

時代公論社叢刊之三

聯邦制度概論

田炯錦 著



119
D032
12

時代公論社業刊之三

田炯錦著

聯邦制度概論

時代公論社出版



3 1799 4579 9

聯邦之性質及運用

這是我民國十七年夏作的一篇舊稿，彼時北伐始告成功，統一祇屬表面，武漢北平廣州開封等地設有政治分會，一般人復盛倡分治合作之說；欲以聯邦制息武人之傾軋，謀國家之治平。我深慮聯邦制不惟不能防弭黨內之糾紛，且恐爲據地自雄者加一層法律的保障。因主張聯邦制者率多取法美國，但惜祇看見其憲法之形式，而未深解其歷史之背景，故寫美國聯邦制之趨勢一文，共分四章：（一）泛論聯邦之性質及運用，使閱者了解究竟什麼是聯邦，何以兩級政府能並行而不衝突？（二）敘述美國聯邦制之過程，使閱者知道美國起初爲什麼採聯邦制；其聯邦制怎樣來的；聯邦制之運用，是否果係盡滿人意？（三）敘述其南北戰後以至現在中央權力擴張之梗概，及其集權之實況，並預測將來之趨勢。（四）節引美國人對聯邦制之批評，以見他們對

是制從何感想，並聯邦制在現時政治潮流中，有若何之位置。

不意這篇文寫的太冗長了，尙未及脫稿，而討桂之戰已起，我覺得吾國彼時尙談不到法制，故將此文未曾發表。現在吾國醞釀制憲，而聯邦制之議又起，如建國忠言憲法議言等書，都認聯邦制爲強國要訣。且傳聞憲法草案中主張中央的權力是列舉的，地方的權力是保留的，如果屬實，則聯邦制將由理論而成事實。我翻閱這篇舊文，覺得與我現在見解，仍然無異，故把聯邦之性質及運用一章，略加整理發表，供討論憲法者之參考。二十二年五月三日誌。

在東方雜誌的第二十五卷第一號「中國之最近政制問題」一文中，樓桐孫先生曾謂「聯省自治之涵義及界說，初未見有人能立一明確之觀念，以供國人之研討」，實係確論。吾國之主張聯省者，乃係拿一種不可名狀的烏託邦，來與現實的政情比較，以爲聯省比單一好。故由他們怎樣說，別人很難置辯；因爲他們祇發一種抽象理論，而無具體方案。好像第二次海牙和會後，美國許多

學者，鼓吹國際法庭，以爲比較海牙公斷法庭如何如何的好；因爲那時沒有實在的國際法庭，却有實在的公斷法庭，他們用理想之法庭來反對現實，那能不說得天花亂墜？遠實在的國際法庭成立了，大家纔知道亦不過如此。若真有聯省的具體方案出來，恐怕提倡聯省者，彼此尙不能一致呢？對於聯邦制亦然，普通觀念，以爲聯邦制久爲別國實行，當係一種具體而有固定性的東西；其實世界上有許多種聯邦，而且無一個聯邦是常此不變的。故我們若要提倡聯邦，必首先要說明是怎樣的聯邦，不然與聯省一樣，同是談空想，談烏託邦。

第一，什麼是聯邦。據著者所見吾國討論聯邦的書籍，以張慰慈先生的政治學大綱第十六章爲最簡明。現拿這一章書爲根據，參引他人的學說，以見聯邦是什麼。從他這章書中，我們可以看出什麼是聯邦，沒有公認的界說。福禮門所舉最著名的聯邦，他說「祇能算是邦聯，與現代的聯邦制很不一樣。」真正的聯邦制，要算是美國一七八九聯邦憲法成立之日發源的「(I)但是他的書是五年前出的，而現時他認爲真正的聯邦，已成過去陳跡，不合於現時實況

。他很詳細的把聯邦趨向統一的事實，談討了一番，於是斷語說。

但是我們討論聯邦制，有一個最要注意的地方：就是聯邦制度之下，無論怎樣趨向統一性，可是統一性祇能以維持中央的存在，及使中央政府可以自由處理全國公共事件爲最大限度。此外無論在法理上或事實上都不能再進一步，去剝奪各邦的自治權。我們就是認定聯邦國與單一國對於地方政府祇有程度的差別，沒有性質的差別；但是這個統一的程度，也祇能到現行的聯邦制爲止，不能夠再向統一上進一步，這是可以斷言。(2)

在五年前可以斷言的不可能的事，其實已經早能了。德國的新憲法，除叫聯邦政府管理公共事件外，把集會結社出版保護婦孺救濟貧民等事，向來認爲地方事業者，都劃歸中央。(憲法第七節)中央在財政上權力無限。(第八節)在立法上可以頒布任何全國通用的律令，(第九節)照這樣看起來，所謂「也祇能到現行的聯邦制爲止」，或許對的，但德國現行的聯邦制，和單一能差別多少？我們再試考查美國，賣彩標是全國公共事件嗎？當然不是的，但美國中央政

府，干涉各邦人民之賣彩票。賣奶油更不是全國公共事件了，但美國中央干涉賣假奶油。娼妓與花柳病，亦非全國公共事件，但美國中央亦曾實行干涉過。這還算是小事，不足引人注意。美國現時頂糾紛的禁酒問題，與全國公共福利有什麼相干？何以公然載諸憲法？他們的國家銀行，是百餘年前被認為干涉各邦金融，破壞地方財政的，但現時美國不惟有國家銀行，而且有聯邦儲蓄銀行。所以剝奪各邦的自治權，在美國「南北戰爭」以後，已經司空見慣，現時更利害了。故張先生認為真正的聯邦，在我們今日看起來，與亞嘉亞聯盟同樣的成爲歷史陳跡，「與現代的聯邦制很不一樣」！

這並不是說張先生的話，根本不對，良由聯邦制是一種時常變遷的政體，說什麼是真正的聯邦，如說什麼時候日在中天一樣，違你說時，他已經過去了。蒲徠士譬喻的好，以爲美國聯邦「如在許多舊小禮拜堂之上，建一壯大之新禮拜堂」。(3)正因爲人類永不會要這種奇形怪狀的建築物，所以他們不是漸漸不能合作，把大禮拜堂毀去，各用各的小禮拜堂；便是漸漸合而爲一，把各

小禮拜堂慢慢的毀去，共用大禮拜堂。聯邦制亦然，是政治上一種過度現象；採行聯邦制的國家，不是漸漸的離心，分爲許多小國，如古代的聯邦；便是漸漸的向心，合而爲一，如現時的德國與最近將來的美國。故我可以說一句武斷的話，永不會像蒲徠士說的向心力與離心力保持平衡。(4)

上面說明聯邦制是一種時常變遷的政體，故我們要曉得什麼是聯邦，不可不由其歷史演進上着眼。由歷史上追訴：

(一)聯邦與邦聯，本是一種政體，沒有差別。茲引梅迪生論美國聯邦之性質的話爲證。他說：

下院的議員，其權限由美國人民賦予，其人數之分配及其分配之原理，恰如各邦之代議機關，以此點論美國乃單一國而非聯邦。但是上院之權限，由各邦賦予，而各邦無論大小，站在平等的政治地位上；這種代表分配法，是本諸各邦平等之原理。以此點論，美國乃聯邦而非單一。行政部之權限，是由混合機關賦予；總統是由各邦選舉，但選舉票之分配，是一種混

合性質，一部分按各邦獨立平等分配，一部分乃按各邦為不平等之分子，而屬於同一社會分配。選舉總統時，由一個選舉會選之，但選舉者以各邦之代表資格投票，故行政部是聯邦與單一之混合體。（意譯）聯邦與單一在政治上運用之區別是：聯邦國政府之權力，祇能及於組織聯邦之各政治團體，單一國則及於組織國家之各個人民。依此原理，美國乃單一而非聯邦。

但美國政府之權力，可直接及於人民者，有一定之範圍；單一國之政府，不僅權力可及於人民，而且可及於一切人民，一切地方官吏，均受中央支配。中央可自由管理支配廢除各地方區域。但美國之中央與地方，各在其法定範圍內施行權力；中央不能支配地方，由諸地方不能支配中央。在這一點上論，我們欲建立之政府，又不能說是單一。擬立之政府既非單一，又非聯邦。完全單一制下，凡多數人之意思，可以變更一切；完全聯邦制下，苟一邦不同意，不能變更任何事。在新憲法上，其變更憲法之必

要條件，須要多數人之同意；而且所謂多數人，是以各邦爲比例，不以各個人爲比例。此實有背單一原則，而趨向聯邦。但是變更憲法，不須各個全體同意，乃又失聯邦要素，而趨向單一矣。(5)

梅迪生是美國的憲法起草者，他的話當然可以代表當時人的意思。從他的話中，不但可以看出他所謂真正的聯邦，就是現在人所謂的邦聯，而且他的原文中，將邦聯(Confederation)和聯邦(Federation)二字互用。故我可以說在百餘年前所謂聯邦就是邦聯。

(二)聯邦與邦聯分用，是由於一七八九以後，美國成立一種單一和聯邦之混合政府，於是美國政治學者，遂將舊日之聯邦改稱邦聯，而專稱他們的混合政體爲聯邦。這種歸納由梅迪生的話裏邊，可以看出；他在一七八九之交，還稱美國爲單一與聯邦之混合，可知他不認美國政體，是代表聯邦正宗。又如瑞士聯邦，較美國更形集權，但瑞士人現時仍自稱爲邦聯。而政治學者，依其性質，列入聯邦。可知聯邦與邦聯，原來是一物；而政治學者，於一七八九以後

爲研究方便計，爲之分開。猶如吾國朕與我二字本沒有分別，秦以後纔分用一樣。

(三)聯邦這個名詞，在美國南北戰爭以後，已不適用；到歐戰以後，更不適用。上面已經說明一七八九以前，各邦完全平等，無一邦之同意，不能修改憲法，乃是原來的聯邦。一七八九以後爲研究上方便起見，把原來的聯邦，改稱邦聯，把聯邦與單一的混合體，專稱聯邦。此時期聯邦之根據，是建築在分權說上；美國的法庭斷案，學者言論，均稱中央與各邦，在憲法賦予權限之內均爲主權者。故「中央之不能支配地方，猶諸地方之不能支配中央。」但是這種學說的大毛病，就是中央地方，各是其是；在中央認爲是憲法賦予牠的特權，而各邦却認爲是他們不可侵犯的邦權。權力之競爭無法解決，終致釀成南北戰爭。到了南北戰爭以後，邦權派被武力征服了。從此以來，中央與各邦，雖然同執行憲法賦予之權，受憲法之保護，但什麼是憲法的含義，却祇有讓中央政府的國會立法，中央的最高法院解釋，各邦是不許贊一辭了。所以由彼時到

現在，邦的主權，已經被許多學者根本否認，連邦這個名詞，都不贊成用了。（6）所以中國許多學者，譯美國之邦作州，是最妥不過了。然而仍稱美國爲聯邦，未免有點滑稽；但是這種滑稽名詞，美國人自用之而不知其不妥，到了別人用時，他們就起疑問了。歐戰後的德奧，都稱聯邦；而其中中央集權的程度，較美國爲大，於是美國政治學者如加奈爾蒙羅等，就懷疑他們究竟應否叫作聯邦。（7）所以我們現時除非對美德奧瑞士等各聯邦，各稱個名詞，不然徒說聯邦，被人聽了不會確定是什麼內容。

所以我們現在要爲聯邦下一個精確定義，幾不可能。茲姑引狄賽加奈爾等所舉聯邦之要素，爲現時聯邦之界說：（甲）先有許多地方組織，各有不同之情形，如歷史種族等等。（乙）各地人民有一種特殊的情感，他們願以連合，而不願以統一。願爲種種特殊目的而成一國，然不願完全失其個體之存在。（丙）他們連合由一種很複雜的契約，這種契約不但是成文的，而且是固定的，非中央或地方任何一方面所能單獨改更。（丁）聯合後由一個公共法庭裁判中央與地方

，以及各邦間權限之爭執；並且如認為與國憲國法不合時，可以宣告邦憲與邦法無效。(8)這種界說是由形式方面立論，而未由內容方面着手，故差不多可以適用於各種聯邦。但我們由此可以看出除由歷史情感(甲乙兩項)方面外，聯邦幾無成立之理由：因為成文而固定之憲法，單一國亦常有之。由中央之司法機關裁判中央與各邦之糾紛，乃係根本破壞邦權，而非保障之也，下文當詳述之。故著者之意，現時苟要談聯邦，必要拿出具體計畫：如德國式之聯邦呢？美國式之聯邦呢？還是加拿大式之聯邦呢？拿着這種具體方案，來與現實政情比較，看是否相宜，或可得點結論。不然僅說聯邦好，猶如說美人好看一樣。一個人意像中的美人，究竟好看與否，別人無由評判；一個人理想中的政體亦然，評判尙且無由，更那可實地應用呢？

第二聯邦與主權 上邊說過聯邦是一個很含糊的名詞，但主權這個名詞，更少有人弄得清楚；若聯邦的主權，真是從來沒有一種叫多數研究政治的人滿意的學說。現在為讀者易得到參考資料起見，仍拿張慰慈先生的政治學大綱裏

「國家的主權」一章，爲討論之張本。他在這書中，先將布丹和格老秀斯對主權的界說敘出，然後談到一元論的根據，然後談到多元論的根據，詳敘很冗，希望留心此問題者，參看原文。結論說：

主權既然不是國家特有的東西，那麼，我們現在除掉列舉某種事項（如外交國防國稅幣制宣戰媾和等事項）歸中央主權支配外，其餘一切保留的權力，都應該由地方主權支配，中央和地方衝突，毛病在權限分不分，不在主權單一不單一。如果一省做一省主權以內應做的事項，一國做一國主權以內應做的事項，推廣起來，由一家做一家主權以內應做的事項，一村做一村主權以內應做的事項，一鄉一縣做一鄉一縣主權以內應做的事項，到國際聯盟做國際聯盟主權以內應做的事項，按步就班，各盡各的職責，不是一個頂好的分工協作的社會嗎？（9）

多麼好的一個烏託邦呀！這種主權論在理論上的弱點，就是犯了佛家所謂「立敵共許」的原則。因爲他們明明把布丹算作主權論者的鼻祖，布丹所謂主

權者，「含有三種性質：（1）最高性；（2）永久性；（3）惟一不可分性。」（10）若像狄驥，拉斯基，克拉布，林德賽等人，根本不承認國家的重要，和主權這個東西，還可以說得去，若像張先生一方面承認有主權，而要在政治範圍內，分了許多的主權，不知主權怎麼講？和布丹的三條件有一相合否？他所說的主權，乃是英文中所謂的「阮帖」（*Realis*）不是「薩威稜帖」（*Sovereignty*）那麼與一元論者辨論，一個說主權是一，一個說是多；豈不像杜威博士的比喻，你說斯密斯是高，我說斯密斯是低；臨了方知你所謂的斯密斯，住在東堂子胡同；我所謂的住在西堂子胡同，豈不是大笑話嗎？

偷把這種主權論實用起來，困難更多。如說「列舉某種事項歸中央主權支配外，其餘一切保留的權力，都應該由地方主權支配」。這種應該歸中央歸地方的標準，由誰決定？誰給他列舉，保留？又如說「中央和地方衝突毛病在權限分不分」，假使中央和地方站在平等地位，又無更高機關，那嗎他們的權限，誰來給他們分呢？若由中央分呢？中央豈不成主權者，地方乃他的附屬機關

嗎？若由地方分呢，各地方豈不是自爲主權者，中央乃爲他們而設之機關嗎？若由製憲者分呢？製憲者豈不成了布丹所謂的主權者嗎？所謂「如果一省做一省主權以內應做的事項……」云云，什麼是他們主權以內應做的事項？誰來給他們分配？英美等國，因爲國家不負責，地方須負責，所以有成千過萬的書討論什麼是城市自身的事項，什麼是城市替國家做的事項，這一點小範圍的分權，現時還弄不清，何況擴充範圍大而至於國際聯盟，小而至於鄉村，什麼到底是他們主權以內應做的事項呀！

退一步說，假設什麼事應屬國家，省，縣……乃至明顯，不用第三者來分。如張先生舉的例「外交，國防，國稅，幣制，宣戰，媾和等事項，」應歸中央辦理，但是什麼是外交，什麼是國防……等，又誰替之解決？如締結條約，是否外交權之一種？我想無論誰都說是的。倘若條約之內容，中央說在他的憲法賦予權力之內，有些地方區域說，侵犯了他們主權，該怎樣辦呢？又如設立銀行，是不是國防權？這在凡眼看來，真是風馬牛不相及。但是美國的大行政

家哈密爾頓，早認為有密切關係；因此問題美國遂發生了黨爭(1)。達到了與英國宣戰時，反對黨執政，因中央銀行倒了，各處借不到款，方知哈密爾頓有先見之明了。又如國稅問題，是否徵稅祇應該限於供給中央一切費用，還是可以帶一點保護工商業性質？如不許帶保護性質，國內的實業，很難發達。如帶保護性質，農業發達的地方，必然攻擊為待遇不均，侵犯了他們的主權。又如媾和，中央是否可於媾和時，割讓某省或某縣於敵人，如不能呢？假如戰敗了，豈不是逼着全國同歸於盡嗎？如能呢？中央可自由把省縣根本送給外國，省縣還是主權者嗎？這不過隨便舉幾個例，其實在分權下，困難多的不可勝數。那嗎，想一想，他們能不能按部就班的分工合作呢？

但是著者要鄭重聲明幾句，寫了以上的幾段，並不是為挑出張先生學說的毛病。因為主權這個問題，在現時沒有完滿的解決。無論誰的主權論，都不會弄的像一加二等於三那樣明瞭，叫人人滿意。著者拿張先生的主權論為討論的根據的本意：(1)是為閱者易找着原文參考；(2)他的主權論，就是中國一般

聯邦論者學理上的根據；我們知道他的學說，在實際應用上有困難，然後說出美國實際上主權若何施行，閱者就易明白了。

論起主權本身，和中國的古聖賢學理一樣，本來是明白近人，後來因爲一般僞經師道士別有作用，假造曲解，遂使莫明其妙；主權本來不是什麼奇怪東西，後來因爲黑格爾，拉斯基等或爲國家高於一切，或爲世界大同等說法的人，假造曲解，遂使人不知什麼是主權，更遑論是一是多。我們現在要了解聯邦的主權，可以像考證古書的一般，把舊日的烏煙瘴氣，一齊拋去，從起初簡單明瞭的觀念着手。

在中國古代孔子說：『天無二日，民無二王。』孟子說：『定於一。』希臘的亞里斯多德說國家有一種最高威權。(12)這些意思，就是說凡是一個國家，總有一個最高的發號施令機關，不然你要說如此，我要說如彼，那能不相爭殺呢？在東方把人與權從前永未分開，皇帝就是高於一切的發號施令者，皇帝就是主權，故在中國舊日書史上，不但未討論主權這個問題，而且無這個名詞

其在西方，君主與民主政體，迭相替代；所以雖然學者承認國家有最高的威權，但不知應該歸誰行使，於是問題就發生了。所以在亞里斯多德時代，雖承認國家有最高威權，但應歸什麼階級人行使，換句話說，什麼人是主權，就很難解決。到了布丹出來，他是個主張尊法國國王的人，不是個尊皇帝的人，不像我們孔孟那樣眼光遠大，主張尊周定一，而不主張尊他們故國的魯公鄒公。因為這種影響，中國遂能漸漸的把所謂的東夷西戎南蠻北狄，融合起來，初則共尊一個皇帝，終則共成一個民族。歐洲在布丹時代，和中國孔孟時政治情形很相似，除了英王法王及無數的公侯而外，他們還有個周天子式的共主神聖羅馬皇帝。但是布丹的主權論，不尊那個皇帝，却替法國王室做護符，以後歐洲人都知道效忠於本國，却不效忠於西方的天下。（神聖羅馬帝國）所以歐洲從此分而不復合矣，但當時對主權論沒有困難。主權就是各國的王，各國的王就是主權；所以西方各國常稱國王爲「薩威稜」，但是以後民主政治逐漸發現，主權論就生了困難；如在英國，主權在英王，在國會，抑在人民？誰都說不圓滿。

於是就發生許多新花樣，有所謂政治的主權，法律的主權，事實的主權，名義的主權等等，弄的人莫明其妙。到了美國的聯邦發現，這個問題，就更加複雜；說主權在各邦，固然不通，說在中央，更加不通；說主權在人民，也有毛病。(13)於是主權可分說，與多元說就應運而生。主權可分說的結果，弄了一場美國的「南北戰爭」；多元說方在萌芽，我們不敢斷定將來命運；然倘若通行，恐不免使世界返到布丹以前之局面，就是教會也是主權者，商行也是主權者，工團也是主權者，國也是主權者，邦也是主權者，許多大城都是主權者，誰也不聽誰的話，服從誰的命令。遇着利益衝突時，武力是解決的方法！

因為主權可分說，已經弄起亂子，多元論者想弄出一個世界大同，分工合作的烏託邦，結局恐怕反要弄成一個利益衝突，鎗砲相加之無政府天下；所以現在擁護一元主權的人們，一方面指出多元論的危險，一方面把黑格爾阿斯特等不負責任的極端一元說與以否認。仍返到亞里斯多德的國家有一種最高威權，布丹的主權有永久性，不可分性，最高性。他們以為所以一元論發生問題，

一方面因黑格爾等說的太過火，受人以柄；一方面大家把最高威權本體，和行使這種威權的機關，沒有認清楚。原非一物；換句話說，把主權和行使的機關，混成一物，所以看見人民也行使主權，國會也行使主權，中央也行使主權，地方也行使主權，遂以爲主權是許多個。我們倘若認清他們都是執行主權的機關，不是主權本身，好像河裏有水，海裏有水，湖裏有水，池裏有水，他們不過是盛水的東西，水仍是水，不會因而有河水，海水，湖水，池水；主權也仍是主權，不會是中央主權，省主權，道主權，府主權，縣主權，村主權。茲節譯一元論者，加奈爾，柯克爾的主張如左：

那一種權力，並且祇有那一種權力是聯邦的主權。這種權力決定中央應作些什麼事情，各邦應作些什麼事情，並且這種權力可以重行分配中央與各邦間之權限，可以增加一方面的，也可以減少一方面的。這種權力，也不屬於中央，也不屬於各邦，是超過中央與各邦，是位在他們之上。這一種權力在什麼地方，主權就在什麼地方。

主權在什麼地方，是不容易找着，尤其在現下的聯邦中，即如發現了牠，亦不容易認識他是主權。尤屬極難者，我們不能用手指定，主權寄托在什麼地方。憲法學家與俗人不從一條路上找主權之所在，並且不在同一的地方找着。但是主權永遠存在的。我們找牠的時候，直到發現什麼人，什麼會議，什麼團體對於一切事件之權力分配，給最後之決定時，我們就見到主權了。(14)

這是加奈爾最近的主張，表面上看起來，好像其言是玄之又玄，其實他所謂的主權，就是著者指出張先生主權論不能說明的地方。就是主權來列舉某種事項應該那做，某種應該中央做，也就是主權來分中央與地方之權限，而且是主權來解釋各種權限之含義。主權究歸誰行使，我們說不定；但我們可以看得見，聯邦的中央和地方的權限，常有某種機關來替他們分配，或解釋他們的含義。張先生祇看其權力分配以後之機關，而疏忽了替他們分配權限之機關，故把權力看做主權，以為他們是多的。好像一個大公司，由董事會議決定上海設

個總公司，專辦批發，在各省設分公司，專賣零貨；各有各的範圍內應作的事。張先生沒有注意公司背後有給他們分配權力，給最後決定之董事會，遂說總公司有他主權以內應做的事，分公司有他們主權以內應做的事；其實他們應做的事，董事會可以隨時增減的。加奈爾看出了公司後面，還有支配他們的董事會；故他認定我們雖然平時找不着董事之所在，但有一日他們會議對於總分公司之權限增減時，他們就是給最後決定的。

個人與個人，羣與羣間交互之關係，必須有一種機關爲之調節分配，負這種調節分配責任之機關，必欲實行其責任，必使其範圍內之個人與團體，全爲其分子，而且必須爲其分子；並且有強迫服從之威權——有權力發布命令，用武力強迫執行，可以管束個人之身體財產，甚至其生命。法律命令規律，發自這種含有強迫性之機關，即國家是也。在一定區域內，這種強迫之約束，祇由一個機關行使，換句話說，不能由兩個以上之平等機關發號施令；除非兩個以上之機關，受同一個更高機關之支配。(15)

這是柯克爾把主權學說爲歷史的研究之後，歸納出一元論之本來面目。故我國今日除非不要國家，叫教會，商會，工團等，對於任何事自己爲最後之決定；遇着利害衝突時，互相殘殺，鬧成無政府現象；我們就要至少有一種機關，用強制性來調節個人與個人，羣與羣之利害衝突。這種機關，必要有統一性。不然好像兩個平等的法庭，一個判決甲對，一個判決乙對；他們自己先打起架來了，那能調節社會上各種衝突？這一種最後的唯一決定者，就是主權。

經以上之討論，我們現在可以下一結語說：聯邦與單一的主權，在表面上，雖有區別，而其性質，毫無不同。我們若斷然說主權是一不是多，或有人疑難；但我們說主權若是單一的，在單一國亦然，在聯邦亦然。反之若在聯邦有多元的主權，在單一國亦然。我們更可進一步的決定：多元論若有存在的價值，也祇可以說，有政治的主權，宗教的主權，商行的主權，工團的主權等等；絕不能在政治範圍內，要分什麼國主權，邦主權，省主權，縣主權等等。我們的道府主權那裏去了？是否因爲裁廢？那嗎省縣與道府何別？他們若果可由國

家自由存廢，還有什麼主權呢？故我們可以設想國家如不存在，教會，商行，工團等仍舊可以存在，不過無法調節其利害衝突罷了。我們就想不出如果國家不存在，怎樣會有省道府縣的存在。他們的存在都是國家賦予的，他們還會有什麼主權呢？故我們現在決定說，無論聯邦國，單一國，其在政治上之主權，是單一而不可分的。

第三，美國的最高法院與主權：上面是從理論方面，討論主權；我們的結論是，單一國和聯邦國，從主權上論，沒有什麼區別。我們現在若看美國主權的實際運用，更與單一國無大差異。美國中央與各邦的權力，雖有一個成文的固定的憲法保障，中央與各邦，都不能單獨更易。但我們要曉得在美國國憲和國會的議案，是高於邦憲邦法的：（憲法第六章第二節）倘邦憲邦法與國憲或國法有牴觸時，則中央之最高法院，可以宣告取消之。中央最高法院，不但可以宣告邦憲或邦法某條無效，並且倘認國法違背憲法時，亦可以推翻之。故我們平時雖不容易找着美國主權之本體在那裏，但主權之運用，由中央最高法院執

行。故按法理上說，美國主權不在中央，亦不在各邦，但按事實上說，則在中央；中央的立法機關，可以通過任何議案，通過之後，邦憲、邦法與之有牴觸時，則中央法律，應該實行，而牴觸之邦法、邦憲，遂因之無效。至於國會的議案，是否違憲，各邦無權決定，祇有讓中央之最高法院判決之。所以表面上中央不能單獨修改憲法，但實際上什麼是憲法的含義，國會可以任意引伸，而最高法院可以自由認可。因為國會可通過任何違背憲法，侵犯邦權之法律；而中央之最高法院可以自由承認為合於憲法或不合於憲法。(16) 比如憲法是一隻鹿，中央的立法機關說牠是一隻馬；各邦不能自行決定牠是一隻鹿，祇有去問中央之司法機關，說到底是鹿呢，還是馬呢？中央之司法機關，如說那是一隻鹿，國會之議案就無效了；如果說不錯，是一隻馬，那嗎各邦雖明知為鹿，也祇可當牠作馬就算了。所以所謂邦權受憲法保護者，實際祇受中央的司法機關，最高法院保護。這樣所謂中央與各邦站在平等地位，不過僅僅法理上的空談；實際上祇與中央之立法部站在平等地位，遇有衝突時，同聽中央之司法部，給他們

最後之決定。故在單一國，中央之立法機關，實際上執行最高威權，在聯邦則執行此權者，為中央之司法機關而已。

美國司法機關，對於憲法指鹿為馬的話，並不是著者固作眩人之論。百餘年來，事實多不勝舉。最高法院對於解釋憲法，不受前例拘束。牠在這一年說憲法某條，應作如此解，過幾年說應作如彼解，再過幾年又另有解釋。而且美國自有最高法院以來，其態度多是偏向中央說話。如約翰介，馬夏爾等，都是些集權派人物；他們用別的方法，達不到完成統一之目的，乃在作最高法院院長時，由解釋憲法下手。多德說最高法院對於解釋憲法之態度，隨時變更。(17)最初為廣義之解釋，如憲法說「國會可通過議案，為實行憲法賦予之權限所須要者。」(第一章八節末段)惹費孫一派人以爲「須要」(Necessary)者乃非此不可也，哈密爾頓說「須要」者乃重要或妥當，或較好之謂也。(18)此真失之毫釐，差以千里。因爲如果係非此不可，中央什麼事都不能做了。例如爲國防而設銀行，若謂重要則可，若謂非此不可則不見得；因爲沒有銀行的國家，難道

就必定守不住疆土嗎？但若解釋「須要」爲妥善，較好，重要，那就爲國防不但可設銀行，還可檢查出版品，禁止集會結社，甚至可禁止外人入籍或入境。但是美國的最高法院終於承認哈氏之解釋，並且較哈氏更爲加了一番法理的根據。(19)以後最高法院不但按照憲法本文爲廣義的解釋，而且猜想什麼是起草憲法者的本意。如憲法說國會管理國際貿易，各邦間之貿易以及和印第安土人貿易，(第一章八節二段)無一字提及航海；但最高法院判決，以爲推想起草憲法者之原意，當然包含管理航海在內。這種解釋法不但是指鹿爲馬，簡直是無中生有了。但這還不足奇，到了最近五六十年，最高法院對於解釋憲法，不但猜想起草憲法者當日是什麼意思，並且猜想假如起草憲法者，在現代社會情狀下，應該有什麼意思，所以簡直無異於牠說憲法條文是什麼就是什麼。(20)因爲美國有這樣有權的一個最高法院，所以不但中央與各邦之衝突，可以解決，並且可使憲法隨時演化，不至防礙社會進步。所以表面上中央與各邦不能單獨修改憲法，實際上中央可以隨時變更憲法之含義。美國之所以未像古代及中古之

聯邦，中途分裂，固有別的原因；但其所以能如此融洽，最高法院，實大有力焉。因為美國這種辦法試驗成功，所以現時的聯邦國，都有這樣一個法庭，並且由憲法明文規定。(21)所以現時的聯邦，無一個邦權有確實保障的，因為各邦都聽中央司法機關的命。若果沒有這樣一個司法機關，如吾國者，倘要採行聯邦制，恐怕結局弄的如上古中古的聯邦，分而不治，又不復合矣。閱者一定以為我們若採聯邦制，我們也當然可以照樣設個最高法院，調節一切。姑無論說倘使這樣與單一國就沒有什麼區別，何必費事？而且據著者推想，這種辦法，我們目前是萬學不來的：因為我們係數千年人治的國家，沒有一點法治的訓練，不能運用這種極端的法治機關。欲明吾言，現進而述美國最高法院之由來，閱者當可知吾言之非武斷。

第四，美國最高法院權力之由來：美國最高法院，憲法上並未賦予宣告國法邦憲邦法或邦法庭判決案無效之權。而其所以能執行這種權柄，而且漸漸經人民默認者，可分遠因近因兩種。追訴遠因，當要知道中古及近世之初，所謂

自然法 (Nature Law) 神法 (Divine Law) 等觀念。當時西方的人們，相信世上有一種天然存在的法，比人爲法，或立法者的法優越；由這種觀念，漸漸演出天賦人權的觀念，以爲無論是皇帝，無論是國會，在立法上不能侵犯幾種基本人權：如生命財產自由等。我們要知道憲法之起源，是保護人民權利的；因爲相信人民有不可侵犯之幾種權利，所以英國在二二五頒布所謂大憲章 (Magna Carta) 以限制國王任意徵稅之權，到一六八九頒布所謂人權保障，(The Bill of Rights) 明文規定有些人權，非國王所能剝奪，由此漸漸成立英國所謂不成文之憲法。到了民權思想更爲發展之後，各國遂頒布成文憲法。憲法又名爲根本大法 (Fundamental Law) 含有神聖意味在內；所以不但國王不能修改，即代表人民之國會，在好多國，亦不能用普通立法之手續，來更改憲法。所以人民認憲法，猶如中古之自然法神法，駕普通法律之上；凡普通法律與自然法衝突，則認爲無法律價值；若與憲法衝突，則根本就不是法。因爲凡違背憲法之法律，根本就不**是**法律。所以美國最高法院，從未自認能制定法律，或能取消法律。

；牠祇認牠的責任是按照憲法，找出什麼是法律，什麼不是法律。牠固然按照憲法，沒有權取消國會或各邦之立法；但牠的責任是執行法律。若果牠找出一種根本不是法律的東西，而當作法律去執行，豈不是自身違憲嗎？（22）

美國最高法院自衛的理由，好像冠冕堂皇，其實是自己弄鬼。中古的自然法，神法，不過是少數學者想用法子制服執政者，故玩了那一套把戲；因為所謂客觀存在的自然法，不過幾個學者自己所立的法而已。天賦人權這個觀念，現在許多學者也知道是弄鬼，因為沒有社會以前，人就不會有什麼權。憲法更不用說了，也是人造的。美國的最高法院所謂牠是找什麼叫法律，其實有許多地方，牠捏造法律就是了。

但是在政治上很難尋出最後的真理，人民們永遠戴奉着偶像，纔能過太平日子。專制皇帝的命令，固然是一種偶像；共和國的投票表決，又何嘗不是偶像呢？所以在政治上的真理，祇能像威廉哲姆斯說的「有用」就是真理。專制皇帝從前有用，故王權神聖，就是真理。到了現在我們相信服從多數，更較擁戴

皇帝能爲人民多謀些幸福，故民意神聖，就是真理。所以我們不必責美國最高法院之尋找什麼是法律或不是法律，是弄鬼；他在美國很有用，故就是真理。祇要在中國能有用，也無防學牠。

中國古代的儒墨兩家思想中，已經有抬高天來約束人君的意味。到了漢代董仲舒出，更把天說得活靈活現，可以制服皇帝。(23)倘這種思想，繼續發達，中國早有人權保障及憲法出現。不料董氏以後，承繼無人，皇帝遂變成高於一切的立法者行政者司法者。共和成立後，不但沒有人感得着董氏學說的價值，而一般維新學者，反把董氏稱起「董道士」來了！因爲中國人沒有一種法律客觀存在的觀念，所以把憲法當作一種隨時方便的玩意兒。少數人用得着牠時就擁護，用不着牠時就毀棄。普通民衆亦祇看好人護憲，就覺得應該護，好人不護時，就應該廢，他們全不問憲法是什麼東西。在這種情形下，要想有個全國擁護的憲法，都是非常難事，更那能設個口出聖旨的法庭，來替人找什麼是法不是法呢？

美國最高法院由來之近因是：(1)在殖民地時期，各州由英國皇帝頒佈自治法。(Charter)各州議會之議決案，倘英皇認爲違背自治法時，可宣布取消之。逮至改成聯邦，好幾邦仍用當日之自治法爲憲法。所以中央憲法高於國法之觀念，在美國早已認爲當然。(2)自一七八九聯邦成立時，已經有幾個邦的最高法院，因認爲違背憲法，曾經宣布邦議會議決案無效。最高法院既然是中央的司法機關，當然可以援例宣布國會議決案之違背憲法者爲無效。(3)在邦聯時期，其議會中之上訴委員會，或稱爲上訴法院，曾經推翻過邦法院之判決案。聯邦之最高法院，既然是執行從前最高法院之職務，當然應該有推翻各邦最高法院判決案之權。因爲有以上種種先例，所以雖然未明白賦予最高法院最後決定之權，但最高法院執行此種權力時，人民並未認爲違背憲法，而用修改之手續以限制之。(24)

美國於修改憲法上，雖然未限制最高法院宣告邦法無效，及其給中央與各邦衝突爲最後決定之權。但各邦遇着利害衝突時，常反對最高法院有給最後決定之權；這種不服從中央最高法院之言論與事實，常見於南北戰爭前。因爲如

此，最高法院常失其調節國內各級政府間利害衝突之效用，以致南北紛歧之意見無法和平解決，終以兵戎相見。到了南北戰後，中央權力增長，各邦對中央最高法院之判決，無論若何，祇知服從而不敢抵抗。近幾十年來，所以中央與各邦之間，無復有不可解決之問題者，最高法院調節評判之力足多也。

從以上所述，美國最高法院能居中央與各邦之上，爲之調節利害，遠因出於歐洲傳下來的自然法高于人爲法之觀念，近因由于美國早有種種先例，所以人民不認最高法院違法，而由修改憲法以限制之。然在南北戰爭前，各邦常不顧中央最高法院判決中央與各邦，及各邦相互間之關係，卒致衝突無由解決，終以兵戎相見。直至開國七十餘年後，中央最高法院給最後決定之權，始爲各邦公認，無復謀反抗者。吾國對於這種遠因近因，一無所有，而欲行聯邦制使司法機關給中央與各邦之間爲一切最後之決定者，恐非短時間所能辦到吧？（德國憲法規定最高法院可以宣告國法無效，乃最近希特勒內閣，侵犯普魯士邦權，最高法院宣告其違憲，而希特勒置諸不理，德之聯邦制，遂致名存實亡。足爲著者這段主張之佐證）

結語、聯邦制與中國

前面所說的，是將什麼是聯邦，聯邦與主權之關係，及美國的聯邦制若何運用，加以分析，使閱者明瞭聯邦制之真象。現討論聯邦制是否宜於吾國，作爲本文之結語。我認爲從歷史及現狀着眼，吾國絕難實行聯邦制；從世界政治演進的趨勢着眼，吾國亦不應採行聯邦制，茲申述如左：

(一)憲法與聯邦 聯邦成立的一個最要條件是：各邦連合，由一種很複雜的契約，這種契約不但是成文的，而且是固定的，非中央或地方任何一方面所能單獨更改。換句話說，凡聯邦必有一個成文憲法，對中央及地方的權限，明白規定；中央與地方，於執行任務時，對於這些規定，不得隨便違背。故苟欲實行聯邦，必先使法律有效，如果一國之內，無論中央當局或地方長官，若視法律等於廢紙，則聯邦制根本無法成立，因爲在聯邦制下，中央及地方權利，不能藉人力保障，其惟一之保障，就是憲法條文，如果大家對憲法隨便違背，

則聯邦制焉能實行？溯自共和成立以至現在，吾國禍亂相尋，迄無甯歲，非由於法律不良，而由法律之不能生效。無論臨時約法，天壇憲法，建國大綱，或訓政時期約法，如果能夠按條實行，則軍閥豈能據地自雄，而中樞亦何至一籌莫展，號令難出都門。如果關於禁烟的法律能够按條實行，何至烟苗遍地，烟畝罰款處，特稅處，隨地皆有，使一般無恥軍閥，任意剝削民衆。如果刑法能夠按條實行，貪官污吏豈敢蠹蝕害民，而毫無忌憚。故吾國現在政治上的問題，不是創良好制度，立完美法律，而是如何將制度與法律，使之認真推行。如果不能實行上努力，則即使創制一個最完美的聯邦憲法，亦不過白紙黑字而已，於國家有何益處？現時在中央集權制下，廣東方面未經中央之同意，擅自設立西南政務委員會，最高法院分院。四川方面，各軍事長官，可以自由劃定防區，爭奪防地。還有許多省的長官，隨便干涉司法，蹂躪人權，濫發紙幣，強派公債，這些不法制度，豈能恃一紙聯邦憲法，便可取締嗎？苟不能取締，則法律上認廣東廣西各爲一邦，而事實上他們另有一個聯合的組織；認四川爲一

邦，而事實上則有五。六。個。不。相。統。屬。之。政。府；規定幣制由中央統一，而各省自由鑄幣；憲法保障民權，而軍閥殺人放火；如斯之現狀；而若強稱之曰聯邦，恐古今中外，找不出這種聯邦。故聯邦制不是解除紛亂，發揚民治之一種工具，乃是政治已上軌道，法律業經有效後之一種政體。在政治未上軌道，法律不生實效之社會，聯邦制絕對無由推行。

(二)歷史背景與聯邦 聯邦成立的最要原由是：先有許多地方組織，各有不同之情形，如歷史種族等等；在這些地方組織以內之人民，有一種特殊的情感，他們願以連合，而不願以統一，願爲種種特殊目的，而成一國，然不願完全失其個體之存在。試考吾國的歷史背景，是否如此？自春秋之季，孔子卽主張尊周，欲由周室統一中國。逮戰國之世，孟子知周室統一中國之無望也，遂勸梁齊諸國，保民而王，使天下定於一。秦始皇出，將封建制度，根本廢除，使中國統一完成。以後漢朝曾封諸同姓爲王，唐朝曾有藩鎮之割據，其他羣雄爭長，外重內輕之現象，亦常見不鮮。但在吾國歷史演進上，有一個從無例外

之定律，就是凡中央權力強固，各地惟命是遵的時候，國家必強盛治平；凡中樞無統御能力，各地首長自由行動的時候，國家必禍亂相尋，民不聊生。故天下分久必合，合久必分，合則治，分則亂，差不多成爲吾國歷史演進上公認的定律。現在吾國軍閥據地自雄，荼毒民衆，正由於中樞無權力制裁，但此係事實上之病症，非法律上有何根據，故中央任何時苟有力量討滅軍閥，民衆絕不反對。今之提倡聯邦制者，認軍閥之割據已爲既成事實，遂欲爲之加一層法律的保障，是無異使中央將來即有力量，亦不能討伐割據之武人，更無異欲使中國從此分而不合，亂而不治，這樣的逢惡辦法，姑息手段，豈能算促國家於治平之道嗎？

有些主張聯邦制的人，曾附會吾國辛亥革命，等於美國離英獨立。以爲辛亥革命時，先有各省之獨立，然後由各省推派代表，在南京組織中央政府；猶如美國先有各州之獨立，然後合組聯邦政府。姑無論吾國有數千年悠久的統一歷史，不應以辛亥革命數月之變象，妄與美國比擬；即以一時之變象論，亦恰

與美國相反，美國獨立以前，各州情形，大不相同，在宗教方面，麻州爲清教徒領域，朋州爲奎克爾派，麥州爲天主教徒，羅州乃各種異端之會聚場所；在民族方面，紐約州爲荷蘭人之殖民地，達州爲瑞典人之殖民地，北加州爲愛爾蘭與蘇格蘭人，膠州爲日耳曼蘇格蘭及愛爾蘭人雜居之所；在政治方面，新英格蘭諸州，爲人民自治政府，其餘諸州，有歸地主統治者，有直隸英皇者；在經濟方面，南部諸州業農，北部諸州，則盛行工商業，故他們除同爲英國屬地外，彼此毫無關係。但美國之離英獨立，却由大陸會議宣布，而且大陸會議，着各州自治憲法而成邦。故美國獨立時，先有代表全體之政府，而後有各邦，和吾國先有各省政府，而後組織中樞，恰相反映。所以若用歷史爲根據，研究應行如何政體，當從爲時久遠之常例着眼，不應專找一時之變相局面。一時之變相，與民族之精神及習慣，不會有多大影響。

(三) 人民習慣與聯邦 吾國實行專制政體，達數千年，皇帝之威權高於一切，故人民養成重人而輕法之習慣。皇帝如果英明幹練，則天下統一，海內晏

安；皇帝如果懦弱無能，則羣雄紛起，四境騷然。所以吾國數千年來，有治人，無治法；聽訟折獄不按何項法律，祇憑皇帝所派行政官吏之良心與智能，人民服從其判斷，非因其根據法律條文，祇因敬畏其個人。民國成立以來，雖實行司法獨立，但因民衆久受人治，無尊重法律之習慣，故法院之威信，一時不易樹立。法院傳詢行政官吏，往往抗拒不到；行政官吏，隨時干涉民刑訴訟；甚至公務員懲戒委員會判決停止任用之縣長，而省府竟使之任行政督察專員。社會上一般人對這些違法亂紀之事，並不認為駭異，亦不思予以制裁。維持聯邦制度的一個最要條件是：各邦聯合後，由一個公共法庭裁判中央與地方，以及各邦間權限之爭執；並且如認為與國憲國法不合時，可以宣告邦憲與邦法無效。吾國有治人無治法，敬畏行政官吏而輕視法律，已成爲數千年之積習，今雖司法獨立，而司法之尊嚴與威信，尙未樹立。在這種現狀下，求得一個全國擁護的憲法，已屬不易，更那能望中央之最高法院裁判中央與地方以及各邦彼此間之爭執呢？沒有這樣一個法院，則聯邦制絕難維持。以德國有組織有法律

訓練之人民，其最高法院之判決，近且被國社黨藐視，遂使其聯邦制根本動搖。以我國欠缺組織，素乏守法習慣，一般散沙之民衆，那能運用由司法機關接法律維持中央與地方平衡之政體呢？

(四)現代政治趨勢與聯邦 現代政治上有兩種並行不背的趨勢，卽是(1)中央集權，(2)地方自治。爲什麼要中央集權呢？因爲現在交通便利，全國利害共同之事項，與日俱增，故中央管理這些事項之權力，亦隨時增長。古時雞犬相聞，人民老死不相往來，故這一村之事務，與別村不生利害關係，現在因輪船火車飛機之輸運，百千萬里朝發夕至，在許多事項上。遂使全國甚至全世界之利害，打成一片。例如某村的人有傳染病，不惟會影響別村人民之安全，而且會影響到全國或全世界。南京如果防疫不力，使患病者乘飛機航行，則不日會使南昌西安北平蘭州等地，同受其害。上海如果防疫不力，使患病者，乘舟旅行，則未及一月會使全世界同被殃及。從前一個工人怠工，與別人不生影響，現在如果洛克費勞油站的煤油工人罷工，會使全世界煤油長價；福德車

廠前工人發生暴動，會使全世界乘坐汽車的人，感着不便。因為世界上人民的利害，漸相關連，故中央集權，為政治上共同的趨勢，一國之內許多向來認為純粹地方事業者，如教育，衛生，救濟貧窮，取締娼妓等等，漸漸都歸由中央管理。而許多向來認為純粹係國家內部問題者，如軍備增減，軍火製造，婦孺販賣，勞工待遇等等，亦漸漸或由各國共同商決，或由國際機關執行。故站在國家的立場上，討論政體，我們不能不贊成集權；吾國既是一個國家，我們當使全民之利益，駕於個人利益之上；全國之利益，駕於地方利益之上。我們不應尊重一省的衛生管理權，而使別省人受傳染病禍災；不應尊重一省的築路權，而使別省的長途汽車，不便通行，以致全國之商運，受其障礙；以此類推，凡一省的施政，雖原日純粹係其內部問題，但如果變為與全國利害相關時，代表國家之中央政府，即應過問；不可以其係省之固有權，而袖手旁觀。交通日趨便利，人民之往來日趨頻繁，則由純粹地方事項，而變為全國利害共同者，必日見加多，而中央管理這些事項之權力，亦應隨之增長。故我們不應製一種

回板的聯邦憲法，將中央權力明文限制，以衛護地方不應保存之權力，而使全國受其害。

爲什麼要地方自治呢？因爲（甲）現在的政府，不能取放任主義，故事務繁重。從前吾國的理想政治是「太上下知有之」，「鑿井而飲，耕田而食，帝力何有於我哉」，「不識不知，順帝之則」；現在的政府，絕不能無爲而治，恭己正南面而已，不惟要管理許多全國利害共同的事項，而且有無數事項，政府須直接負責去作。爲減輕中央之工作與責任；凡屬無關全國利害而有因地制宜之事務，則應交由各地方自行辦理。（乙）現在各國競爭劇烈，一國的安全，絕不能專靠政府幾個要人和一些招募的兵士保障，必須全國人民共同負起救國工作，人人於對外上爲戰鬥之一員，則其民族始可免於淘汰。欲使全國人民都負起救國工作，當使人民感覺得國家是他們自己的，國家的事情，就是他們自己的事情，然後方可自動努力。欲激發人民這種感覺，當從地方自治着手。使各地的人民管理各地範圍以內的事務，他們當會覺得這些事務就是他們本身的事務。

推而廣之，漸漸全國人民當會感覺到全國的事務，即係他們本身的事務，全國的安危，有關他們個人的安危。能如斯一遇外侮，始可實行全國總動員。

(五) 聯邦與地方自治 我覺得吾國許多人有個錯誤見解，就是誤認聯邦爲推行地方自治之要道，故欲提倡地方自治，遂主張行聯邦制。其實聯邦與地方自治，毫不相干；歐戰前德國行聯邦制，而各邦之政權，多操在王公手裏。英國行集權制，而各殖民地政府，均由民衆產生，故地方權力大，未必就是自治，而中央集權，未必就是專制。吾國現時的四川廣東山西雲南貴州等省，事實上中央無權統治，其權力之大，遠過美國各邦，但上述諸省人民，享到自治權利沒有？反之，現在英法各國仍行中央集權，國會一個議決案，按法可將一切地方組織取消，但英法地方人民享受的自治權利，較諸吾國蜀粵晉滇黔諸省人民，真不可同日而語了。所以現在荷欲促進地方自治，正應由全國人民擁護中央，使其力量加強，能夠將一切據地自雄壓迫民衆之軍閥剷除，而後中央始可令出必行，始可維持法律尊嚴。待全國平定，法律有效，而後由憲法會議決定

，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。如此方可真正實行地方自治，完成民主政治。

註(1)張慰慈政治學大綱二百五十二頁。

(2)張慰慈原書二百六十四，五頁。

(3)張慰慈原書二百四十九頁。

(4)蒲休士在*The American Commonwealth*一書中有許多地方，尤其在第一百二十二章中指明美國中央權力逐漸擴張，並預測將來，邦的重要，必逐漸衰退。可知他在*Modern Democracy*一書中，用大小禮拜堂為比喻，是為形容聯邦之現況，非斷其一成不變。

(5)原文見*Federalist*, no. 38. 參看Johnson, *Readings in American Constitutional History* P. 128-134

(6)例如政治學者Burgess, Garner及Munro等，都不贊成邦之名稱，他們以為邦不過普通之地方行政區域而已。

(7)參看Garner. *Political science and Government* P 285, Munro, *The Governments of Europe*, P. 618.

(8)Garner原書P. 291-292.

(9)張慰慈原書一百八十五，六頁。

(10)張慰慈原書一百六十八頁。

(11)參看Johnson原書第二十五章。

- (12) 參看 Dunning, *Political Theories Ancient and Medieval* P. 67-71
- (13) 參看 羅遜著原書第十一章及 Garner 原書 chs. VIII-IX
- (14) Garner 原書 P. 178-9
- (15) Meriam, Barnes and Others, *Political science, Recent Times* P, 88.
- (16) 美國最高法院之判案，不惟不受其他機關束縛，連其本身斷案之先例，亦不必遵循。
- (17) 參看 Dodd, "Growth of National Power" *Yale Law Journal*, Vol. 32 P. 452-59 (1922-23)
- (18) 參看 Johnson 原書第二十五章。
- (19) 參看 Johnson 原書 P. 273-281.
- (20) 參看 Thompson, *Federal Centralization*, Part II.
- (21) 參看 Garner 原書 P 289, Foot notes 1.
- (22) 參看 Johnson 原書 ch. 27.
- (23) 參看 春秋繁露
- (24) 美國最高法院於一七九三 *Chisholm, Executor, v. Georgia* 一案，判決人民可以向最高法院控訴任何邦，民意不以爲然，於是在一七九八通過憲法修補案第十一條，限制法院不得接受人民對於邦之控案。可知人民對於其他糾紛，最高法院給予最後決定，認爲合法，否則何以不用修改憲法之手續，加以限制呢？

時代公論

本週刊宗旨僅欲供國人以發表自由思想之機會，俾于國事稍有貢獻，故定名為時代公論。所有評論，均係獨立不羈之作，文責由作者自負。并歡迎投稿及通訊商榷。

刊期 每逢星期五出版

定價	另售每冊大洋八分 郵費國內一分 國外五分
	預 半年 廿五冊 國內 三元二角 國外 三元八角
表 定 全年 五十冊 三元八角 六元	

●優待●
●預訂全年●
●辦法●

學生每份二元
圖書館每份二元半
(郵票九折)

社址 南京中央大學門首
電話 三一七七二

時代公論社叢刊之三 聯邦制度概論

中華民國廿二年七月初版

定價大洋一角五分

(外埠函購寄費加二)

著者 田 炯 錦

發行者 時代公論社

南京四牌樓
電話三一七七二

此書有著作權
不准翻印

572
604098

KBC
G
033
2
33