

百科小叢書

聯邦政治概要

吳漢章著

王雲五主編



書叢小科百

要概治政邦聯

著章漢吳

編主五雲王

行發館書印務商

中華民國十四年七月初版
中華民國二十二年十二月國難後第一版

(三六一五)

百科叢書 聯邦政治概要一冊

每冊定價大洋叁角

外埠酌加運費匯費

著者 吳漢章

主編者 王雲五

發行兼印刷者 商務印書館

發行所 商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

例言

① 關於聯邦政治之集本，遍搜中外書籍，罕有專著，茲輯斯篇，俾一般讀者可明瞭聯邦組織之概況。

② 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。

③ 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.
- (3) James Bryce: The American Commonwealth.
- (4) F. A. Ogg: The Government of Europe.
- (5) A. L. Lowell: Greater European Government.

聯邦政治概要

目次

第一章	概論	一
第一節	概論上	一
第二節	概論下	七
第二章	北美合衆國	二四
第三章	瑞士	六八
第四章	德意志	九三
第一節	德意志帝國	九三
第二節	德意志共和國	一一四

第五章 結論

.....

一一一

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。卽亡國之餘，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：澳大利亞（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。

（三）聯邦政治之特性 聯邦政治特性有四：

（1）聯邦政治爲薄弱之政治 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。聯邦政治之功效，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（詳後）。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，即為主權之所在。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。因邦議會為人民所直接選出也。此說贊成者頗多，然如德意志，加拿大，澳大利亞等，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，則不成為國家。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。吾為此言，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，同時又不願為化合的統一。各邦為國際地位計，為公共利害計，不得不統一。然又不欲各邦之混為一體，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，大都為此。美，德，瑞士其顯例也。各邦自知地小民寡，不合成一體，不足以對外而為強國。既成聯邦之後，則合為大國，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

外交權不集中者

同君組合

同盟組合

組合分子必爲一個國

組合分子不必爲一個國

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：一爲同君組合，一爲同盟組合，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，而不影響其君主。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，組合即隨之消滅。

(B) 同盟組合 (confederation) 亦稱聯邦，又有二種：一爲組合之分子不必一定爲國

(*Staatenbund*) 1 爲組合分子必 1 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，悉受各代表政府之訓令，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（一七八〇年至一七八一年），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，即國會（*Diet*），為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，同盟不能直接命令其人民，同盟與聯邦之大別在此。

(2) 外交權集中者有三：一為同化組合，二為正確組合，三為聯邦組合。再分論之。

(A) 同化組合 (*incorporate state*) 未組合之前，各為獨立國，其後以人種，文化，歷史，習慣等之相同，合為一體，化而為一。化合之後，盡失其固有之特性，故直可歸諸單一國家，如蘇格蘭之與英倫合併是也。

(B) 正確組合 (*real union*) 表面視之，與同君組合相似，但同君組合之君主，在組合中，無甚大權，而正確組合之君主，權力極大，有外交行政諸權，且有憲法與立法機關。但其主權分裂，與聯邦不同，君主在兩國之權力，按兩國憲法之規定而異，非如聯邦之元首，其權力在各邦相等也，例

如奧匈聯合是。二國名義，同時並用，有公共之憲法，有公共之議會，訂約宣戰均須國會通過。

又如一九〇五年前瑞典那威之聯合，亦屬此類。但無公共之憲法與議會，訂立條約，宣戰，言和等，均須經兩國國會通過，兩國外交官合一，由瑞典派遣，以瑞典之王，即那威之王也。後那威不滿，要求自派外交官，或謂二國之組合，與同君組合相似。惟同君組合，僅有君主個人名義上之關係而已。而瑞典二國，雖無公共之憲法與國會，而法律必經二國同意，方有效力，非如同君組合之各行其是，不相干涉也。

(C) 聯邦組合 (federal union) 有公共之憲法及中央政府，關於聯邦全體或二邦以上之事務，由中央政府行使，本書所論，即爲此類組合。

(二) 同盟組合與聯邦組合之異端

(1) 同盟組合全體無主權，而聯邦組合則有主權。同盟之外交權，亦屬之各邦，必得各邦之同意而後中央方能執行，故其主權在各分子，而不在全體。

(2) 同盟組合無憲法，聯邦組合則有之。德意志同盟雖名曰憲法，其實不過如契約而已，無永