

劉迺誠著

國立武漢
大學叢書

比較政治制度
上卷

商務印書館發行

中華民國二十三年十二月初版
中華民國二十四年五月再版

(32610A)

國立武漢大學叢書
比較政治制度卷上一册

每册定價大洋貳元捌角

外埠酌加運費匯費

著者 劉 迺 誠
本書定價一元

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版權所有
翻印必究

*C11114

華

導言

本國大學內所授比較政府，或稱比較政治制度一科，在學程表中每週所佔時間，有四小時之多，所及國家，大抵概括英法美德義俄瑞士日本等國，這當然是研究政治學的人所必須了解的幾種政治制度。但是國內大學各系所開學程既屬有限，授課人員又須擔任多種學程，八個國家大都是一人擔任，加以沒有適當的包羅萬象的教本，教學雙方所感受的困難，是不可避免的，計有三種原因：（一）吾人若欲澈底了解這些國家的制度，必須要能參考原文書籍，換句話說，至少須能通曉英法德三國文字，這自然是國內一般大學生所做不到的。（二）研究比較政府，不但有語言困難，而材料亦至為繁多。假使吾人對於一個國家，選擇三四種重要書籍，（三四種實際是不夠的）研究八個國家，至少要讀二十幾本，國內大學課程過多，一門功課有這樣多的參考書，不是一般大學生所能勝任的。（三）到了現在，除去 Mumro, Ogg, 和 Lowell 所著的幾本書，會羅列上述六七國以外，在任何文字中，尋不出一本書，綜述上述八國政治制度。既然沒有一種可靠的教本，教授方法遂成問題，若全憑筆記，則進行太緩，不採筆記辦法，則所習必乏系統，甚至毫無所得。教過這一班書的人，定能體會這種困難。

Prof. Mumro 最近所修正的 *Governments of Europe* 一書，是比較政府中比較好的一本書，但其缺點

過多，未可採爲教本。（一）該書側重英國，就在編述英國這一篇，也有很多缺點。他對於英國各種制度，敘述頗嫌繁冗和雜亂，大概寫的時候沒有固定計劃，印的時候把各節雜湊起來，以爲能成爲一本有系統的書籍，熟知有大謬不然者。他有時把不重要的事實，描寫得狠詳盡，對於數種重要的制度，以及牠們中間的關係，或則言之不切實，或則竟付闕如。例如他對於各國地方政府，所述既不詳切，對於中央政府和地方政府兩間之關係，竟未作有系統的說明。（三）除法國尚有相當篇幅外，德義俄瑞等國則僅有二三節不等，至多祇能算一種大綱，當然不能用爲教本。而且這本書的缺點，尚不只這兩種，（參看下段）所以我們對於他不滿意，不是吹毛求疵的性質。

我們既然無法採得適當教本，就不能不反求諸己了。當然這個責任是重大的，這種工作是繁難的，不過我們祇要有研究的精神，並肯作切實的工夫，不難得正確的敘述。倘使我們的敘述可以供別人的參考，或者別人可以作進一步的改進，也就是一種貢獻了。根據過去兩年的經驗，我們以爲要想寫一部比較滿意的教本（比較政府）必須注意下列各點，著者寫這一部書的時候，也就把牠們懸爲目標。當然這幾點是否值得注意，還要教學諸君來考量。

（一）對於各國所分各章，應大致相同，使讀者讀後，便於自行比較。在第一卷三國中，除美國爲聯邦政府，州政府必須另成一章外，大抵皆可分爲政治背景中央政府 and 地方政府三章。除有特殊情形外，各章所及重要論點，亦應大致相同。

(二) 在描寫三國之中央機關時，其次序不必一致，因為各國制度是不一致的。例如英國國王是久於其位的，首相由國王委任組閣，國會由人民所推選。因為國王和部長比較接近，而內閣又是國王和國會之間機關，所以我們先述國王，依次以及內閣和國會。法國選民推選參眾兩院議員，兩院合推總統，總統委任部長。所以我們先描寫國會，因其他機關直接間接均由國會所成立；然後依次述及總統和部長。美國為實行分權和衝制之聯邦國家，執行首領和立法機關分別由總統選舉人和選民所產生，沒有連帶的關係。且美國既為總統制的國家，總統的權力至為顯赫，所以我們先敘述總統，而後及國會。由此可知我們敘述上次序之不同，是想用不同的次序，來表現制度的性質之不同，希望可以間接協助讀者，使能了解並能記憶各種機關如何產生。

(三) 除憲法司法殖民地各節，因屬專門範圍，並多分門授習，故所述至簡。其他各節之長短，大抵根據其比較的重要，以及可參考之材料的分量，以免輕重失據之弊。

(四) 各國所佔篇幅，不可過於懸殊。我們的計劃，敘述任何一國，以十萬字為最多，以六萬字為最少。過多則失之冗複，甚至導成雜亂狀態；過少則失之疎略，甚至遺漏重要事實。若以篇幅過短，則讀者可以參考他種書籍，教者亦可於書外補充。

(五) 多數著作每以地方政府無足輕重，未予以應有之篇幅，或則發揮不甚詳盡，或則敘述過於雜亂，不能使讀者得着一種有系統的概念，這當然是一種缺點。須知地方政府既為整個系統中之一部分，而又關係公民之

日常生活，究應作充實的敘述。又各國首都政府多有特殊地位，亦應另節敘述。

(六)多數書籍之最大缺點，在盡量敘述各種制度，而不注意各種制度間之關係，對於中央政府和地方政府兩間之關係，大抵缺乏有系統的說明。著者有鑒及此，故於各國政府之末，特成一節說明之。

以上所述各點，是多數研究政府的書籍上之缺點，就是我們要矯正的。當然，實行這種矯正工作，至少要多參考幾本書，方能着手，並且在有些方面，還要應用個人的判斷。例如，中央政府和地方政府兩方面的關係，祇有 *Daley* 在一九〇六年著過一本書，到現在當然太舊了，他一九二〇年的修正版，在國內是無法尋得的。所以寫這幾節的時候，不但要從多數書本上，尋求雙方關係的運行上之事實，並要推求其重要特點，使讀者可以一目了然。再者各國材料至為紛繁，欲將整個系統，用六萬至十萬字以充分敘述之，不特材料上須求凝練，語句上亦須避免冗複。我們對於上述各種缺點，自然竭力避免，不過弱點還是很多，分章分節方面，尚待設法改進，而遺漏錯誤之處，尤賴教學諸君與以匡正。

本書的全部計劃，擬分三卷，第一卷研究英法美三國；第二卷敘述德義俄三國；第三卷則描寫中日兩國政府，同時討論政府上少數重要問題，各卷自二十萬以至三十萬字不等。除第一卷業經完成外，第二卷亦可在最近將來修正完畢，第三卷則須待至一年以後了。

目次

第一編 英國政治制度……………一

第一章 英國政治制度之歷史的背景……………一

第二章 中央政府……………一五

第一節 英國憲法之性質……………一五

第二節 國王……………一八

第三節 國王與內閣……………二四

第四節 樞密院……………二七

第五節 政府與內閣……………三〇

第六節 行政部與行政機關……………四二

第七節	文官職務	五三
第八節	選舉權與選舉	六三
第九節	政黨之興起	七一
第十節	衆議院	八七
第十一節	立法程序	九六
第十二節	內閣與國會之關係	一〇三
第十三節	上議院或稱貴族院	一〇八
第十四節	法律與法庭	一一五
第十五節	英帝國	一二〇
第三章 地方政府 ……………一二五		
第一節	各級地方政府	一三五
第二節	倫敦	一四七
第三節	中央政府與地方政府之關係	一五五

第二編 法國政治制度……………一六三

第一章 法國政治制度之歷史的背景和憲政之演進……………一六三

第二章 法國中央政府……………一七三

第一節 選舉權與選舉……………一七三

第二節 法國政黨……………一七八

第三節 國會(衆議院)……………一九二

第四節 立法程序……………一九九

第五節 參議院……………二〇七

第六節 總統……………二一四

第七節 部長和行政……………二二〇

第八節 司法……………二三〇

目次

第九節 法國殖民地……………二四一

第三章 法國地方政府……………二四九

第一節 地方政府……………二四九

第二節 巴黎……………二六三

第三節 中央政府與市區政府之關係……………二七一

第三編 美國政治制度……………二七七

第一章 美國政治制度之歷史的背景……………二七七

第二章 美國聯邦政府……………二九一

第一節 公民與公民權利……………二九一

第二節 總統的提名和選舉……………二九九

第三節	總統之職權	三〇七
第四節	內閣	三一八
第五節	國會(參議院)	三二八
第六節	衆議院	三三七
第七節	國會之普通權力	三四五
第八節	聯邦司法	三五三
第九節	合衆國以外之疆域政府	三六〇
第十節	政黨	三六八
第三章	美國州政府	二七三
第一節	各州在合衆國內之地位	三七三
第二節	州憲法	三八〇
第三節	州立法機關	三八四
第四節	州長	三九二

第五節 州內各部行政……………四〇〇

第六節 州法院……………四〇五

第四章 地方政府……………四一一

第一節 地方政府之演進……………四一一

第二節 地方政府……………四一六

第三節 美國市制之沿革和現代市政府之合法地位……………四二八

第四節 美國市政府之各種形式……………四三三

第五節 哥倫比亞區域……………四四三

第六節 地方政府和州政府之關係……………四四五

比較政治制度

第一章 英國政治制度之歷史的背景

在新舊石器時代，居英境之野蠻人，頸長而細，髮黑而鬚，此種民族現今西班牙尚有之，愛爾蘭及威爾斯之黑小種族，或即其苗裔也。後Celts渡海來英，征服黑小長頭之土人，並與雜居，（Celts為Aryan族之一枝，Aryan族蔓延全歐，並及印度與波斯。）英國有史時期自此始。Phoenicians由水道曾往通商，藉以購錫，後百年希臘人由陸道從馬賽前往貿易，是時英國三島稱爲Britannia。

在希臘人往英後三百年，羅馬大將Julius Caesar（耶穌生前55及54年）率兵來征，戰敗島人，佔有南英。斯時北中二部人民雖極愚頑，而南英居民，已有相當文明。羅馬人治理南英約三四百年，逐野蠻好鬥之Picts及Scots於北部，訂較優的法律，建城市，築堅實道路，開關林地，種植穀類，發展商業。斯時耶穌教士來，人民信教，而文明大進。至四〇一年羅馬軍隊一部分歸國，攻擊野蠻民族，至四一〇年全部退出英境，退後其政治制度亦即消滅。在羅馬人離去之前，早有Teutons來擾英國海岸，（亦為Aryan族之一支）來者總計三族：（Saxons，

Jutes 及 Angles) 二百年後此三族佔有英島之半，英國土著被迫西退，此數族佔據七大區域，互相戰伐，強者兼併弱者，至九世紀時，Wessex 王勢力最盛，成立英吉利王國。

撒克孫國王雖爲世襲制，但智人會議 (Witan) 可廢棄國王之長子，甚或另選皇室以外之人爲國王。國王在戰爭時期，統率人民作戰，若得智人會議之同意，可以訂立刑罰和法律，並任宗族會議之主席。

智人會議爲國王之 (Great Council) 顧問機關，其實際組織和權力不可稽考，但有多種效用，殆無疑義。國王懦弱，智人會議始有治權。議會之人數不定，通常包含皇室主要官吏，主教，郡長，和國內重要人員，國王得隨時招集之。當時無固定國都，可以隨地招集，由國王主席。以理論言，智人會議之職權，在通過新法律，訂立條約和盟約，通過賦稅，整理宗教等項事宜。實際言之，其權力與國王之權力，適成反比例。智人會議既無選任代表，故不爲代表機關，不過當時以之爲代表社會輿論，並可以制止國王之專制。

在撒克孫時代，人民大都以耕種爲業，集居於鄉村 (village) 集村而爲鎮 (townships)，各鎮有鎮民大會 (town meeting)，並有選任官員，主持全鎮事務。集鎮而爲邑 (hundred 稱爲百家村或稱小邑) 各邑有邑議會，由邑長和各鎮所派代表四人組織之。最高級地方政府爲郡 (shire) 有郡議會，最初一切自由公民均得爲郡議會議員，後則議會中僅有大地主，教士，邑長，和各鎮代表，每年開會兩次，由郡長 (aldorman) 主席，郡長則由國王任命之。統言之，撒克孫地方政府系統，在英國有三種影響：(一) 全國一致，(二) 地方區域形成系統，(三)

至少在理論上，郡邑政府之組織，根據代表原則。

後丹麥人來攻，連敗英軍，丹王兼爲瑙威及英國之王。至一〇四二年，Norman 勢力興起，瑙曼人乃丹麥人之一支，由 Scandinavia 遷入法國。丹麥人與英人通婚，瑙曼人則與法人通婚。丹太子皆不肖之徒，英人選瑙曼太子 Edward 爲王，王信教甚深，英人稱之爲 Edward the Confessor。信徒愛德沃，愛德沃臨終時，（一〇六六年）薦大臣 Harold 爲王，Witan 選任之。是時 Duke of Normandy 要求皇位，率兵來攻，大敗 Harold，驅兵入倫敦，Witan 選之爲王，史稱爲 William the Conqueror。戰勝者威廉。

瑙曼人到英時，並未根本鏟除原有地方政府系統，僅少變更之，另行採取少許瑙曼制度而已。威廉希望博得英人之好感，容許英人保留其舊有法律制度和習俗，一切設施和變更，以能維持皇權爲標準。故撒克孫和瑙曼之政治意念和制度，可以併存。

瑙曼時代對於英國憲法的進展，有數種重要影響：（一）瑙曼王竭力削減撒克孫貴族之權力，國王之權力因以增大。（二）沒收大地產，土地歸之國王，分賜於采臣。（三）國王自爲教堂首領，行使任命主教之權。（四）至是郡長由國王任命，並向國王負責，此輩實施國王之意志，維持治安，並替皇室征收賦稅。（五）威廉以後之國王，委任多數皇室法官，巡視各郡，聽審案件，施行同一法律，而司法統一。

在瑙曼國王時代，舊『智人會議』變爲 magnam concilium，或稱爲 Great council 大議會，此會由國王

招集皇室官吏和國內要人組織之，其效用與前代智人會議，大致相同，因國王之勢力甚大，而議員又多為其采臣，所以大議會之權力甚小。大議會為國王之高級法院和顧問機關，國王於訂立法律和征收租稅時，則徵詢其意見。不過皇室的財源，大都得之於采金，采金可以自由徵收，不須大議會之同意。璣曼王大都為大地主，亦為最富，雖無固定稅收，亦足以支付一切國用。

此外尚有 *curia regis*，或稱為 *little council* 小議會。大小議會之區別，言人人殊，大概大議會為定期會議，每年至多三次。至於皇室官吏，常在國王左右，隨時可以組為行政會議，或行政法院，此類集會則稱為小議會。由此可知大小議會為同一機關，不過為全體會議和局部會議之區別而已。或以今日之英國國會，脫胎於璣曼時代之大議會，今日之樞密院財政部和高級法院，則由璣曼時代之小議會分化而成。

以後數代國王大底壓迫人民，亨利一世 (Henry I) 於 1100 年臨朝，欲得人民歡心，發自由憲章 (*Charter of liberties*)。斯提番 (Stephen) 即位，於行獵時被刺身死。亨利二世 (Henry II) 幼子約翰 (John) 主政殘暴，民不堪命，諸男爵與人民聯合，並得教士與法官之贊助，強迫約翰承認在亨利 Henry 所頒佈之自由憲章中，人民所得之權利。約翰欲用兵，諸男爵已預有準備，更得人民之助，逼約翰簽英國之著名大憲章 (*Magna Carta*，亦稱 *Great charter*)。除他項條件外，此憲章規定人民有受同等人審判之權，國王不得任意處分人民，國王在未得諸男爵及主教同意之前，不得征稅。

研究英國政治之人，每以大憲章爲英國歷史上最重要之文件，所言雖屬事實，但吾人究應了解下列各點：

(一) 大憲章代表封建時代之意念和習慣，淵源於撒克孫時代，既非新法典，亦非創造新的政府計劃，初不過對於國王銳加得和約翰之暴政，提出一種救濟辦法而已。(二) 憲章中所要求之各種權利，並未闡發任何新理論，在歐陸各國中，早經成爲法律矣。(三) 此項憲法，並非由人民取之於國王，乃由少數男爵所擬成，側重貴族之權利者爲多。

當然大憲章亦有其重要之原因：(一) 當時英國暴君迭出，蹂躪社會習慣和法律，而不少顧忌，自有憲章以後，舉國維持法律高於國王之觀念，國王不敢任意違犯法律。(二) 憲章中除載明貴族之權利外，亦曾注意地方之自由和人民之權利。(三) 大憲章變爲國家自由之基礎和保障，後代國王多追認之，並已變爲近代英國憲法中之重要部分。

約翰死後，其子亨利三世(Henry III)年方九歲，大主教蘭統(Langton)及高等裁判官Hubert de Burgh代行政事，至二十歲時，自行職權，仍由大臣輔之，是爲樞密院(Privy Council)之始。後大主教死，高等裁判官見逐，亨利(Henry)自行攝政。因后爲法人，而將主要位置及重要城堡，統予左右法人。復驕奢異常，並對法用兵，冀以恢復其父在法所失之土地，故每年須向貴族及主教索取大宗款項，彼輩於議會中許給之，自此始有國會(Parliament)之名，淵源於法文(Parler)，即發言之意。Henry屢欲增征新稅，爲衆男爵所不滿，國戚Simon de Mo-