

百 科 小 叢 書 第 七 十 七 種

聯 邦 政 治 概 要

吳 漢 章 著



商 務 印 書 館 出 版

例言

(一) 聯省自治之呼聲高唱入雲矣，然了解聯省自治之意義者有幾人，遍搜中外書籍亦無專論聯邦政治之集本，爰輯斯篇，以使一般人明瞭聯邦組織之概況。

(二) 美國，瑞士，德意志聯邦政治之先進也，而是三國者，又各具不同之特殊制度，茲並述之，俾資參鑑。

(三) 是書內容，大部根據陳茹玄教授之講演，而參以下列諸書：

- (1) C. A. Beard: American Government and Politics.
- (2) Wm. Munro: The Government of the United States.
- (2) James Bryce: The American Commonwealth.

(4) F. A. Ogg: The Government of Europe.

(5) A. L. Lowell: Greater European Government.

民國十三年三月六日，吳漢章，東南大學。

聯邦政治概要

目次

第一章 概論

- 第一節 概論上——(一)聯邦政治之定義 (二)對於聯邦國家之批評 (三)聯邦政治之特性 (四)聯邦政治之要素 (五)聯邦組合發生之根本條件 (六)聯邦成立之手續
- 第二節 概論下——(一)集合國家之種類 (二)同盟組合與聯邦組合之異點 (三)純粹聯邦與不純粹聯邦 (四)聯邦政治政權之分配 (五)中央政府之權 (六)聯邦國家之主權 (七)聯邦政治之利弊

第二章 北美合衆國

目次

.....二八

- (一) 聯邦成立以前之歷史 (二) 同盟時代 (三) 憲法之批准 (四) 中央憲法 (五) 中央憲法與同盟約章之比較 (六) 美國憲法之發展 (七) 各邦之地位 (八) 各邦憲法 (九) 聯邦成立時各方對於聯邦憲法之批評 (十) 中央政府與各邦之關係 (十一) 中央與各邦之分權 (十二) 中央政府之自體 (十三) 中央大理院之位置

第三章 瑞士……………八〇

- (一) 聯邦成立以前之歷史 (二) 一八四七年之內閣與聯邦基礎之固定 (三) 瑞士之經濟狀況與政治發達之關係 (四) 瑞士憲法與美國憲法之比較 (五) 中央權之大概 (六) 中央與各郡公有之權 (七) 中央不能行施之權 (八) 中央政府 (九) 委員制不弊之原因 (十) 創制與複決 (十一) 瑞士聯邦與美之比較

第四章

第一節 德意志帝國——(一)聯邦成立以前之歷史 (二)聯邦之成立(一八六七年)

(三)聯邦憲法 (四)聯邦之主權 (五)政權之分配 (六)普魯士特殊之地位 (七)其

他較大 諸邦之特權 (八)憲法之修改 (九)中央政府之自體 (十)與美國之比較

第二節 德意志共和國——(一)中央憲法之內容 (二)中央與各邦之分權 (三)中央

政府 (四)人民直接立法 (五)修改憲法之手續 (六)與帝國時代之異同

第五章 結論……………一四五

(一)聯邦政治之分權 (二)本書不論加拿大澳大利之原因

聯邦政治概要

第一章 概論

第一節 概論上

(一)聯邦政治之定義 凡多數之邦結合於公共主權之下，有公共之中央政府以行使或管理關於全體或公共之事務。同時各邦對於邦內之事務，完全可以自決，不受中央政府之干涉。此種政治曰「聯邦政治」。

(二)對於聯邦國家之批評 在批評聯邦國家之前，當先解決一問題——何謂國家？國家成立之要素有四：(1)土地，(2)人民，(3)政府，(4)主權。此四者，為組成國家之要素，缺一不可。

逐水草而居，遷徙無常者，不得謂國家固矣。酋長部落，有人民有土地，亦不得謂國家。即亡國之餘，或附庸之邦，如安南朝鮮之類，有土地有人民有政府，而其主權則操於外人，組成國家之要素不完，故亦不得謂之國家。充其量，一「半主權國家」耳。然國家主權，唯一不可分，有之則完全，無之則毫無，無所謂「半」也。故在法律上論，凡無主權之國，不得以國名之也。知此然後可以論聯邦國家。邦者，組成聯邦之一分子，合各分子之大團體，乃成一完全國家。然單獨之邦，是否有主權乎？集合之聯邦，是否爲一個國家乎？威爾遜（Wilson）之論美國各邦曰：「美之四十八邦，各有政府，各成爲邦，其主權爲固有的而非授予的。且在一定範圍之內，美之各邦政府不受任何權力限制，美利堅之成立，先有邦（指獨立時之十三邦）而後有國。邦之成立，遠在國之先，由此而論，各邦均有主權，此主權爲固有的最高的，各邦決不因加入聯邦而喪失其主權。」此一說也。

各邦有主權之說，並非倡諸威爾遜。德意志學者如蘭朋（Labond），極雷克（Jelleick）等，

均主張各邦有主權之說。此說在德國頗盛行，謂「主權者，能命令而使人服從者也。」此說在單一國家實爲費解，因單一國家之省縣等行政區，亦有命令而使人服從之權，將謂省縣等行政區，亦有主權乎？反對各邦有主權者，有邵叟（A. B. Dicey）。邵叟之駁威爾遜曰：澳大利（Australia）之聯邦也，亦先有省而後有中央，將謂澳之各省亦有主權乎？且主權唯一不可分，若美之四十八邦均有主權，則美之主權將有四十八矣。美之聯邦政府自體，無復有主權矣，不成爲國矣，聯邦自體非一個國家矣。」此又一說也。

二說相較，當以第二說爲主，故聯邦政治在法律上，當稱之曰「聯省政治。」今之所以稱「邦」（State）者，亦習慣耳。

（二）聯邦政治之特性 聯邦政治特性有四：

（1）聯邦政治爲薄弱（Weak）之政治 言聯邦必言分權，權分則行使困難矣。且其權之

在中央政府與各邦之間者，往往爭執不決，蓋政治上之權，固非可如算學上之數，得以分割清楚也。政事往往以之停頓焉，尤以外交問題爲最困難，外交大權，雖操諸中央，然關及全體之條約等，往往利於此邦者或不利於彼邦，彼此爭持，在國會中難以通過。

(2) 聯邦政治爲保守之政治 聯邦政治爲分權之政治，分權之根據，厥惟剛性之成文憲法，欲中央政府與各邦政府權限之分清，非有詳文之憲法不可。然剛性的成文憲法，不易更改，不能應時勢之需要，而隨時修正，故常形保守。

(3) 聯邦政治爲法重的政治 聯政治之功效，悉以法律爲根據，人民必有尊重法律之習慣，然後有功效之可言。不然，決至敗亡而已。美之聯邦所以成功，論者歸功於司法機關之最高，關於法律問題，政府受其限制，大理院爲保護憲法之機關（後詳）。然大理院之所以能保持其地位，司法之所以能最高者，因人民有尊視法律之觀念也。此一點美人常以之自誇，謂「英美之法律，

非可妄行抄襲。必也有數百年尊重法律之習慣。」此言雖誇，然徵諸事實，非無因也。

(4) 聯邦政治爲富有調和性之政治。聯邦政治最要之特性，即爲調和性——調和中央集權與地方分權。聯邦政治由一方視之，則爲中央集權政治，由他方視之，則又爲地方分權政治。如國家主要大權，外交，軍備，關稅，交通，貨幣等等性命大權，悉操於中央政府，此中央集權也。然各邦邦內事務，苟無關於聯邦政府者，中央不得過問，如地方治安，選舉方法，工廠制度，以及社會上各種法律等等，均由各邦自決。因此常能按各地方之情形，施各不同之設施，此地方分權也。惟聯邦政治，遂能有此調和特性，一方可使各邦因地制宜，一方又能保持中央政府而不失統一。中央對各邦，無鞭長莫及之患，各邦對中央，無尾大不掉之弊。其調和之功用爲何如耶？

(四) 聯邦政治之要素

(1) 必有中央憲法組成中央政府，因無永久之憲法，則等於國際聯盟。

(2) 各邦必各有憲法，不受制於中央，自由制定之。但須不與中央憲法相抵觸。然中央憲法以地位關係，常高出於邦憲法，如各邦憲法與中央憲法相抵觸時，應以中央憲法爲標準，此實保障統一之要素也。同時中央憲法對於邦憲常有所限制，例如美國憲法規定「各邦必保有一共和式之憲法」是也。

(3) 聯邦主權必統一，在統一以前，各邦爲獨立邦，各有主權。既組成聯邦之後，各邦不能復有主權，主權必在聯邦之全體。

聯邦國家主權之所在，論者意見不同，各有其說。惟聯邦主權不在中央政府，亦不在各邦政府，則爲學者所公認。既不在此，又不在于彼，則惟求之於公共協定之中央憲法。按憲法爲聯邦全體公共之物，有修改憲法之權者，即爲主權之所在。如美國憲法之修改，必經四分之三邦之通過（詳後），故美之主權在聯邦中四分之三邦議會。簡言之，美之主權在美之國民。因邦議會爲人民

所直接選出也。此說贊成者頗多，然如德意志，加拿大，澳大利等，則又不能以此說例之。德之各邦政府無人民，德祇有一重公民，故不得謂之主權在民。加澳之憲法，英議會得隨時取消之。故加澳之主權在英議會，自身無主權，則不成爲國家。故吾人言聯邦政治者，當將加澳除外，不論其採用聯邦制也。

(五) 聯邦組合發生之根本條件。

(1) 聯邦中之各邦，人種，歷史，習慣，文化等必均能表示有公共相互關係者。吾爲此言，非必求其種種純粹相同也，求其有集合之可能而已。

(2) 在聯邦中各邦人民必須有希望統一之心，同時又不願爲化合的統一。各邦爲國際地位計，爲公共利害計，不得不統一。然又不欲各邦之混爲一體，將其固有之個性，完全放棄。

(3) 國際或對外之需要，聯邦之成立，大都爲此。美，德，瑞士其顯例也。各邦自知地小民寡，不

合成一體，不足以對外而爲強國。既成聯邦之後，則合爲大國，一致對外，則無慮失敗。

(六) 聯邦成立之手續。聯邦成立不外二序：

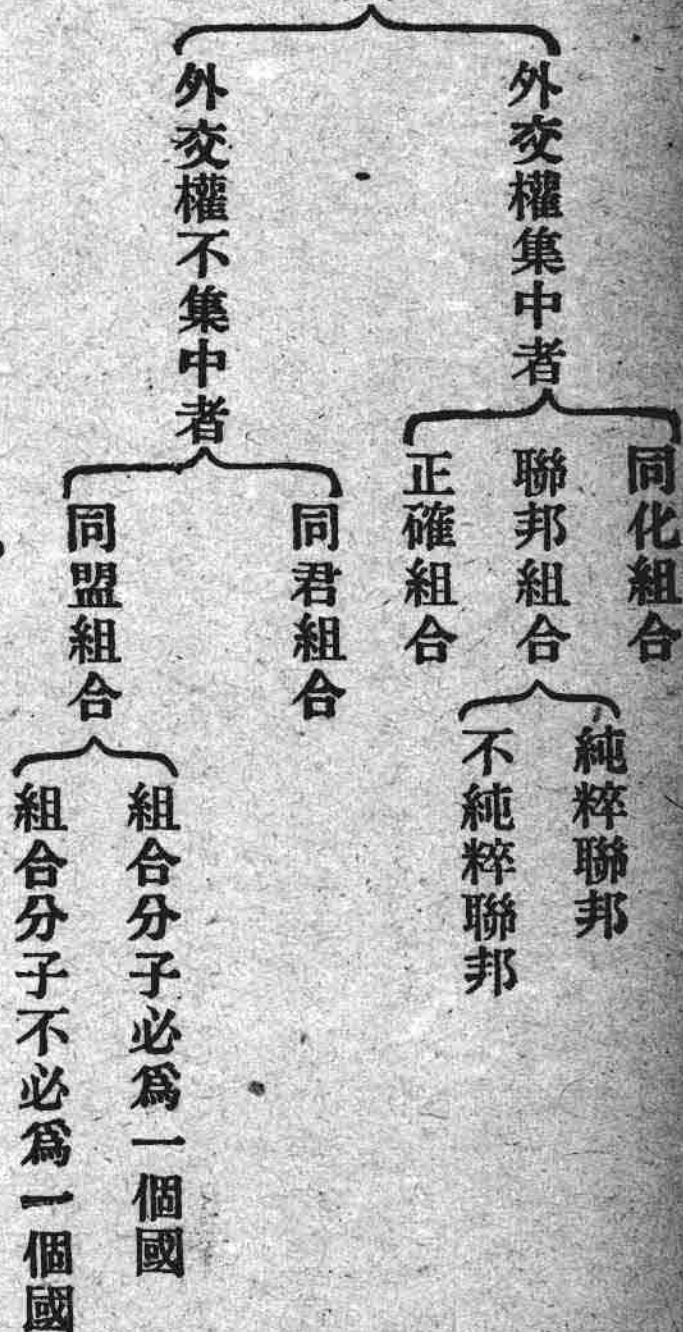
(1) 由各邦自動，主權初在各邦，各邦爲組成聯邦計，以一部分之政權讓諸中央。故此類聯邦，先有邦而後有國，如美德瑞士。

(2) 由中央政府提出，將政權分諸各邦，故此類聯邦先有中央政府而後造成各邦政府，如加拿大。

第二節 概論下

(一) 集合國家之種類。國家種類，大別爲二：曰單一，曰集合。前者與本書毫無關係，姑不具論，後者亦種類繁多，茲先列表以明之。

集合國家之種類



右表系按國際公法而分類者，今分論之。

(1) 外交權不集中者，有二種：一為同君組合，一為同盟組合，再分論之。

(A) 同君組合 (Personal Union) 二國或二國以上之國家，戴一公共之君主，而內政外交各由自主，不相關涉。組合之中，能自相宣戰，而不應響其君主。又能單獨對外開戰訂和，毫無牽

制。此種組合，蓋不成其爲組合，除君主一人以血統或武力之關係外，他無組合之組織也，現已無見於世矣。例如昔德意志皇帝，同時爲西班牙君主，兩國政府，各相獨立，不相牽制是也。又如十八世紀時之英王，同時爲漢哪浮 (Hanover) 國君主，君主死亡或無繼嗣時，組合卽隨之消滅。

(B) 同盟組合 (Confederation) 亦稱邦聯，又有二種：一爲組合之分子不必一定爲國 (Stratenound)，一爲組合分子必一定爲國 (Bunderstaat)。

同盟組合與國際聯盟之不同點，在同盟有中央機關，聯盟則無之。且同盟之約章，亦較國際條約爲永久。各邦均有外交權，中央機關爲其代表。中央無行政權，雖有中央議會，然非立法機關性質。代表之言論，悉受各表政府之訓令，而借其口以宣出，其性質一如外交公使然。或稱之曰「半外交機關」 (Quasi-diplomatic Body)，不過非臨時派遣者，乃永久設立之機關耳。同盟最良之先例有二：一爲獨立戰爭後之美國 (一七八一年至一七八〇年)，一爲維也納會議後之德

意志（一八一五年至一八六〇年）美之同盟，中央機關曰「大陸國會」（Continental Conference）。會中各邦可派二代表至七代表，但投票權每邦一票，代表由政府派遣，聽政府訓令，所議事件，均爲外交性質，幾全爲國際需要而設。既非立法機關，又非行政機關，由一方視之，三權集於一體，然實際上則一權無有。其同盟約章明定「各邦保有主權」，既有主權，則爲獨立國，不受任何限制。因此國會所立之法，無人執行，亦無人能強制任何機關執行。其維持之財政，由各邦自由捐助，獨立戰爭之後，此機關幾如廢物，提議修改者，不乏其人，直至一七八九年，聯邦告成。

德意志在維也納會議後，始組成同盟。時中央機關，至形簡單，卽國會（Diet）爲各邦所派之代表組成，復有一中央司法機關，以裁判各邦間之爭執問題。外交大權，操諸各邦，但同盟全體對外宣戰時，各邦不得單獨與敵國講和。各邦在平時得自由與外國訂立條約及宣戰，但所訂約不得妨及全體。兵制，稅則，幣制等，均由各邦自主，中央費用由各邦供給，同盟全體無公民，同盟不