

著編基楚潘

# 各國政治制度

世界書局印行



中華民國二十七年七月出版

各國政治制度（全二冊）

實價國幣一元二角

不 准 翻 印

編 著 者 潘 楚 基

出 版 者 世 界 書 局

印 刷 者 世 界 書 局

發 行 所 上 海 各 埠 世 界 書 局

## 例言

一年來出版界關於政治學的書籍，可以說是很多。但關於研究各國政治制度的書籍則不多見。編者特本年來講授政治制度的經驗，草成『各國政治制度』一書，以應時代的需要。

二本書是集合編者在安徽大學的講稿而成，共計五編：分述英國、美國、法國、瑞士、以及俄國等等的政治制度的沿革，及現行的制度。條理分明，綱舉目張，既便於參考，又便於研究。

三本書各篇中敘述一國的政治制度時，首先述其歷史的背景，其次述其政黨的組織和政治的關係，又其次則述其司法機關與行政機關，最後則敘述其地方政府與中央政府的關係。能使讀者易於明了各國政治制度的概要。

四各國的政治制度，不外乎四種：(1)內閣制，(2)總統制，(3)聯邦制，(4)委員制。本書特將上列的各種政治制度，詳為說明。不獨為研究政治學者的參考書，實為大學校政治

學程講座中的教本。

五本書取材新鮮，組織完密，文字流暢，結構謹嚴，實爲應考者所必備之書。

六本書脫稿匆匆，未盡善處，勢所難免；謹希讀者諸君，加以指正。

# 目次

第一編	英國政府	一
第一章	歷史的背景	一
第二章	憲法的內容和性質	六
第三章	英皇	一一
第四章	國務大臣與內閣	一六
第五章	國會的組織	二八
第六章	國會的權能	三六
第七章	政黨	四一
第八章	司法機關	四七
第九章	地方政府	五二
第十章	屬地政府	五八

第二編 美國政府……………六七

第一章 歷史的背景……………六七

第二章 憲法的內容……………七二

第三章 憲法的發展……………七六

第四章 公民資格與選舉權……………七八

第五章 總統的選舉……………八一

第六章 總統的職權……………八三

第七章 內閣……………八七

第八章 國會的組織……………九四

第九章 國會的職權……………九九

第十章 政黨……………一〇四

第十一章 聯邦司法機關……………一〇八

第十二章 屬地政府……………一二

第十三章	各邦政府的組織	一一五
第十四章	市政府的概況	一二一
第二編	法國政府	一二一
第一章	歷史的背景	一三一
第二章	憲法的內容和特質	一三九
第三章	總統	一四三
第四章	國務員與內閣	一五〇
第五章	國會的組織	一五六
第六章	國會的職權	一六一
第七章	司法機關	一六六
第八章	政黨	一七二
第九章	地方政府	一七八
第十章	市政府的概況	一八二



第四編 瑞士政府…………… 一八九

第一章 歷史的背景…………… 一八九

第二章 憲法的內容和性質…………… 一九三

第三章 聯邦行政院與總統…………… 一九八

第四章 聯邦立法院…………… 二〇四

第五章 聯邦司法機關…………… 二一〇

第六章 人民的創制權…………… 二一四

第七章 人民的複決權…………… 二二〇

第八章 政黨…………… 二二六

第九章 各邦政府…………… 二三一

第十章 區市政府…………… 二三七

第五編 俄國政府…………… 二四一

第一章 歷史的背景…………… 二四一

第二章	憲法的內容和性質·····	二四八
第三章	全俄蘇維埃大會·····	二五三
第四章	全俄中央執行委員會·····	二五六
第五章	人民委員會·····	二六一
第六章	司法機關·····	二七五
第七章	蘇維埃主權的省機關·····	二七六
第八章	蘇維埃主權的縣市區村機關·····	二八一
第九章	蘇維埃社會主義聯邦共和國·····	二八四
第十章	政黨·····	二九三

## 第一編 英國政府

### 第一章 歷史的背景

英人爲條頓民族中之盎格魯撒遜 Anglo Saxon 族，原居北歐，素尙自由；各小羣人民，全以村會，行自主政治；戰時有所獲掠，也是衆人均分。到了第五世紀，羅馬人離開不列顛 Britain，英人乘機侵入，逐漸發展，蔚爲今日世界第一等大國。

當盎格魯撒遜人到了英倫時，其僑居的各村落互相集合，組織所謂百家團 Hundred。這個百家團，更相結合，於是形成了很多的小王國，後來英倫全部統一，小王國始改名爲州 The shires。當時百家團町村，同有會議 Hundred moot，列席者僧侶邑宰 The reeve 及由各村落所選出之議員四名，重要職務，爲掌理裁判事務。百家團之上，別設人民總會，重要職務，爲掌理地方行政及裁判事務，並申述意見於王。

各地人民總會後來因王國統一，改爲州會及州裁判所；由州宰 The sheriff 代表國王，僧正 Bishop 代表本部教會，長老 The ealdorman 代表國民監督之。州會會員爲地主，邑宰，僧侶，各市議員四名，各百家團代議士十名，及各官吏。

人民總會既降成州會，其國家職權，歸於賢人會議 The witanagemote。賢人會議以王之重臣，州內重要人物及國內自由民等組織之（實際上祇由州主長老及王室高官等組織）；他的職權，起初很大（得以舉廢國王，參議賦稅，並最後決定民刑訴訟事件等），後來因爲國王威力日增，司法立法的實權，全被剝削，每兩三年，開形式上的會議一次罷了。

以上所述，是英國立憲政治的原始狀態，到了諾爾曼人 Normans 征服英國時，政治組織，大生變化。威廉 William the Conqueror 怒英人崛起抵抗，沒收其土地，以與諾爾曼人及從順的英人，封爲諸侯，君主之下，有王臣，有陪臣，各戴其君，矢志不貳，這就是歐洲很有名的封建制度。

雖然在這種改革之下，各州司法權不歸諸侯掌握者，全歸州主（威廉代表）所監督的

裁判廳，百家團會全失勢力；但是威廉爲謀以自然權法，繼承大統起見，仍舊維持前代的賢人會議。既被舉爲王後，更將賢人會議改正其組織性質而維持之；不過這種會議，與前不同，實際上只是直隸於國王之貴族士人等的大會議 *The great council of the king's Tenant-in-chief* 是了。

大會議爲代表國內民族全體的國民會議，但是實際出席的，祇有諸侯和受封的僧侶；不過他仍爲英國古代憲法史上的重要部份，現時英國政府的組織，及政治樞要機關，盡淵源於此；國會，內閣，各法院，也直接間接由此進化，所以這個時代，可以說是英國憲政的萌芽期。

諾爾曼王朝的大會議，因爲須每三年才開一次會，而且全體人多，不便行使職權，所以另由政府官吏及高等法官等，別組常任顧問院，供國王的諮詢。組織常任顧問院的議員，通例如左：

(1) 正副大僧正 *Archbishop of Canterbury and Archbishop of York*

(11) 主宰 *Justiciar*

(二) 財政官 *Treasurer*

(四) 大法官 *Chancellor*

(五) 官內宰飲 *Steward*

(六) 元帥 *Marshal*

(七) 侍從長 *Chamberlain*

(八) 大膳職 *Butler*

此外或時加入守衛長，*King's sergeant* 及國王所認可之僧侶貴族等。

常任顧問院，權力很大，關於司法，立法，及行政，為國王的代理機關，事務既多，

於是別設各部委員會，獨立行其職務。議員掌財政司法事務的，更分別組織大理院 *Court of Exchequer* 平政院 *Court of Chancery* 及普通法院 *Court of Common Law* 等。其後國王應時勢需要，使平民加入顧問院，於是以檢查會計為主之大法庭，由平民選出議員為常任判事，審判國王直接關係的訴訟；其他判事，則在普通法庭，裁判人民間民事訴訟；此外更有高等法院，即王室裁判所 *Court of King's Bench*，監督地方裁判事務。

自十三世紀大憲章運動成功後，代議主義，進入國會。平民貴族，列席一堂。君主以特別狀，召集大僧正，僧正，僧都；侯伯州宰，更以普通狀，召集小貴族；西猛伯 Edmund Simon of Montfort 與義德華一世 Edward I，因為要借助平民，徵收租稅，更先後召集都府代議士 Burgesses，國會議員的種類更多了。

義德華一世所召集的國會，既因團體龐大，分子雜駁，不能久處，於是分國會為兩院（當時因下級僧徒紛爭，別設宗教國會，而以俗界政務，委之僧貴族 The Spiritual Lords 及其餘代議士），貴族依故例與大僧正，僧正，僧都相合，稱貴族院；而以選自都府庶民，代議士與士人相合者曰庶民院。

上面說，國家的事情，集中在常任顧問院，但是常任顧問院議員過多，機要易洩，所以國王於常任顧問院中，選拔若干人，組織樞密院，使之秘密盡忠；自有樞密院 Privy council，而常任顧問院，遂失實權；但是後來有一部份的顧問員，國王信任獨專，其會見國王，不於樞密院會議室，而在一小室，就叫做內閣 The cabinet，現代英國的政府，從此略具雛形了。

## 第二章 憲法的內容和性質

英國憲法的組成分子，可以分爲五類：

(一) 第一類是國際間條約和其他合同，這個在英國和在美國一樣，都是視爲國家最高法律之一部。

(二) 第二類是在國家危急時，代表對峙的政治集團交戰的結果，而組成的一部份嚴重合約 *Solemn Engagement*。這個最重要就是大憲章，權利請願，及權利法典，現在我們須把他們的經過概略談一談：

(1) *大憲章 Magna Charta or Great Charter* 當十三世紀時，英王約翰 *King John*，好兵輕戰，常至敗衄，而野心仍不稍戢，欲以外國傭兵，組織軍隊，從事外征，因此支出巨量兵費，非僅逐年把租稅加重，且違犯古來法規，強令人民捐輸。一二一三年，大法官大僧正等，聯合諸侯僧侶開會，議決以亨利一世的法典爲基礎，要求改革當時的弊政。一二一五年一月六日，諸侯同盟率兵，羣集倫敦，捧呈改革案，求王承認，王



乃以詳加考察爲理由，緩兵數月。限期既滿，同盟諸侯與僧侶聯合，組織神威軍，於五月二十四日圍倫敦城，城兵開門響應，王知事不可爲，倉卒逃出。不久，致書貴族，允開議改革案。會議於六月十五日開（王僅帶十餘侍從赴會），十九日完結，遂定憲章，由王當衆鈐用王璽。章中所記大部份，乃關於僧侶諸侯的事項，關於一般國民者很少。這種大憲章，由於諸侯及僧侶，強迫國王而成，實際講來，祇能算是契約書了。

(2) 權利請願 Petition of Right 1603年，伊丽莎伯 Elizabeth 女王逝世，遺言由蘇格蘭王哲姆士 James 繼承王位，於是兩國漸次合併，發生政治上種種困難問題。

英國的習慣及法令，君主權力本有制限，大憲章賦與人民以各種權利，更明白規定：非經議會議決，國王不能徵稅。乃亨利八世 Henry VIII 及伊丽莎伯女王每事專橫，蔑視國法，祇因其爲當代英主，議會不敢反抗。伊丽莎伯既死，政府與議會，時相衝突。到了一六二五年查爾士 Charles 卽王位時，此類紛爭，尤形激烈化。查爾士不俟議會的議決，濫行徵稅，並拘禁反對政府黨的議員。這時恰與法國開戰，急需軍費，不

得已召集議會，提出軍費法案，國王親出席議院，說明必要理由。衆院不服說明，又不開議議案，因選定特別委員，起草重大的請願案，及可決，乃咨送貴族院；貴族院可決後，國王不得已裁可之。這個請願，手續形式，都和法律無異！既經國王接受，徵稅法案，才得通過告成。

(3) 權利法典 Bill of Rights 一六二八年權利請願，既經發布，政府與議會間的紛爭，仍未告終。政府屢次解散議會，或禁錮議員；議員也就時常否決預算案或彈劾大臣，以相對抗；於是發生王權黨 Tory 與民權黨 Whig，以武力決鬥。一六四九年，王權黨失敗，王國改爲共和國；一六六〇年查爾士二世 Charles II 再復王國，但是他和他的弟弟哲姆士二世 James II 都非常王材，不能負擔統治的重任。一六八八年哲姆士二世出走法國，國人於是迎立其甥阿蘭王威廉 William, Prince of Orange 及其皇后曼麗 Mary (哲姆士二世之女) 同就王位。同時議會議決權利法典呈進於王，王及女王承認後，始行即位。

前述權利請願的內容，乃指摘大憲章及其他法令習慣所與人民之權利自由，受歷代

君主蹂躪，要求嗣後斷絕此種惡政。至權利法典，則指摘哲母士二世的暴政，更進一步確定人民之權利及自由了。

(二)第三類是國會製定關於增加或限制政府之權力及手續等的律例，這類範圍很廣，如一六七九年的出庭狀法 Habeas Corpus Act 一七〇一年的皇位確定法 Act of Settlement，一八八八年和一八九四年的地方政府法 Local Government Act 一九一一年的國會法 Parliament Act 一九一八年的人民代表法 Representation of the People Act 等都是。其中最重要的是皇位確定法；這法規定皇位繼承順序，於國王的大權加以制限，議會的彈劾，不能以大權而中止之（但因彈劾受刑罰宣告後，不妨據大權赦免之），因而欲明大臣的責任，不許有給官吏爲衆院議員，到一七〇五年，才修正爲『衆院議員由國王任命爲有給官吏者失議員之席次，但在舊選舉區被再選時，不在此限。』

(四)第四種是普通法律的規條和慣例 上面所述三種組成憲法的分子，都是存在於成文的形式；普通法例的規條却不然；他不一定是成文的，除了那些包含於報告，法律意見，特別的是法庭的正式決定，如陪審官的權利，王的尊嚴，國會與議員的特權，警廳

的權利與義務。

(五)第五種是風俗習慣。上面四種不管是成文或不成文，都可由法庭執行，第五種却不然。他存在於那些諒解 Understanding 實行 Practice 和習慣 Habits 等等，而不是法庭活動的根據。譬如說：國王不能否決兩院通過的議案；國務員不得下院信任，一定要辭職；議案必經三讀，才付表決；國會必每年召集，其組織必係兩院；內閣的存在等等，都是。

講到英國憲法的性質，我們也可以看出幾個要點：

(一)第一，英國憲法不是一時期製成的，而是由於演進的；在某一時間開會製定憲法的事，在英國是不曾見過的。

(二)第二，英國憲法不成文的部份，比其他各國爲多，雖然我們決不能如一般人一樣，指英國憲法爲全然的不成文憲法，或更如法國學者淘開蔚 *Aloxis de Toqueville* 所說：『所謂英國憲法這麼一回事是沒有的。』

(三)第三，英國憲法成文的部份，非包含於單一的法典，乃散見於各種條例中。

(四)第四，英國憲法，乃是依溫和革命的手段，漸次製成的。說他全然不是由於革命而製定，固然不可；說他全爲激烈革命的產物，也與事實不符。

(五)英國憲法，是一個『有生命的有機體』，隨時代要求而變遷的，在他整個的歷史過程中，保存其彈性；正如阿格 *Frederic Austin* 所謂『今日與五十年前不同，五十年後，又與今日不同。』

(六)英國憲法的修改，比較容易，其權力全操於國會的手中，與美國及其他歐洲幾個國家之劃分製憲修憲權與普通立法權者不同。

### 第三章 英皇

自一七〇一年皇位繼承法通過以來，皇位的繼續，有了很明白規定。皇帝逝世，他的長子威爾士王子 *Prince of Wales* 繼位，如果長子已死，則由長子的子女繼承；如果長子無出，則由次子或其子女繼承。應繼承者如爲天主教徒，或與天主教徒結婚，則皇位不傳於彼，而傳於其次之皈依新教者。

講到英王的權力，表面看去，似乎很大：他除了居住華美的皇宮，於各種隆重禮節中處中心的地位外，有大權委任官吏，控制行政，統率海陸軍，製造法律，主持正義，管理財政；但是實際講來，這些名義上屬於君主的權力，都由內閣依自己對國會的責任，代君主而行使之。英國國民權力，歷史上本已逐漸擴張，到了十八歲就位的，維多利亞 Victoria 女王時，因受着比利時王「務不親裁政治」的勸告，六十年間，把行政大事，全委內閣，從此習慣養成，君主只成了至尊名號的虛擁者。英語每謂「王君臨而不治政」*The King reigns but does not govern*，又謂「王不能爲非」*The King can do no wrong*，意義最爲雋永！

皇帝的實權，既然沒有，何以這種皇帝的制度，還能存在呢？大概我們可以從主觀客觀兩方面看：

從主觀方面看：英國人保守性成，把這個皇帝的制度看得很尊敬，而且如英國學者 開士 *Edward J. Es* 所說，一般人民，對於國會內閣等等抽象名稱，遠不如「皇帝」之易於了解與引起注意。

從客觀方面看：君主的制度，很能應合英國國家的要求。歐洲在舊羅馬時，皇帝權力極大，僅德義上有尊重法律的義務，為政者既不負責任，常易侵犯人民的權利和自由；日爾曼人起，一反其風，君主責任極重，因人民而存在；結果，元首地位至不鞏固，國家基礎，也易動搖！這兩方面都未免太偏，所以英國人出而倡行一個執中的辦法：一面使元首在政治上刑事上，立於無責任的地位，以保其尊嚴；一面使輔弼元首擔任國務者，負政治上責任，以防權力的濫用；負責者既有輔弼之人，政治上即發生問題，也不傷元首的尊嚴；而輔弼者既知自負責任，對於元首的獻替，必能謹慎；這樣一來，元首的地位既可鞏固，元首的權力也受制限，政局的穩固，民權的伸張，都於此實現了。

此外如因君主之長在其位，而多得政治經驗，如因君主之中立不偏，而作兩黨緩衝，都是輔助君主制存在的要素。

講到君主實在的權力，白志浩 Pagehot 說：君主有三個權力：受商議的權力 The right to be consulted 鼓勵的權力 The right to encourage 和警告的權力 The right to warn。講到權力的來源，威拉士 Wallace 分為兩類：

(一) 習慣上傳下來的特權；

(二) 國會給與的權力。

這些權力行使的方式，我們可以按照其性質，分爲行政與立法兩方面；在行政方面，英王的重要權力如下：

(一) 除了屬於國會的和幾個世襲的官吏之外，直接或間接的委任全國官吏——實際講來，委任權力，操之內閣；內閣組成，由於首相；首相的產出，又以政黨勢力爲從違。

(二) 除了法官，印度議會 Council of India 的會員，及審計長以外，罷免一切委任的官吏。

(三) 執行一切法律，監督各部份行政機關。

(四) 依照國會的意見，動用公帑。

(五) 在不爲法律禁止的範圍之內，發給社團特許執照。

(六) 榮典授與。

(七) 鑄造國幣。



(八)以國家教會首領的地位，委任大僧正，僧正，僧都等。

(九)指揮海陸軍。

(十)主持外交，委任外交人員，商議條約。

(十一)監督地方政府，教育，公共衛生，救貧，及其他社會與實業事業。

在立法方面，似乎權力全在那些『國會中的王』The King in Parliament手裏，但是英皇有權力命令議會開會，閉會，停會或解散，而且國會通過的議案，須得王的同意，才可有效施行；國王的立法權力，雖然由歷史的演進而漸漸失去，然而現今他仍可以發佈敕令 Ordinances，規定政府各機關執行政務的詳細條文；而且即是那些含有法律性質的諭令，也可以在國會同意條件之下，由他宣告 Proclaimate。

照上面所講，英皇的權力仍是很大，但是他這些權力，都由內閣施行，從沒有一個由他的自由意志決定的。譬如說：外交權，英國君主，對於外國雖有權宣戰，發逮捕狀，締結平和條約，同盟條約，及其他條約；任命和派遣全權大使，公使及領事；但是他行使這種權力，一定要等到內閣外務大臣的奏請；他訪問外國元首時，其談話內容，苟與

外交政策有關，必先與外務大臣接洽，協定方針才行。其他如提出法案，召集議會，授與榮典等，都莫不由內閣先行決定，然後再奏明英皇，而且當內閣奏請英皇行使這類大權時，英皇竟不能拒絕裁可。英皇從前稱爲『正義之泉』*The fountain of justice*，到了現在，除了各級法庭，負擔司法的職責以外，英皇即使要赦免他的兒子，也須要得內務尚書的同意，雖然自己犯了刑事罪，可以不受處分，然而國會在必要時可以當他爲瘋狂，而拘禁之於醫院，另委皇族攝政。

總之，這個普通認爲萬能的皇帝，在英國，則其立法，司法，行政之大權，及關於兵馬教會之大權，到了現在，無不受內閣，國會，宗教議會 *Ecclesiastical Parliament* 等的掣肘，所謂君主，祇不過虛擁國家最高之地位而已！

#### 第四章 國務大臣與內閣

世界各國的行政機關，大概都是平列着若干部份，各部份的內部組織與其外形，大概都有整齊劃一的樣子，如美國的十部，就是一例。英國不然！要明瞭英國的行政組織，

我們須明瞭他那極有關聯而同時絕對不能混淆的三個機關：(一)樞密院 Privy council，(二)國務員全體 Ministers，(三)內閣 Cabinet。

樞密院脫胎於諾爾曼王朝的大會議所結晶之常任顧問院，於十五世紀成立；到了十六世紀時，因人數衆多，諮詢不便，愛德華六世遂於院中，設五部委員會分擔政務，爲今日行政諸部的起源，嗣後各重要行政首領，更縮小範圍，組織內閣。

樞密院議員爲英皇所任命，到了現在，人數約達三百，大概包含現任和前任閣員，高級法官和卸職法官，兩大僧正及倫敦僧正，其他若干高級官吏，貴族，及文學界科學界著名人物等；他們的職務是終身，但是實在講起來，樞密院到了現在，只是一個法律上和理論上的最高顧問和行政機關，他的職權，並非由他本身執行。

樞密院既失實權，其行政職責，遂移至國務員全體手裏，國務員全體的範圍很大，設有各部各局，其人數，到歐戰時，約有六十上下，歐戰中，有的裁併，有的增加，但是結果，總數比戰前約增加四分之一而強。國務員全體，包括內閣閣員，一部份屬於樞密院，與行政大臣同等級之官員，及大部份既非內閣閣員又非樞密院議員的官員。

內閣爲國務員全體中各重要大臣所組織，在憲法及法律上，都沒有明文的规定，當時反對的人很多，但是他仍然依着時代的進展而發達，現在把他發達的四個階段，略述於下：

(一) 查爾士一世 Charles I 以前的內閣，純然爲樞密院的常務委員會，其狀態及組織，不過一種不規則的小會議，這時樞密院雖爲國家的公定機關，可以拘束王的行爲；而這個小會議，則僅爲王的私定機關，王對於他的奏請，有取捨的自由。

(二) 查爾士一世 時，才有內閣名稱，但是樞密院在法律上及實際上的位置，內閣尙未能取而代之。查爾士二世 時，國王始依內閣行政，晚年，又恢復樞密院制。

(三) 威廉三世 William III 以國內最有勢力的政黨代表者組織內閣，近代內閣的形式才有幾分類似；但是使內閣大臣列席國會，擔負責任的理論，當時尙未能實現。

(四) 到了十八世紀末期以後，『(甲)內閣須以國會議員組織；(乙)閣員須爲在國會中抱同一政見的多數黨黨員；(丙)施各員會議的政策；(丁)以連帶責任而行政治，國會反對激烈時，須行總辭職；(戊)推戴總理大臣一人，閣員同受其指揮節制。』這幾個原則

方才確定了。

內閣組織，原來本是國王的權力；可是後來議會知道，關於政務，與其由國王負責，不如由輔弼大臣負責，更爲有效；所以嚴重監督大臣的行爲，一有越軌，即行彈劾，強使辭職；行之日久，『從國會的好惡，而進退國務大臣的慣例』於以養成；國務大臣任免的原則，於以確定了。君主常任命內閣大臣時，先遣勅使，命衆院多數黨的首領組織內閣；此際政黨首領，認爲可以出而組織內閣時，即奉勅命，與重要黨員協議後，開具各部大臣名單，呈於國王。當總理大臣選擇協僚時，他大概注意下面幾件事：

(一)閣員須爲兩院中之一的議員。貴族院議員在英國的地位，還很重要，有時閣員中他們反占多數；所以如此的原因，大概不外：(甲)溝通兩院意見；(乙)貴族議員有許多有政治家資格；(丙)習慣上貴族院常受尊敬這幾點。

(二)閣員須爲本黨黨員，至少其意見須與本黨不衝突。

(三)本黨前任閣員之能稱職守者，須受優先選擇。

(四)國會中本黨出類拔萃的人物，須受優先選擇。

總理大臣選定之名單既經呈上，國王即依此名單，任命大臣。閣員以取得大臣資格而施行行政職權，以取得樞密院議員資格而施行顧問職權。國王對於經衆院信任而這樣任命的大臣，不能任意免職；如果任意免職，而衆院欲維持其內閣時，則國王須命其內閣大臣復職；若此際國王欲顧全自己體面，另委衆院少數黨員組織新閣，則新內閣除解散衆院外，沒有別的手段。

衆院解散後，若新當選的衆院議員，贊成維持舊內閣的政策，則國王必使新內閣員辭職，而令舊內閣復職；如果前內閣閣員不能全部復職，至少其主要人物如總理大臣者必須復職，再以總理大臣所奏請之人，組織內閣。

內閣制度的施行，一直到歐戰時，都表現着下列三種顯著的現象：

(一)閣員對國會負責 凡是國務大臣都對國會負責，如果國會表示責難，即須辭職。在十八世紀之初，一個內閣閣員辭職，影響不及其同僚，後來漸成了連帶負責的習慣；一個國務大臣的行爲不妥時，或者在國會沒有表示以先，其同僚與以勸告改正，或勸其辭職；或者即全部表示與該大臣一致，同去同留。以前國會對付國務大臣，祇有一個彈

劾 *Impeachment* 的方法，近來強迫內閣辭職方法更多了：

(1) 不必舉出具體理由，通過不信任案 *Vote of 'no confidence'*；

(2) 對內閣某幾項特別事件，加以嚴重的責難；

(3) 否決內閣提出認為重要的議案；

(4) 通過與國務大臣意見相左的議案。

內閣對於上院的反對，可以不必大注意，可是假如下院把上列四種方法之一用起來，則內閣必取下列二方法中之一：

(1) 全體辭職；

(2) 奏明君主解散議會，重辦選舉，如人民擁護內閣政策，新選議員與內閣一致，則內閣沒有問題，否則即須辭職。

(二) 內閣會議記錄等全取秘密性質 一直到歐戰時，英國內閣開會，是沒有正式記錄的，要知道過去的議決案，閣員須倚賴自己的記憶力，或者去請教總理大臣。開會的地點也沒有一定，或者在外交部，或者在總理大臣的辦公住宅，或者在其他地方。

(三)總理大臣居領袖的地位 本來國務大臣都是平行的，自從後代君主不參加內閣會議的習慣養成以來，內閣開會，推定一人做主席，這個主席，漸漸居於領袖的地位；到了現在，對內，他成了內閣的中心；對外，他做了內閣與國王，內閣與國會的鏈鎖，地位異常之重要了。

講到內閣的地位和職能，他爲行政機關與立法機關的中介。就行政方面說：君主一切的權力，他代爲運用；他對君主有所要求，君主必得承認；他可以任意要求國王拘束貴族院，解散衆議院；而且有許多重大事情，他可以不必預得君主的裁可，不須與國會協議，即斷然行使其職權。就立法方面說：內閣閣員，爲上下兩院的議員，他們個人的，或團體的指揮立法的事項。他們——特別的是總理大臣——預備國會開幕日國王關於立法計劃綱要的演辭；他們擬議，介紹，解釋，贊助各方面必要的法案。雖然國會中討論的法案，決不單純由於內閣提出，然而國會中爲羣衆所注意，而易於通過的法案，大多數出自內閣，內閣的權力，可說強大極了！

講到內閣內部的組織，其人數並沒有一定：在十八世紀時，通常是七人至十人；在十



九世紀之上半期，其人數增加到十三或十四；在十九世紀之末年，增加到十七；從一九〇〇年到歐戰時，內閣閣員的人數，竟增加到二十，現在把各部份簡略地介紹一下：

(1) 總理大臣 *Prime minister* 總理大臣居內閣諸大臣的首席，對於各部行政，都有監督的權力；通例他兼大藏卿的職務，雖然這個職務，並沒有甚麼實權。

(2) 大藏卿 *First Lord of treasury* 大藏卿，大法官，樞密院議長，內閣官，出納長官，爲國王專制時代的官職。大藏部爲英國歷史上最老又最重要的部份；執掌財務的大臣原稱大藏總裁；喬治一世時，使大藏卿，出納長官，及大藏次長三名，合組委員會，掌管財務；嗣後委員會無所行動，大權漸落於出納長官手中，所以大藏卿本身，實在是一個有名無實的官職了。

(3) 大法官 *Lord high chancellor* 大法官也是英國最老的官職，在十一世紀時，還不過英國的一個重要記錄員，其後成了英王的顧問，到了現在除立法權力外，握有司法方面的重大職權。他得兼任貴族院議長，控訴院長，高等法院長，高等法院中之部長及樞密院裁判委員。他在國會中與其他閣員不同的，只是他所管的並非獨立的一個部份。

(四) 樞密院議長 Lord president of the council 英國法律上所認的政治機關，非內閣而爲樞密院；閣員就職前，必先爲，或同時任命爲樞密院議員。但是樞密院到了現在，成爲一個有名無實的機關；所以樞密院議長，非如其他諸部大臣，有行政長官的資格，僅視爲國務大臣，參與閣議輔弼君主而已！

(五) 內璽官 Lord privy seal 內璽官並不如他部大臣，有一定的行政職務，他的職務只是於須用公式證明的文書，鈐以玉璽。大概講來，他們都是負有重望而又不勝繁劇的老人，所以恰如樞密院長，幾可稱爲一種養老官。

(六) 出納長官 Chancellor of exchequer 出納長官的重要職務，在製定政策；他擬議一年的預算，支出表冊，稅收計劃，指導其他重要財政職務等。

(七) 內務尚書 Secretaries of state for home affairs 內務，外務，殖民，陸軍，印度事務，爲英國古時所謂王家大尚書 The king's principal secretary of state 單一之官職漸次發達者。內務大臣的職權，與歐洲大陸及美國之內務部不同，大概講來，有(甲)接收和傳達對國王的請願；(乙)預備和副署國王的諭令；(丙)執行入籍律；(丁)管理英倫海峽各島

等；(戊)管理倫敦警察事項；(己)查察全國各地警察並頒發補助州縣警察之證書；(庚)建議君主關於赦免事項；(辛)主持中央及地方監獄；(壬)其他關於救濟及福利事項等。

(八)外務尚書 *Secretary of for foreign affairs* 關於外交事項，多少須保存秘密性，但是總理大臣與王對這部的關係，卻極接近。

(九)殖民尚書 *Secretary of state for colonies* 掌理殖民地事務。

(十)印度尚書 *Secretary of state for India* 掌理印度事務。

(十一)陸軍尚書 *Secretary of state for war* 掌理陸軍事務。

(十二)海軍卿 *First Lord of admiralty* 海軍爲英國成立最早的武力，這個官職，大概在十四世紀時，卽已設置。

(十三)蘇格蘭事務長官 *Secretary for Scotland* 爲蘇格蘭所選國會議員。

(十四)愛爾蘭事務長官 *Chief secretary to the lord lieutenant of Ireland* 亦兼下院議員。

(十五)商務局總裁 *President of committees of the council on the board of trade* 商務，文部，農務，地方，工務諸局，其設立之初，原爲單純地方事務局；其後日形重要，長官

遂入內閣，但其名稱仍無變更，商務局自條文言，爲樞密院之一委員會，實則斷絕關係已久，商務局總裁，並非樞密委員會之議長；其職責很多，凡監督鐵道，檢查船舶，定度量衡，督造貨幣等都是。

(十六) 文部局總裁 *President of committees of the council on the board of Education* 文部省法制上爲議長一人，與樞密院議員，大藏卿，出納長官等所組織之合議體，但實際上議長（即總裁）乃內閣大臣，他人僅名義上列席，毫不參與實務。

(十七) 農務局總裁 *President of committees of the council on the board of agriculture*

(十八) 地方局總裁 *President of committees of the local government board*

(十九) 工務局事務總長 *First commissioner of works*

(二十) 驛遞總監 *Postmaster general* 驛遞原爲大藏省之一部，因後來地位日漸重要，

其長官乃加入內閣；其職責除通常郵務之外，監督政府電信，及郵便貯金銀行之制度。

(二十一) 蘭加斯他公領長官 *Chancellor of the duty of Lancaster* 這個長官的職務，法律上全屬於地方，與上述各官職務，根本上性質不同，且其職務常委次長負責，然而必欲

以卓越之政治家充任這個官職，大概不外希望他在內閣中有所助力是了。

上流英國行政機關概況，在歐戰發生以後，有很大的改變，現在我們可以分三部份談談：

(一)行政機關的範圍 這裏有兩個現象：一就是國務大臣人數的增加（到一九一八年時共有九十三人）添設航空，軍火，糧食，公共衛生等部，取消地方局。一就是設置一個五個人組織的戰時內閣，代替原有內閣。

(二)行政機關的政黨的性質 這時的國務大臣，含有各黨的份子，戰時內閣，由各黨聯合組織（工黨自由黨各一，保守黨三）。

(三)行政各部對內閣及國會的關係 戰時內閣成立，握有極大之權威，國會不能干涉。國務大臣有許多並非出自兩院。以行政機關全體講，他的精力和時間，專用在執行政務上，兩院立法事務，幾不過問。

自從歐戰終結以後，行政機關原有的狀態，又漸漸恢復：內閣閣員，定為二十一之數（合併者與增加者相抵），雖然，改良的地方也很多，如內閣會議，採用正式的記錄，

就是一例。

## 第五章 國會的組織

誰都說威斯特明士特 Westminster 的國會，是世界最早最大和最有力量的國會，但是他的演進的過程中，卻有很多的史跡：概括講來，他發生於十三世紀，具體地分立兩院於十四世紀，從王的手中奪得管理國政的權力於十七世紀，充分地民主化於十九世紀和二十世紀，現在把兩院的組成簡單地講一講：

### 下院

當國會草創時，庶民院議員服從貴族，代表都市以議租稅，嗣後各州士人 Knight，由州選為代議士代表各州。這種依地域代表的制度，歷時既久，流弊滋多，都市互有興衰，人口隨而增減，許多地方的代表，由貴族指名或推薦，不平達於極點。一八三二年，一八六七年，一八八五年幾次的改正，廢棄由國王給予勅狀，及特許監督代表之權力，以人口多寡，定代表額數。到了一九一八年，人民代表法 Representation of the People Act

通過，選舉法大有修改，複雜的變為簡單，特權的趨於民主化，現在略述明幾個要點於下：

(一)選舉權的擴張 以前的選舉限於有若干財產的人，到了歐戰時，因為無產者的地位異常重要，所以這次改革時，認為選舉是公民『人』的權利，規定：凡是英國二十一歲或超過這年齡的男子，曾在不列顛或愛爾蘭 Ireland 某選舉區內居住六個月者，不問他所有財產的價值或種類，祇要他不是外國人，貴族，瘋癲，及受破產之宣告者，都有選舉權。投票日選民不在家時，可以由郵信投票。為便利兵士及海員起見，他們不但可以由郵局投票或請人代投，而且他們的合法年齡，只要十九歲。

(1)重複投票的限制 重複投票 Plural voting 以前反對的人本就很多，這次改革，限制為在下列情形之下，一個人可以投兩次票：

(1)在個人居住所在選舉區之外的選舉區，占有年值十磅之不動產者；

(2)在十五個特定的大學得有任何學位者。

(三)婦女選舉權的取得 十九世紀之末年，英國婦女就有了參政運動，當時反對的人

很多，到了歐戰結束，情形大變。歐戰中婦女出力很多，且戰後既予男子以普選權，勢不得獨薄於女子，所以雖經很大的辯論，結果通過：凡是有三十歲的女子，他自己或他的丈夫，占有一個住宅（不問價值）或其他不動產之年值五鎊者，都有選舉權。這次改革增加八百萬選民，使選民與全體人口成三與一的比例，而這個新增數目中，婦女要佔四分之三。

(四) 議席的重新分配 新定標準，在不列顛每七萬人中選舉議員一個，在愛爾蘭未獨立以先每四萬三千人中選舉議員一個，分配的結果如下：

	州府	都市	大學	總數
<u>英格蘭及威爾士</u>	二五四	二六六	八	五二八
<u>蘇格蘭</u>	三八	三三	三	七四
<u>愛爾蘭</u>	八〇	二一	四	一〇五
大共				七〇七

(五) 選民註冊方法的改善 以前選民，每年註冊一次，手續麻煩，費用很重，這次改



革，定每年註冊兩次，手續改爲簡單，費用半出地方，半出國庫。

下院議員之不兼職者受歲費四百鎊。其任期爲五年。當一九一二年前，任期爲七年，自上院議員任期縮短案通過後，下院議員任期縮短案也附隨通過。實際講來，最近百年間，只有一八二〇年所改選的議會爲時六年，一九一〇年的議會爲時八年，及最近議會約及五年，其他大抵都在四年以下，有不滿一年的，任期縮短，實際無影響可言。

議會的召集開會停會等，由內閣以國王名義行之。英國議會非如他國有每年開會閉會的規定。法律規定每三年間開會一次，但據現今事實言之，每年約召集議會一次，通例自二月中至八月中爲開會期間；會期既滿，君主可命其停會，到必要時，君主又發特別召集令令其開會。至於議會解散，則僅有二種：一爲任期終了之解散；一爲欲徵求國民意見而行的解散，從前君主崩御，議會當然解散的制度，已經廢止了。

### 上院

英國的上院，爲世界最古的上院，有人溯源於諾爾曼王朝的大會議，更有人溯源於更古的賢人會議。大概講來，他最初包含大小的貴族和僧侶，後來次等的貴族和僧侶，漸

與州府和都市的代議士相合，別組下院，於是上院全然爲高級貴族和僧侶所有。到了現在，他的組成分子很是複雜，有如下的六類：

(一) 皇族 *Princes* 這類人數時常變動大概不多，而且他們不常出席，活動力量很小。

(二) 世襲貴族 *Hereditary Peers* 世襲貴族在上院中最重要，有公侯伯子男五等，概分

三類：(甲) 一七〇七年與蘇格蘭未合併前之英格蘭貴族；(乙) 一七〇七年之後，一八〇〇年與愛爾蘭合併之先的大不列顛貴族；(丙) 一八〇〇年以後的聯合王國 *The United*

*Kingdom* 貴族。這類貴族，乃承繼祖先權利；所謂承繼，非必指血統的子孫；惟其相續法，係採長子繼承，且先屬男系的主義，故無男子之相續人時，則出席國會之權利，即行中斷。

(三) 蘇格蘭貴族代表 *Representative Peers of Scotland* 當一七〇七年英蘇合併時規定每

屆召集新國會，蘇國貴族可互選代表十六名出席上院，任期與國會任期同。但是因爲當初並沒有規定產生貴族方法，所以現在蘇國貴族的數目，從一六五名減至三十三名了。

(四) 愛爾蘭貴族代表 *Representative Peers of Ireland* 當一八〇〇年英愛合併時，規定

愛爾蘭國會之貴族繼承者，有互選二十八名，終身出席於現今英國貴族院之權利。愛爾蘭貴族的數目也逐漸減少，他們與蘇格蘭貴族待遇不同的，就是如果沒有當選上院議員，可以當選下院議員。

(五) 法務貴族 *Lords of appeal in ordinary* 英國貴族院，每視為法庭，執行裁判事務，遂開以法律專門家為議員之例。國王勅任這類議員二名至六名任期終身。

(六) 宗教議員 *Ecclesiastical members* 這類議員，就是所謂『僧貴族』*Spiritual lords*，其任期限於在僧職間，若退職時，則失議員資格。

上院議員的總數，近來大概在六百七十左右，據一九一九年的調查，其有皇族三名，大僧正兩名，僧正二十四名，公十九，侯二十九，伯一二二，子五八，男三七一，蘇格蘭貴族代表十六名，愛爾蘭貴族代表二十八名。

現行法規，對於貴族議員的數目沒有制限，國王（實際講，內閣）可以任意選任新貴族，當保守黨內閣執政時，新貴族議員人數增加很多，這種辦法，當然是不對，所以自二十世紀開始以來，英國常有革新上院的運動。

關於資格，世襲貴族議員及互選議員，只要具備男子，年齡二十一歲以上，不受叛逆宣布者，並無破產之狀態者之四要件。其他宗教及法務議員，則除上之資格外，當然還要有宗教職務或司法職務。

講到兩院的內部組織，最先我們注目的，當然是議長。衆院議長，自行選舉，稱爲司稟客 *Speaker*，有『陳奏之人』的意義，但是現今的議長，非有代表議院，陳奏國王的任務；他不過於開會中，居議長席次，整理議場，指揮議事，以圖其進行而已。他不在時，則由全院委員長代掌其職務。

貴族院不選舉議長，依慣例以大法官 *Lord high chancellor* 爲議長。大法官爲內閣大臣之一，或時在衆院中爲多數黨首領；如係由衆院出身，則不出席於貴族院，此際貴族院，不可不求非同院之議員爲議長。大法官不在時，由國王選任副議長代行其職務（院外的人也可當選，不過普通總是貴族院政府黨的首領）；議長副議長均不在時，則由貴族院選舉臨時議長。

除了議長副議長之外，還有種種的職員，概附以某某委員的名稱。衆院的委員會甚多

，大體分來，有下列五類，(一)全院委員會 *The committee of the whole* (二)公共議案選審委員會 *Selected committees on public bills* (三)公共議案全會期委員會 *Sessional committees on public bills* (四)公共議案常務委員會；(五)私人議案委員會。而全院委員會中，又有收入委員會支出委員會之別，這些委員會的勢力都是很強。貴族院因事務較少，內部組織較為簡單，其職員幾全為任命。

衆院議事堂的中央，有一大通路，通路盡處，有一高座為議長席，議長席下為書記官席（書記官為永久事務官），接於書記官席旁通路之處，設長桌，置用作糾察懲戒之笏 *The sergeant's mace* 及各種文書。通路兩旁，對列議員席次（議員六七百人，議席只三五〇個，遲到者僅能佇立中央通路及其他廊下），右為政府黨議席，以內閣大臣占其前席，名曰大藏部議員席 *The treasury bench* 左列少數黨即在野黨議員，以其領袖占前席，所以內閣大臣與在野黨首領以通路為界，直接對面，其他議員亦如是，非如他國之面對議長而坐。

英國議會還有與他國不同的就是法定人數，別國總要議員總數二分之一，三分之一，

至少四分之一，才算法定，英國不然，衆院以議員四十名，貴族院以議員三名爲法定人數，雖然實際上決不會以如此少數議員即開始議事。

## 第六章 國會的權能

英國國會，人稱萬能，他的權力當然很多，現在略述幾個要點於下：

(一)廢立王家權 在別國除訴於革命手段外，不能廢立王家，英國不然，依議會的決議，得廢立之。

(二)修改憲法權 在別國修改憲法的權力，大概屬之於議會以外別設的機關，英國不然，無論何時，國會均得改正憲法。

(三)預算案查定權 英國每年議會開會之始，或極遲至新會計年度之始，先以預算案提出衆院。預算案大別爲：陸軍預算案，海軍預算案，文事諸官廳預算案三部（共數百頁）。既提出後，出納長官即須常臨衆院演說關於財政計劃（比較前年度之預算與現計），評論商工業情況及國際現狀，最後比較新提出收支概算，有餘述其用途，不足述其如

何填補），在本會議演說後，更須赴收入委員會，答某委員之質問，或自提出種種之動議；一面指導委員會，一面受委員會之監督，以保歲入歲出之均衡，使爲必要之決議；對於所得稅，茶稅，諸無永久性質的租稅，應特爲每年十二月間徵收之決議。凡屬收入委員會之決議，悉編入財政案中，以報告於本會議。本會議基此法案，開第一讀會後，更移付預算委員會（內分各種部門）審議，俟其報告，開第二讀會，第三讀會，而對預算案可決，修正，或否決之。

關於支出預算案，除一部份費用，如國債利息，國債償金，王室費，衆院議長，大審院判事等之俸給，爲國庫當然義務，不須議會協贊外，也如收入預算一樣，分成陸軍，海軍，文事諸官廳三部，交由支出委員會討論。國務大臣，使與該議題有關係者出席答覆質問，支出委員會通過後審議支出預算之手續，與審議收入預算手續相同。英國預算從提出以至成立，極少須費三四個月時間，其審議之慎重，別國少見。

（四）立法權 法律案的審議，也與預算案的審議採同一的程序，然兩者性質互異。立法的成立程序，無論何國，通常均分爲：（甲）原案提議（乙）議會可決（丙）元首裁可三階

段；預算成立順序亦復如是，惟其提議方法各有不同。

英國立法原案的提議，有三種方法：若原案與金錢收支無關，僅規定公益事項，則政府對於兩院，可隨意提出；又兩院議員亦可自行提出（衆院議員須預得議院許可）。至於關於宗教或貿易議案，手續較繁，應先由全院委員會審議後，經其推薦，始得付議院審議。

議案中有關金錢收支者，僅能在衆院之全院委員會提議，絕對不能在貴族院提議；且其原案關於金錢之支出，或關於租稅之議案，以增加負擔爲目的者，僅能由內務大臣提議，議員絕無提議之權，與單純公益立法不同。議員僅可提議削減政費，無要求增加政費之權，即以請願方式行之亦不可。

原案與金錢收支及公益事業均無關係，僅關係於個人的事項時，則由關係人呈請願書於衆院之私案委員會，委員會審查其適合規則，報告之後，經過三日，其請願然後由某議員介紹提出衆院討論，慎重極了。

關於議案通過兩院的手續，因議案內容而有差別。在古代兩院對於一切議案有同等的



查定權，自十五世紀以來，貴族院關於財政法案的權力漸次縮小，到了二十世紀初年議院改革案通過以後，上院的權力更小。該法規定：

(1) 貴族院對預算案無否決及修正權；(2) 關於金錢之議案不須貴族院之協贊；(3) 與金錢無關係之議案，在貴族院三會期間繼續否決時，其議案自最後通過於衆院時，經二年後，不須俟貴族院之協贊，有成立之效力。從此英國議會制度，實質上採用一院制，只有基於請願議會所提出之議案，兩院都可自由修正變更或否決，換言之，只有以救濟個人之權利侵害爲目的的議案，兩院才有同一的權限了。

(五) 司法權 這個權只在貴族院手裏，貴族院有優於衆院的，即是司法裁判權，雖在議會閉會中或衆院解散後，仍得開會，這時開會，非視爲立法部行動，乃視爲司法官廳行動。此法庭以議長與二名法務貴族組織之，有時加入其他退職大法官並高等法院判事等。其他一般議員，則沒有這等權力。

(六) 院內自治權 兩院議員有完全的身體與言論自由權。衆院議員在議會開會期前四十日與閉會後四十日內，有不受逮捕的特權（因刑事犯罪及侮辱法庭罪而被捕者除外）

，對於院內言論，不受院外團體或法庭法律上之處分。貴族院議員，依其爵位的資格，常有免逮捕的特權，非如衆院議員，受期間的制限（關於叛逆重罪及妨害治安者除外）。兩院各自行使其懲罰權，得科議員以罰金，或處以禁錮，或由議會放逐之。又院外之人對於兩院，加以侮辱，兩院得逮捕之，處以禁錮的權限（衆院執行禁錮，刑限於會期中）。

（七）政治權 英國議會爲政治中心，政府源泉，政治界一切變動，都以衆院爲中心。縱有英才傑物，非有衆院後援，不能掌握政權；縱有賢君良相，非得衆院助力，不能施行政治，政治權力之大可知了。

英國國會（衆院）的權力雖然這樣大，但是仔細觀察一下，到了現在，這些權力，許多並不 himself 本身施行，具體地說來，他的萬有權力，漸漸一面失於內閣，一面失於選舉團。

從選舉團方面說，我們看出三個趨勢：

（1）輿論監督政治力量的增加——現在議員的言論行動，決沒有百年前之自由。

(2) 複決權思潮的湧湧——遇重大問題須重選國會以表民意，即是一例。

(3) 內閣直接對選舉負責的趨勢。

從內閣方面說：

(1) 立法方面，國會中所討論通過的法案，幾全是內閣提出的，議員個人提案者很少，即有提案，亦不易引人注意，而得通過。

(2) 行政方面，從法律上講，他受着國會的控制和干涉，但是實際上，英國內閣的行政自由，比美國總統及法國內閣都要大。預算案由行政部提出，國會不能隨意予以更動；國會不能指定說某部應如何組織，人員應多少，薪水應多少；行政部委任官吏，也不須先得國會的同意。

韋羅貝 Willoughby 說：『英國政府，以個人說，權力是聯合的；以機體講，權力是分立的』。這句話很值得我們注意。

## 第七章 政黨

英國政黨，爲世界政黨的祖先，不僅由他分化出來的美國是模仿他，就是歐洲大陸各國，也是如羅威爾 Lowell 所說，直接或間接抄襲英國的制度。溯其始原，遠在伊刺沙伯女王時代；當時清教徒 Puritan 要求信教自由，不得女王許可，於是與反對王權的人結合，佔據下院多數議席；政黨團體由此濫觴。至哲姆士一世時，清教徒愈露鋒銳；至查爾士一世時，清教徒益與王室隔離，於是在騎士黨 Cavalier（即當時保王黨）與圓頭黨 Roundhead（即清教徒渾號）的名稱之下，形成兩黨對峙的形勢。一六六〇年，前者改稱爲王權黨 Tory，後者改稱爲民權黨 Whig，自後兩派黨員，在國會互起互仆，勢力迭爲消長；不過這時候兩黨對峙，還祇在暗默中有其形體。迨威廉三世就位，形勢一變，原來的民權黨變了政府黨，原來的王權黨變了反對黨；在有些時間，政黨竟成統治階級個人間的結合；後來威廉把政府內部一切王權黨員免黜，單以民權黨員承乏，頓開內閣制度的端倪。

當時兩黨的分野，雖說王權黨代表貴族，豪族，宗教家等，而民權黨代表工商業者；但實際上民權黨常由貴族豪族中，選擇比較的富於平民思想，與民權黨略有利害關係之

人，爲該黨首領；所以實際上，政權仍由上層階級操縱。迨十八世紀產業革命，與法國大革命起，英國政黨大受影響，唱導最大多數之最大幸福說，中等社會覺悟份子，互相提攜，務造成純然的急進黨，以與代表大地主貴族壟斷政權之王權黨對抗。一八三〇年遂組織自由黨 *Liberals* 要求改正選舉法，擴張選舉權。改正選舉法，爲王權黨所反對，然爲當時國民多數所歡迎，於是王權黨一部份分子，脫離王權黨，別組保守黨 *Conservatives* 贊同是項改革。一八三二年自由黨主張勝利，王權黨殘留議員，皆加入保守黨，遂開自由保守兩黨對立的紀元。

一八七四年，國會中產生一個專求愛爾蘭自治的第三黨——愛爾蘭國民黨 *Irish Nationalists*。不久，自由黨內部因援助愛爾蘭國民黨問題，發生異見，張伯倫 *Joseph Chamberlain* 一派分化出來，別組自由統一黨 *Liberal unionists* 英國議會，幾乎有四黨分立的形勢。幸而不久，自由統一黨與保守黨合併，在院內稱爲 *The conservative and unionist party* 在院外稱 *National union of conservative and unionist association* 普通稱爲保守黨；而愛爾蘭國民黨的勢力，又日就衰微，於是兩黨對時的局面又維持下去，直到異軍特起的勞動黨 *Labor*

Party成立。勞働黨本非單一政團，各團分別進行，毫無聯絡，直到一八九八年，始設置勞働代表委員會，漸謀統一。當時力量很小，不爲人所注意；到了一九二四年，因爲着保護貿易問題，救濟失業問題，外交問題等等，與自由黨聯合對保守黨提不信任案，一躍而組織勞働黨內閣，開英國憲政上的新紀元。雖然因爲對俄政策及張培爾 *John Poy Campbell* 事件，受了自由黨和保守黨的攻擊，政府將議會解散，施行總選舉，又因爲保守黨陰謀假造所謂徐諾維埃夫 *Grigori S. Zinoviev* 秘密文件，失了選民的信任，勞働內閣，終被推倒；但是他在議會中仍然穩佔着第二位（保守黨四一五名，勞働黨一五一名，自由黨四四名），而且五年來人民對他的信仰漸漸恢復；此五年間，英國辦理補選若干次，結果保守黨議席減少十五名，工黨議席增加十一名；且查十三次之補選，平均投保守黨票者一〇八七三名，投勞働黨票者一〇一四一名，由此趨向觀之，宜乎一九二九年之新選舉，勞働黨大言其極有把握而終如所料，佔得第一大黨地位也！茲將各黨首領及重要政綱撮要言之。

保守黨純粹代表大地主大資本家，以靜穩安定爲其政策的出發點；主張保護關稅，對

於內國生產廢止課稅並予以特別補助；賦課足以惹起英國失業業者大部份的特種輸入品；對於國際聯盟，以爲須先確定中歐列強之國際關係，保存大英帝國之特殊光榮，對俄國主張不與親近；採用僅賜小惠的煤礦經營改造案；嚴重取締共產主義者。其首領現爲包爾溫 Stanley Baldwin。

自由黨原標榜奉亞丹斯密之自由主義。與保守黨對抗；但是因爲時代的進展，國民思想的左傾，自由黨介乎保守勞働兩黨之間，其黨內自誇固嘗謂深合乎中庸之道，而外界視之，恆多謂其主張飄忽不定，對外缺乏切實基礎，對內難謀意見統一（自由黨自一部份分化加入保守黨後，內部又分國民獨立兩派，前者以勞喬治 Lloyd George爲首領，贊成維持與保守黨合作之聯合內閣，後者以愛斯葵士 Herbert Asquith爲首領，主張獨立進行；後來又因爲喬治的土地政策及其他問題，兩派裂痕更顯，直到一九二六年愛斯葵士辭退黨首，黨內再裂的趨勢，始暫平息），所以近年的選舉，都是每況愈下。一九二五年自由黨組織革新委員會，重新提出綱領，其主要者，如：支持世界和平；擁護國際聯盟；施行自由貿易法以求英國之發達；排斥英帝國的特惠主義；採用土地價格稅的

制度；援助農業消費組合主義，開發殖民地的資源；調協勞資；改善教育制度；貴族不得因繼續爵位，而獲得上院議員之權限等，頗能予久日消沈的黨以興奮劑；現在的首領爲勞合喬治。

勞働黨雖於一九二四，一九二五兩年先後通過拒絕共產黨加入案；以表示其非左傾，然而在英國人看來，他終是帶有社會主義色彩；以言內政如主張大生產事業的國營；土地價格稅的徵收；失業者的安插和增加慰勞金；增加勞働者的工資，增築勞働者房屋；土地鐵路等的國有；勞働企業管理權的增加；男女法律上社會上經濟上的一律平等（一九二九年之新選舉，女子選舉人較男子爲多，勞働黨勝利人多謂係對婦女大做宣傳工作之結果）。以言外交，如根據改正的和平條約和支付能力，承認德國的賠款，國際聯盟的支持和埃及的真正獨立。以言帝國內政，如承認印度自治及愛爾蘭自由國憲法等。一九二九年五月爲競爭新選舉發布宣言及政綱，宣言要點爲消滅資本主義，實現社會主義，政綱要點，爲廢止複式投票，贊成廢戰條約，反對徵兵制度，恢復對俄外交等洋洋數十項。其首領現爲麥克唐納爾 Ramsay MacDonald。



除了上述幾個政黨以外，還有一個共產黨，也極力活動。他成立於一九二一年，加入於第三國際，其構成分子，由當時的社會主義團體中左派，分裂而成。他的政綱，據一九二四年所發宣言，在經濟政策方面，凡土地，煤礦，鐵路及其他大工業，皆無償收歸國有，由勞働者自身管理之；國營銀行及外國貿易，對於五千鎊以上的財產課以資本稅等。在社會政策方面，限定全國最低的工資，每星期四鎊；勞働時間最大限度，每星期四十四小時；在勞働組合之下，失業者由國家全部扶助之；勞働者的中等及大學教育不納學費；勞働者免費醫藥治療，每年給予二星期休假，不扣薪資；給予少年勞働者以職業訓練，並照常支薪。在外交及殖民政策方面，對俄親善；取消凡爾塞條約及道斯計劃；聲明愛爾蘭，印度，埃及，米索不達米亞，俾爾買，暹羅，蘇丹等之獨立，並撤退以上諸國的英軍。該黨的主義爲反議會主義，故不爭議席。

## 第八章 司法機關

英國的司法制度，有四個特點：

(一) 沒有一個制度包括聯合王國全體。蘇格蘭和愛爾蘭都各有其獨立的法庭，蘇格蘭的民法與英格蘭者更異。

(二) 沒有普通法庭 Ordinary court 與行政法庭 Administrative tribunal 之分。歐洲大陸各國，如法，德，意，都設置行政法庭；審判官吏在執行公務時與人民發生之糾紛，英國沒有這個制度。

(三) 司法制度雖然仍然是很複雜，比美國的已經算是較為統一，其統一性就和法意相比，也就相差不多。在半世紀以前，英國的法庭種種很多（如民法庭，刑法庭，遺書驗證法庭，離婚法庭，宗教法庭等），一個案件發生，即精幹律師，亦不易決定其管轄法庭所在；到了最近，這些法庭都統一起來，全集中於大理院 Supreme court of Judicature 的指揮之下，上院因為添置富有學識經驗的法務貴族，其司法職務也大為改良。

(四) 各級司法官吏名義上由國王委任，實際上由大法官介紹委任。法國大革命後與美國現時盛行的民選法官，在英國人是不曾想到的。司法官吏如果稱職，可以任職終身，除了兩院一致的決議外，不能罷免。

爲避免詳細敘述各種法庭的麻煩起見，我們可以從刑事訴訟與民事訴訟兩方面，簡略述說其程序，就以明各種法庭的性質。

裁判刑事訴訟法庭有三：（一）州治安判事 *The county justice of the Peace*，其官吏歸州知事 *Lord lieutenant of the county* 推薦，大法官任命之，有時人數達三四百，爲無給職；（二）都市治安判事 *The borough justice of the Peace*，官吏有俸；（三）高等法庭巡迴判事 *Judges of the high court on circuit*，在各州內，每年開法庭三次，在若干城內每年開法庭四次。當某人觸犯刑章時，他即被傳或被捕至某一個或一個以上的治安判事之前；如果他所犯的案情很小，如輕微的侮辱或偷竊等；或案情雖重大，而案係初犯，或犯罪者年齡幼稚，或犯罪者自己願意，則由治安判事一二人所開小法庭 *Trial session* 審理之；審訊時取公開方式，不用陪審官；如無罪即得釋放；如不服判決，可上訴四期法庭。如所犯情節重大，則其案件或者由全體州治安判事所開之四期法庭 *Quarter sessions* 審理，或者由高等法庭巡迴判事審理；這時以陪審官列席審判；如不服判決，可上訴刑事控訴法庭 *Court of Criminal appeal*，這法庭由王室裁判所至少三名判事所組織，除貴族院外，他

爲終審機關。

講到民事案件的管轄機關，全要看案件的性質。如案件爲金額五十鎊內之貸借訴件，損害賠償訴件，五百鎊內衡平法訴件，則由州法庭 County court 受理。州法庭爲一八四六年所新設，其法官非昔時之州宰及州自由公民，而以判事一名，及補助判事屬官數名充之；若判事無失，永保厥職；其管轄非及一州，以狹小裁判區爲限，這種小區數目，全國共達五百，目的在減省人民訟費和易使訟案解決。如果案件性質超過了州法庭的管轄範圍，則訴訟者須向高等法庭 The high court of justice 起訴，高等法庭除在倫敦行裁判外，且開巡迴裁判庭於各州；依訴訟者請求，其金額在百鎊內之契約訴訟，可委諸州法庭；若金額雖少，而法理不明者，州判事不能徑決，可移於高等法庭；而高等法庭判事，以爲必要提究者，亦當由州法庭移於高等法庭（金額二十鎊以內之訴件大都除外）。高等法庭爲大理院之一部，內分（一）衡平法裁判所 Chancery，（二）王室裁判所 King or queen's bench 及（三）遺言檢驗，離婚，海軍執法處 Probate divorce and Admiralty 三部，爲通常裁判所，共有判事二十三名，當審理對於下級裁判所判決之控訴，或審理非通常

之訴件時，須判事二名或二名以上，會同從事。凡上控三部者，以控訴庭 *The court of appeal* 理之。控訴庭亦爲大理院之一部，有裁判關於法律上及事實上爭論而控訴者之權；設判事長 *The master of the rolls* 一名（即大法官），判官 *Lords justice* 五名，並高等法庭之三部長；以判事長，判官爲常任判事，三部長爲臨時判事。凡開庭時，必須三名判事列席，故名爲一院，實以常任判事六名，分爲二部，各掌事務。上訴控訴庭者以貴族院理之。

貴族院法庭，雖值國會閉會或解散，亦得開會；其內設大法官，及法務貴族六名；至少有三人出席，方能開會；判決的案件，以貴族院全體名義行之；但實際上，其餘議員不得列席，即暫列席，亦不得與議。

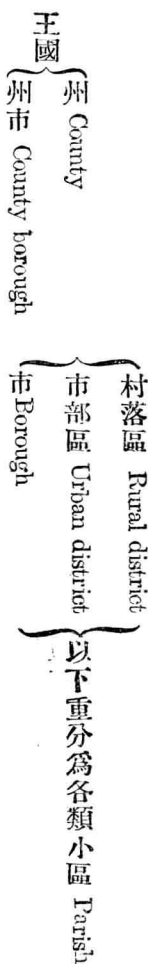
除了貴族院以外，英國的高級法庭，還有一個樞密院的裁判委員會 *A judicial committee of the privy council*；這個法庭以大法官一人，貴族院法務貴族六人，及印度最高法庭判事二人，其他殖民地最高法庭判事最多七人組織之；實際活動的份子，就是那六名法務貴族，與貴族院法庭幾無多異。他們的職業是受理宗教法庭，戰利品法庭 *Prize court*

，海峽諸島及曼因小島 The channel Islands and the Isle of Man 法庭，諸殖民地法庭，及英國因條約而在外國設置之法庭的控訴；不過那些自治殖民地的案件，很少到這個法庭來上訴。

## 第九章 地方政府

英國地方政治的發展，可以分爲五個時期：第一時期，從撒克遜人遷入以至諾爾曼人征服時，這個時期的地方政治單位，是那些州 *Shire*，百家團 *Hundred*，市會 *Township*，和教區 *Parish*，施行地方的庶民政治。第二時期從諾曼征服至十四世紀，其性質爲中央權力漸增，地方自治權漸減。第三時期從十四世紀至一八三五年市府法 *Municipal corporation Act* 通過，其時地方政務，幾全爲貴族把持。第四時期從市府法頒布至一八八八年地方政府法 *Local Government Act* 通過，其特性爲都市的民主自治化。第五時期從一八八八年到現在，其性質有三，即鄉村地方政府的民主化，行政制度的加倍簡單化，及中央集權趨勢的進展是也。英國地方政治制度，到了現在，仍然是比較法，意，及其他歐洲

大陸國複雜，但是因爲最近兩時期的努力改革，現在的制度比較五十年前已經有很大的進步：各種特殊行政區域和官吏的數目已經減少；各地方官的相互關係和管轄範圍，比較明晰，中央監督權力的漸次增加，以及愛爾蘭蘇格蘭地方制度的漸與英格蘭一致，都是很顯著的成績。經過一八八八年的地方政府法，及一八九四年區縣議會法 *The District and Parish Act* 的幾次重大改革，現存英國的地方政治制度，除了倫敦市有其特殊的組織外，大概如下：



以前英國的地方事務，中央政府很少參與指導，自近數十年改革以來，中央關於救貧，教育，財政，衛生諸事，漸次行使管理權力。內務部管理地方警察及工廠檢驗等事項；教育部指揮監督凡受公款輔助之教育機關，農務部監督病獸律之實行等；商務部督察並認可關於水電煤氣及其他城市商務事業；戰後新設立之衛生部 *Ministry of health* 管理

一切衛生事項。

自地方政府法通過後，英國的州有兩種：第一種是歷史上的州，爲數有五十二，仍然存在爲辦理國會選舉，組織義勇兵，管理司法的區域。其官吏（州知事 *Lord Lieutenant* 邑宰 *Sheriff* 治安判事）直接或間接由國王任命之。第二種是行政州 *Administrative counties*，產生於兩大改革案實行之後，爲數有六十二，其中有六個，地理上與古州協合，行政州不包含存在於其範圍內之『州市』*County borough*，但其他城市及市部區等卻包含在內，所以實際說來，他並不全然是鄉村的。行政州的管理權力機關爲州議會 *County council*，包含（一）通常議員 *Councillors* 以州內有選舉權者，用直接選舉法選舉之，任期三年；（二）長老議員 *Aldermen* 由通常議員或其他有選舉權者之中選舉之，任期六年，員數視通常議員約三分之一，每三年依次改選半數；（三）議長，議長以全體會議投票選舉，任期一年，在職時行通常議長之監督職權；又得與治安判事，共行治安判事之職，但無行政權能。

州議會的權責很多，管理州產。建築物，瘋人院，設立正俗學校產業學校，修繕公道



橋梁，掌管權衡度量規則，以及辦理財政等都是。州會議除了法定的每年四次會期外，很不容易召集；所以這許多事情，都交各種委員會辦理，而日常事務，又交一部份官吏——如測量官，出納官，書記等執行。

行政州包含四種地方政治區域——村落區，村落小區，市部區及市府 Municipal borough，村落區在英格蘭與威爾士，共有六七二個，常與村落救貧區 Rural poor law union 相毗連；其權力機關爲一議會，議員三年一選，議會至少每月開會一次；大部份職務爲視察公共衛生，管理公路等，由委員會及其他有給官吏執行之。

小區 Parish 有村落的及市部的兩種，在英格蘭威爾士兩處的數目幾達一萬五千。市部小區沒有行政上的重要；村落小區不然；通常有一個小區會議 Point meeting，人口三百以上的小區，更須組織議會，辦理消防，衛生，慈善監督等事。

講到城市的政治組織，概要爲市部區 Urban district 市府 Municipal borough 及州市 County borough 三種。市部區只是人口較多，將近成『市鎮』 Borough 的一塊土地，而因其特殊需要，擁有政治組織者，其組織及職務，與村落區無多異。重要的城市政治組織

要算『市鎮』Borough，市鎮與市部區不同的，是他由國王發給了個特許狀 Charter，賦與若干權力。州市與市府不同的，只是他有五萬以上的人口，有與州同等的權力，不受州之管轄；而普通市府則無論在政治上或地理上，仍爲州之一部份。

市鎮政府的組織，以權力集中爲原則，所謂立法與行政的分權，在英國的地方政府是不易見的。市鎮議會包括通常議員，長老議員，與一市長，爲一整個的組織。通常議員的數目，從九個到一百以上，爲全部成年的男女居民所選出；任期三年，每年有三分之一退休；自一九〇七年以來，婦女當選者甚多，長老議員的數目，爲通常議員三分之一，大都選自通常議員中之富有經驗者，任期六年，三年退休其半數。市長選自議會或會外，任期一年；他不如美國市長一樣，爲一獨立行政部份的領袖，可以任免官吏，否決議案；他只是爲議會的主席，對中央代表市鎮。因爲如此，所以他不必富有行政的材能和經驗；反之，以富有家資與餘暇時間者爲最合宜（因爲市長大都沒有薪水，其職責性質爲社會的與慈善的）；他如願意連任，可以一直連選下去，其他議員亦如此，這個與美國制度真是大不同了！

市鎮議會，按照地方需要，一月或兩週或一週開會一次；大部份工作由委員會（如警察委員會教育委員會等）負責辦理，委員會數額無定；小市鎮有六個或七個，大市鎮有二十個到二十五個；所貢獻意見，大都為議會所採納。大概講來，議會包括全部的市鎮政府，其權力有立法，財政，執行三大項；立法方面，他可以製就關於街道，警察，衛生，交通等的章程 *By-Laws*（有一部仍須得中央衛生部等的批准）；財政方面，他可以編製預算，徵收市稅 *Borough rates*，支配用途，並以市信用借款；執行方面他委任各種永久有俸的事務官（如工程師，醫官，巡警長等），監督其執行政務，並指揮其他一切；各種委員會的實在權力，比美國市政府中委員會所有者重要得多。

除上述以外，還有倫敦市政府，含有特殊性質，值得介紹一下：倫敦城 *City of London* 居泰姆士 *Thames* 河的左岸，面積僅一方里，其後漸漸把美多爾 *Middlesex*，沙烈 *Surrey*，和耿特 *Kent* 三州的大部份地方併入近區；又經過幾次的改革，產生了二十八個首府市 *Metropolitan boroughs*；各市的組織，與一般市鎮無殊，雖然其權限有明確的規定，財政方面的權力更有若干制限。

簡單地講來，今日倫敦市的情形是如此：歷史上的倫敦城，居首都的中心，他為英國財政和商業的中心，雖然其居住人口，還不上三萬；他的政治組織，包含古代與近世的特點，有大市長 *Lord mayor*，長老法庭 *Court of aldermen*，普通議會法庭 *Court of common council*。在『倫敦城』以外，為二十八個首都市，其組織為普通市與市部區的參合體。地理上與這些市面積相同，而施行較大之控制權力於其上的為倫敦行政州 *The administrative county of London*，有通常議員一百十八名，長老議員十九名，由公選之主席一名主理之。

## 第十章 屬地政府

『英國無日落』，這是英人常以自誇的話，大英帝國，本來包括全世界可以居住的陸地四分之一，以上所講聯合王國本部，不過其中之一小部份，除此以外，大英帝國 *The British Empire* 的組成份子，還有下列四類：

(1) 自治殖民地 *The self-governing dominions*

此等殖民地，與本國利害不甚相關，立

法上有完全獨立權，其政府皆為責任的政府，以對於人民代議士有責任之大臣當其局，這類殖民地，現在共有五個：(甲) 坎拿大 Dominion of Canada；(乙) 澳大利亞 The Commonwealth of Australia；(丙) 南非聯邦 The Union of South Africa；(丁) 紐西蘭 Dominion of New Zealand；(戊) 紐芬蘭 The Colony of Newfoundland。

(二) 王領殖民地 The crown colonies 此等殖民地無自治主權，受倫敦殖民部之管轄，其政治組織無一定形式；如錫蘭 Ceylon，芝不納得 Gibraltar，耶買加 Jamaica，巴茂達 Bermuda，巴哈馬 Bahamas，馬達 Malta 等都是。

(三) 被保護國 Protectorate 此類地方，一面其本來政治組織仍然存在，一面其重要官吏多為英人充任，如戰後之埃及，即其重要例子。

(四) 印度 印度雖含有王領殖民地與被保護國的性質，然並不屬於二者之一，他的內部組織與對外關係，都有其特點。

英人對於殖民地的政策，本來如羅馬一樣，盡其敲削之能事，自從一七七六年美國獨立，一八三七年下坎拿大 Lower Canada 叛亂以後，英國的殖民政策方有轉機；近來因

爲國內政治上社會上諸般的改革，以及世界潮流的激盪，今日的重要殖民地，大都享受祖國人民應有之自由權；名義上他們爲帝國之一部份，實際上他們已幾乎成爲獨立的共和國家。他們有他們自己的國旗，自己的海陸軍；他們可以修改他們的憲法，製定普通的法律，很少受倫敦的干涉；他們除了太守以外，可以委任一切官吏；他們可以對祖國的進口貨物自由徵稅，而不負任何經濟上的義務；英皇否決他們的法律，倫敦國會代他們製定法律，帝國樞密院裁判委員會管理他們上訴案件的事實，都漸漸隨着時代的進展而不常見；總之他們對祖國的政治關係，輕鬆得很；其僅有的明顯律例，只是他們不能派遣外交官員，並且不能施行獨立的外交政策，然而即是這個，也不是嚴格的：一九〇七年坎拿大與法國訂立商業條約，卽是一例。

坎拿大自治殖民地人口最多面積最大的要算坎拿大，領地共有九州，仿照美國聯邦政府的組織；但是關於權力的分配方法與美國恰相反；各州的權限是列舉的特定的，中央的權限是概括的餘存的 Residual。領地政體與祖國政體，幾如出一轍，太守 The Governor general 代表君主任命大臣以行該地之政，猶之英皇任命內閣，以行本國之政，他很

稀罕的使用否決權。太守之內閣曰女皇樞密院 *The Queen's privy council*，以閣員廿三名，於立法部庶民院代表多數（現有自由保守兩黨）而指導之，其職權以本國內閣爲准。至立法部，以元老院 *The senate* 及庶民院 *House of commons* 而成：元老院議員九十六人，任期終身，由太守選定奏任之，法與本國新敍貴族相同。元老院職權除財政議案外，與庶民院相等，惟習慣上元老院僅盡監督及修正職責。庶民院議員，由各區人民選舉，其與祖國不同者，卽每十年將其數額重新分配一次（魁北克省定例爲六十五名，一九一四年全部有二三四名）；選舉法由各州規定，如美國然。除魁北克與諾威斯可西亞 *Nova Scotia* 兩州規定若干財產資格外，其餘七州俱採成人普選制。議員最高任期五年，而因國會常被解散，實際祇及四年左右。至於各州組織，大概有（一）名義上由太守任命之州宰，任期五年；（二）四人或五人所組織之內閣會議，負行政責任；（三）包含一院之立法機關（有兩州有兩院）。鄉市地方政治組織，由各州自行規定；其與祖國不同者，卽多數地方官吏，由人民直接選舉。

澳洲領地

澳洲領地現包括六州，其憲法由人民直接製出，經多數人民表決，亦得修

改，與坎拿大憲法之僅得由帝國議會修改者不同。其行政機關與坎拿大同，惟內閣制度及總理名稱無成文法律根據。兩院議員均由民選，上院人數僅及下院之半，而任期之長則倍之（計六年）。成人普選，各地通行；婦女選舉權，亦漸普及。總之，澳洲領地政府與坎拿大領地政府大致相同，其特異者，即中央政府權力為列舉的與限制的，此則與美國近似耳。

南非聯邦 南非聯邦包括原有之（1）好望角 Cape Colony；（11）納塔耳 Natal 及新近克服之（11）阿蘭自由邦 Orange Free State 與春斯威爾 Transvaal，其政治組織，採取中央集權性質，原有四邦，較坎拿大各州權力還小。太守代表英皇；國務員十人執行行政務；元老院由各州議會選出之議員八人，及太守委任之議員八人組織之，任期十年；衆議院 House of assembly 有議員 111 人，由波爾人 Boer 及英人選舉之（非洲土人無選舉權），任期五年。

王領殖民地 自治殖民地的人民，大概以盎格魯撒遜人爲多，本着他們的自由思想，所以祖國給他們以政治上的自治；王領殖民地不然；這些地方的居民，大半爲文化較落



後的土人，所以帝國採用不同的政策，使他們受着倫敦的指揮。如巴茂達和巴哈馬，他們有一個民選的下院，與一個官委的上院；如耶買加和馬達，他們有一個半民選半官派的立法會議 Legislative council，如錫蘭和海峽殖民地，他們有一個全然官委的立法會議（巴梭脫蘭 Bantoland 和芝布納德連立法會議都沒有）；但是在這些地方，都有一個權力很大的居留總督，他由倫敦委任，直接對倫敦負責，這些地方的雛形立法機關，不能強其辭職。

被保護國 被保護國與王領地不同，他的原來政治組織仍然存在，但是受着英人的監督，如埃及及古國即其一例。埃及自歐戰發生，英人驅逐土耳其勢力，廢換蘇丹 Sultan，納之於肘腋之下；到了現在，蘇丹以大監司 High commissioner 為顧問；國務員的選擇依着倫敦的意志；他們受着英國財政，司法，及他類顧問的指揮，各部實際執行政務的次長，由英人充任；各級地方政府，由英國專門家指導；國防軍隊由英人訓練。埃及在英國保護之下，秩序誠然有了進步，但這當然不是有知識的埃及人所認為滿意的；經着國民黨 Nationalists 的奔走呼號，已經設立了一個帶有自治性質的國民會議 National assembly

，而且英人也允許其准備製定新的成文憲法。

印度 印度佔全部大英殖民帝國的人口五分之四，自十九世紀之中葉叛變事起，其權力即由東印度公司 The East India Company 轉移於印度尚書 Secretary of state of India 之手。印度尚書由印度評議會 Council of India (共有議員十八至十四人，由尚書選任之，任期七年，大都為對於印度事務有經驗者) 輔助之，決定一切重要政策，其政務之執行，則委之於印度總督 Viceroy。總督為英皇任命，居住德里 Delhi，任期五年，贊助之者，有下列二機關：(一) 行政會 Executive council，包含五個或六個高級官吏，由英王任命，以個人講；居各部首領；以全體講：即成為顧問內閣。(二) 立法會 Legislative council，包含一部份之行政會會員，及由總督特命之會員；自一九〇九年後，人數增加至六十(總督及行政會員除外)，其中三十三名由總督任命，二十七名由人民直接，或間接選舉，有建議的權力。在中央政府之下，有十五個省政府，每省有國王任命之行政長官一人，及帶有顧問權力之議會。除此以外，還有將近七百之數的封建王國 "Feudatory" state 由土酋自行管理，僅受英人的監察與保護。

一九一五年印度國民議會 The Hindu National Congress 組織委員會，計劃印度的自治；一九一七年英政府聲明允許印度自治的逐漸發展；一九一九年印度政府法 Government of India Act 通過，印度有了兩個代表機關：(一)上院名國家會議 Council of state，為原來行政會所擴充，議員六十人，各部行政首領所佔席次，不得超過二十。(二)下院名議會 Assembly，為原來立法會所擴充，議員百二十人。上院委任議員任期五年，下院民選議員任期三年，惟總督可以隨時解散。議會除若干特殊財政問題不能討論外，有普通的立法權及財政權。兩院意見不同時，可開聯席會議解決之。地方政府自改組後，包含(一)州守與四人組織之行政會(其中至少一個印度人)，管理『存留事件』 Reserved subjects；(二)州守與由彼所任命之若干行政官員，管理『移指事件』 Transferred subjects。(三)立法部——包括行政會會員及民選議員(選舉團僅佔全人口百分之二·五)。

英人對於殖民地的觀念雖然變遷，對於殖民地的政治組織，也屢有改變，但是這些並不能滿足殖民地的希望和要求，因此英人近來常有帝國各部份領土聯合 Imperial Federation 的計議。這些聯合，照阿格說：第一是商業的互惠；第二是軍備的統一；第三是政

治的組合。歐戰以前，領地人民雖時有『關係帝國事件，不應由倫敦內閣單獨討論，而應由各地代表參加』的呼聲，然而除了組織帝國會議 Imperial conference 以外，無其他實際行動，自戰時內閣成立，各地代表共參國政以後，『領地關係改善問題』，更高唱入雲了。

## 第二編 美國政府

### 第一章 歷史的背景

北美合衆國 The United States of America 在十七世紀，本來不過是太平洋沿岸英屬的三個殖民地，這些殖民地因為種族，宗教，風俗，習慣，言語，文字全然相同，在政治上本應當聯合起來，謀共同的發展，可是當時他們猜忌甚深，而且利害也不一致，所以雖經一六四三年新英格蘭四殖民地——潑乃毛斯，麻省，康乃的克，新海芬——的一度聯合，共禦印度土人；一六九六年潘威廉 William Penn 的召集會議，主張重組聯盟；一七五四年佛蘭克林 Benjamin Franklin 在殖民地代表大會中的精密提議，主張切實合作；然而他們都是貌合神離，終無具體的結合，一直等到後來英國對於殖民地迭加新稅，壓迫頻仍，於是他們方才感覺切身痛苦，人人自危，因之不分南北，捐除私見，於一七七

四年在菲列得菲亞 Philadelphia 召集第一次全美會議，除喬治亞 Georgia 外，各殖民地全派代表出席，計議共同抵抗英國的壓迫，明年，因英國的壓迫變本加厲，於是又召集第二次全美大會，推華盛頓爲大元帥，一七七六年七月四日正式對英宣佈獨立，爲求永久團結起見，翌年全美大會遂宣佈十三州永久邦聯公約 *The Articles of Confederation and Perpetual union*。

邦聯公約中規定各州仍有最高主權，自由與獨立，凡未經明白規定交付邦聯之權限，仍由各州自主，各州派出代表——人數多少不一，但每州僅有一票權——組織邦聯會議爲邦聯的機關。

邦聯的最要職權爲主持戰事，辦理外交，此外他的權力很小，他無權收稅，無權管理商務，無權調解各州間的衝突，他更沒有力量強迫各州捐輸款項，應徵士卒，因爲如此，所以各州對於他的命令多半陽奉陰違，捐助款項，觀望不前，結果弄得對內則國庫空虛，紙幣充斥——一七八一年一磅茶葉竟值紙幣百元——對外則國際借貸信用，一落千丈——一七八五年愛敦姆約翰 *John Adams* 赴歐洲借款，費盡九牛二虎之力，才借到三

十萬元——而外交方面更屬岌岌可危了！

邦聯既有這麼多的缺點，行政上自感困難，邦聯當局及當時那些有眼光的人，當然要起來設法補救，一七八七年華盛頓漢姆敦 Alexander Hamilton，等於是就設法召集各州會議於菲列得菲亞，討論修改邦聯公約。

會議開幕不久，代表對於該會的使命顯然分成兩派，一派以為該會使命僅在修正邦聯公約，所以主張以邦聯公約為討論的根據，而加以部分的修改補充；一派謂國家安危在此一舉，邦聯公約事實上已證明其無用，不如另起爐灶。見解既異，爭執滋多，幸大多數人顧全大局，贊成第二說。

會場中由各代表提出三大計劃：

(1) 朗道夫計劃 Randolph Plan 該計劃由韋吉利亞 Virginia 代表麥迪生 James Madison 等編就，由朗道夫 Edward Randolph 提出；該計劃內容主張真正的聯邦的聯合，設中央行政立法及司法機關，中央政府有權直接向人民徵稅，不僅賴省政府解款，中央立法機關由各州按人民多寡，納稅多寡，分別推舉代表組織。按照此種主張則當時大州如韋吉

利亞應有十五六名代表，而小州如紐吉賽 *New Jersey*、喬治亞，則僅可有代表兩三名，而各州議會通過的法律，需經中央立法機關的審查，大州事實上控制中央了！

(11) 白特生計劃 *Paterson Plan* 該計劃由紐吉賽代表白特生 *William Paterson* 提出，此計劃與朗道夫計劃針鋒相對，白氏主張中央立法機關之組織，仍照邦聯會議的一院制組織，無論州的大小，各州有一票權，另設委員制的行政機關，由國會推舉委員，並設中央司法機關以謀司法的統一，關於中央進款，國會有權徵收捐稅，州政府不聽命時，聯邦政府可用武力執行。

上述兩人的計劃，大州贊成第一個，小州贊成第二個，旗鼓相當，各不相下，於是弄出一個調和派來：

(12) 康乃的克調和計劃 *Connecticut Compromise* 該計劃由康乃的克省的代表強生 *Will-*

*iam Samuel Johnson* 提出，代表中等面積各州的意見——許多人說是出於佛蘭克林的手筆——主張中央國會採兩院制，上院以州為單位，各州推選同樣人數的代表，下院按照各州人口的多寡為比例推選代表，並規定凡關於捐稅的提案盡由下院提出。照這個看來，



小州可在上院得着平等的機會，大州可在下院得着平等的機會，經過多少次的疏通，這計劃才爲兩方所接納。

修正邦聯公約會議中的調和點很多，除國會組織採行兩院制外，還有下面幾個要點：

(一) 黑人投票權 下院推舉議員的選民，南方諸州主張黑奴與白人同樣計算，而北方諸州大加反對，麻省代表至謂黑奴如可投票，則北方騾馬也應有投票權，爭執很久，結果規定三五比例，關於選舉方面，百名黑奴，等於六十名白人，中央對各州徵稅，也按照這個比例徵收。這種的妥協辦法，如何的不合法理呵！

(二) 管理商業問題 各代表大致都贊成新聯邦政府有權管理國外貿易，但是南方代表又生怕國會利用他無限制的權力，重徵南方烟葉棉花米穀等的出口稅和黑奴的進口稅，調停結果，規定國會只有徵收進口稅之絕對自由權，而在一八〇八年以前黑奴貿易不得禁止，每名輸入限徵稅十元。

(三) 行政首領問題 在邦聯政府時，並沒有獨立的行政機關，新憲法制定，就有一部份代表希望規定一個強有力的中央行政首領名爲總統，但是另一部份代表，深恐總統權

力太大，所以關於總統的選舉任期權限等討論很久，結果規定總統由選舉團推選，選舉團不能推選出當選人時，再由下院取決，此外復規定國會所通過議案，總統認爲不妥時，得施用否決權，總統與外國訂結盟約，須經上議院三分之二的通過，總統違法失職，國會可加以彈劾等等，這個就是所謂制裁公理 *Theory of check and balance* 了。

這部憲法雖於一七八七年九月間通過，但照原定手續，須由邦聯會議分送十三州經至少九州人民大會通過才能有效力，那時非議的人很多，幸經漢姆敦麥迪生等竭力作文鼓吹，到了一七八八年才得到九州的承認，其後承認的逐漸增加，而華盛頓乃於一七八九年四月依法被選爲大總統，兩院議員依法產生，美國的新聯邦政府乃依法成立了。

## 第二章 憲法的內容

美國憲法的篇幅在各國憲法中算是最短，他的性質可略述於下：

(一) 中央政府權限的讓與 美國憲法第一特點爲中央政府權限的讓與，美國各邦所希望的乃聯合的政府而非統一的政府，經許久的商量，州政府方才允許把固有的權限一部

份讓與新聯邦政府，但是這新政府所接受的權限，僅限於憲法明文規定或雖未規定而實包涵這種意義的，其他權限則仍歸州政府保留，譬如說下列各項，爲憲法所規定之聯邦政府的重要權限，此外憲法所未規定給與聯邦政府的權限，當然仍在州政府手中了。

聯邦政府權限：

- (1) 爲聯邦政府用度徵稅；
- (2) 以國家信用假款；
- (3) 管理國外及各州間彼此貿易；
- (4) 管理錢幣的流通和製造；
- (5) 辦外交訂條約；
- (6) 統率海陸軍；
- (7) 設郵政機關；
- (8) 規定專賣權及出版權；
- (9) 規定度量衡；

(10) 允許新州加入。

州政府權限：

- (1) 爲地方用度徵稅；
- (2) 以州的信用借款；
- (3) 管理州內貿易；
- (4) 製定民法刑法；
- (5) 掌警察權；
- (6) 管理教育；
- (7) 管理地方政府；
- (8) 辦理慈善及感化事業；
- (9) 管理選舉事宜；
- (10) 管理公司組織。

(11) 制衡公理的規定 *Separation of powers* 或制衡公理 *Checks and balances*

爲美國聯邦憲法的第二特點，立法行政司法應當獨立同時須互相制裁的學說，發源於希臘亞力士多德 Aristotle 而完備於法國的孟德斯鳩 Montesquieu。孟氏在一七四八年著『意 Spirit of Laws 盛唱三權分立，當時在美洲影響很大——因爲殖民政府的行政長官，時常干涉立法司法事項——實則他所盛贊的英國之三權分立，真如孫中山先生所謂『一權政治』，而絕無制衡之可言，況且三權絕對分立，爲事實上的難能呵！』

(三)規定中央司法機關有最高權限 任何國家都有一最高權威機關，在英法兩國，立法機關有最高的威權，國會通過的法律，法庭不能宣佈其無效；在美國卻因爲革命前備受英國國會的壓迫，所以很不願意本國的國會也來壓迫各州，因之雖然並沒有明文規定大理院有保護憲法的權威，然而遇到各種法律與憲法衝突時，大理院得宣佈其無效，卻是現在毫無疑義的事實了。

(四)憲法限制政府的權限 憲法明文限制政府之權限，爲美國憲法的另一特點；憲法上規定政府不得做那幾種事體，如不得用立法機關的手續宣佈死刑；除出相當價格外，不得收沒私人財產等等，所以無論聯邦政府或州政府，都沒有絕對的最高主權，政府的

最高主權須受憲法的限制，在美國絕對的最高主權仍在人民手中，因為修改美國憲法，需要全國兩院三分之二之議員的通過，州議會四分之三之議員的批准，或全國憲法會議之大多數會員的通過，及四分之三之各州憲法會議的批准，方能發生效力。

(五)美國憲法對於細微事件多未規定，而對於銀行，公司，移民，教育，預算，工業管理及殖民政府之組織也付缺如，這是因為當時並沒有預料到國家進步有如是之快的緣故。憲法既無明文規定，國會得依社會經濟情形的需要，隨時訂立法律了。

就大體講，美國憲法多借鏡於希臘英國，及自己殖民時期的經驗，其最大的成績，就在規定國會權限與聯邦司法機關；因為這兩點，實在是邦聯政府時最大的缺陷。

### 第三章 憲法的發展

許多人都說美國的憲法是剛性，國會無權修改，易趨於保守主義，實則美國憲法並不比英國剛，英國民權由於一八三二年一八六七年之宣佈修改選舉律 Reform Act 而擴充，但美國民權在十九世紀中葉，並未經法定修改憲法手續，僅由各省制定新選舉法，而亦

大加擴充。廣義的講來，我們要講美國的憲法，決不可限於那二十頁簡單的條文，除此以外，美國憲法還有許多法律判決案風俗習慣等助着他發展的，略述於下：

(一)由法律而發展 美國製定憲法時，僅就大綱着目，至於詳細政府行政，都留待國會或州議會製定。這是因為在時間方面講，政治社會經濟狀況時有變遷，百年後的國家行政決非百年前的人所能預先規定；在空間方面講，各地風俗民情總有不一，萬不能強各州使之必同。所以研究美國聯邦的行政，決非研究二十頁的憲法明文所能了事，而國會及各州議會通過的重要法律，更值得我們注意。

(二)由法庭判決案而發展 百餘年來美國大理院相習成風，遇到其他法律與憲法發生衝突時，得解釋憲法辭句，到必要時或竟宣布法律的無效。——固然有關於憲法的案件控告到大理院，大理院才得解釋，平日並無此種權限，大理院認為憲法規定國會的權限共分兩種：一種是明文規定的 *Express*，一種是涵義給與的 *Implied*，因為如此，國會方才不致受憲法文字的拘束而發生行政的困難。

(三)由習慣而發展 美國憲法有時也因風俗習慣而發展而修改，這種風俗習慣，就成

爲國家的不成文憲法；舉例說，憲法規定總統委任閣員須得上議院的勸告及同意，但是習慣上總統委任閣員從未向上議院徵求勸告，而上議院根據習慣對於總統委任的閣員，從未不予以同意，華盛頓曾說過：『政府真正的性質，視時間與習慣而決定』，這是的確的。

(四)由法定修改憲法手續而發展 美國憲法有時也因法定修改手續而發展，按照美國憲法第五條：憲法修改案，祇有兩種機關可以提出：一是聯邦議會，經上下兩院各有三分之二之議員的贊同；二是各州議會，也要經有三分之二的份子的提出；提出之後，還要經過各州州議會或各州特別召集之制憲會議三分之二的批准，那個修正案方能成立。照這種法定修改憲法手續，提出既經煩難，通過尤不容易，所以美國立國百多年，憲法經法定手續而修改的不過五六次，爲數不過十九條。一八六五年第十三十四十五條修改案規定解放黑奴，還是南北戰爭的結果，足見得法定修改憲法手續，並不是美國修改憲法的最重要方法，最重要的反是那些法律，法庭判決與風俗習慣了。

#### 第四章 公民資格與選舉權



美國憲法首先規定國會許可外人入籍之權，所以頒給公民資格絕對是中央政府的權限，州政府對於公民資格無權頒給，也無權收回。

美國公民資格由兩種方法可以獲得：

(一) 誕生 憲法修改案第十四條規定：凡誕生於美國或經美國聯邦允許入籍而受美國管轄的人民都是美國聯邦的公民，照這樣，不納稅的印度人子女不得生而為美國公民；在駐美外國公使館所生的子女也不得謂為美國公民，因為這兩者都不受美國的管轄。

對於公民資格，美國不但採用屬地法 *Jus soli* 同時也採用屬人法 *Jus sanguinis*。凡美國公民在外國所生的子女也均為美國公民，這種子女必須於十八歲時赴所在地美國領事館呈報其願為美國公民的志願，同時在這種子女未回美國土地居住以前，如所在國政府令他們服兵役等事，美國不加保護。

(二) 入籍 僑居美國的外國人，也可用入籍法獲得美國公民的資格。入籍有兩種：一為團體的入籍，一為個人的入籍，前者很少，普通所謂入籍，乃指個人的入籍；個人入籍須經過司法手續，其一切辦法，須按照一九〇六年通過的入籍法。入籍手續雖由法庭

執行，但仍須受聯邦政府勞工部入籍局的監視。

個人入籍手續極為繁瑣，在一九〇六年入籍法未頒布以前，入籍事宜常由政黨操縱，所以入籍法訂定時力求詳慎，不過按照他的規定，僅許白人非人入籍，而排斥華人與日本人，實在是不公平的待遇呵！

一日為公民，終身為公民，這是歐洲各國的慣例，美國則不然，美國國會在一九〇七年會規定美國人可自由在他國入籍，入籍後，即失掉美國公民的資格。

由這兩種方法而成公民的，一切待遇都相同。所不同的祇是入籍的公民在任何情形之下不得被選為大總統或副總統，入籍公民回祖國後，美國不負保護責任。

講到選舉權，美國公民共有九千餘萬而有選舉權的僅四千萬左右。公民資格與選舉權沒有重大關係，公民資格由中央政府決定，選舉資格由州政府決定，南北戰爭後，南方各州仍用種種教育考試方法，限制黑人選舉。自一八一五到一八五〇年遮克生 President

Jackson

竭力提倡擴充選舉權限，各州對於產業資格，納稅資格，宗教測驗次第取消，

凡美國公民年滿二十一歲在選舉地方居住六個月以上的都有選舉權。不過南方諸州對於

黑人的選舉，仍加以種種的限制。

婦女選舉運動，醞釀於十九世紀初年，進步於南北戰後，一八六九年瓦阿明 Wyoming 首先實行選舉權男女平等，嗣後各州陸續效法。國會爲順從民意起見，在一九一九年通過第十九條修改案，承認婦女選舉權，各州大多數表示同意，自此美國婦女算是取得了平等的地位了。

## 第五章 總統的選舉

總統爲美國行政的首領，任期四年，連選得連任，不過根據華盛頓造成的習慣，總統連任不得過兩任以上。

因爲着要實現三權分立的精神，行政首領的產生不由國會而間接的由那選舉團，現在根據第十二條修改憲法案，把美國現行選舉總統的步驟略述於下：

(一) 提出候選人 在未選舉總統之前，先由各大政黨全國委員會決定時間和地點召集全國黨務大會，由各州政黨推選代表赴會，其代表數額與該州兩院議員的數額相同，各

黨全國黨務大會開會時，由各州代表團首領提出總統候選人，如無相當人選，可附和他州的提議，提名既畢，於是由主席將提出的候選人一一交出席代表團表決，得最多數同意者爲大總統候選人，次多者爲副總統候選人。

(二) 總統選舉人 第二步工作卽由各州各政黨提出總統選舉人，各州政黨按照各州選舉法律的規定，提出若干各政黨著名人物爲總統選舉人，並將姓名分組印在選舉票上。

(三) 選舉總統選舉人 到了法定選舉日期，再由選民依法選舉總統選舉人。總統選舉人之選舉票的分組，本以黨爲原則，所以選民選舉何組總統選舉人，就可以推測他對於何黨的總統候選人表示贊助。

(四) 總統選舉人選舉總統 總統選舉人選舉總統，憲法本無明文規定要他們按照各黨所決定的人選而選舉，但習慣上除這種人選有死亡者外，他們從未另舉別個。

(五) 數票 於是各州選舉票全部送達美京，上下兩院開聯席會議，由上院議長監視開票，遇有票數相同或無候選人得過半數時，由下議院議員取得票數相同的兩人或得票最多的三人而決選之，這時計算票數以州爲單位。各州所選舉之人由下議院各州議員自行

決定，如仍舊不能決定，則以副總統充當總統；如副總統候選人無得票過半數的，則由上院取得票最多的二人而決選之，但這時計算不以州為單位而以個人為單位（由國會選舉總統的例子極少）。

美國為求三權分立起見，主張總統由間接民選，不主由國會產生，因為辦理間接民選的繁難，所以另設一副總統——法國沒有——於大總統不能履行職務時，執行其職務，以權限講，副總統並沒有甚麼實權，不過用以調和兩大政黨的勢力就是了。

副總統再不能履行職務時，則可按照國會一八八六年所通過的總統繼任條例 *Presidential succession Act* 由重要閣員次第遞補，按照美國各部閣員的位置，以國務卿 *Secretary of State* 最為重要，財政總長次之，設大總統任職如常，副總統因故去職，則在下屆總統選舉以前也不另選他人，就由國務卿代理其職務。

## 第六章 總統的職權

政府行政權限可分為兩種：在內閣制下，行政首領的權限由國會而來，所有行政須對

國會負責，若失掉國會的信用，則行政首領須立即辭職，在這種制度下面，國會為政府最高的機關，英國即其一例。在總統制下，行政首領的權限由憲法而來，由人民而來，和立法機關是對立的，並不受他的干涉，如美國的總統就是如此。

美國總統職權的來源可分為三種：

(一) 憲法 美國總統最重要的職權，係由憲法明白規定，不受立法機關的拘束，若歐洲一樣。

(二) 普通法律及法庭判決案 除憲法明文所規定外，美國總統也由國會所通過的法律和法庭判決案獲得職權，例如一九二一年國會規定總統可以隨時修改稅率；憲法規定總統有罷免權，但並未規定在未定罪前可否赦免，大理院卻認為總統有這個權力。

(三) 習慣 有時美國總統權力係由習慣而來，美總統維斯福說過：『凡非憲法或他種法律所禁止的事宜，總統概有權處置以應國家的需要』。

總統的職權可以分為五種：

(一) 行政權 憲法規定總統應有行政權施行各種法律，這個又可分為三類：

(1) 委任權 所有聯邦政府附屬行政官吏，及各級法庭裁判官，全歸總統委任，高級官吏的委任須經上院許可同意，但事實上從沒有不同意的。

(2) 罷免權 憲法並未規定委任的官吏如何罷免，但在聯邦政府初成立時，國會即通過無論高級下級官吏，總統無須徵求上院的同意就可自由罷免。總統所不能罷免的只有：

A 法庭裁判官——除經法律手續彈劾外，不得無故去職。

B 經考試錄用的官吏——除確有不盡職之處外，不得無故去職。

(3) 赦免權 赦免權雖含有司法性質，但仍屬總統的行政權；總統對於犯聯邦法律的人有權宣佈緩刑或赦免，但受彈劾處分的罪人在例外。

(二) 外交權 關於國際交涉。美國總統乃最高全權代表。他委任駐外大使公使，外交部又稟承他的意志指揮所有外交官，關於承認他國新政府及與他國開始發生外交關係，都由他決定，所以他在外交上權力可算很大——雖然他委任大使公使及修訂條約，都須經上議院的同意。

(三)立法權 按照三權分立的理論，總統本不應有立法權，但實際講來，美國總統不但有立法權而且這種權有增無減。根據美國憲法，總統立法權分積極消極兩種：前者如總統在國會開始開會時，出席報告對於國家重要政見及頒布行政法令以補助國會法律所不及。後者則爲否決權，美憲規定，總統有否決權，凡國會所通過的議案須送給總統簽字，如總統不贊成，則於十天內將原案送回國會附帶簡單說明反對理由。如兩院仍以三分之二的票數通過原案，則總統的否決不發生效力，他祇得依法執行；不過若在十天期限內提出反對，而國會已經閉幕，則這種議案無形取消。

(四)軍事權 美國總統也如他國行政首領一樣，有統率全國海陸空軍之權力，所有聯邦政府的海陸空軍官都由他委任。——各州軍隊非爲聯邦政府服務的則按照各州法律委任——海陸空軍的人數軍備及用款由國會決定，海陸空軍由總統直轄，海陸空軍部管理一切關於海陸空軍的詳細法令，概由總統負責規劃；總統軍權很大，不但對外，即遇着各州內部發生紛擾，阻礙聯邦政府的行政——如阻礙收稅阻礙郵務等——時，他不等州政府的請求，得自由派兵彈壓。



(五) 政治權 上述美總統的四種權限，係憲法及他種法律所規定的，至於政治權則不由任何法律規定，而由於他那總統的地位和政黨領袖的地位所發生，內閣閣員多係總統同黨，他們黨中的全國委員會，必須參照總統的意見而組織；國會中同黨的議員必須與總統合作。

美國總統在任時，祇有上議院所組織的彈劾法庭，能使他對簿公庭，普通法庭無權管轄，這裏原因有二：

(1) 因總統為全國軍事領袖行政首領，有最高權力執行法庭判決案，法庭無刀使總統服從其判決。

(2) 因總統除彈劾案外，有無限制的赦免權，法庭就是判決他有罪，他也可用赦免權赦免自己。

因此總統萬一失職，只有用彈劾的方法去懲戒他。

## 第七章 內閣

美國內閣由習慣而產生，並非由憲法規定的，閣中各部總長由總統委任——須經上院同意——及罷免。他全為總統的顧問機關，聽着總統的指揮。各部總長不得為國會議員，或出席國會發表意見。

閣員的職權與功用，可分為團體的與個人的兩方面研究：就團體言，內閣在法律上沒有甚麼權力，不過在習慣上，內閣兩星期開會一次，特別會議由總統臨時召集。會議取秘密性質，不許記錄，不許辯論。閣員所發表的意見，無形中影響總統的意見，開會時各部總長申述工作，如有困難，有總統從中調停。

以個人講：各部總長對總統負責，受總統指揮，但在本部的行政範圍內，他們仍可相當的自由規劃，現在把各部總長的普通權力略述於下：

- (一) 委任附屬官吏。
- (二) 頒佈本部行政規程及命令。
- (三) 處理本部官吏被人控告事件。
- (四) 預備各項報告統計以備國會調查；於國會議員會諮詢本部事件時出席負責回答。

(五) 決定本部重要行政方針。

美國內閣各部既未經憲法規定，所以各部的產生，純由國會按照時勢的需要，次第設立，除規定的十部外，另設若干委員會以佐理行政的進行，爲使讀者明瞭起見，現在先把美國聯邦政府現行行政系統用圖表說明，再簡單申述其各部份的功用：



此外另有若干受國會管轄之行政機關

Library of Congress

國會圖書館

Government Printing Office

政府印刷局

National Forest Reservation

Commission

全國森林保管會

Public Building Commission etc.

公共建築委員會等

## 美國聯邦政府現行行政系統

總 統

Department  
of Navy  
海 軍 部

Department  
of Interior  
內 政 部

Department  
of Justice  
司 法 部

Department  
of Agriculture  
農 務 部

此 外 尚 有 若 干  
獨 立 行 政 機 關

Smithsonian Institution

史 密 斯 建 設 局

Avil Service Commission

文 官 考 試 委 員 會

Interstate Commerce Commission

各 州 商 務 委 員 會

Bureau of Efficiency

效 能 調 查 局

Federal Reserve Board

聯 邦 銀 行 保 險 基 金 會

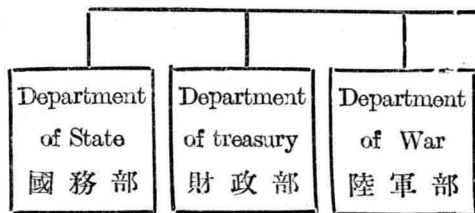
Tariff Commission

關 稅 委 員 會

World War Foreign Debt Commission etc.

世 界 大 戰 外 債 委 員 會 等

(一) 國務部 這部是各部中最老的，所以國務卿爲美國首席閣員，不過他並非內閣總理，並沒有召集閣議的權力。這部在外交方面，是美國與外國辦理外交，聯邦政府與州政府接洽事務的中間人；在內政方面，國務卿宣布國會所通過的法律，主管各種重要記錄，或文件，副署總統的命令，保藏總統的印信；除總長外，設次長一人，助理三人，



都由總統任命。

(二) 財政部 財政部以地位講，可說次要，但是他的實在權限頗受國會限制，國家行政開支，由國會委員會決定，提出國會；財政部的重要職權為收集稅款，管理國庫，主管開支，監督金融流通，監督銀行發行公債票，備製預算，稽核各部用款等等。

(三) 陸軍部 這部管理全國陸軍事宜，並保護全國航線，管理菲律賓等屬地行政。

(四) 海軍部 這部主管建築各種軍船軍港，購買海軍用品，指揮全國海軍；現美國航空隊仍由陸海軍二部分率。

(五) 司法部 司法部長為美國聯邦政府最高的法律顧問，無論美政府在法庭中為原被告，盡由他代表出庭；赦免案件由他負責審查，及向總統報告。

(六) 郵務部 這部用人達三十萬以上，郵務可說是美國最大的國有營業。

(七) 內務部 內務部事務非常複雜，毫沒有系統可言，舉凡出版權，公共土地地質調查，阿拉司加，檀香山行政，及教育事件等，都由這部管理。

(八) 農務部 這部職務也極紛歧，但都與農業有密切關係，如創設農業試驗，檢查肉

類，開導河渠，管理森林等。

(九) 商務部 這部管理國內外貿易，刊印商業統計等

(十) 工務部 這部管理移民入口，外僑入籍，調和勞資糾紛，施行童工及女工法律等等。

除上述的十部外，國會應時勢需要，又增設許多獨立行政組織，如關稅委員會等以協助行政的進行，這些機關的首領，由總統得上院同意委任。

美國政府行政各部雖由國會產生，受國會影響，其工作經費由國會規定，國會有權將某部改組或取消，然而閣員僅向總統負責，並不列席國會。

英美閣員的資格權限與責任，都有極大的異點：講到資格，英國閣員必須同時為任何一黨的議員，美國不如是；講到權限，英國內閣乃國會最重要的委員會，美國不如是；講到責任，英國內閣對下院負責，美國的行政權係根據於人民規定的憲法，對國會是獨立的。

那種制度較好，很難決定，我們所知道的，就是各種制度都是隨着各國的政治環境而

產生是了。

## 第八章 國會的組織

美國國會共分兩院：上院代表各州，議員人數以州為單位，每州推代表二人；下院代表全國，議員人數以各州人口多寡為比例。用兩院制的原因有兩個：一是調和大州小州的代表權，一是防止下院議員的感情用事，至於祖國已成的組織的模仿，當然也有些影響。

### 上議院

美國憲法原規定上院議員任期六年，由州議會選舉，後來因為成績不佳，賄賂公行，所以在憲法第十七條修改案上面規定：嗣後上院議員由各州選民直接選舉——任期與資格與前無異——凡為上院議員者，年齡須在三十歲以上，具有九年以上的公民資格，選舉的係本州居民。上院議員的任期雖定為六年，但每兩年須改選三分之一，某州議員因死亡或其他原因不能履行職務時，如非在議會開會期內，州長得舉行特別選舉，或由州



議會委託州長先派人暫時接充，俟下屆正式選舉。

上院每年在美京舉行常會，遇有特別事件，總統得召集特別會議。按照憲法規定，副總統爲上院主席，除兩方面票數相同時，他沒有表決權，他如缺席，上院得推舉臨時主席。

開會手續規條，由上議院自定，大概較下議院者爲簡單。議案須經三讀會通過，一二讀會僅例行公事，三讀會最爲重要。開會每議員辯論時間，自一九一七年後，經三分二的票決得限制不得過一小時以上。遇着必要時，如批准條約，討論總統委任官吏等事，經多數票決，會議得不公開。

上院職務，大部份先由永久委員會 *Standing committee* 討論，此會最重要的爲財政，撥款，外交，司法，及各州商務。上院開會初，由共和民主兩政黨領袖會議 *Party caucus* 推選特別委員會，再由他推選各永久委員會委員人選，如兩黨領袖不加反對，則上院決無異議，所以重要的各委員會，多爲多數黨所佔據。

除此以外，還有所謂指揮委員會 *Steering committee* 雖未經上院明白規定其組織，但

該會委員完全由多數黨領袖提出，實操有指揮全院議案的權力。

兩院都受政黨的影響，在上院無論大小政黨，都有一個領袖會議以決定該黨的態度，爲該黨在上院的最重要機關；這種組織反對的人當然很多，但是在政黨政治的美國，假若沒有他，則立法責任無從集中。

上院議員在開會或赴會或散會時，法庭不得因民事逮捕，即在辯論時，有毀壞他人名譽言語，法庭也不得加以制裁，但上院本身經三分之二的同意，可懲罰議員不規則的行動，甚至驅逐他。

#### 下議院

按照美國每三萬人中選舉下院議員一個，美國人口十年計算一次，第一次下院人數僅五十六，現今已加到了四百三十五名。

做下議員的要是美國七年以上的公民，年齡在二十五以上，居住在被選舉的那州，不得同時爲聯邦政府或各州政府的官吏，他的任期祇有兩年。

下院初次開會時，先決定法定人數，次選舉議長及規定議事規程，議長爲下院主席，

有允許議員發言權，解釋會場規則權，指派下院各委員權。

下院規定的委員會共計六十四，最重要的如度支（委員三十五人，其他自十一至二十一人），會場規則，司法，國內外商業，郵政，陸軍，海軍，銀行，貨幣，農業，移民等，無論任何議員，不得兼任四個委員會以上的職務。某委員會遇事務繁多時，其主席得組織附屬委員會輔助進行。近來因政治社會經濟情形時有變遷，兩院每組織特別委員會以應付特別的事件，這種委員會調查完畢向國會報告後，即行取消。

同意委員會 *Conference committee* 也是特別委員會的一種，如某議案兩院意見相左，即各舉三人組織同意委員會，擁有修改議案全體的權力，如兩院代表仍無同意時，則原案不發生效力。委員會職務完畢，也就取消。

除上述各種委員會外，另有一種下院全體議員委員會的組織，其與尋常會議不同之處就是開會時議長不做主席，另由他指定一人充任，法定人數僅限百人，沒有點名等類的手續。

議員自己或代表會外的一羣個人或團體提出議案，按照其性質分配給各規定委員會，

委員會接收後加以審查，並搜集對於該案贊否的論調，然後斟酌情形，或將原案隻字不動，或修改一部份，或全體修改，再報告國會，無論何案，不經委員報告，國會無從討論，這個議案即無形打消；美國國會中每年因這種情形而取消的議案以數千計，議案經委員報告後，還要經過下列手續：

(一)列入議事日程 議事日程共分三類：

(1)國家議事日程 Union calendar 包括收入支出，及公共產業等議案。

(2)下院議事日程 House calendar 包括除上述各項外之公共事業議案。

(3)私人議事日程 Private calendar 包括一切私人議案。

(二)提出討論 議案列入議事日程後，即由各委員會次第向下院報告，俾衆討論。

(三)三讀會議 無論任何議案，都須經過三讀會議：第一讀，僅讀議案的標題；第二讀，讀議案的全文，議員對該案加以辯論與修正，但每個議員辯論時間，除經全體同意外，不得過一小時以上；第三讀，除有議員特別要求重讀全文外，也僅讀議案標題，然後付表決。

議案經下院通過後，即轉送上院，上院收到該案可採取下列步驟的一種：

(一) 隻字不改予以通過。

(二) 予以批駁。

(三) 上議院委員會不予以報告或加以修改

如議案經上院修改通過，則須送還下院，徵求同意，如下院不贊同，則除兩院合組同意委員會圓滿解決外，該議案不能發生效力。

議案經過兩院通過，由兩院議長簽字後，即送達總統徵求同意，或否決，如總統簽字或過法定時間而不簽字，則這個議案就由國務部保管，公佈為美國的法律。

關於製定法律兩院權限相等，只有收入支出的議案，憲法規定僅由下院提出，不過上院仍有修改與批駁之權。

## 第九章 國會的職權

關於國會的職權辯論很多；有主張須絕對的按照憲法明文規定的；有主張以寬大眼光

去解釋的；更有主張遇必要時，只要與憲法不抵觸，便可自由行事的；不過在憲法所賜與的範圍內，實是不受任何限制的了。

國會的職權可大別爲六類：

(一) 財政 徵收各種捐稅借債還債等。

(二) 商業 規定國內外通商事宜；頒佈全國一致的破產法；釐定度量衡，商標，版權；創立郵局，開築郵路等等。

(三) 國防 總統雖爲海陸軍大元帥，但軍費必須得國會批准，且預算製定，不得超過兩年的期限；此外國會有權與他國宣戰，釐訂軍隊的組織，徵調各省軍隊，建立海軍，收沒敵人財產等等。

(四) 幣制 根據憲法，聯邦政府有全權規定幣制，製造各種錢幣，及發行紙幣，各邦政府都沒有這種權。

(五) 司法 美國雖稱三權分立，但國會的權力，仍然不小；國會決定大理院法官的人數，薪水，和上訴管轄範圍，建立聯邦政府下級法庭。

(六)行政 行政機關也受國會很大的影響，雖然憲法規定他得設立各部，但閣員的職務由國會規定；各部的數目和內部的組織，由國會決定；用款也須經國會批准。此外如管理殖民地，許可新省份加入，以及遇必要時隨時頒佈法律等，國會都有權力。

美國國會係由參眾兩院組織，兩院權限幾於平等，提案既都有權可提——祇有關於財政議案如徵收稅捐等，都由眾院提出，因為眾院是直接代表人民的——而通過尤須得兩方的同意。

參議院不僅是國會的一院，而且兼為行政會議，現在就把他特有的行政職權，分述於下：

(一)對於委任官吏的同意 委任官吏乃行政機關最重要的權限之一，在美國聯邦政府的普通官吏，悉由總統或各部部长舉行文官考試，但是較重要的官吏，必須經過上院的同意——上院特組委員會審查總統所委任之官吏的資格或其過去的成绩——方能有效，不過習慣上上院大概總是同意罷了。

如在上院閉會時而重要行政官吏忽因故去職，總統得行使暫時委任權 *Recess appoint-*

ment 委任官吏，靜候上院追認。

(二)對於條約的批准 憲法制定時對於這點曾大費躊躇，因為修訂條約的權力若全在總統一人的手中，則總統將用獨裁手段控制外交訂立密約；若全權交付上院，則秘密與果斷，實為外交的要件，上院各省代表議論紛紜，斷難得良好的效能。所以結果採用調和方法：修訂條約的權力在總統，但是這個條約的發生效力，必須經過上院議員三分之二的同意，——因為希望批准條約，所以總統不時與上院領袖，特別是上院外交委員會的主席交換意見。

當條約修訂時，國務部代表政府和關係國磋商，一等到雙方意見接近，條約大綱全體規定，就要把條約送達上院要求批准，上院批准或修改與否，大概視外交委員會審查後的報告為轉移。

這裏有當注意的，就是並非所有國際協定都為條約，都須經過上院批准，譬如郵資規定的國際協定，就是一例。這種協定，叫做行政協定，雖然他與正式條約，很難得劃分清楚。



嚴格講來，修訂條約的權力在總統，批准條約的權力在上院，下院固沒有甚麼關係，不過憲法規定，關於金錢出入的事，下院有權管理，所以對於購買土地等的條約，下院仍有發言餘地。

(三)對於官吏的彈劾 憲法規定上院絕對擁有彈劾官吏的權力，彈劾範圍為大總統副總統及所有文官（文官範圍包括駐外大使，內閣閣員除外）；被彈劾的官吏必須罪大惡極，如賣國賄賂，及其他重大失職事項。有罪官吏被彈劾所受的懲罰，祇是免職與嗣後不得錄用。上院無權定人死罪，監禁，或罰金；但是被彈劾官吏免職後，如經人向普通法庭控告，普通法庭仍得按律懲辦。

關於彈劾手續，首先由下院議員將某重要官吏所犯重要罪案向下院提出控告，下院隨組特別委員會審查，如罪案成立，委員會再報告下院全體公決，公決後下院乃將彈劾全文送達上院，上院於是擇日開庭審判，議員全體出席，由副總統主席，——如被彈劾者為總統。則主席由大理院長充任——被彈劾者得出庭申辯，如經上院全體三分之二的通過，該罪案即成立。

因爲有上述的三種權力，所以上院有他特有的尊嚴。但是他除爲行政會議外，同時仍爲國會的一院，除掉對於金錢出入的議案他祇有修改的權力外，——不過這種議案也常因他的修改而內容大變——關於立法的權力，兩院正復相同，所有議案經一院的提出，必須他一院批准，方得正式成立。

## 第十章 政黨

在美國制定憲法時，政治領袖都反對政黨的建立，華盛頓甚至說：『在純粹民選政府中，政黨實爲不需要的產物』。不過美國黨派的發生淵源很遠。在獨立以先，已經有兩派主張：一派親英，一派主張獨立，及至獨立告成，保皇黨根本站不住，黨派的痕跡似乎消滅；可是在一七八七年的憲法會議中，會員中很顯然的有兩個相反的意見：一個帶向心的傾向，主張中央集權；一個帶離心的傾向，主張各州分權。前一派稱爲聯邦黨，以漢姆敦 Hamilton 爲領袖，佈勢力於北部工商界，當英法鬥爭時，贊成親英。後一派稱爲共和黨，或民主共和黨 Democratic republicans 或簡稱民主黨 Democrats，以哲斐孫

Jefferson 爲領袖，佈勢力於南方工農界，贊成以同類口號相號召的法國革命黨。

聯邦黨發生時，聲勢浩大，可是到了十九世紀的初年竟歸消滅，其所以消滅的原因，

據格德爾 (Cattel) 所講，爲(一)國內民主精神的增長；(二)該黨領袖的內訌，與(三)應

用方策的錯誤等。聯邦黨既消滅，共和黨巍然獨存，累代總統皆其黨員，可是到了一八

三〇年，哲克孫 (Jackson) 稟承哲斐孫民權的思想，反對保護關稅及國家銀行等，因之與

亨利克雷意見大左。於是共和黨分裂爲二：前者稱民主黨，勢力在南方農業階級；後者

稱爲國民共和黨，勢力在北部工商階級。國民共和黨因團結不固，不久消滅。國民共和

黨消滅，民主黨一時又復獨攬政權，可是地位未穩而反對派又復產生。當時美國發生奴

隸問題，國人意見分爲兩派：民主黨全爲有奴隸的人所把持，所以反對派聯合而組織共

和黨（不是哲氏一派的共和黨）。這個時候民主黨內意見已是紛歧，到了一八六〇年選

舉總統的時候，南方民主黨與北方民主黨更大相衝突。於是共和黨乘機舉林肯 (Abraham

Lincoln) 爲總統，戡定內亂，全廢奴隸，大挫各州分權的威勢，其勢力非常的雄厚，雖則

到了二十世紀的初年，其內部又復分裂，一部份人組織進步黨，以羅斯福爲領袖，但是

羅氏一死，進步黨也衰，共和黨又形鞏固，這個證之於總統選舉的事實，就可以知道，自林肯死後六十餘年以來，除克拉佛蘭 Cleveland 與威爾遜 Wilson 而外。所有美國總統，都是共和黨當選，一九二九年二月間接任的胡佛 Hovera 也是共和黨的黨員。

美國政治學者多主張兩黨對峙。藉以互相監督，以實力講：現在共和黨最大，民主黨次之，以政綱講：共和黨贊成保護關稅；在不負捲入國外紛爭旋渦中之義務的範圍內贊成國際聯盟；主張差別課稅；贊成禁止亞細亞移民入國；對於歐亞二洲之任何國家的委任統治皆不承認。民主黨主張維持收入關稅政策，承認國際聯盟；贊成勞工的伸張權利，增進幸福，國家的干涉產業問題；確立女子參政權；在適當立法之下，謀海運業的擴張；獎勵國內外石油及其他礦業的採掘；對於中國，捷克，波蘭，波斯等新共和國的奮鬥應表同情；贊助民族自決；承認菲律賓獨立；贊成禁止亞洲移民入國的政策。除了這兩大黨以外，還有些小黨，略述於下：

禁酒黨 Prohibition Party 成立於一八六九年，鼓吹禁酒甚力，每次選舉，該黨都推選大總統副總統候選人，但是從來沒有當過選，及至美國憲法第十八條修正案通過，人民

對於禁酒觀念更變後，該黨信用越發減低。

社會黨 *Socialist Party* 以謀工人福利爲目的，成立於一九〇一年，他與上述各黨不同，實含有國際性質，在美國政治運動中，爲激烈派中的和緩派，在經濟方面，該黨主張國有鐵路電報電話礦山森林等，工業社會化，救濟失業，籌辦養老金。在政治方面，該黨主張全國實行直接民權，採用創制權 *Initiative* 複決權 *Referendum* 取消參議院，普選聯邦政府法庭法官，並改短其任期，該黨勢力日益澎漲，但在總統被選時竟不獲一席，國會中勢力也有限得很。

社會勞工黨 *Socialistic Labor Party* 係由一八七四年所成立之北美社會民主工人黨 *Social democratic working-men's party* 所改名（一八八七年），其目的在組織社會主義共和國，推翻資本家的政府，解除農工痛苦，勢力在美國很小。

農工黨 *Farmer-labor party* 始原於一九二〇年的若干小農工組織，到一九二八年正式聯合，但是歷史太淺，也談不到甚麼勢力。

共產黨 *Communist Party* 是自行退出和被開除的社會黨員所組織，成立於一九二一年

，受着第三國際的指揮，作有組織的活動。其目的在用階級鬥爭的方法，打倒資本家，實行無產階級專政，在美國的勢力也極微。

## 第十一章 聯邦司法機關

在憲法沒有通過以前，美國各省都有他的各級法庭，各自爲政，不相統轄，弊端很多！聯邦政府成立，聯邦憲法成爲美國最高的法典，爲團結各省起見，除各省原有的法庭外，憲法規定，另設聯邦政府的法庭。他的詳細組織由國會規定，其下級法庭也由國會按照時勢的需要次第設立。所有聯邦法庭的法官，在取得上院同意的條件下面，盡由總統委任。如犯重大罪過，除經過正常彈劾手續外，總統不得任意撤換。

聯邦法庭的組織大概如下：

(1) 大理院 *Supreme court* 這個法庭設在美京，共有大理院院長一人，法官八人，開審時期，定爲每年十月到翌年五月。

(11) 巡行上訴法庭 *Circuit court of appeals* 全國四十八省共分九區，每區包括三省或

三省以上。這種法庭於開審時巡行各區，受理區域法庭上訴案件；法官人數，從二人到四人。照原來規定，這種法庭開審時，大理院應派一法官隨往，但是事實上大理院實在顧不到這些。

(二)區域法庭 District court 全國共分爲八十一區域，每省至少有一個區域法庭，爲聯邦法庭的初級法庭，法官人數不一，有的一個人兼職幾處，有的一處有幾個人，看情形而定。

#### (四)特別法庭：

(1)商業損失請願法庭 Court of claims 這法庭由總統委任審判長一人，助理法官四人，於一八五五年組織成立，專門審理對聯邦政府要求的案件，如契約等，當事人不同意法庭的判決時，在某項限制下面，可逕向大理院起訴。

(2)關稅上訴法庭 The court of customs appeals 這個法庭成立於一九〇九年，法官人數與委任方法與上述法庭同，凡關係關稅案件，他爲最高上訴機關。

講到司法官吏，司法部長爲美國聯邦政府關於法律最高的官吏，他爲聯邦政府的代表

，同時爲大總統及各部總長的法律顧問，遇案件重要時他須要出席大理院，全國的公家律師和檢察官都歸他統轄。

關於聯邦法庭所應當管轄的案件，略述於下：

(一)關於聯邦憲法普通法律及條約的案件 凡案件對於憲法，普通法律，或條約有爭點，須聯邦法庭解釋的，聯邦法庭得受理之。

(二)關於外國大使公使領事的案件 按照國際公法，外國外交人員在任時，不受所在國法庭管轄，這裏規定這類案件歸聯邦法庭受理，不過防止各省法庭破壞國際公法侮辱外交人員就是了。

(三)關係海上案件 關於海上船隻往來，船員工資，及損害賠償等，概歸聯邦法庭受理。

(四)關於聯邦政府或省政府爲原被告案件 案件中如聯邦政府是原告或被告，一省政府控告其他一省，或個人控告其他省政府，都由聯邦政府受理。——自一七九八年美國憲法第十一條修正案通過後，聯邦法庭，不再受理個人控告省政府案件，其酌量情形仍



予以受理的。只是個人控告剝奪民權之省政府官吏的案件了。

(五)關係各省人民或本國人民與他國人民的案件 這類案件多由聯邦法庭受理，但一省人民與他省人民的案件，原告得向本省法庭或被告所在地的法庭起訴。

區域法庭及巡行上訴法庭，都規定陪審官制，無論何種案件都須先有陪審官一致同意的表決，法官才得以判決，在大理院則沒有這個規定。

按照法律規定，聯邦政府完全無權干涉省政府所設立的法庭，在省政府法庭起訴的案件經該法庭判決後，即作為最終的判決，不得向大理院上訴，能殼上訴的，只有與聯邦憲法有關係的案件。

美國聯邦政府的最高機關為大理院，大理院的權力很大，對於國會或邦議會所定的法律，可以宣布其無效，所以美國政體，名為三權分立，實則司法機關儼然握有最後的權威。關於這點，哲斐孫曾作文加以激烈的反對，近年更有人主張所有案件，須以法官九人中七對二之比例，方可判決有效，以糾正現在五對四判決案件的不公平，雖然大體講來，美國人民對於他的信用還算好。

## 第十二章 屬地政府

美國的土地開拓可分爲兩種：第一種是與原有土地相聯的如路易西亞南 Louisiana 等地；第二種是與原有土地不發生聯續關係的，這種開拓的土地，不能成爲聯邦，永遠處於屬地的地位，其人民也不能與舊邦人民享受同樣的權利，現在把屬地政府談一談：

美國的屬地政府，可分兩類：一類是已組合的屬地 Incorporated territory，如阿拉斯加 Alaska，夏威夷島 Hawaii islands，波多尼可 Porto rico，菲律賓羣島 Philippine，由美國間接管轄，這些地方都有代表人民的立法機關；一類是未組合的屬地 Unincorporated territory，如色模亞 Samoa，格姆 Guam，巴拿馬運河沿岸 Panama Canal Zone，及貞女島 Virgin Island，這類屬地是美國政府直接管轄的，沒有代表人民的立法機關。現在把他們的政治組織大概敘述一下：

(一) 阿拉斯加 該地係於一八六七年由俄國購來，原由美政府直轄，直到一九一二年國會才規定該地人民推選議員組織上下兩院，兩院有制定該地法律之權，但法律不得與

聯邦政府的法律相抵觸。該地民政長官爲總督，由美總統得參議院的同意委任，對於議會所通過的議案有否決權，與美總統所有者同。該地得派代表一人出席美國國會，但祇有發言權，無表決權。

(二)夏威夷 一八九八年該地屬美，人民盡入美籍。一九〇〇年地方政府成立，其性質與上述屬地相似。

(三)波多尼可 同年美國佔據該地，委任軍官管理，一九〇〇年民治政府成立。組織行政委員會，委員六人，二人由美總統經參院同意委任，四人由總督委任，立法機關分上下兩院，議員由人民推選；總督對於議會通過議案不滿時得加以否決；如議會再以三分二之表決通過，則該議案須送達美總統；如總統於九十日內不加以否決，則該案即發生效力。該地法庭有聯邦法庭，法官由總統委任；屬地法庭，法官由總督委任。該地得派代表一人出席美國國會。也祇有發言權。

(四)菲律賓 同年美國又與西班牙訂約，委派軍官管理該島，一九〇一年成立正式政府。總督由美總統委任，議會由美人菲人合組，議員也由總統委任，一九〇二年美國會

重擬法律，規定該地總督，及各部部长，都由美總統經美上院同意委任，其上院由各部長及其他委任官員四人組織。一九〇七年下院成立。一九一六年美國會通過所謂瓊斯法 Jones Act 增加總督權限，改上院爲民選。現在把該島的政治組織概述一下：

總督監督各部分行政，準備預算，提請議會通過，對於議案得加以否決，如國會再以三分二之表決通過原案，則該議案須送達美總統，於六個月之內決定其可否。副總督各部部长及兩院院長組織國務會議，贊襄總督，——這種會議僅有顧問性質，總督不受其制限——議會分上下兩院：上院議員共二十四人，內二人由總督委任，以代表非基督教的省份，任期六年；下院議員九十人，九人由總督委任，任期三年。該島僅有地方各級法庭，法官由總督經過該島上院同意委任；凡不能解決的問題，可向美國大理院上訴，全島分三十一省，各省設省長一人，各部分行政長官數人，省長任期二年，由各省推舉；各部分行政長官，都先經過考試錄取後，由總督委任。各省都沒有議會，在信仰基督教的省份，行政上還帶有多少自治色彩；非基督教的省份，則絕對受總督嚴格的監督，小呂宋 Manila 爲菲島都城，行政由總督委派三人，城市公衆工程師一人，人民推選代表二人合

組委員會負責——遇必要時，總督得加委一人——市政府一切官吏，都由該會委派，法律也由該會製訂。除小呂宋外，各縣按面積分爲四等，在絕對受省政府管轄的局勢之下，民選市政府及市議會。

此外如色模亞，格姆，巴拿馬運河沿岸及貞女島，均未有組織的政府，由美總統或委派總督管理，或令海軍部委派軍官統治，我們都不再談及。至於古巴 海地 Haiti 與三地都明戈 Santa Domingo 等地，雖爲美國勢力範圍，然而名義上仍是獨立共和國，更不能與屬地一概而論了。

### 第十三章 各邦政府的組織

邦政府根據於邦憲法而組織，邦憲法由邦政府召集人民代表大會製定，再由選民於選舉時，投票表決；遇必要時，得用下列兩種方法之一修改：

- (一) 由邦議會提出修正案，由全體選民公決。
- (二) 由法定人數之選民，創製修正案，再由全體選民複決。

邦憲法內容，除規定人民自由保障外，最重要的，就是：規定政府組織，以及指稅，彈劾，教育，選舉，市政府等。他在各邦有最高的權威，立法司法行政各機關，都不能設違犯。

現在把邦政府各部的組織簡單講一點：

(一)立法機關：

立法機關，原為省政府最重要的機關，製定普通法律，支配財政，決定行政方針，都在這裏。近來因邦憲法的限制，人民創製權複決權日益澎漲，行政附屬機關日益加多，他的地位已不如前，雖然不能馬上說他就不重要。

立法機關的組織，各邦各有不同；大體講來，則都設置參眾兩院：參院人數較少，任期大多數為兩年，或四年；眾院人數較多，任期大多數為兩年。凡有副邦長 Lieutenant Governor 的各邦，副邦長就是參院議長；沒有副邦長的，則由參院自行推選；至於眾院長，則都由眾議院自行推選。

參眾兩院大部份工作，由各種委員會辦理；委員會有由兩院聯合組織的，有由兩院各

自組織的，這種委員，都由兩院議長指派。

各邦立法機關權限頗大，但須受聯邦憲法及邦憲法的各種限制。

### (二) 行政機關：

各邦行政組織也不一致，但大多數都設有邦長，副邦長，總務科長，會計科長，審計科長，司法科長，教育科長等職；除上述各官吏外，另設若干局所委員會以佐理之。

邦長爲各邦的行政首領，凡本邦人民滿三十歲以上者，都有被選資格；任期兩年或四年，連舉得連任；如因故不能履行職務時，多由副邦長繼任。邦長有虧職守，下院得提出彈劾理由，交上議院判決；有時邦的最高法庭法官得參加審判。在有幾個邦內。法定人數的選民，對於邦長的失職，得提出理由，施行罷免權，交由全體選民複決。

### 邦長的權限如下：

(1) 立法權 邦長雖爲行政官，但對於立法，有重大影響。從積極方面講：邦長多爲大多數黨的領袖，而大多數黨在議會內定握有實權，邦長可向議會宣佈其行政方針；有時把個人的意見，與議會中本黨的重要黨員接洽，使他們在議會提議；所以從外表

看來，邦長對於議會，似取中立態度，其實大部份操有左右議會的權力。從消極方面講：邦長如總統一樣，對於立法機關，有否決權，影響自屬不小。

(2) 行政權 邦長的重要職務當然是行政，這個可分幾點講：

A 委任及罷免權 邦長的委任權，逐漸擴張，除規定必須用選舉手續者外，屬吏都由邦長委任，近來就是重要行政官吏，有時也由邦長委任，雖然他須取得邦參議院的同意。下級行政官吏，有四分之一的邦政府規定採用考試甄別，邦長只能委任考試錄取的人員。邦長既有委任官吏的權力，當然有停職及免職的權力；不過無故免職是不行的事，有時且須先經過參議院的同意。

B 監督行政權 邦長有權監督各種法律的施行，及各科的行政。行政機關各邦多分爲總務，公共衛生，公用，銀行與保險，工業管理，慈善事業，公共產業，教育，職業管理等科。邦長監督行政權的大小，全視其個人之人格，能力，與附屬官吏之關係，及人民對他的態度；不過無論如何，邦長監督行政權，總不及美總統的大。總統委任閣員，只是名義上經過參院同意，而罷免則更屬自由；閣員對於總統，



受其嚴格管理，須絕對的負責。邦長對於附屬行政官吏，每不能這樣如意指揮，也不得隨意加以免職；有時行政官吏，竟明目張膽，聯合議會議員與邦長為難。

C 財政權 在有幾個邦內，邦長的財政權也很重要。從前邦政府行政開支，全由議會議員會零碎提出討論，近來預算案，則多由邦長製定，再交議會通過。

D 軍事權 邦長的軍事權，日漸縮小；以名義言，他對於本邦軍隊，應有全權統率；但是實際講來，各邦軍隊多由各邦的軍官統率；而且聯邦政府的權力日益擴充，陸軍部得調動各邦軍隊以輔助國防。如本邦發生內亂，本邦軍隊不敷應用時，邦議會得請求聯邦政府協助；在議會閉會期間，邦長得向聯邦政府請求。

E 赦免權 在大部份的邦內，邦長仍可單獨赦免本邦法庭所判決的罪犯；有少數邦規定邦長赦免罪犯，須得赦免局同意；另有少數邦政府，竟規定僅有赦免局有赦免罪犯的權力。

F 與聯邦政府及各邦政府接洽權 邦長為邦政府與聯邦政府或各邦政府互通消息之唯一官吏，如移提罪犯，或向大理院控告其他邦政府，都由邦長負責。

此外，邦長還有其他的零星權力，我們不再列舉了。

### (三) 司法機關

除聯邦政府法庭外，每邦都按照邦憲法，組織法庭。兩種法庭的組織及程序，大致相同。所不同的只是：第一，聯邦政府法庭法官皆由總統委任，而各邦法庭法官，多係民選；第二，聯邦政府法庭，僅管轄憲法及經法律規定的案件，事務較少；各邦政府法庭所管轄之範圍，則較爲廣闊；美國大部份案件，皆由各邦法庭審理。

每邦大都採用三級法庭制，現在把各級法庭的概況簡單敘述一點：

(1) 初級法庭 *The lowest court* 這個法庭受理不很重要的民刑案件；遇有重要刑事案件，得加以預審，決定須否移交上級法庭。

(2) 中級法庭 *The intermediate court* 這種法庭，各邦名稱不一，但是按照他們的性質，則同爲中級法庭，一方面受理初級法庭的上訴案件，一方面受理一部份的民刑案件。

(3) 高級法庭 *Superior court* 各邦高級法庭，法官人數，最少者五人，最多者九人，

大都民選。任期有短至二年者，有長至二十一年者，並有規定終身職者。高級法庭大部份工作，在受理上訴案件；除有關聯邦憲法外，該法庭有最終裁判權。

各邦大部份法官雖由民選，其實都由政黨首領，律師公會領袖操縱；現在有一部份邦政府法庭法官，改由邦長委任，好處壞處兩面都有。

各邦法庭法官的罷免手續，共有三種：

(1) 彈劾 *By impeachment* 下議院提出控告理由，上議院加以判決。

(11) 聲辯 *By address* 凡對某法官表示不滿者，須詳敘其罪狀，向邦政府呈控，由邦議會組織特別委員會，或由邦長加以判斷。

(111) 人民罷免 *By recall* 由合法人數之選民，提出罷免法官理由，再由全體選民於選舉時公決。

## 第十四章 市政府的概況

近百年來，因為農工商業的發達，美國城市的發展一日千里，其地位也日形重要，現

在把他的概況敘述一點：

美國城市的法律基礎在城市公約 *City charter*，這個公約，就是城市的憲法，他規定市政府官吏的名目，產生方法，職權及功用等等。所有城市公約，都由邦議會按照邦憲法頒定；各邦頒給的制度不同，現在把他們分述一下：

(一)特別公約制度 *The special charter system* 這是最老的制度，在他的下面，邦政府根據各城市的情形和需要，而頒給各種不同的公約。這種制度易為政黨所把持，且邦政府干涉市政府，未免太利害！

(二)普通公約制度 *The General charter plan* 為補救上述弊端起見，許多邦議會頒布一種普通公約，規定各城市都能適用的組織大綱。這種制度很簡單，且富有統一性；但各城市的面積，人口，性質，以及其他問題，每有不同，要想他們遵照同樣公約辦理，有時自感困難。

(三)分類公約制度 *The classified charter plan* 有許多邦議會，在上述二種制度之下，採用一種調和制度；將各城市按照人口的多寡，分為數類，頒佈幾種不相同的公約；凡

隸屬於某類的市政府，皆須遵守同樣的公約辦理。這種公約的分類，僅以人口多寡為標準，但人口相似的城市，有時其性質，需要等並不相同。

(四)地方自定之公約制度 *The home rule charter system* 採用這種制度的已有十七邦之多。在這種制度下面，公約係由城市人民自定。其製定手續各邦略有不同，大體講來，多由民選的城市公約委員會起草，再交全體選民於選舉時公決。這樣擬定的公約，除少數邦政府特別規定於經選民公決後，須送交邦長或邦議會批准外，大都於經過選民公決後，就可發生效力。這種公約的規定，當然不能與聯邦憲法及各邦憲法有所抵觸。自實行這種制度以後，各邦議會省卻一部份麻煩工作，邦行政與市行政，可不致全然混在一塊；各城市的人民，也可對本城市的政治，多加注意，多負責任。

(五)任人選擇的公約制度 *The optional charter system* 這種制度，為調和普通公約制度及地方自主公約制度而產生。按照這種制度，由邦議會製定幾種標準公約，聽各城市選民自己公決採用。紐約採用這種制度在一九一三年，麻省 *Massachusetts* 在一九一五年，其他各州，也次第採用。市政府為邦政府之一部，似不宜有絕對的自由；但是邦政府如

過分地干涉，則市政府行政，也決不易有進步。這種制度的目的，就在給予市政府以相對的自由，同時邦議會仍操持製定城市公約的權力在手裏。

美國市政府的組織，大致可分爲三類：

(一)市長與議會制 *Mayor and council plan* 市長與議會制，係根據制裁公理而成立；市長及各部行政機關主持行政，市議會主持立法，互相監督，無異聯邦政府的一個小雛形。

現在把這個制度的內容簡單述一點：

(1)市長 *Mayor* 市長爲市政府的行政首領，由全市選民投票公舉之；票上標明黨別選民依黨別而選舉，所以產出的代表，是代表一城最佔勢力的政黨。被選舉的市長，必須在該城有選舉及被選舉資格，並須爲本城居民；其任期最多四年，最少二年；除少數城市規定不許連任外，大多數城市，都許市長連任一次。

關於市長的權限，雖然並沒有甚麼明文規定他可以干涉立法事宜，但是他得向議會發表政見，議會所通過的議案他得加以否決。市政府的各部官吏，雖然有的城市規定

由選民公舉，有的城市規定由市議會選擇，而觀察最近潮流，已改由市長經議會同意而委任，以期權力集中。不過市長罷免這些官吏，則除極少數的城市外，都須經市議會同意；而且經過文官考試錄用之官吏，市長更不得無故加以罷免。講到他的財政權力，近來也日漸擴充，有的城市，已規定市長有全權製定預算，送交議會請求通過；此外如指揮各部行政，考核屬吏勤惰，都是他的職權。

(2) 市議會 City council 市議會原為美國市政府的最重要統治機關，但近來已不如從前的重要。議會制度，大多數採取一院制；議員人數很多，由全市選民分區公舉，票上標明黨別，其任期從一年到四年。市議會為城市的議決機關，凡是市內的一切法律如生命財產的保護，公共衛生，房屋建築，地方財政等等，都由市議會負責討論。

### 11) 委員制 The commission plan

(1) 委員制的起源 最先採用這種制度的，是格爾外司頓城。這個城在一九〇〇年曾被浩蕩的水災，全城精華，損失大半，居民以為從前的市長與議會制，決不能負起迅速恢復原狀的巨任，於是要求特格塞士邦議會，允許該城做效商業組織，組織一委員

會，以救濟當時的危急；但是這個原含試驗性質的委員會，試驗結果，成績很佳，所以那城嗣後就沿用這個制度，別的城市也繼起倣行。

(2) 委員制的性質 這個制度最大的目標，在反對市長與議會制的呆板分權，與制裁公理的因循誤事，於是把所有市政府的權力，完全集中於市政府委員會之手，委員會是行政機關，同時也是立法機關。他由選民公舉五人組織；任期最少兩年，最多四年；五人中互推一主席，名為市長；市長除主持開會事務，監督普通行政外，毫無其他特權，決不能否決委員會的議決案。也不能單獨委任行政官吏。各委員分擔一部份工作，所以無論那個城市行政如何繁雜，也只能分五部辦理。

(3) 委員制的優點 這個制度，優劣互見，他的優點在：

A 市政府權力，可以比較的集中。

B 市政府組織，人民易於了解。

C 委員會的選舉，不分區域，易得全市的人才。

(4) 委員制的劣點 他的劣點在：



A 沒有統一的行政首領，五人權力不相上下，責任不專。

B 人數太少，不能代表全市民意，所以委員會所議決的法律，不能表現大多數的民意。

C 把議決權與執行權，集中在一個機關的手裏，往往行動疏忽燥急，有礙人民的福利。

D 委員易於發生意見，互相抵制傾軋。

E 經費易於浪費。

### (二)市經理制 City manager plan

(1)市經理制的起源 最初採用這個制度的，是阿海阿Oma 邦的戴吞 Dayton 城，這個城在一九一三年六遭大水，為濟急起見，一方面以為市長與議會制權力渙散，一方面以為委員制沒有專人負責，且缺乏專門人才，於是在一九一四年採用市經理制，成績頗好；從此別的城市，也風起倣效；到了現在，大城市如新新來塔 Cincinnati 及克尼佛蘭 Cleveland，都採用這個制度，小城市採用的，更超過三百以上了。

(2) 市經理制的性質 按照市經理制，市政府應有五人或七人組織的委員會，委員由全市選民公舉。這個會是全市決定行政方針的機關，凡製定市內一切法律，財政收支等事，皆歸他負責；但是關於行政事宜，他卻決不過問，另用重金聘請本市或他市的專門人才負責；這個人名為市經理，任期無定。這個制度與委員會制，都是做效商業組織，不過委員會制做效得不徹底，因為委員會的委員會，僅等於商業組織中的董事會；而市經理制除董事會外，復由董事會聘請經理，負行政的責任。

(3) 市經理的責任 市經理的責任，共有下列幾項：

A 執行市委員會所通過的一切議案；

B 任免市行政的各部部长及其他屬吏；

C 監督各部分行政；

D 向市委員會提出政見，供其參考；市經理得出席市委員會，並可發言；

E 負責編製預算案，負責向市委員會報告財政狀況；

F 擔負市行政其他一切責任。

(4)市經理制的優點 批評這個制度的，多說：市經理的行政權太大，稍一不慎，委員會易受他的欺蒙，人民易受他的侵害。其實市經理制劣點很少，優點很多，現在摘要列舉幾項如下：

A 市經理不以市內人才為限，所以選得的人，多有行政經驗。

B 市經理為全市行政首領，有任免行政人員的權力，得自由發展主張。

C 行政各部，隸屬於市經理，只對市經理負責；市經理只對市委員會負責，市委員會再對人民負責，行政可以統一。

D 市經理的任期，以市委員會的信任為定，所以市經理對於市行政，不敢不負責進行。

E 市委員會人數很少，選民於選舉時，對於委員的資格，經驗，可以詳加審查。

F 市委員會負議決責任，市經理負行政責任，各有專責，辦事易收效果，不至於獨斷獨行，也不至於你推我諉。



## 第三編 法國政府

### 第一章 歷史的背景

現代歐洲大陸國家，以法國立國爲最早；當五世紀時野蠻民族侵入羅馬，即以法國地方爲其根據地。中世紀時代，法國爲歐洲之模範封建國家；其封建制度，由領地而生，君臣互有義務，與英制之以服從個人爲主不同。八世紀時，查爾曼大王統一各地。嗣後羣雄紛起，中央衰弱。十世紀時，嘉賓 Hugh Capet 排斥封建主義，用權術逐漸吞併四方，破壞地方自治，實行中央集權的君主政體。至路易十四 Louis XIV 就位，王權之大，登峯造極。『朕受命於天』，『朕即國家』之語，至今猶爲每個稍有歷史知識者之所熟悉。當時各地方的行政長官，都由中央政府簡派，其最主要的是各省 *Generals* 的巡按 *Intendant*，和各巡按所管轄的委員 *Sub-délegues*。中央由大法官，度支總監，內務府大

臣，外交大臣，陸軍大臣，海軍大臣，及幾個勳貴組成樞密院 *Conseil du roi*；對於人民不負責任卻有很大的權威。此外中央政府中還有一個『三級議會』 *Etats-général*：一院代表僧侶，一院代表貴族，一院代表『中級人民』 *Tourgeois* 或『第二階級』 *Tiers-état*。以整個議會講：會期無定，毫無實權；以議會內部講：貴族僧侶互相聯絡以壓制平民，議院全由其操縱。故當時的政治制度，完全以『不平等』，『擁護貴族的特權』為原則，政府為所欲為，平民之生命財產，私毫不得保障。政府既這樣的腐敗，政治上的自由主義因之發生：福祿特爾 *Voltaire* 和重農派的學者 *Physiocrates* 主張君主應當用他的權力，去謀社會上和經濟上應有的改革；孟德斯鳩 *Montesquieu* 排斥專制政體，主張君主統治下的三權分立；盧梭 *Rousseau* 的平民思想，更為激進：他發表了其大作『社會契約論』 *Contracts social*，申說政府受人民的委託，施行法律，主權在民。法國的思想家，受着古代希臘亞理士多德，當代英國洛克 *John Locke* 等的影響，更加以引申。『英法兩方面的自由主義，如同兩條河水，合流以沖擊法國專制政體的垣牆。為日既久，牆力不支，自然傾圮』了！一七八九年法國大革命爆發的原因，許多人都認為由於：（一）權

族的專橫；(二)下層民衆的痛苦；(三)革新文學者的鼓吹；(四)中流階級的指導；(五)美國獨立的影響；(六)財政的困難；這是不錯的。

法國自大革命起，八十四年之間，把憲法改了七次，而在七種憲法以前，又有一篇人權及公民權宣言書 *Declaration des droits de l'hommeet du citoyen* 在法國政治上，也占重要位置。現在依次略述如左：

一七八九年五月間，路易十六召集三級議會，討論財政。其始，第一二級議員不允合作，第三級議員乃宣言自行組織國民議會 *National assembly*，雖被威迫，終發表有名的網球場誓言 *“Tennis court” oath* 決心成立憲法。法王不得已讓步，召集三級代表，合開會議。開會不久，法王決意解散，並派兵入巴黎，防止暴動。於是市民憤激，攻破巴士提獄 *Bastille*，對於貴族富豪肆行屠殺。又組織護國軍和城政府；同時國民議會議決廢除貴族僧侶所享的特權，發表人權及公民權宣言，申述一切人民生來自由，權利平等；主權在於國民全體；政治組織之目的，在保障人權（自由財產平安抵抗壓制）；法律是人民公共意思的表現，對於一切人民一律待遇等。這篇宣言書的勢力，幾如英國的大憲章

一樣；不幸法王優柔寡斷，只在凡爾賽宮大開宴會，對於這篇宣言，故予稽延，不即批准。於是外間大起將用武力平定革命的謠言，兼之年歲歉收，民食缺少，於是於十月五日忽有數萬婦女，散髮赤足，各執武器，口喊『歡迎製造麵包的人』！攻入王宮，擁王至巴黎。國民議會掌握大權，更予僧侶貴族以不利。是時逃亡貴族陰謀復辟，而法王又一度圖逃，於是共和思想更不可遏止。一七九一年頒布第一次憲法，採用君主立憲制度；各部大臣可以被彈劾；設立一院制的立法院 *Corps législatif*，議員七百四十五人，任期二年，由人民間接選舉。

國民議會責任既終，立法院成立，革命進行更爲勇猛，對內禁錮國王；對於貴族僧侶大肆屠殺；對外打退普奧聯軍。一七九二年九月，左派政黨更解散立法院，另召國民公會 *National convention*，廢除君主，宣布共和；處路易十六以死刑。山岳黨羅伯斯庇爾復將平野黨領袖送上斷頭台，厲行恐怖政治，屠殺反對派。一七九三年二月，憲法會議 *Assemblée constituante* 制定共和憲法，設立一院制的立法院，議員由成年人間接選舉，任期一年。設立『行政會議』 *Conseil exécutif*。先由各州 *Département* 公民會議 *Assemblée*



Primaires 選定選舉人，再由立法院從各選舉人所指定的候補人中，去選定二十四人作會員。一切擬定的法律，都須交付『公民會議』去表決，方能實行。這個憲法制定後，雖然得到人民的批准，但并未實行。

山岳黨自肅清反對派，擊退同盟軍，不久內訌突起，自相殘殺，終至全然消滅，溫和派重握政權。一七九五年，公布第三次憲法，設置兩院，一是下院，名『五百人會議』*Conseil de cinq-cents*。一是上院，名『長老會議』*Conseil des anciens*。兩院議員皆由人民間接選舉，任期三年，每年改選三分之一。設立督政部 *Directoire* 管理行政事務。有『督政官』五人，由下院指定兩倍的人數，由上院選定。其任期五年，每年改選一人。

新憲法施行，王黨叛變，拿破侖受國民公會命令，率兵討平，其聲威突起，於是侵奧意，征埃及，虎視全歐。一七九九年解散督政部，組織『執政政府』*Consul government*；拿破侖和西耶士 *Stéyas* 起草制定第四次憲法；把議院的職權，分歸四個機關掌理：一個是『議事會』*Tribunat*，議員百人，任期五年，討論一切建議案，但無表決權；一個是『立法院』*Corps législatif* 議員三百人，任期五年，表決一切議案，但無討論權；一

個是『參議院』*Senate*，議員八十人，終身在職，審查立法院所通過的議案是否與憲法相符，兼管選舉『執政官』*Consul*；還有一個是『參政院』*Conseil d'Etat*，受執政官的意旨，預備議案，提交『議事會』。行政事務由參議院選舉三個執政官掌管，任期十年，可以連任。拿破侖既被任第一執政，大權獨攬，對外擊敗英奧等國，對內整理內政，編纂法典。惜雄心太大，於一八〇二年選『終身執政官』；過兩年又改稱皇帝，恢復舊派勢力；嗣後南征北伐，曾無已時；在位僅及十年，卒至一敗塗地。

一八一四年拿破侖退位，路易十八復辟，公布新憲法，仿照英國制度，設立兩院制國會：國王有權頒布命令，簡派官員，宣戰議和，締結條約，以及提議一切立法議案；但徵收賦稅須得國會通過。其後又訂定選舉法，使每個財產豐富的人有兩個投票權。一八三〇年因查理第十 *Charles X*，厲行專制，發生『七月革命』*July revolution*，新君路易腓力 *Louis Philippe* 承認了國會新改訂的憲法，把『欽定』二字削去；禁止國王用命令停止法律；減低選舉人年歲及財產限制。路易腓力的政策，專門在保護中流以上階級的權利，勞動階級生活比前更悲慘，於是一八四八年，又發生『二月革命』*Revolution of*

February, 推翻王室，設立臨時政府，宣布共和，組織『憲法會議』，制定新憲法，規定法國爲永久共和國，設立一院制國會，規定總統掌有行政權。不久拿破侖姪路易拿破侖 Louis Napoléon 當選總統，國會中三分之二爲君主主義者，於是不到三年，路易拿破侖又舉行『政變』*Coup d'état*，誅鋤異己；一再修改憲法，旋又恢復帝制，皇帝有無限制的行政權，各部大臣對於皇帝負責；參議院的性質等於樞密院，立法院並無實權。

一六八〇年以後，拿破侖第三漸知服從輿論，政治的組織也漸趨於自由。一八七〇年普法戰爭，法軍慘敗，拿破侖第三被擒。內政無人主持，於是一部份共和黨員，宣布恢復共和，組織『國防政府』*Gouvernement de la Défense Nationale* 以抵禦普軍。次年巴黎陷落，國防政府遂召集『國民會議』*Assemblée nationale*，是時舊日制度，蕩然無存，於是國民會議就成了『國民主權』的獨一的合法代表；舉出狄哀耳 *Thiers* 爲行政首領，與普國議和。

國民會議召集的目的，既重在講和；而當時的三派勤王黨（一爲主張恢復布爾崩王室 Bourbon 的正統派，一爲主張奉路易腓力之孫巴黎伯爵作國王的歐立昂派 *Orléaniste*，一

爲主張拿破侖第三復辟的邦納巴派 (Bonapartiste) 又主張和議，故舊派勢力在議會中極大，幸其自相爭執不能合力抵禦共和黨。一八七三年狄哀耳因改變宗旨，贊成共和，被勤王黨壓迫，否決其共和國憲法計劃書，不得已辭職。忠事三朝的老將馬克麻洪 *Marcchal de Marmahon* 被舉總統，組織混合內閣，勤王黨欲取消共和，因主張不同，彼此決裂，不敢輕易舉事，於是與勢力薄弱的共和黨妥協；選舉三十人，組織憲法委員會議，起草憲法，希望於馬克麻洪總統任期七年內，設法實行復辟。

『三十人的委員會』成立以後，即着手討論憲法的起草。廢了好多時間，才把政府組織方法草案作成；計議設立兩院制的立法院；等到馬克麻洪任滿，然後由兩院開聯席會議決定以後的辦法。這個草案送到國民會議以後，耽擱多時，直到一八七五年，才作有統系的討論。共和黨議員瓦朗 *Wallon* 提議刪去『七年任滿後再議辦法』的話；主張在憲法中明定總統選舉法，任期，連任等事，以作共和政體的保障。他費了許多工夫，才得到三百五十三個同意票，比反對票僅多一張，僥倖把修正案通過。這個修正案內並未敘述什麼原則，也沒有明定法國政體應當是共和；但是明定總統可以連任，無形中說明

共和政體是永久的而非暫時的了。

國民會議制定「第三次共和」的憲法，分爲三部；又製定衆議員選舉法及參議員選舉細則，成立國會，然後自行解散。第三次共和國，才算大功告成。

## 第二章 憲法的內容和特質

法蘭西共和國現行的憲法，是一八七五年國民會議陸續所公布三種法律湊成的：其第一種法律共有九條，規定立法權交與參衆兩院；衆院議員用普通選舉法選舉；兩院開聯合會修正憲法，選舉總統；列舉總統的權力；規定一切命令必須有一個對國會負責的國務員副署；總統非犯內亂罪，對於國會不負責任；總統辭職或死亡時，暫由國務會議代行職權，國會須立刻選舉新總統；總統得參議院同意，可以解散衆議院等。

第二次公布的法律共十一條：載明參議院三百議員的選舉方法和任期；參議院除財政議案以外，有與衆議院同等的立法權；參議院可以組織特別法庭，審判犯內亂罪的人，無論他是總統，或國務員。

第三次公布的法律有十四條：規定兩院的開會期，總統得令其暫行停會；兩院自行審查本院議員的資格，選舉院內執事人員；議員有自由言論不受逮捕的權利；總統可通牒兩院，國務員可自由到兩院內去發言；可請兩院覆議所通過的議案；總統不得兩院的同意不能宣戰，不能批准憲法上列舉的各種條約。此外又規定彈劾總統和國務員的手續，裁判內亂人犯的手續，以及兩院應當怎樣開聯合會以選舉新總統等。

除了這三種根本法律以外，還有旁的法律，其效用與憲法相等。這幾種法律就是：一八七五年八月的法律，規定參議院議員的選舉法；是年十一月的法律，規定衆議員的選舉法；一八八五年六月的法律，規定用全區投票法 *Suffrage de liste* 代替分區投票法 *Suffrage d'arrondissement*；一八八九年二月的法律，又恢復分區投票法；是年七月的法律，禁止重複的候選；一九一九年七月的法律，採用『比例的代表制度』。

講到法國憲法的特質，我們可以列舉下面幾點：

(一) 憲法產生之特殊 旁的民主國家的成文憲法，大都是由選民團委託某個團體制定。法國國民會議於國家危急時，倉卒召集，專為產生一個合法機關向德國議和，並沒有

受選民委託來制定憲法的。那時因為沒有一個合法機關能夠規定國民會議的選舉法，於是就把第二次共和的選舉法拿來作張本。一八七一年的議會，既未把一八七五年的憲法付諸人民票決，以後的立法部也未作此想，並且這個問題，從來沒有人提議過。

(二) 憲法組成之複雜 法國的憲法是剛性的憲法，但是他由三種憲法案合成的，和美國，瑞士，澳大利亞，坎拿大，南非聯邦等國的剛性憲法或成文憲法之祇由一種法案構成者不同。

(三) 憲法內容之簡單 歷來的法國憲法，都是很長，包括條文也很多。這三種根本法不獨內容簡短，而且沒有統系。譬如說；甚麼是人民的權利？怎樣保障人民的權利？這三種法律，都沒有規定。其次，除載明參議院有權組織高等法庭以外，在這三種法律裏邊，沒有一個字論到司法機關的組織，也沒有說到每年的財政預算案。

(四) 實用目的之着重 當時人心厭亂，力謀平和，所以制憲諸人，都是根據經驗，腳踏實地，一步一步地把憲法作成，專求切乎實用，使全國早日得有固定的政府制度，並非心中先有了某種抽象原則，然後按照這種原則去規定法律，這個與許多的國家又不同。

了。

(五)妥協性質之表現 這種憲法是共和黨與勤王黨雙方讓步的產物。當時勤王黨人知道他們的目的不易實現，故表面上贊成憲法，實際上暗中預備復辟；故憲法上所載總統的尊嚴和職權，差不多與立憲國的君主相似；當時共和黨因人數很少，也很願意退讓，其主要目的，祇是以憲法為基礎，去建立共和政府。這種妥協性質之明顯表現，是歷來共和憲法所沒有的。

(六)憲法修改之容易 法蘭西的憲法，不能用普通立法的程序修改，所以與英國，紐西蘭，意大利，比利時，荷蘭，及北歐各國所有的憲法不同。因為在這些國家中，『規定政府組織及權力的法律』，和其他法律並沒有甚麼區別。不過法國修改憲法的程序，比起美國來，又較容易較敏捷。當時制定憲法的人，無論是王黨或共和黨，都願意憲法容易修訂，以便日後得有機會去改訂憲法，以達到自己的目的。按照憲法規定：總統，參議院，或衆議院，都可以提出修訂憲法的議案。然後由兩院各自審查；假如兩院都有大多數人贊成修訂，然後兩院再開聯席會議討論。這個聯席會議，叫做『國民會議』，



如果在會議中得到絕對大多數的同意，該修訂案就能成立。

法國憲法雖易修改，但實際上至今僅修訂過兩次：一次在一八七九年，取消原憲法中中央政機關及參衆兩院須設在凡爾賽的規定。一次在一八八四年，規定：（一）總統將衆議院解散後，須在兩月以內，改選新議員；（二）所提議的修訂案，不能以變更國體作題目；舊日曾統治法國的王族後裔不能選作總統；（三）取消原憲法規定參議院組織的憲法性質；（四）取消原憲法在國會開會第一個日曜日，一切教堂寺院，皆須爲國會祈禱祝福的規定。

### 第三章 總統

法國的行政首領爲總統，其選舉方法與瑞士同（由立法院選舉），而與墨西哥式之由人民直接投票選舉，及美國式之由特別組成的選舉團選舉異（上述三法爲共和國選舉行政首領的主要方法）。當總統任滿，或任期未滿，而即死亡或辭職時，兩院就立刻開聯席會，名國民會議，選舉繼任總統。總統的資格，在憲法上並不如美國一樣，有明確的

規定；除王子皇孫以外，大概二十五歲以上的法國男子，享有全部的公民權利和政治權利者就可當選。選舉總統的程序很是敏捷，不像美國在選舉以前有很激烈的選舉運動，很複雜的選舉程序。國民會議開會以後，議員九百人靜悄悄地依次投票。如果無人得到絕對的大多數票，主席就宣告再投第二次票，直至得到結果為止。然後由主席宣布當選人姓名，全體歡呼致賀；再散會。前任總統任滿的那一天，國務總理及衛兵一隊護送新總統進宮就職。關於總統的任期，經幾次的改變，終定為七年。

美國總統和副總統都是每四年選舉一次；如在四年以內總統出缺，即由副總統繼任；副總統出缺，即由國務員署理；必待四年終了，然後改選。法國不然，舊總統出缺，就選新總統，新總統未選出之前，就由「國務員會議」*Conseil des ministres* 暫時代行職權，故副總統在法國，是不必要的。

按照憲法，總統任滿了以後，可以繼續被選；但是歷來的習慣（除葛來威一人 *Tiberius Gracchus* 曾任兩次外），總以一任為限；如同美國因習慣的緣故，總統沒有連任到三次的。一樣。

總統年俸一百二十萬佛郎，有官邸兩處。按照法律，總統的個人和他的尊嚴都受有特別的保護。總統在任期以內，不受普通法庭的裁判，與美國總統相同。總統經衆院彈劾以後，就由參院審判，這也與美國相同。不過美國總統受彈劾的範圍廣（犯內亂，受賄，旁的重罪，或不法行爲），而犯罪所得的處分輕（祇能免職或剝奪他作官的權利）；法國總統除非犯了內亂罪，不能受彈劾；但是如果犯了內亂罪，參議院除去免他的職以外，還可以科以相當的刑罰。

講到總統的權力，論者意見不同：有的說：總統握有行政的全權，與君主相似；薪俸豐富，宅邸壯麗；其生活狀況，無異君主；故法國政治學家杜舉益 *Duguit* 說：『法國總統是七年一任的立憲君主』。有的說：法國總統的地位很可憐，既不如美國總統之有實權，又不如英國國王之有尊榮。實際講：法國總統，有其特殊的地位。一方面他完全和美國大總統的地位不同；因為美國大總統的職權，直接受自人民，他是獨立於立法部之外，並可以反抗立法部。國務員是他的僚屬，由他任免，僅對他負責。而法國的情形全然反是。他方面，他又和瑞士聯邦總統的地位不同；因為瑞士聯邦總統不過是七個國務

員會議中的一個主席，所有的權力和其餘六個國務員相等。法國總統的實際權力，祇有意大利，英國，荷蘭，挪威各立憲國王可以相比。這些國王在禮節上擁很高的地位，但並不管理政務；一切政令雖由其名義公布施行；然實際上責任，卻由國務員直接對立法部擔負。總之，說法國總統權力大的，是從其尊嚴及威儀言；說他權力小的，是從其實際權力而言。

總統的職權可以分爲五種：

(一) 行政權 這個可以分下列幾種：

(1) 執行法律權 按照憲法，總統有監督和擔保法律的執行責任。可以頒布命令 *Decrets* 以輔助法律的執行，但是一切命令，須得國務員一人的副署。中央參政院 *Conseil d'Etat* 又有審查命令的權力，如命令被認爲違法，即失效力。總統命令不受此種法庭裁判的，祇有：(甲)關於外交事務，如公布條約，宣布收併新領土等事；(乙)關於國會方面，如解散衆議院，宣布暫行停止開會等事。

(2) 委任官吏權 總統有委任一切文武官員的權力；尤其是選人組閣時，無需國務員

從中干涉。當內閣被立法部攻擊至於辭職時，大總統應請一個參議院或衆議院中的領袖人物出來，另行組織內閣。在習慣上，大總統應該先和參衆兩院的議長磋商妥協，因爲希圖得立法部所信任的人作國務總理，不諮詢他們是不成的。法國的政治制度是中央集權的，所以總統所委任的官員其數目遠過美國總統所委任的，祇是他要受法律上種種限制罷了。

(3) 罷免官吏權 總統有權罷免文武官吏，但也常受國會的節制。如某國務員能得衆議院多數議員的擁護，總統在實際上很難把他罷免。

(4) 赦免權 總統有特赦罪犯，及宣告緩刑的權力；但是大赦須由國會議決施行。

(5) 指導國務權 在法律上，總統可以命國務員報告各部行政的事務，特別是外交事務；所以他可以隨時訓諭國務員，並有機會可以在某種問題上發表自己的意見。從此看來，法國大總統的地位，恰恰居於『君臨而不統治』的英國國王，和在位而又統治任期祇有四年的美國大總統之間。

(二) 外交權 總統有接待外國駐在本國，和任命本國駐在外國的公使，大使，全權代

表，領事等官的權力。有若干條約，如關於引渡罪犯的條約，軍事協約，同盟條約以及他項政治的條約，無須使用國家公款的，均可自由訂立。但是和約，通商條約，與國家財政有關係的條約，以及關乎法國人民在外國的個人地位和財產權利的條約，皆須得兩院同意；不如美國總統對外訂約，僅須取得參議院的同意便能成立。

(三)立法權 總統在立法方面所享的權力，也有幾種：

(1)召集國會 總統可以召集國會的常會和特別會（召集特別會，須有兩院絕對大多數議員的請願）；可以令國會暫行停止開會（每會期內不能停止到兩次以上，每次亦不得逾一月以上）；得參議院的同意可以解散衆議院；但在兩月以內，須選舉新衆議員，在選舉後十日內召集新衆議院。

(2)建議 總統可以建議立法的議案，可以派委員幫助國務員，到會場去討論某項議案。總統又可以通牒議院，宣布他自己的意見。這種通牒，是由國務員一人到講台上去念給大家聽。他又可以提議請兩院開國民會議以便修訂憲法，但須經國會認為必要時，始可開國民會議。

(3) 公布法律和否決權 一切法律，經國會通過後交與總統。總統在一月內，須公布該法律；若遇緊急的法令，可以限總統在三日內公布。假如總統不贊成該項法律，可以聲明理由，請國會覆議一次；如仍通過，就不得不公布。所以法國總統的否決權，與美國總統的否決權不同。

(四) 軍事權 總統是全國海陸軍大元帥，有調遣軍隊的權力。他不得國會的同意，不能對外國宣戰；但是他能將外交的情形作成非宣戰不可的地位，使國會不能不贊成。

(五) 政治權 雖然法國總統沒有世襲君主那樣的高貴，不獨國務員不願受他的勸告，不容他的干涉，即國會兩院也不願意國務員多受總統政略的影響。但是法國總統往往是國會中的政黨首領（總統由政黨預選會決定和美國相同），且多半曾任國務總理，富有政治經驗。法國內閣通常總是混合內閣，大總統常是和內閣意見相投的人物，因此其力量於各派之結合上很有援助及維持之效力，且可以彌縫內閣的解體。總之，大總統在政治上確有一種有用的不可缺少的勢力。

除此以外，總統還有些零碎的權力：如對於一切公共的典禮，皆由總統作主席；派參

議院組織高等法庭，裁判內亂罪犯等。

法國總統無實權，權在內閣，故有時才具平庸的人，祇要他忠心承認立法機關有最高權力，在政界中有些威望，較之才名素著的人，反能當選。

#### 第四章 國務員

統治法國者共有三種權力：即衆議員，國務員，及各地方政黨的幹事部。國務員一面與總統相聯絡，代總統負責任；一面與各行政部相結合，執行部務；一面又與國會相接洽，指導兩院，主持重要的立法事務；故有『政府的神經中樞』之稱。國務員是國務總理和各部總長的通稱，都是總統用命令簡派。國務員在實際上必是衆院或參院議員，但在法律上，並無如此的規定。在組織新內閣時，先由總統簡派國務總理；通常總是先採詢兩院議長和各黨黨魁的意見，由他們推薦些個人，然後總統再去選擇，往往選至數次還未能選妥。因為法國小政黨太多沒有能制大多數的黨，因此不能如英國一樣；由下院的多數黨舉定某人作總理，英王就派他作總理。



閣員由國務總理選定，請總統任命。通常大多數爲本黨黨員，但也從旁的共和派的政黨中選擇數人，藉以取得各黨的贊助。因爲如此，故總理選擇各部總長時，大費苦心。法國國務員與美國國務員不同。美國國務員不出席國會；他們所以被選爲國務員，是因爲他們隸籍於總統所欲優待的各邦，非盡因爲他們本人的才幹。四年任滿，通常皆離去華盛頓，回到本邦，自此政界中往往不復聞其名。法國國務員無論是否議員，皆能出席兩院，參與討論議案。退任以後，仍在政治上佔有勢力；且因內閣時常改換，退職國務員人數甚多，國務總理可以從這許多人裏邊，選擇國務員。所以有才幹的人，向來不見缺乏。不過表面有才幹的人較多就是了。

國務員的職務，係分爲兩種：第一種是團體的職務，就是代行總統職權，副署總統命令，籌劃行政方針，對國會負連帶責任。爲行使這種職權，全體國務員組有兩個會議：（一）法律明文承認之國務員會議 *Conseil des ministres* 每星期開會兩次，由總統主席，決定行使總統權力的一切事務。在總統辭職，死亡或不能任事時，攝行其職務，直至新總統就任爲止；這個爲行政性質機關。（二）非法律明文承認的內閣會議 *Conseil de cabinet*

每星期開會一次，國務總理主席，討論內閣的行政計劃，調和各部，使各部有統一的政  
策；這個是政治性質的會議。

第二種是單獨的職務：各國務員地位相等，都是各部的總長，統率部員，辦理部務；  
對於國會負單獨的責任。

國務員能隨時出席國會，所以有指導國會的能力。但是國務員須對兩院負責（英比義  
各國的國務員僅對於衆議院負責），兩院都可以提出質問，如投票表決不信任內閣，  
內閣即須辭職。衆院彈劾國務員時，由參議院審判。

國務總理與英國總理大臣不同，他本身是一個國務員，並不是其餘各國務員的長官，  
雖然他有權推舉其餘各國務員，但他並不是下院多數黨的首領，所以祇能周旋於各國務  
員之間。他往往兼任某重要總長，如內務等。

法國是中央集權的統一國，地方自治的範圍很狹小；又因為國家的活動逐漸發達，所  
以中央行政部的職權，異常廣大。從表面上看來，各部總長有很大的權力，但在實際上  
他的權力並不很大。因為行政事務非常複雜，總長時常更動，不能熟悉部務；且事務太

忙；故一切部務，暗中皆爲部員所主持，而由總長負其責任。此外議員的要求，資本家的勢力，都是國務員不得不顧慮的。至於在任免屬員時所受之法律上種種限制，更不用言了。

法國內閣的壽命，通常都是很短。但內閣更換，對於全國影響很小，且不能以之爲民意更變之表示，與英國內閣之更換不同。內閣時常更換，當然是很不好事，但因爲各部事務官長久在職，且外交政策不易改變，故政治上所受的惡影響，可以減少若干。

閣員數目常有變更，各閣員地位相等，薪俸相同（年六萬佛郎），但有時添加無部務的國務員 *Ministers without a Portfolio*（大概是戰事發生的時候）。以前中央事務，分由十二個行政部掌管。自一九二〇年起又添三部，茲略述如下：

（一）外交部 指揮本國外交官領事官和外國政府交涉的事件；辦理本國政府和外國駐在本國的外交官領事官往來交涉事件；保護在外僑民等。

（二）內務部 法國是中央集權的國家，內務部所管的事務很多，如任免調遣全國的州長，縣長以及其他地方行政官員；保護外國僑民；管理全國警察，公共衛生，慈善救濟

，宗教；以及阿奇利亞 *Algerie* 地方行政事務等。

(三) 司法部 統轄全國司法官吏，掌管一切司法事務，以及戶口調查，外國人民入籍事務等。

(四) 財政部 掌管全國財政，作成預算案，發行公債，徵收賦稅。

(五) 陸軍部 統轄全國陸軍；管理編制和調遣軍隊，調查外國軍隊情形，考察軍用地理地圖，在別國屬於參謀部的事務。陸軍總長通常由軍人充任，與英美不同。

(六) 海軍部 管理訓練海軍，製造船艦，測量海道，以及商船漁業等事；其總長通常也由海軍出身。

(七) 教育美術部 管理一切教育行政事宜；監管國立和私立學校以及圖書館事務等。美術部掌管美術教育，博物院，展覽會，戲園等類的事。

(八) 公共工程及郵政電報部 管理建築和修理國有道路，橋梁，溝渠，鐵路；鑛務，郵務，以及電報，海底電線等事。

(九) 工商部 管理工商業教育，制定關稅條例，獎勵實業商業，調查國外貿易，管理

度量衡制度等。

(十)農務部 振興農業，發展森林，改良水利，講求獸醫；設立農事試驗場，農業研究會等機關。

(十一)殖民部 管理屬地立法，行政，司法及殖民等等事務。

(十二)勞工及公益部 保護勞工，增加其福利。部分二司：勞工司專管調查全國勞工狀況；公益司管理養老金，保險儲蓄，節約儲蓄等。

(十三)衛生部 這部是新設立的，管理全國公衆衛生事宜；從前公益的事務，移歸衛生部去辦理。

(十四)卹典部 專管戰後死亡軍士的家屬，或因傷致廢等等的卹金。

(十五)自由區域部 專管整理戰後從德國得來的疆土阿拉色斯洛蘭 Alsace Lorraine 一州。

上述各部，除總長外，常添設次長 *Subsecretaire* 以輔助總長。各部內部組織不同。要言之，各部都有一個總務廳，每部都分成各司，每司又分成各科，分掌部務。每部又設

立若干委員會，參議會等機關。

## 第五章 國會的組織

一八七五年，國民會議制定憲法時，勤王黨人主張設立參議院，以保障他們將來的利益，並妨礙民治政體的進步；當時共和黨人祇求共和憲法能够趕快成立，妥協讓步，成立了兩院制的國會。現分述其組織如下。

### 參議院 *Senat*

參議院的組織和職權，原規定於憲法中；自一八八四年憲法修正案通過，把這些條文摒出憲法的範圍以外，其性質即和普通法律一樣。按照法律的規定：參院議員定為三百名；其選舉方法是由法國八十六州及阿奇維亞 *Algeria* 拜爾福 *Belfort* 一領地和各殖民地的選舉會選舉出來的。後來阿爾塞斯 *洛蘭* 又參加參議員十四名，總共成三百十四名。選舉會由下列的民選人員組織而成：

(一) 本州衆議員；

(二) 縣議會議員；

(三) 州議會議員；

(四) 各州中各市所選出的代表（較大的市選出代表較小的市選出代表較少）。

法國的參議院，雖然不像美國及澳大利亞的上議院，不問邦之大小，各選出同數的代表；但也並非嚴格的用人口作比例，分配各區域的代表額數。

參院議員的候選人，必須是法國公民，年在四十歲以上，享有全部公民權及政治權的人。凡從前曾經統治法國的王族後裔，以及正在陸軍供職的人（有例外），不能選作參院議員。此外，有幾種官吏，如同州長，學校視學，不能在他們權力所及的本州以內，被選作參議員。參政院參政，州長，法官，以及許多旁的官員，若被選為參議員，必須先辭去原職。

在各州選舉會中，每個參議員候選人，須得到投票總數過半以上的票數，方可當選。第一次投不成，第二次照樣再投。但到了第三次投票時，則得到比較的多數票者，就可當選。參議院議員在任的年限是九年，每三年改選三分之一。這種選舉方法，固能使參

院議員，綿延相繼，沒有間斷，但是往往不足以代表民意，因為選舉團內各項議員，任職多已過久。

### 衆議院 *Chambre des députés*

關於衆議院的一切法律，祇有一小部份載在憲法，就是衆院選舉須採用普通成年男女選舉制度，及衆院與總統參院的關係兩項；其餘一切的規定皆載在普通法律內。依現行的法規，衆院每四年選舉一次，議員人數爲六百二十六名，其中二十四名是代表阿爾薩斯諾蘭的，六名是代表阿奇維亞的，十名是代表各殖民地的。從一八八九年以來衆院選舉皆以縣 *Anon dissement* 爲選舉區；一九一九年始以州爲選舉區，並採用比例代表制。

法國對於選舉區之劃分，已屢經改易。一九一九年的選舉法，以州爲選舉區域，按照各州人口的數目，規定每七萬五千人選舉議員一名。如所多的人數，過此數之半者，就加選一名，每州至少選三名。如全州應當選出的議員人數，在六名以上者，則該州應分成選舉區，每區選舉三人至六人。這種辦法可以稱爲全區投票制 *Serutin deliste* 與分區投票制 *Serutin d'arrondissement* 的折中辦法。



凡是法國男子（法國婦女選舉運動進行較英美遲緩，參議院素為反對女子參政之大本營，年來本有新議案考慮給予女子在各地地方市參事會中之選舉及被選舉權，自本年五月英國總選，工黨得勝，得新增女投票者之力居多，法參院鑒於女權澎湃，男權將墜，反對女權更力，新議案亦有被推翻之勢），年在二十一歲或二十一歲以上，享有全部公民權及政治權者（除曾經破產的人，受監護的人，現役海陸軍人），皆有國會議員的選舉權，並沒有教育和財產上的限制。但選舉人須在選舉前把自己的姓名登在選舉冊內，且能證明他的住家是在他所願意投票的那個選舉區以內，或證明他已經在區內居住六個月以上，才有投票的權利。

凡有選舉權的人，年紀在二十五歲或二十五歲以上者，除王族後裔，及現役海陸軍人外，可以有衆院議員的被選舉權。除國務員，公使，大使，大學教授等職任以外，議員不能兼任勞種有薪俸的職位。

凡人民有上列資格，願意被選為衆議員，須在選舉前五日內向本州州長聲明願意在某選舉區（只限於一區）內作候選人，由市長一人在宣言書上簽名作證，一百個選舉人簽

名贊成。

選舉由總統下令舉行，其程序很簡單，地點通常在市政廳。

衆議員被選，任期四年，每四年全體改選一次，在四年以內，總統得參院同意，可以隨時解散衆院，但實際上歷來祇解散一次。

兩院的會期，分常年會及特別會兩種。常會在每年第一月的第二個『水曜日』起選舉，在開會期五個月以內（其實兩院全年開會），若有過半數的兩院議員主張休息數日，或召集特別會時，就可以咨請總統照辦。總統可以召集特別會，可以宣告閉會，也可以令兩院暫停開會；但在每個會期以內，不能停會至兩次以上，每次不得過一個月。

議員在議院內享有發言，投票，及行爲上的自由權。在開會期內，兩院議員無論犯什麼重罪 *Crime* 或輕罪 *Delict*，非經本院的允許，不受控告；官廳非得議院同意，不得逮捕議員，但現行犯不在此例。

兩院在每次常年會開會之始，先選舉總務廳，管理院務，每年改選一次。每院各有議長 *President* 一人，副議長 *Vice-president* 四人，秘書 *Secretaries* 六人或八人，度支員

Quetours 三人，都是從本院議員中用秘密投票法選舉出來的。衆院議長的地位僅亞於總統和參院議長；頗與美國衆院議長相似，如認議員的言論爲不可，得加以斥駁。這一點與絕對公正的英國衆議長不很不同。衆院在第一次開會時，就組織十一組；參議院分成九組。一切議案送到各組以後，即由各組把案中要點，略加討論，然後每組選出一個議員作代表，與旁組所舉的代表相聯合組成委員會，詳細討論本議案或加以修改，然後提出報告。除了臨時的委員會以外，還有若干常置委員會（如陸海軍委員會稅則委員會），其委員由全院議員選舉，委員會中各黨代表的數目，以該黨議員的數目作比例。議案在提交委員會後，若過六個月，尙未得有委員會的報告，原案的發起人，就可以要求把該案即速列入議院的議事日程中。

這種制度不方便的地方，就是國務員的提議受雙方的節制，而以預算一項尤爲顯然。財政總長無法阻止委員會否認某項的開銷，或增加某項的經費。行政部權力橫被縮小，一方面須負責任，一方面又處於不能負責之境了。

## 第六章 國會的職權

國會的職權種類繁多，大致可分三項：

(一)立法權 因為大革命時代政治上之澈底改造，又因為拿破崙法典 *Code Napoléon* 的內容詳盡，有人以為法國國會遠不如英國和許多旁的國家的國會掌有立法的大權，但實際講來，因為適應近世紀種種社會的和工業的改革之需要，法國國會制定之新法律也是很多。

兩院的議事規則，在憲法和法律上並未載有何等的限制。

立法議案，分為兩種：一名『交議法案』*Projets de loi*，由國務員擬定，國務會議通過，總統簽字，然後提交議會。一名『建議法案』*Proposition de loi* 由國會議員提出，按照法定的程序，交到提案委員會 *Commission d'Initiative* 審查，如經認可，然後交付議院討論，否則在六個月以內，該案不得再行提出。國務員自己用他的議員資格，也可以建議議案，這和普通議員所提出的議案相同，不能算是交議法案。

議員對於已經提出的交議法案和建議法案，有無限制的修改權。提出的議案與通過的議案，數目相差懸殊。各議案經過一讀及二讀以後，被委員會所取消或存在委員會內不

再提出者，實占大多數。法國的衆議員有很大的提議權，與英國不同。在英國此種大權不在議員而在國務員。

參院中的議案，類由各組轉到特別委員會。衆院中大多數的議案，在提出以後，都直接交到各常置委員會審查，作成報告，交付討論。

議場中央爲議長席，第一排爲國務員席，維新派議員坐議長左邊，守舊派議員坐議長右邊。凡願意參加辯論的，都要到祕書席簽名。議長有維持秩序的責任，得過半數議員的贊成，可以懲戒不守規則的議員，議案表決時，參院必須有一百五十一人，衆院必須有三百一十四人的可決，該議案才能有效成立。

兩院彼此的關係，既不載在憲法，又沒有用普通法律去規定，卻以歷來的習慣作準則。根據根本原則，兩院立於對等的地位。此院通過的議案，須交到彼院通過。此院對於彼院所交來的議案，可以可認，可以否認，也可以修改，恰與本院自己所提議的議案相同。一切議案經過此院通過以後，彼院照原案通過，並未修改，或修改後，能再得到原院的通過，而後能成爲法律。普通議案，多不由參院提出；參議院的專責，就是把衆議

院送來的議案，從實質上或形式上加以修正。參議院的修正，是很精細很完備的，所以衆議院時常通過許多鹵莽的議案，希望參院修改。參衆兩院如發生衝突，只有一個方法可以解決；就是由兩院各指派一個委員會，共同開會討論，但分別投票。兩院開特別的聯合委員會去磋商一切，正與英美兩國的習慣相似。如商議妥協，自能通過兩院。假使這個方法仍不能得到一種折衷辦法，爲兩院所認可，那就再無旁的救濟方法，因爲憲法上沒有規定公民表決，表示人民的意見。

(二) 財政權 法國依照英國的先例，非經國民或國民代表的同意，不能徵稅。除養老金條例等之與財政間接有關係的議案外，凡關於財政的議案，必須先交衆議院討論。法國的預算案是將國家一切的收入支出，完全包括在內。凡可定不可移的，皆在新預算內，重新贅述一切，故與英國制不同。預算由財政總長造成，送交衆議院，由衆院撥交本院的預算委員會審查；審查結果，作成很長的報告，編成財政案，然後衆院逐條討論。議員可以隨意提議修改原案，且可以增添新支出，與英國的規矩，迥不相同。財政案自衆院通過後，即由財政總長轉交參議院審查；其程序與衆院相同，不過需時較少。參議

院也可以否決預算中的款目，或者核減賦稅或支出的數目。內閣提議的某項支出，曾經衆議院駁回，參議院可以再行提出。參院更改後，再交衆院表決。若兩院意見不能一致，就開兩院聯合委員會，商議調停辦法。如經兩院完全通過，再經總統公布，就發生效力。

(三)司法權 這個職權祇有參院才有。參議院聽從大總統的召集，組織高等裁判所，審判那背叛國家的重大案件。

(四)裁制政府權 法國國會議員裁制政府的方法，除控制財政外，還有質問和詰問兩種方法。質問須預先得到國務員的認可，可以口述，由國務員隨時答覆；也可以筆述，國務員於八日內，將答案登入政府公報；或遲延多日，以便搜集答覆的材料；或竟不答覆。詰問預先不必得到國務員的認可，就可以向其提出筆述的詢問。除去外交事務，國務員可以要求把答覆的日期無限制的延展外，在議院訂定的日期內，被詰問的國務員，必須出席答覆。國務員答覆完畢，議院就提出動議：表決可否按照本日的議事日程照常議事？如大多數承認國務員的答覆爲滿意，這個動議就被可決；否則即否決這個動議，

表示不信任國務員，而國務員就不得不辭職了。

以上所述，爲國會的最大職權。關於兩院權力的比較，大概財政議案，以衆院權力爲大；組織高等裁判所之權力，與給予總統同意解散衆院之權力，則全在參院掌中。

法國議院制本是效法英國，但其根本相異的地方，就是法國內閣太不穩固（內閣平均任期難到一年）。法國內閣不能穩固的主要原因；第一就是政黨太多又都無充分力量；第二就是議院不但干涉內閣的大政方針，而且干涉一切行政事務，一有不合，往往逼其辭職；第三就是總統很少行使解散國會的權力；內閣若與議院發生衝突，祇能辭職，不能解散議院。

內閣時常更動，當然是很不好事。但是法國也有幾點比英國好的：就是事務官不更換，行政部中都有許多熟於吏治的人；舊閣員常時蟬聯；行政方針也並不大加更改，故此法國政潮雖時有起伏，政府并不動搖無定。

## 第七章 司法機關



大革命後，法國憲法會議，對異常腐敗的司法機關加以徹底改革。現在法國的司法機關，有下列四特點：（一）除參議院得組織高等法庭明載在憲法外，各級法院，完全以普通法律為根據（歐洲大陸各國成文憲法內多無司法機關之規定）；（二）除普通法院外，另設行政法院，這與英美不同；（三）法院是固定的，沒有英美那種巡行審判制度；（四）除治安判事以外，法廳都採會議制，這也與英美不同。

### 普通法院

普通法院，專審理普通民刑事案件；由下而上，有如左的各廳。

（一）治安審判廳 全國分成兩千九百多區 Canton，每區設一治安審判廳，為最低級普通法院。每廳設審判官一人；祇能裁判涉及六百佛郎以下的民事案件，以及罰金不過十五佛郎，拘禁不過五日的刑事微罪 Contravention 案件。涉及三百佛郎以上的民事案件，及所科罰金逾五佛郎，或受拘禁刑罰的刑事案件，經治安法官判決後，可以到縣審判廳去上訴。

（二）縣審判廳 縣審判廳 Tribunal d'arrondissement 又叫做初級審判廳 Tribunal de pre-

*mière instance* 普通每縣一個。廳內有廳長一人，副廳長一人，審判官數人，檢查官一人。一切判決，必須得三個審判官的同意。縣審判廳可以審理一切民事案件。凡從治安審判廳上訴的案件，關於價值在千五百佛郎以下的動產，或歲入在六十佛郎以上的不動產的，以及一切登錄的事項，經縣審判廳判決後，就是最終的判決，不能上訴。此外他又可以審理一切輕罪 *Delits* 的刑事案件，即拘役五日以上或罰金十五佛郎以上的案件。

(三) 上訴法院 全國共設二十五個上訴法院 *Cours d'appeal*，每院有院長一人，總檢察官 *Procureurs-généraux* 總法官 *Avocats-généraux* 各數人，以主持院務。每院又分成數庭 *Chambres*，每庭有庭長一人，推事 *Conseillers* 四人，審理各項從縣審判廳上訴的案件。有時也可以有原始的裁判權。

(四) 刑事高等法院 刑事高等法院 *Cours d'assises* 並不是永久存在的法院，卻是每三個月在每州開審一次。每院法官三人，多由上訴法院法官中選派。本院主要職務，為審理刑律中所說的『重罪』*Crimes*，如殺傷，竊盜，偽造文書等。本級法庭採用陪審制度，如英美一樣。

(五)大理院 大理院 *Cours de cassation* 為最高的普通司法機關，設在巴黎；內有院長一人，分庭庭長三人，推事四十五人，總檢查長一人，總決法官六人。大理院分為三庭：一個是初審庭 *Chambre de requêtes*，預審一切民事上訴案件；一個是民事庭，對於一切民事上訴案件作最後的審查；一個是刑事庭，審查一切刑事上訴案。大理院有變更全國任何普通法院的判決的權力。其所審查的，不是原案的事實，卻是審查原判決所引用的法理是否得當，故其性質和上訴法院不同。

(六)特別法院 除上述普通法院以外，又有兩個特別法院：一是職工裁判所 *Les conseils de prud'hommes*，專管判斷雇主與工人彼此的爭端；一是商務公斷處 *Tribunaux de commerce*，審判商人間一切商務上的爭端。

法國的法官，並非律師職業之一部份，故與英美各國不同。他們是一種特殊的職業；青年學子，習律既畢，即投身於司法事業。歐洲大陸各國，大都如此。若在英國，則法官的地位，是律師事業之登峯造極的階級，與大陸各國迥然不同。

法國自高級的法官，至最低的法官，都由司法總長任命。法官一經任命，永久在職，

非有大理院之允許，不得免職。但治安法官，大理院法官，及各殖民地法官，政府卻得隨意任免。

法國法院的過失很少。法官薪俸微薄，但其職位尊嚴。法國民刑律，都載在拿破侖法典中，故法官判案，不能如英美的樣，以『遵照判例』為原則。

### 行政法院

行政法院是審判行政官吏在執行公務時與人民發生糾紛的機關，一以保護政府，一以保護人民；這種法庭英美無有；在大陸以法國的為最占重要位置。現在法國行政法庭的制度，大部分仍依拿破侖時代的舊制，在每州設立州參政院 *Conseil de Préfecture*，在中央設立中央參政院 *Conseil d'Etat*。

中央參政院是行政上的高等法院，又是總統和行政部的顧問機關，其最主要的職員是參政員 *Conseillers d'Etat*，共分二種：一種是常務參政員 *Conseillers en service ordinaire*，著有參政院的辦事經驗，或是著有法律的學識；一種是特務參政員 *Conseillers en service exho-ordinaire*，由各行政部高等官吏兼任。此外又有院長，副院長，審判委員，學習員

等。

參政院的職權，除爲各行政部的顧問，及受理從各州參政院來上訴的案件外，對於以下三種重要的行政訴訟，有原始的裁判權。第一，參政院可以取消越權的 *Ultrarines* 行政行爲；第二，參政院可以取消本身雖是合法，而目的與各該項法律本旨不合的行政行爲；第三，官吏在執行職務時，損害了某人的利益，某人就可以向參政院起訴，要求賠償。

爲辦理上列各項職務，參政院組成三種會議：（一）各股會議，有四個行政股研究一切行政上諮詢的案件；兩個訴訟股掌管行政訴訟的事務；（二）全院會議，由全院的參政員開祕密會議，以討論行政事件。全院會議所應議的事是：（甲）凡經各股認爲重要須交全院去解決的事；（乙）由國務員請求全院會議去討論的事。（三）訴訟會議，由全體常務參政員組織，會議公開，故與全院會議不同。或經政府之請求，或經訴訟股股員一人之提議，或經副院長的吩咐，無論什麼案件都可以從訴訟股內提出，交訴訟會議去公判。

法國既有兩種法院，其裁判權往往不能分清，於是常起爭端。所以又由司法總長及

大理院法官參政院參政員等組織弭爭法院 Tribunal de conflicts，以判斷行政法院與普通法院權限上的爭端。

法國的法庭，除以上所述的普通法庭和行政法庭外，還有參議院組成的高等法庭。總統或國務員在執行職務時，受了衆院彈劾，由參院組織高等法庭審訊。總統得國務員會議的通過，可以令參議院開特別法庭，以審判破壞國家安全的罪犯。

## 第八章 政黨

法國在大革命時，有一部份人贊成君主，有一部份人擁護共和，而共和派中又有平原黨山岳黨等之分，惟當時並無政黨組織，且平原山岳等黨，因自相殘殺，不久消滅。第三次共和成立，君主派在參議院占勢力，共和派在衆議院占勢力。惟君主派因分成正統，布爾崩，歐立昂三系，故人數雖多，終不能戰勝共和派。共和派自共和成立，也分成三系：（一）左最系即急進的共和派；（二）左系即和平的共和派；（三）中左系即緩進的共和派。十九世紀之末葉，共和派在兩院勢力增漲，君主派知道大勢已去，乃互相聯絡，

改稱保守黨 *Parti conservateurs*。共和派不久也發生變動；中左系漸失勢力，乃與左系相聯混，改稱機會黨 *Opportunités*，直至十九世紀之末年，在國會中最佔勢力。極左系的一部人，組織急進黨 *Parti radical*，以克來蒙梭為最激烈，勢力亦日漸澎漲，於是衆院中保守，機會，急進三黨鼎立。三黨因均無過半數黨員，故組織內閣時，或由共和派兩黨相聯絡，名曰『集合』 *Concentration*；或由共和黨之一與保守黨相聯絡，名曰調和 *Pacification*。

除以上三黨而外，又有社會黨在法國也很發達。法國本來是近代社會主義的發祥地。十八世紀的自由思想中，已帶有社會主義的色彩。十九世紀的前半葉，社會主義傳播漸廣，社會黨漸漸成立。其後雖屢受挫折，幾經停頓，然一八九三年國會選舉，社會黨竟有四十人當選。是時社會黨已分成各派；然至一九〇五年，社會黨人捐除成見，組織統一社會黨 *Parti socialiste unifié*，又叫做國際工黨的法國支部 *Section française de l'Internationale ouvrière*。保守黨坐議場的極右邊，在歐戰開始時僅有十六人；一九零一年以調停政教爭端為目的之自由黨 *Action liberale populaire* 成立，坐保守黨之左；介乎保守黨與

社會黨之間所坐的，是各派共和黨和急進黨所組成之共和羣進團 *Pos*，自一九一三年左系聯合會產生，羣進團遂歸消滅。

十九世紀末葉，法國的政黨雖多，但除去王黨及革命派的社會黨外，都是共和黨人所分成的支派。每派各有黨綱，然通常均很籠統，且僅由一二出色國會議員所擬定。許多黨派並沒有甚麼具體的組織，故僅可以說具有政黨的雛形，而不足繩之以英美政黨的標準。二十世紀開始以來，法國政治上大生變遷，演進出來一種英美式政黨的政黨制度。現今政黨名目繁多，在世界各國政黨中以複雜著名。茲略述其重要者如左：

(一) 王黨 保守派中的王黨，主張設置君主，維持協定關稅，勢力甚小。

(二) 自由黨 自由黨是天主教中贊成共和的人所組織的政黨，在宗教方面，主張調停政教爭端，宗教與國家不可分立；維持信教及辦理天主教學校之自由。在政治方面，主張限制國會的權力，規定大理院能取消國會的議決案；國民複決涉及人民權利和自由的法律；地方分權。在經濟方面，自由黨反對放任主義；主張由政府調解勞資衝突；贊成職業教育；主張職業代表制度。自由黨黨員有團體黨員及個人黨員兩種；其組織除總會



議每年召集一次外，中央設有中央幹事會，市，區，州，設有地方幹事會。

(三)共和聯合會 這派是從前的進步黨，一九〇六年改組成立。篤信古典派的放任主義，爲共和派各黨中之最守舊的。在宗教方面，不贊成反對教會主義；在政治方面，與自由黨主張相似；在經濟方面，主張將國家的干涉，縮減至最低限度。這黨的組織，有常年會議，議會，理事部，執行委員會等。

(四)民主共和黨 這黨於一九〇一年成立。既不贊成復古，也不贊成革命。在宗教方面，雖反對教會主義，但主張信教自由；在政治方面，贊成比例代表制度，文官考試法，地方分權，維持不傷國家體面的和平等；在經濟方面，主張徵收所得稅，及其他緩進的改革等。黨的組織有理事部，中央執行委員會，最高議會，常年會議等。

(五)左系聯合會 這黨於一九一三年由卜立安諸人等創設；目的在聯絡各派共和黨，以抵禦社會黨的革命計劃。其黨綱要點爲鞏固國防；實行比例代表制度；以及用寬和手段去施行反對教會主義的各項法律。這派在先似未曾組織甚麼機關，但歐戰以後所成立的全國共和羣進團，卽爲其基礎。

(六) 急進社會黨 急進社會黨是從前急進派的共和黨，和社會黨的一部份分子合組而成。在一九一九年以前，為衆院中最有勢力的政黨。黨員大多數為中級社會的人，如商店主，中農，低級官吏等。在宗教方面，主張學校與宗教分立，極力反對教會主義；在政治方面，主張實行文官考試法，地方分權，改良司法制度，擴充職工和專門教育，發展公共衛生的活動，反對比例代表制度，設立國際公斷，反對侵略主義；在經濟方面，主張改良勞工狀況，規定最低工資，減少工作時間，設立疾病失業等保險，實行累進所得稅，抬高遺產稅率，發展商業等。這黨有很完美的政黨組織（僅次於統一社會黨），很詳細的黨章，規定黨員資格，黨規等。其組織有由市，區，縣，州遞推代表所組成之總議會，及全國執行委員會，州委員會等。

(七) 社會共和黨 這黨於一九一一年成立。在宗教方面，主張執行反對教會主義的法律；在政治方面，主張國際和平，聯絡世界各國的勞動者，使互相了解；在經濟方面，主張徵收累進所得稅，組織工團 *Syndicats* 及合作社 *Société coopérative*，工人參預工廠的管理，分享利益，廢去私人專利，改歸國有。但是他們並不主張剝奪小農夫的田產而改

歸平民共有，故與統一社會黨的主張不同。黨的組織有各地方支部，州聯合會，中央會議，行政委員會等。

(八)統一社會黨 這黨成立於一九〇五年。在宗教方面，極端反對教會主義；在政治方面，主張推翻中級人民 *Bourgeoise* 革命而成的現今共和政府，設置平民 *Proletaire* 政府，反對一切紳士派的政黨，實行比例代表制度，組織民軍，廢除常備兵制度，振興教育，反對侵略主義和軍制 *Militarisme* 主義等；在經濟方面，主張社會化一切生產的及交易的資料，改良勞動階級在生存競爭中的生活狀況，徵收累進的所得稅及資本稅，各種營業人可以自由組織工團，由國家保險工人的衰老，疾病，受傷，和失業，以免流離。每市的黨員組成支部 *Section*，設議會及行政委員會；每州組成聯合會 *Fédération*，會內分成代表會議及執行委員會兩部；各州聯合會又派代表組成全國會議；在全國會議閉會期間，黨務歸全國議事會，中央行政委員會，及總務處三個機關掌理。

社會黨規律很嚴。其黨分子，有各種職業的人。惟因其領袖多自紳士及智識階級出身，社會黨政策中之最激進部份，許多人疑其不能實現，故共產黨遂乘時而起，以

領導無產階級革命自任了。

歐戰期間，因統一社會黨脫離各政黨的所謂神聖聯合 *Union sacrée* 與蘇維埃政府表同情，故一九一九年各派共和黨，乃組織全國共和黨羣進團以抵抗之。

## 第九章 地方政府

法國在革命以前，沒有類似英美的地方制度。彼時有幾種自古相傳的裁判權利，屬於貴族。在較大的省分中，有幾省沒有地方的司法機關。但內務及財政等項的行政權，則完全操諸國王簡任的官吏手中。後來革命頻興，至一七九九年拿破侖改造路易十四時代的行政制度，增加了中央的權力，使直接及於全國各處。彼時並未曾想到創設地方制度，更未會想到那種以平民為基礎的地方制度。地方政府的權力是中央政府給與的，地方自治的組織和權限，僅以國會所定普通法律為基礎，並無憲法上的根據。

法國全國的地方區域分成州 *Département* 縣 *Arrondissement* 區 *Canton* 市 *Commune*

四種，就中縣，區的主要功用，不過當作司法的或選舉的區域，並沒有法人的資格，其

重要遠不及州，市兩種。

法國自歐戰後，從德國割得阿爾薩斯諾蘭地方，分成三州，並原有八十六州，共八十九州。此外屬地阿奇維亞也分成三州，政治上設施，和法國本部各州大致相同。各州面積不一律。每州設州長一人，聽從中央的指揮。

(一)州長 州長由內務總長擬定，總統任命。凡是法國男子年滿二十一歲，有公民權者，即有作州長資格。州長在一切地方官吏中，占首要的位置，他是中央政府在各州的代理人，同時又是本州的地方行政長官。他的主要職務是：(甲)監督中央法令的執行；(乙)制裁本州內的中央行政官吏，甚至於可以取消他們的行為；(丙)把本州的情形報告中央，並條陳辦法；(丁)舉薦州內員司，呈請中央任命；(戊)委任雇員；(己)監督各市的行動，裁可各市的條陳；(庚)擬定交州議會討論的議案；(辛)執行州議會的議決案；(壬)公布本州的法令。舉凡州內教育，衛生，農務，道路，公共產業，賦稅，警察諸事，皆歸州長主持。總之，州長權力極大，有許多事務在英美兩國皆歸本地方人民公選的官員辦理者，在法國均歸州長辦理。

州長的行爲若與民意不合，人民可以向州長請願。州長可以取消他自己或前任州長的命令。如他堅執己見，人民可向參政院控訴，或向主管的國務員請願。

州長的職務如此繁多，佐理他的人有總務長 *Chef de cabinet*，祕書長 *Secrétaire-général*，各科 *Bureaux* 的人員，和州參政院 *Conseil de préfecture* 的參政。

(一) 州議會 *Conseil général* 由民選代表組成。用成人普選制度，每區選舉一人；任期六年，每三年改選二分之一。因各州分區數目多少不同，故州議員的數目從十人至六十七人；並不支薪。州議會每年開會二次，第一次的會期是兩星期，專討論普通事務；第二次的會期是一月，專討論本州的財政如預算決算等類。特別會每次的會期不得逾一星期。在兩常會間，州議會組有州委員會 *Commission d'partenente* 每月開會一次，以討論本州內臨時發生的事件。議會的權力很小，祇能討論州長所提出的各案；中央政府可以否認其議決案，並可以解散之。議會的主要職務，除去分配各縣應納多少直接稅，和討論預決算外，大都是關於建築，和修理道路，運河，橋梁，學校，養育院等項的事。

(二)州參政院 州參政院與州議會絕不相同：第一他的職員是由總統委派；第二，他一面是州長的諮詢機關，一面為行政訴訟的初級法院：受理人民對官吏違法行為（如收稅不公平等）的起訴；而州議會則為立法機關，議員由本州人民公選。州參政院除受理本州行政訴訟外，又有管理公共道路，處置本州內公共產業的權力。但州參政院並不為普通人民所尊重。

州以下分為縣，每縣平均有八個區。縣的機關為（1）縣長 *Pub-préfet* 由總統任命，受州長管轄。（2）縣議會 *Conseil d'arrondissement*，用成人選舉法選舉，至少議員九人，任期六年。因為縣祇是中央政府的行政區劃，完全不是地方自治區域，沒有法人的資格，沒有財產，也沒有預算案，所以縣議會職務很簡單，其主要者不過指定州中各市應納直接稅若干；備行政官廳的諮詢，參與參議院議員之選舉是了。（3）縣審判廳，其性質和組織前已略述。

縣之下又分為區。區是選舉區域：州縣議員選舉，皆以之為單位。區又是司法區域：每區設治安法官一人。區並非行政區域，故無行政長官。

法國富於民治的精神，但地方政府的權力，極為有限，約有下列數因：

(一) 中央各部，永久在職的官員，喜握有重權；對於一切事務，大都處置得當。他們以為若將諸事交人民辦理，其結果遠不如他們自己辦理的良好，故拒絕一切地方分權的計劃。

(二) 各部總長及衆院議員堅持他們的委任權。議員因此以利用他們的選民，總長因此以取得議員的幫助。

(三) 自一七九九年拿破侖推翻中央執政部以後，法國的執政者，常恐再有亂事發生，又將改變政體，故使中央政府握有全國執行政事的權力，以鞏固國基。

(四) 法國人民並不如英美人民之不願受治於人，他們希望得到良好政府，甚於希望得到地方自治，故雖有學者作地方分權的鼓吹，人民似不大加以注意。

## 第十章 市政府的概況

市是地方行政的單位，為中部及西部歐洲鄉村生活的基礎。在德國及說德語的瑞士地



方，稱之爲縣 *Gemeinde*，而與美國北部及西部各邦之鎮 *Town* 或鎮區 *Township* 相符合；英國稱之爲教區（自十七世紀中葉以後，教區只管宗教事務。至一八九四年，始創設教區會議兼管民政）。但法國的市卻與英之教區，美之鎮區有不同點。無論城市地方，或鄉村地方，在法國皆稱爲市。所謂市，就是一個地方行政區域，掌有財產，與社團法人相同。法國的各種地方行政區域中，以市爲最重要。在革命以前，市就已經漸漸發達。到一七八九年，法國制定市政府的組織法，以劃一市政府的組織。各市面積的大小，和人口的多少，很不相同：最小的市，人口不及五十，面積僅有四公頃 *Hectare*；最大的市如巴黎，馬賽，里昂，波爾多，有二十五萬以上的人口；如阿雷司市 *Arlès* 有十萬三千公頃的面積。各市的大小雖極不一致，然按照一八八四年城市法典的規定，除去巴黎里昂以外，各市皆有相同的政治組織。茲略述如下：

(一)市議會 市議會 *Conseil municipale* 議員數目，因地方面積大小而異，最多者三十六人（人口六萬以上），最少者十人（人口五百或以下）。議員無薪俸；每四年改選一次。市選舉方法和國會議員選舉法相似。凡年滿二十五歲，有全部公民權利，住在本市

的人，除幾種官吏如州長，法官，教師等外（別種官吏可以被選但在被選後十日內須辭去原官），均有被選舉權。市議員的選舉與國會議員選舉的主要異點，就是沒有『少數黨代表』的設備；通常皆用全區投票法；在第二次選舉時各小政黨常互相聯絡，以戰敗大政黨。在第一次選舉，候選人非有過半數的同意票不能當選；在第二次選舉，則得有多數票即可當選。各市人口在一萬以上的，州議會可以把他分成幾個選舉區。

市議會在每年的二月，五月，八月，十一月各開會一次，除五月因討論預算案可延長至六星期外，每次僅開會兩星期。臨時會由州長市長隨時召集，或由議員過半數之要求召集之。

講到市議會的職權，可以分爲三種：（甲）市議會是行政官的顧問。凡關於更改教區的邊界，救濟貧民，設立醫院，修建國有街道，以及關於初等教育制度等的事，官廳若有何等計劃，必須先詢問市議會的意見方能執行；否則便算侵權，市議會可以向中央參政院起訴（但市議會所發表意見官廳可以不理）。（乙）有幾種事務，市議會有提議及議決的權力，但必須得到高級官廳的同意而後能實行。這些事務中之最重要的，就是關於

處置本市財產的決議（如購買或轉移本市公有財產等類的事），關於路政的決議（如開闢街道更改其名稱，修建或停辦公園游戲場），關於財政的決議（如預算案徵收附加稅以及發行公債等等），關於建築或廢止市場貿易所的決議等。州長收到各項議決案，在一月以內宣布可認或否認，若逾時不宣布，市議會可以向內務總長去上控。市長及內務總長僅能可認或否認原案，而不能變更原案。（丙）有幾種權力如關於警察等類事務，是市政府所掌有，經市議會議決後便能實行，不用得高級官廳的批准。

總之，法國市議會的權力，遠不如英國市鎮議會 Borough council的權力大，可以組成各委員會，處理本市鄉一切地方行政。法國的市議會毫無實權，僅能討論及議決議案，其施行實權屬之市長及協理。中央得內閣同意，能解散市議會；州長也可以令其暫行停止開會，至一月之久。

（一）市長及市政廳 市長 *Maire* 是市政廳（行政機關）的首領，由市議會議員中用無記名投票法選出任期四年。他的職務有兩種：（甲）他是市內的行政首領；（乙）他是中央政府的代理人。他執行國家法令，替國家收稅，預備市選舉人名冊，徵兵，調查生死婚

姻統計，監督初等教育，每四年調查一次戶口。各市面積廣狹不同所以市長權力也有大小之別；但普通市長皆有任免市政府官吏，發布市令，監督財政，管理地方警察，維持公共衛生，促進公共治安，保護本市公有財產，在法律上或典禮上代表全市等項權力。州長可以令市長停職一月，內務總長可以令市長停職三月，總統可以下令免市長的職。

市政廳中幫助市長辦事的，有協理 *Adjoint* 十一人或數人，也從議會中選出。協理受市長的派遣，分管市政廳的各項職務，如街道，衛生，消防等項（警察事務通常由市長自管）。其所作的事，均歸市長直接負責。協理如市長一樣，不受薪俸，常兼有他項職業；故市政廳內又設有市長秘書 *Secrétaire de maire*，會計長 *Receveur municipal*（大市由總統任命），警察委員 *Commissaire de police*（由總統任命）以及旁的官吏，都受有薪俸料理市政廳中日常的行政事務。各大城市中皆舉行考試制度，和稽助制度，市長不能任意引用私人，也不能任意罷免官吏。各官吏並不隨市長去就為轉移。如被市長免職，可以依法到參政院去上訴。

以上所述為一般市政府情形，惟巴黎市政府具有特別的組織。巴黎無民選的市長。其

行政首領是西奈 Seine 州州長一人，警察總監一人。二人皆由總統任命，對於內務部負責，兼有普通州長和市長的權力。二人地位平等，但職守不同；西奈州長監督城市的行政，有指揮西奈州二十縣（每縣有市長協理各一人）的權力。警察總監專管警察的事務，受內務總長的節制。

巴黎市議會有議員八十人，用『分區投票法』每區選一人，任期四年，巴黎市議會不能選舉行政官，也不能裁判行政官，所有實權僅在通過預算案，故其權力遠不如旁的市議會大。惟其組織，會期，及議事程序，則與普通市議會沒有很大的不同。



## 第四編 瑞士政府

### 第一章 歷史的背景

幾百年來，瑞士聯邦共和國 The Federal Republic of Switzerland 成了許多政治理論及實際政策的試驗場：這裏產生歐洲最早的聯邦政府；這裏始用那創製和複決制度；這裏先行那立法機關的比例代表制；這裏恢復那古代的人民會議為政府的一部份機關。瑞士政治的及社會的發展，並非偶然的機遇，而實有許多勢力助之使然，現在把瑞士所處環境特色，略述幾項如下

(一)地形的特質 瑞士全境一萬五千餘方英里，約及法國面積三分之一，美國紐約州三分之一，國境既如是狹小，故共和主義極便推行。全境山道縱橫，北方人民居於山嶽起伏的高原之上，其餘人民則居於深谷之間；高大的山嶺及廣漠的雪地，使各處居民

因天然的限制彼此隔斷；各地方性質殊異的程度，於以加增，而聯邦政體的採用幾於不能避免。各地方政治區域，既經天然細分，故按照其特殊情形而作某種政治試驗，頗形便利；例如舉行公民大會，投票者黎明離家，日午即可達集會地。此外氣候之清涼，風景之美麗，亦足以助其人民產生自由，平等，及民治之思想。

(二) 人種的特質 瑞士人種異常複雜，照一九一〇年的統計，全國人口三百七十五萬餘，其中說德語者居百分之六十九，說法語者居百分之二十一，說意語者百分之八，此外則說羅曼斯語 Romanoch。

(三) 宗教的複雜 照一九一〇年的統計，百分之五六·七的人民爲耶穌教徒，百分之四二·八爲天主教徒，其餘爲猶太教徒。說意語人民，大概爲天主教徒；說法語及德語者，則種族與宗教並不一定一致。

(四) 經濟的殊異 瑞士人大部分以牧畜耕種爲職業，近來各項工業，如織物業、鐘表業等亦極發達，農民經濟與工業經濟遂成爲施行各種政策的重要注意點；惟於此有應當注意的，即瑞士的農工業情形，皆於民治不相違背；工廠規模甚小，資本主義殊不足以



發生壟斷作用；農田分配相當平均；現有三十萬小田業，平均在二十畝以下。

在如此的環境中，遂產生過去的歷史而呈今日的現狀。瑞士的歷史，不是很簡短的；追溯其源，遠在十三世紀之末葉。當時有三個條頓民族的小部，落居於魯澤恩湖 *Lake of Luzern* 南方及東南方的山谷中（即烏利 *Uri*，史微治 *Schwytz*，溫特瓦丹 *Unterwalden* 三邦地方），結成攻守同盟，防禦那北方低地各大地主的侵擾；這些地主都是封建制度的餘孽，常向各部落橫征暴斂，這三個部落獨不願俯首聽命，故結成同盟，以圖自衛；他們負山爲固，屢次戰敗漢堡斯堡歷代伯爵 *Counts of Habsburg* 的軍旅。當時英國人民正力追英王承認英國人的自由權，這三個部落的舉動也與英國人民的舉動相同；並不空談自由的原則，卻極力衛護他們自古相傳的權利。他們依賴自己的農田，森林，牧場的出產物以資生活，凡有產業的人民，都是一律平等，公開會議，處置本地方的政事。這就是民治政體的起點。其後有幾個旁的鄉村，旁的城市，逐漸加入。至十四世紀之中葉，同盟者共有八邦。至十五世紀之初，同盟者即增至十三邦，十五世紀之後半期，聯盟已成爲中歐強國。自歐洲宗教革命起，各邦因信仰不同，幾至分崩；幸仍能以攻守互助

爲前提，維持盟約，至終並未破裂。一六四八年威斯特菲利亞條約 *Treaty of Westphalia* 成立，承認聯盟各邦爲一個獨立的國家。同盟各邦的内部政治組織，彼此大不相同：鄉村的邦是純粹民治國，全邦人民，公開會議，共同處置政事；有幾個城市政府，差不多是寡頭政府；又有幾個執中於寡頭政府與平民政府之間。各邦聯盟的目的，只爲攻守互助，至於內政，仍歸自己掌管。同盟各邦共同設立一個中央議事會 *Diet*，由各邦派代表與會，專司討論外交政策，及他種對於各邦均有利害關係的事務。各邦代表皆受本邦代表的指揮；彼時並無中央行政機關，恰與一七七六年至一七八九年北美合衆國的情形相同。

法國革命事起以後，瑞士頓起擾亂。一七九八年法國軍隊侵入瑞士，戰事乃大起。推翻舊制，創設『海維共和國』*Helvetic Republic*，集權中央；組織兩院的立法機關：大議會 *Grand council* 議員以人口爲比例，由各邦間接選舉；上院議員由每邦各舉四人。兩院聯合選舉執政官五人，組織執政部 *Directory*，執行國政。但是這個制度爲瑞士人民所不滿意，不久即取消。一八〇三年拿破崙讓步，將瑞士組成各邦自治的聯邦，各邦彼此關

係，較之舊日聯盟時代，較爲密切；新的中央議事會，全然擁有宣戰議和的權力。除原有十三邦以外，新加入說法，意及維曼斯語之六邦，以減少德人勢力。在中央議事會中，各邦之擁有十萬以上人口者得投兩票，其他普通祇有一票權。

自拿破崙勢力衰微，瑞士國內又屢起變化。維也納會議後，加入三邦，一八一五年另建新聯盟國，恢復一七九八年以前之鬆懈局面，各邦在中央議事會中不論人口多少，只有一票權；中央議事會除經四分之三的邦通過外，不得議和宣戰。嗣後禍亂相尋，迄無寧息。一八四七年，耶穌教各邦與天主教各邦開戰，是爲桑得朋 Sonderbund War 之戰；耶穌教各邦獲勝。一八四八年做襲北美合衆國的新憲法成立，將從前的邦際聯盟 League of States 改成『聯邦國』Federal States；統一郵政電政，國營錢幣，鞏固中央的外交。這個憲法，於一八七四年又大加修改，現在瑞士政府，就是按照他組織的。瑞士所有的公民，在各邦憲法及聯邦憲法之下，都有平等的政治權利。

## 第二章 憲法的內容和性質

瑞士憲法，全部共三章，分一百二十三款。第一章名『普通條款』(General Provision)；錄載個人權利，公民資格，聯邦的組織及職權和各邦的地位。第二章名『聯邦權力』(Federal authorities)；錄載聯邦行政院，聯邦法庭，聯邦兩立法機關的組織和職權。第三章錄載修改憲法的各種方法。聯邦憲法是人民所制定的；惟獨人民，以聯邦全體國民及各邦人民的資格，才能够制定憲法，修改憲法。如經兩院一致贊同，國會亦可起草新憲法，然後提交人民公決。假如祇有一院提議修改憲法，或有五萬個有選舉權的人要求修改憲法，那末，須先將此問題付人民公決；如大多數同意，則在國會改選以後，由新國會的兩院起草修改，再交人民公決。如有過半數公民並過半數邦同意，新憲法方能成立。至於憲法局部的修改，則無論國會的某院或五萬個公民，皆可提議；事先並不用取得全國人民的同意，逕由國會制定該項修訂案，或由五萬人自己起草他們提議的條文，提交人民公決。

講到瑞士憲法的性質，有下面幾個特色：

(一) 細微事件的規定 瑞士憲法效法美國憲法，而較爲詳盡，故篇幅幾長一倍；有許

多事項，平常在普通法律範圍以內者，也列入憲法：如漁獵權利，職業限制：傳染病取締，賭博禁制等，即其顯例。

(二)主權分割的註明 瑞士聯邦，雖與美國同一以統一國權爲目的，然其主權分割，明記於憲法之中，不若美國已廢此義於一八六一年之後。瑞士憲法註明：『邦之主權，依聯邦憲法，而不受制限，凡不屬於聯邦主權之權利，皆得行之』。這個表明瑞士非分邦爲行政區而結合爲國；實自成國家，於一定限制之下，施行獨立之主權。憲法由於贊成統一者與其敵黨相互讓步而成，於此顯然可見。

(三)中央權力的讓與 聯邦政府的權力，亦如美國一樣，由於各邦所讓與；在讓與範圍之外，各邦保留其餘存的權力。聯邦政府的權力，最要分爲外交，陸軍，財政，公用及其他內務四大項。聯邦政府管理一切外交的事務，各邦可以和旁的邦及鄰近外國締結關於邊界及警察等事項的條約，但必須得到聯邦政府的裁可方能有效；並且不得訂立政治上的條約。聯邦政府有宣戰，媾和，締結條約及管理全國軍隊的權力；兒童在十歲時，即受軍事訓練，從二十歲至四十八歲，有服軍役的義務；各邦非經聯邦的特別允許，

其所有的軍隊，每邦不得超過三百人。聯邦掌有並管理全國的鐵路（少數鐵路除外）；管理聯邦財產；掌管郵政，電報，著作權，貨幣，聯邦財政，銀行，關稅等事，管理水力，並有製造火藥及火酒的專利權。聯邦制定商法及契約法（地畝契約法除外），及全部的民法法典。聯邦又能解釋憲法，裁判各邦侵犯聯邦憲法之行爲。以上是聯邦政府所獨有的權力，又有幾種是與各邦共同掌有的：聯邦政府有一定的範圍以內，可以監督各邦的行動，例如各邦的實業狀況，保險，路政，出版律，及教育法令等事；督令各邦設備強迫的，無宗教臭味的，及不收學費的教育制度。聯邦行使此種權力時，如與各邦的法令相衝突，則以聯邦的法令爲準繩。

（四）宗教條文的制定 羅馬教會與耶穌新教，向來競爭甚烈；所以瑞士在憲法中制定許多關於宗教的條文，以弭教爭。按照憲法，各邦人民在道德及公共秩序的範圍以內，有信教及崇拜的自由。政府不得強迫任何個人加入宗教的會社或參與宗教的行動；亦不得因宗教的規定，而消滅任何個人的公民權及政治權；不得因宗教的派別而免除任何個人的公民義務；任何宗教團體不得向本團體以外的人徵稅，以供該宗教團體之用。各邦

非得聯邦政府的允許，不得創設主教的區域。宗教的裁判權，一律廢止。任何宗教的教派，祇要其行動有害於本邦或足以妨害各教派彼此之和平者，聯邦政府得隨時禁止其存在。但聯邦憲法內此種規定，並不禁止各邦建立本邦的邦教，各邦多有承認某教爲本邦的邦教者。

(五)中央徵稅的限制 瑞士中央政府的徵稅權，比較北美合衆國爲小。雖然在根本原則上，兩國都認定中央政府的財源，應當出自間接稅，而邦政府的財源，應當出自直接稅；但是美國憲法自始即允許聯邦國會徵收直接稅，而瑞士憲法自始祇允許聯邦政府徵收進口出口的關稅，而且工業原料，農業用品，生活用品的進口稅率，都須訂得最低。至歐戰時，因財政上的需要，聯邦政府始向各邦徵收所得稅及財產稅。

(六)公民資格的由邦獲得 在北美合衆國，人民須先獲得了『國』的公民資格，而後成爲『州』的公民；在德意志帝國，人民須先獲得『州』的公民資格，而後成爲『國』的公民。關於這個問題，瑞士憲法上面有點模糊，但是根據憲法所載『邦的每個公民，即爲瑞士公民，在所居地域內，於證明其投票者資格以後，即可參加聯邦的選舉和投票

……」，我們可以說瑞士人民的公民資格，也是由邦獲得，恰與北美合衆國相反。

(七)人民權利形式注定的缺乏 瑞士聯邦憲法內，沒有那英國通常所說的人民權利典章，和美國憲法中所規定的人民權利。審判須用陪審制度，亦未載入憲法；但憲法內規定政治犯不得處以極刑；而且有不下二十的條款散載各處，保障個人的權利。這些條款第一是說各邦不得驅逐其公民出境，或剝奪其權利；其次是說各邦待遇他邦人民，須與待遇本邦人民相同；再次是規定若干對人民的保障，中央及邦政府一樣負責。其重要者爲：(甲)人民在法律上平等；(乙)人民可自由居住各邦；(丙)人民有請願之權；(丁)人民在法律範圍內，有集會結社之權；(戊)出版自由；(己)書信電報之秘密；(庚)負債不受拘囚。

## 第三章 聯邦行政院與總統

瑞士聯邦政府有四個機關：(一)立法機關，即國會或聯邦立法院 Bundesversammlung, Federal assembly 爲最高的代表團體；(二)行政機關，即聯邦行政院 Bundesrath, Federal



assembly (二)司法機關，即聯邦司法院 Bundes Gericht Federal court；(四)聯邦人民，是全國最高權力之所在，能直接投票制定法律及否決法律，故亦為政府的最重要部份。

現今各共和國中，祇有瑞士一國最先將行政權付給一個合議制的機關，不由一人執行；在現今各自由國中，亦惟瑞士一國其行政機關與政黨的關係為最少。瑞士行政院不是內閣，不能指揮國會，國會也不能罷免行政院，故與英國式的內閣不同。行政院又不是離立法院而獨立的，故與美國式的行政機關也不相同，行政院和兩種制度都有類似的地方，但其根本的異點，就是他立於政黨之外。

行政院由七人組織；這七個人是國會選舉出來的。名義上每三年改選一次，實際上任期無定。國會每年從這七個人中選定一人作總統，一人作副總統，一年任滿不得連任。行政委員在任期內不得兼兩院議員，也不得在聯邦或各邦兼任他項官職。行政職責，由下列七部分掌：

(一)外務部 Political department

(二)司法警察事務部 Department of justice and police

(三)內務部 *Department of interior*

(四)軍務部 *Department of military affairs*

(五)財務部 *Department of imposts and finance*

(六)郵政鐵道事務部 *Department of posts and railways*

(七)農工商務部 *Department of commerce, industry and agriculture*

每人分長一個行政部，對於該部事務首先負責，但遇重要事項，則由七人開行政會議共同討論。一切決議，皆由行政院全體負責；行政院每年送交立法院之精密的報告，也是如此。遇有外交事件，亦用全體名義與列強開談判。行政委員能出席於國會兩院，但無表決權。

行政委員之被選作總統者，其權力與旁的委員無殊，在實際祇不過是主席委員而已。但他是全國第一個公民；在一切祀典上為全體國民的代表；他的年俸比其他委員不過多千五百佛郎；全部薪水約值美金五千餘元。

行政院的職權，有行政，立法，司法，三種性質：

在行政方面，如選任凡法律未規定由他機關委任之官吏；監督聯邦政府之官吏及其財務；編製預算；指揮政府行政上之行爲；處理外交事務；保證諸邦之憲法，執行聯邦法院之判決；調和諸邦間紛議而執行仲裁之決議或契約；遇內憂外患，維持國家之平安；徵集邦兵，指揮其運動。

在立法方面，行政院可以向立法部提出議案，發表對於兩院或諸邦申送行政院之計議的意見；於國會常會期時，報告行政事務及聯邦之內政外交；行政院不能否決國會的議案，然國會討論議案，實受行政院之指導。

在司法方面，瑞士未實設行政法庭，各種行政案件均直接由行政院處理；判決以後，當事人得上訴至國會一次。行政院又可審查諸邦間契約，或諸邦與外國所締結之約，審斷其合邦憲法與否；各邦之法律，亦以行政院從違爲準。

聯邦行政委員，在任滿以後，通常總是連續當選，直至本人不願再行連任爲止。各委員共事日久，都有友誼的關係；他們雖不必有口才，但是他們的行政知識和經驗，常足以左右國會。故國會在籌劃政策大綱時，常受行政院的支配，而一切施行的細目，又由

行政院相機決定，國會並不過問。總之，在熟讀瑞士的行政機關之後，我們看出他幾個特點：

(一) 行政院所辦的事，既複雜又重要，但各衙署所用員司人數非常之少，而行政委員和他們的秘書所得的薪俸也極有限，所以瑞士政府的樸素簡單，世界著名。

(二) 各行政委員可以意見紛歧，但不影響及於國政。行政院雖係全體一致的辦事，各行政委員很可以自由發表個人各別的意見；有時因主張不同而至於激辯。但至辦理國事時，彼此意見極易疎解，或聽從主管該件事務的行政委員的意見，或服從國會的意旨。

(三) 行政院能左右國會，勸告國人，而並不減少國會對於人民所負的責任。在法律上行政院是國會的僕人；但在實際上，行政院的權勢，幾與英國內閣相埒，且較高於法國的內閣。所以我們可以說行政院一面能指導國會，一面又須遵從國會；雖然國會有時也能轉制行政院，推翻行政院的決議，變更行政院的議案；但國會這種舉動，並不妨礙各行政委員的繼續在職，也並不減少他們的信任。行政院和國會雖時有衝突，然總不至於決裂，大家總是和衷共濟；因為瑞士人民，素講實際，全國輿論，皆希望每個公民都能

制裁自己的感情，以謀公共的利益。

(四) 行政院並不能節制政黨，亦不受政黨節制。瑞士行政院與英國不同，並不能解散國會；他與美國也有異，官吏名額的缺少，與薪俸的微薄，不足以直接的收買議員，間接的裁制議員。但國會的政黨，並不濫用武力，武斷一切。瑞士人民有複決權，故國會不敢通過反對民意的議案，而釀成暴民專制。各黨對於某種特殊問題，意見衝突時，行政委員的意見無論偏於何黨，其職位不致因而搖動。因為如此，故行政院能使有行政才能的人，久於其職。而且因為行政院立於政黨之外，遇必要時，能疎解各黨的意見，使各黨言歸於好，共謀國是。

(五) 行政長官既能在實際上解脫政黨羈絆，久於其位，故政府所採用的政策，能繼續不變，遞相銜接，以造成種種的成例。舊德帝國和現在日本的國務員，其在職的久暫，視乎君主的意旨；英法兩國的各部次長，也可以長久在職；但是各國的總長，差不多都是政黨選出來的，對於部務毫無所知，有時也許學無專長。至於瑞士，一方面行政委員可以連任，熟悉部務，施行一貫的政策；一方面又因為時常與人民接近，與國會接觸，

故能採用新的方法，應付新的要求。

#### 第四章 聯邦立法院 National Assembly

聯邦國會係由衆議院 National council, National rath, Conseil national 和參議院 Council of states, Stände rath, Conseil d' états 所組織，略述於下：

衆議院議員原係各邦人民分區選出，自一九一九年後，改用比例選舉法選舉；每二萬人選舉一代表，各邦及各半邦至少須有代表一名；各邦議席如美國一樣，每十年重新分配一次；議員總數現在是一九八人。凡成年男子，未被住在邦剝奪其選舉權者，均可參加選舉，惟宗教教徒，須永久的或暫時的脫離其宗教地位，方有選舉資格。全國選舉於同一日（通常在十月底）舉行。衆議院任期三年，無論何人無解散議會的權力。衆院每年開常會四次（三月，六月，九月，十二月）；會期約三星期；每次皆改選新議長及副議長，正副議長皆不得再選原職。議員除往來旅費外，出席一日，得日俸二十佛郎，惟無故缺席，則扣留其日俸。議長，副議長，與祕書四人，合組總務處，協商指定各委會

員的委員，計算表決時的票數，並處理其他日常事務。

瑞士參議院，由二十二邦每邦各選二名議員組織，代表各邦，這一點與北美合衆國相同。但是他也有兩點不相同的，就是：

(一) 瑞士參議員的選舉方法，資格，任期等，都不如美國的樣，由聯邦憲法或中央權力機關規定，而由各邦自行規定。議員的產生，大多數邦採用民選，與美國同，有的邦由邦議會選派。議員的任期，有五邦與一半邦爲一年，一邦爲二年，一邦爲四年，其餘爲三年。議員的薪俸，歸各邦支給，其數目大致與衆院議員的薪俸相同。諸如此類，都足以證明瑞士參議院的『聯邦』成分較美國參院爲多，因爲他的性質與組織等，大都由各邦決定。

(二) 美國參議院有關於締結條約與委任官吏之特權，而瑞士兩院的權力全然相等；在實際上參院權力較爲微弱，有才幹有遠略的人，都願意作衆院議員，這個與澳洲共和國的國會很相似。

參院的總務處 Bureau 由議長及祕書二人組織，其職責與衆院總務處同。其所指定組

織之委員會，均為臨時性質，與衆院同。

參衆兩院開聯合會時，叫做國會 *National assembly*，由衆議院議長作主席。根據聯邦憲法的規定，國會的權力很大，我們可以從五方面看：

(一)修憲權 兩院公議修正憲法，可由通常辦法。但兩院議決後，例須交諸複決。若一院方議修正，而一院意異；或五萬人有投票權者，呈請修正，須問其可否於人民之普通投票。人民多數以為可，則行兩院之改選。兩院議決修正時，再行人民之普通投票，待人民之多數及邦之多數均以為可，始發生效力。

(二)選舉權 兩院開聯席會議，以選舉聯邦行政院的委員與院長，聯邦尙書 *Federal chancellor*，陸軍總司令，聯邦法院法官，以及其他法律上規定由他選舉的官吏。

(三)行政權或準行政權 下列各項職務，有一部份是國會控制行政院執行：

(1)宣戰議和；

(2)保障諸邦之憲法及領土；

(3)頒佈大赦及免刑；



(4) 維持國內之安寧與秩序；

(5) 認可外交條約——各邦間，或某邦與外國所訂合約，如爲他邦所抗議或爲行政院所反對時，由國會決定之；

(6) 指揮聯邦軍隊；

(7) 監督聯邦行政與聯邦法庭。

(四) 司法權 以前國會關於(甲)行政院行政糾紛判決之抗議，(乙)聯邦權力機關管轄範圍之糾紛，均有最後決定的權力，自一九一四年決定設置行政法庭後，國會的大部份司法職權，均移至行政法庭。

(五) 立法權 國會的立法權力有普通的及特定的兩方面：第一方面，憲法規定國會有全部權力製定『凡憲法交由聯邦決定之事件的法律，諭令』；在第二方面，原來憲法及歷次修正憲法，給予國會以特定權力，如採決預算制度，新增官署，決定薪資，規正民法刑法，執行關於工商業之統一條例等。

憲法規定兩院至少每年開聯席會一次，實際上兩院聯席會議時常舉行。議案可由任何

議員提出於任何一院，這裏就發生幾件值得我們注意的事：第一是凡議案提出，即係提出於整個的國會，而無參眾院之分，故任何議案，任何一院均可進行討論，雖然行政院所提議案，如財政議案等，類先由眾院討論。第二，因為行政院所提議案，既較精密又易發生效力，所以許多議員把他們的議案，由行政院轉提。

議員在議場內可以任意說德法意三國的語言，一切文件都印成這三種文字。凡受過教育的瑞士人，都能說德法語；說意語議員，也多通法語。

關於兩院對某案件的決議不能一致應如何調停，憲法上並無明文規定；但兩院意見不一致的時候很少，這個一方面因為立法的最終權力屬於人民，一方面因為參院在實際上並不比眾院守舊。瑞士議員大都誠實，敏捷，善於決斷，不用感情，不尙意氣。對於一切問題，都從實際方面着想；既不似德國人之高談學理，又不像法國人之專尙辭藻。他們的思想較之英美二國的議員，在哲理方面雖未必遠勝，但卻較為有條理，且較為遵循普通的原則。國會認真辦事，開會時辯論的次數甚少，演說更少，雄辯術幾為一般議員所不知；演說時聲音的高低，與普通說話相同，也不甚講求姿勢；會場內甚為寂靜，聽

不見什麼贊成或反對的呼聲；秩序極佳，阻撓搗亂等事向未曾有，而分股表決 Division 的事，也遠不如在英美二國議院之多。

兩院的議場甚小，都是半圓形的，同黨的議員並不一定同坐，凡屬於一邦的議員，往往同坐在一處。議場內不設國務員席次，也沒有反對黨的席次。聯邦行政院委員出席議場，坐在議長兩旁的平台之上；他們並不是議員，所以也並不是政黨的首領。

關於立法的手續，議案的預備和起草，不歸政黨的首領承辦，也不歸各委員會的委員長掌管。凡提出兩院的議案，可分爲兩種：一種是行政的議案，由行政院起草，提交國會，並派委員一人或二人到議院解釋一切。一種是一般輿論所要求的，或者是當權的政黨所擬定的。任何議員均可提出動議，經全體的議決，即可請求聯邦行政院討論該事，並草成議案。議案草成以後，交兩院依法討論；假如該議案複雜，或必須加以調查，則送交委員會審查。英美兩國有所謂私人議案或地方議案，此種議案在瑞士很是罕見；一半是因爲這種事務大都歸各邦議會或各區辦理；一半是因爲全國重要鐵道差不多盡歸聯邦政府管理；各議員操守又極佳；歐美各國各種工商業團體，常運動議員，要求通過某

項議案，爲本團體謀利益的事，在瑞士是極少。

世界各國凡行議院制者，各政黨常交相軋轢，以致障礙進步，瑞士不然。當權政黨的組織甚爲鬆懈，既不獨攬政權，又未嘗以政府作本黨政策的試驗場，任意獨行；議院討論各項議案時，類能一秉大公，不囿於黨見。所以當權的政黨部署國政，小政黨並不從中阻撓；近來國會中有許多英才，雖如世界各國一樣，捨政治而就工商，致使國會減少出類拔萃的人物，然而瑞士的政治，還是漸漸的向前進步。

## 第五章 聯邦司法機關

瑞士聯邦司法機關，組織極簡單，職務卻還複雜。聯邦司法機關，祇有一個聯邦法院 *Bundes gericht, or federal court* 於一八四八年組織成立，內有判事二十四名，代理官 *Altrates* 九人（判事有他事故，以代理官攝之，計日受俸），均由國會選舉，任期六年。院長與副院長亦由國會選舉，任期二年。法院選書記官二名，一傳德意志語，一傳法蘭西語，而其中一名，須兼知意大利語。判事不得出席國會，就他官職，兼他職務，且不得

爲商店人員。法官薪俸很低微，年千五百佛郎而已。

關於法官的資格，法律上並未限定；但國會選舉法官時，總是揀選那熟於法律的人。政治的偏見，雖在所不免，但也無損於法庭的公正。法官任期雖有制限，但如能盡職，常被再選，所以實際上也可以終身在職，如英美的法官一樣。

瑞士立法院設於說德語的伯恩 Bern，故司法院即設於說法語的洛桑 Lausanne 市內，以取悅於說法國話的各邦。

關於聯邦法院的權力，憲法中並未嚴加限制，與美澳兩國不同。當初創設聯邦法院時其職責專注在審理：聯邦與各邦間之案件；聯邦與公司或個人間之案件，如是類公司與個人爲原告，而其糾紛數目超過三千佛郎者；各邦間之案件；各邦與公司或個人間之案件，如兩造請求，而其糾紛數目超過三千佛郎者。憲法規定聯邦立法院，得擴張聯邦法院法權；所以聯邦法院管轄的範圍，漸漸擴大。法院在兩造同意的條件之下，審判各邦法庭的上訴案件。法院內組織兩部以審理民事案件，每部判事八名，以院長副院長分主之。另有一部由三判事組織，審理債務及破產案件。

關於刑事訴訟範圍較小；大概及於叛逆罪，違背國際法及聯邦法之罪，政治犯罪等。如得國會同意，各邦政府亦得將別種刑訴案件，移交聯邦法院審理。聯邦法院辦理刑事案件，分爲刑事，檢察，控訴三局。刑事局開巡迴裁判於巡迴裁判區 *Assisenbezirke*。巡迴裁判區有五：第一區，法蘭西部瑞士 *French Switzerland*，第二區，柏恩及周圍諸邦；第三區，志利特 *Nürich* 及其鄰邦；第四區，中部瑞士及東瑞士之一部；第五區，意大利 *Italian Switzerland*。

關於公法訴件，聯邦法庭管轄的範圍，如諸邦間契約紛議，境界及管轄，交付罪人，以及諸邦與外國間所定條約；諸邦公民憲法上權利訴件；由邦憲法所生訴件等都是。因爲大部份的司法案件，仍由各邦法院審理的原故，所以瑞士聯邦沒有低級的聯邦法院，與美國的制度不同，全國又沒有執行聯邦法院判決的機關，一切判決俱由各邦政府，代表聯邦行政院執行。

瑞士聯邦法院與美國的聯邦法院，有兩個大異點：

(一) 行政訴訟案件，即訴訟案件涉及行政法規之應用，或政府官吏被人彈劾，或被私

人控告指爲辦事謬誤者，在英美歸普通法庭審理，在瑞士則均劃歸聯邦行政院或聯邦國會審理。

(二)美國人以為要立法機關自己解釋自己所定法律之違憲與否，無異於叫犯法的人自己作法官，審判自己所犯的案件，所以他們主張解釋法律之違憲與否的權力，應操之大理院。瑞士不然。瑞士法院不能認聯邦的某種法律或法律的某部份爲違背聯邦憲法，遂從而宣布該法律爲無效。聯邦法院得認各邦的某項法律爲違背聯邦或該邦的憲法，因而取消該項法律。但聯邦憲法用明文規定聯邦立法院有解釋聯邦憲法及依據憲法而制定的法律之權力，所以立法院能解釋本院所通過的法律，而不受任何司法機關的糾正。假如國會通過一種法律被人民認爲違背憲法，人民就可以要求複決，將該法律交全體選民公決，或取消或承認，均無不可。但國會若聲明某法律是緊急的或非普遍應用的，則該法律便不受複決的裁制；國會除顧及輿論外可以任意而行，不受甚麼司法機關的節制。

在十九世紀之末年，兩次憲法修正案，給予聯邦政府以製定統一的民法刑法之權力；二十世紀之初年，統一的民法，即經法律專家製定，國會通過。所以瑞士現在的法律

可以說是比美國和坎拿大進步：因為美國無論民法刑法都不統一，而坎拿大也祇有刑法統一。

## 第六章 人民的創制權

在第三章我們說瑞士聯邦政府有四個機關：以上所述立法行政司法三機關，為一般國家所同有；至於人民成為政府的一部份機關，則為瑞士的特色。瑞士人民行使政權，除選舉和罷免官吏（祇有數邦人民可罷免立法部議員）與別的國家相同外，最重要的就是那復決權和創制權。

在上古時，各地人民如有自理政務的權力，往往利用全體人民大會，討論本地方政務的進行。德國與瑞士的幾邦，原就如此。中世紀時此種原始聚會，漸歸消滅；後來封建制推翻，產生議會代表制。惟瑞士的公民會議，仍保有古代的遺風；且使人民直接行動的觀念，漸漸的彌漫於瑞士全境。即那實行寡頭政治城市如柏恩及志利特等亦復如是。法國革命把瑞士政治制度改變了很多。到後來改革既成往事，瑞士山谷間的各小邦，又



恢復了舊有的公民會議；面積較大的邦，也受法國國民權學說及美國成例的影響。自一八三〇年至一八四八年，爲瑞士政治改革的時期。在此時期內，各邦所製的新憲法，皆交本邦全體人民投票公決，得到人民的公決而後成立，與一八〇二年把聯邦憲法交人民表決相似，但當時的聯邦憲法，被人民所否決。在一八四八年，各邦人民又公決承認那新的聯邦憲法。人民的直接行動，遂習爲常例。一八七四年憲法修改案規定普通法律也可交人民可決或否決；普通法律的複決，與憲法不同，採取自由 *Optional* 的形式。

與複決制同時相輔而行的制度，就是人民自己可以建議法律無須得到立法院的同意。一八四八年憲法規定，人民有提議修訂憲法全部的權利，如有五萬個有選舉權的人民簽名請願，就可以提議修改憲法。一八九一年更規定凡五萬公民可以建議一種確定的憲法修訂案，逕交全國人民公決，這就叫做人民的憲法創製權。

創製權與複決權的實行，不獨爲瑞士的特色，抑且爲新中國的要求，我們不得加以特別的注意！本章先介紹瑞士的創製權：

一定數目的公民，有權建議一種議案轉交國民投票公決，這就叫做創製權 *Initiative*。

有了五萬公民的請願，人民可以要求改訂憲法，其辦法有兩種：這五萬以上人民，可以自己起草那憲法的修訂案，送交國會，再由國會轉交人民公決；也可以僅向國會述明原則，由國會代為起草，再將該草案付印，提交人民公決。在聯邦政府，人民創製權的範圍，僅限於改訂憲法；在各邦政府，人民能用創製權，更改本邦的憲法和普通法律。但憲法的修訂案，與普通法律究有何種區別，卻很難確定。這兩種法律的界限實無從分清；所以無論在聯邦或各邦，人民往往利用創製權，藉修改憲法的名義，製定那種普通法律。

在三十年間人民使用創製權祇有十次，嚴格講只有八次，而其中被通過者又祇四次。第一次被通過創製案的背景，實在不大正直：這案是禁止屠殺牲畜而不先將牲畜打暈，使之失去知覺。這案表面上佯為防止虐待牲畜，實則專為排斥希伯來教徒 *Semites*。提出以後，聯邦立法院又勸告人民不可贊成，但投票結果，竟能成立。此外如議決禁止艾草酒 *Absinthe* 之製造及販賣；給予聯邦政府以規定使用水力 *Water Power* 之權力，均甚合理。比例代表選舉制，雖經兩次否決，而於一九一八年第三次修正案之提出，終被通

過成立。所以有人說瑞士人民所創製的法律，自二十世紀起，已全然爲建設的與有理性的，毫無例外了。

瑞士行使這種與人異趣的創制權，反對的人當然不少，關於反對創制權的理由，最重要的是下列兩點：

(一) 創制權足以破壞憲法的固定性 反對者以爲憲法乃立國的根本，如可由幼稚的民衆創議修改，或提出與現行法律抵觸的議案，則這種由政治經驗中慎重獲得的寶物，時有動搖之虞。但是我們從憲法爲組成主權本體的各分子間之動作的契約方面說：當時贊成這個約束的，不過是當時的多數人民；如果多數人民的意志變更，或有新多數人民遞起，約束就應該隨時變遷。雖然憲法不許隨便更改，但是決不是主權者因此就全沒有自爲解約的餘地。反之，如果憲法永久固定，就無異主權殞死，人民機械化了！其次，從憲法爲政府組織法，是主權者對於代理主權者的訓令方面說：主權者對於政府代理者，在憲法中特設的制限如果不完全，當然自身可以變易增加，不必商諸代理者的意見，如果人民不能創議變更憲法，以適應社會的需要，那就是喧賓奪主，人民失卻主權者的地

位了！

(二)創制權易爲惡劣者及輕躁的改革家所利用。反對者以爲近代社會，利害關係互相交錯；要行立法上適當的職權，須有很高的能力，和關於社會情形很深廣的知識。若採用創制權，其結果必將立法的工作，委於暴民之手，提出不負責任的議案，致成立非科學的立法。其實創制權制度之下的立法手續，其弊害決不如反對者所言之甚。因爲如果起草者所提出的法案，偶有非科學的缺點，或組織不甚周密，常爲立法院所指摘，爲報紙所揭發。人民創制法案，必然的要審慎周詳，而不敢魯莽從事。況且事實上，人民苟欲利用創制權，提出法案，可把起草的事務，委託於專門名家，則其結果，較之立法部委員會，或黨派祕密會議所提出的法案，反而要多科學化了。觀於瑞士創制案提出與通過之少，就可知瑞士人民並不是那麽樣的粗忽從事。

總之，我們覺得創制權所以存在的理由，有下面四個根據：

(一)議員乃人民的代表，人民乃議員的主人；人民本身，決不因爲以提案權委託於其代表，便剝奪了本身提案的權利。普通民主代表制，人民要得議員許可，經議員之手而

提案，將關於根本問題的最終決定權授諸代表，實在違背民主政治的根本精神！因此，創制權乃是實施民主政治的必要方法。

(二)人民選舉議員的時候，因為選舉運動的劇烈，不一定常常能選舉完全能代表自己的代表。即使選舉的時候，確知其能代表自己，然而選出以後，又難保其不為政治關係而改變。如果人民要貫徹選舉代表的本意，要擁護自己的利益，就要於議員不為人民提出所欲提出的議案時，能够自己提案而強迫其必然表決，這個就不能不賴創制權了。

(三)創制權常包括起草權——即人民提議新製某種法律，不僅提出空洞的議案，並進而起草某新法的內容，將所擬的議案，提交議會表決。照這樣，才能使贊成新法的，自行起草，付諸人民的投票，而不致有橫遭改竄之虞。

(四)在代表民主政治之下，人民沒有機會能設創議，以貢獻其才力改善政治，這是國家的不幸！創制權足以開發人民所有政治的天才，使他們利用這個方法，把他們的理想定為方案，採決於全體人民之前。市民的個人或團體，不必一時盡棄所業從事於政治，只要於時間勞力所許的範圍之內為之。而且人民創制之舉，若使行之者已有立法行政上

之實際經驗，或者退職的人員，以其暇日就其在職所感覺的需要，醞釀而為立法上的改革，則這種利益，更為顯著！總之，人民創制，足以發現新的理想，產生新的領袖，而國家所受的助力，實是不小。

## 第七章 人民的複決權

立法院所通過的議案，提交人民投票可決或否決之；這種辦法，就叫做複決權 *Referendum*。

聯邦複決制應用的範圍，第一是憲法上面：聯邦憲法無論有何變更，必須得到過半數投票公民的可決，且須得到過半數邦的可決。關於憲法的變更，有全部的和部份的兩種。憲法全部的修改，又有三種不同的手續：如兩院同意，則他們草擬新憲法，直交人民複決；如兩院意見不同，或由五萬公民提議修改全部憲法，則須先取得全體人民同意，並另選立法院，負責進行起草，再交人民公決。憲法部份修改的方式只有兩種：一是由國會提出，交人民複決；一是由五萬公民提出，國會如不同意，則附以代替案或聲明反

對的理由，然後交人民公決。

聯邦複決制應用的範圍，第二是普通法律上面。凡普通法律及議決案，如其範圍是普遍的，且立法院未曾宣布其為緊急的，那末，有三萬公民或八邦提出要求，即須交人民公決。聯邦政府之實行複決權，其範圍不如各邦之寬廣；但是甚麼樣的議決案才算緊急的，這個問題曾引起許多的論爭。至於每年的預算案及那純粹屬行政性質的議決案，向來不提交人民複決。外交條約應否交人民複決，現在還是一個沒有解決的問題。

聯邦對於法律或議決案的複決手續，其程序如下：國會每通過一種法律，即登入政府公報，送交各邦，由各邦轉送各市，俾衆週知。從公布日起，直至九十日後，該法律方才能發生效力。在這九十日內，八邦或三萬公民能提議要求將該案提交人民公決。各邦提出要求的時候很少；通常總是由那反對該法律的人發起，徵求他人的簽字，有時候組織特別機關辦理這項運動。凡不識字人民可用符號代替簽名（有時因所簽名字筆跡相同宣布無效）。簽名完畢，請願書即須送交聯邦行政院。行政院如認簽名人數為滿足，就通告各邦的議會，並將該項法律公布全國，且指定投票的日期（投票日期至少須在法律

公布日四星期以後），於是全國人民羣起討論；其討論之激烈與否，視乎該案的重要如何，及各政黨對於該案是否注意爲斷。聯邦政府將該法律的原文印刷出來，分給那有投票權的公民，每人一份。立法院議員以及反對或贊成該案的人民，都開會鼓吹自己的主張，各報紙也滿載討論此項問題的著作（雖則如此，普通人民還是不易明瞭案情）。舉行投票的一切設備，均歸各邦政府辦理，票紙或法律的原文，則歸聯邦政府供給（法律原文用四種文字印成數十萬份，故所費不少），全國各地同日投票（普通在星期日）；投票場安靜無譁，秩序井然。至於投票時到場人數的多寡，則以人民對那提出議案之興趣多寡爲斷：最低時僅有百分之三十的選民到場，最高時達百分之七十四。

從一八七四年至一九一七年之間，瑞士的憲法修正案共有二十一件，其中被人民可決的有十六件。從一八七四年至一九〇七年之間，瑞士的普通法案，有二百六十一件，其中交付人民複決的共祇三十件，這個數目中又祇有十九件被否決。從複決制度實際應用上觀測，我們看出瑞士人民幾個特點；（一）人民的獨立性——政黨的意見不足以支配人民的心理，有時人民因爲不喜歡某政黨的行動，連該黨在議會中所通過的議案之沒有複



決必要者也要求複決，概予打消。(二)人民的吝嗇性——凡涉及支出經費及增加賦稅的議案，多被農民否決。(三)人民不歡喜官僚及官僚氣派——凡增加行政各部勢力的議案，易遭失敗。(四)人民的妒忌性——不大願意聯邦政府干涉各邦的事務。

講到反對複決權，第一個理由是說：大多數人民，沒有判別法律的能力（瑞士著名的首領，前曾為聯邦總統之威爾提 Wetti 曾說過：牧牛人或馬夫手持商法投票表決該法律之應否成立，豈不可笑），若要他們複決，不是一味盲從，便要吹毛求疵。其結果，不是複決權有名無實，便是複決權為人濫用。瑞士人民有時因不滿意某一論點，遂致否決全案，或因為不贊成某一案，遂聯帶否決其他同時提出之良好法案，即其顯例。其實，在人民教育提高的時候，只要把立法原因、內容和效用，向人民明白釋解，人民必然的趨利避害。瑞士自一九〇六年至一九一六年之間，除有地方會議的各邦不計外，總計通過的法令，共二二九案，而為人民默認的尙不在內。否決的僅七十三案，而無一不有害人民。足見人民的盲從或吹求，並不如反對者所言之甚。

第二個反對的理由，是說：財政法案如必須人民複決方生效力，必致財政停頓，陷國

家於不利。但是我們知道如果規定對於財政法案的複決，指定特別項目或特別項目中的增加部份，而任其他一般的預算施行無阻，則循例的經費支出沒有延擱，已定的政治機關不致靜止。

第三個反對的理由，是說：立法院所通過的議案一被否決，則立法院的身分及威權必受損傷，議員的責任心也因而減少；有時就許通過他們自己所認為不宜成立的議案，以待人民的複決；也有時恐遭人民的擯斥，不敢通過他們所認為應當需要的法令。其實，複決權不僅不會減少議會的責任心，而且會增加他們的責任心。如果他們隨便起草，致使所提議案盡被否決；或尸位素餐，提案落伍，則他們的地位和信用，就不能維持，他們決不願意如此；反之，執中適當的議案，必為他們所努力提出的了。

第四個反對的理由，是說：社會進化，立法必繁，時常複決，費用綦重，國家所受經濟上的損失不小。但是我們知道立法為國家數百年永久大計，祇要立法周詳，取得全民擁護，則這項犧牲，也有很大的代價。

總之，複決權存在的理論根據，我們可以列舉下面七點：

(一) 貫徹民主精神——人民既是主權者，則對於法律的採否自然握有最後的決定權；法律既然要全體人民遵守，自然要得全體人民，至少大多數人民的同意；這樣，才顯現真正的民治精神。

(二) 防止議會的腐化惡化——所謂腐化就是受一部份人誘惑或買收，而製定有利於一部份人的法案；所謂惡化，就是與行政部勾結，而製定人民所不欲的法案。瑞士立法院因違反民意而受人指摘的事，固極少見；然就其通過議案之不乏被人民否決者以觀，則可見議會有時亦不能推測真正的民意，或雖知真正民意之所在，卻不能實行。

(三) 便利人民了解法律——議會處處要探詢輿論，要設法預防人民的反對，要把各項議案的辭句作得最簡單最明顯，使普通公民都易於了解。

(四) 引起人民的愛國心及責任心——立法事務向來是交給一種高出於普通人民以上的階級辦理的，一般人民今既有立法權力，自有衛護責任了。

(五) 提高普通人民的政治教育。

(六) 減少政黨的勢力，鞏固政府，使行政院與議會不致因政黨之反對某項議案成立，

遂致動搖。

(七) 凡任何政府，必須有一個最高的權力，終止一切的爭執。瑞士的立法機關，既與英國不同，而兩院權力相等；行政機關又不如美總統之有否決權；司法機關，也不如大理院之可以宣布法律無效；則以人民為立法方面的最終約束，實是必要。

此外，歷史上瑞士人民在過去所得種種的經驗，昔時各小社會實行自治多年的習慣，以及今日社會上的相當平等，與人民的團結精神，何莫非湊成瑞士這個特殊制度之成功的原素呢？

## 第八章 政黨

在十九世紀之上半期，瑞士政治上有兩大問題：一即各邦政府的民主化，一即聯邦政府的組織是也。兩項主張皆為自由黨人所贊成。一八四七年天主教邦獨立運動失敗，一八四八年自由黨人製定之新憲法成立，將各邦結為聯邦；自此瑞士即有自由黨 *Liberals* 及天主保守黨 *Catholic conservatives* 對立的形勢，而自由黨人在國中的勢力尤大。迨後

，自由黨內因急進緩進主張之不同，分成兩派。一八七〇年激烈派全然脫離舊黨，新組急進黨 *Radical party*，或稱左黨。其較小的一部份，仍沿用自由黨的名稱，有時又叫做中黨。急進黨自一八七四年修改聯邦憲法，規定聯邦任意複決制以後，即保持其優越勢力，雖黨內嗣後曾一度分裂，黨外有社會黨等之出現，然迄今猶居兩院多數。社會黨 *Socialists* 由於馬克斯學說之傳播，於一八八〇年以後出現，雖僅在幾個人口衆多的實業中心區域占有勢力，但黨人數目迄今增加不已（德國移居瑞士的工人大都贊成），且甚爲活動。

瑞士現存的政黨，從右到左，可以列舉下面四個：（一）天主教保守黨 *Catholic conservatives*，（二）自由民主黨 *Liberal democrats*，（三）急進黨或獨立民主黨 *Radicals, or independent democrats*，（四）社會民主黨 *Social democrats*。這些政黨的分界，與人民方面言語及種族的分界不同（說法國話的各邦，也有贊助急進黨的，說德國話的各邦，也有贊助天主黨的）；就於階級的區分，也不一定相合（農民有許多屬於保守黨，受教育的富人許多屬急進黨，社會黨除工人以外，還包括富有哲學思想的民治黨人）；其最初分野的基

礎，乃在於宗教上的差異。大概天主教保守黨總是主張保護天主教會，增進天主教人民的特殊勢力，保護邦的權力，反對中央權力的增加。自由黨人堅持十九世紀正宗派的經濟學說和放任主義，善於批評，富於抵抗力，為社會黨人及其餘贊成急速改革和擴張國家職務的人之勁敵。該黨近年來雖漸失舊日的地位，但因黨人的才智卓著，素為社會所推重，故仍有若干勢力。急進黨人反對天主教，主張中央集權，實行直接民治制度，促進社會改革。他們的份子，包括加入自由黨者以外的實業界領袖，及大多數的農民。社會黨人主張非基督教（雖然不如法國社會黨人那樣反對基督教）；時常抱怨於工人所得工資少於他應得的數目；其鼓吹改正生產及分配方法，與其他各國的社會黨大略相同。關於外交，各黨沒有甚麼爭議，因為瑞士蕞爾小國，處於列強環繞之中，凡有普通知識的人都承認其必須嚴守中立，與四鄰一律親善。

瑞士政黨的組織，不如英美澳各國政黨組織之完密；其一切動作，也不如英美澳各國政黨之忙碌。其中惟獨社會黨有確定的黨綱，有積極的進行政序，有工團，有適當的鼓吹方法，並且其組織完備，足以與敵黨宣戰。此外天主教保守黨有教會的幫助，團結也

異常堅固。其他的黨，普通祇是有一個由各帶獨立性的地方組織所派遣之代表會議每年開會一次，接受黨務報告，批評立法行政兩院中本黨黨員之行動，宣布政策等（國會代表由地方黨部會議推定，行政院代表由國會中黨員會議推定）。在代表會議閉會期間，則由代表會議或各邦黨部所選出之中央委員會（Central committee）辦理日常事務。各政黨都沒有甚麼基金，所以照英美人的眼光看來，瑞士政黨組織，似乎是無關重要。

講到各政黨的勢力，直至一九一八年，急進黨在聯邦兩院均佔有多數議席，在參院中所佔的人數較少，因為有些人口較少的邦，總是選舉羅馬天主教人作參院議員。在一九一八年，參院議員中隸籍於急進黨者二十五人，隸籍於其餘各黨者共十九人。自一九一九年改行新制度以後，情形大變，無論那一黨都不能有絕對的多數；急進黨共選出六十個議員，在各黨中算是最多的。各黨在選舉時，固然很少用賄賂的方法，進行競爭（其故有三；一各候選人無力賄賂；二各項官吏薪俸微薄不值得行賄賂；三各選舉區面積很小，若行賄賂易被察覺，反喪名譽或受懲治）；即選舉後，國會的進行，各黨也常互相讓步；想要一黨包辦，是很難的。

現代民治國的政府，多受政黨的支配，惟獨瑞士政黨的勢力是較為薄弱，這其原因，也有很多：

(一)近五六十年來，瑞士聯邦中並未發生甚麼重大問題，如法國的君主與民治政體問題，美國的奴隸問題，英國殖民政策問題之類，足以引起人民政治上的急激鬥爭，而形成為有力的黨派。

(二)人民對於現在的經濟狀況並無不滿意的地方。社會主義雖能傳播，然大多數人對於他們的地位已覺滿足，不再有甚麼奢望。

(三)宗教對敵的情形，雖未能完全剷除，然已不如前此的利害。

(四)人民沒有階級的仇恨心。貧富雖不一致，然並沒有巨富，也沒有極端的奢華，足以引起普通人民的嫉恨。

(五)選民之不隸於各政黨者，其比例較在英美為大，故政黨控制選舉不易。

(六)選民不肯盲從政黨的指揮，和盲目崇拜個人，比較法美等國的選民為獨立。

(七)個人的野心，以及個人領袖羣衆的能力，遠不如在旁的自由國之顯著。



(八) 瑞士人民對於政治事務，無好勝的本能，如英國然。

(九) 政治生活，報酬很少（不像法國官吏之受人尊敬，也不像美國官吏之得金錢的報酬），不值得競爭。

(十) 政策上較重要問題，大都由人民公決，政黨無最後決定權力。

(十一) 數十年來祇有一政黨在國會內久佔大多數，然亦不濫用勢力，壓迫小黨，故未引起激烈鬭爭。

(十二) 各項官吏任滿，通常總是繼續被選，職位出缺的時候既少，政黨特殊的發展自難。

(十三) 瑞士受四大強鄰的壓迫，人民富於愛國心，重視國家的利益，故政黨精神不能自由發揮。

(十四) 瑞士職業政客的數目，較英美法德等國算是很少，除官吏以外，差不多沒有專為政黨作事的人。

## 第九章 各邦政府

瑞士聯邦政府組織的原則，方法及機能，均莫不脫胎於各邦政府，故研究聯邦政府，必對各邦政府有相當之認識。瑞士全國共二十二邦，就中有三邦各分爲兩半邦，每半邦各有政府，所以實際上共有二十五邦（派遣代表至聯邦國會時則仍以二十二邦計算）。各邦的面積和人口絕不相等，如美國然：面積最大的邦如葛羅本敦（Graubünden）有二七七三方英里，最小的邦如城市巴澤耳半邦（Urban Basel）只有十四方英里；人口最多的邦如柏恩有人口將近七十萬，最少的邦如下翁特瓦丹（Lower Unterwalden）只有人口萬餘。此外各邦有的幾於全在鄉村，有的半城半鄉，有的幾於全在城市。各邦的憲法參差不齊，祇要他不與聯邦憲法相抵觸，即受聯邦政府的保障。

各邦所有的權利及權力，似較大於坎拿大各省，而與美國各邦及澳大利亞聯邦各邦相同，各邦皆有主權，一切權力凡未曾劃給聯邦政府的，皆仍歸各邦所保有；遇有疑點，不能斷定某項權力應屬於何方時，則該項權力通常皆劃歸各邦。現在聯邦政府的權力雖逐漸增加，然各邦權力的範圍依然是很寬廣。各邦可以徵稅（關稅在外）辦理教育（在一定範圍內須受聯邦政府監督）；管理商業；規定教會與政府的關係；建築醫院，瘋人

院，感化院，衛生局；管理救貧及農村救濟事項；辦理入籍手續；設置警察局及法庭；委任判事；與鄰邦訂立境界合同；執行聯邦政府之法律。

各邦的政治組織約有四大類：第一類以公民會議 *Landsgemeinde* 爲統治機關，制定法律，選舉官吏，決定徵稅及金錢支出等。這種制度行之於兩個全邦及四個半邦，第二類以代表制的議會爲統治機關，惟所立的法律，有一部或全部須交人民複決，方可有效。這種制度行之於十個全邦及一個半邦。第三類政治制度的統治機關與第二類同，惟所訂法律，須俟一定數目的公民要求，方付複決。用這種制度的有六個全邦，一個半邦。第四類的邦，祇有一個——佛來堡——全然採取普通代議制，沒有複決的辦法。

公民會議起源甚早，大概脫胎於封建時代的諸侯法庭，十三世紀之初，烏利一邦即已行使這種制度。他的性質與古英國的人民集會，腦威及愛爾蘭的立法會，荷馬詩人所述的集會，羅馬的公民會，以及美國新英蘭的城鎮公民會相似。每年開露天會議一次，凡成年的男公民，皆能發言，皆有投票權。到會爲選民應盡的義務，有的邦科無故缺席者以罰金。人口少的邦，開會時人數不多；一人發言全場都能聽見。會議以邦長爲主席，

邦長每年改選一次，其權力不及美國邦長大。公民會議製定法律，表決議案，決定現行的各項問題，例如關於財政及公共工程等問題；並選舉重要的官員，法官，及行政會議的委員（至少五人）。行政會議是一種常置的委員會，為執行政務的機關。此外，另有一個諮議會，由行政會議委員及其他下級地方單位公選代表組織，隨時處理各種不甚重要的事件，並接收人民對於立法的創議（任何人均可提議，附議簽名的數目各邦不同，從數十到數百），以便附錄意見提交大會。

公民會議推行的各邦，須要面積小，人口少，人民利益和諧，政府職務簡單，人民有較高的政治能力。此外普通各邦，均採用代議制的議會。這種議會，由人民直接選舉代表組成，普通叫做大議會。凡年滿二十的男子，均有選舉資格。各邦議員的數目不等，從一百以下到二百以上。每一議員所代表的人民數目，從三百到三千。議員薪俸極微，任期從一年到六年，通常為三年或四年，任滿後常被再選。大多數邦大議會每年開會兩次，其他開會次數較多。美國的邦議會常常舞弊，濫用權力，任意市恩，所以人民竟至限制議會的權力；此種情形為瑞士各邦所無。瑞士邦議會的職權，為裁制邦務，表決預

算，制定法律，監督行政等。在施行複決制各邦，大議會所通過議案，全係臨時性質，在沒有複決制或施行任意複決制的各邦，則所通過的法案較有權威。

瑞士複決制度的雛形，起源於十六世紀之兩個地方，至現行制度，則始成於一八三〇年之聖迦崙州。各邦複決制應用的範圍，較聯邦為廣：其一為本邦憲法上的更改；其二為各邦立法院所通過的法律或議決案。關於憲法修改的複決，並非瑞士特色，現在美法、澳洲均已實行。關於法律及議決案，瑞士各邦有的採用普通強制複決，有的採用任意複決（公民簽名請願的數目從全體百分之四至百分之十五），人民向行政議會請願複決，須在該法律通過三十日之後。複決案成立的標準，有的須全體選民的過半數，有的祇須到會選民的過半數。

與複決權並行的就是創制權。各邦人民能用創制權更改本邦的憲法，和其他的普通法律（佛來堡除外）。其簽名請願人數，大都與使用複決權時相同。請願案須先交大議會審議，議院如果反對，可以附同提出相反的議案。各邦人民行使創制權的態度，極為保守。有七邦允許人民有要求解散邦議會另選新議會的權力，祇要全邦大多數意見一致。

這個與美國的直接罷免權大致相似。

邦的行政事務，交一個包含五人至十三人的委員會辦理，稱爲行政議會，或小議會。議員除兩邦由立法部選舉外，通常均由人民選舉。其任期從一年至五年。邦長爲行政會議首領，在舉行典禮時代表各邦，此外與其他議員無甚區別。行政議會的職務，大要爲執行法律，維持公安，監督下級地方政府，保護全邦利益。爲辦事便利起見，會內常分爲財政，教育，司法，警察，衛生，商務，實業，農務，慈善等部。行政會議會員，雖多選自人民，然其與立法部之關係，亦殊密切，頗與聯邦政府兩部間之關係相類。行政議會在法律上隸屬於大議會。大議會可以指揮小議會，並能變更其決議案。小議會的會員能列席大議會，並有發言權；且因其地位較高，知識較富，故在大議會內頗占勢力，小議會受大議會的囑託，得向大議會提出報告，規畫方略，起草議案。小議會的會員任滿之後，常再被選，並能連任數次；各會員因在職日久，經驗宏富，遂得有實力。有些邦內雖因爲各政黨勢力的變遷，行政會員不能長久在職；然概括言之，各邦行政議會絕少政黨的色彩。直到現在，各邦人民並沒有劃然分清的黨見，政黨的組織也很不完備。

瑞士一般人民皆主張各政黨在政府的各項重要機關內，均應有發言的代表，並應分享一部份的政權。自比例代表制度實行，小政黨在行政議會內的代表權更確定了。

講到各邦的司法機關，除去極小的邦以外，通常都有一個上訴院，幾個初訴法院及治安法官。法官或由人民直接選舉，或由邦議會（即大議會）選任，並沒有歸行政議會委任的。法官薪俸低微，任期簡短，普通是三年或四年，但得連次被選。法官的法學知識不及英美兩國，惟嚴正守法，清廉敏捷，則為瑞士司法制度之優點。陪審制度，英美盛行，在瑞士則除去關於出版的事件，以及重大的刑事案件外。並不採用，各邦判決的案件，上訴聯邦法庭，是很罕見的事。

## 第十章 區市政府

瑞士的政治制度，發端於鄉村的及城市的小社會，此種小社會皆習於地方自治，為地方政治的基礎，研究瑞士政府者，不可不知其梗概。區為政治單位，其成立有較邦政府更早，也有與同時的。各區的組織和性質，都經過了很大的變遷。區的種類並不統一，

在同一地域內，可有各種不同的區。區之最普遍的，爲公民區，政治區，及宗教區。在若干邦內，尚有學校區，救貧區等。近來的趨勢，是將其他各區的職務，集中到政治區的範圍內。

各大邦通常在州下分爲若干郡區，每郡區設一知事，或由民選，或由邦的立法或行政機關委任，爲邦政府之代表；在若干地方，另設置一個郡區議會輔助他。

公民區爲原始政治組織，現在的重要職務，爲頒給公民權，管理公產等。其權力機關爲全部公民大會，執行事務，則由公民議會辦理，若干委員會輔助之。凡欲入瑞士國籍的人，必須先成爲某區的公民；如得邦政府的允許，而成爲某區的公民，同時即取得各邦的及聯邦的公民權。

政治區爲各區中之最重要者，其性質爲『地域』的，與公民區之爲『人』的社會不同。這類的區，成立於海維共和國時代，現在全國有三千一百六十四個，其面積的大小與人口的多少，極不一致（區的人口從五十至二十萬）。權力也大小各殊；大概除法律上賦給他類區者以外，可以辦理一切的地方事務（如衛生救貧警察等）。宗教區常與政治



區相合，其權力現在幾全限於宗教事業。

各區的組織，大概都與政治區相彷彿。政治區的最高權力機關，爲全區人民的公民會議，凡年滿二十並居住本區三月以上之男公民，皆得到會共同討論，並議決本區的各项問題。邦的法律規定在某種情形之下，重要地方的區民會議，可以將若干職務，委託一個民選之普通議會辦理。

實際執行日常區務的機關，爲一個區議會。其會員五人至九人，由區民會議或普通議會選舉。區議會管理地方現行的事務，並委任各項微小的官吏，直接對全區負責。區議會的主席，與法國的市長相似，常有特別的職權，有時且能獨立行動。

在面積較大的城市內，區就變爲市，市中事務，是由市議會掌理的。市議會每三年改選一次，有支配全市務的全權。市議會議長就是市長。市長權力微小，頗似英格蘭的市長與蘇格蘭的邑長，其地位遠不如美國市長的重要。但也有若干市，將該市行政權劃出幾種付託市長。各市也與鄉間各區相同，有很多的權力，但須受本邦法律的約束。有幾個市的市政府掌管自來水，煤氣，及電力；又有幾市掌管本市的電車，各市官吏薪俸

很微，類能廉介負守。市議會雖有時也被人指摘，謂各項事務所作試驗太多，所用辦事人員爲數也過大，但大體講來，人民對他的感情還不錯。

本城市選舉的時候，各政黨互相競爭；但各黨的界限通常並不十分清楚。各市常按各黨人數的多寡，預定某黨應選若干人，以免其爭競。

地方自治在瑞士國內向係最重要的原素，不但因爲他是瑞士行政組織的基礎，且因人民在長時期的實行自治中，得有辦理事務的訓練；瑞士共和政治之能成效，卽以此爲其主之原因。比較地說起來，歐美各先進國的政權，沒有一國像瑞士那樣完全在於人民手中的；雖然批評瑞士政府的弱點的還大有其人，我們也不能不承認他所施行的制度，在他那環境內，已顯示其特殊的價值了。

## 第五編 俄國政府

### 第一章 歷史的背景

俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國 The Russian Socialist Federal Soviet Republic，爲二十世紀特起的異軍：在時間講，開世界歷史的新紀元；在空間講，與研究一般政治組織者以特殊的資料，其值得我們注意，不用言了。

俄羅斯是世界上一個廣土衆民的大國；北跨歐亞兩洲。他的面積有八百餘萬方里，佔全地球陸地六分之一。人口有一萬二千萬，佔全世界白人人人口四分之一。這樣龐大的國家，自有他民族雄厚的歷史。當十四世紀之初，莫斯科政府，漸漸向鄰近諸地擴張其勢力；或用武力的征服，或用威壓的外交，使無數非俄羅斯的民族逐漸聯合在『沙』Tsar 的統治之下。俄皇爲政治上無限制的主權者，同時兼爲教主，集人神之權於一身；在他

極端的專制淫威之下，人民呻吟了數百載。

誠然，俄國的民主自由運動發生也很早：當十六世紀之中葉，俄皇伊萬第四 Ivan IV，曾召集一個形似英國「巴力門」法國三級議會 *Etats-Généraux* 的國會 *Zemski sobor*, or *National assembly*，但是他全為貴族 *Boiars* 的組織，而且到了雄才大略的彼得大帝時 *Peter the great 1689—1725*，這個議會即從沒有召集過。加他鄰二世 *Catherine II 1762—96* 除組織代表各階級人民的市議會 *Municipal dumas* 外，為重新編纂法典，曾召集一個大委員會 *Grand commission*，會員五六四人，由國中選任；但是設立的宗旨，並非使之成一國會，而且不久亦即消滅。一八〇一年亞力山大一世 *Alexander I* 即位，對製成文憲法及選舉代議機關，曾加以考慮。亞力山大二世 Alexander II 於一八六四年曾將地方政府改組；在全國各區中設立區議會 *Zemstros*，由區內的地主與農民組織而成；再由各區議會推舉代表組織省議會 *Provincial zemstros*，處理地方各種公共事業；可是區議會與省議會不久為一種反動風潮所顛覆。他曾計議設置一個半民選的國會，擁有考慮立法事項的權力，但是在發布命令之前二十四小時，他被虛無黨女傑蘇菲亞 *Sophia* 刺死了。

亞歷山大被刺身死以後，反動與壓迫的勢力，比前更凶。貴族階級與勞動階級對立鬭爭的形勢愈益迫切：當時貴族階級包括貴族，大地主，官僚，及新興的工業資本家；其所倚賴是俄皇的威力，背後有許多的警察和軍隊。勞動階級中有三大要素：一是純粹的農民，二是半農半工的勞動者，三是熟練的勞動者；他們因為經濟上的壓迫，與政治上的不自由，時常在那裏發展其潛藏暗動的革命勢力。這種革命的中心勢力，可以分爲三大派；第一是自由主義的自由運動 *The Liberal movement*；第二是社會主義的革命運動；第三是農工運動。他們分道揚鑣，然而對於推翻萬惡的專制魔王，則抱有同一的目的。

俄國革命運動的歷史淵源很長，但是到了二十世紀的開初，這種運動就有了急激的進展。一九〇四年日俄戰爭俄國在遠東遭逢着悲慘的失敗，人心非常憤激，羣起作設立國會的要求。俄皇尼古拉二世 *Nikolas II* 爲應付危局起見，作小小的改革。對於波蘭猶太人的要求表示讓步，恢復芬蘭的憲法，取消農民的積債。一九〇五年八月頒佈設立帝國議會 *Duma* 協助立法令。十月三十日發布宣言，保護個人思想，言論，集會之自由，建立帝國議會，這就是有名的『十月宣言』 *October Manifesto*。帝國議會與參議院兩院合組

立法部，國會由普通選舉，參議院則半由選舉，半由任命的官吏充任。國會的職權僅能限於立法一部份，若未蒙俄皇批准，法令仍不能成立。關於皇室的財產與經費的出納，以及海陸軍的調遣，國會全不能過問；內閣由俄皇任命，擁管轄中央及地方行政事務與支配官吏的全權。俄皇這種虛偽的改革，一般官僚和貴族地主絕對反對；他們謀永遠保持俄皇的獨裁政治，組織所謂「俄羅斯人民聯盟」Union of Russian people，以威嚇的手段對付當時一般維新派。而急進的革命黨人，對於俄皇這種御用的立憲政治極不滿意，叛亂和罷工，仍繼續進行。

第一屆國會於一九〇六年五月召集，凡是社會主義的各派分子，多未加入；但國會中這些愚昧無知的農民代表，和抱有自由思想的智識分子，仍然處於反抗政府的地位，會議開幕七十二天，竟被俄皇解散。於是改正選舉法，限制加嚴，使貴族牧師，官僚市僧更多當選的機會，而第二屆國會於以產生。

第二屆國會於次年一月召集，這次國會中社會民主黨和社會革命黨都加入選舉。國會反對政府的色彩愈濃，官僚的反動亦加甚！國會生命延長至百〇四天又被解散。國會選

舉法修改，支配勢力全移到貴族官僚的手中。

第三屆國會是在一九〇七年十一月召集，其分子大部份是反動派與保守派；雖壽終正寢，然一無表現；同時俄皇政府更採取嚴厲的壓迫手段。

第四屆國會於一九一二年召集，社會主義派只占十四名，仍和上屆的席次數目相同；反動分子大大增加，而自由黨分子也較多。他直到革命發生時，還行使職權，但嗣後即無形消滅。

俄國國會，雖屬君主立憲，等於曇花一現；然能喚起人民對於政治上的注意，使之對於國事，有一發表的機會，也未始無若干的影響。歐戰發生之初，人民因迷於愛國的觀念，且深信帝國的威力對外發展，足以解決內部若干問題；故除社會民主黨的極左翼外，對於戰爭殆一致擁護。不幸戰事措置乖方，餉械兩缺，結果慘敗，失地喪師；而國內糧食恐慌，又日益加甚；革命的爆發乃不可避免了！

當一九一五年八月間，帝國議會分子，除左右兩極端者外，曾召集會議要求改革，俄皇置之不理。一九一七年二月議會重開，作自由運動，俄皇聽從羣小的包圍，決以武

力壓服。二月二十七日，有三十萬工人在彼得格勒舉行一種示威的同盟罷工，不久飢民開始爲麵包的掠奪。至三月十一日，大革命的運動完全爆發，通衢站滿了革命的羣衆，俄皇的親信軍隊，於民衆的喝采聲中，加入了革命黨。國會屢次致書要求俄皇籌劃救濟方法，俄皇不與以答覆。至三月十五日，國會中立憲民主黨的領袖向羣衆宣布國會和工兵代表會（三月十一日所組成）已經一致承認廢黜俄皇，組織一個由各黨代表而成的臨時政府，並且發表一種早日召集建國議會的宣言。俄皇接到這個議決案以後，立即簽定退位書，並且命令他的兄弟梅查爾公爵 Duko Michael 繼承皇位；可是後來的情勢，已經不容許帝制有復活機會，羅曼諾夫 Romanoff 朝便從此告終了！

第一次臨時政府成立，全由態度溫和的中流階級之自由黨人把持政權（當時屬社會主義派的只克倫斯基一人），企圖實現政治上民主主義，繼續進行戰爭。人民以政府對於麵包與和平兩大問題仍無法解決，表示不滿；而由工人與兵士所選代表組成之蘇維埃 Soviet，尤與政府處對立的地位。蘇維埃原由社會革命黨與孟謝維克黨 Mensheviks 等溫和黨人指導；自前敵愈趨紛亂，人民求和平不得，列寧 Lenin 與杜洛斯基 Trotsky



又先後由瑞士及美國返俄，大肆活動；布爾謝維克黨 Борев 勢力，陡形高漲。不久第二次臨時政府成立，這個聯合內閣仍以非社會主義派佔大多數。對於戰爭及經濟問題：仍無法解決，於是民衆屢次舉行大規模的示威運動，反抗政府。七月間第三次臨時政府產生，克倫斯基 Kerensky 繼任內閣總理，對布黨施行壓迫；然對於當時民衆所希望的和平，土地，工人管理工廠三大問題，仍無法解決；對於召集建國議會，又一再遷延，更予布黨以機會。十月間布黨開秘密會，決定以武力奪取政權。十一月四日布黨舉行俄京『蘇維埃日』大隊男女遊行示威，高呼『打倒克倫斯基政府』，『撲滅戰爭』，『一切權力歸於蘇維埃』！克倫斯基 決定以武力鎮壓，然兵士先後倒戈，各重要機關全被布黨佔領；至十一月七日杜洛斯基 在俄京蘇維埃大會中以軍事革命委員會名義，宣告克倫斯基政府已不存在。

臨時政府既顛覆，第二次全俄蘇維埃大會 Second All Russian Soviet Congress 舉行。這次大會布黨實佔多數。會中決議組織人民委員會 Council of people's Commissary 分掌行政事務，保證蘇維埃大會決議事項之實行，與海陸軍及農工各團體相聯絡。政府權力集中於

人民委員會，以蘇維埃大會及中央執行委員會爲最高機關，掌監督及任免人民執行委員之全權。

不久人民委員會根據大會的決議，發布關於媾和，廢除土地私有制及產業國有的三大法令；一面用武力鎮壓各方面的反動；解散社會革命黨佔多數之建國議會 *The constituent Assembly*。

蘇維埃中央執行委員會起草有名的『勞苦的與被掠奪的人民之權利宣言』 *Declaration of the rights of the toiling and exploited people*，於一九一八年一月間在全俄大會到會的工人，兵士，水手，農民與哥薩克 *Cossacks* 的代表共一千二百人之前朗讀，會場中的羣衆鼓掌歡迎，表示同意；俄羅斯蘇維埃共和國憲法底基礎，於以築成，世界上又湧現了一種新的制度了。

## 第二章 憲法的內容和特質

蘇俄底憲法分第一第二兩次，第一次憲法共六編十七章九十條。其第一編就是列寧起

草的「勞苦的和被掠奪的人民之權利宣言」，共分四款，第一款是宣布俄羅斯爲工，兵，農蘇維埃共和國，俄國的行政大權，完全統屬於蘇維埃。其中又申述俄羅斯共和國，是許多自由民族的一種自由結合。這是蘇俄憲法的根本。第二編是關於財產，勞工，教育，公民權，宗教之普通規定；第三編是中央與地方之組織，及權能；第四編爲選舉制度；第五編爲預算制度；第六編爲共和國之徽章及旗章。憲法全文較美國憲法略長，於一九一八年七月十日，經過第五次全俄蘇維埃大會通過，稱爲『俄羅斯社會主義蘇維埃共和國憲法』*Constitution of the Russian Socialist Federal Soviet Republic*。後來經過一九一九年到一九二三年之間幾次的增補。直到一九二三年聯邦憲法制定以後，經過最後的修正，才於一九二五年五月第十二次全俄蘇維埃大會通過，是爲現行憲法，內容共六編，八十九條。

蘇俄憲法，是一種柔性的憲法，可以拿通常立法的手段來修改，這個與一般國家的憲法（尤其是英國）相同；惟蘇俄憲法產生的政制，既不是英法式的內閣制，也不是美國式的總統制，復不是瑞士式的委員制，而自成爲一種『蘇維埃制』，則其憲法之富有特

性，是必然的了。茲略舉於下：

(一)個人權利保障之特殊 一般憲法總是籠統地說保障個人權利，但是蘇維埃憲法開宗明義第一章就是說「確保無產階級專政，以征服有產階級，打破人類互相榨取而實現無階級分立無國家主權的共產主義」。誠然憲法規定「所有公民都有同等權力」，但這句話的意思祇是防止種族與國籍不同的歧視，而從始至終，祇是勞動者有權力。「俄羅斯共和國係以民族的蘇維埃共和國聯邦為基礎，而建設之勞動者及農民之社會主義的國家。俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國領域內一切政權，屬於勞動，農民，赤軍，及哥薩克之代表者蘇維埃」。這句話的意思很明顯。勞動者可以享受言論，信教，集會，結社，聯合行動之自由，其他不勞動階級人民的權力是沒有如此談到的。

(二)公共政策之着重 憲法中關於社會的及經濟的革命政策特別着重：取消土地的私有權；宣布森林礦山的國有；國營生產及交通企業；廢止宗教；普及教育；普及軍事訓練；宣布不勞者不得食。即外交政策，如承認芬蘭獨立；外交公開；破壞歐洲對亞洲等處弱小民族的侵掠政策等，都包含在內。

(三)選舉制度之奇異 選舉制度，憲法規定十分嚴格。各級蘇維埃最後的選舉還是民選，不過這種民選與普通民選不同。第一，採用職業團體代表制，以經濟的社會的個體為基礎，不以個人或地域為基礎。所以憲法中規定『俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國之男女人民，不論其屬於何種宗教，民族，生國，苟年齡在十八以上，具有下列資格之一者，皆有蘇維埃之選舉權及被選舉權；(甲)從事於有益社會之生產的勞動，而得生活資料者；(乙)從事家庭勞動以輔助上項人從事生產者；(丙)農民及農業勞動者之未為獲得利潤而雇人勞作者；(丁)蘇維埃共和國之陸海軍兵士；(戊)上述諸種人之陷於不能勞作者』。第二，否認有產階級及反共產黨的參政權，實行有限制的選舉制。所以憲法中又繼續規定『雖屬於上述範圍之內，然下列所舉者，無選舉權及被選舉權：(甲)雇用他人勞動以得利潤者；(乙)不由自己勞動而得收入（如因資本而生之利息及因企業或土地占有所生之收入）以生活者；(丙)私營之商人經紀人；(丁)凡宗教之傳道者及僧侶以其事務為職業者；(戊)前朝之警吏，使用人，密探及前朝皇族等；(己)用法律手續認為精神反常者……(庚)由無恥或金錢上之犯罪，於法律或裁判所定期間內，由蘇維埃停止其

公民權者』。

(四)分權組織的消滅 蘇俄憲法中關於中央機關的組織，是與其他一切國家的中央組織不相同的。蘇俄的中央機關有全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會All Russian Central executive committee，及人民委員會等三種，而全俄中央執行委員會，還有一個『幹部』Presidium。全俄蘇維埃大會是憲法上俄國最高主權寄託的機關。他樹立大政方針，在閉會期間，其權力由全俄中央執行委員會代為行使。這個委員會權力很大，在憲法上認為蘇維埃俄羅斯共和國最高的立法行政和監督機關，與近代所謂三權分立的原則大相逕庭。人民委員會是一個會議的行政機關，為俄羅斯政治的動力。在政治上是最佔重要，而為俄國權力集中的機關，可以制定命令規則，而取一切於政府運用上必要的手段。他與瑞士的委員制不同，因為他行使立法行政兩種職權，卻並不是與立法機關對立的。

(五)選舉間接性的增加 照憲法的規定，農民選舉村蘇維埃議員，由村蘇維埃舉出縣蘇維埃議員；由縣蘇維埃舉出省蘇維埃；由省蘇維埃舉出中央執行委員。這樣間接又間接的選舉制度，有人以為一方面可以選出最有能力的人來當權，一方面執政者也可以利

用他們的勢力來使最高的機關和人民的意志逐漸離隔。

### 第三章 全俄蘇維埃大會 All-Russian Congress of the Soviets

研究俄國政府，必須明瞭蘇維埃制度。蘇維埃拿職業來做代議制度的單位，其基礎有城市及鄉村兩種：城市中所有的勞動者或有職業的人，按照工業為單位，或以工廠為單位，具有各種的組織；這許多勞工組織，按照會員的多少，舉出若干代表，到一個勞動議會去；這個勞動議會，就是這個城裏的政府，這就是城市蘇維埃。鄉村的勞動者——具體地說農民——按照這種方式選舉代表而產生的組織，就叫做鄉村蘇維埃。鄉村蘇維埃的單位，是村蘇維埃，由居民四百以上的村落組織而成。村蘇維埃代表產生鄉蘇維埃。鄉蘇維埃代表產生縣蘇維埃。縣蘇維埃代表與城市蘇維埃代表會合產生省蘇維埃。市蘇維埃每二萬五千選舉人中選出一人，及省蘇維埃每十二萬五千住民中選出一人，組成全俄蘇維埃大會，為俄國的最高機關。

蘇俄的政治，是一種向心的制度，其構造是層層的由下而上漸次集中的。按照共和國

憲法第三章，主權機關的基本形式，大別爲中央機關和地方機關兩種。該共和國主權的中央機關有（一）全俄蘇維埃大會；（二）全俄中央執行委員會及其幹部會；（三）人民委員會及其附屬之人民委員會小會議，勞動國防院，與各人民委員部。世人把蘇維埃制度，比擬一座尖塔，城市和鄉村的蘇維埃是塔的基，而全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會及人民委員會，則是塔的頂。這三個機關，是蘇俄最高權力的機關，也就是蘇俄的統治機關，現在分述如下：

全俄蘇維埃大會 All-Russian congress of the soviets，由省市蘇維埃大會代表產生，已如前述。但是我們在這裏有兩件事值得注意一下：（一）倘若省蘇維埃大會，不能在全俄蘇維埃大會以前召集，則省的代表，便不由省蘇維埃大會選出，而改由縣蘇維埃大會選出。（二）全俄大會就是由都市蘇維埃的代表和省大會的代表所組織，而省大會又是由縣蘇維埃的代表與市蘇維埃的代表所組織，則市蘇維埃因此就直接的及經過省間接的兩重爲全體大會所代表。關於這個兩重代表的實際情形，還不很明瞭。因爲由市蘇維埃派往全體大會的代表，乃是以選舉人二萬五千人中的一人爲比例的；但有選舉人二萬五千的都



會，至少是人口十萬的都會，這在全俄有限得很。至於選舉人二萬五千以下的都市又怎樣，憲法上沒有明記。

全俄蘇維埃大會，由全俄中央執行委員會召集，全俄中央執行委員會，除全俄蘇維埃大會底定時會以外，還可以由自己底發起，或有共和國人口二分一以上地方蘇維埃底請求，召集臨時會。全俄蘇維埃大會底定時會，慣例在每年十二月下旬舉行。

講到全俄蘇維埃大會的職權，他的範圍是很廣的。憲法第十二條規定國家的主權，屬於全俄蘇維埃大會。憲法第二十四條規定全俄蘇維埃大會，為俄羅斯共和國最高權力機關，凡立法行政司法等國家一切政務，統取決於大會。憲法第五十條宣告大會可以裁決他所認為必要的一切問題。憲法第五十一條規定大會特有的能力，有（一）蘇維埃憲法之基本的法律之制定，修正，增補；（二）講和條約之批准。

總之，全俄蘇維埃大會擁有極大權力。他有權廢止法律；改變憲法底根本原則；對於俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國底人民，不問他是誰，都可以剝奪他底權利，或委任他以廣泛的全權；並得任免該共和國一切機關底職員。不過在實際上，全俄蘇維埃大會

自然不能裁決關於國家統治的一切問題。所以該大會，普通是以制定蘇維埃政權組織底根本原則，指示該大會閉會時蘇維埃政權諸機關應取的行動大要，選出該大會閉會時執行蘇維埃政權的最高機關全俄中央執行委員會，爲其行動的界限。即其特定權力的第二項——講和條約的批准——按照慣例，通常也是由全俄中央執行委員會批准的。

#### 第四章 全俄中央執行委員會

全俄中央執行委員會 All-Russian Central Executive committee 由全俄蘇維埃大會選出委員三百八十六名組成。根據第七次全俄蘇維埃大會的議決，其常會每月由幹事會議召集一次，臨時會由幹部會決定，或由人民委員會提議；或由全俄中央執行委員會全數三分之一的請求召集之。第九次全俄蘇維埃大會規定本委員會的常會每年至少須召集三次，每次會期務宜常久。委員底任期一年；都有出席該委員會，及其負有任務的該委員會內各部，各委員會的一切會議的義務。若不提出正當理由，接連三次缺席會議的人，便看做退出該會的組織。委員會在會期中，有缺席委員和退出委員時，即由全俄蘇維埃大會所

選出之候補中央執行委員（共百二十七名）代理。現在有許多委員，兼任各地方有責任的要職；但是不問他在何處服務，一律依照該委員會的薪俸率，由委員會支給薪俸，嚴禁薪俸外津貼的收受。各執行委員，非得該委員會幹部會或議長的承諾，不受拘留。他們除在地方蘇維埃諸機關的一切會議中有發言權外，還可以自由出入俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國的一切蘇維埃機關。

講到中央執行委員會的職權，憲法第十二條，規定國家主權屬於全俄羅斯蘇維埃大會，全俄羅斯蘇維埃大會閉會期中，則屬於中央執行委員會。又第三十一條規定中央執行委員會，為俄羅斯共和國立法行政及監督的最高機關，即中央執行委員會指導蘇維埃政府及一切蘇維埃機關之事務，企圖立法行政之推行盡利，且監督憲法之制定及蘇維埃議決案之實施，審查裁可各項之政令及政府或各部總長之提議建議，並得自行制定發布政令法規。憲法並不限定專屬該委員會所管的事項，只以第四十九條，指示一個大概。其中重要點如下：（一）憲法底制定，改變（非改變其根本原則）及補足；（二）聯邦共和國內外政策底指導；（三）發布關於俄國公民權底取得及喪失手續的法規；（四）各種國際條約底締結

及宣戰底布告；(五)俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國行政區域底設定，及共和國新員加入，舊員脫退的承認；(六)俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國一般國民經濟計劃底確定，特別是該國預算底確認，及一般國家的租稅和義務底制定；(七)民法，訴訟法等一般國家的法律底發布；(八)俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國武裝軍隊編成基礎底確定；(九)大赦及特赦的允可；(十)人民委員會及全組織底任命與更迭。

總之，全俄中央執行委員會，除憲法第五十一條所規定的以外，對於任何問題，都有審議的權能。職務這樣的繁多，一年幾星期的開會，到底不能把這許多問題來解決，於是該委員會的幹部會，便應着需要而生了。

全俄中央執行委員會幹部會，由該委員會底總會選任。現行法律對於該委員會只規定：「應從其組織中，委任執行幹部會常務所需要的充分職員，以執行此種業務為主」，對於幹部會的組織人員，並沒有規定。此外關於該幹部會的權限，法律亦無明確限定。大概講來，他可以解決俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國底行政和經濟的區劃問題，以及中央和地方機關之間的紛爭；他替中央執行委員會會議準備材料，指導會議，提出政

令案交付該委員會審查，監督該委員會決議的實施；審議大赦請願事件，承認赤旗勳章底授與；由人民委員之推薦，任命各人民委員。在全俄中央執行委員會會議閉會時，幹部會得批准人民委員會的決議，或停止該議決案的效力。又有權力以全俄中央執行委員會的名義，發布行政上所必要的決議。幹部會能够決議的事項，法律並沒有限定，所以該幹部會，關於全俄中央執行委員會權限內的任何問題，都得發布決議；就是對於全俄中央執行委員會已經解決的問題，亦得加以決議。其所決議的事項，全俄中央執行委員會，都可以廢棄，恰與全俄蘇維埃大會，可以廢棄全俄中央執行委員會總會的決議一樣。總之，幹部會爲中央執行委員會閉會期間的代理者，爲蘇俄實際上最高立法行政和監督機關，凡非中央執行委員會總會那種定期機關所能實施的政務，都是他負責施行的了。

全俄中央執行委員會事務廳，爲該委員會中各種審議事項的準備，完成及實施機關。廳內分設全俄中央執行委員會議長祕書局，幹部祕書局，總務部，人民大赦部，會計部，俱樂部，圖書館等。

附屬於中央執行委員會的機關，還有下列幾個：

(一) 饑饉救濟中央委員會——其目的為在饑饉地方，次第復興被破壞的經濟，救濟貧民廢人（因戰爭，勞動及饑饉）及孤兒。

(二) 兒童生活改善委員會——其任務為對於照料兒童食料的諸機關，給與食糧，房屋，燃料及其他的援助；監督為保護兒童和保障兒童必需品而公布的各種議案的實施；為保護兒童的生活及健康頒發適當的指令等。

(三) 農村經濟及農村產業援助委員會——其目的在於為復興農村經濟及農村產業，設置低息貸款於農民的金融機關。

(四) 全俄病傷赤兵及廢兵救濟委員會——其目的為救濟病，傷赤兵，廢兵，及他們的家族。

(五) 俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國中央記錄保存所 保存記錄，分為(甲)政治，(乙)經濟，(丙)法律，(丁)歷史和教育，(戊)海陸軍事等部門。凡政府機關的記錄及一切往復文書等均在內。

(六)馬克司及恩格斯學院——其目的在於以科學的方法，研究馬克司主義的理論和沿革，及馬克司，恩格斯的生活和作品。

(七)社會主義學院——其目的在於：(甲)統一，結合社會主義學者並創造國際團體；(乙)研究社會主義的沿革，理論及實際問題；(丙)養成社會主義學者及社會主義國家的負責行政者，編輯適當的參考書籍。學院內設立許多專門研究室，如(1)革命運動的沿革，(2)戰爭與外交，(3)第二國際及第三國際，(4)勞動運動，(5)經濟，(6)文學及藝術的沿革，(7)蘇維埃組織等。本學院會員，由(A)研究社會主義有特別成就者，(B)普及社會主義上有大功勞者之中，以五年的期限來選定。

上列各附屬機關，多在各地方設置分會或代辦所等。

## 第五章 人民委員會

上述兩大中央機關，其工作多偏於重要立法事項，至於本章所講人民委員會，則性質較有殊異了。人民委員會又稱爲人民委員會大會議，依憲法的規定，應以議長及十七名

人民委員組成。該委員會的組織，依第九次全蘇維埃大會的決議，還有二名代理委員做補充。人民委員任命權，都屬於中央執行委員會。

關於人民委員的職權，向來爭論很多。憲法規定他是『執掌俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國一般政務的勞農政府』，得『發布政令，指令，且爲期政務執行的正確迅速起見，採取必要的一切措置』，但『凡人民委員會一切決議及決定有重要之一般政治意義者，須提出全俄中央執行委員會經其審查及承認』。因爲如此，所以有人以爲人民委員會和全俄中央執行委員會不同，因爲他不是立法機關而是行政機關。但是根據第八次全俄蘇維埃大會關於人民委員會的決議，已承認憲法第三十八條付與人民委員會的政令發布權，即可作爲法律發布權解釋，則人民委員會的決議，即爲國家的法律。第八次全俄蘇維埃大會的決議案是『全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會，該委員會幹部會，及人民委員會之外，無有發布一般國家的意義之法規的權能』。照這樣看來，人民委員會實在有立法權力。雖然他這種權力，小於全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會及其幹部會：因爲這些機關，無論那一個，都可以廢棄人民委員會的決議。



人民委員會在蘇維埃中央機關系統中，是一個下級立法機關。該委員會與其他下級機關（如勞動國防院，各人民委員部）不同之點，即是他有權發布與上級機關相抵觸的法規，此種法規，在未被正式廢棄以前，完全有效；而其他下級機關的決議，即使關於該發布機關掌管的事情，亦不能與法律相抵觸。

再說一句，應當交付人民委員會審議或批准的事項，約有下列數點：

（一）關於制定政治及經濟生活的一般規範的一切政令案，和對於國家諸機關的現制度加以根本改變的政令案；此種政令案，須得全俄中央執行委員會的批准，並須由各人民委員部提出人民委員會。

（二）關於國家行政一般問題的決議案，尤其是關於軍事及外交的措置或不許猶豫的事件。

（三）制定一般國家租稅或現物稅的政令案，但本項政令案由人民委員會批准的，只限於不許猶豫的場合。

（四）新法規及改訂法典的草案。

(五)各人民委員部基本職員的定額案；但有必要時，須先行徵詢財務人民委員部的意見。

(六)因關係各人民委員部的抗議，由人民委員會小會議及勞動國防院提出的，關於立法，豫算及經濟組織的一切問題，或依議長的命令交付人民委員會審議的同類問題。

(七)各人民委員部關於政務的報告；但經濟系統各人民委員部的報告，須先徵詢勞動國防院的意見。

(八)關於認可各人民委員部的最高幹部員，人民委員會的各委員會委員，勞動國防院委員，人民委員會小會議委員及其代理委員，國立銀行總裁等職員的問題。

(九)由全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會，或該委員會幹部會，委託人民委員會大會審議的一切問題。

人民委員會雖然是立法機關，然若認其僅僅為立法的機關，與全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會或該委員會幹部會一樣，亦是不對的。人民委員會一方面是立法機關，同時又是行政機關。在行政方面，他的主要使命，在於各人民委員部（行政各部）政務

的統一，調和，及指導。

全俄中央執行委員會，該委員會幹部會，該委員會議長，人民委員會議長，及人民委員會小會議，人民委員會秘書長，勞動國防院秘書長，各人民委員部，全俄勞動組合本部，中央統計局，消費協作社全俄中央聯合會，及國家計劃委員會，都可以向人民委員會提出議案。人民委員會開會時，必須有表決權的委員八名出席（各人民委員及委員缺席時之代理者與該委員會所承認的報告委員均有表決權）。一切事項，都以單純的過半數來決定。各人民委員部，對於其決定，得以人民委員的署名，向全俄中央執行委員會幹部會提出抗議。若在規定期內，沒有人提出抗議，則該委員會的決定，便發生法律上的效力。

人民委員會大會議任命（一）議長及副議長，（二）代表司法人民委員部，財務人民委員部，勞農監察人民委員部的委員三名，（三）部外委員二名，組織人民委員會小會議，審議下列各種問題：

（一）關於制定政治及經濟生活的一般規範，及關於根本改變國家諸機關的現行制度，

及關於國家行政一般問題的一切政令案，施行豫備的審議，以便請求人民委員會大會議或全俄中央執行委員會的批准。但關於軍事及外交問題，除特受人民委員會大會議或該議長委託外，不加審議。

(二)由各人民委員會及其他中央諸機關向人民委員會提出，必須人民委員會加以決議的一切議案，決議案或政令案，倘若沒有各人民委員會的反對，則以司法人民委員的署名，提出於人民委員會大會議議長，該議長或加以承認，或交人民委員會大會議決定。若議長承認時，政令案或決議案，便成了人民委員會的政令或決議，馬上發生效力，以該委員會的名義公布。關於國家預算所規定的一切支出問題，則由財務人民委員會審議，使勞農監察委員部的負責代表參與。倘若認財務人民委員會關於此種事件的處置及行動為不當時，才交付人民委員會小會議去討論。而預算外的支出，則必須交付人民委員會小會議審議。

(三)由全俄中央執行委員會，人民委員會及勞動國防院的決議，或由全俄中央執行委員會議長及人民委員會議長的命令，交付人民委員會小會議審議的各種事項；由各人民

委員部及全俄勞動組合本部提出的各種事項；由省執行委員會經過內務人民委員部提出的各種事項；以及人民委員會小會議當審議上列各種事項時，由會議自己提起的各種問題。人民委員會小會議的決議中帶有指令性質的，立即發生效力；關於改廢此種決議的訴願，須履行所定的手續才行受理。

總之，人民委員會小會議是人民委員會的輔助機關，他所議決的具有立法性質的各種事項，在規定期限內若無抗議時，則在由大會議議長署名的條件之下，與人民委員會大會議的決定有同一的效力。他與大會議更明顯有別的，就是他不能設置任何附屬的委員會；而且除秘書局以外，無論在中央或地方，也再沒有其他機關（大會議附屬機關有學者生活改善中央委員會，臨時特別學術委員會，利權委員會本部等）。

除了人民委員會小會議以外，人民委員會還有一個最大的附屬委員會即勞動國防院。根據第八次全俄蘇維埃大會的決議，勞動國防院組織的分子，爲：人民委員會議長，海陸軍人民委員部，最高國民經濟院，財務人民委員部，貿易人民委員部，勞動人民委員部，交通人民委員部，農務人民委員部，食糧人民委員部，勞農監察人民委員部，以及

全俄勞動組合本部所選派的各委員。此外，中央統計局局長得參加該委員會會議，但只有發言權。

勞動國防院能够審議的事項很多，其主要任務在於謀國防及經濟組織安全的範圍內，統一調和各人民委員部的政務。如果說人民委員會的大會議是該委員會的立法機關，則勞動國防院正是該委員會的最高行政機關。該院有權發布決議，指令，訓令，並為正確且迅速達到其目的計，採取必要的一切措置；尤其是決定俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國的唯一經濟計劃，而提出於全俄中央執行委員會得其承認；使經濟系統各人民委員部的工作與該計劃一致，並監督其實施。勞動國防院的決議，各人民委員部，及中央和地方諸機關，都有實施的義務，但沒有法律的效力；人民委員會和全俄中央執行委員會均得取消之。

勞動國防院與人民委員會小會議有兩個最大不同點，即（一）前者為中央的純粹行政機關，為便於與後者的法律決議區別計，其決議以該院名義發布。（二）前者的獨立性比後者較多，在中央和地方，都有許多附屬機關。如國家計劃委員會（主要任務為樹立國家

經濟的生產計劃和一般國民經濟的調整計劃等），經濟委員會（調查各地方試驗的結果等），國有財產調查及處分委員會，最高仲裁委員會，國內商業委員會，及，州，省，縣，工廠，區及村等的經濟會議。

前面說過，人民委員會由議長及十七名人民委員組成，負有行政及立法任務，各人民委員爲該人民委員會首領，執行各別政務。故蘇俄中央執行機關的重心，還在各人民委員部，人民委員部之重要可知了。

各人民委員部以人民委員會所推薦，全俄中央執行委員會所確認的人民委員爲首長。各部均有最高幹部（幹部委員須得人民委員會承認）；其意見不能絕對拘束人民委員；不過幹部及幹部員，可以向人民委員會及全俄中央執行委員會提出抗告，各人民委員部的地方機關，就是地方（州，省，縣，區），執行委員會的各部，無異議地實行上級命令。如認爲不合法，在取得省執行委員會同意下面，可以拒絕實行，其事件即交由全俄中央執行委員會審理。

現在把這十七部簡單地介紹一下：

(一)海陸軍人民委員部 海陸軍兩部在『共和國革命軍事會議』中統一起來，爲蘇俄的最高軍事機關。革命軍事會議管轄下的中央軍事機關，有勞農赤色軍參謀部，中央軍事交通部，政治部，軍事教育機關管理部，赤軍航空隊本部等，關於以武裝艦隊防禦共和國的問題，都集中於由勞農赤色艦隊及海軍人民委員部組成之海軍局，其首位最高海軍司令部，亦隸屬於共和國革命軍事會議。

(二)外交人民委員部 本部的任務爲辦理外交的交涉和商議；實行人民委員會關於與外國締結條約和協約的決議；蒐集關於外國政治和經濟生活的各種情報以供政府參考；擁護俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國的對外政策及經濟上的利益等。爲實行各項任務本部設立西方政務局，東方政務局，經濟法制局，印刷及情報局，事務局等。

(三)最高國民經濟院 本院爲俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國中，依據共和國的一般經濟計劃，計劃共和國的一切採取業及生產業，擔負一般的指導責任，並管理國家諸企業的最高機關。在院管理之下，有：(甲)中央諸局(事務局，中央產業經濟局，財政商務局，計算統計局)，(乙)學術技術部，(丙)編輯出版部，(丁)產業各部門管理局，



(戊)國營托辣斯，新狄嘉等。

(四)農民人民委員部 本部掌管開發共和國各部各種農業；根據社會主義制度，改善農業的組織，土地的整理及利用，土地問題的調節。設有中央行政管理局，中央農業管理局，中央土地整理局，移民輸送管理局，中央產馬，畜產管理局，中央獸疫局，中央水利管理局，中央森林管理局，中央農村經濟計劃管理局，及其他附屬機關等。

(五)貿易人民委員部 本部研究實施各種發展對外貿易的政策，調節官廳，公司，個人經營的通商；運用本部中央及地方機關，或參加貿易股份公司，及其他公司，經營輸出入業務；此外共和國關稅事務，亦由其管理。職制上設有總務局，統計經濟局，劃劃委員會，貿易調節局，法務局，財務計算局，稅關局，國營輸出入局，及其他地方機關等。

(六)交通人民委員部 本部是關於運輸的編成及指導的機關，以管理一切鐵道，水路，道路及其他交通路爲其掌管事務。設置有總務局，鐵道運輸，河川運輸，海上運輸，地方運輸等中央管理局，其他委員會，及地方運輸機關等。

(七)郵電人民委員部 本部掌管領土內一切郵便，電信，電話，無線電信通信事務；內分行政，經營技術，財政經濟三個管理局，外設通信計劃委員會，地方管理局等。

(八)勞動人民委員部 本部掌管勞動市場的調節；作成實施為國民經濟應行動員，供給勞動力的計劃案；實施運送勞役稅制；保護勞動；解決勞資紛議；登記勞資間契約；指導工錢政策；改善勞動者生活健康等。依其掌管事項的性質，設置勞動市場，勞動保護，爭議協調，車輛運送課稅等，中央職員委員會，稅務部，及其他附屬機關，與下級機關。

(九)財政人民委員部 本部掌管編成和審查國家預算；調查和編纂財政法案；調節金融，發行紙幣；查定和支出官廳的經費；保管國有貴重品；指導監督國營及私營信用機關；組織國營保險等。部內分設行政，預算，中央租稅，造幣等局，財政經濟部，通貨局，及地方財務局等。

(十)糧食人民委員部 本部的任務是：準備農產物（食糧品及工業原料），配給國家機關所調製或製造糧食品及第一必需品於住民之間。但完全由本部實施的，僅是依食糧

稅的規程去徵收農產物。本部設置行政管理，準備管理，配給管理，財政計算管理，漁業管理等局，中央屠宰冷藏局等。

(十一)教育人民委員部 本部掌管共和國內一般的及專門的科學，藝術，補充教育，及政治教育的機能。分設組織行政部，專門學務部，社會工藝教育，技術專門學校及最高等學校，成年教育及政治教育等管理局；異民族教育會議，國營出版，文藝出版，電影製作，文化用品供給等管理局。

(十二)衛生人民委員部 本部的職責在於增進居民的健康，除去各種健康障礙。部內設有特殊委員，分置總務部，組織行政，財務，衛生，醫療，母性幼兒保護，少年衛生，醫術統計，衛生教化，軍事交通衛生等課。

(十三)社會保安人民委員部 本部的使命在於對於一時或永久喪失勞動能力的勞動者的保安，講究一切的方策。部內設總務部，社會保護中央委員會，組織部，社會保護機關管理部，社會保險中央管理部等。

(十四)內務人民委員部 本部監督地方統治機關的組織及行動；指導共產經濟的組織

及發達（因此亦可列入上述十人民委員部經濟系統），指導一般的及專門的民警行動。設有行政編成，警保，刑務，共產經濟，事務等局，及地方機關。

（十五）民族人民委員部 本部主要任務在於指導少數民族的生活；保護給予他們的權利，適應各民族環境，助成其物質的精神的開發；實行並監督蘇維埃政權的民族政策。設有民族會議，各民族課，少數民族課，各種學會，聯邦委員會，並在各自治共和國和自治地方政府內設置代表機關。

（十六）司法人民委員部 本部任務是司法機關的組織，指導及管理；主權一切機關，企業及個人的行動合法與否的監督，關於政教分離實施的指導及監督；主權立法機關討論的法律案的預先審查，法律的公布及解釋等。部內分設組織監督，行政財務，立案編纂，總務，出版等部，及檢事局。

（十七）勞農監察人民委員部 本部的任務和機能，在某種程度內與司法人民委員部並行。依據法令本部為蘇維埃國家唯一的社會主義的監察機關，勞動者和農民經過本部直接參與監督中央和地方一切國家機關的行動，特別是財政及經濟方面的行動。不特如司

法部監督其行動是否合法，而且監督其行動是否妥當。本部設有總務局及其所屬中央起訴課，中央監督局等。

## 第六章 司法機關

蘇俄的司法機關，在十一月革命以後，本設有（一）革命法院，專審理關於社會革命的政治罪犯，尤以反革命的犯罪為主；（二）人民法院，審理民刑各事件；這些都是一審制度，當時頗近擅斷主義。嗣後反蘇俄的勢力，逐漸鎮平，仍舊恢復複審制度。茲將蘇俄司法機關情形，略述梗概如下：

（一）人民法院 人民法院為縣法院的下級機關，其裁判官由縣法院或司法人民委員之提議，由縣執行委員選任。人民法院中有僅以常置的人民裁判官一人組織者，也有於常置人民裁判官以外，復置陪審官兩人組織而成者。

（二）縣法院 縣法院裁判官由縣執行委員會的選舉，經司法人民委員之承認後，委以裁判權，任期一年。

(二)高級法院 上述兩種法院係地方機關，至高級法院則為中央機關，總轄管理國內一切法院。高級法院裁判官，經中央執行委員會幹部的承認，由司法人民委員任命。

人民法院，每年開特殊裁判四次，處理關於勞動的犯罪案件。

於人民法院之外，尚有軍事裁判所，處理關於軍隊及要塞的裁判事務。軍輸裁判所，處理關於妨害威嚇輸送等重罪。

關於土地紛爭的事件，由農業委員會處理。

關於國家財政機關財政權的爭議，由勞動國防局，縣經濟評議會，及地方仲裁會等處理。

除上述各機關以外，根據第一次全俄聯邦會議的議決，因尊重聯邦領土內革命的法制並防止各共和國的反革命行為，特設最高法院，附屬於聯邦中央執行委員會，行使聯邦之最高司法監督權，自此，司法制度更非前此之過度簡單了。

## 第七章 蘇維埃主權的省機關

蘇維埃主權的省機關，爲省蘇維埃大會及省執行委員會。省蘇維埃大會，係由（一）縣蘇維埃大會每住民一萬人選出一人；（二）市蘇維埃或與市相相的大村，市外的製造所及工廠等蘇維埃的代表，每選舉人一千人選出一人組織，爲全省內主權最高的機關。省蘇維埃大會的職權，主要的是：地方豫算及豫算之實施報告的認可，省及縣執行委員會行動報告的批准，以及主持省執行委員會委員，及全俄蘇維埃大會代表的選舉等。省蘇維埃大會，由省執行委員會召集，每年一次，其臨時會，由全俄中央執行委員會幹部會議的提議，省執行委員會的決議，或省內所有縣執行委員會及市蘇維埃三分之一的請求召集之。

省執行委員會，由省蘇維埃大會選任執行委員二十五人組織，在省蘇維埃大會閉會期間，爲全省最高執行機關，對省蘇維埃大會負責任。其主要職責爲（一）關於中央機關政令決議及指令的實施；（二）省內反革命行爲的取締，和革命秩序安寧的維持；（三）省內一切政府機關行動之指導，統一，及監督等。總之，省執行委員會，除選舉該委員會委員及全俄蘇維埃，暨承認豫算實施報告外，握有省蘇維埃大會所具有的一切權利。省執

行委員會的定例會議，每月至少須舉行一次。此外省執行委員會擴大會議，每年至少召集三次；除省執行委員外，各縣執行委員會，都市執行委員會及大工業地方各派代表一人參加。省執行委員會內，由議長，副議長，秘書等七人（在莫斯科及列寧格勒則爲十名）組織幹部會，實施該委員會一切決定，處理一切常務，統一幷指導一切下級機關行動。其下更分設各部以執行地方政權，掌管一切業務。

省執行委員會所設十四部，概要如下：

(一) 行政部 本部掌管：組織，召集，選舉及改選下級蘇維埃大會和執行委員會；辦理外人入籍；實施政教分離的政令；監督宗教團體；編成強制工作；調節商業；登錄戶籍，管理民警；防止天災，救助罹災者等。

(二) 軍事部 本部掌管：動員，召集，及調整省內一般軍事。

(三) 財政部 本部掌管：實施中央所制定的國稅及其他租稅；編成國家收支的豫算；作成關於地方豫算的收支估計；施行對於徵收地方稅及其他稅金一般的監督等。

(四) 農務部 本部掌管：整理和利用土地；監督實施土地分與規定；改良貸款；保護



畜產業；獎勵積極的農業及農村經濟教育，解決土地的爭議。

(五)國民經濟部 本部掌管：設立屬於該部管理的國營企業，生產計劃，及其他作業計劃；出租國營企業；實施省內商工交易。

(六)共產部 本部掌管：處理住宅問題；管理及利用市地；管理共產企業——自來水，各種燈火，電車，地方輪船等——；改良住民地的設施（如建設公園等）；辦理具有地方意義的工業，應付火災；管理屠宰所，發電所，地方運輸等。

(七)教育部 本部掌管：提高住民文化一切事業；設立普通及專門學校；監督各學校授業方法等。

(八)勞動部 本部掌管：保護雇傭勞動；實施社會保險法，防止失業，監督勞動工錢的正確支付，及企業團體的契約，監督衛生及技術規則等。

(九)糧食部 本部掌管：指導縣機關的行動，監督一切生產品及農產物的國家準備；計劃省內穀物糧秣及其他產物的準備等。

(十)勞農監察部 本部掌管：監督蘇維埃主權的政令及決議的實行；監督國有財產的

登錄，配屬及保管，檢察一切國家機關及國營企業的行動。

(十一) 政務部 本部掌管：鎮壓反革命運動及暴動，取締間諜，警備鐵道，及交通水路；取締秘密輸入等。

(十二) 衛生部 本部掌管：省內一切醫療事務；實行防疫設施，援助中央衛生人民委員部的一切措置；實行衛生監督方法及其他設施等。

(十三) 省統計部 本部掌管省內中央統計局所需要的工作，即關於人口，國民健康及衛生，土地利用，勞動，軍事，及其他的統計等。

(十四) 社會保安部 本部掌管：組織農民相互救濟委員會，給予極貧住民以農村經濟及勞動上的援助；補助因戰爭或勞動而殘廢的人及其家族，以及因天災或反革命事件而犧牲的人。

除十四部以外，省的重要機關，還有一個省經濟會議。

以上各部，一面為省執行委員會的一部份，同時又隸屬於中央各該人民委員部。如教育部一方為省執行委員會的一部，同時又隸屬於中央教育人民委員部；共產部一方為省

執行委員會的一部，同時又隸屬於中央內務人民委員部，即其例證。

各部設一部長，由執行委員會選任，任期一年。

省執行委員會各部，指導並統一該委員會的下級各部的行動。其命令在縣執行委員會各部中，有實施的義務。

## 第八章 蘇維埃主權的縣市區村機關

縣的最高機關 爲縣蘇維埃大會。縣蘇維埃由市蘇維埃，市鎮（住民三千以上之地方）蘇維埃，市內工場蘇維埃，及區蘇維埃之代表總數三百人以下組織而成。常會由縣執行委員會每年召集一次。臨時會議或由中央執行委員會幹部之提議，或依據縣執行委員會之規則，或由該縣內市執行委員三分之一以上的請求召集之。其職權在統一全縣一切蘇維埃的行動及解決一切地方問題。其執行機關爲縣執行委員會。

縣執行委員會由縣蘇維埃大會選出二十五人組織。任期一年。在縣蘇維埃大會閉會期間，爲一縣主權的最高機關，掌管各部工作的指導及監督，義務規則的發佈，地方豫算

的編成等。委員會每二週至少須召集一次。在閉會時，由委員三人組織幹部會，處理日常事務，其下更分設各科。

縣執行委員會設有：(一)行政科；(二)軍務科；(三)財政科；(四)農務科；(五)共產科(地方經濟科)；(六)教育科；(七)衛生科；(八)勞動科；(九)糧食科。各科數目較省執行委員會各部爲少，但省執行委員會各部，均得任命一名縣內全權代表。各科機能，原與省執行委員會各部相同，不過規模較小。各科對於中央各該人民委員部，省各該部，縣執行委員會及其幹部會，有實施其命令及指令的義務。

市蘇維埃是由一切省，縣，和其他都市，以及有都市形式的村落組織而成；爲其區域內最高的機關。凡勞動者都有選舉權與被選舉權。市蘇維埃大會的代表，規定爲五十人至二十人，但莫斯科 Moscow 及列寧格勒 Leningrade 兩處的代表，可超過此數。在市蘇維埃中，爲使其代表執行業務，設有各課，其組織與省執行委員會各部相仿。省會及縣之市蘇維埃，不設執行委員會，執行機關的任務，交付省及縣執行委員會辦理。市蘇維埃總會，每月至少開會一次。

區（或稱鄉）蘇維埃由區內所有村蘇維埃的代表組織而成，爲區領域內主權的最高機關。區蘇維埃大會，選任三人組織區執行委員會，任期一年。此種區執行委員會，隸屬於縣執行委員會，其職務在掌管（一）土地，農事；（二）文化，教育，衛生；（三）軍事勞動及行政等，由各執行委員分別擔負。對於區蘇維埃大會及上級執行委員會，負完全的責任。

村蘇維埃是農村蘇維埃的最小單位，由有居民四百名以上的村落組織而成。每住民二百名選出代表一人，其代表總數，限於二十五人以下。村蘇維埃每月集會二次，其掌管事項，爲實施上級執行委員會的一切決議；援助政權機關業務之施行；維持秩序，提高居民經濟的及文化的程度。

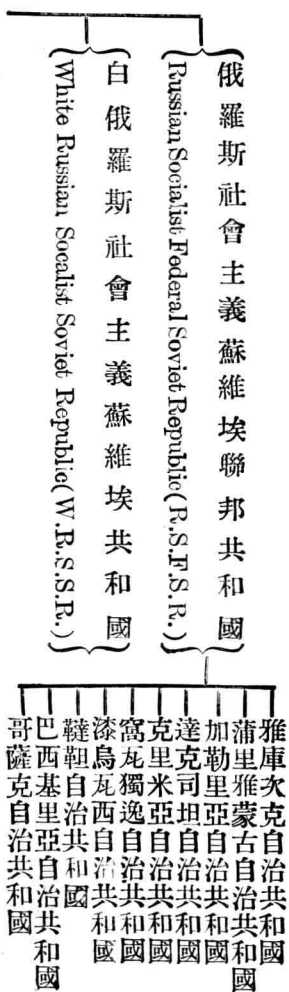
村執行委員會，以凡有居民一萬以上之村落，由村蘇維埃選出兩人組織；在一萬人以下的村落，則不另設委員會，只須以蘇維埃的代表會，作爲執行機關。

上面所述，各地方蘇維埃，都是代表職業；只有全俄蘇維埃大會，其組織是完全以地方爲單位，和近代各國的議會相同。

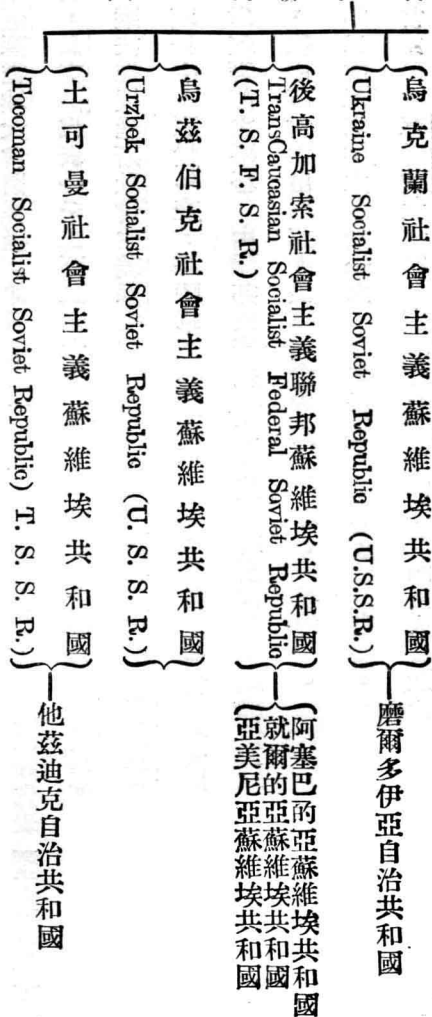
## 第九章 蘇維埃社會主義聯邦共和國

蘇俄法律中，有『蘇維埃聯邦』和『俄羅斯聯邦』兩個術語，有的人常弄不清，兩者的意義全然不同，我們應加以特別的注意。俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國，即我們普通所謂『蘇俄』，其政治組織，已於上面幾章略述梗概，至於蘇維埃社會主義聯邦共和國 Union of Soviet Socialist Republics，則其範圍較大，除『蘇俄』外，還包括五個如俄羅斯一樣的蘇維埃共和國，茲列表如下：

社 埃 維 蘇



## 會 主 義 聯 邦 共 和 國



蘇維埃聯邦制度的發生，由於蘇俄民族政策的決定。蘇俄民族素極複雜，在昔時一隸俄皇專制淫威的蹂躪。自三月革命發生，『民族自決』的呼聲突起，各民族紛紛宣布獨立；臨時政府未能完全放棄傳統的對於各民族的優越權，致各新興國均有離心的傾向。列寧等有鑒於此，發佈『俄羅斯民族權利宣言』，主張俄羅斯民族一律平等，各民族有自決權，其範圍擴大至於能分離，於是對於各新興民族國竭力聯絡，並先後與之結成同

盟，共禦外侮。一九二二年，因謀對內對外統治的便利，斯達林在第十次全俄蘇維埃大會中，提出組織各蘇維埃共和國為一個大聯合的三大理由；蘇俄政府會同烏克蘭，白俄羅斯，及後高加索共和國代表，提出動議，廢除蘇俄與各獨立共和國現存的條約協定，另訂新聯盟條約，組成一大聯盟國家。不久全俄蘇維埃大會採納各共和國的提案，決議各共和國共同組織社會主義蘇維埃共和國聯邦，各共和國均保留自由退出聯邦之權利。全俄蘇維埃大會閉幕後，即召集第一次蘇維埃聯盟大會，到俄羅斯代表一千七百二十七人，烏克蘭代表一千二百二十六人，高加索代表九十一人，白俄羅斯代表三十三人。大會決議推俄羅斯社會主義蘇維埃聯邦共和國為聯邦盟主；以莫斯科為聯邦首都；各共和國政務中，關於外交，海陸軍，外國貿易，交通，勞農監督，最高經濟會議，勞動食料及財政等部之事務，由聯邦政府統一之。旋即選出代表，組織第一次聯邦中央執行委員會，復由該會選出聯邦人民委員會人員，組織各重要機關。

第二次蘇維埃大會於一九二四年舉行，批准了聯盟憲法。

當第一次蘇維埃大會時，布哈拉及基發兩共和國因人民教育與智識不足，未及加入。



一九二四年兩國改組，合吉爾吉斯一部，構成烏茲伯克社會主義蘇維埃共和國，及土可曼社會主義蘇維埃共和國；兩國成立後，即加入蘇維埃聯盟。一九二五年舉行第三次蘇維埃大會時，即通過兩國加入聯邦的議案，故今日的蘇維埃社會主義聯邦共和國，實包括着六個獨立的共和國。茲將社會主義蘇維埃聯邦共和國掌管的事項及其組織，略述於下：

聯邦最高機關掌管的事項：在國際關係方面，如辦理外交；對外變更國境；宣戰；議和；締約；處理新共和國加入聯盟及給與同意於脫退聯盟者。在財政方面，如製定聯盟各共和國的共同稅及認可其附加稅；許可聯盟募集公債，及各共和國募集公債，製定流通聯盟全領域內的貨幣等。在國民經濟方面，指導國外貿易，締結利權契約，製定關於聯盟國內具有公共意義的工業，運輸，郵政，電信的管理，農業；土地的整理之一般法律；編成聯盟國一般統計，確立度量衡制度等。此外如編成並指導聯盟的武裝軍隊；製定民法，刑法，裁判所構成法，及訴訟法；取締聯盟全領土內的反革命行爲；解決聯盟各共和國間爭議；廢止各共和國機關與聯盟憲法抵觸的決議等都是。聯盟各共和國，在

憲法所指示的範圍內，得獨立行使自國的主權，祇在聯盟全體的利益所必要的範圍，要受限制。

講到聯邦的組織，其最高主權機關，就是聯邦蘇維埃大會 Union Congress of Soviets，本大會由各共和國省蘇維埃大會按每住民十二萬五千人中選出代表一名，市蘇維埃大會按每選舉人二萬五千人選舉代表一名組織。每年由聯邦中央執行委員會召集常會一次；其臨時會由有共和國兩國以上之請求召集之。聯邦蘇維埃大會，除關於各共和國之自由退去聯邦，及各共和國領土變更，不加干涉外，有行使憲法上所指定之一切權力，並有改定憲法之權。

聯邦蘇維埃大會閉會時間，其權力行使機關，爲聯邦中央執行委員會。本委員會由聯盟會議和民族會議組成，聯盟會議，由聯邦蘇維埃會議內列席各代表，依照各共和國住民人數的比例，選出三百七十一委員（現增至四百五十外候補一三八人）組織之。民族會議，則以各聯盟自治共和國各選出代表五名（有兩國各選代表一名）及各自治州各選出代表一名組成。這兩個會議權限相等，任何交付中央執行委員會討論的法律案，不得

這兩個會議的承認，都不能發生效力。倘若兩個會議意見不同，則交付協定委員會去討論；再不能一致，則交付兩會議聯合會討論；如亦無結果，則交聯邦蘇維埃大會作最後決定。

聯邦中央執行委員會在閉會期間，選出幹部會議 *Presidium of the union central executive committee* 委員二十一名，組成聯邦的最高立法，執行及命令機關。其主要職權，爲（一）監督蘇維埃聯邦各機關對於蘇維埃憲法之實施；（二）監督各機關對於聯邦蘇維埃大會或聯邦中央執行委員會幹部會議各種議決案的執行。幹部委員由聯盟會議幹部會，民族會議幹部會，及中央執行委員會總會各選七人；其議長則由聯盟共和國各選一名。

聯邦人民委員會 *Union council of peoples commissaries* 無立法權，全爲執行政務的機關。由聯邦執行委員會選舉議長，副議長，及十部人民委員，分部執行聯邦政府之命令及議決案；其效力得直接實行於聯邦全領土之內；各共和國如有異議，得向聯邦中央執行委員會提出抗議，但沒有停止實施的權力。能够取消或停止聯邦人民委員會的政令及命令的，只有聯邦中央執行委員會及其幹部。

聯邦人民委員會附屬機關，除中央統計局，國家計劃委員會，政治保安局（爲取締政治的經濟的反革命運動及陰謀暴動而設）外，爲下列十部：（一）外務人民委員會；（二）海陸軍人民委員會；（三）貿易人民委員會；（四）交通人民委員會；（五）郵電人民委員會；（六）勞農監察人民委員會；（七）勞動人民委員會；（八）財政人民委員會；（九）食糧人民委員會；（十）最高國民經濟部。這十部中，其前列五部，是聯盟共同的人民委員會，全聯盟中都祇有一部；他們在各聯盟共和國，設置代表部。後列五部，則在各共和國，都有其人民委員會；一方爲聯邦各部的機關，同時又隸屬於各該共和國中央執行委員會及人民委員會。聯邦人民委員會的命令，如違犯聯邦或聯盟共和國的立法，聯盟各中央執行委員會及其幹部會，均得停止其執行；惟必須立即通知聯邦人民委員會及聯邦各該人民委員會。

直屬於聯邦中央執行委員會的機關，還有一個最高法院，由執委會幹部會任命議長，副議長，委員五名，各共和國最高法院選派主席四名共十一人組成。本法院權限如下：

（一）在聯邦總立法範圍內給各邦最高法院之命令及指導。

(二) 在聯邦最高法院檢察官的職務上，審查各邦最高法院的法令，決議與裁判，並在各邦有違犯聯邦總法律時，或各邦對別邦利益有妨害時，提出控告於聯邦中央執行委員會。

(三) 受聯邦中央執行委員會之委託，根據憲法，給各邦之任何法令的合法的決議。

(四) 裁判各邦間關於法律之爭論。

(五) 審理聯邦高級職員的瀆職事件，及有國聯邦二共和國以上的特別重大民刑事事件。最高法院中，有中央執行委員會幹部會所任命的檢察官，其責任為發表關於聯邦最高法院之一切問題的意見，以此意見提出於會議；並若對聯邦最高法院全體會議之決議有不同意見時，提出抗議於聯邦中央執行委員會主席團。

本章所述為蘇維埃社會主義共和國聯邦，至組成聯邦之各分子共和國，其中中央機關及其地方機關的組織，與以上各章所述俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國，沒有根本的不同。不過外務，海陸軍，貿易，及郵電等人民委員部，只存在於『俄羅斯聯邦』；在各共和國中，僅置有這些人民委員部的代表。此外則俄羅斯及烏克蘭兩國，因其為帝制時

代的支配者，故現在的人口，文化，經濟，都比較其他各共和國立於絕對優越地位。其他四個共和國，除白俄羅斯外，都屬於東方民族，經濟文化，都甚落後，且保有若干截然區別的民族組織。只是在聯邦憲法上地位平等，各該國的蘇維埃主席，同時都爲聯邦蘇維埃的主席。

俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國，對上爲蘇維埃社會主義共和國聯邦之一份子，對下統有中央俄羅斯各省，十個自治共和國及十一個自治州。各自治共和國，在其國家組織上，依據一切蘇維埃國家共同的形體構成。不過表現民族及生活上的特質，於經濟組織，統治或行政區劃中。他們與其他聯邦共和國有兩個最大的不同點：（一）沒有隨時任意脫離聯邦共和國的權利；（二）多半沒有財政人民委員部，這種事務，多由俄羅斯共和國財政人民委員部的全權代表來辦理。而其根本的區異，則在他爲俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國的一部份，與該共和國的關係，並非如條約共和國之以條約規定，乃以根據該共和國憲法第二條規定的全俄中央執行委員會的議決來決定的。自治共和國的人民委員部，可以分作兩類：一類可說是中央系的人民委員部，其地位等於『俄羅斯聯邦』

國各該人民委員部的地方支部；另一類可說是非中央系的人民委員部（如內務司法教育衛生社會保安及農務等部），不屬於『俄羅斯聯邦』的各該人民委員部，而直接隸屬於全俄中央執行委員會，在相當的範圍內，可以自主行動。

『俄羅斯聯邦』的『自治』單位，除自治共和國外，還有自治州及勞動共產團體。他們是在『俄羅斯聯邦』的領土內，劃分少數民族所住居的地方而成的。多數自治州及勞動共產團體中，地方機關的法律地位，與主權的省機關相同。其主腦機關，為自治州執行委員會，仿照省執行委員會的組織，與省執行委員會有同一的權限和機能，分為數課辦事。簡單地說來：勞農共產團體及自治州，不外是俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國。中少數民族的省份，為適應住民的民族性，發達其獨自的人文罷了！

## 第十章 政黨

俄國的政黨，起源於十八世紀自由主義的自由運動，直到三月革命，他的勢力時而潛伏，時而活動。自一八六一年亞歷山大二世頒布改革政治實行議會政策以後，各派政黨

紛起，而社會黨尤爲猛晉。概略言之，當時的政黨可以分爲政府黨與反政府黨。前者有所謂『十月黨』The octobrist party，拿一九〇五年俄皇所發布的『十月宣言』爲主義，對於俄皇在這宣言裏給與的權利表示滿足，希望造成一個強有力的俄羅斯。這黨代表一般封建的地主與大資本家，與其他帝制派及復古派，自三月革命後實際上就消滅了。

在反政府黨方面的主要政黨有三：

(一) 立憲民主黨 Constitutional party 這黨爲非社會主義的黨；創立於一九〇五年；其黨綱是『俄國須成爲代議制民主的共和國，立法權須歸於人民代表者的掌握』；對於行政權的構成，主張共和國的大總統，對於國會不負責任，而由內閣完全負責。這黨在第一二次臨時政府中都占有很多的閣席。

(二) 社會革命黨 這黨與社會民主黨同屬於社會主義一派；創立於一八九九年，由舊有『土地與自由黨』及『民意黨』的大部份聯合而成。他們主張『沒收資本家的財產，以社會主義爲基礎，改造生產，和全社會的秩序』。並且希望在民主共和政治的下面，『與郡，縣，鎮，村以最大的自治，承認全俄國內各民族有自決權，於其民族間實行最



廣義的聯邦主義』。他們的政綱中有幾種問題雖然採取國際社會主義，但有許多地方他們有獨特的主張。這黨後來分爲左右中三派，右派黨同情於孟謝維克的主張，左派則有好幾次與布爾謝維克合作。

(三)社會民主黨 這黨創立於一八九八年，到了一九〇三年第二次舉行大會時，才把黨綱決定。他們崇奉馬克斯主義，竭全力向城市中的無產階級宣傳；其與社會革命黨最大衝突的地方，就是他們不相信農民具有革命性，而社會革命黨則自命爲代表農民爭鬥的黨。本黨後來又分爲『統一』，『少數』，『多數』三派，而以少數多數兩派的勢力爲最大。

社會民主黨分裂的根本原因，在於無產階級獨裁政治問題。當時列寧一派主張『無產階級的獨裁政治』 Dictatorship of Proletariat，絕對反對和有產階級 Bourgeois 合作。而博萊哈洛夫一派主張與有產階級合作，在有產階級的統治之下，從事於政治運動，參與議會政治。論爭結果，贊成列寧主義的居多數，故稱爲布爾謝維克，即『多數派』的意思；博氏一派稱爲孟謝維克，即俄語『少數派』的意思。

多數派與少數派的鬭爭，在臨時政府時代，顯現得異常的激烈。當克倫斯基（孟派首領）任內閣總理時，對於布派嚴厲壓迫，列寧與杜洛斯基（布派首領）先後出亡國外。自十一月革命崛起，臨時政府覆亡，『一切權力歸於蘇維埃』，少數黨勢力全然消失，雖不久克倫斯基企圖捲土重來，然仍然歸於失敗；從此俄國政治上的勢力，全在布爾謝維克手中了。

布爾謝維克黨與我們中國的國民黨相同，都是主張『黨外無黨黨內無派』的，所以自十一月革命以後，上述的各政黨，都先後消滅。這樣富於排他性的革命黨，我們本不能與一般政黨同談，所以在今日講俄國政府，我們還以『政黨』二字作研究的資料，實在不大妥當。不過我們知道人類的思想，總有緩進急進之不同，俄國今日雖然辦到了『黨外無黨』，然黨內的派別終不能消滅，其對政治上的影響與黨相同，我們仍不能以等閒視之。

講到俄國共產黨內部的派別，誰都知道：一是幹部派，一是反幹部派。關於兩派的情形，我們常受着些帶有色眼鏡者的宣傳，這是我們想要求『真知灼見』的學子一樁很不

幸的事！

幹部派與反幹部派的分裂，主要的原因，由於黨的理論問題。在列寧在日，杜洛斯基 Trotsky 以『革命無間論』Permanent revolution 爲其理論的基點，以爲『農民絕對沒有獨立的政治作用』。無產階級大可單獨進行社會革命，不必與農民階級相結合。等到無產階級革命勝利之後，農民階級自然只有傾向到無產階級方面來。而列寧則以爲工農兩階級的聯盟，組成兩階級共同的革命民主主義；對於地主及大資產階級，同樣可以並且應當厲行獨裁政策，鎮壓他們的反革命陰謀，以取得社會革命的勝利。總之，他以爲無產階級要努力幫助農民階級反抗封建地主，農民階級方肯幫助無產階級來反抗資產階級。這兩位領袖的主張，雖然不同，不過他們類能和衷共濟，沒有分裂。一九二三年，列寧舊病復發，養病山中。這時共產黨的分裂，已不可避免。斯達林 Stalin 與齊諾維夫 Zinoviev 加美納甫 Kamenov，在政府中組織強有力的幹部派，排斥杜洛斯基，說杜氏是黨的拿破侖。同時杜洛斯基亦領導黨內的各反幹部派，攻擊幹部派的『官僚化』，高作勞動民主主義 Workers democracy 的呼聲，主張黨的改造。至此幹部派加杜氏以『組織黨

團，破壞幹部』的罪名，兩派的鬭爭愈趨激烈了。

關於兩派鬭爭的中心問題，多在新經濟政策的上面。杜洛斯基派立脚在純共產主義的觀點上，竭力攻擊新經濟政策，說他包含許多危險性；新興的資本家和農民的經濟勢力不斷地增加，俄國就有走向資本主義發展的可能。斯達林派則謂『俄國由其經濟的事實之所昭示，確是一步步的向着社會主義的建設而前進。新經濟政策，照列寧的意見，是包含（一）退卻（二）重整軍事（三）反攻三種行動；是一種偉大的戰術。由此戰術，乃能在將來獲得勝利』。

關於俄國國營工業的性質，反對派認為從所有權關係方面看來，固然是社會主義的，但從人的關係說，卻不是社會主義的。而幹部派則認為無論從那方面看，都是社會主義的，無產階級不可以過於使農民蹙乎其後。

關於農民政策，幹部派主張與農民諒解；對富農固須剝削，貧農當然幫助，對於中農則取『友誼的』態度。但反幹部派則以為中農與富農的界限有時很難分清，中農很有變成資產階級的可能，應加重其負擔。此外關於農村合作社，反對派以為其勢力幾全由中

農富農操縱，亟應加以肅清；而幹部派則認反對派爲過於左傾，中農在生產上和消費上都居重要地位，不能任意推去；而且合作社因有國家嚴格的管理，必不致成爲資產階級的勢力。

因爲觀察的不同，兩派的意見與日俱深，對抗運動日趨激烈。一九二四年杜洛斯基在『一九一七年』一書的序言上，發表反對共產黨幹部的言論。齊加兩氏提議嚴懲杜洛斯基，有人更要求開除其黨籍，但因斯達林與布哈林 *Butalin* 等的持異議，案被否決。不久齊諾維夫，加美納夫又認爲幹部的政策，對於小資產階級的農民過於寬大，形成新反幹部派，於一九二五年第十次共產黨大會時，提出攻擊斯達林布哈林的不信任案。一九二六年秋，杜，齊，加，克（克魯卜斯喀耶即列寧夫人）等不顧黨中不得有反對『黨的決議』之派別的議論的紀律，又對當局的措施，發出批評與反對的論調：關於英俄絕交問題，攻擊政府國家主義的氣焰；關於英俄工人委員會問題，攻擊斯達林不應與英國那些狹詭的政黨領袖去商議；關於中國問題，反對幹部派之未令共產黨黨員脫離國民黨，且忽略了把中國城市及鄉村的無產階級武裝起來。對於反對派攻擊的要點，斯達林也有

相當的答辯：他以為蘇俄革命乃世界革命之一部份，說政府遵奉狹隘的國家主義，不顧世界革命是不符事實的；關於實際政治，資本主義既有部份的穩定，則蘇俄在資本主義國家中，只可以進行着去準備革命；中國革命的性質，是『資產階級民主主義的』，故第三國際的政策，應為刺激農民革命。

一九二六年冬全俄共產黨會議，以反對派的活動，是搗亂黨紀，使黨分裂，決議加以處分。於是強迫杜加等連名提出停止分派運動的悔過書。一九二七年反對派在黨的紀律許可範圍以內，仍然主張自己的意見，指摘幹部的『謬誤政策』。八月間杜齊等發表宣言，一面表示服從黨的紀律，避免黨的分裂；一面主張黨內的民主制，使黨員的意見，得有宣達的機會。中央執監委員會對於這種宣言，予以申斥及警告，然反對派的活動并不中止，且益形激烈。是年十一月將杜氏齊氏除名。十二月第十五次共產黨大會，議決將杜洛斯基等三十餘人流放於西伯利亞。一九二八年一月杜氏受着國家保安部差役的監視，放逐到離莫斯科二千五百里外的阿爾馬亞大地方。一九二九年一月，又以『最近潛謀煽動反蘇維埃的叛亂，對於現蘇維埃之權力，準備為武力的鬭爭，且糾結違法的

黨派，作反革命的活動……放逐出蘇維埃社會主義共和國聯邦之領土」。一九二九年二月底，杜氏在違反其本人意志的下面，被逐至土耳其的君士坦丁了。杜氏被逐至土耳其後，曾歷次發表信件，一面否認其反對蘇維埃，一面宣稱『斯達林的勝利，質言之，只是比較溫和的，保守的，官僚的，因此有國權的諸傾向並私有財產制黨派的，爲對於世界革命及馬克斯主義傳統的勝利』。

蘇俄幹部派與反幹部派的鬥爭，自杜氏被放，仍未停止。迄一九二九年五月間，共產黨大會一致議決擁護現幹部，排斥杜氏，而新反幹部之賴柯夫，湯姆斯基等，杜派中堅之拉台克等，均與斯達林成立妥協，聲明脫離杜氏關係。三角協調既成立，黨大會宣言『各派應以蘇維埃民衆利益爲標準，一致集中於蘇維埃權力之下，建設全世界被壓迫階級之模範國家』。此次反幹部派之改變態度，有謂因杜氏在被逐後，在各國報章上屢次發表攻擊蘇維埃之文字，博得資本主義國家之同情，故失大會之信任者；亦有謂是年蘇俄患穀荒甚烈，故各派團結，以救濟政局上之大危機者。