

萬國  
比較  
政府  
議院  
之  
權  
限

# 弁言

一歐美各國政府之組織約分五種

- (一)政黨內閣 此制卽內閣對於議院負政治上之責任若失議院之信任則應辭職而去議院中因政黨之故贊助內閣者有其人反對內閣者有其人贊助者乃內閣之同黨而反對者乃敵黨也此制用語極多(一)自議院參與行政之方面觀之曰議院內閣 Régime parlementaire (二)自政府對於議院負責任之方面觀之曰責任內閣 Gouvernement responsable (三)自內閣得自由設施之方面觀之曰內閣政府 Gouvernement de Cabinet (四)自政黨組織之方面觀之曰政黨內閣 Cabinet de parti 近年吾國學者多譯此制爲政黨內閣譯者仍之取其便也然讀者須知其他三種用語名異而實同

- (二)合議政府 此制乃無元首無內閣集數人於一堂共議國政而施行焉此制瑞士用之
- (三)分權政府 此制乃行政與立法絕對分權不相侵涉北美合衆國行之

- (四)集權政府 此制乃大權集於一人議會不得與君主並尊德意志及俄羅斯帝國行之
- (五)議會政府 此制乃議會專政幾有議會卽政府之勢法蘭西曾行之

以上五制孰優孰劣頗難遽斷要當視其國之歷史風俗擇其適宜者而施之蓋藥無美惡

對症者乃奏效耳

此外尚有專制政府及事實政府 *Gouvernement de fait* 即革命時暫立之政府 二種因一為歷史之陳

迹一為擾攘之現象均無學理上之根據故置諸不論

一此書乃就巴黎大學博士班教授公法專家沙費格蘭君 *Chavegrin* 口授克律松君筆記為

藍本外參考前巴黎大學教授愛斯滿君 *Esmain* 之『憲法論』*Droit constitutionnel* 及美

總統威爾遜君 *W. Wilson* 之『議會政府美國政治之研究』*Congressional Government A study*

*in American politics* 並美國大學教授託爾不君 *Thorpe* 之『美國憲法論』*Recent*

*Constitution making in the United States* 等書

一地名人名不習見者及制度之重要者均附記其原文一恐譯者方言與讀者不同易滋誤會

一恐他書已經逐譯難免參差故將西文列入俾讀者藉資對照庶得其真至譯名沿用已久

者如『拿破崙』『惠靈吞』『梅特涅』『北美合衆國』等幾盡人皆知即無須附記其原文

一每畢一章一節譯者感觸所及偶思貢獻芻蕘於國人惟鄙儻不文自慚詞不達意尙望先輩

方家有所教正

# 目錄

## 第一章 政黨內閣 *Gouvernement de parti*

### 第一節 總論

### 第二節 英吉利政黨內閣制

### 第三節 比利時政黨內閣制

### 第四節 政黨內閣制在政黨不完全之國（君主國如意大利西班牙奧大利匈牙利希臘等民主國如法蘭西）

## 第二章 合議政府（瑞士聯邦政府） *Gouvernement Collégial*

## 第三章 分權政府 *Gouvernement de la Séparation des pouvoirs*

### 第一節 北美合衆國政府

### 第二節 法蘭西共和三年指揮官政府

## 第四章 集權政府 *Gouvernement de Centralisation*

### 第一節 德意志帝國政府

### 第二節 俄羅斯帝國政府

### 政府議院之權限

第三節 法蘭西路易十八政府

第四節 法蘭西拿破崙第一政府

第五節 法蘭西拿破崙第三政府

第五章 議會政府 *Gouvernement d'Assemblée*

第一節 法蘭西一七九一年至一七九五年革命時代

第二節 法蘭西一八一四年拿破崙敗後路易十八未即位以前之臨時政府

第三節 法蘭西一八一五年拿破崙退位後路易十八未返國以前之臨時政府

第四節 法蘭西一八三〇年革命後路易腓力布未立以前之臨時政府

第五節 法蘭西一八四八年革命後拿破崙第三未舉爲總統以前之臨時政府

第六節 法蘭西一八七一年戰敗後共和政體未確定以前之臨時政府

萬國比較

# 政府議院之權限

## 第一章 政黨內閣

### 第一節 總論

本章專言政府之組織及政府與兩院之關係。並論不行政黨內閣制之國。其制若何。再申其說。曰。吾人所研究者。卽（一）一國之行政權。應如何支配。（二）由何機關行使。（三）與立法權有何關係之謂也。

有應先明者一事。卽「何謂政黨內閣」是也。此制條理繁複。斷非隻言片語。所能解釋。惟有推其原始。創自何種民族。如何推行盡利。他種民族。學步趨塵。或似。或近似。或否。本編就其相同之處。以定此制之得失。國於大地。爲數綦繁。或行此制。或不行此制。或完全行之。或損益以行之。究其異同。亦本章主旨所在也。

### 第二節 英吉利政黨內閣制

英爲君主國體。君主之外。有所謂議會者。存焉。二種機關。並立對峙。若就文字上觀之。吾人必以爲英王之權力。猶至偉而無極也。海軍者。英國國家之武力也。而英人則曰「吾王陛下之海軍」。



法院者、司法權之所託也。而英人則曰、「吾王陛下之法院。」國王於議會開會時、其訓詞中報告國事。一則曰、朕與某國交際若何。再則曰、朕之兵力若何。儼似法王路易十四所云、朕卽國家者。殊不知時至今日。以上諸端。盡成口頭禪矣。今日英國君主之權力。非英王行使之。乃國務員行使之。英王之任命國務員也。不過形式而已。其選擇也。必於議會中占多數之政黨。而任命其黨魁爲國務總理焉。然則自實際上言之。英內閣之構成。乃由議會中之多數而定也。

吾人可謂英國國家。乃議院治理之。以議院之意見。定國務員之選擇。國務員若不得議院之信任。則辭職而去。然則吾人將以爲政黨內閣制。乃政府隸屬於議會。但見國務員仿佛議院之使役。亦步亦趨。追隨莫違而已。

雖然英制之實際。乃不若是也。英王雖無選擇國務員之自由。而非絕對無權也。國務員儘可自由設施。亦非議院之使役也。英王襲其祖若宗之威德。統治國家。當政黨之擬議。國務員也。常發表其個人之意見。而尊崇習慣之民族。如英人者。對於此等意見。恆不以忽畧視之。王位者。定於一尊。國務員者。暫時行使統治權而已。若一王亨大年。在位久。對於政務。經驗自多。彼之意見。國務員恆奉爲圭臬。此英國對外政策。所以多由愛德華七世 Edward 之雄畧也。至若以爲國務員全聽議院之指揮。亦大謬也。英人之視內閣。與夫英內閣之自視。莫不以爲內閣者。國家大政

方針之所從出也。議院之多數。恆贊助庇護之。而與以極端之自由。使得盡其才力。以臻邦家於郅治也。

由是言之。則議院之多數。反服從於少數之國務員矣。其故何哉。蓋因政黨之關係。國務員者。實彼輩所慎擇之黨魁耳。英之二大政黨。一爲保守。一爲自由。力敵勢均。競爭無已。惟其競爭也。故恐少有失敗。惟其恐失敗也。故慎擇黨魁。而悉聽命焉。有如以扁舟涉惡濤。慎撰擇舵工。有如行軍。咸聽將令。甚至如篤信宗教者之服從教長也。

然自有政黨以迄今日。並非絕對如是也。有時黨員乃反對黨魁。惟直至十九世紀下半紀。當議院內閣制極盛之時。此種反對之事。實所罕見。今日者。此種訓練。已不如曩昔矣。兩黨之外。其他之政黨存焉。有若愛爾蘭黨。有若工黨。或聯合於保守黨。或聯合於自由黨。政黨既漸增多。聯合必難甚固。乃使此兩大政黨。漸不若昔日之堅結焉。夫政黨各有其政綱。糅而合之。豈易事哉。當一政黨之退出政府也。其昔日爲國務總理之黨魁。仍保持其在黨中之地位。各部幹事長。仍聽命惟謹。而竭力盡忠焉。蓋於政黨中而講個人獨立。乃與英人習慣。大相刺謬也。凡在英國。苟從事於政治。莫不以其聰明才力。而惟一機關之命是聽焉。有一小說家擬英國某政治家之言曰。『汝黨如何投票。汝亦從之。此士君子之行也。汝不必謬執汝之意見。倣哲學家之多事批評。』



尤不可輕率發表意見。而流於浮躁也。一英人此種習慣。已養成於十八世紀。當時兩黨。卽代表英國兩大世族。此兩大世族。因下院選舉法之結果。得佔多數。雄踞於下院。以成英之世族政治。彼時英國之政治家。不投於此。則投於彼。殆無所謂個人行動焉。雖今日民主政治。英雖君主而有民主政治之精神。故沙費格蘭君云然。逐漸完成。下院選舉。制尙普通。而此種習慣。並未沒滅。蓋已浸入人心。成爲國粹矣。布特彌 Boutmy 君曰。凡英人欲投身政治界。莫不皇皇焉擇一黨而入之。洵不誣也。英人爲意見不合而出黨者。亦不多見。入黨以後。又惟黨魁之命是聽。是以英之政黨。其結也堅。其存也久。內閣得此堅久政黨之助。所以能自由設施。而覩王化之成焉。

英之內閣。其得政黨之助也。旣如是。而內閣之自身。亦有道存焉。國務總理者。爲一黨黨魁。而政府之首長也。其力至偉。其個人之聲望素行。內閣之前途。實攸賴之。伊之治理國家也。有若國人咸僉望之者。此格蘭斯頓 Gladstone 內閣。所由聲施燦然也。當一八八〇年之選舉。自由黨在下院占多數。而格蘭斯頓內閣。於以成立。其結果也。自由黨員爲擁護格氏之故。竟不惜犧牲己之自由主義。而使格氏暫行獨裁政治焉。一八四一年之皮耳 Peal 內閣。一八五七年之柏墨斯頓 Palmerston 內閣。事均彷彿。故國務總理。一旦而得國人之崇拜也。則議會之擁護。自不待言。內閣之號令指揮。無不如意。但恐爲國務總理者。不盡如皮耳。柏墨斯頓。格蘭斯頓。其人耳。

除以上所述外。英內閣尙有其他自衛之術焉。則連帶責任是也。當一閣員之施政失當。而惹起議會之攻擊也。就理論言之。攻擊僅在一。其他之閣員無與也。若此時僅去被攻擊之一人。而留其他。使內閣依然存在。未爲不可。但內閣之衰象已呈。議會得任意左右之。今日去一閣員。明日又去一閣員。終必至解體而止。英內閣不爲也。是以一閣員有失。內閣之全體任其非。議會知推倒一閣員。卽推倒一內閣也。攻擊之始。不得不再三審慎焉。

然連帶責任。非無論何時均存在也。有特別情形發生。非去某閣員不可者。則犧牲一閣員。而維持內閣焉。然此種事實。究屬僅見。蓋一政黨之組織政府也。其黨員隨與俱進。其退出政府也。其黨員亦隨與俱退。殆無所謂一部分之去留焉。

當議會欲推倒內閣也。內閣尙有一最終自衛之術焉。則解散議會是已。內閣請之於王。王認內閣理直。則允其請。解散議會者。內閣所恃以爲恢復已黨勢力之具也。然究可因此而得較善之結果與否。則當視之選舉。勝敗之數。頗難預卜。是以解散之事。不多見也。

然英之下院。乃常被解散。又何故歟。蓋此種解散。別具性質。與上節所言者。不可同年而語也。照一七一六年之大憲章。下院立法期。定爲七年。七年之歲月。未免過於延長。是以於每一立法期之將終也。輒先解散之。殊與內閣之自衛無關也。至上節所言之解散。雖不常見。然究可使議會

有所畏懼。而不敢迫內閣之。或出此途。蓋解散以後。重行選舉。昔日之議員。未必其再當選。而一切之競爭及費用。已擲諸虛牝矣。

內閣雖以解散爲威嚇議會之具。而保持已黨之多數。然設使民意之趨嚮。在議會而不在內閣。則此種威嚇。亦難奏其膚功耳。

英國行政權完全屬諸內閣。有如上所述。此英人所以得政黨內閣制之實際。而名之曰「內閣政府」(Gouvernement de Cabinet)也。

英之議會。其維持內閣而不干預行政也。既如此矣。而彼於立法事務。又豈有完全之行動哉。英議會所表決之法律案。幾無一非國務員所提出。議員雖亦有提案之權。而議員所提出者。往往不得通過。蓋政府之提案。較爲周密。較多審擇。而少選舉競爭之成見也。是以英之立法事務。亦由內閣操縱之。往往一問題發生。而內閣尙未提出此項之法律案。則議會直請其速行提出也。雖議會得更改政府提案。然一法律之完成。仍國務員主持泰半也。議會對於一法案。既竣國務員之提出。及其提出也。又不得攻擊之。吾人對於此節。直可謂英之內閣。實左右議會也。

英內閣之能左右議會。亦自有一定限度焉。內閣之勢力。本恃民意爲後勁。若國務總理不洽民意。自不洽於議會。更有何力以左右之乎。十九世紀。英內閣因此推倒者頗多。無論其威勢如何。

終難與民意爲敵也。是以英之內閣雖權重如此。決不敢自流於專制。彼尊重人權之民族。如英人者。決不讓專制政體。有滋生之餘地焉。內閣仔肩國事。自居於責任之地位。兢兢焉惟覆餗是懼。時借反對黨逆耳之言。以鍼砭己之過失焉。

然則英制之內容。可知梗概矣。既無議會偏重之失。又無政府專制之弊。鎔異質於一爐。集羣策以圖功。盡善盡美。有如是矣。

### 第三節 比利時政黨內閣制

國於歐洲大陸。有仿行政黨內閣制而近似者。其惟比利時乎。蓋此制之真相。比已得之。有責任之內閣。有實行監督之反對黨。有健全之輿論。所其酷肖英制也。內閣非議會之使役。而反能左右之。亦與英制相侔。雖比國法律。多由議會提案。而立法事務。亦實內閣操縱之也。

比國議會之對於內閣也。任其自由措施。與比王共治而已。而比王之威德。與內閣之行動。亦有密接之關係焉。

英制比制。何其酷肖若是耶。政黨內閣制。何以能移植於比國耶。此二民族。得毋於此制之根源。亦有相同之處乎。比之有二政黨也。亦如英。其由來之遠。及政綱之相異。亦莫不如英。惟英爲保守自由。二黨比則舊教自由。舊教黨蓋宗教問題。在比最關重要。故舊教黨生焉。此乃英之所無也。

雖英無宗教黨。然比政黨與英政黨相侔處。仍不尠也。二黨並立。由來甚久。訓練純熟。慎擇黨魁。何一非英政黨之事實乎。而比政黨均有之。就其訓練論之。雖擇術無殊。而紀律森嚴。較英猶多。是以除新選舉可易兩黨之多數少數外。比內閣之傾覆。未曾一見也。

雖然。一八九三年改正憲法後。曾倒內閣一次。昔日事情。至是稍變矣。至比之政黨及政黨內閣制。究竟如何歸宿。吾人當次第說明之。一八九三年之改正憲法也。爲更草選舉制度。蓋自一八三一年比利時王國成立以來。均行財產選舉制。Suffrage Censitaire 而比國鄰邦法蘭西。已於一八四八年行普通選舉制。Suffrage universel 彼崇尚自由之民族。如比人者。感觸所及。自難安於緘默。故比國一八九三年九月七日法律。改正其憲法第四十七條。而立普通選舉制。兼行複數投票。Vote plural 以稍示限制之意。（所謂複數投票者。乃規定某幾種選舉人。每人得多投兩張或三張之票。其他則人各一票也。）此次更革。於自由黨大爲不利。蓋限制選舉。Suffrage restreint 財產選舉制乃限制選舉制也 忽變爲普通。則昔日力助自由黨之上中等社會。其勢力卽爲一般大多數平民所掩沒。此大多數。或助舊政黨。或助社會黨。竟與上中等社會。異其趨嚮。於是自由黨得票甚少。勢力頓衰。竟不能復與舊政黨角勝。當時社會黨亦居少數。於是此二小黨 自由黨社會黨 乃謀聯合。然社會黨持極端社會主義。一部分之自由黨員。不表贊成。分離之事。因此而生。自由黨

至今。尙未恢復其昔日之盛也。

自一八九三年以來。均舊教黨當權。然當權過久。危險生焉。蓋無勁敵則偷安。偷安則敗德。昔日服從黨魁之美德。日以淪胥。分離之機。日以逼近。舊教黨之往事。有足令人回溯者。（比人謂舊教黨爲右黨。自由黨爲左黨。以下仿此。采名從主人之義。）

在十九世紀之末。右黨凡經過波折數次。當一八九四年時。選舉制度雖變。而新選舉尙未實行。議會中之多數。仍昔日力助左黨之上中等社會。是以右黨之勢仍孤。然遠識者已決左黨之必敗。右黨之將興矣。及右黨獲勝。快國政之獨操。覩勁敵之莫毒。外患剛銷。內訌以起。遇涉及個人利益之問題。則黨員意見紛歧。莫衷一是。如變更選舉制度之問題是已。一八九四年柏耳納厄 Bernaert 內閣。提議比例代表選舉制。La Representation proportionnelle 即分各團體選舉議員也 其黨中僅少數贊成之。柏氏遂於三月二十日。因是辭職。隨以俱去者。閣員中只一人而已。內閣團結之不堅。實足以證明右黨內部之不固。欲求昔日之同德一心。不可得矣。

嗣後又因普通強迫兵役案。一八九六年。陸軍總長。借自己當兵之故。而辭職。內閣連帶責任之不實行於比利時也。此爲第二次。柏耳納厄內閣辭職爲第一次 及一八九九年正月。比例代表選舉制案之再提出也。當爲第三次。此次不僅使內閣內訌。而有一部分之閣員辭職而已。內閣之顛覆。旋亦隨



之。夫顛覆內閣。自比人視之。豈尋常事哉。比內閣產自議會。議會扶持之。與共終始焉。此種習慣。已匪伊朝夕矣。今一旦反之。生政治上之變動。詎細故耶。

以上三次變故。足以使右黨爽然自失。知強固內閣之不可無。黨員團結之不可缺。而離心離德之適以資敵也。於是降心相與。再賦同袍。力扶內閣。勿使顛越。使最難斷案之選舉制度變更問題。竟獲解決。而比例代表選舉制之法律。於一八九九年末。付表決焉。

右黨能團結未散之力。而振興將衰之勢。故自由黨及社會黨。雖力與競鋒。終難取勝焉。彼右黨經過三次變故以來。知團結之無時可已。於是訓練愈勤。紀律愈嚴。有若軍隊。咸尙服從。個人之自由。不惜犧牲。大將之號令。無敢或違。人云。比人思想時成團體。言其結合力堅投票時如軍隊。其言

服從黨魁也吾深信之。

有此政黨。此比內閣之所以能指揮自如也。所以能左右議會也。所以能統治國家也。此其所以與英制相侔也。

比制與英制相侔處。不僅在內閣而已。比王之權力。亦若英王之對於其國家也。但不若英王之承襲其祖宗威德耳。蓋比利時王國。實建自一八三一年。當時立撒遜葛堡之一親王爲君。非如他國王朝。由來甚久。有累世之餘威也。比王之權力。由比王自身得之。蓋王德王猷。有足爲萬民

矜式而生信仰之忱也。

比利時開國之王勒物波一世。Leopold Ter 卽爲十九世紀一大政治家。而足爲立憲君主之表率者也。王曾爲各國政府之顧問。而盛名英主如英女后維多利亞亦曾聘王爲其顧問焉。王之子孫繼續至今。又皆英明仁厚。是以比人之視其王也。爲萬民之所託。不倚不偏。以時矯正政黨過激之行。而納諸正軌。故論此制者。當知比王之權力。與內閣。與政黨。關係至重。非只形式上有君主之名而已。此又與英制若合符節也。

#### 第四節 政黨內閣制在政黨不完全之國

英制與比制。其相侔也如此。其能保政治之平衡。而促進國運者。又如彼。吾人橫覽大地。再求其同調。乃渺不可得。君主國如意大利、西班牙、奧大利、匈牙利、希臘等。民主國如法蘭西。均未能組織一真實之內閣政府。如英比者。此等君主民主國家。又均有所謂責任內閣。但其元首之任命。國務員也。只能擇其迎合議會者。此與英比內閣之能獨立措施。不受議會拘束者。相去遠矣。蓋此等內閣。本無可恃。可久之多數於議會。居常恐懼。不信任投票之忽至。而設法以弭之。讓步以避之。從政光陰。竟擲諸虛牝矣。內閣不能操縱多數。而使爲己用。日復一日。愈趨愈下。漸爲多數所牽制。而奉承惟謹。聽命不遑焉。

在此等國家。議會之態度無常。內閣之更疊頻仍。前後內閣。異其趨嚮。議會之助力。時盈時虛。一切政象。皆無可大可久之觀。雖或於一時之間。居然有強固內閣。將大展其抱負。然究竟事出偶然。不常見也。

以上情形。在歐陸諸國。已數見不鮮矣。在此等國家。其政黨之組成也。易解體也。易蓋感情及利益之聯絡。非主義之結合也。是以利盡交疏。則分崩離析。南歐某國之政黨。其現象盡若是矣。內閣恐已黨分裂。而已失助也。設法以弭之。弭之不可。則不惜靦顏事新。而另求他黨之助焉。夫至求助他黨。其素來之政綱。有不犧牲者幾希矣。然此種事實。竟見慣司空。不以爲怪矣。世人謂內閣之換黨也。比之於馳長途者之易馬。儼若情理之常然。人事之共喻者。豈不奇哉。昔日意大利有一國務員。專長此術。殊不知此種方便之途。豈操國政者所宜出哉。

此政黨內閣制之所由集矢也。有謂爲贗造英制。而徒貽倣效之譏也。蓋歐洲大陸諸國。均無健全之政黨。(除比利時外)以一時之集合。偶然佔多數於議會。既不能擁護黨魁。而任其自由措施。復牽制黨魁。而責備交至。使政府更迭頻繁。政治無久遠之模。內閣之組織淆雜。感情用事。亦無能力足以治理國家。對於議會。趨承恐後。完全爲議會所左右。馴成議會政府 (Gouvernement d'Assemblée 之實。夫政府而成議會政府。其弊害可勝言哉。