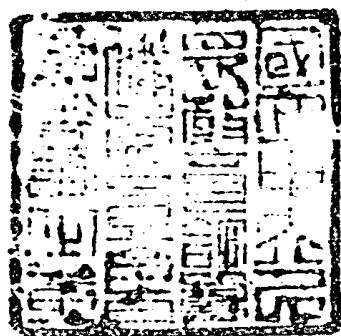


世界政治叢書

瑞士政府

費登著



世界書局印行

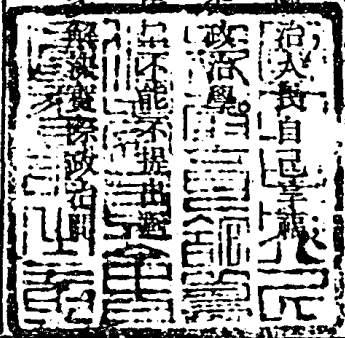
## 政治學叢書序

王造時

爲什麼要出政治學叢書？先得要說明政治學的重要。

我們，無論是男是女，無論是農是工，是商，是自由職業者，在社會生活裏面，都與政治有密切的關係。政治學的祖宗亞里士多得說得好，「人是政治的動物。」在一個現代國家裏面，人類一生下來，就是某國的國民，國家就要來干涉，要我們註冊。到了若干年齡，就要進國立或國家所批准的學校讀書，受國家教育政策的影響。我們若要去經商，種田，作工，或者教書，也都要受政府的規定；連到外國去旅行，也還要本國的保護。我們的財產，我們的起居，甚至於我們的婚姻，都有法律的關係。越是進步的社會，人與人的關係，越是複雜；同時對於政治的需要，也越迫切。

我們每個人與政治的關係，既如此密切，那麼國家的強弱，政府的良否，便與我們有極大的影響。譬如美國是一個強國，美國的人民，便到處受人家的尊敬；中國是一個弱國，我們中國人，便到處受人家的蔑視與壓迫。至於因政治未上軌道，而有軍閥的專橫，官吏的貪污，外患的襲擊，使全國人民，不能安居樂業，在今日的中國，更是顯然。但是話又說回來了，一國政治的良否，須靠人民自己。有好的公民，便有好的政治；壞的政治，大概因爲好的公民太少。好政治，人民自己受害。因此，我們爲做一個好公民，保障自己的利益起見，不能不懂政治，不能不研究政治。若是我們要進一步改良社會，造福國家，做一個改良運動者，第一不能不明瞭現在政治的癥結，第二不能不提出政治下藥的政策。我們研究政治的原則，各國的政制，國際的關係，及古今的思想，實在可以給我們許多



題的材料。

退一步講，就是我們沒有悲天憫人的志願，不想去做什麼改良運動；而僅是爲好奇心所驅迫，想了解本身與社會環境的關係，以滿足自己的智識慾望，那麼對於國家的性質，政府的組織，及一切政治的設施，也不能不注意。至少，政治學書籍，可以給我們有系統的智識。

至於學社會科學的人，直接間接都要與政治現象發生接觸。如經濟學，如社會學，如歷史等等，都是政治學的兄弟姊妹，都是一家的分派。所謂一家的分派，即是說他們是全個社會各方面的特別研究。若是要認清這方面，對於他一方面

的智識，也不能不多少加以研究。因此，凡是學社會科學的人，不能丟開政治學，坐在自己的井裏，來觀察全個社會。在今日內憂外患交迫的中國，政治沒有得到相當的解決，其他似乎都很難找到出路。因此社會的視線，近數年來，不但集中在社會科學，並且特別注意在政治學。分析全國大學生選科的傾向，便可明白這種趨勢。

政治學既然如此重要，研究的人又在增加，但是可憐我們這文化落後的中國，根本就缺乏這種有系統的智識之探討與介紹，不能應付這方面迫切的需要。因此，想讀這種書的，不能不求之於西文原本，經濟上不合算還是小事，讀者不能普遍，學術不能獨立，那才有礙社會的進步及文化的發展呢。

本叢書的出版，便是基於上述各情形。我們所聘請執筆的人，都是國內有專門研究的學者。我們的步趨，是由比較普通的著作，到比較專門的著作。我們希望，我們誠懇的希望，在這方面，能够陸續貢獻各種有系統的智識，作國人的參考。

世界政治學叢書

主編者

美國威斯康辛大學政治學博士  
前上海光華大學政治系主任

王造時

英國  
立國  
浙牛  
江津  
大大  
學學  
教授

費

鞏

著

瑞  
士  
政  
府

世界書局印行

## 序言

是書爲世界書局世界政治叢書之一。此類叢書編行之主旨，爲供大學之採作教本，兼亦爲便於一般讀者之閱覽；故敘述議論，但求顯明，不求艱深；但重核要，不及細瑣；所佔篇幅，因是亦不欲過廣。本此旨趣，草述此書，其所取材，大多來自英美諸家之著作。諸章之中，雖間參著者個人之意見，殊愧無新發明可言。惟竊欲着重者二點，一隨時以瑞士政制與他國比較，或於其異同之中，有可爲互相印證與借鏡之處，讀者興趣，倘亦能藉是稍增乎？一敘述事實之餘，隨時探求其因果，冀能解釋其所以然之故。淺陋之見，雖未必盡是一得之愚，或能引起讀者深思，因是而有所領悟耶？竊以爲不論教書著書，所當重者，不在使聽者讀者強記呆誦，而在啓發其理智見解，則探求因果，殆不可少。卽本此態度，故於敘述瑞士全部政制既竟，殿以結論一章，欲以尋其根本原則之所在，並卽據是解釋其所產生之特點，敢陳所見，聊供學者之討論云爾。是爲序。

民國二十二年歲次西曆一九三三年春三月序於滬濱

# 目次

第一章	緒論	一
第一節	歷史	一
第二節	人地	四
第二章	聯邦憲法	七
第一節	普通條款	八
第二節	人權保障	一〇
第三節	修憲程序	一一
第三章	國與邦之分權	一三
第一節	宗國權限	一三
第二節	各邦權限	一五
第四章	聯邦政府	一九
第一節	立法機關	一九

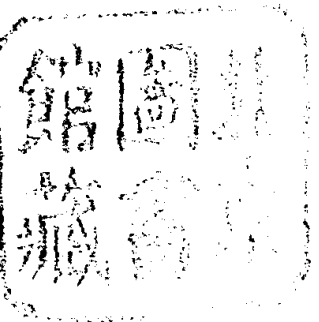
第二節	執行機關	二六
第三節	司法機關	三三
第四節	政黨政治	三六
第五章	各邦政府	三九
第一節	直接民治	三九
第二節	代議政治	四二
第六章	直接立法	四五
第一節	複決	四五
第二節	創制	五〇
第七章	結論——瑞士政制之根本原則及主要特點	五三
第一節	根本原則	五四
第二節	主要特點	五六

## 第一章 緒論

瑞士風景甲天下，有『世界花園』之稱，然其特立獨異之政制，固亦足與其靈秀所鍾之山川媲美，並為當世之二絕。瑞士政制，獨創一格，為真正民主政治之發祥地，亦民主政治之最成功者，泰西各國莫不豔羨稱道，思欲取法，而鮮難神似者也。瑞士對於政府學之最大貢獻，為行政委員制與直接造法，而其政治樞機之圓活靈便，與夫治事精神之渾樸簡捷，亦大足為世楷模。瑞士以特殊國情與特殊歷史而採聯邦制，制憲之初，雖不乏借鏡美國之處，然固天然之情勢使然，故能行之而有效，非強效外人，更非政治家憑空之創造。至其獨有之純真民治，尤出自然之生長，故能有成。

### 第一節 歷史

以一蕞爾小國而有二十二邦，民情複雜，未能和協，而強鄰環伺，眈眈虎視，瑞人常苦外侮之侵迫，不得不併力以抗同仇。初以高山之阻隔，種族語言之紛歧，各邦各自為謀，不相統屬，無共同之政府，故亦非統一





之國家。列邦最早之結合，乃在十三世紀之末葉。奧國爲患，時來侵襲，條頓民族之三小邦，游里（Uri）史微治（Schwyz）翁特凡登（Unterwalden）呻吟於黑白司堡（Hapsburg）王室暴力之下者久矣。乘奧新喪，且久聞新君亞爾培（Albert）殘暴成性，知必更將不堪其侮，遂於一二九一年之八月朔，三邦人民，締盟相結，以爲自衛。抵禦外侮，報仇雪恥，誓共進退。患難共之，永矢勿諼。故以永久聯盟名其約。盟結氣盛，合三邦之力，以與奧國周旋，數經苦戰，卒脫強寇羈絆。他邦羨之，頗有爲吸引而來，加入同盟者。魯城（Luzern）壽立希（Zürich）組葛（Zug）葛拉勒司（Glarus）柏恩（Bern）先後來歸。於是一三五三年，遂有八邦聯盟之成立。團結益固，實力益充，歷百數十年未解。一四九九年，德來犯，敗之。德在瑞士之勢力，爲之消滅殆盡。強鄰羈絆，於是又去一個。從茲五十餘年中，他邦加入者，又有佛來堡（Freiburg）蘇羅謨（Solothurn）巴澤耳（Basel）沙夫霍生（Schaffhausen）阿彭絕（Appenzell）等五邦，聯盟會員共得十三邦，是謂一五一三年之十三邦聯盟。全瑞二十二邦，有其大半，儼然成一邦聯。外侮旣稍戢，宗教之不同，利害之衝突，固曾陷各邦於一時之內戰，然以共同對外關係之重大，幸未使聯盟瓦解。一六四八年，列國且以惠斯費立和約（Peace Treaties of Westphalia）承認瑞士之獨立焉。當時雖已浸成獨立國家，各邦之關係，僅恃鬆弛之邦聯爲之維繫，唯一之共同組織爲各邦代表所組成之會議（Diet），類似一立法機關，實則立法之權亦殊微，而中央執行機關，則竟無之。至於各邦內部之組織，一仍舊觀，極不一致。有爲純粹民治政體

者：游里、史微治、翁特凡登、紐葛、葛拉勒司、阿彭絕二等六邦是也。茲六邦者，均爲農業之邦，土地不廣，人口稀少，故能實行全民政治，以人民會議爲之統治機關，是爲純粹民治之嚆矢，亦直接造法之濫觴。有爲代議政體者：壽立希、巴澤耳、沙夫霍生等三邦是也。茲三邦者，均城市之邦，幅員較闊，人口較密，故舍全民政治，而取代議政治，人民藉選舉代表之權以爲參政之機。有爲貴族政體者：柏恩、魯城、佛來堡、蘇羅謨等四邦是也。政權操於貴族，類多精明強幹，然亦不免苛刻專暴。

十八世紀之末，法國革命之後，乘各邦內部之多故，侵入瑞士，各邦無力抵抗，幾盡爲法國兵力所征服。法遂以宰制其他侵土之法以制瑞士，一七九八年，廢舊有之邦聯，而代以彷彿法制之中央集權政府，名之曰海二凡的克共和國，忽棄舊邦疆界，改爲二十二行省，中央政府設監督五人以爲行政機關，設兩院制之國會以爲立法機關，上議院每省派代表四人，下議院每省有代表八人。至於省政，各省有地方議會處之，惟凡與中央有關之事，概由中央所派官吏處置。是則瑞士本爲極形脆弱之一邦聯，今以外力之強迫，忽一變而爲中央集權之單一國家，暴棄舊有制度，違背國情政情，當非瑞人之所願，故拿破崙既登位，順從瑞民輿情，體察地方需要，於一八〇三年頒布『調解條律』，許爲邦聯如初。新加入邦聯者，又得六邦，聖戛倫（Sf. Gallen）葛辣奔騰（Graubunden）亞爾古（Aargau）韜爾古（Thurgau）天細諾（Ticino）房特（Vaud）是也。是邦聯會員自十三而擴而爲十九邦矣。拿破崙均許以自設政府，處理邦事，仍維舊有之獨立。

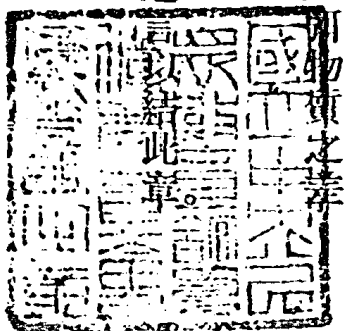
然以法國之監視，終苦掣肘。拿破侖倒，瑞士脫離法國束縛，始復自由，『調解條律』隨之取消。凡萊（Valais）牛旭日耳（Neuchâtel）日內瓦（Geneva）三邦，亦叛法而入聯盟，於是瑞士邦聯盡有二十二邦，統一之基始立。一八一五年，有新邦聯之設立，二十二邦均屬之，漸有恢復法國侵入以前狀況之傾向。中央機關亦有一會議之設，二十二邦各有投票權一票，以爲處理關於全國事務之共同機關。然中央權力終屬過微，難爲有力之政府，殆各邦真誠結合之時機尙未成熟，只得仍以邦聯爲之過渡。然自由主義正方興未艾，固欲力促真正統一之早日實現也。一八四八年，邦聯會議始有憲法委員十四人之任命，命起草憲法，以爲各邦主權及中央權力永久之解決。熟察本國國情，參酌美國經驗，憲法委會決改散漫之邦聯爲強固之聯邦。經各邦及各邦人民，投票多數贊同。新憲法於是年九月正式公布，今日聯邦政府之模型卽於斯創立，而中央與各邦，及邦與邦間之關係亦始有所規定。一八四八年之憲法，於一八七四年，曾經修改，而成爲今日瑞士之根本法焉。

## 第二節 人地

瑞士小國也，地方不過一萬六千里，人口不過四百萬，處於四強之間，而無天然之險要爲之屏障。奧國在其東，意國在其南，法國在其西，德國在其北。返觀其國內物質狀況，則又殊不稱於和合。非但各邦爲山谷

間阻，往還不易，接觸不多，致生隔閡，且以種族語言之複雜，宗教信仰之不同，以及經濟狀況之懸殊，在在均足阻礙瑞士之統一。全國有三種民族，亦卽有三種語言，德國民族最夥，幾佔三之二，法次之，意又次之。此外尚有一小部人民操羅馬語（*Romansch*）或稱拉丁（*Latin*）。所謂通行全國之國語，未之有也。宗教信仰亦分三種。信奉耶穌教及羅馬教者，數相埒，尚有少數人民則奉猶太教。幸宗教信仰並未與種族語言相符合，德族中不乏信仰羅馬教者，法族中人之信奉耶穌教者本亦不少。否則語言之不同，益以宗教之殊異，益將使各地人民，互相猜疑，重增國情之複雜。至於人民之經濟狀況，初亦未一。顯然分爲農業與實業之兩階級，全國務農者，至今仍居三分之一，他則以近年工業之發達，多就工商。由此觀之，天然之阻隔既如彼，物質之差異又如此，而欲求瑞士之統一，瑞人之和協，蓋亦僅矣。然事有出於意料者，瑞之人民，種族言語儘異，百餘年來，相處如一家，和衷共濟，未嘗稍間。協力對外，則又素以愛國稱於世。其故果何在哉？以意度之，殆不出數因。要因有二：一以昔日強敵相凌，曾共患難。協力禦侮，促其團結，榮辱曾共，堅其盟好。一以聯邦制兼籌並顧，維中央之威信權力，而不失各邦之主權自由。情況雖殊，劃疆而治，不相侵犯，不強異同，故能安然無事，和好無隙。此外尚得二因：交通之便利，商業之往還，足祛天然之阻隔也。異族之通婚，自由之遷移，足異也。故循至今日，瑞士人民之團結一致，已爲公認之事實。

美國白魯客教授（*Prof. Brooks*）當世瑞士政制之權威也。觀斯國之人地，可引白氏之



白之言曰：『根據瑞士之工業及社會狀況，吾人可得政治結論二。第一，凡人民因地理上之障礙，分成如許部分，言語、宗教、種族、風俗，又如此之不同，在政府組織方面，一定須爲地方自治，地方自由留極大之餘地。瑞之成功，卽因採聯邦制及地方分權制，有以深適此條件也。第二，瑞士之情形，極適於民治。亞里士多德有言：「民治制度最好之材料爲農業人民，如大部人民以農業或畜牧爲生，民治制度之施行，當無若何困難。」今也，瑞士人民，正大多以農牧爲生，……故曰適宜。』惟著者於此第二結論，未能完全贊同。若曰祇務農卽適民治，則戰前之俄國，今日之中國，務農之民，比率固較瑞人爲尤高也，奈何民治於斯二國，終無些微成功耶？瑞士情形固爲舉世各國之最適民治者，然其適合民治之故，與其謂因務農，毋寧謂因國小。大凡民主政體宜於小國，尤宜於小國之人民富於參政經驗者。瑞士小國也，面積不及我國一省，而數百年前，各邦人民，卽多有自治之機會，或直接立法，或選舉代表，故自瑞人視之，民治制度爲其固有之舊制，爲其久習之政體，加以蕞爾小國而又分爲二十二邦，地小人少，政治簡單，故益能行之有功；易辭言之，故亦曰，瑞士情形特適於民治。

## 第二章 聯邦憲法

瑞士憲法制定於一八四八年，修改於一八七四年，而茲後又有不少修正案之加入。就其形式而言，似有次序混亂與過於瑣碎之弊。雖然此徒其表，固與完密之政制無與也。次序混亂之最大原因，蓋因歷次修正案，不若美國憲法之附於篇末，較易辨識，今插入全文，與其他原有之條文並列，故不免有參差不齊之感。至云所以有過於瑣碎之譏者，蓋因百餘條憲法條文中，頗多僅關細務者，嚴格言之，並非根本之法，不應入憲。例如瑞憲中有數段係爲規定以下諸事而設者：漁獵，執行自由職業之資格，貧人之疾病與埋葬，傳染病及獸病之預防，賭博之禁止及彩票之管理均是也。此在他國，當以普通法律出之，甚或僅須部院以規章了之足矣，不必重勞根本大法爲之規定。然而瑞士制憲諸賢豈見不及此，細察其用意，瑣碎條文之重要意義，不在細務之本身，乃在宗國與各邦權限之明白劃分，預爲避免內部衝突之地。 (*Brooks: Government and Politics of Switzerland.*) 用心良苦，所見甚遠，安得遂以瑣碎而薄之哉。故於聯邦政府權限之規定，以及聯邦政府及各邦政府立法權行政權之限制，均不厭求詳，使有一定之範圍可循，無侵越之藉口可尋，瑞士聯邦制行之甚順，則又

當歸功於此者也。

### 第一節 普通條款

分析瑞士憲法可得五部分：一曰普通條款，二曰宗國與各邦權限之分配，三曰聯邦政府之組織大綱，四曰人權保障，五曰修憲程序。除二三兩部將留待專章論述外，請於茲節先述其第一部分之名普通條款（General Provisions）者。

自有一八四八年之憲法後，瑞士非復可合可解之聯盟，亦非復散漫鬆弛之邦聯，而為完整強固之聯邦矣。各邦政府固仍繼續存在，憲法且為保障其應有之權限，在其權限範圍之內有其自由，保其獨立。惟於各邦政府之外，另有一共同之政府，以處全國之事，亦有其應得之權限，應使之威力，是即聯邦政府是。異於單一制之國家，聯邦政府並非在各邦政府之上，乃與之平行，而為其對等之機關。惟是自有其完備之組織，曰立法，曰執行，曰司法機關，不若向之僅有此三權之一二，殘缺不全，殊難為力也。且其權力，殊多有直接加諸全國人民之上者，非復昔日之須借助各邦，致形柔弱也。憲法大公，宗國與各邦權限之行使同受保護，不准越權相犯，惟自一八七四年來歷次通過之憲法修正案，頗有趨於增加聯邦權力之趨勢耳。

組成瑞士聯邦之二十二邦，憲法一一舉列其名，是一方固明示聯邦期於永久，各邦不容退出，一方即

隱含如二十二邦以外有新邦之成立，而欲加入此聯邦，必須經過修改憲法之程序，始合條文，始能容納。惟所謂二十二邦者，實則中有三邦係爲兩個『半邦』（Half-Cantons）組合而成，本屬一家，因故始分爲二也。質言之，翁特凡登以交通困難而於一一五〇年分爲上翁（Upper）和下翁（Lower Unterwalden）兩部，阿彭絕二於一五九七年有內阿外阿（Appenzell Interior and Exterior）之分，巴澤耳於一八三二年有市巴鄉巴（Urban and Rural Basel）之分。此六『半邦』者，各有其政治組織，完備一如『全邦』。惟於修憲複決時，僅以半計，而於派送聯邦參院之代表，亦僅『全邦』之半，即各派一人。

各邦政體，憲法限爲共和，而於各邦之土地，主權，憲法，人權，聯邦憲法亦無不加以保護。憲法明言，『各邦主權，如未被聯邦憲法所限制，絕對完備，凡權限之不屬聯邦政府者，均屬各邦。』（第三條）各邦憲法，如適合於下列三條件：第一，並無與聯邦憲法衝突之處；第二，保證政權之行使一以共和政體爲依歸；第三，曾經人民核准。隨時可以邦人之多數予以修改；則各邦可以要求聯邦政府保護之，聯邦政府不得拒絕。祇此二項規定，憲法之所以爲各邦謀保障者已不爲不周矣。演繹其意，各邦在憲法所賦與之權限範圍之內，絕對自由，不受任何干涉，而其範圍又殊廣，蓋不屬聯邦之權限，即盡屬各邦。屬於聯邦之權力，限於憲法所明白賦與者。易言之，即憲法所未提及之其餘權力盡爲各邦所有。範圍之廣，固倍蓰於聯邦所有者也。其次，所謂各邦可請中央保護其邦憲者，即除上述之三項限制外，各邦可以任意更改其憲法，擴張之，減削之，甚



或完全廢棄之，而代以新憲，中央不能過問，不能干阻。

抑自另一方面言之，各邦未嘗不受宗國之約束。鑒於立憲前各邦曾起爭戰，防止此後內亂之發生及蔓延，憲法第七條禁止邦與邦間復有所謂締盟訂約之舉，不幸而有爭端，不准以武力相威迫，宜以爭端訴諸中央，靜候解決。如邦內有人作亂，無法遏止，或他邦將來犯，被難之邦應立即通知宗國之執政者。後者聞警，有權取保護該邦憲法必要之行動，情勢危迫時，且可舉二千人以下之兵，以平其亂，如兵力猶嫌不足，或歷兩星期，而亂猶未止，宗國執政必須立即召集聯邦議會，以助其應付危難。宗國約束之權，抑尤有甚於此者，聯邦政府不必待內亂已起，始出干涉，內亂有爆發之危險時，即可斷然止之；亦不必待邦之當局真來告急，始予救援，消息既傳，立可出兵征撫。一八六四年應付日內瓦之亂，一八八九年戡平天細諾之亂即是也。且也，宗國干涉，並不以邦正修憲，須稍延緩。儘可令其全權代表便宜行事，如果爲時勢所逼，固能盡取邦之政權而暫有之也。邦議會可以暫時着令停閉，電信可以檢查，司法可受干涉，甚至可以宣布戒嚴。一言以蔽之，祇須地方秩序可以恢復，固可不惜不顧一切悍然爲之也。憲法中有此規定，瑞士聯邦政府之威權爲之增高不少，迥非其他聯邦國家若美澳者所能有。各邦對之，當存忌憚，一則足以阻止暴亂於無形，一亦足顯聯邦政府之確有實力。

## 第二節 人權保障

瑞士憲法中並無類似人權條款 (Bill of Right) 人權宣言 (Declaration of Rights) 之正式典章，惟人民自由固亦同受保障無遺。關於人權之條文不下二十條，散布全憲之中。第一，有一寬泛之條文曰，無論何邦不得無故以其邦人驅逐出境或剝奪其公民權利。第二，他邦人士，在任何一邦，應同受法律之平等待遇，不得稍有歧視。第三，關於人權之保障一一羅列纂詳，聯邦政府各邦政府同受拘束。其最要者為法律上之平等，居留國境內任何地方之自由，請願之權利，出版之自由，書信之祕密，如非違法或危害邦國有結社之自由，及不以負債而受拘禁之權利等。第四，鑒於國人宗教信仰之紛歧，且凜往日以宗教而內戰之教訓，草憲諸賢爰於宗教權利，三復致意，規劃不敢不詳明特甚，以保信仰之絕對自由，強迫人民加入宗教團體，強人受戒，強人舉行宗教儀式，或因宗教意見之不同，而竟與懲罰等事均在明禁之列。至於捐稅之專為某一宗教機關而徵集者，非其教徒，不受約束，決不准強其輸納。第五，憲法不忘限制司法權之濫用，以保人民享受法律保護之權利。無論何人不得被剝奪憲法上所規定之法官而受他人審判，宗教司法權取消不許復存，個人之債務訴訟須由本人所居住區域內之法官審判，曾受某一邦法庭判決之合法判案可在全國各地執行。

### 第三節 修憲程序

憲法爲修憲程序特闢一章，許以全部修訂，或局部修改。認憲法爲人民所草立，故人民可以瑞士國民及各邦公民之資格加以變更。聯邦議會可決定應有全部修訂之必要，如經兩院同意，可即進行修訂案之草擬，而以付諸人民最後之公決。但如僅一院贊同，或議會初未發起修訂，而有五萬有選舉權之公民聯名請求時，則當先請全體人民公決是否應加修訂，如投票表決之人民，多數以爲可行，於是兩院隨之解散改選。新議會既集，即着手起草，而以草案再徵人民同意。如果全國公民多數贊同，同時各邦之贊同者亦在半數以上，草案即行成立，而憲法全部修訂之程序始備。是謂憲法之全部修訂，不啻重草一新憲法也。此法繁重，一八九一年雖曾一度採用，此後從未再見，將來當不復用之矣。蓋固有較簡便而亦未嘗不可達同樣目的之局部修改法在焉。局部修改之法有二。由五萬公民發起，或以其建議制成草案，或僅陳原則責成議會據是起草，而以草案付其票決，以定去取。另有一法，較是更爲簡易而亦用之最頻，即由聯邦議會之兩院，以通過尋常法律之程序通過憲法修改案，是與法國等大陸國家修憲最普通之方法相似，所異者議會通過後，必經人民及各邦核准，始能有效。易辭言之，即須經投票者之人民半數以上之贊成，同時邦之贊同者亦在半數以上。蓋因瑞士最重『人民主權』(Popular Sovereignty)根本大法之改易，烏能不徵其同意，所以有全民之表決。瑞士爲聯邦國家，邦之主權亦不能不加尊重，故此復須各邦半數以上之許可也。

### 第三章 國與邦之分權

聯邦國家，聯邦政府之外有各邦政府。邦之成立，每在國之前，既合併而爲一國，雖不能無聯邦政府之設以爲中央機關，各邦仍保有相當之獨立與主權。各邦政府與聯邦政府爲並行之機關，並不受其統屬，故於職權之分配不能不爲準確之規定，一以免兩種對等政府權限之衝突，一亦保全各邦固有之權利也。瑞士亦聯邦，不能外於此例，故有宗國與各邦權限之劃分，相約遵守，不敢凌越。

#### 第一節 宗國權限

宗國雖與各邦平分政權，各邦佔其優越，蓋一如美國之例，聯邦政府之權力，限於憲法之所縷列者，除此之外，餘留之權概屬各邦。縷列之權有限，留餘之權無窮，故各邦之所可爲者，範圍反廣於宗國也。今請先述宗國之權限，可約分之爲屬於行政及屬於立法者。

屬於行政之權復可分爲四大端。一曰外交。聯邦政府執掌對外關係，派遣使節，接納友邦外交代表，決

定和戰，簽訂條約。二曰國防。國家軍隊歸其統領調度，各邦如無聯邦政府之特許，不得養三百人以上之常備軍。軍隊之組織，訓練，給養，自一八七四年修憲以來，概爲聯邦政府獨有之權。三曰財政。聯邦政府有執管幣制及發行紙幣之專權，銀行制度歸其控制，內外貿易歸其調節，附有征納關稅之權，惟無向人民徵斂直接稅之權耳。雖然，間接稅收之所得如不敷國家之開支，聯邦政府可按各邦富庶之度，定其輸納之數，責令來貢。四曰公用。自十九世紀之末葉以迄今日，三四十年來，以國家社會化之傾向，聯邦政府頗增管理公用事業及實業之專有之權。郵政、電話、電報，以及鐵路概爲國有國營矣。水電亦歸執管，而此外復有兩大實業之專利。一爲火藥之製造與售賣，自一八四八年即屬聯邦，俾能充分供其軍事之需要。一爲火酒之製造與售賣，包括實業上所需之火酒。自有此二項專利，非但聯邦政府之權限大增，其收入亦頓爲之大加。

聯邦政府立法之權亦殊廣。憲法許其制定民法、刑法、商法，是舉國之民直接受其約束矣。婚姻、居住、債務等三事，憲法亦明白賦以管理之權。聯邦政府可以徵收出口稅及進口稅。立法之關於鐵路之建築及管理者，亦在宗國職權範圍以內。復次，凡道路橋樑之爲聯邦政府所關切者，即有權監督其保管。最後，權有甚於此者，不限於各邦間之商務，瑞士聯邦對於任何商務，概有制定法律之權。美國借憲法中管理邦際商務之一言，中央權力爲之一擴再擴，是瑞之較美爲尤直捷澈底矣。至於火藥、火酒、電報、電話、鐵路、鈔票之專利，當尤包含不少立法之大權在內，迥非各邦所能幾及。

## 第二節 各邦權限

各邦權限既爲留餘者 (Residual)，範圍較廣，性質亦較寬泛，時有變動之可能。實則細按之，範圍似寬而實狹者也。狄伯烈哀 (Du Priez) 有言：『瑞士各邦之主權，限於極狹之範圍，卽在其狹小範圍以內，各邦之獨立，尙無美國各邦之真確之有保障，是豈但開聯邦政府直接干涉不少事務之路，且亦使爲各邦之導師及監督。』(見狄著 Les Ministres dans les Principaux Pays d'Europe et d'Amérique II. P. 175)何以言之？曰：其故有三。觀聯邦政府憲法所賦與之權限，既如是之多且廣，諸若商務管理實業專利，民法、刑法之制定，在其他聯邦國家，殊少盡爲宗國所有，而瑞獨有之，聯邦之權廣，各邦之權自受剝削而現狹小矣，一也。宗國有舉兵戡平各邦戰亂之權，甚且不待其請求，可以大兵臨之，可派專員代有其政權，有如前章所述，則聯邦政府雖爲各邦政府平等之機關，實則且躍而駕乎其上，養成各邦政府視聯邦政府，如其上級機關之習慣，二也。在其他聯邦國家，美澳其尤著者，憲法爲中央及各邦共有之主宰。法律之有敢違之者，有最高法院，將以其違憲而廢之。聯邦法律之侵犯各邦權力者，每以違背憲法，而遭受最高法院之駁斥，作爲無效。是各邦因之而得一絕大保障焉。今於瑞士獨否，一如其他大陸國家若法德者，聯邦議會通過之法律，法庭不得以其違憲而斥之，各邦權限，遭受宗國之侵蝕，其何能免，三也。

雖然，以此而遂謂各邦不能有所作爲，則又甚謬之論也。信如白洛客之言，各邦猶不失爲活潑政治生活之中心點，對於聯邦軼出範圍之舉，猶有自衛之法多端，例如人民之創制權及複決權，聯邦上議院內之同等代表均是也。試觀各邦政府之職守，邦之權限又何嘗狹小哉。各邦徵收直接賦稅，（關稅例外）開辦學校，而維持之管理之，（中央稍有監督之權）有控制實業之立法權，有規定契約關係之立法權，即於刑法，其未爲聯邦政府所議及者，亦在各邦立法權範圍以內。（*Byrne: Modern Democracies* 333）特其實業立法之權，各邦就聯邦法律之關於童工，工人撫恤，以及其他類似之題而補充之推廣之。特其規定契約關係之立法權，各邦制定經營商業應遵之條件。關於公用事業者，各邦造公路，築鐵路，（或予以津貼）以及核准銀行之開辦。關於社會事業者，各邦開設醫院、瘋人院、療養院、濟良所、制定救濟貧苦以及公共衛生之法律。關於內政者，辦警政、設法庭、管理外人入籍，並與鄰邦訂定維持治安協作之法。關於農業者，以立法促進農業之繁榮，以津貼激勵農業之改進。此不過舉其犖犖大者而已，已足證邦政府之活動範圍，固亦綽綽乎其寬也。故曰，即以聯邦政府之喜隨意增加其自己之權力，因而各邦權力不免被削，各邦權限固猶甚廣，仍無妨於其尊嚴。况邦政府者親民之政府也，邦人對其桑梓之愛護，不減往昔，尤足利邦政之盡量發展也。

以上縷述宗國及各邦之權力，多爲兩方所獨有之權（*Exclusive Powers*），惟亦有數事爲兩方合有之權（*Concurrent Powers*），每分工合作以辦之。例如教育，歸各邦辦理，而中央可以監督之，或撥發津貼

以鼓勵之；例如實業之節制，社會保險之設置，中央不暇顧及之處，各邦可視爲己任，補其不足。是二者，已於前文約略及之。尙有兩事亦爲中央與各邦合有之權：曰公路之建築與保管，曰出版物之限制與取締。中央行使合有權時，聯邦法律如與各邦法律有所牴觸，當以前者爲有效。(Munro: Governments of Europe P. 701)此外中央與各邦共有之權尙有多端，惟不免界限不清，錯綜混雜之譏。各邦對於若干種條約之訂立，至今猶保有些微權力，對於軍隊之管理，猶有小小權力。聯邦鐵路中有若干顧問係由各邦選擇，而各邦又爲聯邦銀行之大股東焉。免服軍務，允准之權在聯邦，免服軍務稅 (Military Exemption Tax) 之徵集，乃歸各邦，而祇解稅收所得之半入聯邦政府。火酒專賣，聯邦親自管理，然盈餘所得，當平分以與各邦。聯邦其他富源之所得，各邦亦且可以分羹一杯。(Brooks: Government and Politics of Switzerland 59)是則各邦權限雖曰窄狹，以此平分所得之權，卻復不少，况有稅收盈利可分，以肥其府庫哉。至若共有之權中，有些微之權曰條約曰軍事，在異國之人視之，必且詫爲異事，此殆聯邦成立以前之遺跡，留之無害，然寧防微杜漸於未然，勿因循姑息於永久，瑞士此例，不可爲訓也。

瑞士聯邦制之創立，受美國之影響不少，故二者頗多相似之點。聯邦之成分曰邦，邦之權與國之權平等，而各邦所有之權，與他邦亦無軒輊可分，一也。宗國與各邦之上有憲法，憲法縷列宗國之權，而各邦之權出之餘留，隱括最多，二也。但有一重要之點焉，爲瑞士與美國大不同之點，是卽聯邦法律之執行。在美，聯邦



政府在各邦，自有其行政機關行政官吏執行其法律，毫不假手於各邦，故論者謂，即使一旦各邦政府突告停頓，聯邦權力之運行，固自如也。至在瑞士，則情形迥異。瑞士聯邦政府固亦自有官吏以任其行政之關於郵政、關稅、電報、電話，以及火藥專賣。然聯邦政府在各邦之行政盡於此矣。其餘庶政之執施，盡恃各邦當軸爲其代勞，聯邦無官吏，以專司其事也。通常，聯邦政府祇於其職權範圍以內之事，盡立法之責，至其執行，則委之各邦官吏，聯邦不另設官，僅稍加監督視察而已。諸如鐵路、水力、度量衡、教育、銀行，甚至軍事之行政，均委各邦爲之也。觀夫此，可知瑞士聯邦政府之行政官吏，遠不如美國之多；一則使政費減省不少，一亦免行政重複之弊。觀夫此，又可見瑞士聯邦政府立法權雖較美國爲廣，而行政權似弗如。正惟如此，足使聯邦政府日趨集權而人民不覺，即使知之，以無中央直接委派之官吏臨之也，尙覺可忍，故亦並不堅拒。不若美國，聯邦立法權，一度擴張，卽聯邦官吏隨爲一度之增多，最易引起人民反感。於此，吾人殆又可悟何以美國中央權力之增加，如此其困難；何以瑞士中央權力可越憲法範圍而侵及各邦，阻力乃如此之少。

## 第四章 聯邦政府

自一八四八年改邦聯爲聯邦後，處理全國政務之中央政府，曰聯邦政府，始有健全之組織。聯邦政府有主要之部分四：曰聯邦議會，是爲最高之代議機關；曰聯邦行政院，是一七人之執行委員會；曰聯邦法庭，是聯邦唯一之司法機關。除此與各國類似之三權外，瑞士另有其獨有而最重要之一權；曰聯邦全體人民，特其直接造法之權，可以爲立法最後之控制，特其控制立法之權，可以爲政府最後之控制。(Bryce: Modern Democracies I P. 343)斯最後之一權曰人民者，將留待直接造法一章中論之，茲章所欲言者惟尋常之三權，而約略述政黨之地位爲之殿。

### 第一節 立法機關

聯邦政府之立法機關採兩院制，有一衆院曰國民議院 (National Council)，有一參院曰聯邦參議院 (Council of States)。聯邦之採兩院制，似違其固有之歷史及各邦之習慣，但亦有其特殊之原因。本瑞

人過去之經驗，一八四八年草憲之時，顯然應採一院之立法部。除一七九八至一八〇三年，受制於法國之短促時間內，固曾有一兩院之議會，外力迫之使然，非瑞人之願也。外此，邦聯時代，唯一之中央機關唯一一院制之會議（An Unicameral Diet），而各邦立法機關，盡僅一院，無一例外。然自另一方面觀之，草憲之時，兩院制已風行於憲政先進諸國，英、法、美之國會其顯殊之例也。且夫既將以大權授諸聯邦政府，必得一上院以制下院之說，頓見動人，此殆卒設兩院之一因。然其主因，尚不在此，乃在尊重各邦固有之權益，平等各邦在中央之勢力。既有衆院以爲全民之代表，特設一參院以代表各邦，不論邦之大小，各派代表二人列席，有同等之代表，斯有同等之地位，小邦不患大邦之欺壓矣。是則瑞士所以有兩院之設，其故殆亦不能例外於一般之聯邦國家。

聯邦議會中之下院曰國民議院者，猶他國之衆院，一代表人民之機關，故亦由人民選舉之也。國民議會有議員約二百人，以比例選舉制選出之。按照憲法之規定，每二萬人得產議員一人。戶口調查，每十年舉行一次。議員人數，既以人口爲標準，故亦依人口之增減隨爲人數之多寡。普選之時，各邦分爲若干選舉區，如有殘零之人口在一萬以上，當多給議席一席。猶慮小邦之人口或過稀，以致竟無代表，憲法復爲之規定曰：每邦及每一『半邦』至少有議員一人。故最小之數邦及六個『半邦』均有代表一人，而大邦若柏恩、壽立希等所出之議員，乃在二三十人以上。選舉權限於男子，凡瑞士男國民之已滿二十歲者，均得投票選

舉，而任何選民如非教士均有被選之資格。女子選權，雖有女子參政之運動，迄猶未獲。下院任期三年，每逢第三年十月之末一星期日，各地選舉同時舉行。在瑞，執行部無解散議院之權，故任期未滿而舉行改選者未之有也。競選並不甚烈，較之英美遠弗如也，而人民對之，亦不感覺若何興奮。推原其故，蓋因政黨組織之嚴密，遠遜英美，既無英美政黨勾心鬪角之興緻，亦無此鉅款，以爲過分之角逐。瑞人政治頭腦最清，輕易不受煽惑，對於政治問題，能平心靜氣研審其得失，對於候選人員，能洞燭肺腑，稔知其賢愚，早已成竹在胸，不庸政黨叨叨也。

國民議院每年集會兩次，事冗時間亦召集特別會議。夏，晨八時開會。冬，九時開會，歷四五小時即散。每次會期鮮逾四星期者。衆院職員有正副議長各一人，點票員四人，由議員互選，合而爲國民會議院之一辦事委員會（Bureau）處理常務，點票，並選派各項委員會。出席人數，過議員之半數爲足法定人數，通過議案，須得出席人數半數以上之贊同，議員投票，隨自己意志，選區不能遙爲節制。（憲法第九十一條明白規定如此）以無通行全國之國語也。議員發言，可任用德、法、意三種語言，法案及政令之公布亦三文同時並列。此固殊費時間金錢，甚不經濟，但實際上尙無大不便，蓋以曾受高等教育之人士類多至少精通兩種語言，盡通三國語文者，且亦比比也。議場作橢圓形，斯與大陸各國相同。惟異於他國者，議員列座，不以黨分，而以邦爲疆界，同邦之人每集坐一處，同黨之人反不同座。斯雖小端，一方足證邦之觀念之深，一方足證政黨色彩之淡。執行部之

諸委員，雖不兼任議員，可以出席。出席時坐主席之壇上。議案付議時，秩序井然，毫無叫囂騷擾，與其稱爲辯論，不若稱爲討論爲尤適當。斯又瑞士獨有之特點而值得稱揚者也。然使他國人士之習於嬉笑怒罵逸趣橫生之議會爭辯者見之，且覺沈悶不堪，昏昏思睡矣。惟其如此，故足贊賞。蒲萊士 (Bryce) 有言，瑞士立法者慣以中產階級處理尋常事務之態度，以處議案，視爲希鬆平常之事，不若德人之好引經據典，法人之喜咬文嚼詞也。此亦瑞人穩練鎮定之天性使然，而半亦與執行部之命運不受議會之影響有關。執行部異於英法之內閣，任期固定，不以議會之不信任而去職。議會之辯論與表決無關於其去留，故亦無興奮可言，故能使議場如此整肅，故能使一年之事從容於七八星期之集會中了之。

瑞士之立法程序有堪注意之點三，頗與他國不同。第一，任何議案，在他國，當不出於先提出於衆院，或先提出於參院，瑞士獨否，乃同時提交兩院，俾兩院同有獨立予以考慮之機會，不以被一院之否決，即無由得達他院。蓋議案之提出，並非指定提交兩院中之某一院，而乃提交聯邦議會之全體 (National Assembly)，聯邦議會者兩院之總稱也，不啻即兼付兩院。執行部及兩院之任何議員均有提案之權。各邦亦可以書面提出議案，(根據憲法九十三條)但絕鮮用此權利者，自聯邦成立以來，各邦提出之議案總共不過六七見。即議員個人亦甚少直接自提議案者，祇動議請執行委員會 (Federal Council) 即聯邦執行部，代爲擬一某某議案而提出之，故事實上提案之權乃盡在執行部手中。依法，議案雖能同時經兩院討論，必須兩院均予

通過，始成法律。如一院通過，而一院否決，或雖兩院均能通過，而通過後之形式內容不一，兩院主持該案之委員會當設法有一混合會議之召集，以商決異同，得一折中之法，類多有成，遂使該案通過。萬一兩院不能相讓，則案自不能成立。第二，有如前述，重要議案多由執行委員會提出，而兩院亦各能請其就某一事件，爲擬一案提出，蓋以執行委員會熟練政務，類爲專家，由其起草，最爲適宜，用字揀句較妥，且省議會時間。執行部之領導立法部卽在此等處，此與內閣制國家，內閣在議會所處之地位頗相似，但異於他國者，英之所謂私案（Private Bill）美之所謂地方議案（Local Bill）者，竟絕鮮見，蓋因瑞士對於此類僅關私人，私人團體，或地方政府機關權益之案，多責成行政各部以部令處之，不必定須經過議會也。第三，瑞士議會殊不重視議會委員會之工作。歐美國家，尤以法美爲然，議案提出後類必先經委員會審查討論，然後送交全院討論。在瑞獨否，議案一經提出，卽逕在全院討論，不必紆迴曲折，多一委員會審查之階段。瑞士獨能如此者，一因議會人數不多，不及美之半，英法之三分之一，一因提案既經執行委員會起草，無異已經議會委員會審查，一亦因瑞士小國，政治較爲簡單也。

聯邦議會之上院曰聯邦參議院（Council of States），爲代表各邦而設，故各邦所派之代表相等，各二人，其有兩個『半邦』者各派一人，合之亦得二人，共有參議員四十四人。是與尋常聯邦國家若美澳者相同之點，惟異於美澳者，參議員當選之資格，選舉之方法，以及任期薪金，憲法均無一律之規定，而聽由各

邦自定之，因此殊無一致可言。但選舉之法，亦不出二途：大多由邦人直接選舉，惟有七邦則由邦議會選舉之。任期以三年爲最普通，惟亦有定爲一年二年或四年者。薪金憲法本責各邦付之，大多與國民議會（下院）議員所得之數相同，惟亦有較多或較少者。至論參議院之職權，幾與下院完全相同，即內部之組織亦幾全同，故在法律上，兩院處於平等地位，不相軒輊。如與他國參院較其強弱，固無美國參院之權勢，駕凌衆院之上，蓋並不如美有同意任命批准條約之特權也，然亦非如英之貴院，權限剝奪殆盡，已成衆院附庸，蓋並不如英，衆院以連續三次之通過，可不必參院同意，竟作議案已成法律也。但約言之，參院之地位雖不過弱，究較遜於衆院，蓋有志之士多願入衆院，人材使然也。兩院頗能合作，殊少齟齬不能相容之時。果意見不同，衆院如固執，雖無法強參院之降服，參院每能讓步以息爭。且觀夫參議員之產生，既產自民選者多，即產自邦議會者亦不失爲間接民選，當可知參院決不至爲反動守舊之團體，自亦不至常與衆院衝突。瑞士參議院，從未聞有斥爲頑舊固執者，殆亦因此。

尋常案件，多歸兩院分別處理，惟有數種要案須經兩院開聯席會議決之，以出席人數之多數爲通過。須開聯席會議決定之要案有三：一、選舉執行委員會之諸委員及聯邦法院法官；二、行使特赦之權；三、解決聯邦政府各機關權限之衝突。聯席會議者，不啻合兩院爲一院，而符其共名之名曰聯邦議會（National Assembly）集會之時，自以下院國民議院（National Council）佔優勢，蓋決議既取決於出席人數之多

數，國民議院人數幾二百人，參院祇四十八，僅及其四之一，勢自不敵，當難違下院一致之主張也。法律上兩院職權相等亦且相同，法律又既目兩院爲一個機關，於提案提交聯邦議會，而非獨交其一院，以及開聯席會議以決最重要之案件二端可證。故於立法部之職權亦請籠統稱謂聯邦議會之職權而論之。

聯邦議會之職權纂廣，不若美國之處處須受憲法束縛，有不少事爲憲法所不許爲者。除非聯邦制之成在，亦卽各邦權限之保留，當非議會所能過問；其餘聯邦議會所可爲之事，憲法對之，絕少限制。一八四八年一八七四年草憲之時，卽覺此類限制爲無聊，今則更無此必要，蓋以人民恃複決之權可以推翻議會決案，復何畏議會之專擅哉。况以國土之小，議會人數之少，益以政家道德之高，更不必慮議會之能假公濟私，而多所防範之也。議會而固越權，民意嚴明，力足以制裁之而有餘。故於此點，瑞士政制，不似美國，而反似英法，並非建築於三權分立互相牴衡之原則上，權集議會，執行與司法兩部實爲之輔，弗能與抗也。綜括聯邦議會之權，可得五項。聯邦議會不僅擁有立法之權，修憲、選舉、執行、司法之權亦且瘁於一身。第一，立法之權，有如聯邦憲法一章內所述，凡屬於宗國之立法權均屬之，卽此甚廣且泛之一語，已足包容一切，然而猶不止此，憲法且以明文賦與確定之立法權，曰通過預算，曰審查帳目，曰批准公債，曰設置聯邦官吏之職位及規定其薪俸均是也。第二，修改憲法，除出於人民創制之一途外，議會可以尋常立法程序，動議修改，草定草案，以付人民及各邦複決。第三，議會又爲一選舉機關。聯邦執行委員會，聯邦法院，執行委員會祕書長（*Dir.*



Federal Chancellor) (是為聯邦委員會之秘書其職務偏於事務方面專司執委會) 陸軍統帥 (在瑞此職不由元首兼領) 以及法

律隨時規定之其他官吏，均出議會選舉。第四，執行之權亦復不少。議會宣戰締和，保護各邦憲法各邦疆界，行使特赦大赦，設策以維治安秩序，批准對外條約盟約 (如邦與邦間締約或邦與外國訂約而聯邦執) 約束國軍，監督聯邦行政、聯邦司法。第五，一九一四年前聯邦議會，為判決下列二事之最後控訴機關：甲、行政訴訟，乙、聯邦各機關間權限之衝突。一九一四年之憲法修正案既決定有一行政法庭之創設，旋於一九二八年成立，聯邦議會為行政訴訟上訴機關之權始削。然猶有一極重要之司法權，仍為議會所有，而大足增其威權者，即司法解釋權是也。議會通過之法律，果與憲法衝突與否，解釋之權，不在法庭，乃在議會，此點之重要，容於下節聯邦法庭中討論之。

## 第二節 執行機關

瑞士政制中最值得研究且亦最饒興趣者，當推其聯邦執行委員會 (The Federal Council)。其他憲政國家，從未見有以行政權不授諸一人，而授諸一委員會者，亦從未見任何立憲國家之執行機關與政黨政治關係之疏遠有如瑞士者。瑞士之執行部，曰聯邦執行委員會者，並非英法之內閣，蓋既不依賴立法部，亦非立法部所得黜涉之者也。然而執行委員會，又並非如美之總統，可以脫離議會而獨立。即或不乏與

內閣制總統制相似之點，觀其幾無政黨色彩，則又絕不似也。(Bryce: Modern Democracies I, p. 351)吾故稱瑞士政制，獨創一格。

瑞士果何故而舍其他制度不取，獨取多頭之委員會耶？瑞人久習民主，素惡任何制度之帶有君主色彩者，故立憲之初，聯邦制其他諸端，不妨取法美國，獨於執行機關，不願學美之使一人獨攬大權，而必創一委員會以共有之也。且以立憲之前，各邦執行機關，早多採取委員會制，今於中央亦然，尤覺深合國情。(Brooks: Government and Politics of Switzerland 104)

聯邦執行委員會設委員七人。聯邦議會每屆改選之後，兩院即開聯席會議，投票以舉斯委員七人，有如法國總統之出於兩院合選也。委員會任期三年，與聯邦議會任期相符，俾其進退相同，易於合作。中途出缺者，餘額亦由議會舉人補充，以接其剩餘之任期。委員人選，不必出自議員，儘可於兩院議員以外，物色人材，但向來習慣，卻多即自現任議員中選出。此又頗如內閣制之閣員例自議員升任，所不同者，閣員仍兼議員，而委員則不能，一經當選，即須棄其議席，由選區另舉他人補充。

委員會中有正副主席各一人，由委員兼任，亦稱總統副總統，惟其地位大異於美之總統副總統耳。每年聯邦議會開兩院聯席會議，就七委員中推出總統副總統，任期一年，向例無連任兩任者，次任總統，多由副總統陞任，惟間隔一年後，前任總統，儘多再任首座者。所以有此習慣者，使其他委員同有享受元首尊榮

之機會，所謂『輪流任職』（Rotation of Office）亦殆視爲民主主義之一要着。瑞士之總統，異於採取總統制國家之總統，亦且異於實行內閣制國家之總理，雖負元首之名，地位固與其同僚之諸委員相等，權勢並不因此稍隆，非如總統或總理之能指揮閣員，視若屬僚也。除爲委員會之主席，總統不過尋常一委員耳。任何政務，無權獨斷，須取決之於委員會，以多數委員之意見爲最後之決定，不能如美之總統視閣員之意見僅備諮詢而已，亦不能如英之總理，閣議不決，可毅然以己意決之也。至於所謂尊榮者，亦殆不過對內對外，爲國家之代表，執盡禮儀而已，諸如檢閱軍隊，接待使節等事，如法之總統然，徒有其表，不能因此增重若何權力也。副總統職位更不足重，唯一職務，爲總統之替人，總統缺席，代爲執行委員會主席而已。

執行機關設七部，七委員各長其一。總統副總統兼爲部長，實權之來，亦即恃此。茲七部者，曰政治部：外交、移民、邦界、邦際、慈善等事屬之，是爲擁權最重之一部，多由總統兼領，藉重之也。曰內務部，曰警務部，曰軍政部，曰財政部，曰郵傳部，曰國家經濟部。每年年初，聯邦執行委員會諸委員互選以定職務之分配，各爲一部之長。部長外，有副部長，亦由此七人兼任，故每人除長一部外，復兼他部副長，以備部長缺席時，可以兼代其職。委員會任期三年，而部務分配，年必重定，亦所以使諸人更番爲之，循環其職也。

執行委員會任期名爲三年，任滿當由聯邦議會改選，實則連任已成當然之習慣，祇須委員願之，議會幾必請其連任，絕鮮另舉他人。其當選也，以其才識勝人，非恃其黨閥也。議會政黨色彩本甚稀薄，選舉執行

委員會向以才具爲標準，不以黨派分軒輊。就任而稱職，則一任之後，更能駕輕就熟，自樂令連任也。以此連舉連任之習慣，產生良好之結果。一、諸委員之當選，既與政黨無關，可不以議會政黨勢力之變遷，有所畏慮，安心任事，真能致力於部務，效率必增。二、任期既三年，實則連任三四任者極尋常事，是任期不啻十餘年也，辦事上可得豐富之經驗，政策上可得一貫之連續。三、執政者輕易無更動，是豈但爲一部政務上之首領，亦且爲一部事務上之永久主宰，有如英國各部終身任職，真負執行部務之職之常務次長。一則政柄託之老成，決無隕越之慮，一則政海平靜，更無所謂政治危機（Political Crisis）之起伏，足累人民惶惶不安者也。

或曰：任期長久，得勿畏弄權把持乎？民主主義所以使官吏出自選舉，任期短促，且復常更調其職務者，蓋卽防此危險。瑞士於此，似知之最稔，奈何獨於掌握行政大權最易壟斷之聯邦執行委員會，不惜一再使其連任，且成牢不可破之習慣，毋乃自相矛盾耶？曰：此無慮，觀聯邦議會與執行委員會之關係，儘足以制裁之而有餘。法律上，執行部本爲立法部之僕從，當聽命而行，雖事實上不盡如此，執行部領導立法，反使議會瞻依其意志，然而異於英法之內閣，執行委員會知領導，同時亦知服從。聯邦議會固常否決其提議，委員會俯首聽命，絕不違抗。瑞士之委員制，異於英法之內閣制，議會無罷免執行部之權，執行部亦無解散議會之權。今聯邦議會既常否決委員會提案，並非卽有所不信任之表示，執行部之任期絕不因此動搖，繼續留任，

無大影響，委員會更視此本議會應有之權，絕不因此稍存芥蒂。議會亦因稔知否決無關委員會之去留，無所顧忌，當斷即斷，反足增其控制政府之力。另一方面，委員會不能因議會之阻撓，遂出於解散之途，議員知其表決，並無因此失其議席之危，投票之時，更無畏得畏失之心，而對於政府之制裁益真。論者每非英國內閣藉政黨之力，常作非干涉立法之舉，使議員徒爲維持政府生命之工具，幾無自由意志可言，所謂立法權屬於國會，實則操之內閣，藉多數之擁護，恃解散之利器，悍然不顧一切，以政治之強力，強使提案通過於國會。議會尙何控制可言，議員尙何自由可言，今觀瑞士執行與立法兩部之良好關係，內閣制動輒以辭職爲要挾以解散爲恫嚇之弊，庶幾可免乎。

抑委員制又有異於內閣制者，諸委員雖不能兼爲議員，可以隨時出席議會，雖無投票表決之權，可以隨意發表意見，而委員會全體之對議會爲一整個團體，斯固頗與內閣制近似，惟諸委員之獲選，既非恃一黨之獲持，故委員七人，儘可分隸數黨，然又非如法德之混合內閣，依數黨之結合而產生，是又大可異也。因其本不受黨之束縛，况不必爲同黨，故委員會全體有意見，而委員個人亦有其意見，每見委員會向議會表示全體之意見後，討論議案時，諸委員又常發表相反之意見，甚至互相詰辯，有如處於敵對之地位，是更大可異者也。實則無礙，苟不同之意見而關於行政者，將折中兩方所見而調和之，或依主管此一行政問題所屬之部之委員之意見而解決之。苟不同之意見而關於立法者，以立法部之意志爲意志，一經議會議決，爭

端立解。調和之精神及服從議會之精神均良可佩，而意見不同並不妨礙諸委員間之合作，則又難能可貴者也。推源其故，政治上良好之習慣固有以使然，委員會不受政黨之束縛又互爲此一現象之因果。委會之組成，本非一黨，故不必有一致之政策，職位之獲得，本非預向人有所願許，卽棄其主張以遷就同僚，亦無食言、背信等心理，足使疚咎也。

至論立法時，執行與立法兩部所採之態度，亦有異於他國者，居於領導地位之執行委員會或在議會佔有多數之政黨鮮願利用其勢力，壓迫議會，使強同於己。此何故耶？複決權之成在，已足杜遏此類憑藉勢力，拂逆民意以通過議案之企圖，况以輿論力量之強盛，尤足使不敢專擅至此也。(Bryce : Modern Democracies I 355)

故以聯邦執行委員會在憲法上之地位及其在政治上之運用，蒲萊士勳爵以爲斯實瑞士政制之絕大成功，而足使此全民政治之國家，蒙其福利者三端。第一，委員會非但可以感動及勸導立法部，而毫不喪失其對人民之責任，且因其無政黨色彩，可以爲議會各黨間極好之調人，平息其爭端。第二，諸委員間雖不免有不同之政見，並不因此分裂，可使久經歷練之行政人材，永爲國用，不必因此引退。第三，委員會不以議會之否決而辭職，議會亦不以委員會與其異見而不欲使之連任，足使政策可以爲連貫之執施，且以委員不常易，新舊更替，耗費於初來不諳部務之時間，爲之省卻，是於國家，絕大之經濟也。藉曰在任過久，處事易入於因循之途，不肯適應新需要，採取新方法，然以委員會與議會關係之近，接觸之密，此亦不足慮也。

歸納以上所論，可得聯邦執行委員會之特點四。第一，委員會並非爲其他一執行機關之代表，非如英之內閣乃託王位而生存，亦不若法之內閣藉總統爲護符。其所行使之行政權，乃出憲法直接之賦與，乃其所自有。第二，委員會無總理其人者以爲之長。總統之職權有限，不足使居於領袖之地位。第三，尤奇者，委員會並非根據議會多數之黨而組成。因連任之習慣，結果每使各黨在委會所佔之席位，並不如其在議會所擁之勢力。委員並非出於一黨，亦非出於數黨之連結。委員並非被選以負黨之使命，亦非來爲何黨謀利益。然而委員又並非無黨派，固曾爲黨努力，當選後且仍活動如恆也，祇以職務之來，初與其黨籍無關，故能不受己黨之約束，亦不至遭他黨之嫉視。惟其如此，故同一委員會內，儘可有數委員隸屬於政見完全相反之數黨，而能合作無間也。第四，觀其與議會之關係，可知立法與執行兩部融合爲一，而執行部又依從立法部者也。委員出自議會選舉，可以出席議會發言，可代議員草擬提案，可自提出議案，故曰兩部融合如一，議會之決議，委員會服從無異議，執行無怠忽，不能請其覆議，亦不能解散議會，故曰執行部依從不貳。

既詳論聯邦執行委員會之性質及其在憲法上之地位，茲請略述其職守以結本節。關於行政之職務，委員會爲憲法所設之行政機關，辦理外交，頒布法律，統領國軍，任命官吏，製備預算。聯邦行政官吏，雖亦有出於考試者，不必盡須經過考試，即考試及格，亦不必定須予以職位。任命之權，操之委會，可以任意選擇，惟向來習慣，委會並不視官位爲贖物而分之，任命一以才具爲標準，且以任滿，每令連任之習慣，文官幾亦能

如考試出身者之永於其位。預算製就，送交議會審議，既經兩院通過，委會負徵收賦稅及監督支出之職責。關於立法之職務，有如前述，委員會或自提議案或應議會之要求代草提案，有專門起草之專家，受僱於政府，專司其事。至於議員個人提出之案件，付議之前，當先交之委會，徵詢其意見。由此觀之，任何議案，蓋莫不先經委會之目，始歸議會研討。然此非使委員會有些微駁斥之權（Veto Power）即委員會不能贊同之案件，亦必交議，而議會亦且通過之，反之，即委員會竭力主張之提案，議會固亦常否決之。總之，議會希望委員會真能參與立法，然苟不用其建議，尤望其勿以此介意。而委員會亦能深體此意而力行之。此外，兩院又每議決，關於已經通過之案件內瑣細之部分，不及為法案所普及者，責令執行部以命令補充之，故委員會又有頒發命令之權（Ordinance Power）。最後，關於司法之職務，執行委員會昔日兼為行政訴訟之審判機關，自行政法庭設立後，行政裁判之權不復屬之。(Munro: Governments of Europe, P. 707-709)

### 第三節 司法機關

與聯邦議會，聯邦執行委員會平行之司法機關為聯邦法庭，而亦同為一八四八年憲法所創設者也。是為聯邦之最高法庭，有法官二十四人，助理法官（*Alternates*）九人，均出聯邦議會選任，任期六年。當選者類多法界名宿，資望學識足孚衆望，不以莊嚴之司法位置酬庸政客也。任期雖短，向例任滿多連任，終身



職不啻也。

聯邦法庭之權限良廣。第一，關於公法方面，凡聯邦政府機關與各邦政府機關權限之衝突，各邦相互間之爭執，以及人民因憲法所賦與之權利被侵犯而提起之控訴，均歸審判。第二，關於民事訴訟，甲、兩造如爲聯邦與各邦，乙、或爲邦與邦，丙、或一造爲聯邦，而他造爲私人或私人團體，且爲原告，牽涉之費在三千瑞土法郎以上，如有一造要求歸聯邦法庭審詢時，均歸審判。第三，關於刑事訴訟，聯邦法庭權限所及者爲以下諸案：甲、謀叛案件，以及抗犯聯邦政府機關之暴亂行爲，乙、違背國際法之犯罪，丙、騷動之引起聯邦武力干涉者，且因騷動而構成之政治犯罪，丁、聯邦行政機關所委任之官吏，經所屬機關認爲有罪，送交法庭，提起刑事訴訟者。刑事審判均用陪審制，藉謀人權之保障。

聯邦法庭權限雖然甚爲廣大，然有極關重要之三端焉，獨無權過問。第一，可以研審各邦法律是否違背聯邦憲法，而獨於聯邦議會通過之法律，概須視爲有效，不得以其牴觸憲法，而判爲違憲。不僅此也，即聯邦議會所頒布之命令及其核准之條約，亦須視爲有法律效力，遵奉毋違。此點之大堪注意者，乃聯邦法庭既無力牽制議會，其權威當出立法機關下，而其地位自亦不足與之抗衡。夫美國最高法院勢位獨隆者，蓋以有判決違憲之權也，憲法至尊，爲全國主權之所寄託，而最高法院者乃爲憲法之監護者，責大任重，安得不隨之而位尊勢隆哉。美聯邦也，瑞亦聯邦也，將恃憲法爲各邦權利之保障，亦正復相同，以意度之，則瑞之

法庭當亦如美之法庭可以牽制議會，始覺合理。乃事有出乎意料者，瑞於此點竟獨不欲仿效美國，反與歐陸諸鄰國，同其步調，不以判決違憲之權授諸法庭，殆環境不同歟，實則瑞自另有其原因，此當於末章結論中詳之。於此，更可反證瑞士聯邦議會權力之大，非但憲法於其權限本少限制，且以無法庭之監視，更可必其通過之案莫不有法律之效，而幾於無事不能為，無事不敢為，各邦權利人民權利不幾殆乎。實則姑無論議會決不出此，即果有之，亦自另有制之之法，不必恃法庭也。第二，聯邦法庭無權自為其權限範圍之決定，果與聯邦執行委員會權限上有所衝突，因此發生之爭訟，不能歸法庭自行審理，而須待決之於聯邦議會。故聯邦法庭不能自決其本身之法權，而惟議會可以代為決之。反之，亦即議會可以增大其權限，憲法上明白規定曰：『聯邦立法部可用法律擴張聯邦法庭之職權，並能給以相當之權力，俾使民法、商法在應用上能全國一致，』即其明證。第三，凡訴訟之關於行政法者，聯邦法庭概不得與問。一九一四年前，行政訴訟歸聯邦執行委員會裁判。自一九一四年之憲法修正案通過，一九二八年行政法庭因之設立後，自有後者專司其事。夫行政訴訟者，不僅關涉司法，且多關涉行政之處，另有其專門性質，當非尋常法官所能勝任，普通法庭不得與問其事，本不足奇。惟以責之行政機關，與理亦殊未當，豈但行政機關有自為庇護之嫌疑，且行政訴訟者半司法而半行政者也，行政官吏之不諳司法，亦猶司法官吏之不諳行政，其不能勝任，固亦略同也。况一九一四年前行政訴訟之上訴機關為聯邦議會，議會人數衆多，政務殷繁，尤非適當之上訴機關，更

有未妥也。自行政法庭設立後，此一類專門性質之訴訟始有專設之機關處理之，當能克盡厥職也。

瑞士法制較之其他聯邦國家爲簡。聯邦政府唯一之司法機關惟此聯邦法庭耳。最高法庭之下並無下級法庭，不若美國之在各邦遍設聯邦下級法庭，以執行聯邦法庭之判決也。在瑞，以此託諸各邦，各邦執行其判決，須視若自己法庭之判決，苟有怠忽，可以訴之聯邦執行委員會，將以相當方法對付之。在美，人視之，聯邦法庭不能親自執施其判決，當爲一大缺陷。實則在瑞並無困難，反足節省政事，且免宗國與各邦同等機關之疊牀架屋，未始非一利也。瑞士法制之勝於美者當有二端，此其一，而民法刑法之統一，蓋其二也。

在美，聯邦有聯邦之民法、刑法，各邦又各有其不同之民法、刑法，錯綜複雜，紛亂不堪，執施時每感困難，而人民亦有不能盡知無所適從之苦。在瑞則否，一八九八年，聯邦政府即着手制定統一之民法法典，自起草，審查，批評，修正，以迄經議會刪潤全民複決，審慎考慮反覆研究者歷二十四年，至一九一二年元旦始實行。同時刑法法典亦已從事編訂，但進行較遲，迄一九一七年而草案完成。從此一洗昔日各邦民法、刑法紛紜錯雜毫無定則之弊，全國於是始有統一之法律，不僅法律之效力得一大進步，即瑞士全國之統一，亦爲之大進。豈但人民稱便已哉。

(Brooks: Government and Politics  
of Switzerland P. 171—P. 172)

#### 第四節 政黨政治

政黨之在瑞士遠不如在他國之重要，故其組織之嚴密亦弗逮遠甚。觀夫瑞士種族、語言、宗教之複雜，可以爲組成政團之材料，殆無過於此者，是則瑞士之政團殆將較法德爲尤多。實則不然。瑞士政團之稍有力者祇四，國會議員什九屬之。一如其他歐陸國家，瑞之政黨亦可以左右中爲分。斯主要之四黨曰教士，曰農人，曰獨立民主，曰社會民主黨，而獨立民主黨其最強者也。政治之分野並不符於種族、語言、宗教之疆界，惟教士黨可謂例外，黨人多來自崇信羅馬教之諸邦。政黨勢力固亦時有起伏高下，但不如他國之驟耳。

(Munro: Governments  
of Europe, P. 748)

在聯邦議會兩院內，政黨組織甚形鬆弛，雖亦各有其領袖，領袖權力薄弱，不足強黨員之服從。立法之時，更無如英國政黨之隨時有緊急訓示頒發黨員，促其出席，示以應取之態度。事之關於政黨主要之信條者，祇須黨員意見大致相同，卽足維持全黨之團結，不必以壓力加之也。事之與政黨主旨無甚關係者，各黨議員向能任意投票，政黨不予干涉。

(Bryce: Modern Democracies I, P. 348)

原夫瑞士政黨地位之不重要，組織之不嚴密，蓋有數因。瑞人天性，本不熱心黨務好與人爭，愛國之心甚於愛黨之心，固甚關心國事，然於政黨之勝負，淡然不以置懷，此一因也。一黨勝利，利祿之足爲黨人酬庸者蓋渺，熱心黨務，未必卽獲其報，此又一因也。掌全國行政大權之執行機關，並不出於民選，政黨起伏，不足動素來連任之諸執行委員，是選舉之時，並無執政柄者之去留進退，繫於其間，是更不足使人興奮，此亦一

因也。至於直接立法，創制複決之時，向無政黨界限，(Lovell: Governments and Parties of Continental Europe II. 314-332) 此又習慣使然也。如問議會內何以政黨競爭亦不甚烈？則可爲之答曰，議會不能黜涉政府，政府不能解散議會，政爭之唯一原因，卽不存在，更何必爭之過甚，亦何必紀律嚴緊哉。

## 第五章 各邦政府

各邦成立，遠在聯邦之前，故各邦政治亦最發達，瑞人政治經驗之豐富，亦即得力於此。各邦面積人口殊不相等。面積之小者，紐葛（Nes）不過九十二方里，其大者且百數十倍之，若柏恩（Bern）之方二千六百五十七里。於人口亦然，游里（Uri）不滿三萬，葛拉勒司（Glarus）不足四萬，而柏恩幾達七十萬，壽立希（Schaffhausen）早逾五十萬人。各邦政治組織，亦殊不一致，若一一述之，勢有所不能，大別之，可得二類，曰一類以全民大會為統治機關，一類則以代議機關行統治之權。易辭言之，即一為直接民治，一則代議政治也。請即以是為名，進而敘述各邦政府。

### 第一節 直接民治

瑞士二十二邦中，採取直接民治以發號施令者凡二『全邦』及四『半邦』均以面積狹小，人口稀少，且均為瑞士各邦中歷史之最久者，故至今猶能保留條頓舊制，以全民大會，實行真正之民主政體。斯二

『全邦』者，游里，葛拉勒司是也；四『半邦』者上下翁特凡登（Upper and Lower Unterwaldens），內外阿彭絕二（Appenzell Interior and Exterior）是也。全民大會名曰蘭司奇明德（Landesgemeinde）每年露天集會一次，有一公推之職員，曰蘭德門（Landesman）爲之主席，制定法律，通過決議，解決關於財政，公共建築之諸問題，選舉重要官吏，有一行政院（Administrative Council）之舉定以之當常任委員會，處理散會後應爲之政事，而法官者，亦在此大會由全民公舉出之。集會時，如到會人數並不過多，不致人聲嘈雜演詞不易晰聆，則人人可以發言，可以提案。是爲舉世共知之最古、最簡、亦最純之民治。

蘭司奇明德者，名爲凡邦內男子已達選舉年齡者

（在下翁爲十八  
餘均爲二十歲）

全體參與之，實則祇較爲熱心而

才具亦較優者來會。患邦人之放棄權利，故於憲法，均明言到會爲人民應盡之職責，其甚者且有無故缺席處以罰金之規定。其實各邦到會之人數，頗多參差。最多者當推內阿，約居全體人民之四之三，最少者惟游里，祇十之三。（Oger Governments  
of Europe, P. 577）除每年在四月或五月之最後一星期日舉行之常會外，如逢要案，可臨時召集非常大會。會址擇在一中心之地，普通多在都會。大會選出之行政院或稱執行委員會，約以五人、七人或至九人組成之，而卽以蘭德門者任其主席。合斯執行委員，以及全民同時公舉以代表各鄉區之數人，而成一執行委員會之顧問機關，名曰蘭德辣（Landrat）。每逢全民大會，蘭德辣當有議案提出，請付表決，或因邦人，曾以私人或團體名義向其提出，而爲轉呈於大會。可見雖爲全體大會，私人提案甚易。在此實行全

民政治之六邦內，除外阿規定稍嚴，提案須經六十五人連署外，餘者均許個人單獨提出議案。惟於修改憲法之提案則不能不稍加慎重，有規定至少須有五百人簽署者，以至有規定爲五千人者，始可提出。但在葛拉勒司及內阿兩地，即於斯重要問題之憲法修改，亦尙不願稍稍限制人民提案之自由，修憲提案與尋常提案同樣可經個人單獨發起，即能成立，是尤他國所絕未能有者也。

提交大會之案，以出席者之多數取拒之，如非有人要求投票表決，通常祇舉手以爲表決。六邦中，外阿最大，故在此地，除關於選舉外，獨無討論，其餘諸邦則均許人民於大會中自由討論。大會者，邦之最高機關也，只須不越邦之權限，幾於無事不可爲。大會制定憲法，修改憲法，通過法律，決定稅額，撥給政費，頒發特權，設官位，定薪率，而選舉行政及司法官吏以處閉會後一年中之政事。故亦可曰，實行全民政治之諸邦，始真足當純粹民主之稱。世人羨之，譽爲理想之改制。然而外乎瑞士，並世竟無效之者，何也。曰，全民政治，有其條件，條件不備，烏乎可行。實行全民政治之地，必須面積不廣，人口不多，邦人之興趣相近，政府之機能簡單；而尤要者，必須人民之政治知識極高，政治經驗極富，始足以語此。瑞士固合此條件矣，然即在此純粹民主之發淵地，實行全民政治之邦，今日存者，『全邦』祇二，『半邦』祇四，較諸二百年前，不及一半。其半途棄去者，蓋多以人口激增，庶政日繁，昔日可以適用，今日不復能行。是則安知今日之碩果僅存者，他日不爲之續，而作廣陵之散耶。政治學上，任何改制之適用與否，因時因地而異之說，於此得一有力之左證。



## 第二節 代議政治

除實行全民政治之二『全邦』四『半邦』外，其餘諸邦，連分成市鄉兩個『半邦』之巴澤耳在內，均採代議政治，各有其憲法及代議政府。政府之組織有如聯邦，分爲立法、執行、司法三部。立法部均採一院制，名曰大會議（Grand Council），議員由全體選民（限於男子）直接投票舉出。每一議員代表之人數殊寡，少者有選民四五百，多者亦不過二三千，即可派代表一人，因是議員之數必不在小，鮮有在百人以下者，有數邦之議會且在二百人以上。任期不一，自一年以至六年，尋常多爲三年。大會議大多每年集會兩次，但亦有會集較恆者。瑞士各邦立法部之可稱者，爲採取一院制，邦政簡單，一院儘足了之，本不必盡同於聯邦政府，強有兩院之設，重增立法之周折，機關之重疊。瑞士異於其他聯邦國家，各邦議院獨取一院制者，地小人少，邦政簡單，固爲要因，但其主因，殆在人民創制權複決權之存在，人民自己即能勝第二院監督牽制之任，不必復有一兩院制之參議院也。故在瑞士，即於代議政治之各邦，人民參政之權，仍復甚廣，終不失爲政府之最後制裁者，主權之最高無上者。關於創制與複決在各邦內行使之法將留待專章論列，此處所可言者，邦人可以創制提議修改憲法或提出尋常法律。至於複決，有十一邦爲『強迫』者，即議會通過之任何法律，必須交付人民核准，始能有效，有七邦爲『隨意』者，即議會通過之法律，如經選民若干法定人數之要求，

始付複決。唯一例外爲佛來堡 (Freiburg)，惟在斯邦人民獨無直接造法之權，故亦惟斯邦爲純粹之代議制度。

各邦行政之權，託諸一個五人以至七人之委員會，名曰行政院 (Administrative Council)，亦稱小會議 (Small Council)，示別於大會議之立法部。委員會之任期什九與立法部之任期相同。委員會之產生，昔由立法部選舉，今多改由人民直接選舉，惟佛來堡、凡來 (Valais) 兩邦，仍產自議會。行政院諸委，爲行政之便利，分別各主管一部，如財政、教育、警政、建設、商務、農工、衛生多有專部之設，而以委員之一爲之長。諸委又互推二人爲行政院之正副主席，稱院長、副院長，亦猶聯邦之總統與副總統，地位並不高於其他諸委，權亦並不特重也。行政院主要之職務爲執行人民及議會通過之法律與決案，維持邦內之秩序與安靜，監督全境之行政，而報告之於議會，以及應議會之要求爲草擬立法提案。行政院與立法部之關係，亦猶聯邦政府執行委員會之與聯邦議會，法律上應受大會議之控制而毋違，後者可加以指揮鞭策，隨時責問其政事之措施，並可推翻其建議。實則行政院諸委員任期雖促，每多連舉連任，幾至永於其位，其勢位經驗甚易駕議會而上之，反能指揮與領導議會，議會固亦甚服也。故自大體言之，觀行政院任期之永久，立法與執行兩部關係之融洽，可云各邦之執行委員會，雖出民選或產自議會，殊鮮政治色彩，不啻一常任之事務機關也。

司法官，職位較高者多由大會議（立法部）任命，其較低者則由人民選舉，任期甚短。各邦各有其單獨之司法制度，頗不一致，惟亦有其共同之點。大致有三級法庭。每市（Commune）有一地方判官（Justice of Peace），審理人民瑣細之訟。市之上有區，區有區法院。而以邦法院為最高法庭。區法院有法官五人或七人，由人民直接選舉，任期一年以至八年不等，當以三年或六年為最普通。邦法院或稱最高法院，有七人以至十三人為法官，多由議會選任，亦猶聯邦法院，議會通過之法律，無斥為違憲非法之權。

瑞士政制，無處不充滿民主主義之精神，而於邦政尤然。人民特創制與複決之兩大工具已足為邦之主人而有餘，然而猶以為未足。其對立法部也，有八邦中且有罷免之制。如果邦人視議會不復足以代表民意，可以法定人數之選民發起，多數選民之贊同，解散之而改選之。其對執行部也，防其專擅與獨斷，不許有所謂首領其人以統握全權，而以政權平分之於勢位相掎之諸委員，故獨有委員制之採行。其對司法部也，直接操選舉低級法官之權，而復以短促之任期防範之。此種民主精神，固足歎羨，然亦惟瑞士，尤以瑞士之各邦各市可以行之。鄉里之間，人盡相識，孰是孰非，誰賢誰愚，不待政黨之指點而知之。故雖以法官地位之尊嚴，職務之專門，雖由民選，類得其人。况以連舉之良好習慣，雖防範其官吏之弄權惟恐不周，一經舉出，果能稱職，樂於一再連舉，使安於位，故能行民主主義而無妨於行政效率，亦曰人地與習俗使然也。他國無此人地，無此習俗，而強欲效之，如美國者，徒貽畫虎類犬之譏而已矣。

## 第六章 直接立法

瑞士政制根本與他國不同者在人民直接立法之權較任何政府機關爲高。同爲民主國家，他國之民主須藉代議制而實現，間接，瑞士之民主乃真能使全民參與政治，雖有議會不必依賴議會，議會不過一委託機關，不稱厥職時，人民可逕自起而代之，民主斯稱純真。瑞士人民在立法時佔一極重要之地位。擁有創制與複決之二利器，可以監督議會，牽制政府，瑞人真爲國之主人，而有議會兩院外『第三院』之稱。可以否決議案，可以修改憲法，可以制定法律，舉凡民意所欲爲者，無不可爲之，舉凡民意所不許爲者，無不可黜之。創制與複決二權之在瑞士，由來已久，行之已久，爲瑞士自己之產物，故亦獨在瑞士，能行之最見功效。

### 第一節 複決

複決與創制雖爲二物，未嘗不能分離，然固有其相輔相成之妙，兼有此二者，則人民主權益真矣。複決者，法律既經議會通過，須交人民重加表決之權也。表決而通過，始爲有效，始成法律，表決而否拒，即遭擯斥，

不能成立。創制者，人民所欲制定之法律，雖議會不予提出，或提出而未能通過，人民可不必假手議會，逕自提出之，通過之，而使成爲有效之法律。故斯二者，一反一正，一消極一積極。複決者，無異駁斥議會之權，可免議會違背民意而立法，可擬之於盾，將恃此盾，抵禦矢石，以祛除不願有之法律。創制者，等於超越議會而逕自爲之之權，可免議會忽棄民意而不立法，可擬之於矛，將恃此矛，披斬荆棘，以制定所欲見之法律。茲請先述消極抵抗之複決在宗國及各邦之運用。

在宗國，複決應用之處有二。第一，凡聯邦憲法修正案，必須交人民複決，不但須得全國投票公民之過半數贊同，且須得二十二邦半數以上之通過，始能成立。修改憲法本有兩途，一出人民自動之建議，將留待創制中述之，一出聯邦議會之動議，即茲處所欲論列者。動議經兩院通過，草案當付人民及各邦表決，以徵詢全國之民及各邦之民，是否欲有此修改。如果欲之，始爲成立，如其不欲，即作罷論。故議會雖亦可以動議修改，最後可否之權操諸人民，決難越此一級，而擅自宣告成立也。是可見人民爲最後亦即最高之主權者。比諸他國，聯邦國家今多有類似之規定，蓋取法於瑞士也。歐陸國家修改憲法最普通之法爲經兩院以較大之法定出席人數及較大之多數通過，即爲有效，不必再經複決之程序，較之瑞士爲遜一籌，殆亦可曰人民之主權弗如瑞士人。第二，凡聯邦議會通過之任何法律任何決議，如關涉公衆而未被列爲『緊急』者，如有三萬以上之公民或至少八邦之要求，當即交付全民複決，以定去取。夫憲法之修改牽動政制之根本，出

之鄭重，須經人民同意，固並世憲政各國公認之信條，無足爲奇，若求民意完備之保障，當不止此。故此外復有可由要求而得來之複決，則一切議案，不論其爲憲法修正案抑尋常立法案，舉不能逃人民之監督。不必真有複決之舉行，有此制裁之存在，議會立法之時，卽先知所謹慎，專擅固已消滅於無形。即使議會舉措不能盡如人意，則有複決權在，毀除其不稱民意之議案，固亦甚易，無所畏之也。

此二種複決，故可以『強迫』(Compulsory)與『任意』(Optional)名之。強迫複決專施之憲法修改，而憲法修改又有全部修改與局部修改之分。如聯邦議會之兩院均同意於憲法須有全部修改，當進而爲新憲之草擬，草案制定，付諸複決，複決通過，始爲核准。苟一院提議全部修改，而一院反對，或議會初未動議，而有五萬公民請願修改，則在此兩種不同之狀況下，均須以複決爲解決之途徑。先以複決徵求人民意見，是否應有全部修改，如曰應有，則不論最初動議係出議會之一院或係出五萬公民之要求，原有議會必須解散，兩院均舉行改選，另選新議院代之，進行起草新憲。所以須經改選者，求議員能代表民意益真，始可負重草新憲之重任也。至於憲法局部修改之提議，或可發之於議會，經兩院通過，付人民複決，或可發之於五萬公民之請願。請願有附草案者，有不附者。如已以建議明白，製成草案，議會收到草案，先予討論，如覺贊同，卽以原案付複決，如有反對，可亦擬一草案，以二者同付複決，聽民採擇，或可提出反對之理由，勸民否決之，但不論贊同與否，另擬草案與否，終不能不以原案付民表決。如請願僅陳原則，並未以之制成確定之

形式，則議會當根據其原則，代為制成草案，俾付複決。

任意複決適用於尋常立法。議會通過之普通法律，非如修憲草案，不必盡付複決，惟如果人民要求，則亦當經複決通過，始為有效，故不以『強迫』名之，而名曰『任意』。議會制定之法律或決議，公布之後，待以九十日，俾在此期限，有欲否決之者，可徵集公民簽名，達三萬人，提出複決之要求，議會於接到正式請求之四星期內，以原案付全民複決。祇須投票者多數之可決，原案通過，發生效力，不必計贊同者之人數是否同時達各邦之多數。反之，如多數否決，則原案作廢，等於為人民駁斥。至於九十日內，如無要求複決之請願提出，則逾限原案當然即成為法律。觀尋常複決與修憲複決不同之點有三。一、列名請願之人數，祇須三萬，無提出憲法修改規定之人數之多，蓋尋常法案，不及修憲草案之重要，當令複決較易實現，不必過於鄭重也。二、可決否決之標準，祇計全國投票人數，不計邦之多寡，蓋普通法案非如修憲草案之須兼顧各邦意見，須謀各邦權利之保障也。三、任意複決中有例外數端，胥不能付諸複決。法案之『緊急』者，不付複決，蓋九十日之延期，四星期之審議，益以投票點票所耗之時間，至速者當亦前後已達四月，即無複決之舉行，亦已三月光陰，徒耗於展期之相待，迂迴曲折，當非事之急迫者所能待，故有『緊急』法案可免複決之例外，俾立刻可以生效，以追稍縱即逝之時機，以蘇急不及待之疾苦。法案之列為僅關私人不關公眾者，不付複決，有如英國之私案（Private Bill），僅關私人或私人團體之權益，與眾人無涉，自不必定須請其過問也。法

案之關於財政者，亦每多不付複決，一則財政案性本緊急且涉秘密，一經公開，即應執施，不庸遲延，一亦畏人民任意增損，甚至使政費無着，政府爲難也。

在各邦，複決應用之處有二。第一，除採取直接民主之三邦外，其餘諸邦邦憲之修改，概須經過複決，是謂強迫複決，性質辦法均與宗國相同，惟在各邦情形較簡，祇須邦內投票之公民多數贊同，不必如宗國之復須顧及邦之多數也。第二，關於邦議會通過之法案及決議，各邦辦法不一。甲、在十一邦中，任何法律及決議，必須複決，是謂強迫複決，是不但憲法，一切法案，無須人民要求，概須付之複決，人民主權，可謂甚高，然亦大忙矣。乙、在七邦中，如有一定人數要求，始付複決，人數多少之規定，因邦而異，並不一律，是爲任意複決，與宗國之任意複決無異也。丙、在一邦中，複決並不存在。是邦者佛來堡是也。斯邦本祇有純粹之代議政治，人民無直接立法之權，故無複決。丁、此外，尙有三邦，計二『全邦』四『半邦』亦無複決。蓋此數邦均以全民大會爲其統治機關，全民政治已達極點，議案自始即由全民自己通過，自不必再需複決。

此二種複決中，關於修改憲法之強迫複決，雖亦本爲瑞士所創始，今已非復瑞士所獨有，美澳等國亦已行之多年。至於各邦之關於尋常立法之強迫複決及任意複決，則不但其來源及精神，純係瑞士之物，且於其施行，除美國數邦外，絕鮮有如瑞士之普遍者。推其創始以及普遍之故，半欲補救代議制之缺陷，半亦求代議政治與純粹民主之調和，殆欲去其弊而兼有其長也。複決權之與人民，猶駁斥權 (Veto Power) 之



與行政首領，藉是可以牽制議會，使毋妄爲，惟議會於行政元首之駁斥權有時尙能推翻，如美之議會然，獨於複決權，無法違抗，是複決權且爲絕對之駁斥權（Absolute Veto Power），是瑞士人士之控制議會較諸他國元首爲尤力也。瑞本小國，民智甚高，人民政治經驗又富，況在各邦，任意複決之施行，當無若何困難與弊害，惟各邦之以待憲法修改之同樣方法待尋常立法，規定亦須概交複決者竟及全國各邦之半，是未免重累人民。通過一條法案或一條決議，不論人民對之有無意見，卽須召集全民請其複決一次，豈但易使人民生厭，且耗時費事，抑亦周折忒甚矣。循至複決徒成形式，並無真正考慮之可言，則又何貴乎此頻頻之複決哉。然而近今趨勢強迫複決之施用，不見減少，反見增多。本祇八邦有之，今已增爲十一邦。新加入之三邦，本於尋常法律有等級之區別，不盡須付複決，今則亦且概爲『強迫』矣。所幸邦議會每年立法之出品不多，案件亦較簡單，人民尙能勉負其重耳。若在他國，則早已不勝其煩，人民躲避之不暇矣。

## 第二節 創制

人民達法定之人數可以動議，藉公衆之投票贊同，可以制定法律之權謂之創制。創制之在瑞士，亦並見之於宗國及各邦。在宗國，僅行之於修改憲法之動議，與複決相輔而行，須同時並用，故於前節已並及之。卽如有五萬人以上之要求，憲法可以修改，要求之提交議會，或賡以草案，則議會當卽以斯草案付諸人民

公決。或僅述原則，要求議會代擬草案，然後以付複決。惟苟出於此後者之一着，則議會先欲爲者，並非即代起草，當先詢問全體人民曰：果欲照此原則修改憲法否？如曰可，始擬草案，再付複決。實有兩次複決，一以決修改之動議，一始決修憲之草案也。憲法創制（Constitutional Initiative）之權，既動議者之法定人數規定並不甚高，當行之甚易，固亦主權在民之一證，然或不免因此濫用，使國家根本大法變更太頻，或且太驟，有損憲法之穩固與持久，未免可慮。然在瑞士，此獨可以無慮，蓋以國民性及國民程度之關係，當不至此。所可議者，不在根本法之動搖，乃在末節細務亦皇皇列之根本典章，憲法與普通法幾無分別，未免不倫。蓋有不少事件，明明不屬憲法範圍，徒以有五萬人以上之動議，亦須以憲法目之。例如禁流血以殺牲畜（一八九〇年八月）（月通）禁售茵酒（一九〇八年七月通過）（月通）禁設賭場（一九二〇年三月通過）（月通）等憲法修改案，事至微細，一紙命令，足以了之，居然與國體政體同列憲章，終覺未當耳。

在各邦，創制之用途有二。第一，關於憲法之修改，邦人達一定人數（各邦規定不一）（定不一）可以動議局部修改。聯邦憲法復爲之規定曰：各邦全體人民之半數以上，有要求憲法全部修改之權利。（憲法第四條）唯一例外爲日內瓦，因在該邦，每十五年憲法爲當然之全部修改一次。第二，關於尋常法案之制定，除魯城、凡來、佛來堡三邦外，其餘各邦中，邦人達一定之人數（數亦不一，惟自較憲法創制需要之人數爲低）（創制需要之人數爲低）可以提出新法律或新決議之草案，而由全體邦人複決之，邦議會不能阻撓，惟可以表示反對，或就同一議題，擬一不同之法案，與原案並交邦人複決，聽其

採擇。或勸議者僅以彼等所欲有之法律應根據何種原則告邦議會，則邦議會代擬草案以前，當先徵得多數邦人之同意，始着手爲之，再交複決。觀各邦關於創制之規定，不若宗國之僅限於憲法修改，似較寬大。實則提案之爲憲法修改抑爲尋常立法並無一定之標準可爲測驗。在宗國，國人可假修憲之名，創制實非憲法之案。在各邦，雖創制之權兼及尋常立法，邦人亦每強認普通法律爲憲法，而以憲法創制之程序，置之邦憲之中。至於在各邦中，創制經過之程序，與複決略同。隨時可以提出，如將付諸複決，複決舉行之前，以建議之草案付印而分發諸選民。有數邦且以贊成與反對之兩方理由列入。邦議會亦可表示意見，勸選民投票贊成或否決。於是各政黨之宣傳開始，宣傳之努力與否，當視案件之重輕，與政黨對之之興趣如何而定。迨法定之投票時，乃投決之而定其命運焉，達全體投票者之半數卽爲通過。

## 第七章 結論——瑞士政制之根本原則及主要特點

綜觀瑞士政制之全部，有六特點可尋，而均建築於一個根本原則之上。此六特點者，即（一）執行與立法兩部分立之不完全，（二）聯邦立法權憲法限制之少，（三）聯邦執行機關形式之特別，（四）政黨勢力之薄弱，（五）治事精神之渾樸單純及（六）連舉連任之習慣是也。爲此六特點基礎之根本原則則人民主權（Sovereignty of the People）是也。戴雪先生嘗謂瑞士聯邦制之根本原則有三，曰人民主權之直接與至高，曰治事之認真，曰政黨政府之缺乏。（參閱 Dicey: Law of Con., Institution Note VIII.）而尤深致意於主權在民之第一點。著者之意以爲此三者固爲使瑞士政制所以異於他國者之主因，實爲瑞憲之精要，惟與其同以根本原則目之，不如獨重人民主權，視爲足當根本之稱之唯一原則，而以其他二點爲緣是而產生之特點，不能與之並列，祇能附麗其下。蓋政黨政府所以不見者，以人民有直接立法之權，隨時可以躬自干預政治，政黨在議會無所用其技，故雖有政黨之存在，不須有政黨政府之出現。至於治事之認真，雖瑞人天性使然，半亦政黨政府之缺乏，與夫連舉連任之習慣有以使然。連舉連任之習慣又因人民信任其公僕之所致，故間接亦復以人

民主權而養成。同時著者以爲可以與戴氏二三兩點並重同係產自人民主權而又同可當特點之稱者，在瑞士政制中實尙有他端可尋，得四端，因並列之，而爲瑞士政制之六特點。茲請先論爲之根本原則之人民主權，然後分別論此六點。

### 第一節 根本原則

有如戴雪所言，『瑞士政府之各部分，連立法部與執行部在內，均爲受命於民爲之執役之機關。聯邦議會及聯邦執行委員會所執施之政策，一以人民所立之規範爲依歸。特其複決之權，人民擁有駁斥議會所通過之法律之權，特其創制之權，人民可以超越議會而親自立法。』主權在民之一口號，本立憲國所應共遵之律條，惟在他國或者徒爲口惠而實不至之空言，卽果實踐，亦終難如瑞士之直捷純真。蓋特其直接立法所包含之創制與複決二利器，瑞人於其政府之各部無時不能出而干涉，故政府各機關對之，每逢稍關重要之政事，亦幾無時不須請命，於是人民，斯真爲國之主人，而政府斯真爲其僕役矣。因人民主權之直接與至高，故政府各部之設置，有必須採此方式者，有無須爲此防範者，幻爲瑞士政制獨有之特色，蓋莫不因主權真在人民，有以使然。在瑞，人民之意志，苟以憲法所規定之形式出之，其爲至尊，絕無疑義。不但全民之至尊卽全民權力之直接，無論在事實與理論上，亦均爲全國所公認。全民權威之至高無上，戴雪比之於

中古時代之專制帝皇。以十六世紀英之衣鄺沙白斯女王（Queen Elizabeth）爲例，女王之權力雖大，並不能爲暴君，然終爲國之真正統治者，而其臣僚實爲之僕，聽命而行。女王並不躬親立法，但藉其駁斥法案之權及其他政權，可以操縱指使任何重要之立法。約略言之，斯即今日瑞士人民所有之地位。全民猶女王，而執行與立法部者其臣僚也。（見 *Dioey: Law of Constitution*, P. 517-8）直接立法爲全民權力之所自來，探索其所以有此創設者，主權應歸人民之理論，況在各邦，此本事實，固爲促其實現之一因，然猶不得謂爲主因。主因乃在聯邦成立之數百年前，各邦中卽有實行純粹民治者，以全民大會處理邦政，行之已久，故亦習之已久，迨聯邦肇始，人民既衆，不能集全國之民爲一大會，令就各地，投票表決，以代與會，自覺深適國情，極合古制，故有創制與複決之興起，況在各邦，本已成效久著，推而廣之，及於聯邦，自無困阻也。然而施行之後，瑞獨最見成功，迥非他國剽竊之者之所可幾及，則亦固非偶然之事也。國土狹小，人口稀少，使直接立法爲可能之事。久習地方自治，久已行之各邦，使瑞人本已有此訓練，有此經驗。公共責任之重視，社會階級之平等，且復富有愛國之心，淡於黨派之爭，益足使瑞人於創制複決能切實行之而有效。環境、歷史、習俗、天性，此數者爲瑞人實現人民主權獨佔之便宜。有此適宜之情狀，故能有彼良好之效果。他國無此風土人情習慣，而欲妄效其好，求其成功，不亦難哉。惟一國天然之產物，來自固有之文物制度，庶能自孕育以迄長成，自萌芽以迄茂盛，不期而爲自然之演進，蔚爲偉大之成功。『政制猶花木，惟吸受本國之陽光，採納本地之



先哲蒲萊士已先我言之，今讀瑞士之直接民治而益信。

## 第二節 主要特點

由人民主權之一原則而產生之結果足爲瑞士政制之特色者六。

(一) 執行與立法兩部分立之不完全。美人所奉爲天經地義之三權分立論，在瑞人視之，殊無足重，故未之取也。執行與立法兩部並不分庭抗禮，爲對立之機關。雖以議會之不能罷免執行委員會，執行委員會之不能解散議會，似與美制彷彿，實則並非欲使互相牽制，以成牴衡之局。執政者仍能出席議會，甚且領導立法，而議員亦可隨時詰責政府，查究行政，兩部中人晨夕相共，接洽甚密，固融洽如一也。牴衡之術本不需要於瑞士，人民爲是非曲直之最後判斷者，兩部對之，低首服從，卽有爭執，人民一言而決，何患誰何之專擅，何患誰何之侵蝕及於他部權限哉。

(二) 聯邦立法權憲法限制之少。人民以外，聯邦立法權最高，可以通過任何法律，建議憲法修改，憲法對之殊少限制。執行與司法兩部亦惟服從而已，無權置其法案於無效。執行部無駁斥之權，司法部無宣布違憲之權。然而可以不畏『議會專制』者（*Tyranny of the Parliaments*）何也？可引陸威爾（*Lowell*）之言釋之曰，『瑞人可用複決之權，爲抵抗議會越權之具，不需憲法爲立限制，亦無庸法庭爲判非法也。』

憲法限制甚少，然使議會濫用職權，因而侵及人民權利或各邦權限，人民可以要求複決，使垂成之法案爲被棄之廢紙。反之，果議會溺棄職責，因而阻礙社會進步，人民可以創制代其爲謀，不必假手議會，而得需要甚殷之法律。法庭不能判決議會制定之法案爲違法而作廢，然使議會悍然擴張宗國權限，因而剝削及於各邦，在其他聯邦國家當視爲極危險之事，獨在瑞士無礙，人民可以出而干涉。各邦亦可藉要求複決之權，以謀自衛，監制議會之力，且勝於法庭也。吾於聯邦政府一章中論法庭之權限時，所提出之二疑問，於此殆可得一解答。

(三) 聯邦執行機關形式之特別 瑞士對於政府學二大貢獻之一，卽其委員會式之執行機關。委員七人，地位相等，權亦相若，雖有主席，非其領袖也。三年任期未滿以前，去留並不繫於議會之好惡，三年任期既滿以後，不論政黨在議會之消長如何，又往往一再連任至於一二十年，是豈但形式特別，性質又甚特別也。戴雪以股分公司之董事會喻之：一方面，此一董事會似無獨立之權力可言，股東隨時可以控制其行爲，改變其策略；一方面，此一董事會又幾不受約束，祇須稱職勝任，股東決不欲多事干涉，蓋深知董事之經驗知識遠勝彼輩，非分干預，反足損及公司營業。故聯邦執行委員會者，實一任期永久之機關，處理國事，特著成效。(Dicey: Law of Constitution 520) 論其形式，執行機關所以採多頭之委員制，而任期且甚短者，人民吝其主權，畏受侵割，故凡帶有帝王色彩易致專擅之制度，概所不取，而設勢位相等之委員七人，初意欲令互相牽制也。任



期甚短，亦所以防其弄權也。論其實質，奈何乃一反初意，干涉甚少，而連任甚久耶？曰有直接立法在，人民隨時可以控制議會，即所以控制行政，賦以大權，許以久任，不足慮也。

(四)政黨勢力之薄弱 聯邦執行委員會任期之久長，政黨在議會勢力之薄弱又其一因也。以政黨勢力之薄弱，使瑞士竟無所謂政黨政府 (Party Government) 是又瑞士政制上一重要而又顯殊之特點也。瑞士政黨不謂不多，然雖有政黨存在，並不足使政黨政府出現。聯邦執行委員會並不代表一黨，亦非數黨混合組成。政黨在議會之組織甚形鬆弛，亦不必動輒以紀律繩其黨人。夫議會既無黜涉執行部之權，議決之權又非終極，自不足以鼓勵政黨政府之出現。人民為最後之決斷者，雖有違反其意之法案，不難廢之，故覺即使議員政見，不盡與之符合，無關緊要。人民有創議與駁斥之大權在握，儘足自恃，故於秉持政柄之委員，殊不必使之代表政黨，即於舉入議會之代表，亦殊不必以政黨為選擇之標準。此政黨勢力，所以薄弱，此政黨政府所以迄未之見也。

(五)治事精神之渾樸單純 瑞人從政，無處不認真。實事求是，有條不紊。參與大可競爭大可興奮之政治，而鎮定冷靜，一如處理極平常之事務，毫無感情意氣攙雜其間，此種精神，足當渾樸單純之稱，為不可及者也。逢普選，社會秩序，平靜如恆，感覺興趣而不覺興奮。議員如欲連任，人民大多許之，議員既經當選，人民對之亦殊無所干求。雖曰人民天性冷靜，有以使然，亦曰主權在民，選舉何必過於看重。在議會，秩序整肅，

鮮聞叫囂，議員均到，鮮見缺席。發言者意見之表達重於辭藻之修飾，出席者靜聆議論，鮮見起而阻撓。蓋以黨見之淡薄，自無用其意氣，辯論並不影響政府命運，自無用其興奮也。於行政，執行委員之處事，幾與英國之常任文官無異，其所職司，與其謂為政務，毋寧謂為事務，蓋亦連舉連任之習慣與夫黨派偏見之不存，實使之然也。

(六)連舉連任之習慣 瑞士政府最堪注意者，自各邦以迄聯邦，自法官文官以迄政務官代議士，莫不連舉連任，成為習慣，是又一大特色也。法官文官任期本應永久，今在瑞士，雖祇數年，任滿如無過失，幾必繼續任命，使一再連任至於終身。是藉此習慣，而致司法獨立，文官中正。政務官不隨政黨進退，聯邦與各邦之執行委員，在任之久，且倍蓰於英之閣員，美之總統。是藉此習慣，而致行政穩固，政策連貫。代議士起伏交替當為最頻，乃在瑞士，亦獨多令連任。是藉此習慣，保留經驗豐富才調卓絕之士，使永為國用，且以使議會不為政爭激烈之場所，乃為切實辦事之機關。瑞士食此習慣之報，豈淺鮮哉。推源此一習慣養成之故，當亦不出人民主權既至高且直接，自能放膽信託其公僕，儘令連任可也。

## 參考書

Brooks: Government and Politics of Switzerland.

Bryce: *Modern Democracies*, Vol. I. P. 327—454.

Lowell: *Governments and Parties of Continental Europe*, Vol. II, Chap. XI, XII.

Vincent: *Government of Switzerland*.

Lowell: *Public Opinion and Popular Government*.

Dacey: *Law of Constitution*, Appendix—Note VIII.

Munro: *Governments of Europe*, P. 696—P. 722.

Degg: *Governments of Europe*, P. 554—P. 607.

## 政治學概論

薩孟武著 一册 一元五角

著者爲我國有名政治學家，本書係在中央政治學校之講稿，內容分八章，全書十餘萬言，立論謹嚴，文字淺顯，爲一般研究政治學者必讀之要籍。

## 議會制度

邱昌渭著 一册 二元二角半

本書敘述近代議會政治制度的原始，發達，及其運用，著者以學者的態度，用淺近的文筆，將議會政治的利弊，開發無餘，研究政治制度者必讀。

## 中國國際關係

張忠絨著 一册 八角

本書包括七章：1 世界政治與中國 2 中俄國際關係 3 中英國際關係 4 美國際關係 5 中日國際關係 6 太平洋上之風雲 7 中國外交政策之商榷。

## 各國政治制度

潘楚基合 一册 一元二角半

本書分述英國、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，取材新鮮，敘述詳明，爲研究政治學者之重要的參考。

# 世界書局新出版

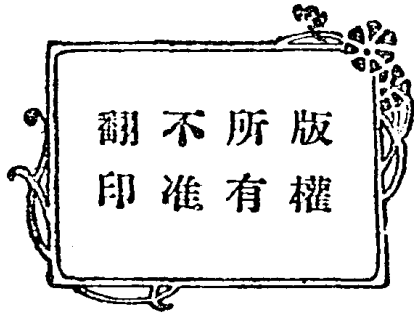
(新32.90)

00469

中華民國二十三年九月印刷  
中華民國二十三年九月初版

瑞士政府 (全一册)

(外埠酌加運費匯費)

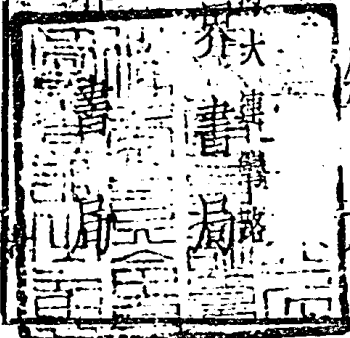


著者 費 肇

發行者 沈 知 方

印出 刷版者 世 界 書 局

發行所 上海及各省 世界



本書負責校對者顧炳章

172

6173

5807



单
查
复查
续
北京