

現代社會科學叢書

錢端升著

法國的政治組織

商務印書館發行

現代理會科學叢書
法國的政治組織

此書作者權翻印必究

中華民國十九年二月初版

每冊定價大洋壹元陸角

外埠酌加運費匯費

著作者 錢端升

發行兼印者 上海寶山路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

Contemporary Social Science Series
POLITICAL ORGANIZATION OF
FRANCE

By

TSIEN TUAN SHENG

1st ed., Nov., 1930

Price: \$1.60, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI
ALL RIGHTS RESERVED

序

這册小書不過是歐美日本的政治組織的一部分。著者的計劃，想把英、美、法、德、日、俄的政府合著成一本書；全書的完成尙需時日，所以先把法國那部分先行刊印。六國的的政治組織牽涉甚廣，爲節省時間計，凡在外國文中已有相當論著的幾國政府，擬就根據於那些論著酌量編訂，而加以必要的增刪或修正。本書取材多半本於下列各書：

Bryce, James: *Modern Democracies.*

Carire, Jean et Bourgin, Georges: *Manuel des Partis Politiques en France.*

Duguit, Léon: *Manuel de Droit Constitutionnel.*

Haurion, Maurice: *Précis de Droit Administratif et de Droit Public.*

Jacques, Léon: *Les Partis Politiques sous la Troisième République.*

Munro, William Bennett: *The Governments of Europe.*

門羅 (Munro) 書中關於法國的部分差不多是本書前幾章的張本，著者對門羅尤深感謝。

錢端升

十八年五月

法國的政治組織

目錄

第一章	立憲史略	一
第二章	總統	一八
第三章	國務員及行政制度	三九
第四章	參議院	五六
第五章	衆議院	七一
第六章	國會的職權	八八
第七章	法律及法院	一〇七
第八章	地方政府及屬地政府	一三〇
第九章	黨派	一五一

法國的政治組織

第一章 立憲史略

法國現行的憲法成立在一八七〇年普法之戰以後。它似乎是很新的，它的年齡不及美國憲法的一半，更不能和英國憲法相比。然細考第三共和國的一切制度，則無不有悠久的歷史，或是從大革命以前的王國傳遞下來的，或是曾經第一第二共和國試驗過的，或是因拿破崙一世及三世時的帝制的。有人說：法國的政府兼具共和的形式，王國的制度，帝國的精神，現行憲法的背景亦於此可見了。

在法國的立憲史中一七八九是最重要的。在這年以後法國方有真正

憲政的試驗；這年以前，雖然也曾有過所謂『基本法』（*lois fondamentales*）由積習所造成的『基本法』，但是它們的目的僅僅在規定王位的繼承，王土的不可棄讓，及國教的自由獨立；它們和人民卻漠無關係。它們值得稱爲憲法的地方，乃因它們的束縛力，它們有束縛一般法律及命令的力量。例如一四二〇年時國王查理六世曾訂一條約，否認他私生子查理的繼承權，而以英王亨利五世爲繼承者。這個條約雖經巴黎的議會和大學註冊，及全國等級會議的批准，然而查理六世一死，他的兒子七世依然踐位，上述條約以違反基本法的原故絲毫不能發生效力。路易十三世及十四世所頒佈的繼承詔諭也曾因同樣的理由而被巴黎的議會宣佈無效。在這些事例中，我們可以看見法國在大革命以前已有基本法及普通法的區別，而基本法的觀念也早已存在。

但是我們所習知的立憲政治則完全爲大革命的產物。大革命的三大口號——自由，平等，博愛——決不是偶然發生的。因爲從前沒有自由，平等，博愛，革命

的羣衆纔以它們爲口號。革命以前的法國，政權集於國王個人，除了上述的基本法以外，國王不受任何法律的拘束。上述的基本法，於人民的權利既無絲毫保障，國王當然不知道何謂人權。政府的系統也沒有國會或議會一類的東西，可以立法或監督行政。所謂『等級會議』——即僧侶，貴族，平民，每級各推代表若干所組織的會議——自始即沒有英國國會在中古時代所享有的權力，且召集的權完全操於國王之手，國王永久不召集，等級會議即永久不開會。法國在中古時代各地也有議會（Parlement），就中以巴黎的議會尤爲著名，但它們是司法和解釋法律的機關，不是立法的機關。等級會議本來有進於國會的可能，英國國會的起源也不過是一個等級會議。但是英國的等級會議因有與國王抗爭的機會而進爲能立法，能通過預算的國會；法國的等級會議從一六一四年迄一七八九年從不召集，及至路易十八世厄於財政之支絀而召集等級會議時，則革命已成不可避免的步驟，而等級會議也無由循英國人的舊道。等級會議既始終沒有監督

國王的權力，國王遂得自立其法，自執其法，自行其政，毫無限制。路易十四世的豪語『朕即是國』遂成事實。

且大革命以前的法國亦無地方自治可言。大而各省，小而一市一村，俱無民選的議會，凡治理地方的官吏，無論爲督察長官，爲檢察使，爲稅吏，或爲獄吏，無非是國王所任命的官吏。他們奉行國王的意旨，以統御人民，國王的意旨即是法律，舉凡信教自由，言論自由，陳訴自由等權，既爲當時人民所不知，而拘捕監禁亦不須依固定的手續；總之，當時人民無人權的保障可言，也無自由可言。

法國在舊制之下，既無自由，又無平等；僧侶及貴族俱爲享有特權的階級。當時全國的地七分之一爲教會所有，而僧侶可以不納一文的稅。貴族所納的稅亦甚輕微。大部分的負擔在農工商的肩上。朝廷愈窮奢極侈，則小民的負擔亦愈重。且徵收制度宛如中國的包辦政策。稅局稅吏向政府認納一定的成數後，便向人民任意搜括以飽私囊，於是小民更不聊生。納稅而外，小民更須爲貴族及僧侶盡

種種之勞力及經濟上的義務。小民的義務既這樣大，而政治上的權利則盡歸於貴族。凡高官厚爵，不論文武，俱爲貴族所包辦，小民祇能充兵卒及小吏。這就是政治上的不平等。

那時候各省各地間的分裂性也很大。勃良地（Burgundy）的人先爲勃良地人，次爲法國人，諾曼地（Normandy）的人也先爲諾曼地人，而次爲法人。各省有各省的習慣法，各自不同；沒有一種適用全國的習慣法。城市與鄉村之間交通不易，感情亦不佳。城市中人鄙視鄉人，而鄉人也恨城市中人。鄉間進城的貨物概須納入城稅。此地到那地的貨物也須完納過路稅。哈佛爾（Havre）到巴黎不過百里，而稅卡共有十所。各地間交通不便，習慣不同，貿易不旺，因之法國的人民也沒有四海一家的博愛觀念。

大革命一開始時，自由，平等，博愛，即爲人民的口頭禪。革命的結果，舊制完全推翻。政體由君主而共和，王后則上了斷頭臺去。國教取消，教會所有的土地一律

充公，僧侶的特權也一律取消。貴族制度被廢除，貴族的產業也充公了不少。地方自治及選舉權則一一賦與人民。

在大革命的過程中，憲法也如春筍的突起。第一次爲一七八九年的人權宣言。這個宣言最要的兩點，是人類平等和人權保障。到了一七九一年正式憲法成立，政府組織也有規定。照這憲法，立法院由有產業的人民間接選舉，國務員則向立法院負責行政。這個憲法比較起來要算是保守的，它連人民平等的原則也沒有承認。革命領袖羅伯斯庇爾（Robespierre）及丹頓（Danton）等俱不滿意於它，所以一七九三年更頒布了一個激烈的憲法。這個憲法正式承認法國政體爲共和政體，立法機關爲一院制，執行機關爲委員制。它已經過了人民的總表決，但始終沒有實行，『恐怖時代』以後，溫和派漸漸得勢，因有一七九五年的新憲法。

新憲法在法國歷史上通稱爲第三年憲法，因爲那年是革命曆的第三年。它

規定立法機關有兩院，選民有資產的限制，行政採委員制，以兩院所選舉的五總裁組織總裁機關。當時爲總裁者皆爲溫和派的領袖，國家也從『恐怖』中逃了出來。但當總裁制的時期（一七九五——一七九九年）中，法國天天在仇人包圍之中，各總裁雖富有能力，而仍不易有所設施。

一七九九年拿破崙返自埃及，易總裁制爲執政制，而自爲首席執政。拿破崙爲軍人，不甚表同情於民主政治；它主張憲法應提綱挈領，簡要而易修改。一八〇〇年他就把第三年的憲法根本修改，另成第八年的憲法，把立法機關的權限大大縮減，把行政首領的權限大大加增。這時拿破崙本已取得了君主的全權，但他還不滿意。於一八〇二年任他自己爲終身的首席執政，二年而後（一八〇四），復下令人民總投票，承認他爲法國人民的皇帝。自革命之日起至拿破崙稱帝時爲止，僅隔十五年，而法國的政體則由王國而共和，復由共和而帝國；變化的快實爲歷史上所不經見的事。

拿破崙當權後即舉行各種設施。在地方政府方面，法國在革命後早已打破省界而劃全國爲八十餘縣，拿破崙所置的縣長都是他的私人，下級地方官吏受縣長指揮，而縣長受中央的指揮。法國的中央集權，實拿破崙開其端。他深信沒有宗教便不能有治安，因和羅馬教皇訂結條約，承認宗教舊時所有的地位。革命時所充公的田產早已分售於小農夫，因之不能發還，但拿破崙允以國幣充實教會的經費。他又覺得沒有貴族及榮典不足以獎進人才，因於封立新貴族而外，復創設榮譽軍（*legion d'honneur*），藉以籠絡有才的人。

拿破崙的盛名固由武功而來，但有永久價值者卻是他的文治。他除了改組地方政府外，於行政理財方面亦很有改良，最大的功績則爲法典的頒布。一八〇四年的民法，又稱爲拿破崙法典，實樹法國近百年來法律的基礎。同時，司法的手續也大大革新，不復像從前的紛亂無章。大革命的種種理想所以能永入於法國的民心者，拿破崙的內政改良實爲莫大的助力。

拿破崙既失敗，路易十六世的幼弟復辟爲十八世。路易十八世內因國人的要求，外因列國的授意，不得不頒佈一種憲法，以示讓步。一八一四年六月所公佈的約法大體上是做照英國憲法的。當時英國的政制：行政有國王及其大臣，立法有上下兩院所組成的國會；上院爲貴族院，議員幾全爲世襲罔替的貴族，下院爲衆議院，議員由人民選舉。大臣非上院議員必爲衆議員，而大臣中的中堅分子則自號內閣，閣員亦即多數黨在國會的領袖。內閣向衆議院負責，非衆院的多數黨即不能組閣。內閣更代國王負行政的責任。國王的權則有名而無實。這就是所謂議會政府及虛君立憲的內容。路易的約法即以此爲榜樣，所以也有貴族院，衆議院，及責任內閣等種種制度。同時凡英國的人權，如陪審制，保護狀，出版自由，身體自由等等也一一有明文規定。在形式上看起來，好像法國的政治可有英國政治的開明了，但在事實上，則英國憲政的精神絲毫沒有學得。路易及繼他的查理十世俱不能始終以能得下院信任的人組織內閣，國王常常與下院發生衝突，終因

非法解散國會的緣故，釀成一八三〇年的七月革命而不習好的波旁王朝也卽一蹶不能復起。

繼波旁而起者爲奧林朝的路易菲力。一八三〇年八月的新約法雖由一八一四年的約法修改而成，但究與舊者不同。舊約法爲路易十四世所給與法人的，而新的則由法人制定而國王接受者。代表大革命的三色旗復替代舊制的白色旗而爲法國國旗。舊約法中命令變更法律的權也明白禁止。新約法更廢除國教，取消新聞紙的印前檢查。但約法的條文儘管比前者進步，而不能確遵憲法的精神仍如往昔。英國政制的最有精采處乃在主持大政的內閣能代表民選議會的多數黨，路易菲力則始終拒絕選舉權的擴大，復包攬議會的選舉。人民既始終不能實際上參政，政府的失政復不可枚舉，於是路易菲力不能不去，而第二共和國遂隨一八四八年的革命而成立。第二共和國的憲法類似美國的憲法。美國政制取民選的總統和民選的國會相峙制度。照一八四八年憲法，總統亦由人民投

票選出，內閣則由總統委派，不受議會的拘束。法國非聯邦，故國會僅有一院。這總統制憲法是否能永久施行，當須看總統是何等樣人。

第二共和國的首任總統——也即唯一總統——路易拿破崙（拿破崙一世的姪），本來不是有名的人，他的當選一半是由他伯父的盛名，一半由於共和黨及王政黨的競爭。別人在相爭不下的時候，他居然依賴伯父的盛名，當選為總統。他的才具雖然不及伯父大，但是他的野心並不小於伯父。總統的任期本來僅有四年，且不得連任。路易拿破崙要求得以連任，而國會則拒絕修正憲法。一八五一年底，他遂用政變的手段把他的任期延長為十年，把國會解放，把憲法修改。他更追隨拿破崙利用人民總投票的辦法，以追認政變的結果。下一年（一八五二）人民且表決贊成帝制的復興。

第二帝國的憲法就是一八五一年政變後路易拿破崙所手定的憲法（一八五二年一月），而將總統改為皇帝者。根據這憲法，皇帝的權非常的大，他可以

任免內閣，內閣祇向他負責。議會爲兩院制：一爲民選的立法院，權限很小；一爲欽派的參議院，權限甚大，既有立法的權，更有解釋和修改憲法的特權。在這種制度之下，路易拿破崙當然成爲大權獨攬的君主。

拿破崙三世稱帝共十八年。最後幾年中反對黨甚爲活躍。爲緩和反對起見，他於一八七〇年又頒佈一新憲法，把民選的立法院的權增加，把欽派的參議院的權減削，并恢復了責任內閣制度。但人民總投票的制度始終沒有取消。拿破崙叔姪皆賴總投票以取到帝位，故深信總投票可始終利用。

一八七〇年的憲法實行尙不到四五個月，而普法之戰發生。路易拿破崙被德人所拘獲，巴黎民衆也宣告（九月四日）另組臨時政府以繼他的後。

臨時政府成立不久即舉行國會的選舉。新國會於一八七一年二月召集後，舉帝哀爾爲行政首領，不久，正其名爲總統。總統及他所任命的國務員俱須向國會負責。帝哀爾本爲國會議員，復兼行總統及內閣總理的職務，似乎應十分有權。