

憲法啓言

附日本立憲史譚



論

叢

恭讀九月十三日 上諭謹註

徐家駒謹註

自去歲七月頒預備立憲之

諭旨。我國人之從事於立憲預備者。有一年矣。此一年中。我當道之經營。朝野之輿論。與夫政界中之若何興革。若何設施。其種種動作。無在而不爲立憲之預備。預備復預備。其將經此期年之預備。進而至於實行乎。夫預備者。實行之先聲也。有預備始有進行。有預備始能成立。不觀夫期年中。預備之成績乎。地方自治也。審判改良也。釐定官制也。凡此數者。非爲預備中之重大事務乎。然此固爲國家應有之舉動。非敢謂立憲國必要之事務也。蓋非立憲國亦不妨從事於此也。故論立憲之妙用。非一語所能賅。而按立憲之精神。則不妨簡括言之曰。立議院三字而已。蓋立憲國未有無議院。卽無議院不能爲立憲國。立憲之效果在於上下一心。公忠體國。而所以爲上下一心之樞紐。與公忠體國之精神者。卽爲議院。有議院則

輿情。可以通達。有議院。則政府得有贊助。立憲國之內閣。必負責任。有議院。而內閣之責任。始專。立憲之財政。必得清釐。有議院。而豫算決算之法。始定。立憲國之法律。必爲修明。有議院。則互相討論。互相審查。而法律始臻完備。則所謂立憲云云者。直以立議院三字當之可也。所謂預備立憲云云者。直謂之預備立議院。亦無不可也。我恭讀九月十三日

上諭。我知其預備之進行。議院基礎之確立。而憲政成立之期。爲不遠矣。我不禁歡呼狂舞。以恭祝

聖清立憲帝國萬萬歲也。敬讀

上諭所謂前經降旨於京師設立資政院。以櫛議院基礎。但各省亦應有採取輿論之所。俾其指陳通省利病。籌計地方治安。並爲資政院儲才之階。著各督撫均在省會速設諮議局云云者。謹按京師之資政院。卽爲帝國議院之雛形。觀現今立憲國之議院。有所謂元老院。庶民院者。有所謂貴族

院衆議院者。有所謂上議院下議院者。名稱雖殊。而其取兩院制度則一。我國之資政院。其爲帝國議會之總稱乎。其爲上議院乎。抑爲下議院乎。均未能窺測。至將來之取一院制。兩院制。亦一時未敢臆斷。要之資政院之爲議院。張本則爲吾國人所共喻也。雖然。京師既設資政院。而各省又設諮議局。得毋以資政院爲上議院之基礎。諮議局爲下議院之基礎乎。以鄙見窺測之。

上諭既云爲各省採取輿論之所。則諮議局當爲省議事會而爲地方議會。未敢謂之國會。惟其爲地方議會。故

上諭有云地方興革事宜。議員公同集議。候本省大吏裁奪施行。誠以地方自治。爲國家所委任。應由國家監督之。本省大吏爲國家直接機關。而又爲地方監督機關。故諮議局之聚議。必得本省大吏之裁奪施行者。卽地方自治之本質也。或者不察。誤認諮議局爲下議院。而有立法機關不受行

政機關監督之說是未窺測

聖明於萬一也。夫諮議局既爲地方議會。而

上諭又有爲資政院儲材之所。及將來資政院選舉議員可由該局公推遞升云云者。如資政院與諮議局有互相聯合之勢。竊窺

聖意之所在。大概以我選舉制度。尙未規定。選舉區域。亦未劃明。而種種機關。現今又未完備。將來議院成立。選舉議員之時。若各省無一總機關。恐未能收公舉賢能之效。以諮議局議員遞升之。既收得人之效。又省選舉之煩。此後各府州縣議事會。逐漸成立。由縣而府。而省。而國。賢能之士。逐次遞升。則濟濟同登。國會之人才自足。以代表國民。此

聖意之周至。當爲薄海人民所同欽也。若夫

上諭所謂慎選公正明達官紳。創辦其事者。謹按其事云者。卽設諮議局之事也。卽籌畫各府州縣議事會之事也。其事未成立。由官紳創辦之。其事成。

立凡

五

上諭所謂聚議地方興革事宜及資政院應需考查詢問等事。與夫該局有條議之事。則皆由公推之議員任之。非創辦官紳之職務也。創辦之職務在於設立諮議局及籌劃府州縣議事會而已。猶之天津自治局其職務祇在預備地方自治。其於已成之議事會董事會所爲之事務皆渺不相涉也。此卽爲現今創辦之職務也。至於諮議局議員之事務皆全省地方議會之職務其實質卽爲省議事會而其效用可以兼收資政院之人才府縣之地方議會曰議事會。全省之地方議會曰諮議局。諮議局也。省議事會也。一而二。二而一也。然諮議局既爲地方議會矣。何以能爲國會之基礎。夫立憲之精神。既在於立議院。但管我國之狀態。觀國民之程度。如驟立議院。亦未敢爲上策者。蓋國會之關係。影响及於全國。而諮議局之影响。祇及於一省。創辦諮議局爲立議院之試驗。使人民政治思想漸次發

達。立憲國民之精神。逐漸養成。將來國會成立。自可得善良之果。日本維新之初。國中輿論。爭集於開國會之一端。其所以遲遲始開者。職是故耳。今我國人民之智識。當勝於日本明治初元。發揚而提倡之。其事實輕而易舉。則各省諮議局之完成。即可爲帝國議會之確立。由是人民得有憲法之保障。共盡國民之義務。則舉我四萬萬立憲之國民。以鞏固

聖清億萬年有道之基。安見國力之不振。外患之不靖哉。我將翹首而觀王化之成也。



恭讀十三日 上諭謹註

吳興讓謹註

九月十三日欽奉

上諭命設立諮議局。一時大小臣工。歡欣鼓舞。知實行立憲之不遠。咸以茲事體大。關係匪淺。必須研求精確。謹慎從事。冀仰荅

聖意於萬一。於是伏讀

諭旨。有以爲諮議局指地方自治言者。有以爲諮議局屬下議院性質者。之數說者。按諸

諭旨皆屬相符。然竊有一說焉。地方自治與國會之議院。截然兩事。而十三日上諭命設之諮議局。則確爲全省自治之實體。又兼備將來議院人才。蓋一事而得兩用。正

朝廷之作用。而不必拘拘於法理者也。夫以法理言之。則地方自治之議會。所議者限於各該地方一部分之事。國會之議院。爲全國之議決機關。亦曰

立法機關。其範圍一大一小。且地方自治機關。各地設立。國會之議院。全國祇有一個。此分明爲二事。乃就各國之法理解釋之也。（東西各國大致相同）至十三日之

上諭則不必拘拘於此。蓋法理者。他國之法理也。十三日之

上諭者。我國之事實也。未頒

上諭以前。當據法言法。今既明奉

上諭。當就事論事。各國之法律。從各國之事實而來。則我國今日之事實。卽爲我國將來法理之根據。此其所以不必拘拘於他國之法理者也。恭釋

上諭之意。大旨可以簡單解之曰。目前。各省。速設諮議局。其創辦責成於官紳。而居議員之名者。有紳民。而無官吏。其議員之專責。又兼有二層。第一層爲純乎地方議會之性質。卽

上諭所謂凡地方興革事宜。議員公同集議。候本省大吏裁奪施行。遇有重大

三
事件。由該省督撫奏明辦理者也。第二層爲承資政院之考查詢問。許其自行具覆。又許其逕上條陳於資政院。此則各國地方議會所無。而我國特別之性質。蓋因下議院一時不及成立。故借此以備資政院宣德通情之機關也。又有一層。卽以此諮議局爲預儲人才之地。將來卽從此局中選舉遞升。則該局之議員。又隱隱有可被選爲下議院議員之資格矣。據此則將來資政院搜羅人才之時。不必徧在各州縣選舉。卽在該局議員中推升可知矣。

以上所言。爲十三日

上諭之大旨。而簡單言之也。茲更推求其意。逐句解之。

謹按立憲根本。在乎國會。而國會制度。則必以兩院制爲最善最美。

上諭所言。前經降旨於京師設立資政院。以樹議院基礎者。卽上議院之基礎也。又云但各省亦應有採取輿論之所。俾得指陳利病。籌計地方治安。並

爲資政院儲材之階。此卽下議院基礎之意也。但各國之國會。合上下兩議院而成。則上下議院者。國會中之兩部分。而國會其總名也。今我國正在預備之際。尙未設立國會。故未提及上下議院之名目。而統云資政院也。至其精神所在。則明明合兩院制矣。此則我內外大小臣民。不可不共喻者也。

上諭又云。著各省督撫。均在省會速設諮議局。慎選公正明達官紳。創辦其事。卽由各屬合格紳民。公舉賢能。作該局議員云者。乃指目前辦法而言。此層爲十三日。

上諭中最要之旨。令各督撫舉辦之實事也。

所當分別註意者。各省之諮議局。爲將來下議院預儲人才之地。而非卽以各省諮議局爲下議院。就

上諭中所云。將來資政院選舉議員。可由該局公推遞升二句。可以仰見矣。又

上諭中所謂創辦其事一句。所謂其事者。卽指創辦諮議局。至諮議局成立以後。諮議局中一切之事而言。惟恭繹諮議局之名義。專爲承國家之諮詢。而後公同集議。以備採擇。卽

上諭中所謂凡地方興革事宜。議員公同集議二句盡之矣。是諮議局成立以後。平時無專歸該局辦理之事。而祇以集議爲其專責。此卽該局議員之職務也。惟。

上諭中旣曰慎選公正明達官紳。創辦其事。於其下一句。卽接云卽由各屬合格紳民。公舉賢能。作該局議員。似乎創辦其事者。兼官紳而言之。而議員則惟以合格紳民充之。當用紳不用官。蓋因我國重大之事。非官爲提倡不可。故創辦之際。必由官紳合力。而議員之責。專在陳述地方利弊。應行興革之端。其專職在議不在辦。且必本地人較爲詳悉。利害關係。尤爲密切。故用紳不用官。此正預儲下議院人才之精意也。又

上諭中所謂候本省大吏裁奪施行。遇有重大事件。由該省督撫奏明辦理三句。指諮議局成立以後。議院未立以前。所議之事。仍由本省官吏辦理。與下二句之資政院。又屬兩事。何以言之。蓋資政院爲議院性質。議院者全國屬一個。非可一省一議院也。且國會中之議員。亦非各分省分。各議各事者。如立法事項。預算事項。皆有全國合一之關係。而不能分爲某省某事者也。由此解釋。則

上諭中凡地方興革事宜。議員公同集議。候本省大吏裁奪施行。遇有重大事件。由該省督撫奏明辦理五句。專指本省之事而言。其精神與地方自治之議事會相合。是則諮議局議員之資格可稱爲二種。一爲已作爲地方自治之議員。一爲將來下議院議員可被選舉之資格也。

由上所言。則目前辦法。當設一諮議局。平時即爲全省議事會之議員。俟國家成立議院之時。即從諮議局中選舉。送入京師。此即所謂將來下議

院中議員可被選舉之資格者也。又如

七

上諭中有云。如資政院有應需考查詢問等事。一面行文該省督撫轉行。一面逕行該局具覆。該局有條議之件。准其一面稟知該省督撫。一面具呈資政院查核。此六句又不指本省事件而言可知。因本省事件已有凡地方興革事宜數句。已明令該局與本省大吏直接。而此處六句。則令其與資政院直接。則決非仍指本省事件。至與前數句重複可知矣。

恭繹此六句。則仍爲諮議局成立以後。國家議院未立以前之權限也。何則。我國議院將來如何辦理。雖未敢臆測。然恭繹

上諭中將來資政院選舉議員。可由該局公推遞升二句。則將來資政院議員。卽從各省諮議局議員中選舉可知。是以未經選入資政院時。許其與資政院有直接之權限。卽在此六句中。而其所許之權限。又不限於本省事件者。亦在此六句中者也。

合而觀之。則諮議局之地位。又可兼二種。一爲專議地方事宜。而由本省官吏辦理。不經由京師資政院者。即可作全省地方自治之議會用。一爲兼及地方事宜以外。而不在本省大吏權限中者。卽令其與資政院直接具呈是也。

由此觀之。則諮議局在目前爲議事會性質。而兼爲預備將來資政院取才之地步。是則諮議局之議員。必俟資政院被選以後。方與地方議員分而爲二。乃將來之說也。現在之諮議局。既各省各設。卽爲地方議員。乃現在之辦法也。

上諭之意。固明令各省先設地方議會。而資政院云云者。皆有將來二字以別之。故不能拘泥他國之法理。當就我國之事實著手者也。

上諭中末二句又申之。以其各府州縣議事會。亦一併預爲籌畫。則專指地方自治可知。又此二句云各府州縣。而於諮議局則云卽由各屬合格紳民。

公舉賢能。所謂各屬者。卽全省之各屬合而選之。各府州縣則各分其境。於此又可見在府州縣應定名爲議事會。全省則應定名爲諮議局矣。所最難圖測者則合格紳民句之合格二字也。所謂格者。國家尙未頒發明文。究當以何種資格爲合格。卽由資政院議定。

奏請頒行方可全國一例。非各省所敢擅擬者也。

至於天津所設之自治局。乃一代總督辦事之公所。與地方自治雖非無涉。而不得卽指爲地方自治也。例如欲辦學堂而設學務處。不得以學務處卽指爲學堂也。欲練兵而設督練處。不得卽指督練處爲營兵也。自治局與議事會之關係。猶諸學務處與各學堂之關係。督練處之與各營鎮之關係而已。或誤以自治局爲辦理自治之局。則大非天津現在自治局之性質也。天津之自治局。乃總督所委任之機關。苟其事件完結。卽可裁撤者也。若夫議事會爲地方自治之議決機關。地方自治無終結之日。則