

萬有文庫

第一集一種

王雲五主編

會議

李震東著

商務印書館發行

議 會

李震東 著

萬有文庫

第一集一千種

總編輯者

王雲五

商務印書館發行

目次

第一章	議會的起源	一
第二章	議會的組織	七
第三章	議會的權限	一五
第四章	議會的會期及議員的特權	三一
第五章	多數代表制與比例代表制及職業代表制	三五
第六章	中國的議會	四五

議會

第一章 議會的起源

議會二字，在英語叫做 parliament，與法語之 parler（即談話）同一語源，是互相討論的意思。現在我們所說的議會，其意義有四點：

1. 不僅是討論政治的地方。
2. 不是諮詢機關而是決議機關。
3. 是代表人民之一部或全部，表示人民之政治的意思的機關。
4. 是參與國家和其他政治團體之立法作用之運用及預算之確定，表白被治者方面之意見而發達了的制度。

議會制度這東西，產生自何年何月，雖不大明白，但無論如何，它是一種頗長久的制度吧。

斐爾康德 (A. Vierkandt) 說：「原始民族最原始的政體是民主的，在會長以外有民會或評議會，會長的勢力，離開了民會或評議會差不多完全沒有單獨確定的權利，這是最平常的事體。」又說：「這樣的形態，不僅存在於澳大利亞人，愛斯基摩人，印度人之間，也存在於勒格羅族，麥拉勒細亞族之間，特別是在文化最低的種族中有這樣的事實存在，便是其起源最古的證明。」

希臘的各市府國家，其政治組織各國不同。如斯巴達算是最保守的國家，但關於戰爭與和平的大事，卻容許三十歲以上的斯巴達人參預民會來共同決定。至如民主政體的雅典，民會則有絕大的權力，國家的一切權力，都屬於民會，沒有國王，也沒有大總統，更沒有修正或否決其決議的第二院。

在羅馬，迄至格納嘉斯 (Gracchus) 時期為止的共和政體時代，人民集會成為政治上的主要活動。不過雅典是一種單一的集會掌握一切權力，而羅馬則是形態不同的幾種國民的集會，互相對立，分掌政治上的權力。

又在古日耳曼民開始出現於歷史的舞臺的時代，在每一部落各自成爲獨立的政治團體的時代，當時各部落的自由公民全體，每年照例在一定期間集合於原野中，選舉會長，決定戰爭與和平，以及一切重大的事件。就是現在瑞士山中幾個村落所施行的國民大會，這種日耳曼的遺風遺俗，還可以看見。

不消說，古代的民會，和今日的議會不一樣。古代的民會，規模極小，與其叫做民會，不如叫做村落集會，而近代的議會，則存在於人口衆多的大國家。既然是村落的集會，那麼，人民全體都能够自行集會，用不着選代表了。至於在人口衆多的大國家，要把全體的國民集合在一個地方開會，事實上已絕對不可能。因此，國民的集會，祇有推選代表才可能。推選代表之國民的集會，是從英國發源之近代的產物。

近代議會的前身，可以說是中世西歐各國的「等級會議」。在西歐各國的封建時代，封建君主的主宮廷以內，常有集合重要的家臣於一堂而成爲顧問機關的習慣。封建的家臣，便是當時的貴族，大地主，所謂家臣會議，即一方面是豪族會議，備君主的顧問，而一方面又在封建法之下盡保護

自己利益的職能。祇有重要的家臣才有參加該會的資格，然在中世，便已有站在封建君主關係以外的兩個階級參加了。其一，即是基督教會的僧侶團，其他，即是市府的代表者。教會同時是大地主，而市府在經濟上的勢力，隨着商業的發達而逐漸增大，於地主以外，市府的勢力，也不能夠輕視。故從第十二世紀到第十三世紀，西歐多數的國家，都成立了貴族、僧侶、市民三個階級的會議。這會議便是普通所說的「三級會議」或「等級會議」。

從中世的「等級會議」發達為國民議會的，實際上祇有英國一國。其他國家的議會制度，大約是在法國革命以後，倣效英國來的。

英國議會之兩院制度的形態，在第十四世紀的時候便已確立，而議會之不僅有立法的權限，並且有支配國家一般政治的勢力，特別是政府要由議會支配，議會能够左右政府的進退，那是一六八八年所謂「名譽革命」(glorious revolution)以後的事。

一六八八年的「名譽革命」，開闢了英國議會制度史的新頁，確定了近代議會的權限。英國的議會制度，自第十九世紀至第二十世紀，中間尚經過如次之重要的變革：

1. 以一八三二年的改正選舉法爲始一直到世界大戰以後一九一八年及一九二七年的普通選舉法爲止的幾次改正選舉法，議會由大地主的性質一變而爲真正的民主的議會。在一八三二年以前，地主的勢力很大，所以一般人把這個時代叫做「地主寡頭政治」的時代。一八三二年的選舉法改正，便是走向真正的平民政治的第一步，到第二十世紀，有了普通選舉的制度，才把平民政治完成。

2. 關於貴族院和衆議院的關係，照一九一一年的議會法：貴族院的權限，須在法律上受限制。

3. 自進入二十世紀以後，因勞動黨的勃興，於是英國傳統的兩大政黨主義竟被打破，成爲三黨鼎立的形勢，因此，在議會不佔多數的政黨，也能組織內閣，這在議會內閣制上發生一個很大的變革。（據鄒敬芳譯美濃部達吉議會制度論）

在歐洲大陸方面，自法國路易十八開始做效英國頒布欽定憲法以後，因之，比利時，德意志，葡萄牙等國，都同時採用了議會的內閣制度。美國之採用議會制度，始自脫離英國的羈絆而獨立的

時候。大體上，各國的議會制度，都是拿英國的政治制度做模範。（美國雖採用孟德斯鳩的三權分立主義，但孟德斯鳩卻是贊美英國憲制的人，所以說美國也是以英國的政治制度做模範。）

第二章 議會的組織

現在各國議會的組織，有一院制（unicameral system）和兩院制（bicameral system）的區別。所謂一院制，便是以一個單一團體行使議會的職權，議會即由民選的議員構成。所謂兩院制，便是以議會職權委諸兩個團體所組織成的複合體，這兩個團體，各自開會，各自決議，由於雙方的議決的一致，始成立議會的議決案。議會的議員，有些國家，一院是由民選，其他一院，則用特別方法，由特權階級所選出的議員以構成，或則兩院都由民選，兩院祇有選舉上的資格或權限的不同。議會的兩院制，始於英國。英國自第十四世紀以後，即分為貴族院和衆議院，除了在克林威爾共和政體時代，將貴族院一時廢止而外，兩院制之成為確定的制度，直到如今。匈牙利雖然在很早的時候，便是採用兩院制的國家，但匈牙利的制度，對於其他各國沒有什麼影響。近代各國大多數之採取兩院制，主要是受英國的影響，所以有人說英國是兩院制的祖宗。

英國的兩院制，首先傳到美國各州。蒲徠斯說：「美國各州毫無例外地採用兩院制的議會之起源，與其說是在理論，不如說是在歷史，即一部分是某殖民地除了一般人民代表的議會之外，還有由少數議員所構成的知事的顧問會之事實存在，而一部分是由於倣效母國制度的自然的天性。想倣效母國的傾向，不僅從殖民地時代就有，就是在脫離英國羈絆而從新制成獨立國憲法的時候，也同樣表現出來，殖民地某一部分，到一七七六年為止，固然止有一院，及成為獨立國，於是一律採取兩院制了。然到現今，兩院制的必要，在美國人採取起來，是合於政治學之原理的。為要防止一院的趨於輕率，專橫，腐敗之本質的傾向，便發生另有一院與別一院同等權能，彼此對立之必要的信念。」

法國當革命的時候，許多人都主張一院制，討論的結果，便把一院制的原理規定在一七九一年的憲法中，一七九三年的憲法，仍然繼續着這種原理。一七九五年的憲法，才改廢這個原理，變為兩院制。到一八四八年二月革命，又恢復一院制，經過四年又行改廢。當一八七一年，普法戰爭之後，帝制終止，又恢復從前的一院制，到一八七五年，又改為兩院制。

大體上，世界上所有的國家，多採取兩院制，世界大戰以後新創造的各國憲法，關於兩院的關係，雖大有變革，而在設兩個獨立的合議體以作立法機關的主義上，還是維持着舊時的傳統。

近代採取一院制的，祇有布加利亞，芬蘭，土耳其，捷克斯拉夫諸小國而已。

兩院制與一院制，究竟那一個是較好的制度呢？關於這點，歷來有兩種不同的意見：

1. 贊成兩院制的意見

a. 兩院制可以得到審慎和考慮的好處，一院制每有輕躁及祇看到一方面的危險，常常容易受感情的驅使，又常常容易拿速成的不完全的理論為滿足。如採用兩院制，則各種法律案的成立，祇須經過兩個機關的議決，已足以增加法律案的精密，而且兩院制之所以能够增加法律案的精密，還不僅是因為法律之曾經兩院議決，而是因為任何一院都怕別一院的反對，故當議決法律案的時候，便不能不十分審慎。

b. 兩院制能使總意 (general will) 得到一種更正確的意味。一院制（尤其在一切議員是同時選出的人時）常有任期尚未終了即不能代表民意的危險。而兩院制則因為各議員被

選出之時間和任期的不同，就可以救濟這個缺點。

c. 兩院制能保全行政部的獨立。如果採用一院制，議會就以爲他是惟一代表民意的機關，因而不免使行政部受其控制。如兩院互相牽制，行政部便有自由獨立的餘地。

d. 在現實社會中，各人的地位和能力都有差別，議會便是現實社會的縮寫，故特權階級選派代表到議會去，是正當而且必要的事。

e. 兩院制可以調和議會和行政部的衝突。在實行一院制的國家，議會的意見和行政部的意見，每不一致，結果，很容易發生無法調和的破裂。因爲行政機關和議會的衝突，往往祇是行政機關和議會中某一院的衝突，如果這樣，那麼，立於衝突之外的其他一院，自可立於調停人或仲裁人的地位。

f. 兩院制不但可以限制專橫，並且可以調劑進步。因爲一院獨立，沒有他院同他抗衡，一受政潮的鼓動，很容易釀成激烈的革命。如果院數過多，又必然一事不能做，結果，便又傾向於保守方面。祇有兩院制，一個向前拉，一個向後扯，一拉一扯，適得中庸之道，不致釀成重大的事變。

2. 贊成一院制的意見

a. 一院制的好處，在於責任明確。內閣在事實上絕對不能對於兩院一致的負責，就是在實行兩院制的國家，也必定要犧牲上院的獨立，僅使閣員對於衆議院負責，如果內閣一定要得兩院的信任，那麼，不是閣員左右爲難，便是兩院互相衝突。法國的憲法雖然有閣員對於兩院負責的明文，但是屢次經驗的結果，終不能不使閣員僅僅對於衆議院負責，與其犧牲一院的獨立，使上院名存實亡，不如採取一院制，反使閣員心目有所專注。

b. 兩院制可使法律案不容易成立，其結果便不免妨礙社會的改革和進步。議會政治這東西，較諸獨裁政治已欠靈活，如採取兩院制，則凡法律案之通過一院的，還須再提請他院通過，法律案的成立，便越發困難，一切應該興革的事，便越發不容易實現。如採取一院制，即可以免除這些困難。

c. 一院制可使民意統一。有代表人民意志的一院已經够了，還要設一上議院來牽制衆議院，其實就是用貴族主義來制牽民主治主義的辦法。立法部是發表民意的機關，人民對於同一問

題，不能同時橫生意見，故立法部的組織不能紛歧。如果兩院各有互相否決之權，便不容易明瞭人民的公意所在。

d. 兩院制可以引起議會本身的衝突，以至議會爲行政機關所操縱，不能保持對抗行政機關的能力。因爲會議爲人數很多的合議機關，而行政機關，則嘗爲獨裁機關或人數很少的合議關，兩下互相比較，後者之操縱前者，實際上已非常便利，如再採取兩院制，則凡遇到議會上下兩院意見不一致的時候，行政機關便越發可以肆其操縱舞弊的伎倆，利用一院去抵制一院，因此，議會將完全喪失其支配行政機關或限制行政機關的能力。

e. 主張兩院制的人，動輒就說一院制議事專橫，其實團體的公共意思與個人的自由意思不同，因爲個人的自由意思僅代表一個人的意見，故伸縮極其自如，至於團體的意思，無非是種種意思互相調劑所形成的公意，既是公意，便不能叫做專制。

f. 兩院制不過是政治發達中的一個過程，現在階級的觀念，已經被全國民治 (national democracy) 的觀念所代替，祇有代表真正民意的一院，才是當然的立法機關。爲使代表有效

能，和適當的調劑起見，「一個大的議會通常的討論，在價值上一定超過於那種先由一個有這種利益關係的人，然後由一個有別種利益關係的人之討論。」

以上列舉關於兩院制和一院制的意見。立法部究竟應該採取一院制或兩院制呢？高一涵氏說：「我以爲兩院制的歷史和事實上的理由，祇在代表階級利益的一點上，除此以外，都有可以互相辯駁的理論。如果國內沒有貴族階級存在，似不必用法律來特創貴族階級，勉強去做效人家的兩院制。而且就在兩院制創始的英國，自一九一一年八月的議會法通過後，貴族院已經成爲一種裝飾品。因爲這個議會法上重要的規定有兩點：（一）凡關於財政案，如果由衆議院在議會閉會期前一個月交到貴族院，而貴族院在閉會期前不予通過，就可以交國王裁可成爲法律。（二）凡財政案以外的法律案，曾經貴族院在兩個會期中繼續否決兩次者，如果衆議院在第三個會期中繼續通過，而貴族院仍予以第三次否決時，就可以交國王裁可成爲法律。由此看來，英國的議會，在事實上已經是一院制了。」（高一涵政治學綱要）又王世杰氏說：「實際上某種國家之宜否採用兩院制，愚以爲應於上述兩院制之普通理由而外，求得其特殊理由，以爲採用兩院制之主要根