

民國史料叢刊

66

張研 孫燕京 主編

政治・政權機構

改良國會制度議

國民會議實錄（選舉總事務所報告）

國民參政會

國民參政會文獻匯編

地方參政制度

 大象出版社



K258.06

3

(66)

民國史料叢刊 66

張研 孫燕京 主編
政治・政權機構

改良國會制度議

國民會議實錄（選舉總事務所報告）

國民參政會

國民參政會文獻匯編

地方參政制度



大象出版社

圖書在版編目 (CIP) 數據

民國史料叢刊／張研 孫燕京 主編

鄭州：大象出版社，2009.2

ISBN 978-7-5347-5439-5

I. 民… II. 張… III. 中國—近代史—史料—民國

IV. K258.06

中國版本圖書館CIP數據核字 (2009) 第022264號

民國史料叢刊

張研 孫燕京 主編

政治·政權機構

總策劃 耿相新

責任編輯 楊吉哲 王莉娜

封面設計 劉冬王

出版 大象出版社 (鄭州市經七路5號 郵政編碼 450002)

網址 www.daxiang.cn

發行 大象出版社總發行部 電話：0371-63863551

印刷 北京中憲拓方科技發展有限公司

版次 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

開本 890 × 1240 1/32

印張 16.25

總定價 180000.00元

若發現印、裝質量問題，影響閱讀，請與承印廠聯系調換。

印廠地址 北京經濟技術開發區運成街甲6號

郵政編碼 100176 電話 (010) 67889166

賓玉瓚著

改良國會制度議

改良國會制度議

賓玉瓚

前參議院根據臨時約法制定國會組織法。採用兩院制。規定民國議會。以參議院衆議院構成之。吾國國會遂依此法組織。於今年四月成立。雖然此兩院制。應否據爲確定。吾猶不能無疑。蓋國會之應有兩院與否。吾國國會之應採用兩院制與否。實今日最重要之問題。於此問題。不能得適當之解決。則與此相聯而起之種種問題。將必緣此益增困難。而終無圓滿解決之一日。惟欲解決此問題。不可不詳悉研究。且研究此問題。不可不具有左之觀念。

第一凡一種制度通行各國間者。其能完善與否。必以其歷史之有無障礙爲斷。緣此則先進國之制度。或因各種障礙情形。不能無所遷就。而後進國反以歷史之自然發達。掃除一切障礙。能使制度歸於完善者。往往有之。故後進國欲有所採用。不宜自蹈先進國歷史之所短。而必發揮己國歷史之所長。

第二凡一種制度能歷久存在者。必循世界進化之公例漸次改

革以卽於良而其改良要必乘有種種之機會緣此則先進國之制度經數十年或數百年之變遷始成今日之形式而後進國之變法反因時勢之不同一躍而卽駕乎其前者往往有之故後進國欲有所採用不宜拘守先進國當時變法之成例而必以應今日時勢之要求

本此觀念以研究此問題吾敢先下一判斷曰國會以一院爲宜其有兩院實不衷於法理乃由各國事實上特別關係所發生之一種制度而爲吾國絕對不應採用者請據各方面之理由次第以說明之

國會應否採用一院或兩院各學者聚訟紛如而徵之各國事實除希臘盧克森堡等數

小國外殆無不有上下兩院者

各國上院稱貴族院或參議院或元老院下院稱平民院或代議院或衆議院命名不同取義亦異文中通稱上院

下院從其便也

吾國之談政法者震於強大各國之悉行此制確守兩院之說不敢有所異同一

若立憲國之國會舍此別無成立之理由者不知國會之有兩院非法理上研究之結果乃緣各國歷史上之所不得已而產出者也欲知國會之

沿革必先徵諸英

一二一五年。英國諸貴族嫉其國王權力過大。謀有以制限之。

遂迫令其發布大憲章。而組織所謂巴力門者。以參與國事。此乃今日各國立憲政體之先河。而國會制度亦即濫觴於此。然則國會實起源於英。最初本僅一院。而爲貴族勢力之所獨占者也。厥後平民繼起。爭占政治上。一部分之勢力。每縣

每市各出二人加入議會。自此以降。平民勢力日益伸張。至一三三九年。遂別建一院。與舊院兩相對峙。前者謂之貴族院。後者謂之平民院。而國會之兩院制。以成。蓋貴族與平民混合爲一機關。既因利害之各別意見之不同。積久必至分裂。而國會之創設。實出於貴族之手。非出於平民之手。又不能屈貴族。而右平民。則其析國會爲兩院。一以貴族組織之一。以平民組織之。亦事勢之所不得已者。夫貴族之一階級。乃各國歷史上固有之物。而實與君主國體爲緣。故凡君主立憲諸國。國民權利雖以平等爲原則。要必有一二例外焉。貴族尤其顯然者耳。英國上院純以英蘭之世襲貴族。蘇格蘭愛爾蘭之選舉貴族。高等法院之任命貴族。及僧侶貴族組織而成。絕不參以其他分子。有完全代表貴族之性質。自餘君主立憲諸國。除德國外。各小邦之上院。雖

不必有一純粹之貴族院。殆無不以貴族爲其上院之中堅。此固出於模仿英制之所爲。抑亦各國歷史上遺傳之貴族勢力。剷除未盡。有以迫之不得不如此也。我國貴族勢力。自秦以來。幾經淘汰。馴至今日。則已一洗而空。無復絲毫形跡之存在。歐洲人民。流血百年。以爭法律上之權利平等。猶不能盡如其願者。我國則以歷史上之自然發達。剷除貴族之一階級。使全國國民。立於平等之地位。此最適宜於立憲政治。正可因而用之。以改良國會制度者也。夫國會兩院之由來。實因貴族平民兩不相容之故。各國以貴族勢力剷除未盡。不得已而爲之。我國貴族階級久已消滅。而猶沿用兩院。是自棄其歷史之所長。而摺撫他國不得已之事實。漫爲牽附。以相仿效。吾不知其何所取也。此兩院制不應採用之理由一也。

進而徵諸美與德。美與德之國會。其行兩院制。雖與英同。其所以行兩院制。則與英異。蓋美德兩國。皆由聯邦組織而成。其國會之採用兩院。實與聯邦有關係者也。論國家之原起。乃由小團體集而爲大團體。又由大團體集而爲最大團體。而既成爲最大團體。

之後。形式亦各不同。有最大團體。既成。而各團體之資格。卽行消滅者。亦有最大團體。既成。而其中各大團體之資格。仍然保存者。其屬於前一種者。權力悉集中於惟一之政府。所謂單純國是也。其屬於後一種者。權力雖集中於中央政府。而中央政府之下之各政府。仍留有一部自主之權力。所謂聯邦國是也。惟其然也。聯邦國之政治。比之單純國之政治。乃大異其趣。其關於行政一部。惟舉數大端。舉以畀諸中央政府。自餘所有事項。悉任各邦之自決。則其建設國會。既汲汲然注重全國。尤汲汲然注重各邦。勢使然也。夫國會乃國家之一機關。今乃以一部注重各邦。亦豈制度之善。然既有此事實。而無以應之。國家將或緣此。以至渙散。又何足以言治。凡聯邦國會。設有兩院。而以上院代表各邦。其原因不外此。美德兩國之上院。卽此類也。美之上院。以四十五邦立法部選出之。議員組織之。凡九十人。每邦二人。各邦區域之廣狹。人口之多寡。皆所不計。德之上院。以二十五邦政府派出之。議員組織之。凡五十八人。普魯士占十七人。其餘各邦自一人以至六人不等。蓋美取平均代表主義。而德取等差代表主義也。因所取主義之不同。而代表之關係亦生差別。其投票也。美則以一人一票爲限。未有一人而投至二票以上者。而

德不然。各邦所占票數既有定額。而所派議員卽以所占票數之多寡爲準。有時所派之人數不及所占之票數。則以一人而投二票以上。以足其額。蓋投票權之分配於各邦。以票數計。非以人數計也。其表決也。美則委諸議員個人之自由。各邦不得有所束縛於同邦二人中。一以爲可。一以爲否。亦事之所常有者。而德不然。各邦議員所發表之意思。限於各邦政府之意思。故同邦議員之表決。可否必須一致。甲贊成。乙反對。憲法所弗許也。此美與德建國之由來。各有不同。故其所取之主義。亦因之以異。而要其以上院代表各邦則一也。且美德兩國上院。尤有一種特質焉。則參與行政權是也。美德皆以聯邦組織而成。國家爲維持國家統一。起見。其行政權之重要部分。悉歸諸中央政府。而中央政府之行政。有時仍不能不參以各邦之意思。坐是之故。遂以參與行政權。畀之代表各邦之上院。凡中央行政事宜。之須各邦參與者。皆取決於此。故其議長。美則以副總統爲之。德則以帝國宰相爲之。然則美德兩國之上院。與其謂之爲立法機關。毋甯謂之爲行政機關。特以其具有上院之形式。故取而論之耳。要而論之。美德兩國國會。以聯邦之關係。設有兩院。其組織既殊。權限亦異。斷非單純各國所能學步者。

若吾國則更無所容其擬議也此兩院制不應采用之理由二也

更進而徵諸法。法之國會亦行兩院制者也。凡行兩院制之國其系有二。一英國系以貴族組織上院以平民組織下院其制始於英國而意日等國亦采用之一美國系以各邦代表組織上院以普通人民組織下院其制始於美國而德瑞等國亦采用之各國國會之組織屬此兩系者最多。非故以是相沿襲也蓋皆有其不得已者存焉。法之爲國既無貴族又非聯邦宜若可以不設兩院而亦有兩院之設又胡爲者。彼其兩院組織屢變其制據現行法律所規定上院由各縣或殖民地選舉會選出之議員組織之下院由普通人民選出之議員組織之是於英美兩系外別覓一途以爲兩院之標準上院由間接選舉而成下院由直接選舉而成於無可區別之中強爲區別名義雖異實質仍同乃駢枝之策耳且法國國會之分設兩院猶別有說彼國自大革命以來純以擴張民權爲主義在歷史上國會雖無兩院之必要而各國既有此等成例遂利用之以爲擴張民權地步緣此之故國會爲暴民所蟠踞各逞威權互相傾軋內閣因此傾倒幾於無歲無之且有一歲數見者蓋國會兩院之衝突及國會與政府之衝突皆未有

如法國之甚。而其最大之原因。實在於是。夫無正當之理由。而徒爲擴張民權起見。增設同等之機關。則其機關必爲暴民所據。以爲互相傾軋之具。且以其傾軋之故。攪亂政局。動搖國本。亦事勢之無可逃避者。法之兩院。蓋此類也。吾國國會之分設兩院。歷史上既無必要之根由。組織上又無顯著之異點。亦僅於兩院之選舉。強爲區別。蓋取法國制者。以法國無正當之理由。分設兩院。亦既不勝其弊。今又蹈法國之故轍。則其弊之所極。豈止千百於彼已哉。此兩院制不應采用之理由三也。

各國國會因歷史上之關係。以致組織各殊。卽其權限亦各隨其憲法之所規定。而大有差別。然概括的以求通於各國之原則。則亦有焉。一曰立法權。二曰監督權。吾欲辨兩院制之應否。采用則兩院之權限如何。發生如何。分配不可不置爲論辯之要點。而立法權與監督權尤宜注重者也。先從立法一方言之。國家一切法律。必經國會議決。此立憲國之通例。亦卽立法權之所由發生。惟於此有一問題。卽兩院之立法權將同等乎。抑亦有差異乎。立法權之屬於國會者。內容有二。一提案權。

一議決權。除財政法案外。凡普通法案之提案權。兩院皆得有之。議決權亦立於同等之地位。是立法權兩院同等。亦各國之通例也。惟其然也。無論何院對於法案之全部或一部。可決否決。皆屬自由。毫。不受他院之拘束。而事實上。有大不然者。美德兩國國會。有特別關係。不能律以兩院之常例。無論矣。自餘諸國。國會之立法權。大都歸於有勢力者之一院。其他之一院。往往循例。畫諾有可決而無否決。英國上院所以貽伴食之誚。法國上院所以有登錄議會之名也。夫可否者。對待之名詞。僅有可而無否。則可亦相消而等於無質言之。是議決權無用也。由此而言。兩院之立法權。法律上雖同等。而事實上不同。等匪惟不同。等必有一焉。立於無用之地位。夫設一機關。必收一機關之效用。若畀之以權。而歸於無用。究何取焉。此兩院制不應采用之理由四也。

再從監督一方言之。監督云者。乃國會對於政府。依種種方法。使之負完全責任之一特權也。並世立憲諸國中。惟美國采總統政治制。國務員對總統負責任。非對國會負責任。其餘各國。率采內閣政治制。政府對於國會。法律上政治上均負完全責任。則國

會之對於政府欲糾問其責任使之確實不能不用種種方法以監督之惟於此有一問題國會之監督權僅一院有之乎抑兩院有之乎變詞言之卽政府所負之責任僅對於一院負之乎抑對於兩院負之乎夫兩院之意思不必歸於一致同一政策甲院以爲是乙院或以爲非若使國會之監督權爲兩院所同有則政府所持之政策有一反對卽不能見諸實行而地位且將不保夫豈政治之所宜故政府之責任宜對於一院負之不宜對於兩院負之而下院之權力較強於上院之權力故政府之責任與其使之對於上院負之毋甯使之對於下院負之各國國會之監督權悉規定專屬下院者其理由蓋在於此雖然所貴夫國會者以監督政府爲最要之職權如使政府之責任僅對下院負之則一院足矣何必兩院且既有兩院欲使政府僅對下院而負責任在勢亦有所不能蓋監督權之最重大者一曰不信任投票權對於政府之失政者行之一曰彈劾權對於政府之違法者行之二者之權必以畀之下院固已其他如質問承諾等之監督權大抵兩院皆同不能奪彼而與此且事實上有時上院可以左右政府政府對於上院亦不能不負責任而關於政

治問題。各國政府受上院之攻擊。因而傾倒者。又比比然也。然則國會之監督權。屬之一院。既不能歸於兩院。又不可此亦制度之不善。因而發生種種障礙也。此兩院制不應采用之理由五也。

復次於立法監督兩方關係最重者。有先議權。凡財政案。各國率由政府提交下院。先議。或由下院自行提出。先議。謂之先議權。其所根據之理由。謂代議士者。租稅之報酬。租稅爲國家財源。其大部分出自平民。故由平民組織之下院。對於財政上立法各案。應行先議。又政府所持之政策。悉表示於豫算。豫算外之財政案。皆與豫算有重大之關係。監督政府。重在下院。故關於財政各案。應歸下院。先議。有此二大理由。故近今立憲諸國。除日本下院。先議限於豫算。瑞士豫算逐年輪交一院。先議外。皆以此爲不易之原則。而其例實自英國開之。英國自一三三九年。國會分爲兩院。兩院之間。往往以權限之關係。互相競爭。十四五世紀之交。財政案之先議權。尤其競爭之較著者。卒以一四零七年。確定此權屬之下院。蓋英國兩院競爭之端。自此開。而上院權限之日益縮小。下院權限之日益擴張。亦自此始。矣。下院既以競爭之結果。獲得此權。而研究此權。

之作。用。乃。不。能。不。發。生。第。二。問。題。何。者。兩。院。通。例。一。切。議。案。須。經。兩。院。議。決。然。後。作。爲。有。效。如。使。兩。院。對。於。財。政。案。之。議。決。權。立。於。同。等。之。地。位。則。先。議。者。究。何。所。優。後。議。者。究。何。所。絀。緣。此。之。故。上。院。對。於。下。院。已。經。議。決。之。財。政。案。能。否。修。正。能。否。否。決。之。兩。大。問。題。遂。爲。英。國。數。百。年。來。兩。院。競。爭。最。烈。之。點。蓋。下。院。既。得。

財。政。案。之。先。議。權。爲。擴。張。此。權。之。作。用。起。見。有。一。特。例。焉。凡。財。政。案。爲。下。院。所。否。決。者。其。案。作。廢。不。復。送。之。上。院。此。層。與。普。通。議。案。同。但。普。通。議。案。尙。有。上。院。否。決。不。復。送。之。上。院。耳。下。院。所。可。決。

者。雖。仍。送。之。上。院。上。院。對。於。其。案。惟。可。與。否。一。言。以。決。至。於。內。容。絕。對。不。能。有。所。修。正。此。先。議。權。中。之。一。種。作。用。下。院。所。奉。爲。鐵。案。而。莫。之。敢。犯。者。而。上。院。之。違。犯。此。例。於。一。六。七。一。年。修。正。砂。糖。稅。率。案。曾。亦。見。之。於。是。兩。院。爭。議。復。熾。相。持。數。年。更。立。一。案。防。止。上。院。修。正。權。之。濫。用。卽。以。確。定。下。院。先。議。權。之。範。圍。實。一。六。七。八。年。事。也。當。此。之。時。上。院。對。於。下。院。已。經。議。決。之。財。政。案。其。修。正。權。已。經。剝。奪。者。也。其。否。決。權。猶。能。保。存。者。也。然。自。實。際。言。之。卽。此。否。決。之。權。亦。屬。有。名。無。實。且。不。敢。輕。於。用。之。其。偶。一。用。之。而。卽。釀。成。變。故。者。一。八。六。零。年。之。否。決。紙。稅。廢。止。案。及。一。九。零。九。年。之。否。決。豫。算。案。是。也。當。紙。稅。廢。止。案。件。發。生。