

日本齋藤隆夫原著
武進姚大中譯述

比較國會

上海商務印書館印行

冊

上編
一冊

議 會 通 詮

定價
五角

凡立憲國必有國會及地方議會。故**詮證議會**之書最爲需要。南海孔君昭焱積其多年之研究著爲此書。今先出上編。專論**沿革性質**以及**中外規制**。各較其異同之點。探微索奧。不以解釋定制爲限。編末並附有**關係議會**之民國種種法令文件。尤便參考。

壬八八六號

中華民國六年六月初版

(比較國會論一冊)

(每冊定價大洋捌角)

(外埠酌加運費匯費)

原 著 者	日 本	齋藤隆夫
譯 述 者	武 進	姚大中
發 行 者	商 務	印 書 館
印 刷 所	上 海	北河南路北首寶山路
總發行所	商 務	印 書 館
分 售 處	上 海	棋盤街中市
	商 務	印 書 館
	分 售	處
	商 務	印 書 館
	分 售	處
	商 務	印 書 館

北京天津保定奉天吉林長春龍江濟南
東昌太原開封洛陽西安南京杭州蘭谿
吳興安慶蕪湖南昌九江漢口武昌長沙
雲南貴陽石家莊哈爾濱新嘉坡

★此書有著作權翻印必究★

三三九六

比較國會論目次

第一章	總論	一
第二章	國會之性質	二九
第一節	國會之法律的性質	三〇
第二節	國會之政治的性質	四一
第三章	國會之組織	四二
第一節	上院之組織	四七
第一項	英國貴族院之組織	四七
第二項	北美合衆國元老院之組織	四九
第三項	德國參議院之組織	五二
第四項	法國元老院之組織	五五
第五項	日本貴族院之組織	五八
第六項	意大利元老院之組織	六一

第七項	瑞士元老院之組織	六三
第八項	上院組織之比較論	六三
第二節	下院之組織	六八
第一項	英國庶民院之組織	六八
第二項	北美合衆國代議院之組織	七七
第三項	德意志代議院之組織	八〇
第四項	法蘭西代議院之組織	八四
第五項	日本衆議院之組織	八七
第六項	意大利代議院之組織	九〇
第七項	瑞士代議院之組織	九二
第八項	下院組織之比較論	九三
第四章	國會之召集開會停會閉會及解散	九六
(一)英吉利(二)合衆國(三)德意志(四)法蘭西(五)日本(六)意大利(七)瑞士(八)比較論		
第五章	國會之職員	一〇一

(一) 英吉利 (二) 合衆國 (三) 德意志 (四) 法蘭西 (五) 日本 (六) 意大利 (七) 瑞士 (八) 比較論

第六章 國會議事及議決之法定人數	一〇三
------------------	-----

(一) 英吉利 (二) 合衆國 (三) 德意志 (四) 法蘭西 (五) 日本 (六) 意大利 (七) 瑞士 (八) 比較論

第七章 國會議員之權利	一〇六
-------------	-----

第一節 言論自由之權利	一〇六
-------------	-----

(一) 英吉利 (二) 合衆國 (三) 德意志 (四) 法蘭西 (五) 日本 (六) 意大利 (七) 瑞士 (八) 比較論

第二節 身體自由之權利	一〇九
-------------	-----

(一) 英吉利 (二) 合衆國 (三) 德意志 (四) 法蘭西 (五) 日本 (六) 意大利 (七) 瑞士 (八) 比較論

第三節 享受報酬之權利	一一二
-------------	-----

(一) 英吉利 (二) 合衆國 (三) 德意志 (四) 法蘭西 (五) 日本 (六) 意大利 (七) 瑞士 (八) 比較論

第八章 國會立法之方法	一一七
-------------	-----

(一) 英吉利 (二) 合衆國 (三) 德意志 (四) 法蘭西 (五) 日本 (六) 意大利 (七) 瑞士 (八) 比較論

第九章 國會之權利	一二七
-----------	-----

第一節 英吉利國會之權利	一二八
--------------	-----

第二節	合衆國國會之權利	一三二
第三節	德意志國會之權利	一四〇
第四節	法蘭西國會之權利	一四五
第五節	日本國會之權利	一五一
第六節	意大利國會之權利	一五四
第七節	瑞士國會之權利	一五五
第八節	國會權利比較論	一五七
第十章	國會與內閣之關係	一六六

(一)英吉利(二)合衆國(三)德意志(四)法蘭西(五)日本(六)意大利(七)瑞士(八)比較論

比較國會論

第一章 總論

往余讀俄國宗教大臣波比德斯邱氏所著虛僞篇。其首節云。竊嘗縱覽史籍。宇宙萬物。雖千差萬別。糾錯紛紜。而其背於真理者。終必流爲臆說。而暴其虛僞。政治主義。僞者至多。而眞者甚少。若代議政治。其尤甚矣。按其所說。凡諸權力。皆發源於人民。以民庶之心意。爲權力之所自出。是說也。自法國革命以來。濁浪滔天。風靡各國。其貽禍於世界者。垂百餘年。嗟我愚民。亦嘗心醉其毒。吁可慨矣。顧世人蒼蒼。尙篤信其說。而絕無所悟。此其所以釀成今日之情勢也。抑代議政治者何也。倡之者必曰。人民自制法律。選舉官吏。使爲實行機關。凡官吏所爲。對人民而負責任者。卽代議政治也。鼓吹之說。大略如是。惟此爲政治上之幻想。未可現諸事實耳。波氏逞勇健之筆。爲奇激之辭。著書數萬言。痛詆代議政治之弊害。蓋無餘蘊。而篇末又預言曰。今日世人尙醉心代議政治之虛名。酣夢方長。吾生有涯。固未能親見其末造之否運。而吾子孫必有見此世人崇奉之偶像之顛覆者。此鄙人所深信而不疑云。波氏生當專制之末造。代議政治之潛勢。磅礴鬱積。深入人心。如機在軸。有觸卽發。必至顛覆而後已。曾幾何年。彼國內以革命之變亂。外迫世界

之趨勢不得已而湔除世世相承之專制政治。而制定憲法。召集國會。以開代議政治之端緒。然以彼邦政治理想之幼稚。曾不能與西歐諸國爲伍。彼官僚政治派之冥頑不靈。以擁護專制政治爲終生之天職者。其所言論固無足聽。而不知社會趨勢人心向背之政治家。其言論非特無以自存。且適以表其不諳時務。貽笑後生而已。波氏之論卽此類也。

夫以現世文明諸國之代議政治。爲不合眞理之虛僞制度。或且視爲無理之流行物者。蓋知其弊而不知其利。乃毛舉細微。肆其掊擊。必撲滅之而後快。此實腐儒之見。而亦無政學智識之僞政治家耳。蓋宇宙之現象。非偶然而發現。而必有其所由。若不揣其本。執其偏。而概其全。旣失其議論之根據。而欲其判斷之眞確。安可得耶。是故論一事物。而欲知其合理與否。或預決其將來之盛衰休戚。其研究方法雖複雜。而不止一端。要必本於宇宙之法。則凡宇宙間之森羅萬象。無不受此一定法。則之支配者。非先明此法。則不能解釋事物發生及消滅之理。由此必然之勢也。惟研究宇宙之法。則者乃哲學家之任務。非法政學者所能及。此故余今研究代議政治之合理與否。非深溯宇宙之根源。以探究其法。則也不過藉專門家之所研究者。以證吾論據焉耳。若必好高騖遠。窮玄探奧。強所難能。則亦徒費韶光。無裨學業。蓋非學者所宜出此也。

據近世哲學家言。凡宇宙間發生之現象。無不由於力之作用力也者。宇宙之根源也。宇宙爲力。

所表現之一大物體。而其間所含諸物體。又各有其所謂力者。存凡諸物體。決非孤立。必與其他物體相接。觸由接觸而衝突。由衝突而競爭。遂有強存弱亡之結果。是爲萬物變化之法。則大而地球之運轉。小而山川草木之變化。悉爲此法。則所支配。或稱爲優勝劣敗。適者生存之法。則蓋其綱紀。天地支配萬物。自飛鳥走獸。以及人類之生死。無不適用此法。則焉且此不特有形之物。爲然。卽無形之物。亦復如是。故上自國家之盛衰興亡。以及社會或政治之制度。其生存消滅之原因。無不受此自然法則之支配。卽吾書所論之代議政治。其所以撲滅專制政治。而爲現世文明諸國所採用者。蓋亦適用此法。則耳徵之下。所論列而有以知其然矣。

吾今區別古今世界各國之政體。厥有三種。甲以一人董率政治社會者。乙以數人董率政治社會者。丙以多數人董率政治社會者是也。其以一人董率政治社會者。溯其發達之順序。自社會原始時代。而有家長政治。漸進而爲族長政治。爲酋長政治。更進而爲君主政治。而此君主政治者。復依社會之情勢。或變而爲少數政治。更變而爲多數政治焉。希臘人亞里士脫稱甲項爲君主政體。乙項爲貴族政體。丙項爲共和政體。迄今論政之家。多承其說。而無不揭此區別者。然至近世而貴族政體。旣絕跡於世界。君主政體。則又分爲絕對及限制二種。絕對之君主政體。僅爲未開化國所採用。現世文明諸國。殆無不採用限制之君主政體。或共和政體者。絕對之君主政

體。卽獨裁君主政體或專制君主政體之別稱。有限制之君主政體。卽所謂立憲君主政體也。昔當希臘羅馬時代。代議政體之觀念。尙未發生。故人民之選舉代表。參與國政者。非當時之人所能見及。卽在共和時代。固有所謂人民會議者。然亦人民直接之集合。而非代表者之集合。此古今共和政體相異之要點也。若近世諸國之共和政體。無不採用人民代表制度。其以人民代表爲集合團體。使參與國政者。實發源於漂泊日耳曼森林中之條頓民族。當五世紀頃。條頓族有征服不列顛而移住之者。並以其固有之粗野制度。移植而發育之。卒爲近世代議政治之元祖。夫現世歐美諸國之文明制度。類皆昉自希臘。若深加研究。必追溯往昔希臘羅馬之制度。卽政治一科。亦復如是以法律言之。則羅馬法爲近世諸國現行法律之根源。惟代議政治。則與此迥異。蓋爲條頓民族特生之產物。而與拉丁民族無所關係。此則讀吾書者所當牢記而不忘也。是故通古。今世界各國之政體。厥有三種。至近世而貴族政體。已經消滅。復創代議政治（一名立憲政治）之制度。故政體區別之標準。亦與古代迥異。蓋現世諸國之政體。厥惟二種。一曰君主政體。二曰共和政體。君主政體。復別爲專制君主政體與立憲君主政體。或又區別政體爲專制政體與立憲政體二種。更分立憲政體爲君主政體與共和政體。惟此等政體。果如何而分布於世界耶。此又吾人所當注意者也。現今歐洲行專制政體者。僅有土耳其。且土國亦曾創立憲

而未能實行者。法蘭西及瑞士爲共和政體。英吉利德意志奧大利匈牙利意大利西班牙比利時和蘭葡萄牙以及其他諸小國。均爲立憲君主政體。其在美洲。則南北美中獨立之國。凡十七。悉爲共和政體。亞洲除中國外。其行立憲君主政體者。僅一日本。此外如朝鮮暹羅波斯以及其他諸國。皆爲專制君主政體。亞非利加洲之諸獨立國。則非共和政體。卽專制君主政體也。由是而言。現世諸國之政體。除少數之專制政治而外。大抵皆採用立憲政治者也。吾固得而概言之曰。立憲政治。行於白色人種之間。專制政治。則行於黃種及其他人種之間。立憲政治。行於文明諸國。專制政治。則行於非文明國。此言雖未盡詳實。而以大較言之。固如是耳。然此專制及立憲政體。果何爲而分布若此耶。是亦吾人所當論究者也。

夫國家果以何種政治最爲適當耶。又以如何之政治爲能適應於國情耶。此當別爲考究。蓋最適當之政治者。卽最能增進國民福之政治。固已。然國家政治。恆不能有善而無惡。此何故耶。釋此問題者。必追溯政治之原理而後可。夫政治之關係。一言蔽之。卽治者與被治者之關係。蓋所謂政治者。卽治者董率被治者。而被治者服從治者是也。以法律言之。則政治不過爲權力及服從之關係。治者爲權力之主體。被治者則權力之目的物也。然此關係果何由而發生耶。易言以明之。何故而治者獨攬權勢。被治者則受其董率耶。揆厥所由。實在權力之優劣。夫以強役弱。

者不獨政治社會或人類社會爲然。自禽獸蟲魚以及其他生物。凡宇宙間之森羅萬象。無不適用此法。則者是故政治之根源在權力。而權力之根源在強力。欲知其國之政治必先察其強力所在之地焉。蓋強力之所在即權力之所在。有強力者即爲有權力之人。而政治社會既爲權力者之自由意思所操縱。則其政治亦未必有善而無惡。蓋有擅用權勢而橫虐政者。此亦較然易明也。

更進而論之。夫強力之爲物。非偶然而發生也。蓋必有所因。其因維何。亦曰國民之心意而已。夫以國民之心意爲強力之根源。則強力爲國民心意之集合體。其不源於國民之心意者。其強力乃虛而不實。雖能逞威於一時。而爲道不足以持久。惟此國民心意之現而爲政治社會之強力者。又依社會文化之程度。而大有差異。當隆古之初。人智蒙昧。尙無政治之能力。固不能以之爲強力之根源。斯時政治社會常爲少數。有政治智識者所操縱。迨社會進化。政治發達。國民有選擇及維持政治制度之能力。而國民之心意遂發爲強力。必達其目的而後已。自往古以來。世界諸國政體之興廢存亡。以及其他政治社會之變遷。均可以此理釋之。如吾書所論之代議政治。其所以繼專制政治而爲現世文明諸國之制度者。亦此例也。

夫現世文明諸國所以漸除專制政治而採用代議政治者。其理由有二。卽一爲理論上之理由。

他爲實際上之理由是也。以理論言。代議政治之說曰。凡諸權力皆發源於吾民。以民庶之心意爲施政之大本。此最適應於自然之法則也。蓋國家爲吾民之集合體。吾民爲國家一分子。國家之利害。卽吾民之利害。吾民之參預國政。實不啻爲一己謀利害。此爲保全吾民生存所必要之行動。而亦人類自然之權利也。夫造物既以生命授之吾民。苟不與以保護之權利。無乃與自然之法則相刺謬耶。且此既無特別之理由。以證明之。又安能爲如是之判斷耶。惟權利與能力。常互爲正比。能力之優劣。卽權力範圍之廣狹。殊焉。吾徵之人類之政治權利。而有以知此理法之不謬矣。當遂古之時。人智蒙昧。無足論已。卽徵之現世。少數專制政治之國。君主總攬萬幾。庶民不得參預國政。是君主既剝奪國民之生存要件。而國民遂無完全之生存權。惟因此而謂專制政治有背於自然之法則者。則大誤也。蓋所謂自然之法則者。凡無能力者。均不與以權利。無政治之能力者。卽不能有政治之權利。是故國民無運用代議政治之能力。其僅能棲息於專制政治之下者。亦自然之法則也。若反是而國民之政治智識。既稱發達。國民爲國家之分子。國家之利害。卽國民之利害。國民欲達其生存之目的。遂欲得此參預國政之權利。而行此權利之適當制度。則無有過於代議政治者。若更進而國民之能力。足以運用此種制度。則其心所欲得之代議政治。終必建設。雖欲防遏。而有所不能也。蓋無論何國。當其湔除專制而欲繼以代議政治也。

常不免有所紛爭。而當代議政治制勝之時。國民之能力。即發現而爲強力。觀此可知強力爲權力之基礎。而足以制勝其他一切之勢力矣。

今以理論言之。代議政治固有正確之根據。惟此理論以近世代議政治之發達。與學術之進化。爲學子研究而得者。考代議政治發生之史蹟。實非因此理論而創設者。蓋欲適應於實際而發生焉耳。其在太古。彼棲息日耳曼森林之條頓民族。其創設代議政治之理由。今亦無從深究。降及十三世紀之初。英國發布大憲章。而召集國會。迨十七世紀初葉。復發權利請願。終且有權利宣言之發布。爲爲近世代議政治之基礎。揆厥所由。皆以國民防遏專制之弊政故耳。非引據哲學而創設之也。夫國民既知君主專橫之政。不以國民福爲指歸。則其相與奮爭而欲限制君權者。固其所耳。而國民能力之強弱。亦於其奮爭之勝敗。覘之矣。然何故而專制政治爲弊政。代議政治又何由而爲善政耶。此又鄙人所欲討論之要點也。

專制政治之弊害有三。一曰專制政治。往往流爲虐政。二曰專制不能爲善良之政治。三曰專制必束縛國民思想及活動之能力。而阻滯國家之進化是也。何以言乎。專制政治。往往流爲虐政也。夫以君主一人爲權利之主體。凡諸權力皆君主之心意所自出。以一人之心意爲國家之心意。俾國民負荷絕對服從之義務者。此專制政治之精神也。然國家政務非一人所能措理。必設

各種政治機關。以行使之。而各機關之興廢。悉任君主之自由。凡官司百僚。亦惟出納王命。媚茲一人而已。故以理論或實際言之。君主之心意。普及全國。以權力之擁護。積中發外。而足以壓服一切。抵抗之力者。固自然之勢也。夫吾人之權力。有限而慾壑無窮。欲以有限之權力。而充其無窮之慾壑者。亦人世之恆情。况君主擁有無限之權力。則其慾壑之深廣。又安可得而推測耶。夫宗教道德。固隨人類以生存。而以節慾爲事者。然其効力。及於人類之本性。甚微於此。而欲求其滅殺人類之慾望。又安可得耶。且專制政治之主權者。恆利用多數國民。崇奉系統之心意。憑遺傳之効力。以踐帝位。固不欲爲宗教及道德所束縛耶。是故專制君主。苟非聰明卓絕之材。必有本其人類之劣性。以充塞一己之慾望。而橫施虐政者。此又徵之古今東西之歷史。而有以知其不謬也。

何以言乎專制不能爲善良之政治也。夫專制君主之暴虐無道者。姑不置論。卽當明君御宇之秋。君權過重。則庶政無改善之望。羣治無演進之機。而近世論政之家。尙謂苟得明君治世。則專制爲最良之政治者。當五十年前。英國政治哲學家穆勒約翰。既著論以發其謬矣。信如論者所云。則專制權力。爲明主所掌握。必能措理庶政。俾邪慝不作。而治具畢張。卽君主以獨裁之權力。而能網羅俊傑。修明法度。俾行政司法。整備廉明。且按切國情。以蠲減租稅焉。余姑贊同是說。置

而不辯。惟此非僅有明君而能臻此也。非有聰明卓絕之君主。不可得而實行之也。蓋其君主必周知國內一切行政機關之行動。且按其行動範圍之所及。而爲嚴密之監察。否則君主必鑑別國民之賢愚。慎選賢能。而授以監察之職。更選賢良方正。俾服公務。以受其監察焉。而後可。然此非常之業。非明君所能舉此。藉曰能之。則下所論列之弊害。又將何道以處之耶。

何以言乎專制政治必束縛國民之思想行動。而阻滯國家之進化也。假令專制之國。擁戴英明之主。則其國中情狀。乃上有英明出衆之君主。而下有渙散被動之國民。蓋國民棲息於專制政治之下者。常處於被動之地位。其利害爲一己或公衆之所繫者。曾不能發表論議。以商榷其是非得失。而國民之利害。均懸於一人之心意。其阻害國民思想行動之發達者。又何待言。凡吾人之思想行動。必其可以適應於事實。且得實際應用之效果。而後可以發達。今國民關於政治之言論及行爲之自由。往往爲專制政治所束縛。卽有英斷之君主。雖不束縛言論。而所言之不能適用於事實。則亦仍無發達之望耳。專制國民研究政治之學理。而不能適用於事實者。固無所用其束縛。然欲陶養不適實用之智識。非有研究哲理之嗜好者。不樂爲也。又專制國民。固非無思想之能力。惟其與政治無密切之關係。故爲人類所必需之智識。而與政體無關者。固亦無害其發達。卽少數國民之爲官吏者。雖亦培養政治思想之能力。以期實際之應用。然其國民與政

治無關。且亦無所聞見。使彼輩而稍有政治智識。則亦局外者之一知半解。譬猶未嘗運用機具之人。其與機械專門之學識。固大相差異也。且專制之國。其束縛國民之思想。不僅政治智識而已。卽國民之道義。亦然。凡人類之行爲。苟有他人加以不當之限制。必深抱惡感。而不樂盡以待人之道。此人世之常情也。卽以家族而論。家主對於家人之行爲。苟加以不當之限制。並不容其論議家務。則其愛家之意。念必薄弱。而難以親厚。家族如此。國家亦然。國家苟不以參預國政之權。授與吾民。則吾民對於國家。必無道義之可言。而國家之盛衰休戚。亦視同秦越。而漠不相關矣。由是而言。專制政治之束縛言論。實於國民愛國之意。念所關甚鉅。今世朝鮮人等所以缺乏愛國之心者。雖其本性若是。要亦政治之影響。有以使然也。抑吾聞政治格言曰。專制國之愛國者。僅君主一人耳。此實鞭辟近裏之言矣。且此不特暴君之世爲然。卽在英明之主。亦罔不如是耳。

更詳言之。所謂善良之專制政治者。亦曰君主慎選賢能。俾咸率職。官吏無專橫之政。而以國民之共同利害爲指歸。國民無犯上之舉。惟視官吏之法令。文告爲轉移。是以國民喪失參政之能力。悉以國政任諸政府。而無稍措意於其間。國運之盛衰休戚。惟委之天命。之當然而忍受之耳。故國中一二好學深思之士。往往肆其橫議。以求心意之快樂。而普通國民之心意。則惟貨利是