

教 育 部 審 定

新 學 制
公 民 教 科 書
第 一 冊
初 級 中 學 用

編 輯 者 周 鯁 生

商 務 印 書 館 印 行

初級中學公民學教科書

上 卷 目 錄

第一編 社會生活

第一章 人和社會 1頁

人類的合羣性 何謂社會

第二章 家庭和學校 2頁

家庭 學校

第三章 職業團體和地方自治團體 4頁

職業團體 地方自治團體

第四章 個人的習慣 6頁

養成好習慣的必要 誠信 名譽心 自制力
秩序 清潔 禮貌

第五章 社會組織維持的原則 8頁

尊重他人的權利 尊重權力 多數的權利
責任心 權力的使用 公務 互助

第二編 政治組織

第六章 國家 11頁

國家的性質 國家的起源 國家的要素 國
家的目的 國家的職務 關於國家職務範圍

之學說 國家的種類

第七章 政制 22頁

共和政治 立憲政治 憲法 民主政治 代
議政治 選舉權 政黨

第八章 政府 31頁

政府的組織 立法部 行政部 司法部 中
央政府和地方政府

第九章 直接立法 45頁

直接政治的趨向 直接立法的方式 直接立
法的實例

第十章 人民的權利自由 50頁

權力和自由 甚麼是人民的自由 法治和警
治 權利和自由 個人的權利 基本的自由
補充的自由 請願權

第十一章 個人權利自由的保護 72頁

(一)法定的方法 (二)自衛的方法

第十二章 個人權利自由的停止 76頁

緊急命令權 戒嚴權 戒嚴的效果

第十三章 個人對於國家的義務 80頁

法律的義務 道德的義務

第十四章 今世主要民主政治的國家組織…………… 86頁

英國 法國 瑞士 德意志 美國

初級中學教科書

公民學

上卷

第一編 社會生活

第一章 人和社會

人類的合羣性——人是社會的動物，生性不能離羣獨居，是要常與同類生息於社會的。有人類生活即有社會。人類生活上的需要惟在社會乃能滿足。人有共通的需要，亦有各別的需要。惟其有共通的需要，非營共同生活不能滿足所需。於是大家合作，各依相類似的性能，謀達共同利益的目的。人亦各有不同的性能及種種特殊的需要。於是彼此交換勞作，滿足各人特殊的需要，而人類社會起一個廣大的分功作用。分功合作是人類生活維持的要件，惟在社會始能實現的。

何謂社會？社會不是烏合之衆。凡稱社

會，皆有相互的利益與關係，多少必具有組織的。社會是指「依共同利益結合的一羣人類」而言。家庭是一個社會，學校也是一個社會，但是偶然羣衆的集合，不能算是社會。前二者是依共同利益而組織的人羣，後者是無確定的利益關係，無組織的。

第二章 家庭和學校

家庭 家族是一個小社會，是人類一切關係之基礎。家族組織可說是一個政府組織的雛形。父母或以外的家長主持家政，具有相當的權能；子女及其家族中的各分子，負有順從的義務。家庭生活維繫之要件，是相互的愛情；而謀家族利益和幸福之增進，尙有待於家族中各分子的責任心和互助的精神。家族生活是社會生活之初基；家庭就是練習做公民的好地方。法蘭西大革命時代的人權宣言曾說：凡不是好子、好父、好夫、好兄弟的人，就不是好國民。（法國一千七百九十五年憲法） 這個原

則到現在還是可以適用的。

學校 凡人幼時達到一定的年齡，離開家庭，去進學校，又入了一個新社會。這個學校的組織，也自成一個小政府，主持這政府的就是教師。學校立有校規爲學生所當共同遵守的。出席有恆，上課按時，守秩序，尙肅靜，順從教師的教導，都是學校生活維持的要件。這些條件如不履行，不單是教師不能圓滿有效的行使他的職務，就是學生們本身也會損耗學習的機會。學校規則之制定執行不是爲教師的利益，而是爲學生共通的利益。

學校組織之性質，隨學生的年齡程度而異。在幼年學生所在的學校中，管理是嚴的。而在學生年齡較大、知識較發達的學校，學生待遇較寬。及到學生成長達於一定年齡的時候，就多少可以參與學校事務，享有自治權利。但是最後的管理權仍屬於教師，因爲他是關於學校全體利益負責任的。

第三章 職業團體和地方自治團體

職業團體 學校生活完了之後，各人出來從事相當的職業，和同業的人發生共同的利益關係。爲謀同業的共同利益，就有職業團體之組織。這種團體組織可說是一種共和政府的形式。同業團體的組成分子都是平等的。各分子對於團體的事務都有直接間接參加之權利；同時對於團體的利益亦同負有責任的。主持團體事務的人出自公舉；團體內有所謂董事幹事書記等類職員，是受團體的委任，執行同業的政策，對於團體組成的分子全體負責任的。團體內之事以依多數取決爲原則，因爲決定一問題要得全體分子之一致同意，幾是不可能的事。同業的共同利益之增進，亦有待於各分子互助的精神。少數不單是有服從多數決議之義務，並且大家要積極的爲團體的事業盡力。

地方自治團體 家庭學校或個人業務所

在的地方，不論是鄉村是城市，各成一個自治團體。這個自治團體就是爲本地方住民的公共利益而組織的。地方自治團體的組織，也自成一個政府。但是組織的方式常依地方人口多少而異。比方在人口極少的小鄉村，全體住民，都可以來直接會議地方事務，而在人口較多的地方，尤其是大城市，住民就決不能直接參與地方事務，而要公舉人出來擔任。被舉出來擔任地方團體事務的人，無論是地方議會的議員，抑或是行政的市長或村長之類，都是擔任一種名譽公職，他們是爲公共利益盡力，是對本地方人民負責任的。本地方人民有監督地方自治機關之權，亦且有關心地方事務進行之義務。要一個地方的事業改良發展，必定是住民大家都有責任心。地方自治團體的決議，也是採多數取決的原則。住民大家都要尊重公意，服從團體的機關，并且直接間接助他圓滿的行使權力。參與地方自治團體

的事務就是公民生活的起點。

第四章 個人的習慣

養成好習慣的必要 凡在一個社會中，要有健全的社會生活，就要組成社會的各分子，具有善良的習慣。一個人所有的習慣之好惡，不單是關係本人自己的生活，並且影響他人的生活。個人有許多惡習慣原在家庭或學校中養成的，及到出外從事職業，這些惡習慣常不免發生惡影響於社會。好習慣原亦是可以在社會生活中必具的好習慣。

誠信 不說謊，不失信，是兩個最平常而最重要的習慣。說謊是怯懦之表徵；失信誤人家的事；有一於此，都不利於共同生活。人生從家庭學校生活起，就要習於說真話，守信約。

名譽心 凡人好為欺騙的手段，或偷巧圖利，損人益己，都是沒有名譽心的。沒有名譽心的人，不能得社會的信用，因為沒有人肯倚託

他。 假設一個社會內多數分子沒有名譽心，那個社會決不會有健全的共同生活。

自制力 人是理性的動物；受有教育的人尤應該知道抑制自己的感情，不輕爲軌外的行動。這種自制力不單是個人成就事業之要件，並且爲保持社會的和氣所不可缺的。

秩序 守秩序的習慣也是個人在社會生活中必備的一個習慣。組成社會的個人若沒有守秩序的習慣，小之則妨害社會公務之圓滿進行，大之且不免擾亂社會的平和秩序。這種習慣，最好是當兒童時代在家庭學校中養成。

清潔 清潔不單是有關美觀，並且直接關係衛生。人說野蠻人的一個特徵就在不知道水的用途；他們不好清潔，以致惡疫流行。文明人則於清潔中求得快樂，安適和健康。居於城市人煙稠密的地方，尤要有好清潔的習慣。個人不好清潔常可以貽害大眾。疫病之流行大都由於不清潔所致。

禮貌 凡在一個社會中，都有一定的最小限度的禮貌，大家認為彼此相對，應當共同遵守的。禮貌之本義，在對他人表示相當的尊敬。同在一社會之人，若彼此沒有互相尊重的意思，不以禮貌相待，勢必引起大家不愉快之感，而至於社會生活不能圓滿的進行。受過好家庭教育的兒童，平日習於禮貌，出到外界社會與人接觸，不失禮貌，自然和人少衝突，并且可引起社會的尊重。

第五章 社會組織維持的原則

無論在何社會必有若干基本的原則，為維持此社會組織所必不可缺的。這些原則已經散見於第二第三兩章中，現在再行概括出來，就有下列的各項：

尊重他人的權利 社會生活之維持，賴有大家互相尊重之精神。己所不欲勿施於人；我們既不願他人侵害我們自己的權利，就應該知道要尊重他人的權利。尊重他人的權利

也就是保持社會平和之一個要件。

尊重權力 我們知道無論在家庭在學校，都有管理的人。這種權力之存在是爲大家的利益，而不是爲行使權力之人的利益。我們尊重這種權力，就是尊重社會大家的利益。

多數的權利 凡決定一個問題要求全體一致，勢不可能，則唯一的便利而比較公平的方法，是在取決於多數。社會中少數分子應該知道服從多數決議，尊重多數的權利，不是屈伏於強權，而是尊重社會的公意。

責任心 組成社會的各分子，要和社會共休戚。大家要將社會公共利益，視同自己的事，不要坐視勿問。這就是個人對於社會的責任心。個人若是關於社會的事沒有責任心，社會公共利益就不容易積極的發達。

權力的使用 權力是爲公共利益而存在的；居於行使權力的地位之人，決不可濫用權力以遂私意。濫用權力就是侵害社會利益，

不免根本的破壞社會組織。

公務 凡屬社會的一分子，不可不求有裨於全體利益。各盡所能以爲社會服務，是個人對於社會的一項義務。個人遇有應擔任的公務是不要推諉的。

互助 互助是共同生活的基本。人類前途的希望還在此互助的精神。組成社會的分子若沒有充分互助的精神，社會生活必不能有平和進步的發展。

第二編 政治組織

第六章 國家

國家的性質 國家是人類社會組織之最大的形體，包容一切社會生活。國家之根本的特質在其行使組織的權力，強人服從其命令。凡在一個人類社會有一個最高的權力，支配社會內的一切個人或團體之行動，而其本身不受支配於何等權力，則那個社會，具有政治的形體，就可說是一個國家。簡單說來，國家是「政治的組織之社會」。

國家的起源 講到國家的起源，混合有兩個不同的問題：一個問題是考究國家起初如何成立的程序；他一個問題是考究國家權力的根據。前者是一個歷史的問題，後者是一個哲理的問題。

關於國家生活的起源，在歷史上尙未有一個明確的說明。因各種族文明發達程度之

不同，各地方經濟生活情形之差異，國家最初的生活，不必呈一致的情狀。不過依據既知的歷史的證據，我們亦可略推知國家成立的程序。最初的社會組織權力關係之根據，總不離血統關係。家族關係可說是社會組織之最小的單位，最簡單的形體。集多數家族而成部落，集多數部落而成國家，始由血統關係，漸進入於政治的組織。國家是歷史的產物，是由社會生活進化演成的。

至於權力的根據的問題，則頗引起爭論。爲甚麼在一個社會內能有組織的權力強人服從？同是社會之一分子，爲甚麼要服從他人的命令，換句話說，就是爲甚麼在一個社會內，有治者被治者的分別？對於此問題的解答有三派主要的學說可舉出的。一派是神權說，依這派的主張，國家的權力，出自神授，所以人應該服從他。這說不單是沒有歷史的根據哲理的價值，徒爲君主專制政治助勢，雖盛行於

中世紀，現今已共認爲荒誕不足取。再一派是勢力說，依這派的說法，國家的權力是由強者以勢力取得的。治者的命令所以應服從，就是因爲他是強者。這說原來多少具有歷史的根據，可以部分的說明權力的由來，但是不能在哲理上證明權力的合理。最後一派是羣約說，依這派說法，國家權力的根據在於民意；民意的表示，在於社會契約。治者的命令所以應服從，就是因爲他的權力，原基於被治者的同意。這說雖不必悉合於歷史的事實，但比較的尙能給國家權力以一個合理的而且強固的根據。今世民主政治的潮流原受羣約說的影響。且在事實上，當新建國家，或革命後新立憲法，改定政治組織的時候，亦大都採這說的精神以定權力組織的原則。（中華民國臨時的憲法稱爲臨時約法，殆亦寓有此意。）

國家的要素 細密的分析起來，凡稱國家必具備三個要素。

(一) 人民 在任何國家必有一羣人類聚居。各國人口之數多寡不一致，然無論如何，總沒有無人的國家；亦沒有極少數人的社會，小至於一個家族，可以構成國家的。盧梭曾定一國理想的人數爲十萬，究竟限定一國適當的人數是不可能的事。現在的國家人口有多至四萬萬，(例如中國，英帝國全體，)少至於兩萬的(摩納哥國 Monaco。)

(二) 土地 國家之第二個要素是土地。人民對於土地保有永久的關係是國家存續之要件。在地球面上沒有佔得一定的土地之人羣，不能成國。逐水草而居遷徙無定所的遊牧部落，不算是國家。他們雖然有酋長統率他們，有規則管理他們，然不到取得永久居住地域的時候就沒有國家的資格。土地是國家之物質的基礎，是國家權力的限界。領土主權之觀念構成近世國家觀念之一個重要部分。

(三) 政治權力或主權 國家是政治的組

織之社會；他的特質就在具有最高權力可以強人民服從。行使這項權力之人爲治者；服從權力之人爲被治者。治者和被治者分別的形式雖有種種的不同，分別之由來亦不一致，然而這個分別之存在，究竟是政治社會共通的現象。治者所行使的權力通常稱爲政治權力或主權。政治權力的存在亦是國家存續的要件。假設在一個國家內沒有人行使這項權力，各人取自由行動，那就成了無政府。然若是在國內行使權力的機關本身尚須受外界權力的支配，國家之政治權力就不完全，這個國家就不能說是獨立的國家。

國家的目的 此處所謂國家的目的不是說實際上各國家趨向的目的，而是說理想上一般國家所應趨向且能達到的目的。現實的目的在各國不必一致，勢難下一個概括的說明；至於理想的目的則不難立一個共同的標準。古代國家學說(希臘派)將國家看做人生

之最高的目的，有認國家本身爲一個目的之傾向。近世政治學說(英國派,) 恰與之相反，依其所說，國家本身不是目的，而不過是保全個人福利的手段。兩說都不免是偏見：前說之流弊，抹煞個人自由；後說之流弊，減煞國家活動。國家之真正的目的，當在爲人類社會保持一個秩序的而且進步的生活。

國家的職務 國家的職務可依國家的目的以定。通常將國家的職務分作兩大類：(一)必要的或消極的職務，(二)次要的或積極的職務。無論在那一種國家必須具有最小限度內權力，對外保護國家本身之生存，在內維持社會秩序，保證個人的生命，財產，自由。關於此類事件履行的職務，通稱爲國家之必要的職務。最初的國家就是專履行這類職務。在這類職務範圍之外，國家亦尚有許多職務要盡的，則通稱爲國家之次要的或積極的職務。這類職務通常包含人民之經濟的，社會的，倫

理的關係事宜。國家之執行這些職務不是因爲他們於國家生存上爲必要的，而是因爲這類事宜委諸公共行政比較有利於社會。這類職務如果委諸私人之手，必不會執行的，或即令執行而亦不得宜。但究竟何項事宜屬於這類次要的職務，亦沒有一定的標準，而須視政治上的方便和國民的氣質以定。

關於國家職務範圍之學說 國家職務範圍之問題，涉及權力和自由衝突之問題。關於這個問題之學說可大別爲四派。（一）無政府主義派 這派視一切政府根本的都是害惡，并且是一個非必要的害惡。他們主張維持人類生活不用政府的權力而代以自由組合之行動。（二）個人主義派 這派特別重視私人財產、自由和生命，而認定國家的職務範圍當限於保護個人的權利利益。（三）社會主義派 這派反對個人自由競爭，而主張以社會共同的努力代私人的活動。依他們的主張，國家

職務範圍當然擴大，而要新增許多經濟的社會的職務。他們對於國家行動之效率及其好處，特別有信任。(四)自由主義派 這派的主張，可說是個人主義和社會主義的折衷意見。他們主張除防禦外患保護治安之必要的職務以外，國家尚須履行種種於增進公共福利有關係的職務。

近世國家大都實行自由主義派之主張，以定政府活動的範圍。不過現今社會主義勢力日盛，似有代自由主義支配各國政治之趨勢。

國家的種類 國家可依各種不同的見地分爲若干類。從歷史發達的過程上看來，國家可分爲(一)部落的國家，(二)階級國家，(三)市府國家，(四)封建領土的國家，(五)民族國家。

部落的國家又稱爲鄉鄙農業國家，這種國家存在的地方，經濟的活動，尙沒有脫初民時代的農業牧畜生活。這種國家組織，現在可於中央亞細亞和非洲的半獨立的部落看出

來。在歷史上則無論那一個民族都是經過這一個階程的。

階級國家現有印度的顯例。印度至今還說有一百二十一個階級存在。這些階級的起源還是渺茫。所可知道的就是他們一方面代表部落的系統，一方面代表職業。在階級國家中人民析爲若干級，彼此不混合，而同受治於最高的階級。

市府國家以市府爲單位，重在商業利益。

古代希臘的市府(例如雅典)和中世紀意大利半島的各市，(威尼斯 Venice 吉諾亞 Genoa 佛羅倫斯 Florence)就是市府國家的顯例。

封建領土國家是由鄉鄙農業狀態發生出來的。封建的國家之特質，就在政治權力和一定的土地之領有權相關聯。一切政治的權力都看作土地領有權的附帶物。神聖羅馬帝國治下的諸侯，就是這種封建國家。

民族國家是近世國家發達達於最高的階

段。這種國家的組織以民族爲單位。在歐洲以英法兩國成民族國家爲最早。到了十九世紀民族主義得勢，民族國家之建設成爲一般的趨勢。

就國家的組織上說，國家可分爲聯邦國家和單一國家之兩種。聯邦的特質在一個國家之內設有兩重政府，（聯邦政府和各邦政府），他們的權限之分配規定在一個憲法上。他們依據憲法行使職權，兩不相侵。美國就是聯邦國家之最顯的例。單一國家之組織較聯邦組織爲普通；在單一國家之內，地方政府爲中央政府的隸屬機關，沒有憲法保障的獨立權能。例如英法日本及其他多數國家都是單一國家的組織。

今世尚有邦聯的組織和聯邦有一個根本的異點：就是聯邦自成一個國家，而邦聯則不過是多數國家的聯合，本身並不成爲國家。在聯邦組織之下，各邦失去獨立國家資格，在

邦聯組織之下，各邦仍舊保有主權。邦聯不算是一個國家組織，而只屬於一個永久同盟性質。千七百八十九年以前的美國，獨立十三州，千八百十五年至千八百四十八年之瑞士，千八百十五年至千八百六十六年之德意志都是邦聯組織。

就國家之政體上說，則有君主國和共和國之兩種國家。君主共和的區別可從實質和形式兩方面以定。從實質上說，一國之主權，寄託於全體國民者，爲共和政體，操縱於一人之手者，爲君主政體。而從形式上說，國家之元首出自世襲者，爲君主政體，反是而國家無所謂元首或有元首而不出自世襲者，爲共和政體。通常區別君主共和兩政體大抵取形式的標準。依這個標準，民主精神的英比兩國，和君主大權政治的日本，同是君主國家；而總統制的美國，和委員制的瑞士，甚至於南美國家如墨西哥之類，總統慣行獨裁政治，亦同屬

於共和國家。不過在共和政體之國家，實質和形式常要一致。凡保有共和國家之形式，而不具備共和政體之實質者，必是一時政局的變象，野心家竊政的結果，這種政治狀況終當打破的。

世人亦有於政體之外再分國體的。究竟國體政體兩名詞，是同指一事。所謂國體就是說一國的政體。君主共和是政體的分別。通常所謂專制政體立憲政體，並不是政體的區別，而實是國權行使的方式之區別。

第七章 政制

共和政治 在君主政體之國家，統治者的權力之取得，全繫於生產之偶然的事變。元首之賢不肖惟有歸諸天命，受治的國民無從施其選擇。這種制度是一個不合理的制度，是歷史的遺物，不合於近代民主主義的潮流。

共和政治不單是較之君主政治爲合理的，並且實際優於君主制之處甚多。（一）共和可

以貫徹法律上平等主義。(二)在共和制之下元首可以選任得人，即偶或有不肖者，僥倖與選，其任期有限，爲害的機會較少。(三)共和政治免於君主制下之宮廷腐敗勢力。常有人說，在君主制之國家，擁戴一至尊於上，爲人民信仰的中心，依其忠君愛國之念，可以造成強固統一的國家。此說在民智未開時代宗教迷信甚深之社會，尙或可以適用，若在今日國家思想發達的時代，國民貴有自覺，愛國本於理性，愚民政策，已無一顧之價值。欲依上說以擁護君主政治，其理由不能成立。

世界政治大勢趨向共和，在歐戰以前已經如是；歐戰以後，原來君主政治最盛的歐洲，亦不能復維持舊勢力；不單是新造的國家都建立共和，就是舊邦中像德奧兩國之素有名的君主國家，也不能不改成共和政體。

立憲政治 立憲是對專制而言。立憲政治的特徵在：國家有一定的根本法以定政治

權力行使之方式；人民權利自由有適當的保障；立法上有民選的代議機關。君主政體之國家，固有專制和立憲的分別。英國稱爲立憲政治之母國。近世君主國家漸次都成立憲政治。在共和政體之下，亦可說有專制立憲之分；共和國之元首或其他統治機關，也有依專制政治之方式，行使權力的。但是事實上專制和共和勢難同時并立；現在一說共和，當然就寓有立憲的意思。

憲法 講到立憲政治，當然就聯想到憲法。

憲法是一國的根本法律，所以規定政治權力之組織與其行使的方式的。憲法爲限制治者權力，保護人民自由必要之工具。憲法有不成文的，例如英國憲法原則多起自習慣。但是一般的說來，近世憲法大都是成文的。最初的成文憲法見於十七世紀美洲殖民地。北美十三州獨立後之合衆國憲法（千七百八十九年憲法）爲近世成文憲法的模範。憲法

的內容，在各國不一致。通常憲法總要包括人民權利自由的保障，政權的組織和憲法修正手續之三部分。最近新發生的憲法（例如千九百十九年之德意志共和國憲法）有更納入許多別種事件之傾向。（例如關於經濟教育社會生活諸事項。）

憲法是國家的根本法律，和通常法律如何分別？憲法和通常法的區別，亦可從實質形式兩方面說明。就實質上說，凡法律的規定，關涉人民權利自由保障政權組織等事，一般屬於國家根本法範圍者，都是憲法的性質；此外的法規單稱法律。就形式上說，凡法律之不能依通常立法手續制定修改，而須經過特別手續行之者，就是憲法。反是，一切法規之可依通常立法手續制定修改者，不論其內容性質如何，都為通常法。實質的憲法和形式的憲法不必能一致。現今通例說憲法總是就形式的憲法而言。但英國憲法却是例外。

英國國會萬能，可依通常立法手續制定改廢一切法律；就形式上說，在英國無所謂憲法和通常法的區別。凡說英國憲法就是指那些關係人民權利，國家組織的幾項根本的法律或習慣而言。這種根本的法律仍構成英國通常法之一部分。

民主政治 一國政治權力出自人民，而依民意以行使，是爲民主政治的國家。民主政治和非民主政治的區別，重在政治的實質而不在形式。君主國家亦可實行民主主義的精神。人民本位政治之英比諸國雖奉戴有君主，亦常稱爲民主主義的國家。民主政治之根據的理由，可以舉出三個。（一）人民應當有照顧自己的利益擁護自己的自由之機會。（二）人民全體的勢力大於任何勢力，可以鞏固政府之基礎。（三）人民大家參與國政，可以增進共同利益觀念，發達個性。但要民主政治運用有效，一般人民非有責任心不可。假設一國

人民大都視國事不關痛癢，民主政治也就是一個空名。故在民主政治之國家需要健全的政治教育。

代議政治 代議政治在一方面和獨裁政治相對待，在他方面和直接民主政治相對待。

依第一個意義代議政治和立憲政治作聯想。民選立法機關監督國政是立憲政治之一個特徵。依第二個意義，代議政治是一種間接的民主政治，所以代直接民主政治的。所謂直接民主政治，就是根據「個人的意思不能由他人代表」之原則，主張國家最後的權力必由全體人民直接行使。在古代希臘的市府國家，市民全體共同議政，那就是直接民主政治的模範。但是直接政治能行於人數少的小政治社會，而難實行於近世的大民族國家。代議政治最先發達於英國，現今已成一般民主政治共通的形式。近來歐美國家漸多採用公民提案公民表決等方法以補代議政治之不足，

是又表示一個回到直接民主政治之傾向。(參看第九章)

選舉權 代議政治之要具是選舉投票。選舉權的範圍可以徵民主政治的程度。最初英國的代議制不脫封建制度的精神，選舉權和土地所有權聯在一起。近世國家制度一般的採行代表思想。政治的權利之行使漸次和土地所有權分開。但是一時人還以為選民應當具有財產資格，至少也要有納稅的能力。在十九世紀中，民主主義的潮流得勢，選舉權日益擴張。至於現今，歐美代議政治之國家實際都行普通選舉制；凡成年的男子幾都有投票權。在二十世紀中，女子亦漸爭得選舉權；歐戰發生以後，女子參政運動成功更快。現在不單是革命後之俄德兩國，女子和男子在政治上權利平等，就是舊邦如英美兩國，也已經許女子有選舉權。

近今參政的意義已由議員選舉，擴充到

官吏免職，法案提議，法案覆決諸事。對於此類事宜人民行使投票權，帶有直接政治的意義

一般的說來，凡有選舉議員資格的人同時即得對於此類事件行使投票表決之權。

近世國家選舉制度一般採行地域代表之原則。但最近職業代表主義提倡頗力，在戰後新憲法中已得部分的實現。世人以爲傳習的代議制度不能滿足新時代的要求，有變通舊制，撙用新原則之傾向。

政黨 政黨可說是代議政治的機械之一部分。一切政治的行動都要有組織。有組織的行動比較個人各別的行動效力大。在代議政治之國家，個人欲實現其政治上的主張，不能全靠個人的活動而有需助於團體的行動之必要。公民依政治上主要的目的和政見組成政黨，究是代議政治下自然的現象。政黨的組織助成一定的國民政策，在政治生活中自有他的適當的職分。但不是凡爲政治的活動

之人類結合，都能稱爲政黨。政黨是公民的結合，他們的主眼在爲公共利益，基於黨員誠實的判斷，制定公共政策而擁護之，使之見諸實行。政黨所以和朋黨私黨的區別在此。

那些私黨的行動不能稱爲國民的行動，因爲他們行動的主眼或單在私人的利益，或偏於局部的利益。雖說政黨有時也爲私利所動，但是他們繼續行動的目的所在，總要注重在那比較私人利益遠大的事。政黨的構造不可限於偶合的分子，必定要是政見一致的結果。

凡在一國政治生活中，有多數小黨分立，這些小黨在行動上常有近乎私黨的目的及其方法之傾向。

政黨的組織亦以英國發達爲最早。英國政治生活向來支配於自由，保守兩大黨。兩大政黨對立之好處有二個。（一）黨的組織既大，包含的意見利益紛歧，惟有寬闊的國民政策可爲會黨統一之要素。（二）兩大黨對立，政

府可在議會中保有強固的多數勢力，便於內閣制之運用。近來英國兩黨制度漸生搖動，似有不能維持舊狀之勢。美國自建國以來亦有民主共和兩黨對立。近年雖共和黨內部有一部分分裂出來組成所謂進步黨，然而大體上尚能維持兩大黨對立的形狀。法國和以外的歐洲大陸國家一般成多數小黨分立的形勢。

在這些國家中政黨在議會之席次依政見的色彩以區別：革命的急進的黨派佔極左端的席次；反動黨保守黨在極右端；溫和黨在中間；所以有所謂左黨右黨中央黨之名稱。大陸國家之小黨分立的事實，於內閣制之運用頗不便利；例如法國內閣更迭頻繁的一個原因，就是因為政府在議會中不能常有強固的多數可靠。（參看第八章行政部）。

第八章 政府

政府的組織 國家和政府從前常混爲一談；近世國家觀念明確，關於國家和政府兩者

之區別，看的極嚴。「國家是指處於一定的地域內之社會全體；政府乃是政治權力的組織，所以處理這社會的事務，增進公共利益的。」政府儘管變更，國家是繼續存在的。

廣義的說來，「政府」這個名詞包括立法行政司法三部而言。在通常說話中，世人常以行政部來代表政府，這是取一個狹義的解釋，是一個不正確的說法。

近世國家大都採三權分立之原則，將政府的職權分作立法、行政、司法三部。分權之理由可說是有二個：（一）分權可以保障人民自由；（二）分權合於分功原則。但是實際上分權之原則並不是絕對的；職權之分配，常基於事務上便利之考慮，而不必一定依邏輯的界限。

籠統的說來，立法部的職權是在制定法律以爲人民和官吏的指導；行政部的職權是在依據這些法律管理政事，換句話說，就是在執行法律；司法部的職權是在援用法律聽斷

案件。這不過是就他們主要的職權分別，實則這一部所管的事，論事之性質，應屬於他部職權範圍的亦不少。

立法部 立法的職務是國家職務中之比較發達最遲的：在初期的社會，支配個人行動和政治生活的規則大都基於習慣。近世立法部的組織在政府各部中是比較後起的機關，是立憲運動的產物。

在近世國家，立法部通常以兩院組成；下院出自普通直接選舉，上院則以世襲之議員或代表地方團體之議員，或依以外的方法間接選出之議員組成。兩院制發達於英國，後來的立憲國家以英國憲政為模範，也仿行他的兩院制。兩院制自有他的好處，但不是絕對必要的。現今世界立憲國家中，也有例外的採行一院制的。（塞爾維亞國原係一院制，現今組成南斯拉夫國仍是採一院制。）急進主義的政治家和政學者近亦有主用一院制之

傾向。

現今立憲國家雖然一般的採行兩院制，但是兩院之權限不必一定同等的。大都出自直接民選之下院在政治上的權能較大，因為行內閣制的國家，內閣只對下院負責任。并且關於財政上的事宜，一般推重下院，減縮上院的權能。

立法部雖以立法為主職，但將近世立法部的職權分析起來，則立法部於通常制定法律行使他的本職以外，尚有下列各項職務：

(甲) 傳達的職務 集全國人民代表於一堂，政府可因以周知人民的需要，人民亦可間接經由他們的代表獲得關於政府的行動和政策之說明。

(乙) 監督的職務 議會不單是制定法律使行政官吏遵行，并且具有監督行政之權；尤其是在內閣制之下，這種監督行政權之行使，極有效力。

(丙)糾彈的職務 有些憲法授議會以司法的權能，對於官吏之違法有彈劾審判的權能。在此等事件，通例是由下院提起彈劾，由上院審判。

(丁)財政的職務 納稅和出代表兩事原來有相連的關係；議會的權力原是由監督租稅和經費而來。財政一事占近世立法部職權之重要部分。關於預算決算之審議雖不真屬立法性質之行爲，然實是議會活動的中心。

在十九世紀中代議政治制勝，立法部成爲政治權力寄託的處所，是政府中最重要的機關。但近來立法部的地位漸有減輕之勢。其一個原因是：在政治社會事情日益複雜，有許多事件不能不委諸行政部自由處分，而使脫離立法部的拘束。再一個原因是：各國人民對於代議制度漸不滿足，想兼採直接民主政治之方法以補救他；有些國家已經採用公民提案公民表決等項方法，立法部的權能因

之減損。然無論如何，代議制度存在一日，立法部的地位仍是極重要的。

行政部 就行政部對於立法部之關係上說，行政部之組織可分為三種：(一)總統制，(二)內閣制，(三)委員制。

總統制之特徵在一國元首獨立主持行政實權，不受立法部，換句話說，即議會的支配；行政部對於議會不負所謂政治的責任。議會行使立法權，亦不受行政部的支配；元首無解散議會之權。這個制度之長處就在行政部能維持獨立的地位，不因議會黨派勢力消長而生動搖。他的弱點在立法行政兩部隔絕，兩不相下，一有衝突，無法調和；并且行政部可以獨立行動，容易發生野心家專政的危險。現今行總統制的國家中最有名的就是美國。美國總統出自人民直接選舉，他對於議會是獨立的；他的在職期限有一定的；(四年)在他的在職期中，他可以自由行使他的政策，因為他的

內閣受他自己的支配，而不對議會負責任。但在那一方面，美總統亦無解散議會之權，無提出法案於議會之權；他的內閣閣員亦不能兼爲議員，不能到兩院出席發言；所以他亦不能支配立法部的行動。南美的共和國家大都取法美國政治，採行總統制，其結果頗壞，則因爲在此等國家政治未上軌道，野心家易於利用總統制下之獨立的行政權，實行其專橫手段。

內閣制之特徵在行政立法兩部之溝通，行政部出自議會，對於議會負責任。爲行政部首長的君主或總統居於超然的地位；而握行政實權的內閣負政治的責任，依議會的信任不信任以進退。行政部一方面受議會的支配，同時亦可以支配議會的立法行動，因爲組織內閣的人，必是議會內多數黨的首領，或是多數所信任的人，當然能左右議會的形勢。行政部如遇有和議會衝突的時候，欲確定人

民的意思，也可解散議會重行選舉。內閣制的長處在能使行政立法兩部融成一氣，政策進行圓滿，民意容易即時實現於政治上，因此可以收強有力政府之效。並且在這個制度之下，野心家佔據行政部肆行威權之機會也少，於人民的自由比較的有個保障。但是這個制度也有不利的處所：在政黨勢力變動的時候，行政部的基礎隨之動搖，政治常有不安定的現象。所以在行內閣制的國家利有強大穩固的政黨組織像在英國一樣。英國是內閣制的模範的國家，自由保守兩大黨之對立，於英國內閣制之運用便利不小。法國也是一個內閣制的國家，但國內小黨分立，內閣常常更動，頗不利於國政之進行。

委員制的實例見於瑞士。嚴格的說來，瑞士無所謂元首他的行政部是由委員七人組成，名爲聯邦政務院(Bundesrath, Federal Council)

這些行政委員由議會兩院聯合而成的聯邦

會議選出，任期三年。（在瑞士亦有所謂伯理璽天德（President）是由聯邦會議就行政委員中選出一人任之；這不過是一個榮譽職，一個主席資格，並不足當通常共和國所謂元首的地位。）

行政委員都有出席議會兩院參加討論的自由，他們直接受議會的監督。但是他們的任期是法定的，他們的地位不依議會的信任為轉移，換句話說，就是，他們對於議會不負所謂政治的責任。行政委員當然也無解散議會之權。這個政制之長處在行政立法兩部不疎隔，行政部又能維持獨立的地位，不因黨派勢力變動而生動搖。但是這個制度的弱點也在此：遇有行政立法兩部意見衝突的時候，無調和的方法。並且行政部無一主腦，無連帶的責任，委員各行其是，政策很難一致。瑞士所以還能圓滿運用這個制度，是因為瑞士有特別的國情的原故，這不是別的國家所能容易做到的。瑞士人民黨見很淺，富於調和精神，行

政立法兩部雖值意見扞格，不至大衝突。并且瑞士國小而又是永久中立的國家，對外無特別重大的關係，內政又分權於各州，（瑞士是聯邦組織。）行政部很少絕大的問題非取敏捷的行動不可的；所以雖委員有時自相牽掣，也無大害。現今世界的國家除瑞士以外尙未見有採行委員制的。

司法部 司法爲國家必要的職務之一，向來占政府活動之重要部分。從前行使司法職權的人和行政機關常是混同的。像近世司法機關的組織究也是立憲政治的產物。近世司法組織的特徵不單是在司法機關和行政機關分開，而且在司法權的獨立。保障司法獨立的要件有兩項：（一）司法判決不得由他項政府機關推翻；（大赦特赦爲例外。）（二）法官的在職期限有法定的保障。在近世國家法官之在職或有一定的年限，或爲終身；在他的法定期限中不得免職。（除非是受刑罰宣告或官吏

懲戒的處分。) 保障司法獨立可以免得法官行使職務的時候,受政治上或其他外界情勢的影響。這是保持司法判決的公平,維持司法機關的尊嚴,信用所必不可缺的要件。

在英美兩國制度中有所謂陪審制度,那就是爲將平民的要素採入在司法組織而設的。

英美兩國的人民都有一種憲法的權利,對於關係自己的案件,要受陪審官審理。現今在英美,不拘是民事或刑事案件均用陪審官 Jury。陪審官以十二人組成,每次由本地方的居民中挑選。陪審官應法廷的召喚,在法官指導之下,到廷審案。他們的主要職務就是判斷案中的事實問題。他們的判決要依全體一致之決議而行。就近世國家學說上立論,司法權是國家統治權的一部分,陪審制度也可說是人民參與國權行使之一個方式,在民主主義的國家所應有的。不過實際這個制度也很有不容易圓滿適用的處所,英美以外的

國家採用的尚不多；并且就是採用，也大都限於刑事案件爲強制的，因爲在刑事案件中，比較的容易將事實問題和法律問題分清界限。

法官要具備公正的德性，專門的學識訓練；近世國家任命法官的權大都操於行政部之手。例如在美國聯邦法院的法官都由總統任命，終身在職，不過任命的時候要得元老院的同意。在美國各州法官也有由人民直接選舉的；這却是一個不良的制度，因爲司法機關不免因此牽涉政爭的關係，失去公平獨立的保證。法官選舉制，現今尚是例外。

在英美制度之下，法廷的判決構成先例，爲後來法廷判理同種案件的時候所援用。英美所謂普通法 Common law 就是判決例造成的。

在這個制度之下，可說是法官行使司法職務的時候，同時也履行一種立法的職務。但是在歐洲大陸及其他屬於大陸法系的國家，司法機關的權能却沒有這樣大；他們的判決

可以供參考，而不必有拘束力。

中央政府和地方政府 就職權之地域的分配上說，政府有中央政府和地方政府的分別。廣義的說來，聯邦的各邦政府也可說是一種地方政府，但是通常說地方政府都是指邦政府以下的省、縣、鄉、市等政府而言。

將一國政治上廣大的職權直接間接集中於中央政府，是爲中央集權的制度；反是，對於地方政府之民選機關賦與廣大的職權是爲分治的制度。地方分治不是單說寄權於地方政府，並且要那地方政府是由地方人民爲主體。真正的分治必定要根據地方自治主義。現今文明國家中以法國爲有名的集權制的國家。

（日本也是採法國集權制的。）法國雖然也有地方政府分掌一部分政事，但是他的地方官吏大都是代表中央政府而不是代表人民的。這些官吏一方面爲中央行政之代理者，同時又爲地方事務之執行者。官吏主持地方政府，

中央政府經由他的官吏以支配地方政治。在法國地方固也有民選的地方議會；但是這種議會的職權限於純粹的地方事務，并且處處受中央政府的支配；而他們的決議之執行者又就是中央任命的官吏。英國的制度恰和法國相反，以地方自治著名。英國雖然也是單一國，但對於地方政治的機關賦與廣大的職權，而這些機關又都是由地方產生，完全代表本地人民的。這些民選機關監督地方行政吏員的行爲；而他們自己，在職權範圍以內，却不受中央政府的支配。

分治的益處可以舉出三項主要的：（一）地方政事委諸本地人民主持可以發展地方事業；（二）人民參與政事之機會多，可以增進人民政治教育；（三）減縮中央政府事權，就可減輕中央財政上的負擔。

在無論何種政治的國家，中央政府爲維持自己的生命和活動計，當具有課稅權；至於

國防,外交,幣制,交通事業,則一般的認為屬於中央政府的權限,因為此類事業都是要能全國統一的。制定劃一的民商法規,通行全國,以規律人民的生活活動,也是中央政府重要的職權。以外凡關於統計,報告,獎勵諸事業原屬一般利益的,中央政府也當顧及。

有些事情雖然關係全國利益,但是可依地方的行動充分達到目的,或是有些事情可由中央政府主持大綱,而任地方機關各取具體的方法辦理的,此類事宜都當委諸地方政府之手。至於純屬地方的利益之事宜,當然更要由地方政府自己辦理。教育,道路,農事,工業,勞工保護各項事業,雖屬全國利害關係之問題,一般認為宜於委付地方政府辦理,中央政府最多不過為之制定一般的法規及對於履行一定的條件之地方區域交付補助金。

第九章 直接立法

直接政治的趨向 直接政治是古代民主

政治的特徵。希臘羅馬之政治以人民直接共同議政爲原則。近世民主國家採行代議制度。(間接民主政治。)現今世界一般的對於代議制度表示不滿足，漸有部分的兼採直接政治主義的傾向。

直接政治現在適用的處所，通常可別爲任官立法兩項。關於任官一事，像現今美國各州已經適用直接政治的原則很廣的。在美國各州不單是行政官大都由人民直接舉出，并且甚至行使司法職務的法官亦適用民選主義。

直接立法的方式 直接政治最重要的部分却是在立法事業。直接立法可依三個方式實現：(一)公民表決(Referendum)，(二)公民否認(Veto)，(三)公民提案(Popular initiative)。

何謂公民表決？公民表決就是：有選舉權的人民對於議會已經通過的法律，或是尙沒有經議會議過的法律案，行使總投票表決。公民表決有隨意的，也有強制的。人民總投

票之執行出於議會的自由發意，是爲隨意的表決；人民表決如果是依憲法規定認爲於某項法律之成立爲必要，是爲強制的表決。

公民否認是人民對於法律之適用表示反對的一種方式。公民否認和公民表決容易分別：前者由人民發意，後者由議會發意；在公民表決之條件下，法律非經人民投票表決不能成立，而在公民否認之條件下，則法律已經成立，不過遇着人民投票否認而後失效；公民表決制給人民以可決或否決之抉擇權，而公民否認制則只給人民以否決權。

公民提案就是人民將他們關於立法的意見，或逕直作成一個法律案，提請議會議決。公民提案和人民請願(Petition)是大有區別的。

就提出的資格說，無論何人不論他有沒有選舉權，都有請願之權利，而享有公民提案權的，則限於有選舉權的人民。就提出的條件說，人民請願之提出不限定人數之多少，而公

民提案則須有法定必要之人數署名。就提出的效果說，人民請願不過單是一個請求，一種願望之表示，議會不必一定給他以審議表決，而在公民提案之方式下，則議會有對於提案加以審議表決的義務。

公民表決，公民否認，公民提案這三個方式許人民得多少直接參與立法職務而同時仍不根本的推翻代議制度，這可說是調和直接政治和代議政治之一個折衷的制度。

直接立法的實例 直接民主政治之思想在法蘭西大革命時代早已應用起來。千七百九十三年的法國憲法曾採定公民否認制。

近世國家最適於行直接政治的是瑞士。瑞士國小，人民教育程度高，能善用參政權。并且瑞士各州歷史上原有行使直接政治的傳習。依瑞士現行憲法，關於聯邦憲法之修正須舉行公民表決。至於聯邦通常法律，則限於人民要求的時候，始付公民表決，換句話說，

就是適用一種公民否認制。

在瑞士各州則立法上大都採用強制的公民表決，亦有採用公民否認制的。至於隨意的公民表決制，則現今雖有幾州承認，但從未實行過。

公民提案制廣行於瑞士各州。大多數的州從千八百三十年以來即採用公民提案制，起初適用於憲法，後漸推廣到通常法律。在瑞士聯邦關於聯邦通常法律不承認有公民提案權，而關於聯邦憲法，則適用公民提案制甚寬。

在美國各州，通常立法上廣行強制的公民表決制，凡屬於某項性質之法律非交人民投票表決，不得生效。至於公民否認，公民提案，在美國各邦近也有採用的。直接立法之運動在美國政治上為一種新勢力，由於對於現存的立法機關不滿足而起；美國人深以他們的立法機關受財權支配為憂，思用直接立

法的方法減縮立法機關的權能。不過就在美國，這個直接立法的運動現尚限於各邦，而未推行到聯邦立法。

直接立法的運動在歐洲(除瑞士外)原來無勢力。但歐戰以後新成立的憲法，頗多採行直接立法的方式，例如千九百十九年之德意志聯邦憲法，千九百二十年之普魯士共和國憲法；都是規定有公民提案，公民表決制的。(我國近亦有採用直接立法主義之傾向，如民國十年的湖南省憲法及浙江省憲法草案均採入公民表決公民提案等規定。)

第十章 人民的權利自由

權力和自由 國家具有政治的權力，但是此項權力，是出自人民而且爲人民的利益而存在的。個人對於國家有服從權力的義務，國家對於個人也要尊重他的生命和活動。在一切政治的社會，都有一個國權和人權的衝突問題。換句話說，在一切國家，都有一個權

力和自由的衝突問題。如何以調和這兩者的衝突，使他們得其平衡，在近世國家是一件很重要而且困難的事。因為權力和自由兩者都是在國家生命上所不可偏輕的：犧牲前者，不免成無政府；犧牲後者，就要成專制。

古代民主國家（例如希臘的國家）對於自由的觀念和近世國家不同。自他們視之，自由就是在個人參與國權。個人於公務上為主體，而在私事上則全然受束縛。古代市府國家以政治的自由為基礎，而抹煞他項自由。政治的自由代表一切的自由。那些市民不求一個自衛的方法以防禦國家權力的專制，只求自己能參與這項權力之行使；他們以為有了政治的自由，可以不必再有他項自由。

近世國家對於自由的觀念，不像古代那樣的狹隘簡單。他們不信，單是人民參與國權的行使就可做自由的保證；真正的自由還是要有特別的規定和保障。一般立憲國家為

限制國家權力計，在憲法上大都明白規定自由的原則，加以保障，這就是通常所謂人民的自由 Civil liberty 或憲法的自由 Constitutional liberty。

甚麼是人民的自由？這就是人類在社會享有的自由，這就是人類之天賦的自由，受着爲社會公益而設的必要之制限的。換句話說，所謂人民的自由，就是一切個人行使或發達他自己體質上知識上精神上的活動之權能，國家機關對於此項權能之行使除爲保護他人自由必要之制限外，不得格外加以何種制限。

憲法上規定自由，不單是防制行政部的專制，並且應當是對於國家一切權力機關行爲的保障。行政部最和人民生活接觸，最容易侵害人民的自由，自由的保障，可說是原來爲對付行政部專制而設。但是立法部操持立法權能，可以制定侵害自由的法律，根本的破壞自由原則，也是應當防止的。行政部可以

成專制，立法部也可以成專制，多數專制之對於自由的危險，或且較之一人專制或少數專制爲大。所以一國憲法上關於自由的規定，如果對於立法部的立法行爲，不能有所限制，尙不能看做完全的自由保障。惟有法律對於人民的自由可加制限，但是立法部制定此種法律，應當依一個條件：就是此等限制，不單是對於無論何人要一律的，並且是限於保障各人活動之自由的發展爲必要的。凡法律對於人民的自由所加的制限超過這個界限，就是侵犯人權，不免流於專制。

法治和警治 人民的自由，可依法律限制，限制的方式通常分出兩個：（一）法治；（二）警治。我們可以說，在原則上通行法治，例外的適用警治。

甚麼是法治的特徵？這就是說在法治之下，個人的活動，無論是屬於體質的智識的道德的或宗教的性質，都可以自由發揮，並不受

何種預防的限制，不需預先得許可。惟遇着個人的行動不合法的時候，立法者始許政府機關出而干涉，或施以懲罰，或迫令賠償，或取消其行爲，比方人各有通行街市的自由，步行或乘車，都是不禁止的；但是假若因爲怠慢的原故，致他人受損害，他就要按法律賠償。人都可用口說或文書發表他的言論，但如果這個言論帶有損傷他人名譽或煽動叛亂的情事，政府機關對於此人就有按法宣告處罰或賠償之權。人各有訂立契約及結社之自由，但如果立約結社有不合法的目的，政府當局就可以按法取消契約或解散團體。

法治是近世國家的通則，是一切自由的必要條件。但是法治雖然是認爲原則，却不是絕對的，法治以外，近世國家尚認有所謂警治的方式。

甚麼是警治？在警治之下，法律爲社會全體之自由計，限制個人的自由，而許政府官

吏在違法事實未發生以前，即取預防的手段，干涉個人的自由。限制自由的仍然是法律，限制的程度也以保護全體的自由之必要爲限。

但是警治和法治不同的地方，是在法律授給政府一種特別權能，叫做警察權，依這種權能，他可以預先取相當的手段，以防某種違法的行爲或事實發生。比方人各有通行街市的自由，惟因怠惰過失致他人受損害，始負責任。

但是這個通行自由，同時即受警治的支配，因爲法律許當局對於交通上危險得取預防手段。（例如規定車行速度不許過一定的限度。）

在甚麼處所適用警治？關於此點，各國的立法不同。一般的說來，凡在大道上尤其是在多數人集合的地方，自由之行使，多受警治的支配。又如在法治之下所行的事後懲罰賠償的方法，尙不足以救濟害惡的時候，立法部採用警治，以免社會或個人受害，事後無法補救。（例如關於公共衛生，多適用警治。）

警治雖然可與法治並立，同爲保護社會全體所必要的，但是立法者要免警治的流弊，不可不依嚴重的方法，防備政府專制的行爲。

警治仍須在法律範圍內行使。行政官吏在警治事件也像在他種事件一樣，絕對的要依法規定的條件行動。

權利和自由 與自由相關聯的是權利，權利可說是自由之具體的表現。在公法上通常分出兩種權利：一種是政治的權利又叫做公權。他一種是個人的權利又叫做私權。私權是一個以私人資格而享有的權利，受國家的支配和保護，但與國家本身組織無關係，例如人身自由，言論自由就是此種權利。政治的權利或公權是人民以參與國政者之資格而享有的權利。一國人民不必一定人人都全具這種種的權利，未成年的人或因精神病喪失能力的人不能享有一切私權，而政治的權利在一國內也常只有一部分的人享有。

政治的權利，是給人民去參與國政的，這種權利之具體的表現，是在選舉投票及任公職兩事。任公職之權比較選舉投票權沒有那樣的確定。籠統的說來，凡有選舉權的人都有任公職的資格。但是不能說沒有選舉投票權的人，就不能任公職，在美國的有些州內，女子未取得選舉投票權以前，他們已經就任公職。關於各種公職法律上大抵規定有一定的資格，任職的人當然要能合於這種資格。凡在法律上關於某項公職沒有規定特別資格的時候，這項公職，無論何人，只要被任或當選，均可就任。

政治的權利或公權在近世各立憲國家依國情而有廣狹之不同；個人的權利或私權，則在文明世界有普及的傾向。個人的權利之完全保護，爲立憲政治之要素。我們講到人民的自由，當然特別注重在個人的權利的保障。

個人的權利 個人的權利(或私權) 內容

不一定，在法蘭西革命以後之人權宣言及歷次憲法中所列舉個人權利，已有多寡之不同，而在現今文明各國憲法中規定亦不一致。但就一般的趨勢說，下面列舉各項權利通常認為包括在個人的權限內，受憲法的保障：（一）人身的自由（包括移住自由及不受非法之逮捕拘禁審問處罰；）（二）家宅之不可侵犯；（三）保有財產之自由；（四）工作營業之自由；（五）言論及信教之自由；（六）出版自由；（七）集會及結社之自由。

這種種不同的權利可概括為兩大類：

第一類為基本的自由，包括人身的自由，家宅之不可侵犯，營業工作之自由，保有財產之自由，言論信教之自由。這些權利如果有缺損，個人的生活安全就無保障。

第二類是補充的自由，此項自由，有的是使個人可以轉移他人的意見，影響他人的思想的，（出版自由。）有的是使個人能聯合他人，

討論事情，或取共同行動的。（集會結社自由。）

（甲）基本的自由

基本的自由中之最重要的莫如人身的自由。甚麼是人身的自由？這就是說人各有居住移轉之自由，他的行動，不受何種拘束；他的身體非依法律，不得逮捕拘禁審問處罰。要使人身之自由真有保護，必須具備三個條件：（一）除在法律有明文規定之事件外，無論何人不得被逮捕監禁；（二）逮捕監禁之命令必出自有獨立保障之司法官；（三）對於縱容命令或保持非法的逮捕監禁之官吏，須課以嚴厲的責任。近世立憲國家的立法部，不單是自己不應制立侵害人身自由的法律，並且在法律中要保有此三項保護自由的要件。

人身的自由，是個人權利中最重要的，也是最容易被政府侵害的。官吏，尤其是行政官吏，侵害此項自由的動機很多，他們加害的機會亦多，因為行政官是比較的多和人民接

觸的。立憲國家對於人身自由應加特別保護。

在英國有所謂出廷狀，是爲保護人身自由之最有效的方法。所謂出廷狀 Writ of habeas corpus（亦有譯作保身狀的）原係英國憲法上特有的制度。在這個制度之下，凡人被逮捕監禁，要迅速經法廷審判以定有罪無罪。若執行逮捕監禁的機關不將他提交法廷審判的時候，則被逮捕監禁的人的親友，無論何人，都可代向法廷請求行文於逮捕拘禁的機關，令該機關將被拘禁的人即時提交法廷，審查其被拘禁的理由，斟酌案情，或釋放，或迅速付審判。法廷所發的這項文件就叫做出廷狀。依此方法，凡被逮捕監禁的人，都得有迅速在法廷受審判及申辯的機會，在保全自由上說，出廷狀是英人一個最寶貴的制度，是近世憲政上一個最好的保障。

家宅之不可侵犯，是人身自由的附帶的權利。何謂家宅不可侵犯？這就是說：無論

何人，非得本人許可不得入人家宅；就是政府吏役，在原則上也非是經司法當局決定，依法定的條件方式，不得入人家宅。從具體的規則上說，關於私人家宅侵入的事，有日中夜間的區別。凡在夜間，卽令是政府吏役，執有司法拘票，也不許入人家宅，惟值聞有喊聲從宅內傳出，或是遇有非常事變發生的時候，不在此限。（比方遇有水災火災等事。）此項自由係限於私人住宅有之，而不適用於公開的家屋。在日中則吏員可以入私人家宅：但仍以依據司法當局的決定爲原則。人身的自由不能離司法保障；住宅之不可侵權，也是和司法保障不能分離的，住宅之不可侵權，就是人身自由的擴張。

工作營業之自由，也是個人自由生活的要素。法律既許人自由發展並使用他體質的活動，他就應該有自由擇定工作營業之權，換句話說，他就應該能自由做他所願意的工作，

營他所認為有利的業務。如果對於個人的工作或營業，外部加以阻害，是即阻害個人活動之自由發展，直接危及個人生活。

但是工作的自由，也不是絕對的。國家爲社會公共利害計，常有干涉勞工契約規定工作條件之必要。（例如工作時間之限制，婦女、幼童夜間工作之禁止。）

營業自由在法律上亦有例外。有種營業觸犯刑律，當然不能適用自由原則。（例如假造貨幣，開場賭博，發賣壞亂風俗的文書圖書等業皆在禁止之列。）有種事業以其關係公益，須經國家特許，也不能由私人自由營業。（例如修築鐵路須得政府許可。）又有些營業，常有害公安和衛生，事後懲罰的方法尙不足以救濟他所及於社會的害惡，則對於這些營業，亦有特別限制的必要。這種營業自由的限制，通常出以營業執照或警察取締之形式。（例如製造火藥，開設戲園，酒館等業；在今世文明國

家都是特別受限制的。)

近世憲法保障一般人民之私有財產權。財產權在法蘭西革命時代之人權宣言中，認為人類的自然權利中的一個，這個權利在近世憲法原則上也是看做個人自由的要素，有特別保護之必要。不過憲法上保障人民的財產權，不是保障人民都有財產，或是有平等的財產，而是對於人民既有的財產或將來獲得的財產，許其安全保有。人民保有財產之自由，具體的說來，不外下列兩點：(一)人民的財產以不可侵犯為原則，故除開為公益計有徵用的必要外，無論何人的財產不得被侵害剝奪；(二)在公益上徵用私人財產之時，須給適當的賠償。依據上項原則，不單是行政部非依合法手續不許侵犯私人財產，就是立法部在原則上也不得制定侵害私人財產的法律。

但是財產權也和一般的自由相同，不是絕對的；財產權之行使，也是以不妨害他人的

自由爲度的。有財產權的人對於他的私有財產，儘管自由享用，自由處分，但須依一個條件：就是財產之使用，不得牴觸法規。

言論自由，也是個人的權利之一個最寶貴的。千七百八十九年法蘭西人權宣言，已經宣布這個自由的原則，說：「無論何人不得因他的意見（即令屬於宗教的）受何等迫害，只要意見的表示，不擾亂法定的公共秩序。」

在言論自由的原則下，各人不單是可以自由想、自由信，並且可以將他所想的所信的事對外公然發表，發表的形式，或爲口說，或爲文字，都是不禁的。思想應當脫離一切法規的束縛；想甚麼，信甚麼，全屬個人的自由，各人不必先得何項許可，可以自由發表其所想的，所信的事。這項自由惟有一個制限，就是；尊重他人的自由。意思之發表如其擾亂公共秩序就要禁制。擾亂法律的秩序也就是侵害衆人的自由和安全。

信教自由是一個良心自由的問題，同時也是一個儀式自由的問題。各人在宗教上有信仰之自由，但這是關於各人良心內部的事，政府無論在法律上、在事實上均不能行其干涉。干涉問題之起，必定是在宗教的信仰發表於外的時候，發表的形式，或是依口說，或文書的陳述，或是在儀式的舉行。任何宗教，都含有兩個要素：一個是信條，他一個是儀式。說信教自由，第一是說人人有依口說或文字發表其宗教的信仰之權利。信教自由如止於此，是和言論自由相混。但是一切宗教包有第二個要素：那就是禮拜儀式。若要真有信教自由，必定是要各人能舉行無論何項宗教儀式，不受何種妨害，並且必定是要無論何人，不得被強迫遵行何項儀式。信教自由歸到極點，是儀式的自由。但自由之行使，以不侵害他人自由爲限之原則，也適用於信教自由。立法部當制定法律，規定宗教上外面儀式的

舉行，以不侵害個人自由爲限。

(乙)補充的自由

補充的自由之最重要的莫過於出版自由。

出版自由，是說依印刷文字發表各人意見的權利；此等印刷物，不拘是出以書卷，小冊子，雜誌，或日報等項的形式，都不要預先取得許可，或經過檢查；惟著作人關於他的出版物負有刑事上或民事上的責任。簡單說來，就是各人有權利將他的意見信仰，用印刷文字發表，不必先得政府許可，亦不須經過官吏一番審查。這項自由，也像他項自由一樣，以不侵害他人自由爲限。法律對於出版之侵害他人自由或危害公安的當加干涉。但國家之干涉要依事後懲罰賠償的方法，而不得用事前預防的方法。並且這種處罰賠償的決定，要屬於司法機關的權限。

出版自由的原則，雖然爲立憲國家所共認，但容易被政府侵犯的。出版自由的保障

應格外嚴密。在英法兩國，將出版上犯法的事交由陪審官審判。他們的理由是說，出版，至少是定期刊行物的出版，構成輿論機關，就應由輿論去判定著作者是否超過他們的權利範圍，而代表輿論的法庭，惟有陪審官，因為他們是純粹由公民組成的。

集會自由，也是和言論自由相關聯的。各人有發表他的思想之自由，就當有召集大眾開會，在會中公然表白他的思想之自由。立法者不得制定何種法律，禁制人民集會聽人發表意見，或討論任何問題。依集會自由的原則，不單是立法者不得制定何種法律，禁制人民招待多人在他自己家內集會，（因為這是私家集會的權利，附帶於人身自由和家宅不可侵犯而存在的。）并且立法者不得制定何項法律，禁止或限制各人召集公開會議的權利。立法者所能做的事，只是制定法律，設定相當的手段，以免此種集會侵害他人的自

由或公共治安。比方法律可以對於集會要求一個事前的通知，然而不得使公開集會受事前許可的限制。法律可以禁止大道上集會，免得妨害公共交通自由，可以規定公開集會所生的犯罪之檢舉及處罰。立法者的行為若出這原則範圍，就是越權，就是侵犯集會自由。

人身自由，可說是含有結社自由權。人既有自由發展他的活動之權利，就應當有權將自己的活動和他人的活動連合起來。但是這個自由的原則，發達較遲，在法蘭西大革命時代的人權宣言和憲法中，並未提及這項權利，直到千八百四十八年的法蘭西第二共和憲法，始明白承認人民有結社的權利。當初個人主義盛行的時候，人以爲團體的組織，不利於個人的自由。到十九世紀後半期，這個誤信漸漸消除，大家知道結社正可以助個人的活動，結社自由的原則，漸得一般的承認。不過現代國家關於這個原則的適用，實際上

仍有不貫徹的處所。結社自由的行使，也要以不妨害他人的自由或危害公共利益治安爲限。二十世紀以來，各國人民之團體的活動發達，立法者關於結社權利，也就有加以制定規律，防其濫用之必要。

請願權 除上面列舉的各項個人權利外，尚有幾種權利也常見於近世憲法保障中的，例如法律上平等權，書信祕密之保有權請願權等。其中以請願權含義較複雜，有特加說明的必要。

請願權就是個人以文書向政府當局表示意見或要求或陳訴之權利。（此處所謂請願權，取廣義的解釋包含訴願而言。）請願權也可說是言論自由的變形。各人有發表意見的自由，他的意見既可自由宣示於公衆即當可以陳述於政府機關。並且請願權也是一般個人自由的必然的歸結：無論何人有不受政府官吏專制行爲侵害之權利，對於此種行爲即應有提

出陳訴或要求救濟之權利。

法蘭西千七百八十九年之人權宣言，未說到請願權，也許是當時的人以爲無說明的必要，因爲此項權利即包含在人身自由和言論自由中。及至千七百九十一年的法蘭西憲法始正式保障個人請願權，以後的憲法大都承認這個權利。

請願權之適用不限於一定的目的；無論爲個人單獨的事件，抑爲社會共同的利益，人民都有提出請願的自由。請願提出的形式，通用文書。請願書上應有請願的人署名，但署名請願的人數無限制，一人可以請願，多數人也可以請願。請願的人也不必有資格的限制，凡屬一國內住民，都享有請願的權利，（無論其是否享有政治的權利，）這是請願權和公民提案權的性質根本區別的地方。

請願可向立法部提出，（在兩院制的國家無論向那一院提出均可。）也可向行政部提出。

有時原屬立法關係的請願，也有向行政部提出轉達立法部的；例如在美國，人民希望立法上變更，他們不直接向國會請願，而向總統提出請願書，請其將所希望的法律上變更建議於國會。

請願權的功用現已不如往昔之大。在往昔憲法上不認議院有提案權的時候，（例如一七九九年法國憲法）人民請願不失為間接使議院討議重大問題之一個方法。今則立憲國家一般承認國會上下兩院各有提案權，請願權在此一層已失其功用。加以現今言論機關勢力發達，重大的問題，常可依報紙喚起當局之注意，其效力或且大於請願書。（人民請願實際上不一定有滿足的結果，因為法律並不課政府以一定滿足人民請求的義務；尤其是在議會方面，對於請願的事件付討議與否，全由院內自由決定。）個人受官吏行為的侵害，也可依司法或行政裁判手續取得救濟，在此一

層，亦可說請願權之功用減少。關於直接立法一層，今已有更有效力的公民提案制度，若此制發達，立法上當更少利用人民請願權之必要。

第十一章 個人權利自由的保護

國家雖承認個人的權利自由，然若無積極的保護方法，權利自由也不免侵害。侵害個人權利自由的不一定是私人，有時政府官吏之行動對於個人的權利自由更為危險；並且就是立法部自身也常可以侵害個人的權利自由。所以講到權利自由的保護，不單是對於私人對於官吏之侵害要有保護，並且要能防立法部方面的侵害。

個人權利自由的保護方法，可分為兩種：
(一)法定的方法，(二)自衛的方法。

(一)法定的方法 在一般立憲國家，個人的權利受私人或官吏侵害的時候，均可適用司法訴訟以求救濟。法廷可說是一般保護權

利自由的機關。至於對於官吏之侵害權利的行爲，除通常司法機關之保護外，尚有行政訴訟、訴願等救濟方法，且遇事件極重大的時候，尚有向議會請願，依立法部之彈劾手續擁護個人權利。惟對於立法部自身之侵害權利行爲，則在近世一般立憲國家尚未有完善的保護方法。憲法上規定個人權利自由，不單在免行政部之侵害，同時且在防立法部之專制。假定立法部可以制定法律，根本的破壞或減縮憲法上保障之權利自由，而國家無法以防制他的行動，個人的權利自由之憲法的保障，也就不免是徒託空言。關於此層保護，惟在美國較完全。美國法院具有解釋憲法之權，遇着違反憲法的法律，可以不承認。在美制之下，侵害個人權利自由之法律不免受法院違憲之宣告，個人依法院這項保護可免於立法的專制。¹但在其餘的國家，法院無查問法律效力之權能，立法部儘管違反憲法，制出侵

害個人權利自由之法律，這種法律還是對於法廷，對於個人都有效力的。就這一點說，個人權利自由的保護尙不能說是周到。憲法上關於個人權利自由的規定，對於立法部不過是構成一種道德的義務，而實際無法律的限制之效力。

(二) 自衛的方法 關於個人權利自由的保護，可以補法定的方法之不足的，尙有自衛的方法。假使儘管國家備有上列種種法定的保護方法，而個人權利仍有被侵害之事，個人是否應忍受這個侵害？具體的說來，假定儘管憲法上保障個人權利自由，而立法者仍制定違憲侵害權利之法律，或行政司法官吏有違反法律之行爲，人民是否對於這違憲的法律之施行，或違法的行政司法行爲之執行，能用強力來抵抗？這就是抵抗壓制之問題。

在千七百八十九年之法蘭西人權宣言中，抵抗壓制，認爲個人的一個天賦的權利；千七百

九十三年之法蘭西憲法更將抵抗壓制之根據及範圍規定明白。依這個憲法，抵抗壓制是其他一切人權之附帶的結果。抵抗之性質可爲消極的，亦可爲防禦的，並且可爲攻擊的，甚至舉兵反抗，推倒政府也在認許之列。這種革命的主義在理論上或可成立，但實際行起來，頗多危險。不可不分別說明。

消極的抵抗與防衛的抵抗皆可以適用於官吏之不法行爲。官吏的行爲如不依法定手續，或無法律的根據，這種行爲就無法律的效力；個人爲防衛自己權利計，不單是可以消極的不服從他，並且遇着強制執行的時候，可用強力去抵抗他。但對於立法部制定的法律，無論如何違憲，如何侵害權利，人民不單是不許積極的阻抗其執行，就是消極的不服從也勢難容許。尊重法律是人民一個重要的義務，在民主立憲國家，個人可依輿論之力以促法律之修改廢止，無反抗法律之必要。一國之

內如果人民可以自由查問法律之效力，自由反抗法律，勢必至損傷立法部尊嚴，動搖人民對於一般法律的信用，而釀成無政府狀態。

至於所謂積極的抵抗，叛亂的行爲，則不單是對於立法部不許行，就是對於其他一切政府機關亦不能行使。承認人民有執行這種抵抗之權利，是根本的破壞社會秩序。實則這種行爲已出乎法律問題之範圍而入於武力問題。在法廷之前，叛亂之合法不合法殊不成問題。叛亂成功，由此而出之政府決不會加同黨之人以謀叛罪。叛亂失敗，則無論動機如何正大，未有一個法廷敢於以政府專制，叛亂合法之理由，宣言從事叛亂之人爲無罪的。

第十二章 個人權利自由的停止

政治社會中有時發生危機(例如戰爭,)在此等時候爲保持社會的生命安全計，政府常有取非常手段的必要。因此，個人的權利自

由不免有停止的事。社會全體的自由，比之個人的自由爲重。個人權利自由的享有，至於和社會公共利益不相容的時候，勢不能不犧牲後者以保存前者。社會若因爲內亂外患而破壞，個人權利自由也將破壞。

緊急命令權 在君主主義很盛的國家像日本及歐戰以前之普魯士奧大利，行政部具有廣大的臨機處分權，不利於個人的權利自由；這些國家的元首，遇有非常事變的時候，得發布緊急命令，此等命令和法律有同等的效力。如此偏重行政部的權能，不免陷個人權利自由於危險。

戒嚴權 在一般自由憲政的國家，不許行政部有發布緊急命令的大權，但設爲戒嚴之制，俾有一時停止個人的權利自由之可能。事先由國家訂定一般的法律規定關於戒嚴的原則，遇有非常事變的時候，即可依此法律宣告戒嚴。在一方面認有停止個人權利自由的

必要，同時使權利自由之停止，仍受法律之支配，不委諸行政部之自由裁決。

何人可以宣告戒嚴？今世立憲國家大抵將宣告戒嚴之權委諸國會，（例如千八百七十八年法國戒嚴法，）然亦有將戒嚴之權賦與行政部的。（例如日本及普魯士；我國臨時約法亦如是。）就事之性質上說，戒嚴之宣告委諸行政部較為便利然而有一個極重要之點不可輕看過的，就是戒嚴之效果，直接影響人民權利自由；而國會直接為人民之代表，宣告戒嚴之權在國會，人民之自由較為安全。

甚麼時候可以宣告戒嚴？對於個人權利自由社會原具有保護之責，停止個人權利自由為國民生活上一極重大的事，非在真正非常不得已的時候不許行使。在今世立憲國家，關於戒嚴的時會，都有嚴明的規定，通常限於對外戰爭及國內叛亂的時候始許戒嚴。

戒嚴的效果 戒嚴宣告之效果可大別為

三項具體的表示。第一，軍事警察擔任維持治安秩序之責，代行通常警察之職務的大部分或全部。第二，警治代法治。關於個人權利自由的限制原有事前預防和事後懲罰的兩個方式，平常以事後懲罰的方式，換句話說，即法治爲原則。但到戒嚴的時候，則事前預防的方式，即警治，成爲原則。第三，軍事法廷代普通法廷。平時軍事法廷之職權限於審判軍隊犯罪事件；除此以外，無論何人，不能剝奪他受普通法廷裁判之權利。惟至戒嚴宣告之後，則軍事法廷，於特定區域內，代普通法廷行使一部分職務。

在戒嚴的時候，關於個人自由之常規的保障一時停止，軍事當局賦有干涉個人權利自由之廣大的權能。尤其是家宅之不可侵權（因軍事當局搜檢和駐屯軍隊，）財產之保有權，（因徵發沒收）和出版集會之自由（因檢查禁止）特受限制。不過軍事當局在戒嚴的時候，雖

有很大的權能，此等權能之行使仍受法律之支配；如果軍事當局的行為出乎法律認許範圍之外，則爲越權，受害的個人，當有要求救濟之權利。

第十三章 個人對於國家的義務

國家應當尊重並保護個人的權利自由同時個人對於國家社會也有應盡的義務。首先特別舉出個人的義務的，是千七百九十五年之法蘭西共和憲法。以前所謂人權宣言，單獨舉個人的權利自由，惟此次憲法，乃將人權宣言改名爲人民權利義務宣言，於個人權利自由宣言之後，另闢一章，專言個人的義務。法蘭西千七百九十五年的憲法，標明個人義務之原則說：各人對於社會之義務，是在防護社會，爲社會服務，服從法律，並尊重社會的機關。

個人對於國家社會的義務，可大別爲兩類：(一)法律的義務；(二)道德的義務。

法律的義務 法律的義務是國家依法律加於個人的義務，此類義務特別具有強制性，有組織的制裁；個人如不履行此類義務，則為違法，即當受一定的法律制裁 何項義務是屬於此一類的義務的？

(一) 納稅的義務 國家欲維持自身的生命和活動，當然有種種的費用，費用的大部分出自人民的租稅。在近世國家，課稅權視為國家之一最重的基本的職權，而在人民方面納稅的義務也就是一個絕對不可缺的義務。對於此項義務之履行，不單是空空洞洞的在國法上認為原則，並且實際有法律的制裁以隨其後；拒絕納稅的人，就要受法律上的處分。

(二) 服兵役的義務 此項義務也是法律上強制的，無論何人原則上皆要應國家之徵召同等服務。不過此項義務，雖在憲法上認為原則，惟在行徵兵制之國家，始實際厲行。

(三) 教育子女之義務 今世有所謂義務

教育或強迫教育，就是國家強令學齡兒童，於一定的年限，受國家規定的教育。兒童如到學齡尚不入學校，法律就要處罰其父母。所以此項義務與其說是人民受教育之義務，毋寧說是人民有教育子女之義務。此項義務，是在文明各國一般承認的。

(四) 做證人的義務 法廷判案，需待證人陳述事實；凡法廷依一定的手續召喚人民到廷做證人的時候，被召喚之人不得拒絕。此項做證人的義務，也是帶強制的性質而普及於文明各國的。

(五) 擔任名譽公職的義務 在近世立憲政治的原則上，人民參與政事不單是在人民方面爲一種權利，同時也認爲人民的一種義務。有許多的社會公共職務，尤其是在地方自治團體的公職，由人民舉人擔任，通常是無報酬的；被舉的人不得任意推辭；法律上認定擔任此等名譽公職爲人民對於國家社會的一

項義務，如不履行，當有相當的制裁。

(六) 做陪審官的義務 有些國家，例如英國，在司法上採用陪審制度，人民負有做陪審官的義務。每遇一案件發生，被挑爲陪審官的人，就要出廷審案，不許任意推辭。不過這項義務，限於在採用陪審制度的國家始存在的。

(七) 保衛治安的義務 此項義務一般認爲道德的義務，不具法律的制裁，然在英國，則爲例外。在英國法律上認定英國臣民咸有保衛治安的義務，遇有非常事變發生危及治安的時候，在場的人民均須應當場官吏的召喚，或自動的，幫同保衛治安。此項義務認爲法律的義務，嚴格說起來，人民如有不肯履行的，當受法律上的處分。

道德的義務 道德的義務是人民在道德上對於國家應盡之義務；法律雖不强人民履行此類義務，但人民爲社會公共利益計應當

自己履行。道德的義務和法律的義務不同的處所，就是在這類義務沒有強迫性，沒有組織的制裁，履行不履行，全憑各人的公德心，共同利害關係的觀念，及社會輿論的制裁。何項義務，是屬於人民道德的義務？

(一)投票的義務 人民投票，無論在議員選舉上或在直接立法上，一方面雖是行使參政權，同時也就是履行一種國民的職務。投票不單是一種權利，同時且是一項責任。有投票權的人，就有積極的參加投票之義務，棄權的人就是放棄責任。

有的國家將投票定為法律的義務，選舉棄權的人，要受法律上的處罰；例如比利時，就是以法律設有這項制裁，強迫人民投票的。一般立憲國家，不像比利時以法律強人投票；投票不投票全任各人自由；但就國民道德上說，一般認定人民有投票的義務，認定棄權的事為一種不負責任的行為。真欲履行這項道

德的義務，有投票權的人不單是應去實地投票，並且投票要出以公正賢明的態度。投票要憑良心的判斷，不要受金錢勢力或情實的影響。投票也不許敷衍塞責，投票以前應當對於選舉的人或決定的問題有個慎重的考慮，明確的判斷。投票的義務不單是消極的不棄權，並且要是積極的善用其權。

(二) 守法的義務 國家的法律是為維持社會秩序和增進公共利益所必需的。要使得法律能實現他的效用，必須人民都有守法的精神。公然違犯法律的固有法律的制裁以隨其後；但以狡猾的方法巧避法律，雖不是正式的違法，然亦有害公益，而對於這種行為則不適用法律的制裁，而全靠各人的道德心來阻止他。法律也不是全靠強迫力能維持的；健全的社會必定是一般人民有守法的精神。若是在一個社會內多數的人不知道尊重法律為大家的利益，不認定服從法律是一種社會的

義務，則法律的制裁也就失其效力，社會秩序勢不能維持。

(三) 尊重國家權力的義務 國家所有的權力是爲社會公共利益而存在的，權力之行使雖不免有限制個人自由的地方，然其終局的目的，是直接爲社會的利益，間接卽爲個人的利益。個人對於國家的權力應當尊重，不應當敵視。在國家之機關合法的行使權力的時候，人民不單是不得阻抗他們，并且應當直接間接的幫助他們，使權力執行上進行便利。

第十四章 今世主要民主政治的 國家組織

英國 英國是立憲政治的母國；他的憲法發端於千二百十五年的大憲章Magna Charta；嗣經十七世紀中的大革命，憲政基礎確立。(一六八八年) 在十九世紀中，英國選舉制度經過三次大改革(一八三二年，一八六七年，一八八五年，)議院政治臻於全盛。現今英國名雖

爲君主國家，而政權操諸內閣之手，內閣對議院負責任，議院最後受選民的監督；英國政治實際已成民主性質，所以世人稱爲虛君共和。

英國的立法權由國王和國會共同行使。國會係兩院制，但貴族院和衆議院不單是組織根本的不同，就是職權也大有差別。貴族院由貴族（一般貴族世襲議員之職，惟愛爾蘭和蘇格蘭的貴族則互選出若干人爲貴族院議員。）和依官職當然爲貴族院議員之特任上審法官 Law Lords 及大主教等組成。全院議員人數約七百二十八人。衆議院則由人民直接選出之代表組成，各大學亦特別自成一選舉區，選出代表於議院。當選爲議員的人，年齡須滿二十一歲；教會教士和包辦政府工事等類的人不得被選爲議員。依千九百十八年之法律，女子亦得被選爲議員。（最初的女議員一人於千九百十九年十二月出席。）議員從千九百十一年起，始受領歲費（每年四百鎊，）

以前是無報酬的。

依千九百十八年之選舉法英國選舉權再加擴張，成爲普通選舉制，凡年滿二十一歲之男子在選舉區內居住六個月的，皆有選舉權。同時且將選舉權賦與女子，凡女子年滿三十歲，在地方自治團體有選舉資格的，均得選舉議員。各大學所出的議員，則由年滿二十一歲(女子則定爲三十歲)取有學位之人選舉。議院人數依千九百十八年的法律，增至七百七人。現因愛爾蘭自治，不再出議員於英國，衆議院議員減成六百十五人。衆議院任期五年。(千九百十一年國會條例所定。)

英國國會兩院權限原來已不平等，政府只對衆議院負責任，而不對貴族院負責任，在政治上貴族院已遠不及衆議院之有勢力。而依千九百十一年之國會條例，則貴族院立法權更見減小。關於財政的法案一經衆議院通過，雖值貴族院反對或要求修改，仍得由國王

批准成爲法律。以外的法案，只要得衆議院接續三次通過，即令貴族院始終反對，亦得由國王批准成爲法律。

英國之行政權屬於國王，但實際由內閣行使；內閣的地位依衆議院的信任爲轉移。（內閣如欲確定選民意向，可請國王解散衆議院，從新選舉。）平常內閣以比較重要的各部總長組成，閣員約二十人。政府之主腦是所謂內閣總理 Prime Minister，閣員均由他的推薦而任命；充內閣總理的人，必定是議院中多數黨的首領。英國是內閣制的模範國家，同時也是政黨組織最發達的國家；兩大政黨對立，依議院多數勢力，輪流執政是英國政治的特色。不過近來政治社會情狀變化，不單是政黨分野已大變動，（原來的自由黨分裂失勢，勞動黨代興。）就是傳習的兩大黨對立之形勢，亦似有不能維持之景象。

法國 法蘭西第三共和國家組織，基於千

八百七十五年的憲法。依這個憲法，法蘭西以共和政體而行內閣制。

法蘭西共和國的立法部以元老院衆議院兩院組成。元老院議員依間接選舉方法選出：各縣選出的衆議院議員，縣議會議員，郡會議員，和各市會選出的代表共組成一個選舉團體，選舉該縣應出之元老院議員。元老院議員任期九年，每三年改選三分之一。被選爲元老院議員的人，必須年滿四十歲。現今元老院人數共三百十四人。衆議院議員依直接普通選舉制選出；凡年滿二十一歲的男子不屬現役軍人，而在選舉區內居住滿六個月的，均有投票權。被選爲衆議院議員的人，必須年滿二十五歲。現今衆議院人數六百十人。

在立法上，元老院衆議院之權限平等；惟關於財政之法案則須先提出衆議院議決。而在他方面，則元老院具有兩項特別職務：第一，總統解散衆議院，須得元老院之同意；第二，元

老院爲審判謀害國家治安的罪犯之最高法廷。

元老院衆議院於每年正月第二火曜日集會，但總統得提前召集非常會議。兩院議員受領歲費二萬七千法郎。

法蘭西的行政權屬於總統，但實際由內閣行使；法蘭西也是行內閣制的國家，不過內閣不是對於一院負責任，而是對於元老院衆議院兩院負責任，這是他和英國內閣制運用不同的處所。總統任命閣員，由兩院議員中選出，但有時也例外的任命院外的人爲閣員（例如海軍，陸軍，外交三部總長。）閣員之任命通例由內閣總理推薦。內閣如失去兩院的信任，即須辭職。總統有解散衆議院之權，但須得元老院之同意行之。（事實上總統不行使這項權能，從第三共和成立以來，衆議院只被解散過一次。）總統由兩院組成之國民議會選出，任期七年，可以連任。

內閣之外，尙設有所謂參事院 Conseil d'Etat,

這是法國特有的一個制度。參事院對於政府爲行政上的諮詢機關，同時又是行政裁判的最高法廷。

法國國內多數小黨分立，政府更迭無常，內閣制之運用頗不似在英國之圓滿。法國在行政上是一個中央集權的國家，全國分爲九十縣，每縣由一知事治理，它具有廣大的職權。

縣知事由內閣任命，內閣可依知事，支配全國政事。法國中央集權過甚，也是地方事業不振中央政治腐敗的原因。

瑞士 瑞士是一個聯邦共和國。瑞士之成爲聯邦始於千八百四十八年。（從千八百十五年至千八百四十八年，瑞士尙是一個邦聯組織，二十二州各保有獨立的地位。）瑞士國家尙有一個特別性質，就是，他在國際關係上是一個永久中立的國家。（瑞士之永久中立，受千八百十五年維也納公會條約的保障。）

瑞士聯邦政府關於宣戰講和締結條約諸

事具有全權；以外關於軍備，交通，貨幣，等項關係全國利益的事件，亦屬於聯邦政府權限。

瑞士聯邦立法權屬於聯邦國會；國會以兩院組成：其一院名爲國民議會 Conseil national，代表瑞士全體人民，依直接普通選舉制選出；他一院名爲邦議會 Conseil des Etats，代表瑞士各州，每州選出代表兩人組成之。（瑞士共有二十二州，邦議會議員爲四十四人；他們的選舉方法由各州自定。）國民議會議員人數現爲一百八十九人。（每人口二萬出議員一人。）國民議會每三年改選一次，凡年滿二十一歲的瑞士國民都有投票權；凡選民之非教士者都有被選爲議員的資格。

瑞士聯邦的行政權由聯邦政務院 Conseil fédéral 行使；聯邦政務院以聯邦國會選出的委員七人組成。委員七人各掌一部，任期三年。

這些委員不得兼任聯邦或各州的公職，亦不得從事何項職業。委員可到國會兩院參加

議事，但不得投票。凡有選舉國民議會議員投票權之人，均得被選爲聯邦政務院委員。

瑞士行政部是委員制的組織，雖亦有所謂總統（由聯邦國會從七委員中推選一人，任期一年。）但不過是一個榮譽職，和以外的共和國元首地位相差的多。

瑞士聯邦法院由聯邦國會選舉，行使司法權，但對於違憲的聯邦法律，無拒絕適用之權；這是他和美國聯邦高等法院權限不同的處所。

德意志 德意志共和國家組織基於千九百十九年的憲法。依這個憲法，德意志仍維持舊來的聯邦組織之原則，國權和邦權，明白劃定。關於對外關係、殖民地制度、國籍、兵役、貨幣、關稅、交通、諸事，完全屬於聯邦政府權限，其他關係全國利益的事件，如民刑法訴訟法等項，聯邦亦有立法權。

德意志共和國設有聯邦議會 Reichstag 和

聯邦參議院 Reichsrat 之兩院。聯邦議會代表德意志全體人民，依直接普通選舉制選出，無分男女，都有平等的投票權。聯邦議會任期四年。參議院代表各邦，參與聯邦立法及聯邦行政，各邦至少在參議院有一投票權。

一切法案，在提出於聯邦議會以前，當先得參議院同意。聯邦法律由聯邦議會議決；參議院對於聯邦議會議決之法律，只有抗議權；若聯邦議會對於曾經參議院抗議之法案，仍以三分二以上多數表決，則聯邦總統當在三個月內，公布該法律或以之交付國民總投票。德意志共和國立法部實際爲一院制，因爲參議院在立法上之權能是極有限的。而在其他方面，則德意志憲法中採用公民表決，公民提案等直接立法的方式，足以減殺聯邦議會之立法權能。

德意志共和國之行政權屬於聯邦總統。聯邦總統由德國國民全體選出之。（但現任總

統係原來國民議會選出。) 凡德國人民年滿三十五歲的皆有被選爲總統的資格。聯邦總統任期七年,但可再選連任;總統任期未滿以前,可由聯邦議會之決議,舉行國民總投票以罷免之。聯邦政府由國務總理和國務員組成;國務總理由總統任命,國務員則總統依國務總理之推薦任命之。德國政府採用內閣制;國務總理和國務員在職的時候要得聯邦議會的信任;聯邦議會表示不信任的時候,國務總理及國務員即當去職。國務總理決定政治大綱,對於聯邦議員負責任,各國務員在此大綱之內關於他們的主任事務獨立執行職權,對聯邦議會自負責任。聯邦總統得解散聯邦議會。

聯邦議會於其閉會及滿任的時候,設立一個常任委員會,監督聯邦政府的行爲。在德意志共和國設立國事裁判所,審判總統國務總理國務員的違憲違法的行爲;對於此等

行爲之起訴由聯邦議會行之。國事裁判所關於各邦內部的憲法爭議，亦得行使裁判權。

美國 北美合衆國是一個聯邦共和國家。

在千七百八十九年以前，北美十三州尚是一個聯邦組織；依千七百八十九年的憲法，他們組成聯邦，完成國民的統一。在美國憲法中聯邦政府和各州政府的權限，明白劃清；聯邦權限列舉在憲法，例如宣戰，講和，海陸軍備，聯邦法院，對外貿易或各州相互間的貿易，貨幣，度量衡等項，就是屬於聯邦權限內主要的事件。

凡憲法未明白劃歸聯邦權限之事件，概屬於各州政府權限。

美國憲法嚴格的適用三權分立的原則。

立法權屬於國會 Congress；國會以元老院衆議院之兩院組成。元老院代表各州，每州各出議員二人，由州內人民選舉，任期六年，每二年改選三分之一，被選爲元老院議員的人，限於年滿三十歲曾爲美國國民九年，而住在本州

內之人。衆議院代表美國國民全體，凡在本州內有選舉州議會議員的資格之人均有選舉衆議院議員之權。衆議院議員任期兩年。各州的選舉法不一致，然實際凡年滿二十一歲之人幾都有選舉權；依千九百二十年之聯邦憲法修正第十九項，美國女子取得和男子同等的選舉及被選舉權。凡被選爲衆議院議員的人，須年滿二十五歲，曾爲美國國民七年，而在本州內居住者。元老院和衆議院議員各受領歲費七千五百美金。兩院議員不得兼任官職。

在立法上，元老院和衆議院權限平等，不過一切關於財政收入的法案須先由衆議院提出。但元老院除立法外，尙有其他重要行政的司法的職務：總統締結條約，任命國務員外交官領事等，須得元老院的同意；元老院組成高等法廷，審判衆議院提起的彈劾事件。

美國行政權屬於總統，他依間接選舉方

法，由全國人民選出，任期四年，得連任；美國設有副總統一人，其選舉方法和任期，與總統同。

副總統除當然爲元老院議長外，別無職權，惟值總統缺位，則副總統繼任爲總統。

總統是海陸軍大元帥，他握有任免官吏和其他行政的實權。總統由人民選出對於議院爲獨立的，而所屬的國務員亦只服從他的命令，而不對議院負責任。而在他方面，則立法部之兩院亦獨立行使立法權，不受行政部的支配；總統不單是無解散國會任何一院之權，並且在國會無提出法案或派國務員出席參加討論之權。但美國憲法有一項規定可以使總統得間接干涉立法權的，就是：總統對於兩院通過的法案，可以拒絕批准；兩院如欲這被批駁的法案能成立，必須再行依各院三分二的多數議決。美國是總統制的國家，他的立法行政兩部分立，互相掣肘，政府的政策常有不容易圓滿執行的處所。

美國的司法權屬於一個聯邦高等法院和其他由國會設立的下級法院。法官由總統任命,永久在職;法官受一定的年俸,在他們的在職期中不得減少。高等法院是聯邦最高的司法機關,他對於法律之違憲不違憲,爲最終的判決者。美國憲法解釋之權在高等法院,法院依這個權能,可以保護憲法,使不受侵害。高等法院在美國國家組織中佔極重要的地位,這實是美國憲制的特色。國權之分配,人民權利自由之規定因有這一個高等法院而得確實的保障。

教育部審定批詞

新學制初級中學用

公民教科書

呈及新學制初
級中學用公民
教科書第一冊
均悉是書編製
得法取材新穎
洵可養成公民
觀念及生活上
必需之知識應
准審定作為初
級中學教科用
書

十二年十二月八日

部(508)

New System Series
Civics
For Junior Middle Schools
Commercial Press, Limited
All rights reserved

中華民國十二年四月初版

(初級中學用)

*回(新學制)公民學教科書三冊

(第一冊定價大洋叁角)

(外埠酌加運費匯費)

編輯者 周 鯁 生

發行者 商務印書館

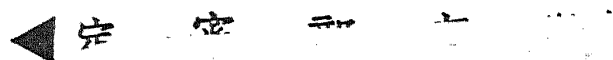
印刷所 上海北河南路北首寶山路
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市
商務印書館

分售處 商務印書分館
北京天津保定奉天吉林龍江
濟南太原開封鄭州西安南京
杭州蘭谿安慶蕪湖南昌漢口

長沙常德衡州成都重慶瀘縣
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽 張家口 新嘉坡

此書有著作權翻印必究



新學制初中教科書

現代初中教科書

化學	物理學	生理衛生	植物學	動物學	礦物學	本國地理	世界史	本國史
鄭貞文編	周昌壽編	顧壽白編	凌昌煥編	杜就田編	杜其堡編	王鍾麒編	顧頤剛 王鍾麒編	顧頤剛 王鍾麒編
一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	一冊	二冊	二冊	三冊
六角	七角	七角	四角	四角	四角	上冊六角 下冊二角半	上冊六角 中冊四角	上冊六角 中冊四角
水彩畫	英文法	英語	國文	三角術	幾何	代數學	算術	
楊長濟編	林義青編	周越然編	莊適編	劉正經編	周宣德編	吳在淵編	嚴濟慈編	
印刷中	二冊	三冊	六冊	一冊	一冊	二冊	一冊	
	上冊七角	一冊四角 二冊五角	前四冊各二角 後二冊各四角	四角	卽出	上冊六角	八角	

新學制初中的特色，在混合教授，但師資難得，新近改組的各校，或仍有採用分科教授法者。本館爲應此需要，除採用混合方法已編「新學制初級中學教科書」全套外，另編「現代初中教科書」一套，分科校細，而仍注重於全體之聯絡。書名列左：

混合教學的新學制初級中學教科書

新學制

中學的精神，在各科混合教授，這「新學制初級中學教科書」一套，即係完全依照
還綱要採用混合法編輯的，實為初中最適用的教本。

初學

本教科書 六冊
一二三各三角半
四角半
五角
六角

編輯 葉紹鈞 周予同
主編 朱經農 胡適

初學

教科書 三冊
二冊各三角

初學

下教科書 二冊 各四角

初學

教科書 二冊
上冊四角
下冊七角

●編者 王鍾麒
●校者 王岫廬 朱經農

新學制

初中自然科學教科書 四冊
二冊各四角

●編者 杜亞泉

新學制

初中實用自然科學教科書 四冊
二冊各四角

●編者 高錕
●校者 鄭貞文

新學制

初中混合算學教科書 六冊
三冊各六角

●編者 段育華
●校者 胡明復

新學制

初中英語讀本文法 編合 四冊
二冊八角

●編者 胡憲生
●校者 王岫廬 鄭富灼

商務印書館發行

封 底