

乙丑
重編

飲冰室文集

冊
五

乙丑重編 飲冰室文集

卷二十一

第二集十七

新會 梁啟超

責任內閣與政治家

今日建設責任內閣之議。漸成爲朝野之輿論。國民謀之於下。督撫爭之於外。而資政院主之於中。雖宮廷樞府。亦漸漸爲所動。夫曠昔吾國人固莫或知責任內閣之爲急也。今則全國人惟悴虐政。宛轉就死。窮而返本。知致我於死者之由何道矣。資政院開。有所謂政府委員者出。謂足以爲院中質問之鵠。而其等於兒戲。抑衆所共覩。資政院以不得要領之故。不得不窮極其敝矣。督撫前本與各尙侍立於同等之地位。除循例奉行之細故外。罕能掣其肘。今則中央集權之說昌。各部動下訓令。督撫非復前此之能孤行其志。而各部令如雨下。無所統一。朝頒夕改。此矛彼盾。實無以爲奉行之準。於是始思所以職其咎者矣。由此言之。責任內閣者。實應於今日時勢最急之要求。人人心中所希望。若飢渴之於飲食。事勢旣已至此。則朝廷雖有雷霆萬鈞之力。固無道以遏之。故責任內閣之名稱之出現於中國。殆旦夕間事。此

吾所敢決言也。雖然是遂足以爲中國之福乎。吾不能無疑。

責任內閣者何。舉全國之政治而負其責任也。惟政治家爲能負政治之責。故必有政治家。然後責任內閣得立而今也。舉國中有足稱爲政治家者與否。吾實不能無疑。今請遵嚴格以論列政治家之定義。而勘以國中人物。果有足以當此焉者否也。一曰。凡政治家有所計畫。必須以國家利害爲前提。蓋政治也者。國家意思之現於實者也。苟所計畫者而非國家之利害。斯不得謂之政治矣。故政治家常須自念其身爲國家之公人。將自己一身之利害與國家利害畫清界限。當其執行國家政務之時。則惟知國家之利害而斷無或假國家之力以自牟其私利。此政治家首當具之條件也。此不徒立憲國之政治家爲然也。卽專制國之政治家亦有然。我國之管子。商君。諸葛武侯。張江陵。泰西古代則希臘之來喀瓦士。羅馬之該撒。近世則普王腓力特列奧相。梅特涅。皆專制之雄也。然言大政治家者。必舉之。亦曰。其所計畫悉以國家利害爲前提而已。雖其政策有時偏袒一部分人之權利。若有所私。雖然。彼固認此一部分人爲國家之中堅。謂特別保護之。正所以謀國家之利益也。抑彼且

有時設種種方法以擴張自己之權力保持之惟恐失其跡更類於營私雖然所以爾爾者自信吾一身能任國家之重而非立於此地位則無以行吾志故其目的仍在國家之利害而其擴張擁護一己之權者不過借以爲達此目的之手段而已夫其政策果與國家利益之範圍相合與否且勿論其一身果能任國家之重與否且勿論要之其心目中常以國家利害爲前提者則可謂之政治家反之而以一身利益爲目的而以政治爲達此目的之手段者決不得謂之政治家是故商君政治家也而李斯非政治家王荊公政治家也而蔡京非政治家何也以其宅心立身之基礎本相異也今中國盈廷官吏試一撫心自問其果有能具此條件者乎上自大臣下逮小吏何一非借政治以爲肥身保家之計卽其稍治政法學者亦不過曰當今之世非藉此以譁世取寵則不能自致於榮途云爾彼之學政治談政治皆其手段而非其目的也此而可謂之政治家則國中政治家蓋車載斗量矣夫國家者無形之法人也無形之法人自有其目的自有其意思而恆藉司理機關之人以現於實今也司理國家機關之人悉忘却此機關之爲國家而設反認爲爲我而設是故本

應爲官擇人以人治事者。今則變爲爲人擇官。以事奉人。國家機關徒以供個人營私罔利之途徑。故惟有個人之意思目的。而國家之意思目的全無。所託以表見。則等於無而已。夫國家而無意思。無目的。則形魄雖具。而靈魂已亡。欲其久存於天壤間。豈可得耶。

二曰。凡政治家。必須建立一有系統之政策。而務所以實行之。一切政治。無非爲國利民。福起見。然必如何。然後國利民福。可以致。是當策畫之。若此者。謂之政策。有涉於全體之政策。有一時一事之政策。雖然。無論如何。其精神常須一貫。而其系統常須相屬。蓋政治也者。各種政務結構而成之一種狀態也。而彼各種政務。決非能種種互相離立。而常彼此相待。前後相銜。故有時欲辦甲事。必先辦乙事。而欲辦乙事。又須先辦丙事。如是相引以至無窮。若徒逐枝葉而不探其根本。此如羨他人園卉之豔。採擷以繫諸吾樹。而此樹終無著花之期。若徒知其體要而不審其條理。此如抱登高遠望之志。不拾級而妄類升龍。則此身終難舉。向上之實。而所尤忌者。則今日方建一策。明日卽建一與此策正反對之策。甲機關方辦一事。而乙機關卽辦一

與此事不相容之事。比如治病者。不審脈理。醫藥雜投。或任進本症。禁止之。物品欲不速其死亡。不可得也。

是故號稱政治家者（第一）其眼光須能洞察國內國外之大勢。審己國之位置而定現在將來之目的如何（第二）當舉全國政務通盤籌畫。推其緩急輕重。毋徒治沾沾局於一部之利害（第三）須察各種政務之連絡關係。而細究其因果相維之理。毋使其以此妨彼。以今妨後（第四）凡有新發生之政務。無論爲豫定者。爲意外者。而所以處置之道。常持既定之大計畫。以權衡之。毋使相牴牾。如是則庶乎有系統之政策矣。然卽此已足乎未也。蓋政策云者。本兼道與術而言之兩者。合而始全其用。道者何。國利民福之所在是也。卽國家之目的也。術者何。卽所以能達目的之手段也。夫所謂術者。非陰謀詭道之謂也。人事自有曲折。而因應貴有權衡。雖有良善之治道。苟行之無術。則將徒託空言。或蹶於中道。而生他弊。治術之爲物。緣政治家本身分之差別。而有差別。緣所處之國政體之差別。而有差別。（例

如以君主而爲政治家者。與以臣民而爲政治家者。其操術不同。在朝政治家與在

野政治家操術不同立憲國政治家與專制國政治家其操術亦不同）雖非可一
概論然有爲凡政治家所當謹之術焉（第五）凡無論在何種政體之國而政治
之反於民之所好惡者終不能圓滿施行故必須設法使多數輿論協贊我政策（
第六）一切政治皆賴機關而行故欲行一事先整備關於此事之機關（第七）
司機關者必以人故欲設一機關必須物色能司此機關之人無則設法養成之（
第八）無論何種政策若行之有名無實或半途盡廢則弊常餘於利故必須設法
使此政策實施不能朦混持續不能破壞能具此八者謂之政治家缺一焉非政治
家也是故僅能舉學理而於所以推行之方法不厝意者不得謂政治家范蔚宗所
謂坐談西伯也僅能奉長官之教令處理一局部之事務者不得謂政治家賈生所
謂俗吏之所務在於刀筆筐篋而不知大體也準此以談則中國今日盈廷衮衮果
有一焉足當政治家之目者乎使有政治家何至籌備立憲之規畫鹵莽滅裂爲世
詬病使有政治家何至各部各省之施政樊然殽亂渺然若不相知使有政治家何
至一切設施朝令夕改有同兒戲使有政治家何至奏報行移悉成具文上下相蒙

莫或過問。若是乎吾國之無一政治家。蓋章章矣。

夫秉國鈞者而不具此八德。則必無從建統一之政策。而務實行之。其於政治家之稱。所愧已多矣。然使果能清白乃心。而常以國家利害爲前提。則自能舉賢以自佐。集思乃廣。益昔宗資成璿委政於范滂岑暄。而自乃坐嘯畫諾。後世未嘗不誦其賢。卽日本維新之初。三條實美。岩倉具視。輦柄政十餘年。其人實碌碌無所短長。然延攬羣英。以資夾輔。卒成其功名。若是者。雖無政治家之才能。然固有政治家之德量。記曰。甘受和白。受采此之謂也。使他日責任內閣成立之時。得有此等人以尸其位。則吾國民猶或可以食責任內閣之賜。然此顧可得望耶。吾不能無疑。夫以絕無政治。上學識經驗之人。而加以置國家利害於不顧。以此而組織責任內閣。則其現象當如何。吾求諸當世諸國而得一先例焉。曰朝鮮。朝鮮自光緒二十一年以後。其主告天誓廟。頒大誥十四條。其第三條卽爲建設責任內閣。自茲以往。朝鮮有責任內閣者。殆二十一年矣。而朝鮮之有今日。卽其責任內閣之賜也。吾國將來之責任內閣。果有以異於彼所云乎。吾實疑之。

昔者有化石谷焉。自五金之屬。以及珊瑚翡翠珉琳琅玕。乃至凡百動植物彙。苟入之者。必成頑石。中國蓋此類也。自海禁既開以來。泰西所謂自然界之文明社會界之文明。其灌輸於我國者。何啻千數百事。而無一不化爲殭石以盡。今者責任內閣。又踵至矣。吾知非久。必將舉現在所謂軍機處。會議政務處。憲政編查館。及彼十一部。與夫各未裁撤之大小衙門。糅而合之。命之曰責任內閣。舉現在據此要津之人。拘而集之。命之曰責任內閣。閣員如斯焉已耳。信如是也。則吾國民之望有此責任內閣。果何爲也哉。

雖然。吾所懼者。尙不在是。懼乎除當道斗筭以外。而國中亦卒無政治家而已。苟使在朝者。雖無政治家。而在野者。尙有政治家。則國固未始遂不可救。夫今之政府。雖百事敷衍。然先帝既定立憲。以爲國。是爲人臣子。終不敢以反汗。自今以往。實已有容在野政治家發生之餘地。資政院諮議局之兩法定機關。雖權力至爲薄弱。能善用之。則其可舉之職固不乏。況國會期限之縮短。國民所以呼籲之者。旣已如此。其迫切度終必有以迴天。聽於彼之時。在野政治家迴旋之地。益廣漠而不可限。誠有

其人乎。則當此危急存亡之際。國家之艱巨。終不得不集於彼躬。至竟有能行其志之一日。卽其時未至。而使在朝者視之。隱若敵國。不得有所憚。而自策勉而思及舉賢自佐。集思廣益之一途。則政治現象其亦必有以異於今日也。並此其人者而無之。此吾之所以惛惛而悲也。夫在朝之政治家。誠不能無所待。若在野之政治家。則人人皆可以自勉。斯豈不在我耶。嗚呼。吾國民其有自勉於此者乎。吾雖爲之執鞭所忻慕也。

今者中國時局之亟。中智以下靡不汲汲憂亡。雖然。此何足道者。夫國家艱鉅之境。遇無論何國。無論何時。莫不有之。然或爲境遇所壓。而遂卽衰亡。或能戰勝境遇。而反趨強盛。則視其國人所以負荷之者何如。勿徵諸遠。卽如普國七年戰爭之時。以區區一彈丸。當四五強國累戰之後。人民死亡將半。舉國鞠爲茂草。其艱難爲何如。又如德國當大革命後。比戶喋血。百業俱盡。而全歐列強聯軍壓境。其艱難爲何如。又如日本當維新伊始。八百餘年封建社會一旦破壞。而天子無尺土。府庫無一錢。其艱難爲何如。又如意大利經數百年之分裂。無復共主外之則。爲二三強鄰扼其吭。

內之則教徒藉無上之威其艱難爲何如是故今日中國時局雖危如累卵然以比於彼數國之當時則險艱之程度尙未或如彼其甚也然彼諸國者不惟不緣是以得亡且緣是以致強古人有言殷憂啓聖多難興邦苟其國而有政治家也則外界之種種壓迫非直不能沮國家向上之機反以此淬厲其精神增長其元氣而彼政治家者經動心忍性困心衡慮之結果其器識日以宏達其心思日以緻密其技能日以嫻習則一舉而挈其國以拔諸九淵而躋諸九天固意中事耳夫彼數國之所以興其食在朝政治家之賜者僅十之一二而食在野政治家之賜者乃什而八九吾國民視此其亦可以無餒矣

要而論之一國之政治一國國民所公同造出也一國政治上之責任一國國民所公同負荷也有在野之政治家不患無在朝之政治家有負責任之國民不患無負責任之政府吾願談責任內閣者於此中三致意也

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。萬一虎皮蒙馬。以驚易雞。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。正名爲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
宋治平三年

本有所謂「大議會」者

The great council

由國中閣

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。一四二二年明永樂二十年又自

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。

一六七九年康熙十八年

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 ca-

binet 由此言之。內閣之前身。卽樞密院。樞密院之前身。卽常任顧問院。常任顧

問院之前身。卽大議會。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

一六九九年
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。內閣惟蔭於樞密院之下。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。

(三)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。非一朝一夕之功也。

(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

意此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