



第二卷

# 法国的政府 法国的政治组织

The Government of France  
The Political Institution of France

## 关于钱端升

钱端升（1900—1990）上海人。早年就读清华学堂，获得哈佛大学哲学博士。

从1924年归国到1952年，先后辗转任教于清华大学、北京大学、中央大学、西南联合大学等一流学府。著有《议会委员会》、《法国的政治组织》、《法国的政府》、《德国的政府》、《比较宪法》（合著）、《民国政制史》（合著）、《战后世界之改造》、《中国的政府与政治》等学术著作，另有学术论文若干。

除了躬耕讲坛，1949年之前，钱端升在民国言论界建树亦颇多。在执教之余，钱端升笔耕不辍，二十多年间辗转《北平晨报》、《东方杂志》、《现代评论》、《观察》等民国时期思想舆论界的主流报刊，尤其曾在1934年主持《益世报》社论主笔多半年，抗战期间与西南联大同仁主办《今日评论》杂志，发表了大量政论，对时代问题有切中肯綮的见识与建议，成为民国言论界的旗帜性作者之一。

1948年底，钱端升回到中国，投身于新中国的建设，被任命为北京大学法学院院长。1952年，奉命筹组北京政法学院并担任首任院长，曾参与我国1954年宪法的起草，活跃于中国外交领域、高教领域，以民主党派成员身份积极参政议政。1957年反右运动中，钱端升被打成“右派分子”，遭遇精神上的苦难近二十年。1978年中共中央十一届三中全会后彻底平反，如愿以偿加入中国共产党，在耄耋之年为中国政治学的重建发挥了余热。

## 主编简介

陈夏红，1981年生，甘肃岷县人，法学博士。  
现为《中国政法大学学报》副编审。

早年从事法律人物相关研究，著有《百年中国法律人剪影》、《政法往事：你可能不知道的人与事》、《出没风波里：江平和他的时代》、《风骨：新旧时代的政法学人》等书。曾协助著名法学家江平教授完成其口述自传《沉浮与枯荣：八十自述》。编有《法意阑珊处：20世纪中国法律学人自述》、《辛亥革命实绩史料汇编》、《孙中山答记者问》、《孙中山演讲录》、《思想的气象：法大学术演讲录》、《思想的交锋：法大学术访谈录》等作品。近年主要从事破产法相关研究，在《法制日报》开有双周专栏“破产法札记”，在《法治周末》开有每周专栏“方寸正义”。

## 钱端升全集

- 第一卷 比较宪法
- 第二卷 法国的政府·法国的政治组织
- 第三卷 德国的政府
- 第四卷 中国的政府与政治（英文版）
- 第五卷 民国政制史（上）
- 第六卷 民国政制史（下）
- 第七卷 议会委员会（英文版）
- 第八卷 文选（上）
- 第九卷 文选（中）
- 第十卷 文选（下）

钱端升先生年谱长编（上）

钱端升先生年谱长编（下）





国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

第二卷


# 钱端升全集

陈夏红 主编

## 法国的政府 法国的政治组织

The Government of France  
The Political Institution of France

钱端升 著

 中国政法大学出版社

2017·北京

试读结束 需要全本请在线购买：[www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

钱端升全集. 1-12卷/陈夏红主编. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 5  
ISBN 978-7-5620-7422-9

I. ①钱… II. ①陈… III. ①钱端升(1900-1990) —全集 IV. ①D-52

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第068353号

---

- 出 版 者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号  
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908524(编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 北京华联印刷有限公司  
开 本 720mm × 960mm 1/16  
印 张 375  
字 数 5000 千字  
版 次 2017 年 5 月第 1 版  
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷  
定 价 1800.00 元

# 目 录

## 第一部分 法国的政府

3		再版序
4		初版序
5		第一章 宪法及宪法史
16		第二章 政 党
47		第三章 总 统
64		第四章 内阁及中央行政组织
89		第五章 参议院
102		第六章 众议院
119		第七章 国会职权的行使
138		第八章 法律及法院
154		第九章 地方政府及属地政府
173		参考书目

## 第二部分 法国的政治组织

189		序
190		第一章 立宪史略
199		第二章 总 统
210		第三章 国务员及行政制度
219		第四章 参议院
227		第五章 众议院
236		第六章 国会的职权
246		第七章 法律及法院
258		第八章 地方政府及属地政府
269		第九章 党 派
287		新旧译名对照表

第一部分

法国的政府









## 再版序

将英、美、德、法、日、俄政府合著一书的计划，因近年来心神无宁日，迄今未能实现。说来亦真有老大徒伤之感。

关于英美两国的政府，英文的书籍甚是充富。国人懂英文者甚多，故欲知该两国政府的情形容尚不难。惟德法政制的实施情形，即德法的著者亦因偏重公法，未能予以充分注意。故今将该两国的政府尽先成书，分别付印。<sup>〔1〕</sup>日俄的政府则只能暂付阙如。

本书虽名再版，实等新著。除第一、第三、第五及第八这四章大体尚保留原版文字外，其余各章均是重写过的。然著者对于门罗教授的感谢却不因是而减少。

钱端升

一九三三年十一月二十五日于清华园

---

〔1〕《德国的政府》已由商务印书馆出版。



## 初版序

这册小书（原名法国的政治组织）不过是欧美日本的政治组织的一部分。著者的计划是，想把英、美、法、德、日、俄的政府合著成一本书；全书的完成尚需时日，所以把法国那部分先行刊印。六国的政治组织牵涉甚广，为节省时间，凡在外国文中已有相当多论著的几国政府，拟就根据那些论著酌量编订，而加以必要的增删或修正……门罗所著欧洲各国政府 [William Bennett Munro, *The Governments of Europe* (1925)] 一书中关于法国的部分差不多是本书前几章的张本，著者对门罗教授尤深感谢。

钱端升

一九二九年五月于南京



## 第一章

# 宪法及宪法史

法国现行的宪法成立于一八七〇年普法之战以后。它似乎是很新的，它的年龄不及美国宪法的一半，更不能和英国宪法相比。然细考第三共和国的一切制度，则无不有悠久的历史，或是从大革命以前的王国传递下来的，或是曾经第一第二共和国试验过的，或是因袭拿破仑一世及三世时的帝制的。有人说：法国的政府兼具共和的形式、王国的制度、帝国的精神，现行宪法的背景亦于此可见了。

## 旧 制

在法国的立宪史中，一七八九年是最重要的一年。在这年以后，法国方有真正宪政的试验；这年以前，虽然也曾有过所谓“基本法”（*lois fondamentales*），由积习所造成的“基本法”，但它们的目的仅仅是规定王位的继承、王土的不可弃让及国教的自由独立；它们和人民却漠无关系。它们值得称为宪法的地方乃因它们的束缚力，它们有束缚一般法律及命令的力量。例如一四二〇年时，国王查理六世曾订一条约，否认他私生子查理的继承权，而以英王亨利五世为继承者。这个条约虽经巴黎的议

会和大学注册及全国等级会议的批准，然而查理六世一死，他的儿子七世依然践位，上述条约以违反基本法的缘故丝毫不能发生效力。路易十三世及十四世所颁布的继承诏谕也曾因同样的理由而被巴黎的议会宣布无效。在这些事例中，我们可以看见法国在大革命以前已有基本法及普通法的区别，而基本法的观念也早已存在。

但是，我们所习知的立宪政治则完全为大革命的产物。大革命的三大口号——自由、平等及博爱——绝不是偶然发生的。因为从前没有自由、平等及博爱，革命的群众才以它们为口号。革命以前的法国，政权集于国王个人。除了上述的基本法以外，国王不受任何法律的拘束。上述的基本法，于人民的权利无丝毫保障，国王当然不知道何谓人权。政府的系统中也没有像国会或议会一类可以立法或监督行政的机关。所谓“等级会议”——僧侣、贵族及平民，每级各推代表若干所组织的会议——自始即没有英国国会在中古时代所享有的权力；且召集的权，完全操于国王之手，国王永久不召集，等级会议即永久不开会。法国在中古时代各地固也有议会（Parlement），就中以巴黎的议会尤为著名，但它们是司法和解释法律的机关，而不是立法的机关。等级会议本来有进入国会的可能，英国国会的起源也不过是一个等级会议。但是，英国的等级会议因有与国王抗争的机会而进入能立法、能通过预算的国会；法国的等级会议从一六一四年迄一七八九年从不召集，及至路易十八世厄于财政之支绌而召集等级会议时，则革命已成不可免的步骤，而等级会议也无由循英国人的旧道。等级会议始终没有监督国王的权力，国王遂得自立其法，自执其法，自行其政，毫无限制。路易十四世的豪语“朕即国家”，遂成事实。

大革命以前的法国亦无地方自治可言。大而各省，小如一市一村，俱无民选的议会。凡治理地方的官吏，无论为督察长官，为监察使，为税吏或为狱吏，无非是国王所任命的官吏。他们奉行国王的意旨，以统

御人民；国王的意旨即法律。举凡信教自由、言论自由、陈诉自由等权概为当时人民所不知，拘捕监禁亦不须依固定的手续。总之，当时人民无人权的保障可言，也无自由可言。

法国在旧制之下既无自由，又无平等；僧侣及贵族俱为享有特权的阶级。当时全国土地的七分之一为教会所有，而僧侣可以不纳一文的税。贵族所纳的税亦甚轻微。大部分的负担落于农工商的肩上。朝廷愈穷奢极侈，则小民的负担愈重。且征收制度宛如中国的包办政策。税局税吏向政府认纳一定的成数后便向人民任意搜刮以饱私囊，于是小民更不聊生。纳税而外，小民更须为贵族及僧侣尽种种之劳力及经济上的义务。小民的义务虽这样大，然政治上的权利则尽归于贵族。凡高官厚爵，不论文武，俱为贵族所包办，小民只能充兵卒及小吏。这就是政治上的不平等。

那时候，各省各地间的分裂性也很大。部高尼（Bourgogne）的人先为部高尼人，次为法国人，诺曼地（Normandie）的人也先为诺曼地人，而次为法人。各省有各省的习惯法，各自不同；没有一种适用全国的习惯法。城市与乡村之间交通不易，感情亦不佳。城市中人鄙视乡人，而乡人也恨城市中人。乡间进城的货物概须纳入城税。此地到那地的货物也须完纳过路税。勒阿弗尔（Le Havre）到巴黎不过二百余公里而税卡共有十所。各地间交通不便，习惯不同，贸易不旺，因之法国的人民也没有四海一家的博爱观念。

## 大革命

大革命一开始时，自由、平等及博爱，即人民的口头禅。革命的结果，旧制完全推翻。政体由君主而共和，王后上了断头台。国教取消，教会所有的土地一律充公，僧侣的特权也一律取消。贵族制度被废除，

贵族的产业也充公了不少。地方自治及选举权则一一赋予人民。

## 一七九一和一七九三年的宪法

在大革命的过程中，宪法也如雨后春笋般突起。第一次为一七八九年的人权宣言。这个宣言最重要的两点：人类平等和人权保障。到了一七九一年正式宪法成立，政府组织也有规定。照这宪法，立法院由有产业的人民间接选举，国务员则向立法院负责行政。这个宪法比较起来算是保守的，它连人民平等的原则也没有承认。革命领袖像罗伯斯庇尔（Robespierre）及丹顿（Danton）等俱不满意于它，所以一七九三年颁布了一个激烈的宪法。这个宪法正式承认法国政体为共和政体，立法机关为一院制，执行机关为委员制。它已经过了人民的总表决，但始终没有实行。“恐怖时代”以后，温和派渐渐得势，因有一七九五年的新宪法。

## 第三年宪法

新宪法在法国历史上通称为第三年宪法，因为那年是革命历的第三年。它规定立法机关有两院，选民有资产的限制，行政采委员制，以两院所选举的五总裁组织总裁机关。当时为总裁者皆为温和派的领袖，国家也从“恐怖”中逃了出来。但当总裁制时期（一七九五至一七九九年）中，法国天天在仇人包围之中，各总裁虽富有能力，而仍不易有所设施。

## 第八年宪法

一七九九年拿破仑自埃及返回，易总裁制为执政制，而自为首席执

政。拿破仑为军人，不甚表同情于民主政治；他主张宪法应提纲挈领，简要而易修改。一八〇〇年他就把第三年的宪法根本修改，另成第八年的宪法，把立法机关的权限大大缩减，把行政首长的权限大大加增。这时拿破仑本已取得了君主的全权，但他还不满意。他于一八〇二年任自己为终身首席执政，二年而后（一八〇四年），复下令人民总投票，承认他为法国人民的皇帝。自革命之日起至拿破仑称帝时为止，仅隔十五年，而法国的政体则由王国而共和，复由共和而帝国；变化之快实为历史上所不经见的事。

## 拿破仑

拿破仑当权后即举行各种设施。在地方政府方面，法国在革命后早已废省而设郡，全国划成八十余郡。拿破仑所置的郡长都是他的私人。他令下级地方官吏受郡长指挥，而郡长则受中央的指挥。法国的中央集权，实拿破仑开其端。他深信没有宗教便不能有治安，因和罗马教皇订结条约，承认宗教旧时所有的地位。革命时充公的教会田产早已分售于小农夫，因之不能发还；但拿破仑允以国币充实教会的经费。他又觉得没有贵族及荣典不足以奖进人才，因于封立新贵族而外，复创设荣誉勋位（Légion d'honneur），借以笼络有才的人。

拿破仑的盛名固由武功而来，但有永久价值者却是他的文治。他除了改组地方政府外，于行政理财方面亦很有改良，最大的功绩则为法典的颁布。一八〇四年的民法，又称为拿破仑法典，实为法国近百年来法律的基础。同时，司法的手续也大大革新，不复像从前的纷乱无章。大革命种种理想所以能永入于法国的民心者，拿破仑的内政改良实为莫大的助力。



## 波旁的复辟

拿破仑失败后，路易十六世的幼弟复辟为十八世。路易十八世复辟内因是国人的要求，外因是列国的授意，不得不颁布一种宪法，以示让步。一八一四年六月四日所公布的约法大体上是仿照英国宪法的。当时英国的政制：行政有国王及其大臣；立法有上下两院所组成的国会，上院为贵族院，议员几全为世袭罔替的贵族，下院为众议院，议员由人民选举。大臣非上院议员必为众议员，而大臣中的中坚分子则自号内阁，内阁亦即多数党在国会的领袖。内阁向众议院负责，非众院的多数党即不能组阁。内阁更代国王负行政的责任。国王的权则有名而无实。这就是所谓议会政府及虚君立宪的内容。路易的约法即以此为榜样，所以也有贵族院众议院及责任内阁等种种制度。同时凡英国的人权，如陪审制、保护状、出版自由、身体自由等也一一有明文规定。在形式上看来，好像法国的政治比英国的政治开明，但在事实上，则英国宪政的精神丝毫没有学得。路易及继他的查理十世俱不能始终以能得下院信任的人组织内阁，国王常常与下院发生冲突，终因非法解散国会的缘故，酿成一八三〇年的七月革命，而不习好的波旁王朝也即一蹶不能复起。

## 奥林朝

继查理十世者为奥林（Orléans）朝的路易·腓立普（Louis-Philippe）。一八三〇年八月十八日的新约法虽由一八一四年的约法修改而成，但究与旧者不同。旧约法为路易十四世所给予法人的。而新的则由法人制定而国王接受者。代表大革命的三色旗复替代旧制的白色旗而为法国国旗。旧约法中命令变更法律的权也明白禁止。新约法更废除国教，并取消新