

# 日本對清廷欽定憲法之影響

陳豐祥

## 一、前言

清季朝野之承受與仿行外人思想制度，每隨國蹙患深之加劇而與時俱變，其內容與性質亦必有損益變革；蓋由茫昧無知之摸索，以迄明確肯定之抉擇，其間歷程類皆如此。自鴉片，英法聯軍之役後仿行泰西軍事技藝之自強運動，甲午戰後各方倡議改革政法制度之維新運動，乃至日俄戰後風起雲湧之立憲運動，皆足說明國人在西方衝擊挑戰下，由技術層次、制度層次漸進而入於思想行為層次之自覺反應。雖歷次之自覺反應缺乏實質上之成功，然歷史轉輪之軌跡本迂迴多歧，而愈增史實之精彩壯麗。故無論世事之是非成敗，俱得以歷史之研究而賦予意義，並垂鑑後人，啓悟來者。

立憲運動係晚清朝野最後一次之政治改革運動，而欽定憲法主義之推展且為清廷因應情勢而積極主動促成人者，其成敗得失實關係清廷統治權之續存亡，意義殊大。世人論述清季立憲運動者固多，然多以清廷相對之立場批判立說，鮮有就制度法規內容加以論述者。時清廷所頒行之法令規章，所確立之機構制度，事屬創舉，自有其劃時代之意義。且值日俄戰後，日本在華勢力愈益擴展，舉凡教育，司法，獄政，文學等均以「東洋」馬首是瞻，而政治思想亦不能自外於時代風氣。故本文擬就制度法規本身著眼，分析清廷欽定憲法政策之運用，一則以明清廷對憲政之認識與態度，再以暴露日本文化充斥泛濫之一斑。

## 二、時代思潮與背景

清季立憲運動之起，其聲勢波瀾壯闊，其影響則政局動盪，絕非偶發事件可比，實以時機已成，蘊釀已熟，其勢有不得不然。故體認其時代背景，明察時人對憲政思想之認識及其與時推移之演變，自有助於了解朝野立憲之動機與態度。

近代所謂立憲政體，乃是依憲法以制定國家統治權之所在，並確立其運作形式之政治制度。其義在維持治者與被治者間之和諧關係，藉公意政治、法治政治、責任政治之運作（註一），使國家臻於安定繁榮之域。然憲政制度本西方民主革命之產物，非中土所固有；詩經云：「普天之下莫非王土，率土之濱莫非王臣」，此即傳統專制君主之天下觀。故歷代君主恒視君權至上為神聖，以天生蒸民為臣妾，地載萬物為私業。惟專制君主欲統治其天覆地載之王土王民，勢必以一人之智決天下之務；其在智者，猶恐千慮一失，況庸碌者多，其不致禍亂相仍，政潮迭起者，幾希也！逮乎晚清之世，歐風美雨荐臻而至；喪權辱國之慘變，亡國滅種之危機，創愈鉅而痛愈深，傳統君權至上之治術既不足以濟時艱而舒國難，反暴露其窒礙鄙陋，御術無方之劣跡。於是憂國之士，感於三千年之大變局，懷於東西洋之致富強，因謀仿行東西先進之成法以應世變；乃崇其所善，藉譯書辦報為媒，放言馳說，流風廣被，遂蔚為一代波瀾壯闊之政治思潮。

憲政思想初入中國，其內容與性質每隨國蹙患深之加劇而與時俱變，觀其流演推化之跡，略可分三期敘述。

(一)自強時代：此時期之識時務者方汲汲於洋務建設，對憲政制度猶鮮有警覺；而廣大羣衆尤茫茫於時代變局，不識不智。僅少數通達之士，論及西人之長，稍能略窺憲政體制之法良意美為安邦郅治之道，而以船堅礮利之自強事業為捨本逐末。如足跡遍東西洋之王韜，持節駐外之郭嵩焘、薛福成，頗能深切體認東西文化之鄭觀應、馮桂芬、宋恕、宋育仁諸輩（註二），均能窺見西人政本治術之大要。此輩識者論及民主憲政，實始於議院制度之觀察。議院制度乃憲政之根本，論其政治意識則主權在民，其運用形式則為公意政治，此種意識與形式不惟傳統專制政體所無，且多與之相抵觸；然富強如西洋諸國，無不以議院為其大權中心，亦多能安邦郅治，稱雄於世，足見議院之效。故此時論議院制度並予評述介紹者，幾為自強時期觀察西政學者之特色，並皆確信民主政治即議會政治；甚且以為仿習西人議會制度，則國富兵強垂手可得。如鄭觀應以西洋「富強之本，不在船堅礮利，而在議院（註三）」故所著「盛世危言」一書，備述西方議院制度，並析論議院與郅治之關係。宋恕「變通論」議報章第七則以為「學校、議院、報館三端，為無量世界微塵國土轉否成泰之公大綱領。」（註四）而宋育仁更明確指出「政非議不成，議非衆不公……故議院為歐洲近百年振興根本（註五）」。此外，社稷重臣——文祥，其自強思想亦主兼採西方議院制度之精神，一切以人民利益為前提，始得順民心而固邦本（註六）。至於王韜，則更稱美議會制度之法良意美，力主仿行，以為「富強之綱領，制作

之樞紐」（註七）。

前述所論，諸人皆以議院爲富強之本，然議院制度依國情不同而互異，彷行之道當如何而可？鄭觀應以美國議院民權過重，法國議院不免叫囂之風，主張實行英德君民共主之制（註八），薛福成亦有類似之主張（註九）。鄭、薛二人所見無差，實以美法政體雖屬民主，國體則屬共和，不合中國國情；英德政體屬民主，而國體則爲君主世襲，正符中國國情，故兩者相權，自以彷行英德式議院爲宜。

此外，議院制度既是公意政治之表徵，其本質乃林肯所謂 by the people，其形式則權利屬於人民，行使則由「代表」，亦即代議政治之謂。故論議院制度必兼述代議議員之選舉，此亦自強時代論西政者之另一特色。惟論者各執一見，致衆說紛紜，莫衷一是（註十）。

綜觀此時憲政思想，學者僅能就議院及其相關之選舉制度，作浮面之觀察與描述，於全盤性憲政體制中，猶未能深中肯綮，一窺堂奧。尤以西人憲政之大本—天賦人權，及由此推演而成之憲法，則茫無所得。近世民主憲政固以議院實現公意政治，然議院之能實現公意，必有「法」爲其準據，因「法」而能循規蹈距以行，此爲法治政治之精義，法治既無所見，更遑論責任政治矣。故此時論西政者，甚少作學理之探討，所謂民主憲政，僅議院制度之籌設而已。

(二)維新時代：甲午敗後，識者經痛定思痛之檢討反省，並籌謀因應之道，於是自強時代論西政者之卓見睿識。乃漸爲時人認同接受，維新變法遂成一時風尚，爲救亡圖存所必需，政治改革之理念，亦承王韜等人之餘緒，漸傾向於制度之變革與新政體之確立。故同光以來，潛隱於自强新政潮流下之憲政思想，至此始露出曙光，進入擬議階段。

維新時代朝野對民主憲政之認識與主張，已能深入而周備，舉凡近代憲政制度所必有之原理與形式，無不燦然可觀。如天賦人權爲民主政治根本，近代民主國家即「建立在個人依自然法而具有天賦權利的信念上（註十一）」。而國人首發其端者爲康有爲，康氏曾謂：「人人皆有自主之權」，又稱「天地生人本來平等」（註十二）。其後嚴復、譚嗣同、畢永年、歐榘甲、何啓、胡禮垣諸輩，亦先後闡述人權天賦之精神（註十三）。此種思想之流播發揚，自有助於人格之自覺，增強民主意識，反對專制政治，以及自由平等之認識與探討。

憲法之制訂爲憲政之大本，亦爲法治政治之準據，康氏之變法思想亦已見及此，曾作「日本變政考」，主張改定國憲始得稱爲變法（註十四），故奏請光緒「採萬國之良規，行憲法之公議（註十五）」。更因伊藤博文等人奉派赴歐考察憲政之原理及形式，歸國後始能確立明治憲政基礎，故亦主張慎選通才遊歷考察各國新法，藉資取法（註十六）。其說雖一時未爲當道所採行，然日俄戰後預備立憲之政策，實與其說不謀而合，且不出其範圍。

近世憲政體制所確定之權力運作，在使三權分立並相制衡；此種權力運作形式，甲午後亦漸爲人所認識。如何啓、胡禮垣二人論政府與議院相爲制衡之道，謂二者「兩兩相較，而其平出焉（註十七）」。康氏析論日本憲政之權力結構，謂：「天下政令皆出大政官，則國權不患出二途；大政官分立法、司法、行政三權，則不患偏重。」又云：「立法官不得兼行法，行法官不得兼立法，以杜紛歧（註十八）」。更以日本變法之始即能確立三權分立之制，爲「得泰西立政之本」，故中國欲維新變法，亦應以確立三權分立制爲第一要義。

上述天賦人權、制訂憲法、三權分立等理論，皆爲憲政國家所必備而自強時代未嘗論述者，他如地方自治、政黨觀念等，亦爲維新人士所樂道。此一時代思潮尤有一特色，即維新人士之憲政思想及其擬議之措施，多以日本明治憲政之成法爲依歸指標。足證維新人士對日本憲政之成就欣羨不已，油然而生見賢思齊之想。故戊戌維新運動，雖未能樹立憲政之具體規模，而其闡揚流播之憲政思想，擬議籌劃之憲政措施，則已啓世道人心之鉅蔽，開時代潮流之先河，爲日俄戰後立憲運動之發展奠其初基。

(三)立憲時代：戊戌變作，新黨根絕，新政罷廢，擬議中之憲政措施亦胎死腹中。其後庚子拳禍起，兩宮蒙塵，慈禧於顛沛流離之際，稍悟軍政窳敗，亟須改革。惟因循苟且如故，自庚子以迄甲辰日俄戰起，五年中所行之新政，不過「廢科舉，興學堂，遣游學」而已。其內容既不出百日維新範圍，而權力結構及運作方式亦未稍變，自不足以饜亂後喚喚望治之人心。此時除革命風潮愈趨激烈，頗予清廷以有力震撼外；康梁於海外亦積極鼓吹維新保皇，先後刊行清議報、新民叢報等，揭舉立憲之旗，使戊戌政變後，憲政思想仍得源源不絕以啓示國人。且日愈增多之留日學生與赴日遊歷考察之官紳，亦使日本憲政思想得以流播中國，爲立憲運動蘊釀適時適宜之政治環境與思想背景。若干士大夫既痛心清廷之昏狂，又震於革命之激烈，乃逐漸傾向於立憲之主張。

日俄戰前，國內憲政思想已趨成熟，報章雜誌之鼓吹，知識份子之提倡，亦已使立憲運動如箭在弦。及日俄戰起，日本以蕞爾小國，力敗雄跨歐亞之俄國；國人驚嘆之餘，咸信此中奧妙全在憲法之有無，於是朝野上下，無不醉心立憲，恰如東方雜誌社論所云：

「大哉日俄之戰，豈非天意所以示其趨向，而啓中國憲政之萌芽者乎？彼俄之見歎於日也，非俄之敗於日也，乃專制國之敗於立憲國也。故自波羅艦隊之畢燐，而立憲專制之優劣以定，是天猶未厭中國也（註十九）。」

由是確信不變政體，枝節之補救無裨國計；報紙輿論固極力頌揚，而朝野官紳之倡導鼓吹，更使立憲呼聲響徹雲霄，滙成時代思潮主流。清廷既迫於內外情勢，不得不俯順輿情，予以籠絡安撫；乃派員出洋考察，設置憲政編纂館；光緒卅二年（一九〇六年）九月正式下預備立憲詔，蘊藏數十年之憲政思想，自此進入實行階段。

就政治意義言，立憲政制爲三千年來之創舉，惟因事無史例，乃不得不彷彿先進國家之成法定制藉資取法，其必然表現模仿性與妥協性之特質，殊無足怪。大抵而言，係由模仿學習至獨立創造之初步，其缺乏獨立性，殆屬必然。且甲午以後，國人目眩於明治維新之成就，日本亦欲逞其侵略野心於中國，於是清廷之預備立憲乃不免深受此時代性迴流文化之影響。雖時日短促，預備立憲時間僅得六年（一九〇六—一九一二），而憲政思想制度則富於日本色彩，殆與明治憲政有極深之傳承關係。

### 三、日本憲政思想之輸入

自明治維新肇始，大量吸入西洋文化以建設其國家，前此中國文化單向東流之文化關係，乃爲歐風美雨之浪潮阻遏；並因維新之成功，經日本融會消化之西洋文化，反得乘時御勢激成迴流狂潮，逐浪排空而來。日本憲政思想即乘此浪潮，逐波迴流，漸至氾濫中國；此種時代之刺激與政治覺醒之意識，廣泛且深入影響清末之政局，戊戌政變固由是而起，庚子後之新政，乃至日俄戰後之立憲運動，皆此大勢潮流之推演激盪而成。

論及文化回流之形式，則媒介多端，紛繁不一；其舉大者，則以教育事業之反哺與譯書事業之回饋爲最要。

(1) 教育事業促成日本憲政思想之傳揚：教育事業即人才之培植，為革新動力之泉源。其法有三：一是遣派留日學生，二是官紳赴日遊歷考察，三是招聘日籍教師。因此三種形式頗為廣泛而深入之成效，遂使近世日本文化得以蔓延中國，而憲政思想之移植中土，乃有所傳承與發揚。

(1) 留日學生：甲午以後，梁啟超倡言「自強必自興政學始」（註二十），張之洞亦主「政尤急於藝」（註二十一），西政教育思潮由是大起。惟國內學堂既屬寥寥，而能符西政教育宗旨之新式學堂更付闕如，故人才之培育不得不仰賴先進諸國，尤以留日者最衆，其聲勢遠邁留學歐美各國之上。故自一九〇五年迄一九一一年，清廷所辦留學畢業生考試凡七次，及格人數達一三八八人，而留日學生獨佔一二五二人之絕對多數（註二十二），皆由清廷授以出身與實官。若就留日學生專攻科別分析，則習法政者實居多數，佔百分之六十四點九三（註二十三），而其中速成科卒業者又居百分之六十之多數（註二十四），足以顯示西政教育思潮下，中國急須法政人才之殷切及急功近利之心理。

留日法政科學生既經日本憲政思想之陶鎔濡化，歸國後又經學部廷試之考驗而以實官供職；故預備立憲時期，此輩「法政人才」參預者頗多。如憲政編查館係清廷推展欽定憲法主義之重要立法機關，館內凡屬專業技術性工作，絕大部分由留日學生負之責（詳後）。資政院係清廷「取決公論，豫立上下議院基礎」之立法機關，然以缺乏完整立法權，乃不免淪為行政權之附庸；惟該院部分民選議員不甘雌伏於「非驥非馬」之議會，乃奮然而起，發動對政府及傳統權威之挑戰，終使資政院突破其為清廷諮詢機關之附庸地位而與政府相對立，此輩民選議員亦以留日歸國者居多（註二十五）。此外各地諮詢局議員亦多為留日法政科學生，且半數以上為習速成者（註二十六）。故清末之立憲運動，留日學生實有推波助瀾之功；論者乃謂清季以降，留學生之能產生大影響者，不在西洋而在東洋，尤以法政教育之影響殊大，洵非虛言。

(2) 官紳遊歷考察：維新之首要在人才，然以人才之培育責諸僅有之少數學堂，則力有不逮而事有不能；故變通之法，藉遊歷考察以啓迪新知，實有其時代意義與需要。劉坤一、張之洞覆議新政即主張「今日育才強國之道，自以多派士人出洋遊歷為第一義」（註二十七）。「蓋官紳為政治、社會中堅，其思想與態度為風尚潮流趨勢之指歸，若欲使之肩負時代艱鉅，必先使其體認西方政本治術乃自強圖存之道，而官紳之再教育乃臻此目的之捷徑。

官紳之遊歷考察，依其性質不同，有疆吏大臣資遣之地方士紳與州縣職官；有欽命簡派之全權大臣。前者爲地方自治奠基，後者爲預備立憲催生，影響殊大。時各省資遣士紳東遊者絡繹於途，如袁世凱督直隸時，即積極推展士紳之遊歷教育，並著爲定制，每州縣至少須選一人東遊（註二十八）。至於實缺州縣，則更規定須先赴日遊歷三月然後赴任（註二十九）。其後地方諮詢局議員中，此輩官紳所佔百分比高出九十以上，而立憲派之言論亦多出自此輩官紳之口，足見其積極參與政治之一斑（註三十）。至於膺選爲資政院民選議員者，其影響力更由地方而直上中央矣（註三十一）。

由欽命簡派之考察大臣，其目的在全盤而有系統以體認先進憲政制度，以爲推行憲政之師法參考。故歸國後除提出詳盡報告外，並參與預備立憲之決策工作，如載澤、戴鴻慈、端方等參與官制之釐定改革；達壽、李家駒等爲憲政編查館提調（註三十二），頗能予清廷預備立憲以具體影響。然欽命考察大臣之憲政思想實多得力於日人之薰染濡化；如光緒卅一年（一九〇五）清廷初派五大臣出洋，載澤等人除參觀各項憲政規模外，更與日本政府伊藤博文、大隈重信諸元老，及專精政法學問之博士，從容討論，以求立法之原理，與其沿革損益之宜（註三十三）。而影響最鉅者，首推穗積八束與伊藤博文二人思想之啓悟，穗積曾於芝離宮爲載澤等人講論日本憲政，伊藤亦曾爲載澤演述日本憲法，極言日本天皇大權之偉大（註三十四），遂使載澤確信憲政無損於君權，而力請頒行憲政（註三十五），並將穗積講述內容譯成「日本憲法說明書」，連載於「政治官報」（註三十六），由是而清廷之立憲乃循此思想模式以行。

清廷詔下預備立憲後，續派達壽使日考察憲政，歷時半載；考察內容悉按憲政編查館所開要目，與日本子爵伊東巳代治商洽。並由法學博士穗積八束、有賀長雄，貴族院書記官長太田峯三郎分類講論（註三十七）。故達壽歸國後，特上條陳憲政事宜，剝切詳析政體急宜立憲，憲法亟當欽定之理（註三十八），清廷卒確定採行欽定憲法主義。其後李家駒接續考察，仍延聘日本法

學專家有賀長雄、清水澄等逐日講論，並將考察結果編集成書，分類成冊，合計數十萬言（註三十九），內容豐富而影響極大。  
(3) 日籍教師來華：甲午、庚子以後，朝野頗著意於全盤性之教育統籌計劃，惟草創之際，不得不假手外人，尤以師資之招聘爲最要。若就庚子後所招聘之外籍師資分析，則日籍實居多數。依光緒三十四年秋（一九〇八年）之統計，應中國官憲招聘來華任職之人約在六百以上，其中純然以教師職務應聘者達四百五十人，而以他職兼任教職者亦不少，故日籍教師總數約五百以

上（註四十）。另據中島半次郎之調查，在華日籍教師最盛時為光緒卅一年（一九〇六年），總數約五六百名。至宣統元年（一九〇九年）十一月而驟減，其時全中國之外籍教師只三百五十六人，而日人仍佔三百十一人之多，居百分之八十四強（註四十一）。以分布之地區而論，則幾遍於全國，以京師所在之直隸最多，而邊陲如蒙古、新疆亦有其足跡（註四十二）。

至於日籍教師所授科目，據吉野作造調查，其授法政科者僅四十五人（註四十三）。然其中以專家顧問名義應聘參與法典編纂者所在都有，如岡田朝太郎參與編纂新刑律（註四十四），並兼任京師大學堂法政教習，以發揮其法政思想（註四十五）。監獄學名家小河滋次郎任教於京師監獄學堂，並參與改良全國監獄制度事宜（註四十六）。此外松岡義正之起草民律，志田鉢太郎之起草商律（註四十七），皆有系統輸入日本法政思想制度，頗有助於立憲國民之養成及政治意識之覺悟。故此類日籍教師人數雖有限，而其影響則不可等閒視之。

〔二〕文化事業促進憲政思想之流播：文化事業即藉翻譯書籍與出版刊物，將近代經日本融會貫通並予創新之西政思想流播中國。不僅因此啓迪朝野新知，使士紳階級自迷茫中覺醒；並且產生普遍要求政治改革之意識，為清季憲政運動之思想基礎。

(1)譯書事業·甲午以後，留日學生與年俱增，翻譯人才日多，譯書風氣乃由前此泰西軍事技藝之學轉為東洋法政經濟之學，不惟盡去偏枯之病，其數量之多亦前所未有的。據外人統計自一八五〇年至一八九九年中國譯書狀況，其中日文僅佔百分之一五點一，然一九〇二至一九〇四年間，日文已躍升至百分之六〇點二（註四十八），足見日籍漢譯在日俄戰前已遠邁西文書籍之上。若就其內容與性質分析之，則前期以應用科學和自然科學為主，後期則偏重社會科學。按日人統計，自一八八〇年至一九〇四年間，日籍漢譯之單行本總計二二〇五種，其中屬社會人文科學者（含政治、法律、經濟、教育、宗教、哲學、文學等）佔一五四二種，約百分之七十（註四十九）。其數量頗為可觀，故東洋法政思想乃得因此書籍之流播而瀰漫中國。

日俄戰後，留學日本之浪潮澎湃洶湧，朝野要求立憲之呼聲愈高。留日學生亦以習法政者居多，故政法諸書譯者愈衆，而影響乃愈深遠。其時民間各大書局如廣智書局、商務印書館等，皆積極從事日本憲政書籍之翻譯，流風所及，尤能鼓動風潮，造成時勢，以商務印書館為例，其所發行之法政書籍，見於東方雜誌廣告者，種類達四十二，均由日籍漢譯而來。（註五十）時各省普設法政學堂以應預備立憲之需，其講授之法政教材，幾全譯自日本，更見東洋法政思想傾洩泛濫之一斑。以京師法政學堂為例

，所開列之教科書總數計六十四種，其中法、德各一種，英美各四種，國人自編著者二種，不詳者六種，日本則有四十六種之多，佔總數百分之七十二強（註五十一），足見當時法政教育對日本倚賴之深，而憲政思想之東洋化乃更積極。

至於官方出版之法政書籍，其數不得其詳；而聲勢則遠不及民間各書局；然憲政編查館所編譯各書，其見於「政治官報」廣告欄者，亦以日本憲政書籍為多（註五十二）。

(2) 出版刊物·清末之留日學生與寄居日本之政治逋逃要犯，彼輩或因新知之啓發覺悟，或因政治之懷抱理想，又鑒於國蹙患深之可危，而朝野猶多茫茫於風雨飄搖之時代變局，故紛「以編輯書報，灌輸新思想新知識於國內為己任」。一時雜誌刊物紛然雜陳，如百花齊放；而其內容更包羅萬象，有如百家爭鳴。論其性質，略可分為四類：①介紹新知者，②激發愛國精神者，③提倡女權與女子教育者，④振興中國工商業者（註五十三）。自一八九八年至一九二一年間，留日學生與政治亡命客發行之刊物多達六十五種（註五十四）。足見留日學界對時勢深具警覺性，對國家更具責任感。各刊物之政治立場或因革命與立憲之分而有不同，然其救世之主張，既持之有故，言之成理，故廣為知識階級所接受，有助於思想之啓悟；讀者縱因好惡殊方而有立場之取捨，亦無害於政治意識之昂揚。蓋立憲派與革命派之勢力或有消長，君主立憲與民主共和之論爭或日趨激烈；然兩派既同以日本為據點發行刊物相互批駁，並皆以此等刊物遙領國內輿論，則兩者正反思想俱得以呈現於國人之前，清末立憲運動之起，此等刊物之誘導啟發，其功至偉。觀張元濟「法學協會雜誌序」可資證明，文曰：

「光緒己亥以後，東遊漸衆，聰穎者率入其國法科，因文字之便利，朝受課於講室，夕即逐譯以餉祖國。斯時雜誌之刊，前後相繼，稱為極盛，鼓吹之力，中外知名大吏漸為所動，未幾而朝廷有考察憲政之使命，又未幾而仿行立憲政體之國是定矣。溯其原因雖至複雜，然當時輸入法學，廣刊雜誌，不得謂無絲毫助力也。」（註五十五）

#### 四、欽定憲法主義之實施

清季之立憲運動，其由官方推動實施者，純屬少數宮廷派官僚因應內外情勢而刻意安排；並因日本明治憲法之模式而制訂設

計，其內容足以顯示清廷對憲政之認識與態度，可與起於民間之協定憲法、民定憲法思想相對待。惟因抄襲成文，故其內容乃明治憲法之化身，其精神亦明治憲法之再現；而明治憲法實本於欽定主義（註五十六），職是之故，官方於光宣之際所推展之憲政即循此欽定主義以行，而清廷立憲乃與明治憲法共有其與舉世諸君主立憲國迥異其趣之欽定性。

(一)欽定憲法主義之政治背景：美儒柏哲士（Burgess）曾云：「憲法之完成，極少依照現在法律方式以制訂，歷史與革命勢力乃制憲當中極顯著而重要之因素；凡此勢力不能以法學方式論究之，倘必以法學之眼光相衡，則必陷於錯誤而至危險之境地（註五十七）。」準如所言，憲法雖為國家根本大法，而其制訂，則非法學理論之結晶，實乃國家現實政治之反映，故各國憲法之制訂，每因其「現實政治」而有異同。就其形式而言，略可區別為三：一為欽定憲法，即君主以獨斷之權力制定而付與國民者。二為協定憲法，即君民共議之憲法，或由君主制定而經議會協贊者。三為民定憲法，即由民選之議會依法制定頒行者。若就「歷史與革命勢力」與憲法之關係而論，考察日本憲政大臣達壽以為「凡君主國體未經改易，或改革未成之國家，其憲法仍由欽定，如日本與俄是也。已經改易或經小變亂而未變其君主國體之國家，其憲法多由協定，如英、普、奧是也。既經改革而又變其君主國體，或脫離羈絆宣告獨立之國家，其憲法多由民定，如法如米如比是也（註五十八）」。故清廷之立憲即因其特殊「歷史與革命勢力」而顯露其時代性之特色。

清季政治改革運動，本有官方與民間之分；其起於民間者，以方法言之，又有革命派與立憲派之別；而其憲政思想亦各因政治主張之不同而互異。就革命派之政治立場與憲政思想而論，孫中山先生實代表之。自光緒二十年（一八九四年）成立興中會，以「驅除蠻虜，恢復中華，創立合眾政府」為誓詞，已見民族、民權思想，蓋以此為推翻滿人君主專制之思想武器。及光緒卅一年（一九〇五年）同盟會成立，為革命派之大結合，其所揭示之政治理想，具見於所著「革命方略」一書，主張以歐美式民主立憲政體為依歸（註五十九）。故革命派所揭橥之宗旨與目標，必欲推翻滿清君主國體，始得建設其民主立憲之共和政體；而民主立憲即民定憲法，憲法之制訂操之於下，則主權在民，必致君權下移旁落。此固與清廷「大權統於朝廷」之立憲宗旨冰炭不容；況革命派猶以推翻滿清為手段以建立共和政體，故去之唯恐不及，豈有引火自焚，妄加採擇之理。

至於立憲派之政治立場與憲政思想，可以梁啟超為代表；其一貫之主張乃君主立憲政體，雖其作風與方法容有前後差異矛盾

之處，然所持君主立憲論則始終如一（註六十）。梁氏曾亡命日本，深受明治維新影響，故極稱美日本憲政規模，主張中國應採行其開明專制以爲立憲基礎（註六十一）。然論及憲法之制訂及實施，則梁啓超所主張之形式乃英國式之協定憲法，而非日本式之欽定憲法。其論立憲次第有謂「草稿既成，未即以爲定本，先頒行於官報局，令全國士民皆得辯難討論」（註六十二），憲法既經辯難討論而後損益制定，其爲協定憲法可知矣。且梁氏又恐清廷未開國會而先頒行欽定憲法，藉立憲之名，收專制之實；故力主協定主義，要求先設國會，予人民參與編定憲法之權（註六十三）。然憲法既由協定，則必因國會之協議而使君上大權多所掣肘，乃不免觸及損君權危王室之時譁。故達壽即以協定憲法非「大權政治」所宜（註六十四），指出歐洲各國君主雖亦稱爲皇帝，實不過其歷史相沿之敬稱，而未必即爲握有主權之元首（註六十五）。若欲維持「大權政治」之憲政，則協定憲法實不相宜。民定、協定憲法主義皆有損於君上大權，然則憲法當如何制訂方能確保君權之嚴密周備而無虞下移旁落？君權當依何種形式之憲法始得運作自如而無慮窒礙掣肘？此實爲清廷殫精竭慮而亟須策劃設計者。宮廷派官僚之憲政思想既多得自日本學者專家之啓示指導，則以明治憲政爲藍圖而設計立憲模式，確立欽定憲法主義，乃極自然之事。誠如伊藤博文告諴載澤所言：「須知立憲政體與民主政體有絕異之處，一則主權在君，故雖立憲以後，於君主國之國體仍無窒礙。貴國爲君主國，主權必須集於君主一人之身，萬不可旁落於臣民（註六十六）」。而穗積八束演述日本大權政治之精神，亦謂「日本政治以現在形勢言之，其權力之中心，於名實上并在於皇位（註六十七）」。故宮廷派以欽定憲法主義維護其「大權政治」，實爲其一貫之主張。

若就現實政治環境與歷史背景分析，則光宣之際，正符達壽所謂「國體未易，改革未成」之形勢。除前述宮廷派、革命派與立憲派在政治立場與憲政思想之爭外，清廷雖迫於情勢不得已而頒行憲政，實不欲開放其傳統專制之政權；竊政權一開，滿人二百餘年優越之政治地位，必將爲政治能力與人口佔絕對優勢之漢人所取代，一如梁啓超所云：「國民政治上行自由競爭，其政治能力高度之民族，必能佔政治上勢力。漢人能力優於滿人，故誠能得正當之立憲政治，則滿漢兩族，孰佔優勢，不成問題也（註六十八）」。此實爲宮廷派之隱憂，而不得不深謀遠慮以爲未雨綢繆之計；其應變之法，唯有使內閣、議會等憲政機關，皆從屬於君主，成爲君主統治大權之御用機關，然若非欽定憲法，何能致此！

清末政治環境中，地方督撫勢力亦爲滿人專制政權心腹之患；「督撫權力日張，構成內輕外重之局面（註六十九）」。其兵

馬財政之權，「宛然與藩鎮無異」（註七十），故考察憲政大臣端方奏稱：「立憲規模，宜效法日本，並論官制之切要，謂循此不變，則唐之藩鎮，日本之藩閥，將復見於今日（註七十一）」。其說頗能代表宮廷派立憲之動機，其後欽定內閣官制頒布，督撫權限乃大為削弱（註七十二），故欽定憲法主義實為清廷集權中央所必須。

清廷既鑒於革命風潮之激烈，有如芒刺在背；而立憲派之主張，亦有君權旁落之虞；然立憲既已成朝野認同追求之目標，則折衷之道，惟有藉特定形式之憲法，即以君主獨斷之權力欽定頒行之。如此既可藉立憲之名收督撫之權，更可掲立憲之旗以遏革命之鼓。朝廷有開放政權，立憲為治之名，實收中央集權、專制政治之實，由是清廷乃執此欽定憲法主義為準則，推展其憲政規模。

(二)欽定憲法主義之推展：清廷立憲既決定採行欽定主義，則憲法之頒布必出於君上獨斷之權力；然編纂之事需有主事之政策及行事之機關，以承宣朝廷旨意，總攬樞紐；遂有憲政編查館之創制及各項法規之制訂。

(1)憲政編查館之設置：達壽在日考察憲政時，日人伊東巳代治曾告以日本起草憲法時，天皇以此事責諸伊藤博文一人，以專責任而免意見。及憲法草案既定，復由天皇慎選重臣參列會議，嚴守秘密，其目的在防禦而遏暴動。達壽謹記斯言，以為「若採日本純粹欽定之制，則法定於君，斷非臣下所能參議。然苟非秘密從事，則報章流布，妄肆譏評；鼓動人心，煽動全國；士夫奔走，伏闕上書，即使禍亂不萌，亦難免一時紛擾（註七十三）」。職是之故，編纂憲法事宜，必須出自君主親裁，不容廷臣擅擬妄訂；而其實施亦須有計劃、督導、考核之主事機關。日本立憲之初，為考察先進憲政國家，特設「憲政取調所」以主其事，及伊藤等人自歐考察歸來，乃改為「制度取調所」以利憲政推展。清廷略仿其制，於光緒卅一年（一九〇五）五大臣出洋考察憲政時，特設「考察政治館」，光緒卅三年（一九〇七）改為「憲政編查館」，係一獨立機構，由軍機大臣主持，此後該館即成為憲政總匯之所，亦為推動新政之主要機構。

憲政編查館本為欽定憲法而設，故其職權廣大，包括：①議覆奉旨交議有關憲政摺件，及承辦軍機大臣交付調查事件；②調查各國憲法，編訂憲法草案；③考核法律館所訂法律草案，各部院各省所訂各項單行法及行政法規；④調查各國統計事宜，頒定統計格式，彙成全國統計表及各國比較統計表（註七十四）。其性質雖為行政機關，然既得考核並編訂法律草案，故實際上亦屬

立法機關。就組織而言，以編制、統計兩局為核心；另設總務、譯書、圖書三處，並附設官報局；上有總核、提調，而以軍機大臣為其管理。即因軍機大臣側身其間，故該館地位不但與各部院平行，其權限且在各部院之上（註七十五），充分顯示其立法精神之欽定性。

憲政編查館雖屬清廷推展欽定憲法主義之御用機關，惟專業技術性職務，仍不得不假手學有專長者以承其責任，尤以留日出身者居絕對多數，清廷憲政之東洋化，與此大有關係。總計全館人員共一六三人，其中留學及考察外國憲政者計五十人，而留日及考察日本憲政者即佔四十人，且分別擔任專業技術性職務（註七十六）。茲舉該館核心—編制、統計兩局為例，以見清廷欽定憲法主義與日本之承接關係。

①編制局：職司統一全國法制、考核各類法案。局長副局長以下分三科：第一科掌管有關憲法之事；第二科掌理關於法典之事；第三科專司各項單行法及行政法規之事。（註七十七）憲政制度凡百措施，必有法律規章以為根據，故編制局職掌實關係憲政之能否推行；而主其事者之思想與態度，最足以反映憲政之精神與特徵。局中執事人員計二十九人，屬於留學生者十九人，占百分之六十五強；其中留法者一人，留美者二人，留日者佔十六人，故日本憲政思想及立法制度之輸入中國，清廷預備立憲之採行日本模式，此為其重要原因。

②統計局：職司統計政要，備將來逐步刊行統計年鑑。所轄三科：第一科掌外交、民政、財政之事；第二科掌法典之事；第三科掌實業、交通、礦務之事（註七十八）。目的在藉相關統計數字，表現政策之成敗利鈍，以為施政之借鏡參考。統計業務亦屬前所未之創舉，故局中員額二十一人，而專業人才之留學生九人，其中留美者二人，留日者七人，仍居絕對多數。

③憲政編查館之立法：依近世憲政原理，統治機關應分而為三，即行政權歸於元首或內閣，立法權屬於議會，司法權掌於法院。預備立憲雖未正式召開國會，亦設有資政院「以取決公論，豫立上下議院基礎」，自有近代議會之立法功能；因此資政院與憲政編查館間乃有立法權之爭議，而兩者之消長關係，正充分顯示欽定主義之精神。

資政院自宣統二年開院後，民選議員即自視為國會代表，堅持應有完全之立法權，不容憲政編查館越俎代庖。故第一屆會議召開時，易宗夔即曾提出質問說帖，謂「憲政館從前為國內最高立法機關，現在資政院已成立，立法之權應歸資政院（註七十九）

)。」然憲政館提調李家駒明白否認其說，並覆文云：「立法事項不特本館不能握其最高權，即現在成立之資政院及將來應設之上下議院，其對於立法權亦僅以協贊爲限（註八十）。」故憲政館猶得從容訂定、審核法案官制，不經資政院審議而逕呈請裁可頒布；因此，預備立憲期間，若以資政院爲立法機關，毋寧以憲政館爲立法機關較爲眞確。

憲政館自光緒三十三年成立，至宣統三年五月併入內閣爲法制院止（一九〇七—一九一一），所擬訂或核訂之各項法規總計四十一項（註八十一）。若就其內容分析之，則舉凡施行憲政所必需擬具之官制官規，所必需確立之各種法律規章，無不燦然具備。然清廷以刻意彷行日本既成之法，又欽命委憲政館以大權，專斷自爲，蔑視公意，自不免爲時評所譏，大學堂總監督劉廷深評其所定法律章程曰：「今憲政館及各部院所定章程大抵出自一二人之手，並未博稽衆議，體察輿情；或抄錄各國成文，或摭拾學堂講義，首尾非不完具，無如扞隔難通，閉門造車，不能出而合轍。故督撫之黜者，巧飾章奏以欺朝廷，州縣復巧飾文報以欺督撫，上下文字相欺，於國事全無實際，而民生乃大受其困矣」（註八十二）。劉氏指摘憲政館盲目模仿，閉門造車，乃至流弊叢生，上下相欺，自非無的放矢。劉氏爲大學堂總監督，曾赴日考察學務，並爲憲政館一等諮詢官，所論自屬持平之見。至於更改官制，尤屬預備立憲之首要，蓋官制定則行政範圍亦定；然官制之釐定，自始即不孚衆望，御史溫肅曾就憲政館立法釐定官制提出有力批評，其言謂：

「今以立法權獨委之憲政編查館，然館臣兼軍機要差，其餘外國憲法無暇研究，夫固人所共知亦人所共諒。其一切章程皆三數司員爲之耳，司員曰如此則是立憲國制度，如彼則非立憲國制度，諸大臣不敢駁焉，慮人譏其隔膜也。及章程奏定便成法律，後雖有命令亦不能變更；故近年事關憲政，奉行者如束濕薪，疆吏之粉飾敷衍求昭合於籌備清單；與夫資政院之吹毛求疵，彈羣臣彈樞臣以爭執權限，皆章程未詳審之故也。今之改官制又將類是，事本正大而故出以神秘，使局外無從置議；及至發生，則以案經奏准籍天下之口，而事勢之有無窒礙皆所不計……安有事關數百年興革而操諸一二人之手，各部大臣各省督撫無從預知，以至舉朝惶惶如攘斥之在即，試問成何景象乎？」（註八十三）。

所謂「一切章程皆三數司員爲之」，「事關數百年興革而操諸一二人之手」，正是宮廷派採行日本式欽定主義之必然結果。而影響所及，預備立憲乃表現出明治憲政特有之欽定性；以下即就立法、行政兩機關之權力運作爲例，說明其欽定主義之精神。

## 五、立法機關——議會

議會制度之功能，在藉立法權、預算議決權、監督權之行使，使統治者之權力有所限制而不至濫用；故議會之設置，乃立憲政體所以異於專制者，亦即政治是否出於公意之表徵。然議會之權能各立憲國不一，殆與憲法之形式有關（註八十四）。明治憲法創制之初，因感於議會之權力與大權中心之君主主權相矛盾；故欲建立君主主權之立憲政體，必須使議會從屬於行政權，並移入歐美憲法最低限度之立憲制，如此始能有君主立憲之形式及與之相調適之內容，而猶可維持專制主義之本質。本此精神立法，明治憲政即以大權為主，議會為從，國家主要統治權能屬於大權，議會處於次位而已（註八十五）。清廷預備立憲之政治背景與明治憲政相似，皆欲立憲並確立君主主權，維持君上最高且絕對之統治權，故議會乃一如日本，僅為君主主權統治之機關。

預備立憲時期之議會—資政院，雖非正式國會，其性質與地位論者亦爭訟不已（註八十六），然資政院既以「取決公論，豫立上下議院基礎」為宗旨，足見其目的在反映公意，所謂「上有所創必付議院行，下有所陳亦由議院達」，其為憲政體制之運用應無疑義。且預備立憲本以日本憲政為藍本而設計，故無論就議會組織活動或職權運用而言，資政院皆表現日本帝國議會特有之精神與形式；因此，觀資政院之立法規制，不難窺知其與日本帝國議會之傳承關係，且「資政院章為將來上下議院法之始基（註八十七）」，更可由此推知清廷欽定憲法之精神與態度。

(一) 議會組織與活動：資政院雖遲至宣統二年（一九一〇）九月一日始開院，然籌備工作早於光緒廿一年（一九〇六）九月進行，總核官制大臣奕劻奏上「資政院官制草案」，未蒙採納。次年，清廷命溥倫、孫家鼐為資政院總裁，會同軍機大臣（即憲政館土大臣）擬訂資政院詳細院章，並於宣統元年（一九〇九）七月八日明令公布（註八十八）。院章名義上雖由資政院主稿，而實際擬稿者乃是憲政館（註八十九）。其後「資政院選舉章程」、「資政院議事細則」、「資政院分股辦事細則」之擬訂，均由資政院會同軍機大臣辦理。凡此皆可說明資政院之「議院法」係出於欽定聖裁；自立法精神而言，是從屬於行政權之下。故資政院之組織與活動，乃不免受欽定「議院法」之節制。

就組織而言，資政院之設乃豫立上下議院基礎，故議員之選任亦適應兩院制國會之需要，分爲欽選、民選兩類。欽選者有如各君主立憲國之貴族院議員，然其法仿自日本而與諸國迥異，如英國非有貴族稱號者不得列席，是純然有爵者之議院；義大利則不問貴族與否，王族之外皆視其人之技能功勞財產而勅選之，是爲勅選人才之議院。日本之貴族院則半以有爵者，半以勅選人才組成，實乃折衷英、義之法而成（註九十一）。而豫立上院基礎之欽定議員亦然，與日本貴族院同具特色，茲比較如下：

欽定議員與日本貴族院議員出身成份比較表。（註九十一）

國別	日	本	中	國
法令依據	貴族院令第一條		資政院院章第九條	
員議爵有				
勅選	一、皇族 二、公侯爵 三、伯子男爵，各自其同爵中選舉之 四、因有勳勞於國家，及有學識而特別勅命者。		一、室宗王公世爵。 二、滿漢世爵。 三、外藩王公世爵。 四、宗室覺羅。 五、各部院衙門官。	
人才	五、在各府縣中，以土地及工商業納直接稅爲額甚多，自其中互選一人而被任者。		六、碩學通儒。 七、納稅多額。	
議員				

除欽選者外，資政院議員尚有半數出於民選，其義同於日本衆議院，然兩者表決形式則有不同。日本兩議院設議長副議長各一人，雖由議員中選舉勅任之，但出席會議並不參預表決之數。資政院則設總裁副總裁各二人，均由特旨簡任（註九十二），並得參與議案之表決，則「以全院計，欽選之議員外加欽選之總裁副總裁，是額浮於民選議員四人矣。」（註九十三）故欽選議員之勢力恒較民選爲大，此係清廷藉議會組織法使資政院隱然爲君主大權支配之妙用。

其次，就議會之活動而言，中日議會皆依君上大權之勅令，始得開會、閉會。明治憲法第七條天皇大權云：「天皇召集帝國

議會，命開會、閉會、停會及衆議院之解散。」而清廷憲法大綱第四條君上大權亦云：「召集開閉停展及解散議院之權。」茲就資政院院章（簡稱院章）、資政院議事細則（簡稱細則），與日本憲法、議院法比較，以了解其間傳承關係，並以明白君上大權對議會之控制。

中日君上大權對議會活動之控制比較表：

		國別	有	關	法	令	規	章
			中			日		本
召								
1	院章第十七條：會議之期日於一個月前文電通知並刊布官報。							
2	細則第一條：議員遵上諭指定之日期集於資政院。							
3	院章第二條：臨時會於常年會以外遇有緊急事件，得奏明恭候特旨召集遼行。							
1	院章第六條：常年會每年一次，會期以三個月為率。							
2	院章第三十四條：資政院會議非有三分之二以上到會不得開議。							
會								
停								
1	院章第五十二條：諭旨得命令停會，停會之期以十五日為限。							
2	憲法第四十六條：兩議院非有其議員總數三分之一以上出席不得開會。							
3	議院法第卅三條：政府無論何時得於十五日以內命令議院停會。議會停會後再開會時，繼續前會之議							

事。

2. 細則第一四五條：停會後再行開議者，仍接續前次會議之議事。

1. 細則第一四六條：屆閉會時由軍機大臣恭讀上諭布於議場。

2. 細則第一四七條：屆閉會時，議案及建議請願事件未決者，得於次會期再行提出。

3. 細則第一四八條：屆閉會時遇有重要事件經軍機大臣各部行政大臣咨請，議長得令該管股員接續審查。

院章第五十三條：資政院有下列事情得由特旨諭令解散重行選舉，於五個月以內召集開會。

由上表所述，可知清廷所設議院法幾全抄自日本，其防範之嚴，控制之密，尤顯示清廷對議會存在之恐懼，不得不以峻法予以控制，所謂縱橫捭闔，唯君上大權之運用，故求其能發揮近代完整之議會功能，實無異緣木求魚。

(二) 議會職權：為便利君上大權之行使，並確保行政權免於議會之制衡；則分割議會職權，使從屬於行政權而徒具制衡形式，此為欽定憲法國家之特徵，敘述如下：

(1) 立法權：議會立法，必依法定程序，即提案、審議、公布三階段，始得為正式之法律；循此立法過程，探討其權力運用，可以明白立法權之性質。

① 提案權：提案即「提出法律草案而成為議會討論之對象」。英國議會經長期演變，提案權已專屬於兩院議員（註九十四），日本憲法第卅八條則載：「兩議院議決政府提出之法律案，並各得提出法律案。」故以天皇為首之政府及議會均持有提案

權，此爲欽定憲法主義之特色。清廷憲法大綱亦載：「欽定頒行法律及發交議案之權。」其所謂「發交議案之權」，意即君主有立法之「提案權」。而資政院院章第十五條亦云：「前條所列第「至第四各款議案（指國家歲出入豫算事件，國家歲出入決算事件，稅法及公債事件，新定法典及嗣後修改事件），應由軍機大臣或各部行政大臣先期擬定，奏請開會時交議。但第三款所列稅法及公債事件，第四款所列修改法典事件，資政院亦得自行草具議案。」（註九十五）所謂「軍機大臣或各部行政大臣先期擬定，奏請開會時交議」，正顯示政府假君主權威，處於優越地位而享有提案權。議會雖亦有此提案權，而權限乃不免被削奪而不完整，茲將中日議會提案權之運用表列如下：

審議項目	形式 內容	國別	
		執行情況	中
提案單位		資政院	貴族院
提案範圍		1 稅法及公債事項 2 新訂法典及嗣後修改事件	衆議院
		法律案	
國	中		本
日本	(1) 稅法及公債事件 (2) 新定法典及嗣後修改事件，但憲法 不在此限 (3) 奉旨交議事件（院章第十四條）。	(1) 租、稅、國債事項（日憲第六十二條）。 (2) 政府所提法律案（日憲第三十八條）。	

審議次序	依君主、政府、議會之次序爲之。（細則第十六條）。	君主、政府提案優先。（憲法第二十六條）。
審議規則	<p>1 須經三次宣讀通過。</p> <p>2 若政府或議員十人以上之要求，並得出席議員三分之二可決者，三讀會可省略之。（細則第二十四條）。</p>	<p>1 法律案之議決須經三讀會。</p> <p>2 如政府之要求或議員十人以上之要求，經出席議員三分之二以上之多數可決時，三讀會之順序可省略之。（議院法第二十七條）。</p>

(3)公布權：法案經議會通過後，須經元首簽證公布始得發生效力。若元首拒絕簽證則可以「否決權」拒之，其方式有：限制的否決權與絕對的否決權（註九十八）。明治憲政實採行後者，日本憲法說明書云：「日本憲法特置重裁可權，非得君主裁可即不得成爲法律；而裁可與否，爲君主自由，故國會非自能立法者，特參與君主之立法權者也（註九十九）」。而達壽之論君主與議會關係亦云：「君主自爲立法之主體，而議會不過有參與之權，議會雖有參與之權，而君主實仍操裁可之柄（註一〇〇）」。故憲政館與資政院會奏之議院法要領，乃揭示立法權屬於君上，「所有決議事件，應恭候欽定後，政府方得奉行（註一〇一）」。議會不過「予以助言並表示同意而已」。茲將中日君主立法裁可權條文比較如下：

中 國	法 令 規 章
憲法大綱：「欽定頒行法律及發交議案之權。（凡法令雖經議院議決，而未奉詔令批准者，不能見諸施行）」。	明治憲法第六條：「天皇裁可法律、命令、公布及執行。」
資政院院章第十六條：「所列事件議決後，由總裁副總裁分別會同重機大臣或各部行政大臣具奏請旨裁奪。」	議院法第三十一條：「凡議案最後之決議，議院之議長經國務大臣奏上。」
公布於下次會期。」	議院法第三十二條：「經兩議院議決奏上之議案，於裁可後

(2) 預算議決權：預算權之運用，乃議會對君主或內閣政府施政所需之經費，表示其同意或反對；此不僅由於國家財政行為與人民有直接利害關係，且議會可藉此預算權以監督政府施政，而使政府服從議會意旨（註一〇二）。故立法權所以能與行政權相制衡，即因議會運用預算議決權之故；因此，民主與專制之分野，即在人民或議會能否有效控制預算議決權。

日本議會本協贊制度，雖然「國家之歲出歲入，每年以預算經帝國議會否決時，得施行前年度之預算」（日憲第六十四條）；但此一權力實不能有效掌握政府施政所需之荷包；蓋「政府在新預算被帝國會議否決時，得施行前年度之預算」（日憲第七十一條）。考察憲政大臣于式枚曾就德日憲法略作比較，並引日本博士清水澄之言謂：「日本憲法凡屬天皇大權內之俸給規定權，常備兵額確定權，條約締結權等，議會不得執預算議定之權，廢各種之歲出以限制天皇大權作用……預算不成立得停止行政權否，普國憲法無此規定，亦一疑案；日本憲法預算不成立時，可據前年度之預算施行，故議會預算權運用之範圍甚狹，不致因此而曠行政也（註一〇三）」。故日本議會有限之監財權，實利於大權中心之君主主權；而清廷即本此日本成法，表現此一精神特色。茲就中日議會預算預決權之立法作一比較如下：

中 國	日 本
議院法要領：「國家之歲出歲入每年豫算應由議院之協贊。」	憲法第六十四條：「國家之歲出歲入，每年以預算經帝國議會之協贊。」
議院法要領：「君上大權所定及法律上所必需之一切歲出非與政府協議，議院不得廢除減削。」	憲法第六十七條：「天皇大權所定及法律上屬於政府義務之歲出，非得政府同意，帝國會議不得廢除或減削。」
憲法大綱：「在議院閉會時，遇有緊急之事，得發代法律之詔令；並得以詔令籌措必需之財用，惟至次年會期，須交議院協議。」	憲法第七十條：「保持公共之安全需緊急費用時，依內外情形，知政府不能召集帝國會議，得依勅令為財政上必要之處分。前項事情，當於下會期提出於帝國會議，求其承諾。」
憲法大綱：「皇上經費，應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。」	憲法第六十六條：「皇室經費依現在定額，每年由國庫支出；除將來需增額之時外，無需帝國會議之協贊。」

(3)監督權：對於行政權之蔑視公意、違反法律，議會需有適當之制裁，此即監督權之運用。近代議會之監督權，依其形式可有審查、質詢、不信任投票、彈劾四種。

①審查權：審查即議會於特殊事件發生之時，為要監督政府，又欲獨立於政府之外不受其蒙蔽，乃設置委員會以調查眞象。故審查權之運用，對於政府所提議案之合法性與可行性，應可予以適當之裁量抑制。（註一〇四）就形式而言，資政院亦仿日本議院委員會之例（註一〇五），設有全院股員，專任股員，特任股員等股員會，職司議案之調查；其組織亦頗類似於各國議會制度之分組委員會，然其功能則大相逕庭。蓋審查之範圍僅限於豫算決算、稅法公債、公法私法、陳情、懲戒諸項；凡軍事、外交、人事行政、憲法等諸軍國大事皆不得置議，其所審查納以議院所交付者為限（註一〇六），且預算決算為君上大權之協贊形式而已，公法私法及稅法公債皆無關於統治大權之運用；議會實難藉此為有效之制衡；懲戒則僅涉及議員紀律之處置，與行政權無關。至於陳情，與齊民關係最切；然其日本模式之立法原則，亦難作有效運用，茲舉中日議會受理陳情（請願）之權限為例作比較，以說明審查權之一斑。

中 國 國 法 規 令 本 章	有 關 法 規 章 受 之 列 情 件 遇 有 左 列 情 節 不 得 收 受：
院章議事細則第一一五條：「陳情事件遇有左列情節不得收受：」	議院法第六十七條：「各議院不得接受變更憲法之請願。」
1 陳情更改欽定憲法。	議院法第六十九條：「請願書對皇室用不敬之語，對政府用侮辱之語者，各議院不得收受。」
2 對於乘輿用不敬文辭，對政府及資政院用侮慢文辭者。	議院法第七十條：「各議院不得收受干預司法及行政裁判之請願。」
3 干預司法及行政審判者。	議院法第六十六條：「除依法律所認為之法人外，各議院不得接受以總代表為名義之請願。」
4 用總代表之名義而法律上不認為有法人資格者。	議院法第六十八條：「若不依請願之名義或不合其體裁者，各議院不得收受。」

(2) 質問權：質問係議會對政府所應負責之事，用書面或口頭提出詢問並要求答覆之權。其目的在藉此批評政府行政，使不致非法濫權，故爲議會制衡行政權之利器。日本議會質問權之行使須有議員連署，其議院法第四十八條云：「兩議院議員對政府行使質問時，須有三十人以上之贊成者。並作簡明質問意見書與贊成者之連署，向議長提出。」資政院議事細則第一〇七條亦云：「欲行質問者，應具說帖，得三十人以上之贊成，由議長諮詢本院決定之。」由此可知兩者皆採連署並書面質問方式。至於質問之答覆，按各國制度凡事涉及國家機密不便發表者，當局得拒絕作答；然答覆與否，須有適當斟酌，即須有一定期間供當局準備材料並決定是否答覆。日本議院法於此有明確規定，其第四十九條云：「議長將質問意見書轉送政府，由國務大臣逕行答辯或剋定答辯日期，若不答辯，應說明其理由。」資政院亦與日本相同，院章第二十條載：「若有疑問，得由總裁副總裁咨請答覆，若軍機大臣或各部行政大臣認爲必當秘密者，應將大致緣由說明。」又議事細則第一〇八條亦云：「質問事件由議長副議長咨請答覆後，軍機大臣各部行政大臣應酌定日期，以文書或口說答覆。」

若議員對當局之答辯有所不滿或建議時，須有三十人以上之贊成始得爲議題。日本議院法第五十條：「關於各議院上奏及建議之動議，非有三十人以上之贊成，不得爲議題。」資政院議事細則第一〇九條亦規定：「議員對於答覆之理由提起倡議者，非有三十人以上之贊成，不得作爲議題。」茲就中日議會質問權之運用比較如下：

項目 內容	國別	中國	日本
質問之 提出		1. 須三十人以上連署。 2. 應具說帖。 3. 由議長諮詢資政院提出。	1. 須三十人以上連署。 2. 應具說帖。 3. 向議長提出。
質問之 形式		以說帖作書面之質問。	以簡明意見說明書作書面之質問。
答 覆		1. 以文書或口說答覆。 2. 酌定日期答覆。 3. 若不答覆應說明大致緣由。	1. 由國務大臣逕行答辯。 2. 剋定答辯日期。 3. 若不答辯應說明理由。

(3)不信任投票權：不信任投票係議會為抵制政府違反公意之政策，依決議促成政府辭職，為議會制衡行政權之最有力武器。惟此制度只存在政黨內閣制國家，蓋政黨內閣制，內閣對議會負責；若議會批評政府或某一閣員之行為，則內閣因連帶責任，勢必連帶負責。議會反對政府政策，並通過議案要求政府辭職，此即所謂不信任投票。明治憲政乃天皇總攬一切國權以統治國家，宰相之進退須出諸勅裁，不論其是否孚衆望，皆天皇所親裁鑒（註一〇七），故首相乃對君上負責，非對議會負責，且非連帶責任；則所謂不信任投票促成內閣總辭之事自不存在。日本憲法說明書亦載「政府大臣之進退，則屬於君主大權，與英法諸邦議院政治大有所異（註一〇八）」。因此，清廷憲法大綱明定「設官制祿及黜陟百司之權」屬諸君上；即用人之權操之於君上而大臣輔弼之，議院不得干預。由是以觀，清廷所設計之憲政模式，必非政黨內閣連帶責任制，則不信任投票權一如日本，依法不能存在。

(4)彈劾權：彈劾權屬法律問題，乃為實現法治政治，而監察官吏違法之行為，原則上只有違法官吏才負責任。大權政治如日本、德國，法無名文規定彈劾權（註一〇九），然日本憲法既規定「兩議院得各自向天皇上奏」，則議院之上奏縱無裁判大臣之權，而類如糾正彈劾之運用必難避免。例如明治廿五年召開第三屆會議，衆院民黨議員即因政府非法干涉選舉而提出彈劾上奏案，繼又提出緊急動議彈劾案，並通過彈劾決議案（註一一〇）。可知只要議院具上奏及動議權，自有行使彈劾之可能。資政院亦無彈劾明文，然院章第廿一條載：「軍機大臣或各部行政大臣，如有侵奪資政院或違背法律等事，得由總裁副總裁據實陳奏，請旨裁奪。」按此，資政院亦有行使彈劾之可能。然中日議會雖可能行使上奏彈劾權，而所謂「請旨裁奪」或「聖鑒親裁」，可以看出彈劾案之審理裁判必屬諸君上；此與一般憲政國家將裁判權歸於特別機關，以表示尊重司法獨立者不同。故欽定憲法國家之中國與日本，君主得憑大權專斷裁判之，就立法之表面觀之，彈劾權實難作積極有效之運用。

綜上所述，資政院之於清廷，一如帝國會議之於天皇，皆以議會之形式收君主主權之實，使議會從屬於行政大權，徒具立憲虛名而已。

## 六、行政機關——政府

明治憲政以天皇制統治體制確立大權中心，行政權操自天皇；其目的在「避免因制定憲法而動搖天皇爲主權者之地位與皇室權威，又欲維持天皇最高絕對之支配權，且使之合法確立（註一一一）。」故天皇制統治體制乃在立憲形式下，表現其絕對主義本質之專制色彩；其形式雖與近世民主憲政集行政權於一人之「首長制」相類（註一二二），但精神則頗異其趣。蓋天皇制大權中心之確立，絕非單純出於行政效率與責任問題之考慮。清廷預備立憲本「大權統於朝廷」之旨，已確定採用明治憲政模式；憲政編查館又將其成法定制移植頒行，於是清廷欽定憲法主義下之行政組織，亦表現其明治式絕對主義本質之專制色彩。

(1)君主：明治憲法仿自普魯士，然關於天皇大權則遠超過普魯士（註一二三）；蓋明治憲政在現實國家權力之上附以絕對主義之特色，「其最大特徵乃是天皇大權之擴大與議會權限及人權規定之微弱」（註一二四）。而清廷預備立憲亦以絕對君主制與近代憲政原理妥協混合；故憲法大綱所定君上大權與明治憲法天皇大權乃表現同一旨趣。

(1)君主大權：中日有關君主大權之條文規定均採「大權列舉主義」，目的在詳細規定君主大權之具體依據，此亦欽定憲法特徵之一。茲比列如下：

憲 法 大 綱	明 治 憲 法
1 大清皇帝，統治大清帝國，萬世一系，永永尊載。	第一條：「大日本帝國，由萬世一系之天皇統治之。」
2 君上神聖尊嚴，不可侵犯。	第三條：「天皇神聖，不可侵犯。」
3 欽定頒行法律及發交議案之權。	第六條：「天皇裁可法律，並命令公布執行。」
4 召集開閉停展及解散議院之權。	第十條：「兩議院得議決政府提出之法律案。」
5 設官制祿，及黜陟百司之權。	第七條：「天皇召集帝國議會，命令開會閉會及衆議院之解散。」
	第十條：「天皇定行政各部之官制及文武官之俸給，並任免文武官。」

6. 總帥海陸軍，及編定軍制之權。	第十一條：「天皇統帥海陸軍。」
7. 宣戰、媾和、訂立條約，及派遣使臣與任使臣之權。	第十二條：「天皇定海陸軍之編制。」
8. 宣告戒嚴之權，當緊急時得以詔令限制人民自由。	第十三條：「天皇主宣戰議和，及締結各種條約。」
9. 總統司法權，委任審判衙門，遵欽定法律行之，不以詔令隨時更改。	第十四條：「天皇宣告戒嚴，戒嚴之要件及效力，以法律規定之。」
10. 館官及恩赦之權。	第五十七條：「司法權以天皇之名，依法律由裁判所行之。」
11. 發命令及使發命令之權，惟已定之法律，非交議院協贊奏經欽定時，不以命令更改廢止。	第十五條：「天皇授與爵位勳章及其他榮典。」 第十六條：「天皇命令大赦特赦減刑及復權。」
12. 議院閉會時，遇有緊急之事，得發代法律之詔令；並得以詔令籌措必需之財用，惟至次年會期，須交議院協議。	第九條：「天皇爲執行法律或保持公共安寧，及增進臣民幸福，得親發或使發必要之命令，但不得以命令變更法律。」
13. 皇室經費，應由君上制定常額，自國庫提支，議院不得置議。	第八條：「有緊急必要時，於帝國議會閉會中，發可代法律之勅命，此勅命至次會期當提出於帝國議會。」
14. 皇室大典，應由君上督率皇族及特派大臣議定，議院不得干涉。	第七十條：「需緊急費用之時……得依勅命，爲行政上必要之處分。並於下會期提出於帝國議會，求其承諾。」 第六十六條：「皇室經費依現在定額每年由國庫提支，除將來需增額之外，無需帝國會議之協贊。」 第七十四條：「皇室典範之改正，無需經帝國議會之議。」

(2) 君主大權在政治上之意義：前述所列日本模式之「君上大權」，實即「天皇制統治體制」權力之本原；君主即以此特定之權力與地位，積極從事政治行爲，並由此表現行政機關之權力結構與欽定憲法精神，其政治上之意義，頗能與明治憲政共同表現君主主權之特徵，約而言之，有下列四端（註一一五）。

① 欽定憲法主義：即君主自爲立法主體之地位而欽定頒行法律，憲法大綱第二項：「欽定頒行法律及發交議案之權」是也。其意義在表現「主權」之精神。按阿伯邪士（*Abbe Sieyes*）所論之國家權力可分兩種，一是制定憲法之權力；二是憲法所設之權力。制定憲法之權力，即憲法制定權；憲法所設之權力，即立法、司法、行政各權。兩種權力位階不同，前者可不受任何拘束、得自由決定國家根本組織，可視爲「主權」，且爲不可分割而具最高特質之「主權」。至於立法司法行政僅可視爲主權之作用，屬於「權限」而非「權力」。（註一一六）故中日君主均以至高無上之主權，獨斷不二之權力，欽定頒行憲法而決定國家根本組織，既無國民直接審議，又未經議會間接協贊，此種憲政形式，即爲欽定憲法主義。

② 大權中心主義：主權既屬至高無上而不可分割之權力，則君主必須超然於行政立法司法三權之上，而以政府、議會、法院分別執掌之，並保持其調和統一，使無害於主權之不可分割性。達壽剖析日本大權政治云：「大權政治者，謂以君主爲權力中心；故其機關雖分爲三，而其大權則統於一。其對於內閣也，得以一己信任之厚薄自由進退其大臣；其對於議會也，則君主自爲立法之主體，而議會不過有參與之權，議會雖有參與之權，而君主實操裁可之柄；其對於裁判所也，其裁判權雖寄於裁判所，而大赦、特赦、減刑、復權之事，仍屬天皇之自由，此大權政治之大概（註一一七）。」觀預備立憲中資政院職權之虛弱，內閣以輔弼形式參與統治（詳後），而司法制度，則憲法大綱已明定君主「總攬司法，委任審判衙門」，及「恩赦之權」，故亦顯現明治憲政大權中心主義之特徵。

③ 兵政分離主義：所謂兵政分離，即將君主之國家統治權與軍事統帥權分開，前者由國務大臣任輔弼之責，後者由君主以大元帥資格統攬，由參謀總長、軍令部長等任輔弼之責，議會無干預之權。然其義並非絕對分離，蓋兵與政皆屬君上大權，乃指君主國家統治權與軍事統帥異其輔弼與執行機關而言（註一一八）。明治憲政中，參謀本部與軍令部皆獨立於內閣之外，其首長並得直接上奏天皇以仰裁可，此即「帷幄上奏」權。清廷預備立憲中，除確定君主「統率海陸軍及編定軍制之權」外，內閣官

制第十四條云：「凡關係軍機軍令事件，除特旨交閣議外，由陸軍大臣海軍大臣自行具奏，承旨辦理。」內閣辦事暫行章程第七條亦云：「按照內閣官制第十四條，由陸軍大臣海軍大臣自行具奏事件，應由該衙門具摺呈遞，毋庸送交內閣。」（註一九）觀此，「帷幄上奏權」乃隨兵政分離主義，存在於清廷所設計之憲政中。

④皇室自治主義：即嚴宮府之防，以保皇室之尊嚴，端方於出國考察憲政時，即奏稱「各立憲君主國制度，其所以維持皇帝尊嚴者，即在使宮府體制劃然分明（註一二〇）」，又稱「日本宮內省制統一切內廷供奉之職司，超然於內閣之上，不與諸部同負責任（註一二一）」。由是而主張別設宮內部以嚴宮府之區別。李家駒考察日本皇室制度，亦奏稱「宮內大臣惟對天皇任輔弼之責，而絕不負憲法之責；所有供奉諸司皆別爲系統，不與國家行政官相混；而皇族懿親既與君主一體受臣民相當之敬禮，享特別保護之權利，則其身位事項，如班次能力敘勳任官之類，皆異乎尋常，別爲規定。凡茲制度，似宜鑒於日本之前事，於宣布憲法以前及早制定，垂諸無窮。」（註一二二）故憲法大綱乃確定皇室經費與皇室大典皆君上大權，議會不得置議，內閣亦不得過問；一者以財政獨立，一者以行政獨立，是則爲皇室自治主義之特色。

(二)內閣：內閣始創於明代，其制與近代責任內閣迥然不同，既無議會與之相對，又無完整組織以總督全國行政，故「只備顧問，從容論思而已。」（註一二三）清代仍沿其制，不能與責任內閣相提並論，逮五大臣考察歸國，端方即主仿行責任內閣制以求中央行政之統一（註一二四）。其後御史趙炳麟（註一二五），吉林巡撫陳昭常（註一二六）、滇督李經義（註一二七）等均力促頒行責任內閣，而地方督撫更聯衡會奏力請（註一二八），清廷終因各方之敦促，乃於宣統三年四月（一九一一年）正式頒布內閣官制暨辦事暫行章程，明揭實行日、德式責任內閣，內閣官制係由憲政編查館擬訂，主稿人爲李家駒，其內容則以日本「內閣官制」爲藍本，觀憲政館之奏文可知梗概，其文謂：

「恭繹欽定憲法大綱，統治之權屬諸君上，則內閣官制自以參仿日德兩國爲宜。日本憲法各大臣輔弼天皇，任其責以國務大臣，責任關於輔弼之任務而生，故對於君主負責任，而國務大臣任免黜陟，君主皆得自由；與英法之注重議院者不同，與德意志率相對於其君負責任，非對於議會負責任者相類，我國已確定爲君主立憲政體，則國務大臣責其所負，自當用對於君主主義，任免進退皆在朝廷，方符君主立憲宗旨，議院有彈劾之權而不得干黜陟之柄，庶皇極大權並臻鞏固，輔弼之地愈著恪

恭。」（註一二九）

由此可知清廷刻意追求日本模式之企圖，故無論就外在形式與內在精神而言，清廷所欲成立之內閣，實即日本「大權內閣制」之移植而已。

(1) 內閣組織：內閣之組織，按清廷內閣官制第一條規定：「內閣以國務大臣組織之。」（日本內閣官制第一條：「內閣以國務各大臣組織之。」）（註一三〇）其所謂國務大臣者，包括內閣總理大臣及各部大臣（官制第二條），此外更有「因臨時重要事件奉特旨列入內閣者為特任國務大臣（官制第十七條）」，日本內閣官制第十條亦定：「各省大臣之外，有依特旨而以國務大臣列於內閣閣員。」按此，則中日內閣之所謂國務大臣，實包括總理大臣，各部行政大臣及特任國務大臣三類，而「特任國務大臣」為大權政治欽定憲法國家所特有，清廷又為防制總理大臣之專權，以確保君權之完整堅固，更在總理大臣之外添設協理大臣；此乃清廷親貴不諳政治學理，為遂一己之私而任意篡改之故。（註一三一）

至於國務大臣係依何種任命方式而組成內閣，其在英國式「議會內閣制」國家，內閣總理雖由元首任命，但必以議會信任者為限，即元首之任命權以議會之信任為條件。其餘諸國務大臣則由內閣總理推薦而元首任命之，其任免之權名義上在元首，實則操自內閣總理。內閣總理既依議會之信任與否而定其進退，自不屬於元首之幕僚；國務大臣依內閣總理之推薦而任命，故亦非元首之幕僚，因此內閣總理得以獨立之地位控制諸國務大臣，而為行政上之領袖（註一三二）。日本採「大權內閣制」，以天皇大權頒定行政各部官制，並任免文武官吏，故內閣總理為天皇欽命兼任；至於各國務大臣之任免，仍由天皇欽命兼任，但內閣總理則有奏薦人選之權，此為內閣統一之必要條件。惟內閣總理及國務各大臣存在之基礎，悉依天皇信任之厚薄以定進退，故有如天皇幕僚機關，欠缺其獨立性（註一三三）。清廷憲法大綱既已明定君主有「設官制祿及黜陟百司之權」，及「用人之權操之君上，而大臣輔弼之，議院不得干預」之文，故內閣僅以奉旨行事而為君主幕僚機關，其存在基礎一如日本，欠缺獨立性。

(2) 內閣機能：由日本內閣官制所顯現之內閣性質，有兩種不同機能：一為國務大臣協議輔弼天皇之機能；一為天皇之下行政機關協議之機能（註一三四）。質言之，國務大臣一面組織內閣以盡輔弼責任，一面以中央官廳處理其權限內之行政事務。前者完全屬於天皇之輔弼機關，於天皇決定國家意思時，進奏其意見而已，其職務乃憲法所賦予；後者則於天皇委任之範圍內，決

定並表示國家意思，發布閣令，行使各種行政行為，以及統督下級官廳及其部屬，其職務乃由內閣官制及其他法令所賦予，並非由憲法而來（註一三五）。此種特殊制度，廣泛為清廷預備立憲所採用，而表現出同一旨趣。

①輔弼機能：自立法之外在形式而論，中日內閣之輔弼機能性質與意義全然無異，例如：

中國內閣官制	日本內閣官制
第十二條：左列事件應經內閣會議：	第五條：左列各件應經閣議——
一、法律案及勅令案並官制。 二、預算案及決算案。 三、預算外之支出。 四、條約及重要交涉。	一、法律案及豫算決算案。 二、外國條約及重要國際事件。 三、官制及關於規則法律施行之勅令。 四、各省之間主管權限之爭議。

所謂輔弼，即國務大臣得挺身就國家政務敷陳意見，以求採納；然理法上君主並不為大臣意見所束縛，大臣若不奉詔命，君主得自由黜退之。惟就政治之實際作用而言，君主行使大權所以必經大臣之輔弼，在使政令出於一途；事無大小，凡君主所施行，不可不經由國務大臣發表，於實際有矯正君主專制之弊。（註一三六）

就輔弼之方式而言，日本內閣官制係以各國務大臣個別輔弼天皇而擔負責任，清廷亦然；故當如何以謀全體國務大臣之調和，保持行政之統一，則有賴於內閣會議（即日本之閣議）。中日內閣會議皆由內閣總理主持，而閣議事項則權限一定，內容一致，效表列於下以作比較：

中國內閣官制	日本內閣官制
第十二條：左列事件應經內閣會議：	第五條：左列各件應經閣議——
一、法律案及勅令案並官制。	一、法律案及豫算決算案。
二、預算案及決算案。	二、外國條約及重要國際事件。
三、預算外之支出。	三、官制及關於規則法律施行之勅令。
四、條約及重要交涉。	四、各省之間主管權限之爭議。

五、奏任以上各官之進退。

六、各部權限之爭議。

七、特旨發交及議院移送之人民陳情事件。

八、各部重要行政事件。

九、按照法令應經閣議事件。

十、內閣總理大臣或各部大臣認為應經閣議事件。

按表中所述，閣議事項條列清楚，且頗有彈性；然國務大臣之輔弼亦有其禁忌之範圍，雖憲法無明文規定，惟既涉及君主行爲

，則法理上或習慣上自有其例外，此即：

(A) 皇室事務：在明治憲政體制下，「憲法」與「皇室典範」為國家政務與皇室事務二元化之準則；故典範系統之皇室事務乃由超然於內閣外之宮內省、內大臣府等執掌，自屬國務大臣輔弼之外（註一三七）。端方論日本憲政之起源，亦謂「帝國憲法與皇室典範相輔而行」（註一三八），故奏請頒行皇室典範以昭法守而垂久遠。觀憲法大綱所載皇室經費與皇室大典均屬君上大權，且光緒卅四年所訂預備立憲逐年籌備事宜第八年有：確定皇室經費（宗人府，憲政編查館同辦），第九年有：宣布憲法（憲政編查館辦）、宣布皇室大典（宗人府、憲政編查館同辦），可知皇室事務自非內閣輔弼範圍。

(B) 統率海陸軍及編定軍制：即所謂兵政分離主義，清廷內閣官制第十四條云：「關係軍機軍令事件，除特旨交閣議外，由陸軍大臣海軍大臣自行具奏，承旨辦理後報告總理大臣」。日本內閣官制第七條亦云：「關於軍機軍令之事，除依天皇之旨交付內閣者外，由陸軍大臣海軍大臣奏上，並向內閣總理報告。」故軍事活動由獨立於內閣外之軍政系統獨任輔弼之責，而內閣不得與聞軍事。

(C) 榮典之授與：明治憲法第十五條：「天皇授與爵位勳章及其他榮典。」其授爵之法制，始於明治十七年「宮內省」奉勅頒布之華族令，其後繼之以明治四十年之「皇室令」；至於爵秩制度，始於明治二十年之敍位條例，授爵敍位皆在國務大臣輔弼範圍之外（註一三九）。清廷憲法大綱亦載「爵賞及恩赦之權」屬諸君上，即恩出自上，故榮典爵賞皆君上獨斷行使，毋須內

五、天皇交付及帝國議會轉送之人民請願。

六、豫算外之支出。

七、勅任官及地方長官之任命及進退，其他就各省主管事務，關係高等行政而事體稍重者，應經閣議。

第六條：「主管大臣因其所見，不問何等事件，皆得向內閣總理提出閣議之請求。」

閣務大臣之輔弼。

(2) 行政機能：依明治憲法原理，天皇自居於行政權之主體，內閣總理大臣及各省大臣皆直屬於天皇，依欽定頒行之官制而分擔各行政部門之責任；職是之故，內閣乃具有行政上之機能，且為各行政部門統一行政方針之協議機關。上述內閣官制閣議事項中，所謂「各省之間主管權限之爭議」、「天皇交附及帝國議會送致之人民請願」、「主管大臣因其所見，不問何等事件，皆得向內閣總理提出閣議之請求」等，皆關係行政事件之處置。至於其行政機能之運作，則由內閣總理統督行政各部大臣承旨處置；內閣官制第二條載：「內閣總理大臣為各大臣之首班，奏宣機務，承旨以保持行政之統一。」其第三條又載：「內閣總理大臣認為必要時，得中止行政各部之處分或命令，以待勅裁。」觀此，總理大臣並不能直接取消行政各部之處分或命令，只能予以中止而待勅裁，則最終之決定權乃操諸天皇；可知總理大臣雖有行政上之處置權，而權限則不充分且亦欠缺獨立性。此亦為「大權內閣制」之特性。

清末內閣官制之精神，亦表現其與明治內閣同一模式之特性。設官制祿為君上大權，故總理大臣及各部大臣皆君主所信任而進用者；除輔弼君上行使大權外，並職司各部行政之責，內閣會議亦為統一各部行政方針之協議機關，其閣議事項中所謂「各部權限之爭議」、「特旨發交及議院移送之人民陳情事件」、「各部重要行政事件」、「內閣總理大臣或各部大臣認為應經閣議事件」等，皆屬於行政事件之處置與日本內閣行政機能之意義相同。觀內閣官制第四條云：「內閣總理大臣一人為國務大臣之領袖，秉承宸諭，定政治之方針，保持行政之統一。」則總理大臣亦有統督各部行政大臣之權。惟其權限之運作，亦須以君上聖裁為最終決定權；故官制第五條又云：「總理大臣於各部大臣之命令或處分視為實有妨礙者，得令暫停，奏請聖裁。」此制正亦表現日本「大權內閣制」之基本精神。

(3) 內閣在統治組織上之地位：近代民主憲政國家之統治組織，依孟德斯鳩三權分立之原理，分國家權力為立法、行政、司法三種，分屬三機關，而「君主立憲國則以君主統治大權冠諸其上，三權之中，惟司法機關子然獨立，其互相維繫而處於對待之地位者，則立法與行政二者而已」（註一四〇），故議會與內閣實應處於制衡之地位。此外，施行大權政治之欽定憲法國家，如日本及受日本影響之清末憲政，更以樞密院（弼德院）為牽制內閣之機關，使內閣權力既多掣肘，地位亦乏堅定之獨立性。

①內閣與議會之關係：按孟氏三權分立之說，內閣存在之基礎及地位之尊卑，實決定於議會制衡力之強弱。故英國式「議會內閣制」係以立法權控制行政權，行政行為之合法性與合理性決之於議會，內閣僅舉行議會決議而已；且其內閣由議會中多數黨組成，即所謂政黨內閣制，內閣之進退依議會信任之厚薄以爲斷，其存在基礎隨議會議員之選舉而轉移，故議會之地位實優於內閣。

明治及清廷憲政皆採「大權內閣制」，以行政權支配立法權，行政行為之合法性與合理性不必決之於議會，議會僅侷限於協賛權而不得參預政務（議會職權已詳前）；故內閣在政治形式上雖得議會之協賛，然其所處之優越地位，議會實無法有效制衡之。且內閣既不須以議會信任之向背以定進退，則縱議會中有政黨存在，亦不能演成政黨內閣，故大權政治下之內閣地位實較議會為優。

②內閣與弼德院之關係：「大權內閣制」雖使內閣地位優於議會，免受議會之有力制衡；但君主爲確保其大權政治運用之自如，並有效控制內閣之進退，仍需有一承旨裁決之機構，以「上備顧問，參議國務，密翊君上帷幄之謀，隱匡政府措置之用」，故日本有「樞密院」制度，清廷亦跟進而設「弼德院」。宣統三年四月憲政館釐訂弼德院官制，其奏文有云：

「查日本憲法規定緊急命令、獨立命令皆爲各國所無，而皇室事項，外交事項，歐洲必經由議會者，日本皆列之於君主大權，與憲法大綱正相符合；故日本樞密院權限皆有審議及解釋上列各端重要事件之規定，實爲弼德院所宜仿。」（註一四一）劉錦藻「清朝續文獻通考」亦稱：「日本明治二十一年立樞密院，班在內閣之上，顧問大臣資格須年逾四十，練達國務，由君主特簡，或有退休而充任者，位極崇高。弼德院之設，殆同此意，因與內閣處對峙之地。」（註一四二）由此可知清廷之設弼德院，乃仿行樞密院特殊之權限及與內閣相對峙之政治作用。

考日本樞密院之創立，本爲審議憲法草案而設（註一四三），然憲法公布後，自無存在之理；其所以繼續存在，山崎丹照以爲天皇藉此牽制因行憲而產生之內閣（註一四四），美濃部達吉則以爲內閣總理當政治之要衝，不免時有進退，故天皇須有一永久不偏不倚之顧問機關以維政局（註一四五）。樞密院既爲天皇最高之顧問機關，其在政治上之決議乃較諸內閣猶爲重要；縱令國務大臣以樞密院之意見爲非，亦應捨棄成見，服從樞密院決議而自負其責，否則只有辭職一途（註一四六）。因此，樞密院既

非代表人民，又非擔任實際政治責任，而其政治上之作用，則隱然操有進退內閣之大權，殆成爲貴衆兩院外之第三院（註一四七），亦如尾佐竹猛所云「內閣外之內閣」，「議會外之議會」。

清廷既仿樞密院而設弼德院，且以之爲「股肱元首，左右闈臣」之用（註一四八），則就立法之形式與精神而言，弼德院與內閣間，亦應有樞密院與內閣相對峙之關係。其權限所及，「凡關於皇室及憲法附屬法令，並外交條約，內治重要者皆由該院擬議，則任寄優崇，範圍寬廣，朝廷或諮詢之益，政府收補助之功。」（註一四九）茲比較兩者之職掌，當可略窺彼此與內閣之關係。

弼德院官制	樞密院官制
第六條：「左列事件應由弼德院議決具奏— 一、按照皇室大典屬於弼德院權限內事。 二、憲法及其附屬法令之審議及解釋。 三、憲法未頒以前按照憲法大綱關於君上大權第八、第十一、第十二項所列事件。（按卽宣告戒嚴、發命令及使發命令，緊急詔令三者）。 四、條約及重要交涉事件。 五、弼德院官制改正事件。」	第六條：「左列事項應交付樞密院會議奏請勅裁— 一、關於憲法及憲法附屬法律之解釋，以及其他豫算會計上疑義之爭議。 二、憲法之改正及有關憲法附屬法律之改正草案。 三、重要勅令。 四、新訂法律草案及有關現行法律之廢止改正草案，列國交涉條約及行政組織之計劃。 五、行政上或會計上之重要事項而以特別勅令諮詢時，或依法律命令特別需要經由樞密院諮詢者。」
第七條：「前條所列各款外，如有臨時顧問事件，得由弼德院議決具奏。」	第七條：「前條第三項勅令之公布，應記載該事業經樞密院諮詢。」
第八條：「議奏事件公布時，應敘明該事業經弼德院議覆。」	

由上表所列比較觀之，兩者之職掌一致，所審議者乃國家根本大法及勅令規章，所覆議者是豫算會計及行政組織，無不與內

閥行政權之運作息息相關，所謂「密立君上帷幕之謀，隱匿政府措置之用」，蓋即此也。

## 七、結論

清季政治意識之覺醒與政治改革之要求，每隨國蹙患深而愈趨積極普遍。自強時代議會制度之觀察與描述，正反映少數真知卓見者對公意政治之激賞；戊戌時代憲政制度之擬議與籌劃，則顯示維新志士追求政治改革之決心。經庚子拳亂而憲治思想愈滋長發榮，待日俄戰起，立憲運動乃應時而興，終迫使清廷趨於立憲一途。

由危機意識所促成之救亡圖存運動，於甲午以後激起留日熱潮與官紳遊歷考察之風。此輩文化使者，廣泛且深入影響清末之政局，而立憲運動即其顯例。蓋彼輩躋身於政界，則為促成革新之動力，故推展預備立憲者以曾東渡者居多；其所從事之文化事業，則提供革新之理論，故奠立憲政運動之思想基礎者以東洋書籍為主。而預備立憲之彷行日本，憲政內容之東洋化，除清廷主觀意識之作用外，亦有其不得不然之時代性客觀因素。

清季之政治改革，就方法言之，有革命派、立憲派、宮廷派三種。三者皆有制憲主張，且同具模仿性質；革命派仿行歐美民定憲法，立憲派主張英國協定憲法，此二者代表民間基於近代政治學理之改革理想。宮廷派所持欽定憲法主義，則代表專制官僚欲與現實妥協之產物，其立法精神一如明治憲法，皆欲避免因施行憲政而動搖君主為主權者之地位與皇室之權威；又欲維持君主最高且絕對之支配權，並使之合法確立，故憲政模式需有特殊之設計處置，乃仿行日本「制度取調所」之制，創設「憲政編查館」以承宣朝廷旨意，編纂欽定方策以為憲政規矩。惟主其事者既多習染東洋風氣，則凡百措施，一切規章，必多宗師明治憲政之成法定制；遂使預備立憲與明治憲政共有其與舉世君主立憲國迥異其趣之欽定性。

就立法機關—議會而言，資政院之制度規模及院章條文，無不採諸明治憲法之成規；意在使資政院之職權與地位淪為日本帝國議會模式，備君上大權之諮詢以符憲政形式而已。故無論其議會組織活動或職權運用，皆表現日本帝國議會特有之精神與形式，資政院之於清廷，一如帝國會議之於天皇，皆以公意政治之名，收君主專制之實。而議會立法權乃不免從屬於行政權；預算議

決權則僅協贊之形式意義；至於監督權之薄弱，更缺乏積極制衡行政權之作用。

就行政機關—政府而言，乃仿行日本「天皇制統治體制」，並由君主與內閣二者構成中央行政中心。君主大權在政治上之意義，深具欽定憲法主義、大權中心主義、兵政分離主義及皇室自治主義。至於內閣，其存立之基礎出於君主之信任，無須對議會負其政治責任，自無近代內閣與議會權力制衡之積極意義。故內閣無異奏宣機務，承旨裁決之御用機關而已。惟內閣除輔弼君上行使大權外，其自身亦有法定之行政權能，君上勢不能不予以裁抑，乃有弼德院之設，一如日本之樞密院制，於防患內閣之擅權跋扈，頗有其特殊意義。

綜觀清廷預備立憲，凡百措施無不遵循欽定憲法以行，並以日本明治憲政之成法定制為其依歸，謀藉立憲形式以確保傳統君主專制大權，其欽定憲法乃不免表現特殊之模仿性，純屬制度之移植。雖然法令規章燦然可觀，有司機關形式具備，惟事無鉅細，名為欽定聖裁，實則宮廷派官僚閉門造車而已，其缺乏羣衆基礎殆屬必然。如此憲政，能否容於政治意識普遍覺醒之國人？尤當立憲派之大纛昂昂然高舉，而革命派之大鼓轟轟然大響之際，其不愜人意，成爲衆矢之的，自屬意料中事，毋待蓍龜。

## 附 註

- 一 所謂「公意政治」，即各人均得參加國家意思之作成，亦即國家意思非由少數人決定，而由多數人決定。所謂「法治政治」，即以「法」限制國家機關之活動，如 C. Shmitt 所言：「國家一切活動均是法律的適用，行政猶見其然。」所謂「責任政治」，即行政權之運用，其是非得失應負責任。前述三項皆為近代民主憲政必有之形式，參閱薩孟武：「政治學」，頁一六七—一九六。
- 二 參閱郭廷以：「近代西洋文化之輸入及其認識」，「大陸雜誌」三卷七期。王爾敏：「十九世紀中國士大夫對中西關係之理解及衍生之新觀念」，見「中國近代思想史論」頁三三—三七，又王爾敏：「晚清士大夫對於近代民主政治的認識」，見「晚清政治思想史論」頁二二〇—二五七。
- 三 鄭觀應：「盛世危言增訂新編」頁廿六，盛世危言初刊自序。
- 四 宋恕：「六齋卑議」，敬鄉樓叢書本，民國十七年永嘉黃氏校印。張玉法：「清季的立憲團體」，頁七十。
- 五 張玉法，前引書，頁七十一。

六

王家儉：「文祥對於時局的認識及其自強思想」，國立台灣師範大學歷史學報，第一期，頁十三。

七

王綱：「瓊園文錄外編」卷四，頁十六，「紀英國政治」。郭廷以：「近代西洋文化之輸入及其認識」，「大陸雜誌」三卷七期。

八

鄭觀應：前引書，卷一頁四—五，「議院」上。

九

薛福成：「出使英法義比四國日記」卷三，光緒十六年七月廿二日記。

一〇

參閱郭廷以：前引書。張玉法：「清季的立憲團體」頁三十，呂寶強：「馮桂芬的政治思想」，中國文化復興月刊第四卷第二期。

一一

王爾敏：「晚清政治思想史論」頁二四一—二四二。

一二

李永熾譯：「新社會」，頁七六。

一三

康有爲：「實理公法全書」抄本，總論人類門。參閱王爾敏：「中國近代思想史論」頁四四一四五。

一四

王爾敏：「中國近代思想史論」頁四四一四六。

一五

彭澤周：「中國の近代と明治維新」，頁一一三，引康有爲：「日本變政考」明治九年九月六日條。

一六

康有爲：「戊戌奏稿」頁一七，「請告天祖誓群臣以變法定國是摺」。

一七

康有爲：「日本變政考」三卷，明治四年（一八七一年）十一月條：「大久保利通、伊藤博文爲日本名相，當時爲通達之才，特遣

一八

巡遊歐美，考查新法，歸而採行。日本變法，誠爲深得要領；吾今亦選通才數人巡遊各國，查考新法也。」參閱彭澤周，前引書，頁一一二一一三。

一九

何啓、胡禮垣合編：「新政真詮」第五編，頁四九。

二〇

康有爲：「日本變政考」一卷，明治元年（一八六八年）閏四月廿一日條。

二一

「東方雜誌」第二年第十期。

二二

梁啟超：「變法通義」，見飲冰室文集卷二。

二三

張之洞：「張文襄公全集」卷二〇二，勸學篇：「學校、地理、度支、賦稅、武備、律例、勸工、通商、西政也；算繪、礦、醫、

二四

聲、光、化電、西藝也。……西藝必專門，非十年不成；西政可兼通數事，三年可得要領。大抵救時之計，謀國之方，政尤急於藝。」

二五

黃福慶：「清末留日學生」，頁七四，「一九〇五一九一留學畢業生考試及格者一覽表」。

二六

同上註，頁七五，「考驗及格之留日學生專攻科別統計表」。

二七

「清光緒朝中日交涉史料」卷七二，頁二一，自一九〇五年至一九〇六年，留日學生幾近萬人，而習速成者佔百分之六十，習普通

二八

者佔百分之三十，中途退學輾轉無成者佔百分之五·六，入高等專門者佔百分之三·四，入大學者僅佔百分之一。

二九

參閱姚光祖：「清末資政院研究」，頁二一八一二二四，「民選議員打擊群出身背景與議員角色分析表」。

- 二六 舒新城：「近代中國留學史」，頁五三—五四。
- 二七 張之洞：「張文襄公全集」，奏議五十四，頁三七四四。
- 二八 「北洋公牘類纂」（二）卷十一，學務二，頁八五四，「直隸留學日本學生梁志宸等二百五十八人請通飭公派紳士游學游歷公稟並批」。又「東方雜誌」第二卷第九期：「直隸總督表奏寶缺州縣應先赴日本游歷三月然後赴任片」。
- 二九 同上註。
- 三十 張朋國：「立憲派與辛亥革命」，頁二八一三一。
- 三一 資政院議員中，出於民選者居其半，此類民選議員係由地方諮詢局議員互選推舉產生，固不乏游歷官紳膺選赴任者。參閱姚光祖，前引書，頁二一八一二二四。
- 三二 參閱劉汝錫：「憲政編查館研究」，頁一六。
- 三三 「光緒政要」（四），卷三十一，頁二二二三，考察政治大臣載澤，尙其亨，李盛鐸奏陳在日本考察大略情形。
- 三四 汪精衛：「希望滿州立憲者盍聽諸」，「民報」第三號，頁〇三五六。
- 三五 「光緒政要」（四），卷三十二，考察政治大臣載澤回國奏請宣布立憲宗旨，頁二二八四。
- 三六 「政治官報」，合訂本第一之二冊，頁六〇一。
- 三七 「政治官報」，第二九二號，頁三八一一三八二，考察憲政大臣達壽考察日本憲政情形具陳管見摺。
- 三八 同上註。
- 三九 參閱「政治官報」，宣統元年五月份，頁二五三，「考察憲政大臣李家駒奏考察立憲官制錄繕成書敬陳管見摺」，又八月份，頁一五四：「出使日本國考察憲政大臣李家駒奏考察日本司法制度摺」，又宣統二年十二月份，頁三七二，「前考察日本憲政大臣李家駒奏考察日本財政編譯成書繕冊成覽摺」。
- 四〇 吉野作造：「清國在勤的日本人教師」，「國家學會雜誌」第廿三卷第五號，頁一二三一一二八；又「東文學社紀要」所載，一九〇六年中島裁之謂：「現在日人擔任開導之任者約五六百之數。」
- 四一 實藤惠秀：「中國人日本留學史」，頁九四一九六。
- 四二 吉野作造：前引書，頁一二五一一二六。
- 四三 同註四〇。
- 四四 「清國の法典化と日本法律家」，參閱：「日本法とアジア」，仁田陞博士追悼論文集，第三卷，頁二三九一二四〇。
- 四五 岡田朝太郎自宣統二年正月至民國四年七月擔任京師大學堂法政科教習。參閱莊吉發：「京師大學堂」，頁一五五一一六七，「外

籍教師一覽表」

四六 「東方雜誌」第五卷第六期，「各省教育誌」。

四七 楊幼炯：「近代中國立法史」，頁七三—七四。

四八 黃福慶：前引書，頁一八四—一八五。

四九 佐藤三郎：「近代支那と日本文化」，見和田清編：「近代支那文化」，頁一五六—一五七。

五〇 參閱「東方雜誌」各期廣告欄。

五一 「東方雜誌」第七卷，十一期，「法政學堂教科書一覽表」。

五二 總合「政治官報」各期之廣告，憲政編查館所譯憲政書籍計十九冊，其中屬日本法政者九冊，屬英國者六冊，餘書則屬比、奧等國。

五三 石錦：「中國現代化運動與清末留學生」，頁九五。

五四 實藤惠秀：「中國人日本留學史」，頁四一八—四二〇，黃福慶：「清末留日學生」，頁一八八—一九五。

五五 張元濟：「注學協會雜誌序」，見「東方雜誌」八卷五期。

五六 伊藤博文於憲法公布之翌日，對北方長官演說有云：「觀各國之憲法，依其國情而有異同，要可區別為二；其一為民約憲法，即君主與民間所成之約束，或國民間之規約。其二為欽定憲法，即由君主以獨斷之權力制定而付與國民者，帝國憲法即屬於後者」，見金長祐：「日本政府」，頁四三。

五七 Burgess: Political Science and comparative Constitutional Law. vol. I p90 , 參閱羅志淵：「中國憲法史」，頁三〇〇。

五八 「政治官報」，光緒卅四年七月廿三日，第二九二號，頁三九一，「考察憲政大臣達壽奏考察日本憲政情形具陳管見摺」。

五九 孫文：「國父全集」第一冊，參二，「中國同盟會革命方略」，及「三民主義與中國民族之前途」。

六十 參閱張朋園：「立憲派與辛亥革命」，第三章：「立憲派的言論與宣傳」，頁四一—五一，又「梁啟超與清季革命」，頁一六三—一七五。

六一 張朋園：「立憲派與辛亥革命」，頁四一。

六二 「清議報」第八十一冊，「立憲法議」。

六三 「國風報」第一年第九號，頁八五，「國會請願同志會意見書」。

六四 日本法學博士穗積八束將立憲政治歸納為三類：一是分權政治，以美國政治最近似於孟德斯鳩三權分立之說而屬之；二是議院政治，以英國權在議院而屬之；三是大權政治，以日本權在天皇而屬之。參閱「日本憲法說明書」第一回「立憲政體」，見「政治官報」日本對清廷欽定憲法之影響

「第一之二冊，頁六〇六—六一〇。」

同註五十八。

六五

參閱汪精衛：「希望滿洲立憲者盍聽諸」，「民報」第三號，頁〇三五六。

六六

參閱「政治官報」第一之二冊，「日本憲法說明書」，頁六〇九—六一〇。

六七

參閱李劍農：「最近三十年中國政治史」，頁一二〇。

六八

參閱梅麟嵩：「中國政府」，頁三二。

六九

「東方雜誌」五卷十二期，臨時增刊，外論選譯：「日本時事新報」。

七〇

參閱沈雲龍：「現代政治人物述評」（中），頁八八。

七一

「清朝續文獻通考」卷一一六，職官二，「憲政編查館會奏內閣官制暨辦事章程摺」。

七二

「清朝續文獻通考」卷三九三，憲政一，「達壽奏國會年限無妨預定摺」。

七三

「東方雜誌」第五年第一期，「內務」，「軍機大臣奏達旨改考察憲政館擬訂辦事章程摺」。

七四

參閱劉汝錫：「憲政編查館研究」，頁十七。

七五

同上書，頁三四一六一。

七六

同註七十四。

七七

「時報」二版，宣統二年九月二十八日，「論憲政編查館與資政院立法之地位」。

七八

「時報」五版，宣統二年十月七日。

七八〇

劉汝錫：前引書，頁一五一—一五五。

八一

「清朝續文獻通考」卷三九八，憲政六，「大學堂總督劉廷琛奏陳時弊摺」。

八二

同上書，卷三九九，憲政七。

八三

議會雖為公意機關，然其權能須以憲法為準據。若民定憲法國家，憲法出於議會之制訂，則議會為立法權之主體，且為國家至高無上之主權者，議會得以充分發揮其限制統治大權之功能。若協定憲法國家，憲法出於君主與議會之協議，則立法權由君主與議會共有，議會猶得持有相當之權力以節制君權之濫用。至於欽定憲法國家，君主得以獨斷之機力欽定而頒行憲法，則君主為立法權之主體，且為國家至高無上之主權者，並因立法權之行使，使議會從屬於行政權，成為君主主權下之御用機關。

八四

參閱美濃部達吉：「日本憲法的基本主義」，頁八六。

八五

——

- 八六 如總核官制慶親王等奏「資政院官制草案摺」中，謂：「該院祇有建言之權，而無強政府實行之力，使資政院當輿論之衝，政府得安行其策，而民氣得通。」又楊幼爛以爲，資政院之設，「原不過是政府的諮詢機關，而非如近世各國國會之賦有監督政府性質；所以稱之爲資政院者，就含有資助政府機關的意味。」見所著「議會論叢」：「我國最早的議會」，頁三〇二；此外，羅志淵在「中國憲法史」中，亦以爲「資政院之不能視爲國會，不啻昭然若揭，充其極不過爲準民意機關。」見該書頁二一。
- 八七 「政治官報」宣統二年八月號，頁三五二，「資政院會奏酌擬議事細則及分股辦事細則摺」。
- 八八 「宣統政紀」卷十七，頁十四—十七，「頒布資政院章程諭」。
- 八九 宣統元年四月十五日「順天時報」七版。
- 九〇 「政治官報」：「憲法說明書」，光緒卅三年十一月號，頁六三九。
- 九一 「日本貴族院令」，明治廿二年二月十一日公布，參閱「內閣制度七十年史」，頁四一七。
- 九二 「清朝續文獻通考」卷一一七，職官三，「改訂資政院章」第二、三、十條。
- 九三 「東方雜誌」第六卷第十三期，憲政篇。
- 九四 參閱薩孟武：「政治學」，頁三〇六。
- 九五 「清朝續文獻通考」卷三九四，憲政二，頁一一四四五，「憲法大綱暨議院法選舉法要領」。
- 九六 參閱鈴木安藏：「憲法制定とろいする」頁一二六，又陳兆平：「日本明治憲法基本原理之研究」。
- 九七 宣統二年十月七日「時報」五版。
- 九八 元首對議會通過之議案若不表贊同，可交還議會覆議，待議會不復維持原案時，該項法案自不成法律而歸於消滅，此爲「限制的否決權」。若元首不公布議案，該項法案即歸消滅；質言之，元首有獨斷的裁可權，此爲「絕對的否決權」。參閱薩孟武：「政治學」，頁三一七—三一八。
- 九九 「日本憲法說明書」，見「政治官報」光緒卅三年十月廿三日，第三四號，頁六二八。
- 一〇〇 「政治官報」，光緒卅四年七月廿三日「考察憲政大臣達壽奏考察日本憲政情形具陳管見摺」。
- 一〇一 同註九十五。
- 一〇二 參閱薩孟武：「政治學」，頁三二五。
- 一〇三 「政治官報」光緒三十四年九月廿三日，第三五一號，頁四二九—四三〇，「考察憲政大臣于式枚奏普魯士憲法解釋要譯錄繕呈覽摺」。
- 一〇四 參閱薩孟武：「政治學」，頁三三五。

- 一〇五 按日本議院法第二十條所載，即設有：(1)全院委員，以議會全體職員任之。(2)常任委員，於全體議員中選任之。(3)特任委員，由議會選任以審查特別事件。參閱「內閣制度七十年史」，頁四一〇。
- 一〇六 資政院分股辦事細則第四十七條：「凡股員之審查，以本院所付事件爲限。」
- 一〇七 參閱渡邊幾治郎：「明治史」，頁一〇三。
- 一〇八 「日本憲法說明書」，見「政治官報」光緒卅三年十月號，頁六〇〇。
- 一〇九 「政治官報」光緒卅三年十一月份，頁六六七，「日本憲法說明書」—「國務大臣及樞密顧問」。
- 一一〇 參閱鄭學稼：「日本史」第五冊，頁二八八—二九四。
- 一一一 參閱鈴木安藏：「比較憲法史」，頁三四。
- 一二二 孟德斯鳩云：「政府貴迅速，與其委託於多數人，不如委託於一人。立法必須熟思遠慮，與其委託於一人，不如委託於多數人。」故行政首長務求其少，少至集中權力於一人，此之謂「首長制」，如美國行政權集中於總統是，參閱薩孟武：「政治學」—「行政組織的原理」，頁三七六—三八一。
- 一二三 日本清水澄博士論天皇大權優於普魯士王，參閱「政治官報」光緒卅四年九月廿三日，頁四二九—四三〇，「考察憲政大臣于式枚奏普魯士憲法解釋要譯錄繕呈覽摺」。
- 一二四 原口清著，李永熾譯：「日本近代國家之形成」，頁二五七。
- 一二五 美濃部達吉論明治憲政君主主權之特徵有四：(1)欽定憲法主義，(2)大權中心主義，(3)皇室自治主義，(4)兵政分離主義。見所著：「日本憲法的基本主義」。
- 一二六 薩孟武：「政治學」，頁六九。
- 一二七 「政治官報」，光緒卅四年七月廿三日，頁三九一，「考察憲政大臣達壽奏考察日本憲政情形具陳管見摺」。
- 一二八 參閱美濃部達吉：「日本憲法的基本主義」，頁九四—九五，又山崎丹照：「內閣論」，頁一七一。
- 一二九 「清朝續文獻通考」卷一一六，職官二，「憲政編查館會奏內閣官制及內閣辦事章程」。
- 一三〇 端方：「端敏公奏稿」卷六，頁七一二，「請定國是以安大計摺」。
- 一一一 同上書，頁七三八，「請改定官制以爲預備立憲摺」。
- 一一二 「政治官報」，宣統元年八月九日，頁一六二，「出使日本國考察憲政大臣李家駒奏考察日本皇室制度摺」。
- 一一三 陶希聖、沈任遠合著：「明清政治制度」，上編，頁四五—四六；下編，頁五二—五六。
- 一一四 端方，前引書，卷六，頁七二二。

一五

「清朝續文獻通考」，憲政一，卷三九三，頁一四二四。

一六

「國風報」，一年六期，頁一〇〇，「吉林巡撫陳昭常奏請設立責任內閣摺」。

一七

「東方雜誌」七年七期，宣統二年七月，「滇督李經羲奏請設立責任內閣摺」。

一八

「時報」二版，宣統二年九月一日，「北京專電」。

一九

「清朝續文獻通考」，卷一六，職官二，「憲政編查館會奏內閣官制及內閣辦事章程摺」。

二〇

本處所引內閣制，乃以「清朝續文獻通考」卷一六，職官二，所載者為準；日本內閣官制則以內閣官房所編：「內閣制度七十年史」為準。

二一

李家駒所上「內閣官制」因各方反應不一，載澤等宮廷派大臣曾三次易稿始行頒布。見宣統三年二月一日，「時報」二版。

二二

薩孟武：前引書，頁二五一二一六。

二三

參閱陳兆平：「日本明治憲法基原理之研究」，第四章：「內閣及議會」，政大碩士論文。

二四

內閣官房編：「內閣制度七十年史」，頁二九。

二五

參閱山崎丹照：「內閣論」，頁九二。

二六

「日本憲法說明書」，見「政治官報」，光緒卅三年十一月十七日，譯書類，頁六六二—六六三。

二七

內閣官房編：前引書，頁三二。

二八

端方：前引書，卷八，頁一〇八一。

二九

內閣官房編：前引書，頁三三。

三〇

「憲政編查館奏行政事務宜明定權限酌擬辦法摺」，見「政治官報」，宣統二年三月號，頁六四。

三一

「憲政編查館會議政務處奏達擬弼德院官制摺」，見「清朝續文獻通考」卷一七，職官三，頁八七七〇。

三二

同上註。

三三

樞密院之設置，「蓋召集國民會議以審議憲法草案，則有悖欽定憲法主義之虞，故設置樞密院」，見美濃部達吉：「逐條憲法精義」，頁五五四。

三四

山崎丹照：「內閣論」，頁二二七。

三五

美濃部達吉：前引書，頁五五四—五五五。

三六

山崎丹照：前引書，頁二三六—二三七。

三七

美濃部達吉：前引書，頁五三。

三八

同註一四一。

三九

同註一四一。