

薩孟武著

各國憲法及其政府

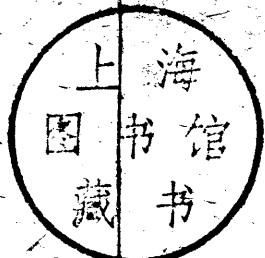
南方印書館

Handwritten notes and signatures in the bottom right corner, including the name "W. H. H. H." and other illegible markings.

薩孟武著

各國憲法及其政府

南方印書館印行



目錄

第一章	英國憲法	一
第一節	英國憲法略史	一
第二節	責任內閣制	一一二
第一項	國土	一三三
第二項	內閣	一六六
第三項	國會	二六六
第四項	英國內閣制的本質	四三三
第三節	法治主義	四九九
第四節	分權的地方自治	五五五
第二章	美國憲法	五九九

第一節	美國憲法略史	五九
第二節	聯邦主義	六七
第三節	三權分立	七四
第一項	立法機關	七五
第二項	行政機關	八四
第三項	司法機關	九二
第四項	三權分立的特質	九五
第四節	自由主義	一〇三
第三章	瑞士憲法	一〇七
第一節	瑞士憲法略史	一〇七
第二節	聯邦制度	一一二
第三節	委員制	一一九



A541 212 0012 7430B

第一項 國會……………一八九

第二項 行政委員會……………一二三

第三項 國會與行政委員會的關係……………一二四

第四節 公民投票制……………一二七

第四章 法國憲法……………一三八

第一節 法國憲法略……………一三八

第二節 立法權的優越……………一四八

第一項 總統……………一四八

第二項 內閣……………一五三

第三項 國會……………一五八

第三節 法律二元主義……………一七〇

第四節 中央集權主義……………一七七

第五章 蘇聯憲法……………一八四

第一節 蘇聯憲法略史……………一八四

第二節 聯邦制度……………一八九

第三節 獨裁制度……………二〇一

第四節 社會主義……………二一五

第六章 意國憲法……………二二二

第一節 意國憲法略史……………二二二

第二節 職團國家……………二二五

第三節 行政權的獨裁……………二三〇

第四節 黨國合一……………二三七

第七章 德國憲法……………二四三

第一節 德國憲法略史……………二四三

第二節 聯邦制度與統一政策……………二五四

第一項 聯邦制度……………二五四

第二項 希特拉的統一政策……………二六六

第三節 民主政治與獨裁政治……………二六八

第一項 民主政治……………二六八

第二項 希特拉的獨裁政治……………二九一

第四節 社會主義與資本主義的統制經濟……………二九六

第一項 社會主義……………二九六

第二項 國社黨的統制經濟……………三〇一

第一章 英國憲法

第一節 英憲法略史

英國憲法爲不成文憲法 (Unwritten Constitution) —— 不成文憲法是對於成文憲法而言，各國憲法均言成文憲法，即憲法是於一定的原理之下，用法典的形式制定之。反之，英國憲法不成爲一部獨立法典，它不是一時制定的，而是漸次生長的，其中成文的部分固然也有，如一二一五年的大憲章 (Magna Carta)，一六二八年的權利請願書 (Petition of Right)，一六八九年的權利法典 (Bill of Rights)，一七〇〇年的王位繼承法 (Act of Settlement)，一九一一年之國會法 (Parliament Act) 等是。但是這些法律均未曾附以憲法的名稱，且在全部憲法中只佔小部分，大部的憲法乃散見於慣習 (Customs) 及判決例 (Judicial Decision) 之中。

英國憲法既是不成文憲法，所以結果又是柔性憲法 (Flexible Constitution)，柔性憲法是對於剛性憲法 (Rigid Constitution) 而言，各國憲法多爲剛性憲法，修改憲法條文比之制定普通法律，手續比較艱難。反之英國憲法既然沒有一部獨立法典，而是集合數百年來的法令慣習及判決例而成，所以修改憲法，不須特別手續，只要發生了一個與憲法條文相抵觸的

新法令新慣習或新判決例，憲法就須隨之而修改。換句話說，修改憲法也同修改普通法律一樣，不須特別艱難的手續，可應用「後法推翻前法」(lex posterior derogat priori)的原理，隨時變更之。

因為英國憲法是不成文憲法，且又是柔性憲法，所以研究英國憲法之時，須先知道英國憲法史。

在民族大移動之時，日耳曼民族即盎格魯人(Angels)薩克森人(Saxons)侵入英國，將其土人(Celts)驅於西方，而占據大部分的土地，分爲七國，互相攻伐，到了第九世紀，才由威塞克斯(Wessex)國統一全部，而建設英吉蘭國家。

這個時候人民大率聚族而居，形成爲一個村落(Tun, township)，村有村會(Tun-*semet*)由自由民組織之，又有村長(*Reeve*)一人，由自由民選舉之。村之上爲鎮(Hundred)，鎮有鎮會(Hundred-*semet*)，由村長及各村代表組織之，又有鎮長(Hundredman)一人，普通由自由民選舉，有時則由該鎮的地主及主教選任之。鎮之上爲縣(Shire)，縣有縣會(Shire*mot*)，由村長地主大主教及各村代表組織之，又有縣長(Aldorman，其後國王派 Sheriff 代行 Aldorman 的職權，而 Aldorman 的官職就完全消滅)一人，係由國王任命之。全國均受國王的支配，而國王行使權力之際，却不能絕對自由，須受賢人會議(Witengemot)的牽制。賢人會議爲僧侶及貴族所組織，它在名義上可以選舉國王，又可以罷免國王，而對於國王之處理政務，尙有同意的權。由此可知英國在薩克森時代，雖然集權

於國王，然而曾有賢人會議，以作專制政治的牽制。

到了1066年諾曼人(Norman)征服英國的時候，威廉第一(William I.)爲要鎮壓英國人的反抗，乃頒布封建制度，裂土封臣，以作屏藩，并改組賢人會議，使僧侶及封建諸侯(Tenants-in-chief)組織之，稱爲大會議(Magnum Concilium)。大會議開會之時，以國王爲主席，它可以輔助國王，決定政策，審判訴訟，在必要時，又得制定法律或修改法律。但是大會議每年只由國王召集開會二三次，職務既多，自難進行一切工作，所以國王又於大會議之中，選擇少數人組織小會議(Curia Regis)，於大會議閉會時，執行大會議的職權，不過重要的事件仍歸大會議議決，所以小會議不是獨立機關，而祇是大會議的 inner circle，數百年後，大會議發展爲國會(Parliament)，小會議產生了樞密院，史由樞密院產生了內閣，現在試說明如次。

先就大會議如何發展爲國會述之。在約翰(John, 1199-1216)時代，內憂外患層出不窮，國家經費因之增加。約翰要向小地主徵收租稅，乃於一二一三年命令各縣(County)即從前的(Shire)選舉武士(Knight)四人，出席大會議，然而結果不但不能挽救時局的危急，反而引起約翰與大會議的衝突，而使約翰不能不於一二一五年發布大憲章(Magna Carta)。大憲章固然不能視爲近代憲法的起源，只可視爲貴族與國王所訂的契約，其中許多條項皆保護貴族的利益，而涉及人民權利者爲數甚少。但是大會議由於大憲章的頒布，卻已進步了許多，就是大會議的構成分子，除了僧侶與貴族之外，又加上了各縣的武士，而大會議對於徵收租稅，

也取得了同意權。當時尙是封建社會，土地是社會的唯一的財源，所以被邀出席的人均是地主。

亨利第三 (Henry II, 1216—1272) 爲一調度戰費，也於一二五四年，召集大會議，命各縣選舉武士二人出席，而改稱之爲國會 (Parliament)。但是國王的目的尙未達到，而貴族又與國王開始鬭爭，甚至以干戈相見。一二六四年，國會戰勝了國王，擁立蒙福爾 (Simon de Montfort) 攝理王位。蒙福爾也因為需要金錢，而於一二六五年召集國會，當時市民階級由於經營商業，頗有財產，所以蒙福爾除僧侶貴族與各縣武士之外，又使各市選舉代表二人。後來愛德華第一 (Edward I, 1272—1307) 也因為從事戰爭，財政困難，於一二九五年召集模範國會 (Model Parliament)。國內一切資產豐富而有租稅能力者均被邀出席，即除貴族僧侶各縣武士各市代表之外，又使各鄉選舉代表二人。這樣一來，國會更脫去封建會議的色彩，而有代議制度的性質。

英國階級可大別爲僧侶貴族及平民三等。他們的代表在國會內本來分做三個團體開會。倘使這個開會方式沒有變更，則其結果，將如法國的三級會議 (Estates General) 一樣，僧侶與貴族聯合起來；可以得到勝利，而使平民階級無法操縱國會。僥倖英國僧侶與法國僧侶不同，少數主教固然也是封建貴族，多數牧師則由平民出身，他們不願參預俗事，所以一三三二二年之後就自行組織一個牧師會議 (Convocation)，關於納稅問題，討論他們的分攤金額，這樣，英國國會就成爲兩院制度，即主教與貴族在大會議內本來坐在一處，所以在國會內也

合組爲一院。武士平民因爲利害相同，也合組爲一院，於是在愛德華第三(Edward III, 1327-1377)時代，英國國會就完全分做兩院。上議院(House of Lords)代表貴族，其中議員由國王選任，下議院(House of Commons)代表平民，其中議員由平民選舉。

英國的立憲政治是漸次生長的，不是一時制定的。英王本來總攬大權，親裁一切。到了現在，英王在名義上雖然也總攬大權，其實政權乃在國會及國會所信任的內閣，這種政制能夠實現，則是因爲國會最初取得了徵稅同意權，次又利用徵稅同意權，取得了預算議決權，更次又利用徵稅同意權與預算議決權，取得了立法權，最後由於上述三種權限，又控制了內閣。

(一)徵稅同意權 現今各國均以國會爲立法機關，其變國會的職權最初並不是立法，國會的產生乃是國王要國民徵收租稅，不得已而召集之。當諾曼人征服英國之時，最初徵世紀間，國家的經費均取給於皇領地的地租及封建領主的貢賦，其先，只用這種稅收已可供給一切經費之用。到了十三世紀，支出漸漸增加，國王對於封建領主，乃增徵了許多租稅，封建領主不甚願意，結果就由約翰於一二一五年發布大憲章。大憲章關於徵稅問題，會規定一個原則：即國王要徵收封建的租稅，必須徵求封建領主的同意，這個原則雖然只對封建的租稅而言，然而「徵收租稅，須經納稅者同意」，就成爲憲法上的條文。到了愛德華第一要向平民徵收租稅而於一二九五年召集模範國會之時，這個原則又適用於平民的租稅之上。他於一二九七年發布宣言(Confirmatio Cartarum)，承認大憲章的效力，以爲此後要「徵收租

，須得一般人同意，且謀一般人的利益」(Taxation should be made only with the common consent and for the common benefit)。這個宣言只列舉應得議會同意的租稅，其未會列舉者，英王尚可自由徵收。但是一三四〇年(愛德華第三時代)國會又通過一種法律，不許國王徵收國會所未同意的任何直接稅，一三六二年(愛德華第三時代)及一三八七年(理查第二時代)，國會復通過了兩種法律，不許國王徵收國會所未會同意的間接稅，這樣一來，「不得國會同意，不能徵收租稅」的原則就完全成立。當此之時，商業資本日益發展，社會上的財富已經不是土地，而是工商業；換句話說，當時資產豐富而有租稅能力者已經不是貴族，而是市民，所以徵收租稅固然須得國會同意，然而國會兩院關於租稅法案，職權並不平等，在一三九五年左右(理查第二時代)，下議院已有「種優越權」(當時兩院議決租稅法案的形式爲the grant is made by the Commons with the assent of the Lords，即承認下議院的優越權)，一四〇七年亨利第四(Henry IV. 1399—1413)又正式承認租稅法案須先向下議院提出，自是而後，下議院對於租稅法案就取得了先議權。

(二)預算議決權 在愛德華第三時代，英國因與法國開戰，需要戰費甚巨，英王常向國會要求增徵租稅，以充軍需。當此之時，外患方殷，英王對於國會，只有讓步，由是國會就有伸張權限的機會。詳細言之，國王既向國會要求戰費，國會也向國王要求說明。國王不勝其煩，乃令國會選舉財務委員二人，使其檢查開支。同時國會又制定一種法律，規定國會所同意的金錢只能使用於國會所同意的事項，這就是國會取得預算議決權的起源。國會一方

有議決租稅的權，他方又有議決預算的權，所以國會若反對政府使用金錢於某一個目的，政府就須放棄這個目的的政策，這樣，國會就有權力控制政府了。

(三)立法權 英國在十三世紀以前，立法權屬於國王，國王制定法律，必須徵求國會同意，至於國會，則只能利用請願的方法，要求國王制定法律。但是國王爲要取得金錢，必須召集國會，國會開會之時，人民因受虐政的壓迫，常向國會請願，國會則將請願書送呈國王，要求國王用法律救濟之。即此時國會不是立法機關，祇是要求國王制定法律的一個請願機關。但是國會既有徵租同意權，當然可以利用這個武器，於國王不接受請願之時，拒絕承認國王的徵稅，所以國會雖然不是立法機關，而卻可以干涉國王的立法。但是國王接到請願之時，倘若置之不理，或延期起草，或起草了，而法律的內容又和請願的內容不能一致，那又怎麼辦呢？國會爲了強迫國王制定法律，乃將國王提出的租稅法案延期到最後一天議決，但是只用這個方法，法律的內容與請願的內容不能一致，尙不能解決。一九一四年亨利第五 (Henry V, 1413—1422) 乃宣佈此後絕不制定下議院所反對的法律，亨利第六 (Henry VI, 1422—1461) 又許可國會兩院提出法案，這樣一來，國會兩院就取得了提案權與議決權，由請願機關變爲立法機關了。其結果，國王與國會的地位完全變更，從前國會只能對於國王提出的法案，表示承認與不承認，現在國王只能對於國會通過的法案，表示批准與不批准了。

國會取得了許多職權，本來可以控制政府，但是一到 Tudor 王朝 (1485—1603) 時，形

勢又復變而。當時海外貿易甚為發達，資產階級頗有勢力，足與貴族階級對抗。在同一社會之內，既有兩個平衡的勢力，互相牽制，Tudor 王朝就脫出臣民的監視，而使絕對王政有成立的可能。這個絕對王政對^於資產階級是有利的，他們經驗了薔薇戰爭 (War of Roses, 1455-1485) 的苦痛，又欲開拓國內外的市場，均願剷除封建貴族，而建設統一國家。但是要把國家統一起來，不能不依靠一個強有力的領袖，所以他們無不擁護王權，以謀中央政權的鞏固。而國^土也因爲資產階級之擁護王權，所以每次國會開會之時，均許城市額外選派代表出席。這樣國會之內，資產階級的人數就超過了貴族階級的人數。

在絕對王政之下，國王要謀國力的發展，乃獎勵對外貿易。資產階級受了國家的保護，勢力天天增加，終而壓倒了貴族階級，由是勢力均衡遂至破壞，而影響於絕對王政之上。這個時候，英國財政大半依靠於關稅，資產階級以減低關稅爲有利，國王以提高關稅爲有利，一方的利就是他方的害，所以一到 Stuart 王朝 (1603-1704, 其中 1649-1660 爲共和時代) 就發生了國會與國王的衝突，一六二八年國會強迫查理第一 (Charles I, 1625-1649) 承認權利請願 (Petition of Rights)，但是不久之後，又因關稅問題，雙方發生衝突，終而引起了清教徒革命 (1642)。

清教徒革命之後，Cromwell 於一六五一年發布航海律令 (Navigation Act) 保護海外貿易，資產階級隨着貿易的發展，勢力愈益雄厚，^中經復辟 (1660)，而至於光榮革命 (Glorious Revolution, 1688)，國會又於一六八九年制定權利法案 (Bill of Rights)，一七〇〇年

通過王位繼承法 (Act of Settlement)，這樣，國會就取得了最高立法權。

光榮革命之後，國會雖然戰勝了政府，但是國王關於行政，尙有大權。及至 Hanover 王朝 (1714—) 開始之後，內閣制度漸次成立，行政大權固然移歸內閣，而內閣決定行政方針之時，卻不能不徵求國會同意。此後內閣發展一步，國會也發展一步；國會發展一步，內閣也發展一步。內閣控制了國王，國會又控制了內閣，國會成爲政治的中心。國會成爲政治的中心之後，國會內部又有許多改革，第一爲選舉權的擴張，如一八三二年一八六七年一八八四年一九一八年一九三二年的選舉法，都是擴大下議院的選舉權，使下議院成爲代表全國民的機關。第二爲下議院戰勝上議院，如一九一一年年的國會法 (The Parliament Act) 就是限制上議院的權限，使代表國民的下議院，在立法上有許多優越權。這樣，英國的政治中心又移於下議院。

次就小會議如何發展爲樞密院及內閣述之。當大會議發展爲國會之時，小會議也變成獨立機關，一方預備國王的諮詢，同時管理行政及司法的事務，而改稱爲常務會議 (Concilium Ordinarium)。到了亨利第六 (1422—1461) 時代，國家政務日益複雜，常務會議對於日益複雜的政務，漸覺無力處理，就分爲兩個部分，其一管理司法，分爲大法院 (Court of Exchequer) 衡平法庭 (Court of Chancery) 與普通法庭 (Court of Common Law)。其二管理行政，并備國王的諮詢，稱爲樞密院 (Privy Council)。查理第十二 (1660—1685) 時代，樞密院的人數漸次增加，人數過多，不但不易處理政務，并且不能保守秘密，所以國王又於

樞密院之中，選擇少數人，組織行政委員會，稱之爲 *Cabal*，與其商量國政，決定之後，再提交樞密院討論。*Cabal* 的分子一方面爲國王的親信，同時又是國會的有力分子，國王利用他們，可以疏通國會，使國會制定自己希望的法律。*Cabal* 常在王宮內祕密室 (*Cabine*) 開會，因此世人便稱之爲 *Cabinet Council* 而稱 *Cabal* 爲 *Cabinet*，這就是內閣的起源。然在當時，內閣乃對國王負責，非對國會負責，其職權限於起草法案，提出國會。國會對於內閣，也只能行使彈劾權，與今日內閣大異其趣。

其後內閣與樞密院完全分離，樞密院爲憲法上的機關，內閣爲習慣上的機關，其能漸次發展，掌握一切政權者，則在光榮革命之後。當一六八八年光榮革命成功之際，國會之內發生了兩個政黨，一個是輝格黨 (*Whigs*)，主張民權，而不反對君主政體；一個是托利黨 (*Tories*)，擁護君權而不反對議會政治。他們兩派均不欲破壞現行政制，欲在國會之內，用合法手段鬭爭，所以視爲近代政黨的起源。最初輝格黨雖然迎立威廉第三 (*William III, 1689-1702*) 有功，但是威爾第三不甚歡迎政黨內閣，故乃同時任命兩黨領袖爲國務大臣，使其互相牽制。但是內閣既由兩黨組織，則內部不能統一，而大臣又時時齟齬，而致政務無法進行，所以到了一六九五年，威廉第三就從孫德蘭 (*Sunderland*) 的勸告，拋棄中立政策，單單任命輝格黨的人爲國務大臣，使其組織內閣。安尼女王 (*Anne, 1702-1714*) 最初也使兩黨共同組織內閣，一七一〇年之後，單令托利黨組織內閣。這就是政黨內閣的起源。然而當時內閣與今日政黨內閣比較一下，又有兩點不同。第一，內閣隸屬於國王之下，沒有總

理大臣。內閣開會之時，國王親爲主席，一切議決均由國王裁定之。第二，內閣既然沒有總理大臣，所以國王不是先任命總理大臣，次由總理大臣選擇國務大臣，一切大臣均由國王自由任免之。總之，當時內閣只是國王的代理機關。

真正的內閣乃開始於漢諾威 (Hanover) 王朝時代 (1714—)。因內閣制的原則爲國王不負責任，而國王不負責任又由於國王不担任實際政治，一切政策均由內閣決定。倘使內閣開會之時，以國王爲主席，一切決議最後由國王裁決，則內閣只是國王的傀儡，政治責任應由國王負之。所以要實行內閣制，國王當如替厄爾斯 (Thiers) 所說，「君臨而不統治」 (La roi regne et ne gouverne pas)。英國到了十七一四年，斯圖亞特王朝斷絕，漢諾威王朝開始，喬治第一 (George I, 1714—1727) 由德國入卽王位，因爲不諳英語，遂不列席內閣會議，而把一切政務委於內閣處理，內閣決定之後，再報告國王，求其批准。喬治第二 (George II, 1727—1760) 亦然。這樣，政權就由國王移歸內閣，而國王不能出席內閣會議，亦成爲憲法上的習慣。

國王既然不能列席內閣會議，其結果，內閣開會之時，不能不推舉一人爲臨時主席。積時既久，這個臨時主席就成爲內閣的領袖，這樣，便產生了總理大臣 (Prime Minister or Premier)。兼以喬治第一不諳英國情形，命窩爾波爾 (Sir Robert Walpole) 選擇國務大臣，由是總理大臣不但爲內閣開會時的主席，并且尙有推薦同僚的權，同僚既由其人推薦，當然惟其人馬首是瞻，於是總理大臣遂有特別的權限。

不過總理大臣雖為內閣的領袖，國務大臣雖由總理大臣推薦，倘使國王可以自由任免總理大臣，則總理大臣也，祇是國王的幸臣而已。在英國，總理大臣須得國會信任；換句話說，國王必須任命國會所信任的人，即下議院多數黨的領袖為總理大臣，乃是漸次發達而成的。漢諾威王朝開始之後，行政大權歸於內閣，一切政策均由內閣決定，但是內閣要實行政策，須有經費，而議決經費的權則屬於國會，所以結果國會常常利用這個權限，控制內閣，而使內閣對國會負責。國會表示不信任之際，內閣非解散國會，就須自行辭職。內閣的命運既然一懸於國會信任的有無，則組織內閣的人當然須以國會的後援為基礎。要使內閣能夠得到國會的後援，其最簡單的方法，莫如於國會兩院之中，擇其最有力的議員，託之以組閣的事。但是自政黨發達之後，國會兩院的議員均是政黨的黨員，而國會最有力的議員必為政黨的領袖，政黨的領袖受命組閣之時，他當然於同黨的議員之中，選擇國務大臣。這就是責任內閣制必然的轉變為議院內閣——政黨內閣制的理由。英國在光榮革命之後，政黨內閣已開其端，及入漢諾威王朝，輝格黨與托利黨就掌握政權，到了一八三二年，英國修改選舉法，擴大選舉權，國會制度大見刷新，輝格黨改稱為自由黨 (Liberals)，托利黨亦改稱為保守黨 (Conservatives)，半世紀間，兩黨交互組織內閣，而使政黨內閣達到完成之域。

第二節 責任內閣制

英國是憲政的發祥地，而英國的憲政則以責任內閣制為骨幹。所謂責任內閣制，簡單言

之，行政權名義上在於元首，事實上屬於內閣，內閣行使行政權之際，須對國會負責，所以我們要知道英國責任內閣制的本質，不可不先述國王內閣與國會。

第一項 國王

自民主政治發達之後，君主國與共和國的區別，已經不在於主權者人數的多寡，而在於元首爲帝王或爲總統。帝王與總統的區別，已經不在其權限的大小，而在其特權的有無。有特權者叫做帝王，無特權者叫做總統。以帝王爲國家的元首者叫做君主國，以總統爲國家的元首者叫做共和國。

英國是君主國，其元首在國內稱王(King)，對印度稱帝(Empereur)，他有君主身分所有的特權，又有國家機關所有的大權。英王以君主身分而有的特權可以分做五種：(一)王位繼承權，即國王之位傳於漢諾威選舉侯蘇斐亞(Sophia, Electress of Hanover)的子孫，但是其人必須信奉新教，而能保護新教徒。蘇斐亞爲詹姆士第一的孫女。(二)不負責任，即國王對一切行爲，國會不得加以政治上的責任，法院不得加以法律上的責任，所謂 King can do no wrong，就是表示這一個特權。君主在政治上不負責任，勢可釀成專制政治，爲了預防君主專制，所以英國就採用副署制度，國王的行爲須有國務員一人副署，而後才會發生效力，而國務員由於副署，須負責任。君主在法律上不負責任，又足以破壞法治精神，所以又使其代理人(Agent)的官吏(King's Servants)負責。該官吏託辭於國王的命令，推諉責

任。(三)神聖不可侵權，即國王的身體神聖不可侵犯，凡人對於國王及其家族苟有犯罪行為之時，視為叛逆，須受特別嚴重的刑罰。(四)榮譽權，即國王有特別的稱號，其稱號為“King of the United Kingdom of Great Britain and Ireland of the British Dominions beyond the Seas, Defender of the Faith and Emperor of India”。(五)王室費請求權，即國王家族的生活費，均由國家供給，不但國王可以領取經費，就是國王的家族如皇太后，皇后，皇子，皇伯叔，皇兄弟，皇姊妹等，均可用各自的名義，開國家領取經費。

國王以國家機關而有的大權乃總攬立法行政司法三權。(一)國王之為立法機關，叫做King in Parliament，因為國會議決法律之後，須送呈國王批准，國王若不批准，法律就不成立，所以國王對於立法，實有最後決定權。但是自一七〇七年女王安尼(Anne)不批准Scotch Militia Bill之後，迄今二百餘年，卻未有不批准的事。因為有了這個習慣，今後國王若不批准法律，英人必斥之為Unconstitutional，所以立法權在實際上乃完全屬於國會。(二)國王之為行政機關，叫做King in Council，但是國王行使行政權之時，須有國務員副署，而國王任命國務員又須以議會的信任為標準。一切政策均由國務員所組織的內閣決定，內閣決定的政策，自女王維多利亞以來，未曾反對過一次，所以行政權在事實上乃屬於內閣。(三)國王之為司法機關，可由法院的判決必用“In the name of King”一語知之。但是自一六四一年長期議會(Long Parliament)廢止各種國王私設的法院(Prerogative Court)

(續)，一七〇一年的王位繼承法又保障法官地位的獨立之後，司法權在實際上亦屬於法院。立法行政司法三權在形式上由國王總攬，而在事實上國王卻不能自由行使，所以世人稱英王爲 *Formal sovereign*。

英王既然沒有實權，祇擁虛位，何以英人不肯廢除這個機關呢？英國採用責任內閣制，責任內閣制有兩種意義，第一於政府之內，區別兩種機關，其一負責，其一不負責。負責的，擔任實際政治；擔任實際政治的，若有錯過，就可更迭。不負責的，不擔任實際政治；不擔任實際政治的，其地位比較鞏固。第二元首得隨時變更國務員，由議會大多數所要求的人物，即國民大多數所要求的人物，以執行國民大多數所要求的政治。總而言之，在責任內閣制之下，擔任政治的，乃是內閣，而內閣則須對議會負責，其進退一惟議會的意見是視。但是內閣所以須對議會負責，實因議會爲代表民意的機關，所以議會不能代表民意之時，內閣須有對抗的方法，其法則爲解散。換句話說，議會能夠代表民意，固然可以利用不信任投票權，更換內閣，議會不能代表民意，內閣也可以請求元首解散議會，以探求國民的真意。這樣一來，議會與內閣的權力便能平衡，而使雙方都不敢輕舉妄動了。然而不管議會之改組內閣，或內閣之解散議會，最後均以民意爲標準，由人民審判之；這是民主政治最理想的制度。

(註) 國王私設的法院有 *Court of Star Chamber*, *Court of High Commission*, *Council of Wales*, *Council of the North*, *Castle Chamber in Dublin* 等。

。但是這個制度的運用若祇依靠議會內閣人民三者，又未必能夠成功，其能成功，必須於他們三者之外，再有一個中心機關，這個中心機關就是國王。國王乃站在一切政爭之外，由公正的立場，察民意之所在，或服從國會的主張，更換內閣，或接受內閣的意見，解散國會。要之，「國王君臨，內閣統治，國會批評」(Le roi regne, les ministres gouvernent, les Chambres jugent)。——國會乃以民意為標準，而批評內閣的行政，其批評是否合於民意，尚須有人判斷，這就是國王最大的任務——乃是責任內閣制的特色。一方國會對於內閣，有不信任投票權，他方內閣對於國會，有解散權，而站在兩者之間，謀勢力之均衡者，則為國王。所以國王雖然沒有實權，而在政治上卻有一種作用，即調和的作用。

第二項 內閣

第一款 內閣與國務院的區別

在說明內閣之前，須先說明內閣(Cabinet)與國務院(Ministry)的區別。兩者的組織及其職權本來不同，祇因同一的人常常一方為內閣大臣，同時又為國務大臣，所以結果就把內閣與國務院混為一談。就組織說，國務院是指國務大臣的全體，其中可以區別為五種：第一為各部大臣，如外交部大臣(The Secretary of State for Foreign Affairs)海軍部大臣(The First Lord of The Admiralty)財政部大臣(The Chancellor of The Exchequer)等是。第二為不擔任行政事務的大臣，如大法官(The Lord Chancellor)國璽大臣(The Lord

Privy Seal) 樞密院院長 (The Lord President of the Council) 等是，第三爲各部政務次長 (Parliamentary Under-Secretaries)。政務次官與政務次官 (Permanent Under-Secretaries) 不同，前者須與內閣同進退，可以代表該部大臣，列席國會發言，後者不與內閣同進退，不得列席國會發言；第四爲下議院政府黨的幹事 (Whip)，人數共有四人，幹事長 (Chief Whip) 一人，幹事 (Whips) 三人，他們的任務在於督率黨員出席投票，沒有正式的薪俸，須在別個機關 (多在財政部) 工作，而後纔得領到薪費；第五爲一部分的宮中官吏，如御前副大臣 (Vice-Chamberlain) 司庫大臣 (Treasurer) 查帳大臣 (Comptroller) 等是，內閣更迭之時，他們亦須辭職。國務大臣的人數時時變更，普通約在五六十名左右。反之內閣和國務院不同，它祇是國務院的 inner circle，由總理大臣與國務大臣中擇其強有力者組織之，他們可以出席內閣會議，故特稱爲內閣大臣 (Cabinet Minister)，內閣大臣既由國務大臣兼之，所以內閣大臣均是國務大臣，而國務大臣卻未必都是內閣大臣。內閣大臣不是法律上的官職，因之不必經過國王勅任，可由總理大臣選任之。不過總理大臣選擇內閣大臣之際，也不是絕對自由，比方財政部第一大員 (The First Lord of Treasury) 財政部大臣外交部大臣海軍部大臣陸軍部大臣印度部大臣國庫大臣樞密院院長在習慣上及職務上均須邀請入閣。內閣大臣的人數時時變更，在小彼特內閣時代，不過六人，其後漸次增加，前次歐戰之前達到二十人以上，大戰之中又減少爲五人——總理大臣 Lloyd George (自由黨) 樞密院院長 Lord Curzon (保守黨) 財政部大臣 Bonar Law (保守黨) 不管部大臣 Viscount Milner

(保守黨)及 Mr. Henderson (工黨)——其後復增加至二十人左右。就職權說，國務院乃總稱最高行政官廳全部，其主要的任務在於執行各種政務。大臣執行行政務，乃是由於國王委任，各部可以獨立執行，不須別個機關承認。但是各部的施政方針與國務院全體的施政方針有密切的關係，各部若自由決定施政方針，則各部之間不能保持統一，因之各部政策難免互相背馳。爲了統一國務院全體的施政方針，就需要了一個決定政策的機關。這個機關就是內閣。所以內閣的任務在於決定政策。內閣非擔任行政事務，所以內閣大臣不必由各部大臣兼之，所謂不管部大臣 (Minister without Portfolio) 就是，前次歐戰之時內閣大臣共有五人，其中四人均係不管部大臣，不過內閣決定政策之際，內閣大臣若單爲各部大臣，其對於行政事務更能明瞭，所以內閣大臣由各部大臣兼任，比較便利。

內閣雖然決定施政方針，而爲國務院的中樞，但是在法律上卻沒有這個機關，所以內閣要對外發表意思，均用樞密院的名義行之，如發布命令，任免官吏，解散國會等是。樞密院自內閣制產生之後，變爲形式上的機關，它係一個龐大的組織，其中委員現在有三百四十人左右，大部分爲過去及現任的內閣大臣，凡任命爲樞密院委員者均得終身在職。樞密院開會之時，若有委員三人出席，就合於法定人數，所以在實際上除了舉行重要典禮，須用樞密院全體會議之外，普通會議均由內閣大臣組織之。總之，樞密院爲一個大團體，國務院爲樞密院的 inner circle，內閣又爲國務院的 inner circle，內閣決定政策，樞密院發布命令，國

務院執行政務，三者可以視為三位一體。

第二款 內閣的組織

內閣由總理大臣 (Prime Minister, Premier) 及內閣大臣 (Cabinet Minister) 組織之，但是內閣不是法律上的機關，總理大臣及內閣大臣也不是法律上的官職，他們均係國務大臣，所以要改組內閣，必須改組國務院，換句話說，內閣辭職之時，國務院全體也辭職，不問國務大臣有否兼為內閣大臣。

內閣改組之時，最初是選擇總理大臣。總理大臣一方為內閣的領袖，同時又為國務院的領袖，在名義上由國王任命，其實國王必須選擇下議院內多數黨的黨魁任命之為總理大臣。內閣改組的原因若由於總理大臣個人的退隱，則內閣總理之職由退任內閣總理同黨的人繼之，其人選為誰，由該黨要人推舉，例如一八九四年 Gladstone 因病辭職，兩院自由黨領袖就開會討論，推舉 Lord Rosebery 為黨魁，女王亦立予任命。反之總理大臣辭職若因為內閣不能得到議會的信任，則由現任總理大臣推薦反對黨的黨魁為繼任總理大臣。如果反對黨祇有一黨，而反對黨黨魁為誰，又甚為明瞭，國王當然須從其推薦。倘使反對黨不祇一黨，或誰是反對黨的黨魁不甚明瞭，而現任總理大臣所推薦者，又未必真是反對黨的黨魁，則國王有自由選任權，如一八五二年的 Lord Aberdeen's Cabinet 一八五九年的 Lord Palmerston's Cabinet 一九一四年的 R. MacDonard's Cabinet，就是其例。

總理大臣任命之後，再由總理大臣擬定國務大臣名單，呈請國王任命，國王不得拒絕。

此際未曾提及內閣，因為內閣不是法律上的機關，那一個國務大臣可以加入內閣，乃於國務院成立之後，由總理大臣決定之。

總理大臣選擇國務大臣，不能絕對自由，須受種種制限：

第一，國務大臣須與總理大臣屬於同一政黨。在威廉第三時代，最初雖然成立聯合內閣，不久之後，輝格黨就組織一黨內閣，在安尼女王時代，最初也成立聯合內閣，不久托利黨就組織一黨內閣。自是以後，內閣應由一黨組織，就成爲一個習慣。英國本來祇有兩個政黨，倘使國務院——內閣不由同一黨員組織，其結果便是反對黨的人可以加入內閣，這樣，反對黨必將放棄監督內閣的責任，而願同流合污了。到了英國發生三個政黨之後，雖然有時任何政黨在下議院內均不能占有絕對多數的議席，然而英國仍認一黨內閣比較聯合內閣爲優，所以內閣仍由一黨組織之，即議席最多的政黨可於友黨的援助之下，單獨組織內閣，例如一九二四年及一九二九年的工黨內閣均有特於自由黨的援助。工黨組織內閣，既然須以自由黨爲後援，當然不能不仰承自由黨的鼻息，一舉一動極不自由，所以英人批評工黨爲「主政而不當權」(in office, but not in power)。

第二，國務大臣須爲國會任何一院的議員，這個原則不是指：凡人須先被選爲國會議員，而後才得任命爲國務大臣，乃是指某人受命爲國務大臣，若非國會議員，須於就職之後，補選爲下議院議員，或由國王任命爲上議院議員。原來英國有一種習慣；不是上議院議員，不能出席上議院發言，不是下議院議員，不能出席下議院發言。所以某部大臣若係上議院議

員，其政務次官必須爲下議員，某部大臣若係下議院議員，其政務次官必須爲上議院議員，以便代表國務院——內閣，答覆一切。最近數十年來，下議院成爲政治的中心，所以總理大臣自 Lord Salisbury 組織第二次內閣（一八九五年至一九〇二年）之後，均由下議院議員出身。至於國務大臣以那一個議院議員居多，在習慣上與法律上沒有制限，不過在七個重要大臣（外交部大臣內政部大臣陸軍部大臣殖民地大臣印度部大臣航空部大臣蘇格蘭部大臣）之中，一院不能獨占六人以上，而財政部大臣必以下議院議員充任，大法官國璽大臣及樞密院院長必以上議院議員充任。近來政治中心既然移於下議院，所以下議院議員出任國務大臣，也有增加的趨勢。

第三，本黨黨員過去曾任國務大臣，現在尚在政界活動者，照例均須延攬爲國務大臣。因爲他們經驗豐富，爲本黨的領袖人才，可以支配一部分的同黨議員。但是政黨不但須注重現在的領袖人才，且須培養將來的領袖人才，所以本黨的青年分子在國會中久著聲望者，亦須注意。

第四，地理的關係與黨內的派別亦有顧慮的必要，即國務大臣之中須有蘇格蘭人衛爾斯人及愛爾蘭人，而黨內若有派別，爲謀黨的統一起見，必須網羅各派代表爲國務大臣。

總理大臣爲內閣的領袖，但在法律上卻沒有這個官職，所以總理大臣必須兼管一部，而後才可領到薪費。不過總理大臣須關顧全般政務，不宜擡首於局部的行政，使過去慣例，總理大臣常常兼任閑職，如財政部第一大臣（The First Lord of Treasury）等是。

在法律上固然沒有總理大臣的官職，而在事實上，其權力却甚偉大，苟其能夠得到下議院多數黨の後援，權力之大實駕在美國大總統之上。何以呢？國務大臣——內閣大臣既由總理大臣選擇，則在事實上，他們祇是總理大臣的僚屬，而總理大臣又係下議院內多數黨的黨魁，那末當然可以操縱議會，為所欲爲了。

總理大臣有下列各種職權：

第一，總統大臣為內閣的領袖，內閣開會之時，以總理大臣為主席。內閣為合議制的機關，一切議決均須全體一致，但是總理大臣的意見常常可以左右內閣。因為總理大臣既係政黨的首魁，而內閣大臣又係本黨的黨員，那末總理大臣當然可用，黨魁的資格，支配他們。何況內閣的議決非以多數決為準，必須全體一致，所以總理大臣必須立於閣僚之間，談意見的調和，萬一閣僚意見不易妥協，則最後均由總理大臣裁決。倘使閣僚之中有人堅決反對，總理大臣為了維持內閣的統一，可使該閣員辭職。

第二，總理大臣又為國務院的領袖，他對於各部政務，均有監督權，各部大臣關於該部的重要事件，須隨時報告總理大臣。即總理大臣對於國務大臣，乃站在指導者的地位，可以利用各種方法，指揮并監督他們。

第三，總理大臣又為內閣——國務院的代表。內閣——國務院乃站在國王與國會之間，總理大臣則代表內閣——國務院，與雙方接觸。原來內閣必須統一，倘使各部大臣關於施政方針，對於國王及國會，均得發表意見，則難保他們的意見不會發生衝突。而致內閣失去統

一。內閣會議乃所以調和各部大臣的意見，決定各部大臣共同贊成的政策，而總理大臣則將內閣決定的事項上奏國王。求其裁可，同時報告國會，求其贊助，至於普通大臣只能關於主管事務，隨時答覆而已。

第三款 內閣會議

內閣爲合議制的機關，所以除了內閣會議（Cabinet Meeting）之外，沒有內閣，內閣會議由總理大臣及內閣大臣組織之，以總理大臣爲主席，英王不得列席。在國會開會之時，每星期照例有常會一次或二次，而總理大臣認爲必要之時，又得隨時召集臨時會，時局緊張，差不多每天開會。在國會閉會之時，沒有常會，只由總理大臣召開臨時會。開會地點常在總理大臣的官邸（No. 10 Downing Street）。

內閣會議沒有議事規則，也沒有法定出席人數，其議決不用投票的方法，只看大家的意見是否已趨一致。內閣會議須嚴守下列二個原則。

（一）閣議的統一 在十九世紀初期，政黨政治尙未完全發達，一切重要問題雖然均交內閣討論，然而內閣決定的政策，內閣大臣可在國會之內，公開攻擊。現在情形完全不同，政府黨要與反對黨作戰，必須保持黨的統一，因之他們所組織的內閣亦有保持統一的必要。不過人類的意見是多方的。同黨的人雖然信奉同一的主義，而關於實現主義的方法，卻不能必有同一的見解，所以閣員之間，意見分歧，勢所難免。在這種情形之下，若用多數決的方法，很容易引起少數人的反感，所以英國內閣會議均用妥協的方法，由總理大臣疏通閣員的

意見，使他們和衷共濟，以保持內閣的統一。倘使問題重大，意見不易調和，則反對該項政策的人必須辭職。苟不辭職，就須放棄成見，對內讓步，以保持內閣的統一，對外尤其對於國會，更須盡力擁護內閣決定的政策。

(二) 閣議的祕密 內閣會議完全為祕密會議，內閣決定的事項雖然有由總理大臣向外發表，而會議的經過亦必然嚴守祕密，這也是爲了維持內閣的統一，不得不然的。我們知道許多人聚於一堂之內，討論國家問題，意見衝突勢所不免，倘使公開討論，則雙方爲了維持自己的尊嚴，勢必不肯讓步，何況閣員意見分歧，洩漏於外，一方內閣決定的政策將不能得到政府黨的一致援助，他方反對黨將乘隙出來加以攻擊。英國內閣開會，本來沒有紀錄。愛斯基 (Asquith, 一九〇八年至一九一六年爲總理大臣) 曾於一九一六年在下議院說道：「內閣開會之時，除了總理大臣之外，不許一般閣員筆記，這是不成文的法律。其所以特許總理大臣筆記者，乃是因爲總理大臣須將閣議的結果，上奏國王，求其裁可。」但是到了戰時內閣成立之時，閣員人數雖僅五人，但是他們往往因公無遑出席，爲了通知閣議的內容於缺席的閣員，於是就組織了內閣祕書 (Cabinet Secretariat)，使其紀錄閣議。這個制度最初不過臨時設置，其後因爲結果良好，就繼續存在，不過閣議雖然紀錄，而仍不許發表。

第四款 國務大臣的責任

君主立憲政治所以與專制政治不同，乃是因爲君主行使統治權之時，須受法律的拘束，但是君主神聖不可侵犯，任何君主國爲保障君主的尊嚴，縱令君主犯法，也不能加以法律上

或政治上的責任。君主既然不負責任，勢必釀成君主專制政治。爲了預防專制政治的實現，所以不能不使國務大臣代替君主負責。我們知道英國君主實如「Theoretically」君臨而不統治（*The King reigns, but does not govern*），君主揮筆君臨，統治權則由內閣行使。內閣既然行使統治權，那末，統治者有號號，內閣當然須負責任。其法則爲副署（*Counter-signature*）制度，就是君主的一切行爲，最少須有國務大臣一人副署，沒有國務大臣副署，君主的行爲不生效力。副署乃所以表示同意，對於自己所不同意的行爲，沒有副署的義務，所以一切行爲都須國務大臣副署，便是一切行爲都須國務大臣同意。一切行爲都須國務大臣同意，則國務大臣當然都須負責。所以國務大臣負責，非代替君主負責，乃對於自己同意的行爲，即自己的行爲，負其責任。

但是國務大臣對誰負責呢？國務大臣須對國會負責，而其所負的責任可以分做兩種：一是法律的責任，即國務大臣違犯法律之時應負的責任，而監督國務大臣負起法律責任者，則爲國會的彈劾權。二是政治的責任，即國務大臣對於政策違反民意之時應負的責任，而監督國務大臣負起政治責任者，則爲國會的不信任權。法律的責任乃關於法律問題，目的在求法律政治的實現，政治的責任則關於政策問題，目的在求民意政治的實現，兩者均是實現責任政治的方法。總統制的國家，例如美國，大總統由人民選舉，有一定的任期，在其任期未滿以前，關於政策問題固然不對國會負責，但是一旦任期滿屆，就須改選，此際國民若不贊成原任大總統的政策，可以改選別人，使其實行國民贊成的政策。反之世襲的君主國卻沒有

這個機會，所以在君主國，要推翻違反民意的政府，而樹立合於民意的政府，祇有使國務大臣所組織的政府對國會負責。由國會信任的有無，決定政府的進退，這就是內閣制的目的。

國務大臣的責任爲「單獨且連帶負責」(several and joint liability)即國務大臣對其主管事項(不問其係國務大臣自己的行爲或係部下的行爲)，須單獨負責，同時對於內閣決定的政策，或其他國務大臣的行爲，須連帶負責，因爲內閣爲合議制的機關，內閣的議決須經閣員全體贊成，所以內閣決定的政策，閣員須負連帶責任。并且內閣制愈發達，各部的重要問題均交內閣會議討論，任何閣員對於該項問題既曾參加討論，那末當然須連帶負責。但是那些不能出席內閣會議的國務大臣何以也須連帶負責呢？因爲英國從前祇有兩個政黨，國務院是由下議院內多數黨的黨員組織之，倘使國務大臣不須連帶負責，其結果無異於內閣改組之際，反對黨的人可以加入新內閣，這樣，反對黨將因爲本黨的人也在國務院服務，有所顧忌，不敢盡力監督了。

第三項 國會

第一款 國會的組織

國會 (Parliament) 分做兩院，一院叫做上議院 (House of Lords)，另一院叫做下議院 (House of Commons)。上議院議員可以分做六種：第一爲親王，親王成年，在上議院內均有議席，但是他們絕少出席，也絕少發言，因爲君主既然超脫於政治之外，則其家

人子弟亦宜避嫌。第二爲英國貴族 (Peers of United Kingdom)，凡英國貴族都可以世襲爲上議院議員。英國國王有頒給勳爵的權，所以這種貴族議員的人數沒有制限。第三爲蘇格蘭的代表貴族 (Representative Peers of Scotland)，蘇格蘭貴族 (蘇格蘭於一七〇七年與英國合併，這裏所稱的貴族是指未合併以前的貴族，合併以後授與勳爵的貴族則視爲英國貴族) 在每屆開會之前，可互選十六人爲上議院議員，所以其任期和該屆下議院議員相同，下議院解散，蘇格蘭貴族議員亦須改選。第四爲愛爾蘭的代表貴族 (Representative Peers of Ireland)，愛爾蘭的貴族 (愛爾蘭於一八〇〇年與英國合併，這裏所稱的貴族是包括合併前後的一切貴族) 可於全部貴族之中，互選二十八人爲上議院議員，任期終身。一九二二年愛爾蘭脫離英國獨立，其代表貴族仍然出席上議院，此後大約任其自然減少，不加補充。第五爲宗教議員 (Lords Spiritual)，人數共二十六人，Canterbury 及 York 的大主教、London, Durham Manchester, Canterbury 及 York 的主教，均是上議院的當然議員，其餘十九名則依各主教供職教會的先後，順序充補，他們的任期都與其僧職的任期相同。第六爲法官議員 (Lords of Appeal in Ordinary)，人數六名，由國王任命之，任期終身。上議院除爲立法機關之外，尚爲全國法院的最高上訴機關，院內宜有法律專家，司理其事，故有法官議員之設。

下議院議員由人民直接選舉，任期五年。凡是英國人民，不分性別，年齡滿二十一歲以上 (凡曾經當過兵的，年齡滿十九歲以上者就有選舉權)，在同一選舉區內居住三個月 (但

在同縣市或相隣縣市各選舉區，合併居住三個月者，亦得合併計算，而註冊於選舉人名簿上者，均有選舉權。但是英國尚有兩種特殊的制度，一是複數投票 (Plural Vote System)。選舉人在其選舉區內，既以居住資格，而有一個投票權。在別選舉區內若有營業所，又得再投一票。同時若有大學學位，在大學區內（英國除普通選舉區外尚有大學選舉區），復得再投一票，但是任誰最多只能投兩票，而在同一選舉區內，一人又祇得投一票。二是缺席投票 (Absent Voting)，其法有二，一種叫做郵政投票。選舉人因事不在居住地之時，可預向選舉管理員陳述理由，選舉管理員則於選舉舉行前數天，將選舉票寄給本人，本人填寫之後，再由郵政寄回，凡選舉人因為業務關係而須缺席者，可用這個方法投票。另一種叫做委任投票。選舉人因事不在居住地之時，可預向選舉管理員，要求頒給委任狀。選舉人在委任狀上，填寫受任人二人，送給選舉管理員。選舉管理員則從受任人的次序，徵求同意，得其承認之後，登記於選舉名簿之上，而使其代理原選舉人，於選舉日，親到投票場投票。凡在海上或海外服務的人，利用郵政投票，而其選舉票不能於檢票前寄到者，則利用這個方法。

凡有選舉權的人均有被選舉權。縱令貴族子弟，若其未襲勳爵，也得出來候選。但是候選人須有該區選舉民八人以上簽名推薦，且須繳納一百五十鎊押金。選舉結果，若其得票佔該區總投票八分之一以上者，不論當選與否，原款發還，其不滿八分之一者，押款沒收。英國採用小選舉區制 (Single Membered Constituency)，除大學區外，每區大約均選舉議員一人。因此之故，在某選舉區內，若祇有候選人一名，則不必舉行投票，即宣告該候選人為

當選，這叫做「無競爭的當選」(Return Uncontested)。

英國採用小選舉區制，每區祇選議員一名，誰人當選，須看誰人得票最多。倘使選舉區的劃分不得其法，則政黨在全國所選出的議員總數，不但不能與其在全國所得的投票總數，成爲正比例，有時多數黨反遭敗北的慘禍。一九二四年英國總選舉的結果如次。

黨名	得	票	當選人
保守黨	七、八六四、四〇二	四一三	
工黨	五、五〇八、四八二	一五一	
自由黨	二、九二九、五七一	四〇	

就是工黨與自由黨合計有八、四三八、〇五三票，而只選出一九一名，保守黨僅有七、八六四、四〇二票，而竟選出四一三名。英國選舉往往發生不公平的結果，小選舉區制其實爲其大的原因。

第二款 兩院職權的分配

英國國會兩院的職權本來平等，只惟金錢法案因與國民有直接利害關係，所以須先提出於代表國民的下議院。但是兩院的職權完全平等，倘使兩院意見不能一致，則法案無法通過。法案若係重要的法案，則由兩院意見的衝突，勢必引起兩院的鬭爭。這個時候，內閣爲了打開僵局，可利用兩種方法，第一方法爲解散下議院，舉行總選舉，以探求國民的意嚮。總選舉的結果，國民若贊成下議院的意見，上議院理應屈服，因爲國會是代表國民的機關，國

區既然左袒下議院，上議院自當讓步。倘使上議院不肯讓步，則採用第二方法。英國上議院議員沒有一定的額數，凡是英吉蘭貴族同時必兼爲上議院議員，所以內閣可以奏請國王，任命同黨的人爲上議院議員，以壓迫反對黨。這個方法曾在一七一一年採用成功。一八三二年改正選舉法及一九一一年制定國會法的時候，也聲言要採用這個方法，以逼使上議院屈服。

在十九世紀以前，國會兩院均爲土地貴族及資產階級所把持，所以兩院頗能合作。到了十九世紀，爲累次修改下議院的選舉法，下議院遂變成代表中產階級及無產階級的機關，下議院日趨於民主化，而上議院仍是一個世襲的保守團體，常常代表特權階級，反對一切改革。同時一八八六年自由黨提出愛爾蘭自治法案之時，又引起黨內的分裂，許多貴族黨員均脫離自由黨，加入保守黨。從前兩黨在上議院內尚可以平分議席，現在保守黨的人數陡然增加，上議院就變成保守黨的營壘。在這種情況之下，兩院衝突，勢所不免，直到一九一一年國會制定國會法 (Parliament Act) 限制上議院的權限之後，兩院衝突才告解決。

先是一九〇九年，自由黨內閣提出租稅法案，經下議院通過之後，送至上議院審議，上議院予以否決。這個法案的目的在於增加遺產繼承稅及設置土地增價稅，保守黨黨員因其不利於己，故反對之。自由黨內閣，乃解散下議院，於一九一〇年舉行總選舉。總選舉的結果，自由黨得到勝利，租稅法案二度送上議院，上議院迫不得已，祇有照原案通過。自由黨有鑒於此，遂謀限制上議院的職權，於一九一〇年五月，提出國會法案，經下議院議決之後，送至上議院，復因保守黨的反對，而遭否決。自由黨內閣爲了貫徹自己的主張，就解散下

議院，舉行總選舉，以探求國民的意嚮，總選舉的結果，自由黨仍占多數，遂於一九一一年五月再提出同一法案於下議院，經其議決之後，送至上議院，上議院加以許多修改，退還下議院。下議院又刪除其修改，將原案再送至上議院。同時自由黨內閣特別聲明：他們將奏請國王，封許多貴族，以控制上議院。當時保守黨在上議院內有絕對多數的議席，自由黨要在上議院內成爲多數黨，非封五百人以上的新貴族不可。這種洪水（swamping）般的貴族可以破壞英國貴族及上議院的性質，所以保守黨不能不讓步，而於一九一一年八月，上議院以二二一票與一一四票之差，通過了國會法。

國會法的目的是在於制限上議院的權限，其要點如次：第一，金錢法案（Money Bill）經下議院通過之後，於國會閉會一個月前，送至上議院，不問上議院通過與否，下議院均得逕以該項法案呈請國王核准，公布之爲法律，但是下議院若有特別規定，不在此限。第二，其他公法案（Public Bill），但是延長國會任期爲五年以上的法案，不包括在內）在二年以上，經下議院三次會議（不論是否同一屆國會）連續通過之後，於國會閉會一個月前，送至上議院，縱令上議院不予通過，下議院亦得逕以該項法案呈請國王核准，公布之爲法律。但是下議院若有特別規定，不在此限。這樣一來，金錢法案就不須得到上議院同意，而上議院關於其他公法案，亦祇有兩年間的停止權（Suspensive Veto）耳。

英國國會經此次改革之後，上議院已經不是立法機關，而祇是牽制下議院的機關。但是下議院若固執自己的主張，上議院亦祇有讓步。一方上議院因爲沒有議決金錢法案的權，所

以不能乘討論預算之際，推卸內閣。他方下議院欲不顧上議院的反對，通過其他公法案，須於二年以上，三次繼續通過。但是同一法案繼續討論到二年以上，當然可使議員的感情漸趨冷淡，不會因爲一時衝動，做出不合理的立法。

第三款 立法手續

國會爲立法機關，其主要的任務爲制定法律。但是英國法律卻未必均由國會制定，法院的判決例（Judicial Decisions）卻占法律的大部分，例如民法刑法商法訴訟法等均是集合法院判決例而成的。這種法律在英國稱爲普通法（Common Law），國會制定的法律稱爲制定法（Statute）。但是立法權本來屬於國會，所以國會可使普通法變成制定法。

法律提出於國會，而未經國會議決者，稱爲Bill，其經國會議決而成爲法律者爲Act。法案在原則上可隨意先提出於任何議院，祇惟關於金錢的法案須先提出於下議院，關於司法的法案（Judicial Bill）須先提出於上議院。但是在實際上，凡政府提出的重要法案，均先向下議院提出。

法案分別爲公法案（Public Bill）與私法案（Private Bill）兩種。公法案是指關於國民全體的法律，而可區別爲普通法案與金錢法案兩種：普通法案以制定法律爲目的，金錢法案形式上雖是法律，而其內容則關於國庫的收支。私法案是指關於特定個人，如某甲的免稅等，特定地方如某地的交通等，特定公司如某公司要敷設鐵道等的法案。現在試分別述之如次。

(一) 普通法案

(1) 提案 普通法案或由內閣提出，或由議員私人提出，其由內閣提出者稱爲政府法案 (Government Bill)，其由議員私人提出者稱爲議員法案 (Private Member Bill)。在英國，提案權乃專屬於國會兩院議員，祇惟上議院議員才得提出法案於上議院，祇惟下議院議員才得提出法案於下議院。但是英國國務大臣在國會內必有議席，所以內閣可使上議院議員的國務大臣提出法案於上議院，下議院議員的國務大臣提出法案於下議院。這種國務大臣代替內閣提出的法案則爲政府法案，與議員私人提出的法案比較，常佔許多便宜。因爲國會審議法案之時，須先討論政府法案。政府法案討論的時期較長（每星期中祇惟星期五一天才討論議員法案），而其通過的機會亦較多。

(2) 審議 法案提出於議院之時，上議院最少須有議員三人出席，下議院最少須有議員四十人出席，用三讀會的手續，加以審議。

(a) 第一讀會 (First Reading) 提案人通知提出法案之後，議院就將提案列入議事日程之上，及期，議長順序呼喚提案人的姓名，提案人將法案送至祕書長桌上，祕書長高聲朗讀法案的題目，第一讀會的手續就告完畢。

(b) 第二讀會 (Second Reading) 由提案人提議舉行二讀，但祇討論法案的原則 (General principle)，即祇討論整個法案是否需要，不許逐條討論，也不許修改。法案的原則經議員討論之後，就舉行表決，若能通過，法案交付委員會審查，不能通過，法案就歸

失敗。

(c.) 委員會 (Committee) 近來法案年年增加，全院議員人數太多，當然不能詳細審議，所以議院之內，又置許多委員會，使其逐條討論或修改內容與字句。審議普通法案的委員會有兩種：一是常務委員會 (Standing Committee)，分做五個分會（其名稱為 A B C D 及蘇格蘭委員會），由選任委員會 (Committee of Selection)（註 1）依院內各黨勢力的大小，各選舉六十人至八十人的議員組織之，普通法案除議院有特別議決之外，均交常務委員會審查。二是全院委員會 (Committee of Whole House)（註 1），由該院全體議員組織之，其與全院會議不同者有兩點：第一，全院會議以該院議長為主席，全院委員會另舉一個委員為主席；第二，全院會議不許同一議員對於同一問題，發言兩次。全院委員會則許同一議員對於同一問題，陸續發言。全院委員會乃審議金錢法案及特別重要的普通法案（但是在上議院，法案提交全院委員會審查之後，尚須提交常務委員會修改條文，不過在實

(註 1) 選任委員會在形式上由議院選舉議員十一人組織之，其實是於各黨領袖諒解之後，由議長指派之。

(註 2) 在十七世紀初期，重要的法案也交付常務委員會審查。但是多數委員常常缺席，國王為了補充人數，乃許任何議員均得出席委員會，參加審查。到了議員全體出席之後，又因為當時議長是由國王任命，往往代表國王的利益不能得到議員的信任，於是議院乃另選一個委員長為主席，這是全院委員會產生的經過。

際上有很多法案既經全院委員會審查，均不再交常務委員會修改條文。

(d) 報告 (Report) 常務委員會審查法案之後，由委員長將結果報告議院。全院委員會審查法案之後，荷原案沒有修改，則不必報告議院（因為人選相同，委員會認為滿意的事項，可以推定議院也必滿意），若有修改，亦由其委員長將修改的結果，報告議院。報告之後，議院若再提議修改，原案又交付委員會審查。

(e) 第三讀會 (Third Reading) 由提案人提議舉行三讀，祇討論整個法案可否成立，不許逐條討論，倘有修改，亦祇許修改字句，不許修改內容。倘有修改內容的必要者，須再交付委員會為之（但是在上議院，不但可以修改字句，還可以修改內容）。第三讀會若能通過法案，法案在一院內便告成立，而須送到別一院。

法案送到別一院之時，別一院亦用三讀會的手續，予以表決。若有修改之處，當送還原院，原院再舉行會議，決定贊成或反對。要是兩院各執己見，法案即歸失敗。這個時候兩院或用文書交換意見，或派遣代表 (manager)，組織協議會 (Conference)，謀雙方意見的疏通。不過在實際上，這個方法常不採用，而由兩黨領袖私人協商，求其解決。

(3) 批准 (Royal Assent) 法律經國會兩院議決之後，尚須送呈國王批准。國王若不批准，法律便不能成立，這叫做絕對的拒絕權 (Absolute Veto Power)，與共和國大總統不贊成法律，祇得退回國會復議，即所謂中止的拒絕權 (Suspensive Veto Power)，當然不同。但是英國自一七〇七年女王安尼不批准 Scotch Militia Bill 之後，迄今二百餘年，

卻未有不批准的事。因爲自內閣制發達之後，國王的行動均由國務大臣勸請，國務大臣則與國會的多數議員屬於同一政黨，所以內閣可以利用多數黨之力，預防自己反對的法案通過於國會，因之國會通過的法案均能得到內閣同意，而內閣同意的法案，國王自無不批准的事。

(二) 金錢法案

金錢法案的議決方式，與普通法案比較，有三點不同。第一，金錢法案由政府提出，即均係政府法案，縱令下議院也沒有增加金額的權力，因爲國家行政須用若干經費，只惟政府才會知道。倘使議院有提案權及增加金額的權，則議員將從個人利益打算，任意要求種種的支出，而致國家經費年年增加不已。第二，金錢法案須先提出於下議院，而上議院對於金錢法案，不但沒有修改權，並且沒有否決權。因爲金錢法案，在收入方面，常用租稅或公債的形式，奪取一部分國民的財產，在支出方面，常表現爲人事費與物件費，增加一部分國民財產，即不論收入或支出，對於國民都有利害關係。金錢法案既與國民有利害關係，當然須使代表國民的下議院有了一種優越權。第三，政府關於金錢法案，每年須先估計收支的情況，提出至院委員會，經其承認之後，再以之爲基礎，編爲金錢法案，提出國會。因爲金錢法案不但與國民的利害有關，並且金錢法案形式上雖然登載政府行政的經費，事實上則爲登載政府行政的內容。國會有議決金錢法案的權，無異於國會有審查政府行政的權，換句話說，金錢法案須徵求下議院同意，無異於政府行政須徵求國民同意，所以比之普通法案，手續應該

特別慎重。

金錢法案的提案權屬於政府，每年財政部移文各部，使各部提出該部經費要求書，財政部酌加核削之後，編爲支出估計書 (Estimate of Expenditure)，同時又按照支出情形，開闢種種財源，編爲收入估計書 (Estimate of Revenue)，這兩種估計書總稱爲預算 (Budget)。支出估計書登載每年的支出，但是英國的支出分做兩種：一是永久的支出 (Consolidated Fund Services)，不須每年徵求國會同意，二是時的支出 (Supply Services)，必須每年徵求國會同意。支出估計書祇登載時的支出，所以英國預算關於支出方面，并不是登載全年一切支出，而祇登載一部分的支出。收入估計書登載每年的收入，但是英國的收入亦分做兩種，一是永久的收入 (Ordinary Revenues)，不須每年徵求國會同意，二是時的收入 (Extraordinary Revenues)，必須每年徵求國會同意。收入估計書祇登載時的收入，所以英國預算關於收入方面，并不是登載全年一切收入，而祇登載一部分的收入。兩種估計書各成爲兩種不同的法案，經內閣會議通過之後，提出於全院委員會。全院員委會討論支出估計書之時，稱爲支出委員會 (Committee of Supply)，討論收入估計書之時，稱爲收入委員會 (Committee of Ways and Means)。財政部大臣在兩個委員會須作詳細說明，而委員會亦得提出種種質問。因爲支出及收入均與政府的行政方針有密切關係。委員會承認這兩種估計書，無異於承認政府的行政方針，所以一方須詳細說明，他方可儘量質問。委員會對於兩種估計書固然有否決權及修改權，不過修改之時，關於支出方面，只得減少金

額或刪除項目，絕對不許增加金額，或添設項目，關於收入方面，只得廢除租稅或減輕稅率，絕對不許設立新稅或提高稅率。因為關於金錢法案，祇惟政府才有提案權，倘使委員會關於支出方面，可以增加金額或添設項目，關於收入方面，可以設置新稅或提高稅率，則是無異於國會有提出金錢法案的權。

委員會通過支出估計書及收入估計書之後，政府當以支出估計書為基礎，編成支出法案 (Appropriation Bill)，再以收入估計書為基礎，編成收入法案 (Finance Bill)，提出國會討論。國會審議兩種法案的手續，完全與審議普通法案的手續相同。倘使國會能夠通過，則支出法案即成立為支出法 (Appropriation Act)，收入法案即成立為收入法 (Finance Act)。

英國會計年度以一年為期，每年自四月一日起，至翌年三月三十一日止。倘使會計年度已經開始，而預算尚未成立，政府可編制臨時預算 (Votes on Account) 預算成立之後，若有臨時支出，政府可編制追加預算 (Supplementary Grants)，這兩種預算亦須徵求國會同意。到會計年度告終之際，政府又須將全年一切收支，編為決算 (Finance Accounts)，經審計院 (the exchequer and audit department) 審查之後，提出下議院請求承認。審計院置院長 (Comptroller and Auditor general) 副院長 (Assistant Comptroller and Auditor) 各一人，由國王任命，任期終身，除自動辭職或受國會彈劾之外，國王不得免其職。

(三) 私法案

國會審議私法案的手續，和公法案真差不遠。也須先向任何一院提出，經過一讀，二讀，委員會審查，委員會報告，三讀之後，提交別一院討論。別一院亦用同樣手續，予以審議，最後則送呈國王裁可，而公布之爲法律。其中所不同者有兩點。第一、私法案的提出須用請願的形式。私法案大約是某個人，某公司或某地方要取得一定利益或免除一定義務，而向議院請願。議院之內有個審查員，審查該項提案的一切必須手續是否辦妥，若認爲已經辦妥，則由某議員代其正式提出。第二、私法案的審議是取審判的形式。私法案經過二讀之後，也交委員會審查，這個委員會叫做法案委員會 (Private Bill Committee)，由選任委員會臨時選擇議員四人組織之。開會之時，除提案人外，尙許反對者提出抗議，而聆雙方的口供。這個時候，雙方均得聘請律師辯護，在必要時，委員會尙得傳呼證人，詢其意見。審查結果，若認爲可行，則將原案各節逐一研究，而向議院報告。此後進行手續與公法案完全相同。

第四款 國會控制政府的方法

國會有制定法律的權，政府祇能依照法律規定，且在法律範圍之內，作各種活動；同時政府要作各種活動，須有經費，政府每年的經費均詳細規定於預算之內，而預算又須經國會議決，既是這樣，國會當然可以利用法律制定權及預算議決權以控制政府。然而國會控制政府，除此之外，尙有下列各種方法。

(1) 質問 (Questions to Minister) 議員可單獨向國務大臣提出質問。質問案須用

書面寫清，至遲應於一天前，提交議院祕書長，同時希望口頭答覆的，更須用符號註明。議院議長則把各種質問案編號刊印，分發給各議員及政府當局。凡未註明需要口頭答覆的，政府當局可用書面作答，而公布於議院公報之上。其註明需要口頭答覆的，則於質問時間來到之時，每星期一二三四下午三時至三時四十五分，議長按序呼喚質問人姓名，質問人則應聲而立，報告自己質問案的號數，不許演說，而除了議長許可之外，不得朗讀質問案的內容。質問人報告號數之後，政府當局則起立作答，其詳辭於外交上的機密，拒絕作答的，亦常有之。議員對於政府當局的答辭若不滿意，尙可再作追加質問 (Supplementary Question) 使真相能夠明瞭，到了質問時間告終，尙有質問案不及答覆之時，則除質問人要求延遲之外，政府當局可用書面答覆，而公布於議院公報之上。英國的質問祇是質問人要求負責當局說明問題的真相，其關係祇限於質問人與負責當局之間，不能成爲議院的議題，提出大家討論，因之議院也不能利用質問，以推倒內閣。但是問題重大，而當局的答辭又欠完妥，則反對黨可以提議延會 (motion for to adjourn for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance)。所謂提議延會不是中止議事日程，宣告散會，乃是變更議事日程，暫時散會，而把質問案成爲全院的議題，提出大家討論。這個提議若有四十人起立贊成，就可成立，倘使起立人數在四十人以下，十人以上，則議長可把這個提議付與表決。提議成立之時，會議便延到下午八時十五分舉行，所以政府當局及其與黨議員可以搜集材料，準備作答。到了開會之時，雙方可以自由辯論，這個時候除了提議人對於政府的答辯

，表示滿意，而撤銷原案之外，必須繼以表決。表決的結果若不利於政府，則內閣不是辭職，更須解散議會。

(二) 彈劾 (Impeachment) 彈劾乃是國會監察國務大臣對於違法行為負責的一個方法，但是彈劾雖是起訴，所以彈劾之後，必有審判。在英國，彈劾權——起訴權屬於下議院，審判權屬於上議院。古代英國，凡官吏有犯罪行為之時，由各縣 (County) 的陪審員 (Grand Jury) 起訴，而下議院則為各縣的代表所組織，因此之故，後來下議院就以陪審員的資格，有彈劾官吏的權。上議院在英國本來是個最高判機關，所以彈劾制度發生之後，上議院也取得了審判權。英國的彈劾制度開始於一三七六年愛德華第三時代，然自一八〇五年下議院彈劾 Lord Meriville 之後，迄今一百餘年，卻未曾行使過一次。這是因為責任內閣制日益發達，議會對於國務大臣的違法行為，已由懲罰而移於預防，它在事前可使自己所信任的國務大臣執行自己所贊成的政策，萬一形勢不對，就可利用不信任投票權，使國務大臣辭職，不必再於事後懲罰他們。

(三) 不信任 (Want of Confidence) 不信任乃是國會反對政府的政策，以為它有反於民意，出而勸告政府辭職的方法，其結果可以引起內閣的更迭，而發生政策的變更，所以國內須有兩個以上的政黨，而這些政黨，又須有自己特殊的政見，而後不信任才會發生效果。倘使內閣辭職之時，繼之組織新內閣的政黨，其政見與組織舊內閣的政黨大體相同，那末，內閣的更迭祇是國務大臣的更迭，不是政策的變更。換句話說，國會表示不信任，祇奪取

政權，并不想變更政策。在這種政局之下，國家政治將爲官僚所操縱，民意政治必將無從實現。原來國會表示不信任有兩種方法：第一爲暗示的不信任，就是（1）否決政府提出的重要法案（尤其預算案）。國會否決政府提出的重要法案，政府當然無從實行其重要政策，因之這個否決就是表示國會反對政府的施政方針，而含有不信任政府之意。（2）通過政府反對的重要法案或修改政府提出的重要法案，國會修改政府提出的重要法案，政府當然須變更其重要政策，因之這個修改同國會通過政府的重要法案，均是強迫政府實行政府所不同意的政策，所以結果與否決相同，含有不信任政府之意。第二爲明示的不信任，就是（3）攻擊某一個國務大臣，攻擊的目的或使整個政府連帶負責，或只使該國務大臣單獨負責。關於前者，內閣全體當然應共同負責，關於後者，在理論上可使該國務大臣單獨辭職，但是內閣制愈發達，連帶負責的觀念愈普遍，所以這個時候，內閣祇有兩條路可走，或於國會尙未正式攻擊以前，敦促該國務大臣變更政策或自動辭職；不然，內閣就須擁護他，和他同進退。（4）舉行不信任投票，英國國會院本來均有不信任投票權，英國內閣因爲上議院通過不信任案而辭職者，在歷史上曾有其例，但是近來只惟下議院才得行使不信任投票權。上議院表示不信任之時，內閣可解散下議院，直接探求國民的意思。要之，不問那一種不信任方法，若是出於上議院，內閣可置之不理，若是出於下議院，內閣不是辭職，就須解散下議院（註

（註）解散的目的在於探求國民的意思，而直接代表國民的意思者則爲下議院，所以政府只能對於下議院行使解散權。但是在兩院制之下，國會雖分做兩院，而兩院卻須視爲一體，其開會與

），因為下議院表示不信任之時，內閣若就辭職，則下議院可以濫用這個權限，無理壓迫內閣，內閣無時不在風雨飄零之中，行政效率必將因之減低，所以內閣若有自信力，深信下議院不能代表民意，則可呈請國王，解散下議院，舉行總選舉。總選舉的結果，政府黨若占勝利，則可以證明國民仍贊成內閣的政策，所以內閣可繼續留任；反對黨若占勝利，又可以證明國民已反對內閣的政策，所以內閣必須辭職。即內閣對於下議院的不信任，只能作一次的解散。

第四項 英國內閣制的本質

研究英國憲法的人常常以為國會有最高的權力 (Parliamentary Sovereignty)。因為英

閉會在原則上均須同時舉行。現在下議院既被解散，上議院當然不能單獨開會，而須暫時停會。不過英國上議院常為法庭，執行最高審判權，這個時候訴訟手續若未完結，而下議院又值解散或閉會時，上議院可由國王命令，單獨開會，但只得行使審判權。

英國內閣解散下議院的原因，除了上述(一)暗示的不信任，(二)明示的不信任之外，尚有(三)議會任期滿屆，舉行總選舉，反對黨得到勝利，(四)上議院與下議院衝突，(五)修改選舉法，(六)發生戰爭或其他重要問題。前三項乃是因為下議院是否可以代表民意，發生疑問，故解散之，後三項不是因為懷疑下議院不能代表民意，乃是要確實探求國民的真意，以謀內閣基礎的鞏固，故解散之。

國沒有成文憲法，國會可用普通立法手續，制定或廢除任何法律，而國會制定的法律，除了國會通過新法律以廢止之外，任何機關均不能否認其效力。在過去歷史上，國會曾於威廉第三時代制定了王位繼承法（Act of Settlement），即國會關於王位繼承的資格和順序，可用法律規定之，這樣，英國國會在理論上當然可以修改或廢除王位繼承法，不但可以廢除舊君，迎立新君，且可以推翻王政，改建共和了。國會於安尼女王時代，又會制定了國會七年法（Septennial Act），當時國會任期祇有三年，然而國會竟然任意延長之為七年，這樣國會在理論上當然可以宣布自己已有無限的任期了。此外英國國會關於民刑訴訟，又常常制定免法（Act of Indemnity），使法律上犯罪的行為變為合法的行為。國會既有這樣巨大的權力，所以得羅爾謨（De Lolme）說：「英國國會祇不能變男為女，或變女為男，除此之外，未有不成功的事。」

不錯，英國國會最初確實有最高的權力，它有組閣之力，又有倒閣之力，政府祇是國會的行政委員會，國家一切重要問題須由國會審議，待國會議決之後，政府才得執行。國會代表社會，政府代表國家，社會是經濟的團體，國家是政治的團體，當資本主義剛剛發生之際，經濟方面由於自由競爭的結果，行動需要迅速，而在政治方面，則為擴張個人自由到最大限度，不能不縮小國家權力到最小限度，而為了縮小國家權力，乃使代表社會的國會出來監督代表國家的政府，結果政府行政緩慢，效率減低。總之，議會政治一方使政治慢慢的進行，他方使經濟快快的發展，而其目的則有兩個，第一由國會以代表民意，第二由國會以監督

政府，但是到了最近，因國民經濟的發展，議會政治已經不能完成，這兩個目的，勢非轉變不可了。

第一，國民經濟愈發展，政治問題愈複雜，且又時時變化，所以選舉議員之時，議員的意見縱能與人民一致，然而歷時稍久，往往發生選舉當時所不能預料的事件，致人民與議員雙方的意見，日益背馳。同時人民選舉議員之後，又不能干涉議員的行動，德國威瑪憲法第二十一條說：「議員不受委任的拘束，」第三十五條又說：「議員的表決及言論，……對於院外不負責任，」其他各國憲法亦有同樣的規定，這種規定乃使國會與國民之間，不會發生「強制委任」(Mandat imperatif)的關係，以增加國會的效率，然其結果與國會竟然離開國民，而不能代表國民的意思，如在瑞士，國會通過的法律尚得提交公民複決，而瑞士，自一八四八年至一九二八年，公民複決的結果，可列表如次 (Dalpech et Laferriere, *Les Constitutions Modernes*, 4e ed., 1929, Europe, II, P. 584) ..

種類	件數	通過	否決
A. 在一八四八年憲法之下			
一 國會提出的憲法修正案	一一	三	九
B. 在現行憲法(一八七四年憲法)之下			
一 國會提出的憲法修正案	三六	二八	八
二 國民提出的憲法修正案	一一	六	一五

各國憲法及其政府

四六

法律及議決案

三七

一三

二四

共計

一〇六

五〇

五六

由此可知國會通過的法案未必就為公民所承認，這很明顯的表示國會不能代表民意。

第二，國民經濟愈發展，在經濟上有合理化（Rationalization）的必要，天天須發布無數的新法令，天天須實行無數的新政策，當然不能一一經過國會議決，須將慢慢的政治改為快快的政治，以與快快的經濟相適應。這樣，議會政治就成爲一個桎梏，勢非改革不可。德國在威瑪憲法時代，國會已經常常通過法律，授權政府，允許政府發布命令以代替法律，如一九一九年四月十七日的法律（RGBl. 391）、一九二〇年八月三日的法律（RGBl. 1493）、一九二一年二月六日的法律（RGBl. 139）、一九二三年十月十三日的法律（RGBl. 1. 943）、一九二三年十二月八日的法律（RGBl. I. 1176）等是。到了一九三一年之後，國際關係日益危急，於政府就不待國會的授權，而直接依據憲法第四十八條，發布緊急命令，以代替法律。茲將一九三〇年至一九三二年（國社黨尚未獨裁以前）的緊急命令與法律的比率，列表如次（*Medicus, Programm der Reichsregierung, S. 16*）。

年 代

緊急命令

法律

一九三〇年

五

九五

一九三一年

四二

三五

一九三二年

五九

五

由此可知德國在威瑪憲法時代，議會制定的法律已經逐年減少，政府發布的緊急命令則逐年增加，這很明瞭的表示議會制度已經不適用於現代了。

一方因國民經濟的發展，議會政治已經不合於現代社會的需要，同時政黨發達之後，議會政治又復失去意義。何以說呢？議會政治乃是多數公決的政治。因為政治的目的固然是謀人民的利益，但是甚麼是人民的利益，各人的見解未必相同，要從各種見解之中，選擇一個見解，以作公正的主張，捨用多數表決之外，沒有別的方法。這個時候當然須有兩個前提：一是討論的自由，二是表決的獨立。換句話說，每個議員若能胸無成見，自由討論，又能站在獨立的地位，不受任何拘束，舉行表決，則由正反意見之中，一定可以產生一種公正的意見，這好像買者與賣者在市場上若能自由競爭，則由供需法則的作用，可以產生一種市場價格；這個市場價格雖然不是正常價格，然亦必接近於正常價格。但是一方在經濟上因為獨占現象的發生，而產生了獨占價格，同樣在政治上因為政黨的發生，也產生了獨占意見。何以呢？政黨需要紀律，任何政黨對其黨員，必加以許多統制。議員在國會內一切言動，必須服從政黨的命令。政黨贊成某一個問題，該黨議員亦須贊成，政黨反對某一個問題，該黨議員亦須反對。這樣一來，討論已無必要，表決亦無必要。多數公決既然破壞，因之議會政治也失去意義。

在這當中，國會與政府的地位也完全變更了，從前國會支配政府，現在政府支配國會。何以說呢？國會議員均是政黨的黨員，而總理大臣則為政黨的黨魁，所以在名義上，政府固

須服從國會的意見，而在事實上，總理大臣卻能以黨魁的資格，支配同黨的議員，由此以操縱國會，使國會服從政府的主張。Sidney Low 說：「法律由國會制定，祇是一種 *Legal formula*，而為欺人之語。制定法律的權乃屬於內閣，我們在下議院內祇能看見多數議員熱烈贊成，少數議員激烈反對而已。……除了坐在議長前面的二十餘名議員（指國務大臣）之外，其他議員在立法上的權能實與一介平民毫無區別。他們雖然能夠批評，能夠反對，能夠忠告，但是結果實與一船文人用其筆舌勸告國民者完全相同，並不會發生較大的效力。……要之制定法律的權在今日已歸屬於內閣的少數領袖。」從前國會可用立法權以牽制政府，現在，政府在事實上既然取得了立法權，則國會已經不是牽制政府的機關，反而是政府支配的機關了。

這種行政權支配立法權的制度不但不背於民主思想，並且合於現今社會的要求。何以呢？內閣仍須對國會負責，國會每五年改選一次，在其改選之際，國民可選擇自己歡迎的政黨，託以組閣的事，而內閣一旦組織成功之後，又可以按照預定的方針，施行一貫的政策，不致受了國會的牽制，所以國民選舉議員，其意義又與過去不同，就是不是選擇議員，使其行使立法權，乃是選擇政府，使其行使行政權兼立法權。換句話說，政府的產生是民主的，須經國民同意，政府的職能是集權的，不但可以行政權，並且可以行使立法權，這是最近民主政治的特色，所以最近民主政治實如普麥倫 (Alfred Zimmermann, *The Prospects of Democracy* 1929 P. 368) 所言，已經不若林肯 (Abraham Lincoln) 所說 *Government of the*

People, for the People, by The People. 而若林肯另外所說 Government of all the people some of the time and of some of the people all time! 。

第三節 法治主義

民主政治的目的在於保護個人權利，而其手段則爲法治主義。現代國家均有許多法律，保護人民利益，這種法律不但可以拘束平民，並且可以拘束官吏。官吏須在法律的範圍內，執行法律所規定的事項，而後他的行爲纔爲有效。倘令官吏違犯法律，侵害人民利益，人民可向法院起訴，要求賠償。這個制度固然是^{一切}立憲國共通的制度。惟在英國，其法治主義又稍有不同之點，而使英國的個人權利更能得到充分的保障。

第一，人民權利規定於憲法之上，受了憲法的保障，乃是一切立憲國共通的制度。惟在英國，人民權利非由憲法規定而產生，乃是集積數百年的判決例，歸納之爲憲法上的原則（the principles of the constitution are mainly deduced from the rights of private individuals as decided by the law courts），即各國的人民權利是由憲法給與的，英國的人民權利則爲漸次生長，不是一時制定的。原來人民權利是由人民奮鬥而得之，非由憲法規定而產生。換句話說，憲法只能承認人民既得的權利，不能產生人民未得的權利。人民若不奮鬥，爭求權利，縱合憲法詳細規定，也無補於事。英國的人民權利既然數百年來爲法院的判決例所承認，那末，當然成爲慣習，而有一種強行力。

不但此也，各國憲法祇規定個人權利的原則，至於個人權利受了侵害之時，怎樣救濟，却沒有明文規定。而除了美國之外，憲法上的訴訟案件又不得提出於法院，因之憲法的判決例又告缺如。沒有憲法上的訴訟案件，就是憲法上的個人權利不受法院保障。沒有憲法上的判決例，就是個人權利受了侵害，其救濟方法不能用判決例以補充之。這樣，憲法所規定的個人權利當然祇是紙上的權利。祇惟英國，人民權利例如身體的自由，言論出版的自由，集會結社的自由，均受判決例的保障，成爲普通法的原則，凡有侵害這種自由，法院必給予以適當的救濟，所以人民權利不是紙上的空文，而是實際上的利益。

第一，人民非犯法律，且經法院審判，不受刑罰（no one can be punished except for breach of law established before the ordinary courts），這也是各立憲國共通制度。但是在許多國家，行政官有廣泛的自由裁量權，可以干涉人民生活，因之人民自由并不完全。惟在英國，人民若不犯法，任誰均不得侵害其自由，倘令有人侵害人民自由，則視爲違法行爲，而須受法律的制裁。此際，要使行爲合法，第一須能證明被拘禁者有犯罪嫌疑，爲要送到法院審判，故乃逮捕該人。第二須能證明被拘禁者已由法院宣告犯罪，爲要執行刑罰，故乃監禁該人。除此之外，凡拘禁人身，均視爲違法。而違法拘禁人身者，又有兩個方法救濟，一是訴訟，二是人身保護狀（Writ of Habeas Corpus）的頒給。

先就訴訟說，不論誰人，凡違法侵害別人的身體自由，被侵害者均得提出訴訟。換句話說，凡拘禁別人的身體自由，苟不能證明其合法，被害者不但可以要求恢復自由，而對於加

害者，尙得提出損害賠償的訴訟，不問加害者爲巨官或爲小吏。英國尙有一個普通法上的原則：「凡違犯法律的人須個別負責」(every wrongdoer is individually responsible)，所以下級官吏依據上司命令，拘禁人民，不能託辭於上司命令，避免法律上的責任。

次就人身保護狀說，身體自由受了拘束，固然可以起訴於法院，但是審判須經過相當期間，在這期間之內，縱是無罪的人也要受監禁的苦痛。英國爲使嫌疑者早日恢復自由，又設置人身保護狀的制度，凡人民被國家機關監禁之時，該本人或別人可向法院請求頒發命令，使監禁者將被監禁的人移交法院審問，監禁者若不照從法院的命令，須受一定的制裁。被監禁的人既然移到法院審問，法院若認爲無須監禁，該人就可恢復自由，否則亦由法院依法審問。

但是在緊急事變發生之際，若仍非依法律，不得拘禁人身自由，則國家安寧不能保障，所以英國又允許國會通過「人身保護狀停止法」(Suspension of the Habeas Corpus Act)，禁止法院頒發人身保護狀。這個時候，違法的監禁仍是違法行爲，不過被監禁的人不得要求法院頒給人身保護狀而已。停止法的效力限於一年，要使其效力延長到一年以上，必須國會再行通過。停止法滿期之後，人身保護狀又恢復其效力，所以被監禁的人對於加害的行政官，可以提出訴訟，要求賠償。但是行政官拘束人民的身體自由，既然目的在於維持國家的安寧，倘使事後復加以制裁，則國家制定停止法的目的亦難達到。因此之故，國會又得通過一種赦免法 (Act of Indemnity)，解除行政官的責任。在停止法有效期間之內，行政

官可以自由裁量，拘束人身自由，同時又不能保證國會之必通過赦免法，解除自己的責任，行政官存有戒心，故亦不敢任意壓制人民。

第三，凡是英國人民，任誰都受同一法律的支配，且由同一法院審判之（every one is subject to the ordinary law and to the jurisdiction of the ordinary courts），即英國人民在法律上一律平等，一切人民祇受一個法律的支配。在這個法律平等主義之下，又發生兩種制度，（一）一切官吏，上自大臣，下至胥吏，也同人民一樣，均受普通法律的支配。（二）人民權利受了侵害，縱令加害者為官吏，亦得起訴於普通法院，要求救濟。原來官吏的行爲可以分做兩種，一是官吏依其私人資格而作的行爲，二是官吏資格而作的行爲。官吏依其私人資格而作的行爲若有違法之際，當然祇是構成普通訴訟，由普通法院依普通法律審判之。至於官吏依其官吏資格而作的行爲若有違法之際，如何審判，按之各國制度則可分為英美制和大陸制兩種。在英美制，官吏執行職權，若因故意或過失，侵害人民的權利，除了法律有特別規定者外，人民祇得起訴於普通法院，依普通法律，向加害的官吏要求賠償，不得以國家為控訴的對象。就是說在英美制，官吏因公侵害人民的權利，無異於私人侵害私人的權利，官吏與人民的訴訟無異於人民相互間訴訟，祇有一個法院與一個法律管轄他們，并不分歧異於其間。反之，在大陸制，官吏執行職權，若因故意或過失，侵害人民的權利，那就構成爲行政訴訟。行政不由普通法院受理，人民須起訴於行政法院，依行政法規，向國家或加害的官吏要求賠償。總之，英美系的法院是一元的，而大陸系的法院則爲二元的。現

在試簡單說明英國的法院組織。

對於英國法院，須分做刑事法院與民事法院，加以研究。關於刑事案件，最下級的司法機關，均由治安法官（Justice of Peace）主持。一縣（County）之內有許多治安法官，治安法官或單獨組織獨任法院（Single Justice），受理輕微案件，其判決不許上訴。或數人合組簡易法院（Petty Session or Commission of Peace），受理獨任法院所不能管理的人輕微案件。而全縣的治安法官又每年集會數次，組織數個四季法院（Court of Quarter Session），一方為簡易法院判決的上訴機關，同時又受理簡易法院所不能管理的案件，但是嚴重性的案件仍不歸四季法院受理，而歸巡迴法院（Assize Court）受理。巡迴法院乃是高等法院（詳述於後），為謀訴訟人利便，分全國（英吉蘭及威爾斯）為八區（Circuits），每區簡派王座法庭（詳述於後）法官兩人（一人管理刑事一人管理民事），巡行區內各地，組織之。凡不服上述各種刑事法院判決者，可上訴於刑事上訴法院（Court of Criminal Appeal），刑事上訴法院乃附屬於高等法院之內，由王座法庭依法簡派法官數名組織之。而訴訟人不願刑事上訴法院的判決者，經檢察長（Attorney General）依法同意之後，尚可上訴於上議院。

關於民事案件，最低級的司法機關為縣法院（County Court），分全國為五百餘區（County Court District），每區設縣法院一所，由法官一人組織之。縣法院祇能受理輕微案件，嚴重案件乃歸巡迴法院受理。凡不服上述兩種法院的判決者，可上訴於高等法院（High

Court of Justice)。高等法院設於倫敦，分做三部，一是王座法庭 (King's Bench Division)，由庭長 (Lord Chief Justice of England) 一人，法官十四人組織之，二是衡平法庭 (Chancery Division)，由庭長 (Lord Chancellor 即司法部長，而司法部長同時又必兼任為上議院議長) 一人法官六人組織之，三是遺囑檢證離婚及海事法庭 (Probate, Divorce and Admiralty Division)，由庭長 (President of Probate, Divorce and Admiralty Division) 一人法官一人組織之。高等法院一方為縣法院與巡迴法院 (民事方面) 的上訴機關，同時又得受理它們兩院所不能管轄的民事案件。凡不服高等法院的判決者，得上訴於上訴法院 (Court of Appeal)。上訴法院由院長 (Master of Roll in Chancery) 一人，法官五人組織之，而不服上訴法院的判決者，經檢察長依法同意之後，尚可上訴於上議院。上議院成為上訴機關之時，須有 (1) 司法部部长 (Lord Chancellor 即上議院議長) (2) 法官議員 (Lord of Appeal in Ordinary) 一人，(3) 曾任高級司法官 (High Judicial Officer) 的上議院議員一人共計三人出席，方得開會審判。

此外英國尚有一個樞密院司法委員會 (Judicial Committee of Privy Council) 為英領植民地的最高上訴機關，由現任樞密院議長，現任司法部部长，樞密院議員 (須曾任為樞密院議長或司法部部长) 上議院法官議員及印度等各植民地高等法院簡派的法官組織之，每次開會，至少須有四人出席，其判決須上奏國王，用勅令 (Order in Council) 發布之。

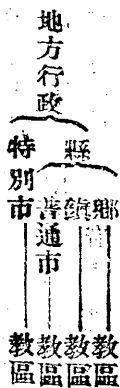
第四節 分權的地方自治

自治制度可大別爲兩種：一是地方分權，可以英國爲例，一是中央集權，可以法國爲例。兩者的區別有三種標準。第一關於權限的分配，英國雖然個別的指定地方管轄的事項，地方團體祇能對於國法所指定的事項，行使自治權。但是地方團體可向國會提出私法案 (Private Bill)，以取得新權限，因之地方團體有隨時擴充權限的可能。法國雖然概括的委任地方管轄的事項，除國家自己管轄之外，凡事有關地方利益者均歸地方管轄，但是地方團體行使權限之時，須呈報上級機關，求其承認，因此之故，地方權限在事實上并不很大。第二，關於地方機關的組織，英國地方機關均由住民選舉，而議決機關同時又成爲執行機關，換句話說，地方議會不但有立法權，同時尚有行政權，可由各種委員會，執行自己的議決。反之法國的地方機關則同中央機關一樣，其議決機關與執行機關完全分立，立法權屬於地方議會，行政權屬於地方政府，而地方政府常由中央任命，其不由中央任命而由住民選舉的，也須受中央政府的嚴格監督。第三，關於中央的監督，英國偏重於立法監督，即監督機關以中央議會爲主，以中央政府爲副，地方自治行政大約均由國會用法律定之，地方團體在法律範圍內，行動比較自由，中央政府固然可以監督，然其監督的範圍却很狹隘。法國偏重於行政監督，即監督機關以中央政府爲主，以中央議會爲副。固然地方權限也曾規定於法律之內，但是中央政府尚有承認或取消地方機關活動的權，甚者且可以解散地方議會或免職地方政府

。總而言之，英國的地方自治是分權主義的，而法國的地方自治則為集權主義。

現在試略述英國地方行政制度如次。

英國最高級的地方團體為縣 (County) 及特別市 (County Borough)，而縣更分為鎮 (Urban District) 鄉 (Rural District) 及普通市 (Municipal Borough)，其下又細分為教區 (Parish)，即



教區 (Parish) 為最下級的地方團體，凡人口在三百人以上者須置教區總會 (Parish Meeting) 及教區代表會 (Parish Council)，人口在三百人以下者，原則上祇置教區總會。但人口在百人以上，經教區總會議決之後，亦可設置教區代表會，人口在百人以下，經教區總會議決，得縣代表會 (County Council) 同意之後，亦可設置教區代表會。教區總會為議決機關，同時又兼為執行機關，由人民直接組織之，人民又公舉議長 (Chairman) 一人。教區代表會由公民選舉議員組織之，任期三年，其議長 (Chairman) 由教區代表會舉自議員以外的人，但當選之後，即取得議員的資格。凡有教區總會的教區，教區代表會執行教區總會的職權，但重要議決須經教區總會同意。教區政務均由教區總會以各種委員會執行之，其委員由教區總會任免之。

區 (District) 分爲鄉 (Rural District) 及鎮 (Urban District) 兩種。兩種的區均置區代表會 (District Council)，爲議決機關兼執行機關，由人民選舉議員組織之，議員任期三年，每年改選其三分之一，而議員又公舉議長 (Chairman) 一人，但其人選卻不以議員爲限，不過一旦當選爲議長之後，就可得到議員的資格。區內政務均由區代表會以各種委員會執行之，而委員人選亦不以議員爲限。區內職員在原則上均由區代表會任免，但有時須中央政府認可。

市 (Borough) 有普通市 (Municipal Borough) 與特別市 (County Borough) 兩種，特別市行政獨立，不受縣的干涉。兩種市均置市代表會 (Borough Council) 爲議決機關兼執行機關，由議員 (Councillors) 參議員 (Aldermen) 及市長 (Mayor) 組織之。議員由人民選舉，任期三年，每年改選其三分之一。參議員由議員選舉，人數爲議員總數的三分之一，人選不以議員爲限，凡議員被選爲參議員之後，其遺缺須舉行補缺選舉補充之，任期六年，每三年改選其二分之一。市長由市代表會選舉，人選不以議員爲限，任期一年，但得連任，市長祇是市代表會的主席，沒有實權。市內政務均由市代表會以各種委員會執行之，委員大約由議員兼任，而市內職員亦由市代表會任免。

縣 (County) 置縣代表會 (County Council) 爲議決機關兼執行機關，由議員 (Councillors) 參議員 (Aldermen) 及議長 (Chairman) 組織之。議員由人民選舉，任期三年，每年改選其三分之一，參議員由議員選舉，人數爲議員總數的六分之一，人選不以議員爲限，凡

議員被選爲參議員之後，其遺缺須舉行補缺選舉補充之，任期六年，每三年改選其二分一。議長由縣代表會選舉，任期一年。縣內政務均由縣代表會以各種委員會執行之，而縣內職員在原則上亦由縣代表會任免。

在這種自治制度之下，中央機關有怎樣監督權呢？英國是由個別的法規，指定地方機關管轄的事項，倘使地方機關的責任祇在於執行中央制定的法律，則人民的自治權實等於零。英國爲了挽救這個缺點，就採用三種制度。第一爲 *Adoptive Acts* 的制度，即中央議會關於地方自治行政，制定法律之後，地方機關得按照本地情況，斟酌採用之。二爲 *Private Bills* (*Private Acts*) 的制度，即地方機關關於地方行政，得提出法案於中央議會，以謀取得某種特權 (*Privilegium*)。三爲 *Provisional Orders* 的制度，地方機關向中央議會提出法案，須經過相當期間，才行表決，所以在必要時，可使中央政府暫時承認其效力，而後再由中央議會議決之。由此可知英國監督地方行政的權，乃在於中央議會。

英國并不是沒有行政監督，其行政監督的方法約有兩種：一是認可。英國固然是用個別的法律，指定地方管轄的事項，但是一方面中央議會絕對不能因地制宜，制定許多不同的法律，同時地方團體因財力及人才之不同，也不能執行同一權限，因此之故，國會就不能不承認中央政府關於地方行政，有一種認可權，例如國會制定公共衛生法規之後，地方機關得制定其施行細則，但須經衛生部部長認可。二是訓令，地方機關執行職務之時，中央政府得依照自治法規，給與訓令。例如癘疫流行之際，衛生部部長對於地方機關得發布訓令，使其防

疫。

倘使地方機關不肯履行中央議會或中央政府依法給與的義務，則將如何對付？在法國此時中央得解散其議決機關或免職其執行機關，而在英國，祇能用代執行的方法，使第三者履行義務，而向該地方機關徵收費用；或停止補助金的給與，迫使地方機關願意服從。要是地方機關有違犯法律之際，中央政府亦祇能起訴於普通法院，用司法之力，加以制裁。

本章參考書

- Maitland. *The Constitutional History of England*,
Adams, *The Constitutional History of England*.
Anson, *The Law and Custom of The Constitution*,
Lowell, *The Government of England*,
Dicey, *The Law of The Constitution*,
Marriott, *The English Political Institution*,
Bagehot, *The English Constitution*,
Hatschek, *Englisches Staatsrecht*,

第二章 美國憲法

第一節 美國憲法略史

自新大陸發現之後，英國有許多人民移住北美，漸次發展，終而成爲十三個殖民地，十三個殖民地雖然均受英國的支配，而其居民又爲英國的人民，然因交通不便，所以在政治上與經濟上，均不能結合起來，成爲一個單位。當時十三個殖民地可以分做三類，第一是英皇直接管轄的殖民地（Georgia, Massachusetts, South Carolina, North Carolina, New Hampshire, New Jersey, New York, Virginia），第二是地主統治的殖民地（Delaware, Maryland, Pennsylvania），第三是人民自治的殖民地（Connecticut, Rhode Island）。其實這種區別并不十分重要，因爲十三個殖民地的政治制度大半相同，每一個殖民地均設置三種機關，分掌行政立法司法三權。第一爲總督（Governor），他係行政長官，或由英皇簡派（英皇直接管轄的殖民地），或由地主選任（地主統治的殖民地，但是一六九六年之後，須徵求英皇同意），或由人民選舉（人民自治的殖民地）。第二爲議會，除了 Pennsylvania 之外，均採用兩院制。上議院議員或由總督簡派（英皇直接管轄的殖民地），或由地主選任（地主統治的殖民地），或由下議院選舉（人民自治的殖民地）。而下議院議員則均由

人民直接選舉，但是選舉權及被選舉權皆有種種制限，如財產制限，宗教制限等是。第三爲法院，每個殖民地均有一個最高法院（Supreme Court），由總督及上議院議員組織之，其判決可以上訴於英國樞密院；數個地方法院（County Court），其法官由總督任命之（在 New Jersey 由人民選舉）；許多治安法官（Justice of Peace），或由總督任命，由人民選舉。總而言之，十三個殖民地均有獨立政治組織，所以十三殖民地無異於十三個獨立國。

到了十八世紀，英國發生產業革命，國內生產漸次增加，其對於美洲殖民地，一方欲以之爲商品的市場，他方欲以之爲原料的產地，遂用各種方法，阻礙殖民產業的發展，以妨其與本國競爭，由是遂引起殖民地人民的反感，卒因納稅問題，雙方發生衝突，結果就由 Massachusetts 提議，召集大陸會議（Continental Congress），討論抵抗英國的方法。第一次大陸會議於一七七四年九月五日，在 Philadelphia 開會，除 Georgia 外，各殖民地均有代表出席。第二次大陸會議於一七七五年五月十日，在 Philadelphia 開會，十三個殖民地盡有代表出席。這個時候，各地已經發生戰事，所以大陸會議一方勸告各殖民地制定憲法，改組政府。各殖民地脫離英國支配之後，均改稱爲邦（State），各邦憲法均有三種同樣的性質，（一）採用民主政體，（二）政府的權力當以憲法所列舉者爲限，（三）採用分權制度，使各權力互相制衡（Checks and balances），其機關則有三種，第一爲邦長（Governor），或由議會選舉，或由人民選舉（現在除了 Mississippi 之外，均由人民選舉），有一定的任期（現在最長的四年最短的二年）。第二爲議會，議會採兩院制，兩院議員均由人民選舉，其中

所不同者，上議院的選舉區比較下議院的選舉區爲大（普通是每一個上議院選舉區包括三個下議院選舉區），上議院議員比較下議院議員爲多，上議院議員的任期（現在由二年至四年不等）比較下議院議員的任期（現在或爲一年或爲二年）爲長。第三爲法院，仍置最高法院，地方法院及治安法官，不過法官或由人民選舉，或由議會選舉，或由邦長任命（或須徵求上議院同意）。這樣，十三個殖民地事實上及法律上遂成爲十三個共和國。

同時大陸會議因鑿戰端已開，形勢緊張，就任命華盛頓爲總司令，指揮戰事，并要求各邦派遣軍隊，輸納款項。一七七六年七月四日大陸會議發表獨立宣言（Declaration of independence），正式對英宣布獨立。一七七七年十一月十五日大陸會議通過聯盟約法（Articles of Confederation），以謀各邦的永久結合（Perpetual Union），但是聯盟約法須經各部全部批准，而後纔發生效力。一年之內固然有十一邦批准，但是 Delaware 於一七七九年， Maryland 於一七八一年纔行批准，所以聯盟約法遲至一七八一年三月一日纔發生效力。聯盟約法發生效力之後，十三邦就結合起來，組織中央政府，而總稱爲美洲合衆國（United States of America），這就是現在美國的前身，然其性質又和現在的美國不同。

當時國家組織有三種特質：（一）各邦仍有完整的主權而爲獨立的國家，據聯盟約法第一條規定：「各邦均保留主權（Sovereignty）自由（Freedom）及獨立（Independence）」。

一切權力除了本約法明白規定委託國會（Congress）之外，均由各邦及人民保留之，「所以這個結合并不堅固，它不是國家，而祇是國家的聯合。固然聯盟約法曾用明文規定這個聯

合是「永久的」(perpetual)，但是各邦隨時均可自由退出聯盟之外。(二)中央政府祇有一個國會(Congress)國會每年開會一次，各邦可派代表二人至七人，作為國會的議員，其遣派代表方法，由各邦議會定之，但是各邦不論大小，在國會內均祇有一個投票權，同時各邦又能隨時罷免代表，改派別人補充之。中央政府的權力集中於國會一個機關之內，沒有大總統，也沒有法院。國會開會之時，由國會兼理國事，國會閉會之時，由其委員會兼理國事。(三)中央政府乃是各邦的政府，而不是各邦人民的政府，它不能直接向人民發布法令，而祇能勸告各邦政府採用，它不能直接向人民徵收租稅，而祇能勸告各邦政府輸捐，但是各邦政府不聽指揮之時，中央政府又沒有強制的方法，所以這種結合隨時有崩潰的危險。

這個制度實行之後，各種缺點當然可以發現出來。第一為財政困難，中央政府既然不能直接徵求租稅，其所需要的金錢祇能利用兩種方法籌劃，一為募集公債，二為各邦解款。但是中央政府在財政上既然沒有信用(獨立戰爭之時，中央政府均借債以充軍需，到了後來，不但不能還債，就是付息的能力也沒有)，募集公債當然困難，而各邦不肯解款之際，中央政府又沒有強制的方法，在這種情況之下，中央政府當然不能舉辦其應辦的國事。第二為國民經濟的破壞，中央政府祇能管理國際通商，不能管理邦際通商，而各邦又互相為敵，任意徵收租稅，所以全國商業不能發展，兼以各邦均有製造貨幣的權力，貨幣制度既不統一，而各邦又復濫發紙幣，以致紙幣不能兌現，價格跌落，這種金融狀況當然可以妨害國民經濟的發展。第三為中央政權的柔弱，中央政府不能直接支配人民，其所頒發的法令全賴各邦執行

，但是各邦不肯接受中央的法令，甚而至於違犯約法條文，不肯履行義務，中央政府均沒有懲罰的方法。因此之故，各邦在名義上固然結合起來，組織一個美洲合衆國，其實乃割據一方，成爲十三個共和國。

一七八三年英美兩國在巴黎議和，條約成立之後，美國就成爲獨立國，但是聯盟約法既有種種缺點，所以有識之士又謀修改約法，結果就由Virginia發起，聯同四邦向國會請願，要求召集憲法會議（Convention），以便修改約法。國會通過這個提議，就決定於一七八七年二月召集各邦代表，在Philadelphia開憲法會議。及期，各邦代表到會者祇有數人，所以憲法會議展期至五月二十五日纔正式開幕。

憲法會議開會之後，舉華盛頓爲主席，并通過議事細則，各邦在憲法會議內均只有一個投票權。憲法會議的目的本來在於修改約法，修改之後，提交國會及各邦議會批准，而據約法規定，凡是修改憲法，須能得到各邦全體同意，纔會發生效力。但是憲法會議開會之後，竟由各邦代表議決，廢除舊約法，制定新憲法。新憲法過通之後，提交各邦臨時召集的憲法會議批准，若能得到九邦贊成，就可發生效力。在憲法會議之中，固然大邦與小邦的意見完全相反（註），但是各邦代表爲了國家的統一起見，均能互相讓步，結果就決定了四個原則

（註）第一，關於各邦在國會內的投票權，大邦主張各邦的投票權應按照各邦人口的多寡，小邦主張彼此應當一律。結果採用一種折衷的辦法，就是上議院議員的分配方法採用小邦的主張，下議院議員的分配方法採用大邦的主張。第二，關於下議院議員的分配，有奴隸的邦主張按照人口

：(一)中央政府的權力應該增加，(二)中央政府的組織應該擴大，(三)中央政府可以直接支配人民，(四)憲法為全國的最高法律。其次復組織憲法起草委員會，使其起草憲法條文。憲法委員會開會之時，嚴守秘密，因為公開討論，將受各方的批評與反對，而致全盤計劃不能成功。九月十七日憲法草案在憲法會議通過了三讀會，就由國會提交各邦的憲法會議批准。據憲法草案第七條規定，若有九邦讚成，憲法在這九邦之內，就可發生效力，其不讚成者，不能成為國家的一員。最初各邦對於憲法草案，論爭甚形激烈，有讚成的，有反對的。祇因各邦均怕各邦獨立，將受外國的壓迫，而各邦之間若有不同的關稅制度和貨幣制度，經濟亦難發展，所以結果竟然得到各邦全部批准。最初給予批准者為一七八七年十二月七日的德拉瓦 (Delaware)，一七八八年六月二十一日得到新罕什爾 (New Hampshire) 批准之後，湊成九邦之數，憲法遂發生效力，而於一七八九年三月四日，依據憲法規定，組織分配議員的時候，應把奴隸計算在內，沒有奴隸的邦反對這個主張，結果也用一種折衷的辦法，就是分配議員的時候，每四個奴隸算做三個人。第三，北部各邦商業隆盛，因為過去各邦在通商上彼此為政，受到損失不少，所以主張國會應有管理通商的權力。南部各邦農業發達，恐怕國會要對農產應課以出口稅，所以反對北部各邦的主張。同時北部各邦沒有奴隸，要即立禁止奴隸貿易，而南部各邦需要奴隸，要求繼續奴隸貿易，結果也用一種折衷的辦法，就是國會雖有權力管理通商，然而只能規定入口稅，不能規定出口稅，並且在一八〇八年以前，國會不能禁止奴隸入口。

新政府。這個時候已有十邦批准，隨後其餘三邦亦陸續批准。最後批准者爲一七九〇年五月二十九日的羅得島（Rhode Island）。這個憲法就是美國現行憲法。美洲合衆國經此次改造之後，中央政府已不是單一的國會，而是包括立法機關行政機關及司法機關的政府。中央政府可以直接統治人民，可以直接徵收租稅，而對於各邦又有強制執行權。這樣，邦聯的美國就變成聯邦的美國。

美國憲法施行之後，到了現在，已經修改十次。但是美國憲法乃是剛性憲法。據憲法規定，憲法修正案之提議及編制，有兩種方法：第一，國會兩院可各以議員三分之二以上的同意，提議并編制憲法修正案。第二，各邦議會全體三分之二以上得向國會提議召集憲法會議，使其編制憲法修正案，國會對於這種提議，不得拒絕，憲法會議的選舉法及組織法，由國會定之。上述兩種憲法修正案編制之後，國會可選擇下列兩種方法，使各方批准。第一由各邦議會批准，若能得到各邦全體四分之三的同意，憲法修正案就可以發生效力。第三，由各邦臨時召集的憲法會議批准。若能得到各邦全體四分之三的同意，憲法修正案就可發生效力（第五條）。但是在過去歷史上，憲法修正案均由國會提議并編制，次由各邦議會批准。憲法上任何條文均得依法修改，祇惟各邦在上議院內的不平等投票權，非經各邦全體同意不得修改（第五條）。憲法修正案經各邦批准之後，由大總統公布之，大總統對於普通法案，固然有拒絕權，而對於憲法修正案，則不得拒絕公布。美國憲法不易修改，所以經過一百五十餘年，祇修改十次。惟因條文簡單，彈性力甚大，故能隨時解釋，以適應社會的需要。

第二節 聯邦主義

美國憲法施行之後，雖將邦聯改造爲聯邦，但是各邦關於美國的性質，尙有兩種不同的見解，北部各邦爲商工業社會，欲開拓全國爲市場，所以承認美國爲聯邦，而主張各邦祇是地方團體，南部各邦爲農業社會，欲維持割據的局面，所以祇認美國爲邦聯，而主張各邦爲獨立的國家。到了一八六二年南北戰爭時代，兩派的理論鬭爭竟然表現爲南北的武力鬭爭。當時北方工業已很發展，主張保護貿易，歡迎自由勞工制度，而傾向於聯邦主義，南方尙是農業社會，其日常用品大率仰給於英國，主張自由貿易，歡迎奴隸制度，而傾向於邦聯主義。鬭爭的結果，北方得到勝利，由是聯邦主義打倒邦聯主義，而使美國確實成爲一個聯邦國。美國的聯邦制度可分項說明如次。

(一) 權限的分配 關於權限如何分配於聯邦及各邦之間，憲法在積極方面，承認聯邦有某幾種權限，在消極方面，禁止各邦行使某幾種權限，卽聯邦的權限是列舉的，各邦的權限是概括的，所以一種權限是否屬於聯邦，若有疑問，必須積極的證明憲法承認聯邦有這種權限，而後這種權限纔屬於聯邦，一種權限是否屬於各邦，若有疑問，祇要消極的證明憲法未曾禁止各邦行使這種權限，這種權限就屬於各邦。但是憲法不僅禁止各邦行使某幾種權限，同時且又禁止聯邦行使某幾種權限，而禁止於各邦者又未必就允許於聯邦，禁止於聯邦者亦未必就允許於各邦，往往關於同一的權限同時禁止聯邦與各邦行使，所以關於權限的分配

應該分做六種述之。

(1) 聯邦政府獨占的權限 凡事項的性質關係全國利益而須全國一致辦理者，管轄的權限完全屬於聯邦政府。關於這種權限，縱令聯邦未曾行使，各邦也不得行使，如外交、軍備、郵電、關稅、貨幣，度量衡的制定等是。

(2) 各邦政府獨占的權限 那一種權限屬於各邦，憲法沒有明文規定，但是憲法既然一方列舉聯邦的權限，他方又禁止各邦行使某幾種權限，那末，憲法未曾委託聯邦行使而未會禁止各邦行使者，當然屬於各邦（增補條文第十條），如教育、警察、地方行政、民法、刑法的制定等是。

(3) 聯邦政府與各邦政府共同行使的權限 凡權限委託聯邦行使，但是同時又未曾禁止各邦行使者，或權限委託各邦行使，但是同時又允許聯邦行使者，各邦於聯邦未曾行使以前，均得行使，但是聯邦一旦行使，聯邦法就可以推翻各邦法。例如制定破產法之權本來屬於聯邦（第一條第八項第四目），但是各邦在聯邦未曾制定以前，無妨制定，惟聯邦一旦制定，各邦的破產法就歸無效。

(4) 禁止聯邦政府行使的權限 聯邦政府的權限既然列舉於憲法之上，則聯邦政府所得行使的權限，自當以憲法所列舉者為限，其不得行使的權限，憲法沒有列舉的必要。但是憲法又恐憲法條文解釋之後，可以發生種種問題，所以，對於聯邦政府不得行使的權限，又用明文規定，如聯邦對於各邦的出口貨不得徵收稅金（第一條第九項第五目）等是。

(5) 禁止各邦政府行使的權限 各邦政府不得行使的權限可以分做兩種：其一，凡權限由各邦行使，可以破壞國家的統一者，絕對禁止各邦行使之，如訂立條約，發行紙幣等是（第一條第十項第一目），其二，凡權限不應屬於各邦，但是各邦行使之時，不至破壞國家的統一者，各邦政府經國會同意之後，可以行使之，例如各邦未得國會同意，不得徵收出口稅與入口稅等是（第一條第十項第二目）。

(6) 禁止聯邦政府與各邦政府雙方行使的權限 在美國，不問聯邦政府或各邦政府，其權力都是有限的。許多權力乃保留於國民（增補條文第九條及第十條），除了國民用合法手段或革命手段修改憲法之外，聯邦政府及各邦政府均不得行使。例如聯邦政府不得頒布貴族稱號（第一條第九項第七目），而各邦政府也不得頒布貴族稱號（第一條第十項第一目），聯邦政府不得制定剝奪公權與溯及既往的法律（第一條第九項第三目），各邦政府也不得制定剝奪公權與溯及既往的法律等是。

但是在美國，聯邦若有管轄某種事項的權限，則關於這個事項的一切權限，如立法權行政權司法權等亦均屬於聯邦。換句話說，聯邦議會對於某一種事項若有立法權，則聯邦政府對此有行政權，聯邦法院對此有司法權，既不依靠各邦執行，也不要各邦援助。

憲法雖然分配權限於聯邦與各邦之間，而使各邦的權限受了憲法的保障，但是聯邦可用立法手續，修改憲法，以擴充自己的權限，所以各邦的權限有充分的保障，尚須看聯邦憲法修改的難易。在美國，聯邦議會固然有提議及編制憲法修正案之權，惟編制之後，必須

交付各邦批准（第五條），而各邦在國會上議院內的平等投票權，非得各邦全部同意，不能修改（第五條），由此可知美國保障各邦權限比較完妥。

（二）各邦權利 各邦的權利可列舉如次。

（1）自主組織權 各邦憲法均由各邦制定，聯邦憲法祇要求各邦採用共和政體。美國之制，一個地方（territory）要加入聯邦，可由該地居民向國會請願，國會贊成他們的請願，則通過一種法律（Enabling Act），授權給該地的政府召集憲法會議，制定憲法。憲法經該地居民同意之後，送呈國會審查，國會若認為合格，就通過一種議決案承認該地為邦，但是大總統對於這個議決案，也同對於其他法案一樣，有一種拒絕權。反之，國會若認為不合格，則要求該地修改憲法，倘不修改，當然不能加入聯邦之內；成為一邦。但是一個地方既已加入聯邦之後，國會又失去審查權，各邦得自由修改憲法，無須經過國會承認。祇惟各邦不採用共和政體之時，國會得拒絕該邦所選出的國會兩院議員出席，大總統在必要時，又得利用兵力強制之。除了「共和政體」一項之外，其他條件均由聯邦最高法院審查，或承認其效力，或宣告其無效。

（2）參政權 聯邦最高機關有國會大總統及最高法院。現在我們所應知道者：國會的止議院完全代表各邦，不問邦之大小，每邦均有議員兩人，這個各邦在上議院的平等代表權，非得各邦全體同意，不能變更（第五條）。但是同一邦的議員可從自己的見解，獨立投票，所以他們可站在正反對的地位，而作正反對的表決。即關於人數方面，是強邦主義的，關

於投票方法，則不是聯邦主義。下議院議員雖然各邦按照人口的多寡，彼此不能一律，但是每邦至少須有議員一人（第一條第二項第三目），而選舉方法亦由各邦自己定之（第一條第四項第一目）。大總統雖由人民間接選舉，而各邦選舉「總統選舉人」的時候，并不是完全按照人口的多寡，其人數乃各與該邦所應出的國會兩院議員相等（第二條第二項），因此最小的邦亦得選舉「總統選舉人」三名，由此以預防大邦操縱選舉。最高法院法官雖由大總統任命，但是大總統任命最高法院法官，必須徵求上議院同意，所以各邦又得利用上議院，監督聯邦司法權的行使。

（3）領土權 聯邦須保全各邦的領土，（a）要在一邦之內設立一個新邦，（b）要合併數邦或數邦的一部分，成立一個新邦，均須徵求各該邦議會同意（第四條第三項第一目），換句話說，祇惟得到該邦議會同意，而後纔得奪取該邦的領土。

（4）外患與內亂的防衛 聯邦須保護各邦，防禦外患，平定內亂。各邦若遇外敵來侵，或各邦發生內亂足以危害該邦的共和政體者，大總統可不待該邦的請求，而即派兵干涉之。但是各邦的內亂若祇關係該邦的安寧，大總統要利用兵力干涉，須要先有該邦議會的請求，而該議會閉會之時，又須有該邦政府的請求（第四條第四項），不過這種亂事若可妨礙聯邦的行政或可影響全國的安寧，大總統也可以不待該邦議會或該邦政府的請求，而即派兵干涉之。

（三）聯邦的監督 聯邦憲法，聯邦依照憲法而制定的法律，聯邦在其權限範圍內與外

國訂立的條約均是全國最高法律（第六條第二項）。原來美國法規，由其效力觀之。可以分做四種：

第一種 聯邦憲法

第二種 聯邦法律（包括條約）

第三種 各邦憲法

第四種 各邦法律

聯邦憲法的效力最高，聯邦法律不得抵觸聯邦憲法。聯邦法律的效力又在各邦憲法與各邦憲法與各邦法律之上，各邦憲法不得抵觸聯邦憲法與聯邦法律。各邦憲法的效力。復在各邦法律之上，各邦法律不但不得抵觸該邦憲法，且亦不得抵觸聯邦憲法與聯邦法律，但是問題并不這樣簡單，第一，各邦憲法與各邦法律抵觸聯邦憲法，固然無效，而各邦憲法與各邦法律抵觸聯邦法律，又未必就是無效。因為聯邦法律必須依照聯邦憲法而制定（聯邦須在其權限的範圍內，與外國訂立條約，而聯邦的權限又已列舉於聯邦憲法之中，所以條約也須依照聯邦憲法訂立之）所以各邦憲法或各邦法律若和聯邦法律抵觸，尚須審查聯邦法律有否抵觸聯邦憲法。沒有抵觸，各邦憲法或各邦法律失去效力，若有抵觸，聯邦法律失去效力。第二，聯邦法律有否抵觸聯邦憲法，由聯邦最高法院審查，各邦法律有否抵觸各邦憲法，由各邦最高法院審查，在它們尚未審查以前，大總統或各邦長當然可以拒絕署名公布，把原案退回議會覆議。但是各邦憲法或各邦法律有否抵觸聯邦憲法或聯邦法律，由誰審查呢？按照過去

慣例，均由最高法院審查。一八一〇年聯邦最高法院審理 *Fletcher 與 Peck* 的訴訟案件，在其判決之中，曾宣告 *Cooper's* 法律違犯聯邦憲法，而否認其效力，自是而後，聯邦最高法院就取得了審查各邦憲法或各邦法律有否牴觸聯邦憲法或聯邦法律的權。第三，各邦憲法或各邦法律經聯邦最高法院否認效力之後，各邦若不受命，則將如何處置？這個時候大總統可用兵力強制之。因為大總統既須監督全國官吏忠實執行聯邦的法律（第二條第三項），而又須盡力保護聯邦憲法（第二條第一項第八目），現在各邦既然違犯聯邦憲法，致聯邦法律無法執行，那末大總統當然可以利用兵力強制各邦。

（四）各邦間的義務 美國現有四十八邦，各邦的法律既不一致，而各邦行使自己的權限，中央又不得干涉，倘使各邦一意孤行，不顧別邦的利益，則由各邦的齟齬，勢必破壞全國的統一，所以憲法又規定各邦之間應互相担任三種義務。

（1）互相承認別邦的法律 各邦對於別邦的法令（*public acts*）案卷（*records*）及法院的判決（*judicial proceedings*）都應予以充分的信賴（*full faith and credit*）（第四條第一項）。例如一民事案件經甲邦法院判決之後，乙邦法院須承認該項判決的效力，在必要時，尚須代替甲邦執行該項判決，不得依據本邦法律，再加審判。但是這個原則祇能應用於民事案件，不能適用於刑事案件，因為最高法院曾明白宣言：甲邦沒有執行乙邦刑律的義務。

（2）互相承認別邦人民的權利 各邦人民有移住於他邦的自由，各邦對於移住人民與

本邦人民之間，不得設以差別待遇，凡是本邦人民依法享有的公權與私權，移住人民也得依法享有之，（增補條文第十四條第一項參看第四條第二項第一目）。不過各邦人民在其本邦所享有的權利，并不能帶到別邦去享有，比方甲邦承認婦女有選舉權，乙邦不承認婦女有選舉權，甲邦婦女移住乙邦之後，不能因為在甲邦有選舉權，而即主張在乙邦也有選舉權。

(3) 互相引渡別邦的罪人 凡在甲邦被控為犯罪的人，逃至乙邦，甲邦行政官廳（邦長）若問乙邦（邦長）要求引渡，乙邦應將逃犯交給甲邦（第四條第二項第二目）。即逃犯的引渡不限於甲邦人民，乃限於在甲邦被控有犯罪的人，所以縱是乙邦人民若在甲邦犯罪，而逃歸乙邦之後，乙邦亦須引渡。但是乙邦若認逃犯（任何一邦的人民）送回甲邦，不能得到正當的審判，或逃犯的行爲在乙邦法律上不能構成犯罪，也可以拒絕甲邦要求。

各邦之間關於上述各種義務，若有發生爭議，由聯邦最高法院裁決之（第三條第二項第一目）。

第三節 三權分立

美國政府的權力是有限的，即以憲法所規定者爲限。在有限的權力之下，又採用三權分立制度，使三種機關互相制衡（check and balance）。所謂三權分立是指國家權力分做立法行政司法三種，各自獨立，而不相犯之意。這個主義固然不僅行於美國，但是別國的三權分立祇是形式上的分立，實質上并不分立。如在責任內閣制的國家，一方國會可以改造內閣。

，同時內閣又可以解散國會。國會多數黨的領袖同時就是組織內閣的人，行政權與立法權混合一起，內閣變成國會的委員會。反之美國的政治機構卻完全與此不同。現在先述三權機關的組織及其權限，而後再述三權分立的特質。

第一項 立法機關

立法權屬於國會（Congress），國會的立法權不是無限的，乃限於憲法明認或默認爲國會管轄的事項，倘使國會對於其他事項，行使立法權，聯邦最高法院得宣告其無效。國會分爲上議院（Senate）與下議院（House of Representative）兩個團體（第一條第一項）。美國所以採用兩院制的國會有三個理由。第一，美國本是英國的殖民地，其政治制度均模倣英國，各邦在殖民地時代，已經設立兩院，獨立之際，仍未改變（其他聯邦國的各邦大約祇設置一院），由於這種習慣，遂使聯邦國會也採用兩院制。第二，制定憲法之時，大邦和小邦關於國會議席的分配，意見不能一致，所以須設置兩院，以調停他們的爭執。第三，採用一院制，法案的成立祇經由一個機關議決，採用兩院制，法案的成立須經由兩個機關議決。法案經過兩個機關議決，當然可免草率粗忽之弊，即制憲的人要利用上議院以牽制下議院，使下議院不致有輕躁的舉動。

下議院代表國民，按照各邦人口的多寡，由人民直接選舉議員組織之（第一條第一項第一目），但是須受兩種限制，第一，每個議員最少須代表三萬居民，第二，每邦最少須有議

員一人（第一條第二項第三目）。議員總數由國會規定之，美國每十年調查戶口一次，國會也每十年改定下議院議員的總數。第一屆下議院議員祇有六十五名，一七九〇年增加為一〇三名，此後每隔十年，均有增加。一九一〇年增加到四三五名，席次雖然增加，而每個議員所代表的居民人數，卻由一七九三年的三萬三千人增加為二十八萬人以上。一九二〇年及一九三〇年，戶口雖然繼續增加，而下議院議員仍是四三五名。因為人口未曾增加的邦不願減少其固有的議席，讓給人口激增的邦，所以議席如何分配，竟然鬧成僵局。一九二九年國會通過一個議決案，規定現有的四三五議席不再變動，每十年調查戶口之後，大總統可向國會提出三種分配議席的方法，倘國會不能決定，則下屆選舉之時，應採用總統依據前次議席分配而作成的議席分配法。

在一切單一國及許多聯邦國，代表國民的議院，例如法國的 *Chambre des Deputes*，

德國的 *Reichstag*，均依據中央制定的選舉法，由人民選舉議員組織之，祇惟美國不然，其選舉制度一任各邦自由規定，例如選舉資格，憲法祇規定「凡有資格選舉各該邦下議院議員的人，均有資格選舉聯邦下議院議員」（第一條第二項第一目），所以年齡（各邦均規定為二十一歲，祇惟 *Pennsylvania* 規定為二十二歲）住居（大多數的邦要求選舉人住在該邦一年以上，南部各邦二年以上。Michigan, Indiana, Nebraska 為十八歲以上，Maine 為三個月以上）納稅（三分一的邦尚以納稅為選舉資格）教育（有十九邦以能讀或能讀兼能寫為選舉資格）等各種資格，各邦均不相同，祇惟入籍平權（增補條文第十五條成立於一八七〇

年)及男女平權(增補條文第十九條成立於一九二〇)的選舉受了憲法保障而已。被選舉資格全國却能一律，就是(一)年齡滿二十五歲以上，(二)為美國公民七年以上，(三)在選舉時為該邦的住民(第一條第二項第二目)。凡人當選為聯邦下議院議員之後，不得同時兼為聯邦的文武官吏(第一條第六項第二目)。至於選舉的時間(time)地點(place)和方式(manner)均由各邦自由定之，但是國會亦得制定或變更各邦所作的規定(第一條第四項第一目)。一八四二年聯邦法律規定：各邦選舉聯邦下議院議員，應採用分區選舉制(district ticket system)(每邦分為若干選舉區，每區祇得選舉議員一名，每個選舉區必要是連毗連的土地，而各區居民的數目必要大致相等。此後每隔十年重行分配議席之際，各邦議員額數若有增加，可用全區選舉制(general ticket system)、選舉新增加的議員，而減少議員額數之際，可用全區選舉制，選舉一切議員。美國既然採用小選舉區制(single member constituency)，而各邦議會劃分選舉區之時，當時多數黨又預先調查那一個地方是本黨人數多，那一個地方是敵黨人數多，然後設法將敵黨的選舉人壟斷在幾個選舉區內，使敵黨在這幾個選舉區，佔絕對多數，而使本黨在其餘的一切選舉區，皆佔相對多數。這樣，選舉的結果，敵黨祇能選出幾個議員，大多數議員皆屬於本黨。這個方法為 Massachusetts 的 Elbridge Gerry 所發明，故稱為 Gerrymandering。因此，美國選舉極不公平，例如一九二八年民主黨在南部八邦，得到一、五六四、〇〇〇票，選出議員七十四名，在北部十二邦，得到一、七六九、〇〇〇票，不能選出議員一人。民主黨在紐約，得到一、九八

九、〇〇〇票，選出議員二十三名，共和黨在紐約得到二、〇七二、〇〇〇票，祇選出議員二十名），一八七二年聯邦法律規定各邦選舉聯邦下議院議員，必須採用祕密投票法，一八七三年聯邦法律規定各邦選舉聯邦下議院議員應於同日舉行，即須在十一月第一個星期日後後的星期二日舉行（祇惟 Maine 在九月舉行），這樣下議院議員的選舉法就漸趨一致。

下議院議員任期二年，當制定憲法之時，一般人都有一種觀念，以為 *where annual elections end, tyranny begins*，所以二年的任期尚有人以為過長，但是到了現在，任誰都不以為過長，而且以之為過短了。現今議院的規則和習慣是很繁雜的，初次當選為議員的人毫無經驗，而有了經驗之時，任期又復滿屆，這樣，他們將日夜孜孜，打算下屆當選，何能在立法上有所建樹？

上議院代表各邦，每邦議員兩人（第一條第三項第一目增補條文第十七條），現在美國共有四十八邦，所以上議院議員總數為九十六名，這個各邦在上議院的平等代表權，非經各邦全體同意，不得變更（第五條）。紐約現在人口有一千二百五十萬，祇選舉上議院議員二名，Nevada 人口祇有九萬一千，亦得選舉上議院議員二名，其不合理，事之至明。

上議院議員本來由各邦議會選舉（第一條第三項第一目）一九一三年之後，改由人民直接選舉（增補條文第十七條第一項）。凡有資格選舉各邦下議院議員的人，均有資格選舉聯邦上議院議員（增補條文第十七條第一項），所以各種選舉資格，各邦均不相同。但是被選舉資格，全國卻能一致，就是（一）年齡滿三十歲以上，（二）為美國公民九年以上，（三）

在選舉時爲各該邦的住民（第一條第三項第三目）。凡人被選爲聯邦上議院議員之後，不得同時兼爲聯邦的文武官吏（第一條第六項第二目）。至於選舉的時間，地點和方式均一任各邦議會自由定之，不過聯邦國會除了地點之外，亦得制定或變更各邦所作的規定（第一條第四項第一目），所以國會關於下議院議員的選舉規定，如祕密投票法，人種平權及男女平等的選舉法均得適用於上議院議員的選舉。

上議院議員任期六年，每二年改選其三分之一（第一條第三項第一目，增補條文第十七條第一項），在新議員尚未選出以前，各邦政府可暫時派人代行職權，一直到新議員選出時爲止（增補條文第十七條第二項）。議員有六年的任期，而又分期改選，其基礎頗見穩固，當然可以牽制下議院的輕躁。

聯邦國必有一個機關代表各邦。這個機關或爲國會的一院，或係獨立的機關，如爲國會的一院，則祇有立法權，苟係獨立的機關，則祇有行政權，前者叫做 *Statenhaussystem*，瑞士的 *Sanderat* 就是其例，後者叫做 *Bundesratsystem*，德國的 *Reichsrat* 就是其例。美國乃折衷兩種制度，所以其上議院有下議院所沒有的行政權，即大總統訂立條約，任命各部長官外交官法官之時，均須徵求上議院同意（第二條第二項第二目本章第二節有詳細說明），此外，其他職權完全與下議院相同，第一爲提倡及編制憲法修正案的權（第五條本章第一節有詳細說明），第二爲選舉大總統及副總統的權（第二條第一項第三目增補條文第十二條本節第二項有詳細說明），第三爲彈劾權（第一條第二項第六目第一條第三項第六目，本項

有詳細說明），第四爲指導權（行政機關的組織，行政機關的職權，行政機關的經費均由國會議決，國會由此當然可以控制行政機關），第五爲宣戰權（第一條第八項第十一日本節第二項有詳細說明），第六爲立法權（第一條第一項，本項有詳細說明），現在祇擇其須說明者，述之如次。

（一）立法權 提出法案的權屬於國會兩院議員，議員可單獨提出法案，不須多數議員連署。行政機關沒有提案權，縱令法案由大總統建議，亦須委託議院議員代爲提出。不過大總統須隨時將聯邦情形報告國會，而大總統認爲必要而有益的計劃，亦可向國會建議（第二條第三項）。大總統的咨文（message）可口述於國會之前，又可用公文咨送。華盛頓與亞當斯（Adams）採用口述的方式。哲斐孫（Jefferson）採用公文的方式，自是以後，便成爲一種習慣，歷時一百餘年，到了一九一三年威爾遜才破壞舊例，親到國會誦讀咨文。這種咨文雖係重要的建議，然而國會卻沒有接受的義務，所以在法律上提案權乃完全屬於國會。法案可由任何一院提出，祇惟財政法案須由下議院提出，不過上議院對於財政法案，尙有否決權與修改權，縱令修改爲一種新法案，亦無不可，所以實際上又無異於上議院有提出財政法案的權。

法案提出於議院之後，議院則用三讀會的手續，加以審議。第一讀會祇是宣讀法案的題目，宣讀既畢，就由議長按照法案的性質，交給常任委員會（Standing Committee）審查，常任委員會或全部採納，或全部反對，或加以許多修改，而報告於議院。法案能否成立，

完全以常任委員會的報告爲標準。第二讀會須宣讀法案全文，以常任委員會的報告爲基礎！詳細討論，且得提出修正，討論既畢，就議決應否再開第三讀會，倘使議院反對再開第三讀會，法案便遭否決。在第三讀會，除議員要求宣讀法案全文之外，祇宣讀法案的題目，宣讀既畢，就議決整個法案可否成立。

法案成立之後，須送到別一院，別一院亦用三讀會的手續，加以審議。若有修改，當退回原院，原院再舉行會議，決定贊成或反對。倘使兩院意見不能一致，或由提案的議院提議，或由修改的議院提議，由兩院議長各指定議員三人、五人、七人或九人，組織聯席委員會（Joint Conference Committee）修改法案，以調和雙方的意見。倘使調和不成功，則法案不能成立。這種聯席委員會制度在美國是很必要的。何以呢？第一，美國國會兩院有平等的立法權，任何法案均須得到兩院通過，纔會成立，然而兩院對於重要的法案，意見往往齟齬，所以必須設立聯席委員會，以調和雙方的意見。第二，美國國會兩院沒有兼任國務員的議員，這種兼任國務員的議員常係政黨的領袖，可以操縱議員，他們無異於兩院的常務委員，有各種方法使兩院採取同一的行動。美國國務員不能兼任議員，所以兩院在必要時，必須選擇委員，組織聯席委員會，以謀雙方的協調。

國會兩院一致通過的法律須送呈大總統署名公布。這個時候大總統的行動可以分做四種。第一大總統若贊成該法律，可署名公布，使其發生效力。第二大總統若不願意署名，而拒絕署名之時，又可引起政治上的糾紛，則可置之不理，經過十天（星期日不算在內）之後，

該法律可不待大總統署名，就可發生效力。第三在國會閉會前十天之內，大總統接到國會送來的法律，可置之不理，使該法律無形消滅（這叫做 Pocket Veto）。第四大總統若反對該法律，可於十天之內，將原案及自己的反對意見書一同交還國會覆議。國會兩院非各以議員三分之二以上維持原案，原案不能成立為法律。

（二）預算議決權 美國編制預算的權，本來屬於國會，就是每年財政部須將收支情形報告國會，而國會之內一方有收入委員會（Committee of Ways and Means）編制收入法案（Revenue Bill），他方又有支出委員會如外交委員會陸軍委員會，編成各種支出法案（Appropriation Bills），以與收入法案相對立，而成為總預算。但是收入委員會與支出委員會沒有聯絡，而各種支出委員會亦互不商議，各自編制法案。在這種情形之下，收支當然不能均衡。但是美國收入極豐，不論怎樣浪費，亦有剩餘。但是到了二十世紀之後，因為軍費的膨脹，收入漸次不敷支出之用，於是在一九二一年六月十日，國會就制定了一「預算及會計法」（Budget and Accounting Act），將編制預算的權委託於大總統，於財政部內，設置預算局（Bureau of The Budget），根據各機關的經費請求書，并參酌國家的收入狀況，編為收支的總預算，先提出於下議院，而上議院對於預算，亦有修正權與否決權。倘使兩院意見不能一致，則開兩院協議會，這個時候大約下議院服從上議院的意見。在總預算內，收支若不均衡，而須增稅或募債，則可勸告國會制定新租稅或募集新公債。萬一會計年度已經開始，而預算尚未成立，則於國會的同意之下，暫時依照前年度的預算。會計年度開始之後，

若有臨時支出，又可編制追加預算 (Supplemental or deficiency Estimates)，提出國會要求承認。到了會計年度告終，政府須編制決算，經審計院 (General Accounting Office) 審查之後，提出國會要求承認。審計院置院長 (Comptroller General) 副院長 (Assistant Comptroller General) 各一人，由大總統於上議院同意之下任命之，任期十五年，不得連任，其因老衰或重大過失，須經國會兩院協議之後，才得去職。

(三) 司法權 大總統副總統及一切文官 (all civil officers) 若有叛逆 (treason) 受賄 (bribery) 或其它重罪過失 (high crimes and misdemeanours)，下議院可組織委員會審查之，待其報告後，再以出席議員過半數的同意，提出彈劾案於上議院。上議院先組織委員會，作初步審判，次再開全院會議 (此際仍以原有議長爲主席，但審判大總統或副總統時，則以最高法院院長爲主席)，決定被彈劾者是否有罪。上議院若以出席議員三分之二以上的同意，判決被彈劾者爲有罪，被彈劾者即受褫職的處分，而普通法院尙得加以其他罪名，而宣布其應受的刑罰。美國彈劾制度固然適用於一般文官 (武官受軍法會議 court-martial 審判，議員亦不受彈劾制度的拘束)，但是一般文官若有違法行爲，可用普通訴訟手續，起訴於普通法院，不必再煩國會的彈劾與審判，所以實際上被彈劾者祇限於大總統副總統國務員及法官而已。凡官吏之受彈劾處分者，總統對他不得行使赦免權 (第一條第二項第六目及第三項第六目)。

第二項 行政機關

行政權屬於大總統（第二條第一項第一目），但是美國尚置一個副總統，以備大總統缺職時繼任爲大總統（第二條第一項第六目）。副總統沒有任何職權，祇擔任上議院議長的職務，而除了可否同票之外，且沒有投票權（第一條第三項第四目）。大總統及副總統均由人民間接選舉，即各邦人民先按照該邦法律規定（註一），選舉人（*presidential electors*），其人數各與該邦的國會兩院議員的人數相等。次再由則總統選舉人，集合於各該邦首府，投票選舉大總統及副總統。投票之時，用一個投票紙寫大總統被選人姓名，另用一個投票紙寫副總統被選人的姓名（註二），其中須一人不與總統選舉人同屬一邦。投票既畢，各邦

（註一）各邦本來採用分區選舉制（*district ticket system*），一邦分做若干選區，區內選舉民用單記投票法，選舉一人，同時該邦全體選舉民又合選二人。在這個選舉法之下，各邦的總統選舉人乃分屬於各黨，一個政黨要在—邦之內，取得全部總統選舉人，須在該邦一切選舉區均占優勢，其後各邦均改爲全區選舉制（*general ticket system*），全邦成爲一個選舉區，邦內選舉民用連記投票法，選舉該邦的總統選舉人。在這個選舉法之下，各邦的總統選舉人必爲該邦得票最多的政黨完全壟斷。因之，當選爲總統的人雖然得到總統選舉人過半數的投票，而卻未必能夠得到全體選舉民多數的投票。例如一八六〇年，林肯得到一、八六六、四五二票而當選，其政敵得到二、八一五、六一七票而落選。

（註二）本來是於一個投票紙之上，連記大總統及副總統被選人的姓名，凡得票最多，而其所得的票

應將投票紙送呈聯邦政府，於國會上議院議長主持之下，召集兩院議員，在下議院開票，計算誰人當選。在大總統被選人中，凡能得到投票總數過半數者，當選為大總統，在副總統被選人中，凡能得到投票總數過半者，當選為副總統。若有兩人得票相同，由下議院決議之，但是每邦祇能各投一票。倘令大總統被選人不能得到過半數，則由下議院於大總統投票中，擇其得票者三人，舉行決選，但是每邦祇能各投一票（其股給誰人，由該邦的國會下議院議員的多數意見決定之）。而最少須有三分二的邦參加投票，凡能得各邦過半數的投票者，就當選為大總統，無人能夠當選為大總統，則以副總統補之。倘令總統選舉人不能選出副總統，則由上議院於副總統投票中，擇其得票最多者兩人，舉行決選。但是最少須有議員總數

又佔投票總數過半數者，當選為大總統。得票次多，而其所得的票又佔投票總數過半數者，當選為副總統。但是政黨發達之後，每個總統選舉人受了政黨的統制，動作同一的投票，即於一紙之上，填寫同一的兩入姓名，因之兩大得票相當，誰是次總統，誰是副總統，不免發生問題。例如一八〇〇年，一切總統選舉人，除一人之外，其屬於Republican者均對Jefferson及Burr投票，其屬於Federalists者均對Adams及Pinckney投票。結果Jefferson及Burr得票最多，應該當選。但是兩大得票相等，所以誰是大總統，誰是副總統，就發生了問題，不能不由下議院投票解決。下議院投票之時，是以各邦為單位，每邦只投一票。這個投票法乃有利於當時的Federalists，Federalists為了反抗Republicans，故意要舉Burr為大總統，Jefferson為副總統，經種種磋商之後，Federalists中止其計劃，選舉Jefferson為大總統。有了這個經驗，所以一八〇四年就修改憲法，於增補條文第十二條內，規定總統新選舉法。

三分二以上參加投票，凡能得到議員總數過半數的投票者，就可當選為副總統（憲法增補條文第十二條）。

凡當選為大總統的人須有三種資格：第一，年齡在三十五歲以上，第二生來就是美國的公民（或憲法施行時為美國的公民），第三，住在美國滿十四年以上（第二條第一項第五目）。副總統應有如何資格，憲法並沒有明文規定，但是副總統隨時可以繼任為大總統，所以副總統也應該有上述三種資格。

大總統及副總統的任期均為四年（第二條第一項第一目），憲法沒有明文規定他們可否連任。據過去習慣，華盛頓祇連任一次，在其任滿八年之後，即拒絕再選。Jefferson, Jackson 亦然。自是而後，總統祇得連任一次，就成為憲法上的習慣了。至一八八〇年 General Grant、一九〇一年 Theodore Roosevelt 均希望二次當選，而均受社會反對，不能實現。此後如何進展，固不能預料，但一九四〇年世界大戰之際，Franklin Delano Roosevelt 已經破例，第三次當選為大總統，則此後大總統可以連任二次，也許可以成爲一個新的慣例。

若總統在任期未滿以前，若因故不能執行職權，由副總統代理，若因故去位，由副總統繼任為大總統，任滿其所餘的任期。倘使大總統及副總統均因故不能執行職權，或因故去位，則誰人代理，由國會以法律規定之，該人可以代理到總統恢復了能力，或新總統選出時為止（第二條第一項第六目）。據一八八六年總統代理條例（Presidential Succession Act of

1828) 規定，順次由國務卿、財政部長、陸軍部長等代理。(註)

大總統為最高行政長官，其職權或規定於憲法之上，或規定於法律之上，但是大部分的職權均由解釋憲法，而認為大總統應該有之，所以大總統的職權不是固然的，可由個人能力與時代背景，而異其範圍。據憲法規定，大總統有執行法律的權（大總統須監視全國官吏忠實執行法律「第二條第三項」，所謂法律不單指議會制定的 Act，且兼指國際條約及法院的判決。大總統在必要時，尚可利用兵力強制各邦服從中央的法律）。任免官吏的權——大總統有任命全國官吏的權（第二條第三項），但是須受兩種制限，一是大總統任命大使公使領事國務員及法官之時，須徵求上議院同意（第二條第二項第二目），這個同意不是要使這種官吏對上議院負責，乃是要預防大總統引用私人，濫竽充數（Hamilton, *The Federalist*, No. LXXVI, *Lodge's ed.* 474），政府黨在上議院內占多數，大總統的任命權絕對自由。反對黨在上議院內占多數，大總統的任命權就須受許多牽制。不過國務員祇是大總統的僚屬，他祇對大總統負責，所以大總統提出人選之時，上議院大約同意，其不同意者也有其事。一九二五年大總統 Coolidge 要任命 Charles B. Warren 為司法部總長，上議院不肯同意，便

(註) 據一七九二年的法律，大總統與副總統同時不能執行職權，由上議院臨時議長代理，上議院臨時議長缺職，由下議院議長代理。但是下議院議長代理總統的職權，不但與權力分立的原則相反，並且在舊國會滿任，新國會尚未成立以前，議會兩院沒有議長，這個時候由誰代理，亦可以發生問題，所以一八八六年又修改代理法。

是其例。一是國會認為適當者，可將低級官吏 (inferior offices) 的任命權委託於法院及各部總長 (第二條第二項第二目)。何謂低級官吏，憲法沒有明文解釋，但是憲法既然規定大總統任命大使公使領事國務員及法官，必須徵求上議院同意，則除去這種官吏之外，其他官吏當然均可以視為下級官吏。國會既然可把低級官吏的任命權，委託於法院及各部總長，則大總統的任命權自必因之而減少。大總統有否免職權，憲法沒有明文規定，但是憲法一方既將行政權委託於大總統 (第二條第一項第一目)，則大總統爲了監督官吏，提高行政效率，自非有免職權不可。同時他方憲法又祇保障法官地位的安全 (第三條第一項)，那末，當然默認大總統對於其他官吏，除法律有特別規定外，有免職權了。此外尙可成爲問題者，大總統經上議院同意後任命的官吏，是否還須徵求上議院同意，而後纔得罷免之。關於這個問題，我們祇看 Myers 事件，就可知道。一八七九年國會通過一種法律，規定一二三等郵政局長，由大總統於上議院同意之下，任命并罷免之，一九二〇年大總統威爾遜未曾徵求上議院同意而即罷免一等郵政局長 Frank S. Myers，Myers 起訴於法院，最後歸最高法院審理。最高法院以爲免職權乃是行政權的一部分，在分權制度之下，國會不得制限大總統行使這個權限，遂宣告該法律違憲，不認其有效力，自是而後，上議院不得牽制大總統行使罷免權，就成爲確定的原則。又有統帥軍隊的權——編制軍隊的權屬於國會，國會又得規定各邦國民軍 (militia) 的組織及其用途 (第一條第八項第十二目第十三條第十六條)，但大總統乃是陸海空軍大元帥，有統帥全國軍隊的權，各邦國民軍若爲聯邦服務，亦歸大總統指揮 (第二條第

二項第一目)。我們知道大總統須監視法律之忠實執行，所以在必要時，尚可利用兵力，祇能宣戰權屬於國會（第一條第八項第十一目），但是大總統既有辦理外交與統帥軍隊的權，他當然可以造成一種戰爭狀態，迫使國會勢非宣戰不可。一八四六年大總統 Polk 調遣軍隊，開入墨西哥邊境，墨西哥出而反抗，遠行開戰，因之美國國會就對墨西哥宣戰。一八九八年大總統 McKinley 命令軍艦 Maine 號駛入 Havana 港，西班牙政府認為一種侮辱，不久 Maine 號被炸，美國國會就因之對西班牙宣戰。由此可知宣戰權雖屬於國會，而開戰權則為大總統所操縱。又有交換使節權。大總統派遣大使公使及領事之時，須徵求上議院同意（第二條第二項第二目），至於接受外國使臣，則有完全自由權，在必要時，尚可拒絕不接受。又有訂立條約的權。大總統訂立條約，亦須徵求上議院同意，上議院須有議員三分之二以上表示同意，條約才見成立（第二條第二項第二目）。這種制度與其他各國比較一下，有兩點不同，第一祇徵求上議院同意，第二上議院須有三分之二議員表示同意，在歷史上，上議院對於條約，不肯給予同意者，也有十數次。一九二〇年的巴黎媾和條約，可以視為一例，但是憲法一方既然祇認條約須經上議院同意，他方何謂條約，又沒有明文解釋，所以大總統常避開條約（Treaty）的名稱，而與外國訂立協定（Executive Agreement），使上議院無法阻撓，一九一七年的蘭辛石井協定（Lansing-Ishii Agreement），就是由大總統自由裁量，未曾徵求上議院同意。又有赦免罪人的權。大總統有宣告緩刑與特赦的權，但是須受兩種制限，第一，受彈劾處分的人，大總統不得赦免之，第二，大總統只得赦免違犯聯邦法律的罪人，不得

赦免違犯各邦法律的罪人（第二條第二項第一目）。又有召集國會的權。國會每年於十二月第一星期一自行集會（第一條第四項第二目），但是大總統認為必要之時，得臨時召集國會兩院或任何一院開會（第二條第三項），在兩院制之下，兩院應該同時開會，不過美國上議院除爲立法機關之外，尙可爲司法機關（審判彈劾案件）與行政機關（批准條約），所以它可單獨開會，固然美國憲法也許大總統臨時單獨召集下議院，但是下議院除立法之外，沒有其他職權，所以沒有單獨開會的必要，因之也沒有單獨開會的實例。又有宣告議會停會的權。國會有自動閉會與停會權，但國會兩院關於閉會的日期，意見若不一致，大總統可宣告停會，至適當的日期爲止（第二條第三項），除此之外，大總統絕對不能宣告國會停會。又有用咨文向國會建議的權（第二條第三項），公布法律或將議案退還國會覆議的權（第一條第七項第二目及第三目）。大總統依法行使這種職權，有絕對的自由，縱令國會也不得干涉。

大總統之下置行政各部，分掌各種政務。各部總長組成一種會議，稱爲內閣（Cabinet）。但是美國內閣與內閣制的內閣比較一下，有三點不同之處。第一，在內閣制，一切國務員雖由元首任免，但是元首要任免他們，須以國會有信任爲標準。在美國，大總統任命各部總長，固然須徵求上議院同意，然其目的所在，非使各部總長對上議院負責，乃欲預防大總統引用私人，濫竽充數，所以在習慣上，上議院幾無拒絕同意的事。罷免權完全屬於大總統，縱令上議院也不得加以干涉。各部總長既由大總統任免，自須服從大總統的政見，而受大總統的支配，即他們不對國會負責，乃各別輔佐總統，管理其專管的政務，而對大總統

負責。第二，在內閣制，國務員之中有一位國務總理，其地位在一般國務員之上，一般國務員由他推薦，并受他的監督。反之，美國卻沒有國務總理，各部總長的地位彼此平等，誰都不能支配誰。他們之中雖然也以外交部總長 (Secretary of State) —— 或譯為國務卿 —— 為首席部長，然其在法律上的地位并不比其他總長為高，其他總長均直接受大總統的支配，不受外交總長的支配。不過外交部總長既係首席部長，其職位比較重要，所以大總統須遴選內黨最有聲望者充任之。例如林肯以 M. H. Seward 為外交部總長，而 Sherman 在共和黨內，在民主黨內，除了威爾遜之外，也是內黨最有勢力的人。第三，在內閣制，行政方針由內閣決定，尤首祇有畫諾，不得干涉。反之，在美國，行政方針乃由大總統個人決定。固然大總統也常常召集各部總長，開內閣會議，開會之時，以大總統為主席，將各種重要問題提出討論。但是行政方針既由大總統決定，則其內閣會議當然不甚重要，祇備大總統的諮詢，或對大總統貢獻意見，對於提案，絕少舉行表決，縱令舉行表決，也沒有拘束大總統的效力，其採用與否，由大總統自由決定之。林肯有次召集各部總長開內閣會議，經過嚴重的辯論之後，發見一切總長，均反對自己的主張，且宣言稱「七個否決，一個可決，可決應佔勝利」 (seven nays, one aye, the ayes have it) 以結束那次的辯論。由此可知美國的內閣會議祇能協助大總統，籌商國策，而不能單獨決定國策，美國政制與英國政制完全不同，所以學者稱之為總統制 (Presidential System)，以與內閣制區別。

第三項 司法機關

司法權屬於最高法院 (Supreme Court) 及國會隨時設置的低級法院 (Inferior Court) (第三條第一項)，憲法保障各院法官的獨立，除因犯法而受彈劾之外，不受免職的處分，而在法官繼續任職之時，不得減少其薪俸 (第三條第一項)。

但是美國乃是聯邦國，聯邦有聯邦的法院，各邦有各邦的法院，所以司法權如何分配於聯邦與各邦之間，就可成爲問題。據憲法規定，聯邦政府祇有列舉的權限，所以聯邦法院祇能受理憲法列舉的案件，其餘均歸各邦法院審理。聯邦法院所得受理的案件可以大別爲兩種：第一，由事件的性質觀之，應歸聯邦法院受理，就是 (1) 因聯邦憲法、聯邦法律或聯邦條約而發生的訴訟案件，(2) 關於海軍或海洋的訴訟案件 (第三條第二項第一目)。第二，由當事人的性質觀之，應歸聯邦法院受理，就是 (1) 關於外國大使公使或領事的訴訟案件，(2) 以聯邦政府爲當事人的訴訟案件，(3) 各邦政府之間的訴訟案件，(4) 各邦人民之間的訴訟案件，(5) 當事人雖是同邦人民，但其所爭的土地卻屬於另一邦的訴訟案件，(6) 某邦與外國之間，或是某邦人民與外國人民之間的訴訟案件 (第三條第二項第一目)。

在上述各種案件之中，只惟 (1) 以邦爲當事人的案件，(2) 因聯邦憲法法律或聯邦條約而發生的案件，(3) 關於外國的大使公使或領事的案件，聯邦法院纔有獨占的審判權。

。所以案件提到聯邦法院審理，共有三種途徑。第一是原始的案件 (Original Suit)。即案件的初審及終審均歸聯邦法院受理，凡聯邦法院有獨占的審判權的案件均屬之。第二是轉來的案件 (Removal Suit) 即案件可由原告自由選擇聯邦法院或各邦法院，向其起訴，但是原告起訴於各邦法院之後，被告可於各邦法院尚未宣告判決以前，要求移歸聯邦法院審判。凡當事人住在不同的邦，或住在同一的邦，然其權利乃依據聯邦憲法聯邦法律或聯邦條約而發生者均屬之。這種案件須移到聯邦低級法院審理，不能直接移到聯邦最高法院審理。第三是上訴的案件，一種案件經各邦最高法院判決之後，當事人若不滿意，得上訴於聯邦法院，凡各邦法院的判決援用該邦的憲法或法律，而該邦的憲法或法律是否抵觸聯邦憲法，聯邦法律或聯邦條約，若有疑問者，均屬之。這種案件須直接上訴於聯邦最高法院。

聯邦法院分爲三級，最低級的叫做法法院 (District Court)，全國分爲許多司法區 (Judicial District)，小邦劃爲一區，如 Vermont 自成一區，大邦分爲數區，如紐約便有四區，各置地方法院一所。法官人數隨各區職務繁簡而多寡不同，少者一名，多者八名，法官人數若在二名以上，則分組開庭，每庭均由法官一人主持。法官由司法部總長申請，由大總統經上議院同意後任命之。地方法院受理聯邦司法權所能受理的一切案件，隨時在各地開庭，不固定於一個地方。

其上爲巡行上訴法院 (Circuit Court of Appeals)，全國分爲十個司法道 (Judicial Circuit)，各置一個巡行上訴法院，法官人數不一，大道六人，小道僅有兩人，每次開

庭，由法官二人主持，二人意見相反，則案件移到最高法院審理。法官係由大總統經上議院同意後任命之。它非固定於一地，乃隨時在各處開庭，受理地方法院的上訴案件。除了法律違憲問題之外，其判決算爲最後的判決，不許上訴。但是最高法院可應訴訟人的要求，於逕行上訴法院尚未宣布判決以前，將案件移歸最高法院審理。

最上爲最高法院，設置於華盛頓，以法官九人組織之，其中一人爲院長（Chief Justice），最高法院開庭之時，以院長爲主席，而院長除了薪俸較多之外，職權完全與其他法官相同。法官均由大總統經上議院同意後任命之。每次開庭，至少須有法官六人出席，一切判決以多數法官意見定之，其判決稱爲法院的意見（*the opinion of the Court*），但是法官之中，苟有不贊成判決者，可以提出「分離的意見」（*dissenting opinion*），而贊成判決者，若其根據的理由不同，亦得提出「協同的意見」（*concurring opinion*）。兩種意見可與法院的意見同時公布於判決錄（*reports*）之上。這兩種意見在法律上雖無效力，然其影響甚大，往往不久之後，就爲多數法官所接受，用以推翻從前的判決。最高法院受理的案件可區別爲兩種。第一爲最高法院有初審權的案件，凡（1）關於外國的大使公使或領事的訴訟案件，（2）以爲當事人的案件，均須向最高法院提出訴訟。第二爲聯邦下級法院或各院高等法院的上訴案件，凡（1）案件涉及聯邦法律或條約，否抵觸聯邦憲法，（2）案件涉及各邦憲法或法律，否抵觸聯邦憲法、法律或條約，均得上诉于最高法院。最高法院若認聯邦法律或各邦法律爲違憲，固然不能取消（*nullify*）該項法律，使其根本消滅，而祇能拒絕

(Veto) 執行該項法律，使其不能發生效力。但是一般社會既然知道法院不肯適用該項法律，則該項法律自然要受重大的打擊，而等於取消。

第四項 三權分立的特質

我們看了三權機關的組織及其職權，大約可以知道三權分立的特質了，現在再將其要點述之如次。

(一) 政府與國會的關係 (1) 在內閣制的國家，政府均有提出法案的權，而在美國，提案權乃專屬國會兩院議員。大總統雖然可用咨文，陳述各種意見，但是國會卻沒有接受的義務。僥倖美國政黨組織頗見發達，大總統與國會議員均是政黨的黨員，所以政府若因行政上的必要，希望國會制定某種法律，可由總統府起草法案，囑託本黨議員提出。(2) 在內閣制的國家，國務員均由議員兼任，縱令國務員不由議員兼任，亦得列席國會，陳述意見。而在美國，國務員不但不得兼任議員，且又不得列席國會發言。這種制度所以謀國會的獨立，而使政府的勢力不得左右國會，但是議決法律的雖是國會，而執行法律的則為政府。政府與國會毫無聯絡，則法律的內容難免好高騖遠，不合實用。因此之故，美國遂假藉議會的常任委員會，以連絡國會與政府雙方。在美國，法案經過第一讀會之後，均交付常任委員會審查，法案能否成立，完全以常任委員會的意見為標準（因為議員得單獨提出法案，每次國會開會之時，法案的件數極多，而議員人數又少，所以無遑討論，祇能依據委員會的意見作

形式上的表決)，而常任委員會在必要時，又得要求國務員列席，使其報告政府的意見。因此國會與政府的關係，遂得由常任委員會的媒介，得到相當的調和。(3) 在內閣制的國家，政府在必要時，可以解散國會，而在美國，大總統卻沒有這個權限，所以大總統國會衝突之時，一方大總統不能解散國會，他方國會不能強迫大總統辭職，勢必陷入僵局，而致國家政務無從進行。不過美國大總統也有一種抵抗國會的方法，即所謂拒絕權 (veto power) 者是，凡國會通過的法律須送呈大總統署名公布，大總統若不贊成該項法案，可以退還國會覆議，國會兩院非各以議員三分之二以上，維持原案，原案不能成立為法律。這種拒絕權在形式上雖然比較君主的批准權為小，而在實際卻比較君主的批准權為大。因為在君主國，君主若不批准法律就不能成立，在美國，大總統若不願署名，祇得退還國會覆議。不過按之實際，各國君主雖有不批准的權，而在事實上卻未曾行使，例如英國自一七〇七年女王安妮 (Anne) 不批准 Scotch Militia Bill 之後，迄今二百餘年，均未有不批准的事。反之美國大總統卻常常行使拒絕權，如大總統克勒維蘭 (Cleveland) 行使拒絕權達三百三十七次，而其拒絕署名的法案經國會覆議而成立的，僅有九十二件，其餘二百四十五件均不成立。所以就實際說，美國總統的拒絕權實比較君主國的裁可權為大。這是有相當理由的，因為在內閣制的國家，法案常由政府提出，縱令不由政府提出，亦因國會的多數議員與政府的國務員屬於同一政黨，政府自有方法預防自己反對的法案通過於國會，萬一國會必欲通過，政府非讓步而尊重國會的議決，就引責辭職，使通過該法的反對黨出來組織政府。反之，美國政府

與議會沒有直接關係，國會往往不顧政府的意見，單獨議決法案，所以政府爲了抵制起見，不能不行使拒絕權。(4)在內閣制的國家，國會對於政府，除因違法問題，提出彈劾案之外，尙可因政策問題，提出不信任議決案。在美國，國會對於政府，祇有彈劾權，沒有不信任投票權。因爲美國一切政策均由大總統決定，國務員祇是大總統的僚屬，而奉行大總統所決定的政策，那末當然不能使他們代替大總統負責，要是使大總統負責，又可使大總統的地位常常動搖，而致中樞權力不能安定，因此之故，美國大總統關於政策問題，就可以自由決定，事前既不必徵求國會同意，事後國會也不得因爲政策問題，強迫大總統辭職。不過美國大總統乃由人民選舉，人民選舉某人爲大總統，就是贊成該人政策，人民不贊成大總統的政策，可於總統任期滿屆之時，改選別人，所以大總統對於政策問題，雖然不負責任，而民主政治也不會因之而被破壞。

(二)法院的法律審查權 法律違憲可以分做兩種：一種形式上的違憲，即法律不依法通過或不依法公布，二是實質上的違憲，即法律內容與憲法條文抵觸，許多國家祇認法院有審查法律形式的權，但是美國在獨立革命以前，各殖民地均向英王要求頒發特許狀 (Charter)，特許狀允許各殖民地組織議會，而給與以某幾種立法權，所以殖民地議會的立法權是有限的，須受特許狀的限制。倘使議會超出特許狀所指定的範圍之外，行使立法權，法院得宣告其無效，且得上訴於英國的樞密院 (Privy Council)。到了美國獨立之後，就由慣性作用，允許聯邦法院解釋聯邦法，而有審查法律 (各邦法律及聯邦法律) 內容的權，審查

的結果，若認為違憲，固然祇能拒絕 (Veto) 執行該項法律，不能根本取消 (nullify) 該項法律，不過法院既然拒絕執行該項法律，則在事實上，該項法律自然要受重大的打擊，而等於取消。這個制度並不是憲法上有明文規定，乃是解釋憲法而得的結論。因為國會的權力不是無限的，乃限於憲法明認或默認為國會管轄的事項。憲法為國家最高的法律，其效力在一切法律之上（第六條第二項），所以國會未經憲法授權，而即對於某種事項擅自制定法律，那末這種法律當然可以視為違憲。同時司法權所能管轄的事項乃包括憲法方面的案件在內（第三條第二項第一目），而聯邦司法權則屬於聯邦最高法院（第三條第一項），因此之故，法律有否抵觸憲法條文的案件，當然歸最高法院審理。不過美國有一種習慣，最高法院不能自進審查法律內容有否違憲，必須該項法律與訴訟人的權利有關，由訴訟人依法呈控於最高法院，而後最高法院纔得受理。一八〇三年最高法院院長 John Marshall 審理 Marbury 與 Madison 的訴訟案件，在其判決詞中曾堅決主張聯邦法律若和聯邦憲法抵觸，最高法院得根據憲法，拒絕執行該項法律。這樣就立下了最高法院審查法律內容的基礎。

在聯邦國，聯邦或各邦的權限常列舉於聯邦憲法之中，雙方須各在自己權限的範圍內，執行自己管轄的事項，不得互相侵犯，萬一聯邦或各邦蔑視憲法規定，制定一種法律，侵害他方的權限，而沒有解決的方法，則雙方將發生衝突，終而害及聯邦制度了，所以在聯邦國，法律內容有否違憲，必非審查不可。但是綜觀各聯邦國的制度，約可分為三種：第一種祇許審查各邦法律，審查的權屬於聯邦最高法院，瑞士德國（威瑪法時代）就是其例；第二種

允許審查聯邦法律及各邦法律，審查的權屬於特別設立的法院，奧國就是其例（奧國不認普通法院有審查法律內容的權，同時又另外設一個憲法法院 *Verfassungsgerichtshof*，依聯邦最高法院的請求或憲法法院自己的提議，審查聯邦法律或各邦法律有否違憲，依聯邦政府的要求，審查各邦法律有否違憲。審查的結果認為違憲之時，聯邦國務總理或各邦邦長應將憲法法院的判決公布於聯邦法律公報或各邦法律公報之上，該項法律除憲法法院的判決另有規定之外，均於公布之日始，失去效力。憲法法院以院長 *Präsident* 一人，副院長 *Vizepraesident* 一人，裁判官 *Mitgliedern* 十二人，候補裁判官 *Eratzmitgliedern* 六人組織之。但是因憲法法院對於國會——*Nationalrat*，一院制有似於德國的 *Reichstag* 的立法有監督權，所以使國會選舉院長副院長及裁判官六人候補裁判官三人，一因憲法法院對於各邦有監督權，所以其餘裁判官六人候補裁判官三人由參政院——*Bundesrat*，代表各邦，有似於德國的 *Reichsrat*——選舉之，他們的任期都是終身），第三種為允許審查聯邦法律及各邦法律，審查的權屬於普通法院，美國就是其例。反之，在單一國，就最普遍的制度說，凡由國會依法通過政府依法公布的法律，不但普通法院不得審查其內容有否違憲，並且沒有一個特殊法院加以審查（捷克可以視為一個例外，捷克一方祇許普通法院審查法律的形式，同時又另外設置一個憲法法院審查法律的內容。憲法法院由裁判官七人組織之。其中二人由最高行政法院推事互選，二人由最高法院推事互選，三人——一人為院長——由大總統任命之），因為成文憲法大率是剛性憲法，制定於數十年或百餘年以週，其中法理乃按照數十年或百

餘年以前的社會情形。但是社會不斷的進步，而法律則須適應各時代的社會情形，而時時修正。現在乃令法官依照數十年或百餘年以前的憲法，判斷現在國會制定的法律是否有效，其為時代顛倒，理之至明。何況國會為國民所選舉，而代表現在國民的最高意志，現在國民已經不滿意憲法上的原理，而思有所改造，乃竟令法院取消其改造，這樣一來，豈但可以阻礙立法的改革，并且少數法官將成為最高立法者，有權干涉國民的最高意志了。這道理亦可應用於聯邦國，所以瑞士德國雖是聯邦國，然亦不許法院審查聯邦法院的內容。

美國最高法院審查法律內容，其態度隨時改變，約可分為四期：第一期由一七八九年至一八三五年（最高法院院長John Marshall死），最高法院解釋憲法之際，努力擴張聯邦政府的權力，而縮小各邦政府的權力，第二期由一八三五年至一八六一年（南北戰爭開始），最高法院解釋憲法之際，努力縮小聯邦政府的權力，而擴張各邦政府的權力。第三期由一八六一年至一八八三年（最高法院判決Civil Rights Act無效），最高法院又謀擴張聯邦政府的權力，而縮小各邦政府的權力。第四期由一八八三年至一九三六年，最高法院的態度完全改變，常常拒絕執行國會制度的各種社會政策的法案。總之，最高法院審查法律內容，最初不過為了維持聯邦制度，或擁護聯邦政府而反抗各邦政府，或擁護各邦政府而反抗聯邦政府，到了一八八三年之後，卻為了維持自由放任主義，而欲阻害各種社會政策的施行。最高法院法官人數祇有九名，六人出席，就合法定人數，而一切判決又以首席法官多數人的意見為標準，由少數法官決定國會制定的法律有否違憲，其為法院專制，事之至明。何況法官也同

普通人一樣，其政治思想社會思想及經濟思想絕對不能公平無私，每受環境支配，有所偏屬，所以法律由法官判斷有否違憲，那末法官當然要依據自己的見解——自己環境造成的見解，擇其不利於自己環境者，宣告違憲了。近來美國曾有一種運動，謀限制法院的法律審查法，其計劃約有三種：（一）法院宣告法律違憲，須將法院的判決提交公民投票表決，公民若反對法院的判決，該項法律就可發生效力。（二）法院宣告法律違憲，須將該項法律退還國會覆議，國會若仍維持原案，該項法律就可發生效力。（三）法院審查法律有否違憲，須以全體法官三分二的意見為標準。即在全體法官之中，須有三分之二法官認為違憲，而後該項法律纔為無效。最近大總統羅斯福（Franklin D. Roosevelt）因為最高法院宣告工業復興法（National Industrial Recovery Act）農業整理法（Agricultural Adjustment Act）違憲，而致一切新政均為失敗，所以在其第二次當選為大總統之後，即提出司法改革計劃，以排除新政的障礙，綜其要旨約有三點

- （一）法官年齡在七十歲以上（當時最高法院法官年齡在七十歲以上的六人），若不自行退隱，大總統有權任命新法官一名，但最高法院法官人數最多不得超過十五人。
- （二）任何聯邦法院關於法律違憲問題，要宣布判決，須於事前通知檢察長（Attorney-General），并予政府以決辯的機會。

（三）任何低級法院關於法律違憲問題，若有判決，應許其立即直接呈訴於最高法院，而提前審理。

最高法院既然受了改革黨的脅迫，同時又受輿論的△擊，就表示相當讓步，因之羅斯福的司法改革計劃至今尚未實現。

不消說，三權分立主義是孟德斯鳩 (Montesquieu 1689—1755) 研究英法兩國制度而發見出來的。在孟德斯鳩時代，英國已有三種機關，國會專管立法，內閣專管行政，法院專管司法。但是英國國會不但不制定法律的權，且有解釋法律的權，法院祇能依照國會的解釋，適用各種法律，所以英國的司法在形式上實為行政權 (執行法律) 的一種。反之在法國，自中央集權的國家成立以來，即一切權力均集中於君主一身，封建時代的等級會議 (États Généraux) 自一六一四年始就停止開會。但是法國卻有一種特別的司法制度，就是法國的最高法院 (Parlement de Paris) 不但管理各種審判，且有特別的權限，凡君主發布的法令有否與現行國法牴觸，最高法院有審查的權，審查的結果，認為沒有牴觸時，又須在最高法院登記，而後纔生效力，使最高法院以政府發布的法令有反於現行國法，則可提出抗議，而拒絕登記。孟德斯鳩受了英法兩國制度的暗示，遂提倡三權分立的原理，美國受了孟德斯鳩學說的影响，就於獨立之後，利用三權分立主義，以組織聯邦政府。但是孟德斯鳩乃是十八世紀上半期的人，其法意 (De l'Esprit des Lois) 一書出版於一七四八年，當時封建社會層層破壞，資本主義漸次勃興，在國際上有先進國與後進國的分工，先進國的商品到處暢銷，無需國家保護。在社會上階級對立亦不明顯，產業的發展對於勞資雙方均有利益，他們有協調的可能，無需國家干涉。一切社會生活均要求自由放任，當此之時，人們當然不需要政

府保護，反而欲限制政府的干涉。政府的任務只限於維持法律秩序，即祇限於保障人民的生命財產和自由的安全。換句話說，政府的任務非在於積極的增加人民的幸福，乃在於消極的排除人民幸福的障礙。但是怎樣纔能限制政府的干涉？唯一的方法只有減少政府的權力，政府權力減少到最低限度，人民自由就可以伸張到最高限度。美國憲法定於一七八七年，所以一方限制政府的權力，同時又採分權主義，使政府機關互相制衡。所以三權分立是適應於初期資本主義的環境而產生的。但是到了十九世紀下半期，各國資本主義已經進入帝國主義的階段，經濟後進國因受經濟先進國商品的壓迫，必須利用保護政策，以國家的權力，促進產業的發展，而後纔能保持自己的生存。經濟先進國因為經濟後進國已經開始產業革命的過程，自己商品不能暢銷，所以前此國旗隨商品飄揚於各地的，現在商品則須以國旗為前鋒，利用國家的權力，幫助市場的開拓。總而言之，這個時候不問經濟前進國或經濟後進國，要發展其本國的產業，均須依靠國家的援助。這樣，國家權力當然不能同從前一樣，縮小到最小限度，而須擴張到最大限度了。何況國際關係日益險惡，階級衝突日益激烈，天天須制定無數的法律，天天須決定無數的政策，政府的有限權力既不能應社會的需要，採取一切必要的舉措，而三權分立主義可使國家機關互相牽制，而減少行政的效率，所以美國最近也感覺到三權分立的錯誤，而謀糾正了。

第四節 自由主義

自封建社會開始崩潰之後，貴族階級漸次沒落，資產階級漸次勃興。在貴族階級支配之下，社會上瀰漫着壓制束縛的空氣，所以資產階級與貴族階級鬭爭之時，就以自由主義爲目標，結果由一七七六年的美國獨立宣言與一七八九年的法國人權宣言，而使自由主義成爲憲法上的根本原則，美國憲法適制定於這個時候，所以對於自由權的保障，特別周到。原來國家保護個人自由，可分兩種：其一，祇對行政權保護個人的自由，其二，不但對行政權保護個人的自由，且又對立法權保護個人的自由，在大多數的國家，政府非依法律，不得任意干涉人民的自由，所以自由權不是絕對的不受干涉，乃是非依法律，不受干涉。法律由誰人制定？由議會制定。議會怎樣組織？由人民選舉代表組織。所以人民的自由權，非依法律，不受干涉，就是人民的自由，非得到人民代表的同意，不得干涉，換句話說，國家要干涉人民的自由，須得人民本身的同意。至於美國，則人民有許多自由權如信教言論出版集會之類，（增補條文第一條第九條）除了修改憲法條文之外，縱令議會也不得制定法律，加以限制。倘使議會制定的法律有侵害這種自由，人民可起訴於法院，以違憲的理由，要求宣告無效。由此可知美國保障人民自由，實比較其他各國周到，不但政府不得干涉，就是議會也不得限制。

當美國制定憲法之時，在其草案內，本來沒有規定人民的權利，但是憲法草案提交各邦的憲法會議複決之際，就有許多自由主義者要求增加人民的權利一章，他們提出的條文共有一〇三條，第一次美國議會就依據他們提出的條文，整理爲十條，於一七八九年九月通過議

會兩院，於一七九一年十月得到各邦四分之三的邦議會同意，而見成立，這十條不過對於聯邦的立法權，保障人民的自由，並沒有對於各邦的立法權，保障人民的自由。到了南北戰爭之後，美國憲法又增加了三條（第十三條到第十五條），不許各邦立法權，限制人民的權利，所以美國憲法保障人民權利，一方限制聯邦的立法權，他方又限制各邦的立法權，而各邦立法權一方既受聯邦憲法的限制，他方又受各邦憲法的限制因為各邦憲法均有保障人民權利的規定，或稱之為Bill of Right，或稱之為Declaration of Right，最長的為Maryland邦，共四十五條，最短的為Louisiana邦，亦有十五條。美國的人權觀念固然發端於英國一二一五年的Magna Carta，一六二九年的Petition of Right，一六八九年的Bill of Rights，但是美國人的權利觀念和英國人的權利觀念又有不同之點，在英國，人民權利須受法律的支配，惟法律承認之時，才為有效。在美國，自由視為天賦人權，自由乃站在法律之上，法律不能限制自由。原來自由主義本是資產階級與封建時代的傳統主義鬭爭的武器，但是他們所承認的自由是以經濟活動的自由為主，總其結果，竟造成了不平等的現象。富者因達陸障，貧者無立錐之地，企業的獨占妨害了營業自由，貧富的懸殊妨害了壟斷自由，窮苦的壓迫妨害了消費自由，階級的憎惡妨害了思想自由。總而言之，經濟不平等現象已經妨害了人民的一切自由，所以現今各國對於各種自由尤其是經濟活動的自由，已經不充分保護，抑且相當限制了。祇惟美國尚極端崇奉自由主義，法律不得限制，毫無障礙，法律又可以否認該法律的效力。因此之故，遂阻礙了美國社會的適當改革。

本章參考書

- Ober and Ray, *Introduction to American Government*,
By the American Commonwealth.
- W. W. Willoughby, *Constitutional Law of the United States*.
- C. A. Beard, *Economic Interpretation of the Constitution*.
- J. F. Johnson, *The American Revolution Considered as Social Movement*.
- G. M. Schlesinger, *New Ventures in American History*.

第二章 瑞士憲法

第一節 瑞士憲法略史

瑞士是一個聯邦國，名義上有二十二邦 (Canton)，其實則爲二十五邦。因爲其中有三邦各分爲二，即 Unterwalden 於一七五〇年分爲 Obwalden 及 Nidwalden, Appenzell 於一五九七年分爲 Appenzell Auserrohdan 及 Appenzell Innerrhoden, Basel 於一八三二年分爲 Basel-Land 及 Basel-Stadt。各個半邦 (Half Canton) 均有獨立的政府，其與全邦不同者祇有兩點，第一，選舉議員之時，每半邦各選一人，第二，修改憲法之時，每半邦各投半票。

瑞士雖是一個小國，然其內部乃包括許多民族不同 (德國民族法國民族與意國民族) 宗教不同 (新教與舊教) 言語不侷 (德語法語與意語) 的人民，兼以山嶽起伏，彼此隔斷，所以經過數百年之久，尚不能完全同化。它本係哈布斯堡 (Hapsburg) 的采邑，而爲神聖羅馬帝國的領地。到了十三世紀，神聖羅馬帝國漸次式微，因之在二二九一年，瑞士就有着三邦 (Uri, Schwyz, Unterwalden) 結成聯盟 (The old Confederation 1291-1798)，反抗哈布斯堡的剝削。歷經數次血戰之後，不但擊退了敵人的軍隊，并且最初尚有五邦 (Tessin, Zurich,

Zug, Glarus, Bern) 來歸，而於一三五三年擴大爲八邦聯盟 (The League of Eight 1353)，其次又有五邦 (Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzel) 來歸，而於一五三二年擴大爲十三邦聯盟 (The League of Thirteen, 1513)。一六四八年各國且以威斯特發里亞條約 (Peace Treaty of Westphalia) 承認瑞士爲一個獨立的國家。但是聯盟的目的祇在於攻守相助，至於各邦內政仍歸各邦管理，凡遇公共問題發生之際，纔由各邦派遣代表組織議會 (Diet) 討論對策，然而一切議決都須得全體同意，而議決之後，又沒有一個中央行政機關負擔執行的責任。

迨至法國革命之後，法國軍隊於一七九八年侵入瑞士，破壞聯盟組織，建設赫爾味底共和國 (The Helvetic Republic, 1798-1803)，頒布憲法，採用中央集權的制度，分全國爲二十二省 (仍名爲 Canton) 在分割的時候，完全不顧從前舊邦的疆界。中央設置了兩個兩院制的議會 (National Legislature)，參議院 (Senate) 議員由各省選舉四人，衆議院 (Grand Council) 議員由每省按照一人口的多寡選舉之。又有一個行政機關 (Directory of Five Members) 由兩院開聯席會議選舉委員五人組織之。各省也有二個民選的議會及十個中央任命的首長。凡與中央政府有關係的事件均由中央派遣的省長管理之，這樣瑞士就由脆弱的邦聯一變而爲中央集權的國家。

這個時候瑞士名義是獨立，事實上則爲法國的附庸，兼以瑞士民族不同，宗教互異，各邦對於中央集權的制度均不滿意，到處發生暴動。所以拿破侖執政之時，又於一八〇三年頒

有一個調停法 (The Act of Mediation, 1803-1815)。恢復瑞士舊日的聯盟組織。此時又有六邦 (Aargau, Thurgau, Vaud, St. Gallen, Graubünden, Ticino) 來歸，共計十九邦。各邦均保留充分的自治權，中央機關祇得管理外交及各邦均有利害關係的事務，而中央所需要的兵力及財政亦由各邦供給。中央設置一個議會 (Diet)，各邦在議會內的投票權，依邦之大小而異。小邦一票，大邦二票，議會輪流在百倫 (Bern) 孚賴堡 (Freiburg) 琉森 (Luzern) 沮利克 (Zürich) 巴塞爾 (Basel) 左羅圖倫 (Solothurn) 開會，凡議會在二邦開會的時候，該邦的行政機關就暫時算爲瑞士的中央政府。

拿破侖失敗之後，又有三邦 (Valais, Neuchâtel, Geneva) 加入瑞士聯盟，一八一五年維也納會議承認瑞士爲永久中立國。不干涉其內政，於是瑞士又訂盟約 (The Pact of 1815, 1815-1848)，改造國家組織，差不多恢復到了二七九八年以前的狀況。中央設置一個議會 (diet)，各邦均祇有一個投票權。議會祇能討論各邦所委任的事件，普通事件以過半數的同意決之，而關於宣戰媾和訂約則須有四分三的邦同意。中央又有一個行政機關，每二年由沮利克琉森百倫的行政機關輪流擔任之。不過這個中央行政機關惟在戰時才有權力，至於平時，實等於虛設。

一八三〇年的法國七月革命，對於歐洲各國會給與以巨大的影響。瑞士受其餘波，亦發生了自由運動。結果有許多邦修改憲法，施行民主政治。但是自由主義者對於各邦雖然要求政治的民主化，對於中央卻希望政治的集權化，質言之，即欲建設一個強有力的中央政府。

一八三三年中央議會曾修改盟約，將許多職權劃歸中央管理，但是一方保守派嫌其太過急進，同時自由派又嫌其太過妥協，所以結果不能得到多數贊成，而至於失敗。一八四五年七個舊教的邦（Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg, Valais）組織特別聯盟（Sonderbund），目的在反對中央權力的增加，并保護自己的特殊利益，以免因改組而致損害舊教的勢力與特權。一八四七年十一月議會下令解散特別聯盟，經短時間的內亂之後，特別聯盟總被解散。

亂事既平，中央議會就於一八四八年選舉十四人，組織委員會起草憲法，憲法草案經中央議會通過之後，提交各邦及公民複決，投票的結果如次：

贊成者

邦 十五半

公民 一、八九七、八八七

反對者

邦 六半

公民 二九二、三七一

憲法得到各邦及公民大多數同意之後，於一八四八年九月十二日公布。由是瑞士就由邦聯改組為聯邦。不過各邦仍保留許多權限，所以中央的權威尚甚薄弱，此後二十年間自由主義者繼續秉政，政治上的自由主義與經濟上的自由主義相依相輔，促成了瑞士工業的發展，

人們感覺到國家法制有統一的必要，所以集權運動日益澎湃。一八七〇年普法戰爭之時，瑞士曾下動員令，保護國境，卒因分權主義的軍事行政，受到種種不利益，乃於一八七二年修改憲法，將民刑審判及國防設備劃歸中央管轄，但是提交各邦及公民複決之時，因為集權主義的色彩太過濃厚，竟至失敗。投票的結果如次：

贊成者

邦 九

公民 二五五、六〇六

反對者

邦 十三

公民 二六〇、八五九

憲法修改雖然失敗，但是中央政府仍繼續努力，一八七四年又起草一種妥協的修正案，關於法律的統一，祇限於民法一部分（第六四條，但一八九八年又修改憲法承認聯邦關於民刑方面，均有立法權），關於軍政的統一，允許各邦在一定範圍內，有參加的權（第一三條及第一九條至第二一條）。憲法修正案提交各邦及公民複決的結果如次

贊成者

邦 十四半

公民 三四〇、一九九

反對者

邦 七半

公民 一九八、〇一三

憲法修正案通過之後，就由國會於五月二十九日公布之為瑞士聯邦憲法。現在瑞士政府就是依照一八七四年憲法而組織的。

第二節 聯邦制度

一個國家若由許多民族組織而成，常由民族的離心力而至分裂。瑞士國內雖有各種民族，而各地人民又復酷愛地方自治，祇因經過數百年的奮鬥，始能得獨立，他們爲了要求國家的獨立，所以竭力維持國家的統一，由於這種求心力作用，遂使瑞士成爲一個聯邦。瑞士的聯邦組織如次。

(一) 權限的分配

瑞士憲法列舉聯邦的權限，而將未列舉權限歸屬於各邦（第三條）。但是在聯邦的權限之中，有的禁止各邦行使，有的容許各邦行使。其禁止各邦行使的爲聯邦的專有權（exclusive powers），這種權限專屬於聯邦，縱令聯邦未曾行使，各邦也不得行使。其容許各邦行使的爲聯邦與各邦的共有權（concurrent powers），這種權限屬於聯邦與各邦雙方，但是聯邦與各邦行使這種權限，發生衝突之時，則以聯邦的法令爲標準。

按照憲法規定，聯邦有許多立法權，其立法權的廣汎遠非美國所能企及。不過我們必須知道：第一，聯邦對於某種事項，雖有立法權，然其執行權大率均委託於各邦，祇惟宣戰媾和締約聯盟（第八條）關稅的徵收（第二八條至第三〇條）郵電的管理（第六條）貨幣的鑄造（第三八條）紙幣的發行（第三九條）火藥的製造與販賣（第四一條），纔由聯邦直接執行。譬如國防，聯邦固然有編制及指揮全國陸軍的權（第一九條至第二一條），但是憲法又禁止聯邦設置常備軍，而各邦反可以設置三百人以下的常備軍（第一三條），所以軍隊的管理在平時實屬於各邦，祇惟戰時纔由聯邦管理。又如締約，重要的條約由聯邦簽訂，而關於邊境的警衛及公產的管理，各邦政府仍得隨時與外國商訂辦法，訂立條約（第九條）。第二，聯邦徵收租稅的權有限得很。聯邦祇得徵收關稅及印花稅（第二八條第四一條之二），其財政乃依靠於聯邦財產的收入、郵電的收入、火藥專賣的收入，以及各邦所徵收的兵役免除稅總額一半的收入。這些收入如果不敷支出之用，則可以由各邦的解款以補充之（第四二條）。

各邦權限雖然受了憲法的保障，但是聯邦可以修改憲法，以擴充自己的權限。在瑞士，國會可以提議修改，政府可以提議修改，人民可以提議修改，各邦也可以提議修改。最後尚須提交人民及各邦復決，惟能得到人民及各邦多數贊成之後，纔會發生效力。所以人民所贊成的，也許因為各邦反對，而致不能成立，各邦所贊成的，也許因為人民反對，而致不能成立。在這一點上，瑞士憲法可以說是很難修改的剛性憲法。但是瑞士各邦均是小邦，祇用一

邦之力，絕對不能供給現代國家的需要，所以他們願意增加聯邦的權力。一八七四年以後，瑞士每隔數年，必修改憲法一次，每次修改，聯邦權力即因之而增大。這就是憲法雖是剛性憲法，而修改卻很頻繁的原因。

(二) 各邦的權利

(1) 自主組織權 各邦憲法均由各邦制定，但是須受四種制限：(a) 不得違反聯邦憲法(第六條第一項)，(b) 須採用共和民主政體(第六條第二項)，(c) 須經人民承認(第六條第三項)，(d) 須隨時依照多數公民的要求修改之(第六條第三項)。各邦憲法是否合此條件，由國會裁決之。

(2) 參政權 瑞士中央政府有聯邦議會(Federal Assembly Bundesversammlung, Assemblee federale)、聯邦行政委員會(Federal Council, Bundesrath, Conseil federal)、聯邦法院(Federal Tribunal, Bundesgericht, Tribunal federal)三種。三者都充分表示聯邦國的特質。如在聯邦議會，衆議院(National Council, Nationalrath, Conseil national)代表國民，按照各邦人口的多寡，由人民直接選舉議員組織，但是各邦或半邦最少須選出議員一名(第七二條)。參議院(Council of States, Ständerath, Conseil des Etats)代表各邦，不問邦的大小，每邦選舉議員二名，半邦選舉議員一名(第八〇條)，其選舉方法由各邦自由定之。各邦由於參議院，固然可以參加立法權的行使，但是參議員不受各邦訓令的拘束，而得獨立投票(第九一條)，所以各邦又保留了許多立法權，即各邦均得單獨提

議案於聯邦議會（第九三條第二項，那一個機關有提案權，由各邦自由決定，大率屬於邦的立法機關，其承認邦民或邦的行政機關有提案權者亦有之），而得到五邦同意之時，尙可要求聯邦行政委員會臨時召集聯邦議會（第八六條第二項，那一個機關有這個要求權，由各邦自由決定，大率屬於邦的立法機關，其承認邦民或邦的行政機關有提案權者亦有之），得到五邦同意之時，尙可要求聯邦行政委員會臨時召集聯邦議會（第八六條第二項，那一個機關有這個要求權，由各邦自由決定，大率屬於邦的立法機關，其承認邦民有要求權者亦有之），得到八邦同意之時，尙可要求聯邦行政委員會將聯邦議會通過的法律與議決提案交公民復決（第八九條第二項，這個要求權大率屬於邦的立法機關）。又如聯邦行政委員會由聯邦議會兩院開聯席會議選舉委員七人組織之，但是每一邦不得有委員二人以上（第九六條第一項），聯邦法院也由聯邦議會兩院開聯席會議選舉法官組織之。但是法官須能代表三種國語，即德國語法國語與意國語（第一〇七條第一項）。凡此種種均可以證明任何中央機關均有聯邦國的特質。（註）

（註）聯邦祇有一個聯邦法院，聯邦法院有法官二十四人，候補法官九人，均由聯邦議會開聯席會議選舉之，任期六年。每隔二年，聯邦議會的聯席會議又就二十四名法官之中，選舉一人爲院長，一人爲副院長。聯邦法院一方爲各邦法院的上訴機關，同時又得受理重大的民刑案件，并解決各邦權限爭議（第十一〇條至第一一四條）。

其餘下級法院均由各邦設置。每邦大率均有一個邦法院（Kantonsgericht）幾個地方法院（Bezirk

(3) 領土權 聯邦須保障各邦的領土(第五條)，所以聯邦要變更各邦的境界，必須徵求各該邦同意。而各邦的名稱又一規定於憲法之上(第一條)成爲憲法的一部，所以聯邦要合併數邦爲一邦，或分割一邦爲數邦，除了徵求各該邦同意之外，尚須修改憲法。換句話說，須用修改憲法的手續，始得實行各邦的合併及分割。

(4) 外患與內亂的防衛 各邦若遇外國侵略，聯邦須予以援助，并負擔一切費用(第一五條)，各邦發生內亂或受他邦侵害，受到侵害的邦或發生內亂的邦，其政府須立即呈報聯邦行政委員會，使其爲必要的處分(第一六條第一項)，倘使騷擾擴大，足以危害全國安寧，聯邦行政委員會可不必待該邦政府的請求，而即用各種方法干涉之(第一六條第二項)。干涉的費用由請援助的邦或惹起干涉的邦負擔之(第一六條第三項)。

(三) 聯邦的監督

(1) 對於各邦立法的監督 各邦法律不得違犯聯邦憲法，固不必說，同樣各邦法律又不得違犯聯邦法律，不管聯邦法律本身有否抵觸聯邦法律。各邦法律若有違犯聯邦法律，可由聯邦法院取消該項法律。在美國，各邦法律違犯聯邦法律，各邦法律未必無效，須由聯邦最高法院審查那一個法律違犯聯邦憲法，而撤銷違憲的法律。在德國(威瑪憲法時代)，各

Kaiserlich) 及許多治安法官(Vernichter)。法官或由人民直接選舉，或由邦的立法機關選舉，後

有由行政機關任命的。關於聯邦法律，大率初審及上訴案件由各邦法院受理，只惟最重案件歸聯邦法院受理。

邦法律如有違犯聯邦法律，最高法院就可宣告各聯邦法律無效，不論聯邦政府有否違犯聯邦憲法。瑞士制度完全與德國相同。因為在瑞士，聯邦議會制定的法律可以拘束聯邦法院（第一一三條第三項），即不認聯邦法院有審查聯邦法律內容的權，所以縱令聯邦法律違犯聯邦憲法，倘令各邦法律違犯聯邦法律，各邦法律亦失去效力。此種制度固不能保障各邦的權限，但是聯邦法律若有違憲之嫌，可由三萬公民或八邦議會要求提交公民複決（第八九條第二項），所以聯邦法院實在不必而且不宜再有審查聯邦法律內容的權。何以呢？人民複決的法律亦或不免與憲法條文發生抵觸，這個時候聯邦法院若承認其有效，則與憲法前此判決之宣告聯邦法律無效的判決目的錯誤而不害法院的獨立與尊嚴，若否認其有效，則直與人民宣戰而使人民仇視法院，進退兩難，所以不如不許法院有審查聯邦法律的權，尤為妥當。

（二）此對於各邦行政的監督，各邦行政機關執行聯邦的法律，聯邦也可以監督其有否侵害聯邦的權限，是否遵守聯邦的法律。監督機關為聯邦行政委員會。聯邦行政委員會可向各邦政府，要求說明理由、報告情況，又得審查各邦政府發布的命令並在必要時，倘得要求各邦撤銷處分（第一一〇條第三款第三款第七款第十三款）。倘使聯邦行政委員會與各邦政府意見不能一致，則聯邦法院解決之（第一一三條第一款）。

（三）（3）強制執行。各邦不肯履行義務，聯邦將如何對付？在憲法上沒有明文規定，完全聽聯邦議會自由裁決（第八五條第八款），其方法不外三種。一是補助金的扣留。瑞士有許

多捐稅由聯邦徵收，而後再轉交各邦（第二三條之一第一項、第二四條之二第五項、第二七條之二第一項、第三〇條第二項、第三二條之二第四項、第三九條第三項、第四一條之二第二項），這項補助金的數額是很大的，有許多卻沒有這項補助金，將無法維持其財政，所以各邦不肯履行義務，聯邦可以扣留該邦應得的款，以制裁之，（如第三七條之一第二項的規定）。二是代執行。即聯邦可躬自執行該邦應盡的義務，而使該邦負擔費用。三是軍事的強制，即用軍隊之力，強迫該邦履行義務，這個時候各邦軍隊均歸中央統率，各邦應許軍隊通過其邦境（第一七條）。

（四）各邦間的義務

瑞士共有二十二邦，各邦均有自己特殊的歷史，自己特殊的習慣，自己特殊的思想，自己特殊的法律，倘使各邦各行其是，不相協作，則由各邦的齟齬，勢必破壞全國的統一，所以憲法又規定各邦之間應擔任三種義務，（1）各邦如遇外患內亂，得請求各邦援助，各邦不得拒絕（第一五條第一六條第一項），（2）關於民事案件，各邦須互相承認別邦的判決（第六一條），（3）各邦對於別邦人民，須給與以同等待遇，如住居權（第四五條第一項）課稅義務（第四五條第二項）及訴訟權（第六〇條）等是。要是各邦之間發生爭議，該邦不得擅動干戈，須向聯邦呈訴（第一四條），由聯邦行政委員會解決之（第一〇二條第五款），倘使訟者不服判決，可轉訴於聯邦議會（第八五條第一二款及第一三款），各邦有服從判決的義務（第一四條）。

第三節 委員制

所說委員制 (Directorial system) 是指行政機關由職權完全平等的許多委員組織之，各委員的職權既然平等，則意見分歧之時，政務實難進行。爲了調和各委員的意見，并保持行政上的統一，所以一切重要問題均交全體委員共同討論，用多數公決的方法。決定取捨，且用委員會的名義執行之。不過當委員意見分歧之時，祇用多數公決的方法，有時亦無濟於事，倘使等劃行政大綱的權屬於別個機關，立法機關，而行政機關祇得決定施行的細目，則各委員的政見如何，當然不甚重要，因此之故，在委員會，立法機關又得支配行政機關。所以我們研究委員制，必須說明立法機關和行政機關的組織以及兩者的互相關係。

第二項 國會

國會 (Federal Assembly) 採兩院制。衆議院 (National Council) 代表國民，按照各邦人口的多寡，由人民直接選舉議員組織之 (第七三條)。人口二萬次可以選舉議員一名，其餘數在一萬人以上的，以三萬人計算 (第七二條第一項)。但是各邦或半邦的人口在一萬人以下的，亦得選舉議員一名 (第七二條第二項)。瑞士每十年調查戶口一次，因之衆議院議員的總數也每十年變更一次。凡是瑞士男子年齡滿二十歲以上，在其本邦未曾喪失公權的，均有選舉權 (第七四條)。而有選舉權的人除司教士之外，又均有被選舉權 (第七五條)。

議員選舉第三章 瑞士憲法

各國憲法及其原理

議員任期三年，每逢五月十月底最後星期日，全國各地同時舉行選舉（第七六條）。瑞士乃採用比例代表法（第七三條），全國分做許齊選區，選舉區由國會劃分，每選區不超過兩郡或兩半郡的土地合併而成（第七三條）。投票之時，以選舉人可用筆記投票法，選舉該區的全部議員。在第一次投票時，以能得到投票總數半數者為當選。當選人數不能滿額之時，舉行第二次投票，以得票較多的為當選。

邦人（*Concilio*）代表格邦，每邦選舉二名，而一邦分做兩個半邦時，每半邦選舉一名（第八〇條）。選舉的訪法及議員的任期和資格均與各邦自己定之。但是關於選舉方法，近來有漸趨統一的傾向，即在大多數的邦均由人民直接選舉，惟 Bern, Freiburg, St. Gallen, Aargau, Valais, Neuchatel 七邦經由邦議會選舉。關於任期，大多數的邦均規定為二年，惟 Uri, Nidwalden, St. Gallen, Valais 及 Graubünden 五邦規定為一年，Freiburg 規定為二年，Neuchatel 規定為四年。關於議員的資格，憲法不加制限，縱是教士也有被選舉權，依常理推測，凡有資格被選為邦會議員者也有資格被選為參議員。參議院議員在院內言動，固然也和眾議院議員一樣，不受任何訓令的拘束（第九一條）。但是其由邦議會選舉的，有時須將他們在國會內的工作，報告邦議會。而 Vaud 及 Neuchatel 兩邦且許邦議會罷免決所選舉的參議院議員。

國會的職權頗為廣泛，除了立法權之外，尚有許多行政權與司法權（第八五條）。兩院的職權完全平等，既不像美國那樣，參議院有特別的行政權，也不像英國那樣，眾議院有特

別的立法權，一切議案均由兩院各別起議，經每院各以全體議員過半數的出席，出席議員過半數的通過，纔見成立（第八七條第八八條第八九條第九二條），祇權（一）選舉行政委員會的委員及祕書長，聯邦法院的法官，陸軍總司令，（二）頒佈大赦與特赦，（三）解決各機關的權限爭議（據第一一四條的修正案，各機關的權限爭議已歸聯邦行政法院受理，但是尚有少數案件均由國會解決），須開兩院聯席會議（第九二條）。開會之時，以衆議院議長爲主席，而其表決則以出席議員多數人的意見爲標準。衆議院議員多過參議院議員，所以衆議院的意見常能壓服參議院。

國會的立法手續可注意的有三點，第一，兩院議員及行政委員會均有提出議案的權，而各邦亦可用通信的方法，提出議案（第九三條第一〇二條第四款）。但是自聯邦政府成立以來，各邦提出法案，不過六七次，而其提出的議案大約關於請求某幾種特別利益或免除某幾種特別負擔，所以各邦的提案在實際上不甚重要。同時兩院議員要提出一種議案，大約祇提出議案的原則，經國會兩院通過之後，再託行政委員會起草爲完整的法案，而後提交國會表決。行政委員會担任實際政治，法案由其起草，當然合於實用。第二，瑞士國會不甚重視各種委員會的工作，法案一經提出，就在全院討論，不必再交委員會審查。因國會議員人數不多，而一切法案又均由行政委員會起草，行政委員會的委員均係專家，熟悉政務，法案由其起草，當然可以減少法案內容的粗忽草率，不必紆迴曲折，多費一番手續。第三，任何法案可同時提出於國會兩院討論，這種制度與其他各國大異其趣。在各國，法案不能同時提出於

兩院，若先提出於衆議院，而爲衆議院所否決，則不能列入參議院的議事日程之上。若先提出於參議院，而爲參議院所否決，亦不能列入衆議院的議事日程之上。在瑞士，法案可於同日之中，同在兩院討論，縱是財政法案也是一樣，在法律上與習慣上均不必先提出於衆議院，即衆議院對於財政的法案，沒有先議權。

第二項 行政委員會

行政委員會 (Federal Council) 由國會兩院開聯席會議選舉委員七人組織之，任期三年，更確實的說，每次衆議院改選之後——縱是中途解散（解散的原因可參看第一二〇條）——新成立的衆議院在第一次開會之時，就和參議院開聯席會議，選舉行政委員會的委員，所以行政委員會委員的任期完全和衆議院議員的任期相符（第九五條第九六條）。行政委員會在其任期未滿以前，若有缺額，亦由國會聯席會議，舉人補充，任滿其所餘的任期（第九六條第三項）。凡是瑞士公民有被選爲衆議院議員的資格者均得當選爲行政專員會委員（第九六條）。但有三種制度：第一，依過去習慣，委員均選自兩院議員，不過當選之後，應辭去議員之職。第二，據憲法規定，一邦之中不得同時有公民兩人以上當選爲委員（第九六條第一項），第三，在習慣上，最大的兩邦 Bern 及 Zurich 必有一個公民當選爲委員，而說法國語或意國語的邦也往往可以選出一二個委員。

每年國會兩院又開聯席會議，就七個委員之中，選舉一個委員爲大總統，再選舉一個委

員爲副總統，大總統及副總統任期一年，任滿之後，不得於次年連任，即大總統不得連任爲大總統或副總統，副總統不得連任爲副總統（第九八條）。依過去習慣，副總統均繼任爲大總統，所以每年國會舉行大選之際，人民不甚注意選舉誰人爲大總統，而惟注意副總統由誰接任。大總統除了對內爲行政委員會的主席，對外代表行政委員會履行各種儀節之外，他的職權完全和別的委員相同，但是大總統可以管理行政委員會的日常雜務，可以監督各委員是否忠實執行行政委員會的議決案，而在緊要時候，行政委員會尙可以委託大總統，以行政委員會的名義，行使各種職權，不過事後大總統必須報告行政委員會，要求追認而已。

行政委員會除了行政權之外，尙有立法權與司法權（第一〇二條）。一切事務分配各部管理，一八八七年之後，設置七部，委員七人各長一部，大總統和副總統也兼爲一部之長，每年開始之際，行政委員會就互選各委員爲部長，同時又互選各委員爲別一部的候補部長，以備該部部长暫時不能視事之時，可以代理執行，所以七個委員除爲部長之外，又兼爲他部的候補部長。委員任期雖爲三年，而部務的分配必每年更換一次。

行政委員會中事務雖然分配各部管理，但是一切稍形重要的事件均由行政委員會決定，以行政委員會的名義行之（第一〇三條第一項），所以各部長所有的職權祇限於預備各該部提交行政委員會的議案及執行行政委員會對於各該部事務的議決案而已。但是同時行政委員會也祇能決定次要的問題，重要的問題均由國會決定，所以各委員不會因爲意見紛歧，引起爭端，致國務無法進行。

行政委員會開會之時，至少須有委員四人出席（第一〇〇條），一切議決均以出席委員多數人的意見為標準，但是每一個議決最少須有三人贊成，方能發生效力，而得到四人的同意之後，又將將行政委員會已通過的議案，重行提出討論。大總統可同其他委員一樣投票，如遇會中兩方意見相等，大總統尚得再投一票。

行政委員會之下尚有一個秘書處 (Federal Chancellory)，設秘書長 (Chancellory) 一人，每次國會兩院開聯席會議選舉行政委員會之時，同時又選舉秘書長，任期三年（第一〇五條第一項及第二項），秘書長一方為行政委員會的秘書長，受行政委員會的監督，同時又為國會的秘書，受國會的監督（第一〇五條第一項及第三項）。其職權限於速記議事，翻譯公文，保管文件，辦理選舉制複決，宣布公民投票的結果。舉凡國會的議決，行政委員會的命令均須大總統和秘書長署名公布，不過這種署名祇是證明該項議決命令的合法，他們兩人並沒有拒絕公布的權。

第三項 國會與行政委員會的關係

委員制一方與總統制不同，行政機關不能離開立法機關而獨立，因為行政委員會的委員固然不能兼任議會的議員，但是他們乃由議會選舉，而重要的法案亦由行政委員會提出，行政委員又得列席議會兩院，答覆問題，報告政務，條陳意見（第一〇一條第一〇二條第四款及第一六款），凡此數點均是總統制所禁止的。他方委員制又與內閣制不同，行政機關不能

與立法機關對抗。因為議會通過的議案，行政委員必須執行議會決定的政策，行政委員必須服從，不得因議會的意見與自己不合，解散議會，同時議會對於行政委員會，除於他們任期滿屆或自動離職之外，也不能罷免他們，凡此數點又是內閣制所沒有的。

一方國會有控制行政委員會的權，同時議會又不能罷免行政委員會，這種制度乍看下，好像矛盾，其實不然。因為在瑞士，重要問題均由議會議決，次要問題纔歸行政委員會決定，而行政委員會所決定的問題，議會又得隨時推翻或變更之，所以行政委員會無異於各部的常務次長，不是決定政策的政務官，祇是執行職務的事務官。按今日各國文官制度，事務官都有一定的任期，除有違法行為之外，不得隨便更動。同樣瑞士行政委員會的任期也由憲法規定為三年，在這三年任期之內，行政委員會提出一個議案，縱遭議會否決他們也不必辭職，議會也不能強迫其辭職。不甯唯是，行政委員會因有行政的經驗，他們的知識及技能遠非議會所能企及，所以議會雖有控制行政委員會的權，而卻不任意干涉，使他們受到掣肘。

行政委員會受了議會的控制，變成一種事務官的團體，所以議會選舉他們，非以黨派為標準，乃以才幹為標準，他們不是政黨的領袖，也不屬於同一的政黨，他們願意連任，均得連續當選，縱令別黨的人，祇要他們經驗豐富，學識卓越，議會內的多數黨也願意選舉他們，所以各政黨均在行政委員會的席次不能與其任議會內的勢力相符合。

但是議會本身也向行政委員會一樣，沒有絕對的權力，凡議會通過的法律，人民既然把握了最高立法權，所以他們對於議會，猶如議會對於行政委員會一樣，縱令議會通過的法案

提交人民複決，而被人民拒絕，然而議會也不必因此而解散，不啻唯是，議會內一個政黨提出一個議案，雖被人民拒絕，然而在下屆選舉，人民又將該黨議員繼續選出。即人民之視議會，猶議會之視行政委員會，祇着做一種專備起草各項議案的機關，所以人民選舉議員，不注意候選人的政見如何，祇注意候選人的學識如何。因之政黨的黨員能夠被選為議會的議員，不是因為該黨在該選舉區內佔有勢力，乃是因為該黨員個人的才幹為本地人民所推崇。

總之，人民控制議會，議會控制行政委員會，其狀無異於股東或經理的關係。經理須服從股東的命令，但是股東所要求者乃是營業的發展，而經理關於營業的知識及技能又非股東所能企及，所以股東決不任意干涉，使經理受到掣肘。不過股東有控制經理的繩，所以經理的條陳若有害營業的發展，股東可以否決，甚者且可以提出經理所未曾計劃的各種方案，強迫經理執行。股東不用經理的計劃，不一定就辭退經理，祇要經理的人格及才幹能夠得到股東的信任，就可繼續在職，所以這個時候，經理不必辭職，股東也不必要求經理退職。瑞士的政治機構完全與此相同。在這種機構之下，政黨政治很難發展，因為人民好比股東，既然保留最高立法權，既有創制權以制定自己贊成的法律，又有複決權以取消自己反對的法律，那末，那一個政黨在議會內佔優勢，那一個政黨在政府內握政權，當然不甚重要。一個政黨雖然得勢握權，苟其主張的政策不受人民歡迎，亦不得施行，苟其反對的政策受到人民歡迎，亦須施行。政黨在黨治上沒有絕對的勢力，其結果，人民選舉議員，議會選舉行政委員，當然不以黨派為標準，而以才識為標準。

第四節 公民投票制

民主政治有三種形式，國內公民直接組織公民大會以行使立法權者，叫做直接民主制 (direct democracy)。公民選舉代表組織議會以行使立法權者，叫做間接民主制 (indirect democracy)，立法權在原則上屬於議會，而公民在一定範圍之內，又可用投票的方法，來參加立法權的行使者，叫做公民投票制 (Referendum)。古代民主國均採用直接民主制，沒有議會，而由公民大會行使現代議會的職權，一切公民達到法定年齡，均得出席公民大會，如雅典的 *Ekklesia*，日耳曼民族的 *Concilium*, *Ding*, *Landesgemeinde* 都是由公民直接組織的。據學者研究，最初不但男子，就是婦女也有出席公民大會的資格。及至男女分工，舉凡牧畜耕種紡織建築等一切雜務均由婦女執行，婦女就不能離開家庭，出席公民大會。反之男子則仍以戰爭及狩獵為職業，其得遠離家庭，自不待言。到了奴隸制度成立，生產業務由奴隸負擔，男子對於家庭益無用處，所以更有餘暇出席公民大會，但是文化愈進步，農業成為主要的產業之時，勞動力單單依靠婦女兒童與奴隸，尚覺不夠，於是男子亦須留在家庭。這個時候狩獵已經不是職業，而祇視為一種娛樂，戰爭已經不能掠奪財貨，而祇是一種犧牲。何故呢？農業既然發展，在農事方忙之時，人民當然不願放棄耕地，而去奪取荒地。文化既然進步，近隣部落當沒有東西足供掠奪，而一旦發生戰事，犧牲却甚巨大。何況在狩獵時代，獵具就是武器，在農業時代，農具不能供為武器之用，農耕民族愛好和平，是勢所必

然的。但是自己雖然不想掠奪別人，而別人反欲掠奪自己，於是一方把兵役委於職業的軍人，同時把政權委於武士階級，閉門耕田，不問國事。到了這個時候，直接民主政治已經破壞，而公民大會制度亦歸消滅。

現代立憲國均採用間接民主政治，即人民祇能選舉議員，組織議會，以間接行使立法權。其所以不能同古代民主國一樣，採用公民大會制度者，實因古代國家為城市國家，領土窄隘，人口有限，全國公民能夠聚會一個地方，而公民到會場開會，又不至過度費力。反之現代國家，領土遼廣，人口衆庶，要使全國人民聚會於一堂，以解決國家大事，在技術上是辦不到的，所以今日除了瑞士內五小邦外，其他各國均不敢採用公民大會制度。瑞士的烏利(UH)本來也採用直接民主制，卒因領域稍大，公民不易出席，而於一九二八年改為間接民主制。現在試把瑞士五邦的人口與面積列表如次：

邦	名	人口(一九二〇年)	公民總數	面積
Appenzell-Ausser-Roden		五二千人	一三、三千人	二四二平方料
Appenzell-Inner-Roden		一四	三、五	一七二
Glarus		三〇	九、五	六九一
Nidwalden		一三	三、七	一九〇
Obwalden		一七	四、〇	四七〇
(UH)		三三	五、九	一、〇七六

議會制度是由中世的三級會議 (three estates) 發展而成的。在三級會議，選舉人對於代表，可以給與訓令，代表必須按照訓令，處理事務，在必要時，選舉人尙得撤銷代表的資格。但是議會制度卻與此不同，人民選舉議員之後，不但不能干涉議員的行動，並且在議會任期未滿以前，人民又不得罷免議員，所以結果議會竟然離開人民，而不能代表人民的意見。同時近代政治問題甚見複雜，且又時時變化，所以人民選舉議員之際，議員的意見縱能與人民一致，然而應時稍久，往往發生選舉當時所不能預料的事件，致人民與議員雙方的意見，日益背馳。如在瑞士，國會通過的議案尙得提交公民複決，而瑞士自一八四八年至一九二八年，公民複決的結果，卻往往否決國會通過的議案，這很明顯表示議會不能代表人民。

種

類

件數

通過

否決

A. 在一八四八年憲法之下

國會提出的憲法修正案

一一

三

九

B. 在現行憲法 (一八七四年憲法) 之下

(1) 國會提出的憲法修正案

三六

二八

八

(2) 國民提出的憲法修正案

二一

六

一五

(3) 法律及議決案

三七

一三

二四

共計

一〇六

五〇

五六

現代國家既然不能實行直接民主制，而間接民主制又有許多缺點，所以近來各國又折衷

兩種制度，而採公民投票制。公民投票制固然與間接民主制不同（因為立法權不是完全委託於議會），同時又與直接民主制有別。在直接民主制，立法權在原則上屬公民全體，公民全體又聚會於一堂，組織國民大會以行使立法權。反之在公民投票制，立法權在原則上屬於議會，公民全體並沒有聚會於一堂，組織一個國民大會，乃散在各地，用投票的方法，來參加立法權的行使，所以一方既可挽救間接民主制的弊害，同時又可減少直接民主制的缺點。

在公民投票制之下，公民除了選舉之外，尚有罷免權創制權及複決權，選舉權與罷免權是關於用人方面的，人民有了選舉權與罷免權，在積極方面，可以利用選舉權，舉出自己歡迎的人物，又可以利用罷免權，免黜自己反對的人物。在消極方面，可由選舉權的作用，使政府希望下屆當選，而即施行人民所歡迎的政策，又可由罷免權的作用，使政府恐怕人民罷免，不敢施行人民所反對的政策，創制權與複決權是關於立法方面的。人民有了創制權與複決權，在積極方面，可以利用創制權，制定自己所要求的法律，又可以利用複決權，廢除自己所反對的法律。在消極方面，可由創制權的作用，使政府恐怕人民強迫，而即制定人民所要求的法律，又可由複決權的作用，使政府恐怕人民反抗，不敢制定人民所反對的法律。但是近代民主國，行政機關必受立法機關的監督，人民能夠控制立法機關，就可以間接控制行政機關，因之，人民對於行政機關的選舉權與罷免權，是沒有必要的。同時公民對於立法機關的罷免權又與公民的直接立法（創制與複決）成爲相剋的物。因爲直接立法若已施行，則公民已經能夠制定自己所歡迎的法律，廢棄自己所反對的法律，因之議會議員的罷免沒有必

要。反之，議會議員若可罷免，則議會自然能夠代表民意，因之直接立法又無必要。所以瑞士聯邦祇承認人民有創制權及複決權，而不承認人民有罷免議會議員的權。

一八四八年瑞士組織聯邦，就於聯邦憲法之內，關於憲法的修改，採用公民創制 (Popular initiative) 及強制的公民複決 (Obligatory referendum)。一八七八年修改憲法，又進一步，關於普通法律，採用任意的公民複決 (Facultative referendum)。一九二一年對於國際條約，復承認任意的公民複決。即瑞士聯邦現在所採用的公民投票有創制及複決兩種。創制祇適用於聯邦憲法，複決可應用於聯邦憲法，聯邦法律及國際條約，不過關於憲法為強制的公民複決，關於法律及條約為任意的公民複決，現在試說明如次。

(一) 聯邦憲法 聯邦憲法的修改，分為全部修改與部分修改兩種。兩種憲法修正案除由國會兩院議員，行政委員會及各邦提出 (第九三條第一〇條第四款) 之外，五萬人數的公民亦有創制的權 (第一二〇條)。不過關於憲法的全部修改，祇得提出法案的原則 (Form der allgemeinen Anregung, *form d'une proposition conçue en termes généraux*)，不得提出完整的法案 (*Ausgearbeiteter Entwurf, projet rédigé de toutes pièces*)。而關於憲法的部分修改，則可自由選擇法案的原則或完整的法案提出之 (第一二二條第四項)。公民提出法案的原則，須由國會依照原則，編為完整的法案，這由立法技術看來，固然比之公民自己起草的，可以減少法案內容的雜草率，但是國會所編制的法案有時不免與公民提出的原則相左，所以近來各國均祇許公民提出完整的法案，以避免許多無意義的麻煩。

(1) 關於憲法的全部修改 憲法修正案，由國會兩院議員，行政委員會或各邦提出，交付國會兩院通過，國會兩院若能一致通過，則將憲法修正案提交公民及各邦複決，倘使一院通過，他院否決，則開公民創制的憲法修正案一樣，先舉行公民的先決投票 (Vorabstim. hung) 次改選國會，使新國會起草憲法條文，最後則提交公民及各邦複決 (第 110 條)。其所以舉行先決投票者，乃是恐怕參政院阻礙眾議院對憲法作適當的修改。

憲法修正案若由公民提出，須先舉行先決投票，令公民決定國會應否起草憲法修正案。投票的結果若不能得到投票總數過半數贊成，則憲法不得修改。若能得到投票總數過半數贊成，則國會兩院同時解散，而使新選舉的國會起草憲法條文，而後再提交公民及各邦複決。這個時候若能得到公民投票總數過半數及各邦議會過半數贊成，新憲法就可成立 (第 110 條第一二三條)，所以大多數公民贊成的憲法修正案可由大多數的邦反對，而致不能成立。這種立法的目的當然在於保護小邦，而發揮聯邦國的特色。

(2) 關於憲法的部分修改 憲法修正案，由國會兩院議員，行政委員會或各邦提出，交付國會兩院表決，國會兩院若能一致通過，則將憲法修正案提交公民及各邦複決。倘一院通過，別院否決，則憲法修正案不能成立 (第 111 條第一項)，不必同全部修改那樣，舉行公民的先決投票。

公民關於憲法的部分修改，提出原則之時，國會兩院須於一年之內，表示贊成或反對。國會表示贊成，須依照原則，編為完整的法案，提交公民及各邦複決。國會表示反對，或於

一年之內不作表決，行政委員會可命令公民舉行先決投票。投票的結果，若有投票總數過半數贊成，國會須按照原則，編為完整的法案，提交公民及各邦複決（第一二一條第五項）。公民關於憲法的部分修改，提出完整的法案之時，國會兩院亦須於一年之內不作表決，則將公民提出的憲法修正案提交公民及各邦複決。國會表示反對，則將原案或和國會作成的另一個草案，一同提交公民及各邦複決（第一二二條第六項）。

(二) 聯邦法律及議決案 法律與議決案 (Bundesbeschluss, articles fédéraux) 的區別不甚明瞭，預算的通過條約的批准固然祇可以視為議決案，但是鐵道的買收有時竟用法律的形式為之，而國家機關的組織及用議決的形式定之，凡法律及議決案於公布後九十日內，可由三萬公民或八邦議會的要求，提交公民複決，不過議決案須有一般的拘束力，且其性質又非緊急的而後可（第八九條第二項及一八七四年六月十七日法律第一條第二條第四條）。至於何者有一般的拘束力 (allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, arrêtés fédéraux d'une portée générale) 何者有緊急的性質 (dringliche Natur, Caractère d'urgence)，則由國會決定，所以國會常常濫用這個權力，任意聲明某議決案有一般的拘束力或有緊急的性質，使其不受複決的制裁。瑞士公民對於法律祇有複決權，沒有創制權，所以甚似祇得消極的拒絕自己反對的法律，不能積極的制定自己要求的法律。不過在瑞士，憲法與法律的界限不甚分明，在其現行憲法之中，已有許多條文，其性質不甚重要，不能視為基本的憲法，所以公民往往利用創制權，藉修改憲法的名義，提出那種應該屬於普通法律範圍以內的法律。

(三) 國際條約 國際條約若係長期的，或其期限在十五年以上的，則縱令國會已經同意，而三萬公民或八邦議會尙可於九十日內，要求交付公民複決（第八九條第三項）。所以此項條約雖經國會承認，而在九十日之內，或公民複決未完畢以前，政府不得與訂約國交換批准的文書。

公民要求複決的手續，大率均由政黨或其他團體發起，先通知聯邦祕書處，次印刷簽名簿，使贊成者簽名。簽名既畢，市長及區長尙須證明簽名的人確有選舉權，且在該市區內確有投票權，而將簽名簿送呈聯邦祕書處，計算簽名人數是否已經達到法定人數（公民創制的手續也是一樣），然後再由行政委員會通知各邦政府，使其印刷法案原文，分給人民，并指定投票日期（全國各地同日投票普通在星期日）。屆期公民須到投票場，領取投票紙，填寫贊成或反對，由市區計算當地的投票總數及贊否數目，呈報各邦政府，各邦政府又於十日以內報告聯邦行政委員會，凡能得到投票總數過半數贊成，該案就可成立，贊否同數，視爲否決。

一般人都以爲公民投票乃是羣衆政治，羣衆是盲動的，往往議決不合理的議案，致國家陷入危險之中，其實這種觀念完全與事實相反，在議會政治之下，立法權屬於議會，選舉議員的人固然散居全國，而充任議員的人則多定居住於首都。首都的空氣是急遽的，他們受了首都的影響，思想不免過激。反之公民投票乃把政治的勢力由首都移到農村。農民的思想本來保守，最多亦不過改良主義，所以在瑞士，任何急進的法律一旦提交於民複決，大率均被

公民否決，祇能漸進的改良法案纔得通過。這是我們應該知道的。

公民投票又可以破壞政黨政治，原來議會政治乃是「討論的政治」(Government by discussion)，一切重要問題均由議員討論，討論後舉行表決，而以多數人的意見決定取捨，那末，意見相同的人當然設法控制議會，使他們自己的意見變成議會的意見，這樣就產生了政黨，所以在議會政治之下，政黨的產生是一種必然的現象。議會政治固然可以產生政黨，但是同時政黨又可以破壞議會政治的本質。何以呢？議會政治是討論的政治，討論之後，須用多數公決的方法，決定取捨。這個多數與少數必須變動的，不宜固定的。換句話說，必須議員有時屬於這一個集團，有時屬於那一個集團，如果多數與少數自始就已確定，那末何必討論，何必公決。然而政黨需要紀律，任何政黨對其黨員，必加以許多統制。議員在議會內一切言動，必須服從政黨的命令，政黨贊成某一個問題，該黨議員必須贊成，政黨反對某一個問題，該黨議員必須反對，這樣一來，討論已無必要，表決亦無必要，多數公決既然破壞，因之議會政治也失去意義。

議會政治一方可以產生政黨，同時政黨又可以破壞議會政治的本質。要解決這個問題，祇有施行公民投票。誰都知道瑞士政黨在政治上沒有絕對的勢力。行政委員雖由議會選舉，但是議會選舉他們，非以政見為標準，乃以才幹為標準，行政委員決不代表議會中的多數黨。議員雖由人民選舉，但是人民選舉議員，亦不注意該人民反對，而人民在下屆選舉，却仍舊選出該黨的人為議員。總而言之，不管在議會方面或政府方面，政黨的地位均不重要，因

之政黨也沒有絕對的勢力。考其原因所在，實因瑞士採用公民投票，人民一方有複決權，可以廢棄自己反對的法律，同時又有創制權，可以制定自己要求的法律，議會不是最高立法機關，所以政黨在立法上就失去重要的作用。原來議會制度乃所以制限君主的專制，公民投票則所以制限議會的跋扈，但是制限議會跋扈的工具同時又可以成爲削減政黨勢力的手段。何以呢？人民沒有把決定一切問題的權委託於一個政黨，人民常常關於第一問題贊成甲黨的主張，關於第二問題贊成乙黨的主張，關於第三問題贊成丙黨的主張，即國民非政黨專利品，與隨問題的性質，時而左袒，時而右傾，在瑞士，最高立法權不在議會，乃在人民，政黨又不能操縱人民的意見，那末政黨在政治上當然失去重要的作用。何況政黨的區別在於目標（主義），不在於它們對於現實問題所決定的政策。目標所說的，爲將來方能完成的事物，政策所說的爲目前可以獲得的事物。政黨的目標儘管不同，而對於現實問題，意見卻未必件件相反。公民投票乃把個個政策提交人民表決，所以結果，凡關於某種政策，意見相同的政黨均可以提議起來，政黨時時提議，它們的敵對感情當然可以減少，同時人民既然對於現實問題，忽而左袒，忽而右傾，那末政黨必將無法擒縱民衆，從而無法在民衆間發展。考茨基（Kautsky）說：「公民投票若能代替議會制度，政黨可以消滅，」是有相當理由的。

本章參考書

Bernard Moses, *The Federal Government of Switzerland*, 1839

A. L. Lowell, Government and Parties in Continental Europe, Vol. II.

J. M. Vincent, State and Federal Government of Switzerland, Government in
Switzerland, 1900

W. D. McCracken, The Rise of The Swiss Republic, 1901

R. C. Brooks, Government and Politics of Switzerland, 1927

Heusler, Schweizerisches Verfassungsgeschichte, 1920

Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923

Deploige, The Referendum in Switzerland, translated in English by Trevelyan,
1898

Curti, Le Referendum, 1905

F. O. Adams and C. D. Cunningham, The Swiss Confederation

Winchester, The Swiss Republic

第四章 法國憲法

第一節 法國憲法略史

中世紀的法國也同歐洲其他各國一樣，內有封建諸侯的割據，外有羅馬教會的壓迫。但是法國自十三世紀至十六世紀，漸次沒收諸侯的領地，而從十四世紀監禁羅馬教皇於亞威農 (Avignon)、即所謂「巴比倫俘囚」(Babylonian Captivity 1309—1376) 之後，羅馬教會亦不敢壓迫法國。到了十七世紀，商品生產及商品交換愈益發展，全國經濟逐漸集中於幾個城市，又由幾個城市集中於一個大都會。隨着經濟集中而來的則為政權的集中，國家成為國王的領土，國家愈富強，國王亦愈富強，就是國王的利益是同國家的利益相一致的。牧羊人要從羊羣身上，剪取羊毛不能不關心羊羣的肥瘠，同樣國王要說人民身上徵收租稅，也不能不關心人民的幸福。因此國王遂熱心保護產業，一切可以妨害產業發展的障礙均設法排除之，而對於特權階級的束縛壓迫，亦設法取締之。這樣，產業當然逐漸發展，而資產階級亦隨之漸次得到勢力。

但是國王一方又是最大的地主，國王個人的土地約占全國土地的五分之一。國王站在元首的地位，當然須保護資產階級，而站在君主的位置，則因封建的剝削有利於自己，而反對一

期改革。當時法國貴族雖然不能割地奪產，然而國王爲了剝奪他們之政治的權利，却給與以許多封建的特權。他們窮奢極侈，入不敷出，祇有殘酷剝削自己的農民。但是要從農民身上榨出很多的金錢，卻不容易。他們迫不得已，祇有向人借債，然而借債祇能挽救一時的危急，接着而來的則爲切迫的貧窮。他們要避免貧窮，唯一的方法祇有剝削國家，由是（一）在宮廷內添設了許多清閑之職，用以位置貴族，人數達一萬五千人，每年薪俸在四千萬*livre*以上。（二）在政府中，凡地位稍高薪俸稍豐的官職均爲貴族所獨占，一般平民祇得就任爲下級官吏，然而職務既繁，薪俸既薄，而又永久不能高昇。（三）在軍隊中，上級將校均出身於貴族，祇准下級軍官纔許平民充任，將校薪俸共四千六百萬*livre*，而軍隊全部費用（連下級軍官的薪俸也包括在內）祇有四千四百萬*livre*。（四）在教會內，上級教士，亦爲貴族所獨占，當時法國土地約有五分之一屬於教會所有，教會的財產共計四十億*livre*，而每年尙得徵收什一稅一億二千三百萬*livre*，因此之故，貴族又設法獨占了上級教士的職位。貴族雖然壟斷了宮廷國家軍隊教會的要職，然而國王爲了挽救貴族的貧窮，每年尙給與以許多賞金，自一七七四年至一七八九年，其金額共達二億二千八百萬*livre*。

國家每年浪費無數的金錢以挽救貴族的貧窮，結果國家本身亦至破產。不能不借國債。這個國債從何處借來呢？用何法償還呢？貴族已經破產，且有免稅的特權，而其土地又不許買賣，那末，負擔國債的當然要落到平民身上。資產階級本來安分，不管政治，但是自從成爲國家的債權書之後，情形就不一样了。他們知道國家將次破產，當然要以債權者的資格，出來

干涉國家的政治。他們知道特權階級橫領國家巨大的稅收，而對於國家的經費，卻絲毫不負責任。國家破產，他們須負其責，那末當然對於特權階級要求自由與平等。

資產階級不但以債權者的資格，且又以商工業者的資格，非干涉國家的政治不可。法國自貴族壟斷將校的職位之後，國家軍備漸次廢弛。十八世紀以來外戰屢次失敗，殖民地失去不少，而條約又不利於國外貿易，如一七一八年的烏得勒支 (Utrecht) 條約，一七四八年的亞亨 (Aachen) 條約，一七六三年的巴黎條約，一七八三年的維爾賽條約都足以妨害資產階級之對外發展。并且貴族雖然不能割地稱籙，而在其領土之內，尚有許多封建的特權，各地有其固有的法律，各地有其固有的行政，各地又有關稅制度，這些一切都可以妨害商品的流通，而所謂市場稅橋梁稅道路稅等亦可以壓迫國內通商，而使工業不能發達。在這種形勢之下，資產階級要發展產業，就須打倒貴族的特權，改革國家的軍備，消滅各地的割據，廢除國王及領主的苛捐雜稅。總而言之，商工業的利益是要求自由平等的。

國家破產，不但資產階級引以為憂，到了最後，就是國王亦深感不安，所以許多大臣均謀改革國家財政，一方面減少國家的支出，他方增加國家的收入，然而兩者都須犧牲特權階級的利益，何以呢？要減少國家的支出，不能不裁撤冗員，不能不停止賞金，要增加國家的收入，不能不使特權階級負擔租稅。這樣一來，特權階級遂因國王不能保護自己的特權，而欲反抗國王了。當時特權階級的地位已極危險，而維持其存在的，祇有國王，現在他們竟然反抗國王，自掘墳墓了。他們要求國王召集一六一四年以來所未召集的三級會議 (États-Géné-

(*Paris*)，一七八九年五月五日三級會議開會之時，又發生了一個問題，就是各級代表合併開會，一切議決均以多數人贊成爲準麼？抑或特權階級與第三階級各設一院，一切議決須經兩院一致通過，纔爲有效麼？第三階級主張合併開會，特權階級主張分設兩院，論爭沒有結果（在特權階級之中，教士的代表共二九一名，其中下級教士二〇八名出身於平民，均加入第三階級的陣線之中），到了六月十七日第三階級自行組織國民會議（*Assemblée Nationale*），國王因形勢危急，強迫特權階級的代表合併於國民會議之中，於是院制問題纔告解決。七月十四日暴民襲擊巴士提爾（*Bastille*）的監獄，八月二十七日國民會議發表人權宣言（*Declaration des droits de l'homme et du citoyen*）。一七九一年九月三日通過憲法，而自行宣告解散。本憲法採用君主立憲制度，國會爲一院制，名爲立法議會（*Assemblée législative*），議會由直接納稅者間接選舉，任期二年。國務員須對國會負責，國王不得解散國會，惟對國會通過的法律有一種停止權，不過下屆國會若再通過該項法案，縱令國王不予同意，亦得成立爲法律。十月人民依照憲法規定，選舉議員組織立法議會，祇因被選的人以激烈分子佔多數，所以革命仍繼續進行。當時歐洲各國都是專制政體，對於君主立憲極端反對，就由奧國發起，聯合向法國提出抗議。一七九二年立法議會通過對奧宣戰案，而國王反與敵國暗通消息，國民大會，全國發生暴動，要求廢除王政，改建共和，所以此次暴動一方爲愛國運動，同時又爲共和運動。同年八月十日暴徒侵犯王宮，捕國王投之獄中，國家秩序因之大亂，立法議會遂組織臨時政府，授以行政大權，并修改選舉法，召集國民制憲會議（*Cord.*

vention nationale)，而自行宣告解散。九月二十一日國民制憲會議開會，宣告廢除王政，改建共和。一七九三年一月處國王以死刑。六月二十四日議決憲法草案，提交人民複決（贊成人數共一、八〇一，九一八名，反對人數共一一、六一〇名），於八月九日公布，但是并未實行。本憲法採用共和政體，國會為一院制，名為立法議會（Assemblée Legislative），議員由人民用普通選舉的方法間接選舉之，任期一年。行政權屬於行政委員會（Conseil exécutif），先由各省的公民會議（Assemblées primaires）選定候選人，再由立法議會從候選人中選舉二十四人為行政委員會的委員，委員任期二年。這個時候法國外有列強的壓迫，內有王黨的復辟運動，而共和派又分為雅各班（Jacobins）與吉倫丹（Girondins）兩黨，鬭爭不已，在這危險萬狀之中，雅各班黨驟然而起，利用暴力，奪取政權，一方領導法國民衆與外國作戰，他方屠殺一切反對派，組織公安委員會（Comité de salut Public），以作臨時政府，實行恐怖政治。到了一七九四年四月羅伯斯庇爾被殺，恐怖政治纔見罷休。

恐怖政治消滅之後，法國又召集國民制憲會議，一七九五年八月二十二日國民制憲會議通過憲法草案，提交人民複決（贊成人數共九一六、三三四票，反對人數共四一、八九二票），於九月二十三日公布。本憲法也採用共和政體，國會為兩院制，上議院叫做元老會議（Conseil des anciens），議員二百五十人，下議院又叫做五百人會議（Conseil des Cinq-Cents），議員五百人，兩院議員均由直接納稅者間接選舉，任期三年，每年改選三分之一。提案權屬於下議院，其所議決的議案送到上議院，上議院祇能表示贊成或反對，不得加以修

改。行政權屬於政務委員會 (Directoire)、由政務委員 (Directeur) 五名組織之，政務委員先由下議院預選十人，次由上議院決選五人，任期五年，每年改選一人。

一七九九年拿破侖由埃及回國，因在國外建有奇功，深得民衆歡迎。他於一七九九年十一月用武力推翻政務委員會 (世人稱之爲 Brumaire's Coup d'Etat)，使國會兩院各推舉代表二十五人，組織憲法起草委員會，起草憲法，提交人民複決 (贊成者共三、〇〇九、四四五票，反對者共一、五六二票)，於一七九九年十二月十三日公布。本憲法採用共和政體，立法權分屬於四個機關，一是國務院 (Conseil d'Etat)，受第一執政官的指揮，專門預備議案，議員四十人，由第一執政官任免。二是議事院 (Tribunal)，專門討論國務院提出的議案，沒有表決權，議員一百人，由直接納稅者間接選舉，任期五年。三是立法院 (Corps Legislatif)，專門表決議案，但無討論權。議員三百人，由直接納稅者間接選舉，任期五年。四是元老院 (Sénat)，專門審查議案有否牴觸憲法，議員六十人，由第一執政官會同國務院選派之，任期終身。行政權屬於執政府 (Consulat)，由執政官 (Consul) 三名組織之，執政官由元老院選舉，任期十年，可以連任。依憲法規定，第一執政官 (Premier Consul) 權力最大，其他二人不過僑員地位而已。憲法公布之後，拿破侖當選爲第一執政官，一八〇二年拿破侖由人民投票，選爲終身執政官 (贊成者三、五六八、八八五票，反對者八、三六五票)，一八〇四年復由人民投票，改稱皇帝 (投票總數共三五七、四八九票，其中反對者二、五六九票)，遂命元老院修改憲法。這部帝制憲法與一七九九年憲法相似，不過取消

執政府，把無限的權力交付皇帝一人而已。

一八一四年拿破侖失敗之後，元老院提議設立臨時政府，臨時政府會令元老院與立法院制定憲法，祇因採用共和政體，而為外國所反對，乃迎立波傍（Bourbon）家路易十八為國王，使元老院議員九人，立法院議員九人，政府代表三人，共同組織委員會，起草憲法，一八一四年六月四日由國王裁可公布，是為路易十八的欽定憲法。本憲法乃取法英國制度，行政權屬於國王，而由內閣行使，內閣則對國會負責，國會為兩院制，一院叫做貴族院，議員由國王簡派，任期為終身或為世襲。一院叫做代議法，議員由直接納稅者選舉，任期五年，每年改選其五分一。兩院祇有表決權，提案權屬於國王，國王對於國會議決的法律，尚可用命令停止其效力。一八一五年拿破侖回國，推翻波傍朝，修改一八〇四年的帝國憲法，經公民複決之後（贊成者一、五三二、三二七票，反對者四、八〇二票），即行公布。但拿破侖旋即失敗，路易十八又復復辟。

路易十八死後，其弟查理第十即位，因與國會衝突，意欲推翻憲政，結果於一八三〇年七月發生了革命。國會迎立奧爾良（Orleans）家路易腓立（Louis Philippe）為國王，修改憲法，經國王承認之後，即見施行。這次修改與原法有三點不同，第一，禁止國王增設世襲議員，第二，國王及兩院均有提案權，第三，國王不得用命令停止法律。

一八四八年二月法國又發生革命，翻倒路易腓立，組織臨時政府。臨時政府使人民用普通選舉的方法，選舉議員，組織國民制憲會議（Assemblée Constituante），制定憲法，而

於十一月四日公布。本憲法採用共和政體，國會爲一院制，名爲立法議會，(Assemblée législative) 議員由人民用普通選舉的方法直接選舉之，任期三年。行政權屬於總統，總統亦由人民直接選舉，任期四年，任滿不得於下屆連任。至於政府組織是否爲內閣制，在解釋上有許多意見。憲法公布之後，拿破侖第一之姪路易拿破侖就於一八四八年十二月當選爲總統。

一八五一年十二月路易拿破侖解散國會，舉行人民投票，詢問人民是否贊成修改憲法，結果得到大多數公民的同意(贊成者七、四三九、二一六票，反對者六四〇、七五七票，無效三六、八二〇票)，就任命委員五人，使其修改憲法，於一八五二年一月十四日公布。本憲法仍採用共和政體，但大權實集中於總統。總統由人民直接選舉，任期十年，國務員由總統任免，對總統負責。國會爲兩院制，一院叫做立法院，議員由人民用普通選舉的方法直接選舉，任期六年。一院叫做參議院，議員由總統任命，任期終身。國會沒有提案權，祇有表決權，而對於總統提出的議案又不得修改，對於行政也不得過問。一八五二年十一月路易拿破侖欲推辭共和，改爲帝政，乃將國體問題提交公民複決(贊成七、八二四、一八九票，反對者一五三、一四五票，無效六三、三二六票)，因多數民衆擁護，遂即即位，改稱拿破侖第三。這個時期憲法仍沿用舊憲法，不過改十年一任的總統而代以終身世襲的皇帝而已。到了一八七〇年拿破侖第三因見人民反對憲法甚形激烈，乃令參議院修改憲法，提交公民複決(贊成者七、三五八、七八六票，反對者一、五七一、九三九票，無效一一三、九七八票)

，於五月八日公布。這部憲法與舊憲法比較，有三點不同，（一）國會兩院均有提案權，（二）國務員對國會負責，（三）憲法非得人民同意，不得修改。但是憲法公布之後，歷時不久，就發生了普法戰爭。

一八七〇年普法開戰，拿破侖第三因戰事失敗，爲普軍所虜，於是國會又宣布共和，組織國防政府（Gouvernement de la Défense nationale），抵抗普國軍隊。翌年一月普軍攻陷巴黎，兩國暫時停戰，國防政府命人民選舉代表，組織國民會議（Assemblée nationale），決定和議問題。二月八日國民會議在波爾多（Bordeaux）開會，舉狄哀耳（Thiers）爲行政首領，使其與德國媾和，而國防政府則自行宣告解散。當時國民會議之內，勤王黨人數居多（因爲最初召集國民會議的目的在於決定和戰問題，勤王黨主和，共和黨主戰，一般人民咸欲媾和，所以選舉的結果勤王黨佔勝利），只因他們分爲三派（一派擁護 Bourbon，一派擁護 Orleans，一派擁護 Bonaparte）互相競爭，所以復辟不能成功，共和得以倖存，然而因此國民會議也無法制定憲法。一八七一年八月國民會議通過李威（C. Rivet）提出的議案，正式任命狄哀耳爲總統，採用責任內閣制，然而總統的任期尚未確定。狄哀耳本來主張君主立憲，因見人民擁護共和，而勤王黨又復分爲三派，深恐法國在外患之中，再有內亂，結果必不堪設想，乃改變初衷，贊成共和，一八七三年五月狄哀耳向國民會議提出共和憲法意見書，勤王黨三派一致否決，狄哀耳憤而辭職。帝制派以爲時機已至，就舉馬克馬洪（Marshal Macmahon）爲總統，陰謀復辟，卒因三派意見衝突，復辟成爲泡影。帝制運動

既告失敗，國民會議就決定總統的任期爲七年，并推舉代表三十人，組織委員會，起草憲法，委員會遷延多時，始將草案制成，而草案所規定者又非共和國的永久憲法，祇是馬克馬洪任期內的政府組織法，蓋欲待馬克馬洪七年任滿之後，再議定其他辦法。此種草案送到國民會議，又遷延多時，直至一八七五年一月纔開始討論。一八七五年一月三十日瓦蓮（Wallen）提議刪去「七年任滿之後，再議辦法」的條文，而主張憲法應用明文規定總統的選舉任期連任等事，費盡許多苦心，纔以一票之多（三五三對三五四），對修正案通過於國民會議。自是以後，國民會議審議憲法草案，頗見順利，一八七五年二月二十四日通過憲法的第一部分（規定參議院的組織及其職權），二月二十五日通過憲法的第二部分（規定政府各機關的組織及其職權），七月十六日通過憲法的第三部分（規定政府各機關的相互關係）。這三部分法律合併起來，就成爲第三共和的憲法。一八七六年三月國會成立，國民會議將一切權力移交國會，而自行宣告散解。這樣，第三共和就告完成。由此可知（一）法國憲法乃制定於共和黨與勤王黨抗爭之下，所以雖是成文憲法，而卻不能按照一種抽象的原理，編爲單一文書，祇能隨時脫稿，集合陸續公布的三種文書而成。（二）共和黨與勤王黨均欲憲法容易修改，以使日後得有機會修正憲法，以達到自己的目的，所以雖是剛性憲法，而其修改手續比較容易，即憲法修正案可由總統或議員提出，經國會兩院各以出席議員過半數通過之後，至開國會兩院的聯席會議，若有全體議員過半數同意，修正案就可以生效力（一八七五年二月二十五日法律第八條），一八八四年八月十四日國會又通過一個修正案，規定共和政體不得修

改。(三)法國憲法制定於外患內爭的局面之下，所以尊重實際，不尚理論，祇規定政府的組織，未曾規定人民的權利。

第二節 立法權的優越

法國自第三共和成立之後，其政治組織和英國一樣，採用責任內閣制，責任內閣制是指總統的權力由內閣代為行使，而內閣則對國會負責的制度，所以我們要了解法國內閣制的特質，不能不說明法國的總統內閣及國會的情形。

第一項 總統

法國總統的地位無異於立憲君主國的帝王，在名義上雖有許多權力，其實他的權力均由內閣負責，代為行使，祇因總統不是世襲，而是選舉，不是終身在職，而是有一定的任期，故與帝王不同，總統由國會兩院在維爾賽(Versailles)開國民會議(Assemblée nationale)選舉之。(一八七五年二月二十五日憲法第二條)，即原任總統須於任期之前一月，召集國民會議，選舉繼任總統。倘使原任總統因故不能召集，則由參議院議長於原任總統任滿之前十五日，召集國民會議，選舉繼任總統。(一八七五年七月十六日憲法第三條第一項)。國民會議以參議院議長為主席，選舉之時不許有任何演說及辯論，議員須依序行至壇上投票，凡能得過全體議員過半數的投票者為當選，無人得到過半數，舉行第二次投票，一直到得到結

果爲止（一八七五年二月二十五日憲法第二條第一項）。凡是法國人民享有一切私權及公權，除了皇族子孫之外，均有被選舉權（一八七五年二月二十五日憲法第八條第五項）。法國總統所以由國會選舉，不由人民直接選舉，乃欲使總統對國會負責，即欲使國會有監督總統的權，以預防總統破壞憲法，帝制自爲。在過去歷史上，總統因受國會壓迫而辭職者不乏其例，如格累微（Jules Grévy）及米勒蘭（Alexandre Millerand）等是。

總統任期七年，可以連任（一八七五年二月二十五日憲法第二條第二項），憲法沒有明文制限總統連任的次數，但是法國自第三共和成立以來，二次當選爲總統者祇有格累微（一八八六年）一人，而連任不及一載，又因其摺販賣勳章，被迫辭職（一八八七年）。格累微之後，卡諾（Sadi Carnot, 1867—1894）被人暗殺，卡息米爾佩累（Jean Casimir-Perier, 1894—1895）就職六個月，就行辭職，福爾（Félix Faure, 1895—1899）死於任內，由於這種偶然的事實，就成立了總統不連任的習慣。

總統在任期末滿以前，因死亡或辭職出缺，參議院議長須即發出通知，召集國民會議，選舉新總統。新總統未選出以前，由國務會議（Conseil des Ministres）代行職權（一八七五年二月二十五日憲法第七條及七月十六日憲法第三條第二項），總統若因故暫時不能視事，憲法固然沒有明文規定其代理方法，惟依過去慣例，亦由國務會議代行職權。

據憲法規定，總統有執行法律的權（二月二十五日憲法第三條第一項，總統須監督並保證法律的施行）及發布命令的權。總統須監督並保證法律的施行，所以可發布命令，以便執

行法律。同時國會制定的法律又祇能規定大綱，所以常常委任總統，規定其細則，以補充法律未及明白詳盡之點。總統發布的命令可由普通法院或行政法院審查之。普通法院祇能拒絕適用違法的命令，行政法院尚可取消總統違法的命令。祇惟關係外交（條約及領土的合併等）或國會（停會及解散等）的命令，行政法院不得審查。又有任免官吏的權。（二月二十五日憲法第三條第四項，總統有任命全國文武官吏的權。總統的任免權可委託別的機關行使，但是須受文官制度的拘束。總統的免職權在憲法上沒有明文規定，但是總統為提高行政效率起見，自非有免職權不可。總統的免職權亦可委託別的機關行使，同時亦須受文官制度的拘束）。又有統帥軍隊的權。二月二十五日憲法第三條第三項，總統為陸海空軍大元帥，有調遣軍隊的權，主持國家典禮的權（二月二十五日憲法第三條第五項），接待外國使臣的權（二月二十五日憲法第三條第五項），訂立條約的權（七月十六日憲法第八條。總統得與外國訂立條約，但是媾和條約，通商條約，關係國家財政負擔的條約，關係法國僑民的權利和財產的條約，均須徵求國會兩院同意，領土的割讓交換及合併亦用法律的形式為之。祇惟同盟條約，軍事協定，以及凡與國家財產沒有關係的政治條約，不必徵求國會同意。不過為了國家的安全利益打算，凡總統認為沒有保守秘密的必要者，大率均將該項條約通知國會），宣戰的權（七月十六日憲法第九條，總統得對外宣戰，但須預先徵求國會兩院同意。法國若受外國侵略，那末事機急逼，當然不待國會承認，所以總統可以逕自動員抵抗。法國自一八七一年至一九〇〇年曾有許多軍事冒險，如一八八四年佔領安南，一八九二年遠征○。

ney，一八九五年征服 Madagascar，一九〇〇年襲擊義和團，均未宣戰，也未會徵求國會同意），赦免罪人的權（二月二十五日憲法第三條第二項，總統有特赦犯人的權，但大赦須徵求國會兩院同意），命令衆議院組織法庭以審判損害國家安全的罪犯的權（七月十六日憲法第十二條第三項，參議院可組織法庭，審判國家安全的罪犯，此種罪犯不須衆議院彈劾，乃由內閣用總統的命令檢舉之。但是普通法庭若已開始審判，則參議院失去審判權），召集國會的權（七月十六日憲法第二條及第二條，國會每年於一月第二星期二日自集會，但總統可以提前召集，而總統認爲必要之時或兩參議院員各半數有要求之時，又得召集臨時會），宣告國會停會的權（七月十六日憲法第二條第二項，總統得宣告國會停會，但在每個會期中，停會不得至兩次以上，每次停會不能逾一個月以上，其實總統並未會行使通過這種權力），宣告國會閉會的權（七月十六日憲法第一條第二項，總統宣告國會閉會，但是國會每年至少應有五個月的集會，所以總統須於國會集會經過五個月期之後，纔得宣告閉會），解散衆議院的權（二月二十五日憲法第五條，總統得參議院同意之後，可以解散衆議院，解散之後，須於兩個月內舉行選舉，選舉之後，須於十日內，召集新國會，所以衆議院的解散祇能發生於兩院的意見不能一致的時候，即總統須先任命參議院信任的人爲國務總理，而後再徵求參議院同意，解散衆議院。但是自一八七七年馬克馬洪解散衆議院失敗之後，總統的解散權已成具文），提出法案的權（二月二十五日憲法第三條第一項，詳論於本節第三項），派遣委員出席國會兩院，協同討論各種法案的權（七月十六日憲法第六條第二項），用咨文向

國會建議，並派國務員一人宣讀的權（七月六日憲法第六條第一項，這個咨文不是內閣宣布行政方針，而是總統表示自己的意見，不過這個咨文須有國務員副署，國務員由於副署又對國會負責，所以總統祇能表示內閣所能贊成的意見），公布法律的權（七月十六日憲法第七條第一項，詳論於末節第三項），要求國會覆議法律的權（七月十六日憲法第七條第二條，詳論於本節第三項），要求國會修改憲法的權（二月二十五日憲法第八條第一項），由此可知總統的權力是很大的。當時勤王黨希望恢復君主政體，積極方面要權力集中，消極方面恐大權旁落，故不惜把許多職權給與元首，以便乘機行事。同時共和黨希望實現議會政治，許多權力在名義上雖屬於元首，而在事實上則由內閣行使，內閣又須對國會負責，即他們要利用國會控制內閣，間接以取得許多權力，故亦不惜把許多職權給與元首。

總統執行職權，須有國務員一人副署（二月二十五日憲法第三條第六項），國務員由於副署，則對國會負責（二月二十五日第六條第一項）。總統的行爲須用文書形式，或用咨文，或用命令，至於總統的公開講演或外交辭令，雖然可以發生重大結果，但是國務員無法副署，因之也不負任何責任。副署可以引起責任問題，所以國務員對於自己所不贊成的行爲不必副署。原來國務員是對國會負責，不是對總統負責，換句話說，國務員能否繼續任職，是以國會的意見爲標準，不以總統的意思爲標準，所以那一種行爲可以副署，那一種行爲不宜副署，他們有自由決定的權。由此可知法律上固然是總統的行爲須由國務員副署，其實乃是國務員的提議由總統署名。所以總統雖有許多權力，而由於副署制度，總統卻不能自由行使

梅因 (Sir Henry Maine) 說：「英國國王君臨而不統治 (reigns, but does not govern)，美國總統統治而不君臨 (Governs but does not reigns)，法國總統既不君臨又不統治 (neither to reign nor to govern)。」而卡息米爾佩累 (J. Casimir-Perier) 亦說：「總統可以自由行使的權力除了辭職之外 (因為總統辭職不用咨文或命令，乃用信函，以個人名義交給兩院議長，可以不需國務員副署)，祇能主持國家的典禮而已。」

總統在事實上既然沒有任何權力，所以結果也不負任何責任。但是法國乃是共和國，總統與帝王不同，沒有神聖不可侵犯的權利，祇因總統為一國元首，其地位應與一般人民不同，所以祇惟有叛逆行為 (Haute Trahison) 之時，纔負責任 (二月二十五日憲法第六條第二項)，且須由衆議院提出彈劾，而後再由參議院審判 (七月十六日憲法第十二條第一項)。

這個規定非指總統不受民法或刑法的拘束，總統關於民事案件也同私人一樣，應受普通法院審判，而關於刑事案件，則祇惟參議院纔得審判。不過總統與國務員不同，不負政治責任，除叛逆行為之外，不受褫職的處分而已。但是法律沒有明文解釋叛逆行為的意義，所以參議院又可以任意解釋。

第二項 內閣

內閣由國務員組織之，憲法關於國務員的任免，沒有明文規定，總統雖有任命全國文武官吏的權 (二月二十五日憲法第三條第四項)，但是國務員須對國會負責 (二月二十五日憲

法第六條第一項），所以總統任命國務員不甚自由。一八七七年五月十六日馬克馬洪強迫國務總理西門（Jules Simon）辭職，改派布羅格利（Duc de Broglie）繼任，當時衆議院內有過半數議員擁護西門，馬克馬洪乃徵求參議院同意，解散衆議院。但是選舉的結果，反對黨仍佔多數，布羅格利急行辭職，其繼任的羅則布可（General de Rochebounet）亦不能久居其位。馬克馬洪祇能任命反對黨的狄福爾（Jules Dufaure）爲國務總理，使其組織內閣。由於這個事實，法國總統就如英王一樣必須選擇衆議院所信任的人，任命之爲國務總理。但是法國與英國不同，英國祇有兩個大政黨，當內閣更迭之際，英王必須任命反對黨的領袖爲國務總理，而誰是反對黨的領袖又甚明瞭。反之法國則有許多政黨，國會的多數派必須聯合各黨而成。各黨領袖甚而至於辭職的國務員均有得到國會多數派擁護的可能。在這小範圍之內總統頗有選擇的餘地。不過總統選擇國務總理之後，尚須衆議院投票信任，而後纔得繼續任職。依從來慣例，每次內閣更易之際，總統常與國會兩院議長交換意見，而後纔任命國務總理，這不是一種禮儀，乃是因爲兩院議長最能了解國會內各黨派的關係。

國務總理任命之後，再由國務總理選擇其他國務員，呈請總統任命。此時總統必須完全接受，不得拒絕。一八七七年馬克馬洪使狄福爾組織內閣，同時要任命自己親信爲陸軍海軍外交三部長，狄福爾拒絕不受，且以辭職相脅，馬克馬洪祇得收回成命。自是而後，就成立了國務總理選擇國務員的慣例。但是國務總理選擇其他國務員。並不自由。因爲法國是小黨分立的國家，任何政黨在國會內均不能得到過半數的議席，因之一黨內閣無從成立，須與各

黨協商，使各黨均有代表一人或數人加入內閣，而組織聯合內閣，所以其選擇國務員必須顧慮各黨的意見。

總統可以罷免國務總理麼？就理論說，總統固然有免職權。但是，國務總理有大多數議員爲其後援，所以總統要罷免國務總理，不能不同時解散衆議院。比方國會兩院意見不能一致，而總統又認衆議院的多數派不能代表民意，那末他當然可以任命參議院信任的人爲國務總理，由其副署，并徵求參議院同意，解散衆議院。但是他要任命新國務總理，須有舊國務總理副署。舊國務總理固然肯予副署，如西門副署馬克馬洪委任布羅格利爲國務總理的命令。但是由實際觀之，馬克馬洪罷免西門，竟然引起衆議院的反抗，及至任命狄福爾爲國務總理，衆議院仍有反感，時時欺凌總統，卒使馬克馬洪憤而辭職，自是以後，歷代總統遂不敢罷免衆議院所信任的國務總理。其他國務員既由國務總理選擇，總統當然更無權罷免，而法國內閣又是聯合內閣，國務總理爲了調和各黨派的意見，戰戰兢兢，惟恐內部發生意見，影響到內閣的壽命，所以也不敢任意罷免其他國務員。

法國的國務員一方與英國不同，不必全係議員出身，他方又與美國不同，未嘗禁止其兼任議員。但是不問其是否由議員出身，均得出席國會兩院，陳述意見（七月十六日憲法第六條第二項），所以就理論說，他們可以全部不由議員兼任，如一八七七年的 *Rochebournet* 內閣者焉。但是國務員須得國會信任，要使國務員能夠得到國會的信任，其最簡單的方法莫如於國會兩院之中擇其最有力的議員任命之爲國務員，所以國務總理常係衆議院議員，其他國

務員亦由兩院議員兼任。

國務員的人數，憲法沒有明文規定，總統有任命官吏的權（二月二十五日憲法第三條第四項），因之也有設置官職的權，所以內閣可用總統的命令，增減國務員的人數，分配各種部務給國務員主持（國務員大率均兼任為各部長，即國務總理也以兼部為原則，以不兼部為例外）。但是這個權力并不是完全屬於內閣，國務員的人數既有變動，預算方面自當增加，所以國會可籍通過預算的權，來否認新增加的國務員，同時國會又可以制定法律，設立新部，如一八九四年補民部的設立就是根據法律的。

國務員有兩種會議：一種叫做國務會議（*Conseil des Ministres*），由總統國務總理及其他國務員組織之，以總統為主席，但總統不得參加表決，據憲法規定，總統任免中央行政法院常務委員的命令（三月二十五日憲法第四條）及總統將參議院改組為法庭的命令（七月十六日憲法第十二條第三項）均須由國務會議通過，其實除上述兩種命令之外，其他命令亦須由國務會議議決，此外總統不能視事之際，亦由國務會議攝行總統的職權（二月二十五日憲法第七條第二項）。一種叫做內閣會議（*Conseil du Cabinet*），由國務總理及其他國務員組織之，以國務總理為主席，一切行政均由內閣會議決定，而後再提出於國務會議，報告總統，用總統的名義執行之。國務會議是憲法明文承認的，為行政性質的機關，內閣會議不是憲法明文承認的，為政治性質的機關。前者有似於美國的國務會議，美國總統有決定政策的權，其國務會議祇備總統的諮詢，法國總統毫無實權，一切政策均由內閣會議決定，則

其國務會議當然也不甚重要，祇是一種預備總統核准的機關。後者有似於英國的內閣會議，但是英國內閣乃是一黨內閣，國務總理可以政黨領袖的資格支配全體國務員，國務員的意見若和國務總理衝突，祇有知難而退，讓位他人，不能掀起政潮。反之法國內閣因為聯合內閣，國務總理祇能支配同黨的國務員，不能支配別黨的國務員，所以一種問題提出內閣會議討論，倘使國務員意見參差，國務總統便無法應付，而內閣也因之而瓦解。英國內閣可以繼續至數年之久，法國內閣平均祇有數個月的壽命，其原因實在於此。不過在英國，內閣每次更易，國務員全部變動，而政策也改弦更張，反之法國內閣乃是聯合內閣，當內閣更易之際，國務員固然均由總統辭職，但是不久之後，總統又復任命之為國務員，甚者前任國務總理亦可加入新內閣，或繼任為新內閣的國務總理，其所犧牲的不過少數人員而已。惟其如是，所以新舊內閣的政策沒有劇烈的變化，有時現任內閣且繼續實行前任內閣所已定的政策，即法國內閣的更易，不是因為國會反對內閣的政策，而是因為國會各黨覬覦權位，故乃掀起風波。

國務員須對國會兩院負責，就是國務員關於一般政策，須對國會兩院連帶負責，關於個人行為，須對國會兩院，單獨負責（二月二十五日憲法第六條第一項）。國務員所負的責任分為兩種：一是法律責任，即國務員執行職務若有犯罪（Crimes Commis l'exercice de leurs fonctions），應受衆議院彈劾，參議院審判（七月十六日憲法第十二條第二項），這個責任自由犯罪的國務員個人負之。二是政治責任，即國務員的行政若受國會譴責，應該辭

職，這種責任應由內閣連帶負之。因為關於政治問題若由國務員個人負責，不但與責任內閣制的本質不符，並且內閣不能保護其同僚，又可以表示內閣內部的矛盾及其懦弱。不過在法國，國務員個人辭職卻是司空見慣的事。現在尚有一個問題，據憲法規定，國務員須對國會兩院負責，那末參議院是否同衆議院一樣也有組閣及倒閣的力麼？在最初二十年中，內閣未曾直接受過參議院的攻擊，而參議院否決內閣提出的議案，內閣亦不必辭職。到了一八九六年參議院的態度忽然變更，由二月十一日至四月二十一日，曾向布爾喬亞（Leon Bourgeois）內閣表示不信任五次，布爾喬亞因有衆議院做後援，不肯辭職，後因參議院不肯通過 Madagascar 的戰費，迫到非辭職不可，自是而後，如一九一三年的布里安（Aristide Briand）內閣、一九二五年的赫里歐（Eduard Herriot）內閣、一九三〇年的塔雕（Tardieu）內閣，一九三二年的賴伐爾內閣均是因爲參議院不予信任，而辭職的。這個時候內閣固然可以解散衆議院，探求國民的意嚮，但是內閣要解散衆議院，必須徵求參議院同意。參議院既和內閣衝突，那肯容許內閣解散衆議院，使國民直接表示意思呢？所以內閣一旦和參議院衝突，勢非辭職不可。

第三項 國會

國會採兩院制，一院叫做衆議院（Chambre des Députés），一院叫做參議院（Sénat），當國民會議制定憲法之時，勤王黨人數居多，他們要利用參議院抵抗衆議院的急進，并

預備將來帝政的復活，故堅持兩院制。共和黨雖然主張一院制，但是他們要使憲法早日成立，勢有讓步的必要，惟關於參議員產生的方法，兩派主張仍不一致。討論一年之久，由於兩派人派妥協，就規定參議院設議員三百人（歐戰之後，法國收回 Alsace-Lorraine，參議員增加為三二四名），於中七十五人由彼時的國民會議選舉，任期終身，遇有死亡或辭職，由參議院自己選舉相當人數去補充，其餘二百二十五人則按照各省（Departement）人口的多寡，由（一）該省的衆議員，（二）該省的郡議員，（三）省內各區（Communes）的區議會（Conseil Municipal），各選舉代表（Delegues）一人（法國共有三萬六千餘區，每區祇選舉代表一人，其人數已超過上述三項的選舉入六倍），集於該省的首區，組織一個選舉會（College Electoral）選舉之。各省參議員的人數多者五名，少者一名（二月二十四日憲法第二條）。投票之時，以能得到選舉民過半數的投票者為當選，若全部議員不能選出，則舉行第二次投票，仍以得到選舉民過半數的投票者為當選。但有兩次投票結果，該省全數參議員若尚不能全部選出，則舉行第三次投票，以得票比較多數者為當選。

這種選舉法共和黨自不滿意，他們反對議員終身在職的制度及每區平等選舉代表一人的制度（法國不分城市或鄉村均稱之為區，各區之中人口最多者超過一百萬，人口最少者不及五百，每區均選舉代表一人，當然不能公平），乃於一八八四年十二月九日修改憲法，（一）廢除議員終身在職的制度，將其議席分配給各省（例如 Seine 省增加五人，Nord 省增加

三人等是），其已任命終身在職者仍許繼續服務，其人死亡或辭職之後，缺額用抽籤方法決定由何省選舉議員補充之（一八八四年十二月九日法律第三條，直到一九一八年終身任職的議員纔全部出缺），（二）改良每區平等選舉代表一人的制度，按每區人口的多寡，使其選舉代表，人口在五百人以下，其區議會有議員三名者，得選舉代表一人，人口在六萬人以上，其區議會有議員三十六名者，得選舉代表二十四人（一八八四年十二月九日法律第六條，祇惟巴黎選舉代表三十人）。但馬賽一區有入口五十餘萬，只能選舉代表二十四人，其隣近十區，人口合計祇有三萬，亦得選舉代表二十四人，由此可知新選舉法也不公平，祇惟有利於農村而已。

凡是法國人民年齡滿四十歲以上，享有全部私權及公權，均得當選為參議員（一八八四年十二月九日法律第四條第一項），但是法律又有禁止當選與禁止兼職的規定。禁止當選者不得運動選舉，縱令當選，亦歸無效，例如（一）從前皇族子孫（一八八四年十二月九日法律第四條第二項），（二）現役陸海軍軍人（一八八四年十二月九日法律第五條，但有例外），（三）未盡過兵役義務的人（一八九五年七月二十日法律第一條），均絕對禁止其當選，而某種官吏（例如地方長官法院法官大學校長等）又相對禁止其在本區內當選（一八七五年八月二日法律第二十一條）。禁止兼職者可以運動選舉，惟於當選之後，須辭去官職，倘使不肯辭去官職，就須辭去議員之職，凡支領國庫薪俸的官吏皆屬之（一八八七年十二月二十六日法律，參看一八七五年十一月三十日法律第八條及第九條）。

參議院議員任期九年，每三年改選其三分之一（一八八四年十二月九日法律第七條），這種選舉法固然可使參議院基礎穩固，足以牽制衆議院的輕躁，但是往往不能代表當時的民意。因為參議員既然不由人民直接選舉，而在選舉之時，選舉會內各項選舉人又復在任數年，他們所代表者，是數年前的民意，因之他們所選舉的參議員到了在任第九年的時候，也祇能代表十年以前的民意。

衆議院由人民直接選舉議員組織之。法國每五年調查戶口一次，衆議院的議席每十年從新分配一次。第一屆衆議院議員共五三三名，現增加爲六二六名。凡是法國男人年齡滿二十一歲以上，享有全部私權及公權，均有選舉權。但是選舉人在選舉以前，須將自己的姓名登入選舉名簿之內，且能證明本人在選舉區內確有住宅，或住居六個月以上，而後纔得行使投票權（一八七五年十一月三十日法律第一條）。而有選舉權的人年齡滿二十五歲以上，均有被選舉權（一八七五年十一月三十日法律第六條）。被選舉人沒有住居資格的制限，因爲法國不以議員爲某選舉區的代表，而以議員爲全體國民的代表。但法律也有禁止當選（一八七五年十一月十日法律第七條及第十二條，一八八五年六月十六日法律第四條，一八九五年七月二十日法律第一條）及禁止兼職（一八七五年十一月三十日法律第八條、第九條）的規定，其規定與關於參議員的規定相同。

法國現在採用小選舉區制（一八七五年採用小選舉區制，一八八五年改爲大選舉區制，一八八九年又恢復小選舉區制，一九一八年又改爲大選舉區制，并實行比例代表法，一九二

七年又恢復小選舉區制，選舉之時，凡能得到投票總數的過半數，而其所得的票又佔該區選舉民四分一者為當選，無人得到這個票數，則舉行第二次投票，以得票最多者為當選。票數相同，以年齡最大者為當選（一九二七年七月二十一日法律第三條）。在這種選舉法之下，結果往往不能公平。因為選舉區的劃分不得其法，則政黨在全國所選出的議員總數不但不能與其在全國所得的投票總數成為正比例，並且有時得票最多的政黨反遭敗北的厄運。例如一九二八年的選舉，在巴黎各區，前會主義（Le Parti Socialiste）得到五四、〇〇〇票，當選二人，共產黨（Le Parti Communiste）得到一三七、〇〇〇票，當選三人，其他各黨共得一六三、〇〇〇票，當選十三人。小選舉區制之不公平，由此可以知道。

衆議院議員任期四年，任滿全部改選（一八七五年十一月三十日法律第十五條）。在理論上總統於四年之內，得到參議院同意之後，可以隨時解散衆議院（二月二十五日憲法第五條）。但是除了一八七七年解散衆議院之後，迄至現在，未曾再有解散的事，所以在實際上衆議員一經當選，必可任職四年，因之衆議院每四年必改選一次。

國會兩院權完全平等。一切議案須經兩院一致通過，纔得成立（二月二十五日憲法第一條第一項），二月二十四日憲法第八條第一項，而兩院對於內閣又得提出質問或作不信任投票。固然財政案須先向衆議院提出（二月二十四日憲法第八條第二項），但是參議院尚保留修改及否決之權。固然強勁權專屬於衆議院，但是參議院得組織法院，審判強勁案（七月十六日憲法第十二條）。此外參議院尚有一種特權，即參議院本身不能解散，而它對於衆

議院的解散，卻可以給予同意（二月二十五日憲法第五條），凡此數點均可以證明參議院的權力比較衆議院爲大。不過衆議院議員由國民直接選舉，而爲代表國民的機關，參議院議員由國民間接選舉，不能認爲國民的代表，倘兩院的權力完全平等，則內閣同時須服從兩種不同的意見，萬一衆議院贊成內閣，參議院反對內閣，這個時候，內閣不辭職麼？勢將引起兩院的衝突。內閣辭職麼？則是參議院反對國民信任的內閣，而與國民爲敵。何況在法律上，內閣雖有解散衆議院的權，而卻沒有解散參議院的權，政府的解散權乃內閣抵抗國會的武器。要是參議院也和衆議院一樣，有推倒內閣的權力，則內閣將無法抵抗，其結果必使參議院成爲獨裁者了。由於這個理由，參議院在事實上尙能抑制自己的野心。

現在試述兩會的職權如次。

（一）立法權 提案權屬總統及國會議員（二月二十五日憲法第三條第一項），總統提案稱爲 *Projet de loi*，議員的提案稱爲 *Proposition de loi*，兩者乃用命令 (*decret presidentiel*) 的形式，由總統署名，國務員一人副署，提出於議院，所以在法律上提案權雖屬於總統，其實乃是由國務員起草，經過內閣會議通過，然後再用總統的名義提出於議院。國務員個人當然也可用議員的資格，提出法案，但是歷來國務員還沒有行使過這種權限。總統提出的法案比之議員提出的法案容易通過。因爲在內閣制之下，內閣乃是國會的委員會，它不但執行舊法律，且又計劃新法律。議員的提案，內閣若能贊成，內閣可以代負提出的責任，議員的提案內閣若不贊成，那末通過這項法案無異於強迫內閣執行內閣反對的政策，內閣爲了

維持自己的地位，自然運動國會的政府黨不予通過。

兩種法案提出之後，均由議院議長按照法案的性質，交付常任委員會(註)(在常任委員會未設置以前，凡議員提出的法案須先交付提案委員會(Commission d'initiative)審查。提案委員會認為值得討論的，方得付交臨時設置的委員會審查)，如有特殊情形，議院可組織特別委員會(Commission especiales)審查。委員會審查法案之時，完全秘密，不許傍聽，惟在必要時，總要求提案人(國務員或議員)出席說明。委員會可以修改法案，經詳細討論之後，再由委員會推舉代表(Rapporteur)一人向議院報告。在英國，政府法案完全由內閣負責，在法國，政府法案一旦提出議院之後，內閣就無法負責，委員會討論法案，內閣

(註)法國本來沒有常任委員會，每年國會開會之時，即用抽籤方法，把議員分做若干組(bureau)，衆議院十一組，參議院九組，每月改組一次。凡遇審查法案之際，每組臨時派出委員一人至三人，組織委員會，予以審查。一九〇二年衆議院議院設置常任委員會。一九二一年參議院也組織常任委員會，現在衆議院有二十個常任委員會(Grandes Commissions permanentes)，每個常任委員會置委員四十四人，參議院有十二個常任委員會(Commissions Generales)，每個

常任委員會置委員三十六人。各委員乃由院內各黨團(Groups)按照他們在院內的勢力，自行推舉，而後各黨領袖再開會討論，指定各常任委員會的委員，作成名單公佈。如無人反對，這些人就算做正式委員，如有人反對，則將被人反對的委員交給全院投票決定。各委員的任期均係一年，任滿均不得兼任兩個以上常任委員會的委員。

不能指導，國會討論法案，也由委員會負責說明，其者內閣有時且不能擬議原案，而須勸導議院反對委員會的修正案。

常任委員會將其審查的結果報告議院之後，議院則以報告為基礎，開始討論。法國議院討論法案祇用一讀會或二讀會的手續。最初祇討論法案的原則，而議決其要否逐條討論。多數人反對，法案就遭否決，多數人贊成，就開始逐條討論，此際議員可以提議修改，討論既畢，最後對於整個法案又議決其可否成立。由此可知法國雖然採用一讀會的手續，其實與三讀會無大區別。但是逐條討論之後，若有議員提議，經議院議決，須用二讀，則法案又提交專門委員會審查，待其報告之後，再由聽院議決其可否成立。

法案經一院通過之後，須送到別一院，別一院亦用上述手續，加以審議，若有修改，應退回原院，原院再舉行會議，決定贊成或反對。倘使兩院意見不能一致，則由兩院開聯席委員會 (Commissions mixtes) 磋商一切，或由國務員出來疏通，使兩院互相讓步，以求該法案能夠成立。

國會兩院一致通過的法案，總統須於一個月內公佈之，但國會認為緊要的法案，總統須於三日內公佈 (七月十六日憲法第七條第一項)。公佈須有總統署名，用以負責證明該法案的合法性，即證明法律係由國會兩院合法通過，所以立法手續若不法，總統可以拒絕公佈。此外總統若不贊成該項法案，又可將原案及自己的意見書一同交付國會覆議。國會兩院若有出席議員過半數維持原案，總統便不得拒絕公佈 (七月十六日憲法第七條第二項)，由此可

知法國雖同美國一樣，承認總統對於國會通過的法律有一種拒絕權，其對法國總統的拒絕權幾等於零。因為國會兩院前此既以出席議員過半數的同意通過法案，現在又何難再以出席議員過半數的同意維持原案。不過法國自第三共和成立以來，總統卻未曾行使過這個權限，其理由是很簡單的，在責任內閣制，總統的行爲須有國務員副署，國務員由於副署，則對國會負責。國務總理贊成該項法案，總統安能使其副署。國務總理不贊成該項法案，他祇有辭職，讓位給贊成該項法案的人，而贊成該項法案的國務總理又何肯副署。(註)

(二) 財政同意權 在各種立法權中，最重要的乃是財政同意權，因為政府要作各種活動，須有經費，政府每年的經費均詳細規定於預算之內，所以預算雖然登載政府行政的經費，同時又是登載政府行政的內容。國會有議決預算的權，無異於國會有審查政府行政的權。換句話說，預算須徵求國會同意，無異於政府行政須徵求國會同意。所以國會可以利用這個權力控制政府，在必要時尙可以拒絕通過預算，以推倒政府。法國會計年度以一年爲期，每年自一月一日起，至十二月三十一日止。編制預算的權屬於政府，而財政部則負其責任，所以預算的提案權祇惟總統有之。每年財政部移文各部，使各部估計該部所需要的經費(除有特別情形之外，不得增加)，作成報告，送交財政部。財政部彙集各部的報告，然後再估計

(註) 但是 Leon Duguit 以爲選備拒絕權乃專屬於總統。國務員若反對該項法案，總統可使繼續

任職，由其副署，將法案退回國會覆議。國務員若贊成該項法案，總統得令其辭職，同時任命

新國務員，由其副署，將法案退回國會覆議。

全年稅收的總額，兩相比較，如收支不能均衡，則減少經費，或開闢財源，編為預算，內分收入與支出兩部分。在收入方面，固然有永久的收入與一時的收入之別，在支出方面，也有永久的支出與一時的支出之別，但是兩者均須規定在預算之內，非經國會議決，就是永久的收入也不得征收，就是永久的支出也不能發支。預算編成之後，經內閣會議同意，先提出於衆議院（二月廿四日憲法第八條），衆議院通過之後，再提出於參議院。國會兩院審議預算的手續與其審議普通法律的手續完全相同。兩院對於預算均有否決權與修正權。修正之時尚得增加其金額或添設其項目。第二會計年度已經開始，而預算尚未成立，政府可劃定一短期間，編制臨時預算（Douzieme Provisoire）。預算成立之後，若有臨時支出，政府又可編制追加預算（有 Credits supplementaire 及 Credits extraordinaires 兩種，前者為項目內的超過支出，後者為項目外的意外支出），這兩種預算亦須徵求國會兩院同意。到了會計年度告終之時，政府又須編制決算（La loi des Comptes），經審計院（Cour des Comptes）審查之後，提出國會兩院要求承認。審計院置院長一人，庭長三人，審計官若干人，均由總統任命，任期終身。

（三）監察權 國會除利用立法權尤其是財政同意權以控制政府之外，當有下列三種監察權。

（一）質問 質問分爲普通質問（Question）與正式質問（Interpellation）兩種。普通質問祇是質問人與負責當局的問答，不能成爲全院的議題。任何議員都可以單獨提出，分

書面質問 (Questions écrites)

口頭質問 (Question Orales)

二種。在前者，議員須

採用書面形式。質問案，託本院議長轉交負責當局，而負責當局則於八日之內，將答辭

公佈於政府公報之上，倘有特別理由，尚得要求延期答覆。在後者，議員可用口頭提出質問

，要求負責當局用口頭答覆，但是事前必須徵求負責當局同意。負責當局同意之後，該議員

就於質問時間到時（每星期二四會議結束之後）提出質問，負責當局亦逐件答覆，倘使質問

不能滿意負責當局的答覆，尚可再作數分鐘的問答，由是質問案便告結束。至於正式質問

，其性質普通質問不同，可成為全院議題，而為推倒內閣的工具。任何議員都可單獨提出

質問案，交給議院議長議長朗讀質問案之後，即使議院參考負責當局的意見，議決一個答覆

的日期。到了該日，先由質問人發言，次由負責當局作答，更次則開始辯論，辯論既畢，又

由議員提議舉行表決。這個表決在法國稱之為「恢復日程的表決」 (Le vote d'un ordre

du jour) ，即結束質問，恢復議事日程之意。恢復日程分做兩種，一種叫做「無意見的恢

復日程」 (ordre du jour pure et simple) ，一種叫做「有意見的恢復日程」 (ordre du

jour motivé) 。在前者，議決案對於政府的行為不加批評，而祇議決恢復日程，但是辯

論之時，必有許多毀譽，倘使當局認為侮辱，或由議院的質問而引起輿論界的責難，則內閣

亦常辭職，不過這種情形并不多見。在後者，議決案不但議決恢復日程，且對於政府的行為

，加以許多批評，以表示議會贊助政府或反對政府。倘使議決案有反對政府的文字，則其

力和不信任議決一樣，內閣必須辭職。

(2) 彈劾 總統若有叛逆行爲，國務員執行職務若有犯罪，衆議院可以出席議員過半數的同意，提出彈劾案，而由參議院審判之（二月二十四日憲法第九條，二月二十五日憲法第六條第二項，七月十六日憲法第十二條），參議院若以出席議員過半數的同意，判決被彈劾者爲有罪，不但可罷免其官職，剝奪其公權，並且可以加以各種刑事上的制裁。例如一九二〇年衆議院因 Joseph Caillaux 在戰時有通敵嫌疑，提出彈劾案，經參議院判決爲有罪之後，卽加以監禁三年，剝奪公權十年的制裁（但是一九二四年左派得到勝利之後，便以法律恢復他的公權，次年且任命爲財政部長），總之總統惟有叛逆行爲，纔受彈劾與審判（但 L. Duguit 與 A. Esmein 均謂總統若犯刑法上的罪狀，亦須受彈劾與審判），而其審判必由參議院爲之，國務員執行職務若有任何犯罪，均受彈劾與審判，倘使衆議院不提出彈劾，普通法院可以檢舉并審判之。

(3) 不信任投票 國會通過內閣反對的法案或否決內閣提出的法案，均足以表示國會不信任內閣。但是國會不信任內閣，尙可舉行不信任投票 (Vote de blâme)。就理論說，不信任投票本來祇惟衆議院有之，但是法國內閣須對國會兩院負責（二月二十五日憲法第六條第一項），所以參議院也常常舉行不信任投票，以推翻內閣。如一八九六年的魯布喬亞內閣，一九一三年的布里安內閣，一九二五年的赫里歐內閣，一九三〇年的塔雕內閣，一九三二年的賴伐爾內閣都是因爲參議院不予信任而辭職的。這種制度可使法國無法維持其責任內閣制，因爲兩院議員的選舉時期與選舉方法完全不同，參議院比較保守，衆議院比較急進，

內閣當然不能同時獲得保守者與急進者的信任。國會任何一院表示不信任之時，內閣固然可以請求總統解散衆議院，以探求國民的意響，但是總統要解散衆議院，又須得到參議院同意（二月二十五日憲法第五條），這樣一來，衆議院的解散便祇能存在於兩院衝突的時候了。即祇惟參議院與內閣站在同一戰線，反對衆議院，而後內閣纔能取得參議院同意，以解散衆議院。倘使參議院反對內閣，那末不論參議院和衆議院有無衝突，參議院必將拒絕同意，迫使內閣勢非辭職不可。何況自第三共和成立以來，總統實不敢解散衆議院。原來政府的解散權乃所以抵抗國會的不信任投票權。國會既然可用不信任投票強迫內閣辭職，那末內閣爲了預防國會濫用這個權力，當然不能沒有抵抗的方法，其方法就是解散。這樣，一方內閣固然不敢蔑視國會的意思，同時國會也不敢無故反對內閣。雙方權力平衡，乃所以使雙方不敢輕舉妄動。現在法國既使內閣對國會負責，同時內閣卻不能解散國會，這樣安能維持雙方權力的平衡，宜乎演成國會的專制，而致內閣時時推翻了。

第三節 法律二元主義

官吏的行爲可以分爲兩種：一是官吏依其私人資格而作的行爲，二是官吏依其官吏資格而作的行爲。官吏依其私人資格而作的行爲若有違犯法律——私人犯罪（*Fait personnel*）當然祇能構成爲普通訴訟，由普通法院依普通法律審判之。官吏依其官吏資格而作的行爲若有違犯法律——職務上的犯罪（*Faite du service*），應該如何審判，在英美，也視爲普通

訴訟，由普通法院依普通法律審判之，若有損害賠償，亦由加害的官吏負擔，國家不負其責。在大陸各國，則構成爲行政訴訟，由行政法院依行政法規審判之，若有損害賠償，國家須負其責。這種制度乃爲法國所首創，其後傳入德奧，而普及於歐洲大陸各國。法國在革命以前，巴黎法院 (Parlement de Paris) 除了審判民刑案件之外，尚有一種特別的權力，凡政府發布的命令有否與現行法律牴觸，巴黎法院有審查的權，審查的結果，認爲沒有牴觸，又須在巴黎法院登記，而後纔會發生效力。倘使巴黎法院以政府發布的命令有反於現行法律，可以提出抗議，而拒絕登記。革命以前，司法機關常常利用這個權力，阻撓政治改革。革命黨人有鑑於此，乃採用行政法院制度，使行政機關完全脫離司法機關的牽制，所以法國最初設立行政法院的目的在於防止司法干涉行政，但是到了後來，這種意義又復轉變，即行政法院的任務一方保護人民，以反抗違法的行政處分，他方保護官吏，以增加行政效率。例如在英美兩國，警察執行職權，若因故意或過失，侵害人民的權利，國家不負責任，人民祇得向普通法院控告警察，法院并不令雇用警察的機關賠償損害。反之法國制度完全與此不同，人民可向行政法院控告警察及雇用該警察的機關。行政法院若認爲人民控告合理，可使行政機關代負賠償的責任。國家的賠償能力比之私人的賠償能力大，所以人民權利更有充分的保障。同時行政法院對於官吏也有許多方便，英國有船舶檢查法，但是檢查人往往因爲畏懼賠償損害，而不敢扣留那些不適於航行的船隻。反之法國，凡因執行職權而發生的損害概由國家負責賠償，所以官吏到可以奉行法令，無所畏忌。上層官吏執得職權，縱令損害人民的權利

，也可以不負責任，同時人民又可以利用行政訴訟，以阻撓官吏的違法處分或不當處分，所以行政法院既可保護人民的權利，又得增加行政的效率。

法國既有行政法院，所以其司法制度乃有兩個系統，一是普通法院，管理普通訴訟，一是行政法院，管理行政訴訟。

(一) 普通法院

普通法院採四級三審制，每縣 (Canton) 均置治安法官 (Juge de paix) 一人，凡六百日以下民事案件及違警罪的刑事案件 (法國分刑事案件爲三種，第一種是重罪 Crimes，如殺傷、竊盜、偽造文書等是。第二種是輕罪 délits，凡拘禁到五日以上或罰金到十五法郎以上者均屬之。第三種是違警罪 Contraventions，凡拘禁在五日以下或罰金在十五法郎以下者均屬之) 均歸治安法院審判。其所下的判決若涉及三百法郎以上的民事案件以及罰金逾五法郎或受監禁處分的刑事案件，得上訴於郡法院。

治安法官之上爲郡法院 (Tribunal arondissement)，除受理來自治安法官的上訴案件之外，尚得受理治安法官所不能管轄的一切民事案件 (此際特稱爲初級法院 Tribunal de première instance) 及輕罪的刑事案件 (此際特稱爲糾正法院 Tribunal correctionnel)。每郡 (Arrondissement) 設置一所，各有院長一人，法官數人，檢查官一人。每次開審，至少須有法官三人出席，一切判決亦須得法官三人同意。除民事案件關於價值在一千五百法郎以下的動產或每年收入在六十法郎以下的不動產以及一切登記事項之外，均得上訴於呈訴

法院。

再上爲呈訴法院 (Cours d'appel) 及陪審法院 (Cours d'assises)。呈訴法院受理來自郡法院的上訴案件，全國共有二十七所，每院分做三庭，處理案件，卽民事法庭刑事法庭及公訴法庭 (Chambre d'accusation) 等是，有院長一人，庭長三人，法官十餘人，檢查官數人。每次開庭，須有法官五人出席，一切判決至少須有法官三人同意。陪審法院審理重罪及某幾種誹謗罪，不是常設機關，每三個月在各省首區開審一次。每院有法官三人，陪審員十二人。法官中有一人充當主席，由呈訴法院的法官臨時充任，其他二人或由呈訴法院的法官臨時充任，或由郡法院的法官臨時充任。陪審員則從公民名單中抽籤組成。犯人是否有罪，取決於過半數陪審員的意見。陪審員祇能根據事實，斷定犯人是否有罪，不能解釋法律或決定刑律的應用。

最高爲撤銷法院 (Cour de Cassation)，設於巴黎，內分三庭，卽民事預審法庭 (Chambre des requêtes) 民事法庭及刑事法庭等是。有院長一人庭長三人，法官四十五人，檢查官一人，檢查官六人。其所審理的案件均是來自下級法庭的上訴案件。最高法院所審的不是原案的事實，乃是審查原判決援用法律是否得當。最高法院若認原判決爲不當，可將原判決取消，但并不另下新判決，惟將原案與法律上正當的解釋一併送至原法院同級的另一個法院，使其重行審理。萬一該法院仍沿用原判決，而上訴人仍復上訴，那麼最高法院的法官就須全體出席，開庭審查，或維持原判決，或再加以撤銷，令第三個法院重行審理。此際第三

個法院有服從最高法院的意旨的義務。

法官均由司法部長呈請總統任命之，但是受任的人須經考試合格，任命之後，除有違法行為，不得撤換。他們乃對最高法院負責，其降職或免職須得最高法院法官七人所組織的懲戒委員會 (Conseil supérieur) 的同意。治安法官 (也由總統任命) 不是真正的法官，所以不受此種保障，但是受任的人須有相當的法律知識或具有司法或行政的經驗，而其降職與免職則由最高法院的法官三人，檢察官一人與司法部長高級職員數人合組的委員會決定之。最高法院的法官 (也由總統任命) 也不受此種保障，但是他們均由下級法院的法官升任，而降職與免職則為罕見的事。

(二) 行政法院

行政法院分做兩級，即地方行政法院與中央行政法院是。地方行政法院 (Conseil de

Prefecture) 本來每省設置一所，一九二六年以後，改為數省合設一所 (祇惟 Seine 省人

口衆多，故獨設一所)。每院均置院長一人，以所在地之省長兼之 (省長多不出席，而以委

員一人任副院長，並且代理主席)，委員四人，由總統任免，他們地位與法官不同，不受法

律的保障，不過被任的人須有司法上的經驗或行政上的經驗。地方行政法院本來有兩種職務

，第一為省長的諮詢機關，省長有許多行政須與地方行政法院商權，然卻不必服從地方行政

法院的意見。近來這種顧問職務已完全消滅。第二為行政訴訟的初審法庭，其所審理的案

件頗見複雜，有些簡直不能視為行政訴訟 (例如市議會，選舉訴訟及人民違犯公路規定的訴

訟等)，最普通的乃是市民因地方政府徵稅不公或省長允許人民建設不合衛生的工廠而提出的訴訟。地方行政法院處理訴訟，手續至爲簡單，凡案件提出之後，先由委員一人調查事由，作一報告，地方行政法院根據報告，傳集兩造問話，而下判決。但是地方法院的判決，人民不甚重視，因爲重大的案件均上訴於中央行政法院，而上訴之時，其判決又常受變更或遭推翻。

中央行政法院 (Conseil d'Etat) 置院長一人副院長一人委員數十人，院長由司法部長兼，但是司法部長忙於政務，未遑他顧，所以實權均操於副院長手上，院長不過掛名而已。委員分爲兩種，一是特務委員 (Conseillers d'Etat en service extraordinaire)，共二十一人，由各部高級官吏如司長處長等兼任，他們代表政府各部，以資保護政府各部的利益，他們離開各部，立即失去委員的資格。二是常務委員 (Conseillers d'Etat en service ordinaire)，共三十五人，由總統任命，不得無故撤職，但是其中一半須經法官考試合格，且在中央行政法院擔任職務甚久 (中央行政法院尚有審查員 (Maitres des requets) 三十七人學習員 (Auditeurs) 四十人，常務委員均由總統經國務會議同意後，就審查員中擇尤擢任)，其他一半則爲曾任文官負有聲譽的人。中央行政法院審理案件之際，特務委員祇能陳述意見，不能決定判決。真正的法官乃是常務委員，而在常務委員之中又包括兩種分子，一則有專門法律知識，一則有實際行政經驗，所以工作成績至爲優美。

中央行政法院有兩種職務，第一種是中央政府的諮詢機關，凡部長要制定各種法律的施

行細則，須與中央行政法院商榷。但是中央行政法院只能發表意見，不能強迫各部照辦。第二是行政訴訟的終審法庭，除受理上訴案件之外，又得受理下述三種原始案件：（一）行政命令或行政處分若越出法權範圍之外（例如某種事項官吏根本沒有資格去執行，或官吏固然有資格去執行，然而執行之時，不依法定手續或竟破壞法律），原告得提出訴訟，要求撤銷。（二）行政命令或行政處分濫用職權（例如工廠不合衛生，省長固然可以令其暫時停職，但是省長若因別種不正當的原因，命令工廠停業，而謬之為不講衛生，那就是濫用職權），原告得提出訴訟，要求撤銷。（三）官吏執行職務若侵害人民權利（例如警察追趕強盜，疾馳路上，若因疾馳而傷及行人），原告得提出訴訟，要求賠償損害。

中央行政法院分成三組辦事，第一是行政組，內又分四股，每股各有股長一人，常務參政五人，特務參政數人，各部諮詢的案件，均由各股分類研究。不重要的案件，經各股議決之後，就成了議決案，重要案件，經各股或國務員請求之時，須提交全院會議討論，經全院會議通過之後，纔算是確定的議決案。全院會議由院長、副院長、股長、常務委員、特務委員等組織之，其會議是祕密的。二是特別訴訟組，內分三股，每股設股長一人，常務參政四人，管理選舉和直接稅的訴訟。三是訴訟組，管理行政訴訟，內分兩股及四個委員會，每個委員會置常務委員三人，以偵查案件，每股由兩個委員會聯合而成，以判決案件。不重要的行政訴訟由各股判決，重要的案件，經內閣、副院長、或訴訟組常務委員一人的要求，須提交訴訟會議公判。訴訟會議由副院長及常務委員全體組織之，不許特務委員參加，其會議是

公開的。

法國既有兩種法院，官吏私人犯罪歸普通法院審判，官吏職務上的犯罪歸行政法院審。倘使官吏犯罪，不易辨別爲私人犯罪或是職務上的犯罪，則由弭爭法院（Tribunal des Conflicts）解決之。弭爭法院，以司法部長爲院長（其實司法部長常不出席，而由全體法官互推的副院長爲主席），共有法官八人，其中三人由中央行政法院的常務委員互選，三人由最高法院的法官互選，而院長及上述六人更推選二人。除了院長之外，八名法官的任期均是三年。

第四節 中央集權主義

法國的地方制度一方與美國不同，美國乃是聯邦國，中央有中央之權力，地方有地方的權力，兩者各守其畛界，不相侵犯；同時又與英國不同，英國雖是單一國，但其地方有廣泛的自治權，中央不加干涉；而在法國，一切權力均集中於中央，而中央又得指揮監督地方的任何行政。原來法國在一七八九年以前，雖然已經成立統一的民族國家，然其封建勢力尙未完全剷除，法律習慣各地均不相同，而各地又有關稅的障壁，妨害商品的流通。封建主義引起了法國的革命，所以革命之後，就矯枉過正，將一切權力集中於中央，以掃除地方的封建主義。

法國全國分爲許多省（Departement），省分爲許多郡（Arrondissement），郡分爲許

多縣 (Canton)，縣分爲許多區 (Commune)。即法國地方行政區域有省郡縣區四級。其中郡縣兩級不是自治團體，沒有自己的財產，也沒有自己的預算，而祇是國家的司法區及選舉區。每郡置郡法院一所，它固然有一個郡長 (Sous-prefet)，由內政部長呈請總統任免之，但是郡長須秉承省長之意旨辦事，而其文件亦須有省長署名，就是他祇是中央官吏而爲省長的代表。它又有一個郡議會 (conseil d'arrondissement)，由郡內各縣各選舉議員一人組織之（郡議會至少須有議員九人，每縣各選一人，倘不足九人之數，則由人口較多的縣加選議員補充之），議員任期六年，每三年改選一半，但是郡不是自治團體，所以郡議會的職務極其簡單，每年開會祇有兩次，而省長尚可以使其停會，總統又可以下令解散。由此可知郡雖非自治團體，尚不失爲一個行政區域，而縣既非自治團體，又非行政區域，而祇是選舉區及司法區而已。

省的地位與郡縣不同。它係自治團體，置省長 (prefet)，由內政部長呈請總統任命之，隨時可以更調或罷免，遇必要時，又得命其另候任用，而支原薪之半。省長有兩重資格，一方爲中央政府的官吏，執行中央職務，他方爲本省的行政長官，執行自治職務。在第一資格，省長不受省議會的控制，而須服從中央政府的訓令，隨時將地方情形呈報中央，并將中央法令佈告地方，在其省內有執行中央法令，指揮中央官吏（郡長及區長也歸省長指揮，因爲區長由許多職務的關係，也可以視爲中央政府的代表），監督地方行政等各種職權，而在省內中央下級官吏（例如中央直屬的收稅吏，郵政局長，學校教員等）也由省長委任。在第

二資格，省長於議會的控制之下，有任免本省官吏，提出本省議案，執行省議會的議決案等各種職權。但是省長乃由中央任免，所以不對省議會負責，而對內政部長負責，倘使省長與省議會發生爭議，祇得上訴於內政部長，而由總統調換省長或解散省議會。不過省議會有通過省預算的權，所以省長也不敢故意與省議會為難。省長執行中央法令的議決，可以發布省令，省令若違反法律，侵害人民權利，人民可向省長訴願，再訴願於主管部部长，最後又得提出行政訴訟於中央行政法院。

省議會 (Conseil general) 由省內選民選舉議員組織之。其選舉方法乃以縣為單位，每縣一名，所以省議會的大小乃與該省的縣數成為正比例，最大者六十七名，最小者十七名。議員任期六年，每三年改選一半。每年開會兩次，第一次在四月間舉行，會期以十五日為限，第二次在八月間舉行，會期以三十日為限。臨時會由總統，省長或省議會委員會召集，而省議員三分之二以上亦得要求省長召集。在兩次常會之外，組織省議會委員會 (Commission departementale)，每月開會一次，代表省議會監督省長，省議會可將自己的職權委託省議會委員會行使，祇惟關於徵稅與借債的同意權不得委託。省議會有議決本省自治職務的權，但是一切議案須由省長提出 (預算案也由省長提出，但省議會委員會可以貢獻意見，省議會又可以修改)，所以省長要求的議案固然可以否決於省議會，而省長反對的議案絕對不會通過於省議會。不寧唯是，省議會的議決由其效力觀之，可以分做三種：第一種議決之後，就可執行，但是此項議決為數不多。第二種議決之後，須待中央政府明令認可，纔得執行 (例

如預算等各等重要的財政案），關於此項議決，中央政府可於任何理由之下，不予認可。第三種議決之後，須待中央政府於六星期內沒有明令撤銷，纔得執行，關於此類議決，中央政府祇能以其違犯法令，予以撤銷，倘令省議不服中央政府的撤銷令，可起訴於中央行政法院，此外中央政府又得解散省議會，但須立即報告議院，由衆議院決定其改選日期，倘解散命令適發布於衆議院閉會之時，則改選須於解散後第四個星期日舉行。

總之，省爲自治團體，但是一方省長由總統任免，不對省議會負責，他方省議會的議決案須由省長提出，而中央政府復有認可權與撤銷權，在必要時中央政府尙得解散省議會，省自治權之小，可想而知。

區也是自治團體，各區的面積與人口均不相同。面積最小的不過數英畝，最大的有數千英畝，人口最少的不及五百人，最多的有數百萬人。但是不論面積的大小如何，人口的多寡如何，均稱之爲區，而施行同一的制度，即在法國，區無城市與鄉村之別，其政治組織全體一律，均有區議會一所，區長一人，助理員若干人，祇惟巴黎例外而已。

區議會 (Conseil municipal) 由區內選民選舉議員組織之，區議員名額的多寡視區之大小。凡人口在五百人以下者有區議員十人，人口在六萬人以上者有區議員三十六人，人口在兩者之間者，其區議員的名額，又分爲八級（祇惟巴黎有區議員八十名，里昂有區議員五十四名）。議員任期四年，任滿後全都改選。每年開常會四次，分別於二月五月八月十一月

中舉行，每次會期以十五日爲限。臨時會由省長或區長召集，而區議員過半數又得要求區長召集，開會之時以區長爲主席。區議會有議決本區自治事務的權，但是區議會的議決也同省議會的議決一樣，其效力分爲三種：第一種議決之後就可執行，但是此類議決爲數甚少。第二種議決之後，須經上級機關認可纔得執行。例如增高稅率，募集公債，改建道路等事須得省長認可，特許權的給與須得省議會認可，預算在三百萬法郎以上須得內閣認可，三百萬法郎以下須得省長認可（一九二六年以後小區的預算得逕由郡長認可）。第三種議決之後，須待省長或郡長於十五日內沒有明令撤銷，纔得執行，撤銷的理由須以不合法爲限（區議會若有不服，可起訴於中央行政法院），區議會的議決以此類爲最多。此外省長尙可命令區議會暫時停會，不過停會不得超過一個月，并須立刻呈報內政部長，省長若有濫用權力，中央行政法院可以宣告停會的命令爲無效。此外總統又得解散區議會，不過解散之後，須於兩個月內舉行選舉，而在新區議會尙未成立以前，總統須任命三人至七人，組織特別委員會（*Delegation speciale*），暫時攝行區議會的職權。

區設區長（*Maire*）一人助理員（*Adjoint*）一人至十二人，凡區的人口在二千五百人以下，設助理員一人，二千五百人以上至一萬人，設助理員二人，過一萬人者每多二萬五千人，增設助理員一人，但每區助理員不得超過十二人（惟里昂設助理員十九人）。區長及助理員均由區議會就區議員中選舉之，當選之後，不必辭去區議員之職，可同其他區議員一樣投票。區長及助理員，由區議會選舉，然卻不對區議會負責，而須受省長及中央政府的監督。

區長或助理員若有違法或瀆職，省長可命令其停職一個月，而將停職處分呈報內政部長，內政部長得延長其停職至三個月，而總統尚可罷免區長或助理員的職。區長也有兩種資格，一方為中央政府的代表，執行中央職務，同時為本區的行政長官，執行自治職務。在第一資格，區長不受區議會的控制，惟對省長負責，這種中央職務為數甚多，例如中央租稅的徵收，初等教育的施行戶籍册軍役册及選舉册的編制，均由區長負責。在第二資格，區長須受區議會的控制，有任免區官吏（收稅吏及警察官不由區長任命，在大區由總統任命，在小區由省長任命，助理員由區議會選舉，所以區長不能免他們，倘使區長與助理員意見衝突，祇有上訴於省長，由省長停職之，或由總統免職之），經理本區財產，管理本區警察，提出本區預算（預算通過之後，須呈報省長及內政部長，他們可以減少支出，減少或增加收入的項目）執行區議會的議決等各種職權。區長執行中央職務及自治職務，可以發布區令，但須立即呈報郡長，由郡長呈報省長，省長對於區令得撤銷之或停止之。（註）

總之，區為自治團體，但是一方區議會的議決案，有的應待上級機關核准，有的可由上級機關撤銷，在必要時，省長尚可以下令停會，總統又可以下令解散。同時區長雖由區議會

（註）巴黎為法國首都，其政治組織與其他各區有點不同。它是 Seine 省的一部分，而其面積與人口乃

佔 Seine 省的大部分，所以 Seine 省長就兼為巴黎市長，又有警監 (Prefet de Police) 一人，管理

全省及巴黎市的警務。他們兩人均由總統任免。巴黎市議會的組織與區議會無大軒輊，議員人數共八十人。巴黎市議會的職權比較一般區議會為大。

選舉，而却不對區議會負責，總統與省長反可以免其職或停其職，省長又得撤銷或停止其所發的區令，區自治權之小也可以知道。

本章參考書

Leon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*.
A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel*.
 Precis de droit constitutionnel, 1932
J. Barthelemy, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1933
H. M. Sait, *Government and Politics of France*, 1926
T. W. Garner, *Cabinet Government in France*, *American Political Science Review*
 Vol. VIII. Pages 353—384.
F. M. Anderson, *The Constitutions and other Selected Documents Illustrative of the*
 History of France (2d. ed. 1908)
H. C. Lockwood, *Constitutional History of France*, 1890.
J. E. C. Bodley, *France*, 1898
W. F. D. Dodd, *Modern Constitutions*, 1909.

第五章 蘇聯憲法

第一節 蘇聯憲法略史

斯太林 (Joseph Stalin) 說：「憲法與政綱不能混爲一談，憲法與政綱在本質上大有差別。政綱所說的爲目前尚不存在而將來方能完成方能獲得的事物，憲法所說的須爲目前業已存在業已完成業已獲得的事物。政綱大致討論將來，憲法則須討論現在。」（斯太林在第八次聯邦蘇維埃大會報告）這話可以表示蘇聯憲法的本質及其累次修改的理由。

在十九世紀，西歐各國雖已開始工業資本主義的歷程，而俄國尙保留農奴制度。但是資本主義的商品一旦運到外國發達，又可引起外國的產業革命，所以不久俄國也開辦了許多工廠。這些工廠最初是由地主經營的，而以農奴代替勞工。到了貿易隆盛，新興的資產階級也着手經營工業。當時一切勞動力均以農奴形式，束縛於土地之上。資產階級從那裏取得勞動力呢？他們唯一的方法祇有購買整個的農村，學貴族那樣，建築農奴工廠，但是工業愈發展，農奴制度又成爲工業發展的桎梏。因爲工業須隨市況的盛衰，有時增加勞動力，有時減少勞動力，而在農奴制度之下，勞動力是不能隨時增減的，既不能因市況的良好，多雇工人，又不能因市況的惡劣，解雇工人，因此之故，資產階級無不希望解放農奴。同時俄國自一八

四〇年至一八六〇年，農業品輸出於外國，年年增加，而使地主能法增加農產物的生產。然在農奴制度之下，農奴受了地主的虐待，而生產的東西又祇增加地主的財富，對於自己沒有利益，他們不肯努力，是勢之當然的。於是地主也感覺農奴制度的不利，結果遂於一八六一年由俄皇頒布了解放農奴的命令。

農奴解放的結果如何？

第一，農奴在人格上雖已解放，而在經濟上仍須受地主的壓制，因為地主在政府的援助之下，保留了肥地，而把瘠地，用很高的價格賣給農民。農民無力償債，則由國家代出，惟在五十年之內，須年年還本於國家。這樣，俄國農民遂由農奴變為債奴。他們一方渴望土地，同時又深恨政府與地主，所以在一九一七年革命之時，能夠與工人合作。

第二，農奴解放之後，就有許多農民離開農村，奔到城市，而使工業資本家獵得了許多自由勞工，所以解放不久，俄國工業竟然長足進步。工業愈進步，工人愈集中，由是近代的無產階級因之形式，而使馬克思主義在俄國有牢不可破的勢力。

第三，近代產業不但需要許多工人，且又需要許多職員，於是設置學校，製造知識分子，以供給社會的需要。這些知識分子小部分出身於貴族階級，大部分出身於中產階級。資本主義愈發展，中產階級漸次沒落，知識分子感到危險，所以自始就投身於無產階級的陣營之中，與資本主義作戰。

當此之時俄國政治尚是專制政治。固然民衆之中，可以分做兩個營壘，接近於資產階級

的人們主張君主立憲政治，接近於無產階級的人們希望實行馬克思主義，然其對於專制政治，則皆一致反對。時殺暴動，層出不窮，所以日俄戰後，俄皇於一九〇六年頒布憲法。但是這部憲法仍未廢除專制制度。皇帝有最高獨裁權（第四條），法律非經皇帝裁可，不生效力（第九條第四四條），而行政權亦由皇帝總攬，大臣均單獨對皇帝負責（第十條第八一條）。不過憲法仍採用議會制度，議會分做兩院：上議院（Council of the Empire）議員一半由皇帝勅任，一半由特權階級互選（第五八條），下議院（Duma）議員由各地議會間接選舉，任期五年（第五九條），而各地議會則採用普通選舉制度，所以其中分子未必須與俄皇同黨。一九〇六年第一次議會開會之時，就與政府衝突，而被俄皇解散。一九〇七年三月俄皇又召集第二次議會，不久又解散之。俄皇因該議會之內有許多激烈分子，乃修改選舉法，而於一九〇七年十一月召集第三次議會，其分子大率為官僚牧師地主等輩，所以能夠享壽五年。一九一二年俄皇召集第四次議會，其中反動分子甚多。然因派別複雜不能團結一致。

一九一四年歐洲發生戰爭，俄國實行參戰，最初戰事勝利，國內尚可相安無事；到了一九一七年，戰事敗北，國內騷然。一九一七年三月聖彼得堡發生暴動，俄皇下令解散議會，而議會又抗不遵命，反組織臨時政府，以盧保夫（G. I. Lvov）為領袖，要求俄皇退位。由皇弟邁克爾（Michael）承繼。邁克爾猶豫不決，政府失去中心，俄國帝政遂因之告終。

此時農工兵的委員會，即所謂蘇維埃（Soviet）已在各地組織起來，勢力甚為雄大，可以操縱臨時政府。而組織臨時政府的人又大率出身於上流階級，民衆極不滿意。所以不久就

由刻棧斯基 (A. F. Kerenski) 當政，一方改帝制爲共和，他方又繼續對德戰爭。不過俄國革命之後，國力已經疲憊，國內民衆無不厭棄戰爭，希望和平，所以到了十月布爾塞維克 (Bolshevik) 又利用蘇維埃推倒刻棧斯基政府，而建設社會主義國家。

當俄國三月革命之際，各地產生了許多蘇維埃，而最能利用蘇維埃以謀奪取政權的，則爲布爾塞維克。在一九一七年七月第一次全俄蘇維埃大會，布爾塞維克尙佔少數，其後漸次增加，到了一九一八年七月第五次全俄蘇維埃大會開會之時，布爾塞維克就佔絕對多數，於是通過蘇俄憲法，正式成立俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國 (Russian Soviet Federal Socialist Republic, 簡寫爲 R. S. F. S. R.)。這部憲法固然祇是蘇俄憲法，不是蘇聯憲法，但是蘇俄憲法可以視爲蘇聯憲法的基礎，所以研究蘇聯憲法的人須同時研究蘇俄憲法。蘇俄憲法曾於一九二五年大加修改一次。

原來俄國境內乃包括許多民族，三月革命之後，國內弱小民族已經動搖，十月革命之後，它們就相繼獨立，依照蘇俄憲法，組織蘇維埃社會主義共和國。最初布爾塞維克因戮力於蘇俄本部的建設，所以坐聽牠們獨立，不加制止。到了一九二〇年布爾塞維克在蘇俄的勢力漸次鞏固，兼以「歷年戰爭損失奇重，田園荒蕪，工廠倒閉，生產減少，財源涸竭，各共和國絕對不能單獨努力，謀經濟的復興，而國際關係又極惡劣，時時有外國侵略的危險，所以各共和國更宜聯合戰線以資防禦。」(一九二二年及一九二五年的蘇聯憲法第一章)於是自一九二〇年至一九二二年次第和烏克蘭蘇維埃社會主義共和國 (Ukrainian Soviet Socialist

Republic) 白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國 (White Russian Soviet Socialist Republic) 亞塞爾拜然蘇維埃社會主義共和國 (Azerbaijan Soviet Socialist Republic) 亞美尼亞蘇維埃社會主義共和國 (Armenian Soviet Socialist Republic) 佐治亞蘇維埃社會主義共和國 (Georgian Soviet Socialist Republic) —— 亞塞爾拜然亞美尼亞佐治亞又於一九二二年十二月結各爲外高加索蘇維埃聯邦社會主義共和國 (Transcaucasian Soviet Federal Socialist Republic) —— 訂結同盟條約，終而於一九二二年十二月三十日公布聯邦憲法 (共二十六條)，正式成立蘇維埃社會主義共和國聯邦 (Union of Soviet Socialist Republics, 簡寫爲 U. S. S. R.)。一九二四年圖利曼蘇維埃社會主義共和國 (Turkmenian Soviet Socialist Republic) 烏茲柏克蘇維埃社會主義共和國 (Uzbek Soviet Socialist Republic) 亦相繼加入聯邦，因之，蘇聯復於一九二四年一月修改憲法 (共七十二條)，擴大聯邦組織。此後每次聯邦蘇維埃大會開會之時，對於蘇聯憲法，均有許多修改，而在一九二九年又將蘇俄領內的塔吉克自治共和國昇格爲塔吉克蘇維埃社會主義共和國 (Tajik Soviet Socialist Republic)，加入聯邦之中。到了一九三六年十二月復因社會經濟組織與民衆文化程度大有進步，而把蘇聯憲法大加修改 (共一百四十六條)，同時又將外高加索的三邦作爲三獨立國，并創設哥薩克蘇維埃社會主義共和國 (Kazakh Soviet Socialist Republic)，及吉爾吉斯蘇維埃社會主義共和國 (Kirgiz Soviet Socialist Republic)，所以現在蘇聯共有十一邦。

第二節 聯邦制度

異民族所組織的單一國，常由民族的離心力，傾向於聯邦國；同民族所組織的聯邦國，常由民族的向心力，傾向於單一國。聯邦制度與民族問題既有這樣密切的關係，所以承認民族的人常由民族的平等和自治，因分權主義，而主張聯邦制度；反之，不承認民族的人則由集權主義，而反對聯邦制度。馬克思主義是不承認民族的，由他們看來，民族祇是經濟發展的產物，人類經濟生活的範圍可以決定人類團體的範圍。狩獵經濟或牧畜經濟祇能成立氏族社會，農業經濟可以成立種族社會，商工業經濟則可成立民族社會。但是商工業經濟愈發展，全世界的人民又由經濟的連鎖，結為一體。這個時候民族社會歸於消滅，繼此而成立的則為大同社會。他們既以民族為過度期的現象，所以他們又反對分權制的聯邦國，而主張集權制的單一國。列寧在其「國家與革命」中，曾說：「最大的自由非存在於聯邦共和國，乃存在於中央集權的共和國。換句話說，據歷史所示，最能保障地方如省府縣的自由，不是聯邦共和國，而是中央集權的共和國。」共產主義反對聯邦制度，觀此數語，可以明白。

他們既然反對聯邦制度，何以革命之後，又組織聯邦國家呢？要明白這個問題，不可不追述俄國共產黨的策略，現在蘇聯就是昔日的俄羅斯帝國。俄羅斯用其武力，使弱小民族而建設為一個大帝國；這個時候，共產黨要在俄國奪取政權，必須設法使弱小民族出來作解放運動，促成帝國瓦解，而後纔有機會革命。由於這個必要，遂使他們主張民族自決。

一九一三年俄國社會民主勞動黨(SDAPR) (一九一八年三月纔改稱爲共產黨)對於民族問題，曾有決議說：「一個民族若受了專制君主的壓迫，本黨無條件的擁護這個民族有自決權，即分離與建國權。」在一九一七年三月革命發生的時候，國內弱小民族已經動搖，十月革命之後它們就相繼獨立，於是從前的俄羅斯帝國遂分崩瓦解，俄羅斯的領土祇局限於蘇俄一帶之地。到了一九二〇年，共產黨在蘇俄的勢力漸次鞏固。由是怎樣對付國內的獨立部分，就成爲問題，如果仍同從前那樣，無條件的承認自決，則各民族獨立之後，俄國的實力將因而而減少。反之，不承認民族自決，則食言背約又不足信服人心。他們處在這樣矛盾的環循，就生出矛盾的理論，即同斯太林(J.W. Stalin)所說：「我們應該主張印度阿刺伯埃及摩洛哥及其他一切殖民地的獨立，這種獨立乃表示被壓迫民族的解放，可以減少帝國主義者的勢力，而加強革命黨的陣營。我們應該反對俄羅斯國內地方的分離，這種分離乃表示國內各地降服於帝國主義者，可以減少俄國的革命力，而加強帝國主義的陣營。」他們由這種觀念出發，設法使弱小民族再同蘇俄聯合，終而成立了聯邦制度。

但是世上有許多學者不以蘇聯爲聯邦，而以蘇聯爲邦聯。他根據的理由共有三種：第一蘇聯憲法(以下均稱一九二四年憲法爲舊憲法，一九三六年憲法爲新憲法)承認各共和國有主權(舊憲法第三條新憲法第一五條)。但是主權對內有最高性，一國之內祇有一個主權。一國之內若有兩個以上的主權，這和主權的性質矛盾的。所以各共和國若有主權，則蘇聯不宜再有主權；蘇聯若有主權，則各共和國不宜再有主權。在同一領土之內。對於同一的

人民，併存兩個以上的主權，萬一兩個主權發生衝突，勢必無法解決，而將陷入無政府狀態之中。倘使解決的權在於蘇聯，則各共和國沒有主權；反之解決的權若在各共和國，則蘇聯沒有主權。據蘇聯舊憲法規定，蘇聯權力機關對於各共和國權力機關所作的議決及法令，有隨時停止或取消的權（第一條第二三款第二〇條第三一條第三二條）。據新憲法規定，各共和國的法律若和蘇聯憲法牴觸，各共和國的法律若和蘇聯憲法牴觸，則各共和國的法律或法令失去效力，同時蘇聯尚有依法取消或停止各共和國政府所發布的法令的權（第一四條第四款第二〇條第四九條第五款第六九條），由此可知主權實屬於蘇聯，各共和國在事實上并無主權。第二，蘇聯憲法承認各共和國可以自由退出蘇聯之外（舊憲法第四條新憲法第一七條）。但是據舊憲法規定，蘇聯對於各共和國任何機關所作的議決及法令，均有停止或取消的權（第二〇條第三一條第三二條），則各共和國雖然議決了脫退，而蘇聯尚可停止或取消它他們的議決，使各共和國的脫退權變為有名無實。據新憲法規定，各共和國任何機關所作的議決若不違法，蘇聯固然不得停止或取消（第二〇條第四九條第五款第六九條），但是各共和國的名稱既然一一載在蘇聯憲法之上（第一三條），成為蘇聯憲法的一部，而蘇聯憲法又是剛性憲法（第一四六條），那末，各共和國的脫退權無形之中當然須受蘇聯的限制了。第三，各邦有鞏固的領土權，即蘇聯要變更各共和國的領土，必須得到該共和國同意（舊憲法第四條新憲法第一八條）。但是各邦有鞏固的領土權不獨蘇聯為然，就是美國（憲法第四條第三項第一目）巴西（一八九一年憲法第四條）墨西哥（一九一七年憲法第七三條第三款）

德國（一九一九年憲法第一八條）奧國（一九二〇年憲法及一九二九年憲法第三條第二項）一九三四年憲法第四條第二項）要變更各邦的領土，多少也須徵求各邦同意。

蘇聯不是邦聯，是很明顯的，現在再來研究蘇聯的聯邦組織。先研究舊憲法。

（一）由權限的分配觀之，各共和國權限沒有得到充分的保障。蘇聯也同許多聯邦國一樣，列舉聯邦的權限（第一條），而將未列舉的權限歸屬於各邦（第三條），即聯邦權限受了憲法的限制，各邦權限受了憲法的保障。但是聯邦可用修改憲法的手段，以擴充自己的權限。今據舊憲法規定，修改憲法的權在於聯邦蘇維埃大會（第二條），而聯邦蘇維埃大會則由勞動階級選舉代表組織之（第三條參看蘇俄一九二五年憲法第六四條第六五條），即聯邦蘇維埃大會乃是代表階級，不是代表各邦，各邦對於憲法的修改沒有參與權，那末聯邦當然可以隨時修改憲法，以擴充自己的權限。

（二）由中央機關的組織觀之，聯邦沒有充分的參政權。蘇聯的最高權力機關為聯邦蘇維埃大會（Congress of Soviets of USSR）（第八條），聯邦蘇維埃大會以市蘇維埃（City-Soviet）代表及省蘇維埃（Krai or Oblast Soviet）代表組織之。市蘇維埃的代表按照每選舉人二萬五千人選舉一人，省蘇維埃的代表按照每住民十二萬五千人選舉一人，但是各邦之內若沒有省單位，則由該邦向全國蘇維埃大會選舉之（第九條第一〇條）。聯邦蘇維埃大會每二年由聯邦中央執行委員會召集開會一次，在必要時尚可召集臨時會（第一條）。

聯邦蘇維埃大會閉會時，以聯邦中央執行委員會（Central Executive Committee of

USSR，或簡寫為 TSIK of USSR) 爲最高權力機關 (第八條)。聯邦中央執行委員會分做兩院，一是聯邦院 (Union Soviet)，一爲民族院 (Soviet of Nationalities) (第一三條)。聯邦院爲階級的代表，由聯邦蘇維埃大會，比例各邦人口的多寡，從各邦的代表中選舉委員，組織之 (第一四條)。民族院爲各邦的代表，由各邦選舉委員五名組織之，但是各邦之內若有自治共和國 (Autonomous Republic) 或自治特別區 (Autonomous Region) 的，則每自治共和國尙可選舉委員五名，每自治特別區亦可選舉委員一名 (第一五條)。這樣組成聯邦中央執行委員會則對聯邦蘇維埃大會負責 (第二八條)。聯邦中央執行委員會每年由其常務委員會召集開會三次，在必要時，尙可召集臨時會 (第二一條)。兩院的職權完全平等。凡提出於聯邦中央執行委員會審查的一切法案，須經兩院承認，纔能成立 (第二二條)。倘使兩院意見不能一致，則將問題付交兩院組織的調停委員會解決之。(第二三條) 在調停委員會內，兩院意見仍不能一致，則交付兩院的聯席會議解決之。如聯席會議仍不能解決，則交付聯邦蘇維埃大會，作最後的決定 (第二四條)。

聯邦中央執行委員會閉會時，以常務委員會爲最高權力機關 (第二九條)。常務委員會由兩院 (聯邦與民族院) 及兩院聯合而成的聯邦中央執行委員會三個機關各選舉九名委員，合計二十七名委員，組織之 (第二六條)。常務委員會對聯邦中央執行委員會負責 (第三六條)。其一切法令及議案，聯邦中央執行委員會有停止或取消的權 (第三〇條)。

聯邦的行政機關，叫做人民委員會 (Soviet of People's Commissars, Sovnarkom)。

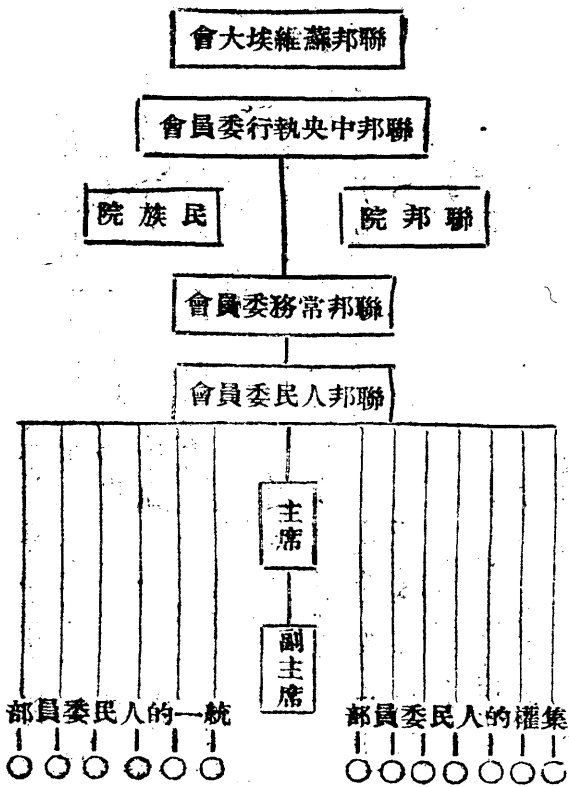
設主席一人，副主席一人，人民委員 (People's Commissar) 若干人，由聯邦中央執行委員會選任 (第三七條)。人民委員會對聯邦中央執行委員會及其常務委員會負責 (第四〇條)，其一切法令議決，聯邦中央執行委員會及其常務委員會均有停止或取消的權 (第四一條)。

人民委員會爲行政上的利便計，內設許多人民委員部 (People's Commissariat)，以人民委員爲部長 (第四九條及第五五條)，對聯邦中央執行委員會，常務委員會及人民委員會負責 (第六〇條)。其一切命令，聯邦中央執行委員會，常務委員會及人民委員會均有取消的權 (第五八條)。人民委員部分兩種，一是集權的人民委員部 (All Union Commissariats)。其所管轄的事項爲聯邦專有的權限，所以各邦不再設置此項人民委員部，不過集權的人民委員部均有代表，駐在各邦 (第五〇條第五一條及第五三條)。二是分權的人民委員部 (Unified Commissariats)，其所管轄的事項，不完全歸屬於聯邦，所以各邦關於此種事項，亦得於自己權限的範圍內，設置同一名稱的人民委員部，一面爲各邦的機關，隸屬於各邦的中央執行委員會及人民委員會之下，同時又是聯邦的機關，執行聯邦各該人民委員部的命令，并受聯邦各該人民委員部的監督 (第五〇條第五二條第五四條第六七條及第六八條)。

由此可知在舊憲法，中央機關之內雖然設置一個民族院，代表各邦，但是最後決定權乃在於聯邦蘇維埃大會，而聯邦蘇維埃大會又由勞動階級選舉代表組織之，各邦沒有充分的參政權，觀此當能明瞭。

(三) 由聯邦與各邦的關係觀之，聯邦對於各邦有很大的監督權。(1) 就聯邦怎樣監

督各邦的憲法說，蘇聯憲法第十章詳細規定各邦中央機關的組織及其相互關係，各邦沒有充分的自主組織權，是很明白的。(2)就聯邦怎樣監督各邦的統治作用說，各邦的蘇維埃大會及中央執行委員會的議決案若和聯邦憲法牴觸，聯邦當然有取消權。(第一條第二三款)



而聯邦中央執行委員會對於各邦的蘇維埃大會，中央執行委員會，常務委員會，人民委員會等的一切法令及議決，尙有任意停止或取消的權；（第二〇條）聯邦的常務委員會對於各邦的蘇維埃大會的議決，雖然祇能停止，不能取消，且須送呈聯邦中央執行委員會審查（第三二條），對於各邦的中央執行委員會，常務委員會，人民委員會的一切法令及議決，亦有停止或取消的權（第三一條）。這種停止或取消，固然和美國不同，非以違憲為標準，且和德國不同，非以違法為標準，完全由聯邦的權力機關自由裁決。所以蘇聯，聯邦干涉各邦，乃超出法律問題之外，而以聯邦的好惡為權衡。此外各邦的預算又須得到聯邦核准，編為聯邦預算的一部（第一條第一一節），各邦沒有獨立的財政權，因之各邦的統治作用，無形之中必受了聯邦的干涉。但是各邦若不滿意聯邦人民委員會的命令，亦得由其中中央執行委員會或常務委員會，向聯邦常務委員會，提出抗議，但不得停止其執行（第四二條），同樣，聯邦人民委員會的命令，若和聯邦憲法，聯邦法令，或各邦法令發生衝突，各邦的中央執行委員會或常務委員會亦有停止的權，但須迅速通知聯邦的人民委員（第五九條）。萬一各邦的中央執行委員會及其常務委員會，聯邦的人民委員會及其常務委員會，發生爭議，則由聯邦的常務委員會或人民委員會（第三五條）。由此可知各邦對於聯邦的最高權力機關（聯邦蘇維埃大會，聯邦中央執行委員會及其常務委員會），毫無方法抵抗，而對於聯邦執行機關（人民委員會及人民委員會），雖有抵抗之法，而最後決定權仍屬於聯邦的常務委員會。

總之，依據舊憲法規定，各邦的權限沒有充分的保障；各邦的參政權實等於零；而聯邦

暨諸各邦，又超出法律範圍之外，爲一種行政的監督。

次再研究新憲法

(一) 由權限的分劃觀之，新憲法保障各邦的權限實比較舊憲法完妥。新憲法也列舉聯邦的權限(第一四條)，而把未列舉的權限屬於各邦(第一五條)，但修改憲法的權乃在於議會兩院，而在議會兩院之中，一院代表公民，一院代表各邦，議會兩院修改憲法之時，須各有三分之二以上的決議(第一四六條)；所以各邦可以利用議院，預防聯邦修改憲法，以擴充聯邦的權限。并且議會兩院議決憲法修正案之後，各邦若不滿意，尚可要求議會常務委員會提交公民複決(第四九條第四款)，由此可知各邦權限在新憲法上實有相當的保障。

(二) 由中央機關的組織觀之，各邦均參政權比較舊憲法所規定的爲大。蘇聯的最高權力機關爲聯邦議會(Supreme Council, Verkhovny) (第三〇條)，議會爲立法機關(第三二條)分做兩院，一是聯邦院，一是民族院(第三三條)。聯邦院代表人民，由人民直接選舉議員組織之，每三十萬人選舉議員一人(第三四條)。民族院代表各邦，由各邦人民直接選舉議員二十五人組織之，但是各邦之內若有自治共和國自治特別區域民族區的，則每自治共和國尙可選舉議員十一人，每自治特別區可以選舉議員五人，該民族區可以選舉議員一人(第三五條)。兩院議員任期四年(第三六條)，每年由聯邦議會常務委員會召集開會二次(第三六條)。兩院的職權完全平等(第三七條)，均得創制法律(第三八條)，任何法律須經兩院一致通過，纔得成立(第三九條)。倘使兩院意見不能一致，則將問題提交兩院同

數代表所組織的調停委員會 (Conciliation Commission) 解決之，調停委員會不能解決，或其議決不能得到某一院的同意，則問題須再提交兩院討論，要是兩院仍不能一致議決，則常務委員會應解散議會兩院，舉行新選舉 (第四七條)。反之，議會議決的法律，常務委員會若不贊成，亦得提交公民複決 (第四九條第四款)。

議會常務委員會 (兩院各有主席一人副主席二人，而兩院開聯席會議之時，又以兩院的主席輪流執行主席的職權，所以議會常務委員會不是議會的主席團，乃是一種特別機關) 由議會兩院聯席會選舉主席一人，副主席十一人 (每邦一人)，秘書一人，委員二十四人組織之，常務委員會對議會負責 (第四八條)，有兩種權限：一是固有的職權，即普通國家行政元首所有的職權 (第四〇條第四九條)，二是代理的職權，即在議會休會期內，可以行使議會的職權 (第四九條第六款)。這兩種職權縱在議會解散之時，也可以行使，一直到新議會組織新常務委員會時為止 (第五三條)。

聯邦的行政機關稱為蘇聯人民委員會 (第六四條)，由主席一人，副主席一人，人民委員若干人組織之，他們均由聯邦議會選舉 (第七〇條)，人民委員會對聯邦議會負責 (第六五條)，其一切法令及議決若不合於法，常務委員會有取消的權 (第四九條第五項)。

人民委員會為行政上的利便計，又設若干人民委員部，以人民委員為部長，其一切命令及訓令，人民委員會有取消的權 (第六九條)。人民委員部分做兩種：一是集權的人民委員部，管轄聯邦專管的事項，所以各邦不再設置此種人民委員部，關於這種事項均由聯邦的集

權的人民委員部直接或其委任機關執行之，二是分權的人民委員部，其所管轄的事項不完全歸屬於聯邦，所以各邦可設置同一名稱的人民委員部，一方執行各邦的事項，同時執行聯邦的事項（第七四條至第七八條）。

由此可知代表各邦的民族院，在新憲法中已和舊憲法不同，地位較高，權限較大。

（三）由聯邦與各邦的關係觀之，在大體上，聯邦對於各邦的監督權，已由行政的監督改爲立法的監督。（1）就聯邦怎樣監督各邦的憲法來說，新憲法比之舊憲法尤爲嚴格，即不但詳細規定各邦中央機關的組織和權限及其相互關係，而對於各邦的各級地方團體的行政組織也代爲詳細規定（第四章第六章第七章第八章第九章），且不許各邦憲法違犯聯邦憲法（第一四條第四款），由此可知各邦的自主組織權是很有限的。（2）就聯邦怎樣監督各邦的立法說，聯邦對於各邦的立法已經不能任意干涉，祇惟各邦法律與聯邦法律牴觸之時，聯邦法律纔可以廢除各邦法律（第二〇條）。這種制度固然是一切聯邦國共通的制度，但是蘇聯不認任何機關有審查聯邦法律內容的權，其結果當然和美國不同，而和德國（威瑪憲法時代）一樣，不論聯邦法律有無牴觸聯邦憲法，祇要各邦法律牴觸聯邦法律，各邦法律就須失去效力。不過各邦對於違憲的聯邦法律可以要求提交公民複決。要之，各邦權力機關的議決是否有效，須以該議決有無牴觸聯邦法律爲標準，這與舊憲法之容許聯邦權力機關任意取消或停止各邦權力機關的議決，當然不同。（3）就聯邦怎樣監督各邦的行政說，各邦預算須由聯邦核准（第一四條第一〇款），聯邦可以利用財政監督權干涉各邦的行政，固然和舊憲

法一樣。但是聯邦常務委員會對於各邦人民委員會的議決法令，惟於其違法之際，纔有取消的權（第五九條第五項），而聯邦人民委員會對於各邦人民委員會的法令，亦惟在法律的範圍內，纔有停止的權，其以法律為根據，顯然與舊憲法不同。反之，各邦對於聯邦的法律和命令則須絕對服從，不能停止執行，而祇能要求提交民複決。要之，關於聯邦監督各邦，在舊憲法為行政的監督，祇要聯邦不滿意各邦的舉措，不問其有無違法，均得取消或停止。在新憲法則改為立法的監督，聯邦對於各邦的法律或命令已經不能任意取消或停止，而須以法律為根據。

總之，據新憲法規定，各邦的權限頗有保障，各邦的參政權亦甚大，而聯邦監督各邦，又須以法律為根據，而為一種立法的監督。

這種轉變據斯大林在第八次聯邦蘇維埃大會報告，當蘇維埃聯邦剛剛成立之際，各民族對於俄人的猜疑尚未完全消滅，難心力的作用依然存在，所以須採用集權制度，以預防蘇聯的分崩瓦解，現在呢？「第一，剝削階級已經掃除，而剝削階級又是民族衝突的主要分子。第二，剝削現象已經絕跡，而剝削現象又可以引起各民族的互相猜疑與互相仇視。第三，工人階級已經把握政權，而工人階級乃是一切奴隸制度的敵人，同時又是國際主義的忠實信徒。第四，各民族在一切社會生活中，已經能夠互相扶助。第五，各民族的文化均已高度發展。凡此一切均可使蘇聯各民族根本改變其特質。他們互相猜疑的情緒業已消滅，他們互相友愛的情緒業已發展。一因此之故，無妨採用分權制度，建設社會主義聯邦。」

第三節 獨裁制度

馬克思說：「在資本主義社會與共產主義社會之間，有一個革命的轉變期，因之，又有一個政治的過渡期與之相應。這個時候的國家乃是無產階級的獨裁。」馬克思雖然主張獨裁，而關於獨裁的形式，卻沒有明瞭的解釋。恩格爾說：「近來德國人聽到無產階級獨裁，無不愕然恐怖。但是諸君要知道獨裁的意義，須看巴黎公社，那就是無產階級獨裁。」所以我們要「了解無產階級獨裁的意義，不可不知道巴黎公社的組織。馬克思說：「巴黎公社用普選選舉，由巴黎各區選舉議員組織之。……其中大多數係自勞動階級出身，或為勞動階級的代表。」這樣一來：就是無產階級獨裁并不反對民主政治，且能在普通選舉與普選行之時，總得實現。因為民主政治是多數公決的政治，無產階級人數最多，一旦施行普通選舉，其在議會之內必佔絕對多數，所以可用多數公決的方法來實現獨裁。這種意義的獨裁是否馬克思的大意，我們無從知道，而蘇聯則由社會的環境，最初剝奪資產階級的公權，以實現無產階級獨裁，最近又利用普通選舉，以實現無產階級獨裁。

在蘇聯舊憲法之內，關於無產階級獨裁一語未曾說到，而祇規定蘇聯的最高權力機關為聯邦蘇維埃大會，聯邦蘇維埃大會由各邦的市蘇維埃與省蘇維埃選舉代表組織之（各邦之中若沒有省則由該邦的全國蘇維埃大會選舉代表），所以我們要「了解蘇聯無產階級獨裁的形式，不可不研究蘇聯各邦的憲法。現在試以蘇俄憲法為例，說明如次。

蘇俄憲法制定於一九一八年，修改於一九二五年，兩部憲法關於無產階級獨裁，曾有明白的宣言，即如次：

一九一八年憲法

第一條 俄羅斯爲工人兵士農民的代表所組織的蘇維埃共和國。中央及地方的一切權力歸屬於蘇維埃。

第七條 第三次全俄蘇維埃大會議決：現在是勞動階級與剝削階級決戰的時期，任何政治機關均不許剝削階級參加，一切權力完全歸屬勞動羣衆及其代表所組織的蘇維埃。

第九條 在此過渡期之內，蘇俄憲法的目的乃欲利用蘇維埃制度，建立無產階級的獨裁政治，以便破壞資本主義，廢除人類自相剝削，并實現沒有階級區別，沒有國家強制的共產主義。

一九二五年憲法

第一條 蘇俄憲法……的任務在於保證無產階級的獨裁政治，以期達到打倒資產階級，廢除人類自相剝削，并實現沒有階級區別沒有國家強制的共產主義。

第二條 蘇俄爲工人及農民的社會主義國家，一切政權歸屬於蘇維埃。

然則蘇俄怎樣實現無產階級獨裁呢？據其憲法規定，乃剝奪資產階級的參政權，而把參政權給與勞動階級。

(一九一八年憲法第六四條一九二五年憲法第六八條)蘇俄公民無男女宗教民族住居的

區別，於選舉日，年齡滿十八歲以上，且有下列資格之一者，均有選舉權及被選舉權：

(一) 從事於有益社會的勞動而得生活資料的人，使別人能夠致力勞動而自己從事於無
庭勞動的人。

(二) 一切紅軍軍人。

(三) 上述的人目前陷於不能勞動的境遇者。

(一九一八年憲法第六五條一九二五年憲法第六九條) 左列的人縱屬於前條各項中的一類，亦不得享有選舉權及被選舉權：

(一) 雇用他人勞動以得利潤的人。

(二) 不靠自己勞動，而恃利息利潤地租以作生活的人。

(三) 私營的商人及其經理人。

(四) 一切宗教的僧侶。

(五) 帝政時代的警察、憲兵、偵探及皇族。

(六) 精神上有缺陷的人。

(七) 由法院依法剝奪公權的人。

在民主政治之下，凡是公民均有參政權，而公民參政的方法除了選舉代表之外，尚須對於政治有言論集會結社的自由。蘇俄爲了剝奪資產階級的參政權，所以又剝削資產階級的自由權，而把各種自由權給與勞動階級，且用各種方法，謀其自由權之得實現。

(一九一八年憲法第一四條一九二五年憲法第五條) 爲保障勞動階級的言論自由起見，蘇俄不許資本家支配出版，把技術上及物質上一切出版用品，供給工人及農民，以作發行報紙小冊子書籍及其他著作出版之用，并保證其自由推廣於全國。

(一九一八年憲法第一五條一九二五年憲法第六條) 爲保障勞動階級的集會自由起見，蘇俄承認共和國的公民，有開會遊行的自由，并把集會所必要的一切設備供給工人及農民。

(一九一八年憲法第一六條一九二五年憲法第七條) 爲保障勞動階級的結社自由起見，蘇俄剝奪資產階級之經濟的及政治的權力，使他們不至妨害工人及農民的團結自由及行動自由，而對於工人及農民的結社，又給與以援助。

勞動階級既然獨佔了參政權與自由權，而他們實現獨裁的方法則採用蘇維埃制度。蘇維埃(Soviet)爲委員會之意，設置於各級地方團體之內，一方下級蘇維埃有選舉上級蘇維埃的權，同時上級蘇維埃有監督下級蘇維埃的權。其結構頗形複雜。我們非先明瞭蘇俄地方行政制度，無從了解蘇維埃制度的真相。蘇俄地方行政區域，在革命成功之後，依照經濟原則，從新劃分爲省(分做兩稱，一稱爲Krai，一稱爲Oblast)道(Oblast)縣(Raion)村(Selo)四級。(註)在這四級之外尚有市(Gorodskio)。每級地方團體均有蘇維埃大會，以作最高權力機關(第四九條)。每級蘇維埃大會又選舉執行委員會，於該級蘇維埃大會閉會

(註)蘇俄因民族複雜，所以其地方行政區域除了上述四級之外，又許各民族組織自治特別區或自治共和國。自治特別區爲自治共和國的過渡形態。

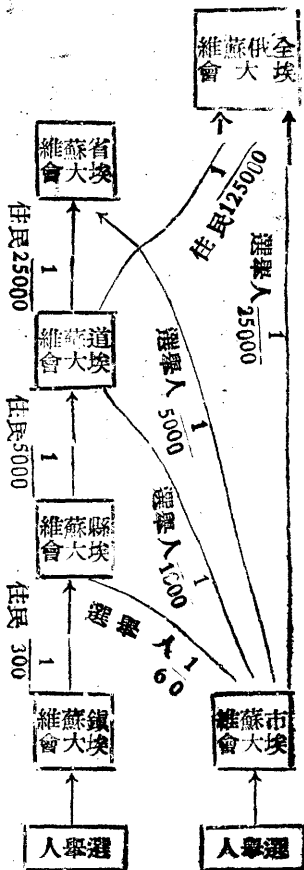
時，爲最高權力機關，對蘇維埃大會負責（第五四條），每級執行委員會又選舉常務委員會，於該級執行委員會閉會時，代行一切職權，對執行委員會負責（第五五條第五六條）。每級常務委員會之下又置各種行政官廳，分掌各種政務，其人員由執行委員會選舉，對執行委員會及常務委員會負責（第五七條及第五八條）（註）。但是每級執行委員會及常務委員會須受上級執行委員會及常務委員會的監督，就是上級執行委員會及其常務委員會有權取消下級執行委員會及其常務委員會的議決；而每級行政官廳更須受上級同一種類的行政官廳的監視，就是上級行政官廳有權糾正或停止下級同一類的行政官廳的措施。

至於各級蘇維埃大會的選舉方法頗爲複雜。就是市內一切選舉民可以人口爲比例（本來每千人選出一人），選舉代表，組織市蘇維埃大會，村內一切選舉民可以人口爲比例（本來每百人選出一人），選舉代表，組織村蘇維埃大會（五九條）。縣內一切市蘇維埃大會按照每選舉民六十人舉出一人的比例，及一切村蘇維埃大會按照每住民三百人舉出一人的比例，各選舉代表合同組織縣蘇維埃大會（第五一條第三項）。道內之切市蘇維埃大會按照每選舉民每千人舉出一人的比例，及一切縣蘇維埃大會按照每住民五千人舉出一人的比例，各選舉代表合同組織道蘇維埃大會（第五一條第二項），省內一切市蘇維埃大會按照每選舉民五千人舉出一人的比例，及一切道蘇維埃大會按照每住民二萬五千人舉出一人的比例，各選舉代

（註）村（Selo）因地域狹小，事務簡單，所以只置執行委員會，不置常務委員會及各種行政官

表，合同組織省蘇維埃大會（第五一條第一項）。而蘇俄全國一切市蘇維埃大會按照每選民二萬五千人舉出一人的比例，及一切府蘇維埃按照每住民十二萬五千人舉出一人的比例各選舉代表，合同組織全俄蘇維埃大會（第二〇條）（註）。全俄蘇維埃大會之下，也同那一樣，尚有中央執行委員會，（但沒有分做兩院）常務委員會，人民委員會，人民委員

（註）其選舉方法可用圖說明如次：



但是除了市蘇維埃大會及道蘇維埃大會之外，在自治特別區，可由其全區蘇維埃大會，按照每住民十二萬五千人舉出一人的比例，各選舉代表，送於全俄蘇維埃大會之內（第二〇條）。

等各種機關（註）。每級蘇維埃的選舉均用記名投票，而每級蘇維埃的選舉人又有隨時罷免代表，舉行新選舉的權利（第七五條）。

綜上所言，我們可以知道：無產階級獨裁有五種特質：第一為制限選舉，即惟勞動階級

（註）全俄蘇維埃大會（All-Russian Congress of Soviets）為蘇俄的最高權力機關（Supreme authority，每二年開會一次（第三條第二〇條第二二條第二三條，其職權可參看第一六條及第一七條）全俄蘇維埃大會又選舉全俄中央執行委員會（All-Russian Central Executive Committee，VTSIK），於全俄蘇維埃大會閉會時，行使最高權力，而為立法行政及監察的最高機關（Supreme legislative, administrative and Controlling Organ），對於全俄蘇維埃大會負責。（第三條，第二一條，第二四條至第三一條，參看第一七四條）。全俄中央執行委員會又選舉其常務委員會（Presidium of VTSIK），於全俄中央執行委員會閉會時，為立法行政及監察的最高機關，對全俄中央執行委員會負責（第二七條）。在全俄中央執行委員會常務委員會之下，又置人民委員會（Council of People's Commissars, Sovnatom），以作行政機關，內設主席副主席及人民委員（People's Commissar）若干人，由全俄中央執行委員會選舉，對全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會及其常務委員會負責，全俄中央執行委員會及其常務委員會有取消或停止人民委員會的一切議決的權。（第三〇條第三二條至第三六條）人民委員會為行政上的利便計，又設許多人民委員部（People's Commissariat），以人民委員為部長，對全俄中央執行委員會，常務委員會，及人民委員會負責。全俄中央執行委員會，常務委員會及人民委員會有取消人民委員部的一切命令的權（第三七條至四三條）。

纔有選舉權及被選舉權，至於剝削別人勞力勞動力或依靠利息利潤地租以作生活的人均沒有選舉權及被選舉權。第二爲間接選舉，勞動階級除了選舉市蘇維埃及村蘇維埃之外，其選舉上級蘇維埃，均用間接方法，甚者且用間接又間接的方法。第三爲不平等選舉，就是工人比之農民在選舉時，有更多的權利。因爲在每級蘇維埃中，城市工人與鄉村農民的選舉人比例，相差五倍，如在全俄蘇維埃大會中，城市工人乃按照選舉民二萬五千人選舉一人的比例，而鄉村農民則按照住民十二萬五千人選舉一人的比例。固然城市以選舉民人數爲標準，鄉村以住民人數爲標準，然究其實，在同一地域之內，住民人數並沒有多過選舉民五倍。何況工人尚有重複選舉的權利，例如在蘇維埃既可直接選派代表於全俄蘇維埃大會，而又可由道蘇維埃，再選派代表於全俄蘇維埃大會呢？第四爲公開投票，即每級選舉人選舉代表之際，均用記名投票方法，第五爲罷免權，即每級蘇維埃的選舉人對其所選舉的代表若不滿意，均得隨時罷免，另舉別人補充之。

蘇聯所以採用這種選舉法，以實現無產階級獨裁，乃有其經濟的背境。當蘇聯革命剛剛成功之際，由於長期的國際戰爭與國內戰爭，工業完全破壞，工人階級在十月革命之時，雖然已經組織起來，充分表現其威力，但是他們人數不多，而在內亂之中，大部分又已犧牲。農業全是小農經濟，且又爲大農所操縱，固然土地已經沒收，宣布爲國有財產，然而農民尙不能理解社會主義的經營方法，至於集體農場(Collective farm)的組織更寥寥無幾，這個時候當然祇能剝奪資產階級的參政權，以預防他們之作反動運動；承認工人階級有優越權，使

他們成爲新社會的中堅分子；更用公開投票法監視選舉人投票給誰人，而後社會纔不會向資本主義的路上走。

但是到了現在，不論城市或鄉村，公有財產制度均已得到勝利了。大部分的工業屬於國有，十分九的農業屬於集體農場國有農場，銀行完全國營，商業亦由國家與社會主義的合作經營。

總而言之，最近數年以來，社會主義的財產已經成爲蘇聯的基礎。關於此點，可列表如下：

社會各部門生產的統計（單位一百萬盧布）

生產部門	一九二九年	百分比	一九三四年	百分比
社會主義經濟	二二、六七八	四八·八	九〇、三四四	九五·八一
資本主義經濟	二、〇三七	六·五	八三	〇·〇九
小私有經濟	二〇、七九〇	四四·七	三、八六七	四·一九

社會經濟既已改造，社會階級亦見變更，就是資產階級人數減少，勞動階級人數增加，其實際情形，可看下列的表。

蘇聯社會的階級組織（單位千人）

階級	一九一二年	一九二八年	一九三四年
無產階級	二二,〇三二	二六,三四四	四七,二八一
甲、工業無產階級	一七,三〇〇	二四,二二四	四一,七五二
乙、農業無產階級	六,〇〇〇	二,二二九	五,三六七
集體農場人員合作社人員	—	四,四〇六	七七,〇三七
私營農民（富農除外）及個人手工業者	九〇,七〇〇	二二,一二三	三七,九〇二
資物階級（地主、都市資本家、商人、富農）	三三,一〇〇	六,八〇一	一七四
其中富農	一七,一〇〇	五,六一八	一四九
其他（學生、軍人）	一一,二〇〇	三,六七二	五六七九
總計	二二九,三〇〇	一五二,三五一	二六八,〇〇〇

一方勞動階級的人數壓倒了資產階級的人數，同時勞動階級不論工人或農民均站在社會主義的旗幟之下，贊成公有財產制度，所以最近數年以來，有許多人民均恢復了他們應有的選舉權，同時實際參加選舉的人數也逐漸增加，下面的統計表可以證明這個事實。

蘇聯選舉權者及出席選舉者人數增加表（單位百萬人）（註）

年 份	選 舉 權 者	出 席 選 舉 者	百 分 比
一九二六年	七六	三九	五〇
一九二七年	七八	三九	五〇
一九二九年	八一	五三	六四
一九三一年	八六	六二	七二
一九三四年	九一	七七	八五

（註）以上見莫洛托夫（V. M. Molotov）在第七次聯邦蘇維埃大會所作之憲法改革報告及政治報告（中國與蘇俄第一期第三期）

史太林在第八次聯邦蘇維埃大會，亦有如次的說明：

「我們最初應述工業發展的狀態。現在吾國的工業技術已經不是脆弱無力的和設備不良的，而是斬新的，豐富的現代化了。……而最重要的則為資本主義已經驅除出工業園地之外，社會主義的生產形式已經成為我國工業的基本制度。我國工業，從生產方面觀之，業已超過戰前工業七倍有餘，這個事實不能輕視。」

在這種情況之下，縱令施行民主政治，勞動階級在議會內，當然可佔絕對多數，利用多數公決的方法來實現無產階級的獨裁了。因此，新憲法就和舊憲法不同，雖然仍認蘇聯為工人與農民的社會主義國家（第一條），雖然仍以勞動階級的蘇維埃為蘇聯的政治基礎（第二條），雖然仍以政權歸屬於城市與農村的勞動階級（第三條）。但是同時又修改了選舉法，採用普通平等直接祕密的選舉法。

第一三四條 各種蘇維埃的代表均由選舉人依據普通平等直接祕密的選舉法選舉之。

第一三五條 採用普通選舉制，凡蘇聯公民年達十八歲，除精神缺陷及被法院褫奪選舉

「農業方面，個人經營的小農制度及其落後的技術與富農的優勢已不存在。代之而起的則為機械化的生產，其規模之大超過全世界任何地方。其技術為現代的，其組織方式為集體農場及國營農場制度。富農已經消滅，個人經營的小農，地位亦極細微，其所耕種的田地僅佔總面積百分之二或百分之三。……

「至於國內貿易，商人及其投機分子已經完全掃除，全部貿易均由國家，合作社及集體農場經營。……

「與這種經濟變遷相適應者則為社會階級的改變。俄國的地主階級在革命時早已消滅。至於其他剝削階級，其命運亦與地主相同，工業園地中，資本階級已不存在。農業園地中，富農階級業已掃除，貿易園地中，商人及投機分子亦已絕跡。一切剝削階級均已消滅，所存在的僅工人階級農民階級和知識分子而已。……但是他們均能協力同心，謀建設社會主義社會。」（中蘇

權之外，不論人種、民族、宗教、教育程度、住居年數、社會出身、財產狀況，及過去活動，均有選舉權及被選舉權。

第一三六條 採用平等選舉制，每一公民，均各有一票，一切公民均平等參加選舉。

第一三九條 採用直接選舉制，各種蘇維埃的代表，均由公民直接投票選舉之。

第一四〇條 選舉代表的投票採秘密制。

蘇聯所以改限制選舉為普通選舉，乃是因為資產階級差不多全部剷除了，不但資產階級已經失去力量，並且一般民衆也不會受了資產階級的誘惑。蘇聯所以改不平等選舉為平等選舉，乃是因為農民已經放棄其私有財產，加入集體農場之中，工農之間已經沒有差別。蘇聯所以改間接選舉為直接選舉，乃是因為民衆知識已經提高，能夠甄別誰人可以充任代表。蘇聯所以改公開投票為秘密投票，乃是因為社會主義的思想已經深入人心，不必再用公開投票，監視公民投票給誰人。由此可知蘇聯所以採用民主政治，並不是放棄無產階級獨裁的觀念，實因社會上已經沒有資產階級，換句話說，階級區別漸歸消滅，因之，階級獨裁也失去意義。

新憲法不但修改了選舉制度，同時又承認人民兩種權利。一是舊憲法所已承認的罷免權，即各級蘇維埃代表須將自己的工作及蘇維埃的活動，向公民報告，而公民可按照法定手續，經多數議決，隨時罷免之（第一四二條）。二是複決權，即蘇聯議會兩院通過的法律，可由常務委員會的提議或某邦的要求，交付公民複決之（第四九條第四款）。固然公民對於

法律，不得自己創制，也不得自己要求複決，但是公民既有罷免權，則議會議員自然不敢反抗民意，因之創制權與複決權實無必要。上述之複決權不過用以解決聯邦與各邦的衝突或議會與政府的衝突而已。

蘇聯雖然採用了民主制度，然而卻不放棄一黨獨裁，在舊憲法上固然沒有明文規定一黨獨裁，但是一國之內，既然祇有一個共產黨，而列甯又說：“The translation of Socialism will inevitably be accompanied by the dictatorship of the proletariat; but the dictatorship of the proletariat through the organization of all proletarians is impossible because not only in Russia, one of the most backward capitalistic countries but in all other capitalistic countries as well the proletariat is still so divided, so debased, and occasionally so corrupted that the dictatorship cannot be effected through the organization of the proletariat as a whole. It can be brought about only by the small vanguard imbued with the revolutionary energy of its class……It so happens, therefore that the Party counts among its members the vanguard of the Proletariat” and that this vanguard brings into effect the dictatorship of the proletariat” (“work, 1925 Vol. XVII) 所以結果在事實上蘇聯就成爲一黨獨裁，同樣新憲法也沒有明文規定一黨獨裁，不過新憲法固然承認任何人民均有言論出版集會遊行的自由（第一二五條），而對於結社自由，則祇許公民組織非政治的團體，同時又明白宣布共產黨爲社會的中堅，一切最

活動最覺悟的公民，都應該加入共產黨（第一二六條），那末，實行憲法之後，蘇聯仍實行一國一黨主義，理之至明。不但如此，在選舉之時，共產黨尚可同職工會、合作社、青年團體、文化團體等提出議員候選人（第一四一條）。在同一社會之內，祇有一個政黨，而這個政黨又爲「最活動最覺悟的公民」所組織，那末，共產黨當然可以操縱一切，而使大多數黨員都當選爲議員了。

關於此點，斯大林曾有明白的表示與說明，據他在第八次聯邦蘇維埃大會所作的報告，「我們必須知道新憲法仍承認勞動階級獨裁，仍承認共產黨的領導地位。外國批評家每以此爲新憲法的缺點，而我們則以此爲新憲法的優點。關於政黨的自由，我們見解本來與他們不同。政黨乃是階級的一部，也就是階級的前衛，多數政黨——政黨自由祇能存在於社會上有許多階級的國家，而這些階級又須是衝突的，敵對的，不能調和的，如資本人家與勞動者，地主與農民，富農與貧農等。但是蘇聯已經沒有資本人家、地主富農等各種階級，而祇有兩個階級，即工人與農民，而他們的利益不但不衝突，且甚和諧。因此之故，蘇聯沒有多數政黨存在的餘地，因之也沒有政黨自由存在的餘地。蘇聯祇有一黨能存在，即共產黨。共產黨爲保護工農利益的黨，其保護工農利益，成績亦併不劣，這是大家所共知的。」（中蘇文化第二卷第一期）

第四節 社會主義

據馬克思之意，無產階級推翻了資本主義之後，共產主義也不是一蹴就可以實現的，要把資本主義社會改造為共產主義社會，須經過三個時期，即過渡期半成期與完成期等是。

在過渡期內，無產階級剛剛得到政權，資產階級尚未完全消滅，一切理想無從實行，所以須有一個過渡的辦法。馬克思說：「資本主義社會與共產主義之間，有一個革命的轉變期，因之，有一個政治的過渡期與其相應。這個時候的國家乃是無產階級的獨裁。」無產階級既然獨攬了政權，就須利用政權改造經濟，所以馬克思又說：「無產階級利用政權，漸次由資產階級沒收一切資本，集中於國家，即集中於無產階級，盡量謀生產力的發展。」就是馬克思主張無產階級在過渡期內，一方於政治上實行獨裁。同時於經濟上沒收一切資本，集中於國家，即此時國家尚復存在。一切資本都歸國有，則在經濟上已經沒有剝削階級和剝削階級的區別。換句話說，階級本身已經消滅，所以到了這個時候，無產階級獨裁失去意義，從而社會組織可以向前推進一步，而進入半成期。

半成期實行社會主義，其經濟原則為「各盡所能，各取所值」。因為數千年來，人類在經濟方面完全受個人主義（利己心）的支配，現在要使他們脫離個人主義，躍入共產主義的領域，當然是不可能的事，所以祇有漸次進行。馬克思說：「我們現在所討論的問題，不是真正的共產主義社會，乃是由資本主義社會產生出來的社會主義社會，即在一切經濟的道德的精神的方面，都不脫出其母體的資本主義社會的遺風。在這個社會之內，一切生產者除去社會所需要的費用之外，可按照自己的勞動量，取回自己的生產物。」就是馬克思主張在

這個時期之內，分配當以各人的勞動量爲標準，既然以勞動量爲標準決定各人的收入，其結果當然多勞動者多收入，不勞動者沒有收入。這個辦法可以預防人類怠惰，而獎勵人類勤勉。不過各人的天賦不同，而境遇亦異，因天賦不同，所以各人的生產力不能平等，因境遇有別，所以各人的消費力不能一致，弄到結果，當然可以發生不均的現象，所以馬克思祇認這種制度爲共產主義的半成期，而不認爲真正的共產主義。不但此也，各人既然按照自己的勞動量而取得一定的權利，則須有一種公權力保護他們，所以這個時候在政治上國家尙有存在的必要。

半成期經過之後，纔進入共產主義的完成期。馬克思說：「在共產主義更高階段中，個人不會因爲分工，依靠別人，而成爲奴隸，從而精神勞動與肉體勞動也沒有區別。勞動不是生活的手段，乃是人生的第一樂趣。並且個人的能力充分發展，生產力也異常增加，一言以蔽之，即公有貨財極其充足。這個時候，社會與資產階級的舊式法制脫離關係，而以「各盡所能，各取所需爲」原則。」即據馬克思之意，在共產主義時期之內，經濟組織完全與從前不同，各人可依自己的能力而勞動，各人可從自己的慾望而消費。但是這當於財貨充足，可以保障各人生活而有餘的時候，纔得實行。所以當以「生產力異常增加」，「公有貨財極其充足」爲前提，否則慾望無限，貨財有限，爭奪之事又將發生了。各人既然依自己的能力而勞動，又從自己的慾望而消費，則社會上當然沒有強制的事，因之公權力也沒有存在的必要，所以這個時候，國家歸於「死滅」，而變爲各人均得自由發展的團體。

總之以照馬克思說，無產階級得到政權之後，關於經濟建設，可以分做三期：第一期爲過渡期，沒收一切資本集中於國家，盡量謀生產力的發展。第二期爲半成期，實行社會主義，經濟以「各盡所能，各取所需」爲原則。第三期爲完成期，實行共產主義，經濟以「各盡所能，各取所需」爲原則。蘇聯革命之後，大約是依照這個方針，進行其經濟建設；不過在蘇聯舊憲法內，關於經濟方面，沒有條文規定，所以我們祇能依據蘇俄憲法，加以研究。

蘇俄在十月革命之後，就着手沒收資本，集中於國家。其沒收的過程，在普通經濟史上，當有詳細敘述，現在祇舉一九一八年蘇俄憲法條文，證明其激烈的沒收：

第三條 第三次全俄蘇維埃大會爲了廢除人類自相剝削，消滅階級區別，建設社會主義社會，並推行社會主義於全世界，更作下列議決。

(一) 爲了實行土地公有，特廢止土地私有權制度，宣布土地爲公有財產，於平等分配的原則之下，交給農民，不取報償。

(二) 一切森林礦產及有關全國公益的河川、牲畜、農具、模範農場暨農業公司均宣布爲國有財產。

(三) 本大會批准工人管理產業的法律及設置最高經濟會議的法律，將一切大小工廠、礦產、鐵道及其他生產機關與運輸機關移歸國有，以保障勞動階級對於剝削階級優越權。

(四) 第三次全俄蘇維埃大會承認：取消俄皇政府，地主資產階級所募集的公債，

對於國際金融的資本主義，可以給與以極大的打擊，本大會深信在勞動階級與資本主義作戰，尙未得到完全勝利以前，蘇維埃政府應本此方針，繼續進行。

(五) 本大會承認：沒收一切銀行，移歸國家經營，可使勞動階級脫離資本主義的束縛。

資本既已沒收，當然須使沒收的資本永久成爲國家財產，不然，社會組織不會發生變動，不過從前的剝削者成爲被剝削者，從前的被剝削者成爲剝削者而已。所以一九二五年蘇俄憲法，關於經濟問題雖然沒有規定，然而尙有下列條文：

第十五條 一切土地、森林、礦山、水利、大小工廠、鐵路運輸、水路運輸、空中運輸，均根據蘇聯法規及蘇俄最高機關所定的原則，歸屬於國家所有。

這裏尙有一個問題，就是生產力若不發展，社會主義不但不能實現，而整個的社會且將因之而沒落。因此，蘇聯就採用了新經濟政策及五年計劃，結果，生產力果然發展了，而國家資本尙可以節制個人資本，現在再把上面所舉蘇聯生產統計表，錄之如次：

生產部門	一九二九年	百分比	一九三四年	百分比
社會主義經濟	二二、六七八	四八·八	九〇、三四四	九五·八一
資本主義經濟	三、〇三七	六·五	八三	〇·〇九
小私有經濟	二〇、七九〇	四四·七	三、八六七	四·一九

關於此表，莫洛托夫在第七次聯邦蘇維埃大會，報告怎樣修改憲法之時，曾有如次的說明：

「自一九二五年到一九三四年，十年之中，全國的生產力已由四百六十五億盧布增加到九百四十三億盧布，即已增加了二倍。

但其主要意義尚不在於數量的增加，而在於社會主義經濟與私有經濟的比例的變化。十年以前，資本主義的成份，在我們的國民經濟中，尚佔有顯著的地位，佔了全國生產百分之六又半。這資本主義的成份再加上那些小私有經濟，私有生產竟然佔了全國生產的半數以上。

一九三五年的情形卻大變了。資本主義的成份已經絕跡。私人生產祇佔全國總數的百分之四，其餘百分之九六盡屬於國家或集體農場及合作社所有。並且國家及集體農場現在正在進行大規模的建設工作，其力量亦天天增加起來。」

經濟組織既然變更其基礎，那末，當然可以再進一步，實現社會主義的理想，所以新憲法明白宣布：「蘇聯正在實現『各盡所能，各取所值』之社會主義的原則。」（第十二條）「各盡所能」有兩種意義：其一，凡有勞動能力的人均有勞動的義務，其二，各人所負擔的勞動義務須按照各人的能力。第一意義乃不許社會上再有寄生階級，而實現「不勞動者不得吃」的原則（十二條）。第二意義則使各人均得發展自己的才能，不至黃鐘毀棄，瓦釜雷鳴。這種勞動義務從他方面觀察，又可以視為一種權利，最近各國憲法亦曾認承人民有勞動權

及生存權，即如德國威瑪憲法第一六三條所說：「對於德國人民，須給與以機會，使他們得從事經濟勞動，以維持生計，凡不能得到適當的勞動機會的人，須給與以必要生活費。」在資本主義社會之下，人民無法謀生，乃是因為人民無法得到勞動機會，倘使國家能夠強迫人民勞動，實無異於直接承認人民有勞動權，間接承認人民有生存權。「各取所值」可以發生一種結果：因為各人既然按照自己的勞動量，取得一定的報酬，倘使各人所得的報酬，除了消費之外，尚有剩餘，那末，剩餘的報酬當然視為各人的私有財產。這個私有財產乃由個人勞力而得之，不是剝削別人勞動而得之，所以其所有權受了法律的保障，不過為數不多，且又祇是享樂財及消費財而已（第七條到一〇條）。

第六章 意國憲法

第一章 意國憲法略史

羅馬帝國崩潰之後，北方蠻族陸續移住於意大利半島之內，毀滅了羅馬的文化，破壞了羅馬的制度，而使意大利於數百年間陷入黑暗與紛亂之中。到了十一世紀初期，纔成立許多小國，一方受羅馬教會的支配，他方受神聖羅馬帝國的統治。但是神聖羅馬帝國的帝權在十二世紀漸次陵替，而羅馬教會的教權在十四世紀亦已式微，於是意大利益成爲羣雄割據的局面，這種狀況一直到拿破侖時代尙是一樣。

拿破侖征服意大利之後，意大利雖然屈伏於鐵蹄之下，然而同時卻發生了民族自覺，而要求民族獨立，又爲了民族獨立，而要求民族統一。拿破侖失敗之後，民族統一運動愈益激烈。這個時候，關於統一方法，有三種見解：第一，欲於羅馬教會之下，謀意大利的統一；第二欲用國民之力，統一意大利，而建設一個共和國；第三欲在意大利各小國之中，選擇一國，以之爲中心，而統一意大利。第一派的主張當然不能成功，因爲自宗教改革以來，羅馬教會已經失去人民的信仰。第二派的主張也不易實現，因爲當時意大利的經濟尙甚幼稚，資產階級既無勢力，無產階級亦未發生，社會上沒有一個階級能夠負此大任。因此之故，意大

利的統一祇有利用第三種政策。在意大利各小國中，最有資格統一意大利者，當推撒地尼亞（Sardinia）。撒地尼亞曾於一八四八年頒佈憲法，施行君主立憲政治，而對於奧國的壓迫，又能盡力抵抗。民主主義與民族主義乃是當時最流行的主義，所以能夠博得民衆歡迎，而使許多志士願意在撒地尼亞國王領導之下，出來作統一運動。但是當時奧法兩國在意大利版圖之內，均有領土，而奧國更是意大利統一的障礙。撒地尼亞由於策略上的必要，最初就與法國聯盟，而於一八五九年對奧宣戰，戰事得到勝利之後，合併了許多國家，改稱為意大利王國。此後更於一八六六年的普奧戰爭及一八七〇年的普法戰爭，統一了全部意大利，由是一八四八年的憲法就成為意大利憲法。

這部意大利憲法雖是成文憲法，然而又是柔性憲法，因為憲法沒有規定修改手續，而一般學者均謂可用普通立法手續以修改之。本憲法以行政權屬於國王，立法權屬於議會，司法權屬於法院。而又模倣英國，採用責任內閣制。即行政權雖然屬於國王，而在國王之下，另設一個內閣，由國務總理及國務員組織之，國務總理由國王任命，其他國務員依國務總理推薦，由國王任免。但是國王任命他們之時，須以議會有無信任為標準，而國王的一切命令及一切處分又須有國務員一人副署，而後纔生效力。因此之故，行政權在事實上實屬於內閣，國王祇有畫諾而已。議會分做上議院與下議院，上議院由王族國王任命的議員組織之，任期終身。下議院由人民選舉議員組織之，任期五年。兩院的職權完全平等。一切法案須經兩院一致通過，纔能成立。至於內閣與議會的關係，一方內閣有提出法案的權，國務員有在議會

兩院列席發言的權，而兼任議員的國務員尙得出席參加投票；他方議會對於內閣，不但於國務員有違法行爲之時，可以彈劾（由下議院彈劾由上議院審判），並且對於政策問題，尙可以提出質問或作不信任投票，這個時候，內閣非引咎辭職，就須奏請國主，解散下議院，直接探求國民的真意。

這種制度自意大利統一開始，一直實行到前次歐戰閉幕之後，勢非改革不可。原來意大利的產業是很幼稚的，到了二十世紀，尙是農業的封建國家。意大利的工業何以不能發展？因爲它缺乏工業的原料，煤鐵固然沒有，而除了蠶絲羊毛之外，其他纖維工業的原料也很缺乏。原料的缺乏就是意大利在戰前，工業不能發展的原因。

意大利固然缺乏原料，然而卻有過剩的勞動力。勞動力的過剩，一方面因爲人口的增加，他方面因爲土地的高度集中，然其結果，可以降低勞動力的價值，這對於意大利工業的發展，當然有很大的利益，所以在歐洲時代，北方的工業竟然長足發展起來。不過，國內生產力固然提高，而國內消費力又因農村的破壞，大衆的貧窮，漸次減低，終則工業的發展又受到了障礙。

國內原料的缺乏和市場的狹隘，迫使意大利非向外發展不可。但是國家要向外發展，須以雄厚的國力爲後盾，而雄厚的國力又以穩固的政權爲前提。意大利本來採用責任內閣制，而責任內閣制，則祇能實行於兩黨對立的國家，要是國內有三個以上的政黨，任何政黨都不能在議會內，得到過半數的議席，則內閣祇能成立於數黨互相妥協的時候。由是政府的基礎

不能穩固，政府的運命不能持久，政府的政策不能一貫，內閣無時不在於風雨飄零之中。不幸意大利卻是小黨分立的國家，而自一九一九年施行比例代表法（各政黨按照自己所得的票數，多數黨選出多數的議員，少數黨選出少數的議員）之後，議會內的政黨更見複雜，議會之內沒有一個政黨能夠得到過半數的議席，那末當然祇能成立聯立內閣，聯立內閣是由各政黨妥協而成立的，必須顧慮各政黨的意見，但是各政黨往往翻雲覆雨，離合無常，而致鞏固的政權不能確立，政府的威權異常薄弱，在這樣政情之下，安能向外發展，於是就生產了法西斯主義（Fascism），於墨索里尼（Mussolini）的領導之下，組織了法西斯蒂（Fascisti）。一九二二年十月二十六日墨索里尼對於法西斯蒂下了勳員命，開始進軍羅馬，二十八日進佔羅馬，三十一日意大利國王任命墨索里尼為國務總理，組織內閣。自是以後，意大利的政治制度漸次改變，一八四八年憲法在名義上雖未廢除，而在事實上已廢除，即如墨索里尼所說：「任何憲法都是社會環境，迫其產生，迫其發展，迫其消滅。……現行憲法不能適合於國家的要求，已隨時代進行，在事實上完全廢除了。」

第二節 職團國家

今日意大利乃是一種職團國家（Corporate State），即結合職團主義（Syndicalism）與國家主義而成立的國家。職團主義與國家主義本是兩種不能併立的主義。但是歐戰以來，意大利的職團主義者因鑒國勢貧弱，漸次傾向於國家主義，同時國家主義者因鑒議會腐化，

也漸次傾向於職團主義，而最初把兩個主義結合起來，組織職團國家的，則為德南達（G.D. Annunzio）占領阜姆（Fiume）之後，於一九二〇年八月二十七日發布的卡爾拿羅憲法（Carta di Carnaro）。

依卡爾拿羅憲法規定，全國組織十個職團（Corporation），一切人民均以職業為標準，加入十個任何職團之中，受其支配，職團不但有支配團員的權力，且有選舉國家機關的權利。而國家機關則分爲立法行政司法三種。

（一）立法機關分做三種：第一爲政治會議，由全國公民選舉代表組織之，管理政治上的立法事務，每年開會一次（十月），第二爲經濟會議，由職團的團員選舉代表組織之，管理經濟上的立法事務，每年開會兩次（五月及十一月），第三爲國民會議，由政治會議與經濟會議共同組織之，其職權爲修改憲法，而法律之關於外交事件，財政事件，人民自由權事件者，亦須得到國民會議同意。每年開會一（十二月）次。

（二）行政機關由國務員七人組織之，其中外交總長（兼主席）財政總長教育總長由國民會議選舉；內政司法總長軍政總長由政治會議選舉，經濟總長勞動總長由經濟會議選舉。

（三）司法機關設有許多法院，普通法院的推事由國民會議選舉，或由行政法院推選，管理民刑訴訟案件。行政法院的推事由國民會議選舉，有審查法律命令，裁決權限爭議等各種職權。勞動法院的推事由職團選舉，管理勞資紛爭案件。

即在阜姆自由國，職團乃是國家的基礎，一方爲團員的統治機關，同時又爲國家的選舉

團體，而在必要之時，職團尙可以提議修改憲法。

此外卡爾拿羅憲法因爲國家機關雖由人民選舉，然卻未必都能服從民意，所以除了選舉權之外，尙認人民有下列三種權限，第一爲創制權，四分之一以上的公民得提出法案於立法機關，第二爲複決權，法律經立法機關通過之後，可由四分之一以上的公民要求提交公民複決，第三爲罷免權，任何官員若經公民投票罷免，而得到公民過半數同意者，必須辭職。由此可知鄧南遮所組織的職團國家是承認民主主義的。

法西斯蒂得到政權之後，卽模倣卡爾拿羅憲法，組織職團國家。依一九二六年四月三日的職團法律，一九二六年七月一日的職團法律施行細則，一九二七年四月二十一日之勞動憲章 (Carta del Lavoro) 及一九三〇年三月二十日的協團全國評議會法律規定，其職團國家的組織大約如次：

職團國家乃包括縱的組織與橫的組織兩種。先就縱的組織說，勞資雙方各以職業爲標準，在各市鎮 (Commune) 組織各種職團 (Sindacati)。職團的成立須有下述三種條件：

(一) 勞動者要組織職團，至少在同一地域內，須有同一類職工十分之一加入，資本家要組織職團，至少在同一地域內，須能雇用同一類職工十分之一。

(二) 各種職團不但須作經濟的活動，且須設法增進團員的道德，並訓練團員的政治思想。

(三) 各職團的主持人須有充分的能力，高尚的道德及愛國的熱忱。各種職團成立之後，須向職團部立案，職團部大臣認爲可以者，可徵求內政大臣同意，提出內閣會議，經其通過之後，用勅令批准之。因此之

故，法蘭西政府可以上下其手，對於反對法西斯蒂的職團，不予批准。所以政府所批准的職團均是法西斯蒂職團。

凡公民年滿十八以上，而有健全的道德及良善的政治行為者均得加入職團。團員有繳納會費的義務，勞動者藝術家及自由職業者每年的會費不得超過其一日所得的工資或報酬。資本金每年的會費不得超過其一日支付的工資。

職團經國家承認之後，就有許多特權，第一為代表權，凡訂立團體契約或解決勞資紛爭，不問團員或非團員，均以職團為代表，第二為收費權，不問團員與非團員，均須繳納會費。但是職團的各種活動，決惟團員纔得參加。非團體有義務而無權利，所以法律上雖許人民自由加入，而實際上卻無異於強制人民加入。

同一職團在各縣(mandamenti)各道(circodari)各省(department)可以結合起來，組織職團聯合會(Federazioni)，而同一職團聯合會最後又可以結合起來，組織全國職團聯合會(Confederazioni Nazionale)。依照法律規定，勞動雙方各組織六種全國職團聯合會。

(一)全國法西斯工業職團聯合會

(二)全國法西斯農業職團聯合會

(三)全國法西斯商業職團聯合會

(四)全國法西斯陸上運輸及內河運輸職團聯合會

(五)全國法西斯銀行業職團聯合會

(六) 全國法西斯空中運輸及海上運輸職團聯合會

而全國藝術家及自由職業者也可以組織全國法西斯藝術家及自由職業者職團聯合會。

全國職團聯合會一方有統制下級職團的權，同時對於國家，又有推薦議員候選人的權。而在中央政府之內，則置職團部，以統制并監督職團的活動。各種職團選舉會長及祕書長之時，須由職團部大臣，徵求內政部大臣同意，用部令核准之，各種職團聯合會選舉會長及祕書長之時，須由職團部大臣，徵求內政部大臣的意見，用勅令核准之。此項核准可以隨時取消。

次就橫的組織說，勞資雙方所組織的全國職團聯合會，又得依其職業的種類，結合起來。例如全國法西斯工業勞動者職團聯合會可與全國法西斯工業資家職團聯合會結合，稱為協團(Corporazioni)，而成爲國家的行政機關，有調停勞資紛爭，規定勞動條件，改良生產組織，介紹勞動工作等各種職權，在中央政府之內，又設置全國協團評議會(Consiglio Nazionale delle Corporazioni)，以統制并監督協團的活動，由各種協團的代表，法西斯祕書長，及國務總理指派的國務員與專員(專員任期三年)組織之，隸屬於國務總理之下，爲一種諮詢及立法機關，負統制全國勞動關係及經濟關係的責任。

意大利的職團國家的組織大約如上所言，它雖然模倣卡爾拿羅憲法的制度，然而又與卡爾拿羅憲法有不同之點。卡爾拿羅憲法的職團國家乃放在民主主義的基礎之上，許多國家機關均由職團選舉，而職團的分子對於國家機關，尙有罷免創制複決諸權，所以職團乃站在國

家之上，而為國家的主人，反之，法西斯帝國國家有統制國內一切團體的權，職團也和其他團體一樣，站在國家之下，而受國家的統制。國家可以監督職團的活動，在必要時，尙得解散職團，即國家乃是職團的主人。總而言之，卡爾拿羅憲法乃欲建設職團支配的國家，法西斯帝則欲建設支配職團的國家，不過兩者的國家組織均以職團為基礎，故均是職團國家。

第三節 行政權的獨裁

近代國家均採用分權制度 (Separation of Powers)，把國家權力分做立法行政司法三種，分屬於三個機關，使它們互相制衡 (Checks and Balances) 以預防專制政治的實現。但是分權制度不是容易行得通的。今日國家行政必須假藉立法之力，倘使擔任行政的人與議決法律的人各自獨立，不相連絡，結果一定引起雙方衝突，終則行政機關不能施行自己認為妥當的政策，而有負行政之名，立法機關，得為不負責任的議決，而不舉立法之實。然則怎樣調和行政與立法呢？怎樣連結行政與立法呢？考之各國制度，調和與連結的方法不外兩種：第一，行政權合併於立法權之中，即使立法權支配行政權。第二，立法權合併於行政權之中，即使行政權支配立法權。在現代，立法權均屬於議會，而議會則由人民所選舉的代表組織之，所以，立法權支配行政權，可以視為民主政治，行政權支配立法權，則又可以視為獨裁政治。

最初是立法權支配行政權的，所謂責任內閣制者就是。在責任內閣制之下，議會有組閣

之力，又有倒閣之力，內閣成爲議會的行政委員會，這種制度濫觴於英國，而自十九世紀中葉以來，各國憲法莫不採用之。但是自政黨發達之後，在名義上立法權雖然支配行政權，而在事實上卻是行政權支配立法權，何以說呢？議會的議員均是政黨的黨員，而組織內閣的人則爲政黨的領袖，因此之故，在名義上內閣固須服從議會的意見，而在事實上內閣總理卻能以領袖的資格，支配同黨的議員，由此以操縱議會，使議會服從內閣的主張。這樣，議會與政府的地位就完全變更了，從前議會可用立法權以牽制政府，現在政府在事實上既然取得了立法權，則議會已經不是牽制政府的機關，乃是政府所支配的機關了。

由於政黨的產生，行政權在事實上雖然支配了立法權，但是這祇是一種事實，而不是國家的法制。最近各國又變本加厲，於法律上承認行政權的優越，其方法可分爲兩種：一是行政機關有制定法律的權，二是行政機關有選擇議員的權。這兩種方法可以說是出於應付社會環境的要求。民主政治的目的在於伸張人民自由到最大限度，縮小政府權力到最小限度，政府惟求慎重，不求迅速，行政既須慎重，當然須於分權制度之下，使討論機關的議會支配執行機關的政府。但是到了最近，社會問題愈益複雜，國際競爭愈益激烈，天天須制定無數的法律，天天須決定無數的政策。民主政治既使權力分散而不集中（分權制度），又使行政緩慢而不敏速（立法權支配行政權），當然不能應付時勢的要求。唯一的方法祇有把一切權力集中於一稱機關，使其自由發揮手腕，自由決定政策，於種種危機之中，殺出一條康莊大路，以維持國家的安全。這樣，分權主義或立法權優越主義的民主政治遂歸崩壞，代之而成立

的則爲行政權支配立法權的獨裁政治。

意大利本來採用責任內閣制，內閣須對國會負責，而在國會之中，下議院又爲代表人民機關，凡組閣與倒閣的原動力均在於下議院。當墨索里尼受命組閣之時，下議院議員共有五百三十五人，法西斯蒂祇佔三十六人，法西斯蒂爲少數黨，一切改革當然無法進行，所以墨索里尼第一步工作就謀修改下議院議員的選舉法，使法西斯蒂在下議院內能夠成爲絕對多數黨。一九三三年十一月十八日墨索里尼費了許多精力，強迫國會再院通過新選舉法（法律第二四四號）。該選舉法以全國爲一選舉區，不管那一黨在選舉時得票最多，而其所得的票又佔總數百分之二十五以上，則該政黨可以得到三分二的議席，其餘的三分之一則依照其他政黨得票的多寡，按比例分配。一九二四年四月六日在這個選舉法之下，舉行第一次選舉，其結果，卒如預定，歸法西斯蒂勝利，計得到三分二的議席，在國會內成爲絕對多數黨。

法西斯蒂既然成爲絕對多數黨可以控制國會，於是又於一九二五年十二月二十四日，由國會通過了一種法律（法律第二二六三號），改革政治制度，其要點有二：第一提高行政部的權限，國王之下設一內閣，以國務總理及國務員組織之（第一條）。國務總理爲內閣的領袖，由國王任免之，對國王負責，但是國王任命國務總理的勅令，須有現任國務總理的副署，而罷免國務總理的勅令，須有繼任國務總理的副署。國務員由國務總理提請國王任命之，對國王及國務總理負責（第二條）。國務總理有指揮國務員的權（第三條）。這種制度一方

有似於內閣制，他方又與內閣制不同。意大利是一個君主國，當然須採用內閣制，而後纔能剝奪國王的權力。但是內閣制的內閣須對國會負責，而意大利的內閣則對國王負責，這樣國會當然不能表示不信任，迫使內閣辭職了。同時內閣雖對國王負責，而國王又不能自由任免國務總理，必須有現任國務總理的副署，纔得任命繼任國務總理，必須有繼任國務總理的副署，纔得罷免現任國務總理。但繼任國務總理為誰，乃由法西斯蒂大會議（Gran Consiglio）擬定名單，呈請國王任命，這樣一來，繼墨索里尼而為國務總理者，當然是墨索里尼的黨羽了。何況現任國務總理不願辭職之時，尚可以拒絕副署，使國王無從任命繼任國務總理呢？固然這種副署制度也存在於內閣制的國家，例如德在威瑪憲法時代，凡內閣更迭之際，大總統任命新國務總理的命令，須有舊國務總理的副署，大總統任命新國務員的命令，須有新國務總理的副署，大總統罷免舊國務總理及舊國務員的命令，須有新國務總理的副署（Poetsch, Handausgabe der Reichsverfassung 3 Aufl. 1928 S. 254）。但當時德國乃採用責任內閣制，內閣須對國會負責，國會表示不信任之時，縱令內閣有意戀棧，然而國會尚可利用各種方法，如不通過預算案之類壓迫內閣，使內閣勢非辭職不可。現在意大利的國會沒有充分權限，而又由法西斯蒂一手包辦，同時內閣既然不對國會負責，而對國王負責，在理，內閣的進退應以國王有無信任為標準，如美國國務員之於大總統者焉。任免何必副署？若須副署，則國王的任免權將等於零。因為國王祇擁虛位，毫無實權，高一現任國務總理不肯辭職，他實無法對付，由此可知意大利國務總理的地位是很鞏固的。第二，縮小立法部的權限。

所以國會對於議案雖有表決權，但是議案既經國務總理同意，則國務總理同意的雖然可以否決於國會，而國務總理不同意的議案絕對不會通過於國會。換句話說，在立法權之中，提案權實屬於國務總理，至於國會所有的祇能否決權而已。不甯唯是，凡議案在一院否決之時，國務總理於三個月後尚可提出，此時不許討論，祇許舉行表決，而內閣對於原案若有修改，亦祇許國會對於修改之點，加以討論（第六條第二項）。此外國務總理又得將一院否決的議案，提交他院審議并表決之（第六條第三項），以備該院通過之時，於三個月後再行提出。而一院通過的法案在他院修改之時，國務總理又得交還最初的議院，使其祇對修改條文，加以審議表決（第六條第四項），所以國會的否決權亦不充分。到了一九二六年一月三十日，國會又通過一種法律（法律第一〇〇號），允許內閣在緊急場合，發布命令，其效力與法律相等。此項命令固須提交國會審查，但是國會否決之時，亦須在兩年以後，才失去效力。

墨索里尼由於一九二三年的選舉法及一九二五年的法律，固然可以控制國會，但是墨索里尼尚不滿意，一九二八年五月十七日更使國會通過一種法律（法律第一〇一九號），修改下議院選舉法，使國會完全成為法西斯蒂的機關，依據該選舉法規定，一切意大利年滿二十一歲以上的男子或年滿十八歲以上的已婚男子，依法未曾喪失公權，而具有下列資格之一者，均有選舉權：

(一) 向各種職團繳納會費的人

(二) 向國家繳納直接稅或購買公債票的人

(三) 在國家機關服務的人

(四) 天主教的教士

下議院議員減少為四百人，每次舉行選舉之時，議員候選人人數定為一千人，其中二百人由各種文化團體推薦，而何種文化團體有推薦權，由勅令臨時定之，八百人由各種職業團體，按照下列名額推薦之：

全國法西斯農業業主職團聯合會 九六六

全國法西斯農業勞工職團聯合會 九六

全國法西斯工業勞工職團聯合會 八〇〇

全國法西斯商業勞工職團聯合會 八〇〇

全國法西斯商業勞工職團聯合會 四八

全國法西斯商業勞工職團聯合會 四八

全國法西斯海空運輸業勞工職團聯合會 四〇〇

全國法西斯海空運輸業勞工職團聯合會 四〇〇

全國法西斯陸上與河運運輸業勞工職團聯合會 三三二

全國法西斯陸上與河運運輸業勞工職團聯合會 三三二

各國憲法及其政府

全國法西斯銀行業主職團聯合會

全國法西斯銀行勞工職團聯合會

全國法西斯藝術家及自由職業者職團聯合會

合計

二二六

二四

二四

一六〇

八〇〇

各種團體提出議員候選人名單，交法西斯蒂大會議審定，法西斯蒂大會議可從名單之中，自由圈定候選人，又可以選擇名單中所未列舉的人為候選人，湊成四百人額數，登在政府公報之上，而後再使選舉民用投票方法，表示贊成或反對；投票的結果，若有過半數同意，則該四百名候選人全都當選；不得過半數同意，則該名單作廢，而舉行第二次選舉。在第二次選舉，凡經政府正式承認的團體若有會員五千人以上，均得提出議員候選人名單，但是各名單的候選人人數不得超過議員總數四分之三。各團體提出的名單均提交選舉民投票，得票最多的名單，其所列舉的候選人全都當選，其餘議席則按照其他名單得票的多寡，按照比例分配，在這種選舉法之下，法西斯蒂當然可以選擇自己的黨羽為議員候選人，而使代表國民的下議院，變為法西斯蒂的機關。這樣議會政治完全破壞，而法西斯蒂的獨裁政治就完全確立。(註)

(註)下議院議員的選舉法雖然修改數次，而上議院却未曾改造，只把議員年齡從四十一歲減低為

第四節 黨國合一

近代民主政治均採取議會政治的形式，國家重要問題，均由議會討論，討論之後，舉行表決，而以多數人的意見決定取捨。既是這樣，意見相同的人當然設法控制議會，使他們自己的意見變成議會的意見，這樣就產生了政黨。所以在議會政治之下，政黨的產生是一種必然的現象。

議會政治，一定可以產生政黨，但是同時政黨又可以破壞議會政治的本質。何以呢？第一，議會制度的目的在使議會代表國民的意思。但是國民選舉議員之後，卻不能干涉議員的行動；德國威瑪憲法第二十一條說，「議員……不受委任的拘束，」第三十五條又說，「議員的表決及其言論……對於院外不負責任，」其他各國憲法亦有同樣的規定。這種規定乃欲議會獨立於國民之外，使議會與國民之間，不會發生「強制委任」(Mandat impératif)的關係。但自政黨發達之後，不但在事實上政黨可以支配議員，並且在法律上政黨與議員亦有一種密切的關係，如在採用比例選舉的國家，議員候選人名單均由政黨提出，國民祇能選擇各政黨提出的名單而作投票，即在選舉之時，政黨成爲萬能，每個公民幾等於零。又如捷克，其「選舉審判法院」竟然允許政黨對於不服從黨紀的議員，即對於違背黨的議決而作任意投票的人，開除黨籍，而剝奪其議員的資格，這樣議會更成爲政黨的工具有。議會本來是代表國民的機關，但是國民卻無法監督議員，反之政黨乃能支配議員，這種機構當然不是議會政

而的本意。第二，議會政治乃是多數公決的政治。因為政治的目的固然是謀人民的利益，但是甚麼是人民的利益，各人的見解未必相同，要從各種見解之中，選擇一個見解，以作公正的主張，捨用多數公決之外，沒有別的方法。這個時候，當然須有兩個前提，一是討論的自由，二是表決的獨立。換句話說，每個議員必須胸無成見，自由討論，又須站在獨立的位置，不受任何拘束，以舉行表決，而後纔可由正反意見之中，產生一種公正的意見。但是自政黨產生之後，這兩個前提已不存在。何以呢？政黨需要紀律，任何政黨對其黨員，必加以許多統制。議員在會內一切言動，必須服從政黨的命令，政黨贊成某一個問題，該黨議員亦須贊成，政黨反對某一個問題，該黨議員亦須反對。這樣一來，討論已無必要，表決亦無必要。多數公決既然破壞，因之議會政治也失去意義。

政黨已經可以破壞議會政治的本質，而議會政治又須國內有兩個大政黨，而後才不會發生弊害。倘使國內祇有一個大政黨，該政黨在議會內常佔過半數的議席，則該國政治簡直是該政黨的獨裁政治。反之，國內若有數個政黨，任何政黨在議會內均不能佔有過半數的議席，則政府祇能組織於政黨妥協之下，由是政府的基礎不能穩固，政府的壽命不能持久，政府的政策不能一貫，政府無時無刻不在於風雨飄零之中。這由現今政治環境看來，是不合算的。何以呢？國際競爭愈激烈，經濟問題愈危急，時時需要決定新政策，然而小黨分立，不易妥協，因之緊要政策也無從決定，而致國家失去機宜，不能應付時局的要求。一方政黨政治已可使議會政治失去意義，同時小黨分立又足使國家政務不易施行，由是各國遂率性破壞政

黨政治，於一黨控制之下，決定一切政策，這樣又產生了一黨專政。

一黨專政可以分做兩種，一是一國一黨主義，二是黨國合一主義。所謂黨國合一不但指一國之內只許有一個政黨，且又非政黨的機關同時就是國家的機關。所以蘇聯政制只可以說是一國一黨主義，而不能說是黨國合一。因為蘇聯雖然只有一個共產黨，而在法制上，黨的機關卻不是國家的機關。反之吾國在訓政時代，則為黨國合一，因為吾國不但只有一個國民黨，并且國民黨的機關同時又成為國家的機關。意大利的黨治是分二個階段進行的。最初由一九二六年十一月二十五日的法律（法律第二〇〇八號）解散一切政黨，本許其再行組織，惟認法西斯蒂為意大利唯一合法的政黨，而實現了一國一黨主義，次由一九二八年十二月九日的法律（法律第二六九三號）使法西斯蒂大會議在法律上取得國家機關的資格，以作黨國的連鎖機關，而實現了黨國合一主義。

法西斯蒂大會議設立於一九二二年墨索里尼就任為法西斯蒂總理之時。最初祇是黨的諮詢機關，集合黨內人才，對於各種問題貢獻意見，以供墨索里尼的採擇。後來地位漸次增高，在事實上對於國政，常常容喙，而有代替議會之勢。一九二八年五月二十一日的新法已經承認法西斯蒂大會議有圈定并指定下議院議員候選人的權利，因此許多黨員均主張在法律上應使之為一家機關不宜單使之為黨的機關。結果遂由一九二八年十二月九日的法律（法律第二六九三號）達到目的。就是：其就組織說，乃包括國家官吏與黨部職員，就其權限說，既可以議決政務，又可以議決黨務，即一方面為國家機關，同時又是黨的機關，現在試述

之如次。

一九二八年十二月九日的法律，曾於一九二九年十二月十四日修改一次，依其規定，法西斯蒂大會議的組織和職權，可簡單述之如次：

(一) 法西斯蒂大會的組織 法西斯蒂大會的議員由下列三種人員組織之：

(1) 終身議員 引率法西斯蒂軍隊向羅馬進軍的四位團長(quaestores)：G.M. Biarco, H. G. Bone C. Becelli, I. Faldo等四人志。

(2) 當然議員 議會兩院議長，外交內政司法財政教育農林職團各部總長，國防義勇軍總司令，法西斯蒂中央黨部祕書長及副祕書長，意大利皇家學術院院長，特別國防法院院長，全國法西斯職團聯合會會長，全國法西斯工業職團聯合會會長，全國法西斯農業職團聯合會會長。

(3) 特別任命的議員 凡有功於國家及法西斯蒂革命的人，可由國務總理推荐，由國王任命之，任期三年，可以連任。

法西斯蒂大會議由國務總理隨時召集開會，開會時以國務總理為主席，而法西斯蒂中央黨部祕書長則兼任為法西斯蒂大會議祕書長，由此可知法西斯蒂大會議乃是一方包括國家官吏，一方包括黨部職員的機關。

(二) 法西斯蒂大會議的職權 法西斯蒂大會議有下述三種職權：

(1) 對於下列各種事項有議決權：(a) 圈指并指定下議院議員候選名單，(b) 決定法

西斯蒂的政綱及施政方針，(c)任命法西斯蒂中央黨部的祕書長副祕書長及各主要職員。

(2)對於下列各種事項有受詢權：(a)王位的繼承，國王的大權與特權，(b)法西斯蒂大會議及議會兩院的組織與權限，(c)國務總理的權限與特權，(d)發布代替法律的命令，(e)職團及職團聯合會的組織，(f)國家與羅馬教皇的關係，(g)意大利領土的變更。

(3)法西斯蒂大會議可依國務總理的申請，預先作成國務總理及國務員候補人名單，於國務總理或國務員有缺職時，奏請國王任命之。

由此可知法西斯蒂大會議乃是一方管理政務，同時又管理黨務，而為政府與黨的連絡機關，所以墨索里尼說：「這樣，法西斯蒂就與國家合一，而成為國家制度了……這樣，法西斯蒂就由私的結結進化為公法上的制度了……自是而後，法西斯蒂已與民族合一，已與國家合一，換句話說，法西斯蒂大會議已經成為民族與國家的大會議了。」

本章參考書

- E. Eschmann, *Der Faschistische Staat in Italien*, 1930.
H. W. Schneider, *Making the Fascist State*, 1928.
H. R. Spencer, *Government and Politics of Italy*, 1932.
H. L. Mchain and L. Rogers, *The New Constitutions of Europe*.
W. F. Dodd, *Modern Constitution*.

各國憲法及其政府

一五三

F. A. Ogg, European Governments and Politics. The Governments of Europe.

第七章 德國憲法

第一節 德國憲法略史

德意志本是神聖羅馬帝國的領地。當神聖羅馬帝國開始衰亡的時候，皇帝祇擁虛位，政權則歸屬於封建諸侯。他們割地稱雄，儼如獨立的國家。一八〇六年神聖羅馬帝國因受拿破侖的侵略，名實俱亡，由是德意志在事實上及名義上，都變成許多獨立國，大部分加入萊因同盟 (Rheinbund)，屈伏於拿破侖鐵蹄之下。拿破侖失敗之後，德意志發生解放戰爭 (Befreiungskrieg)，卒於一八一五年由維也納條約，組織德意志聯盟 (der Deutsche Bund 1815—1866)，以奧大利為盟主，設置聯盟會議 (Bundestag) 於法蘭福爾 (Frankfurt am Main)，以作中樞機關。但是各邦尚有完全的主權，中樞機關沒有權力統制各邦，所以這個聯盟祇是邦聯，不是聯邦。

當時德意志國民因察西歐各國都已建設民族國家，對於邦聯制度深致不滿，所以又於一八四八年發生了德意志革命 (deutsche Revolution)，革命民衆自動召集國民會議 (Konstituierende Nationalversammlung) 於法蘭福爾，制定憲法，以普魯士國王為德意志皇帝，卒因奧大利反對及普魯士國王拒絕皇位，而各邦君主又乘民氣漸衰之際，加以鎮壓，而革命失敗。

各國憲法及其政府

德意志統一事業的破壞既由於各邦君主的反對，那末，要完成德意志的統一，非根本推翻各邦君主，就須利用各邦君主。就當時的形勢說，似非採用後策不可。但是在各邦之中，最有資格完成統一事業者，首推普魯士與奧大，於是德意志的統一事業又變成普奧的爭霸。最後普魯士由於畢斯麥的鐵血政策，於一八六六年的普奧戰爭，大敗奧大利，於是德意志聯盟歸於崩壞，同時德意志應由那一邦統一，亦告解決。

普奧戰爭之後，普魯士就依據一八六六年的布拉格和約 (Prager Friedensvertrag) 於一八六七年聯合邁因河 (Main) 北部各邦，制定憲法，組織北德意志聯邦 (der Norddeutsche Bund 1867-1871)。但是德意志的統一非聯合邁因河南部四邦，即拜厄倫 (Bayern) 符騰堡 (Württemberg) 巴登 (Baden) 黑森 (Hessen)，不能稱爲完成。當時四邦君主因傳統的關係，對於普魯士均有反感。因此普魯士要強制他們加入聯邦，不能不表示自己的威力，而表示威力的機會則爲一八七〇年到一八七一年的普法戰爭。

普法戰爭的結果，普魯士又得到勝利，四邦遂相率加入聯邦，而於一八七一年制定憲法，改稱爲德意志帝國 (das Deutsche Reich, 1871-1918)，由是德意志遂告統一。這一部憲法有三種特徵：

(一) 官僚政治 就是 (1) 皇帝之下另置一個家宰 (Reichskanzler)，以作行政領袖，各部總長僅居於輔佐的地位，家宰由皇帝任免，對皇帝負責，不對國會負責。(2) 代表人民的國會 (Reichstag) 雖由人民直接選舉議員組織之，然其權限不大，關於宣戰與講和

，又沒有同意權。(3)軍隊獨立於政府之外，直接隸屬於皇帝，因之國會對於軍隊統率權，無從加以監督，而致釀成軍國主義(註)。

(二)於分權的聯邦制之下實現了普魯士的優越權。其分權色彩的濃厚，可從三方面觀察出來。(1)各邦可自由選擇自己的組織，即各邦有完全的自主組織權，所以一方有Mecklenburg的貴族政體，他方又有Hamburg的共和政體。(2)代表各邦的參政院(Bundesrat)有很大的權限，除了立法權之外，尚有許多行政權及司法權，即各邦可由參政院，充分發揮其參政權。(3)中央沒有充分的統治權，而許多政務(例如陸軍)均分屬於各邦，故中央無權干涉。而中央直接徵收的租稅又不足供給中央財政的需要，必須依靠各邦的解款。各邦又有各種特殊權(Sonderrecht)，即各該邦同意，不得剝奪。在這種分權的聯邦制之下，同時卻實現了普魯士的優越主義(Preussische Hegemonie)。即普魯士國王同時就是德意志皇帝；普魯士總理大臣同時就是德意志宰相；而普魯士又得單獨反對憲法的修改。(因

(註)這種官僚政治是德國民主主義者所極力反對的，所以一九一八年德國快要革命之際，政府爲了緩和民憤，不能不修改憲法。其要點如次。

- 一，宣戰權和須經國會與參政院同意(第十二條第二項及第三項的修改)。
- 二，皇帝須得國會信任，皇帝的行爲由家宰副署，對國會負責(第十五條的修改)。
- 三，一切武官的任免黜陟須有家宰副署，軍政部長關於軍務行政，須對國會負責(憲法本來無此條文)。

爲據憲法第七十八條規定，修改憲法之時，上議院若有十四票反對，就視爲否決，但是普魯士在參議院中，有十七票。）所以起草威瑪憲法時普魯斯（Dr. Hugo Preuss）說：『德意志帝國不是真正的聯邦，其憲法不過屬主國（Heremonestat）的憲法而已。』

（三）憲法沒有規定人民的權利和義務。當一八四八年國民會議制定憲法之時，多數議員受了理想主義的迷惑，最初先致力於起草人民的權利和義務，而於一八四八年十二月二十七日公佈。但是當時德國所需要者爲樹立鞏固的中央政權，國民會議不此之務，而惟努力於抽象的人權或民權的規定，其不合實用，理之至明。然其結果，全部憲法既不成立，人民權利亦變成空文。一八七一年憲法有鑒於此，故對於人民的權利和義務，未有一言相及。

到了一九一四年歐洲發生大戰，卒使德國因外戰而於一九一八年十一月九日發生革命，改國體爲共和。這個時候國內最有勢力的政黨爲社會民主黨（Sozialdemokratische Partei），所以最初由社會民主黨出來收拾殘局，舉厄伯特（E. Ebert）爲家宰，但是革命尙未成功，而社會民主黨竟分裂爲兩派，多數派主張民主政治，獨立派則欲實行勞兵獨裁，祇因兩派忽爲反動分子所乘，故能暫時妥協。這個時候（十一月十日）柏林的勞工及兵士已經選舉代表組織柏林勞兵代表會（Arbeiter und Soldatenrat Gross-Berlins），柏林勞兵代表會又選舉勞工及兵士的代表各十四人組織執行委員會（Vollzugsrat），於柏林勞兵代表會閉會時，行使最高權力，并選舉多數派及獨立派的代表三人（多數派推舉Ebert, Scheidemann, Landsberg，獨立派推舉Haae, Dittmann, Barth），組織人民委員會（Rat der Volksbe-

nfrungen)，執行政府的職權。但是執行委員會祇代表柏林的勞兵，非代表全國的勞兵，所以於十一月二十三日，執行委員會就發佈命令，召集全國執行委員會（Reichsaussschuss der Volksgesetzte）。由十九名代表組織（其中八名為柏林執行委員會的代表，八名為普魯士以外各邦的代表，三名為東部戰線西部戰線及海軍的兵士代表），又於十二月十六日召集全國勞兵代表大會（Reichskongress der Arbeiter u. Soldatenrate Deutschlands），按勞勞工每二十萬人選舉一人，兵士每十萬人選舉一人的比率，由全國勞兵選舉代表組織之，代表人數共四百八十七人，其中二百八十九人屬於多數派，九十八人屬於獨立派，大勢已經決定，獨立派的失敗自在意料之中。全國勞兵代表大會開會之後，曾有重要的議決案如次：

- 一，設置中央委員會（Zentralrat），由全國勞兵代表大會選舉委員二十七人組織之，以代替全國執行委員會。
- 二，決定一九一九年一月十九日舉行國民會議（Nationalversammlung）的選舉，使其制定憲法。（同時又否決獨立派提出的勞兵獨裁制度。）
- 三，承認人民委員會為執行政府職權的機關，其委員由中央委員會任免之，受中央委員會的監督（委員人數仍為六人，人選亦無變更）。

獨立派的主張完全失敗，十二月二十九日獨立派退出人民委員會之外，就由中央委員會選舉多數派兩人（Zöke, Wissell）補充之。多數派既然單獨組織政府，就一方彈壓獨立派的直接行動，他方又與各邦政府連絡，預備召集國民會議。

一九一九年一月十九日舉行國民會議的選舉，凡是德國人民年齡滿二十歲以上，不分男女，均有選舉權及被選舉權，即國民會議不是代表一個階級，而是代表全國人民。選舉的結果如次：

- 一，社會民主黨 (Sozialdemokratische Partei) 一六五
- 二，中央黨 (Zentrum) 九〇
- 三，德國民主黨 (Deutsche Demokratische Partei) 七五
- 四，德國國權黨 (Deutschnationale Volkspartei) 四二
- 五，德國人民黨 (Deutsche Volkspartei) 三三
- 六，獨立派社會民主黨 (Unabhängige Sozialdem. P.) 二二
- 七，其他 七

就是社會民主黨人數最多，中央黨次之，民主黨又次之。二月二日，國民會議在威瑪(Weimar)開會，社會民主黨不能得到個半數的議席，所以祇能聯合中央黨與民主黨——即所謂威瑪聯合(Weimarer Koalition)——以控制國民會議。國民會議開會之後，人民委員會及中央委員會均將權力交還國民會議，而承認國民會議為國家最高機關。國民會議先於二月八日通過約法(Gesetz ueber die Vorläufige Reichsgewalt)十條，組織臨時政府，其內容如次：

- 一，立法權分為制憲權與普通立法權兩種。國民會議單獨行使制憲權，而又與各邦委員

會 (Staatenparlament) 共同行使普通立法權。各邦委員會由各邦人民按照人口的多寡，選舉代表組織之。人口每十萬人選舉一人，但是小邦最少亦得選舉一人，而大邦則不得超過議員總數三分之一。除了憲法之外，一切法律須經國民會議與各邦委員會一致通過，纔能夠成立，倘雙方意見不能一致，大總統得提交公民去複決。

二、大總統 (Reichspräsident) 由國民會議選舉，以能得到絕對多數者為當選，任期到正式大總統選出之時為止。大總統對外代表國家，有訂立條約、授受使節、宣戰媾和、公布法律、執行法律、統率軍隊等各種權。

三、內閣 (Reichsministerium) 由國務總理及國務員組織之，他們由大總統任免，惟須能得到國民會議的信任，大總統的一切命令及一切處分須有國務總理或國務員副署，而後纔生效力，他們由於副署，則對國民會議負責。

二月十一日國民會議選舉厄伯特為大總統，十三日大總統任命夏德門 (Scheidemann) 為國務總理，使其組織內閣，由是德意志共和國遂告成立。

國民會議制定約法之後，就着手於憲法的制定，憲法草案前後共易稿五次：

一、普壘斯草案 一九一八年十一月十五日政府任命普壘斯 (Dr. Hugo Preuss) 為內政部總長，使其起草憲法，前後易稿兩次，第一普壘斯草案於一九一九年一月三日脫稿，全部祇有六十八條，經若干增改之後，成為第二普壘斯草案，於一月二十日發表：

(1) 各邦人民得用公民投票的方法，脫離本邦，而獨立組織一邦。

(2) 國會採兩院制，衆議院 (Volkshaus) 代表國民，參議院 (Säatenhaus) 代表各邦，參議院由各邦人民間接選舉議員組織之。

(3) 政府須得衆議院的信任。

(4) 採用公民投票制度。

(5) 國民不分男女，均有選舉權及被選舉權。

二、政府草案 第二普壘斯草案送呈政府之後，政府即召集各邦的代表在柏林開會，他們均以此草案太過接近單一國主義 (Unitarismus)，乃加以許多修改，而恢復聯邦國主義 (Federalismus)，於二月八日脫稿，稱爲第一政府草案，而提交各邦委員會審查。各邦委員會又加以修改，於二月二十一日發表，稱爲第二政府草案。

- (1) 制限各邦人民參預各本邦廢置分合的權限。
- (2) 減少聯邦監督各邦的權限。
- (3) 各邦保留以前所有的特殊權 (Sonderrecht)。
- (4) 國會採一院制，另置一個參政院 (Reichsrat)，以作各邦的代表。
- 三、憲法委員會草案 第二政府草案脫稿之後，於二月二十一日提出國民會議，國民會議亦選舉議員二十八人組織憲法委員會 (Verfassungsausschuss)，審查憲法草案，三月二十九日適因河南部四邦在斯徒嘉特 (Stuttgart) 開會，發表宣言 (Stuttgarter Erklärung)，一方

堅執聯邦國主義，同時又反對普魯士的優越權，於是憲法委員會又參考各邦意見，加以許多修改，是爲憲法委員會草案。

(1) 取消各邦的特殊權。

(2) 普魯士在參政院的代表，一半由人民直接選舉。

(3) 承認公民投票制。

(4) 關於國民的權利和義務，大加增補。

(5) 關於經濟問題，採用一種委員會制度 (Ratensystem)。

七月三十一日憲法草案在國民會議通過了三讀會，而至八月十一日由大總統公佈，世人因其在威瑪制定，故稱之爲威瑪憲法。威瑪憲法有三種特徵：

一、民主政治。

二、於集權的聯邦制之下，推翻了普魯士的優越權。

三、社會主權。

威瑪憲法是採用責任內閣制的。責任內閣制最好能實行於兩黨對立的國家。要是國內有三個以上的政黨，而任何政黨都不能在議會內得到過半數的議席，則內閣祇能成立於數黨妥協之下。由是政府的基础不能鞏固，政府的命運不能持久，政府的政策不能一貫，內閣無時不在風雨飄零之中。不幸德國卻是小黨分立的國家，因是，鞏固的政權不能確立，政府的威權異常薄弱，經濟極度恐慌，財政陷於破產。在這種形勢之下，有心之士當然感覺到德國的

政治制度非根本改造不可了，於是就產生了希特拉 (Adolf Hitler) 的國社黨 (National-sozialistische Deutsche Arbeiterpartei 簡寫 Nazi)。國社黨組織於一九一九年，一九三三年一月在閔行 (München) 開第一次全國黨員大會，十一月八日進軍閔行，組織國民政府 (Zentrale Regierung)，未幾就被中央政府推倒。武力革命既不成功，國社黨就致力於議會政策，自一九二四年至一九三三年，國社黨在議會內的議席，可列表如次：

年	份	議席
一九二四年	五月	三三
一九二四年	十二月	一四
一九二八年	五月	一一
一九三〇年	九月	一〇七
一九三二年	七月	二三〇
一九三二年	十一月	一九六
一九三三年	三月	二八八

國社黨在一九三二年七月，雖然得到二三〇議席，而成爲議會的第一黨，但其人數尚不及議員總數的過半數，而希特拉又不願與別黨聯合組織內閣。到了一九三二年十一月的總選舉，國社黨竟然失去許多議席，希特拉爲了挽回黨的勢力，乃於一九三三年一月三十日出來組織內閣。二月一日解散議會，籌備新選舉，二十七日議會會議廳被焚，國社黨遂藉口於其

議院放火，而於二十八日逮捕共產黨議員一百人，同時又發布緊急命令 (Verordnung Zum Schutz von Volk und Staat)，停止人民的自由權，三月五日舉行總選舉，國社黨得到二百八十八議席，遂於左黨的援助之下，於三月二十三日由國會通過授權法；把獨裁權授給希特拉內閣，一九三四年八月二日大總統興登堡 (Hindenburg) 逝世，希特拉制定法律 (註)

(註) 當興登堡病危之時，希特拉就於八月一日起草法律 (Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs) 條文如次：

第一條 內閣總理兼任總統，改稱為國家領袖。從前總統的職權由國家領袖希特拉執行。希特拉得指定其代理人。

第二條 本法律於總統興登堡死時，發生效力。

八月十九日交付公民投票表決，其結果如次：

- 公民總數
 - 投票總數
 - 贊成票數
 - 反對票數
 - 無效票數
 - 贊成票數佔公民總數的百分比
- | | | | | | |
|-------------|-------------|-------------|-----------|---------|------|
| 四、五、四七三、六三五 | 四、三、五二九、七一〇 | 三、八、三六二、七六〇 | 四、二九四、六五四 | 八七二、二九六 | 八四·四 |
|-------------|-------------|-------------|-----------|---------|------|

即投票總數佔公民總數的九五·七一%，贊成票數佔有效票數的八九·九三%，佔公民總數的八四·二五%，希特拉的大勝利，由此可以知道。

第七章 德國憲法

，使內閣總理兼任大總統，而改稱為國家領袖 (Reichsruhrer)，八月十九日將法律交付公民表決，經多數贊成之員，希特拉芬就職為國家領袖。這樣，威瑪憲法完全停止，德國政治制度又變更一個面目。

這個時候，國威黨的政策歸納為下列三項黨：

- (一) 獨裁政治；
- (二) 統一政策；
- (三) 資本主義的統制經濟。

第二節 聯邦制度與統一政策

第一項 聯邦制度

普魯士憲法草案本來是採單一國主義 (Unitarismus) 的。但是草案交付臨時政府之時，普魯士政府參考各邦意見，加以修改，又恢復到聯邦主義 (Föderalismus) 到了草案交付各邦議會之時，普魯士政府又向普魯士的優越權。因此，國民會議就折衷單一國主義與聯邦國主義，採行一種折衷的聯邦主義，並限制普魯士的優越權。普魯士除因領土大、人口衆，不失第一等國之外，在法律上已經沒有其特殊權。威瑪憲法採用兼採的聯邦制，我們可分

別述之如次。

(一) 權限的分配

權限如何分配於聯邦及各邦之間，憲法會規定其根本原則，把聯邦事務 (Reichsangelegenheit) 與各邦事務 (Landesangelegenheit) 分開，聯邦事務依據聯邦憲法，由聯邦機關執行之，各邦事務依據各邦憲法，由各邦機關執行之 (第五條)。至於何種事務為聯邦事務，何種事務為各邦事務，應分為立法權行政權司法權三種述之。

(1) 立法權的分配 威瑪憲法列舉聯邦的立法權，而將未列舉的立法權推定在各邦，其所列舉的聯邦立法權可以分為四種：第一是專屬立法權 (Ausschliessliche Gesetzgebung) 即聯邦專有的立法權，包括法律與命令，列舉於憲法第六條及其他各條，關於這種立法權的事項，縱令聯邦未立法，各邦也不得行使立法權。第二是共同立法權 (Korrespondierende Gesetzgebung)，即聯邦與各邦共有的立法權，內包括法律與命令，列舉於憲法第七條及第八條，關於這種立法權的事項，各邦在聯邦未曾行使立法權以前，可以立法 (第一二條第一項)，但是聯邦一旦立法之後，聯邦法就可推翻各邦法 (第一三條第一項)，第三為必要立法權 (Bedarfgesetzgebung)，內包括法律與命令，規定於憲法第九條，即聯邦認為必要之時，關於增進公共福利與維持社會安寧秩序，得制定統一的法規，以統制各邦。第四為原則立法權 (Grundsatzgesetzgebung)，列舉於憲法第十條及第十一條，即關於一定事項，聯邦可用法律規定其原則，而其細目則由各邦制定之。即此種立法權，聯邦須用法律的形式行

之。不得用命令的形式行之，在專屬立法權之中，聯邦固然也祇有規定其原則的，不過關於專屬立法權的事項，聯邦若未規定其原則，各邦不得制定其施行細則。反之在原則立法權，聯邦若不規定其原則，各邦也可以行使自己的立法權。除了上述四項專項之外，關於其他事項的立法權均屬於各邦。即各邦所得立法的專項可分三種：(a) 自己有完全立法權的事項（即憲法未列舉為聯邦立法權的事項），(b) 在聯邦法律所規定的原則之下而得立法的專項，(c) 聯邦未曾行使立法權時可以立法的事項。

(2) 行政權的分配 聯邦國如何分配其行政權，可以分做兩種：其一，聯邦對於某種專項若有立法權，則其執行權亦在於聯邦，這叫做直接行政 (unmittelbare Verwaltung)，其二，聯邦祇有立法權，而將執行權委託於各邦，這叫做間接行政 (mittelbare Verwaltung)。在德國，聯邦雖有廣泛的立法權，而其行政權則除聯邦法律有特別規定之外，均委託各邦代為執行之（第十四條），祇就外交、軍政、殖民、郵電、關稅及消費稅的徵收，必由聯邦直接執行（第七十八條第七十九條第八十條第八十三條第八十八條第一項）。由此可知在德國，聯邦行政乃以間接行政為原則，而以直接行政為例外。并且聯邦對於直接行政，於用人方面，又須注意官吏的鄉土主義 (Heimatprinzip)，即如第十六條所說：聯邦在各邦的直接行政，原則上須任用該邦人民為官吏，而官吏雇員工役有要求時，更須於該人教育及性質所容許的範圍內，留其故鄉 (Heimatgebiet) 服務。由此可知各邦的行政權可分兩種：(a) 各邦固有的行政權，(b) 聯邦委託的間接行政。各邦關於第一種行政，固然有獨立

權，而關於第二種行政，則須服從聯邦的監督。

(3) 司法權的分配 聯邦國的司法制度可以分爲兩種：一是聯邦主義，即法院有國立與邦立兩種，國立法院執行聯邦的司法權，邦立法院執行各邦的司法權，美國的司法制度就是其例。二是統一主義，即祇有聯邦的法律與法院，沒有各邦的法律與法院，奧國的司法制度就是其例。德國乃介在兩者之間，各邦設立的法院有地方法院 (Amtsgericht) 邦法院 (Landesgericht) 高等法院 (Oberlandesgericht) 三級，聯邦祇置最高法院 (Reichsgericht)。但是一切法院均依據聯邦所發佈的法院組織法 (Gerichtsverfassungsgesetz) 組織之，而民法刑法訴訟法亦由聯邦制定，不過各邦法院的法官均由邦政府任命，其判決亦用邦政府的名義宣佈，所以可視爲一種折衷制度。

由於上述規定，各邦權限雖然間接受了憲法的保障，但是聯邦可用修改憲法的手續，以擴充自己的權限。據憲法規定，修改憲法的權在於國會，國會若有議員總數三分之二出席，出席議員三分之二同意，就可修改憲法，而代表各邦的參政院祇得提出抗議，并要求大總統將憲法修正案提交公民複決 (第六十七條)，由此可知威瑪憲法保障各邦權限不甚完妥。

(二) 各邦的權利及其制限

各邦雖有下述各種權利，然其受聯邦的制限甚嚴，所以各邦權利并不完全。

(1) 自主組織權 各邦憲法均由各邦制定，但須受三種制限：(a) 採用共和政體 (Freistaat)，(b) 各邦議會 (Volkvertretung) 及地方自治團體 (Gemeinde) 的民意權

國須用普通平等直接祕密比例之選舉法，由該地男女公民選舉議員組織之，(c)各邦政府(Länderregier)各該邦議會的信任(第十七條)。倘使各邦憲法違犯這個規定，該憲法不能發生效力。

(2) 參政權 德國中央政府有國會(Reichstag)大總統(Präsident)內閣(Reichsregierung)最高法院(Reichsgericht)參政院(Reichsrat)經濟委員會(Reichswirtschaftsrat)等各種機關。其中祇惟參政院可以視為代表各邦的機關。參政院與美國瑞士的參議院不同，無權議法律，所以德國議會組織祇可以視為一院制。參政院由各邦的代表(Vertreter)組織之，各邦在參政院的投票權固然以各邦人口多寡為標準，人口每七十萬，就有一票，但是小邦最少必有一票，而大邦則不得超過總投票數的五分二以上(註)。各邦政府可

(註)各邦的投票權自憲法施行之後，前後變更數次，一九二五年六月十六日戶口調查之後，各邦在參政院的投票權如次。

邦名 人口 投票權

Preussen 三八、〇六九、六三一 四十一

Bavaria 七、三七九、五九四 十二

Wuerttemberg 四、九九六、一三八 七

Baden 二、五七九、四三三 四

Thueringen 二、三二二、四六四 四

其他 一、六〇九、三〇〇 三

按照自己的票數，派遣代表。這代表均由各邦政府人員 (Mitschick der Regierung) 互選，須受邦政府訓令的拘束而作同一的舉動。因此之故，代表的人數不必與投票權的票數一致，各邦可以祇派代表一人，使其行使該邦所有的一切投票權，不過在普魯士，一半的代表雖由邦政府派遣，一半的代表則由邦內各州參議會 (Provinzialparlamentsversammlungen) 及柏林市參議會 (Magistrat) 選舉。其由邦政府派遣者，亦和別邦一樣，須受邦政府訓令的拘束，而作

Hessen	一、三四七、二九五	二
Hamburg	一、一五二、四八九	二
Mecklenburg-Schwerin	六七四、四一一	一
Oldenburg	五四五、七四九	一
Braunschweig	五〇一、六七五	一
Anhalt	三五一、四八五	一
Bremen	三三八、八四六	一
Lippe	一六三、五七七	一
Luebeck	一二七、九七一	一
Mecklenburg-Strelitz	一一〇、三七一	一
Waldeck	五六、九四七	一
Schaumburg-Lippe	四八、〇四四	一

總投票權

六八票

各國憲法及其政府

一致的投票；其由州參議會選舉者，則可以自由投票，不必作一致的表決（第六十一條及第六十三條，目的在於維護普魯士的優越權。因為若祇以人口為標準，普魯士應有過半數的投票權，所以憲法規定一邦的最高投票權不得超過五分之一，同時又把普魯士的投票權分為邦政府代表的投票權及各州的投票權兩種）。各邦在參政院內各種委員會（Ausschuss），最多祇有一投票權（第六十二條）（註）。

參政院固然沒有議決法律的權，然在立法方面，尚有下列四種權限：

(a) **提案權** 參政院不能直接提出法案，祇能委託政府將參政院的法案當做政府的法案，提出於國會。這個時候政府若不贊成參政院的法案，亦須將參政院的法案及政府的反對意見書一同提交國會（第六十八條第六十九條第二項）。

(b) **同意權** 政府要提出法案於國會，須先提出於參政院，要求其同意。這個同意不是絕對的必要條件，因為參政院不同意之時，政府亦得提出法案，不過須把參政院的反對意見，報告國會而已（第六九條第一項）。其次，政府要發佈一種與各邦有關係的行政命令之時，參政院亦有同意權（第七七條第八八條第九一條及第一七九條第二項）。這個同意是絕

(註) 參政院由十一個委員組成，各邦各派委員若干名（*Ständige Mitglieder*）九名，候補委員（*Stellvertreter*

ander Mitglieder）二名或三名。大邦在一切委員會均有常務委員，小邦只在一部分委員會有常

務委員或候補委員。各邦在同一委員會不得同時有常務委員及候補委員。而 *Waldack* 及 *Sobhan*

ndauer *Lippe* 兩邦在任何委員會均不派代表。

對的必要條件，因為參政院若不同意，命令便不得發佈。覆次，國會要增加支出金額或新設款目於預算案之中，必須得到參政院的同意。這個同意也有相當的效力，因為參政院若不同意，可從憲法第七十四條的規定，提出抗議，把不同意的部分，要求國會復議（第八五條第四項及第五項），復議的結果如何，待後論之。

(c) 抗議權 國會通過的法律參政院可於二星期內向大總統提出抗議 (Einspruch)，提出抗議之時，大總統應將該法律退回國會復議。國會若以出席議員過半數維持原案，大總統則可於三個月之內，將該法律交付公民複決，大總統不行使這個職權，該法律不能成立。反之，國會若以出席議員三分之二以上維持原案，大總統亦可於三個月之內，將該法律交付公民複決，大總統不行使這個職權，則須公佈之（第七四條）。由此可知參政院的抗議並不能使法案根本不成立，祇能使法案不容易成立。

(d) 公民複決請求權 國會通過憲法修正案，參政院可以提出抗議，而將憲法修正案退回國會覆議。覆議時，國會非有三分之二以上維持原案，則憲法修正案不能成立，縱令大總統也不得交付公民複決，因為國會要修正憲法，須有全體議員三分之二以上的出席，出席議員三分之二以上的同意。反之，國會若以三分之二以上維持原案，大總統固然可以公布之，或交付公民複決之，但是參政院在二星期以內，若要求公民複決，大總統不得公佈之（第七十六條第二項）。

由此可知參政院的權限甚小，各邦不能利用參政院以發揮其參政權，自不待言。

(3) 領土權 德國領土除了海外殖民地直接歸聯邦管轄(第六條第二項第八十條)之外，其在國內者就是各邦的領土(第二條)，而歸各邦管轄。依照憲法規定，領土的變更分為兩種：一是對外變更(*Grenzänderung nach aussen*)，即將各邦領土或各邦領土的一部分割讓給外國。割讓領土若由媾和條約，須用制定法律的手續爲之(第四十五條第二項)，割讓領土若由普通條約，亦用制定法律的手續爲之，但須徵求關係邦的同意(第七十八條第三項)，至於整理荒涼的國境，則用行政處分爲之，不須徵求關係邦同意(第七十八條第三項)。(註)二是對內變更(*Grenzänderung nach innen*)，分三種：(a)變更各邦的境界，(b)分割一邦爲數邦，(c)合併數邦爲一邦。這個時候各邦均肯同意，或一邦不肯同意，然其住民願意變更境界或創設新邦，而變更境界或創設新邦，又復有利於全國者，可用制定法律的手續爲之(第十八條第二項)。反之，各邦不肯同意，而其住民又不贊成者，用修改憲法的手續爲之(第十八條第一項)。但是住民如何表示其意思呢？就是聯邦內閣認爲必要之時(一九二七年七月十八日的 *Gesetz zur Ausführung des Artikel 18 der Reichsverfassung* 第一條)，或該地公民三分之一以上有要求之時，聯邦內閣可命令該地舉行公民投票，凡能得到投票總數五分之三以上的贊成，而贊成人又佔該地公民總數過半數者，聯邦內閣

(註)領土對外變更，除割讓領土之外，尚有取得領土。取得海外殖民地，用媾和條約爲之。取得隣近土地，編爲新邦，或合併於某邦，則須徵求該地住民同意，而用制定法律的手續爲之(第二條)。

可提出法案於國會。此際國會可考慮其是否有利於全國，或通過之，或否決之（第十八條第四項第五項）。總之，變更各邦領土，不必均徵求關係邦同意，甚者且得違反關係邦的意思，用立法手續變更之。

(4) 財政權 帝政時代聯邦的財政不能獨立，課稅權原則上屬於各邦。聯邦須依靠各邦的解款，以充各種經費之用。到了共和時代，憲法一方保障聯邦財政的獨立，聯邦在必要時，可用法律，設置各種租稅，雖將邦稅改變為國稅，亦無不可（第八條）。但是邦稅改為國稅之後，各邦的稅收不免減少，而各邦財政勢將因之破產，所以此際聯邦應顧慮各邦的生存（*Lebensfähigkeit*）（第八條）。但是這個規定祇要求聯邦應該如此（*Soll-Vorschrift*），不是命令聯邦必須如此（*Muss-Vorschrift*），所以聯邦法律違反這個條文，亦為有效。同時又制限各邦的財政權，即聯邦爲了排除各種禍害或保護各種利益，可用法律規定各邦課稅的原則（第十一條）。各邦課稅的原則既由聯邦規定，那末，各邦的財政權當然要受許多制限。

(三) 聯邦的監督

聯邦可以用各種方法監督各邦。

(1) 立法監督 聯邦可用立法的方式，監督各邦的行政與立法。比方憲法第十一條規定：聯邦得制定法律，監督各邦的課稅，就是其例。在德國，聯邦法律的效力乃在各邦法律之上（第十三條第一項），所以各邦法律若和聯邦法律規定同一事項（除各邦法律是用以補

充聯邦法律之外），聯邦法律可以推翻各邦法律，不問雙方有無抵觸。倘若各邦法律與聯邦法律發生抵觸，那末，可不問立法的前後，也不問法規的形式，聯邦法律均可以推翻各邦的法律。闕此，各邦與聯邦意見若不一致，則由最高法院裁決之（第一三條第二項）。

(2) 行政監督 聯邦可用行政的方式，監督各邦的行政與立法。(a) 各邦若受聯邦委託，執行聯邦的法規，聯邦內閣可以發佈訓令（但須取得參政會同意，參看第七七條），派遣委員 (Beauftragte) 到各邦中央官廳監察，而得到該邦中央官廳同意之後，又得派往下級官廳監察；各邦執行聯邦法規，若有不妥之處，聯邦內閣可以要求糾正。闕此各邦與聯邦的意見若不一致，則由國事法院 (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich) (註) 裁決

(註) 國事法院分做兩種，一種設置於最高法院之內，以最高行政法院院長爲主席，由最高法院及最高行政法院推事各三人組織之，審判大總統國務總理及國務員的違憲行爲或違法行爲（第五十九條）。一種設置於最高行政法院 (Reichsverwaltungsgericht) 之內，以最高法院院長爲主席，由普魯士高等行政法院推事一人，Bayern, Hamburg, Bremen, Luebeck 高等法院推事各一人，德國律師會代表一人，國會及參政會各選舉推事五人組織之，凡(1)聯邦政府與各邦政府關於聯邦監督權發生爭議（第十五條第三項），(2)變更領土，財產應歸屬那一邦，發生爭議（第十八條第七項），(3)各邦之間或各邦與聯邦之間發生公法的爭議（第十九條第一項），(4)聯邦政府與邦議會關於該邦憲法發生爭議，而該邦又無裁判的機關（第十九條第一項），(5)鐵道收歸公有之時，公用徵收權及聯邦公權的範圍應如何決定，發生爭議（第九十條，此際由最高法院推事一人，最高行政法院推事一人，國會議員三人，參政會議員二人組織之），均由第

之（第十五條）。（b）各邦執行自己的法規，聯邦固然無權監督，但是各邦法律若涉及產業社會化問題，而與全國利益抵觸者，聯邦內閣可以提出抗議。抗議固然不能使該項法律失去效力，但是各邦有服從的義務，關此，各邦與聯邦的意見若不一致，則由國事法院裁決之（第一二條第二項第一九條第一項）。（c）各邦不肯履行憲法上或法律上的義務，大總統可用兵力強制之，但須立即報告國會，國會要求停止，就須停止（第四十八條第一項第三項）。即強制執行須有兩種條件，其一，各邦不肯履行義務，其二，該義務為聯邦憲法所賦與。兵力強制乃便用於最嚴重的情況之下，除此之外，其他手段如代執行之類當然可以採用。

（3）司法監督 聯邦又可用法院的判決監督各邦，而行使監督權的法院則有最高法院及國事法院兩所。（a）各邦執行聯邦法規，若有不妥之處，聯邦內閣可以要求矯正。此際各邦與聯邦雙方意見如若不一致，則由聯邦內閣或各邦政府要求國事法院裁決之（第十五條第三項）。（b）邦內發生憲法爭議，而該邦又無裁決的法院（第十九條第一項），或各邦彼此之間發生公法的爭議（第十九條第一項），以及各邦與聯邦之間發生公法的爭議（第十九條第一項），均由國事法院裁決之。（c）各邦法律若與聯邦法律抵觸，聯邦法律可以推翻各邦法律。但是各邦法律有否抵觸聯邦法律，聯邦與各邦之間意見若不一致，可由聯邦內閣或各邦政府要求最高法院審查之（第十三條第二項）。審查的結果，若認各邦法律抵觸聯邦法律，便可宣告各邦法律失效，不論各邦法律有沒有違背聯邦憲法。這種制度固不能保障

二種國務法院裁決之。

各邦的權限，但是代表各邦的參政院既可提出抗議（第七四條），而總統及選舉人又得要求交付公民複決（第七三條），則德國最高法院實在不必而且不宜再有審查聯邦法律內容的權。何以呢？人民複決的法律，亦或不免與憲法條文發生抵觸，這個時候，最高法院若承認其有效，則無異於承認前此判決（宣告聯邦法律無效的判決）的錯誤，而有害法院的獨立與尊嚴，若否認其有效，則直與人民宣戰，而使人民仇視法院。進退兩難，所以不如不許最高法院審查聯邦法律內容的權，尤為妥當。

第二項 希特拉的統一政策

自希特拉組織政府之後，就陸續發布三種法律，將聯邦制改為單一國，第一為一九三三年三月三十一日內閣制定的調整各邦和聯邦的暫行法律（Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich）——普通稱之為調整法（Gleichschaltungsgesetz）

——剝奪邦議會的權限，即允許各邦政府有代邦議會制定邦法律的權，而邦政府所制定的邦法律尚可以和邦憲法條文抵觸。第二為一九三三年四月七日內閣制定的調整各邦和聯邦的第二項法律（Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich）——

——普通稱之為攝政法（Reichsstatthaltergesetz）——剝奪邦政府的權限，即派遣攝政（Reichsstatthalter）於各邦，監督各邦執行聯邦決定的政策。攝政依內閣總理的申請，由總統任免之。攝政得任免邦內閣總理，並依邦內閣總理的申請，任免邦國務員，又依邦內閣的申請

，任命的文官和法官。此外尚得解散邦議會，舉行新選舉，制定邦法律。而邦議會對於邦內閣總理及國務員則不得提出不信任案，這樣一來，邦政府遂完全受了聯邦內閣的支配，不但邦議會不得利用民意，以反抗聯邦，就是邦政府也不得利用民意——邦議會的意思——自作主張了。第二條一九三四年十月三十日下議院通過的改造國家的法律（Gesetz über den Neubau des Reichs），其條文如次：

第一條 廢除各邦的議會。

第二條 （1）各邦的統治權轉讓給聯邦。（2）各邦政府屬於聯邦政府之下。

第三條 派遣於各邦的攝政須服從聯邦內政部部长長的監督。

第四條 聯邦政府得制定新憲法。

第五條 聯邦內政部部长得發布施行本法所必要的法令。

第六條 本法於公布之日發生效力。

到了這個時候，德國已經不是聯邦，而是單一國了。其結果遂使各種法制均發生了變化，第一爲統治權的集中，據一九三四年二月二日的命令，各邦統治權集中於中央，惟於中央政府不行使統治權之時，纔得由中央政府委託，用中央政府的名義，行使統治權。而各邦制定法律之時，又須徵求中央政府主管部部长長的同意。第二爲國籍法的修改，在德國，本來有國籍（Reichsangehörigkeit）與邦籍（Staatsangehörigkeit）的區別。先取得邦籍，由此而取得國籍的，叫做間接國籍（mittelbare Reichsangehörigkeit）；沒有邦籍而直接取得國籍

的，叫做直接國籍 (unmittelbare Reichsangehörigkeit)。依一九三四年二月五日的命令，邦籍已被廢除，德國國民祇有一個德國國籍，而德國籍則由內政部長授與之。第三爲參政院的撤廢，參政院本來是代表各邦的，現在德國已由聯邦國改爲單一國，所以一九三四年二月十四日的法律就撤廢了參政院。第四爲司法制度的統一，在德國，聯邦祇設置一個最高法院，其他下級法院則由各邦設置之。據一九三四年二月十六日的法律，各邦的司法權均移屬於中央，一切法院，均用德意志國家的名義，宣告判決（本來是用各邦的名義）。第五爲官吏法的統一，據威瑪憲法規定，關於聯邦官吏制度，固然由中央制定，而關於各邦官吏制度，中央祇能規定其原則。然據一九三四年六月三十日的法律，中央關於各邦官吏制度，亦得規定其詳細的內容。第六爲全國市、鎮、村的統一，據一九三四年二月十五日的法律，中央設置一個全國市、鎮、村委員會 (Deutscher Gemeindetag)，由內政部長任命專門委員組織之，於內政部部長的監督之下，指導全國市、鎮、村。這樣，威瑪憲法的聯邦制度完全廢除，而國社黨的統一政策則完全成功。

第三節 民主政治與獨裁政治

第一項 民主政治

威瑪憲法第一條說：「德國爲共和國，國權出自國民，」其宣言德國爲共和國，乃所以

預防復辟的發生，其宣言「國權出自國民」，則欲預防階級獨裁的產生。但是現代民主政治可大別爲三種：一是美國的權力分立主義，即總統由人民選舉，對人民負責，國務員由總統任命，不以議會有沒有信任爲標準；議會固然可以利用立法權，以牽制政府的行政，而總統對於議會議決的法律，也可以退還覆議，以牽制議會的立法。二是法國的議會最高主義，即國民除了選舉議員之外，沒有任何權能。國家一切權力均集中於議會，議會之外雖然尚有總統與內閣，但是總統乃由議會選舉，內閣須得議會信任，他們兩者祇有服從議會，不能反抗議會。三是瑞士的直接民主主義，即國家重要事件，如修改憲法，必須交付公民表決，而制定法令訂立條約，亦可由公民要求提交公民複決。威瑪憲法即折衷上述三種制度，由於美國制度而採用了總統獨立制，由於法國制度而採用了議院內閣制，由於瑞士制度而採用了公民投票制。現在試分別述之如次。

第一款 總統獨立制

德國大總統一方與法國大總統不同，非由國會選舉，乃由人民直接選舉，他可以解散國會或將國會通過的法律提交公民複決，凡此種種皆所以提高大總統的地位，以抵制國會的跋扈。同時又與美國大總統不同，行使職權之時，須聽命於內閣，內閣則對國會負責，而國會又得提議案行公民投票以罷免大總統，凡此種種皆所以使國會監督行政，以預防大總統的專制。總之，德國大總統一方獨立於國會之外，成爲一個獨立機關，同時又與國會互相牽制，使議會政治能夠圓滑進行，這是德國大總統的特質。

德國大總統由人民直接選舉，凡是德國人民有選舉國會議員的資格者均有選舉權，而年齡滿二十五歲以上者均有被選舉權。其選舉在原則上採用候選人制度，即在選舉前十天，可由二萬公民的連署，指定候選人。而一個政黨在上屆國會選舉時，得票在五十萬以上者，可由黨員二十人連署，指定候選人。但是公民若投票選舉那些未曾指定為候選人的，亦為有效。選舉分做第一次選舉（1 Wahlgang）與第二次選舉（2 Wahlgang）。在第一次選舉，以能得到有效投票的絕對多數（absolute Mehrheit）為當選，無人得到絕對多數，則舉行第二次投票，以能得到有效投票的相對多數（einfache Mehrheit）者為當選。得票相同，由選舉委員長（Reichswahlleiter）抽籤定之（第四十一條及一九二〇年五月四日的大總統選舉法 Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten 第四條）。

大總統任期七年，可以連任（第四十三條第一項），在任期未滿以前，因故不能行使職權，由國務總理代理，事故太久，由國會決定代理的方法，大總統於任期未滿以前去職，而新大總統尚未選出者，亦照上述方法辦理（第五十一條）。例如一九二五年大總統厄伯特（F. Ebert）逝世，先由內閣總理代理，次由國會的三月十日的代理法（Stellvertretungsgesetz），舉最高法院院長西門（Walter Simons）代理。

依照憲法規定：大總統有外交權。（第四十五條，大總統對外代表國家，他可以訂立條約，授受使節，但是訂立條約須受三種制限，第一構和條約用法律的形式為之，所以提案權不屬於大總統，而屬於內閣，而公民卻有提案權與複決權。第二同盟條約須徵求國會同意，

第三關係聯邦立法事項的條約亦須徵求國會同意。宣戰與媾和條約相同，須用法律的形式爲之。又有任免官吏的權（第四十六條，但有三種例外，第一，聯邦法律得設特別規定，第二，大總統可使其他官廳行使任免權，第三國務總理及國務員須能得到國會信任），統帥軍隊的權（第四十七條，但實際上這種職權常委託軍政部長行使），要求國會議長召集國會議員的權（第二十四條，國會每年於十一月第一星期日自行集會。但大總統或國會議員三分之一以上認爲必要時得要求國會議長通知議員集會），解散國會的權（第二十五條，但同一原因祇得解散一次），公布法律（第七十條）或將法律提交公民複決的權（第七十三條第七十四條第七十六條）強制各邦履行義務的權（第四十八條第一項第三項），緊急時代實行獨裁的權（第四十八條第二項至第五項，凡國內安甯秩序已經發生重大危險，成將發生重大危險，大總統得採取任何必要措置，在必要時，尚可使用兵力，并停止人民的身體自由，居住自由，通信自由，言論出版自由，集會結社自由。但須立即通知國會，國會要求取消，就須取消），宣布特赦的權（第四十九條，但大赦須用法律形式爲之，所以提案權不屬於大總統，而屬於內閣），但大總統要行使這種職權，須有國務總理或國務員副署，即關於某國務員的主管事務，由該國務員單獨副署，關於一般政務，由國務總理單獨副署，或國務總理與其主管國務員共同副署，副署所以表示同意，所以國務總理或國務員對於不同意的事，可以拒絕副署，而一旦副署之後，則發生兩種效果，第一，大總統的行爲在法律上爲有效，第二，國務總理及國務員對其行爲，須負責任（第五十條）。

由於副署制度，大總統的職權自然事實上均屬於內閣。但是大總統有任免國務總理的權。德國國務總理雖然須得國會信任，然而國會非用明示的議決，表示不信任，國務總理不必辭職，同時德國又是小黨分立的國家，國會之內不但沒有一個政黨能夠控制過半數的議席，并且各黨又不能聯合起來，如法國政黨者焉，因之任誰人為國務總理，大總統遂有自由選擇的權。大總統既有自由選擇國務總理的權，那末大總統當然可以任命任何政黨組織內閣，由其副署，而行使各種職權。

大總統負兩種責任：一是法律的責任，即大總統執行職務，倘若違反憲法或違反法律，國會可以議員百人以上的連署，經議員全體三分之二以上的出席，出席議員三分之二以上的同意，提出彈劾案，交國事法院審判（第五十九條）。至於職務外的犯罪行為，則不必經過彈劾手續。可逕歸普通法院審理，即關於民事案件，須同私人一樣，負完全責任，關於刑事事件，須得國會同意後，纔得加以刑罰（第四十三條第三項）。二是政治的責任，德國為小黨分立的國家，內閣固然須對國會負責，但是國會既不能糾合多數黨團以組閣，也不能糾合多數黨團以倒閣。在這種環境之下，大總統很容易命令自己的黨羽組織傀儡內閣，擅權專政。爲了預防這種流弊，所以國會又可以議員十五人以上的連署，經議員全體過半數的出席，出席議員三分二以上的同意，提出罷免案，交公民投票決定之。所以國會的彈劾權與國會的罷免權乃是兩種不同的東西，前者所以使大總統對法律問題負責，後者所以使大總統對政治問題負責。

第二款 責任內閣制

前已說過：大總統執行職權，須有國務總理或國務員副署，國務總理或國務員副署，則對國會負責。這種制度即所謂責任內閣制，現在試說明德國的國會與內閣，由此以闡明德國內閣制的特質。

(一) 國會——德國國會 (Reichstag) 採一院制，凡德國人民年齡滿二十歲以上，依法未曾喪失或停止公權者，不分男女，均有選舉權。但是選舉人在選舉前，須於選舉區內有住宅 (Wohnsitz)，且將自己姓名登記於該區的選舉人名冊 (Wahlerliste)，或選舉人卡片 (Wahlkarte) 之上，不然亦須領有選舉證 (Wahlschein) (註)，而後纔得行使投票權。凡有選舉權的人年齡滿二十五歲以上，均有被選舉權。其選舉制度為普通選舉平等選舉直接選舉秘密選舉比例選舉 (第二十二條)，四年改選一次 (第二十三條)。照選舉法規定，全國先分為三十五選舉區 (Wahlkreis)，次將兩個以上的選舉區聯合起來，而設十六個聯合選舉區 (Wahlkreis Verband)，又次更把十六個聯合選舉區合組為全國選舉區 (Reichswahlverband)。

(註) 選舉人名冊與選舉人卡片在性質上沒有區別，不過前者為帳簿式，後者為卡片式。兩者可總稱為選舉人名冊，德國對於下列兩種的人均得交付以選舉證，其一，選舉人的姓名雖然登記在選舉名冊之上，但該事須離開居住地，其二，選舉人未將自己的姓名登記於選舉人名冊之上，然而貽誤之咎不在於選舉人。第一種的人有了選舉證之後，可在別處投票場投票，第二種的人有了選舉證之後，可在本處或別處投票場投票。

)。每個政黨須提出兩個候選人名單，一向選舉區，提出「選舉區候選人名單」(Kreiswahlvorschlag)、一向全國選舉區，提出「全國候選人名單」(Reichswahlvorschlag)。是在聯合選舉區之內，又可把各選舉區候選人名單連結起來，自成爲一個名單。各選舉人祇能在其本內區，對選舉區候選人名單，作名單投票，絕對不許個人投票。各政黨在每個選舉區，得到六萬票之時，就可選出議員一人，若能得到兩倍三倍，即可選出兩三人議員。至於誰人當選，則依據選舉區候選人名單上的候選人次序。但是各政黨所得的票絕對不能這樣湊巧，成爲當選票數的倍數，而常留有殘票。爲了處置殘票，所以又把選舉區聯合起來，成爲聯合選舉區。各政黨可在聯合選舉區之內，計算各選舉區的殘票，亦按六萬票選出一人的比例，使殘票最多的選舉區，更從其選舉區候選人名單中選出一人，或使殘票次多的選舉區，更從其選舉區候選人名單中選出一人，殘票相同，則用抽籤定之。但是各選舉區的殘票若均在三萬票以下，則在聯合選舉區之內，縱有六萬票以上的殘票，亦不許再從各選舉區候選人名單之中，選出一人，而把殘票直接移歸全國候選人名單上去。全國選舉區再把聯合選舉區的殘票及各選舉區直接送來的殘票合計起來，亦按照六萬票選出一人的比例，由全國候選人名單之中，依候選人的順序，舉出相當人數的議員，這個時候殘票在三萬票以上的，可增加議員一名。

國會有許多職權，其中最重要者爲下列數種。

(1) 立法權 立法的手續如次：

(一) 提案 憲法固然祇承認國會及內閣有提案權(第六十八條第一項)，其實除了這兩個機關之外，國民參政院及經濟委員會亦有提案權。不過二者須經內閣提出法案，所以該法案在形式上均視為內閣的提案。法案由國會提出者，至少須有議員十五名以上署名。法案由內閣提出者，須先徵求參政院同意。參政院若不同意，須將參政院的反對意見，報告國會(第六十九條第一項)。而關於社會政策或經濟政策，內閣要提出規定其根本原則的法案之時，又須徵求經濟委員會的意見(第一百六十五條)。法案由參政會提出者，內閣若有反對意見，亦可報告國會(第六十九條第二項)，法案由國民或經濟委員會提出者，不須徵求參政會同意，即由內閣直接提出於國會，此際內閣若不同意，可將自己的反對意見報告國會(第七十三條第三項第一百六十五條第四項)。

(b) 審議 國會議決法案之時，關於普通法律，須有議員過半數出席，出席議員過半數同意，關於憲法修正案，須有議會總數三分之二出席，出席議員三分之二同意。其方法則為三讀會。法案須先期印刷，分配給議員，非經過三日，不得舉行第一讀會。第一讀會祇討論法案的原則，而議決其可否交付委員會(Ausschuss)審查(註)。第二讀會於委員會審查完

(註)委員會又區別為常務委員會(ständige Ausschuss)與特別委員會(Sonderausschuss)。憲法所設置的常務委員會有兩種：一是監察委員會(ständiger Ausschuss fuer die Wahrung der Rechts, der Volkswirtschaft, Uebervachungsausschuss)於國會閉會期內或解散時，代替國會監督政府(第三十五條第二項)。二是外交委員會(Ständiger Ausschuss fuer auswärtige Angelegenheiten)。

畢，至少須與第一讀會相隔二日，纔得開始，依據委員會的報告，逐條討論，並提出修正案，最後則議決可否再開第三讀會。第三讀會須在第二讀會後二日開始，先討論原則，次逐條討論，並得提出修正案，最後議決法案可否成立。

(c) 編制及公布 國會通過法案須送呈大總統編制，並於一個月之內公布於政府公報 (Rechts-Gesetzblatt) 上 (第七十條)，除該法律有特別規定外，均於公布十四日後，發生效力 (第七十一條)。編制 (Ausfertigung) 可以發生兩種假定 (Vermutung)，第一假定法律是合法的手續成立，第二假定大總統公布的謄本 (Abschrift) 與國會議決的原本 (Urschrift) 完全一致，即假定法律的形式是合法的。但是假定祇是假定，所以最高法院尚有審查權。原來德國大總統對於國會通過的法律，不得退還覆議，而可於法律尚未公布以前，提交公民複決 (第七十三條第一項)，祇惟參政院提出抗議之際，大總統纔得要求國會覆議，而後再看覆議的結果如何，提交公民複決 (第七十四條第一項第二項)。此外德國尚有展期公布 (Aussetzung der Verkündung) 的制度，即國會通過的法律，可由三分之一以上的議員要求展期二個月公布，這種展期公布的法律，若再有公民二十分之一的要求，大總統須提交公民複決 (第七十三條第二項)，所以展期公布祇是預備公民要求複決。倘使公民不要求複

專門討論外交問題 (第三十五條第一項)。憲法所設置的特別委員會為審查委員會 (Untersuchungsausschuss)，凡國會認為必要或議員五分之一以上有要求之時，皆須設置，用以審查特別事項

決，則期間經過之後，大總統須公布之爲法律。不過國會或參政會認爲緊急的法律，縱令國會有三分之一以上的議員要求展期公布，大總統亦須公布之（第七十二條）。（註）

(2) 財政同意權 德國會計年度以一年爲期，每年四月一日始，至翌年三月三十一日止。編制預算的權屬於內閣，而由財政部負其責任，所以預算的提案權祇惟內閣有之。德國的預算乃將收入與支出合併爲一個法案，稱爲總預算（*Haushaltplan*），但是德國的預算祇可視爲估計全年的收支，而謀兩者的均衡，一切租稅均用法律定之，內閣不得利用預算，以徵收新稅或變更稅率，倘使收入不敷支出之用，內閣可另外提出徵稅或募債的法案，要求國會承認。財政部編成預算之後，先提出內閣會議，內閣會議的表決本來以多數的意見爲準，惟關於預算，內閣會議若欲增加經費，而財政部總長又不贊成，則預算須退回內閣會議覆議，覆議之時非有全體國務員過半數的同意，而內閣總理又復贊成之者，不全效力。內閣會議通過之後，先提出參政院要求同意，參政院若不同意，則將參政院的意見報告國會。國會對於預算雖有否決權與修正權，但是國會若欲增加金額或添設項目，又須徵求參政院同意。參政院若不同意，則增加或添設的部分退還國會覆議，覆議之時，國會若以出席議員過半數維持原案，則除總統將預算案提交公民複決之外，不得成立。國會若以出席議員三分之二以上維持原案，則除總統將預算案提交公民複決之外，可以成立。德國的預算須於會計年度開始以

（註）憲法委員會關於這個問題，意見不能一致，但是不久之後，法院的判決例均承認最高法院有審查權。可參看（*Gieseler, Grundriss des Reichsstaatsrechts*, S. 210.）。

前成立，萬一會計年度已經開始而預算尚未成立，則內閣可編制臨時預算（Notetat）會計年度開始之後，若有臨時支出，又可編制追加預算（Nachtragsetat）。這兩種預算亦須提出國會，要求承認。到了會計年度告終，內閣又須編制決算（Rechnungslegung），經審計院（Rechnungshof des D. R.）審查之後，提出國會及參政院要求承認。審計院設院長副院長各一人，審計員若干人，由總統於國會同意之下，任命之，任期終身。

(3) 監察權 國會有下述各種監察權。

(a) 質問 質問分小質問（Keine Anfrage）與正式質問（Interpellation）兩種，小質問由議員十五人連署，用書面提出，由議長轉交內閣，內閣接到質問書之後，可作口頭答覆（常在每星期二四會議開始的時候），而得到質問人同意之時，又可作書面答覆。小質問縱列入議事日程，也不得舉行討論及表決。正式質問又稱為大質問（Grosse Anfrage），由議員三十人連署用書面提出，由議長轉交內閣，內閣接到質問書之後，須用書面約期作答或拒絕答覆（政府的態度最遲須於兩星期內明白表示，否則議員可自定一個日期，將質問案列入議事日程之內，提出大家討論，強迫當局作答），若約期作答，則將質問案列入議事日程之內，屆時，先由質問人發言，次由政府當局答辯，答辯之後，若有議員十五人要求，則可舉行討論，否則算做結束。討論既畢，若有議員三十人贊成，則把質問案交付議院表決，以表示議院對於政府的態度。但是這個時候若再有議員三十人提議，又可把質問案交付委員會審查，或延至下次會議表決。萬一表決的結果不利於政府當局，則可引起內閣的辭職。總之

，小質問祇要求內閣報告事實，正式質問則關於重大問題，向內閣問責。

(b) 彈劾 大總統國務總理國務員若有違憲或違法的行爲，國會可以議員百人以上的連署，經議員總數三分之二以上的出席，出席議員三分之二以上的同意，提出彈劾案於國事法院，由國事法院審判之。國事法院在原則上祇能判決被彈劾者的罪狀可否成立，不過有時對於被彈劾者尙得加以免職處分（第五十九條）。但是我們必須知道：所關違憲及違法的行爲是指他們執行職務之時有違犯憲法或法律的行爲，至於職務外的犯罪行爲，祇能適用普通訴訟手續，起訴於普通法院，不必用此丁寧鄭重的手續。

(c) 不信任 內閣須得國會信任，這是責任內閣制的原則。在德國，國會用明示議決（*ausdrückliches Beschluss*），表示不信任，內閣必須辭職（第五十四條），不能同英國一樣，解散國會，舉行總選舉，以探求國民的意思。國會若否決內閣提出的重要法案或通過內閣反對的重要法案，這種舉動在事實上雖然也可以暗示國會不信任內閣，而在憲法上卻不算做不信任，因之，內閣不必辭職，在必要時，尙可以要求大總統解散國會。國會解散之後，大總統須於六十日內，下令舉行總選舉，總選舉之後，新國會須於三十日內自勵集會。大總統固然有解散國會的權，而卻不能以同一原因解散國會至一次以上（第二十四條第二十五條）。又者政府黨提出信任案，若爲國會所否決，也不能視爲國會已經議決不信任，因爲這祇是國會消極的拒絕表示信任，所以內閣也不必辭職。

(二) 內閣——內閣(Reichsregierung)由國務總理(Reichskanzler)及國務員(Reic-

haminister) 組織之 (第五十二條)，國務總理由大總統任免，但須得國會的信任 (第五十三條第五十四條)，所以大總統任命國務總理，并不自由。不過德國乃是小邦分立的國家，國會之內有許多政黨，倘使數個政黨能夠聯合起來，控制國會過半數的議席，那末大總統當然必須任命他們所推薦的人為國務總理。但是德國政黨卻不容易聯合，因之大總統任命誰人為國務總理，就有選擇的自由。制憲之際，社會民主黨中央黨民主黨在國民會議之內控制多數，所以當時國務總理如 Scheidemann, Bauer, Mueller 等均由三黨的威瑪聯合 (Weimarer Koalition) 推薦，及至一九二〇年第一屆國會成立，反對黨的議員陡然增加，威瑪聯合因之破壞，然而同時國會之內卻不能成立大聯合 (grosse Koalition)，最初大總統厄伯特仍委任社會民主黨的 Mueller，民主黨的 Heinze，中央黨的 Trimborn 三人組織內閣，卒因三黨聯合不能成功，大總統乃任命中央黨的 Fehrenbach 為國務總理。Fehrenbach 受命之後，即聯合中央黨民主黨人民黨 (Deutsche Volkspartei) (即所謂小聯合 (Kleine Koalition) 組織內閣。德國國會既不能聯合多數以組閣，當然也不能聯合多數以倒閣，所以內閣雖為少數黨團所組織，而卻不會因為受了國會反對而推翻，自是而後，德國內閣常由小聯合組織之，同時開始了大總統自由選擇適當的人託以組閣的事。

國務總理有兩種特權，一是選擇國務員的權，國務員依國務總理推薦，由大總統任免，但是他們須得國會的信任 (第五十三條第五十四條)，所以國務總理選擇國務員并不自由。何況內閣既是聯合內閣，國務員的人選必須顧慮各政黨的勢力，使各政黨均有代表一人或數

人加入內閣呢？二是決定行政方針（*Richtlinien der Politik*）的權，行政方針由國務總理個人決定，國務員須在行政方針之內，執行其主管事務（第五十五條）。但是內閣既是聯合內閣，國務總理組織內閣之際，須與別黨共同商量行政方針，而組織內閣之後，苟有新的問題發生，需要新的方針，亦須提出內閣會議，要求大家同意，所以國務總理決定行政方針，亦不自由。

國務總理及國務員在法律上及習慣上均不必由國會議員兼任，任誰若能積極的得到國會的信任或消極的不受國會的反對，縱是政黨以外的人亦得加入內閣，所以德國常常成立半政黨內閣（*Semi-party Cabinet*）或非黨政內閣（*Nonparty Cabinet*），但是不論他們是否由議員兼任，均得列席國會，陳述意見（第三十三條）。

內閣以內閣會議行使職權，內閣會議由國務總理及國務員組織之，以國務總理為主席（第五十五條），一切議案以多數人意見定之，可否同數，取決於主席（第五十八條）。但是關於這個原則，在法律上有兩種例外，一是行政方針由國務總理個人決定，國務員不得利用多數表決干涉之，這個例外與事實未必相符，已述於上。二是財政部總長關於預算有一種絕對權，凡內閣會議對於預算，若欲增加經費或添設項目，苟不能得到財政部總長同意，預算須交還內閣會議復議。復議之時，非有全體國務員過半數的同意，而國務總理又復贊成之者，不生效力。

在英法二國，內閣不是獨立機關，而是元首的輔助機關。一切職權在法律上均屬於元首

；而不屬於內閣。不過元首執行職權之時，須有國務大臣副署，國務大臣由於副署，則對國會負責而已。德國的制度與此不同，大總統有大總統的職權，大總統執行職權之時，固然須有國務總理或國務員副署，然而同時內閣也有內閣自己的職權。大總統的職權用大總統的名義執行之，內閣的職權用內閣的名義執行之。內閣的職權可大別為兩種，一是構成分子的職權，如國務總理決定行政方針，國務員執行主管事務等是。二是整個內閣的職權，如提出議案於國會（第六八條）——內閣要提出議案於國會，須經過內閣會議議決（第五七條），而國民（第七三條第三項）參政院（第六九條第二項）與經濟委員會（第一六五條第四項）亦須委託內閣，提出議案於國會。內閣對此尚有表示意見的權——及參政院（第六六條第一項），制定命令（第七七條第八八條第九一條第一七九條第二項）——憲法將制定命令的權歸屬於內閣，大總統除憲法有特別規定（第四八條第二項第一七六條第一七九條第一項）之外，須有法律特別委任，纔得發布命令。內閣發布命令若與各邦有關，須徵求參政會同意，參政會若不同意，命令不得發布——召集參政院開會（據憲法第六十四條規定，參政院三分一的議員得要求內閣召集參政院開會，因此學者均認內閣隨時有召集參政院的權），向各邦提出抗議——天然寶藏及經濟企業的社會化，貨財的生產供給分配及定價乃是共同立法權的一種（第七條），各邦在聯邦未曾行使立法權以前，可以立法（第十二條第一項），但是各邦的立法若涉及全國福利，聯邦可以提出抗議（第十二條第二項），這個固然不能使該項法規失去效力，但是各邦有取消該項法規的義務——裁決各部總長意見不能一致的事項（第

五十七條)制定內閣會議規程(第五十五條)等權，均用內閣的名義行之。

內閣執行自己的職權，固然須對國會負責，而大總統執行職權之時，內閣亦由副署關係，須對國會負責。其所負的責任，分做兩種，一是法律的責任，即他們有違憲或違法的行爲，應受國會彈劾，由國事法院審判之(第五十九條)。二是政治的責任，即國務總理關於行政方針，國務員關於主管事務，各對國會負責(第五十四條)。即他們不是連帶負責，而是個別負責。但是國務總理既然不擅自決定行政方針，須與組織內閣的各黨會商而關於一般政務，又須提出內閣會議，要求大眾同意，那末內閣自應共同負責，縱令國會關於行政方針，祇對國務總理個人表示不信任，然而國務員亦難袖手旁觀，所以國務總理辭職之際，內閣即全體辭職，即國務總理所負的責任早已成爲連帶責任，祇惟某部事務由該部總長個人負責而已，德國爲小黨分立的國家，組織內閣本不容易，所以到了最後關頭，縱令牽涉全體的事務，亦常使一上國務員負責，以謀內閣的安全。例如財政問題必經內閣會議討論，然而財政部總長因遭國會反對而單獨辭職者常有其事。這個時候內閣固然可以請求大總統解散國會，但是國會若用明示的議決，表示不信任，國務總理或國務員必須辭職。

(三)德國內閣制的特質 德國雖採用內閣制，而和英法的內閣制比較一下，又有五點不同。(1)英法內閣祇是元首的輔弼機關，一切職權均屬元首，內閣不能用自已的名義，對外執行職權。反之德國內閣則爲一種獨立機關，內閣有自已的職權，如提出議案、發布命令等權均用內閣的名義行使。(2)英法兩國內閣，依過去的習慣，均由國會議員組織之

，英國本來是兩黨對立國家，所以可以成立一黨內閣，法國是小黨分立的國家，所以祇能組織聯合內閣，反之德國內閣卻不必由議員組織，任誰若能積極的得到下議院的信任，或消極的不受議會的反對，均可以組織內閣，所以，德國常常成立半政黨內閣或非政黨內閣之類。

(3) 英國內閣一遇國會反對，可請求國王，解散衆議院，探求民意所在，法國內閣一遇國會反對，必須辭職，德國內閣則界在英國制與法國制之間，除國會用明示議決，表示不信任之外，可以請求大總統解散之。(4) 英法的內閣會議有決定一切問題的權，但英國內閣既是一黨內閣，而內閣總理又是政黨的領袖，所以內閣總理可由政黨領袖的地位，支配其他國務員，使他們聽從自己的意見。法國內閣是聯合內閣，內閣總理祇能支配同黨的國務員，不能支配別黨的國務員，所以內閣會議開會之時，荷國務員意見參差，內閣總理便窮於應付，而內閣也因之而瓦解。反之德國內閣在法律上卻沒有議決一切問題的權。政治方針由內閣總理個人決定，國務員無權過問，其內閣會議所得議決者祇限於(a)各種法律草案，(b)憲法或律法草案應行共同討論的事項，(c)各部總長意見不一致的事項。議決時以多數的人意見定之，(d)否同數，取決於國務總理。(5) 英法內閣均須連帶負責，反之德國在法上祇認閣員負責，而不認連帶負責，即國務總理關於行政方針，對國會負責，國務員關其主管事務，各對國會負責。

第三款 公民投票制

德國的民主政治也是議會政治，但是德國又設置許多勢力以牽制議會的跋扈，第一為大

總統，第二爲參議院，第三爲公民的直接投票。德國公民可用投票的方法，直接參加國家統治權的行使，其形式可分四種：第一爲選舉權，第二爲罷免權，第三爲創制權，第四爲複決權。德國公民除了選舉國會議員之外，尙得選舉大總統，其選舉制度已述於上，現在祇說明罷免創制複決三權的行使，凡有選舉權的人均得行使上述三權。

(一) 罷免權——在德國，公民的罷免權 (Abberufung) 祇得適用於大總統，不適用於國會與內閣。因公民既有創制權與複決權，公民自能制定自己需要的法律，因之國會的罷免沒有必要。同樣內閣須對國會負責，而公民又能利用創制權與複決權以牽制國會，因之內閣的罷免亦無必要。惟大總統一方獨立於國會之外，不受國會牽制，他方可以解散國會，或將國會通過的法律提交公民複決，那末要使國會與大總統雙方權力平衡，當然須使國會有提議罷免大總統的權。國會固可於任何理由之下，由十五名議員連署，提議罷免大總統，但是須經議員全體過半數的出席，出席議員三分之二以上的同意，而後提議纔得成立。提議成立之時，大總統停止執行職權，而舉行公民投票表決之。公民投票若有總投票過半數贊成國會的提議，大總統固當辭職，否則國會解散，大總統視爲新選舉 (第四十三條第二項)。

(二) 創制權——創制 (Volksmotivativ) 本來包括公民提案 (Volkshelgen) 與公民複決 (Vollentscheid) 兩者而言。在德國，凡公民總數十分一得經由內閣提出法案於國會，國會通過之時，固然可以成立爲法律，國會否決或修正之時，尙須提交公民投票複決之 (第七十三條第三項)。所謂法案乃包括普通法案與憲法修正案，但是亦有三種制限，第一公

民須提出完整的法案 (Antragbeileger Gesetzentwurf)，第二公民不得提出預算案租稅案與餉薪案 (案據第七十三條第四項規定，這三種法，除了總統之外，任誰都不得要求交付公民複決。公民提案必可引起公民複決，所以許多學者均主張此項法案不得由公民提出)，第三公民提出的法案不能成立之時，在一年內，不許再提出。

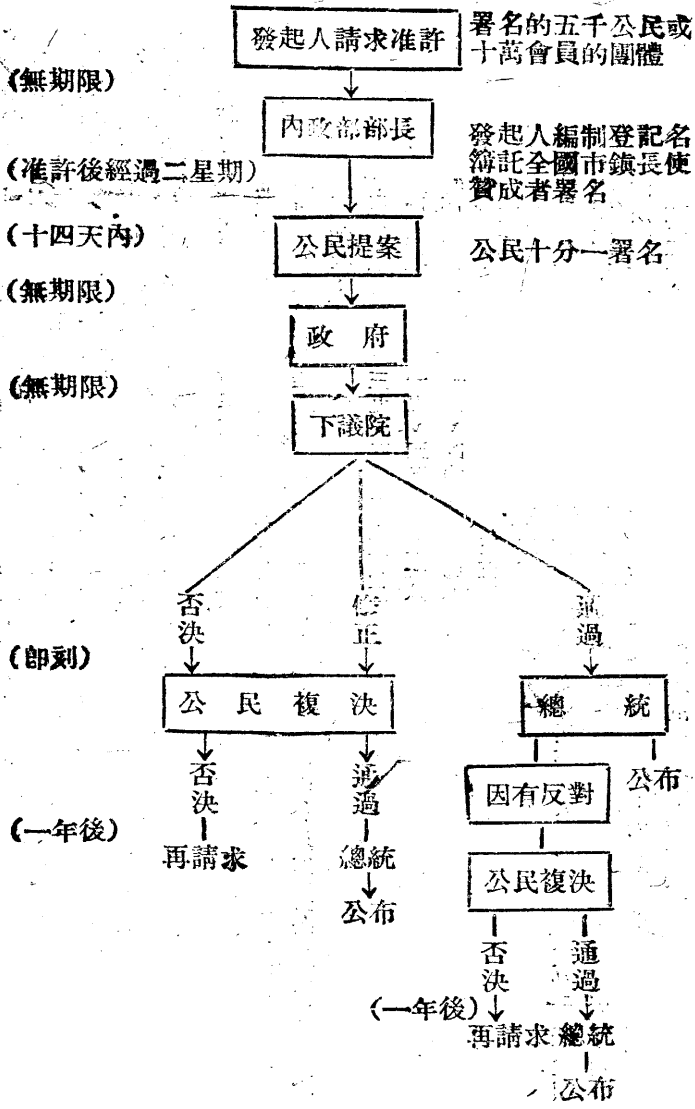
但是公民要提出法案，須有公民總數十分之一的署名。所以怎樣蒐集許多署名的公民，就不能不成爲問題。據一九二一年公布，一九二三年修正的公民複決法 (Gesetz über den Volksentscheid) 及一九二四年公布的公民投票條例 (Reichsimmobildung) 所定，先由公民五千人署名發起 (但是由團體發起之時，該團體若有十萬會員，則不須公民五千人署名)，向內政部總長請求准許其提案——這叫做准許手續 (Zulassungsverfahren)——經內部總長准許之後，則於二星期後，再由發起人編製「登記名簿」(Eintagslist) 頒發給全國市鎮長 (其費用歸發起人負擔)，而市鎮長則擇定登記的日期與場所通知公民，於十四日內，使贊成提案的公民登記於「登記名簿」之上——這叫做登記手續 (Eintagsverfahren)——登記完畢，就由中央選舉委員會 (Reichswahlausschuss) 計算登記的人數，而報告於內政部總長，倘使登記的人數達到公民總數十分一以上，則公民提案視爲合格，內閣須將原案及內閣的意見書一同提出於國會。這個時候國會若照原案通過，則可成立爲法律，但總統不同意之時 (第七或三條第一項)，國會議員三分之一以上要求延期公布而公民總數二十分之一又有要求之時 (第七十三條第二項)，(註) 又或參政院有抗議之時 (第七十四條)

，尚須提交公民複決之。反之國會若否決或修改原案，則須將原案或和國會的修正案一同提交公民複決之。複決的結果，關於普通法律，若能得到有效投票過半數的贊成，關於憲法修正案，若能得到公民總數過半數的贊成，該項法案就可成立，大總統須於一個月內公布之。若不能得到上述人數贊成，法案不能成立，須經過一年，纔得再行提出，現在為讀者容易了解起見，再把公民創制的手續，列表如次（註）：

（註）一九二六年社會民主黨與共產黨聯合提出一種創制案，要徵收各邦王室的財產，移歸各邦所有，而不給與以賠償，公民登記的結果，署名者的人數共一千二百五十萬人，即達到公民總數十分一以上，但是法案提出國會之後，竟被國會否決。於是法案又依法提交公民複決。公民複決的結果如次：

公民總數	三九、五二三、三六二
投票總數	一五、五五一、二一八
贊成票數	一四、四〇九、六〇八
反對票數	五八三、三五三
無效票數	五五八、二五七

憲法雖承認國會得為公共福利制定法律，徵收私人財產而不給與以賠償（第一五三條第二項），但司法部以為：徵收王室財產移歸各邦所有而不給與賠償，這不是徵收，而是沒收，沒收為憲法所禁止，所以必須修改憲法，需要公民過半數的贊成（第七六條第一項）。因此之故，贊成票數固然超過反對票數，然又因不能達到公民總數的過半數，而致創制案不能成立。



(三) 複決權——德國公民的複決權 (Volksentscheid) 有兩種制限：第一種是，祇得行使於尚未公布的法律，其已公布者，公民無法複決，不過公民既有創制權，那末當然可以創制新法以推翻舊法。第二種是，祇承認任意的公民複決，而不承認強制的公民複決，即祇惟某種機關有要求之時，纔舉行公民複決，要求的機關為國民總統與參政院，其方法共有五種：

(1) 公民數十分一創制的法案若在國會修正或否決，尚須提交公民複決 (第七十三條第三項)，因為為公民創制的法案，否決於國會或由國會修改而致變成別種法案，若不提交公民複決，則公民的創制權實為有名無實之物。

(2) 國會通過的法律可由國會議員三分之一以上要求展期二個月公布，對於這種展期公布的法律，若有公民總數二十分之一的要求，須提交公民複決之 (第七三條第二項)。由此可知公民要求複決，並不是無條件的，必須國會內少數派議員先要求展期公布，而後二十分之一的公民纔得要求複決。要求複決的手續及其制限 (預算案租稅案及薪餉案等不許公民要求複決，因之當然也不許要求展期公布) 與上述公民創制完全相同。這種方法乃所以保護國會的少數黨，然其結果又難保少數黨不會濫用此權，妨害必要的立法，所以國會或參政院若認為緊急必要的法律，總統可公布之 (第七十二條)，公布之後，公民當然不得要求複決。

(3) 國會通過的法律，在一個月內，總統可於公布以前提交公民複決 (第七十三條第一項)。這種複決的法律沒有制限，縱是預算案租稅案及薪餉案，亦可由總統提交公民複決。

(第七三條第四項)。固然總統的意見與國會相左之時，尙可以解散國會（第二十五條），但是解散可以引起政局的動搖，而被決則不過對於個別問題，探求公民的意嚮。并且總統有公布法律的義務（第七〇條），國會已經通過某項法律，縱令總統解散國會，該項法律亦不消滅，所以總統之要求公民複決實可以補救解散的缺點。

(4) 國會若是兩院制，兩院意見的衝突勢所難免，公民複決可以解決兩院的衝突。德國國會固然是二院制，但是代表各邦的參政院對於國會通過的法律，可於二星期內，提出抗議，而將法律迅速國會覆決，覆議之後，再由總統議定，或公布之，或提交公民複決（第七十四條）。即參政院關於普通法律，祇有抗議權，其提交公民複決的權乃屬於總統。

(5) 國會修改憲法，參政院可以提出抗議，國會若仍通過憲法修正案，總統固然可以提交公民複決，而參政院也可於二星期內，要求總統將憲法修正案提交公民複決（第七十六條第三項），即參政院對於憲法修正案，可直接要求複決，與其對於普通法案祇能提出抗議者不同。

有了上述各種公民複決的要求，內政部部长須公布舉行複決的日期（須星期日或公共休息日），於舉行複決之日，將投票紙交付公民，公民則於投票紙之上，註明贊成或反對，不許另加贅語，違者無效。若有兩種法案（如公民的提案與議會的修正案，或兩種以上的公民提案）交付公民複決，亦祇許公民贊成任何一案或全部反對兩種法案，絕對不許同時贊成兩案。公民的複決以有效投票過半數的同意決之，可否同數視為否決，至於兩種法案所得的票

數相等，則由選舉委員長 (Reichswahlleiter) 用抽籤定之。但是對此，有兩種例外，第一國會通過的法案要使其失去效力，則須有公民過半數參加投票 (第七十五條)，第二關於憲法修正案，須有公民過半數的同意，纔得成立 (第七十六條第一項)。由公民複決而成立的法律，總統須於一個月內公布之，不許任何機關再提出抗議。

第二項 希特拉的獨裁政治

近代民主政治常表現為議會政治，又表現為政黨政治 (指多數輪流交握政權的政治)，而獨裁政治，第一必為反議會政治，第二必為反政黨政治。現在試把國社黨的獨裁政治簡單說明如下：

(一) 反議會政治 如前所言，希特拉於一九三三年一月三十日組織內閣之後，就於二月一日解散下議院，而於三月五日舉行總選舉，總選舉的結果，國社黨得到二百八十八議席，遂於友黨的援助之下，於三月二十三日由下議院通過一種授權法，而於二十四日公布。這個授權法原名為 *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich* 其內容如下：

第一條 國家法律除了依照憲法規定的手續制定之外，可由政府制定之。憲法第八十五條第二項 (預算) 及第八十七條 (公債) 所指的律法，政府亦得制定之。

第二條 政府制定的律法若不涉及國會或參政院的存廢問題，無妨與憲法條文相抵觸。但不得傷害總統的權限。

第三條 政府的法律由內閣制定之，而公布於政府公報之上。這種法律除有特別規定外，自公布之翌日始，發生效力。憲法第六十八條至七十七條（制定法律的手續）不適用於政府制定的法律。

第四條 條約縱和立法事項有關，也不必徵求國會同意。政府可制定施行條約所必要的一切法規。

第五條 本法律自公布之日始，發生效力，於一九三七年四月一日無效。但現政府變更時亦無效。

由這個授權法看來，議會在四年內已經沒有立法權了。本授法權有四種特徵：（1）政府有很大的立法權，連財政立法都包括在內。（2）立法手續極簡單，凡法律經內閣議決，而公布於政府公報之上，就可發生效力。即法律不但不須國會議決，並且不須總統署名。（3）法律無妨抵觸憲法條文，但有兩個制限，第一不得廢棄國會或參政院，第二，不得更動總統的權利。第一制限是關重要的，因為議會既然失了立法權，則雖未被廢除，也祇是伴食機關而已。第二制限在形式上是重要的，因為據瑪憲憲法規定，總統有任免內閣總理的權，所以總統不高興之時，可以利用任免權，更迭內閣，而使本授權法失去效力。但是由政治上勢力的關係看來，當時總統要罷免希特拉內閣，卻是不可能的事，所以這個制限不過對於總統表示一種敬意而已。（4）本授權法的效力有人和時兩種制限，即議會祇把立法權讓給一九三七年四月一日以前的希特拉政府，所以在一九三七年四月一日以前，希特拉政府如果推

翻，本法當然失去效力，到了一九三七年四月一日以後，希特拉政府雖未推翻，本法也失去效力。

希特拉政府雖然取得了獨裁權，而對於公民投票制，則不但未曾廢棄，且又積極的利用。據一九三三年七月十四日的公民投票法（Gesetz über Volksabstimmung）規定，政府可將政策或法律提交公民投票，直接探求公民的意嚮（第一條），公民投票以有效投票的過半數決之，修改憲法亦然（第二條），公民投票的結果，若贊成政府的提案，政府須公布於政府公報之上，而於翌日發生效力（第三條），內政部部长可制定執行本法律所必要的一切法令（第四條）。這個公民投票法若與威瑪憲法的公民投票制比較一下，有三點不同。第一，在威瑪憲法，祇惟法律草案才得提交公民投票，在本法，政策（Massnahme）亦得提交公民投票。第二，在威瑪憲法，法律草案須先提出議會，經議會表決之後，纔得提交公民投票，在本法，一切議案均得直接提交公民投票，不必先經過議會表決。第三，在威瑪憲法，「公民」「總統」「參政院」「國會少數派與公民」均得提議公民投票，在本法，祇惟政府纔有提議的權，這樣一來，政府益獨立於議會之外，不受議會的支配，而祇受國民的直接監督了。

（二）反政黨政治 所謂「反政黨政治」非指反對任何形式的政黨政治，是指祇許已黨專政，不許別黨存在。所以在反政黨政治之下，常常實行兩種政策，其一，一國一黨主義，其二，黨國合一主義。當時德國最有勢力的政黨，除了國社黨之外，尚有社會民主黨，共產

黨，中央黨及國權黨等，例如在一九三二年十一月六日及一九三三年三月五日兩次總選舉，各黨所得議席，可列表如次：

黨名	一九三二年十一月六日選舉	一九三三年三月五日選舉
國社黨	一九六	二八八
社會民主黨	一一一	一二〇
共產黨	一〇〇	八一
中央黨	六九	七三
國權黨	五一	五二
其他小黨	四六	二〇

而國社黨對於這些政黨的壓迫，也可以列表如次：

一九三三年二月二八日 藉口於二十七日國會被焚，逮捕共產黨黨員一百人。

三月三十一日 取消議會內共產黨議員的資格（共產黨消滅）。

五月二日 壓迫社會民主黨所領導的各種勞動團體。

六月二一日 解散國權黨的鋼盔團 (Stahlhelm)。

六月二三日 沒收社會民主黨的財產，禁止其活動，不許任何官吏加入

該黨 (社會民主黨在事實上已經消滅)。

六月二七日 國權黨因不堪國社黨的壓迫，自行宣告解散。

七月五日 中央黨因不堪國社黨的壓迫，自行宣告解散。

七月七日 取消議會內社會民主黨議員的資格 (社會民主黨消滅)。

一切重要的政黨因受國社黨的壓迫，均已消滅，一九三三年七月十四日，希特拉政府又制定法律，禁止一切新黨的組織，其條文如次：

第一條 國社黨為德國惟一合法的政黨。

第二條 凡設法維持其他政黨或組織新政黨者，除法律另有規定更嚴重的刑罰之外，須禁錮於反省院三年，或禁錮於監獄六個月至三年。

這樣一來，國社黨遂成為德國唯一合法的政黨了，於是希特拉政府又進一步，實行黨國合一的政策，於一九三三年十二月二日公布一種法律，承認國社黨為公法上的團體，與國家有不可分離的關係 (第一條)，而除了黨的領袖之外，有副領袖與挺進隊 (Sturm Abteilung) 的參謀長亦得加入內閣為國務員 (第二條)，使黨國之間有人的連鎖，以收黨國合一之效。這樣，威瑪憲法的民主政治完全停止，而國社黨的獨裁政治則完全成功。

第四節 社會主義與資本主義的統制經濟

第一項 社會主義

一九一八年的德國革命雖然以社會民主黨為主動力，但是革命尚未成功，而社會民主黨就分裂為左右兩派，左派要組織蘇維埃，而樹立無產階級的獨裁，右派則主張召集議會，而實行民主政治。社會民主黨的分裂當然可以減少社會民主黨的勢力，所以在一九一九年一月十九日選舉，二月六日召集的國民議會之內，社會民主黨不能得到過半數的議席，而祇能與中央黨及民主黨提攜，以控制國民議會。在這種情形之下，社會民主黨當然不能按照馬克思主義而祇能訴衷個人主義與社會主義制定憲法了。最能表現這種精神的則為憲法第二篇第五章經濟生活 (Das Wirtschaftsleben) 的規定 (第一五一條至第一六五條)，即一方由社會主義的見地，允許國家統制各人經濟生活，從正義的原則，保障各人都能得入類相當的生活 (Menschenwürdiges Dasein)，同時又由個人主義的見地，祇許國家按照上述原則，在最小範圍內，制限個人的經濟自由 (憲法第一五一條第一項及第二項)。統制主義與自由主義同時存在，所以威瑪憲法可以視為一種折衷主義的憲法，不過其色彩較近於社會主義而已。在這種主義之下，威瑪憲法又採用三種政策。

(一) 私有財產制度的限制 威瑪憲法一方承認私有財產制度，同時對於私有財產制度

又加以許多限制。原來私有財產制度乃以所有權繼承權及契約自由爲基礎，而威瑪憲法對此三者，均從正義的原則，加以相當的限制。

(1) 所有權 憲法一方保障所有權(第一五三條第一項)，凡爲公共福利而欲徵收個人財產，必須依照法律規定，且在原則上又須給與賠償(第一五三條第二項)，同時又不認所有權爲絕對的權利，而乃負擔一種義務：凡行使所有權之時，須有助於公共福利(第一五三條第三項)，即由公共福利的見地，統制個人之行使所有權(註)。

(2) 繼承權 憲法一方保障繼承權(第一五四條第一項)，同時又承認國家得繼承個人遺產的一部分，即國家可從社會主義的見地，不但對於繼承財產可以課以遺產稅，并且尙得爲個人遺產的繼承人(第一五四條第二項)。

(3) 契約自由 憲法一方承認契約自由(第一五二條第一項)，但同時又禁止高利貸以及違反善良風俗的法律行爲(第一五二條第二項)。這個規定乃是各國共通的制度。但是，憲法既然設置各種勞動委員會，使他們能夠與資本家共同規定勞動條件(第一六五條第一項)。

(註) 土地權乃是所有權的一種，憲法對此亦有規定，就是聯邦及各邦應監督土地的分配及利用(第一五五條第一項)，而爲了建造住宅，獎勵拓植，發展農業，又得徵收個人的土地(第一五五條第二項)，地主有開拓土地及利用土地的義務，凡土地增價不由勞力及資本者得徵收之(第一五五條第三項)，而一切天然寶藏及自然力亦受聯邦及各邦的監督(第一五五條第四項)。

一項），而受贊助勞動階級能夠得到最低限度之社會的權利（第一六二條），那末勞資的雇傭契約當然變成團體契約，且又受國家的統制了。

(二) 社會化政策、威瑪憲法所承認的社會化 (Sozialisierung) 祇對經濟的企業 (Wirtschaftliche Unternehmen) 而言，其方法可分四種。

(1) 聯邦可將私企業改為公企業，要實行這種社會化，第二須徵求國會同意，由國會決定該企業是否適合於社會化。第二須給與以賠償，但是法律若有特別規定，亦可不付賠償（第一五六條第一項參看第一五三條第二項）。

(2) 聯邦各邦或自治區 (Gemeinde) 得參加企業的管理（第一五六條第一項）。

(3) 聯邦各邦或自治區得用任何方法，統治各種企業（第一五六條第一項），即此時不是積極的參加企業的管理，而是消極的加以監督。

(4) 聯邦得強迫各企業結合起來，這個時候各企業仍屬於個人私有，但是國家可用法律，從經濟的原則，加以統制，同時又得設置委員會，使一切生產階級即資本家與勞動者共同管理之（第一五六條第二項）。

(三) 勞動政策 威瑪憲法關於勞動政策，有兩種規定。

(1) 特別保護勞動者（第一五七條第一項），即第一，勞動者在未得工作以前，國家須給與機會，使他們得從事經濟勞動，以維持生計，凡不能得到適當的勞動機會者，須給與必要生活費（第一六三條第二項）。第二勞動者在進行工作之際，國家須制定各種制度，以

保護勞動者的工作能力（第一六一條）。第三、勞動者在既做工作之後，國家須保障其能夠得到最低限度的報酬，以便維持其人類相當的生活（第一六二條參看第一五一條第一項）。第四、勞動者在失去工作能力之後，國家須利用各種保險制度，以保障勞動者的生活（第一六一條）。（註一）

（2）保障勞動者的團結自由（第一五九條），且又積極的把勞動者組織起來，使他們能夠與資本家共同規定勞動條件，并促進其自由發展（第一六五條第一項）。勞動者所組織的團體分為三種。第一種為勞動委員會（Arbeitsrat），乃於勞資鬭爭之下，謀增加勞動者一方之利益，採三級制。第一級叫做企業勞動委員會（Betriebsarbeiterat）（註二），設

（註一）憲法第一六三條不但承認國民有勞動權利（Recht auf Arbeit），且又承認國民有勞動義務（Arbeitspflicht），凡德國國民在不妨害其身體自由的範圍內，有利用其精神力與肉體力以增加公共福利之道德的義務，即憲法所承認的勞動義務是道德上的義務，故不能直接約束人民，不過指示將來的立法方針而已。

（註二）勞動委員會的組織法未會全部發布，其已發布的祇有一九二〇年二月四日的企業勞動委員會組織法，按該法規定，凡企業雇用勞動者二十人以上，勞動者可互選代表三人至三十人，組織企業勞動委員會。勞動者年齡在十八歲以上，未會喪失公權者，均有選舉權。勞動者年齡在二十四歲以上，有德國籍，曾在該企業服務三個月，或在同類企業服務六個月者，均有被選舉權，企業勞動委員會除保護勞動者的利益之外，尚得設法改良各種生產與工作。

置於各種企業之內。第二級叫做地方勞動委員會 (Bezirksarbeiterrat)，乃按照經濟的性質，把全國分做許多經濟區 (Wirtschaftsgebiet)，而設置於每個經濟區之內。第三級叫做全國勞動委員會 (Reichsarbeiterrat)，這是勞動委員會的中央機關。勞動者可選派代表到各級勞動委員會，俾能設法保護勞動者的社會利益及經濟利益 (第一六五條第二項)。第二種為經濟委員會 (Wirtschaftsrat)，乃於勞資協調之下，謀提高生產力，減少生產費，并預防社會革命的發生，採二級制。第一級叫做地方經濟委員會 (Bezirkswirtschaftsrat)，由地方勞動委員會與資本家及一切職業團體的代表組織之，第二級叫做全國經濟委員會 (Reichswirtschaftsrat)，由全國勞動委員會與資本家及一切職業團體的代表組織之 (第一六五條第三項) (註)。全國經濟委員會在立法上有三種權限：第一為諮詢權 (Begrüchtungs-

(註) 經濟委員會的組織法，尚未制定，據一九二〇年五月四日的暫行全國經濟委員會條例規定，全國經濟委員會由下列各種代表組織之。

- (1) 農業及森林業的代表 六八人
- (2) 園藝業及漁業的代表 六
- (3) 工業的代表 六八
- (4) 商業銀行及保險業的代表 四四
- (5) 交通及公企業的代表 三四
- (6) 手工業的代表 三六

以上勞資雙方的代表人數各佔一半

echt)，凡內閣關於社會政策或經濟政策，要提出現定其根本原則的法案之時，須先諮詢全國經濟委員會的意見。第二爲提案權 (Initiativrecht)，即全國經濟委員會得委託內閣，提出有關於社會政策或經濟政策的法案於國會，內閣若不同意，可將內閣的反對意見報告國會。第三爲代表權 (Vertretungsrecht)，即全國經濟委員會提出法案之時，可派代表一人到國會說明理由 (第一六五條第四項)。威瑪憲法一方承認勞資鬭爭，使勞動者組織團體，以與資本家對抗，同時又謀勞資協調，使勞動者與資本家合作，以解決各種社會問題，所以威瑪憲法的勞動政策乃是一種折衷主義。

第二項 國會黨的統制經濟

國社黨主張「公益先於私益」(Genieinnutz vor Eigennutz)，他們所謂公益乃指民族利益，至於個人利益及階級利益則均視爲私益。照他們說，資本主義本身是不能反對的，資本主義的缺點乃在於不滿足民族的需要，而祇增進個人的利益，所以我們若能矯正資本主

(7) 消費者的代表

三〇〇

(8) 官吏及自由職業的代表

二六

(9) 由上議院選任的代表

一一一

(10) 由政府任命的代表

一一一

合計

三二六

義的缺點，把增進個人利益的經濟改造為滿足民族需要的經濟，「亦承認個人之經濟的自由，他方對於個人之經濟的活動，又能加以統制，則資本主義不但無害且復有益。由此可知國社黨關於經濟問題，其見解與威瑪憲法有兩點不同。第一，威瑪憲法承認階級鬭爭，其所謂社會利益，實在就是階級利益，國社黨反對階級鬭爭，而謀增進民族利益。第二，威瑪憲法採用統制政策，乃欲改造資本主義社會為社會主義社會。國社黨的統制政策，則祇欲矯正資本主義的弊害，以延長資本主義的壽命。國社黨在這種根本原則之下，對於下列三種問題，就決定了他們特殊的政策。

(一) 私有財產制度 國社黨既然承認個人的經濟自由，所以又承認私有財產制度，即保護所有權及繼承權，而在農業方面，且主張一子繼承制，使農地不至零碎分割。祇惟股份公司的股東及金融資本家，在經濟上毫無貢獻，而竟奪取許多財富，坐享其不勞而食的權利，所以加以攻擊。關於契約自由，國社黨一方同威瑪憲法一樣，禁止高利貸及違反善良風俗的法律行為，他方對於雇傭契約，則反對階級鬭爭，而主張由國家統制之。

(二) 社會化政策 國社黨既然保護私有財產制度，所以反對強制收用 (Enteignung) 。祇惟 (1) 股份公司他們以為享受利潤的人既然不是負責經營的人，則雖收用之為公有，亦不會妨害該企業的發展，(2) 金融資本他們以為對於民族需要毫無貢獻，而祇貸借金錢，從中取利，(3) 百貨公司他們以為可以壓迫中產商人，(4) 猶太人的土地及地主不肯經營的土地 (然仍分配給小農，使小農世襲其地) 等，國家可強制收用之為公有。但是在事

實上，他們除收用別人的土地之外，關於其他各項均未進行。其所實行者，不過強制同一類型的企業結合起來，杜絕它們自由競爭，以便與外國資本競爭而已。

(三) 勞動政策 威瑪憲法承認階級鬭爭，且欲由勞資雙方勢力的消長，將他們鬭爭所得的結果，隨時編為勞動法。反之國社黨則反對階級鬭爭，而主張勞資合作。他們乃依照「指導者的觀念」(Führergedanke)，以企業家為指導者(Führer)，勞動者為服從者(Gefolgschack)，指導者負責行使權力，關於產業的經營，有一切決定權，而對於服從者，則須依法增加其利益。同時服從者對於指導者則有信任的義務(Freipflicht)。但是指導者和服從者常無接觸的機會，怎樣使他們雙方能夠信任呢？凡企業雇用工人在二十人以上，須於工人之中，選任「信任人」(Vertrauensmänner)組織「信任人委員會」(Vertrauensrat)，一方疏通指導者與服從者的意見，他方則扶助指導者，謀生產方法與勞動條件的改良。不過「信任人委員會」祇能貢獻意見，最後決定權仍屬於指導者。倘使指導者濫用權力，則信任人可報告於勞動管理官(Treuhandler Arbeit)，要求取締。勞動管理官由政府任命，設於於大經濟區(Wirtschaftsgebiete)內，依照政府所定的原則，決定勞動條件，而防止階級鬭爭，此外尚有信任人，監督指導者，報告各種社會現象於政府的權。

總之，國社黨是反對馬克思主義，而承認資本主義的，所以自它登臺以後，威瑪憲法的社會主義的精神也漸次消滅。

由民主政治而獨裁政治，由聯邦主義而統一政策，由社會主義而資本主義，可以視為威

瑪憲法與國社黨主義根本不同之點。

本章參考書

- A. Finger Das Staatsrecht des deutschen Reichs. 1923
- R. Müller, Vom Kaiserreich zum Republik 2Bde. 1924
- J. Hatschek, Deutsches und Preussisches Staatsrecht. 2Aufl. 2Bde. 1930.
- L. Wittmayer. Die Weimarer Reichsverfassung. 1922
- H. Preuss, Deutschlands republikanische Reichsverfassung, 2Aufl. 1923.
- F. Giese. Deutsches Staatsrecht. 1930
- Grundriss des Reichsstaatsrecht. 5Aufl. 1930

上海图书馆藏书



A541 212 0012 7430B

版權
不准
翻印
所有

中華民國三十三年十二月出版

各國憲法及其政府

實價國幣五十三元

(外埠酌加郵費)

著作人

薩

孟

武

發行人

葉

波

澄

印刷所

重慶南岸敦厚下段六十三號
南方印書館

發行所

重慶民權路三十七號
南方印書館

代售處

全國各大書店

88

10

1850