

大學叢書

歐洲政治府

下冊

張慶泰編譯

商務印書館發行

大 學 叢 書
歐 洲 政 府
下 冊

張 慶 泰 編 譯
臧 芳 啓 吳 貫 因 校

商 務 印 書 館 發 行

中華民國二十四年十一月初版

(37315平)

大學叢書
歐洲政府 二冊

裝平 角

版權所
翻印必究

編譯者	校閱者	發行人	印刷所	發行所
張慶泰	吳貫芳	王雲五	商務印書館	商務印書館
			上海河南路	上海及各埠

*0五四六〇

鎮

大學叢書委員會

委員

李書田君	李書華君	李建勛君	李四光君	朱家驊君	朱經農君	任鴻雋君	王雲五君	王世杰君	丁燮林君
秉志君	周昌壽君	周仁君	吳經熊君	吳澤霖君	辛樹幟君	何炳松君	余青松君	李權時君	李聖五君
徐誦明君	孫貴定君	馬寅初君	馬君武君	翁文灝君	翁之龍君	姜立夫君	胡庶華君	胡適君	竺可楨君
馮友蘭君	程演生君	程天放君	梅貽琦君	張伯苓君	曹惠羣君	陳裕光君	陶孟和君	郭任遠君	唐鉞君
蔣夢麟君	蔡元培君	黎照寰君	劉湛恩君	劉秉麟君	鄭振鐸君	鄭貞文君	鄒魯君	傅運森君	傅斯年君
			顧頡剛君	羅家倫君	顏福慶君	顏任光君	歐元懷君		

第二十三章 國會之組織

【兩院制度】法國既於一七八九年解散階級會議^①，乃決定廢棄中古根據階級以開國民會議之方法。然國會組織原理之莫能確定者，凡百餘年。在革命期間，過激之民治改革家咸主張僅有一院之國民會議，迨一七九五年憲法頒布，政府制度規定兩院之議會，始見諸實行。一七九五至九九年間，兩院制施行後，乃有拿破崙非法議會制之繼任；及至一八一四年憲章頒行之時，兩院之原理恢復，其繼續維持者凡三十四年。第二次共和之立法機關，係一院制議會。但第二次帝制實現，遂即有參議院之復活；參議院雖僅在一八七〇年始與立法院並立，但歷經拿破崙第三朝代，立法議會在名義上實爲兩院。

在一八七五年以前，國人之政治經驗未能證明一院制與兩院制究竟何者爲優，在國民會議討論憲法期間，此問題曾經聚精會神，長期研究。當時人雖知兩院制未曾免除一七九九年之拿破崙帝制專政，但正統派及其他保守黨人咸傾向兩院制，以冀上院可爲革命運動之障礙。甘必大領導之急進派及其他共和黨人，則主張一院制，然並未能堅持到底。實則英美先例，足以爲兩院制最有力之論據；參議院果有利於合衆國，法國固亦爲一大共和國，豈獨不可行兩院制？行兩院制又豈獨不可與合衆國得同一之效果？時人既如此思考，最後乃決然在其憲法內規定兩院制。

① Estates General

於是一八七五年二月二十五日，採行之政府各機關組織及職權法，其第一條款即規定立法權應由衆議院與參議院組成之國會執行。衆議院之成立，意在根據廣泛之民治基礎；參議院之成立，則本諸當時一般第二院之慣例，不欲使之受選民之直接監督。但兩院皆以依民意立法爲其根本職責。蓋法國之主權，顯係在人民之掌握。今日之法國政府制度，如予以分析，即可知國會之組織，已經趨於民治化，實超乎其創始者之希望與意志之上。

【參議院之內容】國民會議既已決定國會內容應爲兩院，其對上院之成立，視爲一困難問題，蓋既不欲使上院僅爲下院之依樣葫蘆，又不欲使上院將貴族分子無端插入民治憲法制度中。以普通情形言之，第二院必須爲世襲的，委任的，選舉的，或使其議員以此兩三種程序產出之。在一民治國之新憲法內，欲植世襲制度於其中，此乃顯然不可能之事，故未嘗曠時持久，徒事無益之討論。對於由總統委任之議，曾有討論，但其極端反對之理由，則謂總統自身係選舉的，參議員固爲其選民之重要分子也。其提議選舉者，有數種方法，曰以選舉衆議員之同一選民直接民選；曰以限制選舉權，爲直接之民選；曰應用各種不同之間接選舉。

其採行之方法，係一種調解之方法，即兼行間接選舉與委任方法也。此種調解方法，當然並非由一原理制成，且又無嚴格的科學上之根據。但其基礎，乃由多數賢能之士集思廣益所制成。考其大部特點之能持久，實非創制諸人所曾敢逆料者。此計劃載諸二月二十四日採行之參議院組織法中。簡言之，即參議院

內有議員三百人，其中二百二十五人爲選舉的，（二百一十八人由法國本部之省分選出，其餘七人由阿爾吉利亞、柏爾福①及諸殖民地選出），七十五人由國民會議自行指定之。議員應爲四十歲，並享有完全之公民權利及政治權利者。選舉之議員，係以人口爲根據，分配於各省。如西乃及瑞耳②二省，各選五人；有選四人者六省；選三人者二十七省；其餘各省，則各選二人。選舉之方法，係每省組織一種選舉團，在本省之省會開會，選舉參議員之選舉團，係由以下四種人所組成者：（1）本省所選出之衆議員，（2）本省省議會議員，（3）本省所屬各縣之縣議會全體議員，（4）本省內各市之市議會各選代表一人。參議員之任期爲九年，每三年改選三分之一，正如美國參議員每二年改選三分之一。國民會議所選之七十五人，係終身在職，如遇出缺時，則由參議院自行補充之。設立此種合作團體之理由有二：——第一，即在設立一種永久固定之分子，其去留非民意所能左右；第二，即在開一進賢之路，如科學家、文學家、法律家、實業家、商業家，皆可隨意委身其中。人皆以爲此團體總不反動，亦必趨於保守。但事實上並未如此，蓋歐立昂派未得選入，正統派皆贊成共和黨而選舉其人，故最初由國民會議指定之七十五議員，其中僅有十八人爲勤王黨。

此種制度，大都至今猶存。自一八七九年以後，共和黨在國會中佔勢，若輩遂於一八八四年十二月九日，修正憲法，將一八七五年二月二十四日憲法之前七條，改成普通法，而不視之爲憲法。此十二月九日國會所通過之法律規定：（1）廢去參議員終身在職之制度，原有終身在職之參議員死後，不得再行添補，（大戰時，此種參議員已竟死絕），將此七十五參議員亦分歸各省選舉，（2）從前係每市選代表一人至

① Belfort ② Nord

選舉團，現在改爲按照各市人口之數目，定明每市應選幾個代表，不滿五百人之市，各選一人，人口最多之市，每市選二十四人（巴黎選三十人），於是舊法對鄉村市所享不成比例之分配，稍有改正。該法律同時宣布法國新舊皇室人員，無當選資格；此外又有限制凡現役軍人，亦不得當選爲參議院議員。

自法國收回亞爾薩斯洛林後，參議院議員稍有增加。今日參議院共有三一四議員，頗能按照人口數目爲比例，以分配於各省，並均係由直接民選之選舉團所選舉者。如是，則選舉爲間接的，美國在一九一三年第十七次憲法修正案以前，其參議員之選舉，亦係如此；法國對於間接選舉利弊之討論，其激烈不會亞於從前美國之情形。對於終身議員，既有逐漸取消之決議，故一八八四年，衆議院通過，贊成直接選舉之決議，遂經取消。閱十二年，在衆議院有兩種提議之憲法修正案，引起顯著之辯論，一爲全區投票^①，即在省內之總投票。一爲使選舉團更趨於民治化。第二提案業經採行。但參議院則拒絕同意。自是以後，屢經反復討論，然終無實際之結果。其所提出之有趣議案，即爲該院之改組或全體或一部應用利益（或稱團體）代表制。——此種計劃，吾人已知曾有人主張以爲英國第二院改革之基礎。

在實際上，現在組織之參議院，乃一甚使人滿意之立法機關。向日久爲人所懷疑者，今日殆已有大多數法人視爲共和國最完美之機關。其議員多由衆議員補充，故非特爲科學家及文學家薈萃之地，抑且爲辯論家及國會黨不時往來之處。美國有一學者泰斗嘗謂法國第二院內之人物，形形色色，無不俱全，凡世界各國議院之種種議員，咸備於是。

① Scrutin de liste

【衆議院之一般特點】吾人觀法國一八七五年之憲法，乃知其既無系統，又不完備；關於衆議院之組織，憲法內僅規定衆議員應按照法律上所限之條件，以普遍選舉權選舉之。至於議員之人數，選舉之方法，以及選舉權——究竟議員應由人民直接選舉，抑間接選舉——則付諸普通立法決定。同理，美國憲法亦將衆議院內容各點，委諸普通立法決定。但此乃對邦權利之讓步，其在法國之情形，顯然未可並論。法國學者則往往解釋謂參議院之性質及職權，以至其存在，雖最爲爭議之問題，而一種平民議院由普選權直接選舉，可以姑認爲政府制度一特點，非特爲現代國民輿論所要求，抑亦爲已往百年間政治發達之趨向。如是則選舉法之細則如何規定，遂成次要之問題，國會即可安然以普通法律爲之解決。

然其缺點頗爲大部分選舉法所補充，如一八七五年十一月三十日國民會議制定一部詳細之選舉法，其效力實與憲法相同，特其性質非憲法耳。現在所施行者，即係此選舉法，並有一八五二年二月二日法令之殘餘部分，規定選舉人註冊事宜，十一月三十日之法律，近來略有變更，其經修正者，主要如下，（1）一八八五年六月十六日規定全區投票，（2）一八八九年二月十三日恢復分區投票^①，（3）一八八九年七月十七日，禁止重複候選，（4）一九一三年七月二十九日，變更投票方法，（5）一九一九年七月十二日重定全區投票，並行比例代表。但一九二七年七月二十一日，又恢復單選舉區之舊制。

一八七五年之法律，既規定衆議員由每區各選出一人，又規定因人口過多之故，必須重分通常之選舉區，——即縣，特別立定之區域，其邊界以法律規限，祇可以法律變更。其意即謂國會有其監督權，行政者

① Scrutin d'arrondissement

不得乘機如第二次帝制時之明白舞弊劃分選舉區也。議席之重分配，由法律規定，每五年戶口調查後，舉行一次。衆議員之數目，最初爲五三三人。可見其初爲一種大而笨之立法機關；國家人口之增加率雖甚遲，但其議員之額則擴充甚速。據一九〇六年之戶口調查冊爲基礎，而一九一〇年之數則爲五九七人；一九一一年戶口調查後，其在一九一四年之數，則增至六〇二人。在大戰期間，並未舉行戶口調查，衆議員在一九一九年前，繼續無所變更，迨既由德國得回亞爾薩斯洛林①地方，衆議院內又增加議員二十四人，於是現在衆議院議員之總數，遂爲六二六人。

國會選舉權之擴充，凡年齡二十一歲，未經破產，非受監護，非係現役軍人，以及未經法庭判決剝奪公民權及政治權者，皆有選舉權。此外並無教育上及財產上之限制。但選民必須在選舉以前，將自己之姓名登入選舉冊內，且能證明本人家宅係在其所欲投票之選舉區之內（見民法第一〇二條規定），或證明其已經在該區內居住六個月以上，然後始得有投票權。自一八四八年革命以來，成年人之選舉權雖已實行，但婦女選舉權運動進行之速度，遠不如英美二國。一九一三年，衆議院中大多數議員，否決婦女參加選舉之提議，一九一九年之選舉議案，曾有兩院關於婦女選舉權之修正案，亦爲大多數議員所否決。延至一九二二年十一月，仍以一五六對一四四否決該案。一九三二年二月十二日，衆議院以二八八對一通過之選舉法案，亦予婦女以選舉權，但關於婦女選舉權之條文，仍爲參議院所刪去。參議院之權威，本不及衆議院，然而竟敢一再否決衆議院之決議，而衆議院及國民俱不以爲異，亦不生反動者，良以婦女自身既不熱

① Alsace-Lorraine

心參政，而在兩院及國內，比較有力之左傾各派，亦不贊成婦女參政。法國婦女之政見，極為保守，且篤信舊教。左傾各派深恐婦女因反對其政教分離及社會主義政策，而為不利於若輩之投票，故不願其有選舉權。

選舉權之限制，由國家法律規定。但選舉名冊，則歸各市編造，每年修訂一次，無論在市選舉，縣選舉，省選舉，或全國選舉，均適用此種名冊。註冊之方法，（根據一八五二年拿破崙第三之根本法令），非常簡易，既經濟，又有效率，較諸英國在一九一八年未改革前所行之制，實為差強百倍。每市皆有一委員會，專司此事，此委員會係本地市長一人，市議會所派之委員一人，及省長所派之委員一人所組成。如某人在若干市內均有住所，即可任意選擇一市，但不得在此市為國會議員之選舉人，而在彼市為市議會議員之選舉人。蓋各種選舉均用同一名冊也。從前在英國有多數投票制度，一人同時可在若干選舉區內投票，法國則向無此弊。

【任期及資格】衆議院議員任期四年，每四年全體改選一次。在理論上，此四年內總統得參議院之同意，可以隨時解散衆議院。但除一八七七年解散一次外，至於現在，並未再有解散衆議院之事，在實際上，衆議員選出以後，必可在任四年。故衆議員之選舉，每四年必改選一次，正與美國國會選舉每兩年必舉行一次相同。議員任期之定為四年，乃法國本諸經驗，將長短期間與以折中也。一七九一年之憲法，規定任期為二年，一七九五年及一八四八年共和憲法，規定之任期為三年，是皆較短者；反觀一七九九年之憲法，及一八一四年之憲章，其規定之任期為五年，而一八五二年之憲法，增至任期六年，是皆為較長者；迨一八七五

年，折長補短，乃定任期四年，頗使一般人認為滿意。

然衆議院議員每四年完全改選，而不使之爲一部改選，對此規定，一般輿論頗爲紛歧。如一部改選，則可得繼續性，及其他利益，故政治學者將自然發問如謂一部改選，有利可行於參議院，何獨不亦可適用於衆議院？通常答復，則謂在內閣制政府，其有權廢立內閣之議院，必須完全即時對民意負責，其意即謂如有解散之事發生，可知究竟人民對於內閣或議院孰爲愛憎；如是則全體選舉團必須有機會同時表示意見。在實際上，四年任期未滿之前，解散之事已不復發生於法國。然內閣制之中心思想，即在使上述之答復理由，更爲充分，而引人信服。

凡選民年在二十五歲以上者，即得被選爲衆議員。此係積極之限制。在其代表區之居住，係不必需的，衆議員之代表非其居住區者，雖不及英國庶民院之視爲平常，但較諸美國國會議員之代表非其居住區者，則實爲多見。有幾種消極之限制，即如現役軍人，不得當選爲議員；從前曾經統治法國之王族後裔，亦不得當選爲議員；（此係一八八五年法律之規定），此外任議員者不得兼任其他有俸職。但國務員、公使、大使、大學教授等職，不在此例。國務員之任衆議員者，且不必如英國之謀獲選。在一九一九年以前，凡人民有上列之資格，如欲被選爲衆議員，須在舉行選舉之五日前，向本省省長聲明，願在某選舉區內爲候選人，並須由市長一人在宣言書上簽名作證，一人同時不得在一個以上之選舉區內爲候選人。即此區區形式，不過在一八八九年之重複候選法始行規定。一九一九年之選舉法內，又增加一種限制，即非有選民百人簽

名贊成，則不得爲候選人。

【選舉程序】國會之選舉，由總統下令舉行。選舉程序甚爲簡易。投票係祕密投票，僅須一日之時間，即可將選舉票投竣。投票地點普通係在各市之市政廳，由選舉事務處董理一切，事務處內有主任一人，普通係市長兼任，幫辦四人，祕書一人。在大多數市內，所有人民均彼此相識。在選舉以前，先備有選舉券^①，分給各選舉人，每人一張，券上載明省名，市名，選舉之性質，及日期，選舉人之姓名，註冊之號數，以及投票之時刻與地點。此券之用途有二：第一，通告選舉人選舉之時日及地點；第二，可以證明投票人之姓名。在人口衆多之城市中，選舉人須親至市政廳領券，在券上簽名；至投票時，先將券交與幫辦，查明其確係本人，然後始准投票。選舉券仍交還選舉人，如必須投第二次票時，即可再用此券。該券交還本人以前，先剪去一角，以免選舉人在本屆投票時間內，再行投票，剪下之票角，用綫穿妥，存於箱內，以便將來與所投之票數相對照。投票完竣，由當場之職員與若干檢票員，共同在一桌上開票，檢票數；此桌必須置諸適宜地點，務使在場之選舉人能在桌之四周巡行監視；檢票員亦係由在場之選舉人中選出。檢點完竣後，作成選舉報告，各處報告皆送至本省之首鎮，由檢查委員會檢查錯誤，然後公布選舉之結果。按照一九一九年以前之制度，假如選舉之結果，未有一人得投票總數之過半數票，或雖得過半數票，而此過半數票不及本區內選舉人總數四分之一之時，即將於兩星期後，舉行第二次投票。第二次投票時，非特第一次選舉時之候選人仍有候選之資格，而新候選人亦可加入。選舉完竣後，票數最多者當選。歐洲大陸各國，多盛行此制。法國在一九一九年

改革選舉法以後，此制之原則，依舊存在，但在形式上，略有變更。

從前選舉程序，大不如今日之使人滿意。其主要困難，即在其對投票之秘密，無充分保障。一八七五年十一月三十日之法律，規定選舉時應用秘密投票法，但一八五二年之選舉法，規定票紙應在投票室之外作記號，選民應將投票遞交選舉事務處主任，（通常為市長）該主任再將票紙儲藏。此種情形，不幸未經十一月三十日之法律為之取消。歷來之票紙，皆由候選人自備，前幾日即送至選舉人家；在法律上雖規定一切票紙必須係白色的，外表上不准有任何記號，但其紙之大小不同，形狀不同，紙質不同，故在投票時，必看票紙之內容，祇看外表，即可知誰之票數多寡。此種情形，非特法國有之，英國在一九一八年前，亦有之；即美國各邦在未採行澳大利亞投票制以前，亦有此種情形。法國國會為糾正此弊起見，故於一九一三年七月二十九日通過一種法律，規定：（1）選舉票由省機關發給，每人發給選舉票一張，不透光之信封一個。（2）選舉人得到信封，乃退入密室，將其投票封入信封內。（3）封妥之後，選舉人親身將信封投入票匭內。依此辦法，選舉人可以在完全之秘密中，自由投票選舉，不受他人之干涉。法國現在雖已有比較有效之法律，禁止行賄非法事宜，但為澄清選舉舞弊情形計，則對於英美二國所有之行賄及非法行為法，其必有待採行，而勢不容緩。中央政府藉其地方政府之力，頗能努力監督國會選舉，但所有較重要之政治團體，仍有逞欲肆行，而未嘗一概予以罰辦者。

【選舉改革：分區選舉及全區選舉】關於選舉制改革問題，在大戰前十年間，非特在國會內羣相討論，

抑且爲舉國人人爭議之點。吾人可謂自一九〇五年之法律最後將教會與國家之關係分離後，選舉改革，遂代宗教問題爲法國內政上之最大爭點。其問題即在選舉權。國家已有成年人選舉權，並無多數投票制。其唯一之選舉權問題，即在擴充選舉權於婦女。前已述及，法國對此要求，較諸英美各國，實有遜色。故其在政治上佔重要之問題，即在現行成年人選舉權之如何運用。

此種問題之主要者，即國會選舉區域之規定。其主張之辦法有二，一係分區投票，即將衆議員分配於小選舉區內，每區一人；一係全區投票，即以省爲選舉之區域，按照每省人口之數目，用法律規定，每省應選出議員若干人，例如美國各邦之選舉總統選舉人是也。分區投票，其區之單位爲縣，故此方法通稱縣投票法；全區投票以省爲單位，自一八四八年至一八五二年，爲其通行期間。但第二次帝制之選舉，則以縣投票法行之，全區投票即每選舉人均須在選舉票上開一名單，寫明其欲選舉某若干人爲本省之衆議員；例如本省應選出議員五人，選舉人即在票上寫明其所欲選舉之五人之姓名，故此法通稱連名投票法。一八七〇年，國防政府爲選舉國民會議，乃恢復連名投票法；一八七五年，衆議員選舉法規定衆議員以縣爲單位，而選舉之，於是連名投票法又經廢去。共和黨分子極端傾向連名投票制，甘必大之末年，首先運動恢復連名投票法，一八八一年，關於此問題之議案，經衆議院通過，而爲參議院否決。但閱四年，此種議案制成法律，而省又爲選舉區之單位。其結果大使提倡此種變遷者失意，蓋在其隨後之選舉，衆議院中之保守分子及反動勢力，基爲擴大。此外布郎熱^①則覺此制頗適宜於其所計劃之目的；布氏之計劃，即在每選舉區內

① General Boulanger

出缺，則競爭選舉冀獲勝利，苟其取得少數大省，如西乃及腦耳者，其計劃即可實現。故在第二次全國選舉之前，國會卒於一八八九年二月，取消一八八五年之法，而恢復縣投票法。

自一八八九至一九一九年，法國採行分區制度。各省中每行政區域之縣，以及巴黎與里昂①內之每個市政區域之縣，無論人口多寡，面積大小，皆各選衆議員一人。縣中人口如在十萬以上，即添選議員一人；雖有十萬零一人，亦可選議員二人。每多十萬人，加選一人；某縣應選兩個以上之議員，該縣即分成兩個以上之選舉區，每區選一人；縣係永久之行政區域，各縣之疆界，罕有變動，或永久不變動。不但此縣與彼縣之間，即同縣內所分之各區，其中選舉人數目之多寡，均彼此大有差異。如在一九一四年，巴斯阿拉魄斯②省內之五縣，共有居民一〇七三四〇人，有選舉權者爲三三六七七人，選出衆議員五人；沙代③省內之五縣，共有居民四一九三七〇人，有選舉權者爲一二〇六九〇人，亦選出議員五人。又如在一八八九年，迦夏桑勒④縣人口略過十萬人，即分成兩區，每區選議員一人；至一八九一年，該縣人口稍不足十萬人，於是即併成一區，全縣選舉議員一人。用英國之成語予以形容，即謂法國厲行一人一票之原則，卻不注意於一張票一個價值之定律。

在一九一四年，提倡改革舊選舉法者，所持之意見，又分爲兩派；一派主張僅用全區投票代替分區投票；一派主張非特應用全區投票法，且應採比例代表制度。此兩派均反對分區投票。其所持之理由，大致如下：（一）分區投票，使選舉人及議員之眼光太失之狹小，選舉人之趨向，總以爲議員不過係由本地方派赴

① Lyons ② Basses-Alpes ③ Sarthe ④ Carcassonne

巴黎之代表，爲其桑梓攫得官爵，謀取利益；議員亦持此種眼光，對其本鄉謀利益，視爲首要之任務，對立法上或對於國家全部有重要關係之問題，反而不甚注意，以爲次要。反之，各省之議員，若係省內之選舉人所公選者，則各選舉人之權力，自然加大，而將重視其特權；候選人運動選舉之方法，即可較爲磊落，議員討論國家大事之時，即可不至太注重其本鄉之利益。（2）全區投票較分區投票合乎法國代表制度之理想，議員之往巴黎，乃代表全國國民，而非代表某地方。（3）用全區選舉法，議員既不專注意在各地方之利益，則其對於裁減各地方種種無用之官吏及榮典等事，必不致於設法回護，於是行政上之改革，可以隨時進行，不受障礙。（4）選舉區域加大，可以免去政府干涉選舉之弊，在小區域內，政府可以用小惠或壓力支配選舉人，但人數愈多，愈難支配。（5）用分區選舉法，人數稀少之小區，亦選出議員一人，選舉區域之疆界，又難變更，於是代表制度，遂失之於太平不均。因此種種理由，故此兩派人均主張廢去分區選舉法，改用全區選舉制度。在一八八五至八九年間，此種種目的，未能如意達到。前已述及，此制度爲布郎熱之野心家所利用，若分區選舉，則不致曾有此事之發生。然須知此制之試驗，爲時甚促，而一時陷入非常的政治上之不安中。

【選舉之改革：比例代表制】法國革命之偉人密拉包①在百餘年前有言曰：『由選舉而成之議會，如地圖然，地圖須將全國各地方均按比例爲之描寫，不可使比較重要之地方，遮掩不重要之地方。』近來法國之改革家，以爲僅擴充選舉之區域，雖係善良計劃，但決不足以使法國國會完全立於完美之根基上。在十九世紀末葉，有人提議應制定一種計劃，使各省之少數黨，在衆議院中亦能得有相當之發言權。於是第

① Mirabeau