

北澤直吉著  
胡慶育譯

# 日本政府綱要

上海太平洋書店印行

574.311

581

乙

北澤直吉著  
W. S. Myers校  
胡慶育譯

日本政府綱要

上海太平洋書店印行

514.311  
581  
2

55907

## 譯者序

自從民國成立，直至現在，足足鬧了二十個整年，而我們的國家根本大法，還沒有合法產生，所以，我們的現存的政治制度和組織，也都不過是一種臨時的過渡的制度和組織。在這種場合之下，「比較政府」之研究，實在是一種刻不容緩的工作。但是回觀我們的出版界，則除了商務印書館曾經刊行過幾本政府大綱的小冊子以外，便什麼也沒有。即以各大學所開設的「比較政府」這種課程而論，而牠們所講授的材料，也差不多是專以歐美二洲的國家為限的；至於亞洲的國家，則概付闕如，這實在是一種很奇怪的事情。察其所以致此之由，不外乎是：(1)關於歐美各國的政府，專書甚多，易於採拾——讀者要注意：



這是指英文的書籍而言，因為，一般地說，我們中國是以英文為牠的第一外國語的；(2)專就代議政治而言，歐美各國實已取得一種先進國的地位，故易受人注意。閒話說多了，書歸正傳：爲了上述的需要，我便不雜蘭陋地遂譯了這本書。

論到這本書的自身，固然不能說是一本很有價值的學術的著作；但是牠也有牠的優點，所以，在我們正在缺乏研究日本政府的專書的時候，也很值得一讀。現在我且將牠的優點分述如次：

第一，本書的作者雖然沒有什麼特殊的見地；但是他却很能夠融匯別人家的意見，和毫不虛飾地引用別人家的言論。——他每有稱引，必將出處註明，既無標榜的嫌疑，尤便讀者之覆案。他的這種精神和辦法，實在是很可稱道的。

第二，古諺說得好：『人莫知其子之惡，莫知其苗之碩。』所以，拿本國人來描寫本國的政府和政治，除非作者的本人是個革命家，或者是個國際主義者，

不自覺的褊袒和故意的掩飾這兩種毛病，都是在所難免的。假如他的這本書是專爲外國人讀的，是拿外國文寫成的，則這兩種毛病的勢力，便更覺得難於祛除，難於征服了。俗語所謂「家醜不可外揚」正可以用爲這種心理的註腳。對於這個原則之支配，本書的作者也并未能擺脫淨盡，這似乎是無可諱言的。在我們中國正受着日本帝國主義者的侵略的今日，在中日感情弄得非常惡劣的今日，從那些感情遠勝理智的中國人看來，而作者的這種傾向，更益形顯著了。但是假如我們能夠採取了一種寬大的態度和冷靜的心情，來讀這本書，則我們更會覺得作者的態度，總還算是公正。日本的議會政治，尙未脫出試驗期；日本的政府，尙未能完全擺脫了官僚主義者的操縱；日本的憲政，至今還保有家長權和神權的色彩。對於這些一切的一切，他都承認了。最難能可貴的是加拉孟把日本的政治看作了「憲政的帝國主義」而作者也居然引用，而

未曾加以若何的反駁；而同時在他力翻『五保制度』爲日本所獨有的制度的時候，他還沒有忘記：這種制度是從我們中國抄襲而來的。這也實在不容我們的忽視。

第三，作者在寫這本書的時候，他開宗明義便說明他的立場，是歷史的立場。緊接着，他便對於日本民族的特性和歷史上的特點，加以鋪張。在這方面，他一則曰：日本的文化，未曾受過異族人的侵略；再則曰：日本人民，富於犧牲一己和互相扶助的精神。站在民族主義的觀點上看，這可以說是他的神來之筆。但是無論他如何地興高采烈，他總不會忘却：這些一切的一切，都是在沒落中了；牠們的物質的基礎，已經是在動搖中了——換句話說，他還懂得：他所描寫着的日本人民的美德，並不是日本文化的特殊的表徵；而只是他們的經濟階段的反映，一旦資本主義在日本充分地發展起來了，個人主義的怒潮便一定會

將這些一切的特點給洗刷個乾乾淨淨。從這點看來，他似乎還沒有完全離開他的歷史的立場；雖然在別的地方，他又將民族的特質，看成了一種很重要的因素。

有了這幾個優點，所以，這本書也就很值得一譯。

在本書的逐譯工作剛剛告竣的時候，適老友朱紹奎先生自日本學成歸國，關於專詞方面，頗蒙他的指正，謹此誌謝。再譯文中儘有錯誤，敬乞讀者不吝賜教。

譯者，一九三〇，一二，一六於上海旅次。

## 著者自序

『互相了解』乃是『友誼』底第一個淵源。沒有國際間的互相了解，世界上更不會得有一種真的和平。因此，各國之互相了解，便成爲一種當務之急。假如我們想要對於一個國家，得有一種正確不訛的了解，則我們自然要對於她的各方面——物質方面，和精神方面——通通加以研究；而她的政府，也自然不啻爲一種很有用處的研究對象之一。受了這種思想底驅策，我便發表了我這一本小書。

本書底目的，自然不是對於日本底政府與政治，試作一個盡量的敘述；牠所企圖的，只是給與後者以一種概括的描寫而已。但是無論如何，我却很誠懇



地希望：在世人對於日本這個民族的了解之增進上，我這本書，可以有點貢獻。

本書底材料，多取自東京帝國大學教授美濃部達吉博士所著的日本憲法綱要與日本行政法綱要二書，我特此對於美濃部達吉博士，表示謝意。

同時，我還想借着這個機會，謝謝普麟斯頓大學 (Princeton University) 底邁爾教授 (Prof. W. S. Myers)，因為，他贊我作了這本書，替我審校了本書底初稿，又給與我以許多的有價值的教正。以外，我也應當謝謝固爾因教授 (Prof. E. S. Corwin)，布郎教授 (Prof P. M. Brown)，和其他的普麟斯頓大學底政治系教授，因為，當我在大學肄業的時候，他們都曾給與我以種種的幫助。

作者，一九二八，八，十，於普麟斯頓大學。

# 日本政府綱要目次

## 第一章 日本民族與其政治的生命

第一節	政治與民族	一
第二節	社會科學與民族的特質	三
第三節	日本民族底民族性	五
第四節	日本民族之結合	五
第五節	促成了日本民族之結合的積極的原因	七
第六節	促成了日本民族之結合的消極的原因	八
第七節	促成了日本民族之結合的經濟的原因	一〇
第八節	政府權力之強大	一一

第九節 族長權政治與神權政治之影響……………一三

第十節 日本民族性之優點與劣點……………一五

第十一節 新的發展……………一七

## 第二章 日本政治史要

第一節 日本帝國之創立——紀元前六六〇年……………一九

第二節 大化改新——紀元後六四五年至六四九年……………二一

第三節 藤原氏專政……………二二

### 鎌倉幕府

第四節 北條攝政和足利專政……………二四

第五節 幕府政治之特色……………二五

大將軍爲日本天皇之世襲的攝政——政府以分權爲原則——政府以一領

主地位之擁有「與」服從」為基礎——政府以階級特權之樹立為基礎

第六節	一八六七年的明治歸政	三〇
第七節	明治歸政底原因	三〇
第八節	明治歸政底步驟	三一
第九節	憲政運動	三三
第十節	一八六八年的五條誓文	三四
第十一節	立法權與執行權之劃分	三五
第十二節	穩健政策之採取	三五
第十三節	藩閥政府與政黨之勃興	三六
第十四節	地方議會之確立	三七
第十五節	憲法之頒布	三八

### 第三章 日本憲法

第一節 日本憲法之主要的特色……………三九

君政主義——憲政主義——單一國主義

第二節 憲法之解釋……………五〇

第三節 憲法之修改……………五一

### 第四章 皇位

第一節 皇位與天皇……………五四

第二節 皇位之繼承……………五六

第三節 攝政與監國……………五七

第四節 主權與皇位……………五九

第五節 政治上的主權……………六二

第六節 法律上的主權.....六五

第七節 皇位之權限.....六五

處置皇室事項之權及行使此權之輔弼機關——統率陸海軍之權及行使此

權之輔弼機關——授與爵位及勳章之權——主祭權——處理普通的國務

之權——立法權.....對於帝國議會之權.....發案及裁判法律之權.....授

布勅令之權.....執行權.....任命官吏之權.....編制陸海軍之權.....宣戰

及締訂條約之權.....發布戒嚴令之權.....赦免權.....司法權

## 第五章 內閣以及其他的執行機關

第一節 內閣在政治上的重要.....八三

第二節 日本內閣之歷史的背境.....八四

第三節 內閣之職權.....八五

第四節 首相.....八七

第五節 組閣之程序……………八七

第六節 內閣對議會負責……………九〇

第七節 內閣之連帶的責任……………九一

第八節 內閣不負法律上的責任……………九一

第九節 內閣握有執行上的統率權……………九二

第十節 牽制內閣的其他的執行機關……………九四

元老和外交顧問院——樞密院——樞密院之權限……樞密院之密議事項

……樞密院之地位——掌璽大臣

## 第六章 貴族院

第一節 兩院制的議會……………一〇六

第二節 貴族院之組織……………一〇七

第三節 有爵位的議員與無爵位的議員人數幾乎相等……………一一一

第四節 衆議院不得干涉貴族院之組織……………一一二

第五節 兩院權限之比較……………一一三

第六節 貴族院之地位……………一一五

## 第七章 衆議院

第一節 衆議院居於政治上的領導地位……………一二〇

第二節 衆議院之組織及其選舉制度……………一二〇

## 第八章 帝國議會之一般的權限

第一節 立法權……………一二四

第二節 限制財政之權……………一二六

關於收入——關於支出——關於超過預算及預算以外的財政措施



第三節 檢查國庫收支之權……………一三四

第四節 限制財政之權底實際上的重要……………一三五

第五節 貴族院與財政……………一三六

第六節 帝國議會之形式上的權限……………一三七

## 第九章 司法

第一節 司法行政之重要……………一三九

第二節 司法獨立……………一四〇

司法官吏之獨立——裁判權之獨立——法令審查權之獨立——裁判效力

之獨立

第三節 普通裁判所之組織……………一四三

第四節 陪審制度……………一四三

第五節 軍事裁判所……………一四四

第六節 行政裁判所……………一四四

第七節 普通裁判所與行政裁判所間的管轄權爭議……………一四八

## 第十章 地方政府

第一節 德川時代的地方政府……………一四九

第二節 德川時代的市政府……………一五〇

第三節 五保制度……………一五一

第四節 明治歸政的地方政府之集權……………一五三

第五節 現行的地方制度……………一五四

    府縣政府……府縣政府之執行機關……府縣政府之議決機關……府縣政  
    府與中央政府之關係——郵政府之廢止——市政府……市政府之執行機  
    關與議決機關……町村

# 第十一章 政黨

第一節 政黨之重要……………一六七

第二節 日本政黨史要……………一六八

兩大政黨之形成——內閣與政黨之爭衡——憲政黨之成立 憲政黨之  
解散——政友會之成立——政友會之當權——同志會之成立——同志會  
改組爲憲政會——憲政黨與政友會之更迭當權——政友會之分化——民  
政黨之成立

第三節 輿論……………一八〇

第四節 貴族院之政治的派別……………一八二

## 第十二章 結論

附錄一 日本帝國憲法……………一八九

附錄二 本書參考書目……………二〇三

# 日本政府綱要

北澤直青 著

William Starr Myers 校

胡慶育 譯

## 第一章 日本民族與其政治的生命

### 第一節 政治與民族

威爾遜總統 (Woodrow Wilson) 曾經說過：『在政治上，極端新奇的計畫，是不能够很不穩地拿來試用的。除非我們能够借用着一種緩進的和漸進的進展途程，翼翼小心的適應步驟，和計入錙銖毫釐不爽的修正方法，則其

結果，一定是毫無價值可言。沒有一件事情，是可以一蹴即就的。此外，我們還應該知道：每個民族，每個民族的國家，是一定要依據着他自己的經驗，來營圖他自己的生活的。站在個人地位的我們，不能夠全然借用別人家底經驗。民族和民族的國家，也正是這樣。」【註一】真的，沒有兩個人，會具有同樣的品質和同樣的性格。反過來說，即各個個人，都有他自己的品質，和自己的性格。對於個人，我們可以應用這個原則；對於民族和民族的國家，我們更可以應用這個原則。各個民族，或民族的國家，一定有牠自己的與其它的民族或民族的國家底性格全然不同的性格。不單惟是，舉凡可以應用於民族性底辨別的原則，也同樣地可以應用於民族或民族的國家底傳統的習俗。申言之，即各個國家，都有牠自己的歷史，自己的文化，和自己的傳統的習俗。

【註一】Woodrow Wilson, *Stole* (Revised by Edward Elliott, 1938), p. 68.

## 第二節 社會科學與民族的特質

爲了這個原故，歷史派(Historical School)的法理學家和其它的社會科學家，便對於民族底歷史上的特質，加以特殊的注意，而倡出下面的主張，社會科學上的法則，和自然科學——例如化學——上的法則，根本不同，前者底法則，是不能夠推行於全球而亦準的。我們都知道：德國有一位法學大家，歷史學派底開山祖師薩焚宜(Savigny)是對於法律普行全球論——即格老秀斯(Grotius)所主張的自然法論——加以熱烈的攻擊的。同時，我們也知道：大多數的德國經濟學家，是以爲亞當·斯密(Adam Smith)所主張的「放任主義」(The doctrine of Laissez-faire)是不能夠推行於世界各國的。威爾遜說：「我們絕對不能夠得有什麼普及全球的法則，我們所能

得到的只是各個民族的國家，都有牠自己的法則；而同時這個法則，更足以證明了牠底發展，是和牠底民族性底發展相應和的；而同時牠更反映出來：這個民族底特殊的生活，乃是將這個民族底社會的見地，包括在內的。」<sup>（註二）</sup>因此，當我們研究政治學，或其他的社會科學的時候，我們便應該將各個民族底歷史上的特質隨時記在心裏，這是絕對地對的；但是同時我們也不應該因為對於歷史的方面特加注意的原故，而將理想的方面，完全略過，因為人類的行為，雖然是毫無疑義地深受歷史與傳統的習俗的影響，而同時也很為人類底理想所領導。在歷史學派尚未誕生以前，人們對於理想方面，太過側重，因之，才引起了歷史學派底學者們底大起非難，所以就事實而言，歷史學派，也不過是這種趨勢底一種反動罷了。總之，在兩極端上，我們是找不到最後的真理的。真理底本身，往往是介乎這二者之間的。

### 第三節 日本民族底民族性

爲了上述的種種理由，當我們研究日本底政府和政治的時候，我們便有對於日本帝國底民族性和民族精神，加以說明之必要。重以日本民族，遠與世界隔絕，爲期長歷數世紀之久，因而形成了一種與衆大異的歷史，而其民族性，也就迥非其他民族所可夢見。爲了這個原故，而這種說明，便更覺必要。

### 第四節 日本民族之結合

關於日本民族之來源，學者們議論紛紛，聚訟不息；但是專就我們目前所研究的範圍而言，則這個問題，并不十分重要。我們現在所應認爲重要的只



是：自從神武天皇開始建國，日本民族開始發達以來，直至如今，長歷二十五個多世紀，日本民族『一向都是受治於一個政府的，使用着一種同一的語言，保持着同一的風尚，同一的習慣，和普遍全國的生活式樣，因而得以保全着一種種族上的結合。』〔註三〕這樣的結果，讓牠形成了一種規模宏大和牢不可破的民族上的單一體，而就其整個的民族觀之，則實不啻是一個有機體的存在物。在中世紀剛剛了結之後，日本也曾發生過許多次的血戰。在這種血戰當中，卷入漩渦的人物，雖然含有不少的勢力滔天的侯王和貴族；橫被波及的處所，雖然含有日本全國的領域；但是這種血戰，也不過是統治階級底互爭政權的鬥爭罷了。牠對於日本底整體與團結，是絲毫沒有影響的。即以一八六七年之歸政運動而言，牠也不過是一種統治階級底奮鬥；而道地的老百姓，則參加者殊屬寥寥無幾。

## 第五節 促成了日本民族之結合的積極的

### 原因

促成了日本民族之結合和團結的原因，到底是什麼呢？在積極的方面，我們可以說是：(1)日本底民族生活，是處於一種族長權的，神權的，和封建的政治制度之下的。這樣地已經度過了好幾個世紀之久。(2)在一般日本人底腦海當中，最占勢力的宗教，是印度教，孔教，和佛教；而最被人們所信守不移的公德標準，則爲「武士道」——所謂「武士道」也者，即是日本武士們所要遵奉的。行爲規範，這種行爲規範，乃是在封建時代所逐漸形成的。這些宗教，和公德標

準所標顯着的教條，不外乎是犧牲自己，屈服個人的小己於較大的一個組織——例如國家和家族——之下；將個人的利益，看作了公共的利益底附庸。在這兩種原因當中，後者較之前者，似乎更為重要。植原博士也曾說過：「比較地說，西方的人，是主觀的；而日本人，則以全民族而言，是主觀的，以個人而言，是客觀的，這自然只是一種原則罷了。日本人底道德基礎，是「一己的犧牲」；而西方的人底道德基礎，却是「一己的實現。」」（註四）

【註四】同前書白第二五頁至二六頁。

## 第六節 促成了日本民族之結合的消極的 原因

至於這種民族之結合之所以能夠保存至今，接聯不斷的主要的原因，則

不外乎是：在政治和宗教這兩方面，日本民族都未曾受過外力底侵略。從歷史上看來，一切的以武力爲後盾的外力底侵略，都是不能夠對於日本民族收有什麼成效的。抑尤有進者，對於基督教底教義，日本民族根本上便沒有什麼接觸和了解；至於基督教底本身，則據我看來，較之印度教、孔教和佛教，爲更含有個人主義底色彩。假如上述的事實都不存在，則我們現時所目擊的日本民族之結合，也必不存在。在紀元前四世紀以前，日耳曼民族，是度着一種純屬自己的民族生活的。在這期間當中，牠并未曾和其他的民族有所交往。假如牠不會受着個人主義的羅馬文化，和基督教底影響（這是牠侵略羅馬底結果），則牠底合作的和非個人主義的民族精神，必定能夠保存到一種更覺可觀的程度，這是毫無疑義的。布陵克里（Captain Brinley）曾在日本觀察事物多年，他曾這樣地說：『她（日本）底國民生活底主潮，是未曾爲了任何的外力底

侵，和大量的異族人底移入，而離去了他自己的正常的軌道的。」〔註五〕

【註五】Brintley, *China and Japan*, Vol. I. Ch III, p. 50.

## 第七節 促成了日本民族之結合的經濟的

### 原因

此外，對於日本民族之結合，日本古代的經濟情形，也很具有一種予以保存的力量。在古代的日本，財富底分配，是很公平的，因此，牠很不容易引起民族底退化和分化，即以封建時代而言，也正是這樣。在這時候，土地構成了財富底主要部份；但是在日本，土地並不是像在封建時代的英國一樣地集中在少數貴族之手的。在極古的時代，小地主制度，便推行於日本全國，所以，農奴制度，並未曾像在西方各國一樣地在日本出現過。直至現代的日本，農業底工業化，仍

舊成爲一種很難着手的事情，這是她底特殊的經濟情形底結果。在日本，雖然也有窮人；但是極端的貧困，是不曾在日本發生過的，因爲牠已經讓日本民族底合作的精神給征服了。從下述二事，我們可以見出她底合作的精神：第一，搆成了家族的分子，時常受着各該所屬家族底扶養；第二，各地方團體——例如『五保』所謂『五保』也者，即五個鄰近的家族，聯合起來，互相扶掖，互相保護——往往對於各該地方團體底搆成分子，予以種種的幫助。這種習慣，直至那將日本底政治生活整個改造的一八六七年的維新運動發生的時候，還未曾受有什麼影響，和發生過什麼變化。到了前世紀底末葉，工業革命，才讓日本底經濟情形發生變化，在目前還是繼續着往前變化。

## 第八節 政府權力之強大

日本人民善於屈服個人的小己於較大的集合體之下，上文已經說過了。這種習慣自然而然地引起了政府權力之強大。在封建時代，日本政府所信奉着的政治上的教條，是孔子底「民可使由之，不可使知之」的遺訓。直至現在，這種傳統的思想，還具有相當的勢力。日本底自由思想底前驅，和著名的平民主義者福澤先生說道：「因為我們日本存有這樣的一種特殊的習俗，所以，人民們對於他們自己底特權和權利，感覺殊欠敏銳。」〔註六〕關於這點，植原博士也曾說道：「朕即國家」*「L'Etat c'est moi」*一語，日本天皇很能毫無疑義地說着。我覺得他底這句話，較之路易十四原語，〔註七〕為更切實情。這不是因為他能夠將他底臣民屈服於他自己之意志之下，而是因為他底這種地位，久已深為一般國民在精神方面所公認了。〔註八〕

*demg of Political Proceedings, Vol. 6, p. 88f.*

【註七譯者按：「朕即國家」一語，出於法王路易十四。

【註八】K. Uchihara, *op. cit.*, p. 88.

### 第九節 族長權政治與神權政治之影響

就事實而言，日本底人民受治於同一世系的君主，已經是二十六個多世紀了。因此，他們便把整個的日本民族，看成了一個大家族；而這個大家族底首長，便是天皇。歷史的事實告訴我們，直至公曆紀元後第七世紀，日本政府還是一個族長權的政府，而她底整個的政治組織底基礎，則為血統關係。日本底傳統的觀念，是這樣的：他們和天皇底祖宗，都是相同的；但是皇室底系統，却較之他們更為直接一些，因此，他們便很崇敬他們底祖宗，而以他們的天皇為他



們的最高的主祭。在日本語上，「マツリゴト」【政府】這個字，乃是從「マツリ」【祭祀】這個字演繹出來的；至按歷史事實而言，則直至日本帝國第十個天皇當國的時候，他們的政務和祭典，還是全然不分的。在這時期，日本政府實在是一個單純的神權政府。到了日本帝國底第十個天皇當國的時候，政務和祭典才逐漸地分開；但是他們的天皇，仍舊繼續着充任他們的最高的主祭。新近逝世的穗積博士——他是日本底一個著名的法學家；他是日本民法底創造者，當他逝世的時候，他正充任着樞密院院長之職——說道：「我們的天皇之所以掌有最高的權力的原故，並不是因為這是與他那皇位相依輔的大權；而是因為這是他從他那神聖的祖宗所繼承下來的遺業。因此，日本政府，乃是神權的。而在另一方面，我們的天皇，又是日本民族底最高的族長，因此，從這方面看，日本政府，又是族長權的。至於我們的天皇之政權底行使，又須以那建德

在最進步的現代的憲政主義上面的憲法爲根據，因此，日本政府，又是憲政的。換句話說，日本政府底根本原則，便是「神權的族長權的憲政主義。」〔註九〕

〔註九〕N. Høenwi, *Ancestor Worship and Japanese Law*, pp. 87—88.

## 第十節 日本民族之優點與劣點

假如我們想要讓我們的政府得到一種高度的效率，則民族底結合便是我們的第一個條件，這是很顯而易見的。在極端民主化的美國當中，而她的軍隊却很能遵守紀律，這是因爲她業已得到民族底結合的原故。在最近五十年以來，我們的日本，業已得有一種斐然可觀的進步，這也是因爲我們的日本業已得到民族底結合的原故。這是毫無疑義的。但是人民們之過份地依靠政府，却不失爲我們的民族性底很大的一個缺點。當作整個的民族看的日本人，很

像一隊嚴守紀律的軍隊；但是當作個人看的日本人，則和一羣「被遣散的士兵」沒有什麼分別。日本底民族精神，很像一隊軍隊底精神，這是真的，因此在軍興的時候，他們的精神，便特別地適宜；但是他們的一般的依靠政府的積習，却成爲他們的和平的發展——尤其是商業的和工業的發展——底障礙。在國際間的工商業競爭日趨激烈的今日，則他們的這種缺點，便益形顯著。在今日之日本，世俗所稱爲「國家社會主義」“State-Socialism”的政策，應用至爲廣泛；而工業底國有化，也已進行至很可觀的程度——例如郵便，電話，電報，鐵路，烟以及其他供給公用的企業，盡由政府公營。此外，一切的大規模的工商業——如銀行業，造船業等等——也通通是由政府直接舉辦的；或者是雖由私人舉辦，而深受政府底保護的。就日本人民底習俗而言，他們的大規模的工商業，還是不住地靠着政府底發起和資助的。爲了這個原故，在經濟競爭

方面，日本底人們，便很不容易和西方的人們并駕齊驅。看到了這點，金子子爵——他是日本憲法之起草委員之一，現任樞密院要職——便很抱悲觀地說：「我們的憲法，已經頒布了，法律，法典，也已經漸入完全之境了，所以，我們可以說是已經擁有一個完全的國家軀幹了；但是就國家底「血」和「肉」而言——我把這國家底「血」和「肉」底總體，喚作「經濟的國家」——則我們離完全的境地，却遠着呢！」【註十】

【註十】Viscount K. Kaneko, *Japanese by the Japanese* (edited by

Stead), p.93.

## 第十一節 新的發展

自然，歷史底車輪，是不會停着的。存在於宇宙間的一切事物，都是向着某

個一定的方向移動着的。日本底一切事物，也是很迅速地變化着；而且，牠們底變化速率，也許會較之其他各國還要快，追逐着世界上的一般潮流，日本底『合作』和『犧牲一己』的精神，是在墜落中了；而他們的個人主義，却是日有進展。發軔於前一世紀底末葉的日本工業革命，是在將日本底國民生活底各方面變化着；他們的財富底分配，日趨不平，因之，社會問題，便逐漸成爲公衆注意底焦點；他們底政府，也日趨民主化；而他們的政黨底地位，因之也日趨重要。這些變更，能夠發展到什麼地步呢？代表『個人主義』的新思想，和代表『犧牲一己』的舊思想，曾衝突到什麼地步呢？這兩種思想——新的思想和舊的思想——會調和到什麼地步呢？這都是我們將來的問題。

## 第二章 日本政治史要

### 第一節 日本帝國之創立——紀元前六六

〇年

在日本帝國底第十個天皇以前，日本歷史，差不多全無信史可稽；但據一般人所深信的傳統的神話而言，則日本帝國底開國天皇，却為神武天皇；而他的建國年代，則為公曆紀元前六六〇年。自他開國之後，日本臣民都是接連不斷地受治於他的直系子孫的，所以，他也就是現在的日本帝國底創始者。他的政府，也和亞利安族底元始的政府一樣，是建築在族長權的統系上面的。威爾

遜對於亞利安族底元始的政府所下的斷語，同樣地也可以應用於日本底古代政府。按照威爾遜底意見，「註」在亞利安族當中，他們最先只有「家」底組織，每家有一「家長」和「主祭」，均由各該家底「父親」充任之。在這個組織當中，只有他們的父親一息尚存，則兒子們便不能以「多數同意」底名義，而作有任何的主張。他們雖然也可以娶妻育子；但是在他們的父親底生存期中，他們是不能够分別享有什麼獨立的權威的。這樣的一種小組織，「註」逐漸擴張，而成爲「族」，這個「族」也是照樣地受治於一個「族長」的。這都是由血統的關係而產生出來的。更後，這些「族」又連合起來，而成爲一個「國家」；但是自從「國家」誕生之後，這些「族」却失其爲「政治的單位」，而「國家」却逕以我們的最初的社會組織——「家」——爲其下層的基础了。因此，在「國家」當中，因乎血統關係而取得首長地位的個人政治，

便逐漸失去了作用。【註二】

【註一】校者按：受了梅因（Henry Sumner Maine）底作品之影響，威爾遜曾經一度頗主此說；但是是經過了他自己底更進一步的研究之後，他却對於此說，逐漸加以修正，由修正而至於全然將牠放棄了。

【註二】Woodrow Wilson, *op. Cit.*, p. 56.

## 第二節 大化改新——紀元後六四五年至

### 六四九年

至在日本，則族長權的政府——也可以說是「以血統關係為基礎的政府」——一直存在至第七世紀底中葉。在這時候，大化改新（自六四五年至六四九年）才將日本底政府從一個族長權的政府變作了真正的專制政府，即從此



之後，日本底天皇，才從『族長』底地位，而踏入『專制的君主』底地位。經此改新以後，日本天皇仍舊成爲全國政治上的『直接首長』這樣地，直至第十二世紀，才又再生變化。但是這並不是說：在這期間當中，日本天皇便可以全無間斷地行使着一種『個人的治權』；事實和這正相反，自從日本帝國成立以來，他們便有好幾個世家，繼續着成爲日本天皇底世襲的輔弼，大約是在紀元後第六世紀的時候，佛教流入日本，其影響所及，却讓日本產生了一個很鉅大的政治上的變化。因爲，牠時常鼓勵着君主在壯年禪位，而身入寺院，致力潛修。因此，在位的君主，總是年幼無知的，這樣地，便釀出了種種的擾攘，而親近的寵臣，也就承機盜竊大權，而形成了一種『太阿倒持』的局面。

### 第三節 藤原氏專政

末了，到第七世紀底中葉，藤原氏便將一切的文官，全然壟斷，因而將一切的治權，集中在牠自己底手裏。歷代的皇后，差不多都是由藤原氏供給的；而同時牠更屢次勸令日本天皇禪位，而扶保幼主登基，牠因而取得『太政大臣』一職，這樣地，一直延長至四五個世紀之久。好在藤原氏還曉得將一切的政治活動，集中於皇廷，因此，從表面上看來，日本天皇還似乎是真的行使最高的政權是的。

### 鎌倉

### 幕府

藤原氏這樣地以世襲而取得高官，到了十二世紀的時候，便已非常腐化，而當時的武人階級，也就借了這個機會，逐漸侵蝕他們的政權。最後，軍事首領原賴朝便以武力的鬥爭方式，而奪得一切政權。到了一二一〇年，日本天皇竟以大將軍之職封給他——大將軍，乃是日本武官底最高的稱號。原賴朝乃開幕府於鎌倉。鎌倉離日本底首都西京很遠；但是

他却將一切的政務，在這裏執行。這樣地，即以形式而言——至於實際，則更不用說了——而一切的政柄，都已盡入大將軍之手了。在前此的時候，各地方民政官吏，都是由高據西京的皇廷指派的；到了這個時候，大將軍却可以任命各地方底武官了。這些武官底職務，在最初本來是幫助各該地方底民政官吏行使職權的；但是結果他們底實力却一天大似一天，而最終且取得各該地方底行政首長底地位，而得以自行其是。因此，我們可以說：日本底封建政治底基礎，乃是在鎌倉幕府時代孕育出來的。

#### 第四節 北條攝政與足利專政

賴朝去世之後，一切實權便盡落於北條氏之手。北條氏擁立了幾個大將軍；但是以攝政爲名，却將一切的實權集中己手，這樣地，約莫度過了一百五十

多年，至一三三三年，足利尊氏便起而代其專政——中間，日本天皇曾經一度親柄國政。足利尊氏將其軍政府設立於西京。他底政府雖然和西京的皇廷相去咫尺，但是他却胆敢地置天皇底意旨於不顧，而一意自行其是。足利幕府雖非人望所歸，但是他底政府，却享有二百多年底壽命，直至十六世紀羣雄抗爭的時候，然後失勢。繼他而起的，有豐臣秀吉。他底統治期間，雖然很短，但是國家却很能享受太平。緊接著，便是德川家康之專政。在一六〇三年，他取得征夷大將軍底勳位，開幕府於江戶，是爲江戶幕府底創始者。他底政治措施，很爲得當，因之，他底統治期間，便竟能延至一八六七年之久。到了一八六七年，經過明治歸政之後，而一切的治權，又復歸於日本天皇。

## 第五節 幕府政治之特色

在我們對於明治歸政後的日本政治發展史尙未加以敘述以前，我們應該對於日本底幕府制度底特色，加以說明，以便讀者們得以將牠和現代的日本政制作個比較。牠底特色如次：

一 大將軍爲日本天皇之世襲的攝政——幕府制度底第一個特色，便是日本天皇底大權，往往由一個世襲的大將軍代爲行使。日本政府，從來便是一個世襲的君主政府，自從日本帝國成立以來，日本政府，并未曾換過朝代；而同時全國底最高的權力，也總是屬之天皇的。這種史實是絕對地可靠的。但是自從幕府政治產生以後，日本天皇底一切政權，却都由大將軍代爲行使了。從衆人底心目中看來，他的一切政權之行使，都是頂着日本天皇底名義的；換言之，他乃是日本天皇之世襲的代表。這種說法，可以拿下面的實例來證明屬實：

(1) 當大將軍就任的時候，他一定要得到日本天皇底正式的任命；(2) 重要政務，

雖亦得由大將軍執行，但有時却要取得天皇底同意；(3)勳章與爵位之授與權，始終由天皇躬自行使。由此可見：大將軍并未曾將一切的政權，看作了他自己的政權。簡言之，從他的地位而言，他彷彿是天皇底一個世襲的攝政。

二 政府以分權爲原則——第二幕府乃是一種極端分權的政府。在這種制度之下，全國共分爲若干封建的采地；各采地均有各該地底領主，行使統治之權；而這些領主，則又在事實上，離開了中央政府而獨立行政。大將軍只能向這些封建的領主，行使統治之權；至於散居於各采地的臣民們，却直接受治於各該采地底領主。在這種形勢之下，關乎外交，鑄幣，運輸，以及其他類似的政權，雖然仍舊是屬於中央政府；但是關乎國防，民刑事訴訟，稅收，幣政，以及其他類似的政權，却又分別地爲各采地底領主們所單獨享有。關於後一類的政權之行使，中央政府對於這些領主，只有一種極端不切實用的監督權，這便是：遇

有領主們底政績，委屬惡劣萬分的時候，中央政府得將他底領主底地位撤銷。這些采地和現代聯邦國底「邦」的差別，最重要的，便是後者可以參加中央政府底政治，而前者却不能；至其參加中央政府底政治的方式，則略如下述：對於聯邦憲法之修改，有同意權；對於聯邦參議院，有派遣代表出席權。

三 政。府。以。領。主。地。位。之。擁。有。與。服。從。為。基。礎。——第三，幕府乃是以「土地所有權之擁有」與「個人的忠誠」為基礎的。除天皇不計外，大將軍乃是全國最高的大地主。大將軍將國內的土地，分給各領主，和他自己的陪臣；而各領主又復將他自己所領有的土地，分給他自己的陪臣。各領主底陪臣，一定要向他所隸屬的領主盡忠；而各領主又一定要向大將軍盡忠。至於各地底統治權，則又須以各該地底土地所有權為準——只要你在那裏享有土地所有權，你在那裏便得享有統治權。對於封建制度底特色，威爾遜曾這樣地

說道：「在各領主當中，只有「互賴」而沒有「結合」。他們不拜倒於法律之前，於家長之前，而只拜倒於「所有權」之前。在這種制度之下，政府底作用，只有下述二者：「所有權」之作用，「命令」與「服從」之作用。」【註三】

四。政府以階級特權之樹立爲基礎——階級特權之保持，也是幕府基礎之一。全國的人民，一共分爲下述的四個階級：(1) 廷臣，(2) 封建諸侯，(3) 武士，(4) 平民。廷臣對天皇服務，而與大將軍及各領主無直接的關係。領主對大將軍服務；但是他們却不是地方的長官。武士乃是大將軍和領主們底陪臣；他們有參與公務，民政，和軍政的特權；但是他們却不得從事於普通的營業。平民階級，乃是最下流的階級；他們只許從事於普通的營業，而不得參與公務。

【註三】Woolfson, op. Cit., p. 47.



## 第六節 一八六七年的明治歸政

一八六七年的明治歸政，將日本底從前的封建的專制政體推翻，而代以一種現代的立憲政體。但是這回歸政運動，又是怎樣地產生，怎樣地完成的呢？

## 第七節 明治歸政底原因

促成了日本底封建制度底崩壞的原因，自然很多；但是舉要而言，則有下列二者：第一，從古代史底研究，日本底臣民發現了下面的一個事實：在從前的時候，日本帝國，乃是由日本天皇直接統治的；至於幕府政治，則不過是權臣竊政底結果。第二，到德川時代底末年，幕府底權威，逐漸沒落；而在這時候，又恰巧西方的列強勒逼着日本和他們通商——在前此的時候，日本一向是閉關自守的。對於通商口岸之開放，日本底人民，是極端地反對的，因為他們以為這種

行爲，實無異於自去屏藩，俾便於外國的侵略。但是在另一方面，列強底這種要求，却來得非常凶猛，德川幕府被迫無奈，也就只可以和牠們通商了。德川幕府底這種行爲，很引起了一般民衆底公憤；而牠的威風，也就從此一蹶不振。緊接着，各地的『廢除幕府』和『歸還大政於天皇』的運動，又如雨後春筍一般，隨處均有出現。這時西南四藩，又恰巧以備受中央政府底排斥，而積怨於幕府制度，因此，他們便借了這個機會，而圖以武力將牠廢止。結果，牠們竟能博得勝利，而借着日本天皇底名義，牠們也攫得了相當的治權。

## 第八節 明治歸政底步驟

他們底第一步工作，便是幕府之廢除，在一八六七年十月，德川大將軍將他的辭職的奏摺遞給明治天皇，過了一天，明治天皇便將他的辭職批准。這樣

地，幕府制度，便算是正式廢除；而一切的統治權，也就由天皇收回，躬自行使了。他們的第二步工作，便是封建制度之廢除。在一八六八年六月，各地的領主和臣民，都將他們的土地還給天皇；緊接着，天皇又將全國的地方政府根本改組，以由天皇任命的文官，為地方政府底行政首長，經此之後，而他們的第二個目的，也達到了。至於他們的第三步工作，則是在一八七〇年完成的。他們的第三步工作，便是階級特權之廢除。就在這年，天皇下了一道上諭，特許武士階級從事於普通的營業；平民階級得參與一切的公務，民政，和軍政。『在法律上，國內臣民，一律平等』這個原則，從此也就算是大致確立了。但是到了一八八四年，『公』、『侯』、『伯』、『子』、『男』這五種爵位，又復重新起用，以為『廷臣』和『領主』們底特殊的榮典；而一八八九年的憲法，則更特予這些爵士以出席貴族院之權，這也不能不算是企圖恢復階級特權的一種手段。

## 第九節 憲政運動

如上所說，日本底封建制度，雖已掃除；但是她的憲政基礎，則遲至一八九〇年，然後確立。那個由明治歸政而重新改組出來的政府，乃是一個專制主義的官僚主義的帝制政府。但是無論如何，從封建制度之崩潰，以至於立憲政體之確立，也不過是二十多年的光景罷了，比較起西方各國底立憲運動底歷程，還是短得多，這是當我們研究日本政治的時候所應特別注意的。日本底明治歸政，是從一八六七年發動的；而她的憲法，則是在一八八九年頒布的，在這個期間當中，她真是朝朝夕夕預備着立憲，所以，我們可以把這個期間，叫做「憲政底預備期」。其實在德川當國底末年，西方底憲政思潮，便已衝入日本，所以，就算以那些參與明治歸政運動的大臣們而論，他們也已深信「憲政之確立，

乃是日本帝國底唯一的出路了。

## 第十節 一八六八年的五條誓文

明治天皇在一八六八年所頒布的立憲誓文，有時被稱爲『日本底大憲章』(Magna Carta)。其內容如次：

- 一、廣開會議，萬機決於公論。
- 二、上下一心，盛行經綸。
- 三、文武一途，使人心不怠，各遂其志。
- 四、破舊來之陋習，基天地之公道。
- 五、求智識於世界，大振興其皇基。註四

[註四]R. Fujisawa, *The Recent Aims and Political Development of*

## 第十一節 立法權與執行權之劃分

在日本政府剛剛改組的時候，牠便已採取了「治權分立」之原則；但其實行，則只限於立法與執行二權之分立而已。牠的立法機關，乃是拿兩個機關來構成的。第一個機關底成員，全由天皇委派；而第二個機關，則由各省政府指派。在一八八九年的憲法尚未頒布以前，日本底立法機關底組織，雖曾經過多次的變更，但是牠底成員總未曾由她的臣民們公選過。

## 第十二節 穩健政策之採取

日本政府雖然認清了立憲之必要——她也曾派遣大臣多名，遠涉歐西，

考查憲政——但是急進的步驟，她却始終避免採納。她所企圖的只是：以漸進的程序，樹立憲政之基礎。

### 第十三節 藩閥政府與政黨之勃興

明治歸政，既借西南四藩底力量以完成，所以，在新的政府改組就緒之頃，她們便已取得不少的政權。高級官吏，差不多都被牠們所壟斷。時人便把這個時代的政府，喚作『藩閥政府。』但是，以後因為牠們為爭政權而互相傾軋；結果牠們的結合，漸漸發生問題；而取得最後的勝利的，則為薩摩，長州二藩。至於一般的臣民——尤以橫被排斥的諸藩為甚——則對之，頗懷厭惡，因此迭次請求政府，廢棄專制政體，而召集民選的議會。就是在這個時候，產生了許許多多的政黨；而就中則以下述二黨，為最占勢力：

一、自由黨——現在的政友會即由牠演化而來。

二、改進黨——牠日後變為憲政會；而新近組成的民政黨底主要份子也是由牠演化下來的。

此外，在一八七二至一八七七這五年當中，各地又發生了許多以武力打倒藩閥，政府的種種民衆運動，經過政府方面的極力壓迫之後，然後消沈下去。

#### 第十四節 地方議會之確立

上述的種種情形，硬逼着政府從早籌備憲政。在一八七八年，天皇下詔，命立府縣議會；在一八八〇年，又命各市、町、村均設議會。這些地方議會之設置，也無非是作為將來召集國會的準備。



## 第十五節 憲法之頒布

最後，到了一八八一年十月十二日，政府又下令，限於一八九〇年，召集國會。翌年，天皇欽派伊藤——憲法起草委員之一，後被封公爵——赴歐，調查各國憲法。伊藤所最注意的，厥維德意志和奧大利底制度，因為英國底制度太民主化了，對於日本，很不適宜。因此，日本底憲法，便深受德奧二國之影響。至一八八九年二月，天皇便批准了他所草成的憲法草案；至一八九〇年七月，第一屆的國會舉行選舉，同年十一月，開始集會；而日本底憲政，於以完成。

## 第三章 日本憲法

### 第一節 日本憲法之主要的特色

穗積博士說：「根據我個人的知識，我敢說當伊藤奉天皇之命起草憲法的時候，他所最致力的，便是對於那以皇朝底祖先所遺留下來的文化為根柢的政府上的傳統的特質，以及現代的憲政上的最進步的原則，予以一種調和。」〔註〕「真的。日本憲法，實在是日本底舊的傳統的專制政體，和新的憲政理想的混和產品。但是這兩種相反的思想，又是怎樣地調劑着的呢？關於這方面，我們可以從日本憲法裏面，發現下述各點：

一 君政主義——第一，現代的日本政府，仍然是一個強有力的專制政府，這是誰也不會否認的。加拉孟先生 (Mr. Clement) 把這一種特質，看作了『憲政的帝國主義』 ("Constitutional Imperialism")。他說：「就牠的來歷，精髓，和實質而言，就理論與事實而言，牠都是帝國主義；但是牠曾經受着，正在受着，和繼續地受着『憲政原素』 (Constitutional elements) 之大加陶冶。」〔註二〕現代的日本政府之最含有專制色彩的，計有左述數點：

A 關於憲法之修改，只是天皇一人，有發案權。〔註三〕這種事項，不獨國會不能提出，即臣民也不得請求。

B 關於皇位之繼承，攝政之設置，以及其他的類似事項，均由皇室典範詳為規定，不獨國會全無置喙之權，即其臣民亦不得提出任何意見。〔註四〕考在歐洲各君主國當中，皇位之繼承，

以及攝政之設置，多由特別法規定；而這種特別法，則多由國會製定。

C 爲保持公共秩序，公共安全，及增進國民之福利起見，天皇得於不變更現存的法律的範圍以內，發布命令。〔註五〕爲了保持公共秩序與安全起見，有些國家是承認牠們的元首有發佈命令之權的。至於爲了增進國民福利起見，而其元首亦得行使此項特權，則幾乎成爲日本一國之特例。

D 天皇遇有緊急情形，得於國會閉會後，爲保持公共安全，及避免公共災害，而發佈勅令，以代法律。〔註六〕遇有外患或內亂之發生，致令國會不能召集的時候，政府得因保持公共安全之迫切的必要，而依勅令以爲種種財政上的必要處置。〔註

也。在歐戰以前，德皇和奧皇是擁有這些特權的；但是到了現在，則日本底這些規定，却已成爲各國憲法中之例外底例外了。

### E

宣戰，媾和，和締定條約之權，也是全無條件地劃歸了天皇。【註八】考現代各君主國家之憲法，締定條約之權，雖多屬之君主；但是假如他所締定的條約，是和人民們之權利義務，以及國庫底負擔有關的，則該條約之締定，多須經過國會之同意，始能發生效力。至於宣戰與媾和之權，則也是要經過國會之同意，然後可以由君主有效行使的。

### F

日本憲法又曾作有樞密院之規定。這個機關，乃是天皇底最高諮詢機關。【註九】重要的政務，雖須向國會提出，但是同時

也要徵求該機關底意見，該機關之組織，以勅令定之；但是該項勅令之修改，却須取得該機關本身之同意，這也不失為預防天皇濫以勅令隨時變更該院組織的一種辦法。

G 日本國會底第二院，即貴族院，是由下面的議員構成的：(1)皇族，(2)華族，(3)勅選議員；而最離奇的，却是該貴族院底組織，乃是由勅令規定的，因之，對於這樁事件，衆議院便完全沒有置喙之權。〔註十〕但是這並不是說：關於該機關底組織的勅令，天皇可以隨意變更；反過來說，假如天皇要想對之加以修改，則他必須於事前取得貴族院本身之同意。〔註十二〕

二 憲政主義——第二，對於現代的憲政主義底各種原則，日本政府，也頗頗採用。天皇之特權，既然規定得那樣地大，所以，結果，日本國會底政權，便不

能和其他現代國家底國會之政權，齊驅並駕，這是自然的了；但是在好些方面，日本政府，却很能對於現代的憲政原則，曲加採納。茲分述之如次：

A 日本憲法，乃是個成文的憲法。成文憲法主義，乃是應乎『法治政府』(Government of law)底需求而形成的；而不是應乎『人治政府』(Government of persons)底需求而形成的。這種主義，乃是平等自由的學說底產品。最先採用這種主義的，爲法美二國；自是之後，而該主義遂風行於世界各民主國家當中。

B 日本憲法採取兩院制(bicameral system of parliament)；而世界民主國家，亦多採用此制(註十二)；但是她的國會組織——尤以貴族院爲甚——却和其他民主國家底

國會組織，大不相同。假如我們想要讓日本底政府組織，逐漸和憲政主義底精神，兩相吻合，則我們對之，還須作有大規模的修改。創制權 (*Referendum*) 乃是人民直接參與政治的一種工具。近年以來，各國——如瑞士，如美，如法，如德——多已採用；而根據日本憲法底規定，則日本臣民，并未能享有這種政權。

### C

政權分立的原則，日本憲法，也已作有相當的採用。但是像美國那樣嚴格的政權分立，則日本政治，仍舊未能企及。在日本當中，立法權和執行權，並不是完全分立的。這可以拿下述各事來證明：(1) 天皇有批准法律之權；(2) 政府得提出法律案；(3) 開員得兼任國會議員；(4) 國會得向政府，提出質問；但在另一



方面，政府也可以解散衆議院。【註十三】至於政權分立的原則之表現於日本政治者，只限於下述的一點而已：立法，執行，司法這三大政權，不是由一個機關單獨行使的。其分別行使的方式如下：(1)立法權，由天皇以國會之同意而行使之；【註十四】(2)執行權，由天皇以內閣之贊襄而行使之；【註十五】(3)司法權，由裁判所以天皇之名義而行使之。【註十六】

D 關於「內閣對議會負責」這一點，日本憲法并無明文規定。【註十七】在該憲法剛剛頒布的某個期間當中，內閣是不是對議會負責的，但是經此之後，「內閣對議會負責」這種慣例，却逐漸养成了。

E 對於整個的內閣，及閣員底個人，日本憲法，並未曾定有任何

的彈劾制度。對於各閣員們底政治的行爲，日本議會是無權提出彈劾的；對於彈劾案之受理，也是無權另組特別裁判所的。但是當閣員們作有犯法的行爲的時候，他們却要受着普通裁判所底管轄。

F 按照日本憲法底規定，內閣和議會對於日本軍隊之統御權，並未享有獨立的地位；【註十八】但是這種地位，却由習慣上逐漸養成了。

G 對於個人的權利與自由，日本憲法雖會作有種種的規定；【註十九】但是這種憲法上的保障，只能對抗她的執行機關，而不能對抗她的立法機關，因為，只是在法律容許的範圍之內，日本底臣民們，才可以享有這些權利和自由。

三 單一國主義——第三，日本乃是一個單一的國家（Unitary state）就原則而言，一切的基於主權之作用而產生出來的權力，完全屬之中央政府。對於中央集權的原則，只有兩個例外，茲分述之如下：(1)第一是「地方自治」之確立；但這也不過是推行至很有有限的程度而已。(2)第二是屬地政府與中央政府之分立。這便是說：除了中央政府得以發布法律和勅令，強令屬地政府遵守以外，前者只能對於後者，行使着一種一般的監督權。

【註一】N. Hozumi, *op. cit.*, p. 95.

【註二】Clement, *op. cit.*, p. 58.

【註三】日本憲法（以下簡稱憲法）第七十三條。

【註四】憲法第二條第十七條，第七十四條。

【註五】憲法第九條。

【註六】憲法第八條。

【註七】憲法第七十條。

【註八】憲法第十三條。

【註九】憲法第五十六條。

【註十】憲法第三十四條。

【註十一】貴族院組織法第十三條。

【註十二】憲法第三十三條。

【註十三】憲法第三章。

【註十四】憲法第五條。

【註十五】憲法第五十五條。

【註十六】憲法第五十七條。

【註十七】憲法第五十五條。

【註十八】憲法第十一條。

【註十九】憲法第二章。

## 第二節 憲法之解釋

關於憲法之解釋，日本憲法，并無明文規定。但是天皇，議會，和裁判所既然是不相隸屬的，所以，在事實上，牠們三者，各得於其職權範圍內，就其職權有關之事項，分別對於憲法，加以解釋——這種解釋，當然不能互相對抗的。但是無論如何，假如議會能夠將這種解釋製成特別法，而同時這種特別法又能取得天皇之批准，則這種解釋，便可以馬上成爲法律，而裁判所亦不得不予以遵守了，因爲，在日本當中，法律乃是國家底最高意志底表現，因之，牠對於任何人，均

有拘束效力【註二十】

【註二十】Dr. Tatsusieichi Minobe, *Essentials of The Japanese Constitutional Law*, p. 164.

### 第三節 憲法之修改

日本憲法之修改手續，是較之普通法律之制定手續，煩難得多的。所以，我們可以說：日本憲法，乃是一部剛性的憲法。這可以分下述的三點來說明：

A 憲法之修改發案權，專屬於天皇一人。關於普通的法律案，貴族院和衆議院，均有發案權；但是關於憲法之修正，則該兩院均無發案權。從這種規定，我們又可得到下面的一種推論：即使天皇業已提出憲法之修正草案，但是該兩院亦不得對於

該草案內容以外之事項，加以表決。

**B** 對於修改憲法之提案，兩議院非各有議員總數三分二以上之出席，不得開議；非得出席議員三分二以上之同意，不得爲修正之決議。【註二十二】至於普通的法律之制定，則只須議員總數三分之一之出席，與出席議員過半數之同意而已足。【註二十三】

**C** 在攝政期間，雖有迫切的需要，而亦不得對於憲法有所修改。

【註二十三】

日本憲法自從在一八八九年頒布之後，并未曾受有任何的修改；至其原因，則不外下述二者：(1)修正憲法之發案權，專屬於天皇一人；(2)日本憲法所規定的，只是一般的原則；至於詳細的規定，則讓之特別法與勅令。但是日本底裁判所

既然無權對於法律之是否合乎憲法原旨，加以審查，則日本議會自然可以拿特別法來將牠修改。日本憲法底草制者伊藤雖然說道：議會不得通過『直接或間接影響於憲法的法律』；【註二十四】但是這也不過是一句空話罷了。

【註二十一】憲法第七十三條。

【註二十二】憲法第四十六條，第四十七條。

【註二十三】憲法第七十五條。

【註二十四】Ito, *Commentaries on the Constitution of the Empire of*

*Japan*, p.165.



## 第四章 皇位

### 第一節 皇位與天皇

格拉斯頓(Gladstone)曾經說過：在英國憲法之實施上，我們所要認清的最重要的區別點，便是英王與英王王位之區別——也可以說是當作個人看的英王，與當作機關看的英王的區別。註一：門羅教授(Professor Muirhead)也說道：就事實而言，英國憲政之發展，有一特點；這特點便是將一切的英王所已享有的權力和特權，從當作個人看的英王底身上，移向當作機關看的英王底身上。註二：在相當的限度之內，這種區別，也可以同樣地引用到日本

底政治上。上文已經說過，日本天皇已經不是一個專制的治者了；他的實際的國務執行權，業已從他的手裏，而移向他的國務大臣底手裏了。藤澤利喜太郎博士說：『英王統而不治；日本天皇也是統而不治。』【註三】爲了日本底特殊習俗的原故，日本天皇，在精神上的，確是比之英王還尊榮得多；但是她的歷代的天皇，却都未曾試圖過以實際的治者自居。【註四】植原博士說：『日本底主權者，并未曾躬自處理國政。他只是將他的國政，委任給一個以他的首相爲首長的內閣，而令其自由行動罷了。對於國政，他不但是毫不參與；而反嚴守中立，以防卷入政治的漩渦。』【註五】在幕府時期，大將軍變作了日本底事實的治者。在這時候，日本天皇統而不治的局勢，可謂發達到極點了。經過一八六七年，的明治歸政之後，大將軍雖曾將大政還諸天皇，但未幾天皇又將牠分委於各國務大臣了。以後，更經憲法之頒布，對於天皇之大權，作有種種法律上限制之

後，而日本天皇之法律上的權限和實際上的權限，便相去愈遠了。

【註一】W. B. Munro, *Government of Europe*, p. 57.

【註二】*Loc. cit.*

【註三】R. Fujisawa, *op. cit.*, p. 55.

【註四】K. K. Laurikami, *Japan and World Peace*, pp. 29—31.

【註五】Y. Ujihara, *Supra*, pp. 200—201.

## 第二節 皇位之繼承

日本帝國之皇位，以依先長主義，以皇男子孫繼承之。【註六】關於日本皇位之繼承，有一件事，是和其他各國底慣例，全不相同的。還便是關於她的皇位之繼承之一切規定，完全讓諸那與日本憲法同時頒布的皇室典範，而人民和

議會，反不得對之有所干涉。【註七】伊藤公會經說過：『關於皇位繼承之順序，皇室典範業已作有種種的很縝密的規定，而且這些規定，均已得到日本天皇之批准，所以，我們可把皇室典範看作了我們皇室底親族法。這些規定，并未曾以明文的形式，載在日本憲法裏面，這實含有「日本臣民不得對之有所主張」的意義。』【註八】至在英國，則王位繼承事項，乃是由特別法來規定的。英國底現行王位繼承法，乃是在一七〇一年，由議會通過實行的。

【註六】憲法第二條，皇室典範第一條。

【註七】憲法第二條，皇室典範第六十二條。

【註八】*Mo. of c'to.*, p. 57.

### 第三節 攝政與監國

當天皇尙未到達成年，或得有一種恒久的故障——例如很嚴重的病症——因而不能躬親庶政的時候，得爲設攝政。攝政應以樞密院及皇族會議爲其輔弼。〔註九〕關於設立攝政的種種規定，也是載在皇室典範裏面的；議會和人民，因之便不能對牠有所干涉。伊藤說，假如我們將這樁事件，也提到議會裏面去，則我們必會遇到下述的非難：「這實在不啻是將那屬於皇室本身的很重要的事件，委諸人民底公意取決，因之皇室底尊嚴，也就很容易地便會受有損害。」〔註十〕當天皇得有一種一時的疾病，或作有短期的外遊，以及遇有其他的一時的障故，因而不能躬自行使大權的時候，則他并不照設立攝政，而只能設立監國——設立監國云者，即從皇族內，選任一人或數人，於某個期間當中，及某種限度之內，代理天皇，行使政權之謂。差不多全日本底法學家，都是持着這種論調的。〔註十一〕

【註九】憲法第十七條；皇室典範第十九條。

【註十】Ito. *op. cit.*, p. 57.

【註十一】Dr. T. Minobe, *op. cit.*, p. 268.

#### 第四節 主權與皇位

日本憲法載有『日本帝國，由萬世一系之天皇統治之。』【註十二】和『天皇爲國之元首，總攬統治權，并依憲法之條文行使之。』【註十三】之規定。對於這些條文，伊藤這樣地解釋道：『我們日本底神聖的皇位，乃是從我們的皇朝先帝傳之於我們的今上，然後再由我們的今上，傳之於他的子孫；而這皇位，也就是我們全國底統治權之所在。我們的憲法中規定主權之所在的諸條款，并未曾含有什麼新的見解——更積極一點說，牠們不只是對於我們的原有的立

國政策，沒有變更；而且更進一步地使之益形確定，益形穩固了。」「註十四」一切的他「天皇」所用以統治他的臣民的立法權和執行權，均匯集起來，而依附於我們那「至尊」之一身。那樣地，我們本國底政治生命底一切命脈，便都抓在他的手裏。所以，他在我們國家的地位，也就如同頭腦之在人身——牠乃是四肢以及人身之其他部分底一切意識的活動底源泉。」「註十五」議會底功用，乃是協助「國之元首」行使其職權，及常使「國之意志」得到達一種嚴守紀律的，鞏固的，和健康的境地。國家底立法權，乃是完全受治於天皇的；至於議會，則不過是備其諮詢，及對其行爲，予以同意罷了。」「註十六」對於君主立憲政治之性質，伊藤底上述的論調，深受當時的流行於德國的法理學底影響。按照着這種法理學底見解，普魯士王，乃是德國底主權之唯一的擁有者與行使者。他雖然因爲欽許了一個成文的憲法，而將他的行使權力的方式，作有相

當的規定；但是他的這種身分，却未曾因而變更。現在舉一個例來證明這點。羅因(Von Rönne)曾經說過：「君主以「國之元首」底資格，而將國務之最高的指導權，歸其一人獨享；沒有他的同意，或者是違反了他的意志，政府便什麼工作也不能做。這乃是君主立憲政治底通則；而普魯士也不是例外。總而言之，一切的國家底特權，均萃於君主之一身；而他的意志，也就是國家底最高的意志；至於官吏，則不過是他的實施權力的工具而已。」【註十七】

【註十二】憲法第二條。

【註十三】憲法第四條。

【註十四】Ito, *op. cit.*, p. 50

【註十五】Ito, *op. cit.*, p. 7.

【註十六】*idem.*, p. 11.



【註十】Willoughby, and Rogers, *An Introduction to the Problem*

*of Government*, p. 356.

## 第五節 政治上的主權

主權是什麼？主權乃是國家底最高的意志，這種答案，乃是誰也不會反對的。但是構成這種最高的意志的，又是那個呢？有些人說：在一切的國家當中，只有君主是這種最高的意志底構成者；而在另一方面，則又有人主張：在一切的國家當中，只有國民是這種最高的意志底淵源。這兩種學說都錯了，其實「誰是主權底構成者」這個問題，是要靠着一國之歷史事實來決定的。自然，在一種無限的君主國當中，君主乃是唯一的主權底構成者；而在另一方面，則在一種民主國當中，人民或其代議機關——議會——乃是唯一的主權底構成者。

這是毫無疑義的。但是在一種有限的君主國——尤其是現代的君主立憲國——當中，則問題就不是這樣地簡單了。在這種情形之下，沒有彼此底同意，君主和議會，便都不能成爲主權底構成者，日本憲法也作有如下的規定：『天皇以帝國議會之同意而行立法權。』【註十八】

日本憲法底起草者，以及其他的日本憲法學家，時常這樣地說道：天皇乃是主權底擁有者；至於議會底同意，則不過是他的『主權之行使』底一種限制罷了。但是，假如議會之同意，乃是『最高的意志之形成』【例如憲法及普通法律之制定】底『停止條件』(Condition precedent)，則這種見解便是錯誤的了——換句話說，專就政治上的主權而論，天皇并不是唯一的主權底擁有者。【註十九】此外，天皇行使權力，尚須經過分向各有關國務大臣之諮詢；【註二十】而就習慣上着眼，則這些國務大臣，又都是向國會負責的。從此可見，日本

底天皇，雖然不至於像英王那樣完全聽命於議會，但是他至少也深受議會底影響。但是無論如何，能够左右天皇底意志的，并不只是議會這一個機關。此外，還有許多法律的和超法律的機關——如元老，【註二十二】樞密院掌璽大臣等等——對於內閣底行動，也很具有相當的牽制能力。至於事項之不屬於內閣底管轄的，也還有多種，如軍令之發布，關於皇族的特殊事件之處置，爵位勳章之授與等等，即其顯例。但是無論如何，內閣——議會更不消說——仍不失為日本政治上的最有力量的的一個機關。【註二十二】

【註十八】憲法第五條。

【註十九】Dr. Minabe, *op. cit.* pp. 52—55.

【註二十】憲法第五十五條。

【註二十一】校者按：「元老」二字不見於憲法正文。

## 第六節 法律上的主權

至就法律上的主權而言，則天皇自然是主權底擁有者。議會底同意，既然只是『最高的意志』底停止條件(Condition precedent)所以，一切業經議會同意的法律，均應視同天皇底意志，而由其代為公布。這可以拿下述的「樁事來證明。日本法律，多冠有如下的前加書：『曾經帝國議會之同意，朕特將左記之法律，予以欽准而公布之。』或『曾經帝國議會之同意，及樞密院之審議，朕特將左記之法律，予以欽准而公布之。』

## 第七節 皇位之權限

天皇之權限，可以分爲下述的五類：(1)處置皇室事項之權，(2)統率全國陸海軍之權，(3)授與爵位及勳章之權，(4)主祭權，(5)處置一般的國務之權。茲分論之如次：

一 處置皇室事項之權及行使此權之輔弼機關——皇室事項和一般的國務，是顯然地分開的。對於皇室事項之處理，天皇只須徵求宮內大臣底意見；而同時宮內大臣，又是離開內閣而獨立的。在日本憲法尚未頒布之前，皇室事項和一般國務，是全無分別的。這些一切的事項，都是由太政院負責管理；而同時皇室底財產和國家底財產，也是全然混在一起的。但是在憲法將近草成的時候，皇室事項，便已由一般的國務劃分出來，而由那享有獨立的地位的宮內大臣單獨掌管了。以後，經過憲法底正式公佈之後，而這種劃分，便益形確定；而同時按照她的條文底規定，皇室事項，便完全脫出了議會底管轄權之外。

【註二十三】但是就其內容而言，則所謂皇室事項也者，也不見得是只關乎皇室的事項，例如皇位之繼承，攝政之設置和關乎皇室的立法事項，【註二十四】以及對於貴族的監督事項，都是和人民和國家，存有一種很密切的關係的。關於這些事項，內閣成員，也都可以備天皇之諮詢。至於此外的皇室事項，則是純由皇室成員自己主持的了。此外，對於一般普通的法律——無論民刑——皇族也沒有遵守的義務。

關於本段所討論的大權之行使，只有宮內大臣一人，有進言於天皇的權限。他在這方面的地位，就如同內閣在處理一般的國務上的地位一般。在宮內大臣之外，還有一個掌璽大臣，關於皇室事項，和一般的國務，他都得備天皇之諮詢；但是他却不是一個負責的大臣。爲了這個原故，首相【即國務總理】和宮內大臣底特任勅令，都要有他底副署。至於審議的機關，則尚有樞密院和皇族會

議二者，對於皇室中之重要事項，這兩個機關均有審議之權。

二 統率陸海軍之權及行使此權之輔弼機關——居於全國國軍大元

帥底地位，而統率陸海軍之權，也是和對於一般的國務處理權，完全分開，而超出於內閣底職權範圍之外的。關於此種權力之獨立，并無憲法上的明文規定；〔註二十五〕但是爲了達到下面的兩個目的起見，牠却已由習慣養成：(1)保持軍事上的實際的和必要的秘密；(2)增加軍事上的戰鬥能力。〔註二十六〕但是這也有一種困難。這種困難便是：統率海陸軍之權，最易和編制陸海軍之權相混淆；而編制海陸軍之權，則是屬於帝國議會和內閣底權限之內的。〔註二十七〕所以結果：這兩種權力之劃分，并不會以學理爲根據，而只是以習慣爲根據。至於以天皇之權限而言，則他的統率陸海軍之權，却較之編制陸海軍之權爲稍大。

關於本節所論述的權力之行使，天皇底主要的輔弼機關，爲參謀本部；而

陸海軍大臣，亦得直接對他貢獻意見。在這方面，我們所要注意的是：陸海軍大臣，對天皇貢獻意見，乃是站在軍令機關底官吏底地位上，而取得此種權力的；而不是站在閣員底地位上，而取得此種權力的，因為，對於統率陸海軍的事項，內閣無權過問；而按照天皇所發布的特別勅令底規定，則陸海軍大臣，必須同時兼任陸海軍上將或中將之職；至於陸海軍上將或中將底職司，則是陸海軍編制事宜，以及和軍令之發布極有關係的事宜。此外，當普通的國務大臣向天皇貢獻意見的時候，他一定要經由首相代為轉奏；而陸海軍大臣，則可逕行對皇上奏——這固然是以關於陸海軍之統率事項為限的。〔註二十八〕

三 授與爵位及勳章之權——授與爵位，品給，官銜，以及其他榮典之權，按照習慣，也是和普通國務之處理權，完全分開的。〔註二十九〕即以德川專政時期而言，這種權力，也是由天皇一人單獨享有的。關於華族底爵位之授與，天皇



應以宮內大臣，爲其備諮詢的大員；而關於其他的榮典之賜與，則應以內閣爲其輔弼的機關。【註三十一】

四 主祭權——在古代的時候，主祭權和普通的國務之處理權，本來是混合作在一起的，以後才逐漸分開，這在上文已經說過了。此種權力，乃是由天皇躬自行使，或皇族中之指定人員一人，或受命爲天皇之代表的典祭官一人代爲行使的。對於這種事項，內閣不得過問。【註三十二】

五 處理普通的國務之權——關於普通的國務之處理，皇位底權限，計有下述三種：立法權，執行權，和司法權。【註三十二】其立法權，以議會之同意而行使之，其執行權，以國務大臣之贊襄而行使之；而其司法權，則由裁判所用其名義，而代爲行使之。茲分別論之如次：

甲 立法權——他的立法權底範圍，又有多大呢，這是我們繼續地所要

發生的疑問。我們又可以分開下述的三方面來解答牠：

●對於帝國議會之權——天皇有召集議會，命開會，閉會，停會；及解散衆議院之權。（註三十三）日本議會不能自集會議，和自開會議；牠是要奉到天皇底敕令之後，才能够這麼辦的。至於閉會之權，也是操諸天皇之手；但是這只是一種儀式，而沒有什麼深義，因為，會議底會期，乃是由法律規定的，當牠底會期滿足的時候，牠自然要閉會。此外，天皇還有權解散議會。他的這種權力，是很關重要的。內閣是對議會負責的——換一句話說，當牠失却議會底信任的時候，（尤其是衆議院底信任）牠一定要辭職。因此，牠便應該享有解散議會之權，否則牠便不能夠將牠的一般的政策，訴之於國民全體。但是當內閣絲毫不受議會底牽制的時候，牠

便很容易濫用此種權力，這也是很危險的。爲了這個原故，天皇底解散議會之權，也并不是全無限制的，下述的事實，卽其顯例：

- (1) 天皇每年至少須召集議會一次——按例多在十二月舉行；
- (2) 議會會期，定爲三個月，遇有特別事故，始得由天皇加以延長；
- (3) 當迫切的需要發生的時候，天皇得召集特別會議。

**b 發案及裁可法律之權**——天皇得命內閣向議會提出法律案，

【註三十四】裁可議會所通過的法律案，及命令法律之宣布與執行。【註三十五】議會所通過的法律案，幾乎都是由政府提出的，所以，我們可以說：在立法上，政府業已取得一般的領導權。至於天皇裁可法律之權，則是和美國以及其他共和國總統底「否決權」(“Suspensory Veto”)完全不同的。因爲，這種裁可，

乃是一切法律底絕對必要的「停止條件」，所以，一切的沒有經過這種裁可的法律，便永遠地失效。【註三十六】但是在事實上，則自從憲法公布之後，天皇却未曾行使過這種特權，其理由可以分爲下面的兩方面來解釋：(1)在政府尙未向議會負責的時期，遇有非政府的提案不爲政府所喜的時候，牠可以示意貴族院拒絕予以通過；遇有政府的提案不爲政府所喜的時候，政府得自行將原案撤回。(2)在政府已向議會負責的時期，政府黨必定是議會當中的多數黨，因此，牠便可以在議場上阻止其所不喜的議案之通過。至於天皇之命令宣布法律之權，則性質微有不同：在他業已對於某特定的法律予以裁可的時候，他是不能夠拒絕將牠宣布的。

○發●布●勅●令●之●權●——此外，天皇還有發布勅令之權。他的這種權力，若持以與其他各國底元首相比，其範圍實在是很大。第一，遇有緊急情形發生的時候，他得於議會閉會後，爲保持公共安全，公共秩序，及避免公共災害起見，而發布勅令，以代法律。〔註三十〕

七 在他發布這種勅令的時候，他應將這個問題，付諸樞密院審議。他的這種勅令，既然有『代替法律』之效力，所以，牠便具有一種『變更現行的法律』之效力。自然，在議會次期開會的時候，他一定要將這種勅令，提出議會，藉以取得後者底承諾；假如後者拒絕予以承諾，則這個勅令便於將來失效。〔註三十八〕

二，爲了達到下述的三個目的起見，他得發布行政上的勅令：

(一) 法律之執行〔註三十九〕

(2) 公共安寧與秩序之維持；國民福利之增進；

(3) 屬於天皇執行權以內的事項之確定——例如行政官署之組織，陸海軍之組織，樞密院之組織，〔對其組織，如有變更，須得其同意。〕

其同意。〕 貴族院之組織。〔對其組織，如有變更，須得其同意。〕

這種行政上的勅令，乃是專為補法律之不足而創設的，所以，牠不能變更現行的法律。此外，對於專屬於某種特定法律之範圍以內之事項，這種勅令也不能對之加以規定。第三，對於法律所委諸天皇的特定事項，天皇也可以發布勅令。這種勅令，有「變更現行的法律」之效力。

乙

執行權——天皇底執行權，也是很大的，茲分論之如次：

● 任命官吏之權——天皇有規定行政各部之官制，文武官之俸

給，和任免文武官之權。【註四十二】但是無論如何，對於某幾種特定的官吏之任免，則天皇底權力，也并不是全無限制的。例如對於普通裁判所底裁判官，檢察，和行政裁判所底裁判官，他一定要從一般具有法定資格的人員當中選任，而不能自由選任。

【註四十三】此外，對於裁判官和會計檢查院底官吏，除非受有刑事裁判或懲戒處分以外【懲戒條例，以法律定之】，他也不得任意予以罷免。【註四十四】

編制陸海軍之權——天皇有編制陸海軍及其常備兵額之權。

【註四十五】按照伊藤公底見解，編制陸海軍之權，包括下述各項之決定權：各師團各艦隊之組織，軍事的防區之劃定，軍械之儲蓄與分配，陸海軍士兵之教育，陸海軍之檢察，行禮儀式之制

定，制服式樣之制定，守衛軍，堡壘，海軍防務，海軍軍港之指定，和陸海軍出征之準備；而所謂決定常備兵額之權，則包括有指定每年度應召收新兵若干人之權。〔註四十六〕關於本節所論之權力，我們應該牢記：這種權力是和統率陸海軍之權，不易劃分的。這點上文已經說過。

●宣戰及締訂條約之權——天皇有宣戰，媾和，及締訂條約之權。

〔註四十七〕在現代的立憲國家當中，宣戰，及締訂與人民之權利義務有關的條約，必須經過立法機關之同意，例如在法國，便是這樣。在英國，國王得不經議會之同意，而宣戰及締訂條約；但是對於一般割讓領土，支付款項，以及其他與人民之權利義務有關的條約之締訂，則仍須取得議會之同意，方為有效。在美國，大



總統得和外國議定草約；但是在他尙未取得參議院之同意以前，他却不得逕將這種草約予以批准。至於在日本，則一切的宣戰及締訂條約之權，專屬於天皇；天皇得不經議會之同意，而自由行使這種權力。自然，在天皇尙未對於某種特定的條約予以批准之前，他總會將牠付諸樞密院之審議；但是這并不是說：非經樞密院之同意，天皇不得締訂條約。【註四十八】

d 發•布•戒•嚴•令•之•權——在外患和內亂發生的期間當中，天皇得發布戒嚴令，【註四十九】以代替在動搖中的法律，及將一部份的行政事宜及司法事宜付諸軍事處置。但是戒嚴之要件，須由法律規定；而在天皇尙未發布戒嚴令之前，則又須將該事項付諸樞密院之審議。

●赦免權——天皇有大赦，特赦，減刑，復權之權。〔註五十二〕對於我們

那千條萬縷複雜異常的人生底需要，法律，當然不能盡量予以供應，所以，有時遇有某種特殊的案件發生的時候，普通的立法手續與司法手續，便沒法予以救濟。爲了彌補這種缺欠起見，日本憲法，便將『大赦，特赦，減刑，復權』的種種權力，付與天皇。從此可見：天皇底執行權，實在是很大的。但是無論如何，他的這種權力，却不是全無限制的。有時爲了這種權力之行使，他還須

取得議會之同意。

司法權——日本憲法規定：『司法權，以天皇之名，依法律所定，由裁判所行之。』〔註五十二〕這便是說：天皇乃是司法權之泉源，因此，在理論上，他便應該享有司法權；但是司法權之行使，却完全讓諸依法律

之規定而組成的裁判所。關於這點，下文另有專章討論，茲不再贅。

【註二十三】*Ibid.*, p. 219.

【註二十四】憲法第七十四條。

【註二十五】憲法第十二條。

【註二十六】*Dr. Minobe, op. cit.*, pp. 219—220, 552—553.

【註二十七】憲法第十二條。

【註二十八】*Dr. Minobe, op. cit.*, pp. 556—557. *K. K. Kawakami.*

*What I pin Think, pp. 85—87*

【註二十九】憲法第十五條。

【註三十】*Dr. Minobe, op. cit.*, pp. 224—225.

【註三十一】*Ibid.*, pp. 222—223.

【註三十二】憲法第四條。

【註三十三】註憲法第七條。

【註三十四】憲法第三十八條。

【註三十五】憲法第六條。

【註三十六】Dr. T. Minobe, *op. cit.*, pp. 502—403.

【註三十七】憲法第八條。

【註三十八】憲法第八條。

【註三十九】憲法第九條。

【註四十】憲法第九條。

【註四十一】Dr. T. Minobe, *op. cit.*, pp. 419—451.

【註四十二】憲法第十條。

【註四十三】憲法第五十八條。

【註四十四】同前條。

【註四十五】憲法第十二條。

【註四十六】*Ido. op. cit., p. 99.*

【註四十七】憲法第十三條。

【註四十八】*Dr. T. Menobe, op. cit., pp. 461-462*

校者按：有些法學家以為在國家發生恐慌的時候，天皇得不經任何機關之審議，而於其  
大權範圍之外，和外國締訂條約。

【註四十九】憲法第十四條。

【註五十】憲法第十六條。

【註五十一】憲法第五十七條。

## 第五章 內閣以及其他的執行機關

### 第一節 內閣在政治上的重要

關於國務大臣，日本憲法作有如下的規定：「諸國務大臣，輔弼天皇，而任其責。凡法律，勅令，以及其他有關國務之詔勅，須得國務大臣之副署。」【註二】由這些國務大臣組織而成的內閣，就是國家底實際的行政機關，和立法機關。

【註三】在憲法底正文裏，我們找不到「內閣」這個名稱；但是在憲法尙未頒布以前，她却已以勅令爲根據而成立了；事後，憲法還曾予以一種默認。瓦爾特

• 白芝浩 (Walter Bagehot) 說：「一切的現代的政府，都是由兩部分構成

的一是尊嚴的部分，一是實際工作的部分。尊嚴的部分對於人民發生出一種印象；而實際工作的部分，却肩任一切的統治的——或行政的——重責。【註二】在日本，前一部分是天皇；後一部份是內閣。

【註二】憲法第五十五條。

【註三】譯者按：日本議會所通過的議案，多係政府底提案，故有此語。

【註四】The English Constitution. pp. 79—80.

## 第二節 日本內閣之歷史的背境

在很早的時候，日本天皇便未敢以個人而肩任國務之全責。幾乎一切的政務，都委之於諸國務大臣之手。早在天智天皇【六六二年至六七一年】底時代，日本便已設有太政院；而一切實權，則多集中於內大臣，和左右大臣之手；而此外

則尙設有最高的顧問官一人，專備天皇之諮詢。這個太政院底下，又復分設八省，分司庶政。自明治歸政以後，這個太政院，又復復活；而左右大臣，——太政院長，以及其他的大臣，也就跟着產生——各省首長，多由該院大臣兼任。過了沒有多久的時候，左右相之職廢，而代以首相之職。首相之職權有二：一是備天皇之諮詢；二是監督國務。這個太政院，便是現在的內閣之雛形；她的異點，只是：只有首相一人，得向天皇上奏，和對天皇負責——他的地位，很像德國帝政時代的首相——至於其他的大臣，則不過是襄佐他處理國務，而實際上居於他的屬僚底地位。到了一八八五年，該制度廢，而代以現行的內閣制。

### 第三節 內閣之職權

內閣，乃是議會和政府底連鎖。格拉斯頓說：「內閣，乃是將國王，貴族院，和



衆議院打成一片的總樞紐。』【註四】內閣之職權，可以分爲下述的三種：(1) 備諮詢的；(2) 輔助立法的；和(3) 行政的。備諮詢的職權，乃是內閣底最重要的職權。關於各本省底事項，各國務大臣，均得制定法律和勅令底草案，經過開議之後，即可上奏天皇，請求裁可。如這些事項，有須交付樞密院審議的，他們也可以請求天皇將這些事項移交該院。親自列席該院院議，加以解釋，以及對於該院之意見是否可採這一點上，逕對天皇，陳述己見。關於輔助立法方面，各國務大臣，得制定法律草案，及預算案；親自或派遣代表列席議會，加以解釋；和對於議會之質問，加以自辯。站在各省首長底地位，各國務大臣，各得就各該本省之省務，或直轄員司或機關之範圍內，爲一般的督察。

#### 第四節 首相

內閣之首長，爲首相。首相有保持整個的內閣之團結之責；對於一切的國務，均得備天皇之諮詢；對於各省底事務，得爲一般的督察；和在公務底範圍內，爲全內閣之代表。除了關於軍令事宜，陸海軍大臣，得逕向天皇上奏外，其他的各國務大臣之奏議，均須經由首相，代爲上達。勅定的內閣組織法，載有如下的文句：『首相居於各國務大臣之上，向天皇陳達國務；並依勅令，對於各行政官署爲一般的管轄。』

#### 第五節 組閣之程序

從此可見：內閣，乃是全國政治之中心，因此，組閣之程序，便成爲一個很重要的政治問題。在這個問題當中，最重要的當然是誰被委爲首相。因爲，一切的

其他的國務大臣，雖然由天皇任命，而推薦他們的，却是首相。按照憲法底規定，天皇有任免首相之權，所以從法律上着眼，對於首相，他得自由任免；但是就習慣而言，則他的這種權力，却已受有相當的限制。按照法律上的規定，對於首相之任免問題，沒有一個機關，是天皇底當然的輔弼機關。至於掌璽大臣，則雖然得就一切的國務，不負責任地備天皇之詢諮；但是首相之任免問題，太重了，所以，也就不能由他加以左右，而結果則「元老」却成爲天皇底關於這問題的習慣上的輔弼機關。所以，我們也可以說：只有元老這一個機關，得向天皇推薦首相。在英國，首相是由前任退職的首相推薦的。在美國，關於國務卿之任免，大總統往往於事前徵求兩院之意見。在那議會政治尙未脫出試驗期的日本，那備極尊嚴的「元老」却成爲推薦首相的唯一機關；但是無論如何，牠却不能置議會之意旨於不顧。

在憲法剛剛頒布的某個一定的期間當中，內閣之成立，是不受議會底影響的，這是不假的。日本憲法底起草者認為：內閣是對天皇負責的，而不是向議會負責的；【註五】而當時的內閣，也明白宣稱：議會內閣制之採用，是很危險的，因此，內閣便應當是絕對地超政黨的。但是經過相當的期間之後，他們也逐漸認清：這是不可能的了。在中日之戰告終的時候，伊藤內閣，也曾經一度和自由黨合作，這便是內閣和政黨發生關係的第一步。過了沒有多久，憲政黨將兩個最大的政黨混合起來，而另成一黨，因此，便能占得衆議院內的大多數議席，因而奉命組閣，這便是日本底第一個政黨內閣。除了陸海軍大臣外，這個內閣底閣員，都是憲政黨黨員。自此以後，內閣屢經變易，有些時候以政黨首領爲首相。有些時候，以非政黨首領爲首相；但是無論那次內閣之成立，也總須靠着議會之擁護，這却是毫無疑義的了。時至現在，「內閣應離開政黨而獨立」

這種論調，業已完全放棄，議會底勢力，業已逐漸養成，而足以成爲內閣底命運底指定者了。【註六】

【註五】Dr. Minobe, *op. cit.*, p. 272.

【註六】Dr. Minobe, *Supra*, pp. 275—276; K. K. Kawakami, *Japan and World Peace*, pp. 30—33.

## 第六節 內閣對議會負責

對於內閣之責任，日本憲法已有規定，而於對何人——或何機關——負責這一點，則付闕如。日本憲法只是這樣地規定着：「諸國務大臣，輔弼天皇，而任其責。」【註七】到了最近，「內閣應對議會負責」這種習慣，已經完全養成了，問題只是牠是對兩院負責的呢？還是只對衆議院負責的呢？按照憲法底規定，

兩院底權限，是不相上下的。日本貴族院之權限，却遠遠地駕乎英國貴族院之上。但是專就其對於內閣的影響而言，則牠却又遠遜於衆議院，考其原因，不外乎是衆議院有民衆爲其後援，而貴族院却沒有。

【註七】憲法第五十五條。

### 第七節 內閣之連帶的責任

按照憲法上的明文規定，各國務大臣，應分別自負其責；但是自從「準政黨內閣」和「純正的政黨內閣」逐漸成立之後，內閣之連帶的責任，便已久爲人所側重，而至最終，則這種慣例，更已充分地養成了。

### 第八節 內閣不負法律上的責任

但是無論如何，內閣所能負擔的責任，却只是以純政治的爲限的。對於國務大臣之法律上的責任，日本憲法，并不曾予以承認。當國務大臣犯有叛逆以及其他政治上的罪刑的時候，按照彈劾制度底原則，他們本可即被彈劾。現代的各立憲國家，差不多都已採用這種制度，但是日本却超然自異。

### 第九節 內閣握有執行上的統率權

在日本底政治上，她的執行統率權，是很穩固地握在內閣以及其他的執行機關之手的。即以立法方面而言，議會所通過的議案，差不多都是政府底提案，所以，嚴格地說，議會不過是在立法方面和行政方面的一個普通的監督機關罷了。自然，在內閣離開議會——尤其是衆議院——而獨立的期間當中，內閣和議會時常發生衝突，因而內閣所握有的執行上的領導權，便很不穩固。但

是到了現在，議會內閣制差不多已經確立，內閣之成立，差不多都是由於議會——尤其是衆議院——之擁護，內閣底提案，自然是不須經過一種大規模的修正，而可被議會通過的了。加以日本底政黨，又沒有什麼很明確的政治綱領，牠自然是很容易無條件地對於牠自己所擁護的內閣底提案予以通過的。

至於在貴族院方面，則其情勢，便和上述的情勢，不大相同。在現代的國家當中，除了美國底參議院以外，日本底貴族院，恐怕算是最有勢力的上議院了；但是想操縱牠，却很不容易，因為，日本底內閣，又是同時還靠着衆議院底信任，然後可以站得住的。專就現在的實況而言，幸而貴族院却很不輕易於迫令一個內閣辭職，因為，牠底本身，既然不是民選的，因而牠便深知這種行爲，必不爲民衆所許。本節所討論的執行上的領導權，乃是「有效率政府」底主要的原則。末勞卑教授 (Wilmington) 說：「對於執行上的和行政上的行爲，立



法機關，不獨不應該企圖行使，而同時也不應該企圖予以一種精密的管束，因為，牠底自身的組織和構成分子底數目，讓牠不能夠對於這些行為，予以一種有效率的實施。』【註八】

【註八】Willoughby and Rogers, op. cit., p. 301.

### 第十節 牽制內閣的其他的執行機關

在日本底政府當中，除了內閣之外，還有其他的執行機關，對於內閣之行動，足以予以相當的牽制。這些機關，計有元老，樞密院，和掌璽大臣。茲分別論列如次：

甲 元老和外交顧問院——元老，乃是在法律底規定以外的一種機關。不獨是在憲法上，我們找不着牠；就算是在特別的勅令上，我們也是

找不着牠。但是按照逐漸養成的習慣，則元老却是山下面的人們所組成的；會對於國家，建有鉅大的勞績的——尤以曾任首相的爲最；他受一般人民底敬仰，因而居於超政黨的地位的；會對於國家，建有奇勳的——尤以在明德歸政的時期，建有奇勳的爲最。遇有重大事項發生的時候，天皇便就該事項，向他們徵求意見。這些事項之舉例如下：內閣之改組，宣戰及媾和，與外國締訂重要的條約——例如同盟條約。遇有內閣正在改組的時候，掌璽大臣——往往與宮內大臣打成一片——便由元老們推薦，因爲，在這時候，內閣沒有法子行使這種職權。至於元老之所以能够取得這種地位的理由，則不外乎下述二者：(1)元老乃是日本本國底傑出的人材，他們曾經將日本，從一個小小的封建的國家，化爲世界上的列強之一，因此，他們便很能够

取得天皇和民衆們底信任；(2)屢次出任首相之職的，不是元老，便是元老所卵翼的後進，因此，他們便自然而然地對於元老們底意見，表示相當的尊重，當國務上發生嚴重的問題的時候，也當然會向這些元老們乞策。自然，這種機關——元老——也時常受有各方面底攻擊，但是察其所以致此之由，則多不是由於元老們在國事發生問題的時候之參政；而是由於他們有時不願公論以干涉政府之行爲。對於元老，澤藤利喜太郎博士這樣地批評道：「無論牠的未來，會發生如何的變化；但是從大處着眼，則元老却很能對牠自己所處的時代，和自己具有的目的，作有一種很可觀的成績。牠具有一種特殊的腦力，合乎道德的目的，和實質上的能力，因而對於現在和最近的將來底困難，都能予以相當的解決。對於一般的直接的，個人的動作，牠具有

一種很大的牽制能力；而同時對於一般的紛擾，牠還能準備出一條平坦坦的通衢。『註九』到了現在，日本只賸下一個元老了。這便是西園寺公望。他在法國寓居多年，在這裏，他深受自由主義底影響。他曾經充任過政友會底總裁，因此在根本上，他便是一個自由主義的政治家。對於各方面的政治消息，他都極力網羅；而對於一般康健的輿論，則他尤其樂於順從。他并未曾膽敢以個人的資格，對於政治作有任何種積極的參與。現在還有許多人認爲：這個碩果僅存的元老，一定要有一個特殊的機關，爲其後繼者。這個機關，應含有下述的人物：樞密院院長，上下議院議長，掌璽大臣，以及其他；但是一般的輿論，却對於這種見解，不表贊同。我以爲即使這個機關真的組織成功，而同時還具有推薦首相之權，而牠的對於議會的影響，總歸是不會很

大的了；當牠和議會發生齟齬的時候，會議底意旨也還一定會取得最後的勝利。

此外，還有一個機關。牠的勢力和元老有點相同。這便是外交顧問院。這個機關，乃是在一九一七年組織成功的。因為在這個時候，歐戰正酣，外交問題，殊形複雜，天皇才創設了這麼的一個機關，藉為重要的外交事項底審議機關。這個機關底創設本旨，在對於一切的在政治上具有相當的勢力的份子，概予收容在內。牠的性質，和魯意·喬治所領導的戰時內閣——成立於一九一六年十二月，消滅於一九一九年十月——大致相同。這個機關，含有下述的人物：樞密院和貴族院底重要份子，衆議院各政黨領袖，【反政府黨的第三多數黨不在內】首相，外相，和藏相。牠的職權範圍，非常地廣泛而鉅大，但是牠也有一個弱點。這便是：牠未能



要國務。」〔註十〕從此可見，牠的職權，乃在於單純的「備諮詢」而已——牠不能自動地逕向天皇陳述意見。除了某幾種特殊的情形——例如在天皇不能行使職權的情形之下，關於攝政之設立，牠得不經天皇之諮詢，而對之加以審議——以外，不經天皇底諮詢，牠是不能夠對於任何的事項，自動地加以審議的。此外，對於天皇所交付審議的原案，牠還不能加以變更或修正。牠所能報命於天皇的，只是限於該案是否可採這一點底範圍之內而已。但是就事實而言，則對於這種原案，牠往往加以修正。牠的修正手續是這樣的：牠的自身，設有一個委員會，專為接收交付審議的提案之用，假如該委員會對於該提案認為不滿，則牠可以就其不滿各點，請求政府加以修正，既經修正之後，然後

提出院議。對於牠的審議結果，天皇有決定採納與否之權——如所議的，乃是普通的國務問題，則天皇往往徵求首相之意見，以資參考。天皇底行爲，并不是非經過牠的審議不可的，換言之，即使未經過牠的審議，他的行爲，也是如同經過牠的審議一樣地發生效力的；而同時對於天皇底這種行爲，內閣還是一樣地要負責。至於樞密院底本身，則不是對議會負責的。

b 樞密院之審議事項——按照勅定的樞密院組織法底規定，應交付樞密院審議的事項，計如下述：(1)關係皇室的某幾種特定事項；(2)憲法以及附屬於憲法的法律——例如衆議院議員選舉法，議院法，貴族院令，會計法等等——之疑義及草案；(3)戒嚴令，憲法第八條所規定的緊急勅令，以及其他含有刑法性質的



勅令之發布，(4)國際條約之承諾，(5)規定樞密院底組織的勅令之修正。

關於憲法以及附屬於憲法的法律之解釋，如議會與內閣間——或兩院間——發生齟齬，則牠們得就這個爭議，請求天皇發表意見；而天皇得以此事，交付樞密院審議。但是按照法律上的規定，天皇并無此項權限，所以，他就這方面所發表的意見，只是具有精神上的效力，而不具有法律上的拘束效力。〔註十二〕這也是我們所應注意的。

此外，行政訴訟條例也作有如下的規定：在關於司法管轄權的爭議裁判所尚未確立之前，遇有普通裁判所和行政裁判所在管轄權上有所爭議的時候，該項爭議，應由樞密院判定之。

從此可見：到了現在，牠已經失却這種職能了。至於執行權，則樞密院也是不能享有的。也只能和內閣發生公事上的關係，而不能和人民發生公事上的關係。牠既不能受理人民們底請願，也不能接受議會底建議。

○樞密院之地位——伊藤曾經說過這樣的幾句話：「國務大臣底腦筋要敏銳；辦理內外國的國務，要迅速，要活潑。但是對於一般須以今古歷史之考據，科學原則之尋求爲根據的關係於國家大計或國家立法的碩畫宏圖的事項，則非委諸一種由資深學富的人物所組成的特殊機關不可……假如樞密院能夠很公正地超越一切政黨底作用，而輔弼天皇，以解決他的當前的難題，則他在憲法所規定的諸機關中，自能占有一種很重要地

位。『註十二』當內閣享有一種獨立的地位的時候——當牠是由一般超政黨的人物所組成的時候——牠的閣員之爲人，大致上和樞密院底構成分子相同，所以，在這時候，這兩個機關，自然很能夠和衷共濟；而同時在實際的政治上，樞密院自可不期然而然地取得相當的威勢。但自從內閣對於議會負責之後，自從內閣成爲一種大權獨攬的機關之後，而樞密院在執行權上的威勢，却已日見減殺了。

丙 掌璽大臣<sup>△△△</sup>——掌璽大臣，也是皇室官吏之一。對於一般的國務，他可以備天皇之諮詢。歷年充任這個職分的，多是元老，或位高望重之官員。他的最重要的職權是對於內閣之改組，得對天皇陳述意見；但是在事實上，則首相多由元老推薦。就習慣上而言，掌璽大臣不許以

積極的方式，參與政治，因為，從民衆們看來，皇室事項，是不容與普通的國務混爲一談的。

【註九】*Fujisawa*, *op. cit.*, p. 112.

【註十】憲法第五十六條。

【註十一】*Dr. T. Minobe*, *op. cit.*, p. 291.

【註十二】*Mito*, *op. cit.*, pp. 108—109.

## 第六章 貴族院

### 第一節 兩院制的議會

日本底帝國議會，是採取兩院制的。該議會由下面的兩個機關構成：(1)衆議院。(2)貴族院。〔註一〕日本底貴族院，不是和英國底貴族院一樣地逐漸演進而成的；而是以普魯士底貴族院 (*Herrenhaus*) 爲藍本，由法律規定其組織的。就其形式與組織而論，牠是比較地有條理，和合乎科學的精神的；而同時對於社會各階級，却都很能够予以相當的代表權。按事實上說來，牠的有爵位的議員數目，是幾乎和無爵位的議員相等的。新近有一個美國的作家，這樣地

批評日本底貴族院道：「日本憲法底批評家，雖然可以毫無疑義地，指摘日本底貴族院爲反動的機關；但是無論如何，牠（日本底貴族院）的成效，却是很有可觀的。」【註二】

【註一】憲法第三十三條。

【註二】Willoughby and Rogers, op. cit., p. 380.

## 第二節 貴族院之組織

日本底貴族院，乃是由下面的六個階級底份子組合而成的：

- 1 皇族中之已達成年者；
- 2 公爵與侯爵之年滿三十者；
- 3 伯爵，子爵，男爵之曾被選舉者——其選舉由各該伯爵，子爵，男

爵分別舉行之；每經一次選舉，得繼續任職七年。在這一點上，日本底貴族院，便和英國底貴族院，大不相同。在英國，除了愛爾蘭和蘇格蘭底爵士非經選舉不能成爲貴族院議院議員外，其他的一切的爵士都是貴族院底當然議員；而在日本，則情形便不是這樣。

自從日本憲法公布之後，這一個階級底議員總數，曾經多次的變更。按照現行的貴族院令，這個階級底議員數目，分配如下：伯爵十七人，子爵六十六人，男爵六十六人；而按照一九二五年以前的貴族院令，則其分配如下：侯爵二十人，伯爵三十三人，子爵七十三人，這個階級底份子之年滿三十者，享有被選舉權；年滿二十者，享有選舉權。他們的選舉方法，非常地不合理；而就

中尤以下述的這種規定，爲更不合理。這便是：各個享有某特定的爵位者，應將該爵位之議員總額，完全選出——例如一個伯爵，應該爲十八個人投票；一個子爵應該爲六十六個人投票；而一個男爵，也是要爲六十六個人投票。這樣一來，任何的一個爵位的多數派，便可以將該爵位所應選出的議員，掃數把持。此外，這類選舉票，是要記名的；而這種選舉票，又可委託他人代爲行使。至於選舉細則，則由貴族院自己規定。關於選舉的訴訟，歸貴族院自己受理；而不歸普通裁判所受理。這種規定，準用於衆議院之選舉。

4 勳。定的。終。身。議。員。這種議員，須具有下面的兩個條件：(1)曾爲國家建有殊勳，或富有學識；(2)年滿三十。這種議員底總數，不得超



過一百二十五人。他們乃是首由內閣推薦，然後由天皇以勅令選定的。爲了內閣想要伸張其勢力於貴族院的原故，牠所推薦出來的，往往不是合乎上述的第一個條件的人物，而多是最服從牠的指揮的人物。因此，此從政黨內閣，或準政黨內閣成立之後，這一類的議員之治見上的分野，便往往和衆議院底政黨相應和。就實際而言，他們乃是貴族院中最有勢力的份子。

5 由帝國大學所選出的議員。這種議員之候選人，由天皇指定，然後由該大學之構成份子，就該候選人中選定之。這種議員底任期爲七年，而其總數，則只有四人。這種議員，以秘密投票法選舉之；其選舉權，不得讓與他人。這種議員，乃是在一九二五年，然後產生的。

各府縣中的繳納國家的地稅與工商業稅最多者所互選的議員。在人口衆多的府縣當中，納稅最多者二百人，得互選議員二人；在人口較少的府縣當中，納稅最多者一百人，得互選議員一人。這種議員底總數，不得超過六十六人；而按照一九二五年以前的貴族院令，則其總數尤少。這種議員底選舉法，大致與伯子男爵議員之選舉法相同。他們也深受衆議院底政黨之影響。

### 第三節 有爵位議員與無爵位的議員人數

#### 幾乎相等

現在的貴族院，以下述的議員組成之：(1)皇族二十人，公爵十五人，侯爵三十一人，伯爵十八人，子爵六十六人，男爵六十六人，勅選議員一百二十五人，帝

國大學議員四人，各府縣納稅最多者之代表六十六人——共計四百一十一人。從此可見，有爵位的議員之數目，幾乎和無爵位的議員相等。一九二五年以前的貴族院令，曾作有如下的規定：有勳勞於國家，又有學識者之代表，及各府縣在土地或工業商業上納多額直接國稅者之代表總數，不得超過有爵位的議員之總數。自從這一種規定廢止之後，我們才能够看到上述的好成績，這是很重要的一點，我們應該予以注意。經此之後，無爵位的議員，才有在貴族院占得多數的議席之可能。

#### 第四節 衆議院不得干涉貴族院之組織

關於貴族院，最奇特是：該院之組織，完全讓諸天皇底勅令之規定，而衆議院則反退居於一種無權置喙的地位，「註三」自然，天皇也是不能夠毫無條件

地隨意對於貴族院底組織，加以變更的——非取得貴族院底同意，天皇不得對於貴族院令，爲有效之修改——因爲，貴族院乃是帝國議會底一部份；而帝國議會，則是要離開政府之干涉而獨立的。

【註(1)】*Dr. Miabe, op. cit., pp. 316-317.*

## 第五節 兩院權限之比較

在原則上，貴族院和衆議院底權限，是完全一樣的；但是仔細地考察起來，則尙有如左的例外：

1 貴族院之組織，是由天皇底勅令規定的，對於這種勅令，衆議院不得加以干涉；但衆議院之組織，則是由法律規定的，這種法律，須經帝國議會通過，因此，對於這種法律之制定，貴族院却可參

與。

2 預算案，應先提出於衆議院。因此，衆議院所享有的對牠審議的期間，便往往較之貴族院所享有的爲長；但是在預算案中的其他方面，則貴族院之權限，却不在衆議院之下。對於一般衆議院所已否決了的用項，貴族院還有予以回復之權。

3 關於貴族底特權，貴族院有備天皇之諮詢之權；而衆議院則無之。關於這種事項，貴族院只有表示原提案是否可採之權；而不能對之有所修正。

4 衆議院之議長及副議長，由衆議院各提出候補人三名，然後再由天皇指定之；而貴族院之議長及副議長，則選由天皇從該院議員中指定之，——對該議長及副議長，貴族院無推舉權。

5 衆議院有批准本院議員辭職及罷免本院議員之權；而在貴族院，則這種事件之最後的決定權，屬諸天皇。

6 貴族院有受理選舉訴訟之權，而衆議院則無之。

7 衆議院得被解散；而貴族院則不受此種待遇。

## 第六節 貴族院之地位

從此可見：專就法律的方面而言，貴族院底組織，既較之衆議院爲穩固；而其所處的地位也較之衆議院爲優越。至此我們便要發生一個疑問。這便是：爲什麼日本憲法底起草者却要製造出這麼勢力顯赫的一個上議院呢？無疑地，他們要想藉此以對於衆議院諸政黨底有組織的活動，加以相當的牽制和禁範。他們希望：『政府』或內閣，得藉此以擺脫衆議院底『一時激發』

起來的熱情，「片面的活動」和「多數底專制」以及其他種種類此的東西底影響。」【註四】伊藤又曾經這樣地說道：「假如貴族院能夠對於牠自身的職權，妥爲行使，則牠一定會很可觀地收有如下的效果：保持政治勢力之平衡，滅殺諸政黨之過分的張狂，挽回一般不負責任的言論所能引起的惡傾向，維持憲法之固定性，成爲治者與被治者間的調劑工具……我們創設一個貴族院的目的，并不只是想要讓一般上層階級底人們，得以分得一部份的立法權，而更是想要讓我們國民之「謹慎，」「經驗，」和「果斷，」得以在會議內盡量發揚；而達到後一個目的底方法，則不外乎是俾一般或雄於資財，或富於學問，或曾建立顯功於國家的人們，得以隨時効力於議會。」【註五】就事實而言，當內閣脫離政黨底影響而獨立的時期，內閣和貴族院之間曾經形成了一種很穩固的連絡，因而將衆議院底地位，變成了一種次要的地位。假如遇有內

閣對於衆議院底立法行爲，認爲不妥的時候，則他便可授意於貴族院對於這種案件，拒絕予以同意。在這時期，貴族院底地位，是較之衆議院，還要優越的。牠所占的地位，的確和帝政時代的德國上議院（Bundesrat）相似。【註六】但自從內閣和政黨發生關係之後，而內閣和貴族院的連絡，便逐漸崩潰，繼續着，貴族院底實權，也逐漸滅殺。這種變化，是來的很自然的，因爲，民衆是決定一切的政治傾向的最終的勢力；而貴族院，則是離民衆很遠的一個機關。抑尤有進者，俗語說得好，一個人不能在同一的期間當中，事奉兩個主人。假如政府是向衆議院——人民底代表機關——負責的，則貴族院便不能對牠發生多大的影響。未勞卑博士也曾說過下面的一句話：『只有在政府單向一個議院負責的唯一條件之下，責任議會制的——或責任內閣制的——政府，才可以發展到盡滿人意之境。』【註七】但是無論如何，日本底貴族院，終歸是和英國底



貴族院，不盡相同的。牠的權限，是不能夠以法律的方法，來加以限制的。在英國，即使是在一九一一年貴族院底權力業已大受限制以後，內閣還是有權增加貴族之數目的。假如貴族院堅持着牠自己的主張，因而與內閣底主張——自然也就是衆議院之多數議員底主張——發生齟齬，則內閣便可以利用着增加貴族底數目的方法，俾貴族院底內部發生變化，以資抵制。但是在日本，則爵位之授與乃是和一般的國務，完全分立的。掌管這種事項的，乃是宮內大臣所領導的僚屬。因此，日本內閣便對之全然不能過問。此外，還有一個難題。這便是：除了公爵和侯爵以外，有爵位的，並不見得就是貴族院底議員——他們是要經過選舉之後，然後可以取得這種地位的。至於勅選的議員，則他們的總數，也是有一定的限度。因此，假如貴族院堅持己見，則政府便只得牠屈服了。【註八】

【註八】Ito, op. cit., p. 71.

【註五】Ito, *op. cit.*, p. 78.

【註六】校者按：帝制時代的德國上議院，勢力非常浩大；但是經過革命之後，俾斯麥法却完全將牠廢止，而代以一個稱為 *Reichsrath* 的機關了。這個新的上議院之實權，較之原來的上議院之實權小得多。在現代的各立憲國當中，日本底貴族院和美國底參政院，要算是碩果僅存的有勢力的上議院了。但是，至終，牠們是不是也要受着那和民衆較爲接近的下議院底侵蝕呢？這的確是一個問題。

【註七】Willoughby and Rogers, *op. cit.*, p. 289.

【註八】校者按：就事實而言，貴族院是不敢置輿論於不顧，而一意自行其是的。歷史告訴我們：當牠自己的主張和內閣底主張發生衝突的時候，牠往往自動讓步。

## 第七章 衆議院

### 第一節 衆議院居於政治上的領導地位

經過了和官僚政治的迭次的苦鬥之後，衆議院終歸是奪得了一種超乎政府之上的權力了。日本政府，并未曾完全擺脫了官僚政治底色彩——在相當範圍之內，牠仍舊是受着官僚政治底影響——這是無可諱言的。但是到了現在，衆議院業已在政治上取得一種領導的地位，這也是沒有人會否認的。

### 第二節 衆議院之組織及其選舉制度

衆議院乃是由民選的議員組成的。牠底議員總數，爲四百五十六人，而其任期，則爲四年，按照一九二五年所頒布施行的衆議院議員選舉法，全國共分爲一百二十二個選區；每選區得選舉代表由三人至五人；每選民十二萬人得選舉議員一人。被選舉者，須爲年滿三十之男性的公民。財產上的資格，雖所不同；但是下面的人們，却不得享有被選舉權：(1) 貴族，(2) 現役軍人，(3) 法官，以及其他類似之人。選民，須爲年滿二十五之男性的公民，財產上的資格，也是一概不同。經過迭度的奮鬥之後，一直到了一九二五年，專限於男子的普通選舉法，才得被採用於日本；而其實施，則始於一九二八年的大選。

按照一八九〇年公布的選舉法，日本公民必須在選民名冊尙未編成前，繳納過爲期在一年以上爲數在十五圓——每圓約值美金半圓——以上的直接的國稅，始得享有選舉權。這年的選民總數，計爲五十萬人。在一九〇〇年，

這個選舉法，曾經一度修正；而選民總數，遂漲至一八九〇年的選舉總數之三倍。按照這個新的選舉法，上述的十五圓的國稅，業已改爲十圓；以後到了一九二〇年，這個選舉法，復經一度修正，而該十五圓的國稅，遂一躍而變爲三圓的國稅。假如我們把那由於歐戰所引起的貨幣底跌價實情，放在眼裏，則我們却可以說：一九〇〇年的一圓，足可抵得一九二〇年的三圓。經過選舉法在一九二〇年的二次修正之後，日本底選民總數，遂增加至三千萬——約爲一八九〇年的選民總數之七倍。最後，到了一九二五年，該選舉法，經過第三次的修正，而專限於男子的普選原則，遂得以實行於日本。〔註二〕按照這個選舉法，剝奪選舉權的條件，和上述的剝奪被選舉權的條件，大致相同——不同者，只是法官以及其他類似的人員除外罷了。選舉權，由人民以「一人一票」；投票權，不得讓與他人」的原則，直接行使之。每選區得選舉議員由三人至五人；但投票

者，則只能選舉一人。到了現在，比例選舉法，非常通行；但是日本却未曾對之加以採用。選舉權之行使，是純任選民底自由的。在一九一二年，參加投票者，為選民總數底百份之九十；而在一九二〇年，則反降至百份之八十七。【註二】票是秘密填寫的。至於關於選舉的訴訟，則由最高裁判所受理之。【註三】

【註一】校者按：按照新的選舉法實行後的估計，合格的選民總數，約為一千五百萬人。

【註二】校者按：在一九二八年的大選，已經註冊的選民二、九八七、〇〇〇人，而實際參加投票者，則只有九、七一一、〇〇〇人。依此估計，後者約為前者底百份之八十一。

【註三】請參閱第十一章。

## 第八章 帝國議會之一般的權限

### 第一節 立法權

就原則而言，除了勅令之發布和條約之締訂以外，一切的立法，一定要取得議會之同意，方為有效。政府和兩院，均得提出法律案；〔註一〕但是修正憲法的提案，則除了天皇一人以外，其他的機關，均不得提出之。此外，關於法律案之提出，日本憲法，又作有如下的限制：法律草案，既經議會中之任一議院駁斥者，不得再於同會期中提出付議。〔註二〕至於政府之提案，和議員個人之提案間的異點，則如下述：(1)在議事程序上，政府之提案，先於議員個人之提案；但遇有

緊急情形，復經政府同意者，不在此限；【註三】(2) 政府之提案，非經委員會之審查，不得議決；但遇有緊急情形，復經政府要求者，不在此限！【註四】(3) 政府無論何時，均得撤回其提案。【註五】

議會所通過的法律案，幾乎都是政府底提案。沒有政府底贊助，議員個人所提出的法律案，便幾乎無被通過的可能，因為，議會中的立法上的領導地位，是屬之於政府底國務大臣，或其別種的代表——他們得隨時在議會發言，因此，非經他們底贊助的個人的提案，就好像是失却了立法上的領導性似的。法律之是否得以通過，往往是在委員會底會議室內事先決定的。至於帝國議會底立法程序，則和其他各國底議會大同小異。

【註一】憲法第三十八條。

【註二】憲法第三十九條。



【註三】帝國議會法第二十六條。

【註四】帝國議會法第二十八條。

【註五】帝國議會法第三十條。

## 第二節 限制財政之權

執行權，屬於天皇；但是從財政方面而言，當他行使這種權力的時候，他却要取得議會之同意。一切的與行使執行權有關的開支，和收入，都要受着議會底意旨之限制。這乃是立憲國家所要遵守的最重要的原則之一；而同時也就是歐洲各國之所以設立議會的主要原因。在古代的時候，議會底唯一的職責，不過是在徵課稅收的時候，充當君主之顧問罷了。『無代表，即不納稅』(“No Taxation Without Representation”)便是這種情形底最顯

而易見的表現，而同時也就是美國革命底最得力的口號之一。

一 關於收入——那末，對於日本政府底財政，她的帝國議會又能限制到什麼程度呢？專就收入方面而言，日本憲法會作有如下的規定：凡新課賦稅，及變更稅率，應以法律定之，而非必規定之於預算案內不可。〔註六〕因此，政府及議會，均有提出關於收入的法律案之權。當政府已將此項提案，交付議會底審議的時候，議會不獨可以對之加以否決，修正，和減削，而同時還可以對之加以增益。在日本，這種法律案，是和其他的普通法律案絲毫沒有分別的。自然，預算案也可以將一切支出和收入，列舉在內；但是專就收入這一方面而言，則預算案內的規定，却并不能成爲政府增加收入底障礙，因爲，政府在這方面所受的限制，是拿法律來規定的。所以，嚴格說來，預算案內所載的收入，也不過是一種估計罷了。在這一點上，日本底預算案，便和英國底預算案，大不相同，因爲，英

國底預算案內所載的收入，并不只是她的全年收入底估計；而同時也就是她的全年收入底最高限度——這便是說：英政府不得於此外再徵賦稅。但是緊接着上引的規定，日本憲法又加入了如下的一條但書：含有取償性質之行政手續費，以及其他收入，不必經過議會底同意，也得徵收。【註七】至於國債之募集，以及其他有關於國庫負擔的契約之締訂，却以取得議會之同意爲必要。

【註八】

二 關於支出——至於國家底支出，則須按年編成預算，取得議會之同意；【註九】既經議會之同意之後，政府即應受其限制。倘若政府之開支不與預算所規定的相符，則政府即應担负違反法律的責任。但是預算案之提出，則是專屬於政府底權限之內的。對於政府所提出的預算案，議會只能加以否決，或修正。爲了議會無權提出預算案的原故，議會才能對之加以否決，或減削。就一

般人底見解而言，議會並沒有權力來增加預算案底開支額，【註十】這是和英國有點相像的。此外，議會底減削預算案底權力，也不是全無限制的。關於這點，日本憲法作有如下的規定：(1)皇室經費，依現在的定額，每年從國賦支付，除須增加外，無須取得議會之同意；【註十二】(2)因特別的需要，政府得預定年限，為繼續費之設定，而求議會之同意，既經同意之後，議會即不得對之加以否決，或減削。【註十二】

『法律優於預算案』(The Superiority of Law to the Budget) 這種觀念，乃是日本帝國議會底財政權之最大的限制。按照德國底法學家們底見解，預算案，只是一種『程序法』(Formal Law) 或命令；而法律，則是專指『實體法』(Substantial Law) 而言的。至於『實體法』，則是優於『程序法』的——命令，更不消說了。更有進者，法律，乃是立法機關

與執行機關底公意，所以立法機關并不能專以自己的意見，而對之有所變更；而同時由於法律之執行而惹起的必要的開支，也是不能由立法機關任意予以否決，或減削的。這種論調，對於日本憲法，影響至為重大。該憲法作有如下的

規定：對於下述的三種開支，非經政府同意，【註十三】不得加以廢止，或減削：

• 由於天皇執行權之作用而發生之開支——例如由於勅令，和

條約之履行而惹起的開支，一經載在預算案內，及取得議會同意之後，則他便不能對之，再行加以廢止，或減削。此外，他如各種行政機關，及陸海軍底維持費，各種文武官吏底俸給，都是由於天皇執行權之作用而惹起的，因此，也列入本節所討論的開支之內。現在舉一個實例來說，假如政府設立了一個新的行政機關，或新的軍隊，因而增加了一筆開支，則議會固然可以對於這

項開支，予以否決或減削；但是假如牠曾經一度予以同意，則這便完全脫離了牠的職權範圍之內了。

b 由於法律之作用而發生的開支（即由於法律之執行而引起的必要的

費用）——這種開支，也是不能由議會任意加以減削的。恩給，年金，以及其他類似的費用，便是這種開支底實例。在設定這樣的

一條規定的時候，日本憲法底起草者底見解，是這樣的：法律，一經天皇取得議會之同意而公布之之後，這種法律，便對於議會發生一種拘束的效力，議會絕不能以『將其執行上的必要的費用減削』為手段，而致令這種法律在事實上等於廢止。

○ 法律上屬於政府義務之開支——例如國債底利息，履行國債底必要費用，對於商業機關底津貼，以及其他各種的酬金，都算

是這項開支。這種開支，也是不能由議會任意變更的；至於這樣規定底理由，則不外乎是：這些開支，都是根據着議會底決議而產生的，所以，在牠產生的時候，議會已曾一度予以同意了。

上述的三種開支，都是要經過政府之同意，然後得由議會予以變更的；但是政府既然也有遵守法律的義務，那末，除了政府打算將需要這種開支的法律根本取銷以外，牠又有什麼法子對於議會底廢止——或減削——的行爲，予以同意呢？

三 關於超過預算及預算以外的財政措施——預算案一經議會通過之後，政府便應該對之嚴加遵守；但是遇有特殊的情形發生的時候，政府亦得從權辦理，而於事後要求議會之追認。遇有必要的時候，政府亦得爲超過預算或預算以外之開支；〔註十四〕至於這種開支，則由預算案內所規定的『預備金』

支付。【註十五】此外，遇有外患或內亂之發生，致令議會不能召集的時候，政府得因保持公共安全之迫切的需要，而依勅令以爲財政上的必要處置——例如預算案之變更，國債之募集，以及其他。【註十六】自然，這種的處理，在議會次會期屆至的時候，一定要提出議會，而取得其追認。

除了上述的一切以外，對於議會底限制財政之權，日本憲法還作有這樣的一種限制：在議會尙未議定預算，或預算尙未成立的期間當中，政府應施行前年度底預算。【註十七】

【註六】憲法第六十二條。

【註七】憲法第六十二條。

【註八】憲法第六十二條。

【註九】憲法第六十四條。



【註十一】Dr. T. Minobe op. cit., p. 621.

【註十二】憲法第六十六條。

【註十三】憲法第六十八條。

【註十四】憲法第六十七條。

【註十五】憲法第六十四條。

【註十六】憲法第六十九條。

【註十七】憲法第七十條。

【註十八】憲法第七十一條。

### 第三節 檢查國庫收支之權

此外，對於政府所提出的決算案和實際的收支，議會還握有一種檢查權。

爲了行使這種權限起見，牠又附設了一個取名爲「會計檢查院」的獨立機關。國家歲出入底決算，由「會計檢查院」檢查確定之，既經其檢查確定，及開具檢查報告書之後，政府即應將該決算，連同檢查報告書，提交於議會。這個機關底法律上的地位和組織，與法律裁判所大致相同。【註十八】

【註十八】憲法第七十二條。

#### 第四節 限制財政之權底實際上的重要

日本議會所享有的限制財政之權，既然是這樣地大，所以在日本憲政剛開始的期間當中，議會便可以拿牠作武器，以和那獨立的內閣相抗衡。但是到了現在，內閣差不多都是取得議會之信任而任職的，所以，牠所提出的預算，便往往能夠不經過任何的嚴重修正而即可通過。議會底審議預算的主要的

目的，并不在乎對於預算加以減削；而在乎對於政府之一般的行政政策，予以一種大規模的審核，和表示一種一般的不滿。所以，從議會對於政府之行政，予以一般的非難和監督這一方面說來，這種審議，還具有相當的重要性。

## 第五節 貴族院與財政

關於政府在財政上的限制，貴族院和衆議院底權限，是大致相同的。這個原則底唯一的例外只是：國家預算，應先提出之於衆議院。對於預算，貴族院不獨是享有否決和修正之權；而同時還可以將衆議院所已否決或減削的項目，予以恢復原狀。在這一點上，日本底貴族院，和英國底貴族院，正正相反，因為，後者是只能對於衆議院所已通過的預算案，予以同意的。

## 第六節 帝國議會之形式上的權限

此外，帝國議會還享有下述的權限，藉以作為監督政府之工具：(1)關於各種國務，兩院各得上奏於天皇。〔註十九〕在內閣尚未依附於議會之下的期間當中，議會可以把這種權力當作一種彈劾權使用；但是自從責任內閣制成立之後，而這種權力便成爲一種具文了。(2)兩議院得就法律及其他事件，各以其意見建議於政府。〔註二十〕這種權力是不大重要的。因爲，這種建議是不能含有任何的彈劾性質的；牠只能對於政府之將來的政策，有所陳述；而對於政府之本身，則又是全無『拘束效力』之可言的。(3)議會得通過議決案；而就中則尤以『不信任案』之通過，爲最關重要，這種權力，差不多純由衆議院獨占，至其所以致此之由，則不外乎是：(a) 貴族院不能被解散；(b) 貴族院不能直接代表民意。(4) 對於任何的國務，議會均有調查權；但是在行使這種權力的時候，牠却不得

調動證人，因此，牠的這種權力，便不能和美國以及其他各國底議會那樣地大。  
(6)對於一切的應由政府負責的事項，兩院議員均得提出質問。到了現在，一切  
的政府提案，差不多均可不經議院底熱烈爭辯與修改，而即可通過，所以在對  
於政府政策進作一般的攻擊及批評的時候，這種質問權底效用，便非常地大。

【註十九】憲法第四十九條。

【註二十】憲法第四條。

## 第九章 司法

### 第一節 司法行政之重要

哲姆斯·布萊氏 (James Bryce) 說：「司法制度之效率底高低，最能顯政府之是否良善，因為，一種確定不移和運用靈活的司法行政之是否存在，對於普通的人民底福利與安全，關係至為密切，因之，人民對於這點，也就特別關心。」<sup>【註一】</sup>就事實而言，司法行政，也的確構成了現代的憲政之主要的部份。

【註一】James Bryce, *Modern Democracies*, Vol. II p. 384.

## 第二節 司法獨立

在日本，司法權是屬於天皇的；但是日本憲法却很嚴密地規定着：這種權力，應由獨立的法律裁判所代為行使。【註二】因此，日本天皇和內閣，均不得對於司法行政，有所干涉。但是日本現存的司法行政，又可以獨立到什麼地步呢？現在我且分為左列各點，來解答這個疑問：

一 司。法。官。吏。之。獨。立。——這種獨立，乃是由我們的憲法予以保障的。【註三】換句話說，裁判官和檢察之任免，乃是由法律加以規定，而不能由執行機關對之妄加干涉的。但是這種獨立，也不過是相對的而已，因為這些官吏之晉級，乃是要仰息於執行機關的，所以在實際上，也就深受後者底影響。

二 裁。判。權。之。獨。立。——此外，法律裁判所底裁判權，乃是完全脫離了執

行機關與立法機關之干涉，而獨立行使的。對於裁判所底裁判，沒有一個人，可以有權干涉。但是在刑事案件方面，那在執行機關指揮之下的檢事，却可以對於某特定的裁判是否可以執行這一點上，發表他的意見，因此，這種獨立也就受有相當的影響。至其所以有此規定的理由，則不外乎是全國統一的刑罰政策之護持。

三 法令審查權之獨立——第三，對於政府所發布的不合法的命令，司法機關，還可以以其不合法為理由，而拒絕予以施行。至於那業已經過議會之同意和天皇之批准的法律，則其本身雖含有抵觸憲法之性質，而司法機關也不得對之有所反對，因為，在日本，立法權乃是一種至高無上的權力，而司法權與執行權，則不過是牠底附屬的權力而已。對於憲法之解釋，立法機關也是享有一種至高無上的權力的，因此，牠的解釋，便對於司法機關，發生了一種絕對



的拘束效力，【註四】自然，當法律和皇室典範顯然發生抵觸的時候，則司法機關却可對於該法律，拒絕予以施行，因為，這乃是事實問題，而不是解釋法律的問題，至於命令，則不過是執行機關之意思表示；而同時司法機關，又是享有牠自身底獨立地位，而可以完全不受執行機關之干涉的，因此，便無對於執行機關之法律上的解釋予以服從的義務。

四 裁判效力之獨立——最後，裁判效力，也是獨立的，但是這却有一個例外。這個例外，便是天皇底特赦權之享有。

【註二】憲法第五十七條。

【註三】憲法第五十八條。

【註四】Dr. T. Minobe, *Op. cit.*, pp. 464—495.

### 第三節 普通裁判所之組織

普通裁判所，共分四級。從上至下，第一級爲大審院，全國只有一所；第二級爲控訴院，全國共有七所；第三級爲地方裁判所；第四級爲區裁判所。每一府縣，設地方裁判所一所，及區裁判所若干所。至於各裁判所底內部組織，則大致相同。

### 第四節 陪審制度

關於日本底陪審制度，我們也要附帶着說幾句話。這種制度，乃是在一九二三年以法律規定採用的。至於牠底實行，則仍有待於最近的將來。若持之以與其他各國底陪審制度相比，則日本底陪審制度，也可以說是限制最嚴的。第一、這種制度，只適用於刑事案件之審判；第二、對於陪審員之出庭，被告得予以

拒却；第三，陪審員只能就事實發表意見而不能對於法律有所解釋；第四，假如裁判官對於某特定的陪審團底意見，認為不便接收，則他便可以將本案，移交其他的陪審團；第五，曾經陪審團參加意見的裁判，只能上訴於大審院。

### 第五節 軍事裁判所

除了普通的裁判所之外，日本還設有軍事裁判所，和行政裁判所。軍事裁判所，由民事裁判所，及軍事長官組織之。其所能受理的案件，限於以軍人為被告的刑事案件。

### 第六節 行政裁判所

行政裁判所，乃是一種和普通的裁判所全無直接關係的獨立機關。一切

的行政訴訟，均由牠單獨受理。〔註五〕這是和法國底行政法院沒有什麼分別的。日本全國只有一個行政裁判所。牠的地位和大審院相等。對於一切行政訴訟，牠得爲最後的裁判。但是行政訴訟程序，和非行政的訴訟程序，卻有點不同。一切的行政訴訟的案件，均須以呈文的方式，提出於上級的行政官署，如對於行政官署底裁判認爲不滿的時候，始得提出於行政裁判所；但是遇有以國務大臣，府縣知事，以及其他同級的官吏爲被告的案件，則可逕行提出於行政裁判所。普通的程序是這樣的：一切的行政訴訟，應以呈文的方式，提出於被告底直接上司。〔註六〕行政裁判所，由所長一人，及裁判官十四人組織之。其裁判官須具有如下的資格：(1)年滿三十；(2)曾任執行機關之高級官吏，或曾任裁判官五年。行政裁判所之獨立，乃是有特別法爲其保障的；而對於牠所享有的裁審權，則牠也可絲毫不受干涉地自由行使。對於法律，牠不得以其牴觸憲法爲理

由，而對之拒絕施行；但是對於命令，則牠却可以和普通裁判所一樣地，以其不合法為理由，而宣布其為無效。行政裁判所之管轄權，也不是全無限制的，換句話說，只有法律所已明定為屬於牠的管轄權之內的案件，牠才有權受理。關於左列的事項的案件，牠有完全的管轄權：

(1) 賦稅之攤派——關稅除外，

(2) 納稅義務之不履行，

(3) 執行業務證之撤銷，及執行業務之禁止

(4) 國家與人民關於土地所有權之爭執。

關於左列的事項的案件，牠有部份的管轄權。

(1) 警政，

(2) 為公共利益而實施的土地所有權之取得，

(3) 官吏的權利義務，

(4) 地方議會之選舉，

(5) 高級官吏對於下級官吏之監督行爲。

這自然只是就原則而言罷了。此外，牠的管轄權，還受有如下的限制：關於要求損害——自然是由於行政行爲而蒙受的損害——賠償，以及回復原狀的案，應由普通裁判所單獨受理。【註七】

【註五】憲法第六十一條。

【註六】Dr. T. Minobe, *Essentials of the Japanese Administration*

*Law*, p. 304,

【註七】Dr. T. Minobe, *Op. cit.*, pp. 310—316.

## 第七節 普通裁判所與行政裁判所間的管

### 轄權爭議

這種爭議，應由「管轄權裁判所」裁決之；在該裁判所尚未成立之前，應由樞密院裁決之。【註八】截至現在止，不獨關於「管轄權裁判所」底組織的法律，尙付闕如；即關於樞密院受理這種爭議的程序法，也未公布。因此，有權受理這種爭議的裁判所，現在是不存在着的。至於普通裁判所，與行政裁判所，則各得解決其自身的關於管轄權的爭議。

【註八】The Act of Administration Litigation, Article 20.45.

## 第十章 地方政府

### 第一節 德川時代的地方政府

在德川時代，封建制度，尙爲日本底政治制度底基礎。因此，分權政治，便盛極一時。除了幕府政府直轄的部份以外，日本全國共分爲若干領地；每個領地，均有其自身的領主，以爲之主。這些領主，幾乎各各享有獨立的政權；而中央政府之對於他們，也就不外是一個極端分權的聯邦國當中的中央政府對於各邦政府一般，略有監督之權而已。在幕府政府直轄的區域當中，一切的政權，均集中於中央，至於各地方官吏，則也不過是居於中央政府底代表地位而



已。

## 第二節 德川時代的市政府

德川時代的市政府，共分為下述三種：村政府，自由町政府，市政府。村政府，在各種市政府當中，在數目上最佔優勢。在村當中，一切的政權，均集中於一個村長之手。這些村長，有的是由村民選舉的，有些是世襲的。村長底主要的職司如下：徵收賦稅，維持治安，獎掖本村底農工商業，以及其他。在相當的範圍之內，他是深受他所附屬的領主之管轄的。至於自由町，則多為工商業底中心。當地的住民，不獨是以議會為工具，而受得一部份的行政權與司法權；而同時他們還設有常備軍，以資自衛。牠們底地位，和中世紀時代的德國自由城，很有點相像。在市——日本共有三個市——當中，則差不多一切政權，均屬於中央；而市

政府底色彩，則髮墟是完全銷失。

### 第三節 五保制度

除了這些市政府外，還有一種市政組織，是專屬於日本，而為各國所無的。這便是『五保』。所謂『五保』也者，乃是一種由五家家長所聯合組成的團體；至於這個小小的團體底首長，則是由牠的成員互選出來的。清水博士『行政裁判所之高級裁判官，他對於日本底市政制度，最有研究』說：『這個小團體，在純粹對內的範圍當中，享有關於警政，工程，刑罰，以及風化各方面的事項之處置權。牠實在不失為一個小小的市政機關之一。』【註二】這個團體底團結性，是很鉅大的。在牠當中，充滿了一種合作和共治的精神。這種制度底演進歷程，是這樣的：在古代的日本，那些由許多小家族依血統的關係集合而成的大家族——有

時與羅馬之 *familia* 有點相像——乃是一種社會的單位；而同時也就是一種政治的單位。但是自從人口不住地增長，佛教逐漸地得勢——「祖先崇拜」的思想，不容於佛教，因而一切的以血統為基礎的結合，也都大受佛教之打擊——之後，這種家族底團結，便逐漸放鬆，而其本身，也就失其為政治的單位了。這種大的家族制度崩潰之後，各自獨立的小家族，便代之以興。因為這些小的家族，也很想保持着一種互助和合作的組織，所以，五保制度，便應時而起。這種制度，乃是從中國抄襲而來的。在這種制度之下，每五家組成一單位，關於該五家相關的事項，這個小團體，便不啻是一個自治政府。日後，人口愈益增加，文化愈益增進，於是乎連這小的家族，也都崩潰了，代之而興的，便是「房」——小家族底構成分子。到了這個時候，這種自治的制度，便變成一種每五房合組為一單位的制度了。

#### 第四節 明治歸政後的地方政府之集權

但是自從明治歸政封建制度崩潰之後，而這種分權的地方政府，便隨之而完全消滅；而同時領主在前此的時候所擁有的政權，也就繼之而完全歸還於中央政府。此外，那些專屬於日本的關於地方制度的傳統習俗與規約——假如沒有明治維新底產生，則這種習俗與規約，當能遂其自然的發展——也都不只是受有種種的改變，而且簡直是完全瓦解冰消，而漸歸於『烏有』了。日後，中央政府漸漸感覺到地方制度底確立之必要，因此才採用了現行的地方制度。現在一切的府縣，都是由天皇所任命的府縣知事直接管轄的；而在各府縣當中，則更設有民選的府縣議會。至於各町村，則也都混合起來，劃分成好幾

個較大的行政區域；每區域，均由中央政府派員管轄，而地方自治的精神，也就幾乎完全消失。

## 第五節 現行的地方制度

現在的地方政府，共分為下述的兩種：(1)府縣政府；(2)市政府，町政府，村政府。茲分別論列如次：

一 府縣政府——在一八七八年以前，府縣——農村的府縣，與都會的府縣均在內——不過是一種單純的行政區域；但是自從中央政府在這年發布府縣會法之後，而牠便一躍而成爲一種市政的機關了。按照府縣會法底規定，府縣會議員，是應該由人民選舉的。這種府縣會法，完全是取法於法國底地方制度的。以後到一八九〇年，中央政府修正府縣會法，便改以德國底制度爲

藍本了。因此之後，府縣會法，曾經多次的修改；但是在大體上，則尙能保持着一種原來的面目。

日本本部，共分爲四十六個府縣；此外，尙有一個北海道。這個北海道，尙未劃分爲府縣；但是專就行政方面而言，則牠却和府縣，沒有什麼大區別。至於台灣、高麗、庫頁島和關東廳，則當然是不在這個系統之內的。

a 府縣政府之執行機關——府縣政府，由其執行機關與議決機

關組成之。其執行機關之首長，爲府縣知事。他乃是中央政府所任命的。他有兩種身分：一是中央官吏的身分；一是地方官吏的身分。站在第一種身分上，他握有一切的既不屬於內務大臣又不屬於地方政府的地方政權。在這方面，他要嚴受中央政府的——尤其是內務省——底監督。他的職守，和法國底郡長，大致

相同。下述的事項，均由他一人管理：選舉，教育，濟貧，警察，公共衛生，工業底保護，募兵，對於下級官吏之督察，和對於各市政府之督察，在東京當中，除了府縣知事以外，還有一個警視長。後者底管理事項，為警察，公共衛生，以及其他。此外，因為他掌有首都底警政的原故，所以，他往往和政治發生關係。站在第二種身分〔即地方官吏的身分〕上，府縣知事掌有一切的屬於地方自治的範圍以內的事項。在處理這些事項的時候，他有時須取得府縣議會之同意；有時無須。和各市長，町長，以及村長比較起來，他的職權範圍，實在是非常地廣泛。至於在他以中央官吏的身分所管理的事項方面，則他却須事事秉承着內務省——管理地方政

府的唯一中央機關——底意旨。

方府縣政府之議決機關——府縣政府之議決機關，由府縣議會，及府縣參事會組成之。前者爲主要的議決機關；而後者則爲輔助的議決機關。府縣議會，以民選的議員組成之；議員底數，至少爲三十人。舉凡男性的日本臣民之具有下述的資格者，均享有選舉權與被選舉權：(1)年滿二十五歲；(2)在舉行選舉的府縣，居住滿一年。至於在選舉方面的其他規定，則與衆議院之選舉法大致相同。各議員之任期，均爲四年。府縣議會，每年至少須召集一次；其主要的任務爲批准預算案及府縣政府之一般的政策。府縣議會沒有發案權，因此，牠的權限便沒有市村町各議會那樣地大。在一九二六年，牠的組織曾經一度變更，經此之後，直接國家稅之繳納，便變成了選舉權與被選舉權底取得要件。





是全國上下，可以採用着一種統一的政策；而其弱點則為：府縣知事以及他的高級的屬員往往以內閣之去就為去就，因之，府縣政府之辦事效率，便深受影響。爲了後一個事實底存在，現在便發生了一種主張「民選府縣知事」的運動。

二 郡政府之廢止——這四十六個府縣，一共分爲六百三十六個郡；但是到了現在，郡也不過是地理上的一種名稱罷了。在一八七八年以前，這些郡也不過只是地理上的名稱；自這年起，牠們才變成了行政的單位；稍遲，到了一八九〇年，牠們才分別組織就緒，而成爲地方政府之一種。牠底執行首長，爲由中央政府指派的郡長；而其議決機關，則爲郡議會及郡參事會。這兩個機關底組織，和府縣議會及參事會，大致相同。但是這種制度，却深爲一般人民所反對；衆議院會先後提出過這樣的提案：郡長應即改由民選；否則郡之本身，便應廢

止。這種提案，雖曾先後爲了歷任的充滿了官僚主義的內閣之反對而未能通過；但是到了一九二四年，牠終歸是被通過了；而到了一九二六年七月，則郡政府竟能實際廢止了。現在殘留下來的郡，只有二十五個。這也不過是爲了行政上的方便，而創此特例而已。至於郡長所主管的事項，則分爲二部份：一部份上移於府縣知事；一部份下移於市政村長。

三 市政府——這六百三十六個郡，又復分爲一萬零四百九十四個村，和一千四百八十五個町；而在這些村町之外，則尙有一百零一個市。〔註二〕這些市，都設有市政府。在一八七八年，中央政府發布了各市町村底組織法；但是對於各市町村底議會，則該組織法並未曾予以規定。過了沒有多久的時候，中央政府又發布了各市政議會底組織法。在一八八四年，中央政府發布了一個規條，將町長和村長定爲由中央政府指派；到了一八八八年，牠又發布了一道

規條，將町長和村長定為由人民直接選任。這個同一的規條，又這樣地規定着：市長應由市議會提名三人，然後由天皇就該三人中選定一人。至於東京、西京，以及大坂這三個大市，則採用了一種特殊的制度，而以府縣知事行使市長之職權；但是到了一八九八年，這種特殊的制度也被廢止而歸於一致了。這便是現行的市政制度底基礎。

a 市政府之執行機關與議決機關——市之執行首長，為市長。市

長由市議會提名三人；然後由天皇就該三人中選定一人充任之。站在市之執行首長底地位，他掌有一切的屬於市政府自治範圍之內的市政府行政事項。這些事項之處理，有的須得市議會之同意；有的無須。在這方面，他的主要的監督為府縣知事；而其偶然的監督，則為內務省——這是基於中央政府對於地方

政府的監督權之作用而有此規定的。同時，屬於中央政府之事項——例如衆議院之選舉，教育，公共衛生，以及其他——市長也有權管理。在這方面，他便變成了中央政府底代理人，因此，他便須受有與上述的事項有關的各中央機關之監督與指揮。關於這些事項，市議會自然不能作有任何的干涉。說到這裏，我要提醒讀者一句話。這便是：日本底任何的市政機關均無管轄警察之權。

市之議決機關，由市議會及市參議會組成之；前者為主要的議決機關，後者為輔助的議決機關。市議會由市民所選舉的議員組成之。市之選舉制度，與府縣之選舉制度，大致相同。日本臣民之屬於男性而又具有下述的資格者，享有選舉權及被選

舉權：(1)年滿二十五歲；(2)在舉行選舉的市居住滿二年。在一九二六年以前，『自給』與『直接國家稅之繳納』也分別成爲選舉權與被選舉權之取得條件之一。此外，市民又須按照各人所繳納的本地稅之多寡，而分爲兩個階級。他們的階級劃分方法，是這樣的：凡所繳納的地方稅額超出於『平均稅額』——以納稅者之全體，除稅收之總額，即得平均稅額——之上者，自成一階級；而其餘的，則另成一階級。市議會議員之半數，應由第一個階級底市民選舉之。以後到了一九二六年，而這種制度，便完全廢止了。市議會底權限，較之府縣議會，還要大一點。差不多一切的市政府以內的行政事項，均須取得牠的同意。

市參事會，由下述的人員組成之：(1)市長一人，(2)市長底高

級屬員若干人(3)由市議會自行選舉的市議會議員由六人至十二人不等。市參事會底權限，和府縣參事會底權限，大致相同。

6 町村——除了名稱上的差異以外，町和村差不多是完全相同的。牠們的行政首長，都是由當地的居民選定，然後經由府縣知事，予以批准的。町長村長底地位與職司，幾乎與市長完全相同。町之議決機關爲村議會，村之議決機關爲村議會。這兩種議會之選舉制度和市議會之選舉制度，差不多是完全相同的。這種制度，是完全脫去了階級選舉制，與納稅資格制底舊窠臼的——階級選舉制，是在一九二四年廢止的；納稅資格之限制，乃是在一九二六年廢止的。處於特殊的情形之下的村，得經府縣知事之同意，而以全村村民大會代村議會。這種全村村民大會，

和瑞士各小郡中的『全郡郡民大會』(Landsgemeinde)，大致相同。【註三】町村之議決機關之職權，與市議會完全一樣；所不同者，只是町村沒有參事會，因之，參事會底職權，也都完全歸併於町村議會之內。

從上述的種種，我們可以說：門羅教授對於法國底地方制度的批評，同時也可以借作我們本章底結論。他說：『法國底地方制度之主要的特色是「中央集權」……一切的地方機關，都是向內的，和向上的。這種制度，假如以圖表來代表牠，乃是一種清一色的方尖碑式的制度。』【註四】但是在另一方面，則在日本却已發生了一種日趨分權的傾向。郡政府之廢止，便是這種傾向底一種表現。



【註】R. C. Brook, *Governments and Politics of Switzerland*, pp.

865—885 (Ed.)

【註】Munro, *The Governments of Europe*, p. 549.

## 第十一章 政黨

### 第一節 政黨之重要

哲姆斯·布萊氏說：「政黨，是無可避免的。沒有一個自由的大國，是可以不要政黨的。沒有政黨，代議制的政府，還可以利用着什麼方法，來繼續下去呢？關於這點，沒有什麼人，曾經給與我們以一種具體的答覆。」〔註一〕真的，政黨，實在構成了民主政府底必要部份；沒有政黨，國家底整個的行政工具，便完全失其作用。〔註二〕

【註一】James Bryce. *Modern Democracies*, Vol. I, p. 119

【註】W. S. Myers, *American Democracy To-day*, p. 155; Woodrow

Wilson, *Constitutional Government in the United States*, p.

218.

## 第二節 日本政黨史要

對於日本底政黨，我現在試作一個很簡略的鳥瞰。日本底代議制度是在一八九〇年開始的；而她的政黨低發端，則遠在這年以前。

一 兩。大。政。黨。之。成。立。——日本底第一個政黨，是板垣退助及共同志在一八八〇年所組織的自由黨；而第二個政黨，則爲大隈重信在一八二三年所組織的改進黨。這兩個政黨，都是主張『自由』與『革新』的；牠們的唯一的異點，只是前者較爲激烈罷了。牠們最初是和官僚政治以及軍國主義苦鬥；而

在一八八一年憲法業已公布之後，則牠們却把牠們的和惡勢力奮鬥的活動，一變而爲一種建設的準備立憲與訓練憲政人才的活動了。

二 內閣與政府之爭衡。——日本議會底第一次選舉，是在一八九〇年舉行的；結果便釀成了十個小政黨之成立。但是過了沒有多久的時候，這十個小政黨，便合組爲四個大政黨；而在這四個大政黨當中，則最大的還要算是自由黨與改進黨。但是在一八九五年的中日戰爭以前，日本內閣，乃是由藩閥組織而成的；而不是對議會負責的，因此，議會便常常被政府解散。在這期間當中，議會中的政黨，雖然是屢屢地攻擊政府；但是無論如何，政權却終歸是落不到他們的手裏。自從中日戰爭結束之後，內閣方面，和政黨方面，都漸漸地覺悟到這種鬥爭之無爲，因此，牠們倆便設法合作起來了。就是在這個時候，伊藤內閣便極力地拉攏衆議院的政黨，以期得以把牠的戰後政策，逐一施行。

三 憲政黨之成立——在一八九八年，日本底兩大政黨——自由黨與改進黨——又聯合起來，而組織了一個憲政黨，藉以形成一種反官僚主義的內閣的聯合戰線。自從這個新的政黨成立之後，牠隨即受命組閣。這個內閣，以大隈重信爲首相；而其他的閣員，也都由該黨黨員充任。這便是日本底第一個政黨內閣。

四 憲政黨之解散——不幸這個內閣，成立不久，竟爲了發生內閣的原故，而迫得辭職。緊接着這個內閣底辭職，而憲政黨底本身，也就發生變動，而分化爲從前的兩個政黨。在日本政治史上，這次政黨內閣之失敗，很發生了一個重大的影響。這便是牠讓一般的人民對於政黨底政治能力，發生懷疑——而尤其是讓一般官僚主義者，發生懷疑。這樣地，又過了一個很長的時間。這便可以說是日本底政黨政治底自然發展底一個打擊。

五 政友會之成立。——憲政黨內閣失敗之後，繼之而起的，當然是一個藩閥內閣；但是到了一九〇〇年伊藤組織新黨的時候，而這個藩閥內閣也就迫得自動告退了。這個新黨，取名為政友會；牠占得了衆議院底多數議席——衆議院共有議員三百人；而隸屬該黨者，則竟有五十六人之多。就在政友會成立的那年，牠便受命組閣。這個內閣底壽命，也是很短的。察其所以致此之由，則不外乎是：(1) 參議院之反對；以及(2) 內閣之紛起。這乃是日本底第二個政黨內閣。這個內閣失敗之後，政權當然又復陷於藩閥之手。這時的最有勢力的兩個政黨，便是政友會和憲政本黨。【黨員強半是從前的自由黨員】到了這步田地，牠們又曾經一度聯合起來，而對於藩閥內閣進作一種共同的攻擊；但是這却未能收有『坐令藩閥內閣辭職』的實效。

六 政友會之當權——在一九〇四年，日本對俄宣戰。這自然坐令內閣

的政爭，完全停止。但是自從這場戰爭告終之後，這種政爭，又復漸漸抬頭，以後，到了一九〇五年年底，那時的藩閥內閣，使被迫辭職。繼之而組閣的，便是政友會底首領西園寺公望。這個內閣失敗之後，政權便入於桂太郎之手。在這時候，政友會，乃是衆議會底第一多數黨。桂太郎內閣，和牠成立了一種諒解，因而取得牠的擁護。以後到了一九一二年，桂太郎第四次受命組閣；但是因為他太過於傾向官僚政治和軍國主義了，他便失去了政友會底諒解；而他的內閣，也就因而只享有五十三日的壽命。但是這次的政友會和桂太郎內閣底破裂，却讓牠失去了牠的領袖西園寺公望；而同時具有領導該黨的資格者，則又一時尋覓不到，所以，情勢也就非常險惡。

七 同志會之成立——正在這個當兒，桂太郎又組織了一個新的政黨。這個政黨，取名爲同志會；而其黨員，則多爲從前的自由黨黨員。

八 同志會改組爲憲政會——未幾，同志會又改組爲憲政會。這時桂太郎已經逝世，加藤高明乃代之而爲該黨底總裁。

九 憲政黨與政友會之更迭當權——但是這個新黨底勢力，並沒有政友會那麼大。所以，結果，政權便落在那政友會所擁護的原敬之手。原敬是一九一三年二月拜命組閣的。到了一九二四年，爲了海軍受賄案之發生，他便被迫辭職。他的內閣，一共支持了一年多。當時的情形，非常險惡，所以，足以繼任組閣的人物，便只有憲政黨底實際上的領袖大隈重信一人。大隈內閣底壽命，共有三年之長，這也是有其特殊的理由存焉的。他所依靠的政黨，是憲政黨。爲了提高憲政黨在衆議院之地位起見，他曾經一度將衆議院解散；而選舉結果，則他却能如願以償。以後因爲歐戰之繼續下去，以致釀成了一種反常的局面，所以，他也只得辭職；而代之進秉國鈞的，則爲一個極端官僚化的內閣。對於這個內



開，政友會曾盡略予維護之責。牠藉此增加了不少的聲勢，因而成爲衆議院底第一多數黨。

在一九一八年，這個官僚主義的內閣場合；政友會領袖原敬便繼之而重組新閣。他了解散衆議院的手段，把政友會黨員在該院的議席大大地增加，因而成爲該院中的絕對多數黨，所以，他的任期，便非常地長。以後一直到了一九二二年原敬被刺爲止，他的內閣，然後崩潰。繼他組閣的，是政友會底新領袖高橋是清；但是高橋是清內閣，却只曇花一現，而即歸消滅。這也是政友會內閣所引起來的不幸的結果。緊接着，便是加藤內閣之成立。加藤高明乃是出席華盛頓軍縮會議底日本代表之一，所以，他在現代史上，也占有相當的地位。至於他所依靠的政黨，則也是政友會。繼之而起的，是一個無黨派的山本內閣。這個內閣，因爲衆議院內的第一多數黨對他反對最烈，所以牠的壽命，便只有四個

月，而再不能續延長。繼之而組織成功的內閣，又是一個無黨派的內閣。牠所依靠的，是參議院之多數議員底擁護。

十 政友會之分化——那時占得衆議院之最多數的議席的，仍然是政友會。但是爲了種種的原因，牠却分化爲兩大支派：一派是政友本黨；一派是政友會。在這時候，政友會和其他的友黨，聯合起來，一致和那第二個無黨派的內閣作對，而同時一般的輿論，也對於後者深致不滿，所以，後者便只得相率挂冠引退。經過衆議院議員改選之後，反政府黨，大占勢力；而憲政黨，則竟一躍而成爲衆議院中的第一多數黨。因之，憲政黨底新領袖加藤高明，便又拜命組閣。他所依靠的，是憲政黨以及其他友黨。過了沒有多久時候，政友會便首先撤回牠的擁護；但是因爲政友本黨仍舊和他合作，所以，他的內閣，還可以勉強支持到一九二七年四月。到了這個時候，牠的地位，便由一個新的政友會內閣取

而代之。這個內閣底總理大臣，乃是政友會底新領袖田中義一。

十一 民。政。黨。之。成。立——未幾，政友本黨，又復發生內部的分化，牠的黨員一部份加入政友會；一部份和憲政會滙合，而成立民政黨。按照一九二七年六月一日底實情而言，衆議院中的政黨局勢，是這樣的：

民政黨

二二六人

政友會

一八〇人

革新俱樂部

二四人

實業同志會

九人

無黨屬者

一七人

缺額

八人

共計四六四人

帝國議會在一九二八年二月集會。田中內閣，深恐民政黨倚仗議席數多，而通過對於政府的不信任案。因此就在這個月底二十二日，牠便將衆議院解散。解散後的那次選舉，便是那根據着一九二五年所公布的選舉法而舉行的第一次的普通選舉。按照這個選舉法底規定，日本全國，共分爲一二二個選舉區。每選舉區得選舉議員三人至五人；而其議員數目之分配標準，則爲每一二〇〇〇人得選舉議員一人。男性的臣民之年滿三十者，享有選舉權與被選舉權；而年滿二十五者，則只享有選舉權；至其他的一切財產上的限制，則完全廢止。

這次的選舉結果如下：

政友會

二二一人

民政黨

二一四人

革新俱樂部

四人

實業同志會

四人

社會民衆黨

四人

日本勞農黨

一人

勞農黨

一人

農民黨

一人

無黨屬者

一六人

共計四六六人

對於這種結果，政友會與民政黨都覺得非常詫異。因為牠們倆的勢力，幾乎完全相等，所以，這樣的一種政局，實在是很欠穩定。其次，論到選舉權底財產上的限制之取銷，則牠也發生了一種極大的影響。第一，一部份的青年學子，便因而享有參政權；而同時在製造輿論方面，則他們又是極有力量的份子。他們對於

政治之嚴重性，業已得有一種很充份的認清，因此，他們便或以個人的力量，或以政黨的力量，激勵着一種公正無私的投票，藉以達到一種不假手於資財而即可常選的目的。第二，那樣一來，日本又多添了四個政黨。這四個政黨底目的，大致相同；但是爲了其他的種種原因，而牠們便無法合作。這四個政黨，便是日本農民黨，日本勞農黨，勞農黨，和社會民衆黨。社會民衆黨，與日本農民黨，代表着日本底無產階級底右翼政黨；而日本勞農黨，則爲介乎左翼與右翼之間的一個政黨。在這四個政黨當中，最有勢力的，便是社會民衆黨。日本底一切的職工組合，差不多都是牠的支柱者。

若以其學識上的造詣爲標準而加以分析，則衆議院議員「共四六六人」之構成份子如下：(1)大學畢業而得有學位者二四三人，(2)醫學，工程學，及商科大學畢業生七五人，(3)中學畢業生二二人。在日本底全人口當中，識字者，約占百

之九十五至九十九。對於行使選舉權之必要的知識，他們多已擁有；因而對於眼前的治政問題，他們也都很能趕得上。

### 第三節 輿論

日本政黨之所以逐漸得勢的原因有二：一是從前的藩閥之衰落；一是輿論在政治上的勢力之養成。在日本憲法剛剛頒布的某個期間——約自一八九〇年至一八九七年——當中，所謂政治上的輿論界也者，也不過是只限於上層階級底極少數的份子罷了。經過日俄之戰之後，情形便爲之一變，而那有組織的輿論界當中，也就竟能容納中流階級之厠足了。其實一九〇五年的日俄之戰，也不是全由武人階級製造出來的；在牠底引起一般的輿論，也與有力焉。至於這場戰爭對於日本輿論界的影響，則更是非常重大。牠促成了日本底

經濟的改變因而坐令一般下層階級底人們，亦深知以政治爲重要；而民衆底一般的覺悟，也就自此發端。經過歐戰之後，而這種含苞欲放的思想，便又受有一番新的灌溉。德意志之敗北，與夫民主主義之勝利，對於日本底民衆，留下了這樣的一個印像：在內國的與國際的政治當中，『自由』與『平等』實在是擁有一種很高的價值的；而日本民主政治底健全的基礎，也就借着這個時機，安然奠定。河邊博士說：『政治之指導，現在已經不盡是特權階級底專利品了，因爲人民在內政與外交方面的勢力，業已漸不可侮。』【註三】

【註三】K. Kawabe, *The Press and Politics in Japan*. 校者按日本政黨體系

統，乃是法國式的，而不是美國式的。牠們底政綱，乃是代表牠們底政治思想上的信仰的，而不是代表牠們當權後的施政大綱，以及其他的一切的政治活動的。此外對於個人的擁戴，也還在政黨上，占有相當的勢力。這實在是封建政治底一種遺跡。



#### 第四節 貴族院之政治的派別

在本章之末，我僅對於貴族院之政治的派別，略加敘述。在貴族院當中，說到政黨，當然是沒有的。但是無論如何，則該院議員，却因政見之異同，而分爲下述的六派：研究會，交友俱樂部，茶話會，和中立派。嚴格地說來，這些派別，當然是沒有什麼確定的政見與思想的；但是無論如何，我們總不能否認：牠們現在已經對準這個方向走了。在貴族院當中，研究會所占的議席最多，因此，沒有牠的諒解，則任何內閣，均難成立。牠的構成分子，多爲公爵，侯爵，勅定議員，和繳納多額賦稅者底代表。交友俱樂部，是貴族院中的第二大政黨。牠的構成分子，多爲親政友會派的勅定議員，和繳納多額賦稅者底代表。公正會底構成分子，多爲侯爵。茶話會底構成分子，多爲從前的藩閥們所提拔的勅定議員；對於衆議

院底政黨，他們立於一種超然的地位。同成會，乃是由親民政黨的勅定議員，與繳納多量的賦稅者底代表來構成的。至於中立派底構成分子，則純粹是勅定議員。在貴族院當中，最占勢力的，便是勅定議員。他們現在，已有隨同衆議院之政黨之異同，而自成政黨的趨勢，因為，政黨內閣所推薦出來的人物，當然是牠們底親信人物了。

## 第十二章 結論

藤澤博士說：「民主政治，乃是國家底一種特殊的存在形態。在這種形態之下，各個國民都可以得到一種同等的機會；而同時國家的組織，又讓他們能夠順從着一種對於一切的國民全無軒輊的秩序，以到達其最良善的生活境界。」【註一】哥倫比亞大學校長布圖拉爾 (Nicholas Murray Butler) 也說道：「偽民主主義高呼道：無論何人都不得發展到超過了衆人底平均線上；真民主主義吶喊着：在服務上，在個人的成就上，一切的人，都應該任情發展，以達其能力之最高點。」【註二】真的，真民主主義并不主張將人們底能力上的差別，一筆抹殺，而逕謂爲完全平等；牠所主張的只是：無論何人，都應該享有

同等的機會，以利用他自己的能力至最高限度，和改進他自己至最高限度。一個人底政治勢力，是應該和他自己的能力成正比例的。『註三』以個人底『能力平等』為基礎的個人平等，才是真平等；否則不是。在現代的各民主國家當中，從理論方面說，一切的國民，都是站在法律上的平等地位上的；但是在事實上，則他們并不平等。例如上議院之設立便是和個人平等這種原則不相容的。即以衆議院而言，選民們所享有的代表權，雖然是平等的；但是各個議員在該議院中所享有的地位，則是因乎各人底能力之高下，而為高下的了。這不獨是在內國政治為然；即在國際政治上，也是莫不皆然的。國際法底原理，雖然是很嚴謹地規定着：一切國家皆平等；但是我們試一觀察國際聯盟 (*League of Nations*) 底理事會之內幕，則我們馬上便可發現：列強所占的地位，是和各小國所占的地位，相去懸絕的。

至於日本，則是處於歷代的封建制度之積威之下的；只是到了最近的半個世紀，她才逐漸地解放了她自己。即以一八八九年的憲法業已公布之後而論，一般的人民，還是對於國政，不甚熟悉的——換言之，他們的政治能力，還是非常地低下。所以，在這時候，一切的政權，便差不多完全集中於一般充滿了官僚色彩的藩閥之手；而議會，則反退居於無可奈何的地位。這實在是很自然的。以後，人民底政治能力，日見滋長，國家底實權，因而離開了藩閥們底鐵腕；而逐漸向着議會和政黨這方面移動了。到了現在，對於一般的國政，議會和人民實在，是掌有一種實權了。在事實上，責任內閣制差不多業已形成；而政治的領導權，則又歸屬於議會和人民，而不歸屬於一般行政的官僚。自然，日本政治，距離『全民政治』之最終的造詣，還是很遠；而同時在由此至彼的航程中，則又充滿了不少的暗礁——例如元老，樞密院，和舊式的官僚們，便是這種暗礁之顯

例。但是無論如何，我們却很相信：這些暗礁，遲早是必歸滅亡的；而同時我們的民衆們底政治能力，却一定是與日俱增的。在這種的發展當中，我們所要留神的是：我們絕不應該置民衆們底政治能力於不顧，而妄作一種輕率的猛進。東京帝國大學教授小野塚喜平次博士這樣地說道：我們總是覺得：以飽受專制荼毒的我們，而驟然間採用了民主政治，這實在不能不算是一種冒險的勾當。但是我們却是屈伏於一種無可移易無可逃脫的命運底支配之下，因而遲早總會看見我們的國家變成了一種民主的國家的。因此，我們便應該對於我們的舊有的文化，予以保存；而在這種文化底基石上，建樹出一種更新的民主的和國際的政治型式來。」

【註】Fujiwara, *The Recent Aims and Political Development of*

*Japan*, p. 140.

[註]N. M. Butler, *True and False Democracy*, p. 16.

[註]W. W. Willoughby and L. Rogers, *op. cit.*, p. 121.

— 28 —

# 附錄一

## 日本帝國憲法

### 第一章 天皇

第一條 日本帝國，由萬世一系之天皇統治之。

第二條 皇位依皇室典範所定，以皇男子孫繼承之。

第三條 天皇神聖不可侵犯。

第四條 天皇爲國之元首，總攬統治權；并依本憲法之條文行使之。



第五條 天皇以帝國議會之同意而行立法權。

第六條 天皇裁可法律，命公佈及執行之。

第七條 天皇召集國會，命開會，閉會，停會，及解散衆議院。

第八條 天皇遇有緊急情形，得於國會閉會後，爲保持公共安全，及避免公共災害起見，而發佈勅令，以代法律。此項勅令，應於次會期，提交帝國議會會議，若該會不予同意，則宣佈其在將來失效。

第九條 天皇爲執行法律，或保持公共安全與秩序，及增進臣民之福利起見，得發命令，及使發命令，但不得以命令變更法律。

第十條 天皇定行政各部之官制，文武官之俸給，任免文武官，但本憲法及其他法律有特別規定者，各從其規定。

第十一條 天皇有最高之陸海軍統率權。

第十二條 天皇編制陸海軍，及其常備兵額。

第十三條 天皇定宣戰，媾和，及締結條約。

第十四條 天皇宣布戒嚴。戒嚴之要件及效力，以法律定之。

第十五條 天皇授與爵位，勳章，及其他榮典。

第十六條 天皇命大赦，特赦，減刑，及復權。

第十七條 攝政依皇室典範所規定設置之。攝政得以天皇之名義，行使一切屬於天皇之大權。

## 第二章 臣民之權利義務

第十八條 日本臣民資格之取得要件，從法律所定。

第十九條 日本臣民，按照法律或命令所定之資格，得任文武官，及其他公務。

第二十條 日本臣民，依法律所定，有服兵役之義務。

第二十一條 日本臣民，依法律所定，有納稅之義務。

第二十二條 日本臣民，於法律所定之範圍內，有居住遷徙之自由。

第二十三條 日本臣民，非依法律，不受逮捕，監禁，審問，及處刑。

第二十四條 日本臣民，依法律所定之受審權，不受侵奪。

第二十五條 日本臣民，除法律所定外，非經本人同意，不得侵入其住宅，及妄

行搜索。

第二十六條 日本臣民，除法律所定外，書信之秘密，不受侵犯。

第二十七條 日本臣民之所有權，不受侵犯。至因公共利益而採用之特殊手

段，則以法律另定之。

第二十八條 日本臣民，於不害治安，不紊秩序，及不背為臣民之義務之範圍

內得有信教之自由。

第二十九條 日本臣民，於法律之範圍內，有言論、著作、出版，及集會結社之自由。

第三十條 日本臣民，得依特定儀式及規程而爲請願。

第三十一條 本章所揭諸條，遇戰事及國難發生之時，不妨害天皇大權之行使。

第三十二條 本章所揭諸條，與陸海軍之法令紀律不牴觸者，準用於軍人。

### 第三章 帝國議會

第三十三條 帝國議會，以貴族衆議兩院組織之。

第三十四條 貴族院，依貴族院令所定，以皇族、華族，及勅任議員組織之。

第三十五條 衆議院，依選舉法所定，以人民公選之議員組織之。

第三十六條 不論何人，不得同時爲兩院之議員。

第三十七條 一切法律，均須取得議會之同意。

第三十八條 兩議院各得議決政府提出之法律案，及各自提出之法律案。

第三十九條 法律草案，既經議會中之任一議院議駁者，不得再於同會期中

提出付議。

第四十條 兩議院得就法律及其他事件，各以其意見建議於政府。該項建議，如不受採納，不得於同會期中再提出之。

第四十一條 帝國議會，應每年召集之。

第四十二條 帝國議會會期，爲三個月，遇必要時，得以勅令延長之。

第四十三條 遇有迫切事件發生之時，得於常會外，召集臨時會。臨時會會期，

以勅令定之。

第四十四條 帝國議會之開會，閉會，會期延長，及停會，兩院同時行之。衆議院被解散時，貴族院同時停會。

第四十五條 衆議院被解散時，應以勅令選舉新議員，自解散之日起，應於五個月內召集新議院。

第四十六條 帝國議會之任一議院，非有議員總數三分之一以上之出席，不得開議事項，及行決議。

第四十七條 兩議院議事，以過半數之同意決之，可否同數，取決於議長。

第四十八條 兩議院之議事公開之，但得依政府之請求或院議秘密之。

第四十九條 兩議院各得上奏於天皇。

第五十條 兩議院各得受理臣民請願書。

第五十一條 兩議院除本憲法及議會法所規定者外，得制定辦理院務之必要的規則。

第五十二條 兩議院議員，於院內之言論及表決，對於院外，不負責任，但議員自以演說，刊本，筆錄，或其他類似之方法公布其言論者，就該言論，應受普通法律之處分。

第五十三條 兩議院議員，在會期中，除現行犯，及有關內亂外患之罪外，非經各本院同意，不得逮捕。

第五十四條 國務大臣，及政府代表，無論何時，得於議院列席發言。

#### 第四章 國務大臣及樞密院

第五十五條 諸國務大臣，輔弼天皇，而任其責。凡法律，勅令，及其他有關國務

之詔勅。須得國務大臣之副署。

第五十六條 樞密顧問，依樞密院官制所定，應天皇之諮詢，審議重要國務。

## 第五章 司法

第五十七條 司法權，以天皇之名，依法律所定，由裁判所行之。

第五十八條 裁判官，應由具法律所定資格者中選任之。裁判官，除受刑事裁判及懲戒處分者外，不得免職。懲戒條例，以法律定之。

第五十九條 裁判所之審判，應公開之；但有妨害安甯、秩序及風化之虞者，得依法律或裁判所之決議，停止公開之。

第六十條 凡特別裁判所所管轄之事項，應以法律另定之。

第六十一條 由行政衙門之違法處分，而侵害權利，及依法律屬於行政裁判



所所管轄之訴訟案件，司法裁判所不得受理之。

## 第六章 會計

第六十二條 凡新課賦稅，及變更稅率，應以法律定之。但含有取償性質之行政手續費，以及其他收入，不在前款之限。凡募集國債，及締訂其他有關於國庫負擔之契約，須得帝國議會之同意。

第六十三條 現行賦稅，未經法律變更以前，依舊徵收。

第六十四條 國家之歲出歲入，須按年編成預算，取得帝國議會之同意。如有超過預算額，及預算外別有開支者，日後須得帝國議會之追認。

第六十五條 預算應先提出於衆議院。

第六十六條 皇室經費，依現在之定額，每年從國賦支付，除須增加外，無庸取

得帝國議會之同意。

第六十七條 既經本憲法大權之作用而確定之歲出，法律所定之歲出，以及法律上屬於政府義務之歲出，非經政府同意，帝國議會不得廢除或削減之。

第六十八條 因特別之需要，政府得豫定年限，為繼續費之設定，而求帝國議會之同意。

第六十九條 為備預算之不足，或預算所未及，得於預算內，為預備費之設定。

第七十條 遇有外患或內亂之發生，致令帝國議會不能召集之時，政府得因保持公共安全之迫切的需要，而依勅令以為財政上的必要處置。前款之處置，須於次會期提出於帝國議會，求其追認。

第七十一條 在帝國議會尚未議定預算，或預算尚未成立之期間內，政府應施行前年度之預算。

第七十二條 國家歲出入之決算，由會計檢查院檢查確定之，政府以其檢查報告，隨同該決算，提交於帝國議會。會計檢查院之組織及職權，以法律定之。

## 第七章 補則

第七十三條 本憲法之條文，將來遇有修改之必要時，得以勅令將議案提付帝國議會議決。上款之憲法修正案，兩議院非各有議員總數三分二以上之出席，不得開議，非得出席議員三分二以上之同意，不得為修正之決議。

第七十四條 皇室典範之改正，不必經帝國議會之議決。皇室典範不能變更本憲法之規定。

第七十五條 在攝政期間內，不得為本憲法及皇室典範之修正，

第七十六條 凡現行法令，無論其用法律，規則，命令，及其他任何名稱，不與本

憲法相抵觸者，均應繼續有效。凡現行契約及命令之有關於政府義務之規定及其廢出者，皆適用第六十七條之規定。



## 附錄二

### 本書參考書目

- Clement, E. W., *Constitutional Government of Japan*.  
(*American Academy of Political Science*, New York,  
1903) *Constitutional Imperialism in Japan* (*American  
Academy of Political Science*, New York, 1916). *Hand-  
book of Modern Japan*, 1913, *A Short History of  
Japan*, 1915.

Fujisawa, R., *The Recent Aims and Political Development of Japan*, 1922.

Griffis, W. E., *The Mikado: Institution and Person; A Study of the Internal Political Forces of Japan*, 1915.

*The Mikado's Empire*, 1913.

Gubbins, J. H., *The Making of Modern Japan*, 1922.

Hornbeck, S. K., *Contemporary Politics in the Far East*, 1916.

Ito, H., *Commentaries on the the Constitution of the Empire of Japan*, 1906.

Jawasaki, U., *The Working Forces in Japanese Politics*.

- (*Studies in History, Economics and Public Law, Columbia University, Vol. 97, 1921.*)
- Jenaga, T., *The Constitutional Development of Japan (1853—1881)*, 1891.
- Kawabe, T., *The Press and Politics in Japan*, 1921.
- Kawakami, K. K., *Political Ideas of Modern Japan*, 1903.
- What Japan Thinks*, 1921.
- McGovern, W. M., *Modern Japan; Its Political, Military and Industrial Organization*, 1920.
- McLaren, W. W., *A Political History of Japan During the Meiji Era (1867—1912)*, 1916.



Nakano, T., *The Ordinance Power of Japanese Emperor*,  
1922.

Okuma, S., *Fifty years of New Japan*, 1909.

Osaki, Y., *The Voice of Japanese Democracy*, 1918.

Pooley, A. M., *Japan and the Crossroad*, 1918.

Saton, *Evolution of Political Parties in Japan*, 1914.

Takekoshi, N., *Japan Year-Book*, 1927.

Uyehara, F., *The Political Development of Japan (1867—  
1909)*, 1910.

Willoughby, W. W. and Rogers, L., *An Introduction to  
the Problems of Government*, 1923.

Wilson, W. : *State* (revised edition), 1918.

---

### Periodicals

- Griffis, W. E., "The Elder Statesmen in Japan," *The North American Review*, Vol. 192, pp. 215—227, 1903.
- McLaren W. W., "Present-Day Government in Japan," *Asia*, Vol. 19 pp. 231—239, 368—375, 475—481, 1919.
- McKin, J. C., "The Decline of Militarism in Japan," *The North American Review*, Vol. 211, pp. 212—223, 1920.

最近十年 中國政治史 李劍農著 三元三角

最近十年 中國文學史 陳炳堃著 一元五角

最近十年 中國教育史 陳翔林著 二元二角

最近十年 中國外交史 劉彥著 一元

最近十年 中國軍事史 文公直著 四元五角

上海太平洋書店出版

上海太平洋洋書店印行

中國最近百年史

顏昌曉著 六角

中山出世後中國六十年大事記

半粟編 二元三角

帝國主義壓迫中國史

劉彥著 三元二角

國民國史

劉炳榮著 五角

被侵害之中國

劉彥著 一元三角

不平等條約十講

周鯁生著 五角

帝國主義侵略中國的趨勢和變遷

汪精衛著 三角

帝國主義侵略中國的財團

蕭百新譯 五角

中東鐵路與遠東問題

高良佐著 五角

上海太平洋洋書店印行

最近十年的歐洲	歐洲政治史	歐美日本的政黨	西洋文化史	英國費邊協會發達史	產業革命史	印度史	世界弱小民族問題	現代政治思想
胡慶育著	今井登志喜著 高希聖譯	彭學沛著	劉炳榮著	川原次吉耶著 李超植譯	上田貞次耶著 劉寶書譯	劉炳榮著	李作暉編	徐慶譽著
二元四角	四角五分	一元六角	八角	二角五分	二角	四角	五角	四角五分

上海太平洋洋書店印行

世界經濟之現勢	銀行新論	貨幣新論	財政改造	財政學新論	家庭經濟新論	經濟學常識	經濟學新論	經濟學史
丸岡重典著 余叔章譯	陸宗輿編	郭作舟合著	衛繼生著	馬揚一著 李許譯	謝彬著	謝彬著	安部毅雄著	小川市太郎著 李仲輝譯
二角五分	七角	九角	七角	九角	三角	四角五分	六角	九角

上海太平洋洋書店印行

- |                 |                |                           |          |               |         |               |        |           |
|-----------------|----------------|---------------------------|----------|---------------|---------|---------------|--------|-----------|
| 人類行動之社會學        | 基爾特社會主義        | 獨裁制研究                     | 我國佃農經濟狀況 | 西原借款真相        | 揭破日本的陰謀 | 日本併吞滿蒙論       | 革命的 外交 | 平均地權初步之商榷 |
| 長谷川萬次郎著<br>阮有秋譯 | 北澤新次郎著<br>余叔奎譯 | Edmund Doolittle著<br>胡慶育譯 | 劉大鈞著     | 勝田圭計著<br>魏德柏譯 | 魏德柏著    | 細野繁勝著<br>王慕霖譯 | 周慶生著   | 向紹軒著      |
| 三角              | 三角             | 七角                        | 四角五分     | 三角五分          | 八角      | 一元            | 九角     | 五角        |

# 日本政府綱要

三三付印  
三三出版

【全一册 定價大洋八角 郵費七分】

北澤直吉著 W. S. Myers校  
胡慶育譯

上海白克路北河路十六號  
太平洋書店出版發行  
上海白克路北河路餘慶里  
太平洋印刷公司代印

版權  
所有  
不許  
翻印

## 總發行所

## 太平洋書店

上海白克路北河路十六號  
電話中央九六七五

各埠 中聯書局  
武昌 太平洋書店  
北平 佩文齋書莊  
南京 南京書店  
長沙 長沙圖書局  
本外埠各大書坊



572  
1134

