

考察英國
憲政大臣
汪伯唐
星使編纂

英國憲政叢書

上海商務印書館藏版



英國會通考

例言

一 國會於憲法中居最要之地位英國國會源流既長規制尤備茲書所述略具規模故顏曰國會通考

一 英國國會爲各國之鼻祖成立以來六百餘年於茲故論國會者必詳考歷史以觀其漸進迭更之成跡然史書浩繁頗難猝輯是書所述僅及現行規則其援引史事處祇以明其所以然之理不爲繁徵博採以杜浮冗之弊

一 英國議論國會之書汗牛充棟名家學說美不勝收茲書時或採摭名詞以資研究然如事實明顯無待解釋者雖有崇論概付闕如

一 國會云者代表全國之義也故以君主爲之首而統及貴族民庶兩院是書發端於國會定義以明此理

一 國務要職在於立法而英國國會之立法權實與他國議院不同故次之以國會地位一章

一 君主爲國會之元首則君主之位置不可略也故次及君主而召集議院遣散議院皆

例言

君主之事耳故次之以議院之徵集遣散

一 議院云者合兩院而言也分而言之則曰貴族院曰民庶院二者之組織不可不詳故以是二章者次之

一 兩院議員之外設官吏以助之其職既重其事尤繁故述議院職官一章

一 議院有特別之權利所以保秩序而重法典故次之以議院之權利

一 國會之職最要者在於立法故立法規則不可不述然條規繁重經緯萬端別詳立法議事詳規一書篇中所舉僅其略耳

一 人事日蹟國會之事亦日多於是不能不有分理之法而幹事司之設斯爲要矣故述幹事司一章於立法大略之後

一 三權分立之說不行於英國英之立法者與行政司法之事交涉殊多故次以國會與政府及法廷之關係兩章焉

一 國會立法之事近行於三島遠及於屬地故述國會與屬地之關係以明國會之權力

一 歐美憲法規則互歧比較異同相提並論未始不足以覘其制之良楮然規則太繁不勝枚舉略就一二要事論之於篇末以備一斑之窺掛一漏萬之譏知不免矣

英國會通考目錄

例言

第一章 國會之定義

第二章 國會之地位

第一節 總則

第二節 國會立法之最高權

第三節 國會之外別無立法權

第三章 君主

第一節 君統

第二節 君主徵集及遣散議院之權

第三節 君主與議院通訊之權

第四節 君主之立法權

第四章 議院之徵集及遣散

第一節 徵集之歷史

目錄

第二節 徵集之誥敕

第三節 開院之禮制

第四節 君主之演說及答辭

第五節 停會閉會散會

第五章 貴族院之組織

第一節 貴族院之人數

第二節 貴族院之封錫

第三節 貴族之召集

第四節 貴族入院之方法

第五節 貴族之不合格者

第六章 民庶院之組織

第一節 民庶院之人數

第二節 議員之資格

第三節 選舉者之資格

第四節 選舉之不合格者

第五節 選舉法

第七章 議院之職官

第一節 貴族院之職官

第二節 民庶院之職官

第八章 議院之權利

第一節 總則

第二節 貴族院之權利

第三節 民庶院之權利

第九章 立法之大略

第一節 議事之總則

第二節 公案之議決

第三節 私案之議決

第四節 財政案

目錄

第十章 議院之幹事司

第一節 全院之幹事司

第二節 經常之幹事司

第三節 選派之幹事司

第四節 聯合之幹事司

第十一章 國會與政府之關係

第一節 立法權與行政權之關係

第二節 內閣對於立法之權力

第三節 議院對於行政之權力

第十二章 國會與法廷之關係

第一節 立法司法之分

第二節 法廷之立法權

第三節 國會之司法權

第十三章 國會與屬地之關係

第一節 附近各島

第二節 各種屬國

第三節 印度

第十四章 英國國會與他國之比較

第一節 憲法之更改

第二節 議院政府

英國會通考

第一章 國會之定義

英國國會。合三原質以成之。

一 君主

二 貴族院

三 民庶院

按此法學家言也。尋常義訓。國會或僅包含上下兩院。而君主不與焉。然以法學精理言之。則君主實爲國會之一部分。蓋英國憲法有特殊於各國者。各國多以國會爲主權之一體。而英國則主權即在國會。謂萬法皆於是焉立。於是焉廢也。詳第二章顧立法廢法之事。非經君主之署諾不爲功。故君主與兩院。皆國會之要素耳。詳君主章

第二章 國會之地位

第一節 總則

國會之地位。得一言以蔽之曰。國會者。主權之所在而已。一法之立。國會立之。一法之廢。國會廢之。舍是以外。上而政府。下而人民。要不過能守法已耳。絕無所與於立法廢法之事者。

也。

第二章 國會之地位 第一節 總則 第二節 國會立法之最高權

按政府諸大臣於立法廢法之事。實有無上之權力。然其所以有此權者。則以其人實爲議院之領袖也。故言其實。則國會有此權。而非政府所能與也。詳國會與政

欲釋國會之主權。必先釋法。法之云者。一定之規則。範圍全國人民。而爲司法官之所遵循者也。雖司法官之權。能訊鞫獄訟時解釋法義。以求合於理。然其權僅及於解釋法典。非能有所塗改而點竄也。

雖然。欲究國會立法權。必先窮正負二義。謂國會權力之無限量者。正義也。謂國會之外別無立法權者。負義也。二者明。而國會之地位乃見。

第二節 國會立法之最高權

卜勒斯登之言曰。國會之權。至高而不可限量者也。其於法也。制之定之伸之縮之。改革更新而解釋之。無論其法之屬於神道歟。人道歟。民事歟。刑事歟。陸軍歟。海軍歟。凡物之可以名稱者。則皆國會之力所能及者也。匪特此也。世情之險巇。人事之憂患。萬變之有待於措置與其匡救。出於尋常法典範圍之外者。有之矣。出於國會範圍之外者。未之有也。其權足以規定君統。則固於顯理第八威廉第三時行之矣。其權足以限制宗教。則固於顯理第八

以下四君時屢見而不一見矣。其權更足以變定國憲。且足以更易國會自身之憲法。則於聯合蘇格蘭國律見之。於聯合阿爾蘭國律又見之。其所謂國會三年律。國會七年律。則尤爲赫赫較著者也。一言以蔽之曰。凡非人力之所不能爲者。則皆國會之所能爲者也。善夫蒲里氏之言曰。天下無物足以傾覆英社。其惟國會乎。赫羅氏亦曰。國會者。至尊無上之法廷也。一旦而經營失當。吾儕惟束手而無所控訴已耳。

卜勒斯登之言。與底郎姆之論正同。底郎姆曰。英國法學家有精言焉。則國會無所不能爲。所不能者。易弁而釵。易釵而弁耳。

按卜勒斯登所謂國會之權。足以規定君統者。當於君主章詳之。所謂聯合蘇格蘭及聯合阿爾蘭定律。下文更詳之。今詳述國會七年律之始末。以明國會之立法權。

一千六百九十四年時。英國會年限。勒爲成憲。以三年爲期。謂自徵集議院時計之。三年以往。則更當徵集新議院也。一千七百十六年。議院自徵集後已歷兩年矣。其時韓諾華氏新王英國。英前王雅各黨人潛伏散處。而謀所以力反新政者。國會深慮次年徵集時。此黨人將乘閒而起。而國之秩序。殆將不保。乃更定一律。名曰七年律。律之旨。以國會年限。當以七計。而不以三計。於是次年應行徵集之期。乃展而至一千七百二十一年矣。七

年之制。永著爲例。迄今無以易焉。

此律在上院提議時。有貴族三十一人。力抗其議。其言曰。民庶院者。人民所舉以代表者也。舉者之意。若謂吾將予若輩以三年之權云爾。今自展其期。非人民意也。故三年中之議院。人民所舉之議院也。三年後之議院。議院自舉之議院也。人民所有之權。在於能更舉議員耳。今以其僅有之權而奪以自畀。毋乃有負代理人之責乎。又烏知人民之必無不滿於此議院。而將以新者代之乎。

此律之震人耳目。非以其更易舊制也。更易舊制之事。其見於英法典者。牘可盈尺。未易屈指數也。亦非以其自定議院之憲法也。彼國會三年律者。何嘗非自定憲法乎。蓋此律之爲世詬病者。在自展議院之期限而已。使當日國會定一律曰。自此議院散後。繼此者必以七年爲期。是則七年之制。以繼起之國會爲始。論者必無容置喙也。故波里斯利曰。七年律之頒布。謂非國會之攘竊民權。不可也。苟此足以爲訓。浸假而七年可展至十四年矣。浸假而展爲與國同休。永遠無疆之國會矣。謂其合法得乎。

雖然。爲此言者。蓋未明國會之眞實地位者也。論者之意。以爲國會者。人民之代理人也。以代理人而奪主權。宜其不可爲訓也。故使美國議院取而則之。謂爲破壞憲法。無疑也。

何也。美國議院。其權有所限制者也。若英國國會則異是。英之國會。非代理人也。一國主權之所在也。主權所在。靡不可爲。故七年律者。正所以證明國會真實之地位。而於所謂國會立法之最高權。正一絕確證據也。

前此所論。就國會干預公事之權而言之。今更於個人私權上。覘國會之權力焉。屈克氏之言曰。國會之權。足以使爲人子者。席財產於父母在堂之年。未及歲者。備人格於嬰妮學語之時。已死之叛人。國會可以伸其罰也。異邦之羈旅。國會可以易其籍也。外婦之子。側室之兒。國會可許以爲嫡也。戴寺曰。屈克氏之言。誠知言也。恣睢無道之主。專橫擅權之執政。其於國家大柄。每攫取之而無所疑懼。獨至關於民生私事。輒旁皇卻顧。有所懾焉而不敢肆。私權之不可侵也如是。而國會則常較量於公益私益之間。取人民之私權而整齊規畫之。以今日而論。則國會規定私權之事。幾成爲習慣。絕無過而問之者矣。地方私利。由國會斟畫而宣布者。蓋日出而未有已。若夫定公園游憩之例。規商舶往來之條。訂公司貿易之詳章。修鐵路轉運之細則。皆其證也。

雖然。謂國會立法權之有所限量者。成說頗夥。其最要者則有三焉。其一。以國會所立之法。必不可違背道德也。卜勒斯登曰。人類之中有天則焉。天則者。最

第二章 國會之地位 第二節 國會立法之最高權

高之法典。其効力徧於全球。無時無地而不存者也。人定之法。有與天則背馳者。則非法而已矣。然此乃論理之言。而非論法之言也。司法官之鞠獄也。其於法典辭義疑似之間。或以己意斷之。以爲立法者必如是云云。否則將違背於道德也。然使其於法典所云。已了然而無疑義。則雖有旁起而爭者曰。此法顯背於天則。非所宜遵也。彼司法官固不爲所榮惑矣。

其二 以國會之權不能侵及君權也。此其說。於斯刀爾時代最爲盛行。白梗氏所云。君權最高。不可侵犯者。從之如流水焉。然今之所謂君權者。君主行政之權而已。夫行政實權。國務諸大臣操之。誠有無待國會之規定者。詳君主章及國會與政府關係章然謂國會不能干涉此權。則不可。今夫與外國訂立條約者。君主大權之一端也。使其所約有關於民生之私權。則必經國會之贊成而後著爲法。否則約章自約章。而國法自國法。二者齟齬之間。彼執法者固但知有三尺之律。而不知有兩國之約也。

其三 以國會立法之權。可爲前此國會之所限也。夫此等成跡見於歷史者夥矣。立法者嘗欲定一堅守之法。取後之立法者束縛而馳驟之。其卒也。則其所爲嚴定限制者。未收其效。而適足以見國會之無不能爲而已。彼夫聯合蘇格蘭及聯合阿爾蘭之定律。可證

已。聯合蘇格蘭國律之要旨。有一千七百六十六年在使蘇格蘭學校掌教者以教授國教爲職。指英宗
教而言聯合阿爾蘭定律之要旨。有一千八百一十年在使阿爾蘭教堂皆歸耶穌新教。彼立法者亦恐
 後起者之或違也。則爲之增一條於律曰。此法爲兩國聯合之根本。將永遠施行於此兩
 國者也。然而是一律者未幾旋廢。一則爲蘇格蘭大學律所廢。一千八百五十年一則爲阿爾蘭
 教堂律所廢。一千八百五十九年而原律精意。蕩然無存矣。故夫欲定一律以束縛繼起之國會。立
 法者任自爲之。而繼起國會之更易是法與否。則權固在此不在彼也。
 是故斯三者。皆所謂臆斷之學說。而無當於法理者也。法理維何。則國會之立法權固最高
 而無所限量是已。

按論國會立法限制者。尙有二種。其說實確切不可易。一曰外部之限制。一曰內部之限
 制。外部之限制云者。凡立法者。必視人民之意向爲依歸。否則不近事理之舉。人民必不
 樂從。而其法爲無效力矣。內部之限制云者。國會議員生同時。居相近。所受教育亦相若。
 其所爲者。必無違背公理大拂民情之事。蓋其平旦之良知有以使之也。然是二者。無論
 其爲專制之國。抑立憲之國。立法者必不能出此二者之範圍。蓋所謂天然之限制。初無
 損於立法權之最高而無限量也。

第二章 國會之地位 第三節 國會之外別無立法權

第三節 國會之外別無立法權

合君主貴族院民庶院三原質。而立法權於是乎操之。分是三者而各使卓然自立。則立法權不屬焉。故君主而無兩院以助之。兩院而無君主以許之。則皆無立法權者也。至於全國人民也。裁判所也。皆似有立法權也者。而權終不之屬。故宜分別觀之。

一 君主 隆古之世。立法權君主獨操之。即國會成立以後。君主立法之權。常與國會之

權並行不悖。君主之立法也。以詔以誥。而國會之立法也。則以律。十六世紀中。國會之力漸定矣。而君主乃常能藉國會之權以張己權焉。顯理第八時代。君權最高之世也。而所

謂誥律者。即於是乎立。一千九百三十九年誥律之大旨。在使君主之誥令。足以範圍人民。違則科

以罪。其罪之輕重。視誥令之制爲差。此律行未久而旋廢。廢於一千七百四十七年然誥令之權不少

減也。泊十七世紀初。屈克任法官。乃定一例。謂誥令之權。僅足以輔助成法。示人民以朝

廷意旨所在而已。顧屈氏之例。至十七世紀末。乃見諸實行。而十八世紀中。首相弼德。猶

復用誥令以禁物品之出口。未幾亦自知其戾於法也。乃使國會定一律以宥其辜。茲事

蓋誥令立法之絕響。自是以後。無蹈其成跡者矣。今則誥令所用。僅限於行政之事。無關

於立法之事者焉。