

飲沐室合集

梁啟超著

4

文集 27

37

飲冰室合集

中華書局

飲冰室文集之二十七

責任內閣釋義

比奉明詔。以宣統五年召集國會。而先之以責任內閣。自今以往。立憲政治之重要機關。殆將略具。今所求者。則如何而使名實克相副而已。國會之事。吾既別爲制度私議。有所論列。若乃責任內閣者。其直接關係於國利民福。尤巨且切。而國中多數人士。或習聞其名。未稽其實。萬一虎皮陳馬。以驚易難。將益非所以奉承聖指而慰天下之望。吾故撰爲茲篇。以釋其義。至其與責任內閣相麗之諸事。將更以次論焉。

第一章 釋內閣名義

內閣之名。采自日本也。而日本實又采自我。日本所謂內閣。本以譯英文之 Cabinet。英國喀賓尼特之性質。非惟與吾國現在之內閣有別。卽與明代及順治康熙之間之內閣。亦大有別。夫現在之內閣。不過循例題奏。毫無職權。不必論矣。卽明代及國初之內閣。亦不過出納王命。王之喉舌。與今之軍機處相等。而與英之喀賓尼特絕相異。英之喀賓尼特。實頗有類於我秦漢間之丞相府。漢書百官公卿表云。丞相掌丞天子。助理萬幾。無所不統。天子之待丞相。御座爲起。在輿爲下。未嘗不尊禮嚴憚之。而丞相亦得獨立行其職權。有所建樹。及孝武設尙書令。丞相漸擁虛號。光武益廢相不置。萬幾悉歸台閣。論史者以是爲我國政治之一大變局。此無他故。蓋丞相者。國家之公人。而台閣者。天子之私人。其性質絕相異也。明洪武初。本置丞相。未幾廢之。設內閣。置學士若干人。內閣之名昉於此。其設置內閣之意。亦與漢孝武光武同。皆廢國家公人之機關。而置天子私人之機關也。英國之

喀賓尼特。本國家公機關也。而日人以洪武間所設私機關之名名之。則譯者之陋也。故吾平昔持論。謂宜勿襲日人之陋。以免名實混淆之病。正名為政府最善但今者此名既通行全國。且明見諸諭旨。則又敢更立異。今惟就其名以正其義而已。

（附言）今世立憲國之內閣制度。率皆取法英國。故欲知內閣之真意義。必當於英制沿革求之。而英國內閣。最初本建之以爲天子私人機關。其後乃於無意中漸變爲國家公人機關。卽以今日論。實際上雖純屬國家公人機關。名義上仍爲天子私人機關。此實最有興味之史談也。英國當那曼王朝維廉第一初創業時。一〇六六年本有所謂「大議會」者。The great council。由國中閥族組織而成。每三年開會一次。實爲一國政權所從出。蓋英本貴族政治之國。固宜爾也。乃未幾而有所謂「常任顧問院」者。The permanent council。發生。則由大議會之議員中。而君主特自選其所親信者。置諸左右。以備閉會時之顧問也。而大會議之職權。乃漸移於茲院矣。及亨利第六時。一四二二年又自常任顧問院議員中。更選其所親信者若干人。以建所謂「樞密院」者。The privy council。自茲以往。權又趨於樞密院。蓋直至今日。凡英國之發號施令。尙一切以樞密院之名行之也。然前此常任顧問院之院員。必自大議會員中選出。卽初設樞密院時。其院員亦仍必自常任顧問院員中選出。其後逐漸遷移。而樞密院員。乃至隨一君主所好惡以爲任免。君權之盛。過其舊矣。逮查理第二時。一六七九年以樞密院員數太多也。又以其人率皆先朝耆宿有譽望者。任意黜陟。於事不順也。乃復就樞密院員中。更拔其少數人。使專任各部之行政。時稱之曰小樞密院。亦稱曰樞密院內部之委員會。卽今之內閣也。The cabinet。由此言之。內閣之前身。卽樞密院。樞密

院之前身。即常任顧問院。常任顧問院之前身。即大議會。其範圍則愈縮愈小。其權力則愈積愈重。而推其所以蛻變之故。皆由君主疏遠其所嚴憚者。而昵近其所私愛者。此如我國漢迄唐宋。政權由三公而移於尚書。移於中書。移於門下。移於樞密院。明迄本朝。政權由丞相而移於內閣。移於內三院。移於南書房。移於軍機處。其動機固酷相似也。

雖然。至維廉第三時。

康熙廿八年

而有一新例起焉。蓋前此英王日思置其私人以壟斷一國之行政機關。

本爲英民所不喜。輿論囂囂。指爲違憲者屢矣。後此國會權力日張。英王施政。動見齟齬。維廉憂之。乃就國會中占優勢之政黨。擢其首領。使居內閣。維廉之意。蓋欲引民黨驍將。使爲王室代表。因得以操縱國會。毋使爲己敵。其廣置私人之意。亦與前朝無異也。然無端而養成政黨內閣之美習。卒使英國憲政。鞏固不搖。以迄今日。此則非惟英王所不及料。抑亦英民所不及料也。特來爾者。彼都之宿學也。其所著英國中央政治論。述英國內閣之沿革及其現今之地位。頗詳盡。今摘譯以供參考。

(一)最初之內閣。不過一種無規則之小會議。國王就樞密院中人。隨意選任以備顧問。彼閣員之有所忠告於國王也。不過自布其私而非以公式行之。又非經樞密院之承諾。則一事不能執行。且其時並內閣之名亦不著於世。人但知國王在樞密院中。特有所私愛之一小團體而已。此查理士第一時內閣之實狀也。

(二)至第二期。內閣之名稱雖立。然其對於他機關之位置。尙未爲一般所公認。蓋當時仍以樞密院爲唯一之有力諮詢機關。內閣惟陰於樞密院之下。樞密院法律上之實權。漸移於內閣而已。此查理士第

二時之情形也。

(二)內閣發達之第三期。實在維廉第三時。於是內閣始純然代表一國中最有勢力之政黨。蓋前此內閣雖未嘗不以黨人廁其間。然所謂近世的內閣之地位。實自維廉第三時而始得覩也。自茲以往。內閣雖仍未成爲憲法上之機關。然語其實。則固已爲國中唯一之最高議政府最高之行政機關矣。但當時猶不免爲他機關所嫉妒。後此使內閣大臣必列席於國會以舉責任之實。此則積漸而成。非一朝夕之功也。

(四)現今之內閣。其特色有五。(1)內閣員必須以國會議員組織之。(2)內閣員必須以右院多數黨之黨員充之。(3)閣員合議以施行政策。(4)負聯帶責任以行政。遭國會詰責。則總員相率辭職。以舉責任之實。(5)推一人爲總理大臣。閣員皆服從之。此十八世紀末年以來關於組織內閣之慣例。至今爲憲法上之定說。率而不變者也。

由此言之。則英國內閣。本君主所建之以爲私人機關。其累代蛻變之迹。與吾國歷朝政治機關之嬗代。殆同循一軌。此無他故。當立憲政治思想未確立以前。政無大小。君主應全負其責任。非特置其所親昵之人於左右。不能圖施政之敏速。舊機關之人物。常不免爲資望文網所拘。時主不能率其意以易置。故經若干年。恆有一新機關與之代興。實非得已也。曾胡諸公於額設官缺外。喜置各種局所以潛奪其權。卽是此意。而英國內閣。本純爲君主私人機關。及今乃忽變爲國家公人機關。君主絕對的不能以此職私其所親愛。其名稱雖與昔同。而精神乃適相反者。此則民權發育之結果。大勢所趨。非人力所能強致。亦非人力所能強遏也。

治國聞者觀政於英。則臺臺乎其最有味矣。夫今世諸國中。內閣權力之重。則未有逮英者也。抑諸國之內閣制度。又未有不以英爲師者也。雖然。今世諸立憲國之內閣。莫不認爲憲法上一最要之機關。如法國現行憲法第三條第六條。德國憲法第十七條。日本憲法第五十五條等。其他不必盡舉。獨英國則絕無明文。就形式上言之。則英國今日施政之府。仍樞密院也。非內閣也。法律現象不能左右政治現象。而政治現象常能左右法律現象。此其顯證矣。牛津大學教授譚西氏。著名之碩學也。其言曰。『內閣二字。吾儕無日不以懸諸齒頰。雖然。合全國之法學大家。竟無一人能爲此團體下一定義者。』夫彼都鉅子。且爲斯言。而況於異邦之後學乎。吾故略述其沿革。使我國人知此制度之所由來。而乃得斟酌國情以圖損益云爾。

夫名稱固無關宏旨也。若夫其義。則爲觀念之所繫。非講明之。則生心害政。且將不免。故吾先以賅簡之語。道其崖略。其詳則見下方諸章。

內閣云者。非指內閣衙門所管政務之範圍而已。各國通例。亦往往將不便隸屬於諸部之政務。編歸內閣所管。如日本內閣所管有法制局。勳局。印務局。鐵道院。拓植院等是也。行政法上所謂內閣者。指此。然內閣重要之性質。顧不在是。所重者在政治上之性質也。政治上所謂內閣。不能求之於具體的。而祇能求之於抽象的。蓋內閣閣員。以一身而兼有爲國務大臣與爲各部行政長官之兩種資格。當其以國務大臣之資格相集而爲一無形之團體。即內閣也。故內閣之爲物。指各大臣之個人以當之。固不可也。指內閣及各部之官廳以當之。亦不可也。官廳之意義。本已爲抽象的。內閣則又於抽象中更抽象也。即謂各大臣或各官廳相加而成。仍未可也。彼蓋爲統一而分化之一體。存乎各大臣與各官廳之中。而又立乎各大臣與各官廳之上。明乎此義。而取次章所論地位職權等證之。則庶幾可得其概矣。

(附言)我國人於國家機關之一觀念，已不甚明瞭。以機關本為抽象的觀念也。況內閣之一機關，尤為抽象中之抽象乎。今驟語人以內閣為統一分化之一體，聞者將茫然不知所措。此無他故，蓋我國向為專制政體，政治上之統一，惟存於君主之本身，於君主之下而別有統一機關，吾國多數人所苦難索解也。然既以君主為統一機關，而於其下雜置多數之機關，以分掌各部分之行政，君主與各部為上級機關與下級機關之關係，則又非以一機關而分化者矣。內閣之為物，總理大臣與各部大臣，立於同等之地位，各有所職，而其中自有統一者存。求諸我國前古制度，未有一焉能與膺合者也。今者新內閣行將取軍機大臣與各部尚書相加，數學上之加法而命以此名，夫雜排多數之絲縷不能指為帛，雜堆多數之瓦石不能指為室，以其非組織體也，非組織體之內閣，又可以冒內閣之名乎哉。

第二章 論內閣之組織

近世各國內閣之組織，其內部節目固不能從同，然有兩原則為萬國所共遵者焉。

(其一)以內閣為行政之府故，恆必以各部行政長官組織之。各國內閣皆取法英國，而英國內閣為樞密院之化身，既如前述，樞密院之初建，凡百政務由院總領，初無分司。至愛德華第六時，一五五三年明嘉靖三十二年始分院為五部，每部置委員會，此即今日行政各部之濫觴也。后安時，一五五六年病王室與樞密閣隔，乃由后自派祕書官五人入院，其後遂為各部之委員長，此即今日各部大臣之濫觴也。夫內閣為一國政令所從出，必籌畫之人，同時即為執行之人，然後事無扞格而責有所歸，故各國通例必以各部行政長官組織內閣，其閣臣不領部

者雖間有之然亦希矣。

(附言)我國漢制丞相府中有諸曹掾然分爲佐屬不能自違於上與今世各國內閣之諸大臣與總揆同僚者異矣自東漢以降權歸尙書分設諸曹分位略等置尙書五人其一人爲僕射他則分領魏晉六朝隋唐謂之八座吏禮刑兵戶工六部益以令及僕射謂之八座而各部尙書率皆有同平章事參知政事等職實攝相事文獻通考云開元以前諸司之官兼知政事者實以一職而兼有國務大臣與行政長官之兩資格與今世各國通制午前議政於朝堂午後理務於本司最相近矣中間晉宋齊梁權移於中書省復移於門下而中書省之監令門下省之侍中皆無專掌執政不躬親政務自茲始矣宋制平章參政樞使職皆宰相而並不有專司元明亦然治政與行政之乖離自爾益甚本朝大學士名雖宰相實權不屬無關重輕雍正以還事歸軍機而軍機大臣爲差不爲官恆以各部尙書充之其大學士入直者亦什九管部政治與行政稍獲調和其制較美於宋明惟各部之長不能盡列樞府偏畸爲病耳及丁未改官制有持不許兼官之論者於是軍機大臣一職始盡然與各部分離揆諸祖制既多乖按諸學理又無取此則當日改制者之陋也今世立憲國之閣臣以一身而兼國務大臣與行政丁未新官制於京外各大小官之兼攝多差者一長官之兩資格此自其職務之性質使然非兼官也不能盡革而惟使軍機大臣爲獨立官何取焉

(其二)以內閣爲政治之府故故恆采合議制度置總理大臣一人以爲之長而閣僚悉由總理大臣延攬汲引夫內閣者由各大臣以其爲國務大臣之資格相集而爲統一分化之一團體吾既言之矣夫行政機關之組織常以獨裁制度爲善署中置一長官而其下僚屬惟受其指揮謂之獨裁制行政機關而內閣獨采合議制者以內閣本爲政治機關與普通之行政機關有異而各大臣皆有輔弼君主經綸國務之責任其地位無所

高下也。然聚多數地位相等之人於一堂，而無所以統一之，則政且禁而不可理。故總理尙焉？總理若何而能統一其僚？則非由彼自延攬同主義同政見之人以組織之，不可得也。然則內閣之必須由總理組織，實事勢之不可避者矣。

（附言）漢初之制，九卿受成於丞相，固大能收統一之效。然一人獨斷，常不免偏蔽以貽誤，且各行政長官既有所受成，其責任自有所諉卸。唐制尙書八座，位望略等，固可以各舉其職，而其各曹之長，非與令僕同其進退，故無所得統一。若今制軍機大臣與各尙侍，位階既不能相臨，任務又互不相屬，則兩失之矣。據此兩原則，則我國將來內閣之組織，有應商榷之問題四焉。

問題一 副總理大臣與各部之副大臣，果當設置乎？

頗聞今議閣制，有於總理大臣外復置副總理一人或二人之說。此義果何取乎？求諸各國成例，當組織內閣時，添入不管部務者，二人以爲閣員，雖未始無之。蓋閣員本兼有國務大臣與爲行政長官之兩資，然亦僅矣。其偶出於此，必有別故。今我國則政治上有何所不得已耶？夫總理大臣往往不兼部務，然必設之者，以非此無所統一也。若美國之制，則無總理大臣，且其在內閣本衙門，亦尙有行政上專責，固非高而無位焉矣。今復設副以爲之丞，則何取焉？其人既可以爲副，則曷爲而不畀以一部之事權，而令其坐嘯畫諾，徒糜重糈，比於綴旒也？故副總理之決不當設置，無可疑者。至於各部設副大臣之失當，則吾於評新官制之副大臣既言之矣。

問題二 總理大臣尙當管部乎？

總理大臣本爲統一內閣之樞軸。不親庶務。義亦有然。顧吾猶設此疑問者。則以我國今日若欲樹立一有力之內閣。則以總理管一要部。其事較順。若此義不謬。則其應管之部有二。

(一)度支部。度支部大臣之地位。本視他部略有不同。以其掌一國財政計畫。而財政計畫即政策之中堅也。故學者論度支大臣之人物資格。謂於種種美德之外。仍須具有威望。乃足以鎮服其僚。故英國例以首相兼度支總裁。他國時亦效之。日本現內閣首相桂太郎即兼大藏大臣我國財政各部各省紛紛攘奪。紊亂殆不可收拾。由總理大臣任此以重其事。亦一道也。

(二)民政部。我國督撫之權。久已積重難返。若欲舉中央集權之實。則以總理大臣領民政部而使受其成。是亦一道。但此事非今所宜及。懸之以待將來耳。

問題三 閣員非由總理大臣汲引。則內閣可得成立乎。

就各國共通之法理言之。任免大臣。其權全在君主。不容有所假手也。然事實上則恆由總理大臣獨受組織內閣之大命。組織既成。乃奏請親任。蓋非是無以收統一之效者也。今者新內閣行將成立矣。頗聞即以現在軍機及各部尙書之舊。易其名號而已。在當道者本無改革之誠心。其爲此敷衍。固不足怪。然此必等於無內閣而已。夫吾固言之矣。雜排絲縷不能謂之帛。雜堆瓦石不能謂之屋也。吾以爲今茲內閣。雖難望得人。然爲養成善良習慣起見。則當組織新內閣時。各部大臣宜悉辭職。以待後命。雖轉瞬仍就新職。茲舉亦足以示後也。

問題四 各省督撫。果宜列於內閣乎。

我國行省制度爲萬國所無。督撫權限問題。政論家苦難解決。昔日本博士有賀長雄。嘗語我考察憲政大臣。謂常以督撫列於內閣。其論新奇可喜。國中人士。頗有祖述之者。雖然。所貴乎內閣制度者。謂其能於分化之中。保統一而已。統一之方。其（一）則緣全體閣員。皆由總理大臣延攬組織。其（二）則由常開閣議。交換意見。閣員皆有交讓精神。以避衝突。今督撫既非由總理延攬。且相去遼遠。無從參列閣議。擁此虛名。於事何裨。況既爲閣員。例應負連帶責任。內閣一交迭。而全國地方政局。悉數動搖。又豈國家之福。故此論雖奇。亦適足資談柄而已。

（附）內閣果對於誰而負責任乎

吾草責任內閣釋義一文。方成二章。屬有台灣之游。憂然中止。未幾而閣制遂發表。大不鑒國人之望。內地各報。所以糾其謬者亦既多矣。夫有治人。無治法。今以彼哉彼哉。尸內閣之位。內閣復有何可語。故在今日。而徒論閣制。當若何組織。實無價值之閑言語耳。吾念此感憤。幾欲將前論閣筆也。雖然。我國民既已辛勞。孟晉。欲進吾國於立憲政體。且舍此一著。亦更無起衰救敝之途。然則相與講明立憲主義之真精神。亦安可以已。吾之賡續以成此文。抑亦無用之用也。前列章目。頗有病其類於著書體裁。入諸報紙。不免使讀者望洋而歎。乃散其結構。擇問題之尤要者先論之。乃次及其他。讀者合諸篇以觀其會通。則亦猶前志也。偶讀憲政編查館奏議。覺其言大有足獎人聽者。不得不一辨。故先爲此篇。實原文之一節也。辛亥四月著者識

憲政編查館會奏遵擬內閣官制摺云。『查各立憲國內閣之設。在負國務之責任。而對於何者應負責任。各國立法。又復不同。恭繹欽定憲法大綱。統治之權。屬諸君上。則內閣官制。自以參仿日德兩國爲合宜。日本憲法。各大臣輔弼天皇任其責。以國務大臣責任。關於輔弼之任務而生。故對於君主負責任。而國務大臣任免黜陟。君主皆得自由。與英法之注重議院者不同。與德意志宰相對於其君負責任。非對於議會負責任者。則相類。我國已確定爲君主立憲政體。則國務大臣責任所負。自當用對於君上主義。任免進退。皆在朝廷。方符君主立憲宗旨。議院有彈劾之權。而不得干黜陟之柄。』此其言。將法理論與政治論併爲一談。支離滅裂。不可究詰。卽以文理論。亦前後不相銜接。絕似頑鈍學童之學作搭截題之八股文者。不暇深論。但取其文中「對於何者應負責任」一語。疏通證明之。

國務大臣果對於誰而負責任乎。此在稍治國法學。稍明國家性質者視之。實不成問題。蓋茲義可一言而決曰。對於國家負責任而已。曲學阿世之徒。無端造爲對君主負責任之說。其陋固不值一笑。而矯之者則曰。是對於議院而負責任也。按諸法理。則其不完亦正相等。所謂楚固失而齊亦未爲得。是故予曲學之輩。以口實。而詭辯無已時也。我國多數人於國家性質。所見未瑩。故此種誤解。得而中之。今不避複沓。先簡單論述國家性質。以爲論據焉。

國家者。法人也。若君主。若內閣。及其他行政官署。若議會。若法院。皆其機關也。我國人於法人與機關之意義多資政院演說。自稱爲法人。最近某某等報之論說。亦稱內閣爲法人。窺其意。殆指凡奉公職者。皆爲法人。歟。雖然。此可謂之公人。不謂之法人也。公人者。對私人言之也。法人者。對自然人之言也。自然人之言。亦有其機關。自然人之機關。則眼耳舌鼻身意等是也。法人之機關。則公司之總理。監督等。國家之政府。議會等。皆是也。今指軍機大臣及內

門爲法人是無異指眼耳等爲人也。得乎是故新名詞不凡「人格者」莫不各有其目的。有目的故有意思。可妄用科學上之術語。尤當謹諸因有所感觸附論之。如右凡「人格者」莫不各有其意思行爲。莫不假途於其機關以表現。以決定之。有行爲以成就之。人之資格者一亦法學上一術語也。謂凡有其意思行爲。莫不假途於其機關以表現。然自然人者。有形體可指者也。其機關即眼耳等皆附着於其體中者也。故眼耳鼻舌等之運動。非別自有其目的。而惟以本人之目的爲目的。稍明事理者皆能知之。法人之國家。則無形體可指者也。常假自然人以爲其機關。故淺識者流。常誤認機關政府議之意思行爲。爲屬於運用此機關之自然人。君主大臣之意思行爲。而不知非也。運用國家機關之自然人。當其立於機關之地位也。則不容自有其目的。而惟以國家之目的爲目的。是故君主也。政府也。議會也。雖其所司之職務各有不同。至其爲國家機關則一也。各機關同時對於國家而負責任。非甲機關對乙機關而負責任。譬猶心臟耳目手足。並爲人身之一體。而各率其職。非耳目對於心臟而有應盡之職。非手足對於耳目而有應盡之職也。準此以談。則謂政府對於君主而負責任。固不可。謂政府對於議會而負責任。亦安見其可。

夫謂大臣對於君主而負責任。此其義在專制政體之國誠無以易。若以之解釋立憲政體之責任內閣。此惟日本陋儒之謬言耳。歐美無有也。若美國之采絕對的三權分立主義。不負責任內閣制者。又當別論。日本陋儒認國家爲一物。而不認之爲一人。質言之。則彼蓋視國家如一什器然。而謂此器即屬於君主之私產也。世界學者皆謂國家爲統治權之主體。而日權利之主體皆人也。日本陋儒則指爲無人格而謂爲被統治之死物也。彼亦明知此說之不能通也。乃爲之詞曰。能統治之人也。日本陋儒則指爲無人格而謂爲被統治之死物也。彼亦明知此說之不能通也。乃爲之詞曰。「日本國體爲世界所無。故在他國。則應以國家爲人格。而以君主爲國家之機關。在吾日本。則應以君主爲人格。而以國家爲君主所統治之物也。」嘻甚矣其僨也。既命曰國家。則必凡國家共通之現象。悉已具備。然後能

錫以此名。所謂共通現象者。萬國之所同。而決非一國之所能獨外也。謂日本國家而與他國家異其性質。則必日本國非國家焉。然後可耳。夫謂國家而非有人格。謂國家而非統治權之主體。則以推諸一切法律現象。政治現象。將無一而可通。彼陋儒之說。自謂將以此尊其君主。而不知乃適以釀其國家。故彼中稍有識者。已抨擊此邪說不遺餘力。而舉國中亦殆無復更爲所惑者矣。顧不料我國之小人儒。乃復有撫此糞土之言。以恣其簧鼓者也。夫使國家而果爲君主私產。則君主固自應非國家機關。卽政府議會等。亦不過爲君主之機關。而非國家之機關。吾國古代稱王之喉舌稱臣作朕股肱耳目正指百執事皆爲君主機關者也則語責任內閣問題。其結論必歸宿於對君主負責任。固其所也。然此說究可通乎。如曰君主非國家機關。而國家爲君主所有也。則必君主得任意割裂國家。如人之析產。以授諸子焉。然後可。則必君主得任意舉全國以畀人。如人之以己物餽贈朋友焉。然後可。則必舊君殂落而一國家隨以亡。新君卽位而一國家隨以建焉。然後可。此非惟天下萬國無此事理。卽按諸吾中國古訓。其不相容亦明矣。故孔子曰。天生民而立之君。使司牧之。豈其使一人肆於民上。此以言乎君主實爲國家一機關。其義最著明者也。晏子曰。君人者。豈以陵民。社稷是主。臣君者。豈爲其口實。社稷是養。故君爲社稷死。則死之。爲社稷亡。則亡之。若爲己死而爲己亡。非其私暱。誰敢任之。此以言乎大臣惟對於國家而負責任。非對於君主而負責任。其義最著者也。若曰大臣惟當對於君主負責任乎。則凡君主之所欲行。大臣有將順而成遂之而已。脫有君主於此。如漢哀帝之欲禪位董賢。則若何而策加九錫。若何而勸進。若何而築壇壇授璽綬。正大臣之責任也。脫有君主於此。如石敬瑭之欲以燕雲十六州贈契丹。則若何而繪圖。若何而繕表。若何而遣使畫界。正大臣之責任也。脫有君主於此。若金海陵之嗜淫嗜殺。非此不歡。則若何而爲之物色妖冶。擄掠良家。若何而爲之張鉗網礪刀鋸。

陳鼎鏐正大臣之責任也。此非吾好爲詭激之言也。蓋盡責任云者。質言之。則忠於所職而已。既對於君主負責任。則無論君主命以何職。皆當忠之。賢主命以爲善之職。則務成其善。乃其責任。暴主命以爲惡之職。則務盈其惡。亦其責任。論理學上正當之結論。固應如是也。是故龍逢比干。則對於君主最不盡責之人也。蔡京秦檜劉瑾。魏忠賢。則對於君主最盡責任之人也。如曰大臣僅對於君主負責任。而可以爲治也。則必君主皆堯舜湯武焉。然後可也。夫使君主誠皆堯舜湯武。則專制豈不更有利於國。而何取乎立憲。所貴於立憲者。徒以堯舜湯武不能代有其人。故於君主之下。而別置一機關焉。使對於國家負政治上之責任。立憲國之所以示異於專制者。全在此耳。如曰大臣惟對於君主而負責任也。則是取立憲政體之原則。翻根柢以破壞之。而復返於專制。故曰。此陋儒之邪說也。

然則爲對於議會負責任乎。是又不然。凡兩「人格者」。以事相委托。則此對於彼之責任得以發生。此如某甲以其財產委某乙經理。則乙必對於甲而負責任。今議會亦機關耳。非人格也。國家非議會所有。國事非議會私事。故議會不能使政府對於己而負責任。亦猶君主不能使政府對於己而負責任也。是故謂政府對於君主負責任。則無以解於大臣之可以拒絕副署。謂政府對議會負責任。則無以解於大臣之可以奏請解散議會。製之。此兩說者。皆由誤認國家機關爲一獨立之人格。忘卻人格之主體惟在國家。忘卻機關之不能離人格而獨存。故無適而可也。夫國家之有議會。猶公司之有監查員也。監查員雖應糾察總理之責任。而總理非對於監查員負責任也。對於公司負責任而已。議會雖應糾察政府之責任。而政府非對於議會負責任也。對於國家負責任而已。

明乎此義，則知君主對議會之爭辯，實不成問題。然則正當之問題何在？亦曰當問以某機關糾察此責任而已。彼「自然人」之治一事也，苟其躬自治之，則是非得失，皆由一人躬負其責，無俟他人過問也。若委托他人爲代理，則躬自糾察其人之克盡責任與否，爲事亦至便也。國家則法人而非自然人也。國家雖自有意思，然非借自然人爲機關，則不能發表之。國家雖自有行爲，然非借自然人爲機關，則不能實現之。是故國家雖自有目的，然非借自然人爲機關，則不能貫徹之。彼自然人之爲國家機關者，固以意國家之意行國家之行，貫徹國家之目的，爲其責任者也。雖然，人類之德，非能生而粹美者也。國家既不能自意其意自行其行，自貫徹其目的，而悉舉以委諸機關，而司機關者又恆爲德非粹美之人類，苟其人意私意行私行，以反於國家之目的，則國家將如之何？古今中外之國家，其爲此問題所窘而待解決者，不知幾何世矣。嚆昔之國家，惟置一總攬機關，而會凡百機關皆隸屬其下，則君主專制政體是也。然創而不勝其敝，近一二百年來，以經驗之結果，而別創爲種種之法門。（其一）則以數機關分掌各行國家職務之一部，而不互相統攝。若美國瑞士等之共和立憲制是也。（其二）則以數機關並立，有執行政國家職務者，有監視之者，而別以一最高機關，不偏不倚，超然立乎其上的，則英德日等之君主立憲制是也。要之，所以異於他國者，專制國之機關，以惟一之系統而成立，立憲國之機關，則於此系統更有其獨立之別系統焉。別系統惟何？即議會是也。議會最要之功用，則在其能糾察政府之責任而已矣。夫糾察政府責任之權，原不必專界諸議會也。苟使有他機關可以行此權而收效更多於議會者，則國家固不憚界之。然無如其不可得也。將以托諸君主耶？臨之以尊嚴，而隨之以賞罰，宜若最宜矣。然以君主生深宮之中，堂上百里，階前萬里，其地位果能舉糾察政府之實耶？使其能之，則歷代大臣之欺罔專恣，史不絕書者，