

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

美國哥倫比亞大學政治學博士
國立北京大學政治系主任

邱 昌 渭 著

議 會 制 度

世界書局印行

中華民國二十二年十月出版

議會制度 (全一冊)

實價國幣五元

(外埠酌加運費匯費)



著者 邱昌渭

發行者 沈知方

出版者 世界書局

上海大連灣路

發行所 上海及各省 世界書局

政治學叢書序

王造時

爲什麼要出政治學叢書？先得要說明政治學的重要。

我們，無論是男是女，無論是農是工，是商，是自由職業者，在社會生活裏面，都與政治有密切的關係。政治學的祖宗亞里士多得說得好，『人是政治的動物。』在一個現代國家裏面，人類一生下來，就是某國的國民，國家就要來干涉，要我們註冊。到了若干年齡，就要進國立或國家所批准的學校讀書，受國家教育政策的影響。我們若要去經商，種田，作工，或者教書，也都要受政府的規定；連到外國去旅行，也還要本國的保護。我們的財產，我們的起居，甚至於我們的婚姻，都有法律的關係。越是進步的社會，人與人的關係，越是複雜；同時對於政治的需要，也越迫切。

我們每個人與政治的關係，既如此密切，那麼國家的強弱，政府的良否，便與我們有極大的影響。譬如美國是一個強國，美國的人民，便到處受人家的尊敬；中國是一個弱國，我們中國人，便到處受人家的蔑視與壓迫。至於因政治未上軌道，而有軍閥的專橫，官吏的貪污，外患的襲擊，使全國人民，不能安居樂業，在今日的中國，更是顯然。但是話又說回來了，一國政治的良否，須靠人民自己。有好的公民，便有好的政治；壞的政治，大概因爲好的公民太少。好政治，人民自己享福；壞政治，人民自己受害。因此，我們爲做一個好公民，保障自己的利益起見，不能不懂政治，不能不研究政治學。

若是我們要進一步改良社會，造福國家，做一個改良運動者，第一不能不明瞭現在政治的癥結，第二不能不提出對症下藥的政策。我們研究政治的原則，各國的政制，國際的關係，及古今的思想，實在可以給我們許多解決實際政治問

題的材料。

退一步講，就是我們沒有悲天憫人的志願，不想去做什麼改良運動；而僅是爲好奇心所驅迫，想了解本身與社會環境的關係，以滿足自己的智識慾望，那麼對於國家的性質，政府的組織，及一切政治的設施，也不能不注意。至少，政治學書籍，可以給我們有系統的智識。

至於學社會科學的人，直接間接都要與政治現象發生接觸。如經濟學，如社會學，如歷史等等，都是政治學的兄弟姊妹，都是一家的分派。所謂一家的分派，即是說他們是全個社會各方面的特別研究。若是要認清這方面，對於他一方面的智識，也不能不多少加以研究。因此，凡是學社會科學的人，不能丟開政治學，坐在自己的井裏，來觀察全個社會。

在今日內憂外患交迫的中國，政治沒有得到相當的解決，其他似乎都很難找到出路。因此社會的視線，近數年來，不但集中在社會科學，並且特別注意在政治學。分析全國大學生選科的傾向，便可明白這種趨勢。

政治學既然如此重要，研究的人又在增加，但是可憐我們這文化落後的中國，根本就缺乏這種有系統的智識之探討與介紹，不能應付這方面迫切的需要。因此，想讀這種書的，不能不求之於西文原本，經濟上不合算還是小事，讀者不能普遍，學術不能獨立，那才有礙社會的進步及文化的發展呢。

本叢書的出版，便是基於上述各情形。我們所聘請執筆的人，都是國內有專門研究的學者。我們的步趨，是由比較普通的著作，到比較專門的著作。我們希望，我們誠懇的希望，在這方面，能够陸續貢獻各種有系統的智識，作國人的參考。

序

這本書的稿子，是著者在東北大學與北京大學講授「議會制度」時的講義。著者的目的，在解釋甚麼是議會制度——他是怎樣運用的，他的缺點在甚麼地方，他現在的趨勢是怎樣。著者覺得凡是一種政治組織，如經過一個國家的採用，與經過不少次數的革命奮鬥爭取得來，姑無論其利弊如何，總值得我們的研究。況且現在行使議會政治的國家，不止一個，而這些國家，有的是世界上首屈一指的強國，我們對於他們所運用的政治制度，更有確切認識的必要。

著者在本書內，毫無主觀的主張，對於中國民十三以前與民十三以後的情形，尤無所取材。中國是否宜行使議會政治，更非本書討論的範圍。本書討論的範圍是，怎樣纔算是議會政治。我們要知道，民十三以前的中國，雖曾有過議會，但沒有成立議會政治；雖曾有過內閣，但沒有構成內閣制。

在圖書設備不完全如現在的中國的環境裏，著者敢於將這部稿子出版問世，未免有點膽大！茲著者謹以十二分的誠意，希望讀者對於本書的錯誤，不吝指教為幸。

民國二十一年六月二十日序於北京大學

目次

第一章 議會制度的歷史觀.....一

第一節 議會制度原始的研究.....一

議會名稱的來源.....議會組織的原始學說.....條頓學說的反對派.....條頓學說的辯護者.....亨利
福特的主張

第二節 代議政治的理論.....一三

十八世紀學者對於代議政治的認識.....詹姆斯密爾的理論.....約翰密爾論專制政體的缺點.....論
君主立憲制的缺點.....約翰密爾認為最好的政體.....在某種情形下代議政治不能施行.....代表機
關的職權

第二章 議會制度的組織.....二九

第一節 選民與選區.....二九

選舉權能的兩種學說.....選民性別的限制.....選民年齡的限制.....選民職業的限制.....選民居住

期間的限制……他項資格的限制……單數選區制的缺點……英美比例選舉制……大陸比例選舉制

……比例選舉制的缺點

第二節 選舉手續……………五七

美國兩種選民登記法……英法兩國選民登記法……議員候補人推舉法……選舉進行……選舉日期

……選舉票制……複數投票制……強制投票制……選舉舞弊的取締法……選舉爭執的處置

第三節 議會內部的組織(上)……………八九

議會召集的日期……選舉職員……議長的主席職權……法定人數問題……議長與政黨政治……議

長的地位……議會法典的重要

第四節 議會內部的組織(下)……………一一三

美國眾議院全體委員會……美國眾議院常務審查委員會……英國眾議院全體委員會……英國眾議

院臨時委員會……英國眾議院常務審查委員會……英國眾議院私人請願議案審查委員會……歐洲

國家眾議院中審查委員會制……對於議會審查委員組織的批評

第五節 第二院問題(上)……………一三三

法國的經驗……主張兩院制的理論……世襲制……由政府選派制……一部分選舉制……完全選舉制……瑞士德意志與挪威的第二院組織

第六節 第二院問題(下)……………一五八

第一院立法無倉卒草率的流弊……第二院不能作立法技術的復審機關……議案未經通過以前技術方面的經過程序……第二院不能代表聯邦觀念……第二院組織上的困難……第二院職權方面的困難……聯合委員制……對於一院制的裁制方法

第三章 議會職權……………一七九

第一節 立法權……………一七九

關於立法權的兩種學說……議案的提出……議事日程……議案經過數讀……修正案……辯論及其限制……制止辯論法……立法權由少數政黨領袖行使……英國的分治潮流

第二節 財政權……………二〇五

立法機關的地位……英國財政管理制度的特點……英國歲出預算的編製與通過……英國歲入預算的編製與通過……英國的審計制度……英國議會監督財政的缺點……英美兩國對預算二字的概念

……美國預算的編製……美國預算立法程序……美國的審計制度……英美兩國財政立法不同點的比較……法國財政立法程序……法國審計制度……歐戰後新立國家財政立法制度的特點

第三節 監督政府權……………二二九

管理權……規定政府工作事項……規定執行工作的機關……決定行政工作的人員……規定行政機關的經費……調查委員會……議會休假委員會……外交委員會……批評權……實問……不任信投

票

第四章 議會政治與分權組織……………二四九

第一節 行政元首與議會……………二四九

三權分立學說……議會制國家行政元首制的分類及其產生……伊色東利亞元首制……召集議會開會及停止開會權……創議立法權……否決議案權……頒佈命令權

第二節 內閣……………二七〇

內閣政治的演進……內閣的成立與政黨情形……內閣總理與閣員的關係……合議式內閣會議的組織……獨裁式內閣會議的組織……內閣連帶責任制……內閣的地位與權力……內閣政治的趨向

第三節 司法權.....二九五

分權學說不能嚴格實現.....美國司法機關解釋憲法及拒絕執行法律權.....司法官是否是政府的法律顧問.....美國中央大理院的權威.....歐洲大陸法律的形式與實質的分別.....法國與瑞士的司法權.....歐戰後的新趨勢.....歐洲國家反對法院解釋憲法與宣佈議會單行法為無效的三大理由.....歐美司法機關地位的不同.....英國司法機關的地位與議會.....英屬各殖民政府的司法機關地位.....司法獨立的兩大重要條件

第五章 議會之裁制.....三二一

第一節 解散議會權.....三二一

總統制與議會制不同的又一點.....議會被解散的原因.....解散權的限制法.....解散權的行使

歐戰後新生國家關於解散權的規定

第二節 創議制 複決權 罷官制.....三二五

行使直接民主制的原因.....行使直接民主制的目的.....創議制及其分類.....複決制及其分類

罷官制.....罷官制的行使.....直接民主制行使的程序.....直接民主制行使的限制.....直接民主制

行使的成績……蒲徠斯的意見

第六章 議會政治與政黨……………二五七

第一節 議會政治下的政黨地位與組織……………三五七

政黨的成立……反對黨存在的必要……政黨領袖……鞭手……黨員祕密大會……議會中的指導委

員會……議會內的政黨組織與議會外的政黨組織之關連……代議政治的兩種代表原則……政黨政

治下的議員地位

第二節 職業代表制……………三八三

職業代表制的學理主張……職業代表制形式的實現……歐戰後新生國家憲法會議中之職業代表制

的主張……蘇俄職業代表制……猶哥斯拉夫經濟院的組織……波蘭最高經濟院的組織……丹士格

自由城同業會的組織……捷克斯拉夫經濟顧問會的組織……德意志憲法上規定的經濟院之組織……

臨時中央經濟院的組織……臨時經濟院的成績……法國經濟院的組織……意大利的職業選舉制

……職業制的實行與過去各家主張之不同

第七章 結論……………三九九

議會政治的缺點……狄克推多政治與議會政治……議會政治與民族性……永久文官制的重要……
議會制度與其他政治制度的比較點……議會政治是不是資本政治

第一章 議會制度的歷史觀

第一節 議會制度原始的研究

議會二字，在英文中謂之巴力門（Parliament）。巴力門一字，從法文 Parlement 脫胎而來。古時英文寫法，亦爲 Parlement。其字母與原來法文 Parlement 完全相同。法文的 Parler 就是講話（To speak）之意。彼此講話，謂之 Parlement。後因時間的演進，意義漸變，凡一羣的人集會議事，名之爲 Parlement。

在歷史的過程中，巴力門爲一種制度名稱的表現。惟各國對於此種制度的觀念，并不一致。法國人認巴力門爲 A Court of Law —— 乃一司法院。英國民族認巴力門爲 A Legislature —— 係一立法機關。

議會名稱的來源如此，但對於議會組織的原始，學者意見，迄今仍未一致。概括起來，約有兩說：（一）議會的發生，始於歐洲中世紀時。因受英國歷史事實的影響，由君治制度（Royal admini-

stration) 演變而成今制。

(11) 議會組織，形成於古時條頓民族的自由人民大會制度。此種大會制度，由盎格洛·色克遜人移植英國。後因時代的演進，而成爲今日之議會制度。

當十九世紀中葉時，第一派學說盛行一時。自十九世紀中葉後，第二派學說起而代之。最近美國學者福特氏 (H. J. Ford) 著代議政治一書，亦力闢第二說之僞。議會政治爲國民代表制，爲現代民主政治的中心點，苟此制而係條頓民族的創造物，後經盎格洛·色克遜人的傳播，則此制的精神與實質，應演映於英國政治學說，及政治制度上。但吾人若證以英國歷史事實，則頗感缺乏演映的痕跡，遠且不論，當十七世紀時，英國在司徒瓦皇族統治下，力行君權神授學說，蹂躪議會職權。反對之者，斥君主專制政治，於君主人民兩無好處。但當時反對派中，並無一人引述先日條頓民族的自由人民大會制度。愛德華·柯克 (Sir Edward Coke) 爲英國十七世紀著名律師，亦爲反對君治之健者。在所著政府論 (Institutes) 中，雖痛擊當日君主，但柯氏並未引述先日條頓民族之創制，惟只訴諸聖經，以冀自贖而已。

但歐洲十七世紀時，政治與宗教未曾分離，言政治者必及宗教。柯氏訴諸聖經，乃係當日思想上

的習慣使然，柯氏之不引述條頓民族的創制，即不能謂爲此制未曾存在之斷定。是以，吾人必須另覓事實，以爲證明。

米爾登（John Milton, 1608-1674）爲英國十七世紀時第一流的著作家。一六四九年前，米氏就開始著英國史，述英國開國時的習慣法度，以迄諾曼人侵英時代爲止。一六七〇年書成。在此書中，米氏歷數英國開國時政治的專制情形，認當時盎格洛·色格遜人民的生活，不外爲奴隸的生活。至於盎格洛·色克遜民族所傳播的代議制，則未之發現。匪特此也，即以米氏在所著書中，關於議會的原始論觀之，所持主張，與條頓民族創制論恰相反對。米氏謂議會『原來指貴族平民與諾曼君主的會議而言，此會議由諾曼君主高興的時候召集。』所謂條頓民族式的人民大會，則未提及。

說者謂條頓民族的制度，雖已失其歷史的遺傳。但條頓民族的自由精神，則爲議會制度發育的原動力。按之十七世紀時的英國政爭史，此說亦難徵信。英國十七世紀時，君主與議會衝突，並非爲人民的自由而爭，乃彼此爲獲得治權而爭。英國當時長老會派因英皇不予承認長老會，故彼等與人民爲友。後因人民拒絕接受長老會，彼等又見風改舵，擁護英皇。長老會派反對獨立教會派人的理由，是因爲獨立派圖謀伸張民權。長老會派認平民政治，恰如手足倒置，必召紛亂。

即以獨立派領袖分子而論，亦多反對民治者。巴特（Richard Barter）爲獨立派著名牧師，謂『民主制度，恆爲最惡的制度，因此制使治人與被治者易入於最混亂的境地。』當時格蘭威爾軍中有平民派，最得勢，向格蘭威爾要求實行男子普及選舉制。格蘭威爾係獨立派領袖，對要求者宣言，『此制的影響爲無政府，其結局亦必爲無政府。假令利己性成的一切男子，均有選舉權，則一切將無止境。』平民派復草擬人民合約，向格蘭威爾請願。並擬以武力爲請願後盾。當有兩小隊士兵，各戴人民合約一紙於帽上，未奉命令，整隊游行。格蘭威爾下令將所戴人民合約除去，隊衆不聽命，格氏當令擊斃隊首一人。

試更從英國十七世紀思想界領袖與政治領袖對解放（Freedom）與自由（Liberty）的觀念論之。當時解放的意義，乃是脫除過去權力的束縛。自由的意義，乃按自己的意志行事。在解放的原則下，英國十七世紀的政權由長老會派人的掌握中移到獨立派。由議會的多人政治而變成少數的頭目政治，最後且產生狄克推多。在自由的原則下，上面角色勢力的嬗遞，均是按自己意志行事的結果，並未顧慮大多數人民意見的向背。

霍布思（Thomas Hobbes, 1588-1679）爲英國十七世紀的大思想家。在他的著述中，關於條頓