

論共和憲法三大模範及其行政立法兩權之消

長（續前）

中篇 瑞士制

瑞士制之起原

瑞士制者。與美國制適成極端之反對。美國制以行政權完全獨立於立法權之外。瑞士制以行政權完全附屬於立法權之下。彼於三權合併爲一。并無所謂分立。其立法權不特駕乎行政權之上。有時且駕乎司法權之上。此非瑞人不知孟德斯鳩學說之精義也。惟其純粹民主。遠在歐洲各國民權發達之前。其歷史上久無君民相爭之痕迹。當其中央政府未成立時。各聯邦之自治。已大鞏固。多數聯邦之中。貴族階級制度。早已絕迹。均係以公民大會。由人民直接爲主治體。雖有二三聯邦。至千八百三十年頃。尚有貴族。然其政權全歸議會。實與其各聯邦之以公民大會而總攬立法行政司法諸權者毫無所異。其在草昧經營。本無行政機關。但以辦事便利起見。不能不於混合之中。而分析其職務。故彼時各聯邦之議會。或公民大會。均暫選出數人。使之分掌行政。惟仍在立法機關之內。略如議院之一專會而已。後遂脫離立法機關。而成爲今日之行政機關。是其沿革蛻化。固就議會分出。其不能有獨立性質。又爲勢所必至。嗚呼。地小人稀。爲治良易。此盧梭所謂真能自由之國。其人

民常不逾三萬。殆有所見而云然耶。

瑞士總統地位

在瑞士制之行政權。僅以執行立法機關所議定之法案爲其範圍。各聯邦之憲法。均以統治權屬諸議會或公民大會。其國內之最高權。盡爲立法機關所獨據。彼其勢力。足以涵蓋一切。其能爲之限制者。僅有赫費罕登。即人民直接票決之公權。非如他國遇有立法權過於專橫。得以行政首長或政府之權力爲之救正者也。其於行政方面。不置行政長官。蓋不願以行政權付託個人。而另組一團體以代表之。此團體之名稱不一。或曰行政會議。或曰政府會議。或曰國務會議。其員或爲五人。或爲七人。或爲八人九人。則以聯邦憲法而異。就中用七人者居多。故於聯邦中央憲法。卒采此數。所謂總統。則七人其中之一也。彼其權力。不能加於其他六人之上。不過於職務上微有不同。如對於外國。有代表瑞士之名義。聯邦中央行政會議。得爲主席。於會議外所有其他常務。開拆公文。分送各部文件。均以總統行之。籤字常居第一。遇有國節慶典。接見外國公使。均以總統代表。瑞士憲法有曰。聯邦中央行政會議。以總統爲領袖。此非與總統以權力。乃係與總統以職務。其意蓋謂瑞士之總統者。僅爲聯邦中央行政會議中之一人。亦與其他六人。各爲一部之長。地位相同。并無特異之權力也。另有副總統者。亦爲聯邦中央行政會議之一員。此僅以名稱爲榮譽。並其職務亦與其他五人無異矣。其在各聯邦之行政會議。亦有一領袖者。

有職務而無權利。與聯邦中央行政會議所以待遇總統者。如出一轍。彼其位置。即當美國各州之行政長官者也。

行政機關之組織

一 分職而不分權

行政機關組織。須以職務分爲各部。每部必有首長。彼有全權處分其部內之事務。此爲各國憲法之公例。瑞士以七人組織之聯邦中央行政會議。亦以一人分管一部。就其外觀而言。不將以一人專有一部之行政權。與憲法上不以行政權付託個人之本旨。有始終未能貫徹者乎。瑞人知其然也。於此苦心孤詣。創爲分職而不分權之法。雖以一人分管一部。然遇部內各事。均須在聯邦中央行政會議。經七人之同意。始能有效。是瑞士各部者。並無真實首長。不過於名義上爲之代表。本部首長。不能獨出己意。指揮本部之事。特就聯邦中央行政會議決定之後。始起而執行之。此爲聯邦中央憲法第一百零三條一再注意。則其鄭重可知。是種特異之行政組織。在二十二聯邦中。略相彷彿。其行政會議之各員。亦皆分職而不分權。事無大小。非經行政會議之同意。無能取決。中央與各聯邦。殆本同一之精神者也。

二 無政務事務之別

議院政治之國。其各部之首長。均僅爲政務官。而次官以下。則盡力於本部以內之事務。瑞士政府。無政務事務之別。彼同時爲政務官。且同時爲事務官。故在他國。長財政者不必親習

簿記。長公工者不必親學工程。而瑞士則不然。均須專門積學之士。以其兼理事務。非此不克勝任。其在本部。不僅指揮各事務官。籤押於各文牘。即爲盡職。並須躬爲事務官之勞役。故其精力多耗於本部之事務。更無餘暇爲政務之計畫。則於行政上之勢力。天然縮減。其不能對議院而有所抵抗。無待言矣。

三 以比例代表制精神選出行政機關

比例代表制者。與大多數代表制。極端反對。在歐之國會選舉。用此法者惟比利時。而瑞士各聯邦中。多沿此制。德之聯邦。亦有一二行之。然比利時之行政。採用政黨內閣。以多數黨組織政府。實與他國相同。而瑞士各聯邦則異是。其各聯邦之行政會議。乃由各聯邦之議會所公舉。所最奇者。其選舉之手續。雖不盡爲比例代表制。然必須以少數黨亦得勻配其中。故其結果。不能以一黨之人握政權。與連帶責任之原則。絕不相容。世有稱混合內閣者。閣員雖不出於一黨。然必夙相提攜。政見可以通融者也。而瑞士各聯邦之辦法。非其例也。彼之所謂政府。乃不出於組織而實出於湊合。即以政見至相衝突。感情至相水火者。有時共處一堂。莫之能避。而各部事務。不分鉅細。必經行政會議公決。始能行之。則行政上之牽制。從可知矣。在草定憲法者之本意。以爲既以立法機關爲統治者。則行政機關。不特不宜敏活。更當防其剛斷。但求謹慎小心。受命承教已足。既本此種理想。故於行政各員。有意取其參商。有數聯邦之憲法。且禁止同一政見之人。共入行政機關。則其

24730 意旨可見。聯邦中央憲法。雖無此項限制。而國會之選舉法。且用大多數制。獨至中央行政會議。則習慣上仍有條件。近於比例代表制之手續。如在一聯邦區域之內。不得同時選出兩人。是聯邦中央行政會議之七人。必分屬於七聯邦。在瑞士語言上。有德法義之別。此七人者。不特須出於七聯邦。且須分配於三種語言之聯邦。即用法語之聯邦。得出二人。用德語之聯邦。得出二人。用義語之聯邦。得出二人。格里松方面。得出一人。是也。而各聯邦行政會議選舉。原無地理上之分別。但須每黨各占數人。分配務取平均。又為重要條件。蓋既用比例代表制之精神。則少數自得加入。因此種種理由。瑞士黨爭。不如他國之烈。瑞人方自引以為幸。實則行政既無權力。競爭自然減殺。固不盡在是也。瑞士憲法之草定者。意猶以為未足。更於行政機關任期。大加限制。在各聯邦之憲法不一。有僅限一年者。有僅限二年者。其至多者不過六年。而聯邦中央行政會議之總統任期。定為三年。此皆所以減削行政方面之勢力。而務使屈伏於立法權之下也。其關行政問題。各部之部內組織。以及分配事務。均須聽命立法機關。絲毫不能自由。此又萬國所無之辦法。論者謂瑞士處萬山中。彈丸墨子。與世無爭。宜若可以為治。然當稍有罷工風潮。已難保障秩序。行政機關薄弱。每自憾其不便。其有廣土眾民。遠非瑞士可比者。更無效法之餘地矣。

行政與立法之機關

一 立法能並行政

立法機關。即有勢力及於行政。然決不能同時取其應付與行政機關之職務。而自起執行之。瑞士獨與他國不同。彼以立法而兼行政。實為憲法所許。聯邦中央憲法第一百零二條。所與行政機關之責任。其重要者。為保障對外之權利。維持國內安寧秩序。而第八十三條。所與立法機關之責任。亦舉此義。重言而申明之。故當平時。憲法條文所指定行政機關之責任。自歸行政機關主持。稍有緊急。則立法機關。即出而代握行政機關之權。此適與他國相反。其在平時。立法機關。不妨嚴重為行政機關之監督。當有緊急。不特不能干涉。並其監督之權。亦當暫為放棄。蓋務與行政機關以敏活也。況在近代憲法。於立法權。其所規定。多用列舉。於行政權。其所規定。多用概括。故其所與於行政權之勢力。其範圍自當較立法權為廣。論者每稱瑞士憲法太舊。定不合於時勢。其此類之謂乎。

二 立法能變更行政之命令

瑞士立法機關。如以行政機關命令有違背憲法之處。可以直接變更或取消之。瑞士人民。倘以政府之舉動。為不合於憲法。得向議院控訴。裁判得直。議院可取消或變更政府之命令。此於過去歷史。殆已數見不鮮。惟僅抵觸尋常法律。而不至侵及憲法者。立法機關。是否亦有變更取消之權。瑞士法家。持論各異。至今尚無定說。然在各聯邦中。其行政違反中央所定尋常法律。得以上訴於聯邦中央行政會議。萬一不能得直。則再

訴於聯邦中央國會。即此可見瑞人心目中。固以立法機關統轄行政機關者也。輒近於司法權。似已漸次獨立。何以見之。當各聯邦之行政違法。人民上訴於中央之最高法院。經其判定之後。立法機關。不得變更或取消之。其視上訴於聯邦中央行政會議。而國會可以取消變更其判詞者。大異其趣。是司法之對立法。尙能略保獨立。而行政之對立法。則完全爲附屬矣。

三 行政不爲統治

議院政治之國。立法機關。不滿意於行政機關。則起而推倒之。無公然命令之形迹也。而瑞士憲法。則謂立法機關。可以指揮行政機關。與以命令。或詔示詳細辦法。無所不可。故在瑞士。從不見有政府與議會衝突。誠以政府永在議會肘腋之下。無從發生其反動耳。在憲法上。與行政機關之權。均係列舉。所最要者。爲政府無議會之允許。不能與外國締結條約。即至小之合同。但係與外國有關係者。即須先得議院同意。如千八百九十年。瑞士政府加入蒲魯塞爾之萬國關稅則例公布一事。此原無關緊要。並無外交可言。乃事前未先知照議院。後雖爲全院所贊成。然仍詆政府違憲。致起絕大風潮。則立法權之大。可以想見。大赦權者。此在各國皆屬之行政機關者也。而瑞士則惟立法機關可以行之。關於平反冤獄。各國通例。均爲司法機關之專責。有時行政機關亦可行之。而瑞士則反是。有時立法機關。反可行之。行政機關。反不能行之。預定執行法案之條例。各國政府。均有此權。瑞士雖亦可由政府自定。然必須

經議院通過。始能實行。指揮軍隊之權。爲行政機關所不可少。而瑞士則屬之於立法機關。惟議院不能無閉會之時。則行政機關。亦得暫攝此權。特有限制如下。第一、須極危險之時。或極緊要之事。始得調遣。第二、須在議院閉會期中。始得調遣。第三、調遣之數過多。須立刻召集議院。有此三條。則行政機關。即得暫有此權。亦復不能活動。固與無此權相等也。任命官吏之權。宜屬行政機關。美國雖有上院之同意權。然僅施之於數種重要職務。而總統仍有權以任命之。瑞士則大不然。聯邦中央憲法第八十五條。明言兩院有任命全國官吏之權。則行政機關。已無過問之餘地。惟在實施之時。終覺不甚便利。故常僅擇其重要者。由兩院任命之。如特別軍法會議各員。最高級法廷各員。行政會議之總書記。各軍之司令官等類。至其餘各項小職。則暫委之行政機關自行任命。瑞士平時各軍不得置統帥。軍官至高者。以少將爲止。有緊急時。雖得暫置統帥。惟須立法機關任命。在各聯邦之中。任命武官。僅至上校爲止。其任命裁判官等。均出之立法機關。非行政機關權力所及。各聯邦中之立法機關任命官吏。較之聯邦中央之立法機關任命官吏。爲額愈廣。行政機關之權。愈爲縮減。最可奇者。所有各村市之小行政官。均爲立法機關任命。各部之事務員。亦爲立法機關任命。有時各地方之小行政官。且爲民間公舉。行政機關。更無權力及之。不但不能任命官吏。且並不能黜退官吏。故在任期之中。若能黜退一人。非訴之於司法。不爲功也。凡

24732 此各節。皆所以證實行政機關不爲統治而爲附屬。所有政治上之主權。皆立法機關所獨操。行政機關。但隨之左右而已。

四 行政不負責任

瑞士行政機關。既無真實權力。遂無真實責任。立法機關。既有絕大勢力加於行政之上。而行政機關。乃無絲毫抵抗之具。則其真實責任。自當爲立法機關負之。有多數聯邦憲法。均以立法機關。務須監督行政機關。極爲嚴厲。且須要求行政機關。常以其財政進出之數。及其關於行政細節。詳細解釋。每年須有極細之報告。呈諸立法機關。由專會特別討論。再提出其意見。以爲將來增減地步。其在聯邦中央國會。亦須要求政府。提出全年詳細報告。聽其檢查。最後乃以票決來年辦法。而命令聯邦中央行政會議奉行。其不滿意之處。可以恣爲評論。其所已辦之事。可以任意取消。但其權力雖大。僅能及於事務。至政府中之個人。反無法以排斥。僅有滿任之後。不再繼選。此外別無他術可以處置。固其不負責任之責任也。其在他國。立法機關。僅有權力及於行政機關中之個人。而不能及於行政機關之事務。恰與瑞士相反。此乃負責任與不負責任之別。固不能干涉行政機關之事務。而復令行政機關之個人。負事務上之責任也。間有聯邦中央國會。公布行政機關之過失而黜退之。然在歷史實爲罕見。且須有特別之事故。在瑞士憲法視之。固爲大違憲法之本意者也。行內閣制之國家。以多數黨組織政府。行政機關。極爲強固。有絕大之勢力。加於立法機關。故有推

倒之必要。而瑞士則無須乎此。論者或謂瑞士政府。對於議院不負責任。因亦不爲推倒。將與美國相同。此責適得其反。美以獨立於立法機關以外。瑞以附屬於立法機關以下。至其結果。皆得不負責任。而內閣之政府。則處乎二者之間。故其所受影響。亦大有異。美之行政。所謂能令。瑞之行政。所謂受命者歟。

實施與條文時有出入

瑞士憲法。既盡去行政機關之權力。然實施上與條文。時有出入。使刻舟求劍。勢將一事不舉。故在憲法本意。行政機關。須完全聽命於立法機關。而事實多不能通。仍與以一部分之統治權。此於瑞士總統地位見之。在憲法上。總統不過一名譽職。彼其權力。與聯邦中央行政會議其他六員。無所加也。而實際不盡如是。總統既有其名。其暗中之權力。亦較他部領袖爲大。頗有綜攬一切之態度。而各聯邦行政會議之主席。亦與總統有同一之實力也。不寧惟是。瑞士憲法。限制行政機關任期。不得過久。然當任滿之時。其更動者反較他國爲少。以其爲事務官之性質。原非盡人所能。每以同一行政官吏。而繼續被選多次。任事至十餘年二十年不等者。此又實施上與條文不符之一證也。瑞士憲法。限制議員不得兼爲行政官吏。則行政機關。似又非立法機關中之一專會。立法機關。雖有干涉行政機關之權。然在實際行使。並不常見。至其對於政務。立法機關。原可命令行政機關。並示以詳細辦法。強其遵行。然以諸多窒礙。

亦不輕於出此。是行政機關。仍有多少之自由也。而行政各員。對於立法不負責任。不能輕易推倒政府。此即憲法所與行政之保障。差足保其獨立。加以近時瑞士直接民選之風。大有進步。各聯邦之多數行政官吏。皆由民間直接選出。故其權力遠較前此由立法機關所選出者為大。對於立法漸有獨立之概。而立法不能罷黜行政之條文。更足為之後盾。有數聯邦之憲法。已漸改變主旨。欲與行政機關以勢力。漸與美國制相接近。蓋因時勢變遷。瑞士舊法。民權太重。國權太輕。於維持治安。有不相宜。是又談瑞士制者所不可不注意耳。

熱內府聯邦憲法特殊之處

瑞士聯邦憲法。無不以行政機關為立法機關之附屬。獨熱內府憲法立異其間。彼謂行政機關當為人民之真實代表。彼之視立法機關也。僅為監督行政機關而設。瑞士大國法家法露有曰。行政直接由人民選出。是實人民真確之保障者。對於此種強固之行政機關。則立法專橫之禍。庶乎可免。即有大多數黨。亦不能通過一違反民意之法案而實行之。意蓋極贊賞熱內府憲法也。在熱內府之行政機關。不必定須服從立法機關。遇有立法機關與以命令。或一政務執行之計畫。或防止其執行某項政務。行政機關不表同情。有權可以拒絕。但須解說理由。立法機關固無法以強之。行政會議。可將議院通過之案。與己意相違反者。於六個月期內。暫不發表。在此六個月中。可將原案退還議院。請其再議。倘再得多數之可決。行政會議。固難再為反對。

然可故為延擱。此種延擱效用。於瑞士之力量最大。因其人民有赫費罕登之權。若議院所通過之法案。真有不便於全國人民。則人民必請付赫費罕登。彼時由人民直接投票。不難改正立法機關之謬誤矣。更有一事。足為行政保障。則他之聯邦選舉期間。行政與立法兩機關。往往同時舉行。而熱內府憲法。則限制立法與行政。不能同時選舉。故熱內府之行政會議。常敢反抗立法。亦以其不受議院之影響及拘束耳。現時各聯邦中。漸有傾向熱內府憲法者。如勒沙迭爾聯邦。其行政會議。於法案起草。有絕大之勢力。遇有法案將為議院通過。彼若以為不便於民。有權以阻撓之。更有多數聯邦。每當立法機關提議法案。意義不甚明瞭。常往詢問行政機關意見。以為定奪。此種意見。多係事務上之經驗。無甚政治意味。各黨不起衝突。反能因以調和。誠以瑞士各聯邦之行政機關。既非由一黨所組織。則與他國政黨內閣有一定之政綱者。固未可等量齊觀者也。

改憲論者及其將來之趨勢

瑞士運動改革憲法者。大率分為兩派。甲派欲將行政機關之權。更加限制。乙派欲將行政機關之權。更加擴張。甲派以行政機關附屬於立法機關之下。尚為未足。乙派則將俾行政機關以獨立。不為立法機關所干涉。彼此固大異其趣也。社會黨要求行政機關當負責任。即議院倘有多數反對。則政府當立刻辭職。是殆屬於甲派。意在限制行政。而右黨則皆主張行政完全獨立。行政機關當由人民直接選出。上下兩院不得與聞選舉。

24734

是殆屬於乙派。意在擴張行政。惟以政治上之情勢。進步黨執政中央六十三年。左右兩黨合力敵之。而仍不足傾覆其政權。相持日亟。故凡可以與政府為難。兩黨無不連合。如要求行政機關直接民選。社會黨亦與右黨合力。蓋其目的全在敗進步黨之勢力。其他暫置不論。千九百九十年。人民請願以行政付直接民選者。簽名至五萬六千三百五十人。後雖付諸赫費罕登。然進步黨百計防禦。卒未得大多數通過。惟此派運動者。繼續不已。日有進步。其在二十二聯邦中。行政機關。幾於全由人民直接選出。其仍由立法機關所選出者。僅有三聯邦及中央耳。同時中央集權派。及欲改革舊瑞士建造新瑞士者。附和此項風潮。遙相呼應。互為聲援。而希望行政權強固之輿論。遂益發達。瑞士政家。均謂「中央行政機關太弱。故國力之進步。不能迅速。幸以所處特別地位。農業為主。工商未盛。無海陸軍外交。因無敵國外患。得以倖存至今。否則以此脆弱之行政機關。萬無以應世變之繁劇者也。」瑞人法露著書。力言瑞士行政權太限制。立法權太擴張。實為憲法上一大缺憾。夫法露者以擁護民權著稱。而其言尚若是。則其他可知矣。法儒巴德勒爾謂「瑞士改革之第一步。當在行政權獨立。是將趨近於美國制。就憲法歷史蛻化之迹言之。殆有不可避之勢也。美與瑞士。皆為平民主義之發源地。嚮無貴族階級。以特殊於平民。其高尚名貴雄大壯偉之氣概。往往視法英德俄諸國。遠有不逮。選舉既用普通投票。無智識財產諸限制。社會既無中堅。輿情易趨卑瑣。

柴米鹽酒之爭。鮮能籌及遠大。倘無獨立之行政機關。與此普通低下之輿論相為調劑。則欲長駕遠馭。追蹤列強。發展其國力於域外。不其難乎。」最近中央選舉法案。改革之聲方高。行將採用比例代表制。與各聯邦一律。若行政機關。不由人民直接選出。重以社會黨要求之責任政府論。則中央行政機關。更無活動之餘地。欲不有所變更。其可得乎。

(未完)

新加坡軍港與世界 錄民權報

(匪石)

在我國二次革命之日。而英屬南洋新加坡之軍港。適際落成。其事見於西報。我國人以國內風潮洶湧之故。既不遑他顧。而又素乏世界觀念。不注意及之。記者前游天南。於英屬各地之形勢。及南洋世界之關係。曾研究一二。而此次所築成之軍港。又曾為游蹤所及。爰撮舉英人之計畫。南洋之情形。與世變之大概。一論列之。我國人幸勿作隔岸觀火觀也。

新加坡一地。向為歐亞間之中樞。於商業上交通上有重大之價值。英人近百年間東洋商權之擴張。即以此為根據地。且自新加坡經營完備。而檳嶼之向為歐亞間樞紐者。遂移其重心於新加坡。浩浩乎。洋洋乎。新加坡之地位。固為商戰之要塞。而非兵戰之要塞也。乃時至今茲。海峽殖民地政府。竟於新加坡修築軍港。今之新加坡。殆將於商業以外。更加一軍事上之價值矣。夫新加坡為海峽殖民地。及馬來半島保護國之首都。又為南洋羣島之最大商埠。而忽於形勢上有此變動。於世界上