
世界政治學叢書

瑞典政治府

費 肇 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
立國
漸牛
江津
大大
學學
教學
授士

費

鞏著

瑞士政府

世界書局印行

中華民國二十三年九月印刷
中華民國二十三年九月初版

瑞士政府 (全一册)

定價 大 洋 三 角

(外埠酌加運費匯費)

著 者 費 輦

發 行 者 沈 知 方

世界書局代表人

出 版 者 世 界 書 局

上海大連路

發 行 所 上 海 及 各 省 世 界 書 局



版權所有 不准翻印

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。即本此態度，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，並即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.....一

第一節 歷史.....一

第二節 人地.....四

第二章 聯邦憲法.....七

第一節 普通條款.....八

第二節 人權保障.....一〇

第三節 修憲程序.....一一

第三章 國與邦之分權.....一三

第一節 宗國權限.....一三

第二節 各邦權限.....一五

第四章 聯邦政府.....一九

第一節 立法機關.....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	五三
------------------------	----

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（Hapsburg）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（Tessin）壽立希（Zürich）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（Appenzell）等五邦，聯盟會員共得十三邦，是謂一五一三年之十三邦聯盟。全瑞士十二邦，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、史微治、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、蘇羅誌等四邦是也。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，暴棄舊有制度，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，聖夏倫（St. Gallen）葛辣奔騰（Graubunden）亞爾古（Aargau）韜爾古（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。

然以法國之監視，終苦掣肘。拿翁倒，瑞士脫離法國束縛，始復自由，『調解條律』隨之取消。凡來（Valais）牛旭旦耳（Neuchâtel）日內瓦（Geneva）三邦，亦叛法而入聯盟，於是瑞士邦聯盡有二十二邦，統一之基始立。一八一五年，有新邦聯之設立，二十二邦均屬之，漸有恢復法國侵入以前狀況之傾向。中央機關亦有一會議之設，二十二邦各有投票權一票，以爲處理關於全國事務之共同機關。然中央權力終屬過微，難爲有力之政府，殆各邦真誠結合之時機尙未成熟，只得仍以邦聯爲之過渡。然自由主義正方興未艾，固欲力促真正統一之早日實現也。一八四八年，邦聯會議始有憲法委員十四人之任命，命起草憲法，以爲各邦主權及中央權力永久之解決。熟察本國國情，參酌美國經驗，憲法委會決改散漫之邦聯爲強固之聯邦。經各邦及各邦人民，投票多數贊同。新憲法於是年九月正式公布，今日聯邦政府之模型卽於斯創立，而中央與各邦，及邦與邦間之關係亦始有所規定。一八四八年之憲法，於一八七四年，曾經修改，而成爲今日瑞士之根本法焉。

第二節 人地

瑞士小國也，地方不過一萬六千里，人口不過四百萬，處於四強之間，而無天然之險要爲之屏障。奧國在其東，意國在其南，法國在其西，德國在其北。返觀其國內物質狀況，則又殊不稱於和合。非但各邦爲山谷

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，亦卽有三種語言，德國民族最夥，幾佔三之二，法次之，意又次之。此外尙有一小部人民操羅馬語（Romansch）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，尙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，德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，至今仍居三分之一，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，榮辱曾共，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。此外尙得二因：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。瑞士之成功，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，比率固較瑞典人爲尤高也，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，故自瑞典人視之，民治制度爲其固有之舊制，爲其久習之政體，加以蕞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。

第二章 聯邦憲法

瑞士憲法制定於一八四八年，修改於一八七四年，而茲後又有不少修正案之加入。就其形式而言，似有次序混亂與過於瑣碎之弊。雖然此徒其表，固與完密之政制無與也。次序混亂之最大原因，蓋因歷次修正案，不若美國憲法之附於篇末，較易辨識，今插入全文，與其他原有之條文並列，故不免有參差不齊之感。至云所以有過於瑣碎之譏者，蓋因百餘條憲法條文中，頗多僅關細務者，嚴格言之，並非根本之法，不應入憲。例如瑞憲中有數段係爲規定以下諸事而設者：漁獵，執行自由職業之資格，貧人之疾病與埋葬，傳染病及獸病之預防，賭博之禁止及彩票之管理均是也。此在他國，當以普通法律出之，甚或僅須部院以規章了之足矣，不必重勞根本大法爲之規定。然而瑞士制憲諸賢豈驟見不及此，細察其用意，瑣碎條文之重要意義，不在細務之本身，乃在宗國與各邦權限之明白劃分，預爲避免內部衝突之地。（Brooks: Government and Politics of Switzerland, p. 9）用心良苦，所見甚遠，安得遂以瑣碎而薄之哉。故於聯邦政府權限之規定，以及聯邦政府及各邦政府立法權行政權之限制，均不厭求詳，使有一定之範圍可循，無侵越之藉口可尋，瑞士聯邦制行之甚順，則又

當歸功於此者也。

第一節 普通條款

分析瑞士憲法可得五部分：一曰普通條款，二曰宗國與各邦權限之分配，三曰聯邦政府之組織大綱，四曰人權保障，五曰修憲程序。除二三兩部將留待專章論述外，請於茲節先述其第一部分之名普通條款（General Provisions）者。

自有一八四八年之憲法後，瑞士非復可合可解之聯盟，亦非復散漫鬆弛之邦聯，而爲完整強固之聯邦矣。各邦政府固仍繼續存在，憲法且爲保障其應有之權限，在其權限範圍之內有其自由，保其獨立。惟於各邦政府之外，另有一共同之政府，以處全國之事，亦有其應得之權限，應使之威力，是卽聯邦政府是。異於單一制之國家，聯邦政府並非在各邦政府之上，乃與之平行，而爲其對等之機關。惟是自有其完備之組織，曰立法，曰執行，曰司法機關，不若向之僅有此三權之一二，殘缺不全，殊難爲力也。且其權力，殊多有直接加諸全國人民之上者，非復昔日之須借助各邦，致形柔弱也。憲法大公，宗國與各邦權限之行使同受保護，不准越權相犯，惟自一八七四年來歷次通過之憲法修正案，頗有趨於增加聯邦權力之趨勢耳。

組成瑞士聯邦之二十二邦，憲法一一舉列其名，是一方固明示聯邦期於永久，各邦不容退出，一方卽

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一一五〇年分爲上翁（Upper and Lower Unterwalden）兩部，阿彭絕二於一五九七年有內阿外阿（Appenzell Interior and Exterior）之分，巴澤耳於一八三二年有市巴鄉巴（Urban and 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，而於派送聯邦參院之代表，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有。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——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，且凜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