

張玉法主編

清末民初
期刊彙編

憲

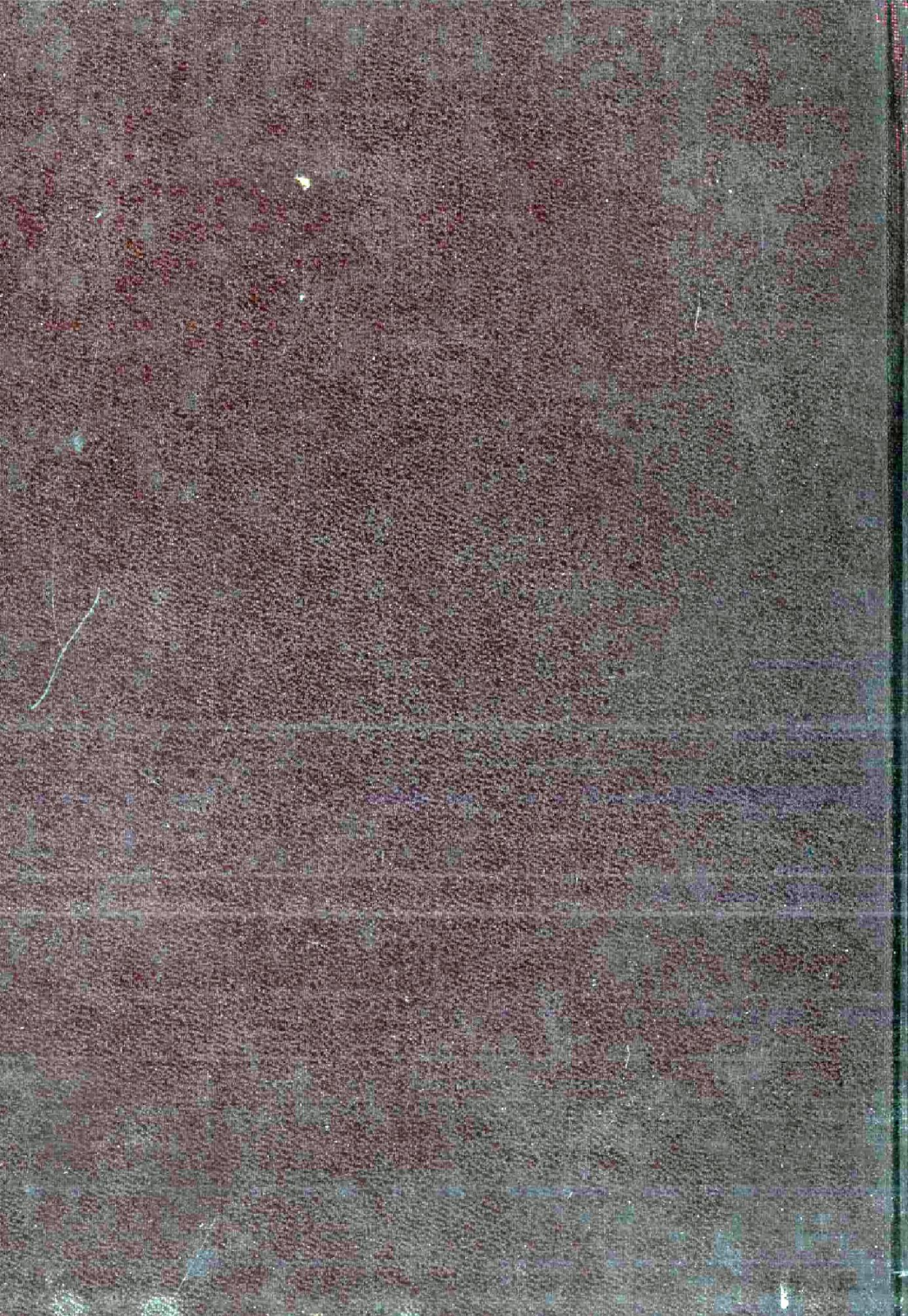
法

新

聞

(十二)

經世書局印行



清 末 民 初 期 刊 彙 編
(25)

張 玉 法 主 編

憲 法 新 聞 (十二)

經 世 書 局 印 行

中華民國七十四年九月初版

清末民初
期刊彙編
憲法新聞（十二）

（全套廿六冊）

定價新臺幣壹萬伍仟陸佰圓整

主編者：張玉法

發行人：馬之驥

出版者：經世書局

臺北市重慶南路一段99號世界大樓1108室

電話：（〇二）三一二二八九八號

郵撥：臺北〇〇〇六八九四—三號

印刷者：華信彩色印刷公司

地址：板橋市中山路二段531巷46號

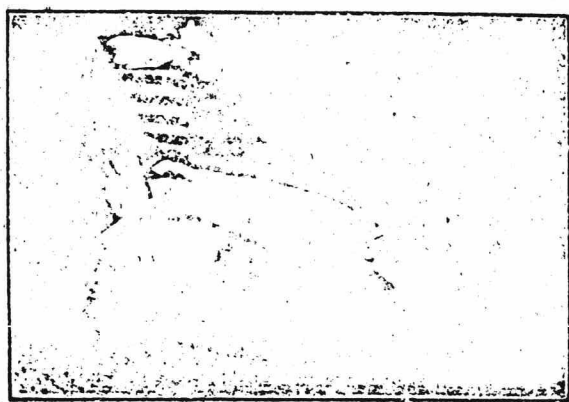
行政院新聞局登記證局版臺業字第壹玖叁貳號

版權所有
不准翻印

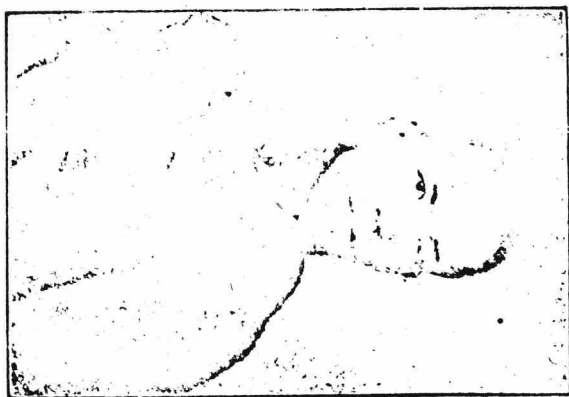
發大江長總自故



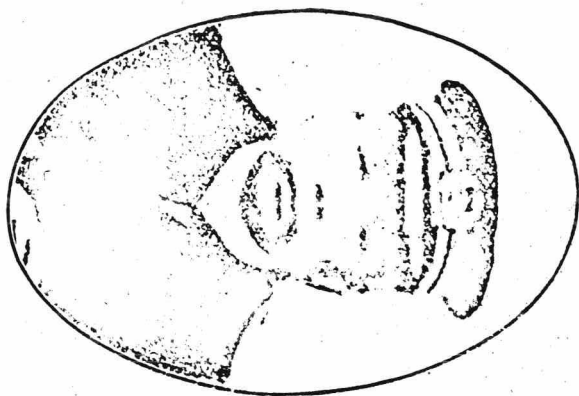
新故宋長總務內



司 法 總 長 梁 啟 超



海 軍 總 長 劉 冠 雄





汎

論

行政權不宜委任於合議機關

王登父

行政之機關組織。宜於獨任制。不宜於合議制。已爲行政學者之定論。然世之嘖嘖。言內閣制者。是否將行政權一部之政治的職權。委任於合議制機關。此不可

以不辨也。

行政不宜委任於合議

二

第一 行政部合議組織與獨立組織之優劣

(甲)合議組織之優劣

(子)其優點

- 一 可以補行政者之私曲放縱無歷練學識之缺。
- 二 平等均一之行政慣例須依合議制始能發達。
- 三 使行政者間相會合各員得提出種種之意見而收集思廣益之效。
- 四 會議既有定期可免淹滯怠惰之弊。

(丑)其劣點

- 一 合議制往往只爲一部局之利害計量而忘其全局。
- 二 其會議時呈議長與有直接關係職員之談判而悖全體主義之現像。
- 三 因特別事情之故時而專委於熟習該土地事情之一員爲判斷他員不過

有名無實

四 一切立案權時或盡放任於一議長反呈獨任制之現像

五 責任既屬於全體職員故對於其事之感情必爲冷落

六 責任既分任於各員故責任心均致薄弱而有碍事之進行

七 事雜言麗反使眞知灼見之政見埋沒於無形

八 在國本未固之國尤易流於蜩螗鼎沸作室道謀之弊

合議制之盛行德義志古時行政機關多採用之繼因屢次法典之變遷改良行政上合議組織幾被淘汰之淨盡蓋以合議制根本上不宜於行政故也

(乙) 獨任制之優劣

獨任制濫觴於法國而發達亦最優異蓋當波拿坡爾德戡亂之後刷新政治勢不能依尋常法度爲草創之規於是遇事執行不得不操之一人之手以期事機之敏活今略論列其優劣

(子) 獨任制之劣點

行政權不宜委任於合議機關

四

一 易流於專橫而少制御之法

二 不易得完全之人材

三 權既專斷於一人則以外之嘉言善謨不能爲有力之採用

四 監督制度不完備之國尤有不測之危險

(丑)獨任制之優點

一 遇事迅速敏捷無遲滯之弊

二 事權統一易收實效

三 利害榮辱既歸一人任其職者易生責任心

四 如有偉大人物出現其成功易而收效速

五 國勢當顛危之時尤宜採用之以保國家之統一及凡百政治之振刷

就以上各方面論列觀之則行政權行使比較的宜於獨任制而不宜於合議制已昭然而若揭矣德國法學者臘度艾曰如當國步艱難大行改革之時政治舉措貴乎迅

進而第一所謂熟慮深考之點姑宜置之次者應使一人當前以策政治之進行美國法學者弗蘭克曰獨任制雖有行政專擅之虞而易爲迅速敏活之發動普相斯底因當一千八百七七年普國中央政府改革之際普氏極端主張獨任制之厲行嘗曰政法規律之改革當委任於一人改革既終將此公務之管理委任於參議院置一勢力強大之議長綜攬院務可矣云云夫綜括以上種種理由合議制與獨任制比較論之合議制宜於強國而不宜於弱國宜於法治已成之國而不宜於新興建設之國可斷言者也

第二 議會內閣與政治職權分配之關係

行政權不宜爲合議制之組織。既如上所述矣。夫近來各國之立法行政權之行政的行爲無論何國大抵均屬之行政首長而其政治的行爲則國不同有毫不予行政元首以政治的權限者有將政治權之一小部分予之者有行政元首同時亦爲政治的長官而政治權全屬於行政首長之一人者其在不予政治權於行政元首之國一

行政權不宜委任於合議機關

六

切政治權之執行直接間接多屬之議會所謂議會內閣是也議會內閣之組織其組織權不在行政元首而在國會國會所認為政策之大端即依之以組織內閣而為機械的執行執行之不合或議會內部已變其前定之方針則為不信任之議決或豫算及法律案之拒否而內閣亦不得不因之以辭職故行政權政治的行爲全委任於合議制之國會無可疑議也因之議會內閣制之結果其現像如左

一 政策之決定全屬於合議的形式

二 握政治權之主體者不在行政機關而在立法機關

三 大方針之決定多委之無行政經驗之多數少年

四 使行政之人關於行政歷練之經驗不能直接為政策決定之發表

五 議會更換一次則政治之方針必變更一次而缺持久遠大之基礎

六 決定政治政策多受黨派之影響而為一國適當之方針反致埋沒而不出

七 既非一人負其全責故政治方針之決定每不能為切身利害之觀察

大近世立法之趨向凡行政部之組織多取獨任制凡立法部之組織多取合議制惟在議會內閣制之國則以形式上之立法機關而行理論上之行政作用此爲近代法制界之現象也雖然此非與行政宜於獨任制之原則相矛盾也蓋因政治狀態之異實可以補法制形式之不足即物質上爲合議制而精神上爲獨任制也故吾人對於議會內閣制之批評實發生以下之二原則

一 凡行議會內閣制而得其良果者非議會內閣制之善而政黨組織之善之故

二 政黨組織完善之標準須在能否將獨任制之長所盡蔚爲政黨中之精神

既不能避行政權不宜於合議制之大原則則欲補此合議制之短所須有種種之豫備種種之機會而後能行議會內閣制之良果蓋以物質上雖不能排除合議制而精神上或時勢上尙無必需形式的獨任制之必要故一須有完結整飭之政黨借以達

任制精神之目的二須在平。改革時代凡政策之良否多周審而詳慎此在合
議。爲特長。而在新興建設或危急存亡之秋。應宜富有特別之眼光及迅速之手腕。
方足以舒大難而創鴻基。必有貴兩種事實而後得行。議會內閣制而無誤徵之各國
可以見矣。法英開議會內閣之先河。而所恃以成功者實因有政黨胚胎之完善。且多
在平和改革之時期。故竟收議會內閣之實利。法效英制一處於屢次革命之政局
國中無強善持久之大黨。立法不良。竟被議會內閣制之實害。國勢進步遂遠遜於英
德。夫此等中病之源。實因使行政權之一部屬之合議制機關之手。已反行政法理之
大原則。而又無可補其缺者。爲之後盾。此所以終歸失敗也。我國以共和初興之國內
憂外患紛至沓來。國本尙在風雨飄搖之會。凡政治的行政權之所屬。應歸之於如何
形式組成之機關。亦可以釋然自解矣。

乾陵奈克憲法變化論

(續二十一期)

姚 成 瀚

第五 憲法精神上根本的變化代議制度之過去現在及將來

以上所述。吾憲法之一二條文。或其特別場所。因種種理由而生變化者也。今更述憲法根本問題之變化。夫憲法精神之根本制度。有不依革命而潛然改觀者。于不識不知之間。自然而然行之。數十年。或數百年。而憲法忽生根本的大變化。此其例求之于歷史上。正屬不少。蓋憲法規定。無論如何明切。而行若干年。因時勢之變遷。而自行消滅者。不敢謂其事之必無例。如立法機關之國會。苟有人皆不願。議員之一日。則國會無人之故。而不得不歸于消滅。羅馬之苦米提。即其例也。蓋羅馬之苦米提。求

曾以明文發止而即自然歸于舊德也。又如拿破崙教威靈頓其匹之帝王苟一日退
 位繼承無人則其國立見分崩其例于舊德意志帝國見之舊德意志帝國之憲法皇
 帝三位時領時選舉繼承之皇帝然當一千八百六十六年佛蘭志二世去位之後無人
 而代之并無人欲建立後于是舊德意志帝國遂歸分裂並未有不散之宣言
 也今日之立憲制度亦然決非永久不變之制度也自其始行此制以迄今日不知不
 識之間自有其根本的大變化乾氏爰即以此爲鵠而論其間精神上之變化
 試就立憲制度發達以來既往百年之經驗而一回顧之則在十年以前無論何人所
 夢想不到之大變化已現之于今日矣而將來之變化又方興未艾焉夫在立憲政治
 施行之初國會之爲物雖有而最可珍貴者也以爲一有國會則國民之權利可以伸
 張國民之自由可以尊貴國民且可從此而得非常之幸福然按諸今日實際之現象
 其結果全出于豫想之外蓋國會之勢力已讓之于國會以外之人而其失世人信用
 之傾向亦已漸著而其最著之例則于國會鼻祖之盎格羅薩克遜之諸國見之也

其第一例則美利堅是也。今日美國衆議院之勢力已盡移於衆議院之各委員會。各委員會又爲委員長之勢力所支配。而委員長則由衆議院議長所自由選任者也。凡事皆由政府與委員會協商而定。而衆議院之本會議僅不過爲形式上之決議。其實力則全在於委員會。且不啻委員長一人握有此實力也。委員會之中尤以財政委員會 COMMITTEE OF WAGES AND MEANS 與豫算委員會 COMMITTEE OF APPROPRIATIONS 爲最有勢力。其委員長自其性質上言之殆與次長之地位相當。而全無責任者也。美國之其外交家嘗評其政體曰：美利堅之政體自其外形觀之固立憲制度也。而實則六人之專制政治而已。所謂六人者：大總統、國務總長、財政總長、衆議院議長及上述二委員會之委員長是也。謂爲六人之專制政治其去真相未必甚遠也。

其第二例則英吉利是也。英吉利之國會其所經之變遷尤較美國爲甚。蓋在今日所謂下院占有政治上最大之勢力者已屬過去之時代。今日英國之政治一言以蔽之