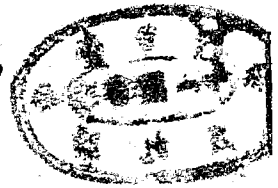


鄒敬芳譯

議
會
制
度
論



上海華通書局發行

0001504

會議制度論

5.22.2
21/1

美濃部達吉著
鄒敬芳譯

立省南河
館書圖

行發局書通華海上



著者序

本書雖然題名「議會制度論」，却並不是想評論議會制度的是非善惡，只不過想就世界的重
要代表的國家，敘述現行議會制度的大體而已。用政治的眼光觀察各國的議會在實際上是怎樣活
動？作議員的人們底品質如何？在議會以內政黨的分野和其勢力的趨勢如何？等等問題，雖然知
道在政治上的議會制度的實際，是必要的，然在本書上，却完全沒有提及，便已終結。對於議會
制度的尊敬，和信賴，從十九世紀的末期起，便已漸次失墜，尤其是到世界大戰以後，到處都高
唱議會制度的危機，立憲政治的衰運，把這樣的事實，和其原因，以及牠的對策，來論列，是在
明瞭議會制度的真價上，所不可缺的。在着手起草本書的時候，固已豫定論列到這等地方為止，
然因為時間，和能力缺乏之故，便不得已，不能說到而終止。在本書上所論及的，除了議會制度
的歷史，和本質之外，只就議會的組織，權限，以及議院法，把重要各國的制度，而比較敘述
已。對於議會制度有重要關係的，於此而外，還有選舉制度，及內閣制度的問題，關於選舉制

度，作爲本全集中的一卷，另由森口（繁治）教授論述，關於內閣制度，相信河村教授在比較憲政論當中，有所敘述，所以這些都從略。關於日本的議會制度，也業已有拙著「憲法攝要」，「憲法精義」，其他關於運事的著述，在世上不尠，這事既爲讀者所知道，所以，多半從略。至於本書的目的，不在研究日本的議會制度，而在各國議會制度的比較研究；這於這點，在日本的學界上，比較的缺乏文獻，連公佈有權威的研究於世上，到現在也尠，所以，縱研究的貧弱如本書，也竊希望多少有所裨益於學界的。不消說，就是列國的議會制度之比較研究，而不完全之點也很多，這是著者所自覺的，無如著者近來忙碌異常，而又是作爲全集的一卷，刊行的日期業已豫定的結果，沒有充分推敲之暇，不得不照樣付梓，除了懇切的請讀者寬恕以外，再沒有傍的法子。

一九三〇年十一月 美濃部 吉

目錄

第一章 議會制度之歷史的發達……………一

第一節 議會制度之起源……………一

一 古代的民會……………一

二 中世西歐各國的等族會議……………五

三 英國方面議會制度的確立……………一一

四 英國的議會制度在十六世紀以後的發達……………一七

第二節 議會制度的普及……………一二

一 北美合衆國及其各邦的憲法……………二三

二 法國革命和其成果……………二九

三 法國在王政回復以後的憲政的變遷……………三六

四 其他歐洲各國的議會制度……………三九

第二章 議會制度的本質.....四九

第一節 國民代表的議會.....四九

一 代表的觀念及其種類.....四九

二 議會是有國民代表的性質.....五七

第二節 國家機關的議會.....七二

一 議會是有立法部的性質.....七二

二 政治統制機關的議會.....七八

三 議會在國家組織上的地位.....八八

第三章 議會的構成.....九一

第一節 議會的一院制和兩院制.....九一

一 歷史的發達.....九一

二 兩院制度存在的理由.....	九八
第二節 在兩院制之下的第二院底組織.....	一〇四
一 聯邦的第二院.....	一〇五
二 單一國的第二院概觀.....	一一一
三 英國的貴族院與其改造問題.....	一一二
四 其他各國貴族院式的第二院.....	一一九
五 由於公選的第二院.....	一二四
第二節 在兩院制度之下的第二院的權限.....	一三二
一 各國制度概觀.....	一三三
二 英國一九一一年之國會法.....	一三九
三 其他各國關於第二院的權限底限制.....	一四七
第四章 議會的權限.....	一五四

第一節 關於立法的權限……………一五四

一 各國制度概觀……………一五四

二 法律案的提出 國民提案……………一六九

三 法律案的審議……………一八三

(1) 讀會——(2) 委員會——(3) 討論終結

四 立法的裁可權或拒絕權 附國民抗議……………一九九

(1) 君主的裁可權——(2) 大總統的拒絕權——(3) 國民投票

五 憲法的制定或改正……………三一一

六 關於條約的權限……………三二四

七 英國的私法律案的立法……………三三〇

第二節 關於財政的權限……………一三二八

一 概論……………一三三八

二 英國的金錢法案……………一四四五

(1) 歲出預算法案的編成	——	(2) 歲出預算法的議決	——	(3) 假預算	——	(4) 追加預算，預算外支出，信任預算	——	(5) 收入法	——	(6) 決算的審查	.....	二六三
三	法國的預算制度和議會的權限	.....	二六三									
四	德國預算制度的特色	.....	二七六									
五	美國預算制度的特色	.....	二八二									
	第三節 關於監督政府的權限	.....	二八七									
	緒言	.....	二八七									
一	質問權	.....	二九八									
	(1) 英國	——	(2) 法國	——	(3) 德國	.....	二九九					
二	審查權	.....	二九九									
三	不信任投票權	.....	三〇二									
四	彈劾權	.....	三〇四									
	第五章 議會法	.....	三一二									

第一節 議會的會期.....三二二

一 召集及開會.....三二四

二 常會和臨時會.....三一六

三 停會及休會.....三二〇

四 閉會.....三二二

五 兩院同時開會的原則.....三二四

六 會期不繼續的原則.....三二五

七 解散.....三二七

第二節 議會的職員.....三三四

一 英國.....三三五

二 美國.....三三八

三 法國.....三三九

四 德國.....三四〇

第二節 議員特權.....三四二

一 議員的報酬.....三四二

二 議員其他的特權.....三四八

(1) 免責特權 (2) 不逮捕特權 (3) 證言拒絕的權利

第四節 議事法.....三六一

一 議院規則.....三六一

二 議事公開的原則.....三六五

三 法定足數的原則.....三六九

四 關於議決的原則.....三七二

(1) 多數決原則 (2) 議決的方法 (3) 議長的投票權 (4) 一事不再議的原則

議會制度論

第一章 議會制度之歷史的發達

第一節 議會制度的起源

一 古代的民會

議會制度的母國，一般人都說是在英國，這却是實事。可是，這種說法，只是指現代各國的議會制度，乃模倣英國的制度底意義，纔是正確，如果說一切的議會制度——在人民集會之下評議或決定國事的制度，除了英國以外便沒有了，那末，便再沒有比這話還錯誤的。

反是，在一切的原始民族，而又不過是成爲小部落國家的時代，在這樣的人民集會之下決定及評議共同大事，大抵是極普通的狀態。韋康第（Alfred Vierkandt）在其所著的「原始民族的憲法

美濃部達吉
著
鄒敬芳
譯



及行政] (Kultur der Gegenwart, Teil II, Abt II, Allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 所載) 曾說：原始民族最原始的政體是民主的，於會長之外有民會或評議會，會長的勢力在此等之下，離開了民會或評議會差不多完全沒有獨立確定的權利，是極平常的事體。據他說：這樣的形態，不僅只在澳大利亞人，愛斯基摩人，印度人之間，是普通的事體，就是在勒格羅族，麥拉勒細亞族之間，也能夠看得到；特別是在文化最低的種族當中看到這樣事體的事實，便是其起源最古的證明。

獨裁的專制的民主政體，若從文化的次序來說，大抵比民主政體發達遲些，而其起源，則常在於戰爭。因為在戰時，民主的組織，不適用於戰鬥，必定要有大將出來統率全體。大將在戰時的支配，繼續到平時為止，而成爲永久的制度，即是獨裁制度的起源。

古代東洋各國的歷史，從埃及，巴比倫，亞細亞，波斯，印度，伊斯拉耳起，到中國爲止，都是專制政體的歷史，如民會這種制度，雖然沒曾看到，但是，不得以歷史的記載不傳爲理由，便論斷這等民族沒曾經過民主政體的時代底事體，是不待說的。何以故？因爲歷史的記載傳之於後世，是以文化業已發達到相當程度打止爲前提。

反是，歐洲的各民族，從希臘以及羅馬開始，到古日耳曼民族打止，都是記載民會的歷史。希臘的各市府國家，其政治組織，是隨國而不同，就是最保守如斯巴達，尚且許三十歲以上的斯巴達人參預民會，以決定戰爭與和平。至於民主政體的雅典，民會是有絕對的權能，既沒有國王，也沒有大總統，更沒有修正或否決其決議的第二院；關於國家一切大事的完全最高權力，都屬於民會。不消說，像近代這樣的代議制度底觀念，是完全沒有發達，不是選舉代表，是一切自由人民本身參預其集會。一個市府即是國家，除了奴隸以外的全部自由人民，在實際上都得集聚在一處，所謂代表，在實際上沒有認為必要。

在羅馬方面，就是共和政體的時代，像雅典那樣的完全意義底民主政體，並沒有常常實現。不過人民集會，就是羅馬，到格納嘉斯時期為止的共和政體時代，是成爲政治上的主要活動，只是不像雅典那樣的單一集會，掌握一切權力，是形態不同的幾種國民的集會，互相對立，分掌政治上的權力，是其最著的特徵。有三個種族，各分爲十組，各組有一個委員會（*Kuriaemiten*），由地域而區分的全民集會（*Trieburkmitien*），及除開貴族的平民總會（*Friedererversammlung*），這四種集會的權限，是沒

有明白分開，同是有參預立法以及其他國政的權限。

就是古日耳曼民族開始表現於歷史上的時代，再在每個部落各自成爲獨立的政治團體底時代，而各部落的自由公民全體，都是每年於一定的時期集於原野，選舉會長，決定戰爭及平和，決定其他共同的大事，歷史家稱之爲 *Volke Schetshing*。就是現今，瑞士的山中幾個村落所施行的國民大會 (*Landsgemeinde*)，這種日耳曼的舊俗，還綿延傳至於今日。

敘述古代各國民會的事體，並不是本書的目的，在這裏特別說一句的，只是表示類似現今的議會制度的人民之政治的集會，決不是近代所特有的制度，也不是只在英國發達，是在某種時代，爲許多民族所通有的制度而已。

不過古代這等民會，有一點是和近代的議會特別不同性質——古代民族所施行的民會，是在國家的規模極小，乃一村落，一市府，或是狹隘地方的部落，各自成爲獨立之政治團體的時代，與其說是民會，就毋甯說是村落集會；反是，近代的議會，則存在於幾百萬，幾千萬，或是最少都有幾億人口的大國家。如果近於村落的集合，那末，便沒有代表之必要，人民全體都能夠自行集會，至在大國家方面，全體國民在一處集會的事體，絕對的不可能，因此，國民的集會，只有

推舉代表纔能做到。推舉代表之國民的集會，實在是近代的產物，這是發源於英國。

在一小部落成爲獨立之政治團體的時代，全體人民集會評議及決定其共同的大事，固然是自然而然的狀態，然到了互相結合而成爲大國家的時代，這樣的集會制度，便不適合於實情。凡是大國家的形成，大概都是基於戰爭，由於征服，然在戰爭的時候，一定要有大將，因爲有了征服軍的大將，於是便由於征服而形成爲大國家的支配者，也是自然而然的形勢。專制的王權，是這樣成立的。

就是在歐洲諸民族之間，到了脫離部落國家或市府國家的境域而形成爲稍大的國家，到處都成立專制的支配權，像民會這樣的制度，差不多已經絕跡了。

近世歐洲各國的議會制度，決不是由古代日耳曼民族的民會制度繼續發達而來，是和民會沒有關係，另有其獨立的起源。

二 中世西歐各國的等族會議

近代的議會，是以中世西歐各國的「等族會議」爲其前身。

等族會議的起源，是由於封建制度之下的家臣會議。在西歐各國的封建時代，封建君主的宮

廷以內，是有集合重要的家臣於一堂而成爲顧問機關的習慣。封建的家臣，即是該時代的貴族，是大地主，家臣會議，即是一方面是豪族會議，備君主的顧問，在他一面又是在封建法之下盡保護自己利益的職能。參加該會的，只是重要的家臣，身分很小的人，是不能參加的。然在中世，便已有站在封建關係以外的兩個階級參加了——其一，即是基督教會的僧侶團；其他，即是市府的代表者。教會同時又是大地主，不僅只在靈界有勢力，就是在經濟上也有很大的勢力，再市府在經濟上的勢力，隨着商業的發達而逐漸增進，於地主以外，市府的勢力也不能夠輕視，於是從第十二世紀起到第十三世紀，雖然各國的時候有遲速的不等，然而西歐大多數的國家，都成立貴族，僧侶，市民三個階級的會議了；普通所稱爲「三族會議」(Three Estates)或「等族會議」(Ständeverammlung)的，即是指此。也有隨國而不同，另有小地主階級，推舉代表來參加的。比如英國的「巴力門」(Parliament)，法國的「埃達節勒羅」(Etats-Generaux)，德意志帝國的「萊西斯塔」(Reichstag)，德國各侯領的「蘭德斯坦」(Landstände)，西班牙的「柯爾特」(Cortes)，都不外乎是這種等級會議。

這等的等級會議，在其組織方面，是和近代的議會，頗不相同。——等級會議是沒有代表國

民全體的性質，只是由於國民當中的某種特別階級或階級的代表而成立，不僅此也，就是關於所謂代表，近世的議會，是所謂「自由代表」，固然是由於議員本身的自由意思而評議而決定的，但是，當然認為代表國民的意思，至於等級會議的代表，則為所謂「命令的委任」(mandat impératif)，一切行動都要承選舉人的意旨，而其行動的結果，是要報告於選舉的母體的。中世的等級會議，雖然和近世的議會，完全不同性質，然從其實際上所行的職分來說，凡是關於屬於這等級的權利義務想變更歷來習慣的時候，或是關於其所應當繳納的貢金想超過普通習慣而使之繳納的時候，是一定要常常得到他們承諾的，其權限固然沒有正確限定，隨着時代和國家而有多少的不同，然從大體上說來，在大多數的國家，可以說是等級會議，關於國王的立法權及課稅權是有同意的權能。

卽是若從其權限來說，那末，中世的等級會議，是稍稍和近世的議會相類似，可以說是由此發達，而成爲國民的議會底萌芽。

然在實際上，就只有英國一國是從中世的等級會議而發達爲真正的國民的議會，至於其他各國，則不是由等級會議的發達而產生近世的議會制度，等級會議或是完全消滅，或是有名無實，

其議會制度，不外乎是在法國革命以後，從新做做英國而造成的制度。

比如法國方面的「埃達節勒羅」是以一六一四年爲最後，不常召集，在完全意義之下的國王專制主義確立了。在德意志方面，在帝國方面和在侯領方面，關於這一點則完全取反對的趨勢，在帝國方面，皇帝的權力，逐漸衰落，特別是自威斯特非尼亞條約以後（一六四八年），差不多有名無實，政治的實權，完全在等級會議手上，名爲帝國，實則爲共和政治，到了十九世紀初年，便看見國家崩潰；反是，在侯領方面，專制主義則到處逐漸鞏固，在有力的諸侯之下，蘭德斯坦有完全沒有召集的，就是有幸而殘存的，然在政治上的實力，除了兩三個例外以外，已完全失掉了。

只有在英國方面，最初雖然不過是階級的會議，然却無論何時，都可以認爲全國國民的代表會議，在歐洲大陸專制主義盛極一時的十七八世紀時代，便已和國王的專權對抗，得到可以抑制專制而不可以侵犯的確定權限了。

由於同樣原因而成立的等族會議，在其他各國都不免於衰滅的運命，何以只有英國就發達而爲國民的議會？英國的歷史家繆爾（Ramsay Muir, National Self-Government, 1918）則將其原因

歸之於左列四點：

(一)其他各國的等級會議，都是純粹的地方會議，只熱心主張地方的利害，而於確立統一的國權上面有太大的障礙；反是，只有英國的等級會議，便完全沒有地方的分立底傾向，而其會議從當初起首便已發達而為全國的會議。

(二)再有比這個更重要的原因，即是在其他各國，階級的區別非常嚴重，其等級會議，是明白和其他會議區別的特別的特權階級所集聚；反是，只有英國，階級的區別不嚴，基於封建制度的人民之階級制度，在英國方面不像其他各國一樣常常確立，其結果：其等級會議，與其是開始即和其他各國那樣嚴格的意義之下的特權階級所集合，毋甯是具有近於國民的會議底性質，因此，便成容易發達而成為國民的會議底素因。

這第二點，法國的憲法學者葉斯曼也曾說過，他說：法國的埃達節勒羅，起初不過是於僧俗的貴族以外，使有特權的市府代表參加而已；反是，英國的巴力門，是於僧俗的貴族及市府的代表以外，連各州的代表也合併召集，起首便可以說是由全國的國民代表而成 (*Bismen, Elements de droit Constitutionnel Français et comparé*)。

(三)其他各國方面，隨着國王的中央集權底發達，而有強固的官僚之組織，地方政治也是放在官僚的支配之下，這便是對於國民的自治底發達，有莫大的障礙；反是，在英國方面，地方的職員 (Justices of the Peace)，是從地方紳士的當中選任，成了確定的習慣，其結果：第一，過於妨礙強有力的官僚政治底成立，第二，在國會所當選的地方代表，多半都是對於該地的地方政治富有經驗，或是現在在職的，因此，關於中央政府參預地方的事體，和國會交涉，是頂適當，第三，在國會所當選的人，因為本身富有地方政治的經驗，所以就是在國會方面，也沒有趨於空談的無理要求，這些事體，都是於促進國民的自治底發達方面極有利的。

(四)英國本是島國，不怕受外國的襲擊，因此，英王的國王沒有認為有花費莫大的費用而設置常備軍的必要，自用封建的組織以充國防之後，主要都是從自由人民當中徵募而來，以備國防，不是有以軍為業的常備軍。

這四點被繆爾列舉為助長英國議會制度發達的主要原因。他說：國王即沒有以軍為職業的軍人而成的常備軍，即是國王缺乏強行專制的權力底手段之義；因為沒有組織的軍隊，沒有中央的官僚，所以國王除了表同情於國民以外，沒有傍的路走。至於國民當中有政治的活力底部分——

地方紳士，基於其在地方政治的經驗，在大體上是充分能做國王的對手而不致有忝厥職，特別是英國對於外國的侵略克保安全的事體，更能充分使之克盡厥職，是大與有力。

其理由安在？因為在歐洲各國，自封建制度顛覆以後，國王的專制政治，到處受官僚和軍隊所擁護而發達，自十六世紀以後到十八世紀為止的時代，只有英國，就是從當初的等級會議當中發達而為真正所謂國民的議會制度；而這種議會制度，從十八世紀末期起到十九世紀打止，却是其他各國的模範。

三 英國方面議會制度的確立

在英國方面，到現今為止仍然繼續的由貴族院及衆議院兩院而成的議會制度的確立，是在第十四世紀。

貴族院的起源更早，這是從諾耳曼王朝時代的家臣會議發達而來。在英國的歷史家當中，有歡喜溯其起源於遠古的，比如傅歷門，便以為是從古日耳曼民族的民會而成爲薩克遜時代的威頓 (Wite agemot)，一直繼續到諾耳曼時代打止，遂發達而爲後世的貴族院 (Freeman, The Growth of the English Constitution)。但是，這個話却不爲今日一般的學者所承認。英國的貴族院，由于

諾耳曼的來征，便是將大陸風的封建制度輸入於英國的由來，起初是封建領主在國王宮廷以內的封臣會議，封臣是由國王受領封土的，所以同時又是地主會議。諾耳曼的諸王，實際上是行使專制的權力，這個封臣會議，也決沒有抑制主權的權限，到了第十二世紀的安鳩文王朝，國王想新訂重要的法律，或是想向封建家臣於常例的貢金以外，徵收臨時的課金，在這個時候，便有須得這個會議同意的習慣。在一二一五年使約翰王簽字的大憲章，便是保障國王於依照普通的封建法三個場合以外，徵課貢金，必須得這個會議的同意。

在大憲章上面，將這個會議叫做 *Commune Concilium regni*，這上面是規定 *Archbishops, Bishops, Abbots, Priors* 以及其他 *Major Barones*，應當一個一個的召集——在這裏被召集的，為高和僧大貴族，而小貴族 (*Minor Barones*) 不預焉。這或者有被人單叫做 *Concilium* 的，然從十三世紀的中頃起，*Parliament* (從一二四六年開始總看到有這種名稱的記載) 的名詞，便成了普通的名稱。

在第十三世紀的下半期，便增加和歷來的貴族會議相對立，而為後世衆議院的萌芽底分子了。據史太朴 (*Stubbs, Constitutional History, Ch. XV*) 說：從一二五四年開始，纔看到於貴族及

僧侶以外，命各州各選武士兩人使之參加會議的例子——亨利三世在一二六五年的時候，依從孟傅（Simon de Montfort）的意見，不僅只命各州各選武士兩人，而且於武士以外，再命二十一個市府各選市民兩人使之參加會議；因此，英國普通一般都把孟傅叫做衆議院的創造者。同樣的例子，固然還是在一二七三年，一二七五年，一二八三年等，循環不已的重演，然在愛多亞一世在一二九五年所召集的會議裏面，總祇於僧侶貴族之外，使僧侶團，各州的武士，市府的代表等全體分子，一一參加會議，英國人普通把牠叫做「典型國會」（Model Parliament）。

典型國會固然是集合各階級於一堂，略略可以說完全能夠代表全國國民，關於這一點，是後世議會的模範，然而英國的議會確定爲後世兩院制度之形態的，則在四十年以後。

起初愛多亞一世在召集所謂典型國會的時候，固曾豫想是和其他各國的三族會議一樣，然在英國方面，貴族，僧侶，平民，這三個階級的界限却不曾明白區分。據史太朴說：最初或是集合一切階級於一堂，共同決議一切事件；或是（一）高僧及貴族，（二）下級僧侶團，（三）各州武士，（四）市府的代表，這四個階級，各自在另外一個屋裏開會，決議各自所應當負擔的資金的比例。至於確定將牠分爲貴族院和衆議院兩院，主要是基於左列兩樁事情：

其一，除了高僧(Archbishops Bishops)以外，一般僧侶團體，完全退出會議——這是由於僧侶這一個階級不願和其他階級一樣，被國王要求貢金。國王召集國會的主要目的，是在要求貢金的承諾，然而僧侶團體則另有僧侶會議(Convoation)的制度，和許決羅馬法皇課稅的事體一起，連對於國王的貢金，也有自動的決議底例子。僧侶既不願拋棄這種特權，國王也沒有強迫要求的理由，僧侶便成了一個特殊階級，完全脫離會議了。

其二，在僧侶階級完全不參加國會之後，一方面高僧和貴族，仍然在歷來的 *Curia Regia* 裏面，常常共同集會，因此，在國會裏面也共同成爲一院，是自然而然的；同時在他方面，各州的武士和市府的代表之間，既沒有明確地階級意識底區別，而在承認國王課金這一樁事體上又有共同的利害，因此，共同成爲一院，也是自然而然的。

英國的國會，由於這樣的理由，在第十四紀的前半期，便已分爲兩院；據史太朴考證：兩院各自開議之最初的明白記載，是在一三三二年。

英國議會的兩院制度底形態，在第十四紀的時候便已經確定，這雖然有多少變遷，然在大體上却是照樣流傳到於今。

這樣成立的議會，究竟有些甚麼權限？第一，自開始以來所保有的最重要權限，便是對於租稅的承諾權。就是在前面所說的大憲章當中，所列舉的 *Commune concinnu* 的權限，也只限於課稅這一樁事體。而同樣的宣言，後來無論那一個國王，都會屢屢照抄了。起初關於依照舊習慣的封建法上底貢金，這一件事幹，並不要甚麼同意，只是在這以外來課稅，便須同意，然到一三四〇年愛多亞三世所頒佈的法律上面，關於一切的課稅，便明白宣言須要國會的同意。在這個法律上面，關於課稅的同意，還不會特別規定衆議院有重要地位，然進到第十四世紀以及第十五世紀，關於課稅便公然承認衆議院有主要的同意權。

基於對課稅有同意的權能，再關於賦稅的用途，發生監督的權能，便成了當然的事體——這即是議決歲出預算 (*Appropriation of supplies*) 的權能。然關於歲出的議決權成爲議會確定的權能，是在稍後的時代，雖然在第十五世紀的蘭嘉司塔王朝時代，業已發其端緒，然在約克王朝以及條達王朝時代，則完全不能施行，到了第十七世紀纔祇成爲確定的原則。

第二，關於立法權，從舊 *Commune concinna* 的時代起首，凡在國王想要從新立法的時候，便有交該會議審議的習慣，業已在前面說過了。自各州及市府的代表參加會議以後，也還是和從

前一様，只向高僧貴族諮詢，然沒有好久，從第十四世紀的初頭起，便有要得庶民同意的例子。然而這還是在國王方面專有提案權，凡在國王想要立法的時候，只是求貴族院及衆議院的同意而已。至於關於立法要使之完全成爲議會的權限，便連議會方面也一定要得到立法的提案權。英國的議會關於立法有提案權，是從對於國王的請願權發軔。

人民得向國王請願，老早便已承認了。從貴族院和衆議院的兩院確立以後，兩院便自行受理人民的請願，除了將人民的請願交付審查認爲適當而向國王提出以外，衆議院也用全院議員的名義，自行提出請願書了。這在是關於立法的請願底時候，便具有立法的提案底意義。但是在這是單純的請願底時候，國王採納與否？是沒有甚麼保障，就是採納，然其規定的文字，也是不和議會所希望的一樣。衆議院要求必須採納其請願的有力之武器，便是享有對於課稅的承諾權；利用這種武器，如果不採納其請願，便拒絕租稅的承諾，使國王以書面宣言採納其請願，因此，使立法的提案有確實的效果了。自第十六世紀中頃亨利六世的時代以後，便變更歷來請願的形式，而直接開起草法律案的例子，這個法律案在通過於兩院而向國王提出的時候，國王不完全拒絕，而其內容也不加以何等變更，直照樣作爲確定的法律（Statute）了。議會有成爲立法部的權限，於

是便確定了。

四 英國的議會制度在第十六世以後的發達

英國的議會制度，略如上述，其兩院制度的形態，其有立法部的權限，從第十四世紀起到第十五世紀止的當中，業已確立；然而議會不僅只有立法的權限，而且有支配國家一般政治的勢力，特別是政府要由議會支配，議會能夠左右政府的進退，是一六八八年所謂「名譽革命」(Glorious Revolution)以後的事體。

在第十六世紀條達王朝時代，就是在英國方面，也是叫做專制王權的時代；然這決不是指國王藐視國會的意思，却是指國會充分信任國王，凡國王所想要做的，國會便常常從順他，翊贊他的意思。在亨利八世的時代，國會將一切立法都聽憑國王，并通過國王所發的勅令和法律有同等效力的法案。

到了司徒雅特王朝時代，事情便完全變更了。查理斯一世固守君權神授的思想，長時間和國會互相爭執，於是釀成斐理坦的內戰，國王被弑，英國便一時在克倫威爾統治之下，成爲共和政體了；後來支配美國革命的國民主權及天賦人權的思想，即是支配這個時候英國革命的思想。然

在固定君主政體歷史的英國，這個思想，却不能長久維持其地位；克倫威爾去世沒有好久，司徒雅特王朝便被恢復，國王還是主張神授的權力，再和國會爭執，結果，釀成一六八八年第二次革命。國會宣言詹姆士二世退位，歡迎奧倫吉公威廉和公妃梅理同卽王位，議決權利與章（Bill of Rights），得到國王的認可了；這即是英國人的所謂「名譽革命」。

這一六八八年的革命，是在英國的議會制度史上開一新紀元，在近代意義上的議會權限，由此纔祇可以說是真正確定。

當時的革命指導者，不是想使議會直接支配一國的政權，左右政府的進退；却是想使政府和立法部互相對立，在 Act of Settlement 當中，會規定：國王下面的有給官吏，無論何人都不得兼任衆議院的議員；這是恐怕官吏同時兼任議員，使國王在議會方面有失當的勢力。不消說，議會對於政府應當有優越的勢力，是在權利典章上面所明確担保的：議會第一有議決一國歲出歲入的權限，由于拒絕歲入，遂使政府不能不服從議會的要求；第二由于將軍備條例的效力以一年爲限，議會便將軍備放在自己的支配之下。至於議會關於一國政治應當有最高的勢力，固然業已確實担保，然而關於政治的實行，議會自己做支配人，却完全不和他們所期待的一樣，是和孟德斯鳩後

來指示英國憲的法特色一樣：將保持權力的分立，當做他們的主義。

實際的經過究竟怎樣？議會不僅是立法府，同時還是組織政府之直接原動力，一國政治之直接支配者；這即是所謂議會內閣（Parliamentary Government）的制度，這種制度不僅是英國制度頂顯著的特徵，而且對於其他各國也有很大的影響。

然而這既不是基於理論上的要求而成立，也不是如政治家起初所豫期的一樣而成立；是基於偶然的事情而成立的。

英國在革命當時的支配階級，便已分成兩黨：即 Whigs 和 Tories（譯者按：有人譯作民黨和王黨即是後來自由黨保守黨的化身。）而革命的成功，主要是由 Whigs 黨的勢力得到的，因此，革命以後政治上的各種機關，差不多都由 Whigs 黨獨佔了。Whigs 黨不僅只在貴族院方面有壓倒的大勢力，就是在衆議院方面，有時也用不正當的手段常常得到多數，就是在政府的組織方面，在威廉三世的朝代，也曾一度明白的組成 Whigs 黨內閣了。政黨內閣制成爲確定不移的原則，固然還是比較很後的事體，到第十八世紀的第八十年爲止，非政黨內閣雖然有時曾經實現，然而政黨內閣的端緒，至少在革命以後沒有許久，在威廉三世的時代，業已開了。不僅此也，在威廉

三世及安思女王的朝代，國王會親臨開議而爲內閣的主席，反是，自佐治一世以後，曾經有過不懂英語的德國人做英國的皇帝，自後的國王便變成完全不出席開議的習慣，開內閣獨立開會決定一國的一切政策，然後由內閣的主席奏請裁可的例子；政治的實權便由國王移到內閣，而內閣則操縱衆議院，由於受其多數的援助而得以保持其地位。因爲和議會交涉，是大臣最主要的任務之一，所以國務大臣必定是任何一院的議員底習慣，也隨着成立了。Act of Settlement 所規定的禁止官吏和議員兼職的規定，到看見其執行以前，在一七〇七年的時候，就業已廢止了。

這樣說來，議會內閣制絕不是基於思想的理論的根據，單是以政治上的實際情況和政治家的一時策略爲原因，而在英國的政治上樹很深的根基，成爲一國政治組織的中心。議會在國內一切政治上能夠行使有效的監督，政府則不絕受議會的批判；如果政府不能夠得到議會多數的支持，便不能不辭職，便成了確定的習慣。這又對於內閣與以統一性，如果政府在受議會多數支持的當中，便得以安全保持其地位；而在英國方面，自民黨和王黨對立以來一直到最近爲止，常常有兩大政黨對峙，因此，一度得到議會的多數，那末，其多數便不容易失掉，跟着對於內閣予以某種程度的安定了。內閣的統一和安定，便是得以施行有力量的政治之最要條件，這是在有效

的國民監督之下施行的，這即是由英國的議會內閣制所贏得的结果；而這便是在英國方面成爲近來政治組織不可變動的原則之所以然。

英國的議會制度，從第十九世紀起到第二十世紀，還有許多地方發生重要的變革；就中學其重要的，得爲左列三點：

其一，以一八三二年的選舉法改正爲第一著，一直到世界大戰以後一九一八年及一九二七年的普通選舉法爲止的幾次改正選舉法，因此，議會由大地主的性質一變而爲真正之民主的議會。在一八三二年以前，議會在貴族院固不消說，是在地主的勢力之下，就是在貴族院也是在地主的勢力之下，普通一般人將這個時代的英國叫做「地主寡頭政治」(Landowning oligarchy)的時代，便是基於這個理由。一八三二年的選舉法改正，便是使牠向真正平民政治向前進的第一步，到了第二十世紀，普通選舉的制度，纔祇將牠完成。現今的英國，凡屬成年以上的英國人，無論男女，都一律有選舉權，可以說衆議院是真正能代表全體國民的；關於其詳細情形，大概森江紫治在其所著「選舉制度論」上面敘述，此處姑且從略。(譯者按：本書爲日本評論社出版政治學全集之一，美濃部博士係擔任議會制度論，而森江博士則擔任選舉制度論。)

其二，關於貴族院和衆議院的關係，依照一九一一年的國會法；貴族院的權限是在法律上受限制的；關於這點，容在後面論兩院制度這一章上面去敘述。

其三，自進到二十世紀以後，因為勞動黨的勃興，於是英國傳統的兩大政黨主義竟被打破，成爲三黨鼎立的勢子，因此，在議會不佔多數的政黨，也能組織內閣，於是在議會內閣制上發生一個大變例。

就這各點來詳述，現今還不是適當的時地；我們下面就英國式的議會制度，怎樣普及於其他許多各國的源流，一察其大要。

第二節 議會制度的普及

第十八世紀的歐洲各國，除了英國以外，到處都是專制的君主政治底世界，然到十九世紀的下半期，除了土耳其和俄國以外，在歐洲全體的國家，沒有具備國民的議會的制度的，差不多完全沒有。

又怎樣發生這個變化？追溯其經濟的，社會的，以及思想的原因而論究，却離開了本書的範

圖；現在所想要敘述的，只是就表現於外形的事實，摘記從第十八世紀起到第十九世紀為止使議會制度普及於世界各國的最顯著事體而已。

一 北美合衆國及其各邦的憲法

從第十八世紀的末期起到第十九世紀為止，普及於世界各國的議會制度，固然是以英國的制度爲模範，然與其說是英國的制度直接傳播於他國，毋甯說還是有其他有力的原因，——自由主義的熱情刺擊於歐洲各國一般人心而發生的結果。英國的議會制度，是基於英國本身所特有的事情，經過幾百年的歷史而自行發達的，不是基於何等理論的根據，是純粹歷史的產物；因此之故，如果沒有別的刺擊，而爲一國單獨傳統所支配的制度，就是這樣影響到世界各國，大概是沒有的。至於議會制度普及於世界之主要原因，大抵可以列舉下列兩個：其一，起於大西洋彼岸的美國革命；其二，比這個更爲直接的原因，——法國革命。

美國的革命，在某種意義上，可以說是在英國式之純粹的實際的沒有理論根據底傳統的制度的發達和基於法國式之純粹的哲學的理論，而想破壞一切舊習慣樹立新制度的革命底當中。在一方面這是基於美國的殖民從其母國傳來的習慣；他們從開始建設殖民地的時候起，在廣汎的範圍

上業已承認自治權，依照母國的習慣，從革命以前起，便已有完全自治的組織了；由革命而樹立的許多新制度，大部分不外是基於他們本身的過去經驗，或是基於母國的習慣。然在他一方面，他們在其思想方面，是基於新大陸的特殊情況，不但比母國更爲民主，而且受洛克(John Locke)以及該時代的哲學家的影響，關於國家契約說，國民主權說，天賦人權說等等哲學的理想，有堅強的信念，而這由革命便影響到新制度上面，是不消說的事體。

美國革命的結果，在新大陸方面所樹立的制度，在其根抵上，主要雖然是從母國所傳來的，然在許多地方，却又是基於母國所不會看見新思想，而建立很新的制度。

第一，其顯著的便是聯邦制度，從新成爲獨立國的十三州，固然是到種程度爲止維持其獨立國的地位，然其全體却互相聯合而造成一個大國家；這是國家完全很新的形態，可以說是從多數國家結合而成的複合的國家。十三州各自保持其獨立，極爲熱心，起初不過只是造成國際的聯合，然其聯合過於薄弱，因爲不能實行共同的目的，於是依照一七八七年及一七八九年的合衆國憲法，而將其聯合變更，其本身成爲一個國家，然爲其構成員的十三州，不單只使之成爲單純的地方團體，除了外交以及其他特別規定爲合衆國的權限以外，而且將關於內治，也使之有獨立處

理的權限；這是將分立主義和統一主義巧爲調和，自第十九世紀以後成爲聯邦制度的，無論歐洲也好，無論新大陸也好，固然是層出不窮，然最初供給聯邦制度之先例的，則爲北美合衆國。

第二，將成文之統一的法典規定爲一國根本大法的憲法，這是和普通法律區別，不能用普通立法的手續來制定變更的，也是美國提示世界以先例的。在英國方面所稱爲憲法的，單是傳統的習慣底積集，除了斷片的法律之外，統一的用成文來規定的，却是沒有；由美國革命以後，在世界歷史上纔祇看見有成文憲法的出現。首先創成的是各州的憲法，十三州各自定有憲法，其次，合衆國本身也定有憲法了。作憲法之根本思想，是國家契約說，國家是由國民的契約而成立，憲法卽是其契約的約款，因此，便想用明確的條文來規定其約款；因爲是國家契約的條款，所以憲法的制定變更，便不能夠依賴普通的立法機關去做。立法權是國家契約的結果而纔祇造成，所以契約條款的憲法，也不能規定其本身，憲法只有由國民本身或是特別爲達到其目的而選出的代表，纔能制定變更。美國人把憲法和普通的立法區別，或是由全體國民投票，或是在特別的「憲法會議」(Convention)席上制定，便是基於這個思想。

第三，主權屬於國民的思想也是近世在美國開始實現的，然自第十九世紀以後，更予世界歷

史以偉大的影響。英國的國會，起初是萌芽於是國王的顧問機關，進而成爲抑制王權專制的機關，雖然在政治上有最優越的勢力，然國民在法律上自有主權的事體，却不會想到，因此，國會不是代表其本身主權的，却是國王和國會同時保有主權的；反是，美國在建國的當初，便已完全沒有發生所謂君主主權思想的餘地，國家一切的權力，都發源於國民，業已承認爲絕對的原理了。純粹形態的民主政體，自希臘滅亡以後經過一千九百年，然後纔在美國方面實現，不過這不是和希臘一樣的市府國家，是將一大民族統一的大國家，能夠在這樣大的國家方面樹立民主政體，美國確實是在世界歷史上開最初的例子。這件事體的主要原因，恐怕是在歷來歷史上的大國家是常由於武力的征服國家，只有美國便是文化業已進於高度，尊重自由最強的民族，脫離從來的隸屬關係而從新形成獨立的國家罷。其原因無論在那裏，然這種民主的理想最初的實驗，贏得這樣光榮的成功，對於歐洲一般人心上予以很大的影響，是不待說，而其影響，特別是表現法國革命，關於這事，容在後面敘述。

第四，承認個人的天賦權利：不能憑國家的權力來侵害，也是在英國所不能看見的思想，而在美國開始實現的。在英國方面是法律萬能，無論甚麼事體沒有不能規定的；反是，在美國方

面，則各個人同時都享有神所賜予的不可奪取之某種權利，這等權利是在法律的上面，決不能夠濫立法權來侵犯的。這是各個人人生而平等，各個人人生而享有生命，自由，財產安全的權利，一國的立法權，受了各個人這等權利不可侵犯的限制，而其限制，是由憲法規定的；這即是成各州憲法主要之一的所謂「權利宣言」(Declaration of Right) 如果法律違反憲法，那末，法院便能夠宣佈這種法律無效——即是法院對於立法權是有擁護人民在憲法上的權利之任務。

第五：承認立法權行政權，(普通稱爲執行權(Executive power))，以及司法權的分立，三權各守其分，不相侵犯，這也是美國憲法和英國憲法頂顯著不同的特色。在英國方面，議會不僅是立法的機關，而且直接支配一國的政治，批判及監督政府的政治設施，而又有左右政府進退的權能，反是；在美國方面，無論各邦的憲法也好，無論合衆國的憲法也好，在確實保證個人的權利方面，是受孟德斯鳩理論的影響——使權力和權力對立，由於其互相牽制以防止權力的專橫，取嚴格的三權分立主義，不單只有議會代表國民的主權，舉凡立法部，行政部以及法院，都是代表國民，互相對立，使各自分擔主權的一部；其結果，美國的議會，無論國會也好，無論各邦的議會也好，都是和英國不同，對於政府沒有批判監督之權，也沒有左右政府進退的權力。政府的部

長，固然不能夠做議會的議員，連出席發言的權能都沒有。政府對於議會的議決案，除了得要求再議（*Suspensive veto power*）以外，完全不能夠參預立法的事體，政府和議會，完全在沒有關涉的地位。

由美國革命所造成的新國家組織，和英國不同的最顯著底特色，大抵就是在上列幾點。

這等特色的結果，在合衆國及各邦所設的議會制度，在其根本上是基於英本國的傳統，特別是合衆國和各邦一律都是採用兩院制度，固然是基於權力互相抑制的思想，然主要是受美國傳統的影響，是毫無可疑的。但是在其他許多點上，美國的議會制度和英國的議會，則又有特別不同的地方。

第一，像英國那樣的貴族院制度，在主張完全平等主義，不承認貴族制度的美國方面，是不能夠存在的。美國各邦固然都是可以說是採用兩院制度，然其兩院等是由國民的公選組織而成，可以說兩院都是和衆議院相當；其所不同的地方，只有兩院中的一院（這一院一般通稱爲參議院 *Senate*），比其他一院的議員人數少些，而其所選出的選舉區域要寬廣些。

第二，合衆國的議會（*Congress*），固然等是由參議院及衆議院兩院而成，然而基於其聯邦的

性質，和各邦是有異有組織的必要——參議院不單只議員人數比衆議院少，而衆議院是由合衆國全體人民所選出的議員組織而成的；反是，參議院的議員，則有代表各邦的性質，不拘邦的大小，由各邦各選兩人以組織之。

第三，在議會的權限以及議會和政府的關係上特別和英國議會不同的事體，業已在前面說過，不再贅述。

二 法國革命和其成果

英國及美國對於以議會制度為中心的近代的國家組織底普及上大有貢獻，業已在前面說過，不過英國固不消說，就是在美國方面，國民是有長時間自治的經驗，其議會制度，是多年歷史的成果，基於一國所特有的歷史而發達的制度，對於歷史不同的其他各國，是不能直接有很大的傳播力。因此，在第十九世紀中使歐洲各國捲入自由主義的潮流，以至成為改造其國家組織的直接原動力，不是在議會制度的祖國之英國或美國，便不能不在別處去求；這即是法國，法國不是完全基於本國特有歷史的事情，而乃基於純粹的理想主義底信念，一旦把其國家組織從根本上顛覆，是將其所信仰的哲理照樣實現的國家。而這種基於理想主義的事體。就是對於其他歐洲各國

人民的中間，也有喚起同樣宗教的感情底力量。

法國發生革命的重要原因：第一，極端中央集權化之專利的官僚政治底腐敗無能和一般人民對於牠的不滿，第二，封建制度的遺物之階級的特性和隨着牠發生的階級間底齟齬，第三，王室的財政窮乏和由此而生的苛捐雜稅底謀求以及基於階級的特權而生的課稅底不公平，第四，由第十八世紀的自然哲學特別是由孟德斯鳩及盧梭傳來的政治思想底普及，第五，受美國革命的影響（法國人從一七七八年起到一七八二年止援助獨立戰爭，和美國人同時從事戰爭）。

在一七八九年的時候，路易十六的財政業已發生破綻至於不可救藥，因為要求國民的援助，於是在萬不得已而再行召集在一百七十五年之間所不常召集的 États-généraux 的時候，而長期繼續的革命底烽焰，便得到不可遏抑之勢而立即爆發的機會了。États-généraux 不過是第三階級的一院底會議，沒有幾時便將一切權力握在自己的掌握之中，自稱為國民會議，使法國成爲正義和自由的國家，憑熱心和真情而從事銳意改造的事業。

革命政治家所從事改造特別重要的，是在下列三點：第一，議決嚴肅的「人權宣言書」，將各人所不可奪的權利和國家的正當任務，用成文的法律形式而規定而公佈了；這雖然用抽象的空

洞文字而把哲學的理想照樣寫成法律條文，不適於實行，然却作爲新時代國家的指南針，對於歐洲其他各國有極大的影響；第二，將一切階級的，宗教的或地方的特權，一旦完全廢棄；不但只將關於公職，關於課稅，抑或關於刑罰等等從來所施行的一切特權撤廢，而且連舊時所保存的貴族稱號，都禁止了，各個人在法律之前平等的思想，完全實行；第三，基於民主主義的思想而改造國家組織。這是對於本篇的主要問題，有直接關係，跟着還有多少詳細敘述之必要。

法國在革命時代所制定的憲法有三：(1)一七九一年九月三日的憲法，(2)一七九三年六月二十四日的憲法，(3)共和歷三年的憲法。

(一)一七九一年的憲法，在名義上雖然維持王政，然而國王不僅只是行政權的首長而已，而且連國王固有的權能也不能保存，只是把國王看做國民的代表者，其權能是由國民委任的，因此，充滿國民主權的思想。設一院制的議會(T'Assemblée nationale législative)作爲立法部。究竟是採取一院制還是採取兩院制？固然成爲長期議論的目的，然而憲法議會終於決定採取一院制；這固然是由於國民的公選，然却不是國民直接選舉議員，是採用兩重選舉的方法。選舉權不是普通選舉，必須要輕微的納稅資格；議會的任期爲兩年，是常設的，除了自行停會之外是不閉會

的。關於議會和政府的關係，是和美國約略相同，以三權分立主義為基礎，立法權屬於議會，國王沒有法律的提案權，也沒有解散議會的權能。國王雖然只有停止的拒絕權，即是國王能夠拒絕議會的議決到第二次為止，然在第三次的時候，如果議決案三次同樣，便不能夠拒絕。政府的部長，專由國王任免，同是部長不得兼任議員，雖然和美國相同，但是和美國不同的地方，便是承認部長能夠出席於議會發言，並承認議會關於部長的失政得以上奏於國王，關於這一點，是在三權分立主義上造成多少的變例。

(一)一七九三年的憲法，普通稱為賈可賓憲法(Jacobine Constitution)，其特色是在貫徹極端的民主主義的思想。後來在瑞士實行，以及在二十世紀的時候，普及於其他各國的國民投票的制度，在這個憲法上業已採用，不僅只有憲法本身是由全體國民投票，就是關於一般立法，也是規定經議會議決之後，須經國民投票（但是這個憲法因為完全沒有實施而被廢棄，所以立法的國民投票，一度也不會實行）。立法議會是一院制，任期是一年，是常設的；每年七月一日開會，翌年全部改選，採用普通選舉，凡屬二十一歲以上的男子，一律有選舉權，並且是直接選舉。行政權是任之於二十四人的合議體，使某一入為大總統，為行政權的首長，這大概還是留有君主政

體的痕跡。執政政府 (Conseil executif) 的任期爲二年，是立法議會從各縣的選舉會當中推荐一名爲候補人當中來選舉的。雖然維持權力分立主義，但是政府人員無論何時都能在議會出席發言，又從議會方面彈劾政府的事體，也被承認了。這個憲法固然是由國民投票而得到大多數的贊成而決定的，但是在沒有實施以前便已經中止，而着手制定新憲法了。

(三) 共和歷三年的憲法，是和一七九一年的憲法相類似，只是用共和政體來代替王政，其他還加以許多的修正，使之適於實行。這同是以國民主權主義及三權分立主義爲基礎；立法議會分爲兩院：一爲五百院 (Conseil des Cinq-Cents)，一爲元老院 (Conseil des Anciens)；兩院都是由兩重選舉由國民公選組織而成的。兩院組織不同的地方，只是在議員人數的多寡 (五百院五百人，元老院二百五十人，) 和被選資格的差異 (五百院是年滿三十歲以上，在國內居住十年的；元老院則爲年滿四十歲以上，已婚，國內居住十五年的)。在權限上則兩院特別不同；關於立法的提案權，只有五百院享有；元老院既沒有提案權，也沒有修正權，只有關於五百院所議決的法律全部能決定可否而已。選舉權不是普通選舉，是和一七九一年的憲法相同，不過以比較從前更爲輕微的納稅資格爲必要條件。設以五人組織而成的執政政府 (Directoire executif) 任期五年，每年

只有一人退任，非再經過五年，不得再行被選。其選舉機關是在立法會議，在五百院當中選定候補人十人，元老院便從這當中決定選任一人，但是在實際上，五百院業已規定決定的候補者了。關於執政府和議會的關係，是完全貫徹權力分立主義，執政府既沒有法律的提案權，也沒有拒絕權；至於沒有解散議會的權限，更不消說。議會方面對於政府，只能求用書面說明，及向法院提起公訴；不能求政府人員的出席，或質問其責任。

法國在革命時代憲法的大要，業已如上所述。這是直將到這個時代為止經過幾百年歷史的專制的君主政體一旦推翻，而想即刻實現民主主義的理想，其變化過於突兀，過於過激，在關於自治的政治完全沒有經驗的法國人之間，不能夠看到成功，是當然的事體；法國革命和美國革命不同的主要特徵，便是在這一點。由法國革命所企圖的國家組織底改造，在其內容上固然和美國的新制度充分相像，不過在美國方面，民主主義之歷史的及社會的基礎，業已完全具備，人民有自治的長期經驗，慣於由討論和妥協的政治，這便是美國民主政治得以成功的所以然；在法國方面則完全和他相反，關於民主政體既沒有歷史的基礎，也沒有人民的經驗，忽然之間想實現民主政體的理想，其結果；只有紛亂和騷擾，不能直接由於革命而樹立永久的新制度。

共和歷三年的憲法，被拿破侖於共和歷八年十二月二日的鎮壓手段所廢棄，而代之以十二月二十二日的憲法。這個憲法雖然是以任期十年的三個執政所組織的政府（*Consulat*）為行政首長，但是主要權能則專屬於第一執政；即以拿破侖為第一執政。名義上雖然還維持民主權主義，保存立法議會的制度，但是議會不由國民公選，其權能也很有限，離英國式的議會制度頗遠。在共和歷十年的時候，便由國民投票決定拿破侖為終身執政；在共和歷十二年的時候，再用國民投票決定拿破侖為世襲皇帝。由於國民投票決定，在外表上雖然還維持民主權主義，然和一七九三年的憲法用條文的形式交國民投票相反，在這個時地，只用「拿破侖可不可做終身的執政？」「拿破侖及其子孫可不可做世襲的皇帝？」的形式，來交國民投票，至於憲法本身不但未付表決，而且自執政政府以來，在事實上業已近於君主政體，始作了世襲的皇帝，這便在法律上也可以明白認為是君主政體了。不過國民主權的理想，在名義上還沒有完全被其廢棄，在帝政憲法第一條上面會說：共和國的政治，委任之於皇帝；皇帝有 *Empereur des Français* 的稱號，以此維持共和國的名義。立法議會的制度，雖然還是保存，然其實權則次第衰落，完全可以說是專制的君主政體。

法國革命雖然沒有直接使自由主義的政治確立於法國本身，然而法國革命及於後代世界上的自由主義發達底影響却極爲偉大。固然在第十九世紀中歐洲各國之所以採用議會制度，決不是基於法國革命的影響，此外還有種種有力的原因，其最重要的原因，是經濟情況的變化特別是工業資本家以及工業勞動者的勃興，然而十九世紀最顯著現象之普遍的自由主義運動，得到法國革命頂大的刺擊，是毫不容疑的事體。

三 法國在王政回復以後的憲政的變遷

在一八四八年的時候，由於拿破侖的沒落，蒲魯崩王朝再卽法國的王位，革命時代國民主權的理想，雖然完全被其拋棄，然而溫和的議會制度，還是維持着，對於將來憲法的發達上造成新基礎。一八一四年六月四日路易十八世的憲法，是以國王主權爲基礎而頒佈的國王欽定憲法（實際上是由帝政時代所殘存的議會而造成的），在其內容上是模倣英國的制度，設兩院制度的議會：其一爲參議院（Chambre des Pairs），是由王族，世襲的貴族及終身的勅任議員而組成的；其他卽爲衆議院（Chambre des députés）是由國民公選的。其選舉雖然是直接選舉，然其選舉權則極受限制（一年須納三百法郎的直接國稅），連中產階級都被除外了。兩院有對等的權限，只是關

於租稅法，衆議院有先議之權而已。議會內閣的制度，也是在這個憲法之下開始採用於法國；在憲法上固然沒有直接規定，然在條文上面，規定政府的部長，同時得爲議會某一院的議員，又隨時得出席到議會發言，以及國王得以解散衆議院，不過這等規定在實際上使國王不得已而以衆議院爲基礎來組織內閣，極爲充分；在路易十八世的朝代之間，大略是以議會的信賴爲基礎的內閣爲常例。到了查耳十世的朝代，則將這個常則破壞，和議會互相爭持，企圖不得議會的同意而用單純的勅令來改正憲法，其結果，演成一八三〇年七月的第二次革命，蒲魯崩王朝被倒，奧理安王朝代之而起。

一八三〇年八月十四日路易菲立布的憲法，不是和一八一四年的憲法一樣——欽定憲法，取由於國王的恩賜與人民的形式，是取國王和人民之間誓約的形式，國王嚴肅宣誓遵守憲法，在這一點是顯著地採用民主主義的精神。關於議會制度，雖然維持歷來的制度，然將選舉權擴張（於將三百法郎減爲二百法郎之外，凡學士會會員，醫生，律師，在職的大學教授，只要一百分法郎便已足矣，）使稍微富裕的中產階級，都得參預政權，又由一八三一年的法律，將貴族的世襲制度廢止了。

不過這種比較進步的憲法，還是不能使迸發發醇的自由主義精神和新興的勞動階級滿足，於一八四八年二月在巴黎所起的第三革命，忽然使奧理安王朝倒台，而樹立第二共和政治了。

一八四八年十一月四日第二共和政府的憲法，再行恢復第一革命時代的主義，以國民主權主義和權力分立主義為基礎，承認直接，秘密，平等，普遍的選舉權，凡年滿二十一歲以上的男子，都一律使之有參政權了。議會是一院制，由七百五十人組成，任期定為三年。行政權的首長，是大總統一人，同是由國民直接普選的，其任期為四年。議會內閣制被廢棄，禁止有給的官吏同時兼任議員，政府和議會，互相分立。

由於一八四八年革命的共和制度底再興，其成立過於急激，而其沒落也很迅速。由此所得到唯一永久的結果，便是普選制，這一直到現今為止，雖然成了確定不變的原則，然而這同時又是使共和制度本身崩壞的原因。由普選所選出的第一次大總統路易拿破侖，由於一八五一年的鎮壓手段而將議會解散，關於將大總統的任期延長十年的事體交國民投票，得到大多數的票決，再到一八五二年的時候，再由第二次國民投票，決定路易拿破侖為世襲皇帝。這毫無容疑是普選制度下的結果，雖然是拿破侖的魔力和官僚的干涉以及教會的擁護，而成為極端的獨裁壓抑的政治，然

却是使無知無識的大多數農民擁護拿破侖三世的專制政治。

拿破侖三世於一八七〇年爲普魯士所敗，在雪丹爲俘虜，假政府便從新由普選來組織國民議會，國民議會從一八七一年起到七五年爲止，經過長期的躊躇，遂使一八七五年第三共和政府的憲法成立；這即是現今的法國的憲法。

四 其他歐洲各國的議會制度

以上關於法國的憲法之所以費了比較很多的頁數底緣故，因爲在十九世紀當中關於歐洲各國議會制度的普及，是受法國爲其先導者的最大影響。

關於其他歐洲各國，沒有一一論述之必要，現在只就這當中的幾個重要國家，簡單說一說。

(一) 瑞士 瑞士是在歐洲各國當中民主政體之歷史的基礎最穩固，同時又是在現今施行最純粹形態的民主政體底國家。

瑞士之所以成爲現今聯邦的形態，是自一八四八年由二十二邦而成立的。在二十二邦當中，自中世紀以來即不受任何諸侯的支配，保持半獨立的狀態。在第十三世的末期（一二九一年），便有深山中間的三個小邦（*Uri, Schwyz, Nidwalden*）爲對付諸侯的壓迫，結合防禦同盟了。他們在

名義上雖然屬於德意志皇帝之下，然在實際上則由自己的民會以經營完全的自治生活。在第十四世紀當中，還有其他的邦參加聯合，在一五一三年的時候，由於Aargau的加入便有十三邦了。在一六四八年的威斯特法里亞條約上面，承認該聯合為獨立的國家，就是在名義上也脫離了皇帝的主權。各邦內部的政治組織，各不相同，凡農村的邦，是由往時的公民總會以施行純粹的民主政體，如柏侖的都會地帶，則施行嚴格地少數政體；其他則多半參加少數政治的民主政體底要素。在法國革命的時候，瑞士為法軍所蹂躪，舊時的制度，全被破壞，在一七九八年的時候，由在法國保護之下構成中央集權的赫爾威蒂克共和國，然不能長久繼續，在一八〇三年的時候，由拿破侖再將牠改為聯合的憲法，便增加加入聯合的邦為十九個了。在一八一五年的維也納會議上保障瑞士永久中立，同時再承認三個邦參加三個聯合規約了。這個聯合規約，固然到一八四八年止為有效，然由同年的新憲法，便做北美合衆國的例子成為聯邦組織；這個憲法，在一八七四年的時候，再行全部改正；這在後來雖然有種種部分的修正，然到現今為止，仍為有效的聯邦憲法。各邦的政治組織，在大體上可以分為兩種：一為直接民主政體的組織，一採代議制度；屬於前者的是 Uri, Appenzell, Glarus, Unterwalden 各小邦。日耳曼民古俗的公民總會，現今仍然維持

着，將牠叫做 Landgemeinde。凡成年以上的男子，每年在平原集會一次，選舉邦長 (Landmann) 以及其他重要的職員，制定法律，議決邦的其他重要事件。其他稍大的邦，則都有代議制的憲法，其議會普通叫做 Grosser Rath，有的邦則叫做 Kantonnath 或 Landrath。這固然是由一八〇三年拿破侖的法律所業已承認的，然自拿破侖沒落以後，在各邦當中便有恢復少數政體的傾向，議會制度的形式，雖然維持着，然全部由國民直接選舉的則很少。使瑞士各邦憲法採取民主的代議制度底原因，主要是由於一八三〇年法國革命的刺擊。在從一八三〇年起到一八三四年爲止的當中，有許多邦都將憲法改正，議會除了極少的例外之外，都是由國民直接選舉而組成的。

(一) 西班牙 在歐洲大陸各國之中，受法國革命的影響，老早便有曇花一現之代議制度的憲法的，則爲西班牙。

西班牙在中世紀固然就有貴族，僧侶，及市府三族會議的 Cortes，然這在十六世紀當中，就已經失掉其一切實權了。

西班牙在一八〇八年時候爲拿破侖所征服，這時便在拿破侖保護之下制成一八〇八年七月六日的憲法，然這在真正的意義上是不能認爲國民的議會，並且又不能長久繼續；比這個重要的，

則爲自拿破侖死後，由於反抗拿破侖支配的國民所制定的一八一二年三月十九日的所謂 *Constitution* 憲法。這是模倣一八九一年的法國憲法；以權力分立主義爲基礎；設一院制的議會，國王關於立法，只有停止的不同意權而已。

然而這種民主的憲法，也只是時的一時；自菲爾第蘭王復任以後，便不肯承認這種憲法。在一八一〇年的時節，國王雖然由於革命軍的蜂起，不得已而承認於一時，然在一八二三年的時節，便得法國的援助，再行將牠廢棄，遂於一八二五年再行公然宣言爲專制君主主義。

至西班牙再行採用議會制度的，是在一八三四年以後的事蹟；後來又屢經修改憲法，現在則爲一八七六年六月三十日的憲法，還有效力；依照這個憲法：是將議會分爲兩院，由元老院和衆議院而組成的。

(三) 挪威 挪威的憲法，也是老早受法國革命的影響而作改的一例。牠是在一八一四年五月十七日公佈的，然在大體上還是維持至今。

老早所成立的憲法，和在一八一五年以後的時代所成立的各國憲法，實具有頗不相同的特色。其主要的是受一七九一年法國憲法的影響，抱權力分立的主義，立法權屬於議會；國王雖然

有否認權，然只以兩次爲限，如果在另行選舉的議會當中到三次爲止仍行可決同樣的法律案，那末，其決議仍然不待國王的同意而成爲法律。議會在真正的意義上不是兩院制，是分爲兩部集會的一院制。

(四)荷蘭 荷蘭由一八一五年維也納會議以後，承認以現在的領土爲王國，同時依照一八一五年八月二十四日的憲法而造成兩院制的議會；這主要是模倣一八一四年的法國王政憲法。

然在議會的組織方面，不但上院不是選舉只是由國王的欽命議員而成立的，就是下院也不是直接由國民選舉而組成，是在州會選舉出來的，在院舍的意義上不得謂之曰國民的議會。

至於荷蘭完全成爲立憲政體的國家，是受一八四八年法國二月革命的刺擊，由於一八四八年十一月三日的新憲法，便將議會(Generalstaat)的組織，根本的革新了；第一院將歷來由國王任命所組織的改爲由州會選舉了，第二院則將歷來在州會所選舉的改爲直接由國民選舉了。在完全意義上的代議制度，便從這時節開始。

(五)德意志 德意志各邦在一八一五年維也納會議以後受法國(特別是一八一四年的王政憲法)的影響，漸次採用立憲政治了。

採用這個制度最早的是在南德意志各國，例如巴威倫一八一八年五月二十八日的憲法，巴登一八一八年八月二十二日的憲法，威爾登堡一八一九年九月二十九日的憲法，赫遜一八二〇年十二月十七日的憲法，就是這樣。這等憲法，都是受一八一四年法國王政憲法的影響之最著者，是以一國主權屬於君主的主義為基礎，議會在組織方面，也還不能成為完全意義的國民的代議制度，舊時代的等級會議的要素，仍然殘剩着，而成為階級的組織；只能說是擬似立憲制度而已。

在一八三〇年的時代，北德意志各邦當中，也有受一八三〇年法國革命的影響而採用立憲制度了，克赫遜一八三一年一月五日的憲法，薩克遜一八三一年九月四日的憲法，漢諾瓦一八三九年九月二十六日的憲法，都是由此而起。這等憲法同是以君主主義為基礎，反對權力分立主義，明白宣言國家一切的權力，都歸君主一身掌握。

反是，在德意志的最大強國之普魯士方面，雖曾於一八一五年由國王的詔勅，公佈設置議會，然其公約却不久即葬送於反動的大勢當中；在其他各邦當中，雖然已經有了議會制度，然而專制主義還是仍然維持着。不過自一八三〇年起，到一八四八年為止，是民間要求自由主義的醞釀最烈的時代，其結果，遂發生一八四八年之國民的動搖了。

魯士在一八四八年的時候，國王迫於國民的要求，因為要議定憲法之故，便不得已而召集用普選所選出的議會了。這個議會雖然在同年五月在柏林開會，但是議會的進步的意見和政府的保守的思想，到底不能夠一致，政府遂於同年五月下令解散議會，同日用欽定憲法的形式，頒布政府自行起草的假憲法；這個假憲法繼續提出於其所選舉的議會，而交其審議了。

依照假憲法而成立的議會兩院，於一八四九年二月集會於巴黎，著手從事修正假憲法的審議，而政府再於同年四月下令解散下院，用緊急命令改正下院的選舉法，將歷來的平等普通選舉制度改爲所謂三級選舉的制度了。在根據這個新憲法所從新召集的議會裏面，決議假憲法的修正，其結果，將這個憲法頒布，即是一八五〇年一月三十一日的憲法，到一九一八年革命的時候爲止，仍然保有效力的，便是這個憲法。

(六)比利時 比利時一八三一年二月七日的憲法，在當時是比較最完整的憲法，也曾影響於其他各國，特別是一八五〇年的普普士憲法，是受其影響頂多的。

比利時在一八三〇年之從新和荷蘭分離而成爲獨立的國家，是受法國七月革命的刺擊。在同年十一月的時候，由假政府召集國民議會，到翌年二月爲止，將這個憲法議決；這個憲法雖然明

自宣言國民主權主義，但是，還是設世襲的國王，立法權由國王和兩個議院來行使。

(七)奧大利 奧大利之成爲立憲的國家組織，是比其他各國爲遲，是一八六二年以後的事體。先是一八四八年法國二月革命的影響，也會及於奧大利，特別是在首都維也納自由主義的運動勃發，就是皇帝也想樹立議會制度於一時，但是，沒有好久，便起了反動，再恢復到比較從前更加厲害的專制政治了。依照一八六一年二月二十六日的詔書（普通稱爲「二月詔書」*Februarpatent*），纔開始設立兩院制的議會，在形式上雖然樹立立憲制度，然而衆議院（*Abgeordnetenhaus*）的組織，恰和一八一五年以後的德意志各國一樣；仍然維持階級的組織，不能稱爲純粹的國民的議會。奧大利的議會之成爲近代的議會的形式，是在進到二十世紀以後，依照一九〇七年所改正的選舉法，取平等普通選舉，纔祇開始實行的。

(八)匈牙利 匈牙利中世紀的等級會議，恰和英國的等級會議一樣；成爲兩院制度，到十九世紀爲止仍然繼續存在，然到一八四八年纔開始變爲近代的議會。議會是由兩院組成的；其上院（*Magnatenrat*）在大體上是維持舊時的制度，以高僧及貴族組織之；下院（*Ständekammer*）的舊制，本是由小貴族及市府代表而成，現在則根本改造，將限制選舉變爲直接由國民選舉了。奧大利方

面的等級的組織，就是在一八六一年的改造以後還是維持着，反是，在匈牙利方面的等級的組織，則在一八四八年的時候，便已將階級的組織完全廢除了。

然而這一八四八年的法律，不能長期繼續，沒有許久再成爲專制政治；直到一八六五年的時候，和奧大利締訂協約以後，纔祇看到議會制度的確立。

(九)意大利 在意大利各國當中，只有薩爾提尼亞便是一八四八年民主運動的結果，確定的設立代議制度之唯一的國家。由薩爾提尼亞王亞爾培所頒佈的一八四八年三月四日的憲法，在大體上是模倣法國一八三〇年的憲法，設兩院制的議會，立法權是由國王和議會共同行使的。意大利到了一八七一年的時候，纔祇成爲統一的王國，於是薩爾提尼亞的憲法，便成爲全意大利的憲法了。

(十)丹抹 丹抹開始設立近代的議會制度，也是基於一八四八年的民主運動的刺擊底結果；一八四九年六月五日的憲法，纔開始設立兩院制的議會，以代替中世的等級會議。

(十一)瑞典 瑞典則比較稍後，由於一八六六年六月二十二日的憲法，纔開始成立近代的代議制度。

直到這時為止，瑞典方面的中世風味之等級會議，還是存在，而將牠分爲四院：貴族，僧侶，市民，農民四個階級，各自構成各別的合議體。一八六六年的憲法則將舊時的這種制度改變，而代之以兩院制的議會，上院以在州及州的區域以外的市代表組織；下院則由全體的國民代表組織。

第二章 議會制度的本質

第一節 國民代表的議會

議會制度的本質爲何？一言以蔽之：議會制度是關於設置全體國民（但不包含殖民地）在內，凡在一國統治組織的上面，內地之所以和殖民地有別的，通常便是殖民地或是自己有特別的議會，或是放在內地政府專制的支配之下；在內地的議會則不選出代表，因此，與其說議會是全體國民的代表，就毋甯說只是內地人民的代表底意義）代表的合議體，凡屬一國政治基礎的事體特別是立法，須經這種合議體決議的一國統治組織底制度。

其要點大抵爲下列二者：一爲議會須是代表全國國民的；二爲議會是一國政治的中心力量，只少一國的立法，須經其議決然後施行。

本節先論述其第一點，在下一節則論述第二點。

一 代表的觀念及其種類

所謂代表的觀念，是無論古今東西，在人類社會上成爲人類的普遍思想，似乎成爲社會所常存的；這是基於人類自然的天性，是由人類的意圖和人類得以自行實行其意圖的範圍不同而生的必然底思想。如果人類能夠自己實行其所要做的事，那末，便無所謂代表之必要；不過人類所想要做的範圍很寬，而又很多，都要自己一一做到，在事實上是不能，因爲要全其意圖的緣故，便必然發生使他人代做之必要。固然也有由於事體的性質，不能使他人代理的。比如使他人代爲勤勉，飲食，散步，自然是不能；至於對於外部發表意思，即令現在對外發表的他人而不是自己。如果指示甚麼方法而使他人來代替自己去，那末，對外部所發表的，自然能夠和本人所要發表的意思相同。何可故？勤勉，飲食，散步，是影響於本人的智能身體的動作，非本人自己去做，是不能夠達到目的，至於對外部發表意思，只由於使外部的人們，完全認識本人的意思，便能達到目的，所以不要本人去做，就是他人代爲發表，只要用何種方法使外部的人能夠認識本人的意思便已夠了。

以上所說，是就個人代表——即一個人代替其他一個人發表意思的時地而論的；然關於代表方面，還有其他一個時地；這即是所謂集團代表，是多數人成爲一大集團，在集團活動的時候，

由集團當中的一個人或少數人代表集團的全體發表全體的意思底時地，普通稱爲「總代」的，卽是這一類的代表。

這是在多數人集團當中，必要不可缺的，集團全體自行發表意思，在事實上是不可可能，因此，在這當中便有一個人或少數人代表全體發表意思；而這意思由外部認爲全體的意思。

因爲這樣，所以代表的觀念，無論個人代表也好，無論集團代表也好，是常爲人類社會上所承認的，決不是達到高度文化纔祇發生的觀念；反是，在文化很低的時代，代表的觀念，却比近代應用更爲寬汎——一方面關於個人代表，不僅祇承認一個人，代表其他一個人，而且以各種物件來代表人類，或是以人類代表死者的靈魂，及代表神意的例證，也很多，他一方面，關於集團代表，各個人不是集團之一員，而各個體有獨立人格的思想，是近代文化的產物，在古時則以爲各人是集團的一員，其一切行爲都是代表集團的例證也很多。日本到最近爲止，職業，財產，名譽，婚姻，都是在家的名義之下施行，不得憑個人的意思自由去做的。

代表是社會心理的觀念，決不是生理的物質的現象。如果從生理的物質的見地來說，那末，代表者的行爲，是代表者自身的行爲，不能夠成爲本人的行爲，只是在社會心理的認識上面，以

爲這是本人的行爲；換一句話說，這只是屬於社會心理世界的思想上底存在，不是屬於自然科學世界的生理上底現象。然而決不能將牠當做單純的擬制；所謂擬制，是在社會的認識上沒有根據之虛僞的假定；代表的觀念，不是這樣人爲的假定，是爲社會上一般所認識的思想。

代表是社會心理上的觀念，同時，又是法律上的觀念。法不外乎是基於社會心理之意思的規律，所以社會心理所認識的觀念，即是法所認識的觀念，是當然的事體。只是社會心理所認識的一切，不是法，在社會心理上，是屬於這個社會的人類必須遵守的規律；換一句話說，只有認識爲法的規律的，纔具有法的性質，所以法律上觀念的代表，不是包含社會心理所認識的一切代表，是只包含被認識爲法的規律底代表；法律上的觀念底代表和非法律的單純政治的社會的觀念底代表決不能一致的，便是基於這個理由。

如果試下法律上的觀念底定義，那末，便是：所謂代表，是一個人或幾個人在他人的名義之下發表意思，而這意思在法律上是具有當作他人意思而發表的效力底關係。

關於代表可以分爲若下的種類。

第一個種類，即是前面所述的個人代表和集團代表的區別；若精密些說，那末，個人代表還

有代表法律上的人格者底時地和代表國家或在其他團體機關地位的時地之別，集團代表則還有以其機關代表法人團體和以其中的一人或數人，代表沒有法律上人格的時地之別。(甲)代表法律上之人格者的個人，即是在民法上所規定的「代理」，是其主要者；民法上固然只承認關於民法上的法律行為底代理，然而同樣的關係，就是關於公法上的意思表示(例如訴訟行為，行政上的請願，)也是一定要承認的。(乙)關於國家機關的代表，不是關於民法上的法律行為，是專只承認關於公共職務行為——來認為特定的國家機關底權限，因為在該機關自己不能執行，於是在其他機關代行，然在法律上則和本來的機關自行行使有同等的效力；例如臨時陸軍部長代理，內務局長代理府縣知事之類。(丙)關於法人團體的代表，即是團體和該機關的關係，團體的機關替團體發表意思，在法律上便有當作團體意思的效力。(丁)關於非法人集團的代表，得由於其集團的性質而有種種時地，就中，該集團有本身是具有國家機關的性質底時地，或是有廣汎範圍之共同目的底永久的結合，或是只關於某種特定行為之故而成為一時的集團；第一個時地，例如衆議院議長代表衆議院之類；第二個時地，例如政黨的幹事代表政黨之類；第三個時地，例如多數人因為在共同訴願的時地而選舉三人以下的總代表之類。

第二個種類，則有基於委任的代表和法定代表之別。代表之最普通的時地，便是由於被代表的本人，關於特定的事體委任代表代替自己去做，基於這個委任而發生代表權能的時地；因為本人授與代表權，或者可以叫作基於授權的代表，而這是以本人現尚存在，而且具有意思能力為要件，是不待說；其代表權的範圍，也是專由本人的意思而定，在這個範圍以外，便不能夠規定。

這是代表之普通的時地，也是比較能夠明白認識代表關係之存在的時地，此外，則有不是基於本人的意思，或是基於其他特別理由，而法律上認定某人有代表其他人的權能，代表由此所發表的意思，在法律上便認為本人的意思；因為不是基於本人所授與的權能，專是基於法律上的力量而發生的代表權，所以將牠叫做法定代表；例如雙親代表未成年的兒子，一國元首代表一國，攝政代表君主之類，都屬於這一類。

法定代表，因為不是由本人指定某種事體委任某人代表自己，所以其代表關係不和基於委任的代表底時地那樣的明白。何以故？因為法定代表認為代表本人的根據，都是要求之於社會的心理——或是和雙親與子女的關係一樣，社會上認定雙親是在最能充分保護兒子利益之地位的；或

是和國家與元首的關係一樣，由於歷史的傳統或根據一國的憲法，認為能夠代表一國，總之無論其原因在那裏？不管本人的意思怎樣？社會上總是認為能夠代表本人，因此，其所發表的意思，便和本人的意思底效力相等。

法定代表因為不是基於本人的意思而生，所以不一定要本人自己的意思能力，——比如雙親代表幼兒，幼兒便完全沒有意思能力，如果沒有代表人，那末，幼兒本身的意思，開始便不能存在，要由代表人纔能成爲意思的主體；一國和一國的元首或其他最高機關的關係，也是一樣，如果國家沒有這類的機關，那末，國家便完全沒有發表其意思的途徑，要由有這等機關，纔能成爲意思之主體的。因此之故，法定代表的性質，便和基於授權的代表，特別不同，——基於授權的代表，是以本人完全有意思能力爲前提，代表人不過是代替本人發表其意思而已；反是，法定代表，則不必要本人有意思能力。關於完全不能成爲意思之主體的物件，由人類來代表牠，固然不會有的，但是，本來能夠成爲目的之主體或是人類的集團，只是因爲年幼之故，因爲心神喪失之故，因爲多數人集團之故，便完全有不能構成自己意思的狀態的，就是本人沒有意思，而仍然能夠認定代表人得以代表本人的意思；於是在社會上便將他的意思認作本人的意思。不是本人

的意思現尙存在，而代表人代替本人發表，是本人的意思在生理的意義上完全沒有存在，於是代表人的意思，卽以爲是本人的意思；因此，若將牠和基於委任的代表比較，那末，包含擬制的分子，便不能不說是更強，固是將牠叫做擬制，然而這是社會的擬制，在社會的認識上有根據，決不是單純之虛僞的作爲。

法定代表有時其所代表的本人一時完全沒有存在，或是不知道誰是本人；例如準備創立公司當中的發起人，業已解散了的公司之清算人，繼承人不明之財產管理人，縣知事死亡而繼任者尙沒有任命的代理縣知事之類，就是這樣；再如世界大戰的匈牙利，雖然採用君主政體，然而君主還沒有定，只由攝政代行執政，也是這樣；其所代表的本人現在還不存在；只有代表人，這樣，便完全不能用基於委任的代表底例子來說明。

第三，和右面所述的事體相關聯，代表則又有命令的委任和自由代表之別。命令的委任，是代表人受本人命令，而受依照本人命令以行使代表權的拘束之謂；自由代表是代表人依照自己的自由判斷而行使代表權，而在法律上則認爲是本人的意思之謂。

法定代表，在其性質上，一定是自由代表；何以故？因爲法定代表不是基於本人的意思而授

與代表權，又因為儘管怎樣行使其代表權，而本人仍不能夠命令的緣故。

不過就是基於授權的代表，然決不常伴着有命令的委任——或是在授與代表權的時候，同時關於應當怎樣行使其代表權，予以綿密的方案，而使代表人有由於自己的自由判斷以行使代表權之餘地；或是所授與的代表權的範圍，業已限定，然在其所授權的範圍以內，使代表人由於自己的自由判斷而行使，不加以何等的拘束，或是在兩者的中間，只關於大綱予以方案，在其範圍以內使之自由。

所以在上面就代表的觀念和其種類述其大要者，是因為在理解議會是國民代表的機關底意義上是必要的緣故。將這個作爲豫備知識，便想在以下進而明白在近世議會制度之下的議會，是有因為代表國民之故而存在的機關底性質。

二 議會是有國民代表的性質

議會代表全體國民的思想，老早發達的，是在英國，和議會制度的祖國是在英國一樣。

英國從第十三世紀開始於貴族及高僧之外，召集各市府及各州到議會的時候，還沒有以爲議會是代表全體國民的機關；市府是州所選出的人，是代表其所被選的市府及州，恰和歐洲其他各

國的等級會議是代表各階級的同樣；這又是基於委任的代表，所選出的代表人，即是授與代表權，又是命令的委任，關於其所代表的事項予以方案，代表人在其任務終了以後，回來一定要報告於委任者。

至於從何時開始以爲是全國國民的代表人？雖然不能正確斷定，然在十六世左右，便已能夠明白地表現其思想。況且不是某種特別階級所選出，只是選舉權有限制，凡具有選舉資格的人民都有選舉權，遂成爲由全體所選出的，因此，以爲是全國國民的代表人，是當然的事體；同時，選民與以命令的委任之習慣，也沒有了，議員由自己的意思而行動，這當然是可以認爲代表國民的。

雖然說議會是代表國民，然而只是衆議院專具有這種性質，是毫無容疑的；——不待說，因爲是只有衆議院是由國民當中選出的，而參議院則和國民全體，沒有甚麼關係的緣故。普通所說的國民代表，不僅只平常只當作衆議院的意義來解釋，就是在法律的文字上，也將衆議院的選舉法叫作 *Representation of People Act.*

雖然這樣，然而參議院也同是解做代表全國國民的，是很正當；固然參議院不是由國民選

舉，國民對於參議院也沒有何等監督的手段，因此，在政治的社會的意義上，雖然不叫做國民代表，然在法律上的意義上，是兩院相合而代表全國國民的，不應當只把衆議院解做國民代表。當一六八八年革命的時候，因為王位虛懸之故，於是兩院議決歡迎威廉·奧倫吉爲國王，所以以爲兩院是代表全國國民；在佐治三世墮陷於心神喪失的狀態，而攝政方法未定的時候，當時的首相皮特便宣言參議院及衆議院是代表全國國民（*the whole Estates of the People*）的，在王位發生故障之際，究竟要怎樣處置；也是基於同樣的思想。柏哲士（*Burgess*, *Political Science and comparative Constitutional Law*, p. 63）曾說道：「參議院在憲法上完全和衆議院一樣，在理論上便不能不作結論是代表全帝國及一切階級之利益的，和衆議院不同的地方，只是在選任的方法而已。」可以認爲是表明正當的思想。

由法美革命所表明的思想，是以主權在民爲基礎，只是因爲國民自行行使其主權，是不可能，所以由議會代替國民行使主權——議會是代表國民主權的。

不管採用了國民主權的思想與否？而議會是代表國民的事體，是在第十九世紀以後採用議會制度的一切國家所同樣採用的，中世的等級會議是代表特定階級，反是，近世的議會，則不單是

特定的階級，儘管其選舉權怎樣限制，還是常常以爲是代表全國國民的。就是像革命以前的德意志各邦，在以君主主權主義爲基礎的憲法上，也是很多用憲法的明文，規定：議員是全國國民的代表人，不是其所當選的選舉區的代表。

議會是國民代表的機關，雖然爲一般人所承認，然在法律學者之間，在法律的意義上，却說議會不是國民代表的機關，單是由其一部分（由一國來說則爲其全部）的國民（指有選舉權者而言）所選舉而成立的國家機關，流行頗廣。

這特別是由德國學者藍巴德所主張的學說，不僅只在德者學者之間得多數的贊成，而且基於這個影響，就是在日本學者之間，也成爲通行的學說；依照這種說法，那末，就是，所以說議會是國民的代表者，只是在政治上的意義而已，若從法律上的意義來說，那末，在議會和國民之間，完全沒有代表的關係。

現在抄譯藍巴德 (Laband, Staatsrecht des deutschen Reichs 4te Aufl. I. S. 272) 學說的大要於左：

「在德意志帝國憲法第二十九條上面，恰和第六條上面規定聯邦理事會 (Bundesrat) 是聯合各

邦的代表人一樣，規定帝國議會（Reichstag）是「全國國民」（das gesammte Volk）的代表人（Vertreter）。但是，聯邦理事會的各員，是聯合各邦的代表，結果，受其委任和訓令所拘束；反是，帝國議會的議員，是國民的代表人，却不受其委任及訓令所拘束。這種規定之實際上的意義，只是在排除其所當選的各選舉區的代表人的思想而已；議員不僅不受各該選舉區的選民之委任和指示，而且不受「全國國民」的委任和指示所拘束。他們在第六條上面關於聯邦理事會的意義，不是完全代表人，何以故？因為得以委任的權利主體，完全不存在的緣故。聯合各邦是權利主體，跟着又能選出代表人到聯邦理事會，而使之代表其權利及其意思；反是，德意志全國國民，和德意志帝國不同的地方，便是沒有獨立的人格，這不是權利主體，在法律上不得有意思；因此與以全權的委任，通過代表者而使之行使其權利或意思，完全不可能；所以把帝國議會的議員叫做全國國民的代表人，在法律上是沒有甚麼積極的意義。在法律上的意義，是：議員不是誰的代表人，其權能不是由其他權利主體賜與的，是直接基於憲法而來的；議員在完全法律的地位上，沒有一點是受代理或委任的法律原則所支配。普通一般之所以說議會的議員是全國國民的代表人的，是專只有政治上的意義；其意義是：帝國議會，只是有使帝國的人民作中間人而參加帝

國的意思底決定與其活動之可動的機關而已；換一句話說，帝國除了皇帝和聯邦理事會之外還有第三個機關，由於各帝國人民（選民）依照選舉法的規定而有參加其機關的構成的權能，間接能夠影響於帝國的政策；詳細些說，凡有選舉權的全體人民，只是關於議會的構成方面參與帝國的國家生活，只其政治上的權利，則只由一次的選舉行為便已完了，如果選舉終了，則國民關於國家的意志底構成，便絲毫不參加。議會在其權限的範圍以內完全獨立，和皇帝相同，跟着在和皇帝不是國民的代表人同樣的意義之下，議會也不是國民的代表人。皇帝和議會，只是就任的原因不同，即是皇帝的就任，完全不受人們的意思決定所支配；反是，議會的議員，則基於各選民的意思行為而就任這一點不同而已。」

自藍巴德以後，德國或日本的學者，否定議會是有國民代表性質的很多，其理由大概不出於以上所抄出的以外。

我和在別的著作（憲法撮要四版三—三頁以下）上面所述的一樣，就是在法律上的意義方面，也是主張議會是代表全國國民（除開殖民地人民）的機關，相信如果不承認，那末，便不能理解議會制度的本質；我主張議會和其他國家機關不同的法律上之特質，主要的便是在這一點。

藍巴德以及其他學者的說法，是對於將議會是由國民委任行使其權利的說法持反對論調，是完全正當的。從來普通關於議會制度的想法：站在國民主權主義的立場底人們，則以為主權本屬於國民的權利，只是因為國民自行行使其權利，不大適當，所以將其權利的行使，委任之於議會；站在君主主權主義的立場的人們，則雖然沒有將主權屬於國民的事體否定，但是，國民還有由君主所賜予的參政權，而將這參政權的行使，委任之於議會；其想法是相同的——在都是把選舉當做委任行為，國民由於選舉而將本來屬於自己的權利底行使，委任之於議會這一點上，是一致的。就是在法律的文字方面，也是把議員的地位叫做 Mandat（委任），是極普通的。

不過像這樣的想法是不正當的事體，能夠容易知道，藍巴德的說法，在論證這種思想之錯誤的地方，可以說是毫無餘蘊。選舉決不是委任權限的行為，只是指定誰為議員的行為，選舉人不能由此而授予自己所有的權限；議會的權能，依照憲法是直接屬於議會的，不是由於選舉人的授與，縱祇有的。而且所謂議會是國民代表的意義，是指議會是代表全國國民之義，不是單指代表選民之義，如果選舉是委任行為，那末，不但不單只代表選民，而且選舉不是全國共同舉行，是在各選舉區各自決定的，因此之故，議會便不是代表全體國民，各議員只是代表其所當選的選舉

區的人民而已；這明白的否定近代的議會制度。

因此之故，現今的議會制度，不是和中世的等級會議一樣；基於代表的制度，更無容疑。議會決不是選民的委任而予以權限，關於行動既不受選民的指示，在事後沒有將其行動報告於選民的義務，更不待說。在許多國家的憲法上，因為要使之明瞭今日的議會制度和舊時代的等級會議不同性質，所以特別用明文宣言：議員不受選民的指示（Mandat impératif）。

就中如英國，依照一七一五年的七年法，將歷來眾議員任期三年的延長到七年，再因為避免在世界大戰當中舉行總選舉，在國內惹起政爭之故，便在議員任期滿了以後，還再延長一年，這明白承認議會不是基於國民的委任而享有其權限。如果由於委任纔具有這種權限，那末，如受任者本身延長其委任的有效期間這種事體，在事理方面是完全不可能的。

在以上各點，由藍巴德以及其他的學者所主張的正當，是毫無容疑。

不過代表的觀念，和在前面所說的一樣除了基於委任的代表之外，還有法定代表。議會不是由於國民的委任的代表機關，雖然明瞭，但是，僅此還不足以否定議會是具有國民代表的性質。

議會不是由於國民委任的代表機關，是法定代表的機關，這是議會的最重要底性質，若將牠

否定，便不外乎是否定議會制度的根本。賈林（G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* 初版 S. 532.）說，如果在法律上否定議會是國民代表的性質，那末，便是：「有無數的政治上底無權利者和少數的政權者相敵對，盧梭所謂只有在選舉的瞬息間就是自由人，然到選舉終了以後，再行退而爲奴隸的名言，大抵是近代代議政治最適切的評語。但是，如果是這樣，全部代議制度之最要點，便被抹煞，至少是將牠完全拋到法律的觀察之外，或是不能使之用法律學來理解代議制度。」——這樣說法，最能指論反對說的最大弱點。

所謂議會在法律上是代表國民的機關，是指在採用議會制度的國家，國民本身即是國家的機關底意義——在民主政體的國家，國民是國家的最高機關，掌握一國一切的權力，在君主政體的國家，國民也是翼贊君主，和君主共同參加一國的最高權力；在民主國家方面，所謂主權在民，即是指一國一切權力，是由國民發出的意義，在君主國家方面，所謂立憲君主政治是君民共治的政治，是指君主由於國民的翼贊，和國民共同施行統治的意義；都是國民本身是國家機關的意義。在前者方面，國民是一國唯一的主權機關，在後者方面，是在君主之下，和君主相並而爲其主權機關之一。

因為國民自行行使權限，不大適當，於是在憲法上規定設置代表國民機關的議會，使議會的意思和國民所發表的意思有同等的效力。一個名詞，若用賈林的話來解釋，國民便是第一次的原始的國家機關(Primaries Organ)，議會則為第二次的代表的國家機關(Secondary Organ)。憲法上所規定屬於議會的權限，本是即是國民的權限，議會是在國民的名義之下行使的。在各國的憲法當中，或者有用明文規定的，特別是民主政治的國家；則一律用明文規定，然在君主政體的國家方面，比如比利時是以民主主義的思想為基礎的國家，也曾揭鑿同樣的明文道：「一切權力發於國民，其行使依照憲法所規定」(二五條)；又道：「兩院的議員，代表國民，不是只代表其所當選的州或州的一部」(三二條)。就是在沒有揭鑿這樣明文的國家，只要是採用議會制度以上，其精神也是一樣，都是承認議會的權限，本來即是國民的權限；比如日本的憲法，在憲法的條文當中，雖然完全沒有表示議會是有代表國民的意義之一例，然在附於憲法之前的上諭當中會道：「深望由於臣民的翼贊，相與扶持國家的進運；」又在告皇祖的神靈之御告文當中道：「外以廣臣民翼贊之道；」暗地表示立憲政治是由於國民翼贊的政治，議會是國民行使翼贊權的機關底趣旨。

反是，如果否定議會在法律上是國民的代表機關，那末，這便使在法律上的民主政治觀念，完全成爲不可能。就是在民主政體的國家，行使國家最高權力的，普通也是議會，不是國民本身，卽全是採用國民投票的制度，然有享有投票權的，則只限於國民當中的一部份，不是全部，不僅此也，其決定力，是屬於其投票當中的某一部分（通常過半數）而決，不是由於國民全部的一致而決，是不待說。如果不承認代表的觀念，議會不是代表全國國民，國民投票的結果，不是代表全國國民的意思，那末，議會政治便是少數政治，不是民主政體，不待多說，卽令用國民投票來決定，然還不是完全意義上的民主政體，民主政體的觀念，在法律上便完全不能夠成立。

不僅此也，立憲君主政體的觀念，也是由於承認議會是國民代表的機關，纔能夠正當的理解。立憲君主政體和專制君主政體之所以不同的主要特色，便是在君主和國民同時得到國民的贊而統治。出乎國民的政治以外，便完全失掉立憲政治的特質。不過在實際上當翼贊君主之任的是議會，不是國民本身，因此之故，如果不將議會當做是代表國民，那末，立憲君主政體的觀念，也會全被否定，如若不然，則非常歪曲。

如果議會不是國民代表，那末，議會和其他機關在法律上的差別，又在甚麼地方去求？在議

會的兩院同是由國民的選舉而組織底制度之下，或者還可以把民選機關這一點作為議會的特質，然如英國或日本的貴族院，則完全不是基於國民的選舉，便很難看出牠和其他國家機關區別的特色；就中如貴族院的勅任議員之所以和官吏及官選委員不同性質的，究竟要怎樣纔能夠說明？貴族院的勅任議員，雖然是由君主任命，然和官吏的性質完全不同，其所以不是君主的機關者，便是在貴族院是國民代表的機關，跟着貴族院議員也有代表國民的任務；如果將牠否定，那末，日本現在的貴族院和舊制度的元老院之所以不同，貴族院的勅任議員和舊制度的元老院議員之所以不同，便會完全不能夠說明。

否定議會是有國民代表的性質底學說，其反對的理由：雖然說是國民沒有統一的意思，因此，被代表的意思全不存在；但是，這樣的反對說，是由於不了解法定代表和基於委任的代表完全不同性質而生的錯誤。法定代表，如前面所說：在許多時地，被代表的本體，是在自己不能構成的意思的時地，由法律而定，比如爲幼兒或心神喪失者之故而設置法律上的代表人，被代表的本人，是完全沒有意思，要由代表人纔能發表意思。如果被代表的本人，自己在得以構成意思發表意思的狀態，那末，便沒有法定代表之必要；即令設置代表人，當然要由於委任纔祇設置。有

法定代表之必要，多半是以本人完全沒有意思能力，或是至少是意思能力不完全爲前提；國民代表機關的議會之設置，也是基於國民不能構成統一的意思，或是即令構成仍不適宜而來，國民不能構成意思，不僅不能作爲否定議會是有國民代表性質的理由，而且成爲其存在的理由。以換一句話說，因爲國民自己不能構成統一的意思，便有設置國民代表者的議會之必要，要由議會制度然後國民纔能在法律上發表意思。

持反對論者再有一個反對理由便是：可以認爲議會代表國民意思的何等事實上的根據，却是沒有；雖然，法定代表的觀念，純粹是思想上的觀念，沒有客觀上的事實作根據；基於委任的代表，是以委任行爲作根據，因此，也沒有根據客觀上的事實；反是，法定代表則不是基於委任行爲，只是以社會的認識爲根據。監護人代表心神喪失者的時候，也是在心神喪失者本身完全不知察的當中，使監護人的行爲和自己的行爲有同等的效力，關於監護人的意思即是本人的意思之事實上的根據，是完全沒有，只有憑法律上的力量而使監護人的意思和本人的意思發生同等效力已。所謂議會是國民的代表，也是憑法律的力量，而使議會所發表的意思，認爲即是國民所發表的意思底意義，純粹是思想上認識的問題，在事實上沒有根據，當然不能將牠作爲反對的理由。

最後，森口(繁治)教授(「憲政的原理與其運用」一五〇頁)反對國民即是國家機關的思想，曾說：國民全體不外乎即是國家本身，因此之故，若說國民是國家的機關，那末，結果，便是說國家本身是國家的機關，是不大合理；但是，國民即是國家，決不是正當的觀念。所謂國家，決不是指現在生存的國民全體底觀念，是指過去現在將來永遠成爲一個單一體而存立的團體底觀念。所謂國民即是這種永久的團體之國家的機關者，即是指在這些時候所生存的國民全體，是構成這種國家權力的機關底意義。所謂主權在民，所謂一國一切權力發自國民，都是以國民這一句話作意義，決不是和國家有相同意義的名詞。國家保有團體的統治權，是一切國家的性質，至其權力發自國民與否？是法律上統治組織的問題，不是國家必然的性質；所謂國家一切權力發自國民者，決不是指國家是統治權的主體底意思，是指國民是國家唯一最高機關底意思。

要而言之，議會制度，不僅只在政治上的目的方面使之反映國民的意向，就是在法律上的意義方面，也是：議會是國民的代表機關，議會的意思，在法律上，和國民的意思有同等的效力；不過國民的代表，是所謂法定代表，不發生基於委任的國民代表權。選舉制度是爲得到適當的國民代表而設，至於怎樣能夠充分得到代表健全的國民的意向，雖然是選舉制度的理想，但是，在

選舉和代表之間，法律上是直接沒有甚麼關係，議會固然決不是代表選民，固然也不是完全由國民選舉的，然而仍然不妨是代表國民。

我在這一點也是對於賈林的學說不能夠表示充分的滿足。賈林是反對藍巴德以後的通行學說最有力量的，是蒲論議會在法律上是有國民代表性質的學者，我固然得到他的學說之力很多，但是，賈林認定在選舉和代表之間，法律上實有不可分離的關係，只是由選民所選舉的機關，便是國民的代表機關，國民是第一次機關自行選舉，由此造成代表人，在國民和議會之間，是由選舉而發生繼續的機關關係，這是我所不能夠贊成的。

由於選舉而發生代表關係，是政治上的思想，不是法律上的觀念。若從政治上的實際來說，那末，凡由某集團所選出的人，便帶有該集團的意向底傾向，是難避的結果，代表這一個名詞，便屢屢作這個意義，凡議員由一定地域的選舉區所選出的時候，便叫做地域代表，由各種職業團體或利益團體所選出的時候，便叫做職業代表或利益代表，以各政黨的勢力為比例而選出的時候，就叫做比例代表，雖然有這樣的例子，但是，這些都只有政治上的意義而已，沒有法律上的意義；若從法律上來說，那末，議會的全體，便是為代表全國國民而設，跟着議會的各位議員，

也是有代表全國國民的任務。至於由那個選舉區所選出？是於議員代表全國國民的資格上，沒有甚麼關係，比如日本的貴族院議員，或是由華族當中選舉出來的，或是由勅任的，然在法律上同是有代表全國國民的任務。

第二節 是國家機關的議會

一 議會是有立法部的性質

議會第二個重要性質，便是在議決一國立法的國家機關。

議會的權限怎樣？各國的制度是頗不相同的；其詳細讓在後面第四章上面詳述，至少是有議決立法的權能，是各國議會之普遍的權限，因此之故，無論在那一國，平常都將議會叫做立法部。議會是立法部，決不是指議會是有關於立法的全權底意義，也不是說只有立法便是議會的權限，在立法以外，便沒有甚麼權限。議會關於立法的權限有到甚麼程度，是各國不同，再在立法以外還有甚麼權限，也不一致，然從歷史的起源來說，本來設置議會制度的旨趣，主要是在使之成爲議決一國立法的機關，這個旨趣，在法律上一直維持到於今，因此之故，將牠叫做立法部，

也沒有不當。

只是有避免怕由于將牠叫做立法部而發生兩個誤解之虞的必要。

其一，雖然說議會是立法部，然而各國關於立法，決不是一律都由議會議決而施行的。

在美國式三權分立主義的憲法上，是：立法權專屬於議會，政府除了施行拒絕權之外，法律上完全沒有參與立法的權能，也沒有立法的提案權；在這一類的國家，可以說議會是完全的立法部。

在法國以及其他民主政體的國家方面，政府是有法律的提案權，在其限度以內，政府也是參加立法行為的頂重要部分，再法律之所以有法律的效力，因為專是在議會兩院的議決，所以也能夠說立法權是屬於議會。

反是，在君主政體的國家，法律不單是由議會的議決而成立的；經議會議決以後，還再經君主裁可，然後纔發生法律的效力；各國的憲法明文上，有的說是君主和上下兩院共同行使立法權，有的說是君主由上下兩院的協贊而行使立法權，文字上雖然有多少差異，然其意義則完全同樣，是議會的議決和君主的裁可相俟而使法律成立的。在這個時地，把議會叫做立法部，在法律

上的意義是不大正確，若是嚴格地說，那末，議會不是立法部，只是立法協贊之部而已。

就是在民主政體的國家，比如瑞士各邦是採用國民投票的制度特別是強制的國民投票制，關於一切立法，得到議會決議之後，再須經國民投票纔能確定，議會當然不能叫做完全意義上的立法部。議會只決定法律的草案，並不確定法律；國民投票恰和君主國的君主裁可一樣，若是嚴格地說，那末，議會不是立法部，只是立法準備之部而已。

只是上列制度共同的一點，即是在法律的內容，常常是由議會的議決而決定，君主的裁可也好，國民投票也好，都只能否定其全部而已，沒有變更其內容，修正其內容的力量。

其他一點即是：雖然說議會是立法部，但是，各國既沒有把立法當做議會唯一的權能，也不是把立法當做議會的主要權能，在許多國家方面，是把統制一國的政治當做議會更主要的職分。關於這一點，容在後面詳述。

說議會是立法部，是要加以上列兩點的限制纔能理解的；如果不加限制，比如日本是君主主義的色彩最濃厚的國家，還是無條件的把議會解做完全意義上的立法部，那便不免大錯特錯。

普通一般都稱議會為立法部，而這在稍加某種限制的意義方面，就是在法律上也，很正當，業

已如右所述，然從實際上來說，在許多國家，議會關於立法的工作，業已不很重要，構成立法之重要作用的不是議會，却是政府，議會在實際上只是通過政府所提出的法律案而已；每年通過於議會的法律案，大多數是政府提出案，由議員所提出的法律案得以確定通過的，為數極少。政府的提出案，經議會修正的固然不少，但是議會的修正，如果不得政府贊成，差不多沒有通過的希望。羅威爾在一九〇九年所發行的「英國的政治」(Lawrence Lowell, The Government of England I. p. 326) 關於英國的政府會說道：「現今說內閣是立法者，議會只是對於政府下忠告，表同意的而已，恐怕不會言之過甚」。希德尼在其所著的「英國政治」(Sidney Low, The Governance of England, 1904P. 39以下) 上面說的更為明白，他說：「所謂議會是造法的，只是法律上之形式的文句 (legal-formula) 并不是事實；造法的實為內閣 由衆議員的多數贊成，只有少數議員激烈反對而已。……除了坐在議長席左方正面的二十位？議員之外，其餘的議員，若是真實的說，他所能及於立法的勢力，大抵和院外的一個私人相像。他雖然有反對與批評的機會，但是，這樣事體是一切新聞記者以及其他一切人們上用筆或口向國民呼籲，誰能做得到。……實際上造法的力量是屬於議員當中組織內閣的人們」。雖然有多少誇張，然在大體上可以認為真實。

英國以外的各國。凡屬採用議會內閣制度的國家，大概是一樣的。就是就日本的實際來看，凡不屬於政府的議員，其能影響於立法的，是格外的少，其立法的全部，是依照政府的意向而行，看到議會每年的實踐便容易知道。試將最近十年間的統計列表于左：

	提出法律案總數			通過兩院的法律案			
	政府提出案	衆議院議員發議案	貴議院議員發議案	政府提出案	衆議院提出案	合計	
第四十七議會(臨時)	七	一	〇	八	五	〇	五
第四十八議會(解散)	二	一	〇	三	〇	〇	〇
第四十九議會(特別)	二五	七	〇	三二	二四	〇	二四
第五十議會(通常)	五一二	四〇	〇	九三	四九	四	五三
第五十一議會(通常)	八六	六八	〇	一五四	八一	二	八三
第五十二議會(通常)	五五	八〇	〇	一三五	五一	三	五四
第五十三議會(臨時)	二	〇	〇	二	二	〇	二

第五十四議會(解散)	一七	一六	〇	三三	〇	〇	〇
第五十五議會(特別)	九	一五	〇	二四	七	〇	七
第五十六議會(通常)	九〇	八九	〇	一七九	六四	二	六六
第五十七議會(解散)	四	一六	〇	二〇	〇	〇	〇
第五十八議會(特別)	九	二三	〇	三二	九	〇	九
合 計	三五九	三五六	〇	七一五	二九二	一一	三〇三

即是在過去十年之間得以通過於兩院的法律合計三百零三件當中，由政府所提出，不過只有十一件。特別是今年(昭和五年)的第五十八議會，由政府所提出的九件法律案，全部沒有修正一個字，得以照樣通過，反是，由議員所提出的二十三件法律案，却沒有一件能夠通過。

關於立法的實權，何以離開議會的手裏而歸到政府？這大概是基於議會內閣制的成立。

議會內閣即以議會的多數派為基礎的內閣，跟着政府在議會的內部，有得以支配議會之大勢的與黨。雖然不能把內閣當做議會在正確意義上底一個委員會，然在事實上內閣是由議會的多數

派當中選出頂有力量的人們，就是說牠有得以支配議會大勢的委員會，也並不反乎事實。一方面立法的範圍很寬，其內容越發複雜，在如議會這一類由幾百人而成的大會議當中審議其內容越發困難，而且因為在事實上完全不可能，於是其實權，便歸到被選擇的少數底委員會去，是自然的勢子；在如美國一類不採議會內閣制的國家議會的委員會，關於立法享有實權，本會議只是將委員會的決議機械的通過，即可以做這事的例證。然在採用議會內閣制的國家，內閣本身，差不多可以說是有所謂議會的委員會底地位，然和普通委員會比較，實有很大的政治上底實力，確實在得以支配議會多數的地位，因此，關於立法的實權，便歸到內閣手裏，不能不說是當然的結果。

然而立法的實權，主要是屬於內閣，決不是指政府有專制的立法權底意義。即令內閣擁有得以支配議會多數的實在勢力，然而須經議會議決和不經議會議決政府得以立法事體，在事實上實大有差別。政府不但常常顧慮在議會當中自己與黨的意向，受其多數所希望的影響，而且因為要維持議會以內的多數之故，必須要常常體察輿論的傾向，這固然是防制政府使之成為專制的力量，而議會之所以能成為立法部之實質的效果，也在這裏。

二 政治統制機關的議會

議會關於立法的權限，在許多國家方面，差不多已經失其實際的活動，業已如左所述，在近頃實有不可懷疑的趨勢。在這許多國家當中，議會制度之主要底政治的價值，在現今可以說是不在立法機關，業已完全移到其他一點上來了；其他一點，即是有統制一國政治的機關底地位。

就中其最重要的作用，則爲組織內閣以及推倒內閣；從屬的作用，則爲公開批評政府的設施，以刺擊輿論。

(一) 作內閣組織之原動力的議會

在現今世界各國的立憲政治當中，關於政府和議會的關係，大抵可以分爲三種形態：第一種是英國式的議會內閣政治，第二種是美國式的權力分立政治，第三種是瑞士式的直接民主政治。在這三種當中，現在大多數國家所通行的，是第一種的形態，比如法國，德國，奧國，捷克斯拉夫，芬蘭這一類的民主政體的國家，英國，比利時，荷蘭這一類的君主政體的國家，都是同樣的流行，所謂議會是組織內閣的原動力，是專就這種國家而說的。

美國式的權力分立的政治，除了北美合衆國之外，也會被採用於其他的許多共和國，在這等國家當中，是以議會和政府互相保持獨立的地位爲憲法上的根本主義，因之，像議會自行成爲組

織內閣的原動力，是明白的和憲法的根本主義不相容。大總統和議會一樣，等是直接由國民選舉，等是代表國民，對於議會完全在獨立的地位，在四年的任期當中，完全沒有由議會反對而使其地位動搖的事體。內閣雖然在大總統之下組成，然而這專是由大總統的信任而任免，只對於大總統負責，對於議會不負責，再開員不能出席議會；因此，在這種形態之下，議會對於內閣的組織，是在全無關係的地位。

在瑞士方面的却在在美國方面的不同，既不是使政府完全離開議會而獨立，也不和英國式的內閣制度一樣，政府的存在是由議會所左右的。瑞士的聯邦政府，是由七人而成的合議體，叫做「聯邦理事會」(Bundesrath Conseil fédéral)；各理事是三年一任，由議會選舉(兩院的合同會選舉)，在這種限度之下，雖然可以說組織政府的權限是在議會，然而理事會決不是由同一的政黨而成的統一體，是由於各理事之個人的閱歷和才能而選出的，不是由於政黨的勢力，因此，理事會是屬於不同政黨的人們底集合，又必定要由不同的州當中選出來，一州不得選舉幾個理事。理事一度被選，除了自行辭職之外，平常無論何時決不再選。理事會有提出法律案到議會的權限，再理事通常在議會內面有議席，關於這一點，固然和美國大不相同，然而理事會所提出的法律案

即令爲議會所否決，然而理事決不能因此辭職。要而言之，瑞士的政治組織，和其他的任何制度有特別不同的特色，即是：政府雖然在議會以內選舉出來，然而議會的多數派，實沒有存在的基礎，實老成幹練的事務官的集合，由於其個人的聲望，而離開議會獨立的。

反是，在大多數的國家當中，則流行英國式的內閣制度。內閣制度的主要特徵，是在下列幾點：(1)由內閣政見相同的人們而成的統一體，(2)由一個首領統率，(3)內閣閣員同時得兼任兩院的議員，(4)內閣關於一切施政，對議會負責，(5)聯帶負責，如果失掉議會的信任，不是由於解散議會以求國民的判斷，即須總辭職。內閣在形式上不是由議會選舉，如果是像英國，比利時這一類的君主政體的國家，則爲君主任命，如果是像法國和德國這一類的民主政體的國家，則由大總統任命，如果內閣和議會的多數不一致，那末，內閣便不能保持其存在而實行其政策，因此之故，君主或大總統實有組織得以支配議會多數的內閣之必要，跟着內閣雖然在法律上是君主或大總統的機關，然却不是和美國一樣：基於大總統個人的信任而任命，是以議會的多數爲基礎，預計能夠得到多數的支持而組織內閣，因此，在事實上，議會是由議會的多數派組織，內閣便恰恰成爲代表議會多數的委員會底狀態。

如果換轉來說，議會不在法律上而在實際方面，則成爲組織內閣的原動力，關於這點，是各國議會制度之頂重要的意義。內閣關於一國政治，固然是主要者指導者，就是關於立法，也是主要的指導者，關於內治，外交，軍備，財政等等，建立其一般的政策，對於這等事體定必要的立法方針，也是主要基於內閣的意向，內閣實具有左右國政的中心勢力；然而組織內閣的基礎究竟在那裏？便是在乎議會的多數；議會制度的重要，主要便是在這一點上表現出來。

所謂內閣是以議會的多數爲基礎者，在取兩院制的國家，即是指以衆議院的多數爲基礎的意義。第二院固然不是由於法律的規定（德國在憲法的明文上承認第一院得以左右政府的進退），然在習慣上則沒有左右政府進退的權能。在第二院不是由國民選舉出來的國家，因爲不是以由國民選舉的議會爲基礎，便不能說是能夠得到議會的信任，自然第二院沒有左右政府的權能；就是第二院是由國民選舉而組成的國家，而第一院也是更能夠完全代表國民，所以認定組織內閣的原動力專屬於第一院的特權。

議會內閣制是兩大政黨互相對立，在任何一黨佔衆議院之最大多數的時地，便能夠圓滑地進行。議會內閣制開始從發達於英國的時候起到第十九世紀的末期爲止，英國都是在這個狀態之

下，自由黨和保守黨對立，由於任何一黨佔衆議院的多數而奪取政權。然進到二十世紀，勞動黨的勢力增進，結果，成爲三黨鼎立的形勢，任何黨派不能佔衆議院多數的事體，屢屢發生，於是議會內閣制發生很大的困難；同樣的困難，就是在奧國，坎拿大，比利時，日本等國，也曾經驗過。在法國及德國方面，則多數的黨派常相並立，以一黨一派來佔全體議會的過半數，絕不能，因此，內閣有由幾個黨派聯合而組織的例子，有時因爲不能夠聯合，連以少數黨來組織內閣的事體也發生了；其結果，在這等國家的內閣便常常不免短命，這是由議會內閣制而發生的一個大難點。

(二) 作內閣推倒力量的議會

議會內閣制的重要特色，不單只在有組織內閣之原動力而已，而且有推倒議會的力量。

如果單只組織內閣，那末，就是在瑞士聯邦以及其他各邦的政府，也是在議會內而選舉，然而瑞士的政府，如果就任以後，便不能憑議會的決議而推翻牠，業已在前面說過。

議會內閣制度則反是，牠的特色是在：不僅只內閣的就任是根據於議會的勢力，就是內閣的存在也是在得到議會多數的支持爲條件；如果失掉議會多數的支持，那末，內閣便當然有不能不

崩壞的運命。

在許多國家是承認政府能夠有解散衆議院的權能，即爲政府對於議會的反對權能——政府一定要得到議會多數的支持，結果是以政府一定要得國民的信任爲根據，因此之故，即令議會的多數反對政府，如果相信議會的多數沒有反映國民的意向，那末，政府便不得不將議會反對政府究竟是不是國民的意向？求諸國民的判斷。政府解散衆議院的權限，是由於這樣的理由而被承認的，在如美國和瑞士一類不取議會內閣制的國家，是完全不承認政府的解散權，反是，在取議會內閣制或稍容認議會內閣制的國家，則大概都承認政府的解散權。

不過如果政府一度解散議會，其結果，政府仍然不能估議會的多數，那末，國民不依賴政府的意思，便已有確定的表示，因此之故，政府便不能夠繼續維持其職務，當然要辭職。

在探議會內閣制的國家，便政府有解散權，固然業已認爲共同的原則，然在實際上，解散權到底能實行到何種程度？是隨國而大不相同的。在英國和德國方面，解散權是頗爲頻繁而且有效的實行；反是，在法國方面，自一八七五年的憲法制定以來，僅於一八七七年解散過一次，近來則解散不嘗實行，在實際上大抵以爲解散權由於不行使之故而跟着消滅了——法國方面的政府，

對於衆議院的反對，現在都沒有甚麼對抗手段，衆議院有支配政府的絕對勢力。

政府由於議會的反對而便不能不辭職的事體，在多數國家方面，不是在憲法上所規定的原則，不過是政治上之實際的習慣而已；因之，關於議會反對的到甚麼程度，內閣便辭職，也難得定爲確定的原則；反是，德國的憲法（五四條）以明文規定：如果議會用明示的決議表明對於內閣的一員不信任，那末，該員便必須辭職；因此，如果議會明白地決議不信任內閣，則內閣在憲法上便有應當辭職的義務，在這個時地，沒有由於解散以訴諸國民公判的餘地。但是？內閣辭職的原因，不僅只有這一點而已，其他，如成爲其重要政策的法律案被否決，或是被重大之修正的時候，是要發生辭職的事體，不待多說。在許多國家方面，曾有宣言把內閣自己某種特定問題作爲內閣信任問題的例子，如果某種特定問題被否決，那末，便不外乎警告內閣應當辭職。

要而言之，在施行議會內閣制的國家，除了議會（衆議院）露骨的作不信任內閣之決議以外，還有由於間接對內閣表示不信任的意思——或是否決政府所提出的重要法律案，或是可決政府所反對的法律案，或是削除預算中的某項目，或是否定政府對於質問的答辯，以促內閣的辭職，是極普通的事。

(二)批評機關的議會

議會關於一國政治，還有其他一個重要任務，即是在批判政府的施政，對於政府予以警告或予以扶助言詞。

這等事體，固然不僅議會能做，是屬於各人當然的自由，特別是在新聞紙勢力很強大的現代，新聞紙的批判，往往不劣於議會的言論，有時或者比議會的言論還要略勝一籌；但是，這等言論，只是私的言論而已，政府如果想要抹煞，便可以完全抹煞不理。只有議會是有公開批判政府設施的權能；能夠以公的權威而批判政府，予政府以警告，予政府以扶助言詞，議會則為其唯一的機關。政府將牠抹煞在法律上也不可能，政府對於議會必定要予以何等的答辯，或取其他的處置；在法律上強烈要求政府的答辯，是不能在議會以外去要求的。這又不單只政府和議會之關係而已，議會的議事公開，其速記錄公開刊行，議事的大要，固然是由新聞紙以普遍傳播於全國，其特別重要的，還普遍傳播於外國，因此之故，議會的言論，不單只對於政府而已，而且同時還是喚起輿論的原因；在一方政府也可以由此將其政策向國民宣示，有時並得向外國宣示的機會。

議會的這種性質，便是使議會制度成爲政治上有用的一個重要要素，立憲政治之所以和獨裁專制不同的一個重要特色，實在是能夠在這一點去求。

獨裁政治的特色，是在壓迫的政治，秘密的政治，一切政權，掌握在少數人手裏，在秘密當中決定其方案，不許外間批評，凡妨礙政府的反對言論，反對黨派，都毫無容赦的加以壓抑，只有謳歌政府的就許其存在，這便是獨裁政治的本質。詳細些說，一國一黨的政治，只承認有政府黨存在，完全不承認反對黨存在，因此，也沒有批評；也沒有責任，只有專斷與壓迫而已。

議會之批判的任務，對於一國政治，恰恰使之和輿論反對的特色。這是對於一國一切政治，以事件的性質所許爲限，排斥秘密主義而使之在國民環視之前得以批判；再又容許反對黨的存

在，使反對黨也抱有他日如果能得多數國民的希望，便能掌握政權的希望。不以一黨壟斷政權，不濫用權力，從事壓迫，使一切黨派都得到均等的機會，這便是議會制度的主要特色。

只是在美國式的權力分立的政治方面，則和前面所說的一樣，是以政府和議會各不相涉爲主義，因此之故，上面所說的議會是有批判機關的任務，完全說不上。以上所說的，是就議會內閣制的議會來敘述而已。

三 議會在國家組織上的地位

是國家機關的議會底職務，固已如上所述，有這樣職務的議會，在國家組織上究竟有甚麼地位？是隨國而不同的。

(一)在民主政體的國家方面，國家一切的權力，是發自國民，議會不外乎本來是代表屬於國民之權能的，不過無論那一國，議會不是代表國民的全權，只是代表其一部而已；議會以外，大總統及其政府（瑞士則為理事會），以及法院等，都是代表本來屬於國民權限的一部，也有些國家是承認國民投票制度的。議會和這些機關究竟有甚麼關係，是各國不同的在大體上可以將牠分為三種形態。

其一，直接民主主義的國家，瑞士即其典型。瑞士決定一國最高之意思的是國民投票，議會在國民投票之下，只是一個從屬的立法機關而已。

和瑞士取正反對之地位的，便是議會至上主義，以法國為其代表國。就是法國，雖然於議會以外等是有代表國民的機關之大總統，但是，大總統本身却是由議會選舉，在憲法上雖然承認大總統得到參議院的同意可以解散衆議院，然其解散權在事實上則完全歸於不行使；大總統實在沒

有何等抑制議會的手段底狀態，——在政府和議會的關係上，議會是毫無疑義的佔優越的地位。

其他各國則在兩者的中間，既不取國民投票的制度，又不採議會至上主義，只是隨時設可以限制議會的何等手段；其手段是各國不同，在美國式的憲法政治下面，是由於權力分立主義而使政府完全離開議會而獨立，業已如前所說，在其他各國方面，關於以政府得議會的信任為在職的要件這一點，固然是近於議會至上主義，然還由於承認政府的解散權，使政府的獨立得以保持到某種程度為止；再在美國各邦以及德國方面，在某種特別時地，是由於國民投票以限制議會的權能。

(二)在君主政體的國家方面，關於議會的地位，和民主政體不同的地方，是在法律上的形式，不是在政治上的實質。

從法律上的意義來說，在君主國家方面，主權不是在國民，是君主得到國民翼贊而行使一國權力的；在法律上的意義底主權，可以解做在由於國民翼贊的君主。

但是，這種法律的差異，決不是在實際政治上面有甚麼差異，若從實際方面來說，在取議會內閣制度的國家——特別是在英國，比利時，荷蘭等國，是近於議會至上主義，君主對於立法的

裁可權，只是在於形式，不裁可權在實際上則完全沒有行使；內閣是以議會的信任爲在職的要件，其存在是繫於議會的意思；只是由於對於議會的解散權能夠有效的行使，政府得以抑制議會到某種程度爲止而已。

第三章 議會的構成

第一節 議會的一院制和兩院制

一 歷史的發達

凡施行議會制度的大多數國家，普通是：議會由互相獨立的兩個合議體而成，這兩個合議體是各自開會，各自決議，由於雙方的議決互相一致，然後議會的議決案成立；這就叫做議會的兩院制。

議會的兩院制，是起源於英國。

在中世的歐洲各國底等級會議，或是如在蘇格蘭的一樣：一切階級共同集會，或是如在瑞典的一樣：分爲四個部分集會，然大概說來，普通是依三族會議的性質，分爲三部以會合評決的；反是，英國自第十四世紀以後，即分爲貴族院及衆議院兩院而發達，除了在克倫威爾共和政體時代，將貴族院廢止一時之外，兩院制度成爲確定的制度以傳至現今爲止，誠如第一章所述的一

樣。

除英國之外，匈牙利也是和英國一樣：自中世以來即分貴族院和衆議院兩院的議會制度，直繼續流傳到現今爲止，固已如前所述，然匈牙利的制度，對於其他各國沒有甚麼影響，近代各國的議會制度多半取兩院制的，是專受英國的影響；因此，專稱英國爲兩院制的祖國。

英國議會的兩院制度 首先傳到美國各州。——美國各邦在脫離英國的羈絆而獨立，從新制定獨立國的憲法底時候，無論那一州都依照從英國傳來的制度而採用兩院制。蒲傑斯 (J. Bryce) 在其所著的 *American Commonwealth* 上面說道：「美國各州毫無例外的採用兩院制的議會之起源，與其說是在理論，就毋甯說是在歷史；——一部分是某殖民地，基於除了作一般人民的代表底議會之外，還有由少數議員而成的知事底顧問會之事實，一部分是基於做做母國制度的自然底性情。想做做母國的傾向，不僅只從殖民地時代就有，就是在脫離英國羈絆而從新製成獨立國憲法的時候，也等是表現出來，殖民地的某一部分，到一七七六年爲止，固然止有一院，及成爲獨立國，於是一律採取兩院制了。然到現今，兩院制的必要，在美國人採取起來，是能認爲政治學上自明的事理。因爲防止一院趨於輕率，專橫，腐敗之本質的趨向之故，便發生另自有一院與別

一院的權能同等，彼此對立之必要的信念。……在各州當中，曾經試行一院制的，固然有彭肯威尼亞，佐治亞，以及渥門三州，然彭肯威尼亞經驗四年，佐治亞經驗十二年，渥門經驗五十年之後，便將牠拋棄了。兩院制實成爲美國各州憲法上毫無例外的原理」。

反是，在法國革命的時候，對於議會究竟是採一院制還是採兩院制？頗成爲論爭的目的。起初在一七八九年的憲法會議內面，最初的憲法委員會曾提出設由年齡在三十歲以上的終身議員而成的元老院作爲第二院，該院議員由衆議院選舉的案子，對於這個提案的討論，曾從一七八九年八月三十一日起繼續到九月十日爲止。據葉斯曼說：這個案子的討論，是和在第一憲法會議的一切大論爭一樣：在論旨明白，深遠，而且誠實的這一點上，是應當贊賞的。然而大多數贊成一院制，不久便明白了。主張第二院的人，雖然援引英，美的例子，將其提業修正。主張第二院也和第一院一樣；由國民公選，只有年齡不同，然而不能得到多數的贊成。再有的人進一步主張將用同一的條件所選舉的議員分爲兩部，只有討論就各部獨立，而決議則全體合同；有的人主張將這個合同決議作爲例外的最後手段，在元老院將衆議院所議決的案子否決幾次的時地，然後纔合同決議；有的人則主張將這個合同決議作爲唯一普通決議的方法，各院單獨開會，但只評議，而決議

則由總會；不過這些案子，都沒有成效。討論到九月十日終結，有四百九十票贊成一院制，投兩院制的票的，只有八十九票而已。（依照 Faustin, *Éléments de droit constitutionnel* p. 132 以下）

法國的革命議會之所以採用一院制的，據葉斯曼說，一部分是基於當時的特別情況上，設第二院實有討厭的理由；一部分是於當時的情況沒有關係，基於應當把一院制作為一般制度的理由。

屬於前一類的理由：第一，在舊時代的貴族制度剛纔廢止的時候，如果設第二院，即會是採選舉制，然而纔不免有從新發生貴族階級的萌芽之虞；第二，革命議會所以能夠成就空前大改革的，就是因為只有一院，這是誰都承認的，然而這種改革還沒有確實完成，將來在維持其改革而使之確實方面，等是以強有力的議會為必要條件，所以必定是一院制。

但是，除了就當時的情況作為理由之外，再還有就應當將一院制作為永久的制度底事體，主張兩個理由。

其一，是基於純粹的理論，即：議會是代表國民之主權的，而主權則一定是單一不可分，因此之故，代表國民之主權的，也一定是單一不可分。像盧梭所斷定的一樣：法律是國民的總意底

表現，國民關於某種事項的意思，是一面不可爲二；如果採用兩院制度，使兩院同時代表國民，那末，便是將國民的意思分割爲二了。

其二，是基於實際的根據，卽：兩院制度有使立法遲延，拒絕必要的改革或使之沒有力量之虞。如佛蘭克林 (Benjamin Franklin) 所說的一樣：「將立法部分爲兩個，卽是和在一個馬車的前後，使各馬各向反對的方向前進」。

自有以上所說的理由，革命議會雖然採用一院制的憲法，但是，經過恐怖時代，再稍稍恢復秩序之後，而共和歷三年的憲法，又採用兩院制的議會，到一八一四年的王政憲法，依照英國式的貴族院制度而設上議院，業已在第一章上面說過了。

在由一八四八年二月革命所樹立的第二共和政治時代；再基於國民主權主義的理想和主權不可分的理論，而將一院制的議會恢復了；在這時地沒有大論爭而決定了。

反是，現今的第三共和政治，則採兩院制度。自拿破侖三世的第二帝政府沒落以後，從一八七一年起到一八七六年爲止，固然是專由一院制的立法議會行使立法權，然在這個議會所議決的一八七五年的憲法，却採用兩院制的議會。

第一及第二共和國政府，是常採一院制，何以第三共和國却和王政時代同樣，獨採用兩院制？因為議決憲法的國民議會的多數議員是王黨，究竟迎誰來即王位？不能夠一致；於是便決定採用一院制，在由於其思想之一的傾向上是保守的這一點上，便能夠理解了。

其他各國，凡稍大的國家，大概都採用兩院制度；就是在世界大戰以後從新創成的各國憲法上，關於兩院的關係，固然大有變革，然在設兩個獨立的合議體以作立法機關的主義上，還是維持舊時傳統而不肯將牠拋棄。

只是在小國方面採用一院制的不少，瑞士的聯邦雖然有兩院的立法部，然而各邦則都是一院制。德國在革命以前的帝國時代，不懂帝國是採兩院制，就是各邦當中，如普魯士，巴威倫，薩克遜，威登堡，巴登，赫遜等六邦，即是所謂 *Mittelstaaten*（中等國）各邦，都是設兩院制的議會；反是，成爲共和國以後，則只有聯邦是兩院，各邦則都是一院制。只有普魯士就是於議會（*Landtag*）之外設置代表各州（*Provinz*）的參議院（*Bundesrat*），參議院關於立法的權限固然不和議會同等，然對於議會的立法有抗議之權，如果有抗議，則要求議會再議，在再議的時候，如果不得過三分之二的多數，便不能夠可決，——略略可以說是具兩院制的雛形。奧國在革命後的

新憲法上，也是成爲聯邦組織，只是聯邦是兩院制，而各邦則都是一院制。

在單一國當中取一院制的，只有各小國，特別是保駕尼亞自一八七九年的憲法以來，常常是一院制，芬蘭在屬於俄羅斯之下的時代所制成的一九〇六年的憲法以來，就是一院制，自成爲獨立國以來，也是一樣。挪威的議會組織，是在一院制和兩院制的當中，如次節所述一樣。在戰後的新興國當中，如愛斯托里亞是依據一九二二年的憲法採用一院制，巨哥斯拉夫是依照一九二一年的憲法採用一院制。希臘歷來是一院制，然依照一九二七年的憲法，則從新設立第二院了。

除了這些國家之外，可以說是各國的議會制度都是採用兩院制。構成大英帝國 (British commonwealth) 的各自治領，如愛爾蘭自由國，澳大利亞聯邦，坎拿大，南非聯邦，紐錫蘭，都是兩院制，至於澳大利亞聯邦，除了聯邦本身之外，其各州——除了麥斯蘭於一九二二年以來改爲一院制以外——都有兩院制的議會；反是，坎拿大的各州，只有魁柏克就是兩院，其他則都是一院。

要而言之，成爲聯邦之一員的各邦，是有國家和地方團體之間的性質，這恰和普通的地方團體一樣，議會成爲單一之合議體的不少，至於單一國，若人口僅數百萬，只比得上大國的大都

會或地方團體，自然是設一院制的議會，然稍大的國家，則可以說都是採用兩院制度。

何以議會的兩院制度，這樣普遍的在世界各國成爲普通的制度？這一部分是基於英國歷史的影響，是毫不容疑。議會制度是發源於英國，同時議會的兩院制度，也是由英國提供最初的模範，英國有這個先例，便成爲使其制度普及於其他各國之有力的原因；特別是北美合衆國及其各州，固然以純粹的民主主義爲基礎，然都取兩院制，法國的王政憲法，採用倣效英國的兩院制，是使英國式的兩院制度普及的最有力量的。

不過，單是由於這種歷史的起源，還不足以明瞭兩院制度存在的理由。世界各國之所以一致採取兩院制度的，不單是倣效英國的先例，而且兩院制度本身實有很明白的長處。

其長處在那裏？我們在次節有論述之必要。

二 兩院制度存在的理由

兩院制度有長處，也有短處。

其短處便是在：如果第一院真正適當代表國民的意向，而其決議又常常是正確無誤，那末，第二院便不僅無用而且有害。從前有幾句名言：「第二院將站在那一方面？如果和衆議院一致，

那末，第二院便是無用；如果和衆議院反對，那末，第二院便是有害。」這樣的說法，在衆議院的議決完全正確的前提下，是不可爭的真理；——第一，第二院是無用的，徒徒空費時間，第二，有阻止必要的立法之處，第三，如果有同等權力的兩個合議體互相對立，必然在這中間發生鬥爭，有阻礙政治的圓滿進行之虞。

因此之故，兩院制度存在的理由，是要在衆議院的議決不完全正確的意義之下纔能承認的。顧自第十九世紀以來從新採用立憲制度的大多數各國，雖然有法國革命的先例，然到現今爲止，大概都採用兩院制的議會者，卽是基於衆議院的議決，屢屢趨於輕率，有時有不正的動機。其所以使兩院制度有絕對的權威者，不外乎是因爲國民的幸福計，因爲認識頗爲危險的事體所致耳。

議會制度是多數決的制度。但是，多數所想的，又怎樣能夠斷定比少數所想的正確？英國著名政治學者蒲徠斯曾說道：「多數常常正確，無論怎樣狂熱的民主主義者，都不會常常主張。他們自己體驗：民主的政治，是由於少數者不絕宣傳其主張而努力變爲多數，以此將其形勢一變而成立的。就中如革命家尊重多數決的念頭甚薄，他們宣言在普通選舉制度之下，尙且想憑暴力以顛覆議會所議決的結果，如果其結果一度實現，那末，必會博得一般人讚賞的。因此之故，凡造

或自治的制度底國民，沒有不取救濟由多數決而生的過誤之手段的。或是只有極少的多數，或是對於問題是有沒有知識的結果，有時為煽動的演說所迷，有時為一時的感情所動，要之無論如何，多數決必不是表現國民最善之意思的，今日所決的。明日或許為自己的無知識或感情所迷的。」(Bryce, *Modern Democracies*, II, P. 428.)

多數決制度有缺點，便成為兩院制度存在的主要理由。其主要目的是在：抑制由一院制度所生的輕率 and 專橫底毛病；將民衆的衆議院所議決的案子，再得到用其他的眼光來批評，來審查的機會；以此使之能夠得到適當的結果。

就中如衆議院是為一黨所支配；衆議院的議決，是由政黨的黨議所左右，結果，由一院制度所生的危險，更為重大，可以說作抑制機關的第二院之必要，更為痛切。

蒲傑斯在前面所舉的著述上更進而論設置兩院制度之必要，到近時更為痛切。實際政治家兼為政治學者，聲譽馳於世界的人所說的語，實應當要聽一聽的，因此，不厭稍長，想將其大意譯出於後。他說：

「一般對於代議的立法部不滿足的聲浪，到了近時，到處越發增高，代議士的品格，越發有

低落的傾向，是不可掩蔽的事體。比如歐洲各國在最近三十年之間是爲拜金所困的當中，比起美國，坎拿大，澳洲，紐錫蘭來，是議員的地位更富於誘引力的國家，議員品格的低下，到底是沒有可以救藥的思量。法國的議員爲其選舉區之故，毫不間斷的奔馳，甚至有時還要做貶損人格的勾當。英國的議員，在現今則在議院以外，打算關於政治上或政治以外的問題，不絕地巡迴演說；如果議員是相當的富人，那末，便對於該選舉區有關係的事項，打算捐助多額的金錢；政黨以內的規律更爲嚴格，各議員的獨立跟着減少；再至少每五年必有一次的選舉的麻煩，也比前從更加大些。因此之故，就是有許多具有適當才能堪做政治家的人們，也有或是缺乏壯年的銳氣，或是缺乏雄辯以及其他逢迎民衆的技能，都不肯作候補人。要使這樣的人爲國家之用，那便除了使之到不用國民公選或是選舉區不很壓迫的第二院那樣的會議內面去，再沒有旁的法子。

「現在對於立法部所加的非難，主要是在兩點：

- 一，立法部網羅國內有智識，才能，及經驗的人過少；
- 二，立法部爲單一的政黨所支配，該政黨輕輕想憑壓制的精神，屢屢不予以充分討論的時間，通過爲該黨派的利益，在社會上某特定階級利益的法律案，甚至由於幹部的組織，將幹部多數所決

定的，就是無理，也要強制屬於該黨的全體議員來支持，其結果，不是議會全體支配，若從全體看來，那末，不過是少數人支配多數黨中的多數而已。

「這等危險，在民主政治方面是最危險的，如果國民的意見常常正確，國民所直接選舉的議員，儘管怎樣急速任事，而常常取能夠適切實行國民的意見底主義，那末，國家自然沒有抑制牠，再行審查其決議的那樣機關之必要；如果由衆議院的錯誤所發生的弊端，比由希望使其行動遲滯而生的弊端少些的話，那末，也當然沒有設置第二院的必要。但是，如果這等意見都不能實行，那末，便有講求救濟前述缺點的手段之必要。國家所應當做的工作越多，越雜，因此，爲完或應當做的工作之故，便必須要有特別的智識和熟練的事體，越發痛切，跟着其缺點便越發增大其危險。（中略）

「從這各點看來，前面所述的缺點，要把由國民直接選舉的議員資格向上來救治的事體，是不能夠希望做到的。因爲這樣，想要救治這個缺點，便只有設置第二院，把有優異技能而對於國家對於其所居住的地方有重要貢獻的人們，關於國內政治，國內或國外官職，以及其他公務富有經驗的人們關於農業，工業，商業，財政，教育等等國民生活的重要部門有特別知識的人們，或

是由於旅行和研究，理解外國情況以及世界一般大勢的人們，都集合於一堂，或許還適當些。既然是這樣來設置第二院，那末，第二院便是一種有特別知識及才能的儲藏所，能夠補充民選議員所有知識才能不足的地方。第二院固然也能夠容納代表理科，醫科，法律科，工科等等專門學術的人們，然而第二院決不是單純專門家的集合場；主要是由了解公共生活，憑實際精神處理政治問題的人們來組織。何以故？因為專門的學術大家，關於政治問題，不但不能作正確的判斷，而且不能有冷靜而且公平的判斷的，實在不少。任憑甚麼集會，固然不能夠完全脫却黨派的心理，如果議員的大部分，都有冷靜公平的精神，那末，便會緩和全院之黨派的傾向，贏得一般的信賴。這樣的議院，在為普通選舉所支配的國家以內應有的任務，決不是在和民選議院有同等的權力，而在憑批判的精神和感情，對於一切問題，自覺對於人民的責任，對於民選議院則只在相信其決議有過於輕率或激烈的充分理由的時地，就來反對；這不是對於國民所表現的意思而作執拗的反對，是在認為國民的意思能正當發表的時地，便憑理解他，試行適當地將牠實現而滿足；同時比民選議論更能施行自由討論，而對於人民予以知識，鼓勵他們。比如外交政策，在民選議院是難適當討論的問題，而民選議院又沒有充分討論此案的餘暇時間，在這時候，第二院便是供討

論此案的舞台。第二院的委員會，關於立法應當要超黨派的問題，或是單獨，或是和他院的委員共同調查，也能將其草案準備；這樣的草案，只有由於不偏一黨一派而作成的，纔會比較容易的通過。因此之故，能夠補助政府的工作，減輕政府的工作；而該院的議員底任期，由於是或是六年或是九年的長期間，而使之能夠得到這類工作的經驗」。(Modern Democracies II, P. 450—454)

因為政黨政治的弊端越發顯著，於是超黨派的，健實的第二院之必要，越發痛切，誠如蒲萊斯在以上所適切指摘的。只是第二院，同時是國民的，應當要站在國民監督之下；如果是和國民沒有何等關係的集合，而有抑制國民的議院之實權，那末，這便直接違反國民的政治底精神，而有再回到少數政治之虞。但是所謂國民的，在政黨勢力旺盛如現代，即是政黨的意義，是國民的，同時是超黨派的這兩個要求，是極難將牠調和的；設置健實而且有力的第二院之困難，實在這一點。現在採用兩院制度的各國，關於第二院多半在不滿足狀態的，也是由於這個理由。

第二節 在兩院制之下的第二院底組織

在採用兩院制度的國家，無論那一國，必定有一院是由全國國民公選的議員組織而成。兩院

當中的這一院，在特別意義上，主要是可以認為代表國民，平常將牠叫做「衆議院」。其選舉方法，當在「森口（繁治）博士的「選舉制度論」上詳述，現今則普通一般都實行普通選舉制，以或爲男性，或則男女平等爲原則的一切國民，凡達到一定的年齡，便當然得以參加選舉。

關於衆議院的組織，大抵各國相同，反是，第二院的組織，則各國不很一致，於是在這裏有區別聯邦國和單一國而論列牠之必要。

一 聯邦的第二院

聯邦制的國家，一方面是國民的集合體，他方面又是各邦的結合體，是有兩重性質。各邦不是和普通的地方團體一樣：單只做關於地方的利害底事務，是有堪以和國家相比的很廣底統治權，即是有獨立的國家和地方團體之間的性質。在單一國之下的統治權，是統一以國家，只是關於地方的利害底事務，便特別交給地方團體施行而已；反是，在聯邦制之下的統治權，自始即分配於國家和各邦之間，各邦在屬於自己權限以內的限度之下，是不要國家參預，有獨立處理的權利。

聯邦制既然基於這樣的特質，關於議會制度也是一樣，聯邦固然一方面和普通的單一國一

樣：一定要有代表國民的機關；然在他一方面，則應當一定另自有代表各邦的機關。各邦是作聯邦構成員的性質，因此，關於聯邦的中央政治，一定要有代表各邦利害的機關。

基於這樣理由，於是在聯邦制國家的第二院，無論在那一國，都是和單一國的第二院不同，在由各邦當中選舉第二院的議員這一點上是一致的。至於怎樣選出？則各國的制度不同。

(一)北美合衆國的議會 (Congress)，是由參議院 (Senate) 和衆議院 (House of Representatives) 兩院組織而成；而衆議院的議員是兩年一任，由國民公選，反是；參議院議員則不拘州之大小，是由各州各選出兩人，其任期為六年，每兩年改選全體三分之一。本來是在各州的議會當中選舉的，但是，因為立法部的選舉，發生很大的弊端，於是依照（九一三年所改正的憲法，改為由各州人民直接選舉；其選舉是不分選舉區，全州能通行的。

這樣說來，合衆國的參議院，在現今固然是和衆議院一樣，是由人民直接選舉的，然其人民則分為各州，每州各自選舉，而又不拘州的大小，一律平等的選出兩人，因此之故，參議院議員與其是全國國民的代表，就毋甯是各州的人民代表，而又由此以擔保各州的平等權利。衆議院是由超過四百人的多數議員而成，反是；參議院的議員則只有九十六人，因為其任期很長，其權限

比衆議院寬廣之故，於是有牽引有力量之政治家的力量；概括說一句，參議院議員，在其聲望上，在其勢力的上，在其政治家的技能上，都在衆議院議員之上。

參議院在其權限上，除了和衆議院有對等的權限以外，還有特別權限，——有批准一切條約的權限，有對於大總統所任命的官吏予以同意的權限，在衆議院彈劾起訴的時候，有作法院來裁判的權限。基於這等權能，於是參議院在政治上的勢力，頗爲強大，其重要的委員長，實在可以和國務員比較的地位。

(二)瑞士聯邦的議會，在其組織上也和北美合衆國相類似。該國議會 (Bundesversammlung, Assemblée fédérale) 是由國民院 (Nationalrat, Conseil National) 和聯邦院 (Kantönderrat, Conseil d'États) 而成，國民院是三年一任，由全國國民公選；反是聯邦院則平等的由各邦各選兩人，其選舉的法則，一任各邦自決，固然多數是由人民直接選舉的，然而也有的邦是由邦議會選舉的；其任期各邦不同，有的一年，有的兩年，有的三年。兩院的權限和合衆國的不同，完全是對等的，在政治上的勢力，則國民院較爲優勝。

(三)澳洲聯邦的參議院，大略也是一樣，是由聯邦的構成員六邦平等的各選出三人而成。選

舉是人民的直接選舉，全邦都是用連記名投票。其權限是和衆議院相同，不是和美國一樣：有特別權限。跟着政治上的勢力，主要是在衆議院，特別是在兩院的多數黨是相同的政黨底時地，（如果在多數黨不相同的時地，則發生困難的紛爭。）參議院則只是形式的通過衆議院的議決案而已。

（四）坎拿大固然也是聯邦組織，然該國兩院制的議會，却不和其他的聯邦一樣：明白區別國民代表和國民代表。和由國民普通選舉而成的衆議院（House of Commons）對立的參議院（Senate），現今固然是由九十六名議員而成，然而該院議員却不是在各邦選舉，是由總督，——實際則爲當時的內閣選任，是終身議員。各邦不是以平等的權限來選出同數的議員，是每邦按照一定人數比例而分配的；只是在不由總督任意選任而就各邦來任命定數的議員這一點上，是表現代表各邦的性質。至於政治上的勢力，則只在衆議院，而參議院則不很重要。

（五）德意志聯邦的議會，則特別和別國不同。從革命以前的帝政時代，議會不是在嚴格意義上的兩院制底議會，只是單一的合議體（Parlament），此外則有由各邦政府的代表人組織而成的聯邦會議（Bundesrat）。議會和聯邦會議，完全是另自的機關，不是和普通的兩院制一樣：同時開會

閉會的，兩下各自獨立開會；在其權限方面，也是兩下完全不同，聯邦會議的權限，比議會的權限更廣，不僅關於立法，就是關於行政及司法，也有很寬廣的權限。只是在立法必須兩方的同意這一點上，就可以和兩院制的議會相比而已。聯邦會議不是和美國及瑞士一樣：代表各邦的人民，是各邦政府的代表；由於各邦政府任意派遣全權委員。各邦在聯邦會議的權利是不平等，以邦的大小為比例，各邦有一定的投票權，得以選出等於投票數的代表。但是，無論選誰作代表，其投票是為邦政府的訓令所束縛，同邦的委員，受一定要同時投票的拘束。因為投票數是以邦的大小為比例，所以普魯士在聯邦會議上佔主要勢力，是不待多說。

自革命而成爲共和政體以後，除了將 *Parlament* 的舊名改爲 *Reichstag* 之外，只在特別將其權限縮小，以及限制普魯士的投票數，防止一邦在聯邦會議當中佔絕大勢力這兩點上，將舊制改變而已；其他在大體上則依舊維持歷來的組織。在現今民主政體之下的德意志聯邦會議，純粹是各邦政府的聯合體；所謂議會雖然獨立存在，然却完全沒有代表人民的性質。

Reichstag 是由各邦政府的代表組織而成，各邦的投票權，不相平等。儘管怎樣小的邦，固然也有一票的權利，但人口在七十萬以上的邦，每七十萬即有投一票的權利，如果於七十萬以上再

增加三十五萬，則添加一票。除了普魯士不拘人口的多寡，以總投票數五分之二的權利為最大限度之外，還有投票的半數，不是由邦政府，是由各州的官廳任命，將其投票分裂為二，由於這兩重限制，以防止普魯士的絕對勢力。至於在委員會方面，則和聯邦會議相反，無論那一邦，都不能有超過一票以上的權利。（德意志憲法第六十一條，第六十二條，第六十三條，一九二一年三月二十四日的法律。）

(二)奧大利是革命以後由於一九二〇年的憲法而從新成為聯邦組織的國家，於國民議會（Nationalrat）之外，到最近為止，曾設聯合各邦的代表者底聯邦會議（Bundesrat），然由一九二九年十二月七日所改正的憲法，則代之以聯邦及職業議會（Föderal- und Staatsrat）。

即是現今的奧國議會是由第一院的國民議會（Nationalrat）和第二院的聯邦及職業議會（Föderal- und Bundesrat）；其第二院是在他國方面罕見其儔的新嘗試。第二院分為聯邦會（Landesrat）和職業會議（Berufsrat）兩部，職業會議由代表各種職業的階級而成，聯邦會議則由在聯合各邦的議會以內所選出的代表者而成。舊憲法的第二院，專是各邦的代表會議，新憲法則從新參加代表職業的分子；各邦的代表，只佔第二院的半數。

二 單一國的第二院概觀

在單一國方面，本沒有和聯邦制那樣的特別聯邦會議之必要，其兩院制度只是在節制衆議院的專橫和輕率爲其存在的理由，因此之故，如果兩院同樣組織，有同樣的政治上底傾向，那末，兩院制度便不能不說是完全失其存在的理由。衆議院是代表一般民衆，由於政黨的分界來選舉，因此，常爲政黨的勢力所支配，成了現今各國共同的趨勢，第二院和第一院的組織，則完全不同，一方面是站在國民的監督之下，能夠反映國民之健全的意向，在他一方面是要由務必站在黨爭以外，而且冷靜地能有充分判斷大局之能力的人來組織，總能充分適於存在的理由。但是，將這兩個要求適當的調和，非常困難，而且各國各有其歷史的習慣，因此，各國的組織頗不相同。把各國第二院的組織比較，先便能夠看到兩種完全相反的制度：其一，由貴族或政府任意選任的議員組織而成；其二，第二院也是和衆議院一樣：由人民直接選舉而成。在這兩個極端的當中，還有種種的中間的制度，第一個制度的變化是：限制政府的選任權，以具有某種資格爲其選任的要件；第二個制度的變化是：不直接由一般人民選舉，由地方團體，職業團體，利益團體或學術團體之類選舉，有時也有混用這各種要素的。

關於這種種制度一一詳述，是不堪其煩，而且也沒有這種必要；只是就可以認爲其代表的例子，述其大要於左而已。

三 英國的貴族院與其改造問題

貴族院制度——主要是以世襲的貴族及欽命的議員而組織的第二院，是以英國的貴族院（House of Lords）爲其典型的制度。這不待說，是由封建時代傳來之歷史的結果，在現今英國社會的狀況方面，固然完全不適當，還是由歷史的惰力而仍舊存留着。

英國的貴族院，是由下列五種分子而成：（一）英國的世襲貴族，（二）由於選舉的愛爾蘭貴族，（三）由於選舉的蘇格蘭貴族，（四）高僧，（五）欽命的法官議員。

英國的貴族，凡有公（Duke），侯（Marquise），伯（Earl），子（Viscounts），男（Barons），之爵位的，都有世襲充當貴族院議員的權利。國王（有時在事實上是當時的內閣）有無限制的授爵之權，一授了爵，當然列於貴族院，跟着其數目越發增加，現今則已超過六百五十人了。

蘇格蘭的貴族，不是全部都列於貴族院，只是於議會每次會期從貴族當中互選十六人——蘇格蘭於一七〇七年和英國合併的時候，因爲牠的貴族在人口比例上頗爲多數，所以依照合併法上

有這樣規定。但是，合併以後從新授爵的，不是蘇格蘭的貴族，是英國的貴族，跟着當然有做世襲議員的權利；從新增加蘇格蘭的貴族，全不存在。

愛爾蘭在一八〇〇年合併於英國的時候，固然也發生同樣的問題，然却和蘇格蘭的例子不同——是從愛爾蘭全體貴族當中，選舉二十八人做終身議員的。

以僧官充貴族院議員，是因為英國從和羅馬加特立教分離以後，即廢止僧房，只有大僧正（Archbishops）及牧師監（Bishops）。現在僧官議員的數目以二十六人為限，Canterbury 及 York 的大僧正，以及 London、Durham 及 Winchester 的牧師監，是當然議員，其他的牧師監，則依照舊次序只有二十一個人當議員。

此外 以法官充終身議員的，現今則為六人（一九一三年以來的狀況）。因為英國的貴族院不單是立法部，而且同時還是最高的法院，須有通曉法律的議員，依照一八七六年 Appellate Jurisdiction Act，纔祇添設這種議員；起首祇有兩人，後來是四人，再到六人，叫做 Lords of Appeal in Ordinary。至於任命的資格，是要當了兩年最高法院推事或是在本國當了十五年律師的。這是英國唯一的終身欽命議員，其他的議員都是無給，只有這等議員是受六千磅歲費。

以上所述是英國貴族院組織的大要。這怎樣的有古風，離開現代民主的風潮很遠，一看便明了。凡屬有爵位者 (Peer) 是當然議員，因為新得爵位的人有越發增加的傾向，於是貴族院議員的數目無限增加，現在業已超過七百人（如果全都出席約在七百四十人以上）。然其大部分則常常缺席，只享權利，不盡義務。貴族當中由於自己有助勞和見識而受爵的固然也有，然而大部分則只席祖宗的緒餘，享世襲的權利而當議員；不能期望這等人都具有政治家的才能，自不待說。如果現今想從新構成第二院的時地，那末，無論何人，都不應當有這種想法，更無容疑。

因此之故，貴族院改革的呼聲，在英國成爲多年問題的事體，不能不說是當然的。在一七一九年的時節業已提出貴族院改革案，邇來又屢屢提出種種的改革案。然而真正成爲政治上激烈爭論的目的，則自一八九三年格勒史登的愛爾蘭自治法案 (Home Rule Bill) 被貴族院否決的時候起首。英國的貴族院，在其構成分子的性質上，在其政治的傾向方面，都是保守的，是當然的。這固然是適於成爲第二院的性質之由來，至於所謂保守的，不單只說思想的傾向，普通一般都是保守的，而且有指表同情於保守黨的意思。羅威爾 (Lowry and Lowell, The Government of England, I, p. 407) 說得好：「英國所謂 Conservative 這一句話，由於大楷和小楷的不同，而有兩種不同的

意義：如果是小楷的 C，便是有忌諱革新的意義；如果是大楷的 C，是指兩大政黨之一的黨義，所謂貴族院是保守，的是指第二種意義。貴族院議員當中絕對的多數，都是屬於保守黨（統一黨）如果保守黨組閣的時候，則貴族院和內閣的關係常常圓滿，政府所提出的案子，不問其內容是進步的還是保守的都毫無疑義的贊成，不致於惹起紛爭；反是，如果是自由黨組織內閣的時候，則成爲政府重要政策的法律案，動輒爲貴族院所阻止，不免發生激烈的紛爭。從一八九三年起到一八九四年的時候，貴族院反對格勒史登內閣的重要政策，特別是否決其自治法案，卽是這種衝突的表現，以此招自由黨的怨怒，自由黨大呼：貴族院壓抑國民的意思，實有改造的必要；to end or to mend（廢止乎？改造乎？）便成了一時所流行的警語，雖然有這樣的警語，還是不得輿論的贊成，一八九五年解散的結果，統一黨大勝，自由黨內閣終於瓦解了。

後來自由黨再行組織內閣，貴族院將政府的重要提案——二重投票禁止法案（Plural Voting Bill）否決，又對於教育法案（Education Bill）大加修正；於是衆議院和貴族院之間發生衝突，貴族院改革的呼聲遍於朝野，便成了英國憲政的大問題了。關於貴族院的組織有大加革新之必要，就是在統一黨方面都固然不能否定，然而統一黨的主張則在：維持貴族院的權根一如從前，只是將

其組織革新，使之成爲更有能力之府；反是，自由黨政府的主張則在：限制及縮小貴族院的權限。因爲第一目的之故的改革法案：在一九〇七年的時候，則有 Lord Newton 的提案，再基於 Lord Caird 的動議，設關於改革貴族院的審查委員會，以 Lord Rosbery 爲委員長，使之從事設計調查，委員會在一九〇八年十二月的時候，將其報告案提出，然而未經討論。

後來兩院之間的爭鬥越發激烈，貴族院將路易佐治的預算案否決，於是衆議院憑數次的決議，宣言有限制貴族院權限的必要；貴族院方面則將 Lord Rosebery 的有力量之第二院有存在之必要，由於改造貴族院的組織以充足其必要底決議案提出，經大家可決了。至關於怎樣改造，則宣言有兩種主義：一則爲不是貴族的全部，是從這當中選舉少數的貴族院議員；一則爲於貴族以外還有一部分之議員是從其他要素當中採取。

對於兩院之間的這等激烈的衝突，是應當要謀妥協，從一九一〇年六月起到十一月爲止統一黨和自由黨雖曾開預備會議，然而意終不一致。同年的年底，衆議院解散，總選舉的結果，自由黨再佔絕對的多數，於是貫徹自由黨的主張，而有一九一一年之國會法之成立，如下節所述。然而統一黨方面對抗自由黨的貴族院改革案提出，用 Lord Lansdown 的名義所提出的法律案是：

(1)從全體貴族的當中用單記移讓式的比例代表法選出議員一百名，(2)全國分爲若干大選區，各區市鎮鄉會議員依照單記移讓法選舉每區三名乃至十二名合計一百二十名議員，(3)由衆議院依照選舉特別委員會的方法，由院內外推荐，國王依照所推荐的任命一百名議員；其任期一律是十二年每三年改選四分之一。這個法律案雖會通過於貴族院，然而政府及衆議院，則不贊成。不僅此也，及國會法成立，在其前文當中，曾宣言：「以有國民的基礎而且非世襲的第二院來代替現在的貴族院，固然認爲適當，然而這種改革，現今難以實行，國會對於這個改革，其遠議決必要的條款，以求從新明白第二院的權限；但是對於現在的貴族院，業已將其權限加以限制，因以制定本法規，是認爲適當的」，以此明白表示反對統一黨所主張的改造案，另向他一方面表明斷行其改造。

但是，自由黨主要熱心的地方是在：縮小貴族院的權限，而不在改造其組織，因此，國會法確定以後，貴族院改革企圖，更不進步；自世界大戰勃發以後，固然是完全在一時停頓的狀態。然在一九一七年十月間以 Lord Byles 爲委員長，由貴衆兩院議員各十五人組成貴族院改革委員會 (Committee on the reconstruction of the House of Lords)，該委員會到第二年提出報告書。

蒲徠斯委員會的報告，固然是關於第二院的組織和權限兩方面的；關於權限方面的則在下節詳述，現在只就關於組織方面的來說。報告書上面就所思考的各種方法評論其缺點以後，其結論是：第二院由次列的兩種分子成立，是很適當的——（一）以議員的多數在衆議院選舉；其選舉方法是：將衆議院全體議員依照其選舉區的地域分爲三十個議員團，各團依照比例選舉法，選舉二院議員合計二百四十六人，其任期爲十二年，每四年改選三分之一。（二）約佔四分之一的議員（八十人）是在兩院的合同常任委員會上，從世襲的貴族或高僧當中選舉，合同委員會的委員是十人，有五名是從衆議院議員當中指定，有五人是從上院的選任委員會的議員當中指定；被選舉的議員，任期爲十二年每四年改選三分之一，和其他的議員相同。

蒲徠斯委員會報告的要領，業已如上所述。這在一方面是第二院，雖然和第一院的組織不同，然而還是使之站在國民的基礎上面；在他一方面則尊重多數之歷史的傳統到某種程度爲止，雖然保持貴族及僧侶的特權，然却不使之動搖平民政治的根本，其苦心孤詣 卽此可見。

自有這個報告之後，雖然經過十年，然而貴族院的權限，已受限制，失掉有爲立法的大障礙之處以後，貴族院組織的改造，感覺實際上之必要很少的，大抵因爲這個緣故。直到現今爲止還

是一仍舊貫，這種報告有不容易實現爲法律的模樣。

上面之所以就英國貴族院改造的企圖來敘述者，是因爲表示這種事體，就是英國本身也是有極不滿意的態度來應付。只是有數百年歷史傳統的制度，卽令完全失掉本來的意義，如果還不至於對於社會予以不堪的毒害，還是可以由傳統的力量，以維持其生命；英國的貴族院制度，一般人雖然不滿足，然却還能殘存到現今爲止的，就是基於這個理由。

四 其他各國貴族院式的第二院

英國本身現今雖然還是維持封建時代之遺物的貴族院制度，然而其他各國——倣效英國而設立以世襲貴族爲主要構成分子的第二院制度的各國，差不多都由於革命而將這種制度顛覆了。

法國依照一八一四年的王政憲法而創設倣效英國的貴族院制度，業已在本書第一章上面說過了。貴族院（*Chambre des Pairs*）除了年滿二十五歲的王族男子爲當然議員之外，凡同年齡的世襲貴族，也列於當然議席（但是參加表決，須在三十歲以上的），其他則國王不加何等限制，得以任命終身議員。七月革命以後，在一八三一年的時節，將貴族的世襲制廢止，貴族院議員，都以一代爲限；由於一八四八年的革命，則將貴族院制度全廢。

德意志聯邦以內的各邦，在革命前舊帝政時代取兩院制度的各邦，大概都是做倣英法的王政議會底例子，創成貴族院式的上院，這大概是以大地主的貴族爲主要構成分子，一部分是世襲，一部分是欽命；一部分則由於選舉。比如普魯士的貴族院 (Herrenhaus)，除了成年的王族男子，由國王所召集的以外，是由世襲議員和終身的欽命議員而成立的。世襲議員是由於下列三種而成：(1) 荷亨節烈倫，希格瑪林堅公家的戶主，(2) 舊德意志帝國等族 (Reichsstände) 家的戶主，(3) 被召集於舊普魯士等級會議的貴族會 (Herrenkurie) 的各貴族 (Fürsten, Grafen, Herren) 家之戶主；終身的欽命議員，是由下列三種而成：(1) 普魯士王國四大官職 (Oberbürger, Obermarschall, Landhofmeister, Kanzler) 的所有者(2) 由於國王特別信任而被召集者，(3) 基於各種特別團體的推荐而由國王召集者。關於最後由於推荐的議員，有推荐權之團體是：大學，重要市府，大地主的團體某貴族團體依照一八五四年十月十二日的貴族院令)。巴威倫的上院 (Kammer der Reichsräte)，是由下列六種而成：(1) 成年的王族男子，(2) 舊帝國的皇室官吏，(3) 大僧正二人，(4) 舊帝國等族 (Reichsstände) 家中的戶主，(5) 由於國王欽命的僧正二人及 Generalkonsistorien 的首長(6) 由國王欽命的世襲議員或終身議員，被任命爲世襲議員的，是以大地主的貴族爲限，終身的欽命議員的數

目，不得超過世襲議員三分之一（巴威倫憲法第六章第二條乃至第五條）。其他如薩克遜，威登堡，巴登，赫遜的貴族院組織，也是大略相同。

奧大利在革命以前的帝國時代，也是和德意志各邦一樣：其議會（Reichsrath）是由貴族院（*Herrenhaus*）和衆議院（*Abgeordnetenhaus*）兩院而成；貴族院則由下列四種分子組成；(1)成年以上的皇族男子。(2)大僧正（*Erzbischof*）及僧正（*Fürbischof*），(3)舊時代的貴族而且是大地主的家族，由皇帝欽命的世襲議員家中的戶主，(4)因爲有功勞於國家或教育，學術或藝術，由皇帝欽命的終身議員。

但是德奧各國由於世界大戰以後的革命，推倒君主政體而代之以民主政體，舊時的貴族制度也完全掃廢跟着貴族院式的上院制度，業已在德奧各國絕跡，是不待說。

現在各國的當中，可以認爲貴族院式的上院或是近於貴族院式的上院制度的國家，除了英日兩國以外，便只有匈牙利，意大利及西班牙等國。

除了英國以外，匈牙利是老早就有兩院制議會的國家，中世的制度沒有很大的變化，一直繼續到最近爲止，然依照一八八五年的法律，對於貴族院制度大加改革，一直到革命的時候爲止還

有效力。依照是年的法律，匈牙利的上院是由下列四種分子而成：(1)世襲的議員（王族及大地主貴族），(2)基於僧俗兩界的官位底議員，(3)國王所欽命的終身議員，(4)由大史諾芬議會所選舉的議員。自世界大戰以後，匈牙利由於一九一八年十一月的革命而改爲共和政體，再在一九一九年三月的時候，樹立蘇維埃政府，宣言爲無產者獨裁政治，然而蘇維埃政府不久就倒了，在是年八月的時候，再建立國民政府。在這個政府之下所選舉的國會，曾宣言恢復舊王政的憲法，關於議會制度，再如舊制：取兩院制。只是關於上院的制度，則依照一九二六年十一月十一日的法律，加以稍稍顯著的改革；因此，匈牙利現在的上院，是由下列六種分子成立的：(1)從舊時世襲議員當中互選者，(約三十八人)，(2)由地方議會所選舉的議員(約五十人)，(3)各種宗教團體的首長(約三十一人)，(4)現在高級官吏(法官，軍司令官，國立銀行總裁等)，(5)學術團體，商業會議所的代表者(約四十人)，(6)元首所任命的終身議員。卽是顯著地參加元老院式的分子，與其說是貴族院，毋甯說是元老院，但是，多少總還留有貴族院的要素。

意國的議會，自法西斯蒂的獨裁政治確立以後，固然差不多失其實權，照在形式上還是有兩院制的議會；其上院稱爲元老院，一如歷來的制度。元老院的議員是由年齡在二十一歲以上(要

到二十五歲纔有投票權）的王族男子，以及年齡在四十歲以上由國王所任命的終身議員而成的。於王族以外，世襲議員全不承認。欽命議員也不是以貴族爲要件，跟着貴族院的要素，非常缺乏。欽命議員的數目，雖然沒有限制，然其任命的資格則爲：(1)現任的高級官吏，(2)聲望卓著，有貢獻於學術，文學，或國家者，(3)年納稅在三千利拉（合日幣一千二百圓）以上者，在一九二九年五月的時候，元老院議員的總數，爲四百五十一人（內有王族十一人）。

西班牙的元老院，是由下列三種分子而成：(1)基於身分上的權利而當然爲議員者，(2)由國王任命的終身議員，(3)由地方議會，教會，學士院，大學等團體及多額納稅者所選舉的議員。在身分上有當然做議員之權利的，爲王子，王的繼承者，大貴族，某種高官及官僧，將他和欽命的終身議員合併計算，不得在一百八十人以上。由於選舉的議員，合計爲一百八十人，任期十年，每五年改選一半。

除了以上所說的之外，第二院由任命的議員組織而成的，在英國的自治領當中，則有坎拿大，新錫蘭，及澳洲聯邦當中的新南威爾斯。關於坎拿大的第二院，業已在本節第一項下面說過了新錫蘭的議會（General Assembly），也是由 Legislative Council 和 House of Representative 兩院

而成，前者是由普通選舉公選八十人；反是，後者則由政府任命四十一人，任期七年。新南威爾斯也是於 Legislative Assembly 之外，另有 Legislative Council，後者是由政府任命的終身議員而成。但是，這些都是不用選舉，只是由當時的內閣選定而已，毫沒有參加貴族的分子。

五 由於公選的第二院

現今各國採兩院制的議會制度的，除了以上所述的各國之外，關於第二院，差不多都是由於公選而組成的。

由於公選的第二院得分爲下列兩種：(1)和第一院相同，由於一般國民的選舉而組織的，(2)第一院是由國民直接選舉，反是，第二院則由間接選舉或種種團體而組織的。

(一)無論第一院也好，第二院也好，都是採國民直接選舉的制度的，當以北美各邦爲其代表的例子。

北美各邦一律採兩院制度，業已在前面說過了。其第二院一律叫做參議院 (Senate)，和衆議院 (The House of Representatives, The Assembly, The House of Delegates) 相同，都是由國民直接選舉，各邦完全一律。各邦的主要共同差別的地方，只是參議院的人數比衆議院少二分之一或

三、選舉區之範圍與選舉區之大小。選舉區之範圍，應與選舉區之大小相稱。選舉區之範圍越寬，選舉運動的費用，當然越多，因此，關於參議院議員的選舉，比起衆議院議員來，要多許多費用；這是在實際上兩院最大的差別。此外，兩院之間認為種種差別的還多：(1)參議院議員的任期，比衆議院議員的任期長；衆議院通常爲兩年，而參議院議員則多三年或四年。(2)不是多數或全部同時改選，是取改選三分之一或三分之一的制度。(3)在某一邦規定參議院議員的被選資格的要件——年齡，比衆議院議員高。

反是，在歐洲各國當中，兩院同時都由國民直接選舉組織的國家却是很少。

只是在世界大戰以後所造成的新興各國憲法當中，如捷克斯拉夫、及波蘭兩國，基於民主主義的要求，兩院都是由國民直接選舉而成的。

捷克斯拉夫一九二九年二月二十九日的憲法：無論衆議院也好，參議院也好，都是男女沒有區別，平等的普通選舉，用比例代表主義，直接由國民選舉的。兩院的差別，就是在下列四點：

(1)議員的數目，衆議院爲三百人，參議院爲一百五十人，(2)選舉權的資格要件，衆議院方面要二

十一歲以上，而參議院方面則爲二十六歲以上，(3)被選舉的資格要件，衆議院方面爲三十歲以上，參議院方面則爲四十五歲以上，(4)議員的任期，衆議院爲六年，而參議院則爲八年。

波蘭的參議院，也是和衆議院一樣，由男女平等普通選舉，以比例代表爲原則，由國民直接選舉的。議員數目，參議院只及衆議院四分之一；選舉權的資格，衆議院爲二十一歲，而參議院則爲三十歲。

除了以上所說的幾國之外，挪威雖然也有直接民選的上院底例子，但是，挪威的議會制度，則特別和別國不同，與其說牠是嚴格意義上的兩院制，就毋甯說牠是滲有幾分兩院制要素在內的一院制。挪威的立法議會 (Storting)，本來是單一的合議體，由國民平等的選舉而成，只是在開會之後，議會本身關於立法的目的上，將全體議員分爲 (Odelsling and Lagting) 兩個部分，以全體議員四分之一組織 Odelsling，殘餘四分之三組織 Lagting，一切的法律案，在兩個部分裏面各自審議，由於兩個部分的同意而成立，如果兩個部分不一致，便開總會，以三分之二的多數可決。牠不是和其他各國所行的兩院制一樣，至少在選舉行爲上完全是一院制，無論選舉權也好，無論被選舉權也好，無論選舉方法也好，兩院都沒有甚麼差別。

在英國自治領當中，澳洲各邦採兩院制的，除了南威爾斯之外，兩院都是由國民直接選舉而組織的。維多利亞，南澳，西澳，達斯瑪尼亞四邦的議會——與參議院相等的參事會（Legislative Council），及與衆議院相等的議會（Legislative Assembly），都是由一般選民選舉的。兩院組織上的差別，是在下列幾點：(1)議員人數，參事會人數很少，（維多利亞的議會是六十五人；而參事會則爲三十四人，南澳的會議是四十八人，而參事會則爲二十人，西澳的議會是五十人，而參事會則爲三十人，達斯瑪尼亞的議會是三十人，而參事會則爲十八人），(2)選舉權，參事會不是普通選舉，是以低度的財產資格爲要件，因此，選舉的人數比起議會的選舉人來，不過只有百分之三十乃至百分之四十，(3)被選舉權，參事會是以某種財產資格爲必要，(4)任期，議會是三年，而參事會則爲六年，(5)參事會方面不以全部改選主義，每三年改選半數，仍然繼續存在。

(二)就是在取參議院公選主義的各國，多數都是和衆議院不同，不是由國民直接選舉，是由地方團體，或其他各種團體，或特別階級選舉的。如果兩院同樣由國民當中選舉，那末，便是使參議院成爲第二個衆議院，決不適於兩院制度本來的目的。兩院制度的目的，是在：使參議院由不同的眼光來批評衆議院的行爲，因此，在組織方面，也一定要用和衆議院不同的方法，這便是

其旨趣所在的由來。

法國的參議院，可以看作由間接選舉的第二院之代表的例子。議員總數為三百一十四人，（本來是三百人，加進亞爾薩斯，羅倫，便加十四人），九年一任，每三年改選三分之一，其選舉是在各縣及殖民地由左列四種分子構成的選舉會上，用連記名投票施行的：

(1) 各該縣選出的議員

(2) 各該縣縣議會 (Conseil General) 議員

(3) 各該縣以內各郡郡議會 (Conseil d'Arrondissement) 議員

(4) 在各該縣的各市鎮鄉 (Commune) 的市鎮鄉議會 (Conseil Municipal) 以內，以人口為比例，由市鎮鄉選舉人當中所選出的代表 (delegates)

由各縣及殖民地所選出的議員人數，在大體上是以人口為比例，依照法律各定一定的數目。起初一八七五年的法律，是將元老院議員的人數分為兩部，除了在各縣選出二百二十五人之外，還是七十五人是在兩院合同會議席上選舉，取使他為終身議員的制度；然依照一八八四年的法律，則將終身議員的制度廢止，只是不喪其廢止的效力期及既往，現存的終身議員，還是終身存

任，如果因爲死亡以及其他原因而出缺的時候，則用抽籤法，以各縣所選出的九年任期底議員來補缺。終身議員最後的一個人在一九一八年的時節死亡，現在議員的全體，都是由間接選舉所選出的，任期是九年。

關於法國參議院的實際狀況怎樣蒲徠斯在現代民治政體(Morden Democracies I. P. 262以下)上面所下的評語，大抵是穩健的觀察。他說：「現在的制度，能充分運用，除掉反對兩院制度的人之外，多半都不聽到非難的聲調。無論在市鎮鄉會內面選舉選舉委員的時候也好，在選舉會選舉議員的時候也好，都不起過於激烈的競爭，凡佔選舉會大多數的人們，無論何處，雖然都是市鎮鄉選出的委員，但是，有推荐候補人及其當選佔主要勢力的則不是他們，是國會議員及縣會議員。……參議院的多數議員，屬於醫生，律師，此外則有少數的農業者，商工業和地主，則多半不爲代表。作參議院議員的時候進入政界的很少，或是做了多年的衆議院議員，到了老年纔到參議院來的，或是在縣議會或郡議會當中做首領；因此，都是在政治上富有經驗的人們。參議院議員和衆議院議員不同的主要特徵，大概是在年齡稍長，經驗豐富，而又平均富於資財。固然和選舉區一定要有連絡，但是，沒有學衆議院議員那樣有密切關係之必要；何以故？因爲衆議院議員

的任期是四年，而參議院議員的任期則爲九年。政黨的多數，在參議院方面雖能代表，但是，左右兩極端的王黨和社會黨，在參議院方面則比較的少；因爲各縣的選舉是連記名投票，而極端派能制多數的縣分則極少。黨爭比較的不激烈，感情溫和，使熱情爆發的事體極少。……對於黨議和政黨的首領，也比較的獨立」。

比利時的參議院，一部分是由直接選舉，一部分是由間接選舉而組織的。這是依照一九二一年所改正的憲法而規定的，起初在一八三一年的憲法上，是將參議院的全部由直接選舉而組成，依照一八九三年的改正，改爲一部分由國民直接選舉，一部分在州會選舉，再由一九二一年十月十五日所改正的憲法，加以多少的變更，卽是現行的制度。

依照現行制度，比利時的參議院是由左列三種分子成立的：

(1) 在和衆議院相同的選舉區內用比例代表所選出的議員。這種議員的人數，規定只及衆議院議員的人數一半。選舉權和衆議院一樣，是普通選舉；而被選舉權則以在政治上，行政上，學問上，商工業或農業上有特別經驗者，或有相當資產者爲限。

在各州州會上所選出的議員。這種議員的數目，是以住民人口二十萬人選出一人爲比例。

如果增加到十二萬五千人的時候，再行增加一人。但是在各州會內至少是選出三人。

(3) 在參議院本身（依照(1)及(2)的方法所選出的議員）所選出的議員。這種議員的人數，是只及州會所選出的議員一半；如果州會所選出的議員數是奇數，便再增加一人。

照一九二九年五月的現狀看來：由直接選舉的是九十三人，由州會選出的是四十人，由參議院本身所選出的是二十人，合計為一百五十三人。

參議院議員的任期，和衆議院相同：是四年，全部同時改選。即是法國那樣的繼續性質，在比利時的參議院方面，是完全不承認的。

荷蘭的參議院（稱爲第一院），也是由間接選舉而組織的。其議員數目是五十人，（衆議院則爲一百人）由州會選舉之。

丹麥參議院的組織，稍形複雜。依照一九一五年六月的憲法規定：該國議會（*Rigsdagen*）是由衆議院（*Folketing*）和參議院（*Landsning*）兩院而成；參議院議員的總數是七十五人（衆議院爲一百四十九人），其中有五十六人是在六個參議院選舉區內由間接選舉選出的。有選舉權的是年滿三十五歲以上（衆議院爲二十五歲）之一般選舉人；在各衆議院選舉區內以人口爲比例，依照比例代表

法選出選舉委員；選舉委員再在各參議院選舉區內開選舉會，選出參議院議員。此外的十九人，則在以前的參議院以內有選舉議員的權限。參議院議員的任期是八年，由人民間接選舉的議員，每四年改選一半，參議院選出的議員，則八年在任，同時改選其全部。

瑞典的參議院，（稱為第一院），也和荷蘭一樣：是在地方議會選出的。參議院議員的人數是一百五十人（衆議院爲二百三十人），是由不能代表州會議員（Landsting）及州會的六個都市底選舉人選舉；其被選的資格，則以年滿三十五歲以上，有法定額之資產者爲限。其任期爲八年，將十九個選舉區分爲八部，每年九月在其八部中之一部以內舉行選舉。

第三節 兩院制之下第二院的權限

一 各國制度概觀

在兩院制度之下的第二院，隨着如何組織的問題而來，特別重要的，便是其權限要怎樣規定方纔適當的問題。

關於這一點，統觀各國的制度，從大體說來，可以大別之爲兩種；但屬於第一種的，在原

則上第二院的權限也和第一院相同，舊時各國的制度，多數都屬於這一種，有時對於第二院予以特別的權限。屬於第二種的，是將第二院的權限特別加以限制，從英國一九一一年的國會法起首；近頃の立法，屬於這一種的不少。

(一)屬於第一種的，第二院不僅只在法律上和第一院有同等的權限，不僅在政治上的實際勢力不比第一院差，而且比第一院強；不僅在法律上有同等的權限，而且在政治上的勢力，也和第二院的沒有分別。這種代表的例子，爲北美合衆國及其各邦的參議院。特別是合衆國參議院，不僅只關於立法和衆議院有同等的權限，而且此外還有特別的權限，參預合衆國的行政，關於條約的批准，官吏的任免，都有抑制大總統的權限，因此，在實際上，其勢力比衆議院更爲強大。這是因爲有下列兩個原因：其一，美國的議會和其他議會政治的國家不同，沒有左右內閣進退的力量，跟着在這一點，衆議院的勢力沒有比參議院勝些的根據；其二，參議院和衆議院同是由人民直接選舉的，不過其人數更少，當選更爲困難；因此之故，參議院在法律上便有關於行政的特別權限。美國各邦的參議院，也是由人民直接選舉的，議員人數很少，再在關於立法，在法律上和衆議院有同等權限(在某一邦，有對於任命官吏予以同意之特別的權限，)這一點，都是和合衆

國的參議院相同，因此，雖然不和合衆國那樣顯著，然其在政治上的勢力，却比衆議院強。

反是，在多數國家方面，兩院在法律上雖然有同等的權限，然在政治上的實際勢力方面，第二院普通比民衆的第一院要差些；特別是在議會內閣制度的國家方面，左右內閣進退的力量，主要是在第一院，第二院關於這一點，只是能予以間接的影響而已——法國，比利時，以及其他多數的歐洲各國是這樣，日本也是這樣。

何以在法律上有略相同等的權限，而第二院在其實際的勢力上，仍發生不及第一院之結果呢？這雖然各國的情況不同，然大概說來，其主要理由大抵是：第一院直接由國民公選，因此，在實際上認為能夠充分代表國民，反是，第二院大概不是由國民直接選舉，因此，在完全意義上的國民代表，難得承認；而以第一院的多數為基礎而成立的內閣，是可以認為得到國民多數的信賴，因此之故，如果缺乏國民代表之實際的第二院，對於他反抗，甚至左右其進退，那末，第二院便有陷於與國民為仇敵的結果之虞——這是一般所通行的信念。此外，還有些國家，承認政府有解散衆議院之權，而對於第二院則沒有解散權，這也是其重要理由之一。政府的解散權，是在議會反對政府的時候，作為政府對抗議會之唯一的武器，如果不被解散的議會——第二院，得用

和第一院相同的實力以反抗政府，政府却沒有得以對抗牠的何等手段，那末，其結果：第二院便會有最高絕對的勢力；這樣一來，便完全違反立憲政治的根本主義了。

有好許多國家的第二院，雖然在法律上和衆議院有同等的權限，然在實際上却不主張牠和第一院有同等勢力者，主要便是基於上列兩個思想。但是這事因為無論何時在法律上沒有強制力量，是專基於第二院本身的自制和傳統的習慣，所以在某種非常的時候，能不能常常一定遵守這個原則？却很難說定。如有在法律上認為有同等權限，有時第二院不致於強烈的主張其權限，而對於以衆議院及衆議院的多數為基礎的政府作強硬之反對的，是不能夠斷定的。

在英國起首從一八九三年起到九六年止以及從一九〇六年起到一九一一年止，變動世界的耳目，而有一九一一年之國會法之制定者，就可以做這事的適切事例——即令在生平不主張其權限獨立的第二院，只要在法律上有對抗第一院的權限，那末，便會在某種條件之下，強烈的主張其權限，儘管怎樣受國民多數支持的政府，也沒有可以抑制牠的方法。關於這件事幹，在另一項下面尚須詳述。

所以為要使衆議院有真正優越的勢力，只使第二院為其抑制機關之故，便不以待第二院在道

義上的自制爲滿足；進而在法律上也限制第二院的權限，除了使之作抑制機關以外，再沒有其他權限。

(二)屬於第二類的國家，也有在法律上限制第二院之權限的。其最普遍的便是關於財政，特別是關於預算，承認第一院的優越權。

關於財政法案承認下院的優越權底制度，是發源於英國。這是基於關於負擔金錢，只有代表負擔金錢的國民之民選議院，就有應當予以承認負擔的權能，即令對於世襲的貴族院也予以承認負擔的權能，然究不應當予以何等權威的思想；英國自兩院制度確定以後，沒有好久，便已表現這種思想了。在一六七一年的時節，衆議院議決：「衆議院所議決的租稅，貴族院不得變更其稅率及種類；」在一六七八年的時節，並通過所謂：「在一切的歲出法案上（預算）規定歲出的目的，條件及限制等等，是毫無疑義的屬於衆議院的專權，貴族院不得變更之」的決議。貴族院雖然沒有公然承認這種決議，然在實際上却常常依從，即是關於一切財政法案，貴族院完全沒有修正權的事體，英國老早就成了確定的原則。不是修正而却將其全部否決，貴族院固然有這種權限，然而這種權限却很少行過。在到一九〇六年兩院發生衝突的時候爲止的當中，關於財政法案

貴族院行使過否權決的，便是在一八六〇年的時候，當時的內閣以減低報紙的價格爲目的而提出紙稅廢止法案，貴族院將牠否決，卽其最後的例子。不過內閣對於這件事幹，在第二年的議會內面，將紙稅的廢止單純地編進一般的歲入法案當中，貴族院便沒有法子，只好通過了。

卽是在一九一一年的國會法通過以前，英國的貴族院，關於財政法案既沒有提案權，也沒有修正權，實際上連否決權也可以說是沒有。

在歐洲大陸各國的憲法當中，也間或有仿英國的例子，關於財政法案，完全否定參議院之修正權的——就中如一八五〇年的普魯士憲法，一八一八年的巴登憲法，一八一九年的威登堡憲法，一八二〇年的赫遜憲法，都是屬於這一類。

北美合衆國的憲法，是和英國的例子不同，關於財政法案曾明說：只承認衆議院的先決權，參議院也有完全的修正權。這是因爲和在英國方面的不同，參議院也決不是由世襲的貴族階級而成，牠本身同是代表負擔租稅之一般人民的，所以沒有可以作拒絕牠和衆議院有同等權限的理由。不過雖然這樣，然在關於財政法案承認衆議院之先議權這一點，是受英國制度的影響，毫無容疑。

歐洲大陸各國與其說是做英國的例子，毋寧是做英國的例子居多。法國在一七八九年的革命議會以內的憲法委員會的最初提案內面，雖曾提議設立兩院，做照英國的例子，參議院完全沒有財政法案的修正權，然究不能通過，終於採用一院制度。就是法國在採用兩院制度以後，也不是做英國的制度，是和美國的一樣；只承認衆議院的先議權，也承認參議院有修正權。現在第三共和政府的憲法也是一樣，在一八七五年二月二十四日在參議院組織法第八條上面，也只說：「財政法（*les lois des finances*）先須提出衆議院經其議決」而已。

在革命以前的德國，在聯邦方面，關於一般的立法固然承認聯邦會議（*Bundestag*）和帝國議會同等的權能，就是關於預算以及其他財政法案也承認牠和帝國議會有同等的權能；至於德國的各邦方面，像在前面所列舉的普魯士，巴登，威登堡及赫遜四邦，是否定上院關於財政法案的修正權，反是，在取兩院制度的其他各邦——巴威倫，及薩克遜，則只承認下院關於財政法案的先議權，至於上院的修正權，也承認了。

還有一個例外，即在某少數國家當中，連下院關於財政法案先議權也不承認，關於立法及財政一切法案，完全承認兩院有對等的權能。在歐洲各國當中，瑞士聯邦便是這樣，無論國民院（

Nat'onirat)也好，聯邦院(Ständerat)也好，法律上完全有平等的權能。比利時在一八三二年的憲法上關於「國收入或經費的法律或徵兵數額的法律」，雖曾承認衆議院的先議權(第二七條第二項)，然由於一九二一年十月十五日的改正，則將這種規定削除了。

要而言之，到最近爲止，凡取兩院制度的大多數國家，關於一般的立法，兩院的權限是對等的，在法律上特別限制第二院之權限的，從英國起首以及其他各國就是在法律上承認兩院的權限有差別的國家方面，也只是關於財政法案而已；關於其他一般的立法，則大多數的國家，都是承認兩院有同等的權限。

一九一一年的英國國會法，關於這一點開了一個顯著的新例——不僅關於財政法案承認衆議院有絕對的優越權，就是關於一般立法，也承認衆議院有絕對的優越權；貴族院則不過只有停止的拒絕權。在世界大戰以後從新造成的各國憲法上面，關於一般的立法，也是承認兩院的權限有差等的不少。關於這一點，想在次一項下面述其大要。

二 英國一九一一年的國會法

蟄伏十年的自由黨，在一九〇五年再掌英國政權的結果，自一九〇六年以後，政府和貴族院

之間發生激烈的衝突，業已在前面說過了。其衝突由於一九〇九年貴族院將愛斯麥斯內閣所提出的歲入法案否決，更加激烈。這個歲入法案（Finance Bill），是因為要應付新成法律的老年年金法（Old age pension Act）施行以後所需要的經費之故，便將歷來的租稅法大加改革，就中最重要的是，便是繼承稅的增加，造酒稅的增加，以及土地增價稅的新設。在這當中招統一黨反對的，便是土地增價稅，貴族因此頗受很大的打擊。這個法案在貴族院激烈討論之後，遂於一九〇九年十一月的時節，用所謂「貴族對院於該法案非訴諸國民判斷以後，便不能同意」的決議，而將該案否決了。貴族院將歲入法案的全部否決，是向來未曾有的事體，關於單個的租稅，雖曾在一八六〇年的時節，有將紙稅廢止法案否決的例子，但是，因為開了將全體租稅，規定編進單一的歲入法的例子，將其全部否決，是事理上所不容許，而且未嘗一度施行，在實際上是等於以為沒有該案的否決權。在這個時地，在嚴格的意義上固然不是否決，只是宣稱非俟國民判斷，難以同意，然而結果與否決相同，不僅只侵越衆議院關於財政的優越權，而且硬要訴諸國民的判斷，於是由衆議院盛行非難：貴族院決定解散衆議院，是干犯屬於政府專權的解散權，是毫不足怪的。

但是，貴族院既然取這種態度，斷行解散，政府不得已只好下令解散衆議院，從一九一〇年

一月起到二月止舉行總選舉，結果：政府黨的多數雖會減少幾分，然將與黨的勞動黨及愛爾蘭國民黨合併計算，約佔一百二十名的多數。成爲總選舉主要政戰的問題，除了貴族院否決歲入法案的當否之外，還有貴族院的權限問題。這次總選舉的結果，因爲政府再得佔絕對多數，於是貴族院便毫無異議的將以前的歲入法案通過，然而政府還不以此爲滿足，想進而斷行縮小貴族院的權限，在一九一〇年五月的時節，便已將以縮小貴族院權限爲目的底國會法案(Parliament Bill)提出於衆議院，經過初讀會，而在貴族院方面，則由於將盧柏尼的提案關於貴族院的組織改造底決議發表，以對抗政府。

恰恰在這次政爭危機的當中，國王愛多亞七世去世，佐治五世新卽王位，朝野的兩大政黨便一時中止政爭，共同努力講求妥協方法以安新王的心意，結果：便開由兩大政黨的領袖各四人（自由黨爲 Asquith, Lloyd George, Birrel, Lord Crewe）統一黨爲 Balfour, A. Chamberlain, Lord Cavdior）而成的非公式的領袖會議。這個會議是在一九一〇年六月十七日第一次會合，雖會開了二十一次的會議，然終不能達到妥協點，以一九一〇年十一月十日的會議終於破裂的事體，公開發表了。

至是政爭再開，政府認定斷行憲法上的大改革，是以再一度訴諸國民的判斷而得其承認為適當，雖然於總選舉之後還沒會經過一年，而政府現在又保持絕對多數，然在一九一〇年十一月的時節，竟再下令解散衆議院了。這在英國方面是開的解散之一個新例，在最近的總選舉內面，國民業已表示信任政府的意旨，而又沒有可以認為失掉國民信任政府意旨的何等根據，而再斷行解散。這是從來的先例上所未曾有過的。只是兩大政黨的妥協會議業已失敗，政府失掉使貴族院同意於國會法的計劃，因為要強迫貴族院同意該法案之故，除了再行訴諸國民的判斷以外，再沒有榜的法子。

在一九一〇年十二月間所行的總選舉，政府與黨又得到約略與前次相同的同數。

政府在這次新議會召集當時，便提出與前次約略相同的國會法案，在一九一一年五月的時節經衆議院通過交到貴族院去了；貴族院雖然對於其全都並不反對，但是，還須大加修正，——關於一般立法兩院不相一致的時候，主張由國民投票解決。這個修正案通過貴族院交到衆議院的時候，是同年七月，衆議院將其所修正的大部分刪除，在大體上仍恢復最初的案子而交還給貴族院。

先是在貴族院可決對於法案的大修正之際，首相愛斯麥斯在對於兩院的反對黨首領的私信上，因為要使衆議院所可決的法案照樣通過於貴族院，於是政府便將造成克制貴族院多數之必要的新貴族奏請聖上，業已得到詔許的事件發表了。新造貴族——授爵之權，本屬於國王無限制的大權，而由政府奏請施行，且被授爵的當然是貴族院議員，因此，在貴族院強硬反對政府的時候，便有了得以對抗牠的最後手段——政府有奏請國王製造足以顛覆貴族院的多數而屬於政府黨的新貴族之武器，通俗叫做 Swamping，即是「貴族的洪水」底意思。這個武器曾經實際用過的，只在一七一二年的時候，就有這個先例，在一八三二年改正選舉法的時候，政府業已發表得到製造新貴族的詔許，然在還沒實行的當中，貴族院便已對於政府的法案予以同意了。在八十年之後，制定國會法的時候，政府決心訴諸這種最後的武器，只是在實行之先，發表這事的旨趣，以威嚇反對黨。

這個威嚇，對於反對黨予以很大的震動。政府因為要得到貴族院的多數，究竟要造成若干新貴族，雖然不能夠正確算，但是，因為貴族院的多數是屬於統一黨，為要使政府黨佔多數，便豫料有製造新貴族五百人之必要。在一個時候製造如許之多的新貴族，便是根本破壞英國貴族以

及貴族院制度的性質，統一黨首領的意向，以為：與其看到這種暴行的實現，就毋甯將修正拋棄，同意於衆議院所議決的國會法案，還可以保持貴族院的權威。貴族院的統一黨首領 Lord Lansdowne 本着這個旨趣，頗向貴族院議員說項，反對的人雖多，然卒於一九一一年八月十一日以一三一票對一一四票的多數，將衆議院所可決的國會法案照樣可決了。對於英國憲法大加改革之縮小貴族院的權限，至是便成爲確定的法律。

國會法 (Parliament Act, 1911) 固然於貴族院問題之外，還包含有將衆議院議員的任期七年減爲五年的重要規定，然其主要條款，則爲關於貴族院權限的限制——是分爲兩項來規定：一是關於金錢法案 (money bill) 的權限，一爲關於其他一般的立法 (public bill) 的權限。

(一) 關於金錢法案至少在會期終了的一個月以前，經衆議院通過交到貴族院的時候，貴族院在交到的一個月以內雖然未曾照樣可決，然能夠得聖上的裁可而成爲法律。但是，衆議院在別項決議的時候，則不在此限。

所謂金錢法案即是指關於一國租稅以及其他收入，國庫金的支出，國債的募集及其償還的法案，某種法案是不是金錢法案？衆議院議長有認定之權。凡金錢法案交到貴族院爲要得到裁可而

捧呈於國王的時候，必須要有衆議院議長署名的證明書，證明是金錢法案。衆議院議長在決定的時候，必須要和議員二人協議。

(二)關於一般的法律案，(除了金錢法案及延長衆議院議員任期到五年以上的法案，)凡同一法律案經過三讀會在衆議院可決，至少在會期終了的一個月以前，交到貴族院，被貴族院否決的時候(所謂否決，除了否決全部之外，連加以修正的可決，其修正在兩院不能一致的時候，也包含在內，)衆議院除了另自決議之外，經過貴族院第三次否決之後，便將該法案所具的要件，由衆議院議長署名出具證明書，呈請國王裁可，作為法律。但是，這個規定，不是在衆議院第一次會期的第二讀會底日子和衆議院在第三次會期確定議決的日子中間經過兩年，不能夠適用。

將法律案看做相同的，是一定只包含和前次會期交到貴族院的法律案完全相同，或是由衆議院議長有經過若干時日的必要之修正，或是和前次會期貴族院所加的修正相當的事體。此外衆議院在第二次會或第三次會期以內是不直接修正法律，須先向貴族院提議，如經貴族院認可，便能修正法律案。

一九一一年國會法的重要條款，大抵如以上所述。這次的國會法是對於兩院制度的原則加以

根本的變革，從來所謂兩院制度，是可以解做立法要兩院同意的制度，現今則只憑一院的意思，就是別一院不同意，也可以立法；就是說存兩院制度之形，失兩院制度之實，亦無不可。

不過就是依照國會法所規定的，而貴族院所剩下的權限也不很少。關於私法案 (Private Bill Privation) 及質問權，不但完全照樣保存，就是關於金錢法案，也是英國的貴族院老早就沒有修正權，並且在實際上業已失掉否決權，國會法則不過是將歷年的習慣法移為成文法而已。依照國會法的規定，至少與以一個月的審議期間，使貴族院沒有法律上的拘束力，對於衆議院還能以好意的注意，可以說是予以新的保障。關於某種法案是金錢法案，一定要衆議院議長證明的，是由於防止將沒有金錢法案性質的條款編進這當中的毛病，正是信任衆議院議長的公平。國會法所從新對於貴族院的權限加以限制的，主要是關於一般的立法，貴族院只有兩年停止的不同意權 (Susp. *naive veto*)，但是，因為經過兩年之久，妨礙其成為確定的法律，以此得以促進輿論批判的，也決不能說是沒有力量。在報紙勢力之大如今日的時代，不是相當良好的法律案，是經不起輿論的批評，現在確定延長到兩年為止，在防止輕率的立法上面，可以說是具有相當有力的效果。

貴族院本身固然不滿足這種國會法的規定，然在一方面改造貴族院的組織使之成為真正有能

力之府，在他一方面則在想恢復兩院制度的舊態，是當然的事體。前曾說過的蒲徠斯委員長在一九一八年貴族院改造委員會的報告，在大體上是基於這個方針；第一，關於組織，加以如前所述的改造，第二，關於權限，承認金錢法案是衆議院的絕對優越權，新的第二院既沒有關於該案的提院權，也沒有關於該案的修正權，至於某種法案是不是金錢法案？是以由更公平的方法來判斷爲適當，在兩院的共同委員會上決定；關於其他一般立法，如果兩院的意見不同的時候，則由何一院的決議，兩院各出同數（三十人）的委員，開自由會議（Free Conference），試行雙方妥協，如果協議案能夠成立，便再交兩院審議，但對於協議案不許再提出修正案，只單使之就其全部決定可否而已。

三 其他各國第二院權限的限制

在世界大戰以後所造成新憲法當中，主要是由於民主主義的要求，就是關於一般立法，在法律上也承認衆議院的優越權力，第二院則只能節制到某種程度而止的不少。

（一）德國方面的舊憲法，關於聯邦會議和國民會議的關係上，是以聯邦會議爲國權的主腦者，反是，在一九一九年的憲法上，在形式上雖然和以前一樣，仍有聯邦會議和國民會議，然而

聯邦會議的權限，則較從前更受限制，關於一般立法，也是屬於國民會議的主要權限。

依照新憲法規定：一國立法，不是由國民會議及聯邦會議的一致而成立，是以由國民會議的議決而成立為原則。憲法第六十八條第二項上面曾經明白規定：「國法律，由國家的議會（Reichstag）議決之。」

聯邦會議關於一國立法所有的權限，只限於左列兩種：

（甲）提案權 法律的提案權，固然是屬於政府和議會本身，但是，聯邦會議在左列兩點上也承認其權能。

其一，對於政府所提出的法律案予以同意之權。政府在提出法律案於議會的時候，先須提出聯邦會議而徵求其同意。但是，這個同意不是絕對的要件，就是聯邦會議不同意的時候，政府也能夠將該案提到議會裏來，不過，在這個時節，政府須添加聯邦會議的意見而提示。（六九條第一項）。

其二，有要求政府提出法律案之權。聯邦會議雖然自己沒有直接提出法律案到議會的權能，但是，或是基於聯邦會議某一會員的動議，或是基於聯邦政府的提議，能夠要求政府提出法律案

議決，特別是在因爲由政府提到議會來，須徵求聯邦會議同意的時候，聯邦會議反對，便能夠議決對抗該案的反對法律案。聯邦會議在議決政府不同意的法律案底時節，政府便須添加自己的意見而將該法律案提到議會來。（六九條第二項）

(乙)對於議會議決的抗議權 (Veto) 聯邦會議固然在積極的方面沒有對於立法予以同意的權能，然在消極的方面則却有妨礙立法成立的權能，到某種程度爲止。這種權能是和美國大總統關於立法的抗議權相同，聯邦會議在議會確定議決以後的兩星期以內，對於其議決有抗議的權限；但是，抗議不直接提出議會，是由聯邦會議送到政府，再由政府轉達議會的。提出抗議以後，再須於兩星期以內附具理由書。

如果經聯邦會議抗議，議會便須再議。再議的結果，如果議會再將同一的法律案可決的時候，是由於單純的過半數可決和三分之二以上的多數可決而不同效果的。如果在三分之二以上的多數可決的時候，大總統除了三個月以內下令由國民投票以外，便依照其議決而確定爲法律，大總統須在三個月以內公佈之。如果在單純的過半數可決的時候，大總統除了在三個月以內下令由國民投票以外，便將該項法律消滅（七四條）。

換一句話說，聯邦會議抗議的結果，恰和美國大總統的 Veto 一樣：議會在三分之二以上的多數再將該案可決的時候，儘管抗議，仍然確定爲法律，如若不然，則以不成立爲原則，只是大總統在任何時地，保留得以訴諸國民投票的權能。

因爲要由國民投票而使議會的議決無效的緣故，便特別規定：須有權者的過多數參加投票七五條）。

如果聯邦會議抗議的時候，議會業已閉會，那末，便解做法律不能成立。

(二)意大利的一九二〇年十月一日的憲法，在承認聯邦會議 (Bundesrat) 關於立法只有提議及抗議權這一點上，也是和德國憲法相類似：第一，聯邦會議有通過聯邦政府將法律案提出於國民會議 (Nationalrat) 之權；第二，在國民會議決議法律的時候，聯邦會議得在八星期以內附具理由，通過聯邦的首相而對於國民會議提出抗議，這種抗議的結果比在德國方面的更爲薄弱，如果在國民會議有二分之一以上的出席，再將同樣的法律案可決的時候，那末，法律便確定成立，政府須將該法律公布；第三，關於預算，決算，發行公債，或財產處分的法律案，是屬於國民會議的專權，聯邦會議沒有抗議之權。

英國的憲法，後來在一九二五年的時候，大憲修正，再以一九二九年十二月七日的法律，對於議會的組織加以重要的改正，特別是將聯邦會議改為聯邦及職業會議 (Bänder-Und Standerrat) 業已如前所說，至關於立法的權限，在新憲法之下，也是和以前一樣。

(二) 捷克斯拉夫的一九二〇年二月二十九日的憲法，衆議院及參議院雖然同是由國民直接選舉組織而成的，然在某種程度之下，關於立法，還是承認衆議院有優越權。

固然不是和德奧的憲法一樣：祇有衆議院所議決的法律便能成立，在主義上，關於法律的成立，是要兩院一致決議，兩院同是有法律的提案權，如果是由政府提案的時候，除了關於預算及國庫的法律案，衆議院有先議權以外，其餘的案子，任憑先提到那一院都沒有關係，在這些地方，兩院固然有對等的權限，只是衆議院所議決的法律案經參議院否決，如果衆議院再以全體議員過半數的維持以前的法律案的時候，那末，儘管參議院否決，仍然確定成爲法律。但是，參議院以全體議員五分之三的多數，將衆議院所可決的法律案否決的時候，衆議院以全體議員五分之三的多數維持原案爲限，這個案子仍能成爲確定的法律(五四條)。

即是參議院的同意，不是法律成立之絕對的要件，以其種條件，能單由衆議院使法律成立。

此外，關於法律案審議的期間，捷克斯拉夫的憲法在某種程度上也予衆議院以優越權。即是關於衆議院，業已可決的法律案，除了由兩院協議特別將其期限延長或縮短之外，參議院須在六週間以內議決（但是關於預算及國防的法律案則爲一個月以內，不許延期）；反是，關於參議院業已可決的法律案，衆議院須在三個月以內議決。如果兩院在限期以內不予議決，便可以認爲是同意於該法律案（四三條）。

（四）波蘭一九二一年五月十七日的憲法，參議院和衆議院雖然同是由國民直接選舉，然却極端承認衆議院關於立法有優越權。

甲、參議院關於立法完全沒有提案權。法律的提案權是屬於政府和衆議院，如由政府提出的時候，則關於一切法律案，必先提到衆議院來（一〇條）。

乙、衆議院業已議決的法律案，交到參議院以後，如果參議院決定將該案修正或否定，便必須從交到之日起，在一個月以內，將其意思通告衆議院；如果在一個月以內沒有通告，便確定爲法律，由大總統公佈。

丙、參議院將衆議院可決了的法律案修正的時候，從前面所列通告之日起，再在一個月以

內，須將該修正案送達衆議院來；如果衆議院以二十分之十一的多數將參議院的修正否決，那末，便照衆議院所議決的確定成爲法律，由大總統公佈（三五條）。

（五）荷蘭方面的法律提案權，也只屬於政府和衆議院，參議院不但完全沒有提案權，就是對於衆議院所議決的法律案，參議院只能決定全部的可否，沒有修正權。

第四章 議會的權限

第一節 關於立法的權限

一 各國制度概觀

普通一般將議會稱做立法部 (Legislature, Assemblée, Legislatif, Gesetzgebungsorgan) 有關於一國立法的權限，這是凡設議會制度的國家的議會的普通原則。如果議會沒有這個權限，那末，便不能叫做立憲政治意義上的議會。

不過，議會關於立法的權限，是各國的制度不同。

(一) 第一個差別，是由在法律上的君主政體和共和政體的差別而生。在共和國方面的法律，議會是用國民的名義決定法律，議會是真正的立法權者；反是，在君主政體國家的法律，則爲君主所創制，議會不過是予以協贊而已。就是在共和政體方面，雖然也有和後面所述的一樣，普通

承認大總統在某種程度之下有拒絕權，但是拒絕權是在消極的方面妨礙法律生效力的權限，不是在積極的方面使法律成立之必要權能；法律在原則上是有由議會議決纔能成立，只是在例外則由於大總統行使拒絕權，到某種程度為止得以妨礙其成立而已。在君主政體方面則是，法律單由議會議決不能成立，要由君主裁可纔能成爲法律；裁可是在積極的方面使法律成立的要素。在共和政體方面，法律在形式上也是作爲議會的意思而對外發表；廢幕，在君主政體方面的法律，則作爲君主的行爲而對外發表的。

這個差別，也能表現附在法律前面的前文 (Preamble, King's Speech) 上面。比如美國，法國，以及現今的德意志共和國，在法律上是採用民主主義的國家，在一切法律的前面，用所謂「某國議會有如左的決定，」或「某國國民在議會以內有如左的決定，」這樣意義的文句；反是，在君主政體的國家，如比利時雖曾在憲法上明言國民主權主義，然在法律的前文上則揭發「此王拿破爾二世告現在及將來的國民；兩議院如次的議決，朕裁可之」的文句；就是在英國方面，也有「王陛下得到集合於本議會的貴族及衆議院的同意，下令如次」(Be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the authority of the same as follows) 及依照國會法

不得貴族院的同意而制定的法律，則有「王陛下依照一九一一年國會法的規定，得到集合於本議院的衆議院之同意，下令如次」(Ke it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with consent of the Commons in this present Parliament assembled, in accordance with the provisions of the Parliament Act, 1911, and by authority of the same as follows)的例子。

不過，上面所說的差別，只是在形式上的不同，在實質上並沒有別種的差別。在君主政體方面，因為君主有裁可法律的權能，在理論上當然君主也有完全的不裁可權，裁可與否，固然能夠由於政府自由判斷；然在實際上，則如後面所說一樣：無論在那一國，君主能夠實行不裁可權的，差不多絕對沒有，凡議會所議決的，實有必須裁可的狀態。因此，在君主政體方面，在理論上雖然可以認定法律是君主所表示的意思，然在實際上，就是說法律是由議會的議決而成立的，也沒有甚麼大錯；在這點上和共和政體方面實不能看到有甚麼實際上的差別。

(二)比這個更爲重要的實質上底差別，即是在政治上的平民政治的精神貫徹到甚麼程度爲止？換一句話說，即是由於官僚的專制政治的分子到底殘存到甚麼程度而不同。

立法權由議會議決而行使，這是一切立憲國家共通的原則，不過，在實質上關於立法性質的

一切行爲，換一句話說，關於國民權利義務所定的新規律的一切行爲，是常以議會的議決爲必要？抑或是在實質上具有立法性質的行爲當中，某一部分不須要議會議決，承認得由政府的專權去做？關於這一點，是各國的制度不同。

在以平民政治爲主義的一般立憲國家方面，關於立法行爲，是以議會議決纔能施行爲原則，普通是不承認政府以獨立行爲去做立法行爲的。

在英國方面，就是從議會制度確立以後，到第十七世紀爲止，還是屢屢有國王不經議會議決，以命令來命臣民履行新義務的例子。到了條達王朝的亨利八世時代，便使議會承認國王的命令和法律有同等的效力(Statute of Proclamation 1539)，由此使法律和勅令的區別消滅，在實際上關於一切的立法，一時都由國王的命令來行使了。這個法律雖然隨着愛多亞六世即位而消滅了，但是，後來由勅令而設新法律，用罰則而強迫施行的還是非常之多，到了司徒雅圖王朝時代，則更爲激烈。不過，這等事體也會受議會及法院的非難，到了一六八八年的革命以後，纔確認國王用勅令來獨立行使立法權，是完全不容許的事體。

這個原則，就是在其他許多立憲國方面，也是同樣承認的，即是用所謂「獨立命令」

府獨立的權限而得以發佈有立法性質的命令底事體，如美國，法國，比國，是以平民政治為主義的各國憲法，固然是不承認；就是如革命以前的德意志各邦的憲法，是比較的留有專制主義分子很多的國家，也是完全不承認的。

不過，這些國家的政府，並不是完全沒有用命令來規定一般的規律之權能。在法律之下或是在某種例外的時地，承認政府到某種程度為止得以發佈有立法性質的命令，在實際上是必要的事體，有許多國家是承認的；關於這事，可以列舉左列的四類：

其一，執行命令——執行法律之必要的命令。執行命令固然不得變更法律或是於法律所規定的以外另自規定別個獨立的權利義務，然法律本身規定極為詳細的事體，從立法機關的性質上說是不適當，而實際上的不便也不少，所以，法律只有關於大綱的規定，關於實際適用法律的細目規定，則由實際執行法律任務的政府去詳定，還適於事實，根據這個理由，所以將執行命令當作政府的權限；這大概為法，德，比等歐洲大陸各國的憲法所承認的。比如法國一八三〇年七月的王政憲法，曾明白規定國王「因為執行法律之故而發佈命令」(Fait les réglemens et ordonnances pour l'exécution des lois)但是，不得停止法律本身或免除法律的適用」，在第二共和政府及現在

第三共和政府的憲法上，雖只說「大總統監督法律的執行以及使法律確實」(En assure l'exécution 一八七五年二月二十五日的法律第三條)，然其意義則可以解做完全相同。比利時的憲法(六七條)的規定，也大略和法國的七月王政憲法的文字相同；其他歐洲大陸各國的憲法，有同樣規定的也很多。

英美的憲法則反是，不承認這樣意義的執行命令之權。戴雪(Dicey, Law of the Constitution p. 49, 50)把牠當做英國憲法的一大缺點，曾說道：「在外國方面，一般的立法者，只規定立法之一般的原則，關於細目則由政府以命令來規定，這在公益上是很有利的。英國成文法律的規定很煩瑣，文句很長的，大部分是由於議會努力自行規定細目；這個毛病近來越發顯著，結果，在近項的法律當中，關於國會不得自行規定細目的事體，將在法律之下作成規則的事體委任政府，法院，或其他機關去規定的極爲煩瑣而表現出來。但是，這不過是承認其毛病，或是企圖減少其毛病而已。如果和法國一樣：承認政府得以命令規定適用法律的一般原則之詳細節目，那末，不單是法律的形式改善，就是其實質也會逐漸改善罷。我們的祖先因爲防止王權過大之必要的限制，到了現今，便成爲使政府的行爲成爲不必要的窮屈之原因」。

其二，委任命令——基於法律的特別規定，法律特別任政府規定事項的命令。這不但是大陸各國承認，就是英國也承認的。尤其是英國因為普通一般不承認政府得以發佈執行命令，所以，更感覺有委任命令之必要，而委任命令隨着立法事業的範圍越發複雜，便越發有增加的傾向，近頃稍為重要的法律，差不多都是含有委任規定的。英國所謂 Order in Council 主要是基於這樣法律的授權而發的勅令，其分量頗多。

大陸各國雖然沒有用憲法明文來規定委任命令的例子，但是，將法律所特定的事項得用委任命令的事體，普通一般是認為當然的。法國已故之葉斯曼教授關於法國的憲法，雖然主張憲法上不能容許立法權的委任，因為議會不是作為自己的權利而保有立法權，是作為憲法上的職務而負立法的義務，所以，立法權也和其他的權能一樣：不能夠委任他人去行使 (Esmein, Elements de droit constitutionnel II p. 81)；然在實際上法律的委任，就是在法國方面，也決不是少有的例子；法國的行政裁判所 (le Conseil d'Etat)，大理院 (La Cour de cassation)，普通被人叫做 reglements d'administration publique 的，即是基於法律委任的命令，議會將特定事項的立法權委任政府行使，在憲法上是正當的事體。就是在德，比，等國，將法律的某種事項用命令委任的

事體，是慣例及學說所一致承認的。

特別是世界大戰以後在歐洲大陸各國所表的顯著現象之一，即是議會將廣汎範圍的立法權委任政府行使的事體，頗爲頻繁，德國，捷克斯拉夫，奧大利，波蘭等國，尤爲顯著，這大抵是由戰後的經濟上及社會上的不安狀態而發生的一時變例，恐怕意大利，西班牙的獨裁政治，到某種程度爲止，也是一個共同原因罷。比如德國在戰爭終了以後憲法制定之前，當Nationalversammlung時代，便已依照一九一九年的授權法(Ermächtigungsgesetz)，規定政府得到由聯邦會議及議會所選出的二十八人組成的委員會之同意，當由戰時經濟移到平時經濟之際，有發佈必要規定的命令之權，就是在憲法制定以後，從一九二〇年起，到一九二四年爲止，在這當中經過五回，是基於種種緊急的理由而制定頗爲廣汎的授權法。這等授權法，大概是限於一定的期間和目的。將廣汎範圍的立法權委任給政府，不是和普通的委任命令一樣：指定特定的事項，發佈補充法律規定的命令；是在某種目的的範圍以內，使得以行使的權力能夠和廣汎的法權本身相等。這是應當要得到由議會及聯邦會議選出的若干委員底同意；再在發佈以後，須立即提出議會求其承認。

這是憲法上的變例，固然可以說議會是將其立法權拋棄，不過，是可以認爲在戰時及戰後的

不得已的處置；祇要是在法律本身而將牠規定，那末，便可以解做不妨礙憲法的事體。一九二五年以後，就是德國，也曾有這種授權法出來。

反是，在美國方面是確守三權分立的原則，議會將牠在憲法上應有的立法權委任政府行使的事體，是憲法上不能容許的；在各州法院的判例當中，雖曾因為這個緣故，有宣言將該法律無效的例子，但是，合衆國法院的判例，却基於實際上的必要，承認法律的委任到某種限度為止，比如一八九〇年的關稅法，適應其他各國的處置，將適用該法某條項與否，一任大總統判斷，(Id. V. Clark 143 U. S. 649)；又如一八九七年的關稅法，任憑財政部長規定許其輸入的茶之種類的最低品質，法院都判決其為合法。

其三，緊急命令——當異常緊急的時候，以事後得議會承諾為條件，得不經議會議決，下可代替替法律事項的命令。緊急命令是只為德意志系統的國家所承認的；德意志各邦，革命以前君主政體時代的憲法，固然是承認政府有這種權能，就是在成為共和政體以後，也是承認政府有這種權能。就中如奧大利帝國，在一八九七年起約十年之間，因為議會混亂，立法完全不能成立，於是用緊急命令來行一切立法，這算是緊急命令最有名的洪水時代；後來奧國從一九一四年起到

一九一七年止，議會沒有開，都是用緊急命令處理的。新德意志聯邦的華瑪爾憲法，雖然不和新德意志各邦一樣：不承認緊急命令，然依照第四十八條的規定：在公共安甯秩序受重大障害或瀕於危險的時候，承認大總統得不受憲法條項的拘束，得取緊急的處分。

在德意志系統的各國以及在其影響之下的各國以外，這樣意義的緊急命令制度，憲法的明文上，是不承認的。

不過，實際上在萬不得已的時候，就是在不承認緊急命令制度的各國，也有不管成文法規定的有無，而有政府以命令代法律的規定，作為萬不得已的例外處置，而在事後求議會追認。

英國在政府萬不得已取這種非常處置的時候，國會便審查政府這種舉動果真是萬不得已與否，如果認是萬不得已，便通過責任解除法 Act of Indemnity 而將牠追認（比如一九二〇年的責任解除法。）這不是和德意志各邦的緊急命令一樣：憲法上當然許可的權能，是只依照實際的必要而認為合法，至於果真有這種必要與否？因為要由議會的判斷，所以，和對於緊急命令的事後承諾不同，如果不通過責任解除法，那末，已往的處置便是無效，當局須負違反憲法之刑法上的責任，和對於緊急命令不承認的結果，只是使這種緊急命令在向來無效而已，當局者只負政治上

的責任的事體。大異其效果。

英國於此之外，還依照一九二〇年緊急權法的規定：(Emergency Powers Act, 1920) 在因爲大同盟罷工以致人民的日常生活受其脅迫的時候，國王宣便告緊急狀態，用勅令取必要的措置，如果在議會閉會的期間當中，當於五日以內召集之。

比利時的憲法習慣，也約略類似英國，承認責任解除 (Erera, D Staatsrecht des Königreichs-

Belgien, S. 14)

法國在歐戰當中，也基於戰時的實際必要，大總統不根據憲法，發佈可以代替法律的許多命令 (Eismain, Eminent Il le de, p. 95) 這等命令固然說是應實際上必要，萬不得已，然因爲缺乏憲法的成文上底根據，所以關於果真有效與否這一個問題，是所說各異：行政裁判例雖然普通一般都承認有效，然司法裁判所的判例，則除了後來議決成爲法律的以外，是無效的。

其四，殖民地的立法。像英國所謂「自治領」一樣：自己有特別的議會制度，具備責任內閣制，實際上實和獨立國的狀態相同，因此之故，不得以本國政府的命令從事殖民地的立法，固不消說；然如英國所謂「王領殖民地」一樣：是屬地性質的殖民地，那就無論英國也好，無論荷蘭也

好，或是革命前的德意志也好，都是承認得以本國政府的命令，從事殖民地的立法，——因為本國的議會，殖民地不出代表，議會行使殖民地的立法權，理論上固然沒有根據，就是實際上也不適當。

凡採用立憲政治的各國，是以立法權屬於議會為原則，至於例外承認以政府或行政機關的命令得以從事立法性質的行爲，大抵只有上列四種而已。

除了此等例外之外，政府得以憑其獨立的權能而行使立法權之一的，是各國憲法所不承認的。

只有法國一八一四年的王政憲法，便有下列的規定，即：「王為執行法律以及為一國安全之故，得發必要的命令」。所謂為一國安全之故，必要……」云云，因為文字模糊，於是查理十世便將牠濫用，企圖以勅令變更憲法，遂惹起一八三〇年的七月革命；不過，在其本來的意義上，不是承認獨立命令的權能，是只解做按照法律的規定而承認有保護一國安全的任務而已。在革命以前的舊德意志各邦的憲法之下，舊時如格納斯，艾倫，博倫赫克等兩三位學者，雖曾承認國王獨立的命令權，然自察巴特區別法律之實質的及形式的意義底學說成爲一般的定論以來，於是承

認獨立命令的權能底學說，無論在學問上也好，無論在實際上也好，都可以說是在完全消滅的狀態。

要而言之，在歐洲或美洲的一般立憲國家當中，除了殖民地之外，若就本國來說，都是以立法權屬於議會為原則，除了有特別緊急之必要的時地以外，只有在法律之特別委任的時地，或是在執行法律之必要限度以內，便承認以命令代替法律。

頂顯著的一個異例，只有一九〇五年的俄國帝政政府的憲法。俄國皇帝雖曾由於一九〇五年的革命，從新採用議會制度，然其憲法則多半還含有專制主義的要素在內；就立法權來說，一切立法也是常常不經議會議決，此外在廣汎的範圍以內，還是承認皇帝的獨立命令權。這並不是完全意義的立憲政治，還是一半滲有獨裁政治的分子在內。

日本的憲法，關於這一點也和其他一般立憲國家大不相同，是在廣汎的圍範以內承認獨立命令權，可以說是和俄國的帝政憲法相伯仲；只是帝政時代的俄國，是純粹的官僚政治，皇帝的獨立命令權和國民的議會毫無關係，專是憑官僚的專制去施行，反是，日本在近年以來，議會內閣制已約略確立，內閣是以衆議院的多數為基礎而成立為常態，因此之故，在承認廣汎範圍的獨立

命令權之外形上，雖然是和帝政的俄羅斯相髣髴，然在其實際的意義上，則大不相同。

(三)議會關於立法權限的第三個重要差異，即是由於一國的憲法是否以三權分立主義為基礎而生。

如北美合衆國及其各邦的憲法，是三權分立主義的憲法，立法權祇屬於議會，政府除了施行拒絕權之外，不得預聞，因此之故，法律的提案權，也專由議員行使，政府沒有提出法律案的權能。

這不待說，是囿於權力分立的理論底結果，立法權和行政權分離，雙方的機關互相獨立，不相參預，大抵是使人民的自由確實的由來。不過，這樣的制度，究竟是怎樣不合理？是怎樣不適用於實際？是能夠容易推察的。要怎樣的法律在實際上纔是必要的，只有實際當行政衝要的人，纔能充分判斷，以毫無經驗的議員起草法律案，在實際上能夠得到適切的立法，到底是無望的。美國的法律，尤其是美國各邦的法律，屢屢被人批評為粗製製造的法律標本的集合場；再各邦的法律，被人說是不能實施的空想佔大部分的，其原因就是在這一點。

這種不便，到某種程度為止，是由於政黨組織來救濟的；大總統固然是憑政黨的力量選舉出

來，就是議會的議員，也大概是隸屬的政黨，因此大總統將自己必要的法律案能夠使屬於同黨的議員提出來，跟着間接能夠施行實際上的提案權。

其他各國不和美國一樣：取權力分立主義，立法權不專屬於議會，政府也能夠參預，尤其是關於立法的提案權，不專屬於議會，政府也能行使；實際上，政府方面的提案，更為重要；凡通過於議會的法律案底大多數平常都是政府的提案；這大概是因爲是從事件的性質上說，起草法律案的，當然只有政府是最適當的機關。

(四) 議會的立法權：是由於採用國民投票的制度與否以及採用國民投票制度到甚麼程度而異其範圍。

凡關於立法不採用國民投票制度的國家，立法最終的決定權，除了君主的裁可權或大總統的拒絕權之外，專屬於議會，憑議會的議決而確定；至於採用國民投票制度的國家，單是議會的議決，還沒有成爲絕對的確定力，其確定或是無條件，或是有條件之下，保留爲國民投票的結果。關於這點，容在後面敘述。

(五) 凡採用兩院制度的國家，兩院關於立法權的權限，也是各不相同，關於這點，業已在第

三章第三節上面說過，所以這裏從略。

二 法律案的提出 國民提案

法律的提案權，有的國家是專屬於議會，有的國家是屬於政府和議會；也有的國家承認國民的提案。

(一)北美合衆國及其各邦的法律案，只有議員就能夠提出，（關於各邦的國民提案另行敘述）。各議員無論參議院也好，無論衆議院也好，都能夠單獨提出，不必另行要贊成人；而且每年提到議會的法律案，爲數很多，合衆國議會，尤其是衆議院，法律案的數目，平均每年達一萬數千之多。但其大部分都是英國所謂 *Private bill* 即是關於一個人或一團體的事件，議員因爲於自己有私緣，故行提出來以圖私益，其中通過的爲數極少。各邦的議會，大略也是一樣。

政府沒有提案到議會的權能，因此之故，政府關於某種事項感覺有提案之必要的時候，除了使政府黨的議員提出以外，再沒有旁的方法；而所提出的案子也和普通議員所提出的案子同樣辦理，除了由於議事規則委員的好意以外，再不受何等特別的待遇。

美國的一切法律案，只有由議員纔得提出，對於立法的實質，究竟發生甚麼影響？關於這一

點，蒲徠斯在他所著的 *American Commonwealth* (三版 Vol. I. P. 166 以下) 上面所下的批評，就是現今還可以當作有權威來引用。他說：

「英國的法律案，有兩種區別：一為負輔弼國王之責任的當時國務大臣所提出的，一為議員所提出的。這兩種在法律上及形式上固然沒有甚麼差別，然在實際上却和世界各國的法律案不大相同；何以故？因為在政府案的背後，有內閣的責任，而又有擁護內閣的多數黨。內閣把衆議院的審議時間的半數以上能夠隨自己的自由，跟着使通過法律案，也有很大的便宜。凡含有大政爭問題的一切重要法律案，都是政府案，因此對於議員提出案的反對者，以過於廣汎，會要議院拒絕審議的。

「將以上作前提，進而述優良的立法要件爲七點，即：

- (1) 法律的實質優良，
- (2) 法律的形式完整，
- (3) 和同會期中的其他議決案相調和，
- (4) 法律案爲慎重討論，

(5) 由於公表以刺擊輿論而得其批判，

(6) 如果是惡法，儘管是輿論反對，也有否決該案的勇氣和誠實，

(7) 關於立法須要有負責任的人。

就上列各點，想把英國和美國的立法習慣比較一下：

「(1) 英國稍為重要的法律案是政府案，因此，其政策要慎重考慮的是必然的；內閣對於該案須加以充分的注意，是不待說。何以故？因為第一院的法律案的運命，即是內閣的運命，如果被議會否決，那末，內閣便不能不倒。如果是特別困難的法律案，那末，普通在內閣當中再沒一委員會使之起草，在提出於議會之前，便提交內閣開議討論；如果是比較小的法律案，則在主管部內由事務官的幫助來起草。

「(2) 英國的政府案，是由政府的專門官吏起草的，因此，便要兩個有力量的法律家和若干補助官充任。是議員提出的法律案，或是自己起草，如果議員不是法律家，普通便請法律家代為起草。政府案的起草，近年進步了；現今在英國的法律當中所看到的形式上之錯誤，多半是基於在全院委員會上急速為之修正而來的。

〔3〕一件政府案和同一會期當中的其他政府案得到調和，是由於起草的專門官吏的注意和由同一內閣所出來的事實來保持。如果是議員所提出的法律案，則這種保障，雖然完全沒有，但是，政府對於這等法律案，便不絕地加以注意，如果在同會期中通過或將要通過的其他法律案不得調和，那末，便努力使議會將該案剔除。

〔4〕困難而且複雜的法律案，不致惹起政爭的，有時是交到特別委員會，經其修正而報告於議會；後來再在全院委員會上討論，由全院委員會報告於議會的時候，又再行討論。現今這種法律案，則交給由六十人組成的大委員會（Grand Committee）以代替全院委員會來審查。但是，在多數的法律當中，也有既不完全交付特別委員會，也不完全交付大委員會審查的。特別是刺擊政治感情或關係重大利害的法律案，便綿密的討論，如係不關重要的案子，也有不加以大注意而通過的；關於這種事件，要花費很多時間的結果，其他事件有輕於處理的危險。

〔5〕議會議事，由重要的報紙報告，論評；因此，就是議員所提出的法律案，凡有利害關係的，都為一般人所週知。法律案的第二讀會，通常是要討論，這種討論，通常是惹起世人的注意。

(6) 政府案惟其是政府案的緣故，當然要服從反對黨的反對的批判；反對黨因為要傷政府的信用，便努力看出其缺點。關於議員所提出的法律案，不管誰個國務大臣，有監視該法律案的當然義務，如果不當，便應當努力加以修正或否決。這個義務，固然決不能完全滿足，不過，即令因為自己的同情和某種利害之故，而不得已使之將該案通過，也應當作為不得已的人情而寬恕的。

(7) 議院所有的一切事情的責任，歸當時的內閣去負；何以故？因為內閣是議會多數派的指揮者。如果內閣得使私議員通過惡法案，或是阻止通過私議員的良法案，那末，理論上便和內閣本身通過惡法案，負同樣的責任。因此之故，稍稍重要的法律案第二議會開會的時候，不管國務大臣當中的那一位，是毫不躊躇的起立，負陳述贊成內閣法律案，或是反對內閣的法案，或是中立的義務；所謂中立，若就對於一國的責任上來說，實際上是和贊成相同。反對黨如果是組織體，除了特別有重要的政治上之關係的以外，對於任何法律案，都不能期待明言贊成與否。至於各個私議員，對於其所給予的投票，負充分的責任，是不待說，其投票是於次早記錄而公表的。不消說，關於任何黨派對於重要的法律案所取的态度，是要受國民的讚賞或非難的；如果一個會

期當中所通過的法律案過少或是薄弱，那末，反對黨便會責備內閣的無力或怠慢的。

「以上所述的法律和習慣。是對於立法的重要補助，如果全體批評英國的立法，是能夠說是優良；——其法律是輿論（無論正也好，不正也好）的要求，是向其所抱的目的而編成的。

「其次，由同樣的觀察點，試行考究北美合衆國議會的立法。以下所述，主要固然是就參議院來說，然關於參議院，也可以說是約略相同；何以故？因為參議院也是委員會佔重要的地位。

「在兩院方面，完全沒有政府案；一切的法律案，都是由私議員提出的；何以故？因為全體議員，都是私議員提出的。在英國方面最近所謂政府案，是多數黨的重要議員，基於該院以內多數黨的黨議（Congressional caucus）而提出的法律案，而且是時常有的。因此之故，美國議會的普通法律案，和英國相比，與其說是政府案，就毋甯說是和私的議員案相當，因此，隨着私的議員案所生的缺點，是能夠預期的。

「英國和美國的其他一個差別，在英國方面，法律案的批評及修正，是在全院委員會內施行，反是，美國的衆議院，則由通常由十一人組成的小委員會以內施行；參議院工作的大部分，固然是在委員會內施行，然有時在全院委員會內，也有相當很長的議論。

將以上的差異作前提，進而就前列的七點來觀察。

〔1〕在美國議會內所提出的法律案之質實優良與否？一繫於法律案的提出者的能力和態度；如果本人沒有自信，那末，便會和自己的政友詳談，但是，這種法律案，除了表示本人的意見和知識之外，沒有能代表何人的保證。該法律案如果是關於某主管部的事務，該案的提出者，關於該部的事務沒有充分的知識，抑或即令將該法律案通過；而提出者在執行其規定上，完全沒有關係。在他方面，政府的官吏，既沒有提出法律案的途徑；即令能夠依賴一位議員使之提出法律案，然說明及辯護該法律案，計畫該法律案的進行，除了一一委之於議員之手以外，再沒有傍的法律子。

〔2〕法律案起草的良否？一繫於起草人的努力和技能。參議院的法律案，通常充分完整，這多半是由於參議院議員是經驗豐富的法律家；衆議院的法律案，屢屢粗雜而曖昧，無論政府的各部的也好，無論在議會的事務局也好，都完全沒有起草法律案，或法律案通過的形式在技術上審查滿足與否之專門的官吏。

〔3〕在同一會期當中的各種法律案之間得以調和之唯一的保障，便是在關於同種事項的法律

案都付託於同一委員會。不過，兩個以上的委員會所管事項，屢屢有互相重複的，因此，關於類似事件的法律案，一個由甲委員會施行，一個由乙委員會施行的，實在不少；在這個時節，如果兩個委員會的意見不同，那末，雙方的委員會便將不能兩立的法律案報告於議會，如果在有關係的議員當中對於該案沒有異常注意指摘，除了將雙方的案子同時通過以外，再沒有傍的法子。由於這種原因而發生的弊害不很重大的，是基於在所提出的幾千法律案當中，提出報告的很少，而通過更少的事實。

〔4〕兩院委員會的工作，不單只修正及審查受付託的法律案而已，如果委員會希望立法，那末，便要從新起草法律案，如果關於該事件沒有立法的必要，那末，便到會期將終為止，不作報告而將牠拋棄；因此之故，委員會可以說是關於其所主管事項的一個小小立法事務局。達到這個目的的長處，便是在時間充分，有傳集證人的權利，當委員的是對於該類事件有知識或利害關係而被選；其短處則在不公開發表其討論，有成爲小秘密會的自然傾向，易於施行陰謀與妥協，妥協的結果，因爲個人的感情和一個利害之故，有犧牲政策上的主義之傾向；起初是黑色或白色的法律案，變成灰色而報告出來，法律案最初的特色，完全喪失，或是成爲不能兩立的條項之混合

物。提出法律案的議員，沒有參加爲委員的很多，因此不能保護該法律案，即令由其他的議員通曉該事件，然而不是委員，也只有能夠作爲證人而尋問而已。因此之故，委員會雖然有充分討論法律案的機會，但是，因爲沒有議院全體的意見或一般的輿論底刺擊，結果，用不滿足的形態表現出來，或是完全潰散。法律案報告於議會以後，委員長便起先決問題的動議，後來不許有修正的發議，討論終結，法律案或是即刻通過，或被否決。在參議院方面，時間優裕，發言人也少，比較的有能夠施行有效討論底傾向。

(5) 在提出法律案之際，或是在第二讀會沒有討論，即令在議會表現爲法律案，然而不爲世人所週知的不少。不消說，如果是 要的議案，那末，便惹起報紙的注意，世人也容易知道；小事件則在不知道的當中處決了。

(6) 美國的議員有互相表示好意的傾向，只要不是侵害一黨派或一個人的利益底法律案，那末，務必要使之通過。不消說，在委員會方面，因爲委員有委員自己的意見，這樣的傾向，固然是沒有，然在本會議則意見很少，往往裏是急促時日而已；議會連考察委員會所報告的法律案之善惡的時間也沒有。議員沒有聽到討論，除了看到報告以外，便不能夠知道委員會的經過，如果

法律案是明白違反政黨的主義，那末，多數黨便會將該案否決；如果不發生黨派問題，那末，普通是採納委員會之意見的。

〔7〕依照以上所述，便可以知道除了特別重要的法律案或是直接關係於政黨的政策以外；關於立法負有效之責任的，差不多完全沒有；，法律案的提出者，因為委員會是通常將該法律案改訂，所以是不能夠負責任。委員會本身不惹起世人注意，在其密室以內所起的詳細事件，不向世人發表。議院以內的兩大政黨的首領，也不須要陳述意見；再關於非黨派的法律案底投票，很少不受黨議拘束的，因此，所負的責任極薄。各個議員固然應當要負投票的責任；尤其是惹人注意的法律案，比如反對關於勞動者有利的法律案底人，雖然應當要受結果，然而一個人的責任，多半不很顯著，一半是白雪積川，到了下次選舉為止便已消失，不能夠為人民的保障」。

由於以上所抄錄的看來，便可以充分知道美國立法手續的缺陷，是怎樣發生惡影響於其立法的寶鏡了。蒲徠斯是將下列的話：「可驚的不是立法缺陷之多，而在頗重實際如美國人，而容認這樣很多缺陷的組織」，作為結論。

〔二〕除了美國式的權力分立主義之立憲政治以外，在其他各國，在英國式的議會內閣主義的

各國，固不消說，就是如瑞士取理事會制度的國家，也是承認政府及議會雙方都有法律之提案權的。

只有在英國方面，法律的提案權，起初是基於由議會的請願權發達而來之歷史的影響，到了現今，在法律上的形式方面，提案權還是只在議會方面，只有用議員的名義纔能提出法律案，政府是沒有提案權的。

不過，和美國不同的，便是：英國的內閣大臣，同時必然是兩院的任何一院的議員，跟着當議員的大臣，提出於其所屬議院的議案，便公開的當作政府案（Government bill），不僅只是政治上非常重要，而且比私議員的提案案（Private member's bill）在時間上享受很大的優越權——關於私議員提出法律案討論所費的時間，在議事規則上是大大受限制。每年通過於議會的法律案，大部分都是政府案，就是違反政府的意思而加以修正來通過的都極少。

據羅威爾（Owlett, *The Government of England*, Vol. I, P. 316）說：「國務大臣負擔關於立法責任的，就是在英國方面，也是比較近代的事體。在一八三二年改正選舉法以前，大臣的工作，主要是只在行政的範圍而已；然自必須立法上大加改革的事體急速增大以後，因為屬於各部的管

理及監督的範圍擴張，立法非常複雜，以及隨着議會政治的發達權力集中於內閣的結果，便使這點有很顯著的變化。到了第十九世紀的中頃，這個變化便爲一般人所公認，現今大臣如果關於其所提出的重要法律案被議會否決，那末，便以爲是和信任的議決同等。政府關於法律案的提出是要負責，就是關於法律案的不提出，也是應當要負責的。在秋季的閣議上，內閣便將其所想要提出的法律案決定，到了開會的時候，便在國王的勅語當中提及此事。如果在對於這個勅語的奉答文的討論上，提議將原法律修正，如果該修正案通過，那末，便確實成「內閣崩潰的原因」。關於立法的提案政府在政治上重要到甚麼程度？固然是各國不一樣，然而提案權除了屬於議會以外，也有屬於政府的，這是無論那一國都是一樣。不過，像英國的政府大臣，普通不是用議員的資格提案，政府本身有提出權，是在憲法上承認的。

法國方面提出法律案的權，是屬於大總統和兩院議員。由大總統提出的就叫做 *Projet de Loi*，由議員提出的案子就叫做 *Proposition de loi*，以示區別；前者即是政府案，不是用部長名義提出，是用大總統署名和一個或數個國務員副署的勅書 (*Decret présidentiel*) 提出的；議員的提出案不是立即交付本會議，是先付提案委員會 (*Commission d'initiative*) 審查，由於該會的報告，便

在本會議上決定應付審議與否 (Prise en consideration)。

德國在聯邦憲法第六十八條第一項上面會說：「法律案由一國政府或議會中 (Aus der Mitte des Reiches) 提出之；」是承認和議會的議員雙方都有提案權。此外，聯邦會議雖不能夠直接提出法律案，然還可以通過政府提出，業已在前章第三節上面說過了。

於此之外，德國的憲法律關於法的提案，曾設有兩個新制度：其一，即國民提案，關於這點，另行在別處詳述；其二，即國家經濟會議 (Reichswirtschaftsrat)。

國家經濟會議是由德意志的新憲法上所從新設置的機關，是以「一切重要的職業團體 (Alle wichtigen Berufsruppen) 能相當代表其經濟上及社會上的地位」為目的。國民議會是全國國民的代表機關，而國家經濟會議則有職業代表的性質。國家經濟會議固然不是立法議會的一院，然關於立法也予以下列兩種權限憲法 (一六五條)：其一，由政府提出議會的法律案，凡關於社會政策及經濟政策的案子，在提出之前，須先徵求經濟會議的意見；固不必一定得到牠的同意，政府也好，議會也好，固然不受經濟會議的意見底拘束，但是，關於這一類的法律案，經濟會議是一定有受諮詢的權能。其二，在關於社會政策及經濟會議的限度以內，通過政府，有法律的提案

權。憲法上雖會說：「有建議於政府的權能」然其建議，須要用法律條文的形式，政府即令不同意於該建議案，也可以照樣提出於議會；因此之故，這就不是單純的建議，要算是提案權。即是經濟會議在上列兩點上，約略和「聯邦會議」有同等的權限。

(三)所謂國民提案 (Popular Initiative, Initiative populaire, Volksbegehren)，是承認國民當中以若干人的連署有關於立法提案之權的制度。

關於國民提案，分爲兩種形態：其一，不用條文的形式作成法律案，只指定一定的主義而提案，瑞士便叫做 *Die blosse Anregung*。在這個時地，政府或議會須基於旨趣而起草法律案，在嚴格地意義上，與其說是法律的提案，就毋甯說是類於建議或請願；只是和普通的建議和請願不同的地方，便是有法律上的拘束力，如果議會將牠否決，便必須受交付國民投票的拘束。其二，即是具備條文而成爲法律案的提案，這可以叫做國民的立法底提案；普通叫做 *Formulated initiative*。有的國家連兩個形態的國民提案都承認的，也有的國家只承認具備條文的提案。

關於對於國民提案決定採用與否？有兩種不同的制度：其一，立即將該提案交付國民投票，由於國民投票的結果而確定，在這個時地，議會完全不參加立法的手續，由國民直接立法；其

二、即將該提案和普通的立法案同樣在議會審議，如果議會不加修正，照國民的提案可決，那末，便確定爲法律，如果加以修正或加以否決，在修正的時候，那末，便將國民提案的原案和修正案雙方同時交付國民投票，在否決的時候，那末，便只要將原案交付國民投票。

國民投票的制度，起初是起於瑞士各邦，從第十九世紀的末頭起，便漸次普及於美洲各邦，世界大戰以後，連德意志以及其他新與各國的憲法，也採用了。關於這一點，別有專書詳述，在這裏姑且從略。

三 法律案的審議

在兩院以內審議法律案的次序及手續，是對於議會制度之實際的效果上有頗爲重大的關係，固然是在論議會制度上面決不能附諸等閑的問題，但是，這都按照各國的議會規則和議事習慣而行，如果就各國的制度詳細調查，既不可能，而且爲本書篇幅所不許，因此，在這裏只就英，美，法，德，四國，簡單敘述其重要的兩三點而已。

(一) 讀會

法律案在英，美，德方面，須經過三讀會的秩序，在法國則只用初讀會或二讀會而決。

讀會在英、美，方面叫做 Reading，法國叫做 Lecture，德國叫做 Lesung，意義都是相同，其起源是由於英國的議會習慣，即是朗讀法律案的意義。

先就英國方面法律案審議的秩序作簡易的說明：

(甲) 議員在提出法律案的時候，衆議院方面則承認下列兩個方法：其一，即是從古以來所行的方法，議員預先作動議的通告 (Notice of Motion)，按照通告的先後而到可以動議的時候，便許其作提出法律案的動議；提出人說明其目的，對於該案有討論，用投票以決定許其提出與否。這只是普通的形式而已，然其討論間或也有繼續幾天的。如果決定許其提出，則提案人或其所指定的議員便依照議長的命令，立即將法律案放在棹上，交給書記官，書記官便捧讀該法律案的標題，於是議長發問：「應否從現今起第一次朗讀法律案以及將牠付印」 (That the bill be now read a first time and that the bill be printed)，不許修正或討論而將牠決定，而該法律案當然是可決的，同時也有在開二讀會上纔可決的；在這當中將議案付印而分配於議員。在以前的時候，這是提出法律案的唯一方法，現在則只有重要的政府案就依照這個方法而提出。其二，即依照一九〇二年的改正議事規則，特被採用的，不須要受提出法律案的許可而提起動議，預先通告之後，議

員便立即將法律案放在書記官的棹上，書記官只朗讀其標題，即作為第一讀會當然終了，立即付印；現今這是提出法律案的普通方法。

(乙)於是法律案列入議事日程，規定應開第二次朗讀會的日期，到期便動議「應否從現今起第二次朗讀法律案」[That the bill be now read a second time]，這便是就法律案大體的主義詳細討論而決定其運命的時期。想否決法律案的人對於這個動議加以修正而起所謂「第二次的朗讀，當在六個月後行之」(That the bill be read six months hence)的動議底例子，如果這個修正的動議被可決，那末，這即是否決法律案的意義，即令在六個月以後，議會偶然在開會當中，然在該會期當中也不列為議題；反是，如果不是這樣的修正，第二讀會的動議單純被否決，那末，這即是在那一天不開第二讀會的意義，不妨動議在另一天，開同樣法律案的第二次讀會。

(丙)第一讀會的動議通過，法律案便交付全院委員會或常任委員會，這就叫做 Committee Stage。到一九〇七年為止，法律案雖然有交付全院委員會的例子，然自同年起，除了金錢法案之外，法律案以交付常任委員會為原則，改為只有在議會特別議決(不加修正或討論而決定)的時候，便交付全院委員會；也有時依照特別的議決，而交付特別委員會的。

全院委員會 (Committee of the Whole House) 是英國議會制度頂顯著的特色之一，這是以全體議員組織而成的，因此，名義上雖然是叫做委員會，實質上則和本會議並沒有不同的地方，只是議長和議事規則不同而已。日本的議院法，在制度上雖然承認全院委員會，然而這不過是徒具空文，在實際上差不多完全不開，一切的法律案都在九人或是十八人的小委員會內審查，除了在本會議上花費長期間審議的事體，特別惹起激烈政爭的問題以外，差不多絕沒有審查的；然在英國方面，到最近為止，關於一切的法律案，必須開全院委員會，還繼續在該會討論幾天，應開全院委員會的時候一到，議會立即退席，由委員長來代替，議場便進到委員會；在委員會內逐條審議，議員也能修正的動議，也能夠發幾次言。

從一九〇七年起，設了四個常任委員會 (Standing Committee)，以在議會以內不作別行決議為限，便不開全院委員會，按照法律案的事項而當然付託於某一個常任委員會；常任委員會是由六十位乃至八十位委員而成立的，以公開為原則。

法律案固然也有時交付特別委員會 (Select Committee)，然而就是在這個時地，也只有接到特別委員會報告以後，再行交付常任委員會或全院委員會審議的例子，也不過是審議更加鄭重而

已。

(丁)常任委員會或全院委員會終了，由委員長將其結果報告於議會，在所定的日期以內，以其所報告的案子作基礎而討論，這就叫做 *Report Stage*。在這個時地，也能夠再作新修正的動議；但是在全院委員會照原案可決沒有修正的時候，則對於其報告不再加以討論；交付常任委員會的時候則反是，不管是加以修正的時候也好，不管是不加修正的時候也好，當然對於其報告是要討論的。

(戊)最後便開第三讀會。「現今應否作第三次的朗讀」(That the bill now be read a third time) 的動議起來，該法律案有被否決的形式則和第二讀會相同。在第三讀會內面，在衆議院方面，則除了修正字句以外，不許有修正的動議；在貴族院方面，則沒有這種限制。

如果第三讀會通過，那末，該院的議決便已確定，在法律案上批下列一行字：「應當送交貴族院」(*Soit baillie und seignours*)，由書記官送交貴族院。

以上所說，是經過第一讀會 (First Reading)、第二讀會 (Second Reading)、委員審議 (Committee Stage)、報告審議 (Report Stage)、第三讀會 (Third Reading) 的順序而確定院議的。此等

各階段，通常是在另自一天施行的，只有第三讀會便屢次是在 Report Stage 終了以後立即開會。如果法律案須要很急，那末，其他的階段，也不妨同時舉行。

右面所述，固然是衆議院的審議手續，貴族院大體也是一樣。

美國方面審議法律案的手續，表面上是和英國相類似；不過在美國的議事規則上曾經規定：在議事規則上沒有特別明文的事體，則適用汲薇蓀便覽 (Jefferson's Manual)，因為該便覽是汲薇蓀基於英國的議會慣例而起草的，所以雙方的類似，更能顯著的期待。

不過，在事實上是兩下很不相同的。

其差異最顯著的一點即是：在英國方面的一切法律案，舊時是在全院委員會上審議，現今也是由六十人乃至八十人的公開委員會審議，就是在本會議上也鄭重的討論；反是，在美國方面的法律案，主要是在委員會上審議，本會議不過是機械的將牠通過而已；委員會的經過，是決定法律案的運命，而該委員會則在由少數人而成的秘密會內所有的事體。至於兩國的立法怎樣的不同？由於前面所抄譯的蒲徠斯學說，便能夠知道。

不過，形式上，法律案是經過三讀會的順序而決的事體，無論美國也好，英國也好，都是一

樣的。

第一讀會只朗讀法律案的標題，沒有討論，立即按照事項的種類而付託於主管該事項的常任委員會。

委員會有了報告，便開第二讀會，如果有討論，便在這個時候討論，不過，不行討論的也很多。在第二讀會上朗讀法律案的全文；討論終結的動議成立，議長便向議場發問；決定應否開第三讀會。

在第三讀會上只要以議員當中沒有特別要求朗讀全文爲限，只朗讀法律案的標題，決定應否使法律案通過；在第三讀會上不許有修正的動議。

在法國方面到一八七五年爲止，是做英國的制度，傳統的是要經過三讀會的順序的。自成爲第三共和政治的時候起，便減爲二讀會，在第一讀會和第二讀會之間，固然至少要隔五天，然而這是由於緊急決議的要求，將讀會的順序省略而屢屢施行的。到了一九一五年的衆議院規則（八二條），於是法律案以初讀會議了爲原則，只有以議會特別議決的時地爲限，纔開第二讀會。

雖然說是第一讀會，然却不和英國一樣：單只在形式上而已，是要逐條審議的。

所提出的法律案，如係政府的提出案，議長當然隨着理由書付印，分配於議員，同時將牠交付主管該事項的常任委員，但是，議會如果有特別的議決，那末，便能夠設特別委員會；如係議員的提出案，議長便首先將牠報告於議會，得到議會的承認以後，便將牠交給主管的常任委員，隨着理由書付印而分配於議院；如果議會決定不應當付審議，那末，便完全不付審議。

委員會從接到該法律案起，一定要將審查的結果報告於議會；如果在這個期間以內沒有報告，那末，提出人便能請求立即列入議事日程。

委員會有了報告，自該報告付印分配於議員以後，法律案便能列入議事日程，起初就法律案的全體來討論，討論終結，議長便諮詢院議：應否逐條討論？如果議會決定不應當逐條討論，那末，議長便宣告法律案被否決。如果法律案可決，便繼續逐條審議各條審議完了，再就全體來取決；即是法律案的審議，雖然說是初讀會便已完了，然因為法律案確定之故，須三度來取決——起初就全體取決，次則逐條取決，最後則就全體取決。

如果逐條審議完了，就全體來作最後取決之前，有一個議員要求開第二讀會，議會業已可決，便將在初讀會所議決的條文再行交到委員會，使之特別作一個報告，有了報告以後，再行審

議。

以上所說，是法律案審議的普通手續，此外，法國在衆議院規則上承認法律案提出人得作緊急決議的要求。

不僅只政府案可以作緊急決議的要求，就是連私議員的提出案也可以作緊急決議的要求，如果有了這種要求，委員會便應當即刻將該法律案印刷分配，至遲於三日以內即行討論，或是決定可以延期，應即使之作簡單的報告；如果委員會在這個期間以內不提出簡單的報告，那末，提出人便能請求立即討論。委員會有了報告或是提案者請求討論，因此在即時討論的時候，關於這案的討論除了提案人，委員長，政府員之外，都不得發言。

德國議會關於法律案審議的順序，充分和日本的規則相類似。要經過三讀會的順序；在初讀會上只就大體的原則施行討論，討論終了，便付託於委員會；第二讀會非在初讀會終了的第二天天以後，不得開會，如果是付託於委員會的時候，那末，一定要在委員會的報告分配或有了口頭報告以後的第二天以後。

第二讀會是逐條審議，不許有修正的動議。

第三讀會是以第二讀會的議決為基礎的，如果第二讀會的議決案付印分配以後，或是沒有甚麼修正，那末，便於第二讀會終了以後的第二天開會。在第三讀會上先就議案大體的原則作一般的討論，次則逐條審議。在第三讀會上如果沒有十五人以上的贊成，那末，便不能夠有修正的動議。在第三讀會終了以後，關於議案的取決與否，便行最終的表決。

在第一讀會和第二讀會之間的期間，能夠依照議事日程規定將他縮短。在第二讀會和第三讀會之間，如果有十五人的反對，便不能將期間縮短。將同樣法律案的三次讀會同在一天去行，如果有一個人出來反對，也是不夠去做的。

(二)委員會

議會是由幾百人成立的大合議體，事務非常繁劇，如果一切的事務都歸自己去作，是完全不可能的。這樣的大合議體，連小小問題都要一一議論，時間既感不足，穩當的結論也難望得到。因為要使議會的能率增高之故，除了在本會議討論之前，以少數人精細調查，預先將問題整理準備；只在本會議上解決誰都容易了解的大綱問題以外，再沒有傍的法子。議會制度之所以重視委員會的，也就是在這個地方。

在委員會當中，首先要區別的，便是英國的全院委員會——名雖爲委員會，實則不外乎是本會議。前面曾經說過：牠和普通的本會議不同的地方，主要只是在議長的不同議事規則的不同，關於同樣的問題不得發言至幾次以上的原則不得適用；至於第二點——議員對於同樣問題能夠發幾次言的是在對於法律案的各條文和預算的各款項底審議予以大大的便宜。全院委員會在審議普通的法律案的時候，單叫做 *Committee of the Whole House*，議歲出預算的時候則叫做 *Committee of Supply*（歲出委員會）議歲入預算的時候則叫做 *Committee of Ways and Means*（歲入委員會），名稱雖然各別，然而都是由全體議員成立的會議。

至於本來意義上的委員會則反是，是由議員當中選舉少數人而成立的，其任務是在：預先整理準備議案。

委員會雖然各國都設，然其實際的重要，是各國不相同的。

委員會的工作頂重要的，以美國爲第一，差不多把議會的權能都移到委員會來，本會議只是將委員會所議決的結果，機械的通過而已。恰恰和美國相反的是英國，英國頂重視本會議的討論，委員會則比較的不很重要，稍爲重要的政府案，尤其是含有黨爭問題的法律案，通常並不完

全付託於委員會，只是在本會議和全院委員會審議而已。

其他各國大概在這當中，雖然不學美國那樣重要，然委員會審查的結果，對於法律案的運命，實有相當的重要。

委員會有常任委員會和特別委員會之別；特別委員會是為審查某一事件而特別選舉的，該事件的審查告終，則其任務也就完了；常任委員會則在一個會期當中繼續存在的。

日本的議會，無論貴族院也好；無論衆議院也好，關於法律案的審查，完全不用常任委員會，只關於特定的議案則常設特別委員會；反是，各國的議會，大概都是因為審查法律案之故而設常任委員會的；各委員會各有各的主管事項，關於某種事項的法律案，是以付託於該管委員會為原則。

常任委員會的數目最多，其勢力最大的國家，是美國，比如美國衆議院的常任委員會的種類，現今已有五十多個。全體議員必定要屬於任何一個的委員會，同時一個人屬於兩個以上之委員會的很少。一切的法律案，按其內容而將該事項付託於該管委員會，如果屬性不明的法律案，則以院議決定之。立法的實際工作，是在委員會負擔，牠能夠傳集證人，徵求意見，修正也是自

由，和提案人的原案完全作反對的報告，却也不少。世國的立法主要是由內閣施行；美國的立法，說牠是委員會立法，也沒有大錯。

其他各國的議會，雖然沒有美國的委員會的種類那樣繁多，然因為審查法律案之故，還是設置多少委員會。係照德國一九二二年的議會規則看，是：十種常任委員會，依照法國一九一五年的衆議院規則看，是：十九種常任委員會；英國則如前所述，是，設置四個常任委員會。

委員會和本會議不同的地方，主要是在：人數很少而發言比較的自由，又能充分聽聞其他委員意見的利益，因為普通一般不和本會議那樣，是不公開的，所以討論有比較得以免切暢談的傾向，只是英國的常任委員會，則如前所述一樣：是使之代替全院委員會工作，所以在原則上是公開的。

(三) 討論終結

議會政治是由於討論的政治 (Government by Discussion)，有意見的人互相陳述意見，由於充分討論以後纔祇決定；議會制度的本旨固然是在這裏，但是，如果無限制的許其繼續討論，那末，便有發生將討論惡用而故意作為妨害議事之手段的人之虞，即令不然，然在議事進行之後，

必要的法律案之通過有很困難之處。議事的進行務必要快，務必要使之充分討論，將這兩個互相矛盾的要求調和，固然是很困難的問題，然在現今施行議會制度的國家，差不多沒有那一國不因爲防止無限制的繼續討論之故，而承認依照院議的「討論終結」制度的。

英國在尊重討論自由的方面，要比任何一國爲優，這可以說是英國議會的一個顯著特色，英國到第十九世紀的八十年代爲止，還是完全不承認討論終結制度的；這種制度首先首現的是在一八八一年。據羅威爾在其所著的 *The government of England* (I. P. 293) 上面說：

「英國的衆議院開始實行討論終結的，是有計畫來妨害議事的結果。妨害議事的毛病，固然十數年來業已承認，然因爲愛爾蘭的議員反對一八八一年的強壓法的提出之故，以致妨礙議事，遂不能再容忍了，經過幾夜討論以後，再又開會至四十一小時之久，請人代理的議長業已復回到議長席來了，而討論仍未終止，議會的威嚴，信用，權威，都受威脅，因爲要維持其威信之故，議長便立行取決，宣告有實行議會的意思之必要了。議長的這種行爲，固然在議事規則上，在先例上，都沒有根據，然而這事在英國的議會歷史上，却創了一個先例」。

英國將討論終結的制度開始採用在議會規則 (Standing order) 上的，是在一八八二年，後於一八八七年曾經改正，後來又經過多少修正，直通行到如今。

討論終結 (closure)，在最初的規則上是只能由於議長的職權而諮詢於院議的，後來自一八八七年的改正以後，也能由議員提出動議了——其動議是用「應當將問題付表決」(That the question be now put) 的形式提出來的。議長對於討論終結的動議，如果認為該動議是濫用 (abuse) 議會規則，或是認為侵害少數數人的權利，那末，便有不採用該動議的職權——信賴議長的公平，以此來防護少數人之權利的，而在實際上，議長也屢屢行使這種職權；如果議長不是這樣認定的時候，便立即將該動議諮詢院議，不加以修正或討論而表決。將討論終結可決，固然只要單純的過半數便已足矣，但是，至少是要一百人贊成。

英國於此之外，還施行所謂討論停止的方法 (英語叫做 adjournment)——即是預先議決以某月某日某時關於某種法律案的總討論終結的方法。這因為是普通的討論終結的動議，雖然能夠作停止某單個問題的討論的工夫，然而大法律案在每一條都能提出許多修正案的時候，便不能夠達到議事進行的目的。這種制度開始採用的，也是愛爾蘭議員妨害議事的結果，當一八八七年審議愛爾

蘭刑法 (Irish Criminal Act) 之際，初讀會費了五天功夫，第二讀會費了七天功夫，從交到全院委員會的時候起，在全體共有二十條法律案之中，最初的四條，便已費了十五天功夫，何時審議終結，却不能夠預計，政府便提出動議：限下週末六月十七日午後十時，議長應使全院委員會的審議 (Committee Stage) 終了，作必要的總表決，這個動議竟被可決，這便是近來把這個方法叫做 *scullionne* 的習慣之由來。

不過，這種停止的方法，是因爲有最初幾條長期討論，其餘的幾條全不討論的缺點，從一八九三年審議愛爾蘭自治法案的時候起，便將法律案分爲幾部分，從第幾條到第幾條止，限幾時終了，而作成 *Guilots* 的習慣，有時又將這個方法叫做 *Comms by compartments*。

美國方面的討論終結的動議，叫做 *Previous question*，這是用 *Shall the main question be now put?* 的形式提出來的，如被可決，則將該問題的總討論停止，立付表決。討論終結的動議，開始被美國的衆議院承認的，是一八一一年，以後始終實行。

討論終結的制度，不消說，就是法，德等國也是承認的。不過，依照法國的衆議院規則，得_以提起討論終結的動議的，是有下列限制，即：有反對意見的至少有兩位演說者業已參加討論之

後，德國的討論終結的動議，至少沒有出席議員三十人的贊成，是不能付表決的。

四 立法的裁可權或拒絕權 附國民抗議

君主政體的各國，固不待說，就是民主政體的國家，只憑議會的議決，而法律便絕對確定，沒有可以妨害該法律的其他何種權力存在的，差不多沒有例子；——在議會本身的組織方面，業已由於兩院制度，而有抑制立法權專橫的組織，就是在議會以外，也有可以妨害由於議會的議決而立即確定為法律的權力底機關，曾經公認了。

在議會以外有可以抑制立法權力的，大抵不外下列三種：(1)君主，(2)大總統，(3)國民。

(一)君主的裁可權

凡君主政體的國家，在理論上，法律只由議會議決還沒有確定，要由君主裁可纔能成為法律；如果君主拒絕裁可，那末，法律便完全不能成立，故此，有人把牠叫做絕對的拒絕權 (Absolute Veto Power)。

英國方面的法律，雖然叫做「國會的行爲」(Act of Parliament)，然在英國方面所謂「國會」，是由國王，貴族院，眾議院，三個要素成立的；國王是國會的主宰者，成為國會的一部分，要國

王裁可，然後「國會的行爲」纔能成立。因此之故，爲求國王裁可，便和其他各國一樣：由議會將法律案移送國會，奏請裁可，是國王親臨議會予以裁可，或是用詔書委任貴族院議長，在貴族院予以裁可。

對於普通法律案裁可的形式，在第十四紀的時候對於立法的請願所用詔答形式的文句，就是現今也還是照樣慣用的，卽：*le roy le veult*（王嘉納之）；拒絕裁可的時候，則用委婉的言詞卽：*le roy s'aviser*（王當考慮）。

但是，拒絕裁可，是在最近兩百多年所不嘗行的。據安遜（Anson, *Law and Custom of the Constitution* P. 299）說：裁可的拒絕，在威廉三世的時代，曾屢次行過，這是因爲國王停止法律及免除法律的大權受限制的緣故——司徒雅特各王的時代，卽令法律成立，還可以由於國王的大權自由將牠停止或是得以免除其適用，因此，沒有可以作爲拒絕裁可的理由。威廉三世既沒有停止法律的權能，又沒有和現今一樣的責任內閣，也沒有通過法律以妨礙法律成立的手段，所以在裁可法律的時候，頗費考慮；而在當時也不以爲是違反憲法的習慣。威廉三世以後，安茵女王只拒絕裁可一次——卽是一七〇七年的 *Scottish Militia Bill* 的不裁可。這是最後的一次，直到現今

爲止，法律的不裁可，沒會行過一次，現今在議會通過了的法律案，國王是沒有不裁可的。

其他君主政體的國家方面，國王拒絕法律之裁可的也極少。

比利時自一八三一年的憲法制定以來，一直到現今爲止，行過不裁可的，只有一八四五年和一八八四年兩次。但是，據伊勒納（Errens, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien S. 58）說：就是這兩次也不是違反國會的意見而拒絕裁可，是法律案的通過，業已知道是錯誤，如果國王拒絕裁可，那末，相信國會必定要再提出可以廢止的法律案來可決。

就是革命以前的舊德意志各國，據賈林（Jelinek, Verfassungsänderung und Verfassungswahrung）說：在普魯士方面，自憲法制定以來，沒會有過一次不裁可的事體；在奧大利方面，則只在一八六七年的時節，關於僧侶事體的法律，曾拒絕裁可過一次。

在日本方面，自憲法實施以來一直到現今爲止，共計四十年之間，並沒會一次有過不裁可的例子。

何以在君主國方面，君主行使不裁可權這樣稀少的呢？其主要理由大抵是：實行議會內閣制度的國家，議會的多數議員和政府，都是屬於一個政黨，因此，政府將反對自己的法律案，能夠防止

議會通過；以致必須不裁可的法律案，便沒有通過的機會。像舊德意志各國和奧大利不實行議會內閣制度的國家，這個理由固然是不適用，但是，政府任由貴族院以妨止法律之通過上還能使某種勢力，如果將通過了的法律拒絕裁可，君主便有成為國民怨府之虞，這大抵是使法律案不裁可的事體絕無原因罷。

在君主政體方面，對於君主有法律的裁可權之原則上稍示異例的，即是挪威。挪威的憲法，在第十九世紀的初期，還是在流行孟德斯鳩式的權力分立思想的時代。受了一七九一年的法國憲法的影響最多，立法是不服國王和議會共同行為的主義，在原則上，立法只憑議會的議決而成立，國王只有停止的拒絕權（*Suspensive Veto Power*）——國王對於議會議決了的法律，固然能夠拒絕裁可到兩次為止，如果在第三次選舉所組織的議會內，仍然繼續將三次同樣的法律案可決，那末，便不要國王的裁可，能夠成為法律（七九條）。不過，在挪威方面，和實行議會內閣制度是一樣的，因此，裁可的拒絕，差不多完全沒有，所以在這個憲法上規定的差別，在實際上差不多是完全沒有意義。

在舊德意志帝國方面則反是，皇帝完全沒有法律的裁可權——是基於德意志帝國特別的構成

而來的事體，因爲是由許多獨立國家結合而成立的，所以帝國最高的權力，是在聯合各邦的合同意思，以致法律的裁可權屬於聯邦會議（Bundesrat）而不屬於皇帝；皇帝只有由於在業已成立的法律上署名，公開證明法律的確定，以及有下令公佈法律的權限而已。

（二）大總統的拒絕權

就是在民主政體的國家，大總統對於議會所通過的法律有某種程度的拒絕權，是平常的事體。但其拒絕權，不和君主國家方面的君主不裁可權一樣：有絕對的效力，只能將某期間法律的成立停止，如果在議會方面硬要貫徹其主張，那末，大總統便不能絕對的妨害其成立，因此，普通他牠叫做停止的拒絕權（Suspensive Veto Power）。

據北美合衆國的憲法規定：

「在衆議院及參議院所通過的法律案，於成爲法律之先，將牠送交合衆國的大總統；大總統如以爲可的時候，則署名於其上，如不以爲可的時候，則附具異議書而發還於發議的議會。收到所發還的議院，便將異議書的全文記載於議事錄上，而從事再議。再議的結果，如果是有三分之二以上的議員可決該法案的時候，便連同異議書將牠送交於其他議院，其他

議院也是將牠再議，如果可決該法律的議員已及三分之二以上，該法律案便確定成爲法律。關於兩院在這等時地的表決，因爲要使各議員明示贊否，贊成者及反對者的姓名，須記載於議事錄上。如果將法律案送交於大總統以後，在十日以內（除開星期日在外）大總統不將牠發還的時候，便和署名相同，成爲法律；但是，因爲議會閉會以致不能將法律案交還的時候，則不能成爲法律」（第一條第七節第二項）。

卽是大總統拒絕權的效果，除了在兩院再議的結果，兩院同時得到三分之二以上的多數底時候以外，便不能使法律成立；雖然不是絕對的拒絕權，然却頗有很大的效果。

不過，美國的大總統行使拒絕權的事體，決不是和君主國家的不裁可權一樣；是很少的事體。據蒲萊斯 (Byrne, *American Commonwealth* I. P. 58) 說：

「歷代的大總統，對於行使這種權利，大概是慎重的。華盛頓只發還過法律兩次，以後的大總統到一八三〇年止，也一共只發還過七次；到了捷克遜的時候，便稍稍大胆地行使拒絕權，反對的人則以爲是違反憲法的精神而大事非難。不過到一八八五年克里夫蘭就任爲止，在九十六年之間，行過拒絕權的，合計僅有一百三十二次。到克里夫蘭就任以後，在一

代之間行過拒絕的，共計達三百零一次，然其大部分則爲對於在南北戰爭時供職北方軍的各個人支給恩給的法律案又這等法律案的多數，都是沒有大反對而通過了的，然而儘管大總統拒絕，仍然得以再行通過的，僅僅止有兩次。不謹慎的行使拒絕權之唯一的大總統是約翰安德留，在他和議會爭鬪的三年之間，雖然爲實行其改造政策之故，將議會所通過了的重要法律案盡行拒絕，然而因爲兩院的反對黨佔多數之故，這等法律案，儘管都拒絕，然却由於再議而得以確定了。

「大總統大胆地行使拒絕權的，決不是招人民怨望的由來，反爲得到人民愛戴的由來，予以強烈的感應，而他又確實的意見在實現這事上表示不卑怯。國民實驗議會屢屢易於爲不正的勢力所動搖，便成爲對於議會失掉信仰的強烈理由，所以承認大總統抑制議會，將拒絕權實行擴張到本來的目的以上。拒絕權在憲法制定當時的旨趣上是以防止法律違反憲法，尤其是以防止侵害行政權的範圍爲目的，現今則從一般政策上，對於政相信任在主義上或是在結果上是不適當的一切法律案，都能夠行使。」

「憲法關於拒絕權的規定，所以得到這樣成效的原因，主要是在兩點：一爲大總統本身

是國民選舉的，在他的背後有國民的信賴，是對國民負責的；一因為使拒絕權得以發生實效的緣故，在兩院當中的任何一院，至少要有三分之一的少數是和大總統的意見相同的。一七九一年的法國憲法，國王的拒絕權，由於繼續三年而將同樣的法律案可決，而得以制勝，然這只是使法律可以成立的時期遲延，就是急迫需要的法律或是大多數所需要的法律，也有使之延期的力量，若以之 and 美國的拒絕權相比較，那末，美國的制度是要好些。

在法國憲法上所承認的大總統的拒絕權，比美國薄弱。其規定的全文如左：

「大總統於確定可決的法律在送交政府的第二個當中公佈之；但是，在兩院當中的任何一院議決有緊急公佈之必要的法律，應在三日以內公佈之。」

大總統得在前項的公佈期限以內用附具理由的教書請求兩院再議，兩院不得拒絕再議，

「（一八七五年七月十六日關於公共權力相互關係的憲法第七條）。

即是大總統的以要求法律的再議，就是在法國方面也是和英國一樣，不過，在美國方面，關於再議的結果，將法律通過，是一定要兩院三分之二以上的多數；反是，在法國方面，就是在再議的時候，仍然和在第一次議決的時候一樣，只要單純的過半數便已足矣，如果議會再將牠可

決，那就儘管大總統拒絕，仍確定成爲法律；因此，其效果實要比在美國的薄弱得多。

然在法國方面的和在美國方面的不同，因爲施行議會內閣制度的結果，大總統的拒絕權，完全是——一紙空文，自一八七五年的憲法制定以來，沒曾實行過一次，大抵也沒有實行的機會；何以故？因爲內閣如果要反對議會所議決的法律案，那末，內閣便努力妨止其通過，如果儘管議會努力，而會議仍然將該項法律可決，那末，內閣只有辭職一法，而代替的人，一定是爲可決該法律案的議會多數所支持的內閣。

德意志共和國的憲法，關於大總統的拒絕權，有如左的規定：

「議會所議決的法律，在一個月以內，大總統有命令的時候，於公佈之先，須交付國民投票」（七三條一項）。

「由於國民投票而使議會的議決無效時候，須要的有權者的過半數參加投票」（七五條）。即是德國方面的，和美國和法國的不同，是：不要議會再議，直接訴諸國民，而決定該法律案的採用與否。

不過，大總統關於這種命令，必須要內閣同意，而內閣又是常以議會的信任爲在職的要件，

因此，大總統的拒絕權，大抵也沒有能見諸實行的機會；至少是到現今爲止，沒會實行過。

在德國方面，於此之外，聯邦會議是有拒絕權的，關於這事，在前一章第三節上面業已說過
了。

(三)國民投票

在採用國民投票制度的各國方面，是承認對於議會所議決的立法，再得用國民投票以決定其可否的。

國民投票分爲強制的國民投票(Compulsory Referendum)和條件的國民投票(Optional Referendum)兩種：前者是關於一切立法單由議會議決，還沒會確定成爲法律，必須要付諸國民投票的制度，恰和在君主國體的一切法律，經君主裁可纔能成爲法律一樣，由於國民投票裁可，然後法律纔能成立；後者則反是，在原則上是：法律單由議會的議決來確定，只是承認有另行對於牠抗議之權的機關，只有在提出抗議的時候，便交付國民投票的制度。

強制的國民投票的制度，是瑞士的幾個邦(Zürich, Bern, Schwyz, Solothurn, Graubünden, Aargau, Thurgau, Basel-Land)所公認的，在這幾邦關於議會每年所議決的一切立法，必須付諸國民投

票。法律在議會通過以後，議會便將牠送到政府來，委任政府起草說明書，政府列舉對於法律案贊成及反對的理由，作成說明書，而將牠付印，至少是要在投票的一個月以前分配於全體有權的人；投票只能就法律案的全部上答以「可」或「否」。在某幾邦（Zürich, Aargau, Solothurn, Thurgau, Basle-Land）則把投票當做國民的義務，對於棄權者則創設罰則。

瑞士聯邦則反是，只關於憲法是採用強制的國民投票制度，關於普通的國民立法，則只承認條件的國民投票。

在瑞士的其他各邦，北美的很多邦（北美合衆國則完全不承認國民投票），德意志聯邦以及各邦，捷克斯拉夫，奧大利等各國，都是只關於普通的立法承認條件的國民投票，——誰出來要求的時候，便付諸國民投票。

得以要求國民投票的機關，固然各國各不相同，然大抵是以（1）議會本身，（2）政府，（3）國民的一部爲其通常的機關。

在瑞士聯邦方面，如果由公民三萬人或八個以上的邦出來要求，那末，一切法律除掉議會特別「緊急」的議決以外的各種決議，都應當交付國民投票。在瑞士的某邦，對於某種數目的公民，

也是予以要求權，在其要求上必要的署名入底數目，是各邦不同，比如 *Massachusetts* 是定爲一千人，*Texas* 是定爲五千人，

在美國的很多邦，也是由於若干選民的要求而將法律付諸國民投票；但是無論在那一邦，凡會議議決爲「緊急」之法律的，便不許國民抗議。如果沒有所謂「緊急」的議決，那末，便以八十日或九十日之後爲法律的施行日期，在這個期間以內，如果有若干選民署名，對於法律提出抗議，那末，便將法律的施行延期到下次的選舉日期爲止，在選舉期內付諸國民投票，因此，法律纔能確定。署名人的數目，是各邦各不相同，通常是以選民總數的百分之五乃至百分之十爲法定數目，然在某邦也有將其人數完全規定的。

在德意志聯邦方面，關於普通的立法，將議會所議決了的法律付諸國民投票的，大抵是次列的三個時地，即：

(1) 大總統在會議議決以後的一個月以內，得將牠付諸國民投票；

(2) 由於議會的議員三分之一的請求，將法律的公佈延期到兩個月，在這個期間以內，如果由選民總數二十分之一的要求，便必須將牠付諸國民投票；但是，縱有議員三分之一的請求，如

果在議會及聯邦會議以內同時議決須要緊急的，那末，大總統儘管有議員請求，也能夠將法律公佈；

(3) 因為聯邦會對於議會的決議提出抗議，便交議會再議，如果再議的結果，以單純的過半數再將牠可決的時候，大總統能於三個月以內將牠付諸國民投票；如果大總統不行使這種權利，那末，法律便終於不成立；如果再議的結果，再以三分之二的多數將牠可決的時候，大總統一定要於三個月以內將牠公佈或是將他付諸國民投票。

五 憲法的制定或改正

議會在關於立法的權限當中，應當特為區別的，則為憲法的制定或改正。

在英國方面，在憲法和一般法律之間，是沒有甚麼形式上的區別，如果將「憲法」這個各詞；解作和一般法律區別之形式的憲法底意思，那末，杜克偉的名言：「在英國方面，憲法是不存在的」這一句話，便是真實的。即令關於國家的根本組織有怎樣重要的規定，然仍然能夠和普通的立法一樣，由議會兩院的單純過半數可決來確定，比如一九一一年的國會法，雖然是足以使兩院制度的根底搖動的法律，然而仍和普通立法的制定手續，並沒有絲毫不同的地方。

反是，其他各國大概都是把憲法和一般的法律區別，關於憲法的制定或改正，須要和普通立法不同的特別手續。

關於憲法的改正手續，各國所取的制度，大抵是有兩種不同的思想，實有區別之必要，即：其一，把憲法和一般的法律完全不同性質，關於憲法的制定或改正的權力，不應當屬於普通的立法機關底思想——這是基於所謂國家契約說即是以國家是基於國民的契約而成立的思想為根底，憲法便是國民契約的條約，立法權不過是依據這種契約而始創作的，因此，由於立法權而將其所根據的憲法本身改正的事體，是不可能的；憲法的改正，只有國民本身或國民，特別因為這種目的而選舉的特別代表纔能議定。其二，即是無論憲法也好，普通的立法也好，都是一國的立法，在性質上並沒有絲毫不同的地方，因此，應當屬於普通的立法機關的權限底思想；只是憲法的內容，是關於一國的根本組織，茲事體大，比起普通的立法來，實有將其手續格外鄭重之必要。

第一種思想是支配美國革命及法國革命的思想，基於這個思想的憲法，是不使憲法的制定或改正屬於普通之立法機關的權限，要另行開受國民特別委任的憲法會議以議決憲法，再又多半是交由國民投票以作最後的決定。關於憲法的國民投票制度，在美國及法國方面，自革命以後便已

施行，比關於一般立法的國民投票制度底施行時期還早。美國方面現今為止，是常常承認和普通
的立法議會區別的特別憲法議會（*Conventions*）底制度；在法國方面，革命以後的幾次民主的憲
法，也是在特別的憲法議會內議決，就是到現今為止，還是遺留有其區別的痕跡。

但是，就普通一般來說，現今各國的憲法，大概都是基於第二種思想，無論憲法的立法也好，
無論普通的立法也好，都是承認為一國立法權的作用，可以由一個機關來施行的；關於這
點，是和英國的制度相同。不過，英國在兩者之間完全不承認有區別，而多數的國家關於憲法要
比普通立法的手續鄭重些，這個是和英國制度不同的地方。

以下想就重要的各國簡單敘述憲法的改正手續。

（一）北美合衆國是憲法改正手續最困難的國家，即是所謂硬性憲法（*Rigid Constitution*）之最
典型的國家。牠關於憲法的改正，是把提案權——議決法案的內容之權和批准權——確定其所議
決的內容採取與否之權分離，得於這兩種方法之中任取一種。

關於提案權是：

「合衆國議會如有兩院議員三分之二以上的贊成的時候，便得動議改正憲法；又各邦中

如有三分之二以上的立法部請求的時候，因為動議改正憲法之故，便應召集憲法會議」〔五條前文〕。

就是議會本身也有憲法改正的議決權，（但要三分之二的多數），並且能夠議決開特別的憲法會議；但在實例上，憲法會議是不嘗召集的，到現今為止，合衆國在實行改正憲法的時候，是常由議會議決的。

關於批准權也定得有两个方法，即是在前所列舉的規定上繼續規定：

「無論在那一個時地，憲法的改正案如受各那中四分之三的立法部批准或受四分之三的憲法會議批准的時候，則關於一切目的，將來有成這個憲法的一部效力；關於批准，在這兩種方法當中究竟取那一種，由合衆國議會定之」。

即是因為憲法改正的確定之故，基於合衆國之聯邦的性質，必須要經爲其構成員的各邦底審議，而且得要得聯邦當中的各邦四分之三的不同意，至關於憲法改正的審議機關，是開特別的憲法會議？或是由於普通的立法議會來議決？則憑合衆國議會的選擇。然在實際的先例，到現今為止，還是常由立法議會議決的，就是關於批准特別的憲法會議也是不嘗開的。

關於憲法改正的國民投票或國民的提案制度，在合衆國方面，是完全不承認的。

美國的各邦和合衆國不同，是以召集特別憲法會議爲要件，並且承認國民投票的制度；到近頃爲止，採用國民的提案制度的也很多。

各邦改正憲法的手續，由於憲法的全部改正(Ratification)和憲的一部改正(Amendment)而不同。全部改正，各邦都只能在特別的憲法會議內議決；召集憲法會議，有的是由於立法部的決議的，有的是由於國民投票來決定的，以後者爲最普通；也有的邦隔了一定的年限，（由於隔七年，十年，十六年而不同）必須要把應開憲法會議與否的事體付諸國民投票；其他的邦都是由於立法部的議決，將應當開國民會議與否付諸國民投票，如果可決，便開憲法會議。憲法會議可以說在各邦沒有不曾一次或數次召集的。

在憲法會議上所議決了的改正憲法案，普通是再由國民投票來確定的；或是在有在憲法當中明說的，即令沒有這種規定，便以或是在召集憲法會議的法律當中規定這個事體，或是不規定，當做當然的事體，在憲法會議終了以後，便交付國民投票，這是通例。

一部改正和全部改正不同，不要開特別的憲法會議，普通是在普通的立法議會內議決，由國

國民投票來確定的。立法議會將該案議決，或是要三分之二或四分之三的多數，或是要兩次會期繼續作同一的決議。

關於憲法改正之國民的提案 (Constitutional Initiative) 的制度，是以一九〇二年在奧勒康所採用的為最早，漸次擴張於其他許多各邦的；分為直接提案 (Direct Initiative) 和間接提案 (Indirect Initiative) 兩種：直接提案是將由若干國民所提出的憲法改正案直接付諸國民投票來決定的，在這個時候，議會完全不干預，是只由和立法會議沒有關係的人民投票以改正憲法的；間接提案是由若干國民向立法議會提出改正案，議會先將牠提付表決，添加議會的意見付諸國民投票，如果在議會內將對案議決，那末，便將國民的提案和議會的對案同付國民投票。直接提案需要署名的比間接提案多，比如在奧勒康方面，間接提案是選民總數百分之五，直接提案則須要選民總數百分之八。

(二) 在和美國同樣是最純粹的民主政體國家的瑞士方面，是和在各衆國方面的不同，不僅只各邦關於憲法改正承認國民投票及提案的制度，就是在聯邦本身也是同樣的承認的。但是，像在美國方面那樣的特別憲法會議制度，在聯邦方面是完全不承認的。

在瑞士聯邦方面的憲法改正，由於全部改正和一部改正的差別，而其手續也有多少差別。關於全部改正，則定有左列三個方法：

(甲)和在普通立法方面所用的方法相同，在議會兩院議決，然後付國民投票，由得到總投票的過半數和各邦投票的過半數而確定；

(乙)在議會的一院議決有全部改正之必要，而其他一院不同意的時候，則付國民投票，問憲法有全部改正之必要與否，如果有效投票的過半數都說有全部改正的必要，那末，議會兩院當然解散，在新議會內議決憲法的改正，關於其議決付諸國民投票的事體與前相同；

(丙)如果有五百公民署名要求全部改正，便和(乙)項同樣，將有改正之必要與否的事體付諸國民投票；如果可決，則以後的手續，完全和(乙)項相同。

關於一部改正，也有下列兩個方法，即：由於議會議決而付諸國民投票的時地和基於國民的提案而付諸國民投票的時地。

由於議會議決的時候，和普通立法所用的方法完全相同，不要特別的多數；只是在普通立法方面的國民投票，是基於國民的特別要求而行，反是，關於憲法改正的國民投票，是強制的，必

須付諸國民投票。再因為要使她有效的成立，便和全部改正的時候相同，必須有全體公民的過半數和各邦的過半數贊成。

議會兩院的議案不一致的时候，則和全部改正的時候不同，是不承認由國民投票來解決的；只有由於兩院一致議決，纔能行國民投票。

憲法的一部改正，也能由於國民提案而施行的；國民提案也有是關於一般主義的提案，也有是具備條文的提案，都是必須要五萬人署名。

國民提案在只關於一般主義的提案底時候，如果議會同意於其主義，便立即起草改正案，立即議決，將牠付國民投票；如果對於其主義不同意，便先就認可其主義與否，付諸國民投票，如果國民投票的結果將她可決，那末，議會便爲其決定所拘束，儘管以前是不同意，便必須其主義而起草改正案來作決議。

在具備條文的國民提案的時候，如果議會同意，那末，便立即將其提案付諸國民投票；如果議會將她修正或否決，那末，便把原案和議會的對案一併交付國民投票，或是添加否決的意見付諸國民投票。

要而言之，無論全部改正也好，無論一部改正也好，而確定牠的，還是常在國民投票，不過，是基於其聯邦的性質，單是得到總有效投票的過半數還不夠，必須要在二十二個邦當中，各得到有效投票的過半數。

就是在瑞士的各邦，關於憲法的改正，一定承認國民投票及國民提案的制度的，是為聯邦憲法上所保障的；這是在聯邦憲法第六條上所規定的，其規定如左：

「各邦須受聯邦憲法的保障，這個保障是以各邦憲法由於邦的人民所承認的時候及有人民過半數的要求而應當改正的時候為限而給與的」。

關於改正憲法作最後之決定的，是在國民，議決該法案的權限，是各邦不同，有的是屬於立法會議的，有的是要開特別的憲法會議的（以全部改正的時候為限），也有的是憑立法議會或是開憲法會議，都是要由國民投票來決定的。

(三)法國在一七九二年的憲法議會 (La Convention) 上，基於憲法是國民契約的條款底思想，為使憲法有效的成立之故，便議決要得國民承認，自後這個思想，便長長影響於法國的憲法史，一七九三年的憲法，共和歷三年的憲法，共和歷八年的憲法，除了都是由國民投票來決定之

外，連終身執政的設置，以及世襲皇帝的設置，都是由國民投票決定的。反是，基於君權主義的一八一四年的王政憲法，固然沒會付諸國民投票，連一八四八年革命的時候，在爲起草新憲法而特別選舉的憲法議會 (Assemblée Constitutionnelle) 上將憲法議決之後，也沒會將牠付諸國民投票；當然有人提議應當交付國民投票，然被大多數否決了。拿破崙三世之卽帝位，是由於國民投票的結果，在由他所制定的一八五二年一月十四日的憲法上，曾經承認關於憲法改正的國民投票制度了。

現今的一八七五年的法國憲法，是由國民議會 (Assemblée Nationale) 的議決，將牠交付國民投票的事體，實爲當時無論何人所不會想到的；就是關於將來改正憲法的時候，也完全不承認國民投票的制度。

現在法國的憲法關於改正憲法的規定如左：

「兩院有任意或由於大總統的要求而在各議院獨立審議，各以過半的投票，議決有改正憲法之必要的權限。」

「兩院各有前項之決議的時候，兩院便會同組織國民議會 (Assemblée Nationale)，公議憲

法的改正」。

「非得到國民議會的議員全數的過半數，不得作關於憲法全部或一部的決議」。

「共和政體，不得作爲改正憲法的動議之目的」（一八七五年二月二十五日的憲法第八條關於公權力的組織）。

即是關於憲法的改正，必須要有兩次決議，第一次是由兩院各自獨立的單純過半數議決——有的是由於政府的動議，在這個時候，由政府同時對兩院提出議案，兩院各自議決有改正之必要與否；也有的是由於一院的動議；總之非經兩院一致議決有改正之必要的時候，便不得着手改正憲法。如果兩院一致，便開兩院的合同會議作第二次的決議。其所以避免組織特別的憲法議會而在兩院的合同會議上議決的，是因爲兩院業已一致認爲有改正之必要，務必要以使其手續迅速容易爲適當的緣故。在合同會議上固然也是以單純過半數到而決定的，然和普通的立法不同，單是得到出席議員或有效投票的過半數還是不夠，是一定要得到議員總數的過半數的。

（四）德意志聯邦在一九一八年八月十一日的憲法上，關於憲法的改正規定如左：

「憲法得於立法而改正之，但在議會（Reichstag）內作改正憲法的決議，須要有法定議員

定數三分之二以上的出席及出席議員三分之二以上的同意；在基於國民提案而用國民投票以決定改正憲法的時候，則須有公民過半數的同意」。

「在議會不理參議院 (Reichsrath) 的抗議，而竟自議決改正憲法的場合，如果參議院要求應當兩星期交付國民投票的時候，大總統便不得將這個法律公佈」(第七十六條)。

即是德國關於憲法的改正，有：由議會的議決來確定和由國民投票確定這兩個場合。在由議會的議決來確定的場合，通常是只要比普通立法的出席者和贈成者的人數多些，和普通的立法手續不同的，便只在這一點；在由於國民投票的場合，則和普通立法相同，有基於下列四個場合，即：(1) 由大總統的命令，(2) 基於國民抗議，(3) 基於國民提案，(4) 基於參議院(聯邦會議)的抗議。在基於國民抗議的場合，單只得到有效投票的多數還是不夠，必須要得到公民的過半數。

這個手續，不僅只直接對於憲法的條文加以修正的時候為然，就是在作成對於憲法的規定有抵觸法律的時候，也是需要相同的手續。

就是在德意志各邦，多數也是和在聯邦方面的一樣：以立法議會議決來確定為原則，不過，

通常關於出席及贊成人數，是特別要得多些（通常是三分之二以上的出席和出席人三分之二以上的贊成）。

關於憲法改正之強制的國民投票制度，只有兩邦是承認的：一爲巴登，在牠於一九一九年制定憲法的時候，是由國民投票決定，在將來改正的時候，也是付諸國民投票，不過，須要有參加投票的公民當中三分之二的同意；一爲赫遜，在制定新憲法的時候，雖然沒會施行國民投票，然在將來改正憲法的時候，除了由議會的十分之八的多數可決之外，還須要國民投票。

反是，改正憲法的國民提案，是和普通的立法一樣，這是各邦所一致承認的；再在某種事體方面，間或也有承認國民抗議制度的。

(五)在其他歐洲各國，大多數也是承認在普通的立法議會上得以決議改正憲法的；像在美國各邦所流行的特別憲法議會的制度，在歐洲方面，差不多完全不能通行；只是在議會議決改正憲法的時候，多半是要比普通立法鄭重些罷了。

最普通的，便是：要出席者及贊成者的多數，除了德意志聯邦及其各邦之外，比利時必定要三分之二的出席和三分之二以上的贊成；挪威也是一樣。捷克斯拉夫則兩院都要議員總數五分之

三、的贊成。

如果一旦決定有改正憲法之必要，那末，議會便當然解散，應當在新議會內來議決這事；荷蘭比利時，挪威等，都是這樣。這個制度固然是有將憲法改正之必要訴諸國民輿論之實際的效果，但是，不免有花費很多時間的缺點。

六 關於條約的權限

對外代表國家，和外國交涉，商議及締結條約，在事的性質上說，當然是屬於政府的權限，比如議會是由多數人而成的公開會議體，固然不是做這件事幹的適當機關。不過，條約在一方面或是對於國內的立法有關係，以及使國庫發生財政上的負擔很多；決定立法以及財政上的事體，當然是屬於議會的權能，若就這一點來說，關於締結條約，也應當要使議會參加。

怎樣把這個互相矛盾的要求調和，各國的制度決不一致。有的是將條約的締結屬於政府的專權，完全不需要議會同意的；這可以叫做「政府專權主義」。不消說，在這個主義的下面，議會也是和其他一般的政務相同，關於條約也當然能夠質問政府，追求政府的責任，但是，關於條約都不必要得到議會的同意，是由政府專權來簽字批准，儘管甚麼條約，都是能完全有效的成立底制

度。

法國一八一四年的王政憲法，便是取這個主義；該憲法第十四條會規定：「國王……締結和平，同盟及通商的條約，不承認議會關於此事有何等權限。法國一八三〇年的奧勒安王朝的憲法，也是取同樣的取這個主義；一八四八年第二共和政府的憲法，則和牠相反，關於一切條約都要議會同意，然自拿破崙三世成爲帝政政府以後，便由一八五二年的憲法，再行恢復政府專權主義；一直到一八七五年的憲法都是這樣。

和這個主義正相反對的，便是關於一切種類的條約，都必定要議會同意——關於締結條約和外國交涉；議定內容，及簽字，固然都是一定由政府去做，然因爲要使牠有效的成立之故，便必定要得議會的同意。法國第一共和政府及第二共和政府的憲法，是採取這個主義，自一七九一年的憲法開始公然明言以來，一七九三年的憲法，固然是承認這個主義，到共和曆三年的憲法及共和曆八年的憲法爲止，都是同樣的承認這個主義；特別是在一八四八年的憲法上會最明瞭地說：「大總統交涉及批准條約，儘管甚麼條約，非得憲會的承諾，不得有效」（第五十三條）。

現今有許多國家的制度，是在這兩個極端的中間。

(一)美國的憲法，關於一切條約，是要參議院批准的；美國憲法在第二條第二節第二項上曾明白規定：「大總統由於參議院輔弼得其同意 (by and with the advice and consent) 而有締結條約之權」。這是不承認締結條約是屬於立法權範圍以內，反是，從性質上說，締結條約還是行政行為，只是，因為條約有拘束國家的力量，使國家發生某種負擔，如果將牠屬於政府的專權，是不大適當，所以，參議院應當參加。參議院不是由立法機關來參加，是由大總統的輔佐機關來參加的，這恰和任命官吏，對於大總統推荐的參議院，予以同意之權是一樣的關係。關於一切條約，參議院有與以同意的權能，不過要三分之二的多數，因此，參議上在外交上有很大的勢力，尤其是參議院的外交委員會，差不多和外交當局的一部分一樣，政府有隨時保持和牠聯絡之必要。如果不顧慮其意向而想在條約上簽字的事體發生，而條約是終於不能成立的；比如國際聯盟款約一樣，美國的大總統是首倡的人，曾經勸誘其他各國加入過，然而美國本身則能發生拒絕該條約批准的例子。

(二)在英國方面，歷來宣戰媾和及條約的締結，都是屬於國王的大權；安遜 (Anson, Law and Custom of the Constitution II. P. 297) 曾說道：「條約的內容，在包含課人民以負擔或有變更」

國法律的規定底時候，如果不得議會的同意，那末，便不能夠執行是很明瞭的。因為這樣，這一類的條約，是一定要經議會的承諾；或是在條約批之前為得到承諾之故而提出，或是以承諾為條件而批准；比如變更關稅稅目或稅卒的通商條約，犯人引渡條約，都是屬於這一類」。不過，關於無論甚麼條約，須得到議會的同意底事體，既沒有成文法的規定，也缺乏明白的批例，不免是「不大明瞭」。白勒克史登(Blackstone, Commentaries, ed. Kerr, I. P. 227)曾說道：「國王所締結的一切條約，有拘束國家的力量，儘管締結甚麼條約，然不得使國家的其他權力在法律上延期，或是使之無效」。梅德蘭(Maitland, Constitutional History P. 425)的說法則反是，他說：「比如國王和法國締結條約，雖會約束不將英國的鉄和煤炭輸出到法國去，然到禁止該項輸出的法律成立為止，無論何人都能抹煞條約，而自由輸出的」。就是關於領土割讓條約，比如在一八九〇年英國將赫里哥島割讓給德國的時候，格勒史登內閣會將牠提出議會得到兩院的同意，然在當時，這事不應當經議會議決的非難之聲浪很高，安遜也曾說道：「這是將政府的責任轉嫁於議會，是很沒有越的先例」。

不過，自進到二十世紀以後，稍稍重要的條約，便都開了得到兩院同意而批准的習慣了。稍

稍對於國內法發生影響，或是使國庫發生負擔的條約，當然是要得到議會的同意，就是在英國方面，也可以說是成了確定的原則；就是關於變更領土的條約，也當然可以解作要得議會同意的。

(三) 歐洲大陸各國的現在憲法，概以明文規定：由於條約的種類，如不得議會的同意，便不得有效的成立。即是關於國內法的條約，使國庫發生負擔的條約，變更領土的條約，通常這是要在政府批准以前，得到議會的同意，如果在同意前批准，那末，其批准只是附有條件的使條約成立而已，後來由於得到議會的同意，纔能完全有效的或立。

比如法國一八七五年七月十六日的憲法第八條關於公共權力之互相關係曾規定如左：

「大總統商議條約及批准條約。大總統以一國利益安甯事體為限，速行將該項條約報告於兩院。

媾和條約，通商條約，使一國財政發生負擔的條約，以及關於法國僑民的身分財產條約，非經兩院議決不得確定。領土的讓與，交換及取得，非依法律不得為之」。

德國一九一九年八月十一日的憲法第四十五條曾規定如左：

「大總統在國際法上代表國家，用國家名義和外國締結同盟及締結條約，信任及接受使

節】。

宣戰及媾和以一國法律行之

關於和外國同盟及締結條約乃處於一國立法範圍事項，須得議會的同意。

這最後的規定，是承認條約同時是有立法行為的性質。關於德國的舊憲法，恰和前面所引用的梅德蘭說一樣：條約的本身不能有國內法的效力，單只有國際的效力；至於國際的效力是不需要議會同意，單得有政府締結的，只是因為要使牠有國內法的效力，便須要得議會同意，這種主張，雖然在學者之間成爲大論爭的目的物，然而新憲法則將這種一點明白規定：條約一方面是有國際的效力，在他一方面則又有國內法的效力，這雙方面的效力，沒有得到議會的同意是不發生的。

其他如比國一八三一年二月七日的憲法，第六十八條上曾規定：

「國王統帥陸海軍，宣戰，締結媾和條約，同盟條約及通商條約。國王以一國利益及安全爲限須加以適當的說明而報告於議會。」

通商條約，使國庫發生負擔的條約或拘束比利時各個人的條約，非得兩院的同意，不發

生效力。

領土的割讓，交換，或取得，非依法律不得爲之。無論在甚麼場合，都不得用條約的祕密條款，以破毀其公開的條款。

其他則不遑一一列舉。

議會關於條約的審議，有兩點是和法律的審議不同的；一爲條約的提出權專屬於政府，這卽是締結條約是屬於政府權限的當然結果；一爲對於條約不許有修正的提議，卽是條約的條文，是由全權委員商議而決定的，議會只就其全體決定予以承認與否而已。

在其他一點，卽是無論條約的審議也好，無論法律的審議也好，在其手續上通常都是適用同種的原則；特別是關於法律須經三讀會的順序底國家，關於條約，也是一樣決定經過三讀會的。

七 英國私法律案的立法

英國關於由議會議決而成立的立法，分爲公法律案 (Public Bill) 和私法律案 (Private Bill) 兩種，這兩種雖然都是取法律案的形式，然其性質不同，而其手續也不同，以前所敘述的議會立法權，都專是關於公法律案，私法律案在其他歐洲各國或日本方面，大概都是取行政行爲的形

由行政官廳施行的，通常是不屬於議會的權限。這是關於一個人，一地方團體，或一商業公司，以及其他特定團體所規定的法律，在英國的歷史則有特有的特例，比如關於敷設鐵路の特許，水道，下水道，煤氣事業，電氣事業の特許，土地收用，公有水面的填築，歸化的許可等等具體事件的行爲，却不屬於行政官廳的權限是屬於議會的權限，不過和一般公共立法的待遇不同，完全是置諸政爭以外，這便是英國制度的特色。

公法律案和私法律案的實質上區別，決不是論理的。於地方利害有關係的事體，比如影響於倫敦全體利害的，也有當作公法律案的，就是和同區域有關係却不很重要的，也有當作私法律案的；兩下明白區別的標準，不是在實質而在其審理的手續。只是大概說來，除掉特別認爲重要於公共利害有關係的以外，凡爲一個人一團體或一地方利益之故而提出的法律案，在審理手續上，是當做私法律案。

私法律案審理的手續，第一是由當事者的個人或團體提出請願書，請願書是備法律案到前年十二月十七日爲止，須提到議會以內的私法律課 (Private Bill Office) 來；同時須將其印刷的謄本送到財政部，地方行政部，交通部以及其他主管事項的官廳來。

對於他有反對的利害關係的，也能將主張該請願有違反議會規則的條件底覺書（*anno. r.*）同時提到私法律課來。

在翌年的一月十八日便由兩個議會的有給官吏的私法律案請願審查官（*Examiners of Petitions for Private Bill*）來審查該項請願果具備議會規則的要件與否。在這時候，凡和請願者有相反的人，也有合併攏來，其發表意見的權利。審查官或是證明議會規則的要件業已具備或是報告在那一點缺乏議會規則的要件。

以上所說，是進到議會審理爲止的豫備手續，若和訴訟比較，便和準備手續相當。私法律案的審議，在一方面固然是立法行爲，和公法律案一樣，須經過三讀會的順序；然在他一方面則又類似訴訟手續，關於在原告地位的請願者和在被告地位的反對利害者之間的爭論，由議會裁斷。因此，其詳細記錄，具備於私法律課，以供公衆的觀覽。在進到議會審理以前，施行這種豫備手續，也不外乎表現爲類似訴訟手續之一種。

請願審查官如果報告議會規則的要件，業已具備，那末，便將該法律案放在議會書記官的桌上；如果報告欠缺議會規則的要件，那末，便將其報告移送於議會規則委員會，使之調查其欠缺

可以寬恕與否？如果決定可以寬恕，那末，便將該法律案放在議會書記官的桌上，由此，第一讀會當然纔能夠開。

在第二讀會上，是得就其全體的主義上來討論；有時法律案在第二讀會上也有以爲是違反一般的公益而被否決的。

如果通過於第二讀會，那末，該法律案的主義，便被承認；其次則付託於委員會，關於具體的該事件，審理應可許可牠與否？至於所付託的委員會，如係關於鐵路及運河的法律案，則付託於鐵路運河法案委員會（General Committee on Railway and Canal Bill），關於其他的私法律案則付託於選擇委員會（Committee of Selection）。

這種委員會的審理手續，是私法律案審理的最顯著特色，而且是英國制度所特有的。關於委員是選舉和該事件沒有關係的公平底人充任，在委員會上，又恰和訴訟手續一樣，聽雙方當事人的陳述而予以判斷。

不過，關於一切私法律案，不一定常有利害關係人作反對的陳述；如果在沒有作反對陳述的底時候，則叫作「無反對」（Unopposed）的私法律案，和有人反對時候的手續，完全不同。

得作反對陳述的人，一定是要由於該私法律案之故而對於自己的財產或營業受損害的人；比如就關於敷設市街鐵路的私法律案來請願，那末，租賃汽車公司便能作反對的陳述，而一般市民則沒有這種權利之類。凡想作反對陳述的人，須於二月十二日爲止，將陳述反對理由的意見書提到私法律課來。凡有反對陳述的私法律案，就叫做「有反對」(Opposed)的私法律案。

委員會關於有反對的私法律案審理手續，完全和訴訟手續相類似，雙方當事人的利害，能夠由律師代表；也能由主管官所提出關於這事的意見書；其他得以傳集證人鑑定人到場尋問，也和法庭一樣，委員會聽了這等全體意見之後，便決定私法律案全體的採否，是或逐條加以修正。

無反對的私法律案，則和有反對的不同，單是由公益的見地而審理，所以將牠付託於另一個委員會。

無論是有反對的私法律案也好，抑或是無反對的私法律案也好，須委員會有了報告以後，纔能開第三讀會(在三讀會上除了修正字句之外不許修正)，經第三讀會通過再行移送於其他一個議會，一九一一年的國會法，雖然限制貴族院關於一般立法的權限，然而這是專就公法律案而規定的，至關於私法律案，則兩院的權限完全相等，經了一個議會採納以後，再在其他一個議會，須

須同樣手續。

私法律案如果通過兩院，便須得國王裁可，是和公法律案相同，不過，裁可的文句，和公法律案有別，通例是用：「如願聽許」！(Oit fait cornmencist desire) 的語句。

英國私法律案的立法，大要是憑右列的手續而行，是英國特有的制度；關於其利害得失如何，羅威爾 (Lowell, The Government of England Vol. I. 387 以下) 所說的，是足資參攷，爰抄譯於左：

「私法律案立法的制度，是和人類所作的其他一切制度一樣：都是有缺點的；其缺點之一，即是在其手續上要花巨額的費用：在衆議院方面，對於私法律案請願人的一切行爲，都一一須徵手續費——對於議會本身的審理手續，在全體上，最少限度的手續費，決不下於三十五磅(折合日幣三百五十圓)，有時達到三十五磅之四倍的也不少；此外在委員會方面，凡請願人出席的時候，則每人每日須出十磅，不出席的時候，則每人每日須出五磅的手續費；凡作反對陳述的人，固然稍稍少額，然須課同等的手續費。每年衆議院關於私法律案立法所徵收的手續費總收入，平均達四萬磅，其中實際消費的，是一萬二千磅以下。在貴族院方面

所定的手續費數額，雖然稍稍有點不同，然在大體上大略是達到同額；因此之故，就是反對的最小私法律案，議會的費用，也要在一百九十磅（合日幣一千九百圓）以上，此外還有代理人的報酬，印刷及廣告的費用；如果是有反對的私法律案，還須要律師，證人，及鑑定人的費用；將這等費用合計起來，有時達到非常的巨額比如在一八九二年，巴盟嘉市因為通過一個私法律案，竟花了四萬四千七百五十磅」。

「其第二個缺點，便是對於公益缺乏周到的注意。私法律案的委員會，為所有私人利害關係的雙方當事人的意見，竟花費大半的時間，而且又是異勁的法院，其判決是不確實的，就是從其性質上來說，施行一貫的政策也很困難。固然因為保持統一的方針之故，有多少保障手段，即：其一，有議會規則，關於委員會處理的法則是有一定的；其二，私法律案的定型業已具備，委員會依照其標準而將法律案修正，或是可以補進擬定的條文。但是，這些都不過是只能適用於頻繁起來的通常事件，關於新出來的非常事件，則沒有效果。至於對於私法律案從公益的見地來批判，只是由行政官廳及議會的職員方面而來的；議會的職員，尤其是全院委員長，關於這事是在應當注意的地位，就中如貴族院的全院委員長，關於這事，尤

其是最重要的」。

「不過，英國私法律案的立法制度，即令有這等缺點，然却有長處。現今在大多數國家方面，對於議會制度有最大非難的，便是在議員有只圖自己的地方或自己選舉區的利益底傾向；使立法部陷於不信用的，這便是一個頂大的原因。美國的司書，是以處理私法律案爲其職務的，而成爲收入之源泉的，也便是基於這一點。然英國制度的要點，實在是「在把私法律案和一般的政治討論問題離開，於是使議會的注意集中到公共事件上來。內閣雖然由於一般的立法及行政上的問題而決進退，然而從因爲反對有力公司的要求，不容納地方團體的希望之故，而有害議員的感情來說，實不能夠左右進退的」。

「英國方面之所以有這樣狀況之可能，是基於議會將私法律案委之於少數的公平委員會，而自己有服從其判斷的雅量。如果沒有這種雅量，那末，私法律案的提出人和反對人都會煽動於自己有感情的議員，而由此努力在委員會上維持或變更委員會的結果。不消說，在英國方面，這等事體不是絕對沒有，而且在近來多少有增加的傾向；不過，幸而還未達到危險程度」。

第二節 關於財政的權限

一 概論

和關於立法的權限相並，在憲法上成爲議會最重要權限的，無論無那一國，都是關於財政的權限。

所謂「在憲法上」者，卽是若從政治上的實際來說，關於財政也是和關於立法一樣：在凡行議會內閣制度的國家，都是把實權歸屬於政府的緣故。政府所提出的預算，差不多沒有何等削減而照樣通過於議會，這是通常的狀況，所謂議會監督政府的財政，抑制國庫金的濫費，使國民金錢上的負擔務必減少的任務，差不多成了有名無實。議會雖然能質問政府促進經費膨脹的原因然或爲節省經費的原動力，差不多是在完全無望的狀態。

因此，若從政治上的實際來說，在凡行議會內閣制度的國家，關於財政的權限也和關於立法一樣，是議會的權限，然對於一國財政的本身，却沒有重要的活動。

但是，若從憲法上來說，那末，議會議定預算權，是和立法權一樣，同屬最重要的權限之

一，在某種意義還可以說是比立法更爲重要，成爲議會權能的中心。何以故？因爲預算是運轉全部國政的指南針，一般內政固不消說，就是外交，軍備，司法，國家一切設施，都是由預算而活動的，預算的決定，是超過一般的法律，影響於國民生活最爲強烈的。

在大多數國家方面，規定議會每年開常會一次的，主要也是預算的一年制度的結果，因爲預算是每年一定要編製的，爲議會決定預算之故，便須每年開會。

就是從議會制度發達的歷史來說，在英國的議會制度上首先確定爲議會權限的，便是賦稅承諾權——人民金錢上的負擔，非得人民本身代表的承諾，不得征課的思想，成爲議會制度發達的起源。在大憲章上業已把這個思想說明，在第十三世紀的末年，愛多亞一世的 (*Confirmatio cartarum*) 上面，也曾承認這個原則，即是所謂不承諾課稅的禁止原則 (*statutum de taxagis non concedendis*)。後來在第十七世紀的 *Petition of Rights* 及 *Bill of Rights* 上面，都曾把同樣的原則明說過，在第十八世紀的時候，美洲殖民地之向英國豎叛旗的，其表面的理由，也是在：不基於承諾而課稅。即是在英國的議會史上，可以說賦稅承諾權成爲議會制度發達的起源，而又常常成爲其重點。

本節就議會關於財政的權限，是以英，法，美，德，四國爲中心，將各國制度的大要比較記述，然在這裏應當首先注意的，便是：雖然把關於立法的權限和關於財政的權限分別敘述，然而這兩件事體，決不是完全互相分離的事體，如果凡將形式上所能議決的法律案都喊作立法，那末，關於財政凡經議會議決的，在大多數國家方面，也等是用法律案的形式，尤其是預算在形式上不外是法律，所以議會關於財政的權限，形式上也能夠包括於立法權之中；如果只將立法這個名詞用實質上的意義規定國民權利義務的法則就喊作立法，那末，關於財政事項當中的一部分，是規定所應當賦課於國家的賦稅法則，在這個意義上，也是有立法性質。

因此之故，在這裏所敘述的「關於財政的權限」，並不是議會關於財政是在關於立法的權限以外，是完全相同的——關於財政的權限，至少有一部分是包含在立法權當中，不外乎是財政立法的權限。只是，關於財政事項，在國民直接負擔金錢的關係上，是有特別不同的性質，在許多國家方面，因爲是爲特別的原則所支配，所以，另自設一節來敘述。

議會關於財政應有的權限，各國固然是有多少不同，然而大多數國家的議會之共同的權限，大抵爲左列幾種：

(一) 預算議定權，

(二) 對於預算超過或預算外支出的事後承諾之權；

(三) 議決賦稅以及其他公共徵課之權；

(四) 同意發行公債之權；

(五) 對於成立在預算以外可使國庫發生負擔的契約有同意之權；

(六) 決算審查之權。

於右列的權限之外，日本的憲法則承認用緊急命令得以發行公債，流用基金，或其他財政上必要處分之權，再又規定議會對於這事有事後承諾之權。這固然是由革命前舊巴威倫的憲法所傳來的，然而現今各國大概都不承認政府有這樣權能。

在以上所說的權限當中，預算議定權，在現今的立憲政治上，成爲議會關於財政頂重要的權限，是不待說。不消說，從議會制度的歷史來說，預算議定權的發達，比賦稅承諾權稍後；在近世議會制度的前身，中世的等族會議上，賦稅的承諾，是議會的主要權限，至於由課稅所得到的收入怎樣消費？這是國王的自由，議會不參與。不過，關於賦稅須要議會承認的原則既經確立，

那末，關於爲甚麼目的而必須徵課賦稅的用途，議會要求知道，是當然的結果，跟着在議會議決賦稅的時候，要限定用途纔祇承認，也是自然的勢子；英國在第十四世紀以降，有時也可以看到因爲臨時費用之故，特別是因爲臨時軍事費用之故，而指定用途來承認賦稅的例子。不過，關於一國全體費用，承認議會有議決之權，就是在英國方面，也是極近世的事體，在一六八八年革命以後，關於一切經費還是不經議會議決，起首只有軍事費一項就歸議會議決，一般行政費還是和王室經費混合，任國王自由處置的。到一八三〇年的時節，王室經費和一般行政費纔祇分開，從這時候起，國家一切經費，總放在議會監督之下，議會的預算議定權，方纔確立。

到法國革命以後，立憲制度普及於各國，各國的憲法，關於國家歲計，大概都是採用預算制度，承認議會有議決議算的權能。法國一七九一年的憲法第三編第三章第一節第一條曾規定：「憲法委任立法議會以左列的權限：……二，限定公共經費（*De fixer des dépenses publiques*），三，規定賦稅的種類，稅率期間，以及課稅的方法；」；後來的憲法，也還是繼承這種主義的。在十九世紀中，受法國影響而採用議會制度的各國，雖然有多少完全的和不完全的，然而關於歲入就沒有不承認議會的議決的，現今可以說議會的預算議定權，成了一切立憲國家的原則了。

不過，預算制度的內容，是各國各不相同？

預算每年編成一次，尤其是關於一國支出，在原則上是：議會予以同意一次，這在大國方面雖然是共同的原則；然而也有例外，承認繼續費的制度，有的國家是承認對於幾年之間得予以同意的。

就中關於一國收入尤其是賦稅每年承認的制度，決不是多數國家共通的制度；關於這一點，比如德國和日本，是由法律規定賦稅，將預算當做是計算賦稅收入金額的東西；比如英國和法國，是把賦稅的一部分，是議會議決依照預算每年更改的。在前面的場合，預算在形式上是法律，然在實質上則沒有立法行為的性質；反是，在後面的場合，不僅在形式上是法律，就是在實質上也是法律。

預算的統一制度——把一國的總歲入總歲出編成單一的預算，在使一國的財政狀況明瞭，保持歲入和歲出的平衡上，是必要的制度，固然為多數國家所採用，然却不是各國共通的制度。比如英國，是把歲入法和歲出預算分離，用別種法律規定，又在歲出當中，把法定費目和議決費目區別，法定費目則完全不列入預算當中。凡以採用預算統一主義為原則的國家，也有例外的承認

設置特別會計，另行作成預算的尤其是如戰時的臨時軍事費，是很難包含在預算的統一主義當中。只有日本是特別會計的種類很多的國家，此外則不看見有這個例子。

預算的事前決議——在會計年度開始以前，預算須要議決的原則，固然也是為多數國家所採用，然而英國則不採用這個原則，決沒有預算在會計年度開始以前就成立的。就是在採用事前決議主義為原則的國家，因為議會的議事遷延之故。該項議決不得在會計年度開始以前成立的，也決不少。在這個場合，究竟應當怎樣處理？各國的制度是不一律。然如日本把前年度的預算在一年之間施行的制度極少，多數都是當做到預算成立為止的暫定制度，用被預算來經議會議決的。凡不經議會議決，憑政府的專斷而支出的，就是在這個時候，也所不許。

議會的預算議定權是強制政府節省經費，作為代替國民抑制國庫金濫費的手段，差不多完全失掉政治上的意義，業已如前所說。不過，不能因此之故，便解作預算議定權在政治上完全喪失其重要性；反是，就是在現在也可以說：預算的議定權，在議會的一切權限當中，在政治上也還不失其為重要的活動。

其重要點在那裏？主要是在：由此對於政府一切設施，在國民環視之前，予以公開批判及論

評的機會。現今在實際上，預算會議的重要，不是在議決一國收入或經費，而在批判和有算相關聯的設施，將牠訴諸輿論；換一句話說，即是預算會議的實質，是成爲質問會議。預算的審議，各國也有花費頗多之時日的，大抵是因爲這個緣故。

議會關於在預算以外的財政事項之權限，說明姑且從略，只想主要的關於預算，就英、法、德、美，四國的制度，簡單的述其大要於下。

二 英國的金錢法案

把英國預算制度詳細敘述，在本書上是不可能然和日本的預算制度比較，英國的預算制度實大有差異之點，因此，想在理解議會關於財政的權能之必要限度上，敘述英國制度的大要。

英國的預算制度和日本制度主要不同之點，大抵在左列各點。

(一)日本的預算制度是將一國的總歲入總歲出編製單一的總預算爲原則，這項預算在形式上是和法律區別的；而英國的預算，形式上則定爲法律，歲入預算和歲出預算，則用各別的法律來制定。

(二)日本方面的一切賦稅是永久稅，是常常依照法律而賦課的，歲入預算不過是計算每年的

收入預計額，并不是由此以定賦稅；在英國方面的賦稅，把永久稅即以永久的法律規定，不須每年要經議會議決，和一年稅即由每年的預算而定的區分。在原則上，賦稅是每年要經議決的，將一年間所徵收的一切賦稅及一切公課都列爲單一的歲入預算法中而經其議決，這就叫做每年的「收入法」(Finance Act)。只是這種收入法，是和日本以及其他各國的歲入預算不同，並不是將全體收入毫無遺漏的規定，於此之外，還有永久的收入——將來長期繼續賦課的賦稅以及其他的公課須經議決的，是不列入於每年的收入法當中。所規定的法律即是各種關稅及內閣稅法(Customs and Inland Revenue Act)。現今國稅最重要部分固然是永久稅，然最重要的所得稅，則爲一年稅，議會由每年的收入法而保留議決之權，這是和其他許多的二年稅相並，而成爲議會監督財政之重要工作。

每年的收入法，固然是只以規定關於一年爲限的賦稅及其他公課爲本則，然而有時也有由收入法來規定永久稅的；比如一八八四年的時節，繼承稅由赫可用收入法規定爲永久繼續的，在一九一〇年的時節，土地增價稅由路易喬治用收入法規定爲永久繼續的即是其一例。

此外，在以前關於收入法案貴族院基於沒有修正權的習慣法，因爲不須要貴族院同意之故，

政府便屢在收入法案當中插進和這種法案完全不同的性質的條文，貴族院以不將收入法案的全部否決爲限，連修正亦所不許，因此之故，卽令將性質完全不同的條項插進收入法案之中，也不能夠修正或刪除，只好照樣通過，普通把牠叫做 *padding*。這本來是把貴族院沒有修正權的原則惡用，固然是違反憲法的行爲，然而實際的習慣上曾屢次行過，而且這種習慣又會自己容認了，但由一九一一年的國會法禁止異種條項的插入，在現今則不發生這種問題。

(三)歲出預算則另用歲出預算法 (*Appropriation Act*) 規定，這是不和日本一樣：在形式上和法律上區別，從形式上來說除了同是法律之外，還有兩點，是和日本，以及其他各國的預算不同。

第一，日本方面的預算，是要在會計年度開始以前成立，如果到這時候止議會還沒有將牠議完的時候，則預算是不成立，假預算的制度是完全不承認的；反是，英國方面本預算 (*Appropriation Act*) 的成立，都是在會期終了——會計年度開始的幾個月之後，在八月間左右，到這個時候爲止，因爲應付必要的經費之故，會議決一次或兩次以上的假預算法；這就叫做 *Ways and Means Act* 或 *Consolidated Fund Act*。這是暫時以一定的金額爲限，而承認政府的支出底法律，到本預算

成立止，發生效力；至本預算是把假預算所承認的金額合併編成的。

第二，日本等國的歲出預算固然是把一國的總歲出毫無遺漏的規定為主義，然在英國關於一國歲出是把恆久的歲出由法律所規定，每年不須經議會會議決的和由每年的預算須經議會承認的區別，在預則法上只規定屬於後一類的經費。所謂恆久的歲出 (Permanent Payments)，也可以叫做「法定費目」，比如王室經費，國債利息，恩給法官俸給，由於其他法律所規定的官吏俸給之類；這是依照永久繼續的法律，業經議會會議決的，因此不必要由每年的預算再來經其議決，這就叫做 (Consolidated Fund Services)。由於每年的預算須經議會會議決的，只是在這以外的經費，也可以把牠叫「議決費目」；英國則叫做 Supply Services。

以上的三點，是特別的差異，以此為前提，就英國議會關於財政的權限，述其大要於下。

(一) 歲出預算法案的編成

歲出預算是專就每年所必須議決的費目而編成的：分爲(1)陸軍費 (Army)，(2)海軍費 (Navy)，(3)行政費 (Civil Service)，(4)財政費 (Revenue Department)，四部；各部分款 (Classes)，款再分項 (Votes)，項之下再分目 (Subheads)，及節 (Item)。但是，陸海軍費則不分款。

依照一九二一年二月十九日議院會的議決，規定歲出預算須在議會開會以後的十天之內，或是在前年的聖誕節以前開會的時候，至遲到第二年一月十五日為止提出到衆議院來。英國議會的開會普通是在每年三月十日前後，因此，從四月一日開始的會計年度的預算，平常是在二月中旬纔能提出到議會的；即此，便可以知道預算是很難在會計年度開始以前成立的。

預算案的編製，是屬於財政部(Treasury)的任務；——這是財政部基於各官署所提出的經費要求書而編製的，財政部在每年十月一日即向各官署的會計官(Accounting Officers)發通知：須將屬於各該官署的次年度經費要求書到十二月一日為止提到財政部來；通例各官署在正式提出經費要求書以前，先行和財政部交涉得到財政部承認以後，便提出正式的要求書，如果到了預定的期間有不能提出的事情，至少要將預算額，於十二月十五以前告訴財政部。

財政部固然是依照各官署所送達的經費要求書來編製預算案，然在決定細目之先，關於預算額須先由財政部長(Chancellor of the Exchequer)提出閣議，求其承認；各官署的要求書也或者由財政部長毫不客氣的加以削減修正的，如果意見不能一致的時候，則在閣議上決定。

陸海軍費在這一點則和一般的經費受特別的待遇；——關於陸海軍費的預算，不歸財政長編

製，是歸陸海軍部及海軍部自行編製的，既不向財政部提出經費要求書，財政部也就不對他發提出預算的通知；通知是除了陸海軍兩部以外只對於其他各官署而發的；只是關於陸海軍的經費總額，是不能不提出閣議而求其承認的；在閣議上也有能夠節減的。概算額經閣議決定以後，便在各部編製詳細的預算表，送交財政部，經財政部提出議會。在財政部方面固然是要將其預算一應審查，然關於陸海軍費則不和其他一般的經費一樣：不作縝密的審查，大抵是照案承認的。

(一) 歲出預算法的議決

預算固然是要提請衆議院議決的，然議會關於預算以及其他金錢法案的議決權，和其他一般的立法比較，關於種種點上是爲不同的原則所支配：就中關於主要之點，可以列舉三個原則。

第一原則 預算(其他的金錢法案)的議決權，專屬於衆議院 族院沒有修正或否決之權。

英國確認衆議院關於預算有優越的權能，是頗舊的事體，據史太朴說：在查理二世的時代，關於一國支出，便已承認衆議院有容許(Grant)的權利，貴族院則只與以同意而已。在一四〇七年的時節，亨利四世關於要求經費是先對貴族院提議衆議院以爲侵害自己的特權，向國王抗議，國王立即讓步，即此便有可以知道在當時關於預算，就業已確認衆議院有先議權的原則。

不過，貴族院對於衆議院關於預算的議決，完全沒有修正變更之權的痕跡，至被承認，是在第十七世紀以後；據安遜 (Anson, Law and Custom of the Constitution I. P. 266) 所說：在一六七一年的時節，衆議院議決：貴族院不得將衆議院所議案的賦稅種類或稅率變更；在一六七八年的時節，再將賦稅以及其他貢金，都歸衆議院許可，衆議院有先議權，規定稅率，以及其他條件，及其用途，都屬於衆議院的專權，貴族院不得將牠變更 (That all aids and supplies, and aids o his Majesty in Parliament, are the sole gift of the Commons; and all bills for the granting of any such aids and supplies ought to begin with the Commons; and that it is the undoubted and sole right of the Commons to direct limit and appoint in such bill the ends, purposes, considerations, limitations, and qualifications of such grants; which or ght not to be changed or altered by the House of Lords) 的趣旨，重行議決了。

貴族院關於預算沒有修正權的事體，雖經承認，然將法案的全部否決之權，貴族院還是保有。

這個權能雖然很少行，然在一八六〇年的時節，曾有經衆議院可決的紙稅廢止法案被貴族院

否決的例子，這便是原因，自此以後，便將各個賦稅成爲另一種法案而議決的制度更改用開將一切賦稅編成單一的收入法之例，如將其全部否決，即是將一切賦稅否定，在實際上使之難以實行，業已如前所說。

依照一九一一年的國會法用明文規定：貴族院關於一切金錢法案，既沒有修正權，也沒有否決權，此業已如前所說（第三章第三節參照）。

第二原則 關於預算（其他金錢法案），只有政府有提案權，衆議院沒有追加預算及增額的權能。

關於一國的歲出或歲入，都是基 政府的要求衆議院是容許牠，承認牠的，不得由衆議院本身進而容許的。這個原則在避免一國經費的膨脹上是極緊要的原則，在英國的自治領當中，比如坎拿大，澳洲，雖曾用憲法的明文來規定，然在英本國則不由法律來規定，只由衆議院的議會規則來規定的。

這事之開始被採用的，是一七〇六年的衆議院的決議，在一七一三年的時節，編進議會規則之中的。這個規則在一八六六年的時節經過多少的修正，到今日爲止，仍是有效的繼續規定，而

其旨趣則在：國庫的一切收入或支出，不是基於政府的提案，是不決議的（This House will not receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund, or out of moneys to be provided by Parliament, unless recommended from the Crown）。在議會規則的條文上，雖只禁止由私議員提議新收入或支出，但是增加支出金額的動議提高賦稅稅率的動議，也可以解作完全不許的。

但是對於政府的提案，將牠削除及減額的動議，是不妨礙的。因此之故，如果議員關於某種事項的預算金額，在對於這個目的不充分的時候，因為不許發增額的動議，除了動議減額以促進注意關於政府案的缺陷以外，實沒有傍的法子。在實際上因為這個目的，便作百磅（合日幣千圓）減額的動議，創出關於某種事項的預算有議論其不大完全的機會，普通也會行過。

第三原則 預算（其他金錢法案）的審議，必須在全院委員會舉行。

這個原則因為是在一七〇七年所議決的議會規則之故，到現今為止，仍然是繼續承認的（This House will not proceed upon any petition, motion, or bill, for granting any money, or for releasing or compounding any sum of money owing to the Crown, but in a Committee of the whole House）自一九〇〇

七年以來，關於一般的法律，在原則上是不開全部委員會，交在何一個常任委員會審議；反是，關於預算則應當常在全院委員會上審議。

審議歲出預算的全院委員會便叫做 *Committee of Supply*，審議歲入法案的全院委員會便叫做 *Committee of Ways and Means*。這雖然能夠將牠譯做歲出委員會和歲入委員會，然和普通意義上的委員會不同，是由全體議員所組織的全院委員會。

只在關於預算便在全院委員會上審議的，不待說，是因為重視預算的緣故。

議會在每年二月間開會，國王在國會的詔勅上，必定含的有求承認預算的話。衆議院在議決對於詔勅的奉答文的時節，同時並議決立即於一定的日期開歲出委員會及歲入委員會；即是決定審議預算的全院委員會開會日期，是議會劈頭的工作。開會日期決定，而且由政府提出預算案以後，便依照議會規則所定：以每星期四專作為歲出委員會。

歲出預算是分款和項，項之下再分目節，業已如前所述。議會是就各項議決。這就叫做 *Votes*，或是 *Grants*。本是逐項議決的，項之下雖然再分目 (*subheads*) 及節 (*items*)，議員能夠提議將其節刪除或將其金額減少，然議決的效力，專在於項。

就各項所議決的聯絡起來，即是每年的歲出預算法。

各項既經議決，各有各的目的，因此，即令某一項發生剩餘，他項不足，也是不許流用的。但是，陸海軍費則不在此例，是准許項的流用。陸海軍費業已在前面說過：不分款，只分項（陸軍十五項，海軍十六項），如果某項發生不足而又一定需要的時候，便得財政部的承認，能由陸海軍費的全額之中來填補的；在這個場合，後來須報告於衆議院，用追加預算來補正。

項以下的目節，如有必要，普通一般雖然許其流用，然而這是歸政府負責，必須要經財政部承認，再在決算上必須說明其詳細。

歲出預算法，在形式上，固然是一個法律，然其體裁及前文，則和一般的法律，很不相同。其本文是由幾條例行文字而成立的，另附別表（*Schedulae*）於其上。預算的本體，是在這個別表上面，就得到議會承認的各費目之金額，列記於這個別表上面。

其前文也是和其他的法律不同，是用：「陛下之忠良臣民之我輩平民，在議會集會，……爲陛下之故，議決承認在以下所記載的金額底支出」；（*We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons……in Parliament assembled……have resolved to grant unto Your Majesty*

the sum hereinafter mentioned;) 的文句開始的。

國王對於預算案裁可的文字，也是和一般的法律不同：如果是普通的法律，便只有「王裁可之」(le roy le veut) 的幾個字，至關於金錢法案裁可的文字，則為：「朕感謝善良的臣民，嘉納其好意，因此，將牠裁可」(le roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence, et ainsi le veut)。關於金錢法案，所以特別要加感謝臣民好意之文字的，便是在：國家經費和國王本身的經費沒有區別，以及國會議決國家經費，恰和人民，獻金於國王一樣的時代思想，照樣流傳的。

(三) 假預算

英國歲出預算的成立，和日本不同，是在每年會計年度業已開始的幾個月以後，業已在前面說過。議會的會期開始，通常是在二月的中旬，而會計年度則在四月一日開始，因此之故，即令在開會之初即審議預算，然到三月尾為止，還是不能將預算的全部議完，這是當然的。

不過，前年度的預算，業已隨着會計年度的終了而失其效力，即令有剩餘金額，而政府也沒有將牠支出的權能，因此之故，到本預算成立為止的期間，政府因為要得以支出必要經費之故，便須另行得到議會的議決。假預算(Votes on Account)的制度，便是由此而發生的；——政府在到

本預算成立爲止的期間，計算必須支出的經費，用概算額來求議會承認。

前曾說過：陸海軍費是准許項的流用的，因此，在假預算上關於這兩筆經費便不分項，而求就全體金額來議決；無論陸海軍爲甚麼目的之故，都是許其從全體金額當中支出的。

關於一般行政費則反是，是不許項的流用，因此，在假預算上，也是就各項計算四個月或五個月的金額，而經議會議決的。

假預算是一定要在三月底議決的，這項議決成立，便作爲假預算法(Consolidated Fund No. 1. Act)而頒佈出來。

如果在依照這個假預算所承認的金額上，發生不足，而本預算又還沒有成立的時候，便再發生要求第二次議決假預算之必要。

在本預算議決的時候，在假預算上所規定了的金額，是都要編進本預算之中的。

(四) 進加預算 預算外支出 信任預算

英國預算制度的一個特色，是在盡量求其正確；預算案在會計年度開始的時候纔祇提出的，是因爲這個緣故；預算在議會審議要費幾個月功夫，從會計年度開始起，經過四個月或五個月之

後，總祇看到預算成立的，也是因為這個緣故。

不過，就是怎樣求計算預算的正確，然而有時對某項金額發生不足，或是發生臨時所不能豫想得到的支出之必要的事體，是難避免的；於是便發生追加預算 (supplementary Grants) 之必要。政府在議會開會之初，隨着提出本預算案的時候，便將對於會計年度將終的追加預算案提出，求衆議院議決；這是應當在三月底議決的。有時在本預算提出之後，關於該年度的支出，有更須發生要求追加之必要；這是在會期的繼續當中適應必要而提出的。

前面的追加預算，因為通常是在二月開會的當初提出，所以，普通叫做春期追加 (spring supplementary)；或二月追加 (February supplementary)；後面的追加預算，因為是在六月間提出的，所以，叫做夏期追加 (summer supplementary)。

追加預算是在本預算上追加的，如果追加預算成立，便作為 Appropriation Act 的修正，而增加一部分。

於右列之外，再在預算以外還發生不得已的支出之必要的時候，是不許從豫備基金中支出的；豫備基金 (Civil services Contingencies Fund) 是只為一般行政費而設，不充陸海軍費之用的。

關於一般行政費，因為不許流用，所以，設豫備基金：不是和日本一樣：每年經議會議決，在預算當中設有豫備費的定額，是永久繼續設一定的基金，從這當中所支出的金額，後來須要由追加預算而得到議會承認來補充的。豫備基金的額很少，只以十萬磅為限。

在超過預算定額，或是在預算以外由豫備基金當中支出的時候，政府便須於會計年度終了以後，在下次的常會以內，向決算委員會報告以後，再提出歲出委員會，得其事後承諾（*Endorsement*），再由追加預算來補充豫備基金的。

關於在戰時的臨時軍費，和普通的預算一樣分款分項，正確的將牠豫測而經議決的事體，在性質上是不可望的，因此，便只就總額來議決；這便叫做信任預算（*Votes of Credit*）。

(五) 收入法

歲出預算法（*Appropriation Act*）是規定在一年度間所應許可的支出限度；而收入法（*Finance Act*）則為規定和支出相照應的一年度間底收入財源。由法律規定為永久的收入，固然是不在內，然其他須要經議會議決的，一切賦稅，固然是要規定，就是國債，也是要規定的；——凡對於歷來所徵收的賦稅稅率加以變更，賦課新的賦稅，發行公債等等，都是要由收入法來規定

的。

英國也是和日本的現行制度一樣：國家一切收入，存儲中央銀行（Bank of England），隨時發出支票來支出，將這種統一的國庫金，叫做 Consolidated Fund；收入法便是將由歲出預算所定的金額，許其從這種國庫金當中支出，隨着和這事相適應，而規定應當收納爲國庫金的財源。

收入法案照例是在每年四月初提出，和歲出預算一樣：是要經全院委員會審議的；審議這種事體的全院委員會，就叫做 Committee of Ways and Means。提出收入法案以後，財政部長便在全院委員會上報告：前年度的財政狀況，預算和現實收支的比較，國債狀況，新年度的財政計畫等等，英國有所謂 Budget 這一句語，即是指財政部長的這種演說。

有了財政部長的演說以後，全院委員會便就其提案來討論，來審議；在全院委員會議完了以後，便再報告於本會議而經其議決，再送交貴族院。貴族院固然沒有修正牠，否決牠的權能，然而一切的金錢法案，等是要經貴族院審議；收入法由國王裁可而公佈爲法律的，和歲出預算一樣，常常是在會期告終的時候。

不過，賦稅是該年度的財源，有務必早從賦課的必要，尤其是在想提高關稅稅率的時候，因

爲防止先見輸入多着的緣故，有急於實施之必要，全院委員會將牠議決，同時便立即規定施行的日期；政府在法律成立以前，便從其所規定的日期開始徵收，到了後來，法律纔祇公佈，溯及既往，而使其徵收正當，這是行過的例子。

(六) 決算的審查

在會計年度終了以後，政府務必從早造具決算 (Finance Accounts)，將牠提出到議會。決算是在該年度內歸屬於國庫的一切收入和由國庫提取的一切支出分爲各科目，列表詳記；因爲不是以各官署的計算爲基礎而編製，是以在中央銀行的國庫底存款計算爲基礎而編製，所以，能夠比較的迅速編製，平常是在六月尾——會計年度終了以後的三個月之內，便要提出到議會來。

另由會計檢查長官 (Comptroller and Auditor General) 所檢查的決算報告 (Appropriation Accounts) 也要提出到議會來。

會計檢查長官是獨立的終身官，他的俸給是由法律規定，從法定費當中支付的；如果不基於議會兩院的議決，那末，政府是不能使他退職的。固然不是議會的隸屬官吏，然其職務，是在：監視政府在會計的處理上有無違反議會的決議，以保障遵守議會的決議爲任務，因此之故，普通

以爲他是議會所屬的機關。是要不偏不黨的，而同時又不許兼充議員。

會計檢查長官的任務，不僅只作事後監督的決算檢查，而且是事前監督——關於一國支出有予以承認之權限，在財政部爲各官署之故而支出國庫金的時候，須得會計檢查長官的署名。長官認定該項支出，在其金額及目的上，是屬於法律上所許可的範圍以內，便即署名；如果他不要署名，那末，中央銀行便不得擅行支出。

再作事後監督：會計檢查長官就各官署所提的計算書，檢查有無違法的情事；這是頗費時日的工作，須在次年一月三十一日爲止，造具檢查報告書（Appropriation Accounts），——照例是在會計年度告終，下年的常會開會之始，就要提出到議會。這是就一切的議決費目，詳細揭載現實的支出額，而記載對於牠的批評和報告。

在衆議院內設置決算委員會（Committee of Public Accounts）；決算委員會是由十一個委員組成的，委員是在每次開會的當初，在院內選舉。屬於現內閣的財政次長（Financial Secretary of the Treasury），在職務上是當然委員，凡是反對黨的議員，以前曾充財政次長或類似職務的人，也參加爲委員；其他關於財政事務有學識經驗的，照例也能被選爲委員；決算委員會的任務，依

議會規則(第七條)所規定：「以審查明示爲支付國費之故而經議會所協贊的金額之用途爲目的，設置決算委員會」；便可以明瞭，關於政府所提出的決算，主要是參考由會計檢查長官所提出的檢查報告，而審查其支出合法與否；及有無不穩當的事體與否；因爲這個目的，能夠傳詢各官署的會計官，以及其他的職員。

在決算委員會上所審查的結果，須要逐次報告於本會議的。

三 法國的預算制度和議會的權限

(一)在法國方面所稱爲預算法(*La Loi de budget*)的，是和其他大陸各國相同，不是像英國一樣：把歲出和歲入分離，用別種的法律規定，是在單一的預算法當中，而規定使兩下對立的；也不是和英國一樣：除開永久的收入和法定的歲出，是把總歲出，總歲入，一併規定的。

固然可以說總歲出及總歲入是由每年的預算而決議的，然不能說是永久的收入和法定的歲出，就完全沒有；若先就收入來說，法國的賦稅大部份，都是由永久的法律規定，不能每年變更的。不過，就是永久稅，也是和在日本方面的不同，法國單憑法律，還是不能夠現實賦課徵收，要由每年的預算纔能夠賦課徵收；——即是關於永久稅：預算是有補充及完成法律的效力，法律

和預算相輔而行，便使課稅權發生。賦稅的一部分是一年稅，關於這事，專由預算，然後課稅權纔成立。

關於歲出的預算，是由於國家依照法律而當然負擔支出的義務，和由於政府的行爲而纔發生債務，而使其效果不同的。前一類的，和英國所謂法定費目相當，英國關於法定費目，是完全放在每年的預算以外，反是，在法國方面，就是這等費目，也是由預算而每年經議會議決的，支付義務本身，儘管有預算，固然也是由于法律而當然發生，然而政府履行義務，是要憑預算纔能支付的；——即是關於這種費目，預算只給予政府以支出的權能。反是，關於後一類的費目，預算不僅只給予政府以支出的權能，而且還給予成爲支出原因的行爲之權能，比如興築工程，締結契約，任命官吏之類，是使一國的支出成爲必要的行爲，是只能在預算的範圍以內去做。

預算因爲是每年議決，只在一個會計年度以內就發生效力，所以，除了由特別法律受與權能的場合以外，便發生政府不得要求給於補助金到兩年以上，以及締結在次年度以後，使債務繼續的契約；如果有締結這種契約之必要，那末，便必須要特別立法。

法國的會計年度，是從每年一月一日開始，到十二月三十一日終了。

(二)預算的提案權，專屬於政府，不得由私議員提議預算的增額或新設的原則，在法國方面，是不適用的。

法國歷史流傳的見解；在預算和一般法律之間，是不承認性質上有區別的；預算也是基於法律的形式經議會議決的事實；把預算和普通立法看作一樣；關於普通立法，議員是有提案權，關於預算，也是解作議員有提案權的。

當編成預算案之任的，固然是政府，而財政部長即是編成預算的當局，但是預算案提出到議會以後，或是在財政委員會上加以修正，或是在本會議的審議當中，各議員有作關於收入或支出的新提案之權利。一八七五年二月二十四日的憲法第一條上只規定：「參議院和衆議院同樣有法律的提案權及修正權，但是，關於財政的法律，先須提出到衆議院經其議決」；承認議會關於一切法律的提案權及修正權，關於財政的法律，尤其是關於預算法，也是不承認有甚麼例外，因此，議會兩院對於預算，都有提案權及修正權，是憲法的當然解釋。

這事在法國方面成爲弊害的源泉，爲多年非難之的；這因爲是多數議員爲自己選舉區的利益之故，要求各種支出，以致成爲增加國費的重大原因。

不過，由是而生的弊害之頂大的，就是在法國方面，也是爲一般所承認的，有改正之必要，老早便已提倡；然企圖將憲法本身的規定改正，將議會關於預算的提案權廢止或是限制，雖然到現今爲止，仍然不能夠成功，但是，進到二十世紀以後，衆議院由于議事規則的改正，業已自己將議員關於財政法律的提案權，限制到某種程度了。

依照現在的議會規則（一九二〇年五月二十七日議決），關於這點，曾設有左列兩條的規定：

第一百零一條 凡就預算法，關於直接稅的法律，關於承認歲出的法律上有增加經費或減少收入的修正案，或追加條項，在關於該款項的報告書送達之日起，經過十日以後，不能將牠提出；凡用單純摘示的目的（à titre d'indication pure et simple）作增加，或減少歲出之提案的，也所不許。

第一百零二條 俸給，賠償，或增加恩給額，或是將這等擴張到由現行法律所定的範圍以上的議案，不得用預算法，關於直接稅的法律，或是關於承認歲出的法律底修正案或追加條項的形式將牠提出來。

不過，還是沒有由此將議員的增額提案，完全除掉。

(三)預算分爲歲入歲出，而各款再又分爲若干科目。

就中，關於歲出分科的方面，是以政府得以支出國庫金的目的爲限，在預算的效力上有重要的關係。法國關於這點，雖會有種種變遷，然現在的制度，則由一八七一年九月十六日的法律規定：——「預算以項 (Chapitre) 爲議決科目；各項之間，不許流用」。就預算的實際編成來說：先把歲出的全體分爲部 (Ministères)，部再分款 (Sections)，款再分項 (Chapitre)，項再分目 (Article)，目則只是細分而已，沒有法律上的效力；法律上的效力，專只在項。關於分項的辦法，只有一八六二年五月三十一日的命令：「關於歲出的各項，只列記互有關係的同性質的經費」因此，有下列的非難：——在各部之間，沒有一定的標準，頗爲亂雜。

(四)關於預算編成的時期，因爲每年一月議會開會以後，在急須將預算提出的必要上，所以，照例在平時——到歐戰以前爲止，是要在會計年度開始的一年半以前，就將預算着手編成的；——即是今年度的預算，在前年的夏天，便須編成的。再在議會開會之初，提出預算，不是規定爲法律上的義務，就是到歐戰以前爲止，也會屢屢有例外，然從會計年度開始之時起，至遲在半年以前，照例是要把預算提到議會來。自歐戰開始起，這個原則，便和預算制度的其他許多

原則，同是完全被破壞，後來從一九二二年的預算起，纔能略略恢復平時的制度。

預算在一年以前編成的結果：不免使預算金額的計算很不正確。預算和實際收支之間的懸隔，頗爲顯著，缺乏預算的正確，尤其是被非難爲法國預算制度的很大弱點之一。

對於這事的救濟方法，雖然會有一部分人主張修改會計年期的始期；——如果從七月一日開始，便可以由此將預算編成的時間和會計年度的始期之間隔縮短，以此，增加預算的正確；然而修改會計年度的始期，實際上困難的地方頗多，就是在理論上，果能由此救濟預算的不正確與否？還是很可疑的。所以到現在爲止，仍然照樣繼續着。

(五)關於預算衆議院有先議權，也是法國所採用的共同原則。無論是一八一四年以後王政復古時代的世襲制參議院也好，是一八三〇年以後奧勒安王朝時代的勅任制參議院也好，或是現在第三共和政府的選舉制參議院也好，關於預算都不能夠和衆議院有同等權限。但是和英國不同，預算的修正權，承認參議院也有，然在衆議院方面，在政治上是常有爭論。

在現行一八七五年二月十四日的憲法第八條上曾經明定：「參議院和衆議院同是有法律的提案權及修正權；但是，關於財政的法律，先須提出衆議院經其議決」。

所謂「關於財政的法律」(Les lois de finances)，不單只有預算，連一切的賦稅法，國債法，決算法等，皆屬之，這是沒有爭論的，這些都是先要提出到衆議院來。但是，創辦某種事業，須要國家經費的法律，是可以解作沒有財政法的性質，不妨先提到參議院來。

至於衆議院的先議權在法律上的效果怎樣？尤其是參議院的修正權，果能由此而受限制與否？這是很很有爭論的問題。參議院對於衆議院的決議，能夠再作削減及廢除牠的決議，雖然是沒有爭論；但是，對於衆議院的議決，是否許其再能增加金額或是從新追加，却成爲激烈爭論的問題。

就實例來說：就是關於財政的法律當中，除開預算的其他法律，尤其是關於賦稅法，參議院把衆議院所議決的加以修正——增高關稅及內國稅的稅率的例子，決不少，而衆議院也不能對參議院提抗議。關於這點的先例，便是：一九二六年的財政法，在政府所提出的法律案當中，把增稅的事體包含在內，衆議院將牠否決了，當時的內閣把牠當做內閣的信任問題而否認，將牠送到參議院來，參議院便如政府的豫想：反對衆議院的議決，仍照政府原案，將增稅復活了。這個先例，可以說是關於賦稅法，確定參議院有加以增補的修正之權能(Gaston Jézu, *Algèbre Théorie*

des Budgets S. 319)。

反是，關於預算，先例却是動搖。在一八七八年以前，曾承認參議院有自由修正之權，然在同年以後，衆議院硬將參議院的增額的修正權否決，一時業已略略承認了。然在一八八八年以後的先例上，則多少將弛緩和在衆議院對於政府提出的原案，將其一部分廢除削減的時候，參議院雖然能使政府最初的原案復活，然却用不得超過政府的原案，加以增額及追補的修正底解釋，因此，衆議院也滿足了。

到了最近，在參議院企圖增加預算金額的時候，却作減額的議決，由此開使衆議院再行將弛審議的例子；這事曾屢屢行過(Jetz, 同上書 S. 320)。

衆議院先議權的結果；有還在審議的時間上，對於衆議院予以優越的地位。法國衆議院關於預算的審議，照例是要很長的期間。非到會期終了或是過了會期一年以後，不能交到衆議院來；因此，參議院在預算急於成立的必要上，便不和衆議院一院，不免沒有費長時間審議的餘裕，尤其是其在王政時代的世襲或勅選的參議院時代，參議院因為審議的時間不足之故，便有將衆議院所議決的圖圖吞棗的過樣議決的狀態；不過從到了第三共和政體起，參議院也是由於選舉而組織

的，因此之故，關於預算，主張和衆議院有對等權限，由衆議院交回預算的時期，儘管怎樣遲，但是，關於預算的各項，還是逐條審議要費相當的時日。

(六)兩院關於預算，都是在委員會上審議；這個委員會，到一九二〇年爲止；在衆議院方面叫做預算委員會(Commission du Budget)，參議院方面叫做財政委員會(Commission des finances)；然自同年以後，兩院都叫做財政委員會。但是，關於預算及決算，則另行設置關稅委員會及決算委員會。

財政委員會在每次會期之始，即在本會議上是照比例代表法選舉的，現在衆議院是由四十四人而成，參議院是由三十六人而成。

財政委員會有了報告以後，便移到本會議審議，到一九一一年爲止，關於預算的討論，凡審議的繼續期間，各議員的演說時間，都沒有甚麼限制，討論終結雖在規則上面承認，然其實行，則限於極例外的時地，關於預算的審議，無論何時，都費了長期間的討論。在年頭所提出的預算，如果到了年終還沒有議完，就是到明年的常會上仍須繼續審議的，却是不少。在法國方面，因爲會期不繼續的原則不能實行，所以，到會期終了爲止，就是不能議完，然到下次會期當

中，也能繼續審議。

到一九一一年十一月爲止，衆議院雖會依照議會規則的改正，試行提早審議預算，然却沒有甚麼效果；一九一三年度的預算，在年度開始後經過七個月，纔得成立。

依照一九一五年二月四日的議會規則的改正，在該規則的第一百零三條上曾有左列規定：

「關於預算各項，除了政府依照預算委員會正式提出的修正勸議有變更的要求以外，只行略式討論。在略式討論的場合，各演說者不得演說到十五分鐘以上；再對於國務員或報告人行應答的權利場合以外，不得發言至兩次」。

在這次的改正，對於國務員或報告人作應答的演說時間，固然沒有限制，然在一九二六年的時節，再在同一條上規定：「在這種應答的場合，其演說時節，不得超過十五分鐘」：作追求的限。即是除掉有正式修正的勸議場合以外，關於預算各項，都不許有十五分鐘以上的演說。

此外，在一九二六年財政恐慌之際，曾規定兩個重要緊急決議的手段：其一，不僅只有財政，就是關於一切法律，都有加到議會規則當中的一九二六年七月二十日關於緊急議決的手續（La procédure d'extrême urgence）的決議，——這是使法律案急速成立的方法，關於委員會的審查

時間，演說的人數，演說的時間，都加以很大的限制，如果由於政府的要求，有了議員三分之二的贊成，那末，便能取得這個手續。其二，即爲關於財政法案，由一九二六年七月三十日的法律規定，作爲臨時的特別手段，關於財政法案，除了財政委員會之外，完全不使各議員有修正的動議；——這固然是恐慌之際，定作一種非常手段，差不多近於獨裁政治的狀態，然不過是非常之際，一時出現的。無論如何，總可以由此圖財界的安定。

(七) 預算在原則上是要在會計年度開始以前——到前年十二月三十一日爲止成立，然在法國，則不守這個原則，在會計年度開始以後，經過幾個月，預算纔祇成立的例子，頗爲不少。據 Jones 說：從第三共和政府起到戰爭爲止——在一八七一年乃至一八一四年的四十四年之間，在會計年度開始以前，預算不得成立的事體，凡二十二次；在戰爭以後也是一樣，比如一九二五年度的預算，在同年七月纔成立，一九二六年度的預算，在同年四月纔得成立。

英國在會計年度開始以前，預算不能成立的，是因爲預算案的提出過遲之萬不能已的結果；法國在半年以前，就要提出的，然而預算的成立，還是這樣遲延的，主要是基於政爭的弊病，企圖由於議事規則的改正而矯正此弊的事體，業已如前所說，然多年的弊端，還是依然如舊。

預算不能在會計年度開始以前成立的結果：當然要有使政府在測預算成立為止的期間有收入支出的可能之何等手段。

法國適應這事的手段，即是「月額假預算」(douxième provisoire)的制度；這種制度，曾爲意大利，比利時，革命前的德意志等國所接受了。

月額假預算是本預算到會計年度開始為止還沒有成立的時候，把一個月，或兩個月，或幾個月的金額，概算起來，概括的經議會議決。

月額假預算，第一，是規定一個月或幾個月分的總支出金額而承認其支出(credits en bloc)，沒有款項的區別；至於業已承認的總金額之中，究竟怎樣分配於各部及各款項？是在內閣的責任之下，以大總統的命令定之。第二，這是有承認賦稅的賦課徵收之效力；但是，關於這點，在直接稅和間接稅之間，是有差別：直接稅是就一年間的全部承認，間接稅則限時承認。在英國方面，照例是要衆議院的歲入委員會會議決以後，從第二天起，在法律成立以前，便得立即依照將來成立的新法律征課賦稅；然而法國的假預算，則只承認依照歷來的法律征課賦稅，不許依照現在審議中的改革案征收。

(八) 歐戰當中，法國預算制度的通常原則，全被破壞，正式的預算，劈頭便沒有編成，只是每三個月把軍事費和一般行政費綜合起來，求議會承認而已。這雖然叫做假預算，(faux budget provisoire)，却不是真正的假預算，不外是不區別款項而予以承認而已。

戰爭終了以後，關於一般行政費，雖然恢復平常的預算制度，然到一九二五年度的預算以降，纔祇恢復預算統一主義，和平常的時候一樣，再把一國的總歲入，總歲出，編成單一的預算。

(九) 預算外支出，現在是依照一八七九年的法律而受限制的；——依照這個法律所規定的；——在原則上，凡在預算外發生支出之必要的時候，便須用追加預算來求議會的議決。即是超過預算各項的金額的支出 (crédits supplémentaires)，或是因爲在預算各項所定的以外之目的底支出 (crédits extraordinaires)，都是以依照法律得以許可爲原則。

只在萬不得已的時候，便許其不經議會議決，由政府命令來作預算超過支出或預算外支出。在議會正在開會的時候，這個例外，是不承認的，只有因爲國防的祕密費用之故，以二百萬法郎爲限度，就是在議會開會的當中，也是許其在預算外支出的；其他還定有一兩個例外。

在議會不開會的時候，關於解散及停會的時候和通常停會的時候，則有區別：在解散及停會的時候，無論爲甚麼目的，都絕對不許用政府命令來作超過預算支出或預算外支出；在通常閉會的時候，爲法律所限定的目的之故，則許其用命令來作超過預算支出及預算外支出。但是，關於做這事，不但經內閣閣議之後，須諮詢參事院（*Conseil d'Etat*），而且在下次議會開會以後的兩星期之內，須提出議會求其承諾。

(十)預算以外，議會關於決算有審查權的事體，是和其他各國一樣。決算是經會計檢查院（*Comptes Comptes*）檢查，提出議會，用法律的形式，得到議會的承認；這個法律，就叫做決算法（*Loi des Comptes*）。

四 德國預算制度的特色

把德國的預算制度和法國的制度比較，成爲最顯著的特色的，便是：關於收入，預算只計算金額，關於新課賦稅，變更稅率，或其他事體，對於政府沒有予以新的財政上之權能的效力。

法國的預算，不單只在形式上認作和法律一樣，就是在實質上，也是認作和法律一樣，因此，承認由預算來新定國民之義務的；反是，在德國方面，從舊帝政時代起，預算只在形式上是

法律，而實質上則完全和法律不同，所以，有不由此以定人民的權利義務底見解。一切賦稅，由法律規定，依照法律來賦課征收，不得由預算來定賦稅的；預算只是在預測一年度間的收入金額，以圖和歲出之間的平衡而已。這個見解，就是在革命後的新憲法上，也維持着，賦稅都是永久稅，要由法律而定；不承認由預算而定為一年稅。在新憲法上不將關於預算的規定放在「立法」這一章，而放在「行政」這一章上面，也就是基於這個見解。關於這些地方，德國的預算制度，是和日本的主義相同。

(二)形式上，就是在德國方面，預算也是以法律定之，這就叫做 *Reichshaushaltsgesetz*；在憲法第八十五條第一項及第二項上曾經規定：「一國的總收入，及總支出，每置會計年度，須要將牠預測，編成預算。預算在會計年度開始以前，以法律定之。」

預算在形式上是一個法律，因此，預算的成立，是和一般的法律相同，經國民議會議決，便已足矣，至於聯邦會議的同意，不是絕對的要件。政府在把預算提出於議會之先，固然要徵求聯邦會議的意見，就是牠不同意，也不妨提出；只是，在這個時候，也一定要把聯邦會議的意見，一併提示，換一句話說，聯邦會議的決議，不是預算成立的要件，只供議會的參攷而已。普通的

衆議院是有預算的先議權，然在德國方面，是先交聯邦會議審議然後有交議會審議，關於這一點，是和其他各國反對的。

(三)關於議會方面，預算動議權的限制，在憲法第八十五條第三項上曾有：「議會在預算案上非經聯邦會議的同意，不得增加支出，或新設費目」。

即是議會在原則上，固然得以提議增加歲出預算，或追加新費目，然在這個場合，特須聯邦會議的同意。

這是和一般立法的例子不同：關於一般立法，聯邦會議只在一定的期間以內有抗議權，沒有同意權；反是，只有關於預算的提議，特須積極的得到聯邦會議的同意。如果在聯邦會議內將牠否決，或是還沒有將牠可決，那末，議會的增額提議，便不得發生效力，大總統儘管有議會的議決，也須照不增額的預算法公佈。

即是德國現在的制度，可以說是在英國主義和法國主義的中間。既不是和英國一樣：絕對不承認議會的提案權，又不是和德國一樣：無條件的承認議會的提案權，是承認由於議會和聯邦會議的一致，而其提案纔得發生效力。

但是，在前面所列舉的憲法第八十五條第五項上，曾規定：「就是在聯邦會議不同意的場合，也得依照第七十四條的規定，代替其同意。」據第七十四條的規定：如果議會再議的結果，以三分之二以上的多數，再將同樣的法律案可決，那末，大總統須將其所議決的法律公佈，或是付諸國民投票。再議的結果，以單純的過半數將同樣的法律案可決的時候，在原則上，法律固然消滅，然在這個場合，大總統或者也能付諸國民投票。依照這個規定，就是在聯邦會議對於議會的預算提案不同意的場合，或是由於議會以三分之二的多數，再行議決，或是由於國民投票的結果，而議會的提案，也可以有效的成爲法律。至於將牠交付國民投票與否？則專由於大總統的命令。

(四)關於預算編成的方法和其內容，比起法國以及其他各國來，實沒有特別顯著的特色。

編成預算案的人，是財政部長 (Reichsfinanzminister)，到每年八月間爲止，向各官署要求提交經費要求書，將牠查定，即在閣議上決定。只是德國的閣議，依照憲法(五八條)規定，是以過半數決定，因此，在普通一般方面，就是財政部長不同意，也得由閣議決定施行，然關於預算案，依照會計法規定：如果財政部長反對，沒有國務員總數的過半數及內閣總理 (Reichkanzler)

的同意，不得將牠取決，所以，在實際上，由於內閣總理和財政部長的一致，便能夠制服閣議。

預算分爲款，(Kapitel)及項(Titel)，議會關於各項予以承認。固然是以不許項的流用爲原則，然有一個例外，設有「流用費目」(gegenseitig deckungsfähigen Ausgabenbewilligungen)，經議會議決，在這種費目的範圍以內，某項發生不足的時候，則許其從別項剩餘金中支出；在這個場合，即令超過預算各項所定的金額而支出，也不成爲超過預算支出。在這以外，預算外支出及超過預算支出，以不許爲原則，然在萬不得已的時候，經財政部長的承認，也能夠開支。凡一切預算外支出 (außerplanmäßige Ausgaben) 及超過預算支出 (Haushaltüberschreitungen)，都在決算上另列一表來將牠明示，隨着決算提交議會及聯邦會議，須受其事後承諾。

(五)德國的會計年度，到一八七六年爲止是以一月一日爲始，然自一八七六年以來，則以四月一日爲其始期。

預算到會計年度開始爲止，還沒有成立，究竟應該怎樣處置？在新憲法及會計法上，也和革命前的舊憲法時代一樣：沒有甚麼規定。然在實際上，曾施行假預算 (Notas) 制度，在這個時候，是把暫定的概算額經議會議決的；現今把這個假預算法叫做 Gesetz über die vorläufige Regel-

ung des Reichshaushalts für das Rechnungsjahr……。假預算在歐戰以前，是和法國一樣：以一個月為標準而規定的，然在現在，則限一定的時期，或是正式以預算的成立為標準，到這個時候為止，關於必須的收支額，求議會議決。其金額到這個時候為止，關於議會議決了的部分，則依照其決議，如若不然，則以預算委員會的議決或政府案為標準。

德國近年預算成立的時期遲延的很多，比如一九二五年度，曾制定假預算法四次，到一九二六年度，總祇把一九一五年以來的預算，在會計年度開始以前成立。

和德國憲法不同的普魯士憲法，關於預算在會計年度開始以前不成立的時候，曾設有左列的規定：（該國憲法第六十四條）

「在會計年度終了為止，次年度的預算，還沒有用法律決定的時候，內閣在到預算成立為止的期間以內，有左列的權利：

一 關於左列各項為必要的一切支出：

（甲）因為維持依照法律而成立的設備及實行依照法律而定的行為者，

（乙）因為在法律上屬於邦之義務者，

(丙)因爲繼續依照過去年度的預算，業已得到經費的承認之建築，裝置，及其他事業，以及繼續對於在同一條件之下的建築，裝置，及其他事業的補助。

二 在由於依照特別法律的賦稅，公課，及其他收入，不能充第一號支出的時候，便發行財政部證券到最終年度的預算總額三個月分的四分之一的額爲止。

五 美國預算制度的特色

(一)美國的預算制度，到一九二一年爲止，有一點，是和歐洲各國的預算制度根本不同的；——即是關於預算的提案權，不在政府，專屬於議會。

美國的憲法，遵守嚴格的三權分立主義，立法權專屬於議會，政府沒有提出法律案的權能，業已在前面說過了。因爲預算也是法律，所以，和一般的立法一樣：無論收入法案 (Revenue bills) 也好，歲出預算法案 (Appropriation bills) 也好，凡關於設計及提出的權能，都是專屬於議會。關於編製預算案的實權，是屬於兩院的委員會；而委員會，關於收入法案則只有單一的收入委員會 (Committee of Ways Means)，關於歲出預算到一八八三年爲止，也只有一个單一的歲出委員會 (Committee on Appropriations)，到了以後，關於爲特殊目的之故而支出的，便漸次設

立特別委員會，委員會的數目，逐漸增加，在一九一一年的時候，在衆議院方面，便把歲出委員會分成八個。不過，在這些委員會相互之間，沒有何等聯絡，各自獨立，只就自己所管的事項的歲出來計算。不消說，政府關於預算案的編製，是完全沒有關係，只每年由財政部將財政報告書送到議會去，再送交預定經費的計算書，如果是由委員會傳喚，那末，固然也能夠出席說明，然而這等，在法律上是完全沒有何等的效力；不僅此也，就是在實際上，也不很側重。關於政府的政策和方針，是毫無有顧慮賦稅以及收入法案，在收入委員會上就必須要支出多少金額來擬定，歲出預算則按照各種事項在各委員會上獨立設計。對於委員會的決議，在本會議（或全院委員會）上，也能由其他議員自由提議增加經費或新設費目。政府對於牠就是怎樣想濫支無用的國費，就是怎樣失掉歲入和歲出的平衡，也沒有抑制牠的何等權能。

至於這樣的制度，何以能夠實行？這大概是由於美國國庫的收入非常豐富的緣故；——儘管用怎樣的浪費預算，還是歲入超過歲出，關於節省經費，顧慮歲入與歲出的平衡，并不見得有痛切的必要。蒲徠斯（Bryce, *American Commonwealth* I. P. 181）批評當時美國預算制度的狀況道：「美國的收入豐富，加以關稅是爲保護的目的而征課，便是救濟現在制度的缺陷之由來，同

時，又是發生這個制度的原因。如果關稅單以收入的目的而徵課，那末，支應國費在必要以上，便會不能課稅，而且會要施行謀收支平衡的預算制度的。現在的狀況，明明是有異例。在世界的國家當中，不想怎樣能得收入，專只想怎樣能將其收入消費，美國是唯一的國家。不過，因此之故，美國的議會，便常常有浪費的習慣，這件事體是一定要改，是毫不容疑的。

不過，就是在美國，這樣的狀態，也不能長久繼續；——自進到二十世紀以來；因為軍費的膨脹和其他的原因，漸漸發生收入不足的傾向，尤其是自歐戰以來，這個傾向，非常顯著；於是便痛切的感覺對於歷來的預算制度，有加以適當的改革之必要；

由于一九二一年六月十日的「預算及會計法」的制定，便對於歷來的制度，加以根本的改革。

依照新法律，凡編製預算案，將牠提到議會來，專屬大總統的責任；大總統在議會每年開常會的第一天（十二月的第一個禮拜一），便要將預算案即必要經費的計算額和對於經費的收入之豫測，提到衆議院來。同時，如果因為求收支平衡之故，在新起賦稅，提高稅率，發行國債或有其他財政上的處置之必要的時候，便須向議會勸告；再有必要，也能夠提出追加預算。

大總統因為完成編製預算案的任務便於大總統之下，設置「預算局」(Bureau of the Budget)。

預算局長，是承大總統的指揮，預備編製預算案，及追加預算案，向各部及各官署徵集經費要求書，有審查各該經費要求書，及查定其金額之權。各官署有提出各種書類到預算局的義務；預算局的官吏，也能自行實地調查各官署的書類賬簿等等。再在兩院以內的歲入歲出的各委員會。關於預算的審議也能求預算局的幫助。

隨着新法律的制定；在衆議院方面，的歲出委員會，把來分成幾個的，改爲由三十五人而成的單一的歲出委員會，再把牠分爲十二個分科會；——歷來的歲出委員會成爲分科會，是由委員會而將牠統一。

在歲出委員會總會上，還議決有兩個重要原則：第一個原則，是委員會無論由於甚麼理由，都不得將大總統所提出的歲出金額增加；第二個原則，是無論何項官吏，對於依照預算的歲出預算底核減，在委員會上，都不得責難。

既然這樣就是美國也將其多年的陋習拋棄，和歐洲各國一樣，採用預算的提案權屬於政府的原則了。

(二)到一九二一年爲止，美國的收入預算，完全沒有；不承認有預測每年的收入金額，而使

牠和歲出預算相照應之必要。一國的財政政策，不屬於政府的責任，財政部長不是和其他各國一樣；負收支平衡的責任，作成適應歲出的歲入預算之必要，完全不承認；只在議會內，爲種種目的之故，而議決幾個歲出預算法而已。

由於一九二一年的預算制度的大改革；規定大總統每年應當將歲出及歲入的預算案提出到議會；——在將來，關於每年的預算法，須將歲出和歲入金額的計算對照掲載。

關於這一點，在大體上，也是和歐洲大陸各國的預算制度相同。

到一九二一年爲止，歲入預算，也是完全沒有實行統一爲單一預算的原則；是依照支出的目的，分成幾個預算——在一九二一年以前，有十三個歲出預算。

一九二一年的會計法，纔採用預算的統一主義由大總統編成單一的總預算案。

(三)美國的憲法 關於預算，也是承認議會有先議權。在憲法第一條第七節第一項上面，固然只說：「關於歲入徵收的一切法律案，在衆議院方面有先行提議之權；但是，參議院對於牠有提議及議決修正案之權，也是和在其他法律案方面相同」。但在實際上，不僅是徵收賦稅以及其他歲入的法律案，連關於減輕歲入或廢止歲入的法律案，以及歲出預算法案，也承認衆議院有先

議權。

然而參議院對於牠有完全的修正權，而在實際上行過修正權的，也非常之多。在世界各國當中，參議院勢力之陰大的，恐怕是美國第一，因此之故，參議院先議權的效果，是頗為薄弱。

不僅此也，在兩院的意見不一致的時候，固然會開過兩院協議會，然在這個場合，普通也是參議院的意見得到勝利。

(四)歲出預算在會計年度開始以前(美國的會計年度，從七月一日開始)不成立的事體，在美國方面極少。

不過，如果發生這個事體，那末，照例便憑議會的議決；到預算成立為止，使之依照前年度的預算。

第二節 關於監督政府的權限

緒言

關於政府和議會的關係，美國制度和以英國為鼻祖的歐洲各國制度，全不相同。

在歐洲各國，普通是施行所謂議會內閣制度，內閣和議會的關係，非常密切，內閣對於議會，尤其是對於衆議院負責任；反是，在美國方面，則使立法權和行政權分離，政府和議會，是在全無關係的地位。

美國的主義；當行政權之衝要的，是大總統，不是內閣。美國在大總統之下，各部部长雖然也成爲合議體而稱爲內閣 (Cabinet)，然而只是大總統的輔佐官，專基於大總統本身的信任而任命，和議會的信任完全沒有關係。各部部长同時作議會的議員，不但憲法上所不許可，連出席於議會，也是不許的。

在這樣的制度之下，議會完全沒有監督政府的權能，是不待說。

反是，在歐洲各國，及英國的自治殖民地方面，議會是立法機關，同時，又是監督內閣的機關；內閣是以議會的信任爲基礎而組成，可以認爲是在議會(衆議院)常任委員會的地位。若從法律上說，內閣的權限，不是由議會委任，牠是和議會一樣；權限是獨立的，也不是由議會選任的，是由元首任命的，因此之故，在法律上不是議會的委員會，是元首的機關，固不待說；然在實際上，內閣總理是以議會的信任爲基礎而任命，再在原則上，同時又是議會的議員，是從議會

當中，以議員多數所最信賴者而組織，因此之故，若從政治上來看，就是說內閣是議會的委員會亦無不可。內閣和議會既然是在這樣的關係之下，所以議會，對於內閣的設施，當然有監督的權能；在普通一般的各國，除了承認議會關於立法及財政之外，還承認牠有監督政府的各種權限。

本節所述，是議會的這種權能，美國主義的憲法，自始即已除外，只就取英國式的內閣制度的各國而觀察。

在這些國家，於關於立法及財政的權限以外，還有專行監督政府設施的手段，換一句話說，是明瞭內閣的全體，或特定的國務員的責任之手段，普通承認議會應有的重要手段，大抵是：(1) 質問權，(2) 審查權，(3) 不信任投票權，(4) 彈劾權，四種。

一 質問權

問權是議會的議員，關於屬於內閣責任的事務。因為要明瞭其責任，而要求內閣總理辯明的權能；——這並不是就現已列入議程的議案，求其說明，是就和現在的議案，沒有關係的政府之過去，或將來的行爲，以求政府辯明而明其責任爲目的。

這固然是爲大多數各國的議會制度上所一致承認的，然其方法和其重要的程度，則由於各國

的歷史和習慣而定，因此，各國不大相同。

(一)英國

在英國方面，議員對於國務大臣的質問，固然是在議會每每達到可驚程度的多數，然其政治上的意義，則沒有法國那樣的重要效果；不是由此發生內閣的進退問題。

質問(Questions to Ministers)制度的歷史，在英國也是比較很新——議員向大臣質問的，在十八世紀中，固然間或也有這種例子(其最初的先例，則爲一七六一年)，然而普通流行的，則爲十九世紀的中頃以後的事，質問的次數，隨着議會內閣制的完成，而越發增加，到了近年，在每次會期的質問數，達到七八千之多。到二十世紀初頭爲止，常被要求口頭答辯的國務大臣，爲此所費的時間，和疲勞，是非常之大。在一九〇二年的時節，因爲救濟這種困難之故，曾施行衆議院規則的改正，當提出該項改正案的時節，在巴爾福的演說詞中，曾有一段：

「在一九〇一年中所提出的質問數目，連追加質問，合併計算，達到一千七百八十；因爲這事所費的時間，共計一百一十九小時，若以一目的會議時間爲八小時，則約有八日間的會議全部時間，爲質問所花費了；而政府對於該項答辯的準備，所費的時間，也將達到三星

期。」

依照現在的衆議院規則：議員提出質問，須豫先用書面提出書記官席，在特別望其口頭答辯的，便一定要列一個符號；凡不要求口頭答辯的，便用書面答辯，該答辯便在議會公報上發表。口頭答辯，每週以星期一，星期二，星期三，星期四，午後三時到三時四十五分爲限，依照質問的番號，由主管的國務大臣，或其代理的政務次長，挨次答辯。不許質問者在議場演說質問的趣旨；質問書除了特別豫先得議長許可以外，也不許在議場朗讀，只挨次讀質問者所起的質問番號。質問書的內容，在各質問上附列番號印刷在日程表上。讀了質問者的番號，便依次作簡單的答辯，本人或其他議員，對於該答辯，也能作追加質問。如果在限定時間以內，還不能夠將列諸議程的質問全都完了，那末，殘餘的答辯，除了質問者申請延期之外，便在議會公報上發表。

在這樣的手續之下，現在議員的質問和對於質問的答辯，是能比較的簡單迅速施行。關於這事，却不和日本一樣，須要贊成人，各議員能單獨行之。

質問是只求說明而已，不許添見質問者本身的意見底陳述。國務大臣對於質問，在實際上固然沒有必須答辯的義務，然除了屬於外交上的機密事體，拒絕答辯以外，平常是迅速的予以答辯

的。

質問的制度，固然是關於國政，對於政府，或在政府監督之下的機關，所做或所想做的一切行爲或怠慢，在將牠發表於國民之前，而喚起其注意上，是有很大的效果；然在英國方面，則和在法國方面的不同，將牠當做全院的議題而成爲討論的目的，是完全不許的。質問者對於政府的答辯不滿足，固然能夠作追加質問，但是，雖是追加質問，也不能併行討論；所以，由於質問而施行議會全體議決的，是決沒有的事體。這單只是在質問者的議員和當局大臣的關係，不能成爲全院的問題；也不發生由於質問而直接影響內閣進退的問題。

質問本身，雖然不能成爲全院的議題，但是，有時又和牠關聯，而成爲全院的問題，提出要求討論的動議——即是「爲緊急議事之故而延會（議事日程中止）的動議」(Motion to adjourn for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance)。

所謂「延會的動議」，固然不限於起因於政府對於質問的答辯；但是，這却是最普通的原因。延會的動議，表面上固然是動議只想將該日的議事日程中止而散會，然其目的所在，則爲以此爲機會，而對於政府的行爲，開始討論。在英國的議會習慣上，關於某項動議討論的內容，是一定

要以該動議的問題範圍以內的原則，是不承認的。因此之故，依照普通的程序，因為想將不能得到討論機會的問題來討論，便提出延會的動議，以動議的討論為名，就政府的行為，作批評的討論。因此之故，如果該項討論能夠實行，那末，只要這樣，便達到動議目的的一半，往往有到決議的時節，而提議者便自行撤回其動議。如果該動議被可決，決定延會，這便可以解作是有非難政府行為的決議。

因為這樣，英國的「延會動議」，便和法國的質問 (Interpellation) 相當；只是，法國的質問，是對於政府的答辯，作正式討論，討論的結果，或者得作非難政府的決議，而在該決議的文本上，明示非難某種行為的文字，由於事的性質，就是政府黨的議員，或者也有不能不贊成的；但是，英國的「延會動議」，表面上則只決定延會的可否，政府黨的議員，即令不能不承認政府行為的不是，然而還是有所謂能憑良心反對該決議的重要差別。

以故，在英國方面，「延會的動議」被可決的很少，在近年差不多完全沒有。該項動議通過了的，只有兩次：在一八八一年的時節，關於 Dillon 的逮捕，在一八八七年的時節，關於 Miss Cass 的逮捕；雖然有兩次，然而大臣沒有一個人辭職的。

「延會動議」，普通由反對黨的議員所提出的，是不待說；——是某一議員起立，提出為討論某項緊要事件而延會的動議。該動議成為議題，須要四十人以上的贊成，或是有了十人以上四十人未滿的贊成，則議長須要徵求全體議員同意，以院議決定許可該項動議的提出（衆議院規則第十條）。不過，即令有四十人以上的贊成，或是以院議許牠成為議題，也不立即討論，將該討論延期到當日午後八點一刻為止，是在議會規則上所規定的。後來政府因為防止意外討論之故，便於一九〇二年將牠改正，只限定「延會動議」在午後三點三刻，一切質問終了的時候，得以提出，因為有五點鐘不到的餘暇，纔移到討論，所以政府便在這當中，集合與黨議員，作應答的準備。於上列之外，還有不是正式用質問形式，而在實際上却等於質問；——在種種場合，得予議員以批評政府行為，為明政府責任而發言的機會，其最重要的，大抵為左列兩點：

(1) 詔勅奉答文的討論 在常會開會之期，要費兩三週間討論對於開院式的詔勅奉答文。當討論此案的時節，能提修正的動議，由此而就政府的一般政策或特定行為加以批評。在一八八六年的時節，曾在詔勅當中，將關於救濟農業勞動者的處置，沒有豫告，深滋遺憾的修正動議通過，當時莎斯伯里便將牠當做不信任政府的意義而辭職了。這固然是個異例，普通雖然對於內閣的

進退，沒有影響，然却由此有將政府的行為當作全院的問題而議論而作決議的機會。

2 預算委員會的討論 在全院委員會審議歲出預算，是予議員以批評及非難政府行為的機會；——預算會議的實際目的，不在討論歲出金額，而在批判及討論政府的一般政策及各行政官署的行為。

(二) 法國

法國的議會習慣，把質問分爲單純的質問 (Question) 和正式的質問 (Interpellation) 兩種。單純的質問，是和英國和日本等的一樣：單是質問者和當局大臣間的問答，不能成爲全院的議題。這種質問，有書面質問和口頭質問兩種：書面質問，是作成簡單的文書，由質問者的議員 (不要贊成人)，提交議長，再由議長送交政府，政府於八日以內隨將質問隨着質問印刷發表，如果有特別情況，則能要求猶豫期間。口頭質問，是豫先要得到國務員的同意以後，便在得到同意的那一天開初或末尾，由質問者的議員，說明簡單的趣旨，國務員對於他予以口頭答辯。

正式的質問 則完全不同；與其說是質問，在實際上，毋甯是就政府的一般政策或特定的國務員行為加以討論的動議，在法國方面，議會質問政府的責任，是最後的手段。這不單是質問者

和政府的關係，却成爲議院全體的議題，討論的結果，便由院決議；這事往往成爲內閣辭職的原因。

議會規則上關於正式質問所定的手續如次：將要提出質問的議員（不要贊成人署名），簡單作成列舉質問事項的要求書，將牠提交議長；議長在議場上朗讀要求書，諮詢院議，議會要聽政府的意見，便決定就該質問施行討論的日期。這個質問的日期，關於外交問題，雖然能夠任意定日子，然關於內政問題，則須選定在一個月以內的日子；——這是因爲保護少數派之故，防止多數派將日期過於延長，以此，使其效果喪失的緣故。

對於正式質問，當局的國務員有了口頭答辯以及全院對於該答辯有了討論以後，普通便由議員勸議，將牠付議院議決，法國把這個決議，叫做「議事日程的決議」（le vote d'un ordre du jour）。這是因爲將關於質問的討論終結，而進到列入議事日程的普通議事的決議。

關於「議事日程的決議」，有「單純議事日程決議」（ordre du jour pure et simple）和「附列理由的議事日程決議」兩種：前者單是應當列入議事日程的決議；後者則爲將對於政府行爲的批判加以說明的文句，而列入議事日程的決議。後面的場合，由於議會議決的文句，便可以明瞭議會還

是非難政府的行爲？還是承認政府的行爲？前面的場合，由於政府對於牠反對與否而知道其意思。

因爲這樣，除了議事日程的動議完全不提出的很少場合以外，正式質問的結果：必定是就非難政府或特定國務員的行爲與否而施行決議；而其結果，往往使內閣坍台。

在這樣意義之下的正式質問制度，是基於法國議會所特有之歷史發達而來，在憲法上，雖然沒會規定，然却承認爲議會的重要根限之一，兩院都有。

不過，在一方面，由此而生的弊端很多，不僅因此花費了很多的時間，而且法國內閣的更迭頻繁，也可以說是一半是這個制度的結果。

(二) 德國

德國的議會，關於質問權，在憲法上，雖然沒會規定，然在議會規則上，業已將牠承認。

這是受法國的影響，和法國一樣，分爲小質問 (Kleine Anfragen) 和正式質問 (Interpellationen) 兩種。

正式質問是成爲全院的議題而討論，不過，法國的質問，就是一個議員也能提出，反是，德

國則須要議員三十人署名。依議會規則所定：質問須簡單明白記載事項，用書面提交議長；議長便將質問書送交政府，關於政府答辯與否？以及何日答辯？請用書面答覆。政府如在答覆：在特定的會議日期答辯，那末，便將該質問登載於該會議日的議事日程上；質問者當中的一人，能於答辯之前發言。

有了答辯以後，如果有出席議員五十人以上的要求，那末，便立即討論；關於這一點，和法國制度常行討論的，是大不相同，——因為防止五十人不貴的少數派，為要妨礙議事進行而盛行要求討論的緣故。

在討論之際提出動議，也須要出席議員三十人以上的要求；有時因為審查該動議之故，也能基於出席議員三十人以上的要求，將質問付託於委員會，或是將可決延期到下次會期為止。如果該動議被可決，便是表示議會非難，或是認政府行為的意思。

在政府對於質問拒絕答辯，或是在兩星期以內不答辯的時候，議會因為就該質問施行討論之故，能將牠登載於議事日程上。

小質問和法國的 Question 相當，是不行討論，再對於答辯不得提出動議的單純質問

過，不許議員單獨質問，是要議員十五人的贊成。小質問也是用書面提交議長，由議長送交政府；政府用書面或口頭答辯。每週第一個會議日的最初之一時間，便充作對於小質問的口頭答辯時間，依照提出質問的次序，而逐一答辯。

二 審查權

審查權 (Right of Inquiry, l'enquête Parlementaire, l'arliamentarisches Enqueterecht) 是在議會的一院，設特別的審查委員會，使之審理特定事件的權能。審查委員會和普通委員會不同的地方，便是在：因為認定事實之故，恰和法院一樣：有傳喚證人的權能。可以審理的事件之種類；固不一定，然而 審查委員會因為是作為行使議會權能的手段而設，所以，審理的目的，當然也只限於憲法上屬於議會權能的事件——或是審理干涉選舉，以及行其他的不正手段與否？或是作為立法的準備；審理關於一般或特定事項的政治經濟或社會情況，或是因為監督政府內部的腐敗，以及其他紊亂官規等等施政之故，而審理某種特定的事實。學者普通將牠分為選舉審查，立法審查，政治審查，三種。

議會的審查權，發源與英國。據安遜 (Anson, Law and Custom of the Constitution I. P. 365)

說：這事最初的例子，是起於一六八九年；當時在愛爾蘭所行的戰爭經過，是審理的原因，委員會認定 Londonderry 知事 colonel Lundy 有不法行爲，衆議院基於這項報告便上奏國王，請處他以叛逆罪。後來因爲審查之故，也會屢次設過委員會，從一七七〇年起，便予以使證人宣誓的權能。應當審理事件的範圍，是由議會的命令面定；其種類很多，因此，委員會的重要程度，也參差不齊。審查委員會 (committee of inquiry) 的設置，是基於議員的動議，以院議決之，在議會規則上，雖只把牠承認爲特別委員會 (select committee) 的一種，不承認特別的名稱，然在傳喚證人的權能上，則和普通委員會不同。在證人不服傳喚，或僞證的時候，和在訴訟法上同樣，受制裁，委員的數目，定爲十五人以內。

法國做英國的例子，在七月王政時代，不是基於憲法的特別明文，承認是由於議會性質而察的當然權能，得以設置審查委員會 (Commission d'enquête parlementaire)，在第二共和政府時代，也曾維持着，然在第二帝政政府時代，則全被否定，再到第三共和政府時代，便被認爲當然權能。

不過，在法國關於審查委員會有使證人宣誓的權能與否，在證人不服傳喚，或僞證的時候，

得對他加以制裁與否，從來的法律，沒有特別的規定，是成爲很有爭論的問題，然依照一九一四年二月二十二日的法律；從新規定：查問委員會得使證人宣誓，以及關於證人不服傳喚及偽證，得加以罰則，於是這個問題，便得到最後的解決了。

於法國以外，歐洲其他各國也承認議會的查問權；尤其是比利時一八三〇年的憲法，以憲法的明文規定：上下兩院有審查權，另由一八八〇年五月三日「關於議會查問的法律」，將其手續詳細規定。

在德國方面，在革命前的舊帝國憲法上，是完全不承認審查權。舊普魯士憲法（八二條），雖做照比利時憲法的例子，承認得設審查委員會，然關於政治上的問題，設審查委員會，則只有一個先例；——於一八六三年的時候爲審理干涉選舉而設置委員會。

革命後的新憲法，無論德國憲法也好，無論普魯士憲法也好，都會明白規定：議會有審察權；彼此的規定，大略相同。德國憲法第三十四條上會說：

「議會得設審查委員會（Untersuchungsausschüsse）：如有議員五分之一的要求，個須設置。審查委員會將其議事公開，委員會或要求設置該會者審理認爲必要的證據。審查委員

會有三分之二的同意，得停止公開。委員會的審理手續及委員數目，由議事規則定之。

法院及行政官廳，由於審查委員會的請求，關於調查證據，應負幫助的義務。官廳由於請求，應將公文書提交委員會。

關於受委員會及委員會請求的官廳底證據審理，準用刑事訴訟法的規定，但是，書信，郵政，電報話的祕密，不許侵犯」。

即是，德國設置審查委員會，不單是議員的權能，而且同時還是義務；如果有全體議員五分之一的要求便不得用院議拒絕該會的設置；這固然是為擁護少數派的利益而設，然少數派却作為使政府受審的手段，屢屢要求審查手續的開始，如果發生阻礙施政進行的危險，也很容易推測。實際上自新憲法實施以來，在德國方面，審查委員會的設置，頗為頻繁。

三 不信任投票權

不信任投票(Vote of Want of confidence, Vote de blâme, Misstrauensvotum)，是肯定內閣的存在，而勸告他總辭職的意思表示。這不單是非難政府的某種政策或某種特定行為，而且否定內閣本身的存在，如果該決議通過，那末，內閣和議會便不能互相對立，其結果：不是解散議會，

訴諸國民的判斷，何是內閣總辭職。凡在憲法上承認解散權的國家，例如法國在實際上是絕不施行解散議會的國家，不信任投票的通過，必定是內閣總辭職；德國也是用憲法本身（五四條）的明文，規定：議會在用明文的決議表示不信任的時候，內閣總理一定要辭職，因此，不信任決議通過了以後，便沒有解散議會的餘地，內閣一定要辭職；

不信任投票權，不是解散，便是有顛覆內閣的效果，因此，質問權和審查權，兩院都有；反是，在施行兩院制度的國家，各國的實際政治習慣上，則只屬於第一院——國民的衆議院；這是解決政府黨和反對黨的最後手段。

議會對於政府表示不信任意思的手段，當然不僅只有不信任投票，比如將政府所提出的重要法律案否決，或是對於政府的法律案加以修正，將政府所反對的法律案可決，將預算削減或否決，決議非難政府的某種行爲，都是直接或間接表示對於政府信任的缺乏，屢屢成爲辭職的原因。有時政府也會明說把某種特定問題，當作政府的信任問題；如果該問題被否決，那末，政府便認爲信任缺乏，便立即解散，或是當作辭職的警告；有時政府在沒有明白的過半數支持者的時候，則由政府進而求議會的信任投票，在這個時候，如果不能得到信任投票，當然就是等於不信

任。

這些都是和不信任投票有同樣的效果；不過，不信任投票，是其明白露骨的，議會（衆議院）有這等權能，即是議會內閣制度的本質所在的由來。

凡在容認議會內閣制的國家，不問憲法有無明文，然無論在那一國，差不多都是承認議會有一種權能；這是隨着議會內閣制的歷史發生，而發達的。

只有在美國式的總統政治，及瑞士的理事會政治的國家，則不承認有這種權能。

四 彈劾權

議會（在兩院制的議會，多數是以衆議院爲限）對於國務員，以及其他高級官吏的違法行爲，有彈劾權能的制度（*Impeachment, mise en accusation, Minister-anklage*），起初是發達於英國，隨着立憲制度的普及，便傳播於其他各國。

（一）英國 *Impeachment* 的發達，遠在十四世紀的時候——這是刑事公訴的一部，英國法將一切刑事的公訴權，都當作在各州的大陪審員（*Grand Jury*）的權能，而衆議院，主要是由各州各州的代表而成，因此，關於高級官吏，便將衆議院當做全國的大陪審員，有公訴權，以爲是當

然的事體。開始見諸紀錄的，是在愛多亞三世王的一三七六年，後來也曾幾度有過這種例子；劉條達王朝時代，這個例子雖久已絕跡，然到司徒雅特王朝時代，衆議院則將牠當作對國王抗爭的武器。據安遜 (Anson, 前揭書 I. P. 352) 說：在一六二一年以後，曾經有五十四次 *Impeachment*，然在這當中有十九次，是起於長議會期最初的三年之間。

然自議會內閣主義發達，衆議院能充分統制政府行爲以後，彈劾權業已失其實用；從十八世紀起，這個例子極少，以在一七八八年的時節，印督總督 Warren Hastings，及在一八〇五年 Lord Melville 被彈劾爲最後，自此以後，彈劾權便在英國絕跡。

英國的彈劾制度，純粹是刑事裁判，當刑事裁判之任的，是國家最高法院的貴族院；貴族院議員是法官，依照刑事訴訟的手續來裁判，在判決爲有罪的時候，所課的裁判，也是死刑，以及其他刑罰；國王對於牠得下令赦免或減刑，也是和普通的刑罰一樣。只是在處刑宣告以前，依於詔勅而將公訴免除的事體，依照皇嗣決定法 (Act of Settlement) 當中的規定而被禁止了。再基於彈劾的審理手續，並不由於議會閉會或解散而中斷。

(二)英國的彈劾制度，曾以多少變化，搬到其他許多立憲國來了；這並不問是取議會內閣制

與否。內閣對於議會兩院在政治上負責任，特別是因爲失掉議會信任，便即辭職的事體，固然只在議會內閣主義的國家承認，然而彈劾制，則不問內閣的政治上責任，在各特定大臣，關於其職務上有蹂躪法律行爲的時候，便立即起訴，而課以法律上的制裁，所以牠和議會內閣制沒有關係；就是在三權分立的美國憲法上，也是採用的。

其名稱，就是在美國憲法上，也是採 Impeachment 的名詞，衆議院有提起公訴之權，以參議院爲裁判所，審理，及判決這事，也是和英國一樣；不過，在其他一點，是和英國頗不相同。

合衆國憲法第一條第二節末項上會規定：

「衆議院……有彈劾的專權；」

同時在第三節第五項第六項上會規定：

「參議院關於一切彈劾，有審判的專權；在審判的時候，議員須履行宣誓或保證的儀式；在審判大總統的時候，以大理院長行使議長的職務，非有全體出席議員三分之二以上的同意，不得受有罪的判決。」

彈劾事件的判決，只及於免除，剝奪在合衆國的榮譽，關於信任或有報酬的公務，以及

在職的資格；但是，被罰者另依法律規定：不妨受起訴，審理，裁判，及處罰」。

即是美國由於彈劾的裁判，沒有刑事裁判的性質，所課的制裁，只有免職及剝奪得就公職的能力而已；刑事裁判對於同樣的所爲，得另由普通刑事裁判所施行，彈劾的結果；在制裁和刑罰之間，不行一事不再理的原則，二者是可以併課的。

美國的彈劾權，不僅只對於國務員，就是對於一切文官也能施行。合衆國憲法第二條第四節上會規定：

「大總統，副總統，以及其他合衆國的一切文官，由於就叛逆罪，受賄罪，以及其他重罪輕罪受彈劾，而且受有罪的判決，而失其職」。

不過，關於一般官吏的犯罪，以依照普通刑事手續而起訴，便已足矣，並沒有特別起訴之必要，因此，在實際上，衆議院所行的彈劾，只以用普通手續起訴很困難的大總統，國務員，或法官爲限。到現今爲止，所曾行過的彈劾實例，只有九次，其中有六次是對於法官而行；其他三件當中，有一件是對於參議院議員 Blount，因爲他不是官吏，不得彈劾而免訴；在其他兩件當中，有一件是對於一八六六年的大總統 Johnson 彈劾，有一件是對於一八七六年的陸軍部長 Belknap

彈劾，然這兩件都因為在參議院不滿三分之二的緣故，宣佈無罪。

(三)法國自一七九一年的革命憲法以來，不問是取議會內閣制的憲法與否，是不絕的承認這個制度。

現在的一八七五年的七月十六日的憲法第十二條上，曾有如左的規定：

「大總統只限於衆議院，得提起公訴，其裁判則只限於參議院行之。」

國務員在行使職務時而犯罪，得提起公訴；在這個時候，由參議院裁判之」。

即是，衆議院有起訴權，參議院作裁判所來裁判，是和英，美，制度相同。不過牠不是和美國一樣：單只免職及剝奪，於官的能力而已；是和英國一樣：是純粹的刑事裁判，參議院在這個時候，是行使特別刑事裁判所的職務。

衆議院的起訴權，是由對大總統和對國務員而不同。

大總統在原則上是在完全沒有刑事責任的地位，只有關於叛逆罪就負刑事責任（一八七五年二月二十五日的憲法第六條第二項）。故此，衆議院只在大總統犯叛逆罪的時候，就有起訴的權能；也只有衆議院就有此權能；而裁判他的，則也只限於參議院。普通的刑事訴訟手續，是完全

不適用於大總統。

國務員則完全不同；國務員和普通人一樣，負刑事責任，有服普通刑事訴訟手續的義務；而起訴之權，也不專屬於衆議院，只是在國務員行使職務而犯罪的時候，便除普通的刑事起訴之外，衆議院也有起訴權，在衆議院議決起訴的時候，則以參議院爲裁判所而裁判他。其起訴，並不需要國務員在職中；如果在職中有了職務上的犯罪，那末，就是在他辭職以後，衆議院也能對他起訴。

(四)比利時的一八三一年二月七日的憲法上，也有左列的規定：

第十九條 衆議院有公訴國務大臣，將他交大理院裁判之權；國務大臣只在大理院的各郡聯席會議上，有將他裁判之權；但是，由受害者所提起的民事訴訟，及國務員在職務外犯了重罪輕罪，法律另有規定的，不在此限。

第九十一條 國王除了由兩院之一有請求的場合以外，不得就大理院所宣告的國務大臣之罪下令恩赦。

即是比利時不是做照英，美，法，三國的例子：以參衆兩院裁判大臣的責任，是在以最高司

法裁判所的大理院 (Cour de Cassation) 爲其裁判所上，開了一個新例。關於起訴的原因，處罰的種類，訴訟手續等等，雖另用法律規定，然作爲到該法律制定爲止的經過規程，則爲第一百三十四條的規定：

「到另用法律規定爲止，衆議院關於國務大臣的公訴，有任意裁量之權；大理院關於判定國務大臣的犯罪及處罰，有任意裁量之權。

但其處罰，除了由刑法明定之外，不得超過禁錮 (Reclusion) 的刑罰。

近來因爲這個法律，還沒會制定，所以，現在仍適用這個經過規定。

(五) 德國的各支分邦，從革命以前起，大概都承認彈劾制度。不過，也有沒會將其手續定爲法律而頒佈的；普魯士在其憲法第六十一條上雖規定：

「兩院在國務大臣有違反憲法，受賄及叛逆罪的時候，由於其議決，得對他提起公訴；這個公訴，在王國最高裁判所的聯合部上裁判之；最高裁判所有兩個的時候，則由於合同裁判。

應發生責任的時候，關於訴訟手續及處罰的詳細規定，以特別的法律定之。」

然該項法律，終沒有規定，遠像比國那樣的經過規定也沒有，憲法的規定，完全成爲具文，沒有何等實效。德意志帝國的憲法則反是：完全不承認彈劾制度。

革命後的德國，在共和國憲法上，則從新採用彈劾制。在憲法第九十五條上曾規定：

「議會就大總統，內閣總理（Reichskanzler）及國務有違背憲法及法律罪名，得向國事裁判所（Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich）提起公訴。」

提起公訴的動議，須有議員百人以上之連署；其議決須要有改正憲法的同一多（即須要議員定數的三分之二以上的出席和出席議員三分之二以上的同意）的同意；詳細由國事裁判所法定之。」

國事裁判所法是以一九二一年七月九日的法律制定的。依照該法規定：德國的國務員責任裁判，不是刑事裁判，是和普通的民事和刑事裁判完全獨立的特別裁判；關於這一點，是和英國式的制度不同，乃取美國式的主義，其所得課的處罰，只在免職。但是，受起訴的，不以現任者爲限，就是大總統或國務員退職以後，關於在職中的行爲也能訴追；然在這個時地，只能確認有違反憲法或法律的行爲所有的事實，及使之喪失恩給權而已。關於議會提起公訴的動議及議決，必

須要特別嚴重的條件。

各支分邦的新憲法，大概也是承認彈劾權。就中如普魯士憲法第五十八條的規定，完全和德國憲法的規定一樣。

(六)彈劾制度，固已如上所述：是爲各國所採用的，然在議會內閣制度之下，因爲是議院的多數派支持內閣，所以，如議會彈劾自己所支持的內閣底國務員而加以處罰，在實際上是容易有的；以致凡行議會內閣制度的國家，在制度上雖然承認彈劾制，然在實際上是完全不行的，這事在現在只是由於議會是政府的監督者的理論上底要求而來的制度，在議會內閣制度之下，差不多可以說是失掉其實際的價值。

第五章 議會法

第一節 議會的會期

各國的議會，在法律上都不是常設的機關。

實際上，議會的任務，日益繁劇；尤其是議會不僅是立法的機關，而且有批判及監督政府設施的任務，在近年以來，後者的方面，差不多成了主要的職務。因為政府的設施是繼續的，議會也就一定要不絕的開會；所以各國的議會，在一年當中，除了夏期的停會和各期的停會以外，都是常常開會的很多，在實際上雖然有成爲常設機關狀態的不少，然在法律上，議會却不是常在活動狀態，於定期或臨時會合，只於一定的期間進到活動狀態。把議會在活動狀況的期間叫做「會期」(英法語叫做 Session，德語以前叫做 Sitzungsperiode，新憲法則叫做 Tagung)。

「會期」這一句話，是指議會現在活動狀況的期間，把議會由議員而成立的期間叫做「議會期」

(Parliament, Legislature, Legislaturperiode)……把從總選舉終了起到議員的任期滿了或解散為止的期間，叫做一屆議會期。

一 召集及開會

關於議會怎樣進到活動狀況來，是要分作自律的集會和他律的集會兩種：所謂自律的集會，是指在憲法上所規定的一定時期，不待他人的命令，議會自動的集合開會；所謂他律的集會，是指議會本身沒有自行集會的能力，要受他項命令纔能召集，纔能開始活動。

在民主政體的各國，大抵議會都是不待他人命令，而承認得以自行集會的：比如北美合衆國的憲法（第一條第四節）規定：除了在法律上規定別項日期之外，在每年十二月第一個星期一集會；法國現行的一八七五年七月十六日的憲法第一條規定：議會在每年一月第二個星期三集會；德國的一九一九年八月十一日的憲法第二十四條規定：議會在每年十一月第一個星期四集會。

不消說，就是在這些國家，也是除了定期集會之外，如果有臨時之必要，大總統也能另行召集臨時會，再由於必要，也能提早召集，然每年的常會，以大總統不特早召集爲限，是在法定的時期，議會自行集會的。

這不待說，是因爲在民主國家，議會是國民的代表，站在一國最高的地位，不應當服從他人命令的緣故。

就是君主政體的國家，比如比利時憲法是以民主主義的思想爲基礎的國家，也是承認議會的自律的集會權；比國憲法第七十條曾說：「兩院在每年十一月第二個星期二自行集會；但在這個期日以前，國王將牠召集的時候，不在此限」。

反是，在一般君主政體的國家，召集議會的權能，則屬於君主，普通要由君主的命令，議會纔能集會。

就中如英國召集新議會 (summons, Opening of Parliament)，以及命新議會開會 (Opening of Session)，專屬於國王的大權。關於其時期，及次數，在法律上沒有甚麼限制，是無條件的任諸國王的大權，雖然有每年必須開會一次的原則，然在成文法上的根據，則完全沒有。不消說，預算及軍制，每年須要議會承諾的結果；每年開會，是當然的必要，在實際上，英國的議會，固然可以說常年都是在開會的狀況，然在法律上的表面形式，議會要由君主命令，纔得到活動能力；君主政體在法律上的形體，完全具備。

在革命的德意志，下令召集議會及開會的權限，在帝國方面是屬於皇帝，在各邦方面，除了限少的例外以外，都是專屬於各邦的君主。

二 常會和臨時會

(一)英國的議會習慣：不認識會有常會和臨時會的區別。不消說，在每年例須開會的時期以外，也往往發生有須提早召集議會之必要，尤其是在臨時解散的場合，固然是當然發生這種必要，然在這個場合，也不是把牠當作臨時會，到常例開會的時候止，也是繼續開會，只以冬休以及其他一定的時候為限，便一時休會。在實際上，就說英國的議會是常年開會，亦無不可；照例是二月開會，十二月閉會，在這期間當中只有夏期以及其他日期休會。因為臨時的解散，比如六月間，新議會纔開會，也是只在夏季休會約三個月，冬季休會約一個月，繼續開到第二年的冬季為止，英國議會之所以不分常會和臨時會的，便是這個結果。

有時也有在一年終了，議會也不閉會，只是休會，繼續議事到第二年為止的；這是在閉會的時候，避免將一切未完的議案消滅的緣故。

(二)美國的議會，是以兩年為一期，在這兩年中間，開兩次常會。以兩年為一期者，是基於

衆議院的任期是兩年，參議院也是每兩年改選三分之一的緣故。兩年的議會期當中：把第一次的常會叫做長期會 (Long Session)，第二次的常會叫做短期會 (Short Session)。長期會是在十二月第一個星期一開會，到第二年七月或八月閉會；短期會是在十二月第一個星期一開會，以第二年三月四日的正午爲限，議員的任期終了，跟着這一期的議會，也當然終了。任期在三月四日終了，是由憲法規定的，因此，儘管有甚麼許多沒有完了的事件，也是不許延長會期的。在常會以外，還有大總統由於臨時的必要，有召集臨時會的權限。

(三)法國的憲法，也是將議會分爲常會和臨時會兩種：常會是在每年一月第一個星期一開始，在憲法上雖會規定：常會的會期，至少須五個月以上，然在實際上，常會則繼續到夏初爲止。此外，在憲法上固會規定大總統得臨時召集兩院，然在實際上，議會在常會上決沒有將預算議完，所以，照例每年必須在十月間召集臨時會；除了夏季休會以外，議會差不多一年到頭都是繼續開會。

此外，在憲法上雖會規定：在會期和會期之間，由兩院議員的過半數請求召集的時候，大總統便必須召集，然而這全是空文，既沒有這個必要，也沒有實例。

(四)在比利時方面，憲法第七十條上曾有：

「兩院在每年十一月第二個星期一自行集會；但在這個時期以前，國王將牠召集的時候，不在此限。」

兩院每年至少要開會四十天。

國王宣告閉會。

國王有臨時召集兩院之權」。

憲法上雖會把常會和臨時會區別，承認國王有閉會之權和臨時召集之權，只是會期的最少限度須要四十天，不得在四十天以前下令閉會；然在實際上，議會是一年到頭開會，照例要到下次議會開會的前一天止，纔下令閉會。

(五)德國的新憲法在第二十四條上只規定有：

「議會於每年十一月第一個星期一在政府所在地集會。如大總統，或議會的議員有三分之上請求的時候，議會的議長，須提早召集議會，議會定閉會及再集會的日期」。

沒有另行關於臨時會的規定。議會會期起訖，都由議會本身決定，大總統只有請求議長召集

的權能。在實例上，依照新憲法，自第一次的議會集會以來，議會沒會決定閉會，從初次總選舉起到下次總選舉止（即是若沒有解散，任期便是四年），常常是作爲一個會期來繼續，一議會期（Legislaturperiode）和一會期（Sitzungsperiode），在事實上有互相一致的例子。如果在這期間以內沒有議案，那末，當然是休會，但是，只是休會而已，在法律上沒有失掉活動能力。

如上所述，許多國家的議會，在事實上所以成爲常設會議的形態的，主要是：基於議會不單是立法機關，而且是批判，及監督政府設施的機關底性質。如果議會單是立法機關，那末，立法便不是不絕地必要之行爲，因此，也沒有繼續開會的必要。在美國方面，是三權分立主義的結果，就是在現今，議會的會期，也是比較的加以限制，至在各邦方面，則兩年開會一次的不少。但是，議會內閣制度的結果，議會的主要任務，是在監督政府，隨着政府不絕的活動，議會也要求不斷的開會，不能不說是自然的勢子。

不過，議會不絕的開會底結果：在議會制度的性質上發生很大的變化，因此發生的弊端，也決不少。孟德期鳩在其所著的「法意」[Esprit des Lois XI chap. 6]上曾說：議會不絕地開會，不僅是不必要，而且是有害；他是只就議會是立法機關而觀察，雖然決不能照樣適用於議會內閣

制的議會；不過，議會不絕開會，參與政府施政的結果，政府便徒爲和議會的交涉所忙煞，缺乏考慮必要政策的時間，其行動也過於被束縛，自由的行動非常困難；同時，由於議會不絕地論戰，致有更加激成政爭之患，在這些地方看，便不能不說主張有害的話，是有相當的根據。議會不絕地開會的結果，又不免使議員必然的變成職業的政治家。

三 停會及休會

停會和休會，雖然是有：前者是他律的，後者是自律的差別，但是，在都不是使會期終了，而於會期中使議會的活動停止這一點上是有共同的性質，所以，西洋話，都是把兩者用同一的各詞來表示 (Adjournment, Ajournement, Veragung)。

議會各院得自律的停止議事，是不待說；——雖在會期中，並不是連日都一定要開會，是由議事的緩急，各院得自行議決休會的。平常分爲本會議日和委員會日，連日開任何一種的會，然於冬天的耶穌誕日，耶穌復活節，夏期等，則照例規定期間休會。

停會是由君主或大總統的命令，在會期中停止議會的活動能力，但是，這種權能，也有完全不承認的國家，也有在憲法上承認這種權能的國家，然到近來，則多半不行使這種權能。

美國的憲法，關於議會閉會的日期，只在兩院意見不相一致的時候，便規定在適當的時期爲止，得將牠停會（第二條第三節）至於一般則完全沒有下命停會的權能。

英國的憲法習慣，也是承認由於議會本身的權能而自行休會，並不承認用國王的命令來停會；只有議會的休日在兩星期以上的時候，國王在休會期滿以前，得下命開會（從下命令之時起，必要有六日以上的餘裕）。

德國的新憲法，也是和舊憲法不同，完全不承認大總統有下命停會的權能；普魯士以及其他支分邦，也是一樣。

反是，法，比，等國，在憲法上則承認國王或大總統的停會權：法國的一八七五年七月十六日的憲法第二條第二項曾說「大總統得使兩院停會；停會不得超過一個月，又在同一會期之中，不得停會至兩次以上」；比國憲法第七十二條上也說「國王得命兩院停會；停會的時期，不得超過一個月；再非得兩院的同意，不得在同一會期當中再行停會」。

不過，法國只實行停會過一次，——是在一八七七年五月間，其次則下命解散，以後便完全沒有行使過解散權，同時連停會權也有五十多年沒會行使過。

比國的國王曾下過停會命令的，是在一八五八年以前，以一八五七年十一月開常會的那一日，立即下令停會爲最後，邇來國王的停會權，則完全沒有行使。

憲法承認國王或大總統有下令停會之權，不待說，是以在政府和議會發生衝突之際，由於一時將議事停止，使雙方的感情，歸於平靜，而試在這中間緩和其衝突爲目的；然在現今，則完全沒有行使；憲法的條文，在實際上等於空文的，主要是基於議會內閣制的結果：確認內閣由於失掉議會的信任，便當然辭職的緣故。

四 閉會

閉會 (Prorogation, la clôture de la session, schluß der Tagung) 是宣告議會會期終了的行爲；由此，議會的活動終了，再由下次會期開始而再行進到活動狀態。

閉會也是和開會一樣：有自律的閉會，和他律的閉會之別。在美國，及德國方面，議會閉會，是專由議會本身決定，只是，美國的議會是兩院制，關於閉會的時期，在兩院的意見不一致的時候，便規定：大總統得到適當的時期爲止，使之停會。

反是，在法國和比國方面，自始即把宣告閉會之權，屬於大總統，或國王。在英國方面，下

命開會，既屬於國王的大權，因此，閉會也是由國王大命。

不過，這種自律的和他律的差別，在現今的實際上，只是形式上的差別而已，完全失掉牠的重要：即令下命閉會之權，是屬於國王，或大總統，然而違反議會的意思，在繼續議事的當中而下命閉會的事例，則完全沒有像日本那樣，在憲法上會把會期的期限規定，如果經過限定的日期，便當然宣告閉會的制度，除日本以外，差不多很少看到這種例子。

五 兩院同時開會的原則

德國的議會，在嚴格的意義上，是一院制，和別國的參議院相當的聯邦會議，因為是和議會不同——是獨立的別種會議，關於其開會或閉會，沒有兩下同時一定要舉行的理由，是互相關立，就是在一個閉會當中，而其他一個議會，也得單獨開會，是不待說的。

反是，在兩院制的議會方面，因為是兩院相合而構成議會，所以，以一院不得單獨開會為原則。

這個原則，固然是凡行兩院制的議會制度的一般國家的共同原則，但是，也有的國家，是把他當做沒有例外的絕對原則，也有的國家，是承認有多少例外。

在英國方面，對於這個原則的例外，只在把貴族院作裁判所行使最高裁判權的時候，纔承認的：貴族院如果在前次會期當中受理公訴，訴訟手續還沒有完了，那末，便不管議會的閉會或解散，還是繼續開會；再因為行使裁判權之故，就是衆議院在解散當中，也能由國王的命令，命貴族院單獨開會；但是，在這個場合，只能行使裁判權，是不消說的。

法國的憲法，也是以參議院爲裁判所而開會的場合爲限，承認參議院得單獨開會；但是，在這個場合的參議院，與其是立法部的一院，毋寧是裁判所，除了裁判事務以外，是不能施行的。

於右列之外，法國還承認有一個特別例外——在衆議院解散當中，大總統死亡或辭職的場合，如果衆議院未曾被解散，兩院當然立即集會，若在衆議院不存在的場合，則參議院能單獨自行集會。不過，在這個場合的參議院，也是不行使立法權，只是對於內閣臨時代行大總統的職務之際，而行使監視他的職權而已。

美國的憲法則反是，普通一般承認大總統有非常之必要的時候，得臨時召集兩院當中的任何一院；——這主要是基於參議院的特別權限，美國的參議院，不僅是立法機關，也不僅是彈劾的

裁判所，而且同時還是參預行政的機關，尤其是有批准條約，同意於任命官吏的權能，因此，認為有單獨召集參議院的必要。固然在憲法上也曾承認得召集衆議院，然而衆議院，因為沒有特別權限，所以，既沒有召集的必要，也沒有召集的實例。

六 會期不繼續的原則

所謂會期不繼續(*discontinuity of sessions*)，是指因為會期終了，而還沒有議完的議案，都歸消滅，在下次會期討論同樣議案的時候，便再行提出新議案，而由最初的階段再繼續該項議事的原則。

在議會由於改選，是由和前次不同的議員而成立的時候，因為議會是和前次不同，而其議事，也是完全從新開始，雖然是當然的事體，然在同樣的議會繼續的期間，即令會期變更，也沒有必定將議事變成新的理由。

關於這一點，各國的習慣不同。

在北美合衆國方面，業已如前所述，是以兩年爲一議會會期，在這期間當中，固然是要開兩次常會，然在這兩次會期的當中，議事是能繼續的，所謂會期的不繼續，是不行的。只有在第一次

常會——所謂「短期會」，是以三月四日爲限，議員的任期，在憲法上滿期，這個時候，會期的終了，即是議會期的終了，未完的議案，跟着消滅，是不待說。

法國在同一議會期中，也是能將議事繼續，會期不繼續的原則，是不適用的；即令由大總統宣告閉會，而未完的議案，也不能由此消滅，在下次會期當中，仍然繼續審議。實際上在每年一月所開的常會，到七月間閉會，決沒有在這個期間以內能將預算議完，到十月間，召集臨時會，繼續審議預算，有時到十二月閉會的時候爲止，而預算仍未議完，再在第二年的常會上仍繼續審議的也不少。

會期不繼續的原則，是起於英國的習慣，在英國，就是現今，也還是維持着的；——這是基於英國的議會，起初是由於國王諮詢機關發達而來之歷史的影響，國王每有諮詢之必要，便召集議會，如必要終了，則命其閉會，因此，每次開會，必定有新備諮詢的議案，是其自然的結果。現今英國的議會，是一年到頭開會，因此之故，會期的不繼續，不能說是有充分的理由。英國方面，關於休會（Adjournment）和閉會（Prorogation）不同的地方，只：是在休會的時候，議事繼續，在閉會的時候，未完的議案，一律消滅而已，至在議會差不多一年到頭都是開會的現在狀

態，把這兩者區別的理由，也可以說是沒有。據羅威爾（Lowell, *The Government of England* I. P. 246）說：「一切未完的議案由於閉會而消滅的原則，在無責任的議員想提出法律案的議會，是非常便利；由此，能將許多無責任的法律案，一時抹煞。不過，這個理由，不適用於英國的議會現今一切的重要法律案，都是國務大臣所提出，而每年政府和議會，費了許多時間和思索的法律案，便不能不由閉會來抹煞。在會期將近終了某日，議會的政府派首領起立宣言：某種法律案，因為缺乏時間之故，不能不將牠拋棄，普通將牠叫做 *Slaughter of the innocents*（無罪者殺）。發生這種必要的，可以說是「不幸」。

德國在憲法上或別種法律上，固然沒有特別規定，然依照議事規則，承認做英國先例的會期不繼續的原則了。現在的議事規則，關於這一點，不但沒有何等規定，而且在實際上，議會是不嘗閉會，只有休會，事實上成了常設會議，因此，在現今，也不發生會期不繼續的問題。

七 解散

解散（*Disruption, dissolution, Auflösung*）是指議會（或議會中的某一院）的全部議員喪失其資格，因之，議會一時失其存在。得分為自然解散，自律的解散，及他律的解散三種。

自然解散是以由議員的任期滿了而發生爲最普通，此外，還有些國家，是由於特定的事實發生而當然發生的；關於這一點，容在後面敘述。

自律的解散，是由於議會本身的議決而解散，是只在少數國家承認的；關於這一點，也容在後面敘述。

普通叫做「解散」的，是專指他律的解散即由他方面的意思行爲而發生的；就中以由行政權的首長底君主或大總統的命令而施行解散爲最普通。

以權力分立主義爲基礎的美國憲法，因爲是使行政權，和立法權，互相獨立，不相侵犯爲主義，所以，不承認行政部的權力，得以解散立法部；法國第一共和政府，及第二共和政府的憲法，也是一樣。

反是，在容認識會內限制的各國，大概都是承認行政權的首長，有解散議會的權能。在議會內限制之下，因爲議會有批判及監督政府設施的權能，如果沒有解散權，那末，議會仍會倚勢橫行，即令違反國民的健全意向而反對政府，政府也祇有盲從，結果，便成爲議會的多數派的專制

方面不信任投票權互相照應；在議會方面得決議不信任政府而促他去職，在政府方面，認定議會的議決，不是真正代表國民意見的時候，便不得不將議會解散，而訴諸國民的批斷。在議會內閣制度的國家，大概都承認政府有解散議會之權的，便是基於這個理由。

不消說，解散權並不是以議會內閣制度當作必然的前提；革命前的德意志帝國及其各邦，固然是不採議會內閣制，也還是承認解散權；就是法國，在帝政時代的共和歷十年，及一八五二年的憲法上，也都是承認解散權。不過，在不承認議會內閣制的制度之下，解散專只用作對付議會攻擊政府的手段，完全是不知道用作內閣果能得到國民的信賴與否而求國民判斷的手段。日本在官僚內閣制的時代，政府也是把解散權解作有懲戒處分的性質。

在議會內閣制之下，解散是關於重大的政策上底問題，或是關於內閣果能得國民的信賴與否，而訴諸國民判斷的行爲（Appeal to the People）；在議會和政府的意見不同的時候，由於解散，以求國民判斷誰是誰非，這是一種複決權的活動，固然不是具體的特定法律案，是特別關於重要問題，或政府的一般政策，國民由於對政府黨，或反對派投票，而予以可否的批斷。

其結果：解散關於同樣問題，便發生只能行一次，不得將牠再行的原則；如果解散過一次，

那末，解散權便已用盡，如果解散的結果，反對派得到勝利，那末，內閣便當然要辭職。德國的新憲法（二五條）曾以明文，規定此事，明說道：

「大總統得解散議會，但由於同一原因的解散，不得超過一次」。

英國的政治習慣，也明白的承認這個原則；戴雪（Law of the Constitution 五版 P. 359）曾列舉英國憲法的習慣律（conventions of the constitution）底一個例子，有下列兩個原則：「在內閣關於重要問題被衆議院否決的時候，得一度憑解散的手段，以訴諸國民」；「如果訴諸選民公斷，仍然內閣不利，那末，內閣便須辭職，沒有再行解散議會的權能。國民的裁判，既已確定，因此，內閣便不能不服從。」

普通是只承認對於衆議院有解散權。在兩院制的議會之下，貴族院式的第二院，固不消說；就是由於公選的參議院，普通也是不能被解散的。這是由於以爲第二院不是完全代表國民的意向，即令將牠解散，也不能看到國民判斷的表示。有許多國家的參議院，是不取全部同時改選主義，只是一部改選，能成爲永久繼續的組織，便是對於參議院不施行解散的原因。

不承認對於第二院有解散權的結果：便不應當主張第二院，在政治上和第一院有同等的權

力，尤其是不應當發生作左右內閣進退的活動之德義上的要求；何以故？因為如果第二院也能行使這樣的權力，那末，由於對第二院不得施行解散的結果，就是國民所信賴的內閣，因為第二院反對之故，也會被強迫辭職，而有顛覆國民的政治底根本之虞。

只有比國的憲法（七一條），便承認國王得同時解散兩院，或得解散任何一院。

解散的政治上主要目的，是在訴諸國民判斷，業已如前所述，然而這只是政治上的問題而已，因為在法律上并不限定解散的目的，所以，不是說解散便只能為這個目的之故而施行，而絕對不能憑其他的理由，施行解散。

比如在選舉法上有重大改正的時候，開了能比從前更能得到適當代表的途徑，由於舊法所選舉的現在議會，若從新法律的眼光看來；自然是成爲不適當的代表者，因此，便由於解散而將其解散刷新，務必趕緊依照新法以施行選舉，是最能適於新法律的精神。

於此之外，在英國方面，自一七一五年的七年法（Septennial Act, 1715）通過以後，到依照一九一一年的國會法，將議員的任期縮短爲五年止，議員的任期，本爲七年，一個議員繼續在職七年，期間過長，實際上，議員沒會滿法律上的常期，常例是只在職五年之譜，便被解散的；這是

和普通的解散，完全不同性質，是以將法律上所規定的任期在實際上縮短為目的。

政府下令解散議會，有許多國家是內閣負責奏請，或呈請君主，或大總統斷行；也有些國家，是不任政府專權，須得其他機關同意的；在法國，大總統要得參議院的同意，纔能下令解散衆議院（一八七五年二月二十五日的憲法第五條）；依照普魯士的一九二〇年十一月三十日的憲法（十四條）規定：政府也沒有單獨解散議會之權，要由內閣總理，議會（Landtag）的議長，參議院（Senat）議長三人構成的委員會，用多數取決，纔得下令解散——政府不得議會，或參議院的任何議長的同意，不得下令解散。

解散權實行的程度，是各國不相一致：在英、德、方面，解散頗為頻繁。只有英國在世界大戰當中，因為避免由選舉而惹起國內政戰之故，不但不舉行解散，而且於五年任期滿了以後，還用法律，將其任期延長，從一九一一年一月起，到一九一八年十月止，約七年十個月之間，是同一議員在任；然自戰爭終了以後，五年的任期，則完全沒有滿過，尤其是成爲三黨鼎立的勢子以後，使政局不大安定，一九二二年，一九二三年，一九二四年，曾每年繼續解散。德國自新憲法實施以後，也曾有幾次的解散。反是，在法國方面，自一八七五年的憲法制定以後，僅於一八七

年解散過一次 所規定的解散權，完全等於具文。

除由政府下令解散之外，在德意志各邦當中，依照革命後的新憲法，承認由國民投票解散，以及議會自動的解散制度的，還很多。

自動的解散，是議會本身由於各種政治上的情況，希望由於改選以求國民判斷，由自己議決，自行解散，普魯士的憲法，只要單純的過半數，便得議決，薩克遜的憲法，則須要三分之二的多數。

由於國民投票的解散，或是由於國民的請願，或是由於政府的命令，而舉行國民的解散投票；國民投票的結果，如果應當解散的票佔多數，那末，便解散議會。

也有的國家，在議會的任期完滿以前，或是由於事實的發生，法律上承認當然解散的。

英國到一八六七年為止，議會因為國王的去世，便當然被解散的——這是基於議會是國王的機關底奮思想而來，依照同年所改正的選舉法，便決定國王的去世，不影響於議會的將來的存立了。

比國的憲法，是承認議會有兩個場合，兩院當然解散的：其一，在王位虛懸的場合，自在兩

院的聯合會上推假攝政以後，兩院當然解散，在改選以後的新議會內開聯合會，確定處置王位虛懸的手段（八五條）；其二，在憲法改正的場合，在議會內議決憲法有改正之必要的場合，兩院當然解散，在新議會內，作關於改正的決議。（二三一條）

德國的新憲法，也在一個場合，承認議會的自然解散——議會決議將大總統的解職付諸國民投票，而國民投票的結果，大總統的解職被否決的場合，在這個場合，便把大總統當作從新選舉，議會當然解散（四三條）。

在議會解散的場合，歐洲大陸各國的憲法，大概是在一定的期間，下令舉行總選舉，開新議會；這是因為防禦長期沒有議會的危險，是不待說；比如法國（一八八四年八月十四日的憲法第一條）是從解散之日起，在兩個月以內舉行總選舉，應當在選舉終結以後的十日以內召集新議會；比國憲法（七一條）則規定在四十日以內舉行總選舉，在兩個月以內召集議會；德國的新憲法則規定在解散後的六十日以內舉行總選舉。

第二節 議會的職員

一 英國

(一) 衆議院議長

英國的衆議院頂重要的職員，不待說，自然是議長 (Speaker)。議長在每次議員期的劈頭，即由院內選舉，是由議員推荐議員中的某一人，而由其他的議員贊成；如果只推荐一個人，便不必舉行投票，決定爲當選人；如果推荐到兩人，以上便挨次投票，以得投票過半數的人爲當選人；但是，英國關於議長的確定，在形式上還須得國王的承認；這大概是英國的議會，起初是由國王的諮詢機關發達而來的遺風罷。

起初被選爲議長的，是常由多數黨選出的，然既做議長之後，便完全超脫黨派關係，站在不偏黨的地位，他的任期，固然只以一個議會期爲限，然只要不自行辭職，就是在下次議會內，也是有必要再選的習慣。即令議會的多數黨變更，反對派變成多數，跟着組織政府，而多數派的政府黨，也還是推荐由反對派所選出來的歷來的議長。

議長是不偏不黨的結果，議長在作候補人的選舉區內，便完全沒有反對的候補人，議長常有的是在沒有競爭而當選的例子，這個習慣，會固守着。

議長除了受議員的歲費之外，依照一八三一年的法律，還年受五千鎊的歲費，而且在衆議院內有官舍(speaker's court)；其職權的表證，便是在把節杖(mace)放在議長席的前面，稱爲平的第一人(First commoner)；他退職以後，照例是列於貴族。

議長的職權，主要的是院內的警察權，及議事整理權。關於整理議事的權能，頗爲廣大，通常是能行威令的；只是自十九世紀末以來，到愛爾蘭獨立爲止，愛爾蘭的自治黨，屢起紛擾，近頃則勞動黨變成多數，往往發生粗野的行動(一九三〇年，將議長的節杖拿出議場以外)，雖然有這種種事體，然議長却充分有受一般尊敬，及充分維持議場秩序的力量。

(一)衆議院的其他職員

除議長以外，衆議院的重要職員，只舉副議長，書記官長，守衛長，便已夠了。

副議長(Deputy speaker)又名全院委員長(Chairman of Ways and Means)，凡在開全院委員會的時候，無論歲入委員會也好，歲出委員會也好，或是其他全院委員會也好，都是議長退席，由副議長就議長席，所以，又被人叫做 Chairman；議長發生故障的時候，則由他代理。自一九〇二年以來，另設副委員長(Deputy Chairman)，遇委員長發生故障，卽由副委員長代理。委員

長及副委員長，在每次議會期之初，前者在歲入委員會上選舉，後者在本會議上選舉。

書記官長(The Clerk of the House)是衆議院事務局的主宰人，事務局分公法律課，日報課，私法律課，委員課四課，守衛長(Sergeant-at-Arms)是承議長之命，掌管院內的警察。在其他各國，這類職員，都是由議會本身所選任，只有英國，凡書記官長，其輔佐官吏的書記官(Clerks assistant)，守衛長，都是由國王任命的終身官，——這是舊時代的制度底遺物，日本的制度也是做倣他的。

(三)貴族院的職員

貴族院的議長，普通是譯作「大法官」(Lord Chancellor)。大法官不是貴族院本身的職員，是國王的大官，保管國璽，同時又是內閣的一員；固不一定要貴族，然在其任命以後，是有能列於貴族的慣例。大法官的貴族院議長的權能，却不及衆議院議長很遠：議事的程序，不是由議長所定是由院議規定，就是在可否同數的時候，也沒有裁決權。議長是在議場中部蓋以紅巾的席上。

此外，貴族院的重要職員，則有：(1)全院委員長(Lord Chairman of Committee)，是貴族院本身所選舉，在一議會期中任職，是全院委員會的議長，再關於私法律案的立法(Private-bill leg

islator)，有很大的勢力；(2)書記官長(Clerk of the Parliaments)，是國王所任命的終身官，名爲國會的書記官長，實則專任貴族院的紀錄事務，還有兩個助理員—Clerk assistant及Reading Clerk，是由大法官任命的；(3)Gentleman Usher of the Black Rod，同是國王所任命的官吏，在舉行儀式的時候，則爲貴族院的使節，其下設代理官—Yeoman Usher of the Black Rod；(4)守衛長(Sergeant-at-arms)，也是國王所任命的官吏。

二 美國

(1)美國衆議院的議長，也是和英國一樣，叫做Speaker，然名稱雖同，而實際的地位，則很不相同；英國的衆議院議長，完全超越黨派，不能發表政治上的意見，反是，美國的衆議院議長則在政治上有偉大的勢力，法律案的運命，屢屢爲議長的意向所左右；這不待說，是由多數黨所選出來的，通常是多數黨的頂有力量的議員被選。在英國方面，政府的大臣，同時又是議員，總理大臣，卽是院內政府派的首領(Leader)，自行處理院內總務的事務，反對黨也是在院內，各有首領的；然在美國方面，議會以內的政黨，則完全沒有這樣意義的首領，議長便和屬於該政黨的院內首領地位相當。

代理議長的，是能由議長自行指定一位議員，使之代行其職務；在發生故障到三日以上的時候，得議會的允許，限十日以內，能命人代理；在議長缺席，而且沒會命人代理的時候，則在議會內選舉假議長。

(二)參議院的議長(Président)，是以副總統(Vice-président)承乏。副總統在大總統於任期當中缺席的時候，固是代其地位，然在大總統在職中，則別無常務，專以參議院的議長爲其職務。如果副總統代理大總統，或是在任期當中缺席，或是發生故障的時候，則在議會當中選舉假議長。

議長沒有投票權，只在可否同數的時候，有裁決權而已。

三 法國

法國兩院的全體職員，是議會自行選舉，將其幹部叫做「理事部」(Bureau)；衆議院的理事部，是由議長(Président)一人，副議長(Vice-président)四人，書記(Secrétaire)八人，幹事(Quarante)三人構成的；參議院的理事部，大抵也是一樣。幹事是掌理議場建築物的管理，助理職員的監督，院內的秩序等等；都是在每次常會之初，由議員當中選舉出來，任期一年，即在同一議

會期當中，也在第二年的常會上改選。

法國的議長，在社會上大受尊敬，舉行公共儀式，即在大總統的次席；歲費本是七萬二千法郎，然依照一九二〇年的法律，改為十三萬二千法郎；政治上的勢力，也頗大，尤其是在大總統下命組織新內閣的時候，照例必須徵求兩院議長的意見。議長是從多數派當中所選舉出來的，固不待說，但是，是站在政黨關係之外，一定要不偏不黨的；就是和英國一樣，多數黨變更，固然沒有再選的習慣，關於行使職務上，也不聽到有所謂政黨的非難。

四 德國

德國的議會，也是民主主義當然的結果，關於其全體職員，都承認有自行選舉的權能，是不待說。

德國把和法國的 *Bureau* 相當的東西叫做 *Vorsitz d'假定譯做「理事部」*——是由議長 (*Präsident*) 一人，副議長 (*Vizepräsident*) 二人，書記 (*Schreibstellers*) 八人構成的；在每次議會期之初，由議員選舉出來，任期和法國不同，是一議會期中繼續在職。

議長的職務，在議事規則中會規定；「議長統理議會的議事；議長有防護議會的尊嚴及權

利，努力求議事的進步，就中尤有嚴正而且公平指導其議事，及保持院內秩序的任務；議長得參加各委員會；議長或受議長委任的，對於議會的行政，得締結必要的契約，在預算的範圍以內，爲充議會的必要支出之故，得向國庫發支付命令；議長依照法律，及一般行政規則，得任命議會的正規官吏，及命他退職；議長得採用，及罷免僱員；議長得監督指揮議會的官吏」。

德國的議事規則，承認各派交涉會（*Abstimmtisch*）爲議會的公機關。立憲政治，在事實上純粹是政黨政治，政黨成左右一國政治的頂主要勢力，雖然是各國的共通現象，然在憲法上，無論那一國，都完全不承認政黨爲公機關，不過是在憲法以外，有事實上的存在而已，然到最近，纔有在議事規則上承認政黨爲公機關的國家。在德意志各邦的當中，固是威登堡開最先的例子，然在德國本身的議事規則當中，也是於理事部之外承認各派交涉會爲公的機關，予牠以輔佐議長職務的任務。得參加各派交涉會的各派（*Fractionen*），雖然要由十五人以上的議員而成，然只要兩派互相聯合，也就能適合這個條件，再中立派的議員，也能附屬於任何一派。各派交涉會，是由二十一人而成，其主要任務，是在關於議會的議事順序，努力得到各派間的諒解，各委員會的委員長，及其代理人，都是由各派交涉會中選舉出來。

第二節 議員特權

一 議員的報酬

議員對於其職務上應當有受金錢上的報酬之權利與否，在以前成爲憲政上的一個重要問題，是頗有爭論的舊問題。有許多國家，固曾給以相當的報酬，只有英國，自進到二十世紀到一九一一年的國會法成立爲止，議員是完全沒有報酬；就是在革命前的德意志帝國，帝國議會的議員，也是完全不受報酬的；就是在法國方面，在王政時代，貴族院固不消說；就是關於衆議院方面，也是取無報酬主義。

不過，英國的衆議院議員，并不是起初就沒有報酬，無論英國也好，法國也好，在中世的等級議會時代，因爲議員是作其所被選的特定階級的各個人之代理人，由此以行使被委任的職務，所以他們的川資，旅費，日給，都以爲應當由委任人支給；——議員不是由國庫受歲費，而乃由

州及市府，受其往返川資及日給的權利。在亨利八世的時候，一般議員還是受日給，那個時候會有法律規定：凡議員在會期終了以前，不得賜假而離開議會的，即喪失受日給的權利。法國的等級議會，因為議員都是由選舉而就任的，當然有向選舉區的州受公費的權利；而且平常各州的三個階級（貴族，僧侶，第三階級），都負支給自己的代表底公費之義務。

願英國自第十六世紀以後，衆議院議員的地位成了政治上的競爭目的，所以有不由議員請求各種公費的習慣。支付議員日給，感覺到是州或市府人民所負擔，議員將牠拋棄，便是使議員容易當選的由來，因此，議員在選舉的時候，便豫先聲明不請求公費，皆屢次行過。到了十七世紀，議員完全不受日給，便略略成爲一般的習慣了。在法律上固沒會把這個權利廢止，然起初是由議員方面將這個權利拋棄，成爲事實上的習慣，於是變成習慣法，這個權利，便完全喪失了。反是，法國革命時代的憲法，則確立新主義：即凡由選舉而來的議員，都有受公費的權利，而公費的支付，則歸國庫負擔。這第一個原則，是承認由國民主權的結果底平等主義而來的當然原則，如果使議員不受報酬。則在實際上，除了富裕者以外便不能夠當議員，各個人得平等的從事公務的原則，便完全變成具文；至使國庫負擔公費的原則，也是因為議員不和中世的等級議會

一樣：只代表選民團體，而乃代表全國國民的緣故。這種主義，從革命時代起，經過拿破侖的帝政時代，仍然維持着，在共和歷三年的憲法上，曾在憲法本身上說明這個主義。

到一八一四年的王政回復時代，一方面是限制選舉權，必須高額的納稅資格，而他方面則以議員爲名譽職，凡議員因公所需要的一切費用，都須自己支給。而這制度繼續到一八四八年的第二共和政府樹立之時爲止。

一八四八年第二共和政府的憲法，從新採用普通選舉制，拋棄王政時代的金權政治主義，在憲法本身之中，業已保障議員有受歲費的權利了。到拿破侖三世的帝政時代，雖用一八五二年的法律，一時將議員的歲費廢止，然同年再又將牠復活了。現在的第三共和政府，也是保障上下兩院議員有受歲費的權利。

其他各國，如美國，如歐洲各國，大抵都是在歲費，或日給的形態之下，承認議員有受支付的權利。

不消說，這自然只適用於民選議員，關於貴族，和國王欽命的終身議員，完全沒有報酬的事體，無論那一國，都承認爲當然的原則。只有民選議員，因公所花費用，便受國庫支給。

只有西班牙及意大利，是做法國王政憲法的例子，使議員不受報酬；此外，舊德意志帝國，在德國各邦，大概都是議員有受日給的權利；反是，關於帝國議會的議員，則完全取無報酬主義。這是由北德意志同盟時代所傳來，基於聯邦政府的意向：——把牠當做對於普通選舉的對策。據梅葉（Georg Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, S. 516）說：「在審議帝政憲法之際，關於這點，曾為激烈論戰的目的：贊成此事的議員，或者以為他是救濟普選弊害的由來，或者以為是採用地方自治制下的名譽職制度，就是帝國議會也可以採用，或者以為代議士的任務，當然是富人的特權；然在他一方面則對牠有激烈的反對：反對者說，使議員無報酬，便使普選的效果，完全落空；也有人引用普魯士的貴族院議員無報酬的結果，很難足法定人數的事實，而痛論其弊害。畢士馬克對於反對者簡單答覆：聯邦政府無論在甚麼情況之下，對於議員予以報酬的事體，是不能同意。儘管是這樣，然議會究以一三六票對一三〇票的多數，將議員的報酬主義可決，然聯邦政府因為拒絕同意之故，便在最後的會議上，以一七八票對九十票的多數，將政府的無償主義原案通過。起初贊成報酬主義的多數議員，恐怕憲法不成立，所以，也服從政府的意見。」

德意志帝國憲法固曾規定：「帝國議會的議員，不得以議員資格受何等報酬或補償」。然這制度的結果怎樣？除了說是歸於失敗以外，沒有傍的事體。梅葉說「議會常常缺乏法定人數的原因，主要是在：沒有報酬；因為不足法定人數之故，議決便不可能，因此，會期便延長了，起初取議員的無償主義的，是希望由此能將會期縮短，起初數年，固曾充分達到目的，然逐漸發生反對的結果。然會期愈長，則議員在會期中便發生有必須歸省之必要的很多；會期一長，便常常不能得到法定人數，常常不足法定人數，便不能將會期縮短，是陷於不可救藥的循環。……不僅此也，議員的無償主義，是決不能將過激的要素除掉，而這種要素，反日益加多；而且議員的大部分，受私人或黨派的津貼，已成一般固知的事實，而這種事體，在法律上也沒有可以禁止的方法。但是，黨派的津貼，比國庫的津貼所發生的弊害更大，這是使議員完全隸屬於黨派，正確些說，完全使議員隸屬於率領黨派的領袖」。〔前揭書 3. 119〕

革命後的德國新憲法則反是，承認議員有受領公費的權利；就是英國也依照一九一一年的國會議法，承認議員有向國庫受領歲費的權利。

選議員而說，就是參議院議員，凡直接，或間接由人民公選的，普通都是受酬，然如英國的貴族院，意國的元老院，是由貴族，和終身的欽命議員而成，就是現今，普通也是無價的；至法國王政時代的貴族院，和革命前的普魯士，巴威倫，或與大利的貴族院，都是無價主義，更不待說，像日本一樣：貴族院議員和衆議院議員受同額之歲費的，在別國是不看見有這個例子。

議員的俸給，有的國家是取歲費主義，有的國家是取日給主義，其金額，各國也大有等差。據一八三〇年的 *Statesman's Year-Book* 所載，列舉重要各國的例子如左：

英國 衆議院議員（官吏除外）歲費四百鎊，貴族院議員無歲費；

美國 參衆兩院議員歲費一萬美金，外有旅費；

法國 參衆兩院議員歲費六萬二千法郎；

德國 歲費等於國務員的俸額四分之一；

意國 衆議院議員歲費一萬五千利拉，參議院議員無歲費；

比國 衆議院議員歲費二萬五千法郎，參議院議員八千法郎；

荷蘭 參議院議員以不居住海峽者爲限，受日給十個基爾塔（折合日幣八圓餘）衆議院議員

歲費五千佛羅林，（折合日金四千二百圓）並有旅費；

挪威 歲費六千克羅勒及旅費；

瑞典 兩院議員凡在首都居住的，受日給二十四克羅勒，首都以外居住的，受日給三十二克勒，並有旅費。

於上列之外，對於議員不給予旅費的，大抵都承認議員有在國有鐵路免費乘車的權利，

二 議員的其他特權

於財產上的權利，還有許多國家，因為擔保議員的職務上的獨立——因為擔保議員關於職務上不受外部權力的侵犯，普通承認議員有某種特權；大抵為下列三種：其一，免責特權，其二，不逮捕特權，其三，證言拒絕的權利，

(一) 免責特權

日本的憲法第五十二條，曾規定：「兩院議員，關於院內所發意見，及表決，在院外不負責任。」和這種意義約略相同的規定，雖然文字上有多少差別，然在多數國家的憲法上所規定的，或是叫做「發言的自由」(Freedom of Speech, Redefreiheit)或是叫做「免責特權」(Immunité

parlementaire, parlementarisches Immunität)。

這本是在英國發達了的原則，經過長期的爭論，到一六八八年革命以後，纔得確定。據安遜說：在一三九七年的時節，衆議院會將由赫胥黎(Hale)所提減少皇室經費的法律案受理，然國王就這案子審議，責衆議院以不敬，詰問提案人的姓名，衆議院便即謝罪，并舉赫胥黎的姓名答覆。赫胥黎因此坐叛逆罪，將處死刑，僅被減罪一等。再經兩年，亨利四世即位，赫胥黎以爲該判決是侵犯議會的特權，請願國王將該案廢棄，國王經貴族院核議，容納其請願，不但將前次判決破棄，而且對於衆議院本身的請願，也答覆：該判決完全無效。即是在當時，議員發言的自由，可以說是業已得到國王及貴族院的承認。然在條遼王朝，及司徒雅特王朝時代，國王強事限制議員發言自由，凡由議員所提出的法律案，和關於該案的發言，議員因此被處罰的，實在不少。在一六二九年的時節，Eliot, Hollis, Valentine 三個議員，因爲在議會發言，致受 King's Bench 有罪的判決，便是最後的例子。不過，這個判決，在下次新王即位的時候，便被破毀了。這是基於關於在議會發言的責任，只應當受議會本身審判，不應當在 King's Bench 受裁判的理由。

到一六八八年革命以後，便用法律第九號明說：「在議會發言的自由，以及討論或議事，在議以會外，無論何項裁判所，或其他場合，都不得起訴，或審問」。〔That the freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of parliament〕

自此以後，英國的議員，在院內發言，要對裁判上負責的事體，便已絕跡，然在第十八世紀當中，凡供職陸海軍的武官等的人，因為當議員反對政府之故而被免職的例子，實在不尠；其最後的例子，便是在一七六四年的時節，General Conway 因為反對 Grenville 內閣的政策之故，而竟被免掉宮內官，及武官的職。自此以後，這樣例子，以為是違反憲法的旨趣而被廢棄，凡議員在院內關於職務上的發言表決，完全在院外不負責任的原則，已被確認了。

和這個同樣的原則，在其他各國，也等是採用，多半在憲法條文當中，將牠明說出來。

北美合衆國憲法在第一條第六節上曾明白規定：「參衆兩院議員……對於他們在各院院內的言論，在院外不受審問」。法國憲法，自一七九一年最初的憲法以來，也常常承認這個原則，只有王政時代的憲法，便在憲法本身上缺乏這種規定，然却另以法律，將其旨趣規定了；現行的一

八七五年七月十六日的憲法，在第十三條上會規定：「兩院議員關於執行職務上所陳述的意見，及表決，不受訴追，或審問」。德國在舊帝國憲法第十三條上，就業已承認這個原則；然新憲法第三十六條上也用同樣的旨趣，規定：「國議會，及邦議會的議員，關於其表決，或因爲執行職務之故而發言，對院外均不負責任」。

議員關於發言自由的特權，決不是使議員關於發言，不服何等節制，何等規律；議員關於行使職務，固然要仍從憲法，及法律，並且要服從議會本身所定的規則，及秩序；議員發言違反這等法律及規則，便是違法。彈劾他違法，及對他違法加以制裁，只有議會本身就能做，在議會以外，無論憑甚麼權力，都不許問其責任。

日本憲法在第五十二條的但書上會說：「但議員自己用演說刊行筆記，或其他方法，將其言論公佈的時候，應依照一般的法律處分」。這樣但書的規定，在其他各國的憲法上，雖不會看到，然這却認爲當然的原則。隨着議會的議事公開原則和議員發言自由原則的結論：將議會的議事照本宣科的忠實公佈，公共速記錄，固不發生刑事的責任，就是報紙的私記錄，也不發生刑事的責任，但是，議員私行將自己在議會的言論公刊，如果該言論是觸犯法律，那自然是不得免除

責任。

將議會報告外部的自由，英國在第十八世紀當中，還沒曾承認，在一七三八年的時候，衆議院會議決：私行將議會的議事發表是對於議會的特權上有重大的冒犯；就是到十八世紀的末期為止，也曾看到議會爲關於在報紙上將議事公佈而抗爭的例子。到了十九世紀，纔用法律明定：凡由議會的命令而公刊的公的議事錄，即令在該議事錄當中含有違法的發言，也不發生民事，及刑事的責任。關於私家報紙的發表，在法律上雖然沒有特別的規定，然由於判例承認：議會議事的忠實報告，即令偶然有損毀個人名譽的事體，然也不發生法律上的責任。但是，這却是以將議會的議事全體忠實報告的目的爲限，至於議員本身在議會以內，發言毀損他人的名譽，而又以同樣的目的在院外將牠發表的時候，則完全和這事不同，議員是一定要負責任的。

歐洲大陸各國，主要是受法國的影響，大概都是公認議事公佈的自由。特別是德國和舊帝國憲法第二十二條所規定的一樣，在新憲法第三十條上明白規定：「對於關於在國會，各邦議會，或這等委員會的公開議事底忠實報告 (Wahrheitsgetreue Berichte)，是不使負任何責任」。這不消說，不是報紙的特權，是議會的特權。因爲議會的議事自由，所以，將牠照本宣科的掲載，也是

自由。不過，議員自己刊行自行的言論，和這個事體完全不同，日本的憲法和德國的憲法相反，關於議事揭載的自由，雖然沒有規定，只就將議事在院外公佈的責任有所規定，但是，在結果上當然沒有特別的不同。

(二)不逮捕特權

日本的憲法，於發言自由的特權之後，又在第五十三條上繼續規定：「兩院議員除了現行犯，及關於內亂，外患罪之外，非得各該院許可，不得逮捕」。這可以叫做「不逮捕特權」(Freedom from Arrest, Inviolability, Privilege in Bezug auf Verhaftung)。

這種特權，到某種程度止，因為多數各國所一致承認的，然其程度，是各國不同，尤其是英、美法和歐洲大陸法，特別不同。

英國從古時起，便已承認議員在會期中，及會期前後各四十日間，不能逮捕的特權。不過，這不是說議員就是犯了刑事，也不能逮捕，凡在犯了刑事的時候，議員并不曾受過特別的保護，只是基於民事上的原因，便承認這種特權，古時對於議員，不但不許民事拘留，連債權者在會期當中，也不能起訴議員，也不得扣押財產，——民事訴訟手續，在會期中，是一定要停止的。不

僅此也，連議員的僱傭人，也受同樣的保護。這在債權者方面，是很不利益，由於佐治三世時代的法律規定：對於議員及其僱傭人，無論在甚麼時期，都得自由起訴；再不得基於議員的特權，將民事訴訟手續中止；只明白規定：議員的身體，不得基於民事上的原因，而監禁逮捕。

北美合衆國的憲法，在大體上也和英國的這種主義相同；這是以因爲不履行債務之故由債權者起訴，而將債務者拘留的制度爲前提，在這個意義之下的拘禁，在會期當中是不許施於議員的。再這個原則，是無條件的適用，非得議會的同意，不得逮捕。

歐洲大陸各國則反是，以法國爲先例，就是刑事犯の場合，如果議員在會期當中，不得議會本身的許可，是不能逮捕的。

這在法國，固然是先被採用的原則，然却有種種變遷。在一七九一年的憲法上會規定「國民的代表者，由現行犯或由逮捕狀，得將他逮捕；但在這個時地，須立即通知議會，非經議會決議該案起訴後，不得對他繼續訴追」，即是依照這個最初原則，議員不但是現行犯，就是由於任何犯罪，不得議會許可，也得逮捕，只因爲繼續訴追之故，便須要議會決定起訴的時地。到一七九三年的憲法，則採用新的原則，據憲法上規定：「關於議員由於刑事犯而成爲現行犯的時候，得

以將他逮捕，但非得議會的許可，不得對他發逮捕狀或拘留狀」，議會不自行決定應當起訴與否，單只許其拘留而已；同時，關於發拘留狀，最初必須得議會的同意。至共和歷三年的憲法，一部分則維持這個主義，一部分則恢復最初的原則，分爲兩條來詳詳規定：第一百一十二條「議會的議員，基於刑事而成現行犯的時候，得將他逮捕，但在這個時地，須立即通知議會：在衆議院議決將他發交裁判的時候，非得參議院下令之後，不得繼續訴追」。第一百一十三條：「議會的議員，除現行犯之外，凡在衆議院議決將他發交裁判的時候，非得參議院下令以後，不得將他傳到警察署，或將他拘留」。卽是再將對於議員的起訴權專屬於議會，在這一點，是和一七九一年憲法所取的主義相反。

反是，在一九一四年的王政憲法第五十二條上規定：「議會議員，任會期繼續當中，除了現行犯之外，非得議會許其訴追以後，不得基於刑事事件將他訴追或逮捕」。議會單只有許可之權；而這種主義，就是以後的憲法，在大體上也是照樣維持着的。

在現行的一八七五年七月十六日的法國憲法第十四條上會規定「兩院議員，除掉現行犯之外，在會期繼續當中，非得所屬議院的許可，關於輕罪或重罪，不能受訴追而被逮捕，兩院議員

的拘留，或訴追，由於各該議院的要求，在會期中，得將他停止。」

依照法國一般學者的解釋：（一）只關於「重罪或輕罪」就承認有這種特權，關於單純的違警罪，沒有這種特權，——因為違警罪是基於形式的事實，不致因為政治上的目的而被惡用之虞；（二）這個特權只以會期的繼續當中為限，不及於閉會中，何以故？在閉會中即令將他逮捕，也毫無妨礙立法部的職務之虞；法國的一七九一年，一七九三年，共和曆三年，及一八四八年的憲法，固都沒有設有所謂「會期中」的限制，然這因為是在這等憲法之下，議會成了常設的機關；因為議會不絕地有活動能力，所以，議員也不絕地保有這種特權；現行憲法則和王政憲法一樣，規定議會的會期，又只在會期當中便有這種特權；（三）在現行犯的時候，則沒有這種特權；因為現行犯是基於目前所行的事實，證據確實，沒有把他惡用於政治上的目的之虞；這是和歷來多數憲法不同主義的一點，一七九一年，一七九三年共和曆三年，共和曆八年，一八四八年等的憲法，就是現行犯，因為在逮捕以後，繼續訴追之故，都必須要得議會的許可，然一八五七年的憲法，則和一八一四年，及一八三〇年的王政憲法相同，關於現行犯，完全不得議會的許可，也得以訴追；（四）為求議會的許可須由總檢察長（*Procureur général*）經由司法總長申請議會的議長，議

會固然是基於特別委員會的審查報告而將他議決，然却不是決定該案的起訴有正當理由與否，只是決定要求許可，是出於善意與否，或基於純粹的政治上動機與否；（五）議會對於議員將業已開始的訴追或拘留，予以在會期當中停止一時的特權；若從憲法的文字上解釋，不僅只未決拘留，就是連基於業已受刑的宣告而拘留的，也能使之停止；但是，在受刑的宣告的議員當然失職的場合，自然是不適用這種規定。

歐洲大陸的其他各國，在法國的影響之下，大概都是承認議員基於刑事犯的不逮捕特權；只是關於特權的限度，各國不同。

比國憲法，第四十五條上曾規定；

「兩院的議員，無論何人，除了現行犯之外，非得所屬議會的許可，在會期當中不得由於犯罪而被訴追，或逮捕。

對於兩院的議員，在會期中，非得所屬議院的許可，不得加以身體拘束的。

兩院議員的拘留或對他的訴追，如議會有請求時，在會期中得停止之」。

也和法國一樣：不僅不把違警罪除外連行政上的拘束，也非得許可不得去作；不過，這個特

權，只以會期的繼續中爲限的事體，是和法國一樣。

德國憲法，也採用約略相同的原則；在舊帝國憲法第三十一條上，業已規定：

「帝國議會的議員，不得帝國議會的許可，不受審問，或拘留；但在是現行犯，或是在第二天即被逮捕的時候，不在此限。

基於債務的拘留，也須要同一的許可。

對於帝國議會的議員之刑事訴訟手續，及審問拘留，或民事拘留，基於帝國議會的要求，在會期中，得停止之」。

關於各邦議會，也多半承認同樣的原則。革命後的德國憲法第三十七條上，凡國會和邦議會都把他的特權比從前擴張多少，會有如左的規定：

「國會及各邦議會的議員，非得所屬議院的許可，在會期中，不受審問，或拘留；但在現行犯，及第二天已經被逮的場合，則不在此限。

凡拘束議員的自由，致妨礙他行使職務的時候，也要同一的許可。

對於國會，或各邦議會的議員的一切刑事訴訟手續，一切的拘留，或其他拘束他們的自

由，由於該議員既屬議院的請求，在會期中，得停止之」。

即是在這些國家所承認的議員不逮捕特權，比日本憲法所承認的，更為廣汎，不僅不把基於內亂，外患罪的刑事訴追除外，連業已受刑罰宣告而拘束身體自由的場合，如果在會期當中，也必要得議會的許可；再議院如有請求，便一時要其拘留停止。

也有的國家，不僅只在會期當中有這種特權，而且永久有這種特權；比如捷克斯拉夫的一九二〇年憲法，會有如左的規定：

第二十四條 關於其他行為或不行為，議會的議員，除了得到所屬議院的同意之外，不受刑事，或懲戒的訴追；在各該院拒絕其同意的時候，便永久不得訴追。

前項的規定，不適用於議會的議會當報館的編輯而負刑事責任的時候。

第二十五條 兩院議員因現行犯而被逮捕的時候，法院或其他有權限的官署，須立即通知該院的議長；在議會，或在議會閉會中依照第五十四條所選出的委員會，在十五天以內，不同意於該逮捕的時候，得免逮捕。

在委員會予以同意的時候，在議會開會後十五天以內，須在該院決定對他同意與否。

即是在這種主義之下，不但保護議員不致由於政治上的理由，而不法的妨礙他行使職務，而且基於議員的地位，在刑事上承認某種程度的不可侵權，是和古時的法國憲法一樣：把決定對於議員起訴之權專屬於議會的權能。

(三) 證言拒絕的權利

議會的議員就其職務上能夠知道的事情，在裁判上有拒絕證言的權利，到最近為止，在憲法上沒有保障。只是由於議員的發言自由的特權而發生的當然結果：關於議員在職務上所發言論，在裁判所方面，不得作為審理的目的；再議員得以拒絕證言的事體，業被承認（*Harachek Deutsch-
es und preussisches Staatsrecht I. S. 478* 以下，關於這個問題，曾揭法國，比國，英國，德國所起的實例）。

德國在舊帝國時代的憲法上，也不承認這種權利。然在一九一七年在帝國議會所設置的憲法委員會上曾主張：議會的議員，應當和律師和醫生一樣，得使他在職務上保守秘密，將牠起草為法律案，在制定新憲法的時候，也容納這個意見，在憲法第三十八條上曾有這種規定——「國議會及各邦議會的議員，在以議員的資格而從他人處聽到事實，或在執行職務上，將事實洩漏於他

人的時候，有拒絕物證人證的權利。關於書類的沒收，也是和議員在法律上有拒絕證言之權利一樣；有同一的權利。除得議長許可以外，不得在國會，或各邦議會的院內施行搜索，或沒收」。至於有拒絕證言之權利，只以由他人處聽到祕密，或將祕密洩露於他人的事實爲限，據安修慈（Anschütz, Kommentar 十版 S. 212）說，適合與否，應由法官判斷，不由議員本身的意見而定。捷克斯拉夫的一九二〇年憲法第二十六條上也曾以和這事相同的旨趣上規定：「兩院議員關於在憑議員的資格所聽到的事項，有拒絕證言之權利。議員在退職以後亦同。關於使議員濫用職權而不正當的加以誘惑的行動，則沒有這種權利」。

第四節 議事法

一 議院規則

兩院就各該院的活動上得自定規則，無論憲法有無明文規定，各國都認爲是議會的當然權能；這是由於議會是完全獨立的機關，決不服從其他任何權力而發生的當然原則。日本在憲法之下，還有議院法的規定，關於兩院的議事詳細規則，都會以法律明定，因此，各該院得獨立規定

的議事規則範圍，雖頗受限制，然其他一般各國，却沒有像議院法那種法律的規定，於憲法本身所規定的以外，關於議會的議事手續，或其他活動的一切規定，專由各院自定的議事規則而定；這也是由於各院關於其議事有完全獨立權限而生的當然結果，如果在憲法之下，再用法律規定其活動，那末，法律便不能憑一院的單獨的決議而成立，因此，議會失掉完全的獨立性，不免為其他權力所支配。因此之故，凡日本議院法上所規定的事項，在其他各國，除了規定於憲法本身之外，都是由議會的規則來定；其所規定的範圍，頗為廣汎，比起日本的議院規則來，更為重要。議院規則，不是和法律一樣，要兩院一致議決，只要一院單獨議決，就可以成立；因此，無論何時，也可以由其決議將牠變更；再如果有了決議，便能不用規則，而作例外的處置，——不外乎是議院的決議錄。

只是單純的議院的議決，在施行會期不繼續原則的地方，則只以該會期為限，不繼續到下次會期為止；就是在不行這個原則的地方，在改選後的議會，固然也不能發生效力；然議院規則的效力；和法律一樣：到被變更為止，普通是能永久繼續的。

英國在各院所定的議事規則上分為經常規則 (Standing Order)，會期規則 (Sessional Order)，

單純決議(Simple Order)三種：經常規則是貴，衆，兩院一度議決之後，到將牠變更爲止，是曾經議決水久有效力的；會期規則是一個會期有效力，每次會期都須新定的規則；單純議決是關於議事手續的決議，關於牠的效力可以繼續的期間，是沒有特別規定，通常是只以一個會期爲限；有時也有不特別將牠編進經常規則之中，却把牠和經常規則一樣的來遵守，而成爲習慣法的。

在美國(第一條第五號)比國(四六條)，德國(二六條)，以及其他許多國家，都會用憲法的明文規定：各議院得定議院規則，至於正式定爲議院規則的，則當然當作有永久繼續的效力。哈捷克(Hatschek, *parlamentsrecht* I. S. 26; *Deutsches und preussisches Staatsrecht* I. S. 432) 則反是，以爲議院規則的效力，在理論上只以一個會期爲限，在下次會期以後，議會依照該規則來議事，不過是事實上的習慣而已；然這種說法，却是和通行說法相反；而又到底是難得同意的學說。哈捷克的理由，雖然是在：議會關於其議事手續上，是不受其他任何意思所支配，因此，也不受前期的議會意思所支配；然議會雖能將其議事能力中斷，然成爲一個國家機關，却是永久繼續的，牠被前期議會的意思所拘束，即是議會被自己的議決所拘束，決不是受其他權力的支配。憲法特別規定議會有自定議事規則之權能的，是和單純的普通決議不同，一定要承認牠得定有永久效力的議

事規則的；何以故？如果是有時間效力的單純決議，那末，這是不待說的事體，憲法設這種規定，便完全是沒有意義。像法國的現在憲法，沒曾在憲法中明定議會有自定議事規則的權能，却於一八七五年七月十六日的憲法第五條上，規定議會得定規則，而其所定的議事規則，當然承認牠有永久繼續的效力。

議院規則固然不是和法律一樣：是向國民公佈，然可以解作在憲法之下有補充憲法的國家法規之效力。這是關於議會的權限怎樣行使的規定，至於行使議會權限的作用，特別是立法權的作用，是對於國民發生拘束力的，因此，其權限怎樣行使？乃關係於國民的權利義務的事體，固不用說；此外，在議院規則中，連人民的請願權，傍聽人的限制，普通也會規定，即是在屬於議院的權限之下，對於人民也發生效力，因此之故，當然可以把牠解做國家的立法之一種。

各國在議院規則中所定的事項很多，一一在這裏敘述，姑且從略，然其主要的事項，大抵是：(1)議會的各種職員及其職權；(2)議員的部屬，或各派別。及席次規定的方法；(3)委員會；(4)由議員提出議案，或動議的方法，及其限制；(5)開議的日期，議事的程序，或祕密會的場合；(6)讀會的順序；(7)對於政府質問的手續；(8)請願處理的手續(9)法定足數；(10)演說的限制，討論終結

的方法，決議的方法；(11) 議員的請假，辭職，及懲罰；(12) 傍聽人的取締；(13) 議事錄的編製等等。在這些項數當中，有的是在議會的權限這一章上業已說過；其他的詳細，雖不能一一敘述，然關於議院的議事手續，及議會內部的法律，除了在由憲法本身，或議院規則所定的當中，業已敘述了以外，只想關於最主要的二三事項，略述於左。

二 議事公開的原則

議事公開的原則，在英國方面，到現今為止，還沒曾認為一個主義。然將議事公開與否？是議會得以任意自決的特權，議會無論何時，都得排斥一切傍聽人的。

在英國的議會歷史上，議會起初是由秘密會議發達而來——以為在保持議員的完全獨立上是必要的。從十八世紀初頭起，這個規則便逐漸鬆懈，在實際上雖曾默許傍聽人入場，然到十九世紀下半年為止，如果議員對於議長注意局外人，那末，便有議長立即命其退去的習慣。依照一八八八年的議決，（經常規則九〇條）：如果議員注意局外人，議長便將可否命其退場，諮詢議場，改爲不許討論而立即議決，這個規則，現今還有效力，依照議會的決議，在規則上，無論何時，是得命傍聽人退場的。然在實際上，從老早起，凡本會議，全院委員會，常任大委員會，都是完

全公開，（一九一八年以後，連女子亦許傍聽），其議事，每日掲載於報紙上，投票人的姓名，也公開發表，然法律上則在議會的容許之下而行，議會毋無何時都是祕密會，並且有禁止掲載議會的特權。

把議事公開的原則開始在法律上確立的是法國，在一七九一年的憲法上，業已規定下列兩個原則——議會的議事公開，及將其議事錄印行；這是由於議會是有國民代表的性質，基於國民當然得以監視其言論的思想。羅伯斯比耳在憲法會議的演說當中，曾說道：「全國國民有知道其代表者的行動之權利。如能夠辦到，那末，國民代表的議會，便必須要在全國國民環視之前評議以能包容一千二百萬磅聽人的巨大建築物作立法議會的場所為適當。如果在這樣多數證人的儼前來施行，那末，便沒有出現陰謀，腐敗，貪慾的餘地，只有公意的議論」。自此以後，法國關於衆議院，則常守議事公開的原則，就是在以後的各種憲法上，也曾明白規定；只有參議院，則不常維持這個原則；在共和曆八年的憲法（二三條）上曾說：「參議院的議事不公開」，在一八一四年的王政憲法上也曾說：「貴族院的一切議案祕密」；一八五二年的帝政憲法，關於參議院的議事，也是取非公開主義。不過因為牠和代議制度的一般精神相反，和參衆兩院同是議會的一院相

矛盾，所以，在王政時代，一八三〇年的憲法，貴族院的議事，也是和衆議院一樣，取公開主義；就是在第二帝政時代，自一八六九年以來，也改爲公開主義了。現在的第三共和政體的憲法，曾規定：參衆兩院都將其會議公開（第五條）。隨着議事公開原則的結果：也完全承認報紙揭載議事的自由，在一八八二年七月二十九日的出版法（*Loi sur la Liberté de la presse*）第四十一條上會明定：「由報紙將兩院的公開議事善意的揭載，不被訴追」。

議事公開的原則，在法國的影響之下，普及於其他各國；這業已承認爲代議制度的必然原則。各國的憲法，大概都用明文宣言這個原則。

不過，議事公開的原則，決不能成爲絕對的原則。比如審議屬於外交和軍事秘密的時候，必須成爲秘密會，即令在主義上是當然要議事公開，然無論那一國，在某例外的時候，是承認得成秘密會的。

至在甚麼條件之下得成秘密會，各國的主義是各不相同。

頂普通的是專憑議會本身議決，法國的現在制度，衆議院是把議員二十人以上（參議院則爲五人爲上）的連署，而成爲秘密會的要求，提出議長面前，議長即將牠諮詢院議，不許討論而立

即議決（一八七五年七月十六日的憲法第五條，衆議院規則第五十四條）。德國舊帝政時代的帝國議會，在憲法上固然是只規定議事公開的事體，並曾規定祕密會的事體，然依照議事規則，却承認由議長，或議員十人以上的請求，得以院議而成爲祕密會。英國在憲法上雖不取公開主義，然事實上則常公開，只有由院議纔能成爲祕密會，因此，在實際上，可以說是取公開主義。

於此而外，在一方面特別尊重公開主義，憑議會的單純決議，還不許成爲祕密會，必須更重的條件；然在他一方面，則又和牠相反，連議會的決議也不需要，承認由議長的單獨職權，或由若干各議員的要求，當然得成祕密會的。也有的國家，承認政府有成爲祕密會的要求權。

（一）必須要比單純的決議更爲鄭重的手續的，則爲德意志共和國新憲法——據新憲法規定：要成祕密會，除了議員五十人的請求以外，還須要三分之二的多數同意（一九條）。

（二）反是，比國的憲法，則規定：由於議長的職權，或由於議員十人的請求，就得成爲祕密會。這是因爲比國在獨立的當初，關於外交上面的關係，和財政問題等等，以爲有特須成爲祕密會的必要。舊普魯士的憲法，也是做倣比國的。北美合衆國在憲法上是不取議事公開主義，依照議事規則規定：凡由議長，或議員一人，陳述他們所陳述的事項，在現在須要祕密的時候，便得

命一切傍聽人退場——美國即令只有一位議員要求，也承認得成爲祕密會。

(三)得由政府要求改成祕密會的，在革命前的舊德意志各邦的當中，承認這事的不少；比如巴威倫，巴登，威登堡，薩克遜等邦，就是這樣。這些國家都是在法國影響之下，採用議事公開的原則，然在政府無論何時有得成爲祕密會的權能這一點，却和法國的主義，特別不同，日本憲法之取同樣主義的，也是受這等國家的影響，

三 法定足數的原則

在英國方面，議會的法定足數 (Quorum)，只要少數便已夠了，這是自古以來的定法——衆議院只要四十人出席，參議院只要三人出席，便已發生議事能力，及議決能力。

連衆議院四十人的法定足數，平常不能達到的也很多。據羅威爾說：「在開議之初，和大臣質問應答之時，或兩大政黨首領關於重要議案發言的時候，議席的大部分雖然滿座，然沒有許久，議員便逐漸退場，走到廊下，圖書室，喫煙室去。有時連當時的內閣大臣，差不多向空席的議場，實際上只對新聞記者席演說的，也不少。著者在二十多年以前開始參觀衆議院的時候，曾聽到當時的內務大臣威廉赫可蒂爵士就他所提出的倫敦市制改革法案作了一點零四十五分的大演

說，然在議席的大部分，除了議會的職員以外，只有倫敦市長，及倫敦市的事業局長，和其他偶然列席的一個人。在著者看見的當中，固然是出席者最少的時候，然在議席的只有二三十人的事體，決不在少數。不消說，在議席的雖然很少，然在院內的，還是比較多數，如果注意議員當中不足法定人數，便立即在院內搖鈴，叫議員齊集到議場來；巡迴搖鈴到兩分鐘，非經過兩分鐘以後，不得查點人數，就是在施行正式表決（division）的時候，也是取同樣的手續」。〔參照前揭同書第二四九頁以下〕

英國的法定足數的限制這樣低，出席議員的人數很少，是和議場的狹隘爲正比例，對於議事的進行和議場的秩序上，有很大利益。演說既沒有大聲疾呼的必要；而又能使討論著實而成爲懇談的。這是英國議會的顯著特色。

反是，發達於法國，普及於歐洲大陸各國的立憲主義，普通一般的法定人數，是比英國多；平常必須要全體議員的過多數出席，纔發生議決能力。

這是在一七八九年法國革命議會上業已主張的原則，多數決主義的當然結果，如果至少沒有過半數的出席，便不能開會，只有少數人決議，把牠作爲議會的有效決議，因此，把牠認爲是國

民意思的發表，却和多數決主義相反。

法國一七九一年的憲法；雖然規定以議員二百人（議員全數為七百四十人）為法定足數，然以後，共和曆三年，共和曆八年，一八一四年，一八三〇年，一八四八年的歷次憲法，都是規定：沒有過半數的議員出席，便不能作決議。在這當中，到一八三〇年為止的憲法，不僅只關於決議；就是關於開會，也須要同樣的法定足數，到一八三〇年以後，便把議決能力和議事能力分開，便開了單只開會不須要兩百議員的法定足數的例子。現在的法國制度，在憲法上關於這點，固然沒有何等明文，然依照議事規則；規定：兩院都把議決和議事分開，關於決議，雖然是要議員全數的過半數出席，然關於單只開會，則不要法定足數。

法國的這種主義，為其他各國所承接了。在比國的憲法上曾有：「無論兩院的那一院，非有過半數議員的出席，不得作決議」。只是關於決議能力，則必要過半數的出席而已，然實際的議會習慣，到一八七四年為止，把同樣的法定足數的限制，擴張到議事能力方面來了。到同年以後，纔和法國一樣：把議事能力和決議能力分開。

德國的現在憲法，是讓議事規則去規定法定足數（三二條第二項），在憲法本身沒曾規定。

至在議事規則上規定：必須要有法定的議員總數（缺額的有無，沒有關係），的過半數出席，纔有議決能力；至於議事能力則不要這種法定足數，是和法，比，一樣。

日本的憲法和這些國家的例子不同，不是全體的過半數，是以全體議員（不是法定數，是現在在職的議員總數）的三分之一爲法定足數，在這一點是降低法定足數的限制，然在他一方面不單只議決而已，連開會也須要相同的法定足數。在這一點，是模倣法國一八三〇年以前的舊主義。從法國起首，跟着其他各國都要求過半數的出席的，是多數決主義的結果，只要三分之一出席便已足數的，和這種主義的根底，却又不同。在他一方面不單只議決，連單只開會，也要求相同的法定起數的，是不必要的限制，恐怕有因爲妨害議事進行之故而被惡用之虞。

四 關於議決的原則

在各院爲審查議案所組的各種委員會，議員的勸議，及演說的限制，討論終結的方法等等，一部分業已在議會的權限那一章上說過，因此將牠省略，在這裏只就議會的議決，敘述兩三個原則而已。

（一）多數決原則

多數決原則，是隨着議會制度發生的當然原則，普通爲一切國家所承認的。

這是以各議員有平等地位爲前提，在平等者集合而意見分歧的時候，少數人一定要服從多數人的意見，是其思想上的根據。

不過，多數決原則，就是在議會制度方面，也決不是絕對的原則。無論在那一國，或是由於憲法，或是由於議院規則，爲單個的議員，或少數人之故，即令由於多數決，也承認有不能侵犯的某種權利。

關於作爲單個議員的權利而被保護的，大抵爲發言權，動議提出權，質問權。至於保護這等權利到甚麼程度爲止，各國的議院規則，曾有規定，在這這裏不能一一敘述。

爲保護少數人之故的事體，大抵可以分爲三個場合：其一，關於議院作決議，不以過半數爲足數，須要特別的多數底場合；其二，由於少數人的要求，議院須服從他的場合；其三，關於委員會或其他的選舉，不取多數決主義，而取比例代表，或由議長，或由特別委員會指派的主義底場合。

(一)關於議會的決議，須要比過多數還特別多些的場合，在英國是完全不承認的。在英國方

面，就是憲法上的最重要原則，也得憑單純的過半數改正，差不多可以說是多數萬能的狀態。反是，美國的憲法，關於憲法的改正，對於大總統所拒絕的法律底再議決，在參議院方面的條約底批准，基於衆議院公訴的裁判等等，都是必須要特多的多數。

在歐洲大陸各國當中，法國的現行憲法，無論兩院的甚麼決議都規定只要過半數便可以決議，只有關於憲法的改正，和大總統的選舉，雖然規定要開聯合會，然在聯合會上只要過半數便能決定。反是，德國，比國，以及其他許多國家，都承認過半數都不能決定。

依照德國新憲法規定：必須要三分之二的多數底場合如左：

- (1) 各邦區域的變更，及新邦的設立(但如有關係各邦的同意，則過半數便已足矣)；
- (2) 把議會的會議成爲祕密會；
- (3) 大總統的解職決議；
- (4) 對於大總統，國務總理，國務員，提起公訴；
- (5) 在聯邦會議提出抗議時候的法律再議決；
- (6) 憲法的改正，以及和憲法抵觸的法律底制定。

(二)由於少數人的要求而議院必須依從的場合，比如關於施行正式表決，祕密會，再行付託於委員會等等議事手續，在德國方面，如有議員五分之一的要求，則議會便須設審查委員會，如有三分之一的要求，則設將法律的公佈，延期到兩個月間。

(三)關於議會的委員會，以及其他選舉的場合，各國多半都決不取多數決主義，另由議院規則規定方法，通常就是少數派，也應當有相當的考慮。

(二)議決的方法

英國是用「分列」(Division)作為正式表決的方法。但是，這是在議員有要求的時候而行，至於普通一般，是議長把問題用得答以「可」，(aye)或「否」(noe)的形式提出，將牠諮詢議場，議員使用口頭答覆；議長判斷「可」，或「否」的那一種聲浪為多數，便即宣告——所謂 I think the ayes (or noes) have it，即是他宣告的形式。如果有一人唱異議，便先在全院內按電鈴召集議員，經兩分點之後，再將可否諮詢議場，其結果，如果對於議長的宣告再有異議，議長便指令四名計算人 (tellers)；經過六分鐘之後，便下令閉鎖議場的門，命議員分列，即只開議長左右兩側的門，贊成者則走向議長右側的門出廊下，反對者則由議長左側的門出廊下；計算者各兩人分站在

通過廊下的門側，計算出門的議員人數，由書記官記載其姓名。

到一八八八年爲止，除了口頭表決之外，是使議員左右分立，作爲表決的唯一方法；然自同年起，便規定對抗妨害議事的手段，議長如果認定分列的要求不當，得便贊成者及反對者在議席起立，由計算而決，但是，在實際上，這事差不多沒會行過。

法國的表決，分爲三種方法最普通的方法：便是使贊成者舉手，或起立（*par main et levé*）；如果有議員二十人的要求底時節，或是對於起立的結果有異議的時候，或是關於特別重要議案，則舉行記名投票（*Scrutin*）；將印刷各議員的姓名的青票，和白票分給各議員贊成者投白票反對者投青票，由議會職員手持投票箱到各議員的座席傍投進；最後如有議員五十人的書面要求，則舉行在講臺上的公開記名投票（*Scrutin public à la tribune*）——把投票箱放在壇上，議員攜各自記名的白票，或青票，走到壇上投進，有時也舉行姓名點呼（*appel nominal*），議員應其點呼而投票。

法國在舉行普通記名投票的時候，代理投票（*vote par procuration*）的毛病，頗爲顯著。規則上固然是要出席的議員自行投票，不許代理投票的，然印刷姓名的青票，白票，是豫先通同交給各議員的，缺席者委託其他議員投票，其他議員便把代理票和本人的票，一併投進投票箱，因爲

缺席者的姓名是不公開登記，所以都作有效投票來計算。這事却成了多年的習慣。

德國現行議事規則，一部分是做法國主義，一部分是做英國式子。最普通的方法，是起立（*Anstehen oder Sitzenbleiben*）。如果起立的結果，發生疑議，便舉行英國式的分列（*Zählung*）——議員奉議長之命，先行退出議場，然後除留南北兩門不閉之外，把議場全部的門閉鎖，由議長搖鈴，議員當中的贊成者，從議長席右方北側的門進議場，反對者從其左方南側的門進議場；各門各有理事員（*Schlichter*）兩各站在門口，高聲計算進門的議員人數。最後，如由出席議員五十人的要求，便舉行法國式的記名投票（*Namentlich Abstimmung*）——理事員就各議員的議席收集投票而投進投票箱，不許議員自行投進；這是防止代理投票的弊病。把議員的姓名和「可」（*Ja*）「否」（*nein*），「棄權」（*Enthalte mich*），三句話印刷在投票紙上票，任投票人抹消其二。

以上所列的無論那一國，投票都是公開，不許無記名投票。關於選舉，雖然承認秘密主義，然在決議的時候，無論何人投那一種票，都須明示；是完全不承認投票的祕密主義的。

（三）議長的投票權

議長關於投票有甚麼權利？是各國不相同的。

英國的衆議院議長，固然沒有投票權，然在可否可數的時候，則有裁決權（*Casting vote*）。實際上關於重要問題——變更現狀問題，議長避免自己的責任，暫時維持現狀，將其決定延期到他日。貴族院議長，連裁決權也沒有，如果可否同數，則當然否決。

法國的議長，既沒有投票權，也沒有裁決權。

德國的議長，雖然和一般的議員一樣：有投票的權利，然在可否同數的時候，則沒有裁決權。

（四）一事不再議的原則

議院的議決，既經一度審議之後，關於同樣的問題，不許再行審議。

這個原則，在法國叫做所謂 *Vote acquiescent* 的原則，早已爲英國所承認，其結果，在十七世紀中，便已確立被一議院所否決的法律案，不得在同一會期中再行提出的原則。

只有英國，是和德國一樣，關於法律案的審議，是取三議會制度的國家，尊重議會的目的，便是在訂正審查的錯誤，因此，一事不再議的原則，只能在同一議會施行，至在另一個議會上，也許其提議反對前次議會所決定的案子。

著者附言

關於議會制度應當敘述的還很多。尤其是著者最初的計畫，於本章之後，還有第六章，題爲「議會制度之政治的價值」，以著者的力量所及爲限，就議會制度從十九世紀下半期起，世界到處，漸次掉國民的信用，特別是歐戰以後，對於議會制度非難的聲浪很高，一方面，俄國放棄議會政治而創設勞農政府，他方面從意大利起首，在土耳其，西班牙，猶哥斯拉夫，波蘭等國，樹立和議會制完全不相容的獨裁政治；不僅此也，連維持議會制度的各國，也高唱議會政治危機，並且可以說是議會制度的母國的英國，也發生痛罵議會政治完全是失敗的政治底人，把這種事實，以及發生這種非難的原因來逐一敘述，以明在議會制度的本質上所發生的缺陷；雖然有這樣的非難，然論列議會制度有甚麼樣的政治價值，就這各點，以及議會制度的將來，希望在力所能的範圍以內，紹介有力量的各位學者的意見，併敘述鄙見。

然一則只就現在的議會制度的大體，平面的敘述，業已超過豫定的紙數，一則著者近來忙碌異常，而且因爲力量不足，關於這各點，還不能發表有自信的研究；基於上列兩個理由，便拋棄

豫定的計畫，不得已而只到第五章為止就擱筆，深滋遺憾！願自八月初旬起，着手起草本書，業已三月有餘，在匆忙之間，下生吞活剝的筆墨，費了許多的時間，而所得的結果，又很貧弱，實在慚愧之至！除了向讀者深深謝罪以外，再沒有傍的法子。



議 會 制 度 論

●實價大洋一元四角●



版權有所翻印必究

中華民國二十年九月初版

著 者 美濃部達吉

譯 者 鄒敬芳

發行者 王懷和

印刷者 中行印刷所

總發行所 華通書局

上海四馬路中環
平街口五二九號

