



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

民國史料叢刊

續編

0009

孫燕京 張研 主編

政治·法律法規

比較憲法（二）



大象出版社

民國史料叢刊

續編
0009

孫燕京 張研 主編

政治・法律法規

比較憲法（二）



大象出版社

比較憲法（二）

第二章 行政機關

本章的範圍在對於各國行政機關的組織及其職權，爲比較的說明與討論。

『行政機關』（Administration）這個名詞，本與『執行機關』（Executive）同義，而往往互用。故僅就字義言，行政機關即是執行法律的機關，或享有執行法律權的機關。但是論者雖得以『執行法律權』這個名詞解釋『行政權』，而因行政機關，在一切國家中，俱不僅爲享有行政權或執行法律權的機關，我們遂亦不能取行政機關職權的一部分，以解釋行政機關這個名詞。所以行政機關云云，初不得僅釋爲享有行政權或享有執行法律權的機關。

在通常憲法用語或學術用語中，行政機關這個名詞，可說有廣狹二義。就其狹義言，則行政機關係專指一國高級行政機關而言；如在美法等國，則指其總統與國務員而言；在瑞士等採用行政合議制度的國家，則指其聯邦行政委員會而言。就其廣義而言，則行政機關這個名詞，往往不僅包含上述的最高行政機關，而實兼含上級及下級一切

行政機關，即所謂軍政機關，亦往往包含在內。

本章所稱行政機關，既非僅認其爲享有行政權或執行法律權的機關，亦非泛指一切上級下級行政機關而言。在本章中，行政機關這個名詞，除有特別聲明者外，係從狹義，專指高級行政機關而言。

第一節 行政機關的組成

在一般國家中，最高行政機關的組成，大率採用一種總統制，或一種責任內閣制；但也有對於國家最高行政機關的組織採用合議制者。近年來，則獨裁制亦頗流行。本節因取各國合議制，總統制，及責任內閣制，分別論述其行政機關的組成。至於獨裁制，則當於本章第二節討論行政機關與立法機關的關係時予以說明。

第一目 合議制

一 合議制的意義 合議制，國人普通稱爲委員制。但是「委員」這個名詞，通常係指不具有原始的職權者而言；委員與委員所自產生或委權於委員的機關，初不立於對等地位，而完全受這個機關的意志的拘束；與私法上「受託人」與「委託人」間

的關係約略相似。誠然，如果採用合議制，則行政合議團體的分子，對於立法機關，殆將如受託人之於委託人。然合議制的可能的形式，究不限於如此。我們不用委員制這個名詞，而用合議制者，即以其涵義較廣之故。

合議制在令國家行政機關的職權，不由一個首領行使，而由一個多人合組的合議團體行使。構成此合議團體的分子，彼此立於平等地位，其法律上的權限初無軒輊；此合議團體雖亦往往有一人爲其形式上的首領，然此種首領初不過爲內部會議的主席或對外的代表；除此而外，其職權固仍與該團體中其他分子的職權相等。所以這種制度，既不類於總統制，亦不類於兩層機關式的責任內閣制，更不類於獨裁制。

二 合議制的理論 在現代一般國家中，合議制已不僅適用於立法的組織，抑且往往適用於法院。至就行政組織而論，合議制雖亦有適用於特種行政組織或地方行政組織之例可舉，然以此制適用於最高行政機關的組織者，尙不多見。其所以然，則因此制有幾種顯著的流弊。

第一個流弊爲處事之缺乏靈敏。一切重要行政事項，既俱須經由一個合議機關決定，行政機關的動作自然不易靈敏，於是行政機關不易應付許多的事變，而尤不易應

付非常的事變。第二個流弊爲責任之缺乏明顯。一切行政政策，既俱產自合議機關多數的決議，而各個人的主張，又往往因種種原因勢難宣洩於外，則一般社會對於一種政策的失敗或成功，自亦往往不能確定其責任之所在。這種責任不明的狀態，亦足令一般社會對於各個行政當局的個別能力與識見，不易爲精密的判斷。第三個流弊爲行政政策之不易貫徹。行政合議機關的各個分子，彼此原處於完全平等的地位，倘其中含有比較缺乏合作精神之人，或則對於合議機關多數決定的政策，因不願犧牲己見而不誠意地援助其執行，或且從事於不利於該項政策的各種動作，則該項政策的實施，便要感受困難，倘此種困難竟達一定程度，則該項政策或且不能獲得相當的試驗。這種政策不易貫徹的狀態，既足使行政機關不易有應付議會的能力，尤足令一般社會對於一種政策的失敗，因未得着相當試驗之故，不能了解其實原因。

以上三種流弊，一般論者認爲行使責任內閣制的國家，大都可以解除到相當的程度，所以即使畏懼美國式的總統制可以讓成行政專制者，亦往往不主採用合議制以爲代替。在民治素養已達相當程度，行政機關已經不復含有多大危險性的國家，則爲防杜議會專橫起見，就是美國式的行政獨任制，亦有其正當的功用。

然合議制雖有如上所述的流弊，而主張此制者，卻亦有幾種簡單而且具有相當勢力的理由。一則以爲此制可以滌盪君主政體的遺跡，其在新從君主政體脫胎的共和國，爲改造一般社會的心理與觀感起見，此種制度尤可有顯著的功效。羅馬共和首創時期與法蘭西的第一次共和，所以俱採行政合議制者，大半以此。二則以爲此制可以防杜行政的專制，可使行政機關侵犯議會或危害人民自由的種種行爲，較難實現；因爲擅專行爲的實施，出自一人的決定易，出自衆人的合議便或不易；其在民治素養尙淺的國家，行政專制的可能性比較的既屬甚大，此制的功用比較的亦或較高。三則以爲此制可以補救行政人選的失當；蓋事權如果集中於一人，則一人人選的不當，便可貽誤行政機關的整個，倘以事權異諸一個合議團體，則該團體中即有一二人人選失當，亦或不至貽誤整個。

三 合議制的實例 如純從理論上着想，合議制自然可有許多的形式。求諸事實，則以此制適用於國家最高行政機關的組織者，並不多見。在古代歷史中，羅馬共和時代的執政（Consul）制，與中國周厲王出奔後的周召「共和」制，亦或與合議制

註：羅馬共和時代，設立兩個行政首長，俱稱爲 Consul。此種兩頭政治垂四百餘年。

約略相當，但兩者俱爲兩人的合議制，究非真正的合議制可比。

羅馬而後，歐洲歷史上，最值得我們注意的行政合議制，要算法蘭西大革命期內一七九五至一七九九年所曾採行的主政委員會（Directoire）制。此制與一般的合議制相較，有一個特點。這個特點，在將行政機關的決議權與執行權完全分開，以決議權界諸一個行政合議機關，即所謂主政委員會，而以執行此項決議之權界諸這個合議機關以外的幾個各司一職的『國務員』（Ministers）。這是主政委員會制中極堪注意的一點；我們不能不稍述其內容。

主政委員會設有委員五人，其產生則由下議院（Conseil des Cinq Cents）先推定雙倍額數的候選人，再提經上議院（Conseil des Anciens）決選。五人中，每年須改選其一

註① 史稱周厲王暴虐，爲民所攻，出奔於虢；召公周公二相行政，號曰『共和』。說者

遂謂共和之政亦卽一種兩頭政治。惟是『共和』云云或亦僅指不相違戾而

言，初不必含有兩人地位平等之意。且當時厲王雖已出奔，而其人尙存；厲王之

子靜（卽於厲王卒後，由召公扶立，而以宣王稱者）亦尙匿養於召公之家，所以

『共和』云云，在制度上亦尙不能謂爲無君之政。凡此諸點，因史料皆乏，似俱

不易確定。

（第一次當選的五人，於最初四年內以抽籤法改選；）凡經改選的委員，在其解職後五年以內，尚不能重行當選。五委員輪流為主政委員會的主席；每三月更換一次。所以每屆主席的任期，極其短促。主政委員會是最高行政機關，其行政職權極為廣大；但只能決議，而不能直接執行其決議；其構成分子（即主政委員）亦無直接執行決議之權。執行主政委員會的決議者為六個至八個的「國務員」。國務員由主政委員會任免，但主政委員不得自兼國務員。國務員各司一種職務，並不形成一種合議團體。●這樣形式的合議制在理論上似是比較適宜的一種形式；因為執行與決議既經分開，則合議機關之內縱含有一部分缺乏合作精神之人，亦不致使合議機關所決定的政策，在執行上發生障礙。

以上所述為東西歷史上的合議制。至於今代國家之採用合議制者，則羣以瑞士為標準。

瑞士是合議制行用最久而且成效最著的國家。瑞士的歷史可以說是從十三世

註 ● 以上詳見 Duguit et Moirier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789 (1925), 94-98.

紀開始；而瑞士有史以來，也就沒有君主制或其他獨任制，而只有合議制；僅於受拿破崙征服的時期，曾有極短時期的中斷。瑞士並且是合議制行用最普遍的國家；其中央行政組織，與其各邦行政組織，俱係採用此制。我們這裏所討論的，則僅以其聯邦委員會（Bundesrat）制爲限。瑞士的聯邦委員會制，較諸其他合議制，在法制上及習慣上，蓋各有其特點。

法制上之特點有二。第一，聯邦委員會是含有元首的；然而元首的存在，並不影響合議制的精神。聯邦委員會是瑞士的最高行政機關，由七個委員組成。這七個委員俱由議會上下兩院開聯合會議選舉。他們的任期都是三年。議會逐年就這七個委員中選定一個委員，爲瑞士聯邦的總統（Bundespräsident）；選定另一個委員爲瑞士聯邦的副總統。所以聯邦委員會并不像羅馬的執政制，完全沒有首領；亦不純像法國的主政委員會制，雖有議事的主席而主席卻不具元首的頭銜。瑞士的總統及副總統不獨任期都只有一年，而且不能繼續當選。就是總統的職權，除了對內爲委員會會議的主席，對外得代表委員會履行各種儀節（如接受外國元首與使節之類）而外，亦與其他委員，完全平等。總統在委員會中，並且與其他委員一樣投票。所以總統與副總統

的名稱，嚴格的講，實在與實際不甚相稱，但聯邦委員會，卻因是而得保全合議制的精神。第二，聯邦委員會的七個委員，各是主管一部的部長。這是瑞士制與法國主政委員會制顯然相異的地方，然而聯邦委員會亦不因是而喪失合議制的精神。聯邦委員會的構成分子——總統，副總統，以及其他——都是主管一部的人員，都是一個部長。但是這七個委員如果各就其所管的部務有單獨決定權，合議制的精神便不免要被破壞。所以瑞士憲法第一〇三條復明定，行政決議俱須出自聯邦委員會，委員之各主一部，則不過是謀事務的審查與執行的便利而已。在這種規定之下，各部部長（即各委員）的職務，不過是豫備各該部提交聯邦委員會的議案，與執行該委員會對於各該部事務的決議案，而其自己則不享有任何單獨決定之權。不過憲文的涵義，雖可作如此解釋，在實際上，則瑞士聯邦委員會卻不能不給予各部部長以若干單獨決定之權。一部分瑞士憲法學者且謂聯邦委員會，對於各部的任何決議，須保有撤銷或變更之權，才得與憲文的精神完全符合。但是各部部長對於各部事務雖亦取得若干分單獨決定之權，

註① Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes* (1913), 277 及以下。

註② Dürckhardt, *Kommentar der Schw. Bundesverfassung* (1905), 812.

一切稍形重要的事件，實際上究俱由聯邦委員會決定。● 所以合議制的精神，在瑞士可說是貫徹到了極高的程度。

瑞士合議機關的組織，在法制上固有上述兩個特點，在習慣上也有兩個特點。第一，聯邦委員會在習慣上不是代表一個政黨的機關。瑞士雖然是一個小小國家，卻是含有數種民族，數種語言，數種宗教的國家。依着習慣，聯邦委員會也常是代表各種民族與宗教的團體，而不是代表一種民族或一種宗教的團體，亦不是代表議會中一個政黨的團體。依着習慣，這七個委員總得有一個委員是由沮利希（Zürich）邦出身的，總得有一個委員是由柏恩（Bern）邦出身的，總得有一個委員是由信奉天主教的各邦出身的，而且說法國話與說意大利話的各邦，通常也各在委員會中佔有一席。● 第二，聯邦委員會的各個委員，在習慣上，幾乎都是一個終身官吏。聯邦委員會的委員，在法律上本只有三年的任期，但在習慣上，這些委員，只要他自己願意繼續充任，幾乎沒有不繼續當選的，自一八四八至一九一九年七十餘年中，這個習慣只有過一回例外。所以聯

註 ● Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes (1913), 286.

註 ● Bryce, Modern Democracies (1911) I, 304.

邦委員會的委員，事實上都成了終身官吏。這習慣之所以養成，一半因為瑞士的聯邦委員會，實際上不是一個決定政策的團體，而純是一個執行議會政策的團體，因此議會選舉這些委員，俱只偏重他們的行政經驗與能力，而不注意他們的政見或言論豐采。

以上是瑞士聯邦委員會制的内容。瑞士這個制度的成效，是盡人所承認的。這種制度收效的原因，我們固不能說是與該制本身的完善無多大關係，然而一部分原因——甚或主要原因——卻不在制度的本身。瑞士民族數百年的民治素養，當然是這個制度收效的一部分或大部分原因。因為瑞士民族有了這樣長期的民治素養，所以能使他們的合議制，實現其特長，而不發現其短處。譬如聯邦委員會的分子，在習慣上既都享有終身任期，那末，在事理上就難保行政人員不偏於保守固陋，以致不能追隨人民的新蘄求，與社會的新變化，而演成一種官僚政治。然而在民治素養甚深的瑞士，聯邦委員會的官僚化，卻是不會發生的。而在另一方面，瑞士行政機關的行政政策，卻因聯

註 ● 但聯邦委員之所以不致官僚化，與瑞士法制，卻也有關係的；因為在瑞士制度之下，聯邦委員會的委員是常日在議會中生活的，是常日參加議會的討論而受其督責與陶冶的。

邦委員會的委員俱爲長期的官吏，而能繼續不斷；瑞士行政機關的行政效率，亦因是而獲提高。復次，瑞士行政合議機關既須完全受議會支配，而毫無牽制議會行動的權能，那末，在事理上亦或可以釀成議會多數的專制。然而多數專制之事，在瑞士也極不易發生，因爲瑞士的輿論，歷來就是最能顧惜少數的利益而不肯讓少數受過分壓迫的。行政機關儘管沒有牽制議會的權能，而議會多數的專制卻也不易發生。●此外，瑞士聯邦委員會爲代表各種政治色彩的團體，而其分子又俱爲執行聯邦委員會議決的部長那末，在事理上亦都可以增加委員間意見分裂與合作困難的程度；然而事實上，這些流弊卻也因瑞士人民之習於調和與互讓，而獲減免。

瑞士而外，蘇聯的人民委員會（*Sovnarkom* 英譯作 Council of People's Commissars）亦爲合議制的機關。不過人民委員會的行政權力既不能與羅馬的執政，法國的主政委員會或瑞士的聯邦委員會相比擬，而且在實際上，蘇聯的立法行政又俱由極少數人主持。所以有些學者反對列蘇聯制度爲合議制之一。

註● 但這一層事實，與瑞士所行的復決與創制等法制，卻也不無關係；因爲在那些制度之下，議會尤不能不受輿論的制裁。

蘇聯的人民委員會制，是蘇維埃革命的產物。人民委員會於一九一七年十月鮑爾雪維克黨人革命時即已產生，而旋經全俄蘇維埃大會承認的。一九一八年七月的蘇俄憲法與一九二四年一月的蘇聯憲法俱保持這個制度。蘇聯中其他各邦的憲法亦俱有人民委員會的設立。以後所述，則僅以蘇聯的人民委員會為限。

蘇聯中央機關的組織，與一切國家的中央組織不相類似。蘇聯的中央組織，可以說是包含着四個機關，即蘇聯蘇維埃代表大會（Congress of Soviets of U. S. S. R.），蘇聯中央執行委員會（Central Executive Committee of U. S. S. R.），蘇聯中央執行委員會常務委員會（Presidium），與蘇聯人民委員會。

蘇聯的第一個機關為蘇維埃代表大會。這個機關為蘇聯的最高機關，由各省蘇維埃代表大會與各城市蘇維埃所選舉的代表組織而成。代表人數甚衆，恆在二千左右，集會的次數則甚少，自一九二二年蘇聯成立以來，只召集過八次大會，每次集會的時間又極短促。因此，在實際上，蘇維埃代表大會並不是蘇聯的最重要機關。中央執行委員會是由蘇維埃代表大會產生的，凡值蘇維埃代表大會閉會期間，他便可以代表蘇維埃代表大會而行使其一切職權（此為蘇聯政制的一個特點），而且他所行使的職