

一、引論

所謂立法權，簡單言之，即為制定法律之權。在一國國家，何以立法權必須專屬於人民所選代表所組成之國會？故就憲法言，立法權屬於國會乃自然之結論。何況由於國會立法權之行使，可使全國各種不同之民意，得以反映，各種不同之利益，得以調和，國家之政策，亦由是而定，政府各部門之活動，亦由之而獲得指揮與監督，人民之種種權利與義務，復可因此而獲得保障。故近代西洋傳統之民主主義者，視立法權為民主政府中最主要之權力，英國學者所謂國會主權說之主張，蓋原於此。

二、議會之起源

現在各國之民主政治，不是直接純粹之民主政治，就是間接代議之民主政治。雖然承認國民有參政之權，但事實上國民不能全體參政，所以由人民選出代表組織議會而為立法機關，並可監督行政機關，談到議會，並非二十世紀之產物，從政治演進之歷史看來，它是胚胎於封建政治之沒落時期，而完成在資本政治階級之中。

現代之議會，脫胎於中古封建時期之等級會議 (Estates General)，在歐洲中古之封建時期，各封建國家大都有一個等級會議，所謂等級會議，即是封建君主直屬之大小諸侯之一種會議，其職務係供君主之諮詢，如果君主所要求諸侯之義務而超過了舊日之成規時，則這種要求，須獲得等級會議之同意。諸侯有大小及僧侶之不同

，所以會議採等級之形式，各等級各自開會，合之則稱為等級會議。等級會議，與現代之議會大不相同，現代之議會議員，為全國人民所推選，所以議會可以代表全國，但等級會議則僅是各級諸侯會議之總稱，各諸侯或親自出席或推選代表出席，則隨等級而異，故等級會議僅能代表各級諸侯。

等級會議之變成議會，為英國獨有之歷史。惟法國及西班牙亦早有等級會議，不過它們之等級會議，至法國大革命時期，仍未改變其等級分立之性質。法國大革命後，議會制度始由英國傳入歐陸，但大陸各國之等級會議，並未能自行脫變而為議會。

英國之等級會議，肇始於十三世紀，在有等級會議之前，就有一個大議會 (Magnum Concilium)，大議會不外是大僧侶與大貴族之團體。到了十三世紀，英王為增課租稅，始令各郡武士，各省市民，及下級僧侶等推選代表，參加大議會，來解決財政上之困難，這就是所謂「巴力門」(Parliament)。但在起初幾個巴力門中，有時缺少市民代表，有時缺少下級僧侶代表，但自一二九五年起，這些階級之代表，始不再缺少，所以這一年之議會，英人稱為「模範議會」。

市民之代表，約有四百五十名之多，此均係都市發達，市民階級興起之表現。到了一三三六年，大貴族與大僧侶合一院代表貴族，故名為貴族院 (House of Lords)，即現在所稱之上議院，而武士與市民之代表合組一院代表平民，故名為眾議院 (House Commons)，即現在所稱之下議院，除各院兩院合稱國會，分之則稱為上下議院，除各

一般人認為議會是一種代表國民之團體，其人選之全部或大部分出自人民選舉。這種觀念，只是一種政治上之觀念，倘若根據法律上之觀念觀察，關於議會與選民間之法律關係，則有左列不同三說：

1. 委託說——主張此說者，認為各個議員，各為其各該選舉區之受託人。此說含有兩層意思：其一，承認議員與選民之間，含有一種私法上之「委託」關係；其二，承認此種委託關係，僅存於各個議員與各該選舉區選民之間，並非存於議會全體與全國選民之間，或各個議員與全國選民之間。法國大革命時代，一部分服膺盧梭 (Rousseau) 民權主義學說之人們，頗主張此說。若依此說，則議員與本區選民間之委託關係，和私法上所謂之委託關係相同。委託人之選民，得對於受委託之議員給與訓令 (Instruction)，受委託之人，在議會中之一切行為與表示，必須遵從委託人之訓令為之，不得憑自己之思想與見解自由行動，否則，委託人之選民，得罷免受委託之人。

2. 代表說——主張此說者認為議會全體為全國人民之受託者，而否認議員，各為其各該選舉區選民之受託人，認為議會與人民間之關係，為一種具有特殊性質之委託關係，而否認為類似私法上之委託關係。其理由是認為主權，應屬於人民全體，並非分屬於各個人民，因之一個選舉區之選民，不能認為是主權者或委託人。所謂特殊之委託關係 (代表式之委託關係) 者，係指議會全體所表示之意思，須視為與人民全體所直接表示之意思相等，而有拘束人民全體之效力，因可認為議會受人民全體之委託者。若認議員應受本選舉區，或特定選民之訓令拘束時，即承認一部分人民之意見，可以拘束全國人民之代表或受託人，這與人民有共同意志之說不符。

3. 國家機關說——主張此說者，大都認為選民團體與議會，均為國家之一種機關，均各有其職

務。前者之職務在選舉，後者之職務，在一定之限度內行使其決議權。兩者之職務，都來自憲法，彼此間在法律上並無任何委託之關係或代表之關係存在，此說向為德國之多數學者所主張，法意等國人士，亦多有附和之者。

試將上舉三說，簡單批評如下：委託說與現代一般國家憲法及法律中之規定完全相反。因為現代一般國家之憲法與法律，並不承認議員之行動。必須嚴格的遵守其本選舉區或任何選民之「訓令」。例如我國憲法第六十二條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」。又如一八七五年法國之眾議院組織法第十三條規定：「一切命令式之委託，均無效力。」又如一九一九年德國之威瑪憲法第十二條規定：「議員為全體人民之代表，應僅憑自己之良心行動，而不受任何委託之拘束。」其他國家如比、瑞、奧各國憲法，亦有類似之規定。至於第三說，其缺點在認為議會與選民團體之職權，各以憲法為根據，彼此之間，無一種委託或代表之關係存在，其結論必將形成議會行動不必與選民之意見一致。果真如是，在政治方面，議會政治，便不免成為少數人之政治，在法律方面，各國法律關於議會須在一定任期後改選，行政機關得以解散議會，公民得以直接解散議會或罷免議員等之規定，亦將缺乏意義。因為這些規定，實際上之目的，是在求其議會與選民間之意見一致而已，所以對於議會與選民間之法律關係問題，不能依第一說所云，認他們之間，有一種與私法委託關係完全相似之關係存在，亦不能如第三說所云，否認他們之間，有任何委託或代表之關係存在。惟須承認議會全體與全國選民之間，實係有一種特殊之委託關係，亦可稱為代表關係。這種代表關係類似私法上委託關係的性質，即代表之行動，在法定範圍內有拘束被代表之效力，並力求代表者與被代表者間意見的一致。這種代表關係，異於私法上委託關係之

有特定之權力外，共同享有至高無上之立法權，可以制定一切法律，形成「國會至上之意志」。此時兩院地位，本無多大區別，但自十八世紀以後，因內閣制之建立，而下院為政治之活動中心，同時因民主主義之發達，上院議員由於國王任命，代表性逐漸消失，下院議員由於人民選舉，選權一再擴充，確能代表民意，其地位逐漸提高，尤自一九一一年國會法制定後，下院權力大增，最著者：如財政法案，縱令上院並未同意，下院亦得制成立法律，財政法案與普通法案之區別，由下院議長裁定，而普通法，上院只有兩年之停止權，從此內閣只對下院負責，亦只有下院得對內閣行使不信任權，一九四九年，上述國會法復經修改，上院對普通法案之停止權又減為一年，下院地位更高，故現在名義上國會雖包括上下兩院，但事實上，若干重要事項，如內閣對國會負責，國會能推倒內閣，內閣得提請國王解散國會探求民意等，所謂國會，僅指下院而言，上院並不在內，因下院議員全由選舉產生，所謂國會至上，能代表人民意志，制定一切法律，乃係下議院，而非上議院。由此可知，英國之議院，不僅為立法機關，且為民主主義下之民意代表機關，是國會之主體，代表人民行使主權居於首要地位，英國現代政治之成就，下議院居功最多，因之成為「第一院」(The First Chamber)，上議院逐漸退步，降為「第二院」(The Second Chamber)，由上所述可知英國議會發達之歷史，就是封建君主與市民階級興起之歷史。

三、議會之性質

點，即在代表者不受委託人所明發訓令之限制而已。

四、一院制與兩院制之比較

各國之議會，有採一院制 (Unicameral System) 及兩院制 (Bicameral System) 兩種。所謂一院制，就是由人民選舉議員組織一個團體，以行使議會之職權。所謂兩院制，就是議會分做兩個團體，分別開會行使議會之職權。現今世界各國，除採用委員會制之國家外，大都採用兩院制，茲分別比較說明如后：

主張一院制者，並說明一院制有左列優點：
1. 一院制能使責任明確，不致有相互推諉之事。因為上下兩院同時並存，遇功則爭，遇過則諉，如只一院，則責無旁貸，責任明確。

2. 一院制能使議事敏捷迅速，因為兩院制之議會，凡法律之通過一院者，另一院亦須同時通過，方告成立，所以法律案之成立，較一院制多為遲緩。

3. 一院制能使選民直接選出代表，組織一個機關，表示統一民意，正如西耶士 (Sieyès) 所說：「法律是人民之意志，人民對於同一個問題，絕不能同時有兩種不同之意志，所以代表人民之立法機關，應共有一個。假如分為兩院。則意見之分歧，必將成為不可避免之現象，故民意亦無從表現。」

但主張兩院制者，則又說明兩院制有左列優點：

1. 兩院制可以減少鹵莽、草率、和考慮不周之不良立法。一院制易受熱烈情感與強烈衝動之交配，並有時會陷於急躁浮動和疏忽。如有兩院，則可以抑制這種傾向，而使其有深思熟慮之餘地，所以法律案之內容，比較易臻精密，且兩院制所以能增加法律案之精密，不僅因法律案之須經兩院議決，往往甲院因懼乙院將有挑剔抵抗，故於審決法律案時，常不能不十分慎重從事。