

薩孟武著

各國憲法及其政府

南方印書館

薩孟武著

各國憲法及其政府

南方印書館印行

中華民國三十二年十二月出版

各國憲法及其政府

定價國幣五十三元

(外埠酌加郵費)

著作人

薩孟武

發行人

葉波澄

印刷所

重慶南岸教場下段六十三號
南方印書館

發行所

重慶民權路三十七號
南方印書館

代售處

全國各大書店

版權不
准翻印

目錄

第一章 英國憲法

第一節 英國憲法略史

第二節 責任內閣制

第一項 國土

第二項 內閣

第三項 國會

第四項 英國內閣制的本質

第三節 法治主義

第四節 分權的地方自治

第二章 美國憲法

各國憲法及其政府

第一節

美國憲法略史

五九

第二節

聯邦主義

六七

第三節

三權分立

七四

第一項

立法機關

七五

第二項

行政機關

八四

第三項

司法機關

九二

第四項

三權分立的特質

九五

第四節

自由主義

一〇三

第三章

瑞士憲法

一〇七

第一節

瑞士憲法略史

一〇七

第二節

聯邦制度

一一二

第三節

委員制

一一九

第一項	國會	三二九
第二項	行政委員會	三三二
第三項	國會與行政委員會的關係	三三四
第四節	公民投票制	一三七
第四章	法國憲法	一三八
第一節	法國憲法略	一三八
第二節	立法權的優越	一四八
第一項	總統	一四八
第二項	內閣	一五三
第三項	國會	一五八
第三節	法律二元主義	一七〇
第四節	中央集權主義	一七七

第五章

蘇聯憲法

一八四

第一節

蘇聯憲法略史

一八四

第二節

聯邦制度

一八九

第三節

獨裁制度

二〇一

第四節

社會主義

二一五

第六章

意國憲法

二二二

第一節

意國憲法略史

二二二

第二節

職團國家

二三五

第三節

行政權的獨裁

二三〇

第四節

黨國合一

二三七

第七章 德國憲法……………二四三

第一節 德國憲法略史……………二四三

第二節 聯邦制度與統一政策……………二五四

第一項 聯邦制度……………二五四

第二項 希特拉的統一政策……………二六六

第三節 民主政治與獨裁政治……………二六八

第一項 民主政治……………二六八

第二項 希特拉的獨裁政治……………二九一

第四節 社會主義與資本主義的統制經濟……………二九六

第一項 社會主義……………二九六

第二項 國社黨的統制經濟……………三〇一

各國憲法及其政府

六

第一節 英國憲法之沿革

第二節 英國憲法之現狀

第三節 英國憲法之將來

第四節 英國憲法之比較

第五節 英國憲法之結論

第六節 英國憲法之附錄

第七節 英國憲法之參考文獻

第八節 英國憲法之譯文

第九節 英國憲法之圖表

第十節 英國憲法之索引

第十一節 英國憲法之附錄

第十二節 英國憲法之參考文獻

第十三節 英國憲法之譯文

第十四節 英國憲法之圖表

第十五節 英國憲法之索引

第一章 英國憲法

第一節 英憲法略史

英國憲法爲不成文憲法 (Unwritten Constitution)——不成文憲法是對於成文憲法而言，各國憲法均是成文憲法，即憲法是於一定的原理之下，用法典的形式制定之。反之，英國憲法不成爲一部獨立法典，它不是一時制定的，而是漸次生長的，其中成文的部分固然也有，如一二一五年的大憲章 (Magna Carta)、一六二八年的權利請願書 (Petition of Right)、一六八九年的權利法典 (Bill of Rights)、一七〇〇年的王位繼承法 (Act of Settlement)、一九一一年之國會法 (Parliament Act) 等是。但是這些法律均未曾附以憲法的名稱，且在全部憲法中只佔小部分，大部的憲法乃散見於慣習 (Customs) 及判決例 (Judicial Decision) 之中。

英國憲法既是不成文憲法，所以結果又是柔性憲法 (Flexible Constitution)，柔性憲法是對於剛性憲法 (Rigid Constitution) 而言，各國憲法多爲剛性憲法，修改憲法條文比之制定普通法律，手續比較艱難。反之英國憲法既然沒有一部獨立法典，而是集合數百年來的法令慣習及判決例而成，所以修改憲法，不須特別手續，只要發生了一個與憲法條文相抵觸的

新法令新慣習或新判決例，憲法就須隨之而修改。換句話說，修改憲法也同修改普通法律一樣，不須特別艱難的手續，可應用「後法推翻前法」(lex posterior derogat priori)的原理，隨時變更之。

因為英國憲法是不成文憲法，且又是柔性憲法，所以研究英國憲法之時，須先知道英國憲法史。

在民族大移動之時，日耳曼民族即盎格魯人(Angles)薩克森人(Saxons)侵入英國，將其土人(Celts)驅於西方，而占據大部分的土地，分為七國，互相攻伐，到了第九世紀，才由威塞克斯(Wessex)國統一全部，而建設英吉爾國家。

這個時候人民大率聚族而居，形成爲一個村落(Township)，村有村會(Ten-
ment)由自由民組織之，又有村長(Rector)一人，由自由民選舉之。村之上爲鎮(Hundred)，鎮有鎮會(Hundred-
meeting)，由村長及各村代表組織之，又有鎮長(Hundredman)一人，普通由自由民選舉，有時則由該鎮的地主及主教選任之。鎮之上爲縣(Shire)，縣有縣會(Shire-moot)，由村長地主大主教及各村代表組織之，又有縣長(Althorpe)，其後國王派 Sheriff 代行 Althorpe 的職務，而 Althorpe 的官職就完全消滅。一人，係由國王任命之。全國均受國王的支配，而國王行使權力之際，却不能絕對自由，須受貴人會議(Witengemot)的牽制。貴人會議爲僧侶及貴族所組織，它在名義上可以選舉國王，又可以罷免國王，而對於國王之處理政務，尚有同意的權。由此可知英國在薩克森時代，雖然集權

於國王，然而尚有賢人會議，以作專制政治的牽制。

到了1066年諾曼人(Normans)征服英國的時候，威廉第一(William I.)爲要鎮壓英區人的反抗，乃頒布封建制度，裂土封臣，以作屏藩，并改組賢人會議，使僧侶及封建諸侯(Tenants-in-chief)組織之，稱爲大會議(Magnum Concilium)。大會議開會之時，以國王爲主席，它可以輔助國王，決定政策，審判訴訟，在必要時，又得制定法律或修改法律。但大會議每年只由國王召集開會二三次，職務既多，自難進行一切工作，所以國王又於大會議之中，選擇少數人組織小會議(Curia Regia)，於大會議開會時，執行大會議的職權，不過重要的事件仍歸大會議議決，所以小會議不是獨立機關，而祇是大會議的Inner circle，數百年後，大會議發展爲國會(Parliament)，小會議產生了樞密院，由樞密院產生了內閣，現在試說明如次。

先就大會議如何發展爲國會述之。在約翰(John, 1199-1216)時代，內憂外患屢出不窮，國家經費因之增加。約翰要向小地主徵收租稅，乃於1213年命令各縣(County)即從前的shire)選舉武士(Knight)四人，出席大會議，然而結果不但不能挽救時局的危急，反而引起約翰與大會議的衝突，而使約翰不能不於1215年發布大憲章(Magna Carta)。大憲章固然不能視爲近代憲法的起源，只可視爲貴族與國王所訂的契約，其中許多條項皆保護貴族的利益，而涉及人民權利者爲數甚少。但是大會議由於大憲章的頒布，卻已進步了許多，就是大會議的構成分子，除了僧侶與貴族之外，又加上各縣的武士，而大會議對於徵收租稅，

也取得了同意權。當時尙是封建社會，土地是社會的唯一的財源，所以被邀出席的人均是地

亨利第二 (Henry II, 1216-1272) 爲一調度戰費，也於一二五四年，召集大會議，命各縣選舉武士二人出席，而改稱之爲國會 (Parliament)。但是國王的目的尙未達到，而貴族又與國王開始鬭爭，甚至以干戈相見。一二六四年，國會戰勝了國王，擁立蒙福爾 (Simon de Montfort) 攝理王位。蒙福爾也因爲需要金錢，而於一二六五年召集國會，當時市民階級由於經營商業，頗有財產，所以蒙福爾除僧侶貴族與各縣武士之外，又使各市選舉代表二人。後來愛德華第一 (Edward I, 1272-1307) 也因爲從事戰爭，財政困難，於一二九五年召集模範國會 (Model Parliament)。國內一切資產豐富而有納稅能力者均被邀出席，即除貴族僧侶各縣武士各市代表之外，又使各鄉選舉代表二人。這樣一來，國會更脫去封建會議的色彩，而有代議制度的性質。

英國階級可大別爲僧侶貴族及平民三等。他們的代表在國會內本來分做三個團體開會。倘使這個開會方式沒有變更，則其結果，將如法國的三級會議 (Estates General) 一樣，僧侶與貴族聯合起來，可以得到勝利，而使平民階級無法操縱國會。饒幸英國僧侶與法國僧侶不同，少數主教固然也是封建貴族，多數牧師則由平民出身，他們不願參預俗事，所以一二三二年之後就自行組織一個牧師會議 (Convocation)，關於納稅問題，討論他們的分攤金額，這樣，英國國會就成爲兩院制度，即主教與貴族在大會議內本來坐在一處，所以在國會內也

合組爲一院。武士平民因爲利害相同，也合組爲一院，於是相愛德華第三 (Edward III, 1327-1377) 時代，英國國會就完全分做兩院。上議院 (House of Lords) 代表貴族，其中議員由國王選任，下議院 (House of Commons) 代表平民，其中議員由平民選舉。

英國的立憲政治是漸次生長，不是一時制定的。甚至本來總攬大權，親裁一切。到了現在，英王在各義上雖然也總攬大權，其實政權乃在國會及國會所信任的內閣，這種政制能夠實現，則是因爲國會最初取得了徵稅同意權，又利用徵稅同意權，取得了預算議決權，更次又利用徵稅同意權與預算議決權，取得了立法權，最後由於上述三種權限，又控制了內閣。

(一) 徵稅同意權 現今各國均以國會爲立法機關，其實國會的職權最初並不是立法，國會的產生乃是國王要國民徵收租稅，不得已而召集之。當諾曼人征服英國之時，最初數世紀間，國家的經費均取給於皇領地的地租及封建領主的貢賦，其先，只用這種稅收已可供給一切經費之用。到了十三世紀，支出漸漸增加，國王對於封建領主，乃增徵了許多租稅，封建領主不甚願意，結果就由約翰於一二一五年發布大憲章。大憲章關於徵稅問題，曾規定一個原則：即國王要徵收封建的租稅，必須徵求封建領主的同意，這個原則雖然只對封建的租稅而言，然而「徵收租稅，須經納稅者同意」，就成爲憲法上的條文。到了愛德華第一要向平民徵收租稅而於一二九五年召集模範國會之時，這個原則又適用於平民的租稅之上。他於一二九七年發布宣言 (Confirmatio Cartarum)，承認大憲章的效力，以爲此後要「徵收租

「須得一般人同意，且謀一般人的利益」(Taxation should be made only with the common consent and for the common benefit)。這個宣言只列舉應得議會同意的租稅，其未會列舉者，英王尚可自由徵收。但是一三三〇年（愛德華第三時代）國會又通過一種法律，不許國王徵收國會所未同意的任何直接稅，一三六二年（愛德華第三時代）及一三八七年（理查第二時代），國會復通過了兩種法律，不許國王徵收國會所未曾同意的間接稅，這樣一來，「不得國會同意，不能徵收租稅」的原則就完全成立。當此之時，商業資本日益發展，社會上的財富已經不是土地，而是工商業；換句話說，當時資產豐富而有租稅能力者已經不是貴族，而是市民，所以徵收租稅固然須得國會同意，然而國會兩院關於租稅法案，職權並不平等，在一三九五年左右（理查第二時代），下議院已有「一種優越權」（當時兩院議決租稅法案的形式爲 *the Statute is made by the Commons with the assent of the Lords*，即承認下議院的優越權），一四〇七年亨利第四（Henry IV. 1399—1413）又正式承認租稅法案須先向下議院提出，自是而後，下議院對於租稅法案就取得了先議權。

（二）預算議決權 在愛德華第三時代，英國因與法國開戰，需要戰費甚巨，英王常向國會要求增徵租稅，以充軍需。當此之時，外患方殷，英王對於國會，只有讓步，由是國會就有伸張權限的機會。詳細言之，國王既向國會要求戰費，國會也向國王要求說明。國王不勝其煩，乃令國會選舉財務委員二人，使其檢查開支。同時國會又制定一種法律，規定國庫員所同意的金錢只能使用於國會所同意的事項，這就是國會取得預算議決權的起源。國會雙方

有議決租稅的權，他方又有議決預算的權，所以國會若反對政府使用金錢於某一個目的，政府就須放棄這個目的的政策，這樣，國會就有權力控制政府了。

(三)立法權 英國在十三世紀以前，立法權屬於國王，國王制定法律，必須徵求國會同意，至於國會，則只能利用請願的方法，要求國王制定法律。但是國王為要取得金錢，必須召集國會，國會開會之時，人民因受虐政的壓迫，常向國會請願，國會則將請願書送呈國王，要求國王用法律救濟之。即此時國會不是立法機關，祇是要求國王制定法律的一個請願機關。但是國會既有徵租同意權，當然可以利用這個武器，於國王接受請願之時，拒絕承認國王的徵稅，所以國會雖然不是立法機關，而卻可以干涉國王的立法。但是國王接到請願之時，倘若置之不理，或延期起草，或起草了，而法律的內容又和請願的內容不能一致，那又怎麼辦呢？國會為了強迫國王制定法律，乃將國王提出的租稅法案延期到最後一天議決，但是只用這個方法，法律的內容與請願的內容不能一致，尚不能解決。一九一四年亨利第五 (Henry V. 1413-1422) 乃宣佈此後絕不制定下議院所反對的法律，亨利第六 (Henry VI. 1422-1461) 又許可國會兩院提出法案，這樣一來，國會兩院就取得了提案權與議決權，由請願機關變為立法機關了。其結果，國王與國會的地位完全變更，從前國會只能對於國王提出的法案，表示承認與不承認，現在國王只能對於國會通過的法案，表示批准與不批准了。

國會取得了許多職權，本來可以控制政府，但是——到 Tudor 王朝 (1485-1603) 時，形

勢又復變更。當時海外貿易甚為發達，資產階級頗有勢力，足與貴族階級對抗。在同一社會之內，既有兩個平衡的勢力，互相牽制，Tudor 王朝就脫出臣民的監視，而使絕對王政有成立的可能，這個絕對王政對於資產階級是有利的，他們經驗了薔薇戰爭 (War of Roses, 1455-1485) 的苦痛，又欲開拓國內外的市場，均願剷除封建貴族，而建設統一國家。但是要把國家統一起來，不能不依靠一個強有力的領袖，所以他們無不擁護王權，以謀中央政權的鞏固。而國王也因為資產階級之能擁護王權，所以每次國會開會之時，均許城市額外選派代表出席。這樣國會之內，資產階級的人數就超過了貴族階級的人數。

在絕對王政之下，國王要謀國力的發展，乃獎勵對外貿易。資產階級受了國家的保護，勢力天天增加，終而壓倒了貴族階級，由是勢力均衡遂至破壞，而影響於絕對王政之上。這個時候，英國財政大半依靠於關稅，資產階級以減低關稅為有利，國王以提高關稅為有利，一方面的利就是他方的害，所以一到 Stuart 王朝 (1603-1704, 其中 1649-1660 為共和時代)，就發生了國會與國王的衝突，一六八八年國會強迫查理第一 (Charles I, 1625-1649) 承認權利請願 (Petition of Rights)，但是不久之後，又因關稅問題，雙方發生衝突，終而引起了清教徒革命 (1642)。

清教徒革命之後，Cromwell 於一六五一年發布航海律令 (Navigation Act) 保護海外貿易，防止階級隨着貿易的發展，勢力愈益雄厚，中經復辟 (1660)，而至於光榮革命 (Glorious Revolution, 1688)，國會又於一六八九年制定權利法案 (Bill of Rights)，一七〇〇年