

辰陽張其煦著

聯省統一問題之研究

林支宇題跋



上海图书馆藏书



A541 212 0013 3834B



序

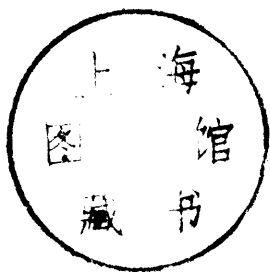
民國七年。正歐戰告終。和會開始。亦吾國南北急謀和議之日。余竣學京師。默察當日形勢。推測前途。知統一之無望。南北和議之難成。即南亦不能統一。北亦不能統一。中國將變爲羣雄割據四分五裂之境。或再致遠東問題之破裂。釀成第二次世界大戰於中國。而東亞大陸將變爲世界戰爭蹂躪之場。余獨不勝杞憂。遂欲造成一種良好政治團體。以留爲異日收拾中原之基礎。此余當時所懷抱之一種志願也。但兩粵僅足爲偏安之局。長江三省當南北之衝。東三省亦當世亂之交。其地足以閉關自守。不受中原亂世之波及。且不受世界戰爭之蹂躪。其休養生息。足以成天府之雄都。並足以控制長江黃河南北者。則惟聯合川滇黔三省爲十年。或二十年之準備。以圖廿年後之統一。此二十年中生聚教訓。樹立模範之先聲。合西藏青海新疆甘肅陝西等處中原所不暇顧及之地。結成大西團體。於是乘世界再戰列強勝負未分之日。及中原民生疲敝亂極思治

之秋。然後出兵。會師武漢。以圖統一。則中原莫不欲箠食壺漿以迎者。而世界列強亦莫不欲中國民族之自決。以消弭遠東問題於無形。此則余三年前所與川滇黔三省人士共商者也。惜彼此不得一諒解。而卒至殘殺以終。所謂十年後之統一計畫完全失敗。此余所爲痛哭長太息者也。於是川人治川。湘人治湘。粵人治粵之說。風靡一時。蓋以戰爭靡亂之結果。試推原其因。要皆爲擁有數省實力之大軍閥。假借中央統一爲名。以肇釁挑亂於各省。各省以保障權利及地位起見。遂復假借民意。倡言自治。以抵抗大軍閥。實則所謂自治者。統一者。皆爲軍閥與軍閥互鬥假借之名詞。惟不過以主義言之。若由自治潮流以演進。可以造成美國式之聯邦制。其改革較爲澈底。若以手段言之。省自治潮流。實爲推倒擁有數省實力大軍閥唯一之途徑。至省軍閥因其假借民意之故。又必將爲真正民意所束縛所操縱。甚或利用後來較善之省軍閥。以推倒前之軍閥。直至軍閥推翻。民治實現。民權伸張而後止。此余認定改造中國之途徑。如斯而已。是則余九

年。後。所。懷。抱。之。一。種。志。願。也。惟。是。今。日。者。北。廷。之。命。運。不。絕。如。縷。西。南。之。自。治。紛。亂。如。麻。而。誰。知。其。懷。統。治。集。權。之。夢。者。猶。復。執。迷。不。悟。而。倡。言。自。治。者。又。復。空。言。粉。飾。余。因。是。慄。慄。危。懼。故。特。草。是。編。以。爲。之。勸。而。不。知。果。有。裨。益。否。也。因。是。爲。序。

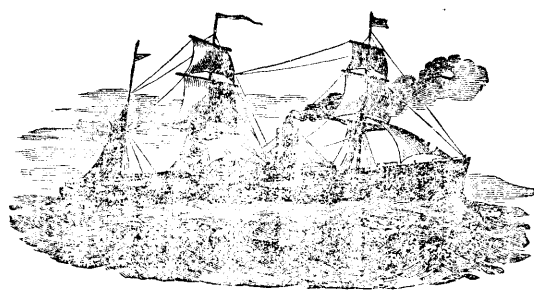
民 國 十 一 年 九 月

辰陽蔚彬氏張其煦序於長沙



~~7613901~~

聯省統一各項問題之研究



- 1 此編承認聯省制爲謀。真。正。永。遠。統。一。的。即聯省自治亦不是反對統一的。可以解
今人認聯省自治爲割據自雄之惑。（再參觀附錄聯省建國意見書）
- 2 此編所主張者。比較美瑞德各聯邦國之分權方面。尚有過之之處。蓋因現世政治
潮流。與前不同。由積極國家主義思想方面。漸傾向於地方自治及社會改進思想
方面故也。
- 3 此編對於聯省國家組織方面。頗爲詳盡。並爲積極的主張。而對於聯省政府組織
方面。多從簡畧。並爲抽象的立論。蓋因現時尚多否認聯省制爲建國之策者。故對
於聯省建國利益方面。特爲詳盡。餘則從簡畧耳。
- 4 此編附錄參攷之處甚夥。蓋因我國現時多有不明晰聯邦制內容。及其究竟者。故
特多借例證以資參酌。俾易明晰耳。
- 5 此編對於聯省法院及省之組織。均從省略。留以待諸異日之研究耳。
- 6 此編多詞意未周。參酌未盡之處。尙乞讀者諒諸。

附錄其煦聯省建國意見書

今之談國是者。曰非統一不足以救國。非聯省自治不足以定國基。惟是言統一者。則恆與統治集權相渾。而言聯省自治者。則與聯省建國不分。此皆大惑也。蓋在統治集權下之自治。名爲自治。案而非聯省自治。英之愛爾蘭是也。聯省自治之目的。在統一。不過由聯省而實進於統一之時期。爲聯省建國。若聯省自治。則與美叛英獨立時之邦聯協約相同。既與統治集權相反。並於統一現狀相妨。聯省建國。則僅與統治集權相反。而與統一相合。蓋統一爲概括的名稱。聯省自治。爲反對統一現狀。預定統一將來的名稱。而統治集權與聯省建國。爲確定政體成功統一的名稱。至將湖南自治省憲提交開議。通過。是將湖南聯省自治。作爲省自治案。至將各省權利由憲法規定。列於地方制度章內。是中央與地方分權。亦非聯省自治。至西南各省一面贊成統一。一面主張聯省自治。乃是聯省建國。國人望統一。切矣。吾人須知聯省自治。與聯省建國。是革統治集權的命。而不是革統一的命。比較統治集權爲進步。爲完善的。蓋

國人已覺悟十年之非。皆由於統治集權之弊。所謂中央政府者。不過爲一二奸人假公濟私之物。言裁兵。則僅裁南方及異己之兵。而不裁北洋及自系之兵。言廢督。則僅廢易名稱。或易以心腹。對於各省。非故意挑播。則借名壓迫。甚或濫用名義。私借外債。購訂槍枝。辱國喪權。皆所不計。以袁段徐馮之往事。攷之。何莫不然。若又以國會單獨制憲。則十年分別離析之國會。能否昭國人信仰。及將來能否行使職權。姑不具論。惟根本上仍爲統治集權政體。而主權仍在中央。以此而求統一。何異緣木求魚。當此中央與各省猜忌甚深之日。如欲爲真正永遠統一計。舍聯省建國。而外別無良策。惟聯省建國之所爭者。首在主權。收歸各省。凡中央所有各權。皆各省所付予。所應付予者。以各省不能自行舉辦者爲限。餘則均歸各省自辦。卽中央所有各權。亦應受代表各省之聯省會議同意權之限制。如美瑞德上院之權最重。蓋以此也。以立法論。有聯省上下院。及省議會之互爲牽制。以行政論。有中央政府及省政府之互爲牽制。在學理上。多一重牽制之勢。乃愈得均衡之理。不致發生意外危險。此其特長。

也。至於聯省建國。進行之程序。如必先有省憲。而後有國憲。似覺迂緩。不如由各省選派代表。先行議定。付予中央。各權然後中央及各省根據議定。同時制定省憲。國憲。此既與統一現狀不相妨。且與聯省自治目的相適合。事業學理兩能兼全。救國之策。曷迺於此。願與海內明達共商之。



聯省統一各項問題之研究

目錄

聯邦制與單一制國家之區別

我國宜於聯省制而不宜於單一制的理由

聯邦制之程序

附錄美瑞德各聯邦國之沿革

制憲問題

聯省國家之組織

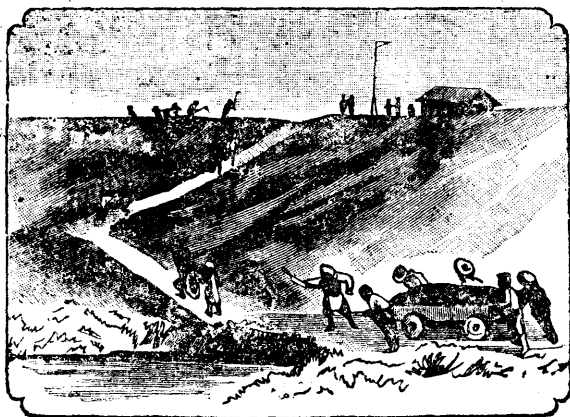
聯省與各省權限之劃分及其關係

附錄美瑞德各聯邦國權限之劃分及其關係

聯省政府之組織與權限

附錄美瑞德聯邦政府之組織與權限





聯省統一各項問題之研究

辰陽張其煦著

聯邦制國家與單一制國家之區別

外國之聯邦即我國之聯省

1 聯邦制國家。由人民團體組合而成。聯邦國之邦政府行爲。邦政府直接對於人民負責。單一制國家。由人民組織而成。單一國之地方政府行爲。由中央政府負其責。故聯邦制國家。有二重政府之組織。

2 聯邦制國家爲聯合團體。其聯合中之各邦。爲團體中之一員。單一制國家爲統一團體。其統一下之各邦。爲團體中之一部分。

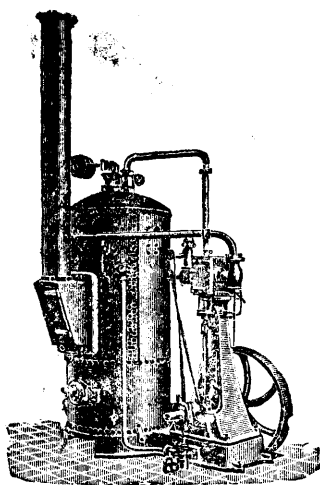
3 聯邦制國家似混合物。其物體之形狀性質不全變。單一制國家似化合物。其物體之形狀性質俱變。

4 聯邦制國家。似合資公司。由合資數人負無限責任。直接經理及監督公司之權極重。單一制國家。似股分公司。股東負有限責任。由股東選出董事及監察人後。其經理及監督公司之權。完全交由董事及監察人代行之。

5 聯邦制國家。似卡特爾爲同種類企業之聯合。以避相互之競爭。增進相互之利益。

6

者也。單一制國家。似托辣司。以獨占市場爲目的。爲同種類企業之合同也。聯邦制國家。如在一土地之上。羣小房舍。圍一公共牆院。有公共之門閭道路花木及禮拜堂。成一村落團體。一旦牆院傾圮。各小舍尙可以居住。單一制國家。如在一土地上。建一高大閎濶之大建築物。一旦牆垣傾壞。則各部不能自存。（參攷蒲策司平民政治）



我國宜于聯省制而不宜于單一制的理由

1 歐戰以後之政治潮流。由大帝國的侵略主義。及鉄血的軍國主義。（皆屬國家思想）變而爲和平的世界主義。及小團體的自決主義。（皆屬社會思想）單一制是前兩種所包括的。聯邦制是接近後兩種。亦不違反國家思想的。

2 我國近年爭亂之源。爲省軍閥。假借人民意思。抵抗大軍閥。及大軍閥假借中央名義。壓服省軍閥。所謂政治中心權力。上不在國。下不在民。未亂則大力者負之以趨。用濟其私。亂則豪強割據。部落稱尊是也。若行聯省制。則以前大軍閥所假借的中央。爲省軍閥所監視。而省軍閥與人民最相接近。人民得直接自由選擇。於省軍閥中之能服從真正民意者。以爲推戴。其不能服從中正民意者。則思所以去之。將化大軍閥爲省軍閥。由假借的民意。變成真正的民意。此爲實行民治之途。若行單一制於現時國是未定。輿論不健全之我國。則適所以助長大軍閥之勢力。而與民治相去甚遠。

3 我國爲廣土衆民之國家。若行單一制。則中央政府統治之力。不惟有所未逮。而且

隔。闕。疏。闊。之。弊。在。所。不。免。絕。非。長。治。久。安。之。策。若。行。聯。邦。制。則。省。政。府。可。以。補。中。央。政。府。之。不。及。而。中。央。政。府。亦。可。以。補。省。政。府。之。不。足。也。

4 現我國國民。大半有兩種感情。一種國家感情。是愛國的。一種地方感情。是愛鄉的。聯邦制則爲調和此二種感情者。單一制則偏注重於國家感情方面。

5 我國目前現象。在西南各省皆省自爲政。東北各省對於中央命令。亦皆不能實行。若因而成之。以成聯邦之制。其勢順而易。若欲恢復中央統治集權之勢。誠未易爲也。



聯邦制之程序 攷各國聯邦制之程序可分爲二時期

一 邦、聯、時、期、

- 1 此時期必有一種統治集權思想。或保守思想。以爲聯邦制之障礙。
- 2 邦聯爲一種攻守同盟。其目的在共同抵抗強權。保衛自治。
- 3 執行或議決邦聯之事項。類皆由各邦選派代表爲之。
- 4 執行邦聯事務機關之職權。大半以宣戰媾和及解決關稅河流與邦際相爭之事爲主要。並非有完全中央政府之組織。

二 聯、邦、時、期、

- 1 在此時期內。所有以前障礙聯邦制之目的物。必不存在。或又發生以後之障礙。則必爲分權過度思想。此亦有碍聯邦統一者也。
- 2 此時期以建設國家之目的爲主要。將根據以前各種協約。制定憲法。組織完全中央政府。

- 3 聯邦憲法之制定。及中央政府之組織。要皆由各邦選派代表爲之。蓋成立聯邦國。



家之主權。初要在於各邦也。我國元年及六年所倡之聯邦制。僅爲理論上之提倡。八年川湘實行聯省自治。則與美瑞各國之邦聯相同。現當法統恢復之期。邦人君子頗多認定聯邦制爲現時建國根本之策者。則斯時爲由聯省自治而入於聯省建國時期。是即爲聯邦與聯邦過度之秋。但猶有以聯邦制爲不然者。則聯省自治將仍繼續進行。而聯邦之時期仍未終了也。

附錄美國成立聯邦制之沿革。成立聯邦制較久之國家。爲美瑞德三國。茲特附錄美瑞德三國成立聯邦制之沿革。以供參攷。當美未獨立以前。爲英殖民地。佐治三世在位之際。殖民地十三臣服於英。奉英王任命之總督。凡殖民地法庭之控訴。咸歸英樞密院之判決。英國國會之法案。皆通行於諸殖民地。嗣以地理情形相隔閼。遂使諸殖民地日益團結。促進其愛鄉之心。加之母國重稅虐民。愈促諸殖民地謀共同抵禦之策。一七六五年。殖民地九各選派委員會於紐約。一七七四年。殖民地十三會於費拉德爾斐。稱大陸會議。自是十三區殖民地。在政治上始有共同之團體。爲有國家制度之嚆矢。翌年將與母國宣戰。十三川咸會於。

大陸會議。共商一切。大陸會議。殆成革命之機關。一七七六年宣告獨立。翌年纂立邦聯協約。邦聯協約乃攻守同盟之約。而非憲法邦聯之司法行政不備。財政則惟仰助於各邦。大陸會議無權強迫各邦及各邦之私人也。邦無論大小。皆僅有一票之權於大陸會議。大陸會議對於各邦。亦僅司顧問。不能施統治權於各邦也。蓋各邦獨立之原因。在抵抗英王而已。決不肯再推戴一種勢力。加諸其上。一七八三年戰事息。各邦對於大陸會議。冷淡嘗不來會。哈密爾頓及鮑度因見全國政治廢弛。皆因中央權力薄弱之故。鮑氏遂於馬薩珠塞州之立法院。提議州政府訓令大陸會議之本州代表。提出議案。召集全國代表修正憲法。當時馬薩珠塞州之代表。違訓令而未遵。後委吉尼亞州與梅立蘭州。適於以河道事有所爭執。一七八六年請各邦遣員蒞會。磋商各邦間貿易事。至者五邦。哈密爾頓遂利用時機。提議於翌年討論邦聯之事。修改協約。通告大陸會議。翌年五月十四日。諸邦咸集會於費拉德爾斐。（獨洛德島未與）各邦代表共五十五人。類多當時名士。富有學識經驗。及有勢力於本邦者。舉華盛頓爲會長。惟當時代

表之權。謹限於修正邦聯協約。對於大陸會議及各邦立法院。提議以相當之改革而已。而會議守秘密。各代表竟逾出訓令範圍以外。新纂憲法。一方謀統一。增加中央權力。使就鞏固。而一方使各邦皆有自治實權。破各邦傾軋嫉讎之心。憲法制成。亦不求大陸會議及各邦立法院認可。而直接求各邦人民認可。當時之民猶多反對。以爲中央權大。必至妨害各邦之權。及市民之自由。諸邦中如馬薩珠塞州及紐約州。通過之數極少。所幸各邦檢視憲法會議各員。多明達之士爲領袖。而於中央政府權力之必要。鼓吹有道。於是民多隨之。初時持反對態度之各邦。有鑑於他邦之承認。復又加入聯邦。其初宣言脫離者。亦漸就範。惟後日各政黨見之不同。實基於此。其主張擴充中央政府之權。對於憲法加廣義的解釋者。稱聯邦派。即共和黨。北部諸州多屬之。其主張個人之自由及各州政權獨立。以聯邦政府之事務。僅限於外交者。稱民政黨。南部諸州多屬之。初南部之民本爲求利而來。有移殖公司之組織。氣濫地沃。成農業區。遂多利用黑奴之勞動力。發達地方。北部之民。多爲歐州求宗教自由而來者。工商發達。都市繁興。遂絕

端主張廢奴。因兩部人民性質及利益上之不同。於是釀成南北之戰。嗣後以北克南。而聯邦中央之權益固。此美合衆國成立聯邦制之沿革也。

附錄瑞士成立聯邦制之沿革。瑞士自三森林州聯合之後。法國大革命民治思潮。瀰漫全歐。瑞士貴族以觸法革命黨之嫉惡。於一七八九年。法執政以軍迫瑞士。於是有十三州相併爲邦聯。及一七九八年成統一共和國家。隸屬於法。採倣法國一七九五之憲法。制定瑞士國憲。十三州疆土裂爲二十三行省政區。惟因改革過劇。人民有所不容。反動特甚。一八零三年。拿破侖體民之情。依聯邦制度。組織政體。是時除十三州外。新附加六州。各州舉代表一人。過十萬以上人口之六州。舉代表二人。成立聯邦會議。會議有宣戰媾和及頒布法令之權。維也納會議而後。聯邦制度復弛。各州又恢復一七八九年以前之狀態。是時又新併三州共爲二十二州。各州不拘面積人口。皆舉代表一人。組織聯邦會議。惟其權則視曩昔大減。會議必得州數四分之三同意。乃能宣戰媾和。而無頒布法令之權。至一八三〇年後。各州謀鞏固聯邦政治。以爲司法行政。必司諸聯邦政府。而稅

關郵政貨幣軍政。更必有統治之機關。一八三三年提議及此。惟因當時保守之氣習。及宗教之複雜。各州間之猜忌。卒使提議終歸失敗。一八四三年。加特力教之州七。相聯爲攻守同盟之約。以求抵抗。一八四七年。聯邦會議。脅以兵力解散之。翌年憲法成。求各州之民同意。竟以十五半對六半之大多數。通過憲法。增聯邦政府之權。是爲今日憲法之基。後修改十二次。是爲今日瑞士聯邦之憲法。此瑞士成立聯邦制之沿革也。

附錄前德意志成立聯邦制之沿革。一八〇六年。拿破侖聯合德意志諸州。稱萊茵同盟。自爲盟主。後拿破侖敗。同盟解紐。而新德意志同盟起。推奧大利爲盟主。聯盟三十九州。各派代表。組織聯盟會議。凡有關於聯盟全體之事者。議決之。軍士三萬爲聯盟之軍備。是爲德意志聯邦制度之始。一八三〇—四八年之間。國家思想日漸發達。統一國家之念。遂澎湃於國民間。乃開德意志全體國會。以普魯士爲盟主。然以時機未熟。終成畫餅。先是一八三二年。普魯士與同盟各邦結關稅同盟。立自由貿易制度之基。而奧大利未與。自是普魯士遂代表自由主

義。以與奧大利之保守主義相抗衡。一八六六年普奧起釁。奧敗。普魯士遂集合德意志北方新教諸邦組織北德聯邦。奧大利被斥於聯邦組織之外。巴威利亞威爾登柏爾哥巴典四大邦咸獨立。及一八七〇年。普法戰爭起。遂喚起國民愛國之熱誠。促進德意志諸邦之統一。前之中立四邦。翻然改意加入北德聯邦。成德意志聯邦。帝國。以普魯士王爲德皇。一八七一年。德皇創議修正憲法。並加入應改條文。帝國會議（卽下院）三月三十一日集於柏林。通過由聯邦會議（卽德之上院）所已經承認之議案。四月十四日全院贊同。逾二日頒布施行。是爲德意志聯邦。帝國之憲法。此前德意志聯邦帝國之沿革也。

制憲問題在聯省建國時期內。制憲誠爲最重要之問題。茲列舉各項問題如下。

1 我國宜先制省憲而後國憲。歟。抑宜先制國憲而後省憲。歟。斯誠爲目前最紛爭之問題。攷美之州憲。多保存其舊時爲英殖民特許狀之權利。而一七八八年之聯邦國憲。又根據於一七八一年之邦聯協約。在德國聯邦中之各邦。有二十二邦爲行君主政體者。有三邦爲行貴族政體者。其歷史關係甚久。其憲法完成之期均不甚

明晰。至其聯邦國憲。又根據北德聯邦協約。及以後加入北德聯邦之三種協約。蓋各國國憲與邦憲之成立。爲逐漸長成的。而非一時一體做成的。要皆不能明判其先後。而其時亦無顯然先後之爭。不過各國之聯邦國憲。多根據於邦聯協約。邦聯協約爲各邦政府所協訂。則是承認先有各邦政府也。明矣。或謂瑞士聯邦國憲。多取各州之州憲爲衣鉢。是國憲未成立以前。卽先有州憲矣。我國如必拘拘以省憲爲先。則制成省憲之期。恐非近十年內所能臧事。而其所謂先後之爭者。亦不過爭主權所在耳。主權所在之地。卽邦政府亦能代表。不必限定先制邦憲也。故攷聯邦各國初時。建造國家之主權。皆在於各邦。亦祇認定先有各邦政府而已。既有各邦政府。而後有聯邦政府。聯邦憲法之所規定者。爲各邦政府所不能執行之。立法行政司法各項。必集全國之力。乃能執行者。我國亦只宜認定先有省政府。而後有聯省政府。可耳。不必認定先有省憲。而後有國憲也。

我國宜以國會制憲。歟。抑宜以各省代表制憲。歟。攷美之邦聯協約。係十三殖民地派代表於大陸會議制定之一七八七年。各邦代表五十五人。集會於費拉德爾斐。

制定憲法。是以代表制憲之明例也。瑞士在一八三〇年。七州相聯爲聯邦組織。聯邦會議。每州舉代表一人。中有過十萬以上人口之六州。舉代表二人。維也納會議而後。有二十二州。各州不拘面積人口。皆舉代表一人。嗣後每州皆派代表二人。其代表有如州之專使。對於立法由代表直接取州民之同意者也。德之憲法。根據於北德聯邦與各邦之協約。惟協約類多代表或專使行之。而一八七一年憲法。係帝國議會通過聯邦議會所承認之提議案。聯邦議會議員。又卽各邦所派之專使與代表也。蓋美初無國會之可言。瑞士人民相信直接立法。對於代議立法不甚贊成。德國之邦際協約。皆確定諸邦間之權利義務關係。皆由各邦代表協訂之。而德瑞之聯邦立法上院。又皆爲各邦之代表。其握權最重。我國既認省政府爲聯省之主體。當然應以各省代表會議制憲。或由各省代表會議議決。聯省與各省應有之權。然後委託國會以根據制國憲。以明中央之權。係由各省遣派代表。割予中央。其主權仍在各省也。至於各省遣派代表之方法。或由省政府選派。徵求省議會之同意。或由省議會選定。陳請省政府委派。或由省議會與省政府皆各選派一人爲代

表。要皆由各省自定之。

3

我國憲法制成。應交人民直接投票通過。歟。抑交各省省議會通過。歟。美之聯邦國憲不求大陸會議及各州立法院之通過。而直接求州民之同意。瑞士一八四八年憲法。亦直接得州民十五半對六半之大數同意通過。德則一八七一年之憲法。僅交人民代表機關之帝國會議通過已爾。我國若果以國會根據各省代表會議。議決者。制定憲法。則於憲法制定以後。應交各省省議會審查。其對於代表會議所議決者。有無抵觸及逾越之處。然後再求各省人民之同意可也。而各省省憲制成以後。亦應交國會審查。其有無與國憲相抵觸之處。而後予以承認通過也。

4

我國制憲之形式。應採列舉的、歟。抑採概括的、歟。德意志聯邦國憲含有四種成分。一為北德聯邦憲法。二為北德聯邦與巴典黑塞威爾登柏爾哥間之締約。三為巴威利亞加入北德聯邦之締約。四為北德聯邦與巴典黑塞威爾登柏爾哥間之締約。諸約皆所以明定諸邦間之關係。其中之特別規定者。若關稅商標鐵路郵電航運財政及國家軍制等。皆詳細規畫。為他國憲法所不備。而獨存於德之憲法中者。蓋所以免後日之

紛爭是爲列舉的形式也。美之憲法亦列舉聯邦權利。如宣戰媾和外交條約國防聯邦法庭內外貿易備制板權商標郵政驛路消費稅關稅各項。皆屬於聯邦立法行政司法權之範圍內。其餘職權咸爲各邦所有。則是對於中央所有各權亦係採用列舉的形式。而對於各邦所有權利係採用概括的形式。我國對於聯省中央政府之權亦應爲列舉的。以免異日之紛爭。而省權應採用概括的形式。所謂凡不屬於聯省中央政府的權利一切皆爲省有。以明各省爲聯省之主權者也。

我國制憲的精神應取法美國爲三權鼎立的。歟。抑取法瑞士爲直接民權的。歟。或取法德國爲國家主義的。歟。美之憲法係本諸孟德司鳩三權鼎立的學說。故行政立法司法之間各個獨立不相依賴。互爲箝制。以求穩固。惟其行政立法之間頗欠溝通。此其弊也。瑞士憲法係本諸盧梭民約論所主張者。故瑞士多採用直接立法。而各州有所謂羣民大會以議國政者。中央政府所有各權多爲立法兩院所操持。行政機關惟受其指揮已爾。而關於重大立法及行政又多直接取州民之同意也。但祇能行之於瑞士國小民智發達之區爾。德之國憲係根本於國家主義思想。故

中央積權最盛。中央權力之中心。在聯邦議會。而操縱聯邦議會者。實爲首相。故後德之各邦。咸感中央集權之過甚。而思有以改革之。我國制憲精神。自宜斟酌損益。於其間。一宜注重互相牽制之勢。以求得政治均衡之理。二宜本諸民權。以合民治之精神。三宜採取自由平等主義。以求精神上之融洽。四宜注重調和融通之旨。以免隔閡分歧之弊。五宜注重統一。以求通籌全局之效。此則對於制憲精神上之意見也。

聯省國家之組織

一爲單一的組織。歟。抑爲複合的組織。歟。在瑞士國之組織爲二十二州。美則爲四十四州。其政治之組織。類皆一律爲共和政體。是爲單純國之組織。德意志帝國之組織。有王國四。大公國六。公國五。侯國七。自由市三。此外又有帝國領土。其各邦之政體。類皆不同。是爲複合國之組織。我國有二十二省。省制大概相同。外有熱河綏遠哈察爾青海諸特別區。又有蒙古般禪達嶺西藏喇嘛教王之國。其政治之組織。概不相同。若與共同組織國家。自然爲複合的組織。也若爲複合的組織。或爲省。或爲

教王之國。或爲特別領土。皆各隨其土地風俗習慣性質而制之宜。在中央總認其爲聯邦中之一員。有相當之權利義務而已。

二爲平等的組織。歟。抑爲不平等的組織。歟。美瑞各邦的權力及位置皆爲平等的。如美無論州之大小。皆選派代表二人於元老院。爲絕對的平等。故美新加入之州頗多。瑞士每州亦皆選派代表二人於上院。惟中有三個半州僅選派代表一人。是爲相對的平等。德意志各邦位置及權力。爲絕對的不平等。普魯士之特權甚多。規定於憲法中者。普魯士王兼爲德皇。在聯邦會議中。普代表之票數。得反對修改憲法之提議。他若陸軍海軍租稅之更張。普魯士實有監督之權。聯邦會議之常設委員會。皆普魯士代表爲之長。而外交委員會。則巴威利亞代表爲之長。而普魯士之特權。猶有不規定於憲法。而規定於諸邦協約者。其最著者。厥惟陸軍。以形式上觀之。無德意志陸軍部。亦無所謂德意志陸軍。各邦皆自理軍政。各邦軍隊亦皆駐在本邦。不越邦境。而揆諸事實。除巴威利亞薩遜威登堡三大邦外。普魯士皆先後以協約獲管轄節制其他二十一邦陸軍之權。並有徵兵訓練之權。而南方諸邦之擁有

特權者亦不少。如威登堡及巴威利亞。保存其境內郵政電政之權。而威登堡巴威利亞及巴顛。在本境內有徵皮酒白蘭地稅之權。巴威利亞之鐵路。歸其自轄。薩遜巴威利亞威登堡三邦。猶設有外交員於維也納。聖彼得堡及羅馬教皇宮。而聯邦會議代表之分配。各邦有占一票二票三票四票六票至十七票者。凡此皆爲不平等的組織。蓋因聯邦之際。各邦之面積人口。及傳來之權力。初非一致。如普魯士人口。逾其他二十四邦相合之數。又爲聯邦精神發源之地。勢不能同立於平等之地位。故有評論之者曰。美之各州皆平等組織。聯邦設使各邦權力不平等。則聯邦必瓦解。德意志聯邦中有一邦執牛耳。諸邦影從。設使諸邦悉平等。則必致互相嫉惡。不能共戴。一主此誠。至論我國各省區之面積人口。相差既不甚遠。亦不有所傳來歷史上權力之差別。自應爲一律平等的組織。將來世局再變。民族自決。思潮澎湃之時。朝鮮越南緬甸台灣諸部。庶亦樂於加入爲我聯邦中之一員也。

三組織聯省。抑宜有無先後及其先後之差歟。瑞士一七九八年之邦聯僅十三州。一八〇三年新加附者六州。及一八一五年新加入者三州。合爲二十二州。美自十三

區殖民地聯合之後。漸次加入三十餘州。今共四十四州。德自一八六七年北德聯邦之後。一八七〇年先後加入巴顛黑色巴威利亞及威爾登柏爾哥四邦。一九一一年加入帝國領土。是皆有所先後者。惟美瑞之後加入者。其權力位置皆與以前相等。而德之後加入者。其權力位置稍優而亦各異。我國倡行聯省自治主義者。首湘川。次西南各省。次浙閩。次東三省。將來組織聯省。或即同時加入爲聯邦組合中之一員。或亦有所不能。其餘各省亦或同時加入。亦或漸次加入。皆各聽其自由。勢不能不有所先後也。惟無論其或先或後。既無有何種特殊情形。其權力位置皆應一律平等。但既加入聯邦之後。則不能再任其自由。與聯邦脫離關係也。

聯省與各省權限之劃分及其關係

我國聯省中央。應有權利。要爲全國公共利害攸關。集全國之力。乃能執行。而各省之力。不能執行者。餘則悉爲各省所有。如外交行政宣戰媾和及締結條約海軍權等。是爲絕對的。應歸中央所有。至關於郵政電報鐵路馬路航行貿易的交通行政。及海關鹽課烟酒印花板權商標度量衡及鑄造貨幣等之財務行政。及軍器製造及分配陸

軍軍制訓練防務調遣等之軍事行政及聯邦法院之司法事項是相對的應爲中央所有對於絕對應爲中央所有權利則當然爲聯省中央的直接行政即以立法兩院之同意權監督之可也例如中央對外宣戰媾和編製及調遣海軍必得立法院三分之二同意是也對於相對應爲中央所有權利或使中央立法各省施行中央負重大監視督促之責或歸中央直接行政徵求立法院及有關係省之同意而予該省以就近監督之權或竟截然劃歸中央辦理總之觀其事權之性質如何及對於各省之關係如何而定如在郵政電報海關稅聯邦法院國海陸軍及鑄造貨幣等項可竟截然劃歸中央辦理者也如軍器製造及分配海陸軍要塞防務等項可由中央施行先徵求有關係省之同意然後以該省就近監督之可也又如煙酒稅印花稅省軍編製及訓練鐵路馬路航行貿易公積板權商標度量衡等項可由中央立法或計劃令各省代爲施行中央負重大監視之責可也此外對於軍事外債兩項猶應特別注意者蓋因我國近年中央政府專以募借外債爲生涯專以武力壓服或挑釁有各省爲職權者也一陸軍各省應自編必需極少數之省軍採用民兵制以圖自衛遇有外侮時撥

歸中央調遣指揮。惟此項軍隊。在平時中央不過代爲立法促督施行而已。中央亦自應編製國防陸軍十師。平時則配分駐紮於邊鄰各省。而於一省境內不得駐紮一師。一旅以上之兵。至戰時則不得援引是例以爲制止也。至於內地各省。在平時國軍不得駐紮。於有紛亂時則至多駐兵一旅。負保護治安之責。不得代平亂事。二借債。中央募借外債。不得以各省財產及收入爲抵押品。若中央代省政府募借外債爲建築鐵路及他種生產事業。幫助各省進行時。須得各該省議會之同意方可。至於各省省憲法。應由各省人民自定之。軍政長官。應由各省人民選舉之。屬於省有範圍內之事權。省政府直接對人民負責。而不對中央負責。亦應附帶說明者也。

附錄美國國權與各州權限之劃分及其關係。合衆國聯邦中央政府所有各權。乃立法行政司法等權之爲全國公共利益攸關。各邦所不能執行。必集全國之力乃能執行者。如宣戰媾和外交條約國防聯邦法庭內外貿易幣制板權商標郵政道路關稅消費稅等項。皆爲聯邦所有之權。關於外交尤爲聯邦無限之權。哲弗遜謂聯邦政府專爲合衆國之外務部。則可想見其權之特重也。關於內治當和平之

際。聯邦之權極微。蓋行政之大部分屬諸各州政府。而聯邦行政。則照憲法所規定者。絕少自由行動之權。惟當有外憂內亂之時。則聯邦職權大增。常有逾越法律規定以外者。如林肯當南北戰爭之期。凡所行爲。皆爲國會所認可。成爲法律。乃至取消人身保護法。林肯於一八六二年之宣言。凡叛離諸邦之奴。皆被放釋。自當時法律觀之。卽爲解釋聯邦與各州權力齟齬之點。何則。一八六一年南北諸州之分離。卽有主張服從州之主權在先。當時蓋有所謂主權之州一語。自南北戰爭而後。州之主權一語始不常聞。則是南北戰爭之原因。卽爲解釋此權之法律也。要之。州之權力。在州之範圍內爲絕對的。州屬內之地方自治權。皆州自定。地方被奪自治權者。不得申訴於聯邦政府。各州要求人民之服從。犯叛逆罪於聯邦者。聯邦乃得懲罰之。否則各州之權。聯邦不能干涉。但州不能脫離聯邦。亦憲法所明定也。至聯邦政府所專有之權利。州政府亦無權干涉。惟州政府得協助或代行聯邦政府執行之事。此聯邦與各州權利之劃分。而亦有互相補助不及之關係也。合衆國民對於本州關係密切。對於聯邦政府。不過選舉國會議員及總統。納消費稅及郵政關

稅耳。故國民頗忠愛於本州。而對於聯邦之感情亦甚濃厚。且無有仇視他州偏激之見。而州之政府亦絕不常與聯邦政府相齟齬。蓋以聯邦與各州之政體相合。政權劃分有互相維繫之精神。而無衝突之事實故也。

附錄瑞士聯邦與各邦權限之劃分及其關係。瑞士聯邦之權皆憲法製定。各州非憲法加以限制者。有完全主權。凡不屬於聯邦之權皆得行之。以立法及行政權而論。瑞士與合衆國異。而近似德。立法權集中。行政則分權於各州。聯邦所立之法。各州施行之。舍外交而外。凡關稅郵政電信酒精專賣軍器製造皆國家監督之政。並非直接行政。中央政府不過負監視稽察之責耳。以司法論。中央法庭亦常賴諸州法庭判決訟事。以中央法庭乏法官故也。惟是中央政府監督地方行政之權最鉅。得督飭各州推行法律。如強迫教育。不收學金。不分宗教。中央政府得督促各州施行。又若人民之自由權利及國民憲法上之權利。聯邦有保衛之責。對於州政府之濫權。中央政府得質問干涉之。州有擾亂之際。如州政府不能鎮止。憲法上許中央政府以協助鎮亂之權。以前提西諾州民有蠢動。州政府力不能勝。中央政府代

平之。惟是徵集州兵。非中央政府之特權。乃中央政府之義務。向例不加威力。僅負維持治安秩序之責而已。

附錄前德意志帝國聯邦與各邦權限之劃分及其關係。前德意志聯邦帝國之權。皆特別規定。列舉其類於憲法中。其所殘餘皆屬諸各邦政府。惟帝國政府常擴充。固有之權利。漸浸襲諸邦之權。以立法論。帝國政府立法範圍畸廣。包括公民權及關稅度量衡園法商標海陸軍諸項之權。而各邦政府立法之範圍。爲邦政府之組織。王位之繼承。國家教育之關係。內部行政之規則。其他預算案警察法土地所有法教育法令等項。莫非邦政府之各自爲政。而二者之間。常有餘地。使兩種政府皆得立法。不過帝國政府有優先權。般德之言曰。各邦轄理之事件。不得全然與帝國管轄之事件相分離。惟限於帝國立法所許之範圍內。而範圍之大小。帝國雖不完全占領。實有伸縮之權。蓋各邦所有政權。實受帝國之優容。故德之晚年。邦權漸削。帝國政府之權日增。帝國常釐定法制。遍施全國。而各種法制。固皆各邦得自行制定者也。就中以一九〇〇正月一日施行之民法。爲最著之例。他若關於工人保

險。工場取締。勞動狀況。及社會經濟之法規。概由中央制定。普施全國。於是各邦亦甚憤於中央政權之集中。有普化德意志之趨勢。思欲抵抗之。巴威利亞之首相。常宣言於國會曰。是後帝國若與帝國憲法所規定之聯邦主義相背馳者。務必與之抵抗。此關於立法權者也。至於行政權關於外交海軍郵電三項。皆帝國政府直接所有。此外之行政權。皆各州政府掌握之。蓋美之聯邦政府。頗稱完全。其立法行政司法組織完備。無俟各州政府之代理。在德各邦之位置。較美之各州位置崇高。中央政府之行政。舍上述諸端外。餘則全賴各邦政府之官吏代行。如帝國所定地租關稅。皆各邦代爲徵收是也。又如聯邦法律。其施行未規定於憲法者。概由各邦官吏推行。而聯邦政府亦有視察之吏。監視執行。如有踈漏時。輒報告於皇帝。皇帝於是曉諭聯邦會議。議決強制執行之方法。強制之權。則仍屬諸皇帝。至於司法。則帝國缺乏直接之機關。而司法亦不用帝國之名。悉以各邦之名行之。而法官皆由各邦聘任。總之帝國立法之範圍廣泛。而行政司法之範圍甚狹。帝國政府之機關。舍純然帝國機關而外。各邦政府多有代帝國行政者。此前德意志聯邦之情形也。蓋

自法律上觀之。德意志聯邦爲永久不能泯滅的。帝國政府無逐各邦出聯邦之權。無與他邦聯合之權。亦無變更聯邦位置之權。而各邦亦無脫離聯邦。及變更權利。與增損義務之權。若聯邦中有不顧責任。不服聯邦之約束。聯邦會議有命。則皇帝得動員責問。此則德國聯邦政府。與各邦政府之權限及其關係也。

聯省政府組織及權限

1

我國聯省政府之組織。採合議制。歟。抑採獨裁制。歟。合議制之優點。一能採取多數之意。而無專制之弊。二則立法院握終極大權。設委員意見互有衝突時。則當聽立法院之解決。三則委員會之團結一體。有異乎內閣。既不操縱政黨。亦不受政黨之操縱。故能切實溝通於立法行政之間。其任期有定。位置亦甚安固。故政策無急劇之更張。此合議制之特長也。至於獨裁制之優點。一則行政大權有統一敏捷之效。二則可以牽制立法院之專橫。此獨裁制之特長也。要之一種法制。均各互有利弊。總視其國之環境情形爲何如。瑞士有特殊情形。爲各國所不能及者。三。一則人民知識發達。國內多直接立法之區。故立法院握終極大權。皆受輿論之指導。二則

國境偏小。且爲歐洲中立國。國內無強大陸軍。人民皆習於和平之競爭。三則行政委員。會不操縱政策。亦不受政黨之束縛。故政治安穩。無縱橫排闔之弊。故其行合議制而有利。我國前年所做行之七總裁制而結果不良。非法之弊。實由於行之者之弊耳。一則人民不能指導立法院。立法院不能指揮七總裁。而七總裁反有操縱立法院之形勢。二則立法院已失信仰於國人。而政府且偏安於一隅。政黨之飛揚跋扈。不可倫類。三則政黨操縱之外。加以軍派參雜其間。以此而行獨裁制。則皆無效。何況行合議制歟。再以我國試行獨裁制之往事論之。一則總統肆行專制。內閣不能切實負責。二則立法院不能行使職權。且乏行政與立法之溝通。三則政黨爲鬼崇之技倆。四則軍閥乘政黨以縱橫。五則國境遼遠。人民知識不齊。至今國之不國。皆由於此。以美德所行獨裁制而論。德之首相操縱政權太過。而皇帝權力太大。國家主義太甚。軍人階級太尊。下院與人民方面無發展之餘地。故國內社會黨急進黨日多。而政治終陷於危境。美則三權分立主義太嚴。行政立法欠溝通之效。總統權位太尊。選舉競爭之紛擾損失過巨。終則濫用私黨釀成分贓制度。此皆大弊。

也。然二國亦各有其特殊之處，德因歷史不同，各邦之位置崇高，因致聯邦議會之權特重，亦頗能調劑於二者之間。美之總統由選舉會選出，選舉時則受政黨之操縱。當選後，議院之政黨則不能箝制之矣。加上院期限長久，國內無常備之陸軍。其交通便利，人民知識發達，且習於商業上之競爭，故政治亦能安穩。至今行之而無弊。我國如組織聯省政府，無論為合議制或為獨裁制，總之陸軍權宜大加裁削，俾國人以自由和平運動之機會。政治中心力宜鞏固，或寄託於上院，或寄託於上下兩院，或使行政首領之位置處於不受搖動之地位。行政立法固宜溝通，亦宜有所牽制。非行政受立法之指揮，則使中央立法各省施行。中央政府除必需事項外，不自直接行政，僅負重大監督之責。再或以內閣代總統負行政上之責任，以介於立法行政之間。此則應視中央權限輕重如何為定也。

如行合議制，則行政委員會之行政權為獨立的，欽抑為遵從。立法院之意旨者，欽行政各委員與立法院為政黨的操縱，欽抑為不受政黨的束縛，欽行多頭政治者，意見必不一致。解決之方，勢必以立法院之意旨為指歸。假如行政委員再與立法

3

院議員爲政黨的結合。則立法與行政互相操縱。必致紛爭。時起。永無解決之望。如行獨裁制。總統由選舉會選舉。歟。抑由立法院選舉。歟。總統對於人民直接負責。歟。抑對於人民代表負責。歟。總統若由選舉會及立法院直接選出。難免無競爭紛擾之弊。如由立法兩院組織選舉會。預選三人至九人。然後由各省省議會決選正副各一人。以減輕其選舉競爭之紛擾。總統選出後。則使其對各省人民負責。則其位置爲安全。否則立法下院之民意機關不能有如英之完備。則總統對於議會負責。難免無紛更之虞。

4

政治權之中心操之於聯省、上院、歟。抑聯省、下院、歟。總統、歟。抑內閣、歟。致德國政治權之中心操之於聯邦、上院、實則在於首相。英則操之於內閣總理。實則在於下院。瑞則操於立法兩院。美則操之於元老院。而總統之權亦甚巨。我國政治中心權力宜操之於上院。中央權小則令總統權大無妨。設使中央權大。非分權於各省。使中央負監督之責。則必行內閣制以牽制之。蓋行內閣制一則可以減輕總統之權。二則可以免競爭。總統之激烈。三則可以保總統地位之安全故也。

內閣對總統負責。對議會負責。對上院負責。對下院負責。閣員總對閣負責。對總統負責。內閣單獨負責。對連帶負責。德之首相對皇帝負責。而各國務員對首相負責。為連帶的責任。實為特別情形。美之總統對人民負責。而國務卿對總統負責。而閣員亦單獨的對總統負責。英內閣總理代英皇對下院負責。而閣員對總理因負連帶的責任。蓋內閣如代總統而負責。則內閣自必對於下院而負責。而閣員對於總理則當然負連帶的責任也。假如總統直接對於下院或人民負責。則內閣即對於總統負責。而內閣閣員遂單獨的負責矣。英皇因擁世襲之尊嚴。不能受人攻擊。於是內閣代負責任。所以伸張政治上均衡之勢。若總統由人民選舉。為期亦不久。當然即可以自行負責。法總統以內閣代負責任。於是總統無實權。內閣常更動。頗現紛擾之弊。但亦因法之中央權力甚重。故不能不有此內閣制。為之調和。爾我國若再行內閣制。可用變形的內閣制。總統應自行負責。內閣總理可對總統負責。惟閣員可對總理負責。而不對總統負責。當內閣受人民攻擊時。總統若得上院之協助。可不更動內閣。若總統自欲更動內閣。亦必以

6
半。年。為。期。而。後。可。自。由。行。使。撤。換。否。則。必。得。上。院。大。多。數。之。同。意。而。後。總。統。可。如。內。閣。任。期。內。更。動。內。閣。也。

7
聯。邦。上。院。議。員。代。表。各。邦。政。府。歟。抑。代。表。各。邦。人。民。歟。在。德。國。各。邦。之。歷。史。與。位。置。不。同。聯。邦。議。會。議。員。由。各。邦。政。府。選。派。自。必。代。表。各。邦。政。府。若。由。人。民。組。織。而。成。之。省。政。府。及。由。人。民。而。選。出。之。各。省。議。員。自。必。代。表。各。省。之。人。民。惟。各。省。上。院。議。員。選。派。之。法。當。由。各。省。自。定。其。如。何。選。派。亦。大。有。關。於。議。員。所。負。之。責。任。也。

8
行。政。各。部。為。完。全。的。組。織。歟。抑。不。完。全。的。組。織。歟。此。應。視。中。央。與。各。省。權。限。之。劃。分。如。何。為。定。如。美。無。教。育。部。德。無。陸。軍。部。蓋。因。其。權。非。委。託。於。諸。邦。政。府。則。其。權。便。為。議。院。中。之。委。員。會。所。操。持。也。

9
總。統。任。用。聯。省。官。吏。之。權。應。如。何。始。不。陷。於。分。贓。制。度。歟。在。選。舉。制。度。發。達。之。時。總。統。及。議。員。皆。賴。本。黨。之。黨。員。熱。心。運。動。以。得。成。功。及。成。功。後。自。皆。各。引。進。黨。員。以。為。報。酬。此。為。分。贓。制。度。若。欲。廢。除。此。制。亦。頗。不。易。救。濟。之。法。惟。有。用。人。限。定。資。格。嚴。定。任。期。加。以。攷。試。則。用。人。雖。私。亦。或。不。致。於。濫。也。

9

總統之陸軍權。應如何限制。始不發生危險。歟。美無常備陸軍。德依憲法上普皇無直接訓練調遣各邦軍隊之權。瑞士爲中立國家。陸軍又採用民兵制。而其將領。又皆由兩院公舉。其徵集州兵。猶應得立法院之同意。我國國軍額宜裁減。其將領應由兩院公舉。而各省省軍爲各省自有。採用民兵制。國軍專注意防邊。平時不得屯駐內地各省。惟有外侮時。得隨時調遣。並得臨時徵集省軍。此時總統之海陸軍權。應稍重也。

10

聯省上院。應如何始能操政治中心勢力。歟。則聯省上院之任期宜長。而休職亦宜先後啣接。則庶幾可操政治之中心勢力。否則不能維繫上院之政治中心勢力也。聯省上下兩院。蓋相併有立法權。惟上院應使足以箝制下院。偏激之弊。而關於財政案。則應使下院得有提議及主宰之權。庶可以盡民之情。而操縱政府方面之行為也。

12

行政與立法之間。應如何溝通。歟。此亦宜遵美制。由兩院委員會得隨時召集行政員。訪問情形。遇必要時。行政員得報告或申辨於大會也。

總統遇有重大過失或違憲時。下院行彈劾之權。如經上院同意。上院得審理處罰之。如不得上院同意。則下院應行解散。於三個月內召集新下院。如新下院猶堅執前議。則總統應退職以待處理也。

附錄合衆國聯邦政府之組織與權限、

甲大總統。大總統任期四年。連任不得過二次。其選舉不由人民直接選舉。亦不委託於國會。以明三權鼎力之旨。由各邦市民於選舉總統前一年十一月選出選舉人。其人數視各邦在國會上下院之數相等。選舉人於本年正月成立各邦選舉會投票。將票匭送於華盛頓。二月國會集會。檢閱票之多數當選。其職權有四。(1)關於外交者。得與外國訂立條約。但須經上院出席議員三分之二認可。派遣外國之大使公使領事。由其委任。亦須得上院多數之同意。下院無干涉外交政策之權。僅能發表決議。但大總統不受決議之約束。而上院亦祇能阻止總統之結約。而不能阻止其廢約。此爲美總統對外之特權。(2)關於內治者。當和平之際。大總統對於內治之權絕小。蓋行政之大部分。皆屬諸

各邦政府。惟當戰爭或內亂時。則其職權大增。(3)關於立法之權。大總統只能報告政事情形於國會。而無發議權。國會議決之案。皆須大總統裁可署名。如不裁可。須於十日內聲叙理由。送還國會。請其再議。此爲否認權。設有三分之二多數再通過。則不待大總統署名。卽成法律。否則成爲廢案。此關於大總統之立法權也。(4)關於任、免、聯、邦、官、吏、之、權。大總統任命聯邦官吏。須得上院之推薦或同意。蓋防其濫用之故。嗣後上院類皆舉其同黨之政客。以迫總統之任命。例凡派遣各州之官吏。總統皆先通知該州之元老院議員。取其同意。於是各州之元老院員。釀成結黨營私之弊。所謂分贓制度也。至於罷免官吏之權。美憲法雖未明載。瑪地遜謂總統當有此權。後一八六六年。國會制任期案。以箝制大總統之享有此權。凡罷免官吏。必得元老院之同意。若在國會休會之期。僅有停職之權已爾。後於一八八七年。此案取消。而總統復有是權矣。

乙行政各部。華盛頓之初年。(一七八九)僅有國務卿及財政陸軍司法四部。嗣後陸續增設海軍及郵政內務農務工商五部。各部總長皆由總統任命。求

元老院之同意。罷免則總統自行。此外尚有政府印鑄局。各州間商業委員會。官吏拔擢委員會。漁業委員會。及國立博物館長。人類學館長。斯密索尼恩館長。皆直接受命於總統。而不受命於內閣。閣員之中。以國務卿爲最高。似歐洲內閣總理。總攝外交事務。然不能與歐洲內閣總理相比。蓋歐洲內閣。代元首負責於國會。其閣員皆負連帶責任。而美之內閣諸員。皆總統之僚屬。服從其命令。而不代負責任。總統蓋自行負責者也。然非對於國會負責。乃直接對於人民負責者也。故其國務諸員。雖同出一黨。而不爲一體。無共同之政策。亦無團體之責任。內閣不得列席於國會。亦不由國會罷免也。其他行政。在歐洲多設專部。而合衆國獨缺者。非其權在於各州。則其權爲國會兩院之委員會司之。如教育行政。司諸各州。租稅工稅。掌於國會兩院之委員會是也。

丙元老院。元老院員由各邦之立法院選出之。每州二人。任期六年。每二年有三分之一休職。今凡四十四邦。故全院議員共八十八人。凡院員皆對於本州之人民負責。代表本州之人民。而不代表州之政府。故投票自由。副總統爲元

老院長。無投票權。惟兩方票數均等時。有決定權。或疑元老院員任期過長。然攷其實際。因任期長及議員得再被選。頗呈穩固之現象。保存其團體之性質。習慣。使新被選之議員。亦得有所依傍。對內對外。得有一貫之政策。不致有急劇之變更。故元老院適當全國政治之重心點。由民選之上院。有實權而且穩固者。世罕其匹。故哈密爾頓於聯邦論中。詳論元老院之要點。有五。(一)調和各州獨立之精神。勿論州之大小。咸使其於政府之下。有平等之代表。(二)元老院因團體之小。閱歷之深。能輔弼總統。行使職權。任授官吏及媾結條約。而又能箝制其野心。(三)箝束下院輕躁激烈之習。防民意之感情動作。及急烈之變更。(四)任期長久。不受一般人民選舉之牽制。俾政府安固。對內對外。可有一貫之政策。(五)組織法庭。審判彈劾之案。以制行政之濫權。此誠美元老院之特色也。

丁代議院。下院議員。以各州人口分配而舉出之。一七八九年。議員僅六十五人。約合三萬人口。舉出議員一人。後版圖漸闢。人口日增。移民來歸化者日益衆。一八六五修正憲法。黑人亦獲投票權。一九〇〇年。凡人口一九四〇〇〇。

舉代表一人。議員乃增至三八六人。被選資格。各州亦不一律。任期二年。第一次選舉議員。必與選舉大總統同時。而第二次。則適在任期之中。或謂對於總統二年內。過去政績之良否。得藉第二次選舉。以表示人民贊成。或反對之意。見議長由議院中推選。有政治上大權。組織院中事務。限制提議案。選擇委員會。委員及委員長。其權力絕人。代議院之特權。在起草財政案。憲法上關於制定租稅。上院不能創議。僅有贊同。或提議修改之權。蓋制定租稅。僅限於人民所直接選舉之立法機關。其他彈劾官吏之權。亦下院所獨有。選舉總統。無絕對大多數之時代。議院擇之。此權行使者。凡二次。一八九二年。元老院之委員會。凡四十四。代議院之常設委員會。凡五十。議案兩讀以後。即送之常設委員會。修正後。再報告於元老院。有重要問題時。組織特別委員會。常設委員會之重要者。爲關於歲入支出。選舉銀行貨幣審計。河流灣港司法鐵道運河外交財政等項。蓋全院之重心點。移於委員會。因每次議會提出之議案。頗多勢不能依序討論。故必有委員會之設。况欲使立法行政相溝通。必須召國務員

爲證佐。以調查其情形。此皆委員會之利益也。綜之美之國會。異乎歐洲諸邦者。有三。一國會非主權之機關。乃在憲法之下。而憲法之組織。惟人民有權變更之。二國會對於行政。無黜陟權。聽人民之直接選舉。三國會之立法行爲。有限。各州政府。實占行政權之大部分是也。

附錄瑞士聯邦政府之組織與權限、

甲行政委員會、聯邦之行政權。在行政委員會。委員七人。由上下兩院組織。選舉會選出之。任期三年。國之行政。分爲七部。一外務。二內務。三司法。及警察。四陸軍。五財政。六郵傳。七農工商部。每部以委員一人爲之長。惟委員不得有二。人同出一州。委員長及副委員長。每年一選。委員長不得再選。副委員長不得連任。委員乃總管一行政部事務。計議其進行。若有決議。必俟委員全體開會議決。惟委員會乃純然理政之機關。各部不設秘書。委員必躬親瑣事。故委員必備有治事材。而嫻習政事者。與他國閣員爲領袖政黨之材。絕異。委員會之職權。在監督行政。顧問立法。而不操縱政策。故委員不屬於立法院。亦不代表

政黨蓋非由下院單獨選出任期有定不負責於立法院故不以議案被擯而遽退職亦不連帶負責故無全體退職之事

乙行政委員會之職權 (一) 監督行政之權 (二) 執行聯邦之法律及聯邦法院之

判決 (三) 對於國際關係行政行為聯邦政府之官吏及聯邦財政會議皆有監督之責 (四) 聯邦之收支預算皆經委員會提出 (五) 聯邦憲法及各州憲法履行與否委員會負維持之責在州有擾亂之際委員會得徵集州兵並指揮之惟是權僅能用於立法兩院閉會三期間兵數不得過二千人遣用不得逾三星期否則必即時召集國會求其承諾且向例中央政府遇有勢亂不加威力僅負維持之責而已 (二) 參於立法之權 (一) 委員得出席立法院對於所提議案得發表意見 (二) 委員會對於立法院所通過案無否認權純以立法院之意旨爲指歸 (三) 司法權 (一) 諸州間之條約或諸州與外國政府之條約委員會有權審查內容是否與聯邦憲法相忤 (二) 凡帶政治或行政性質之訴訟委員會有審判之權 (三) 經委員會判決之案猶得訴之於立法兩院此爲瑞士行政部之組

織及職權也。

丙各州會議。聯邦上院。稱各州會議。成立於一八四八年。當時權力極重。握政治權之中樞。名士輩出。行政委員會之七員。多自出之。嗣後其權漸衰。而下院之權日盛。一般政才。皆樂爲下議院員。各州會議議員四十四人。每州二人。有由州議會選舉者。有用普通選舉者。今則多由普通選舉矣。任期初有一年或三年者。今皆變爲三年矣。

丁國民會議。聯邦下院。稱國民會議。議員共一六七人。每二萬人口選舉一人。任期三年。今之行政委員會委員類多選自國民會議。因是政治中樞漸傾移於下院矣。

戊兩院之職權。(一)兩院各單獨行使之權。(1)兩院對外行使聯邦主權。監督委員會與外國聯盟結約之事。決定宣戰媾和之問題。發布關於各州軍隊之命令。蓋所以保護瑞士之平和。決局外中立之問題。(2)維持諸州之政權。及國內之秩序。踐行聯邦對於各州之義務。及各州憲法之保證。(3)施行聯邦憲法。

盡聯邦之責任。釐訂法制。行使聯邦立法權。(4)審查聯邦之預算案。並監督聯邦之財政。(5)設職立官。及任命聯邦官吏。發給薪俸。組織聯邦政府。皆由兩院規定之。(6)監督聯邦行政上及司法上之行爲。設行政委員會。判決行政上之爭議。猶有不服而控告於兩院。兩院得審斷之。(7)兩院依國民之協贊。修正聯邦憲法。(二)兩院相併行使之權三。(1)選舉行政委員會。委員及聯邦司法官聯邦尙書。(聯邦尙書職務。爲國民會議之書記。掌會議之記錄。兼司外交上之禮制。)(2)赦宥罪犯。(3)評判政治各機關法律上之衝突。及行政上之爭端

附錄前德意志聯邦政府之組織與權限

甲德皇、北德聯邦憲法。以普魯士王。總理聯邦之海陸軍。掌政治大權。若召集休閉上下兩議院。黜陟首相及其他聯邦官吏。發布聯邦法律。監督聯邦行政諸權。皆普王以聯邦長之職使之。及南德諸邦加入後。一八七一年之憲法。定聯邦之長。屬諸普王。稱德意志皇帝。

乙首相、採內閣制者。類皆以內閣當立法行政之要衝。執政治之中樞。德設首

相代內閣首相爲帝國行政官吏之長。凡聯邦長之法令。必有宰相之副署。使宰相代皇帝而負責。惟無勵行責任之規定。惟宰相由皇帝任命。又爲聯邦會議議長。監督會議之事務。於必要時。宰相得委任聯邦會議之一員。代理議長之職。且規定於憲法中。德之行政主分權制。行政多委諸各邦官吏。而最高之行政權。則全集於宰相一人之手。宰相亦實皇帝之替身。攷其職務。依憲法宰相對於帝國會議負責。實則僅對於皇帝負責也。

丙行政各部。北德聯邦時代。行政總括於聯邦宰相之樞密院。內院分三局。曰中央局。郵務局。及電務局。其陸海軍及外交事商。則暫委託於普魯士之行政部。一八七〇年。聯邦帝國設外務部。翌年設海軍部。嗣後增設諸部。及一八七九年。宰相樞密院變爲內務部。行政各部性質。有若宰相樞密院之分局。各部長亦絕異乎英法諸邦之內閣。閣員蓋其任免。皆賴首相。故其所負責任。非對於帝國議會。亦非對於皇帝。乃直接對於首相也。行政部長。多列席於聯邦會議。乃辨護立法於帝國議會。所有各部分爲外務。殖民。內務。司法。財政。海軍。郵政。

七部外。有鐵路銀行等局。公債及審計委員會也。

丁聯邦會議。聯邦會議乃帝國主義之中樞。會議員皆各邦君主所派遣。在自

由市則由市之立法上院派遣。依帝國憲法會議員數凡六十一。而分配不均。

普魯士有十七人。巴威利亞六人。薩遜威登堡各四人。巴顛黑塞各三人。梅克

林堡西威杯及布蘭斯威克各二人。其他十七邦各一人。一九一一年後。帝國

領土列席於聯邦會議之員三人。自法律及事實上而觀之。聯邦會議員絕非

代表人民之元老院員。而似代表各邦之外交員。在柏林亦受外交團同等之

待遇。其言論行爲及投票皆非個人之自由行動。而必受命於所代表之邦政

府。一邦代表所投之票。咸爲一致。一邦會議員有缺席時。他員得代行投票。如

巴威利亞邦之七員。投票必皆一致。設七員中有六員缺席。則出席之一員得

代投六票。聯邦會議之主要事務。一爲準備立法。使帝國議會討論之。而事務

之大部分。則由委員會擔任之。常設之委員會凡十二。憲法規定之委員會凡

八。一陸軍及堡砦。二海軍。三關稅及租稅。四商業。五鐵道郵便及電信。六司法。

七財政。統計八外交委員會之委員。任期一年。由聯邦會議以秘密推選。惟關於海軍之委員。皇帝躬自任命。關於陸軍堡砦之委員。舍巴威利亞之委員。外亦皆由皇帝勅選。各會之委員皆七人。惟外交及海軍委員僅五人。各會至少必有四邦之代表。巴威利亞代表常爲外交委員會會長。其他委員會皆普魯士代表爲之長。(二)爲補助、行政、當施行帝國法律之時。行政規則及制度。帝國法律所未明定者。或施行帝國法律時所生之缺點。聯邦會議皆有權發布法規。補其不足。惟不得與帝國憲法。或現存法律相抵觸。而皇帝所有特權。皆有必俟聯邦會議之協贊方能行使者。(一)非有敵侵疆土海港。皇帝宣戰。必俟聯邦會議之同意。(二)凡締結條約。有關於帝國立法者。必經聯邦會議承認。(三)對於違法之邦。皇帝欲行使特權。皆必俟聯邦會議之協贊。(四)皇帝欲解散帝國議會。亦必俟聯邦會議之同意。聯邦會議議員得出席辨論於帝國議會。然其出席。非只爲辯護聯邦會議已通過之法律。乃辯護所代表邦之利害。或主張所代表邦之要求。關於財政聯邦會議。籌備每年預算案。審計帝國與各州簡

之簿記。監視帝國銀行及帝國公債委員會。並其他財政機關。至任命聯邦官吏之權。雖屬諸皇帝而聯邦會議亦有權推薦之。於帝國法庭之法官。則由聯邦會議推選之。(三)聯邦會議。在司法上。爲最高控訴庭。不能得直於各邦法庭之案。得來控訴於聯邦議會。帝國政府與各邦之轆轤。及各邦間之衝突。不成司法上之問題者。而兩造之一方。有願來控訴於聯邦議會者。咸歸其判決。關於各邦憲法上問題。而各邦憲法未規定解決方法者。一方有要求歸其判決者。得判決之。至各邦內憲政上之紛爭。或各元首私權上之爭論。則不在聯邦會議司法權範圍之內。

戊帝國議會。聯邦議會。代表帝國各邦。帝國議會。代表帝國國民全體。議員由人民直接秘密投票選舉。任期五年。每十萬人成一選舉區。選舉議員一名。全體三九七人。都市方面所選議員。多屬社會黨或急進黨。一八七一年憲法。規定議員全不受薪。後帝國控訴院。又判定社會黨員。有受本黨之補助者。爲悖法。皆所以箝制社會黨在議會之勢力。迨一九〇六年。兩院卒通過法案。議員

每年得受俸三千馬克。憲法上稱帝國議會與聯邦議會相並有立法權。實則下院之權弱於上院。下院之創議權較英法意不逮遠甚。而一般之議案乃至財政案皆由宰相及聯邦議會提出。至關於討論財政案。下院之權力亦不過爲消極的或輔助的。不能積極的有或主張也。皇帝得上院同意得解散下院。而國務員毫不負責。此帝國議會之大畧情形也。

民國十一年九月初版

民國十二年三月再版

上海图书馆藏书



A541 212 0013 3834B



1



01
17