利憲法。則止云以法律定之。不別定大綱也。(註一)

(註一) 我國之地方制度。自秦廢封建。分天下爲三十六郡。其地方制度。爲郡縣二級。郡有守有尉。守以治民。尉以統兵。縣大者置令。小者爲長。漢因之。武帝元封五年。分天下爲十三州。天子所治。置司隸校尉。其他十二州。各置刺史一人。周行郡國。省察治狀。黜陟能否。斷治寃獄。乃察吏之官。非親民之官也。漢懲秦孤立之弊。於郡外設國。以封諸侯王。各置相以治

之。其下置縣。一如郡制。唐初分天下爲十道。道置巡察使。後改觀察處置使。道下爲州。置刺史。州下爲縣。置令。蓋唐之道。相當於漢之州。唐之州。相當於漢之郡。皆虛三級制也。宋初分天下爲十五路。徽宗增爲二十六路。路有監司。爲師漕憲倉之總名。師爲安撫使。漕爲轉運使。憲爲提刑。倉爲提舉常平倉。四者非必併置。或省其一二。路下爲府州軍府。京師所在地曰尹。其他爲知府事。府之小者爲州。有知州事。州之駐兵者曰軍。有知軍事。府州軍下爲縣。置令。爲三級制。元以版圖過廣。始於各地方設行中書省。省之稱蓋自元始。非古制也。唐設中書門下尙書三省。省爲中央官制之名。今日本內閣各部。不曰部而曰省。沿唐制也。明廢中書省。改天下爲十三布政使司。然沿襲既久。省之名卒未能廢。洪武時以布政使掌錢穀。按察使掌刑。都指揮使掌兵。分司而治。府設知府。有同知。通判。推官。以佐之。其小者爲州。亦曰直隸州。有知州。府下爲縣。置知縣。有縣丞。主簿。典史。以佐之。縣之小者亦曰州。清沿明制。所異者。省設總督或巡撫。爲最高行政長官。總督多兼轄二省。如閩浙總督。駐福建。而浙江止設巡撫是也。大省止設總督。如四川總督是也。明清皆三級制。而區域較廣於宋。幸而未滋流弊者。則以總督巡撫。皆文士爲之。民國後改稱都督督軍。任用武人。漸成尾大不掉之



勢。民十三年憲法。採省縣二級制者。由未知省非中國古制也。是故言地方制度者。當自改革省制始。

### 第三章 人民

#### 第一節 人民之國籍

具備如何條件。而後可爲本國人民耶。卽人民之國籍問題是也。近世所採者。凡三主義。

第一 血統主義。本國人所生之子。爲本國人者。謂之血統主義。德、奧、匈、瑞士、挪威等國屬之。

第二 出生地主義。生於本國者。爲本國人。謂之出生地主義。中美南美。除巴西外。概採用之。

#### 第三 折衷主義 分爲二

(甲) 以血統主義爲原則。以出生地主義爲例外者。此主義於內國人之子。採血統主義。於外國人之子。採出生地主義。如法、比、荷、意、西班牙、丹麥、瑞典、日本。屬之。

(乙) 以出生地主義爲原則。以血統主義爲例外者。此主義生於內國之子。採出生地主義。

生於外國之子。採血統主義。如英、美、葡萄牙屬之。

人民之國籍。歐洲或定於民法。或爲單行法。（但亦有定入憲法。如芬蘭。）然美洲各國。幾無不定於憲法中者。日本則於憲法定其大綱。而詳細則讓於特別法云。

## 第二節 人民之權利

憲法上必列記人民之權利者。其原因發生於英之權利請願。及法之人權宣言。當時以人民之權利。爲天所賦與。謂之天賦人權。雖國權不得侵犯之。然觀法國現行憲法。則并未規定。以此爲法理上當然之事。不必別設明文。其思想已較昔日爲進步。各國憲法上必列記人民權利者。非必有真確之學理。不過歷史上沿革而已。

人民之權利。有公權私權二種。私權定於民商法。公權則定於憲法。但憲法上人民權利。自其性質上區別之。得分爲人的權利與政的權利之二種。

### 第一款 人的權利

人的權利者。人類爲達其生存目的之權利也。亦曰自由。自學理上言之。人類生存不可缺之權利。不僅限於後列各種。且各國憲法所規定者。其種類亦不一致。甚有全不規定者。茲但就

多數國家所規定者言之。

### 第一項 人權之種類

#### 第一目 平等權

人民平等。列於憲法者。始於法國革命之人權宣言。近世諸國。亦多於憲法中。明定人民於法律上。無種族宗教階級男女之區別。均爲平等。雖然所謂平等者。其意義究果何若耶。將謂經濟上之平等耶。抑僅爲法律上平等耶。在社會主義之國家。其目的在經濟之平等。換言之。卽不認私有財產制度。是謂絕對平等。如蘇聯憲法。卽建築於此理論之上者也。(註一)其非社會主義之國家。則止認法律平等。不涉及經濟平等。是謂相對平等。其範圍如左。

(甲) 國家對於一切人民。止施行同一之司法制度。例如英大憲章。

(乙) 否認貴族及人民享有任何特權。法一七九〇年禁止爵位。最近德新憲法。國家不得以勳位勳章給與人民。西班牙新憲。亦有不得依門閥世系享有法律上特權之規定。皆根據此思想者。

(丙) 否認種族區別。例如美憲追加第十四條。

(丁)男女兩性之平等。例如立陶宛憲法十一條。

(戊)同有任爲官吏及就公職之權利。例如德新憲百二十八條。

(己)選舉權之平等。例如來多尼憲法第六條。

(庚)納稅之平等。例如希臘新憲法第六條。

(辛)受教育機會之平等。例如德新憲百四十六條。

此平等主義之根據。十八世紀之學者。以爲人類生而平等。故法律當然認其平等。且人民在未育國家以前之原人狀態中。本屬平等。故國家亦不能不認其平等。是二說者。其理由皆不正確。何者。人類生而有智愚強弱之異。且原人時代。弱肉強食。烏見其爲平等也。

(註一)國家組織之不平等。莫如蘇俄。其憲法明言除工農兵三階級外。無公民權。有執武器之光榮。限於勞働。皆不平等之最顯著者。其敢於悍然不顧如是者。曰。吾以達真正平等之目的也。欲求真正平等。不能不先造成與資本國家相反之不平等。換言之。卽以窮人德謨克拉西。代替富者德謨克拉西是也。夫貧與富。無定形也。賤與貧貴與富相因者也。蘇俄現仍承認財產私有制度。則富者因國家之蹂躪。漸變爲貧。貧者因政權之在握。轉而爲富。

且所謂無產階級專政者。特其名耳。其實權全操諸共黨之手。此少數共黨者。皆貧無立錫者乎。不敢信也。則仍資本政治也。況執極端不平等之手段。以求平等。是猶日日殺人。而曰吾以不殺人爲目的也。日日掠奪人。而曰吾以不奪人爲目的也。有是理乎。彼謂資本國家之言平等。全屬欺人之談。所謂狼羊之間。毫無平等。是則然矣。然各國憲法。雖非絕對平等。尙欲於可能範圍內。力求平等。今則以民主政治之名。行貴族專制之實。人心愈險。而作偽之術亦愈工。君子於此。可以觀世變矣。

## 第二目 自由權

近世諸國憲法。除法國外。無不以人民諸種自由。規定於人民權利章者。其肇端始於美國之獨立宣言。及法國之人權宣言。然當時解釋自由之意義。與今日大異。十八世紀之學者。如洛克之類。均以人民之自由權。爲生而卽有之權利。謂之天賦人權。蓋當時一般均承認契約說。爲國家之起源。故有斯說。今則民約論已爲多數學者所否認。斯說益無所依據。今日之新解釋。則國家所以必須承認人民自由。并非以其爲生而固有之權利。乃純因圖社會之進化。爲謀社會之發展。實不能不認人民之諸種自由。惟歷來主張人權者。止認國家之消極保障。並

不負何種義務。今則謂國家對於人民自由。一方當與以消極保障。一方對於人民。尚負有積極義務。前者偏於個人主義。後者又偏於社會主義。二說不同如此。

第一 身體之自由 身體自由。始於英國之人身保護律。蓋專制時代。恒以人民之生命。供一人之喜怒。故以法律保障之。人民非依法律。不受逮捕監禁處罰。此各國立法所同者。諸國憲法中。惟美對於此保障。最為完密。如出庭狀之制度是也。凡人民被官吏監禁者。本人或他人。俱得向法院請求頒給出庭狀。命令該官吏將被禁者移交法庭。如法庭認為無正當之理由。則被禁者立卽恢復自由。否則法庭亦當依法開庭審判。此制在英國歷史上。淵源甚遠。一八一六年。定為單行法。名曰出庭律。美則特於憲法明定之。此外對於此自由之保障。如禁止以議會議決案。判決普通犯罪。禁止議會事後通過法律。以追懲未經認為犯罪之行為。禁止政府對於被告人。要求過大之保釋金。禁止殘酷刑罰。及過大罰金。禁止政府拘留人民過久。禁止祕密審判。禁止拒絕被告延用律師。皆他國憲法所未規定者。戰後新憲法。惟希臘對此規定。特為詳盡。其第十一條云。除現行犯外。無論何人。非有法院正式命令。不得加以逮捕或監禁。此項命令。應於逮捕或監禁時出示之。被逮捕之人。應卽

時解送該管之預審推事。至遲不得超過二十四小時以外。預審推事。至遲於訊問後四十八小時內。或令釋放。或簽發拘票。期間已過。而無命令。應將被逮人立時釋放。

蘇聯憲法。獨缺此種規定。蓋蘇聯處罰犯罪。屬於國家政治部。對於政治犯經濟犯。處置特爲嚴酷。其審判爲秘密的。不許犯人延聘律師。各國中無此先例云。

第二 居住遷徙之自由 中世德國農僕。全附著於土地。非有解放。不得他徙。地方團體。對於貧民。有居住拒絕之權。日本封建時代。禁止移住外藩。犯者殺無赦。故近世憲法保障之。聯邦國憲法。對於此種自由。規定特爲詳密。凡人民由甲邦移住乙邦。不許乙邦加以限制。並禁止苛待。例如德新憲是也。

居住遷徙之自由。亦有限制。例如官吏軍人是也。惟蘇聯因國基未固。對於此自由之制限特嚴。凡旅行者必須攜帶證書。每至一處。限二日內。必須在地方蘇維埃註冊。以便稽查。其人有無政治行動。且全國房屋旅館。俱歸國有。人民欲移居者。必須事前開具人口地點。呈請地方行政機關註冊。俟有缺出。方能移入。其租金不以屋之美惡爲標準。而以居者之資產或收入爲標準。不特旅行出國。極感困難。即普通移居。亦大非易事云。

第三 家宅不可侵之自由 漢律無故入人室宅廬舍。格殺無罪。唐明律限於夜間。近世則定於憲法。非依法律。不得侵入或搜索。

法國共和八年憲法。對於此自由。規定較他國憲法爲密。分日間侵入與夜間侵入兩種。夜間除室內呼助。及火警等不可抗力外。雖官吏持有法庭命令。亦不得侵入。日間則官吏可以侵入。但必持有國家機關之正當命令。

第四 書信秘密之自由 從前書信傳遞事業。常由私人經營。如須秘密。個人間儘可以契約定之。無以法律保障之必要。今則郵電事件。概由國家經營。倘無憲法保障。不免遭國家之侵犯。此憲法規定之理由也。但各國對於此自由。常設左列限制。

(甲) 未成年之書信。得由父母或監護人拆閱。

(乙) 嫌疑犯之書信。得由法庭拆閱。

(丙) 含有課稅物嫌疑郵件。得由郵局責令寄信人或受信人拆示其內容。

第五 信教之自由 歐洲古代。政治與宗教。合而爲一。非信一定之宗教者。不得任官吏議員。及其他公務。即以英國言之。猶太教人至一八〇〇年。始取得選舉權。他國無論矣。是不



特耶教諸國如是也。即回教諸國亦然。國家對於教會經費。負津貼義務。且以不應歸諸宗教事項。如婚姻。死亡證明。及登記。概歸教會辦理。此外則教育事業。幾完全操諸教會之手。學校則以強迫學生讀聖經爲通例。自宗教改革以後。法國人權宣言。始以憲法明認人民對於宗教意見之自由。蓋不知經幾次流血。而後有此結果也。近世諸國。雖以憲法保障信仰之自由。然猶不能不定何種宗教爲國教。其制計分三種。

(甲)明定國教。不許信教自由者。例如秘魯憲法第二條。國家信仰加特力教。不許其他之崇拜。玻利非亞憲法第二條。厄瓜多爾憲法第十二條略同。

(乙)明定國教。并定信教自由者。例如巴拿馬。哥倫比亞。多米尼哥等國憲法。

(丙)不定國教。止定信教自由者。例如德新憲及捷克憲法。但波蘭雖不明定國教。而認加特力教在諸宗教中。有優越之地位。

第二之例。如英以耶教爲國教。其教會官吏。概由國家任免。其經費亦由租稅負擔。與宗教平等之義。已屬相反。即不立國教之國。其制亦不一致。法自一九〇五年後。政府拒絕津貼任何教會。且不干預宗教官吏之任免。差爲平等。比則尙津貼數種宗教。有強迫不信宗教

人民負擔宗教經費之嫌。殊失信仰自由之本旨。我國向無政教衝突之歷史。不特不必定國教。即信教自由之文。亦殊嫌蛇足也。

歐戰後新憲法。大都贊助宗教。但亦有程度之不同。(一)極端保護宗教。於憲法明定國教者。如希臘改共和後新憲法屬之。(二)雖不明定國教。而與宗教以便利者。如德新憲。保存大學之神科。波蘭以聖經為學校之必修科。猶哥斯拉夫。給與宗教團體以津貼等。屬之。其提倡毀滅宗教者。實惟蘇聯憲法。自赤黨專政後。組織無上帝會。會員至二百萬人。一九二九年。封閉教堂一千一百十九所。其回教耶教。尚不在內。天主教會。常指出教會與共黨不兩立。謂共黨不認有上帝。不認有靈魂。不信天命。不信因果。皆與教義相反。然宗教雖屬迷信。而宗旨究在勸人為善。與共黨利己主義。根本上既不相容。且共黨所最惡者。厥為加特力教。沒收其財產。殺傷其生命。非剷除淨盡不止。其他宗教。尚在可容忍之列。則以俄國本屬天主教之國。其宗教在社會尚有一部分勢力。恐其豎反對之旗。不利於己故也。

第六 言論著作刊行之自由 此規定亦始於法國之人權宣言。當時以三種并舉。精密言之。仍不外一種。蓋言論著作。實可包含於刊行之中也。刊行之監理方法。有預防制與追懲

制之二種。從前多採前之主義。近則多採後之主義。預防制計分四種。

(甲) 檢查制 十六世紀以後。歐洲多數國家。凡出版物非於出版以前。預經政府檢查機關審核。不許出版。英國自一六九四年後。已廢此制。然對於戲劇。於演唱以前。尚須施行檢查。美國因憲法之束縛。雖在戰時亦不能設立出版物檢查機關也。今惟蘇聯仍採此制。

(乙) 特許制 法拿破崙第三時代。對於報紙。以特許代替檢查制。平時雖不受檢查。而開辦必須行行政機關之特許。方能出版。

(丙) 保押金制 自法國創立此制後。他國次第仿之。凡開報館。必須繳納保押金。辦報者恐政府沒收其保押金。對於政府之言論。自不免稍流於怯懦。故比國憲法。以明文明示禁止。

(丁) 報紙稅制 行於十九世紀。英於一八八五年廢止。法於一八七〇年廢止。報紙之發達普及。實為主要原因之一。

近世各國。概採追懲制。亦曰呈報制。凡報紙之出版。於成立以前。必須報告警察機關一次。

其他出版物。則可逕自出版。刊行後發見其有紊亂政治及風俗者。乃取締之。出版物之限制。計分二種。

(一)爲保障社會利益而設之限制。例如淫書淫畫，漏洩外交軍事秘密，及法庭未經公判文件，散布謠言等。其本身已構成犯罪行爲。各國均在禁止之列。至誹謗宗教，攻擊元首，反對國體。就理論言。此種政治宗教上意見。原不妨任其表示。但各國仍以禁止爲原則。

(二)爲保障私人利益而設之限制。例如妨害私人之安全名譽信用等之記載。就令屬實。有時亦構成犯罪行爲。(例如希臘新憲法第十六條。記述私人隱事之著作人。及登載該記述之報紙發行人。除依刑法處罰外。並須負損害賠償之責。)但損害官吏名譽之記載。止須所載屬實。亦有免除其處分者。此外如著作權之侵害。亦爲保障私人利益而設。

出版物有違法記載時。其責任果誰屬耶。其制有二。

(甲)英國制。認著作人，編輯人，發行人，印刷人，代賣人，俱當負責。

(乙)比國制 止一人負責。爲首者爲著作人。著作人不可知時。則編輯人。無編輯人則印刷人。無印刷人則發行人負責。其理由在著作人之言論。不至受制於編輯人等而被其阻遏也。

蘇聯對於出版物。仍採預防制。其憲法雖明定保障勞動者言論自由。取消無資本不能出版之狀態。將一切機械原料移歸勞動者及農民掌握。實則自一九二二年人民委員會命令。凡一切出版物。事前須經檢查或許可。其檢查人員。悉爲共產黨員。對於新聞事業。尤取嚴厲主義。稍一不慎。刀鋸隨之。故在蘇聯國內。實無此種自由存在之餘地也。

## 第七 集會結社之自由

(一)集會 議決共同事件。而限於暫時集合者。爲集會。此種自由。果爲一種特殊自由。抑包含於身體言論自由之中耶。英國與大陸諸國。見解各異。英國法中。初無特別承認集會自由之明文。以前既承認身體言論之自由。則集會自由。當然包含其中故也。大陸諸國。則認爲特殊自由。而別定一種集會以限制之。

集會之限制。亦有預防制與追懲制之別。英國人民之集會。不問其爲政治的。非政治的。

集會人之爲男子女子。集會地點之爲屋內屋外。事前皆不必請求警察許可。亦不必報告警察。因英國對於身體言論自由。全採追懲制故也。大陸諸國則否。其集會法中。往往將集會分爲若干種類。約之凡有四種。

(1) 政治集會，非政治集會。

(2) 屋內集會，屋外集會。

(3) 勞工集會，非勞工集會。

(4) 私人集會（與會者以召集爲限）公眾集會（不問何人皆得與會）

以上各種集會。往往對於甲種用追懲制。乙種則用預防制。其預防制。亦分兩種。一爲許可制。一爲報告制。

各國法律有承認一切集會，須設警察席者。但警察之監督權如何。頗有問題。往昔大陸諸國。凡會場中言論。如警察認爲非法。得逕自解散之。其權限過大。頗滋流弊。以故法國現行集會法。認警察之解散權。止應以兩種爲限。一爲會場發生暴動時。二召集開會人請求解散時。除此兩項外。雖有違法之言論。亦止能事後訴諸法庭而已。不能解散也。

(二)結社 爲達合意之共同目的。而結永久團體者。爲結社。法國人權宣言。雖認集會自由。而於結社自由。則未承認。其原因計有兩種。

(甲)民約論諸學者。如盧梭之類。均不承認此種自由。彼以爲欲得真正之民意。即不容人民於組織公共大團體(指國家)而外。再組織其他小團體。

(乙)歐洲中世紀遺傳下之各種工商業團體。爲當時一般人心所厭惡。以此項團體。常壟斷其本業。而阻止他人之自由經營同項職業也。

近世諸國憲法。無不認結社之自由者。結社可分兩種。一以營利爲目的之結社。二不以營利爲目的之結社。例如政治、宗教、學術、慈善等結社是也。結社之限制。亦有預防制與追懲制之二。預防制又分爲許可制與報告制。各國中有採預防制者。有採追懲制者。有對於政治結社採預防制。其他採追懲制者。法國一九〇一年結社法。明定結社之不以營利爲目的者。無須請求警察許可。或報告警察。但欲取得法人資格。則必須報告警察。非法結社之範圍。各國殊不一致。約之有三。

(一)反抗國體之結社。多數國家均禁止之。

(二)勞工結社。從前大都禁止。今則雖承認勞工之結社權。然於結社罷工。仍禁止之。但憲法上尚有保障罷工之自由者。(例如愛斯多尼憲法第十八條)

(三)官吏結社。官吏能否結社。久爲歐洲學者中爭論之焦點。約之可分二派。

(甲)法國派。此派認官吏之地位。異於其他職業。倘許其結社。則官吏得以團體名義與勢力。向政府或社會。擁護其本身之利益。與社會秩序及行政紀律。均可產生危險。

(乙)德國派。新憲法第一百三十條。即明認官吏之結社權。其理由在使國家機關之用人行政。可以減少徇私受賄專橫之弊也。丹濟自由城憲法。亦設專條保障之。

第八 財產之自由(亦曰所有權不可侵之自由)

原人時代。無所有權思想。當時一般之社會。爲共有狀態。有字爲手持肉。是所有權觀念。始於狩獵時代。證據顯然。然當時可以私有者。止爲動產。其不動產則仍無所有權。如三代井田之制是也。至社會稍進化。則無不認人民動產及不動產之所有權矣。然以所有權爲神聖不可侵而定於憲法者。則自法國之人權宣言始。



法國革命時代。其認財產自由。與今日之觀念大異。彼時以財產權爲天賦人權之一。爲人類生存不可缺之要件。與身體居住之自由相等。其理由殊難索解。歐洲學者。雖千方牽強附會。終無法以說明之。何者。彼既承認人民一切平等。又認財產權爲生而俱有之權利。其論理之結果。殆非承認均產不可。然當時革命諸人。胸中固毫無此種見解。其目的不過有產階級。對於彼等既得權利。獲一強固之保障而已。非有深奧之學理也。

晚近學者。解釋財產自由。與昔日觀念大異。不以爲天賦人權。不過私產之存在。在現時狀況之下。尙爲社會所需要。詳言之。法律之承認所有權。蓋因社會財富之增加。與人民之需要。現時尙不能不假藉私產制度也。亦曰社會利益說。所有權既以社會利益爲根據。其結果有左列之限制。

(甲) 依財產自由之舊觀念。所有人將其財產放棄不理。亦非法律所能干涉。今既認爲社會公益。卽不能有如是之自由。凡享有土地者。卽有使用其土地之義務。享有他種財產者。亦有利用其財產之義務。歐戰以還。頗有以憲法明定之者。如德新憲一百五十三條云。所有權之行使當增進公共福利。第一百五十五條云。土地之拓殖與使用。應爲所有

人對於社會之義務。卽建築於此理論之上者也。

(乙)所有人行使其財產權時。苟其企業過大。利息優厚。得強制收爲公有。(德新憲一五六條)以防資產集中之弊。此在舊日本非法律之所禁。而今則以憲法限制之。

(丙)法國人權宣言第十七條。已明認國家得以給付代價之法。強制收回私產。卽所謂公用徵收是也。今則又進一步。於私人使用財產。加以限制。約之可分兩種。

(1)爲公共安全與衛生而施之限制。例如房屋建築之干涉。頽垣敗宇之干涉等。

(2)爲社會財富之保持與發展而施之限制。例如森林斬伐之干涉。鳥獸捕獵之干涉。古物輸出之干涉等。

(丁)財產價值之增加。如不出於本人之勞力。其增加之價值。卽不應爲所有人私有。而應歸諸國家。歐戰以前。英德諸國。已對於此種增價。徵收新稅。名曰自然增值稅。今則德新憲。且以明文定之矣。

第九 營業之自由 中日等國。古代從無限制人民自由營業之舉。故日本憲法。卽無此種規定。然歐洲古代。其有營業特權者。恆限於其種族階級。人民欲轉就他業。甚屬不易。故各

國最初憲法。多有以明文規定之者。今則世界日趨平等。國家斷無干涉人民自由營業之理。自無待以憲法保障之必要。其憲法上猶存此規定者。僅桑薩爾瓦多耳等少數之國而已。

蘇俄本以取消私有財產爲目的。最初不許私人經營商業。此制限現雖解放。然其憲法十五條。以土地、森林、鑛產、工廠、鐵路、水空、航路均爲國有。不許私人營業。其可經營者。以小企業爲限。但有左列限制。

(甲) 租金特別高貴。有時等於資本百分之二十。

(乙) 納稅奇重。

(丙) 工資較國營工廠爲高。且須提供高額之工人保險費。

蘇俄雖許人民營業。然國家同時仍兼營商業。故人民之營業。以不重要及政府無力兼營者爲限。

## 第十 教育之自由 細分爲三

(甲) 研究自由 例如捷克憲法百十八條云。藝術科學之研究。在不違犯刑法之範圍內。

均屬自由。波蘭憲法百十七條畧同。

(乙)教授自由 例如德新憲百四十二條云。美術科學及其教授。均屬自由。國家保護之。并扶助之。

(丙)私塾設立之自由。德波蘭捷克等國憲法。均認私立學校。但皆附有條件。

以上十種。爲現今各國憲法所常見。此外規定之偶見者。如海地。則定用語之自由。巴西。則定結婚儀式之自由等。以非通例。故略之。

## 第二項 人權之保障

國家雖以憲法將重要各種權利。以明文確與規定。然苟遇被人侵害時。而無救濟方法。則憲法亦等於具文。爲鞏固人民權利起見。必有以保障之。所謂保障者何。卽司法訴訟權。與行政訴訟及訴願權是也。訴願及行政訴訟。其詳屬於行政法範圍。茲不具述。司法訴訟權者。謂人民應受法定裁判官之裁判。不被他人阻隔之權利也。例如荷蘭比利時日本等國。皆有此項明文。其用語大都爲人民受法定裁判官裁判之權。不被剝奪云云。希臘新憲法第九條云。無論何人。不得違反其意。而令其不歸法定所屬之法官審判。意義最爲明顯。芬蘭憲法第六十

條則云非常法院之設立禁止之。亦同此旨。蓋專制時代。常有於法院以外審判人民之事實。故必如是規定也。

### 第三項 人權之限制

第一 因於國家事變之限制。國家遇有外患內亂。或非常事變。勢不得不宣告戒嚴。戒嚴地內之人民。所有各種自由。不能不受限制。惟方法各有不同。茲分別說明如左。

(甲)法國制 法國平時由議會制定一種戒嚴法。規定戒嚴之原因與種類。分戒嚴爲真實戒嚴與警備戒嚴。凡軍事要塞或戰爭地點。屬於前者。其宣告歸軍事長官。至未被攻擊區域。則屬於後者。其宣告由國會。所以防軍事長官濫行宣告也。無論何種戒嚴。宣告後凡民政機關一切職權。如警察權。司法權等。均歸軍政機關享有。斯時人民各種自由。自不免大受限制。然軍政機關。仍不能違越戒嚴法之規定。以侵犯人民自由。法律之效力。固未嘗因戒嚴而停止也。

(乙)德國制 法國承認總統有頒布緊急命令權。故與法國異。一、法國戒嚴宣告權。屬諸國會。德國則屬諸行政元首。二、法國戒嚴時。仍須依法而行。國家法律。實未嘗一日中斷。

德則緊急命令。便能停止法律。在歐戰以前。德各聯邦及奧國憲法。均承認君主有此權。然德舊憲法。却無明文規定。今則新憲法。明認總統有此權力。特事後須報告國會而已。

(丙)英美制 英國平時既未制定戒嚴法。亦不認元首有緊急命令權。遇有變亂時。政府(即內閣)不得不採違法手段。以達維持秩序之目的。惟事後須報告議會。求其赦免。議會認其行為爲正當時。政府便可卸其違法之責任。

美制與英相類。所不同者。英制以限制行政機關之權力爲目的。故政府雖不能以命令限制人民自由。而議會則可限制之。美則議會雖在變亂時。尙受聯邦憲法之束縛。除憲法明認戰時得加限制者外。(例如出庭狀制度。憲法明言戰時可以停止。)議會亦無變更或停止人民自由之權。因美人認憲法平時戰時。享有同一之効力故也。

第二 因於個人資格之限制。人民取得軍人資格後。凡軍人之法定紀律。有與普通人民權利抵觸者。故憲法上之自由。限於不相抵觸者。始得適用於軍人。例如日本憲法。即有此規定。芬蘭憲法。亦以軍人列入例外云。

政的權利者。人民以其組織國家分子之資格。參與統治權行使之權利也。名曰參政權。計分爲六。

第一 任官權 古代人民之得爲官吏者。或以門第爲限。或以種族爲限。近世立憲國。除歸化人有制限外。但以同一之國籍爲限。皆有任爲官吏之權。例如波蘭捷克憲法。均明定之。

第二 選舉權 計分爲三。

(甲) 選舉議員之權 凡採代議制度之國。其人民無不有此權者。

(乙) 選舉法官之權 除美瑞士一部分之州外。無採此制者。

(丙) 選舉行政官吏之權 例如美之州長。由人民直接選舉。此外以普通官吏委於人民選舉者。其例殊不多見云。

第三 罷免權 謂人民有一定以上人數。得要求對於議員或官吏。以國民總投票。罷免其職也。亦分爲三。

(甲) 對於議會議員之罷免制。例如普新憲法。

(乙) 對於法官之罷免制。美各邦中有行之者。

(丙)對於行政官吏之罷免制。例如德國西班牙新憲法。則以罷免適用於總統。美各邦中對於普通官吏。亦有行之者。

提議罷免之法定人數。美各邦殊不一致。有高至百分之五十五者。有低至百分之十者。而以百分之二十五爲最普通。

歐戰後新憲法。採罷免制者甚稀。惟德國西班牙用之。然德之罷免提議權。不屬之人民。而付諸議會。(限於聯邦議會三分二以上之提議。)西班牙亦然。(限於立法院議員五分之三之提議。)且西班牙對於總統之罷免。不交國民復決。而委之原選舉人。皆以罷免權利少害多。恐無知愚民受人利用。危及國本故也。美各邦雖採此制。然亦多不實行。

第四 創制權 謂人民自定法律之權也。從前法律必須經議會制定。惟美及瑞士各聯邦人民。有此權利。歐戰後新憲法。亦有採此制者。創制分兩種。

(甲)制憲的創制。

(乙)立法的創制。

以美國言之。採制憲的創制者。有十四邦。採立法的創制者。有十九邦。提案法定人數。最少



者爲百分之五。最多者爲百分之二十五。

創制權效力甚爲薄弱。瑞士自一八七九年至一九二四年。此五十年中，聯邦憲法因創制權提出修正者共十五次。而可決者止三次。餘皆否決。故甚不爲瑞士國民所重視。其他德來多尼西班牙等國。雖亦採斯制。然多未見諸實行。

第五 復決權 謂人民有一定以上之人數。得以議會已通過之法律。付諸國民總投票也。其種類有二。

(甲) 制憲的復決，與立法的復決。

(乙) 自動的復決，與強制的復決。

瑞士中央及各邦憲法之修正。非經復決。不生效力。中央凡法律在法定期間內。苟有三萬公民之提議。必須交付人民復決。各邦中有止認自動復決者。有止認強制復決者。自動復決之提議人數。少者爲百分之五。多者爲百分之十五。美中央不採用復決之制。而各邦則盛行。有止採制憲的復決者。有止採立法的復決者。其自動之法定人數。則由百分之五至百分之十。捷克憲法。則止認立法復決。不認制憲復決。戰後新憲法。對於憲法修正。稀有用

強制複決者。對普通法律。尤絕無之。且不以要求複決之權。給與人民。而給與總統或議會。此其不同者。

瑞士美國。凡法律之有緊急性質者。得不交複決。立即施行。美各州議會。常利用此法。以逃避複決。一八九九年至一九〇九年。一千二百五十一案中。藉口緊急以避免複決者。竟達五百三十七案之多。瑞士自一八七四年至一九〇八年。共通過法律案二百六十一件。而交複決者。僅三十。通過者僅十一。德自一九一九年至一九二九年。行複決者僅二次。國民參加之人數。亦不踴躍。學者中頗有懷疑其効力之微簿者。考國民投票之制。本始於法國革命時代。其後拿破崙第一利用之以改革帝制。拿破崙第三又利用之以制定憲法。此制遂廢。戰後諸新造國。相率趨之。而法人卒不爲所動。蓋有由也。

第六 請願權 請願對立法機關行之。爲代議制國家之通例。但德新憲。則益擴張其範圍。并修正憲法。制定法律。亦許人民請願。普魯士又增入要求解散議會一種。而請願機關。則移於內閣。由內閣附以已見。提交議會。議會不同意時。由國民總投票解決之。

### 第三節 人民之義務

人民對於國家。有服從之義務。然在專制政體時代。則爲無限之服從。而立憲國家。人民必於法律範圍以內。始有服從之義務。最近波蘭憲法。則更進一步。以忠於國家。爲人民之第一義務。亦斯意也。普通憲法上所規定者。凡有二種。

第一 兵役義務 徵兵之法。有三主義。

(甲) 傭兵主義。 如今日中國行之。

(乙) 強徵主義。 卽國民皆兵主義。大陸諸國行之。

(丙) 強徵與傭兵并行主義。 是爲英美主義。戰時用強徵法。而平時則以傭兵爲原則。

第二 納稅義務 人民何故須納租稅。其說有三。

(甲) 利益說 謂人民既受國家之利益。須有以報酬之。故須納稅。英人霍布士主張之。

(乙) 保險費說 謂國家與人民以財產上之保護。人民不可不給國家以保險費。其說本於孟德斯鳩。然國家所保護者。不止財產。如其說則無財產者。可不必納稅。且國家斷無因人民財產受損害而任賠償者。與保險性質亦不合也。

(丙) 共同團體說 謂國民所以納稅之故。實爲團體與團體員之關係。國民供國家之使

役。猶之耳目手足供一身之使役。故國家有課稅之權利。人民有納稅之義務。

以上爲憲法規定人民之最普通者。其稍特別者。亦有二種。

(甲)受初等教育之義務。美洲一部分共和國。及歐洲幅員較小之國。或規定人民。有受初等教育之義務。但亦分二種。

(一)明定義務教育爲免費者。例如丹麥(八十五條)葡萄牙(三條)哥倫比亞(四十一條)古巴(三十一條)等國屬之。

(二)僅定強迫教育。未明言免費者。例如盧克森堡(二十三條)立陶宛(八十二條)波蘭(九十四條)等國屬之。

文化較高之國。有延長義務教育期間。使可受中等教育者。例如德新憲定人民未滿十八歲以前。俱爲義務教育年齡是也。

(乙)工作之義務。憲法僅承認人民有工作自由。未敢列爲義務。德新憲雖承認工作義務。亦僅認爲道德上義務。而非法律上義務。(德憲一六三條)惟俄憲法(一九一八年)第三條及第十條。則明定之。

晚近各國。且有以保護勞工。爲國家之義務者。英法等國。由國家設立介紹工作機關。以助人民尋覓工作。然尙未承認人民之失業者。有要求代謀工作之權利。今德新憲法。直承認國家對於失業之人民。有代謀工作之義務。其不能代謀工作者。國家有供給其生活之義務。(一六三條第二項)此規定雖較他國爲進步。然能實行與否。殊爲疑問也。

#### 第四章 統治權

##### 第一節 統治權之性質

統治權者。謂治者統治被治者之權力也。統治權爲國家之生命。與國家同時存在。設被治者背統治者之命令。統治者得以此權力強制之。蓋權力有統治權與非統治權之二種。統治權所以與普通之權力異者。普通權力。雖亦有命令之性質。然不能有強制力。其團體員無論何時。得自由脫離其團體。而立於其權力以外。至統治權則不得以自己意思脫離。今日國家。雖亦許人民之歸化外國。然必於一定條件之下。許其歸化。不得單純表示脫離之意思。且其許之與否。全屬於國家之自由。其異一也。國家以外之團體。其權力爲國家所付與。(註一)而統治權則爲固有之權力。其異二也。

(註一)此即國家非國家之區別。例如英屬之坎拿大，澳洲聯邦，有憲法。有內閣議會。固儼然一國家也。然因其統治權爲英所付與。故不得謂之國家。國家成立之原因。有基於國際條約者。如昔之比利時。最近之愛斯多尼。然既成立以後。即非他人所能干涉。故仍可謂之國家。

### 第二節 三權分立說

國家爲統一的團體。故其統治權亦有不可分之性質。然特近世最進步之法理。而在十九世紀以前。則歐洲所盛行者。爲三權分立說。其說本於法人孟德斯鳩分國家權力爲三種。第一立法權。第二屬於國際法事件之執行權。第三屬於國內法事件之執行權。三者各獨立而不相干與。氏蓋基於歷史上之經驗。以爲凡有權力者。莫不濫用其權力。同一之人。具有此三種權力。人民絕無自由之可言。故以分配者制限之。其說風靡全歐。近世立憲國家。殆無不蒙其影響者。雖然三權分立說。亦不自孟氏始。如希臘之亞里士多德。如荷蘭虎哥。如英人洛克。固已言之。(註二)特孟氏以前之學說。未嘗以一人握有數種權力爲非。而孟氏獨以爲一人不許有二種以上之權力。此其所以爲一時之創論也。但孟氏之說。自法理上言之。有左之缺點。

(一)由於誤解英國憲法之結果。孟氏之主張。自以為根據英國憲法。而不知英之司法。固為獨立。至立法與行政。因議院內閣制之結果。幾合而為一。何分立之有。

(二)分類之不完全。孟氏之所謂行政。單指外交。其他如教育軍事等。則幾無類可歸。故後人以行政二字代之。

(三)依孟氏之說。必至破壞國家之統一。

繼孟氏後者。知其說之窒礙難行。而思有以補救之。於是盧梭則主張以立法部為最高機關。孔士丹則主張以行政權屬之大臣。而以君主調和三種機關。是諸子者。皆孟氏之功臣。然亦足以知其說之難行矣。現今事實上實無採極端三權分立之國。蘇聯憲法。且根本不認此原則。使三權合而為一。一九二四年土耳其新憲法第五條。以立法權行政權全交國民大會行使。亦戾於此原則。其多數國憲法。猶依此分類者。則沿革上之理由而已。

(註一)亞氏分國家作用為三。曰議政作用。曰司法作用。曰行法作用。虎哥分國家機能為二。曰一般機能。即立法。曰特別機能。又分為國家私事件與公事件之二。前者主判決私人間爭訟。即司法。後者主宣戰媾和。即行政。洛克分國權為立法權。外交權。執行權。(即司法)

君主大權之四者。謂立法與司法當分離。而此外則否。孟氏之行政。專指外交蓋本於虎哥洛克之說。

### 第三節 統治權與主權之異同

主權一語。與英語之 *Sovereignty*。法語之 *Souveraineté* 相當。英法文字。雖在今日。并無統治權之一定用語。其表示國家之權力。卽以 *Sovereignty* *Souverinte* 一語出之。若以此語譯爲主權。則主權云者。不外國權之意。與統治權將無所異矣。然進而溯 *Souverainte* 之文字。本從古語 *Sovrain* 而出。其語源又出自中世拉丁語之 *Supernus*。卽地位最高之義。以此譯爲主權。未免失當。不若稱爲最高或獨立之較爲正確。日本譯爲主權。至時與統治權相混。近年其國學者。始有改正之者。何者。主權非國家之要素。國家可無主權。而必不能無統治權也。

(註一)

(註二) 世界上無主權之國有三。一聯邦國之各邦。二保護國。三永久局外中立國。此等國家皆無主權。然不得謂之無統治權。

主權之觀念。其發達自法國始。蓋歐洲中世之國家。名義上雖爲獨立。而實際上常受種種制



限。第一則神聖羅馬帝國之權力也。第二則羅馬法王及基督教會之勢力也。第三則受制於國內之封建諸侯，及自由市府也。至十六世紀。法王之勢力墮地。封建亦大衰微。國王之權力。漸趨於專制。於是始悟國家之權力。不可受制於他權力之下。而最初發明此理者。法人布丹 *Jean Bodin* 是也。

布丹之主權說。如立法權，宣戰權，官吏任命權，最高裁判權，特赦權，租稅徵收權等。皆爲主權不可缺之要素。不寧惟是。主權必有最高之性質。必有絕對無制限之性質。然當時所謂最高無制限者。單爲君主最高權力無制限之意思。以君主之專制力爲國家不可缺之一要素。是謂君主主權說。

抑君主權力何自而來之問題。古代說歧爲二。其一以爲本於神意。其一以爲本於國民。故君主主權說興。而國民主權說亦隨之而發達。古代日耳曼種族之觀念。則以爲國家一切之權力。皆發源於國民。自然法派學者。復從而鼓吹之。十六世紀之後半期。有與布丹同時崛起者。曰摩拿哥馬克 *monarchomachs* 亦法國人。主張國民爲主權之淵源。是謂國民主權說。此二學說。影響於歐洲之政治頗大。國民主權說。十八世紀。由英而美而法。而南歐諸國。馴至

比利時之獨立。皆其賜也。然一方君主主權說。亦行於德意志。雖然是二說者。其誤則一。蓋主權所當研究者。乃主權之性質。非權力所在之問題。國家權力最高與否。與國權應屬君主或國民之問題。毫無關係。是為主權觀念混雜原因之一。且以爲主權必有一定之內容。是混國權作用與國權觀念爲一。主權止爲最高權力之意。固毫無一定之內容。是爲主權觀念混雜原因之二。故主權一語。有三意義。第一。卽表示國家最高機關之地位。應譯爲最高權力者。或最高機關。第二。與統治權相混。應譯爲國權。或統治權。第三。卽最高權力之意。應譯爲最高權。或獨立權。

## 第三編 國家機關論

### 第一章 總論

國家爲無形團體。無心理上意思能力。故自然人不可不以國家之名。爲國家表示其意思。法律以自然人。或自然人集合體。之意思。看做國家之意思。是謂國家機關。

機關之觀念。與人格相反。蓋人格有獨立之生存目的。有自己之權利。故人格可爲權利主體。機關則否。國家之機關。乃爲國家而存在。行國家之權利者也。立於機關地位之個人。對於國家爲人格。可爲權利主體。至其爲國家機關。則非行自己之權利。

國家之機關。有直接基於憲法所定者。有由他機關所委任者。前者謂之直接機關。後者謂之間接機關。直接機關之消滅。即國家之消滅。吾國歷史上常以直接機關之變更。爲國家之滅亡。

國家之直接機關。有止一種者。有二以上者。君主專制國。直接機關。止君主一人。餘皆間接機關。若立憲國。則常有二以上之直接機關。以君主國言之。君主與議會。以共和國言之。總統與議會。皆直接機關也。但此二者之中。必有其一爲最高機關。君主國常爲君主。共和國常爲議

會。此通例也。但亦有不屬之議會，而屬之國民者。如瑞士美國各聯邦是也。歐戰後之共和國憲法。不以議會爲最高機關。幾完全一致。何者，以其多採國民總投票制。且認總統有解散權也。

最高機關，與元首之意義有別。元首一語。發源於有機體說。即表示國家頭腦之義。如日本憲法第四條。天皇國之元首。總攬統法權。即屬此例。然總統並非共和國之最高機關。而一八五二年之法國憲法。及最近一九二四年之土耳其希臘憲法。均有總統爲國家元首之明文。蓋亦沿有機體說之誤也。故最高機關。不得盡稱之爲元首。

## 第二章 行政機關

### 第一節 行政首長

行政首長。各國有君主制，總統制，委員制，三種。茲分別研究之。

#### 第一款 君主制

近世君主國。有完全君主國，及傾於民主主義之君主國二種。前者如歐戰前之德奧屬之。今則止一日本。歐洲多數之君主國。如英，比，荷蘭，丹麥，瑞典，挪威等。大抵屬於後者。

君位繼承。有定於憲法者。有讓於家法者。古代國家。普通採選舉主義。君主崩殂時。皇子不能當然卽位。必俟國民之推戴。但當時最重門閥。被選者雖不盡爲君主之子。然必仍爲歷代帝王之子孫。如吾國堯舜時代之禪讓。實卽選舉制。而舜爲黃帝八世孫。禹爲黃帝玄孫。卽屬此例。近世英國。凡國王崩御時。國會可自行集會。蓋猶存推戴之遺跡。今則皆一變而爲純然之世襲主義矣。

繼承之資格有四。

(甲)始祖之後裔。所謂始祖。卽創業者。吾國歷史上。嘗有以養子入承大統者。如後唐莊宗。明宗。周世宗。是也。其以同族爲養子者。如宋高宗養太祖之後爲子。後爲孝宗。是也。歐洲概禁止之。

(乙)男系之男子。此分爲二。

(子)男子之外。不認繼承權者。此不特女系無繼承權。並男系之女子。亦無此權。意比瑞典。日本屬之。

(丑)男女並有繼承權者。又分爲二。

(1) 男子先於女子。此主義直系中有女子。而旁系有男子時。仍以皇女承繼。英國、荷蘭屬之。

(?) 男系全絕時。始及於女子。歐戰前之德奧屬之。

(丙) 嫡出之子。惟比利時凡認知之私生子。仍有繼承權。日本皇庶子亦可即位。屬於例外。

(丁) 信一定之宗教。此為歐洲通例。例如英國與舊教徒結婚者。無繼承資格。波斯君主。必信回教是也。惟日本無之。

繼承之順序。概用長子繼承法。其原則有三。

(一) 繼承順序。以對前代君主關係之遠近定之。(近親繼承法)

(二) 在同等內。以長幼為先後。(年長繼承法)

(三) 若第一有繼承資格者。先君主去世時。其子孫代之。與其祖父。立於同等之順位。(直系繼承法)

君主之權利。所以異於總統者。即有不可侵權是也。例如瑞典憲法第二條。王之身體。神聖不可侵。其行為不負責任。丹麥憲法十二條。國王身體。神聖不可侵。所以用神聖二字者。羅馬貴

族專政時代。人民選舉護民官。加以神聖之徽號。雖有罪惡。不負責任。其後政治與宗教混同。遂直以此文字。冠於君主之上。此神聖二字之由來也。然沿用限於舊教諸國之憲法。其奉新教者。則無此語云。例如荷蘭憲法第五十三條。比利時憲法第六十三條。止云國王不可侵。大臣任其責而已。

## 第二款 總統制

### 第一項 總統之地位

探總統制者。其名稱雖同。而地位則異。計分二種。

第一 美國式之總統制。有君主之實權。而無君主之虛榮者。是謂美國式之總統制。蓋總統之設。出於華盛頓一人之理想。去其世襲。而代以選舉。形式上亦力求平等。例如貨幣郵票。均不許印總統相片。居則無禁衛之兵。出則無侍從之臣。其夫人他人待之。亦與尋常婦人無異。故英人嘗謂美總統之威嚴。曾不如英殖民地一縣知事。洵確論也。惟矯枉過甚。美都甚華麗。洋樓有至數十層者。而總統住宅。最爲狹隘。以灰泥塗飾之。俗稱之曰白宮。美總統有無改造官邸之權。爲憲法上一大疑問。而歷史上無敢爲戎首者。自立國以來。亦無人

主張用君主之儀仗者。全美洲二十餘國。均係民主。多沿美制。亦風俗使然也。

美國式之總統。俸給既微。任期復短。且大權獨攬。政治上完全負責。最易招尤。故總統退職之後。從無再投身政治界者。歷史上僅有一人退職後曾充下院議員。餘皆埋沒不顯。甚或受經濟壓迫。故退職後總統之待遇。久爲美國宿題。德學者格來士嘗主張給以養老金。此議不爲美國所採納。德現行制度。即取格氏之說。凡退職總統。均得受養老金云。

美總統雖不及專制君主之權力。然較之歐洲擁有虛名之君主。其權力遙爲過之。其原因有四。

(甲) 總統不由議會選舉。故不對議會負責。

(乙) 內閣不設總理。各部總長。直接承總統之命而行。故總統命令。均無須閣員副署。

(丙) 憲法上總統任命官吏。須得元老院同意。但因院長係由副總統兼任之故。實際上未有不與以用同意者。用人行政。完全自由。

(丁) 歐洲國會。所以對待政府之武器。如不信任投票質問權之類。皆爲美憲法所不許。

第二 法國式之總統制。有君主之虛榮。而無君主之實權者。爲法國式之總統制。蓋法國



由君主改爲民主。與美之自始即爲民主者異。且歷史上由總統稱帝者。不止一次。故其防之也獨嚴。其憲法上如停會權解散權之類。皆舊日共和國憲法所無。而不惜以與之者。知其必不能實行故也。榮典之權。美所無也。而法有之。且除叛逆外。無論犯何罪。均不負責任。其神聖不可侵。幾等於君主矣。但實際上權力。則剝削殆盡。受制於議會。受成於內閣。幾如周天子之守府。法人至稱之爲木偶。爲囚犯。詢確喻也。任此職者。端拱無爲。俸給又豐。七年任滿。面團團作富家翁矣。

歐洲凡採內閣制之國。其總統未有不採法國式者。自德新憲。加大總統之權限。奧大利繼之。波蘭又繼之。邇年法西斯蒂主義。侵入法國。國人大有謳歌行政權獨裁之風。有主張修改憲法者。惟法爲多黨林立之國。非聯合數黨。不能組閣。故改革殊非易事耳。

## 第二項 總統之選舉

總統之選舉機關。計分二種。

第一 人民直接選舉制。由國民直接投票以選舉大總統者。例如巴西、閩都拉斯、尼加拉瓜、桑薩爾瓦多耳、危地馬拉、玻利非亞、秘魯屬之。此種國家。其當選票數不足時之救濟方

法。大都由國會。依秘密投票決之。由國會於得票較多者二人。或二人以上之中決選。德新憲法。亦採直接選舉制。所異者。不採以國會投票爲救濟方法。凡初選若無人得半數選票者。應舉行再選。再選時止以較多數爲當選。

## 第二 組織選舉會制。亦分二種。

(甲) 臨時組織選舉會者。選舉總統之際。臨時由人民選舉若干人。爲選舉人。組織總統選舉會。選舉總統。舉數國之例以明之。

(一) 美國 各州依其立法部所定之方法。得選出與上下兩院總數相等之選舉人。其始大抵由州長指定。近則各州憲法。皆改由國民選舉。選舉人既選出後。於聯邦議會所定之期日。聚會於各自之州內。依秘密投票。選舉總統及副總統。最初憲法。總統本與副總統合併選舉。因一八〇四年追加憲法之修正。乃改爲分別選舉。其選舉方法。總統爲一紙。副總統爲一紙。又須各作投票數表。送致中央政府所在地。由兩院會同開票。以得票滿投票總額過半數以上爲當選。無得過半數者時。由代議院於得票較多者三人中。舉行決選。仍以得票過半數爲當選。此種決選。各州議員。不論人數多少。

止能合投一票。且至少須有三分之二以上之州參與。方許投票。副總統之選舉亦同。惟不由代議院而由元老院舉行。且止能就得票較多者二人中決選。

此種制度。其目的在不使總統立於國會勢力之下。俾可與立法權相對抗。當制定憲法時所認爲最適宜之方法者也。然選舉競爭較之由國會組織選舉會者。更爲激烈。且實際上仍不免爲各政黨之豫選會所束縛。形式上雖爲二重選舉。仍與國民直接選舉無異。

(2) 阿根廷 國都及各州各選出選舉人。其人數較該地方應行選出兩院議員之數。增加一倍。然後再由選舉人組織選舉會。選舉總統。

(3) 智利 選舉人之數。較每州應選出下院議員之數。增加三倍。

(4) 巴拉圭 選舉人四倍於其區應選出兩院議員之數。

以上畧舉其例。此種選舉人之資格。與國會議員同。凡現任兩院議員及重要官吏。均不許當選。至當選票數不足時之救濟方法。亦均由國會決選定之。

芬蘭亦採斯制。由三百人組成選舉會選舉。所異者。如無人得過半數之票時。不由國會

決選。而由選舉會舉行二次投票。設再無人當選時。則第三次投票。就得票較多者二人中決選。票數相同時。以抽籤定之。

(乙)以國會議員組織選舉會者。亦分二種。

(子)以國會議員全體組織者。例如法、葡、海地、烏拉圭、捷克、立陶宛、波蘭、希臘屬之。依法國制。此選舉會。總統任滿前。至少一個月。必須召集。憲法不定召集權歸於何人。實際上由元老院長代議院長。合同發召集狀。凡兩院組織選舉會時。以元老院長爲監督。以副議長及書記官任選舉事務。以得票過半數以上爲當選。採此制者。其當選票數不足時之救濟方法。法國波蘭不設明文。海地則第一次投票。如無當選者。應舉行第二次投票。第二次投票。仍不足三分之二時。就得票最多者三人中決選。決選仍不能得三分之二。以得票最多之人爲當選。若二人票數相同時。以抽籤定之。葡萄牙則兩次投票。均不足三分之二。以第三次投票得最多者爲當選。希臘則第一次投票。如無過半數者時。應舉行第二次投票。若第二次仍無人滿過半數。以第二次得票最多者二人中決選之。

(丑)以國會議員一部分組織者。委內瑞辣於選舉總統之年。須在議會開會後十五日內。由兩院議員互選十四人。組織總統選舉會。約每州可得一名。有三分之二以上出席。與出席員投票過半數以上者。當選為總統。

法國制之精神。在選舉時不至騷擾全國。與美制之不受議會壓迫者。均各有所長。亦各有所短。最近西班牙新憲。乃兼取法美二制。定為由議會及與議會同數之總統選舉會聯合開會選舉之。是失二國之長。而兼備二國之短也。

### 第三項 總統之資格

總統之資格。必須有公民權。此不待言。各國憲法。往往有不明定其資格者。要以有規定者居多數。茲分析言之。

#### (一)國籍

(甲)須固有國籍者。美國及其他多數共和國。皆屬此種。

(乙)止須有本國國籍。未限定其為固有國籍者。例如古巴。極居少數。

(二)男性。歐戰後新憲法。除土耳其外。大都不設此制限。惟世界止有女王。尙未有女性總

統之例。

(三)年齡

(甲)須年滿二十一歲者。危地馬拉屬之。法國習慣上亦以年二十一歲者，有被選資格。

(乙)須年滿三十歲者。智利，巴拉圭，哥斯德爾黎加，閩都拉斯，阿根廷，哥倫比亞，屬之。

(丙)須年滿三十五歲者。德，奧，美，墨西哥，葡萄牙，巴西，秘魯，委內瑞辣，玻利非亞，捷克，屬

之。

(丁)須年滿四十歲者。古巴，海地，立陶宛，西班牙，屬之。

(四)居住。關於居住，有不設制限者，其設制限之國，最低者，如玻利非亞之四年，次則烏拉乖之七年，次為秘魯之十年，最長者為美國之十四年。

以上皆總統積極資格之最普通者，其稍特別者，略舉其例。如限於有財產資格者，例如海地，須有不動產。烏拉乖須有一萬元之資本，或每年有一萬元之收入是也。限於服一定宗教者，例如阿根廷，限於加特力教。巴拉圭，限於信仰耶教是也。限於有品行學問者，例如桑薩爾瓦多耳是也。蓋屬少數。最近希臘波蘭憲法，對於總統資格，不設規定。芬蘭止限其為本國人，餘

無制限。已較昔日爲進步云。

總統之消極資格。亦有規定於憲法中者。略舉如左。

(一) 非前代君主之裔。例如法，葡，奧，西班牙。

(二) 非現任總統之血族或姻族。例如奧，大，利，巴，西，葡，萄，牙，哥，斯，德，爾，黎，加。

(三) 非副總統。例如巴，西，副總統繼任爲總統者。不得當選。

(四) 非軍人。例如西班牙。

(五) 非宗教師。例如墨，西，哥，危，地，馬，拉，尼，加，拉，瓜。

(六) 非兼職者。例如葡國禁與內閣員兼職。德國捷克。禁與議員兼職。奧國則一切兼職。均

禁止之。

#### 第四項 總統之任期

總統任期。自年限上區別之。有左之四種。

(一) 七年一任。法，德，海地，捷克，波蘭，立陶宛，屬之。

(二) 六年一任。墨，西，哥，尼，加，拉，瓜，闕，都，拉，斯，阿，根，廷，危，地，馬，拉，屬之。奧國一九二九年修正

憲法。及西班牙新憲。均採此制。

(三) 五年一任。智利，希臘，屬之。

(四) 四年一任。美葡等國屬之。以此種較爲多數。土耳其新憲亦同。任期滿後。許連任否。凡分二種。

(一) 許連任者。亦分爲二。

(甲) 許連任不設制限者。德國立陶宛屬之。法美墨西哥波蘭尼加拉瓜。憲法上無明文。亦屬此種。但慣習上。法不能連任。美止許連任一次。

(乙) 許連任而設制限者。奧國，古巴，希臘，捷克憲法。明定以一次爲限。

(二) 不許連任者。細分爲三。

(甲) 單規定不許連任者。葡萄牙，巴西，屬之。

(乙) 隔一任許再選者。智利，秘魯，西班牙等屬之。

(丙) 隔兩任許再選者。巴拉圭，厄瓜多爾，屬之。

第五項 總統之繼承



總統於任期內。因死亡或其他事故。不能行其職務時。應如何補充。現行制度。計分二種。

(一) 設立副總統制。美國、阿根廷、秘魯、巴西、巴拉圭、玻利非亞等國行之。至副總統額數。亦分二種。

(甲) 定額一人者。此種國家。遇總統出缺時。其繼承方法。又分爲二。

(1) 以副總統代理者。美國、墨西哥、巴拉圭屬之。

(2) 以副總統繼任者。巴西屬之。

(乙) 定額二人者。如秘魯、玻利非亞、委內瑞辣等國。其副總統皆置二人。名曰第一副總統。第二副總統。但秘魯委內瑞辣。則第一副總統爲繼任。而玻利非亞則二人不過次第代理而已。

設立副總統之國。如副總統再出缺時。則如何。其補充法約之有二。

(甲) 閣員依順序代理者。美國所定者。一、國務卿。二、財政總長。三、陸軍總長。四、檢察長。五、郵電總監。六、海軍總長。七、內務總長。墨西哥首外交總長。其餘依次代理。蓋仿美制。

(乙) 兩院議長次第代理者。巴西代理之順序。首元老院副議長。次代議院長。次最高法院

院長。阿根廷亦同。玻利非亞，厄瓜多爾。則代理以兩院議長爲限。不及於最高法院長。

(二)不設立副總統制。但此等國家。遇有總統不能任職時。亦各有補充之規定。列舉如左。

(甲)內閣補充制。法國。葡萄牙屬之。然德奧芬蘭憲法。則不由內閣全體代理。而以總理一人代行。

(乙)議會議長補充制。西班牙新憲。由立法院長代理。希臘由上院議長代理。波蘭由下院議長代理。

(丙)內閣員順序補充制。智利首由內務總長代理。無內務則以年最長之閣員代理。哥斯德爾黎加。則純依閣員順序代理。

(丁)議會選員補充制。危地馬拉。不設副總統名目。平日由議會選員。稱爲第一指令官。第二指令官。依次代理。

### 第六項 總統之權限

#### 第一目 關於立法上之權

總統關於立法上之權。可分爲四說明之。

第一 提案權 有左之三種。

(甲) 總統有提出法律案之權者。此屬大多數。

(乙) 總統無提案權者。例如美國、委內瑞拉、奧都拉斯等。

(丙) 原則許總統提案。但例外限於特定事項。不許總統提案者。例如阿根廷。

第二 交覆議之權 君主國之君主對於議會之議決案。有裁可權。雖事實上幾無不裁可之例。然法律上固仍有此權也。至總統則除新造國之芬蘭。明認總統有裁可權外。普通止有交覆議之權。但細分之又有二種。

(甲) 國會維持原案之法定人數。較普通表決時為高者。此為美國制。交覆議之案。非有三分二以上人數。不生效力。

(乙) 與普通表決時人數同。不設異例者。此為法國制。憲法未明定人數。解釋上止須有過半數。即生效力。

至交覆議權行使之期限。法國通常以一月為限。緊急事項。則以三日為限。美國秘魯巴西等。均限十日。智利則以兩星期為限。

總統交覆議權。尙有一異例。卽危地馬拉之制是也。依其憲法規定。總統不贊成國會之議決案時。於十日內提交覆議。國會不以總統之反對理由爲當。則該案可延至次期通常會再議。是時仍有出席員三分之二以上之多數。維持原案。則總統仍須公布之。

第二 召集國會之權 國會有通常會臨時會二種。總統召集權。多在臨時會。其常會則皆以法定期日。自行集會。無待總統之召集。但歐戰後新憲法。常以召集常會之權。歸之總統。如芬蘭、波蘭、希臘等國是也。捷克則限於總統不召集時。議會乃可自行集會。

第四 解散國會之權。亦分三種。

(甲) 總統無解散權者。美洲諸共和國。其總統均無此權。

(乙) 總統有解散權者。歐戰後新憲法。其總統均有此權。如德、奧、波蘭、芬蘭、捷克、來多尼、立陶宛、西班牙是也。

(丙) 限於上院之同意。得解散下院者。此爲法國制。本爲有名無實之解散權。自麥馬韓總統失敗之後。卽從未行使。一九二一年波蘭。亦襲此制。一九二六年修正憲法。乃刪去之。現採此制者希臘而已。

## 第二目 關於行政上之權

第一 總攬國家行政事務之權 以總統爲行政首長。故可專行國權之一部。如美、智利、巴西、墨西哥、希臘諸國均明定之。

第二 發布命令之權 命令有執行命令、委任命令、緊急命令、獨立命令、四種。獨立命令。惟日本君主有此權。他國尙無先例。緊急命令。在歐戰前。不特共和國無之。卽君主國亦少其例。蓋英法等國。雖有緊急時由內閣發布命令之制。然視爲違憲。必須次期國會追認。始得無罪。故多數共和國。其總統命令權。以執行及委任爲限。但有例外。

(甲) 總統有緊急命令權者。從前德各聯邦君主。均有此權。惟德皇無之。新憲法乃以此權付與總統。繼之者。一九二九年奧國修正之憲法。及波蘭、西班牙、新憲法均同。

(乙) 總統無委任命令權者。議會以某種之國家事務。委於行政機關之自由裁奪者。謂之委任命令。學者間有二說。

第一說 議會以法律必要事項。委任於命令。是謂拋棄其立法權。卽爲違憲。苟立法事項而可委任。則全使議會權限消滅。亦不得謂之違反憲法也。

第二說 議會以立法委任行政機關。決非違憲。不過規定法律之方法。蓋必使立法事項之全部。皆由議會自定。不特實際上不可能且往往不適用於各地方之情況。

多數國家皆採第二說，認委任命令制度。其委任方法。計分二種。

(甲) 廣委任於命令。而不指定可發命令之機關者。

(乙) 指定特種之機關而委任者。

委任命令之源流。與憲法之委任法律無異。各國憲法。概有依法律及以法律之條文。憲法既可委任於法律。則法律之可委任於命令。其理正同。惟美國因嚴守三權分立之原則。故委任之事極稀。

第三 任免官吏之權 約之凡有三種。

(甲) 總統有完全之任免權者。此最居多數。德、波蘭、捷克、立陶宛等國均同。

(乙) 任命官吏須他之機關同意者。亦分兩種。

(一) 任命一切官吏。須一定機關同意者。美憲法除立法部以任用官吏之權。委任於各官長及法院者外。總統有任命權。但以元老院之同意為條件。

(二)任命特種官吏。須他之機關同意者。其例極多，如智利任命公使。須元老院同意。任命法官。須顧問院同意。墨西哥任命公使、領事、陸軍、財政、總長。須國會同意。阿根廷任命大使公使。須元老院同意，等是也。大抵以憲法定之。

(丙)官吏之一部分不由總統任命者。例如奧國審計院長。由下院選舉。美洲諸共和國。其法官有全用選舉者。有限於高等以上用選舉者。其詳於後述之。

#### 第四 外交權

(甲)締結條約之權。計分四種。

(一)憲法上未設限制者。例如阿根廷。

(二)一切條約須經國會同意者。例如智利、墨西哥、葡萄牙。

(三)止須元老院同意者。例如美國。

(四)限於特種條約。須國會同意者。此制本始於法。然法因總統無權。事實上無論何種條約均須國會同意。故此制止行於君主國。如意比丹麥是也。自歐戰後。共和國憲法始有採此制者。但所謂特種條約者。究係何種。各國規定不同。列舉如左。

(1) 變更領土條約。捷克波蘭。

(2) 增加國庫負擔條約。捷克波蘭，希臘。

(3) 人民權義條約。捷克，波蘭，希臘。

(4) 通商條約。西班牙，捷克，波蘭，希臘。

(5) 同盟條約。波蘭，德。

(6) 立法事項條約。德，芬蘭，立陶宛。但奧則云變更法律條約。

(7) 媾和條約。希臘。

(8) 政治條約。奧，西班牙。

(乙) 宣戰權。宣戰之權。共和國常有限制。凡防禦戰爭。總統雖可自由行使職權。至攻擊戰爭。則必須經國會同意。此通例也。然如美洲諸共和國。常有以宣戰權屬國會者。德奧新憲法。宣戰亦以法律行之。

西班牙新憲法。對於總統之宣戰權。加以種種制限。為各國憲法所無。其條件如左。

(1) 非依國聯盟約。或其他國際條約之程序。不得宣戰。



(2) 宣戰須在用盡和平防禦方法。經和解或仲裁無效後。行之。

(3) 具備以上條件。尚須交立法院同意。

(丙) 接受外交使節之權。通例屬於總統權限。

## 第五 軍事權

(甲) 統率海陸軍隊之權。總統爲海陸軍大元帥。統率海陸軍。幾爲各國所同。惟波蘭有不得親自指揮之限制。至軍隊之編制。與常備兵額之設定。則常屬於國會云。

(乙) 宣告戒嚴之權。共和國往往以戒嚴之宣告。屬之國會。惟亦有屬於總統者。計分兩種。

(一) 以外患時之戒嚴爲限。歸總統宣告者。例如智利。外患時經顧問院之同意。總統得宣告戒嚴。阿根廷則須元老院同意。此外如巴西巴拉圭。皆明定總統之宣告戒嚴。以外患爲限。至內戒亂之嚴宣告。概屬國會云。

(二) 以國會閉會時爲限。許總統宣告者。惟至次期開會。仍須要求追認。例如桑薩爾瓦多耳。

歐戰後德新憲法。其總統之戒嚴權最大。雖仍有經國會同意之條件。而不以外患爲限。且明認總統得使用兵力。以停止人民自由。並涉及經濟範圍之緊急命令。他國幾無其例。此固爲防赤色恐怖而設。然亦足覘行政權擴張之趨勢也。

### 第六 頒予榮典之權。亦分二種。

(甲) 總統不得頒予榮典者。美洲諸共和國。其總統均無此權限。德新憲明定國家不得以章勳及榮譽記章給予人民。無論何人。不得受外國政府所給之稱號及勳章。

(乙) 總統得頒予榮典者。法國屬之。奧希臘西班牙新憲。其總統亦有此權。

### 第三目 關於司法上之權

第一 大赦權。君主國君主。皆有大赦權。如英日等國。不乏其例。且多於憲法中定之。至共和國其制可分爲三。

(甲) 總統無大赦權者。此等國家。以大赦權歸國會。如德、葡、智利、巴西、秘魯屬之。

(乙) 總統有大赦權者。例如捷克、希臘。

(丙) 與總統以大赦權。而須經國會同意者。法國屬之。

第二 特赦權 亦分三種。

(甲) 總統有特赦權者。法、德、美、葡、波蘭、捷克、墨西哥、阿根廷、巴西屬之。

(乙) 以特赦權歸國會者。秘魯屬之。

(丙) 與總統以特赦權。而加以制限者。智利、及哥倫比亞屬之。

此外有規定總統有減刑權者。例如芬蘭、波蘭是也。有規定總統有緩刑權者。例如捷克、波蘭是也。有規定總統可復權者。例如哥斯德爾黎加是也。蓋屬少數云。

第七項 總統之責任

總統責任。計分二種。

(甲) 政治上責任。

(一) 總統不負責任之制。是為法國制。其失政之責。由內閣員對國會負之。

(二) 總統自負責任之制。是為美國制。但因總統係對人民全體負責。非對國會負責。故

與無責任等。

(乙) 法律上責任

(一) 憲法上責任。總統違反憲法，爲受彈劾之原因。故總統就職，必須爲遵守憲法之宣誓。凡共和國皆然。

(二) 刑法上責任。計分四種。

(1) 除叛逆罪外，不負一切刑事上責任者。法國屬之。捷克亦同。

(2) 普通犯罪。在任期中，不許起訴者。烏拉乖，哥斯德爾黎加屬之。

(3) 任期中雖可起訴，但事前須經國會允許者。德奧及古巴屬之。

(4) 與平民同負責任者。委內瑞辣屬之。希臘波蘭均同。

(三) 私法上責任。此則總統與平民無異，皆同負責任。但波蘭則總統對於職務上行爲，不負民事上責任。(波憲第五十一條)

#### 第八項 總統之俸給

總統俸給。多委之法律。除海地外。無定於憲法者。然約之可分二種。其一歲費之外。別有交際等費者。如法國總統俸給。六十萬佛郎。交際費。三十萬佛郎。旅費三十萬佛郎。合爲百二十萬是也。其一止歲費者。如美總統歲俸五萬美金。副總統歲俸八千美金是也。其額較之君

主皇室經費。相去甚遠云。

德總統歲費年十八萬馬克。中六萬爲俸給。十二萬爲公費。近於法制。而豐厚則遠遜之。

### 第三款 委員制

委員制有二種。

第一 瑞士式 瑞士執行機關。爲行政會議。以七人組成之。蓋瑞士政府。原分外交、內務、司法、軍務、財政、農工、交通七部。每委員主宰一部事務。任期三年。由議會選舉。此種委員。每國會改選時。必同時改選。俟七人選出後。再由議會就七人中。選出會長及副會長。正副會長。任期一年。不許連任。但習慣上。止須本人願就。無不繼續被選。故有一委員而連任至二十一年者。有至二十七年者。甚有至三十三年者。其正副會長。大都七人次第任之。名爲不得連任。實終身官也。其會長。并非行政首長。較之他會員。并無較高之權限。所有責任。與他會員同。所以然者。蓋瑞士黨派觀念。極不發達。專依人才主義。爲選舉標準。故行政會議。其委員不必爲政黨領袖。委員之多數。亦不必爲代表兩院勢力之黨派。此幾爲歐美各國中罕見之例。

行政會議。權力甚大。不限於行政一部分。時涉及立法司法。且憲法未規定之權限。所謂殘留政權者。亦屬之。但行政會議委員。既由議會選出。不能不受其監督。每年必作詳細報告書。送交兩院公評之。其地位頗與議院內閣相類。委員雖不許兼任議員。然可出席國會。有提出法律案之權。所異者。委員對於國會。不負責任。所提出之議案。雖遭國會之反對。不必辭職。國會與委員。互相信任。絕無欲使政府陷于國難之意思。故推倒委員之事。幾無其例。歐人稱爲世界真正共和國。而無法效之。蓋瑞士爲永久局外中立國。民俗淳厚。人口稀少。非他國所能做效也。

第二 蘇維埃式。蘇聯之最高機關。爲蘇維埃大會。每年或隔年。開會一次。在開會期內。則以中央執行委員會行使職權。中執會分兩部。

(甲) 聯盟會議。由蘇維埃大會。在各共和國依人口比例選出。蘇俄在聯盟中。人口占百分之七十四。故最占多數。

(乙) 民族會議。由各共和國及自治邦政府各派委員五人。自治區政府派委員一人組成之。

兩會議各選出九人爲主席團。加入中央執行委員會全體會議選出九人。共二十七人。爲中央執行委員會主席團。實際上中執會。每年開會。不過三次。平時即以主席團爲最高機關。其中執會主席。爲對外代表。相當於各國元首。

中執會就委員中選出人民委員。稱爲人民委員會。相當於他國內閣。設主席一人。副主席二人。相當於總理副總理。委員十五人。相當於閣員。其委員會分二種。

(甲)一般人民委員會。此謂各加盟國內。不設同名的委員會。所有事件。全歸該會辦理之。計分七種。

(1) 外交人民委員會。

(2) 陸海軍人民委員會。

(3) 國內供給人民委員會。

(4) 國外貿易人民委員會。

(5) 陸上運輸人民委員會。

(6) 水上運輸人民委員會。

(7) 郵電人民委員會。

(乙) 統一人民委員會。即各加盟國內設有同名之委員會。必根據此委員會訓令。始能處理其職權內一切事項也。計分八種。

(1) 重工業人民委員會。

(2) 輕工業人民委員會。

(3) 木材工業人民委員會。

(4) 農業人民委員會。

(5) 勞動人民委員會。

(6) 財政人民委員會。

(7) 國家計畫委員會。

(8) 工農監察委員會。

從前本有人民最高經濟委員會。一九三二年一月。始將該委員會取消。分爲重工業輕工業木材工業三委員會。



以上十五委員會。即以十五委員分任主席。直接對中執會及主席團負責。蓋純然行政機關也。

聯盟政府之下。爲加盟各共和國政府。次爲自治邦政府。其組織大體相同。憲法上明定中央政府職權。如締約、宣戰、媾和、發行公債等。凡二十四項。其未列入者。則屬於地方政府。此制之特點有二。

(一) 既標榜無產階級專政。不能不巧立各委員會名目。以掩飾人民耳目。貶其名號。收其實權。一舉而兩得之。

(二) 其實權全操於主席團之手。使三權合而爲一。便於少數人專政。且選舉權兵權。悉限於勞働者享有。而知識界無之。國內不能再發生反抗政府之勢力。

## 第二節 內閣

### 第一款 內閣之起源及其沿革

內閣制度之起源。亦發生於英國。考英國古代。於大會議之外。別有所謂樞密會議之制。當十七世紀之初。國王遇有重大機密事件。常不付於全體樞密會議。惟擇其中所最親信者一二

人使之參與國政。謂之內閣。Cabinet其稱爲內閣者。以其議事。常在禁闕內議事堂之內室也。蓋當時樞密院人數較多。不能適當執行政務。漸爲國王所不信任。而所謂小樞密會議（卽內閣）遂起而代之。然當時所謂內閣。全以國王所信任之官吏組織之。與國會毫無直接關係。頗爲國人所側目。至日之爲朋黨執政。而其最初由樞密院分離。則自外務委員之一部分始。蓋查里斯一世之時。樞密院中。本有外務委員、海陸軍務委員、殖民委員三組。及查里斯二世。則國王凡有內政外交事件。於交付樞密院之前。必先使外務委員討論其事。自是遂爲慣例。其初每週會議二次。未幾遂改爲星期之夜。緣英俗凡星期日早晨。大臣皆入大內。與國王同行禮拜讀經之儀式。故是夕卽留殿中。備國王之諮詢也。然舉一國大事。授之少數人之手。輿論譁然。未幾下院遂彈劾內閣中之某侯爵。處以叛逆之罪。國王不得已。乃解散樞密院。新選任議官三十人。其半以王室宮內大臣、大僧正、僧正充之。而以其半任兩院中重要首領。國王自謂可以調和。而議會乃以英王爲懷惡意。故猜忌日深。兩黨之間。益形決裂。於是王更於院中置新內閣。新設樞密院之組織。歸於無效。及英王維廉三世以後。國會勢力日益強大。時新值政變之後。國王非與國會之多數黨携手。不能實行其政權。於是始改爲議院內閣制度。

內閣由兩院多數黨中選任。爲不可動之原則。其首列者謂之總理。(註一)餘爲行政各部長官。對於國政之執行。連帶負其責任。總理爲政府最高之官吏。同時卽爲下院多數黨之首領。法比等國相繼效之。是謂議院內閣政治。在歐戰前。與議院內閣政治并立者。有帝室內閣政治。內閣不必由國會多數黨選任。又不必連帶負責。專依元首之信任爲進退。德奧日本屬之。自德奧變更國體。最初憲法。全採英法制度。近自希脫勒內閣成立以來。漸有趨於獨裁政治之勢。而意大利自法西斯蒂黨專政後。帝室內閣政治。幾又復活。此外則美國內閣。全爲元首僚屬。在歐洲殆無先例。要之除美洲外。歐洲方面。終以議院內閣占多數云。

(註二)英內閣本不設總理。會議時以國王爲主席。英王佐治一世。生長德國。不諳英語。而閣員中又無通德語者。會議時乃用拉丁語談話。英王頗以爲苦。故常缺席。令其在閣員中自推主席。積久遂成慣例。英總理必兼部長。卽此故也。

## 第二款 內閣之主要模範

內閣制度。最爲複雜。茲擇其主要者論之。

第一 君主國議院內閣制之英國內閣。英國閣員之任命權。雖屬國王。而慣例上有左列

原則。

(甲)內閣員必由庶民院多數黨中任命之。從前上院原占半數。後因貴族失勢。遂全爲下院獨占。但樞密院長。多兼上院議員。

(乙)國王任命總理。以下院多數黨首領爲限。其他內閣。則由總理推薦而後加以任命。總理所推薦者。英王亦得拒絕。但以私怨爲限。歷史上不乏先例。

(丙)內閣對於下院負責任。故有不信任之決議時。卽須辭職。換言之。卽下院已失多數也。但英內閣爲下院推倒。其例極稀。通例必於下院改選之日。(註一)

(丁)內閣之責任。爲總責任。卽連帶責任。故內閣必全體更迭。此例始於一七八二年之內閣。因是遂成慣例。但不及於事務官。(註二)

(註一)英之有政黨。始於長期國會。其時有騎兵黨。圓顛黨。查里斯二世時代。始有王黨。民黨。後改爲保守黨。自由黨。始終爲兩黨政治。今又有勞働黨。然勢力甚微。

(註二)英分政務官。事務官兩種。二者互相倚賴。內閣員及其所屬之秘書。爲政務官。總理辭職時。必全體更迭。然事務官則大抵爲終身官。蓋政務官長於政見。而短於案牘。往

往不能無待於事務官之輔佐。惟英之事務官最爲誠實。能輔助其長官。他國不能及也。英內閣更迭。雖不及事務官。然宮內人員。仍同進退。此例始於一八四一年。此稍遜於比利時者。比凡宮內官皆不隨內閣進退。又比不禁國王與反對黨往來。而英亦禁止之。

尙有欲附言者。則英之內閣會議是也。內閣每星期必開會一次。凡閣員有提出之議案時。可通知總理。由總理召集會議。通例必於星期六日行之。會議時以總理爲主席。事之可否。以多數意見定之。故時有反於總理之意思者。此亦英內閣不如比利時之一。比內閣不採合議制。且遇重大事件。比王必列席。與英不同。

第二 民主國議院內閣制之法國內閣。法之內閣。純採英制。但與英異者。

(甲)英之內閣員。其得出席國會而有發言權者。非以閣員之資格。乃以議員之資格。法國則否。閣員不問爲議員與否。皆有出席發言之權。

(乙)英之閣員。對下院負責。不過慣例。而法國則定於憲法。

(丙)英閣員止負連帶責任。法則於負連帶責任之外。尙須負單獨責任。是謂二重責任制度。

(丁)英本爲兩黨分立之國。內閣失敗。必以他黨代之。法則多黨林立。必合數黨。始能組閣。故新內閣與舊內閣。常以同一之閣員組成之。內閣改組。而閣員多數不易。在英國從無此例。

(戊)英之內閣。其運命決於下院之選舉。法則不待選舉。內閣常被議會推倒。黨之聯合解散。內閣即瓦解。自一八七六年至一九一七年。四十年中。共組閣五十六次。而英止十一次。其繼續期間。平均爲八個月。最短者止一日。時人名之曰短命內閣。

(己)英之運動閣員。止須本黨領袖同意。法則必對於各個議員。加以籠絡。否則出席國會時。不能得多數之信任投票。(註二)故閣員雖爲同僚。不啻互爲競爭者。

(註二)自路易腓力布時代。凡運動閣員。恐口說無憑。必須作一帳簿。一方記議員之投票。一方記所允許之條件。最普通者。則爲議員薦引其選舉人。此爲法國政治竄敗之最大原因。詳見大陸政府及政黨一書。

法與英同採議院內閣制。而利害迥殊者。其原因有四。

(一)法國政黨太多。從未有在議席上占絕對多數者。非聯合數黨。不能組閣。故最易受小

黨之敲詐。因之內閣時生動搖。

(二)英人重實際。法人重理論。姑舉一例。英之報紙。注重新聞時事。法則注重社論時評。此其徵也。英人極少跨黨。而法幾無不跨黨者。往往因個人之地位。影響政潮之起伏。

(三)英之政黨。爲調和的。法之政黨。爲破壞的。彼此互相攻擊。其惟一之武器。則爲質問。議員運動閣員之失敗者。對於勝利者。時存嫉妬。遇閣員出席發言。必多方挑剔。甚至謾罵。平均十次倒閣之中。其半數必因質問。立法行政兩部。幾成仇敵。故英比兩國。閣員出席國會。本爲常事。比派代表之事尤稀。法則因避敵黨之故意刁難。凡提案演說等事。多派員代表。極少親臨國會者。職是故也。

(四)英爲地方分權。法爲中央集權。國內八十餘縣。(相當於我國之省)皆隨內閣之更迭而更迭。此輩縣知事。常受本縣所選出議員之干涉。稍失其歡心。卽不保地位。因之多不久於任。閣員地方官。胥受制於議員。而議員又受制於選舉人。近年其國學者。謂欲改革法國政治。當先保護政府之獨裁權力。使免受各小政黨之桎梏。蓋確論也。

第三 一黨獨裁制之意大利內閣。意昔日本爲多黨林立之國。其內閣與法類似。平均

運命止十一個月。自一九二一年，法西斯蒂黨專政以來，情勢大變。依一九二五年所定之政府大權法。內容主要者如左。

(甲) 總理對君主負責。不對國會負責。

(乙) 閣員關於主管事務。直接對總理負責。間接對君主負責。

(丙) 君主任免官吏須經總理副署。

(丁) 未經總理同意。不得以議案列入議會議事日程。

一九二五年後。莫索里尼於十四閣席中。占有七席。一九二八年。又公布法西斯蒂大評議會法。明定以首相為會長。其權力遠在英內閣總理之上。求之世界各國。幾無先例云。

第四 總統制之美國內閣。美之行政事務。最初僅分國務、財務、軍務三部。厥後次第增設。

現今除上述三部外。尚有海軍、交通、內務、農務、商務、勞動等部。各部總長。各自輔佐總統。擔任其所管事務。其對於總統。全如僚屬對於長官之關係。日常行政事務。雖得依自由意思決定。若遇稍重大問題。則須承總統之命而行。故美國并無如英法等國之內閣制度。憲法上亦無內閣存在之根據。而國人猶稱為內閣者。沿英之慣習也。凡有重要事件。總統得招



集各部總長會議。且慣例上每星期必集會一次。然此等會議。不過備總統諮詢。或對總統陳述意見。并無何等決議。即有所主張。亦無拘束總統之効力。此與議院內閣不同之最著者。

美國內閣之特點有六。

(甲)內閣員不許以議員爲之。

(乙)內閣員專依總統之信任與否爲進退。對於議會不負責任。

(丙)內閣員各自單獨對總統負責。不負連帶責任。

(丁)總統命令。不必閣員副署。故不代總統負責。

(戊)對於議會。不許提出法律案。

(己)不設總理。

各部總長之任命權。屬於總統。憲法上總統任命官吏。須經元老院同意。惟歷史上未有不同意者。故總統恒於本黨黨員中。擇其信任最深者。或於己之當選。有重大功勞者。加以任命。元老院既無所阻格。輿論亦不以爲非。久乃成爲慣例。一八六九年。格蘭斯頓任洋服店

某掌櫃爲財政總長。元老院譁然。然卒與通過。一八六〇年。林肯舉與自己爭總統者爲內閣員。元老院亦無異議。所以致此者。則以元老院長卽副總統故也。

美人最重國務卿一席。因歷史上由國務卿入爲總統者。殆及四人。故美人稱爲總統之階梯。但國務卿并非總理。卽他國之外交總長。以美不設總理。凡不屬各部事件。概歸首席總長掌理。故不曰外交。而曰國務云。

第五 法律上議院內閣制事實上獨裁制之德國內閣。德國昔日本爲帝室內閣政治。當俾思麥當國時。其權力極大。自改共和後。憲法上對於內閣。純採法國制。中央政府。置總理及內閣員。總理由總統任免。內閣員則由總理之推薦而後總統任命之。

總理爲中央政府之議長。主持一國之政治方針。對於議會負其責。內閣員各自就其主管事務。對於議會負責任。詳言之。卽採用二重責任制度也。總理及內閣員。在職須得國會之信任。議會有不信任之決議時。應卽去職。其憲法又明定內閣會議。以過半數決定之。可否同數。取決於議長。則採英制也。

依德新憲。內閣須依多數黨之信任而成立。然近數年來。因政黨之不合作。致不能聯合組

閣內閣遂專依總統之信任爲進退。憲法已無形變化。近自希脫勒組閣後。益有獨裁趨勢。甚有主張修正憲法。推翻國體者。憲法根據歷史。於茲益信云。

茲有欲附言者。則普魯士內閣制度是也。普昔日本爲帝室內閣政治。自歐戰後。其新憲法。內閣總理改由邦議會選舉。總理當選後。由總理任命內閣員。其責任制度。及須得邦議會信任。均與中央政府同。

美各聯邦皆有州長。其權限畧與總統相似。普則卽以內閣爲一邦之首領。其憲法上所付與內閣之權。如提出法案於議會之權。(第四十九條)發布命令之權。(第五十條)任命官吏之權。(第五十一條)行使恩赦權。(第五十三條)發布緊急命令之權。(第五十四條)皆他國以之屬於總統者。且內閣員就職時。須爲遵守憲法及忠實之宣誓。此皆普內閣之特殊制度。學者中遂有謂德國非聯邦國者。

因普以內閣爲對外代表。故凡閣員全體退職時。在新內閣未就職以前。仍須繼續處理事務。所以防國權之中斷也。

第六 法律上帝室內閣制事實上議院內閣制之日本內閣 日本內閣。本採普魯士舊制。

純然一帝室內閣也。然近數十年來。因議會政黨勢力之增加。實際上內閣員之選任。以下院占有多數黨首領爲限。其內閣雖云僅對於君主負責任。且止負單獨之責任。實則下院之信任與否。絕不能置之度外。且除陸海軍總長外。內閣之全員。必同時進退。故日本內閣。實仍議院內閣也。但其內閣員不必卽爲議員。與英法諸國。性質爲稍異耳。

內閣之組織。通常以總理及各部總長爲之。但此外亦有依勅旨列入內閣者。近時樞密院長。必列入內閣。已成慣例。其總理則多兼任外務大臣云。

### 第三款 內閣之組織

內閣組織。各國不同。分別述之如左。

第一 內閣之構成。普通以部長爲之。但有雖部長而不必盡入內閣者。或非部長而入內閣者。例如英國。部長如財政、海軍等大部。必入內閣。其教育、農漁等部總長。不必定入內閣。而樞密院長、大法官、掌璽官、出納總裁等。則例必入閣。美國檢察長。例入內閣。日本樞密院長。亦常加入內閣。

英比日本等國。時有不管部之內閣員。大抵以著有勳勞者爲之。他國鮮聞其例。

理例兼部長。但亦有不兼部者。總理欲兼何部。一聽其自由選擇。但慣例上英多兼財政。法多兼外交云。

第三 總理之外。有設副總理者。但不設者較爲多數。德一八七八年俾思麥任總理時。曾公布首相不能任職時。得設置副總理之法律。其初本爲暫設。後遂變爲常置之一種官吏。國體改革後。新憲法則無明文。然奧大利捷克希臘等國。仍有設副總理者。

第四 元首之任命權。有總理與閣員同時任命者。有先任命總理。其閣員則俟總理推薦後。再行呈請任命者。捷克芬蘭猶哥斯拉夫屬前者。英法波蘭屬後者。以後者較爲多數。

第五 各部事務之分配。因國而異。

(甲) 陸海軍普通分爲二部。但小國有併爲一部。稱軍務。(例如比利時、瑞士、塞爾維亞) 或防務。(例如丹麥、瑞典、挪威) 者。

(乙) 農工商有合爲一部者。(例如荷蘭、巴西) 有析爲二部。(例如挪威、塞爾維亞) 以商工爲一部、農爲一部) 或三部者。(例如葡萄牙)

(丙) 他國所設之部。爲我國所無者。如殖民。(例如英葡) 土木。(例如法比) 勞働。(例如英

美) 食糧(例如希臘挪威)宗教(例如丹麥秘魯)等不可枚舉。

第六 內閣會議。有採合議制者(例如德芬蘭)有採單獨制者(例如比利時)其會議元首以不列席爲原則。但憲法上仍有規定必須列席者(例如芬蘭立陶宛)

第七 內閣員之資格。除羅馬尼亞定爲須生於本國。智利定爲須出生本國。具有下院議員資格。墨西哥定爲須年滿二十五歲者外。絕無以憲法定之者。但歸化人制限其爲內閣員。幾爲多數國之通例。

第八 內閣員與議員之關係。其制計分二種。

(甲)非議員不許爲內閣員者。採議院內閣制之國。如英法之類。除陸海軍總長。由軍人中選任外。其餘閣員。以由兩院議員兼任爲通例。

(乙)議員不許任內閣員者。美國厲行三權分立。議員與內閣員。不許兼任。中美南美諸國亦多採美制者。

#### 第四款 內閣員之副署

副署者。謂內閣員對於元首之命令處分。而署名簽印也。計分二種。

(一) 重大事件。各部總長與內閣總理連署。

(二) 主管事件。主管部長與內閣總理同署。

在總統制之國。如美巴西之類。其總統命令。向不副署。至議院內閣制之國。所有元首命令。非有閣員副署。不生効力。此爲通例。但在內閣總辭職時。因無副署之人。故可解釋爲不必副署。何者。舊閣員對於反對黨新總理之任命。當然不肯副署故也。然左列事項。須副署否。頗不一致。

(甲) 軍事上命令。軍事立法。軍事行政。其命令仍須副署。至元首以陸海軍大元帥資格所發之命令。則無須副署。但英法等國。雖此種命令。仍須副署。

(乙) 榮典授與。丹麥凡勳章及其他榮典之授與。須賞勳局總裁副署。換言之。卽不必閣員副署也。日本亦採斯制。由宮內省大臣副署。然法比等國。則須閣員副署。盧克森堡憲法。則折衷之。大公一切行爲。須內閣員副署。但外國人勳章之授與。不在此限。(盧憲第四十五條)

(丙) 宗教事務。舊教諸國。仍須副署。新教則否。

內閣員可拒絕副署否。爲憲法上一大問題。主消極說者。謂閣員苟可拒絕副署。則元首不能有完全之自由。而威柄有下移之結果。然今日學者。多贊成積極說。其理由有二。

(一)不能拒絕。反於責任閣員之原理。

(二)閣員任意拒絕。元首尙可行使其憲法上之罷免權。

芬蘭憲法第三十五條。內閣員認總統命令違背憲法。有拒絕副署之義務。第四十五條。內閣會議。認總統命令爲違法。得要求其撤回或變更。如總統堅執已見。應宣告其不可執行。規定較他國特爲詳密。希臘憲法第七十二條。對於內閣總辭職時。無人副署之困難。加以明定。由新總理就職後。補行副署。則從前未有之例也。蓋歐戰後立法。較昔日爲進步云。

#### 第五款 內閣員之責任

##### 第一項 政治上之責任

政治上責任者。謂僅有事實上効力。而不必有法律上制裁也。蓋歐洲各國。自昔以議會爲監督政府之機關。而其監督方法。英德法各有不同。有事後法(註一)豫算拒絕(註二)不信任投票之三種。今二者均廢。所存者止不信任投票一種。



(註一)事後法者。謂議會制定溯及既往之法律。以陷其閣員於犯罪也。始行於英國。一六四四年一六四五年。英下院用此法處某閣員以斬罪。美國首以憲法担保以後永遠不許設此制度。比憲法繼之。此制遂廢。

(註二)此為德國制。一八四八年始行之。但普自俾思麥當國。議會雖否決豫算。政府亦不辭職。新憲法改用不信任投票。此制遂廢。

不信任投票者。謂議會認內閣員之行爲有不合時。因一內閣員之故。而議決不信用內閣之全體也。此制始於法國拿破崙三世。欲試自己之物望。屢求國民之信任投票。其後法國凡內閣之更迭。皆以此法行之。

理論上不信任投票。兩院居於同等。實際則爲下院所專有。歐諺所謂下院有作內閣員及毀之之權。卽指此也。故有此種投票時。內閣卽當辭職。以法國言之。總統雖可解散下院。然改選後反對黨仍占多數時。總統必不得不免其職。

此種制度。其根據在使政府從多數人民代表之意思。凡共和國。除美洲多不採此制外。無論法律上有無明文。大都行之。雖君主國而主權在民者亦同。

信任投票。雖爲各國通行之慣例。而定於憲法者極稀。自德改定憲法。始明定總理及內閣員。須得國會之信任。國會表示不信任。即須去職。奧捷克希臘等國相繼效之。而以普魯士規定最爲詳密。茲列舉之。

(一) 不信任投票。於國民請願解散國會時。不得行之。

(二) 動議爲不信任投票。須有議員三十人之連署。

(三) 動議於討論終了之後。至少非隔一日。不得表決。

(四) 須在十四日以內表決。

(五) 須用記名投票。

(六) 議決非有半數議員之同意。不生効力。

(七) 雖有不信任之議決。而內閣行使解散議會之權時。亦不退職。

不信任投票。現在除意大利芬蘭外。幾通行全歐。在兩黨對立之國。以此爲改造內閣之手段。極爲便利。故此制行而彈劾制度。遂無形廢止。然在多黨林立之國。則政潮迭起。內閣時生動搖。法與英同行議院內閣制。而得失迥殊者。職此之由。美不設此制。故能有強固之政府。閣員

多與總統同進退。此美制之善者。

## 第二項 法律之責任

### 第一目 彈劾制度之起源

法律上責任。卽所謂彈劾制度是也。彈劾制度。自英國始。自耶德華三世時代。以彈劾大臣之權。屬之下院。而裁判權歸之上院。謂之大臣彈劾制度。其後因改用議院內閣制。乃限於瀆職及委託金消費之範圍適用之。此外不過由下院表示不信任之議決。內閣因此決議。卽當乞休。別不科以刑罰。蓋自一八五〇年以後。事實上已全行廢止。美國始亦倣效之。然其性質迥與英異。其所科之制裁。不外官職之剝奪。及官吏資格之剝奪而已。不及於刑罰也。且美制內閣不過總統之附屬官吏。負責任者爲總統自身。故彈劾不特對於官吏。且適用於總統及一切之行政官。而沿用最廣者。莫如法蘭西法系諸國。法自一七九一年憲法。即採此制。一八七五年憲法。亦明定之。其性質純與英同。現行憲法。雖無明文。而解釋上仍依刑罰辦理云。

### 第二目 彈劾制度

第一 彈劾者 各國皆以此權付與議會。在一院制之國。僅其一院制之議會。有彈劾權。至

二院制之國。其制凡分二種。

(甲) 僅下院得彈劾者。細別爲一。

(一) 下院彈劾交上院裁判者。此制始於英國。而法、葡、美、墨、西、哥、阿、根、廷、希、臘、捷、克、屬之。

(二) 下院彈劾交他機關裁判者。奧、挪、威、波、蘭、等國屬之。

(乙) 兩院均可彈劾者。羅馬尼亞新憲法採之。

第二 彈劾裁判所 計有三種。

(甲) 上院制 各國採此制者最多。大都模倣英國。然英之貴族院。本有裁判貴族犯罪之職權。其議長亦以法官爲之。絕非他國所可仿效。故現今多數學者。以爲此制有左列諸弊。

(一) 上院卽議會之一部。不啻使原告立於裁判之地位。

(二) 反乎兩院平等之原則。且易生軋轢之弊。

(三) 以貴族及欽派議員組織上院之國。其議員與政府較爲接近。常開政府與貴族協

同蹂躪憲法之途。反之以民選組織上院之國。而以彈劾事件委之。各持黨見。必難得公平之判決。

(乙) 法院裁判制 此制以最高法院為彈劾裁判所。荷比、丹麥、挪威、波蘭、立陶宛行之。其理由有三。

(一) 最高法院推事。多為法律專家。委其判決。易得公平之希望。

(二) 法院立於政府人民之外。有獨立地位。

(三) 可以節省經費。

此制亦非良法。何者。司法止於獨立。不能於政府之上。有監督權。且法官止有司法知識。不能考察行政之利害也。

(丙) 特別裁判制 德各聯邦。從前均採此制。最近德憲法。凡有議員百人以上之連署。且有議會三分之二之議決。得向國事裁判所起訴。普新憲法同。奧新憲法。國民會得提出彈劾案。但須送交憲法裁判所判決。西班牙新憲。則稱為護憲法院。凡總統內閣員之刑事責任。均歸其審判。亦採斯制。(註二)

(註三)德國事裁判所之組織。以七人組成之。四人由國會選舉。三人由聯邦法院推事中推舉。奧國舊日本有皇家法院。其職權有二。一爲權限爭議事件。二爲行政官侵犯人民權利之救濟事件。及一九一九年臨時國家議會。將此機關改爲憲法裁判所。設院長副院長各一人。評事及候補評事若干人。評事半數由國民會選舉。半數由聯邦會選舉。爲終身官。政府官吏不許常選。其判決以合議制行之。西班牙護憲法院。以下列人員組成之。一參政院長。二審計院長。三立法院議員二人。四自治區代表各一人。五全國法律學校代表二人。六全國法律教授代表四人。其院長一人。則由立法院選舉之。

第三 彈劾之原因 即議會彈劾權之範圍也。通例以違反憲法及違反法律爲限。然亦有於二者之外。更擴張其範圍者。如美憲法。則并及收賄及其他重罪輕罪。葡憲法。并及侵吞公款。侵害人民公權私權。反對豫算。西班牙新憲。並及刑事民事上一切責任。其一例也。

第四 彈劾之效果 彈劾所生之結果。爲刑事上制裁耶。抑單爲懲戒上制裁耶。有二主義。

(甲)英國主義 是謂刑事裁判主義。始於英國。而大陸諸國多採用之。但有一疑問。國家既有普通法院。何必設此特別裁判耶。議者曰。普通法院。其地位不適於內閣員之裁判。

爲欲得公平之裁判。不可不與以有力之裁判所。且刑法有二種之元素。其一爲社會而罰之。其一爲國家而罰之。故憲法違反。可爲第二之犯罪。此二說者。決不正當。何者。法律之前。各人平等。今以內閣員之故。而科以特別之刑罰。是反於平等之原則也。且刑罰者。謂有罪必罰。非可任人之裁奪。今以內閣員之有罪與否。係於議會之自由議決。與刑罰之主義不相容也。

(乙)美國主義 是謂懲戒裁判主義。彈劾之結果。止於免官。不能加於官吏資格剝奪以上。其理由因內閣員往往有不得已違反憲法。權宜以利國家者。處以刑罰。失之過酷故也。

今日學者間。尙有反對懲戒說者。謂懲戒係上官之處分。而議會非內閣員之上官。其說甚辨。然二主義較之。終以懲戒主義爲優。

### 第三目 我國歷史上之彈劾制度

歐洲自不信任投票盛行。彈劾制度。已等虛設。其原因有三。

(一)彈劾以違憲違法爲限。苟閣員未備此條件。不能施以彈劾。

(二)彈劾以合議制行之。憲法特於彈劾之議決票數。加以稍高之制限。例如德國捷克等國。須三分之二之同意。波蘭須五分之三之同意。此幾爲多數國通例。苟閣員稍施運動手腕。使其不足法定人數。極爲易易。故彈劾案常因人數不足而歸於消滅。

(三)歐洲多數之國。彈劾結果。必施以刑罰。然倒閣之目的。在在野黨之爭政權。與閣員個人。并無仇怨。無使陷於犯罪之必要。

復次。歐美以彈劾權屬諸國會。名爲監督政府。而結果適得其反。何者。苟政府在議會已占多數。雖貪婪枉法。無論如何彈劾。均不能通過。反之如既失多數。即明知其無罪。亦必攻而去之。換言之。議會彈劾與否。不能以之定閣員之良否。再進一步言之。潔身自好者。反以孤立而無援。而唯阿取容者。易於藏身而苟免也。返而觀之我國。自秦置御史大夫。東漢以後。則御史臺爲獨立機關。至唐而其制大備。有侍御史以箴王闕。有監察御史以儆官邪。明改稱都察院。置十三道監察御史百十人。鋤奸去佞。成績蔚然。炳耀青史。蓋其制有左之特點。

(甲)彈劾採單獨制。不受他人牽制。故臺諫得人。則金錢之力無所施。斧鉞之威不足畏。而權奸之術已窮。



(乙)上自人主。下及平民。胥在彈劾範圍之內。與歐洲之限於閣員者迥異。

(丙)風聞言事。不負責任。與歐洲之限於違憲違法者異。

(丁)言官受法律之保障。不得加罪。與司法獨立無異。

(戊)以最下之官吏。付以最大之權力。既無愛惜地位之心。亦不至敢太阿倒持之漸。

日人北鬼三郎曾爲我國擬一憲法案。亦主張不宜以彈劾權付諸議會。而以都察院爲憲法上之獨立機關。(原書明治四十二年出版)其說不爲無見云。

#### 第六款 我國歷史上之內閣制度

歐洲英法等國之責任內閣制。與美國之總統內閣制。二者孰爲優劣。久爲學者討論之宿題。以我國歷史證之。而知美制實優於英法也。我國自昔均採代負責任之內閣制度。周禮之大冢宰。即今所謂總理也。其司徒。則內務總長也。其宗伯。則教育總長也。司馬則陸軍也。司寇則司法也。司空則農工商也。書所謂垂拱而天下治。蓋已具內閣代負責任之雛形。秦始置丞相。漢初承秦制。高帝十一年改稱相國。哀帝時又稱大司徒。然其地位。猶之總理也。丞相下置九卿。尙未有部之名也。晉以後丞相相國。皆不常設。居其位者率行篡弒。蓋已非復人臣之職矣。

唐以三省綜理庶政。中書省掌宣達天子命令。爲立法機關。猶今之下院也。門下省掌審查覆奏。猶上院也。其執行機關。厥惟尚書省。置尚書令一人。猶總理也。左右僕射。猶副總理也。下分吏戶禮兵刑工六部。畧與責任內閣之制爲近。宋因之。然尚無內閣之名也。至明而其制大變。洪武十三年。廢中書省。置大學士。秩止五品。內閣之名自此始。并諭嗣君。毋得議置丞相。臣下有奏請者。處極刑。大學士掌獻替可否。點檢題奏。票擬批答。其權至重。授資大內。故曰內閣。仁宗始以尚書入內閣。嘉靖後朝位班次。俱列六部上。與宰相等。迄清不廢。

秦漢以來。除創業者外。天子擁其名。丞相居其權。遂開六朝禪讓之局。唐宋以中書省宣達天子命令。雖無丞相之名。而所謂平章軍國重事。猶之丞相也。明不設丞相。其大學士性質。等於人主之秘書。以六部直接元首。略與美制爲近。明祖起自匹夫。知民疾苦。又鑑前代積弊。一代法制。遠軼漢唐。雖代有昏庸之主。而享祚猶三百年。清代因之。卒能跨有中原者。其立法之善。使然也。終明世凡閣員出缺。率用廷推之法。略近於選舉之制。尤爲一大特色云。

### 第三章 立法機關

#### 第一節 議會之性質

在歐戰前。除瑞士美國外。普通以議會爲純粹之立法機關。今則德、奧、捷克、西班牙等國之新憲法。已承認國民之創制權及複決權。議會之立法權。已稍減縮。然各國中究以採議會制爲大多數。故單就議會研究之。

議會之性質。自昔有統治權主體說。立法權主體說。代理說之種種。今所盛行者。凡有二說。

(一)國民代表說。此說始於德國學者。近日本亦頗盛行。其主張之理由如左。

(甲)代表與代理異。蓋代理爲二個人格之關係。而代表則爲機關關係。故代表不特存於法人與機關之間。又可存於機關與機關之間。蓋國民已爲國家機關。而議會則爲此機關之代表。故爲第二次機關。

(乙)代表與委任異。常有不必因委任而當然發生關係者。故議會非因國民之委任而後得其權限。又不受國民之指揮囑託。蓋其代表。固直接依憲法所規定者也。

德新憲二十一條。議員爲全國國民代表。依其良心行動。不爲委任所拘束。波蘭憲法二十條。議員乃代表全國人民。不因選舉人之委託而受拘束。皆根據此學理者。西班牙新憲五十三條亦同。

(二)國家機關說 藍巴德根本否認議會爲人民代表。止爲國家一種機關。是說最爲得之。

(註一)

(註一)議員皆以運動或賄買得之。事實上與代表委任。均不發生關係。卽以法理言。在女子無選舉權之國。止能代表半數之男子。而未成年者。無住所者。剝奪公權者。又去其半。以代表三分之一。而冒充全國代表可乎。

社會主義學者。不特不認代表說。且認爲有產階級剝削窮民之一種工具。失之過當。茲不取。

議會在同爲國家機關之中。其性質又可別爲二種。

(甲)有限權力議會 謂議會之權力。悉基於憲法。故其動作皆在憲法所定範圍以內也。其特點有三。

(一)議會無議改憲法之權利。

(二)通常法律根本法律。確有區別。

(三)法律之効力。得以裁判所之宣告。或國民投票取消之。

此種國會。以共和國爲多。如美洲自美國以下皆屬之。德、奧、波蘭、芬蘭、西班牙等國亦同。但君主國亦有之。例如意大利、日本。

(乙)無限權力議會。謂議會之權力。無一定之範圍也。其特點亦有三。

(一)無議會不能議改之國法。

(二)通常法律根本法律。無大區別。

(三)議會所定之法律。無得宣言無效者。

此種議會以君主國爲多。歐洲主權在民之君主國均屬之。英諺有云。除變男爲女。變女爲男外。無議會不能爲之事。卽表示其權力之大也。但共和國亦有之。例如法國、葡萄牙。

## 第二節 一院制與二院制

議會有一院制二院制之二種。二院制者。謂國家於會議機關。分爲二級之制度也。現今無論君主國共和國。幾無不以二院制爲共通原則。其採一院制者。殆居少數。茲擇要論之。

(一)盧克森堡 代議院用直接選舉。任期六年。每三年改選半數。

(二)塞爾維亞 以直接普通秘密之方法選舉之。任期四年。民年二十有選舉權。滿三十有

### 被選權。

(三) 來多尼 以直接普通比例方法選舉之。定額百人。任期三年。無男女之別。年二十一以上者有選舉權及被選權。

(四) 立陶宛 選舉方法與來多尼同。惟選舉權須二十四歲。被選須三十歲。任期五年。

(五) 愛斯多尼 選舉方法與上同。定額百人。任期三年。官吏不許當選。惟內閣員不在此限。

(六) 西班牙 西班牙原爲二院制。新憲法改爲一院。稱爲立法院。任期四年。每年開會二次。

(七) 美洲小共和國 如危地馬拉、巴拿馬、尼加拉瓜、闕都拉斯、哥斯德爾黎加、桑薩爾丸多耳等。均採一院制。

(八) 瑞士及奧大利聯邦之各邦 此二國中央用二院制。而地方概用一院制。

此外如多米尼哥、保加利亞、芬蘭、猶哥斯拉夫等。亦皆採一院制。綜而計之。採一院制者。以歐戰後新造國或新憲法較爲多數。且無不認總統之解散權。無以之爲最高機關者。芬蘭至以立法權之半與總統。開共和國從來未有之例。則以代議制已瀕末路。不欲多所組織。此亦足覩世界之趨勢也。其形似二院制而實則一院制者。則德國及普魯士之新憲法是也。茲分別

說明之。

(一)德意志 德國舊憲法本爲一院制。新憲法因之不改。惟選舉權並及於女子。且採用比例代表法。任期四年。官吏及軍人。均得當選。任議員時不必請假。議員止有鐵道免票之權利。均仍昔日舊制。

德國舊制。於國會之外。別置聯邦參議院。其議員由各邦派遣。新憲法一仍其制。且於新憲法第六十條。明定其職權。於立法之外。兼及於行政。昔日參議院議員。以票數計算。各邦多少不等。普魯士至有十七票之投票權。至少者則止一票。新憲法仍之。惟改以人口計算。人口每七十萬。有一投票權。(原定百萬。一九二一年修正)各邦至少亦有一票之權。又特設制限。各邦中不得有五分以上之投票權。各邦有應其投票權之數。派遣代表於參議院之權利。

(二)普魯士 普國昔日。本爲二院制。上院爲貴族院。新憲法則與德國採同一之制度。用一院制。稱爲邦議會。任期四年。其選舉用比例代表法。凡年滿二十五歲以上有國民投票權者。皆得當選。

普之地方區畫爲州。故亦仿德制。設置參議院。管理邦之立法及行政。參議院以各州代表組織之。各州每人口五十萬。舉出代表一人。但各州代表至少不得在三人以下。凡州會改選時。卽須新選參議院議員。

二院制度之起源。實始於英。自十二世紀之中華。國王顯里二世。王權漸衰。凡發布重要命令。必集高僧及諸侯。徵其意見。謂之顧問會議。其始不過備國王顧問。及大憲章公布。貴族勢力。日益強大。顯里三世時。會員之選任者。一變而爲世襲。耶德華一世立。而貴族及高僧之會議。始有定期召集之制。名之曰大會議。卽今日貴族院之權輿也。大會議之外。別有小會議。則今日樞密院之始云。當時大會議。非貴族僧侶。莫得參預。十三世紀。人民始於各州選出武士二名。因承諾租稅之故而求加入。千二百六十四年。貴族戰爭事起。貴族派首領。以國王之名。發令狀於各州之州長。使於二名武士之外。由各市府選出二名之市民。於千二百六十五年正月。開會議於倫敦。是爲平民參預會議之始。一二九五年。因戰爭增稅。欲得國民承諾之故。於高僧貴族之外。由各州召集武士二名。百五十市府中。使每出平民二人。以爲代表。後世稱之爲模範國會。其會議形式。分而爲二。僧侶及貴族爲一院。各州市民代表爲一院。而上下院始



分離矣。夫大陸諸國。其中世莫不有等族會議。各階級之代表者。各分別決議。殆成三院制度。獨英因歷史上偶然事實。而成貴族平民分離之慣例。各國之所以採此原則者。不過受英國制度之影響。非果有完全之理論也。

一院制與二院制孰優。久爲學者討論之宿題。主二院制者。謂其一。有防議會過重之利。二。有調和政府與議會衝突之利。三。有慎重審議國務之利。反對二院制者。謂其一。有議決遲緩之弊。二。有不能破除階級之弊。三。有不能達監督政府目的之弊。然各國之所以多採二院制者。蓋法國革命時代。首採一院制。致釀成暴民專制之禍。歐洲怵於恐怖時代之歷史。無敢輕於嘗試者。實則英之所以必置二院者。因於歷史上之貴族階級。其無此階級之國。固不必爲無謂之盲從也。歐戰以還。新興之國及新定憲法。漸有趨於一院制之傾向。蓋行政權擴張。立法權減縮。爲二十世紀一般之趨勢云。

二院制之最大利益。卽在慎重審議國務之一點。採一院制諸國。嘗設種種方法以救濟之。例如猶哥斯拉夫憲法。明定無論何種法案。須兩次通過。方能成立。卽爲補救一院制之流弊而設者。

二院制區別之標準。在聯邦國，往往以上院代表國家。下院代表人民。如美、墨是也。在單一國。有貴族者。則上院代表貴族。下院代表平民。如英、日是也。無此階級者。則上院代表元老。下院代表青年。如法、比是也。

二院之名稱。各國互殊。有曰貴族院，庶民院者。英國屬之。有曰元老院，代議院者。意、比、法、美屬之。有曰上院，下院者。丹麥屬之。有曰第一院，第二院者。荷蘭、瑞典屬之。要以使二院不致因而生畛域之見。始為正當。則不易之原則也。

二院之權力。是否同等。有二主義。

第一 兩院異權主義 貴族上院之國。其下院權力。常優於上院。例如英國。惟下院有提出法案之權。至財政法案。尤為下院之特權。即民選上院之國。亦不免下院權力偏重之弊。如法國、瑞士。其一例也。(註一)

第二 兩院同權主義 此種國家。較為少數。例如美、比屬之。(註二)

(註一) 英貴族院不能提案。其由來久矣。自耶德華三世以來。凡勅令上文。必用朕以庶民院之提案。經貴族及高僧同意。以左之條項為法律云云。久之遂成慣例。且貴族院例不許

否決庶民院之案。從前不過慣例。至一九一一年。遂成爲法律。余閱日本之調查憲政報告書。謂英上院議員。無慮數百人。而院內止備六十坐位。蓋皇族貴族。例不出席。事實上常到會者。止法官六人。故慣習上以三人爲法定開會人數。其腐敗至此。輿論界久欲廢之。英王不之許。故未實行。

此種畸形之兩院。不獨英國如是也。卽民選上院亦然。法之不信任投票權。惟下院有之。以內閣係對下院負責故也。瑞士行政委員。概由下院選舉。故社會遂視上院爲無足重輕。此外豫算之先議權。惟下院有之。幾爲各國通例。上院并修正權無之。遂益不振。

(註二)美元老院兼爲總統顧問。故憲法付與以二特權。一官吏任命同意權。二條約同意權。且各國下院任期多爲三年。惟美止二年。歷史上上院議員不乏入爲總統者。其議長例由副總統兼任。故上院遂爲人材淵藪。其得保均勢者。蓋立法之善故也。比一九二一年憲法。將一八三一年憲法中下院之優先權取消。因此兩院在法律上完全平等。

### 第三節 議會之組織

#### 第一款 上院之組織

## 第一 聯邦國上院之組織

(一)美國之元老院。美初由十三州成立。每州議會選出議員二人組織之。(註一)今漸增爲四十八州。故有九十六之議員。且於一九一三年改由人民直接選舉。任期六年。每二年改選三分之一。

(註一)一七八七年憲法會議。關於兩院用地方代表或人口代表。爭執甚烈。久不能決。富蘭克至閉戶苦思。謀所以處之者。廢寢忘食。輒問其僕曰。日旰乎未也。蓋幾不知日之早暮矣。忽恍然有悟。始定上院用地方代表法。下院用人口代表法。大州與小州之代表。乃各滿意而去。

富蘭克最主張一院制者。一夕。富氏訪華盛頓於其邸。漏已數下。雄辨滔滔。華盛頓不能屈。有頃。侍者捧茶至。富氏口渴甚。驟飲之。而茶熱不可飲。卒吐之唾壺中。顧使侍者取水。華盛頓微笑曰。君欲吾舉二院制所以有利之例。吾卽以君之飲茶爲例。上院非冷却下院沸騰熱氣之一物耶。富氏乃服。議始定。

元老院議員之資格如左。

(甲)年在三十歲以上。

(乙)九年爲本國公民。

(丙)爲現選之州之任民。

從前尙有男子之制限。一九二〇年廢止。

(二)瑞士之元老院 瑞士共二十二州。每州二名合爲四十四名議員。然與美國異者。

(甲)美議員概由人民直接選舉。瑞士則任各州自由。有人民直接投票與州會選舉二種。

(乙)美議員任期一律。瑞士則一任各州之規定。由一年至四年。諸州各異。

(三)巴西之元老院 各州(凡二十州)及直轄地。每選出三人組成之。凡六十三名。任期九年。每三年改選三分之一。以副總統兼元老院議長。

(四)阿根廷之元老院 其名額凡三十。內二名由首都選出。其餘由各州議會每選出二名。其議員須有下列資格。一年滿三十歲。二、六年間有公民權。三、每年有二千比索之收入。或同數之資本。四、須住在本地地方。或選舉前之二年繼續住居。任期九年。每三年改選

三分之一。

(五)墨西哥之元老院 一九一七年改正憲法。每州二名。以下院議員同一之方法選舉之。凡五十八名。年齡滿三十歲。有當選資格。任期四年。每二年改選半數。

(六)奧國之聯邦會 奧國自改爲聯邦後。其上院改稱聯邦會。用人口比例法。人口最多之邦。得選派十二人。其餘依人口比例。每邦至少得派議員二人。用比例代表法。

聯邦會主席。每半年由各邦。按照邦之名稱。以字母次序。輪爲主席。至應主席之人。則以該邦選派名次居首者充之。

第二 單一國上院之組織 單一國上院制度。大約可分爲二種。

(甲)貴族上院制度 議員之全部或一部。以世襲貴族或勅任議員組織之者。爲貴族上院制。採此制殆者全爲君主國。畧舉如左。

(一)英吉利之貴族院 英國貴族院。以左之五種議員組織之。

(1)英蘭之皇族及貴族 分爲公侯伯子男五等。計公爵二十五人。侯爵二十二。伯爵百二十三人。子爵二十七人。男爵三百八人。皆由世襲。

(2) 愛爾蘭貴族 以二十八人爲限。由貴族中互選。被選者終身爲議員。

(3) 蘇格蘭貴族 以十六人爲限。亦用互選之法。每開會則必再選。

(4) 僧侶貴族 分爲大僧正及僧正。大僧正二人。僧正二十四人。其中大僧正二人。及僧正中三人。皆當然爲議員。餘二十一人。必由任命。

(5) 法官 以六人爲限。依國王任命。終身爲議員。但不以貴族爲限。(註二)

(註二) 法官限於下列資格。由國王任命。(一) 二年以上任高等法官者。(二) 十五年以上充律師者。任命時名次首列之法官。當然充上議院長。

(二) 意大利之元老院 意國元老院。除皇族外。無世襲議員。僅有勅選議員一種。員數毫無限制。其勅選議員。除年滿四十歲外。須有左列資格之一。(註二)

(1) 占國中重要官職者。

(2) 通學術技藝或有勳勞者。

(3) 納多額稅者。

(註三) 意上院採法定議員制。官職限於左列資格中任命之。一、大僧正僧正。但自一

八七一年。意王與法皇衝突後。從未任命。二、下院議長。三、三次爲下院議員者。四、內閣員及內閣秘書。五、全權大使或公使。六、大理院長審計院長。七、高等廳長。八、五年以上充總檢察長或大理院審計院推事者。九、陸海軍將校。十、三次以上當選爲縣會議員者。十一、七年以上任縣知事者。其學術資格。如七年以上充博士會會員或教育會會員之類。皆取其地位或經驗。頗爲良法。現共有議員四百五十一人。內皇族止十一人。意上院本毫無實權。一九二〇年法律。更限制其權力。凡預算公債及財政法案。上院無否決權。

(三)日本之貴族院 以左之議員組織之。

(1)皇族 成年後當然爲議員。其成年有十八歲二十歲兩種。

(2)公侯爵 滿二十五歲後。當然爲議員。

(3)伯子男爵 滿二十五歲。由同爵中互選。當選者爲之。任期七年。

(4)有勳勞於國家或有學識而經勅任者終身爲議員。但必在三十歲以上。

(5)納多額直接稅者 每十五人中互選一人。當選後再經勅任。任期爲七年。



至其額數。除皇族公侯爵外。伯子男爵。在百四十三人以內。比例其各總數定之。有勳勞學識者。不得超過百二十五人。合第四以下之議員。不得超過有爵議員之數。(註四)

(註四)日本貴族院組織。頗爲其國學者所不滿。屢提議改革。卒格於政府不果行。其要點有三。一、各國上院年齡。大抵一致。而日本則皇太子太孫十八歲。其他皇族二十歲。公侯伯子男二十五歲。勳勞學識及納稅者三十歲。凡四等。二、國會非功臣之養老院。三、歐洲財產代表教育。東亞財產與教育分離。有財產者大都無常識之富家翁。

(乙)民選上院制度。議員由國民公舉。與下院之組織相等者。爲民選上院制。採此制者。多爲民主國。或傾向於民主主義之君主國。略舉如左。

(一)法蘭西。其上院謂之元老院。議員限定三百人。中二百二十五人。由各縣或各殖民地之選舉會選舉之。餘七十五人。則由國民議會選舉。前者之議員。任期爲九年。後者爲終身。此一八七五年之制度也。至一八八四年改正之後。始全廢國民議會選出之議員。依人口主義。定各縣及殖民地應選出之額爲三百十二人。(註五)

(註五)法元老院選舉會。以下列議員組成之。一、本縣之下院議員。二、本縣縣會議員。三、本縣郡會議員。四、本縣町村會之代表。約每十人選出一人。在各縣各殖民地都會投票。

議員資格如左。

(1) 法國人民。

(2) 年在四十歲以上。

(3) 享有公權及私權者。

不得被選者如左。

(1) 曾統治法國者之家族。

(2) 服陸海軍現役者。

(3) 有給官吏。

至其任期為九年。每三年改選三分之一。

(二) 荷蘭 其議會合第一院第二院而成。第二院議員六十人。由各州州會選舉之。被

選舉要具左之資格。

(1) 各州之納多額稅者。

(2) 有法律指定之重要官職又嘗任之者。

議員任期九年。每三年改選三分之一。

(三) 比利時 其元老院議員分二種。

(1) 第一種 用直接選舉。其員額等於下院議院之半數。比較人口多少定之。而分之於配各州。殆與下院議員同一性質。所不同者。惟選舉人年齡要三十歲而已。

(2) 第二種 用間接選舉。由各州會選舉之。凡二十七名。

議員任期八年。每四年改選半數。

(四) 丹麥 其上院議員總數七十二人。內十八人由前議會議員。以比例代表方法選出。八年任滿。全部改選。餘五十四人。亦用比例代表之法。由選舉會選舉之。任期八年。每四年改選半數。

(五) 瑞典 其議會以第一院第二院而成立。第二院議員百五十人。用間接選舉法。由

各州會及市會選舉之任期六年。

(六)挪威 挪威雖有兩院。其選舉時兩院爲共通。國民不區別兩院。同時選舉。被選者

於其總數中。互選四分之一爲上院。餘四分之三爲下院。任期三年。

(七)波蘭 與下院用同一方法。以男女平等普通選舉。用比例代表選出。其員數約當下院議員四分之一。所異者。選舉人須年三十歲。被選權須四十歲以上而已。兩院會期同時開始。同時終了。

(八)捷克 上院議員。以普通平等直接。用比例代表選出。於星期日舉行。定額一百五十人。任期八年。必年在四十五歲以上。方許當選。

以上畧舉其例。要之民選上院。雖與下院同用選舉。而有左之區別。

(甲)上院議員數。恒少於下院。

(乙)上院議員任期。恒長於下院。

(丙)上院議員年齡。恒高於下院。

(丁)下院議員任滿全數改選。而上院多用一部改選之制。

(戊)下院多用直接選舉。而上院間有用間接選舉者。

## 第二款 下院之組織

### 第一項 選舉權

選舉權之性質。法國派學者以爲天賦權利。德國派學者則認爲公之職務。採前說者主張普通選舉。採後說者則主張制限選舉。(註一)至其沿革。則英國選舉權本以制限爲其特質。自法國革命始有用普通選舉者。近時雖不採天賦人權之說。然選舉權趨於普通之傾向。則近世一般之現象云。

(註一)社會主義學者認選舉權爲欺騙人民一種手術。如列寧所著國家與革命一書。卽言所謂選舉權者。不過被壓迫者每數年得着資本家一次允許。決定何人應至議會中。代表資本家來壓迫平民。其言可謂諱而虐矣。然蘇維埃選舉。何嘗非欺騙民衆耶。所謂其言則是。其行則非也。

(二)普通選舉 普通選舉者。謂一般國民皆與以選舉權之制度也。但無論何國。萬不能舉全國人民。使生而有選舉權。故必有一定之制限。但因其無財產資格之制限。故曰普通選

舉。最初採此制者。爲法國。其後德、美、瑞士等多數之國。皆採用之。

(甲) 積極制限。

(一) 必爲本國人民。本國人民之標準。歐洲亞洲。皆以血統主義爲原則。而美洲則以出生地主義爲原則。標準互異。惟蘇聯不設此制限。

(二) 男子。從前選舉權本限於男子。至今法比等國。仍守此制。但芬蘭自一九〇七年。挪威自一九一三年。丹麥自一九一五年。荷蘭蘇俄哥倫比亞自一九一七年。英國及坎拿大瑞典。自一九一八年。德國自一九一九年。美國奧大利自一九二〇年。西班牙自一九三一年。均與女子以選舉權。

(三) 必爲成年以上。此分二種。

(子) 以民法上成年爲選舉年齡者。英、美、法等國屬之。

(丑) 別定其成年者。例如日本民法成年爲二十歲。而選舉權須二十五歲。

以上二種。以第二種爲優。蓋民法成年。爲處理自己事務之能力。選舉權爲參與國家事務之能力也。

(一) 各國選舉年齡。以瑞士各邦中之十七歲為最低。次為蘇俄土耳其之十八歲。次為德  
瑞士之二十歲。次為英、法、意、美、奧、捷克、波蘭之二十一歲。次為瑞典、荷蘭、西班牙之二十  
十三歲。次為立陶宛之二十四歲。最高者為日本之二十五歲。

(四) 必有住所。此所以防浮浪乞丐之濫入。其期間各國互殊。但亦有不設此制限者。

(乙) 消極制限。

(一) 未剝奪公權者。

(二) 未受破產宣告者。

(三) 非服特種之職務者。

普通選舉。雖合於公選之宗旨。然其弊有二。

(甲) 常使多數之無識者。壓制少數之有識者。

(乙) 使國家權力。偏於下流社會。(註二)

(註二) 此可以美國證之。美最早即採用普通選舉者也。近數十年來。但聞其國忽而拒  
絕華工。忽而排斥日本學童。反於人道主義。其故何也。夫近世國際法上。悉採內外平等

主義。比國國際法協會。又曾以不得以保護本國勞働爲理由。拒絕外國工人之移住。通告各國。且國法上亦有人權自由平等之規定。彼美政府寧不知之。而顧不惜以國家之名譽供犧牲者。則以下流社會勢力之澎漲。政府爲其牽掣故也。

代議制度。自英國創設之初。即用制限選舉。各國次第效之。英國則制限尤嚴。非地主幾無選舉權。入選者大抵負有聲望及擁有財產之人。上下尊重。無異議也。自法國革命。基於天賦人權之說。始主張普通選舉。持論未始不正也。然下流社會濫膺議席。議會身價。因之一落千丈。而以美各州之議員。最爲輿論所不滿。非欺騙勞働者。卽敲詐資本家。十九世紀中葉。改革廢止議會之聲。騰於衆口。法西斯蒂黨。且公言議會爲粧飾品。社會主義學者。則認爲有產階級剝削窮人之機關。未始非普通選舉階之厲也。何者。當選者多非知識份子。故非專謀私人之利益。卽徒供政府之驅使。於國家大計。己身人格。所不顧也。若創始之初。已如今日之千夫所指。烏能維持至數百年之久哉。

## (二) 制限選舉 其制限方法有二種。

(甲) 通常制限選舉 卽一般國民。不盡有選舉權。而限於法定資格一部分之人也。其制



限不出左之二種。

(一)財產資格。盧克森堡瑞典等少數之國採用之。英國之財產資格最爲複雜。今日則漸次改良。凡能獨立生活。構成一戶者。卽有選舉權。略近於普通選舉之制。意大利日本以財產調查困難之故。專以納稅額定之。

財產資格之理由有二。

(1)有財產者必曾受高等教育。於社會上必有相當地位。

(2)對於選舉必慎重。不易受他人之運動。其缺點亦有二。

(1)專斷。例如以五百元爲資格。何以不定爲四百六百。難以法理說明之。是謂立法者之專斷。

(2)不平。如前例。苟有人其財產值四百九十九元九角九分。止一分之差。而失選舉權。是謂不平。

歐洲立憲之起源。原因於貴族大地主之請求。其用財產資格者。大率因此沿革。其後

勞働資本。互成仇敵。政府爲敷衍勞工計。不能不解除此制限。此財產資格漸次消滅之原因也。

(二)教育資格 亦分二種。

(1)積極資格。例如以大學畢業爲加票資格之類。

(2)消極資格。例如以不識文字者無選舉資格之類。

教育資格。絕非良制度。何者。定爲中學畢業。未免過嚴。小學及不識文字。又未免過寬。蓋歐美有義務教育之制。其人民識字者。普通在百之九十以上。等於不設制限。故除匈牙利、土耳其及美各州外。絕少採此制者。

(乙)等級制限選舉 即全國人民。雖同有選舉權。而選舉人中之一部分。比其他之選舉人。有廣大之選舉權也。細分之。又有二種。

(子)分級投票選舉。又分爲二。

(一)依職業之等級選舉 此制本於中世之等族會議。法國及德國之古代。其得與選舉者。不外貴族僧侶市府之三階級。至千八百八十八年以後。已漸廢棄。奧大利

自千八百六十年再採此制。選舉人分爲大地主市府及郡部各團體之三階級。自一九二〇年改爲共和後。亦廢而不用矣。

處今日而欲恢復古代階級組織之國會制度。事實上所不可能。然近世學者中主張選舉權當設階級而爲之區別者。頗不乏人。惟與舊時之階級異。乃依近世職業之種類。及經濟上之利益關係定之。例如以國民所從事之職業爲標準。而區別爲農業者。工業者。商業者。勞動者。及自由職業。農業者之中。又區分爲大地主與小地主。工業者之中。更別之爲大工業與小工業。準此以定選舉之階級之類是也。

近時一部分學者。於職業的階級以外。尚有主張加入地方團體之區別者。其大要謂國會之組織。當依三種特別之階級。合而構成全國民之代表者。列舉如左。

(1) 以實質上之利益。爲生活之中心點者。大地主。小地主。工業者。商業者。及勞働者等屬之。

(2) 以精神上之利益。爲生活之中心點者。宗教團體。及學術技藝之代表者屬之。

(3) 以地域共同居住之關係而組成之一階級。所謂地方團體是也。

法國學者中。亦有主張此思想者。謂選舉人之組織。當區分為職業階級。與地方團體之二種。以由各職業階級選出之代表者。爲下院議員。由地方團體所選出之代表者。爲上院議員云。

然歐洲學者中。亦不乏反對此制者。以爲以職業代表組織之國會。其程度必甚低。徒知私人之利益。而不顧公共之利益。且各代表利害衝突。時常引起無謂之糾紛。而演成階級鬥爭。而其最大之弊害。則各種職業。人數不能均衡。在工業國。則工人占大多數。在農業國。則農人占大多數。其結果國會將爲一二特種階級之代表。故雖盛爲學者所主唱。而各國無敢採用之者。惟德國一九一九年憲法。其全國經濟會議之組織。卽採此制。然經濟會議之性質。止備政府顧問。并無立法權。且德人之設此組織。意在敷衍一般之勞働黨。故不與以實權。自希特勒內閣後。久不開會。已同虛設。現在採職業代表制者。僅俄意二國。皆別有作用。茲分別述之。

(子)蘇聯之職業代表制 蘇聯之蘇維埃大會。卽採職業代表。蘇維埃三字。卽工農兵代表會議之義。有選舉權被選權者。止限於三階級。依其憲法第六十八條。

明定有公民權者。以工農紅軍及海軍兵士。而於左列人民。悉剝奪其選權。

(1) 僱傭他人以謀利者。

(2) 恃資本企業。財產。收入生活者。

(3) 商人。

(4) 僧侶。

(5) 舊俄皇室人員及警察。

此外憲法又規定當兵的光榮。僅屬於勞動者。則兵士亦係勞動者。據最近調查。此項無公民權之俄人。在百分之六十以上。其選舉方法。村人口在三百人以上者。每百人選出代表一人。組織村蘇維埃大會。由村蘇維埃每選民三百人。選代表一人。組織縣蘇維埃大會。每選民一千人。選代表一人。組成州蘇維埃大會。州蘇維埃每選民一萬人。選代表一人。組成省蘇維埃大會。在城市則每選民五百人。選代表一人。組成市蘇維埃。由市蘇維埃每選民二千人。選代表一人。與各州代表。合組省蘇維埃。由此可見城市工人。較鄉村農人。相差五倍。各共和國蘇維

埃大會及聯盟蘇維埃大會代表。概由省蘇維埃選出。可見上級選舉完全用地方代表。止有城市及村選舉。乃以工廠農場爲單位。各級蘇維埃選舉。必由黨部提出候補人名單。其當選之代表。幾完全爲黨員。不過多費一番手續耳。

(丑)意大利之職業代表制 意國一九二八年改正之下院選舉法。候選人由下列各團體選出。

(1) 農業團體 二十四名。

(2) 工業團體 二十名。

(3) 商業團體 十一名。

(4) 海空運輸團體 十名。

(5) 陸運與內河航運團體 六名。

(6) 銀行業團體 六名。

(7) 國家職業及藝術團體 二十名。

以上係每百候補人中能提出之法定名額。此七團體。共選出八百人。加以法律

承認之從事文化教育或公益事業之會社所提出之候選人一百人。共九百人。交法西斯蒂黨大評議會揀擇四百名。(名單未列者。評議會亦得加入。)然後將評議會已審定之名單。記載姓名於投票紙上。交選舉人投票。選舉人止許書可或否之字樣。苟有過半數之贊成票。則此四百人即爲當選。至選舉人資格。須年滿二十一歲。或雖未及二十一而已滿十八歲有妻子者。并須具備下列資格之一。(1)公司之經理人或股東。(2)年納直接稅一萬利拉或特有公債存款。年得利息五百利拉者。(3)收受中央或地方薪給之官吏。(4)宗教教士。蓋純然財產資格之制限選舉也。現在四百議員中。三百五十九人爲法西斯蒂黨員。(二)依納稅額之等級選舉。此爲普魯士舊制。依納付直接稅之額。分爲三級。每級合總納稅額三分之一。而每級各選候補人三分之一。其不納稅者。作爲三馬克計算。入於第三級。此蓋本於權利於義務比例之原則。而事實上非大富豪不能當選。爲俾思麥當國時政策之一。今歐戰後。其制已廢。惟日本市制町村制尙採之。所不同者。普爲間接選舉。日本爲直接選舉。

(丑)複數投票選舉。即普通人民。一人止投一票。而法定某種之人。得投二票或三票也。英國瑞典地方自治團體之選舉。夙已行之。以之施於國會者。惟比利時。比國舊制。男子年滿二十五歲。一年住居本區內者。均得投一票。但下列資格。得加一票。(1)年滿三十歲。已有室家。或鰥居而有嫡出之直系卑屬。并年納五佛郎以上之直接稅者。(2)有價值二千佛郎以上之不動產或公債債券。又或有存款於政府之貯金局。每年有百佛郎以上之利息者。下列資格。得加二票。(一)在中學以上之學校畢業。(二)從事於公務或特種職業者。一八九四年所改正之選舉法。歐洲學者大贊成之。蓋一方有普通選舉之公平。一方又可制限選舉之利益。推為世界最良之選舉法。然所加止於二票。於選舉結果。無大影響。且資格單簡。仍不能使知識階級。特別表現。乃其弱點。德國學者。謂宜增加投票權之數。英之地方團體選舉。有投至六票者。英人尙嫌其少。謂宜增加至二十五票。瑞典自治會之選舉。有一人投至三十票者。然如此良法。不特他國迄無倣效。且比國自一九二一年。已將此制取消。蓋選舉腐敗。金錢萬惡。增加投票。徒供少數人利益故也。



以上略述各國選舉權制度之大略。然尙有當注意者。則普通選舉所加之制限。卽制限選舉亦適用之。蓋此等人在社會上皆無政治能力。故法律不與以選舉權也。

## 第二項 被選舉權

被選舉權者。謂須有如何之資格。而後法律上得爲有效當選也。其與選舉權之比較。各國法制。計有三種。

第一 被選舉權嚴於選舉權者。採此主義之國。其選舉權不拘財產資格。而被選舉者則

以財產資格爲要件。歐洲從前多採此制。今無其例。

第二 有選舉權同時卽有被選舉權者。此爲多數國通例。蘇俄亦採斯制。

第三 被選舉權寬於選舉權者。採此制者。其選舉權須財產制限。而被選舉權則不以財

產爲要件。意大利、日本、瑞典、盧克森堡等國行之。

被選舉資格除財產之外。尙有加以制限者。分說如左。

(一) 國籍制限 除蘇聯不設此制限外。外國人皆無當選資格。至歸化人之制限。計分二種。

(甲) 經法定年限後。卽有被選舉資格者。例如法國須經過十年。美國凡歸化之外國人。

經九年得爲上院議員。經七年得爲下院議員。

(乙)經法定年限後。再經政府許可。始有被選舉資格者。例如日本。

(二)年齡制限 被選舉人年齡。以高於選舉人爲原則。然各國制度不一。計分二種。

(甲)被選舉人與選舉人同年齡者。英國瑞士等國行之。

(乙)被選舉人年齡高於選舉人年齡者。法、意、日本、捷克、波蘭等國行之。

被選年齡。以瑞士之二十歲爲最低。次爲英之二十一歲。次爲西班牙之二十三歲。次爲法、德、比、丹、麥、葡萄牙、波蘭、希臘之二十五歲。次爲奧、大、利之二十六歲。最高爲意大利、捷克、荷蘭、挪威、立陶宛、日本之三十歲。但事實上。下院議員年齡。往往較法定者爲高。如英下院平均年齡在五十歲以上。美上院議員年齡平均六十歲。下院平均五十三歲。較法定幾高至一倍以上。學者以爲此種制限。毫無必要云。

(三)住所制限 舊日由選舉區選出之被選人。以在選舉區內有住所者爲限。美國今日。尙守此制。歐洲自一八四八年以後。已完全廢止。其猶存此制者。挪威一國而已。

(四)地位制限 各國選舉法中。有定特種之人。絕對不許當選。卽當選亦爲無效者。是謂當

選之禁止。例如法及希臘。軍人無被選權。蘇聯則否。蘇聯日本。教士無被選權。比利時則以受國庫支給者爲限。瑞士則無此制限。法日本。小學教員及學生。無被選權。他國則否。惟官吏許其當選否。頗爲立法上大問題。計分二派。

(一)英美主義 英國凡官吏受俸給者。不得當選爲議員。又議員任命爲官吏時。失議員之資格。美國議員在任期中。不得就官職。其已有官職者。在職中不得任兩院議員。

(二)大陸主義 細分爲二。

(子)法國主義 此主義官吏以不得任議員爲原則。然例外亦有許爲議員者。茲先就沿革言之。法國一七九一年憲法。禁止官吏兼爲議員。然非奪其被選資格。特二者不許兼任。一任當選者之選擇而已。及一七九二年憲法。乃並此制而除之。共和三年憲法。再復一七九一年主義。拿破崙憲法。又廢之。王政復古時代。其弊漸著。政府嘗使縣知事郡長干涉下院議員之選舉。以故官吏當選者極多。據一八二四年統計。議員之數。四百三十人中。官吏有二百五十人。至是議員爲削減政府之勢力。爲種種制限。然不甚奏效。僅能禁止某種官吏。在其管轄區域內選出而已。當時所禁止者。在縣。則知

事。及師團旅團之司令官。在郡，則郡長。及七月之亂。此禁止漸形擴張。並及於收入官，支出官，檢察官，稅務官，登記官等。且不特限於在職。並退職後六個月內亦禁止之。至縣知事，郡長，收入支出官。則全禁爲議員。雖在職務地以外選舉區當選。亦止許選擇其一。凡議員任期中。被任官職時。當然失議員資格。蓋採英制也。然以上制限。仍不收效。至七月王政時代。議員三分之一。仍爲官吏。一八四八年憲法。始一掃此弊。至是遂爲定例。第二共和國政府時。尙認有數多例外。凡國務員及重要官吏。許兼議員。第二帝國政府又全禁止之。現時共和國政府。凡有給官吏當選者。非八日以內辭其當選。視爲拋棄官職。惟國務員，次長，全權大使，公使，塞依奴縣知事，警視總監，大理院長，審計院長，巴黎高等廳長，及總檢察長，大僧正，僧正，大學教授等。不在此限。

官吏在管轄區域內禁止當選之規定。王政復古時代，及七月王政時代，皆有之。一八四九年之法律。增加其範圍。第二帝國政府再減少之。今日共和國政府。再復一八四九年之舊。如高等廳長，檢察官，第一審判所所長，副所長，部長，預審推事，警視總監，縣知事，縣總務書記官，郡長，收稅官，視學官，森林監督等皆屬之。

採法國主義之國有二。

(一)採法國舊主義者。(即禁止官吏在管轄區域內當選) 葡、荷、波蘭、希臘等屬之。

(二)採法國新主義者。(即官吏原則不許當選。限於特定官吏爲例外) 比利時、盧克森堡等屬之。

(五)德國主義 此主義官吏以得任議員爲原則。然例外亦有不許爲議員者。考德國自昔即與法國相反。認官吏與議員。非不兩立。今日新憲法。猶守此制。惟事實上最高行政官。多禁止當選。一八六七年。北德意志諸國政府。提出聯邦議員除斥官吏案。欲於舊憲法第二十一條。增入規定。其文曰。聯邦各國之官吏。無被選舉權。然是案卒未通過云。採德國主義中。如挪威。凡國務員及重要官吏。無被選資格。捷克官吏當選。在任期中。給以休假。并留保其薪俸。及因年升級之權利。

許官吏爲議員之國。其官吏任議員者。應否得政府之許可。或請假。亦一問題。一八四九年以前。德聯邦諸國。凡官吏承諾當選。必須政府許可。政府往往濫行禁止。一八四

九年選舉法。始定官吏任議員。毋庸請假。奧國亦有同一規定。德新憲法及普國新憲法。皆明定官吏爲議員。不必請假云。

官吏應否禁爲議員之問題。法國派學者與德國派學者。異其見解。主張官吏不應爲議員者。其理由有四。

(甲)官吏兼充議員。在開會期內。非曠廢職務。即不得不缺席於議會。此則中央官吏。已屬不免。若爲地方官吏。則尤難兼顧。

(乙)官吏運動較易。

(丙)官吏苟可當選。必利用其職權。於地方上有偏頗之舉動。

(丁)官吏之兼議員者。如事事贊成政府。則有妨議會之獨立。反對政府。則有妨官紀。主張官吏可爲議員者。其理由亦有三。

(甲)官吏亦人民之一。不應剝奪其被選權。反於四民平等之原則。

(乙)官吏練熟國事。易於監督政府。

(丙)禁官吏爲議員。則人皆爭爲官吏。其議會必無第一流人物。

五)職務制限 一人兼爲二種議員。爲法律所必禁。故當選之後。可以任意選擇。定其去就。學者謂之兼職之禁止。爲各國之通例。凡有二種。

(甲)上院議員。不得同時爲下院議員。如波蘭捷克。均以憲法明禁之。

(乙)地方議會議員。不得同時爲國會議員。

### 第三項 選舉方法

第一 直接選舉間接選舉 各選舉人直接選舉議員之法。謂之直接選舉。國民先舉代表人。使之選舉議員之法。謂之間接選舉。

間接選舉之法。凡有三種。第一爲從前美國選舉元老院議員之法。由各州立法部選舉。而各州之議員。實由人民選舉也。第二爲法國選舉元老院議員之法。先組織選舉會。而選舉會則以人民選舉而成之種種團體組成之。第三爲從前德聯邦一部分之國。選舉下院議員之法。即由國民選舉出第二級選舉人。復由第二級選舉人。選出議員也。茲所述者單爲後之一種。

夫自表面上觀之。間接選舉。似勝於直接選舉。蓋社會上現象。有政治上完全知識者。常居

少數。故常不能選出適當之議員。不如以少數之選舉機關選舉之。國家較易收得人之效。然近世歐洲多數之國所以不採間接選舉。有左之理由。

(甲)使選舉人視投票爲不足重輕。而生拋棄選舉權之結果。

(乙)徒增辦理之複雜。且費用亦較繁。

(丙)事實上間接選舉與直接選舉。毫無所異。

第二 公開選舉秘密選舉 公開選舉者。謂著明選舉人姓名之方法也。其不著明選舉人姓名者。爲秘密選舉。前者用記名投票法。後者則用無記名投票法。然究有筆跡可尋。終不能謂之秘密。近日採此主義之國。先以預定候補人氏名。印刷於投票紙上。使之記入符號。或貼用印紙。

公開選舉與秘密選舉之利害。爲歐洲學者討論之宿題。主張公開選舉之理由有三。

(一)選舉爲公然之事。不宜以詭密之道行之。

(二)著姓名於投票紙。則選舉人當負責任。

(三)秘密選舉。易開賄賂運動之風。而置公益於度外。



主張秘密選舉者。其理由有二。

(一) 公開選舉。往往爲人所脅迫。失選舉人之自由。

(二) 拋棄選舉權者必寡。

然察近世之傾向。則當以秘密選舉。爲適當方法。英國常採公開制度。自一八七二年。始改爲秘密選舉。自是各國相繼效之。今日用公開選舉者。止蘇聯而已。

#### 第四項 選舉區及投票法

爲行選舉之便宜上。分全國爲若干選舉區域。謂之選舉區。在地域狹小之國。或統全國爲一選舉區。故如瑞士聯邦中一二小國。已有實行無選舉區制者。然幅員稍廣之國。則無一不採選舉區制。

選舉區在立法上本非良制度。理想上應以全國爲一選舉區。因實行諸多窒礙。故爲便宜上。蹈襲之而已。然有當注意者。選舉區不過假定之區域。與議員之代表。毫無關係。議員爲全國之代表。不僅代表其地方之利益。故選舉終了後。選舉區有變更。或與他選舉區合併時。議員資格。不因之受影響也。

選舉區各國大別有左之二種。

第一 大選舉區制 謂一選舉區可選出二名以上之議員也。採此制者。因其所用之投票法。而利弊亦殊。分說如左。

(甲)大選舉區用連記投票法。選舉人應選舉區議員之數。而記於一票者。謂之連記投票法。其法有左之缺點。

(一)與政黨以過大之利益。而使政黨以外之無所屬者。不能當選。

(二)使其區內之少數政黨。全不能有代表者之資格。

連記投票法。其弊如是。各國於是有設種種之策以補救之者。其法有減記與重記之二種。

(乙)大選舉區用減記投票法。選舉人於該區應選舉議員之數中。減少一名或數名以

投票者。謂之減記投票法。其法創於瑞士之學者。英國意大利曾試行之。此法亦不能祛連記之弊。例如三名議員之區。一票許書二名。甲黨九百人。乙黨五百人。甲黨欲得三名。以九百均分之。合一千八百票。每人可得六百票。乙黨雖止舉二名。止各得五百票耳。然

於連記之外。又生一弊。卽少數黨所選出之議員。反超過多數黨是也。例如五名議員之區。一票許書二名。甲黨一千人。乙黨九百人。甲黨欲五名全得。合二千票。以五分之。每人得四百票。乙黨止欲得四名。合一千八百票。每人可得四百五十票。是乙黨當選四名。甲黨止得一名。

(丙)大選區用重記投票法。選舉人按該區選舉員數投票。其票中所舉。固可擇選數人。亦可連選一人者。謂之重記投票法。其法創於英國學者。採此制者雖少數政黨。可以黨選。然有不能應政黨勢力之弊。

以上減記及重記二法。學者稱之爲少數代表制度。蓋雖政黨最發達之國。鮮能以一黨而占全國人民之過半數者。故所謂多數政黨者。亦不過占全國人民十分之二三。以占十分二三之政黨。而壟斷全院之議員。是少數壓制多數。而舉國民之大部分。屏諸政界以外。減記重記。卽爲防此弊而設之制也。然用此法。其政黨當選人數。恒不能如其黨之人數。時起爭執。而所謂比例選舉法。遂起而代之。

(丁)大選區用比例投票法。此法使選舉人投票於候補者之名簿。故又曰名簿投票

法。各黨派有一定人數時。得提出名簿。而選舉人即依此名簿投票。例如全選舉人之數為六千。而議員之額六名。甲派名簿。有票三千。乙派名簿。有票二千。丙派名簿。有票一千。則以六除六千為一千。以一千除各黨之票數。是甲黨得三名。乙黨得二名。丙黨得一名。然黨之票數。未有如此之整齊者也。當參差複雜之時則如何。比國學者唐特氏。發現一種良法。以各黨名簿票數。用一二三四等數目。除至議員之數為止。將其商數。順次列記。而以其中與選出議員相等之數。為得票最少限。以此最少限。除各名簿之得票數。即各政黨應選出議員之數也。例如議員四人。甲派名簿千二百。乙派名簿千。丙派名簿四百。除之如左。

以一除

以二除

以三除

以四除

甲派 一二〇〇

六〇〇

四〇〇

三〇〇

乙派 一〇〇〇

五〇〇

三三三

二五〇

丙派 四〇〇

二〇〇

一三三

一〇〇

以上各數中。以一二〇〇為最大。次一〇〇〇。再次六〇〇。再次五〇〇。因議員係四人。

故五〇〇即爲得票最少限。以五〇〇除各名簿票數。則甲黨得二名。乙黨得二名。丙黨無。

然單舉此例。恐尙有未易明者。茲再舉一例。假如議員全數七人。甲黨有票八千一百四十五。乙黨有票五千六百八十。丙黨有票三千七百二十五。合計爲一萬七千五百五十票。先以七除一萬七千五百五十。復以所得之商。除甲乙丙各黨之票。則甲黨得三。而餘六百二十四。乙黨得二。而餘六百六十六。丙黨得一。而餘一千二百十八。合之僅有六人。對於議員七人之數尙少一人。此一人應歸何黨。就理而論。丙黨餘數最多。似應屬丙黨。然實際考之。

甲黨  $8145 \div 3 = 2715$

議員一人

乙黨  $5680 \div 2 = 2840$

議員一人

丙黨  $3725 \div 2 = 1862$

議員一人

甲黨以二千七百十五票而出議員一人。乙黨以二千八百四十票出議員一人。丙黨僅以一千八百六十二票出議員一人。未免不公。依唐特氏法將各黨票數。以一二三四五

六七等數目除之。擇其較大之數列左。

甲	$8145 \div 1 = 8145$ $8145 \div 2 = 4072$ $8145 \div 3 = 2715$ $8145 \div 4 = 2036$	(1) 8145 (2) 5680 (3) 4072
乙	$5680 \div 1 = 5680$ $5680 \div 2 = 2840$	(4) 3725 (5) 2840
丙	$3725 \div 1 = 3725$ $3725 \div 2 = 1862$	(6) 2715 (7) 2036 = 分配數

以二〇三六除各黨投票數。則(甲)黨 $8145 \div 2036 = 4$ (乙)黨 $5680 \div 2036 = 2$ (丙)黨 $3725 \div 2036 = 1$ 比例正確。此一人應屬甲黨無疑。至名簿中何人應當選。依各員得票

之多寡定之。探此制者。昔惟比利時瑞士等少數之國。今則英國新選舉法。已於十選舉區先行試辦。法一九一九年改正之代議院議員選舉法。意大利、瑞典、挪威、丹麥、荷蘭及

德奧捷克波蘭西班牙等國憲法皆採用之。

比例投票法。各國亦有不同。例如德國制。分全國爲三十六選區。再併合爲十六聯合選區。最後以全國爲整選區。各黨在每選區。皆備有名單。選民即依此名單投票。不能變更候選人及其排列次序。約達六萬票。則當選一人。有剩餘票則移交聯合選區。小黨常因此受損失。故有所謂海爾投票法者。以補救其缺點。即選民可以其信仰。將一二三等字數目。記於候選人名字上。一字即表示其最願選者。如該候選人票數已足。則以後所得票數。可轉給有二字符號之候選人。如丹麥即採海爾制者。(註一)

比例代表制之優點。(一)少數黨可選出代表。(二)多數黨代表數。可與其選票相當。其弊亦有二。(一)方法過於複雜。增加舞弊。(二)使政黨以外人才。不能當選。

(註一)此制蓋源出舊日之副記法。副記法者。謂選舉人當投票之際。於所舉正候補者之外。并副記候補者數名。若正候補者之得票。超過定數時。即以超過之部分。加入副記者得票中計算。其弊在候補人當選與否。與開票前後。大有關係。往往同一副記。此人因開票在前。雖有人舉之。實未得一票。其開票在後者。則每票皆得之。因而當選。頗不公平。

海爾制之弊。正與此同。

(戊)大選舉區用單記投票法。一票限於舉一人者。謂之爲單記投票法。歐洲單記投票法。用於小選舉區。獨日本以大選舉區。而用單記投票法。蓋日本初採小選舉區制。後乃改用大選舉區制。而投票法獨因而不改。依其國學者之議論。頗有謂其立法智識不全者。蓋此法有左之大缺點。

(一)有使選舉人意思不確定之弊。

(二)有使多數投票歸於無用之弊。

(三)有使多數黨出少數議員。少數黨出多數議員之弊。

此法之所長。止在得代表少數之一點。然尙不如減記法。故彼國學者。攻擊之不遺餘力云。

第二 小選舉區制 選舉區僅舉出一名議員者。爲小選舉區制。英美等國行之。採此制者。其選舉概限一人。故悉用單記投票法。

大選舉區與小選舉區之得失。則大選舉區所長者。(一)有易得人才之利。(二)有難於賄賂



脅迫之利。所短者（1）調查資格較爲困難。（2）當議員不足額而再行投票或補選時。使全區人民投票。有一髮牽動全身之勢。小選舉區所長者（1）有少數黨可當選之利。（2）候補人多爲選民所素識。易有判別力。所短者（1）土豪劣紳壟斷選舉。（2）政府易於操縱。故二者得失。實不易斷言也。歐洲從前多用小選舉區制。近因改用比例選舉。遂亦次第改爲大選區制。法自一七九三年憲法。即採小選舉區制。其後一八四八年一八五二年一八七〇年一八八九年循環變更。一九一九年新選舉法。本採大選區制。至一九二七年乃又改小選舉區制云。

選舉區內議席之分配方法。上院多用地方代表主義。下院則無不用人口代表主義者。即依人口之多寡定之。通例每數年則調查人口一次。以分配各區之議席。以實例言之。人口最少之國。如瑞士約二萬人選出一人。人口最多之國。如美約十九萬人選出一人。

#### 第四節 議會之集散

##### 第一款 議會之集會

##### 第一 有召集權者。

(甲)君主國 可分爲二種。

(一)必須君主召集者。意大利日本等國行之。

(二)不必召集。各按定期集會者。比利時，瑞典，荷蘭，丹麥，等國行之。

(乙)共和國 亦分二種。

(一)由總統召集者。波蘭，捷克，等少數之國行之。

(二)不必召集。各按定期集會者。此種集會日期。概定於憲法中。(註一)

(註一)議會開會日期表。

法 一月第二火曜日

德

十一月第一水曜日

普魯士 十一月第二火曜日

瑞士

十二月第一月曜日

比 十一月第二火曜日

丹麥

十月第一月曜日

荷蘭 九月第三火曜日

盧克森堡

十一月三日後第一火曜日

葡萄牙 十二月二日

瑞典

一月十五日

挪威 十月十日後第一星期日

希臘

十月十五日

愛斯多尼 十月第一月曜日

來多尼 十一月第一火曜日

美 十二月第一月曜日

智利 六月一日

巴西 五月三日

秘魯 七月二十八日

海地 四月第一土曜日

古巴 四月十一日第一土曜日

墨西哥 九月十六日  
三月一日

立陶宛 九月第一火曜日

阿根廷 五月一日

巴拿馬 九月一日

巴拉圭 四月一日

烏拉乖 二月十五日

玻利非亞 八月二日

尼加拉瓜 十二月一日

危地馬拉 三月一日

哥倫比亞 七月二十日

厄瓜多爾 八月一日

委內瑞拉 五月二十三日

閩都拉斯 一月一日

以上指通常會言之。至臨時會則意大利日本等國。仍非由君主召集不可。至英國則國王崩御時。國會得自行集會。比利時當選任攝政時。得自行集會。蓋例外也。共和國以大總統

召集爲原則。法美諸國均同。惟瑞士雖由行政會議召集。然須以下院議員五分之一之要求。或聯邦中五州之要求爲條件云。

第二 集會之時期。議會之集會。以每年一次爲原則。但例外有左之二種。

(一) 二年集會一次者。例如巴拿馬，委內瑞拉，尼加拉瓜等。

(二) 一年集會二次者。例如古巴，墨西哥，西班牙，立陶宛等。

#### 第二款 開會及閉會

開會之日。必行開會式。屆時兩院議員。共集一院。以元首親臨爲原則。此時常以上院議長。行議長之執務。

閉會亦當行閉會式。合上下兩院議員行之。議會有一定會期。除有特別事故。延長會期之外。議事當然中止。但憲法上亦有明定不許延長之例。(如秘魯憲法五十二條。厄瓜多爾憲法四十四條。)

自開會至閉會止。學者謂之會期。其長短各國不同。除臨時會期不在法定之外。通常會期。各國間有左之二種。

(一)定期主義。定期主義者。謂會期應若干月日。以憲法明定之也。巴西、秘魯、葡萄牙、日本等多數之國採之。(註二)

(註二)例如智利、日本、海地。爲三個月。葡萄牙、巴西。爲四個月。此以月定者也。玻利非亞六十日。秘魯九十日。哥倫比亞百二十日。此以日定者也。

(二)限期主義。限期主義者。謂會期至少亦須有若干月日也。法比等國採之。(註三)

(註三)法國至少五個月。比至少四十日。荷蘭至少二十日。

此外尚有不定會期。而定開會次數者。如尼加拉瓜定爲自四十次至六十次。桑薩爾瓦多耳定爲不得過四十次。亦變例也。

### 第三款 議會之解散

消滅舊議員資格。而組織新議會者。是謂議會之解散。計分二種。

第一 不認解散制度者。民主國常不認大總統有解散權。美洲諸共和國皆同。

第二 認解散制度者。亦分爲二。

(甲)二院解散主義。上下議院皆可解散。比利時、奧大利等屬之。

(乙)下院解散主義。解散以下院爲限。不及於上院。英法日意屬之。

歐戰以前。除法國外。無認共和國總統有解散權之例。然法須元老院同意。此條亦等於虛設。從未實行。自德新憲明認總統有此權後。奧捷克立陶宛希臘西班牙相繼效之。而議會之地位。遂屈服於行政權之下。此憲法上一大變化也。

### 第五節 議會之權限

#### 第一款 關於立法上之權

議會之立法權。可分爲制定憲法與制定法律兩種。多數國家。憲法均不歸議會制定。即修正憲法。亦有全不歸議會。而以此權付於他機關者。有雖以修正權交議會。而手續特別慎重。與議決普通法律不同者。其有完全之修正權者。殆居少數。其詳別有專章。茲不具述。卽以制定法律言之。從前以立法權專屬議會者。今已漸次移於國民。卽所謂創制權是也。議會之立法權。各國不同。計分三種。

(一)議會以自己之權力行使立法權者。共和國屬之。如法國權組織法第一條云。立法權元老院代議院行之。美憲第一條。立法權歸於合衆國之元老院及代議院。其適例也。

(二)君主與議會共同行使立法權者。歐洲君主國屬之。例如比憲二十條，立法權國王代議院元老院共同行之。荷憲百十條，立法權國王及國會共同行之。

(三)議會協贊。爲君主行使立法權之一條件者。日憲五條，天皇以帝國議會之協贊行使立法權。協贊二字。爲各國憲法所無。蓋日本立法權完全操於君主之手。其議會并無立法權也。

法律之要素。以提案議決公布而成立。茲分別論之。

(一)提案 法律應歸何種機關提出。此有二主義。

(甲)英美主義。止許議員提出。政府不能提案。蓋本於三權分立之理論也。然英與美有別。英凡閣員必以議員爲之。故閣員尙可以議員資格提案。毫無不便。美則閣員不許與議員兼職。故絕對不能提案。事實上必由總統囑其本黨議員代爲提出。此美制之可議者。

(乙)大陸主義。政府及議員均可提案。

(二)議決 多數國家。苟有過半數議員之同意。其議決即生效力。然在人數較少之國會。有

爲三分之二者。此等議決案。在君主國尙須待君主之裁可。方能生效。雖事實上從無不裁可之例。然法律上固有此權也。共和國則大總統無裁可權。止有交覆議權。美憲必須三分之二多數。始能再執前議。故交覆議之案。常歸總統勝利。法則憲法未定人數。解釋上止須過半數。故絕少交覆議者。

最近二十年間。民權日以發達。國會議決法律案之效力。亦日以減退。美國各州憲法。凡議會議決之法律。其施行日期。恒在八九十日後。此期間內人民有一定人數。卽得提出抗議。由國民投票決定之。最近德國權法。法律之公布。有議員三分之一請求。得延期二月。此時如有選舉權者總數二十分之一之要求。得付國民投票。不特此也。議會議決之法律。大總統如不同意。亦得於一個月以內。交付國民投票。此外則參議院對於議會議決之法律。有抗議權。此種抗議。於二週間內提出於政府。交由議會再議。若議會不同意於參議院之抗議時。大總統得交付國民投票。若大總統不行使此權利。則法律卽歸無效。此亦立法權日趨微弱之徵也。

(三)公布 公布方法。古時或在公衆場所誦讀。或每戶告知。其用官報公布者。自法國始。蓋



事實上之公布。一變而爲法理上之公布矣。

公布之前後。與法律效力。有重大關係。何者。後公布之法律。與前公布之法律衝突時。前之公布失其效力。然在同日發布數通之法律時。其孰前孰後。不可不以號數定之。實際上凡法案必於第一條以前。書明法律第幾號。由內閣書記官記入數目。付官報局印刷。公布與施行期限之關係。各國不同。

(甲) 法國制。官報發行之日。巴黎滿一日。各地方以官報到達首府之日滿一日生效力。  
(乙) 德國制。不論遠近。自官報發行之翌日起。滿十四日生效力。奧國爲四十五日。日本爲二十日。皆採德國制者。

法律之觀念。英國與大陸主義異。大陸諸國之所謂法律者。謂關於人民權利義務之規定也。英國則否。雖非關於人民權利義務。苟爲行政上規則。總謂之法。及法國革命以後。大陸諸國。模倣英國立憲之制。而大陸主義。遂與英國主義相混。法律與命令。遂至交互錯綜而不可分。茲分說如左。

(一) 外形爲法律。而實體爲權利義務之準則者。如民刑法屬之。

(二)外形爲法律。而實體非權利義務之準則者。如訴訟法屬之。

(三)外形爲命令。而實體爲權利義務之準則者。如警察命令屬之。

(四)外形爲命令。而實體非權利義務之準則者。如教育交通命令屬之。

今日憲法上所謂法律。係單指經會議決。元首公布者言之。是謂形式上法律。其爲權利義務準則。雖未經此程序。仍謂之實體上法律。

立法權之範圍。大別有二主義。

第一 概括主義 凡制限人民自由權利之法則。悉當以法律之形式定之。是於多數國家所採用者。

第二 列記主義 將應由議會議決之事件。列記於憲法中。聯邦國多採用之。日本本爲單

一國而非聯邦國。其應採概括主義無疑。然因其命令權之範圍過廣。故立法權勢不得不因之縮小。其憲法雖未列舉立法權之範圍。而有所謂不可不以法律規定之事項。即所謂立法事項是也。計其憲法上立法事項。凡十九種。除此十九種之外。無論以法律以命令皆可規定。是亦一部分採列記主義者也。蓋日本議會之立法權爲獨狹云。

## 第二款 關於行政上之權

議會之監督行政權。如宣戰，戒嚴，任命官吏，承諾緊急命令之類。已分見各章。茲舉其要言之。

### 第一項 預算

#### 第一目 預算之起源及其種類

人類思想當幼稚時代。其智識所及。以現在爲限。而將來之觀念次之。及世界進化。而計畫將來之思想。隨之發達。預算者。即人類將來思想之一現象者也。預算制度之起源。自學理上論之。其發生限於左之條件。

第一 要爲貨幣經濟時代。

第二 要爲收入確定時代。

第三 要爲財政規模宏大時代。

至其發生之先後。則不定期預算爲先。而定期預算次之。秘密預算爲先。而公表預算次之。至於今日。而預算不可不經議會之議決。是則最進步之制度也。徵諸歐洲之歷史。預算制度之起源。實基於人民之租稅承諾權。英國之權利請願。即預算最初之原因也。然在普魯士等國。

人民無要求租稅承認之事。故其起源則又在君主之財政計畫。此歷史上發達相異之原因也。

國家之財政。何故以預算爲必要耶。蓋國家之支出。與個人之用費等。而尙有特殊之點。卽一個人之收入。其額甚微。不如國家之巨額。二個人之財政。掌於自己。可以量入爲出。而國家之財政。非國家自能掌握之。故易於濫費。因是之故。近世諸國。無不採預算制度者。雖然。察近年之趨向。列國費用。日有澎漲之勢。天以理言之。有預算則國家支出。當有減無增。而事實適得其反。其故何耶。其原因有四。

(一)紙幣票據之發達。紙幣票據之制。雖與經濟上以極大之便利。然物價因之日趨上騰。一切之購入費。不得不增加。此其原因之一。

(二)建設之增加。近世各國。因互競文明。故對於各種建設。務趨浮侈。例如監獄固應改良。然與以高大之樓屋。優美之飲食。幾忘其爲執行刑罰之地。以故窮民故意犯罪。監獄大有入滿之患。其他建設。亦務以奢侈相尙。此其原因之二。

(三)軍事費之可驚。各國預算之增加。其中三分之二。爲軍事費。如英法德美日本。其軍事

費較之從前。幾數倍之。此其原因之三。

(四)國債之增進。近年歐洲國債之增進。實有令人可驚者。蓋募集既易。則支出必濫。此其原因之四。

預算自其形式上言之。得分爲左之種類。

第一 總預算(註一)

第二 特別預算 亦曰特別會計。因國家特殊經營之必要。由總預算分離而計其收支之預算也。自各國採預算統一主義。特別會計之範圍。漸次狹小。然因沿革上政治上作業上之理由。無論何國。未有不存此制度者。因其性質既殊。分離計算。較爲便利也。

第三 追加預算 總預算又特別預算編制後。至必要時。爲補充總預算特別預算而編製之預算也。但有一制限。即除必要不可避之經費。及因法律契約經費生不足外。不得提出追加預算。

第四 繼續費 因特別需要。政府得預定年限爲繼續費。求議會之議決。蓋大規模之工事。斷非一年所能終結。故變一年預算爲數年預算云。

第五 預備費 設預備費之目的。第一，在補預算之不足。第二，在充預算外必要之經費。前者謂之第一預備金。後者謂之第二預備金。由財政部管理。如芬蘭憲法即明定之。

(註一)預算之形式。古時常爲總額預算。如法國拿破崙第一以預算總額提出國會。經其議決後。政府以布告配賦於諸官署是也。自一八一七年。始改爲分類預算。今日諸國大都爲分類預算云。

預算分科之大別。有左之二種。

(一)歲入及歲出。無論何國之預算。皆分爲歲入及歲出。但其先後。主義亦分爲二。

(甲)先歲入者。例如英、意、普、日本。

(乙)先歲出者。例如法、德。

(二)經常及臨時部。預算概分爲歲入歲出後。又各分爲經常及臨時部。然其制亦分三種。

(甲)直接以歲出入。分爲經常臨時部者。例如意、日本。

(乙)分預算爲三大部。即分爲普通歲入、普通歲出、臨時預算。例如法國。

(丙)分爲歲入歲出二大部。以其中之一款。包含臨時支出或臨時收入者。例如英國。以採此者爲較多云。

預算之科目中。有所謂立法費目者。如日本會計法。明定各項之金額。不得彼此流用。此多數國家之通例。至項以下或分爲目。專爲行政上之便宜。得彼此流用。學者因稱之爲行政費目云。

## 第二目 預算之編製

預算從前有政府準備制與議會準備制之二種。美國本採議會準備制。自一九二一年公布預算及會計法後。亦以編製之任務。屬之總統。由是世界上幾無不歸政府編製者。通例由財政部就各部提案取捨後。再經閣議。然後提出議會。

預算以每年編製爲原則。但德聯邦及美洲小共和國。凡議會二年開會一次者。其預算亦二年編製一次。

預算自編製至提出。須費若干時期。此各國所不同者。何者。各國會計年度之開始。亦不一致故也。(註二)其期間有長短之別。準備期過長。則年度開始。物價已與編製時異。故編製期間。

以短爲上。此英制之善。而法制之不善者。茲舉數國實例。以供參考。

國名 提出時期 年度開始 相隔期間

英 二月 四月一日 約兩月

法 前年度二月 一月一日 約十一月

德 前年度十一月 四月一日 約五月

比 前年度十一月 一月一日 約兩月

美 一月 七月一日 約六月

日本 前年度十二月 四月一日 約四月

(註)會計年度開始。各國計分三種。(一)一月一日制。法，比，荷，奧，匈，瑞士，瑞典，希臘，及南  
美諸國行之。(二)四月一日制。英，德，丹麥，日本，行之。(三)七月一日制。美，意，西班牙，葡萄牙，  
挪威，行之。此種開始。必斟酌下列條件。(一)距議會議決期不遠。(二)須歲入饒多之時。年  
度開始一定之後。欲變更之。極爲困難。立法者不可不慎。日本本以七月收入最富。而誤以  
四月開始。至今年受三百萬國庫券之損失。卒無法更改。



### 第三目 預算之議決

預算必交下院先議。其沿革源於英國之歷史。蓋英爲貴族上院之國。預算必交下院先議。上院無修正及否決權。其始凡上院探貴族制者。悉倣英制。後則并民選上院之國。如美法等國。亦摹倣之。幾爲通例。但亦有不認此原則者。如瑞士則兩院同有先議權。如今年先交下院。明年則必先交上院也。

預算議決之方式。有英國式與大陸式之二種。

(甲)英國式 英國於每會期之初。要爲二次之議決。卽一爲支出委員會之議決。一爲收入委員會之議決。支收入委員會。報告於議會。由議會承認之。

(乙)大陸式 英國式爲全院委員。大陸式爲制限委員。其程序。開會後。選定預算委員。交付審查。然後由大會公決。美國在一九二一年以前。依預算科目。分爲十三種預算。交特別永久委員審查。故議決常缺一致。今亦改爲預算統一主義。與大陸制爲近。預算議決之範圍。亦有英國制與大陸制之別。

(甲)英國制 歲入之大部分。採永久法律制。以不變更爲限。有永久効力。無年年議決之

必要。歲出亦然。議會亦止有對於變更部分有廢除削減之權。故編製期間既短。議決亦速。

(乙)大陸制。法德諸國。收入支出之全部。即去年已經議決者。仍須再提出之。而議會對於預算全部。均有自由廢除削減之權也。

議會往往任意削減政府之預算案。使政府有遇事棘手之弊。各國爲防此弊。設三種方法。

第一方法。定永久不變之費。以其他部分。委於自由議決者。英國屬之。

第二方法。設裁判所。凡政府與議會有爭議時。由裁判所決定者。最近德、奧、西班牙憲法。皆採此制。

第三方法。於憲法中定專條。限於某種支出。無政府同意。不許廢除削減者。日本憲法所定者。爲法律規定所必要者。屬於政府義務者。履行條約所必要者。及陸海軍經費。凡四種。

晚近憲法。對於議會之議決預算。尙有一大制限。即不許爲歲出之增加是也。法國自革命後。議會往往濫行增加預算。平均年達二千萬佛郎之巨額。美國因從前預算。歸國會編製。預算膨漲。幾不可收拾。其原因多因議員對於選民之報酬。企圖國庫補助金救恤金。或增設各種

營造物。其形式或以法律案，或以請願書。直接間接以增加歲出。此種通弊。幾無國無之。法自一九〇〇年改正下院規則。稍加制限。英自一八六三年以來。非有君主要求，不得增加支出。定入下院規則中。近則次第以此定入憲法矣。如德普新憲法。卽其例也。

昔日憲法。對於預算不成立時。政府應執如何態度。常缺規定。有主張政府自由支出者。有主張閣員總辭職者。德俾思麥當國時。預算遭下院否決。俾氏乃執行原定預算。至一八六六年始得事後承諾。各國爲防此弊。往往於憲法明定。預算不成立時。政府執行前年度預算。如日本波蘭憲法。皆採此制者。法以一月一日爲會計年度。而預算之議決。常在五六月。故在預算未議決前。政府常依前年度預算十二分之一支出云。

## 第二項 條約

條約者，國家統治者與統治者間之契約也。原則君主國由君主締結之。共和國由大總統締結之。然君主國之君主。有完全之締結權者。例如英日是也。其他諸國。對於重要條約。常附以特別之要件。即必須議會之同意是也。例如荷蘭。凡領土讓與交換之條約。及國庫擔負條約。非得議會之承諾。國王不能批准。此種先例。不一而足。若共和國則總統常無完全之締結權。

例如智利，凡條約在批准以前，須經國會之承認。惟討論及審查。許總統有要求秘密之權而已。美國非有元老院三分之二以上多數之同意。大總統不得締結條約。實言之，即共和國大總統締結條約，必須先經議會同意是也。但歐戰後新憲法。如德奧芬蘭等國。往往於條件附之下。與總統以締結權。其須交國會同意之部分。不外立法條約及媾和條約，二者而已。此亦立法權漸弱之徵也。

歐洲各國。其憲法上尙有於條約效力發生之條件。加以限制者。例如意大利，凡國庫負擔或國境變更條約。非兩院議決之後。不有確定之效力。比利時，凡通商條約，國庫負擔條約，人民權利義務條約。非經議會議決。不有效力。此種規定方法。其說明頗有種種。第一說，謂條約之效力。包含對外對內兩方面言之。若未經議會同意。則此種條約不特對內。即對外亦爲無效。第二說，謂條約爲國與國間之契約。未經議會同意。止爲對內之無效。若對外則不能免其責任。第二說頗遠於事理。當以第一說爲正當。蓋條約締結權之制限。與條約效力發生之制限。其規定方法雖有不同。然其結果則一也。

在締結條約不許議會干與之國。爲執行其條約。關於條約中之法律事項。有須依立法之手

續者例如英國是也。有不必依立法之手續者。例如日本是也。夫條約之關於法律事項者。一旦執行其條約。依法律之手續時。苟議會不表同意。則將失信於外國。其因難與條約効力之限制相等。因而有主張議會不能不同意之說者。然議會有自由之議決權。憲法上毫無制限。故此說於理爲不當。日本爲解除此種困難。凡條約之關法律事項者。亦不必依立法之手續。然德國學者。則謂條約之批准。卽一種之裁可權。法律未經議會議決。而元首裁可之。於理論上固未安也。德亦不須議會同意之國。其新憲法第四十五條。限於立法事項之條約。須議會同意。如是則法律條約界限分明。兩得之矣。

### 第三款 關於司法上之權

現今各國議會。除日本外。無不有司法權者。茲分別論之。

第一 下院之彈劾權 其範圍計分三種。

(甲) 適用於國內一切文官者。美國屬之。

(乙) 止適用於總統及內閣員者。法國屬之。

(丙) 僅適用於內閣員者。英比等君主國屬之。

第二 上院之裁判權 上院之裁判權。最廣者莫如英國。不特可裁判下院之彈劾。且爲審判貴族犯罪。有構成貴族裁判所之權。故其議長。必以曾任法官及律師者充之。雖在閉會時期。仍可開庭。法元老院行裁判權時有二。一爲審判總統閣員之彈劾。二爲關於國家安寧之犯罪。凡政治犯案件。常以總統命令。由裁判所移交元老院審判。蓋本於革命之歷史。法國法系諸國。如意比等國。大抵沿襲此制。

### 第六節 議會議員之權利

第一 身體自由之權 謂議員犯罪。有不受逮捕之權利也。有英美制大陸制之別。茲分爲三說明之。

(一) 期間之長短 受此特權期間最長者。莫如英國。不僅在會期中。且及於開會閉會前後之四十日。美國則會期而外。包含往復期間。然大陸諸國等。則以會期中爲限。

(二) 犯罪之大小 英美日等國。對於重大之犯罪。不認此權。德法則除現行犯外。不因種類而設制限。

(三) 議院意思之強弱 英國議員身體之自由權。不能以議院之意思奪之。故頗確實。其

他諸國。則議院承諾時。裁判所得逮捕之。

此特權不僅在開會時。即會期前已被逮捕之議員。因議會之要求。亦可停止審問而任其出席。又不僅限於刑事。即民事亦適用之。諸國憲法。嘗有設此明文者。如法國其一例也。蓋政黨互相仇敵。反對黨常以此減少政府黨開會人數。故憲法保障之。

第二 言論自由之權 議員在議會中之言論。對於院外。不負責任。此種權利。始於英國之權利請願。蓋英國古代。議員言論不適用於王意者。嘗受刑罰。故特以憲法保障之。現今歐美各國。除瑞士外。殆無不以是定於憲法者。惟此種特權。其自由之範圍。必不可無所制限。即（一）以在院內爲限。（二）以議員之職務爲限。故在院內而侮辱他之議員。又未得議長許可而發言者。不能不受院內之責任。且對於院外不負責任者。止於法律上之責任。至德義上則不能不負責任。

議員印刷會中之言論。公布於世。得適用此特權否。有積極與消極之二說。美國採前說。英日等國採後說。以後說爲正當。

第三 受報酬之權 議員受俸給與否。爲政治上一大問題。茲先比較各國制度。而後言其

得失。

(一) 無給主義

(子) 英國 英國下院議員。本得以日給及往復旅費。請求於其選舉區之住民。至於何人負擔與其金額。各因其關係與習慣而不同。甚有以選舉區民與議員之契約定之者。及顯理八世。凡會期終了以前。未經許可而歸者。失請求日給之權。顯理八世死。其時人民皆熱心欲爲議員。於是爭與人民爲棄權之約束。自一六七五年至一六七七年之會期。日給全廢。遂提出於下院。以爲無給之習慣。已久行於國中。不如以明文定之。然他派論者。謂此特議員之高尙。屬於道德範圍。無庸定於國法。事遂不果。

(丑) 意大利 意國憲法。亦倣法國千八百三十年憲法。元老院及衆議院議員。概爲無給。止有受國有鐵道之免票。及有政府保護金公司乘船免票之權。

(寅) 德意志 自北德意志同盟以來。已爲爭論之點。及一八七一年德意志帝國成立以後。國中對於此問題。說分兩派。後卒定爲日給主義。然俾思麥大反對之。故最終決議。遂不與俸給。止有鐵道無賃乘車之權。新憲法仍採此主義。惟承認實費償付之權。



而已。(德新憲法四十條)普國亦同。其數目約當總長俸給四分之一。且限於開會時給之。每一次缺席。則扣三十分之一。繼續五日缺席。則倍之。

## (二)有給主義

### (甲)歲給主義

#### (子)上院下院同採歲給主義者

(1)法國 法國中世亦採區民負擔主義。一七九五年。改由國庫支出。始有歲費之名。當時係給以小麥。拿破崙第一始改用現金。王政復古時代。始有主張無給主義者。孔士丹以爲議員仰他人生活。有損人格。輿論和之。是時議員多爲富豪。遂不與俸給。及七月王政時代。腓力布一世。洞見議員隱情。提出歲費案。議員畏輿論指摘。未敢通過。政府因是顛覆。一八四八年共和再興。始改用日給。然議會長期開會。政府大受損失。始改爲歲費。定額九千佛郎。拿破崙三世改定會期爲三月。月給二千五百佛郎。後又改爲一萬二千佛郎。拿氏亡。再復一八四八年之舊。歐戰後增爲一萬五千佛郎。

(2) 比利時 比國最初限於在京師無住所之下院議員。月給四百二十三佛郎。一八九三年始改為兩院同為四千佛郎。一九二一年修正憲法。增下院為一萬二千佛郎。而上院不受俸給。止有雜費四千佛郎。蓋因下院加薪。而上院如故。故美其名為不受俸給也。

(3) 美國 美初採日給主義。一八六五年始改為兩院歲費五千弗。為世界歲費之最高者。

(4) 日本 日本初定歲費八百元。明治三十年改為二千元。分兩季支給。上季開會後三十日支。下季閉會後第七日支。此外尚有旅費如左。

每火車一里	每輪船一海里	每車馬一里	日	費
五	錢	六	錢	二十五
			錢	三
				元

(丑) 上院採無給主義。下院採歲給主義者。例如瑞典，下院歲費千二百克羅。合華幣

六百元。爲歲費之最抵額。有缺席時。仍按日扣除。

(寅)上院採日給主義。下院採歲給主義者。例如荷蘭。自一八一五年憲法。原定下院二千五百苦羅丁。(約中幣八角)上院三千苦羅丁。一八八七年憲法。減下院爲二千苦羅丁。上院日給十苦羅丁。

### (乙)日給主義

(子)上院採無給主義。下院採日給主義者。例如瑞士。下院日給二十佛郎。盧克森堡。日給五佛郎。均以憲法明定之。

(丑)上下兩院同採日給主義者。例如丹麥。日給六克羅。挪威。日給十二克羅。亦以憲法定之。

議員與以報酬之可否。可自論理與政略兩方面言之。論理上。議員必不能不受俸給。蓋國家不能以無償使役國民。猶之個人不能以無償而使役他人。其理正同。國家既與官吏以俸給。何獨靳於議員耶。然自政畧上言之。則現今有積極與消極二說。

(甲)積極說。謂議員不與以報酬。則無財產者。大都不能爲議員。而國會議場。將爲大財

產家所獨占。理由一。且衣食足而後知禮義。世間之因欲得財產而爲不正行爲者何限。而議員則尤立於最易爲不正行爲之地位。非與以報酬。不足以彌縫人類之弱點。理由二。

(乙)消極說 謂議員若與以俸給。則人將爭運動爲議員。而公職幾成漁利之具。理由一。防議員之不正行爲而與以報酬。是猶防盜而與以金錢也。必使無財產者不能爲議員。乃防止議員腐敗之第一方法。理由二。

以上二說。各執一理。然各國之所以採無給主義者。皆有特別之歷史。故當以有給主義爲原則。然日給主義。則猶優於歲給主義。何者。日給主義之弊。在議事故意延緩。故採此主義之國家。常於憲法上明定會期若干日。不許延長。若歲費之弊。則在開會常不足法定人數。若缺席扣薪。世界上除德國瑞典外。殊少先例。實無法以救濟之也。

### 第七節 議會之議事

#### 第一款 議員之出席

議事必須一定之議員臨席。方許開會。其沿革本於英國之訴訟法。蓋英國欲裁判宣告之有

效。須示必要列席推事之定數。故裁判時常用一定之式語。卽所謂甲乙丙三人共同意見是也。現今諸國議會法規。大抵襲用此制。至其理由。普通所主張者。凡有二說。

(一) 總議員之出席。常不可望。而多數終勝於少數。故定足數所以防議員之專制。

(二) 使議員之議事迅速。

以上二說。實爲定足數之根據。何者。各國制度。固不必純採多數主義也。蓋其制凡有二種。

(甲) 少數主義。其定足數甚少。例如英國。上院以三人爲足數。下院以四十人爲足數。日本塞爾維亞以三分之一爲足數。亦屬此種。

(乙) 多數主義。細分爲二。

(一) 以三分之二以上爲足數者。挪威及南美小共和國行之。

(二) 以過半數以上爲足數者。各國除修正憲法彈劾總統必須稍高足數外。其他尋常議案。以用此制爲普通。但細分之又有二種。

(子) 止議決爲必要者。謂人數不及過半數。雖可開會。但不得議決也。法、德、丹麥等國屬之。法國因其不便。遇有不及足數時。得記載於次之議事日程。爲再投票。此再投票。卽

不拘人數。皆爲有效。所謂次者。一八九二年元老院解釋。定爲同日十五分鐘後之議事。即謂之次。不必次日。

(丑) 議事及議決均必要者。此不得不能表決。並不許開會。比、意、荷蘭、葡萄牙屬之。

### 第二款 議員之議決

依理論言之。須全數議員贊同。方爲決議。但人之意思。不能齊一。故各國概以議員多數之同意爲標準。謂之多數決。但其制度亦分五種。

(甲) 五分之四以上之多數決。例如希臘新憲法，對於議長副議長之選舉用之。

(乙) 四分之三以上之多數決。例如美國及各州之修正憲法案用之。

(丙) 三分之二以上之多數決。例如德、日之憲法修正案用之。

(丁) 五分之三以上之多數決。例如捷克、立陶宛、憲法修正案。波蘭之彈劾案用之。

(戊) 過半數決。各國除重大議案外。以用此制爲普通。但採此主義之國。遇可否同數時則

如何。其主義可分二種。

(一) 否決主義。可否同數。以否決論。英上院及法比行之。

(二) 裁決主義 謂裁決之權。歸之議長。英下院及德日本行之。(註一)

以上二主義。當以否決主義爲正。何者。所謂過半數者。謂超過半數也。可否同數。則不及過半數矣。其應否決。毫無可疑。且事至半數反對。絕非美事。議長亦尋常人耳。烏可以一人而左右議案之成立。尤有進者。值兩黨競爭劇烈之時。議長表示左袒一方。最易招議員之惡感。英之採裁決主義。以下院議長向立於兩黨之外。雖係有黨之人。一經當選議長。卽須脫黨。故其取裁決主義。不無相當理由。他國議長。皆帶有黨派臭味。摹倣英制。毫無理由。日本採裁決主義。殊爲失當。已爲其國一般通論云。

(註一) 採用裁決主義之國。其議長平日應否加入投票。亦一問題。考議長之表決權。計有四種。皆源出英國。第一。議長有表決權。並有裁決權者。英委員會之制也。庶民院規則百二十五條云。可否同數時。委員長有第二之表決權。第二。議長有表決權。無裁決權者。英貴族院之制也。議長若爲貴族。自可加入表決。可否同數。以否決論。第三。議長無表決權。有裁決權者。英庶民院之制也。議長立於兩黨以外。故不加入表決。可否同數。取決於議長。第四。議長無表決權。又無裁決權者。英貴族院議長。限於法官。不必皆爲貴族。如非

貴族出身。即用此制。四者兼採。亦足見其國立法之完善云。  
表決方法。英美與大陸不同。分別論之。

(甲)英美制 英以數贊成與否之聲決之。有異議時。必用一定儀式。在下院則使贊成者出  
甲口。反對者出乙口。算其人數。上院則單使反對者出場以算之。

美亦用數聲之法。有異議者。先使贊成者起立。次使反對者起立。美尚有一異例。假使贊成  
甲說者四十九人。贊成乙說者五十人。若議長表示贊成甲說。則此案因可否同數而至於  
否決。

(乙)大陸制 例如法國。以數起立與坐決之。有異議時。始用投票。但慣習上元老院。多用投  
票之法。

### 第三款 議事日程

議事日程者。謂定應議事項之順序也。定議事日程之權。各國皆屬於議長。但其行使方法。約  
有二種。

(甲)法國制 議長於開會時刻將畢時。報告次回之議事日程。然後宣告散會者。



(乙)德國制 議長自確定議事日程。印刷而分配於議員者。議事日程所列議案之先後。以何爲標準。亦一問題。君主國通例以政府提出之議案爲先。而議院提出者次之。然非特君主國如是。卽共和國亦有行之者。此外則審查報告爲先。而新提之案爲後。亦各國通例也。

#### 第四款 讀會

讀會謂宣讀議案也。其制度計分兩種。

(一)二讀會制 法、比、荷、西、葡等國行之。

(二)三讀會制 英、美、德、意、奧、丹麥、日本等國行之。

三讀會之區別。第一讀會。討論大體。第二讀會。逐條討論。第三讀會。修正文字。但採用三讀制者。不甚重要之案。仍省略三讀。而以二讀了之。

法律以經過讀會而成立。此通例也。議會亦以一事不再理爲原則。然院內雖經議決。尙未發表於外部時。苟有動議。仍可付於再議。但各國雖許再議。而必有左之制限。

(一)限於議決之當日又翌日。

(一)限於與前議決時多數議員之再起立。

(二)限於與前議決時出席議員之同數出席。

### 第五款 委員會

委員會者。在本會議以前。爲審查特定事項。以特定之人組織之預備機關也。其種類有三。

第一 全院委員會 以議院議員之全部組織者。謂之全院委員會。其法始行於英國。英國貴族院每開會之始。卽定全院委員長。開全院委員會時。以委員長行議長之職務。庶民院開全院委員會時。以歲入委員長爲全院委員會之委員長。是爲通例。美國亦倣英制。大陸諸國及日本亦同。

第二 常任委員會 常任委員會者。會期之始。由院中互選委員若干名。使之審議本會期以內之事務也。其委員之分配。各國之制不同。日本常任委員。貴族院有資格審查委員。預算委員。決算委員。懲罰委員。請願委員。之五種。而衆議院則止四種。至常任委員名目之多。則以美國爲最云。

第三 特別委員會 爲審查一事件而特設之委員會。謂之特別委員會。蓋政府提出之議

案。必經議院審查。即甲院提出之議案。亦必經乙院審查。此通例也。但此種委員之選任方法。雖常有用無記名投票選舉之制。而實則多由議長指名定之。

常任委員會與特別委員會。非有委員過半數之出席。不得開議議決。是爲通例。此種會議。除議員之外。不許旁聽。然經委員會決議後。並得禁止議員之旁聽。常任委員會。有常任委員長。特別委員會。亦有特別委員長。多用互選之法。委員會中。尙須互選一名或數名之理事。委員長有事故時。由理事代理之。

委員會之報告。從前皆止報告多數人之意見。所謂少數服從多數也。近則雖係少數人意見。苟有三分之一以上。仍須報告。此雖細事。亦足見歐洲思潮之變遷也。

#### 第六款 國會委員會

國會委員會者。於國會閉會期內。代表國會。繼續執行代表人民職務之機關也。各國採此制者甚少。昔惟巴丁威敦堡。今則止巴拉圭。危地馬拉。哥斯德爾黎加。諸小國行之而已。歐戰後捷克及西班牙。亦採此制。茲略述其大要如左。

#### (一) 組織 分爲兩種。

(甲)一院制之國會委員會 哥斯德爾黎加，由國會於通常會期之末，指定議員五人組之。危地馬拉爲七人。西班牙爲二十一人。於第一次通常會時，在委員中推選委員長一人。惟西班牙則採比例代表制。

(乙)兩院制之國會委員會 採兩院制者，必由兩院各出委員共同組織之。通例以下院委員占多數。例如巴拉圭由元老院選出議員二人，代議院選出議員四人組織之。各院並須各出候補委員。元老院代議院各一人。捷克上院八人，下院十六人，亦用比例代表制。候補人數亦同。

(二)職務 此種常設委員會，雖係代表國會，實則仍不能爲完全之代表。僅於國會閉會期內，發生緊急事件，對於政府負責任之行為，與以同意而已。且雖經同意，至次會期，仍須經國會追認，實不免多一種程序，毫無實益。故各國多不採此制也。

#### 第七款 議長及副議長

議長之選任方法，有左列四種。

(甲)上院下院，同由議員選舉者。法，比，丹麥，挪威等多數之國行之。

(乙) 上院下院同爲欽派。惟下院須由該院所選之人中任命者。荷蘭、日本行之。

(丙) 上院由欽派。下院由議員選舉者。意大利行之。

(丁) 上院以特定之人充任。下院由議員選舉者。此爲英美制。英貴族院議長。由法官資深者充之。既不任命。亦不選舉。美元老院議長。由副總統兼任。

副議長之名數。各國不同。有一名(例如比葡之兩院)二名(例如如意上院丹麥下院)四名(例如法兩院)者。議長任期。亦有三種。

(甲) 以一會期爲任期者。例如英之下院。法之兩院。

(乙) 依議員之任期爲任期者。例如美日之下院。

(丙) 特定任期者。例如日上院。任期爲七年。

#### 第八款 內閣員及政府委員

內閣員及政府委員。除少數國家外。大都許其在議會中發言。此原則始於法千八百七十五年七月之憲法。凡內閣員及政府委員。可不從發言表登載之順序。請求發言。其後元老院及代議院規則。遂規定議會議員。必俟政府發言者演說既終之後。始得發言。自是遂爲不變之

定例。惟非兼任議員者。不得加入表決之數。

內閣員出席時之座位。舉其著者言之。

(一)英國制 閣員席混入議員之中。分爲左右。政府黨居右。第一列閣員席。第二列次長席。其前任總次長。則坐於左之第一列第二列。

(二)法國制 閣員席置於議長當中之第一列。蓋英法閣員爲議員兼職。故必與議員混坐也。法爲多黨政治。故不能分左右。而以最適中之坐位與之。比國同。

(三)德國制 閣員席在兩脇。日本卽採此制。但德總理必坐於議長右之第一席。因俾思麥嘗坐此席。遂成慣例。德閣員不必卽議員。故不能與議員混坐也。

### 第九款 旁聽席

國會所以議國家重要事項。故以公開爲一大原則。美國上下兩院。初止將記錄公之於世。未許外人旁聽。其後因輿論攻擊。始設旁聽席。各國漸倣效之。遂成通例。旁聽席有英美制大陸制之別。

(甲)英美制 樓上四面置席。并不分室。止懸牌以別之。(註一)

(乙)大陸制 三面置席。議長頭上不置席。一一隔以板壁。

英美制聲浪易於傳播。當以大陸制爲優。至旁聽方法。英法等國。無論何人。皆許旁聽。人滿則禁止入場。日本則限於有旁聽券者。乃許入場。

(註一)英旁聽席最狹。至多止能容百五十人。懸牌凡六。一、外交官席。二、議員席。三、官吏席。四、婦人席。五、新聞記者席。六、公衆席。婦人席以金網隔之。坐位凡十。新聞記者席。在議長頭上。便於記載。坐位止二十。美國旁聽席懸牌凡七。一、大總統席。二、內閣員席。三、大理院推事席。四、外交官席。五、議員席。六、新聞記者席。七、公衆席。

#### 第十款 兩院議事之關係

第一 兩院意思之合致 不問何種議案。非兩院意思之合致。不能成立。所謂國會之議定。以兩院之一致成之是也。採兩院之國。多以憲法明定之。

第二 兩院意思之齟齬 可分兩種。

(一)甲院移付或提出之議案。乙院全行否決時。各國實例。凡第一院議決之議案。經第二院否決者。該議案即行廢棄。又政府提出之案。經第一院否決者亦同。法國日本之議

院。皆採用此主義。荷蘭且以是明定於憲法云。

(二)乙院修正甲院移付或提出之議案時。此際甲院對於乙院之修正。如係同意。該議案即爲成立。固自別無問題。如不同意。其調和之方法。約可分爲三種。

(1)兩院會商法。當兩院之意見。不能一致時。使之往復會商。必至於妥協而後已。

(2)兩院合計法。當兩院對於同一議案。意見不能相合時。則合計兩院可否之票數。以決從違。例加甲院贊成者八十票。反對者二十票。贊成者占多數。故議案得以成立。乙院則贊成者四十票。反對者六十票。反對者占多數。故爲否決。當此之際。將兩院贊成及反對之票數合計之。則贊成者百二十票。反對者爲八十票之少數。故此議案仍爲有效。

(3)組織兩院協議會法。當兩院於同一之法律案。意見不能一致時。由兩院各出議員若干人。組織委員會。共同討論。以定去取。英法日本等國行之。

#### 第八節 中國古代之議會

論者謂我國未有議會之制。而不知非也。特以其爲不良制度。秦已廢之。漢初尙有議郎之設。



後亦無聞。遂以爲未有耳。日人竹中氏著有支那古代議會。茲擇要介紹之。

三代以前。均有議會。孟子所謂不謳歌堯而謳歌舜者。當時必有擁戴之機關。與英國古代君主。必由議會擁戴。波蘭古代君主。由議會選舉者。其制略近。湯誥之誕告萬方。盤庚之告諭殷民。絕非執途人而語之。當時必有人民代表機關。書缺有間。不可考矣。其可知者。莫如周制。周禮。小司寇之職。掌外朝之政。以致萬民而詢焉。又朝士之職。亦曰。掌建邦外朝之法。外朝卽周時議事之所。爲周三朝之一。其地在雉門之外。五門中之第三門也。左右各置九棘。而面則置三槐。其議會組織之法。合內閣。有爵者。地方官。平民代表。四種。周禮。朝士職曰。左九棘。孤卿大夫位焉。羣士在其後。右九棘。公伯侯子男位焉。羣吏在其後。面三槐。三公位焉。州長衆庶在其後。左嘉石。平罷民。右肺石。達窮民。當時議場之法律極嚴整。禁議員之朋比。士師職曰。掌八成之法。七曰爲邦朋。列席發言。皆有規則。鄉師職曰。凡邦事。令作秩序。議案必不可不郎讀。訝士職曰。凡邦之大事。聚衆庶。則讀誓禁。議場警察。亦有專掌。朝士職曰。禁慢朝。錯立族談者。三代時。凡重大事件。必詢之外朝。周禮所謂詢國危。詢國遷。詢立君。是也。國危。謂宣戰媾和事件。國遷。謂遷都。觀盤庚遷殷時。一再告諭。其三篇皆與議會之談話也。立君之必得議會擁戴。

歐洲古代皆然。當時議會。尙有司法權。孟子國人皆曰可殺。然後殺之。所謂國人。必非泛泛之人。歐洲議會。無不有裁判權者。卽其例也。(註一)

中國何時廢止議會。史無明文。秦滅六國。盡變三代成法。此殆其一也。近日歐美學者。盛唱廢止議會之論。而我國則已廢於二千年前。猶之歐洲至今猶有貴族。我國則商鞅變法。貴族久已掃蕩無遺。遂開漢初布衣將相之局。此固進化必經之階級。社會主義學者。以議會爲資本國家之產物。言則謔矣。抑亦未可厚非也。

(註一)竹中氏有周代議會圖。其正面之州長。卽自治代表。周制五家爲比。比有長。五比爲閭。閭有胥。四閭爲族。有族師。五族爲黨。有黨正。五黨爲州。有州長。五州爲鄉。有鄉大夫。每三鄉置鄉師二人。而以三公爲鄉老。自州長以上。均得列席議會。所謂衆庶。當時必有選舉法。今不可考矣。

#### 第四章 司法機關

本章範圍。取廣義解釋。凡有法院性質者。皆入之。

#### 第一節 司法院

法院之組織及權限。其詳屬於法院編制法之範圍。茲不具述。憲法上所應研究者。則法官之任命與選舉是也。君主國法官必由任命。毫無問題。共和國自初法官本由人民選舉。法一七九二年耶孔賓憲法。即採此制。次年舉行選舉。乃當選者多屬園丁石匠木匠之流。騰笑反邦。此制遂爲法國所廢棄。現在盛行人民選舉制者。惟美之各邦。計全國有三十八州。其高等法官。皆以直接選舉行之。然美國司法之腐敗。蒲徠士所著之現代民主政治。言之詳矣。凡貧者與富者訴訟。貧者幾無不敗訴者。以故重大案件。或用暗殺。或依腕力解決。無肯訴諸法廷者。他國亦絕少先例。約可分爲六種。

(一)由總統任命者。例如法國。非經法官考試及格。及司法總長推薦者。不得任命。德、奧、波蘭、捷克、芬蘭、諸國憲法。均以此權屬之總統。

(二)雖由總統任命。而須經議會或顧問機關之同意者。美國最高法院及其他中央法院。法官由總統經元老院三分二同意後任命之。各邦中採此制者。亦有六邦。古巴、巴西、阿根廷、均同。西班牙新憲法。明定最高法院院長。由總統依立法院之提議任命之。智利則以此同意權歸之顧問院云。

(三)限於高等以上之法官。由國會選舉者。例如瑞士、墨西哥、委內瑞拉、瑞典、奧都拉斯、厄瓜多爾、烏拉圭、哥斯德爾黎加。其任期除烏拉圭爲終身、哥斯德爾黎加係四年外，餘皆爲六年。

(四)各級法官。全由國會選舉者。例如哥倫比亞、大理院五年一任。其他四年一任。尼加拉瓜任期爲六年。多米尼哥則爲四年。

(五)由政府提出。經國會選任者。例如秘魯，最高法院法官。由國會於政府所提出之每六人中。選任一人。高級法官，由最高法院提出。初級法官，由高級提出。均由政府每六人中。任命一人。

(六)由上院提出。經下院選任者。例如玻利非亞。最高法院法官。由衆議院於元老院所提出之每三人中。選出一人。高級法官，由最高法院提出。元老院選任。初級法官，由高級法院提出。最高法院任命。

法國學者波留。極端反對官吏出於選舉。以爲選舉必需資本。則不能廉潔。選舉必有黨派。則不能公平。其言當矣。而於法官尤甚。何者。司法獨立。以不入政治旋渦爲前提。卽用任命制之國。如法國者。世人猶以爲司法權實操諸內閣。而不在法院。任命制且然。況選舉必有任期。爲

冀己身之連任。不得不取媚政黨以固位。人民之權利。訴訟之曲直。不暇顧也。採選舉制者。多爲美洲諸小共和國。名爲選舉。實則軍閥之指派。久爲世人所譏評。故歐戰後新憲法。於法官絕少採選舉制者。職是故也。

蘇聯不承認司法獨立之國家也。其最高法廷。則附於中央執行委員會。其權限明定於其憲法第四十三條。於審查犯罪外。尙有解釋法律。及解決各加盟國爭執之權。其性質已不類普通國家之法院。最可異者。則所謂國家政治部之組織是也。民主國凡政治犯與盜匪。仍隸屬司法機關之管轄。蘇聯則別設此部以執行之。國家政治部。隸於人民委員會。其主席得出席於人民委員會。專爲處罰反共產而設之機關也。夫以蘇聯刑罰之嚴峻。民皆無所措手足。而反動份子。仍不因之稍減。故必有如是特別法廷之存在也。

各國關於司法。大抵委之法律。但亦有定於憲法者。茲分別論之。

(一)以法官資格入憲法者。如墨西哥。定爲年滿三十五歲。生於本國者。得爲最高法院推事。阿根廷。定爲曾充八年律師。有上院議員資格者。

(二)以法官任期入憲法者。分爲二種。

(甲)終身制。如德奧屬之。

(乙)任期制。如墨西哥定爲六年一任。美各邦短者六年。長者二十一年。無以之爲終身

官者。

(三)以法官保障入憲法者。從前多委之法律。戰後新憲法。則多定之。如德新憲。凡免官停職轉任退職。必依法定理由及方式。不得反於本人之意思。捷克憲法第九十九條亦同。

(四)以禁止法官兼職入憲法者。如比利時及捷克憲法。

(五)以陪審員入憲法者。英法等國亦用陪審。但止以法律定之。其入憲法者計分二種。

(甲)止刑事適用者。比波蘭屬之。

(乙)并民事亦適用者。美憲屬之。此外如捷克西班牙憲法。未定範圍。亦屬此種。

(六)以禁止特別法院入憲法者。此亦分二種。

(甲)無論何人。不受特別法院之審判。智利墨西哥憲法屬之。

(乙)不得設立特別法院。瑞士巴西德芬蘭憲法屬之。

(七)以禁止國會總統干涉司法入憲法者。如智利及波蘭憲法屬之。

## 第二節 行政法院

### 第一款 行政法院之沿革

行政法院制度。遠發生於法德二國。法國舊王政時代。行政權與司法權。久已分離。凡行政訴訟。常不受司法法院之干涉。及孟德斯鳩三權分立說盛行。其所謂司法權者。單以刑事及民事爲限。不及於行政事件之裁判。蓋法國行政事件。分爲純粹行政。與行政訴訟之二。其機關亦因之而殊。前者委於內閣員知事。郡長等之單獨制。後者則委於縣參事會。及參事院之合議制云。德之初設行政裁判也。國中說歧爲二。其一主張委於通常法院。其一主張不以行政立於司法之下。後說占勝利。一八六三年。巴丁始設行政法院。一八七二年。普魯士次之。奧大利亦於一八七五年。倣德制。日本初本由司法法院兼理。明治二十三年。定行政裁判法。設行政裁判所於東京。以德奧之立法爲模範。是爲行政法院獨立之歷史。

### 第二款 行政法院之組織

行政法院之組織。大別爲二。

第一 英美制 以司法法院兼理行政訴訟。無論司法行政。凡法律上爭訟。一切委於司法

## 機關之管轄。

### 第二 大陸制 又分爲二。

(一) 法國制 以行政機關之一種。兼理行政訴訟。如法國以參事院之一部。管理中央行政裁判。名曰行政裁判部。至地方之行政裁判。則委於縣參事會。

(二) 德國制 以獨立機關掌之。是謂最新之行政裁判制度。舉數國之制以明之。

(甲) 普魯士 其行政裁判爲三級制。第一審。郡參事會及市參事會。第二審。縣參事會。第三審高等行政法院。

(乙) 索遜 索遜爲二級制。第一審。縣署。第二審。高等行政法院。且分行政訴訟爲當事者訴訟與抗告訴訟。凡人民相互。或地方團體相互之訴訟。屬於前者。依二審制行之。人民對官府之訴訟。屬於後者。則止一審。於高等行政法院爲之。

(丙) 巴威崙 爲一級制。至地方則依訴願爲之。該法院特置檢察官。代表公益起訴。

(丁) 奧大利 奧一九二五年修正之憲法。明定非經過訴願至最終級者。不許受理。亦一級制也。行政法院院長副院長各一人。均由大總統任命。惟院長及評事之半數。須



下院同意。副院長及評事其他半數。須上院同意。且至少須有三分之一。具有司法官資格。均於憲法明定之。

### 第三款 行政法院之權限

定行政裁判權限之方法。凡有三種。

第一 概括主義 謂對於行政官署之違法處分。或權利毀損事件。泛許出訴者。法奧等國採之。

第二 列記主義 限於本法及其他法律所明定之事項。始許出訴者。普魯士巴威崙採用之。

日本即採列記法。然採列記主義之中。尚有一問題。即集於一種法律之中。或散見於種種法令中耶。日本則散見於各種單行法。政府頗以爲不便。明治三十五年第十六次議會。提出行政裁判所權限法案。欲以行政訴訟事項。網羅一法。事卒未果。然考之德國諸聯邦制度。不外二種。

(甲)全規定於行政訴訟中者。

(乙)散見於特別法中者。

行政法院受理損害賠償之訴訟與否。爲法理上一大問題。普國凡官吏爲執行其職權所生之損害。不任賠償之責。其任賠償者。限於國家爲私法人時。故專屬於民事裁判所之管轄。然法國則否。此種訴訟。實際上屬於行政法院者不少。日本從普國主義。以不許受理爲原則。

#### 第四款 行政訴訟之當事者

凡訴訟必有原告與被告。是爲當事者。法院聽雙方之陳述。而後可下判決。故當事者必相對立。而行政訴訟。立於原告地位之當事者。果何人耶。夫自表面上觀之。一方之原告爲人民。即被治者。一方之被告爲行政官署。即治者。似爲不可動之原則。而實不然。蓋立法上有左之二主義。

(一)無被告主義 此種制度。行政官署。全不立於被告之地位。故不參與訴訟。其行政上之利益保護。一任之裁判所。巴威崙、威敦堡、索遜、巴丁等國行之。

(二)有被告主義 凡行政訴訟。必要有雙方之當事者。故起訴時。必要指定被告之行政官署。普魯士、日本行之。

行政訴訟當事者之代理人如何。亦一問題。奧國行政法。凡行政訴訟之訴狀。必須辨護士之署名。此非強制辨護。蓋恐人民因一時之感情。乘一旦之忿怒。輕於對官府起訴。故必辨護士審查其訴狀。非必使辨護士出庭也。普國無有規定。故任用辨護士與否。全屬自由云。

### 第三節 審計院

審計院制度。遠發生於歐洲十二世紀時代。當時所行者爲等級政治。故其檢查之事務。止於王侯之財產。凡國王由領地所生之收入。及王侯由人民徵收之租稅。皆當一一察核。一面又含有司法之性質。故稱之曰會計裁判所。此當時一般之制度也。及十六世紀以後。因國家觀念之發達。於是國家財政。漸與王室財政分離。而財政部即主管國家財政之惟一機關也。當時多數之國。凡財政部中。無不有財政監察之一部局。然其職務。不過爲計算之檢查。於政治上。不有何等之效力。止於爲財政部之附屬。對於財政部總長。毫無箝制之權力。故十八世紀之末。無論何國。其財政部總長。皆極專橫。不可復制。如法國。則其受害之最烈者也。至是而審計機關。乃不得不與財政部分離矣。雖然此二者分離以後。財政機關與財政監督機關。時生紛議。然基礎未固。監督機關。時有敗訴。及十九世紀立憲制度發達。國家之預算。成爲法律。凡

支出收入。不特於計算之點。期其正確。至於有無違背憲法之點。尤不得不加以監督。於是計算正確以外。又生第二之責任。則十九世紀以來之審計院也。

審計院之沿革。既如上所述。至其立法例。則今日各國中大別爲左之二種。

第一 英美制 英美兩國。不特設審計院。而於財政部中。置審計長及審計員。使掌全國歲出決算之事。

第二 大陸制 大陸諸國。皆有審計院。但亦分爲二系。

(甲) 法國系 法國法系諸國。其審計院屬於司法機關。故不曰審計院。而曰會計法院。於其中置推事及檢察長。凡會計官吏。必須納保證金。有侵占公款而經審計院判決者。則沒收其保證金。不足則依強制執行法。變賣其財產以充之。

(乙) 德國系 純然爲監督行政機關。無司法權。僅得要求行政長官之處分而已。法國系與德國系之優劣。以德國系爲優。蓋法國系有左之缺點。

(一) 監督財政效力之薄弱。 法國系既爲司法組織。其判決自不能不根據法律。所謂法律。即預算是也。然狡猾之行政官吏。其出納絕不至違背法律。但於不超出預算之範圍

內。爲不經濟不利益於國家之舉動。審計院固不能干涉之。例如某機關購極美麗之西式家具。費數百金。苟在流用之範圍內。依法國制卽不能起訴。若德國制則可以認爲無必要或不經濟爲理由。責令該機關賠償。效力較爲強大。故學者謂審計之目的。與其在違背法規之有無。不如在國家不利益之有無。可謂名言。

(二) 損出納官吏之人格。法國凡任會計職員者。必納保證金。據一千九百年統計。全國保證金數目。估計約千七百萬佛郎。政府年給三釐利息。考保證金之制。本創始於普魯士。普政府久已廢止。蓋國家旣任爲官吏。是已表示信任。一方又以不肖之心待之。故廉潔高尚之士。無願充斯職者。法政府明知其弊。而不能廢止。因非此則判決無由執行故也。

(三) 缺行政上之敏活。法院訴訟。有原被告之申述。有偵查警察之補助。有時尙不能得事實之真相。何況審計院之單依書面審理者。且會計官吏之出納。大抵必待長官之命令。今不責其長官。而惟責令會計員賠償。揆之事理。豈得爲平。依德國制。如有應賠償事件。但求其款項之有著。至其何人負擔。及如何賠償。審計院不問也。依法國制。則必責令

本人賠償。甚或抄沒其私產。殊失之酷。且法國會計法四百二十三條云。會計官吏。認審計院之判決爲違法時。三個月內。得向參事院上告。財政總長及各部總長。亦得以審計院判決之撤消。請願於參事院。蓋長官多袒蔽其屬僚。此種訴訟。在法國幾成慣例。非良法也。

(四)與司法裁判權限之混淆 法院公訴之外。時可附帶私訴。其權限常與審計院淆混。例如官吏消費公款百元。是謂刑法上監守自盜之罪。法院因附帶私訴而爲賠償百元之判決。審計院又爲同一判決。各不相謀。是曰二重裁判。反之審計院認爲應賠償者。而法院認爲無責任。是曰國家意思之衝突。二者必居其一。故採法國制者。爲避免上列流弊。一方於法院須設出納官吏責任不受理之規定。一方於審計院。須設判決出納官吏以審計院爲限之規定。然官吏責任。歸之特別裁判。毫無理由。若在德國。此等事件。必俟法院判決之後。然後根據此判決。要求該主管官署免其官職。并責令賠償。權限劃分。至爲明顯。

同爲法國系之中。又有事前監督與事後監督之別。事前監督者。謂命令官所發之命令。其

執行前須經審計院之簽印也。意大利、比利時、荷蘭屬之。事後監督者。謂行政官既實行之後。以其收支之事實。交審計院檢查也。法國屬之。事前監督。非幅員狹小交通便利之國。不能行之。卽行此制之國。仍不能不設左之例外。

(甲) 緊急支出時。例如戰時之餉糈、救災之經費。刻不容緩。斷難履行簽印之手續。大都先行支付。再交審計院追認。

(乙) 行政官願自負責任時。行政官與審計院異其意見時。苟行政官願自負責任。審計院即不能禁其不爲支出。何者。審計院非責任者。故不能絕對主張也。例如交通部欲以船舶付之保險。審計院認爲無此必要。然船舶之沈沒。其責任在總長。苟總長堅持非保險不可。審計院亦不能不承認也。

(丙) 金額至少時。各官署一元以下之支出。斷無事事必交審計院簽印之理。此事實上不能不設例外者。

(丁) 在交通不便之場所時。即交通便利之國。仍有鐵道不通、輪船不至之處。故不能無此例外。

如上所述。事前監督。例外之範圍。大於原則。其所收效果。已屬至微。況審計官非萬能者。狡猾官吏。往往故意浮開帳目。以相嘗試。審計院一時疎忽。被其愚弄者有之。而行政官因審計院既已簽印。卽贓污狼藉。飽其囊橐。反可藉此以爲卸責之地。審計院事後發覺。而業經簽印。無如何也。故除少數國家外。無採用者。

世界各國。有於各地方設審計分院者乎。無有也。法人黑智兒之言曰。審計設分院。是猶以珠彈雀。雀之所得至微。而珠之所損至大。何者。設審計院之目的。在爲國家節省支出。今乃設無數機關以司其事。所節省之數。不敵其開支之數。則何如不設此審計院之爲愈。故各國從無在各地方設審計分院者。職是故也。

審計院之組織。各國計分三種。

(一)選舉制 在一院制之國。其審計官全歸國會選任。例如多米尼哥(憲法二十五條)巴拿馬(憲法六十七條)閩都拉斯(憲法七十三條)芬蘭(七十一條)是也。若兩院制之國。又分二種。

(甲)由下院選舉者。比利時。院長及審計官六人。均由下院選舉。奧國止院長歸下院選



舉。審計官則俟院長之推薦。由總統任命。(奧新憲法一百二十二條及一百二十五條)  
墨西哥亦全由下院選舉。(墨憲法七十二條)

(乙)由上院選舉者。海地由政府及下院各提出九人。由上院就兩名單內選出九人。  
海憲百六十八條)

(二)任命制。審計員由元首任命。英、法、德、意多數之國行之。

(三)折衷制。亦分爲二。

(甲)任命須上院同意者。阿根廷屬之。(阿憲八十九條)

(乙)任命須下院同意者。丹麥屬之。

審計官之免職。亦有加以保障者。例如波蘭憲法(九條)明定審計官非有下院五分三以上之決議。不得免職。希臘新憲法(一〇六條)則定審計官協審官總檢察官均爲終身職。年滿七十歲。然後休職。其待遇與法院法官同。

#### 第四節 權限法院

日本無權限爭議之法院。然歐洲各國則各有規定。蓋權限爭議。有積極權限爭議與消極權

限爭議之二種。皆不可不設特定之機關以裁判之。而其立法則有左之三種。

第一 以議會裁決權限爭議者。此例僅見於瑞士之一部。他國無用之者。

第二 以司法院裁決權限爭議者。比、意、荷、英、等國行之。

第三 組織特別權限法院以裁決之者。此制行於法德二國。畧述於左。

(甲) 法國權限法院 爲司法官與行政官之混合制。以司法總長爲議長。其副議長一人。及推事六人。則以參事院議官、大理院推事中選充之。每三年改選一次。但可再選。此外有檢事二人。一以參事院候補議官充之。一以大理院檢事充之。皆由大總統選任。任期一年。

(乙) 德國權限法院 以七名之推事組織之。以行政法院院長爲首席推事。餘六名由最高法院及行政法院各出推事三人充之。爲臨時組織。與法之常設者異。

# 附錄一

民國元年臨時約法

## 第一章 總綱

第一條 中華民國由中華人民組織之

第二條 中華民國之主權屬於國民全體

第三條 中華民國領土爲二十二行省內外蒙古西藏青海

第四條 中華民國以參議院臨時大總統國務員法院行使其統治權

## 第二章 人民

第五條 中華民國人民一律平等無種族階級宗教之區別

第六條 人民得享有左列各項之自由權 一人民之身體非依法律不得逮捕拘禁審問處罰 二人民之家宅

非依法律不得侵入或搜索 三人民有保有財產及營業之自由 四人民有言論著作刊行及集會結社之自由

五人民有書信秘密之自由 六人民有居住遷徙之自由 七人民有信教之自由

第七條 人民有請願於議會之權

第八條 人民有陳訴於行政官署之權

第九條 人民有訴訟於法院受其審判之權

第十條 人民對於官吏違法損害權利之行爲有陳訴於平政院之權

第十一條 人民有應任官考試之權

第十二條 人民有選舉及被選舉之權

第十三條 人民依法律有納稅之義務

第十四條 人民依法律有服兵之義務

第十五條 本章所載人民之權利有認爲增進公益維持治安或非常緊急必要時得依法律限制之

### 第三章 參議院

第十六條 中華民國之立法權以參議院行之

第十七條 參議院以第十八條所定各地方選派之參議員組織之

第十八條 參議員每行省內蒙古外蒙古西藏各選派五人青海選派一人其選派方法由各地方自定之參議院會

議時每參議員有一表決權

第十九條 參議院之職權如左 一議決一切法律案 二議決臨時政府之預算決算 三議決全國之稅法幣制

及度量衡之準則 四議決公債之募集及國庫有負擔之契約 五承諾第三十四條三十五條四十條事件 六答

覆臨時政府諮詢事件 七受理人民之請願 八得以關於法律及其他事件之意見建議於政府 九得提出質問

書於國務員並要求其出席等語。十得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件。十一參議院對於臨時大總統認爲有謀叛行爲時得以總員五分四以上之出席出席員四分三以上之可決彈劾之。十二參議院對於國務員認爲失職或違法時得以總員四分三以上之出席出席員三分二以上之可決彈劾之。

第二十條 參議院得自行集會開會閉會

第二十一條 參議院之會議須公開之但有國務員之要求或出席參議院過半數之可決者得秘密之

第二十二條 參議院議決事件咨由臨時大總統公布施行

第二十三條 臨時大總統對於參議院議決事件如否認時得於咨達後十日內聲明理由咨院復議但參議院對於覆

議事件如有到會參議員三分二以上仍執前議時仍照第二十二條辦理

第二十四條 參議院議長由參議員用記名投票法互選之以得票滿投票總數之半者爲當選

第二十五條 參議院參議員於院內之言論及表決對於院外不負責任

第二十六條 參議院參議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外會期中非得本院許可不得逮捕

第二十七條 參議院法由參議院自定之

第二十八條 參議院以國會成立之日解散其職權由國會行之

#### 第四章 臨時大總統副總統

第二十九條 臨時大總統副總統由參議院選舉之以總員四分三以上之出席得票滿投票總數三分二以上者爲當

選

第三十條 臨時大總統代表臨時政府總攬政務公布法律

第三十一條 臨時大總統爲執行法律或基於法律之委任得發布命令並得使發布之

第三十二條 臨時大總統統帥全國海陸軍隊

第三十三條 臨時大總統得制定官制官規但須提交參議院議決

第三十四條 臨時大總統得任免文武職員但任命國務員及外交大使公使須得參議院之同意

第三十五條 臨時大總統經參議院之同意得宣戰媾和及締結條約

第三十六條 臨時大總統得依法律宣告戒嚴

第三十七條 臨時大總統代表全國接受外國之大使公使

第三十八條 臨時大總統得提出法律案於參議院

第三十九條 臨時大總統得頒給勳章並其他榮典

第四十條 臨時大總統得宣告大赦特赦減刑復權但大赦須經參議院之同意

第四十一條 臨時大總統受參議院彈劾後由最高法院全院審判官互選九人組織特別法庭審判之

第四十二條 臨時副總統於臨時大總統因故去職或不能視事時得代行其職權

第五章 國務員

第四十三條 國務總理及各部總長均稱爲國務員

第四十四條 國務員輔佐臨時大總統負其責任

第四十五條 國務員於臨時大總統提出法律案公布法律及發布命令時須副署之

第四十六條 國務員及其委員得於參議院出席及發言

第四十七條 國務員受參議院彈劾後臨時大總統應免其職但得交參議院覆議一次

## 第六章 法院

第四十八條 法院以臨時大總統及司法總長分別任命之法官組織之法院之編制及法官之資格以法律定之

第四十九條 法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟但關於行政訴訟及其他特別訴訟別以法律定之

第五十條 法院之審判須公開之但有認爲妨害安寧秩序者得秘密之

第五十一條 法官獨立審判不受上級官廳之干涉

第五十二條 法官在任中不得減俸或轉職非依法律受刑罰宣告或應免職之懲戒處分不得解職懲戒條規以法律定之

## 第七章 附則

第五十三條 本約法施行後限十個月內由臨時大總統召集國會其國會之組織及選舉法由參議院定之

第五十四條 中華民國之憲法由國會制定憲法未施行以前本約法之效力與憲法等

第五十五條 本約法由參議院參議員三分之二以上或臨時大總統之提議經參議員五分之四以上之出席出席員四分

三之可決得增修之

第五十六條 本約法自公布之日施行臨時政府組織大綱於本約法施行之日廢止

## 附錄二

民國三年修正約法

### 第一章 國家

第一條 中華民國由中華人民組織之

第二條 中華民國之主權本於國民之全體

第三條 中華民國之領土依從前帝國所有之疆域

### 第二章 人民

第四條 中華民國人民無種族階級宗教之區別法律上均為平等

第五條 人民享有左列各款之自由權 一人民之身體非依法律不得逮捕拘禁審問處罰 二人民家宅非依

法律不得侵入或搜索 三人民於法律範圍內有保有財產及營業之自由 四人民於法律範圍內有言論著作刊

行及集會結社之自由 五人民於法律範圍內有書信秘密之自由 六人民於法律範圍內有居住遷徙之自由

七人民於法律範圍內有信教之自由



第六條 人民依法律所定有請願於立法院之權

第七條 人民依法律所定有訴訟於法院之權

第八條 人民依法律所定有訴願于行政官署及陳訴于平政院之權

第九條 人民依法律所定有應任官考試及從事公務之權

第十條 人民依法律所定有選舉及被選舉之權

第十一條 人民依法律所定有納稅之義務

第十二條 人民依法律所定有服兵役之義務

第十三條 本章之規定與陸海軍法令及紀律不相抵觸者軍人適用之

### 第三章 大總統

第十四條 大總統爲國之元首總攬統治權

第十五條 大總統代表中華民國

第十六條 大總統對於國民之全體負責任

第十七條 大總統召集立法院宣告開會閉會

大總統經參政院之同意解散立法院但須自解散之日起六個月以內選舉新議員並召集之

第十八條 大總統提出法律案及預算案于立法院

第十九條 大總統爲增進公益或執行法律或基于法律之委任發布命令並得使發布之但不得以命令變更法律

第二十條 大總統爲維持公安或防禦非常災害事機緊急不能召集立法院時經參政院之同意得發布與法律有

同等效力之教令但須于次期立法院開會之始請求追認

前項教令立法院否認時嗣後即失其效力

第二十一條 大總統制定官制官規

大總統任免文武職官

第二十二條 大總統宣告開戰媾和

第二十三條 大總統爲陸海軍大元帥統率全國陸海軍

大總統定陸海軍之編制及兵額

第二十四條 大總統接受外國大使公使

第二十五條 大總統締結條約但變更領土或增加人民負擔之條款須經立法院之同意

第二十六條 大總統依法律宣告戒嚴

第二十七條 大總統頒給爵位勳章並其他榮典

第二十八條 大總統宣告大赦特赦減刑復權但大赦須經立法院之同意

第二十九條 大總統因故去職或不能視事時副總統代行其職務

#### 第四章 立法

第三十條 立法以人民選舉之議員組織立法院行之

立法院之組織及議員選舉方法由約法會議議決之

第三十一條 立法院之職權如左 一 議決法律 二 議決預算 三 議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條

款 四 答覆大總統諮詢事件 五 收受人民請願事件 六 提出法律案 七 提出關於法律及其他事件之意見建

議於大總統 八 提出關於政治上之疑義要求大總統答覆但大總統認爲須秘密者得不答覆之 九 對於大總統

有謀叛行爲時以總議員五分四以上之出席出席議員四分三以上之可決提起彈劾之訴訟於大理院

前項第一款至第八款及第二十條第二十五條第二十八條第五十五條第五十七條事件其表決以出席議員過半

數之同意行之

第三十二條 立法院每年召集之會期以四個月爲限但大總統認爲必要時得延長其會期內並得於閉會期召集臨

時會

第三十三條 立法院之會議須公開之但經大總統之要求或出席議員過半數之可決時得秘密之

第三十四條 立法院議決之法律案由大總統公布施行

立法院議決之法律案大總統否認時得聲明理由交院覆議如立法院出席議員三分以上仍執前議而大總統認爲

於內治外交有重大危害或執行有重大障礙時經參政院之同意得不公布之

第三十五條 立法院議長副議長由議員互選之以得票過投票總數之半者爲當選

第三十六條 立法院議員於院內之言論及表決對於院外不負責任

第三十七條 立法院議員除現行犯及關於內亂外患之犯罪外會期中非經立法院許可不得逮捕

第七十八條 立法院法由立法院自定之

#### 第五章 行政

第三十九條 行政以大總統爲首長置國務卿一人贊襄之

第四十條 行政事務置外交內務財政陸軍海軍司法教育農商交通各部分掌之

第四十一條 各部總長依法律命令執行主管行政事務

第四十二條 國務卿各部總長及特派員代表大總統出席立法院發言

第四十三條 國務卿各部總長有違法行爲時受肅政廳之糾彈及平政院之審理

平政院及肅政廳之編制以法律定之

#### 第六章 司法

第四十四條 司法以大總統任命之法官組織法院行之

法院之編制及法官之資格以法律定之

第四十五條 法院依法律獨立審判民事訴訟刑事訴訟但關於行政訴訟及其他特別訴訟各依其本法之規定行之

第四十六條 大理院對於第三十一條第九款之彈劾事件其審判程序別以法律定之

第四十七條 法院之審判須公開之但認爲有妨害安寧秩序或善良風俗者得秘密之

第四十八條 法官在任中不得減俸或轉職非依法律受刑罰之宣告或應免職之懲戒處分不得解職

懲戒條規以法律定之

## 第七章 參政院

第四十九條 參政院應大總統之諮詢審議重要政務

參政院之組織由約法會議議決之

## 第八章 會計

第五十條 新課租稅及變更稅率以法律定之

現行租稅未經法律變更者仍舊徵收

第五十一條 國家歲出歲入每年度依立法院所議決之預算行之

第五十二條 因特別事件得於預算內預定年限設繼續費

第五十三條 爲備預算不足或於預算以外之支出須於預算內設預備費

第五十四條 左列各款之支出非經大總統之同意不得廢除或裁減之 一法律上屬於國家之義務者 二法律之

規定所必需者 三履行條約所必需者 四陸海軍編制所必需者

第五十五條 爲國際戰爭或勘定內亂及其他非常事變不能召集立法院時大總統經參政院之同意得爲財政緊急

處分但須於次期立法院開會之始請求追認

第五十六條 預算不成立時執行前年度預算會計年度既開始預算尙未議定時亦同

第五十七條 國家歲出歲入之決算每年經審計院審定後由大總統提出報告書於立法院請求承諾

第五十八條 審計院之編制由約法會議議決之

#### 第九章 制定憲法程序

第五十九條 中華民國憲法案由憲法起草委員會起草

憲法起草委員會以參政院所推舉之委員組織之其人數以十名爲限

第六十條 中華民國憲法案由參政院審定之

第六十一條 中華民國憲法案經參政院審定後由大總統提出於國民會議決定之

國民會議之組織由約法會議議決之

第六十二條 國民會議由大總統召集並解散之

第六十三條 中華民國憲法由大總統公布之

#### 第十章 附則

第六十四條 中華民國憲法未施行以前本約法之效力與憲法等

約法施行前之現行法令與本約法不相抵觸者保有其效力

第六十五條 中華民國元年二月十二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件清皇族待遇條件滿蒙回藏各族待遇條件永不變更其效力

其與待遇條件有關係之蒙古待遇條例仍繼續保有其效力非依法律不得變更之

第六十六條 本約法由立法院議員三分之二以上或大總統提議增修經立法院議員五分之四以上之出席出席議員四分之三以上之可決時由大總統召集約法會議增修之

第六十七條 立法院未成立以前以參政院代其職權

第六十八條 本約法自公布之日施行民國元年三月十一日公布之臨時約法於本約法施行之日廢止

## 附錄三

民國十二年憲法

### 第一章 國體

第一條 中華民國永遠爲統一民主國

### 第二章 主權

第二條 中華民國主權屬於國民全體

### 第三章 國土

憲法歷史及比較研究 附錄三

第三條 中華民國國土依其固有之疆域

國土及其區劃非以法律不得變更之

#### 第四章 國民

第四條 凡依法律所定屬中華民國國籍者爲中華民國人民

第五條 中華民國人民於法律上無種族階級宗教之別均爲平等

第六條 中華民國人民非依法律不受逮捕監禁審問或處罰

人民被羈押時得依法律以保護狀請求法院提至法庭審查其理由

第七條 中華民國人民之住居非依法律不受侵入或搜索

第八條 中華民國人民通信之秘密非依法律不受侵犯

第九條 中華民國人民有選擇住居及職業之自由非依法律不受制限

第十條 中華民國人民有集會結社之自由非依法律不受制限

第十一條 中華民國人民有言論著作及刊行之自由非依法律不受制限

第十二條 中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由非依法律不受制限

第十三條 中華民國人民之財產所有權不受侵犯但公益上必要之處分依法律之所定

第十四條 中華民國人民之自由權除本章規定外凡無背於憲政原則者皆承認之



第十五條 中華民國人民依法律有訴訟於法院之權

第十六條 中華民國人民依法律有請願及陳訴之權

第十七條 中華民國人民依法律有選舉權及被選舉權

第十八條 中華民國人民依法律有從事公職之權

第十九條 中華民國人民依法律有納租稅之義務

第二十條 中華民國人民依法律有服兵役之義務

第二十一條 中華民國人民依法律有受初等教育之義務

## 第五章 國權

第二十二條 中華民國之國權屬於國家事項依本憲法之規定行使之屬於地方事項依本憲法及各省自治法之規定行使之

第二十三條 左列事項由國家立法並執行之 一外交 二國防 三國籍法 四刑事民事及商事之法律 五監

獄制度 六度量衡 七幣制及國立銀行 八關稅鹽稅印花稅煙酒稅其他消費稅及全國稅率應行劃一之租稅

九郵政電報及航空 十國有鐵道及國道 十一國有財產 十二國債 十三專賣及特許 十四國家文武官

吏之銓試任用糾察及保障 十五其他依本憲法所定屬於國家之事項

第二十四條 左列事項由國家立法並執行或令地方執行之 一農工礦業及森林 二學制 三銀行及交易所制

度 四航政及沿海漁業 五兩省以上之水利及河道 六市制通則 七公用徵收 八全國戶口調查及統計 九移民及墾殖 十警察制度 十一公共衛生 十二救卹及游民管理 十三有關文化之古籍古物及古蹟之保存 上列各款省於不抵觸國家法律範圍內得制定單行法本條所列第一第四第十第十一第十二第十三各款在國家未立法以前省得行使其立法權

第二十五條 左列事項由省立法並執行或令縣執行之 一省教育實業及交通 二省財政之經營處分 三省市政四省水利及工程 五田賦契稅及其他省稅 六省債 七省銀行 八省警察及保安事項 九省慈善及公益事項 十下級自治 十一其他依國家法律賦予事項

前項所定各款有涉及二省以上者除法律別有規定外得共同辦理其經費不足時經國會議決由國庫補助之

第二十六條 除第二十三條第二十四條第二十五條列舉事項外如有未列舉事項發生時其性質關係國家者屬之 國家關係各省者屬之各省遇有爭議由最高法院裁決之

第二十七條 國家對於各省課稅之種類及其徵收方法爲免左列諸弊或因維持公共利益之必要時得以法律限制之 一妨害國家收入或通商 二二重課稅 三對於公共道路或其他交通設施之利用課以過重或妨碍交通之規費 四各省及地方間因保護其產物對於輸入商品爲不利益之課稅 五各省及各地方間物品通過之課稅

第二十八條 省法律與國家法律抵觸者無效

省法律與國家法律發生抵觸之疑義時由最高法院解釋之

前項解釋之規定於省自治法抵觸國家法律時得適用之

第二十九條 國家預算不敷或因財政緊急處分經國會議決得比較各省歲收額數用累進率分配其負擔

第三十條 財力不足或遇非常災變之地方經國會議決得由國庫補助之

第三十一條 省與省爭議事件由參議院裁決之

第三十二條 國軍之組織以義務民兵制爲基礎各省除執行兵役法所規定之事項外平時不負其他軍事上之義務

義務民兵依全國徵募區分期召集訓練之但常備軍之駐在地以國防地帶爲限

國家軍備費不得逾歲出四分之一但對外戰爭時不在此限

國軍之額數由國會議定之

第三十三條 省不得締結有關政治之盟約

省不得有妨害他省或其他地方利益之行爲

第三十四條 省不得自置常備軍並不得設立軍官學校及軍械製造廠

第三十五條 省因不履行國法上之義務經政府告誡仍不服從者得以國家權力強制之

前項之處置經國會否認時應中止之

第三十六條 省以有武力相侵犯者政府得依前條之規定制止之

第三十七條 國體發生變動或憲法上根本組織被破壞時省應聯合維持憲法上規定之組織至原狀回復爲止

第三十八條 本章關於省之規定未設省已設縣之地方均適用之

第六章 國會

第三十九條 中華民國之立法權由國會行之

第四十條 國會以參議院衆議院構成之

第四十一條 參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之

第四十二條 衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之

第四十三條 兩院議員之選舉以法律定之

第四十四條 無論何人不得同時爲兩院議員

第四十五條 兩院議員不得兼任文武官吏

第四十六條 兩院議員之資格各院得自行審定之

第四十七條 參議院議員任期六年每二年改選三分之一

第四十八條 衆議院議員任期三年

第四十九條 第四十七條第四十八條議員之職務應俟次屆選舉完成依法開會之前一日解除之

第五十條 兩院各設議長副議長一人由兩院議員互選之

第五十一條 國會自行集會開會閉會但臨時會於有左列情事之一時行之 一兩院議員各有三分之一以上之聯名

通告 二大總統之牒集

第五十二條 國會常會於每年八月一日開會

第五十三條 國會常會會期爲四個月得延長之但不得逾常會會期

第五十四條 國會之開會閉會兩院同時行之

一院停會時他院同時休會

衆議院解散參議院同時休會

第五十五條 國會之議事兩院各別行之

同一議案不得同時提出於兩院

第五十六條 兩院非各有議員總數過半數之列席不得開議

第五十七條 兩院之議事以列席議員過半數之同意決之可否同數取決於議長

第五十八條 國會之議定以兩院之一致成之

第五十九條 兩院之議事公開之但得依政府之請求或院議秘密之

第六十條 衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時得以議員總數三分二以上之列席列席員三分二以上之同意彈劾之

効之

第六十一條 衆議院認國務員有違法行爲時得以列席員三分二以上之同意彈劾之

第六十二條 衆議院對於國務員得爲不信任之決議

第六十三條 參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員

前項審判非以列席員三分之二以上之同意不得判決爲有罪或違法

判決大總統副總統有罪時應黜其職其罪之處刑由最高法院定之

判決國務員違法時應黜其職並得奪其公權如有餘罪付法院審判之

第六十四條 兩院對於官吏違法或失職行爲各得咨請政府查辦之

第六十五條 兩院各得建議於政府

第六十六條 兩院各得受理國民之請願

第六十七條 兩院議員得提出質問書於國務員或請求其到院質問之

第六十八條 兩院議員於院內之言論及表決對於院外不負責任

第六十九條 兩院議員在會期中除現行犯罪外非得各本院許可不得逮捕或監視

兩院議員因現行犯被捕時政府應即將理由報告於各本院但各本院得以院議要求於會期內暫行停止訴訟之進行將被捕議員交回各本院

第七十條 兩院議員之歲費及其他公費以法律定之

第七十一條 中華民國之行政權由大總統以國務員之贊襄行之

第七十二條 中華民國人民完全享有公權年滿四十歲以上並居住國內滿十年以上者得被選舉爲大總統（自第七十二條至第七十八條業於中華民國二年十月四日宣布）

第七十三條 大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之

前項選舉以選舉人總數三分之二以上之列席用無記名投票行之得票滿投票人數四分之三者爲當選但兩次投票無人當選時就第二次得票較多者二名決選之以得票過投票人數之半者爲當選

第七十四條 總統任期五年如再被選得連任一次

大總統任滿前三個月國會議員須自行集會組織總統選舉會行次任大總統之選舉

第七十五條 大總統就職時須爲左列之宣誓

余誓以至誠遵守憲法執行大總統之職務謹誓

第七十六條 大總統缺位時由副總統繼任至本任大總統期滿之日止

大總統因故不能執行職務時以副總統代理之

副總統同時缺位由國務院攝行其職務同時國會議員於三個月內自行集會組織總統選舉會行次任大總統之選舉

第七十七條 大總統應於任滿之日解職如屆期次任大總統尙未選出或選出後尙未就職次任副總統亦不能代理

時由國務院攝行其職務

第七十八條 副總統之選舉依選舉大總統之規定與大總統之選舉同時行之但副總統缺位時應補選之

第七十九條 大總統公布法律並監督確保其執行

第八十條 大總統爲執行法律或依法律之委任得發布命令

第八十一條 大總統任免文武官吏但憲法及法律有特別規定者依其規定

第八十二條 大總統爲民國陸海軍大元帥統帥陸海軍陸海軍之編制以法律定之

第八十三條 大總統對於外國爲民國之代表

第八十四條 大總統經國會之同意得宣戰但防禦外國攻擊時得於宣戰後請求國會追認

第八十五條 大總統締結條約但媾和及關係立法事項之條約非經國會同意不生效力

第八十六條 大總統依法律得宣告戒嚴但國會認爲無戒嚴之必要時應即爲解嚴之宣告

第八十七條 大總統經最高法院之同意得宣告免刑減刑及復權但對於彈劾事件之判決非經參議院同意不得爲

復權之宣告

第八十八條 大總統得停止衆議院或參議院之會議但每一會期停會不得逾二次每次期間不得逾十日

第八十九條 大總統於國務員受不信任之決議時非免國務員之職即解散衆議院但解散衆議院須經參議院之同

意



原國務員在職中或同一會期不得爲第二次之解散

大總統解散衆議院時應卽令行選舉於五個月內定期繼續開會

第九十條 大總統除叛逆罪外非解職後不受刑事上之訴究

第九十一條 大總統副總統之歲俸以法律定之

#### 第八章 國務院

第九十二條 國務院以國務員組織之

第九十三條 國務總理及各部總長均爲國務員

第九十四條 國務總理任命須經衆議院之同意

國務總理於國會閉會期內出缺時大總統得爲署理之任命但繼任之國務總理須於次期國會開會後七日內提出

衆議院同意

第九十五條 國務員贊襄大總統對於衆議院負責任

大總統所發命令及其他關係國務之文書非經國務員之副署不生效力但任免國務總理不在此限

第九十六條 國務員得於兩院列席及發言但爲說明政府提案時得以委員代理

#### 第九章 法院

第九十七條 中華民國之司法權由法院行之

第九十八條 法院之編制及法官之資格以法律定之

最高法院院長之任命須經參議院之同意

第九十九條 法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟但憲法及法律有特別規定者不在此限

第一百條 法院之審判公開之但認爲妨害公安或有關風化者得秘密之

第一百一條 法官獨立審判無論何人不得干涉之

第一百二條 法官在任中非依法律不得減俸停職或轉職

法官在任中非受刑法宣告或懲戒處分不得免職但改定法院編制及法官資格時不在此限

法官之懲戒處分以法律定之

## 第十章 法律

第一百三條 兩院議員及政府各得提出法律案但經一院否決者於同一會期不得再行提出

第一百四條 國會議定之法律案大總統須於送達後十五日內公布之

第一百五條 國會議定之法律案大總統如有異議時得於公布期內聲明理由請求國會覆議如兩院仍執前議時應

即公布之

未經請求覆議之法律案逾公布期限即成爲法律但公布期滿在國會閉會或衆議院散後者不在此限

第一百六條 法律非以法律不得變更或廢止

第一百七條 國會議定之決議案交覆議時適用法律案之規定

第一百八條 法律與憲法抵觸者無效

### 第十一章 會計

第一百九條 新課租稅及變更稅率以法律定之

第一百十條 募集國債及締結增加國庫負擔之契約須經國會議定

第一百十一條 凡直接有關國民負擔之財政案衆議院有先議權

第一百十二條 國家歲出歲入每年由政府編成預算案於國會開會後十五日內先提出於衆議院

參議院對於衆議院議決之預算案修正或否決時須求衆議院之同意如不得同意原議決案即成爲預算

第一百十三條 政府因特別事業得於預算案內預定年限設繼續費

第一百十四條 政府爲備預算不足或預算所未及得於預算案內設預備費

預備費之支出須於次會期請求衆議院追認

第一百十五條 左列各款支出非經政府同意國會不得廢除或削減之 一法律上屬於國家之義務者 二履行條

約所必需者 三法律之規定所必須者 四繼續費

第一百十六條 國會對於預算案不得爲歲出之增加

第一百十七條 會計年度開始預算未成立時政府每月依前年度預算十二分之一施行

第一百十八條 爲對外防禦戰爭或戡定內亂救濟非常災變時機緊急不能牒集國會時政府得爲財政緊急處分但須於次期國會開會後七日內請求衆議院追認

第一百十九條 國家歲出之支付命令須先經審計院之核准

第一百二十條 國家歲出歲入之決算案每年經審計院審定由政府報告於國會

衆議院對於決算案或追認案否認時國務員應負其責

第一百二十一條 審計院之組織及審計員之資格以法律定之

審計員在任中非依法律不得減俸停職或轉職

審計員之懲戒處分以法律定之

第一百二十二條 審計院院長由參議院選舉之

審計院院長關於決算報告得於兩院列席及發言

第一百二十三條 國會議定之預算及追認案大總統應於送達後公布之

第十二章 地方制度

第一百二十四條 地方劃分爲省縣兩級

第一百二十五條 省依本憲法第五章第二十二條之規定得自制定省自治法但不得與本憲法及國家法律相抵觸

第一百二十六條 省自治法由省議會縣議會及全省各法定之職業團體選出之代表組織省自治法會議制定之

前項代表除由縣議會各選出一人外由省議會選出者不得逾由省議會所選出代表總額之半數其由各法定之職業團體選出者亦同但由省議會縣議會選出之代表不以各該議會之議員爲限其選舉法由省法律定之

第一百二十七條 左列各規定各省均適用之 一省設省議會爲單一制之代議機關其議員依直接選舉方法選出之 二省設省務院執行省自治行政以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之任期四年在未能直接選舉以前得適用前條之規定組織選舉會選舉之但現役軍人非解職一年後不得被選 三省務院設院長一人由省務員互選之 四住居省內一年以上之中華民國人民於省之法律上一律平等完全享有公民權利

第一百二十八條 左列各規定各縣均適用之 一縣設縣議會於縣以內之自治事項有立法權 二縣設縣長由縣民直接選舉之依縣參事會之贊襄執行縣自治行政但司法尚未獨立及下級自治尚未完成以前不適用之 三縣於負擔省務總額內有保留權但不得逾總額十分之四 四縣有財產及自治經費省政府不得處分之 五縣因天災事變或自治經費不足時得請求省務院經省議會議決由省庫補助之 六縣有奉行國家法令及省法令之義務

第一百二十九條 省稅與縣稅之劃分由省議會議決之

第一百三十條 省不得對於一縣或數縣施行特別法律但關係一省共同利害者不在此限

第一百三十一條 縣之自治事項有完全執行權除省法律規定懲戒處分外省不得干涉之

第一百三十二條 省及縣以內之國家行政除由國家分置官吏執行外得委任省縣自治行政機關執行之

第一百三十三條 省縣自治行政機關執行國家行政有違背法令時國家得依法律之規定懲戒之

第一百三十四條 未設省已設縣之地方適用本章之規定

第一百三十五條 內外蒙古西藏青海因地方人民之公意得劃分爲省縣兩級適用本章各規定但未設省縣以前其

行政制度以法律定之

第十三章 憲法之修正解釋及效力

第一百三十六條 國會得爲修正憲法之發議

前項發議非兩院各有列席員三分之二以上之同意不得成立

兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署不得爲修正憲法之提議

第一百三十七條 憲法之修正由憲法會議行之

第一百三十八條 國體不得爲修正之議題

第一百三十九條 憲法有疑義時由憲法會議解釋之

第一百四十條 憲法會議由國會議員組織之

前項會議非總員三分之二以上之列席不得開議非列席員四分之三以上之同意不得議決但關於疑義之解釋得以列

席員三分之二以上之同意決之

第一百四十一條 憲法非依本章所規定之修正程序無論經何種事變永不失其效力

## 附錄四

民國二十年約法

### 第一章 總綱

第一條 中華民國領土爲各省及蒙古西藏

第二條 中華民國之主權屬於國民全體凡依法律享有中華民國國籍者皆爲中華民國國民

第三條 中華民國永爲統一共和國

第四條 中華民國國旗定爲紅的左上青天白日

第五條 中華民國國都定於南京

### 第二章 人民之權利與義務

第六條 中華民國國民無男女種族宗教階級之區別在法律上一律平等

第七條 中華民國國民依建國大綱第八條之規定在完全自治之縣享有建國大綱第九條所定創制複決罷免選舉之權

第八條 人民非依法律不得逮捕拘禁審問處罰人民因犯罪嫌疑被逮捕或拘禁者其執行逮捕或拘禁之機關至遲應於二十四小時內移送審判機關審問本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審

第九條 人民除現役軍人外非依法律不受軍事審判

第十條 人民之住所非依法律不得侵入搜索或封鎖

第十一條 人民有信仰宗教之自由

第十二條 人民有遷徙之自由非依法律不得停止或限制之

第十三條 人民有通信通電秘密之自由非依法律不得停止或限制之

第十四條 人民有結社集會之自由非依法律不得停止或限制之

第十五條 人民有發表言論及刊行著作之自由非依法律不得停止或限制之

第十六條 人民財產非依法律不得查封或沒收

第十七條 人民財產所有權之行使在不妨害公共利益之範圍內受法律之保障

第十八條 人民財產因公益上之必要得依法律規定徵用或徵收之

第十九條 人民依法律得享有財產繼承權

第二十條 人民有請願之權

第二十一條 人民依法律有訴訟於法院之權

第二十二條 人民依法律有提起訴願及行政訴訟之權

第二十三條 人民依法律有應考試之權

第二十四條 人民依法律有服公務之權



第二十五條 人民依法律有納稅之義務

第二十六條 人民依法律有服兵役及工役之義務

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲有服從之義務

### 第三章 訓政綱領

第二十八條 訓政時期政治綱領及其設施依建國大綱之規定

第二十九條 地方自治依建國大綱及地方自治開始施行法之規定推行之

第三十條 訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權中國國民黨全國代表大會閉會時其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之

第三十一條 選舉罷免創制復決四種政權之行使由國民政府訓導之

第三十二條 行政立法司法考試監察五種治權由國民政府行使之

### 第四章 國民生計

第三十三條 爲發展國民生計國家對人民生產事業應予以獎勵及保護

第三十四條 發展農林經濟改善農民生活增進佃農福利國家應積極施行左列事項一墾殖全國荒地開發農田水利

二設立農業金融機關獎勵農村合作事業三實施倉儲制度預防災荒充裕民食四發展農業教育注重科學實驗

厲行農業推廣增加農業生產五獎勵地方興築農村道路便利物產運輸

第三十五條 國家應與辦油煤金礦業並對於民營礦業予以獎勵及保證

第三十六條 國家應創辦國營航業尤對於民營航業予以獎勵及保護

第三十七條 人民得自由選擇職業及營業但有妨害公共利益者國家得以法律限制或禁止之

第三十八條 人民有締結契約之自由在不妨害公共利益及善良風化範圍內受法律之保障

第三十九條 人民為改良經濟生活及促進勞資互助得依法律組織職業團體

第四十條 勞資雙方應本協助互利為原則發展生產事業

第四十一條 為改良勞工生活狀況國家實施保護勞工法規婦女兒童從事勞動者應按其年齡及身體狀態施行特

別之保護

第四十二條 為預防及救濟因傷病廢老而不能勞動之農民工人國家應施行勞動保險制度

第四十三條 為謀國民經濟之發展國家應提倡合作事業

第四十四條 人民生活必需品之產銷及價格國家得糾正或限制之

第四十五條 借貸之重利及不動產使用之重租應以法律禁止之

第四十六條 現役軍人因服務而致殘廢者國家應施以相當之救濟

第五章 國民教育

第四十七條 三民主義為中華民國教育之根本原則

第四十八條 男女教育之機會一律平等

第四十九條 全國公私立之教育機關一律受國家監督並負推行國家所定教育政策之義務

第五十條 已達學齡之兒童應一律受義務教育其詳以法律定之

第五十一條 未受義務教育之人民應一律受成年補習教育其詳以法律定之

第五十二條 中央及地方應寬籌教育上必需之經費其依法獨立之經費並予以保障

第五十三條 私立學校成績優良者國家應予獎勵或補助

第五十四條 華僑教育國家應予以獎勵或補助

第五十五條 學校教職員成績優良久於其職者國家應予以獎勵及保障

第五十六條 全國公私立學校應設置免費及獎金學額以獎進品學俱優無力升學之學生

第五十七條 學術及技術之研究與發明國家應予以獎勵及保護

第五十八條 有關歷史文化藝術之古蹟古物國家應予以保護或保存

#### 第六章 中央與地方之權限

第五十九條 中央與地方之權限依建國大綱第十七條之規定採均權制度

第六十條 各地方於其事權範圍內得制定地方法規但與中央法規抵觸者無效

第六十一條 中央與地方課稅之劃分以法律規定之

第六十二條 中央對於各地方之課稅爲免除左列各款之弊害得以法律限制之一妨害社會公共利益二妨害中央

收入之來源三複稅四妨害交通五爲一地方之利益計對於他地方貨物輸入者爲不公平之課稅六各地方之物品

通過稅

第六十三條 工業之專利專賣特許權屬於中央

第六十四條 凡一省達到憲政開始時期中央與地方權限應依建國大綱以法律詳細規定之

第七章 政府組織

第一節 中央制度

第六十五條 國民政府總攬中華民國之治權

第六十六條 國民政府統率海陸空軍

第六十七條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第六十八條 國民政府行使大赦特赦及減刑復權

第六十九條 國民政府授與榮典

第七十條 國家之歲入歲出由國民政府編定預算決算公布之

第七十一條 國民政府設行政立法司法考試監察五院及各部會

第七十二條 國民政府設主席一人委員若干人由中國國民黨中央執行委員會選任委員名額以法律定之

第七十三條 國民政府主席對內對外代表國民政府

第七十四條 各院院長及各部會長以國民政府主席之提請由國民政府依法任免之

第七十五條 公布法律發布命令由國民政府主席署名依法行之

第七十六條 各院部會得依法律發布命令

第七十七條 國民政府及各部會之組織以法律定之

## 第二節 地方制度

第七十八條 省置省政府受中央之指揮總理全省政務其組織以法律定之

第七十九條 凡一省依建國大綱第十六條之規定達到憲政開始時期國民代表會得選舉省長

第八十條 蒙古西藏未設省之地方其制度得就地方情形以法律定之

第八十一條 縣置縣政府受省政府之指揮總理全縣政務其組織以法律規定之

第八十二條 各縣組織自治籌備會執行建國大綱第八條所規定之籌備事項縣自治籌備會之組織以法律規定之

第八十三條 工商繁盛人口集中或其他特殊情形之地方得設爲各種市區其組織以法律定之

## 第八章 附則

第八十四條 凡法律與本約法抵觸者無效

第八十五條 本約法之解釋權由約法解釋委員會行使之約法解釋委員會之組織以法律定之

第八十六條 憲法草案當本於建國大綱及訓政與憲政開始兩時期之成績由立法院議訂隨時宣傳於民衆以備到時採擇施行

第八十七條 全國有半數省分達至憲政開始時期即全省地方自治完全成立時期國民政府應即開國民大會決定憲法而頒佈之

第八十八條 本約法由國民會議制定交由國民政府公布之

第八十九條 本約法自公布之日施行