



法國政治組織及其憲法史的發展

荻花

不

問是成文法或不文法，世界上立憲制度的創始者都是盎格爾薩克森（Anglo-Saxon）民族，而其宣傳

播布者則爲拉丁（Latin）民族；這差不多是爲世人所公認的了。法國人的性格是非常的輕捷灑脫，並且極好新奇，

所以自大革命以來以迄今日，在這一百二十多年的中間，國體政體上最重大的變更，計有十一次。一七九一年的憲法，是革命黨本諸國民會議而制定的第一次憲法。革命成功後的第三年，共和的急進政府，仍以專制獨裁的手段來治理國政，這當然是不能持久的；所以拿破崙第一帝政時代沒落了之後，就有布爾本的復辟，其後又有一八三〇年的七月革命政府。……此等水波式的時勢進展直至一八四

八年的二月，政權又復重歸第二次共和政府的掌握中；這經過千辛萬苦所建立的第二次共和政府，因爲社會黨人們太於急躁的緣故，所以這時拿破崙第三又乘隙攫得了政權，這就是法國革命後的第二帝政。第二帝政的壽命，前後不過十八年就消滅了。現在的共和政體，可以說是第三次革命的成果；第三次的共和政府。

法國自從共和政體成立後以迄今日，其憲法的改正，實不下數十次之多。屈計自一八八六年起至一九〇一年的十年中，由議院提出的憲法改正案，已有四十一一次之多，這還不過是革命後，某一時期的數字。從全體上看來，自一七九一年政體變更時以迄今日，其次數實不暇以更僕計，我們看了上面歷史的進展，當不難想見其梗概了。

法國現今的政治組織，大略和英國相同；不過一個是英

和國，一個是君主國而已。大總統行使它的職權的時候，非有大臣的副署不可；沒有大臣副署的大總統的行爲，是不發生效力的。大臣對於議會是負有政治上全般的責任，所以在實際上講起來，大總統除却犯了叛逆罪之外，對於一切政治上的行爲，原則上是沒有何等的責任。所以在政變最激劇的法國，大總統的地位比較的鞏固，這不能不說是這制度的特點。現在我們把這種制度的要領分敘如後：

第一、大總統的行爲，是形式上的行爲；所以大總統除却犯了叛逆罪之外，對於其他政治上一切的行爲，大總統本身是不負何等的責任的。

第二、大總統本身既屬無責，則其行爲上的錯誤，遂不得不由輔佐大臣負責。換句話說：就是以大總統名義所作出的行爲，若是不得其當時，是輔佐者不得其當；這就是責任大臣的意思。

第三、一如上述，大總統既無責任，則其行使職權，非有大臣的副署不可；沒有大臣輔佐的行爲，換言之，就是大總統單獨的行爲，憲法上是絕對不承認的。

這種制度，在現今會議政治的運用上，是很有意義的；因爲居一國最高地位的元首，若是施政上一須自負其責，那末，事實不但會生出種種的困難，並且對於革命的意

義，也完全沒却了。所以法國雖然說是共和國，其實它的政治組織，完全是以君主立憲國的英吉利做模範的。所以一般人們常說：“France is a country with the forms of republic, the institution of a monarchy, and the spirit of an empire.”這句說話，可以說把法國的政治組織，一語道破。其實，現今歐洲大多數的國家，共和政體而行議院內閣政治——政黨內閣政治——的比比皆是，不獨法國一國爲然。

在一世紀前，歐洲一般的共和政體國家，他們不是採用盧梭（Rousseau）的直接民主政治，就是採用孟德斯鳩（Monte Squieu）的三權分立主義的民主政治。一世紀後的今日，情形又一大變，正如上面所說：“Country with the forms of republic, the institution of a monarchy,”即「共和政體國家而採用君主立憲國制度」的，正不知有多少。這種制度上的變遷，不唯是很有趣味的一件事，並且也是值得我們去研究的。

議會內閣政治的長處有二：第一、是大臣責任制度；第二、是元首任免大臣的特權。這種特權的行使，是本諸議會大多數議員的要求而施行的，換句話說，就是本諸大多數國民的要求而施行的；這樣，一國的政治，纔能副合民

望。現在再詳細的說：議會內閣政治，是由議會——尤其是下院——中選出其信任人員組成內閣，那些被選出來的人員，統稱為國務大臣，各國務大臣對於國務的商議，例有規定的場所，這場所就叫做內閣；各國務大臣對於行政上一切的行為——輔佐行為，他們是負全般的責任的，所以議會對於各大臣信任與否，可以直接影響到內閣的進退的。至於下院中的議員，他們都是由於一般人民普通選舉選出的，他們是人民的代表，所以說，不合議員意思的政治，就是不合民意的政治；不合民意的政治，顯有違背共和的意旨，這時元首就可以行使它的職權，非解職大臣者，便當解散國會。

如上所說，議會——下院——就是民意的代表機關，民意的反映，就是議員的行為，這可以不言而喻的了。若是政府認為議會的意思有背民意，——即不是正當民意的反映，這時政府可以把議會解散了，以視真正民意的歸趨；反之，若是議會對於政府表示不信任，則各國務大臣，也祇好自動引退，其實這種場合，把它看做是一種間接的解散權作用，亦未嘗不可。議會與政府，換言之，立法部和行政部兩者間的權力，能般相持均衡，實有賴這種制度的存在。下院的不信任議決權，與政府的解散權，這兩種權

力行使的最後的取決，皆歸於一般國民。我們現代，不妨把政治上所起的爭執，來譬作競技，一般國民的地位，就是競技中的審判人、司會人，就是一國的元首；所以元首的地位，是超出一切的政爭，立在公平正直的立場上，依據憲政的常道來說話的。有的時候，是容納下院的不信任議決，准計閣員辭退，促進新內閣的組織；有的時候，則順從政府——內閣——的意見，把議會解散重選。在形式上看來，一國元首的權力作用，是極其消極不過的；其實在今日議會政治之下，它的作用，實最占重要。

上面已經把法國的政治組織綱要說過了，現在再進一步把它的現行憲法的內容，從事敘述如後：

我們首先應說的，是立法部。法國的立法部，是由元老院 (Sénat) 和代議院二院構成的。這二院在平常的時候，也是和他國的一樣，各各獨立的；不過在選舉總統，或是改正憲法的時候，他們就把它合併為一，這時候的議會叫做國民議會 (Assemblée nationale)。國民議會的開會場所，多在維爾塞 (Versailles)，普通的議會，則多在巴黎開議。

元老院的議員，是用間接選舉法選出的。選舉人是各縣代議院的議員，及縣都市會議員。被選舉人的資格，是四

十歲以上的公民。任期三年。下院——代議院——的議員，是以普通直接選舉法選出的，凡是年齡在二十一歲以上的男子，具有公民權的，都有選舉的權利；被選舉人的資格，是在二十五歲以上的公民。議員的任期是四年。

議會中最重要之權限，不用說，當然是法律的制定權。法律的發案權，原是屬政府和議會雙方的；議會發案時，由兩院中各選出一人或數人，動議提出某項的法律案，先交與委員會審議。這種的發案，叫做單獨發案。某項法律案的提出，不問是政府、是議會，立法的手續，完全是同一的。提交委員會中審議的法案，其後尚須經過兩院的通過，方能算為成立。兩院通過了的法案，若是大總統認為不適當時，可以在公佈前說明其不適當理由，交還議會重議。其實這種場合極少，因為議會是內閣的後盾，議會已經通過了的法案，由政府再去要求它重議，這種事大概是不會有的。

兩院所有重要權限中的法律制定權，大略已如上述；此外像關於財政事項的權限，與監督政府的權限，這都是不可輕視的要權。政府每年中的歲出入預算、追加預算、非常支出、起債、決算等，都非得經議會的同意不可。從這點看來，議會對於政府，完全是可以統轄它的。議會直接

的統轄手段，有質問權、審查權、不信任議決權……等等。關於外交方面的事項，憲法上尤有特別嚴重的規定。大凡大總統對外所締結的各種條約，若是那條約有關本國安危存亡的，都得通知議會，由議會批准，委任大總統，然後大總統的批准，方能發生效力；像對外宣戰的時候，必定先要得到兩院的同意，此即其適例。

上面所說的是立法部。行政部的首腦，當然是大總統了，大總統每七年由國民議會中選出；不問是王族中的人，或是一般的國民，都有被選舉為大總統的資格。大總統的權限，與立憲君主國的君主無異，大總統行使它權限的時候，必須有國務大臣的輔佐；國務大臣對於某種政策的決定，是採用合議制，內閣中的議長，就是總理大臣，總理大臣，可以統轄一切的政務。由這點上看來，大總統的權限，可以說形式上是屬於大總統，實質上還是屬於內閣。司法固然是和立法行政獨立的，可是司法官，乃由行政部任命；司法部的組織，與其職務的履行，……都是和君主立憲國相同，所以此處也不必贅述了。

二

上面已經把法國的政治組織大體說明了；其實要了

一國的政治組織，並不是祇觀其骨組就可以透澈明瞭的，換句話說：就是一國的政治組織，都有她的特徵存在，譬如國民性是怎樣？政界特殊的情形是怎樣？……這都是不可忽視的事情。我們現在不妨舉個例來說：比方我們要了解某一個人的話，並不是單用解剖學的方法，把他解剖出來，就算了解他的人了；一定在他方面，像生理學的方面、心理的方面……都要應用來觀察纔對，這是說觀察一個人應該如此，其實觀察一國的政治組織，也應該採用這樣的方法。大凡世界上的各國，政體固然是有許多相同的，至其國家的環境、國內的歷史、和國民的精神，這幾件事相同的，可以說絕對沒有；所以我們現在要想澈底的了解法國政治組織，非得再從它動的——歷史的——方面觀察不可。上面已經說過，法國的政治組織，完全是由英國體化而來的，所以在下面敘述的節段中，常拿英國事實來比較對照，這或許對於各種事體上，更易理解亦未可知。

大概英國人的性質是務求實際，法國人則崇尚理想；這兩國國民性的特殊點，在他們政治組織上都可以表現出來。英國今日的政治組織，可以說是順應潮流的進展，漸次改革而來的。法國則不然，法國今日的政治，完全是革命後的成果。革命的手段，是一氣把舊有的制度推翻了，然

後再建立新制度，所以法國自從革命後，憲法上的改正，實不下數十百次之夥；人們都說法國的憲法，是技術的、人工的，其實這種必經的過程，是絕對不能超越而過的。

法國人一種崇尚理想的國民性，在一七八九年的民權宣言中，可以完全表露出來。這民權宣言的內容原則，可以分出十七條；要不外都是以天賦人權說來做基礎。裏面常有這類的句子，說：『人們本來是自由的，國家不過是為保全這些自由的人們而建立的，所以我們應當崇尚自由纔是。……公權力的維持及行政費用的出處，當然不得不出諸租稅和公課；不過一般人民的負擔，又須以其能力為標準，平均分配，而後方可表現平等。……』我們對於這種先有個人然後有團體的思想，叫它做個人本位思想；反之，先有社會，然後有個人的思想，叫做社會本位思想。在十九世紀的時候，——尤其是十九世紀的前半——世界思潮，受了法國革命的影響，多傾向於個人主義方面；現在已完全轉了方向了。

一七八九年法國革命成功之後，法國的國民議會，就本諸天賦人權說發表宣言；其後在一七九一年又本這主旨制定憲法，這憲法就是革命後的第一回憲法。這憲法的內容，對於往日帝政時代的法制尚未全部改革，其後採用了孟

德斯鳩的三權分立制，這時立法最高機關的議會，方纔與其他的國家權力，分離獨立了。

在這之前（一七九一年六月二十日），法王路易十六因為對於前途失望了，預備出走他國，可是又恐聲望墮地，所以以在第二年——一七九二年九月，議決實行採用共和制，又次年的六月，發佈了第一回的共和國憲法，這就是著名的賈哥賓憲法。這憲法是根據盧梭派人民直接政治思想而編制的，制定權當時固然是屬於議會，可是最後的決定權乃憑人民公共的投票。至於執行，則由議會中選出二十四名的議員，叫做執行委員，執行一切。這憲法制定了之後，因為對外發生了戰事，後來竟以此為口實，把它停頓了；這時執行委員會在政治上仍舊還保持著很大的實力，不久，他們便作成了恐怖時代。

執行委員會的亂政，人民不堪其苦，結果在一七九五年，議會又主張把執行權和立法權兩下分開；同年十月二十七日，遂本三權分立主義制定憲法，這是革命後的第三回憲法，叫做執行官憲法。這憲法的立法權，是屬於元老院及五百人院二院所組成的議會中；行政權則屬於執政官，執政官一共五人，任期五年，每年由議會中選出一人。議會對於執政官，沒有解任它的權利，所以這種執政官，一

旦被選出了之後，就和議會脫離關係，以後如有交涉必要，亦不過用文書通知而已。

這憲法制定了之後，當時正是在革命後的安定時期中，所以它的壽命也比較的長。法國由於採用這種三權分立制的結果，立法機關和行政機關時常發生衝突，這時憲法，當然難免被他們蹂躪。所以往後不久，它的組織基礎，也就弛緩了，可是還沒有完全推翻；其後在一七九九年，那五個執行官中的有力者二人，勾結了拿破侖，破壞下院，另行組織總裁官政府，在同年的十二月，並制定第四回憲法，這憲法不用說當然是極端反對採用權力分立主義的。這時議會形式上雖然是仍舊存在，可是議員人數已減少至三百人，並且選舉亦不由人民直接投票；人民所有的權力，不過是選出候補議員，候補議員補正式議員，還須經過三個總裁官的許可，——那三個總裁官中，權力最大的要算第一個總裁官，因為他是由拿破侖自己擔任的。由這點看來，這個憲法在名義上雖說是法蘭西共和國的憲法，其實不過是總裁官專制政治下的憲法；再直截的說，就是拿破侖帝政下的憲法。

其後在一八〇四年，第一總裁官篡得帝位的時候，自己又把這憲法破壞了。這時立法權的行使，又允議會參加。

當時議會是採用二院制，上院由勅任議員組織而成，下院的議員，仍憑公選；不過被選舉者的資格是附帶有很嚴重的條件，大概不是官吏就是軍人，這些官吏和軍人，並且還須在拿破崙獨裁政治下有相當地位的，方有資格。從這點看來，結果法國的革命，不過是把布爾本家的專制政治推翻了，換了一個拿破崙家的專制政治而已。

法國革命經過了屢次的摧殘，他們在憲法史的變遷上，得到了一個很好的教訓。這時他們感覺到一國的政治組織，非注重上記的兩點不可：

第一、法國專制政治所以會重現的原因，不外乎因為立法權和執行權皆屬於同一人的掌握中；現在若是要防這種弊病，非把這兩種權力分開不可。

第二、前此對於政治組織，也曾採用過二權分立主義；其所以致敗的原因，要不外彼等對於三權的分立，太形極端了。他們以為分立就是分離，把立法部和行政部完全分開，並沒想到其中還有一個調和作用存在。譬如這裏有一架由三部分結構而成的機器，他們只知道把它三部結合起來，並沒有注意到它的緩衝裝置，所以這機器使用起來的時候，非常的軋轢不如意。立法部和行政部完全分開了的情形，也是和這機器一樣，不要說是外力，就是它組織本

身，都會自己互相衝壞的。所以現在要想得到一個永遠不朽的政治組織方法，如果只採用三權分立主義，還是不夠；它的調和作用，尚須留意才可。

其後在一八一四年，布爾本王家又擡了頭。路易第十八

從英國回到法國繼承皇位，這時政治組織，又復採用了孟

德斯鳩的三權分立制；並且還把英國立憲政治的憲法直接輸入，作成路易第十八的欽定憲法。歐大陸其他各國——

德意志、比利時、意大利、西班牙等國——都以此為模範

；所以路易第十八時代的欽定憲法，在歷史上是極有價值

的。這憲法的意旨，在康士坦的著書中說明得很詳細，他說：『……真正議會政治的要領，並不是在三權的分立，

實在是三權的調和，三權能夠調和，纔不會互相軋轢；並且在這三權行使的時候，還有一個中立的作用存在，這中

立的作用，就是君主所有的大權。……』康士坦氏並且還把行政權分出積極的和消極的兩種：積極的行政權，就是

直接與人民接觸的權力；就是大臣固有的行政權；消極的行政權，是立在立法、司法、行政三權中間以防範三權衝

突的權力，這種權力叫做中立權，或者是緩衝權。中立權

、緩衝權無非就是上面所說的君主的大權。從來憲法上的誤謬，就是把這中立權併合在君主固有之立法權和行政權

中，當做積極的權力行使。君主若是可以任意行使這積極權力，則他對於自己的行為，當然是要負責的，君主的行為一一須自負其責，這時國情決不能安定；反之，如不負責，則又恐重新陷入於專制的弊政中。所以此處大臣所有的權力，和君主所有的權力，不可不把它區別清楚。能夠把這兩種權力區別清楚，三權分立制纔能夠運用自如，不至互相軋轢。

三

如上所述，法國一八一四年的欽定憲法，完全是由英國體化而來的，所以它的政治組織，完全也和英國一樣：以君主為中心，差不多重要的權限，全由君主總攬；君主對於此等權限的行使，並不是單獨的、能動的。在君主的面，還有內閣——政府——，一般國家的政策，都在這內閣中決定，君主就是受這內閣的輔佐，被動的去行使它的職權。至於立法權的行使，必須得到議會的同意方可，司法權雖然是獨立的，可是司法官，還是由君主任命。

在孟德斯鳩的三權分立制度：立法部和行政部，完全是分離獨立的；所以議員同時不能兼做大臣。大臣出席議場，提出議案，應對質問，在孟德斯鳩的三權分立制度中，

是絕對不承認的；政府對於議會的交涉事項，祇不過用文書通知而已。立憲國議會政治制度則不然，立憲國議會政治制度對於議員兼任大臣是許可的，否，原則上是可以兼任的；所以大臣的後盾就是議會，議會可以藉其所信任的大臣之力，實施其種種的政策。大臣並可以出席議場，說明其所採用政策的內容，或者是應對各方面的質問。所以這兩種權力，在表面上看起來，是分離，其實是協助的。

這個立憲政治的要領，人們大約都不能了解，他們以為君主大權，就是君主親自行使的權限，像閣僚的任命，應該全憑君主的自由，並不經議員的選定。這類主張，完全是把英國的立憲制誤解了。他們祇知道把那種制度輸入，並沒有了解它政治組織的精神何在；他們祇知道採行內閣制，而對於歷史上的事情，却無視了。所以在當時法國論壇裏的人們，時常發生爭執。一八二四年，路易第十八的兄弟夏爾第十即位後，採用了那些大權主義者人們之言，實行官僚政治。其後六年，——一八三〇——他的皇位遂為自由主義者人們所推翻，這就是所謂七月革命。

七月革命，和一七八九年的革命，性質完全不同；七月革命對於帝政的存廢，並不重視，因為當時人們對於憲法本身，並無不滿之意，他們所以出來革命，不過要把在憲

法下面濫行大權的君主推翻。所以夏爾第十被驅逐了之後，同時就迎立路易斐力普第一（Louis Philippe）爲王，法國的政治，至此方纔納入憲政常道的正軌中。

不過，憲政運用的前提，非得有健全的政黨存在不可。

法國當時議會中，祇有各種的黨派，那些黨派完全是爲增長私人勢力而存在的，所以也談不到什麼主義，什麼政見。在各黨派的下面，並且還分出許多的小黨，都是以政權攫得爲目標，互相殘害，所以當時一般人民，都不知政治爲何物；並且在那時候，人民的選舉亦受極端的制限——直接納稅者，方有這種的權利，換句話說，不外就是一小部分的國民，纔有選舉權而已。從這點看來，當時法國的政治，無非是一些資產階級人們的賭博場，所以當時有句說話：『法蘭西已經疲倦了。』（“La France s’ennuyait”）這句話的意思，無非是形容當時法國政治紊亂的情形。

這種情形，一直繼續到一八四八年。在當年的二月裏，人民已經忍無可忍，於是就舉拿破侖第一之姪路易拿破侖爲總統，建立第二次共和國，這就是著名的二月革命。法國自從改建共和之後，議會首先改用直接普選制，——歐洲採用普通選舉制，此次是其嚆矢——法國政黨史也就在這時開始了。法國最初的政黨，有王黨、共和保守黨、共

和急進黨、社會黨四黨；現在的政黨數目，比較從前雖說是加多了一倍多，——約十黨——可是除了極右黨的王黨（國粹黨）和極左黨的共產黨之外，其他各黨，不是屬於 bloc national 派，就是屬於 bloc des Gauches 派。大概在一九二四年之前，是 bloc national 派占勢力；一九二四年以後，是 bloc des Gauches 派占勢力。

法國自從二月革命之後，議會中雖然是有了好幾個政黨，可是它的政治組織仍舊不能忘却孟德斯鳩的三權分立主義。在它的憲法上規定說：大總統每四年由人民公選一次，各大臣則由大總統任命。當時的議會，是採用一院制，由七百五十名的議員構成。大總統對議會，固然是有法律案的提出權，可是解散、休會、延會，大總統並沒有權力去干預它的。大總統和議會，不外就是兩個獨立的機關，一切國務的處理，完全是用文書通知，像這樣的政治組織，若是雙方都是善意的時候，國政還可以圓滿運行，萬一若是雙方發生了惡意，那就難免衝突起來了。好像一八四九年的立法議會一樣，在那議會中因爲反對拿破侖黨派的人居多，所以立法部和行政部時常發生衝突。一八五一年十二月，是拿破侖總統任滿時期，在這時期未到來之前，他就起了野心，想效拿破侖第一的故智，所以他就用了一

種迅雷不及掩耳的方法，臨時調動起軍隊來，把反對黨的首領，悉數拘捕了；第二年，——一八五二——他竟登了皇位，他的理想，居然成爲事實了。

在這帝政之下，議會的組織，又採用了二院制：上院是由高官及終身勳任議員構成的；下院的議員，名義上雖說是由人民公選，其實和拿破侖第一時代同樣，他們的資格，是受很嚴格的限制的。國務大臣對於兩院，也並不負有何等的責任；總之，就是拿破侖第一時代的專制獨裁政治，至此又重現了而已。

一般人民，對於這種的專制政治，起初還沒有什麼不滿；後來到了一八六〇年，恐聲也就漸漸的昂騰起來。拿破侖第三因為要想緩和這種空氣，於是他就想出方法，使國民的眼光都轉向國外，所以他這時常常向他國挑釁，結果

在一八七〇年德法戰爭之役，法軍一敗塗地，拿破侖第三被圍於師丹（ Sedan ），同時巴黎亦陷入重圍中。在這種紛亂情形之下，國防委員會遂乘勢宣言廢除帝政，再建共和；這就是第三次共和國的建立。

第三次共和國的憲法，直至一八七五年方纔制定，其所以遲遲的原因，不外是因為在國民議會中，尙有多數主義分子在內。在本文前面所說的最近法國政治組織，就是本此憲法組成的。這部憲法本是應急編成的，然急遽編成的憲法，其壽命反而能設特別延長；不但是如此，並且歐洲大陸的共和國，無不以它爲模範，這樁事實在是很滑稽，並且很值得我們去研究的。

我覺得一國的憲法史，對於其政治組織是有莫大的暗示；所以要想改善一國的政治，非先熟讀其國憲法史不可。

馬克思主義經濟學方法論

陳寶驊
邢墨卿 譯

最新出版
實價五角

經濟學可以分做有產者的和無產者的二種。無產者經濟學自然要以馬克思主義經濟學爲代表。但要研究馬克思主義經濟學，不可不先知道馬克思主義經濟學的方法論。本書先批評有產者經濟學（心理學派、歷史派、地理學等）的誤謬，而指摘經濟學的階級性。次再說明馬克思主義對於經濟學所用的方法，而剖析資本主義的社會。凡要研究馬克思主義的不可不讀一本書。

