

總參謀長在聆取各軍參謀長團體意見後，始製成他底提議。他底訓令是由政府元首轉達於有關各部大臣。這後者乃把這些訓令交於各參謀長，俾其在有關各軍之計劃集成中得以使其執行。

行使在二個或數個國家武力間底計劃，是由總參謀長經諮詢有關之參謀長後，向政府元首所提議。各有關之參謀長參列於所述聯合的行使，而至於政府元首則由有關各部大臣之間接，將向各該參謀長說明其意見和決議。

總參謀長和各軍參謀長，以各部大臣之間接而相應合。他得參與國防最高委員會，以及一切為政府所召集以研究關於二軍或數軍底國防問題之非常委員會。總參謀長由國皇勅令，以政府元首之提議和國務會議之決議而任命之。

各軍參謀長是隸屬於權限內的各部大臣。其中最重要的為陸軍參謀長，平時參謀團司令官。

他是軍務大臣底技術顧問，且在大臣僚屬之下，他支配着對於軍事準備之研究和因素。他由一位陸軍參謀團副司令官為助。

一三 一九二五年對於國防最高委員會組織之代律令，已為一九二八年一月八日勅令所批准的唯一一條文所改製為新的軍事法律。這個唯一條文便是「國防最高委員會組織和實業管理事項之條例」。

國防最高委員會是一個部際的機關，它是以整理關於國防問題之研究和解決，以及在同一國防目的下，規

定一切民族活動之事業規律爲目的。國防最高委員會是由一個評議委員會和一些諮詢機關所組成。

評議委員會是由下列方式所組成：

政府元首、首相、國務卿爲會長；其他委員爲：外務大臣、拓殖大臣、內務大臣、財務大臣、軍務大臣、海軍大臣、航空大臣、農林大臣、交通大臣、組合大臣。

其他國務大臣，於我們討論關於其特別權限內之問題時，也一般地能被請參加爲委員，而有決議權。

其他得參加爲委員而有諮詢權者爲：總參謀長，全國法西斯黨祕書、陸軍參謀長、皇家海軍參謀長、皇家空軍參謀長、公民動員委員會主席。評議委員會製成那些爲諮詢機關被請表示其意見的問題，而發布關於行法特性方案之決議。

政府元首以其國防義勇民團統帥之資格，自然在這個委員會中代表民團的國家武力。授任於先前諦亞士 (Diaz) 大元帥個人的副會長一職，已爲一九三〇年三月法律對一九二八年法律第三條所作修改而廢止。

國防最高委員會底諮詢機關（每個對其關於各個權限之問題）是：（甲）陸軍評議會；（乙）海軍委員會；（丙）皇家空軍技術委員會；（丁）公民動員委員會。

一四 公民動員委員會是國防最高委員會，對一切民族活動底利用，以及對預定、組織和應用關於戰爭的必要資源之那些固有問題，一個研究和諮詢機關。

那個委員會是由勅令對政府元首提議而任命的一個主席及下列其他委員所組成：（1）海陸空三軍部每部一人之代表；（2）在一國技術的、文化的和經濟的最高協會之代表中所選出的八人，他們是在科學、實業、農業和經濟界民族活動之代表，而由政府元首、國防最高委員會會長所任命；（3）國防最高委員會總秘書長。

一五 業已爲一九二三年九月六日勅令所制定的實業管理事項，已重加調整而使一國推行各種實業活動和生產底目的（工具、手技、技術和生產能力等），得更易適應其對軍事武器之貢獻目的。

它（指管理事項）是政府元首、海陸空三部大臣調節和管理行動之輔助和合作的那些機關。它是權限所屬的國務大臣、海陸空軍各參謀長所隸屬的那些機關。它是權限所屬的國務大臣、陸軍評議會、海軍委員會和空軍技術委員會底那些諮詢機關。這些評議會是由相關各部大臣所主席。

在武力一講中，我們業已講過在戰時的民族組織。

一六 上面所述的是關於和平時底情況。

對於戰時，我們業已觀察到戰爭行爲所應變動的特別條件，更難在事前對上述憲法關係取得規律化。因此，我國的軍事立法於其停止對這個事項活動時，我們認爲它是十分深思遠慮的。

對於總參謀長的法律，在事實上說：「在戰時，總參謀長將行使那些將規定爲政府所任的權能」；而那個對於陸軍參謀長底法律說：「在戰時，陸軍參謀團副司令官乃被請履行對各種事項的參謀長職務」。

在那裏是一種極爲艱難的問題。所重要者，我們再把它說一遍，這是在和平時它應依下列之情況取得規律化；那些以授予單人機關或團體機關之構成分子資格的人員，依照確定的而無歧義的規範，履行那些對軍事和國防準備而委任之工作，俾構成其戰時技術和精神教育而證實其負責方法。

無論在平時或戰時，那些所欲達到的目的，在原則上有二：對一切國防需要的方法之準備和調節；軍令、決議和行動之單一化。

這是在籌備對戰爭服役軍隊之新組織條例中，以及在一切軍事的一般和特殊條款底調整中，所研究而將獲得其地位底一種問題。這個後者，藉着委任的法律，政府應集成唯一的條文（一九二八年三月二日代律勅令）。藉着這種委任權，政府不僅得有權力，以調整一切，藉着以方法和政策統一爲標識的統一標準來了解和支配的一種組織總體中所聯繫的新法律，業已或現時生效的法律；抑且尙在上述法律中，介紹一切適當的修改，以及頒布一切其它的補充或調整其它國家律令的規律。

一七 我們注意：對於這個委任權底法律，以參院中央事務局一種修正案爲政府所接受之故；那種「最高統率權」之公式，昔曾爲衆院所通過的法律案中所使用而維持者，今已爲該項法律條文所廢，這是能令人尋味的。

正如中央事務局所注意者底一般，這是因爲「最高統率權」底公式，在一九二八年法律後，已不復有技術

的或法律的意義了。

一八 我們將再講一種政府元首底其它權能。

對於最高級軍官晉級底法律第四條規定：

「對於皇家海陸空軍之軍官履行任何行政方面國務大臣或次官之職責者，那種晉級的裁判是一致的，而屬於政府元首。」

「這項裁判也應注意法定委員會或特殊評議會底意見。」

政府元首以這項資格，得有固有權能以組織和應用國家第四種武力：國防義勇民團，對這後者，政府元首是最高統帥。

一九 政府元首特殊的特權。那些確保為政府元首所有的特殊特權，是由上述一九二五年法律第五、七和九諸條款所規定。

第七條規定政府元首在其任期內，於公共職務和官場典禮中，他在聖阿農奇亞最高級騎士之首列。他在國家預算上，對代表費享有一個年俸，這項年俸應由勅令來確定。

我們所研究的一九二五年法律第九條和一九二六年國防法第九條，載有對政府元首人格和職務特殊保障之刑事條款。因了新刑法之頒布，這些條款已獲其自然的位置。新刑法第二八〇條對圖害政府元首之生命、廉

潔或個人自由者判處死刑。第二八一條對圖害其自由者判處四年至十二年監禁；第二八二條對反抗政府元首之榮譽或威望者判處一年至五年監禁。

第二八九條最後對一切圖謀阻礙政府元首行使其為法律所許之權能和特權者，判處十年以上之監禁。

二〇 國務大臣和國務會議。權能和特權。國務大臣之權能：一般地說，以及如我們所已說明者底一般，這是國皇政府構成員底憲法權能，以及按照其所授法定工作之行政權能。一切這些權能之行使，是以憲章第六十五和六十七條為根據。

一九二五年對於政府元首權能和特權之法律第二條和第三條中所載條款，仍維持國皇政府一切構成員間必要憲法關係底效力：在全國同一情感中 (*dans l'idem sentire de republica*) 行動和方策底單一體。

各部大臣依照法律和在对君皇與政府元首負責之下，行使其權能。

他們於不裁可政府一般的政策方針，或於他們不能擔負政府或行政上一種行為之責任時，得常時和隨時提出其辭表。

二一 一切國務大臣之一般特權：憲章第六十六條所定，得以其國務大臣之資格，蒞臨二院及於被請出席國會之特權；對其行使權能時所作行為，僅受衆院彈劾之特權（憲章第四十七條）；以及他們如被衆所彈劾，則由參院組成最高法院而審理之（憲章第三十六條）。

此外他們在法院和公務中，有僅次於參院議長和衆院議長的首席榮譽特權（第二範疇）。

二二 國務會議之權能，正如我們所已說過者，即爲一九〇一年十一月十四日對於提出國務會議徵求意見或決議事項的組織條例所規定的那些權能。

正如我們將在後面所說者，一九二六年第一百號法律，對於國務會議所許行法權能使用底決議權限，仍爲有效。因了某些法律條款，對於總參謀長之任命，意大利學士院會員及一切學士院職務底任命，應諮詢國務會議；而依照全國組合會議法第五條最後一節之規定，組合會議法定會員名單，應以政府元首之提議而由國務會議決議之。

總括起來說，國家這個機關底憲法地位，在我國現實法上，是以法律所許之團體權能而維持其效力的。

在這些團體權能中，有某些是含有政治的最高特性，它們是由國務會議所行使，而由全體國務大臣所共負責任，例如第一那種爲一九二六年對於頒發代律令之法律第三條第二項所定能力之行使。

刑法第二八九條對國務會議，以其國皇政府底資格，給予一種特殊的保護，對每一圖謀阻礙行使其權能之行爲，作爲圖害一種國家憲法的機關而處刑。且另於二九〇條對以強力壓迫國皇政府者，即視同以強力壓迫一個國家制度而處刑。

二三 對首相職位之構成步驟略加闡述，將足以證示政府元首在意大利公法中之憲法地位。

最近在泰晤士報 (Times) 和在這報紙底文學附刊中所作的一種討論，已喚起我人注意那首相底一職並非是英國所創生。勞伯特·華爾普爾 (Robert Walpole) 常反對自加首相底名義，因如他所確認者，那是英國憲法所茫然無知的職務，反正那是屬於古代法蘭西君主國底一項職務。

在一七四一年對反對華氏政策的畢爾特納 (Pultney) 動議之有名的討論中，華氏即抗議那些「授我以這樣一個尊位而稱我以首相」，他於否認自身為「唯一的首相」時即認首相一職為一種「對皇位特權之阻礙」。

在一八九二年，蘭斯唐納 (Landsdowne) 曾確認，沒有再比以一種議會行為承認這樣一種職位之切實存在，更為不合憲法而有害了。

然而這是特著的，我們喚起注意這確切地是華爾普爾在他二十餘年政府中底個人行動，使在英國產生首相職位而自然地也發生議會的統治制度，迨後對「陛下政府之元首」(The Head of His Majesty's Government) 始為一般的承認。那個職位由兩位畢特 (Pitt) 和勞伯特比爾 (Robert Peel) 之工作而特殊地取得穩定。

在一八〇三年，那個第二位畢特曾向梅爾維爾爵士 (Lord Melville) 說，「為政務之指揮起見，我們絕對需要有一位正式的和有效的國務大臣，在國務會議中有主要的威力和在國皇信任中佔有首席的地位。」

杜德 (Todd) 在後承認，「如今日實際所行使的首相一職，乃在我國政治制度上確認有集中權力和責任於唯一人格之掌中必要底效果和證明，而這個人格須得有君主和國民之全部信任，以及我們對其有預定一種決定政策和一種嚴刻行政之權利」。

任何英國法律都不承認一位首相而持有對這項資格所固有的權能，但於憲法習慣上，他是被認為君皇所選出的唯一國務大臣，以及一切政府最重大的行政和政治行為乃屬於他個人的創議，或常為其所草擬而得其裁可始得完成。

二四 首相一職在法國、比國和在幾乎一切其它歐洲國家，稱為國務總理。那種為國家元首所選出的唯一國務大臣，以及授以他信任的事實，仍保留為這項職務之特性。

那種職位進而確認一種承認的和固定的憲法習慣。依據這個習慣，任何重大的政治和行政的方案，苟無國務總理底創議和裁可，即不能草擬或規定。

如此如此的國務總理，其人格之特性和態度，在政治史上指定的期間內，曾把那個職位作為國家一切政府活動之真實的中心推進機。我們甚至尙能說：「國務總理人格之母可爭辯的效能，「可以」抑且有時「竟是」在民族政策和法律之互續性上唯一自衛的政治武器。

首相之職位，於其不能摒絕全部議會統治制度衰頹習慣之破壞結果時，便擔負起折衷的任務。

二五 在意大利，國務總理有那些十分廣大和綜合的權能，創議、權導和統制的權能。那些最少的和最不重要的，是那些登記於一九〇一年國務會議組織條例中底權能。

某些國務總理在其接近的短期休退上，曾保留其職位於十年以外。那時一切總理的人選是由下列所選任：大使、將軍、資政院會員、最高法院、在國家監督下之學會會長、參議員以及如一般所知，民選議院底代議士。

這是因了反對這種的全權，始在我國發生那些本基 (Bonghi) 和宋尼諾 (Sonnino) 底抗議；而宋氏在其著名的論文『對憲章之覺悟』(‘*Torniamo Allo Statuto*’) 中，稱國務總理為『宮內家宰』(‘*Maire du Palais*’)。

二六 那種事實是在那裏，而指定任務和權限的一種法律則欠缺不全，因為其職位性質在國家主權活動上最綜合的意義內，作為政府職務之中心調節器和推進機，一般地缺乏一種有機的憲法觀點。

對所稱行法權力之議會觀念，不能對一項職位上立法的，有系統的，急進的和組織的憲法政策，發生任何提示。

因此，我們法西斯統治制度底立法，纔遵按一種不斷的和從未否認的系統，恆對革命後所遇及或創生的事實局勢取得優惠之故，藉一種國會底法律供應出法律的那些解決。那種改革底特殊境遇，乃在於對政府職務之危機，供應出世界各國所共有，而在我國成為極端尖化的現象之必要。

二七 其他設想一條包括一切政府元首權能之法律將適宜於這種處置者；對在事實上於各部大臣、政府元首和國皇間所改革的憲法關係，也許能以一種更為確定的方式規定之。

可是我們剛纔觀察到這事既是極為艱難，那末我們把增強其職位之任務，一任諸憲法的經驗，以謀按照情況和環境，適應統治制度之政治需要，那是有益的。

二八 在德國，對這種情況的一個法律則並不相同。在那裏，依照一八七〇年帝國憲法，那個職位有一種承認的憲法的地位和「總理大臣」(Le chancelier)底一個特殊名義。

我們在這裏再說明總理大臣作為在聯邦議會中普魯士君皇之代表，以及作為皇帝威權以次的帝國最高威權之情況，這便將過於累贅了。我們在這裏將限於闡述帝國總理大臣，在其國內第二位底資格上，是皇帝政府底唯一政治的國務大臣。中央行政和一切持有帝國威權之聯邦制度底一切其他首領，都對他服從。

某些這種首領有國務大臣之名義，但並不立於議會統治制度下國家之憲法意義中。在最高指導和一種最高統制之外，總理大臣得在帝國行政各部中有發布或修改法案之威權。他恆副署於一切命令和一切皇帝之勅令。

總理大臣所有之指導和統制權能，不僅對於政務，而也對於帝國銀行之政治和經濟方針行使之。集權之原則是它在它最大的嚴厲中所實施。

憲法祇承認唯一負責的國務大臣。這種負責之基礎是存立於下列的事實：總理大臣能對帝國一切公務員發布通令（對國務大臣、資政院會員、司長等……）。一切公務員由一種階秩的關係和他相聯繫，而對其依照法律或由總理大臣之委任所歸之政務處理，向後者負責。

甚至憲法上事後立法所創立的那些持有一種不同威權的帝國公務職位，也常隸役於總理大臣而處於他指導之下。他底職位並不是一位國務大臣的固有稱呼，而稱為帝國總理大臣之職位。

畢斯麥以其堅強的人格，纔把這個職位取得穩定，而實施為憲法所批准的原則，以及由後來的法律條款使之成為具體和有效。

二九 這也許並不是無益的，我們總括起來說，意大利政府元首職位之全部綜合，不應為授予這個職位權能上複雜性之抽象思考所掩蔽而拗於成見。對於這個問題，我們把畢斯麥對那些反對集中那麼許多政府權限和行政權限於一人掌握者底答辯再說一遍，是有益的。在他提及歐洲其他國務總理所行使的權力，即使不是更多也是那麼一般之後，他確認這是實在於一種通有的和獨斷的習慣默契中，總理纔得於實施法律時，行使其權力。他又說，總理大臣不是孤獨的和唯一的，但於依照法律籌備政府之法令和方案時與許多機關相合作，因此總理大臣依法構成「命令權之統一」，而非依其個人的專斷而構成命令權之「單位」。

且於另一機會，他確認總理大臣於向皇帝負責時，為真實地孤獨的，且如他在司法方面之公務員外，沒有向

其他一切帝國公務員，提出和頒發通令之權力，則他底負責便不會有道德或法律的根據了。

那位畢斯麥親王之大法學家拉彭特 (Laband) 氏，在這些原則上，建立帝國總理大臣憲法姿態的法律構

造。



第二十九講 命令權——憲章第六條和一九二六年六月三十一日第一〇〇

號對於行法權力頒發法律規律能力之法律

一 我們把國皇作為國家元首和行法權力底執掌者之憲法地位再加以組織（憲章第五條），故再講到那個確認命令權行使底根本原則憲章第六條底憲法價值。

我們審查一九二五年對於政府元首權能和特權底法律，便喚起注意其首條前節底條款：「行法權力由國皇藉其政府所行使」。

依照憲章第六條，國皇政府藉着命令和政令條例底方法，來行使國皇主權的權力。

這種權力在怎樣的限度內，或換言之對於什麼範圍，始能在憲法上為政府所行使？

這是因了代議政府和議會統治制度公式之進達，在國家法律生活中所引起的許多最為困難的憲法問題之一。

我們正將加以考慮的那個一九二六年法律，已解決了這個問題。

欲使對這個法律作更善明瞭起見，在憲章第六、六十五和六十七條之外，我們須注意一八六五年對於行政訴訟之法律。

這個條款制定：「司法當局將施行那些符合法定的行政行為和一般與地方的政令」。

二 正如我們所講者，我們已認識了那些出現政府職務危機底情況。

這種國家主權職務底行動，在憲法上所必需的自由範圍，恆愈演愈而愈受限制。

我們施行我國憲章第六條，「國皇在不能廢止和暫不遵守法律之外，為執行法律而發必要的勅令和政令」條款時之習慣，常常得以更為顯著地證明這個條款底解釋，在委任特殊法律以行使國家元首命令權優越傾向之事實上，成為不能現實化，而達到一種涉及贊援立法權限而損害行法權限底局面。

如果全部或幾乎全部應由法律來制定的話，那末那種事實的結局，命令權底行使常應在一項法律規定的領域之內。因此，依照憲章第六條明文，我們不能以勅令或政令來廢止或暫不遵守法律。這樣我們乃創出一種欠缺的範圍。

三 那種現實需要國皇這項權利。我們可觀察到在我國和其它各國間，都產生代律令底制則。後者雖為理論所攻擊為不合憲法，但卻為實際所接受。

在意大利，那些使用代律令底時機和決定的合理證明如下列：有時那些不測的事變，認為在性質上有破壞的可能；昔日在上回大戰時底需要；一般說起來，對突然所生需要而不能以普通立法之工具和方法以謀取妥洽時，迅速地作供應的緊急要求。

以需要的理由而使用命令權，在議院判例和公共輿論上都有它承認的理論和實際。我們並不回憶到一種意大利底代律令，未以實質的修改而成爲法律。我們開始以一種真實和確實的憲法習慣之權威來闡述。這種憲法習慣對其法律上最有效的源泉，可援引到它互續轉成法律底需要和理由。

四 司法法庭關於代律令憲法問題底判例，並未有一個一致的法庭，但它即於其所開始的法庭爲最後的訴訟。

大理院在各庭聯席會議上，以其一八八〇年十一月十七日之判令，承認行法權力在轉成法律之保留下，有頒發代律令底能力。

這個判令中所載的最高真理，成爲贊助對需要理由之命令權底理論基礎：「一種事實上所不能觀察到的需要，成爲法律之最高理性」。大理院於一八九六年（五月十一日聯席會議）確認，「司法當局審理代律令憲法問題之不合權限」。

在一九〇〇年大理院默寫那個最高真理說，「以議會之閉幕，代律令未追認成法律者，和一切普通法律案一般，即行消滅；且於一九二二年五月三十一日又說，「當國會兩院之一對一項代律令拒絕裁可者，則該項代律令在法律上即行消滅」。

在一九二二年，大理院底判例指示出一種在下列意義內修改的傾向：任何一種憲法問題底審查，尤其對緊

急案件之憲法問題底審查，應許其交付於司法當局，作為關於一種國會權力底僭權。例如一項代律令在議院集會前數日頒布者，便不能有緊急的特性（一九二二年十一月）。

在一九二二年十二月，羅馬大理院於區別刑事法權和民事法權時判稱，在一項代律令規定違反其規律底罪刑時，如果所關的那項代律令已追認為法律，或在罪刑終止之後成為法律，則該項罪刑之效果「應決定地對公民之自由而言，轉成為法律的那種融合條件是在刑事上不能施行的」。

某些初審法官，例如都林（Turin）市裁判官於一九二二年六月二十二日，即因這是一種違憲行為，對司法當局為無效的緣故，未曾施行那個代律令；但是法院卻把那項裁判加以修改，而大理院則又因那種確認似乎過為絕對和明確之故，把它翻案。

在一九二三年，那波里大理院准許對欠缺緊急特性的代律令，司法當局有憲法的控制權。

從一九二四年為始，大理院之判例，因一九二四年一月和三月底裁判，以及一九二五年五月之裁判，又上溯及一八八〇年所確認的原則。一九二五年五月的裁判確認對代律令底法權控制權應是合法的，但我國底憲法習慣則未曾把它承認。

審計院開始常常拒絕把那些代律令作普通的登記，而它祇以保留而執行之；提出國會條款之行爲既屬不合法律，便不能更對這種不合法律性加以救濟。然而一九二三年五月二十五日，審計院之聯席會議卻承認它也

有有效性。

參院組成最高法院時也是一般，它以一九二四年五月二日之裁判，承認代律令底有效性。

五 爲維多利亞史奇亞洛耶 (Vittorio Scialoja) 向意大利參院所提出的一個法律案，首次在法律條款上，提出這個熱辯的問題。他把緊急命令之必要使用，由代律令在原則上以最大迅速提出於國會，俾轉成法律爲目的之規範，發生在立法上取得規律的需要。史氏底報告，也許是對那件事項最重要和最完備的檔案（參閱：史氏對許多參議員對於代律令轉成法律所創議的法律案而作之報告。參院檔案；一九二二年十一月二十一第三三五A號法律第二十六款）。

這項報告尤其證實那個緊急理由可對一種事勢，發生有害於法律底確實性和莊嚴性，擾亂和加危於行政職務底工作，而對公民個人權利之保護成爲毫無保障的一種條款，抑且有時甚至成爲民怨沸騰底源泉。甚至有時我們遇有使用這個非常的方法，以監國之爵位授予皇家海軍底一位軍樂隊長之情形。在那裏便是緊急命令自作主張的一種諷刺。

代律令妄用而致害的結果，也一般地能在大學教育底領域內使感覺到，在大學那兒，對於青年特性和文化之構成，特別地艱難的一件事項，便將常常成爲學校和生活間一種更爲尖厲的重大的意見不合。

六 在另一方面，我們應注意掌璽大臣路奇羅錫 (Luigi Rosai)，在其對一九二二年三月二十五日統制

程序 (Procedimento per ingiunzione) 法律提案之報告中，說明了一切對於以比例制度之普選所選出的一個議院立法的困難後，他便確認最好的方法即為法律提案所應用的方法；這個方法乃在於事前授權政府，以謀在法律全文內加以必要的修改，俾修正為兩院所批准的法律案中所載具的條文，而和其它法律條文相調整。依照羅錫所說，這個方法如得廣為採用，則能避免代律令之應用。他說代律令不是所能贊許的，但因現代議會底傾向在於對那種主要地含有一種法律和技術性質的政治問題之討論，賦予優越地位之故，更成為常遇之事。

上述一九二六年法律，對於行法權力之能力：(甲)頒發法的規律；(乙)頒發含有法律威力之規律者，已供應這種需要，抑且那麼一般地承認得以迅速地改善一種對法律生活和政府職務成為有害的事勢。

七 那條法律分為兩節：

那首節（第一和第二條）制定命令權底行使，對行法權力給予由勅令頒布關於執行的政令，行法權力能力的使用、組織、國家行政人員之職務行使和秩序（第一條），以及甚至關於迄今為法律所規律的事項等法的規律之能力。

第二條規定由勅令來核准為國家所締結的契約，在那些情況內須有一條法律的規定。

那第二節（第三條）是關於（1）國會對政府之委任，以頒發那些含有法律威力的法的規律，以及（2）對需要的理由而使用非常的命令權（代律令）。

八 關於首節，我們應注意它對國家法律秩序確保立法行爲特殊保障的事項，仍維持立法權力底權限。實在這是憲章保留於法律底事項，正如我們在上面所敘述的一般（憲章第二十四、二十六、二十七、二十八、三十三、三十九、七十、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六等條）。

那個法律，在第一條上，命令地摒除那些關於下列各款的事件：對於省和縣；對於司法秩序和法官權限，資政院和審計院底規則；對於大學和持有法律人格的高等學院；對於執法官及其他不遷調的公務員底保障。

因了我國現實法之一般原則，因了在討論該法律時政府底宣言，因了兩院議會報告中所載的確認，以及因了政府元首對一切國務大臣和次官底一個通令中對該項法律所作之批評，對於行法權力所能對這個能力之使用，仍制定一種憲法的限度。這個限度是：立於政令能力之外，那些行政和機關和公民，以及一般而論，一切關涉到公民而對其創出權利和義務的事項間之關係（參閱上述通令）。

在這些限度以及例外事項之限度外（對於這些例外事項之限度，在政府明白宣言之後，我們應增加軍隊，以及在某種事項上，公共的慈善制度），我們更規定其它財務法，或由一個特殊法律所作對增加經常費底核准之限度。

九 遵照該法第二條，那些相同的憲法限度也適用於國家契約締結的能力。由這個條款所許可的能力，並不取銷『爲公民私人權利所構成的限度，抑且祇能由一項法律來加以修改。在那個意義內，核准國家和另一人

格或另一機關間所締契約底一個勅令，即使於契約內所開條款載有對一位公民或一位第三者權利之一種限制，它亦無任何效能足以減損這些權利」。關於度支方面，如果那些必要的準備金為預算所忽略，「那末在這項資金未依法定而指定時，那種契約底效能便暫時停止」（參閱上述通令）。

一〇 至於第二節，第三條委任政府在兩種不同的情況內，以頒布含有法律威力之規律能力。

第一種情況，當政府為一項法律對這種事效所委任，而在這種委任限度以內。這個情況，祇指引着對系統上的理由，因為在委任法律中業已准許那項能力了。

「在委任限度內」底說明是重大的。這些限度底效能，已為理論和判例所承認，因為它們已在委任法所定事項中，明白地被規定了。第三條第一項便對這事作明文宣告。

一一 第二種情況，預定那種非常的情況，在這個情況內，那些絕對和緊急需要的理由，強制政府須為供應方法（第三條第二項）。

這便是為需要理由而發緊急命令底情況；代律令。政府對這種非常方法底應用，在這項法律上，取得一種確定的和環附着保障的法律規律化；對於政府得使用這種能力底方式，以及為議院要求對這些權能撤銷遵守，而「反抗那些未為保護國家社會生活之最高需要所急迫要求的越權」所確認的權力，也是一樣（參閱對衆院在十二月所提出法案之第五四三號國務院報告，法律第十七條第二十四至二十五節，第十三頁）。

第三條規定那代律令應附有提出國會以追認法律底條款。追認代律令底法律案，是以緊急的理由而討論之。在過期無效保留之下，提出兩院中任何一院以謀追認法律效者，在國會開幕期內，最遲須於代律令公布後三週內提出；如在國會閉幕期內，則我們認為那個追認法律的提案當然將於下次國會重開時再行提出，以待審查。這便在指明和憲章第五十六條相反，於國會閉幕期內，法律提案並不失效，而它亦並不需要另以一個勅令重行提出。

一二 當兩院之一核准了法律提案，則其議長在五日內把它轉達於另一院底議長：

「如果兩院之一拒絕追認為法律，議長乃以之公布於官場公報，而該項勅令即從公布之日起失其效力」。

「如果那個勅令附以修改而轉成法律，則其修正案底效能，從法律公布之日起生效」。

「如果在其公布後之二年內，那個勅令尚未轉成法律，則從這個條款到期之日起失其效力」。

一三 在第三條內一切關於規律代律令頒布底條款，載有有效的法律和憲法的保障，以及不僅在立法權力底關係上，抑且更對法律確實性之需要上，制定嚴格訴訟的預防。

上述政府元首底通令昭示着：「頒布代律令底能力，應成爲一種例外的特性，而和立法權力平常機關所不能應付的絕對和緊急需要之理由相應合。當政府頒發那些含有法律威力的規律時，政府代替立法權力行爲之結果所擔負之憲法和政治嚴重性，當我們由勅令來求援立法時，應以最大的折衷和最大的謹慎爲上，因爲那種

司法應絕對保留於保護國家最高利益所不可避免的假定之下。於是總括起來，那個新法律恢復在行法權力和立法權力間底正常性和明確性；對前者權力恢復其固有的職務，而對後者權力指定那些符合國家固有和永續權力特殊性質的權能，作為最高和不可避免的需求之保障。至於對那些最高和不可避免的需求，我們欲求其滿足，便表現出民族一致和綜雜生活上，一種不可抗的緊急需要。

於施行這個法律（第一、二和三諸條）時，一切為政府所頒發的行為，是常經國務會議之決議而由勅令來頒布的。

一四 這項重大的憲法法令之實施，是合法地由政府 and 議會所進行。代律令底一種廣大使用，應注意為參眾兩院所認可的方式；但政府則由司法大臣宣告維持這項行法權能力底使用，在於嚴格需要之限度以內。這個事件在原則上說明，在顧慮世界和民族經濟底現狀，由緊急處置以供應經濟秩序之急迫需要。

一五 對於該項法律某些條款底解釋，在理論上發生幾個問題。其中一個問題是政府元首是否能把一種為一院所拒的代律令，得有向另一院重行提出的能力。

我們對這個情況，作否定的回答而申述一種代律令為一院擯拒之後即當然成為無效，這便足以說明了。正如我們所知，這是一個純粹的博士考試問題。

一六 另一個問題，有一個極大的重要性。

這是對於在一九二六年法律第一條所定的公式內公共行政之組織事項，甚至對於法律本身生效後所頒發的立法條款加以修改時，頒布條例行動之合法性。

那個問題是提出於我國審計院，而後者對這事底意見是載於「對法西斯政體第九年一九三一年正月二十七號提出於衆院議長關於一九二九至三〇年財務行使臨時報告」底年報中（參閱一九二九至三一年會期，第二十八屆立法會議之議會法案）。

我們整個地闡述審計院底意見，這是特別地有趣的。

我們在上述年報第一六六頁和一六七頁上，發見：

「因為在事實上，上述條款准予頒布所述規律，甚至頒布那些迄今爲法律所規律的條例，故我們進達於討論政府頒布對公共行政組織底法律規律之能力，是否忽略在後由一種立法行爲所規律的某些部分。這種疑問是和首相底一種解釋的通令一般地那麼合法。那個通令在明文上宣稱，所討論的那項能力祇准許政府以違反那些在過去對這事所規律的法律，且更明白地續稱，我們不能承認這種能力，對着那些將在將來所頒布的法律而行使。因爲不同的連續的一種立法意志之表示的事實，我們應對今日所廢除的政令上這個一般限度，加以具體的改造。

然而，爲反對這廢由時間而不可避免地產生的一個解釋起見——而政府元首自己也加以承認——那種

反對的意見即根據它底事實，以及數年來爲一九二六年法律所授予行法權力底那種我們所論的能力，將在實際上漸成爲全行廢除，於是迅速地橫奪去法律本身最重要目的之一。

「審計院周詳地研究了那個問題，且經審查了一切贊助任一方面問題底解決辯證以後，它必須承認首相通令所列具之解釋，乃確實地爲唯一合乎現行憲法秩序的解釋。且根據這個秩序，一項法律，除於非常能力之情況外，祇能爲另一法律所修改（正如在討論者），而應恆以聖經註疏學上一般原則所制定之一切限制來解釋之。審計院乃獲得一個結論：我們不能對這種解釋，確當地反抗上述的反對。我們根據另一法律中所承認關於任何問題不得政府元首同意，不能登記於任何一院議事日程底條款，卻不能承認一項法律得規律一件保留於行法權力底事項（因此得避免對將來行使我們所討論的能力），除非首相對保留於政府的一部權限，由一種含蓄的放棄而未加認可者爲例外。

「然而審計院並未隱蔽那些足以反對上述解釋的重大辯證。一九二六年法律由反覆所述的公式，對直迄當時所發布的法律，規律授予政府底效能時，並未明白地宣告對連續的法律爲上述能力底行使。事後由一項勅令來對法律底修改，當其屬於一九二六年法律授予行法權力以立法能力，俾修改僅許立法權力來立法的絕對憲定制度底事項時，便不能表現爲違憲。而且另一方面，立法權力對於那個事項偶然的干預，從此僅能造出單純的錯誤或一種極爲密切的辯證的聯繫。由是我們應把這些偶然的干預，論爲偶然而無心的霸佔，因此它們

不能有否認一種憲法改革價值底效能。甚至首相贊助於一種規律從此歸屬於政府事項底偶然法律，也不能有放棄其行法權力之一部權限底效力。

「因此我們不能否認，對所討論的問題，堅持着一種重大的可疑狀態。正如我們所說，審計院在下列的意義內，求得這種疑團底消散：那些在一九二六年法律以後所頒發的關於國家行政組織事項之法律，祇能以相同的立法公式，而除非我們不能對之甚至引用一種不同的志願時，始得爲其後來的法律所修改。然而，因爲我們應當承認，在實際上這個解釋得爲一種間接方式所變更，以及能爲事實上的廢棄而終止我們所論一九二六年之法律條款。審計院於結論時，表示這個那麼複雜的事項，理應加以剖明的希望。」

一七 至於司法當局對於一九二六年法律首節上之估定或監察的權利，我們應當承認這個權利能於下列二種情況上行使之：第一種情況是發生於下列假定之內：對於保留於政府規範能力權限內事項之立法，不能代表對一九二六年法律之一種修改的事實。這後者以一九二六年法律對法西斯主義最高評議會之第十二條之規定，有一種憲法的特性。

第二種情況是發生於：如果行法權力對依照憲章和上述一九二六年法律條文而保留於立法權力底一種事項，使用其規範能力底情況。

一八 對於這個問題，我們應當注意從前所使用的代律令，以及由這個代律令我們得以公共秩序爲目的，

對一省或數省，或皇國全境，實施關於軍事刑法中包圍狀態底宣布，則並未爲一九二六年法律第三條第二項所預定。提出於衆院底法律提案第四條，預定着那種「緊急需要、國防、公共秩序、公共幸福和民族經濟之保護」的情況，可是這些公式未在爲政府和議院委員會所取得妥協而編成的法律原文第三條中被指示出來。

這些公式卻爲「絕對和緊急需要理由」底一般公式所替代。

反過來說，頒布勅令底可能性，以公共秩序之理由而成爲必要，卻爲一九二六年十一月六日公安法的單一法規第二一九至二二四條所規定（第十項「危險狀態」和「戰爭狀態」底單一章節）。

一九 上述各條底條款，造成三種假定（甲）對一省或數省公共危險之宣布（第二九一至三二〇條）；（乙）對皇國領土之全部，作相同的宣布（第二二一條）；（丙）於必須委任軍事當局以保護公共秩序時戰爭狀態底宣布（第二二二、二二三和二二四條）。

在這三種情況中，那種宣布是由內務大臣以政府元首之同意而以命令行之；或者由委任的那些省長爲之。依照公安法第二條，省長於緊急情況或嚴重的公共需要情況中，常得有採取必要方法，以確保公共秩序和公共安全底能力。

在執行第二一九條時，省府和各區當局於其認爲對恢復和維持秩序爲必要時，得對毋論何人發令通緝和逮捕底能力（第二二〇條）。

依照第二二一條，內務大臣得對和公共秩序、公共安全發生任何關係底事項，發布一種命令，甚至觸犯普通法底規律。

依照第二二二條，軍事當局取得公共安全事務底統率，以及爲第二二〇和二三一條所定的能力；而依照第二二四條，對於在事前宣布的公共危險期內所犯輕重各罪之法權，也一般地屬於軍事法庭。

二〇 我們回述一種英國法律，於威脅公共秩序和社會和平時，適應政府底相同需要，那是很好的機會。那個英國法律底日期是一九二〇年十月二十九日，而在「緊急權力法」(Emergency Powers Act)之稱號下名之。

這個准許頒發非常條例以保護在緊急情況中底社會之法律，授權國皇以一種宣告說明因爲「一人或數人聯結之行動，威脅公共和平以及社會所需公務」之故，「存立着一種緊急狀態」。

那項宣告是國皇的一種個人的條例，因爲一切對公共和平底威脅，正和一切輕重各罪一般，照着英國公法之一種百年原則說，構成對國皇和平底一種威脅或一種破裂。

那項法律規定：「在宣告生效期內，國皇陛下便將認爲合法，由一種樞密院命令 (une ordonnance en conseil)，發布那些命使所授非常權力成爲有效的規律」。

那項宣告應傳達於國會。如後者適在延會期內，以及除於集會不應於連續的五日內舉行外，須於宣告頒發

之五日內集會。

那些規律是以最迅速的方式，提出於兩院，且無論如何除於兩院決議延長繼續之外，它們是不能在七日以外生效的。

在延長的情況內，那些規律得生效一個月。如於必須把它們維持或修改時，則它們應在一月到期之前，再被重行提出。

那些規律對於法庭底裁判，供應出簡略的裁判權，且規定那些罪刑不能超出徒刑三月，以及一百鎊之罰金，或不能超出上開徒刑和罰金底總和。一切變更刑事裁判底程序，或實施不經裁判而處刑底權力，是擯除的。

二一 那些規律是很多的；有時竟超過三十項規律以上。最重要的便是那些以委任或不以委任其隸屬機關，授予國務大臣以下列各項權力：佔有私人土地、建築物、生產企業、麥物或其它社會所需物品；對海口、鐵道和電車事業規律其勞動，禁止商品之輸出，由郵傳大臣之指令以保護電報之傳遞；禁止集會和儀仗，以及未經權限機關之委任，對於警務人員認為得以演成威脅公共安全或有違反規律之嫌疑者，勒令使之停止等……。

那些規律底提出，並不依照普通的立法程序而作討論。

內務大臣提出那項動議說，「國皇陛下依照緊急權力法所頒布的那些規律仍行發生效力」。如果有人對該項提議主張加以修改以謀摒除一項規律的話，政府即要求那項規律應加以維持。那種程序是迅速的。他們依

照永久規條，立即表決停止討論。在一九二七年礦工大罷工時，那些規條是常經兩院同意的。

二二 在這項法律底技術內我們理應注意者，便是那些規律常常無論如何祇在七日內有效。如是他們便獲得一個第一目的：即使在兩院閉會期內，亦得以安全方法對公共秩序及公共和平，供應最爲危害和最大需要之目的。

總之：緊急和公共危險狀態之宣告，是屬於國皇底權力。這後者不能接受任何的估價或控制，抑且那些規律在七日期內底效力不能接受一種賠償底法案，即使它未能獲得議院底同意也是一般。

二三 這種對那事項底立法技術，實在是安格羅、薩克遜底標識。那種明文是謹慎的，且幾乎常常飾以一種純潔的無花果樹底樹葉，可是當於緊急需要時，那種執行卻是最爲勇敢和最爲有效。

在事實上，於礦工罷工時，那些規律即實施得最爲堅忍和最爲嚴厲。這時在國民前和在院內，工黨所激動出反對違犯政治自由和出庭狀 (Habeas Corpus Act) 底壯烈呼聲，乃其明證。

二四 第三條中所載關於代律令條款底原文，全行摒除司法當局底一切憲法控制問題，確當地因爲它所載的那些規範，如果是依照法定公式和法定保障而發布的話，即有法律的威力。第三條第二項確保着：『對需要和緊急之裁審，並不接受國會任何其它政治控制』底原則。

這是令人尋味的，我們注意這是在那裏，於我國現實公法中，在固有條文上承認國會方面對一種行法權力

之行爲，加以政治控制權能底最初條款。

二五 對於憲法改革底這個重要法律，我們能總括起來說，在與現行法律所保持之關係中，以及在我國憲法實際所造事實狀態之規律方式中，承認和估價這個法律，它便代表我國現實法上底一種進步。

分權原則已轉入其實在的性格；憲章第六條後節中所載之規律，接受一種合乎政府職務之負責和職責的正式解釋。

這項法律是法西斯統治制度在技術上最爲完善的一條法律。它僅在三項條款上，在行法權力和對立法之代議機關間，規律那種憲法關係底綜雜和艱難事項。

那項法律以其確定的規範和執行的適當憲法保障，得使規律一種業已接受而毫無反對的習慣，且在法律秩序生活中摒除一切的不確實性。在一切之上，這種民族法律意識底靈敏狀態使一旦停止，則此後對司法當局和公民爲有效之政府行爲，在憲法理論和憲章明文上，便被認爲違憲和無效。

第三十講 兩院底憲法權能

一 在我國現實憲法中，國會兩院底憲法權能並不構成一種不同事項和幾乎是孤立的部分，在這個部分內，國皇底政府得以在國會中行動。這些權能底內容和其行使，生而即受條件；且為國家在其有機的和組織的單一體上單一主權生活之職務。

從兩院底構成和職務行使法底政治觀點上看，和國家組織上普通及一般法相異的一種源泉和活動的定所，是屬於那些代議制度戰勝的時期，而確認為另一主權「人民主權」底表示，和那時我們認為在專制統治制度時君主個人意志上一種表示之國家主權相反。

二 這個觀點在一八三〇年憲法論文上是特著的。這種論文底信仰認為政治自由和憲法約章底保障，理應在國家各項權力間底互相猜疑中獲得；因此，應在其各個機關間，特別在政府和國會兩院間底互相猜疑中獲得。這種信仰的結果，一方面，兩院而尤其民選之一院常在增大的權力霸佔，侵入為憲法需要所保留於政府職務底活動領域；另一方面，政府對議會內部行為事項之一切干涉，被認為政府獨立底一種違法，或者因國務總理在國會中意志和權力底尊嚴而容許的一種違法。

人們會說過，而且今日尙在說，這是符合於英國成訓的，可是這種確認並不和我們在下面「國會特權」一講中所更善地證明的真理相應合。

三 意大利憲法理論和技術，把國會二院認爲民族和國家政府之二種機關，與國皇政府底行動爲有效和聯立的合作；國會在行政、政治和司法中底合作。

在統治於組合型的代議君主公式下之意大利國家法律秩序中，認識二大政治代議機關底這個憲法地位，乃對那些權能和特權和法律一般原則與政策基本方針所生密切關係，加以估價底必要先決條件。

四 關於這些權能，我們在一切之前理應注意，它們常是孤立地各被兩院中一院所行使，但遵照憲章第十五條之規定爲例外，在後者情況內，兩院正如我們將在後觀察到的一般，應共同聯合決議的。兩院在聆取新皇宣誓（憲章第二十二條），以及新國會開幕時聆取國皇演詞時，也一般地舉行聯席會議。

我們應在這些權能中，依照其屬於兩院全體（普通權能）或特殊地屬於一院（特殊權能），作一首先的區別。一個第二種區別，而且這是實質的區別，應當說明關於這些權能行使所推動的方向，或換言之，關於這種行使所能發生其法律和憲法效果的法律秩序之部分。

依照這項後者的觀點而論，兩院底權能可區別爲：（甲）立法上規範特性底權能；（乙）對國皇政府某種行爲合作和監察的權能；（丙）特殊的憲法權力之權能。

我們將簡單地研究這四種議院底權能。

五 (甲) 立法上規範特性底權能，是國會兩院最重大的憲法權能。

推動這些權能行使底特殊方面，是走向着國家主權的立法活動，草製規範的法律秩序之部分：

(1) 對個人間關於生命、自由、財產和公民義務之社會關係取得規律化；對國家憲法機關底構成和職務行使。

(2) 對僱用於財富生產底各種社會範疇間經濟關係底組織，以及對和解糾紛所適當的方法和機關之構成。

六 國會兩院由其直接參加於法律之製成（憲章第三、四十八、五十二、五十三、五十四、五十五和五十六條），而行使這種性質的權能。這些權能是兩院所共有的，可是欲使其行使得發生憲法效果，則兩院底意志應相一致，而對其所裁可的提案獲得同一的意義。

七 我們會一般地講過，法律為國家主權的行爲，而且我們也會在實質法律和公式法律上，立出一個最初的區別。

我們將在這裏首先討論實質的法律，或換言之，那些法律不僅具有這種主權行為底憲法公式，抑且具有對立法之規範內容。正如一般所知，那些實質法分為二大範疇：公法法律和私法法律。它們是在所得生效的法律秩

序中不同的部分內，以及爲它們所應編製、解釋和實施的不同方式所區別出來。

我們在上數講中已簡約地講過這種不同。

八 我們應在這裏闡述公法上某種法律，尤其那種含有一種憲法特性者底特性。

公法上某些法律底憲法特性，是由對法西斯主義最高評議會之法律第十二條所承認。這些法律底憲法特性是產自它們屬於主要事項底事實：

- (1) 對於國家君主政體底政府公式；
- (2) 對於國家憲法機關底組成和職務之行使；
- (3) 對於組合秩序；
- (4) 對於意大利國主權和羅馬教會元首之主權間底關係；
- (5) 對於國家領土和殖民地。

我們將在「法西斯主義最高評議會」底一講中，討論上述第十二條底內容和價值。

九 (乙) 我們在立法職務底一講中，業已以一種一般的方式，講過對某些國皇政府底行爲，國會在行政和司法中爲監察和合作的權能。

兩院以憲法條例的方法行使這些權能。我們將在這裏簡單地敘述那些憲法條例如下：

(1) 公式法律

(2) 一院之質詢、政治彈劾、動議、調查、議事日程。

一切這些權能是兩院所共有的，但是在第二項中所指各種權能，為每院個別的表示，而第一項中所開權能則為兩院由公式法律所得一致意志底表示。

一〇 公式的法律祇是那種由立法公式給予其內容的法律。這個法律的一般公式是顯明的：「國皇政府得被准許」、「被賦予對……之執行權」等……「委任國皇政府以……能力」。

政府所被准許履行的那種條款和行為之內容，是附載於法律之上而構成其整個部分，一如議院所裁可而國皇所批准和頒佈者。

在一九二六年對行法權力頒發法律規範之能力法以前，這些公式法律底數目是很多的。這個法律（指上述一九二六年法），把那些固有於政府職務底事項，歸入於行法權力底權限之中。

因此，在我國現實法上那些真實的公式法律，是存立於那些核准預算，附加經常費，以及依照憲章第五條核准國際條約底法律，為一項法律所通過的調查，那些對皇位資財和皇家及皇族親王采邑之法律，那些特恩養老金的法律，那些出售國家公領財產之法律，那些延長法效的法律，委任的法律。

一一 在那些公式法律中最典型的是財務法。這是重要的，我們喚起注意這是確切地對於這項法律的時

機，他們在德國把全部法律作公式和實質法律底區分。由是，那種理論對一切主權的行為適用這種區分。

財務法底特別性格是從下列情況中發生：它並未含有法的自主規律，但根據於那些關於賦稅底實施和公務組織底組織法律之上。在這個意義上，我們能確認它是執行這些法律底一種立法政令。這項公式法律之需要，係由憲章第三十條所確認。依照該條憲章，不經兩院裁可而為國皇所批准，則不能實施或徵取任何賦稅。

一一 欲了解財務法底憲法性格，這種事實和法律的原則是根本的。

財務法底創議是歸入於國皇政府絕對權能之中（憲章第十條後節）。

在預算事項上，政府不能對現存法律加以任何修改，因為這些修改應由特殊法律底提案所介引。在財務法上聯繫這種條款底習慣，常為英國所禁止而責為違憲（*Taking Bill*），而那項禁則今已在舉世各國國會習慣中成爲過去。

這種習慣在修改財務法法律和憲法性質之外，又對參院權能底行使造成極大的困難；因為它對衆院（憲章第十條），不僅給予對稅法抑且對財務法開始審查和核准之特權。我們對於這個問題，可立刻闡述這是一種優先的特權。而不是衆院底一項絕對的權限，俾依照上述第十條底條款，參院對財務法不能如一切法律一般，得有審查、討論和核准的權限。

一三 至於國家收入方面，財務法應開列一切為法律所准許徵稅底國家收入。各個行政機關個別的支出

預算，應開列一切對公務維持所必需的支出。

政府草製那些預算而把它分成各編：

(1) 正規和非常收入；

(2) 正規支出和非常支出。各編又分成各部門。

政府把那些正規和非常支出，各依屬於其全體中，或僅在其一部中之一種公務，而分成各個專章。照着我們在立法習慣上給予「一個法律條款」之意義說，那些財務法上底各章乃代表那法律本身底條款。在財務法底執行上，把各章分成各種項目底能力是屬於政府的，而這些項目則常在每章支出限度之內。這些項目稱為預算之各項條款。

一四 且因在某些支出各章中，能遇有對指定款項發生不足的情事，於是財政部底支出預算載具二種準備金：對必要和追加支出底保留準備金；以及對補充支出底保留準備金。我們以財政大臣之命令，得動用那種基金。

在財政大臣之支出預算中，一個特殊的章目載有各章中關於必要和添加支出底表格。這項特殊章目是以財務法而被核准。

我們由財政大臣所頒發底一項勅令，以及為國務會議決議後，始可對五萬里拉以上的數目，動用對添加支

出之保留準備金。

上述勅令須提出於國會俾轉成法律。

一五 在這兩項特別資金之外，財政大臣得國務會議之同意後，得許以勅令在預算重大部分內，登記那些為國家所到期付款之必要數目；對那些違例徵收由賦稅或輸出稅；對賭博之收益；對公債之付款；對補充薪金，津貼或其它為法律所許或規定的指定費；對第三者帳目上償還儲蓄或徵收的數目；收入上轉入於機關或學會的部分。我們對財政部支出預算附加二種表格，這後者應為有關法律一項特殊款項，核准各部底章目。財政大臣對於各部底章目有行使他所准許的能力。這般所草製的預算，最初提出於衆院（憲章第十條），然後提出於參院俾對之加以審查和表決。

一六 預算草製的細心從事，以執行那些支出和收入所據的組織法律，在那裏確保着誠實性、單一性和專門性。

這些給予兩院俾行使其對國家一切行政和納稅公民底監察權能之需求，乃在分配和使用其施行為憲章第二十五條所定義務輸款之目標上，最重要的保障。

一七 那些財務法律是依照憲章第五十二、五十三、五十四、五十五和六十三條之一般條款，以及議院規程之那些特殊條款所討論和裁決。

那種審查是首先付於在全部議會開會期內所被任的特別委員會；在衆院那是由預算局所審查，在參院則由財務委員會審查。

兩院然後對以這些特別委員會名義提出之報告，加以討論。

爲了上述的那些理由，兩院和政府都不能在財務法律中，加入修改或廢除現存法律的那些特殊立法條款。一般地，兩院增加各章底支出，這也將不能合乎憲法，因爲預算草製底責任，而因此國家財務政策之責任，是屬於政府底絕對權限。

一八 在兩院行使監察權能底事項上，對國家公務底必要支出拒絕預算的習例，也不能作爲較少的不確。照我們底意見說，一九二五年對政府元首權能底法律，在這種情況內或將給予首相以徵驗另一院底決議，或求援勅令的能力。

無論如何，對於這種預算底拒絕，對於這種國皇在議會和兩院中一院間未能妥洽而爲極端的違憲表示，各國憲法的習慣，爲供應國家一切需要起見，施行上年度的財務法律作爲救濟。

這種救濟是由各國國會習慣毫無反對地所接受。當一個內閣閣員在拒絕預算之後認爲宜提出辭表時，他即向兩院宣稱，「政府仍然在位以處理日常行政事務而維持公共秩序」。

這個公式含蓄地包括一切稅法和公務組織法之執行。

一九 這便是財務法律在其草製和提出兩院底方式中，以及在其兩院審查和裁決底方式與行法權力執行政底方式中所認可的憲法性質。這些方式可在這種法律之憲法性質中獲得其說明。它並不創生個人的主觀權利；它也不能把那些依照法定或國家契約而取得的權利歸於消滅。

法學底判例確認那個原則，國家向一個債權人應付的期款被登記於預算，並不減少債權人要求償還底法律能力。到期以後甚至可向法庭提起訴訟。

二〇 核准預算案底立法公式，明白地指出財務法律底性質。對於收入預算：「國皇政府得准許依照現行法律，以確定和徵收賦稅和一切種類底稅則；依照現行關稅供應專利貨物之分配，而依照本法律所載收入條款，把從……至……為財務行使所得款項和收入，歸納於國庫之中。在另一方面，對上述之行使，准其把賦稅花名冊執行」。

對於支出預算，那個公式如下：「國皇政府得准許依照本法律所定，支付國務各部之正規和非常支付」。

二一 國會兩院以審查和核准預算之方法，行使憲法的監察和估價權利，由審計院法律所委任之工作而完成。審計院是國家的一個中央機關，在其所有的那些複雜權能中，某些有法權底特性，而其它則為對行法權力行使政令能力之監察。

審計院藉其「簽證」(Visa)和「保留的註冊」(l'enregistrement avec réserve)之方法，行使其監察

的權能。

「簽證」是這些行爲底一種公式的第一種監察，這便是對於那些行爲認爲合乎法律，政令和財務法時，始得把它們蓋署「簽證」和註冊。

如果審計院拒絕行爲之註冊，則把該項行爲附以它底意見，交還於所屬權限之國務大臣。

如果國務大臣認爲該項行爲理應進行，他於是把它再交於審計院，如後者仍堅持其拒絕，則政府由國務會議之決議，向審計院請求爲「保留的註冊」。

那種「保留」即指審計院在由議院將對該項行爲之合法性加以審查之保留外，進行註冊手續。在這個目的內，審計院每半月把保留註冊的命令表，送達參衆兩院底議長。

這個表格先爲特別的國會委員會所審查，然後後者再把它交於其各院之大會。

與每半月間作這種傳達的同時，審計院在其每年必須向國會提出對國家一般記錄之財部報告中，向國會和政府發表對一切違犯法律和國家行政政令底意見，這些違法乃該院在履行其職責中所能舉出者。

對於某些和財務法相反的支出命令，審計院底拒絕是絕對的，而得撤銷該項支付命令。

這是爲審計院法律第十五條所確認的一種憲法原則，「保留的」註冊，並未解脫國務大臣對已成行爲之責任。當該部撤職時，他即不能把其請求保留註冊之能力作爲有效。

一一二 因為審計院憲法權能之反射，和議院監察權能相聯繫之故，對審計院院長和評事承認一種特殊的保障。

院長和評事係由國務會議以政府元首之提議而決議任命，但除由勅令以包括參眾兩院正副議長所組成之委員會之贊協意見外，不能擅自加以免職或退職，以及更用任何其它方法使之離職。那個委員會是以參院議長為主席，而在國會休會期間亦得保留其委員會底職位。

委員會底意見能為審計院院長所駁斥。
審計院和其考核及稽查各司僱員底任命，晉級和遷調，係由勅令對財政大臣之報告，以審計院各部聯席會議之提請而為之。

一一三 審計院由一八六二年之組織法所組成，而為迨後一九〇二至一九〇五年和一九一三年各項連續法律及勅令所修改。

那些對行法權力行為之監察權能和對其權限內會計事項之法權權能，使審計院造成國家的一種制度和機關，我們對之不適當地給予行政的名義。

我們相信，對其法權權能之憲法特性，不能有任何的疑義。至於對行法權力行為之監察權能，我們不能忘掉這種憲法的監察權之施行，係和國會兩院底監察權能互生關係，尤其關於財務法之執行。

二四 審計院以一種對法律和政令之妬羨和恆定的關係，行使其權能。

每半月間對「保留註冊」之命令所編成的那些報告以及年報，都是理論和實際上饒人尋味的檔案，而構成一種尊貴的研究材料。

這是在這些檔案上，我們得以研究和獲得兩院議員對行法權力行為行使監察和估價權能時最確定之南針。

我們對於這個問題，喚起注意數年來那種國家總主計 (*L'Avvocatura generale*) 向政府元首所作之年報，也一般地成爲一種重大和尊貴的研究源泉，這也並不出乎問題之外。

二五 我們願在這裏總括起來說，那些司法法庭、大理院、資政院底判例，以及審計院對國會之報告和「國家總主計」底報告，對於法學者有一種雙重的價值。那第一個價值便是像我們所常說者，它們對一般法律的進步，尤其和我們直接相關者，特別對於公法底進步，構成一種有力的貢獻。那第二種價值便是由這種材料底研究，我們能對成文法所得解釋和施行之方法，獲得了解（即使對固有的民族法，這項工作也不是易於履行的）。我們說即使對民族法也是艱難的工作者，因爲對於國外法既在空間和時間上爲遠離，其困難尙更爲鉅大而有時甚至是不可克服的。無論如何，對於一國固有的法律，在明文之外，我們也一般地能明瞭實際的施行；至於國外法律，則因我們不能善爲明瞭其施行底事實，故產生許多歧義和不確或表面膚淺的估價。

這種枝節之論，對於我們似乎並不認爲多事，因爲我們在闡述本國對它國底憲法立法時，上面所觀察到的理應常得記憶及之。

二六 那些委任法包括對行法權力割讓那些對立法權力爲固有的權力。依照它們憲法的重要性而論，這些法律不能和授權的普通法律相混和。

最普通的那些委任法是：（甲）那些全權的委任，持有授予政府以一般的能力，以在一切國會權限中底事項上，代替國會底工作；（乙）那些非常權力底委任，持有爲法律所嚴格地指定事項之限制能力。對於這個第二種範疇所歸屬者爲：修改組織法底委任法，例如最後的法典法、公安法和司法秩序的法律。

二七 那些授權和核准的特殊法律，載有真實的行政條例，對這些後者那種構成的客觀法，可爲法律所確保其核准。

這些也是公式的法律：（甲）那些核准爲政府所提出的調查之法律。這些法律載有國家委員會之任命，該委員會持有法定的權力，以對公務或經濟事項進行那些調查，且含有向政府和國會報告和提議之使命。

（乙）那些核准條約，特別核准那些包含對國家財務底一種責任或變更領土條約之法律（憲章第五條）。我們應當注意，那些條約並不常有純粹公式法律底特性。抑且這是合乎邏輯的。那些對財務底責任以及領土底變更，都爲一種對納稅者增加責任所說明。且因這個理由，對於這種事項，它所適用者乃憲章第三十條對國

賦和稅則底原則。

這是爲了這種理由，對核准政府和行政當局所應容納財務責任的殖民地取得之一項法律，以及我們一般地批准那些實施貨物輸入關稅底商約，也都將爲對公民課予新的賦稅責任所說明。

(丙) 對皇位資財及皇室人員底年俸和采邑之那些法律（憲章第十九和二十一條）。

(丁) 對於特恩養老金或國家公領不動產出售之法律，我們已不必加以說明了。

二八 對一項法律延長法效底法律，構成公式法律底一種特殊的典型。這項法律於其施行時，可把一條法律之效力延長。

在這個相同一類內，我們遇有那些法律，照其原文說，在意大利正和在法國、英國及其它各國的一般，我們在上回大戰時，即把民選議院之任期延長至憲章第四十二條所定之五年以上，且我們把省縣參議會底改選延期。

二九 我們理應在一旁討論關於憲章第十條所定立法創議權利而爲兩院所共有的一項權能。關於這種權能底行使，我們應當說：這是在於把組織法憲法及普通法法律創議權屬於國皇政府底規律之中；因爲關於這種創議，對於登記於兩院議事日程底事項，理應和政府元首底權能發生關係。

三〇 兩院立法底創議是由其議員所行使。

和政府創議的法律案不同，那些兩院的法律創議，關於參院則至少首應爲四個事務局所准許作簡單的朗

讀，然後召開大會俾參院在其中決議應否加以討論；其答覆爲正面的話，我們才適用政府法律案正常的程序。

對於衆院，對宣讀底准許既被撤銷，那些提案乃首卽加以討論，如一旦後者獲有結果，我們對之也一般地適用政府法律案底普通程序。

參衆兩院對法律提案，首先在其事務局中作一度初步的簡略審查。那些事務局是由兩院議員各自抽籤而組成，在參院每局包括議員七人，在衆院則爲九人。

三一 在事務局制度之外，兩院也能應用英國底三讀制度。

參院規程在第二十九條上載有一種特殊的款項。遵照這個條款，那些政治和組織性質的法律提案，能交於各局聯席會議，或換言之交於全體大會底委員會，如英國習慣底一般。這似乎並不是參院從未應用過這個方法。

三二 一院之質詢、政治彈劾、動議、調查、議事日程：一般地說，那是關於一院中一位或數位議員之創議，這項創議有時能在所開大會中取得決議和票決。

質詢和政治彈劾是由一位或數位代議士向政府所提出者，且有對政治或行政的特殊問題，探詢情報和消息之目的。兩院內部的規程得規律其使用。

對於質詢，我們得請求一種書面的答覆，這後者由國務大臣或次官簽字之後，註入於議院會議底議事錄中。口頭答覆之質詢，是在會議舉行之初時爲之。

政府底答覆，一般地說是簡略而僅限於對所問情報底答辭。

政治彈劾是指一種更爲複雜的質問，且得發生一種更爲廣大的討論。在衆院內，祇限於彈劾者和國務大臣得參預討論；在參院內則尙許其他參議員，得以干預這項討論。

依照參院規程，如果在一種政治彈劾之後，提出一種議事日程，則後者可交付於事務局或一個特別委員會審查，而規定應行提出報告的日期。

依照衆院規程，在一種政治彈劾之後，彈劾者或其他代議士得提出一項動議。

動議是一種對政治或行政問題付諸討論底提議，且它也得未曾先有一種政治彈劾時提出。

在參院內，如果那項動議未被八位參議員所簽字的話，則那種宣讀至少應爲三個事務局所准許。在兩院中，對那些動議底討論和決議，是由那些對討論和裁決法律之普通規律所制定。

三三 議會調查是由單一議院所處理。每一議院得對其固有的利益決議一種議會調查之權利。這種調查之主要目的，是在於以情報和消息供給大會，以對個別的辯證指定事實的狀況和情勢，而研究有關大會工作之問題。

這些調查有議會創議之提案特性，且依照議院規程，它們是適用着這些提案底普通程序。參院規程對於這種調查，並未載有任何條款，但我們也應承認參院底這種權能。

兩院中任何一院底議事日程，一般地說是在政治彈劾、動議和討論法律提案之後所提出。

三四（丙）授於兩院底特殊憲法權力之權能行使，進演爲一院所完成的行爲，但是我們應把它認爲國家意志的表示。這些權能可分成二類範疇：第一種包括審查本院議員效力的，特別的和一般的內部規程；第二種包括兩院底司法權能。

我們在國會特權底一講中，將講到這二項規程。

本院議員底效力審查是兩院共有的一種權能。我們業已講過，它對於參院和衆院是一般的。

三五 那些司法權能，對於各院是特殊的。對於衆院：准許授權以起訴行爲反抗一個議員；彈劾國務大臣；實施選舉法第一二〇條所定之制裁。

對於參院：審判本院議員，審判爲衆院所彈劾的國務大臣，以及審判大逆罪。

我們業已講過一切這些國會兩院底司法權能（其中除去爲憲章第四十五條所定以授權而得推行的權能外，有某些也能被認爲參衆二院底特權）。我們將在國會特權一講中，簡略地闡述之。

三六（丁）製憲特性的權能。這是憲章第十五條所定的情況。依照其原文而言，如皇位無男系後嗣和母后者，兩院得爲國務大臣所召集，以任命攝政。正如我們所已說過的一般，這是兩院聯席決議底唯一情況。

第三十一講 國會特權

一 那些策動現行意大利選舉法和在新的政治選舉法所定規律上所遇見之原則，仍行維持那些國會保障（特權）底效力。

正如在特殊性格的一切法律事項內底一般，那些國會特權雖能從其古代歷史中之產生方式，援引其存在的一般動機，但在其職務之行使上，則須遵按其所安插和繼續得以行使職務之實際法律秩序底精神而解釋和施行。

這些特權，或其中某些特權，能存立於休止期中而並無實踐的機會，但祇要它們存立於成文法中，它們即有一種保障底效力。這項保障不能以憲法的影響而被剝奪，抑且對於兩院權能行使底方式，以及兩院和國家其它主權機關間關係之規律化，感受其反射。我們所講關於國會特權之性質，我們永遠不應忘掉，不要為筆戰目的而創出的那些預先假定，以及為提出那些在事實上未具基礎價值的解決企圖所屈伏。

二 國會特權是兩院所共有的，但也有為一院所特有的。

那些共有的特權是：（甲）內部規律的權力；（乙）決定那些持有保留權限的國會特權之問題；（丙）兩

院議員投票和發表意見之權力（“insindacabilita”）（丁）授與各院議長對立法院公署內部之警權；（戊）對本院議員之懲戒權；（己）對其本院預算支出之內部行為和本院議員對國家之方案，無控制和估價之權利。

三 參院所特有的特權為：（甲）除現行犯外，於進行逮捕一位參議員時，須有參院底一項指令；（乙）參院對本院犯罪議員之審理權限。衆院所特有的特權是：（甲）審查和批准稅法和財務法底優先權；（乙）准許授權以對一位代議士加以逮捕而引渡於刑事司法當局之權限。

四 在我國公法上，國會特權是規定於憲章第十三十七、四十五、五十一和六十一條。

這是議會法底一種原則：一般地我們能承認，議院關於其特權行使底解釋，不能抑且不應在任何情況中，與法律秩序之一般原則和那些須經國會三院（國皇、參院和衆院）所批准的國家法律相反。

這也是一般地承認：對憲章法令所定特權，祇能由一條法律來增加其它的特權。

英下議院會由十八世紀初年的一項永久規則，宣稱它不能增加其特權。

至於對特權事項底議會解釋，我們理應重視，依照第六十一條所載權力而論，兩院於實施其內部規程條款時，能對這些條款給予一種擴張的意義，這後者須含蓄於那些條款所求目的之中。

五 兩院規程規律其權能底行使，而因此得保障那些特權。憲章第六十一條講着「權能」，但它一般地也指着「特權」底規律化。

那裏便是這些規程底重要性，它含有一種一般的特性和特殊的特性。這些規程有法律底威力，而兩院於其施行時，關於一個法律提案之討論和裁決，並不接受任何一種的司法控制。

每個決議的團體，可對其程序和工作，任意給予那些內部的規律。這便是那些英人所稱做的集會法 (Law of meetings)。議院也一般地有這項法律。

六 即使那些議院規程須維持於我們在上面所講的限度內，政府可以抑且常應干預之。

在英國，內閣廣大地應用其權利，而許多議院底永久規則即由閣員之創議而產生，且由閣員向議院作辯護。議院內部的規程，不應認為大會底內部細則。正如我們所說，它們有一種重大憲法底價值。故它們底草製和頒布，是直接地和國家法律秩序相關的。它們是在公開會議席上所討論和核准的，且於討論和核准時與國會中國皇底政府相合作。

七 那些特殊的規程，如衆院選舉事務局底規程，以及更有許多其它，如參院底司法規程等，尚有一種更大的重要性。

選舉事務局底規程，載具對反駁、證明、公開討論和偶然所生的調查之程序。新的衆院規程（一九二九年五月一日），更規定選舉事務局進行對全國單一選團選舉之效力審查，以及對依照政治選舉法條款，由競選名單所作選舉底效力審查之程序。參院底司法規程是國家最高法院底法律；我們業已闡述的第四十九條，應當足以

明示了。

八 欲全部了解兩院規程憲法的重要性，我們常應回憶，這是在這些規程以內，制定審查，討論和裁決國家法律之方式的。

那些議院規程在我國，也規定祇須議員底創議不阻礙普通的立法工作，尤其那些突然的提議把一件確定的事物放入議事日程之中，在負責立法工作的行法權力方面，不至被認為較為重大的工作，冒着不合時宜，危險和阻滯底困難。

在這個目標之下，憲章在其第六十六條之前節中，仍保留國務大臣常有取得同意權底規律。

國務大臣常得干預於議院工作上議事日程之起草。

政府常利用這項權利，俾對一位或數位議員所提出之任何一個問題，反對其登記於議事日程，或拒絕其同意，或在一個規定時期或將待規定的一個時期重付考慮。

對政府元首權能底法律，使行法權力底這項固有的能力，成為愈屬有效。依照第六條的規定，不得政府元首之同意，任何事項均不能登記於議事日程。政府元首方面之拒絕同意，得以全權行使之。

九 議院和其兩院議長，各對其大會議員之懲戒權力，構成議院特權行使上特別重要的一部。因其對大會具有最有權力的決議權之故，議長得執行和解釋規程條款，且於他認為適當或發生一種解釋的問題時，他得諮

詢議院底意見。他支配那些討論，且對之確保秩序和紀律。他調處其本院和另一院，以及與行法權力和司法權力底關係。

一〇 議院底警權祇附屬於議院自身，而各由其議長行使之。公共威力祇以議長之請求和在會議休會和停止後始得進入於會議廳（衆院規程第三十四條，和參院規程第一〇條）。

一一 我們宜闡述議院對其本院議員懲戒權力底幾件事項。議院規程載有對這些權力行使之特殊條款（參閱參院規程第六十條和衆院規程第三十一和第三十二條）。這些權力是一般地由兩院議長所行使。

參院規程祇規定對擾亂秩序底參議員，促其「遵守秩序」。

衆院規程則在第三十二條上，制定直至在一定期內令其出會底懲戒罪。

一二 對於那些在議會內部和其議員工作所組成的企圖，而那麼使委任於前述議會之公務職務成爲不能行使，或構成對國家其它主權機關行使職務之一種危險和威脅，以及構成對國會威望之一種永久罪狀者，除以那些含蓄於議院對其本院議員懲戒權力中之方法外，不能以其它方法或工具來禁壓之。

我們有那些情形，如不對國年底威力和尊嚴創出危險的前例，則一個議會內部的不和即不能由解散議會而獲得解決。議會底解散構成對紀律和暴力底一種保險，且過爲公開地表示司法秩序底無力，而在一切之上，在選舉團體內發生一種特別地艱難和全部含糊質詢的問題。

在另一方面，那些立法議會對由其自身和固有的方法解決其內部底不和，有一種最高的利益，俾儘力避免政府在那些持有內部特性底問題內行使干涉權，但是那些內部問題卻與法律秩序全部生活，遇有直接的關係。這便是這些問題，在議院對其本院議員之懲戒能力，那種明白地承認和確保的能力上，供應出那些含蓄的權力。

那個問題如下：在議院對一位或數位作一種不正或惡意行爲的議員，於一定期內令其出會底明文權力之外，議院能否屬有含蓄的權力，以對一位或數位議員之行爲被證明爲不能矯正地有損於議會職務之行使和致害於民族和國家生活者，宣告禁止其服務於國會？

在英、美國會中，這項含蓄權力已被承認和行使，且這自然不是在應用這項權力之需要得被表明以前，這種權力乃對特殊案件取得承認。

一三 一種適於提及的案件，那便是在意大利所發生的對於杜拉蒂 (Turati) 底動議。這項動議係在一九二六年十一月九日爲衆院取得決議，且按照該項決議全文，一百二十三位代議士已被宣告終止其議會的委任權。那個動議所根據的基本理由是：(甲)放棄議院工作之團體宣言，那是以一種反對議會和國皇政府底陳述宣言；(乙)嚴重損害參衆兩院之威望和職務行使而在二年五月中對國會服務作延長的缺席；(丙)雖然議會特權和經濟利益之享構成代議士職務底一部，但此項職務底行使竟被忽略；(丁)違犯憲章，第四十九

條而完成偽誓底行爲；（戊）那些叛離之代議士，在院外爲顛覆國家權力之行爲。

一四 這是重要的，我們注意意大利議院之決議所以使用一種對其議員懲戒權力之特權底理由。

這些理由是：

（1）國會兩院都是持有國家職務的國家機關；

（2）構成兩院底議員，都已接受和宣誓在國家利益內履行一種公務；

（3）當一位或數位議員宣告他們將脫離和在事實上已和這種公務相脫離時，因爲和議會大多數及國會中國皇政府底意見不合之明白的政治理由之故，他們這種行爲應視爲一種拋棄和一種棄權宣言；

（4）我們不能對各種不同的情況作一種相似行爲底估價，因爲法律秩序不能允許一種公共職務，在一定任期前得以拋棄；且亦不能允許這種棄職祇在公務員自身所定的條件上承認之。

（5）一個議會會對棄職之後宣告其職務底終止，那是它行使一種有效地爲它所持有的特權。

這種的一個制裁，祇能由議院自身所宣告，它自身持有抑且應有固有的方法，俾保護它所代表的制度，以抗其議員之惡意手段。

議員的一個集團間棄職的自行條件的宣言，在其實際效果中和成爲議會成例之故，比較那種最爲暴戾的閉塞主義，更是危險得多哩。

一五 我們業已講過，在權能事項上有那些司法性質的其它特權，因為後者含有在國家司法職務上一種真實的固有權能之特性，但是卻由議院在所被保留的一種權限範圍中行使之。

這些權能對着那些在憲法上有權限的司法憲法機關之優惠權和優先權，依照其原始狀態而言，有幾種特權底特點，但是它們卻不能和後者相混。

我們相信這是有益的，我們對於憲章第四十五條和授權以推行的衆院特權，作一個特殊的暗示。

一六 憲章第四十五條規定，「除現行犯外，在議會會期內，對任何代議士不能加以逮捕，如不先得議院之同意，不能移轉於刑事的司法當局」。

讓我們講，對控訴一位代議士底一切授權請求，是由國皇檢察官向司法大臣所申請，而由後者轉達於議長。這個請求先報告於大會，然後再送交屬有權限的委員會，而由其報告於議院。

從此以後，我們承認議院對司法當局之請求所指定之理由和情勢，授有審判的能力。

一七 在那裏便是我國對憲章第四十五條特權行使之議會習慣。怎樣經歷那些最固定的方針和最恆定的成例而被發達出來的情況。

在一切之前，我們理應說，這個條款文字的解釋理應包括於下列意義之中：這常常祇是在議會會期內，欲進行逮捕一位代議士或以之移轉於司法當局，則事前議院底授權是必要的。

這個解釋是完善地和確保議會獨立與其職務行使之政治概念相應合的。

關於逮捕，司法當局祇於一位代議士爲現行犯時，始得進行逮捕手續。當然，即使在這個情況內，司法當局理應立即請求議院底授權。

對司法當局承認爲現行犯特性所根據的事實情勢，議會沒有決議權力底主張，我們認爲是不能合理的。一般地我們不能絕對摒除司法當局，得一般地在相似於現行犯的案件中執行逮捕。對於探求這是否爲相似於現行犯的案件，那種理論，議會實際和判例常常不能獲得一致意見，但是我們相信能接受我們所講的法律解決方法。

在現行犯情況之外，我們應當鑒別那項逮捕是否在一個集會期中舉行，還是在會期底間歇期中所作，以及它是否有一種預防或執行的特性。

在集會期中，常應申請議院授權，這是一種「預防」的逮捕或一種「執行」的逮捕。有人以爲一般說來，它既是在一種由議會所授權的程序之後而根據一項裁判所行之逮捕，便不需要授權了。但是對於我們，我們終相信依照我國一般議會習慣而論，授權常是需要的。

反之，如在兩個會期底間歇期內而行之逮捕，如果後者爲「執行」的性質，那末司法當局一面對被逮者維持逮捕狀態，一面由司法大臣之間接，通知於衆院議長。

如遇一位當選爲代議士底公民，依據一項既判的裁判而執行一項罪刑時被處監禁，則司法當局理應立刻向議院報告該當選人在其選舉前所遇有之情況。如果那種逮捕是預防的話，那末該當選人須立刻釋放，而議院應即對進行逮捕手續之授權加以審查。一位當選爲代議士底公民，僅其選舉之事實得使暫時開釋一種裁判底刑事效果之原則業已進於執行之途，故需要一種新的授權，特別在那種罪刑株連及不能當選底情況中爲需要，這一個原則是不能接受的。

我們在理論上討論那個問題是在於明瞭：當一位代議士或當選人遇有須構成刑事犯以得向大理院上訴時，是否需要得有議院之授權所准許，俾得合法地把他監禁。我們相信議院於其需要司法當局之授權申請時，它自可容許，抑且毫無錯誤地自行容許。

關於在集會期內移轉司法一項，對於控訴一位代議士刑事程序之準備行爲，以及在後限制其個人自由之行爲，需有授權底申請。如在兩個會期底間歇期內，則一切爲司法當局所開始的行爲，應行延緩至議會重行召集時爲止，而授權亦應加以申請。這後者也一般地應向重開之議會申請，俾移轉一位當選爲代議士底公民於司法當局。

有人尙懷疑，對於違警罪是否也須向議院爲授權底申請，以及議院底特權應否於戰時延展於軍人代議士，以及在宣布包圍狀態時，這種特權是否尙爲有效。

關於違警罪，因為它也株及對一位代議士底轉移司法，故我們相信議院特權應行遵守。

對於戰時的軍人代議士，那個問題是够懷疑的了。對於代議士巴拉蒂里 (Barattieri) 將軍，我們曾在手續上請求授權的。

因了那些授予軍事機關底權力之事實，包圍狀態底宣布也暫停憲章第四十五條之保障，因此對於逮捕和轉移司法，那種授權之申請是必要的。

這便是對衆院議員特權一題下所發生的一般解釋大綱。

一八 我們宜注意，政府不應對授權之申請和辯證之討論，認為議會內部的細則，而應認為國家高利益底一種問題。

我國國會底歷史，證明國務總理和司法大臣之干預。俾對憲章第四十五條之解釋，以及說明和解釋司法當局之工作，發表政府之意見，那是並不少見的事。

在那些關於這個辯證之出版物中，我們對衆院一特別委員會解釋和施行憲章第四十五條之那個爲孟奇尼 (P. S. Mancini) 所編製的報告，取得了了解，那是最有益的（參閱衆院在一八六九至一八七〇年，第三號法令及一八七〇年七月三十日法令）。

一九 在世界上最重大的二國國會內，政府以程序規範底一種聰明的制度，或以憲法法令底成文條款，準

備着適當的工具，俾其在對兩院，而尤其對衆院之關係內，保障行法權力以抗一切最危險的突襲。

在英國，內閣備有那些工具，俾確保對官場政務之討論得有優先權，而對議員私人創議底提案延至另一時期討論。我們已說過，許多和我國議會規程相應合的永久規則，係由政府人員所提出，而常常更爲首相所提出。且我們更能說，下院對其議員懲戒權底行使，常以首相之創議而行之。構成議院底許多人員中，官場議員（即政府人員）和私人議員（一切其他）之區分，是對這個問題有興趣的。

在美國，依照憲法第一條第七節第三段說，一切兩院所共同決定的議事日程，法案和請願，都應向大總統和政府元首提出以獲得其批准，而持有對關於一種普通法律案之否決權底相同規律。這一講和上一講，應在同時估價和討論。對於權能正和對於議會兩院特權一般，我們理應注意我們所曾作之觀察，依照後者說，這兩項都應對其行使職務底法律秩序作估價，而非對其所產生之歷史回憶和政治時機作估價。

今日我們已不再允許保留那種法國憲法主義底智慧了。依照這個智慧而論，它把行法權力在一方，而以民選議院在另一方，常行猜忌而甚至以武力反抗參院，尤其因爲後者並非由與衆院相同的方式而選出。雖然他們能說，在這個三大憲法機關間永久的敵對性中，卻由這三個全體組成國家的政府，於是他們情願確認那種分權的機械原則。

他們會相信追隨着英國底制度，但是毫不和實際相符合。譬如說吧，對於英國的憲法法令和憲法政策，那民

選的一院常是「陛下底忠實下院」。當議院對一切國家公務核准每年的國用時，陛下即以下列感謝之公式而接受：「國皇感謝其忠實的下院」。

當下院議員之當選者（以及當選之議長）向上院通知其入選而聆取君皇同意時，在聆取國皇同意而成爲「議長」之後，他「卑賤地以忠實下院之名義感謝國皇」，而接受其職位，於是他宣稱將服從「陛下恩寵的命令」。

議員之當選者，向民族、國家和議會中之國皇而服務。政府之負責是以這些公務所履行之方式而出之。

「一個內閣不知如何統治下院，即將不知如何統治國家」之訓言，是一種英國的原始。

二〇 總括起來說，國會兩院之憲法地位，在原則上對於那些權能和特權，是依賴於兩院所應在現代國家，或更特殊地在一個指定國家法律秩序之組織內所應完成之職務。

在我們於上面所說明之後，這個地位理應明白地暴露於意大利現實公法之中。

兩院不是國家主權的機關，而是參於行使主權的憲法機關。對於這種行使，國家元首是直接的機關。

這種行使上最基礎的部分，那便是和其它憲法機關相合作，以謀實現立法、政治和行政的方策。對這些實現，國家元首授予其政府的負責元首以在國會、行政和司法中之監護權。

二一 有人確認兩院是主權機關，因爲它們在不對任何國家機關報告其工作之意義中爲獨立的。

我們認爲，在這些範圍內，那項問題卻被處置得錯誤了。

在它們並不以那些階秩的關係而附屬於另一國家機關底意義內，它們確是獨立的機關，且持有它們構成和權限方式底憲法法令。

可是他們如果欲給予「獨立」之名義，相同於字原學上的意義，則這個名義對於憲法觀點，並沒有一種足以估價的內容，而在政治觀點上也祇有一種孱弱的意義。

大部國會內國皇之行動，足以被解釋爲一種對議院獨立之侵犯，而且我們更不能避免這種的估價：國家元首解散民選議院，對議會延會和閉會之權力，都對兩院權能之行使發生一切的影響。

第三篇 法西斯統治制度下之新法制

第三十二講 全國法西斯黨

一 在這卷下第三篇中，我們將討論法西斯統治制度上三個最爲典型和最爲代表的憲法制度。

二 在國家的政治法中，那三個都是憲法的制度，而其中法西斯主義最高評議會和全國組合會議，是一般地認爲國家憲法的機關。

在我國以及世界各國成文法中，這是原始的而未有先例的制度。在成文法中固然未有先例，可是在代議政
府公式底習慣上，以及國家政策，在持有藉政黨以求組織普選制度之人民政府所造成的新形勢前所須擔負底
態度上，則不是這樣了。

那些聽隨我們底講演，而特別關於討論法西斯新統治制度和代議原則重要修改者，將在這三項制度構成
和職務行使方式中，獲得以前所說原則之具體施行。

三 讓我們從全國法西斯黨開始。

一切政制底制度，包括那種最爲綜合最爲代表的全國法西斯黨制度，是從法西斯組織中心所產生，而認爲它法律和政制底自動產物。

四 在一九二七年十一月「意大利憲法新法制」底講稿後一篇序言中（意大利公法中全國法西斯組織，由 Frat. Bocca 出版），我們在第五十九頁以下會說：

「要之，一切全國法西斯組織底活動，幾乎附隨着國家機關底活動，且有時尙準備着適當於它所創導的改革之環境。

「它底方法、制度、規條含有法律的色彩，因爲它們是以共同利益之目的，公共輿論之同意和信任，以及以一個公開和承認的行動而發達的。

「依照了它底特性和特殊的制度而說，全國法西斯組織常常愈爲消失一個政黨所固有的那些特點。而且一切的事實預定着，國家現實的法律秩序確認它間接合作任務之期已不遠矣。

「於是這個組織在事實和法律上，將成爲公民大眾，或換言之，國家法律組織中和在其一旁的民族之信任和代表的組織。

「這將是產生政治統治新制度和法西斯運動原則和方策合乎邏輯的解答」。

五 在內閣提出於一九二八年十一月六日參院會議而載具全國法西斯組織規律之法律案（議會法令，

檔案第一六三八號）報告內說：

「且更因全國法西斯黨，對於舊日政黨割據國家而互相作永久鬭爭者，從此祇具有黨底名義之故，乃以決心達到形成國家許多組織勢力底政黨，且在其過去豐功偉績之優越地位上言，它現在和將來的偉大工作也已在事實上被確定了」。

六 一九二八年十二月九日法律規定全國法西斯黨底組織。這些規律中最重要者如下：「全國法西斯黨之黨章，是以政府元首之提議而經諮詢法西斯主義最高評議會和國務會議之後，由勅令所核准」。

其它的規律如下：

全國法西斯黨秘書是以政府元首、首相之提議而由勅令所任命。

他是國防會議最高委員會，全國教育最高評議會，全國組合會議和中央組合評議會之當然會員。

以政府元首之提議而由勅令所指示之後，全國法西斯黨秘書得被請參加於國務會議。

全國法西斯黨全國幹部人員，是以黨秘書之提議而由政府元首之命令所任命。

全國法西斯黨秘書和幹部人員之任期為三年。

那些聯合黨部底秘書是以黨秘書之提議由政府元首之命令所任命，他們底任期為一年。

其它關於全國法西斯黨組織之規律，是見於為一九二九年十二月二十日勅令所核准的黨章之中。

全國法西斯黨是由各省聯合成之鬪爭棒喝團 (Fasci di Combattimento) 所組成。棒喝團是基礎的組織，且應在其斧鉞旗幟之下，圍集着那些忠誠、坦白、勇敢和智慧最爲堅定的意大利人。斧鉞標幟 (cagliardetto) 是棒喝團底符號和信仰底象徵。那些黨部底首領 (Gerarchi) 是「魁首」(Duce)、黨祕書、全國幹部人員、聯合黨部祕書、「鬪爭棒喝團」祕書。

那些團體機關是：全國幹部、全國評議會、聯合黨幹部、「鬪爭棒喝團」幹部。

全國幹部是由黨祕書所主席。當其由「魁首」作主席時，則內務大臣、國防義勇民團統帥和組部大臣都應參加。

全國評議會是由聯合黨部祕書所組成。黨祕書在其行動上，服從爲法西斯主義最高評議會所指示之方針。黨祕書與權限機關之合作，得監視僱主和勞動的全國法西斯總會和全國組合團體之政治活動；他對參院議長和衆院議長，義勇民團統帥和對國外意僑一般管理，維持連鎖關係。

黨章上確保着那些懲戒的處罰：從驅逐出境至開除黨籍。後者是對被擠於法西斯主義黨徒之外者，以及對判處污辱罪刑者科罰之。那些處罰是由中央和地方之懲戒委員會行之。

七 一九三〇年三月二十四日底一條特殊法律制定銓敘的民政官吏，不經他所屬行政當局之同意，不能履行一省法西斯聯合黨部政治祕書之職務。

被任爲一省法西斯聯合黨部政治祕書之官吏，對其依時遞增的俸給和其在銓敘表內應經晉級之事效，被處於開缺狀態而保留其全部權利。

一九二八年六月十四日法律，規定對於爲全國法西斯黨所創立之機關、協會和法團（對法西斯組織作爲定所，或無論如何對文化、宣傳或救濟之目的而爲營造和不動產之管理），經諮詢法西斯黨總祕書之後，能由政府元首和內務及財務大臣之命令，承認財物之取得、佔有和管理之能力；收受遺產和資財，向司法起訴以及一般地履行一切爲達到其本身目的所必要的法律行爲之能力。這些機關、協會或法團之行爲和所締契約，是接受爲國家所締行爲而制定之待遇。

對其贈與的遺產和資財，得豁免對事務一切的稅項。

八 全國法西斯黨在國家法律秩序內，有其完全的結構。

這是現代公法上一種最綜合的最富特性的現象；這也許在它全部憲法價值上是最難了解的。人們所最難了解的，那便是我們仍行維持黨底名義。

九 那個意大利的現象發生兩項原則：一個是事實的，另一個是具有技術的憲法特性。

第一個：在唯一全國法西斯黨中，融合着一切以前所存在的政黨和一切具有民族特性的結社勢力（自由黨和天主教人民黨最廣泛之傾向，民族主義；參戰軍人和殘廢軍人組織；勞動和僱主協會）。在那裏，這是一種我

人所不應忘其重要的政治事實，因為它構成我們所應確定的憲法與法律的現象之本體。

第二個：因為那些對這個組織和這些利益所敵對的潮流，具有危害民族和國家之結社、宣傳和行動方法之條款，對國家組織和民族聯立的最高利益之生活，證明為技術的不可能。這種不可能性已公開地和忠誠地為法西斯主義所宣告。

這些原則底威力，乃把全國法西斯黨處於我們今日所見的憲法地位中。在這種地位上，藉它本身制度的威力，以新世代之依次進達而自行穩定和發展。

依照全國法西斯黨底運用真理說，一切民族和國家生活之管理，以及一切公民合作之各種不同公式，已取得一種民族的內容和特性，我們便不能再稱為黨了。

一〇 照我們底觀察說，那種意大利的現象在它所具有而表示的那些特性上是原始的。然而它並不是為那些需要和理由底一種創作，一人或數人底獨斷工作。

本來那些政黨底活動是為代議政府公式之進演而開始的。

那些政黨不僅在民族生活之統率上，而尤其更在政府之組織上得以確保一種政治效能底奢望，是弛緩地和明確地被贊許和承認。這樣，對於國家組織職務行使最需要的因素，欲求對其工具（政府行動）得以安全 and 穩定者，卻如立於議會大多數領域上底一般，處於那麼最不確定和最不穩固的領域之上。照着那項聞名的訓條

說，政府理應是國會大多數的「委員會」。

一一 那些對政黨效能所表示承認需要底贊成意見是有名的：政黨政治，政治選舉中政府之合法勢力；政黨對政府政策之合作；政黨對國會當選者行爲之控制。那種現象是日在擴大和穩定。政黨有時和行政公務員之任命發生關係，甚至和法官底任命有關。在美國對這個問題所遇見者外，我們理應注意一種特別表明爲源自英國的現象。最近在上院中，烏斯洛 (Usher) (A. O.) 伯爵曾向總理大臣質詢，法官之任命須注意提出候選人之政黨意見，是否屬實。

總理大臣答稱，這不能否認事實的，且他覺得政府在進行其任命手續之前，明瞭那候選人底政治意見是合理的。

那些政黨是趨向於特別地藉着議會的統治制度，以確保一種永久的政治效能；而於其藉着比例代表制作爲保障時，它便試行對普選制作一個某種的組織。

一二 在冀待着那些複雜綜錯的政團和政黨不能對一國給予一種確定的政府大多數時，那些精神和物質的環境漸行感覺到，在團體最高和一般利益上，有一種組織的和確實的自衛之緊急需要。

在首相和反對黨著名政治家所發的議論口調中，即有很多這種需要之代表公式：「我國民族生活上有很多問題不是而且不再能是黨的問題了，」我們應把民族勢力之全部組成一個機體，俾解決我國經濟上那些

較大的問題」；「我們所應有者，乃一民族的政黨耳」。我們祇講歐洲二大國家的話，這些以及還有其它的祈願，是在近年來常能在英、法二國間所聽到的。

一三 那些政黨詐偽的複雜化，它們態度不合時宜的暴戾，各黨聯合政府常遇的需要，已被譴責造成猜疑政黨活動之一種環境，這種猜疑直及代議政府公式底本體。

由是發生一種廣大傾向的單純現象：趨向於一黨底組織，它爲了這個緣故稱爲「國家黨」。

一個民族社會精神勢力底那些效率法律，是嚴酷地向着它常和人民利害相關與懷有惡意之邏輯所不同底目的。

一四 我們回憶那些社會黨人是最初認識一個國家黨之需要，那是有趣的。我們值得費神再讀一讀在一九二〇年九月二十一日意大利前進報 (Avanti) 上所載「革命之需要」一文。

那篇論文認爲：「那些固有政策大綱之硬性既被放棄，而祇遵從大衆底衝動，那便要麼地易於陷入錯誤！反之，那種時局之檢討和我們行爲底指導，常不按我們從大衆所得之主張，而每循着我們政黨理論和方法之原則，這怎麼會是一種聰明和聖智的方法呢！這所以在俄國於蘇維埃統治制度之上，那個黨——持有首一字母底大寫（那是對的哩，市民階級底那些書記先生們乎！）——實在地指揮着全部國家的政策；至於私人 and 團體底一切公共活動則全行服從黨底決議。這樣的平民階級獨裁，實在是黨底獨裁，而因此是它中央委員會底獨裁。」

「不管這些事實值得受驚還是憤怒；以及他們將從此得以發生譏笑還是嘲弄，尤其那些工團主義者以反對階級之名義把它大聲呼號，將不能阻止下列的事實：在平民階級名義下之平民革命業已在俄國為共產黨所完成，而這種革命常以黨部自身之功績而得以維持和穩定。歷史的事實存在着以抗一切異議和反對。我們對之並未作善惡之審辨，我們所確認者乃必要的事實。

「革命尙在途中。那些不相信革命，或更壞地由一種市民階級之情感和政治的盲目而更相遠離，則其所取者乃在我們途徑之外」。

公表一部意大利社會主義機關底這個基本論文，非為一種筆戰之目的，因為那種材料更不許為這個目的。這種公表有唯一的目的，俾指出把許多民族勢力對國家政策為一致合作底這個新公式上，特著現象之不斷的路徑。

一五 這個路徑之一端，應一般地為社會黨，或更特殊地由蘇維埃國家黨所達到者，理應作為那種現象之一般特性又一次的明證。對於這種現象，那個說明是和特殊內容及在何國中取得支配權相獨立的。

在這個意義上，我們注意這是令人回味的，意大利社會黨報章上之文字，能略加修改後，適用於全國法西斯黨底意大利特殊現象。我們因此得以重說一遍：「我們對之非為善惡之審辨，而我們所確認者乃現象上之需要耳」。

一六 人們一般地對這個現象給予一個唯一的說明，他們對其給予一個唯一的名義：「獨裁制度」。那種說明對於一個含有較大價值和原始，而在一人或數人暴力產物之外的現象，是過於簡單了。對於這個問題，這是令人尋味的，我們注意在土耳其，他們曾建立過一個理應反對政府底第二黨；可是見到這國社會和政治時機要求傾向和毅力之統一時，這第二黨即自願決定其解散。

一七 我們可總括起來說，時間和經驗將告訴我們；那種現象是否在現代政治生活上及對其在目的和工具上為退化的議會政制，為摒除一切無組織的普選制度上所有錯誤的實際需要所確定；還是它代表一種新的對人民政府之政治和憲法混合物，而使新世代將得以更適合民族政策之明白需要。

一八 一切這些政策是表示向着那些新世代之構成。那便是全國法西斯黨活動底主要點和中心點，它由一種制度的內部步驟，換言之由其本身內部中兩性青年底加入，得自行更新而增強，而那些青年則在共同利益中行使出一種忠實行動之單純和組織的毅力上，從公民教育中發育出來。

在報紙上，議會中和經濟與公民鬭爭中，這種青年不認識任何其它，而不贊成辯論其它事物。

爲了那些最重大的道德真理，以及那些策動法西斯教育的真理，那個新世代自行形成道德的信條，把忠於祖國底信念不得作爲依恃政黨解釋底一種事件。

一九 法西斯統治制度，從其最初形成底一天爲始，即以忠實地承認其目的和工具而生效能，且由這個途

徑，它在國家法律中註入其固有法律和其固有政策方針之產物。

如果它能把這一切做到，這是因為把民族政策之建議和緘默起草之中心，處於目的、企圖和行動的一個精神和經濟的偉大組織：全國法西斯黨之中。

二〇 有人說那個統治制度因其對四周，一切自上至下的緣故，有一種極權和反動的性質。這種信仰是在法西斯主義底反對派中是廣為流布，且另以一種其它的意義，更流傳於法西斯黨本身底內部。

這是反對派方面一種虛偽的估價和這個統治制度最熱烈贊助者一個樸實的暗示。四周對中央底一種政治勢力，乃高出於一個膚淺論調所信然者。

四周對中央底那些建議和反響是有制度的特性，換言之即有互續的特性。中央威權底威力是由法律所組成，且於進演至中央時，以製成法律者之同意，以及取得在事實上為政府元首之命令和行為所及四周內生活者之同意而完成。而且即以這項資格和依照這項資格之故，政府元首乃全國法西斯黨，法西斯主義最高評議會和全國組合會議之首領。

在這個意義內，全國法西斯黨持有而維持着與其所從生的代議特性。

我們所敘述的那項內閣報告說：「任何民族生活之現象，不能逃避這種見識明達的紀律；因為這個事實，我們能實在地說，人民全體而不再是一個限制的政客階級，得以有效地參加於民族生活。」

「一切這種得以贊許的制度機構，今日構成國家法律秩序底一部。藉着這個機構，法西斯國家不僅成爲一個威權的國家，且更成爲一個人民的國家，現代世界上迄今所能造出的唯一實在地爲人民國家的典型。」

二一 全國法西斯黨是偉大和新興的組合組織底基礎條件和政治基礎。如果沒有「黨」組合組織便成爲不可能，而統治制度上典型的制度，那個我們將在下講中討論的法西斯主義最高評議會也同樣將成爲不可能。正如我們在這一講開始時所說者，全國法西斯黨、法西斯主義最高評議會和全國組合會議，在其構成和職務行使之方式上，由一種憲法的邏輯關係聯繫爲一體。

祇是藉着這三項偉大的政治制度之組織和聯合行動，那個統治制度纔能組織普選制度：那是我們現時政治和公法上最爲困難而最爲典型問題之一。

二二 在我們說過上面那些之後，我們能對全國法西斯黨之憲法特性，總括起來確認它出現於國家一種憲法的政治制度之地位中，因爲它對於國家組織生活、政府公式和政治統治制度是需要的。

二三 我們所說的那項內閣報告，在對法西斯主義最高評議會稱爲一種國家憲法的制度後，即對全國法西斯黨爲下列之表明：

「我們在最初即已說過，不僅法西斯主義最高評議會，由本法律案所定，得參立於國家憲法的機關之間，抑且那全國法西斯黨在某種憲法機關上被編入國家之中，俾組成根本制度之一。」

「我們業已在許多法律和命令底條文上，那個全國法西斯黨已取得法律的承認，作為國家制度之一。」以及該項報告之下文：

「這樣便完成進化的階段，由是那全國法西斯黨從其一如舊時代政黨般之簡單的私人協會，進演成統治制度在其意大利人民宣傳和政治及社會教育行動內之一種基本工具，公法上一種偉大的制度。」。

該項報告在它處又說：

「法西斯國家主要的新興事物之一，它在某種觀點上，是和另一個偉大的互古制度，天主教相同。那個新興事物便是在公共權力正規組織之旁，持有另一包括無數制度的一個其它組織。這些無數的制度是以國家向大眾接近為目的，俾深奧地深入民衆之中，把他們組織起來，更密切地監護他們經濟和精神的生活，對他們底需要和希望自為居間的導引者和轉達者。」

「這樣便要伸張其擴展的威力和其行動底效力，而把全國法西斯黨處於國家那些憲法的制度之中。」。

「意大利人民，或換言之，在國家法律組織中及其一旁的民族之信任和代表的政治機關」，這般便是我們在一九二七年底二篇序文中所稱述者，而這便是立法者把它放入國家成文法中底相同條款。

二四 這便是為了這個理由，對全國法西斯黨底違犯構成一種反抗一個國家憲法制度之罪刑，而因此這項罪刑應為刑法第二九〇條所規定。

第三十三講 法西斯主義最高評議會

一 在「一九二七年底序文」底前部中，我們在那裏已講過，我們一般地把那時尚在冀待其加入於國家成文法底法外姿態中之法西斯最高評議會，處於那些從全國法西斯組織中產生的制度間所討論，而認為這個組織政治和法律的產物。

「從其原始和構成方式上看，全國法西斯組織立刻表明其職務上底特點：它並不反抗法律或在法律之外，而在法律底一旁且行使民族政策及法律底職務。

「這個組織底統治者，是在國家憲法和行政機關所運用之路徑和方針中所推動。

「政府元首便是該組織之元首。那些最重要的機關，最高評議會和幹部有支配為政綱所指示的活動和懲戒事項之權。

「最高評議會，特別地於那些規律足以使國家行將草製之法律為實際的現實化時，得依照確定的民族生活之需要，頒發對黨員和較不重要的機關之行爲規律。

「最高評議會不僅討論組織內部的問題，抑且得以研究它所認為對統治制度之穩定和更善功能為必要

的方案和改革。

「最高評議會之職務行使，作為政府元首底一種樞密會議。政府元首，在其雙重的資格上，於其人格上而由其行動，以維持最高評議會和國務會議間之關係，而對他歸屬其政府和行政當局行為底權限和責任。」

「依照一九二八年十二月九日對法西斯主義最高評議會之組織和權能底法律，那個法西斯主義最高評議會，既因立即感覺有設立一種對統治制度之各種勢力加以調整和整個化底機關之必要，便於法西斯主義握得政權後即行成立，於是一般地在法律觀點上，今後將成爲一種國家的憲法機關」（參閱：上述內閣報告）。

二 最高評議會之組織如下：

進攻羅馬之四大元勳 (Quadrimumviri) 得在無限期中參加最高評議會。

那些因職務關係而在其全部任期內爲最高評議會會員者如下：

- (1) 皇國參衆兩院議長；
- (2) 外務、內務、司法、財務、民族教育、農林和組合等部大臣。
- (3) 意大利皇家學士院長；
- (4) 全國法西斯黨祕書和二位副祕書；
- (5) 國防義勇民團統帥；

(6) 國防特別法庭庭長；

(7) 農業和工業全國法西斯總會會長和農業及工業法西斯工團全國總會會長。

由政府元首之命令，得任命為最高評議會會員，且得對那些曾在一九二二年任為政府人員或全國法西斯黨部秘書，或以其它有功於民族和法西斯革命之爵位者，有承認為會員之能力。以相同的規律，這些任期為三年底任命，得在任何時罷免之。

政府元首兼首相，是法西斯主義最高評議會底當然會長。他於其認為必要時召集開會，而規定其議事日程；全國法西斯黨秘書是最高評議會底秘書。

政府元首於其缺席或不能出席時，得委任該秘書以召集和主席最高評議會之權力。

最高評議會底權能是決議和諮詢的。對那些為前述法律第十一條所定者為決議的，而對那些為第十二和第十三條所定者為諮詢的。我們於檢討政治選舉法時，已講過那前一項權能中底幾種，而於討論憲法特性的法律時講過那後者一項權能之一部；我們將在這裏依照那法律條款之次序，一一再行加以敘述。

第十一條規定：「最高評議會對下列可加以決議：(1) 依照一九二八年三月十七日法律第五條（政治選舉法第五十二條），對代議士之提名單；(2) 對全國法西斯黨底黨章，通令和方策；(3) 對全國法西斯黨幹部常務秘書和其他人員底任免。」

第十二條：「對一切具有一種憲法特性底問題，理應獲得最高評議會意見底贊許。

「那些下列法律提案，得常被認有一種憲法的特性：

（1）皇位之繼承，國皇之權能和特權；（2）最高評議會和皇國參衆二院之組織及職務之行使；（3）政府元首兼首相之權能和特權；（4）行法權力頒發法律規範之能力；（5）工團和組合秩序；（6）國家和聖城之關係；（7）那些包含國家領土和殖民地變更或拋棄領土取得之國際條約」。

第十三條給予最高評議會以一種具有諮詢特性的權能：「於政府元首兼首相缺席時，最高評議會以政府元首之提議，得草製向國皇提出繼任人選底名單」。

「在國皇、政府元首和國務會議之權能保留下，於政府大員缺席時，最高評議會得在另一方面草製那些認爲可以履行政府職務底名單」。

第八條規定最高評議會會員底資格是能和參衆兩院議員相兼任的。

第九條確保最高評議會會員底個人特權。除於現行犯外，任何最高評議會底會員不能加以逮捕，也不接受任何刑事行爲，而不經最高評議會之授權特許，更不屈服於任何警律。任何對最高評議會會員作爲全國法西斯黨黨員而加以懲戒者，不經事前最高評議會之決議，不能接受此項懲戒命令。

第十條規定：「最高評議會會員之職務爲義務職。對於最高評議會職務之行使，並不向國家請求任何經費」。

在以會長之編纂而通告於報界之保留下，最高評議會底會議是祕密的。實在，這是和國務會議底集會一般，在那個意義內，會外人員不許參加會議，而議事錄底繕立亦不能由其它威權或第三者所處分。

由最高評議會所核准的一個內部規程，更制定其它關於它職務行使底規律。

三 我們屢次闡述的那項內閣報告稱：

「對於最高評議會底法律，是在國家把那些從一九二二年革命中所產生的偉大制度同化以前，一種事實上決定的新步驟。因為立即感覺到，有設立一種對統治制度各種勢力加以調整和整個化機關之必要，最高評議會即行於法西斯主義握得政權後組成，故一般在法律觀點上，從此是一個國家的機關。」

且其下文尙稱：

「至於那個爲法律提案所創立的新的憲法機關，以及它對其它國家憲法機關之地位，我們將不至應用很長的字句，以指明那些規定組織和職務底各種不同的提案條款。雖然從此最高評議會要成爲國家的一種憲法機關，但我們仍稱以它產生時所具有的名義：法西斯主義最高評議會，在這個名義下它已生活和行動了十年了。這是合理的。從此，法西斯主義便和民族及國家相同化；因此我們能說法西斯主義最高評議會是相等於民族和國家的最高評議會。」

這項報告之其它而作爲結論者如下：

「從我們在上面所說者觀察起來，最高評議會底地位是明白地屬於那些根本的機關，所以也是國家憲法的機關。最高評議會是在一種對政府及國會不同的局勢中，處於國家其它憲法機關之中，但是卻有對政府和國會一種相同卓越的地位。以作為國皇最高的評議會和政府普通的評議會而論，在政治事項上，它參加於幾種立法的權力。且遵照現行立法和本法律提案而言，則最高評議會在另一方面更有其它高尚的職務，如製成指定的代議士名單而提付選民團體核准，以及對全國法西斯黨和它所附屬組織之活動作最高的指揮」。

四 最高評議會作為意大利國家底憲法制度和憲法機關之憲法特性，是明白地呈露出我們在上面所講的性格。

從其構成底方式上觀察，我們更不能懷疑最高評議會是一般地有一種代議的特性。

五 我們相信，對於這個新興政治制度加入組合型君主代議公式下所統治的國家法律秩序中之情況，宜作一種特殊的研究。這種研究如下：法西斯主義最高評議會在代議公式生活中，處於和運用於何種特殊的地位？我們相信那個地位是在於把政府權力之行動和一國人民民族政策之實際和變動需要間，形成和維持連結的關係；換言之在那裏形成和維持民族政策一般方針之有效。

六 民族政策之一般方針是存立為政府公式之政治原素，但是它永遠不能抑且將永遠不能得有成文法規範底一種起首的規律化。它曾是而今日也是一種絕對地政治的事項，而將來仍將是一般。

議會統治制度曾袒護這個領域而把它支配過。

那時的政黨即有那種暗示，以謀在大部於推行選舉機構之目的中產生各種政團之自信和聯合的政策中，組織那種尚為無定形和無組織的普選制度。從這樣組成議會中所代表的各種表決，應發生一切在民族政治生活之上之傾向，而在一切之上，發生那些一切反抗國家和民族團體利益之傾向，這些傾向在那時是唯一實在地組織的。

那種自稱為選民個人投票底自由表示便在業已組成的議會門前停止下來。

命令委託權底禁止，在選舉目的下對那些最常常地為人力所組成的政黨和政團，便因它處之在場而證明此處之不在場 (Alibi)。

爲了這些事實上底理由，一般政策方針之製成，乃屬於民選議院底權限領域，而且這種權限甚至高出於它底其它權能。

對於立法工作之合作事項，以及關於監督和控制的職務，一切都成爲一般政策之標的。

一切都是民選議院之內，沒有一事是在議院之外。祇是有組織的謀叛以抗國家是允許的。常時遇見的那些總選舉和補選，在原則上即因選舉機構不完善，而其應用的方式不能確保決定和確實的一種民族政策方針經驗悠久之故。

這是一種實際而成爲一種理論了。

上面所說乃我們常作的觀察，但是我們相信在這裏再講一遍不是無益的，因爲特別地在我們所研究的事項上，都是最初由法西斯革命所運用，然後始爲統治制度所運用。

七 法西斯統治制度自行確認反抗一切堅強地組織的憲法外政黨，以及反抗那些和前者作永久妥協的憲法政黨。

祇是持有一種不是政黨組織而是民族組織之法西斯組織，將得以存在。這個組織在組合秩序中得被完成，在這種秩序內，組織和職務行使所求者乃合作而非鬭爭；聯立的勞動而非組成自相反對的企圖，以及和民族及國家之主要目的相反的企圖；那是在各種社會範疇間，對國家政府之行動，爲公民行爲和民族信仰之合作。

這是依照了這個方針，纔組成衆院；這是依照了這個方針，纔行使參衆兩院底職務。

那種制立，存續和更新一國政策一般方針之政治領域今已加以改變，而國會兩院，特別那民選議院雖尙有一種勢力，但已非直接和決定的，而尤其已非不合時宜了。

這個中心在法西斯主義最高評議會中，發現一種政治的機關，持有在國會中國皇政府一旁的間接政治權限。全國法西斯黨和組合組織乃在四周運用這種活動。

那些曲解爲變更政策一般方針之必要表示的大多數議員態度，已失去其效能，而這樣不僅爲遵按一種明

文的立法改革，抑且尚遵按法西斯主義新的政治統治制度。

八 那個將近一世紀歷史的切望的研究，對代議政府公式把一項固有位置給予一種國家最重要的活動——政府的政治活動——這個位置是在憲定和負責權力行使其所許憲法權能底一旁而不是在它之外。這個研究已獲得一種最初的具體結果，這個結果將由時間和經驗來作更佳的估價。

這種結果是發現於生長和發達議會統治制度底憲法需要的路徑中；但是它所供應這些需要之工具則全行不同。這個工具，照着它代議組織而論，是加入於民族社會之中；而照着它所應完成之工作說，它將在和議會統治制度所應推行的相同位置中發生效力。

九 我們在上面所敘述的研究已有一度長期的歷史和論文；反對議會主義，反對人們所稱議會統治制度之衰落。我們對它業已講過了。

最近尚在英國，於准許婦女投票之時，上院和下院底有名發言者，都表示對政府生活在民族政策堅定的一種方針上須獲得一種安全點，俾確保其反抗議會大多數，從普選制上所生堅強政治威望之常遇的襲擊和侵佔。我們會講過爲拉諾特 (Larnard) 氏所提出的救濟主張，以對內閣而特別對首相確保其某種悠久的生命。法西斯統治制度已解除這個問題。

法西斯最高評議會，既不對政府負責而對民族負有一種很爲重大的責任，即代表和構成國家的最高機關，

俾評議那些主權的權力而對民族指示意大利國家民族政策之方針。至於這些方針之現實化則屬於國皇底政府，而處於政府元首兼首相負責之下。

在那裏，這是法西斯統治制度之一種原始創物，正如內閣或議會統治制度之創造曾是英國的一種原始創物一般。而且這是在美國憲法所見政治統治制度上一種進一步的途徑。在美國於四年之內，聯邦之民族政策乃總統、國家元首、政府和柄政大多數之政策；處於兩黨間獲有最大多數票權之一黨組織保障之下；在那裏沒有反抗民族的那些政黨。

經驗上的習慣將使那些職務得以澄清，而使那些適於創議和行爲之工具得以明晰。它更將在與憲定和負責權力之行動直接接觸中，處於全國法西斯黨和組合組織中所堅實地建立的精神和物質勢力壓力之下，穩定其組織和職務底行使。我們往往說，精神勢力之效率有其法律；則民族之精神勢力始爲完美。

法西斯主義最高評議會、國防義勇民團以及法西斯革命底其它制度，更將常常加入於法律秩序之中，以行使國家政策的職務，而維持其原始之方式和姿態，作爲推動統治制度逐漸現實化的政治機關。

它職務行使之保障，是在於國家法律秩序之特殊性格中；新的制度在那裏，將完成它所授予的政治任務。

一〇 最高評議會底制度，把民族政策更替之可能和原因，在實際上處於一種對立法和民族精神與物質有效勢力之代表機關所生效底同一領域之上。可是對於政府構成之方式和統治者負責與最高任務之行使，卻

剝奪政策更替或那些代表機關之領域上偶然表示一切決議的勢力。

一 最高評議會底制度，不應孤立地在其本體上和對其本體作估價，而須對那些關於政府元首、行法權能力和民選議院構成底法律，對勞動約章以及對那些建立政治和組合組織之法律和政令，而尤其對全國法西斯黨之組織和活動相聯結的行動作估價。

最高評議會制度之價值，乃在於提出一個憲法政治尖銳問題之事實，如對政府職務上較為適當於政治的活動，給以對這種活動方針之合作和評議的一種憲法工具，且使與民族組織，而因此與民族和國家最高利益發生密切和互續的關係。

一二 至於最高評議會之合憲化所能引起的那些恐怖和懷疑，特別地在外國，卻並不比在他們把議會統治制度之習慣介引於代議政府公式時所引起者為少。

確認意大利對這種新制度將作之經驗，行將為其職務行使之方式所充實，我們不相信這是過於冒險的。這種經驗更將常以澄清它所產生的那些終極目標和利益。如果那些大儒和各國之倨傲並未得勝的話，那末這種經驗更將為其他國民，以更清明更了解的姿態來討論之。

一項條件是自然需要的：如果一國欲以其民族之機構，堅實地得以統一為一種精神和物質勢力之單一組織，這後者以是為社會的組織，而加入於國家法律秩序生活之偉大編制中。

這樣一種條件能在意大利，於確定事實之情勢時和爲了民族社會有效和組織勢力之壓力之故，而得產生抑且已被產生；以謀首先解脫和挽救威脅民族利益和機構之危險，然後推進國家的政策，以進入於法律改造和民族政策現實化之新途徑中。

一三 我們在上面說過，法西斯主義最高評議會之制度，乃統治制度之一種原始的產物。然而我們應當在這裏注意，也和我們對全國法西斯黨所作觀察底一般，這個制度對於代議政府公式之習慣現實化，曾有一度爲那些政黨工作所作之內部醞釀。

即不講各國黨部中央和地方委員會在法律外，而在政治上爲有效的職務，對它們在選舉和發生開潮時之勢力，以及一般地它們對那些政府組織和行爲之影響；我們僅敘述美國在選舉總統，參議員及代議士，以及在全年內關於任命一切聯邦官吏時，全國和各邦底黨代表大會和委員會之廣大和互續的活動，也可足够了。我們知道，從選舉大總統爲始，那些選民都是從這些委員會所指定的候選人名單上確定其選舉的。

雖然這是在法律外的方式，但是我們卻不能不說在這種意義上，他們在美國欲求對普選制度之組織。

一四 法西斯統治制度之憲法政治，恆以實驗爲基礎，而持有兩個特點：（1）藉一種坦白和忠誠的認可，宣告它所欲作爲，它所欲達到之目的，以及它認爲最適於達到此項目的之工具；（2）常對其行爲方法，給予立法規律化之確實性。

因了這些特點，那種統治制度便不能和一個事實的、暴力的統治制度相混稱，更不能和一種獨裁的統治制度相混稱。我們甚至在學校以外，也曾屢次確認了。我們在這裏再把它聲明，這是因為我們相信這個確認，在這裏獲得其自然的地位。

一五 我們現在覺得須對法西斯主義最高評議會法律第十二條之解釋，在實際所發生和在理論中所討論的某種問題，加以闡述。我們首應宣稱，那第十二條底條款已被一九二九年法律所補充。這後者作為一八五四年法律之修改，規定對一切法律須諮詢最高評議會之意見，且那種頒布的公式理應首先宣告，那最高評議會之意見已獲贊可。

一六 第十二條載有「對一切憲法特性之問題，徵求最高評議會意見之強制特性」底一個一般條款。且其後尚有另一種更為特殊的特性：它宣稱對於本條款中儼同命令般所列舉的事項，常有一種憲法的特性。我們理應在另一方面回憶在上面所已說過的，那條法律規定政府元首於其認為必要時，主席和召開最高評議會，且由其規定議事日程。這便是說對於第十二條所能發生的問題，我們作出一種簡略的暗示。

一七 這些問題是：(1) 關於在第十二條中所列舉事項之一種問題或提案，何人得以宣告其合憲性？(2) 如果一種依照第十二條規定具有憲法特性之法律提案已被國會所批准，但在頒布行為上未提及獲得最高評議會之意見贊許時，那條法律能否發生一切效力？(3) 如果在上述所發生的假定中，這是否屬於司法

當局之權限，俾宣告那項爲兩院所裁決而得國皇批准之法律提案，含有一種憲法的特性，而在一切效果上發生其效力。

那裏便是一些佔有憲法價值的問題，特別地因爲它們包括一項新法律之解釋，以及那些和國家主權機關發生細密關係底地位。在另一方面，這是屬於一種公法上底法令，它將從其執行上產生其職務行使之最主要的要素。

欲對這種性質之一項法律加以解釋，我們很是易於作出純粹理論性質之假定，或發生那些僅具全行失去共同意義之利益的問題。

一八 關於第一個問題，我們相信能答稱，宣布一項「問題」含有一種憲法特性之權力，那是屬於國皇底政府，故因此是屬於其元首，而且這是不能接受任何估價或控制的。

至於法律提案，這似乎不必區分它是一項主權的創議，還是一項國會的創議；因爲在那兩項假定內，那種法律提案都是進達於兩院之前而取得政府元首之裁可的。在這種假定內，這是否屬於國皇政府，而因此屬於其元首，得有毫無明文或含蓄控制的權力，以認可這條法律提案因其不屬於第十二條所定事項而無憲法之特性？且我們由此在這裏進達於爲那個第二問題所引起的假定。

一九 在下列便是那種情況：遵照明文屬於最高評議會諮詢保留事項下底一條法律提案。然而這項提案

並未被認為那樣情況，且於政府元首以勅令提出於國會時，兩院裁決該案而未引起程序上底違憲性時，以及國家元首批准和頒布該案時也未認可那樣情況。

政府元首含蓄和明文的宣告，稱這項法律提案，從其明確內容之事實上言，不應認為含有一種憲法特性者，它是否例如和英下院議長底宣言發生相同狀態？按照這項宣言，認可一項確定法案為一種財務案或公務案者，在一九一一年議會法下，那是不能接受司法院之估價的。

二〇 當人們確認，正如他們所實現者，那司法院對於我們在上面所提議的模式，理應拒絕其有效性時，我們說，司法當局得有「認可」這項法律提案含有憲法特性之權力。法律無效的宣告，即以其手續違犯憲法之故。它既是這前提底結果，故為一種後來的行為。

然而我們不相信司法當局對一項法律提案成為法律底法律事實，不經其憲法特性之「認可」為政府元首對國家元首或國會兩院所承諾時，得有一種那麼相類的權力。

二一 我們僅宜注意，我們所欲探討的情況，不能和一般稱為剛性憲法，尤其聯邦國家憲法所規定者相比擬，在聯邦國家中，這是聯邦國會或各邦議會底一項立法行為，始能違犯那種按照憲法所定規律之權限客觀法。那種對立法行為所載規律之施行或不予施行底研究，當然於當事方面提出控訴而求審查其效力時，由憲法授給司法威權。

我們承認在另一方面一般所說，那個司法威權對立法行為加以評價之問題，雖然為另一問題之結論，卻和這另一問題不同。這另一問題便是關於憲法法令底性質，不能在絕對地保留為「製憲」權限之特殊機關和特殊手續之外被修改或撤銷底那個主要問題。

在剛性憲法上，那種對製憲法律和普通法律之區別，便含有在這種區別內容底法律條款上，發生憲法規律化之一種特殊性。

二二 在我國情況中，對司法威權所授予者，不是一種技術的評價權力，而是政治和憲法性質的權力。一方既為對於最高評議會之法律精神所指定，一方又為我國法律秩序之特性所指定，那麼一種能力似乎不能歸屬於司法職務之機關。

無論如何，我們能確認，像我們所探討的一種法律抵觸情況，是很難自行產生的，而特別地讓我們相信，因了在我國憲法秩序系統內歸於政府元首職務之地位底事實。

無論如何，即如那種抵觸得以發生底話，我們在那裏便應再回憶，我們在國家主權機關間憲法抵觸和憲法關係之領域上所遇見的情況。

二三 我們對於第十二條之解釋，理應給予另外兩種的說明。

第一種便是關於那個時間，我們應徵求最高評議會底意見。毫無疑義地，這種意見底徵求應在請求國皇對

提出國會法案之勅令加以簽字之前，或在准許討論一種議會私人創議之提案以前行之。

第二種便是那種趨向於確定最高評議會底意見應否傳達國皇而向兩院報告底說明。

法律上是未加規定，但是我們不能懷疑，在國皇和政府元首底內部關係上，這是理應那樣的。

關於兩院，我們相信這是應和給予最高評議會之憲法權能性質取得全部的一致，故授權政府以提出關於為第十二條所定事項之法律提案底勅令，載具「最高評議會贊助」底公式。

這個公式在這勅令上獲得其自然的位置，它用以傳達於兩院而在「認可」法律提案之憲法特性中，統一國皇政府和國會。

對於議會私人創議底法律提案，這是明白的，政府元首在對其登記於議事日程加以裁可時，在法定期限內應將宣告那項提案將送達最高評議會，依照第十二條條款之規定，徵求其意見。

二四 有人能質問，對那項意見和其內容是否應將其作公開底宣布，我們相信對這個事項之公開特性，將增加最高評議會憲法職務底威望。評議會底那些會議是祕密的，但是法律規定一項公報應為會長所編成。

在另一方面，國務會議底那些會議也是祕密的，可是於其請求審計院為保留註冊之時，國務會議主席便以會議記錄底一項副本送交審計院院長，在那項記錄上證明國務會議已決議那種保留的註冊。

二五 一個最後的說明：國務會議在行使其對法律提案之普通權限中，應否或能否宣告一項法律提案含

有一種憲法的特性，而因此將送交最高評議會？

據我們底意見，那種回覆祇能是正面的。

對於一種含有那麼重大法律價值之法案，如以一種確定和毋可爭論的方式，對一種法律提案適用憲法稱號的行爲，以及因其將爲國會裁決之故，國皇政府便不能自居於事外的地位。

二六 一切我們所欲加以某些說明的這個事項，理應將爲最高評議會之政令條例所規律化，俾對其權能之行使取得法典化。這便是我們所提出的那些問題之解決。

這個條例將有國會兩院規程之憲法效力。我們在另一方面相信兩院底規程理應一般地加入於對最高評議會法律之執行條款中。

二七 現在我們將對業已加以檢討的那個第十二條，作一特別的批評。

依照這個條款，當對皇位繼承序列發生一個憲法問題時，那個新的憲法機關便被請說明其意見。

無人能否認，因這麼一個問題之政治和憲法特性之事實，我們便宜立刻從其發生之初，把它保持於一種保留的政治估價底限制領域中，以避免一切民衆或議會底辯論，衝動和預測，而最重要地避免一切國外權力之影響。

因了最高評議會之代議特性，由其會長兼全國法西斯黨首領和政府元首之優越行動，以及兩院議長和國

務各都大臣均出席於最高評議會之故，表示出一國中最為重大而最為廣泛的精神和經濟勢力，於是對所提憲法問題底一種事前評價，構成一種初步的審查和估價的實驗嘗試。

這種評價底結果，便將對民族貢獻出一個政治團體方面一種熟慮和莊嚴的諮議。這個政治團體，藉着它底組織而在我國民族社會有效勢力之直接壓力下，便準備對一國最高的利益，常愈能而較善地感受其固有的歷史和道德責任。

那些所考慮的情況，對於意大利，感謝上蒼，是那麼遼遠而難以預測的一件未定之事，故我們作此假定，僅在對我們法學目的上確定那種特殊的性質而已。

因為，如果在我們發生一種未曾規定而不能確定的情勢之後，關於變更皇位繼承序列之一種憲法的法律提案（我們在這裏，也僅作一種純粹理論之假設），我們應當承認那麼一種屬於國皇政府絕對權限之法律提案，祇以最高評議會事前之諮詢和存在國皇之授權勅令，始能提出國會。自然略，這樣性質的一種憲法問題，以及能請國皇提出一種特別法律之提案者，祇於皇家親王之業已持有皇太子尊位者消滅時始能發生或提出。

二八 我們祇於回述政府元首與法西斯政治統治制度之建立者，而因此同時也是這新設最高評議會會長墨索里尼氏，在一九二八年十一月十五日皇國參院會議席上所宣發之明晰和重大的演詞，始得對這種艱難的辯證作更良的結論。於請求那些「忠實的，以及祇為意人命運而設想」的參議員，對法西斯主義最高評議會

之法案加以核准時，他即以一種威赫而莊嚴的坦率態度宣稱：「尊貴之參議員乎，我自願避免而使君等避免那種我所已預備的演詞，經歷一個時期的人文性格，證明那些演講爲病人無故之自驚。

「關於內閣報告之精神和文字，參院中央事務局那麼明晰和完善之報告，以及在這個會議廳中所發之言論，故我自行寬恕。

「我祇限於作一個簡短的宣言，但是這項宣言也許將不至成爲多事。這項法律提案已發生許多綜合和可敬的遲疑，但也發生許多不正當的運動和不適合的大聲怒罵。有人煽動着一個偉大的旗幟，以謀演成不幸的反法西斯主義之私叛。

「然而七年來，忠誠的法西斯政府，已在其全部人民和其全部政治、軍事和工團表示中，把統治制度安置於超出一切疑慮之上（熱烈鼓掌）。

「對於那些僅對其不可能的志願或無益和聯立冀待之暗示作懷疑者，對那些由其幻想創出一種虛無的現實而表示異見者，他們將使足以注意，在我們信仰和勞作的君主和皇統的完善忠君主義之旁（十分佳妙），一種事實是一切言論之最雄辯者。當國家元首，意大利國皇陛下，在波洛格那（Bologna）法西斯教堂內點燈的時候，那蓋確認黑衫黨紀錄之發誓明燈，便直射到現行統治制度之創造。他完成了一種行爲，那種意義在其本身是顯著的」（十分佳妙）。

第二十四講 全國組合會議

一 全國組合會議是法西斯統治制度最新的立法產物，和意大利國家法律和政治上最綜合而最富代議的立法產物。

法西斯主義對國家而尤其對主權、居民及其結社勢力之法律理論，以及對一切生產勢力為民族生產之發達而聯立合作底經濟理論，在「組合」底概念中達到一種有效的綜合論法。這兩種理論底聯合行動，對組合所指示者不是旁的，祇是這種組織的方法，這種職務行使底姿態而已。

二 我們理應注意，一般地在這種法西斯公法底最近產物中，先出現那種職務而為原始的機關所行使；那種對職務為適合化的機關，換言之全國組合會議，是追後所發生。

這種國家新活動之需要，是與法西斯運動那些最初的表示在同時被確認。法西斯運動和革命之元首，甚至在一九一八年以前，已常常講到組合的憲法文字。對公務僱員和工人底那些最初法西斯職業協會，已自一九一九至一九二〇年以來，講過組合的憲法文字。這便是在我們業已屢為闡述的一九二七年二篇序文中所證明的。行動和那些言論卻是應合的。在這些最初時期中，那時業已堅強地組織的全國法西斯黨之精神和物質勢

力，便供應出那種經驗。

法西斯憲法的立法會對那種經驗之安全準備着必要的條件；那種隨後的工團組合立法會對那種經驗給予爲其互續的足量條件。

對勞動集團契約法律規律化之一九二六年法律（第三條），以及對執行這個法律之條例（第四十二至四十六條），莊嚴地宣告那種職務底性格而給予那機關底一般設計。

對統治制度一切新的法律一般原則和經濟及憲法政策之方針，彙集成一項單一憲法文件底那個勞動約章，在其第六項宣言中，曾確認組合機關和職務之需要。

勞動約章第六項宣言如下：「那些合法承認的職業協會保證僱主和工人間底法律平等，維持勞動和生產底紀律，而獎勵其改善。「組合」構成生產勢力的統一組織，而由其整個地代表那些利益。

「依照這種整個的代表，且因那些生產底利益是民族利益之故，那些組合便爲法律承認爲國家的機關。

「以生產上統一利益底代表而言，那些組合於接得其所屬協會之必要權力後，可頒布關於勞動關係之紀律和生產調整底強制規律。」

一九二六年法律第三條規定：「那些僱主和工人底協會可爲中央的聯絡機關所召集，後者且持有一種共同最高的階秩。」

前述執行條例第四十二條又稱：「這樣所聯集的組織便構成一種組合」。

那些工團，在其特有的而限定於其中各自利益的集體關係內，運用各該組織不是絕對而是主要的利益，至於當其締結契約，以及對消弭勞動糾紛而採取初步方針時也都是一般。

結社特性上一種永久的混合物，乃由其全體結成一種最高制度之事實所造成。這後者表示對其利益底均衡，而對處裁其爭議時爲一種大公無私的機關。這個機關便是組合。

三 這種組合制度所根據的社會和法律基礎，是存立於勞動約章第二項宣言中，依照其條文說：「生產底全體在民族觀點上是統一的，它們底目標是統一的，而這些目標便歸納於個人幸福和民族雄力之發展中」。

依照一九二六年七月二日和一九二七年七月十四日底勅令，雖制定了一種全國組合會議，可是這後者卻未曾就職。這特別地因爲「甚至組底部底職務行使，從其成立以後即主張暫時放棄一種機關：其中那項職務行使不應由一種對諮議和勸告尚未確定的能力範圍中產生，而相反地主張在其機構和權力底一種改革上，說明和解決組合和組合間相聯繫的問題」（參閱檔案第三五五號，一九二九年十二月二十一日對全國組合會議改革之法律提案，參院中政府底報告）。

四 雖未經爲一九二六年法律，以及爲勞動約章所宣告的直接機關之干預，國家組合活動底經驗卻仍行繼續行使。在四周，那項職務是由工團國際委員會得主要協會之合作而行使之。在中央方面，則由一種中央委員會，

但尤其爲組合部長常時爲最有效而最綜合的行動所行使。

以設立全國組合會議之一九三〇年三月二十日法律，乃在於終止那個試驗的最初時期，而也許終止那些現在和將來表示意大利國家組合憲法政策和法律爲法西斯統治制度之最艱難的時期。

爲上述法律所組成的機關，是從其在方法和標的上爲遭遇困難和制勝困難的最初經驗所已說明的組合活動上集合起來。

五 全國組合會議底那些機關是分組和小組，常任特別委員會；大會和中央組合委員會。

全國組合會議及其一切機關之主席，是屬於政府元首兼首相與國務卿，按照那些需要而由他召集會議。

全國組合會議之分組是：（一）自由職業和藝術的分組，分爲二小組：一爲自由職業的小組，一爲藝術的小組；（二）工業和手工業的分組，分爲二小組：一爲工業小組，一爲手工業小組；（三）農業分組；（四）商業分組；（五）陸道和內河運輸的分組；（六）海洋和空中運輸的分組，分爲二小組：一爲海洋運輸小組，一爲空中運輸小組；（七）銀行分組。

小組在其絕對權限之事項內，與分組有相同的權力，且得和分組相離而行使其職務。

如果決議底對象乃數個所述分組或小組共同的利益，則它們能召開兩個或兩個以上底聯組會議。在條例上所規定的情況內，那些聯組會議能祇以僱主和工人代表之參加而召集。

當討論底對象有關國家工團和組合秩序之全體利益，而在法律所儼同命令地規定的情況內，全國組合會議底各分組乃召開大會。

六 參加大會者，除組合大臣之外，有內務大臣、農林大臣、全國法西斯黨祕書，以及對相當各分組之僱主和工人工團組合國務次官。

其他參加大會者尚有：

(1) 由黨祕書所指定底全國法西斯黨幹部中一位屬有權限者，和那些副祕書；(2) 組合法部各司長官；(3) 農林部各司長官；(4) 勞動娛樂國民事業會會長；(5) 全國社會救濟機關之長官；(6) 退伍和殘廢軍人協會會長；(7) 全國戰士協會會長；(8) 公務法西斯大會由其本會所指定的代表一人；(9) 依照一九二六年七月一日第一一三〇號勅令所准許的其它各項協會，由其本會所同意指定，或於該會未能指定時由組合大臣所派之代表二人；(10) 由組合大臣所指派的在工團組織，組合法律和組合經濟，以及其它關於生產之活動和法律的技術科學等問題中特別地屬有權限者十人。

依政府元首之提議而經國務會議之決議，得由勅令給以對當然會員名單之變更和增加。

為商議各種具有一般特性和主要地為技術秩序之事項起見，我們能以組合大臣之提議而由政府元首之命令，在全國組合會議中設立那些包括屬於大會人員底常任特別委員會。該項命令規定所述委員會之組織，以

及其權限對大會和分組權限之限度。

他們常能對那些業已接受分組和常任特別委員會勸告意見之事項，質諸大會。

各工團機關和其它協會及組織方面對全國組合會議代表之指定，係由各該最高決議的集體機關，按照憲章條款所組成而召集者行之。

全國組合會議會員之資格，乃以政府元首之提議而由勅令承認之。這種資格得以在本法律和條例規定之情況中相同程序撤銷之。

在他們就職時，全國組合會議會員須按照爲條例所定之公式，舉行宣誓。

全國組合會議會員，因其兼有其它職務之故，仍可任職三年，而其委任權亦得被確認。

欲當選爲全國組合會議會員者，他須保持一切爲政治選舉法所定對代議士當選之資格。

如果上列資格未能完全，則撤銷其委任權。

七 全國組合會議對下列特殊事項，得請其發表勸告之意見：

(1) 依照組合制度之發展和民族生產之需求，對勞動約章所載原則之現實化和整個化；

(2) 在一九二六年一月三十一日第一百號法律之意義下，當其以生產和勞動規律化爲對象時，所提出

之法律提案和規律之頒布；

(3) 對工團協會方面範疇利益之保護和公共利益之職務行使，這些乃依照勞動約章第三項宣言而為國家所委託者；

(4) 在一九二六年四月三日第五六三號法律第四條末節和勞動約章第八項宣言之意義下，由機關直接行使的工團協會之救濟活動。那些機關於運用時，特別關於工團立法和勞動約章對私人創業和管理企業之自由所載原則之遵守，乃處於其監督和控制之下；

(5) 在一九二六年七月一日第一一三〇號勅令第四十四條(乙)項，以及勞動約章第六項和第八項宣言之意義下，以增大，調整和改善民族生產、文化和藝術為目的之組合機關和組合團體之活動；

(6) 在各種工團協會間它們補充機關和組合的機關與團體，在行使上述各節所指活動中底關係；

(7) 授予工團協會和依照一九二六年七月一日第一一三〇號勅令第十九條所規定之國民事業會底救濟活動，以及為處於國家控制下的機關，為全國法西斯黨，或為私人所獎勵或發展的其它救濟的國民事業會所授予的活動間之調整；

(8) 關於各種職業範疇中工團序律之問題；

(9) 為對下級協會行使監督和保護底最高級工團協會承認命令所作對工團協會之承認，以及對其所為委託承認之撤銷；

(10) 新的全國總會承認之准許；

(11) 對於反抗拒絕其加入一種合法承認的協會或反抗其為後者所作除名或另一除名之公式，以及抗告一種下級協會拒絕其加入一種最高級協會，或抗告一種下級協會被一種最高級協會所作之除名，最後向組部提出的上訴；

(12) 對於工團協會製成預算之方針；

(13) 對各種範疇活動共同目的而代替尚未組成的組合，對勞動職業介紹作全區和全國底調整；

(14) 對於各種組合底組織；

(15) 對組合秩序之宣示原則作民衆和科學宣傳；

(16) 對工團會費之規律化。

一般說起來，全國組合會議能對一切和民族生產利益有關底問題，被請發表其勸告的意見。然而全國組合會議，不能替代那些規範地為國家諮詢機關，於其遵照法律條文為強制的意見時所發表之意見。

八 對下列事項，徵求全國組合會議底意見為強制的：

(甲) 在第(9)項所開事項中，代替為法律條文所定資政院底勸告意見，那些在這裏所回引的法律條款是在這個意義內已被修改；

(乙) 在第(10)項中所開底事項中；

(丙) 在第(11)項所開事項中，當其關於抗告那些下級協會對最高級協會所作之除名時；

(丁) 在第(14)項所開事項中。

在這些情況中，那項勸告意見是由大會所發表。

九 那些各種範疇底工團協會，經所屬聯合會或總會授權之後（依照法規條款），在一切法律未作其它規定時，得向全國組合會議請求對其代表之營業稅，確定稅率底能力以及發布那些含有對範疇內一切所屬爲強制性質底職業條例。

這種能力是由全國組合會議之大會，以屬有權限的分組或小組之提議而授予。

由上述方式所授權規定之稅則和條例，應提付組合部大臣批准，而以它們在皇國官場公報，或組合部官場公報中底公布，那種對有關協會請求而實行的公布，始成爲實際的執行。

一〇 全國組合會議在另一方面有下列諸項職務：

(1) 對於爲合法承認的工團協會，補充機關或組合團體所行使救濟活動之調整規律底製成；

(2) 在一九二六年四月三日第五六三號法律意義下，調整所定勞動關係之各種規律化，以及對一切其它組合的規範活動之調整制定規律。

(3) 在各種代表生產範疇間，對於爲合法承認的工團協會所作集體經濟關係規律化制定規律。

在第(1)和(2)項中所開職務之行使，一由政府元首以組合大臣之提議，授予全國組合會議；而在第(3)項中所開職務之行使，則由所關的那些協會，在依照法規而取得政府元首同意之必要授權保留下，給予全國組合會議。

那些協會以上開方式，甚至能在另一方面向全國組合會議，對本條第一節中所開事物，請求對協會間所達到的妥協加以批准。在這種情況中，組合會議得有對其准予批准者，接受它所認爲必要的修改能力。

爲全國組合會議所批准和制定的那些規律，依照上述條款說，於其在皇國官場公報或組合部官場公報公布時，對它們所關範疇代表的私人及協會即成爲強制的規律，而撤銷對那個事項的現行條款。

那種公布可由一種毋得上訴的政府元首條令被禁止。

關於施行所述規律之爭議，是屬於勞動執法官之權限。

一一 由政府元首之命令，而以組合大臣之提議，我們能把那些關於所屬企業範疇或相當生產部門，對組合爲固有的權能和權力，授予全國組合會議底各種分組和小組；但無論如何，對於那些企業的範疇，那種業已組成組合者爲例外。

然而在這個情況內，那些和解的職務是保留於組合部，這後者依照法定方式而行使之。

無論如何，全國組合會議底那些分組和小組，對相當生產部門之各種企業範疇所制定的組合，行使聯絡的職務。這些職務和行使的方式，是由政府元首之命令所確定。

一二 我們在全國組合會議中，設立中央組合委員會。

中央組合委員會底任務是在於調整全國組合會議之活動；在常為規範特性之決議外，對於一切緊急的決議，於大會休會期中代行組合會議的職權，而對於在生產的民族問題和組合秩序底道德目的上，關於工團行動政策方針底問題，發表其勸告的意見。

參加於中央組合委員會者，除組合部大臣以外，有內務大臣、農林大臣、全國法西斯黨秘書、組合底國務次官、僱主和工人，以及行使一種自由職業或藝術人員全國總會之那些會長，合作的全國事務局局長，社會救濟全國機關底長官和全國組合會議之祕書長。

一三 對全國組合會議各種機關之集會，以政府元首之授權而有參加能力者，為我們所論及的各項有關部門之各部國務次官。以會長之指令，這些部門各部司長亦得被邀出席。

我們亦得依照為條例所定目的和公式，邀請技術顧問和各種範疇工團協會之代表，參加全國組合會議之中。

政府元首可邀請那些藉着為國皇政府所任命或授權的意國代表團所參加的永久國際組織之代表，以觀

察者之資格列席全國組合會議各種機關之會議。

一四 那種工團爭議之調解職務，在先前法律和命令之意義上授予組合，如於所述組合尚未成立時則直接由組合部大臣行使之。經屬有權限的工團總會所實行調解，企圖之後，欲向組合部為調解企圖之嘗試者，在上述情況中是強制的。

對於法律之施行，它和其它國家法律之調整，以及全國組合會議各項事務之組織，國皇政府已得勅令之准許，俾發布一切必要的訓令。

一五 我們已在法律全文上，附以關於全國組合會議各分組之組織表。那七個分組是全國組合會議底那些根本機關，每個是工團總會所代表的生產偉大部門。它們底組織是完全均等的，但以自由職業及藝術底分組為例外，這後者有一種全行特別的性格。

僱主和工人均等代表之原則，為管理者代表方法所補充，換言之為那種在僱主和工人代表本身中所實現之技術要素底干預而完成。一個比喻即將足以了解那個為兩項原則所和密化合之方式：農業分組是由主任一人及農業僱主和工人二大總會間每方代表七人所組成；但是在僱主總會所指派的七人中，二人應是管理農墾爭務底代表；而對工人總會所指派的七人中，二人應是農業技術人員之代表。

一六 在那些分組中，某些是分成各個小組。更明確一點，那個自由職業和藝術的分組，分成自由職業底第

一小組和藝術底第二小組，工業和手工業的分組，分成一個工業小組和另一個手工業小組；而最後那個海洋和空中運輸的分組，分成一個海洋運輸小組和另一個空中運輸小組。由是我們得以探求：對各種繁複的職業和經濟及工團生活上許多複雜的現象最爲直接的一種應合。

一七 那裏便是那個「對於全國組合會議改革」法律底一般條款。這項法律已在國會兩院中作廣大的討論，而在政府和議會委員會之報告中，以及在政府元首和組合大臣之演說中，都已說明其最爲重大的要點。

有人對於這項法律尙提出數種問題。我們將對其最重要者加以討論。

一八 那第一個問題是一般的性質。那個對於全國組合會議底法律，曾否組成那些組合？在國會兩院中政府對法律提案之報告和討論，便在答覆這項質詢。

參院中央事務局之報告載稱：「迄今尙未成立任何組合，一如那些法律所許者」。

然而我們理應承認，那種組合應在於先前法律底一切精神和條款中，而尤其在這後者中所宣示的原則。

那些分組和小組，在事實上具有組合的特性；且第十三條對那些小組尙授其組合的權力，但對那種業已成立組合的企業範疇爲例外。

第十九條，預先見及那種未曾成立組合的情況，規定把那種爲「集體契約法律規律化」法律所定的調解職務，授予組合法部大臣。

無論如何，我們理應注意，全國組合會議之組織既制定了每個生產部門兩大範疇代表底均等方法，那末當那些分組和小組以這雙方當局之干預而行使職務時，我們即應認為那個組合已發生效力。在這個意義內，那些小組便是組合底原始細胞。

上述內閣報告會說，全國組合會議「依照其所構成之方式而言，依照其機關之繁複而言，以及依照其在所述機關構成中所支配的均等特性而言，便似乎完全能替代那些聯絡的組合機關」。

且組合部大臣於一九二九年十二月二十一日之衆院會議席上聲明：「那些組合是由分組之創立而取得現實化，而那個全國組合會議便能稱為『民族組合』」。

我們在這裏理應注意，自經我們所討論的法律公布以後，那個演劇組合便在全國組合會議之中產生。那種對最初組合職務行使之全部經驗，不論在事實上還是法律上底那樣經驗，將對其它組合產生之途徑加以說明。

一九 在這個一般觀察之外，我們尚可作其它的觀察，這後者可集成下列二部：一部包括那些技術和工團的問題，另一部包括那些憲法的問題。

第一底部問題，是更直接地和組合經濟底政策有關。屬於這一部者例如：各種範疇對全國組合會議和各個分組中之代表（均等特性）；工團和全國組合會議間，關於工團自治和對更確當地為經濟領域之關係；全國組合會議在企業內部管理上干涉底可能；為勞動約章所保障的個人創業之安全；全國組合會議所授權力之性質

和限度；以及對其民族經濟行使之毅力。

第二部底問題貢獻出一種較為直接的憲法利益，雖然那麼一種利益亦得為前一部所貢獻，而不顧其所含事項之技術和工團的優越特性。內閣對提出於衆院法律提案之報告，以一種特別適宜之方式，論及全國組合會議之制度底問題。那項報告稱為這個問題，「是工團組合組織之最高峯，而因此是民族生產之最高峯；且是在其中心問題上，而非在其邊緣的政治問題和行政問題之實在現象下，直接地被表示出來：一言之：從其實質上憲法問題之實在現象，直接地被表示出來」。

而且它是這樣的。依照對國家底理論說，以主權、居民及其結社勢力間公法關係為根據之憲法原則，以及根據民族社會全部利益聯立關係和全部財富、生產勢力必要合作之經濟原則，都可發見於國家組合的憲法組織之中，而在政治和經濟之領域上取得其實化。

二〇 那些第二部底問題，祇列舉其最重要者如下：（甲）國家組合的活動，是否為迄今所知三種職務上一種新的不同的主權活動（乙）為法律所授予全國組合會議之規範能力，是否有一種立法的特性（丙）什麼是為法律所創的那種新機關之憲法地位？

二一 欲對這些質問作簡略之答覆，我們理應首先宣布一項像那麼「組合」活動之新活動，並非為一個法律，或甚至許多法律之威力得以謀整個全部底產生。

在另一方面，國家法律對規律化適用的這些社會生活上事實的特殊關係，也並不是得以整個全部而產生；而我們更不能說，當其爲一個前者法律所規律時，它們便停止其發展和穩定底步驟。法律之成文規範是過於狹小，而且它不能在另一方面，把這些關係保持於其經濟和社會效能之全部範圍中。

因此，那些爲組合活動弛緩地按照政策需要和經驗意見所創立底機關，不能在科學研究上，於其全體部門上表示爲完全；而尤其它們底職務行使，以及它們對舊日所組成之其它國家機關底關係，不能爲法定規範所規定。

這些以組合爲工具的國家規範權力之新公式，是毫無疑義地對一個民族之政治和社會有機體生活，呈露和確認爲必要的。祇是它們底機關是尙在構成的步驟中，而至於它們所能完成的行爲，雖然應被法律所列舉，卻不能在其憲法的效能上爲嚴格之估價。

國家成文法趨向於規定的這個事項之特殊性格，指示在科學上對其改造和組織底工作爲逐漸的推行。

格柏氏於一八五二年著「公共權利論」時，在其對我國公共生活內容根據所作「一種企圖」而深富建議性質之序文中，述及幾種對公法法律研究之意見。因爲，他又說：「對於那些情願相信得以在事物上供獻出幾件已成而完備的事件者，必致遺忘那種所論法律事項尙在構成步驟中的部分」。

一一一 這些講過之後，我們便將簡略地探討那些所已列舉的問題了。

對於首一問題：『國家組合的活動，是否一種和已知的三項職務相不同的主權職務？』我們宜一般地宣布，國家所擔負的一切新活動不必都容納一種新的主權職務底憲法特性。

這個常時更得擴大其行動範圍的活動，祇是它能在立法、行法和司法職務中求得生活之工具，便可求得其實實化和發達底可能。

據我們底意見，毫無疑義地，那個新的組合活動是全部產生於國家社會活動基幹之上。

二三 自然，在我們講到社會活動時，我們不承認國家有法律活動和社會活動之區別，而在那個意義內把前者給予一種優先權和對後者為最高的一種憲法效力。我們再回述一遍，這種區別是理論上底一種渣滓，它會把國家作成一種純粹法律底機關，而會導入於對國家目的和任務之那麼廣為討論的一個老問題。

我們相信，當國家在其法律層中，處以一種民族社會共同利益，而指令對這種利益加以規律化時，它即不管那各種法律之內容為何，推動其主權的法律活動：憲法的、民法的、商法的、刑法的、行政的、社會的、組合的以及其它的法律活動。

對保護工人健康、產婦和嬰孩底那些法律，是國家持有一種社會內容的法律活動之產物。

二四 那種為組合立法的、組合政治的、組合行政的和組合司法的組合活動，正和國家一切不同的專門活動一般，正確地求得在國家三大主權職務：立法、行法和司法中取得現實化和發達的工具。

依照我國法律秩序之基本原則，對於組合活動給以它機關構成和權限之客觀法，那是立法權力底憲法權限。對於組合活動供應其所需公務之內部行政，那是行法權力之權限。對於組合活動給以那些機關，俾維持社會範疇間，或後者和私人間關係之紀律而解決其糾紛，那是司法權力底權限。

二五 然而在那些以外，我們尚有一部組合活動，生長和發達於政府政治活動之自由範圍以內：組合經濟之憲法政策。這項政策是全部一一為政府元首藉着與組部之合作而統制的。它是為全國組合會議，因法律授予這個國家機關以規範能力之故，而被取得現實化和具體化。

法律秩序，以一九二八年一月十三日之委任法，對組合經濟之憲法政策確保一種特殊的自由行動範圍。因這後者之故，正如我們業已講過的一般，國皇政府於必要時，得授權以頒布含有法律威力底條款，俾對勞動約章為全部的現實化。

從迄今我們所講者，可獲得一結論：組合活動雖是一種國家社會活動之新的表示，但是它卻尚未以那些憲法的特性，出現一種新的主權職務。

二六 於是我們抵達於那個第二問題：全國組合會議所被授予的那種規範能力，是否含有一種立法特性？毫無疑義地，那些為全國組合會議所頒發的規範，有一種實質法律之內容。然而我們以為這是不足以在憲法性質上，說明那些規範本身之特性。

二七 脫離了一般而論的國家規範權力之一種統一的觀念，我們可發見以不同方式而同一模型之表示而依次推行立法權力之規範權力，行法權力之規範權力，全國組合會議之規範權力。

依照對行法權力之法律而言，組部大臣不能頒發法律規範者，卻可對法律保留於全國組合會議權限之事項行使這種能力。這是因為他在社會關係內所生效的事實，以及從施行規範而發生法律效果之事實，全國組合會議之規範權力不能與行法權力之規範權力相同視。

在事實上，全國組合會議所得生效的所在，那便是私人及其結社勢力關於其各自對生產和財富所貢獻之社會關係底所在；以及對勞動集體締約行為和使其遵守而改善的合法工具所傳達規範的法律效果。

在另一方面，這是重要的，我們注意那些關於調整工團協會主要活動之規範，具有抑且更將具有對私人 and 結社勢力發生重大價值之權利，以及義務的一種精神和物質內容。

二八 我們所討論的一切組合活動（讓我們永不遺忘），乃在規律那種所生財富，對其所被產生的因素作分配的經濟現象部分中生效。

無論在其國家組合活動中將生何種的未來，換言之無論為這個活動所造成的組合經濟將成何種的性質，我們在另一方面得接受所已確認者：這項活動更常趨向於對勞動因素，在所生財富和其本身必要的毋可變更的合作上，確保其所佔屬之部分。那裏不是宣白一項預言或援引一種司法和道德理想，或尙是對債務和所有物

提出一種會計底一種確證。

這是一種大綱底指示，俾在其所揭示的路徑中，遵循着那種在其產生財富的精神和物質條件。技術壓力下之國家組合活動。

二九 有人乃探討在國會和全國組合會議之規範權力間引起抵觸底可能。國家憲法機關間抵觸之事項，乃在職業上為憲法學者之一種專門研究。我們不能避免這類的抵觸，但是在在一種神哲學行使之目的中設想，而在未發生前或未在事實的現實上解決其所產生的限度和機會，那便要成為無效的。無論如何，對於這種事件，我們理應回引那些政府元首底權能，以及組合秩序之「憲法」特性。

在適當的時間行使全國組合會議規範的權能，正如我們所說，那是處於政府元首之指導和監督之下，正如一切國家立法活動所發生者。全國組合會議之諮詢和規範活動，是國家一般政策最重要之一部，而這是組合政策最重要的部分。因後者較強的理由，正如前者一一按其空間和時間之情勢，需要一種方針之統一和一種熟慮的評價。依照了這種它最初經驗之政策，纔規律着那些僱用於生產的社會範疇；而最重要者乃在於開始和組織公民及其結社勢力經濟和公民的教育。

三〇 其次，我們理應注意一切關於組合秩序之法律底憲法特性（對法西斯主義最高評議會之法律第十二條）。

那種成見足以引起全國組合會議之規範活動篡奪國會立法權限底危險；更能激動國會篡奪全國組合會議權限之情況。我們能否達到在一種普通法律上，提出一條對全國組合會議法律第十一或十二條底修改條款毫無疑義地，在這種情況中，我們不能即言爲國會之萬能。在另一處，這將是附加於財務法底一項連帶法案（*connecting bill*），而規定對一個組織法加以修正者之違憲情況。

三一 總結起來說，全國組合會議之規範能力，因了它所發布條款之內容，因了在社會生活中所生效的所和這些條款所發生的法律效果之故，它不能認爲立法權力（原文爲行法權力，譯者按當係錯誤）之規範能力。因爲它是由一個和普通立法不同的國家機關所行使之故，這項能力便有一種特殊的憲法特性。

三二 第三個問題是關於全國組合會議之憲法地位底問題。這個問題對於我們底科學，是佔有一種極大的重要。

一九二六年七月一日勅令第三篇第四十三條載有下列的條款：「組合並沒有法律的人格，但是這乃一種國家行政的機關」。

其他的人們尙相信能由此推論全國組合會議，也是能認爲一種國家行政的機關。

我們不相信能對組合或全國組合會議，接受「行政」的名義。關於組合活動行使底組織，真實地在一切國家行動上具有一種行政特性底部分是十分被限制的。

即使那組合部本身，依照其政治和經濟權能之特殊性質說，也不是正確地在全部上和對一切爲一種單純的國家中央行政。

無論如何，全國組合會議，依照其構成和職務之行使說，理應處於組合理代議公式下國家憲法機關之間。

這個全國組合會議有那些任意和強制的諮詢權能，一般地它也含有其它國家行政的機關；不過它含有憲法和正確地爲規範特性之其它權能。這些權能行使所發布之那些行爲，是以國會規範職務之行爲效果而在國家法律秩序中所發生效力。

那些便是我們相信業已在前面所說明者。

三三 有人根據法律所規定的理由，反對全國組合會議之那些規範職務是以政府元首之同意而被行使；對那些爲毋可攻擊的方法所批准的協定和製成的規範，政府元首可禁止其公布。他們相信得以總結起來說，那些規範的職務係爲有關協會或政府元首所委任於全國組合會議，而因此這後者應是立法權力底一種機關。我們不相信這個意見和其所獲得之結論，得以被證實。

那些職務是由法律所授予那種機關的，它們並不是爲其它機關所授予這個機關的。關於一一爲政府元首所作之權能行使，則這項條款可爲在這種新的構成事件上給予政府元首以廣大權能所說明。這些權能之一，正確地那便是適宜地裁決那全國組合會議應否行使爲法律所恢復的規範權能。

這一點便須遵接政府元首之憲法地位，以及他對國皇所擔負政府政策一般方針之責任，在事實上，依照對政府元首權能和特權法律第六條前節之規定，那個第十二條權能條款，一一都有數點和政府元首權能相似。

禁止公布之能力，更不能認為反對全國組合會議決議之一種階秩的命令，而應認為經組合會議行使其規範職務之後，因突然事變之情勢和政治理由而行使一種專斷權力。

三四 全國組合會議理應行使其權能底那個極端艱難和複雜的事項，理應常加記憶勿為獨斷的傾向所屈服，而以工團組合秩序之制度和團體，從其悠久和長期的經驗以來，處於其它底制度和團體業已代替其天然位置的情況內。

我們所研究的那種規範權力，祇能由那些組合機關而遵照組合法一般原則而行使之。

三五 總括起來說，正和某些授給政府元首之權能一般，那些為我們研究的那項法律所授予者，在最強大的理由上，不再能載具於行法權力傳統權能之編制中。一般地，全國組合會議規範權能之所應規定的行使，不能處於相同的情況內，而持有政令能力之固有權能。

這些權能，對於一般地對下列為規律化之組合立法部分，含有一種規範的內容：（1）對於為勞動集體關係之社會生活上特異的關係；（2）對於工團協會救濟活動之調整。

三六 另有一種觀察作為證明全國組合會議是一種行政的機關，而它所製成的規範是具有政令的特性。

他們確認那全國組合會議是國會底一種產物，且國會得以撤銷它；而國會則於以一種固有的行爲或一種革命之外，即不能以另外方式撤銷之。

對於我們底裁判，則這項辯證是過於證明得過火了。如果他們欲說，國會是處於爲憲章所確認的制度之中，而組合會議則爲不同的話，那末這便難以恰好地回憶我國成文憲法公開的特性了。

無論如何，他們能反對司法的組織也是國會法律底一項貢獻，可是無人能因這個理由否認執法機關爲憲法機關之特性。對於這個執法機關，一般地他們能作一種抽象的假定：在一種新的法律秩序內，如果司法的主權職務不認爲國家生活所需要者，那末國會底一種行爲得以把它撤銷。

然而，在作這種的論辯時，他們也許已忘掉了那項設立全國組合會議底法律，雖然它是在憲章以後所取得，但是依照對法西斯主義最高評議會法律第十二條之目的，它早已具有宣布爲憲法法律之特性，而司法組織則並非是第十二條所考慮的一種事件。

三七 經我們至此所說之後，我們相信能總結起來說，全國組合會議是國家的一種憲法機關和一種憲法制度，且因其構成的方式，它更含有代議的特性。

從其憲法地位之事實上言，我們再說一遍，正如我們在別處所已確認的一般，全國組合會議理應在刑法第二八九和二九〇條中被認可，這兩項條款對謀害憲法機關而損害國家憲法制度者，處以罪刑。



第四篇 個人的公共權利和義務

第二十五講 個人的公共權利和義務

一 我們至此已認可主權，居民及其結社勢力之關係，按照着國家作爲權利和義務之主體而言，它是在於組織主權而規定行使。

我們理應在這一講中檢討另一種的關係：個人及其結社勢力對着國家的關係。這後者在這個所在，也發見爲權利和義務之主體。

我們所說者乃對着國家而非反對國家。在這個意義內，我們相信足以說明私人及其結社勢力對於國家主權底憲法地位，使我們特別地擁護格柏氏關於個人公共權利性質底思想。

經那麼悠久之後，這種思想對我們表示和法西斯統治制度對國家之理論有一種建議上的契合性。這便是證明德國大法學家深奧的科學意見和法西斯觀念底實際威力，是將近一世紀來在代議政府公式生活上經驗所獲之結果。

居民或公民是在兩種現象上被聯繫於主權：因為國家主權上主體之故，以及因為屬於組成國家民族團體之故而被聯繫於主權。

服從的關係是和隸屬的關係，相處和生存於一種不可分離的單一體上。這便是那種主權生活對於居民及其結社勢力發生效力底相同現象上兩種時間。它並沒有一種前因（*Prinus*），也沒有一種後果（*posterius*）。那種現象是統一的，且我們理應這般地在法律上和政治上認可之。公民以其服從的關係，他是國家主權底主體，可是他並不是後者底客體。

正如我們所觀察者，客體是主權所發的行為，俾對公民行使其命令的威力。

二 那裏便是公民底基本義務。

這些義務中底二種，含有一種一般的特性。

第一種便是向合法命令底服從，附有兩項必要的條件：強制服從上那些規律之憲法的有效性；持有國家機關資格而確保這些規律執行之自然人格底權限。

法律處罰對威權命令之不服從，而視為反抗威權命令之有效的抗叛。當公民遇及一種未具備我們在上所說的那些必要條件之行為，他便沒有服從的義務，但我們卻不能說，他有不服從的權利。如果一項不法行為附有成爲執行的必要條件，則對這種行為之抗叛並不容納那些刑事或另一種的後果與責任。

如果那項不法行爲能爲一種正常步驟所撤銷，則那種抗叛是不法的。

至於集體的抗叛，則憲法遇及一種政治的事實，它不能在法律上估價和規定。

三 公民第二種義務是在國內和國外對祖國之效忠。

這個對祖國效忠之情感，是由自動發生的威力，生活於一個民族團體之基礎因素中：聯繫於一國土地、成訓、祖先之崇拜、光榮和痛苦、威望和勢力。以嫉忌之態度維持民族產權之遵守，是國內和國外公民的一種最神聖之義務。

這項私人或集體義務之履行，是一切公民及其結社勢力，在其對一國大多數所希望和遵依，而一如在每五年民選議院改選時所確認的民族政策方針，被請爲忠誠合作之私人 and 公共行爲上成爲有效。

公民固定的民族信仰，是對祖國和民族政策公民效忠之實際和典型的表示。

在國外反抗其本國爲解決其民族生活上困難的內部問題而履行的聯立毅力，對其本身行動勾結國際威力，以企圖向世界證明因不信任祖國故發生其個人正當的反抗者，適足表示其忘掉意大利人在生活之外，尙會作出其它公共輿論和私人情感之犧牲，俾於統一和獨立的戰爭時，確保和增強民族的精神和物質機構。

許多意大利人會到國外去抗叛半島上各國歷史和政治的權利，或散布和宣傳一種民族信仰者，乃在意大利人民不可磨滅而習知的回憶中所存在的歷史象徵，且保持着獲得和穩定祖國底統一和獨立。

對祖國效忠底誓詞，是在一切授有一種公務者，自國皇起直至最卑遜的公務員底宣誓中所宣明。

因一九二九年聖城和意大利所訂教廷條約之故，這種宣誓也為那種作為國教的天主教或羅馬教之主教和總主教所宣告。

四 一切公民在國內外的這種效忠，因了上述說明的理由，為自動發生的威力所存立，且迄今無制裁的必要。

但是近年來政治歷史的那些案情，也對這個問題強制意大利立法者供應那種需要。

一九二六年一月三十一日底一項新法律，載具對一九一二年六月十三日第五五號國籍法底修正和附加條款。那項法律是由一個單一條款所構成。

一九一二年法律第八條，早已規定對在異國政府受僱之公民，在法律上喪失其國籍。這些行為雖未構成罪狀，卻在國外有違祖國之令譽和威望，其行為之完成則尤為嚴重。

那項法律認可犯有一種違抗皇國公共秩序之行為，或其在國外所共犯底假定，且由這種行為得損害意大利人民底利益，意大利公債、令譽或威望，以及例如由其所代表的工作，得底於違抗意大利人民底一切公理，而使處於被壓迫或無秩序底環境中。

在一切這些案情內，國籍之喪失便為一個委員會所宣告。至於這個委員會，則於內務和外務兩部之二位公

務員之外，其參加者更有資政院會員一人和二位執法官。在委員會所同意的宣告上，我們能附加那種國籍喪失之制裁，如假扣押或在更形嚴重的案情中之財產沒收。在假扣押之情況下，那些制裁將可為漸進的，在那種意義內，當這個家族人員對其行動無關係時，一部收入尚將能歸於脫籍公民之家族。對於這後者尚未株及於決定的條款中者，他也被制定那種依照法定宣判的國籍喪失，對脫籍公民之子女和配偶底國籍狀態則無影響。對脫籍公民所有的尊號、俸給和爵位之喪失則也被規定。

五 其它公民的法律義務，正如我們所已習知者乃軍役義務，在實際上這項義務已為一九三〇年法律規定，準軍事訓練之義務從十八歲開始；完納國課之義務；行使裁判者（刑法上的）底職務或在司法上作見證的義務。

依照教廷條約第四條言，宗教傳道者和教士得豁免陪審的義務。

六 公民在其對國家隸屬關係中，於法律秩序上遇有一種合法活動底範圍，於這後者底執行時，國家有一種源自其政治憲法本身之共同利益。存立於現代國家主權組織原則上這種活動底主要基礎，不受以公民在現代公法系統中為民族社會一員之法律和政治情勢底限制，但受其條件。

這個範圍因此是法律的，因為它是由國家法律直接或間接所確保和保護的。

這些活動的公式和國家主權發生關係時，它們即被憲法法律所論及；且以其持有具備公共職務上人格之

故，更被憲法法律尤爲具體地論及。

七 這些活動上一切法律條例所基礎的那些法律的一般條件便是：國籍狀態；不論其勳位或尊號，公民在法律上一律平等（憲章第二十四條）。

國籍不是一種權利，而是公法法律能力之源泉。在法律上之平等也不是一種權利，而是對一切居民賦予公民資格底法律秩序上一種基本的規律。

平等的原則是那些持有公共職務而監視法律施行的人格和一切公民，關於他們規定其持有一種公共秩序特性的社會關係時，一律平等的立法活動內一種嚮導的憲法規律。

八 這是平等原則底一種憲法結論：「在法定例外保留之下，一切公民一般地享有公民和政治的權利，而受納民政和軍事底職責」（第二十四條第一款）。

我們理應在這裏回引那個聖城和意大利所訂教廷條約第五條，規定任何傳教者不經教區當局宗教命令（*nulla osten*）的許可，即不能任爲意大利國家，或後者所屬公共機關底一種僱用或職位。

那種宗教命令之撤銷，即剝奪傳教者維持和行使其所佔僱用或職位底能力。

無論如何，那些撤職或懲戒的神父，也不能持有和保留其教員職務，職位或任何的僱用，以及他們能和公共大衆發生直接接觸關係的職務。

九 在法定條件和限制保留之下，那種職業或經濟活動之自由選擇，乃含蓄於平等的法律條件中；對於前者保留的條款，即如「獨占」底存在，便對私人競爭撤除某些生產活動底公式。

要之，在憲章第二十四條中所載原則，以及和另一關於第二十四條上私人財產不可侵犯原則上聯合行動所發生之經濟結果，乃產生現代國家之社會組織上兩項政治和經濟的原則：對全體在政治領域中之自由轉化，在經濟領域中之自由競爭。

對自由競爭和國家不侵犯個人財產權利之原則，加以規律而適應現代經濟生活需要之一切立法，可歸納於「財產權利上憲法限制」之法律系統中（參閱：Le Droit de propriété dans l'état constitutionnel, p. Ghiniéni, ed. Roux, 1894）。

今日可依據為勞動約章所策動之法西斯新立法底基礎，再作一度研究。

一〇 公民在公法性格上的活動可分成許多範疇，但都有我們在上面所說明的共有特性；而某些尚持有我們行將說明的一種不同的特性。

國家法律把這些活動之表示，處為個人及其結社勢力之主觀的公共權利。

那些前者便是我們所稱為公民人類性格之固有權利，而它們在理論上稱為公民自由的權利。這些權利是在憲章第二十六、二十七、二十八、二十九、三十二和二十四條（之後節）中獲得其承認，且它們在法律而特別在

刑法中，獲有其各自的保障。

這些權利中最重要和最綜合者，那便是在第二十六條前節中所載：「個人自由應加保障」之權利。

下列便是這個基本權利具體和特有的表示：（1）居室之不可侵犯（憲章第二十七條）。我們認為聯繫於個人自由者為：（1）寓居和移居底自由；（2）通信的自由（書信秘密）；（3）國家對私人財產不可侵犯之權利（憲章第二十九條）；（4）宗教自由；（5）職業行使之自由；（6）勞動自由。

憲章上那些上述的條款，確保個人自由和其所附帶的其它自由之保持，以及確保它們應為法律所規律的基本保障。

因此：「在法定案件和法定公式外，任何人均不能加以逮捕和提審」（第二十六條）。且刑法第一條規定：「對於未為法律，或法定處刑在明文上所規定的一種輕重罪狀的事實，任何人均不能加以處罪」。

憲章第二十七條規定：「任何居室之檢查，不能在施行法律和法定公式外行之」。第二十九條規定：「然而，於公共利益需求時，我們得以法定的一種合理賠償，讓予一部或全部（財產）」。

刑法在第二編第二篇（第二章至第六章）上，對違抗宗教和信仰、個人居室、勞動、書信秘密之自由者，加以處罪。

勞動自由在刑法規定者以外，尚接受為一九二六年對勞動契約法律規律化底法律，以及在全部分組合秩序

中所作之堅實保障。這項法律譴責那種同盟罷工和同盟停業爲違法罪，而它們都是破壞勞動自由之兩種典型公式。

一一 宗教自由業已爲那個制裁以羅馬天主教爲唯一國教原則的憲章條款所確認。那個相同條款之後節，載具「實際上現存的其它宗教是依法默許」者，最初爲准許佛陀 (Vardis) 教宗「享有我國臣民一切公民和政治權利」之一八四八年二月十七日國皇證明書所修改；迨後又爲意大利皇國刑法之宣稱其它宗教信仰爲特許的，而非依法默許者所再行修正。

依照拉特蘭條約 (Traité du Latran)

譯者按：即意國和聖城之最近所締條約。

首條之規定，羅馬天主教爲唯一國教之原則

已被確認；而依照附加於約內首條「對國家所特許行使之宗教信仰」底條款，規定「和羅馬天主教不同的信仰，是以其所宣導的原則和遵奉之教禮不違反公共秩序和善良道德爲條件，而得特許在皇國內施行之」。甚至這些信仰公衆的行使是自由的。

一九三〇年五月二十八日依照了國皇政府委任權力而頒發的勅令，制定那些對六月二十四日國家特許宗教信仰法律之施行，以及對這個法律和其它國家法律之調整的規律。

一二 在公民自由權利之範疇內，以及因這些權利和公民自由活動及其人格發生密切關係之故，我們也能承認思想、出版、集會和結社的自由。

然而，法律秩序認爲較那些前者更爲合法的這些公民活動之公式，祇能以其外表的表示和行爲來表示。這些行爲，在其內容的實際上，是更直接地和國家活動和其政策一般方針相接觸和發生關係。

於是其中有某幾種是特別地有一種政治優越的特性。

一三 思想自由能爲法律秩序所認可者，祇於它在外方的表示中所宣露的時候：在教育上、出版上、公共的或藉一種結社特別活動之集會上。

一般說來，思想自由雖其內容難以草就一種定義，卻能認爲科學的自由研究。它是導入於一種適當的科學研究之嚴厲和客觀範圍以內，因其本身潛在的威力，反對一切國家的限制。這項自由之行使，在真實的博學鴻儒之特性中存立其最大的保障。那些大儒在其研究上樸質的客觀性格內，以及在其對科學進步所獲之結果中，往往最不會對其發明發生實際結局的問題。

這些情況在精神科學內是特著的，而在物理科學中也不會忽略的。

當那種思想，全部失去了它純粹科學的內容，而成爲載具自信的現實施行之政治宣傳時，則其事件便不同了。

我們把那種當然地聯繫於科學自由的教育自由，檢討爲一種政治宣傳底公式，那是典型的。

那位偉大的馬克思哲學家安東尼·拉勃麥拉 (Antonio Labriola) 氏在羅馬大學開幕時所作對教育自

由的演說，即確認：「一位大學教授變更其講座爲一種政治宣傳者，應受一位瘋人院主任之看管。」

一四 聖城和意大利所訂教廷條約在其第三十五至四十條上，於國家檢查義務之保留下，確認在傳教或宗教機關所支持之學校中教育的自由。這些條款在此外又規定：「直接和唯一服從於聖城之那些對宗教信仰和宗教組織底大學和大小研究院，初等小學中教理問答的教育，意大利國家對於爲聖城所核准之那些大學校各學院所授神聖宗教哲學證書底承認，聖城對於聖心大學（*L'Université du Sacré Cœur*）和其所屬聖瑪利學院（*L'Institut de Magistère Marie-Immaculée*）任命教授底宗教命令」。

一五 但是一般說來，在思想自由求得其最堅強表示之所在，乃在於藉其出版之外方表示。

我們在這裏理應取它分別爲書籍、定期刊物或日報。我們對一般科學之思想自由所說者，也能適用於那第一種。

至於定期刊物或日報，特別對於具有政治性質的刊物，因它所爲之服役，以及它所支配的強有力的工具之故，它便不再是一種個人思想底表示方式，而是具有爲達到經濟、政治和精神目的之一種聯合毅力上實業特性之一種集體組織公式。

在這個新狀態中，那種個人思想底表示大部已被吞噬，因爲它是爲實業組織之集體目的所支配的緣故。在許多國家中，定期刊物和日報乃有力的資財團體所壟斷的一種私利。這些資財團體，他們常說是屬於政

黨的，在原則上因為那後者為國會中政治家集團所支持之故。

英、美二國定期刊物有力的記者託辣斯是對我們所確認者一個明證。

那樣在上世紀末葉中為一般憲法學者所設想而為記者和政治家所習見的個人出版自由之公共權利，在其對事實和經驗研究中所獲的觀察上言之，似乎已成為過去的一種歷史的回憶而已。

憲章第二十八條宣稱：『出版為自由的』，但是另由一種法律來禁抑其妄用；且一八四八年三月二十六日對出版之法令，更規定對這些妄用加以處罪底制裁。那項法令在其序文中即確認：『那項自由之使用，於其執照過期，或不以發展一般思想為念而染有惡劣的影響時，便不能成為良善』。

一六 對於出版的那些新條款，是在於追認為一九二五年十二月三十一日法律之一九二四年七月十五日代律令，以及於一九二五年三月四日政令條例之中。

依照這些條款說，一切日報或其它定期刊物，應有一位負責的社長。這後者祇於那社長為一位代議士或參議員時，始得兼任為總主筆。對出版日報必要條件之承認，乃由該項日報所印行之法權所屬上訴法院總檢察官行之。那項承認可被拒絕和撤銷。

發行人和編輯者每年應向總檢察官提出一種開示日報和定期刊物所有者之書面簽字的宣言。出版物所有者和編輯者是在民事和聯立關係上，對於藉該項出版物而犯罪狀被判決時，對賠款、賠償損失和訴訟費用負

責定期付款。

機器或金錢的交保，對每案構成這種義務的保障。對一種日報或定期刊物所合作的記者，理應登記於記者表上。

在以其新的錯誤或企圖，阻損政府對外交行動，或破壞內外國家公債；對民衆鼓動不正當的驚慌，或以論文、批評、記錄、標題、圖證和插圖擾亂任何公共的秩序；挑唆犯罪，鼓惑階級仇恨或煽誘不服從法律和威權命令；搗亂一種公務僱員之紀律，或受外國私人機關或國家之贊助而損害意大利利益；或凌辱祖國、國皇、皇室、教皇、宗教，那些國家制度、國家權力，或外國友邦時，則省長或一位他所委託的公務員，能把一種日報或定期刊物，處以行政的假扣押。

一七 一九二六年十一月六日公安法的單一法規，在第三篇第三章上，規定對排版術之行使，告示和通告之貼布，對定期出版的報章雜誌加入指定材料之規律。

那項法律禁止和處罰公布下列各事：違反民族和國家的秩序或加害民族或威權尊嚴和威望，或損及私人公民或公共的禮貌，良善風俗和道德，而散布和出售其文書或印刷品，以及對之輸出於國外。

此外更爲法律禁止和處罰發表那些供給避孕方法底文書、印刷品和圖像，以及公布犯罪或協助犯罪，以及自殺者底肖像。

一八 意大利定期刊物之全國組織，在一般觀點上，具有政黨和最大經濟利益所壟斷的組織特性，正如在英國和美國的一般；而在特殊的觀點上，則有如民選議院及全國法西斯黨組織及政治職務行使全部相同的特性。

關於為政治和憲法學專家所給予定期刊物之偉大職務，以及關於我們通常贊助一種定期刊物之需要而引證的社會理由；我們能在事實上確認：意大利在法西斯統治制度內所組織的出版界，已完成這種職務；裨益民族教育和紀律，以及向大衆人民中廣佈對文化與專門學識底認識。

公布那些議會中尖銳和激烈的辯論和政治的譴責，對政府行爲或其自信的企圖作嚴厲的攻擊，對內閣傾覆和組成新聞之準備，常在一種有關之目的中爲單調的論說。然而，一切這些表現今日代表記者行爲之方法，實和我們這個時代之可能和需要尙遠。

一九 民族政策之經驗和行爲上命令的和互續的公開性格，給予公民以信仰一種在政府活動和全國法西斯黨與國會合作中所實踐的政綱和政策一般方針。以一種毅力上建議的永久性格，明白地追求一種民族的意見，乃穩定於鎮靜的公民心理，以及持有一種公務的人格行爲之習慣中。

意大利出版界，即以一種常得愈爲正當而愈爲明白的信賴態度，把這項高尚的職務，完成民族生活實際的需要。對於已被防止和膚淺的觀察，也許能似乎是強制的結果者，這不是旁的，即是爲達到那些民族目的所完成

的義務，俾公民私人和公共行爲得與民族政府政策方針獲得全部的妥洽。出版之工作不是爲一個政府大多數所支配的一種孤立工作，而是民族的工作；因此它須是全體一致的。

報章構成那種不能產生自由反對的格式，且這個格式早已在國會兩院而特別在衆院底討論中遇見其行動的情況了。祇是那些未嘗一讀議會記錄者，始能對我們所確認的真理加以懷疑。正如爲政府元首和全國法西斯黨祕書所屢爲申述的一般，這個格式已將常愈減少其口頭的讚揚，而其諂媚的行爲也不是所得希望和歡迎的。

統治制度承認這種出版行動爲其政策上一種主要的因素。這是一種依時逐漸而安全地將行成熟其果實的工作。

二〇 這自然在那裏是最可怕而最陰險的危險。反抗這項危險，我們纔把這個集體心理中心所發生的騷動加以靜止。這種集體心理是性嗜新奇，而祇藉一種肉體之痛苦以容忍和平與秩序。那裏便是增大擾亂和平與秩序一切企圖之永久禍源，較之在無政府黨或社會黨中爲尤甚。

這是那些未具確定的勞動和生產活動之公民範疇，因之不能感覺民族生活底聯立關係，它們對於民族生活不能認爲由一種專門的生產活動之利益所聯繫。它們底活動，最常當地是存在於民族生產勞動以外那種『機會』的酸果。它們病態的心理對討論使之過譽懷疑而形成刺激的假定，對之終不能產生災禍的解決。

這是統治階級無政府的心理。

現象是一般的，它是對全部時間和空間而言。

在意大利，那種藉着人民大多數之同意，以和平、秩序和民族最高利益之紀律爲政府和全國法西斯黨行動上立足點的事實，始把這些混亂的精神導於失望之中。

沒有公共的無秩序，沒有煽動的集會和示威，沒有違反民族社會政治和社會組織底結社，沒有選舉和議會的競爭，沒有政府的鬧潮，沒有總罷工，而此外更沒有一種紊亂和暴力的出版物。生活對於他們是似乎能加干涉的，尤其因爲單調之故。

二一 集會和結社的權利，正如一般所知，更明白地具有一種政治的特性，且因這個理由它們被某些人們稱爲「政治自由的權利」。

憲章第三十二條規定：「依照法定，那種和平而不以武力的集會權利得被承認，而那些法律得在公共事物之利益中，對之規律其行使」。

反之，該項同條款之後節，乃不是關於私人場所的集會（如同那種集會我們對之發出正式之請帖者），而是關於公共或向衆公開場所之集會。這些集會「是全民服從警律的」。

上述公安法在第二篇第一、第二和第三章上，規定對公共集會，在公共場所舉行的大會，在廟外舉行之宗教

儀式，以及宗教行列和民事儀仗，軍人集會和軍事遊行等之規律。

一九二六年十一月六日公安條例，在其第二篇，第五、六、七和八節上規定對這段法律執行之確定規律。該項法律和條例之條款，對於從召開選舉大會之日為始的選舉集會則不能適用。

對集會事項之基本條款為：三日前向本區公安機關事通通知集會之義務；當指定場所，邀請與會人員而其目標在私人特性之外者，即使以私人邀請而在私人公式之上，都得承認一種集會為公共集會；威權機關得以未作事前通知或以公共秩序之理由，禁止集會。以公共秩序或經作亂示威或致害威權尊嚴或威望之理由，集會和大會得被解散。

對於在廟外舉行之宗教示威，宗教行列和民事儀仗，一般地應作一度事前的通知，且對這些案情，也適用公共集會之規律，但對於臨終聖禮之隨從和葬儀則為例外，另行在某些確定的條件中規定之。

二二 我國憲章並未講及結社的權利，可是常在理論和實際上取得承認。

我國現行立法，雖未有對結社權利底一種一般法律，卻對這種權利保持極大的注意。

這項權利可在組合秩序之法律精神和系統中發見之。對於組合秩序，那種成熟和主要的細胞，正確地是私人結社的公式。

一九二六年工團法，要而言之，也是一種對結社的法律。

在後者之外，我們理應注意那種在「秘密結社」法名義下所習知的法律。這項法律底任務是在於把結社、機關和團體活動取得正常化。它包括兩項條款。第一項規定於公安當局請求時，對後者通知其社會職責和會員的組織行為，以及一切對其組織和活動底其它情報。省長於其所作宣言有所忽略、虛偽或不完全時，有解散結社的能力。第二項條款禁止一切國家、省縣，以及對這些後者所監護的團體中，任何秩序或品位的公務員、僱員、民事和軍事委員，參加秘密結社，且預為制定喪失其品位或職務的免職罪刑。

公安法第八篇那個「結社、機關和團體」底單一章，確認上述法律所載的規律。

二三 關於結社權利之規律化，我們須在這裏回引意大利和聖城所訂教廷條約第四十三條。這個條款在下列方式上說明：「意大利國家承認那些隸屬於意大利天主教行動團底組織，但以後者，一如聖城所定，乃在一切政黨以下而直接隸屬於教會階級，且對傳布和實現天主教主義而發展其活動為條件。聖城抓住締立本項教廷條約之機會，重行對一切傳教者禁止其登記於任何的政黨」。

締約雙方在一九三一年九月三日之一種官場公報上，曾對這教廷條約之重大條款，作一明白而確定的說明。正如一般所見，那項說明對該四十三條條款之精神和文字，維持其整個性。

此後，這個說明的原文為：「意大利天主教行動團是主要地分立於各教區的，且直接地隸屬於主教，而即由後者指派其宗教的和世俗的管理人員。」

「他們對於管理的人員，不能選任那些屬於統治制度反對黨底人員。

「依照其宗教和超自然秩序之目的而言，天主教行動團不討論政治的事項，且於其組織的外在公式中，它放棄一切政黨之固有和傳統的性格。

「天主教行動團地方協會之旗幟，將是國旗。

「天主教行動團在其政綱中沒有職業協會和手藝工團之組織；因此它不提議任何工團秩序底工作。在實際上存立而爲一九二六年四月三日法律所制定在職業內部的行動團，是絕對地以精神和宗教之目的所組成。且它們此外更對在法律上所組成的工團作有貢獻，俾常得更善地適應各階級對社會和民族之終極目標相合作之原則，因爲在天主教國家中，國家是主張以實際秩序來達到的。

「屬於天主教行動團的青年團體，將稱爲天主教行動團青年協會（*Associazioni Giovanili di Azione Cattolica*）。

「這些協會將得以持有嚴格地適合其宗教目的之名刺和特別的地位；它們對於不同的協會，將祇有國旗和它們本會宗教的教旗。

「那些地方協會將放棄發展任何體育和運動方式的一種活動，而它們祇將限於舉行那些對宗教目的之俱樂和教育性質之集會」。

二四 政治權利之範疇，構成主觀公法底一種特殊範疇。

這些權利之存在，乃爲刑法和行政訴訟法（第二條）在民法和政治法間所作區分而審察之。

政治權利是那些關於公共職務的權利。我們注意這不是屬於一種職務的權利，而作爲固有權利底客體，而是依照法定以承認和推行的一種公共權利，我們相信這是有益的。

我們已講過某些最重要和最完善的政治權利，如同選民、當選人以及參議員之被任及審查合格者底那些權利。

我們相信在上述限度之內，我們也能講到一種以謀承認和推行的國家公務員之一種政治權利。

喪失品位或職務的撤職，在以經濟的結果喪失其薪給之外，也容認政治權利之喪失。

某些人們否認對國皇、皇太子、攝政、皇家親王之參加參院者，我們得提及一種政治權利，因爲他們認爲在這些情況內，那種公職是按其個人資格所特許的。

我們的意見，以爲依照我們對個人公共權利之公法性質所說者，我們相信在這些情況中，我們也能論爲具有政治權利特性的權利。

二五 個人公共權利底另一範疇，便是那個具有一種經濟內容的範疇。這是產權的公共權利。是這個性質者爲：對皇位資財的國皇權利，皇太子年俸權利，皇家親王采邑權利，皇后贈與權利；參議員和代議士國會酬報之

權利、公務員對薪給和養老津貼之權利、公務讓與人之權利、對個人以公民資格之一種集體性質的財產，以及在組合法之、事效上，屬於一種公共機關或一種公共團體之財產上產權利益享受的權利。這些後者乃公民使用的權利 (Les droits de uso civico)。

二六 關於個人的公共權利，我們理應承認它們底行使，能被永久或暫時所禁止。正如我們所說，這個禁止能以國籍之喪失，或一種刑事的判罪，或最後以施行政治選舉法第一二〇條之一種衆院宣判而發生。

一般說來，那些個人的公共權利能爲其執掌者以棄權（或退職）的一種片面意志行爲而拋棄。我們對之業已列舉拋棄皇位行爲之一例了。

當然略，棄權行爲於那種權利完善時始發生其效力，而不能指一種業已終止的權利，例如一位業經撤銷其品位或職務的公務員權利。

我們在另一方面理應注意，依照公務員法律地位之法律條款，退職祇於其蒙許接受之時間爲始，方能發生其效果，而對這種接受則未有條款規定。

於是這便說明一位公務員不能由其退職即解脫其職位的實際責任。

這個條款是十分重大的，譬如說吧，對於公安方面之公務員，我們特別於擾亂公共秩序時可對之了解其理由。

至於軍人方面，他們於平時或戰時在軍役義務期內，其退職爲不可能的。

最近一九三〇年三月二十四日的法律，在其「豁免軍役後所作的條款」內，規定對拋棄職位權利之一項新的限制。第二條規定除於法律所許或經特殊的一種國皇特許之外，未達五十五歲年齡的軍官，不能自行解職。個人的公共權利是不能割讓的。職務之委託不是一種割讓。個人的公共權利，在原則上不是依時效而取得或消滅的。



中華民國二十四年十二月初版

(30426)

政法叢書
意大利憲法新論二冊

Droit Constitutionnel Italien

每部定價國幣壹元伍角

外埠酌加運費匯費

原著者

P. Chimienti

譯述者

錢九威

發行人

王雲五

印刷所

上海河南路
商務印書館

發行所

上海及各埠
商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

國家圖書館



002305345

