

三

國

政

府

大

綱

叢書

世界

趙蘊琦編

張慰慈校

趙蘊琦編
張慰慈校

世界法
國政府
大綱

商務印書館發行

序

在現今的民治國家之中，法國有兩個顯著的特點：第一，法國的民治制度是忽然而來的，不像英國和美國經過幾百年的歷史，纔逐漸變成民治的國家。法國是差不多在一個時候推翻舊時的專制君主政體，實行這人民政權平等制度。第二，法國之所以忽然實行這民治制度，並不是祇因為人民自治制度是救濟當時危局的最完備方法，也不是祇因為別種制度已經試驗過而沒有效力，其主要的原動力就是人民崇拜抽象觀念，以為這種觀念是天下的真理。

從一七八九年到一七九四年，政治學理在法國的勢力是非常之大，實在是別國歷史上所未曾有過。當時人民對於學理的熱度實在是達到極點。但是詳細研究起來，我們要曉得當時的自由，平等，博愛，三種抽象觀念之所以能有這樣大的勢力，實在是因為當時農民的困苦達到極點，他

們實在不能再容忍下去，所以他們也極力歡迎這種抽象觀念，希望政治制度改革後，他們也能得一些利益。如果人民沒有什麼痛苦，對於當時的政治制度沒有什麼不滿意的表示，那末，醉心於自由、平等、博愛主義的幾個理想家，他們的熱度無論怎樣高，總不能立時立刻就推翻這根深蒂固的王室和教會，而沒有什麼阻力。從路易第十四以後，人民對於王室和教會早已存一種仇視的心理。這是當時政府對於小民方面行使種種苛政，和貴族教士所保持的種種特別權利的結果。以後又因幾個不幸的皇帝軟弱無能，人民仇視王室和貴族的心，日甚一日，當時的政府失去了人民的維持，當然不能持久，所以在一七八九年，革命一起，舊時的一切制度立即推翻。革命軍的主要原動力並不是人民會議場上所說的自由和平等主義，實在是人民想推翻社會上種種不平等權利的決心，並想因此恢復他們經濟上和政治上的自由生活。革命以後，這兩個目的完全達到，所以

法國人民就是在拿破崙的軍事專制制度之下，也不出來反抗。他們居然能容忍拿破崙的威權，有十四年之久。一八三〇年，一八四八年，和一八七〇年這三次的革命均沒有像第一次一七八九年革命那樣厲害，這並不是祇因為一七八九年的熱度早已消滅，也因為當時的人民沒有從前那樣的痛苦。

這三次革命完全是發源於巴黎，我們祇可以說巴黎的革命，並不是法國全國的革命。全國人民對於政治平等觀念的熱度，並不見得高，我們祇須看路易腓力 Louis Philippe 時代選舉權利的限制，和人民服從路易拿破崙的專權，就可以明白。但是比較起來，法國人民對於學理的熱度，比無論那一國的人都高。所以凡是政治學者想從哲理方面研究政治與社會制度，並想實地試驗政治學理的結果，總覺得法國政治有特別興趣。法國第三次共和的歷史還不到六十年。不過在這短時期之內，法國已經試驗

過許多種的制度。第三次共和成立以後，舊時常說的自由，平等，博愛主義早已加入了新的觀念了。自由，就是人民代表的自治政府，確已成立了。博愛祇不過變成一個空泛名詞，因為近來法國資本家和勞働方面的衝突這樣多這樣厲害，那能可以說到博愛呢？至於社會的和政治的平等也總算是達到了，不過貧富的不平等還是極其厲害。所以新近發生的學理和問題，是經濟的，不是政治的。其中最重要的學說，就是想廢止私有財產制度，並主張國有生產和分配的各種機關。

以上所說的是法國政治制度的特別情形，至於法國政府成立的經過，中央政府 and 地方政府的組織，政黨的情形，趙君這一本書內敘述得很清楚，很有條理。在此刻國內普通一般人對於歐美各國政治制度不甚明瞭的時候，這樣一類的小本子是非常的有用。我們深望趙君能將歐洲幾個重要國家的政府均編成小本子，使普通一般人大家能於極短時期之

中，曉得各民治國政府組織的大概情形，

中華民國十一年一月九日

張慰慈

法國政府大綱目錄

第一編 緒論

第一章	法國共和政府的起源	一
第二章	第三次共和的成立	二〇
第三章	論法國現行的憲法	二八

第二編 中央政府

第四章	總統	三八
第五章	國務員	五三
第六章	國會 (一) 組織	七二
第七章	國會 (二) 職權及議事程序	一〇七
第八章	司法機關	一二四

第三編 地方政府

第九章 地方政府 一四九

第十章 市政府 一五五

第四編 政黨

第十一章 政黨 一六七

附參考書目錄

法國政府大綱

第一編 緒論

第一章 法國共和政府的起源

法國政治上的改革，以法國大革命爲樞紐；現在的法國政府，就是大革命的產物。所以討論現在法國政府的組織，應當先看一看革命以前，法國政治的大概情形，以及從革命起到「第三次共和」成立止，這八十餘年間政治上所經過的主要變遷。

革命以前的政治情形——革命以前，法國政治制度的要點，可以分作四層去說明。第一層，那時候的政府是君主專制的；君主獨攬大權，不受限制。從十二世紀的後半期，腓力奧古斯都（Philippe-Auguste）以後，君主權力逐漸膨漲，到了路易十四（Louis XIV.）王權之大，可以說是登峯造極。在十

七世紀的後半期，大僧正鮑雪哀 (Bossuet) 倡「君權神聖」的學說，很受路易十四的恩寵。1770年，路易十四頒布一道上諭說：「朕是受命於天的，製定法律的權力為朕所獨有，一切臣民都要受朕所製定的法律的指導和裁制。」王權之大，於此可見。

第二層，各地方的行政長官，都是由中央政府所簡派的。就中最主要的是各省 (Généralité) 的巡按 (Intendant)，和各巡按所管轄的委員 (Sub-délégués)。地方行政長官受指揮於中央政府的「大法官」(Chancelier)，度支總監，內務府大臣，外交大臣，陸軍大臣，和海軍大臣。中央政府的「樞密院」(Conseil du roi) 就是這六個人和幾個勳貴所組成的。一七八九年時，樞密院議員約共有四十人。樞密院的權力很大，是全國行政的中樞。一切行政官員，都不受人民的節制，對於人民不負責任。當時雖有「地方自治」制度，但是也不過有名無實而已。

第三層，中央政府中又有議會，叫作『三級議會』（*Etats-généraux*），分爲三院：一院代表貴族，一院代表僧侶，一院代表『中級人民』（*Bourgeois*）或第三階級（*tiers-état*）。貴族僧侶互相聯絡以抑制平民；一切議案的能否通過，完全由貴族僧侶所主持。議會開會的時期，沒有一定。有時許多年纔召集一次。一六一四年以後總未召集；直到一七八九年，路易十六因爲中央財政奇窘，打算加稅，這纔又召集了一次。議會毫無實權，僅能向國王呈遞條陳而已。

第四層，那時候的政治制度完全以『不平等』、『擁護貴族的特權』作原則。政府爲所欲爲；不但可以常變法令，而且同一的法律，對於貴族是這樣的講解，對於平民又另有一個講解。人民的自由是毫無保障，官廳隨便發一張『印文』（*Lettre de cachet*），就能把無辜的良民，捉到獄中，拘禁起來；拘禁之後，不能立即被審，直等到審判官覺得方便的時候，纔去審訊。

他的案情。至於賦稅方面，僧侶僅僅繳納小小的一點『贈禮』（Don gratuit），就可以免納全部的賦稅，有時連這小小的贈禮，也不繳納。貴族所應繳納的稅款，也是很少，並且還常常的拖欠不給；所以國家一切的費用，均從平民身上去剝削。貴族僧侶享有特權，不但高官貴爵都歸他們專利，並且按照封建時代的習慣，他們還能任意的魚肉鄉民。

政治的自由主義之發生——那時候的政府，這樣的專制腐敗，民不聊生；所以引起人民的反動。有許多的學者，如孟德斯鳩（Montesquieu）傅達爾（Voltaire），盧梭（Rousseau），諸人，就著書主說，鼓吹『政治上的自由。』這種書籍，在那時皆叫作『哲學』（Philosophes）。這些名人的著作，不但注重在破壞方面，打算推翻當時的政府；並且注重在建設方面，打算用『理性的法則』按照『正道』去改造社會。（政府也在其中。）他們在政治上的主張，彼此是大不相同。傅達爾和『重農派的學者』（Physiocrates）以爲

君主專制仍應繼續存在，不過作君主的應當用他的權力去謀社會上和經濟上應有的改革。孟德斯鳩誤解了英國政府的組織，以爲英國政治的優點，在乎立法，行政，司法，三個機關的分立；於是他就作了一部法意（*De l'esprit de loi*）排斥法國的專制政體，主張三權分立；但是他仍以爲像法國疆土那樣的廣大，不可無強有力的君主去統治。盧梭的平民思想較爲發達，他作了一本社會契約論（*Contrat social*）。他以爲在太古的自然狀況中，人是無憂無慮，無所謂『社會的組織』。他用這個概念作根據，就想到政府的起源，是由於人民甘心願意所訂立的契約；於是他的學說是：主權的處所是在『政治的團體』（*Corps politique*）中；法律是民意的表現；政府是人民所建設的，受人民的委託，去施行法律；理想的國家應當由人民直接去辦理政府中一切的事務；假如國家的領土較大，就不得不設有一種代表制度，由人民選出幾個代表，來代辦行政事務，但是這些代表是各個人

的代表，不是某團體或某種特殊利益的代表，與英國所行的代表制度不同。

以上種種學說，都足以代表法國當時多數人民的思想，所以在政治史上，很占重要的位置。法國所以能起革命，這種學說的力量居多。

舉凡「限制君權，」「三權分立，」甚而至於「主權在民，」種種的學說，都不是法國哲學家所特創的。從希臘的亞理士多德（Aristotle）以後，主張這種學說的人，很是不少。不但如此，且在十八世紀時，法國的「政治哲學，」大部分是從英國輸入的。英國立憲政體，在彼時已竟發達了好幾百年，論立憲政體的書，也出有很多種。彼時法國的學者，因久困於專制政體之下，所以奮起而研究古代及當代各國的政治。有幾個政治改革家，如盧梭，馬伯理（Mably）諸人，以爲古希臘羅馬各共和國足以效法。但是大多數的法國學者，都採取了英國的政治觀念。孟德斯鳩和傅達爾曾經旅居

英國，熟悉英國的生活和制度。英國著作家中，對於法國十八世紀的思想家，最有影響的，就是洛克約翰（John Locke）。所有法國人的學說，如『社會契約』、『政府權力應當有限』、『三權分立』、『主權在民』、『人民有拒絕暴君的權利』以及『人民的自由，生命，財產，都不可侵犯』等等的話，皆是洛克所說過的；不過法國學者並非純用洛克的學說，毫不更改，卻是取洛克的學說，又加以引申，遂更覺透澈了。總之，在十八世紀的後半期，英法兩方面的『自由主義』如同兩條河水，合流以沖擊法國專制政體的垣牆，爲日既久，牆力不支，自然傾圮。所以革命起事以後，王室終歸失敗，民治政府代之而興；歷數十年的艱苦，纔造成現在的法蘭西共和國。本章以下各節，即略述這數十年間，法國在政治上主要的變遷。

革命時代的憲法——法國人民，驟然斬斷政治上的羈絆，遂入於試驗的時代；國內情形，極不穩固，政治組織也屢屢改變。從革命起事以後，八

十四年之間，把憲法改了七次，除去『第三次共和』的憲法以外，其餘的憲法沒有一個實行到二十年之久的。但是每次的憲法，都給法國人民增加些政治上的經驗，所以我們在討論法國現行的憲法以前，應當把這幾種憲法的要點先約略說明。在這七種憲法以前，又有一篇人權及公民權宣言書 (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*)，這篇宣言書在現代法國的政治上，也很占重要的位置。

(一) 人權及公民權宣言書——我們已經說過，路易十六在一七八九年，召集過一次三級議會。這個議會，在開會以後，就和路易起了衝突，自行改組，更名『國民會議』 (*Assemblée nationale*)，起草憲法。一七八九年八月二十六日，國民會議遂公布一篇人權及公民權宣言書。這篇宣言書在法國的勢力，差不多同大憲章 (*Magna charta*) 在英國一樣。在理論上，有許多學者說這篇宣言書到現在不能有法律上的效力。但在實際上，法國