
世界政治叢書

瑞士政治府

費聲著

世界書局印行

世界政治學叢書

主編者

美國威斯康辛大學政治學博士
前上海光華大學政治系主任

王造時

英國牛津大學學教授
國立浙江大學學教授

費

鞏

著

瑞士政府

世界書局印行

中華民國二十三年九月初版
中華民國二十三年九月初版

瑞士政府 (全一冊)

定價 大洋 三角

(外埠酌加運費匯費)

著者 費 聶

發行者 沈 知 方

出版者 世界書局

發行所 上海及各省 世界書局



序言

是書爲世界書局世界政治叢書之一。此類叢書編行之主旨，爲供大學之採作教本，兼亦爲便於一般讀者之閱覽；故敘述議論，但求顯明，不求艱深；但重核要，不及細瑣；所佔篇幅，因是亦不欲過廣。本此旨趣，草述此書，其所取材，大多來自英美諸家之著作。諸章之中，雖間參著者個人之意見，殊愧無新發明可言。惟竊欲着重者二點：一隨時以瑞士政制與他國比較，或於其異同之中，有可爲互相印證與借鏡之處，讀者興趣，倘亦能藉是稍增乎？一敘述事實之餘，隨時探求其因果，冀能解釋其所以然之故。淺陋之見，雖未必盡是，一得之愚，或能引起讀者深思，因是而有所領悟耶？竊以爲不論教書著書，所當重者，不在使聽者讀者強記呆誦，而在啓發其理智見解，則探求因果，殆不可少。卽本此態度，故於敘述瑞士全部政制既竟，殿以結論一章，欲以尋其根本原則之所在，並卽據是解釋其所產生之特點，敢陳所見，聊供學者之討論云爾。是爲序。

民國二十二年歲次西曆一九三三年春三月序於滬濱

目次

第一章 緒論

第一節 歷史

第二節 人地

第二章 聯邦憲法

第一節 普通條款

第二節 人權保障

第三節 修憲程序

第三章 國與邦之分權

第一節 宗國權限

第二節 各邦權限

第四章 聯邦政府

第一節 立法機關

目次

一
一
四
七
八
一〇
一一
一二
一三
一五
一九
一九

第二節 執行機關	二六
----------	----

第三節 司法機關	三三
----------	----

第四節 政黨政治	三六
----------	----

第五章 各邦政府	三九
----------	----

第一節 直接民治	三九
----------	----

第二節 代議政治	四二
----------	----

第六章 直接立法	四五
----------	----

第一節 複決	四五
--------	----

第二節 創制	五〇
--------	----

第七章 結論——瑞士政制之根本原則及主要特點	五二
------------------------	----

第一節 根本原則	五四
----------	----

第二節 主要特點	五六
----------	----

第一章 緒論

瑞士風景甲天下，有『世界花園』之稱，然其特立獨異之政制，固亦足與其靈秀所鍾之山川媲美，並爲當世之二絕。瑞士政制，獨創一格，爲真正民主政治之發祥地，亦民主政治之最成功者，泰西各國莫不豔羨稱道，思欲取法，而鮮難神似者也。瑞士對於政府學之最大貢獻爲行政委員制與直接造法，而其政治樞機之圓活靈便，與夫治事精神之渾樸簡捷，亦大足爲世楷模。瑞士以特殊國情與特殊歷史而採聯邦制，制憲之初，雖不乏借鏡美國之處，然固天然之情勢使然，故能行之而有效，非強效外人，更非政治家憑空之創造。至其獨有之純真民治，尤出自然之生長，故能有成。

第一節 歷史

以一蕞爾小國而有二十二邦，民情複雜，未能和協，而強鄰環伺，眈眈虎視，瑞人常苦外侮之侵迫，不得不併力以抗同仇。初以高山之阻隔，種族語言之紛歧，各邦各自爲謀，不相統屬，無共同之政府，故亦非統一

之國家。列邦最早之結合，乃在十三世紀之末葉。奧國爲患，時來侵襲，條頓民族之三小邦，游里（Uri）史微治（Schwyz）翁特凡登（Unterwalden）呻吟於黑白司堡（Habsburg）王室暴力之下者久矣。乘奧新喪，且久聞新君亞爾培（Albert）殘暴成性，知必更將不堪其侮，遂於一二九一年之八月朔，三邦人民，締盟相結，以爲自衛。抵禦外侮，報仇雪恥，誓共進退。患難共之，永矢勿諼。故以永久聯盟名其約。盟結氣盛，合三邦之力，以與奧國周旋，數經苦戰，卒脫強寇羈絆。他邦羨之，頗有爲吸引而來，加入同盟者。魯城（Luzern）壽立希（Schulth）組葛（Zug）葛拉勒司（Glarus）柏恩（Bern）先後來歸。於是一三五三年，遂有八邦聯盟之成立。團結益固，實力益充，歷百數十年未解。一四九九年，德來犯，敗之。德在瑞士之勢力，爲之消滅殆盡。強鄰羈絆，於是又去一個。從茲五十餘年中，他邦加入者，又有佛來堡（Freiburg）蘇羅謨（Solothurn）巴澤耳（Basel）沙夫霍生（Schaffhausen）阿彭絕爾（Appenzell）等五邦，聯盟會員共得一十三邦，是謂一五一三年之十三邦聯盟。全瑞二十二邦，有其大半，儼然成一邦聯。外侮既稍戢，宗教之不同，利害之衝突，固曾陷各邦於一時之內戰，然以共同對外關係之重大，幸未使聯盟瓦解。一六四八年列國且以惠斯費立和約（Peace Treaties of Westphalia）承認瑞士之獨立焉。當時雖已浸成獨立國家，各邦之關係，僅恃鬆弛之邦聯爲之維繫，唯一之共同組織爲各邦代表所組成之會議（Diet）類似一立法機關，實則立法之權亦殊微，而中央執行機關，則竟無之。至於各邦內部之組織，一仍舊觀，極不一致。有爲純粹民治政體

者：游里、史徹治、翁特凡登、組葛、葛拉勒司、阿彭絕二等六邦是也。茲六邦者，均爲農業之邦，土地不廣，人口稀少，故能實行全民政治，以人民會議爲之統治機關，是爲純粹民治之嚆矢，亦直接造法之濫觴。有爲代議政體者：壽立希、巴澤耳、沙夫霍生等三邦是也。茲三邦者，均城市之邦，幅員較闊，人口較密，故舍全民政治，而取代議政治，人民藉選舉代表之權以爲參政之機。有爲貴族政體者：柏恩、魯城、佛來堡、蘇羅誠等四邦是也。政權操於貴族，類多精明強幹，然亦不免苛刻專暴。

十八世紀之末，法國革命之後，乘各邦內部之多故，侵入瑞士，各邦無力抵抗，幾盡爲法國兵力所征服。法遂以宰制其他侵土之法以制瑞士，一七九八年，廢舊有之邦聯，而代以彷彿法制之中央集權政府，名之曰海二凡的克共和國，忽棄舊邦疆界，改爲二十二行省，中央政府設監督五人以爲行政機關，設兩院制之國會以爲立法機關，上議院每省派代表四人，下議院每省有代表八人。至於省政，各省有地方議會處之，惟凡與中央有關之事，概由中央所派官吏處置。是則瑞士本爲極形脆弱之一邦聯，今以外力之強迫，忽一變而爲中央集權之單一國家，棄舊有制度，違背國情政情，當非瑞人之所願，故拿破崙既登位，順從瑞民輿情，體察地方需要，於一八〇三年頒布『調解條律』，許爲邦聯如初。新加入邦聯者，又得六邦，聖戛倫（St. Gallen）葛辣奔騰（Graubünden）亞爾古（Aargau）韋爾古（Thurgau）天細諾（Ticino）房特（Vaud）是也。是邦聯會員自十三而擴而爲十九邦矣。拿破崙均許以自設政府，處理邦事，仍維舊有之獨立。

間阻，往還不易，接觸不多，致生隔閡，且以種族語言之複雜，宗教信仰之不同，以及經濟狀況之懸殊，在在均足阻礙瑞士之統一。全國有三種民族，亦即有三種語言，德國民族最夥，幾佔三之二，法次之，意又次之。此外尚有一小部人民操羅馬語（Romanach）或稱拉丁（Latin）所謂通行全國之國語，未之有也。宗教信仰亦分三種。信奉耶穌教及羅馬教者，數相埒，尚有少數人民則奉猶太教。幸宗教信仰並未與種族語言相符合，總族中不乏信仰羅馬教者，法族中人之信奉耶穌教者本亦不少。否則語言之不同，益以宗教之殊異，益將使各地人民，互相猜疑，重增國情之複雜。至於人民之經濟狀況，初亦未一。顯然分爲農業與實業之兩階級，全國務農者，至今仍居三之一，他則以近年工業之發達，多就工商。由此觀之，天然之阻隔既如彼，物質之差異又如此，而欲求瑞士之統一，瑞人之和協，蓋亦僅矣。然事有出於意料者，瑞之人民，種族言語儘異，百餘年來，相處如一家，和衷共濟，未嘗稍間。協力對外，則又素以愛國稱於世。其故果何在哉？以意度之，殆不出數因。要因有二：一以昔日強敵相凌，曾共患難。協力禦侮，促其團結，榮辱會共，堅其盟好。一以聯邦制兼籌並顧，維中央之威信權力，而不失各邦之主權自由。情況雖殊，劃疆而治，不相侵犯，不強異同，故能安然無事，和好無隙。此外尚得二因：交通之便利，商業之往還，足祛天然之阻隔也。異族之通婚，自由之遷移，足弭物質之差異也。故循至今日，瑞士人民之團結一致，已爲公認之事實。

美國白魯客教授（Prof. Brooks）當世瑞士政制之權威也。觀斯國之人地，可引白氏之言，以結此章。

白之言曰：『根據瑞士之工業及社會狀況，吾人可得政治結論二。第一，凡人民因地理上之障礙，分成如許部分，言語、宗教、種族、風俗，又如此之不同，在政府組織方面，一定須爲地方自治，地方自由留極大之餘地。瑞之成功，即因採聯邦制及地方分權制，有以深適此條件也。第二，瑞士之情形，極適於民治。亞里士多德有言：「民治制度最好之材料爲農業人民，如大部人民以農業或畜牧爲生，民治制度之施行，當無若何困難。」今也，瑞士人民，正大多以農牧爲生，……故曰適宜。』惟著者於此第二結論，未能完全贊同。若曰祇務農即適民治，則戰前之俄國，今日之中國，務農之民，比率固較瑞人爲尤高也，奈何民治於斯二國，終無些微成功耶？瑞士情形固爲舉世各國之最適民治者，然其適合民治之故，與其謂因務農，毋寧謂因國小。大凡民主政體宜於小國，尤宜於小國之人民富於參政經驗者。瑞士小國也，面積不及我國一省，而數百年前，各邦人民，即多有自治之機會，或直接立法，或選舉代表，故自瑞人視之，民治制度爲其固有之舊制，爲其久習之政體，加以叢爾小國而又分爲二十二邦，地小人少，政治簡單，故益能行之有功，易辭言之，故亦曰，瑞士情形特適於民治。

隱含如二十二邦以外有新邦之成立，而欲加入此聯邦，必須經過修改憲法之程序，始合條文，始能容納。惟所謂二十二邦者，實則中有三邦係爲兩個『半邦』（Half-Cantons）組合而成，本屬一家，因故始分爲二也。質言之，翁特凡登以交通困難而於一五〇年分爲上翁（Upper）下翁（Lower Unterwalden）兩部，阿彭絕二於一五九七年有內阿（Appenzell Interior）外阿（Appenzell Exterior）之分，巴澤耳於一八三一年有市巴（Urban）鄉巴（Rural Basel）之分。此六『半邦』者，各有其政治組織，完備一如『全邦』，惟於修憲複決時，僅以半計，而於派選聯邦參院之代表，亦僅『全邦』之半，即各派一人。

各邦政體，憲法限爲共和，而於各邦之土地、主權、憲法、人權、聯邦憲法亦無不加以保護。憲法明言：『各邦主權，如未被聯邦憲法所限制，絕對完備，凡權限之不屬聯邦政府者，均屬各邦。』（第三條）各邦憲法，如適合於下列三條件：第一，並無與聯邦憲法衝突之處；第二，保證政權之行使一以共和政體爲依歸；第三，曾經人民核准。隨時可以邦人之多數予以修改；則各邦可以要求聯邦政府保護之，聯邦政府不得拒絕。祇此二項規定，憲法之所以爲各邦謀保障者已不爲不周矣。演繹其意，各邦在憲法所賦與之權限範圍之內，絕對自由，不受任何干涉，而其範圍又殊廣，蓋不屬聯邦之權限，即盡屬各邦。屬於聯邦之權力，限於憲法所明白賦與者。易言之，即憲法所未提及之其餘權力盡爲各邦所有。範圍之廣，固倍蓰於聯邦所有者也。其次，所謂各邦可請中央保護其邦憲者，即除上述之三項限制外，各邦可以任意更改其憲法，擴張之，減削之，甚

或完全廢棄之，而代以新憲，中央不能過問，不能干阻。

抑自另一方面言之，各邦未嘗不受宗國之約束。鑒於立憲前各邦曾起爭戰，防止此後內亂之發生及蔓延，憲法第七條禁止邦與邦間復有所謂締盟訂約之舉，不幸而有爭端，不准以武力相威迫，宜以爭端訴諸中央，靜候解決。如邦內有人作亂，無法遏止，或他邦將來犯，被難之邦應立即通知宗國之執政者。後者聞警，有權取保護該邦憲法必要之行動，情勢危迫時，且可舉二千人以下之兵，以平其亂，如兵力猶嫌不足，或歷兩星期，而亂猶未止，宗國執政必須立即召集聯邦議會，以助其應付危難。宗國約束之權，抑尤有甚於此者，聯邦政府不必待內亂已起，始出干涉，內亂有爆發之危險時，即可斷然止之；亦不必待邦之當局真來告急，始予救援，消息既傳，立可出兵征撫。一八六四年應付日內瓦之亂，一八八九年戡平天細諾之亂即是也。且也，宗國干涉，並不以邦正修憲，須稍延緩。儘可令其全權代表便宜行事，如果爲時勢所逼，固能盡取邦之政權而暫有之也。邦議會可以暫時着令停閉，電信可以檢查，司法可受干涉，甚至可以宣布戒嚴。一言以蔽之，祇須地方秩序可以恢復，固可不惜不顧一切悍然爲之也。憲法中有此規定，瑞士聯邦政府之威權爲之增高不少，迥非其他聯邦國家若美澳者所能及。各邦對之，當存忌憚，一則足以阻止暴亂於無形，一亦足顯聯邦政府之確有實力。

第二節 人權保障

瑞士憲法中並無類似人權條款 (Bill of Right) 人權宣言 (Declaration of Rights) 之正式典章，惟人民自由固亦同受保障無遺。關於人權之條文不下二十條，散布全憲之中。第一，有一寬泛之條文曰，無論何邦不得無故以其邦人驅逐出境或剝奪其公民權利。第二，他邦人士，在任何一邦，應同受法律之平等待遇，不得稍有歧視。第三，關於人權之保障——一羅列纂詳，聯邦政府各邦政府同受拘束。其最要者為法律上之平等，居留國境內任何地方之自由，請願之權利，出版之自由，書信之祕密，如非違法或危害邦國有結社之自由，及不以負債而受拘禁之權利等。第四，鑒於國人宗教信仰之紛歧，且嚮往日以宗教而內戰之教訓，草憲諸賢爰於宗教權利，三復致意，規劃不敢不詳明特甚，以保信仰之絕對自由，強迫人民加入宗教團體，強人受戒，強人舉行宗教儀式，或因宗教意見之不同，而竟與懲罰等事均在明禁之列。至於捐稅之專為某一宗教機關而徵集者，非其教徒，不受約束，決不准強其輸納。第五，憲法不忘限制司法權之濫用，以保人民享受法律保護之權利。無論何人不得被剝奪憲法上所規定之法官而受他人審判，宗教司法權取消不許復存，個人之債務訴訟須由本人所居住區域內之法官審判，曾受某一邦法庭判決之合法判案可在全國各地執行。

第三節 修憲程序

憲法爲修憲程序特闢一章，許以全部修訂，或局部修改。認憲法爲人民所草立，故人民可以瑞士國民及各邦公民之資格加以變更。聯邦議會可決定應有全部修訂之必要，如經兩院同意，可即進行修訂案之草擬，而以付諸人民最後之公決。但如僅一院贊同，或議會初未發起修訂，而有五萬有選舉權之公民聯名請求時，則當先請全體人民公決是否應加修訂，如投票表決之人民多數以爲可行，於是兩院隨之解散改選。新議會既集，即着手起草，而以草案再徵人民同意。如果全國公民多數贊同，同時各邦之贊同者亦在半數以上，草案即行成立，而憲法全部修訂之程序始備。是謂憲法之全部修訂，不啻重草一新憲法也。此法繁重，一八九一年雖曾一度採用，此後從未再見，將來當不復用之矣。蓋固有較簡便而亦未嘗不可達同樣目的之局部修改法在焉。局部修改之法有二。由五萬公民發起，或以其建議制成草案，或僅陳原則責成議會據是起草，而以草案付其票決，以定去取。另有一法，較是更爲簡易而亦用之最頻，即由聯邦議會之兩院，以通過尋常法律之程序通過憲法修改案，是與法國等大陸國家修憲最普通之方法相似，所異者議會通過後，必經人民及各邦核准，始能有效。易辭言之，即須經投票者之人民半數以上之贊成，同時邦之贊同者亦在半數以上。蓋因瑞士最重『人民主權』(Popular Sovereignty)根本大法之改易，烏能不徵其同意，所以有全民之表決。瑞士爲聯邦國家，邦之主權亦不能不加尊重，故此外復須各邦半數以上之許可也。

定和戰，簽訂條約。二曰國防。國家軍隊歸其統領調度，各邦如無聯邦政府之特許，不得養三百人以上之常備軍。軍隊之組織，訓練，給養，自一八七四年修憲以來，概爲聯邦政府獨有之權。三曰財政。聯邦政府有執管幣制及發行紙幣之專權，銀行制度歸其控制，內外貿易歸其調節，附有征納關稅之權，惟無向人民徵斂直接稅之權耳。雖然，間接稅收之所得如不敷國家之開支，聯邦政府可按各邦富庶之度，定其輸納之數，責令來貢。四曰公用。自十九世紀之末葉以迄今日，三四十年來，以國家社會化之傾向，聯邦政府頗增管理公用事業及實業之專有之權。郵政、電話、電報，以及鐵路概爲國有國營矣。水電亦歸執管，而此外復有兩大實業之專利。一爲火藥之製造與售賣，自一八四八年即屬聯邦，俾能充分供其軍事之需要。一爲火酒之製造與售賣，包括實業上所需之火酒，自有此二項專利，非但聯邦政府之權限大增，其收入亦頓爲之大加。

聯邦政府立法之權亦殊廣。憲法許其制定民法、刑法、商法，是舉國之民直接接受其約束矣。婚姻、居住、債務等三事，憲法亦明白賦以管理之權。聯邦政府可以徵收出口稅及進口稅。立法之關於鐵路之建築及管理者，亦在宗國職權範圍以內。復次，凡道路橋樑之爲聯邦政府所關切者，即有權監督其保管。最後，權有甚於此者，不限於各邦間之商務，瑞士聯邦對於任何商務，概有制定法律之權。美國借憲法中管理邦際商務之一言，中央權力爲之一擴再擴，是瑞之較美爲尤直捷徹底矣。至於火藥、火酒、電報、電話、鐵路、鈔票之專利，當尤包含不少立法之大權在內，迥非各邦所能幾及。

雖然，以此而遂謂各邦不能有所作爲，則又甚謬之論也。信如白洛客之言，各邦猶不失爲活潑政治生活之中心點，對於聯邦軼出範圍之舉，猶有自衛之法多端，例如人民之創制權及複決權，聯邦上議院內之同等代表均是也。試觀各邦政府之職守，邦之權限又何嘗狹小哉。各邦徵收直接賦稅，（關稅例外）開辦學校，而維持之管理之，（中央稍有監督之權）有控制實業之立法權，有規定契約關係之立法權，即於刑法，其未爲聯邦政府所議及者，亦在各邦立法權範圍以內。（Brace McLean）特其實業立法之權，各邦就聯邦法律之關於童工，工人撫恤，以及其他類似之題而補充之推廣之。特其規定契約關係之立法權，各邦制定經營商業應遵之條件。關於公用事業者，各邦造公路，築鐵路，（或予以津貼）以及核准銀行之開辦。關於社會事業者，各邦開設醫院、瘋人院、療養院、濟良所、制定救濟貧苦以及公共衛生之法律。關於內政者，辦警政、設法庭、管理外人入籍，並與鄰邦訂定維持治安協作之法。關於農業者，以立法促進農業之繁榮，以津貼激勵農業之改進。此不過舉其犖犖大者而已，已足證邦政府之活動範圍，固亦綽綽乎其寬也。故曰，即以聯邦政府之喜隨意增加其自己之權力，因而各邦權力不免被削，各邦權限固猶甚廣，仍無妨於其尊嚴。況邦政府者親民之政府也，邦人對其桑梓之愛護，不減往昔，尤足利邦政之盡量發展也。

以上縷述宗國及各邦之權力，多爲兩方所獨有之權（Exclusive Powers），惟亦有數事爲兩方合有之權（Concurrent Powers），每分工合作以辦之。例如教育，歸各邦辦理，而中央可以監督之，或撥發津貼