

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 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 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 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 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 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>



WT 743/1202

甲寅雜誌存稿

譯論

白芝浩內閣論(一)

今之談政制者。其說紛不可理。然大抵以理論遷就。其不可告人之隱衷。故論議日多。而理解日晦。愚滋懼焉。遂譯茲篇以進。白芝浩者。英倫政論大家。言政制最先。而亦最當。爲書雖去今已四五十年。而其所言固無一與今之政迹相背。斯誠可寶之名作。而吾作憲之楷模也。愚兩年來。彙筆東南。旣時時稱其片言隻字。以自矜重。信愚說者。以不窺全豹。深滋恨焉。今以本誌可容長篇紀錄。乃於白氏所著英國憲法論中。抽所言內閣者一段譯之。臨紙倉卒。譯語多不愜心。而要傳其意。未差。或者今之君子。所樂於覽觀者也。譯者識

書不盡言。言不盡意。故穆勒曰。『一字內大論題。尙待吾人宣其餘蘊者多矣。』誠哉是

(1) Walter Bagehot, The Cabinet and the English Constitution 第一編

言也。而於吾英憲法尤有然。夫考憲之書。幾可以充棟矣。然在親覩吾之憲政者。以衡之書。恆訝其不似。何也。彼見之於實際。多求於書。而不得。而書中理論之精。又或與跡象之粗。呈其反感也。實則論吾英憲法。理實未能相印。事有必至。毫不足奇。蓋語言者。民族之所孳乳也。一代之文章。固以寫一代之事迹。至於文字。舉不外先世所留貽。則以彪然大物。如英倫憲法。傳之數百年。真髓潛移。外形迄未之改。宜乎字義歧而不之覺。而名言之信於古。不信於今者。尙傳誦無已也。

論英倫憲法者。有兩說焉。皆甚謬而有力。其一曰。英倫之政。則乃三權分立也。立法行政司法。各有專司。異其人以任之。其爲職務。不相侵越。甚且爲之言曰。中古之世人。智尙麓。哲者創爲分權之說。不過視爲紙上之談。而英人竟以施諸事實。其殆天縱者歟。其二曰。英倫憲法之所以爲良。乃在三質等量而合於一。三質者。君質。爵質。民質是也。蓋英人。以是三質融而爲薩威稜帖。二。薩威稜帖有所運行。三質卽各如其量。相劑以出。由是君主也。貴族也。平民也。非徒有其形。而且含其精。此憲法之所以爲良也。近

人有倡爲『觝衡說』(一)者。在政治文字中。其勢甚張。而所取證。往往求之吾英。其言曰。君主政治有弊。貴族政治有弊。平民政治亦有弊。惟在英倫。創爲政府。使若而弊者。相觝相衡。而終至於相消。易而言之。英倫政府之號爲善。不僅不爲三弊所掩。乃實由利用三弊而成也。

由是人所信者。苟君爵二質。其國無有。則英倫憲法之特長。無從取法。由是人所信者。歐洲近世之國家。中古之政質。類有存者。卽其政質而改造之。莫良於英倫憲法。由是人所信者。一方之言曰。英倫憲法。爲善用古來政質之尤。又一方之言曰。英倫憲法。非得古來政質。且莫能就。夫政質特史態之偶然者耳。逾時或不得。易地或不然。故有史以來。茲質之可見者。爲期不過一二紀。爲邦不過數四國。美利堅卽無其質者也。於斯而欲創行君政。縱憲法會議草定之。各州批准之。亦將有所不行。何也。國人能戴一君而共事之。此所需神祕宗教之性至巨。而茲性者。惟得之於自然。非能自無而之。有爲立法者所任意翫造也。大凡人民之忠於其君。與人子之孝於其親。同屬良知之事。苟

(1) The theory of "Checks and Balances".

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 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 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>



君政而可採也。則他人舉可謂父。此其情不可僞爲。無二致也。信如斯也。英倫憲法。半由歷史積累而成。其能移而植之他國。蓋亦僅矣。

凡國家傳世既久。所統治之人種。復衆而不齊。如斯而求其組織。非析爲兩部觀之。殆難通曉。茲兩部者。分之絕明。或亦爲事實所不許。然大要如是。無可非難。其一以受全體人口之尊崇。其一則利其尊崇而實行政事。前者可字曰名部。後者可字曰實部。蓋自來憲法之能以有成必達。二鵠。一曰得權。二曰行權。名部以寄國人之忠信而權以得實部承其流以布於政而權以行。

名部者。實際家每斥之以爲長物。其說曰。吾所欲行者政事也。憲法者何。政策之集體而謀以達其政鵠者也。如曰憲法中有一部。非必要者。即削除之。而於行政無所於礙。則此部者。無論其名分何似。而要爲無用。明甚。有起而駁之者。則又謂名部乃實用之中樞。非得此質。與他質相調。政將不美。之二說者。皆非也。後說尤爲時人之通謬。夫政府之貴有名部者。無他。以其能爲之生力耳。力由名部。生實部。惟本其力而用之。故政

府。非。得。名。部。以。爲。之。基。則。其。力。爲。無。自。以。行。事。言。之。名。部。誠。若。無。關。係。者。然。然。彼。固。不。失。爲。一。切。權。力。之。源。泉。也。徵。兵。由。彼。至。親。身。臨。敵。固。無。取。彼。爲。也。

假。如。同。隸。於。一。政。府。之。人。民。皆。欲。存。其。實。而。去。其。名。所。謂。實。者。在。人。人。之。意。中。其。爲。物。無。不。同。而。所。以。達。其。實。者。在。人。人。之。意。中。其。方。法。又。舉。無。以。異。則。實。部。僅。存。而。政。亦。可。舉。無。容。疑。也。雖。然。若。今。之。世。爲。吾。生。所。寄。者。則。其。組。織。迥。異。乎。是。

天。下。事。有。最。怪。而。最。確。者。則。人。類。進。化。之。不。齊。是。也。生。人。之。初。榛。榛。狉。狉。穴。居。而。野。處。革。衣。而。石。斧。猛。獸。無。以。拒。大。木。不。能。伐。無。教。訓。無。休。暇。無。歌。謠。無。思。想。所。謂。宗。教。亦。特。巫。覡。而。已。設。吾。人。追。思。至。此。驟。執。今。日。之。歐。人。生。活。相。與。衡。論。未。有。不。以。前。後。同。出。一。種。深。致。駭。歎。者。也。雖。然。通。古。今。而。觀。之。亦。何。駭。歎。之。有。今。之。爲。言。者。辭。氣。之。間。恍。惚。爲。時。不。久。勞。力。無。多。吾。人。當。有。法。焉。使。人。智。趨。於。平。等。也。者。然。若。其。人。一。求。史。蹟。熟。察。人。生。文。化。之。何。由。而。始。何。由。而。進。決。未。有。不。頓。覺。其。爲。計。之。早。而。爽。然。自。失。者。也。以。言。文。明。至。吾。英。亦。可。觀。矣。而。其。中。儘。有。不。少。之。人。其。知。識。淺。深。無。以。異。於。二。千。年。前。之。大。多。數。其。他。優。者。亦。無。以。逾。於。一。千。年。來。之。所。謂。俊。秀。焉。不。然。今。之。居。乎。下。流。中。流。社。會。編。

狹。頑。鈍。而。麻。木。者。何。其。多。也。聞。者。疑。吾。言。乎。則。試。反。爾。家。行。爾。厨。執。爨。婦。若。庖。丁。對。之。而。演。說。如。爾。以。爲。最。明。最。暢。最。確。切。不。移。之。理。而。彼。以。爲。晦。爲。不。可。解。爲。荒。謬。絕。倫。焉。如。爾。鈎。沈。探。賾。之。所。得。今。僅。出。其。最。爲。平。易。近。人。者。語。之。而。彼。以。爲。狂。爲。野。爲。異。教。焉。則。吾。說。爲。不。妄。也。須。知。大。羣。如。大。山。山。質。數。層。惟。羣。化。亦。有。之。其。下。層。之。特。質。與。謂。於。上。層。爲。近。寧。謂。於。鴻。荒。爲。近。由。是。論。政。之。家。不。以。數。層。之。所。不。同。懸。諸。坐。右。時。時。而。省。覽。焉。則。其。所。論。勢。將。至。於。澈。底。皆。誤。且。猶。之。用。文。錦。以。覆。陷。穽。人。之。顛。於。是。者。必。衆。也。何。也。持。論。不。顧。事。實。是。使。人。求。其。所。不。可。得。而。不。能。預。料。其。所。必。至。也。

文化之不齊。既有若此。則優者計劃政治。無能望劣者由之而復知之焉。亦昭昭矣。故苟立一國。計事分職。準乎邏輯。因僅有所謂實部者存。則此部不必卽爲下流社會之心所歸。何也。先天所有之國家。決不如此。其簡陋也。大抵政家逞其雄辯。欲民間了然於其疾苦。因得訴之政治。以匡抹之。雖至親切中乎人情。其言率不易入。若其論題爲愛國家。求光榮。爲帝國民族諸主義。則一語一擊。節。可以使人卽時奮發。所信既堅。類能不惜犧牲其所有。出萬死不顧一生之計。以赴之。茲亦可號爲國家之元氣矣。雖然。

若而人者。率不解政府爲何物。凡政府以爲可貴之的。矜矜以守之者。彼則若有所不層。是可知政府以實際號召國人。良不必得其信仰。苟欲得之。亦惟有還訴之愚氓。先民所有之物而已。然則居今之世。烏得議名部而少之也哉。

然其理猶不止此。夫卽智慧絕高之士。其所成就出於意志之決然者半。出於事機之相際者亦半。苟事事盡恃一己之精力以經營之所由之路。旣生所遇之機。復澀則其精力枝枝節節而耗之者。已不可計。縱有所成。其亦僅矣。蓋吾人一日之事。爲決難件。件由乎頭腦。流出一人之聰明。必得自然之習慣。以培其根。以節其用。然後可如其量。以致於事。而此種習慣之作用。又作憲者所不可不熟審也。大抵以習慣爲可貴。而欲存之。莫如卽存其習慣所託之物。故苟諸事不變。僅卽政制而論之。則昨日之制度。實遠優於今日。何也。彼其已成者也。彼其最有力者也。彼其最易致人服從者也。彼其襲有國民之敬憚心。而其他政制尙待求之者也。若夫世界大勢。有變遷焉。新生事業。至靡定焉。文爲法度。或名存而實失焉。古制云者。應於時勢。自大有缺陷。然吾之所以因勢而利導之。使其制與新世界之要求。不相背畔。固別有道。今之所取乎古制者。亦惟

利用其歷史上之尊嚴以敷於政事而已。

間嘗論之名部之用古實部之用今名部之質縹實部之質直名部之入人也深實部之應事也切以此製爲一國大法莊嚴其形玲瓏其體惟莊嚴也其力足以操縱國民之神祕性使之服從長上不期然而然惟玲瓏也施行政事極其直截而了當國有大政其效尤至玲瓏之部出於匠心變而通之四海而準此可學者也莊嚴之部生於歷史性苟不具刻將類驚此不可學者也。

英倫憲法有成功之祕焉立法行政兩部之融和其最著者也自來言者無不以其良法美意存乎兩部權限之分明不謂卽而察之適得其反是亦大可驚矣夫兩部之深相締結有其連環號曰內閣內閣非古也自國會有一委員會特選以執行行政之役而名始立實則國會中委員會甚多特茲爲最大國會之命託焉故其會員舉爲議員信任之尤會員之得選也誠非國會直接爲之但其間接之力迥異尋常舍之卽會員無自而至一紀以前任用大臣以人而不以政策其權王室操之華頗（一）之用事也一

面周旋國會。卽一面瞻顧宮庭。以慮有陰謀擠之。不得安於位也。英之大臣。號曰「王僕」。當是之時。其實如是。維廉第四之眷梅爾榮。(一)卽可於衆流競進之中。獨拔之以領民黨。泊乎巴麥斯東。(二)之死。英后尙能於二三人中。擇一而任之。雖然。此特內閣政治之初期爲若此耳。語其常經。則無論何時。必有一人焉。在國會中最有勢力之一院。爲是院最有勢力之一黨所護持。所崇仰以魁其曹以治其國。彼何人。斯卽所謂內閣總理是也。內閣總理而不爲國會之意所寄。未之有也。是故美利堅之行政首長。出於民選。惟英亦然。人之頌王室曰「恩施之源泉」。(三)吾則稱度支。(四)曰政事之源泉。蓋英王者。僅以長憲法中之名部而已。而內閣總理。則長實部。惟實部乃得當行政之名。故曰吾英之行政首長。出於民選也。雖然。英之與美。於茲亦有異趣。美之首長。以民選之英之首長。則以民之代表。選之美之選式。爲單。英之選式。爲複。由是國會云。

(一) Lord Melbourne

(二) Lord Palmerston

(三) The fountain of honour

(四) 度支乃國政之鎖鑰。且羣之總理大臣。例統度支長官。故云。

者。名。爲。立。法。實。則。絕。要。之。職。乃。在。創。造。行。政。部。與。夫。所。以。維。持。調。護。之。焉。耳。矣。

總理之受選也。實賦有組織內閣之權。然國會之中。有以黨務之關係。萬不能入閣者。又有以黨務之關係。萬不能不入閣者。此皆無取總理之徘徊。其所留餘地。以容其獨立之物色者。乃至有限。要之總理之職。與言擇閣員而任之。寧言剖閣席而分之。總理一出。此番閣員。當爲誰某。國會內外。俱略有成算。惟某得何席。何席屬某。尙不能言之詳盡耳。然若以此疑總理左右人才之無力。則又大謬。彼用人之權。固束縛若是其甚。衡之理論上之所有。與夫皮相者之所測。固遠不及而斯人之眇睺。一生政治之風潮。卽起。則又累試而不爽者也。

內閣者。何一言以詰之。則立法部本其相習相信之人。選以爲一機關。使行其政治其民者也。若夫閣員以何法而獲選。是否如恆言所指爲王之僕。是否以立法部中人當之。皆歷史中偶爾之見象。於內閣之本性。無與爲作界說者。所不必關心。其獨不可忘者。則內閣云者。必由立法部自操其選權。而政策。諸於部意。其人又爲全部所信賴者也。以是閣員出於議員。乃情理之常。而特不著以爲例。蓋若閣員非來自國會。而卽決

其將不稱職焉。非知理者之言也。且所謂國會者。其中亦有兩院之分。近世閣員。半有爵者爲之。而有爵者。卽出於不甚重要之第二院。此其成效。亦復在人耳目也。嘗謂英倫之有第二院。其強點卽在能備閣員之材料。自非第一院突飛進步。或任用閣員之道。擴而至於立法部以外。則不求之貴族。吾未見良政府之能成也。但內閣組織法。今未遑細論。本篇所重之第一事。則在爲內閣下一精詰質而言之內閣者。特一富於綴系性之委員會也。譬如連字符（二）此會連立法部於行政部。譬如扣衣帶。此會扣立法部於行政部。是故釋內閣之作用。與敘內閣之由來。非一事也。

最可怪者。內閣尙矣。至閣務何由進行。無人能言之。夫內閣會議。誠在理當祕。而一祕至此。天下事之與理論相合者。罕有能及之也。在例。無論何事。不得有官文書載及內閣所議。甚且閣員錄以備忘。亦爲勢所禁。有所不可。其在下院。有時羣情鼎沸。質問如雷。從未聞以閣中議事出而宣示之事。自非閣員矇於政習。斷無人肯爲之。由是一國之中。有一權力。絕倫之團體。集立法行政之事於一身。而其事祕。乃莫得而聞也。或曰。

其爲會也。絕無秩序。言者多而聽者寡。此殆擬議之詞歟。

英倫內閣擁權之重。實有二因。一曰史蹟之貽。二曰成效之著。自非然者。茲特一委員會耳。而欲國會賦以如是之大力。恐乃與狐謀皮之類也。蓋此委員會者。爲國會所自出。而卽有權以解散之。易詞言之。委員會有所不慊於國會所議。乃有權停其會。以否決之。更易詞言之。彼爲本期國會之所舉。然國會怫其意。過甚。彼乃有權陳訴於下期國會。以抗之。其在理論。解散國會之權。本僅屬之王者。且不問何事。王者均應從內閣之請。以行其解散令與否。尙屬疑問。然此種問題。其足容討論之地甚狹。而內閣之出於本期衆議院。竟得與之決絕。轉而訴之下期衆議院。以定其是非。乃政例之無可疑者。也是乃立法部之一委員會。有權遣散其部之半。而其半又爲非常有力。且當危急之秋。而爲唯一用事之機關者。也由斯而譚。謂英制乃立法權吸收行政權。而有之者。其說猶非必謂兩權融成一片。斯爲得之何也。或則內閣自立法而自行之。或則內閣解散立法部。二者必居其一。此外無他道也。是故內閣者。爲立法機關所指名。而卽有權反撲立法機關。而絕滅之者也。猶言一物爲他物羽翼而成。而卽有權毀壞其羽翼。

者也。

立法行政之融成一片。不思者或以爲英倫憲法之潛性與其玄祕。茲點甚小。不必深論。然若熟察內閣政治之效果。並與其敵制一衡論之。而後知世俗所見之謬。而吾制之真價。可得見焉。夫敵制非他。卽所謂總統制是也。總統制之特性。在選總統一法。選國會議員又一法。立法行政各各獨立。爲總統政治之體要。猶之立法行政兩兩相倚。爲內閣政治之精神也。(一)

比論兩制首言承平之時。夫行政部必得立法部之扶助。乃近世文明之神髓也。而立法中之最重要者。厥惟租稅。文明政府求盡其義務。政費時有變遷。今年所需甚多。明年則少。今年或少。而明年復不得不多。此在教育監獄工民百政有然。而於海陸軍費。猶爲顯著。以防務之緊懈與其難易。影響於國用絕巨也。於斯時也。果執政之人。非卽立法之人。則兩方之爭論。必起納稅者與課稅者之心理。斷乎不同。爭論之結果。非行政部不能得。其所欲得。則立法部見迫。通過不負責任之議案。於是行政部之所決行。

(一) 總統制 The presidential system 總統制之名始見於此。

不能實行行政部之名有同虛設。其在他一面立法者不復顧念民瘼。自由承諾議案。行或一夫所諾。萬夫苦之。而爲民代表之道德蕩然無存矣。美人知其然也。於立法行政兩部之間設法溝通。名曰『半連環』。(一)如財政總長欲有所稅。則就商於國會財政委員會會長。彼無能出席於國會。自陳其所欲。惟以官文書通告之而已。彼所能爲。僅在誘致委員會會長。使之畫諾。由委員會會長影響委員會。使之提出。復由委員會感動全院。使之贊成。雖然。此種連環斷續靡定。如時機甚順。租稅案又至簡單。平正。則敷衍通過。尙非難事。若爲複雜宏大之預算案。自非財政至艱。不容有反對之餘地。則以此而成爲法律。吾見實罕。國有戰爭。或值內亂。自不在此例。凡吾所言。乃以平時衡論內閣總統兩制。(二)之優劣也。大抵理財之事。視乎政策。兩人同查一案。如其人才智相勸。意見尤難一致。吾見印度之財政總長談英倫之財政於羯羅屈閣。吾英之財政總長談印度之財政於倫敦。所定之數絕不同。而政略亦相差絕遠。兩方抗辯之高。曾致全

(一) Semi-connection

(1) The cabinet system and the presidential system 內閣制之名始見於此。

國之視線。爲之一轉。他種爭端之類於是而藏於英印往來消息之中者。又不知幾何也。

此以知財政委員會長與財政總長之間。情景之與此相彷彿者。必不免也。夫兩方相爭。勢必兩俱不慊於時。所應得之租稅。既不可得。負其責者。誰乎。吾知財政總長無能課之委員會長。委員會長無能課之委員會。委員會無能課之全院。於是租稅虛懸。而國政不舉。吾將何所施其罰乎。以情察之。舍立法部罰莫屬也。然體大氣盛。難與言罰者。又莫立法部若也。

文明時代。政府之賴立法部維持。使易於產出相當之法。百政皆然。又不獨財賦如是也。時機迫時。內閣可以辭職。要立法部使之從己。否則解散之。但斯二者。總統之國。皆無能望以行政部。未嘗握有解散立法部之權。而立法部不任組織內閣之勞。又決不爲解職之說所動也。於是異議。一生立法部。迫而與行政部戰。行政部亦迫而與立法部戰。兩兩相持。毫無結果。往往然也。其或不然。則必爭端未起時也。美洲未亂以前。各州相距遠。而生計狀況彌佳。故大爭點不易見。然若以近三十年之英倫議會移植彼。

邦則兩權相舐之爲害於政治當能見之較切也。

然弊更有甚於此者。蓋內閣政治足以教育國人而總統政治則否。且其影響所至。容或導國民於腐敗亦未可知。人有恒言曰『王之反對黨』(一)一語。英人實造之。又曰。英人爲治行政與評政並重。他國莫之先焉。評政云者。乃以實行內閣政治之故。一黨從政。一黨取其政略而可否之。之謂也。於何可否之。則國會者。政論之所匯歸。而國民教育之所由鼓盪也。於是一演說也。出乎大家一議案也。關乎全黨。此於喚起國民精神。推進國民智識。其力爲無垠。而此種有力之崇論宏議。又爲內閣制之產物。以政家恒藉此以買其聲名。而圖未來之建樹。或以保全現在之位置。遂乃出其全體之精神。爲之而有此傑構也。因之負有辯才者。熱望彌高。機會尤不乏。每有提案。反復討論。久而愈精。一旦取決。內閣之運命。卽於是乎。係是故。單詞隻字。足以助己者。必不可遺。而亦莫或遺焉。此爲私者。或祇圖自售其說。而心長者。信其策。長亦強聒而已。所有論議於本案有關者。盡量流播於國民之前。欲無所聞而不得。而國人又確欲聞之。且求

(一) King's opposition 與「王之僕」相待言之。王而可以反對。是乃英倫憲政成功之秘也。

知之。夫苟有大言而無成事。有空辯而無動因。又或持議雖精而不與事實相值。人情殆將厭之。而茲乃不然。更易內閣大事也。而茲大事即將由討論而生。風聲所播。遍乎全國。若干人之升降榮辱。卽於是乎。決以其影響之大。意興之高。入乎人心。惟嫌太過。此以知演說之具有是種尾聲者。其必爲國人所傾聽。且直據其方寸。而有之無可疑也。

美利堅者。總統國之大而良者也。是其人民嗜好政治。必有可稱。然凡旅於其地者。每見其不爾。美之輿論不精不完。實遠遜於吾英。目論之士。以爲美人之本性如是。殊不知卽在吾英。苟無物焉。驅國人以入乎政潮。吾亦未見英人嗜政之懷。濃於羊乞。(一)也。其在於今。英人之視政治。儼同生涯。一際危機。無不奮臂而起。冀有所助。政府之去留。自係乎議院之決意。而院外之議論。與夫羣情向背之暗流。皆足爲議員舉足左右之助。國民以爲此種品題。極其重大。遂竭力爲之。而爲之輒有完整之斷案。何也。彼本乎院中之所議。材料多而論法備也。若夫總統政治。則非大選。國民無與於政治。總統

一出民意即消。非至片時之專制復來。無能翻其前案。以是其民不樂造爲輿論。如內閣國民之所爲。即欲造之。而亦無所取材。如內閣政治之所與也。彼中國會。非無討論。此如劇然。惟聞登場之詞。不見出演。政府無論何似。莫能倒之。一切權力。既非立法部之所賜。即無人以立法部置之意中。權力之中心。厥惟行政部。而行政部穩如山岳。莫之或移。是在吾英。視爲唯一之教材。以激發公民之意氣。與夫導其議論。而範其意見者。彼乃無有是故。總統之國。人民無取日作精審之論。而亦無助之作之者也。

人恒以爲憲法上之缺陷。可以新聞之議論補之。又以爲國民購讀之力。既高。則凡政府之所爲。必爲新聞家所注視。而其意見之爲政府而發者。必且步伐甚齊。觀察甚準。思想甚當。此無間於政體之爲總統。爲內閣。一也。而孰知大謬不然。總統國新聞之無能。爲猶其立法部之無能。爲也。行政部之被選。也有固定之年期。年期未滿。地位即安。然而不動。新聞又胡能爲役也。夫以美人之好文學。以美人識字者多。曠古未見。其比以美洲發行新聞之夥。驟其能數。而其新聞。乃如彼其惡劣也。人鮮不以爲大怪。而今得其故矣。美之新聞。不如吾英之良者。無他。吾英有因以促之良。而彼無之也。當政治

風雲之起。政府之運命。搖搖如懸旌。時或存亡。決於數票。而投票者之意。亦復可左可右。則大新聞中。有一精力彌滿之社論。出見而問題。卽決。泰晤士者。卽所稱創造內閣最多者也。近年以來。巴力門之黨。職旣明。而又無一黨擁有絕對之投票力。所恃以爲鬪爭。純在心智。宜乎吾英輿論機關之在今日。大有操縱議會之機能。其在美洲。若華聖頓新聞。有力攻擊林肯。使之去位。吾知其論說欄中。必且驟起雲詭波譎之觀論。法之精體裁之善。必且出乎意想以外。無如華聖頓新聞。在總統任期之中。無如彼何。猶之倫敦泰晤士。在市長任期之中。無如彼何也。康格雷之討論。旣如無果之花。國人不屑措意。則新聞中。無益於事實之長篇講演。又誰欲讀之。美人之讀新聞。誠可謂之讀新聞要事。何許。悉有定目。一覽旣盡。旋卽棄去。從未聞卽其所讀。發爲議論者。實則言之無益。又安取議論爲也。

總統政治。以立法行政分權之故。而立法權弱。此其故甚明矣。若謂行政權亦因而弱。初觀之似爲矛盾。而實非矛盾也。夫分權者。所以弱夫政治之總力者也。其一弱而兩

半。皆。弱。理。有。固。然。也。至。行。政。權。胡。由。而。得。弱。卽。而。察。之。事。至。明。顯。其。在。吾。英。凡。法。案。之。便。於。行。政。者。內。閣。強。則。無。所。不。得。於。議。會。以。內。閣。卽。自。爲。立。法。者。誠。無。怪。其。然。也。而。總統。則。容。爲。議。會。所。牽。掣。實。且。牽。掣。之。事。在。例。無。能。倖。免。蓋。凡。爲。立。法。機。關。其。議。員。莫。不。急。於。自。見。彼。自。有。野。心。不。論。爲。人。嗤。讚。而。要。欲。成。之。彼。自。有。政。策。號。稱。以。國。民。福。利。爲。期。將。以。見。諸。實。行。彼。又。有。矜。心。凡。國。有。大。政。必。欲。以。己。之。意。見。通。曉。於。衆。種。種。動。因。皆。迫。其。以。行。政。部。爲。的。續。續。放。矢。彼。果。唯。以。助。人。爲。務。則。是。以。他。人。之。意。爲。意。彼。若。攻。其。人。而。敗。之。則。己。意。獨。伸。易。詞。言。之。彼。若。勝。人。則。自。爲。主。體。彼。若。附。人。則。不。過。從。體。此。其。自。計。宜。極。審。矣。南。北。戰。爭。以。前。美。利。堅。行。政。權。之。脆。弱。不。絕。於。批。評。家。之。口。良。有。以。也。蓋。康。格。雷。與。夫。康。格。雷。之。委。員。會。非。全。國。有。共。通。之。覺。念。強。之。趨。於。一。途。其。與。行。政。部。相。持。本。自。然。之。勢。也。

總統制者。不僅以行政權與立法權相衝而得弱也。卽以其制論之。作用與真性相瀆。而亦日趨於敝也。夫內閣者。由立法部而得選。若立法部以適當之人物成之。則其選法之良。莫與倫比。然茲爲複選法。必也確有把握。知複選所得將勝於單選。其法始有

可採也。間嘗論之。凡在一國。政治生涯。極形活潑。其所以運用公共機關。亦甚圓熟。則作選舉會以行選舉。本近於滑稽。美利堅之選舉總統。即是也。在草此法者。以謂先集選舉人若干。其人必能一本自由之意。公平正直。以行其大選。不知初選之人。不之許也。初選者。大抵各有其所欲舉之人。非爲林肯。卽爲蒲芮鏗。(一) 彼選一人。以爲代表。出席於選舉會。非有要約。其人必代攜其林肯票。或蒲芮鏗票。以投之。匪必不爲也。是其人之所投。決不如其本意。質而言之。彼乃使令之人。郵遞之役。跡其所爲。乃別有其主人。而主人之。以使命畀之。實以了然於其所行。決不反乎己意也。

或曰。英倫下院所受之影響。亦同。選民之於議員也。與謂爲立法之故。而舉之。寧謂爲維持某某內閣而舉之。是固然矣。然於此。有一最要之別焉。則議會之職務重。而作用久。是也。此不若美之選舉會。選事既終。卽歸消滅。此而日日監察政府之所爲。日日草定全國之法律。時時倒內閣。時時造內閣。由斯言之。惟國會始足當真正選舉之事也。千八百五十七年之巴力門。議員誠爲擁護巴麥斯東而集。此其跡象顯著。在近世實

罕有之。若在美人視之。必以爲人人俱挾一「巴麥斯東票」(一)而至。然不二年。巴相卽爲巴力門所倒。是可知一議會者。雖爲一內閣而生。而本內閣卽可死於其手也。且也。良巴力門亦實爲無上之選舉機關。何也。如爲國立法。茲爲允當。則其多數必能代表全國之平均智慧。凡國中有特別利益。特別意見。特別僻習。又必各有人承之以露其頭角於會中。於是爲各派作辯護者。必爲散見而無派。中立性純而能斷爲國民全體之精神所寄者。必且衆多。若而團體如其可成。以之選任行政部。誠爲理想中之選舉者。彼之政治能力。彌形活潑。彼之政治生涯。倍覺親切。凡事務之至乎其前而須課其責任者。彼深解所以負之。而無所避。凡社會中所含之德慧知術。彼悉有之。而無所短。昔華聖頓與哈密敦(二)設爲選舉會。意在造一機關。妙選全國之精英。以實之卽此物也。

欲知巴力門選舉之良。以他法衡之而愈見。夫與巴力門爭爲選區者。國民全體也。而

(一) Palmerston ticket 以總統候補者之名。合票成一名詞。本美洲政治用語。

(二) Hamilton 華哈皆費拉德我亞會議議員。草定憲法。主張最多且力者。

以選舉之事。訴之國民。自身無論求諸理論。或證之經驗。舉爲劣制。偶有良績。則例外也。當林肯之二次被選也。各邦方共趨一的。羣求所以解決之道於一人。是選民之所爲。確未越乎本意。然美洲自有總統以來。選事之公。茲爲孤證。餘則總統之所由獲選。皆預選會聯合會種種機關把持爲之。若而會者。其質過雜。無能詳知其名太習。亦無取深究國民特一傀儡耳。其所行動。大抵有隱於幕下。持而舞之者也。嘗論選區過大。爲選舉之程。敘計不得不有組織發生。認爲合法者。勢也。例如吾懷一票而投之。其爲虛投與否。吾不審也。惟附於一機關以行焉。則效力灼然而可見。然如此爲之。非拋棄己身之作用。而以其機關之意爲意。卽不可能。夫苟國民各自爲投。不虞其因吾已嫌其團體之尠。而拙今並其動力而失之。而一聽運動者之指揮。是猶粗肥疏懶之人。而好運用小小機智。將無往不爲人所算也。

國民作選之能力。既不如巴力門。此以知出自國民之人才。亦不若出自巴力門爲當。是故前世紀美利堅立法者。不許國務員得兼議員。恆爲世所詬病。然茲法之立。乃準乎科學之道爲之。卽而察之。亦不能謂爲無見。彼所欲者。乃在立法行政兩項之中。劃

爲鴻溝絕不相混。且信此種分權。實良憲法之要素。當時彼所取法。不出英倫。而英倫憲法。則競傳含有分權之質。故爾從之。既採此說。而欲保持勿失。則舍拒國務員于康格雷以外。其道無由。假如國務員雜乎議員之中。而又同時居於行政部。則總統之權。將日見蝕而不止。蓋立法機關。大抵好貪而多欲。其取也唯恐不多。其與也唯恐不少。爲之議員者。感情以外。百不足以控己。立法機能。在羣機能中。爲最著。彼卽用以爲武器。何時可獵取行政部。而有之。彼卽爲焉。美州創憲名家。有見夫此。其屏斥閣員。使不入康格雷。究不得謂非智也。

此種屏斥之法。固於總統制爲精要。然又不能以此而忘其大弊也。蓋其影響首中乎人心。使之急公嗜政之懷。爲之衰退。凡爲議員者。苟非於演說之外。別有所事。苟非了然於坐而言者。可起而行。苟非預料夫事會之來。彼將卓然有所建樹。則第一流人物。決不投身於議會。卽或投焉。亦虛與委蛇而已。非所樂也。夫康格雷特一附庸於行政機關之演說會耳。吾爲此喻。初不爲刻人而委身於此。斷不能激發其高尚之功名心。不惟不能。且轉以生其怠心。而助其長。是故以不許議員執政之議會。與許議員爲之。

之議會相提而並論其精神之聚散能力之厚薄似且未能違言齊一此非人之度量相越也其制使然也行總統制者首將政治生涯釐爲兩半半屬行政半屬立法本一可貴之業分之乃不值一文人之願以周身精神貢之於政治而卽以爲終身不斷之生涯視同性命若夫吾英之內閣總理然者將決不往取其半也英美兩邦之選法雖巧拙本未可同日語之而扼要以言之總統制下之政家恆劣於內閣制下之所產者無他政權不一之故也

兩制之別有此種種國家多難茲尤重要以其時政府之職務繁劇有加也一有秩序之輿論一有能力有紀律高尚可貴之立法部一人位相當之行政部而且一立法行政兩部相協不相攻之政府此於變時得之較常時力且數倍此於多事之時得之較無事之時力且數倍進而言之每當存亡危急之秋內閣制尤有一特殊之優點是卽其制富於伸縮力隨時可以產出臨機應變之才也

平民政治之原則曰一國之最高權所以操政治之生死者在乎人民茲所謂人民不必指全體亦不必指大多數特謂被選之人民團體而已吾英如是凡自由國舉如是

苟其國而採內閣制也。則一遇危機。此種人民。可以達一應乎時勢之才。以當其局。茲所選者。不必卽爲前任之人。且以勢推之。恆得其反。夫非凡之才。不撓之意。急智。迅斷。孤懷。毅力。與夫急功近名之心。一往無前之概。國有大變。茲爲最宜。若在承平。非所必要。非惟不要。有且慮於治道。有防是故。以治平時之國家。黎午溥遠。優於維廉。此德(一)魯意。菲立。遠優於拿破命(二)惟事變之來。非人所知。有時風浪驟至。船身動搖。司舵之夫。理宜變置。吾英自憲政成熟以來。國中初無大難。以是自爲一制。其中賦有最良之潛性。竟不易覺。嘉富爾(三)誠爲宰制革命之雄。而吾英無所用之。大故猝生。誠宜有遺大投艱之代表人物。或英武不世出之君若相。以應其變。以安其危。而吾英無此大故。宜乎大英雄亦不之見也。雖然。克利米之戰爭(四)吾英視之。亦等諸倉皇之變。

(一) 黎午溥 Lord Liverpool 維廉德德 William Pitt 皆英倫政家之有聲者。

(二) 魯意菲立 Louis Philippe 承拿破命之後。被選爲王。其人雖行好賄。播弄民憤。法已小康。卒以復亂。白氏此說。未必然也。

(三) Cavour 意大利建國之傑。

(四) Crimean War 一八五四至一八五六年。英法之聯軍。與俄戰於克利米中島。

而吾憲政中之良法美意。至此亦微見其端。亞伯丁內閣（一）者。自院制改革以來。號稱最有能力者也。政局之艱難。在當時亦可觀矣。而亞伯丁隨時勢以爲因應。實游刃而有餘。而獨戰爭之來。彼乃無能爲役。於是吾人迫其辭職。而別簡一人以代之。其人者。自信而能斷。如確知全英之力。足爲後援。必且有戰而無讓。有進而無退。是誠其時之所須。而吾共躋之以支危局者也。

若總統政治。則莫能望此。美利堅政府。號稱主權國民之政府。一旦有變。行使主權。斯誠其時。而主權何在。殆無人能言之。康格雷之任期。憲法定之。其中固有一部。隨時改選。而亦爲期有定。速旣不能。遲亦莫可。總統受職。年期亦死。在此期中。莫能移之。凡所規畫。皆屬硬性職務。有攸分日月。有所守。無論國家有何禍變。不能轉而機關。令稍稍急。亦不能停。而機關。令稍稍緩。如貿易。然估料一政府。而預訂之。其後適於爾用。與否不問。用之不弊。與否不問。爾果欲之。與否亦不問。但在法律。爾非保留此物。不可於是外交繁難之國。其所習見者。則戰時最初最險之年。當局者必爲一和平總理。而平時

（一） Aberdeen cabinet

最。初。最。險。之。年。當。局。者。又。必。爲。一。武。裝。總。理。也。無。論。何。者。當。此。過。渡。之。時。其。人。之。得。舉。以。在。位。非。爲。其。所。當。施。乃。爲。其。所。當。棄。非。爲。其。政。策。之。當。因。時。而。制。宜。乃。爲。其。政。策。之。已。過。時。而。必。革。者。也。

此。觀。於。美。利。堅。南。北。戰。爭。之。全。史。可。以。知。其。故。矣。蓋。是。役。者。實。總。統。制。用。於。危。時。之。試。石。也。人。之。攻。斯。制。者。謂。總。統。去。位。副。總。統。即。攝。其。職。而。副。總。統。本。一。伴。食。之。官。今。於。國。事。紛。擾。之。秋。在。法。乃。不。得。不。以。之。鈞。衡。全。國。豈。不。債。事。故。林。肯。被。刺。而。約。翰。孫。二。循。資。遞。進。美。利。堅。政。局。即。至。不。可。收。拾。以。此。相。難。固。於。立。法。之。意。與。法。之。所。以。運。行。有。所。揭。明。三。而。約。翰。孫。之。事。究。屬。偶。然。尙。非。總。統。制。本。體。之。病。林。肯。第。一。次。被。選。此。弊。即。免。焉。由。今。思。之。當。時。而。得。是。人。實。爲。勝。任。愉快。議。者。遂。翹。以。爲。唯。一。證。據。謂。總。統。制。經。常。之。作。用。本。屬。如。斯。然。議。者。亦。知。林。肯。胡。由。而。得。選。乎。吾。知。美。人。之。在。當。日。決。無。人。深。

(一) Johnson 林肯時代之副總統

(二) 在草憲法者，本以爲選舉會將以才智冠乎一國之人充總統，亞乎此者充副總統，於是副總統成一棄餐之職，非第二流人物，莫爲候補，而選者亦莫補之，至有時須攝行總統之事，皆受遺恩及也，此數語本白氏原注。

知。林。肯。之。爲。何。如。人。亦。決。不。了。然。林。肯。將。以。何。道。行。其。政。事。選。者。茫。然。而。出。上。亦。卽。茫。然。而。獲。雋。此。如。算。術。林。肯。乃。一。數。之。未。知。者。耳。以。未。知。數。而。爲。政。府。此。統。制。乃。甚。確。也。若。夫。內。閣。制。中。之。大。政。治。家。則。不。然。彼。其。爲。人。大。抵。家。喻。而。戶。僅。誦。其。名。而。且。稱。其。德。格。蘭。斯。頓。何。如。人。也。巴。麥。斯。東。又。何。如。人。也。此。以。質。之。會。雖。不。必。爲。兩。氏。寫。真。毫。髮。而。畢。肖。而。舉。能。傳。其。最。明。最。活。之。印。象。則。確。乎。一。國。灼。然。可。見。之。薩。威。稜。帖。託。之。於。不。知。誰。何。之。人。吾。英。之。人。殊。難。索。解。其。量。小。至。何。度。乃。不。可。知。國。家。變。幻。之。局。大。至。何。度。亦。不。可。知。今。用。其。不。可。知。其。不。可。知。之。大。此。種。理。想。吾。英。實。以。爲。滑。稽。之。尤。夫。林。肯。之。爲。人。雖。無。曠。世。誠。懷。有。絕。倫。之。正。誼。而。且。清。教。之。性。培。養。極。深。以。是。艱。鉅。之。來。忍。而。有。濟。雖。贏。非。能。以。之。稱。賭。德。也。林。肯。誠。得。矣。然。果。胡。所。恃。而。必。得。之。乎。

夫。此。種。偶。然。之。事。又。總。統。制。之。所。不。能。免。也。蓋。由。其。選。舉。之。程。綫。非。有。異。常。中。有。激。急。一。致。之。輿。論。相。逼。而。至。將。不。能。得。一。知。名。之。人。如。選。事。初。竣。而。禍。不。得。不。以。所。謂。未。知。數。者。支。拄。危。局。以。謔。出。之。勢。不。得。不。以。『。政。治。家。』。

變而謀所以禦之之道也。其在平時總統制之所由劣於內閣制者。吾既爲一一陳述。然以比之變時。尙非絕要。蓋總統制之缺陷。見於經常之職分者。其害猶小。見於臨時之作用者。其害實大。以其全無彈力。不能爲非常之原。以安危而定亂也。爲是比論。可以證明內閣制之一特性。實爲切要無倫。是何也。卽所謂立法行政兩權融成一片是也。至於內閣制之形式若何。與之相依並進者若何。別以專論明之。不贅於此。

哈蒲浩權利說 (二)

權說者。經說之賓也。(一) 爲是說者。固以善政爲指歸。至由何法而善政斯舉。乃第二念始及之。其切要而萬不可少者。則一派有經驗之官僚。而假以相當權力是也。鬚鬚國政釐爲數部。部各置所謂有經驗者一人。使之自動。而有機體卽成焉者。至各部之關聯何若。此經驗家之監督何在。皆非所計。聞嘗思之。果誰是有經驗者乎。吾何以知

(一) 哈蒲浩 L. T. Hobhouse 爲現在倫敦大學之名教授。講社會學最有聲。本篇乃彼所著民政典

反動 Democracy and Reaction (一九〇九年第二版)之第五章。

(二) 權說 Doctrines of Expediency 經說 Doctrines of Right