



歐  
美  
憲  
政  
真  
相



~~151015~~

上海图书馆藏书



A541 212 0022 1103B



# 歐美憲政真相

## 目次

第一章 立憲政治之真諦	一
第二章 各國制定憲法之由來及特色	四
第一節 英國制定憲法之由來及特色	四
第一款 立憲政治之淵源●百家團之組織 賢人會議 諾爾曼王朝之大會議 常任顧問院之組織	
第二款 初頒之憲法——所謂大憲章●組織憲法之四種法律 頒布大憲章之始末 權利請願之發布 權利法典及皇位確定之發布	
第三款 英國憲法之特質●成文憲法與不文憲法 英國憲法由革命而成	
第二節 美國制定憲法之由來及特色	一一一
第一款 殖民地時代之政治●新英蘭殖民地之政治 南部及中部殖民地之政治 殖民地與本國之政治關係 殖民地時代之代議會 合衆國獨立之原因	
第二款 新獨立國初制定憲法●大陸會議之開會 聯邦條規之發布 聯邦條規之改正運動 以改正憲法爲目的聯邦協議會之開會 新憲法之內容	

第三款 合衆國憲法之特質及精神●革命的憲法 以確保自主自由爲根本精神

第三節 法國制定憲法之由來及特色……………四一

第一款 憲法政治之前驅●統一國家之建設 三民會議之召集 憲法會議之召集

第二款 成文憲法之始成●九種法令之布告 第一次革命與憲法 拿破崙一世及路易十八世之帝政

憲法 第二次革命與憲法 現行成文憲法之成立

第三款 法蘭西憲法之特質●世界無比之革命憲法 法國憲法之得失

第四節 德國制定憲法之由來及特色……………五六

第一款 德國聯邦成立之徑路●雪尼曼帝國之政治 舊德意志帝國之滅亡 新德意志帝國之勃興

北德意志聯邦之成立

第二款 北部德意志聯邦憲法之成立

第三款 德意志帝國憲法之成立

第四款 德意志帝國憲法之特質●德意志憲法與合衆國憲法 君民協定之憲法

第三章 各國元首與實際政治之關係……………七二

第一節 英國君主與實際政治之關係……………七三

第一款 名義上之政治權力

第二款 君主權力微弱之原因

第二節 合衆國大總統與實際政治之關係……………七八

第一款 大總統選舉之手續

第二款 大總統本身上之特權

第三款 大總統之政治權力●外交上之權力 立法上之權力 行政上之權力 軍事上之權力 司法

上之權力

第四款 大總統統治之實際

第三節 法蘭西大總統與實際政治之關係……………九〇

第一款 大總統之選舉手續

第二款 大總統之不可侵權

第三款 大總統之政治權力●外交上之權力 立法上之權力 行政上之權力 軍事上之權力 司法

上之權力

第四款 大總統政治之實情●大總統與內閣之關係 美國大總統與法國大總統之異點

第四節 德意志皇帝與實際政治之關係……………一〇〇

第一款 皇帝之神聖不可侵權

第二款 皇帝之政治能力 ● 外交上之權力 立法上之權力 行政上之權力 陸海軍之統帥權 司法上之權力

第三款 皇帝統治之實情 ● 統治上德皇帝與英米法元首之比較 現代皇帝政治之思想 現代皇帝之

外交

第四章 各國內閣制度及政機運用之實際…………… 一一七

第一節 英國內閣制度及政機運用之實際…………… 一一七

第一款 內閣之起源

第二款 內閣制度發達之四大階級

第三款 內閣責任制度之確立

第四款 關於選任大臣之原則及組織內閣之方法

第五款 英國之內閣常以貴衆兩院爲基礎而組織之——政黨政治者非平民萬能政治之謂也

第六款 英國內閣之組織

第七款 國務大臣之職務權限

第八款 內閣之政治的地位及權能

第九款 內閣對於議會之責任

第一節 合衆國之內閣制度及政機運用之實際……………一三七

第一款 行政諸部設置之由來

第二款 行政諸部之職務權限

第三款 美國內閣非責任內閣——其大臣爲單純之行政長官非國務大臣

第三節 法國之內閣制度及政機運用之實際……………一四八

第一款 組織內閣之國務長官

第二款 各部大臣之地位權能及責任

第三款 長官會議之性質——與他國內閣會議異

第四款 國務長官與大總統之關係

第五款 內閣及大臣與議會之關係——與英國異

第六款 所謂親任內閣與責任內閣之利弊長短——英美法之內閣制果爲最善乎

第四節 德意志內閣制度及政機運用之實際……………一六一

第一款 帝國大宰相——唯一之國務大臣——德意志帝國無嚴密意義之內閣 帝國大宰相之性質 帝

國大宰相之地位 帝國大宰相之權能與職責

第二款 副宰相及其他各部長官

第三款 德意志內閣制度之三大特質●第一特質——帝國大宰相與他國總理大臣異 第二特質——

各部局長官與他國之各部大臣異 第三特質——關於內閣更迭與他國制度異

第四款 所謂帝室內閣之標本●政黨內閣與議會內閣之區別 帝室內閣之國務大臣

第五節 非政黨內閣即非立憲內閣之主張非也……………一七六

第六節 內閣責任問題……………一七七

第一款 主觀的責任與客觀的責任

第二款 連帶責任與單獨責任

第五章 各國之議會制度及其實際……………一八〇

第一節 英國議會之組織權能及政治的位置……………一八〇

第一款 貴族院之組織方法

第二款 衆議院之組織方法

第三款 議會之召集開會及解散

第四款 兩院內部之組織——各種之職員

第五款 議會之權能●院內之自治權 預算案查定權——預算案審議之順序及手續 立法權——與

法律案審查之順序及程序 關於預算案查定及法律案議定兩院權能之懸隔 衆議院之萬能——貴



族院之有名無實 貴族院優於衆議院僅在於司法裁判權 兩院議員之特權

第六款 議會之政治的位置

第二節 合衆國議會之組織權能及政治的位置……………二〇五

第一款 元老院及衆議院之組織方法

第二款 議會之召集開會休會

第三款 兩院內部之組織——各種之職員

第四款 議會之權能

第五款 議會之政治的位置

第三節 法蘭西議院之組織權能及政治的位置……………二一六

第一款 元老院及衆議院之組織方法

第二款 議會之開會休會停會及解散

第三款 兩院內部之組織——各種之職員

第四款 議會之權能

第五款 議會之政治的位置

第四節 德意志議會之組織權能及政治的位置……………二二七

第一款 聯邦參議院及聯邦衆議院之組織方法

第二款 議會之開會休會停會及解散

第三款 兩院內部之組織——各種之職員

第四款 議會之權能●院內之自治權 關於協贊及提案之兩院權能 關於行政及司法之參議院特權

兩院議員之特權

第五款 議會之政治的位置

第六章 各國之選舉事情……………二四四

第一節 英國之選舉事情……………二四四

第一款 被選舉權選舉權及選舉區

第二款 最近總選舉一九一〇年之狀態●兩黨之主要人物 兩黨所爭之主要政策

第二節 美法德之選舉事情……………二七三

第一款 美國之選舉事情

第二款 法蘭西之選舉事情

第三款 德意志之選舉

第三節 關於選舉區之研究……………二八〇

第七章 各國之政黨……………一八三

第一節 小黨分立爲世界之趨勢……………一八三

第一款 英國之政黨●五政黨分立之狀況 自由黨及保守黨發達之徑路 兩黨中各有二派

第二款 美法德之政策●三國小黨分立之狀況 小黨分立之二大理由

第二節 各國政黨與內閣之關係——政黨政治之利弊……………二〇〇

第一款 英國之政黨內閣及美法德政黨政治之實情

第二款 英美法德政黨政治之長短利弊——何者爲最善乎

# 歐美憲政真相

## 第一章 立憲政治之真諦



何謂立憲政治。學者間所述之定義不一。或曰立憲政治者。根據憲法而行之政治也。或曰立憲政治者。由於國民代表所組織之議會。經其協贊而行之政治也。斯二說者。皆非正鵠。蓋據第一說。凡有憲法之國。皆可稱爲立憲國。而所謂憲法者。卽指行政所準據之條規而言。是有此條規之國。不可不謂爲立憲國。但行政所準據之條規。凡屬國家。庶常存在。非立憲國所專有。例如一國之慣例。宗教之條規。祖宗之遺訓。何國蔑有。雖其形式不同。要皆可爲行政之準據。有時規律行政者。且極嚴密。不許稍有踰越。縱屬專制君主。亦不能蔑視之。故以僅有行政所準據之條規。卽謂爲立憲政治。此說誤也。夫一國之政治。及各時代之政治。依某種意義解釋之。固可謂爲立憲。然吾人今日之所謂立憲政治。決不如此簡易也。

據第二說。經議會之協贊而施行政治。卽謂之立憲。此說亦誤。夫近世立憲國家。皆有議會。議會者。立憲政治之必要條件也。但謂有議會之國。卽爲立憲國。則大謬不然。試舉例以明之。當第六世紀。英國各地有所謂百家團。Hundred者。由百家團中選出代表。而組織人民總會。Folksmoot

關於國家一切政務之利害。非僅申述意見於國王。且能牽掣國王之權力。換言之。即國王不能蔑視國民代表所組織之人民總會。而施行政治。其形式。恰如今日之立憲政治。然以當時之英國。謂爲立憲國家。固何人所不能承認也。

要之。憲法及議會爲立憲政治。必不可缺之根本要件。固已然具。此二要件。亦不能即謂爲立憲政治。尙須有他之種種要件。茲欲一一說明。頗屬困難。且極煩瑣。故用概括的說明之法。以對於立憲政治之專制政治而比較之間接表明。立憲政治之真諦。

立憲政治與專制政治之區別。在於行政者有政治上之責任。與否。及國民自由權利有保障與否。非僅依憲法之有無而定。如以有憲法之國。即謂爲立憲國。無憲法之國。即謂爲專制國。其謬既如前所述。茲不再贅。

立憲政體與專制政體之分。非統治機關組織之不同。乃組織此統治機關根本的精神之差異。蓋對於統治機關。與以一定之權限。僅能在權限內負責任。而行統治者。所謂立憲政治也。此統治機關之權限。與行政者之責任。爲立憲政體之根本精神。與專制政體異。專制政體之精神。治者與被治者。限界極嚴。國家主體專屬於治者。而不屬於被治者。國內人民。僅因君主或行政者。負擔兵役租稅之義務。即所謂專制政體也。故專制政體。其統治機關。無確定之權限。或雖定有

權限。亦依行政者之任意。隨時得變更其權限。對於國民。不守公約。縱有非法行爲。國民無從加以質責。除採用革命手段外。不能使爲政者屈服於正義焉。若夫立憲政治。則認國民爲國家主體。因保障其自由權利。遂制限治者之權力。并確定統治機關之權限。公約不相侵犯。苟有越權之行爲。或有不良之政治時。行政者當然負其責任。蓋政治組織爲法制之所定。因而國民對於爲政者之責任。有質責之權利焉。

立憲政體與專制政體之區別。簡單言之。不外左之數點。

(一) 立憲政體者。行政所準據之條規。用法制的規定。對於國民公布之。治者與被治者。均不可不遵守之效力。反之專制政體者。行政所準據之條規。對於治者。僅有內部的規定。對於國民。不以法制公布之。

(二) 因而專制政體。治者對於行政所準據之條規。遵守與否。屬於治者之任意。雖不遵守。國民亦不能加以責問。反之立憲政體。不許治者之任意。若違反條規時。國民有問其責任之權利及實力。

(三) 其結果。立憲政體。有國民代表所組織之議會。對於治者之施政。得參與或監督之。若有違法稅政時。有糾舉其責任之實力。反之專制政體。多無議會。假令有議會之名。要非基於行政準

據之條規。所設之國家機關。僅屬於行政者之諮詢機關而已。因而不能監督治者之政治。對於違法稅政。無糾舉其責任之實力。

據以上三點。立憲政體與專制政體之區別。略可明瞭。即憲法（行政所準據之規條）及議會。固屬立憲政體之根本要件。然不得以有憲法及議會。即謂爲立憲政體。立憲與專制之區別。要視憲法及議會根本精神之如何。而始能斷定也。或謂立憲政體。指政黨政治而言。若非設有政黨基礎之內閣。不得謂爲立憲的內閣。又或謂若非依議會之向背進退。內閣不得謂爲責任內閣。此二說。乃混同代議政體與立憲政體之論。要不足採。立憲政體與代議政體。雖極接近。其性質實不盡同。俟後章詳述之。

## 第二章 各國制定憲法之由來及特色

### 第一節 英國制定憲法之由來及特色

#### 第一款 立憲政治之淵源

##### 第一項 百家團之組織

英國爲世界立憲國之鼻祖。憲法政治。最爲發達。故先述英國憲法制定之由來及特色。英國之立憲政治。世多謂由十三世紀約翰王頒布大憲章後。日漸發達。實則發源於五世紀之

頃。卽條頓人種。移住英國時也。先是條頓人種。移住英國。其僑居之村落互相集合。遂組織所謂百家團。Hundred 及撒遜王政之第一期。此百家團。更相結合。遂形成數多之小王國。嗣因英蘭全部統一。小王國始改名爲州。Shires

百家團。當創設。百家團會。由國內之各村落。選出議員四名。掌裁判事務。又於百家團會之上。別設人民總會。Folksmoot 掌地方之行政及裁判事務。

嗣是小王之散在各地者。皆有人民總會。受國王之監督。人民總會關於一切政治之利害。得申述其意見於王。迨王國統一。各小王國改名爲州時。於是人民總會。遂亦改爲州會。及州之裁判所。國王代表之州主。Sheriff 與教會本部代表之僧正。Bishops 并國民代表之長老。Ealdorman 三者監督其州會。以州之地主。邑宰。僧侶各市所選四名之議員。百家團所選十二名之議員。暨一切官吏。爲州會議員。

## 第二項 賢人會議

當時州會之上。尙有所謂賢人會議。Witenagemot 在舊王國時代。爲一種之國民議會。所以代人民總會也。因舊王國時代。百家團之上。尙有人民總會。實具國民議會之性質。迨王國統一。人民總會。既改爲州會。則於州會之上。勢須另設一種會議。使合於國民會議之性質。故賢人會議。



卽謂爲由舊王國之人民總會。進化而擴張之者。亦無不可。當人民總會。方爲一種國民會議時。除裁判事務外。更有議及一般政務之職權。然自改爲州會後。僅掌州之裁判事務。故須設賢人會議。使儀決一般之政務。此種賢人會議。以王之重臣。州內重要人物。及國內自由民等組織之。著爲定章。但實際上。僅由州主。長老。及王室高官等。而組織之耳。至論其職權。始時本甚廣大。而選舉國王及廢之之權。又國王以公有土地。給與人民時。有表決贊否之權。對於民刑訴訟。更握有國內最高法院之權。他如制定法律。任命官吏。賦課租稅等。并有參與之權。嗣因國王勢力增大。於是賢人會議。對於司法及立法。僅能名義上保留其權限。不過每屆二三年。仍必召集會議。以保人民之自由。是卽英國立憲政治原始的狀態也。至諾爾曼人征服英國之後。政治組織。遂生變化。各州大吏。僅隸屬於國王。而宗教官吏。則離政府而獨立。人民長老。全失政治上之職權。儼成純然之封建制度。蓋威廉 William 征服英國之際。英人多崛起抵抗。威廉深啣之。因沒收其所有地。以與羅爾人及從順之英人。使之絕對服從。當時制服人民。以封建制度最爲適宜。故威廉遂頒布封建制度。自舉親信之人。使任州之大吏。臨民上而施法權。君主之下。則置直接之臣及陪臣。於是各地之裁判所。僅爲諸侯之裁判所。百家團會。頓失舊時之勢力。凡各州司法權。不屬諸侯之掌握者。均歸於州主（威廉之代表者）所監督之裁判所。此實爲英國伸張人權之

一。大。阻。力。維。時。國。民。咸。抱。不。平。特。因。威。廉。王。善。於。制。御。諸。侯。莫。能。與。抗。而。諸。侯。當。行。使。特。權。時。亦。不。能。脫。離。威。廉。之。監。督。焉。

### 第三項 諾爾曼王朝之大會議

諾爾曼王朝承前代之賢人會議（即國民議會）加以改良而維持之。蓋因威廉藉征畧之功。圖登王位。欲避國民之非難。則名義上須根據自然之權利及國法之繼承。故力求繼續從來之憲法慣例也。雖考其精神。非因尊重國民之自由權利而觀其形式。要以賢人會議視爲最注意之事。即一方謀爲封建制度之國王。而他方仍設國民議會。今若不問其理由。自應認英國憲法政治之萌芽實賴此而繼續也。

威廉依據慣例。求被舉王位。既達其目的。正式就職後。更務從慣例。施行政治。將撒遜時代之賢人會議改正。其組織性質而維持之。但違反王政者。即如舊時之國民分子。則由賢人會議中排除之。故此時之賢人會議與從前性質不同。可謂爲直隸於國王之貴族士人等之大會議。 The

### Great Council of the King's Tenants-in-chief

其始出席者。爲國王所授封土之貴族士人。大僧正。僧正及其他之僧侶等。嗣後大僧正以下之僧侶議員。若非受有王封。不能出席。故理論上。大會議者。爲代表國內民族全體一種之國民會。

議。大地主皆有出席之權。而實際出席者。僅限於諸侯及僧侶。因而爲議員之權利。亦僅限於國王之侯封。但此諾爾曼王朝之大會議。實爲英國古代憲法史上之重要部分。現時英國政府之組織及政治樞要之機關。悉淵源於此。至於國會內閣各法院。亦直接間接由此會議日漸進化。故指此時代。謂爲英國憲政萌芽之第一期。無可疑也。

#### 第四項 常任顧問院之組織

諾爾曼王朝之大會議。後改爲國會。爲純然之人民代表機關。而有出席於大會議之權利者。如政府之官吏及高等法官。則別組織國王之常任顧問院。Permanent Council 常任顧問院者。卽近代之樞密院。而內閣亦淵源於此。又常任顧問院之議員。掌財政司法之事務者。更分別組織數種機關。卽大理院。Court of Exchequer 平政院。Court of Chancery 及普通法院。Court of Common Law 是也。

常任顧問院。爲國王之諮詢機關。以親近國王之官吏組織之。此等官吏。亦悉屬大議會之議員。其始似稱爲特別委員。蓋大會議僅每年三次開會。其組織非有常置會之性質。議員額數及人名。以按年更選爲常例。故就大會議議員中。另舉常任議員。在國王之左右。答覆其諮詢。頗屬必要。而常任顧問院。卽由此常任議員而進化者。故平日受國王之諮詢。且有集合體之資格。而答

覆。諮。詢。之。權。限。爲。國。王。所。最。尊。重。者。要。之。常。任。顧。問。院。事。實。上。殆。與。國。民。議。會（卽大會議）有。同。等。之。權。力。且。行。使。其。權。力。無。一。時。之。間。斷。似。較。大。會。議。更。屬。重。要。又。其。所。居。之。地。位。對。於。國。家。政。務。常。能。明。瞭。眞。相。不。至。隔。膜。因。而。勢。力。尤。強。至。組。織。常。任。顧。問。院。之。議。員。通。例。如。左。

一、正副大僧正 Archbishop of Canterbury and Archbishop of York

二、主宰 Justiciar

三、財政官 Treasurer

四、大法官 Chancellor

五、宮內宰飲 Steward

六、元帥 Marshal

七、侍從長 Chamberlain

八、大膳職 Butler

此外或時加入守衛長 King's Sergeant 及國王所認之僧侶貴族等。惟通例僅由上述八種大吏組織之。其組織之法。并無他種規定以制限之。常從國王之意志。隨時變更。爲各貴族爲大會議之員者。大抵亦許出席於顧問院焉。

常任顧問院權限甚大。關於司法行政及立法爲國王之代理機關。其權限與國王同。即顧問院者。除屬於裁判所之權限外。得行使國王一切之大權。凡屬國家政務。常輔弼贊國王。又國王因多數貴族之贊襄。施行國家之政務。顧問院概得施行之。但貴族無議決賦課租稅之權。而顧問院常能行此權限。且不必全院一致。乃別設各部委員會。獨立行其職務。此恰各大會議因全體行使職權。深感不便。遂另選常任委員。組織常任顧問院。出於同一之理由也。換言之。即大會議欲實行一切之政務。有種種不便。故因圖政務之敏活。遂設常任委員。常任顧問院等。而常任顧問院亦因政務之複雜。不能由全體施行時。更設各部委員會。亦所以圖政務之敏活也。

嗣後常任顧問院名義上與大會議脫離關係。爲純然之獨立機關。同時國王應時勢之必要。使平民加入顧問院。有法律特識者。得爲議員。其職權在專司財政及司法。於是。以檢查會計爲主之大法庭。由平民選出議員爲常任判事。審判國王直接關係之訴訟。其他之判事。則組織普通法庭。裁判人民間民事訴訟。此外更有高等法院。即王室裁判所。Court of King's Bench 監督地方裁判事務。且特以法律規定。除屬於他之裁判所管轄外。有審判一切訴訟之權。又國王不在時。常任顧問院得以司法上之權能。而審判訴訟。其任裁判長之大法官。Chancellor 在平政院。并有掌握國王衡平法上之職權。

常任顧問院。設各種之特別委員會。獨立行其職務。因此結果。各種裁判所。遂分別發達。此在第十二世紀初年。早已啓其端緒。至十五世紀中期。始告完成。

以上所述常任顧問院。及各法院。均由大會議發生。而變更其形態組織。遂生最重要之特別性質。蓋諾爾曼人征服英國後。一世紀間。大會議之組織。已有變化之觀。及千二百十五年。約翰王之時。國民與王黨。互相軋轢。其結果。遂頒布大憲章。Magna Charta 爲近代立憲政治之基礎。雖其內容。駁雜。非如近世各國之成文憲法。惟其趣旨。精神。實足表現立憲政治。英國憲法學者巴蘭氏。謂大憲章。爲英國人民自由之原譜。非僅爲英國憲法之神髓。近世各國之政治界及思想界。受其感化者。固不少也。自大憲章頒布後。始確認人民信教之自由。又犯罪者。若非在法廷受公開之審問。不得科以刑罰。納稅者。若非得其承諾。不得濫課新稅。此種權利。至今仍實施焉。

## 第二款 初頒之憲法 所謂大憲章

### 第一項 組織憲法主要之四種法律

現行之英國憲法。非僅指大憲章而言。他如權利請願權利法典。及其他習慣法。皆所以組成憲法者也。皇位確定法。雖非直接規定國家之政治原則。然實爲補充大憲章權利請願權利法典之法律。列於憲法之一部。嗣後各法典中。條文雖有修正。或刪除。要足表示英國憲法之主要部。

分。今略述此等法典之成立及由來如左。

英國憲法極運用之妙。特其制定決非由於學理之推究與模倣外國之法典及政治上之變動。此與他國憲法所以不同也。他國憲法多根據上述三種原因而成。英國則不然。是其最爲特色。且最宜注意者也。

英國憲法學者安騷氏謂我國憲法如累代主人改造其必要部分之家屋。外觀雖不完美。至實用則極其妙。誠以英國憲法有歷史的關係。僅從外觀而論。其是非得失誤也。又法理與實例多不符合。若僅從理論而究英國憲法之真髓。亦誤也。

英國人尙保守。重實用之國民也。故除實際不便外。無論何事均不以法令制定之。既經法令制定。亦不輕易變更之。縱有變更。亦僅改正一部分而止。故一切法典中。規定新之事項極少。如大憲章、權利請願、權利法典等。莫不皆然。此種國民性爲英國人所自誇稱。而他國所難企及者。試觀歐洲大陸各國政治上。雖屢有變動。獨英國不受影響。數百年如一日。迄今二十世紀。仍能以不文憲法維持國體。識者莫不感歎其運用之妙。卽以此故也。夫英國憲政不在制度之美。而在運用之妙。世人不察。誤信爲制度之所致。而採用之。欲施行英國式之憲法政治。則決不能收效。果此鑑大陸諸國之前例。可以明矣。蓋各國既有特殊之歷史。特殊之國體。特殊之國民性。雖英

國憲政如何善美。要非可全行模倣。故欲知英國憲法之美善者。固宜遠徵歷史。考諸實際。始能論斷其是非得失焉。

## 第二項 頒布大憲章之始末

大憲章之頒布。在千二百十五年。約翰王御宇之第十七年。既如前所述矣。惟頒布之原因。茲當畧爲說明。蓋約翰王卽位後。好兵輕戰。常至敗衄。羅爾曼登公園。本屬英之領土。至是遂行喪失。且因屢用兵旅。諸候疲於奔命。厭苦從軍。而約翰王野心仍未稍戢。欲以外國傭兵組織軍隊。從事外征。因此支出兵費極巨。非僅逐年加重租稅。且強令人民捐輸。每有違反古來法規之行爲。千二百十三年。大僧正大法官等。聯合諸侯僧侶開會議決。以亨利一世之法典爲基礎。要求改革。當時之弊政。千二百十五年一月六日。諸侯同盟率兵集於倫敦。捧呈改革案。求王承認。王以詳加考察爲理由。請猶豫數月。答復拒否。同盟諸侯從之。乃王復用種種之手段。欲使撤回改革案。終不能達其目的。限期既滿。同盟諸侯與僧侶連合組織神威軍。遂於五月二十四日圍倫敦。城兵亦自內開門應之。此足知約翰王之大失人心矣。維時王知事不可爲。由後門出走。至阿忒亞。從者僅七人。嗣王致書於濱佛羅谷貴族。允開議改革案。請豫定日時。場所。濱佛羅谷答書定於六月九日。在蘭里麥佐開議。旋復延期。至六月十五日。屆期王自烏衣索爾宮城赴蘭里麥。



○佐○雖○當○時○神○威○軍○聲○勢○極○盛○而○王○僅○帶○從○者○十○餘○人○所○以○表○示○誠○意○也○會○議○既○開○至○六○月○十○九○日○終○結○遂○定○憲○章○由○約○翰○王○當○衆○鈐○用○王○璽○卽○所○謂○大○憲○章○是○也○但○此○大○憲○章○乃○由○諸○侯○及○僧○侶○強○迫○國○王○而○得○者○故○自○實○質○上○言○之○謂○爲○法○典○不○如○謂○爲○契○約○書○自○形○式○上○言○之○謂○爲○憲○法○或○法○律○不○如○謂○爲○一○種○勅○令○章○中○所○記○大○部○分○乃○關○於○諸○侯○僧○侶○之○事○項○關○於○國○民○之○事○項○甚○少○大○憲○章○頒○布○後○國○王○每○違○反○規○定○殆○屬○一○種○空○文○然○英○人○重○視○大○憲○章○之○念○至○今○仍○不○稍○衰○故○可○爲○憲○法○之○基○礎○焉○

### 第三項 權利請願之發布

千六百三年。伊。利。薩。伯。女。王。崩。御。時。遺。言。由。蘇。格。蘭。王。哲。姆。士。繼。承。王。位。於。是。英。蘭。與。蘇。格。蘭。之。人。民。奉。戴。同。一。之。國。王。以。謀。兩。國。之。併。合。至。後。竟。達。目。的。因。生。政。治。上。種。種。困。難。問。題。

英國之慣習及法令。君主之權力。本有制限。關於徵稅。須議院之議決。雖於必要時。可以變通辦理。然終認此爲政治及國法上之原則。至規定大憲章時。遂明記非經議會之議決。不能徵稅。且賦與臣民以各種權利。乃亨利八世及伊。利。薩。伯。女。王。每。事。專。橫。蔑。視。國。法。特。因。其。爲。當。代。英。主。揚。國。威。於。海。外。握。歐。洲。之。霸。權。尙。無。敢。非。議。之。者。議。會。唯。唯。諾。諾。惟。君。主。之。命。是。從。然。蘇。格。蘭。非。僅。與。英。國。風。俗。習。慣。不。同。且。以。喬。挨。姆。斯。一。世。亨。利。八。世。挨。利。塞。黑。斯。女。王。英。明。果。斷。議。會。遂。視。

爲絕好時機。謀回復先代被蹂躪之權利。故由千六百零三年至千六百二十五年。喬挨姆斯一世崩御時。政府與議會間。軋轢不絕。及千六百二十五年。查爾斯卽王位。紛爭尤烈。蓋國王不俟議會之議。決濫行徵稅。并拘禁反對政府黨之議員。多專橫之行爲。此時適與法國開戰。急需軍費。不得已。召集議會。提出軍費法案。國王親出席於議院。說明必要之理由。衆議院不服。說明又不開議。議案因選定特別委員起草。重大之請願案及稿成。遂可決咨送貴族院。貴族院亦卽可決。國王不得已。裁可之。是卽所謂權利請願。Petition of Right也。惟名雖請願。而手續形式等。要與法律無異。實質上可爲英國憲法之一部。俟此請願之裁可後。衆議院始可決軍費法案。及其他之徵稅法案。

#### 第四項 權利法典及皇位確定法之發布

千六百二十八年。權利請願。既經發布。政府議會間之紛爭。仍未告終。政府屢次解散議會。或禁錮議員。議會對於政府惡感日深。亦否決豫算案。或彈劾大臣。以相對抗。於是遂發生王權黨。Tong 與民權黨。Whig 之二大政黨。至以武力而決勝敗。其結果。王權黨終敗。千六百四十九年。查爾斯一世。王國遂改爲共和國。千六百六十年。查爾斯一世之長子查爾斯二世。再就王位。回復王國之舊。但查爾斯二世。及其弟哲姆士二世。非帝王之器。弗勝統治之任。至千六百八

十八年哲姆士二世棄位出走。法國因遂決定迎立其甥阿蘭塔王威利亞與其皇后麥利（哲姆士二世之女）同就王位。同時議會議決權利法典 Bill of Rights 呈進於王。王及女王承認後始行即位。蓋雖名爲法典手續上亦屬完全之法律實質上蓋組成英國憲法之主要部分也。

前述之權利請願之內容乃指摘大憲章并他之法令及慣習所與人民之權利自由受歷代君主之蹂躪要求嗣後斷絕此惡政故採請願之形式至權利法典則指摘哲姆士二世之暴政更欲確定人民之權利及自由故形式上亦具法律之體裁焉。

皇位確定法 Act of Settlement 者規定皇位繼承之順序於國王之大權加以制限議會之彈劾不能以大權而中止之（但因彈劾受刑罰宣告後不妨據大權赦免之）因而欲明大臣之責任不許給官吏爲衆議院議員遂至於國務大臣亦不能兼任議員一條。至千七百零五年修正爲「衆議院議員由國王任命爲有給之官吏者失議員之席次但在舊選舉區被再選時不在此限」又從前任用樞密院參議亦有條文規定。至千七百十一年始廢止焉。

以上說明四大法典制定之由來。爲組成英國憲法之大部分。已略可明瞭。然英國憲法非僅由此四法典而成。更有所謂憲法慣例者。雖實質上儼然視爲憲法條項。惟此慣例卽爲不文法。由

各方面歷史。而成立。欲概括說明。頗屬困難。故英國憲法。僅能先就大體上。說明四法典。至此此外各部分。如憲法的慣習。除附於其他之問題。關聯敘述外。實無適當之方法。例各關於內閣之憲法慣例。卽內閣與君主之關係。內閣與議會之關係。任免內閣大臣之原則等。皆組成英國憲法之一部分。亦屬政治上重大之條項。今欲敘述此不文法。異常繁雜。且極困難。故本章從畧。當於敘述內閣時。附加說明。其關於議會之憲法慣例亦然。但本章標題。稱爲英國憲法制定之由來及特色。若僅由本章研究之。尙未能窺見全豹。必併合英國內閣樞密院議會互相參證。始能知英國憲法之大體。不過本章所說明。乃英國憲法之主要部分。對於他章。視爲緒論的說明。或根本的說明。要無不可也。若夫屬於慣習之憲法原則。不能謂其制自何人創於何時。因亦不能用概括的說明。詳言之。卽英國憲法之發達。自古迄今。無止息之時。其憲法史。非破碎之歷史。非間斷之歷史。非自無生有。自虛生實之歷史。且非記述新創古來所無之立法及行政機關之歷史。乃無形進化之歷史。漸進發達之歷史。申言之。卽於不知不識間。古來制度自然發達之歷史也。故比較相距一二百年。甲世紀與乙世紀間。制度上之差異。雖顯著變遷之跡。若比較連續之一期與二期。或二期與三期間。差異之順序。欲判別其有變遷與否。則甚屬困難。由此觀之。前述之四法典。不可不謂爲英國憲法制定之全部。以下各章。僅關聯於憲法機關分別之說明。述其慣

例之由來及發達之現象而已。

### 第三款 英國憲法之特質

#### 第一項 成文憲法與不文憲法

英國憲法如前所述。由第一大憲章。第二權利請願。第三權利法典。第四皇位確定法。第五各種慣例而成立。非如他國憲法專設一種之法典。且各從其名稱。泛稱爲憲法的法律。非如他國直稱爲憲法。故英國雖有質實的憲法。而無形式的憲法。然或謂英國憲法全屬不文憲法。則亦失當。不過較諸他國慣習法之部分較多耳。蓋比較他國憲法。雖少明文規定。要不能卽指爲不文憲法。其憲法之大部分亦猶他國有成文法之存在也。

夫成文憲法與不文憲法之區別似屬甚易。實則最爲困難之問題。蓋雖在成文憲法之國。亦必有憲法慣習。且此憲法慣習隨時代爲變遷。決無止息之期。而成文憲法要由人類於一定期限內所制定。非能永久不變。又運用憲法者及國家社會政治團體亦隨時變遷。因之憲法遂不得不變動。其變動之部分或爲法律。或爲議會之決議。或視爲慣例。而存在固當然之事也。故雖屬成文法。而歷時既久。每隨社會之遷移而多所變動。此與所謂不文憲法者毫無差異。然則成文憲法與不文憲法之區別僅在全部易於更改與否。卽不文憲法應時代之推移。全部雖易於更

改而成文憲法。其主要之部分則不易變更也。因此結果成文憲法有時釀起革命。故由理想上言之。似不文憲法較優於成文憲法。惟由實際上言之。僅以單純之不文憲法施行政治。殆屬不可能之事。如前述英國之憲法。其大部分亦有明文之規定。不過較諸他國憲法。不成文之點略多耳。夫英國憲法之主要部分均於上述四法典中嚴密規定之。故不得以英國憲法謂爲不文憲法。寧謂爲近於成文憲法。若僅依成文不成文之點欲求英國憲法之特色。則大誤矣。

## 第二項 英國憲法由革命而成

英國憲法之特色。第一不成文部分較他國爲多。第二其成文之部分非包含於單一之法典。乃散見各種之條例中。第三依溫和革命之手段漸次制定之。第一第二之點固爲衆人所同認。至第三之點。有持反對之說。謂英國憲法非因革命而制定者。不知英國憲法之制定。雖非若他國基於劇烈之革命。而實質上究用非常之手段。可與革命同視。例如大憲章。由諸侯僧侶自定草案。強迫約翰王裁可。是其制定之手續。不可不謂爲一種之革命手段也。換言之。非從當時現行法律爲合理的制定。乃諸侯僧侶與國王互起衝突。國王終敗。遂裁可。非其本意之條規也。自此大憲章制定後。英國政治之實權由國王移於貴族。卽由君主政治變爲貴族政治。貴族爲國家之最高主權者。使國王聽命焉。此其違反國王之志意。對於國王權力加以制限。固勿論已。但大

憲章頒布前各種之慣例法規亦多有制限王之權力者。蓋自諾爾曼王朝大會議後。國民會議之權力逐漸增大。提出各種之要求。制定各種之慣例。遂發生憲法原則之萌芽。由是觀之大憲章未發布前國王權力亦非絕對無限固明甚也。然此等慣例法規不能有近世憲法之效力。國王而賢良也固遵守而弗敢踰越。國王而驕恣也每任意蹂躪貴族僧侶及庶民均莫敢誰何。故謂大憲章未頒布前無憲法之淵源。此說誠誤。特自頒布後始能確保憲法的精神及條規之效力耳。

嗣後制定權利請願權利法典。由人民共同起草。而國王裁可之。惟非由國王之自由意志。欽定公布。故英國憲法之大部分皆因溫和之革命漸次制定。可謂爲英國之一特色。夫法美兩國之憲法因劇烈之革命一舉而制定之。其條文之全部悉包含於所謂憲法之法典中。故憲法制定前之政體與制定後之政體非僅根本的性質不同。且憲法上之文字概屬森嚴簡要。英國憲法則因溫和之革命繼承前代政體而陸續規定者。故辭句亦甚穩和。蓋憲法由革命而制定。與由君主自由意志而欽定。遂生實際上政治之差異也。由革命而成之民定憲法。其必然之結果。增大人民之權力。實現民主主義之政治組織縱令形式上維持君主政體。而實質上要屬民主政體。即由人民代表者之議會掌握國家最高之權力。或實現由人民直接選舉之元首及政府也。

夫政治革命者。人民因欲伸張自己之權利。自由壓服君主。或與君主相等。有特權之人。所用非常之手段。因而根據革命所制定之憲法。必最便利於人民。卽如英國憲法。由革命而成立。政治之運用。亦非君主而爲民主。至於今日形式上。雖保持君主政體。而不爲共和政體。是乃英國之國民沈着穩健。不欲行激急之改革耳。夫英國主權不在君主。而在國會中之衆議院。若非衆議院占有多數。政黨首領不能出而組織內閣。內閣對於國會負完全之責任。此卽因憲法由於民定故也。他國憲法沿革。與英國不盡相同。然世界上憲法基礎幼稚之國家。往往有不審本國之情形。而一味羨慕英國之憲法政治。以爲非採用英國之憲法政治。不得謂爲真正之憲法政治者。此實誤謬之甚者也。

## 第二節 美國憲法制定之由來及特色

### 第一款 殖民地時代之政治

#### 第一項 新英蘭殖民地之政治

北美合衆國。本屬英國之殖民地。至十八世紀中葉。始脫英國之羈絆。而爲獨立國。現行憲法。制定於一千七百八十七年。世人稱之爲獨立憲法者。以其獨立時始制定憲法也。由法律上觀之。似獨立前。無說明之必要。然茲非述法律論。乃由歷史上及政治上觀察之。而敘憲法制定之由。



來。故美國未成獨立國前。當英國殖民之時代。憲法發達之情形。亦應畧爲說明。据此視察美國憲法發達史。約可分爲三期。第一期殖民時代。第二期革命時代。第三期聯邦時代。

殖民時代。亞美利加國家。尙未存在。自無中央之政府。其行政機關之性質。與英國地方行政機關相同。一切政治組織。全屬英國形式。凡英之法律習慣。悉被採用。然謂英國人自始移植州制於亞美利加。則誤矣。英人初僅覓獲僻小之殖民地。逐漸發達而成自治團體。次改爲郡。更次改爲州。後遂有國家的組織。詳言之。由英國移住之人民。其團聚最盛之地。早已發生都會的自治團體。卽在新英蘭地方。發生獨立之殖民自治體也。此都會的自治體。互相聯合。因組織所謂亞美利殖民地。其結果有政治區劃之必要。都會又因司法行政結合。而組織州郡。且設種種之制度。支配殖民地內之人民。殖民地以其代表者而組織中央立法會。殖民地內之各都會。則選代議士出席於立法部。後因殖民地之發達。立法部權力增大。遂能確實永久聯合各殖民地之都會焉。

## 第二款 南部及中部殖民地之政治

以上述新英蘭殖民地之政治制度。至南部殖民地。則非依聯合都市之方法。乃自始組織廣大之郡。設置知事 Lieutenant 而處理政治。

知事爲殖民長官（即太守 Governor）所任命。知事之下則設州宰（Sheriff）處理司法的行政。知事在管轄地內并爲義勇軍之指揮官。又太守之下尙有評議員會之議員得行郡內司法的職權。而一方則以人民所選出之人組織所謂治安委員會（Commission of the Peace）之司法機關。與所謂代議會（House of Burgesses）之立法部。而此代議會在南部殖民地中如哇集利亞一地尤占政治生活之中樞。蓋由代議會參與政治權力遂逐漸強盛焉。

中部殖民地之政治制度不及詳細說明。要之地理位置介在南部與北部之間。故其政治制度之組織似亦折衷南北殖民地之制度者也。

上述之各殖民地法律及慣習固皆倣自英國。至所謂殖民地憲法之政治原則亦倣自英國。無可疑也。但因未成爲獨立國。嚴格言之。自不得謂爲有憲法的條規。惟視爲一種之自治體。有較大自治權之殖民地。要皆有類似獨立國憲法之根本法規。假令日其根本條規稱爲殖民地憲法。則必仿自英國。要可斷言。因而英人之殖民社會恰如在英國社會膨脹之部分。非僅憲法及其他公法。採用英國。即私法的慣習亦然。嗣因大革命。遂至殖民地獨立。遂基於英國所與之特許狀。制定獨立之憲法。遂創設獨立共和國。其主要動機亦因完全採用英國之普通法。固不可掩之事實也。特採用時重要之點。加以修正變更。如英國普通法中所認階級特權。教會特權。凡

不適合於新世界之民主社會者。悉加刪除。或修正。然英國法律及慣習之主義原則。要不致破壞也。

如此美國未成獨立國以前。一切政治機關。皆以英國式組織之。且運用此機關者亦然。卽殖民地立法部與太守之關係。酷似英國國會與國王之關係。其規模雖小而精神實無所異。又殖民地人民對於政府之關係。除責任內閣外。他之一切制度。悉遵守英國之慣例。蓋殖民地行政部之權力。恰如英國小政府之權力。其裁判所之構成。及訴訟審判之方式。亦與英國毫無所異。

### 第三項 殖民地與本國之政治關係

殖民地與本國政治上之關係。雖因各殖民地而不同。惟大體得區別爲三。卽新英蘭之瑪薩塞族。倫佐亞伊。蘭佐哥禮古。加德三殖民地。由英國與以特許狀。Charters。不受本國政府之干涉。有施行自治的政治之自由。是稱爲特許政治。其他之殖民地。最初時。概施行所有主政治。如麥里蘭佐。亨詩爾哇里亞。及忒烏挨亞。當大革命前。仍維持所有主政治焉。麥里蘭佐者。爲賞與加爾威德家（巴爾模亞之一家）之地。亨詩爾哇里亞。及忒烏挨亞者。爲賞與威利亞姆亨氏之地。紐約者。始時賞與央大侯。周睦斯。及周睦斯既登王位。遂爲王室直轄之地。此外不遑枚舉。蓋由國王賞與或賣却各地。於勳貴之家。其所有主。因行所有地之政治。遂選舉太守及太守之評議。

員。而人民則組織代議員會。監督太守及太守評議員所行之政治。是即所謂所有主政治也。除上述施行特許政治及所有主政治之地方外。悉爲施行王室直轄政治之地。其太守及太守之評議員。則依國王所任命。殖民地一般之事務及行政事務。皆依王之意志而行。

#### 第四項 殖民地時代之代議會

以上所述殖民地時代之亞美利加政治組織。約有三種。但不問地方制度之如何。要皆有人民之代議會。如新英蘭殖民地依特許狀而行自治政治者。其代議會之發達。固無論已。其他地方施行所有主政治及王室直轄政治者。代議會之權力。亦逐年漸趨強盛。故英國國會對之。採放任之政。略使殖民地得立憲的自由發達之機。外別無他種之手段。然殖民地之代議會。最初組織之目的。與立憲國之國會不同。僅謀在其部內。設自治的組合 *Municipal Corporation* 之制而已。及殖民人數漸增。占領土地愈廣。於是代議會僅制定輕微之規則。未能慰人民之願望。更進而制定一切法律規則。蓋準據通常國會之主義及原則。非僅議決鄉鎮自治團體之費用。并議決政費之全體。其後漸次發達。遂與立憲國之國會有同一之性質焉。

因代議會發達之結果。亞美利加遂有二重之立法部（英國之立法部與殖民地之立法部）英本國及殖民地均頗感不便。就大體言之。此二立法部。雖無大衝突之事。然殖民地日漸強盛。英

國至不能制限其自由。蓋英國國會依當然之權力。因供給文武政費。欲自殖民地徵取一定之入。始時雖易實行。及殖民地代議會發達後。遂漸困難焉。

徵收既難。本國不得已加以壓力。既加壓力。殖民地自然反抗。既有反抗。自不能不聯合。全體於是。太西洋沿岸十三之殖民地。遂有聯合之舉。若就當時事實言之。千七百五十四年。則有六殖民地之代表者。集會於亞爾巴利。討議殖民地聯合之草案。千七百六十五年。則有九殖民地之代表者。集會於紐約。協議殖民地人民（英國出生之亞美利加人）反對英國國會之課稅權。此實爲後日革命運動之導線。至千七百七十四年。大陸會議更爲確立美利加聯邦之基礎。

#### 第五項 合衆國獨立之原因

美國殖民地之獨立。其原因非僅反對英國課稅權也。尙有其他重要之原因。茲略舉其主要者如左。

（一）亞美利加距英國凡三千海里。英國欲支配之。頗爲不易。此卽獨立之第一原因也。當時交通機關尙屬幼稚。三千里遠隔之地。欲施完全之監督。尤屬困難。此殖民地先從地理的區劃分爲十三各設一地方政府。隸屬於英國主權之下。依英國政府之認許。受英國法律之支配。幸毋國之勢力尙未完全發展。地方政府遂互相結合。蓋因地域之接近。政治之中心力日以強大。因

地理之離隔。政治之遠心。力日以薄弱。此十三之殖民地。母國之支配漸難。地方之結合較易。固自然之趨勢也。

(二) 英國國民之權利自由。不許殖民地同享。而殖民地負擔租稅之額。却較母國爲重。此卽獨立之第二原因也。蓋殖民地人民。雖要求選出代表者於英國議會。英政府拒之。而租稅則不得殖民地人民之承諾。任意賦課。故殖民地對於母國。深抱不平之感。夫英之本國。無人民之承諾。不能賦課租稅。是爲大憲章發布後。應嚴守之大原則。殖民地則不然。於是英國之移住於新大陸者。對此不公平之政治。深懷怨恨。若有機會。必欲脫英國之羈絆。組織獨立之自由國焉。

(三) 依人種。社會。宗教各種之事情。亦適於創設一國家。此卽獨立之第三原因也。夫殖民地人民多英吉利人。或英吉利人之子孫。所用語言。均屬英語。其所信宗教。爲基督教中之新教。法律習慣。悉模仿英國。其職業。則以農商業爲主。因此殖民地人民。互相結合。最爲便利。簡言之。卽人種。言語。風俗。習慣。宗教。職業。均屬同一。因而最易團結也。縱令殖民地中。尚有荷蘭。瑞典。德法。諸國之人。而此等人種。於反抗英國之點。莫不一致贊同。故與殖民地之英人人種。社會。宗教。雖有差別。至於組織國家之運動。非僅不相妨害。且互相援助。蓋欲得自由之英國人子孫。與本來嫌惡英國之他國民子孫。互相團結。而反抗英國焉。

據上述三大原因。殖民地遂成獨立之國家。即地理、經濟及人種、社會、宗教等事。天然湊合。喚醒十三殖民地之意識。使洞悉組織國家。早已具備一切之條件矣。

## 第二款 新獨立國初制定憲法

### 第一項 大陸會議之開會

殖民地人民之第一步。在於組織大陸會議。Continental Congress 此會議。自法律上觀之。雖無一顧之價值。若自政治上觀之。則爲建設立憲國之始基。且可謂此時已發現事實的國家。蓋大會議終結時。對於世界。既布告國家之成立。並依此機關支配本國。凡居住殖民地內之人民。附與以應有之權限。組織有廣大自治權之地方政府焉。

茲當注意者。大陸會議。決議聯合效力薄弱。尙未有完全的組織。詳言之。大陸會議。未設羈束諸殖民地有力之中央政府也。即各殖民地。各有獨立之行政部（太守、知事、州宰）立法部（代議會）及裁判所（治安判事與公安委員會）甲地與乙地之政治機關。毫無聯絡關係。因而各殖民地。欲禦共同之危難。僅屬自然之協力。聯合。乃因一時之必要。而無永久之性質也。夫殖民地人民。皆有共通之利害關係。故甲殖民地發達得政治上之自由。則乙殖民地亦因此而受間接之利益。此種關係。殖民地人民雖知之。已審然。因維持殖民地獨立自治之政體。各自保

存其政府。尤爲熱心。故對於設立共和政府。以圖增進各殖民地全體之利益。多持反對之意。見日久。未能實行。換言之。卽各殖民地。始時知互相協力之必要。干僅設有商議權限之中央機關。固極力贊成。若服從有命令權限之中央政府。則極端反對也。然革命急潮膨漲。各地英國國會壓力愈增。各殖民地。欲如前時之分離獨立。勢有所不能。於是知放棄獨立之一部組織。有力之中央政府。實有利益。躊躇久之。始實行聯合。此卽殖民地時代亞美利政治組織之發達狀況也。

## 第二項 聯邦條規之發布

千七百七十六年四月四日。聯邦發表獨立宣言。獨立戰爭後。於千七百七十七年十一月。遂頒布聯邦條規。Article of Confederation 是爲亞美利加最初之憲法。所謂合衆國創立國家時之成文憲法也。據此憲法。始創造中央政府。統轄十三州之地方政府。惟其權力尙屬微弱。不能舉行政上之效果。因實際毫無行政權也。聯邦條規。僅規定聯邦會議之中央機關。至於共通之行政司法。未設有力之中央機關。故對於地方政府。僅能爲贊助之提議。無發布命令之權限。諸州各得依其意見。施行獨立的政治。從而聯邦條規。殆猶今日之國際公法。更詳言之。聯邦條規。對於聯邦會議。僅委以制限聯邦職權之作用而已。聯邦會議。無論何州。若非選出代議員二名。不得行投票權。又無論何州。不得選出代議員七名以上。但選出二名之代議員。或選出七名之



代議員會議時各州之投票不得超過一票以上。且州之代議員不問人數如何。對於一個之投票皆當同意。依此組織所設之中央政府。公文書上稱爲『集會於聯邦會議之合衆國』United States in Congress Assembled。政府運用代議的職權。頗屬自由。且在外交上。諸州之獨立權。悉隸於政府之下。如外交文書之往還及國際條約之裁可。監督海陸軍。又因施行聯邦政治。借入公債。并監督聯邦之財政。規定貨幣之價格。及度量衡之標準。諸州之間。若有紛議。爲仲裁之人。決定其是非。凡此者。皆聯邦政府之權限也。要之聯邦政府。關於聯邦各州重大之共同利害。爲唯一有力之政治機關。其代表位置。卓越而完全。但此中央機關僅有立法院及行政裁判所之職權。毫無行政之職權。且非得九州以上之承諾。不能決行重要之事件。是最爲遺憾耳。不寧惟是。當與英國戰爭終結。召集聯邦中央會議時。各州之利害關係。日以減輕。欲得各州之同意。益形困難。甚至各州中。應選出之代議員。亦每不注意焉。至於聯邦政府。主要之行政機關。則以諸州派遣於聯邦會議代議員之一部。而組織特別委員會。卽所謂諸州委員會。Committee of States。者是。此委員會。施行政上重大之事。不可不於十三名之議員中。得九名以上之同意。制限綦嚴。事實上殆與無行政權同。卽聯邦政府。統治諸州之權。僅能發議贊助諸州而已。更詳言之。聯邦政府。雖可以必要之徵收。請求諸州。若諸州不應時。無強制之力。又締給條約。其履行

則須委任諸州募集公債其償還則須依賴諸州故中央政府雖有行政特權具備執行機關而實與無權力及機關同不過一種諮詢及提議之機關而已。

獨立戰爭中聯邦會議權力固微要能保各州之結合且能統治之其間二三殖民地或有怠其義務者而同盟諸州概能奮發瘁勵然至戰爭告終諸州遂蔑視相互之信義不顧同盟之誓約於是一般輿論皆謂欲保各州內部之秩序及相互之平和不可不組織有力之中央政府換言之從來中央會議之制度不足以維持各州須更組織完全之中央政府也此即革命時代亞美利加政治組織之狀況也。

### 第三項 聯邦條規之改正運動

組織完全中央政府所以必要之理由既爲有識者所同認而最熱心運動者有波佐因 *Boyd* *Join* 及巴美爾敦 *Hamilton* 二氏茲述其運動之概況如左。

波佐因氏倡議謂麻沙朱得士州之議會（即地方政府）派遣於聯邦議會（即中央政府）之代表應提議召集全國之代議會議決改正憲法即從多數投票召集有檢束全體之權力之議會代表居住十三州內人民之全體以組織有力之中央政府也然麻沙朱得士州所派之代表士不從波佐因之意志雖波佐因之動議在麻沙朱得士州議會早已成立議會并對於代議士

與以訓令。乃代議士不服。從其訓令。以此訓令。卽波佐因之主張。有革命的性質也。於是改正憲法之運動。遂遭一頓挫。幸有巴美爾敦氏。始繼續活動焉。

千七百八十五年春。烏哇集利亞。與麥利蘭佐之住民間。商業上發生葛藤。關於河川之航行。須有調停二州之人。因此二州各選代表委員。以是年六月。開協議會於亞尼欺沙佐利亞。代表委員。知僅調停今次所生二州間通商之葛藤。不如制定統括的規則。俾將來亦有整理此種葛藤之效力。遂各以此旨。報告於本州立法部。詳述制定規則。不僅適用於二州之間。又非僅調停今次之葛藤。乃適用於十三州全體。使現在及將來此種事件之全部。有處理之方也。於是烏哇集利亞州之立法部。千七百八十六年九月。於安拿波利亞提議。開各州全體之商法會議。巴美爾敦氏。卽利用此機會。欲變更商法會議。爲憲法會議。而紐約州之立法部。亦贊成烏哇集利亞之提議。派遣委員一人。但各州所派之代表者。僅五州而止。故巴美爾敦氏。知此次之小集會。終無成功之望。遂變更當初之企圖。僅慫恿各州。提出召集憲法協議會之議。夫當時憲法。乃根據聯邦條規。則改正憲法之發言權。僅聯邦議會有之。其改正。須經諸州立法部之贊成。始得有效。故巴美爾敦。當發此議時。亦謂憲法協議會之召集。不宜用過激之言辭。列席各代表者。其發議尤不可主張非常之手段。卽據巴氏倡議。調查聯合各州之現勢。提出法律案。務使聯邦政府之組

織。適合國內之事情。先開一協議會。以其決議報告於聯邦會議。其原案經聯邦議會可決時。更付諸州立法部之承認。始能發生效力。此乃巴氏因欲隱蔽其真意。遂用曲折之語辭也。

#### 第四項 以改正憲法爲目的聯邦協議會之開會

巴美爾敦之提議。喧動一時。聯邦議會。諸州立法部。新聞雜誌。議論蠡起。而巴氏更施一手段。由紐約立法部。對於選出聯邦會議之代議士。與以訓令。使於聯邦會議中。提出勸告諸州。召集聯邦全體協議會之動議。當即可決。且得麻沙朱得士州之援助。遂告成功。千七百八十七年五月。除羅佐亞依蘭佐一州外。其他各州。悉選派代議士。在呼拉忒爾哇開協議會。此協議會網羅各州第一流之人物。因議改正憲法。及組織有力之中央政府。遂開祕密會議。方議事之進行中。聯邦議會。諸州立法部。及一般人民。均不能知其內容。故世人僅目此協議會爲變更聯邦政府之組織。以增大其權力爲目的。而集會者。且推測會議之手續。係由協議會起草改正案。咨送聯邦議會。待其採用後。更要求各州立法部之承認。蓋手續上必如此始能合法也。乃協議會不採此方法。較世人所想像者。更欲用非常手段。施行大改革。卽協議會提出一種憲法。其條文中。竟規定經九州人民協議會之批准。有確定爲聯邦諸州憲法之效力。且協議會於憲法案附以說明書。複附加命令的忠告書。咨送於聯邦議會。其命令的忠告書。畧謂「聯邦議會對此原案。無須

加以修正。卽行通過。送達於聯邦諸州之立法部。而諸州立法部。亦不須加以修正。卽承認之。送達於各州人民之協議會。各州協議會。對於原案承認時。聯邦議會。卽使新政府代行權力。而自退職。云云。然按諸現行憲法之規定。則改正憲法之發言權。爲聯邦議會所享有。且須經諸州立法部之承認。始可改正之。苟違反此規定。自不能謂爲合法的手續。故協議會之提議。誠屬非常手段。無異一種之革命焉。此自形式上觀之。則於聯邦議會及諸州立法部之承認外。更加入人民協議會之承諾。似較爲鄭重。而實質上觀之。則聯邦議會及諸州立法部所有活動之自由。殆已全部被奪。况協議會尙有一宣言。謂若聯邦議會及諸州立法部。不從協議會之要求時。卽以改正案。付與九州人民協議會之審議。得其承諾。則不經聯邦議會及諸州立法部之可決。卽視爲有確定新憲法之效力。以此觀之。謂爲憲法上之大革命。誠非過言也。但新憲法。非必拘束十三州之全體。僅各州之贊同者。認爲有效。因此雖用非常之手段。尙能緩和人民之反對。然當時現行憲法。明明規定。除聯邦議會之合意。與各州之承諾外。不得變更憲法之條項。若新憲法。據九州人民之協議會。可以確定。縱令憲法之效力。僅及於九州。而其結果。對於十三州全體之舊憲法。要因九州之所爲。遂至破壞矣。以上所述。乃就法律上而論斷之也。若由政治及社會方面觀察之。則其所爲。亦無可非難之者。蓋結合人民中多數。信爲善良而決行之者。大體要

不失爲適合時勢之處置。要無可疑。卽因謀多數人之幸福。以設定善良制度爲目的。經多數人可決而斷行之者。雖根本的推翻舊制度。要無可議也。如英國查爾斯王朝之革命。法蘭西數次之革命。若由當時現行法律觀之。雖皆不免手續之違法。而由政治及社會方面觀之。要不能謂爲不當之處置。美國協議會之提議。雖託言僅贊同之州。認爲有效。是乃欲避劇烈之反對而已。至其眞意。則自以九州之承諾。拘束十三州。而制定新憲法爲目的也。卽十三州中之九州。既占大多數。其所決議之事項。若比照近代之政治主義。固亦無不合也。

#### 第五項 新憲法之內容

凡新憲法。既經制定。舊憲法當歸廢止。况新憲法已得十一州（實際承諾者不僅九州）之承認。而推行盡利。其不表示承認之二州。雖暫時不適用新憲法。但舊憲法早已不經其承諾。而根本推翻矣。故以生存無憲法政治之下。不如生存有憲法政治之下。較有幸福之理由。此二州亦漸次加盟於十一州之聯邦。而受新憲法之支配。遂由左之十三州。組織聯邦國家焉。

一、特拉華州 Delaware

二、賓實爾法尼亞州 Pennsylvania

三、紐折爾西州 New Jersey

四、吉俄爾給亞州 Georgia

五、康內克的州 Connecticut

六、麻沙朱色得士州 Massachusetts

七、馬里蘭州 Maryland

八、南加羅林州 South Carolina

九、紐罕什爾州 New Hampshire

一〇、勿爾吉尼阿州 Virginia

一一、紐約州 New York

一二、北加羅林州 North Carolina

一三、羅得州 Rhode Island

此成立之憲法爲聯邦國家之確定憲法。卽現今所行之美國憲法也。其內容係折衷英國憲法之主義原則與殖民地時代之先例。蓋出席於夫拉忒爾夫耶憲法協議會之代議員先調查殖民地時代及革命時代亞美利加各地之制度。從各地可以共通之先例以憲法的而定政治組織。試舉一例以明之。如立法部定爲上下兩院。卽因諸州向有上下兩院之故也。且哥禮克積卡

德州之立法部。關於兩院制度。最爲完全。足爲各州之模範。其上院。平均代表州內之都市。下院。則平等代表人民。而當時憲法協議會代議員之意見。約分二派。甲派。欲以聯邦議會平等代表諸州。乙派。欲應諸州之人口。選出代議員。意見極爲紛歧。適調查哥禮克積卡德州有最完善之先例。可以調和兩派。於是遂並設元老院 *Senate* 與衆議院 *House of Representatives* 元老院平等代表諸州。衆議院則應諸州之人口。選出代議員。直接代表人民。若夫元老院及衆議院之名稱。當時諸州已經採用。亦非聯邦立法部所創設也。

至於大總統之官職。更模仿諸州之知事。因當時諸州之行政長官（卽知事）多稱爲伯理璽天德。故可採用爲聯邦國家行政長官之名稱也。又如行政長官之裁可否認權。則規定於紐約州之憲法。彈劾之方法。則規定於其他六州之憲法。副總統之官職 *Vice-President* 則規定於數州之憲法。故聯邦新憲法亦採用此制度及名稱焉。

司法部不隸屬於大總統及兩院之下。完全獨立。且以憲法解釋權付與之。是亦當時諸州憲法所採之制度者也。

新憲法之內容。應說明者尙多。但關於元首內閣議會等制度。及憲法上之運用。俟後章詳述之。茲從省略。僅先述新憲法適用於合衆國全體之事。



## 第六項 新憲法支配範圍之擴張西部及北部諸州之加盟聯邦

如前所述。新憲法以十三州爲基礎。僅十三州適用之。後因敷設鐵道。交通便利。聯邦諸州之人民。離其本州。陸續移殖於西部地方。在殖民地內。與諸州之人民。互相結識。共行商賈貿易。使漸次同化。於是西部新州。遂多加盟於聯邦。逮與英國第二次開戰。及墨西哥戰爭時。試驗聯邦政府之實力。確能保護各州。非僅信用增高。且因此戰爭。激動人民之愛國心。諸州人民。更抱有寧後諸州。須先置重聯邦政府之觀念焉。

然對於國家觀念之發達。大受障礙者。卽南部諸州。尙有奴隸制度。是也。蓋當時南部諸州之勞動者。純屬奴隸。北部諸州之勞動者。則爲自由民。兩者相形。政治上及社會上。欲使南北兩部相同。又有同一之國家觀念。殆屬不可能之事。夫南北兩部。旣不願生存於同一政治組織之下。因各有不平之念。聯合成立之始。諸州之間。已有倡分離之說者。至是南北遂起戰爭。南北戰爭者。以破壞旣成之聯合。分立南北兩國。爲目的也。惟此戰爭。南北終不分離。却反鞏固其聯合。且使奴隸制度。永遠廢滅。一變阿美利加聯邦之本質。故聯邦政府之狀態。主要之點。雖毫無變動。而南北諸州。要能渾然無間。成爲同體之國家。換言之。卽因戰爭。南部諸州。深悟與北部諸州。性質及觀念。無可永久差異之理由。且確知南北兩部之生活及思想。均屬相同。各州若相聯合。俾

成一強固之國家。毫無室礙。於是人民對於州權之觀念。遂受影響。而聯邦憲法有支配各州及人民之效力矣。

今日合衆國併合四十八州之多。殆等於十三州之四倍。已成一強大之國。其主要原因。即在南北戰爭以後思想之變遷也。

### 第三款 合衆國憲法之特質及精神

#### 第一項 革命的憲法

以上說明美國憲法制定之由來。茲述美國憲法之精神及特色。然僅抽象的敘述。尙少趣味。故特與英國憲法之精神及特色。比較而說明之。

美國憲法。大體類似英國。自形式上言之。英國憲法。多含有慣習法部分。美國憲法。則全屬成文。法。悉。包。含。於。所。謂。憲。法。之。一。法。典。中。是。固。兩。者。差。異。之。點。然。自。實。質。上。言。之。則。兩。國。憲。法。根。本。的。無。所。區。別。如。尊。重。人。民。之。自。由。權。利。可。資。例。證。即。人。民。反。抗。政。府。之。暴。政。欲。獲。得。自。由。確。保。權。利。遂。自。制。定。憲。法。兩。國。均。屬。一。致。也。英。國。巨。數。百。年。間。由。君。主。與。人。民。溫。和。的。之。軋。轢。因。成。民。定。憲。法。美。國。憲。法。亦。依。同。一。之。理。由。而。制。定。之。但。其。手。段。較。諸。英。國。稍。爲。激。烈。耳。

英國制定憲法時之革命。無美國獨立戰爭之規模。僅用溫和之強迫手段。美國制定憲法。則訴

諸革命最強手段之戰爭。與英國不可同日而語。是乃制定憲法手段之差別。而非本質之不同也。夫英國人民欲得自由權利。用非常手段。強迫國王。國王不得已。制定人民所希望之憲法。亞美利加之人民。亦因欲得自由權利。反抗英國國王及其政府。用戰爭之非常手段。使承認亞美利加之獨立。自進而制定憲法。故兩者之間。方法手段。雖有差異。而根本精神。則屬同一。即因擁護人民之自由權利。憲法上之根本精神。毫無區別也。由是觀之。英美之憲法。皆可稱爲革命的。憲法革命的。憲法者。謂不從現行法律之順序。乃依非常手段而制定也。英國憲法。除大憲章外。其他均由議會可決。君主裁可。故由形式上觀之。似制定尙能合法。實則不問君主意志之如何。加以強迫。法律論雖有異議。而政治論則屬純然之革命憲法。此固世人所共認者。至於美國憲法。不問法律論及政治論。皆不得謂爲合法的手續也。（現行所規定之手續）

## 第二項 以確保自主自由爲根本精神

據右述之結果。兩國憲法對於地方自治團體。皆與以廣大之自主自由權。惟英爲單一國。美爲聯邦國。其間之程度及範圍。固不能無異。亞美利加諸州。非合衆國之行政區劃。乃一小國家。各州有特殊憲法。有行政長官。有上下兩院。依其權力。與聯邦國家對立。各州管轄之範圍內。不必服從聯邦政府。雖依特種之權力。得以聯邦憲法。制限各州。此僅爲例外。且屬少數。而原則上。各

州所行使重大之職權不能以聯邦憲法恣意剝奪之蓋從完全自主自治之主義各州得任意施行政治此固美國聯邦憲法所認爲根本原則也至若英國之州一方爲自治團體他方則爲國家之行政區劃非有小國家之性質卽僅爲 County 而非 State 也故英國之地方政府較諸美國之地方政府其權力稍爲微弱特較其他諸國之地方自治團體其權力仍爲強大耳夫英美憲法以擁護人民之自由權利爲根本精神其必然之給果地方自治團體自當與以廣大之權限惟英爲君主國美爲共和國關於國家元首之憲法規定不能無異此亦可以常識推斷之不須說明又英國憲法國會之規定以衆議院爲政治之中樞美國憲法則以大總統及元老院爲政治之中樞是亦兩國不同之點俟後詳述之

### 第三節 法國憲法制定之由來及特色

#### 第一款 憲法政治之前驅

##### 第一項 統一國家之建設

紀元八百四十三年神聖帝國瓦解雖與法蘭西以領土及人種上之國家基礎惟未能依政治的組織而實現法蘭西國家帝國之貴族及僧侶等僅能在自己之領地主張自治之權力雖有封建政府尙無統一組織之國家斯時國王之權力日益微弱不足防備諾爾曼民族之侵略於

是。世。人。一。般。意。見。均。知。須。打。破。封。建。貴。族。的。國。家。而。創。設。統。一。組。織。的。國。家。九。百。八。十。七。年。貴。族。僧。侶。開。會。於。西。梨。的。此。事。遂。告。完。成。國。家。之。實。權。集。中。於。貴。族。僧。侶。廢。加。羅。靈。安。王。家。另。選。夫。蘭。斯。公。由。加。賓。奉。爲。國。王。然。最。初。百。年。間。此。選。舉。國。王。僅。汲。汲。思。保。自。己。之。權。威。貴。族。僧。侶。亦。對。於。共。和。主。義。之。侵。害。僅。汲。汲。思。保。其。領。地。一。切。國。政。毫。無。設。施。至。十。一。世。紀。十。字。軍。起。貴。族。遂。多。滅。亡。王。敵。已。漸。減。少。蓋。十。字。軍。之。役。貴。族。多。因。此。戰。死。即。幸。而。生。存。者。財。產。之。損。失。亦。大。迨。夫。戰。後。遂。被。國。王。之。蠶。蝕。焉。又。第。一。次。十。字。軍。之。時。夫。蘭。斯。王。僅。在。本。國。取。得。貴。族。所。失。之。權。利。其。後。之。十。字。軍。王。之。權。力。既。形。強。大。因。自。離。本。國。從。事。於。東。征。之。十。字。軍。在。本。國。之。權。力。有。被。侵。害。之。憂。於。是。國。王。與。平。民。互。相。結。託。採。反。對。貴。族。之。政。畧。此。際。平。民。漸。知。以。王。室。爲。中。心。形。成。最。初。之。國。家。組。織。至。十。四。世。紀。腓。立。王。惡。羅。馬。法。王。干。涉。其。國。事。謀。反。抗。之。以。保。持。自。己。之。權。力。遂。召。集。國。民。之。代。議。士。冀。得。其。援。助。焉。

## 第二項 三民會議之召集

從前夫蘭斯王關於國家之政務全聽封建諸侯及僧侶之謀議及腓立王則排斥貴族僧侶與平民互相結託召集都市之人民組織所謂三民會議 *Etats-Generaux* (千二百二年) 此三民會議者國王以第三級之人參與政治之最初制度而排斥貴族僧侶於政權之外也嗣是第十

四第十五第十六三世紀間。常召集此種會議。均能舉參政之實。然國王權力。既經確立。貴族僧侶權力。殆歸消滅時。國王視三民會議。非僅無存在之必要。且生厭惡之念。更推言之。當時之三民會議。尚不足移爲立法院關於權力之運用。亦未有正式之組織。不過貴族僧侶及平民之三階級。各自組織團體。視爲三院。討論議案。各以其謀議及訴願。呈報國王而已。至關於國家大政。或徵稅事件。亦無被諮詢之權利。僅能以其意見忠告於王。雖其忠告。常爲國王所注意。而採用與否。要屬國王之自由。非三民會議所能干涉也。但三民會議存續之期間。要足示國民以自由之義。確認第三級（平民）權利之存在。而平民中最剛毅者。則爲都民。故以爲地方政治社會真正之代表者焉。

### 第三項 憲法會議之召集

千七百八十九年。路易十六世時。始有國民的會議。而其間有人民與貴族僧侶之紛爭。有貴族僧侶與國王之衝突。有國王與平民之軋轢。政治組織。自不免多所變遷。特就全體觀之。平民之權力。逐年增大。漸趨於民主的政治組織。遂能發生此國民會議。雖其名稱。仍謂爲三民會議。而無所變。而其實質。在千七百八十九年。早已變更。故斯年三民會議。可謂已改爲國民的會議。換言之。斯年之三民會議。非僅因討議普通行政而集合。乃因制定憲法而集合也。夫法國最初之

成文憲法。於千七百九十一年發布之。其內容傾向於民主的。即此國民會議會所制定。或謂此會議僅編成憲法草案。其裁可公布者。則爲國王。似依然爲欽定憲法。是乃傾於法律論。要不足採。何則。三民會議。不問國王意志之如何。以國民所要求者。列諸條文。定爲憲法。由國王公布之。故國王之承諾。僅形式上手續而已。試舉例以證之。其後國王。非有退位及被殺之事耶。假令憲法之制定公布。出於國王自己之意志。則君民協和一致。而得運用之妙。又何至有此慘劇耶。一千七百八十九年路易十六世。召集三民會議時。經二年。遂有憲法會議。因從來之三民會議。恐促國家之衰滅。不可不破壞之。而創設新之議會。特經過激之破壞。成爲習性。遂爲法國最近百年間。憲法不能鞏固之原因。此固英國憲法史上之所無也。自一千七百九十一年（即發起憲法會議之年）至一千八百七十五年。計八十四年間。法國政體之變更。至九次之多。其中七八年間繼續者。僅有兩種。因此欲概論法國之憲法史。頗非易事。茲僅就路易十六世召集國民的會議後簡單述之如左。

## 第二款 成文憲法之始成

### 第一項 九種法令之布告

國民的會議。自一千七百八十九年七月六日。集會於巴黎郊外之屋爾塞。始設憲法起草委員。

會在委員會所議決者。付國民會議。漸次討論之。經決議後。分別布告之。此種布告。雖概屬憲法宣言。而形式上僅有法律之性質。即左之九種法令之布告是也。

第一、一千七百八十九年八月二十六日之人權布告

第二、同年十月一日關於公權之憲法

第三、同年十月十二日關於租稅及諸法律發布之憲法

第四、同年十二月二十二日關於選舉及地方政之法律

第五、一千七百九十年五月二十二日關於宣戰媾和之憲法

第六、一千七百九十一年三月二十九日關於官吏之住所及攝政之憲法

第七、同年四月二十七日關於內閣組織之法律

第八、同年六月十三日關於立法議院組織之法律

第九、同年七月十六日關於國王默認讓位之憲法

一千七百九十一年國民會議。始設憲法修正委員會。以聯合於憲法委員會。此聯合委員會於一切布告中。選擇有憲法性質之條文。而調查整理之。以編成憲法之條文。同年八月八日委員會報告調查之結果。九月三日國民會議。可決委員會所報告之憲法。路易十六世以同月十三



日批准之翌日遂嚴正宣營遵守此憲法之旨。

## 第二項 第一次革命與憲法

以上所述憲法實施不滿一年。一千七百九十二年八月十日國內遂起叛亂。國民會議竟被壓抑。一時停止行政權之執行。因建設共和政府。可決召集契約國會。Convention Nationale 之決議案。同日更別以法律規定行政權假執行之件。

契約國會於九月二十一日布告王權廢止之件。十月十一日始以多數之共和黨員組織憲法委員會起草新憲法案。一千七百九十三年四月十七日開始討議。四月二十二日叛亂又起。激烈之革命派制勝。憲法法案遂被廢棄。契約國會乃新設委員會起草新憲法法案。至六月二十四日可決之。此新憲法共百四十九條承認人民直接普通投票。於八月九日發布之。乃是年十月十日（共和歷第二年一月十九日）又以法律中止實施。建設假革命政府。此種新憲法直可謂未經一日實施。嗣是法國滿二年間竟無憲法。紛亂騷擾。陷於無政府之狀態。一千七百九十五年八月二十二日（共和歷第三年十二月五日）契約國會開議新之憲法法案。同日以革命善後方法之法律付與人民之直接普通投票。爲新憲法案。至九月二十三日（共和歷第四年一月一日）遂布告新憲法。其內容共三百七十七條。較諸前此二種之憲法。雖頗優良。然亦不能

繼續施行。因共和歷第五年十二月十八日。第六年八月二十二日。及第七年九月三十日之革命。至第八年十一月十八日（一七九九年十一月九日）此憲法全行止廢。翌十日。又有共和歷第三年之憲法。議院之一部及五百人會。可決以政府之權力。委任於監督委員會之議。又命令修正共和歷第三年之憲法。委員會因即從速審議。而爲修正之起草。經過三十三日。法蘭西共和國之新憲法。遂由人民之承認而成立。并許拿破侖十年間。爲法蘭西共和國第一次總督。一千八百零二年三月二十七日。拿破侖與英國締結協約。國民翕然信任。同年五月十八日。元老院據憲法所付與之權利。提議伸張第一次總督之權。限定爲十年任期。但拿破侖尙不滿意。不予承諾。以八月二十日之政府議決書。而召集人民開衆議院議決。第一任總督爲終身官。元老院欲使第一任總督權力增大。以三種之決議。修正憲法。即關於修正憲法之件。關於元老院之議會及議事秩序之件。關於立法院及賞勳之件是也。

### 第三項 拿破侖一世及路易十八世之帝政憲法

一千八百零四年。以君主政治之君主相續權。許與第一任總督之一家。於是法蘭西由共和國變爲君主國。拿破侖由總督變爲帝王。即因修正憲法之政府提案。元老院殆不用討論。而悉行可決也。元老院之決議。共有百四十二條。殆以無限之權力。委諸帝王之掌中。至同年十一月六

日。關於帝位相續。經人民決議承認。遂公布確定焉。

一千八百零四年之憲法。即法蘭西帝國之憲法。十年間繼續。其間元老院。又決議三種之國家政綱。此決議之目的。雖在於廢立法議院。設攝政官。并與皇帝以任命立法院議長之權。然因拿破侖已失民望。一千八百十四年四月元老院。遂有設立假政府之計劃。同三日。宣告廢止拿破侖一家之帝位相續權。終至剝奪拿破侖之帝位。於是憲法又歸廢止。同月五日。假政府以憲法草案。提出於元老院。五日議決。七日得立法院之協贊。此憲法。稱爲法國憲法。共二十九條。當時法國人民。固抱再現共和國之希望。特因英俄普法四國之干涉。不能達其目的。遂以民主主義之憲法。再興君主政體。其君臨法蘭西之國王。即路易十八世也。路易十八世對於假政府所起草之憲法。不欲採用。遂加以修正。由元老院議員九名。衆議院議員九名。政府委員四名。組織委員會。作成憲法修正案。一千八百十四年六月四日。新議會開會之初。以爲欽定憲法而裁可之。此欽定憲法。共七十六條。計十六年。間繼續施行。僅於一千八百十五年。百日間中止焉。

一千八百十五年三月一日。因拿破侖捲土重來。路易十八世棄位而逃。拿破侖修正帝政憲法。發五月召集臨時國會於巴黎之布告。嗣因事機緊迫。不能待至五月修正憲法。先由哥斯丹仁民起草。帝國憲法補則六十七條。以四月二十二日公布之。至六月一日。經國會追認爲一種法

規。然六月十八日滑鐵盧戰爭既起。拿破侖失敗。同月二十二日不得已宣告讓位。帝國議會七月二日決議關於法國人民之權利之件。七月八日路易十八世在超揆靈再登王位。告知修正欽定憲法中之各條。又布告假選舉法。公布召集共議會之勅令。但欽定憲法之修正。尙未實行。一千八百十七年二月。僅以選舉法補欽定憲法之缺文而已。此選舉法乃依一千八百二十年六月關於複選投票之法律。與一千八百二十四年六月規定每七年舉行衆議院議員總選舉之法律而修正之也。

#### 第四項 第二次革命與憲法

一千八百四十八年二月。巴黎變亂又起。顛覆路易腓力王之政府。共設和政府。是卽法蘭西第二次之革命也。特其政府僅視爲假政府而設置者。故依普通選舉。選出之代議士。於五月四日在佛爾波宮開國民議會全體。可決共和政府之組織。同月十七日及十八日。又在公會議場設憲法委員會。委員計十八人。其所擬草案。經國民議會討議數月之久。一千八百四十八年十一月。遂可決共和憲法。然實施不過三年。一千八百五十一年十二月。大總統拿破侖（所謂拿破侖三世）突以布告解散國民議會。其與政府爲敵者。悉禁錮或放逐之。世人稱爲拿破侖之政變。 Coup d'Etat 者。卽指此也。拿破侖依此政變。擅改共和政體。復興君主政體。自爲世襲皇帝。

議會不得已以同月二十日人民之承諾決議創設新憲法讓與必要之權力於拿破侖拿破侖即任命委員五人在委員會審議新憲法以一千八百五十二年一月十四日公布之共計五十八條概以共和歷第八年之憲法爲基礎而稍加斟酌者也嗣復改正選舉法拿破侖之帝政因漸確定矣。

拿破侖帝政時代繼續十八年其間拿破侖以布告與元老院決議修補一千八百五十二年所制定之憲法凡十四次之多而其最後決議在一千八百七十年五月遂確定爲法蘭西帝國憲法然僅及四月普法戰爭師丹陷落拿破侖帝政失敗一千八百七十年九月四日復設法蘭西共和政府在巴黎公布之故翌年一月二十八日休戰條約由共和政府締結同二月八日立總選舉亦由共和政府執行焉新國民會議維持共和政府舉紹爾爲行政長官同年八月三十一日之國民會議延長紹爾之就職年限確定其權限及責任并尊稱紹爾爲法蘭西大總統大總統因組織內閣召集國民議會議會則舉三十名之委員審查其事件一千八百十三年三月遂可決公權及關於內閣責任之法律嗣後議會對於紹爾爲不信任決議一千八百七十三年五月紹爾辭大總統之職因舉瑪克瑪荷將軍以代之。

### 第五項 現行成文憲法之成立

當時佛爾波王黨拿破王黨之政黨力圖再興君主政體其計劃終難成功瑪克瑪荷將軍就大總統之任斯年十一月國民議會議決以七年任期委任瑪克瑪荷將軍有總攬行政之權且因實行此決議起草新憲法舉委員三十人設立憲法委員會費時一年審議關於公權之法案及組織元老院之憲法案等嗣經元老院及國民議會議決之至一千八百七十四年七月復由政府提出關於公權之第三憲法由議會可決之元老院議員及衆議院議員之選舉法律亦以翌年八月可決補充憲法之不足焉。

### 右之四法律

第一、關於組織公權之憲法（一八七五年二月二十五日制定）

第二、關於組織元老院之憲法（同年二月二十四日制定）

第三、規定公議之關係之憲法（同年七月十六日制定）

第四、關於元老院議員及衆議院議員選舉之法律（同年八月二日制定）

斯即組織法蘭西現行憲法也。嗣後僅修正一次。即一千八百七十九年二月。關於公權之組織之憲法第九條。以法律改正之。同年六月。第九條全然廢止。七月再以公權組織之中心移於巴黎。至一千八百八十四年八月。改正關於公權組織之憲法第五條第二項及第八條第三項。并

廢止關於組織元老院之憲法第一條。乃至第七條。又關於公權關係之憲法第三項。據此次改正。曾爲法國之王族者。不能被舉爲共和國大總統。亦不許因改正憲法。變更共和政體。自是厥後。幸未修正一次。一千八百七十五年二月十五日所制定之憲法。至今仍施行焉。

### 第三款 法蘭西憲法之特質

#### 第一項 世界無比之革命憲法

以上所述。僅概說法國憲法制定之由來。其修正之繁數。實爲可驚。約八十四年間。變更政體。至於九次之多。因此思潮所激盪。遂使革命蔓延。難於收拾。故法國憲法。非僅爲民定憲法。乃極端伸張民權。而認人民爲無限主權者之憲法也。至於因革命而制定憲法。雖與英美無異。惟其革命之程度。殆有霄壤之差。英國制定憲法之革命。極爲微弱。僅因制定之時。不從正當之立法手續。對於君主。用強迫之手段。故法理上。稱爲革命耳。美國制定憲法之手續。較諸英國。稍爲激烈。而較諸法國。尙屬穩和。縱有戰爭之事。犧牲數多生命。是僅因欲脫英國之羈絆。組織一獨立國家。非因直接制定憲法者也。憲法者。乃附隨國之獨立。當然產出。如殖民地將獨立時之大陸會議。及夫拉忒爾佛耶之憲法協議會。自法理上觀之。雖皆依一種之革命手續。制定憲法。然由政治的觀之。決不能目爲革命手段也。又非因反抗元首及政府。新舉元首或新立政府也。更非欲

訴諸武力。破壞朝憲及秩序也。僅各州代表者會合審議。從多數決之形式。案出新制度。縱令手續非依現行法律。要不能與法國之革命同視焉。

法蘭西之革命。不問法律的。政治的。世俗的之意義。悉屬純然之革命。常與兵力相隨。如因顛覆夫爾波家之王政。戰爭日久。犧牲數多生命。始達其目的。施行民主憲法。樹立共和政體。所謂法蘭西之第一革命是也。未幾拿破侖三世復肆野心。再興帝政。嗣因蹂躪歐洲最後之戰爭。歸於失敗。帝位被奪。夫爾波家之王政復興。乃第二革命起。王朝又覆。建設第二次共和國。泊夫野心家拿破侖三世返國。更破壞共和制度。再樹帝政。普法戰爭敗後。帝位復失。旋行三次之共和政治。是卽所謂第三革命是也。

如斯法蘭西僅數十年間。已演三次之大革命。犧牲數多之生命。且每次革命。謂爲改正憲法。不如謂爲破壞而創設新憲法。非僅有輕於變更憲法之惡例。且國家基礎。因此薄弱。元首權威。因此減損。不能施強力之政治。夫所謂憲法者。乃一國統治之根本條規。其變更也。與他之法律命令之變更異。縱令出於穩和手段。而秩序亦常因之擾亂。人心必至失所。歸附況法蘭西之變更憲法。非依穩和手段。更依激烈之革命乎。邇來法國政機之運用。屢感困難。外交問題之發言。不能敏捷。卽因此頻繁革命。與亟變憲法之結果也。至今日共和之基礎。雖漸鞏固。而內閣常至動



搖甚或一年中有更迭內至二三次者蓋國家元首已無權威政府威信不行且因迭次革命而增長人民自尊之念也或謂法國民權思想強盛實由於一千七百八十九年八月二十六日之人權宣言此說似未確當何則人權宣言固能促人民之自覺宣言布告後人民之自由權利遂極伸張至不能以法律制限之而外國之政治思想亦大受其影響如歐美各國之制定憲法卽以法國爲導線固明白之事實但法國政治放縱之習慣非僅基於人權宣言實由頻繁之革命所致革命者以多數之團結力反抗少數之權力若使革命成功勢必煽動多數之國民結其歡心殆革命旣成國民氣燄方張不免提出過分之要求而不服從制令政府若以維持國家秩序及國民永久利益爲理由拒絕人民之要求則人民必藉口於顛覆前此王朝及政府之同一理由反抗現政府此際苟有大野心家巧於操縱人民遂生第二之革命及其成功人民再向新政府提出過當之要求若拒絕之必起第三之革命由此觀之國內有劇烈之革命政府因欲維持其地位輒爲人民所厭惡於是在野之野心家欲取政府而代之勢必要結人民之歡心因而增長人民之氣燄縱有大政治家及憲法法律亦不能抑止此弊苟政治家必欲抑止之將受不信任之彈劾及迫退拘禁追放之實害焉

## 第二項 法國憲法之得失

要之既屬革命之國。國家主權在於人民。一切制度均由人民制定。故施行不滿民意之政治。則政府當局斷難維持其地位。又不滿民意之憲法及法律。則修正或廢止之思想。油然而遍於全國。而其思想若能不踰越適當之範圍。雖少弊害。特屢起革命之國。欲求有適當之節制及遵朝憲之秩序。終不可期。於此大野心家。每煽動庸衆。助長驕蹇之念。如法蘭西者。固不言其例也。英美憲法制定之由來。固採革命之非常手段。特以此諸法國。則尙屬穩健。而爲秩序的。爲漸進的。其國民性亦極穩健。故同屬尊重民權之國民。要非如法蘭西國民。抱突飛之性格。如英國至今。仍維持君主政體。得其妙用。且指摘共和政治之弊害。美國因完成獨立國。樹立共和政體。其後永不變更。當時所定之憲法。至今仍繼續有效。然則英美法三國之憲法中。果何者最爲善良耶。此就條文言之。固有短長。不易判斷。特考其制定憲法之根本思想。及運用憲法。國民之政治能力。似英國最優。美國次之。法國又次之。至於尊重人民之權利。及制限行政之能力。三國憲法自屬同一。然關於自由民權用語之意義及內容。則三國見解不同。因而法律所與人民之自由範圍。亦不免差異。其範圍最廣。毫無制限者。卽法蘭西之國法。而國家爲人民所有之觀念。亦惟法國憲法最強。若夫美國國法。尊重人民自由權利。雖爲世界所罕見。然保障之方法。非如法國直接對於個人。乃對於各州。與以廣大之自治權。僅依各州憲法之規定。而承認個人之自由也。

就於此點。俟後詳述。茲從省略。特宜一言者。卽法國之憲法及政體。每有缺點。且實際上政治之弊害亦最多耳。

#### 第四節 德國憲法制定之由來及特色

##### 第一款 德國聯邦成立之徑路

##### 第一項 雪尼曼帝國之政治

德意志爲聯邦國。組織帝國之各國家。各有特異之憲法。故說明德意志憲法。勢須先就聯邦各國之憲法而詳言之。特因限於篇幅。茲僅就德意志帝國憲法。述其成立之由來及特色。

德意志帝國。實由有名雪尼曼帝。雄長歐羅巴大帝國時。啓其端緒。當時雪尼曼帝。爲萬能之君主。選任侯伯及高僧。支配帝國。及紀元八百四十三年。遂分土管轄。雪尼曼帝以萊因河以東。及亞爾佛斯以北。附與其子路易雪爾曼。并稱爲阿斯德夫蘭肯 Ostfranken。八百七十年。阿斯德夫蘭肯之境界。依麥爾遜條約推廣。至於西方。包括羅靈及夫利雪等地方。德意志帝國獨立國家之領土。卽肇基於此。

歐羅巴大帝國時代。雪爾曼帝。有絕對無限之權力。其政治組織。採中央集權主義。逮帝國瓦解。中央權力衰退。致成地方獨立之勢。其直接結果。影響於政治上最大。君主亦因帝國之分割。而

大受變動。卽大帝國時代。其君主尊稱爲帝（英語 Emperor）分割以後。降稱爲王（英語 King）帝與王之區別。一則爲主權者。一則爲國家機關也。換言之。卽帝者爲神權之代理者。依神意而統治國家。王者僅爲人之民指導者。代表政府而已。故帝與王。身分、地位、權力等。顯有不同。此固歐洲國人普通之思想。現今德意志、俄羅斯、及日本之君主。稱爲皇帝。其餘君主國之君主。則悉稱爲王。

總之歐洲大帝國時代。雪尼曼帝之權力。非常強大。如被任之侯伯及高僧。均願受帝之指揮。自大帝國分割後。遂成地方獨立之勢。侯伯及高僧等。勢力驟增。非僅不爲王所左右。且要求其權限與王相埒。同爲神聖不可侵犯者。是實封建制度之思想。所由發生也。當此之時。王之如何處分。雖不可知。但因王子三人。分授王國。已足助長封建之勢力。及紀元九百十一年。加羅靈森王家滅亡。同時王國已成事實上封建之制。蓋雪尼曼帝世襲官吏之子孫。爲地方主權之掌握者。共同一致。選舉平日所愛戴之人。奉之爲王。附與以一定之權力。其真意。卽使貴族政治出現。所謂王者。僅擁有虛位。實際之政治。殆歸諸侯之掌中焉。嗣有君主稱爲奧多大王 Otto 者。防止封建之發達。壓抑諸侯之權力。一切悉復舊制。因奧多大王結託羅馬法王及其部下之僧侶。謀回復皇帝之主權。比其登位。諸侯遂再降而爲官吏。然十二世紀下半期。因皇帝與羅馬法王間。

大起衝突。此再建之帝國。基礎動搖。復形成封建的政治組織。波亨斯達夫鶯家 Hohenstaufen 之諸王。竭其全力。以圖王位之恢復。夫尼忒力克二世不得已承認之。與以法律上之効力。發布一千二百二十年及一千二百三十二年之勅書。承認諸侯之獨立權。諸侯得自支配其領地。蓋德意志帝國之封建制度。至此已有法制的規定。而王權旁落。僅爲中央政府之代表而已。

## 第二項 舊德意志帝國之滅亡

降及選舉查爾斯五世之頃。諸侯之勢力益張。夫在貴族政治之國。政治上之遠心力。最爲強盛。其所謂貴族者。在國民中。有特出之知能。又有自信之毅力。不受政府保護。而各以其武力財力。而謀自衛之法。故貴族等因防止王政或民主政治之發達。認有必要時。雖能共同一致。惟無必要時。則不相提攜。政治漸趨分離之象。如德國自一千三百三十八年。至一千四百九十年。瑪真美利安第一世卽位之時。其陳跡固顯然也。瑪真美利安帝。鑒於封建制度之弊。遂採三種之手段。拘束諸侯之權力。破壞地方之獨立政治。復現統一的王政。其第一之手段。於一千四百九十五年。宣言永遠之平和策。禁止諸侯間之自助制。Friede 若諸侯間有爭議時。則據帝國法廷之司法管轄權以解決之。第二之手段。卽創立帝國裁判所是也。裁判所以主任裁判官一人。補佐官十二人構成之。其主任裁判官與補佐官一人。由國王選任之。其他十一人之補佐官。則由諸

侯選出之。且此裁判所有裁決諸侯間爭議之司法權。國王并欲依此排除貴族的國家之慣習。第三之手段。即改造一千五百十八年行廳兼司法廳之朝廷會議。是亦企圖對於諸侯加以嚴重之檢束也。

查爾斯五世繼承瑪真美利安之位。力求回復皇帝之主權。其結果發生兩次之慘劇戰爭。帝黨終敗。德意志遂益趨於地方分權之情勢。當此之時。締結威斯德夫亞利耶之平和條約。德意志殆成完全聯邦制之國家。此平和條約規定貴族與皇帝分離。有獨立支配其領地之世襲權。關於帝國之政治。兼有參與之權利。此外更規定在領地內。宗教上一定之權力。與對於外國宣戰媾和之權力。故十五世紀後半期。德意志帝國。法理上殆可稱爲滅亡。僅地理上仍稱爲德意志帝國耳。何則。宣戰媾和。爲國家之最高權力。非國家以外所得享有。若德意志帝國。而果存在也。不可不有宣戰媾和之權。然當時德意志國家。竟喪失此權力。而旁落於割據各地之諸侯。凡諸侯所支配之領地。及由臣民所成之地域。即屬國家。換言之。德意志國家。殆已滅亡。此俗所稱爲德意志國家。乃散在一大區域中之各地方。進於國家之地位。其帝國議會。雖仍稱爲中央機關。要不過諸侯所派使臣之集會。非有統治德意志之權限。至於皇帝亦無主權。諸侯更不組織合議體。一切政治。由諸侯個人掌握之。及一千八百零六年。被拿破侖所蹂躪。德意志帝國。法律上

及事實上確已滅亡。一千八百零六年以後。僅有德意志各邦存在。不得稱爲德意志國家矣。德意志聯邦中如奧大利、普魯士、斯挨忒周、婆麥拉利亞、及荷爾斯丹四國。雖保持國家之面目。而其他國家悉加入萊因同盟。爲拿破侖之保護國。幸未幾拿破侖失敗。此關係當然消滅。一千八百十五年之烏威那會議。在亞爾佛斯以北前帝國領地內。認定三十八國之同盟。此同盟組織事實上及法律上。均所以完成聯邦帝國。帝國官吏之繼承人。仍爲地方之主權者。於是貴族政治較前更爲發達。不受帝國君主政治所壓伏焉。

### 第三項 新德意志帝國之勃興

據以上所述。德意志由統一大帝國。變爲貴族政治之國。嗣因勢力漸盛。遂成封建政治之國。封建政治日益發達。遂有數多小國家之組織。而統一的德意志帝國。至是殆全行分裂矣。此時欲再圖統一。改爲單一國家。必有絕世英雄。具旋乾轉坤之手腕。否則亦須恃多數之力。樹立平民政治。二者必居一於是。然英雄不世出。勢不能不藉羣衆之力。故一千八百十五年後。凡三十年間。多數之思想家及愛國者。均抱採用民主主義。組織單一國家之希望。至一千八百四十八年。始圖實行。其結果。非僅人民間。對於組織單一國家之思想。有普及之效力。且因此企圖。并獲正確之經驗。卽（一）德意志諸邦之統一。要非個人之力所能及。（二）現存諸邦中之某國家。須有

爲率先指導者。(二)率先指導者對於實行統一之國家不可不與以組織的權力是也。維時德意志諸邦之政治家皆注目於普魯士王國。欲以普魯士爲德意志諸邦之指導者。執行統一事業之中心任務。但普魯士王不願擔負其責任。殆深知此統一事業甚屬困難也。然諸邦之政治家斷不因普王之不承諾而卽放棄統一之希望。且確信非普魯士不足當此重任。每遇機會輒向普王及普國之政治家極力懇懇。夫當時奧大利尙屬德意志諸邦中之一國。其勢力地位亦匹敵普魯士。特其國情及國民之思想與德意志稍異。非如普魯士爲純粹德意志的國家。故不能執統一事業之中心。至於其他諸邦更屬微弱。自難勝任。因此諸邦之有識者雖抱實行統一之希望。知非靜待時機不可。隱忍至十五年之久。及優柔寡斷之普王夫尼忒力克威廉四世 Frederick William IV 崩御後。剛毅果斷之威廉一世繼就普王之位。又富極獨裁之性格。故當時社會思想雖以統一德意志諸邦須組織平民國家而事實上未着手。誠以夫尼忒力克威廉四世既優游寡斷。不足爲德意志民族之指導者。而威廉一世復爲專制君主。亦非組織平民的聯邦國家之人也。乃未幾威廉一世之內閣忽頒布宣言書述『現今之急務須結合德意志諸邦以民族的平民代表者參與同盟政府』之旨。此一千八百六十年九月十五日之事也。自是普魯士確實擔任同盟德意志諸邦之政治文化。爲組織民族的國家之中心。而奧大利爲



舊帝國之指導者。卽於此時解散焉。雖然德意志民族。非僅依自己之力。而成純粹政治的團結也。一千八百六十六年四月開同盟議會時。普魯士議員。以政府之提議。提出於議會。其內容。謂「以普通選舉與直接選舉。所選出之議員。而組織國民協議會。召集後。提出聯邦政府一致之現行同盟憲法改正案。」云云。同盟議會。以此提案。付委員會之調查。而各聯邦君主。多不贊同。以此案若竟通過。其結果。必破壞聯邦君主之主權。於是委員會對於該案之調查。遂行遷延。普魯士政府之提案。因此乃不易得同盟議會之同意。且同盟議會。非僅不同意普士之提議。轉議決受奧大利之指導。而保持舊有之資格。是實對於用平和革命之方法。以圖統一德意志聯邦之事業。大加障礙者也。

#### 第四項 北德意志聯邦之成立

先是普奧二國。并無同盟關係。而協力占領斯尼烏比及婆爾斯丹。及二國之間。理想及利害之衝突。關於斯尼烏比及婆爾斯丹之處分。現象極爲險惡。換言之。卽普奧二國。或因此而發生戰爭。未可知也。同盟議會。此際竟容奧大利之請求。以奧國有利之條件。決定其爭議。若普魯士不服從此決定。則同盟諸侯。出兵加入奧國。而攻擊普國。於是普國之議員。所謂全權大使者。（當時出席於同盟議會諸邦之代表者。非由國民選舉。乃由諸邦君主所任命之使節。換言之。

同盟議會。非以國民之代表者而組織之。乃以君主之使節而組織之。日同盟議會之決議。爲破壞同盟憲法。且宣言普國視同盟憲法。已被破壞。失其拘束力之旨。嗣更宣言曰。『普王陛下。以從前由同盟所立之國民基礎。』(即憲法)既經消滅。則所謂同盟者。亦被其破壞。然陛下寧欲保此同盟。以維持德意志民族之一致。』維時諸邦之君主。因迷於去就。遂各自分立。保持君主之主權。特外交之力。極爲微弱。難免不利益之事故。內治上雖欲分立。而外交上則極望連盟。其加入同盟。固以普魯士爲中心。而奧國亦欲同其步趨。不過人民尤屬望於普魯士耳。至一千八百六十六年六月十五日。普國政府對於薩索尼、巴倫佛爾及挨克德拉爾西之諸政府。開直接談判。催求同意。募集軍隊之件。及召集德意志國會之件。翌十六日。普魯士遂頒告示於德意志全國。且命令其軍隊。配布此告示於諸邦之人民。中有『今僅有同盟基礎。德意志民族之活氣。尙能共同一致。惟此共同一致。與以新進之路。非各政府及人民之義務耶』等語。同時除薩索尼、巴羅佛爾、挨尼克德拉爾西、黑西丹爾斯達爾、及伊古生佛爾比外。對於萊因河以北之同盟政府。亦送達前項告示及同意之文書。各同盟政府均予同意。其不同意者。僅有二政府而已。普奧戰爭後。普魯士獲勝。遂併吞巴羅佛爾、挨尼克德拉爾西、那遜黑、及夫蘭克夫阿爾德等。更乘機勸誘萊因河以北之各邦。加入同盟。即前此所結同盟者。共有十六國。如左。

一、普魯士

二、薩古西溫密 Saxe-Weimar

三、阿爾登佛爾比 Oldenburg

四、佛登斯威克 Brunswick

五、薩古西亞爾登夫爾比 Saxe-Altenburg

六、薩古西哥爾比覺達 Saxe-Coburg-Gotha

七、安巴爾德 Anhalt

八、爵爾夫爾比遜忒爾梵生 Schwarzburg-Sondershausen

九、爵爾夫爾比爾佐斯德 Schwarzburg-Rudolstadt

一〇、哇爾忒克 Waldeck

一一、羅爾斯新家 Reuss-Schleiz

一二、湘佛爾比力賓 Schaumburg-Lippe

一三、力賓 Lippe

一四、律黑克 Lünebeck

一五、佛尼門 Bremen

一六、巴夫爾比 Hamburg

至普奧戰爭後。新加入同盟者。計有六國。如左

一、麥克連佛爾比爵挨靈 Mecklenburg-Schwerin

二、麥克連佛爾比斯德尼力 Mecklenburg-Strelitz

三、羅爾斯宗家 Reuss Greiz

四、薩古西馬林肯 Saxe-Meiningen

五、薩古西 Saxony

六、黑西達爾斯塔德 Hesse-Darmstadt

以上共計二十二國。合成德意志同盟。其結果。以統一軍事上之權力一事。二服從普國王命令。皆表同意。所謂攻守同盟是也。

第二款 北部德意志聯邦憲法之成立

普魯士。基於前同盟議會所提議之主義。欲謀制定各邦間。永久結合之憲法。各邦均能同意。派遣代表者於柏林。此代表者。始起草憲法時。依普通選舉與直接選舉。而選舉平民議員。召集平

民議會以其所起草憲法草案。交付議會討論。經協贊後。憲法因以確定。蓋各邦同盟自一千八百六十六年八月十六日成立。其有效期間。僅定一年以內。苟新憲法一年內不能確定。又不再締結新同盟。則德意志諸國。解除相互之關係。然憲法草案。若在期滿以前確定。則其憲法。卽代同盟條約。有永久拘束諸邦之力焉。

維時同盟諸邦之政府。爲遵守同盟條約選舉平民議員。乃以關於選舉權及選舉手續之法律案。提出於立法部。實行條約上之義務。普魯士立法部之下議院。討論此法案時。曾發表意見。謂『由各國政府。選出代表者之集合體。與由各國人民。選出代表者之集合體間。協定之憲法。不可不提出普國立法部。求其批准。更不可不提出於他之各國立法部。求其同意』。其理由。在於該憲法。爲同盟諸邦之利益。犧牲普魯士之權力。變更普魯士憲法中之條款。惟變更時。若不得立法部及國王之同意。則法律上不能謂爲有效。換言之。卽提出普國立法部。變更平民代表者集合體之地位。由決定可否之權力團體。降爲商議忠告之集合體之說也。此種提議。關於各國政代表者之集合體。雖無異議。惟其真意。則欲使政府代表者之集合體。與平民代表者之集合體。處於同等之地位。且普國立法部。欲實行此主義與手續。主張甚力。同盟政府終至讓步而同意焉。於是各國政府所選出之代表者。自一千八百六十六年十二月十五日始。集會於柏林。着

手編訂北部德意志諸邦之憲法。又人民所選出之代表者。則由普國王通告於翌年二月十四日。集合於柏林。蓋普國王受同盟諸國所委任有召集之權也。此憲法草案。先提出於平民代表之集合體。經修正後。始咨送於各國政府代表之集合體。當時平民代表之集合體。以對於五十票之百三十票之多數。可決憲法草案。投票之形式。非依國家之數。而依委員之人數。且代表者亦不受本國人民之指揮。乃各縱自由意志而投票。其可決。遵照預定之議事規則。以單純之多數而定之。至於政府代表者之集合體。對於平民代表者修正之憲法。予以同意時。各國政府。則以修正之憲法草案。各自咨送於本國立法部。各國立法部。照本國所定憲法改正之手續。對於同盟憲法。與以同意。普魯士立法部。亦速批准之。於是同盟之新憲法。始告成立。自一千八百六十七年六月一日發生效力。

### 第三款 德意志帝國憲法之成立

前款所述。爲北部德意志聯邦之憲法。尙不得爲德意志帝國之憲法也。萊因河以南。如巴烏利亞 Bavaria 哇爾登黑爾比 Württemberg 巴登 Baden 黑西 Hesse 各邦。尙未加入同盟。至一千八百六十七年。普奧媾和。各邦始與普國結攻守同盟之約。且一千八百六十七年七月一日以後。北部德意志聯邦。與聯邦以外之德意志諸國。其條約關係。亦與普魯士所有之權利。

義務相同。此種關係因同月八日之德、國、關、稅、同、盟、會 *Zollverein* 更形鞏固。夫聯邦以外之德意志諸國與北部德意志聯邦既締結關稅之同盟則因關稅行政自須創設中央政府。維時法蘭西聞之大懷疑。遂設方策欲妨害之。終未奏效。却使德意志諸國因此反動。早收共同一致之功。逮普法戰爭。普軍獲勝。愈促成此機運。巴烏利亞國王率先他國。決意加入聯邦。當時普魯士國王已爲北部德意志聯邦之大統領（其爲德意志皇帝乃以後之事）依聯邦憲法第七十九條第二項之委任。凡南部德意志諸國或其中某國加入聯邦時。有提出議案於北部聯邦立法部之權。故巴烏利亞國王中告加盟之際。務求迅速。採通常立法之手續。登時許可之。於是一千八百七十年十一月。北部聯邦之大統領與黑西及巴登之大公等締結條約。旋復與哇爾登佛比國王締結條約。條約之內容乃包含德意志聯邦與上述各國間同盟成立之事。及一千八百七十一年一月一日建立德意志帝國之約束。各國之君主各以此條約提出於立法部。照各國憲法所規定之方法而批准之。且北部德意志聯邦憲法第七十九條并設特別之規程。聯邦參議院 *Bundesrath* 與聯邦衆議院 *Reichstag* 對此條約得依立法上之手續。有批准之權。故聯邦議會 *Diet* 既批准此條約。同時德意志聯邦遂變爲德意志帝國焉。

如此德意志聯邦憲法（即德意志帝國憲法）之所以成立。最初實包含於各種之文書中（例

如條約)不免紛糾駁雜。故有編纂統一法典之必要。帝國首相對於聯邦議會。遂提出憲法形式改正案。兩院以大多數可決之。特所謂改正。僅屬形式。至其內容。並不設新之規程。

新憲法自一千八百七十一年四月十六日實施。然德意志帝國之實現。要自一千八百七十一年一月一日始。即與南部德意志諸國締結條約。規定建立德意志帝國之時也。

#### 第四款 德意志帝國憲法之特質

以上述德意志帝國憲法成立之由來。茲更就英、美、法之憲法與德國憲法之比較。簡單述之如左。

#### 第一項 德意志憲法與合衆國憲法

德意志帝國憲法。亦猶英國。用比較的穩健之方法而制定之。故其內容亦極穩健。即不極端主張民主政治。亦不極端主張君權政治。乃善能調和民權與君權之憲法也。夫英國亘數百年之經歷。漸伸張人民之權利自由。因欲確保此權利自由。作成憲法法典及慣習。遂能建設今日之立憲政治。是其制定之動機。殆全部屬於自發的。不受他國之影響。且國民富於政治之思想與訓練。雖用非常手段。制定憲法條規。亦不至演成內亂之慘劇。而依穩和革命之方法焉。德意志帝國之憲法。其制定方法。較英國尤爲穩健。如前所述。已可明瞭。但德意志諸國。施行立憲政治。



實受法蘭西革命之影響。非如英國憲法由國民自發的要求而制定之者。更非依君主自由之意。而欽定之者。乃因德國人民之思想。受法蘭西革命所刺激。要求政治上自由及權利。君主不得已而許容之。遂施行立憲政治。然此僅就聯邦各國憲法而言之也。若德意志帝國憲法。則不受法蘭西革命之影響。要因統一帝國之目的。尚在進行中。由普魯士提議。制定憲法。以代同盟條約。而圖永久之結合。更詳言之。他國憲法。多係確保人民之自由權利。使國家統治機關。擁護一定之權限。德意志帝國憲法。則以統一諸邦。結成平民的聯合國。更建設聯邦大帝國。爲直接之目的。決非以規定人民之自由。及參政權。與統治權之組織作用。爲直接之目的也。就此點言之。實與美國憲法相仿。美國各州憲法。雖以人民之自由權利。與統治權之組織作用。爲直接之目的。而亞美利加合衆國之憲法。實以統一各州。成一大共和國。爲直接之目的也。但德意志帝國憲法制定之由來。與美國所異者。一則務求建設帝政國家。一則務求建設平民共和國。故提倡制定美國憲法者。爲十三州之人民。非一人或一州所能率先倡議。又非有中心的權力。所能加以指導者。蓋十三州立於同等之地位。依協議手續而制定憲法也。然如德意志則由普魯士率先倡議。事實上爲權力之中心。而指導他國。使服從普魯士之意志。遂建設現今之帝國。制定帝國憲法焉。

普魯士欲完成統一事業。必先倡議制定憲法者何也。蓋洞察當時德意志各國既受法蘭西革命之影響。施行立憲政治。則新定聯合憲法以拘束聯合各國之政府。固各國人民所希望也。卽普魯士對於同盟議會提議用普通選舉與直接選舉出人民代表者。開協議會使參與憲法之制定。是乃順從人民之願望而結其歡心以爲統一事業之後援也。至於人民方面曾爲拿破侖之權術所愚。組織所謂萊因同盟。極感苦痛。遂喚起大民族的精神。及拿破侖三世出精神益加強固。蓋洞悉拿破侖三世之野心在於征畧南部及中部德意志諸國。復興萊因同盟。故贊同普魯士之提議。一變中立態度。加入北部德意志聯邦也。然此種思想僅基於外來之原因。尙非由人民自發之者。若人民本心之希望要在從普魯士之提議制定聯合憲法。各依憲法之力。制限本國之君主及政府之權力。以間接圖得自由幸福焉。就此點言之。德國憲法與美國憲法成立之由來亦屬不同。美國各州皆有平民的政治組織。依平民之代表者。組織州之行政及立法。此所以不必制限州之權力。而須制限人民之自由權利。且欲使各州連結組織一中央政府。更當推廣州之權力。減削中央政府之權力也。然德意志諸國多採君主政體。非僅須制限君主及政府之權力。且須伸張人民之自由權利。故如普魯士之提議制定聯合憲法於諸國政府之上。更設統一的中央政府。此固諸國政府所不欲。而爲諸國人民所歡迎者也。

## 第二項 君民協定之憲法

然則德意志帝國憲法果能滿人民所希望。承認絕對民權乎。是又不然。夫尊重人民之自由權利於一定之範圍內。與以保障。固勿論已。然終非如美法之憲法。設廣汎的規定。何則君權較重於民權。此與美法兩國憲法。顯有差異也。美法兩國。爲純然民主共和國。其憲法由人民所定。而德意志爲帝制國。其憲法以君主及君主代表之會議爲主。而制定之。人民代表者之集合體。僅能參與。非居於主動之地位。換言之。卽德意志之憲法。由君民之協議而制定之也。美法之憲法。僅由平民而制定之也。英國之憲法。以人民爲主。君主爲從。而制定之也。制定之由來。旣屬不同。而其特色及運用。遂生差異。若僅觀各國憲法之成文。而論其長短得失。則大誤矣。所謂憲法者。乃關於國體及政體之根本條規。與普通法律異。制定之由來。必複雜而深遠。爲各國所特有者。故研究憲法制定之由來。亦卽所以知其精神及特色也。

## 第三章 各國元首與實際政治之關係

國家對於外部之代表者。有兩種名稱。一君主。二大總統。君主爲君主國之統治者。大總統爲共和國之行政部首長。其根本性質。固有差異。然居於一國元首之地位。則皆同也。茲特選用元首兩字。爲本章之標題。蓋所謂君主。不適用於共和國。所謂大總統。又不適用於君主國。惟稱爲元

首則兩者皆可通用也。

### 第一節 英國君主與實際政治之關係

英之國王（或女王）有神聖不可侵、絕對無責任之特權。君主一切行動，不問爲政治的或爲刑事的，均可不負責任。極端言之，君主雖殺人盜物，亦不能加以裁判科以刑罰也。俄德日本等國亦然。是爲君主國元首之一特權。在共和國人民視之，誠不可思議者也。

雖然此種制度，係根據於歷史而非依據於理論也。歐洲舊羅馬時代，羅馬人欲使爲政者展布謀猷，無所顧慮，雖屬共和政治之下，選任最高之官吏，而其任職期間，毫不負政治上之責任。惟任期極短，且選舉之自由，歸諸人民之手。故事實上不得謂全無責任。不過任職期間，有法制上不可侵犯之特權而已。降及帝政時代，世襲之皇帝，沿用共和時代無責任之原則，施行政治。於是爲政者之無責任，始完全確定。皇帝僅德義上有尊重法律之義務，假令違反義務，無從問其責任。且非僅皇帝之無責任也，卽奉行皇帝之命令者，亦與以此特權焉。至於日耳曼人，則與羅馬人異，爲政者常負責任。因日耳曼人之思想，以爲不可因保君主之尊嚴而犧牲正義。君主者，因人民而存在。若違反人民之利害，誠難寬恕也。日耳曼人此種觀念極強，因而君主地位，常不鞏固。近世歐洲各國之制度，則多折衷羅馬人之觀念與日耳曼人之觀念。蓋欲一面不傷元首。

之尊嚴。一面又問其責任甚屬困難。然元首之地位若不鞏固。則國家基礎亦易動搖。因此理由故羅馬人採爲政者無責任之原則。特是爲政者既不負責任。則其權力動至濫用。侵害人民之自由權利。因此理由故日耳曼人重視爲政者之責任。近世歐洲諸國折衷此兩觀念。一方則元首在政治上刑事上均立於無責任之地位。以保其尊嚴。一方則使輔弼元首擔任國務者。負責政治上之責任。以防權力之濫用。因此元首雖無責任。然無輔弼之人。則不能施行政治。而輔弼者更不能無責任。負責者既有輔弼之人。政治上縱發生問題。亦不傷元首之尊嚴。且輔弼者既知自負責任。對於元首之獻替必能謹慎。如是元首之地位既可鞏固。如是元首之權力亦受制限。是卽歐洲立憲政治之妙用也。英德兩國基此理由。遂設元首無責任之制度。雖在共和國人民視之。謂爲不可思議的制度。或指摘爲非文明的制度。而在立憲君主國固極正當之制度也。總之英國基於歷史之根據。設此君主無責任之制度。卽英國君主基於歷史之原因。有此身分上之一大特權也。

## 第二款 名義上之政治權力

英國元首除上述身分之特權外。他如政治上之權力。則極微弱。非僅不及德俄等君主。且弗逮共和國大總統。特名義上有各種權力。如左。

一、外交事務之監督權

二、命議會之開會閉會停會解散之權

三、立法之提案及法律之裁可權

四、海陸軍之權

五、文武官之任免權

六、司法裁判權

七、榮典授與之權

八、其他事務之執行權

要之名義上屬於君主之權力皆由內閣依自己之責任代君主而行使之。夫古時君主之權力名實相副。今則有名無實。如締結條約。宣戰媾和。提出法案。召集議會。授與榮典等。悉出自內閣之意。殆無一種權力得依君主之自由意志。經內閣大臣之輔弼而行使之者。故君主雖因內閣之奏請得命內閣行使大權。而不能據君主之發意。經國務大臣之副署。親自行使大權。且內閣奏請行使大權時。亦不能拒絕。裁可焉。茲僅就英國以內閣爲主。君主爲從之關係。略舉行使大權之例如下。如外交權。英國君主對於外國。雖有權宣戰。發逮捕狀。締結平和條約。同盟條約。

及其他一切事項之條約及協約。任命全權大使公使及領事。派遣且接受之。頒發旅行券及通行券。惟行使此權。不可不待內閣外務大臣之奏請。又訪問外國之元首。以圖國與國之親睦。其談話內容。苟關於外交政策。必豫與外務大臣接洽。協定其方針。若突然訪問外國元首。口約某外交事項。歸國後。對於外務大臣。申告之曰。『朕與某國元首。爲某事口約。卿宜深體此意。締給條約或協約。』云云。實爲例所不許。蓋外務大臣及內閣對於議會。有絕對之責任。不能以君主命令之故而免其責任也。德國皇帝。關於此點。與英國君主異。德國皇帝。親自決定外交方針。直接外交談判。外務大臣。奉行維謹。因德國之外務大臣。對於議會。不負責任。故其奉行皇帝之命令。不至如英國外務大臣。深感困難也。

現今各國。所謂外交權者。在君主大權中。皆認爲重要部分。英國君主。行使此重要之大權。既受外務大臣之掣肘。則其他大權。所受之掣肘。必更有甚焉者。如立法司法行政之大權。及關於兵馬教會之大權。無不受內閣樞密院。議會。宗教議會。 *Eccestrastical Parliament* 等之掣肘焉。要之英國君主。就真實之意義言之。非政治的元首。不過虛擁國家最高之地位而已。維多利亞女王時代。有『女王者。君臨而不治政』之格言。可謂揭穿其實情者也。

### 第三款 君主權力微弱之原因

英國君主何以毫無權力是全基於歷史的原因也。昔時君主權力本極強大。久之君民屢有軋轢之事。國民終獲勝利。遂制限君權。擴張議會之權力。至最近維多利亞女王約六十年間。承繼帝位。是亦英國君權微弱之一原因也。

維多利亞女王。雖屬英明之主。究屬近於女性。關於政治智識。終缺男性之修養。且即位之時。年僅十八。天資縱極優秀。政治經驗。要未能圓滿也。

且維多利亞女王即位之始。即受「務不親裁政治」之忠告。蓋十九世紀之初。歐洲大陸立憲君主中。比利時國王尼阿婆爾德一世。最爲賢明。對於維多利亞女王。薰陶最力。當女王即位時。尼阿婆爾德一世。致女王書。示立憲君主之模範。內有一節述「立憲君主非有至難之職務。君主雖務求永保統治權。惟不可親當統治之衝。雖常在政治之中。惟不可因參與政務而負其責任。以無偏無黨一視同仁之德。收攬民心。爲國家之中心力」等語。維多利亞女王素敬重尼阿婆爾德一世。凡事均納尼阿婆爾德之忠告。而此次寄書。尤爲女王所服膺。故御宇六十餘年。一切政務。悉委任於內閣。不親自裁奪。所謂「女王君臨不治政」之格言。卽由此而起也。

英國政黨內閣及責任內閣之原則。在維多利亞女王以前。早已樹立。此原則固確定而不可動。而至今日。能得運用之妙者。則自維多利亞女王時代始。假令女王在位六十年間。易爲剛愎男



子而統治英國。則英國制度。決非如今日之狀態。是可推測而知也。

維多利亞女王時代。政治最爲昌明。在英國歷史中。可劃爲一新時期。蓋英國僅歐洲之一小島。至今日富強壓宇內。屬地徧世界。成爲大帝國者。均受維多利亞女王之所賜也。

雖然女王時代。英國政治。所以發展者。非因女王親行善政也。乃因組織內閣之政治家。自負責任。而施善良之政治。如彌德忒斯尼利古拉佐斯頓諸氏是已。且因此結果。適足以制限君權。增長議會及內閣之勢力。卽因君主不親裁政治。而依政黨內閣責任內閣之制度。能舉善良之政績。遂益增高內閣及議會之威信也。假令歷代內閣。不能舉如彼之成績。不能致英國於發展。則內閣及議會之威力。亦必不如今日之強大也。

繼維多利亞女王者爲挨佐哇佐七世。其次爲約翰五世。此兩代國王。天資英邁。政治之能力及手腕。均極優長。特因維多利亞女王。御宇日久。君權既受限制。自有『女王君臨而不治政』之格言。後欲回復女王在位以前之君權。勢有所不能。故今日英國。雖謂君權已全喪失。亦無不可。或曰。英國之君權與民權。最能調和。因而運用憲政。亦最圓滑。此種議論。實未明英國實際之政治者也。何也。英國非調和君權與民權。殆可謂全無君權者也。

## 第二節 合衆國大總統與實際政治之關係

## 第一款 大總統選舉之手續

合衆國大總統爲行政部之首長。任期四年。每屆四年。應行改選。但連舉連任。固憲法所不禁。而實際上連任大總統。尙無此先例耳。（按近日美國大總統威爾遜。已被選連任。是爲最近之特例）

大總統。非由人民之直接選舉。亦非如法國以元老院及衆議院之議員。組織大總統選舉會。而選舉之。乃由人民豫選大總統。選舉人。而選舉之也。卽各州選出大總統。選舉人。與選出聯邦議會（元老院及衆議院）之議員人數相等。由此選舉人。而選舉大總統也。故各州選舉大總統之投票數。與聯邦議會之代表數（卽投票之總數）均屬相同。

大總統選舉人之選舉。定期於大總統任滿前一年十一月第一火曜日（憲法第二條第一節第三項之規定。由聯邦議會之決議者）行之。被選之選舉人。於十二月第一水曜日。因舉行投票。集合於各州之首府。與以投票箋。自記所欲選出大總統之氏名。又別一投票箋。則記所欲選出副總統之氏名。然後對於被投票大總統之一切人名。及被投票副總統之一切人名。調製各投票之總數票。各自署名。附以證明。施以封印。經由元老院議長。送致於合衆國政府所在地。其票紙。留至翌年二月第二水曜日。開聯邦議會之聯合會。舉行開票。檢點票數。以最多數者爲當

選。至三月四日。遂就大總統之位。

大總統選舉人。投何人之票。乃法律上之自由。即各從良心之判斷。信爲堪任大總統及副總統之人。而自由投票也。然此僅法律論而已。實則依選舉人之自由意志而行。獨立之選舉者。殆絕無其事何也。大總統及副總統之候補者。於選舉人選出以前。由夏季之政黨會議豫選之。而大總統選舉人。須投票政黨所決定之候補者。如共和黨推舉許士爲候補者。民主黨推舉威爾遜爲候補者。各政黨於大總統任期屆滿前一年夏季。特開大會。行豫選投票。以公定候補人焉。夏季之政黨會議者。凡各地方政黨之代表人。悉行出席。以豫選大總統及副總統之候補者爲唯一之目的也。至於選舉人。則又由各州之政黨會議。指名豫選之。人民即對於此豫選候補者而投票也。故十一月之選舉（即大總統選舉人之選舉）得最多數選舉人之政黨。選舉大總統及副總統。必出自本黨質言之。即人民各依所住之州之政黨會議。所豫選大總統選舉人之候補者。而行投票。而選舉人。則依自己所屬政黨之大會。預選大總統及副總統之候補者。而行投票也。由此觀之。關於大總統及副總統選舉之大勢。在十一月選舉人之選舉時。可謂已經確定。但大總統選舉人。不必依人民直接投票。而選出之。即在各州立法部選舉。或推定之。亦無不可。因聯邦憲法於此。未設限制也。惟州之立法部。若採用人民直接投票。選出大總統選舉人之制度。

時則不能以人種、體色、及前之身分（自由民或奴隸）等爲理由。制限選舉權。此固修正憲法第十五條所規定也。雖對於大總統選舉人之選舉。無此特設規定。然關於一般選舉之原則。選舉人之選舉。固亦可適用。卽據普通規定。除因叛逆或其他犯罪剝奪及停止公權外。凡居住州內之合衆國人民。均有選舉大總統選舉人之權利也。惟州之立法部。不採人民直接投票。而採用立法部選舉或推定之方法時。則關於選舉權。更無問題。可由立法部任意自定手續。不過就今日實際言之。各州選出大總統選舉人均採人民直接投票之法。故上述之選舉手續。自應視爲重要耳。

夫大總統選舉人。苟據法律所與之權限。行獨立自由之選舉。則大總統及副總統。何人當選。非至開票檢算票數。無從判明。而十一月選舉人之選舉。亦不足置重。不如在十二月選舉大總統及副總統時。竭其全力矣。然就實際言之。選舉人非有獨立自由之選舉。其投票。常受夏季政黨大會所拘束。因此十一月選舉人之選舉。遂最爲重要。當選舉競爭時。選舉人在於各地。僅演說本黨之主義。政綱。或鼓吹本黨所豫選大總統候補者之人物。手腕。品性等。而求各地人民之贊成。蓋選舉人自謂。苟能被選。誓必投票。本黨所豫選之候補者。而爭選舉也。若選舉人當選舉時。未決定大總統之候補者。則人民對於選舉人被選後。果選舉何人爲大總統及副總統。態度未

明。不。免。疑。慮。卽。如。選。舉。共。和。黨。所。屬。之。人。爲。選。舉。人。則。共。和。黨。之。人。可。以。被。選。大。總。統。及。副。總。統。固。能。推。知。然。共。和。黨。中。果。屬。何。人。被。選。尙。未。能。明。故。選。舉。人。之。選。舉。前。各。政。黨。豫。選。大。總。統。候。補。者。卽。欲。免。此。弊。也。

可。被。選。爲。大。總。統。之。人。須。出。生。於。合。衆。國。之。公。民。及。制。定。現。行。憲。法。時。認。爲。合。衆。國。之。公。民。故。在。聯。邦。諸。州。以。外。所。生。者。及。由。外。國。歸。化。者。無。被。舉。爲。大。總。統。之。權。是。卽。憲。法。所。規。定。之。第。一。資。格。也。次。則。年。齡。須。達。三。十。五。歲。以。上。又。在。合。衆。國。居。住。十。四。年。以。上。者。是。卽。憲。法。所。規。定。之。第。二。資。格。也。具。此。二。資。格。者。無。論。何。人。均。得。被。舉。爲。大。總。統。

被。選。大。總。統。者。就。職。之。始。必。先。宣。誓。誠。實。執。行。合。衆。國。大。總。統。之。職。務。及。竭。其。全。力。維。持。保。衛。合。衆。國。憲。法。之。旨。是。亦。猶。君。主。國。之。卽。位。禮。節。不。過。一。種。之。儀。文。而。已。

### 第二款 大總統本身之上特權

具。上。述。之。資。格。并。依。前。述。之。方。法。而。選。出。大。總。統。爲。合。衆。國。之。行。政。部。首。長。統。治。全。國。因。而。本。身。上。之。特。權。及。政。治。上。之。權。力。頗。爲。廣。大。本。身。上。之。特。權。者。第。一。大。總。統。對。於。職。務。有。受。俸。給。之。權。利。其。俸。給。之。額。雖。屬。聯。邦。會。議。所。決。定。惟。確。定。後。則。大。總。統。在。任。期。間。議。會。不。得。增。減。之。同。時。亦。不。得。由。合。衆。國。及。諸。州。別。受。他。之。俸。給。據。現。行。法。律。所。定。大。總。統。之。俸。給。額。每。年。計。五。萬。弗。十。

萬圓)

英國總理大臣俸給五千鎊(五萬圓)其他大臣俸給分五千鎊三千鎊二千鎊之三級。惟倫敦市長之俸給一萬鎊(十萬圓)國教大僧正之俸給一萬五千鎊(十五萬圓)故國內最高政治家之俸給較大僧正及市長之俸給爲低。至合衆國則無論何人俸給無更優於大總統者。惟實業家不在此例。

大總統一切行動不受逮捕。身體自由。不被拘束。縱令犯殺人之罪。亦不受裁判官之審判。此即大總統之一特權。惟與君主國之君主根本的性質及身分顯有不同。非有所謂神聖不可侵。絕對無責任之特權。故普通事情雖可不受司法官之審判。而對於元老院爲彈劾法廷者。則應負責任。所謂彈劾法廷之元老院者在合衆國法官長 Chief Justice 監督之下。而組織之限於衆議院。決議之件有審判大總統之權限也。換言之。即大總統除據衆議院彈劾之決議。受元老院之審判外。不受他之裁判也。且在元老院審判時。亦不受逮捕拘束。又不能強其出席法廷。及提出證據。當受有罪之宣告前。不能剝奪停止大總統所有之權力。受有罪之宣告後。亦不即受刑罰之執行。蓋元老院之有罪宣告。僅褫奪大總統之官職。并被奪將來大總統之資格。非即科以刑罰也。而科刑之事。應據元老院之有罪宣告。官職之執行權。悉予褫奪。後更依普通裁判所之

令狀而行逮捕監禁審問焉。

### 第三款 大總統之政治權力

以上均述大總統一身上之特權。茲更就政治上之權力觀察之。畧舉如左。

#### 第一項 外交上之權力

第一、外交權。合衆國憲法規定。『大總統依元老院之勸告及承諾。有締結條約之權。但須出席議員三分之二之同意。』是卽委任大總統以外交之權。得與外國交涉談判。締結條約。協約固甚明也。此爲大總統之獨占權。非他人所能享有。縱令各州亦不能與外國締結條約。協定同盟。因未得聯邦議會之承諾。州與外國之一切行爲。固憲法之所禁也。若聯邦議會與以承諾時。州與外國雖可協定事件。是乃舊同盟時代之遺制。實則各州并無此活動。今日外交權。爲大總統所獨占。因而任命派遣合衆國之外交官。及領事官。或接受外國之外交官及領事官。亦爲大總統之權限。但外交官及領事官之任命。須得元老院之承諾耳。

#### 第二項 立法上之權力

第二、立法權。大總統有召集聯邦議會之兩院或一院。開臨時會之權。且上下兩院。就於停會之期限。不能一致時。認爲適當之時機前。有命兩院停會之權。停會者。本屬議會之權限。大總統固

不能更動其決議。惟對於其他決議及法律案。有不裁可之自由權。又大總統可就兩院中。先召集一院。開臨時會。此在他國人觀之。似甚奇異。然合衆國與外國締結條約。及大總統任命官吏之際。須得元老院之承諾。故特設此規定。此際以元老院視爲立法府。不如視爲行政評議會。而召集之也。

大總統有完全立法上之提案權。即大總統就於本國內外之大勢。報告於議會。且以統治上必要之計劃。親自起草。各種議案。提出於議會也。其手續係每年議會開會時。送致教書 *Message* 行。此權限。惟第一任大總統華盛頓。及第二任大總統朱亞達士。則不以教書。均親自出席議會。而以口頭報告。殆亦猶各國總理大臣。親臨議會。演說大政方針者焉。至第三任大總統約夫遜。因訥於言辭。不親自出席。遂啓文書通告之例。至今日。竟成確定慣例。雖有雄辯之大總統。亦不能親臨議會演說。僅能以教書行憲法上之職務而已。假令約夫遜不創此慣例。則大總統與議會之意志。最易疏通。且能各明責任。乃自約夫遜用教書送致議會後。於是大總統之通告。僅屬一種儀式。行政部與立法部失和協之途。馴致不相信用。論者惜之。夫近世各國行政部長官。均親出席於議會。故立法部與行政部有密接之關係。國務大臣。一方受議會之監督。一方則立於指導兩院之地位。然合衆國無此規例。誠最大之缺點也。



大總統所提出之勸告及議案。採用與否。屬於兩院之自由。同時對於兩院所通過之法律案及議決。裁可與否。則屬於大總統之自由。若大總統裁可兩院所通過之法律案。國務總理公布之。而爲法律。或大總統對於兩院所通過之法律案。在憲法所規定之期間。無表示不裁可之意。則此法律案。仍認爲大總統之裁可。亦由國務總理公布之。惟大總統明白表示不裁可之意。則法律案當然消滅。或附議會再議。再議之後。兩院承認大總統之不裁可時。法律之消滅。固無論已。若不承認大總統之不裁可。而仍希望其法律案之成立。則可不經大總統及國務總理。以最後審議。可決該法律案。由議院之議長。公布於新聞紙上。而爲法律。約言之。大總統裁可法律案。則自裁可之日。發生效力。若實施之效力爲別一問題。若不裁可時。付兩院再議。則議院最後可決之日。發生效力也。

### 第三項 行政上之權力

第三、行政權。在總統權限中最強且廣。大總統有解釋法律。依適當之順序。方法及程度。實施法律。及因實施行使必要各種機關之權力。且有任免各部長官以下行政官吏之權力。但任免重要之官吏。須得元老院之承諾。任免外交官及領事官亦然。

大總統因行政之必要。得解釋一切法律。惟其解釋。立法院及裁判所。得加以修正。卽立法院議

定補充的法律。修正大總統之解釋。或裁判所據判決而修正之也。二者之中。若有一修正者。則視爲正當之解釋。而實地施行之。直接施行法律之人。多屬行政官吏。大總統固僅總攬其大綱。然以行政官吏。係由大總統所任免。爲大總統之股肱。故亦與大總統親自施行政治同。

#### 第四項 軍事上之權力

第四軍。事權。大總統。統率。合衆國。陸海軍。及諸州。之義勇兵。有召集。全國。兵役。之權。憲法上關於陸海軍之組織。及諸州義勇兵。歸大總統。統率。均未設有規定。然聯邦議會。可依據憲法。以此權力。委任。於。大總統。議會。議決。自由。應募。主義。(義勇兵主義)創設。陸海軍。之常備兵。凡健康。男子。年齡。自。十八。歲。至。四十五。歲。皆有。服役。之義務。大總統。因。內亂。外敵。認爲。必須。用兵。時。得。命令。義勇兵。之。司令官。召集。義勇兵。之一部。或。全部。且。判定。實際。用兵。與否。專屬。大總統。之權。雖。立法部。廢止。法律。可以。限制。大總統。軍事上。之。權力。而。現行。法律。存在。中。則。憲法。上。大總統。爲。大元帥。之。大權。要。不能。加以。侵害。也。夫。大總統。在。平時。戰時。均有。指揮。軍隊。配置。駐地。之。權。因而。禦。外。敵。定。內。亂。施行。法律。決定。須。用。兵力。與否。亦。屬。大總統。之。權。立法部。不能。干涉。之。但。布。告。攻。擊。外國。則。大總統。無。此。權。限。詳。言之。即。大總統。認爲。維持。國家。安寧。之。必要。可。不。經。立法部。之。承諾。開始。防禦。的。戰爭。或。叛逆。之。鎮。定。然。發。兵。攻。擊。外國。則。必。俟。議會。之。議決。不過。戰爭。開始。後。不。問。適。法。

與否。調動軍隊爲大總統完全之權力。并屬最重之責任。非僅能指揮命令軍隊而已。且對於因戰鬥經過地方之住民得行特別之統治。即大總統對於地方一切之人民得中止其自由權也。此種行動近於專制。雖與民主國不能適應。特既因用兵。若不行使專制權力。究不能維持國家之安寧秩序也。

大總統爲大元帥。既有上述廣大之權力。故原則上須有任命陸軍武官之特權。合衆國憲法規定其手續與任命文官同。戰時任免將校。固屬大總統之專斷。而在平時除軍法會議之宣告外。不能罷免之。至任命義勇兵將校。乃各州之權能。更與大總統無關焉。

#### 第五項 司法上之權力

第五、司法權。大總統除彈劾事件外。對於一切國事犯。得行大赦、特赦及減刑之權。惟裁判之權。應歸高等法院以下之裁判所掌之。則非大總統之所有。觀合衆國憲法規定『合衆國之司法權。在於高等法院及聯邦議會議定所設他之下級裁判所。高等法院及下級裁判所之判事。爲終身官。其職務之報酬。依一定之時間而受俸給。在職中。俸給不得減額』又規定『聯邦政府之司法權。包含合衆國之憲法、法律及條約所發生一切之普通法。并衡平法上之訴件。即關於全權公使、領事及其他派遣外國使臣之訴件。合衆國訴訟當事者之訴件。二州或二州以上所起

之訴件。一州與他州人民間所起之訴件（一州爲原告時）異州人民間所起之訴件。同州之人民因異州貸與土地所提起之訴件。并一州或州內人與外國或外國人民間所起之訴件。悉爲司法權之所及也。故關於外交官及領事官之訴件。及一州當事者之訴件。則高等法院。行初審之裁判權。就於其他事件。則從聯邦議會之所定。高等法院。審理其控訴。大總統對之。均不得加以干涉。至高等法院以下之裁判。所亦能以獨立之權限。審理訴訟。大總統僅有司法行政一部分之赦免權。不得有司法裁判權焉。

#### 第四款 大總統統治之實際

以上所述大總統之統治權。皆由大總統親自行使之。原則上不能使他人代行。亦不受他人制限。乃名實兼備之權力也。雖有所謂副大總統之代理官。而事實上并不掌握行政權。僅大總統在任期中死亡。或辭職之際。得代就大總統之職。又大總統有事故時。得代行其職權而已。大總統及副總統俱死亡。或辭職。或爲無能力時。在後任者未定前。國務總理臨時代行大總統之職。若國務總理有事故時。則由財政總長行之。財政總長有事故時。則由陸軍總長行之。陸軍總長亦有事故時。則順次由司法總長。郵傳總長。內務總長代之。但各總長代行大總統之職。權須依聯邦憲法所規定。具備大總統之年齡及住居。并公民權之資格。此固必要之條件也。昔

時正副總統有事故時。由元老院臨時議長 President Protengore 代行大總統之職權。臨時議長有事故時。則由衆議院議長代之。特因元老院臨時議長及衆議院議長。往往有缺員之事。每多不便。故以一千八百八十六年議會之決議。竟廢止此制度。而新定現行制度焉。

除上述特有事故外。大總統之職權。不得使他人代理。亦不受他人制限。蓋非如英國君主。當行元首之職權時。必須內閣大臣之輔弼。副署。乃基於憲法所規定。而能發揮政治之手腕也。縱令因行政之便宜。招集各部長官。開所謂閣議者。然在憲法上及法律上。并無特定之權限。因此大總統對於其決議。毫不受拘束。必依自己之責任。行使憲法所委任之大權。且不可不行之也。

### 第三節 法蘭西大總統與實際政治之關係

#### 第一款 大總統之選舉手續

法蘭西大總統。亦如合衆國。爲行政部之首長。任期七年。期滿前一月。須召集選舉會。選舉會以上下兩院議員組織之。非如合衆國。因選舉大總統。特由人民直接選出選舉人也。上下兩院之議員。既爲選舉會議員。故選舉會。由元老院議長與衆議院議長。協議召集。是爲原則。若元老院議長。怠於召集時。則選舉會在大總統任期滿前十五日。有自行集合之權限。選舉會既組織召集後。依元老院議長監督之下。由副議長與書記官執行選舉事務。至於大總統之死亡或辭職。

之際亦與大總統之滿期退任無異。以同一之方法順序而開選舉會。此法蘭西憲法與合衆國憲法所以不同也。合衆國有副總統。法蘭西則無此制度。故大總統滿期退職死亡或辭職時不可不選舉新大總統。若斯時衆議院適在解散中則非先執行衆議院之總選舉後不能開選舉會。此際數日或數月間大總統之地位不免虛懸。故以大臣會議行臨時大總統之職權。非如合衆國由各部長官一人順次代理之也。

選舉會以過半數選定大總統。其他手續并未規定。若據先例不須討論一切。卽行投票。且選舉之結果由前大總統之內閣通告新大總統。至選舉會開會之地非在巴黎而在黑爾塞。此則非從慣例乃基於憲法所規定。黑爾塞者爲帝政時代宮城之所在。法蘭西歷史上最著名者也。就於大總統之資格。法蘭西憲法僅有一種制限。卽曾經統馭法國之王家子孫不能任大總統之職是也。故其資格非如合衆國憲法設年齡住居公民權等制限。但大總統之職爲政治最高之人。處於國家元首之地位。被選者須享有法國之公民權。不待言也。其曾經統馭法國之王家子孫所以無被選之資格者。因懼共和制度復被破壞也。

## 第二款 大總統之不可侵權

被選舉之大總統除犯有叛逆罪外全無責任。卽政治上及刑事上均不負責任也。惟犯叛逆罪

時則由衆議院提起公訴。元老院審問之。此外無論何人不得提起公訴。亦不得審問。縱犯有大罪。普通裁判所亦不能拘束其自由。約言之。卽法蘭西大總統神聖不可侵較合衆國大總統更有優越之特權也。但法蘭西憲法所謂叛逆罪者。果指何種犯罪耶。憲法上未有定義。僅由字義考之。殆指國事犯而言。（例如顛覆共和政府樹立帝制之陰謀）故衆議院依自己之心證認大總統犯有叛逆罪時。提出公訴。元老院則判定其爲叛逆罪與否。質言之。卽解釋叛逆罪定義之權限。應屬於元老院也。若元老院認爲叛逆罪。對於大總統下有罪之宣告。且可直處以死刑。不此由法理上考之。甚非穩健之制度。蓋大總統在職之期間。仍爲國家之元首。對之執行死刑。不得不謂爲不條理之制度也。夫合衆國制度。元老院僅能褫奪大總統之官職。并僅能褫奪將來大總統之資格。不能科以刑罰。科刑之事。乃在褫奪大總統官職後。普通裁判所視爲常人而審問之。法蘭西制度。則政治法廷之元老院。當大總統未免職時。卽爲有罪之宣告。科以刑罰。故兩者比較。似合衆國制度較爲優良。然除此點外。則法蘭西制度較諸合衆國。所以保護大總統者尤厚。詳言之。法蘭西制度。僅一叛逆罪。不保護大總統。其他則皆極力保護。合衆國制度。則因重罪輕罪。均能使大總統免職也。

要之。合衆國爲總統責任制之國。法蘭西爲內閣責任制之國。合衆國大總統處理萬幾。躬負責

任法蘭西大總統。除叛逆罪外。一切任務之行動。均不負責任。對於人民亦然。故法蘭西制度。務防止大總統對於人民直接負責。此固政治家積久經驗。而特設此制度者。因大總統由人民所選舉。若直接對於人民負責。則大總統將不服從議會之制令。自以得人民之信任。而統治全國。或至蹂躪議會。拘束反對黨之自由。而施行專制政治。使帝政有復燃之慮。徵諸往例。固明甚也。故制定法蘭西憲法之政治家。深懼元首懷挾野心。務防止大總統直接對於人民負責焉。夫自民主國普通之原理言之。務使行政者負重大之責任。因以限制其權力。固屬當然之事。惟法蘭西則不然。務使最高行政者。輕減責任。因以限制其權力。是殆由於法蘭西國民性與合衆國異。卽法之國民。多流於感情。易爲野心家所煽動。是也。昔拿破侖曾宣言。願對於法國人民直接負責。衆議院聞之。極爲憤激。謂大總統決非對於人民直接負責。乃對於立法部之兩院。所謂法蘭西國民之代表者。應負責任。且其責任亦僅限於犯叛逆罪之際。對於其他一切政務及普通刑事。則不負責任。遂以此旨決議。由是觀之。足以知法蘭西大總統毫無責任。且缺乏權力者矣。夫法國憲法採用內閣制。內閣負完全之責任。因議會衆意之向背而進退。內閣是以大總統僅在社會上得有榮譽而已。試就法美兩國比較之。則合衆國大總統爲政治之主動者。爲政府之首腦。法蘭西大總統則非政治之主動者。僅擁有名譽之虛職。故對於大總統以口語或文書而



加誹謗者較誹謗通常之人處刑尤重。因法國大總統之名譽特權非常廣大。所謂神聖不可侵是也。

### 第三款 大總統之政治權力

茲更觀察法蘭西大總統之政治權力。僅名義上握有左述之一切權力而已。非如合衆國大總統得自由行使其實權者也。

#### 第一項 外交上之權力

第一、外交權。大總統不經兩院之承諾。對於外國。雖不能開始攻擊的戰爭。但防禦的戰爭。則有此權力。又任命外交官領事官及接受外國之使節。并與外國締結條約協約等。亦屬大總統之權。惟條約及協約之締結。又關於平和或貿易之協定。關於法國財政或領土之協定。關於在外國之法國人。身體或財產之協定。不可不先經立法部兩院之可決。故在合衆國。僅須得元老院之承諾。在法蘭西。則須得兩院之承諾。是即法蘭西大總統較合衆國大總統受法律之制限尤嚴也。

#### 第二項 立法上之權力

第二、立法權。大總統有召集議會開臨時會之權。又在同一會期中。對於兩院得兩次命其停會。

惟每次停會不能亘一月以上。且議會每年開會極少。須五個月。其被停會之期間。不能在此五個月內計算之。至兩院雖可各以過半數要求開臨時會。而召集之者。仍爲大總統。不過大總統不能拒絕其要求耳。若夫大總統因國家之安寧幸福。認爲必要時。經元老院之協贊。得隨時解散衆議院。解散之目的。亦猶英國使選舉人就於當時之問題。各自表示意見。卽以政府之所見與議會之主張。孰爲正當。徵求國民之意見。乃解散之目的也。解散之後。須於二月內行總選舉。選舉完結後。須十日以內召集新議會。故以此謂大總統之權力。不如謂爲義務也。至於命議會閉會。亦屬大總統之權限。但非經過開會五個月後。不能命其閉會。是爲大總統之義務。關於此點。法國與美國異。美國大總統無解散議會之權。亦無命其停會之權。僅在上下兩院停會之期限。不能一致時。得行使此權限。非如法蘭西大總統有總括的權限也。又大總統欲改正憲法。得以開國民會議。提議於兩院。若兩院拒絕時。則不能強行之。或元老院承認大總統之提議。獨衆議院拒絕時。則大總統除與元老院協議解散衆議院。以其問題。訴諸選舉人外。無他之方法焉。大總統得提出立法議案。雖其議案多由國務大臣提出。非由大總統親行之。惟得以大總統之名。提出於議會。至關於財政之議案。須先提出於衆議院。其他議案。則兩院中可以隨意提出。此固各國共通之制度也。

大總統對於兩院所通過之法律案有要求再議之權。此由某種意義言之似亦可謂法律裁可之拒絕。大總統因實行此要求當裁可法律案前從憲法所定期限須用文書附以理由送還兩院。若既經此手續則兩院在憲法上不能拒絕其要求。但兩院多數再可決時則大總統之異議應歸消滅不能第三次要求覆議。

公布法律亦屬大總統之權。惟公布之方法憲法上未設規定屬於大總統之任意。惟自兩院通過法律案咨送大總統之日起須於一月內裁可公布之。若兩院可決緊急公布之旨則由可決之日起三日以內公布之。但公布緊急之決議不必再加法律案咨達於大總統。僅以法律案前已咨達。經數日後在議會爲緊急公布之決議。申告於總統可矣。大總統對此要求不可不服從。惟對於兩院要求再議時不在此限。

### 第三項 行政上之權力

第三行政權。此在大總統權力中最屬重要者。大總統因行政之職務有任命一切官吏之權。此固憲法所明定也。且限於立法部以法令設有特別規定外有罷免一切官吏之權。但對於武官大學教授及裁判官則今日法律與以特別之保護。大總統不能罷免之。其他各項官吏亦常以行政命令定任用之資格。是任用範圍事實上不免有所制限。不過具備資格者任爲官吏應屬

於大總統之權限耳。

大總統又有制定行政命令之權。行政命令者。謂執行立法部所制定之法律。必要之命令也。若議會已定有施行細則時。大總統應遵從之。不再發布行政命令。若議會僅制定根本法時。則大總統因執行法律之必要。有發布一切命令及訓令之權限與義務。約言之。有補充立法部所制定之法律而執行之之權力也。行政命令。雖不規定於法律之中。而有拘束人民自由權利之效力。事實上與法律同。故大總統行使此權力。非侵害立法部之法律制定權。亦非以命令變更法律者也。其行政命令。可以附設罰則。但其程度不能超過五佛郎（一圓）即不服從行政命令者。得科以一佛郎至五佛郎之罰金也。

#### 第四項 軍事上之權力

第四軍事權。大總統爲陸海軍之大元帥。必要之時。得調動陸海軍隊。此在憲法上。雖無明定。然解釋上。大總統有此權限。固毫無疑義。且不問何時。有調動陸海軍之必要與否。得依大總統之自由裁度而決定之。又不問鎮壓內亂。與防止外患。因圖國家之安寧幸福。認有用兵之必要時。大總統亦隨時有進退陸海軍之權。惟攻擊的戰爭。則須得立法部之承諾而已。

#### 第五項 司法上之權力

第五、司法權。大總統因審判關於國家安寧之犯罪者。有以元老院構成裁判所之權力。此構成之裁判所（卽元老院）得審判國家最高級之官吏。卽大總統本人。亦可於此審判之。又大總統對於普通之有罪者。有赦免之權。對於視爲政治法廷之元老院。宣告有罪之諸大臣。有特赦之權。至大總統赦免權中。應包含減刑、再審、刑之執行停止等。此固普通之解釋也。但大赦之權。則不屬於大總統。而專屬於立法部焉。

#### 第四款 大總統政治之實情

##### 第一項 大總統與內閣之關係

以上所述各種權力。據憲法及法律之規定。應屬於大總統。然行使權力時。須得內閣或大臣一人之副署。召集元老院爲法院時。須得內閣會議之同意。頒發行政命令及其他公文書。亦須得國務大臣之副署。故法蘭西大總統之權力。亦如英國君主。僅有名義而無實權。就於大總統權力之行使。不親負責任。乃由內閣大臣。連帶或單獨負其責任。內閣大臣之任免。自憲法上言之。固出於大總統之隨意。然亦僅有其名義而已。實則須選衆議院多數推舉之人。任爲大臣。決非徒從大總統之所好也。至法蘭西之參議院（元老院另屬一種）與英國之樞密院同。其參議員之任命。名義上亦屬大總統之隨意。實則任命內閣會議所推舉之人。非大總統自由選任者也。

## 第二項 美國大總統與法國大總統之異點

茲就法美兩國比較之一、法蘭西大總統爲君主的元首。二、大總統雖均位於行政諸部長官之上。統治國務。然合衆國大總統總攬國政。名實相副。法蘭西大總統僅名義上謀國務之統一。三、合衆國大總統爲各部長官之長官。有同僚之性質。對於一切國務。有最後決定之權力。且依憲法及法律之規定。各部大臣行使權力時。殆無不受大總統之監督。因而大總統實爲行政部之首長。而法蘭西大總統（英國亦同）僅名義上爲行政部之首長。就於政府行政及政策。與以最後決定者。則屬於總理大臣。大總統無此權力。故總理大臣爲事實上行政部之首長。而監督各部大臣焉。四、兩國制度。孰爲善良。茲不詳述。惟當一言者。卽大總統任期之長短。與大總統之權力。頗有關係是也。假令大總統爲名實兼備之國家元首。親當政治之衝。則其必然之結果。大總統任期不可不短。何也。大總統既不因議會之向背而進退。其內閣亦然。若大總統久居其位。殆與君主專制政治同。此合衆國大總統任期。所以限定四年也。法蘭西大總統。則非政治之主動者。僅屬名義上之元首。一切國務。均由內閣處理之。內閣對於議會。實負責任。大總統之人物如何。與政治毫無影響。故大總統任期。不妨稍長。此法蘭西所以採用七年任期之制度也。五、合衆國大總統交替時。則政策變動。內閣亦必更選。大總統未交替間。政策及

內閣均不變易。故大總統任期。勢不能不稍短。法蘭西大總統雖不交替。而內閣常因議會之向背。屢次更迭。內閣更迭。政策必變。故大總統任期。不妨稍長也。

#### 第四節 德意志皇帝與實際政治之關係

##### 第一款 皇帝之神聖不可侵權

德意志聯邦憲法規定曰：『聯邦元首之職。屬於普魯士王。普魯士王。依此資格。稱爲德意志皇帝。』就於皇帝之特權。未設規定。然試觀德意志帝國之皇位繼承。可以準據普魯士王室典範而行。關於皇帝之諸條規。限於聯邦憲法無特別規定者。可以準據普魯士之憲法及王室典範之規定。是德意志帝國皇帝。有神聖不可侵。絕對無責任之特權。固屬明甚。此爲普魯士憲法第五十三條所規定。德意志皇帝。當然適用之也。普魯士國民。在歐洲國民中。最重君主。最富國家思想。比較的能以皇室爲中心。而一致團結者。因此德意志皇帝。所有神聖不可侵。絕對無責任之特權。非如他國。屬諸人爲的制度。乃自然的發生之結果。換言之。卽德意志君主之有此特權。較諸他國。更爲適宜。因而此種特權。亦較英法美之元首。較爲強大而且確實也。聯邦憲法。所以不詳爲規定者。非敢輕視之。乃認爲當然所應有。故不須規定焉。如美如法。皆屬共和民主國。其元首係由人民選舉之。故憲法上有規定特權之必要。否則。不可不解釋無此特權矣。至於德國。

依歷史之經過而發生君主之特權。憲法上亦僅基於歷史自然之發達。以文字簡單表明之。此普魯士憲法第五十三條所以僅設簡單之規定也。因此規定有特權之普魯士國王。既君臨德意志帝國。帝國憲法自無更設規定之必要。蓋不設規定。解釋上亦當然推定爲有特權者也。

## 第二款 皇帝之政治能力

### 第一項 外交上之權力

第一、外交權。德意志皇帝在國際上有代表帝國。派遣使臣於外國。并接受外國使臣。及與外國締結條約。協約。宣戰。媾和之權。此帝國憲法第十一條所明定也。惟皇帝將締結之條約。若有影響於帝國憲法。或通常法律之規定者。則當締結前。須豫得聯邦參議院之同意。又欲使條約有效。亦須得聯邦衆議院之承諾。至布告攻擊的戰爭。更須得聯邦參議院之承諾。此種規定。事實上似以制限皇帝之條約締結權。及交戰權。特其目的。乃以防止條約與憲法及法律間發生矛盾。爲主。非僅在於制限皇帝之權力。故條約有抵觸憲法及通常法律之規定者。聯邦參議院得修正之。蓋因德意志制度。皇帝不能以條約變更法律。而立法部則可以法律變更條約。遂有如上之規定焉。

德意志皇帝。依普魯士王之資格。在聯邦參議院。有十七之投票權。故皇帝宣戰之際。能使得有



十七之贊成投票。然據憲法上規定。宣戰有效。須有三十票之贊成投票。則除普魯士投票外。尙不足十三票。而聯邦諸國之投票數。巴威利亞最多。得有六票。其他每邦。則僅有一二票。是攻擊的宣戰。除普魯士外。極少須得三侯國之同意。因此皇帝欲爲攻擊的宣戰。事實上決非易也。唯僅爲防禦的宣戰。則屬於皇帝之任意。締結平利通商條約。及不抵觸憲法及法律之條約。亦然。

## 第二項 立法上之權力

第二、立法權。德意志皇帝對於聯邦參議院及衆議院。有召集開會停會及解散之權。但同一會期中。不能二次以上。命衆議院停會。又停會日數。不得超過三十日。且解散衆議院。須得參議院之同意。既得同意而命解散時。則須於六十日以內。行新選舉。九十日以內再召集之。

皇帝又有選任聯邦參議院議長。及勅選參議院內。關於海軍常置委員會之委員。并關於陸軍及堡砦常置委員會之委員之權。但當選任委員時。除普魯士外。於各聯邦中。極少須舉四個國之代表者。在此權限範圍內。皇帝勅選何人。可以自由。至聯邦各國。若有提議。皇帝必交付於參議院會議。參議院之決議。應悉提出於衆議院。

德意志皇帝立法上之權力與義務。規定於法律者。大略如上所述。至於在參議院及衆議院。無

立法上之提案權亦無權不裁可兩院之議決然皇帝以普魯士國王代表參議院之資格與他之聯邦王侯同得行使提案權至於衆議院因無代表者故無此權惟皇帝之代表者與他之聯邦諸王侯代表者同得赴衆議院陳述皇帝及政府之意見

德意志皇帝又以普魯士國王資格有參議院十七之投票而否認憲法之改正以制止憲法上所保障特權之變更蓋欲通過憲法之改正案在參議院之反對投票須在十四票以下若有十四票以上之反對則修正案即爲否決也參議院者以二十五之聯邦政府所選出之議員而組織之其總數五十八名因而投票總數爲五十八票代表之分配普魯西十七票巴威利亞六票薩克森及烏爾登黑爾各四票巴登及黑塞各三票佛登斯威克麥克連黑爾雪梨各二票其他各邦及都市各一票此各邦之議員應各從政府之訓令而連帶投票故皇帝雖不能依普魯士王之資格獨立改正憲法而對於他之聯邦諸國連合欲改正權力時則能抑止之且參議院可否投票同數時有決定投票之權力是最宜注意者也

皇帝有裁可參議院及衆議院所可決之議案附以形式視爲法律而公布之權惟對於兩院所通過之法律案除特有例外者無拒絕裁可之權所謂例外者即對於憲法陸海軍軍制關稅及國產稅之制度并關於施行此制度之現行法令欲加以變更之法律案有否認之權也此等法

律案。雖以單純多數可決之。亦屬無効。因其議決之手續。與改正憲法同。若兩院以此非常立法。僅用通常法律之手續。而以單純多數議決。請於皇帝。則皇帝可拒絕法律案之裁可。除此否認權外。皇帝對於一切議案。均應無條件。與以裁可。由是觀之。德意志較諸美法大總統。權力尤爲微弱。卽美國大總統。對於通過兩院之議案。有不與裁可之權力。（兩院再可決其議案時。則大總統裁可與否。均視爲法律而成立。）法蘭西大總統。關於通過兩院之議案。有付還兩院再議之權力。德意志皇帝。除上述例外之規定。無不裁可權。亦無要求再議權。故其政體。頗似民主。實則不然。蓋德意志聯邦參議院。與他國之元老院及貴族院。根本的性質不同。參議院之議員。爲代表聯邦各國元首之人。遵從元首之命令訓示而行。動各國元首均屬保守。反對民權。假令聯邦衆議院。通過民主的急激之法律案。而參議院亦常抑止之。故皇帝雖無直接不裁可權。亦不至如美法二國之立法。常趨於民主傾向也。約言之。卽皇帝之直接否認權。由聯邦各國元首代表所組織之參議院。而間接代之也。

### 第三項 行政上之權力

第三。行政權。（關於內治行政皇帝之權力）德意志憲法第十七條規定曰：「監督帝國憲法之施行。爲皇帝之權利及義務。」夫直接施行法律者。爲聯邦各國之政府。而非皇帝。皇帝僅監督

聯邦各國之元首及其政府而已。但聯邦各國之元首及政府如拒絕皇帝命令或抵抗之或蔑視之。則皇帝經聯邦參議院之承諾。對於其聯邦國。得以兵力強制施行。

內治行政。由聯邦各國政府施行之。雖屬原則。然帝國政府。非無直接施行之事項。例如財政事務。郵便電信事務。鐵道行政。關於貨幣度量衡之事務。皆由帝國政府自行之。此外如各種之特許事務。免許事務。證明檢查事務。補助獎勵事務等。亦然。帝國政府立法權之範圍。較聯邦各國政府立法權之範圍。更爲廣大。聯邦各國政府所制定之法律。就原則言之。不可不準據帝國之成文法。故事物之性質上。必須統一之法律。例如結婚法。離婚條例。自始皆由帝國立法部制定之。至於今日。則非僅制定此統一必要之法律而已。如移住法。貧民法。保險法。勞働法。工場法。及其他家畜衛生規則等。亦悉由帝國政府自行規定。聯邦各國不過基此根本法規。定其施行細則。因此帝國政府執行之事務。日益繁多焉。帝國政府。監督聯邦各國政府之法律行政。務極敏活。且依其方法。整然而有秩序。以是財務行政。鐵道行政。郵便電信行政。及關於貨幣度量衡行政等。性質上皆不屬地方政府之事務。換言之。卽帝國全體。須有劃一的施設之行政事務者。由帝國政府自行管轄之。其他則僅設一般法規。委任於聯邦各國政府。而實行之。較諸合衆國之內治行政。更能舉統一有效之實焉。合衆國關於結婚法。及離婚法等。中央政府。不設根本法規。

其條件各州不同。故在甲州不得離婚者。移住乙州。配偶者於不覺間。受正當之離婚判決。再與己之所愛之人結婚。而歸甲州時。前之配偶者。婚約仍屬有效。在合衆國中。此種奇異之例。固屬不少。蓋立法之不統一。遂生地方分離之弊害。斯誠美國不可掩之事實也。至於德意志。則無此現象。縱令帝國政府。直接實施之行政事務。種類頗少。而關於一切行政事項。設有一般法規。且對於聯邦政府。基此法規。直接當行政之衝者。嚴重監督之。故能確保行政之統一。殆與帝國政府施行一切政治。有同一之效果。此在英法之單一國。雖屬通常之事。而如美德之複雜國（即聯邦制）則極爲重要也。

以上均述內治行政皇帝之普通權力。此外。尙有所謂特別權力者。即直接管轄埃爾薩斯羅得靈肯之地方政治是也。埃爾薩斯羅得靈肯者。非組織帝國之聯邦國家。乃直屬於帝國政府之新領土。近時雖有人運動欲認爲獨立之國家。加入德意志聯邦之一者。聯邦議會議員。亦有提出請願及法律案者。迄今此議。尙未成立。將來果爲聯邦中之一國家與否。仍屬疑問。惟皇帝對此地方。親自行使統治權。非由帝國憲法所授與。乃由一千八百七十一年六月。帝國立法部可決一種法律。而授與之。據此法律之規定。皇帝對此地方。得任免一切行政官吏。使之處理地方行政。

皇帝及其政府。直接施行挨爾薩斯羅得靈肯之政治。并監督其他聯邦行政之結果。德意志皇帝對於此等行政。應有任免一切官吏之權。雖聯邦各國。從事固有行政事務之官吏。可由聯邦各國政府任免之。非皇帝所得左右。然有密接關係帝國行政之官吏。則皇帝親自任免之。是爲原則。假令任免權。不屬於皇帝。而屬於聯邦各國政府時。而其官吏所行之事務。與帝國行政有密接關係者。則皇帝亦得指揮命令其官吏。例如收稅官。雖分爲帝國政府所任命。與聯邦各國政府所任命二種。皇帝均能處分之。詳言之。卽皇帝關於收稅之事。非僅對於聯邦各國政府施行監督。且可與帝國之官吏同視。直接指揮命令聯邦各國之官吏。使提出必要之報告。此固帝國憲法所明定也。但此規定。巴威利亞、烏登黑爾比、巴登三國之徵收酒稅。則不適用。僅對於其他諸國。其收稅官。可與帝國收稅官同一處分之耳。又如從事郵便電信事務之官吏。皇帝均可自由任免。因帝國內郵便電信事務。皇帝有最高統轄之權。且有制定規則之權。故實行統轄權必要之官吏。皇帝可以自由任免之也。至於選任下級之郵便電信事務官。固屬聯邦各國之自由。惟皇帝亦有直接指揮命令之權。視與帝國官吏同。不許聯邦各國政府施行絕對的命令。是亦法律所明記也。但巴威利亞、烏登黑爾比二國。除戰時外。關於郵便電信行政。有獨立之管轄權。雖受皇帝普通監督。而其官吏不負服從皇帝命令之義務焉。

以上僅舉一二之例。其餘要可推知。即皇帝非僅有任免帝國官吏之權。且聯邦各國元首所任命之官吏。苟與帝國行政有密接之關係者。皇帝均能指揮命令并監督之也。

#### 第四項 陸海軍之統帥權

第四軍事權。德意志皇帝在軍事行政之範圍內。比較他之行政權力尤大。因軍事之性質。上須中央集權也。軍事者。乃國家之一團體。爲一之單位。而活動始可發揮其效用。故其組織不可不力求統一。所謂聯邦主義。地方分權主義。自主自治主義。在軍事上殆不能採用。故德意志帝國憲法。對於皇帝與以軍事上廣大之權力者。固當然之事也。

德意志皇帝。不問平時戰時。對於全國之陸海軍。握最高之指揮命令。即有大元帥之身分也。編制陸軍。及任免軍團長。師團長。要塞司令官等。均在皇帝之權力內。屬於軍團之各團隊長。雖由聯邦各國元首自行選任。但須豫得皇帝之認可。聯邦各國元首所能獨立選任者。僅限於下級將校而已。且不問由皇帝直接所選任之軍人。與由聯邦各國元首所選任之軍人。又不問將校與兵卒。既屬軍人以上。皆負絕對服從皇帝命令之義務。此憲法所規定也。但巴威利亞及威登黑爾比兩國。有認爲例外者耳。

巴威利亞之軍隊。仍爲帝國陸軍之一部。固無容疑。然在平時。稍占獨立之地位。巴威利亞國王。

有完全任命將校之權。不須皇帝之認可也。惟既發動員令。即應屬於皇帝權力之下。直至他日平利克復之前。對於皇帝。不可不絕對服從。其動員命令。由皇帝直接傳達軍隊。雖屬原則。但對於巴威利亞之軍隊。則不能直接傳達。須先達於其國王。更由國王傳達於其軍隊。因巴威利亞之軍隊。平時屬於國王指揮之下也。皇帝下動員令時。若巴威利亞國王拒絕不受。又怠於傳達其軍隊。皇帝經參議院之同意。得強制其實行。即有訴於兵力。使之實行之權也。此恰如聯邦某國對於執行帝國法律皇帝之命令。或拒絕或抵抗。或蔑視時。皇帝經參議院之同意。得訴於兵力。強制其實行。是固帝國憲法第十九條所規定也。

烏登黑爾比之軍隊。亦隸屬於其國王。稍占獨立之地位。然其程度。弗逮於巴威利亞。蓋巴威利亞之軍隊。僅在戰時。屬於德意志皇帝指揮之下。若在平時。則服從巴威利亞國王之命令。而烏登黑爾比之軍隊。雖在平時。亦屬於德意志皇帝指揮之下。關於將校之任命。如要塞司令官。由皇帝直接任命之。爲高級將校。亦須經皇帝之認可而任命之。巴威利亞則不受此制限也。推烏登黑爾比之軍隊。與他諸邦（除巴威利亞外）軍隊所異者。即在平時。直接服從其國王之命令。而間接服從德意志皇帝之命令是也。詳言之。即德意志皇帝。在平時。未得國王之承諾。不能使其軍隊調去烏登黑爾比以外。亦不能使他之軍隊。入於其國內也。但防禦南部及西部德意



志之城砦時。不在此限。

皇帝在於平時。有隨時檢閱巴威利亞及烏登黑爾比軍隊之權。此對於他之聯邦諸國軍隊。全屬相同。是固爲皇帝之絕對權力。抑亦屬皇帝重大之職分也。

以上述關於陸軍皇帝之統帥權。至關於海軍。更有完全之統帥權。如編制海軍。選任將校。無論平時及戰時。均有自由指揮命令之權力。夫關於陸軍之統帥權。對於巴威利亞及烏登黑爾比之軍隊。固略受制限。而關於海軍之統帥權。則毫無制限焉。

皇帝在帝國內。無論何地。有建設要砦之權。帝國內某地發生叛罪事變之際。有宣言攻圍該地之權。換言之。卽皇帝一時對於某地域。得置陸軍總督。以支配其地方。中斷普通民政。而施行軍政也。但巴威利亞。則屬於例外。卽皇帝在巴威利亞國內。無建設要砦。施戒嚴令。及布告攻圍地之權也。

#### 第五項 司法上之權力

第五。司法權。帝國之司法事務。與行政事務同。原則上由聯邦各國政府行之。帝國政府。僅監督其大體而已。帝國高等法院。Reichsgericht。雖屬帝國政府之直轄。而其他裁判所。則爲聯邦各國政府所管轄。縱令裁判所之構成。及裁判之訴訟手續。悉以帝國法律規定之。聯邦各國。不能

任意創設制度。然基於帝國法律。而設立裁判所。執行裁判事務。則爲聯邦各國之權利。且屬義務。皇帝唯就其大體。有監督權。如判事檢事之司法官吏。除帝國高等法院所屬外。悉由聯邦各國政府選任之。帝國高等法院。爲帝國最上級之裁判所。對於聯邦各國內一切裁判所。占終審之地位。恰與我國之大理院同。一八七七年設於拉伊比集。今日仍無變更。高等法院之判決例。對於帝國法律之解釋及適用。有統一之力。而高等法院判事。依聯邦參議院所推舉。由皇帝親行任命。惟判事爲終身官。既經任命。皇帝不能罷免之。

皇帝又有赦免權。特其內容。不設規定。故對於挨爾塞斯、羅德靈肯地方之犯罪者。可解釋有完全之赦免權。(大赦 特赦 減刑)對於其他聯邦各國之犯罪者。僅可解釋爲制限的赦免權。即僅對於帝國之國事犯。有赦免權也。但以法律特設規定者。不在此限。

### 第三款 皇帝統治之實情

#### 第一項 統治上德皇帝與英米法元首之比較

如以上所述。德意志皇帝。有統治的權力。非如英之君主。法之大總統。有名無實。乃皇帝得親自行使其大權也。惟皇帝之行使大權。除依大元帥之資格。頒發軍隊之命令外。均須帝國宰相副署。若不副署。皇帝不能發統治上之命令布告。故就形式上觀之。似因此副署。可以制限皇帝之

權力。然其副署與英法國務大臣副署實際。上性質不同。決不能因此制度視爲制限皇帝權力之行使。何也。英法等國大臣奏請之事。元首不能不裁可之。大臣未奏請之事。元首不能自行提案。命大臣副署。且英法之大臣及內閣。依自己之責任。決定政策。僅形式上得元首之裁可而實行之。因此英法無大臣副署。元首不得發命令。所謂大權之行使。殆歸有名無實。至於德國宰相所奏請之事。皇帝可以不裁可。宰相未奏請之事。皇帝可以親自發案。使宰相副署。因此決定政策。謂爲屬於宰相。不如謂爲屬於皇帝。決非如英法元首。僅擁虛位已也。故皇帝之統治命令。形式上須大臣之副署。與英法同。而其性質顯異。要之德意志皇帝。凡屬現今強大立憲國之元首。普通所有代表的職權。與廣汎的行政權。均完全掌握之。憲法上對於其權力之行使。固設有一定制限之規定。然此規定。所以表示德意志爲聯邦國家。而非以制限皇帝之權力爲目的。故憲法上皇帝權力之制限。實際并不嚴重也。夫英法元首。在法規上雖有強大之權力。而實際殆與無權力相等。德意志皇帝。僅法規上設有權力之制限。而實際殆有無制限之權力。例如無宰相之副署。皇帝不能行使大權。此法規之所定也。然宰相之進退。屬於皇帝之自由。非如英法之大臣。必爲議會及政黨之代表者。夫以議會代表者。爲唯一條件。不問元首親任與否。得就大臣之職。故對於議會雖甚弱。而對於元首則頗強。若以君主之親任。爲唯一條件。而就大臣之位。對於

議會雖甚強。而對於君主則頗弱。故德意志皇帝之統治命令。雖須宰相之副署。要不能制限皇帝之權力焉。

## 第二項 現代皇帝政治之思想

以上所述。乃由憲法上抽象的對於德意志皇帝普通之觀察也。若更進一步。就現代皇帝威廉二世具體的觀察之德意志皇帝能以強大之權力親裁政治。尤屬明瞭。威廉二世卽位之時。始欲爲神權代表者。與俄國皇帝爭其地位。蓋同化神格。挾持神意。以統治德意志之人民。固現代皇帝之理想也。威廉二世嘗言「德意志皇帝。從天所佑。唯對天父。負嚴肅之責任。宰相議會。及庶人。不能使朕免其責任。」由斯語觀之。足知威廉二世熱心代表神權。而施行政治矣。威廉二世又建設先代祖宗之紀念石像於柏林。宣言曰「若使朕之祖父。生於中世紀。必爲聖人。衆當尊信之。其墳墓當爲世界萬民之禮拜場」云云。又社會黨反對宗教。不崇拜皇帝者。則斥爲悖逆之匪徒。帝室劇場。須爲皇帝之機關。一切藝術家。須贊襄神德。謳歌皇帝。而傾於社會主義之巴威夫德曼之戲曲。禁在帝室劇場演唱。大學教授威爾步。雖爲德意志第一流碩學之人。亦因其政治學說。倡導自由主義。遂遭冷遇。而教授黑爾婆爾族。則因辯護帝國主義。授與以德意志最高之勳章。故卽位未久。宰相俾思麥克。不滿皇帝之任意行動。遂告退隱。自是威廉二世親握

政府之全權。又威廉二世曾向陸海軍人演說曰：「統一帝國者。非多數之議員。乃軍隊及軍人也。」并屬言復興神權政治所必要者。在於忠良之軍隊。實足鞏固帝位之基礎也。又輕蔑議會。謂爲空言放論。無用有害之機關。欲使之縮小權限。蓋皇帝萬能說。亦威廉二世之理想也。非僅蔑視議會而已。且對於宰相大臣。亦視同木偶。而頤指氣使之。欲以自己爲政府之中心。隨時隨地。發表其所信。因此內治外交。常惹起物議。當德意志帝國建設紀念祭（一八九六年）時。威廉二世。又演說曰：「欲使德意志帝國。爲世界的帝國。必須擴張海軍。」列國政府聞之。大爲詫異。而彼竟依此趣旨。提出海軍大擴張案。當時保守黨國民自由黨及社會黨。極力反對。威廉二世。乃於議案列入議事日程之日。親自出席議會演說。歷二時之久。詳述提出海軍擴張案之理由。遂能壓抑反對論。而使之通過。是即實現親裁政治之理想也。夫元首親臨議會。對於反對論。予以辯難。除德意志外。世界各國。殆無此現象。雖昔時合衆國大總統。亦有出席議會。口演施政方針之制度。然自第二任大總統約天遜後。僅以教書而陳述之。大總統出席議會之例。遂歸廢止。法蘭西亦無大總統出席議會之制度。施政方針。均由總理大臣陳述。大總統不與焉。偶有以調停內閣與議會之衝突爲目的。而發教書者。然非就於政府之政策。申述意見於議會者也。英國國王亦無親臨議會演說施政方針之制度。其他各國制度。不遑枚舉。要之不問爲君主。

與爲大總統既屬國家之元首出席議會欲爲不觸政治實質之演說固屬甚難至於開會式與閉會式之時元首親臨朗讀敕語(君主)與式辭(大總統)是僅屬一種之形式非觸政治之實質也故元首涉及政治實質之演說僅德意志皇帝一人而已卽此一事觀之威廉二世熱心親裁政治固可推知矣。

德意志之所謂世界政策亦獨美國之門羅主義早已喧傳於世今日殆無人之不知之樹立此政策者非宰相大臣亦非議會實爲現代皇帝威廉二世當俾思麥克執政時代以國內之統一與國力之充實爲主其軍隊僅整備陸軍務使強盛而已俾思麥克曾宣言德國對於海外無政治的野心因無擴張海軍之意斯時固無所謂世界政策之對外大方針也此政策之動機則自現代皇帝卽位俾思麥克退隱皇帝親握宰相之實權始歷年以來對於擴張海軍極爲熱心蓋深知以神權政治維持其國內則陸軍爲必要以世界政策實行於海外則艦隊爲必要也(一千八百九十八年)曾在漢堡舉行甲鐵艦進水式威廉二世親臨式場舉行體式後在市民歡迎會演說曰『編成強大艦隊之事爲現時德意志帝國最要之急務也漢堡之市民一面務表示已結合之德意志人所能爲之事業一面當知海軍力之強弱與我帝國之利害有重大之關係假令反對朕之熱心希望妨害朕所計畫海軍擴張之成立恐帝國之地位決不能如今日焉』

又皇帝任命亨利親王爲東洋艦隊司令官時。特予以訓示之文甚長。內有一節云。『爾之遠征。爲朕之叡聖祖父。及祖父之大宰相。所樹立之政策之論理的結果。且爲朕崇敬皇考之緯圖也。約言之。爾之遠征。爲實現新統一帝國海上權之第一步也。新德意志民族之同盟。予以適當之保護者。爲朕之職分。且亦帝國之要求也。朕不可不保護住在海外之德意志國民。并於使德意志之商業。在帝國國旗之下。享均等之利益。帝國之權力。卽海上之權力。海上之權力。卽帝國之權力。二者決不可分離。惟確信朕之臣民。住在海外者。皆依帝國之海軍。各自保護生命財產。故若有侵害德意志民族之權利者。爾宜以裝甲之拳而奮擊之。』云云。據此。訓示觀之。德意志之世界政策。似爲現代皇帝之祖父及其祖父之大宰相（卽夫尼忒力大王及俾思麥克公）所樹立者。然是乃威廉二世之詭辯。實則由威廉二世親自發意。試由訓示之文義推測之。固無可疑。且依此訓示。不啻明白宣告世界政策焉。又其海軍擴張案提出議會之頃。先以自己之決心。祭告皇祖之靈曰。『朕欲使帝國海軍與陸軍之地位平衡。不達朕之計畫不止。』又關於亞非利加之殖民地境界。與英國締結條約。宣言曰。『朕於世界有極大之義務。德意志人所至之掌。朕不可不保護之。德意志之名譽在於海外。亦不可不藉此維持之。海神之三叉槍。旣在朕之堂中。』云云。且有時親製列國海軍比較表。以示議會。有時親作船舶圖案。以供造船家之參考。有

時對於國民演說海軍之事。俾與陸軍有同一之興趣焉。

### 第三項 現代皇帝之外交

若夫現代皇帝外交上之活動。尤可注目。德意志外務大臣。僅受皇帝之命。處理外交事務。與一種事務總長等。無決定外交根本方針之權。能決定外交方針。而最能敏速處置之者。實爲皇帝。雖宰相亦不與焉。夫宰相者。固屬有責任之國務大臣。原則上應參與皇帝之親裁。然皇帝每獨斷專決。屢向宰相要求事後之同意。至於內治上。雖多待宰相之獻替。而外交政策。及軍事政策。則不俟宰相之獻替。而由於皇帝之獨斷。宰相僅奉命而行。試觀威廉二世。屢次訪問各國。卽位未及一月。卽率盛裝艦隊。赴俄都訪問。森德比達斯巴古。自是足跡殆遍全歐。惟未嘗一至法蘭西耳。故若問今日歐洲外交界。孰爲最顯著之人物。莫不答曰。德意志現代皇帝。其爲世人所注目。有如此者。蓋各國外交。莫不策略縱橫。而德意志皇帝之外交。尤變幻莫測者也。

### 第四章 各國內閣制度及政機運用之實際

#### 第一節 英國之內閣制度及政機運用之實際

##### 第一款 內閣之起源

如第二章所述。英國近代之憲法機關。皆發源於日耳曼王朝之大會議。現時之內閣。亦由樞密



院而發達者。卽由樞密院內部之委員會漸次進化也。國王因對於樞密院全體之顧問員諮詢政務。稍形不便。一千五百五十三年。愛德華六世。遂於樞密院中設五部委員會。分擔院之政務。此卽今日行政諸部之起源也。且委員會委員與王會見時。非在樞密院之會議室。乃別在一小室。通常所謂內閣者。是內閣二字。英語爲 Cabinet。有小室之意義。英國則因沿革上而用之。蓋樞密院常務委員與王會見時所用之室。非樞密院普通之會議室。乃在特別之一小室。此語卽含有特別之意義也。

當時樞密院爲最大之機關。國王欲諮詢重要之秘密事項。使之籌議。頗形不便。換言之。卽國王不能信任。因而不欲徵求其意見。關於重要之國務。僅選拔少數主要人物。任爲委員。而使之參與或輔弼焉。此特別委員會制。卽所謂內閣制度。最足引起世人之注意者。實在王政復古 Restoration 以後之事。當時保守的政治家中。多以此內閣爲不合憲法之政治機關。異常危險。蓋憲章已經公布。國會亦既設立。重要之國務應在代議院審議評決。故關於行政事項。亦應在樞密院公然評決。依其贊襄。然後國王施行統治。實爲至當。決非僅由常務委員會（卽內閣）少數人之秘密會議。遂可議定行政也。以上爲反對者主張之要旨。但內閣非僅不因反對而廢止。且與年俱進。更爲重要之機關。迨勢力愈增。遂收攬主要之行政權。經數時代。後竟視爲英國政治之

樞軸。至奢爾斯二世時。已公認爲國家最高之行政機關。然亦僅事實及習慣上承認之而已。憲法及法律。尙未以明文規定之。國會亦未議決承認內閣之存在。內閣大臣之名。更未以正式布告公衆也。故依嚴格言之。似未能符立憲政治之本質。而就實際觀之。要足爲內閣沿革之準據也。

## 第二款 內閣制度發達之四大階級

今就內閣現今之地位。述其發達之順序如左。

(一)最初爲純然樞密院之常務委員會。其狀態及組織。不過一種不規則之小會議。國王得任意由樞密院顧問員中。選拔親任者。使列席於此會議。斯時樞密院雖爲國家之公定機關。而此小議會(卽內閣)則僅爲王之私定機關。因而由小會議奏陳之意見。亦非公式而爲私言。國王不得樞密院之承諾。固不能施行政治。而如小會議之奏請。則有取捨之自由。不過於王之決定意見。頗有影響。非有拘束王之行爲之權。蓋此小會議。非國家之公定機關。且當時尙未能稱爲內閣。僅通稱爲個人諮詢的機關。Candilla 是卽奢爾斯一世以前內閣之實情也。

(二)至第二期。奢爾斯一世之時代。始有內閣名稱。惟其位置尙未經公認。卽當時唯一最高諮

問。機關。所謂。樞密院者。在。法律。上。及。實際。上。之。位置。內閣。尙。未。能。取。而。代。之。也。及。奢爾斯二世時。國王。始。依。內閣。施。行政。治。然。至。晚年。再。設。樞密院。故。內閣。取。樞密院。而。代。之。者。未。幾。即。回。復。舊。制。焉。

(三)第三期。自威利亞三世。以國內最有勢力之政黨代表者。組織內閣之時。始威利亞三世以前。雖亦有組織代表。二三政黨之內閣。惟至此時。始有類似近代內閣之組織。當時內閣固未能認爲憲法機關。而實際上。確爲國內唯一之最高諮問府。且爲最高行政機關。不過使內閣大臣。列席國會。擔負責任之理論。尙未能實現耳。

(四)第四期。指十八世紀末期以後。即在此期(一)內閣不可不以國會議員組織之。(二)須以在衆議院中。抱同一政見。占有多數之政黨。選拔爲內閣員。(三)施各員合議之政策。(四)以連帶責任。而行政。國會反對劇烈時。內閣員。須行總辭職。以明連帶責任之實。(五)推戴總理大臣一人。不可不同受其指揮節制。凡此原則。皆憲法上之定義。英國實較世界各國。最早實現。世謂英爲立憲政治之先進國。此亦一原因也。

經以上四大時期。而發達之狀態。如第四期所述之原則。至今日遂能實現焉。或謂英國制度。爲立憲政治之最高理想。若不採用此制度。即非立憲。或爲幼稚之立憲政治。此實偏頗之論。何則。

英國因有特別沿革上之理由而發生此制度故在英國雖屬不可動之原則若他國沿革不同或全無此沿革者不必能適用之也。

夫英國立憲政治固爲世界立憲政治之模範。特世界各國尙有德意志立憲政治。法蘭西立憲政治。合衆國立憲政治等。其立憲制度固多類似。而亦有相異之點。且均不愧爲善良之立憲制。不得謂之非立憲制。更不得謂幼稚之立憲焉。要之所謂立憲與非立憲者。乃從其國體民性并沿革之根據與憲法之特性而始能判斷之。非僅依採用英國之主義原則與否所能決定也。

### 第三款 內閣責任制度之確立

當英國國王命少數顧問員參與大權之行使時。國民議會深懷嫉妬之念。常務制限其權勢威力。及少數顧問員任爲大臣。國民議會遂嚴重監督其行爲。嗣後關於政務。深知由國王負責。不如使輔弼大臣負責。更有効力。遂能漸次實行。茲舉二三之事例如左。

第一事。例在十二世紀之末期。力奢佐一世之大法官威靈倫谷耶佛氏。以濫用權力之故。遂由當時大會議（卽國民會議）斥退大法官之地位。此大法官者。猶今之國務大臣。既有使之退職之事實。是即使國務大臣對於議會負責之一例也。第二事。例在十四世紀時。國會請求有任免大臣及判事之權。已有一二次實行。第三事。例愛德華二世時。因大臣贊成國王不法行爲之罪。

大藏大臣特處死刑。大法官加禁錮。第四事。例力奢佐二世之大臣麥格克佐蘭荷爾。因奉行王之直接命令。有違法之事。經國會彈劾使之退職。及十七世紀議會彈劾大臣之權。遂愈確定。此後大臣贊助國王行違法之事。或貢獻不良之政策者。則爲犯國家之大罪。國會嚴峻審判之。使就其行爲完全負責。爾來國會之彈劾權逐年增盛。縱令國王最信任之大臣而爲國會所不信任者。亦不能留職。因此遂生從國會之好惡而進退國務大臣之慣例。卽從衆議院之投票。有強使辭職之効力也。且不必有不信任決議之投票。僅國務大臣所提出之豫算案或其他之重要法律案。在衆議院否決時。國務大臣亦不可不辭職焉。

於是英國國會中之衆議院與國王及其大臣間。亘數百年之久。互相軋轢。屢演流血之慘劇。終歸於國會之勝利。漸占勢力。大臣對於國會應負責任。遂爲不可動之原則。卽由沿革的發達。而生今日之狀態。遂爲憲法上之慣例。固毫無容疑也。

就上述之沿革觀之。英國內閣。始時由國王之內閣。至今日遂爲國會之內閣。縱令名義上。內閣諸大臣。僅屬贊襄君主。國家之政治。悉以君主之名行之。而實質上。則內閣要以自己之責任。施行獨立之政治。君主僅享國家之榮譽。實際非施行政治者。此與德意志君主不同。俟後章詳論之。

#### 第四款 關於選任大臣之原則及組織內閣之方法

君主僅享國家之榮譽。國務大臣。握有政治之實權。因此結果。大臣對於議會。應負責任之原則。愈以確實。君主任命大臣時。必由衆議院占有多數之政黨而選任之。縱名義上君主對於何人。均可任命爲大臣。又對於大臣。均可隨意免職。然實際之慣例。除衆議院多數黨之首領外。不能任命爲大臣。又衆議院所信任之大臣。亦不能免職。國王若任意免內閣大臣之職時。衆議院苟欲維持其內閣。則國王須命其內閣大臣復職。若此際國王欲顧全自己之體面。另舉衆議院之少數黨組織新內閣。則其內閣除解散衆議院外。無他之手段。而解散後。新被選舉之衆議院。議員若贊成維持舊內閣之政策。則國王必使新內閣員辭職。而令舊內閣員復職。假令前內閣員不能全部復職。而其主要人物。如總理大臣者。則必須復職。再以總理大臣所奏請之人。組織內閣。此固今日不可動之憲法的慣例也。故英國君主之大臣。任免權。決弗逮德國。而制限極嚴。可於左述英國內閣成立之順序。及組織實況等。而察知此慣例原則焉。

君主當任命內閣大臣時。先遣勅使。命衆議院占有多數政黨之首領。組織內閣。此際政黨首領。認爲可以本黨員充任內閣之組織時。卽奉勅命。與重要之黨員協議後。開具各部大臣名單。呈於國王。國王卽依此名單。任命大臣。但其名單中所列記之人。限於在貴衆兩院有才畧之議員。

斷無選自議員以外之人者也。

第五款 英國之內閣常以貴衆兩院爲基礎而組織之——政黨政治者非平民萬能政治之謂也

近日政客中每混同政黨政治與平民政治以爲僅由平民組織內閣或以衆議院爲內閣之基礎始得謂真正之立憲政治如英國之內閣是已此非僅由迷信平民萬能所生之謬見抑亦不識英國實情者也夫英國以衆議院多數之政黨組織內閣固無可疑然謂僅以衆議院議員組織內閣而置貴族院於度外則大誤矣凡立憲君主國之內閣以二種之階級爲要素第一級貴族第二級平民故僅以衆議院爲基礎不以貴族院爲基礎其內閣終不得謂爲鞏固且不能存在蓋所謂政黨內閣者不可與平民內閣同一解釋焉僅由平民而成之政黨在民主國固有組織內閣之實力而在君主國則無此實力試觀英國政黨內閣所以最早發達而極其運用之妙者卽以貴族與平民之二階級爲要素者也

英國啓政黨內閣之端緒者在於威廉三世時代既如前所述矣然在喬治三世以前政黨內閣尙極薄弱不能得上下之信任卽因當時之內閣缺貴族與平民之二要素也喬治三世以後政黨內閣之基礎始形鞏固當時非僅以平民（衆議院議員）組織內閣貴族實占半數茲畧舉實

例如下。

喬治三世第一次內閣員中。有貴族十三人。衆議院議員。僅有一人。千七百八十三年柏德組織之內閣。內務大臣爲加爾曼森侯。外務大臣爲治佐利伯。其他之內閣員。除柏德外。悉屬貴族。卽衆議院議員。僅有總理大臣柏德一人也。第二次柏德內閣亦同。柏德死後。古連柏爾組織內閣。有貴族七人。衆議院議員。亦不過四人。千八百九年之巴西烏爾內閣。有貴族六人。衆議院議員五人。次之內閣。自總理大臣威佛爾伯始。陸軍大臣麥爾威子。內務大臣治佐莫斯子。外務大臣耶斯爾尼子。殖民大臣巴斯爾斯德伯等。皆爲貴族。衆議院議員。僅有二名。復次內閣。總理大臣加靈谷。雖屬平民出身。而外務大臣達德尼伊子。殖民大臣覺忒力子。陸軍大臣巴爾曼斯敦子等。則皆貴族。千八百三十年之內閣。總理大臣谷尼伯以下。財政大臣亞爾索爾夫子。內務大臣麥爾荷子。外務大臣巴爾曼斯敦子。殖民大臣覺忒力穆子等。亦屬貴族。千八百三十四年之羅巴德比爾內閣。總理大臣比爾氏。雖爲衆議院議員。而陸軍大臣怕登古敦卿。外務大臣亞巴靈伯。商務局總裁利荷伯。殖民大臣斯丹尼卿等。亦屬貴族。次爲約拉母爾之內閣。總理大臣拉西爾。既屬有名之貴族。而陸軍大臣阿古蘭佐伯。殖民大臣谷尼伯。郵傳大臣古蘭利加佐侯等。亦爲貴族。降至千八百五十五年。巴爾曼斯敦卿之內閣。其閣員中。衆議院議員。雖占多數。尙有



貴族大臣五人。其後自第二次達協伯內閣。第二次巴爾曼斯敦內閣。第二次拉西爾伯內閣。第三次達協伯內閣。第一次忒依斯尼利（即比哥斯爾佐伯）內閣等之後。至千八百八十年。第一次格蘭斯頓內閣時。歷代內閣。貴族議員。均占內閣之過半數。如第二次拉西爾內閣。雖屬衆議院議員。但亦不過七人。其他八人。則爲貴族院議員。第一次格蘭斯頓內閣。閣員十四人中。貴族院議員亦占五人。比哥斯爾佐伯。千八百七十四年組織第二次內閣時。倡議內閣員。由貴衆兩院平均選任。以六席與貴族院議員。嗣後第一次索爾斯黑利侯內閣。第二次格蘭斯頓內閣。第一次羅族黑梨伯內閣。第二次索爾斯黑利侯內閣。第三次索爾斯黑利侯內閣。巴爾夫亞內閣。加黑爾班那曼內閣等。以至現時之亞斯鳩內閣。均多選任貴族院議員。爲內閣員。卽爲現時亞斯鳩內閣。世雖評爲急進內閣。而其成立之始。內務官古利族伯。大法官之羅安班卿。樞密院議長之奧爾邦夫敦子。印度事務長官之莫尼子。農務局總裁之加登敦伯。愛爾蘭事務長官之亞巴登伯等六人。均屬貴族。其後內閣之一部。雖兩三次改組。而貴族之數。亦僅減少二名而已。

就以上所述觀之。英國內閣。固以貴衆兩院爲基礎。而組織之。非僅不蔑視貴族院也。且以貴族院議員。爲組織內閣之要素。又非僅閣員加入貴族也。且內閣以外之官職。其重要者。亦多以貴

族任之。此有二種原因。(一)英國之貴族。以政治爲己之天職。自任爲國民之指導者。常注目國民全體之利害。故其人物之實質。有政治家之資格。(二)政黨首領。爲總理大臣者。常尊重貴族院。國民亦不混同立憲內閣。與政黨內閣。及平民內閣也。

### 第五款 英國內閣之組織

英國現時內閣閣員。共有二十人。其官名如左。

一 總理大臣 Prime Minister

二 大藏卿 First Lord of Treasury

三 大法官 Lord High Chancellor

四 樞密院議長 Lord President of the Council

五 內璽官 Lord Privy Seal

六 出納長官 Chancellor of the Exchequer

七 內務尙書 Secretaries of States for Home Affairs

八 外務尙書 Secretary of State for Foreign Affairs

九 殖民尙書 Secretary of State for Colonies

- 10 印度尙書 Secretary of State for India
- 11 陸軍尙書 Secretary of State for War
- 12 海軍卿 First Lord of Admiralty
- 13 蘇蘭事務長官 Secretary for Scotland
- 14 愛蘭事務長官 Chief Secretary to the Lord Lieutenant of Ireland
- 15 商務局總裁 President of Committees of the Council on the Board of Trade
- 16 文部局總裁 President of Committees of the Council on the Board of Education
- 17 農務局總裁 President of Committees of the Council on the Board of Agriculture
- 18 地方局總裁 President of Committees of the Local Government Board
- 19 驛遞總監 Postmaster-general
- 20 蘭加斯他公領長官 Chancellor of the Duchy of Lancaster
- 21 工務局事務總長 First Commissioner of Works

以上二十一官職。其官名雖各不同。而其實質。皆有國務大臣之地位及資格。至考其官職。理論上有毋庸設置者。而歷史上則均屬必要。如內務部、外務部、殖民部、陸軍部、印度事務部、五部。是

爲英國之五大部。其設立最早。大臣之職名亦同。其他諸部大臣。或由往昔內閣制度未定時。所設之官名。今亦沿用之。或由近年始設之事務局。至最近更列入內閣者。故其名稱各異。此若由他國人之思想考之。無論古時所設官職。或近年所設之官職。既改列於內閣。同時必改其名稱。使官名歸諸統一。而英國人決不如是。此所以稱爲保守的國民。抑亦表示穩健的態度也。如大藏卿、大法官、樞密院議長、內璽官、出納長官等諸大官。皆國王專制時代之官職。其後內閣制設立時。此諸官職悉列於內閣。與他之大臣名稱不同。又如商務局、文部局、地方局。近年因該事務非常複雜。有統轄之必要。遂設獨立之官廳。方其設立之始。不過爲單純事務局。其長官非敢望列入內閣。故其官廳之名。僅稱爲局。嗣後該局之事務日益繁雜。且在衆議院屢起重大問題。各局總裁。每出席於衆議院。說明事件。且有應負責任之答辯。遂改列入內閣。特其名稱。仍無變更耳。

### 第七款 國務大臣之職務權限

受國王之命。組織內閣之政黨首領。方內閣成立之始。任命爲總理大臣。固已。而總理大臣。居內閣諸大臣之首席。所以圖政策之統一。及行政之鞏固也。總理大臣。通例兼大藏卿之職。惟今日大藏卿不掌財政事務。殆屬有名無實之官職。實際之財政事務。均由出納長官掌之。似大藏卿

當然可以廢止。而英國終未廢止之者。是固由尊重歷史主義之思想。且因大藏一部爲合議體之組織也。英國之大藏部。以大藏卿出納長官。驛遞總監。海軍卿組織之。爲一合議體。非單獨之官廳。故自事實上言之。僅出納長官一人。掌握財政事務之全權。非由大藏全部合議而處理之。惟就形式上言之。仍屬合議制。此制未改前。不能僅廢大藏卿之官職。且英國之總理大臣。本由喬治一世宮內通譯官所改稱者。乃無給之官職。因使兼任大藏卿。得有俸給焉。

大蒙卿之歷史。爲說明英國各部發達之歷史。最善之模型。蓋時執掌財務之大臣。稱爲大藏總裁。所謂出納長官者。僅爲其僚屬。贊助總裁而已。喬治一世時。因施行大藏總裁之職務。特設委員會。使掌大藏總裁之權限。委員會者。以大藏卿出納長官。及三名之大藏次長。而組織之。但嗣後漸失實權。委員會無所行動。其職權全歸於出納長官之掌中。千七百六十二年以來。大藏卿有總理大臣兼任之例。不過單純之名譽而已。換言之。卽大藏卿之職務。始依大藏總裁而執行之。次依委員會而處理之。終歸出納長官而掌管之也。

內務、外務、殖民、陸軍、印度之五部。乃由古時所謂國王大尙書。The king's principal secretary of state。單一之官職。漸次發達者。國王大尙書者。舉國王最信任之人。加以任命。初僅奉行密旨。後漸發達。執行一定之官職。掌握重要之實權。嗣更增設尙書一人。共二人執行同一之官職。

卽甲職乙可行之。乙職甲亦可行之也。久之尙書增至五人。遂有今日之五部。故就理論言之。今日各長官。皆有同一之職權。且在法律上。同僚之職權。亦可互相行使。但就實際言之。既有各別之官省。自無行使他之同僚職權之事焉。至於其他諸部。亦各有特殊之歷史。例如商務局。自條文上言之。乃樞密院之一委員會。以議長一人。官吏委員數名而組織之。官吏委員。由大藏卿。出納長官。衆議院議長。國教大僧正。及他之一二國務大臣等推舉之。實則與樞密院斷絕關係已久。全失委員會之性質。故議長卽商務局之總裁。而非樞密委員會之議長。又如文部省。法制上非單獨官廳。乃合議體之組織。卽以議長一人。與樞密院議員。大藏卿。出納長官。而組織之。合議體也。但實際上。議長（卽文部局總裁）乃內閣大臣。他人僅名義上列席。毫不參與實務。又如地方局。法制上爲樞密院之委員會。而實際上亦非有委員會之性質。在總裁之下。全爲獨立之一局。其名義之委員。有樞密議長。五大省長官。內璽官。出納長官等。惟對於本局之實務。毫不參與。至於農務局。工務局。亦與上述三局之組織畧同。茲從省畧。唯當一言者。卽大法官。樞密院議長。內璽官。及蘭加斯丹公領長官是也。

大法官。有司法及立法之職權。而關於司法。尤有重大之職權。卽大法官。得兼任貴族院議長。控訴院長。高等法院院長。高等法院中之部長。及樞密院裁判委員之數官職也。且除高等法院外。常

出席於上述之諸院。而在貴族院及樞密院執行事務。更無間斷。控訴院亦屢出席焉。大法官爲國務大臣。常列席內閣。與他之閣員同爲政府之一員。依衆議院信任之如何。而進退之。其與他之內閣大臣所異者。唯非獨立之部耳。樞密院議長。如其名稱所示。可以明瞭。特當一言者。卽關於樞密院之地位是也。英國內閣。如前所述。非法律上所認之政治機關。內閣大臣。所以有輔弼君主及掌握國內最高之政權者。僅因其有樞密院議員之資格也。故英國大臣。當就職前。必爲樞密院議員。或與任命大臣同時任爲樞密院議員。被任樞密院議員時。不可不宣誓爲君主之臣僕。願竭忠誠之意焉。但樞密院最近二百年間。未嘗有以其院單獨資格。答覆政治上諮詢之事。又不能參與政府之施政。換言之。卽無監督政府施政之權。且對其政策。不負責任。全屬有名無實之官廳也。其所以不斷廢止者。僅因歷史上頗屬重要之政治機關。而爲現時內閣之前身耳。故現時之樞密院議長。非如他之諸部大臣。有行政長官之資格。僅視爲國務大臣。參與閣議。輔弼君主而已。至欲強求其職務之所在。亦不過利用閑職。認爲政黨首領。就於本黨議員之指導。及議院議事之進行。盡其職務焉。茲當注意者。英國內閣大臣。非依大臣之資格。而輔弼君主。乃依樞密院議員資格。而輔弼君主是也。內璽官於須用公式證明之文書。有鈐以所謂玉璽之職務。非有他之重要任務也。但得列班內

閣。視爲國務大臣。而參與內閣之謀議。然非如他部大臣有一定之行政職務。因而內璽官職務清簡。恰如樞密院議長。盡內閣及議長之職務。頗屬自由。蓋內璽官者。以其學問閱歷。在政治上負有重望之老人。而不欲任繁劇之職。或精力有所弗逮者。故特任以此官職。卽稱爲一種之養老官。固無不可也。

蘭加。斯。丹。公。領。長。官。之。職。務。法律上全屬於地方者。與上述各官之職務。根本的性質不同。且其地方的職務。基於古來之習慣。常委次長任之。故事實上可謂毫無職務。但必以卓越之政治家充任此官者。殆欲使在內閣中貢獻良謨耳。

以上概說英國內閣之組織。極爲複雜。讀者或未能十分明瞭。固不得已之事也。蓋英國制度。非能如他國可以簡單說明之。他國制度。概基於成文憲法及法律。以論理的而制定組織之。故說明較易。英國制度。發達變遷。無有止境。自太古之政體。推移而成現今之政體。其成長進化。實無間斷。故說明甚難。若欲精確了解。勢不可不讀英國之憲法史。及政治史。否則無由明現在之制度者也。

#### 第八款 內閣之政治的地位及權能

英國之內閣。繼承古時君主立法上之提案權。對於貴衆兩院之立法事務。有準備及指導之職



權。雖今日立法上之提案權。名義應屬諸君主。而實際則由內閣採其全權。君主不能牽掣之。如豫算案。由各省大臣任意製成。選於出納省。請出納長官之查定後。彙齊提出於議院。君主對之不能加以牽掣。其他之政策亦同。內閣殆能保持絕對的獨立之地位及權限。由自己之責任而施政焉。

內閣得聞國王。要求屬於王位一切之權力。在各方面代爲運用。國王對此要求。必與以許諾。內閣又得任意要求國王拘束貴族院。解散衆議院。國王常須從其要求。是固憲法上之習慣也。至於締結外國之條約。殖民政策之擬定。印度政治之處置。亦皆屬內閣之職權。又運用陸海軍。對於屬地及外國有關係國本之重大事業。亦可由內閣斷行之。且行使此職權時。不必豫得君主之裁可。亦不須與國會協議。國會在於事後。雖可質問內閣。以明責任。然未來之事。要無防止之權限也。

內閣何以有上述之權力耶。則研究其原因。誠屬必要。或謂內閣以國王親任之政治家而組織之。爲國王之代表機關。故有強大之權力。斯說誤也。何則。英國內閣非以國王親任之政治家而組織之。乃以衆議院中占有多數政黨之幹部員而組織之也。且內閣既經成立。對於國王有強制之權。若解釋內閣爲國王之代表機關。則此強制權。何由發生耶。代表者對於本人。欲加以強

制由普通之法理考之。固何人所不能承認也。又或謂內閣僅爲衆議院或上下兩院行政的代表機關。實質上有國會委員會之性質。故有強大之權力。此說亦誤。蓋若從此說。則內閣非一國之政治機關。無獨立之勢力。固有之權限。單爲國會一種之委員會。代表國會之權力。殆其當然之結論。然則內閣何以對於上下兩院。得行使強制力耶。詳言之。卽僅認內閣爲單純國會之委員會。何以有拘束貴族院。解散衆議院之權限耶。

要之以上二說。皆不足說明英國內閣之實質。何則。英國內閣乃獨立之憲法機關。其權力實基於沿革的漸次發達。既非由君主所附與。亦非由國會所委任。故由法律上之理論而解釋之。以上二說。皆不得謂爲正鵠。特欲考實際上之沿革。要不外根據歷史。以察知現今之制度。縱令條理未能一貫。是亦不得已之事也。

英國之內閣。由樞密院特別委員會進化。既如前所述矣。其特別委員會中加入國會之有力者。實自威利亞三世之時始。威利亞三世以國會中有勢力之多數黨首領。舉爲樞密院議員。（卽大臣）使在國會代表王室。俾會議政費之供給。易於通過也。考其本意。決非因親任政黨之首領。尊重政黨而實際之結果。乃反於國王所豫期。嗣後大臣之任命。必爲衆議院多數黨之首領。內閣對於衆議院。應負責任。遂爲政黨政治之基礎。迨威利亞三世發見此傾向。頗有疑忌之念。至

晚年遂廢止政黨政治。惟此政治爲當時衆人所要求者。故巴羅拍爾王朝再能實行。至于千八百三十二年以後。遂爲英國憲法上不可動之慣例。然則政黨內閣。始時非由於國王本意。且反於國王所豫期之結果而發生者。不得謂爲國王之代表機關明矣。

### 第十款 內閣對於議會之責任

要之內閣爲憲法上之獨立機關（即國家直接機關）昔時屬於國王一切之權力。皆可自由行使之。其行使權力時。對於議院不可不負責任。此外無論何人不能加以制限。而對於議院之責任。以各大臣連帶負責爲原則。惟有時亦有不連帶負責者是僅例外耳。例如某種事件。某大臣未與其同僚協議。或未告知同僚。則受議院之攻擊時。其責任所在甚屬明瞭。故不須內閣全部連帶負責。僅須該大臣一人引咎辭職。而講求善後之策是也。茲舉最著明之事實以證明之一。千八百五十一年。巴爾曼斯敦卿任外務大臣之職。不與其同僚及君主協議。施行獨斷種種之政策。終至有辭職之事。是即對於內閣之連帶責任一種之例外。最宜注意者也。

除如巴爾曼斯敦卿之特例外。內閣大臣均應負連帶責任。而糾察其責任之方法。如前所述。曩時雖用彈劾手段。而現時僅須內閣提出於衆議院之重要議案被否決時。或對於內閣可決不信任議案時。內閣即須連帶辭職。新組織與衆議院多數意見相同之內閣。此際內閣若認衆議院

之意。志不足爲全國民之輿論時。可以解散衆議院。另行總選舉。奏請於君主。而君主不可不裁可之。故衆議院之解散。乃以政府之所信。與衆議院之主張。孰爲正當。使國民審判之。因而總選舉之新議會。反對政府政策之議員。復占多數時。內閣應無條件辭職引退。否則應留任。實行其政策。留任內閣。以舊議會所否決之重要議案。再行提出。而求其可決焉。

就以上所述觀之。與德意志制度異。德意志內閣爲帝室內閣。其大臣對於君主負責。詳言之。卽如本章第四節所述。德帝國之總理大臣。對於君主負責。又代君主負責。非如英國內閣對於議會負責也。故議院雖有不信任決議。限於君主之信任。仍存在時。則無辭職之必要。萬一引責辭職。亦不必以連帶責任而行。總辭職。因無此理論。且亦無此先例也。就於此點。與英國主義全然不同。俟以下各節詳述之。

## 第二節 合衆國之內閣制度及政機運用之實際

### 第一款 行政諸部設置之由來

北美合衆國聯邦憲法。關於設置行政諸部。無強制的規定。惟豫見日後當有行政諸部之設置。而規定之。如憲法規定大總統。得以文書特就關於各部之事務諮詢各部長官之意見。是也。又憲法中規定聯邦議會。認爲正當時。得以下級官吏之任命。而委任於各部長官。是亦豫見行政

諸部應行存在也。但行政諸部如何組織如何分類則憲法上并無明文而悉以法律定之耳。第一期開聯邦議會時依其決議先設四行政部即（一）國務部（二）大藏部（三）陸軍部（四）司法部是也。及一千七百九十八年設立海軍部始以屬於陸軍部所管轄之海軍事務移交海軍部管掌之一千八百二十九年又就大藏省中之郵便局改爲獨立之一部名曰遞信部至一千八百四十九年更設內務部掌管不屬於以上諸部之一切政務內務部在各國中均視爲重要之部無不最先設立且居各部之首席獨美國不然內務部設立較遲是固基於美國特有之國情也。美爲合衆制之結合國內治行政概委於各州因而中央政府無特設此行政部之必要。夫今日各國所謂外交軍備財政等占國務之重要部分者在於昔時皆不足置重其重要之國務則以內治行政爲主故皆先設此部。但北美爲新興之國且依戰爭因殖民地獨立而發達之國故先設內閣與外務部混同性質之國務部及陸海軍部而後始設內務部也。至一千八百八十年更設立農商務部後更分農商務部爲農務部與商務部若夫勞働部就正當意義言之雖不得謂爲內閣之一部而就事實言之則已占一部之地位惟在諸部中最遲設立茲列舉合衆國現有十部如左。

## 一 國務部

二大藏部

三陸軍部

四海軍部

五司法部

六遞信部

七內務部

八農務部

九商務部

一〇勞働部

就以上觀之。獨不設教育部。似屬可異。但此非美國輕視教育也。美國教育事業。悉委於各州之行政權限內。中央政府。採不干涉之方針。故無設置教育部之必要也。各州有所謂學校監督官 Superintendent of School 者。以監督州內之教育。監督官限於某種事務。應受州知事之監督。其他則有獨立之權限。

## 第二款 行政諸部之職務權限

前述十部中第一國務部居各部之首以管掌合衆國外交事務爲主極似他國之外務部但非僅執行外交事務而已且有企圖統一國務之任務如他國總理大臣之職亦由國務部長官執行之故美國無總理大臣之官職亦無外務大臣之官職國務部之長官（卽國務尙書）實質上乃總理大臣兼外務大臣者也。

第二大藏部掌管財政卽征收關稅酒稅及煙草稅之美國歲入并從國會議定之豫算保管或支出此歲入又檢查各部會計監督國立銀行監視貨幣之流通鑄造貨幣調製產業上之統計及其他之統計表也大藏部掌國庫之出納固屬當然職務其有檢查會計之權限可謂爲特別之規定蓋各國檢查會計多設獨立之官廳或由大藏部以外官廳而行之卽美國中之聯邦各州此二者亦皆分離別設官廳而管理之也聯邦政府獨以出納事務與會計檢查事務合而爲一均由大藏省掌管之此在美國或有相當之理由特按諸一般條理要非適宜之制度何則檢查會計卽以檢查出納事務之適法與否若職司出納與檢查會計屬於同一之人是猶公司中總理與監查由同一人兼任無異可謂毫無實效以自己所行之事由自己檢查之證明自己行爲之適法何以得世人之信用耶但美國之大藏部兼管出納事務與會計事務其理由何在今尙無由探知焉。

大藏部又有印刷局。Bureau of Printing and Engraving之附屬官署。此與我國內閣所屬之印刷局性質略同。掌美國政府官文書全部之印刷。

第三陸軍部。掌合衆國陸軍之一切事務。第四海軍部。掌聯邦政府海軍之一切事務。合衆國中聯邦各州自主的行政權範圍極廣。凡有政務概由各州施行之。獨外交事務與陸海軍事務則專屬聯邦政府之管轄。與聯邦各州之政府毫無關係。故陸海軍部之事務不必與各州政府交涉。而保絕對獨立之地位。此在軍事性質上各國略同。

第五司法部。卽所謂聯邦政府之辯護士部。與他國司法部稍異。其趣該部於必要之時對於聯邦政府與以法律上之知識及忠告。且合衆國爲一方當事者提起訴訟時。則監督其進行。例如合衆國與個人間。或合衆國與聯邦各州間。發生訴訟之際。有代表聯邦政府監督其訴訟之權限是也。又除合衆國之司法行政官 The Marshal 及地方檢察 District Attorney 外。他之司法官悉隸屬於司法部。

司法行政官 Marshal 者。謂聯邦之巡回裁判所及地方裁判所之執行官吏。有執行其裁判所之命令或判決逮捕監禁違反聯邦法律之罪人之職權也。其在合衆國法律之範圍內。有司法行政官之權能。恰如各州州宰 Sheriff 在州之法律範圍內。有司法之權能。故司法行政官可



謂爲聯邦之州宰焉。

地方檢事 District Attorney 者 (一) 有告訴合衆國違反刑法一切叛罪人之權能 (二) 擔任合衆國在其區域內所生一切之民事訴件對於合衆國所提起之訴訟有爲合衆國答辯人而出席於法廷之權限 (三) 合衆國之收入官因有不法行爲而被訴時此辯護人有出席法廷之權限。

此司法行政官與地方檢事爲合衆國大總統直接任命之人有獨立之身分卽不隸屬於司法部也其他之司法行政官則皆隸屬於司法部司法部因有此官吏始能舉司法行政之實

司法部之長官稱爲檢事總長 Attorney General 他部之長官除遞信部外悉稱爲尙書 Secretary 蓋司法部與遞信部屬於例外也。

第六遞信部掌郵便交通事務其長官稱爲驛遞總監 Postmaster General 第七內務部掌左記之九大事項 (一) 從聯邦議會憲法之規定於一定之時調查戶籍以定合衆國中各州選出聯邦衆議院議員之標準每屆十年有調製戶籍簿之必要此乃憲法所規定爲聯邦國家職務之一 (二) 管理國有土地因此設土地管理局 General Land Office (三) 取締亞美利加印度人此依華盛頓之印甸事務局 Special Commissioner of Indian Affairs 與印度人住在各地方

所設種種之代理機關而施行其職。例如關於印度人之移住補助或監督之法律及對於印度人之損害向聯邦政府要求賠償時所有處理之法律並因分配貸與土地於印度人施行法律之規定者固屬於印甸事務局而監督之者則內務部也。(四)關於恩給金之支出及恩給地之授與此依恩給局 Office of Special Commissioner of Pensions 而行其職掌也。(五)允准各種之特許且保存得有特許之機械模型此爲特許局 Patent Office 所有之職掌也。(六)掌一切官文書之保管及分配此由官文書監督官 Superintendent of Public Documents 而行其職掌也。(七)檢查合衆國政府貸給資本或與以補助之鐵路公司會計且關於此種鐵道施行國會所議定之法律此爲鐵道委員會 Office of the Commissioner of Railroads 所有之職掌也。(八)編輯關於教育之統計及報告且因謀國內教育之進步及整理以此報告書頒布於各地。方此爲教育事務局 Office of Commissioner of Education 所有之職掌也。(九)監督政府所設之癲狂院及古倫比亞盲啞院。

以上九大事項在官制上屬於內務大臣之管轄而直接處理事務者則爲上述之諸局且實際多而自由行動者儼如獨立之官廳特由嚴格言之要非獨立之官廳而爲內務部之一局耳。第八農務部調查報告植物之疾害研究其病理以增進合衆國之農業利益而實施一切之方

法也。該部特附設有山林部。Special Forestry Division

第九、商務部。掌關於通商貿易之事務。調製內外商業之統計及報告。以助成美國商業之發展焉。

第十、勞働部。掌關於勞働者之狀態及利害之統計。并其他報告之調製及公布也。例如調製公布勞力與資本之關係。勞働者之家屋。勞銀之配率。勞銀支給之方法。勞働者食物及費用等之報告書。而圖其改善進步是也。

第三款 美國內閣非責任內閣——其大臣爲單純之行政長官。非國務大臣

上述諸部之長官。直屬於大總統。而受其指揮命令。并從法律之規定而行其職務。聯邦憲法第二條規定。行政權委任於亞美利加合衆國大總統。故大總統關於合衆國一切之行政。負全部之責任。英德法等行政權。固亦屬諸元首。然元首皆居無責任之地位。實際任施政之責者。乃內閣總理大臣。及各國務大臣。因而英法兩國國務大臣。由元首任命者。僅屬形式而已。事實上不問元首意志之如何。凡衆議院占有多數政黨之首領。應擢用爲國務大臣。國務大臣。可不從元首命令而施政。可依自己責任。以自己所信者。而獨立施政焉。然在美國則大總統居直接負責之地位。各部長官。僅屬大總統之機關。因而合衆國之內閣。不得謂爲責任內閣。對於議會及國

民非如英國內閣負有責任。縱令官吏於所掌管之事務有過失時。不可不受相當之制裁。有時且須引責辭職。不得謂合衆國之各部大臣毫不負責任。然與所謂責任內閣制度之大臣責任究屬不同。蓋普通官吏因施行職務有過失者。亦不可不引責辭職。例如各國某種官吏因故意或過失有違法之處置。受社會之非難。而遂行辭職者。或某縣知事因處置某政派及個人不能公平。因此受縣會之攻擊。遂行辭職者。此固常見之事實也。故合衆國各部長官依斯意義亦有責任。即普通官吏所有自己職分上之責任。各部長官亦不能獨免也。但通常所謂大臣之責任與普通官吏之責任性質不同。乃關於政府政策及政略之良否。應負有責任也。換言之。即內閣所決定重大之施政計畫。議會否決之。或關於政策政略之實行。受議會之彈劾時。內閣有必須辭職之責任也。

此種責任非合衆國內閣及其大臣所有。非然者。則合衆國內閣及國務大臣已自始不能存在。縱令各部長官有時集會議定重要之國務。是僅因便宜上之會合。而非憲法之所定。憲法當豫見應設各部長官之前。無必須設置之規定。故今日合衆國所有各部長官皆依法律規定而設置之。可謂爲單純之行政長官。而非憲法上之國務大臣。既非國務大臣。自無所謂憲法上內閣合議體之組織。英德法各國各部大臣有法律上行政長官之身分。同時并有憲法上國務大臣

之身分。故於行政事務長官外。更有所謂國務大臣輔弼君主之政務官。依此政務官所組織之內閣。稱爲合議體。固無容疑也。夫英國國務大臣。有不擔任主管事務者。行政長官與國務大臣。事實上及思想上。劃分甚明。例如內璽官、大法官、蘭加斯丹公領總裁。僅爲國務大臣。列席內閣。非獨立之一部。既如前節所述。德法等內閣制度。亦於本章第三節及第四節詳述之。茲悉從省畧。要之英德法大臣。皆備具國務大臣與行政長官兩種資格。惟英國有二三之例外耳。然在合衆國。則行政長官。屬於大臣。而所謂國務大臣之大臣。爲憲法上所不認。因而無總理大臣之官職。亦無依總理大臣所統治之內閣。雖在事實上。國務尙書。爲各部大臣之首席者。亦猶他國總理大臣之任務。然自理法上言之。統率各部大臣。爲政策之源泉。而統理國務者。實爲大總統。故美國大總統。爲國之元首。同時兼備他國內閣總理大臣之身分。更自事實上言之。大總統亦直接指揮命令各大臣。大總統所統率之部分。實較國務尙書所統率之部分爲多。因而各部大臣。爲大總統之機關。居於補佐官之地位。非議會之代表機關。對於議會。不負責任。非依議會之向背而進退焉。

德意志內閣有所謂帝室內閣者。乃依皇帝之親任而存在。非依議會之向背而進退。固無論已。英法內閣有議會之行政的代表機關之性質。立於元首與國民之間。而調理國務。故除議會信

任之人（卽在議會占有多數政黨之首領）不能組織內閣。雖元首如何信任。然非多數黨之首領。不能得議會之後援。久之亦必辭職。至於合衆國各部長官。就嚴密之意義言之。不得稱爲內閣。僅屬大總統之股肱。非有議會之行政的代表機關之性質。大總統當任命大臣。時毫不受制限。蓋無必以多數黨之首領任爲大臣之慣例。及規則亦無如英國。非國會議員不能任命爲大臣之慣例。更無如英國。非國會議員之大臣不能出席議會發言之制限也。且大總統擢用政黨政派之首領。既屬自由。則以無關係政黨政派之人任爲大臣。亦無不可。夫合衆國爲政黨政治之國。實際上斷無與政黨無關係之大總統。其不屬於大總統之政黨政派者。亦斷無擢用爲大臣。然此僅事實而已。非理論上之主義原則。不可不如此。理論上大總統不問與政黨政派有關係與否。皆可舉自己所信任之人任爲各部大臣也。

要之合衆國爲民主共和國。且爲平民的立憲國。依國民之輿論而施行政治。固勿論已。特其輿論發動之形式。則與英法兩國趣旨各異。合衆國之輿論左右政治者。在於選舉大總統之方法。卽各大總統候補者。當選舉前。各發表其政見。國民比較考查其政見之是非善惡。認爲抱有正當之政見者。舉爲大總統。故大總統所行之政策。就大體言之。可謂須經輿論之承認。由此推之。合衆國之政治。卽謂依輿論而行。亦無誤謬。然既選出大總統後。假令大總統所行之政治。有不

公平。斷不因輿論而有所變更。除在次任大總統改選時舉他人爲大總統變更從來之政策外。無他之手段。不能如英法兩國。每年議會開會時。研究政府之政策。若發見有不善之點。否決政府重要之提案。或爲彈劾之決議。使內閣總辭職。或改組焉。假令大總統更迭或改組內閣。限於大總統之政見。無所變更者。政治之實際。決不生變動。蓋合衆國之內閣。本非代表議會意志之統治機關也。換言之。卽合衆國之各部大臣。非依所謂內閣之國家機關而獨立施政。僅從大總統指揮命令而主管行政。大統領未更迭。前雖大臣屢有變更。而實際之政治。毫無變化也。故合衆國之輿論。雖能左右政治。亦僅因每屆四年更迭大總統始發生效力。非如英法等國。隨時依議會之向背更迭內閣。卽使政綱有所變更也。然則同屬輿論政治之中。而合衆國之輿論政治。與英法等之輿論政治。根本的作用之形式。固不能不異也。

### 第三節 法國之內閣制度及政機運用之實際

#### 第一款 組織內閣之國務長官

現今法國內閣有長官十三人如左

##### 一 內閣總理

##### 二 大藏長官

三陸軍長官

四海軍長官

五外務長官

六內務長官

七文部長官

八司法長官

九工務長官

一〇農務長官

一一商務及遞信長官

一二勞働長官

一三植民長官

內閣總理。居各長官之首席。統率各長官。以謀政策之統一。大藏長官。承繼大革命前所謂會計長官之職責。掌國家之歲入歲出。陸軍長官。爲一千六百四十四年始設之官職。掌陸軍行政。海軍及殖民長官。與陸軍長官同時設置。掌海軍行政。及對於殖民地之政務。外務長官。亦與陸軍



長官同時設置。掌關於外交之一切事務。內務長官。依一千七百九十一年之憲法會議。合併大革命前之會計長官及宮內尙書二職。而創設者。但關於財政上之會計長官職權。後屬於大藏長官。非內務長官所管掌。今日之內務長官。僅掌不屬於他之各部所管轄之一切行政事務。文部長官。掌一切之教育行政。立於宗教與國家之間。以圖兩者之調和。并收集美術工藝品等。以獎勵其發達。又有監督官立美術學校。博物館。美術展覽會。古物保存會。音樂學校。西佛爾鐵器及刺繡之官立製造所。或與劇場主以補助金。而監視其戲曲焉。司法長官。繼承大革命前大法官 Chancellor 之職務。掌國家之司法行政。但法國軍務上之法律事務。由陸軍部分別掌管之。海上之法律及行政之施行。由內務部管掌之。故司法大臣。無關於此等軍法及行政之職權。工務長官。掌關於道路、鐵道、國有礦山之事務。并監督船舶、港灣、燈臺及機械、建築學校等。農務長官。一千八百十二年始行設置。未幾暫時廢止。至一千八百三十年。再行設置。掌林政、灌溉、畜牧事業之監督。補助及其他農業之保護獎勵等職務。商務大臣。一千八百四十八年。分出內務長官職權之一部。而設之官職。掌監督取引所、商業會議所、銀行會社等。并檢查某種製造品。且與以證明。監視賣買市場。或准給特許及商標。以保護獎勵內國之商業。關於外國貿易。則定海關稅則。保護船舶及航海業者。并製成統計表之職務。遞信長官。亦與商務長官。同時分出內務部

職權之一部而設置者掌郵便及電信行政

以上各長官。當執行其主管事務時。必藉高等官會議之補助。卽每部各以其部之局長或課長組織之合議體。而補佐長官也。此合議體。非任意設置者。乃依官制之規程而設置。爲法律上之一機關。其職務立於部內局課之間。分配各種事務於局課。贊助主務大臣。且準備提出議案於該部會議。故就大體言之。乃該部之統一的指導機關也。夫各部長官。就於其主管事務。應負全部之責任。法律上無受高等官會議掣肘之理。實則不然。若未嫻事務之長官。則受其牽掣尤多。或竟爲高等官會議之傀儡焉。高等官會議。乃各部之內務組織。與內閣政治無直接之關係。且爲他之立憲國行政諸部罕見之制度。故特略加說明。他之立憲國各行政部。於長官之下。有政務官事務官。其政務官事務官。依合議而補助長官。并圖省內事務之統一指導。然悉屬於任意的。非法律上之機關。其以法律認爲部內機關者。僅有法蘭西而已。

## 第二款 各部大臣之地位權能及責任

各部長官。爲行政長官。兼有國務官之資格。依行政長官之資格。以自己之責任。執行其主管事務。依國務官之資格。視爲內閣之一員。對於議會。負連帶之責任。夫法國爲共和國。家故有大總統。統轄國務。法律上有任免內閣長官之權力。然非如美國大總統。直接當政治之衝。乃由內閣

連帶負責。施行其所信之政治。因而法蘭西大總統關於前述之行政。全立於無責任之地位。而使內閣負一般政治之責任焉。

大臣對於國務負責之必然結果。在國會中。應代表政府。就其議事。有特別之權利。即各部長官。無論何時。可以出席議會。說明施政方針。且討論議案之際。有發言之權。縱令討論終結。Orature後。亦得發言。俾長官披瀝其主義方針。雖受不信任之決議。或彈劾不至受屈也。此種特權。不問其長官由國會議員選出與否。均得享有。大藏部內務部海軍及殖民地部並教育部次官。亦有此特權。此外各部次官。則否。但僅許大藏內務海軍殖民四部次官。有此特權者。其理由如何。雖不可知。而其地位。實準於長官。因而此等次官。由國會議員中擢用。是爲通例。最近數十年間。在國會議員外。選任者。殆無一人。惟各長官。雖由國會議員中選任。而大總統爲國家之元首。又爲行政務之首長。故各國務官。依其官位。亦應隸屬於大總統。不過法蘭西之內閣。對於大總統之關係。與美國之各部大臣。對其大總統之關係。趣旨不同。美國大總統。關於行政。直接負責。國務尙書以下之各部長官。僅屬大總統之股肱。法蘭西之內閣。負國政一切之責任。非大總統之股肱。乃獨立的憲法機關。因而內閣內各長官。雖屬在大總統前開長官會議。而各長官不受大總統之統馭。乃受其會議議長之內閣總理之統馭焉。

### 第三款 長官會議之性質——與他國內閣會議異

抑法蘭西之長官會議者。因統一國家之政務。監督一般之行政。又大總統死亡辭職或無能力時。在選舉會新選大總統前。暫代大總統行其職務。而設置之也。故長官會議。與他國內閣會議。大異其趣。是乃法蘭西特別之制度。夫他國固亦猶法國。以各國務官組織內閣。并屢開內閣會議。特其內閣會議。要不過評議關於政治上長官之責任事件。爲任意之集會。非在憲法上有組織權限之合議體。若法蘭西之長官會議。則憲法上明認爲統治機關。有一定之組織權限。故長官會議。與內閣。必須區別。而觀察之也。

法蘭西之長官會議。在他國可以內閣總理單獨行之。而法蘭西則由合議行之也。卽因統一國家之政務。監督一般之行政。又大總統死亡辭職或無能力時。在新大總統選出前。代行其職務。此在他國概屬總理大臣之職責。而在法國。則不能由單獨之內閣總理行之。乃依所謂大臣會議之合議體而行之。夫君主國通例設攝政及監國之制度。君主無能力時。無以總理大臣代君主行其職務之事。惟共和國。則常使內閣總理執行大總統之職務。例如合衆國大總統及副總統死亡辭職或無能力時。當繼任者未定前。以國務尙書一時執行大總統之職務。是也。國務尙書就嚴密之意義言之。不得謂爲總理。惟因其居行政各部長官之首席。故世俗亦以總理稱之。

但法蘭西雖屬真正意義之總理。而其總理轉不能暫行大總統之職務。必依大臣會議行之。又圖國務之統一。監督一般之行政。不問君主國與共和國。皆爲總理主要之職責。而法蘭西亦非單獨之總理。行此職責。必由合議體之長官會議而行之。是乃法蘭西尊重人民自由權利之結果。恐政務專屬於一人。致啓專制的政治家之野心也。法蘭西大總統非如美國大總統親行政治。由內閣全部行之。又其內閣常受議會之掣肘。是亦慮專制的政治家出現。侵害人民之自由權利。故總理無卓越之權限。另設大臣會議之特別機關者。可謂基於同一之精神也。至於他國總理常有卓越之權限。使之統一國務。施政方針。由內閣決定。故無長官會議之特別機關焉。然而法蘭西之長官會議。決非全舉他國總理之職務而代之也。又決非舉他國內閣制而易以此制也。長官會議外。尙有所謂內閣者。合議國務上重大之事。長官會議以各長組織之內閣。亦以各長官組織之形式上。似屬重複之機關。而實質則不得謂爲重複。試就兩者之區別。簡單述之。長官會議爲純然之行政機關。其組織權限。依法律之規定。而內閣則爲高等政治之機關。決定政策。以示政府施政之方針。對於議會及政黨。派所有高等政治之問題。悉由內閣掌之。與長官會議不相關涉。長官會議僅從憲法及法律之規定。掌單純高等之行政事務者也。

#### 第四款 國務長官與大總統之關係

欲明上述二者之區別。須先知長官對於大總統之關係。卽長官會議中視爲一員。之大臣。乃單純之高等行政官。受大總統之統轄。內閣中視爲一員之長官。乃有責任之國務官。不必受大總統之指揮命令。且有時事實上權力更優越於大總統者。至於各長官所監督之行政諸部。雖非依憲法或法律而設置之。乃依大總統命令。或君主國之勅令而設置之。然大總統所發之命令。則須其主務大臣之副署。不能由於大總統一人之任意。且大總統之命令。多影響及於豫算。故長官對於大總統之命令。不能輕與承諾。何則。關係豫算之事。日後必經議會之協贊。長官不可不負全部之責任也。又各長官雖由大總統選任。特其選任之範圍有所制限。必舉與國會（卽議院）多數意見相同之人。非如美國大總統。可以任意選任自己所信之政治家也。若夫長官既經選任。關於其主管行政。僅對於國會負責。對於大總統則否。此亦與美國各長官異。美國之各部長官。爲大總統之股肱。對於大總統。應負責任。對於議會。則否。蓋美國爲總統責任制之國。而非內閣責任制之國也。反之。法蘭西爲內閣責任制之國。而非大總統責任制之國。故各長官非大總統之股肱。寧具議會代表的行政機關之性質。故各長官依其官位。固在大總統之下。要不甘供大總統之頤使。能以獨立之職權。施責任之政治。故內閣及各國務長官。事實上之權力。更優越於大總統。卽內閣有拒絕大總統要求之權力。大總統則不能拒絕內閣之要求。惟于長

官。會。議。此。權。力。稍。微。耳。

第五款 內閣及大臣與議會之關係——與英國異

法蘭西內閣對於議會之責任。非如英國爲慣習上之責任。乃憲法明文上之責任也。內閣對於議會。絕對負責。依議會之向背。而進退關員。經議會協贊。而施行政治。若未經議會之協贊。雖有優良政策。不能施行。若不得議會之援助。雖有大政治家。不能活動。至於議會所反對之內閣及長官。雖得大總統之信任。亦不可不辭職。但茲所謂議會。乃指衆議院而言。不包含元老院。故理論上長官對於兩院。均應負責。而實際上。乃依國民直接代表者之衆議院而進退。非因元老院之議決而進退。則謂爲對於議會負責。不如謂爲對於衆議院負責。較爲適當焉。

內閣長官之政策。對於國會（衆議院）之質問。常須與以答辭。質問之種類雖繁。其最要者。卽直接質問。是也。直接質問者。謂質問者與長官間。爲直接之問答。兩院議員。無論何人。豫告。主務長官。關於國家之政務。得爲質問。受質問之長官。限於不害公益者。不能拒絕。答辯也。直接質問之外。尚有所謂詰責的質問者。英語稱爲伊他黑尼央。Interpellation。乃關於內閣全體。政畧之質問也。卽直接質問者。向特定長官。而質問。詰責。質問。向內閣全體。而質問也。又前者須豫得長官之承諾。後者則不俟長官之承諾。卽可提出質問。故詰責的質問。常屬議會對於內閣。欲試挑

戰之時。其質問案。必列入當日之議事日程。經公同討議。議決信任長官與否。非如他之質問。僅以問答相終始。乃視爲正當議案而審議之。蓋此種質問。以長官及長官之行動。爲攻擊之目的。或爲防禦之目的也。此外更有選舉調查委員而行質問之方法。此因質問事件極爲複雜。或關於外交軍事。須行祕密時。而採用之。特不如詰責質問之激烈耳。如此內政及外交之政策。常因議會之質問而受其監督。所以能舉責任內閣之實。就此點言之。法國內閣與英國內閣極爲類似。夫英爲君主國。法爲共和國。內閣制自有差異。惟事實上仍多類似之點。茲述如左。

(一) 內閣以有衆議院後援之政治家而組織之。

(二) 內閣長官多由議會(衆議院)議員選出。是爲通例。

(三) 內閣對於議會(衆議院)負絕對的責任。因其信任之有無。連帶進退爲原則。

(四) 政治之中心在於國會(衆議院)

以上四者。與英國內閣制全屬相同。唯所異者。英國爲議會政治之國。不爲政黨政治之國。法蘭西僅爲議會政治之國。而非政黨政治之國耳。英國內閣。謂爲以衆議院中有多數後援者之政治家而組織之。不如謂爲以衆議院中占有多數政黨之首領而組織之。較爲適當。占有多數政



黨之首領。能得衆議院過半數之信任。故限於其與黨之議員人數不減少時。不至受衆議院不信任之決議。至於法蘭西。非僅某一政黨。在衆議院中占絕對多數。殆屬絕無之事。且二三政黨連合。占有多數。亦屬甚少。故欲以衆議院中占有多數政黨之首領而組織內閣。誠不可能之事。唯衆議院數多之政黨。隨隨時連合。或一時提攜。漸占過半數而已。英國內閣。既經組織。在第二次總選舉之結果前。其內閣斷無辭職之事。亦不致受不信任之決議。法國則不然。今日所組織之內閣。明日或受不信任決議及彈劾。亦不可知。當大總統命某政治家組織內閣時。必先考究其政治家。果有衆議院多數人後援與否。固非如美國僅舉大總統所信任之人。命爲長官。特各政黨。均不能占過半數時。則依大總統之推測。就在衆議院中。能有多數後援之政治家。命之組織內閣。因此組織之後。不能得多數之後援。固常見之事實。是殆由於法國無大政黨。僅有十餘之小黨。錯雜分離之所致也。夫法蘭西之內閣。非有議會（衆議院）代表的行政機關之性質。內閣未能確知議會之政見。因而實行極爲困難。至於英國近時。雖有小黨分立之徵兆。然二大政黨。仍不失對立之狀態。故可確知國民政見之所在。卽總選舉時。占有多數政黨之主義政綱。可以察知當時國民所認之政見。又衆議院中占有多數政黨之主義政綱。亦可察知當時衆議院所認之政見也。法蘭西既有十餘之小黨分立。無論何黨。皆不足代表國民之意見。亦不足代

表衆議院之意見。因此內閣不能如英國有鞏固之基礎。而施有力之政治。常戰戰兢兢。仰議會之鼻息。今日多數之政黨。雖合縱連橫。援助內閣。惟各政黨中主義政綱互異。故至明日。或變易態度。而謀推倒內閣者有之。近年法蘭西之內閣。所以屢次更迭者。卽因此故也。

第六款 所謂親任內閣與責任內閣之利弊長短——英美法之內閣制果爲最善乎

親任內閣（元首親任之內閣）制與責任內閣（對於衆議院之責任內閣）制孰爲優良。俟後章詳之。茲不贅述。假令以親任內閣制爲優良。如法蘭西之國體。及有憲法的習慣之國。要亦不能採用。換言之。卽不能不採用責任內閣制也。夫從國民多數之輿論而行政治。固今日世界大勢之所趨。而其國民之輿論原則上。實由衆議院代表之。則謂內閣對於衆議院應負責任。決非不當之理論也。惟就實際觀之。不必爲善良制度。何則。在衆議院內有多數政黨分立之國。不能知何黨可以代表國民之輿論。則內閣將無所適從。唯依議院內政治家感情之作用而支配之。故理論上所謂責任內閣。固無可非難。而如法蘭西政界之情狀。則此制決不得謂爲善良。且可謂較合衆國之制度更爲遜色焉。合衆國之制度。如前所述。大總統親負責任。躬當政治之衝。各部長官對於衆議院毫不負責。故限於不失大總統之信任。縱受衆議院之攻擊。在大總統未更選

前。仍可不辭職。惟大總統更迭時。各部長官。始全體辭職。因此在任期間。極短亦有四年。遂能舉相當之治蹟。較諸法蘭西內閣。屢次更迭。其利弊果何如耶。

法蘭西內閣。所謂責任內閣之點。酷似英國內閣。但無二大政黨對立之實際。不能得議院政治與政黨政治之調和。因而不能如英國發揮責任內閣之妙用。又法蘭西爲共和民主國之點。酷似合衆國。但非如合衆國由大總統親負責任。乃由內閣負責。因亦不能如合衆國施永續的強力之政治。約言之。卽法蘭西之內閣制。既非英國之內閣制。亦非亞美利加之政治組織。其制度在文明國中。最未進步者也。

合衆國之各部長官。對於議會。雖不負責任。惟大總統交替時。則全體更迭。故事實上。與責任內閣之大臣相同。英國內閣大臣。對於議會。雖負責任。惟在第二次總選舉前。繼續任事。其間無由議會強其辭職之事。因而英美兩國之政治組織。政機之運用。外觀似異。實則相同。例如議會之不信任決議。與彈劾手續。英美兩國。皆無此規定是也。至法蘭西。則依詰責的質問之方法。行信任與否之投票。而左右內閣。是可謂爲一種之彈劾制度。且屢次實行內閣之不能安固。自屬當然之事也。惟法國雖設此激烈之制度。而內閣更迭之際。其閣員非必全部更選。僅總理大臣。因議會不信任決議。自行辭職。其他大臣。無須連帶辭職。是爲通例。假令總理大臣以外之大臣。有

更迭之事。亦不過二三人而已。過半數之閣員。皆繼續留任。而爲次任內閣之閣員。蓋法蘭西之政黨。因小黨分立。無論何人組織內閣。於操縱政黨之必要。須由各政黨中各擢用其首領一人也。雖有大政治家。亦不能僅以自己之政黨在衆議院中壓制多數。若竟壓制多數。則內閣將不能維持。故必藉他政黨之援助。既欲藉其援助。則必舉其政黨之首領。各占內閣之一席。既各占一席。則以主義各異之政治家組織內閣。是與所謂聯立內閣有同一性質者也。聯立內閣一名。混合內閣。無論在何時代。此種內閣基礎極爲薄弱。蓋閣員主義政見互異。思想感情互異。且各顧其政黨派之利害關係。總理欲統率之甚屬困難也。法蘭西因歷來之情勢。僅能組織基礎薄弱之內閣。假令不受衆議院之不信任及彈劾。內閣自身不久亦將土崩瓦解。況議會之不信任決議及彈劾。屢次發生。耶。夫內閣雖幾經更迭。苟其擔任組織者於議會中無絕對多數。大政黨之後援。要不能僅以一黨之政治家而組織內閣。故因操縱他政黨之必要。上其組織分子不能不異。分子既異。前之內閣員勢有不能不留任也。蓋以其爲各政黨之首領也。由是觀之法蘭西號稱責任內閣。與連帶責任。僅有其一面而已。實質上要不能謂爲完全。如英美兩國斷無此也。

要之。欲採用責任內閣制者。必先有二大政黨對峙。否則寧採用合衆國制度。較爲適當。而法蘭

西之制度皆不屬於上述兩種因而不能施行善良之政治近日法蘭西國勢漸趨於衰連則上述政界之缺點或亦一原因也。

#### 第四節 德意志內閣制度及政機運用之實際

##### 第一款 帝國大宰相——唯一之國務大臣

##### 第一項 德意志帝國無嚴密意義之內閣

德意志帝國就嚴密之意義言之不得稱爲內閣。如組織中央政府之各部固爲帝國政府。惟非有獨立的設置多屬普魯士之政治機關兼理帝國政府之事務。即普魯士之行政諸部大部分爲帝國政府之代理機關也。夫普魯士政府限於某點。既爲代理帝國政府之機關。故有內務部、外務部、教育部、商務部、農務部、工務部、司法部、財務部、軍務部之九部。各部雖各有長官。稱爲大臣。而帝國政府非特有此等諸部。不過以普魯士之各部代用之。而處理其行政事務耳。

##### 第二項 帝國大宰相之性質

然則德意志帝國殆全無專屬的政治機關耶。是又不然。帝國自有種種之政治機關。依其機關直接間接行最重大之國家任務。對於聯邦諸國之政務嚴密監督而爲政治之中樞。居帝國政府之首腦者。即帝國大宰相是也。德意志之帝國大宰相乃一種特制之官職。他之立憲諸國難

與比擬。蓋其質性權限與他國內閣總理大臣不同也。德意志帝國大宰相限於某點極似有責任之皇帝。而他點又極似親當政治之衝。有責任之大總統。決非可以單純立憲國之內閣總理大臣目之。故吾人腦中若先描擬無責任立憲國之君主。然後想像有責任立憲國之君主。則德意志帝國大宰相實際上之性質可以明矣。德意志帝國大宰相爲皇帝有責任之代理者。由皇帝任命之。且因皇帝之好惡而進退之。惟在職期內實爲帝國之統領。立於皇帝與議會之間。爲評論之標的。一切責任躬自引受。而統率帝國政務。此所以帝國大宰相之有責任。與英法等大臣之有責任大異其趣也。換言之。卽英法兩國政治上所謂大臣之責任。指內閣大臣對於議會之責任而言。德國則非對於議會之責任。故帝國大宰相所謂一切責任躬自引受者。亦與英法之內閣總理大臣及其他之國務大臣對於議會之關係非有同一之意義也。英語所謂 *Responsible minister, parliamentary responsibility* 之制度。德意志全不存在。縱令帝國大宰相有對於議會說明施政方針。報告政府事務。答復議員質問之義務。惟不依議會（衆議院）之反對投票而進退之。約言之。卽帝國大宰相所負之責任不能由衆議院強其辭職也。惟遵憲法之條規。從法律之規程。輔弼皇帝。對於皇帝并對於聯邦諸國。應負責任耳。

### 第三項 帝國大宰相之地位

帝國大宰相。非以代表衆議院多數之人。而任命之。乃由皇帝自舉親信之人。使就此職也。雖形式上均舉元首親信之人。組織內閣。任爲國務大臣。惟實際上則以在衆議院占有過半數政黨之首領。或在衆議院能得多數援助之政治家。爲唯一條件。至於德意志。則絕無此慣例及原則。德意志帝國大宰相。及其他大臣。無論形式及實質。全依皇帝自由選拔而任命之。對於政黨關係之有無。衆議院與黨之有無。皆不足爲德意志帝國大宰相。及其他大臣之任免條件。所視爲任免條件者。唯皇帝親任有無之一事而已。故帝國大宰相之地位。極爲鞏固。其在位之間。超然于政黨派之上。遂能施強力之政治。假令受議會之攻擊。議決不信任時。亦非僅依此而遂搖動其地位。蓋限於不失皇帝之信任。仍得留職也。

帝國大宰相爲皇帝代理者。關於政治上之責任。非僅超過皇帝。且超過各部局長大臣。蓋德意志帝國憲法。僅帝國大宰相爲國務大臣。不認大宰相外之國務大臣也。他之各部局長官。形式上雖與各國之國務大臣相等。惟嚴格言之。此各部局長官。單純爲帝國大宰相之補助機關。非憲法上之國務大臣。此與英法等內閣制度。顯有不同。英法兩國。各部大臣。有行政長官之身分及權限。同時并有國務大臣之身分。因而英法各部大臣。依行政長官之資格。雖須受總理大臣之統率。若依國務大臣之資格。則不必受總理大臣之統率。總理大臣及各省大臣。皆有同一之地

位及權限。是爲憲法之原則。縱令實際上總理大臣因統一內閣指導政略。各部大臣分擔行政各務。須服從總理大臣之節制。但憲法要無此規定。憲法上總理大臣及其他大臣。就於國務有同一之責任。與同一之職權也。然在德意志。僅帝國大宰相。爲憲法上唯一之國務大臣。其他各大臣。僅輔助總理大臣。而爲隸屬之行政長官。故據此制度觀之。大宰相實爲政府之首腦。非內閣首席大臣。他之各大臣。唯承大宰相之指揮命令。而施行職務。因此德意志。無合議制之內閣。爲大宰相獨裁的政府。故謂德意志帝國大宰相。恰如有責任之立憲君主。又恰如直接當政治之衝有責任之大總統。卽以此也。

#### 第四項 帝國大宰相之權能與職責

大宰相之代表的職權。極爲廣大。非僅從法律所規定已也。且法律所未特定之職權。亦悉歸大宰相之掌握。如在外國未置公使者。其協議談判。悉由大宰相執行之。又如調停聯邦參議院與聯邦衆議院間之交涉。亦由大宰相處理之。故大宰相非僅爲政府諸部之中樞。又實爲其源泉。就理論上言之。大宰相卽政府也。政府卽大宰相也。如每年議會中應提出之豫算案及法律案。非由政府諸部提出。更非由諸部長官合議後提出。乃依大宰相自己之責任而提出之。至聯邦各國當執行帝國法律時。而爲之監督者。亦大宰相也。詳言之。帝國政府命聯邦各國執行帝國



法律時。非僅命以必要之任務。且定其執行之順序。方法等。俾有所準。據聯邦各國遵行。此等之命令。而爲之監督者。卽大宰相也。若夫他之立憲國。提出法律案於議會者。非總理大臣。乃與法律案有關係之主管大臣。其命之執行法律而監督之者。亦主管大臣。且主管不明。則由內務大臣監督之。故無論何時。總理大臣。殆無直接監督之事。就於此點。德意志帝國大宰相。與他之立憲國總理大臣。實大差異可知也。

大宰相施行上述之監督時。非直接監督聯邦各國之行政官吏。乃對於各國政府而行之也。因而各國行政官吏。對於大宰相。不直接負責。乃對自己所屬之政府負責。且因執行帝國法律所需之費用。悉由聯邦各國支給。非由帝國國庫支給。是爲聯邦各國對於帝國政府應盡之義務也。又關於帝國法律之執行。須照定例。報告於帝國政府。亦爲聯邦各國之義務。至於執行此等法令。帝國大宰相與聯邦各國政府間。發生爭議。則由聯邦參議院裁決之焉。

帝國大宰相在職期間。常占聯邦參議院議長之席。但此實依普魯士官吏之資格。非依帝國政府官吏之資格。何也。大宰相在參議院。非代表德意志皇帝。僅代表普魯士國王。蓋德意志皇帝。非以帝國皇帝之身分。出席於參議院。僅以普魯士國王資格。而占參議院之一席者也。

## 第二款 副宰相及其他各部長官

帝國大宰相。得使所謂副宰相之代理官。執行自己之職權。此際關於副宰相之行爲。大宰相不可不負。最後之責任。副宰相者。據一千八百七十九年三月十七日之法律。所設之官職。由皇帝任命之也。但皇帝選任之始。必須大宰相之申請。非可依皇帝之任意。隨時任命之。大宰相因疾病及其他之事故。不能執行其職務時。或事務甚繁時。則申請於皇帝。選任副宰相。使代理執行其職務之全部或一部。皇帝許之。遂任命副宰相。故判定設置副宰相之必要與否。實爲大宰相而非皇帝所得干涉。副宰相既選任後。大宰相隨時可以收回委任於副宰相之職務。而自執行之。故副宰相原則上雖有責任。然負最後之責任者。實大宰相。副宰相僅因一時之便宜而設置也。

大宰相及副宰相外。尚有外交事務長官。內政事務長官。度量衡局長官。造兵事務長官。帝國鐵道局總裁。郵便及電信部長官。陸海軍事務局長官。財務局長官。司法事務長官等。重大官職。其長官之地位。就實際言之。皆與立憲國之各部大臣略同。惟就嚴格言之。僅爲大宰相之輔助者。非有責任之國務大臣也。

### 第三款 德意志內閣制度之三大特質

德意志帝國。僅大宰相爲惟一之國務大臣。他之各省局長官。不過輔助大宰相。因此遂生特殊

之結果。

第一項 第一特質——帝國大宰相與他國總理大臣異

第一特殊之結果。居大宰相之地位者。須皇帝最信任之人物也。凡立憲君主國之內閣。有帝室內閣。與政黨內閣二種。帝室內閣之總理大臣。以代表君主之意志爲主。故占此地位者。在立憲君主國。必爲君主信任之人物。固無論已然在合議制內閣之國。則非僅總理大臣爲唯一之國務大臣。又無絕對最高之權力。與超過他之各大臣之責任。故不受君主特殊之待遇。即可居首相之地位。蓋在合議制內閣之國。假令其內閣爲帝室內閣。而總理大臣以下之各大臣。皆屬國務大臣。總理大臣與各大臣間。并無地位之懸隔。責任之大小。故不必總理大臣還須君主最親信之人也。夫就實際言之。無論何國。爲總理大臣者。受君主特別之信任。較他各大臣尤厚。否則不能組織內閣。假令可以組織。而無統率他各大臣之威望。恐亦不能維持其內閣。但就憲法上言之。決不如此。憲法上總理大臣。與他之各大臣。於同一程度。受君主之親任也。然在德意志非合議制之內閣。僅大宰相一人。爲國務大臣。代表君主之意志。統率文武各官。而施行政治。輔弼皇帝。副署命令。故較他國之總理大臣。尤須爲君主最信任之人物也。

第二項 第二特質——各部局長官與他國之各部大臣異

第二特殊之結果。德意志之各部局長官。謂爲君主之親任。寧謂爲大宰相所信任之人物也。夫他之立憲君主國。帝室內閣。實際之情勢。君主亦對於最親任之政治家。命之組織內閣。并由其政治家。推薦閣員之候補者。是爲通例。故爲總理大臣者。較他之大臣。須更得君主之親任。而他之各大臣。謂爲君主之親任。寧謂爲總理大臣所信任者。固與德意志無異。但此僅就事實上言之。而法理上則不然。至於德意志。無論法理與事實。各部局長官。均須大宰相所信任之人。此德意志各部局長官。所以與大宰相不能有同一之地位及責任。僅爲大宰相之補助行政官。而非國務大臣。固必然之結果也。若果爲國務大臣。則必與總理大臣相等。爲輔弼君主之憲法機關。法理上不可無君主親任之人物。然德意志各部局長官。非直屬君主。輔弼君主之國務大臣。僅隸屬大宰相。受其指揮命令之行政官。故謂爲君主之親任。寧謂爲大宰相所信任者也。

### 第三項 第三特質——關於內閣更迭與他國制度異

第三特殊之結果。卽國會政治及責任內閣制度之原則。德意志不存在也。如前所述。德意志無合議制之內閣。因而無內閣連帶責任之制度。若政府有失政時。任其責者。僅大宰相一人。他之各部局長官不與焉。縱實際上大宰相引責辭職。他之各部局長官。固同提出辭表。然全體更迭。殆屬絕無之事。僅二三主要人物。有所變動。是爲通例。然亦不過對於大宰相之政治家。因情義

上與之同運命而已。與責任內閣原則上。所謂連帶辭職之意義。究屬不同也。

德意志各部局長官。非國務大臣。無政治上之責任。又無列席閣議之權能。故實際上僅大宰相一人。通曉政務。對於一切行政。樹立適當之主義政策。不免困難。故大宰相每召集各部局長官而開會議。就於重要之國務。徵求各長官之意見。此與有合議制內閣之立憲國。常開閣議者。其形式全屬相同。惟實質則不能無異。蓋大宰相招集各部局長官徵其意見。僅供參考之用。採用各長官等之意見與否。全屬大宰相之自由也。夫合議制之內閣。由內閣會議。國務大臣所決定之意見。不能以總理大臣任意變更之。是爲原則。總理大臣若不滿閣議之決定。雖可再開閣議。要求國務大臣重加密議。提出自己之意見。以期決議之變更。惟未經協議前。不能獨斷變更之。蓋憲法上總理大臣。與各大臣間。非有地位之懸隔。責任之大小。各大臣關於重要之國務。輔弼君主。皆有平等之職權也。至於德意志輔弼皇帝之國務大臣。除大宰相外。并無他人。故各部局長官之合議評決。亦依大宰相獨斷的取捨之。各部局長官。所以不能連帶負責也。

就以上所述。大宰相以各部局長官爲屬僚之結果。就於一切之國務。負憲法上及實際上之責任。然其責任。非對於議會。乃對於皇帝而生者也。何也。大宰相依皇帝之親信。而任命爲國務大臣。性質上爲皇帝代理者。決非如英法兩國。可以議會代表者目之。假令大宰相執政有過失時。

其辭職表文亦呈於皇帝。皇帝若受理其辭表。大宰相自應去職。若不受理時。則依然留職。而擔當國務焉。

要之。大宰相之進退。一視皇帝信任之有無。議會不能干涉。非僅憲法上如是。即實際上亦然。德意志帝國自建國以來。至於今日。此原則上實無變動。限於不失皇帝之信任。雖受議會猛烈之攻擊。亦與大宰相之地位毫無影響。此德意志所以稱爲親任政治之國。而非國會政治之國也。

#### 第四款 所謂帝室內閣之標本

德意志就嚴密之意義言之。無所謂內閣。茲仍稱爲內閣。似甚不當。惟若因便宜上用此名稱。則德意志內閣。可謂爲帝室內閣及親任內閣之標本。蓋英國內閣爲政黨內閣之標本。英法內閣爲責任內閣及議會內閣之標本。德意志內閣則爲親任內閣之標本也。

#### 第一項 政黨內閣與議會內閣之區別

政黨內閣與議會內閣及責任內閣不可混同。政黨內閣者。謂某政黨在議會中占多數時。則出而組織內閣。失多數時。則退而下野之制度也。此種制度。英國實爲最良之模範。若美國某政黨在會中。雖占多數。然不得謂即以其政黨組織內閣。不過占有多數之政黨。于大總統選舉。當然制勝。大總統選舉既屬政黨之首領。則因大總統之選任。而組織內閣者。亦必屬於其政黨。自此

點觀之。即謂美國之內閣爲政黨內閣。固無不可。但美國大總統之選舉期。與衆議院之總選舉期。遞年不同。衆議院占有多數之政黨。與選出大總統之政黨。多有屬於反對黨者。例如共和黨選出大總統。已滿三年之際。若衆議院之總選舉。民主黨忽占多數。此際衆議院之多數黨。與大總統及其所屬閣員之政黨。則爲反對黨。而非同一之政黨是也。如此現象。在美國固不乏先例。故不能謂美國內閣爲純然之政黨內閣。然負有國民重望之政黨。選出大總統。因而任命本黨之人爲內閣員。而掌握政權。雖不能謂爲政黨內閣之國。要可謂爲政黨政治之國。此固世人所共認也。約言之。雖非議會占有多數政黨之代表者。組織內閣。要可由選出大總統之政黨代表者。組織內閣。則謂爲政黨內閣之國。雖未完全。而謂爲政黨政治之國。實無疑義。英國制度。則與此異。議會中占有多數之政黨。必出任內閣。議會中失多數之政黨。必退立於野。議會之多數政黨。與閣員之所屬政黨。斷無立於反對之地位。故英國內閣。可謂純然之政黨內閣。且具議會內閣責任內閣之模範焉。即在議會中與黨議員既少數時。則爲失議會與國民信任之左證。當引責辭職。是即所謂責任內閣。且爲國會內閣者也。故英國兼備政黨內閣與責任內閣。及國會內閣三者之性質。美國內閣有時。雖可謂爲政黨內閣。惟其進退。非因議會與黨議員之多少。亦非依議會之向背。僅依大總統親任之有無。對於大總統。雖負責任。而對於議會。則否。故不能稱爲

責任內閣或國會內閣。即美國之內閣。僅略含有政黨內閣之性質。而非有責任內閣。國會內閣之性質者也。

法蘭西之內閣。與美之內閣。全屬反對。雖具責任內閣及國會內閣之性質。而無政黨內閣之性質。法蘭西內閣。對於議會。絕對負責。在其支配監督之下。而施行政治。因議會之信任有無。而進退閣員。現如前節所述。故稱爲責任內閣。及國會內閣。固無不可。但不得謂由議會占有多數政黨之代表者。組織內閣。又在議會失多數政黨。亦未必改組內閣。選出大總統之政黨。更未必掌握政權焉。夫法蘭西之大總統。以上下兩院之議員。組織選舉會。而選出之。非必依政黨政派之勢力。假令其人爲某政黨之首領。若既被選爲大總統。後則超然於政黨政派之上。立於公平無私之地位。是爲通例。決非如美國大總統。依然爲政黨首領。而活動也。大抵被選爲大總統者。必與政黨政派脫離。或務與政黨政派之關係漸使淺薄。不參與于黨略黨爭。故關於大總統之選出。與政黨政派之勢力。雖有影響。惟既被選後。其政黨政派與政權掌握之間。不生必然之關係。政權之掌握。一因議會多數者之離合而左右也。但所謂議會之多數者。非僅依一黨派。乃由小黨派之聯合。故法蘭西不能如美國。以選出大總統之政黨。組織內閣。又不能如英國。以議會中占有多數之政黨。組織內閣。約言之。即非政黨內閣也。因此法蘭西內閣。得議會之信任與否。不



可。不。從。各。個。問。題。而。決。定。之。非。如。英。國。議。會。占。有。多。數。之。一。政。黨。組。織。內。閣。之。制。度。其。政。黨。在。議。會。中。不。失。多。數。前。則。內。閣。必。常。得。議。會。之。信。任。夫。法。蘭。西。因。一。政。黨。占。議。會。之。過。半。數。殆。屬。絕。無。之。事。故。今。日。得。多。數。信。任。之。內。閣。而。至。明。日。關。於。某。種。大。問。題。聯。合。各。政。黨。間。意。見。衝。突。其。聯。合。忽。生。破。裂。遂。受。議。會。之。不。信。任。決。議。亦。未。可。知。就。法。蘭。西。之。先。例。觀。之。每。年。在。議。會。中。必。行。內。閣。信。任。有。無。之。決。選。投。票。甚。或。一。會。期。中。數。次。行。之。因。此。法。蘭。西。內。閣。基。礎。甚。為。薄。弱。屢。有。更。迭。假。令。法。蘭。西。若。能。不。採。用。責。任。內。閣。及。議。會。內。閣。之。制。度。則。雖。無。政。黨。內。閣。其。基。礎。必。較。今。日。稍。為。鞏。固。又。假。如。今。日。不。極。端。實。行。責。任。內。閣。及。議。會。內。閣。之。制。度。則。雖。無。政。黨。內。閣。之。實。其。基。礎。亦。不。至。如。此。薄。弱。乃。極。端。發。揮。一。方。之。制。度。而。有。唇。齒。輔。車。之。關。係。他。之。一。方。制。度。全。付。缺。如。遂。受。無。窮。弊。害。焉。

## 第二項 帝室內閣之國務大臣

以上所述。似稍近於枝節。然非好爲辯論也。特因政黨內閣與責任內閣及議會內閣不可混同。故以上述之內閣制度。與德意志內閣制度。互相比較。不能不參考引證。以說明之耳。例如英國內閣兼備政黨內閣與責任內閣及議會內閣三者之性質。若因此遂謂三種制度。常須相伴。則誠大誤。試就上述美法兩國之內閣制度而熟考之。可以釋然矣。且德意志內閣。皆無此三者之

性質。乃一種特殊制度之內閣。爲英美法三國所無之類例。茲姑名爲帝室內閣。或親任內閣。更進一步言之。德意志內閣。乃依皇帝之意志。或皇帝所親信之人。而組織者。對於皇帝應負責任。并爲皇帝之代理。而施行政治。決非政黨之代理人。又非議會之代表的行政機關也。內閣不立於議會支配監督之下。又不依其向背。而進退閣員。因而大宰相及其他之各部局長官。不須議會之議員。皇帝之任命權。遂至毫無制限焉。夫英國若非議會之議員。雖屬大人。不能任命爲國務大臣。是爲慣例的原則。且議院出身之大臣。屬於衆議院者。無出席於貴族院發言之權。屬於貴族院者。亦無出席衆議院發言之權。故總理大臣。由衆議院選出時。則必求足以代表總理大臣。能辯護政府之政策。且能指導政府黨議員之人物。由貴族院議員中。任爲國務大臣。使在貴族院中。代表內閣總理大臣。若由貴族院議員出身。則必求足以代表總理大臣。能辯護政府政策之衆議院政黨首領。任爲國務大臣。使在衆議院中。代表政府。至於法蘭西雖無此困難之憲法原則。無論何人。均可任爲國務大臣。而國務大臣。無論何時。均有出席議會發言之特權。但一方採用極端之責任內閣。及議會內閣之制度。故法規上及事實上。若非議會之議員。不能組織內閣。因而英法兩國之君主。或大總統。任命大臣之權。殆屬有名無實。不能以自己所親信之政治家。任命爲大臣。然德意志皇帝。有選任大臣之實權。與政黨及議會。毫無關係。此所以德意

志無所謂國會政治及責任內閣之原則也。

以上所述爲德意志內閣之特質。此種制度之優劣當俟次節詳述之。

### 第五節 非政黨內閣卽非立憲內閣之主張非也

近日民黨一派之主張。每謂立憲政治者。政黨政治也。不以政黨爲基礎之內閣。非立憲的內閣。卽在議會中不占多數之人。掌握政權。反於立憲政治之通義也。然考近世各國能與此主張符合者。僅有英吉利之一國。至於德法美三國。皆無所謂政黨內閣。美國以大總統親信之人爲各部大臣。德意志以皇帝親信之人爲大宰相。其不以議會中占有多數者。組織內閣之根本要件。非明白之事實耶。一千九百十二年。德意志舉行衆議院總選舉。其時占多數之政黨。屬於社會黨。而中央黨及保守黨之議員。均屬少數。假令民黨之主張。必以議會占多數政黨組織內閣。爲立憲政治之通義。果屬正當。則德意志之國務大臣。必當更迭。由社會黨掌握政權。然德意志之社會黨。至於今日。仍屬在野黨。其國務大臣。依加伊西爾依然留職。固不得謂德意志非立憲國也。法美內閣。亦不必以衆議院之多數黨而組織之。更不得謂法美兩國非立憲國也。然則組織內閣之原則。應以政黨爲基礎與否之問題。究依立憲政治之形式如何而始能決定。而非所謂立憲非立憲之區別也。若以英國式之政治組織。爲立憲主義之原則。則或以德美法之政治組

織爲非立憲。因未可知。反之。以德美法之政治組織爲立憲主義之原則。則英國式之政權授受。法。却屬變則。而非立憲矣。究之孰適於立憲政治之本義。非可強由政治學原則上。所能決定者。寧依各國之國民性。與憲法之特有性。而決定之也。

因各國國民性不同。故憲法制定之由來亦異。如英國約翰王及奢爾斯王之御世。常生君民之軋轢。革命之騷動。後歸國民勝利。遂制定憲法。施行立憲政治。故英國憲法。爲純然之民定憲法。議會有最高之權力。基此又行之政治。不可不視民意之趨勢。與議會之向背。而有所左右。固當然之事也。德意志則不然。其憲法乃由君民協定。非純然民定者。德意志之主權。非在議會。而在君主。因而德意志內閣。爲君主內閣。非政黨之代表。雖在衆議院中。非有多數政黨之首領。又無何等與黨之政治家。若皇帝既親任時。亦可組織內閣。且內閣既經組織後。雖不洽衆議院之輿論。而在皇帝之親任間。決不須引退。不過因衆議院之不信任。內閣實行其政策。有種種之障礙。欲舉國務之實蹟。頗感困難。故政治家就德義上言之。每自辭職。是爲常例耳。

## 第六節 內閣責任問題

### 第一款 主觀的責任與客觀的責任

國務大臣之責任。可區別爲主觀的責任。與客觀的責任。而說明之。主觀的責任者。謂糾舉責任。

之資格也。客觀的責任者。謂糾舉責任之方法也。憲法上國務大臣。有主觀客觀雙方之責任者。在先進文明國中。僅英法兩國而已。他國則否。如德意志帝國之國務大臣。普魯士之國務大臣。皆僅有主觀的責任。如亞美利加則主觀客觀均無責任。法蘭西大臣責任。由憲法規定之。英國雖無成文法。而有與成文法同一効力之慣習法。若法蘭西詰責的質問。及不信任決議。若英國古來彈劾事例。是其明證。然德意志則無此法律慣例及事實焉。

抑國務大臣者。對於元首。有隸屬之關係。故若以普通官吏之責任原則。適用於國務大臣。則當國務大臣副署元首之命令。或依元首之所命。以自己之名而處分之行爲。必生不負責任之結果。何也。官吏除有特別明文之規定外。就於執行上官命令之行爲。不能免違法之責任。是爲原則。然立憲國之君主。在政治上。毫無責任。故國務大臣。不能藉口元首之所命。圖免自己之責任。因此理由。各國憲法。關於國務大臣之責任。特設規定。縱令憲法上無彈劾大臣之制度。而規定國務大臣任責之條項。與規定君主無責任之條項。同爲立憲國之大原則。故其規定。雖僅有主觀的責任。不能如有客觀的責任之規定。得舉嚴峻之效果。要能確定國務大臣之性質。而明示與普通官吏所以不同者。卽國務大臣。由元首迫其副署命令。或僅執行元首之命令時。仍不可不負責任也。

## 第二款 連帶責任與單獨責任

法蘭西憲法規定『國務大臣關於一般之政務對於兩院任連帶之責。關於自己之行爲各任其責。』是法蘭西之國務大臣對於議會應負責任。且其責任有連帶責任與單獨責任二種。固屬明甚。連帶之責任者。發生一般政務時。內閣員全體應行負責也。單獨責任者。發生單獨行爲時。各大臣自行負責也。且大臣既發生責任問題時。不問連帶與單獨。皆依褫奪官職而強行之。如對於內閣全體。或一大臣。議會爲不信任投票時。或某一大臣宣言行政上重要之法律案。被議會否決時。則內閣或一大臣。不可不辭職。此於憲法上雖無明文規定。而解釋關於大臣責任之條文。乃當然發生之慣例也。英國就於此點。固不特設明文。但亘數百年立憲政治發達之經過。皆以連帶責任進退大臣爲憲法上之原則。實毫無疑義焉。夫各部大臣在憲法上雖各有獨立之地位及權限。然常採各別之行動。甚屬不宜。若極端行之。將不能圖行政之統一。現今各國於所謂內閣之合議體外。更特設統一行政之機關。例如法蘭西有長官會議。及高等行政會議。普魯士有大臣會議。及行政會議是也。法蘭西大臣會議。前已詳述。茲不再贅。高等行政會議爲一種司法的機關。其職掌在調停諸部間發生紛議。及管轄權之牴觸。質言之。卽調停諸部之權限爭議。有最高行政裁判所之性質也。長官會議爲行政上之監督。分配事務於各部。乃純然之

行政機關。高等行政會議。則立於長官會議之上。爲司法的行政機關也。普魯士大臣會議。及行政會議之職掌。與法蘭西略同。英美無此制度。故代以單獨之行政統一者。卽美國有大總統。及英國有內閣總理大臣是也。美國最後決定國政者。無論名義及實際。皆屬大總統。各部大臣施政中。均受大總統之監督。一切之政策。除由國務尙書之意見。及各部長官之合議外。更由大總統爲最後之決定。故如大臣會議。高等行政會議之特別機關。不必設置。已能圖行政之統一。英國君主。雖不親握國政。然有總理大臣代行職務。而統率諸部。就於政府之行政及政略。有最後決定之權。德意志帝國大宰相。爲政畧之源泉。且爲政機之中心。在皇帝指揮監督之下。統治國政。故無大臣會議及高等行政會議之機關。亦能圖行政之統一焉。

## 第五章 各國之議會制度及其實際

### 第一節 英國議會之組織權能及政治的位置

英國採用所謂二院制度。此亦與他之制度同。非根據理論及理想而設者。乃亘六百年之歷史經過。終至發生此憲法慣例也。且兩院之組織權限及政治的地位等。各有不同。故欲以概括的敘述其議會制度。甚屬困難。茲特將兩院分別而論之。

### 第一款 貴族院之組織方法

貴族院以世襲議員、同爵間之互選議員、國王勅選之議員、及宗教議員、四者而組織之。自一千二百九十五年以來。約六百年間。由國王所召集而出席於英國議會之祖先承繼者。則在貴族院中。有占議席之世襲權利。所謂承繼者。非必指血統的子孫。乃依相續法。有繼承祖先之權利者。惟其相續法。係採長子繼承。且先屬男系之主義。故無男子之相續人時。則出席國會之權利。當然中斷。女子繼承出席權。雖爲相續法之所認。而行使出席權。實際要以男子爲限。依據此相續法。列席貴族院者。所謂世襲貴族議員。是也。

當英蘭與蘇格蘭。尙未合併之際。由國王所召集出席於蘇格蘭國會之貴族院之貴族繼承者。(現在此種貴族有八十五名)有互選十六名。而出席於現今英國貴族院之權利。其任期與國會之任期同。凡五年。但此種權利。自一千八百以來。無繼續行使之者。蓋經一次之棄權。遂失選舉權及被選舉權也。愛爾蘭亦然。當未合併於英蘭之時。出席於愛爾蘭國會之貴族院之貴族之繼承者。有互選二十八名。終身出席於現今英國貴族院之權利。此由蘇愛兩國選出之人。謂之貴族院之互選議員。

又國王於貴族中之所謂新貴族者。得任意勅選之。使占貴族之議席。此出席權非僅終身間保有之。且可傳諸子孫。但此種議員。無論如何事例。不能在選出十六名代表者之蘇格蘭貴族。及



選出二十八名代表者之愛爾蘭貴族兩種團體中占一席次。故一方被舉。則他方不可不辭職也。惟愛爾蘭有一例外。卽新貴族議員。準據愛爾蘭與大英聯合王國間所締結之聯合條約。勅任愛爾蘭貴族議員時。可視爲勅選議員。占有議席。同時又得於愛爾蘭族選出二十八名代表者之團體中占有席次也。

國王勅任貴族院議員。通例二名。若有必要時。則可選任四名之法官。議員任期。原則上雖限於有司法職務間。然或有終身爲議員者。英國貴族院。每視爲法廷。執行裁判事務。遂開以法律專門家爲議員之例。此種議員。稱爲法務貴族。或稱爲判事議員。

二名之大僧正。二十四名之僧正。以有宗教上職務之故。當然有列席於貴族院之權利。其任期限於在僧職間。若退職時。則失貴族院議員之資格。此稱爲僧侶議員。或稱爲宗教的職司議員。合以上四種議員。現在之貴族院。共有六百三十名議員。其內容如左。

一皇族

三名

二大僧正

二名

三僧正

二四名

四公爵

一二二名

五侯 爵

二三名

六伯 爵

一二三名

七子 爵

四九名

八男 爵

三四〇名

九蘇格蘭貴族互選議員

一六名

一〇愛蘭士貴族互選議員

二八名

合計

六三〇名

增加貴族院之議員人數。及改正選舉法。雖屬於議會（衆議院）之自由。惟在貴族。則屬於國王之特權。且因行使此特權。每反於衆議院之意。而增加貴族院議員者。蓋現行法規。英蘭貴族之數。不設制限。國王可任意（實則內閣任意）選任新貴族。遂至增加貴族院議員之數也。試觀現在貴族三分之二。皆十九世紀所新任命者。如一千八百八十六年選十三名之新貴族。且在保守黨內閣時。新貴族尤多。最近貴族院之改革法律案。通過於衆議院。而貴族院則否決之。於是自由黨內閣之總理大臣。愛斯葵氏宣言曰。今日貴族院保守黨。占有多數者。因累代之保守黨內閣。強要國王濫造多數新貴族也。故保守黨若表示反對我黨之政策。則我黨乘今日之機會。

當舉百名之新貴族。以占貴族院之多數。不辭出於斷然之處置等語。以威嚇保守黨。保守黨不得已。遂通過貴族院改革案。此固最近之事例也。由是觀之。英國王關於授與榮典。亦僅擁虛權。在內閣支配之下。并就於增加貴族院之議員人數。衆議員亦無力干預可知也。至於蘇愛兩國之貴族額數。則以成文法律規定之。國王及內閣不能任意增加。關於英蘭之貴族。則不設何等之制限。若議會（衆議院）欲制限之。則除制定貴族院之議員額數之法律。并改正關於勅選議員之法規外。無他之方法。但在今日未實行改正前。貴族院議員額數。因可由內閣之意思而自由增加之也。

就以上所述觀之。英國貴族院各階級代表之比例。極不公平。如對於蘇格蘭貴族之代表者十六名。愛爾蘭貴族之代表者二十八名。宗教的代表者二十六名。法務貴族議員二名。乃至四名。而英蘭貴族之代表者。則達於五百名以上是也。夫近日各國議員。衆議院爲代表一般之國民。貴族院爲代表貴族富豪及上流社會。以此而組織兩院。至於英國。則非依據理論。設兩院制度。僅因歷史的經過之結果而產出者。故今日之制度。對於各階級及各地方。不能保代表之均衡焉。

就於貴族院議員之資格。非如衆議院議員。設繁雜之規定。僅須具備男子。及年齡二十一歲以

上。不受叛逆宣布者。并無破產之狀態者之四要件。是爲世襲貴族議員。及互選貴族議員之資格。至其他之宗教議員、法務議員。於上之資格外。尙須現有宗教職務、或司法職務。固無論已。

### 第二款 衆議院之組織方法

衆議員由國民直接所選舉之議員而組織之。選舉法往時極爲複雜。至一千八百八十五年大加改正後。已稍稍簡明。

古時選出代議士之制度。以一切團體爲本位。卽由勅狀或特許。以州、都市、都市之大學等爲選舉團體。由各團體。各選出議員二名之制度也。此平等代表制度。雖在當時視爲正當。而歷時既久。漸有不備之感。且因受法蘭西革命之影響。以爲政治上之單位。非在於地域團體。乃在於一個人。於是愈知其制度之不當。遂經一千八百三十二年、一千八百六十七年、及一千八百八十五年三次改正。廢棄由國王給與勅狀、及特許監督代表之權力。遂以人口之多寡。定代表之額數。卽以人口達五萬四千人。爲一選舉單位（卽選舉區）由其一單位各選出一人之代議士也。若就事實述之。其內容如左。

#### 一 英蘭諸州選出議員

二五三名

#### 二 同都市選出議員

二二七名

三同大學選出議員

五名

四蘇格蘭諸州選出議員

三九名

五同都市選出議員

三一名

六同大學選出議員

二名

七愛爾蘭諸州選出議員

八五名

八同都市選出議員

一六名

九同大學選出議員

二名

州選出議員

三七七名

合計都市選出議員

二八四名

大學選出議員

九名

(六七〇名)

此等議員。非如往時代。地方團體之利益。亦非代表某種職務及選舉區人民之利益。乃代表全帝國全國民之國家機關也。雖由事實上察各代議士之心理。係代表屬於自己職業。或自己被選地方之利益。而由法律上政治上觀之。要可以純然之憲法機關。及國家機關目之。夫在古

時事實上無論已。即法律上。亦代表地方團體。非如今日法律上。全屬代表帝國全國民之利益者也。

衆議院議員任期爲五年。當一千九百一十二年前。任期爲七年。自貴族院改革案通過時。衆議院議員任期短縮案。亦附隨通過。始改五年之制度。惟從前雖屬七年之任期。而當任期未滿前。內閣往往因某種問題。須探國民之意嚮。解散議會。最近百年間。議會任期最長者。爲一千八百二十年所改選之議會。其永續期間。計六年一月九日。其他大抵在四年以下。最短時期。有不滿一年者。故最近百年間。每次議會之永續期間。若平均計算之。不過三年九個月。因此議會之任期縮短爲五年。實際上固毫無影響。僅屬單純之法律改正而已。

據此改正。衆議院議員。每年度受歲費三百磅。(三千圓)一千九百一十二年前。則無歲費。皆屬名譽職。但以全無歲費。爲事實不可能之理由。遂改定爲三百磅之歲費焉。貴族院議員。依單純之議員資格。不受歲費。是爲原則。唯執常務議員。則受公費耳。

### 第三款 議會之召集開會停會及解散

議會之召集開會停會等。由國王行之。然僅屬名義而已。實則由內閣專行之。新議會之召集。須於議員齊集期日前三十五日以內頒發之。又命停會時。須於議員參集期日前十四日以內發

特別召集令。夫他國元首命議會停會之際。概於其命令中。指示停會期間。若經過其期間。則不俟元首之召集。自行開會。惟英國則依古來之慣例。得命無期限之停會。故再命議會開會。更須發特別召集令。且英國君主未命停會時。議會一年中。無中止開會之權能。故每年必要之議案。已議決完結時。則由國王命其停會。爲一會期之終結。換言之。卽英國之議會。非如他國法律。上有每年開會閉會之規定也。英國法律規定三年間開會一次。而開會時期。則甚不明瞭。故須與他國每年議會之閉會相同。由英國君主命其議會停會。議會欲再行開會。須發特別召集令也。特現今事實言之。每年約召集議會一次。通例自二月中旬至八月中旬爲開會之期間。會期滿了時。非有所謂閉會。又非由君主命其閉會。惟命其停會。以完結此一會期耳。然此可由國王之意思（實則內閣之意思）隨意決定之。固不必限定每年召集一次也。又至八月中旬。亦不必決行停會。蓋法律上。僅有『議會極少。每三年間。須開會一次』之規定。假令三年間僅一日召集開會。或二日內命之停會（實則閉會）亦無不可。特實際之事情。與最近之慣例。不許斷行若斯處置耳。

議會開會中。休會日期。屬於各院之自由。此全依院內事務之便宜而定者。與國王政府及他院全無關係。

議會之解散。僅有二種。(一)議會改選後。自召集之始。經過五年。衆議院議員任期已滿時。(二)君主以勅命宣示衆議院議員。任期已滿。更命選舉議員時。第一種之解散。爲任期滿了之解散。無須說明。至第二種之解散。乃對某問題。欲徵求國民之意嚮而行之也。此外尚有因君主之崩御。議會當然解散之制度。此制度於一千八百六十七年以後廢止。卽維多利亞女王卽位三十年。以法律第百二號而廢止之也。據此法律規定。議會在君主崩御後。應六年間存續。但因新君主已命解散時。不在此限。現時又有補充此規定之法律。卽君主崩御之際。議會雖屬閉會中。不可不卽行參集。若君主之崩御。在議會解散之後。新議會召集之前。則因其必要。舊議會得再以六個月之期限。而先行參集。但不得亘六個月以上。是國王崩御議會當然解散之制度。固已全行刪除矣。夫英國何以有國王崩御解散議會之制度耶。此殆因往時議會之成立。凡國王之親任議員。對於國王。須宣誓忠實協贊之旨。始得就職。國王崩御。遂不得不解散議會。蓋宣誓於前王之議員。而組織之議會。果能博新王之信任與否。尙屬疑問。則議會當然解散也。惟近來民主之思想勃興。力倡立法部獨立之說。維多利亞女王時。遂改定現今之制度。現今國王崩御。則議會卽行參集。宣誓對於新王克盡與舊王同一之忠心。以當協贊之任焉。

#### 第四款 兩院內部之組織——各種之職員



衆議院自行選舉議長。及其他院內議員。議長稱爲斯賓加。Spencer。斯賓加者。有陳奏之人之義。因昔時英國衆議院議長。代表衆議院。進見國王。爲種種之陳奏。遂有此名稱也。合衆國衆議院議長。亦稱爲斯賓加。殆從英國之慣例。英國殖民地所有立法部。亦皆沿用此名稱。如加奈大濠洲紐錫蘭佐及其他有自治權之英國殖民地立法部。對於其議長。均稱爲斯賓加。是皆遵從母國之例者也。

今日之議長。非有代表議院。陳奏國王之任務。惟開會中。居議長之席。整理議場。指揮議事。而圖其進行而已。議長不在時。則由全院委員長代掌議長之職務。

貴族院不選舉議長。依憲法慣習。以大法官爲議長。此大法官如第四章第一節所述。因爲內閣大臣之一人。或時在衆議院中。爲占有多數政黨之首領。故貴族院議長。有不出席於貴族院者。夫大法官由貴族院議員出身時。議長雖可出席於貴族院。而由衆議院議員出身時。則不出席於貴族院。此際貴族院。不可不求非同院之議員爲議長。又大法官不在時。則由副議長代行其職務。副議長名義上。由國王選任。實際上則依貴族院舉政府黨首領任之。然法律上固不設何等制限。國王選任何人均可自由。卽選任貴族院議員以外之人爲副議長。決不得謂爲違法也。議長副議長。皆不在時。貴族院選舉臨時議長。此際由貴族院議員中。而選舉之。固無論已。

議長副議長之外。尚有種種之職員。概附以某某委員之名稱。例如全院委員、實行委員是也。全院委員會中。又有收入委員會。支出委員會之別。其他亦有各種之委員會。委員會勢力甚強。衆議院議事堂之中央。有一大通路。通路盡處。有一高座爲議長席。議長席之下。有書記官席。書記官爲永久事務官。由國王任命之。卽不與內閣同時進退之官吏也。接於書記官席旁通路之處。設長棹。置所謂 *Sergeant mace* 之牙籤及文書。界於中央通路兩側。則駢列員議席。議員席數較現在議員數爲少。不能使全部議員列席。故早入議場。始得著席。若稍遲入場者。則無席次。僅佇立中央通路。及其他廊下。極爲不便。此若以他國人思想考之。則必增加議席。苟議場狹小。無增加之餘地。則必增築或改作議事堂。然英國國民。決不如此。據英國國民之思想。以爲威斯德明斯丹最尊嚴之議事堂。乃吾等祖先。因自由與暴君奮鬥。供多大之犧牲。幾次流血。所博得歷史之建築物。而吾等祖先。因此議事堂。造世界憲政之起原。示憲法運用之模範。爲世界人類之自由幸福。而盡瘁努力者。故此建築物。今日雖極狹小。議席雖屬不足。若遽行增加或改築。損壞舊式。非僅無以對吾等祖先。且實有損英國光榮之歷史。是以現在之議事堂雖狹。議席雖不足。亦決不增築或增加。卽英蘭國會。未與蘇格蘭及愛爾蘭國會合併時。又一千八百三十二年以前。由地方團體平等選出二名議員之議事堂。至今日依然保存也。

界於中央通路。由議長席向左側駢列之議席。爲多數黨（即政府黨）之議員所占。內閣大臣（即政府之首領）之席次。在近于高座前面（即近於議長席之處）此大臣席。稱爲大藏部坐位。Treasury bench 大藏部者。爲內閣之主職。因推重大臣席。遂有此稱。又連於議長席右側之坐位。爲少數黨（即在野黨）議員之席。其首領席次。亦近高座前面。故內閣大臣。與在野黨之首領。以高座與通路爲界。直接對面。其他議員亦互相對。非如他國。面於議長而坐。他國（例如日本）以政府黨謂爲右黨。在野黨謂爲左黨。是仿歐洲大陸諸國之慣習。而非仿英國議會議員列席之慣習也。近時右黨左黨之外。尙有中央黨。極左黨等名稱。中央黨者。列席於右黨左黨間之政派。即非政黨及在野黨之中立黨也。極左黨者。占最左端座席之政黨。有急進黨之義也。夫議會適法進行議事。以必要之議員額數爲定員。英國兩院之定員。據現今院內之規程。衆議院四十二名。貴族院僅有三名。實際上雖不能以如此少數議員即開議事。而規則上固明明有此規定。是實意想外之少數制度。爲他立憲國所罕見者。蓋施行立憲政治。設代表民意之議院制度。概以議員總數二分之一。或三分之一。爲議院定員之數。極少亦須有四分之一。此固今日各國之實例。獨英國不然。設衆議院四十名。貴族院三名。少數定員之制度。是固沿用舊時之慣例者也。

## 第五款 議會之權能

## 第一項 院內之自治權

第一、卽有制限院內之事務規則並懲罰規則之權限也。此種權限兩院皆同。縱令規則之形式與法律無異而最後之解釋權則屬於制定規則之議院。故法廷不得干涉之。蓋無論何事由院內施行者。苟不構成犯罪。常不受司法權之干涉也。在貴族院中。雖有犯罪時。更不受普通司法權之干涉。兩院各自行使其懲罰權。得科議員以罰金。或處以禁錮。或由議會放逐之。（除名）又院外之人對於兩院加以侮辱。則兩院得逮捕之處以禁錮之權限。但衆議院執行禁錮之刑限於議會之會期中。故處罰議員或院外之人加以禁錮時。不能豫確定其刑期。其刑之宣告。殆全無期限。惟無期限之宣告者。乃在議會會期中之義。議會若停會或解散時。同時刑期消滅。反之。貴族院則判定刑期。而處罰之權限。蓋貴族院無解散之事也。夫衆議院現被解散。則貴族院亦須停會。特其所謂停會。與衆議院之停會意義各別。故雖在停會中。亦不必放棄被禁錮者。至宣告之刑期滿了時。始行釋放。至於衆議院雖未命解散。僅命停會。亦與他國閉會同。使之終結會期。故不可不放棄被禁錮者焉。

## 第二項 豫算案查定權——豫算案審議之順序及手續

第二、卽審議豫算及關於立法之權限也。此種權限在議會權限中最屬重大者。凡立憲國之議

會皆以此爲唯一之目的。直可謂爲議會之存在理由。若議會失此權限。已無存在之價值。故特就此權限詳述如左。

英國每年議會開會之始。或極遲。至新會計年度之始。先以豫算案提出於衆議院。豫算案大別爲陸軍、豫算案、海軍、豫算案、文事、諸官廳、豫算案之三部。此三部豫算案各爲獨立印刷物而提出於衆議院。共計三冊。約有數百頁。誠巨製也。

豫算案既提出於衆議院。則出納長官須常臨衆議院演說關於財政計畫。其演說必比較前年度之豫算與現計。論評商工業之情況及國際之現狀。最後比較新提出議會之支出概算與收入概算。有剩餘金時。述其如何用途。豫算不敷時。述其如何補填。衆議院常出納長官演說後。卽開收入委員會（全院委員會）若不經其同意。可決租稅之賦課。則爲無効。此卽英國古來之憲法的慣習。一切之租稅賦課。必經收入委員會之同意決議。然後經本會議之可決焉。

出納長官在本會議爲財政演說後。更赴收入委員會。答某委員之質問。或自提出種種之動議。一面指導委員會。一面受委員會之監督。以保歲入歲出之均衡。使爲必要之決議。但對於所得稅及茶之輸入稅。非有永久性質之租稅。應特爲每年十二月間徵收之決議。此決議在本會議中不能修正。亦不能否決。總之在收入委員會不可不先爲決議。否則本會議雖與以協贊。豫算

亦不能有效成立也。凡屬收入委員會之決議。悉編入財政案中。以報告於本會議。本會議基此法案。開第一讀會後。更移付豫算委員會（此豫算委員會分各種部門）之審議。俟其報告。開第二讀會。第三讀會。而可決修正。豫算案。或否決之。故英國自豫算案提出。以至成立。極少須費三四月期間。其審議之慎重。除英國外。殆罕見焉。

以上述關於收入豫算案之成立順序也。茲再述關於支出豫算案之成立順序如下。關於支出豫算案。亦須經衆議院之協贊。是爲原則。但有一二例外。不須得議會之承諾。如所謂聯合基金費目者。乃永久的規定。卽國債利子。國債償還。王室費。愛蘭土總督。衆議院長。大審院判事等之俸給是也。此等費目。限於大英帝國存續間。爲國庫當然之義務。每年不可不支出。故不須議會之協贊。其他一切費目。則悉須經議會之協贊焉。須經要協贊之支出。豫算與收入豫算同。分陸軍、海軍、文事諸官廳之三大部。支出委員會。就其豫算案。每會期必盡二十日至二十三日間之討議。當討議之際。支出委員長。以一定之形式。要求決議。例如宣告自某年某月某日。至某年某月某日之年度內。以不超過幾千幾百磅之金額。爲某某部行政費。對於皇帝。可以協贊與否。而求委員之可否決議也。至國務大臣。則必使與該議題有關係者出席。其大臣之側。置所謂公文箱 *Despatch box* 長方形之小筐。筐中存必要之公文書。以備答復議員之質問。又委員長席

後較高之處。則爲大臣之屬僚。席次。此屬僚。稱爲政務官。或議會事務官。而與大臣共進退之衆議院議員出身之官吏。其所以必出席於委員會者。因供給大臣答辯必要之材料也。蓋近代之政務。極形複雜。多含有數目字。要非大臣一人所能記憶明瞭也。又大臣若屬貴族院出身者。則不能自出席於委員會。而使政務次官代行答辯焉。

支出委員會通過後。審議支出豫算之手續。悉與收入委員會通過後。審議收入豫算之手續相同。茲不贅述。惟當一言者。則收入與支出。非僅互相關聯。且國家之財政。原則上須先定支出費目。後定收入豫算。故英國議會。多同時審議收入豫算與支出豫算。或先審議支出豫算。是亦各國共通之程序。雖無詳述之必要。然在英國議會。收入委員會與支出委員會。各先爲第一次之審議。似提出本會議時。亦應各別審議。是可推測而知之也。

### 第三項 立法權——與法律案審查之順序及程序

法律案之審議。亦與豫算案之審議。採同一之程序。然兩者性質。實有互異。立法之成立程序。無論何國。通常均分爲三階段。卽一、原案之提議。二、議會之可決。三、元首之裁可是也。豫算之成立順序。亦分此三階段。然各就三階段中。而究其內容。則豫算案之提議。與法律案之提議。名稱雖同。而其提議之方法等。要有差別。茲僅由英國以此兩者而比較之。

英國立法原案之提議。有三種之方法。而其種類。則因法律案之性質而異。若原案與金錢之收入支出。無所關係。僅規定公益事項。則政府對於兩院。可以隨意提出。又兩院議員。亦可自行提出。但在衆議院議員。欲提議原案時。須豫得議院之許可。在貴族院。則無此制限。屬於議員之自由。至關於宗教議案。與關於貿易議案之提議。縱令與收入及支出并無關係。然較普通公益事項議案之提議。須用較繁之手續。不問在貴族院。或衆議院。均應先由全院委員會審議後。決定應採用之議案。經委員會之推薦。始付其議院審議之。兩院議員。雖可以此種議案提議於全院委員會。然對於本會議。固不能直接提議焉。

議案中若有關係金錢之收入支出者。則僅能在衆議院之全院委員會提議。絕對不能在貴族院提議。且其原案。關於金錢之支出。或關於租稅之議案。以增加負擔爲目的者。僅能由內務大臣提議。議員絕無提議之權。此卽與單純公益立法所以不同也。單純之公益立法。如前所述。兩院議員皆有提案權。又關於宗教及貿易之議案。若既經全院委員會之審議。則不問何人。亦可自由提議。獨提議金錢支出及增徵租稅之原案。雖用如何方法。絕不許兩院議員提議耳。非僅不能提議也。卽以請願之法行之。亦屬不可。蓋議員。僅有提議。削減政費之權。無要求增加政費之權也。



原案與金錢之收入支出無關係者。又與公益事業無關係者。僅關係於個人之事項時。則由關係人呈請願書於議院。而始爲原案之審議。且關於請願之議案。須在於衆議院議事之前年十二月二十一日。呈請於衆議院之私案局。而受理請願之私案局。更奉貴族院議長。或衆議院長任命一人調查後。審查其請願。能具備衆議院所定規則之形式與否。不可不附以報告。說明其請願是否適合規則。報告之後。經過三日。其請願由某議員提出衆議院。此提出議員。稱爲基於請願之原案提出者。而吾國則單稱爲請願介紹議員也。請願之事。英國議會頗爲慎重。若他國則每忽畧視之。委員會所採擇之請願。在本會議。殆不加以審議討論。即決定其採否。且在本會議。雖幸而採擇。而政府不願實行者。比比然也。英國議會所遵守之主義。以爲議會者。以代表保護人民權利自由及利益。爲最大目的。人民請願。應慎重處理。故議院內特設私案局焉。

#### 第四項 關於豫算案查定及法律案議定兩院權能之懸隔

議案通過兩院之手續。因議案之內容而有差別。如與歲入歲出毫無關係之單純公益法案。在兩院中。可以任意修正變更。或全行否決。此爲兩院平等同有之權限。但前數年。特設一種制度。即貴族院三會期間。對於某法案。均經否決。則其法案自最後通過衆議院之日起。經過二年。不須貴族院之協贊。亦有法律之効力。是貴族院得修正否決公益法案。固以三會期間爲限也。

關於歲入歲出之議案。（即包含豫算案、並金錢之收入支出之法律案）得修正變更否決者，僅限於衆議院而已。貴族院則無此權限。是即前數年之議院改革案所確定之原則也。據此法律之規定如左。

一、貴族院對豫算案無否決及修正權。

二、關於金錢之議案不須貴族院之協贊。

三、與金錢無關係之議案，在貴族院三會期間繼續否決時，其議案自最後通過於衆議院時，經二年後，不須貴族院之協贊，有成立之効力。

夫古時貴族院及衆議院對於一切之議案，有同等之查定權。十五世紀之初（一四零七年）亨利四世時，貴族院與衆議院間發生爭議，貴族院遂自讓步，承認課稅提案權，與豫算先議權。應屬於衆議院。降至十七世紀後半期（一六七一年）衆議決議該院所協贊之豫算案，貴族院不得加以修正。同七十八年更議決政府所提出之豫算案，其審議之特權，應悉屬於衆議院。故衆議院可決關於金錢之法案，貴族院不許稍加修正。須就全部同意，或全部否決二者中擇一而行之也。且昔時因租稅之性質及支出之種類，各別編成單行法案，是爲常例。貴族院縱否決某法律案，要不能使豫算全體不成立。乃一千八百六十年自由黨內閣提出關於紙稅廢止之單

行法案。貴族院全行否決。當時首相格蘭斯頓氏極爲憤慨。翌年遂以一切租稅之事項。規定於一法案中。統括提出於議會。因此貴族院於事實上欲行否決權。不免困難。蓋單行法案關係之範圍較狹。則議決一法案。不至影響國務全體。貴族院遂輕易否決。而統括法案。關係範圍頗廣。一部分否決。不能使他部分成立。若令關於租稅之法案。全部否決。必至障礙國務之進行。故貴族院自一千八百六十一年以後。殆不行否決權。然一千九百零九年時。出納長官羅伊佐約之財政計畫（養老年金制之新設案。土地課稅之新設案。酒稅相續稅。其他各種租稅之增徵等）改革過激。遂至全部否決。是爲貴族院否決權之大問題。經兩次解散衆議院後。貴族院之權限縮小。法案終能成立。今日貴族院可謂無完全之權限。殆有附隨衆議院之狀態。保留歷史上之遺迹而已。因而英國議會制度。形式上雖採兩院制。實質上則仍採一院制。不過基於請願議會所提出之議案。兩院皆可自由修正變更之。或否決之。是爲原則。若夫其議案以制定法律爲目的。則貴族院僅限於三會期間。得爲修正否決。以後則不能保有協贊權。反之。其議案僅以救濟個人之權利侵害爲目的。則貴族院衆議院有同一之權限。得修正否決之。此際兩院一面視爲立法府而活動。一面則視爲法廷而活動。故兩院審議議案時。可以召喚訊問必要之證人。且議案利害關係者之代辯人。有攻擊或辯護之言論時。議會亦不能漠視之也。

第五項 衆議院之萬能——貴族院之有名無實

除以上所述外。英國之議會。無論如何事項。均可討論而干涉之。卽凡在議會所欲爲之事項。無一不得爲之。如廢立王家。改正憲法。亦屬議會之權能焉。此在他國。訴除於革命手段外。不能廢立王家。英國則僅依議會之決議。亦得廢立之。至改正憲法。他國每於議會以外。別設機關。或使議會以外。有改正憲法提案權。二者之中。必特設一制度。而英國則僅屬議會之權能。無論何時。均得改正憲法。此爲觀察英國議會最宜注意之點。而英國議會。所以謂爲有國家之主權也。夫國家之政務中。廢立王家與改正憲法二者。爲最重大之事。故適法得行此二事。卽可謂爲主權之掌握者。英國議會之權能。既如上所述。則謂英國主權。在於議會。固無不可也。英國議會對於上述二大問題。既有自由之權能。則關於他問題。固無一不得爲之。所謂議會之萬能也。質言之。卽議會爲法制上國家之最高機關也。茲所謂議會者。雖爲兩院之通稱。特嚴密解釋之。似僅指衆議院而言。何則。昔時衆議院貴族院有平等之權限。故所謂議會。自可解釋爲代表兩院。特自數年前。貴族院權限縮小後。英國始爲一院制度之國。故所謂議會者。殆僅有衆議院之意義也。卽廢立王家。改正憲法。及其他一切之立法。皆在衆議院之權能內。貴族院僅三會期間。繼續防止衆議院之行使權限。若經過三會期。則毫無防止之力。故今日謂英國之主權。

在於議會。寧謂爲在於衆議院。較爲適切。現時世界各國。無能如英國衆議院有強大之權能者。雖以法蘭西之極端民主國。衆議院亦無改正憲法之權。蓋法蘭西欲改正憲法。不可不以兩院議員組織國民會議而行之。卽非於衆議院元老院外。新設一種機關。則不能改正憲法焉。

#### 第六項 貴族院優於衆議院僅在於司法裁判權

如上所述。英國衆議院。有強大之權能。貴族院殆居於附隨之地位。固已。但衆議院有一不及貴族院之點。卽貴族院依其權限。有優於衆議院者。所謂司法裁判權是也。貴族院視爲法廷。雖在議會閉會中。或衆議院解散後。仍得開會。此際非視爲立法部而行動。乃視爲司法官廳而行動也。視爲法廷之貴族院。以貴族院議長之大法官。與二名之法務貴族而組織之。有時加一名之法務貴族。及退職大法官。并高等法院之判事。或退職判事。而敘補貴族者。一名或二名以上。其他之一般議員。則決不能出席。縱令出席。亦不許與議。故貴族雖有高等法院之權限。實則不過大法官及二名以上之法務貴族。得組織法廷。決非貴族院議員全體。均有此權限也。夫古時貴族院全體。雖得行使司法權（此司法權由羅爾曼王朝之大會議而承繼者）今則無此權限。僅因大法官與二名以上之法務貴族組織法廷。以貴族院之名而下判決。故法理上仍視爲貴族院之權限耳。

## 第七項 兩院議員之特權

兩院行使上述之權限時。因欲使議員能悉心討議。故有完全身體之自由。與言論之自由。衆議院議員。在議會開會中。及開會前四十日。閉會後四十日之間。有不受逮捕之特權。但因刑事犯罪。又侮辱法廷罪。而被逮捕者。不在此限。逮捕後。及禁錮中。被選爲議員時。則其逮捕及禁錮之原因。除基於上述之二罪外。得免逮捕及禁錮。又議員得免除爲證人或陪審官。出頭於法廷之公務。其期間與逮捕同。

衆議院議員在院內。有完全言論之自由。縱令如何極言。對於院內言論。不受院外團體。或法廷法律上之處分。但以衆議院院內之言論。在院外公表之。則與他普通人同。得處以誹謗罪。固無論已。

貴族院議員。依其爵位之資格。常有免逮捕之特權。非如衆議院議員受期間之制限。但關於叛逆之重罪。又妨害治安時。不在此限。貴族院議員有如斯廣大之特權者。乃因其有爵位之故。若僅依議員資格所有之特權。則與衆議院議員毫無所異。但其特權。限於會期中。並開會閉會前後各二十日間。且及於其家族。衆議院議員之家族。則無此特權。

關於言論之自由。貴族院議員及衆議院議員。大略相同。其所異者。卽貴族院議員對於該院之

某議案。有反對之意見時。其意見有載入議事錄之特權。衆議院議員則否。兩院議員。所以有上述之特權者。因欲使審議事件。慎重自由。完全發揮議會之權能也。若議員無此特權。則政府藉口犯罪逮捕反對議員。勢必蹂躪議會。故特設斯制焉。但此等特權。僅制度上有所規定。而實際上非一切議員。均能行使之也。何則。議員固有完全之言論自由。而對於種種問題。全體發言。亦事實上所不可能者。例如英國。爲政黨政治最發達之國。凡有重大問題發生。必以黨議定其贊否。政黨首領常自當辯論之衝。他之議員。僅援助首領之發言。遵從首領之指揮而投票而已。或以英國爲議會政治最發達之國。且討論議案。常費最長之時。日自此二點觀之。似各議員能完全表顯其意見。發言殆無制限。然事實上要不如如此。英國議會。普通議員言論之不自由。誠他國所罕見者也。

#### 第六款 議會之政治的位置

英國議會（衆議院）爲政治之中心。政府之源泉。衆議院占有多數之政黨。常立廟堂。握全國之政權。少數之政黨。常在野監督政府。既如前所述。其他政治界一切之變動。亦以衆議院爲中心。故觀衆議院之情狀。即可知政治界之趨勢。縱有英才傑物。非有衆議院之後援。不能掌握政權。縱有賢君良相。非得衆議院之助力。不能施行政治。且衆議院多數黨。當組織內閣時。雖必由貴

族院簡拔數人。使加入內閣。如第三章第一節所述。然非因貴族院議員之故。命爲閣員。乃因在衆議院亦有多數黨之貴族院議員之故。命爲閣員。故內閣員之過半數。縱令由貴族院簡拔時。究仍以衆議院爲政府變動之源泉。詳言之。卽貴族院占有多數。非組織內閣之原因。乃以衆議院有多數與否。爲進退內閣之唯一原因。假令組織內閣之際。過半數之內閣員。屬於貴族院。而政治之中心。依然在於衆議院者也。由是觀之。英國衆議院。決非單純之立法部。又決非單純評論政治之機關。蓋於審議豫算案及法律案。并評論監督政府之施政外。更隨時有組織內閣之準備與實力。一種之政治機關也。

## 第二節 合衆國議會之組織權能及政治的位置

合衆國採二院制度。一元老院。Senate。一衆議院。House of Representatives。就英語言之。譯爲代議院。較爲適切。茲因我國通用之語。故稱爲衆議院。

### 第一款 元老院及衆議院之組織方法

元老院由聯邦各州。各選出二名議員。而組織之。現今合衆國。共有四十八州。故元老院議員名額。應有九十六名。其議員各自代表州之立法部。以六年之任期而選出之。惟須具備左之三種資格。



一、九年以上爲合衆國之公民

二、年齡三十歲以上

三、選舉當時爲其州之住民

被選之元老院議員。代表本州之政府。參與中央政府之政治。此與衆議院議員異。衆議院議員。直接代表人民。元老院議員。則因代表各州政府而間接代表人民者也。

各州立法部。既各選舉二名之元老院議員。其當選者。應皆集合聯邦國會之所在地。當最初議會開會之際。以抽籤方法。分總議員爲三部。其中一部議員。經二年休職。他之一部議員。至四年後休職。最後一部議員。至六年後退職。故元老院議員。每二年改選三分之一。而元老院亦因此始終永續。既無解散之事。亦不必行全部選舉也。

元老院議員。雖代表各州政府。然非諸州政府之代理者。此與德意志聯邦參議院議員異。德意志聯邦參議院議員。爲聯邦各國政府之代理者。代表其政府。故當行使職權時。須從聯邦各國政府之訓令指揮。合衆國之元老院議員。則不受立法部之指令訓示。各依獨立之意見。而行其職權。對於某種問題爲贊否之投票時。同州選出之議員。不受爲同一投票之制限。詳言之。德意志聯邦參議院議員。連帶代表其所屬之國家。故投票亦須發表同一之意見。若合衆國之元老

院議員。乃單獨代表各州。故雖屬同一州選出者。而甲與乙各別投票。亦無不可也。此制度之利害得失。頗難斷定。惟既以元老院爲代表各州之政府。似使各州議員。爲同一投票之制度。較適合於聯邦主義。然德意志聯邦參議員。非平等代表聯邦各國（即各聯邦議員名額不同）較合衆國元老院。平等代表諸州之制度（即每州選出一名議員）似不適合於聯邦主義。蓋如衆議院議員。爲直接代表人民。人口較多之州。比人口較少之州。應多選出議員。雖屬當然之事。若議員僅代表各州之政府。則不問人口之多寡。面積之大小。各州平等選出議員。較適於聯邦主義也。

衆議院以人民直接選出之代議士。而組織之。關於代議士之選舉方法。俟後章詳述。單簡言之。即以人口爲標準而選出之也。據憲法之規定。除不納稅之印度人。不算入人口外。並設一切非自由民（即奴隸）僅當自由民同數五分之三之制度。又人口未滿三萬之地。不許選出一議士。但全州之總人口。未滿三萬者。不在此限。此憲法之規定。至後加以修正。廢除奴隸制度。於是舊時關於非自由民之計算法。遂至消滅。今日每一人即爲一人口。但不納稅之印度人。仍不算入人口之中耳。

如此合衆國最初之衆議院。從憲法之所定。以人口三萬三千。選出一名之代議士爲率。議員總

數。共有五十六名。嗣因州之人口增加。代議士名額。亦有增加。惟對於人口之比例。則大形減少。現今每十年調查人口一次。依此而定代議士總數。分配於各州間。使之選出。據最近人口之調查（一千九百一十二年）定代議士總數爲五百三十五名。以人口約十五萬選出一名之率。分配於各州間。最少者選出一名。最多者選出四十名云。

衆議院議員任期二年。此期限亦即衆議院之期限。衆議院議員非如元老院議員。每二年改選三分之一。乃每二年全部改選。故改選時。即構成新議院焉。

### 第二款 議會之召集開會休會

議會須每年召集之。此憲法所規定也。憲法上以每年十一月第一日曜日。定爲開會之日。臨時議會。不在此限。議會由大總統召集之。是爲原則。惟議會亦得以自由之意思而開會焉。

開會在聯邦議會之議場。須兩院同時行之。在會期中。未得他院之承諾。無論何院。不能爲三日以上休會。或將場所。移於兩院議場以外。惟一日至三日以內之休會。爲各院之自由。三日以上之休會。則須兩院之合意。關於兩院休會之期間。意見歧異時。則大總統得於某時期。命之休會。

關於閉會之形式及其程序。憲法上不設何等規定。故兩院認是年必要之豫算案及法律案。已

經議竣時。基於自己之意思。由兩院之合意。而爲無期限之休會。

### 第三款 兩院內部之組織——各種之職員

元老院不選舉議長。依憲法之規定。以副大總統爲議長。是爲副大總統唯一之職務。蓋惟大總統死亡或辭職時。副大總統固應就大總統之位。非然者。則副大總統毫無行政常務。僅有元老院議長之職務耳。但副大總統非元老院議員。僅爲整理議事之人。故在元老院無投票權。是爲原則。惟限於議員投票。可否同數時。得行投票焉。

副大總統不在。或無能力時。元老院應由議員中。選舉臨時議長。代理議長之職務。

元老院設數種之常任委員會。各議員均分屬於委員會中。但其設置之理由。殆因元老院全體議員。會議事件。諸形不便。且議員所提出各事件之利害得失。及其詳細事情。審查尤極困難。故特設各種常任委員會。豫以本會議應附投票之各種議案。使之審查編成也。如有重大問題之提議。則元老院先以該問題。付托有審查權之常任委員會。俟其審查報告後。再開本會議。現今元老院有四大常任委員會。卽財務委員會、歲計委員會、鐵道委員會、外交委員會。是也。此等委員會。關於元老院之議事評決。極有勢力。其意見及決議。殆有不可動之勢。蓋如常任委員會。關於某問題。已精密調查。較他之議員所知尤諗也。常任委員會之制度。在合衆國視爲立法事務最

重要者。至於他國。雖亦有委員會。然皆限於會期中。一時的設置。又美國常任委員會。形式上。雖爲元老院之內部機關。而實質上。則爲指導元老院者。至於他國。指導立法部。則概屬內閣大臣。故美國常任委員會。認爲必要時。有得就行政官。詢政府之所見。或使各州長官。以文書答復。質問之權利。例如關於財政上問題。由財務委員會。質問大藏省。而陳述種種之知識經驗是也。惟常任委員會。欲得政府精密答復。決非容易。因行政部。全離立法部。而獨立。政府之官吏。不易服從議會之制令。自各省長官。以及其他官吏。對於兩院。皆不負責任。因此委員會。雖熱心要求。亦往往不與以完全之答復。而委員會。遂不免有隔膜之行動矣。自此點言之。如英法兩國制度。大臣自出席議會。應議會之質問。一方受其監督。一方予以指導。而圖政務之運行。美國實多弗逮焉。

衆議院議長。非如元老院議長。以憲法定之。乃由議院自於議員中選舉之。

衆議院亦設常任委員會。然其委員會委員。非如元老院由議員之互選。乃由議長之指命而定之也。衆議院委員會。對於本會議之關係。較元老院委員會。勢力尤強。衆議院之事務。殆可謂悉由委員會指導監督之。亦無不可。蓋元老院議事簡少。對於委員會之報告。有精密審查及討論之餘地。衆議院議員繁多。每有不規律舉動。對於議案。不能精密審查及討論。當然受委員會之

指導。而施行事務。否則或有每事不舉之結果也。

衆議院之常任委員會。所以有此強大之勢力者。因選定委員。屬於議長權限之內。議長之地位。在合衆國之政界。認爲最重要者。其勢力聲望。殆與國務尙書匹敵。且有時較大總統及國務尙書。左右政治之力尤強。大總統及內閣。固不爲議會所左右。而同時亦無左右議會之權限。（無命停會及解散之權及指導議會之權）惟決定衆議院應行之事務。且左右其事務之進行者。實在常任委員會。而選定常任委員。且左右之者。則議長也。議長由衆議院多數黨中選出之。固爲常例。故選出大總統之政黨。與衆議院之多數黨。屬於同一政黨時。則運用政機。雖能敏活。若屬於反對黨時。則運用政機。必感不便。合衆國議會。買收及腐敗之事。卽起於斯時。夫英國衆議院。占有多數之政黨。卽出而組織內閣。故議會與內閣。自無衝突之事。然合衆國則不採英國之原則焉。

衆議院之常任委員會。較元老院種類尤多。故各議員。悉應分配於委員會。但實際上無職務者。亦屬不少。其中最重要者。厥惟豫算委員會。豫算委員會。審查每年衆議院所提出之歲計豫算案。約費會期大部分。又關於各州歲出入之算豫案。例如審議海軍部及陸軍部之特別豫算案等。則設置各部委員會。此據近年新定之議院規則。由豫算委員會。分離而獨立者也。至豫算委

員會外。尚有最重要者。則爲方法委員會。以調查租稅問題爲主。其事務稍簡於豫算委員會。得出席於常任委員會者。原則上僅限於委員。惟有時衆議院議長。亦得出席。此因議長之年功及經驗。由議會與以特權者也。故初被選爲議長者。無列席委員會之特權。必數次聯任議長。始有此特權。又各委員會。須有代表院內兩黨之代議士。不能僅以一政黨。占某委員會之委員全部。是爲議長指命委員之權。受有一種制限之規定也。但指命兩黨代議士。并無定率。可依議長之意。如甲黨代議士僅指命一人。他則全由乙黨代議士中指命之。亦無不可也。衆議院與元老院同。關於大總統之政策。及關於政府之事務。悉由常任委員會中質問之。雖依其質問。可得種種之知識。惟不許與行政諸部。自由交通。因此常感不便。亦與元老院無異。行政諸部。若無衆議院之請求。審議時不提出必要之報告。而衆議院除由委員會間接請求。或以文書要求正式報告外。又無他之方法。故衆議院亦如元老院。每有隔膜之言動。此合衆國制度所以弗達於他之文明諸國也。委員會審查既終。則開本會議。衆議院亦與元老院同。本會議須有議員絕對過半數出席。始能開議焉。

#### 第四款 議會之權能

議會之權限中。第一、有制定議院內部之規律。及關於議事之規則之權限也。質言之。卽關於內

部組織之獨立權也。但此權限。附有四種制限。一、元老院議長。不可不舉副大總統。二、各院據懲罰規則放逐議員於議場外。須有定員三分之二以上之決議。三、各員須保存其議事錄。除該院認爲須秘密外。常應公表之。四、有出席議員五分之一之希望時。無論如何問題。不可不以各院議員之贊否。記入該院議事錄。此四者制限。不能蔑視之。而設定規則焉。除此制限外。各院皆可自由審度。依其權限。制定有效之議院法。但不能以其議院法。處罰院外之人。苟院外之人。在議場內。有侮辱議院時。議院雖可放逐之於議場之外。要不能更進一步。加以處罰。蓋處罰侮辱議院者。屬於普通裁判所之管轄。非屬議院之權限。議院得行使司法權者。限於憲法所許容之事項也。即處分在院內爲暴行。擾亂議場之秩序者。或缺席者。及判決關於選舉之爭議。決定議員資格之有無。彈劾政府之官吏。此四者均得行使司法權。其他則否。須付於普通裁判所之審判。故所謂制定內部規則。屬於各院之自由。而其中實有種種之制限。不可以不知也。據現今之判決例。聯邦議會或各院。當行使上述之司法權。如有視爲證人。訊問院外之人之必要時。得隨時召喚之。院外之人。若不應其召喚。或訊問中有侮辱之所爲。得處罰之。又議院對於議員及對於院外之人。得加刑罰之期間。應以會期間爲限。其刑罰不能科以較重於禁錮之刑。

第二、有審議豫算。并關於立法之權限也。上下兩院。就於一切問題。有提出議案之權。且不問議



案形式之如何。及議案所規定事件之如何。苟屬諸法律者。皆以各院單純多數可決之。（定員出席之過半數）且須經大總統之裁可。而大總統之裁可。自議會咨送其所可決之議案之日起。十日（日曜日不算入）以內行之。其法律案。遂認爲法律而成立。若十日以內。大總統拒絕裁可。將議院所提出之法律案。附以理由。送還議院。此際議院從大總統之意。自可廢棄其法案。若違大總統之意。則將前之議案。再行審議。二者之中。必有一於是。假令議院執意必欲以法律案成爲法律。則再行開議。不可不依議員三分之二以上之多數。而可決之。蓋通常得以出席議員過半數。有效可決議案者。若遇大總統不裁可後之再議。則須議員總數三分之二以上之贊成。且表示可否之議員氏名。更須記入兩院之議事錄焉。

以上皆關於兩院權限之一般規定。爲兩院共通之原則。至關於金錢及豫算案。則衆議院與元老院。權限各有不同。卽欲行徵收租稅之議案。及豫算案。應先交衆議院會議。質言之。卽關於金錢之議員。衆議院有先議之權。此固各國共通之制度也。且衆議院所可決之豫算案。在元老院不能加以否決。雖對於某部分有修正之權限。但無全部否決之權。故元老院對於豫算案及關於金錢之法律案。較衆議院之權限。稍爲狹小可知也。

第三、有制定議事細則之權限。卽如議員得提出議案。及得提出採決動機之條件。議案之朗讀。

議案之付託。受付託之特別委員之報告。依議事日程中議案之順序。討議之規則等。各院皆有任意規定之權也。

欲使兩院得行上述之權限。則保護組織該院議員之身體。及言論之自由。最爲必要。合衆國兩院議員。除叛逆罪或重罪及犯妨害治安之罪外。當議會開會期中。不問在於院內。或入院途中。或退議之際。均不受逮捕之特權。且此特權。自選舉之時始。故議員尙未出席。或宣誓前。已發生效力。又兩院議員。就於所屬議院之言論。院外毫不負責。

#### 第五款 議會之政治的位置

合衆國議會。就政治言之。則爲單純之評議機關。就法律言之。則有完全之立法權限。似較英國議會。更占優越之地位。惟政治上無組織內閣之實力。似較英國議會。又有所弗逮。何也。英國議會。雖有立法之權。然欲使其議定法案。有效成立。必經國王之裁可。（實則內閣之同意）若國王拒絕裁可。則議會法案。不能視爲法律而成立。雖實際上。自一千七百零七年以來。議會所可決之案。國王并未一次拒絕裁可。然是乃事實而已。若就制度言之。則今日仍有不裁可之權。假令國王以法律上之權力爲後盾。而拒絕裁可。議會固無如何也。若謂因國王之不裁可。釀成政治之騷擾。可依革命的手段。強迫裁可。是僅屬事實上之推測。而非法律上之結論。據現行法律之

解釋。國王既有完全之裁可權。則拒絕裁可。固不得謂爲違法也。是則英國議會既無以合法的。不裁可之法律案。使視爲法律而成立之權限。則其立法上之位置。弗逮於美國立法部。固屬明甚。合衆國議會。不問元首之裁可有無。有制定法律之權限。其立法機關。與法蘭西同。在世界各國中。占優秀之地位。然進一步。而觀察其政治的地位。則弗逮英國遠甚。假令在衆議院中。占有多數。亦不能出而組織內閣。更不能以衆議院之力。而進退內閣。惟就於大總統及政府所提出之法案。決定可否。或就於行政方針。及實行方法等。加以評議。消極的監督政府而已。非如英國衆議院。自爲政治之中心。及政府之源泉。有左右全國之權力者也。至於元老院。對於大總統之締結條約。有同意不同意之權。又對於主要官吏之任命亦然。其政治的位置。雖稍重要。然衆議院則無此權。從而衆議院政治的位置。遠在元老院之下。惟就於豫算之審議權。及法律之議定權。則超乎元老院之上耳。簡單言之。立法之位置。則衆議院爲優。政治上之位置。則元老院爲優。此與英國議會不同。蓋英國議會。不問法律與政治。皆以衆議院占優勢。貴族院殆有名無實之機關者也。

### 第三節 法蘭西議院之組織權能及政治的位置

#### 第一款 元老院及衆議院之組織方法

法蘭西採二院制度。元老院。Sénat 一衆議院。La Chambre des Communes

元老院之組織。憲法不設規定。惟據通常法律之規定而組織之。卽元老院議員。由各縣所組織之選舉會選舉之。總數共三百人是也。法蘭西依行政上之目的。國內分八十七縣。其殖民地分十縣。以縣爲選舉之單位。各應其人口。而選舉元老院議員。現今各縣應選議員額數。大概如左

- 一、選出十名地方 一縣 一〇人
  - 二、選出八名地方 一縣 八人
  - 三、選出五名地方 一〇縣 五〇人
  - 四、選出四名地方 一二縣 四八人
  - 五、選出三名地方 五二縣 一五六人
  - 六、選出二名地方 一〇縣 二〇人
  - 七、選出一名地方 八縣 八人
- 合計 三〇〇人

殖民地十縣中之四縣。無選出議員之權。

選舉會。在於各縣。因選舉元老院議員而組織之者也。組織選舉會之選舉人。由縣會議員、鄉鎮

會議員中選出之。而各鄉鎮選出選舉會之選舉人額數。依鄉鎮會議員之數而定。鄉鎮會議員額數。則依鄉鎮之人口而定。又縣會及鄉鎮會之議員。猶之衆議院議員。由普通選舉選出之。故元老院議員亦可謂由間接投票之普通選舉而選出之也。

元老院議員之資格。僅須四十歲以上之男子。而有公民權者。具此資格。無論何人。均得被選爲元老院議員。

元老院議員。任期九年。其總數三分之一。每三年改選一次。此恰如合衆國議員。每二年改選三分之一。歐洲各國之憲法。概採議員任期內改選議會一部之制度。惟法國當一千八百八十四年以前。以元老院議員中七十五人。爲終身議員。採元老院自行選舉之制度。同年改正憲法。終身議員出缺時。亦與他之議員同。由各縣依九年任期選補之。故今後經過數年。終身議員將無一人。殆全部均屬有任期之被選的議員矣。

衆議院議員。由國民直接普通選舉而選出之。至於選舉之方法。俟後章詳述。全國選出議員總數。共五百八十四人。其任期四年。

## 第二款 議會之開會休會停會及解散

法蘭西議會。以每年一月之第二日曜日。定爲通常會之開會期日。通常必於當日集合之。其會

期共五個月。未經過五個月時。大總統不能命其閉會。但停會及解散。不在此限。

大總統於通常議會外。有召集臨時會之特權。議會亦應必要。有隨時自開臨時會之權。又以各院議員過半數之意見而要求時。大總統（實則內閣）雖認爲無開臨時會之必要。亦不可不召集之。

休會者。議會之自由。或一日休會。或數日休會。均無不可。但無停會之權。停會者。屬於大總統之權限也。大總統據憲法之明文。於不超過一個月之範圍內。有命議會停會之權。但一會期中。不許二次以上停會。若大總統有命令三次停會時。則其命令爲違法。議會可拒絕之。

大總統適法命令停會時。則議會必須中止議事。至停會期間終了。不俟大總統之開會命令。議院得自行開會。又大總統經元老院之承諾。得解散衆議院。解散者。在法定任期之前。褫奪議員之資格。因而會期尙未終止。衆議院已根本的解消。且衆議院已解散時。則元老院可不俟命令。得自行停會。

議會若被違法解散時。則各縣會議員。卽集合縣之會議所。採國家安寧秩序必要之手段。各縣會議後。各選舉代表者二人。與他縣代表者。同在一定之場所而開會議。是稱爲非常議會。蓋視爲因免政府壓迫。或暴逆起見。所生之一種代議士集合也。且非常議會若能代表法蘭西全國。

各縣之過半數。則有正當執行國務之權限。即因維持國家之秩序。執行一般之政務。確保議會之成立。得採用一切必要之手段也。在某期間後。通常議會已創設於法國內某地時。則非常議會。即自行解散。反之。通常議會若終無成立之望。則非常議會應執行總選舉。對於國民。有命令之權力。但發布此命令。須於非常議會成立後。一個月內行之。

法蘭西何以設此制度。是實懲於數次革命之結果也。夫拿破侖一世及拿破侖三世。始皆爲大總統。未幾蹂躪議會。籠絡政治家。遂自即皇帝之位。破壞共和。樹立帝政。而其帝政皆不久即倒。復經革命之爭亂。始恢復共和政體。因此。法國人民懲前毖後。慮革命之續發。當如何防範。大總統之野心。確保議會之獨立。維持國家之秩序。及社會之公安。遂至設立上述之制度焉。蓋非常議會。要以防止大總統用違法之手段。不正之心術。解散議會。是乃法國特有之制度。爲他國所無者也。

### 第三款 兩院內部之組織——各種之職員

法蘭西議會。上下兩院。皆有選舉院內職員之權。如議長、副議長。及其他各委員等。兩院皆各由議員中選舉之。至其職員之任期。於開會之始。自選舉之時。亘全會期。至翌年召集通常議會。或於通常會前開臨時議會前爲止。關於選舉職員。與職員任期。爲憲法之所定。故不能以法律及

院內規則變更之。

委員會之種類。兩院皆極繁多。即衆議院開會中每月以抽籤方法。分總議員爲十一部。元老院則分爲九部。此等各部。分別組織四種之委員會。即請假委員會。請願委員會。議案審查委員會。地方問題委員會是也。各部又於此四種委員會外。另設特別委員會。受各個議案之付託。特有審查之任務。但兩院在本會議。選有特別委員時。不在此限。即此際非由各部所選定之特別委員會。審查議案。乃由本會議所選定之特別委員會而審查之也。

若議案關於財政者。則不付於各部。及各部選定之特別委員會。直付豫算委員會而審查之。豫算委員會。一年間任職。(即由一會期之始至次會期之始)有常任委員會之性質。在衆議院。則以三十名之委員組織之。在元老院。則以十八人之委員組織之。但元老院不稱爲豫算委員會。而稱爲財務委員會。名稱雖異。權限則同。常任委員會。除豫算委員會外。尚有數種。即軍制委員會。外交委員會。內政委員會等是也。此等委員會之勢力。甚爲強大。殆能左右本會議。恰如合衆國議會之常任委員會。就中豫算委員會。在法蘭西各種委員會中。最擅勢力。有時根本推翻政府之財政計劃。每至失其調和。蓋他之委員會。雖僅審查政府提出之議案。報告其結果及經過。至豫算委員會。則對於政府提案。往往加以根本修正。或全然改造焉。豫算委員會之權限。就法制



及院內規則觀之。非必較大於他之委員會。惟因從來之慣例。遂養成其勢力。此其利弊。頗難斷定。特概言之。要可認爲利少弊多耳。

若與財政無關係之普通法律案。及其他議案。皆先付委員會之審議。其中有由政府提出者。由議員提出者。手續遂不能無異。如各部大臣所提出之議案。皆先付特別委員會。然後再付兩院之本會議。若爲議員所提出之議案。則當付於特別委員會前。更須經其議員所屬之部之議案審查委員會之審查。苟議案審查委員會不採用時。其議案當然消滅。得其採用。乃再付於特別委員會之審查。但議員提出議案之際。得依緊急動議之方法。省畧政府案之審查。先審查議員所提出之議案。此固議院法所與議員之特權也。

不問豫算案。法律案。及其他議案。當委員會審查終結時。卽列入議事日程。在討論其議題之際。由委員長報告委員會審查之經過及結果。本會議卽以委員長之報告爲基礎。悉心討論。此時之定員。兩院皆以過半數定之。質言之。卽應以兩院法定員額之半數。有超過一名以上出席者。爲該院之定員也。此非憲法及法律之所規定。乃依兩院內部規則而定之。至於每次議案可決通過時。其必要之員數。須有現在投票議員之過半數。此與合衆國制度。全屬相同。惟有一異點。卽可否之投票同數時。在合衆國之制度。則依議長之意見。而決定可否。在法蘭西之制度。則不

採議長之意見。其議案視爲已經否決焉。

普通立法手續之定員。及關於多數決之原則。憲法及法律。皆未設規定。乃依議院內部之規則。由兩院規定投票必要之定員額數。惟關於改正憲法。與選舉大總統。則依憲法規定定員之原則。詳言之。卽法蘭西之憲法。對於憲法之改正。規定必要之定員。又依國民會議。改正憲法。或選舉大總統。并對於大總統。要求召集立法部。及在秘密會議所討議之問題。付於公會而議決之。亦皆定有必要之定員也。此際必要之定員。皆以議員之法定數。過半數以上。定爲多數。但此所謂多數。與出席議員之多數。意義相異。乃所謂絕對的多數者也。

在委員會及本會議。補助審查而指導議事者。國務長官是也。國務長官。得隨時出席兩院。陳述其意見。此爲法蘭西制度。與英美制度顯異之點。英國指導議會者。固亦爲內閣大臣。然非衆議院議員之內閣大臣。不能出席於衆議院。至合衆國。非僅各部長官。不屬於衆議院議員者。不能出席於衆議院。縱令屬於衆議院議員。可以隨時出席。亦無指導議會之地位權限。僅視爲單純之一議員。加入票決之數而已。如前所述。指導合衆國之議會者。爲各院之常任委員會。若法蘭西雖有各種委員會。惟僅爲審查議案之機關。要非政治的指導議會之機關者也。

#### 第四款 議會之權能

兩院各有選舉院內職員。制定議事規則。及懲罰規則等之權限。此在憲法上不設積極的規定。而亦無何等之制限。故由消極的推論之。固可解釋爲兩院有上述之權限也。夫在德意志。若無明白之規定者。則推斷議會爲無此權限。例如法蘭西之憲法。『各院之議事。應公開之。但在兩院。各依其院內規則所定。許審定數議員之要求時。得開祕密會』設有制限的規定。故議會關於此事。不能任意設定院內規則。至其他各項。如何規定。皆屬議會之自由。如設定因侮辱罪處罰院外者之規則。決不得謂爲違憲也。

豫算案、法律案、并其他議案之提案權及議定權。兩院大概相同。大總統經由內閣。得任意提案。兩院議員亦有提案之權。但關於財政之提案權。僅限於大總統與衆議院。而元老院則無此特權。且財政案之提出。應先由衆議院討議決定。不能先提出於元老院。是固各國共通之制度。不過衆議院有財政上之提案權。除法蘭西外。各國尙無其類。例如英國制度。議員欲提起增徵租稅。增加支出之議案。爲憲法所嚴禁是也。德美兩國。非若英國。設嚴重之制限。議員提出增加歲入之議案。或動議。固無不可。然對於衆議院豫算案之關係。原則上。限於修正及否決二者。若根本的修改政府提出之議案。或議會自爲財政之總括提案。非僅實際無此先例。且就主義言之。亦不認有此權限也。

法蘭西議會則不然。衆議院有絕對無限之議決權。政府提出之豫算案及關於財政之法律案。非僅須先付衆議院之審議。且政府所未提之議案。更不可不由衆議院提出焉。

元老院對於衆議院所可決之財政案。有總括的可否權。固勿論已。其有修正權與否。則爲一種疑問。蓋憲法關於此點。不設規定也。從來元老院。有主張對於租稅及經費。得減削或增加之。并有復活衆議院所削除之權限。非僅有此主張而已。且實際上亦有行之者。衆議院對於元老院之主張。雖可拒絕。實則咨送於元老院之財政案。由元老院加以修正。而衆議院承認其查定案。固常見之例。故今日元老院對於財政案。可解釋爲有修正之權限焉。但元老院雖有輕減租稅及經費。并復活衆議院所削除之實例。而以新稅或新經費。加入財政案中。則絕無此先例。夫既依輕減及復活之意義。認有修正之權。則理論上。關於增加之件。似亦可認爲修正之權。惟衆議院對於元老院之修正權。常持異議。以今日之實例言。雖仍與同意。但尙明白保留拒絕之原則。故將來制定如何法律。尙未可知也。

兩院因欲行使上述之權限。法國憲法。亦猶他國。特保護議員之身體。卽兩院議員除現行犯罪外。在會期間。無被逮捕及審問之特權。縱令關於重罪輕罪等。罪跡已明。除根據議院之權力。不能以司法權干涉之也。且已被逮捕。或既付審問。而當議會閉會前。若有議院之請求。司法官廳。

在會期中亦不可不釋放其議員。中止其審問。又議員因施行立法上之職權。在院內表白意見。或就於投票行爲。不得在院外被告訴。亦不負法律上之責任。此固憲法所保障也。

### 第五款 議會之政治的位置

法蘭西議會。在法律上。爲立法機關。同時在政治上。爲評論機關。且爲政界之中心。此在衆議院尤爲顯著。於衆議院中。有多數之後援者。卽掌政權。失多數之信任者。卽須辭職。故法蘭西政界之中心。常在衆議院。觀衆議院之趨勢。卽可卜法國全體政治之傾向。關於此點。法國之衆議院與英國之衆議院。其政治的位置。全屬相同。有時較英國衆議院更有強大之威力。何則。英國有二大政黨。殆兩分全體議員。內閣必以多數黨首領而組織之。故內閣雖對於議會。應負責任。依議會之向背而進退。而實際內閣大臣不必迎合衆議院。仰其鼻息。因多數議員。猶內閣大臣之子弟。限於其政黨。未失過半數時。內閣仍得施行政治。不至提出不信任案。或否決重要議案也。假令由反對黨提出不信任案。或提出否決重要議案之動議。而政府黨常以多數否決此等之提議焉。然在法蘭西。議會無占有過半數之政黨。乃十餘小黨分立。錯綜離合。莫能統一。今日多數所推舉之政治家。出而組織內閣。至明日遽遭議會之攻擊者。有之。質言之。卽法蘭西之內閣。其地位甚不鞏固。於是衆議員威力。日益增大。殆不知所底止焉。

近年以來。法蘭西之政治現象。謂之議會政治。不如謂爲衆愚政治。大臣責任之制度。頗極曖昧。衆議院之權力。遂至萬能。夫大臣之責任。與指導大臣之國務兩者相俟。而後成立。指導國務之全權。歸於內閣議會。僅可審判政策。之是非。監督政府之設施。決不可僭居指導之位置。必若此。國家政治。始有優良之望。政機之運用。始能確實鞏固。然法蘭西共和政治。歷年久遠。大臣漸失國務指導者之地位。常仰衆議院之鼻息。例如豫算案委員會。有強大之職權。政府提出之財政案。得加以根本的改削。試就此點推測之。可以明法國政治之現狀矣。現今法蘭西衆議院受大臣之指導者。僅屬名義而已。實則大臣從衆議院之意見。而施行政治。否則必遭衆議院之反對。或排斥。故國內知名之士。雖有經驗才能。然慮衆議院加以侮辱。損其名譽。不願輕入政局。此第一流之政治家。所以務避大總統及內閣大臣之地位。僅當國家危難之際。始不得已而出山。論者均謂法國近日之政治。在羣議政府 *Government by Mass Meeting*。支配之下。其流弊不可勝言。常有倡改正憲法之必要者。或倡復興古之執權政治者。或有以選舉法改正案。提出於議可會者。將來如何實行。今日固難豫言。然終有改正之一日。要無可疑也。

#### 第四節 德意志議會之組織、權能、及政治的位置

##### 第一款 聯邦參議院及聯邦衆議院之組織方法

德意志帝國亦採兩院制度。一、聯邦參議院 Bundesrath 一、聯邦衆議院 Reichstag  
聯邦參議院以德意志帝國內二十二國之政府及三自由都市之元老院所選出之代表者而  
組織之。其內容如左。

- 一、夫羅伊森 一七人
- 二、巴伊倫 六人
- 三、薩古森 四人
- 四、黑西 三人
- 五、烏爾登夫爾比 四人
- 六、巴登 三人
- 七、麥克連夫爾小挨靈 二人
- 八、薩古森哇曼爾 一人
- 九、麥古連夫爾比斯德尼族 一人
- 一〇、烏爾登夫爾比 一人
- 一一、夫拉威詩伊比 二人

- 一二、 薩古森曼靈肯
- 一三、 薩古森亞爾登夫爾比
- 一四、 薩古森哥夫爾比哥達
- 一五、 亞爾巴爾德
- 一六、 小哇爾夫爾比律佐爾斯達
- 一七、 小哇爾夫爾比遜忒爾斯巴森
- 一八、 哇爾忒古
- 一九、 宗家羅伊斯
- 二〇、 分家羅伊斯
- 二一、 詩烏夫爾比力黑
- 二二、 力黑
- 二三、 力烏黑古
- 二四、 佛尼明
- 二五、 巴夫爾比

一人 一人 一人 一人 一人 一人 一人 一人 一人 一人 一人 一人 一人



## 合計

五八人

此等議員。非由人民直接或間接而選舉之。故非代表人民。保護其利益。惟代表本國及自由之元首與政府。服從訓令而盡任務。至其議員被任命之資格要件。帝國憲法及法律。不設規定。悉從任命其議員之國家及市之律法。而規定之焉。

參議院議員之任期。帝國法律。亦未設一般的規定。乃依派遣其議員之國家及市之自由意思而決之。故議員中有五年之任期者。又有一年二年三年四年之任期者。派遣議員之國家及市。若既以法律規定參議院議員之任期。則其國家及市。不能任意變更之。必從其法律所定之年限。使之完滿任期。若未以法律規定任期。則其國家及市。得隨時依元首政府之自由意思。而伸縮之。故聯邦參議員。共五十八名。其任期參差不一。蓋議員全體。無共通法制的任期。或僅一二年。或三年乃至五年繼續其任期。因此德意志之聯邦參議院。無所謂議員全部總改選。亦無所謂三分之一改選。雖間有總改選之事。是乃偶然之現象。而非法制的必然之結果也。

聯邦衆議院議員。由國民之直接普通選舉而選出之。其任期五年。每屆五年。必行全部改選。議員額數。現有三百九十七名。選舉時。約以人口十萬。選出一名議員爲率。至議員之代表權。絕對的獨立。即各議員依自己之判斷與良心。而發言投票。不受他之訓令。此固憲法所明定也。憲法

規定云衆議院議員爲全國人民之代表者不受他之訓令所拘束是與參議院議員顯異之點也。

### 第二款 議會之開會休會停會及解散

德意志聯邦衆議院由德意志皇帝召集而後參集開會非如法美兩國議會。有以議會自己之意志參集開會之權限。皇帝對於兩院隨時得命召集開會停會。且對於衆議院得單獨命之解散。惟施行此等權力之際應從數多制限的規定。例如皇帝每年不可不召集兩院。當解散衆議院時。由命令解散之日起。六十日以內不可不命令總選舉。且解散後九十日以內不可不召集新議會。在參議院有議員三分之一之要求時。必須召集之。凡此者皆憲法上所設之制限。皇帝召集議會之際。必須遵守之。但不牴觸制限之規定者則悉可自由。如在通常議會與通常議會之間。召集臨時議會。則全屬皇帝之自由。至於議會限於當日。固可自由休會。惟不能亘於數日以上焉。

### 第三款 兩院內部之組織——各種之職員

兩院原則上各得選舉院內之職員。但參議院無選舉其議長之權。蓋參議院之議長據憲法之規定當然屬帝國大宰相也。帝國大宰相爲普魯士國王所選任十七名參議院議員中之一

人。大宰相有事故時。則代理參議院議長之職權者。由大宰相指命之。惟必就普魯士議員或巴威利亞議員中。加以指命。若指命他之國家及市之選任議員。則爲無效。德意志參議院不能選舉代理議長。此與英法制度所以顯異也。

大宰相因繁忙或有事故。設置副宰相時。則其副宰相得代行大宰相一切之職權。故參議院議長之職務。亦由副宰相執行之。此際大宰相若有事故。無指命參議院議長之必要。蓋雖無指命副宰相當然代理其職權也。惟副宰相須由參議院議員中選任之。若參議院議員以外之人。被命爲副宰相時。則不能以其當然代理大宰相之資格。而施行參議院議長之職權。故仍須指命參議院之代理議長焉。

德國參議院亦如英法之元老院。設常任委員會。常任委員會者。有挨爾薩斯羅德靈肯委員會。憲法委員會。事務整理委員會三種。此常任委員會。僅於議會開會中執行其職務。其委員由議員中互選之。

常任委員會。其重要者。更可分別爲八種。在參議院閉會中。仍可行其職務。視爲一種官廳之性質。卽（一）陸軍及礮臺委員會。（二）海軍委員會。（三）稅務委員會。（四）商務委員會。（五）遞信及鐵道委員會。（六）司法委員會。（七）外務委員會。（八）會計委員會是也。其中陸軍及礮臺委

員會與海軍委員會之委員。特由皇帝任命之。非由於議員之互選。他之委員會委員。則每年內參議院自行選舉。

八種委員會中。最重要者。爲外務委員會。以巴威利亞薩古森哇爾登佛爾比選出之議員。與參議院議員。互選二名之議員。而組織之。其他之各委員會。極少有代表聯邦各國中之五國議員。且普魯士必加入五國之中。惟外務委員會。則屬於例外。蓋外交問題。所謂德意志皇帝之普魯士國王。有施行外交事務全部之權。故無在外務委員會。選出代表者之必要也。至於外務委員會。乃因調查觀察外交上之形勢。以外交事務之狀態。報告於聯邦各國而設置者。關於帝國之外交事務。調整合理各地所有之報告。且與帝國政府交換其意見。故其職務稍爲獨立。若他之委員會。則以在參議院本會議行其職務爲主。決非如外務委員會。有獨立的廣汎之職務也。巴威利亞薩古森哇爾登黑爾比。在外務委員會。非僅有確定之代表權也。且在常任委員會。及其他各種委員會。亦有代表權。但指命陸軍委員會及海軍委員會之委員。爲皇帝之特權。故皇帝已指命時。始有委員。若未指命時。則無代表此兩委員會之人。又除外務委員會外。一切委員會。必以普魯士選出議員爲其委員長。不用投票。當然取得之。至外務委員會。則以巴威利亞選出之議員爲其委員長。各種委員會中。各國及各市。各有一個之投票權。同一委員會。雖有選出

二名以上代表者之國及市。然其投票權。只有一個。即代表同一國家及市之委員數人。連帶僅得一之投票權也。此與本會議之制度。全屬相同。

除三種之常任委員會。及八種之分擔委員會外。有所謂特別委員會者。就各個之問題。而爲調查審議。此與各國議會。亦略相同。

衆議院得選舉議長副議長（二名）及書記官。議長及副議長之任期。與其會期相終始。是爲原則。惟在總選舉後之新會議以前。其任期限於四週間。任期既滿。則更選舉議長副議長。使於殘餘會期中任職。在總選舉後新會議開會之始。無議長及副議長。則以議員中年齡最長者。假任議長之職。從其指揮之下。選舉一人之議長。與二人之副議長。并數名之書記官。但書記官及其他之職員。非於其議會之法定存續期間（五年間）保持其職務。每一會期。必行改選。是與英美等制度顯異者也。英美議會。其職員皆於議會之法定存續期間（英五年間。美二年間）執行職務。而德意志則每一會期。必改選職員。唯在總選舉後。新議會之第一會期。以四週間之任期。試驗其才力。而選舉議長及副議長焉。

衆議院因行其職務。以抽籤分議員爲七部。務使同數之議員。配屬於各部。七部之議員。各自審查議員當選之適法與否。并分擔特別委員會之選舉。至衆議院亦猶參議院。不設常任委員會。

唯有必要之際。則暫時設置之。此委員會以其分擔事務。報告於本會議。特其報告亦僅大體而已。即右述七部所選之特別委員會是也。

衆議院開本會議時。須有議員總數之過半數出席。是爲憲法所規定。然關於參議院之定員。則憲法并無明文。故解釋上有種種之說。特依今日之慣例。議長對於議員。既有開會適當之通知。則依議長或其代理者出席。得隨時開會。故由極端之理想言之。議員雖無一人出席。在法律上。亦可謂有効之開會。惟就實際言之。決不如此耳。議員會及本會議。決定提議之可否。以出席議員之單純多數爲原則。唯改正憲法。則參議院之票決。有特別之規定。

#### 第四款 議會之權能

##### 第一項 院內之自治權

衆議院有終審的決定議員選舉之有効無効。及選舉院內一切之職員。并制定議事規則。懲罰規則之權限。由政府分離而獨立者也。但憲法設有二種制限。即『衆議院之議事。須公開之。及有報告應公開之議事者。其報告限於誠實。不得處罰之是也。』故衆議院不能以有制定議事規則獨立權之故。而制定其議事爲祕密會之規則。惟就於此點。學者間有倡爲異論者。或謂議事之公開。雖爲一般原則。有時可視爲例外。而開祕密會議。是乃關於議會制度之大原則也。憲

法規定「衆議院之議事公開之」云云。不過以此明示普通之事。不能開秘密會之義。決非規定各種事件。皆不能開秘密會之義也。又有謂議事規則。不能反於憲法之規程。而制定之。憲法對於衆議院之議事。既規定須公開之云云。自不可不絕對公開。唯由反面之推理。即明示委員會及部會。可以開秘密會之義。據今日之慣例。採用第二說。即委員會及部會。可開秘密會。而本會議。則須絕對公開也。衆議院行使其懲罰權。得因侮辱罪處罰議員或院外之人。但其處罰不能超過禁錮以上。又其刑期不能較長於會期。且無論何事。不能放逐其議員於院外。

## 第二項 關於協贊及提案之兩院權能

關於立法。兩院略有平等之權限。非僅協贊權平等而已。且提案之權。亦屬平等。但提案之權。僅參議院及衆議院有之。皇帝及其政府。則無此權。故參議院及衆議院。從憲法之規定。在帝國立法之範圍內所屬之事項。得起草法律之原案。而提出會議。皇帝及政府。則毫無此權。此與英美法元首及其政府。所以不同也。

兩院議員提出法律案。不可不履行各種規定之手續。在於參議院。聯邦各國及市。有平等立法之提案權。凡各國及市選出之議員。皆得爲法律原案之提議。然非依議員之資格。獨立的而行之。乃受國家及市之訓令。而行提案之權。故某一國於參議院選出二名以上之代表者時。提出

原案議員可代表其議員之同僚（即受同一政府之訓令之議員）以共同之資格而提出原案。若其國家及市僅有一名之選出議員亦得單獨提出原案焉。

衆議院議員提出原案須得十五名議員之贊成。此非根據憲法乃依議事規則所規定也。又各議員當二讀會時無論何人均得自由提議修正。惟當三讀會時提出修正動議則須預得三十名議員之贊成。

預算案由政府提出。衆議院先行議定。雖屬常例。若其他法律案皆兩院中自行提出。無由政府提出之事。假令其法律案關於財政者亦由衆議院先行議定。又就其議案之議定似較參政院立於較優之地位焉。夫兩院均可任意提出立法上之議案。且他院提議之原案亦得任意修改否決。獨就於預算案。衆議院依其慣例有先議之權。然非依憲法或法律之規定而確定不可動者也。

參議院對於衆議院所議定之預算案與對於他之法律案同得修正或否決之。此與英法之制度異。據英法議會制度之原則。下院預算案之議定權較上院立於優勢之地位。就於他之立法事項則上院較下院立於優勢之地位（僅英國例外）而德意志帝國議會上下兩院有平等之權限。至於一切議案皆須經三讀會通過。第一讀會先爲大體之討論。以其議案付於特別



委員會或付於本會議之議事。第二讀會則討議其議案之條項及其修正案。逐次投票。然後再就議案全體行可否之投票。遂告議案討議之終局。凡此者皆與他國制度同。

參議院所可決之法律案。須以皇帝之名。即送致於衆議院。且衆議院就其議案開議之際。在參議院提出本議案之議員。或由參議院選拔之委員。出席於衆議院。力求維持其議案。若衆議院則無此權限。是乃憲法之規定。皇帝或兩院不可不遵守之也。皇帝以參議院之決議。送致於衆議院。不得無故遲延。并無變更決議內容之權。惟審查參議院之決議。果能合法通過與否。又其決議之內容。不違反憲法與否。則屬諸皇帝之權力。故皇帝認其決議。爲違憲違法時。可拒絕送致衆議院。

### 第三項 關於行政及司法之參議院特權

立法上兩院之權限。既如前項所述矣。此外參議院尚有種種職權。即關於行政及司法是也。參議院對於帝國之行政。有完全之監督權。行政事務如有缺點。或有必要之事情。得由參議院調查考究之。又無他之政治機關執行任務時。參議院得自匡救其缺點。至於帝國政府某種重要官吏。參議院更有擢任之權限。如會計檢查院之職員。及帝國高等法院之判官等。皆在參議院指命或選舉之。帝國恩給局之諸官吏。及帝國銀行之監督官亦然。領事官收稅官等。參議院亦

有指命之權。惟任命之官吏。名義上屬於皇帝之權力。故無皇帝之命令。不得受有効之任命。然皇帝非能隨意任命之。乃就於參議院所指命或選舉之人。而加以任命。是實質上謂爲參議院指命此等官吏。誠非過言也。

參議院一方爲立法府。他方則具行政評議會之資格。且依其資格。參議院所有議決。法律上可視爲高等行政控訴院之判決。又行政問題以外種種之問題。亦有審議之權限。故有時以參議院視爲司法廳。亦無不當。例如參議院認帝國內之某國家。怠其義務。得對之發執行令狀。此其一也。又如因帝國內某國家法律之不完全。對於人民。不能爲正當之裁判。保護其權利義務。時參議院有高等法院之權限。此其二也。蓋參議院對於帝國內某國家。得命其補充法律之缺點。對於訴訟。人有與以正當保護救濟之權也。又參議院關於帝國內各國相互間所起公法上之爭議。有爲控訴院而審判其爭議之權限。此際參議院之評議不一致時。據純然立法權作用。制定包含爭議論點之法律。依此法律。而判斷爭點。又依當時之事情。參議院審判其所受理之訴訟。恐有不適當時。則別囑託他之法庭。代理其司法權。或囑託適當之法律家等。行使其裁判權。如一八七七年伯林佐尼斯登間之鐵道。普魯士與薩古森之爭議。卽其實例也。衆議院非如參議院。有行政上確實之監督權。及司法上之執行權。唯依立法作用。就於政府施

設之大體得監督之而已。皇帝欲締結條約。致有變更憲法或其他法律時。又對於外國布告宣戰時。必豫得參議院之同意。既如前所述。而預得衆議院之同意。則無必要。然政府締結衆議院所不贊成之條約。則衆議院得否決執行條約必要之法律案。或審議豫算案之際。削除重要之經費。故衆議院亦可依此舉監督政府之實。要之參議院關於特定事項。有確實之監督權。及執行權。而關於法律所未例舉之一般政務。則無概括的監督權。衆議院關於特定事項。固無積極的監督及執行權。而消極的關於國家一切政務。則有嚴重之監督權。蓋行政司法等。衆議院之監督權。決非以某種事項爲限。或由甲之形式。或由乙之方法。對於帝國政務之全部。得縱橫行用其職權者也。

#### 第四項 兩院議員之特權

欲施行以上之職權。發揮議會完全之權能。憲法對於兩院議員。特與左述之種種特權。卽衆議院議員。在議會開會中。非有該院之承諾。雖基於刑事上之告訴發。有不受審問或逮捕之權利。但犯罪現行中。又其翌日被逮捕者。不在此限。議員當開會時。既受審問。或基於刑事上之告訴發。及民事上之原因。既被逮捕。若有衆議院之要求時。則在會期中。有解除逮捕或中止審問之特權。但對於既受刑之宣告。及因刑之執行被逮捕之議員。則不與以保護。又議員會期中。

負債。若無衆議院之承諾。亦有不受逮捕之權利。

在院內之言論或投票。在院外對於何人不負法律上之責任。同時衆議院議員。其職權行使中。或關於其職權之行使。有不受他人之侮辱之特權。若有侮辱議員者。即可處罰之。憲法規定云。對於議員之侮辱罪。在選出被侮辱議員之國。應處罰之。此際該國對於同種之犯罪。依保護其立法部之議員。或政府之官吏之國之法律。而處分之。

參議院議員。與衆議院議員。大概有同一之特權。然對於參議院議員。憲法之規定。與對於衆議院議員者稍異。卽憲法規定云。對於議會出席中參議院議員。與以外國公使所有之治外法權。皇帝擔任保護議員。使得享有此特權之責。此所謂治外法權之文字。爲國際法上之術語。用於規定國內法之文字。似不適當。然此乃表明德意志帝國。與他之普通國家。所以有別也。德意志帝國。爲聯邦國家。組織帝國之各邦。亦爲國家。且聯邦參議院。與英國貴族院。及法國元老院。根本的性質。更有差別。其議員非由人民之選舉。或皇帝之任命。乃聯邦各國元首所任命之代表者。故此等議員。使出席於聯邦參議院。離本國之領土。集合普魯士領土之伯林。恰如外國之大使。使赴德意志帝國之任。有同一之性質。因此憲法用治外法權之文字。而規定聯邦參議院議員之特權焉。既有治外法權。則一切有免除法律拘束之義。其內容不須詳述。有完全之自由。

保障。固可推知也。

參議院議員。雖得出席於衆議院。陳述其所代表政府之意見。惟須視爲參議院議員權利而行之。不問衆議院何等問題。參議院議員。得隨時出席衆議院。有陳述意見之權限。假令議題所列事項。既通過於參議院。且其通過之案。違反自己之趣意時。仍得出席於衆議院。陳述其所代表政府之意見。惟其意見。對於自己所代表之政府。不可不負全部之責任。

#### 第五款 議會之政治的位置

德意志帝國之議會。依政治的意義。爲純然之評議機關。依法律的意義。則與世界各國同。爲有力之立法機關。惟視爲政治的機關。亦猶之合衆國議會。勢力最爲薄弱。而視爲立法機關。則有完全之提案權。且據兩院之通過。有卽爲法律之權限。故德意志帝國之議會。較英法議會。更占優勢之地位。此固世人所同認也。如英國所謂議會萬能之國。而議會尙無完全立法之提案權。立法之提案。由政府行之。議會基於內閣提出之原案而爲立法。是爲常例。合衆國立法之原案。亦常由大總統提出議會。若自行提議原案。實際甚尠。法蘭西則由內閣爲立法上之提案。由此觀之。英法之議會。雖皆有法律上提案權。惟實際施行其權限。極爲罕見。大抵基於元首或內閣所提出之議案而行立法權焉。然德意志帝國皇帝及其政府。無立法上之提案權。據憲法

之規定。提案之權。實在議會。故德意志帝國之法律。僅規定兩院中孰先提案。及如何通過兩院。至於通過兩院後。他國元首。對其法律案有拒絕裁可之權力。德意志皇帝則無此權力。夫英國國王自一千〇七年以來。未嘗一次行不裁可權。故在今日慣例上。可謂國王之不裁可權。已歸消滅。然是僅從慣例上推測之。而法律明文上。要有不裁可之權也。合衆國大總統。亦有不裁可權。不過權力較弱。兩院接受大總統不裁可時。得以兩院之再議而否認之。前案仍可視爲法律而成立。然大總統固可拒絕兩院所通過之法律案之裁可也。法蘭西大總統無不裁可權。然代之以再議要求權。故一度通過兩院之法律案。若大總統不贊成。要不能視爲法律而成立也。然在德意志皇帝無不裁可權。亦無要求再議權。對於通過兩院之法律案。均須裁可之。故世界各國之立法機關。可謂德意志帝國議會有最完全之獨立權。即完全之提案權。與完全之制定權。實際施行之者。獨在議會。議會以外。絕無此權也。惟反觀其政治的位置。德意志帝國議會。則極薄弱。僅能監督評議政府之施設。無掌握大權之實力。在議會中。政府黨之消長。於政治界毫無關係。且不因議會信任之有無。而左右內閣。議會雖如何彈劾內閣。仍屹立不動。自俾思麥克以來。其實例固不少也。先是大宰相弼由羅氏。嘗在議會公言。『予有皇帝之親任。又自己良心之所許。不辭其職。』此亦以議會之攻擊。置諸不問之列。一種顯著之例。惟此制度。德意志將來果

能維持與否。大屬疑問。而過去及現在固已如斯。其議會之無勢力。可謂世界第一焉。

## 第六章 各國之選舉事情

選舉者。爲立憲國政治的重要行爲。而選舉法。爲憲法附屬法最重要之法律也。憲法制定。雖極美善。若選舉法未能完備。則實際上不能施完善之憲政。故茲簡單紹介各國之選舉事情如左。

### 第一節 英國之選舉事情

#### 第一款 被選舉權選舉權及選舉區

衆議院議員應具之資格。積極的方面有三。卽（一）男子。（二）年齡二十一歲以上。（三）有公民權者是也。（一）男子之條件。法律上未有規定。以基於習慣爲主。（二）（三）之要件。法律上規定極爲明瞭。近時女子參政權。運動甚烈。將來（一）之要件如何變化。今尙未能懸揣。若由消極的方面。議員應具之資格觀察之。凡有九種。卽有左列各項者。不能爲衆議院議員也。

（一）不治之癲狂者。

（二）有爵者。（但愛爾蘭貴族有爵位者。現未列席於貴族院。不在此限。此種貴族。在英國無論何州何市。被選出時。均可占衆議院之議席。）

（三）在英蘭或蘇格蘭之國立教會。或羅馬舊教會。就教職者。

(四) 就關於選舉事務之官職。掌徵收歲入之官職。會計檢查官。管理充公共目的之財產之官職者。

(五) 就司法官。及一七〇五年十月廿五日以後所設之官職者。(但第二之官吏。得國會之許可者。不在此限。)

(六) 恩金受領者。即每三年受一次以上恩賜金者。(但受文官恩賜金。及外交官恩賜金者。不在此限。)

(七) 爲政府之請負(即包辦政府之事業)者。

(八) 受叛逆罪之宣告者。或曾因國會議員選舉之際。有不正之行爲。而受刑之宣告者。

(九) 現在破產之狀態者。

有以上條件之一者。皆不得爲衆議院議員。此外法律雖無規定。惟一切受有報酬之官職。則與就任同時。當然失衆議院議員之資格。是爲慣例的原則。此蓋指上記官職以外之官職而言。即國務大臣。并其他一切有給官職也。惟就上記諸官職以外之官職者。任官後。再被選出。則得兼任官職與議員。而就上記諸官職者。雖任官後。再被選出。亦屬無効耳。

有上記之積極的資格者。而無消極的無資格之制限者。無論何人。得被選爲衆議院議員。



至於選舉區。更有所謂小選舉區制度。小選舉區制度者。以比較的狹小地域爲一選舉區。而選出一名議員之制度也。對於小選舉區制。有所謂大選舉區制者。以比較的稍大地域爲一選舉區。而選出數名議員之制度也。

關於選舉權。則採限制制度。即非普通選舉也。在現行法之下。有選舉權。不可不具備左記條項中之一。

(甲)都市及郡部共通之條件

(一)有賃借金年額十磅(百圓)以上之土地。又賃借使用家屋者。

(二)構成一家者。

(三)支給年額十磅(百圓)以上之賃屋金。而寄宿他家者。

(四)無賃金而居住事務所者。(即銀行支配人、學校教師、驛長、看護人等、住居官公舍者、雖不支給家賃者、亦有選舉權、但須在事務所不與雇傭者同居。)

(乙)僅限於都市所適用之條件

(一)財產之所有者。

在英蘭(甲)依相續或結婚有年額二磅(二十圓)收益之財產者。并受喜捨之教會牧師。(

(乙) 有年額五磅(五十圓)以上收益之動產者。(丙) 以六十年以上之期限。借用有年額五磅五十圓) 以上收益之土地者。(丁) 以二十年以上之期限。借用有年額五十磅(五百圓) 收益之土地者。有選舉權。

在蘇格蘭則有年額二磅(二十圓)之收益之動產。無選舉權。極少須有年額十磅(百圓)之收益之借地所有者。始有選舉權。但其借地。須附有終身或極少五十七年期限。以十九年以上之期限。而賃借。有年額五十磅以上收益之土地者。亦有選舉權。

在愛蘭終身或六十年以上之期限。有地上權者。則有選舉權。但其土地極少須一年有十磅(百圓)之收益。又一年有二十磅(二百圓)以上之收益之借地人。其借地限於極少十四年之期限。亦有選舉權。

## (二) 財產共有者

財產共有者。限於不合左述之條項時。僅一人有選舉權。(甲) 依一八八四年之法律。共有者之全部。有選舉權時。(乙) 共有財產。因相續或結婚而取得時。(丙) 共有者。依共有土地爲共同事業時。此三者。共有者全部。有選舉權。否則僅限於共有者中之一人。有選舉權。

## (丙) 特殊團體所適用之規程

(一) 大學卒業者。

阿克斯勞佐、肯佛力達佛靈、倫敦諸大學之卒業者。則因各大學出身。有選舉衆議院議員之權利。蘇格蘭之四大學。卽挨真巴拉、古拉斯覺、塞騷德曼佐紐斯、亞巴忒因四大學之卒業者。亦同有此權利。

(二) 倫敦市 (此處倫敦市、普通指位於倫敦中央部一小地域之自治體) 之自由民。且爲市法人之一員。限於居住其市內者。又距投票所二十五哩以內居住者。有投票權。

(三) 其他之市或選舉區內之自由民。限於居住其地。或距投票所七哩以內者。有選舉權。但其身須依出生又歸化宣誓所得者。

以上就於有選舉權者之資格。而略述之。以下更就於無選舉權者述之。無選舉權者。分永久之無資格者。與一時的無資格者二種。

(一) 永久的無資格者。

(甲) 女子

(乙) 未成年者

(丙) 貴族

(丁) 白癡癲狂者

(戊) 外國人

(二) 一時的無資格者。

(甲) 一個年以內受公共之救助者

(乙) 破產者

(丙) 關於選舉被雇傭者

(丁) 受重罪之宣告者

(戊) 關於選舉受有不正行爲之宣告者

依以上選舉資格被選舉資格及選舉區制度而行選舉。其投票全國不必同時。可亘於二週間之長久。蓋今日此一地方。明日彼一地方。各地日期不同。而行投票也。

第二款 最近總選舉一九一〇年之狀態

茲介紹英國一九一〇年總選舉之狀態如左。

當時衆議院之解散。較一般所豫想更早斷行。政局以急轉直下之勢。日益發展。兩黨之奮鬪。已達於極點。

新聞紙專注力於政爭之形勢之記事。有名之公會堂。悉充政談演說之會場。大政治家、小政治家。殆廢寢忘食。致力於此政爭焉。

兩黨之首領。以堂堂之陳。正正之旗。指揮全軍。副首領亦督同部下。而防禦政敵。互提政綱。其善謀勇戰之壯觀。殆非筆墨所能罄也。

### 第一項 兩黨之主要人物

若以優秀人物之多寡。爲政爭勝敗之一原因。則當時政府黨或能再勝保守黨。保守黨固不乏人材。然較自由黨稍有弗逮。此固不可爭之事實也。今列記兩黨主要之人物。并簡單述其理由如左。

#### ▲自由黨之主要人物。

(一) 愛斯葵斯(總理大臣兼大藏卿)

(二) 古利由伯(內璽官兼印度尙書)

(三) 勞佐喬治(出納長官)

(四) 巴拍佐谷拉佐斯敦(南阿總督)

(五) 亞爾比巴爾登(陸軍尙書)

- (六) 亨德蘭佐卿(蘇格蘭事務長官)
  - (七) 約毛尼卿(樞密院議長)
  - (八) 亞爾馬肯那(海軍卿)
  - (九) 愛巴尼爾(愛蘭事務長官)
  - (一〇) 威因斯敦奢榮爾(內務尙書)
  - (一一) 約班斯(地方局總裁)
  - (一二) 加靈敦卿(農務局總裁)
  - (一三) 集佐靈巴欵斯敦(商務局總裁)
  - (一四) 哇爾丹蘭集曼(文部局總裁)
  - (一五) 爾威斯巴德(殖民尙書)
  - (一六) 挨佐哇佐古尼(外務尙書)
  - (一七) 荷沙(勞働局總裁)
- ▲保守黨之主要人物
- (一) 巴爾夫婆亞(前總理大臣)

- (二) 蘭斯達烏卿(前外務尙書)
- (三) 奢巴尼(前出納長官)
- (四) 亞加斯佐古拉(前內務尙書)
- (五) 斯丹連卿(前驛遞總監)
- (六) 哇爾達羅古(前愛蘭事務長官)
- (七) 塞拉爾佐巴爾夫安(前地方局總裁)
- (八) 佛羅佐力克(前印度尙書)
- (九) 羅谷達利卿(前樞密院議長)
- (一〇) 薩利斯基巴利卿(前商務局總裁)
- (一一) 利族忒爾敦(前殖民尙書)
- (一二) 亞羅爾佐夫荷斯丹氏(前陸軍尙書)
- (一三) 加爾遜卿(阿克蘇芬佐大學總長)

右之中。愛斯葵斯與巴爾夫婆亞兩氏。爲兩黨首腦中之首腦。此固世人所熟知者也。次於二氏者。有自由之古利挨卿。與保守之蘭斯達烏卿。前者爲貴族院政府黨之院內總理。後

者爲反對黨之總理。兩黨殆縱斷英國之政界。上院院內總理之任務。頗爲重要。其地位名望手腕。與總理大臣約略匹敵。或有過之而無不及。且首相由衆議院選出。如現時之內閣。其尤爲必要。更屬明甚。爲首相者。若其政治德望。能壓服一代。則不問其出身爲貴族院與衆議院。而其勢力要可指導全黨。此際院內總理之任務。自可輕減。如格蘭斯頓之宰相時代。如集斯尼靈之全盛時代。誠適當之例也。前者爲自由黨。後者爲保守黨。雖皆屬衆議院出身。不出席於上院。而其德望與手腕。能壓服兩院之本黨黨員。

今之愛斯葵斯。巴爾夫。婆亞。兩氏。皆屬英國第一流之政治家。同時并爲世界有數之人材。因爲世人所共認。然比諸格蘭斯頓。及集斯尼靈兩氏。不免遜色。換言之。愛氏及巴氏。尙未有壓服全黨之名望也。關於操縱貴族院。須有強力之院內總理。藉其援助。此所以謂古利。埃及蘭斯達。烏兩卿。次於愛巴兩首領。爲兩院之大人物也。

陸相巴爾登氏。外相谷尼氏。商相巴葵斯。敦氏等。亦可謂爲第一流人物。日圖政策之闡明。然若言內閣之實際勢力。則藏相羅佐。喬治氏。與內相威因斯。敦。奢。忒。爾。氏。較上述三氏。勢力尤強。此兩氏事實上爲現內閣之二大柱石。且爲首相愛斯葵斯氏之兩翼。在於政府。則爲政策之源泉。在於議會。則爲政府之代表。反對黨所最注意者。亦不外此兩氏之行動。至於約班斯氏。及蘭實



曼氏之名。更爲婦孺皆知。而勞佐喬治。與奢忒爾兩氏。小學校之下級生徒。亦無不知其姓氏焉。威斯敦奢爾氏。爲有名之蘭佐爾夫奢爾氏之子。當三十七歲時。氏始爲大臣。如此壯年。列入臺閣。是爲英國罕見之例。因此反對黨人士中。每譏評之曰。『彼乳臭兒也。』然因得愛斯葵斯氏非常之信任。遂任內務大臣之要職。爲內閣之柱石焉。

或謂威氏之父。爲有名政治家。故其進身之路。較他人爲易。固已然。因此否認氏之天稟優秀。似不公平。何則。有名大政治家之父。爲政治家。威氏以外。亦屬不少。茲舉二三之例如左。

第一、格蘭斯頓之子。曰巴拍德約格蘭斯頓氏。格氏先任內務大臣之要職。今左遷於南亞。任該地總督。世謂愛斯葵斯氏幼時。受撫育於大格蘭斯頓。遂成今日之大人物。愛氏既受恩深厚。若小格蘭斯頓。果屬有爲之人材。則愛氏萬不至與威氏分離。左遷之於南亞。南亞總督之地位。雖非不及大臣。特如英國政界。將來大有希望之政治家。離去中央。決不得謂爲得策。是謂爲左遷。固無不當。彼批評家嘗稱爲『虎親貓兒。』誠謔而虐矣。

第二、威爾耶巴哥德之子。曰爾維斯烏亞倫巴哥德氏。大巴哥德。當大格蘭斯頓時代。爲有數之大政治家。谷氏年老。欲退隱時。其後任候補者。固世人所習聞者。卽由貴族院選出羅族黑利琴巴尼、利荷三氏。由衆議院選出愛斯葵斯、巴哥德、約毛尼三氏。自此六氏中。選拔格氏之後任者。

察當時自由黨全體之輿論。愛斯葵斯氏固爲有望之人物。然年齡稍稚。閱歷缺乏。又約毛尼氏學識人品及年輩。固無所不足。然缺政黨首領必要之奮鬪力。故結局須於羅斯黑利氏及巴哥德氏中。選拔其一人。若由人物才幹言之。巴哥德氏固在羅斯黑利卿之上。而其奮鬪力及辯論力。比較的爲強。唯巴氏無支配貴族院之德望。誠爲遺憾。因此格氏之後任。遂歸諸羅氏。羅氏非僅爲社交家。且爲當時之先輩。有文學之素養。溫文爾雅。推重於世。貴族院第一流人物也。但其勢力不及於衆議院。恰與巴氏之德望。不及於貴族院相同。然則繼格氏之後任者。爲羅氏。巴氏皆有不足之感。然多數竟推舉羅氏。帶首領之印綬者。蓋以羅氏政敵較少（與巴氏比較）爲唯一之理由也。因此大巴哥德。遂不能取得首領之地位。特其在政界之勢力。仍屬第一流。如羅氏爲首相時。巴氏則爲衆議院之院內總理。指導黨員。以補首相在下院無勢力之缺點。并挽回格氏死亡後自由黨將衰之勢力。換言之。羅氏之爲首相。得免大過失者。實因下院有巴氏援助之也。然以其父有如彼大手腕之政治家。其次代巴哥德氏。則聲望尙微。初僅爲勞動局總裁。後乃轉任印度尙書。以目下之名譽言。其弗逮奢爾斯氏。固不可爭之事實也。

第三遮巴尼之子。曰阿斯眞遮巴尼。大遮巴尼氏之事績。爲世人所熟知。無須詳述。遮氏已自政界退隱。就於此次政變。雖無何等之活動。其子遮巴尼氏之活動。則頗堪注目。蓋以其合乃父之

身分與自己之地位而活動也。當遮氏四十六歲。前巴爾夫阿亞內閣時。任出納長官之要職。雄於辯論。長於手腕。頗能繼承先志。特未能如乃父登大舞臺。因而不能如乃父全盛時代。享有盛名耳。惟其爲保守黨之中堅。占巴爾夫亞氏高級參謀之地位。若與政府黨羅依佐約。奢爾斯二氏比較。誠不多讓也。

第四、薩利斯巴利之子。曰小薩利斯巴利氏。當巴爾夫亞內閣時代。爲商務局總裁。稍有名望。惟非保守黨之中堅。以較奢巴尼。其弗逮遠甚。

以上新進政治家。其父悉爲名士。就中格蘭斯敦。與薩利斯巴利兩氏。毫無名聲。巴哥德氏聲望亦未隆。惟奢爾斯氏遮巴尼氏。非僅未來之希望無窮。且方當壯年。已爲政界之大人物矣。

然奢爾斯氏。具有英才。尙缺老練。鋒稜過露。有奇特之癖。茲略述氏之身世如下。氏初爲陸軍士官。駐劄印度。及美西戰爭既起。逃走至於美國。糾集烏合之衆。與美軍戰。嗣被罪處刑。赦免後。爲毛靈谷荷斯德之通信員。行於南亞。英杜（杜蘭斯哇）戰爭中。屢犯軍令。出沒戰線。由軍令部屢加譴責。歸朝後。爲代議士候補者。遊於曼斯丹。與巴爾夫亞氏對抗。競爭之結果。終獲勝利。當時彼與親近者曰。『敵爲一黨之首領。我一青年也。雖敗不足爲辱。若獲勝。則爲我之名譽』云云。卒之彼遂獲勝。爲天下所注目。既入議會。爲愛斯葵斯氏所賞識。一躍而爲商相。惟照成例。既爲

大臣。則以前之選舉。應歸無效。故欲在下院有發言權。不可不行選舉。否則雖屬國務大臣。不得在議院發言。若在議院不能發言。則不能行國務大臣之任務。於是氏再赴曼斯丹。行二次之選舉。然竟落選。進退維谷。幸有一政友。以其地位相讓。始得再出席議會。此氏之經歷之大要也。

### 第二項 兩黨所爭之主要政策

雖然。優秀人物之多寡。非必爲競爭勝敗之原因也。否則自由黨以多材之故。保守黨必極悲觀矣。

此次之總選舉。在自由黨用全力以爭之。假令再勝。其相差之數。亦屬極少。是有種種理由。茲述兩黨之政策如左。

兩黨之政策。爲複雜之大問題。茲僅就兩黨之根本主義而一言之。

兩黨之對抗。非保守主義與自由主義之爭。乃帝國主義與社會主義之爭。或大英主義與自治主義之爭也。

至於枝葉之政綱。兩黨殆有一致之點。雖未至於一致。亦必有近接之點。但根本之政策。則如上所述。截然不同。

試就自由黨之根本政策觀之。似近於社會主義。及自治思想。即貴族院法之改正。愛蘭之自治。

大多數國民平均的幸福之增進。自由貿易之維持等。皆自由黨從來之政策。亦即此次政爭主要之標幟也。

(一) 貴族院改革問題

自由黨主張。以貴族院爲有害無益之機關。徒宥於保守戀舊之思想。不知順應世界之大勢。並指摘貴族院。祇知擁護少數一階級權利及利益。倡言犧牲大多數國民之幸福。如周斯靈及格蘭斯頓乃至薩利斯巴利執政時代。貴族屢妨國務之進行。是其明證也。自由黨更提倡在大多數國民信任之下。成立政府。若國民代議機關對於所議決之事項。貴族院得行否認權。是乃數百年之寡頭政治。遺留至於今日。實爲文明之仇敵。故貴族院雖全廢之可也。然我黨并未主張全廢。僅要求改正者。亦以重視從來之歷史耳。保守黨答之曰。貴族院法之改正可也。然若破壞之。則斷斷不可。自由黨之所謂改正案。非眞改正。實爲破壞。若自由黨政策果行。英國光榮之歷史。悉被蹂躪。自古迄今。所視世界模範英國憲法政治之妙用。一朝打破。此我等所不能忍也。自由黨每以文明與進步爲藉口。然眞之文明。眞之進步。彼尙未能了解。誤以根本的破壞現制度爲進步。凡屬新者。皆爲文明。其危險甚矣。

此對於上院改革問題。兩黨主張之要點也。茲公平觀察之。自由黨之主張稍流於急激。陷於癡

見於得英國有力階級之同情。有稍缺穩健之慮。夫欲以英國現時貴族院之性質。必先知千八百三十二年以來之歷史。距今七十八年前。英國貴族院。僅以僧侶（國教大僧正副大僧正僧正）組織之。其議員名數三百八十二人。然至千八百六十八年。如周斯靈氏第一次內閣時代。有七名之新議員。由僧侶以外任命之。遂成爲先例。爾後歷代內閣。皆仿之。大略如左之統計。互相競爭。製造本黨議員。以釀成今日之狀態焉。

- |           |             |    |
|-----------|-------------|----|
| (一) 周斯靈   | 一八六八年—      | 七  |
| (二) 格蘭斯頓  | 一八六八年—一八七四年 | 三八 |
| (三) 周斯靈   | 一八七四年—一八八〇年 | 二八 |
| (四) 格蘭斯頓  | 一八八〇年—一八八五年 | 三〇 |
| (五) 薩爾斯黑靈 | 一八八五年—一八八六年 | 一三 |
| (六) 格蘭斯頓  | 一八八六年—      | 八  |
| (七) 薩爾斯黑靈 | 一八八六年—一八九二年 | 三八 |
| (八) 格蘭斯頓  | 一八九二年—一八九四年 | 九  |
| (九) 羅斯黑靈  | 一八九四年—一八九五年 | 九  |

(一〇) 薩爾斯黑靈

一八九五年—一九〇二年

四六

(一一) 巴爾夫阿亞

一九〇二年—一九〇五年

一八

(一二) 加斯爾巴那曼

一九〇五年—一九〇八年

二一

(一三) 愛斯葵斯

一九〇八年—一九一〇年

二六

一八三二年—一八六八年

自由黨任命

九八

保守黨任命

四〇

一八六八年—一九一〇年

一四一

一四八

合計

二三九

一八八

如右之結果。非僧侶議員。逐年增功。僧侶議員。漸須減少。至於今日。實如左表。

(一) 皇族

三名

(二) 大僧正

二名

(三) 僧表

二四名

(四) 公爵

二三名

(五) 侯爵

二三名

(六) 伯爵

一二三名

(七)子爵

四九名

(八)男爵

三四〇名

(九)蘇國貴族代表者

一六名

(十)愛蘭貴族代表者

二八名

合計

六三〇名

其中有限於一代者。有世襲者。皆由同爵間選舉之也。

夫英國之貴族院。果如一八三二年以前。僅以僧侶之一階級而組織之者。則廢止之可也。然至今日。決非如昔日。其內容已有變化。且極發達。抑制衆議院之急進。使政府施政。不失中正之途。縱令歷時既久。或有怠於職務者。然功過要可相抵。此而不思。徒流於感情。欲廢止此憲法上大機關。豈非狂暴之舉。此保守黨所訴國民之言也。

保守黨又揚言曰。自由黨對於憲法政治。有一大謬見。卽混同立憲政治與平民政治也。夫施行政治。自應依據輿論。然謂輿論。僅爲平民階級之聲。則不免誤解。憲政之妙用。宜求國民上下意見之一致。依少數貴族的寡頭政治。壓制多數之平民。其爲暴政。固不待言。然同時以平民的多數政治。壓制國內諸階級。亦均爲暴政。是不可以不知也。自由黨今欲破壞貴族院。卽欲實現寡



頭專制政治正反對之平民的多數政治。國家之危險尤甚。故鑒於國家全體之利益。主張貴族院存立之必要。豈必阿附少數階級者耶。欲正確知英國民之多數。對於此兩黨之爭。抱如何之感想。除徵諸選舉之結果外。無他之手段。然保守黨仍最有勢力。如勞動者在酒館茶樓相談之頃。亦謂現政府稍偏於急進。或謂意外之結果。尙屬難測焉。

(二) 關稅問題

夫保守黨選舉獲勝。則內閣必更迭。內閣更迭。則麵包砂糖價格必至暴騰。此自由黨警告國民之大理由也。此語雖近於滑稽。要有左右大勢之力。因此保守黨派之報紙及首領。對於此語。極力辯駁。亦足知其關係之重要矣。

保守黨若握政權。何以麵包與砂糖價格必至騰貴耶。無他。因保守黨之政綱。在於改正稅法之一事也。

採用保護貿易政策。某種貨物。課以輸入稅。以保護內地之產業。同時并求增進國庫之財源。此近來保守黨所持之政綱也。彼謂今日酒精砂糖菓子類煙草三種。雖已課輸入稅。惟此外少數物品。尙須新增課稅焉。

自由黨攻擊之曰。商工立國。爲英國國是。故農業今極衰微。產出之貨物。僅敷國內人口半數之

用吾人食用之大部分。悉爲外國輸入之物。若忽採保護貿易。加以課稅。則食用品必至騰貴。中流以下之國民。感最大之痛苦。天下之惡政。莫甚於此。保守黨更辯明之曰。我黨因國內農業衰微之故。固宜保護獎勵之。不幸與他國開戰。四面環海之島國。將如何供給國民日常食品耶。自由黨妄言。雖在戰時。仍不難謀他國之輸入。是何誤謬之甚耶。前此帝國幸不大感痛苦者。實藉有強大之海軍力。數十年來。帝國海軍力。冠絕世界。聯合各國之軍艦。尙弗逮我一國之力。以是戰爭既啓。帝國晏如。得以艦隊一部保護普通商船。此固過去之情狀也。然三國標準主義。爲古昔之迷夢。二強國標準主義。亦成過去之空言。今也非因對抗一國。須注其全力之時代耶。如此則一朝戰端既開。焉有保護商船餘裕。既無保護商船之力。將依如何奇計。使在戰時供給國民之食品耶。將如何使外國品。得安全輸入耶。其爲不可能之事。固甚明也。更讓一步言之。縱得有輸入之方法。而此輸入食品之價格。亦必暴騰。超出國民購買之力。因而國民失戰爭繼續之勇氣。此固顯明之真理。若至此際。國家將如何確保獨立耶。假令有數百萬之雄兵。及幾百億之財富。除不戰而降服外。要無他術也。乃不自知其誤謬。反對海軍之擴張。反對基於保護貿易主義。改正稅法。唯虛構食品高價之言。以欺國民而已。自由黨更駁之曰。保守黨不明政治之原則。實爲可惜。今彼等非保守黨。亦非統一黨。乃變爲頑固之國權黨也。彼因伸張國權。發揚國威。雖犧

牲國內之事項。亦所弗計。是多數最大幸福。爲政治根本原則。彼等尙未了解也。夫顧慮一國之獨立。我黨非敢後於彼等。然因此須嚴密考察其手段之良否。若徒犧牲大多數國民之幸福。而講不完備之農業保護策。欲藉此保護國家之獨立。是猶以一柱而防江河之橫流。焉能有效。且英國農業之頹廢。尙有他之大原因。豈在區區保護貿易之實施。所能救濟耶。試遊田舍。觀其實情。廣漠原野。雜草繁茂。田園牧圃。荒蕪不治。是皆貴族富豪之罪也。彼等襲封建時代之遺物。有如此廣大之土地。食祖先之賜。壟斷國家之不動產。然彼等毫不開墾也。彼等家有巨額公債株券。僅博其利息。以營帝王之生活。故如山林田野之收入。固不存於彼等之目中。唯一任其荒廢。圖免國家之稅課。而此荒廢之林野。夏季則爲避暑之地。冬季則爲狩獵之場。此固多數國民而習見而習聞者。英國農業衰微之原因。卽在於是。故打破此弊風。使貴族富豪之徒。開墾所有地。變荒廢而爲殖產。實最上之農業振興策。我黨有鑒於此。昨年議會開會時。提出游樂的荒廢地之課稅案。對於以免稅爲目的之故意荒廢者。當頭一棒。蓋不如斯。彼等永久不謀土地之利用也。然保守黨在下院猛力反對。上院更認爲急激社會主義之實行。而否決之。是爲國民所熟知者。當時若此法案可以通過。其效果之偉大。固非區區改正關稅所可比較也。

更讓百步言之。關稅改正。有多大之效果。然實行之際。國民日常食品價格暴騰。雖因國家永遠

之利益。不得已而出此策。然僅言不得已之故。而不講其他之方策。決不得謂已盡政治家之本分。我等有見於此。在昨年議會提出改正貧民法。更新設養老年金制。以謀增進中等以下大多數國民之幸福。雖不幸遭上院之否決。然此種信念。至今無異。保守黨若欲行關稅改正。則當實行之前。先宜以麵包。分與多數國民。不與國民以麵包。徒驅於國家之虛榮心。苟其虛榮至於滿足。日常食品之價格。將愈暴騰矣。

此對於關稅問題。兩黨論爭之要點也。茲簡單批評之如左。

商工立國。爲英國之大本。如自由黨所云自由貿易主義。爲英國年來之國是。此固世人所共認。英國依此主義。造成今日之地位。且依此國是。馴致現時之富強。距今約二十餘年前。兩黨之中。無論何黨。組織內閣。此主義毫無變更。即在野黨。亦無倡異議焉。

然一八九四年。即格蘭斯頓氏第四次內閣最終之年。遮巴尼氏。關於愛蘭自治問題。與格氏衝突。遇與自由黨分離。別組織統一派。提倡大英統一主義。於是始有保護貿易論。爲政治界之主要爭點焉。

夫全國人士。既以自由貿易主義。爲英國傳來之國是。其根據之鞏固。自不待言。因而不能正面倡導保護主義。以代自由主義。即如遮巴尼之主倡者。亦不能明瞭提倡保護主義。僅倡導所謂

殖民地特惠關稅策。一種奇妙之半保護主義。保守黨首領巴爾夫亞氏。本心固贊成保護主義。然亦未表示明白之態度焉。

然統一黨。因不能單獨行事。故與保守黨接近。保守黨亦豫期與統一黨合併。微示之意。兩黨遂互相提攜。及遮巴尼氏。入薩利斯巴利內閣。繼爲巴爾夫阿亞內閣之殖民大臣。勢力日隆。足以支配全黨。於是歷年所謂殖民地。所謂特惠關稅策。黑幕中之保護主義。全行披露。爲最嚴肅政治的新主義。加入保守黨政策之一矣。

當斯時也。自由黨四分五裂。殆有萎靡不振之狀態。時人或謂在野黨已經滅亡。蓋遮巴尼氏創定之新帝國主義。以可驚之勢。使當時政治異常變動。而保護主義。僅數年間。已成政治界之一大譜牒矣。

一千〇五年。舉行衆議院之總選舉。自由黨以保護主義新來之政客。爲攻擊之目標。以抗保守黨。遂大聲疾呼。麵包與砂糖價格騰貴之警語。聳動中流以下之國民。保守黨縱極力辯護。而自由黨終以大多數。遂獲全勝。將十年苦況。一舉而恢復之。對於全盛之保守黨。予以大打擊。今之自由黨內閣。卽於此選舉結果。得以繼續延長焉。

雖然。自表面上觀之。保護主義。似無所作爲。不能壓迫自由主義。而隱幕中保護主義之勢力。却

不可侮之勢。在有識者。寧以爲保護主義。方靜待潮流之至者。亦不少也。距今數十年前。列國之製造工業。頗屬幼稚。難與英國抗衡。世界之各市場。悉歸英國一手所壟斷。由是自由貿易主義。着着進行。以增加富力。因其富力。再壓服列國。遂累占利益。蓋循環的成。今日之強大者也。

今則如何。英之西南隣。有屹立之美國。其產業非損掃大西洋。在英之本國市場。放萬丈之光焰者耶。英之東北隣。有貧乏之德國。以法令之力。禁止服用十四金以上之黃金裝飾物。與奢麗絹布者。爾後奮力猛進。今非已居列強之首班。橫行世界之市場耶。英國之現狀。其輸出入之總額。最近數年間。逐年遞減。其趨勢之可悲。彷彿法國人口。是實時勢之變遷。因何人所不能否認也。新興之二大強國。以何種事由。致此迅速之發展。其原因厥有種種。茲僅述其主要者。卽教育之充實。保護主義之採用是也。

德美之教育。確優於英國。制度內容。科學組織。能適應輓近時代之要求。毫無容疑。此爲德美二國殖產工業貿易等。凌駕英國之第一原因也。

至第二之主要原因。如前所述。不外保護主義成功之結果。德意志爲帝國主義。保護主義之國。世人既有定評。而美國則所謂門羅主義之國。比較德國。其國情顯異。但純正之門羅主義。現今

已有變動。當麥欽廉氏自共和黨出就大總統之職時。其國是漸帶帝國主義的色彩。如收服布哇、占領菲律賓、及併力吉巴。旗幟日益鮮明。貿易主義變爲高度之保護政策。馴致今日之富強。固不可爭之事實也。採用保護主義之際。誠宜嚴密審察。否則其弊亦與自由主義等。然若採適當之保護主義。則爲富強之主要原因。近英國人民中頗有表同情於保守黨之主張者焉。

自由主義固爲英國歷來之政策。若溯其原始。則英國亦採用有力之保護主義。如與荷蘭對抗。互爭商權之時代。是最適當之例也。當時荷蘭之國富。遠在英法之上。標榜自由貿易。殆欲壟斷世界之市場。與近年之英國無異。當此之時。英國採用保護主義。深中之保護主義。極力排斥荷蘭。經數十年之久。時勢日以變遷。英荷地位。遂全轉易。於是英國捨保護主義。而採自由主義。以迄於今。但反觀此中之關係。荷蘭一時爲世界之霸者。何以今日竟至衰微。則因迷夢往時之榮華。不覺他國之勃興。無論何時。固執自由主義。而不自知本國產業之衰微。僅以商業爲本位。不圖農業殖產之保護也。若夫英國突然勃興。驅逐荷蘭以成今日之富強。其元始實受保護主義之賜。固彰彰明也。

然則今日英國。非當變更政策。加入保護主義適當之時機耶。觀荷英對抗之歷史。與德美近時之勃興。實爲最良之教訓。保守黨之政綱。在國民之一部。占有勢力。蓋亦不外乎此。

雖然不問何代何國。皆賢者少而愚者多。參酌本國古來之歷史。與近時海外之事情。依此以謀國家百年長治久安之計。每爲多數國民所不諒。唯因麵包砂糖價格頓高之目前小利害。使保守黨陷於苦戰之狀態。是實可爲英國民惜焉。

巴爾夫阿亞氏。嘗在羅耶爾巴爾巴德荷爾演說曰。保護主義。爲吾黨政策之一。然在今次選舉。暫可放棄之。或俟將來之某時機前。延期實行。此吾黨可與國民誓約者一。各黨今次選舉幸而獲勝。依此設立政府。亦不斷行關稅之改正。若欲實行時。必先舉行總選舉。就此問題。再徵國民之意志。此吾黨可與國民誓約者二。故自由貿易論者。在今次之選舉。應贊同吾黨。保護貿易論者。在將來應贊同吾黨。蓋關稅政策。爲吾黨將來之問題。與今次之選舉。毫無關係也。由此觀之。保護主義。爲多數國民所不喜。而標榜此主義之保守黨。陷於困難之境可知也。

### (三) 愛蘭自治問題

此外第三之爭點。所謂愛蘭自治問題者。果如何耶。夫愛蘭之欲得自治也。非一日矣。徵諸歷史。距今約六十餘年前。當羅巴德彌爾宰相之頃。愛蘭大政治家。有阿哥禮爾者。以一身繫全島之人望。而活動於中央政界。因該島之宗教問題。延及於自治問題。是爲自治問題發生之始。



當時此種問題。雖未能動時人之聽。惟近年來其勢力漸增。及格蘭斯頓氏最後之內閣。遂提出法案焉。

提出法案時。谷氏方爲自由黨首領。全黨因格氏最良之訓練。其結合極爲鞏固。殆爲前古所未曾有。因而此法案不難成立。固當時人人所豫料也。

然於茲有政治一種之怪物。暗中大試飛躍。轉換局面。使多年政友。另樹旗幟。與敵黨聯合。以疾風迅雷之勢。破壞法案之成立者。是卽塞夫奢巴尼氏也。

當時奢巴尼氏之行動。爲政界之一問題。世人評論之者。頗不一致。蓋褒貶相半也。

奢氏反對法案之理由。以與其所謂大英統一主義之主旨相違反也。

大英統一主義者何耶。卽因謀大英國之統一與繁榮。質言之卽帝國主義也。彼說明曰。領土統治之舊思想。雖因英國之利益。採中央權力增大之政策。而帝國統治之新思想。則圖調和本國之優越的權力。與殖民地之利益。吾人固欲謀殖民地之自由幸福。然此非依各殖民地孤立的自由政治。能收其效果。必求帝國的優越權之增大。始得達其目的也。

奢氏依此主義。不許南阿絕對的獨立。須在大英國旗之下。制限的承認其自由政治。并設各殖民地之關稅同盟。以開本國與殖民地間。受他國貿易之侵害。

愛蘭今爲本國之一部。雖非殖民地。然若許其自治。則必妨帝國的優越權之增大。明甚。此所以脫離自由黨而打破自治法案也。依此一舉。自治問題受一大頓挫。格氏深感苦痛。而自由黨至不可收拾之勢焉。

次於格氏內閣者。卽保守黨內閣也。歷十年之久。殆爲未曾有之長命內閣。愛蘭自治問題。遂無再燃之餘地。日復一日。世人殆已不復記憶矣。

然至一千〇五年之總選舉。自由黨獲勝。荷哇伊德婆爾。再握政權。於是自治問題復活。愛蘭國民黨與自由黨提攜。而着着促進機運焉。

當時首相班那曼氏。鑒於格氏時代之失敗。仍未提出自治法案。經二年餘。至一千〇八年四月。班那曼氏七十二歲逝世。帝國主義自由派（自由黨中）之首領愛斯葵斯氏。繼任首相之職。於是所謂自治問題。更屬有望。

當一八八六年愛氏標榜自治法案。角逐選舉場內。當選入於議院。在格氏指導之下。盡力於自治法案及貴族院改正案。至一八九二年之總選舉。遂宣明曰。地方的自治。與帝國優越權不兩立。是僅學究之疑慮。若實行的政治家。斷不挾持此謬見。以蹂躪地方之自治權也。

然則愛氏贊成自治問題。決非自今日始。實爲青年時代所蘊之懷抱。今僅欲實現其懷抱耳。

英國人民之多數。對此問題。其見解果如何耶。加入自由黨者。則曰自由自主。爲英國政治之原則。認許愛蘭自治。固當然之事。加入保守黨者。則曰吾人不可不保護光榮之英國國旗。前者之意。不須說明。後者之意。殆指英國國旗。由三種之十字形而成也。第一白地赤色之正十字形。是稱爲薩克洛斯阿佛西德喬治。英蘭之國旗也。第二紫地白色之斜十字形。是稱爲薩克洛斯阿佛西德佐利挨。蘇格蘭之國旗也。第三白地赤色之斜十字形。是稱爲薩克洛斯阿佛西德利克。愛爾蘭之國旗也。而此三者國旗交叉。恰如複雜之十字形。而成大不列顛及愛蘭合衆國之國旗。稱爲由利荷奢克。卽通常所謂大英國之國旗是也。

然今若許愛蘭絕對的自治。脫離中央政府之支配。則大英國之國旗。將從此變色。僅存二種十字形。故吾人不可不保護光榮英國之國旗。卽不忍使由利荷奢克變色也。反對愛蘭絕對自治之理由。蓋亦不外乎此。

光榮之帝國。光榮之歷史等警語。足以聳動英國人之感情。世人殆已熟知。則就此問題。保守黨之主張。或較爲有力。亦未可知也。

以上僅就改造貴族院。改正關稅。愛蘭自治之三大綱。介紹兩黨之主張與形勢之大要。此外尚有重大政綱。殆不勝枚舉。如海軍之擴張。國民皆兵主義之陸軍編成。及改良社會問題。

等是也。

海軍之擴張。爲保守黨熱心所主張。若依歲計。不能斷行者。則因此發行公債。亦所弗惜。自由黨反之。謂海軍擴張。徐徐可也。若無豫定計畫。而遽實行。危險實大。目下之急務。要在社會問題之解決焉。但此問題。殆無容爭論。兩黨之主張。不過緩急之差。就本心言之。皆贊同擴充之說。故不得爲此次政爭重要之點。不待言也。

國民皆兵。陸軍之編成。乃羅巴德元帥所主唱。爲保守黨政綱之一。蓋以此爲國家獨立上最要之事也。至自由黨。謂英國非陸軍國。何必打破從來之歷史。故此問題。兩黨主張之相違。乃根本的。絕對的。非如擴張海軍。爲五十步百步之爭。然非此次政爭之中心點。則兩者皆同。

## 第二節 美法德之選舉事情

### 第一款 美國之選舉事情

合衆國之法律。凡具備衆議院議員之資格。有積極消極二方面之規定。積極方面之資格。規定年齡。公民之分限。及居住三點。卽得被選衆議院議員者。須廿五歲以上。七年來爲合衆國之國民。且須現爲其選出之州之公民也。關於男女性。雖無明文。然男性爲一資格。在憲法解釋上。要無可疑。至消極方面之規定。有二個條。卽（一）帶有官職者。及（二）曾反抗合衆國。或參與叛逆。

或既爲聯邦議會及州之立法部議員、或爲合衆國或州之政府官吏、宣誓扶翼合衆國憲法之後、乃對於合衆國之敵、與以幫助或便利者、不能爲衆議院議員。但有二種例外。卽聯邦議會以各院三分之二之投票、得免以上之制限。特此制限。憲法未有明文。乃法律所規定。故諸州雖不能增減此無資格制限。惟聯邦議會得依法律改正而變更之。又各院有判定所屬議員資格之權限。故關於此事。憲法條文中。由論理的解釋之。實包含無資格制限焉。

關於被選舉資格。既如以上所述。至於選舉資格。于所謂普通選舉之國。不必詳述。凡合衆國國民。住於合衆國內。已達丁年以上之男子。皆有選舉權。不因人種體色。及以前奴隸之有無等。影響及於選舉權。關於選舉時期。亦猶英國。非基於元首之命令。乃豫以法律定之。此法律爲一八七六年所制定者。據其規定。每滿二年十一月第一火曜日。爲選舉期日。又補缺選舉之際。則關係諸州。應從指定之時期。若有缺員。卽由其州之行政部。發補缺選舉之命令。此固憲法所規定也。

關於選舉方法。亦以法律規定之。據其規定。投票不可不悉以筆記或印刷之。又據此法律。僅有人口二萬之市或鎮之身分二名之人民。又有鄉或區之身分十名之人民。當衆議院議員之選舉。在管轄其市鎮鄉或區所在地之合衆國巡回裁判所之判事。以書面申請該登記及該選舉。

乃至保護其兩者。且精密調查之。該判事於其登記或選舉執行十日。前在其管轄區域內最便利之地。而開法廷。至選舉結了之翌日前。處理登記或選舉或關於兩者之事務。繼續開廷。此際法廷。因如上所述之市鄉。或選舉區。或各投票區。指定相異之政黨二名。爲選舉之監督者。若巡回判事。不能自行職務時。則指命其巡回區內合衆國地方裁判官之一名。執行其職務。被指定判事之選舉監督者。臨監投票人之登記。且對於申請登記者。有拒其登記。又於登記之姓名。加以拒絕符號之權力。又發見登記場之詐僞時。有摘發之權力。此等監督者。蒞臨選舉場。自選舉開始時。至調製成例之證書及報告止。有不能離去投票箱之義務。又於某點疑有不法之投票時。則宜拒絕之。又二人各自精查計算各投票。須在被指定之合衆國巡回裁判所。或其巡回區域內選舉監督廳。報告登記選舉之經過及結果。

有人口二萬以上住民之市或鎮二名之公民。若於議員選舉之前。提出請願書於其市鎮之裁判區。合衆國地方裁判所長。則該裁判所長。因補助選舉監督者職務之執行。須指定特別代理者。裁判所長及其代理者。或兩者皆不在時。選舉監督者有應必要召集其地方之自治委員。Boss Committee。使補助彼等之權力。裁判所長及其代理者。或治安委員。皆不在時。若在眼前發見有關於投票人登記。或議員選舉。違反法律。而圖爲詐僞者。有不用通常手續。逮捕犯人。交

付審問。直送致於合衆國法廷之權力。

關於選舉區。採所謂小選舉區制。聯邦議會。每十年舉行人口之調查。而定議員總數。以人口十五萬選出一名爲率。分配於諸州。諸州基於其所分配之數。於州內分數選舉區。由一選舉區選舉一代議士。惟一選舉區。須以相接地方而成立。

### 第二款 法蘭西之選舉事情

法蘭西亦與合衆國同。關於選舉權。採所謂普通選舉之制度。卽以年齡二十一歲以上。法蘭西國民之男子。皆有選舉權爲原則。但選舉前六個月間。不居住選舉之市鎮村內之人。則不能行使其選舉權。又雖有二十一歲以上之男子。而有左之五種制限者。亦無選舉權。

(一) 依裁判之結果。公權或參政權被剝奪者。

(二) 由法廷特禁止選舉權之行使者。

(三) 受強竊盜、詐僞賭博罪、背信罪、官金竊取罪、及浮浪乞食之裁判宣告者。

(四) 被付後見者。

(五) 受破產之宣告者。

就於被選舉資格。有積極消極二種。據積極之規定。僅須年齡達於二十五歲。他無何等規定。但

爲法蘭西之國民。及住於法蘭西國內二點。解釋上認爲當然之資格。就於元老院議員之資格。此二者規定更屬明瞭。衆議院議員則無此規定。故一時學者間有倡異說者。特在今日應與元老院議員之資格要件同一解釋。已屬確定。至消極的方面規定。卽無資格之制限。頗爲繁雜。述之如左。

(一) 曾受法蘭西所支配之王家家族及其子孫。

(二) 服陸海軍之現役者。(但陸海軍將官參謀官等。亘於法律所規定任期以上。而在現役。不掌握軍事上之命令權者。又豫備參謀官。及屬於豫備屬領地之陸海軍人者。雖在現職。亦不妨爲元老院之議員。又屬領地之陸軍。及本國陸軍之豫備員。雖現在兵役者。亦可爲衆議院議員。

(三) 選舉之當時。在司法部或行政部。或教育及宗教高等之官職。又選舉前六個月內。曾奉斯官職者。

(四) 有給官吏。(但國務大臣。各省次官。全權大公使。縣知事。警視總監。大審院長。檢事總長。會計檢查院長。同部長。巴黎之控訴院長。同檢事長。大僧正。僧正。宗教裁判所長。大學教授等。得辭其職。而被選舉爲元老院議員。及衆議院議員。同時爲元老院議員者。亦得辭其職。



而就以上之職。惟衆議院議員。任命此等之職。若已承諾就任。當然失衆議院議員之資格。但就任後。不妨再應選舉。且被再選時。兼官職與立法職亦無不可。又大臣次官。或一時奉某官職者。詳言之。未過六個月之任期。奉官職者。不能充此要件。得兼立法職與官職。

具備右四項之一者。不得爲衆議院議員。(元老院議員亦同。)

選舉區與英美同。採小選舉區制。國內分五百七十三郡。以一郡爲一選舉區。雖可斟酌地理地勢。惟原則上。大體以人口爲標準。而分配議員之數。

法蘭西近年選舉法之改正案。屢次提出。政界騷動。因此內閣屢倒。今後如何趨勢。尙難豫測焉。

### 第三款 德意志之選舉

德意志亦採普通選舉制度。凡居住德意志帝國內。男性之德意志臣民。年齡達於二十五歲者。原則上皆有選舉權。惟年齡之規定。與美法兩國。稍有不同。美法以二十一歲。爲有資格之條件。德意志則增加四歲。以二十五歲爲有資格之條件。夫美法兩國。採普通選舉制度。係審察國情。當然之事。德意志採普通選舉制度。似與社會現象。稍有不相應之感。蓋俾思麥克執政時代。因操縱政黨之必要。不得已而採用之。卽所謂妥協政治之產物也。近來德國朝野中之有識者。頗以此爲慮。有欲復制限選舉制度之舊者。然一旦剝奪。既與之選舉權。極爲困難。事實上。殆不可。

能。故。終。未。提。出。改。正。案。焉。

至消極方面之規定。即無資格之條件。計有五項如左。

(一) 服陸海軍之現役者。

(二) 被後見人。

(三) 破產或在償還負債無能力之狀態者。

(四) 選舉前一個年以內。受公共救助之貧民。

(五) 因犯罪被剝奪參政權或公權者。

有犯以上五項之一者。無衆議院議員之選舉權。

有被選舉資格者。積極的方面。須具左之三要件。

(一) 選舉期日前滿一個年間。有德意志帝國人民之分限者。

(二) 年齡二十五歲以上者。

(三) 男子。

消極的制限。即無資格之條項如左。

(一) 在兩院中。已爲一院議員者。則同時不能兼爲他院議員。

(二)爲德意志帝國。或聯邦各國之官吏者。同時不能爲衆議院議員。(但任命官吏之後。被選舉者不在此限。)

無右述之二條項者。無論何人。皆可被選爲議員。雖服現役之武官及兵士。并選舉當時。非現住帝國內者。亦有被選舉之權利。但犯上述選舉權之制限中。(一)項至(五)項者。無被選舉資格。固無論已。

選舉區。採大選舉區制。每人口十萬。選出一名議員。是爲原則。但有種種變例。(一)選舉區之境界。不能越州之境界。換言之。卽各選舉區。必在各州之境界以內而分割之也。(二)無論何州。對於人口十萬。選出一名之議員。若尙餘人口五萬以上時。可更選出一名之議員。(三)各州之人民。極少有選出一名議員之權利。故某州之人口。雖不滿十萬。亦可選出一名議員。選舉區之境界。不越州之境界。及各州極少選出一名議員之兩項。與合衆國同。

各選舉區之確定。由帝國法律規定之。非聯邦各國所能左右。且投票係無記名。則爲帝國憲法所規定。雖帝國法律。亦不得變更之也。

### 第三節 關於選舉區之研究

就於選舉區。通觀各國。採用大選舉區制。與採用小選舉區制。各占半數。而此制度之利弊。亦畧

相等。不能遽判定其優劣。茲試比較兩者之長短。列舉之如左。

(甲)大選舉區制之長短

一長處(甲)因選舉區域廣大。比較的得選出優秀之人材。(乙)施行賄賂強迫干涉等惡事。頗屬不便。(丙)不屬於黨派之候補者。及少數黨之候補者。比較的有當選之機會。

二短處(甲)欲使選舉人確知候補者之人物才能。甚屬困難。其結果。巧於煽動無節操之輕薄者。及無實力之虛名家。每博奇勝。(乙)視爲擴張黨派勢力之手段。多補缺的冗員候補者。此多數候補者。互相連結。以抗他派。非僅黨派之選舉費用較多。且易激成地方黨派的反感。(丙)補缺選舉。甚屬不便。

(乙)小選舉區制之長短

一長處(甲)因選舉區域較小。選舉人能周知候補者之人物才能。信任極深。依他人所煽動。枉自己之所信。比較的爲少。(乙)得妨以僥倖爲目的。候補者之攪亂。(丙)補缺選舉。甚爲便利。

二短處(甲)難求優秀之候補者。遂生多數之棄權者。又使無能之候補者當選。(乙)選舉競爭。異常劇烈。且因深刻敵視競爭者之結果。其餘毒將中於社會。釀成地方有力者間反目。

嫉視之弊。而行政及其他公共事業之發達。因此遂生障礙。(丙)在其地方優勝之黨派。有壟斷選出全部議員之懼。(丁)賄賂強迫干涉等惡事。易於施行。

此外各種利弊。不勝枚舉。而主要利弊。悉包含於上述諸項中。夫僅就純理而論之。議員因組織國家機關而選出者。則以全國爲一單位之最大選舉區。較以一地方爲單位之選舉區。制不可不謂爲適當。蓋衆議院爲會議國政之地。非議地方問題之地。故以地方爲本位選出議員之制度。殆全無意義也。然若此。則實行上。取締上。手續異常繁難。各國尙未有試行之者。况所謂選舉本屬政治的重大行爲。非以單純之法理。所能論斷乎。但由政治的觀察之。則議員者。爲組織憲法機關之一分子。寧依一定之比例。足以平等代表全國各地之人民參與國政。故採用以全國爲一單位之最大選舉區。制而選出議員。不如以各地方爲單位。各應其人口而選出議員。更爲適當焉。惟既採以地方爲選舉單位之制度。則採用以一府縣爲一單位。所謂大選舉區制。由其一單位。選出數名之議員。與分割一府縣爲數單位。所謂小選舉區制。由其一單位。選出一名之議員。不過五十步百步之差。其制度孰爲優劣。誠不易斷定也。

有欲調和大選舉區制與小選舉區制之長短。實行一種特別之制度者。所謂比例選舉制度。是也。然比例選舉制度。爲政黨本位之選舉制度。非各國均可適用也。

## 第七章 各國之政黨

### 第一節 小黨分立爲世界之趨勢

現時歐美各國必有政黨政派。政黨政派與立憲政治猶影與形之關係。常相伴而不可離者。然非謂無政黨政派之國不能稱爲立憲政治。不過立憲政治之國未有無政黨政派之存在。是可斷言耳。換言之。卽政黨政派雖非立憲政治之必要條件。然必與立憲政治相伴者也。以立憲政治與政黨政派有密接關係之故。遂謂立憲政治爲政黨政治之別名。且謂無政黨政治之立憲政治爲不完全立憲政治。與幼稚的立憲政治者是誠誤謬之甚也。政黨政治與立憲政治全屬別物。而不可混同者。所謂二大政黨對立。兩黨交替。組織內閣之政治。誠屬美善的立憲政治之一形式。但決非立憲政治之全部。其他善美立憲政治之形式。尙有種種。例如美德之立憲政治是也。其以政黨政治爲立憲政治理想之極點者。殆誤以英國運用政機之法爲立憲政治之最善標本也。此在理論上非僅誤謬。且實際上未免不明事實。何則。英國由對立之二大黨縱橫國內之政界在於今日。旣屬過去之事也。

### 第一款 英國之政黨

#### 第一項 五政黨分立之狀況

昔時英國有兩大政黨對立。且二大政黨交替掌握政權。然至今日。二大政黨對立之事實。漸歸消滅。已呈小黨分立之狀態。茲述如左。

一 自由黨 Liberals

二 保守黨 Conservatives

三 愛爾蘭土國民黨 Irish Nationalists

四 勞働黨 Labour Party

五 阿夫拉伊因派 O'Brien

右之五派中。自由黨與保守黨。約二百五十年前。同時發生。互相刺激。而發達進步。遂平分國內之政界。各占半數。此兩黨中。在議會占有多數者。即掌握政權。而少數黨。則在野監督政府之施設。殆已成爲慣例的原則。然嗣後有所謂愛爾蘭國民黨之一派出現。約計有七十名議員。出席於烏埃斯德明斯丹之議場。近年又有所謂勞働黨之政黨發生。約有四十人之議員。出席同一之議場。更有不屬於此等政黨議員之一團。即無所屬團體。約有十二三名之議員。故事實上非二大政黨對立。乃小黨分立。若謂英國今日仍屬兩黨交替掌握政權。實大誤解也。今日既有五政黨分立。故欲僅以一黨占議員過半數。殆不可能之事。因而兩黨交替掌握政權。頗屬困難。夫

五政黨中可以大政黨目之者。固屬自由黨及保守黨。他之三派。皆屬少數黨。然僅以自由黨保守黨之一派。亦不能占議會多數。因亦不能以一派之力。組織內閣。欲在議會占有多數而組織內閣者。不可不藉愛爾蘭國民黨及勞働黨之援助也。換言之。卽有少數黨援助之大政黨。始得組織內閣也。卽援助自由黨則自由黨組織內閣援助保守黨則保守黨組織內閣也。今日英國內閣。雖仍爲自由黨內閣。然決非僅自由黨所能維持之者。乃因愛爾蘭國民黨及勞働黨等。悉援助自由黨。因得維持其內閣。若國民黨勞働黨。至他日援助保守黨。則自由黨必以政權讓於保守黨。試觀今日之現象。自由黨內閣二百七十三人。保守黨議員二百七十四人。若僅就兩黨議員而比較多少。保守黨實多占一名。假令二大政黨。確能操縱政界。則今日英國內閣。應屬於保守黨。內閣議員名數。雖僅多一名。而既占多數。不可不組織內閣也。然實際上占有一名多數之保守黨。退處於野。而一名少數之自由黨。轉出而組織內閣。是英國一名占有多數之政黨。掌握政權之原則。今已不能實行。蓋自由黨議員。縱屬少數。因受他之少數黨之援助。遂能出而組織內閣。故可以數黨連合內閣而目之也。夫由自由黨及保守黨。選出多數之內閣員。表面上固可稱爲自由黨內閣。或保守黨內閣。惟實質上爲少數黨連合內閣。非純然之自由黨內閣。或保守黨內閣。當施政之際。決非採純然自由黨或保守黨之政綱。必斟酌緩助本黨之少數黨之政綱。



而後實行之。如近日自由黨內閣。提出愛爾蘭自治法案。制定養老年金法律。設定勞働者強制保險制度。及制定課稅土地之實價之法律案等。要不外採用愛爾蘭國民黨及勞働黨之主義政綱也。此等政策。與自由黨之主義政綱。非不相容。然即謂爲自由黨之主義政綱。則不適當。愛爾蘭欲施行自治制度。固愛爾蘭國民黨之唯一政綱。又認定養老年金制度。課稅土地實價。設定勞働者強制保險制度。固勞働黨主要之政綱。決非自由黨本來之主義政綱。然自由黨內閣。務實行他黨之政綱者。實以自由黨僅有本黨。不能在議會占有多數。非藉國民黨及勞働黨之援助。不能維持內閣也。

然則英國二大政黨對立。兩黨交替。在政局上基於其固有之政綱。而施行政治。殆屬過去之事實。而非今日之現象。蓋亦如他之西洋諸國。小黨分立。合縱連衡。而掌握政權也。此種趨勢。日益增盛。決難回復舊狀。使二大政黨對立。而左右政權。可以推知矣。

### 第二項 自由黨及保守黨發達之徑路

英國之自由黨及保守黨。非基於理論或理想而設立。乃由昔時王權之爭。偶然發生之政治的團體也。質言之。即以維持國王之權力。與發揮議會之權力。互相團結。而爭勝敗。遂偶然發生政黨也。距今約二百五十年前。君主與議會衝突。議會終獲勝利。一時變爲共和政體。當時王權黨。

Tory 與主張擁護議會權力之議會黨 Whig 一黨對立。互相軋轢。雖其時尙有所謂古羅威爾之獨立黨。爲二黨外之第三黨。然第三黨本有屬於議會黨之性質及趨勢。就大體言之。要可謂爲二大政黨。未幾王政復古。推倒共和政體。樹立君主政體。而王權黨與議會黨之競爭。依然繼續。且兩黨競爭。永續日久。而國會基礎。亦漸鞏固。王權黨則代表貴族豪族宗教家等。議會黨則以代表商工業者爲主。但議會黨亦非無貴族之加入。因當時中等國民。缺乏政治上之知識經驗。能自董率政黨。占勝政界之人物甚少。議會黨雖由商工業者組織而維持之。而欲由商工業者中。選出本黨之首領。極爲困難。遂由貴族豪族中。選擇比較的富於平民之思想。與議會黨之黨員。畧有利害關係之人。使之加入。爲議會黨之首領。故在十八世紀之前後。執王權黨與議會黨之牛耳。悉屬貴族及富豪之人。且當時兩黨皆非以其主義政綱而團結。僅以擁護共同之利益爲目的。而團結。所謂王權之爭。乃在於利益。而非在於主義。但茲所謂利益者。應從廣義解釋。不可僅指爲物質上之利益。如權力名譽及有形無形之利。得悉包含之。迨十八世紀產業革命。與法蘭西政治的革命既起。英國政黨大受影響。中等國民。因此覺悟。樹立政治上之主義。要求政權。唱導最大多數之最大幸福說。以黑薩姆之功利主義。奉爲金科玉條。糾合同志。務造成純然之急進黨。於是多年失意之荷易克黨（卽議會黨）與中等社會之覺悟分子。互相提攜。以抗

代表大地主貴族壟斷政權之德利黨（即王權黨）至一八三〇年。遂組織自由黨 *Liberals* 焉。法蘭西革命時。議會黨極表同情。王權黨則反對之。一八三〇年議會黨所改稱之自由黨。主張選舉法之改正。要求選舉權之擴張。王權黨亦反對之。惟自由黨之主張。卒能制勝。一八三二年遂改正選舉法。中等社會力驟增。自由黨之基礎。因日以鞏固。

選舉法改正問題。爲當時國民多數所歡迎。若反對之。則爲本黨之不利益。故王權黨中堅人物。如康靈克氏。力倡選舉法改正之必要。惟其說爲黨中多數者所不容。而贊同康靈克之說。如此爾氏。至因此脫離王權黨。別組織一派。稱爲保守黨 *Conservatives*。此一八三一年之事也。翌年自由黨所主張之選舉法改正。愈見實行。王權黨頗陷於困難之境。於是王權黨之殘留議員。皆加入比爾之保守黨。是即現今英國自由黨及保守黨名稱上之起源也。就實質言之。固由王權黨及議會黨連續。至於今日。就名稱言之。則一八三〇年議會黨併合中等社會之急進黨。爲自由黨。其翌年王權黨有力者比爾氏。與政友分離。組織保守黨。繼由王權黨之殘留分子。合併於保守黨。爲全部保守黨。以與自由黨對抗。

保守黨與自由黨對立。兩黨各依主義政綱而行動。例如自由黨遵奉曼超斯丹學派之自由貿易主義。保守黨則反對之。主張保護貿易主義。是也。但有時保守黨提出較自由黨所主張更爲

進步之法律案。而自由黨提出較保守所主張更爲保守之法律案耳。如比爾氏組織保守黨約經十五年。掌握政權。嘗於一八四六年。提出穀物輸入稅廢止法案。是爲自由黨內閣躊躇審顧不敢遽行提出之案。而保守黨竟行提出。此卽保守黨實行進步的政策之一例也。保守黨中雖多有力之反對論。然比爾氏率本黨內之同志。與反對派之自由黨提攜。而斷行之。至一八六六年時。自由黨內閣。因選舉法改正案。頗近保守的。爲國民所不滿足。繼自由黨內閣。組織保守黨內閣之登斯尼靈氏。遂提出自由黨內閣所不敢提出進步的選舉權擴張法案。而使之通過。登斯尼靈氏辯護自己政策。稱爲Tory-democratism。就此英語解釋之。卽王權的民主主義。或保守的民主主義之意。乃結合相反之二主義也。現時羅祖黑利卿。嘗批難之。謂爲全無意義。然保守黨內閣。竟提出此改正法案。是亦保守黨較自由黨之主張。更能實行進步的政策之第二例也。他如地方自治制度之改正。自由黨主張者固多。然保守黨內閣。亦非無贊成之者。夫所謂選舉權之擴張。與自治權之擴張。爲自由黨之政策。非保守黨之政策。然保守黨組織內閣時。竟能實行之。更就外交政策觀之。自由黨實行保守黨之政策。及保守黨實行自由黨之政策。其例亦不少。例如英國對於東歐之外交政策。本爲自由黨內閣巴馬斯敦宰相所樹立。而繼起之登斯尼靈保守黨內閣。亦悉襲用巴馬斯敦政策。其後自由黨內閣。注全力於內政。如外交政策。稍有漠

視之傾向。似自由黨之主義。以內政爲主。外交爲從。保守黨之主義。以外交爲主。內政爲從。然實際決不如斯。自由黨注重外交。決不讓保守黨內閣。例如日英同盟。初由保守黨內閣締結之。而兩次修正之同盟條約實行。則自由黨內閣締結之。因此確立對於東亞之外交政策。故保守黨及自由黨。始時皆非依主義政綱而團結。乃因單純利益問題而團結。及後黨務稍加整頓。始確定主義政綱。遂至有不相容之主張。然對於各種問題。雖務求貫徹主張。要非固執本黨之主義政綱。有時自由黨實行保守黨之主義政綱。保守黨亦實行自由黨之主義政綱。特就大體言之。兩黨各遵奉特有之主義政綱。務保持其鮮明之旗幟耳。

就兩黨中心之首領人物觀之。保守黨之首領。非必常屬保守之人。自由黨之首領。亦非必常屬進步之人。例如巴馬斯敦。爲自由黨首領中最著之人物。其性格非進步的。寧近保守的。對於以擴張選舉權爲目的之選舉法改正案。抱反對意見。其在首領時代。遂放棄此案。又如保首黨之首領。爲英國近代第一流政治家登斯尼靈。曾一度隸於自由黨。其思想實爲進步的。後雖轉入保守黨。而爲首領。然其執政中進步的施設。決不少也。其與登斯尼靈抗衡者。卽四次爲總理大臣名聲轟於世界之格蘭斯頓氏。前本隸於保守黨。屬於比爾氏直系之人。後轉入自由黨。而爲首領。其執政中關於內政方面。雖多進步的施設。惟研究希臘古典。常以荷馬詩集中之辭句。用

於議會之演說中。則其性格富於尙古思想可知也。主義政綱。及首領人格。兩黨既多有近似之點。故非如人類男女之別。可以劃然區分者。其所標榜各異。一守白。一主黑。而關於實際問題。兩黨各主張黃之部分者有之。故值困難問題發生之際。兩黨每起內訌。或至分裂焉。

### 第三項 兩黨中各有二派

當格蘭斯頓第四次內閣時。自由派分裂。始有所謂統一黨。第三黨。統一黨者。約西夫奢巴尼氏。反對格蘭斯黨之愛爾蘭自治法案。遂率同志別樹一黨也。後與保守黨提攜。組織內閣。於是統一黨漸次同化於保守黨。同時保守黨亦同化於統一黨。蓋今日統一黨與保守黨。殆將合成一體。或有以保守黨稱爲統一黨者。又有以統一黨稱爲保守黨者焉。奢巴尼之主義。所謂帝國主義也。卽主張統合英國之殖民地。造成關稅同盟。或增大中央政府之權力。確定帝國的優越權也。但關於政治上一切之政治問題。奢氏則倡言須自國民立脚地而觀察之。奢氏之主張。一時極爲國民所歡迎。且因與保守黨聯合。而保守黨內閣之殖民大臣。與南阿開戰。占有杜蘭斯哇國。爲確實之領土。益爲世所欽仰。於是所謂統一黨。殆有左右英國之勢力焉。

奢巴尼威勢既振。統一黨日趨隆盛。自由黨頗陷於悲境。致釀內訌。黨內遂有兩派。卽（一）自由主義本領派（二）帝國主義自由派是也。總理大臣愛斯葵斯氏。爲帝國主義自由派之首領。前

總理大臣加麥爾班那曼爲自由主義本領派之首領。自由主義本領派。因遵奉自由派本來之主義政綱。故有是稱。帝國主義自由派。於自由派本來之政綱外。加入保守黨本來之政綱。採折衷主義。以爲其政綱之一派也。加麥爾班那曼死。愛斯葵斯繼任爲總理大臣。似自由主義本領派。將至屏息。僅帝國主義自由派。一統自由黨。實則不然。自由主義本領派。在自由黨內。仍有勢力。能與帝國主義自由派對抗。如大藏大臣羅合喬治。爲現內閣之大人。物。卽自由主義本領派之首領也。世常謂羅合喬治。爲急進派之頭目。所謂急進派者。與自由主義本領派。同一以民主主義爲根本政綱也。愛斯葵斯。似亦屬急進派之人。實則與羅合喬治等。爲反對派之一派。今自由黨內閣。熱心海軍擴張。及殖民地之統一等。是乃自由黨內帶保守黨之色彩。所謂帝國主義派之一派也。自由主義本領派。常反對國防政策。及殖民政策。關於海軍擴張問題。二三年前羅合喬治極力反對。一時盛傳辭職之說。唯尙未公然脫離關係。各獨立組織一政黨者。因有所謂統一黨之反對黨存在也。若無此反對黨。自由黨內之兩派。恐早各樹一幟矣。

然則保守黨。果舉黨一致耶。是決不然。保守黨方面。內部亦樹二派。卽一保守主義正統派。一自由主義統一派是也。前者遵奉保守黨本來之主義政綱。與自由黨全立於反對之地位。至自由主義統一派。則折衷保守黨本來之主義。與自由黨本來之主義。以爲其主義政綱者也。故就於

反對愛爾蘭自治問題主張海軍擴充。熱心殖民地之統一。兩派皆能一致。惟關於社會政策及關稅政策。兩派意見各異。例如課食品輸入稅。保守主義正統派。爲確信保護貿易主義者。故主張課食品輸入稅。自由主義統一派之政治家。則極力反對。唱食品無稅論。主張維持自由貿易主義。是對於某問題。雖舉黨一致。而對於某問題。則互相反對。儼如兩黨之觀。特因有反對黨之自由黨。不得已兩派互讓。而謀團結。假令無反對黨。則保守黨內之兩派。將卽分離各組織獨立黨矣。

如此自由黨及保守黨中。各有二派。世人動謂英國政黨。有完全統一之組織。苟詳爲研究。決非完璧。蓋英國政黨內之分派。以主義爲本。縱令首領一致提攜。有時舉黨步調。仍未能齊一。例如自由黨內樹立帝國主義之一派者。 (卽帝國主義自由派) 爲羅族黑利氏。自羅氏隱退後。加麥爾巴那曼爲該派之首領。麥氏死後。羅合喬治。遂執其牛耳。首領雖有更迭。而該派依然存續。是該派非依人而成立。乃依主義而成立。可以明矣。既依主義而成立之派。就於某問題。步調齊一。固其所長。而難與他派合同融和。則其所短。故視爲獨立之一政黨。存立於政界。雖極可尊重。惟一政黨內之分派。頗屬可慮。何也。大問題發生之際。不能使全黨有一致之步調也。今日自由黨保守黨。各有均衡勢力。兩黨皆有鞏固結合之必要。遂能維持現狀。換言之。卽自由黨內之二派。



若決然分離。組織獨立黨。將皆成爲少數黨。則保守黨必占多數。有攘奪政權之慮。因此自由黨內二派。雖主義政見。互有不同。尙能堅忍謀一黨之鞏固。保守黨亦同此理由。自相團結。以對抗自由黨焉。若自由黨內之二派。各組織獨立政黨。則保守黨內之二派。恐亦將分離。各組織獨立政黨。縱令無此機會。苟一黨內關係兩派主義之大問題發生。則其兩派亦必分離。組織獨立黨。或與他之政黨聯合。而破壞今日自由黨或保守黨對峙之形勢。未可知也。

要之。英國二大政黨對立。各以其政策之長短。互相競爭。交替擔當國家之政務。是乃過去之事實。觀今自由黨保守黨外。尙有愛蘭國民黨勞動黨及阿佛拉伊因派。有數多政派分立之狀態。且自由黨保守黨之兩黨中。各樹二派。故形式上雖有二大政黨。而精神上不啻四小政派分立。然則今日既有五政黨之實現。將來或變七政黨之分立。尙進而而社會黨出現。亦未可知。夫英國無勞動黨。亦無社會黨。英國國民每以此自誇。然今日勞動黨既割據議會之一隅。則將來英國永無社會黨發生。固難斷言也。然則二大政黨對立。兩黨交替掌握政權。將來殆不可能之事。苟不明此傾向。以二大政黨對立爲憲政之理想。且謂非有兩黨交替之政治。非眞之立憲政治。是實不知時勢之言也。

## 第二款 美法德之政黨

### 第一項 三國小黨分立之狀況

合衆國政界。現已有小黨分立之趨勢。蓋合衆國自建國以來。共和黨及民主黨之二大政黨。互握政權。無論如何大人物。非屬於兩黨。不能爲大總統或內閣員。今雖無異於昔時。然其趨勢。小黨已多分立。例如數年前大總統總選舉之際。共和黨分裂。有推舉塔虎脫爲候補者。與推舉羅斯福二派。羅斯福之一派。遂獨立組織進步黨之第三黨。進步黨組織後。爲日尙淺。故無對抗共和黨及民主黨之勢力。然是乃時日問題。將來或大發達。三黨鼎立。三分天下。亦未可知。現進步黨所屬之人。力圖黨勢之發展。縱令不能達其所豫期。而今日固已有三黨鼎立之狀態。故不得謂合衆國爲二大政黨對立之國焉。

然則法蘭西之政黨。果如何耶。蓋較英美更呈小黨分立之狀態也。卽據最近總選舉之結果。有如下之諸政黨。

#### 黨名

議員數

#### 一 復舊諸黨

七八

#### 二 國民黨

三〇

#### 三 進步黨

六二

四左席共和黨

九〇

五急進黨

一一五

六急進社會黨

一三二

七合同社會黨

五四

八獨立社會黨

二〇

以上最近分類。已有八政黨。若詳為分類。則復舊諸黨中。尚有荷那巴德王派。自由行動派等。是實際殆可謂有十政黨分立焉。

德意志小黨分立之狀態。更較法蘭西為甚。即有諸政黨如左。

黨名

議員數

一德意志保守黨

四三

二德意志帝國黨

一五

三國家自由黨

四四

四自由聯合黨

一五

五自由國民黨

二五

六南德意志國民黨

七中央黨

八社會黨

九荷蘭佐黨

一〇非猶太人黨

一一農民黨(所謂經濟同盟)

一二巴伊挨倫農民黨

一三挨爾塞斯倫特靈肯黨

一四獨立黨

一五其他諸小黨(含二派)

右之政黨。其數殆已達於二十。若再有總選舉。或超過二十。亦未可知。此雖極端之。言然德意志  
 每有總選舉。一二年內。每增加一政黨。固最近數年間之事實也。例如獨立黨、改革黨、肯爾夫黨  
 等政黨。皆最近四五年間所發生者。此實德意志逐年政黨繁殖之數。然則再至總選舉時。政黨  
 之數。更為增加。固可斷言也。

九三 九

一一〇

一九

一五

一一

三

七

三

一一

夫小黨多數分立。在政界上不能占有勢力。故宜棄小異。謀大同。於廣泛政綱之下。力圖團結。而組織所謂二大政黨。然政黨者。決非以理論及理想所能組織。乃逼於時代之必要。爲大勢所支配。自然發生。縱令小黨分立。爲政黨政治家之利益。二大政黨對立。極便憲政之運用。要不能以人爲的而造成之。且由事物之道理。政治之趨勢觀之。今後政黨。將益趨於小黨分立之傾向。所謂二大政黨對立之事實。無論世界何國。皆不能存在。且愈形成小黨分立之狀態焉。

## 第二項 小黨分立之二大理由

將來政黨。何以有小黨分立之傾向耶。是有二種理由。(一)關於國家之施政事務。(二)關於人智之進步也。古時國家之事務。頗屬簡單。殆僅有司法事務。其後人文漸啓。國家之政治事務。已稍繁雜。然至十八世紀之頃。僅以警察行政爲主。故雖稱爲政治。要與今日政治之內容範圍異。因此當時可議問題極尠。雖已有政黨之國。而可爲政黨中主義政綱之問題者。尤屬不多。且政黨對於問題之意見。亦僅分爲兩種。此所以昔時政黨。僅有兩黨存在。無第三黨以下之政黨也。迨十八世紀以後。人文日益發達。國家之職務範圍。亦日廣大。卽除司法及警察之職務外。所謂助長事務者。加入國家之職務中。最近助長事務方面。更形成國家事務之主要部。如司法事務、警察事務。不過諸國家事務之一小部分。質言之。卽在今日所謂政治。大抵皆有助長事務之義。

行政較要於司法。而行政中助長行政。較要於警察行政。故今日政務異常複雜。可議之問題甚繁。而各人之意見。每至分馳。政治團體。遂不得不分立。蓋問題既簡。則對於問題之意見亦渺。僅有甲乙之二政黨。一切之人。可悉羅致於二政黨中。若問題既多。則各人意見分歧。不能僅以二黨羅致一切之人。雖一之問題贊成甲政黨所主張。二之問題贊成乙政黨所主張。而對於三之問題。或皆不贊成甲黨及乙黨所主張。具有特別意見者。遂一致團結。組織第三黨。然歷時未久。又有新問題發生。或又有不能贊同第三黨主張之人。遂更組織第四黨。故政務單純時代。雖可僅由二大政黨分掌政權。而政務複雜時代。則不能僅由二政黨支配政權。有第三黨第四黨。乃至第二十黨之必要。此各國政黨。所以今後益趨小黨分立之第一理由也。

第二之理由。卽人智之發達也。昔時學問未啟。教育尙未普及。人民智識程度。極爲幼稚。關於政治問題。每多漠視。然近時學問進步。教育普及。人智既啟。對於一切問題。意見遂多分歧。蓋有教育之人。較無教育之人。意見更多。有學問之人。較無學問之人。意見分類。亦更細微。此固普通之理也。政治現象亦同。因人智進步。對於各種問題之意見。昔時可以廣泛之主張。而謀合同者。今則因分析考究之結果。甲點雖可一致。乙點則或至反對。不得已而分離獨立者有之。故今後人智益進。政治問題之意見。必愈分歧。政治意見分歧。政黨政派亦必多數分立。此卽今後小黨益

趨分立之第二理由也。英國今日既有五政黨。五政黨中之二大政黨。今日各有二派。要基於上述之二大原因。合衆國今日既有三黨。今後或至四黨乃至五黨或二十黨之現狀觀之。可以知其故矣。

世人不明乎此。以爲二大政黨之對立。足以排除萬難。而力求其實現。是實悖事物之道理。逆各國政治之趨勢。其計劃恐永無成功之望。夫施行政治時。二大政黨對立。較小黨分立。固極便利。政機之運用。亦能使有秩序之效。特事實上恐不可能耳。假令巨數百年之歷史。有自然的所發生之二大政黨。則在今日務維持之。使不至破裂。尙非無理。若毫無歷史的根柢之國。務求二大政黨對立。則必無成功之望。况具有歷史之國。如上所述。已漸趨於小黨分立之狀態耶。

## 第二節 各國政黨與內閣之關係——政黨政治之利弊

以上說明各國之政黨。漸趨小黨分立。以下簡述政黨與內閣之關係。及政黨政治之利弊。

### 第一款 英國之政黨內閣及美法德政黨政治之實情

政黨與內閣之關係。其慣例最完善者。英國是也。英國所謂政黨內閣之國。非入政黨。不能爲大臣。不以政黨爲基礎。不能掌握政權。施行政治。且英國國民及新聞家。殆無不屬於政黨者。縱未公然加入政黨。而實質上大抵皆屬於某政黨。惟就於各種問題。或因意見不一。於是屬於自由

黨之人。有投保守黨候補者之票者。又屬於保守黨之人。亦有贊成自由黨之主張。而投其公認候補者之票者。故每屆總選舉。各黨議員之數。必有增減。假令全國果皆劃然分屬於政黨政派。則限於總人口不生大變動者。雖數次舉行總選舉。各黨之議員數。亦不致有所增減矣。一般國民。非如政治家。自一至十。偏於政黨政派。有依當時問題。而持各異之態度者。唯大體之傾向。英國國民較他之國民。要多屬於政黨政派。固不可爭之事實也。至新聞家。不公然屬於政黨政派。唯泰晤士報。常標榜嚴正中立。然非能眞守嚴正中立者。蓋亦稍偏於保守黨者也。

如此國民及新聞家。既與政黨多有關係。故議會議員。一方爲政黨政派之所屬員。一方有完全代表國民之資格。若夫他國政黨。不能如英國之發達者。則國民選舉時。謂爲承認其議員候補者。所屬政黨之主義政綱。不如謂爲信用其候補者之個人。且贊同其個人之言論。因此被選出之議員。謂爲地方政黨之代表者。不如以國民代表者目之。某政黨在議會中。雖占多數。亦非立於國民基礎之上。故以多數爲理由。而組織內閣者。要不得謂與國民毫無關係也。至於英國選舉時。議員候補者與政黨之主義政綱。互相連結。而由國民選出之。故在議員中。占有多數之政黨。組織內閣。本爲國民所希望。且爲其所豫期。此英國所以在議院中。占有多數之政黨。即可組織內閣。若一黨不能占有多數。則由他少數黨之援助。占有多數之政黨。組織內閣。蓋議會非占



有多數之政黨。不得組織內閣。又非入政黨之政治家。不能掌握政權也。

以多數黨之故。組織內閣之政黨。其行政治。每至蔑視反對黨。夫議會中政府黨與反對黨互鬥意見。應悉心討議。固勿論已。然討議之後。永久不易決定者。則常由政府黨之首領。得設一定之期限。在其期限內。必須解決其問題。而提出動議。即審議某問題之際。設二十日之討論期間。其期間既滿。不問討論終結與否。可提出可否採決之動議。而此動議。常能成立。因政府黨常屬多數黨故也。至於貴族院。政府黨不必占有多數。故政府提案。往往被反對黨所否決。惟三會期間。引續在衆議院所通過議案。不問貴族院同意與否。有視爲法律而成立之効力。且關於金錢之法案。則全不須貴族院之同意。因此得左右衆議院之政府黨。即多數黨。殆不以反對黨存於眼中。而施行政治焉。

羨慕英國政黨政治者。每謂二大政黨對立。兩黨交替掌握政權。故不能歷時久遠。僅以一黨接近政權。馴致多數黨之專橫。有貽誤國政之慮。此說非無理由。惟英國所謂兩黨交替者。決非每二三年間。必有交替之事也。假令多數黨。既組織內閣。則當其未失民心。變爲少數黨前。決不退出政局。故非二三年間。兩黨地位。遽行遞嬗。而由反對黨組織內閣也。就最近之事實言之。現時英國自由黨內閣。爲一九〇五年所組織者。迄今已亘十餘年之久。今後繼續至何年。尙難推測。

又在今自由黨內閣前、保守黨內閣者、亦歷十四年之久。掌握政權。是英國內閣。決非二年或三年即行交替。且其在位間。往往因多數黨之專恣。而施行一黨政治。故謂英國有二大政黨對立。每二三年間。必交替內閣。足以防止多數黨之專恣者。殆未知政治之真相者也。

合衆國爲大統領及爲內閣員者。皆必入政黨。政黨以外之人。雖不能就此等之職位。然由選舉大統領之特別行爲。占有多數之政黨。而成立政府。非由議會占有多數之政黨。而組織內閣。蓋同屬政黨政治。要與英國之政黨政治。大異其趣。既如第四章所述。故關於立法。則在議會占有多數之政黨。異常專橫。關於行政。則選出大統領之政黨。異常專橫。若議會之多數黨。與選出大總統之政黨同一時。則對於國家一切政治。所謂極橫暴之政黨。自屬相同。惟合衆國議會之多數黨。與大總統及內閣員之所屬政黨。往往不能一致。故關於行政及立法。與所謂極橫暴之政黨。自有區別。因此合衆國當二大政黨對立時。亦往往不能實現一黨之政治焉。蓋大總統及內閣員之所屬政府。在議會有多數黨時。固亦如英國施行一黨政治。不幸在議會爲少數黨時。則政府常爲議會所掣肘。不能任意施行政治。故就合衆國過去之事實言之。雖屬二大政黨對立。兩黨交替掌握政權。然其政府更迭之形式。要與英國根本的不同。非如英國能行純然之一黨政治也。

然法蘭西之制度爲小黨分立之國。故無所謂多數黨之橫暴。與一黨之政治。更無數年間承續之內閣。內閣運命。長則一二年。短則數月。常必更迭。至於德意志。較法蘭西政黨尤多。亦無所謂多數黨之橫暴。與一黨之政治。夫法蘭西政黨。勢力稍強。若數黨聯合。尙足左右政局。使內閣朝起暮倒。而德意志。則政黨僅能馳騁於選舉場中。或在議會爲有力之發言。與掌握政權。組織內閣。毫無關係。政黨內閣之組織。并未一次實行。對於國家一切之政治。亦無一黨專制。因此議會之議事。不能左右政局。政黨之勢力。極爲微弱焉。

## 第二款 英美法德政黨政治之長短利弊——何者最善乎

英美法德政黨。與政府之關係。如上所述。顯有差異。其中以何國制度爲最善。實一大問題。不能遽下斷定。若概言之。不外互有長短而已。如英國政黨政治。內閣有強大之勢力。基於一定之主義政綱。能永續施行秩序的政治。此其所長也。卽內閣由多數黨而成。不必顧慮政黨之操縱。基礎極爲鞏固。遂能舉政治之實蹟也。夫人事界不問何事。非短少時日。所能成功。苟欲收一事之效果。必竭二年三年五年十年之力。繼續以圖之。英國內閣。由議會多數黨而組織之。當未變化爲少數黨前。五年八年乃至十餘年。繼續保有其地位。無朝令暮改之弊。其所計劃。遂能成功。是實英國政黨政治所最長者也。反之。英國政治。亦有種種短處。例如選舉時。欲占有多數。爲阿附

衆愚之宣言誓言。以少數供多數之犧牲。不問實質之如何。而惟望數量之多少。不顧上流階級之利益。徒阿附中流以下之階級。因此國家政權。常受第三級國民所支配。其弊一。議會占有多數之政黨。既組織內閣。不問立法司法行政。關於國家之政務。得行一黨之專制政治。國王之意。思何如。貴族院之意。嚮如何。衆議院之反對黨如何。國民之上流社會如何。無須顧慮。蓋昔時國王之專制。今則代以政黨之專制。既爲不可掩之事實。且最近政黨。不能僅以一黨之力。占議會過半數。非藉第三黨第四黨等之援助。則不能組織內閣。故自由黨及保守黨。亦不能純然固執本黨之主義政綱。必曲殉第三黨第四黨之意。採其主義政綱。而行政治。例如自由黨曲徇愛蘭國民黨及勞働黨。採用其主義政綱。保守黨亦然。每迎合第三黨第四黨之意。而爲宣言誓言。且事實上已表示實行之意志。如保守黨首領約西夫奢巴尼氏。在巴明各地方。實行所謂都市社會主義。(英國最先社會主義之實行者)是卽明示保守黨尊重社會主義及勞働黨之主義政綱。不後於自由黨。而迎合第三級國民中所代表之政黨也。

如此自由黨及保守黨。皆不能固執本有之主義政綱。非若昔時可樹鮮明之旗幟。而與反對黨戰。僅腐心於占有多數。而示騎牆的態度。或迎合第三黨第四黨之少數黨。或曲徇無智識之衆愚。每趨於極端。漸侵害中流以上少數階級之利益。此於國家之前途。洵屬可憂者也。故英國之

政。黨。治。其。長。處。固。多。而。其。弊。害。實。不。無。可。慮。也。

合衆國之政黨政治亦與英國略同。互有利弊。卽選舉大總統占勝之多數黨。因欲掌握政權。當選舉之際。每持極端激烈之主張。迎合下級人民之歡心。政權漸至下移。此其弊害也。然選舉大總統。既得制勝之政黨。極少四年間繼續任政。不必顧慮反對黨。而施行有力政治。此其所長也。政府不因議會之向背進退。不至隨時惹起政變。使內閣有猝倒之慮。故所謂朝令暮改之政治。合衆國無此事實。且議會之多數黨。與選出之大總統之多數黨。每屬於反對黨。非如英國對於立法司法行政一切之政務。爲純然一黨之政治。質言之。卽多數黨之專制政治。不若英國之甚也。蓋選舉大總統制勝之多數黨。雖掌握政權。然每爲議院占有多數之反對黨所掣肘。因此關於行政。不能如英國內閣。得施行完全之政治。又議會占有多數之政黨。關於立法。雖如何專制。而關於行政。則無實行之力。故無所謂多數黨之橫暴。亦無所謂一政黨之專制。就此點言之。似美國政黨政治較英國爲優。然美國組織行政部之政黨。與立法部之多數黨。屬於反對黨時。則行政部與立法部。每有互相軋轢之事。因而政務不能圓滿進行。而英國立法部之多數黨。組織內閣之政黨。常屬同一。因此政府之提案。不至爲議會所反對。政府所不欲者。或不得政府之同意者。議會斷不至可決。行政部與立法部間。融洽無間。國務遂能圓滿進行。就此點言之。美國政

黨。政。治。則。較。英。國。爲。劣。故。美。國。常。有。操。縱。議。會。買。收。黨。員。乃。至。威。壓。強。迫。等。事。而。國。務。之。澀。滯。亦。悉。基。於。此。焉。

法。蘭。西。爲。議。員。萬。能。之。國。且。衆。議。院。較。昔。日。帝。王。威。勢。尤。甚。然。衆。議。院。不。能。以。一。黨。而。占。過。半。數。故。議。會。之。專。橫。要。較。英。美。爲。少。所。謂。多。數。黨。之。橫。暴。及。一。政。黨。之。專。制。法。蘭。西。尙。無。此。事。實。惟。衆。議。院。之。橫。暴。與。一。院。政。治。仍。屬。不。免。特。專。就。政。黨。言。之。固。不。能。如。英。美。政。黨。發。揮。其。所。長。亦。不。至。釀。成。其。弊。害。也。但。法。國。衆。議。院。有。萬。能。之。稱。其。左。右。衆。議。院。者。每。有。聯。合。數。黨。之。力。政。府。之。基。礎。終。較。英。美。薄。弱。何。也。英。國。由。衆。議。院。之。多。數。黨。組。織。政。府。政。府。與。衆。議。院。無。可。衝。突。因。而。政。府。之。基。礎。甚。爲。鞏。固。合。衆。國。由。選。舉。大。總。統。占。有。多。數。之。政。黨。組。織。政。府。不。依。衆。議。院。之。向。背。而。進。退。閣。員。假。令。大。總。統。及。內。閣。員。所。屬。之。政。黨。在。衆。議。院。不。能。占。多。數。時。而。政。府。亦。安。如。磐。石。得。施。強。力。之。政。治。至。於。法。蘭。西。大。總。統。之。選。舉。藉。數。黨。聯。合。之。力。內。閣。之。組。織。及。維。持。亦。藉。數。黨。聯。合。之。力。若。聯。合。黨。破。裂。則。政。府。基。礎。動。搖。遂。生。總。辭。職。之。事。政。府。不。能。行。強。力。之。政。治。常。須。窺。議。會。之。鼻。息。迎。合。政。黨。政。治。家。之。意。焉。法。蘭。西。近。時。在。國。際。間。無。有。力。之。發。言。權。外。交。問。題。頗。難。敏。活。進。行。是。卽。政。府。基。礎。薄。弱。之。所。致。也。夫。政。黨。者。對。於。內。治。問。題。雖。可。發。揮。相。當。之。能。力。而。對。於。外。交。與。軍。事。則。不。能。任。意。干。涉。之。誠。以。外。交。與。軍。事。性。質。上。以。敏。活。統。一。及。機。密。爲。貴。苟。缺。此。三。要。件。

殆難發揮其效力。故集衆智。訴公論。以多數決爲事之政黨。對於軍事外交。斷不能收美滿之效果。此非政黨政治家。無此能力。乃政黨之本質然也。如英國政黨。雖極發達。有秩序。網羅國內第一流之政治家。惟外交及軍事。要未能顯著効能。故英國內閣。雖依政黨之力。組織而維持之。而其政黨內閣之大臣。關於外交軍事。亦不過事後報告。要求政黨之承認而已。政黨政治家。對於當局者。採此態度。因常有不平之聲。要不能公然加以攻擊。若夫法蘭西。因數黨聯合。而維持政府。不許內閣大臣之專制。假令稍有專制之事。不能副政黨政治家之希望。則聯合黨必至瓦解。而投反對黨之票。政府忽失多數。內閣必倒。故不問外交軍事及其他行政。若有議員之質問。大臣不可不據實答復。此所以關於外交及軍事之政策。不能保守機密。屢至洩漏於外也。若不洩漏。則衆議院內。失政黨政治家之衆望。聯合黨既破。政府亦不能存續。是亦法國外交及軍事。所以不振之原因。而同時法蘭西內閣。所以頻頻更迭也。內閣頻頻更迭。則其所樹久遠之計畫。不能基於一定之方針。而繼續施行政治。因此關於內政。亦不能舉完美之治蹟。國勢遂日以衰微矣。

由是觀之。英美每有多數黨之橫暴政治。國家一切之事。僅以一黨之力而左右之。若法蘭西則因小黨離合無常。政府危如累卵。每妨害國務之進行。不能定國家百年之長計。是可慨也已。

若夫德意志政黨政派。數近二十。小黨分立之狀態。較法蘭西尤甚。然德國內閣。不以政黨爲基礎。而組織之。衆議院僅屬一種監督機關。故其弊害較法蘭西稍減。而同時政黨之威力。亦不如英美之顯著焉。

據以上所論列。各國政黨之利弊長短。已畧可明瞭矣。要之政黨政治最發達者。英國也。最幼稚者。德意志也。法蘭西議會萬能。然其議會內之政黨。放縱無規律。唯依感情倏合倏離。因不能舉政治之實蹟。德意志政黨勢力微弱。不能完全接近政權。政黨政治家。益趨於急激。無責任之言動。將來國家。必陷於困難之境。德意志今仍維持純然之帝室內閣。目中殆無視政黨。而施君權政治（武斷政治）惟今後果能維持永久之狀態與否。誠屬疑問。何則。衆議院內之社會黨。逐年增加勢力。現爲各黨中占最多數議員之政黨。自社會黨發生以來。在總選舉時。該黨議員人數較少者。僅有一次。其餘則每次選舉。均以最大之率。增加議員人數。此種趨勢。將來必日增盛。若果如所豫想。社會黨勢力膨脹。在衆議院內。占絕對過半數。其結果必不能繼續君權政治。及帝室內閣主義可知也。夫社會黨之勢力。何以能逐年增大。要亦株守君權政治。官權萬能政治。輕視衆議院。無視政黨所生之反動也。是故嫌忌政黨。欲圖壓抑之。非僅事勢所難。且將益生反動。增大其勢力。世之政治家。宜察全國人心之機微。與世界政治之傾向。善導政黨。矯正其所短。發



歐美憲政真相

揮其所長。使之穩健進行。以貢獻於國家。固不可不有此覺悟也。

三百十

上海圖書館藏書



A541 212 0022 1103B

商 務 印 書 館 出 版

上編  
一册

議 會 通 詮

定價  
五角

凡立憲國必有國會及地

方議會。故 **詮證議**

**會**之書最爲需要南

海孔君昭森積其多年之

研究著爲此書今先出上

編專論 **沿革性質**

以及 **中外規制** 各

較其異同之點探微索奧

不以解釋定制爲限編末

並附有 **關係議會**

之民國種種 **法令文**

件 尤便參考。

中華民國六年五月初版

(歐美憲政真相一册)

(每册定價大洋壹元肆角)

(外埠酌加運費匯費)

編纂者 閩侯陳壽凡

校訂者 閩侯陳承澤

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路

總發行所 上海棋盤街中市

商務印書館

分售處 商務印書館

寶慶常德衡州成都重慶瀘縣遂寧福州  
廈門廣州潮州韶州汕頭香港桂林梧州  
雲南貴陽石家莊哈爾濱新嘉坡

★此書有著作權翻印必究★

# 商務印書館發行

全書一冊

法  
令  
大  
全  
補  
編

一元二角

本館前編法令大全。所搜材料。至民國四年一月公布者爲止。自四年迄今。爲時又閱二載。法律之頒布。條例之變更。不一而足。用特賡續前編。輯爲法令大全補編。凡民國四年二月起。至五年九月止。所有現行各種法令無不羅列。與前編法令大全。一氣銜接。體裁亦同。末附分類目次。彙錄法令大全及本編細目。中經廢止改革之處。并於題目上標明。尤便檢查。

## 法 令 大 全

全 書 一 冊 定 價 二 元

商 務 印 書 館 發 行

民國再造。日月重光。今日根本上最重要之問題。莫過於憲法之成立。而世界先進各國之憲法。尤爲吾國所當取資。本館自民國元年以來。即將全世界各國憲法。取其現行最新者。從事彙譯。正續兩編各三十種。其共和民主國憲法。計正編內有十一種。續編內有十七種。皆足備研究憲法之參考。其餘各國憲法。亦足就民俗異同之處。供棄短取長之用。熱心憲政之君子。當亦有取於斯。

世 界 現 行 憲 法 正 續 各 三 十 種 二 元 五 角

世界共和國政要	一册	七角	美 國 政 要	十册	二元
法美憲法正文	一册	四角	美 國 憲 政 叢 書	三册	三元
法國憲法正文	一册	三角	日 本 憲 法 義 解	一册	三角
美國憲法釋義	一册	三角	憲 法 研 究 書	一册	一元
美國共和政鑑	一册	五角	憲 法 政 論	一册	四角五分
			憲 法 論	一册	二元五角

