

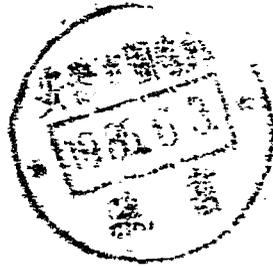
萬有文庫

第一集一千種

王雲五主編

會議

李震東著



商務印書館發行

萬有文庫

第一集一冊

北新書局
王雲五

高崎書館發行

議 會

李實東著

百科小叢書

目次

第一章	議會的起源·····	一
第二章	議會的組織·····	七
第三章	議會的權限·····	一五
第四章	議會的會期及議員的特權·····	三一
第五章	多數代表制與比例代表制及職業代表制·····	三五
第六章	中國的議會·····	四五

議會

第一章 議會的起源

議會二字，在英語叫做 parliament，與法語之 parler（即談話）同一語源，是互相討論的意思。現在我們所說的議會，其意義有四點：

1. 不僅是討論政治的地方。
2. 不是諮詢機關而是決議機關。
3. 是代表人民之一部或全部，表示人民之政治的意思的機關。
4. 是參與國家和其他政治團體之立法作用之運用及預算之確定，表白被治者方面之意見而發達了的制度。

議會制度這東西，產生自何年何月，雖不大明白，但無論如何，它是一種頗長久的制度吧。

斐爾康德(A. Vierkandt)說：「原始民族最原始的政體是民主的，在會長以外有民會或評議會，會長的勢力，離開了民會或評議會差不多完全沒有單獨確定的權利，這是最平常的事體。」又說：「這樣的形態，不僅存在於澳大利亞人，愛斯基摩人，印度人之間，也存在於勒格羅族，麥拉勒細亞族之間，特別是在文化最低的種族中有這樣的事實存在，便是其起源最古的證明。」

希臘的各市府國家，其政治組織各國不同。如斯巴達算是最保守的國家，但關於戰爭與和平的大事，卻容許三十歲以上的斯巴達人參預民會來共同決定。至如民主政體的雅典，民會則有絕大的權力，國家的一切權力，都屬於民會，沒有國王，也沒有大總統，更沒有修正或否決其決議的第二院。

在羅馬，迄至格納嘉斯(Gracchus)時期為止的共和政體時代，人民集會成為政治上的主要活動。不過雅典是一種單一的集會掌握一切權力，而羅馬則是形態不同的幾種國民的集會，互相對立，分掌政治上的權力。

又在古日耳曼民開始出現於歷史的舞臺的時代，在每一部落各自成爲獨立的政治團體的時代，當時各部落的自由公民全體，每年照例在一定期間集合於原野中，選舉酋長，決定戰爭與和平，以及一切重大的事件。就是現在瑞士山中幾個村落所施行的國民大會，這種日耳曼的遺風遺俗，還可以看見。

不消說，古代的民會，和今日的議會不一樣。古代的民會，規模極小，與其叫做民會，不如叫做村落集會，而近代的議會，則存在於人口衆多的大國家。既然是村落的集會，那麼，人民全體都能够自行集會，用不着選代表了。至於在人口衆多的大國家，要把全體的國民集合在一個地方開會，事實上已絕對不可能。因此，國民的集會，祇有推選代表才可能。推選代表之國民的集會，是從英國發源之近代的產物。

近代議會的前身，可以說是中世西歐各國的「等級會議」。在西歐各國的封建時代，封建君主主的宮廷以內，常有集合重要的家臣於一堂而成爲顧問機關的習慣。封建的家臣，便是當時的貴族，大地主，所謂家臣會議，即一方面是豪族會議，備君主的顧問，而一方面又在封建法之下盡保護

自己利益的職能。祇有重要的家臣才有參加該會的資格，然在中世，便已有站在封建君主關係以外的兩個階級參加了。其一，即是基督教會的僧侶團，其他，即是市府的代表者。教會同時是大地主，而市府在經濟上的勢力，隨着商業的發達而逐漸增大，於地主以外，市府的勢力，也不能夠輕視。故從第十二世紀到第十三世紀，西歐多數的國家，都成立了貴族、僧侶、市民三個階級的會議。這會議便是普通所說的「三級會議」或「等級會議」。

從中世的「等級會議」發達爲國民議會的，實際上祇有英國一國。其他國家的議會制度，大約是在法國革命以後，倣效英國來的。

英國議會之兩院制度的形態，在第十四世紀的時候便已確立，而議會之不僅有立法的權限，並且有支配國家一般政治的勢力，特別是政府要由議會支配，議會能夠左右政府的進退，那是一六八八年所謂「名譽革命」(Glorious revolution) 以後的事。

一六八八年的「名譽革命」，開闢了英國議會制度史的新頁，確定了近代議會的權限。英國的議會制度，自第十九世紀至第二十世紀，中間尚經過如次之重要的變革：

1. 以一八三二年的改正選舉，法爲始一直到世界大戰以後一九一八年及一九二七年的普通選舉法爲止的幾次改正選舉法，議會由大地主的性質一變而爲真正的民主的議會。在一八三二年以前，地主的勢力很大，所以一般人把這個時代叫做「地主寡頭政治」的時代。一八三二年的選舉法改正，便是走向真正的平民政治的第一步，到第二十世紀，有了普通選舉的制度，才把平民政治完成。

2. 關於貴族院和衆議院的關係，照一九一一年的議會法：貴族院的權限，須在法律上受限制。

3. 自進入二十世紀以後，因勞動黨的勃興，於是英國傳統的兩大政黨主義竟被打破，成爲三黨鼎立的形勢，因此，在議會不佔多數的政黨，也能組織內閣，這在議會內閣制上發生一個很大的變革。（據鄭敬芳譯美濃部達吉議會制度論）

在歐洲大陸方面，自法國路易十八開始做效英國頒布欽定憲法以後，因之，比利時，德意志，葡萄牙等國，都同時採用了議會的內閣制度。美國之採用議會制度，始自脫離英國的羈絆而獨立的

時候。大體上，各國的議會制度，都是拿英國的政治制度做模範。（美國雖採用孟德斯鳩的三權分立主義，但孟德斯鳩卻是贊美英國憲制的人，所以說美國也是以英國的政治制度做模範。）

第二章 議會的組織

現在各國議會的組織，有一院制 (unicameral system) 和兩院制 (bicameral system) 的區別。所謂一院制，便是以一個單一團體行使議會的職權，議會即由民選的議員構成。所謂兩院制，便是以議會職權委諸兩個團體所組織成的複合體，這兩個團體，各自開會，各自決議，由於雙方議決的一致，始成立議會的議決案。議會的議員，有些國家，一院是由民選，其他一院，則用特別方法，由特權階級所選出的議員以構成，或則兩院都由民選，兩院祇有選舉上的資格或權限的不同。

議會的兩院制，始於英國。英國自第十四世紀以後，即分為貴族院和衆議院，除了在克林威爾共和政體時代，將貴族院一時廢止而外，兩院制之成爲確定的制度，直到如今。匈牙利雖然在很早的時候，便是採用兩院制的國家，但匈牙利的制度，對於其他各國沒有什麼影響。近代各國大多數之採取兩院制，主要是受英國的影響，所以有人說英國是兩院制的祖宗。

英國的兩院制，首先傳到美國各州。蒲徠斯說：「美國各州毫無例外地採用兩院制的議會之起源，與其說是在理論，不如說是在歷史，即一部分是某殖民地除了一般人民代表的議會之外，還有由少數議員所構成的知事的顧問會之事實存在，而一部分是由於倣效母國制度的自然的天性。想做效母國的傾向，不僅從殖民地時代就有，就是在脫離英國羈絆而從新制成獨立國憲法的時候，也同樣表現出來，殖民地某一部分，到一七七六年爲止，固然止有一院，及成爲獨立國，於是一律採取兩院制了。然到現今，兩院制的必要，在美國人採取起來，是合於政治學之原理的。爲要防止一院的趨於輕率，專橫，腐敗之本質的傾向，便發生另有一院與別一院同等權能，彼此對立之必要的信念。」

法國當革命的時候，許多人都主張一院制，討論的結果，便把一院制的原理規定在一七九一年的憲法中，一七九三年的憲法，仍然繼續着這種原理。一七九五年的憲法，才改廢這個原理，變爲兩院制。到一八四八年二月革命，又恢復一院制，經過四年又行改廢。當一八七一年，普法戰爭之後，帝制終止，又恢復從前的一院制，到一八七五年，又改爲兩院制。

大體上，世界上所有的國家，多採取兩院制，世界大戰以後新創造的各國憲法，關於兩院的關係，雖大有變革，而在設兩個獨立的合議體以作立法機關的主義上，還是維持着舊時的傳統。

近代採取一院制的，祇有布加利亞，芬蘭，土耳其，捷克斯拉夫諸小國而已。

兩院制與一院制，究竟那一個是較好的制度呢？關於這點，歷來有兩種不同的意見：

1. 贊成兩院制的意見

a. 兩院制可以得到審慎和考慮的好處，一院制每有輕躁及祇看到一方面的危險，常常容易受感情的驅使，又常常容易拿速成的不完全的理論為滿足。如採用兩院制，則各種法律案的成立，祇須經過兩個機關的議決，已足以增加法律案的精密，而且兩院制之所以能夠增加法律案的精密，還不僅是因為法律之曾經兩院議決，而是因為任何一院都怕別一院的反對，故當議決法律案的時候，便不能不十分審慎。

b. 兩院制能使總意 (general will) 得到一種更正確的意味。一院制（尤其在一切議員是同時選出的人時）常有任期尚未終了即不能代表民意的危險。而兩院制則因為各議員被

選出之時間和任期的不同，就可以救濟這個缺點。

c. 兩院制能保全行政部的獨立。如果採用一院制，議會就以爲他是惟一代表民意的機關，因而不免使行政部受其控制。如兩院互相牽制，行政部便有自由獨立的餘地。

d. 在現實社會中，各人的地位和能力都有差別，議會便是現實社會的縮寫，故特權階級選派代表到議會去，是正當而且必要的事。

e. 兩院制可以調和議會和行政部的衝突。在實行一院制的國家，議會的意見和行政部的意見，每不一致，結果，很容易發生無法調和的破裂。因爲行政機關和議會的衝突，往往祇是行政機關和議會中某一院的衝突，如果這樣，那麼，立於衝突之外的其他一院，自可立於調停人或仲裁人的地位。

f. 兩院制不但可以限制專橫，並且可以調劑進步。因爲一院獨立，沒有他院同他抗衡，一受政潮的鼓動，很容易釀成激烈的革命。如果院數過多，又必然一事不能做，結果，便又傾向於保守方面。祇有兩院制，一個向前拉，一個向後扯，一拉一扯，適得中庸之道，不致釀成重大的事變。

2. 贊成一院制的意見

a. 一院制的好處，在於責任明確。內閣在事實上絕對不能對於兩院一致的負責，就是在實行兩院制的國家，也必定要犧牲上院的獨立，僅使閣員對於衆議院負責，如果內閣一定要得兩院的信任，那麼，不是閣員左右爲難，便是兩院互相衝突。法國的憲法雖然有關員對於兩院負責的明文，但是屢次經驗的結果，終不能不使閣員僅僅對於衆議院負責，與其犧牲一院的獨立，使上院名存實亡，不如採取一院制，反使閣員心目有所專注。

b. 兩院制可使法律案不容易成立，其結果便不免妨礙社會的改革和進步。議會政治這東西，較諸獨裁政治已欠靈活，如採取兩院制，則凡法律案之通過一院的，還須再提請他院通過，法律案的成立，便越發困難，一切應該興革的事，便越發不容易實現。如採取一院制，即可以免除這些困難。

c. 一院制可使民意統一。有代表人民意志的一院已經够了，還要設一上議院來牽制衆議院，其實就是用貴族主義來制牽民主治主義的辦法。立法部是發表民意的機關，人民對於同一問

題，不能同時橫生意見，故立法部的組織不能紛歧。如果兩院各有互相否決之權，便不容易明瞭人民的公意所在。

d. 兩院制可以引起議會本身的衝突，以至議會為行政機關所操縱，不能保持對抗行政機關的能力。因為會議為人數很多的合議機關，而行政機關，則嘗為獨裁機關或人數很少的合議關，兩下互相比較，後者之操縱前者，實際上已非常便利，如再採取兩院制，則凡遇到議會上下兩院意見不一致的時候，行政機關便越發可以肆其操縱舞弊的伎倆，利用一院去抵制一院，因此，議會將完全喪失其支配行政機關或限制行政機關的能力。

e. 主張兩院制的人，動輒就說一院制議事專橫，其實團體的公共意思與個人的自由意思不同，因為個人的自由意思僅代表一個人的意見，故伸縮極其自如，至於團體的意思，無非是種種意思互相調劑所形成的公意，既是公意，便不能叫做專制。

f. 兩院制不過是政治發達中的一個過程，現在階級的觀念，已經被全國民治 (national democracy) 的觀念所代替，祇有代表真正民意的一院，才是當然的立法機關。為使代表有效

能，和適當的調劑起見，「一個大的議會通常的討論，在價值上一定超過於那種先由一個有這種利益關係的人，然後由一個有別種利益關係的人之討論。」

以上列舉關於兩院制和一院制的意見。立法部究竟應該採取一院制或兩院制呢？高一涵氏說：「我以為兩院制的歷史和事實上的理由，祇在代表階級利益的一點上，除此以外，都有可以互相辯駁的理論。如果國內沒有貴族階級存在，似不必用法律來特創貴族階級，勉強去做效人家的兩院制。而且就在兩院制創始的英國，自一九一一年八月的議會法通過後，貴族院已經成爲一種裝飾品。因爲這個議會法上重要的規定有兩點：（一）凡關於財政案，如果由衆議院在議會閉會期前一個月交到貴族院，而貴族院在閉會期前不予通過，就可以交國王裁可成爲法律。（二）凡財政案以外的法律案，曾經貴族院在兩個會期中繼續否決兩次者，如果衆議院在第三個會期中繼續通過，而貴族院仍予以第三次否決時，就可以交國王裁可成爲法律。由此看來，英國的議會，在事實上已經是一院制了。」（高一涵政治學綱要）又王世杰氏說：「實際上某種國家之宜否採用兩院制，愚以為應於上述兩院制之普通理由而外，求得其特殊理由，以爲採用兩院制之主要根

據，如無特殊理由，則採用一院制，或如德奧英諸國，採用第二院權力極小之兩院制，實際上或者較為相宜。」（王世杰比較憲法）又張慰慈氏說：「這兩院制的國會組織所以通行於歐美各國，并不是兩院制較之一院制有絕對的優點，祇因為這是歷史上偶然發生的一種制度，卻適合於幾國的歷史和國情，以後有了成績，別國就照樣抄襲。」（張慰慈政治概論）

就事實看來，現在採取兩院制的國家，上院已經成爲一種裝飾品了。除上面高一涵氏所舉之英國的例子而外，我們還可以舉出新德意志共和國的上院，沒有協贊權，祇有提案權和否決權，又可以舉出愛爾蘭共和國的憲法，不僅承認下院有預算之先議權，而且全然剝奪了上院之預算審議權，以及關於其他的法律案，在下院通過後一定期間中必須審議完畢等等的例子。總之，上院的權限，確已漸被削弱了。不過在近代國家中，無論是兩院制或一院制，都不能真正代表民意，兩院制與一院制之差，不過五十步與百步之差而已。

第三章 議會的權限

一 關於立法的權限

1. 泛論各國關於議會之立法的權限

議會之有關於一國的立法的權限，爲一切議會制度國家的共通原則。不過議會之立法的權限，各國不同：

第一，便是因法律上君主政體和共和政體的差別而不同。在君主國的法律，其法律即爲君主所創制，議會祇能予以協贊。在共和國的法律，議會是用國民的名義決定法律，議會是真正的立法權者。在君主國，法律僅由議決還不能成立，要由君主裁可，才能成爲法律，裁可是在積極的方面使法律成立的要素。在共和國，普通承認大總統在某種程度之下有拒絕權，但拒絕權是在消極方面妨礙法律發生效力的權限，不是在積極方面使法律成立之必要權能，法律在原則上祇有由議會

議決才能成立，僅在例外是由於大總統行使拒絕權，於某種程度上得以妨礙法律的成立罷了。在君主國，法律是作為君主的行為以對外發表的，反之，在共和國，法律在形式上，也是作為議會的意思而對外發表。

但上面所說的差別，不是質的差別而是形式上的差別。在君主政體的國家，因為君主有裁可法律的權能，在理論上，當然君主也有完全的不裁可權，裁可與否，雖出於政府的自由判斷，而在實際上，任何國家的君主，幾幾乎都不能夠實行不裁可權，凡議會所議決的，照例都要裁可。因此，在君主國，理論上雖然可以認定法律是君主所表示的意思，而一按諸事實，法律的成立可以說就是由於議會的決議。由這點講來，君主政體和共和政體，在質的方並沒有什麼不同。

第二，在以平民政治為主義的一般立憲國家，關於立法行為，以議會決議施行為原則，普通不承認政府有關於立法之獨立行為。不過，有些國家，在法律之下或是在某種例外的場合，也承認政府於某種程度上得發佈有立法性質的命令。例如：

a. 執行命令——執行法律之必要的命令。執行命令固不得變更法律或於法律所規定以

外另自規定別個獨立的權利義務，然法律祇有關於大綱的規定，關於實際適用法律的細目，最好讓給那實際執行法律任務的政府去規定。故在法德比等歐洲大陸各國的憲法，大概都承認政府有執行命令之權限。

b. 委任命令——基於法律的特別規定，法律特別委任政府以規定事項的命令。這不但是大陸各國所承認，就是那不承認政府有發佈執行命令之權的英國也是許可的。大陸各國雖沒有用憲法明文來規定委任命令的例子，可是關於法律所特定的事項得用委任命令，一般都認為是當然。特別是世界大戰以後在歐洲大陸各國所表現的特徵之一，便是議會將廣泛範圍的立法權委任政府行使的事體頗多，而在德國，捷克斯拉夫，奧大利，波蘭等國尤為顯著。

c. 緊急命令——當異常緊急的時候，得不經議會議決，發佈可以代替法律事項的命令，但事後須得到議會的承認。此項緊急命令，祇為德意志系統的國家所承認，在德意志系統的各國以及在其影響之下的各國以外，這樣的緊急命令制度，憲法的明文上是不承認的。不過，實際上在萬不得已的時候，就是在不承認緊急命令制度的各國，也有不管成文法規定的有無，而有政

府以命令代法律的規定，作爲萬不得已的例外處置，而在事後提出議會追認。

d. 殖民地的立法。例如英國所說的「王領殖民地」是屬地性質的殖民地，非如「自治領」那樣的自己有特別的議會制度，具備責任內閣制，所以承認得以本國政府的命令從事殖民地的立法。

大凡採用立憲政治的國家，是以立法權屬於議會爲原則，至於例外承認政府或行政機關的命令得以從事立法性質的行爲，大概祇有上列四種。

第三，便是因一國的憲法是否以三權分立主義爲基礎而不同。例如美國及其各州的憲法，是三權分立主義的憲法，立法權祇屬於議會，政府除了施行拒絕權之外，不得預聞，故關於法律的提案權，也專由議員行使，政府沒有提出法律案的權能。其他各國和美國不一樣，取權力分立主義，立法權不專屬於議會，政府也能够參預，尤其是關於立法的提案權，不專屬於議會，政府也能够行使。

第四，便是因採用國民投票制度與否及採用國民投票制度的程度而異其範圍。大凡關於立法不採用國民投票制度的國家，立法最終的決定權，除了君主的裁可權或大總統的拒絕權之外，

專屬於議會，憑議會的議決而確定。至於採用國民投票制度的國家，單是議會的議決，還沒有成爲絕對的確定力。

第五，大凡採用兩院制度的國家，兩院關於立法權的權限，可大別爲兩種：屬於第一種的，第二院不僅在法律上和第一院有同等的權限，不僅在政治上的實際勢力不比第一院差，而且比第一院強。這種代表的例子，爲美國及其各邦的參議院。特別是聯邦參議院，不僅在立法上和衆議院有同等的權限，而且還有特別的權限，參預聯邦的行政，關於條約的批准，官吏的任免，都有抑制大總統的權限，因此，在實際上，其勢力比衆議院更爲強大。反之，在多數國家方面，兩院在法律上雖有同等的權限，然在政治上的實際勢力方面，第二院普通比民衆的第一院要差些，特別是在議會內閣制度的國家，左右內閣進退的力量，主要是在第一院，第二院關於這一點，祇能給以間接的影響而已。日本，法國，比利時，以及其他多數的歐洲各國都是這樣。屬於第二種的，便是在法律上特別限制第二院之權限，通常關於財政，尤其是關於預算，承認第一院的優越權。從一九一一年英國的議會法起頭，近時的立法，屬於這一種的不少。

2. 法律案的提出與國民提案

關於法律的提案權，有些國家專屬於議會，有些國家屬於政府和議會，也有些國家承認國民的提案。

美國及其各州的法律案，祇要是議員就能够提出。各議員無論是參議院或衆議院，都能够單獨提出，不必另要贊成人，而且每年提到議會的法律案，爲數很多，聯邦議會，尤其是衆議院，法律案的數目，平均每年達一萬數千件。政府沒有提案到議會的權能，故嘗政府關於某種事項感覺有提案之必要的時候，祇有嗾使政府黨的議員提出，而所提出的案件，和普通議員所提出的案件，同等辦理，除在某種情形以外，不受何等特別的待遇。

除了美國式的權力分立主義之立憲政治以外，在其他各國，在英國式的議會內閣主義的各國，固不用說，就是瑞士，也承認政府及議會雙方都有提案權。不過在英國，在法律上的形式方面，還是祇有議會才有提案權，祇有用議員的名義才能提出法律案。但英國和美國不同的，便是英國的內閣大臣，同時必然是兩院的任何一院的議員，此種議員所提出的議案，便公開地當作政府案

(government bill) 而且在時間上比較私議員的提出案 (private member's bill) 還要享受很大的優先權。每年通過於議會的法律案，大部分是政府案，就是違反政府原案的意思經過修正來通過的，亦不多見。

什麼叫做國民提案呢？所謂國民提案，便是承認國民當中以若干人的連署有關於立法提案之權的制度。

國民提案制度的形態有二：其一，即不用條文的形式作成法律案，在這個場合，政府或議會便根據提案的旨趣起草成法律案，嚴格說來，這與其叫做法律的提案，無寧說是類於建議或請願，不過和普通的建議或請願不同的地方，便是在於有法律上的拘束力，若被議會否決，必須交付國民投票來決定。其二，即是具備條文而成爲法律案的提案。有些國家完全承認兩種形態的國民提案，也有些國家祇承認具備條文的國民提案。

至關於國民提案之採用，則有兩種不同的制度：其一，便是立將該提案交付國民投票，由國民投票的結果來決定，在這個場合，議會完全不參加立法的手續，由國民直接立法。其二，便是將該提

案和普通的立法案同樣地交付議會審議，如果議會不加修正，則照國民的提案可決，確定爲法律，若被議會修正或否決，則在修正的時候，便將國民提案的原案和修正案雙方同時交付國民投票，若在否決的時候，便將國民提案的原案交付國民投票。

3. 法律案的審議

法律案在英、美、德方面，須經過三讀會的次序，在法國，則祇經過初讀會或二讀會來決定。除讀會之外，我們還得說到委員會。因爲議會是由幾百人而成立的大合議體，這樣大的合議體，連小小問題，都要一一討論，時間上既然不經濟，就是妥當的結論也很難辦到。爲提高議會的能率起見，最好是設置委員會了。

美國非常重視委員會的工作，幾幾乎把議會的權能都移到委員會中，所謂本會議，不過將委員會所議決的結果，機械地通過而已。反之，在英國，卻很重視本會議的討論，委員會比較不大重要。稍帶重要性的政府案，尤其是含有黨爭問題的法律案，通常祇在本會議和全院委員會中審議。（全院委員會名雖爲委員會，其實就是本會議。）并不完全託付於委員會。

委員會在其他國家，雖然不及美國那樣重要，但委員會審查的結果，對於法律案的決定，實有相當的作用。

委員會有常任委員會和特別委員會的區別，特別委員會是爲審查某一事件而設的，常任委員會則係常設的委員會。

日本的議會，無論貴族院或衆議院，關於法律案的審查，都完全不用常任委員會，惟關於特定的議案，則常設特別委員會。他如各國的議會，往往有常任委員會的設置，各委員會，各有其主管的事項，關於某種事項的法律案，即以付託於該管委員會爲原則。

4. 憲法的制定或改正

關於憲法之制定或改正的手續，約有兩種不同的見解：其一，認爲憲法與一般法律的性質完全不同，關於憲法之制定或改正，不宜屬於普通的立法機關。其二，認爲無論憲法，或普通立法，都是一國的立法，在性質上並沒有什麼不同的地方，所以關於憲法之制定或改正，應該屬於普通立法機關的權限。不過憲法是一個國家的根本大法，較諸普通立法，實有鄭重其事的必要。

現在各國的憲法，大概都是基於第二種見解，無論是憲法，或普通立法，都承認爲一個國家立法權的作用，可以由一個機關來施行。這點，和英國的制度相同，所不同的，便是英國完全不承認憲法與普通法之間有什麼區別，而多數的國家，關於憲法的制定改正的手續，比普通立法更要慎重些。

5. 關於條約的權限

對外代表國家，和外國交涉，商議及締結條約等等，就事件的性質而言，當然是政府的權限。不過條約在一方面，或關係於國內的立法，或關係於國內的財政負擔，故就這點講來，關於締結條約，也應該屬於議會的權能。

可是，各國的制度不一樣。有些國家，把條約締結之權專集中於政府一身，完全不需要議會的同意。自然，議會關於條約也有權質問政府，追求政府的責任。和這個制度正相對的，便是關於一切種類的條約，都必須得到議會的同意。現在有許多國家的制度，已介在這兩個極端的中間。

無論是條約的審議或法律的審議，在手續上通常都是適用同種的原則，尤其是關於法律須

經過三讀會的次序的國家關於條約，照例也要經過三讀會的。

二 關於財政的權限

從議會制度發達的歷史講來，在英國的議會制度上首先被確定為議會之權限的，便是賦稅承諾權——人民經濟上的負擔，非得人民本身代表的承諾，不得征取，成為議會制度發達的起源。其後美洲殖民地之脫離英國而獨立，不基於承諾而課稅這事，也成為當時表面的理由。若就憲法上講來，議會之有確定預算權，正如有立法權一樣，成為一種重要的權限。因為預算對於一個國家關係重大，內政不用說了，就是外交，軍備，司法，以及國家一切立法或行政的設施，也都靠預算來活動。在大多數國家中，規定每年開常會一次，主要的也是因為預算年度的關係。

議會關於財政的權限，雖各國不同，但其共同的權限，則有下列數種：

- a. 預算議定權。
- b. 對於超過預算或預算外支出的事後承諾之權。
- c. 同意發行公債之權。

d. 對於成立在預算以外可使國庫發生負擔的契約有同意之權。

e. 審查決算之權。

於右列權限之外，日本的憲法，則承認政府用緊急命令得以發行公債，流用基金，或其他財政上必要處分之權，又議會對於這事有事後承諾之權。不過現在各國大概都不承認政府有這樣的權能。

三 關於監督政府的權限

在各國，議會對於行政機關或司法機關，其監督權的範圍，頗不一致。在行議會內閣制度的國家，議會對於行政機關的監督權較大，最顯著的，便是議會對於內閣有投不信任票的權限。在行總統制的國家，（例如美國）則議會監督行政機關的權限，比較薄弱。（在美國，當行政權之要衝的，不是內閣，而是大總統。在大總統之下，各部部长雖然也成爲合議體而稱爲內閣，然而所謂內閣，亦不過是大總統的輔助官，完全由於大總統本身的信任而任命，和議會的信任無關係。各部部长同時作議會的議員，不但爲憲法所不許，就連出席議會也是不許的。故美國的議會，便不能和英國的

議會一樣有質問政府或投不信任票等方法的監督權。

現在各數國家所公認的關於議會監督政府的權限，約有下列六種：

a. 質問權 即議會議員對於行政事件，得以書面或言辭向政府提出質問，要求政府答覆。議會的質問權，一方面固然是議會向政府探詢行政事件的一種方法，而一方面卻有監督政府的作用。

b. 審查權 即在議會之一院，設立特別審查委員會，使之審理特定事件的權能。審查委員會和普通委員會不同的地方，便在審查委員會因認定事實，可以有傳喚證人的權能。關於應行審理的事件之種類，雖不一定，但審查委員會既是因為行使議會的權能而設立的機關，故審理的目的，當然也祇限於憲法上屬於議會權能的事件，例如審查選舉，或作為立法的準備，審查關於一般或特定事項的政治經濟或社會情況，或因監督政府內部的腐敗，以及其他紊亂官規等的活動而審查某種特定的事實。

c. 受理請願權 即凡人民受行政官吏或其他官吏之虐待或暴行，或對於行政司法機關

的設施有所不滿，可向議會請願。因此，議會的受理請願權，便含有監督政府的性質。

d. 建議權 即是議會各院對於行政或其他事件，得向政府提出建議案的權限。照一般國家的通例，議會的建議案和議會所通過的法律不同，法律須經由兩院通過，而建議案則可由議會中的各院，向政府提出，法律案通常是對於一般事件為概括的規定，而建議案卻對於每一個別事件都可提出。在採行議會內閣制的國家，如果政府不容納議會各院的建議案，就可以提出不信任政府案。所以議會的建議案，也含有行政監督權的意義。

e. 彈劾權 因為行政首長及國務員的地位很高，如果僅恃普通法庭的制裁，沒有什麼用處，又因行政首長及國務員的違法行為，往往含有政治的性質，法庭在解釋上極感困難，所以議會不可不有彈劾的權能。各國議會的彈劾權，其在君主國家，則僅適用於國務員而不適於君主，其在共和國，亦僅適用於總統及國務員而不適用於其他官吏。關於彈劾權之適用的範圍，各國不同，例如美國憲法，祇承認議會的彈劾能適用於犯罪行為。又法國憲法，祇承認議會的彈劾能適用於和職務有關的犯罪行為。又德國新憲法，則承認議會的彈劾能夠適用於一切違反憲

法或法律的行爲。不過在議會內閣制之下，因爲內閣是議院中多數派所支持的內閣，所以，實際上，要議會彈劾自己所支持的內閣，非常困難。因此，大凡採取議會內閣制度的國家，在制度上雖承認彈劾權，而彈劾權的實行，幾乎可以說是沒有。

f. 不信任投票權 不信任投票，是否定內閣的存在，而勸告內閣總辭職的表示。這不僅是非難政府的某種政策或某種特立行爲，而且否定內閣本身的存在，如果此項決議一旦通過，結果，不是解散議會，訴諸國民的判斷，便是內閣總辭職。議會對於政府表示不信任意思的手段，不僅限於不信任投票，例如否決政府所提出的法律案，或修正政府的法律案，或將政府所反對的法律案否決，或將預算削減或否決，或決議非難政府的某種行爲，都是直接間接表示對於政府信任的缺乏，往往成爲政府辭職的原因。又如把某種特定問題，當作是政府的信任問題，如果該問題一被否決，政府便認爲信任缺乏。又如政府在沒有顯然的支持者時，得要求議會的信任投票，在這個場合，若政府不能得到信任投票，當然就是等於不信任。這些，都是和不信任投票有同樣的效果，所不同的，便是不信任投票更見露骨而已。大凡議會內閣制度的國家，差

不多都承認議會有如上的權能。不過各國憲法，雖承認議會有不信任的投票權，卻往往同時也賦予行政機關以解散議會的權限，故凡議會對於行政機關投不信任票時，行政機關以可以認為議會的主張違反民意，用解散議會召集新議會的手段，訴諸選民，若新議會召集以後，而國務員在議會中，仍不能取得議會多數的信任，便祇好解職。關於議會的不信任投票權，在許多國家中，惟衆議院才有。（據鄒敬芳譯美濃部達吉議會制度論）

第四章 議會的會期及議員的特權

議會的集會，得分爲自動的集會與他動的集會二種，前者是指在憲法上所規定的一定的期間，不待他人的命令而自動地集合開會，後者是指議會本身沒有自動集會的能力，要受他項的命令才能召集開會。

美國的議會，照例每年開會，也可因大總統的召集而開特別會。停會必須取得兩院的同意。如果關於停會的時間發生了爭議的時候，行政部就有權可以決定。行政部沒有解散議會的權，議員的任期終了，這個立法部也就同時告終。

英國的議會，每三年必集會一次，但因國家的支出須每年投票一次，所以每年都在開會。英王可以召集議會，不過必須經過內閣總理的同意才能執行。議會的解散，有時是由於五年的任期已滿，而有時是由於英王因辦新選舉所發出的命令。英國議會的壽命，平均是四年。

法國的議會，也是每年開會，每次的會期，至少有五個月，大總統因各院多數的要求，得召集臨時會。大總統可以停止議會開會，但不得超過一月，並且在一個會期內不得停止一月以上。大總統經過合法的手續可以解散議會。

德國的議會，從前是由皇帝召集或解散。現在衆議院每年必須集會一次，在議員選出後三十日內必須開第一次會。大總統可以解散衆議院，但解散的次數不得超過一次以上，並且在六十日內必須辦新選舉。經過三分之一的人數的請求，內閣得召集上院開會。

關於議員在其職務上是否有金錢上的報酬之權利，成爲從前憲政上一個重要的爭論頗多的問題。美國的憲法和法國的法令，都有給與議員以報酬的規定。德國於一九〇六年通過一種法律，規定對於衆議院議員須給以相當的報酬，英國於一九一一年也通過一種同樣的法律。主張對於議員給與報酬的人，他們認爲相當的報酬，可以得到較好的立法者，因爲報酬的給與，可使議員安心爲國家服務，不致以不正當的手段去求生活。而主張不給報酬的人，他們卻以爲無報酬的方法，反而可以得到較好的更獨立的立法者，因爲有獨立財產的人，常常是知力高尚的優秀分子，不

會利用自己的地位去營求個人的私利。不過財產這東西，并不能作爲測驗才能的標準，有財產的人，總是願意得到更多的財產，所以無報酬的辦法，究竟不是辦法。

又議員在開會期間不受逮捕，是憲法上及一慣上的一般原則。可是，這種原則，祇有相對的意義，沒有絕對的意義。例如日本憲法第五十三條說：「兩院議員除現行犯及關於內亂外，犯罪之外，非得各該院許可，不得逮捕。」又法國憲法第十四條說：「兩院議員，除現行犯之外，在會期繼續中，關於輕罪或重罪，非得各該所屬議院之許可，不能訴追或逮捕。兩院議員之拘留或訴追，因各該議院之請求得停止之。」又比國憲法說：「兩院議員無論何人，除現行犯之外，在會期中，非得所屬議院的許可，不得由於犯罪而被訴追或逮捕。兩院議員，在會期中，非得所屬議院的許可，不得加以身體之拘束。兩院議員之拘留或訴追，在會期中，得因議院之請求而停止之。」又德國憲法第三十七條說：「國會及各邦議會的議員，非得所屬議院的許可，在會期中，不被審問或拘留，但在現行犯，及在第二日已被逮捕的場合，不在此限。凡拘束議員的自由，致妨礙其行使職務時，亦須得到所屬議院的許可。對於國會或各邦議會的議員之一切刑事訴訟手續，一切拘留或拘束，在會期中，得因其

所屬議院之請求而停止之。」可知議員犯罪，并非不可以逮捕，不過在會期中須得議院的許可而已。

此外關於議員的言論自由，也是有保障的。例如日本憲法第五十二條說：「兩院議員，在院內所發表之意見及表決，在院外不負責任。」又英國在一六八八年以後，也有「在議會發言之自由，以及討論或議事，在議會以外，無論何項裁判所，或其他場合，均不得起訴，或審問」的規定。又美國憲法第一條第六節說：「參眾兩院議員，……於各院所發表之言論，在院外不負責任。」又法國憲法第十三條說：「兩院議員關於執行職務上所陳述之意見，及表決，不受訴追或審問。」即是說議員的言論，祇能向議會負責，在院外不負任何責任。但卻不是說，議員有了發言的自由，便可以不受一切節制，服從一切規律。不消說，議員關於行使職務，須遵守憲法及法律，與議會本身所定的規則和秩序，若違反此等法律及規則，自然也是違法的。

第五章 多數代表制與比例代表制及職業代表制

一 多數代表制

多數代表制，簡單說，即多數決的制度。多數制度，誠然有許多好的地方，例如有幾個不相同的提議想用投票來解決，依據一般民治的原則，祇得用投票制度，以取決於多數。又如祇有一個主腦的地位而有幾個競爭者的場合，也祇得用投票制度來決定，看誰得票最多，誰就是當選者。

不過，若無限制地運用多數選舉來產生議會，卻有很大的弊病。我們不說別的，單就浪費選票這點而言：實行單選舉區多數制來選舉代表，必不免浪費許多選民的選舉票。因為選民的選舉票如不投給那一個能夠當選的候選人，實際上所投的票便等於白投。例如一九二九年英國的議會選舉，賽來的保守黨共投二六三、九九一票，自由黨共投一二五、八七三票，工黨共投一〇〇、七三七票，而結果賽來區應該選出的十二個議席，完全被保守黨獨占，而自由黨與工黨所投的票，

若合計起來，卻有二二六、六一〇票，占三黨得票總數的百分之四十六，但這百分之四十六的票，竟不能選出代表一人，等於白投一樣。尤可怪的，康瓦爾的自由黨共投七〇、四七一票，居然把該區額定的五個議席完全占領了。而投了六三、八七五票的保守黨，投了三〇、〇四七票的工黨，反而不得代表一人，而保守黨與工黨所得的票合計起來，要占三黨得票總數的百分之五十七呢。又如美國一九〇四年的中央選舉，共和黨所得的票數至多不過占全體選民百分之五十四，但是選出的代表，卻占百分之六十五。一九〇六年阿來崗的選舉，共和黨所得的票數僅百分之五十五，卻選出了代表八十八名，民主黨所得的票數占百分之三十四，竟祇選出代表七名。議會制度的理想，原是要各黨各派的選民，都有代表在議會中替他們說話，如果讓多數黨一黨包辦議會，使少數黨全體向隅，這距離所謂「全民政治」當然甚遠。

二 比例代表制

比例代表制的產生，正為匡救多數代表制之以上的缺點。比例代表制的方法，便是先以議會議員的數目，來除選民的數目，除下來的得數，即為選出一名議員所需要的選民人數。凡一羣選民

祇要人數够選出一名議員，就可以選出一名議員。而且比例選舉是合全國爲一大選舉區，凡够選出一名議員的一羣選民，也不限定要聚集在某一個選舉區投票，就是散在各選舉區中，把這一羣選民分投的票數合計起來，也可以選出議員。

如前所述，比例代表制之目的，原是要修正多數決主義的缺點，但此種制度之比例的根據，仍然在「人數」上面。故比例代表制，仍然是人的代表和數的代表，還不能從根本上廢止多數決主義。可是主張比例代表制者所理想的多數者，絕不是單以人頭計算的多數者，而是以綜合各種意見各種利益爲內容的多數者。換句話說，便是羅致各種利益和各種意見的代表者於一堂，使他們盡量發表意見，把這些意見調劑起見，造成多數的意見。所以比例代表制下的多數意見，不是由代表同一意見同一利益的一黨一派所構成的單純意見，而是由代表各種利益和各種意見的各黨各派所構成的複雜意見。一方面，凡是具有同一意見和同一利益的人羣都有代表，一方面，凡是代表都一定要代表一個同一意見和同一利益的人羣。故代表與人羣的關係，非常確定，祇要是本羣所推定的候選人，都可以認爲本羣的代表。

一八五一年，英人海爾 (Thomas Hare) 於其代表選舉論中，提出比例代表制的詳細選舉方法，這方法叫做海爾選舉法，又叫做「安得瑞制」(Andrae System)。一八五五年，安得瑞始介紹此制於丹麥。

海爾選舉法的大要是這樣：每一選舉區或選舉團，至少須規定三個議席。候選人的姓名，都載於總票之上，選民可僅選一人或數人，并可於選票上寫明 1 2 3 的記號，以示「第一選」、「第二選」、「第三選」。候選人得有一定的票數，即當選，此數乃以議席額數除所投票之總數而得。第一次數票時，僅計算「第一選」候選人，其「第一選」已得當選的票數者，不能再得選票，其餘應得之票，即分與在「第二選」之人，如「第二選」所選出之候選人，尚有餘票，則歸入在「第三選」之人，由此類推下去，一直到議席告終爲止。

現在，德國，法國，比國，奧國，波蘭，羅馬尼亞，瑞士，瑞典，芬蘭，布加利亞，捷克斯拉夫等國，都先後採取了此制的全部或一部，此外如美國的一部分地方自治團體，英國的大學選舉區，愛爾蘭的自由國，也逐漸採行了比例代表制。

比例代表制雖然已成爲流行一時的制度，但也有有人反對比例代表制。其反對的理由如下：

1. 比例代表制，一方面固然想打破區域代表制，一方面卻沒有完全跳出區域的範圍。一方面固然想推翻多數代表制，一方面卻仍然跳不出數目的範圍。承認每個代表祇能代表黨團的意見，不能代表全體國民的意見，雖比較進步，但卻承認代表是一羣人民的代表，便還是沒有脫掉屬人主義代表制的氣習，承認每個代表祇代表一羣人，不是代表這個人，那個人，雖比較進步，但卻承認代表可以包辦人類生活的全部，便還是沒有清算萬能代表制的痕跡。

2. 行比例代表制，容易使政黨分裂。因爲比例代表制根本是爲少數黨謀利益的，就是把大黨分成小黨，也不致落選，結果必然要使議會之中沒有一黨可以佔過半數的議席。

3. 比例代表制，太拘束選民的獨立與自由。因爲在比例代表制下的選民投票，祇是對於政黨的代，不能自由地選出自己所相信的人物。雖則允許選民對於個人投票，但也祇能投那名單上已經推荐出來的候選人，不能投那超然立在政黨以外的人。這樣一來，選民便沒有一個不在政黨的勢力支配之下，政黨既在法律上得到操縱選舉的機會，一切選舉人都變成政黨的傀

個，沒有一個人可以自由投票而不失敗的。

4. 比例代表制太重視部分的利益，輕視全國的利益。議會的立法，本是拘束全體社會的，故必須以全體社會的利益做標準，不能拿各部分的利益做標準。社會是多數人的社會，少數人的利益，應該為多數人犧牲。議會的議決應該是公共利益的結晶品，不能把議會這個機關看作部分利益的交換所。故為防止階級立法起見，應該反對比例代表制。

三 職業代表制

職業代表制，係以職業團體如工會，商會，教員聯合會，農會，律師公會，新聞記者聯合會等等為選舉團體的選舉制度。職業代表制思想的發展，不過是近二十餘年的事，提倡這個制度最力的，為法國的工團主義派和英國的基爾特社會主義派。

其實職業代表制並不是什麼新的制度，歐洲自中古以來的議會制度，已經多少具備了職業代表制的雛形。因為那時的代表，都是由貴族，僧侶，平民三階級分別選舉出來的，自然不能不說是含有職業代表的意義。近代少數國家的議會，也往往含有代表職業團體的分子存在，例如奧國的

上院有商會的代表，意大利的貴族院有學術、實業、行政、司法各界的代表（但都由政府任用）英國的衆議院有大學的代表，都可以說是一種職業代表制。不過這種議會，或則僅有一小部分職業階級的代表，而沒有各種職業階級的代表（如英奧）或則這一類代表，並不是由於職業團體的選舉，而是由於政府的任命，嚴格講來，實算不得真正的職業代表制。

關於職業代表制的方式，約有三種：

1. 德國式的職業代表制 德國一九一九年的新憲法第一六五條第三項，規定：「區經濟會議及中央經濟會議的組織，應令全國各重要職業團體，均有選出代表的權利。」一九二〇年五月的暫行中央經濟會議組織法中，規定：中央經濟會議由三百二十六名組織而成，代表名額按照十個團體分配。（農林六十八人，園業、漁業六人，工業六十八人，商業、銀行業、保險業四十四人，交通業、公益事業三十四人，手工業三十六人，官吏、專家十六人，消費團體三十人，德意志各聯邦十二人，德意志共和國十二人。）這三百二十六個代表可以分爲：各企業的雇主代表，各勞工團體代表，消費團體代表，政府代表等四類。德國職業代表制之特徵，便在代表名額的分配，不

拿各種職業團體中的人數做標準，祇拿職業團體的種類做標準。而且德國普通議會的選舉，還是採用屬地代表制的原理，祇有中央經濟會議，才採用職業代表制的原理。

2. 蘇俄式的職業代表制 蘇俄的中央最高機關「全俄蘇維埃大會」的代表，是由市蘇維埃大會和省蘇維埃大會中選舉出來的。市蘇維埃代表，是每選舉權者（即選派代表到全俄蘇維埃大會的蘇維埃有選舉權的人）二萬五千人選出一人，省蘇維埃代表，是每住民十二萬五千人選出一人。省蘇維埃雖然不是直接的職業代表機關，但至少可以算做間接的職業代表機關。因為選舉省蘇維埃代表的，是城市及其他下級地方團體的蘇維埃，而這些蘇維埃都是直接或間接由從事各種職業者選舉而來的。至於城市蘇維埃，便可以正當當地叫做職業代表機關，因為他的代表都是直接由各種職業團體選舉出來的。城市蘇維埃，可將「莫斯科蘇維埃」做代表的例子來說明其選舉的程序。莫斯科蘇維埃的選舉法是這樣：（一）凡使用二百至五百工人的工場，選出代表一名，使用五百工人以上的工場，每五百人選出代表一名，使用二百工人以下的工場，和別的小工場聯合選出代表。（二）有會員二千人以下的工會，選出代表一名，

五千人以下的，選出代表二名，五千人以上的，每五千人選出二名，每增加五千人，則加選代表一名……這種選舉明明是以各種職業團體作為選舉的單位，故被選的都是實業的代表，不是地方的代表。

3. 英國式的職業代表制 英國議會除容認大學區的代表外，並沒有正式採用職業代表制。故所謂英國式的職業代表制，不過是英國社會主義派的一種主張罷了。可是，事實上，「英國雖然沒有正式承認職業代表的觀念，而職業代表的觀念卻已經浸入議會之中。現在勞動組合或雇主組合的代表，在衆議院發言的時候，並不是以地方代表的資格發言，祇以職業的或經濟的代表資格發言。地方區域，往往同某種有力的實業區域合在一起。凡大鐵路的中心地，總是由鐵路工會的職員做議會代表。凡大礦業的中心地，總是由全國礦山勞動者組合的職員做議會的代表。這些職員的被選，本來是教他們做各勞動團體代表的，後來便不期而然的，分配到某地方選舉區中去，做候選人。故職業代表的原則，就在今日，已經可以說是在英國的議會中運用起來了。」

（馬里奧 Marriott 語）在英國外，還有法國的狄驥主張採用兩院的議會制度，上院

用職業代表制，下院用地域代表制。他認定國民生活的最大的勢力，應該由工業、財產、商業、製造業、專門業等等代表起來的。所以他主張地域代表制與職業代表制同時并行。

關於職業代表制，也有不少非難的意見。但職業代表制的代表，因為其所代表的是其休戚相關利害與共的人羣，所以現在一般的政治學家都認為是一種比較好的制度。

第六章 中國的議會

議會制度在中國雖不過十餘年的歷史，但民主政治的思想，在古代卻是非常發達。

中國在先秦時代的所有的政論，都帶着民主思想很濃厚。例如「天視自我民視，天聽自我民聽，天聰明自我民聰明。」又「民之所欲，天必從之。」就是說民衆之意思，即天之意。所以這個時代的中國的思想，便是民主主義的思想。孟子的思想，算是那最民主的思想。他說：「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」這簡直是主權在民的思想。他又說：「左右皆曰賢，未可也；諸大夫皆曰賢，未可也；國人皆曰賢，然後察之；見賢焉，然後用之；左右皆曰可殺，勿聽；諸大夫皆曰可殺，勿聽；國人皆曰可殺，然後殺之。」國家用一人或殺一人，都要取得人民的同意，這不是民主政治嗎？

中國之確實有議會制度，始自清宣統二年。是年所召集的資政院，其性質本是一種籌備立憲時代的中央議會，其組織爲一院制，其構成的分子，則有欽選與民選分子，所謂欽選，完全出自君主

的委派，所謂民選，亦祇出自各省諮議局的互選。宣統三年革命事起，革命政府所頒布的中華民國臨時政府組織大綱，所採用的議會制度，也是一院制，稱議會爲參議院，參議院議員是每省以三人爲限。（但每議員各享有一表決權，其選派方法是由各省都督府自定。）民國元年三月所頒佈的臨時約法，也是把議會叫做參議院，也是採用一院制，各省及西藏、內蒙古、外蒙古、各選派五人，青海選派一人，各議員也各享有一表決權。其選派方法，也係由各地地方自定。民國元年八月，參議院依照臨時約法附則第五十三條的規定，制定正式國會的組織法及選舉法，才採兩院制，設衆議院及參議院。衆議院爲民選機關，民國元年八月國會組織法及元年八月衆議院議員選舉法，對於該院選舉權資格的規定，所採爲限制選舉制，其對該院選舉方法的規定，所採爲間接選舉制，大選舉區制，減記投票制，祕密投票制。參議院是以地方議會爲選舉團體，依照民國元年八月國會組織法及元年八月參議院議員選舉法的規定，各省參議院議員，由各省省議會議員選舉。其餘如選舉權資格，選舉方法等等，大致和衆議院相同。自兩院成立以後，橫被政府下令解散者，曾經數次，雖然曾經自動的在廣州、雲南、重慶等處集會，然終以各議員的意見不一，竟不能得到議會會政治的實蹟。直至民

國十三年十一月二十四日，段祺瑞主政，自頒一臨時執政府組織令，以革命政府自居，既不承認臨時約法，也不承認十二年十月十日的中華民國憲法，若斷若續的參衆兩院，便從此結束。自國民政府成立以後，雖曾有立法院的設置，但在訓政時期，立法院委員并不是「由各縣人民投票選舉」（見孫中山先生中國革命史中「革命之方略」）而是「由立法院院長提請國民政府任命」（見中華民國國民政府組織法及立法院組織法）。至於五院之上的「國民大會」也因訓政時期尙未終了，沒有組成。

編主五雲王
庫文有萬
種千一集一第

會 議

著 東 震 李

路 南 河 海 上
五 雲 王 人 行 發

路 南 河 海 上
館 書 印 務 商 所 刷 印

埠 各 及 海 上
館 書 印 務 商 所 行 發

版 初 月 二 十 年 二 十 二 國 民 華 中

究 必 印 翻 繕 作 著 有 書 此

The Complete Library
Edited by
Y. W. WONG

PARLIAMENT
BY LI CHENG TUNG.
PUBLISHED BY Y. W. WONG
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.

Shanghai, China
1933

All Rights Reserved

