

萬有文庫

第一集一千種

王雲五主編

聯邦政治概要

吳漢章著

商務印書館發行





聯邦政治概要

吳漢章著

百科小叢書

編主五雲王
庫文有萬

著章漢吳

路山寶海上
館書印務商 者刷印兼行發

埠各及海上
館書印務商 所行發

版初月十年九十國民華中

究必印翻權作著有書此

The Complete Library
Edited by
Y. W. WONG

A STUDY SURVEY OF FEDERAL
GOVERNMENT

By
WU HAN CHANG

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.

Shanghai, China

1930

All Rights Reserved

例言

① 關於聯邦政治之集本，遍搜中外書籍，罕有專著，茲輯斯篇，俾一般讀者可明瞭聯邦組織之概況。

② 美國，瑞士，德意志聯邦政治之先進也，而是三國者，又各具不同之特殊制度，茲並述之，俾資參鑑。

③ 是書內容，大部根據陳茹玄教授之講演，而參以下列諸書：

- (1) C. A. Beard: American Government and Politics.
- (2) Wm. Munro: The Government of the United States.
- (3) James Bryce: The American Commonwealth.
- (4) F. A. Ogg: The Government of Europe.
- (5) A. L. Lowell: Greater European Government.

聯邦政治概要

目次

第一章	概論	一
第一節	概論上	一
第二節	概論下	七
第二章	北美合衆國	二四
第三章	瑞士	六八
第四章	德意志	九三
第一節	德意志帝國	九三
第二節	德意志共和國	一一四

第五章

結論

.....

一一一
一一一
一一一

聯邦政治概要

第一章 概論

第一節 概論上

(一)聯邦政治之定義 凡多數之邦結合於公共主權之下，有公共之中央政府以行使或管理關於全體或公共之事務。同時各邦對於邦內之事務，完全可以自決，不受中央政府之干涉，此種政治曰「聯邦政治」。

(二)對於聯邦國家之批評 在批評聯邦國家之前，當先解決一問題——何謂國家？國家成立之要素有四：(1)土地，(2)人民，(3)政府，(4)主權。此四者，爲組成國家之要素，缺一不可。逐水

草而居，遷徙無常者，不得謂國家固矣。酋長部落，有人民有土地，亦不得謂國家。即亡國之餘，或附庸之邦，如安南、朝鮮之類，有土地有人民有政府，而其主權則操於外人，組成國家之要素不完，故亦不得謂之國家。充其量，一「半主權國家」耳。然國家主權，唯一不可分，有之則完全，無之則毫無，無所謂「半」也。故在法律上論，凡無主權之國，不得以國名之也。知此然後可以論聯邦國家。

邦者，組成聯邦之一分子，合各分子之大團體，乃成一完全國家。然單獨之邦，是否有主權乎？集合之聯邦，是否爲一個國家乎？威爾遜（Wilson）之論美國各邦曰：「美之四十八邦，各有政府，各成爲邦，其主權爲固有的而非授予的。且在一定範圍之內，美之各邦政府不受任何權力限制，美利堅之成立，先有邦（指獨立時之十三邦）而後有國。邦之成立，遠在國之先，由此而論，各邦均有主權，此主權爲固有的最高的，各邦決不因加入聯邦而喪失其主權。」此一說也。

各邦有主權之說，並非倡諸威爾遜。德意志學者如蘭朋（Labond），極雷克（Jelleick）等，均主張各邦有主權之說。此說在德國頗盛行，謂「主權者，能命令而使人服從者也。」此說在單一國家實爲費解，因單一國家之省縣等行政區，亦有命令而使人服從之權，將謂省縣等行政區，亦有主

權乎？反對各邦有主權者有邵叟 (A. B. Dicey)。邵叟之駁威爾遜曰：澳大利亞 (Australia) 之聯邦也，亦先有省而後有中央，將謂澳之各省亦有主權乎？且主權唯一不可分，若美之四十八邦均有主權，則美之主權將有四十八矣。美之聯邦政府自體，無復有主權矣，不成爲國矣，聯邦自體非一個國家矣。」此又一說也。

二說相較，當以第二說爲主，故聯邦政治在法律上，當稱之曰「聯省政治。」今之所以稱「邦 (state) 者，亦習慣耳。

(二) 聯邦政治之特性 聯邦政治特性有四：

(1) 聯邦政治爲薄弱之政治 言聯邦必言分權，權分則行使困難矣。且其權之在中央政府與各邦之間者，往往爭執不決，蓋政治上之權，固非可如算學上之數，得以分割清楚也。政事往往以之停頓焉，尤以外交問題爲最困難；外交大權，雖操諸中央，然關及全體之條約等，往往利於此邦者或不利於彼邦，彼此爭持，在國會中難以通過。

(2) 聯邦政治爲保守之政治 聯邦政治爲分權之政治，分權之根據，厥惟剛性之成文憲法，

欲中央政府與各邦政府權限之分清，非有詳文之憲法不可。然剛性的成文憲法，不易更改，不能應時勢之需要，而隨時修正，故常形保守。

(3) 聯邦政治爲法重的政治。聯邦政治之功效，悉以法律爲根據，人民必有尊重法律之習慣，然後有功效之可言。不然，決至敗亡而已。美之聯邦所以成功，論者歸功於司法機關之最高，關於法律問題，政府受其限制，大理院爲保護憲法之機關（詳後）。然大理院之所以能保持其地位，司法之所以能最高者，因人民有尊視法律之觀念也。此一點美人常以之自誇，謂「英美之法律，非可妄行抄襲。必也，有數百年尊重法律之習慣。」此言雖誇，然徵諸事實，非無因也。

(4) 聯邦政治爲富有調和性之政治。聯邦政治最要之特性，卽爲調和性——調和中央集權與地方分權。聯邦政治由一方視之，則爲中央集權政治，由他方視之，則又爲地方分權政治。如國家主要大權，外交，軍備，關稅，交通，貨幣等等性命大權，悉操於中央政府，此中央集權也。然各邦邦內事務，苟無關於聯邦政府者，中央不得過問，如地方治安，選舉方法，工廠制度，以及社會上各種法律等等，均由各邦自決。因此常能按各地方之情形，施各不同之設施，此地方分權也。惟聯邦政治，遂能

有此調和特性，一方可使各邦因地制宜，一方又能保持中央政府而不失統一。中央對各邦，無鞭長莫及之患，各邦對中央，無尾大不掉之弊。其調和之功用爲何如耶？

(四) 聯邦政治之要素

(1) 必有中央憲法組成中央政府，因無永久之憲法，則等於國際聯盟。

(2) 各邦必各有憲法，不受制於中央，自由制定之。但須不與中央憲法相抵觸。然中央憲法以地位關係，常高出於邦憲法，如各邦憲法與中央憲法相抵觸時，應以中央憲法爲標準，此實保障統一之要素也。同時中央憲法對於邦憲常有所限制，例如美國憲法規定「各邦必保有一共和式之憲法」是也。

(3) 聯邦主權必統一，在統一以前，各邦爲獨立邦，各有主權。既組成聯邦之後，各邦不能復有主權，主權必在聯邦之全體。

聯邦國家主權之所在，論者意見不同，各有其說。惟聯邦主權不在中央政府，亦不在各邦政府，則爲學者所公認。既不在此，又不在于彼，則惟求之於公共協定之中央憲法。按憲法爲聯邦全體公共

之物，有修改憲法之權者，即為主權之所在。如美國憲法之修改，必經四分之三邦之通過（詳後），故美之主權在聯邦中四分之三邦議會。簡言之，美之主權在美之國民。因邦議會為人民所直接選出也。此說贊成者頗多，然如德意志，加拿大，澳大利亞等，則又不能以此說例之。德之各邦政府無人民，德祇有一重公民，故不得謂之主權在民。加澳之憲法，英議會得隨時取消之。故加澳之主權在英議會，自身無主權，則不成為國家。故吾人言聯邦政治者，當將加澳除外，不論其採用聯邦制也。

(五) 聯邦組合發生之根本條件

(1) 聯邦中之各邦，人種，歷史，習慣，文化等必均能表示有公共相互關係者。吾為此言，非必求其種種純粹相同也，求其有集合之可能而已。

(2) 在聯邦中各邦人民必須有希望統一之心，同時又不願為化合的統一。各邦為國際地位計，為公共利害計，不得不統一。然又不欲各邦之混為一體，將其固有之個性，完全放棄。

(3) 國際或對外之需要，聯邦之成立，大都為此。美，德，瑞士其顯例也。各邦自知地小民寡，不合成一體，不足以對外而為強國。既成聯邦之後，則合為大國，一致對外，則無慮失敗。

(六) 聯邦成立之手續 聯邦成立不外二序：

(1) 由各邦自動，主權初在各邦，各邦為組成聯邦計，以一部分之政權讓諸中央。故此類聯邦，先有邦而後有國，如美、德、瑞、士。

(2) 由中央政府提出，將政權分諸各邦，故此類聯邦先有中央政府而後造成各邦政府，如加、拿、大。

第二節 概論下

(一) 集合國家之種類 國家種類，大別為二：曰單一，曰集合。前者與本書毫無關係，姑不具論，後者亦種類繁多，茲先列表以明之。



集合國家之種類

外交權不集中者

同君組合

同盟組合

組合分子必爲一個國

組合分子不必爲一個國

右表系按國際公法而分類者，今分論之。

(1) 外交權不集中者，有二種：一爲同君組合，一爲同盟組合，再分論之。

(A) 同君組合 (personal union) 二國或二國以上之國家，戴一公共之君主，而內政外交各由自主，不相關涉。組合之中，能自相宣戰，而不影響其君主。又能單獨對外開戰訂和，毫無牽制。此種組合，蓋不成其爲組合，除君主一人以血統或武力之關係外，他無組合之組織也，現已無見於世矣。例如昔德意志皇帝，同時爲西班牙君主，兩國政府，各相獨立，不相牽制是也。又如十八世紀時之英王，同時爲漢哪浮 (Hanover) 國君主，君主死亡或無繼嗣時，組合即隨之消滅。

(B) 同盟組合 (confederation) 亦稱聯邦，又有二種：一爲組合之分子不必一定爲國

(Statenbund) 一爲組合分子必一定爲國 (Bundesstaat)。

同盟組合與國際聯盟之不同點，在同盟有中央機關，聯盟則無之。且同盟之約章，亦較國際條約爲永久。各邦均有外交權，中央機關爲其代表。中央無行政權，雖有中央議會，然非立法機關性質。代表之言論，悉受各代表政府之訓令，而借其口以宣出，其性質一如外交公使然。或稱之曰「半外交機關」(quasi-diplomatic body)，不過非臨時派遣者，乃永久設立之機關耳。同盟最良之先例有二：一爲獨立戰爭後之美國（一七八〇年至一七八一年），一爲維也納會議後之德意志（一八一五年至一八六〇年）。美之同盟，中央機關曰「大陸國會」(continental conference)。會中各邦可派二代表至七代表，但投票權每邦一票，代表由政府派遣，聽政府訓令，所議事件，均爲外交性質，幾全爲國際需要而設。既非立法機關，又非行政機關，由一方視之，三權集於一體，然實際上則一權無有。其同盟約章明定「各邦保有主權」，既有主權，則爲獨立國，不受任何限制。因此國會所立之法，無人執行，亦無人能強制任何機關執行。其維持之財政，由各邦自由捐助，獨立戰爭之後，此機關幾如廢物，提議修改者，不乏其人，直至一七八九年，聯邦告成。

德意志在維也納會議後，始組成同盟。時中央機關，至形簡單，即國會（*Diet*），為各邦所派之代表組成，復有一中央司法機關，以裁判各邦間之爭執問題。外交大權，操諸各邦，但同盟全體對外宣戰時，各邦不得單獨與敵國講和。各邦在平時得自由與外國訂立條約及宣戰，但所訂約不得妨及全體。兵制，稅則，幣制等，均由各邦自主，中央費用由各邦供給，同盟全體無公民，同盟不能直接命令其人民，同盟與聯邦之大別在此。

(2) 外交權集中者有三：一為同化組合，二為正確組合，三為聯邦組合。再分論之。

(A) 同化組合 (*incorporate state*) 未組合之前，各為獨立國，其後以人種，文化，歷史，習慣等之相同，合為一體，化而為一。化合之後，盡失其固有之特性，故直可歸諸單一國家，如蘇格蘭之與英倫合併是也。

(B) 正確組合 (*real union*) 表面視之，與同君組合相似，但同君組合之君主，在組合中，無甚大權，而正確組合之君主，權力極大，有外交行政諸權，且有憲法與立法機關。但其主權分裂，與聯邦不同，君主在兩國之權力，按兩國憲法之規定而異，非如聯邦之元首，其權力在各邦相等也，例

如奧匈聯合是。二國名義，同時並用，有公共之憲法，有公共之議會，訂約宣戰均須國會通過。

又如一九〇五年前瑞典那威之聯合，亦屬此類。但無公共之憲法與議會，訂立條約，宣戰，言和等，均須經兩國國會通過，兩國外交官合一，由瑞典派遣，以瑞典之王，即那威之王也。後那威不滿，要求自派外交官，或謂二國之組合，與同君組合相似。惟同君組合，僅有君主個人名義上之關係而已。而瑞那二國，雖無公共之憲法與國會，而法律必經二國同意，方有效力，非如同君組合之各行其是，不相干涉也。

(C) 聯邦組合 (federal union) 有公共之憲法及中央政府，關於聯邦全體或二邦以上之事務，由中央政府行使，本書所論，即爲此類組合。

(二) 同盟組合與聯邦組合之異端

(1) 同盟組合全體無主權，而聯邦組合則有主權。同盟之外交權，亦屬之各邦，必得各邦之同意而後中央方能執行，故其主權在各分子，而不在全體。

(2) 同盟組合無憲法，聯邦組合則有之。德意志同盟雖名曰憲法，其實不過如契約而已，無永

久性質，同盟中一邦不遵守，即須解散，無第三者出而強之奉行，其憲法之效力，等於國際條約。

(3) 同盟組合之全體無人民，而聯邦組合則有人民，同盟之自體，不能直接命令其人民，其權力不能直及於人民，必由各邦爲之代達。

或曰否，中央命令，有時可直接及於人民，如美國「放奴之戰」時，南方諸邦亦自稱同盟 (Confederation) 同盟之中央命令，得直接施於人民，人民之犯法者，由中央司法官判其罪，海盜之處罰，亦由中央治理。即就美國「獨立戰爭」以後之同盟，亦未始無權力及於人民也。此說誠辯，然殊不知「放奴戰爭」時之南方諸邦，名義上雖稱曰同盟，實際上所採用者，乃聯邦制也，不觀其組織悉仿聯邦乎？

(4) 同盟組合之中央機關，非完全政治機關，而聯邦組合之中央政府，則完全爲政治機關。美當「獨立戰爭」後，其中央機關，祇有國會 (Congress)，其中之代表，由邦政府派遣，所有意見，悉受邦政府之訓令，無自由發表意見之權力，其性質同於外交官，其效用等於留聲機，實非立法機關。凡稱立法機關者，必有其他機關爲之執行，而同盟中之法律，必仰各邦政府代爲執行，若邦政府不爲

之執行，則亦無如之何。

(5) 在同盟制度之下，各邦得隨時自由退出，與中央脫離關係。在聯邦制度之下則不可，此法在美至「放奴戰爭」後始確定。德意志在一八六六年以前，僅規定同盟全體對外宣戰時，各邦不能單獨與敵國言和，各邦在平時得自由與外國訂約，宣戰言和，並可隨時退出同盟。此與國際聯盟最相似，故監納 (Garnard) 曰，「同盟組合即國際聯盟。」

(11) 純粹聯邦與不純粹聯邦 (pure federal) 或稱完全聯邦，不純粹聯邦 (practical federation) 或稱不完全聯邦，分述之。

(1) 純粹聯邦者，中央政府完全自能獨立行使職權，無所賴於各邦政府之代為執行。國家重要大權，完全集中於中央政府，中央政府自有各種機關以行使各種職務。重大事件中央可獨斷獨行，不必徵求各邦同意。不因各邦之意見而改變中央政府之方針，此類純粹聯邦，在事實上不可能，今世尚無行之者。

(2) 不純粹聯邦者，由聯邦主義與同盟主義，化合而成，一方視之，為完全之聯邦，而從他方察

之，則又時現同盟之色彩。現今所有之聯邦政治，大都屬於此類。例如歐戰以前之德意志，由一方視之，可謂純粹之聯邦制矣。中央國會爲立法之機關，軍事，外交，幣制，諸大權，集中於中央。中央自有國民，聽德皇之命令，然由他方視之，則又不脫同盟氣味。如各邦對於邦內之外交，有自主之權，得直接與外國訂立條約，並派外交代表以協商關於邦內之事件，此爲南部諸邦加入聯邦之條件，載之憲法，非經本邦同意，不可更改。德之幣制，亦不完全統一，各邦得自鑄，惟僅能行使於本邦，名曰「邦幣」(local money)。至於美國則盡人知其爲完全之聯邦也。然細察之，亦有未盡善者。梅迪生 (Madison) 曰，「美之下院，由人民直接選，美之司法，爲全國至高之機關，由此而觀，美爲完全之聯邦也。然其上院則由邦政府派遣，每邦二人，代表政府，此實同盟之性質也。(自一九一二年憲法修正案第十七條以後，上院已改由民選，氏說已失時效。)又如美國憲法之修改，必經四之三邦議會之通過，有如國際條約，此亦同盟之性質也。

(四) 聯邦政治政權之分配 聯邦政治者，分權之政治也，故最要之一點，即爲政權之分配——

中央政府與各邦政府之權如何分配。分配之法，約有三種：

(1) 中央列舉，各邦概括，現世聯邦多將中央憲法中，條分列舉，以歸中央。同時凡不在列舉以內者，或非禁止各邦不可行者，悉由各邦保留，故中央之權，以明定於憲法者爲限，例如美國、瑞士、德意志均是。

(2) 中央政府與各邦均用列舉，列舉以外之權，歸之中央。換言之，卽中央概括，各邦列舉，如加拿大是。

(3) 中央概括，各邦列舉。

(五) 中央政府之權 分權主要之原則，根據於憲法，中央之權力如何，由其制度不同而異。大凡關於全體之事權，均歸諸中央。茲列舉大概於下。

(1) 外交權，宣戰訂立條約包括在內。在美國完全由中央主持，各邦不得過問。在德意志、瑞士，則各邦有一部分外交權，大凡關於本邦內事務，可由各邦由外國直接交涉。

(2) 軍事權，海陸軍集權於中央爲原則。各國制度雖不同，要不外此原則。美之常備軍，由國會規定組織，由中央供養。各邦有國民軍，平時由邦政府統治，戰時歸中央節制。

德意志之軍隊，平時由各邦供養，中央無常備軍，惟各邦軍隊之組織，悉由中央規定，一遇戰事，全國軍隊，悉受德皇指揮，海軍純由德皇統率。

瑞士軍備，與德相似，惟以永久中立國之關係，其軍力以防守內亂爲止。平時中央無兵，由各邦訓養，憲法規定每邦軍隊，至多不得過三百人，故瑞士全國軍力，不及一萬人，其組織細綱，由各邦規定。

以上三國，其軍隊之組織雖各有不同，而其集權於中央則一也。

(3) 幣制權，美國之中央政府，方有鑄幣權，亦惟中央政府方能發行紙幣。初時各邦亦有發行紙幣權，後中央政府加以限制，對於各邦銀行之發行紙幣者，抽稅百分之十。德瑞之幣制權，亦在中央，德雖有邦幣，然不能通行於邦外。

(4) 專利事業及版權特許狀之給予等，完全由中央主持，各邦不得過問。

(5) 關稅權，現代聯邦，多由中央管理，美、德、瑞皆然。惟美之稅則，不僅關稅歸諸中央，中央尙能徵收所得稅，財產稅等，爲他國所無。故美之國民，須納二重稅：一爲聯邦政府稅，一爲邦政府稅。

(6) 交通事業，郵政，電報，鐵路，均歸中央管理，惟美國鐵路不由中央處理，中央對於經過二邦以上之鐵路，得立法規定之，而無物權，如鐵路路線在一邦以內，中央不得過問。

(7) 民刑商三法之制定權，按照聯邦原理，當由中央制定。瑞士德國均歸中央，惟美國獨異，頗感法律不統一之苦。各邦有死刑之處置者，有無死刑之規定者，與外人結婚，有數邦在禁止之列，有數邦則為法律所許可。因此人民之犯死刑者，可逃至無死刑之邦以幸免。甲邦禁止與外人結婚者，可至乙邦行之，人民既可隨地以取巧，邦政府又得相互推諉，於事至不便，於法亦不平。

(六) 聯邦國家之主權 在未言聯邦國家主權之前，當先知何謂主權。主權之解說，自古學者不一其說。「主權為國家最高之意志」則為各家所承認。原文“sovereignty”一字，由拉丁文，“superanus”一字而來。後人之言主權者，其要素有六：(1) 不可分，(2) 至高無上，(3) 原始固有，(4) 無所限制，(5) 不可讓予，(6) 有持久性。

惟有此六要素，故主權為永久的，完全的，無上的，知此而後可以論聯邦主權。以前學者，嘗主張主權可分，弗里孟 (Freeman) 曰：「聯邦政治最要之關鍵，即為將主權分諸各邦，」明認主權可分

也。在美聯邦初成時，主張中央各邦平分主權者，爲調和派。梅迪生曰：「聯邦憲法，分中央政府與各邦政府兩部，明定在一定範圍以內，兩不相侵。」此亦主張平分主權說者也。威爾遜曰：「各邦本有主權，其主權爲原治的，以美國先有邦而後有國。加入聯邦後，不過放棄其原有主權之一部而已。」此類雙體主權說，在美國自「獨立戰爭」至「放奴戰爭」，一般學者均奉其說。「放奴戰爭」以後，學者對之，始加以疑問，至邵叟之言出，而雙體主權說，無復立足點矣。

德意志聯邦未成立以前，歐洲中南部小國林立，由一方視之，儼然獨立國，由他方視之，則其一部分之權又操於第二國，人或歸之謂「半主權國家」。由此說則主權明明可分也。及德意志統一，帝國主義方張，歐洲學者均疑各邦有主權說，至畢士麥 (Bismarck) 時，始公然宣布曰：「各邦自加入聯邦後，卽失其原有之主權，」思想之改變，適與美國相同。

政權 (power) 與主權不同，盧梭 (Rousseau) 民約論已明言之：「一國之主權，代表人民之意志，民意之表現，卽爲法律，人民意志唯一不可分，政權爲行使人民意志之手段，手段之如何，可分也。三權鼎立，所分者政權也，以國家最高意志欲其分爲三也。」則聯邦政治之中央各邦分而爲

二者，亦國家最高意志欲其分而爲二也。今得而以一言總結之曰，聯邦國家之主權，在聯邦之全體——在全體人民意志之表現。

(七) 聯邦政治之利弊 聯邦政治之利弊，視採用之式制而異，利於甲者或不利於乙，弊於此者或不弊於彼，今姑分述其大概。

(一) 聯邦政治之弊

(A) 外交上之弱點 在聯邦政治之下，各邦內政獨立，各不相同，因此利於此邦者，未必利於彼邦。甲乙之利害，因甲乙之地位而異。外交問題發生時，一部分受其利，而他部分蒙其害者，卽不易通過於國會，當美國與墨西哥開戰時，北部諸邦，以風馬牛不相及，不甚願戰，南方諸邦則以奴隸問題，力主戰，國會中意見至不一致。幸聯邦結合已久，根蒂深固，不至發生分裂，苟以新成立之聯邦者，勢不可能矣。此蓋亦法律問題也。以美國條約，須經上院三之二通過，故某條約與某部不利時，某部卽可利用三之一之少數以打銷之。

(B) 內政上之弱點 中央與各邦之權，雖明定於憲法，但憲法僅能規定其大概，決不能條分

縷析。因此各邦常利用其內政獨立之權力，以設施與中央政府精神上相背之政策，各邦之權，往往足以凌欺中央。

(C) 分黨競爭之弊 利害相同之邦，合成一黨，以與利害不同之邦，相爭競。其例之最顯者，如美之「南北戰爭」是矣。瑞士一八四六年之內閣，亦因新舊教利害之不同而發生，此等戰爭常見於聯邦。

(D) 有解散與脫盟之危險 例如美之憲法，無明文規定「各邦不得自行退出」，南北「放奴之戰」，即藉口於此。聯邦政治之危險，此實為主要之一端。然此不足為弊，修改憲法可矣。

(E) 法律不一致之弊 如美國之民刑商各法不統一，生邦際之困難，美國最大之缺點即在此；然此亦不足為聯邦政治之弊，如德瑞之法律，均由中央制定，補救之法，亦非不可能也。

美國法律之所以不一致，因美人多為盎格羅利克遜民族，以習慣為法律，深信習慣法 (common law) 之思想。故各邦法律雖有不同，然亦無絕對相反之法律。惟路易西安納 (Louisiana)

一邦，以歷史關係，人民多法國化，習慣法不能適用。近美國以經濟及其他狀況關係，昔之習慣法觀

念，大有不能貫徹之勢，修改之需要，日形急切也。至於德瑞二國，則原始即無所謂習慣法，故其法律由中央另定之。

(F) 用費過大 聯邦政府有兩重政治機關，一切機關均為雙體的，因此其費用亦不得不增加；例如美國司法機關，在各邦有中央裁判廳，又有本邦裁判廳，人民所納稅，亦必兩重，較之單一國家重多矣。

(2) 聯邦政治之利

(A) 化零為正之益 集零星各異之分子，化成偉大正式之國家。以各不相讓互相嫉視之各邦，而欲其共集於一中央政府之下，非聯邦政治不可。美德不採聯邦制，則決難成為強國，瑞士不用聯邦制，則無以自存。

(B) 異性同存之利 各邦可保有固有之習慣，法律，文化，同時又為全體之一分子，不失全體之特性。今之聯邦一分子，與獨立時之一邦，其性質並未改變。此在單一國家，絕不可能，如英倫之與蘇格蘭，中國之與滿洲，均聯合之後，盡失其原有之本性。

(C) 統一精神與自治精神同時得充分發展。主要大權，操於中央，統一之現象可以永久保存，而各邦內政獨立，各由其性而自由發展，自治精神，始終不衰。在單一國家則不可能，中央常干涉地方行政，地方行政必秉承中央意旨，中央未必悉明各地內情，因此法律效力，不能應地方之情狀，其效率乃爲之大減。

(D) 杜制政府專橫。聯邦政治大權，平分於中央及各邦，中央與各邦各有獨立之範圍，不相干涉。因此，二者必相合而能有所作爲。分離即不成其爲國，相依爲命，不能卓然獨立，中央政府單獨，既失專制之權力，各邦政府獨自，亦失專制之依據。在單一國家大權盡操之中央，中央之命令，即爲各地之法律，中央對地方常專制，在聯邦國家則中央與各邦同處於中央憲法之下，互相牽制，在一定範圍內，不相服從。

(E) 保障人民權利之利。政府既不能專制，中央與各邦均非最高之機關，同在憲法之下，憲法又非中央政府所能修改，法律之與憲法抵觸或侵及人民之權利者，大理院可宣布其無效。

(F) 增進人民政治訓練之機會。各邦事權，各邦自主，人民對於政事，非常親切，痛癢相關，與

趣濃厚。

(G) 全國治安不以局部之變亂而牽動全體，以各邦位置，各自有獨立之位置，如遇內亂恐慌，其影響僅及於一邦，不及其他各邦，以各邦性情不同，不相牽及也。

(H) 中央政府事簡易舉，中央事務，非常簡單，輕而易舉，效率自增。以中央事權，僅限於憲法所列舉，細小繁雜之事，悉在各邦政府。

(I) 人民得直接監督政府，自身利害，分外關心，直接督政，易於改良而增進。

總上以觀，聯邦政治，利弊均有，然利多而弊少，且能隨採用之制度而異，擇宜酌用，是在吾人。皮爾特 (Beard) 曰：「聯邦政治，必為世界將來最良之政治。」柏來司 (Bryce) 曰：「美國除採用聯邦政治之外，無復再適宜之政治。」默察往史，瞻顧將來，世界之政治，其有傾向聯邦政治之趨勢乎！

第二章 北美合衆國

(一) 聯邦成立以前之歷史 欲明一國聯邦之情況，必先明瞭一國之歷史。美國之聯邦，吾人盡知其由同盟制度演成者。同盟制度之採用，吾人知其始於一七八一年「獨立戰爭」以後，但同盟以前，各邦早已有數次聯絡。

(1) 新英格蘭聯盟 (New England Confederation) 在一六四三年時，新英格蘭四殖民地——麻沙朱色 (Massachusetts)，康納梯克 (Connecticut)，新韓潑先 (New Hampshire)，浮蒙脫 (Vermont)——爲防備外患計，結成攻守同盟，以當時印第安人 (Indians) 時出侵掠爲患也。此四殖民地，各派代表二人，每年開會一次，辦理聯盟事務。此聯盟存在四十餘年，一切組織，並不完備。彼此又互相猜忌，是以至印第安人之危險去除了之後，聯盟亦即無形解散。

(2) 阿拉拔內會議 (Albany Congress) 一七五四年各「商務領袖」提議在阿拉拔內

召集各殖民地會議，其宗旨爲使伊羅格人 (Iroquois) 不助法國，列會者有七殖民地代表，第一卽麻沙朱色也。南部諸邦以利害不相關，並無代表加入。在會議中，佛蘭克林 (B. Franklin) 提議，「聯合各殖民地，每殖民地選派代表一人，共同組成一會議，以議決各殖民地攻守相助之方法，以及每殖民地應派出之軍隊，捐納之軍費，再由英王任一大統領，統率各地之軍隊，掌管各地之捐款。會中代表雖全體贊成此議，而各殖民地恐因此益增英王之勢力，均不贊成，同時英王亦以此舉太趨於民主制，亦不允許，於是此計遂全歸失敗。

(3) 印花稅案會議 (Stamp-act Congress) 一七六五年，各殖民地因抗拒印花稅案，又各派代表在阿拉拔內會議，會議之宗旨，亦僅爲抗拒印花稅案，並無謀永久聯合之意。到會者有九殖民地，英王聽其請，旋將印花稅案取消，而會議亦隨形消滅。

(4) 第一次大陸會議 (The First Continental Congress) 美國革命之根本原因，並非各殖民地不滿意於當時政府之組織，不過因英國在經濟上壓迫殖民地，使之不由不起而革命。一七七四年秋，各殖民地代表在費城 (Philadelphia) 開會，開會之原因，因英政府於事前又增加殖民

地數種新稅，如食物稅、貨物稅等，而尤以茶稅爲甚。每茶一磅，須納帝國稅一元，至美又須納地方稅。三辨士，美人不堪其苦，於一七六九年有所謂「波士頓茶黨」(Boston Tea Party)起而抗對，抵制英貨，同時將美貨亦不輸入英國。其激烈者，則已潛議革命，組織「調查委員會」(Committee of Correspondence)，專事探查英國對殖民地之暴政而發表之，以使美人明瞭英國之態度。直至一七七四年，乃召集大陸會議，公同議決向英政府提出抗議，請英政府改變對待殖民地之態度，請各殖民地互相聯合，以抗拒英之專制，並議決於翌年再召集會議，英人不悟，思以武力克之。

(5) 第二次大陸會議 一七七五年各殖民又在費城召集第二次大陸會議，此時情況，益形危險。賴興敦(Lexington)康卡特(Concord)兩地，已發生戰事，因此各殖民地都派代表與會議。決任華盛頓爲總司令，指揮戰事，號召各地，並請各地派遣軍隊，輸納款項，同外國修好。發行紙幣，宣告殖民地獨立，制定「同盟約章」以求永久聯合。

一七七六年「同盟約章」經十一邦通過，惟紐約(New York)羅特島(Rhode Island)一邦，以商務關係，未批准。至一七八一年三月一日各殖民地完全批准，遂成爲「聯盟國」，或曰「同

盟。」

(一) 同盟時代

(1) 同盟約章 (articles of confederation) 按約章，國會爲同盟國之聯盟政府，管理各邦公共事務，各邦至少須派代表二人至多七人爲國會議員，國會每年開會一次，各議員費用，由各邦各自供給，各邦不論大小，在國會中祇有一投票權，聯盟政府中，並無大總統，或其他行政官之設定。國會開會時，卽由國會辦理國事，國會閉會時，卽由國會所選定之委員會掌理國事。又無中央法庭，各邦有爭執時，訴之於國會，由國會或組成之特別委員會以裁判其曲直。總之，聯盟約章，缺點甚多，而各邦行之者，凡八年。其革命之初，爲軍法時期，各邦之公敵爲英國，欲抵抗英國，則必同心一致，合力對付，故各邦間頗能協作共濟，無甚意見，及戰事既終，各邦乘戰勝之餘，自謂從此爲獨立之國，互相猜忌，同盟約章又明定「各邦保有獨立自主之權。」各邦均借此自豪，中央權力，日形薄弱，又以經濟竭蹶爲不可免之事實，同盟約章雖規定「中央得向各邦徵收賦稅，」但實際上無力徵收，因此中央財政，形將破產，同盟約章亦有不可持久之勢。

(2) 同盟約章失敗之原因 茲分述其重要者如下：

(A) 財政困難 當戰時，聯盟政府借債以供軍需，但戰後非特償還，即付利之能力亦無。按約章，中央又無直接向人民抽稅之權，一切費用，純仰各邦之輸將。國會拒勸各邦解款之外，再無他法使各邦供給，國會之要求，又常為各邦所拒絕。

(B) 外交失信 國會無權管理本國對外之通商及邦際通商，約章雖明定「國會有權與外國訂立商約，各邦有遵守條約之義務，不能增加入口稅或關稅。」但事實上國會並無強各邦遵守條約之權，各邦在通商上又互相為仇，任意徵收關稅，不顧國會之法令，於是全國商務不能發達，國會對外，不能維持條約上之信用。

(C) 幣制紊亂 按約章「國會與各邦均有製造貨幣之權，」因此幣制紊亂異常。革命時，國會濫行紙幣，紙幣不能兌現，價格日落。至一七八〇年時，每元紙幣至多值現銀二分，其後各邦也發紙幣，紙幣之價益落。左複生 (Jefferson) 曾謂「彼於一七八一年請醫生二次，用去紙幣三千元，」紙幣之價值可知矣。

(D) 內亂之紛擾 中央既非強有力之政府，各邦又各不相顧，無論何邦發生戰事，既不能得鄰邦之援助，又不能得中央之扶掖。是以各邦一有亂事，不易克平，各邦政府甚易受暴力之侵害，例如一七八六年之賽司 (Daniel Shay's) 在麻沙朱色作亂，拆毀法庭，越一年始能平定。

(E) 行政之無權 聯盟政府在行政上，亦不能使各邦服從其命令，中央所頒布之法律，全賴各邦爲之執行，但中央無實力以強各邦奉行其命令，且各邦如有違抗中央命令之事，中央亦無力懲罰之。

(F) 不能直接命令人民 中央對於各邦人民，不能直接執行其權力，是以聯盟政府無實權。國會徵收財賦，召集軍隊，必以各邦爲單位，向各邦交涉，不能直接向人民辦理。人民犯聯盟法律時，聯盟政府亦不能懲罰。各邦之代表爲邦議會，國會欲實行某種法律時，必須得十三邦議會全體之同意，但實際甚難作成。是以國會雖有議決一切法律之權，但無實行法律之權。

(3) 修改約章運動 聯盟約章既有以上所述之缺點，於是同盟政府內受無限困難，外受各國輕侮，因此提議修改約章者，頗不乏人。

(A) 華盛頓目睹同盟之渙散，首先發表宣言，提議改組中央政府，以國家主要大權，歸之中央。但各邦狃於前勝，方盛言獨立自由，重組中央政府之說，幾為不入耳之言。

(B) 一七八五年麻沙朱色之邦長波定 (Boudin)，提出改組中央政府議案於本邦議會，得本邦議會通過。但未呈交中央，各邦亦不之響應，於是無形取消。

(C) 一七八五年馬里蘭 (Maryland) 浮極尼亞 (Virginia) 二邦代表開會討論波多麥 (Potomac) 河之航運權，會議後又請各邦派代表於次年 (一七八六年) 在阿那波里 (Annapolis) 開會，討論各邦通商規則。

(D) 一七八六年之通商會議，到會者僅五邦，內部諸邦，以痛癢無關，未遣代表加入，因此無甚討論而散。惟韓彌敦 (Hamilton) 乘機提議於明年再集各邦會議，以便修改約章。五邦代表一致贊成，於是向國會請願，國會當然贊成此議，遂決定一七八七年二月召集大會。

(4) 憲法會議與起草 一七八七年五月各邦除羅特島外，均派代表至費城開會，舉華盛頓為會長。出席者五十餘人，均一時名彥。此會之初旨，本為修改舊有同盟約章，並非另起新憲法，但到

會者爲謀國家統一計，竟於開會之第五日，議決廢除舊約章，另造新憲法，建設具有立法，司法，行政，最高三權之聯邦政府。

照舊約章，修改約章，須得各邦全體同意，各代表廢具此項規定，另在新憲法中，規定新憲法若有九邦批准，即發生效力。

各邦代表在會議中有甚劇烈之爭論，改造中央政府之意見，則幾盡人相同。惟如何改造，及改造至如何程度，則意見不一，約分二大派。

(A) 韓彌敦派 主張中央政府，有絕大之權力，幾使之成爲單一國家，以見於同盟各邦之四分五裂，毫無團結，而事實上各邦獨自，又無成爲國家之能力，非盡取消其獨立權以歸之中央不可。

(B) 左復生派 主張造成強有力之中央政府，同時各邦亦當保持其固有權力，恐中央權力太大時，或流成專制，設立中央政府之本意，非欲其取消各邦之獨立，不過爲對外之需要耳。

此二派之意見，亦可以地域分之，北部諸邦主張(A)說，南部各邦贊成(B)說，因此二派遂啓後來之共和民主兩大黨。共和黨都在北部，民主黨都生南部，此亦經濟關係有以致之。南方多業農，

業農者以自由爲目的；北方都業工，業工者利國家之保護也。

當會議時，各邦代表，雖不免爲本邦謀私利，但爲顧全大局計，彼此均不堅持所見，互相讓步焉。當時最難解決者，有下列數問題。

(a)立法機關之一院制與兩院制 | 左複生主張用一院制，謂「兩院制不利於國家政事，且國會爲代表民意之機關，若同是代表一樣之人民者，則無分立二院之必要，若是代表不同之階級，則兩院決不易於合作，兩院制有如二馬同駕一車而東西其轍。」華盛頓主張用兩院制，謂「可調和意見，以免倉卒草率之弊，二院有如熱冷不同兩種牛奶，熱冷相和，適得其中。」卒因代表問題，而採用二院制。

(b)代表問題 小邦主張各邦在國會中之議員人數，應一律相等，大邦主張按照各邦人口之多少，分配各邦在議會中之額數，其結果採用折中方法。上院分配方法，用「均數代表制」，每邦二人，以從小邦之主張。下院之分配用「比例代表制」，代表人數以人口爲比例，以從大邦主張。

(c)人口問題 有奴隸各邦，主張按人口分配議員時，須將奴隸亦計算在內。無奴隸各邦，均

以爲奴隸無異牛馬，不能有選舉權，結果亦採用調和辦法。分配議員與徵收直接稅時，每四個奴隸作三個計算（有書作五之三）。

(d) 對外貿易問題 北部各邦之商務，較南部爲盛，所以北部主張國會有管理通商之權。南部以爲國會有通商權，將不許販賣奴隸，於是反對其提議。結果又用折中法，國會有權管理對外通商事宜，但在一八〇八年以前，國會不能禁止奴隸入口。

(三) 憲法之批准 制憲法者，深知各邦當時既輕視約章，又輕視國會，且甚貪權，必不肯批准新憲法，故將約章之修改手續廢棄，另規定由各邦中，具有選舉權之人，舉出代表，組成各邦之「國民大會」(convention)，以批准新憲法。並規定有九邦之「國民大會」批准時，新憲法在此九邦中，即發生效力。

新憲草成後，即由國會送交各邦，於是各邦中大起爭執，有主張批准新憲者，有主張不批准者。反對新憲法者，以爲若建有強有力之中央政府，恐各邦之權利與個人之自由，都將受損害。但當時美國情形，頗形危險，國勢散漫，軍力薄弱，財政枯窘，且外患甚多，無力抵抗，實不能不速定新憲，以建

立強有力之中央政府，而鞏固國家之基礎。於是達拉華 (Delaware) 之「國民大會」於一七八七年十二月七日，首先批准憲法，翌年六月，新韓潑先亦批准。未幾，批准者已達九邦，在此九邦中，新憲即發生效力。未及三週，浮極尼亞與紐約二邦，亦將憲法批准，惟有北加羅立 (North Carolina) 與羅特島二邦，未批准。國會決按照原案，宣布新憲法爲有效，於是按照憲法，舉行新政府之選舉。一七八九年三月四日新政府成立，國會於四月六日足法定人數，四月三十日，華盛頓在紐約就北美合衆國大總統職。

(四) 中央憲法

(1) 修改之手續 美國之中央憲法其修改方法有二：

(A) 國會中三分之二提議修改，經四分之三邦議會通過，或在各邦召集「國民大會」，得四之三「國民大會」批准。

(B) 由三分之二邦議會提議修改，經四分之三邦議會通過，或在各邦召集「國民大會」，得四之三「國民大會」批准。

二法均能修改憲法，但以（A）法行之居多。

（2）中央憲法之特點 中央憲法爲美國至高之法律，其內容甚短，比之四十八邦及其他各國之憲法，均爲短。將其全部讀一遍，至多費時二十分。拿破侖曰：「良憲法必短而意混，」美國憲法意義雖不混，確甚短，吾人考其全部，得下列之特點：

（A）美國憲法爲權力讓予之結晶 當制憲時，各邦之所欲者爲「聯合」（union），非「統一」（unity）。故各邦同意，由各邦原有權力內劃出一部，讓給與中央政府，使其在一定範圍內，可以行使職權。故中央政府權力，以規定於憲法中者爲限。——明文規定或包含於明文之內。其餘權力，仍歸各邦保留，所以各邦之權力，爲各邦「固有的，」聯邦政府之權力，乃各邦「讓予的。」

憲法中讓予中央政府之權如下：

（a）宣戰講和，與外國訂結條約，及一切外交事務；

（b）掌理海陸軍；

（c）建立聯邦法院；

(d) 管理對外商務與邦際商務；

(e) 發給版權和專利之特許；

(f) 管理幣制；

(g) 設立郵局，

(h) 征收賦稅用作中央政府之行政費；

(i) 借國債；

(j) 制定度量衡之標準；

(k) 允許新邦加入。

總觀以上諸款，可知凡全國公共事務，對於各邦有同等利害關係者，或必須交給中央政府方能行使之事務。此類事務，全歸中央政府，其餘一切事務，均歸之各邦。中央政府與各邦政府皆受憲法之限制，皆在一定範圍內行使職權，故能不生衝突。

(B) 美國憲法根據於「三權鼎立」或「牽制與平衡」之理論 立法，司法，行政，三機關，各

自分立，互相牽制，行政機關，永不能干涉立法，立法機關，亦不能施行法律，司法爲執行法律者，不能干與行政或立法。

三權分立之說，創於亞里士多德（Aristotle），發揮光大之者，爲孟德斯鳩（Montesquieu）。法意一書，詳言之矣。其言曰：「政府不濫用職權，然後有政治上之自由，若一人獨攬大權，必致濫用職權……若欲防止此弊，必使各種權力互相箝制……任何政府，有大權三，立法，行政，司法，是也。立法，行政若由一人或一團體獨操，政治上即無自由……司法與其他二者，如不分立時，其弊亦然。」孟氏之說，實由誤會英國政府之組織而發。其時美人崇拜此說，故於憲法中採取三權分立之原則。憲法第一項第一句，即曰：「立法權屬於合衆國之國會。」第二項第一句曰：「行政權屬於合衆國大總統。」第三項第一句，曰：「司法權屬於大理院及其餘之法庭。」

憲法明文，雖判分三權，清楚非常，然細考其詳，三權並不分立。三權絕對分立，不過一種理想而已，在事實上不可能也。按照憲法，參議院（上院）爲立法機關，但對於總統之委任官吏，必得其同意，是以立法機關而涉及行政也。又能組織法庭，以審判彈劾案，是以立法而干涉司法也。大總統爲

行政長官，但對於國會有「建議」與「否決」之權，對於罪犯有赦免之權，是以行政機關，而有立法司法之權也。大理院爲司法機關，而其法官之人數以及法庭之建廢，均由上院規定之，是以獨立機關，而受制於人也。故在美國憲法，雖以三權分立爲原則，而立法，司法，行政，並不完全分立。

(C) 美國憲法第三特點卽「司法最高」無論何國，均有一個最高權力，此權力對於全國事務有最後之判斷權，不復受他種權力之轄制。英國最高權力，屬於國會下院，下院萬能，行政機關不能否決其議案，法院亦不能宣布其議案爲違憲法。法國最高權力，亦爲國會，參衆兩院掌有大權，能任意頒布法令。美國之最高權力爲司法機關，法院根據憲法，在法律上之地位，最高無上，憲法爲至高之法律。而美之大理院有解釋憲法之權，一切法律與憲法衝突者，大理院得宣告其違憲，而取消之。故其位置實爲憲法之保護者。

(D) 美國憲法第四之特點卽爲明文中載有種種限制。澳大利亞加拿大均爲聯邦政體，而其憲法僅規定聯邦政府之組織，並將政權分配於中央政府與地方政府。美國憲法，不僅具此二項，並於憲法中，用明文規定聯邦政府與各邦政府權力之種種限制。例如憲法中，規定無論中央政府

或各邦政府，均不能用立法手續，處人民以死刑，非有正當之賠償，不能奪人民之私產等是也。

以上所述四項，美國憲法特性，亦即美國聯邦政府之特性也。研究聯邦政治者，所不可不知也。

(五) 中央憲法與同盟約章之比較

(一) 中央憲法，建有強有力之行政機關，並舉有大總統爲行政元首，同盟約章則無中央獨立行政機關。

(二) 按同盟約章，各邦不論大小，在國會中僅有一投票權，國會僅有一院，國會非人民直接代表。憲法中則規定國會爲二院，每個議員，有一投票權，上議員代表邦政府，下議員代表人民，（修正案第十七以前）。

(三) 同盟約章，無中央司法機關，國會能組織特別法庭，裁判各邦爭執，但無普通法庭，以審判民間事件。憲法中則有大理院及其餘聯邦法庭之組織，裁判一切因憲法條約法律所生之案件。

(四) 同盟約章，國會對於人民，無直接征稅之權，國會不能管理對外貿易與邦際通商，憲法中則規定國會有此二種權力。

(5) 同盟約章，中央政府，不得直接命令其人民，憲法則規定聯邦政府，得直接命令其人民。故能執行訂立之條約與法律，不復受各邦政府之挾制。

(6) 同盟約章之修正案，須經國會與邦議會全體認可。憲法修正案，須經兩院三分之二議員提議，或三分之二邦議會提出，經四分之三邦議會批准（或國民大會）。

(六) 美國憲法之發展

美國憲法，雖屬剛性之成文憲法，不易修改，但事實上現今已改變不少矣。其發展方法，約有四種：

(1) 法律 美國憲法短簡，僅規定政府組織大綱，一切細則，悉由國會或各邦以法律定之。例如憲法並未規定內閣之組織，均由國會以法律定之。國會議員之選舉法，並未定於憲法。由各邦自以法律定之。此類法律之效力，與憲法相等。改變此類法律，與改變憲法一樣，故研究政治之人，若僅讀美國憲法條文，而不讀國會與各邦之法律，決不能明瞭其政府組織。

(2) 司法院之憲法解釋 孟德斯鳩曰，「國家不應使法院有權改變憲法或法律，」此說為

各國所贊同。法院僅能解釋法律，不能變更法律，但解釋舊法律，有時與制定新法律相似。美國大理院可以解釋憲法，憲法經法院解釋之後，其所包含之意義，較之未解釋以前，却大改變矣。例如憲法規定「國會有管理商務之權」，大理院屢次解釋「商務」(commerce)之意義，至今不但貨物之運輸，旅客之往來，包括「商務」以內，舉凡電報，電話，光線，領港，航海契約，以及其他事務，均在商務之內。

(3) 習慣 美國憲法，由習慣而發達之處亦甚多，習慣雖非法律，但亦能支配政治，其能力並不在憲法之下。例如現今美國選舉總統之方法，與憲法上所規定者，毫不相同。政黨之組織，並無憲法之根據，而政黨之勢力，無往不在政治中。

(4) 修正案 憲法之正式發展，為修正案，修正之方法，前已述之，茲不再贅。自憲法公布以來，至今共有修正案十九條，前十案，規定人民之權利，此十案均在憲法成立後數年內即成立，故謂之憲法之一部，亦未始不可。其第十案，規定「凡政權之未歸於中央者，或未禁止於各邦者，均保留於各邦。」第十一案，規定「人民不能控告本邦。」第十二案，「改變大總統與副總統選舉之手續，」

第十三、十四、十五案，均在「放奴戰爭」後所成立，爲北部各邦以強硬手段逼南方各邦承認者。第十六案，規定「入口稅之徵收」第十七案，規定「上院議員之選舉法」第十八案，「禁止全國飲酒」第十九案，規定「婦女有選舉權」。

總之，憲法原文，雖未大改，而政府組織，已形大變，此卽憲法之發展有以致之。今則中央勢力，逐步增加，司法權力，漸次膨脹，民治精神，屢屢加高，亦悉憲法發展所得之結果也。

(七) 各邦之地位

各邦爲政府各種權力之起源，現聯邦政府所有之權力，均爲各邦所割予。各邦批准憲法時，爲造成國家統一，保持國內治安，防禦外患，增進公益，永保自由幸福起見，乃將數種重大權力，割讓與聯邦政府。此數種大權，永歸聯邦政府掌管，邦政府永遠不能干涉，但各邦依法定手續，尙可更改憲法。

各邦一方既將一部分之權力，讓予中央政府，一方又割出幾種權力，給與邦政府以下之縣、城、市、鎮，等等政治團體，但邦政府隨時可以更改，可以收回其既給之權力。

各邦除割與中央政府種種權力以外，其餘一切權力，都歸各邦保有。人或慮其權大，或將壓倒中央政府，但聯邦政府之權力爲「延長性」的，因大理院有解釋憲法之權，此「延長性」實足以擴張中央政府之權力。例如有多種權力，從嚴格方面言之，應歸邦政府所有者，大理院可將其割歸中央政府。雖然，邦政府仍爲美國政府之樞紐，一切選舉總統，選舉國會議員，劃分選舉區等等事務，都歸各邦辦理。一切地方行政，如縣，城市，鎮等政治團體，均爲邦政府所設立，美國若無邦政府，「政治機器」即將停頓矣。

新邦之成立 按照中央憲法，「國會有允許新邦加入合衆國之權」，但非得邦議會同意，不能在一邦法權以內，再設立一邦。亦不能併二邦或二邦以上，或合併數邦之幾部分，成立一新邦。新邦成立之手續甚簡，先由某屬地居民向國會遞請願書，請求將本地改爲一邦，如國會贊成，則命其草一憲法，送交國會，經國會審查，如國會認爲滿意，即宣布將該地改成一邦，新邦加入之後，國會不能復令其退出，亦不能自行退出。

無論新邦舊邦在聯邦中之地位，一律平等，所享有之政治權力與義務，彼此均一樣，此美國憲

法之原則也。

各邦權力之限制 中央憲法以三種方法，限制各邦之權力。

(1) 將重大權力劃歸中央，

(2) 禁止各邦爲何種事件，

(3) 使各邦盡何種義務。

第一項前已論及，茲不再述，今將第二三兩項分述之。

(A) 禁止各邦所作事務 禁止中央與各邦者，如不經法院判決，即宣告人民爲有罪。制定「溯及既往之法律，」給人民以貴族名號等，此外又禁止各邦締結條約，或聯盟，禁止各邦鑄造貨幣，禁止各邦徵收關稅，禁止於平時養軍隊，造戰艦，非時局危迫，敵人攻入，不得開戰。以上各種限制之目的，在保全中央政府之權力，使其行使權力時，不受各邦干涉。

中央憲法又禁止各邦制定「損害契約義務之法律，」又在修正案第十四，規定各邦非按「正當之法律程序，」不能剝奪人民之生命，自由，財產，各邦不能以法律減縮人民之權利，各邦對

於本邦法權以下之人民，須一律給與法律上平等之保護。

(B) 各邦應盡之義務 按照中央憲法，各邦有下列二項義務。

(a) 各邦對於他邦之法令、案卷及法庭之判決，應加以「十分信用」。例如有甲邦法庭判決之民事案，乙邦法庭應認為有效，遇必要時，當代甲邦執行該項判決，但刑事案件不在此例，以乙邦不能執行甲邦之刑律。

(b) 凡在甲邦被控為內亂犯、重罪及其他罪名之人，逃至乙邦後，甲邦行政官若向乙邦要求引渡，乙邦當將逃犯交給甲邦，但不理時，亦無他法可以強迫甲邦奉行。

以上數種義務，均明定於憲法，此外尚有包含在憲法之字句間者，如各邦必設備選舉機關，以便選舉聯邦上下議員，各邦不得妨害中央官吏之履行職務，必須忠心服從中央憲法之精神，在一切行政上必以國家福利為前提等等。

(八) 各邦憲法

(1) 邦憲成立之時日 各邦憲法，大概相似，有數邦即英王所頒之「特許狀」前之邦元首

或由英王任命，或由邦議會選舉，自獨立以後，各自制憲，大同小異，均採「三權分立」之原則，除一
 二採用獨院制外，餘均用兩院制，其十三邦成立憲法與批准中央憲法之時期列如下：

成立憲法時期

邦

別

批准中央憲法時期

一七七六年

新求銳 (New Jersey)

一七八七年

一七七六年

馬里蘭 (Maryland)

一七八八年

一七七七年

喬治亞 (Georgia)

一七八八年

一七七六年

達拉華 (Delaware)

一七八七年

一七九四年

新韓潑先 (New Hampshire)

一七八八年

一七七八年

南加羅立 (South Carolina)

一七八八年

一七七六年

浮極尼亞 (Virginia)

一七八八年

一七八〇年

麻沙朱色 (Massachusetts)

一七七八年

一七七六年

本薛凡尼亞 (Pennsylvania)

一七八七年

一七七八年 北加羅立 (North Carolina) 一七八九年

一七七七年 紐約 (New York) 一七八八年

一七七六年 康納梯克 (Connecticut) 一七八八年

一七七八年 羅特島 (Rhode Island) 一七九〇年

十三邦之憲法，均由議會制定。

(2) 邦憲法之內容 各邦憲法，雖不一律，然相同多而相異少，今將其相同者述之。

(A) 各邦憲法，均規定本邦政府之組織，規定立法，行政，司法，各機關之名稱，構造，職權，以及選舉方法等等事情。

(B) 各邦憲法都載明人民權利，——言論，信教，集會之自由，陪審制審判，人身保護狀，——此部名曰「人權典章。」

(C) 各邦憲法均載有雜務，例如關於國民軍，賦稅，支出，借債，彈劾，地方政府，教育，以及公司規律，勞工情形等。

(D) 各邦憲法均偏重於立法部，而壓制行政部。

(E) 各邦憲法均有宗教財產之資格，以限制人民選舉權，如當選為行政長官，必為耶穌教徒。
梅里蘭之邦長，必有五千鎊之財產，方能當選。

(F) 各邦憲法，初悉甚簡單，至後均變為極沉長。

(G) 行政官權力小而任期短，其初大都一年一任，行政權受制於邦參議院，參議院由下院舉出，人數亦少，今之邦長，權力稍大，司法官初由邦長任命，任期永久，今則改為民選。

(3) 邦憲法不與中央憲法衝突之原因約有三：

(A) 先有邦憲法，而後有中央憲法。

(B) 其後加入之邦，其憲法必先經國會審查。

(C) 大理院有解釋憲法之權，苟有衝突，大理院可宣佈邦憲法無效。

(4) 邦憲法之修改，各邦雖不一律，監納將其分為四期：

(A) 當十九世紀之初，各邦修改憲法，均用代表大會。

(B) 一八四五年至「放奴戰爭」時代，各邦修改憲法，由邦議會提出，交國會批准。

(C) 「放奴戰爭」後之三四十年中，多用重複制，先由代表大會提出，交邦議會通過，再經國會批准。

(D) 近二十餘年內，均用創議制。

各邦憲法自成立以來，時形更改，據柏來司之調查，自一八九四年至一九〇八年，此十四年中，紐約，達拉華，路易西安納等七邦，憲法均完全修改過矣。

自獨立以來，喬治亞，浮極尼亞，南加羅立憲法之完全修改者，凡六次，阿拉白馬五次，路易西安納七次。

(5) 結論 各邦憲法，在本邦境界以內，為最高之法律，邦政府之立法，司法，行政，各機關，均受其約束。各邦立法部，在執行立法權時，必須留意憲法上對於立法部之限制，本邦最高法院，有權判定立法部所制定之法律是否合於本邦憲法，若是不合，此項法律，即不生效力。

(九) 聯邦成立時各方對於聯邦憲法之批評

美國憲法成立時，歐洲猶無民主國，瑞士此時，猶爲同盟時代，故美國憲法實無歷史上之根據，惟有上古之希臘共和國彷彿似之。然其實際情形，則相去不啻天壤，美之憲法，故可謂之獨創，毫無先例之可援。總統制之是否無弊，二院之能否合作，非特旁人懷疑，即親手起草諸公，亦未敢先決，非特於聯邦制一無經驗，即共和國之政治，亦未之先嘗，其所憑據者，惟一二學者之學說而已。

美國憲法爲兩派意見調和之結果，故雙方對之均有不滿之批評，茲將守舊派與韓彌敦之批評略述之。

(1) 守舊派之批評 美國憲法，其弊有四。

(A) 聯邦憲法成立後，必將各邦原有之地位，無形取消，各邦如有不服從中央命令時，中央必藉口於憲法，以武力克之。於是由聯邦政治，必一變而爲單一國家，再變而爲武力政治。

(B) 大總統權力太大，如中央行政長官，操外交，軍事大權，野心家不難利用軍事權，以造成專制，利用外交，以私通外國，而謀不軌。

(C) 上院將成爲寡頭政治之機關，每邦二人，不論大小，代表邦政府，人數少而權力大，任期長

而勢力張。

(D) 下院代表以人口爲比例，則大邦可憑此以凌欺小邦，其結果，大邦對於小邦，必至專制一切，小邦權利，無所施其保護。

(2) 韓彌敦之批評 中央憲法，其弊有下列數種：

(A) 新憲法爲羣衆政治之憲法，意氣用事，惟知盲從，將來必多僭事。

(B) 總統四年一改選，外交政策無永久繼續之方針，乏系統穩健之現象。

(C) 立法部權力太大，將來必至壓倒他部，「三權分立」之原則，必形消滅，而再易專制者，爲下院，以其握全國財政大權，有專制一切之可能。

(D) 強大之邦，將來必足以凌欺中央，中央與各邦有所爭執，人民必助袒其邦政府，以邦政府較爲親切也。尾大不掉之弊，在所不免。

(E) 共和制度，多數常專制少數，少數之權力，無所施其保護。

(F) 在新憲法統治下之聯邦政治，必精神渙散，分黨之險，或所難免。

總觀以上，可見保守派惟恐中央權力之太大，而韓彌敦則猶嫌其太小，不足以號令各邦。此類批評，均出於憲法成立之時，今以之徵諸歷史，多所費解。

(3) 批評對憲法之批評

(A) 守舊派各邦消滅之慮，未免過慮，以各邦除讓與中央一部分權力外，尚能保持其內政獨立之地位。中央非依憲法，不能干涉各邦。總統專制之說，亦不切於事實。林肯 (Lincoln) 當戰時，雖操縱一切，戰事一平，即復原狀。總統通外之說，更屬無據。美自開國以來，無此總統。上院成爲寡頭政治機關之論，在實際上亦未盡善，不過上院人數較少耳。其權力非共之於總統，即公之於下院，鮮獨立行施之權力。大邦欺凌小邦之說，亦不符於事實，以大欺小之事，未見於歷史，各邦平等之論，明定於憲法，即「放奴戰爭」，要非大小之爭也。

(B) 對於韓彌敦之批評，可分二種意見批評之。

(a) 韓氏羣衆政治之說，未免太甚，美爲共和政治，人民不滿意其政府，正可於選舉時，表明其意志，不至發生暴動。且其國會分上下二院，互相調濟，無意氣倉卒之弊。外交政策之變動，則誠名論，

然凡共和國皆然，不獨美也。上院任期六年，每二年改選三分之一之規定，亦草憲者杜補此弊之苦心。故美之外交方針，戰爭（放奴）以前，固常形改變，戰爭以後，則陳一穩健態度。立法部專制之說，亦近事實，威爾遜「議會政治」之言，良有以也。然須視總統之人才如何而定，庸弱之總統，固為國會所左右，總統之英傑者，根據憲法，常足以與國會相抗。大邦抵抗中央之說，於事實不符，因中央憲法之位置，高出於一切，中央國會之法，亦高於邦議會之法，而解釋憲法之權，又操於中央法院。多數專制少數之弊，則凡民主共和國皆然，萬不能免者，「為最大多數謀最大利益」如是而已。精神渙散之論，合於「放奴戰爭」以前情形，戰爭以後，團結日固，非復精神渙散矣。

（b）韓彌敦之批評，多切中當時情弊，政黨操縱，不免盲從，惟以本黨利益為前提，往任意氣用事，外交方針不穩之現象，至今尙現，以大欺小之事，雖未明見於歷史，然利害衝突時，猜忌在所不免，人民愛邦之心，甚於愛國之心，至今猶然，將來邦際或與中央有事故發生，必為難解決之問題。「放奴戰爭」流血五年，雖非大小之爭，要亦各邦不能合作之明證。今之論者，以為調和各邦之爭，有中央法院在，法院以地位之高超，不受政黨之影響，然中央大理院法官，國會可隨時增加之。在各邦之

聯邦法庭，國會亦能隨時取消之，因此亦受政黨之影響，將來大有偏袒之可能。

(十) 中央政府與各邦之關係

美之聯邦，先有邦而後有國，先有邦權而後有國權。在聯邦之前，各邦均為獨立國，當建設聯邦政府時，所爭不在「中央當有何種權力」而在「各邦當以何種權歸之中央」故建設中央政府時，各邦實減少其一部分之權也。然因時勢之需要，又不容不建立一中央政府，然一方既懼中央權力過大時，將變成專制，一方又恐中央權力太小，不足以號令各邦，而行使職權，因此乃採用下列二原則。

(1) 中央政府之權，用嚴格之列舉，以防其太大而專制，故憲法上中央之權少而重要。

(2) 中央須有完全之機關，以便其行使職權，而不至依賴各邦。

按此二原則，可知中央政府與各邦之關係有二。

(A) 中央政府與各邦政府之關係 憲法上中央與邦政府之關係甚少，以中央之命令，對於人民直接行施，自動而獨立，不待各邦政府之過問。然國會議員及總統之選舉方法，由邦政府制定，

因此中央政府與邦政府不無間接之關係，此其一。中央憲法對於各邦政府，多所限制，如不能鑄幣，不能有外交權，不能出軍等等，如違犯之者，中央可以強力干涉之。又如各邦間之齟齬，各邦與外人之交涉，由中央解決之，各邦內亂不能自平時，由中央政府代平之，一邦有兩政府發生時，由中央裁決之。

(B) 中央政府與人民之關係 較之前者為密切，美人有二重公民權，一為本邦之公民，一為聯邦之公民，以一人而為二種公民，本屬煩複，然事實上尚無困難，一因人民程度較高，一因中央與各邦權限分清，中央法律，範圍較小，各邦法律，範圍較廣。但中央法律，位置較各邦為高，如中央憲法與各邦憲法有衝突時，以中央憲法為標準，各邦議會法，與中央國會法相衝突時，邦議會法當即無效。故人民見本邦法與中央法相衝突時，當服從中央，本邦法不與憲法相衝突，而國會法為違憲時，當服從其本邦法，茲將美國法律位置表示如下。

中央憲法——聯邦國會法——邦憲法——邦議會法

中央機關，遍佈於各邦，與人民直接相接觸，如收稅官，法官等是也。人民對於訴訟，可自由選擇，

或赴邦法庭，或赴聯邦法庭，不以訴訟之性質而加以限制。惟既經聯邦法庭判決後，不能再訴之於本邦法庭，經本邦法庭判決之案件，如有一造不服時，仍可上訴於聯邦法庭。但事件之在本邦法律以內，與聯邦法律毫無關係者，經本邦法庭判決，不能再訴諸聯邦法庭。聯邦法庭自有執法官，以執行法庭之判決，無賴於邦政府之代行。

(C) 中央對各邦之擔保 按照中央憲法，中央對各邦有二種擔保：

(a) 須擔保各邦均有一「共和式政體」，共和式政體之定義，憲法並未詳言，據大理院之解釋，謂「當憲法成立之初，各邦均有一政府，憲法並未改更此種政府，可見憲法承認此種政府，即是共和式政府。」

(b) 須擔保保護各邦，抵禦外患，平定內亂。

美國自「放奴戰爭」以來，中央與各邦，關係日切，憲法上雖未明定各邦加入聯邦後，不能退出之條文，但亦未明定各邦對於中央所施行，不能宣告其非法，前者自「林肯宣言」以來，已成爲「不成文憲法」，中央使行違法時，當由大理院判決，各邦不能自行宣告其非法，但能訴之於大理

(十一) 中央與各邦之分權

中央用列舉法，列舉中央有何種何種之權，列舉以外，非中央權力所及，此法亦曰「極積的」(positive)。各邦用概括法，權之已歸為中央者，及明禁各邦不能行使者之外，悉為各邦之權，此法亦曰「消極的」(negative)。規定各邦不能行使如何如何之權，因此二法，遂生下列之分法（修正案第十條）

(1) 中央獨有權 已詳前，如外交，海陸軍，幣制，關稅，對外貿易，與邦際貿易，郵政，交通等等。

(2) 中央不能行使權 如不能給予一邦以優先權，以壓制他邦，不能禁止人民之言論，集會，信仰，自由，不能給予勳位，不能以立法手續，處人民以死刑等等。

(3) 中央與各邦共有權 如破產法，處理商港法，所得稅，製造稅之征收，選舉法，司法權等等，各邦在中央未定法以前，可立法規定之，中央既立法後，或立法與各邦衝突時，各邦不能再立法。

(4) 各邦獨有權 非中央所有，或非禁止於各邦者，均屬之。

(5) 各邦不能行使權 政權之完全劃歸中央者以及明文禁止各邦者，例如前論。

(十二) 中央政府之自體

美之中央政府，根據於「三權鼎立」之原則，此原則創自亞里士多德，謂「國家大權，不可不有三部不同之權」，但並未指定須有三種特別機關以運用之。其後言分權者甚少，至十六七世紀時，歐洲專制風盛，學者之創分權者始日衆，孟德斯鳩其尤著者也。法意一書，痛論專制之弊，均由三權不分所致，欲救其弊，非特設三機關分掌之不可。此說一唱，風靡一時。美之獨立，法之革命，均受其影響。故美之憲法，斤斤於三權之分立，法之憲法（第一次革命時）第一章即曰：「三權不分，人民權利無所保障。」故二國之憲法，可謂抄諸孟氏。但孟氏之說，純爲學理的，絕端之分權，在事實上不可能，路梭等已言之，英之學者，尤否認此說。孟氏最大之理由，即爲保障人民權利，而英國政府，無所謂「三權分立」也。英之政治，平民已極，人民權利，保障安全，即法意諸國，亦悉偏重於立法部。法亦共和國，人民權利非無保障也。即美而論，憲法雖「三權分立」，而實際亦重於立法部，司法無事實上之權力，行政雖與立法並立，而總統一遇庸才，即爲國會所制。威爾遜謂「自十九世紀以來，美國

政治，可謂之議會政治。」同時三部之權，亦不甚分清也（說見前）。

因此學者，有倡二權以仿英制者，如監納輩謂「三權分立，政治運用不便，政府對民之責任，不分明，如一法不善，行政執行，結果之劣，互相推諉，如用內閣制，則責有攸歸矣。」然一般學者，均否認其說，謂「美之政治，與英國根本不同，英為單一國家，美為聯邦國家，聯邦國家之分權，為不可少之手續，行政與立法分而議會不專制，立法與司法分而法權最高，憲法有所保障，法院以最高地位，裁判一切爭執，苟悉歸之議會時，議會不免專制，且議會為政黨之產物，難免偏護一黨，美之聯邦所以成功，即為有獨立之中央大理院，不受政黨之牽制，任期終身，不隨政黨而搖動，在法律上之地位，高出於立法行政二部，同時為憲法之保護者。如倣英制，則國會可以肯定一切，憲法之生命，操於國會，無所保護，中央與各邦之爭執，無人解決，因此種種，美決不能採用英制也。」

美之政治，近雖趨重於立法部，但其他二部，尚有憲法上規定之權，以相抵抗，尙不能專制。如總統之強能者，非議會所能制，司法雖無政治上之實權，而根據憲法，其位置固高高在上也。故美雖不能如孟氏之絕端三權分立，而三權常能各保其平衡。

(1) 立法部 立法機關爲國會，國會分上下兩院，或參衆兩院。

(A) 參議院 議員額數凡九十六，平均分配於四十八邦，每邦二人，初由政府派遣，自一九一三年以來，改爲民選。參議員必年在三十歲以上，爲美國公民九年，居住於本邦，方能合格。任期六年，常能得連任，每二年改選三分之一。其第一屆國會，以抽籤定之，其議長卽合衆國之副總統。

(B) 衆議院 議員總額四百三十五人，按人口之多少，分配於各邦。由人民直接舉出，議員必年在二十五歲以上，居住於本邦，爲美國公民七年，方能合格。任期二年，其議長由議員公選之。國會之權力，在憲法上，共列舉十八種：

(a) 徵稅，

(b) 借債，

(c) 對外貿易與邦際貿易之規定，

(d) 制定破產法與國籍法，

(e) 幣制，

- (f) 亂鑄貨幣之懲罰規則，
- (g) 建立郵局，
- (h) 給予發明家以特許，
- (i) 建立聯邦法庭，
- (j) 海盜之懲罰，
- (k) 宣戰，
- (l) 建集軍隊，
- (m) 建築海軍，
- (n) 規定政府與海陸軍之組織，
- (o) 召集國民軍，
- (p) 規定國民軍之組織訓練，
- (q) 處理屬地與管理購得之地（用以立礮臺火藥局軍械局船塢等）

(r) 立必要之法律以行施上列諸權。

(2) 行政部 行政元首爲大總統，其下有內閣。

(A) 大總統 由人民間接舉出，每邦「選舉人」之多寡，依國會議員爲比例。總統必年在三十五歲以上，爲美國公民十四年，任期四年。非經彈劾，不能去其職，以習慣法，僅能連任一次，總統權力可分五類：

(a) 內務行政權簡任官吏（須得上院同意）罷免官吏，赦免罪犯。

(b) 外交權接受外國使員，間接承認新國。

(c) 立法權大總統通牒，否決權，召集國會。

(d) 軍事權海陸軍大元帥。

(e) 政治上之勢力政黨之結果。

(B) 內閣 美國內閣，爲大總統之諮議機關，閣員爲各部部长，其成立根據於習慣，而無法律上之依據。美國憲法全文，無「內閣」(cabinet) 一字，其中共有十部，均由國會隨時設立，第一屆

國會僅有三部而已。

- (a) 國務部,
- (b) 財政部,
- (c) 陸軍部,
- (d) 司法部,
- (e) 郵務部,
- (f) 海軍部,
- (g) 內務部,
- (h) 農務部,
- (i) 商務部,
- (j) 工務部,

各部部长，由大總統得上院同意任命，對總統負責，除彈劾外，國會不能罷免，惟總統隨時可去。

之。

除以上十部外，尚有各署 (commission)，各局 (bureau)，均獨立，不受十部統轄。如(甲)邦際通商事務署，(乙)聯邦貿易事務署，(丙)稅務署，(丁)文官考試事務署。

(3) 司法院 爲司法機關，今就其組織與職權分論之。

(A) 組織

(a) 大理院 院長一人，審判官八人，非受彈劾，永不卸任。大理院設在華盛頓，每年十月至次年五月，爲開庭時期。

(b) 巡行高等審判廳 全國分九巡行區，每區有一高等審判廳，每廳法官人數，以事務繁簡爲例。由二人至四人，大理院有九法官，每人管理一巡行審判廳。

(c) 地方審判廳 全國分成八十區，每區有一地方審判廳，每廳有審判官一人，或一審判官管理二廳，或一廳有一人以上之審判官，以事務繁簡爲差，在中央法庭內，惟地方審判用陪審制。

(d) 特別法院 有二種，一爲請求審判所，審判長一人，審判官四人，專受理人民對於中央政

府關於錢財上之訴訟，一爲稅務審判所有審判長一人審判官四人專受理一切關於稅率上之訴訟。

以上四種，均爲中央之司法機關，此外各邦尙各有其法庭也。

(B) 職權 聯邦法院，有下列之裁判權。

(a) 因聯邦憲法，國會法，條約，而發生之訴訟案，憲法，條約，國會法，有疑義時，由大理院解釋，憲法上並無大理院有權宣告立法案無效之明文，僅由包含而得，因能解釋，則能保護，欲保護，非將與之衝突之法律，宣告無效不可。

(b) 關於海軍或海上之訴訟案 因海上法律，事實上與程序上，與普通法律不同，且對外通商權，在聯邦政府，因此二因，故歸聯邦法院裁判。

(c) 關於外國大使公使及領事之訴訟案 照國際公法，外國大使與公使，不受駐在國之裁判權，惟自爲原告，或自願以被告自處時，當由聯邦法院裁判之。領事爲商務代表，非主權代表，須受駐在國之裁判。

(d) 關於中央政府之訴訟案 中央不受人民控告，惟中央政府自願為被告時，即歸中央法院判決。

(e) 關於二邦或二邦以上之訴訟案。

(f) 關於一邦之公民，與他邦之政府，或本邦之公民，與本邦之政府之訴訟案 所謂公民，並不限於自然人，一切法團，均為公民。自修正案第十一次以後，邦政府不受公民之控訴，但自願為被告者聽。

(g) 各邦公民互訴之案件，

(h) 本國公民與外國人民之訴訟案。

(十二) 中央大理院之位置

美國聯邦之所以成立，論者均歸功於中央大理院，位置最特別，為歐洲各國所無。任期永久，非犯法不能去職。其他二部，如總統，則四年一改選，國會，上院六年一改選，下院二年一改選，故行政立法二部，改變時，司法院仍依然不動，是以能不為政黨所左右。

孟祿 (Munroe) 之論美國大理院曰：「聯邦制之實行，必有一強有力之最高司法院，因聯邦政治爲分權之政治，中央與各邦之分也，以聯邦憲法爲標準，中央三部之分也，亦以聯邦憲法爲標準，經憲法分割之後，各相獨立，不相統屬，機關雜而統治難矣，政治之運用，有如人之五官，耳目口鼻雖各自分開，不相統屬，然不能絕端分離，離則失其效，以其相互間之關係甚切，互相倚賴之處甚多，一方雖獨立，一方又互相倚賴。惟此，則其進行運用時，必不免發生問題。既有問題發生，必有一獨立，至高，不受政治影響之機關，以裁決之，方能保持各邦之位置，以及各邦之範圍。美國大理院，卽爲此種機關，此不能不佩服草憲諸公之目光，直射千古下也。美之大理院，隨時可以宣告各邦或國會法律爲違憲，而取消之，此權雖無明文規定，而「解釋」二字之位置，已至高矣。因憲法爲最高之法律，大理院有權「解釋」之，則能保護之；既欲保護之，則解釋時，當一以憲法爲準，決不能屈憲法以徇他法也。」

波極司 (Burgess) 之論美大理院曰：「美之聯邦，所以成立，當歸功於司法最高。以美之政治，爲民選之政治，民選政治，必爲政黨政治，因選舉時，必爲政黨所左右也。政黨政治者，大多數之政治

也。苟大多數政治，而無最高之大理院以保護人民之權利，必一變而為政黨專橫，再變而為獨夫專制。」因中央機關，立法，行政二部，均已為民選之機關，若司法亦為政黨之產物，則中央機關全為政黨所左右，領袖黨魁，必能利用之而為專制。今則司法最高，任期永久，不為政治所搖動，於是憲法有所保障，人權賴以穩固，大理院實為全國之主持公道者。

雖然，美之司法，非無缺點也。歷史上雖尚未明現，而事實上有發現之可能，今姑略述於下。

(1) 憲法上僅規定有大理院，以下之法庭，由國會組織之，由國會取去之。生死存亡，國會實手操之。法官之任期雖永久，而國會可隨時取消某法庭，法庭去而法官亦去矣。故亦未免受政治之影響，尤以立法行政合作時，為最可慮。

(2) 大理院之法官，其額數，憲法上無明文規定，國會得隨時增加之，此實至危險。例如國會立一違憲之法律，經大理院宣告無效，國會即可加任同黨之法官，以取消前項之宣告，一如英下院之請求國王，增加上院議員。以前雖未明見，將來必至實現，以國會此舉，不算違法也。

第三章 瑞士

(一) 聯邦成立以前之歷史

瑞士之政治，可謂世界最特別之政治。以蕞爾小國，而採用聯邦制，決能行之而無弊。夫聯邦制，適宜於龐然大國，以宗教，習慣，民族，文化等等之相似而然者也。瑞士之土地，不過一萬餘方里，人民不及四百萬，而其聯邦制度，則甚完善。今之論者，以爲瑞士之聯邦，非由人造，乃時勢所趨，不其然而成。其所處之地位，與經濟狀況，大有關係。

瑞士爲聯邦國，又爲世界最平民之國，所謂平民政治者，惟瑞士稍能近之。其平民政治，與聯邦政治同時發達者，其歷史使然也。

瑞士之民族，爲德，法，意三種，當五六世紀時，瑞士尙未成國，其時所謂瑞士，幾全爲德人。地僻民少，交通不便，酋長部落居此，外人以其地既險阻，民又貧苦，不能侵之，亦不願侵之，因此自治之心充

分發達。至十二三世紀時，尚爲散漫之部落，至一二九一年時，各部落始組織同盟。

一二九一年之同盟 時有三郡——宇利 (Uri)、司朱紫 (Schurtz)、恩寶吳敦 (Underwalden)。因哈潑司人 (Hapsburg) 常侵掠之，乃聯合同盟以自衛，其目的純爲抵抗外禦，而同時實爲同盟之基礎。其後各郡之加入者漸多，其組織甚簡單，中央國會 (Diet) 爲唯一之機關，每郡在國會有一投票權，行政由各郡輪流擔任，國會代表，由郡政府派遣，代表郡政府，其性質一如外交使員。其組織蓋甚不完全，而存在者凡五百餘年。至十八世紀時，加入者已有十三郡，大都爲法意兩國人，均因地方遠隔祖國，爲自衛計，而加入者。此時各郡，各自獨立，尙不能成爲國，中央國會，不過爲公共防禦之機關而已。此亦平民主義發達之原因也。各郡人數，至不一致，小者數千人，大者十數萬人，其政府立法，均可用人民總投票，間有採貴族政治者，以封建之思想，猶存於人民腦中也。

一七九八年之拿破侖共和國 法國革命後，拿破侖氣勢方張，以兵力侵入瑞士，改組其同盟制，使成爲完全之共和國。中央政府，共分三部：一爲行政總裁，由九人組成，司行政事宜；二爲上議院，每一選舉區選四人，全國共分二十三區，將其舊有十三郡之界限取消，上議員除每區之四人外，復

加以行政總裁九人，共一百零一人；三爲下議院，議員由人民直接舉出，以人口多寡爲比例，同時訂立憲法，與法國革命時之憲法相似，有保障人權，規定政府組織大綱等條。

於是前之同盟制，全行推翻，一變而爲單一之共和國，將其封建時代之思想，習慣，一掃而空，願與其國情不合，因同盟之目的，不過僅爲公共防禦，不願其組成強有力之中央政府也。瑞士人種，宗教，風尚，習慣，各郡不同，單一國制度，當然不合民意，於是全國騷然思革命。一八〇三年拿破侖乃頒調停方法，將舊式同盟重行恢復，而中央國會，則組成較完之機關，同時又加入六郡，在中央國會中，每郡至少有一投票權，人口過十萬者，有二票，行政總裁亦取消，行政改由六郡輪流擔任。此六郡，爲朱立克 (Zurich)，路所 (Lucerne)，培養 (Basel)，所羅色蘇 (Solothurn)，弗利堡 (Freiburg)，培姆 (Bern)。及拿破侖失敗，列國在維也納會議時，均承認瑞士爲永久局外中立國，令其制定一新憲法，同時又加入三郡，共成二十二郡。同年（一八一五年）新憲法成，將拿破侖之建設，全行取消，一二九一年之同盟制，全行恢復，以爲法人所設施，純由被動，非出之自願。

拿破侖之建設雖廢，而拿破侖在瑞士之功，不可泯。推翻瑞士人民封建之思想，介紹瑞士人民以新思想，使之成爲日後聯邦之張本。

一八一五年後之瑞士同盟 中央國會爲立法機關，行政由三郡——培姆，朱立克，路所——輪流擔任，每任二年，將拿破侖在憲法上所訂之「公民權」及自由，信仰，言論，集會等權利，悉行取消。然聰明急進分子，日形增加，聯邦動機，漸漸發動，在一八四三年以前，雖有倡者，而和者鮮，及至一八四四年，決因宗教問題，而發生戰爭。

(二) 一八四七年之內閣與聯邦基礎之固定

瑞士二十二郡中，信奉天主教者七，餘則悉信奉新教。七郡以利害相同關係，乃聯合訂成同盟，以保持公共利益。其初不過爲友誼上之結合，越二年，變成「武裝同盟」(Sonderbund)，時一八四五年也。又二年(一八四七)，中央國會通過一案，下令取消其同盟，七郡不允，於是戰事生，卒以衆寡不敵，七郡完全失敗，武裝同盟解散。由是瑞士人民，思想大變，知非有強有力之中央政府，不足以保持結合。聰明急進分子，乃提出新憲法，其內容與拿破侖之憲法無甚異趣，交各郡通過，各郡經

此次戰爭之教訓，大都贊成批准，於是瑞士政治爲之大變。自由急進派得勢當政，自一八四八年至一八七三年凡二十年，至一八七四年，又提出修改案，修改甚多，經此修改，瑞士聯邦始完全，至今無大更改。故瑞士聯邦，可謂起於一八七四年也。以一八七四年以前，太趨於拿破侖之單一國思想。

就上以觀，可知瑞士之聯邦，亦經幾次之演進，較之美國大同小異。後之論者，以爲瑞士之聯邦，抄自美國，表面視之，亦似有理，如中央與各郡之分權，上院之組織，均相似。然細察之，則又不然，瑞士聯邦實按其歷史與特殊之地位而發生，實無暇抄襲美制也。

瑞士聯邦之三大特點 邵叟曰，瑞士聯邦，有特點三：

(一) 極端之平民主義。如「複決」與「創制」等，人民均能直接立法，稅則必由人民自定，憲法必由人民複決。複決手續，亦甚鄭重。既須得全體人民之大多數，又須得各郡人民之大多數，如一法律經人民總投票複決時，先須得全體人民之大多數，以四百萬計，當先得二百萬以上之可決，再得各郡人民之多數，以二十二郡計，須得十三郡人民之大多數可決，而此十三郡大多數之和，不等於全體大多數時，仍不能生效。

(2) 純爲營業公司之性質，容後詳。

(3) 有政黨而無政黨政治——政黨之影響於政治甚微。

一八四八年之憲法，與美憲尙有不同者。美國憲法，非常簡單，而瑞士憲法，則異常詳細；洋洋一千餘條，不知有所謂「包含權」也，而美則此類權甚多。微小之事，瑞士亦規定於憲法，例如「屠宰牲口者，必先以藥麻醉牲口，使其失痛苦之知覺，然後殺之。」此類小事，亦舉之於憲法。

瑞士每自稱曰「同盟」(confederation)，然瑞士之政治，早爲聯邦之政治矣。今按名就實，稱之曰瑞士聯邦，以免淆惑。

(二) 瑞士之經濟狀況與政治發達之關係

瑞士人民，德人居三之二，法意人居三之一。德爲獨裁君主國，意爲王國，法當時亦爲君主國，平民主義，本難發展，土地之小，人口之寡，更無聯邦之必要，其所以然者，必有故焉。

瑞士地險民少，介乎諸大國之間。當初，德意志帝國勢力遍歐洲時，瑞士以地僻而自治風盛，自爲風氣，不與外界相混。地方自治之習慣，充分發達，此一因也。

瑞士爲農國，至今專畜牧者，猶居全數三之一。工業至不發達，亦地理使然。國內無煤鐵礦，工業無從發達，又四面無海岸線，海軍航路付闕如焉。今雖稍事工業，如棉、布、絲、糖、鐘表等，爲大宗出品矣，而必仰運於他國。因其無大工業，故無大資本主，全國財富，分配平均，無操縱壟斷之人。此亦平民主義發達之一因也。

瑞士僻居山中，未有封建思想之發生。當歐洲封建盛行時，瑞士雖亦受其影響，然受於外而非發於內，故經拿破侖一掃而空。即在封建盛行時，貴族思想，亦僅限於少數之城市。平民主義猶盛行於鄉村，故其民風淳厚，和善可親，中央有大國民之風，此亦平民主義發達使然。

美國人民之智識才能，非不如瑞士也。而平民主義，日趨衰敗者，以工業發達而資本主出，全國財富，集中於少數人之手，於是大多數人民，變爲勞働階級。資本主爲維持其地位計，其勢不得不干涉政治，而左右之，以爲其後盾。於是由經濟特殊之地位，進而爲政治特殊之地位。美之政治，可謂之富民政治也。富民者，變相之貴族也。

瑞士則不然，非其人民智識教育有以異於人也，蓋亦經濟使然耳。全歐幾盡爲工業國，而瑞士

人民之事農者，猶三之一。

(四) 瑞士憲法與美國憲法之比較

一九一五年以後之瑞士憲法，凡一百二十三條。中央權列舉，各郡權概括，與美國相同。惟美則列舉其大概，其未列舉者，包含在明文，瑞士則一一舉之，詳細非常。大概而論，與美相似之點，有下列四種：

(1) 中央權列舉，各郡權概括。

(2) 美之中央政府，擔保各邦有一「共和式之政體」，瑞士中央，亦對各郡保護主權完全（地方自治），領土完全，保證各郡有憲法，人民有自由。

(3) 各郡在法律上，所享受之權利相等，與美之各邦相似。

(4) 在聯邦中，各郡相爭事，由中央政府解決之，惟美之裁判機關為大理院，瑞士則由國會判決。

與美不同之點，有下列四種：

(1) 各郡之憲法，必經中央國會之認可，方能有效，其修改亦然。美國則不然，惟以後加入之邦，其憲法須經中央國會審查耳。修改案亦無須中央過問，其與中央憲法衝突者，由大理院宣告其無效。

(2) 各郡有內亂時，不待郡政府之請求，中央政府得直接出兵代平之。美則非經各邦請求，或妨及中央在各邦之行政官時，中央不得直接出兵代平亂事。

(3) 瑞士無中央常備軍，中央不供養軍隊，由各郡自養，惟中央限止其額數，每郡至多不得過三百人，故全國兵隊，不及七千人（歐戰以前之情形），以瑞士為永久中立國，無所用於國防，養兵所以防內亂耳，美則不然也。

(4) 美之外交權，完全歸於中央。瑞士則關於全國者，歸之中央，事之全關一郡者，則各郡得自主，如一郡商務，苟無關全體者，可自與外國訂立條約。

(五) 中央權之大概

(1) 宣戰講和訂立條約締結同盟 以中立國關係，此條雖有若無，因國際公法規定中立國

不得對外宣戰，不得締結同盟，條約之重要者，亦以商約爲限。

(2) 郵局，電報，幣制，度量衡，製造軍火，以及其販賣，公民之權利義務，以及外人之權利義務，均由中央規定。

(3) 全國軍隊，由中央立法組織，不負供養之責。每郡兵額非得中央特許，不得過三百人以上。人民當兵義務，由中央立法規定。國民年在二十歲以上，四十八歲以下，均有兵役之義務。遇有戰事，軍隊全由中央指揮，短期之戰事，行政部可自由處理，長期之戰事，必經國會同意。

(4) 外交權之重大者，由中央操縱，各郡不得過問。事務之關於一郡而不涉及他郡者，郡政府可自理。如問題及於他邦，或稍與聯邦政府有關者，郡政府無解決之權。

(六) 中央與各郡公有之權

(1) 教育 中等以上之教育，由中央與各郡協理，中等以下之教育，及義務教育，由郡政府辦理。

(2) 婦女童子工作問題，由中央立法禁止，如中央未立法以前，各郡得自行取締。

(3) 公道之處理，印刷品之出版等，均由中央與各郡協訂。

(七) 中央不能行施之權

(1) 中央政府，不能派兵與外國作戰。

(2) 中央政府，不能強迫人民信奉何教。

(3) 政治犯不能加以死刑。

此在憲法上限制中央，同時亦限制各郡。

(八) 中央政府

(1) 立法部 中央國會為立法之機關，自一八四七年以來，權力日大，觀其列年修正案，可知矣。一八九七年修改案，「中央立法部有權取締食物貿易」，一八九八年修改案，「中央立法部之範圍，包含民刑各法」，一九〇八年修改案，「中央立法部，有監督全國稅利權，同時關於藝術製作品，立法部有權取締之。」

(A) 中央國會之組織 有上下兩院，上院代表郡政府，下院代表人民，上議員每郡二人，不論

大小，下議員按各郡人口多少爲比例。驟視之，與美相似，其實與美不同。美之上院有大權，且有行政權，司法權，任期一年，六年一任，薪給豐厚，由中央供給。瑞士之上院則不然，法律上之地位，雖與下院相等，而權力則遠不及。任期不一，有一年者，有二年者，有三年者，視各郡之規定而異。中央無定律，俸給亦由各郡自定，多寡亦不同，自數千法郎至數萬不等，其制尙含同盟性質。視上院爲外交代表，議員自身無獨立之能力，一切須仰承郡政府意旨，故其權力薄弱。下院由全國分區選出，每二萬人產一議員，任期三年，俸由中央供給，議長由下院議員互選，一切組織，較上院整齊。

(B) 議會之職權

(a) 兩院開聯合會時，方能行施者：

(甲) 選舉行政七委員，聯邦法官及陸軍大將時。

(乙) 刑事犯之赦免時。

(丙) 裁判各部之爭點時。

(b) 兩院各有權。

(甲) 外交之主持——訂立條約，宣戰，講和，宣布中立等。

(乙) 全國陸軍之訓練與組織。平時由各郡訓練，戰時由中央訓練。

(丙) 財政案之預算決算。

(丁) 奉行憲法之立法權。

(戊) 憲法修改案之提出。

此外「凡中央應有權，而未明白規定於何部者，均歸諸立法部。」解釋憲法之機關，亦為國會。行政法之法律問題，行政部不能自行解決者，或解決後而一造有不服者，均由國會為最後之解決。故瑞士憲法條文，大部均言立法部，而司法、行政兩部，少言及。

邵叟曰：以瑞士之國會，與美國相比較，實際上美國國會之權，猶大於瑞士。此非憲法上之關係，乃人民對於國會之關係，以人民可以否決國會所立之法律。國會所通過之法案，在九十日以內，尚在試驗時期，在此時期內，法案苟有問題發生，人民即可以法定手續，要求總投票複決。故國會之立法權，常受人民之制裁。因此國會對議案之責任，亦不甚專。在美國則除少數邦政府用此制外，無此

習慣，議案經總統簽字，即成立。總統之否決權，亦可以三之二之多數超過之。除違憲之議案，爲大理院宣告無效外，國會可操縱一切。

瑞士立法部，除中央之外，各郡多採單院制。中央之分兩院，並無調濟作用，純爲代表各郡之平均人數而已。

(2) 行政部 瑞士行政部，組織最特別，用「委員制」，不特中央政府爲然，即各郡政府亦然。既非「總統制」，又非「內閣制」，實在二者之間。委員中亦有正副總統，但其性質與職權，與美總統絕對不同。瑞士行政部權力，在憲法上取最小主義，除重大外交，郵政，電政，關稅，軍隊，兵工廠等直接權外，均由各郡自主。中央國會所立法律，往往須仰各郡政府代行，中央行政權每不能直接及於人民，以中央行政機關，不遍佈於全國也。

行政部之組織 共分七部：曰外交部，曰內務部，曰司法部，曰陸軍部，曰財政稅務部，曰郵傳交通部，曰農工商部。

以上七部，由七行政委員分長之。委員由國會選出，任期三年。被選之資格，不限於國會議員，議

員以外之相當人物，亦能當選。惟事實上，議員當選者居多。委員凡七人，設正副長各一，亦曰總統，不由七人互選，乃由國會指定。總統任期一年，正總統期滿，由副總統升任，而由國會再選一副總統。委員雖三年一任，而常能得複選，往往有終身者，故委員均有總統希望。被選為委員後，不能復兼議席，但在國會仍有發言權，建議權，惟無表決權。委員選出後，不對國會負責任，國會對之，亦不能提出不信任案，而推翻之。一方由國會產生，有似英國之「內閣制」，一方對國會不負責，又似美國之「總統制」，然與英美二國又各不相同。

(A) 與英不同之點 委員除行政權外，又有司法權，凡關於行政法之問題，由委員自行處理，不受司法部之干涉。英則無所謂行政法。行政委員不對議院負責，在國會無投票權，委員不一定為大多數之代表——不一定為多數黨之領袖——凡此諸端，均與英國不同。柏來司曰：「瑞士有政黨，而無政黨政治。」

(B) 與美相異之點

(a) 美國總統由人民選出，與國會完全脫離，而瑞士總統由國會選出，法律上雖不對之負責，

事實上常受國會牽制。因國會在選舉委員時，必擇與己同意者爲委員，必不選與己爲難之人也。故委員選出後，常不能越出國會之勢力範圍。

(b) 美之內閣爲總統之雇員，不負行政責，大總統一人負全責。瑞士之總統爲七委員之一，不過開會時爲主席，行政權平分於七人。因此責任亦不集中於一人，總統之職權，亦限於自兼之一部。有此二點，故與美之「總統制」不同。或謂瑞士乃「半議會制」，因其一半似「內閣制」，一半似「總統制」也。然以事實上論，吾人可謂之「議會制」。因事實上行政不能脫離立法之範圍也。行政委員，其地位等於國會中之一委員會。

邵叟曰：「瑞士之政治，如營業公司之性質。公司有股東與董事之設立，在組織以前，開股東會議，選舉一董事會，公司之大政方針，決之於股東，公司較小之設施，由董事指揮，董事必爲股東平素所親信之人。瑞士之政府，一公司也，國會，股東也，行政委員會，董事會也，大政方針決於國會，一切布置設施由委員會執行，不受國會干涉。猶之董事得股東信任後，可以自由處理一切，非與股東方針根本相背時，不受股東干涉也。」

委員重經驗，亦如股東之舉董事，重閱歷，故委員每多複選而終身。」

委員會與國會不洽時，不須總辭職，如提案不能通過，或所爲不滿於國會時，國會不能推倒委員，委員亦不能解散國會。如根本不相能時，亦惟有於下屆選舉時，另選他人而已。

委員犯法，由司法機關裁決之，不必經彈劾手續。

重大事件必由七人共同討論，用多數取決後，方施行。故對於行政，七人連帶負責；對於本部較小事，部長可自決。

(3) 司法部 瑞士之司法機關，由其組織而論，非常簡單，由其事權而論，非常複雜。中央司法部，僅有一大理院，其下無聯邦法庭。一八四八年以後，大理院有法官十六人，由國會舉之，任期六年，連選連任，多終身者，不能兼其他各職。

大理院之裁判權 有下列數種：

(A) 叛逆大罪，國際公法之刑事犯，聯邦法律之政治犯。

(B) 中央政府與郡政府之訴訟案。

(C) 各郡際之互訴案。

(D) 中央政府或郡政府爲原告或被告時之訴訟案。

(E) 公民權駁奪之訴訟案。

以瑞士之大理院職權，與美國相較，相去實遠。美之大理院，有解釋憲法之權，瑞士則無之。大理院對於國會所立之法，祇能奉行遵守，惟各郡議會所立之法，苟與中央憲法抵觸時，大理院有權宣告其無效。（舊憲法第一百十三條邵叟之說，或謂瑞士大理院並此權亦無之。）

關於行政法之問題，歸行政部自決，司法院無權過問。如貿易商約，營業執照，工廠，衛生，警務，各郡選舉法，銀行，紙幣，教育等，所發生問題，均在行政法之範圍。司法院無權處理，於是司法部失其一大部職權。

瑞士司法機關，僅有一大理院，其裁決之事件，不過自行執行，以其無執行檢察等官也。必依中央或各郡政府之行政部，爲之執行，故其權力僅能言而不能行。

行政法問題與法律問題，分別不清，司法院與行政部爭執時，由中央國會解決之。國會之地位，

實高出於司法，行政二部，行政委員爲國會之附屬物，與國會關係密切，故司法部與之相爭時，國會常左袒行政部，於是司法權力益窘。

惟瑞士近頗有採用美國司法制之趨勢。民刑各法，擬由中央制定，民法之統一已行實現，刑法尙在進行中。民法統一後，各郡特殊之法律習慣，悉行取消，人民頗示贊同，故通過後，未要求複決，以後瑞士之司法權，或能擴張也。

(九) 委員制無弊之原因

採用委員制者，世界惟瑞士一國。瑞士自有史以來，未有「元首制」，初由輪流擔任之行政，一變而爲委員制。委員制爲多頭之政治，多頭政治不合於政治原理，無論君主國共和國，行政必集權而能行施便利。瑞士之七委員，權力相似，不相上下，總統亦爲七分之一，重大事件，必得七人討論而後行施。是以行政機關，變而爲討論機關，按之原理，本不相合。而瑞士行之數百年而無弊者，則有下列之原因在：

(1) 瑞士之行政職權，完全依於國會，所作爲必仰承於國會，國會之意志，必爲委員一體所奉

行，不至有所分歧。

(2) 瑞士有政黨，而無「政黨政治」，政黨不能壟斷國會，故委員中無黨見而掣肘。由是知瑞士之政治，爲國會政治。行政委員之地位，相當於國會中之委員會。國會有如此大權，而不一變爲國會專制，再變而爲少數專制者，以人民有直接問政之權也。法律之不良，可要求複決而取消之，且能直接創制法律，國會舉動，悉在人民監督之下，故國會雖有大權，不能專制。人民之所以能直接問政者，則以其有特殊之歷史，地位，習慣，風俗在，非可強而至也。

(十) 創制與複決

創制與複決，爲瑞士之特產，世界各國能利用此制者，亦以瑞士爲唯一之國。美之邦政府地方政府，雖亦有採此制者，然終不如瑞士之自然，茲分論之。

(1) 複決 複決有二：一爲隨意複決，如國會平時所立之法律，適用之。一爲必然複決，適用於修改憲法。

一八七四年隨意複決開始施行，凡國會所通過之法律，在九十日以內，如有三萬人民聯署，或

八郡聯名要求總投票複決時，即交人民複決。

必然複決在一八四八年第一次聯邦時，即開始行施，專用以批准憲法之修改，修改案必得投票人之過半數，同時又須得各郡人民之過半數。憲法修改有二：一爲完全修改，一爲部分修改。

(A) 完全修改 又有二法：

(a) 由國會提出，交國民複決，如國會兩院不同意時，先將先決問題——是否有全部修改之必要——提出交國民公決。如國民贊成完全修改，國會即須解散，重選新國會，修改憲法，再交人民複決。解散國會之理由，因完全修改憲法，爲至重要之舉，人民既贊成修改矣，而國會身爲人民代表，取不之覺，而至兩院不同意，其爲溺職可知。以溺職之議員，而委以完全修改憲法之重任，於修改案殊多妨害，故必解散之也。如人民不贊成完全修改時，修改案作廢。

(b) 五萬公民聯署，提出修改問題——是否須全部修改——如人民贊成全部修改，則國會當即解散，召集新國會修改憲法，交人民複決；如人民不贊成修改全部，則提出之修改案作廢。

(B) 部分修改 亦有二法：

(a) 由國會如平常案件提出，通過後，交人民複決。如兩院不同意時，提案作罷。

(b) 五萬公民聯署提出，將一部分之憲法修改後，請國會交國民複決，如國會不同意其修改時，將先決問題提出——是否有修改之必要——如人民贊成其修改，則修改案成立，國會不須解散。如人民不贊成修改時，提案作廢，國會當然無恙。其不解散國會之理由，以部分修改憲法，比較上無關大局，而解散國會亦非小事也。

複決之作用，在以法律之否決權，操諸國民。重大法律，必經人民許可，方能生效。阿格(Ogge)曰：「瑞士人民之權力，有如伊里沙伯(Elizabeth)時代之英王，法律不經英王批准，不生效力。瑞士之法律，不經人民許可，不生效力。瑞士國會為兩院制，兩院之外，尚有一第三院，高出於兩院者，即國民是也。」

瑞士之憲法，為成文剛性之憲法，修改手續非易。邵叟謂「聯邦政治，乃守舊之政治。」一方保持其原狀，不可侵犯，一方不能應時勢之需要以改變。但聯邦政治，寧受保守之弊，而不願有易於修改之憲法，以失憲法之尊嚴與效用。否則，危險立至矣。以聯邦政治，所根據者，即為至高之憲法，憲法

而可隨時更改，聯邦亦將隨時搖動矣。

(2) 創制 複決權為消極的，而創制權則為積極的。由人民直接立法，不待國會之同意與否也。但行施此權者甚少，其因有三：

(A) 複決手續簡單，可否二字決之矣，故行施甚易。創制則自須草定一法律，又須得法定人數之聯署，再交國民複決，手續為重複的。

(B) 複決權已甚強，人民以之已足以控制一切法律，不必再用創制以自煩。

(C) 創制必與複決同時並用，手續重複。用複決權時，與創制毫無關係。

創制權開始於一八九二年，較之複決為後，其目的在使少數公民得以提出法律案。自有此權以來，僅發現九次，而通過成立者，不過三次，故事實上亦少成功也。

複決權在瑞士所生之二大影響：

(a) 對於立法行政之影響 行政委員可提出法律案於國會，經國會通過後，人民得隨時要求複決，而取消之。國會雖可隨時立法，人民亦隨時可以否決之。立法大權，幾悉為人民所奪。因此對

於法律之責任，亦隨之減輕。立法部對於法律之良否，不負全責，因既有不良之法律，人民何不要求複決也。

國會所立之法，經人民否決後，國會自身亦不須解散。

(b) 對於政黨政治之影響 複決行而政黨滅，以人民可以直接複決法律，無論何黨當政，決不能包辦一切，以利其私。因利私之法，人民可否決之也。

(十一) 瑞士聯邦與美之比較

瑞士美國為採用聯邦制之成效最著者，其相似之端固不少，其相異之點亦甚多。觀其異同之點。可知彼此之國情。其制度之不同，已略如前述，今姑就其歷史與現狀而再比較之。

(1) 相同點 瑞士美國均稱民主國家，其歷史情況，均合於聯邦之制。邵叟謂：「除採用聯邦政治外，無復適宜之政治。」兩國均先有邦，而後有國，人民愛邦之心，均甚於愛國之心，均忌中央政府之專制。兩國政治，均由同盟進而為聯邦。美國一七八九年前，瑞士宗教戰爭之前，其情形均遙遙相似。兩國聯邦均由時勢造成，敵國外患，實為促成聯邦之原動力。美則有印第安人，加拿大，法國之患，

瑞士則介於列強之間。美國之保守數邦，團成一氣，與進步諸邦相抗；瑞之舊教諸郡，合成一體，以與新教諸郡相抵。保守進步二派並立，歐美大陸，不期而合，美有「放奴戰爭」，經此戰爭而聯邦益固；瑞有「宗教戰爭」，因此戰爭而聯邦益固。歷史陳迹，有如一轍。以上諸點，其相同者也。

(2) 相異點 其相異之點亦甚多，以土地論，美為世界最大之聯邦國，瑞為世界最小之聯邦國。以歷史論，美為新造之國，瑞則歐洲之舊邦。美之政治思想，脫胎於英國，民主思想最早，不受歐洲大陸封建之影響；瑞則頗受貴族之影響，當法國革命時，社會階級頗甚。美之政治，根據於代表制，而瑞則有貴族有平民，故其制度往往不同於美。

總觀其制度大概，其最相異者，美國注重分權，各機關在憲法上之位置大都可以相抗。瑞士之政權，則集中於國會。行政為委員制，多頭政治不利於行施，奉國會之意旨而能不相掣肘，且由國會選出，事實上受其制裁。行政法之訟案，一造有不服者，最後之判決在國會。國會對於行政，完全控制，其於司法亦然。法官由國會任命，任期六年，所任命者必與己表同意，故對於法官可以操縱。大理院無解釋憲法之權，故對於國會之法律，奉之惟謹，較之美國大理院，相去天淵之別矣。即平常案件，大

理院已判決者，國會可推翻之，兩院聯席，遂成全國至高之法庭。故行政司法兩部，均在國會監督之下。美則三部均有憲法之根據，可以互相牽制，國家大權，不集中於一部。美瑞不同之點，其在此乎。

第四章 德意志

第一節 德意志帝國

(一) 聯邦成立以前之歷史

德意志當七八世紀時，沙祿孟帝國 (Charlemagne Empire) 包有今之德、法、意、奧四國。德意志在當時，不過帝國之一部而已。至八四三年，沙祿孟之子當政，無能，於是帝國崩紛，裂而爲德、法、意三國。時德意志全部，有小國三百餘，各有君主，各有政府，但各國相處，頗有聯絡，雖無正式結合之團體，而彼此頗有互助之精神。至十四五世紀時，各國所用法律，悉倣於羅馬，大學校所研究之法律，亦爲羅馬法，於是羅馬之天主教得勢，各小國之教育，頗形普及，討論宗教教育之人日多。於是贊成新教而誹議舊教者，亦日增。因此德人之信仰，分爲二派：一爲奉舊教（即天主教）者，一爲奉新教者，

新舊教徒，互相傾軋，「三十年戰爭」之焦點，實在德國新舊教也。及「威司德菲立 (Westphalia) 大會」後，許各國人民信仰自由，而新教勢力，日益張大。其發大之原因，大都由於教育之發達，大學爲討論宗教之機關，故不久德意志卽成爲新教之中堅。各小國之教育，其制度相似，語言文字因此統一。至十八世紀時，法國革命，予德意志以莫大影響。拿破崙又以武力強德採用法國式之憲法，德無以抗。拿破崙雖蹂躪德國，顧於將來之德意志，有莫大之貢獻。德以三百餘之小國，經拿破崙之一侵，併而爲四十餘國，其前之過小者，至今亦稍龐大矣。小國少則統一易，此拿破崙之功一。德在十八世紀以前，不知自由平等爲何物，及拿破崙入，將法國自由平等之精神，介紹於德人，雖有一部分如普奧等，不歡迎其思想，而歡迎承受者多。至十九世紀之初，法國式之法律，已浸入德國，新思想亦潛入人心，馬法律思想漸趨消滅。至「維也納大會」時，奧國首相梅特涅 (Meternich) 提議，將德意志各邦，組成一同盟，草成同盟約章，通過於「維也納大會」，德意志同盟之根基，遂成於此。

維也納會議後之德意志同盟 同盟之中，有三十八邦，每邦各有自主之政府，以一部分之外交宣戰權，交諸同盟政府。中央機關曰國會 (Diet)，由各邦君主派遣代表組織之，故爲外交代表之

機關。代表之言論投票，純視本邦政府爲轉移。不能自主。三十八邦中，最大者爲奧普兩國，國會之外，尙有一尋常會議，爲普奧及其餘較大之九邦所組成。每邦有一投票權，平常事件，必由尋常會議提出，經過半數通過後，再交國會，國會之議案，必經三分之二代表通過，方能成立。凡取締宗教人民權利之法律案，必經國會全體一致通過，方能實行。

議長爲奧國之代表，奧在同盟中，占最優之地位。

同盟約章中，有「各邦須有憲法及國會」之一條，但不遵行者居多，故在聯邦未成以前，各邦均爲君主政體。普奧最強，專制亦最甚，在同盟中，互爭雄長。

修改同盟運動 自同盟成立後，有所謂「自由黨」者，對於同盟制，非常懷疑，以爲決不能鞏固持久也。至一八四八年，法國第二次革命時，全歐影響。德之自由黨，乘機號召國民大會，通過四議案。

- (1) 同盟立行改組，採用聯邦制，奧國不能完全加入，非德意志人種之奧國部屬，不能加入。
- (2) 中央政府採用議會制，責任內閣。

(3) 國會用兩院制，上院之代表，半由各邦君主指定，半歸邦議會舉出，下院之代表，由人民直接選舉。

(4) 奉普王威廉第四 (William IV) 爲聯邦皇帝。

此四案通過後，奧國當然不贊成，而普王亦不願意，謂「吾之皇位，由於天授，人民何物，乃能選皇，民選之皇帝，鄙之不爲。」因此未得結果而散。

(二) 聯邦之成立 (一八六七年)

一八六六年畢士麥爲普相，知奧國在同盟中，普國決不足以有爲，故其第一政策，卽爲逐奧於德國之外，然欲逐奧，非先聯絡各小國不可，聯絡之法，非組成聯邦不爲功。乃將聯邦案再提出於國會；然奧在國會中之勢力猶盛，不能通過。畢士麥乃以普王之命，下令解散國會。於是內亂生，普奧開戰。戰爭之結果，奧國大敗，訂約於潑雷荷 (Prague)，奧遂永久脫離德之關係，普乃聯合德意志北部二十二邦，訂立北德意志聯邦，時南部十六邦未加入也。各邦派代表，草成憲法，由國民組成憲法大會，將憲法通過，交各邦議會批准，一八六七年公布，實行。故聯邦憲法草成於各邦代表，通過於國

民大會批准於各邦議會。

新憲法之組織 其要點有三：

(1) 行政元首，由普王世襲。

(2) 上議院 (Bundesrath) 代表各邦政府。

(3) 下議院 (Reichstag) 代表全體人民。

時德意志聯邦不過二十二邦，南部諸邦，或則獨立，或則附奧。至一八七〇年，普法戰爭時，南部諸邦多有助普者。普師既勝，乃與南部諸邦，訂立新約，予以特權，載之憲法，不可更改。一八七一年，威廉第一即德意志皇帝位 (Kaiser)。南部諸國加入後，聯邦憲法雖未見修改，而其性質大殊矣。故實際上吾人可謂聯邦始於一八七一年也。新約之加入，並未交國民通過，僅由國會許可而已。後遂援以爲例，聯邦憲法修改之權，在國會。

聯邦之中，共二十五邦，大小不同，政治各異。內有王國四，大公國六，公國五，王子國七，自由市三。最大者爲普魯士王國，土地十三萬四千英方里，最小者爲勃利門 (Bremen)，土地九十九英方里。

人口亦普爲最多，約四千萬，最少者爲立潑 (Lippe)，僅五萬六千人。在聯邦之前，均爲獨立國，中央政府成立以後，將其權之一部分，歸之中央。論者謂德意志聯邦，非德意志人民所造，乃由各邦政府所建立，與其謂之代表人民，不如謂之代表邦政府。

(三) 聯邦憲法

(1) 內容 可分五大類：

(A) 立法部之性質及範圍。

(B) 上下兩院之組織及其程序。

(C) 行政部之職權與特權。

(D) 關於反抗中央罪犯之審判處罰，及各邦際問題之解決。

(E) 修改手續。

(2) 特點 最奇者，有下列數點：

(A) 詳細異常，如郵電，關稅，貿易，財政，航運等事，均詳訂於憲法，較之他國憲法之僅規定政府

組織職權之大綱，任立法部以法律詳訂各項者，不同。

(B) 陸軍之組織法，集權於普王。論者謂此乃畢士麥特意所造成，以備將來帝國主意之擴張。

(C) 無「人權憲章」(bill of rights)之規定，惟規定「凡屬德人，均享有公民權，受政府之平等保護」而已。

(四) 聯邦主權

德國聯邦主權之所在，論者意見，至不一致，即德人自身，亦多莫名。一是現姑採二說以代表之。

(1) 阿格之說 阿格謂：「能代表各邦政府之機關，即爲聯邦主權之所在。」以其意索之，則德之主權，在上院，以上議院由各邦政府派遣也。贊成此說者頗多，以德之上院，權力極大也。但上院雖代表邦政府，而議員自身，毫無自由發表意見之能力，一切意見，必受邦政府之訓令，處於外交代表之地位，爲邦政府之發音機而已。且其事權，有時必得下院協作，或德皇之贊助，德皇之權，由於特殊之地位而然，非可以盡由憲法論也。普爲聯邦之領袖，在聯邦中操縱一切，而普王卽世襲爲德皇，有所作爲，必以普國爲後盾。犯之者，可以聯邦名義，下令征討。全國海陸軍，由普王統率，主權在上

院之說，未免不符事實。即就立法而論，兩院通過之法案，必由德皇公布施行，不公布時，法案即等於無效，其無形之否決權，遠勝於美總統之有形否決權也。大理院不能宣布國會法案無效，而德皇乃無形中有之，德皇實為保護憲法者，主權在上院云乎哉？就法律而論，中央機關由邦政府產生，就事實而論，中央法律必依邦政府為之執行，與其謂之主權在上院，不如謂之在邦政府之全體。

(2) 孟祿之說 孟祿謂：「美國主權，在能修改憲法之機關，即四分之三之邦政府，用此理論以按諸德，則德之主權，在上下兩院。」但亦未盡然。美國憲法，高在各機關之上，而德之憲法，國會可隨時修改，一如平常法律，且其修改案，不經德皇公布，即等於無效。故主權在修改憲法之機關，亦未盡善。

以上二說，各有所據，各有未完，二說相較，則主孟祿說。

(五) 政權之分配

政權分配之原則，大概與美瑞相似。中央權力，取列舉法，各邦權力，取概括法，中央權大而少，各邦權小而多，總其綱領，可分三類：

(1) 中央獨有權 如關稅，幣制，度量衡之規定，專利事業之特許，海陸軍，外交，公民權之給予（德人僅有一重公民權）

(2) 各邦獨有權 如本邦政體之決定，世襲法，邦政府與宗教之關係（美憲保障信仰自由），統治內政問題，邦預算決算之決定，警察法，公路法，土地財產法，初等學校組織法等。

(3) 中央與各邦公有權 凡憲法上未明定，又未明歸於各邦者，均屬於此。中央未定法律以前，各邦有立法，各邦立法與中央不衝突者，亦得同時並立。

由其政權分配而論，可知其趨重各邦，中央權限甚狹，至二十世紀初，又漸趨重於中央集權，此種表現，有二點可以證明：

(A) 中央制定劃一之民刑各法。

(B) 中央注意關於社會經濟之立法，如工廠條例，勞工保險法，工業情況法等。

由此二點而觀，可知德國聯邦，日趨於中央集權，中央立法之原動力，則在普魯士，普在上院之人數獨多。以上二點，均由普提出，各邦雖有反對，亦無如之何。

憲法中最詳言者，爲立法部、司法部、行政兩部，均甚略。卽如行政而論，除海陸軍、外交、郵政、電報等以外，其餘均須各邦代之運行。聯邦司法，除中央大理院外，其餘均由各邦自定，法官由各邦任命，如關於聯邦政府之案件，苟非重要者，邦法庭有裁判之權。

總之，德國聯邦，僅得聯邦政府之一斑，未窺聯邦政府之全豹。中央政府脫離邦政府之扶助，卽不能運行，邵叟謂：「聯邦政治之最良者，爲美國。」德不與也，然德決行之數十年而無弊者，何也？其中蓋必有故焉。

德爲不完全之聯邦，其制猶似同盟，中央雖有大權，而法律之仰助於各邦者甚多。外交權並不完全歸諸中央，各邦亦有一部分之外交權。上院之人數，至不平等，以國力之大小爲比例，多者十七人，少者一人。憲法之性質，亦不穩固，隨時可以更改，其所以行之無弊者，純因有一強有力之領袖，以操縱一切。此領袖之人口土地，均超於各邦之總和。全國海陸軍亦中集於此領袖，領袖有所建白，各邦無敢或抗，此領袖卽普魯士也。普之所以擁護中央政府者，非有愛於中央也。以中央之政府，卽普之政府，挾中央以令各邦，計至善也。苟無此領袖，德以不完全之聯邦，決不足以成立。

(六) 普魯士特殊之地位

由法律上論，德意志聯邦，非常周密，各邦享有之特權，中央不能加以變更。中央不能強迫某邦退出聯邦，各邦亦不能自行宣告退出。國會雖有修改憲法之權，但有數項明訂於憲法，絕對不能修改。各邦有反抗中央命令時，德皇得上院同意後，下「聯邦討伐令」，以聯邦軍隊討伐之。此數點比較優於美國也。然由實際上言之，各邦在聯邦之地位與權利，至不平等，一以邦之勢力爲左右。普國強大，人口之數實多於其餘各邦之總數，其居全德之領袖地位，蓋亦勢所必然也。

普魯士國王永爲德意志聯邦皇帝，普王世襲，則德皇亦世襲。普在聯邦上院，有代表十七人，卽足以拒絕一切之憲法修改案。因憲法之修改，雖經國會如常案通過，苟上院中有十四票之反對，修改案卽不能成立。而普在上院之人數有十七，已足以拒絕一切己所不欲之修改案而有餘。此外凡關於海陸兩軍以及關稅等之修改，行政規約之更變，倘普在上院之代表不贊成時，卽作罷論。議案付決，人數可否相等時，普之代表，有最後之取決權。全國海軍純由普國主持，全國陸軍之組織訓練，均由德皇規定，悉聽德皇命令，上級軍官由德皇任命，下級軍官由各邦自委。聯邦中除三較大之邦

外，其餘各邦軍隊均自願放棄，交普國管理，故全國陸軍亦幾全操於普國。聯邦下院中，議員凡三百九十七人，而普獨占二百三十六人，居絕大多數。普之內閣總理即為聯邦首相，首相權力至大。總之，德國行政、立法大權，均操於普國，普國在聯邦之地位，異常優特，或謂「德意志之政治，乃普魯士之政治。」非過言也。

(七) 其他較大諸邦之特權

按照憲法，漢堡 (Hamburg)，勃利門有保存自由海港之權，不受稅則之拘束，但至今已放棄矣。惟南部諸邦，至今猶保有特權，一若為加入聯邦之交換品。如排凡利 (Bavaria)，佛吞堡 (Württemberg)，排登 (Baden) 三邦之郵政電報，不歸中央管理，酒類不納帝國稅，有自行徵收之權。排凡利之鐵路，可自由處理，於平時得完全處理其軍隊，德皇僅能檢閱。排凡利，佛吞堡，利克松 (Saxony) 在上院之外交、軍事、國防之委員會中，有參與權，有直接自派外交官之特權。凡此諸項，均明訂於憲法，非經本邦同意，不能取消。

(八) 憲法之修改

聯邦憲法之修改，由中央國會以通過平常法律手續修改之。惟有二例外：（一）修改案經上院十四票之反對，即不能成立；（二）許於南部諸邦之特權，不經本邦同意，不得修改。

（九）中央政府之自體

（1）行政部 可分二項述之：

（A）德皇 德皇爲行政元首，操海陸兩軍大權，對於中央國會，有召集緩期停會之權，但不能解散國會。對於中央一切官吏，有任免全權，德皇身體，神聖不可侵犯，有犯侵元首身體者，處死刑；誹謗元首者，受重罰。德皇不對任何機關負責，不受法庭之控訴。國會不能提出彈劾，全國無第二權力加於德皇之上。皇位世襲，永續不變，其權力之淵源約有三：

（a）由聯邦皇帝之地位而得之權。

（b）由普王之地位而得之權。

（c）因普魯士在聯邦中位置之重要，而連帶取得之權，如海陸軍等，並非憲法之規予。

德皇之權 約分六種：

(甲) 全國海陸軍權，爲海陸兩軍大元帥，一切訓練調派均由德皇命令行之，平時由各邦供養，戰時歸德皇指揮。

(乙) 外交權，代表聯邦政府，與外國講和，宣戰，訂立一切條約，接受外國大使，公使，派遣駐外公使，大使，對外宣戰，必得上院同意。惟猝遇敵人侵入，不及召集國會時，可隨時宣戰。訂立條約時，約中所包及事件，有關於國會者，或在國會權力範圍以內者，須得國會同意。如所包及事件，無關於國會，或爲國會權力所不及者，可獨行訂立。

(丙) 召集國會或停止國會，國會通過案，經首相呈德皇，交皇家公報公布，非此無法律上之效力。如國會議案，德皇不贊成時，卽不公布，德皇無否決權，而無形之否決權，較之美總統之否決權尤大也。

(丁) 德皇以上院之推薦，任命大理院法官，惟既經任命之後，德皇不能免其職。

(戊) 執行中央一切法律之權，惟中央行政機關，非常簡單，有時法律必由各邦政府代爲執行。但德皇得時時調查各邦政府，是否奉行其命令，如不奉行者，德皇通知上院，由上院警告之，強制其

奉行，如猶不遵，則下「聯邦討伐令」征討之。

(己)中央官吏之助皇行政者，純由皇任命，不受國會干涉。

(B)首相 聯邦內閣，初時僅有一首相，一切行政，由首相獨攬，論者謂此蓋由畢士麥所造成。首相爲皇之僱員，對皇負責，除德皇之外，爲全國最高之人。就其行政而論，德爲集權制，與內閣制不同，首相不對國會負責，而在國會中操有大權。爲上院議長，上院受其支配，上院所通過之議案，首相以德皇名義，交下院。下院開會時，又可以上院議長資格，出席發言，議案經兩院通過後，首相以德皇名義公佈。故德之政治，首相無往不加以過問。首相不對國會負責，不受國會之質問與彈劾，可提議案於國會而不負其責。其後於首相之下，又增設外交、海軍、內務等部（初由普之內閣充任），部長悉爲首相之助理，對首相負責，可自由任免之，不待德皇命令，更不待國會之贊一詞。內閣現有七部：(甲)外交，(乙)內務，(丙)財政，(丁)司法，(戊)郵傳，(己)殖民，(庚)海軍。此外尚有鐵路銀行等局，均對首相負責。

(2)立法部 分上下兩院：

(A) 上院 由嚴格論之，德之上院，不得謂之立法機關，以其爲聯邦精神之所在，爲聯邦至要之機關。其權力並不限於立法，行政司法權，均有之。議員由各邦君主或各邦上院指定，全院共六十一人，分配於二十五邦，以邦之大小強弱爲比例。普魯士最強大，得十七人，次則排凡利，得六人，利克松，佛吞堡各得四人，排登，罕司 (Hesse) 各得三，白郎司月 (Brunswick) 麥克倫堡 (Meklenburg-Schwerin) 各得二人，其餘均各得一人。其後阿爾利司羅倫加入於德，亦得三人，其分配至不公平，而實際上普國復得三票權於白郎司月，華爾達克 (Waldack) 故實得二十票。當時普猶以爲未足，因其人口幾佔全德三分之二，上院人數，亦當以各邦人口爲比例，今僅得十七票，實爲讓步云。

上院議員，代表各邦政府，享有外交官之特權，由邦政府任命。會期終了，復行改派，在會期內各邦政府亦能隨時召回之，故無一定之任期。各代表在院內，雖得自由發表意見，但必依據其邦政府之意旨投票時，亦必依邦政府之意旨爲一致之進退，某邦之議員，必一致同意或一致反對於某一案，不得歧異。故上院之實權，不在議員而在邦政府。其性質爲外交官之性質，所開會議，亦爲外交團之會議，一切必請命於邦政府而後行。

德之上院，享有種種特權，得自行召集開會閉會，下院則不能。上院得德皇同意時，可解散下院，此尤特別者也。議案通過，必得出席議員過半數之同意，如可否之數相等時，由普之代表決定之。憲法修改案，雖經下院全數通過後，苟上院有十四票之抗議，修改案即不能成立。

上院有委員會十二，除外交委員會之主席，爲排凡利代表外，其餘均爲普所占。上院通過之法案，交達下院，下院如有修改或反對時，再經上院作最後之通過，通過後呈德皇公佈。

上院之權，除立法外，尙有行政司法權，茲分述之：

(a) 上院之行政權，約有五：

(甲) 發佈命令及規則，以補助法律之實行。

(乙) 與德皇共同行使權，如對外宣戰，講和，訂約，下聯邦討伐令等。

(丙) 對下院行使權，如得德皇同意，能解散下院，以本邦代表之資格，得在下院出席，其地位幾與內閣制之閣員相似。

(丁) 財政權，如財政預算案之規定，中央度支之檢查，帝國銀行之監督等。

(戊)任命官吏權，如帝國法院院長之任命，法律上雖由德皇任命，而事實上必先得上院同意。總上以觀，其最大之權，即為解散下院之同意權。夫上下兩院同為立法之機關，立於平等地位，今乃下院得為上院所解散，失其平衡之位置矣。對外宣戰權，在美國須得上下兩院同意，今德則僅屬諸上院，其餘諸權與美相似。

(b)上院之司法權，約有下列數項：

(甲)高級法庭之判決，苟一造有不服時，可提出於上院，要求平反。

(乙)中央與各邦爭執時，由上院判決。

(丙)邦際有所齟齬，均可提出上院，要求判決。

(丁)一邦內之重大問題，如憲法解釋之類，苟本邦憲法未明定解決方法以前，亦可交上院解釋之。

由此而論，可知美國之司法大權，在德則悉為上院所有，立法部之彈劾及審判彈劾案之權，德則無之。

(B) 下院 由人民直接舉出，既不代表邦政府，亦不代表一邦之人民，乃代表聯邦全體之人民。故其選舉區不由各邦自定，乃由中央按人口之多少，劃全國爲若干區，約十萬人選出一人。其區不限定於一邦之內，或跨及數邦也。全院三百九十七人，普佔二百三十六人，幾佔全體五分之三。其次排凡利得四十八人，佛吞堡得十七人，排登得十四人，罕司得九人，利克松得二十三人，阿爾勃斯羅倫 (Alsace Lorraine) 得十五人。

選舉日期，由德皇指定。議員五年一任，凡德國公民，不論居於何邦，均有選舉權。他邦人民在本邦居住者，亦得當選爲議員。然事實上外邦人之當選者甚少。議員初不受薪給，至一九〇六年以後，始給每人每會期三千馬克，並給以來往旅費。議長祕書等職員，由議員公舉。會議必公開，其權力甚小，較之英美，相差遠甚。如財政案在英美必由下院提出，而在德則下院不能過問。關於軍政事件，在他國必兩院同意，在德則下院不能贊一詞。卽平常法案，下院提出者，經上院通過，卽呈皇公布，由上院提出者，交下院通過後，仍須再經上院審查。下院得爲上院所解散，下院對於行政部之關係，亦不密切。行政部不對下院負責，上院則不然，首相爲上院議長，關係親切。上議員雖不能提出彈劾案，而

能提出質問，首相在下院出席時，不以首相名義，而以上院議長資格，故對於行政問題之質問，可置之不答。德之代議制，效力甚小，平民政治之精神，非常薄弱。行政元首則世襲，上院則由邦政府派遣，代表邦政府，下院雖爲民選之機關，而無實權，仍有貴族專制之色彩也。

(3) 司法部 可分二項述之：

(A) 司法權之分配 按聯邦憲法第四條，「中央政府，有制定聯邦民刑各法及審判手續之權。」故自聯邦成立以後，先後由中央制定民刑各法，各邦法庭，均須一致遵守其法律及審判手續。但各邦於中央所制定法律之外，得自行增加法律，惟不得減少中央所制之法律。各邦法官，由邦政府任命，任期終身，須奉行中央法律。中央於各邦，不復設法庭，各邦法庭即作爲聯邦法庭。中央司法機關，僅有一「帝國法院」，相當於美之大理院。一八九八年時，有法官九十二人，由上院推薦，德皇任命，任期終身，其組織與美國相似。

(B) 帝國法院之職權 與美國大不相同，今可述其要者如下：

(a) 關於叛逆帝國罪犯之審判。

(b) 關於領事裁判廳之上訴案。

(c) 各邦法庭之上訴案，但須有關於中央政府之案件，方可受理，否則不能受理。

對於國會所立之法案，法院不得過問，即平常司法權，如中央與各邦之爭執事件，邦際之爭執事件，邦憲法之解釋等等，在美國均由大理院解決者，在德則均歸上院解決之。故德之最高法庭爲上院。上院佔有立法，行政，司法三大權，德之主權，在上院之說，有由來也。至於德之司法機關，乃一無足輕重之機關也。

(十) 與美國之比較

美爲元首制，德亦爲元首制，但德之元首制，爲極端的，美之元首制，爲相對的。美之元首受國會之彈劾，德之元首非特本身不受國會彈劾，即所用之首相閣員，亦不受國會之彈劾。德之元首代表爲首相，首相爲上院之主席，有操縱立法之可能。美之總理，並非元首代表，亦非上院議長，副總統雖爲上院議長，而無實權，且非大總統之代表也。美之憲法，國會不能修改，僅能提出修改案。德之憲法，國會可隨時修改之，一如平常法律，惟上院有十四票之反對，即不能成立。德之中央法律，由各邦法

庭奉行，美之中央法律，有中央法庭施行。中央法庭遍布全國。美之邦政府，政體一致，有憲法爲之保障，德之各邦政體不一，由各邦自決。美之大理院，有宣告國會所立法爲違憲而取消之之權。德之帝國法院，則無此權。德之上院，各邦所出之代表至不一致，爲全國至高之司法機關。美之上院，各邦所派人數相等，除彈劾案之審判外，無他司法權。總之，德意志聯邦爲寬弛之聯邦，美利堅之聯邦爲嚴密之聯邦，德爲不完全之聯邦，美可謂完全之聯邦。以德之聯邦而行之於美，則內鬩決不僅放奴一戰，以美之聯邦而行之於德，則瓦解之患不待旋踵也。

第二節 德意志共和國

(一) 中央憲法之內容

一九一八年，歐戰告終，德皇退位。愛堡脫 (Ebert) 乃召集臨時政府，與各國簽和平條約。氏爲社會黨領袖，此時社會黨得勢。一九一九年二月，召集國會，草定新憲法，定德意志爲共和國。愛堡脫被正式選爲大總統。是年八月，新憲法成，頒佈施行，較舊憲法爲長，凡一百八十一條，其內容爲便於

討論計，可分之爲三大部：

(1) 規定政府之組織與職權。

(2) 規定人民之權利及義務。

(3) 關於臨時種種新舊交替之需要，如排凡利尤於二年之後，將郵電權交給中央等等。此處有最可注意者數點：

(A) 以前各邦所保有之種種特權，今悉行取消。

(B) 憲法中有附則。「憲法須由人民認可」，但實際上並未經人民認可，爲國會數月之功所造成。自二月起草至八月即公布，起草者多社會黨，第一條即謂「德意志爲永久共和國」，「德意志主權在民」。

(C) 中央政府有極大之收稅權，中央費用可不復仰給於各邦，此爲中央集權之傾向。

(D) 各邦政府必採用一「共和式之政體」。

(E) 人民代表由人民普及直接選出，男女平等享有，不分軒輊，選舉用祕密法，——無記名投

票。

(F)內閣對國會負責，由元首制一變而為內閣制。

(二)中央與各邦之分權

中央權用列舉法，各邦權概括，各邦之權，除明禁於憲法者，可自行立法，但中央政府得有權隨時否決之，此亦中央集權之表示也。

(三)中央政府

(1)立法部 分上下兩院：

(A)上院 代表邦政府，選舉法與前不同，依人口為比例，每一百萬人選出一代表，人口不及一百萬者，至少亦得選出一人。無論何邦，其所出之代表雖多，而其投票權，不得過全院人數之五分之一。此各小邦之所以限制普魯士也。普之票權，遠在人口比例之下矣。

上院之組織，亦不同於昔。設種種委員會，委員會中每邦有一投票權，以內閣閣員為主席，上院之議長，亦為閣員或總理，有發言及投票之權。

上院之權力，與前適成反比例。非特盡失其種種特權，即平常立法權亦幾無之。議案之提出，權在內閣與下院，上院不能提出。如上院欲提議時，可轉由內閣提出於下院，上院對於下院之議決案，有否決權；但下院如有出席人數三分之二，堅持前議時，上院不能再行否決。

內閣所提議案，必先經上院通過，再交下院。如上院不同意其議案時，內閣可將其不同意之理由，連同原案，交下院取決。下院不通過，則提案作罷，下院如贊成，則此案即成立。上院雖可否決之，而下院仍可以三分之二之多數超過之。故嚴格論之，立法機關僅有一院，或謂之獨院制。

(B) 下院 下院之權力，較前大為增加，大概已如上述。議員四年一任，每年開會一次，大總統得解散之。舊時解散下院，必由上院同意，今則總統可直接下令解散。

(2) 行政部 可分總統內閣二項述之：

(A) 總統 總統由人民選出，任期七年。凡年在三十五歲以上之公民，均有當選之資格。總統不受司法程序，除經下院彈劾外，下院尚可以三分之二之通過，舉行國民公決，以罷免總統。人民如贊成其主張，則總統即須辭職；如人民反對其主張，則國會即當解散。此制甚良，以總統與國會政見

不合時，政治必多阻障，今以人民公意決之，以去其一。總統經國民公決挽留時，可自此日起，再任七年，以補償之。但自國會提出公決之日起，至國民投票日止，此時期內，不得行施其職權。

總統有訂立條約，接受外國大使，公使等權，但重要條約，必得下院同意，任免文武官，統率海陸軍，對於違抗中央之各邦，得以武力平之，得赦免罪犯，但舉行大赦時，必得國會通過。

(B)內閣 國務總理由總統任命，國務員由總理推薦，總統任命，實即由總理任用也。閣員之罷免，由總統得總理同意行之。

下院對內閣提出不信任案時，內閣即須辭職，與昔之首相大不同。但責任內閣遇不信任案時，須全體辭職，而德則可指定不信任某閣員，某閣員即辭職，其餘閣員可依然不動，無連帶之責任。因大政方針之責，總理負之，閣員對於本部事件負責，內閣均得在下院出席。

外交權由中央主持，如各邦經本邦議會通過，認為與中央毫無關係時，亦可與外國訂立條約，但所訂約必經中央許可。

(3)司法部 前之司法部，在憲法上無明文規定，今新憲法則有明文規定，並有行政法庭。法

官任期終身，非經彈劾不得去其職，但司法院無權宣告立法部所立之法爲違憲。憲法上雖無明文規定，但由其包含之意可知。憲法中有曰：「司法獨立，但須服從法律，」既須服從法律，當然無宣告法律無效之權矣。

(四) 人民直接立法

直接立法，爲昔所無，今分複決與創制二者說明之。

(1) 複決 凡下院通過之法案，總統認爲必要時，可交人民總投票，或由公民二十分之一（全體）之請求，要求政府將法案付人民複決。

(2) 創制 此制大都不須經國會同意，由人民直接立法，交行政官轉交國民總決。今德則稍異，全體公民十分之一之連署，將立法案交下院，下院如通過，卽成爲法律，可省一次複決手續，如下院不同意時，再交人民行複決。

預算、租稅、俸給等法案，非得總統許可，不能交人民複決。

(五) 修改憲法之手續

修改憲法，有兩種手續，一與昔相似，但下院可操縱全權。一則爲前所無。

(1) 下院議員三分之二之出席，經出席議員三分之二之認可後，再交上院經三分之二出席通過後，即生效力。苟上院反對時，下院可要求交人民複決。

(2) 修改憲法，亦可由人民直接創制，全國公民十分之一聯署提出，經下院通過後，即成立。否則，經全國公民過半數批准，當提案經下院通過時，上院如不同意，可否決之，否決後下院可交人民公決。

(六) 與帝國時代之異同

(1) 相異點 德意志帝國與德意志共和國相異之點甚多，茲述其大者數端於下：

(A) 共和國之人民權利，在憲法上有明文保障，帝國時則無之。共和國人民，男女完全平等，女子可作任何官吏，與男子一樣，與帝國時大不同。

(B) 國內一切勳位勳章完全取消，政府不能頒給，此與帝國時大異。

(C) 上院之權力，適與前相反，而下院權力大行增加。

(D) 平民主義在新憲法上，表現極進步之現象，如直接立法，普及選舉，婦女與男子一體平等之類，在帝國時代絕對無之。

(E) 帝國政府，爲元首制，共和政府，變爲內閣制。

(F) 行政元首大行改變，由世襲之皇位，改爲民選之總統，德皇永由普王卽位，今民選之總統，不必定爲普人矣。

(2) 相同點 此外組織，大概與前相似，如司法院之位置與職權，中央與各邦之關係，中央行政權有時須各邦代行等情形，均與前相似，卽上下院之選舉，亦相差無幾，各邦仍有一部分之外交權。普魯士在聯邦中仍未失其領袖之地位，上下兩院海陸兩軍之大權，仍操於普人之手，普魯士一日不消滅，德意志一日不能脫普之壟斷也。

第五章 結論

(一) 聯邦政治之分權

欲明聯邦政治，不可不明聯邦政治之分權。因聯邦政治者，即分權之政治也。欲明聯邦政治之分權，請於下列四問題中求之，能答下列之問題，斯明聯邦政治之分權矣。

(1) 中央政府與地方政府，何者有列舉權，何者有概括權？

(2) 中央國會之立法案，司法院能否有宣告其無效之權？

(3) 中央政府對於各邦議會所立之法，能監督至如何程度？

(4) 何種機關能修改憲法？

(A) 將此公式應用之於美國，則如下：

(a) 中央政府有列舉權，各邦政府有概括權。

(b) 中央國會之立法案，大理院能宣告其無效。

(c) 中央政府不能干涉各邦之憲法，不能取消各邦之法案（除違中央憲法時爲法院所宣告無效），惟各邦須保有一共和式之政府。

(d) 中央國會提出修改案之權，但必經四分之三邦批准。

(B) 將此公式應用之於瑞士，則如下：

(a) 中央政府權列舉，各邦政府權概括。

(b) 中央國會法，司法院不能宣告其無效。

(c) 各邦憲法，必經中央政府認可，其修改亦然，中央法院對於各邦法律，可認爲違憲而宣佈其無效。

(d) 國會有提出修改權，經全國公民複決，或五萬公民提出，經全國公民批准。

(C) 將此公式應用之於德意志帝國。

(a) 中央政府有列舉權，各邦政府有概括權。

(b) 司法權力不能干涉立法部之法案。

(c) 中央政府不能干涉各邦之法律。

(d) 修改憲法權在中央國會。

(D) 將此公式應用之於德意志共和國。

(a) 中央政府權列舉，各邦政府權概括。

(b) 司法院不能宣告立法部之法案爲違憲。

(c) 各邦所立之法，中央政府可隨時取消之，中央政府擔保各邦有一共和式之政府。

(d) 中央國會三分之二之可決，及十分之一公民提出，過半數公民之認可，或國會之認可。

(E) 將此公式應用之於加拿大。

(a) 中央權概括，地方權列舉，（中央與地方均爲列舉，但列舉以外之權，歸之中央。）

(b) 以前司法權力，不能及於立法部之法案，但現頗有仿用美國司法制之趨勢，故大理院每

有不奉行立法部法律之事。

- (c) 中央政府，有廢除各邦法律之權，即全在地方範圍以內者，中央政府亦可取消之。
- (d) 中央憲法無第二機關可以修改，修改之權，在英倫國會。
- (F) 將此公式應用之於澳大利亞。
- (a) 中央政府權列舉，地方權概括。
- (b) 司法院有宣告中央議會及地方議會所立法無效之權。
- (c) 中央政府對於邦議會之法律，無權取消。
- (d) 中央議會提出（兩院或一院），交全國公民複決，各地方政府批准，但英倫國會隨時可取消或修改其憲法。

(二) 本書不論加拿大及澳大利亞之原因

加拿大澳大利亞等，其政治雖均採用聯邦制，但同屬英國之屬地，自身無主權之可言，當不得以國家視之。因其主權之他屬，斯地位之有殊，其一切法律，不論其為中央或地方政府者，均受英倫國會之制裁。最高之司法權，亦在倫敦，其中央政府，並非最高之機關，今雖採用聯邦政治，在事實上，

英國或不能根本變更其制度；然在法律上，英國實有改變其政府之權力也。因其中央政府，非最高無上之機關，乏完全自主之能力，失國家獨立之資格，故本書付闕如焉。

