

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



近代中國史料叢刊第六十五輯  
沈雲龍 主編

# 官制

篇  
李景蘇  
曾進錄

文海出版社  
有限公司印行

中華民國六十年六月初版

近代中國史料叢刊

第六十五輯

精裝：十四  
定價：新台幣



主編者：沈

雲

龍

發行人：李

振

華

臺北縣永和鎮中興街99巷8號

出版者：文海出版社有限公司

郵政劃撥戶第二七八四號  
電話：九二一六五九號

印刷者：金氏印刷有限公司

臺北市長安東路二段66號

經銷者：全省各大書局

版權所有

本公司經內政部核准登記證為內版台業字第〇八〇〇號

官制上下篇爰在東京與日本博上有賀長雄所討論閩縣李君景銖華陽曾君彝進譯而錄之今忽忽三年矣友人時索閱原稿因印行之以餉同好凡博士所論務取其通不沾沾一國之制又以我國廣土衆民於列邦行政組織之成規殆無一遵能襲用者爰旁稽博攷增以已蘊而論斷之於中央與地方之關係尤加詳焉談官制者或有取於斯與辛亥長至日廣州李家駒

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>

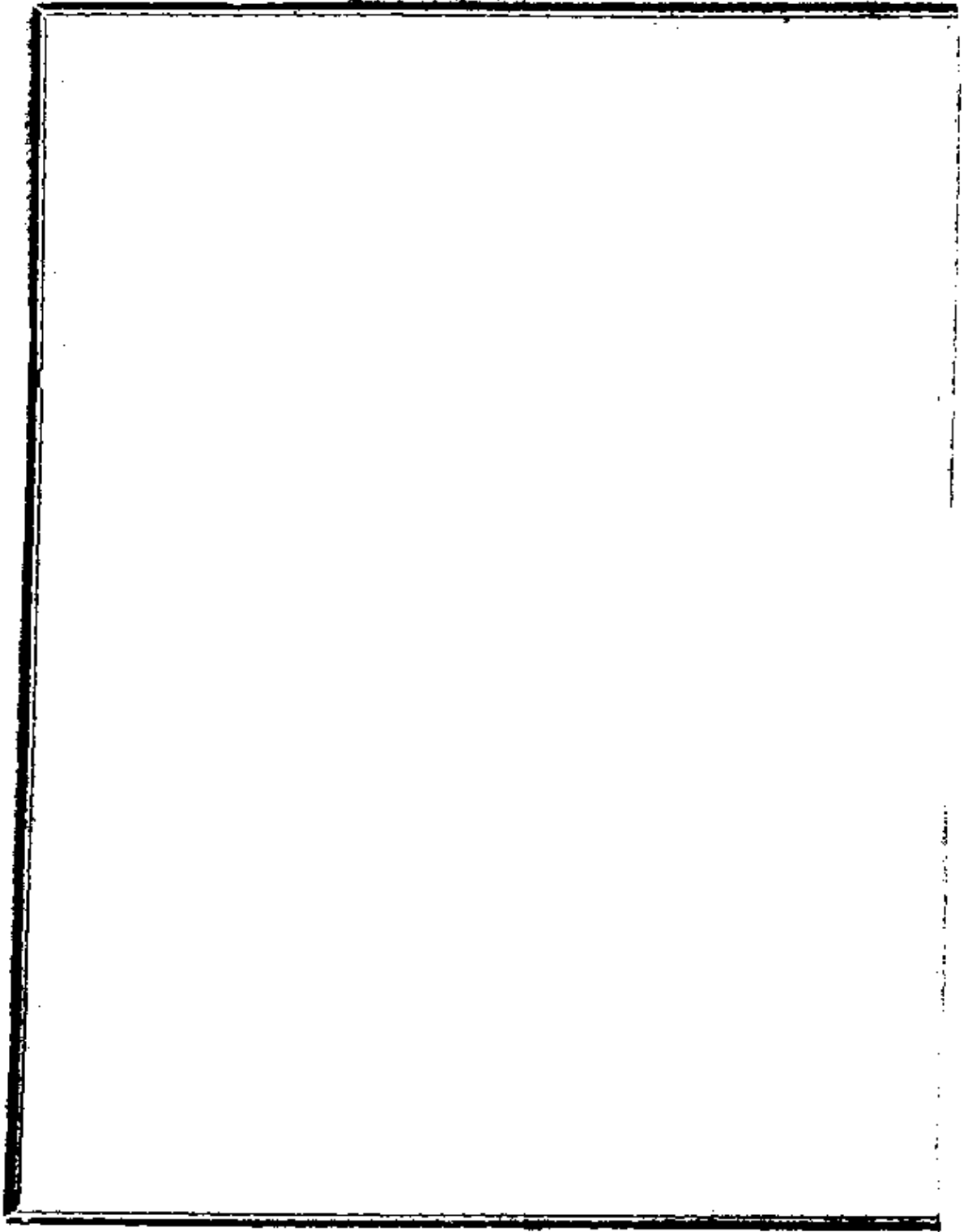


[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 商家 本本书店  
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为  
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

[www.docsriver.com](http://www.docsriver.com) 定制及广告服务 小飞鱼  
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接  
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>





## 官制篇上

### 第一章 立憲國官制之原則

凡屬立憲政體之國其官制必有一定不可易之原則茲爲詳攷各國之官制譯其通義挈其綱要以資考鏡又慮其不啻於中國之用也則參照中國之情形取捨從時斟酌合勢以備釐定官制者之採擇焉

#### 第一節 官制之本義

夫欲釐定官制則官制之本義不可不明此節所引則最通最確之學說也

國家之主旨在謀庶民之發達而庶民之發達其業務至夥於其要端之中擇其非獨力及小羣之力所能興舉者而以國民全體之力經營之此則國家之主旨也譬如徵兵以鞏國防收稅以施賑政凡此皆非獨力或小羣之力所能興舉者而皆以歸諸國家國家新達此主旨乃制定憲法具載國家編制之大綱願憲法所定特其大綱而已至本此大綱以運用於實際以達國家之主旨則屬於精神上之事業此非賴有治人不能爲功至依何道而後能使夫人奮發激揚以致力於精神事業則釐定官制之時所當有事者而官制之主旨卽於是存

立憲國官制其所取之標準卽自精神上以達國家之主旨而已故其官吏無時不當以國家之主旨爲念違於國家之主旨者決不可爲而信其協於國家之主旨者則勇爲而不可有所顧慮此卽責任之根本故凡立憲國家釐定官制其第一之主旨在使官吏能盡其責任蓋非是則無以副立憲政體之主義中國釐定官制於責任之事關係尤大此則不可不三致意焉者也

謹按憲法大綱第一條曰 大清皇帝統治 大清帝國萬世一系永永尊戴所謂中國釐定官制於責任一事關係尤大者卽在此萬世一系之文也



萬世一系之文學者不無疑義以爲中國歷史固與日本不同也不知中國所謂萬世一系者並非就已往之歷史而言乃自立憲政體成立而言固無可疑者也

自古賢聖之君問世而作冲庸御宇則國本蕃危自今發布立憲政體上下一體朝野同心所以遇內憂外患之萌而維長治久安之局者在是矣將使一切庶政常協於國家之主旨以行則必自明官吏之責任始責任明庶政修而後長治久安之局可以永保此則立憲之精神亦即國家之主旨也

官制既以立憲政體之精神爲基礎則官吏對於君上之關係前後亦遂不同前者官吏對於君主之意而負責任故奉行主意所謂之忠後者官吏對於國家之主旨而負責任故協於國家之主旨乃謂之忠勿違國家之主旨即無負君上施行憲政之本意所以間接効忠也

立憲國家之官吏常以國家之主旨爲依歸前者惟君上之命令是從後者則以國家之主旨爲準故君上若舉與國家主旨不能相容之事以命其官吏時則不奉詔而因以辭職者有之雖其關係不同至其盡忠則一惟有間接直接之差而已夫協於國家之主旨以行所以防遏亂萌永保宗社此正君上施行憲法之本意故曰間接効忠也

官吏責任之內容舉其大者有二一即無違憲法蓋憲法者固所認爲國家之主旨最良之編制也是爲法律上之責任二爲官吏者於無違憲法之外又當就其所管事務以求協於國家主旨之良法而取其所自信者以行之國家之主旨常往來於心目之際無時或忘而決不肯枉已徇人以行戾於國家主旨之事若不得行其志則以去就爭之此政治上之責任也

## 第二節 官制之類別

立憲國家條定官制必重責任既如前所叙矣雖然官制之中亦得區爲三類臚舉如左

第一類以保全皇室之尊嚴及特權爲主之官制也此種官制當與上文所言以國家之主旨爲主之官制區爲兩事其區別之故亦由責任之關係而生蓋立憲國家其君主以無責任爲原則則奉君之官吏亦不必有責任之規定惟奉行君意可矣日本明治十八年之改革以宮內省官制及皇族官制別於普通官制之外卽此意也

關於皇室事務之官制大率皆以保全皇室之尊嚴及特權爲主至考其實則與國家之主旨亦非絕不相關然苟認爲有關則事變之來或恐波及皇室而害其安謐潰其尊嚴欲防其弊於未然故直認爲毫無關係也例如日本監督華族一事自一方面觀之華族爲貴族院議員之所自出則與國家之主旨有關然自他方面觀之則華族爲皇室之屏藩故監督之權不以歸之國家而以屬之皇室

第二類樞密院會計檢查院行政裁判所等是爲特設官廳亦不列於普通官制之內蓋樞密院特以備君上之諮詢奉陳意見而已無執行事務之權故無責任會計檢查院依據政府所送之決算而檢查之報告之而已故亦無責任行政裁判所按照法律命令之條文以判決行政官廳之處分而已非對於國家之主旨而行動者故亦無責任

以上爲特設官廳故其所管之事務一切無有責任然此等官廳薪俸費用在在亦須經費而其經費無不列於豫算之中皆當守其範圍不容逾越卽在會計上爲有責任也惟此等官廳之豫算由大藏大臣編成而大藏大臣卽負此會計上之責任

司法裁判似爲特設官廳矣實則不爾其責任司法大臣負之也司法大臣不能與聞審判之事而當圖裁判之進行故有責任又關涉刑事之件司法大臣有命令檢察使依國家之主旨以行其職務者當此之時亦不能不負責任如日本去歲馬券問題當西園寺內閣時因以改良馬匹爲主旨

乃許人民買賣馬券至桂內閣則不以此爲主旨而令檢事檢舉之競馬遂以中止故勿論刑事民事司法大臣皆當負其責任此司法裁判與行政裁判相異之處也

第三類就對於國家主旨而行動之官吏以定其職務權限之官制也逐年籌備事宜所稱京師及各省官制卽指此類而言今於本論之前先舉此類官制所當準據之責任原則而論其大凡

### 第三節 官制所當準據之責任原則

第一國家政務無論大小必以有責任之官吏管轄之也卽無論事之大小而管轄之官吏必皆對於國家主旨負責任而後可此爲經費上之理由蓋國家之收入有限而國家之事業無限欲辦某事需費若干必有人於內閣之中主持其議然後費集而事舉如是則對於某事業不可無負責任之人明矣

第二負責任之人雖多其歸必爲國務大臣也凡立憲國家負責任之人皆非國務大臣不可日本憲法第五十五條亦有明文且國家政務甚爲複雜而其間又互有關係故雖主管之人亦不得獨斷專行必互相協議而後可然協議人數不能過多或十人或十許人日本稱爲國務大臣無論何事既經協議則國務大臣之中非有一人担負責任不可雖然國家事務有性質無定不能以類相屬甚難定其管轄者例如日本之憲兵本非兵隊然不得已乃以屬之陸軍大臣此外尙有類似事件不知當誰屬者日本皆以屬之內務大臣而使內務大臣負其責任故日本內務省凡無所屬之事件皆歸焉顧此外猶有事件不便歸於內務者則以屬之內閣直轄而總理大臣負其責任日本統計局馬政局等皆此類也

第三凡一部政務負責之人不可無一不可有二也蓋責任本乎心者也心有所篤信以爲必如是而後能達國家之主旨依其所信而行之苟其所行非是則責有攸歸此之謂責任若二人以上主

持其事其能意見相同者蓋寡或則已所篤信而不能決行甚者則全反乎己意而行夫反乎己意而使負責任必不可也故負責任之人斷以一人爲當若二人以上則必相爭相諉終無一人負其責

按中國官制各部政務負責任者不止一人此與憲政上旨不合他日釐定官制首當留意者也又中國今日之彈劾制度爲專制政體所不可缺者惟他日憲政成立則大有碍於責任不可不預謀改革也

第四負責任之大臣對其所屬必有監督之權也日本監督之制如升降懲戒取消指令訓令等是然以上臨下則易於監督若分位相等則監督甚難此實立憲政治最難處置之事日本之制則一切上奏不能由本官直接上奏必由主任大臣代遞蓋由其代遞則主任大臣可先寓目若其奏旨與自己政見不能相容不能担負責任之時可將原奏發還本官請其自行修改若仍執己見時則主任大臣爲之代遞一面伏陳己意以仰宸裁如不獲命則卽辭位讓賢可也

當位分相等而不能不負責任之時其處置之道甚難日本之例有二

一帷幄上奏也日本統帥事務由陸軍參謀本部及海軍軍令部上奏稱爲帷幄上奏未上奏前先以其事交軍事參議院會議此時陸海軍大臣皆列席得以與聞奏事之內容奏事內容與己意合時則已否則同時上表辭職又天皇發統帥號令時亦由陸海軍大臣以轉於各師團按參謀本部條例第三條曰參謀總長立國防計畫及用兵之案經親裁後移於陸軍大臣又海軍軍令部條例第三條曰海軍軍令部長參畫國防用兵之事經親裁後移於海軍大臣所謂移者皆經由之意也二統監上奏也日本制度韓國統監之上奏其關於庶政者經由內閣關於外交者經由外務大臣天皇發命令於統監時亦然其關於庶政者內閣承宣之關於外交者外務大臣承宣之統監府及

理事廳官制第二條曰統監直隸天皇其上奏關於外交事務者經由外務大臣及內閣總理大臣關於其他事務經由內閣大臣受制可時亦同云云

統監上奏如是則台灣總督亦事同一律矣然日本制度台灣總督上奏不經由內務大臣而直達於天皇天皇或可亦不經由內務大臣而直下於總督此制實未完善然台灣總督直接上奏權當時本有期限初定明治三十九年以後三年以內改歸內務大臣代遞後延期至明治四十四年為止云

按中國各省督撫直接上奏權與日本台灣總督相似此事於責任上有無障害宜區別而研究之也

第五各大臣之方針必須統一也其故有二一爲財政上之理由一國之財力有限故可緩之事業則其經費當求撙節而所急之事業則其經費當圖擴充當此之時必立一定之主義以權其輕重定其緩急使各大臣即依此主義以行此則統一之不可缺者也二政治上之理由各大臣之計畫不可互相齟齬各大臣之政務亦不可互相衝突當是之時立大經綸以統一各部之計畫亦總理大臣所當有事也

按中國制度部臣與疆臣有權限不清之病故其責任亦不明譬如部臣建一計畫奏准通行以爲必如是而後能達國家之主旨然疆臣有不奉行者部臣無如之何也又或疆臣於所計畫有所反對則部臣理當極力斥駁堅持原議而後可若不獲命則理應辭職庶可以告無罪而責任亦有所歸顧中國情形則部臣爲疆臣反對不能實行已意時因其所反對者業經奏准而無可如何當此之時其責任究當誰屬終不可明矣故中國官制雖不能斷爲無責任制度然究非立憲國家所謂責任也者蓋以對於君上之責任爲主而無所謂對於國家主旨之責任故臣下之

責任在無違君上之意而止依此而行即其責已盡雖知之不言或言之不盡皆無不可究其歸也無論部臣之意見或疆臣之意見惟仰承 朝旨裁決而已此與立憲政體之所謂責任實不相容者也

## 第二章 內閣官制

歐洲各立憲國其內閣之組織大抵皆同雖有少異之處乃因國體政體差異之故不得不然論其大體固無殊也由是觀之勿論何國但使其政體爲立憲政體則其內閣之組織必有不可缺之要義存焉此必不可缺之要義凡新採用立憲政體之國亦萬不可不採用之中國既定立憲政體必當採用斷可知矣因國體政體相異之故亦有不得不鑑於本國固有之歷史國情定其取舍者此則尤須研究者也

### 第一節 內閣之組織

內閣之組織其要端有六

第一 以各部長官爲閣員

組織內閣其第一要義在以各部長官組織內閣昔者雖非各部長官亦有使其入閣者今則不然各部長官以外之人入內閣者甚罕而各部長官不入內閣者殆無之

日本自維新以來迄於明治十八年皆以參議組織內閣而各省卿不與焉各省卿第施行參議所議決事件而已伊藤博文鑑於歐洲制度於明治十八年議改舊制自是厥後始以各省大臣組織內閣

一大臣也入則組織內閣出則爲各部長官此其間有不得不然之故無他以有責任故也蓋屬已管轄之事將欲爲之而負其責任則必親與閣議上張其計畫而後可何則國家之實力有限而國

家之事業無限欲以有限之實力治無限之事業勢所不能故勿論何部長官必不能悉如其計畫而行理固然也不能悉如其計畫而行則不能不互相退讓然退讓亦有所限退讓之極逾乎其限則國家之主旨將不能達夫因退讓之故至於國家之主旨不能達在重視責任之大臣決不爲此必起而力爭自不待言然所力爭者又非他人可以代謀也必親身向他大臣直接主張其計畫可退讓者退讓不可退讓者堅持必如是而後始能盡自己之責任

國務大臣及各部長官使一人兼任此制度歐洲各國大抵皆然惟德意志及北美合衆國無此例蓋亦有故德意志<sup>與普魯士</sup>惟宰相一人爲眞國務大臣其餘大臣雖名爲大臣實爲宰相之補助官聽命於宰相者也德意志帝國政務簡少僅軍務外交財政交通四大端而已畢士馬克欲以一身肩其全部遂本此意制定憲法雖然自憲法言之只宰相一人手握重權而自實際觀之各大臣之實權仍有日漸增加之象窺其大勢已漸與各立憲國之內閣組織相同北美合衆國置國務卿數人而負責任之大臣殆無一人蓋美國憲法以一切行政事務悉委任於大統領大統領任期以四年爲限此四年間縱大統領所爲與國家之主旨不協亦不更迭之俟其四年任期既滿始行交替故該國不須別置責任內閣使負責任是則政體如是不得不然也

## 第二 內閣總理大臣之必要

組織內閣其第二之要義在置一人於各部大臣之上以定政治之方針卽不可無內閣總理大臣是也總理大臣非以躬親庶務爲能而以辨別大體定政治方針爲其責任蓋各部長官必不能各如其計畫而行行政經費屬於彼必細於此有不得不互相退讓之勢故必須設總理大臣使立一定之方針依此方針以測各部事業之輕重緩急凡取捨從違一以此爲準的由是言之立適當之方針對於國家之主旨取捨從違不至舛誤者總理大臣之責也各國政體不能盡同故不置總理

大臣之國亦有之法蘭西素號議院政治之國政治方針議會定之故勿庸另置總理大臣第由各部大臣中互選一人爲內閣議長以便整理內閣會議而已北美合衆國亦無總理大臣際此而外立憲各國皆置之

定大政方針其事至爲重要故定方針而有外誤總理大臣不能不負責任此其故可得而詳言之欲達國家之主旨則應經營之事業不可勝計然一國之收入有限其實國力所能經營之事業不過擇其至要者耳故支用國帑時宜用之於最有効力之所卽用財少而成功多之所也

設裁判所也頒布普通教育制度也是皆關乎國民一般之利益者也此種事業有國家者萬不能不經營之實無異議至其事業只能增進國民一部之利益如高等教育與夫外國貿易或製造事業等所謂特別利益者當經營之時若不再三籌畫其結果必有不公平之弊欲免此弊則經營事業之方法不可不詳加研究約而言之直接保護特別之利益因保護之結果亦能間接伸長一般之利益如是始可謂施政經營悉得其宜今世間號稱富強之國大抵皆係特別利益發達之國英以商業縱橫大地德以陸軍雄視海內是其例也不經營特別利益而欲期國力發達難矣欲經營特別利益必須由總理大臣定其方針方針既定各部計畫自亦隨之而定若總理大臣所定方針只保護一部之利益不能間接伸長一般之利益是謂失政應由總理大臣負其責任必於保護一部利益之外又能間接伸長一般利益始能謂之完其責任由是觀之內閣不可無總理大臣斷可知矣若無總理大臣其弊將不可勝言蓋無總理大臣則內閣協議必至互相退讓而豫算經費惟各部大臣之有力者能多取用其無力者所管之部必有經費不足之憂似此情形國家之主旨必不能達何則該大臣所管之事業自國家觀之亦實有事關緊要須多金始能舉之者因閣議時互相退讓之故故同時要政不克舉行是國之要務不能準乎時勢一視其管轄大臣之勢力矣有是



理乎有總理大臣則由總理大臣先就大體定其方針依時勢之所宜選擇發達特別利益之事業此種事業勿論屬何大臣管轄皆可以自己之責任徑行之夫然後國家之經費乃能使用於最有効力之所

組織新內閣時須先選任總理大臣然後使總理大臣選任各部大臣蓋總理大臣固有一定之方針而各部大臣亦各就其部有所計畫其計畫若與總理大臣之方針不相容不能使其入閣也必意見相同者始能以之組織內閣

總理大臣以定大政方針爲其專職然此事與議會頗有關係要以不爲議會意志所束縛爲上策英法二國皆議院政治之國議會之束縛力過於強大此其弊也英國有保守自由兩政黨以議會占多數之黨組織內閣其政綱例由政黨定之例如保守黨注重外交自由黨注重內治保守黨組織內閣時外交雖日有起色而內治頹靡不振民間不平之聲四起乃多選舉自由黨員及該黨於議會占多數遂取保守黨內閣而代之自由黨內閣注意內治而外交必至廢弛不平之聲又起乃多選舉保守黨員保守黨員又取自由黨內閣而代之兩黨內閣若循環周而復始一起一仆之間內閣方針無不更變者故英國總理大臣探擇方針時不能取決於自己之一心必以議會意志爲標準遂爲議會意志所束縛法國內閣定大政方針時受議會意志之束縛較英尤甚法國議會與英國異不能因一政黨占多數而使其黨組織內閣必待數政黨連合而占多數時乃自其中選人組織內閣故內閣之政綱不得不折衷聯合各黨之政綱內閣定大政方針時爲議會意志所束縛幾無自由之餘地故觀於英法二國而知議院內閣不足取法日本不採用議院內閣自無此患非議院內閣之國如普魯士壤大利日本等國其總理大臣定大政方針時匪獨不受議會意志之束縛已也方針既定反可束縛議會使議會亦須循其所定之方針而行例如總理大臣既定方針

因欲實行之之故可將必須之法律案及豫算案提出於議會求議會協贊若議會不協贊至不得已時尙有種種方法必求其協贊而後已如解散議會即其一方法也故君主內閣不惟不受制於議會且可操縱議會與議院內閣迥異法律提案權議會亦有之然議會提出之法律案若與總理大臣之方針不相容雖請上奏內閣可抑不以上聞使成廢案故即以立法論議會亦受政府之束縛

置總理大臣之國有置一人使專任之者有於各部大臣中選有力者使兼任之者日本奧大利

利與奧牙利各  
自組織內閣置一人使專任之英國不然自由黨組織內閣時大抵使度支部第一大員兼任之

英法德  
支那在二大臣者一大員負有官名並無實任事務其兼任總理大臣者即以此充之保守黨組織內閣時大抵使外務大臣兼任之法國無總理大臣但有

內閣議長內閣議長勿論何大臣均可兼任時而司法大臣兼任時而內務大臣兼任向無定例

第三 額外大臣

總理大臣及各部大臣之外尙有一種額外大臣英國內閣亦有之即國策卿蘭加斯太地名書記官長樞密院議長是也此項大臣雖附有職務官名其實徒擁空名並無職務英國之有此制度純由沿革而來蓋英國向由議院內閣主持國事組織內閣之政黨圖伸張己黨之勢力爲務多引己黨

有力者入閣故成斯制

此項大臣惟英國有之他國亦有置之者但與英國異無必置之例日本內閣官制第十條云各省大臣之外若奉特旨亦可使其爲國務大臣列入內閣員因有此條故初布憲法時伊藤博文以樞密院議長列入黑田清隆組織之內閣中繼伊藤博文爲樞密院議長者爲大木伯爵亦如伊藤博文例列入內閣其後雖無此例但如台灣總督及韓國統監等爲國重臣責任匪輕將來列席內閣亦未可知故今尙存此例然台灣總督及韓國統監自設置以來尙無列席內閣之例

按中國各省總督巡撫或概使列席內閣亦屬一策西洋各國成例如德意志帝國屬土亞撒及羅連其總督之書記官長即具有大臣資格英國有愛爾蘭尚書

愛爾蘭有特殊之事情須行特別之政治故置此官

蘇格蘭尚書

此種官職亦名並無職務

印度大臣此等皆地方官亦使其列席內閣匈牙利內閣員中亦有二人為地方官中國可以仿行與否亦一問題也

又按中國各省督撫未常不兼任部院大臣例如總督兼兵部尚書及都察院都御史巡撫兼兵部侍郎及都察院副都御史然此但兼銜而已不得以入閣論若就地方行政擔負責任則列席內閣時仍須以地方官之資格列入勿容居兼官之名始得其宜

#### 第四 內閣無衙署

勿論何國內閣皆無衙署凡閣員會集協議之所勿論何地即為內閣所在地大抵閣員會集之所恒於宮中擇一室充之細繹內閣二字之義自可瞭然但非必以宮中為限時而會於總理大臣官邸時而會於他所值議會開會時大抵於議院第一室以備開內閣會議喀畢尼之名實肇於英國然英國決不開閣議於宮中或於外務大臣官邸為之或於總理大臣私邸為之蓋英人以御前開議恒多不便閣員以國王在座多所顧慮不能傾吐其意見因國王臨會之故致閣議受其影響非法之至善也故英國憲法國王不得臨幸內閣日本不然於宮內省第一室以充內閣會議所並設寶座以備臨幸但平常開御前會議時日皇決不臨幸值非常事起如將與外國開戰等事日皇始臨御焉平常開議會時雖不臨御然有寶座在前閣員恒設一桌已臨御之心以昭敬慎法國定例每星期一、三、五、六、日開會議於大總統官舍星期四日開會議於內閣議長官舍中國內閣向設宮中將來自可仍舊

#### 第五 開議事件

何種事件必須交內閣會議何種事件不必交內閣會議各國不能一致英國辦法有二其一以慣例爲標準慣例須交閣議者必須交閣議其一則各部大臣自由辦理若各部大臣以爲應交閣議只須向總理大臣一言即可交閣議但凡與議會問題有關係者必須交閣議歷來如是辦理並無明文規定日本不然應交閣議事件概以明文規定之雖然其事甚夥終非明文所能盡載日本內閣官制第五條第六條卽係此項規定

日本內閣官制第五條 應經閣議事件如左

- 一 法律案及豫算決算案
- 二 與外國結條約及重要國際條件
- 三 官制及施行各種規則法律之勅令
- 四 各省間主管權限之爭議
- 五 由天皇交下或由議會送交之人民請願書
- 六 豫算外之支出
- 七 勅任官及地方長官之任命及進退

此外各省主任事務若與高等行政有關係事體稍重大者皆須經過閣議

第六條 勿論何種事件主任大臣可據其所見向總理大臣提出求交閣議

有此規定故該事件應交閣議乎不應交閣議乎悉由各該大臣自行審定若係應交閣議事件未交閣議將來若有紛紜該大臣須負責任

日本憲法上所謂政府概指內閣全體而言例如言應以政府之名通知議會卽言應由內閣全體通知議會也既以內閣全體之名行之故其事必須交閣議若就其事應負責任亦應由內閣全體

負之憲法有云政府提出決算又云政府施行前年度之豫算此等皆指內閣全體而言

憲法上之非常手段必須經過閣議自不待言例如發緊急勅令或財政上之非常處分以及宣告戒嚴等皆是當此之時各大臣須連帶而負其責任

對議會之政策亦須經過閣議例如何時召集議會何時開會及其他一切對議會之事不問鉅細皆須經過閣議

開閣議時提出問題之方法亦無定式有由總理大臣面述者有由總理大臣命書記官長作閣議案以文書提出者若各部大臣欲提出問題須由該大臣將提出事件作成文書交與總理大臣再由總理大臣命書記官長作閣議案然後再交閣議但各部大臣當開閣議時亦可即席而述求他開員之同意但法律案或勅令案大抵皆係重大問題必須以文書提出不得面述若係尋常問題無關重要者可將閣議案送至各大臣官舍請其畫諾以代閣議

就決議之方法言之日本非全數大臣意見一致不能決議然一致云者非各大臣悉皆贊成無一人反對之謂謂縱有反對者其反對不甚劇烈內閣不至分裂而已雖不贊成然或以不贊成之故恐內閣分裂姑表同意隨同畫諾者亦頗有之故日本所謂全數一致與英國大異英國國務大臣須連帶而負責任故勿論何事必須閣員全體真表同意日本不然只須無堅執反對者即可謂之一致

內閣會議須極秘密自不待言開閣議時除閣員外雖書記官長亦不使其列席有時爲供參攷之故命書記官長法制局長警視總監列席然亦僅有其事至應極秘密之時並閣議案亦不假手書記官長概由總理大臣自作之開閣議時一切不用記錄閣議速記錄惟意大利國有之此外勿論何國皆無此制意大利閣員爲向議會表明開閣議時自己所主張之意見故作速記錄各國不然

閣議時勿論何人所言均禁止宣洩英國慣例凡大臣皆爲樞密顧問官初任樞密顧問官時須於國王前設誓堅守秘密日本無設誓之例亦無明文及此只有閣議應極秘密之慣例而已

#### 第六 關於陸海軍事之特別組織

凡有關陸海軍之事件宜嚴守秘密者尤多有時第由陸海軍大臣直接上奏請旨宣行匪惟不使他大臣知之卽總理大臣亦不使知之只事後通知總理大臣而已若其事有關責任問題非與他大臣協議不可之時可請命天皇得許可後再開閣議凡軍事可分三種第一爲統帥事務陸軍參謀本部海軍軍令部掌之第二爲普通軍事行政如徵兵購船械等事必須經過閣議第三爲介於第一第二間之事務既有關於軍機軍略又有關於豫算及法律勅令者是也此項事件由陸海軍大臣自負責任直接上奏請旨施行事後再行報告總理大臣日本內閣官制第七條云事關軍機軍令上奏之後除奉旨交付內閣外應由陸軍大臣海軍大臣報告內閣總理大臣此等報告以簡單爲上陸海軍大臣於此類事務直隸天皇與總理大臣立於同等之地位

#### 第二節 內閣之職權

內閣職權其大端有七

第一定大政之方針是爲總理大臣之職權日本明治十八年二月伊藤博文章內閣官制其條文中云定大政方針爲總理大臣之職權現行官制中雖無此規定然實際仍屬之總理大臣

大政方針除總理大臣外雖君主亦不能定之若君主以方針示總理大臣此方針對於國家之主旨未能盡美盡善而君主強總理大臣命其實行此時總理大臣爲完自己責任故不得不辭職若自己所定方針自以爲對於國家之主旨必須如此獻替於君主君主不聽此時亦不得不辭職故大政方針雖君主亦不得以命總理大臣而總理大臣所定方針雖君主亦不得排斥之惟能勸諭

總理大臣而已

現今日本每值內閣更迭時由總理大臣定大政方針於組織內閣之初上奏天皇已成慣例但此非必然之例惟內閣更迭時細尋前內閣所以傾覆之故必有大問題存焉繼起內閣審量其問題以定新方針此新方針不可不上告天皇縱不以文書上陳亦必面奏其大略

大政方針須發表否亦一問題若發表必至議論紛起故日本不發表雖然施政之初其機已露縱不發表人亦知之英國與日本異大政方針必須發表當舉行議會開院式時勅語之中必將內閣方針明細記入蓋先由內閣請於國王將其方針發表於議會也

第二內閣爲天皇施行大權之關鍵縱屬君主大權範圍以內之事君主亦不能直接施行必須經由內閣故內閣與關鍵無異其故何也若與內閣方針不相容之事君主能任意施行則內閣不能負責任故縱屬大權事項仍由內閣作案上奏若與內閣方針不相容之事君主強總理大臣爲之時總理大臣除辭職外無他法

由是觀之但使關於國家之事須行使大權者必須經由總理大臣例如任免官吏開戰條約等事皆由內閣備案上奏由君主裁可而已惟關於皇室之事不經由內閣蓋關於皇室之事與關於國家之事顯有區別故也行使大權之程式不外詔書勅書勅令勅語之類除勅語外勿論何種皆須總理大臣副署或總理大臣以外之大臣副署如議會舉行開院式時所宣勅語即在റ本亦多與政治有關此項勅語皆由內閣擬案上奏決不山天皇自作但勅語與勅書等異勅語言語也縱使筆之於書亦不過筆記之取備記錄而已其本質仍屬言語不能副署故勅語無副署勅語既不能副署故行使大權時凡有關於大政方針者自以用詔書宣之爲是日本明治二十三年發布教育勅語時由文部大臣筆記以其爲勅語故無副署然此項勅語宣示教育之大方針者也與大

政方針大有關係然竟無副署自立憲政體觀之殊覺不當今日議論紛起要非無故四十二年十月十三日渙發上下一心勤儉自重詔書此次所發詔書與二十三年發布教育勅語其行使大權種類正復相同然此次不以勅語而以詔書卽以此故此詔書由總理大臣桂太郎副署之君上施行大權不經由總理大臣者有二事其一爲任免總理大臣此事由君上自行之其二爲與大政方針關係絕少之事此等事雖屬施行大權然與大政方針無甚關係設有特例例如授與爵位等事是也授與勳章與大政方針關係匪鮮然授與爵位則與大政方針關係絕少故不必經由總理大臣而以宮內省掌其事但國家之官吏其叙位等事可由國務大臣奏請由宮內省授之授與學位由君上委任文部大臣故不必一一奏請特赦由司法大臣奏請以有勅令委任故也大赦則否

第三內閣爲通謁之門凡有關政治之謁見必不可不經由內閣內閣員中亦只總理大臣能隨意進謁他大臣必須得總理大臣承諾始能進謁閣員且如此故閣員以外之人許謁見否必開閣議決之若決議許其謁見由總理大臣或他大臣帶領謁見日本後藤新平未爲遞信大臣時以南滿洲鐵道總裁資格聘於俄羅斯歸國時欲謁天皇有所陳奏然閣臣不許其獨對遂使外務大臣領之進謁之先亦曾經過閣議蓋不如此則無責任之政客得隨意上奏若所奏與內閣方針不相容必滋紛擾故令請謁者先以上奏大意言於內閣若大意與內閣之方針合許其謁見不合則不許也

外交官之大使有直接謁見駐在國君主之特權是爲外交上之慣例然當此之時外務大臣亦須侍側大使所陳述君主未常不聽然談判一切仍由外務大臣主持君主決不自行應答也內閣者通謁之門也是爲立憲政體之重要原則英國嚴守此例總理大臣以外之大臣未得總理



大臣承諾擅行謁見因此被彈劾者亦曾有之他國不然依君主之性質亦有不能嚴守此例者上年德意志皇帝擅許英國新聞記者謁見與新聞記者談論頗與政治有關且有涉及日本國之辭德意志國會起而攻擊宰相宰相以皇帝濫謁見新聞記者自己不負責任且繼任宰相亦不能負責任因此陳請辭職皇帝不得已向宰相謝過誓此後不濫謁見外人其事始已

此項原則日本尙未十分遵行日本有元老其意見時與內閣之方針反對因反對故時以其意見入告天皇然現今此等事漸少欲上奏時恒以其意見商諸內閣

日本宮內省官制中設有內大臣一職有常侍輔弼之責似內大臣於政治上亦居重要之地位雖然內大臣就政治上實不能述其意見內大臣日侍天皇側若能隨時向天皇陳其意見則其職必以最有力者如伊藤博文輩當之矣今乃不然以侯爵德大寺任之德大寺於政治上毫無意見者也實言之內大臣僅掌玉璽國璽而已應鈐璽之件查其是否應鈐鈐之無悞內大臣即完其輔弼之責

內大臣所司事件中亦有一事關於國家事務即任命總理大臣時所頒官記總理大臣免官時所發辭令皆由內大臣副署是也蓋任免總理大臣以外之親任官時其官記及辭令由總理大臣副署然任免總理大臣時總理大臣不能自行副署其官記辭令故不得不使內大臣副署之然任免他大臣之辭令仍由總理大臣副署

英國與日本異總理大臣免官時自己之免官辭令自行副署且新總理大臣之官記仍由其副署日本不然總理大臣於免官後大抵即時告歸田里雖欲副署而不可得

日本宮中顧問官亦與政治之事毫無關係只宮中典禮等有疑難時備顧問而已

日本樞密顧問官除會議外每一星期謁見天皇一次但其謁見亦與政治上毫無關係只連合入

### 宮間安而已

由是觀之政治上之謁見必須經由內閣只有特別明文言不必經由內閣者始能行之但此項明文僅只一事即國會上奏彈劾政府是也被彈劾者爲內閣故可直接謁見不必經由內閣此外如統兵元帥面奏軍事凱旋大將面陳戰爭狀況皆可直接謁見不必經由內閣然此時君主乃以大元帥資格見之非以政治上之君主見之也

第四內閣爲上奏之關鍵凡內閣決議之事項由總理大臣上奏總理大臣以外之大臣有應單銜上奏事件須於上奏案表面附加一語云本案擬上奏送呈內閣由內閣代奏閣員以外之人概不得以自己之名上奏俱應請內閣代奏

但有特別法文時亦可不循前例特別法文有四一爲樞密院之上奏樞密院上奏不經由內閣由侍從局幹事奉呈天皇惟該院將上奏文交付侍從局幹事時須即時通知內閣二爲議院以奏廢彈劾政府之上奏此項亦不經由內閣仍由侍從局幹事奉呈天皇但議院之上奏若係議決法律案豫算案仍須經由內閣三爲會計檢查院之上奏會計檢查院有上奏權者所以定會計檢查院之地位也蓋會計檢查院雖直隸於天皇其實與天皇無所承有此上奏權始足爲直隸天皇之証四爲陸海軍統帥事件之上奏此上奏亦不經由內閣

按以上四端爲內閣最重要之職權立憲國內閣固不如是或曰立憲國內閣有此重權然則立憲國之君主將無一事可爲計非徒擁虛位乎而又不然夫立憲政體者至美善之政體也聖明之君當陽用命德化流行光被四表固無論矣縱使天步多艱冲庸御世然政法明備上下相維顛覆典型自可無慮蓋有總理大臣以定方針但使方針得宜即無碍於國家之發達君德純疵不必問也聖明之君對於總理大臣指示之勸諭之此指示勸諭正自具有實力總理大臣循是

以行政美者益美化神者愈神決不因有總理大臣之故至德意有阻闕之虞試就英例觀之英制國王於政治上無甚實力雖然未可概論女皇維多利亞聽政時就關係政治之事勸諭總理大臣爲之或勸止之六十年中奚止數十百次其勸諭勸止皆爲最有力之勸諭勸止凡內閣決議事件上奏後女皇親身研究斟酌可否然後施行內閣決議後即時施行女皇決不許也至事關外交監督尤嚴決議之先必須上奏女皇親裁庶政凡有章奏一一批答每日親署名文件不下二三百通及至暮年總理大臣勸其稍事節勞瑣屑事件不必寓目女皇不聽事必躬親如故日乘筆署名如故自登極迄於升遐殆無倦勤之時總理大臣格蘭頓爲自由黨領袖英國有數名相也輔女皇聽政奉命出使他邦私聘於丹馬國女皇以其未奉朝命擅行聘問歸國後嚴斥之人皆服女皇之英明似此美談不一而足也

第五外交事件由內閣爲之外交事件與他項事件迥異恒須取決於閣議外務大臣只按照其所決議者施行而已遽聞此論似覺其奇然而有說大抵行政可分爲二種一爲普通行政按照法律勅令施行者是也一爲有關外交軍事之行政此項行政自其性質言必不能以法律勅令豫爲規定必須臨機應變始能措置得宜凡外交事起必須取決於閣議以此故也就此言之外交與軍事其性質殆迥異相同總之普通行政可由各部行之而外交事件大體皆應取決於閣議不能由外部徑行之也

外交事件能以法律勅令豫爲規定者亦有之例如保護在外國之本國臣民移住民領事裁判等事其辦理方法皆可豫先規定然此只關於本國臣民之事而已至與外國政府有關係之事勿論用何方法亦不能豫先規定也

外交事件中應經閣議之事項內閣官制亦有規定即國際條約及其他國際條件須經閣議也所

謂國際條件僅指文牘所載者言然實不止此對外政略亦須經過閣議英制凡向駐外外交官發訓令時須先經閣議然後上奏俟裁可後始能發出凡由駐外外交官呈送公函不問其事件之輕重皆須即時上奏將原函進呈御覽日本與英異必須重大事件始奏請裁可始進呈御覽

英國君主巡幸外國時必有內閣代表者扈駕相從蓋內閣責任無一時中絕故君主旅行時亦不得不盡輔弼之責扈從者大抵爲外務次官凡君主旅次之行爲如拜訪外國君主會晤時之談論燕席上之演說無不於起程之先以閣議定之君主至外國演說若有疑問之點議會質問時君主雖未回鑾政府亦可答辯蓋其演說本由政府謹擬進呈者也

按軍旅之事亦不能以法律勅令豫爲規定此點與外交事件同但軍事有特別機關故軍事決不取決於閣議此點與外交事件異

關於軍事日本與英國迥異英制一切軍事亦交閣議開戰之初不必論矣開戰後進軍方略亦取決於內閣

第六統一各部事務各部事務必須統一自不待言統一方法之重要者約略有五事第一各部重要官吏其升降進退由內閣決之第二各部經費由內閣定之第三各部互相爭權時取決於內閣第四各部所發命令及其處分有背總理大臣之方針時內閣可中止其處分與命令奏請勅裁第五內閣可向各部發訓令統一方法之重要者約此數事

內閣可向各部發訓令此訓令名之曰達達者示以辦事時應注意之方法也例如與外國開戰據日本制官吏俸給平時與戰時異然則自何日起爲戰時是不可不確定之日俄開戰時宣戰詔書於明治三十七年二月初十日發布然內閣發各部之達則以初五日爲戰時又如官吏夏日給暑假日期亦以達定之凡達皆向官吏而發非向人民而發其向人民發者爲閣令發閣令事甚僅見

皇族堯令民間停止音樂則以閣令是其一也馬政局屬內閣直轄故馬政局命令亦爲閣令閣令與各部所發命令同可附加罰則但罰金以三十五圓爲度禁錮以二十五日爲度

第七爲內閣特別職權卽普通行政中事務以法律勅令規定該項事件應交閣議者故辦理該事件屬內閣職權如土地收用是也因敷設鐵道等事有時不得不據土地收用法買收私人土地然該土地果必須收用與否應取決於閣議蓋收用土地或致侵害私人所有權事體重大故須經過閣議也

### 第三節 內閣之責任

內閣責任問題關係重要其詳見於憲法篇茲僅就連帶責任及單獨責任叙其梗概

英國慣例國務大臣連帶負責任法國憲法明言國務大臣應連帶負責任二國皆採用議院內閣制者也故亦均採用連帶責任制議院內閣何以採用連帶責任制蓋非無故議院內閣其責任不僅國務大臣負之其黨派亦應負之既由該黨組織內閣若閣員中有應引責者則人之責問內閣必先責問該黨該黨既受責問該黨閣員自不得不連帶辭職理固然也英國守此慣例不稍寬假法國稍形寬大內閣雖連帶引責連袂辭職然前內閣閣員中之無過失者仍再入繼任內閣卽謂新內閣者改造舊內閣之一部而成可也

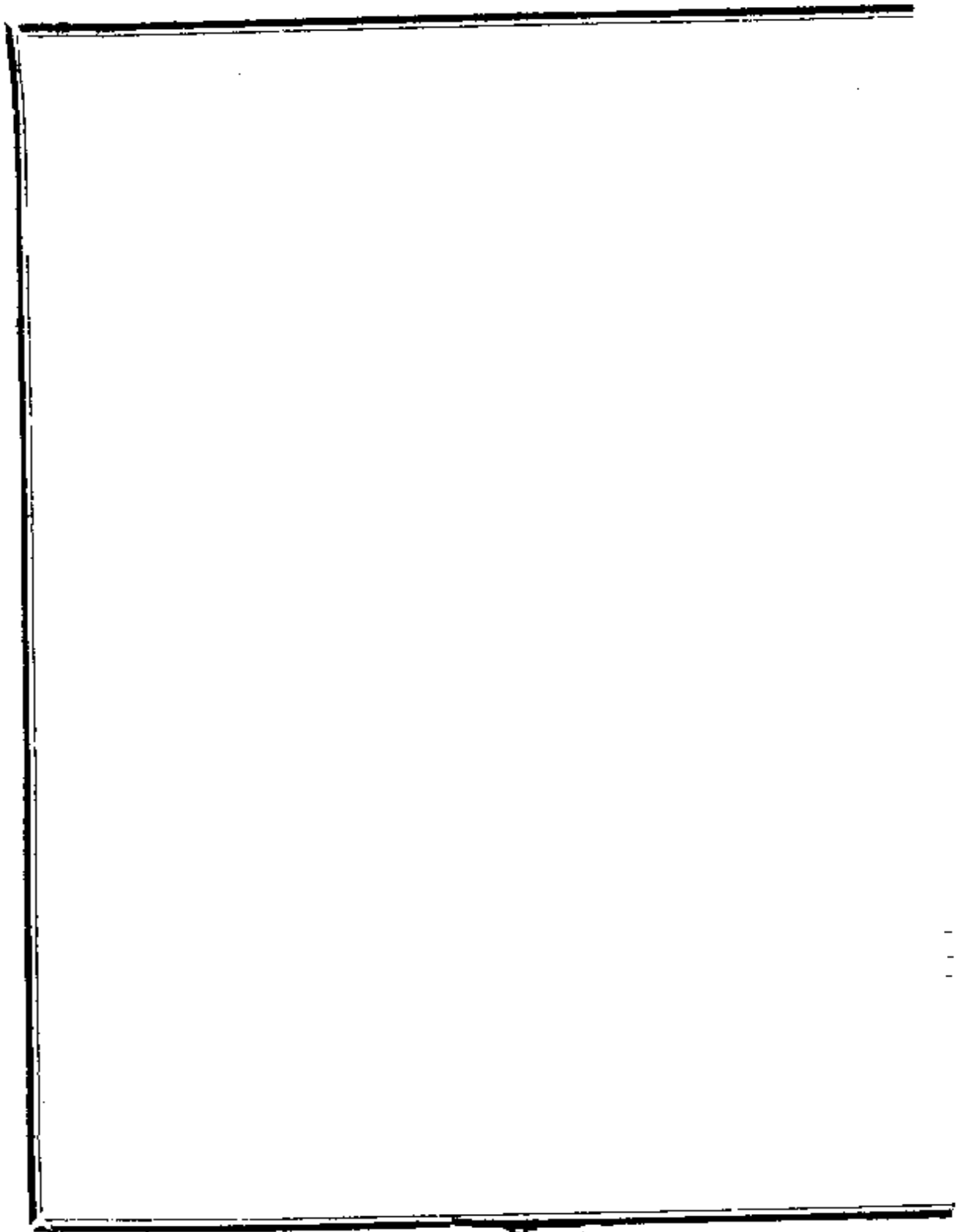
日本不採用議院內閣制故勿須連帶負責任既無此慣例憲法中亦無此明文但應連帶負責任之時亦有之一凡憲法所謂政府之處若生責任問題時應連帶負責任二解釋憲法附以新說至其結果有違反憲法之行爲時應連帶負責任三濫行宣告戒嚴至人民權利義務被侵害時應連帶負責任四對議會政策有外誤時應連帶負責任除以上所舉之外若該事件經閣議時曾決議就該事件連帶負責任者亦應連帶負責任普通事件縱使經過閣議亦只一部引責並不連帶負責

責任蓋如第一節所述閣員贊成本有二種意義非真心贊成爲防內閣分裂故姑表同意者亦謂之贊成此等贊成者決不令其負責任也

#### 第四節 國務大臣之待遇

一國務大臣進退自由國務大臣應負責任故不能不使其進退自由有所獻替而君主不聽大致方針既定而君主強其爲違背方針之事當此之時國務大臣不得不辭職進退不能自由則責任不能盡國務大臣與普通官吏異者實在乎此然自來立憲國決不以明文規定此事惟西歷一千八百四十八年巴威倫國憲法附屬法之一有曰大臣責任法者其第一條云勿論何人無爲國務大臣之義務其第三條云國務大臣之政見與君主意見不相容時無論何時悉可乞退以明文規定國務大臣進退自由者此爲疑矣

二國務大臣辭職後仍可受俸給之一部分國務大臣勿論何時均可辭職辭職之後仍可領俸給之一部分立憲國雖不盡如此然行此例之國恒多苟無此例則國務大臣恐辭職後爲生計所困在職時必多瞻徇不能暢行其志英國於一千八百六十九年制定政務官年金令不獨國務大臣沐此恩澤大臣外之政務官亦均受其賜日本國務大臣辭職後仍依普通恩給令辦理惟大臣俸給厚所受恩給亦多且大臣在職時宮中賜金每年二次其額殆與俸給同若有特別功勳雖辭職仍准前官待遇宮中賜金如故日本伯爵大隈重信侯爵西園寺公望是其例也



第三章 地方官制

各國之中其純粹行中央集權制度之國暫置不論茲篇所叙則兼用地方分權制度之國也然各國兼用分權制度者考其原因實與中國大相懸絕大抵始各分立建國其後兼併統一於是前之爲獨立國者後則取而郡縣之而行分權之制焉中國郡縣之制行之已久無復有封建之遺特因土地廣袤故須兼用分權制度此則與各國相異之處也

第一節 各國地方分權之制度

一英吉利之制英吉利始本三國分立後乃合併爲一三國者英倫蘇格蘭愛爾蘭是也英倫蘇格蘭初各異國自千六百零三年合爲一國號曰大不列顛至千七百零七年兩國議院亦合爲一至今日尙有地方分權之遺風一則教宗之不同蘇格蘭教會與英吉利一般教會派不同一則稅法之不同也又蘇格蘭大臣之官至今未廢惟徒存虛號對於蘇格蘭之行政並無職權耳英吉利用議院中蘇格蘭貴族互選議員十六名下議院中蘇格蘭議員七十二名此今制也愛爾蘭之分權較蘇格蘭爲甚蓋其人種宗教言語本不相同始亦異國雖英國兼王愛爾蘭而二國政府仍各分立至千八百零一年一月一日合併爲聯合王國故至今通俗皆稱英吉利實則法律上之名詞當稱大不列顛及愛爾蘭聯合王國也至今愛爾蘭所用之國璽與英吉利國璽不同樞密院亦分爲二愛爾蘭置總督一人兼管文武事務於愛爾蘭代表國王總督之下置愛爾蘭尚書名義上屬於英吉利內務大臣之下實際則獨立爲一政務大臣而列於英吉利之內閣總督代表國王故無責任然總督有時以責任之身列於內閣蓋其爲閣員時則與內閣共進退又尙有當注意者一事則英國內務大臣之職權不能及於愛爾蘭故內務大臣有一人爲大不列顛之內務大臣一則爲愛爾蘭之內務大臣而愛爾蘭之內務大臣則愛爾



蘭尙書是也愛爾蘭國民前此曾要求另開國會以議愛爾蘭之法律此議者爲達慮所謂愛爾蘭自治也後以本國政治家反對之議遂寢今日則依舊選舉愛爾蘭議員以列於中央政府之議會而稱爲大不列顛及愛爾蘭聯合王國之議會上議院中愛爾蘭貴族互選議員二十八名下議院中愛爾蘭人民所選議員一百零三名大不列顛國例貴族不得爲下院議員愛爾蘭貴族則否凡不入於上議院者可被選爲下院議員又聯合王國議會所議決之法律一律通行於愛爾蘭惟聯合王國制定特別之法律行於愛爾蘭者例如非常警察制度則與英國異因其國民屢謀獨立迭次蠢動故特設嚴重之制度也

二 奧大利之制係所稱奧大利不  
含匈牙利而言 奧大利凡十七省而各省皆屬於維也納之中央政府及最高裁判所之管轄其表面固中央集權突然各省本爲獨立國流風未艾故地方分權之迹猶有存者各省置總督禮節上代表皇帝而無政務大臣之資格受內務大臣之監督十七省中置總督者凡十二省其餘五省則置總理

奧大利地方制度最足供參攷者則地方議會是也各省各有一地方議會其議會以大教堂之教師或大學校校長或大地上互選之議員或大市鎮及商工業繁盛地方之商工業會議所選舉之議員及一般人民所選舉之議員組織之其地方議會備有兩資格第一爲各省之自治會議第二之職權則於各省之中議決法律也故奧大利國家有二議會一則帝國議會議決全國通行之法律一則各省議會議決各省所行國家之法律此奧大利憲法載在明文者也依奧大利憲法則該國法律皇帝以帝國議會及地方議會之協贊制定之故各省議會亦爲憲法上之一機關與帝國議會立於同等之地位其協贊法律之權利亦同惟其所議決之法律但通行於一省而已又各省議會實際又爲兼理該省自治事務而自治事務較繁各省議會由皇帝召集解散之一切召集開