

著編基楚潘

# 各國政治制度

世界書局印行

中華民國二十七年七月出版

# 各國政治制度（全二冊）

實價國幣一元二角

## 不准翻印

編著者 潘楚基

出版者 世界書局

印刷者 世界書局

發行所 上海各省世界書局

## 例言

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

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

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

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

學學程講座中的教本。

五本書取材新鮮，組織完密，文字流暢，結構謹嚴，實爲應考者所必備之書。

六本書脫稿匆匆，未盡善處，勢所難免；謹希讀者諸君，加以指正。

# 目次

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

第二編 美國政府……………六七

第一章 歷史的背景……………六七

第二章 憲法的內容……………七二

第三章 憲法的發展……………七六

第四章 公民資格與選舉權……………七八

第五章 總統的選舉……………八一

第六章 總統的職權……………八三

第七章 內閣……………八七

第八章 國會的組織……………九四

第九章 國會的職權……………九九

第十章 政黨……………一〇四

第十一章 聯邦司法機關……………一〇八

第十二章 屬地政府……………一二

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

## 第四編 瑞士政府……………一八九

第一章 歷史的背景……………一八九

第二章 憲法的內容和性質……………一九三

第三章 聯邦行政院與總統……………一九八

第四章 聯邦立法院……………二〇四

第五章 聯邦司法機關……………二一〇

第六章 人民的創制權……………二一四

第七章 人民的複決權……………二二〇

第八章 政黨……………二二六

第九章 各邦政府……………二三一

第十章 區市政府……………二三七

## 第五編 俄國政府……………二四一

第一章 歷史的背景……………二四一

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

## 第一編 英國政府

### 第一章 歷史的背景

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

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

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

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

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

雖然在這種改革之下，各州司法權不歸諸侯掌握者，全歸州主（威廉代表）所監督的

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

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

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

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

(11) 主宰 *Justiciar*

(二) 財政官 *Treasurer*

(四) 大法官 *Chancellor*

(五) 官內宰飲 *Steward*

(六) 元帥 *Marshal*

(七) 侍從長 *Chamberlain*

(八) 大膳職 *Butler*

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

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

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

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

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

## 第二章 憲法的內容和性質

英國憲法的組成分子，可以分爲五類：

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

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

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

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

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

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

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

(3) 權利法典 Bill of Rights 一六二八年權利請願，既經發布，政府與議會間的紛爭，仍未告終。政府屢次解散議會，或禁錮議員；議員也就時常否決預算案或彈劾大臣，以相對抗；於是發生王權黨 Tory 與民權黨 Whig，以武力決鬥。一六四九年，王權黨失敗，王國改爲共和國；一六六〇年查爾士二世 Charles II 再復王國，但是他和他的弟弟詹姆斯二世 James II 都非帝王材，不能負擔統治的重任。一六八八年詹姆斯二世 出走法國，國人於是迎立其甥阿蘭王威廉 William, Prince of Orange 及其皇后曼麗 Mary (詹姆斯二世之女) 同就王位。同時議會議決權利法典呈進於王，王及女王承認後，始行即位。

前述權利請願的內容，乃指摘大憲章及其他法令習慣所與人民之權利自由，受歷代