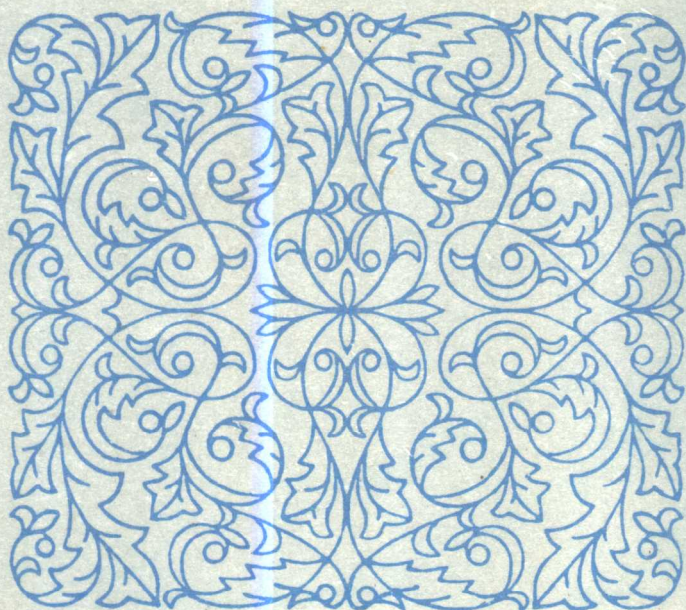


# 民國叢書

第三編

• 21 •



---

---

# 民國叢書

第三編

· 21 ·

政治·法律·軍事類

中國議會史  
議會制度

顧敦錄著  
邱昌渭著

上海書店

---

---

---

邱昌渭著

議  
會  
制  
度

本書據世界書局1933年版影印

## 序

這本書的稿子，是著者在東北大學與北京大學講授「議會制度」時的講義。著者的目的，在解釋甚麼是議會制度——他是怎樣運用的，他的缺點在甚麼地方，他現在的趨勢是怎樣。著者覺得凡是一種政治組織，如經過一個國家的採用，與經過不少次數的革命奮鬥爭取得來，姑無論其利弊如何，總值得我們的研究。況且現在行使議會政治的國家，不止一個，而這些國家，有的是世界上首屈一指的強國，我們對於他們所運用的政治制度，更有確切認識的必要。

著者在本書內，毫無主觀的主張，對於中國民十三以前與民十三以後的情形，尤無所取材。中國是否宜行使議會政治，更非本書討論的範圍。本書討論的範圍是，怎樣纔算是議會政治。我們要知道，民十三以前的中國，雖曾有過議會，但沒有成立議會政治；雖曾有過內閣，但沒有構成內閣制。

在圖書設備不完全如現在的中國的環境裏，著者敢於將這部稿子出版問世，未免有點膽大！茲著者謹以十二分的誠意，希望讀者對於本書的錯誤，不吝指教爲幸。

民國二十一年六月二十日序於北京大學

# 目次

## 第一章 議會制度的歷史觀

### 第一節 議會制度原始的研究

議會名稱的來源……議會組織的原始學說……條頓學說的反對派……條頓學說的辯護者……亨利  
福特的主張

### 第二節 代議政治的理論

十八世紀學者對於代議政治的認識……詹姆斯密爾的理論……約翰密爾論專制政體的缺點……論  
君主立憲制的缺點……約翰密爾認為最好的政體……在某種情形下代議政治不能施行……代表機

關的職權

## 第二章 議會制度的組織

### 第一節 選民與選區

選舉權能的兩種學說……選民性別的限制……選民年齡的限制……選民職權的限制……選民居住

期間的限制……他項資格的限制……單數選區制的缺點……英美比例選舉制……大陸比例選舉制……比例選舉制的缺點

## 第二節 選舉手續……………五七

美國兩種選民登記法……英法兩國選民登記法……議員候補人推舉法……選舉進行……選舉日期……選舉票制……複數投票制……強制投票制……選舉舞弊的取締法……選舉爭執的處置

## 第三節 議會內部的組織(上)……………八九

議會召集的日期……選舉職員……議長的主席職權……法定人數問題……議長與政黨政治……議長的議員地位……議會法典的重要

## 第四節 議會內部的組織(下)……………一三三

美國衆議院全體委員會……美國衆議院常務審查委員會……英國衆議院全體委員會……英國衆議院臨時委員會……英國衆議院常務審查委員會……英國衆議院私人請願議案審查委員會……歐洲國家衆議院中審查委員會制……對於議會審查委員組織的批評

## 第五節 第二院問題(上)……………一三三

法國的經驗……主張兩院制的理論……世襲制……由政府選派制……一部分選舉制……完全選舉

制……瑞士德意志與挪威的第二院組織

## 第六節 第二院問題(下)……………一五八

第一院立法無倉卒草率的流弊……第二院不能作立法技術的復審機關……議案未經通過以前技術

方面的經過程序……第二院不能代表聯邦觀念……第二院組織上的困難……第二院職權方面的困

難……聯合委員制……對於一院制的裁制方法

## 第三章 議會職權……………一七九

### 第一節 立法權……………一七九

關於立法權的兩種學說……議案的提出……議事日程……議案經過數讀……修正案……辯論及其

限制……制止辯論法……立法權由少數政黨領袖行使……英國的分治潮流

### 第二節 財政權……………二〇五

立法機關的地位……英國財政管理制度的特點……英國歲出預算的編製與通過……英國歲入預算

的編製與通過……英國的審計制度……英國議會監督財政的缺點……英美兩國對預算二字的觀念

……美國預算的編製……美國預算立法程序……美國的審計制度……英美兩國財政立法不同點的比較……法國財政立法程序……法國審計制度……歐戰後新立國家財政立法制度的特點

### 第三節 監督政府權……………二二九

管理權……規定政府工作事項……規定執行工作的機關……決定行政工作的人員……規定行政機關的經費……調查委員會……議會休假委員會……外交委員會……批評權……質問……不信任投票

## 第四章 議會政治與分權組織……………二四九

### 第一節 行政元首與議會……………二四九

三權分立學說……議會制國家行政元首制的分類及其產生……以色列亞元首制……召集議會開會及停止開會權……創議立法權……否決議案權……頒佈命令權

### 第二節 內閣……………二七〇

內閣政治的演進……內閣的成立與政黨情形……內閣總理與閣員的關係……合議式內閣會議的組織……獨裁式內閣會議的組織……內閣連帶責任制……內閣的地位與權力……內閣政治的趨向

第三節 司法權.....二九五

分權學說不能嚴格實現……美國司法機關解釋憲法及拒絕執行法律權……司法官是否是政府的法律顧問……美國中央大理院的權威……歐洲大陸法律的形式與實質的分別……法國與瑞士的司法權……歐戰後的新趨勢……歐洲國家反對法院解釋憲法與宣佈議會單行法爲無效的三大理由……歐美司法機關地位的不同……英國司法機關的地位與議會……英屬各殖民政府的司法機關地位……司法獨立的兩大重要條件

第五章 議會之裁制.....三二一

第一節 解散議會權.....三二一

總統制與議會制不同的又一點……議會被解散的原因……解散權的限制法……解散權的行使……歐戰後新生國家關於解散權的規定

第二節 創議制 複決權 罷官制.....三三二

行使直接民主制的原因……行使直接民主制的目的……創議制及其分類……複決制及其分類……罷官制……罷官制的行使……直接民主制行使的程序……直接民主制行使的限制……直接民主制

行使的成績……蒲徠斯的意見

## 第六章 議會政治與政黨……………三五七

### 第一節 議會政治下的政黨地位與組織……………三五七

政黨的成立……反對黨存在的必要……政黨領袖……鞭手……黨員祕密大會……議會中的指導委

員會……議會內的政黨組織與議會外的政黨組織之關連……代議政治的兩種代表原則……政黨政

治下的議員地位

### 第二節 職業代表制……………三八三

職業代表制的學理主張……職業代表制形式的實現……歐戰後新生國家憲法會議中之職業代表制

的主張……蘇俄職業代表制……猶哥斯拉夫經濟院的組織……波蘭最高經濟院的組織……丹士格

自由城同業會的組織……捷克斯拉夫經濟顧問會的組織……德意志憲法上規定的經濟院之組織……

臨時中央經濟院的組織……臨時經濟院的成績……法國經濟院的組織……意大利的職業選舉制

……職業制的實行與過去各家主張之不同

## 第七章 結論……………三九九

議會政治的缺點……狄克推多政治與議會政治……議會政治與民族性……永久文官制的重要……  
議會制度與其他政治制度的比較點……議會政治是不是資本政治

# 第一章 議會制度的歷史觀

## 第一節 議會制度原始的研究

議會二字，在英文中謂之巴力門（Parliament）。巴力門一字，從法文 Parlement 脫胎而來。古時英文寫法，亦爲 Parlement。其字母與原來法文 Parlement 完全相同。法文的 Parler 就是講話（To speak）之意。彼此講話，謂之 Parlement。後因時間的演進，意義漸變，凡一羣的人集合議事，名之爲 Parlement。

在歷史的過程中，巴力門爲一種制度名稱的表現。惟各國對於此種制度的觀念，并不一致。法國人認巴力門爲 A Court of Law —— 乃一司法院。英國民族認巴力門爲 A Legislature —— 係一立法機關。

議會名稱的來源如此，但對於議會組織的原始，學者意見，迄今仍未一致。概括起來，約有兩說：

（一）議會的發生，始於歐洲中世紀時。因受英國歷史事實的影響，由君治制度（Royal admini-

stration) 演變而成今制。

(二) 議會組織，形成於古時條頓民族的自由人民大會制度。此種大會制度，由盎格洛·色克遜人移植英國。後因時代的演進，而成爲今日之議會制度。

當十九世紀中葉時，第一派學說盛行一時。自十九世紀中葉後，第二派學說起而代之。最近美國學者福特氏 (H. J. Ford) 著代議政治一書，亦力闢第二說之僞。議會政治爲國民代表制，爲現代民主政治的中心點，苟此制而係條頓民族的創造物，後經盎格洛·色克遜人的傳播，則此制的精神與實質，應演映於英國政治學說，及政治制度上。但吾人若證以英國歷史事實，則頗感缺乏演映的痕跡，遠且不論，當十七世紀時，英國在司徒瓦皇族統治下，力行君權神授學說，蹂躪議會職權。反對之者，斥君主專制政治，於君主人民兩無好處。但當時反對派中，並無一人引述先日條頓民族的自由人民大會制度。愛德華·柯克 (Sir Edward Coke) 爲英國十七世紀著名律師，亦爲反對君治之健者。在所著政府論 (Institutes) 中，雖痛擊當日君主，但柯氏並未引述先日條頓民族之創制，惟只訴諸聖經，以冀自贖而已。

但歐洲十七世紀時，政治與宗教未曾分離，言政治者必及宗教。柯氏訴諸聖經，乃係當日思想上

的習慣使然，柯氏之不引述條頓民族的創制，即不能謂爲此制未曾存在之斷定。是以，吾人必須另覓事實，以爲證明。

米爾登（John Milton, 1608-1674）爲英國十七世紀時第一流的著作家。一六四九年前，米氏就開始著英國史，述英國開國時的習慣法度，以迄諾曼人侵英時代爲止。一六七〇年書成。在此書中，米氏歷數英國開國時政治的專制情形，認當時盎格洛·色格遜人民的生活，不外爲奴隸的生活。至於盎格洛·色克遜民族所傳播的代議制，則未之發現。匪特此也，即以米氏在所著書中，關於議會的原始論觀之，所持主張，與條頓民族創制論恰相反對。米氏謂議會『原來指貴族平民與諾曼君主的會議而言，此會議由諾曼君主高興的時候召集。』所謂條頓民族式的人民大會，則未提及。

說者謂條頓民族的制度，雖已失其歷史的遺傳。但條頓民族的自由精神，則爲議會制度發育的原動力。按之十七世紀時的英國政爭史，此說亦難徵信。英國十七世紀時，君主與議會衝突，並非爲人民的自由而爭，乃彼此爲獲得治權而爭。英國當時長老會派因英皇不予承認長老會，故彼等與人民爲友。後因人民拒絕接受長老會，彼等又見風改舵，擁護英皇。長老會派反對獨立教會派人的理由，是因爲獨立派圖謀伸張民權。長老會派認平民政治，恰如手足倒置，必召紛亂。

即以獨立派領袖分子而論，亦多反對民治者。巴特（Richard Barter）為獨立派著名牧師，謂『民主制度，恆為最惡的制度，因此制使治人與被治者易入於最混亂的境地。』當時格蘭威爾軍中有平民派，最得勢，向格蘭威爾要求實行男子普及選舉制。格蘭威爾係獨立派領袖，對要求者宣言，『此制的影響為無政府，其結局亦必為無政府。假令利己性成的一切男子，均有選舉權，則一切將無止境。』平民派復草擬人民合約，向格蘭威爾請願。並擬以武力為請願後盾。當有兩小隊士兵，各戴人民合約一紙於帽上，未奉命令，整隊游行。格蘭威爾下令將所戴人民合約除去，隊衆不聽命，格氏當令擊斃隊首一人。

試更從英國十七世紀思想界領袖與政治領袖對解放（Freedom）與自由（Liberty）的觀念論之。當時解放的意義，乃是脫除過去權力的束縛。自由的意義，乃按自己的意志行事。在解放的原則下，英國十七世紀的政權由長老會派人的掌握中移到獨立派。由議會的多人政治而變成少數的頭目政治，最後且產生狄克推多。在自由的原則下，上面角色勢力的嬗遞，均是按自己意志行事的結果，並未顧慮大多數人民意見的向背。

霍布思（Thomas Hobbes, 1588-1679）為英國十七世紀的大思想家。在他的著述中，關於條頓

民族——或盎格洛·色克遜民族——爲實行民權的創始人問題，未見隻字的提及。霍氏倡君權論，按着他的主張，君主不獨有權立法，廢法，並且立於法律之上，不受法律的裁制。就是暴君專制，人民亦無權反對，應聽由上帝主宰。凡君主未經禁止去作的事，人民方能有自由去作。

十八世紀時，各國學者專力研究英國議會制度原始者頗不乏人。侯密（C. Hume）所著英國歷史第三章，詳述盎格洛·色克遜政府及習慣。侯氏謂德國民族制度的特點，厥爲自由。此種自由政治原則，隨德國民族侵伐羅馬帝國之時，散佈歐洲。侯氏此論，似可爲條頓民族創制論作主辯。但侯氏繼續申明，謂彼之所謂自由者，僅指少數治者階級的特權而言。因當時的領袖階級及此輩領袖們的實力，完全以奴隸階級爲其基礎。至於平民代表參加國事會議之事，則乏歷史事實的根據。英國議會的原始組織，是否有平民代表在內，侯密有下列的意見：『此問題在英國已曾經過一次很激烈的討論。……大家承認在諾曼民族侵英以前，平民不是國事會議（The Grand Council）的一分子，僅僅君主的武衛官包括在這種最高立法的議會裏。』按侯氏的解說，最初條頓民族的政治制度，係一種獨立武士的同盟（Confederacy），並不是文治的組織。在此種同盟團體中，惟有官爵者始得列席。由此種組織，而後產生封建制度。