

書 叢 法 政

治 政 邦 聯

著 立 茹 陳



行 發 館 書 印 務 商

周鯁生著

萬國

聯盟

一册

定價一元

★ ★ ★

★ ★ ★

本書於聯盟

之經過及聯

盟之組織與

用問題，闡論

精詳，歷史與

兼備書末附

錄 聯盟規

漢譯及英

法兩文規則

原文尤便研

究聯盟者之

★ ★ ★ ★ ★

商務印書館發行

元(1106)

The Federal Governments

The Commercial Press, Limited

All rights reserved

中華民國十四年二月初版

回(聯邦政治一册)

(每册定價大洋壹元)

(外埠酌加運費匯費)

著者 陳 茹 玄

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市
商務印書館

分售處 商務印書館分館

北京天津保定奉天吉林龍江
濟南太原開封西安南京杭州
蘭谿安慶蕪湖南昌漢口長沙
常德衡州成都重慶廈門福州
廣州潮州香港梧州雲南貴陽
張家口 新嘉坡

此書有著作權翻印必究

自序

民十以來。「聯省自治」之說，甚囂塵上。余維聯治制度。維若繁星。苟不剝蕉抽繭。沿波討源。取其精英。得其骨幹。爲討論標準。則廬山真面。恐非易覩也。故歸國後。卽思集現世聯治各國之制度。爲分析比較之研究。著一專書。以明聯治之體用。然時以多事倉猝。未能屬稿。十二年春。余赴北京法政大學演講歐洲最近政治。對於聯邦制度。益留意取材。得演稿數篇。惟缺焉不備。心常耿耿。至同年秋。余南來寧。就東南大學講席。乃授聯邦政治一門。因擇近代聯治制度之最著者。得美、瑞、德、奧、加、澳、六邦國。析其異同。厘其得失。分別論列。以供學者之研究。至於南美小國。如阿根廷、璜尼、疏拉等。其聯邦制度。取法於美。歐洲新國。如蘇維埃、匈牙利、俄羅斯等。號稱聯邦。而其制度精神不相類似者。概未列入。求精約也。全書凡八章。約十萬言。期年乃成。末一章。論「理想中之聯邦政治」。據私心所得一二。結束全文。亦將以就正明達云爾。

民國十三年八月十日

陳茹玄序於南京東南大學

聯邦政治目錄

導言	一
----	---

第一章 概論	四
--------	---

第一節 聯邦政治之界說	四
-------------	---

第二節 聯邦政治之特性	四
-------------	---

第三節 對於「邦」字之批評	六
---------------	---

第四節 聯邦成立之程序	九
-------------	---

第五節 聯邦組合與同盟組合	九
---------------	---

第六節 完全聯邦與不完全聯邦	一三
----------------	----

第七節 政權之分配	一五
-----------	----

第八節 國家之主權	一七
-----------	----

第九節 聯邦政治之利弊	二二
-------------	----

第二章 北美合衆國……………二七

第一節 聯邦成立以前之歷史……………二八

第二節 聯邦憲法之成立及當時各方對於新憲之意見……………三二

第三節 各邦憲法對於聯邦憲法之影響……………三七

第四節 聯邦憲法之修正……………三九

第五節 中央與各邦之關係……………四二

第六節 中央與各邦之分權……………四七

第七節 邦之位置……………五〇

第八節 中央大理院……………五二

第九節 分權原則與聯邦政治之運用……………五五

第三章 瑞士蘭……………六〇

第一節 一八四八年以前之瑞士蘭……………六一

第二節 瑞士社會經濟之概況與民治聯治發達之原因……………六六

第三節	一八七四年以來之聯治概要·····	六七
第四節	中央行政·····	七二
第五節	委員政治之運用·····	七六
第六節	聯邦議會·····	七九
第七節	聯邦司法·····	八二
第八節	瑞士政黨勢力薄弱之原因·····	八四
第九節	複決權與聯邦憲法之修改·····	八五
第十節	創製權·····	八八
第十一節	瑞士蘭與合衆國之比較·····	九〇
第四章	德意志·····	九二
第一節	德意志聯邦帝國之起原·····	九二
第二節	聯邦帝國之成立·····	九四
第三節	新憲法之大概及其特點·····	九七

第四節	聯邦之主權·····	九八
第五節	政權之分配·····	九九
第六節	普魯士特殊之位置·····	一〇〇
第七節	憲法之修改·····	一〇二
第八節	行政元首·····	一〇四
第九節	帝國首相·····	一〇六
第十節	上院之組織及權力·····	一〇七
第十一節	下院之組織及權力·····	一一〇
第十二節	司法之組織及權力·····	一一一
第十三節	德意志聯邦政治之特點·····	一一三
第十四節	德意志聯邦帝國成功之原因·····	一一五
第十五節	歐戰後之德意志聯邦共和·····	一二二
一、各邦與中央之關係	二、中央之權限	三、行政部之組織與職權
四、上下兩議		

院 五、聯邦司法 六、憲法之修改 七、創製權與複決權 八、新舊兩憲之比較

第五章 加拿大聯省…………… 一二三

第一節 加拿大經濟概況與聯治之起原…………… 一三四

第二節 加拿大聯治大要及其特點…………… 一三五

第三節 聯省議會…………… 一三七

第四節 聯省總督…………… 一四四

第五節 樞密院…………… 一四六

第六節 聯省司法…………… 一四七

第七節 聯省憲法之修改…………… 一四九

第八節 省憲及法律…………… 一五一

第九節 政黨之近勢…………… 一五一

第十節 加拿大聯省與美國聯邦之異點…………… 一五二

第十一節 加拿大聯省與德意志新聯邦之比較…………… 一五四

第六章 澳斯大利亞……………一五四

第一節 聯邦政治之動機……………一五五

第二節 採用聯邦政治之原因……………一五七

第三節 澳洲政治經濟特別狀況……………一五九

第四節 澳洲聯邦政治概觀……………一六〇

第五節 聯邦議會……………一六一

第六節 聯邦司法……………一六二

第七節 責任內閣……………一六三

第八節 聯邦憲法之修改……………一六五

第九節 澳斯大利亞聯邦與母國之關係……………一六六

第十節 聯邦政治之平民精神……………一六七

第十一節 政黨之近勢……………一六八

第十二節 工黨政策與聯邦之將來……………一六九

第十三節	各邦政治·····	一七一
第十四節	澳洲聯邦與加拿大聯省之比較·····	一七二
第十五節	澳洲聯邦與美國聯邦之比較·····	一七三
第七章	奧大利聯邦·····	一七四
第一節	聯邦成立以前之奧大利·····	一七四
第二節	聯邦憲法之大概·····	一七五
第三節	中央與各邦之分權·····	一七六
第四節	聯邦立法·····	一七八
第五節	聯邦行政·····	一八〇
第六節	聯邦司法·····	一八二
第七節	行政裁判所·····	一八三
第八節	憲法裁判所·····	一八四
第九節	各邦與中央之關係·····	一八六

第十節	聯邦審計院·····	一八九
第十一節	聯邦憲法之修正·····	一九〇
第十二節	奧大利聯邦政治之特點·····	一九〇
第八章	理想中之聯邦政治·····	一九一
第一節	何謂理想中之聯邦政治·····	一九二
第二節	中央與地方之分權·····	一九四
第三節	議會組織·····	一九六
第四節	兩院特權·····	一九八
第五節	行政部·····	一九八
第六節	司法部·····	二〇〇
第七節	憲法之修改·····	二〇一
第八節	海陸軍·····	二〇二
第九節	中央與各邦·····	二〇二
第十節	中國之理想聯治·····	二〇四

聯邦政治

導言

英儒弗里門(Freeman)於十九世紀中葉。嘗著聯邦政治史一書(History of Federal Government)。謂歷史上採用聯邦政治的國家。其最著者有四。一爲希臘近古時期之埃神聯盟(Achaean League)二爲自一二九一年以來之瑞士聯邦(Confederation of Swiss Cantons)三爲一五七九年至一七九五年之聶西蘭聯省(United Provinces of Netherlands)四爲自一七八九年以來之美利堅合衆國。四者之中。尤以美利堅具最完備之制度。自弗里門之書出世後。聯邦國家之踵起者亦正不少。其要而足稱者。爲一八七一年創建之德意志聯邦。一八七四年改組之瑞士共和國。一八六七年以來之加拿大。一九〇〇年以來之奧洲等是。歐戰之後。德意志以聯邦帝國。一變而爲聯邦共和國。而奧大利。俄羅斯。匈牙利。等大國亦相率採用聯邦制度焉。英國自加奧聯邦相繼成立之後。益以愛爾蘭之自治要求。東印度之獨立革命。國內政治學者既有大帝國聯邦(imperial federation)

之主張。誠以英之殖民地、遍布全球。各處之人種、歷史、習慣、文化、乃萬不齊。統御以一帝國政府。自難免鞭長莫及之虞。故不若俾各殖民地爲完全自治邦。而英倫政府則爲聯邦之中央機關焉。此種政論、極有勢力。政府亦已表示採取之傾向。說者謂大英帝國聯邦之成立、爲期不遠。非無見之言也。自巴黎和會以還。威爾遜萬國聯盟之說。轟動一時。歐美學者、乃因是進而發揮一種世界聯邦之政治理想。組織一國際的政府。以保持世界永久之和平。此種理想。其在今日雖不免近似空疏而不切於事實。然人類思想之演進無窮。政治組織之演進亦無窮。後夫今之百數十年。吾又安知視同天際皎月之世界聯邦。其不竟爾實現耶。要之、聯邦政治之在今日、既呈一種激進的趨勢。將來發達至若何程度。則正未可限量也。

吾國自辛亥革命成功以來。禍變相尋。民無寧日。下凌上替。法紀蕩然。各省大吏。擁兵自固。儼然私土子民。其跋扈驕橫。方之戰國七雄。唐末藩鎮。猶倍甚焉。當此大局瓦解。狂流不可復制之日。國中一部分學者。以爲採用聯邦政治。可以解決目前之糾紛。於是遂亦有所謂『聯省自治』之說者起。主張各省自動制憲。整理內治。然後聯絡一致。建設穩健有力

之中央政府。以達到統一之目的。此蓋應勢之論也。然反對者。則謂我國久大一統。易以聯邦。不合國情。且今日各地長吏。擅專恣肆。割據之端既兆。乃復以聯邦分治之說。助其毒醅。是爲虎附翼。教猱升木之道也。其言雖不無所蔽。然揆諸事實。亦不能謂爲漫無根據之譚。然則聯邦政治。果適宜於中國耶。抑不適宜於中國耶。是則非可一言取決。而必有待於深詳之考慮者矣。

吾人欲知聯邦政治是否適宜於今日之中國。必先明聯邦政治之作用。及歐美各國採用此種政治制度之前因與後果。美之聯邦制度。異於德之聯邦制度也。德之聯邦制度。又異於加奧之聯邦制度也。制度不同。作用亦異。謂聯邦制度適宜於地廣民衆之國歟。則何以瑞士以彈丸數郡。幾爲世界最小之國。而亦採取聯邦制度也。謂聯邦制度適宜於人種複雜之國歟。則何以美國大革命時。十三州之民。幾爲純粹的盎格魯撒遜人種。而又採取聯邦制度也。是故。凡制度之作用。非唯與當時存在之情狀有關已也。必有相承之歷史。爲之前因焉。此研究聯邦政治者。所以對於歐美各國聯邦政治變遷沿革之歷史。必注重而尋味之也。

第一章 概論

在分別討論各國聯邦政治之先，學者必先明聯治普通之原則與界說。故本章特申論之，以作研究之基礎焉。

第一節 聯邦政治之界說

聯邦政治，爲一分治政治。分治之程度與方法，國各不同。故欲得一圓滿詳盡之界說，殊非易易。然挈要提綱而論，則凡以數邦聯合於公共主權之下，建一公共政府，以管理關係全體之事權。同時各邦對於本邦邦內事權，則仍完全自主。此種政治，可統稱爲聯邦政治。

第二節 聯邦政治之特性

通常論之，聯邦組合 (Federal union) 有特殊之數點焉。其一，此種組合必由一羣之政治分子構成之。每分子各有憲法及政府。其政權之小部分雖經限制，而大部分則仍未喪失。其二，此種組合必有一公共之憲法，或組織法，以明定中央與各邦之關係，並嚴分其責權之範圍焉。此種憲法之位置，必較各邦之邦憲爲高。否則聯邦組合必難收統一之效。

此種憲法又必爲成文法。蓋聯邦之結合，純恃一種複雜的協約，非可以習慣，或意會求成事者。必表之以成文。對於重要各點，條分而縷舉之。方無日久失真之慮。而立句措詞，亦必明白確切。萬不容有含糊影響之字句。以啓日後爭論也。根據上列數特點，聯邦政治發生四大特性。其一、保守的性質。蓋聯邦憲法必爲成文的、剛性的憲法。修改手續必較尋常立法爲繁難。人民習於憲法之尊嚴，遂恒覺其爲神聖不可變易的。因之養成一種極端保守的性質。故英之上院成立亘數世紀。美之上院則纔逾百年。如欲廢除上院制者，則英當較美爲易。是亦基於憲法有剛性柔性之別也。其二、緩弱的性質。蓋聯治必分權。權分則行使每覺困難。互相節制，以求平衡。如美之制度而政治機關之能率消耗於無用者多。且內部之妬忌傾軋，亦所必有。對於國家重大政策之決定，常不易得一致之態度。不類集權中央之單一國家之可遇事敏斷迅行也。其三、「法重」的性質。在聯治之下，司法部對於憲法恒有特別之大權。如美國之大理院，操解釋及保護憲法之大權。一切關於憲法之疑問爭端，莫不取決於大理院。而大理院遂不啻爲「憲法之主人」。然法院苟無人民爲之後盾，必受行政部之牽制，重大判決，可成具文。憲法爲聯邦之根據，而憲法之保護，則恃司法。司法之

能否行其職權、又視乎人民有無重法之精神與習慣。苟人民無此精神與習慣、則法院必至孤立無援、喪失其效用。馴至不能自存。故戴色謂、「必有重法精神之人民、而後可以言聯邦政治。」(見 A. V. Dicey 所著 Law of the Constitution) 斯言其亦可深味矣乎。其四、調和的性質。聯邦制度、乃一種政治計劃。其目的在於寓分治於統一、使國家及地方各得盡量之發展。故就其中央方面觀之、外交軍政幣制各大權盡操於聯邦政府。極端集權制度也。就其邦省方面觀之、一切內政完全獨立自治。在自治範圍之內、雖中央亦不得干涉。又極端之分權制度也。夫分權與集權、其趨向絕對相反。而聯邦制度、必調和兩者而一致利用之。故聯邦組合將成時期、其人民必具有一種奇特之願望。即希望聯合、同時又不欲爲融化整齊的聯合 (union without unity)。而對於統一及分治兩種理想、必具有折衷調劑的眼光、及能力。而後聯邦政治乃得成立焉。

第三節 對於「邦」字之批評

「聯邦」(federal state)之稱。今日既爲成語。然嚴格論之、聯邦組合之分子、實不得稱之爲邦 (state)。卡納氏 (Garner) 謂「邦」字之用、亦有原因。在聯邦成立之先。各分子多爲