

新會梁啟超任公著

文集第九冊

飲冰室合集

上海中華書局印行

飲冰室文集之二十四

中國國會制度私議

宣統二年

此文爲余兩年前所著。曾一登於某報。某報以事巾輟。故所登者不及什一。遽戛然而止。去年東京學界創設諮議局事務調查會發行一機關報。曰憲政新誌。因舉全稿贈之。乃得以所懷抱。就正於國民。此著者無上之榮幸也。惟一年以來。時事變遷。余之所見。與昔日不能不小有異同。因取原稿略爲訂正。再刊布之。讀者取憲政新誌所錄者參校之。當益見其用意所存。惟全文十餘萬言。或致讀者生厭。則余知罪矣。

懸談

天下無無國會之立憲國。語專制政體與立憲政體之區別。其唯一之表識。則國會之有無是已。我德宗景皇帝。外鑑世變。內察輿情。既已渙汗大號。定中國爲立憲政體。而期以九年之後。召集國會。大業未就。鼎湖遺痛。舉國臣民。思所以奉戴末命。而懲於執政者之慢而不及事也。相率伏闕。籲請提前召集。雖承溫詔。勉以少安無躁。然自是國人益知國會爲立憲國民所一日不可缺。等於日用飲食。今而後乃得當以報先帝矣。夫無國會固不成。其爲立憲。然非謂憲法未布以前。卽不能召集國會。今歐美諸立憲國。彼英國爲不文憲法。其國會發達於數百年以前。固不俟論。自餘各國。亦大率先有國會。而後有憲法。其憲法什九爲國會所參與制定。其憲法與國會並時成立者。惟一日本耳。我國立憲。當盡采世界之所長。豈必專師日本。然則我今上皇帝。或俯鑒國民之誠求。而

於此一二稔中，遽責以此大任，亦意中事耳。就令期以晚成，不變前議，而宣統八年之距今日，爲時幾何？然則我國民今日汲汲爲國會之預備，已有日不暇給之勢。研究國會，實國民今日惟一之義務也矣。

抑聞之政治者，人類之產物也。而一國之政治者，又一國國民之產物也。凡人類有普通性，故政治大體之良惡，其標準固不甚相遠。凡一國國民有特別性，故政治細目之適否，其裁擇必因乎所宜。夫國會之萬不可以不立，此大體良惡之問題也。各國之所同也。國會組織之方法當若何，權限之範圍當若何，此細目適否之問題也。一國之所獨也。今世國家之能立於大地者，殆莫不有國會，但其國會之內容，無一國焉能與他國悉從同者。豈非以歷史慣習之互殊，現存事實之各別，其勢固有不容盡相師者耶？然則居今日而倡國會論，有必當注意者二事焉：一曰各國國會共同之要素，宜如何吸收之；二曰我國國會應有之特色，宜如何發揮之也。此中國國會制度私議之所由作也。

第一章 國會之性質

第一節 法律上之性質

國會者，國家之機關也。欲知國會之爲何物，必當先知國家機關之爲何物。欲知國家機關之爲何物，又必當先知國家之爲何物。

國家者何乎？自古迄今，學者紛紛論爭，爲說可汗萬牛。今不具徵辨，據今世多數學者所信之說，則國家者一人格而爲統治權之主體者也。必根本此義，然後機關之說乃得明。蓋國家者，法理上視爲一人。雖然，乃法人而非

自然人也。凡人類皆自有其意思焉。自有其行爲焉。爲自然人有然。法人亦有然。顧自然人之意思行爲。自發表而自執行之。其事至易見。法人之意思行爲。因其無生理上之性質也。故不能自發表自執行。而勢不得不假諸機關。欲明此理。莫如徵諸商事上之公司。公司者。法人而爲權利義務之主體也。但公司不能自管理自經營。而必賴諸人。其人或爲司理。或爲董事。或爲監查。要之皆公司之機關也。此等人所管理經營者。非爲自己而管理經營。實爲公司而管理經營。此機關之說也。惟國亦然。有元首。有國會。有各種各級之行政官。有司法官。國家有具足之統治權。而分掌諸此等人。此等人之行動。非爲自己而行動。實爲國家而行動。此國家機關之說也。人身有各種機關。交相爲用。而不相侵軼。腦司思。血輪司榮衛。四支司動作。耳目司視聽。有不備謂之不成人。惟國亦然。其機關必非單一也。而甚複雜。國會既爲國家機關之一。欲知其性質。必當先知其屬於何種類之機關。欲知國會屬於何種類之機關。必當先知國家機關之種類。

國家機關之分類有二法。一曰就其機關之所由發生以分類者。二曰就其機關之所有權限以分類者。就其所由發生以分類。則國家之機關可分爲二類。一曰直接機關。亦稱獨立機關。二曰間接機關。亦稱委任機關。直接機關者。以特定之人。遇法律事實之發生。從於法律所規定。而自然得就國家機關之地位者也。間接機關反是。必緣特別之委任行爲。受他機關之委任。而後得就國家機關之地位者也。此其例取證於私法上最爲易明。如爲人後者得繼襲其所後者之遺產。此所謂法律所規定也。所後者一旦死亡。此所謂法律事實之發生也。兩者相合。而世襲遺產之權利。遂以成立焉。所後者雖無法律行爲。如遺囑而於此權利無損也。國家直接之機關。有類於是。如前皇大行之事實發生。則憲法或皇室典範所指定當紐之人。自應繼體。其所以得就此地位者。

憲法命之而非別有他機關以命之也。故君主國之君主。國家之直接機關也。又如國會之議員與夫共和國之大統領。因有選舉中程之事實發生。自然爲大統領爲議員。其所以得就此地位者。亦憲法命之而非別有他機關以命之也。故共和國之大統領。國家之直接機關也。而凡立憲國之國會。亦國家之直接機關也。若夫間接機關。則與此異。必經他機關之法律上委任行爲而始成立。如一切官吏之必經君主或長官之委任是也。專制國之直接機關惟一曰元首。立憲國之直接機關必二。曰元首與國會。故其機關之權由間接委任而來者。必非國會。惟直接獨立者乃爲國會。此萬國國會共通之性質也。就其所有權限以分類。則國家之機關可分爲四類。一曰大權機關。二曰立法機關。三曰行政機關。四曰司法機關。三權分立之說。倡自孟德斯鳩。論治者以爲立憲政體最重要之精神。三權者何。立法權行政權司法權是也。雖然。國家不可以無統一。極端之三權分立。不足以見諸事實。故後之學者。益以大權而爲四焉。就普通之觀念。則大權機關。掌諸元首。立法權機關。掌諸國會。行政權機關。掌諸政府及其屬吏。司法權機關。掌諸裁判所。信如是也。則國會之性質。可以一言而解。無待詞費。雖然。謂國權之分科。宜有此四者。誠無間言。謂此四權必分屬於四機關。而絲毫不相雜廁。則事實上萬不可行。而各國亦無此成例。以國會論。其重要之職權。在於立法。固然。指國會爲立法機關。則無論按諸何國國會。皆有名實不相應之點。蓋立法權由君主政府國會三機關共同行之之國。什而八九。則不能指爲國會所獨有。而近世各國國會之權能。除參與立法事業以外。尙更僕難數。彼強指預算爲法律者。爲無理之牽附。無論矣。其他依於批評質問議決協贊上奏彈劾事後承諾等種種方法。對於一切之政治。無洪無纖。而皆得行其權。則國會之性質。跨通於政始之各方面。而不徒限於立法明矣。不寧惟是。彼國會者。於政治的權能之外。往往明侵入於彼三權

之範圍。此則隨各國憲法所規定而互有異同者。今概述之。

一曰國會時而爲單獨之大權機關。或與他機關共同而組成大權機關也。大權機關之作用不一。而其最重
要者。則改正憲法權也。蓋憲法位於一切法律之上。爲國家之根本法。其有改正。則國家之組織。可緣此而
大變更。故此權實國家之最高權。而持此權者。即於國家上得行其莫禦之勢力者也。就各國法制考之。則
德國之國會。爲單獨之大權機關者也。英美法日諸國之國會。皆與他機關共同組成大權機關者也。考德
國憲法。皇帝對於法令不能行「不裁可權」。不裁可權者。謂凡法律必經元首之裁可。乃謂有效。故元首
無效也。凡通過兩院之法案。不必經皇帝裁可。而直成法律。而改成憲法。一依尋常立法之通例。故皇帝不能
以不裁可妨害之。以法理論。國會實一國最高機關。皇帝不過其從屬。國會雖變更憲法。使皇帝失其地位
可也。故曰單獨之大權機關也。但皇帝以普魯士王儲之其權力非常偉大。故此事實英國改正憲法。亦一
無從發生。然此乃政治上之問題。非法律上之問題也。

依尋常立法之成例。而英國尋常之立法。君主及兩院皆有發案權。而君主復有不裁可權。故就法理上論
之。英國實以國會與君主共同組織大權機關者也。亦就法理上言耳。若就政治上言。則英國國王不行此
不裁可權。已二百餘年。故英國國會事實上實爲單獨
之大權機關也。其他歐洲諸立憲君主國。亦大略相同。其改正憲法之手續。雖非皆與尋常立法之手續同。但君主
輔而完成之。則其以國會與君主共行此權。明矣。美國改正憲法之手續。最爲複雜。蓋得國會兩院議員三分之二以上同意。可以
發議。得各州立法部三分之二以上同意。可以召集人民會議。至其議決之法。則或經各州立法部四分之
三以上承認。或經人民會議四分之三以上承認。兩法任國會擇其一。由此言之。則美國國會雖不能獨力
改正憲法。而提倡改正參與改正。最有力焉。故曰與他機關共同而組成大權機關也。法國憲法之改正。或

由兩院發議或由大統領要求而經各院過半數之議決則可以此起案至其決議則將兩院議員集爲一團變其名曰國民議會以其議會過半數之議決則爲有效故法國國會亦與他機關共同而組成大極機關者也但法國大統領無絕對的不裁可權則國會之權爲尤重矣日本之改正憲法惟天皇有發案權而國會無之其權視他國稍爲薄弱然改正案非經國會之議決不能有效則此權須天皇所獨占亦甚明故日本之國會亦與君主共同組織大極機關者也此其大略也若其詳更於別章續論之

二曰國會時而兼爲司法機關也英國之貴族院其得行司法權者有三一曰審判貴族所犯特種之罪爲刑事裁判所二曰審判庶民院議決起訴之彈劾事件爲彈劾裁判所三曰審判特種之控訴事件爲最高控訴裁判所美國元老院執行司法權者有一曰審判代議院提出之彈劾事件俄國參議院其執行司法權者有四一曰決定各聯邦對於帝國是否履行憲法上之義務二曰各聯邦內所起訴訟其性質非民事事件爲管轄裁判所不能裁判者則裁判之三曰調停各聯邦內所起憲法上之爭議四曰各聯邦政府有拒絕人民之裁判者爲受理之法國元老院得行司法權者有二一曰審判大統領及國務大臣之犯罪二曰審判妨害國家安甯之罪意大利之元老院得行司法權者有二一曰審判叛逆罪爲高等法院二曰下院彈劾國務大臣時爲彈劾裁判所此其大略也

三曰國會時而兼爲行政機關也德國聯邦參議院其權力在君主之上故各國君主所有行政之大權多集於其手語其大者則一曰皇帝締結條約必須經參議院之承諾二曰參議院得發布行政命令三曰參議院得皇帝之同意可以解散下院其他如美國之元老院其得參與行政權者亦有二一曰大統領締結條

約必經其承諾。二曰大統領任用官吏。有一部分必經其承認。此外各國國會之兼行政權者。尙往往而有。於他章更別論之。

準此以談。則國會權限之所及。如此其廣漠而複雜。且各國憲法所賦與於彼者。其廣狹又萬有不齊。然則就所有權限以類列國家機關。而欲確指國會之屬於何類。蓋亦難矣。雖然。若棄小異。取大同。略形式。稱精神。抽象的以求各國國會普通之地位性質。則亦有焉。曰國會者。爲制限機關。以與主動機關相對峙。是已。凡立憲之國家。必有兩直接獨立之機關相對峙。而此兩機關者。其中必有一焉。能以自力發動國權。對於人民而使生拘束力。若此者謂之主動機關。又必有一焉。不能以自己之意思。直接以生拘束國民之力。顧能以其力制限主動機關之發動國權。非得其同意。則不能有效。若此者謂之制限機關。其在前者。則元首也。其在後者。則國會也。故苟無制限主動機關之權者。必非國會。惟有此權者。乃爲國會。此又萬國國會共通之性質也。

第二節 政治上之性質

前節從法理上以論國會之性質。既已略明厥概矣。然欲使其性質益加明瞭。則更非從政治上觀察之不可。競爭者進化之母。此羣學家之名言。而實天地間不刊之公理也。人類始於競爭。中於競爭。終於競爭。競爭絕則人類亦幾乎息矣。社會濫觴於圖騰。合無量數之圖騰。經若干之歲月。而成爲種落。合無量數之種落。經若干之歲月。而成爲國家。國家者實政治勢力競爭之成果也。及其既成國家之後。而勢力之競爭。並非緣此而減殺也。非惟不減殺。抑加激烈焉。試觀中外古今萬國數千年之歷史。舍政權競爭外。復有何事實。而其血汚狼籍也。則既若是矣。夫競爭者。於事實上誠不可免。於理論上亦誠不可無。然使其程度過於劇烈。且無終局決勝之途。則

國民能力將盡消磨。而國將不可以立。於是乎識者乃汲汲謀所以止爭節爭之法門。中外古今雄主英相所盡之政策。達人哲士所著之政治學書。一言蔽之。亦曰謀所以止爭或節爭而已。於是乎有欲舉全國之勢力。集於一點。而此外之勢力。則務所以摧鋤之抑壓之。使其不堪競爭。而日卽於消滅。此專制論之所由起也。夫專制論之在政治界。固不能謂其無一節之理由。亦不能謂其無絲毫之功德。各國經過之歷史。蓋未有不嘗食其賜者矣。雖然。社會日進化。政治現象日趨複雜。國中各方面之勢力。日日出萌達。發榮滋長。終非以人力所得強制之愈甚。蓄之愈久。則其激而橫決也亦愈烈。不旋踵間而勢力遂潰出此一點之外。於彼於此。過額在山。迨夫幾經慘憺收拾之。以移於他之一點。而其不旋踵而潰。亦猶是也。則息爭之策。乃適爲獎爭之媒。於是乎專制之道乃窮。後起之哲。積前古無量經驗。知夫爭之必末由息也。而惟謀所以節之。一方面使其人人可以競爭。時時可以競爭。在在可以競爭。毋令其怨毒久蘊。一發而失其常態。一方面而爲之畫一範圍焉。使其競爭行於此範圍之中。而毋或侵軼。以獎勵競爭之形式。行調和競爭之精神。此立憲論之所由起。而有神其用之一物焉。則國會也。

國會之爲用。凡以網羅國中各方面政治上之勢力。而冶諸一爐。而其用之尤神者。則民選制度也。國會非以杜絕競爭。而以獎勵競爭。國會者諸種政治勢力交戰之舞臺也。而憲法則其交戰條規也。其最顯著者。爲君主與人民之爭。兩造各有其強有力之武器。互相制限而不得以獨恣。其次顯著者。爲人民與人民之爭。各階級各地域各黨派。各有其所認爲利害者。莫肯相下。而其勝負消長。壹於選舉場中決之。故國會者自選舉召集開議以迄閉會解散。剎那剎那。皆可謂在內亂交戰之中。但昔之戰也。礮火相見。今之戰也。兵不血刃。昔之戰也。陰詐相

尙。今之戰也。鼓乃成列。此無他焉。昔也。無所謂國際法上之交戰條規者存。而今乃有之也。

我先聖之教曰。平天下。又曰。天下國家可均。又曰。不患寡而患不均。不患貧而患不安。平均者。實圖安之不二法門。而前此無量數國家之所以常瀕於危。皆國中含有不平不均之種子。階之厲也。然則欲平均。其道何由。亦曰委諸自由競爭而已。夫勢力以競爭而相增長。亦以競爭而相減殺。此物理學之公例也。如甲之勢力。本優於乙。乙懼劣敗也。必伸張其勢力。務與甲平。迨乙既與甲平。甲又懼劣敗也。必更伸張焉。使進一級。甲進一級。而乙之追逐而進者。亦猶前也。如是展轉相引。而所進之級數。遂罔知底極。此相增長之說也。競爭之始。常欲盡敵而返。人之情也。雖然。此惟敵之可侮者爲然耳。若我之力。自謂可以盡敵。敵之力。亦自謂可以盡我。則我終無術以盡敵。敵亦終無術以盡我。則勢必各鈍其鋒。而以交讓終焉。此相減殺之說也。故夫有國會之國。其國會之勢力。加大者。其君主與政府之勢力。亦比例而加大。國會中各黨派。甲派之勢力。進於前者。乙派之勢力。亦恆比例而進於前。此相增長之明效也。君主以國會勢力之大。而不敢蔑視國會。國會以君主勢力之大。而不敢凌轢君主。其甲黨之視乙黨。乙黨之視甲黨亦然。此相減殺之明效也。勢力相增長。則全國各方面。皆生氣勃勃。精力彌滿。以之競於外。而莫能禦矣。勢力相減殺。則無復相搏噬。而常保衡平。措國家於萬年不拔之基矣。此國會之爲用也。故就政治上以論國會。則國會者。代表全國人民各方面之勢力者也。惟其代表人民之勢力也。故不可以不以人民選舉爲原則。惟其代表全國各方面之勢力也。故國中若有他種特別勢力。亦不可以不網羅之。其網羅之也。或用特別之選舉法。或用選舉以外之他法。則因其所宜。此皆例外也。各國國會之組織。其內容雖各各不同。至其爲代表全國人民各方面之政治的勢力。則無不同也。

既明國會之性質，則可與語中國之國會制度矣。

第二章 國會之組織

第一節 二院制

第一款 二院制與一院制得失比較

今世各國國會，大率以二院組織而成，或稱爲上院下院，或稱爲第一院第二院，或稱爲貴族院平民院，或稱爲元老院代議院，或稱爲參議院代議院，或稱爲貴族院衆議院，其用一院制之國，惟德國二十五聯邦中之十九小邦，與希臘門的內哥，及中美洲之三小國耳。其餘各國，殆無不採二院制者，其故何由，試略論之。

國會制度濫觴於英，各國踵而效之，不過近今百餘年間耳。故欲知國會之沿革，不可不求諸英史。而英國國會，則初本一院，後乃析爲二院者也。當一二一五年大憲章之發布，本由貴族僧侶出死力以得之，自此以貴族僧侶之兩分子組織爲一團體，以參與國政，實爲國會之嚆矢。其後以亨利三世之專制，釀成內亂，一二六四年革命軍起，一戰而勝，翌年革命軍首領孟德弗召集國會於倫敦，命每縣每市各選出代表二人，實爲平民參與國政之始。自此而國會由貴族的性質，一變而爲貴族僧侶平民之混合團體。其後平民之勢力日增，至一三三三年，遂乃異軍特起，別建一平民院，以與貴族院相對峙。而貴族院遂還一二六四年以前之舊觀。此蓋附庸蔚爲大國，幾經變遷而成者也。爾來數百年間，政治現象雖百變，而二院制確乎不拔。至最近百年來，遂爲歐美各國相率倣效，浸淫以徧於世界。此決非政治社會上毫無根據之偶然現象，而實爲達國家之目的計，有不容已之

理由存焉，不可不察也。

國家之爲人格，前既言之矣。既爲人格，則必自有其意志焉。自有其行爲焉。雖然，國家者，非如自然人有生理上獨立之形體也。故其意思行爲，不得不借機關以表見，而承乏此機關者，必自然人也。國家行爲之機關，當若何組織，今且勿論。獨至其意思機關，則機關之尤重要者也。當由何道以組織使完全，實天下古今最難解決之問題也。於是，有欲以單獨一人爲國家意思機關者。此獨裁政體之所由立也。此在國家幼稚時代，或可采用。及其進化達於若干程度之後，而欲恃不完全之人類，人類者不完全之上等動物也。此西哲亞里士多德之言。以獨力而作成真正之國家意思，在理在勢，皆所不能。此可積無數之經驗以證明之者也。一人既不可，其第二法則惟用多人。用多人則何種人當之乎？此又一難問題也。於是有欲以特別優秀之階級當之者，則貴族政體之所由立也。然少數貴族，其不能作成真正之國家意思，亦與君主獨裁相去不遠。其遺蛻不能久存於今之社會，又章章也。然則欲建設理想的善良政治，勢不可不以國民全體之意思爲國家意思，而合國民全體以聚議於一堂。在今日之國家，勢所不逮，故不得不以代議制度而自卽安。代議制度，果足以成真正之國家意思，爲絕對的善良之制度乎？是非所敢言，然以不完全之人類，安從得完全之政治，故謂代議制度爲現在所有最良之制度，決非過言。

代議制度之精神，其一則在以國民全體之意思爲國家意思也。其二則在使之能以適當之方法發表其意思也。爲達第一目的，則不可不使社會各方面皆有代表人，爲達第二目的，尤不可不設置適當之機關，以調和代表人之意思。而二院制者，實應於此二目的之必要而起者也。無論何國，其國內必包含種種分子，其分子皆各有其特殊之利益。既有特殊之利益，則此之所利，或卽彼之所害，而利益之衝突生。苟無以調和之，則所謂真正

國家之意思者終不可得見。雖然爲調和此等利益起見而欲設許多之獨立機關使各自代表其利益非惟事實上萬不能致抑許多獨立機關雖然並陳非惟不能調和也而愈以獎衝突故於一方面使之各代表其利益同時於他方面爲設一範圍以範圍內之壓制爲調和此二院所由建也。默察今世各國情實大抵於其國中有互相矛盾之二大主義存焉其在歷史上本有貴族之國其最相衝突者則貴族主義與平民主義也在聯邦制度之國其最相衝突者則聯邦主義與國民主義也。如英如日屬於前者如美如德屬於後者而二院制卽以代表此二大主義而成立者也。英日之上院代表貴族主義其下院則代表平民主義也。德美之上院代表聯邦主義其下院則代表國民主義也。此二院制第一之理由也。

然則其國苟無此特別理由者遂無取於二院乎曰是又不然。二院制之利尙有其通於各國者四焉。請一一舉之。一曰可以免國會之專橫也。吾黨固絕對的主張國會而又絕對的不主張專制。君主專制固專制而國會專制亦專制也。以一院而成國會最易爲黨派所支配。苟政黨之道德不完全則易成爲國會專制而其弊不可勝言。有兩院則彼此互相監督而其弊可以減殺也。二曰可以防輕躁之行動也。以今日人類之德智其程度猶遠未完全僅以一個之立法體爲國家意思機關則或認不確之證據以爲事實或蔽於感情而持偏見往往難免。若有二院雖非謂能盡矯正此弊而所裨固已多多矣。蓋常能以甲院之異同而促乙院之反省彼此互競而事理可趨於正確意見可趨於公平也。三曰可以調和國會與他機關之牴觸也。國家分設諸機關原出於不得已而諸機關之互相聯絡各保平衡實爲維持國家秩序之第一義。而監督機關之國會與執行機關之政府常相衝突又事理所必至也。其衝突若過甚則爲兩虎相鬥必有一斃。或國會強政府爲其奴隸充其量可以流於無

政府或政府強國會爲其奴隸充其量可以返於專制此皆歷史上數見不鮮之前車也二院制雖亦非能尋免此弊然以校一院則固減殺矣四曰可使優等之少數者得機會以發揮其能力於政治上也凡一院制之國會勢不得不以民選之唯一方法組織而成而僅恃民選之一方法則有時或因選舉人耳目之遺漏或優秀之人物不願競爭選舉或以不投身政黨故而選舉不能制勝以及其他種種理由致優等之少數者不得立於政界故必更有一院焉其議員資格不必純由民選以發生然後能網羅全國之勢力以集於國會也合此數端視之則二院制確有其政治上之理由而不得以偶然現象目之也甚明

至二院制之害則爲議事遲緩也國費增加也有少數壓多數之虞也缺統一也此十九世紀前半紀法國人力主一院制時學者所藉之爲口實也然兩害相權取其輕兩利相權取其重近世學者辯之甚明今不必枚舉之

第二款 中國當採二院制之理由

二院制殆成各國國會普通原則既已若是而論者對於中國將來之國會猶有主張一院制者吾蓋習聞之而日本之博士有賀長雄氏亦其一人也問其理由不過曰中國之國體既非如英日之有貴族亦非如德美之爲聯邦既無分立二院之必要且除人民平等選舉以外亦更無他種要素以別成一院也吾以爲此似是而非之言也無論二院之利有通於萬國者如前所述卽專就我國論亦不能謂無特別必要之理由也請以次舉之

我國貴族制度自秦以來幾度淘汰至本朝而殆盡故以貴族爲組織上院之要素吾黨所最反對也別詳本章第二節

雖然吾國固君主國也既爲君主國自不能絕對的無所謂特別階級者存而國會者以代表全國各方面之勢力爲目的者也既有此特別階級雖其勢力範圍不大固不可不謀所以代表之且中國國會者非本部二十

二行省之國會。而全帝國之國會也。本部之外。尚有兩大區域焉。其面積埒於本部者。曰蒙古。曰西藏。本部階級制度。雖消滅殆盡。而彼兩部乃適得其反。舍特別階級外。更無勢力之可言。使國會議員。純由人民平等選舉之一方法以發生。則此兩部者。將永見屏於國會之外。非所以保國家之統一也。此吾國國會應采二院制之理由一也。

我國雖非聯邦制。然以幅員太大。國情之複雜特甚。即以本部及滿洲二十二行省論。其氣候兼跨溫熱二帶。其地勢兼山谷平原海瀕三種。各省利害。絕非同一。且其衝突之點甚多。非有以代表而調和之。不足以副國家意思機關之實。在人民選舉之下院。其員額比例於人口。大省之人口數十倍於小省而未已。則各省所出議員之數。勢不得不相懸絕。雖以法理論。國會當代表全國。而非代表地方。然豐於所昵而儉於所疏。人之常情。為議員者亦安能免。如是則難保無以大省之利益。犧牲小省之利益。而國家均衡。或自此破焉。故於比例人口以行選舉之一院外。尤必須有平均代表各省之一機關。然後兩者相劑。而適得其平。此我國國會應采二院制之理由二也。

此二理由乃其最大者。尚有若干之小理由。更於次節分論之。若夫二院通於萬國之四利。則亦為我之所同。雖無他特別之理由。猶當采之。況其有乎。故我國將來國會。應如各國普通之例。分設兩院。無可疑也。至其名稱。則英國日本。以貴族為要素。故稱貴族院。其非吾之所應采。固無待言。若參議院元老院等稱。亦覺不適。直名為上議院下議院。又嫌有軒輊於其間。若稱第一院第二院。則孰應為第一而孰應為第二者。無已。則稱為國會左院國會右院。似尚比較的平穩也。以後即用此名而分論之。

第二節 左院之組織（舊稱上院）

第一款 各國左院之組織比較

各國左院之組織最爲複雜，且緣各國歷史上之差別而大有異同，今舉英法德普意美日七國之制而比較之。

第一項 英吉利王國貴族院之組織

英國之貴族院以左方之議員組織而成。

（一）合併王國之世襲貴族

（甲）公爵議員 二十五人

（乙）侯爵議員 二十二

（丙）伯爵議員 百二十三

（丁）子爵議員 二十七

（戊）男爵議員 三百八

（二）愛爾蘭選出之貴族 二十八

（三）蘇格蘭選出之貴族 十六

（四）僧侶貴族

（甲）大僧正 二

（乙）僧正 二十四

(五)法務貴族

四人

合計

五百七十九人

世襲貴族緣其身分而有例得爲議員之資格。以其職爲世襲故。凡男子之爲人後者。於其所後者死亡之時。卽爲議員。若未成年者。則逮其成年時卽爲議員。

錫封貴族爲國王特權。然實際由大宰相奏請行之。其列於貴族者。以有勳勞於國家爲主。然時有出於政略上之理由者。又向例。凡平民議院長滿任。則列爲貴族。

愛爾蘭議員。由愛爾蘭貴族團體選舉。終身在其任。有死亡則補選。

蘇格蘭議員。由蘇格蘭貴族團體選舉。每會期選之。會期滿則資格消滅。

僧侶貴族中。惟康特比里及約克之二大僧正。倫敦。達哈謨。溫治士達之三僧正。一就職後。照例卽爲議員。其餘二十一名之僧正。須經上司之任命。乃得爲議員。

法務貴族議員。由國王任命。終身在其任。

第二項 法蘭西共和國元老院之組織

法國元老院之組織。自第三共和政治以來。已三變其制。據現行法律。則由各縣或殖民地選出。其數比例於人口。計選出十人之縣凡一。選出八人之縣凡一。選出五人之縣凡十。選出四人之縣凡十有二。選出三人之縣凡五十有三。選出二人之縣凡十。選出一人之縣及殖民地凡八。都爲三百十二人。

選舉會之組織 選舉會於各縣或各殖民地之首都開之。以左方之議員組織而成。