

張雲伏編著

復興高級中學
教科書
公

民

第二冊

商務印書館發行

張雲伏編著

復興高級中學
教科書
公

民

第二冊

商務印書館發行

高中
教科書

公民第二冊 政治概要

目次

第一章	國家的意義及種類	一
第一節	國家的要素	一
第二節	國家發生的學說	四
第三節	國家與民族	七
第四節	國家與社團	一一
第五節	國家與個人	一三
第六節	國家的究竟	一六
第七節	國家的種類	一九
第二章	三民主義的國家	二二

第一節 民族主義的國家·····	二三
------------------	----

第二節 民權主義的國家·····	二六
------------------	----

第三節 民生主義的國家·····	三一
------------------	----

第四節 三民主義國家的本體·····	三四
--------------------	----

第三章 我國現行的政治制度·····	三九
--------------------	----

第一節 權能原理及其應用·····	四〇
-------------------	----

第二節 四種政權的運用·····	四二
------------------	----

第三節 五種治權的結構·····	四六
------------------	----

第四節 均權制度·····	五〇
---------------	----

第五節 國民代表會與國民大會·····	五三
---------------------	----

第六節 訓政時期的政治組織·····	五六
--------------------	----

第四章 各國政治制度比較·····	六四
-------------------	----

第一節 英國式的政治制度·····	六四
-------------------	----

第二節	美國式的政治制度·····	六九
第三節	德國式的政治制度·····	七三
第四節	蘇聯式的政治制度·····	七六
第五節	意大利式的政治制度·····	七八
第六節	瑞士式的政治制度·····	八〇
第五章	憲法·····	八四
第一節	憲法的意義及種類·····	八四
第二節	憲法的內容·····	八九
第三節	憲法的制定修正及廢止·····	九三
第四節	各國憲法及其略史·····	九七
第五節	我國制憲運動經過·····	一〇一
第六章	政黨·····	一〇七
第一節	政黨的意義及種類·····	一〇七

第二節	政黨的組織及方法·····	一一一
第三節	政黨政治的方式·····	一一四
第四節	各國政黨概況·····	一一七
第五節	中國國民黨·····	一二二
第七章	國際社會·····	一二五
第一節	國際社會的意義·····	一二六
第二節	國際交涉的機關及方法·····	一二一
第三節	條約·····	一三四
第四節	國際會議·····	一三七
第五節	國際組織·····	一三八

高中
教科書

公民第二冊 政治概要

第一章 國家的意義及種類

集團生活，是人類的天性，國家是人類集團生活進步後的組織。今日的世界，已成國際社會，人必隸屬於國家，然後生存纔得安全，既不受他國的欺凌，亦不受他人的侵犯。我們的國家，已存在數千年，自遠祖遠宗以迄我輩，都受國家的保障，所以，對於國家的一般意義，我們應當了解。至於國家的分類，亦為習政治學者初步應當了解的知識。

第一節 國家的要素

國家的構成，具有人民，領土，政府及主權四要素，缺一即不得稱為國家。國家生活既為人類生活現象之一，故國家存在的前提，必為集團的人，此集團的人即名人民。人民數量的多少與品質的

優劣，對於國家形成固無關係，但數量過少，與他國競爭生存的力量不夠，品質稍低，對於國家生活，難達進步繁榮的目的。故今日的國家，不以人口繁殖爲憂，並用種種方法，以促進其人民的品質。日本、法國及意大利，企圖發展國力，正獎勵婦人生子，美國在十九世紀前半期，努力吸收移民，英國是世界最強大的國家，其所統治的人口，已近八萬萬，都是國家不厭人多的例證。我國今日雖貧弱，但潛伏的勢力極大，即因爲有人口近四萬萬。各國之講求優生學及發展教育，即在努力增進其人民的品質。非洲黑人，美洲紅人，及澳洲的土人，既無自己的文化，亦無自己的國家，人口逐日減少，種族已有消滅的危險，國家的重要，於此更可明白。

人類必須土地以托其足及土地所產物質以養其生，然後方能生存，故組織國家的人民，必須有所定居的土地，然後方能生活。此定居的土地，名國家的領土。自古無無領土的國家，游牧民族逐水草而居，是部落不是國家。國家的領土不可侵犯，領土爲他國所佔領，原有國家即歸消滅，日本滅朝鮮，首先即佔領其土地。甲國侵犯乙國領土，乙國享有正當防衛權，可向甲國宣戰，以保護本國領土。領土的廣狹優劣地位，對於國家至有關係。英國領土遍全球，尙嫌不足。日本及意大利嫌本國面積太小，急求向外發展。美國有肥沃平原，農產豐盛，國家富強，而瑞士全境皆山，人民生活，遂仰給

外國沿海並位於溫帶的國家，容易繁榮，故奧國被封鎖於大陸，必急求海口。此均可爲例證。

既有領土與人民，若無政府組織，是人民尙未完成其政治生活。國家生活卽是政治生活，故既稱國家，必有政府。政府爲國家代表，抵禦外來侵犯，維持內部秩序及促進人民生活，均由政府負其責任。孫中山先生說，『政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治，』故管理衆人的事的公衆機關，就是政府。所以，一國的政府，應包括其政治上全部統治機關。在三權制度的國家，中央的立法機關，行政機關及司法機關，與夫地方政府，都是政府。在五權制度的我國，國民政府所統轄的中央及地方各政府機關，都是政府。在一權制度的蘇聯，凡屬蘇維埃法權所統率的機關，無論在聯邦，邦及地方，都是政府。反之，在荒古時代，人類還不會有政治生活，既無政府，亦無國家。今日非洲的土人，亦因既無政府，當然亦無國家。

人民，領土及政府三者均備，但無主權，亦不能取得完善獨立的國家資格。主權是國家的最高權力，對外有排他性，對內有獨佔性。故有主權的國家，凡國家所屬的人民，領土，政府及人民行爲，領土產物，政府政策，均不受他國干涉或侵犯。同時，國內亦不許有兩個或兩個以上政府存在，凡屬國內政治事情，全由一個政府主持。埃及有人民，有領土，有政府，但無主權，故不得稱爲國家。加拿大有

人民，有領土，有政府，更得派遣公使駐於美國，亦因最高權握於英倫政府，故亦不是國家，必如今日的英，美，法，俄，日等及我國，保有一切對外對內的國家自由，纔算有主權，亦纔是國家。

第二節 國家發生的學說

國家如何發生，自來爲政治學者所研究，但因距今已遠，歷史事實，難於稽考，故至今議論不一。大概近代研究國家發生原因的，一派由推想出發，一派由社會學出發，前者完全錯誤，後者較爲可信。由推想出發的，可以盧梭（Rousseau）的社會契約說（Social Contract Theory）爲代表。在盧梭以前，已有霍布斯（Hobbes）的契約說，擁護君權無限，謂國家成於弱者甘願將其自然權利完全交於強者，而受其保護。洛克（Locke）亦主張契約說，認君權爲有限，謂國家成於被統治者甘願將其一部份自然權利——生命財產——交於政府，而受其保護。至於盧梭則意在折衷霍布斯及洛克兩氏學說，而創造其民主主義的社會契約說。

盧梭以爲人類在未組國家之先，其生活爲自然狀態，『人人生而自由，完全平等。』自然狀態的世界，完全受自然規律支配，不啻爲人類的極樂世界。但自然世界的生活，不是集團生活，各人生

活雖然自由平等，日久人口增加，各人權利，遂失安全保障。何如通力合作，組成國家，以公共意志（General Will）爲最高權力機關，大家在相互的平等契約之下，把有關於公共生活的自然權利交與公共意志，而受其保障。此公共意志爲每個人意志的總集合，故在公共意志所形成的政府支配之下，各人自由，依然金甌無缺。根據盧梭的意見，是國家不但成於契約，並自始完全民主。

其實曠古初民，怎能在莫有國家組織之先，即知道國家的利益，願意互相約定，組織國家。並且，檢遍人類的歷史，原始世界，何嘗極樂，初期國家，即不民主。故契約說毫無歷史根據，尤其盧梭的學說，更是空想，不能說明國家的起源。不過，盧梭的學說，影響實大。百餘年來許多民權革命，許多憲政運動，都是社會契約說所造成。現在的國家，個個都有一部憲法，亦是盧梭學說的成績。

由社會學出發的，有歷史或進化說（Historical or Evolutionary Theory），並可以梅因（Maine）的學說爲代表。據此派的意見，認人類社會史中的『初步團體爲家庭，家庭中共同生活之實現，由於對最高男親之公同聆命。由家庭積聚而成氏族，氏族積聚而成部落，最後成爲國家。』同時，在這積聚演變的過程中，宗教和政治意識的力量，並不亞於血統力量。故古代及今日落後民族的家長，族長，酋長及君主，都有宗教權威，其裁判權即是政治意識的表現。

這派的主張，雖然很近於科學的結論，但血統不一定是國家形成的要素，如部落併吞部落，國家吞滅國家。宗教亦不一定是形成國家的要素，如我國政治，自來沒有多少宗教成分，自來沒有那個皇帝是教主，除敬宗法祖外，自來沒有歐洲式的宗教。至於國家的唯一特徵政治權威，則歷史說完全不能說明其形成原因。若歸之於一般人感覺生活不安全，遂發生政治生活的需要，而政治的作用，亦不是單純保障生活安全，並且保障生活安全，亦不一定要政治。家庭及氏族中無政治權威，部落中的政治亦不是唯一權威，但各份子的安全，仍有充分保障。

由社會學出發的另一國家發生說，是強力說（Force Theory）。這派學者謂人類天然有強弱之分，武力，財產，才智，都可把人分為強者弱者。柴西克（Treitschke）以為強權即公理，所謂『侯之門，仁義存』，故個人強者為君，其他弱者為臣為民，國家於是發生。霍勒爾（Lugwid von Haller）以為強者不但能自保，並能保人，故強者不僅能自立為君，亦能受擁戴為君，至於共和國，亦祇是這一羣弱者，擁戴其他一羣強者。馬克斯（Karl Marx）亦主張國家起於強力，以為國家是支配階級支配被支配階級的工具，支配階級發生，國家亦即發生。馬氏之說，稍嫌偏頗。因馬氏的階級定義，純以經濟支配權為標準，其實任何國家之發生，不能說完全因經濟支配權的關係，並且當時亦

即沒有馬克斯所稱的階級。

孫中山先生解釋人類進化史，說人類發生的初期，是人同獸爭。人既把毒蛇猛獸戰勝，進而營畜牧農業的生活，爲人害的，是不測的天時，於是人又和天爭。人天爭鬪的結果，聰敏人能教人以避禍求福的方法，衆人遂擁戴他爲首領，不但一方面爲衆人求福，並一方面領導衆人以抵抗外來侵略，故我國古書有「古代之君，唯祀與戎」的話。這種神道和武力的首領既已產生，於是神權完成。『經過神權之後，便發生君權，有力的武人，和大政治家把教皇的權力奪了，或者自立爲教主，或者自稱爲皇帝，於是由人同天爭的時代，變成人同人爭。到了人同人相爭，便覺得單靠宗教的信仰力，不能維持人類社會，不能夠和人競爭，必要政治修明，武力強盛，纔可以和別人爭。』是孫先生亦主張國家起於強力，武力是強力，聰敏才智亦能造成強力。孫先生又說，民族起於自然，成於自然，是王道；國家起於武力，成於征服，是霸道。這是孫先生更明白說國家發生於強力關係。

第三節 國家與民族

民族既成自王道，所謂自然力，包括五種要素。第一種要素爲血統。人類的祖先，不必相同，而以

今日人類的皮色看去，亦分五種，所謂黃白黑紅棕。皮色之不同，源於血素之不同。自有人類到現在，大概已經過數萬年，在各色人種中，又演成若干族，同族的血統關係，比同種的血統關係更密切。歐洲白人和美洲白人雖是同皮色，但不是一民族，中國人與日本人亦不是一民族。血統不同的人種而欲構成一民族，即有其他造成民族的要素滲入，亦是不可能的，如美國的黑人，始終爲白人所歧視。十九世紀末期的大拉丁主義，大德意志主義，大斯拉夫主義等，都想把已經分立的同血統的民族聯合起來。

第二種要素是共同生活。雖是同血統的民族，但因某種關係，使其不能構成單一的共同生活，分離既久，則分爲幾個民族。如今日的英國人與美國人，原來都是盎格魯撒遜民族，但今日已成兩民族。盎格魯撒遜人又來自北海沿岸，與德意志民族同爲條頓，今日亦已成兩民族。共同生活不但增加親密關係，並造成共同利害關係，相依相庇，若再滲以其他構成民族的要素，即本來不是一個民族，亦可互相同化。如滿族與漢族共同生活，滿族卒被同化，美國民族本來由歐洲各族移民所合成，今日亦已毫無民族間的差異。

第三種要素是語言文字。語言文字是人類交通的必要工具，語言文字相通，纔能夠交換知識，

造成文化，使彼此有共同理想，共同經驗，共同利害關係，集團生活，遂益密切。同時，語言文字爲民族間最易識別的標記，故比利時雖欲將德語系及法語系兩部人民，冶爲一爐，終未收圓滿效果。瑞士人民分德，法，意三語系，民族界域，至今顯然。均因語言不同，易生隔閡，故雖共同生活，更有共同政治組織，亦不能消弭民族間的對立心理。現代滅人國家，首須消滅其民族的語言文字，如日本之於朝鮮，法國之於安南。抱民族主義的，亦首先注意保存本族的語言文字，如今日波蘭人正努力恢復波蘭語文，捷克人亦努力保存波希米亞語。同時，主張世界主義的，正在理想其人類同語同文的時期。

第四種要素是宗教。宗教是一種信仰，同宗教的人，每有相同的人生觀。若是拜神教，更有共同崇拜的神，使同宗教的人容易感覺共同利害。宗教與民族的關係，在今日各文明民族中，已不密切。但在民族史上及今日文化比較落後的民族中，勢力卻甚大。如猶太人亡國雖已千年，今日猶太民族仍爲世界上重要民族，完全是宗教關係。回教所及的範圍，雖不止一民族，但屬於回教的民族，政治上可亡國，而民族則全賴宗教維繫，始終不爲他族所同化，如阿拉伯人雖無國家，民族卻依然存在。並且，同宗教的民族，亦有聯合可能，如十字軍運動由耶教民族組成，今日的回教運動，企圖把西部亞洲的回教民族聯合起來。

第五個要素是風俗習慣。凡營共同生活的民族集團，必有相同的風俗習慣，世界上沒有風俗習慣不同的民族。風俗習慣近似的兩個民族，容易同化成一個民族，如美國民族之形成，即是好例。不同風俗習慣的民族，可以形成一個政治組織，不能溶成一個民族，蘇聯即是好例。

至於民族與國家的關係，歷史已證明兩者不可分。民族爲求生存，必建國家，所以自古民族必建國家。欲求國家存在，必賴民族努力，所以任何國家亦以民族爲背景。自來民族盛衰，關係國家興亡，古今中外，不乏其例。孫中山先生在民族主義講演中，言之甚詳。羅馬何以亡國，因爲民族已先衰弱。德意志人在十九世紀之能建國，因爲民族已先強盛。元朝的國土，西至歐洲，因爲蒙古是好戰的民族。我國今日何以版圖日削，亦因爲民族的精神淪亡，必待民族復興，然後國家可保。

就今日的國家與民族的關係看去，並不是一民族一國家，即孫中山先生所謂族國。有一國而包括幾個民族的，並世落落所謂大國如英，如法，如德，如意，如美，如日都是。亦有一民族而分隸於幾個國家的，如意大利民族有一部屬於瑞士，一部屬於奧國。如德意志民族有一部屬於奧國，一部屬於捷克，一部屬於瑞士，一部屬於波蘭。歐戰前後的歐洲國際糾紛，部份原因，即是民族與國家的關係不正確，民族問題，至今還是歐洲各國的大問題。民族與國家的正當關係，應當是一民族一國家。

一民族能自建一國家，則國家內部和平，國際糾紛減少，對於人類求生，大有裨益。已故美總統威爾遜倡民族自決主義，孫中山先生倡國族主義，都是懷抱這種偉大的見解。

第四節 國家與社團

人的生活關係，至爲複雜，不是祇有政治生活，即能滿足其全部生活，必就其生活需要上的各種生活，都能滿足，然後全部生活才滿足。國家是由人的政治生活而結成的團體，教會是由人的宗教生活而結成的團體，工會是由工人的勞動生活而結成的團體，學會是由學者的學問生活而結成的團體，音樂會是由好音樂的人的娛樂生活而結成的團體，諸如此類，凡多數人所需要的生活，都能成爲一種生活的團體，所以，國家祇是人的生活的一種團體。因之，國家稱爲政治團體，其他各種團體稱爲社會團體，或簡稱社團。

有些學者——基爾特社會主義者——以爲國家與社團，都是人類生活的方式，對於人是一樣的重要，但是，因爲國家是全體人民的生活需要，其他任何社團，都不能包括人民全體，故國家在人民生活中，又能取得比較重要的地位。國家雖然比較其他團體重要，國家自己有自己的職能，一

般社團亦有各自的職能。業以專而精，故各自應嚴守職能，互不侵犯，然後人民的生活，更容易完全滿足。

又有些人——無政府主義者——以爲人類的生活，祇須各種自由結合的社會團體即能滿足，用不着要國家。國家是少數人壓迫多數人的工具，國家的強制作用，能夠把個人的自由完全剝奪。所以，祇有由個人自由意志形成的社會團體，才是人類生活真正需要的團體，才是完成人類生活的工具。

又有些人——工團主義者——以爲國家不是人類生活的必要組織，並且今日的國家，已成爲資本家的制度，故宜由勞動者所組織的工團來管理社會，並輔以其他社會團體，人類生活即能滿足，官僚制度的國家應當廢止。這一派人並不反對政治權力，祇反對由資本家支配的國家獨有政治權力。

就過去和現在的國家看去，不但國家是人類生活所必須，並且是人類生活唯一的工具，所以，不但無政府主義者和工團主義者的學說是錯誤，即基爾特社會主義派的學說亦是錯誤。社團誠然是人類生活所不可少，但社團的活動，不僅不能違背國家的政策，並且要受國家的支配。因爲人

民的生活是整個的，國家就是人民整個生活的外形，沒有國家，任何社會團體生活都不能圓滿實現，個人感覺無保障，團體感覺無保障，個人團體更感覺一切生活失去連絡。現在國家的效用，已發展到各方面，是積極的，不是消極的，人民全體或個人的福利，都應該照顧，社團當然不能離開他的支配。這不是說國家萬能，祇說國家能力最大，是人民生活的總指揮，凡屬人民生活的工具，都應當居於他的附庸之列。

第五節 國家與個人

國家與個人間的關係，在個人主義者與社會主義者間，主張不同。在個人主義者，以為國家權力有強制性，容易變成暴力，個人生活之滿足，應當讓個人自由自在去自求，倘若由國家干涉，容易流於侵犯個人自由，違反個人需要，妨害個人生活。因為人類有自利的天性，所以，每個人都能自求多福。因為自由競爭可以發展個性，可以增加個人的自立精神，所以國家多干涉一分，個人的發展能力，即少去一分。這種反對國家干涉個人的學說，發生於十八世紀的歐洲，發展於十九世紀的世界各國。雖然近代資本主義的發展，多靠這種學說，但是，現代社會生活的矛盾，亦多半是這種學說

所造成。個人何嘗能自求多福？窮人甘心於污穢戕賊的生活，消極的人甘心於墮落自殺的生活，生活負擔過重的人，常常不顧自己的健康。所以，倘若國家有權干涉，從扶助個人做起，可使每個人離開惡劣的環境及不幸的生活，縱不能使人的生活都滿意，總能夠減少很多人的痛苦。至於自由競爭，更能使自利心變成自私心，祇求自己的利益，不問他人的痛苦，更不問全體的福利，結果必使強者日進天堂，弱者日沉地獄，把人類生活造成畸形發展的不平等狀態——現在的人類生活正是如此。

個人主義國家的矛盾顯示後，社會主義國家的理論，即開始發展，現在則國家干涉主義，已經快要完全代替國家放任主義的地位。在社會主義者看去，羣集生活既是人類生活的必須，則已經組成國家的人羣，即不應營個人主義的生活，必須充分發展國家的效力，以完成羣集的生活。個人的健全發展，是羣的健全發展的基礎，所以，國家對於個人生活，應當干涉。國家強迫兒童入學，主旨在造成個人的基本生活能力。國家干涉個人不講衛生，是要人人都有健康體格。國家檢驗醫生，是保障病人生命的安全。國家經營生產事業，是要人人都得到價廉物美的貨物。國家辦理公用交通，是要人人的行路工具，不為資本家壟斷。國家規定勞動契約，是要勞動者不受資本家的剝削。如此

種種，在個人主義者都反對國家辦理，其實，依現代國家生活的經驗，正是人類的福音。所以，現在國家對個人關係的趨勢，是要把消極的國家，變成積極的國家，把管人的國家，變成管事的國家，使國家成爲人類生活的總工具。

現代的國家，已經沒有以純粹個人主義做出發點的，有些採行社會政策，有些採行社會主義，如英，法，美等一般民主主義國家，即屬於前者，如蘇聯和一九三二年前的德國即屬於後者，不過，蘇聯行共產主義，德國行社會民主主義。至於意大利的法西主義，現在德國的國家社會主義，都近於社會主義，勵行干涉政策。所以，現代的國家，大概都要制定工場法，勞動法，監督工資法，限制勞動時間法，防止或救濟工人失業，干涉產業上的爭議，辦理社會保險，節制資本家的商業活動，獎勵或補助個人的研究，經營交通機關，擴張國營事業，徵收資本重稅，制定結婚離婚保護兒童等法律，制定救濟老弱殘廢等法律，制定管理衛生，教育及一般生活的法律等等，都是保護個人，完成羣集的生活。

所以，現在的國家，都一致否認從前所謂天賦人權，祇承認個人在國家中間完成其羣集生活所應有的權利。凡是個人行爲對他人有妨害的，國家有權禁止。凡是國家或社團行爲，對個人有利

益的，國家要努力實現，或獎勵實行。一個人的行為，對於他人是有關係的，所以，一個人的任何舉動，都不能與國家的目的違背，任何違背國家目的的個人行為，國家都有權過問。這不是國家專制，祇是國家履行他的正當職務。

第六節 國家的究竟

自來的政治哲學家，都有理想世界。國家主義者以國家為人生目的及道德的最高表現，國家發展之極，成為世界國家或世界帝國。無政府主義者以國家為人生桎梏，是罪惡的組織，今日的國家，應當立即消滅。共產主義者以國家為強大階級的支配工具，無產階級革命成功後，社會上的壓迫現象，逐日減少，終至於一切平等，沒有支配階級，到了此時，國家自滅，剩下的是自由平等的共產社會。三民主義者又另成一說，以為國家雖然是人生的必要工具，但依人類發展其忠孝仁愛信義和平的美德，國家必有無用之一日，世界上祇有人類互助，沒有人類相爭，於是形成大同社會。這四派是研究國家究竟的代表學說，其他可不述及。

從三民主義的眼光看去，國家主義者，無政府主義者及共產主義者的學說，都是錯誤。人生的

目的，是生存不是國家；國家的存在，是強力不是道德。所以，國家祇是人類在其生存的過程中，爲保障生存而使用的工具。人類生存無保障的時候，需要國家；人類生存用不着保障——祇有合作，沒有相爭——的時候，即不需要國家。國家既不是自始即存在的，亦不是與人類共終始的。世界國家不會實現於將來，國家在民族同化以前，即已消滅（先有一民族內部的大同社會，沒有一切民族間的大同世界）。由此可見國家主義者的理論，不合人類社會的進化原則。

今日的人類，生存競爭，劇烈異常，沒有國家，人類生存，立即失去保障。無政府主義者以爲立即把國家消滅，人類自由平等，立即實現，簡直是無稽之談。國際社會的紛亂，雖然是國家存在的結果，但是，國際社會秩序的維持，還是全靠國家。人類不自由及不平等的狀態，雖然是國家的存在結果，但是，亦正是國家存在的原因。人類固然應當不要國家，但是，今日的人類還不會發展至極，自由平等和還不會成爲人類的共通性，那裏能夠不要國家。必待忠孝仁愛信義和平成爲人類共通天性後，國家才歸於無用。所以，無政府主義者的理論，完全違背事實，毫無價值。

共產主義者認國家爲階級鬭爭的工具，其實，自來國家存在的目的，不是爲階級，是爲國民全體。根據人類經濟史看去，階級是有的，但是，階級鬭爭是人類社會的病態，自來的賢良執政者，必以

國利民福爲前提，纔能夠實現邛隆之治，即可作爲例證。國家誠然必有無用之一日，但是，階級鬭爭絕不能實現國家無用，根據鬭爭而存在的無產政權，不僅要長久保存國家，並將以暴易暴，演出循環鬭爭。階級鬭爭既是錯誤，無產政權自然不是實現自由和平世界的方法。所以，共產主義者的國家究竟論，還是無根據的空想。

國家是人類生活的重要工具，由治人的國家演化成治事的國家後，更顯示其重要。過去和現在的人類，都要組成國家，完全因爲社會組織不健全，生存得不到保障，社會組織一旦健全，國家即歸無用。不過，要健全社會組織，必先健全個人，忠孝仁愛信義和平是中國的固有道德，是消弭社會上一切鬭爭的唯一方法，亦是一切人類所應有的生活原則。必待這種生活原則普及人類以後，人與人無爭，民族與民族無爭，國家與國家無爭，國家纔到無用時期。到了此時，人類再發揮其同化作用，於是人類一切天然界別，遂逐漸消滅，若至其極，即成大同。所以，因爲國家本身是工具，必有消滅之一日，但是，既不是現在可以立刻廢除，亦不是階級鬭爭的最後一幕把他消滅，而是先從健全個人做起，人類社會本身不健全，國家是不會消滅的。大同社會即是人類社會組織已經健全了的社會。

第七節 國家的種類

國家分類問題，在過去的學者間，尙無一致的標準，有些把政體分類與國家分類混爲一譚。有些學者認爲國家分類，並無科學上的價值，因爲國家在實際上都是一樣的。其實，若就國家主權及構造方面觀察，國家確可分爲幾種，並且這種分類與政體分類，有顯然的區別，故國家分類的理論，是能夠成立的。

就主權方面觀察，一國的主權完整的，可稱爲完全主權國，不完整的可稱爲部份主權國。凡屬今日的國家，必須有完全主權，對外不受侵犯，對內惟我獨尊，此國方能稱爲獨立國。在國際社會中，纔能取得其尊嚴的地位。如今日的列強，英、美、法、俄、意、日及我國等，國家意志完全獨立，對外不許他國侵犯其絲毫權利，對內其政府的法律命令有最高效力，故一般以完全主權國稱之。至於部份主權國，雖亦號稱國家，但對外主權不完整，如外交國防等，或爲他國所代庖，或受他國的限制，本國全無自由意志支配。此等國家，在國際社會中，常被認爲某國的保護國，即無此名，其離此亦已不遠。如阿富汗雖號稱獨立國家，但對外關係受英俄勢力支配，已不自由，即其主權已有損壞。又如布丹及

尼泊爾，雖然亦爲國家，但已明白成爲英國的保護國，對外對內，均不自由，是其主權更損。在今日帝國主義盛行的時代，部份主權國實不在少數。

其次，就國家的構成言，可分爲單一國，邦聯國及聯邦國。所謂單一國，即國內各級行政區域的權力，下級對上級是隸屬關係，而統於一尊。其形有如尖塔，中央爲頂，最下級地方區域爲底，由頂至底，中央統治權可以完全貫徹，地方一切活動，均在中央法權以內，任何一級地方區域，均不能取得抵抗中央的權力。在今日的國家中，此種國體，爲數極多，如英、法、意、日及我國，均爲好例。邦聯國成於若干獨立國家的聯合，組成邦聯後，有一聯合協議機關，但無共同的中央政府。協議機關亦可取得外交國防等權，但因對一般分子國無強制權力，故執行殊爲困難，更因分子有脫盟自由，其組織亦立可解體。故邦聯實爲若干獨立國家的聯合，其本身尙難稱爲國家。歷史上的邦聯組織甚多，如一七七六年至一七八八年的美國，即是好例。今日的蘇聯，因爲自由聯邦，故亦近於邦聯，但有一強固的中央政府，則爲與邦聯大不同之一點。聯邦與邦聯恰相反。其成立雖亦爲若干獨立國家的聯合，但既經聯合，原有國家的權力即拋棄一部，交予聯邦政府，聯邦政府亦有其強制權力以束縛各邦，各邦政府的權力，爲憲法所保障，不受聯邦侵犯。大概聯邦權力，包括各邦共同事務，而各邦權力，則

多少帶有地方性質。今日的美，德，瑞士，蘇聯，都是聯邦國，祇蘇聯採自由聯邦主義，許分子國脫盟自由——事實上不能脫盟——爲與一般聯邦大不同之一點。

類似聯邦的，還有物合國。此種國家，乃成於兩個以上獨立國家的法律聯合，有一共同政府，其權力爲外交國防及國家財政等，而分子國仍保有其固有的憲法與政府，共同政府並不得對一般人民及地方政府發生直接關係。有時分子國之間，往來仍保持國際禮儀。如一九一八年前的奧匈聯合，即是好例，現在已無此類國家。

問題演習

- (一) 國家的構成，須具有幾種什麼要素？
- (二) 關於國家發生的學說，以何人的主張，最爲透澈？
- (三) 民族與國家，有什麼重要關係？
- (四) 那樣的生活團體，纔是人類生活真正需要的團體？
- (五) 國家是管人民的，抑是爲人民管事的？
- (六) 人類社會，怎樣纔可以達大同的境地？
- (七) 就國家主權實際而言，我國主權有無損壞？
- (八) 我國是何種國家？

第二章 三民主義的國家

孫中山先生集三百年來世界政治思潮的大成，創爲三民主義，一方挽救中華民族的危亡，一方指導世界和平發展的途徑。民族主義，民主主義及社會主義，三百年來在歐美循序發展，先有民族主義，次有民主主義——民權主義之一部，再次有社會主義——民生主義之一部。但是，在此循序演進的過程中，每個時代，都有偏重，因偏重而忘去全體。所以，民族主義發展的時期，民主主義和社會主義不昌明。民主主義發展的時期，民族主義已漸化爲帝國主義，社會主義亦不昌明。等到社會主義發展以後，民族民主又說不上了。過去的歐美國家，都在這種跛頗狀態下，所以，自由平等博愛成爲空言，民有民治民享亦是誑語。中山先生有鑒於此，才集三主義的大成，創爲民族主義，民權主義和民生主義，綜合稱爲三民主義。思想比從前透澈，內容比從前完備。所以，今日以三民主義建國，幾百年來國家生活所感着的缺憾，都可不再出現，把人類的生活引上康莊大道，使國家成爲人樂意的重要生活工具。

第一節 民族主義的國家

民族主義國家的正確意義，是一民族一國家，中山先生稱之爲族國。人類的天然單位，是民族，民族生存的重要工具，是國家。我國自古以來是族國，十七世紀歐洲民族國家初生的時候亦是族國。國家的界限，必與民族的界限脗合，國際間纔能夠減少衝突，然後纔有人類和平。過去國際間的紛爭，雖然不全是民族與國家的界限不脗合所造成，但是，兩者不能脗合，總是絕大原因。人類和平是人類生存的必要條件，所以，今後必須樹立民族國家——一民族一國家。

十七世紀在歐洲發生的民族主義，後來因資本主義的發展，遂形成帝國主義。帝國主義的特徵，即是民族兼併，國際紛爭由此起，人類和平因之破壞。今日的世界，正是帝國主義的世界，十九世紀的許多國際戰爭，最近的世界戰爭，未來必然發生的第二次世界大戰，都是帝國主義在發揮其兼併的特徵。人類需要世界和平，文明是人類的創造，亦是民族的創造，戰爭的結果，是破壞人類文明。十餘年前的世界大戰，已把人類文明毀去大半，未來的世界大戰，恐怖程度，必將過之。所以，爲發展人類文明，爲保持人類和平，必須消滅帝國主義，樹立一民族一國家的人類組織原則。

因帝國主義的發展，許多弱小民族受強大民族的宰割，不平等的狀態，造成很多人生的悲哀。文明是民族的創造，民族有生存的天然權利，人類平等是天然規律，所以，一民族應組成一國家，以保障其民族的存在。既然要樹立一民族一國家，弱小民族必須解放。但是，解放弱小民族，不是因帝國主義國家覺悟，即能達到目的，帝國主義國家亦不會覺悟。解放的唯一門徑，是弱小民族大聯合，舉行世界的民族解放運動，以消滅帝國主義。必如此，人類纔能夠平等，世界纔能夠和平。

既然要組織民族國家，自然必反對階級國家。階級國家是共產主義的創造，不是國家的正確形式。階級國家生自階級鬭爭，階級鬭爭是社會的病態，是人類的罪惡。人類求生存，自來組成民族國家，階級國家的成立，即是破壞民族國家，民族國家既破壞，人類互助生存的精神即消滅，即說階級國家是人類求死的途徑，亦不為過。誠然，歷史上有階級，但是，為求人類共存共榮，應當努力維持民族的存在，消弭階級鬭爭，消滅階級。所以，在人類求生存的過程中間，不需要階級的國家。

三民主義國家的理想，是大同世界。大同世界的基本條件，是民族平等和民族同化。一民族一國家的人類組織既能成立，每個民族再以忠孝仁愛信義和平為其民族精神，不但一國內部表現雍容和睦，互助生存的狀態，每個民族再以此種精神實施於民族間，國際上亦必顯示雍容和睦，互

助生存的狀態。在這種偉大的人類精神之下，依時間的發展，民族間即發生同化作用，舉凡血統，語言，風俗，習慣，信仰，生活，都有同化之可能，全世界成爲一個單一民族，大同世界，遂發展至極。故大同世界的實行是族國，而族國的理想是大同。

中國雖然維持着數千年的族國，但是，危亡之象，今日已到極點。三民主義是救國主義，一民族一國家的人類組織原則倘能確立，則中國可救，故民族主義的國家，即應先從自己做起。把民族主義國家的原則，適用於中國，必實行三個條件，一是中國民族自決，二是國內各民族一律平等，三是領導一切被壓迫民族以求解放。中國民族精神消沉已久，八十年的外患和內憂，使中國民族失去自信心，恢復自信心，必須提倡固有道德及完成民族團結。固有道德的內容，是忠孝仁愛信義和平，民族團結的固有基礎，是家族和地方。有了前者，分子日趨健全；有了後者，在此國民經濟時代，必能促進民族團結。兩者兼備，然後中國人才能夠明白自己的地位，責任和能力，自信心纔會發生，纔有力量，亦纔能夠自求解放。中國國內雖然不止一個民族，但是，漢族從來不以帝國主義的手段壓迫蒙、回、藏各族，並因數千年的關係，各民族在文化上，早已形成一個擴大的單位，應當互相扶助，共存共榮，使各民族完全立於平等地位。所以，在這擴大單位的中國民族中間，漢族負有很大的責任，不

但不許任何民族分離，使其既不能自保，又妨害中國民族的整個團結，並應竭力扶持，使各民族之間不但平等，更從各方面發展成真正平等。必如此而後中國民族纔能夠整個團結，纔能夠共存共榮。中國民族雖能自決，國內各民族亦已平等，倘不能把一民族一國家的人類組織原則，推廣至全世界，帝國主義仍不能消滅，中國民族亦不能永久保持安全發展，以實現大同世界。故中國民族必由自己的自決和國內的平等，進而領導一般被壓迫民族自決，世界一切民族平等，使全世界的民族，都有自己組成的國家。中國人口有四萬萬，土地有四百餘萬英方里，文明已有四五千年，地處溫帶，土地膏腴，思想靈敏，不但現在是優秀民族，並且自來是強大民族。今日之所以衰弱，完全因為民族主義淪亡，倘能把民族精神恢復，民族依然強大。我們的祖先，傳給我們的民族精神，是行王道不行霸道，自己民族在衰弱時期，反對強權，強大以後，不用強權，不但不用強權，並以自己的力量去打破全世界各民族間的一切不平等關係。

第二節 民權主義的國家

中山先生說，『人民管理政事，便叫做民權，』以人民管理政事的國家，便是民權主義的國家。

歐美的民主主義國家，雖然亦號稱國家主權在民，但是，因資本主義的發展，資產階級抬頭，罔顧他人利益，致民主政治成爲資產階級的政治，所謂虛偽的民主政治。今日雖然打破選舉權的財產資格，但是，經濟的平等未實現，普選的效率不會有，窮人所投的票，比不上富人所投的票的政治價值。人民的自由，雖然亦滿載於憲法，但是，經濟的平等未實現，人民自由還是空無所有。國會成爲政治重心，但是，人民控制議員的方法不完備，與其說主權在民，無寧說國會專制。諸如此類，民主政治在今日，已被民權主義者批評到體無完膚。民權主義者有完備的方法與真誠的態度，要改造民主政治，實現民權政治，使政治成爲衆人的政治，不是那一部份人利用的政治。

民權主義者，當然反對無產階級政治，認無產階級政治與有產階級政治，都是一邱之貉。無產階級政治的理想，是全民政治，但是，階級鬭爭的結果，是以暴易暴，絕不會實現全民政治，何況在無產階級專政的時期，絕端爲一部份人的利益，以其他一部份人爲芻狗，殘殺暴虐，摧毀人類文明，毀滅人類生命。民權主義的國家，要以正確的方法，按步就班，實現民權，在一國以全體人民爲對象，在世界以全體人類爲對象，反對任何階級的政權，創造全體人民的政權。

民權主義的國家，反對天賦人權，主張革命民權，由局部民衆的革命民權，推廣至全體民衆的

革命民權。天賦人權的學說，創自十八世紀法人盧梭，以後即漸成運動，歐美民主政治皆本此說。其實，這種學說，祇宜於擊破君主神權，以人民亦有不可侵犯的天賦自由權利，君主亦祇是人，不能假借神權以壓迫人權。但是，自歐美民主政治樹立以來，民權已不能用人權解釋，資產階級的民主政治，其民權不是人權。實現人權的先決條件是平等，政治既不平，人權亦即毀滅，所以，歐美資產階級民主政治，是冒用天賦人權的美名，實現階級權利的目的。

進一步說，盧梭的天賦人權學說，完全是沒有歷史根據的學說。考人類進化的歷史，何嘗有人生而自由平等之一日，祇能說人人應當自由平等，不能說人人生而自由平等。依中山先生的學說，人類初生以後，是洪荒時代，求生存的方法是人同獸爭。後此為神權時代，求生存的方法是人同天爭。再後是君權時代，求生的方法是人同人爭。最後是民權時代，人同人不能相爭，祇能互助。可見民權之發生，不是甚麼天賦，祇是環境所形成，是人類進化到君權以後，大澈大悟，反對人類相爭，而人類相爭的原因是君權，故反對君權，創立民權。所以，無論民權抑人權，都是人類自己的創造，而在現在國家組織之下，與其稱為人權，毋寧稱為民權。

民權既是人造，不是天生，所以，民權的意義和範圍，亦當隨環境而變遷。中國國民黨第一次全

國代表大會宣言中說，『國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，而唯求適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民權唯民國之國民乃得享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。』所以，民權主義國家的民權，是新時代的革命民衆的自由平等權利，民權發展的條件，以革命爲特徵，以全體民衆爲界限，既不是帶有神祕性質的人權，亦不是資產階級民主政治所謂的民權。

民權主義國家的政治形態，爲擁護民國的民衆享有四種直接民權，即選舉權，創制權，複決權及罷免權。一般民主政治的失敗，人民之不能控制議員及官吏，爲一大原因。民主政治，在原則上，不爲民權主義國家所反對，但是，議員官吏擅權，則爲民權主義國家所不容。所以，在民權主義國家，應求人民政權之充分實現，間接選舉制雖不能完全掃除，而直接選舉制必須充分運用。創制複決所以控制立法，罷免所以控制議員及官吏。人民必有此四權，然後民權的政治形態，方能完備。中山先生以四種直接民權之運用，比於機器的活塞，有推出的選舉權，有管理的創制權和複決權，有收回的罷免權，然後能發之能收之，人民政權方能運用自如。

民權主義國家的經濟形態，爲實行民生主義，實現真正平等。一般民主政治之失敗，資本主義之形成社會畸形發展，亦爲重大原因。社會既有貧富之分，貧者因經濟上之受支配，形成政治上之受支配。民權主義國家既須實現平等，即宜首先實現經濟平等，故祇有法律上和政治上平等的空名，是不會實現真正平等的。達到經濟平等的方法，是用國家制度打破現存的不平等經濟狀態，實現人人有求生存的相等機會，並抑制私人資本的發展。

既有靈活運用的政權和真正的經濟平等，然後人民自由纔能夠完全實現。自由的範圍，不是一成不變，必依時代環境而變遷。十八世紀末期以來的自由範圍，已經完全不能適用於今日，當時的國家權限爲消極的，重在不干涉，個人自由爲積極的，重在不受侵犯。今日則不然，國家權限爲積極的，重在干涉，個人自由爲消極的，應爲國家民族而犧牲。不過，國家干涉是爲民族生存，個人犧牲自由，亦是爲民族生存，個人因民族而存在，無民族即無國家，無國家則個人何以爲生。故在民權主義的國家，祇講民族自由，不講個人自由，祇有國家自由，沒有個人自由，舉凡身體自由，居住往來自由，財產自由，營業自由，思想言論自由，出版自由，集會結社自由，信仰自由等等，都應當以國家民族的利益爲前提，各種自由的範圍，不能稍有違害國家民族的利益。個人自由譬如毛，國家民族譬如

皮，皮之不存，毛將焉附。

民權的內容，既如上述，民權的實現，尚有一定的步驟。民主政治不是一蹴即就的政治，民權政治亦必先有其實行的基本條件，然後可以實現。中山先生規定革命政治爲三個時期，第一爲軍政時期，其次爲訓政時期，再其次爲憲政時期。軍政時期無民權，訓政時期訓練民衆使用民權，必到憲政時期，民權纔能夠完全實現。民權主義國家的政治，不在空有民權之名，必須人民有能夠運用民權之實。倘若不經過訓政的階段，人民對政治不發生興趣，不明白民權的價值及其運用方法，民權將爲野心家所篡奪，我國民元以後的經驗，即可作爲例證。故民權主義國家實現民權的步驟，必由訓政而憲政，祇在人民已有充分政治興趣的國家，纔能夠把訓政時期省略。

第三節 民生主義的國家

中山先生說，『民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。』又說，『民生主義就是社會主義，又名共產主義，即是大同主義。』可見民生主義的國家，不是祇謀解決個人的生活，而是由個人生活到羣衆生命的全過程，都在解決之列，並且就是實現大同世界的中心條件。中

山先生雖然說，『民生主義就是社會主義，又名共產主義，』但是，又說，『共產主義是民生主義的理想，民生主義是共產主義的實行，所以二種主義沒有分別，要分別的，還是在方法，』又可見民生主義國家，既不是社會主義國家，亦不是共產主義國家，因為實現主義的方法不同，因主義而建成的國家亦異。所以，民生主義國家既是理想國家的極度，亦是保障人類生存的唯一方法。

民生主義國家的政治形態和經濟組織，不是祇注意個人的生活，而是兼注意人類或人民全體的生存，所以不是一般資本主義制度下的社會政策。社會政策的效用，是資產階級用來調解窮苦羣衆的反對的，可以說是資產階級的恩惠政策，用以稍平窮苦分子的怒氣。社會政策實行的結果，窮苦羣衆的窮苦狀態依然，而資本主義的制度，則日形發展，民生問題不但不能解決，痛苦的程度，更要與日俱深。

社會主義在今日，已不是一切社會主義的總稱，而是社會民主主義的代名詞。社會民主主義國家的特徵，是一方面維持民主制度，行普選制，他方面實現資本社會化及生產工具漸歸國有。這種國家的缺點，是不經過革命，而欲以選舉競爭實現勞動者政權逐漸完成，在政權發展的過程中，逐漸實施社會主義。不經過革命，並不改民主政治舊觀的方法，不能實現社會主義，因為資產階級

的政治集團存在，不自始即樹立經濟平等的基礎，政權將終無入於勞動者完全支配之一日。

共產主義國家，完全以階級鬭爭爲基礎，所表現的政治形態，是無產階級專政。雖然沒收土地資本及剝奪不勞動者的政權，可保障無產階級的革命，但階級鬭爭是發展人類的罪惡。並且，無產階級革命成功之後，無產階級即成爲支配階級，以階級鬭爭消滅階級的企圖尙未實現，再度的階級革命恐又形成。共產主義者以無產階級爲最後階級，無產革命爲最後革命的理論，有命定論的錯誤，階級鬭爭必然是循環現象，以暴易暴，是人類求死之道，不是求生之道。

民生主義國家即不然，平均地權，節制資本，不是資本主義的立場，故不是社會政策的國家。先以革命手段，實現三民主義超階級的革命政權，故不是保持民主政治原狀而企圖實現社會主義的國家。民生主義國家反對無產階級革命，主張國民革命，以人民生活到羣衆生命爲革命的全過程，不是祇爲某一部份人的生存利益，故不是共產主義的國家。民生主義國家解決人民的生活，是從個人到全體，平均地權，是要人人得到使用土地的機會，節制資本，是防止資本向個人集中，故土地歸於國有，資本屬於社會，然後生產纔是社會生產，分配纔是公平分配，由個人生活到羣衆生命的民生全過程，纔能夠完全實現。保障民生主義完全實現的，是由擁護三民主義而支配民國的革命。

命政權。

由這種情形所建立的國家，假若是產業尚未發達的社會，則一方面發展國家資本，重要生產事業及公用事業，歸於公營，同時，獎勵私人企業，在資本社會化的原則下，保護私人資本，使產業向產業革命的途徑發展。土地則在鄉村者，耕者有其田，在城市者，由城市合理支配，使其能扶助產業革命的發展。而在已經經過產業革命的國家，則一切民生主義的實施，縮短路程，共同生產，更易實現。所謂衣食住行育樂，均在此中解決。

第四節 三民主義國家的本體

三民主義的目的，在求世界一切民族平等，一民族或一國家內人人平等，一切平等的基礎，是經濟平等，經濟平等成功，然後人類的自由纔是真自由，人人自由的世界，纔是大同世界。故三民主義所包含的三種主義，有相互交流的作用，缺一不可，而其他兩種主義亦不能成功。三民主義國家的本體，即是三民主義全部交流作用的反應，任何部份的作用失去活動機能，則所形成的國家，失去保障人類生存的效用，而大同世界亦無尋求的途徑。

發展民族主義，不能忘去民權主義及民生主義。無民權民生的民族主義，在強大的民族，必形成帝國主義或黷武主義，因之而組成的國家，是有侵略性的國家。國家含有侵略性，則違反民族平等的原則，並擾亂世界和平。俄皇不肯以自由平等給予俄國的人民，亦不肯尊重波蘭人及其國家。若是在弱小民族，則無民權民生的民族主義，絕無成功之可能。人民而無自由平等，不會團結，亦即不會發生民族主義的意識，民族自決的力量亦即不會造成。譬如二十餘年前的中國民族，因處於專制政治之下，自由被奪，生存不易，致民族意識長久消沉，被譏爲一盤散沙，強寇侵來，無力抵抗，若不是先把滿清政府推倒，建立共和國，中國民族恐怕早已淪亡。

實行民權主義，絕不能舍去民族主義及民生主義，民族主義不發展，民族不能自決，譬如爲帝國主義所統轄的印度和朝鮮，當然無所謂民權。民生主義不發展，縱有民權，亦不是真正民權，人民的生活沒有保障，民權的基礎即已動搖。資本主義國家的人民，被資產階級握住經濟支配權，一般人窮困不堪，資產階級縱然贊成實行普選，因經濟平等權的缺乏，政治權利亦無用。

民生主義亦必須是民族的和民權的民生主義。民族革命不成功，弱小民族無法解決民生，而民生的全過程，是由人民的生活到羣衆的生命，故民生必以民族獨立爲前提，民族生存爲界限。台

灣人不能講民生，無產階級專政的蘇聯，亦不會把民生的全過程解決。同時，民生的解決，是運用民權的基本條件，而民權之存在，亦爲民生的保障。在資本主義制度下，因經濟平等未達到，所以政治是假民主，假民主不付人民以完全民權，故求生亦無路。民主政治隨着資本主義矛盾的發展而漸趨毀滅，資本主義經濟組織亦因民主政治的衰微而矛盾日深，即是這個道理。

在三民主義的國家中，不僅民族民權民生有其相互作用，缺一而全體的面目即改變，並且以民生主義爲重心。因爲國家是人類求生存的重要工具，倘若國家的效用不集中到民生，則民族民權都無用，三民主義國家亦即不是理想的國家。故三民主義國家，不是民族民權民生三主義聯合的國家，而是三主義融和的國家，融和後的本體，是貫徹着求生的精神。

人類的一切努力，其目的都是求生，典章文物制度與創造，都是求生的工具。國家是人類進化到高度發展後纔形成的組織，是人類求生的最要工具，所以國家的目的，不能離開國民的生存，亦不能妨害人類的生存。在這種以求生爲目的的國家中，國家的權力，祇須是爲求生而設，應當盡量發展。譬如，以戰爭而論，祇須是爲防衛民族生存的戰爭，是掃除異民族的侵略，是打破惡勢力的發展，抑或是爲解除經濟上的壓迫，人民在國家指揮之下，應當罔顧生死，努力赴之。又譬如以國家的

干涉行動而論，祇須其目的是爲人民的生存，任何干涉亦應接受，人人在水平線上受國法的支配，無所謂個人的特有自由，共同行動，就是共同幸福。孫中山先生說，政府要萬能，人民的生活纔能夠滿足，國民要有權，國民的生活纔能夠安全。又說團體有自由，個人無自由。這些原則，都是在以求生存爲目的的國家所應有的權力，祇要求生能夠達到目的，三民主義國家的權力，應當極度發展。

並且，國家在求人民生存的目的下，還應該有更積極的行動，從各方面扶助人民生活的安全和發展。國際戰爭既未息，國家應積極準備武力。人民參政的能力既未夠，國家應積極提高教育。人民的勞動機會既缺乏，國家應積極發展農工商業。人民的生計既日感困難，國家應積極養成其生活能力與機會。人民的生活既須逐漸提高，國家應積極準備各種生活方法。人民須要完備的政治制度，國家應積極考求現行制度的利弊。如此種種，不勝枚舉，祇須是人民生活的需要，國家都應當積極辦理。必使國家扶助人民生活的作用，發展到極高的程度，這種國家纔是真正的三民主義國家。

問題演習

(一) 民族主義適用於中國，有幾種什麼重要原則？

- (二) 歐美民主國家的民權，與三民主義的民權，有何不同？
- (三) 何謂直接民權？直接民權共有幾種？每種各有何作用？
- (四) 中國民權的實現，何以必須經過訓政時期？
- (五) 民生主義的國家，用什麼方法，解救人民的生活？
- (六) 三民主義有什麼交互作用？

第三章 我國現行的政治制度

三民主義國家既是人類求生存的重要理想國家，必須有完善的政治組織，及對於組織有靈活運用的方法，纔能夠完成三民主義國家的理想效用。中山先生把政治組織比若機器，要機器運用靈活，必須使機器工作的能力和管理機器工作的能力都完備，纔能夠達到目的。倘若機器工作的能力很大，管理機器工作的方法不完備，這部機器必定闖禍。反之，倘若管理機器工作的方法雖完備，而機器的工作能力不足，這部機器亦無用。中山先生把管理機器工作的能力叫做權，機器工作的能力叫做能，必權與能配合適當，這部機器纔有用。又把政治組織中的民權，比若管理機器工作的能力，亦名之爲權，政府比若機器的工作部份，政府活動的能力比若機器工作的能力，亦名之爲能。在政治組織中，倘能把民權和政府權分配適當，則這個政治組織是最完善的組織，工作的效用很大，然後三民主義國家的理想效用，纔能夠達到。中山先生又稱民權爲政權，以選舉權，創制權，複決權及罷免權四種直接民權構成，人民必有此四權，然後管理政府工作的能力纔有，方法纔配

稱完備。稱政府權爲治權，以立法權，行政權，司法權，考試權及監察權五種治權構成，政府必備此五權，然後工作的能力纔有，纔適合於今日的需要。本章所述，即就此範圍而一一分別說明之，並及於國民政府的現行組織。

第一節 權能原理及其應用

中山先生說，『在我們的計劃之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個。一個是政權，要把這個大權，完全交到人民手內，要人民有充分的政權，可以直接管理國事。這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務。這個治權，便是政府權。』這就是權能原理的說明。又說，『人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理。』這就是權能劃分的效用。

近代民權政治之發生，原因在反對君權，君權政治的形態，是人民無權，政府有權。政府有權而人民無權管理，必致政府擅權，終成暴虐。歐美民主政治，正爲反君權而生。但是，舉直措諸枉，民權發展的結果，致對政府權力抱懷疑態度，力求減少，政府遂成無能的政府。中山先生以此爲歐美民主

政府最大的缺點，故發明權能原理，以補偏救弊，使人民權力與政府權力，兩相發展，互爲效用，然後，國家作用方能完全實現。

現代的國家，已由治人的國家，變成治事的國家，而國家之事，又至爲繁賾，故代表國家管理國事的政府，必具有充分力量，才能夠運用自如。所以，現代國家的國事範圍，已由政治的而擴張至經濟的，不僅是訓練軍隊，維持治安，徵收賦稅，平反訴訟，國民經濟生活範圍內的事，如支配土地，運用資本，調節糧食，督促勞動等，都成爲國家的正當職務。歐美有些學者，已經很明白主張擴張政府的權力，使國家成爲人類生活的重要工具，不祇是政治生活的工具，並且是社會生活和經濟生活的工具。政府的權力若不廣大，怎能把這些事務圓滿做到。

十幾年來，因人民生活的需要，英、美、法、日各國政府，正求擴張權力，以完成其社會政策的實行，並增加行政的效率。戰後的德國和蘇聯，更把政府干涉的範圍，擴充至人民生活的日常事件，法西政治的意大利，亦極求政府萬能。但是，各國的人民，多持反對態度，以爲政府權力無限擴張，終必造成專橫暴虐的政府。這些人民之抱持此種態度，誠然半因自由主義的傳統思想，但亦半因民權的構造不完備，不能夠因時代需要，一方讓政府放手做去，一方仍能控制政府濫用權力。他們倘能把

權能分開，政府一定不再感覺人民掣肘，人民亦不再反對政府萬能。

三民主義的國家，必須有一萬能的政府，纔能夠實現民族主義和民生主義的國家任務。但同時須有有權的人民，然後纔能夠實現民權的政治。今日的中國，正逢着時代的怒潮，不但在此建國之初，應當從各方面樹立基礎，即在國基已經穩定之後，亦應向各方面發展，否則，三民主義的理想，不會完成。所謂萬能政府，即對各項政務，如立法，行政，司法，考試和監察，均付政府以全權，絕不保留絲毫部份，所保留的，祇是人民的政權。選舉出的人，若不奉公守法，努力職務，人民可以罷免之。議員立法倘不盡滿人意，人民可用創制及複決以補救之。人民嚴守民權範圍，絕不向政府妄發一言，妄爲一事，則政府職權的運用，才能夠四處無阻。

第二節 四種政權的運用

四種政權，即選舉權，罷免權，創制權及複決權。民權國家的責任官吏及議員，應由民選，才能夠表現政治的原動力在人民，故任何民主政治的國家，人民最低限度必有選舉權。恐怕選出官吏和議員不能克盡厥職，亂法弄權，故又設罷免權，使人民掌握官吏及議員的進退。立法事務，原則上應

由人民直接掌握，因人民人數太多，立法更須有專門智識，不是一般人民所能普遍了解，故不能不採代議制度。但是，議員所立的法，倘不能盡合人民的需要，人民應當有權直接提出其所需要的法律案，故設立創制權。倘議員所立的法，不盡符合人民的需要，人民需要改正或廢止，故又設定複決權。罷免權、創制權及複決權，是歐美民主政治新發明的方法，以補救祇有選舉權之不足。人民若有這四種民權，官吏和議員的行動，可以完全爲人民所把握，政府和議會專制，必能完全避免。

罷免、創制及複決三種權力，在歐美各民主國家，應用尙未普遍。美國和瑞士，已經比其他國家多採用，但仍限於各邦及地方，祇有瑞士把複決應用到聯邦憲法應由人民批准。德國把三種權力，應用進聯邦政治的範圍，但罷免權限於對總統行使，創制權限於對憲法行使，複決權適用的範圍較寬，凡內閣與議會，議會兩院間或人民與議會間的立法衝突，都能行使。這三種權力，補救選舉權之不足的力量甚大，已爲一般主張改造民主政治的人所公認，但其仍未普遍通行的原因，則在其運用亦非易事。人民的參政興趣和經驗，倘若不足，行使選舉權已經困難，何況這三種更須要判斷力的能力。罷免權雖然能夠監督官吏及議員，但充任官吏或議員，必求人人滿意，天下無此事，故罷免權又常能使官吏或議員畏縮，不能盡其所能以完滿其任務。創制和複決雖然能夠控制立法，但

以立法智識幼稚或毫無立法智識的羣衆爲之，結果必造成很多不適用的法律，反轉違背立法專門化的現代潮流。至於美國有些地方，把罷免和複決應用到司法範圍，流弊更多。因爲如此，所以在一般已經採行這三種民權的國家，仍是兢兢業業，不敢擴大範圍，適用的對象，不是及於一般官吏與一切立法。

上面所指出的反對議論，不能說是無理由，但是，民權在今日，已是政治上所必需，而一般民主政治之需要罷免、複決及創制三權以爲改造靈藥，又是事實，當然不能因其不易實行，即決然舍去，以致因噎廢食。中山先生亦有鑒於此，所以並不徒尙空名，貿然採用，而必想出種種方法，使四種民權都能收到圓滿的效果。

中山先生規定實行憲政之前，先有訓政時期，訓政時期的主要任務，在籌設地方自治，訓練人民行使四權。中山先生的意思，即恐怕沒有政治興趣及參政經驗的中國人民，陡然入於憲政時期，以四權支配中央政事，結果不但徒有虛名，並必賁事，故先使其在地方自治的範圍內，就輕而易舉的事務，行使四權，待其興趣既濃，經驗亦豐，然後擴大四權行使的範圍。即在憲政初期，四權適用的範圍，亦復加以限制。一省入於憲政之日，選舉權適用的範圍，限於省民代表。全國入於憲政之日，人

民亦祇能選舉國民代表。至其他三權，依建國大綱的規定，人民仍祇能在地方自治範圍內行使，關於中央官吏的選舉及罷免，中央法律的創制及複決，均爲國民代表的權限。至於對省政適用的範圍，當然依同樣的解釋。憲政實行以後，人民政治經驗，日益豐富，是否擴大四權行使的範圍，當視將來進步的情形而定，初無在今日預定之必要。

中山先生更欲增加四權的效率，主張被選舉資格以考試定之，不但官吏的被選舉資格，由考試確定，即議員候選資格，亦以考試方法確定。現在政治的趨勢，是專家政治，任何一項事務，都要專門家充當，才能夠勝任愉快。有了這些由考試確定資格的候選人，不但使投票選舉的人十分便利，即當選的人亦纔是有能力的人，選舉的效率，立可增加。有了這些人充當官吏議員，罷免的事亦大減少。議員既稱職，創制複決，亦不頻頻相逢，使人民感覺投票次數太多的痛苦。

地方自治內行使四權的方法，中山先生未示詳細方案，現行法律亦尙無詳細規定。不過，本民權主義的精神，選舉權之行使，在人民方面應限於是否贊成民國，有無精神病，曾否確定犯罪，已否達成年年齡，此外不能有其他限制，致成不公平的限制選權。選舉更宜直接行之，間接選舉的弊害，在抑遏真正民意，優點祇在選得其人，而地方自治法令已將各項候選資格規定，故選舉不得真才，

似無顧慮之必要。罷免權之行使，應注意提議人數，票決人數及罷免次數。大約提議人數，依一般先例，至多不能超過選民總數二十分之一（依我國現行法中，尙無此項規定，祇鄉鎮坊自治職員選舉及罷免法定罷免動議須有選民百分之三十簽名提出，）票決票數或爲多於當選票數，抑爲選民總額過半數，均無不可。罷免動議對一人祇限一次，俾公務員得有保障。創制的提案人數，提案方法，地方機關接受方法，交付總投票手續等，均應注意。提案人數可較提議罷免的人數稍少，但不能過少。提案可借助於專門家，如律師及嫻習政法的選民均可。地方機關全案接受，創制即告完成，否則，應依法交付人民總投票，票決人數，可依一般規定，以能表示真正民意爲原則。至於複決的手續，略如創制，可不多述。

第三節 五種治權的結構

歐美日本一般民主國家，政府權力的結構，向宗孟德斯鳩（Montesquieu）的三權學說，分爲立法權，行政權及司法權。立法權由國會行使，爲制定國家法律的權力。行政權由總統，內閣或行政委員會行使，爲執行國家政務的權力。司法權由裁判官行使，爲適用法律以裁判訴訟爭議的權力。

三權政治的應用，在英形成責任內閣制，在美形成總統制，在瑞士形成行政委員制。司法權在三種制度中，都保有獨立地位。立法與行政的關係，在內閣制爲內閣去留，完全受議會支配；總統制則立法部與行政部各有獨立地位，互相牽掣，互不侵犯，任職各有定期；行政委員制則完全根據議會意旨行事，對議會不爲政見爭持。

中山先生以爲政府權力分爲三部，實未劃清政府應有的權力，忘去三權而外，還有監察權及考試權。孟德斯鳩的三權原理，係根據十七八世紀英國的政治結構而發。當時英國的民權未昌，君權正仆，以爲政府權力三分，是把君主一人所有的大權，分隸三機關，權力因分而弱，故英王不能專制。可見當時之把政府權力之分爲立法，行政和司法，並不是詳究政府權力應有的內容而分，祇是憑當時的事實而立論。故民主政治發展的結果，不能不加入其他兩權，十八世紀中期以後，議會取得對政府的監察權，十九世紀中期以來，政府並取得任用官吏的考試權。有了前者，政務官不稱職，定爲議會所不信任或彈劾（其他官吏不奉公守法，則受長官懲戒或議會糾彈）。有了後者，政府用人行政，纔有肯定標準，才職相稱，行政的效率大增。英國的制度變遷如此，效法三權制度的其他國家，亦大都採行同一原則。

中山先生以爲把監察權附屬於立法權，考試權附屬於行政權，實在不能充分發揮兩種權力的效用。中國行專制政治三千年，以君主一人之力而身總萬機，政治清明，當難有望。但歷朝以來，均有政治清明之時期，民隱可察，官規凜然，實因有一獨立的監察制度存在，即所謂御史制度。御史制度發展之極，不但百官蹈矩，君主亦嘗畏憚，平反民間冤抑，糾正社會風尚，亦爲御史職權內事。故自漢朝以來，二千餘年中，此制未嘗中斷。歐洲式的腐敗殘暴專制政治，從未實現於中國，御史制度之維持，實爲一大原因。今若以監察權附於議會，倘爲內閣制，則議會與內閣本爲一體，有何監察之可言？英國議會彈劾權等於虛設，即爲好例。倘爲總統制，則議會監察權更少應用，故美國議會除彈劾權而外，其他一無所有。在行政委員制，則因行政委員會已失去獨立的地位，對議會不爲政治抗爭，議會監察權雖有充分發揮效用的機會，但因爲兼管，必少有充分發揮之可能。依政治制度進化的階段而言，政府組織日形龐大，監察權實有充分發揮之必要，不然，何以正風紀而警官邪，故以議會兼管實爲未足。

考試制度在中國歷代以來，亦曾發揮效用。中國雖然行專制政治數千年，但自漢晉以來，歷代官職，未爲權門所壟斷，『將相無種』，『蓬門出公卿』兩句成語，雖不是針對考試制度的效用而

言，人才不致湮沒，從這兩句話確能見之。自來民間舉賢，分舉及考兩種方法，大概自漢迄隋，舉重於考，自唐迄清，考重於舉。舉是舉自鄉里，考是考於朝廷。舉猶嫌橫行鄉曲的劣紳壟斷，考則各憑能力，公開競爭，雖然有時亦爲權門操縱，但真才總少沒世不聞。故歷代君主，徵才拔士，莫不用此法，而歷代名臣，少出權門，亦爲絕大原因。今日的政治，機構繁複，到處須用真才，政黨制度的發展，更易形成壟斷官職，致國家設官雖多，用未得才，行政大形腐敗。歐美各民主先進國家，在未行公務員考試任用制之先，均有此種弊病，所謂分贓制(Spoil System)是現存各民主國家，自採行公務員考試任用制後，凡有才的人，莫不得其用，國家官職，亦易得其才，遂造成國家行政的大進步。三民主義國家，須要強有力的政府，若政府人員不能人盡有才，才盡稱職，雖有好制度，亦無所用。此所以中山先生力主擴大考試制度，使國內才智之士，均能藉考試露頭角，大小公務員職位，亦均能藉考試得真才。故認考試權必須獨立設立，才能負此重任，若如各國之附屬於行政權，實嫌未足。

中山先生說，五權政府是萬能政府，其萬能的原因，即因政府有『能』，而『能』之所以能形成，誠然一方因人民握有四權，祇司管理的責任，對於政府的活動，不妄肆干涉，但政府之以五權構成，亦爲造成『能』的要素。所謂『能』，即有能盡其職守的意義，故政府權力分爲五，無異說政府

職務分爲五，換句話說，就是政府有立法，行政，司法，監察及考試五項職務。政府的治權，亦即是政府治國的職務。三民主義國家，治事的成分應當絕對多於治人，治事貴在分工，必分工合作，才能收得大效果。所以，國家的立法機關，應當掌有一切立法權，行政機關應當掌有一切行政權，司法機關應當掌有一切裁判權，監察機關應當掌有全部彈劾權及審計權，考試機關應當掌有一切典試權及銓敘權，然後分工可稱完備。所以，中山先生說五權，即等於五職，說五權分立的政府，就等於說政府以五職分工。權有最後的意義，既名爲權，即不受他權支配，故政府的五權，不是『權』而是『能』，可見中山先生的學說，正合於今日政治學上的政府分職論，我們不應當以辭害意。建國大綱第十四條規定中央統治權屬於國民大會，更可證明五權制度不是一般三權制度的分權論，而是分職論。

第四節 均權制度

在中山先生的政治組織計劃中，五權制度是橫的組織，均權制度是縱的組織，必此縱橫兩方的組織，都能完成，全部政府機構，才能夠運用靈敏。所謂均權，是指中央與地方權限的劃分，既不偏

向於中央集權，亦不偏向於地方分權，必斟酌情勢，應該劃歸中央的，劃歸中央，應該劃歸地方的，劃歸地方，各有肯定權限，各能盡其所能，分工合作，中央與地方，才兩收效果。

中央集權的制度，是地方政府一切活動，都受中央政府的支配，中央政府的權限，原則上應包括政府權力的全部。中央集權的好處，是全國各級政府活動，整齊劃一，統於一尊。但其壞處，則以全國之大，各處情況之不同，倘統於一尊，全國劃一，中央政府必至鞭長莫及，各地政治設施，亦難免有不切需要之弊。故現代國家，中央集權的制度，已不多見，一般適用地方分權的原則，使中央與地方分工合作，所差的祇是分權程度不同。如英、德、法、意、日等國，其地方分權是偏於中央集權，故其地方政府沒有一定的權限，雖有地方自治，中央亦有隨意干涉之權。如美、加拿大、澳洲、瑞士等，因行聯邦制，遂極度發展地方分權，中央有一定的權限，絕對不許超過憲法規定的範圍。中山先生以為這兩種先例都不好，前者強幹弱枝，後者是強枝弱幹，都不合於中央與地方權限分配的正當原則。

政府等於一副機器，各部份權限之分配，正如機器各部份作用之分配，必分工正確，然後這部機器才能夠活動自如。所以，在中央政府與地方政府間權限的劃分，必須把應歸中央享有的權限，劃歸中央，應歸地方運用的權限，劃歸地方，然後中央與地方纔各得其所，這個政府纔是萬能的政

府。中山先生的均權學說，就是這個意思，要使中央與地方都能夠平均發展，所以名之爲均權。

就中國的歷史看，歷代以來雖是君主專制的中央集權制，但事實上除秦始皇時代外，自漢以來，都是地方分權。不過，當時的地方分權，是由政治組織的技術不足所造成，是地方軍政長官離中央太遠，事實上專政專兵，絕沒一點分權的理論存乎其中。民國以來，軍事疊興，各省一方承前代之弊，一方爲時勢所促，遂形成尾大不掉之勢。枝強幹弱，已到極端。而在此期間，主持中央政權的，多趨向於中央集權，以爲非此不足以挽救時弊，致北京政府時代中央與地方的糾紛，亦多由此造成。中山先生外察各國先例，內度本國國情，以爲偏重集權，違反世界潮流，偏重分權，促進地方割據，必於兩者之間求一折衷，纔合於現代中國的需要。

就現在的中國而論，中央與地方的權限，究應如何分配，是正待研究的問題。建國大綱中祇說，『中央與省之權限，采均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。』二十年訓政時期約法，亦祇聲明此項原則，別無詳細規定。所以，究竟那些事件應當劃歸中央，那些事件應當劃歸地方，還是留給制定憲法的人去規定。二十二年三月立法院公布的憲法草案初稿，規定下列事項的立法權應當屬於中央，即國籍，民法刑法

訴訟法、司法、考試、監察、國防及軍制、外交、戶籍、地方政制、警備治安、教育及文化、衛生防疫及醫藥、曆度量衡及其他全國應有一致規定之計算制度、財政及財政監督、幣制及國家銀行、國營獨佔專賣及其他國營經濟事業、土地制度、勞工制度、郵政電報及其他水陸空交通或運輸事業、國家工程水利及關係全國之建設事項、商標專利特許及其他全國應有一致規定之經濟權利事項、銀行保險及其他金融事業、鑛業森林及漁業、僑務、移民及墾殖、其他應有全國一致規定之事項。至未列舉於上面的事項，則得由地方制定單行規章，或由中央規定原則，由地方制定規章，但地方之規章與中央法律抵觸者無效。此可作為本節的參考。又根據『凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央』一句話，則時代前進，中央權限，必逐漸增加。

第五節 國民代表會與國民大會

建國大綱第十六條規定，『凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為本省自治之監督。』第十四條規定，『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織國民代表會，參預中央政事。』第二十三條規定，『全國有過半數省分達至憲政開

始時期，即全國之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。』第二十四條規定，『憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權。』又國民黨政綱對內政策第二條規定，『各省人民得自定憲法。』就此各條的文字與精神看去，人民參預省政的代表機關，為國民代表會，參預中央政事的機關，為國民大會。國民大會固有權制定國憲，國民代表會亦似有權制定省憲。但依訓政時期約法的規定，國民代表會的制憲權則已取消，省亦不得有憲法。至於四種政權的行使，關於國民大會的已有規定，關於國民代表會的，則付缺如。而立法院憲法草案初稿則不用國民代表會的名稱，代之以參議會，參議員每縣選舉一人，參議會祇有單行法規議決權，預算審議權，省長選舉權，行政立法建議權。這些未決的問題，應當付諸將來制憲的國民大會去決定。

從國民代表會及國民大會的立法精神看去，中山先生根本反對代議政治，不承認一般的議會，能夠代表民衆的意思。國民大會的代表，選自己已經完成自治的縣，不但此人必是該縣的優良分子，並能深悉民隱，在國民大會中必能表示真正民意。其次，國民代表祇代表民衆行使四權，不掌握一般立法權，祇為代行民權監督政府的機關，不是以政治性質的民衆代表，去組織含有技術性質

的立法機關。第三，國民大會必定不是常設機關，一方面不致妨害代表的本業，他方面不致把來自民間的代表養成官僚。

立法院憲法草案初稿關於國民大會及參議會的規定，頗可作為本節的參考。國民大會代表由年滿二十一歲並依法享有選舉權的國民直接選舉之，被選資格限定為年滿二十五歲。代表區域為全國各縣市及西藏、蒙古華僑等，每縣市各一人，其他以法律定之。大會每三年召集一次，會期以一月為限，閉會期內，以國民委員會執行大會權限。委員二十一人，候補委員十人，由大會選舉之，其年齡須在四十五歲以上，並有殊勳德望或深邃學識。大會職權為選舉罷免總統、副總統，立法委員，監察委員，司法院院長、副院長，考試院院長、副院長及罷免行政院院長，創制立法原則，複決法律，制定及修正憲法，收受國民政府之報告，受理國民政府提請解決之事項及憲法付予之其他職權。國民委員會的職權為國民大會閉會後接管大會秘書處並籌備下屆大會之召集，經國民政府之請求，或監察院對於總統、副總統提出彈劾，並經委員四分之三以上之決議時，召集臨時國民大會，受理監察院對於行政院、司法院考試院各院院長、副院長及立法委員、監察委員之彈劾案，受理立法院對於行政院長之不信任案及憲法賦予之其他職權等。至於省參議會議員，每縣市一人，由人民

直接選舉，任期三年，連選連任。每半年開會一次，會期以一個月爲限，但必要時得召集臨時會議。參議會職權爲選舉省長，審議省預算事項，向立法院提議關於省之法律案，議決依法律委任之單行規章事項，向行政院或省長建議省政興革事項，審議省長交議之事項。

第六節 訓政時期的政治組織

數年以來，因國事蜩蟬，政多未舉，致訓政至今尙未結束。卽就訓政時期的政府組織而言，自十七年後，亦已數變，幸始終未離『試行五權之治』的規模，故尙可爲總括的敘述。茲根據建國大綱，訓政時期約法，國民政府組織法，省政府組織法及關於地方自治的各種法規，將訓政時期的政治組織，爲一簡略說明。

就建國大綱宣言而言，謂『倘能依建國大綱以行，則軍政時代已能肅清反側，訓政時代已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語。』是訓政時期『皆爲坦途，無顛蹶之慮。』但就數年的實際言，外有強鄰尋衅，內有反側之徒，政府的基礎難固，而扶植民治，則無法實施，故訓政至今，仍不得不由中國國民黨秉政制度，以促進建國的效率。

中國國民黨秉政的方法，是以黨的全國代表大會代表國民大會行使中央統治權，而代表大會閉會時，其職權則由中國國民黨中央執行委員會行使之。故在此時期，凡國民大會所應行使的職權，如選任罷免國民政府主席及五院正副院長，指導及審議政府的立法行政與解釋約法等，都由中國國民黨的全國代表大會或中央執行委員會行使之。在黨與政府之間，有一連繫機關，即中央政治會議，委員由中央執行委員會就黨政兩方高級負責人員中任命之，而以中央執行委員及中央監察委員爲主，有審議法律及指導行政之權，但須秉承中央執行委員會的意旨。

國民政府爲總攬中華民國治權的機關，統率海陸空軍，行使宣戰，媾和，締結條約，大赦，特赦，減刑，復權，授與榮典，編定預算決算等權。設主席一人，委員二十四人至三十六人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。主席任期二年，得連任一次，但憲法頒布後必須改選。主席並對內對外代表國民政府及依法署名公布法律發布命令，但不負實際政治責任，亦不得兼任其他官職。國民政府委員會的權限，爲議決院與院間不能解決之事項。國民政府設行政立法司法監察考試五院，各院各自對中國國民黨中央執行委員會負責。行政院爲國民政府最高行政機關，設正副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。行政院分設內政，外交，軍政，海軍，財政，實業，教育，交通，鐵道，司

法行政各部，蒙藏，禁煙，僑務各委員會。各部部長，政務次長，常務次長及各會正副委員長，均由行政院長提請國民政府主席依法任免之。行政院會議由院部會長組織之，以院長爲主席，有議決提出於立法院之法律案，預算案，大赦案，宣戰媾和案，荐任以上行政司法官吏之任免，各部會間不能解決之事項及其他依法應有之事項等權，但由院所發命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署，其關於局部行政者，須經各關係部長之副署，始生效力。立法院爲國民政府最高立法機關，有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案及其他重要國際事項之職權。設正副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。立法院會議時，各院院長及行政院各部會長得列席說明。立法院設委員四十九人至九十九人，由立法院長提請國民政府主席依法任免之，委員任期二年，並得連任，但不得兼任其他官職。立法院會議以院長爲主席。司法院爲國民政府最高審判機關，關於特赦，減刑及復權事項，由院長依法提請國民政府主席署名行之。設正副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。並分設最高法院，行政法院及公務員懲戒委員會。最高法院院長由司法院長兼任，公務員懲戒委員會委員長得由副院長兼任。行政法院及公務員懲戒委員會審判時，司法院院長認爲有必要，得出庭審理之。司法院對於主管事項，並得提出議案於立法院。考試院

爲國民政府最高考試機關，依法行使考試及銓敘職權，故設考選委員會，典試委員會及銓敘部，正副委員長部長次長均經考試院長之提請，由國民政府主席任免之。考試院亦得提出主管事項之法律案於立法院。監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾及審計之權，設正副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。監察院設監察委員二十九人至四十九人，由院長提請國民政府主席依法任免之。監察委員受有保障，不依法律不得侵犯，但不得兼任其他公職。監察院會議以院長爲主席，關於主管事項，亦得提出法律案於立法院。設審計部，專司審計及稽核，部長及次長由院長提請國民政府主席任免之。各院之內，分設處科，管理院內行政。各部會之內，分設各司，分司專門事項，司下再分科。司長科長科員一經銓敘合格後，均享受公務員保障法待遇。

軍事方面，國民政府設軍事委員會，軍事參議院，參謀本部及訓練總監部。軍事委員會爲全國軍事最高機關，掌管關於國防綏靖之統率，軍事章制，軍事教育方針之最高決定，軍費支配，軍實重要補充之最高審定，軍事建設，軍隊編遣之最高決定，中將及獨立任務少將以上任免之審核等事宜。會設委員長一人，委員七人至九人，由中央政治會議選定，國民政府特任之。行政院院長，參謀總長，軍政部長，訓練總監，海軍部長，軍事參議院院長均爲當然委員。並由委員中互推三人至五人爲

常務委員，輔助委員長籌劃一切，關於軍令事項，由委員長負責執行。委員會分設四廳，分掌軍務、軍事參議院爲軍事最高諮詢機關，直隸於國民政府，設院長一人綜理院務，副院長一人輔助院長，並置參議九十人至一百八十人，諮議六十人至一百五十人，上將參議不得過二十五人，中將參議不得過五十人，參諮議最低官階爲上校。其職權爲平時專備諮詢建議，並得擔任點驗校閱演習調查屯墾兵工及特派等事，戰時得遴任爲高級指揮官或其他相當職務。此外並設立各種軍事研究會，以研究學術，增高智能。訓練總監部掌管全國軍隊及所轄學校教育並國民軍事教育事宜，直轄於國民政府，設總監一人，副監二人，各種兵科監各一，並設政治訓練處，國民軍事教育處及軍學編譯處。參謀本部掌管國防及用兵事宜，參謀總長直隸於國民政府，參劃軍機，執掌國防及用兵計劃，並統理全部事務，統轄全國參謀人員，監督其教育，並管轄陸軍大學校，陸地測量及駐外使館武官。參謀次長一人，輔助總長處理部務。

地方政府分省市及縣市二級。省設省政府，由委員七人至九人組織之，其中一人爲主席，委員由國民政府任命之。省的權限爲（一）於不牴觸中央法令範圍內，對於省行政事項得發省令，並得制定省單行條例及規程，但關於限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行，

(二)關於地方行政區劃之確定及變更，(三)關於全省預算決算之決定，(四)關於處分省公產或籌劃省公營業事項，(五)關於執行國民政府委託事項，(六)關於地方自治監督事項，(七)關於省行政設施或變更事項，(八)關於咨調省內國軍及督促所屬軍警團防綏靖地方事項，(九)關於省政府所屬全省官吏任免事項，(十)其他依法應由省政府處理之事項。省政府會議由省政府主席爲主席。省政府並分設祕書處，民政廳，財政廳，教育廳，建設廳，必要時並得增設實業廳及其他專管機關。處有處長，廳有廳長，率領處廳祕書科長科員處理本處廳應管事項。

縣爲下級行政區域，亦爲地方自治單位，在此訓政時期，其主要任務爲籌備地方自治。縣政府設縣長一人，由省政府任免之，綜理縣政，任期三年，成績優良者得連任。全縣地方自治完成後，縣長得由民選。縣政府下設各局，即公安局，財政局，建設局及教育局，必要時得改局爲科，並得增設衛生局，土地局，社會局，糧食局等。局長由縣長提請，民政廳委任。縣長局長之任命，均以考試合格人員爲原則。縣有縣政會議，由縣長，縣署祕書長及科長，各局局長組織之，對於縣政範圍內事，得議決處分。縣參議會爲縣政參議機關，於區長民選時設立之，議員民選，任期三年，每年改選三分之一，其職權爲議決預算決算及單行法規，並審議縣長交議事項，建議縣政興革事項。縣下分爲區，區再分爲鄉。

鎮，鄉鎮更分爲閭，閭更分爲鄰，鄰爲五戶，閭爲二十五戶，鄉鎮最少百戶，最多千戶，若有特殊情形，亦得破此原則，區則包含十鄉鎮至五十鄉鎮。區鄉鎮均爲下級地方自治團體，有公約，並有區民大會及鄉鎮民大會，大會職權爲選舉區長或鄉鎮長，並行使創制，複決及罷免等權。區鄉鎮均設公所，爲區鄉鎮政府，由區長或鄉鎮長主持之，其區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練合格人員中委任之，鄉鎮長由地方選出加倍人數，由縣長擇任。區鄉鎮均設監察委員會，區爲五人至七人，鄉鎮爲三人至五人，其職務爲監督財政及一般行政。區並設助理員，鄉鎮設鄉鎮副，輔佐區鄉鎮長執行自治職務。

市分兩種，凡人口在百萬以上，在政治經濟上有特殊情形，或爲首都所在地，其市直隸於行政院，若具前兩種情形，而其地爲省政府所在地，則仍隸屬於省政府。人口在三十萬以上，或人口在二十萬以上，而其所收營業稅牌照費土地稅，每年合計占該地總收入二分之一以上者，設隸屬於省政府之市。在訓政時期，市須籌辦自治。直隸於行政院的市，市長由行政院任免，其他則由省政府任免，但於市自治完成後，人民當有權選舉市長。市政府分設各局，略如縣政府所設各局，惟更可增設公用局及港務局。市有市政會議，亦有市參議會，其組織如縣政會議及縣參議會的原則。市下分爲

區坊閭鄰，坊等於縣的鄉鎮，其組織與職權，與縣自治的區鄉鎮閭鄰大同小異。

問題演習

- (一) 政權和治權怎樣區別？
- (二) 人民有權政府無權，或人民無權政府有權，各有何利弊？
- (三) 現在直接民權之行使，有無限制？何故？
- (四) 地方自治內行使四權的方法如何？
- (五) 三權政府制，何以不如五權政府制？
- (六) 中央集權，地方分權和均權的區別？
- (七) 國民大會有何特殊權力？如何方能避免爲代議制的變相？
- (八) 現行中央和地方的行政組織，你以爲完備否？試說明你的見解。

第四章 各國政治制度比較

現存各國的政治制度，至爲複雜，嚴格說，沒有兩個國家的制度是完全相同的。但是，把這些國家的制度拿來綜合觀察，依然可以簡單化，能夠分成幾類，把他們說明。英國可以代表一類，美國可以代表一類，德國雖類似英國，亦可自成一類，瑞士自成一類，蘇聯及意大利代表兩種一黨專政式的制度，亦各成一類。這樣分類後，其他一切國家的制度，都可在這六類下分別說明。本來，說明任何一國的政治制度，都須要浩繁的卷帙，所以，本章祇能就其綱要而簡明敘述之。

第一節 英國式的政治制度

英國爲君主立憲國，並行責任內閣制，故國家雖有國王，國王卻空有其名，政權已歸人民，治權則掌握於國會內閣及司法機關，而國會與內閣又成爲一體，以國會中多數議員所屬的黨的政見爲重心。若就其君主而言，爲溫德索爾（Windsor）家的子孫所世襲，繼承王位權不限於男子，如

依利沙伯 (Elizabeth) 及維多利亞 (Victoria) 即是有名的女皇。自一六八九年以來，因權利法典及習慣所限制，英王已毫無政治實權，主權在國會所代表的民衆，立法權在國會，行政權在內閣，司法權在司法機關。英王所有的，祇是空名的王位，故英國雖有君主，仍是民主國家。把這種制度應用到法國，即成爲法國的內閣制，總統等於英王。在現世國家中，還有日本、意大利、比利時、荷蘭及巴爾幹半島幾個國家，亦正行着君主立憲制。

英國國會爲兩院所組成，其歷史之長，爲世界各國國會冠，自十四世紀以來，即有如今日形式的兩院。一院爲貴族院，一院爲衆議院。貴族院議員由英格蘭及威爾士的世襲貴族，法定僧侶，蘇格蘭貴族代表及敕任議員所組成。愛爾蘭貴族議員，則因愛爾蘭成爲自由邦後，原任議員任期終了，不再選舉。一八三二年前，貴族院的勢力大過衆議院，是年把衆議院議員選舉法改革，組成真正人民代表機關後，兩院權力，遂趨平等。一九一一年又成立國會法，把貴族院的權力大削，於是在立法上幾成附屬機關。這是英國資本主義發展的結果，貴族階級的經濟地位沒落，故政治地位亦當沒落。更不是英國獨有的現象，其他國家亦大概如此，不過，不如英國之甚。即如日本的貴族院，在三十年前亦比今日勢力大。貴族院的制度，適用到採行兩院制的共和國家，議員即由選舉產生，如法美

兩國的參議院，即是好例，權力亦是很大的，最低限亦不比其他一院小。英貴族院議員因有敕任制，故無定數，現在約七百餘人。日本雖亦行敕任制，但議員數量為法律所限制。

衆議院議員由人民直接選舉，任期五年，以一選舉區出一代表為原則。依一九二八年法律的補充，凡英國籍男子女子，年滿二十一歲，未為法律褫奪公權，沒有精神病，不受公衆救貧卹濟的，都有衆議員選舉權及被選舉權。選舉權一人至多有兩權，被選舉權不限於住居區域。大約在今日的英國人中，三個人至少有兩個人有選舉權，所以選權最為普遍。被選舉權不限於本人居住的區域，故衆議院容易吸收全國有能力的人才，所以英國的衆議院，即無法律保障其權力，其地位亦應很高。議員人數，現在為六百十五人。法國的下院，現在亦行一區一代表制，但議員被選限於本區，女子沒有選舉權，議員人數共六百十二。日本則行極簡單的比例代表制，女子亦無選權，人數無定。

英國的衆議院，依法享有一切立法權，一九一一年國會法的結果，為唯一享有極大立法權的機關。更因行責任內閣制，內閣對衆議院負有絕對責任，內閣的進退，完全以衆院多數議員的意旨決定。兩百年來，英國均行行政黨政治，尤以十九世紀為盛。在勞動黨未成立以前，衆院中總是保守黨及自由黨的勢力，那黨握有多數議席，即由那黨議員組織內閣。自勞動黨成立並發展以後，衆院的

形勢大變，一九二三年及一九二九年兩屆選舉，均無一黨握絕對多數議席，造成兩黨同盟形勢，一九三〇年後成立國民內閣，更是保守自由及麥唐納（MacDonald）派勞動黨三黨同盟。法國的內閣，自來由多黨組成，

責任內閣制的意義，是內閣對衆議院負責，凡政策之良否，政治行為之當否，均由內閣負之，故一切法律命令，雖以國王名義公布，不經閣員副署，不生法律效力。因閣員既爲議會中多數黨所支配，故閣員不是衆院議員，必是貴族院議員。不是說爲閣員的必先取得議員資格，若本無衆議員資格的，可以敕任爲貴族院議員。又因閣員須答兩院詢問，而依法閣員爲衆院議員的，不能出席貴族院，反之亦然。故某閣員倘爲衆院議員，則其所管的行政部的政務副大臣，必爲貴族院議員，反之亦然。閣員既未失去議員資格，爲方便起見，自來國會中的議案，多由內閣提出，並參加討論及表決。在絕對兩黨政治時代，凡屬內閣提案，國會均須通過，若衆議院不予通過，內閣即認爲不得國會信任，其結果不是內閣辭職，讓避賢路，就是改選衆院，以覘民意向背，再定去留。有時衆院議員正式提出不信任案，其勢當較前者更爲嚴重。衆議院亦有彈劾權，因有不信任制度，此制早歸無效。

英國責任內閣制的另一意義，是閣員互相負責，任何一人的政治言論及行為，均應由全體閣

員負之。故內閣進退，向來是全體，即未被邀入閣的大臣及各部政務副大臣，都一致共去留。這種負責的方法，在法國情形略異。法內閣有個人負責制，某閣員不得國會信任，可自決去留，不致影響全閣。法內閣解散國會權，憲法雖已付予，但因規定其必須得到參議院同意後，才能夠宣布解散，此無異取消內閣的解散國會權，並使其對兩院負責。法閣員並得出席兩院。日本的制度與法國同，但海陸軍大臣對天皇負責，不對衆議院負責，故亦不與內閣共去留。多黨內閣，易受動搖，有個人負責制，略可補救。

英內閣總理大臣不是根據法律產生，是爲便於內閣會議時有一主席，及閣議後有人進宮報告英王而設。在政黨制度未完備發展以前，所謂總理大臣的權限，實止於此。今則不然，因政黨制度發展的結果，總理大臣即多數黨的領袖，因之，在內閣中亦成爲領袖，若爲一黨內閣，權力極大。就英國政黨政治現在的趨勢看去，因兩黨制度勢在必歸破壞，若爲多黨而組成的混合內閣，總理大臣的權力必被減小。今日國民內閣的麥唐納，即處此情形。法國亦爲多黨政治，向組混合內閣，內閣總理無甚權威之可言。德國內閣在混合組織時代，亦是這樣情形。日本內閣總理大臣的領袖地位，經法律正式規定。

英司法採單一制，全國祇有一種法院，分設各級，審判普通民刑訴訟及行政訴訟，以貴族院爲最高法院，此爲英制的唯一特色。全世界司法制度，除美國外，無與英同者，但美之最高法院爲獨立。後法優於前法，爲英國司法的信條，故法院必須適用國會最近制定的法律。

英國本土行政區劃爲單一制，雖有英格蘭、威爾士、蘇格蘭及北愛爾蘭之分，但不成爲獨立行政區域，各縣市均直隸於倫敦政府。縣市的自治權，自來極大，十九世紀中期以來，更常以法律確定之，故今日論地方自治，莫不首推英國。惟自治權爲國法所付予，故尙無強枝弱幹之病。歐陸各國均不採英制，而將中央的權力擴大。

第二節 美國式的政治制度

美爲聯邦國家，全國包含四十八邦及菲律賓、夏威夷、阿拉斯加及其他若干殖民地。聯邦與邦的權限，爲憲法所規定，聯邦權力爲列舉，各邦權力爲保留，但有若干權力，保留於國民，聯邦及邦均不能行使。至於殖民地，則直接受聯邦統治。惟聯邦權限，逐年擴張，故邦在今日的權力，已不若聯邦初成立時之大。世界行聯邦制的國家，還有蘇聯、瑞士、德國及英自治殖民地加拿大、澳洲、新西蘭、南

非聯邦等，其聯邦與邦分權的方法，均與美國大同小異。

美聯邦政府以三種權力機關構成，即國會掌立法，總統掌行政，法院掌裁判，三者之間，並相互牽制，以完成三權分立及互相制衡的組織原則。國會以參議院及代表院組成。參議院由每邦民選代表二人組織之，共九十六人，每二年改選三分之一，議員任期六年。參議院與代表院的立法權平等，凡法律必經兩院通過，方能成立。參議院並有行政性質的權力，即總統任命高級行政官吏，如各部部长，駐外使節，外交代表等，有同意權，任命最高法院法官及締結條約，亦須參院同意，並有審判代表院提出的彈劾案的權力。參院議員均為政治上已有地位及經驗的人物，故參院在政治上的地位，高於代表院。參議員當選資格為美國籍民，年滿三十歲，在本邦繼續居住九年，並未受法律限制而被取消選舉權者。參議員選舉法，任期及權力，在其他聯邦國家，如德，瑞，澳等，均不盡同美國。

代表院議員由各邦人民分區直接民選，任期二年，凡年滿二十一歲而未受法律限制被取消選權的，均有同等選權，當選年齡，則限於年滿二十五歲。分區選舉，一區一人，以多數法取決。代表院享有全部立法權，財政案應先由其提出，得對政務官吏及最高法院法官提彈劾案，審判權則歸參議院，又宣戰案必須其通過，方為合法。因行一區一代表制，而當選者又限於本區公民，故人才不易

集中，因之，代表院在政治上的地位，亦不如參議院。一般聯邦國家的下院議員雖均由民選，而選舉法，任期及政治地位等，則各有不同。

聯邦總統一正一副，由人民間接選舉之，任期四年，凡生於美國的美籍人民，年滿四十歲而享有選舉權的，均有當選資格。每屆改選之前，由各邦人民選舉總統選舉人，組織選舉會，在各邦首府舉行選舉。美國選舉均由政黨運用，故有力政黨均得推出正副總統候選人，選舉會即就此候選人選舉之。更因人民投票選舉總統選舉人時，即已隱含選舉某人為正副總統之意，故美總統又無異為民選。總統行政權，包括聯邦全部行政權，並在立法方面有覆議法律權，提出咨文權及司法方面的任免法官權。近數十年來，因時代的需要，總統權力日益擴大，有時國會議決授某項權力與總統，更使其權力增加。副總統祇為承乏總統而設，故非因總統死亡或去職，副總統不能行使行政權，但依法為參議院當然議長。總統為執行行政起見，憲法許其任命部長，組織國務院，分部辦理行政。部長對總統負責，為其僚屬，一切行政，聽其指揮。凡總統，各部部长均不得出席國會，同時，兩院議員亦不得兼任任何行政官吏。國會使總統或部長去職的方法，祇有彈劾確定之一途，無所謂信任不信任，此即所謂總統制。

司法方面，聯邦設各級法院，裁判聯邦法權以內的普通及行政訴訟。最高法院有宣布違憲法律權，凡經其宣布違憲的法律，法院即可拒絕適用。美法律沿自英國，重習慣法。此兩點爲美國司法的特色，與歐洲大陸、中南美及亞洲國家法律絕不同之處。

各邦雖各有憲法，內容亦各不同，但原則已經聯邦憲法限制，故各邦政府必爲民主政府。更依聯邦組織原則，凡既經加入聯邦的邦，永遠不得脫離。邦政府的組織，均一如聯邦政府，惟外交、國防、國際貿易、邦際貿易、國家財政等，各邦政府無權過問，故各邦負責最高官吏，盡爲民選，而各邦權限，均含地方性質。邦有司法機關，亦分設各級，法權限於適用邦法律。邦之有獨立司法權，在一般聯邦國中，美國爲唯一特例。德國司法官之任免，盡屬聯邦權限，法律亦由聯邦制定。瑞士地方司法官雖可出自選舉，但其所適用的法律，幾盡爲聯邦制定。

地方自治在邦監督之下，爲一般聯邦制的通例，祇德國新制，規定聯邦亦有指揮命令地方權。美地方自治區域及機關組織，各邦至不一致，但大體可分爲東北部、南部、中部及西部。東北部及西部的自治精神，比較充分；創制、複決及罷免等權的運用，亦比較普遍。近數十年來，聯邦很多新制，都是在各邦先行試辦，行之有效，然後採用，故各邦政治有聯邦試驗室之稱。

第三節 德國式的政治制度

德國現行制度，爲威瑪憲法所創造，很能斟酌於英美制度之間，別成一格，而中歐東歐各國，亦多受其影響，故德國新制，在各國政治制度中，亦可自成一式。德亦行聯邦制，聯邦權力雖亦爲列舉，但範圍比美擴大，更能直接指揮地方，故其聯邦性質已離單一制不遠。最近自希特勒（Hitler）掌握政權後，更直接干涉各邦行政，論者以德國有取消聯邦制之可能。

德總統由人民直接選舉，任期六年，全國行普通選舉，凡年滿二十一歲的國民，不受法律限制選權的，都有投票權。總統當選資格，限於年滿三十五歲並享有選舉權者爲合格。依一九三二年的憲法修正，以最高法院院長爲副總統，當總統死亡或去職，而新總統亦未選出時，由其承乏。總統可因國會三分二之議決，得向國民提出彈劾案，由國民總投票解決之，國民是議會，則總統立即去職，反之，國會立即改選。因行責任內閣制，故總統權力，亦爲僅屬名義，凡法律命令雖用總統名義宣布，未經內閣副署，不生效力。但威瑪憲法亦不滿於英法的元首制度，以兩黨政治已經無法維持，而德國前途又必多難，則總統若無較大權力，絕不足以維繫國家安全，故憲法許總統以宣布緊急命令

權。因此權的解釋，即內閣與國會的糾紛，內閣已有意辭職，若總統認為國會猖獗，將危及國家安全，亦可逕行宣布解散國會，重行選舉，此際的內閣，則無異暫時對總統負責。總統對國會立法，有交付人民票決權，凡法律交付總統公布時，在一個月內，總統若認為必要，可以之交付人民票決，如美總統的一般覆議權，德總統則無之。總統任期七年。

聯邦內閣，採英法制度的調和，閣員不必為議員，有出席國會參加辯論權，但須得到國會多數議員的擁護，閣員對國會負有責任，國會不信任時，或為內閣辭職，或為解散國會。負責的方法，有連帶負責及個人負責，故為國會反對的閣員去職時，全閣不受影響。總理地位，依法為領袖，不管理行政部，其他閣員則人管一部。

聯邦國會，依憲法規定雖為兩院組成，但參議院無立法權，故宜名為資政院，於是國會成為一院制。國會議員由人民直接選舉之，任期四年，行比例代表制，每六萬選民得選出議員一人，故議員人數無定。國會權力，包括聯邦權限的全部立法權。因行責任內閣制，院中提案，絕大多數出自內閣，議案之通過與否，不立即影響內閣去留，此為多黨內閣的必然現象，不然，內閣必朝夕難安。資政院議員由各邦派遣，為各邦政府代表。各邦應出額數，以人口為比例，每七十萬選民得分配一人，餘數

爲三十五萬亦可有一人，但每邦至少有一人，至多不得超過議員總數五分之一。資政院以聯邦總理爲議長，各閣員分任各委員會主席，有審議內閣對國會提案的權力，故凡屬內閣向國會所提政治性質提案，均須經其審議，其意見與內閣不同時，內閣亦以其意見送交國會參考。資政院對其他內閣行政，亦有建議權。國會議決的法律，若資政院認爲必須送回覆議時，內閣必須照辦，若國會不採資政院意見時，總統可以之交付人民總投票解決之。故資政院祇爲參政機關，不是立法機關。此外並有經濟性質的參議機關，名經濟會議（*Economical Council*），其代表由各種職業團體選派，政府亦有代表參加。凡屬經濟性質立法，若爲內閣提出，須先經此會審議。若已經國會議決，可由此會陳述意見於政府，亦可向政府及國會提出關於經濟性質的立法及行政的建議案。此爲德國創制，一般目爲職業代表制的試驗。司法制度，全國統一，法律由聯邦議會制定，法官亦由聯邦政府派遣。更有國事裁判所，專理關於憲法的爭議及裁判國會對於高級官吏的控訴。奧國模倣此制，設憲法裁判所。

邦政府的組織，雖因邦的大小而不同，但均採內閣制，對邦議會負責，邦務院總理卽爲邦長。邦權的範圍，依憲法所載，亦甚廣闊，但其性質純爲地方自治的監督，如美各邦的邦權，在德爲空有其

名。各邦地方自治制度，方式更爲紛歧，無論分級與機關，均各標一幟。但德人自治，已有長期經驗，故往日模範制度的地位，今仍存在。

第四節 蘇聯式的政治制度

蘇聯革命以後，改行自由聯邦制，稱蘇維埃大聯合，簡稱蘇聯。蘇聯民族，至爲複雜，十月革命後，一方創建蘇維埃政治，一方提倡民族自決，故雖爲就帝俄領土的強制組織，不能不解釋爲各蘇維埃國家的自由聯合。但是，若有一分子國決心脫離蘇聯，蘇聯政府亦必藉詞掩飾其自由聯合之名，而用兵力彈壓之。

依其政權運用原則而言，今日正爲無產階級專政時期，而領導無產階級政權的爲共產黨，故實在爲共產黨專政。第三國際爲各國共產黨的組織，亦有指揮蘇聯政治權，但是，近年以來，除蘇聯外，各國共產黨均已消沉或沒落，故第三國際亦已成爲空有其名的組織。

根據蘇聯憲法的規定，參政權祇許勞動者享有，凡剝削他人勞動者，一概不能享有選舉權。工人農民自然爲勞動者，即由工農出身的兵士，亦是勞動者，故又可名爲兵工農政權。蘇維埃爲俄文

Soviet 譯音，勞動者代表會議的意義，特用之以別於國會一詞。全國自中央以至地方，各級區域均有蘇維埃，最低的爲鄉村蘇維埃，最高的爲全蘇聯蘇維埃代表大會。某區域的蘇維埃，即握有某區域的立法行政權力，無所謂分權。各級蘇維埃每年均舉行會議一次，日期不等，要以繁簡而定。大會開會期間，由其所產生的執行委員會繼承其全部職權。若執行委員會的委員亦太多，開會不便，由主席團在其開會期間繼續執行權力。

全蘇聯蘇維埃代表大會，爲大聯合最高權力機關，每年或兩年開會一次。中央執行委員會分爲兩部，即聯合會議與民族會議。聯合會議由蘇維埃代表大會依照加盟各國人口比例選出，人數約四百五十，蘇俄委員約佔百分之七十四。民族會議則由各加盟國政府各派五人，自治區則派一人組織之。凡大聯合的法律，均須經此兩會議通過，方能成立，意見不同時，則相互協議以決定之。各會議自選委員九人爲其主席團，再加上中央執行委員會全體會議所選的九人，則組成中央執行委員會主席團。主席團常期負責處理政務，至中央執行委員會則每年開會三次。

大聯合中央執行委員會於蘇維埃大會閉會後，爲蘇聯最高權力機關，除通過法律外，並有權制定預算，接受人民委員會報告，決定對內對外政綱，停止或取消主席團及各加盟國的法律命令。

中執會閉會後，主席團亦有此權力，但關係重要者，大都由中執會裁決。中執會總主席爲蘇聯元首，對內對外，代表國家。

管理行政的機關，爲大聯合人民委員會，由主席一人，副主席二人，委員十五人組織之，委員各管一行政部。人民委員會對中央執行委員會的關係，如美國國務院之對總統，人民委員失職或政見不同時，中央執行委員會或常務會議得罷免之。人民委員會有權宣布緊急命令，通過緊急立法，但須經中央執行委員會事前核准，或事後追認。各行政部中，屬於經濟性質的，佔去大半，此爲蘇聯政府行政範圍的特色。人民委員會外，有一勞動國防會議，由人民委員及總工會代表組織之，專負計劃經濟建設之責。又有一最高法院，爲蘇聯司法行政部及最高審判機關。國家政治部爲蘇聯政治偵探機關，其組織遍於國內外各重要都市，專刺探政治陰謀，並逮捕審判處罰之，有名世界。各加盟國政府的組織，與大聯合同一原則，可不多述。地方區域則以劃分省區縣市爲原則，由各級蘇維埃管轄之，其職權一如德法的地方自治政府。

第五節 意大利式的政治制度

自一九二三年法西黨人進兵羅馬勝利，由莫索里尼（Mussolini）組織內閣，取得政權後，逐日擴張法西黨的勢力，至一九二六年遂完成其專政。依其現行的政府組織，國王仍存，但其他機關則與法西革命前大異。莫氏爲一獨裁者，稱政府領袖，握有一切政治大權，爲意大利的事實元首。法律已規定政府領袖有崇高地位，凡企圖傷害或傷害之者，與企圖傷害或傷害國王同科。凡法律案未經政府領袖准許以前，不得列入國會議事日程，其經國會一院否決的法律案，政府領袖於該案被否決後三個月內，得隨時請求覆決，並不許再加討論。是莫氏不但專有行政權，並專有立法權。政府領袖之下，有若干閣員，分負管理行政部之責，對政府領袖負有責任。

一九二九年，法西黨的大會議擴大組織，成爲指揮法西專政的機關，其重心亦在莫氏之手。大會議議員均由莫氏選任，包括法西黨巨頭及中央領袖，政府最高級官吏，全國農工商各界領袖及有聲社會的人物。其權限爲修改憲法，議決王位繼承及國王權力，選任政府領袖，批准法律，政策，條約及議員候選名單等，實爲法律上的最高權力機關。

今日的國會，仍爲兩院制。上院議員的構成分子，爲高級軍官，高級文官，大地主，大企業家，高級智識分子等五類，各佔總數五分之一，其中僅十二人爲當然議員，餘均任命。立法方面的權力，革命

後大增，今日已成政府操縱立法的唯一機關。下議院的組織，依一九二八年法律，行職業代表制，每屆議員改選之先，即由全國各種職業團體共提候選議員一千人，交由政府提付大會議，再由大會議圈選四百人，作為正式候選人，交付選民票決之。選民票決時，為對此四百人投票，若贊成票佔少數，則舉行另選。另選由各較大職業團體各提候選人，其人數各不得過議員總額四分之一，交付人民投票，凡得票最多的，即全單人員當選，所餘四分之一，再分配與一般職業團體。選民資格，規定為年滿二十一歲的男子，或年滿十八歲而有妻者，並須具有職業團體的會員資格，或非會員而因有特殊身分為法律所許可者，故亦可稱為普通選舉。女子在地方機關有選舉權。

司法方面，純為大陸制度，有普通法院及行政法院。全國法權盡握於中央政府，惟最高法院共有六所，為意大利特色。地方制度，全如法制，但自法西專政完成後，地方自治的精神已全部取消，形成中央集權的制度。

第六節 瑞士式的政治制度

瑞士為聯邦國家，共有十九邦。依憲法的規定，聯邦與邦的權力劃分，一如美國原則。聯邦權力

列舉，大概爲屬於各邦共通的事件，如外交，軍事，財政及其他有關公共幸福的事件。憲法保障公民權利最周，公民造法權亦普遍適用，故瑞士又爲民主政治的理想國家。

聯邦立法權屬於聯邦國會，國會以兩院組成。參議院以每邦代表二人組織之，任期及選舉法均依各邦規定，權力亦限於立法，故比之美參議院，大有不同。聯邦代表院以各邦人口爲比例分配，行比例代表制，凡本國男子年滿二十歲而不受法律限制選權的，都有選舉權。議員任期三年，總額約二百餘人。一切立法須經兩院通過，方能成立，每一法案須在兩院同時提出。兩院議員均有同等提案權，但其多數仍由政府提出。

聯邦行政機關爲聯邦行政委員會，有委員七人，由兩院開聯席會議選舉之，任期三年，連選連任。國會每年由此七人中選定一人爲總統，另一人爲副總統，不得連任。總統副總統及其他五委員，均各管理一行政部，總統所特異的，祇爲對外代表國家，對內爲國務會議主席。聯邦行政須由七個委員共同決定，方爲合法。一切行政方針，均遵照國會意見以行，形成聯邦委員會爲一純粹的超然機關，不流入議會中政黨競爭的漩渦，而極端合議制更足保障此種精神之實現。聯邦行政多賴各邦政府代辦，故行政官吏人數不多。

聯邦司法權，包括瑞士全部司法權。聯邦祇有一法院，法官由國會選舉，任期九年，連選連任，審理關於聯邦法律的犯罪，及由各邦法院而來的民刑上訴案件。各邦法院雖由各邦人民選舉，但民法已經全國統一，刑法亦正向統一途徑發展，凡各邦法律與聯邦憲法抵觸時，聯邦法院得宣布其無效，但對聯邦法律則無此權。行政裁判，聯邦由行政委員會兼理，各邦亦由邦政府兼理。

各邦的面積極為狹小，故政府組織亦最簡單，狹小的邦多行直接民主政治，稍大的行代議制，其議員與人民亦異常接近。公民造法權的運用，在各邦及地方自治機關，比之聯邦更為普遍。所以，很多人以為全民制度已經實現於瑞士。

瑞士行民主政治之能成功，實因其有四個條件，為他國所不能具。第一，瑞士處於西歐，文化既已發達，又為各國保障中立，故其人民能安居樂業。第二，瑞士無大規模工商業，資本家的勢力不大，不能完全操縱政治。第三，文化發達，人民安居，教育普及，人民參政能力甚高。第四，國家太小，政治不值野心家一顧，故政爭向來不烈。一般實行民主政治的國家，不但不能具備這四個條件，並常常向反對方面發展，故其民主政治變成資產階級獨裁，失去民主的真意。

問題演習

- (一) 現在行內閣制的國家有那幾國？他們彼此有什麼不同？
- (二) 美國總統的權力，和法國總統，有什麼不同？
- (三) 德國總統的權力，是與美國總統相似，抑與法國總統相似？
- (四) 蘇聯行政制度，有什麼特色？
- (五) 意大利法式行政制度，是否適宜於中國？
- (六) 瑞士行民主政治，何以較他國爲易？

第五章 憲法

憲法又名組織法及根本法，其內容不但列舉人民的權利義務，並備載政府組織的重要原則，其在法上的效力，亦高於一切，更有永久的性質。今日的一般民主國家及蘇維埃國家，莫不有一憲法，其內容亦必具此條件。若其各種條件均備，但其效力不能維持永久，在其條文中已明言爲暫時性質，依我國特有的名詞，則不稱之爲憲法，而稱之爲約法。前者如各國的現行憲法，後者如我國的中華民國臨時約法及訓政時期約法。無論憲法與約法的名稱，在昔雖已有使用，如國語所謂『賞善罰姦，國之憲法』，又如漢高祖入關後與民約法三章，均無根本法或組織法的意義，故不能謂之即爲今日的憲法或約法。今日的憲法或約法，其觀念之發生，來自歐美，其實質爲規定人民與國家的關係，人民的權利及政府的組織，其背景爲民主政治或他種以羣衆爲背景的政治，故在我國未推翻君主專制政治以前，不但沒有憲法，即其觀念亦沒有。

第一節 憲法的意義及種類

憲法觀念的起源，來自中世紀的教約觀念及近世紀的民約觀念。教約謂教皇與教民之間的宗教契約，應雙方共守；民約謂君主與人民之間或人民相互之間的政治契約，亦應雙方共守。而盧梭的民約觀念之發生，更係保障人民的自由權利，反對君權之予取予奪，故民約又爲反君權的革命創造。一七七六年北美十三洲的獨立宣言，一七八九年法國的人權宣言，都有這種民約的意思。孟德斯鳩研究英國民權發揚的原因，歸功在政府分權，以爲限制政府權力，即是保障民權的有效工具。故因民約觀念而造成的美國初期憲法，即於人民權利義務以外，更包含規定政府組織的條文，於是所謂近代憲法的形式完成，近代民主政治的規模，亦於此樹立。

近代憲法之發生，亦不能完全歸功於虛玄的民約觀念，當時環境之需要，方爲絕大原因。十八世紀以來的革命，既均爲反對君權，則革命成功以後的國家，主權自應操之於民衆。民衆既成國家的主體，則民衆之間，不能不有一共信共守的民治規約，以爲治理國家的根據。此種事實的要求，當然勝過虛玄的理論，故民約論的觀念自十九世紀初期以來即動搖，而憲法之發展，卻絲毫不受民約觀念動搖的影響，成爲今日一般民主國家的惟一記號。

憲法既爲民主國家人民共信共守的政治規約，則必使其有最高效力，然後人民的政治生活，

纔有共同準則可循，十八世紀末期以來的各國憲法，莫不注重此點，一般承認議會雖有權可制定一切法律，以爲人民生活的準繩，政府權力的限制，但法律與憲法衝突，法律即應歸於無效。故英國在立法上雖有新法優於舊法的信條，議會在習慣上不先修改憲法，亦不敢制定違憲的法律。美國聯邦憲法更明白規定，凡與憲法衝突的法律，最高法院有權宣布其違憲，拒絕實施於裁判。德國現亦設國事裁判所，裁判憲法與法律衝突事件。

憲法既具有高於一切法律的效力，並爲任何人所應共信共守，故在有憲法的國家，無論其產生的方式如何，既經定爲憲典，則具有神聖不可侵犯的地位。日本的憲法爲天皇所頒布，天皇亦無任意修改或違背的權利。英國的憲法雖用普通立法手續制定，一經制定，在未修改以前，任何人亦不能違背。法國憲法由國民會議制定，對任何人亦有同樣拘束力。可以總括一句話說，一國的憲法，對其國內任何人均發生同一效力，祇有依憲法所定合法手續，纔能修正變更，不依革命手段，任何人亦不敢言廢止。故在一切國家，凡屬違背憲法的，均須受法律制裁。若以強力廢止憲法，此強力而不是生自民衆的革命行爲，則廢止之的名爲叛逆。

但是，所謂憲法的實行，若無使此憲法發生效力的力量殿於其後，憲法仍然不過一紙空文。故

在任何國家，在國民中必有一重心，以爲憲法實行的保障。此所謂重心，即選民團體。在立憲政治初成的時候，民主的意義充分帶有有產階級民主政治的色彩，故支持憲法的，爲有財產資格的選民。並且，當時亦祇有此輩人方有過問政治的能力，亦祇有此輩纔能夠形成政治上的組織重心。後來參政能力逐漸推廣，無恆產的人亦有參政的需要，於是各國選舉權逐漸擴張，形成今日所謂普通選舉，選民團體亦即擴大，憲法的內容既變，支持憲法的當亦不限有產階級的少數人。蘇聯革命成功後，以政權付之於勞動者，國家爲勞動者的國家，憲法亦爲勞動者的憲法，故享有選舉權的限於此輩勞動者，而維護憲法的亦爲此輩勞動者。憲法背後必有有組織的選民團體，然後憲法方能發生實際力量，已成爲一般政治現象的通例。

憲法並爲一國政治現象的完全反應，憲法與政治實況相比較，無論過之或不及，憲法均歸無用。在人民沒有參政能力的國家，有憲法亦等於無憲法，選民團體不能督責，政府絕不能遵守，我國民元以後，北洋軍閥之敢於毀法弄法，原因即在於此。人民參政能力若未到達較高程度，制憲的人不顧實際情形，而徒慕高度民主政治，亦不能使其完全實現，如一國祇能實行限制選權制，而不顧實情，實行普通選舉，結果憲法亦將成爲具文，瑞士憲法內容之不能爲他國隨意模倣，原因亦在於

此。若其國人民的參政能力很高，而其憲法內容不足滿其需要，亦必起而改造之。故一國憲法既不可憑空杜撰，亦不能隨意抄襲，必根據國情，審度環境，斟酌適宜而為各種規定，然後纔能行之無阻。

百五十年來，憲法的發展，已普及於世界各文明國家，故今日的憲法至為繁夥。但就此等憲法而分析之，從各種觀點出發，亦可指出其類別。第一，就政治主義的立場言，列國憲法可分為社會主義憲法及民主主義憲法。社會主義憲法保障勞動者的特權，不認財產為神聖權利，政權屬於勞動團體，政府為蘇維埃制。蘇聯憲法即為此例。民主主義憲法保障全民自由，擁護私有財產，政權屬於公民團體，政府以代議機關為中心，今日一般民主國家的憲法均屬此類。其次，就憲典構成的形式而言，列國憲法有成文與不成文之別。成文憲法的憲典，或為一部獨立文件，或由幾部文件組成，一切人民權利及政府組織的基本原則，必備載於其中，如美國憲法即為好例。不成文憲法的形式，不是一部單獨文件或幾部文件，而是散見於各種文件及習慣之中，無具體的憲典之可言，如英國憲法即是唯一好例。第三，若就憲法的修正手續而言，又可分為剛性憲法及柔性憲法。柔性憲法的修正手續，與一般立法手續完全相同，而剛性憲法的修正，則比較應採更繁難的手續，前者如意大利憲法，後者如法蘭西憲法。第四，若就制定公布的情形而言，又有欽定憲法，協定憲法及民造憲法的

分別。欽定憲法指憲法之制定，未經民意機關審定，係完全以君主名義制定並公布之。協定憲法或由君民協定，或由國會議決，國王承認。民造憲法，則嚴格指其制憲機關，係由人民代表或人民羣衆所組成。此外還有法定憲法與習慣憲法之別。在不成文憲法國家，習慣自可構成憲法，美國孟祿教授說，任何國家除法定憲法之外，均有習慣憲法。即在成文憲法國家，亦有習慣憲法。如美國政黨制度及其合法權力，雖不載於憲法，實已具有憲法價值。

第二節 憲法的內容

各國憲法的內容雖然複雜，但必包含三部份，即人民的權利義務，國家機關組織的基本原則及其權力活用的方法，修正的手續。十八世紀末期及十九世紀初期，人民權利的觀念爲天賦人權，故一七八九年法國人權宣言，除說明人民應享的各種自由權外，並聲明人人生而平等，一切自由權利，人人均須平等享受，不得因身分之不同，而有所軒輊於其間。十九世紀初期以後，人民權利的觀念既變，更發生人民義務的觀念，反對天賦人權論，認人民之應享有權利及其應盡一定的義務，純粹爲完成其優性發展的必須條件，因欲求健全的國家，必須先有健全的人民，故人民之必須享

有權利義務，並規定於憲法以保障之，實對國家發展及個人生存兩者，有同等重要。到十九世紀中期以後，勞動運動勃興，同時，國家競爭亦益烈，一方感覺抽象的社會權利與空虛的政治權利，不足以真正達到人民的優性發展，故不能不進而主張經濟權利，他方面權利的享受，可以享受者的意思爲從違，不足以達到人人平均發展，以健全國家，故又設定權利即義務的觀念，於是，義務的範圍大擴張。此所以十九世紀末期以來，各國憲法之有此項缺憾的，大都以法律補充之，而戰後各國民主新憲法，遂正式以此觀念規定於其內，如德國共和憲法即爲好例。德國新憲法並帶社會民主主義的色彩，其人民權利義務的內容，更較他國爲急進，充分表現社會主義的色彩。至於蘇聯憲法，因其政治主義不是民主，而是勞動者專政，故其權利義務純由勞動者利益出發，是階級的權利義務，不是人民的權利義務。孫中山先生主張革命民權，既反對階級民權，又反對普遍民權，故人民權利義務的適用範圍，又將與一般憲法相異。

自來的憲法，亦有不規定人民權利義務的，如美國聯邦憲法在批准時，未設此項規定，一八七五年法國憲法亦無此項規定，一八七一年德國聯邦憲法祇等於一部政府組織法。但此種形式，祇爲例外，不成原則，並且美國國會第一次召集後，即動議補足此項規定，法國第三共和憲法雖不規

定，實在人權宣言已久經垂爲憲典，憲法卽不明定，亦已當然構成憲法的一部，而德帝國聯邦憲法之不規定，亦如美國制憲時的先例，以各邦憲法已先有此項記載，聯憲初無重複規定之必要，不然，當時制憲諸人絕不致忘去此項重要條文。故人民權利義務的規定，已成爲今日憲法所必不可少部份。

其次，綜合現在一般憲法而言，沒有不將其國家各項重要機關的組織原則及其權力的運用方法，規定於其內的。歷來的憲法，可以無人民權利義務的規定，但不能不有機關組織的規定。機關的範圍，應包括選民團體，中央政府及地方政府，此三者活動的方法，卽政府機器的全部關係，結構的良否，所關於政治者至爲重大，故研究憲法的人，無不注重於此部份的內容。中山先生的理想政治組織，是有力的民衆和萬能的政府，倘憲法中此部份的結構不精良，此種希望亦卽無從實現。卽就人民的權利義務而論，權利是否能夠確能實現，義務是否能強制人民履行，亦須視國家機關的組織和活動是否健全而定，在專制政府和組織不健全的政府之下，人民權利義務縱能詳細規定，亦無用處。

但就各國的實例而論，亦不是憲法如何規定，國家機關的實際關係，卽毫無出入，同時，國家機

關所應包括的三部份，亦未必盡都載入憲法。美國的選民團體的組織及其活動的方法，完全未載入憲法，因政黨組織的發展，選民團不但已有具體組織，並已有有效的權力。坎拿大憲法並未規定責任內閣制，而實則其內閣對議會負有完全責任。一八三一年後法國路易政府亦行責任內閣制，憲法上尋不出此種制度的條文。日本憲法無關於元老的規定，但元老在政府中的地位之重要及其權限之大，久已成爲事實。地方制度是否應當規定入憲法，依歷史所示，亦無定例，雖以單一國憲法通例不規定地方制度，但一九一一年葡萄牙憲法規定之，我國訓政時期約法亦有地方制度一章。聯邦憲法雖照舊例祇規定各邦政府組織原則及其權限，而不及於邦之下的地方，但德國共和國憲法則將地方與聯邦的關係，爲概括的規定。是地方制度之載入憲法，已爲最近的趨勢。憲法既以規定國家機關組織及權限爲主要內容，祇規定中央政府而不及於選民團體與地方制度，殊不足稱爲完備與合理。

爲保持憲法的尊嚴，規定修正手續爲不可少，更表示其效力高於一般法律，故有很多憲法採用剛性規定，使其修正手續比一般法律的修正手續困難。但亦有不規定修正手續的，如意大利憲法即爲好例，故其結果等於柔性憲法。修正的範圍，亦有加以限制的，如法國現行憲法及我國民二

天壇憲法草案。均明白規定『共和政體不得成爲修正的議題。』

此外，有些憲法並將領土、國旗及國都等，規定於內，歐戰後各國新憲法大都如此，尤以中東歐各國爲最。有些憲法，如美國各邦及瑞士聯邦與各邦憲法，更把有些不重要的問題，而可以用普通法律規定的，亦載入憲法。但此實爲例外，憲法既爲一國的根本法，並有永久性質，凡屬於非根本問題及有隨時變更規定之必要的，總以普通法律規定爲宜。

第三節 憲法的制定修正及廢止

憲法的制定、修正及廢止，爲憲法自產生至消滅的全過程，故任何國家的憲法，均不能獨免這三種現象。本章第一節所述，已略及其一般原則，本節當就一般實例而爲較詳的敘述。

列國憲法制定的手續，可分爲欽定、協定及民造三種，而協定又可分爲君民協定及各邦協定，已如上說。但此均就成文憲法而言，若爲不成文憲法，則難嚴定其種類，如英國憲法中的大憲章，則顯然爲君臣協定，而其他部份之成於習慣，議會立法及判例的，或爲完全民造，如責任內閣制成立後的議會立法，或爲君民協定，如一六八八年的權利法典，或爲君主欽定，如因英王自棄王權而造

成的責任內閣制，或爲法院解釋，如許多有憲法價值的判例。現在列國憲法中，祇有英爲不成文，故祇宜就一般成文憲法而分析之，以探制憲手續的內容。

欽定憲法的產生，盡爲君主感覺憲法潮流之不可遏，而由君主自己決意，宣布憲章，放棄專制。一八一四年法國路易十八的憲法，說明以君主主權爲基礎，國王自由行使其王權，本其自己的意旨以制定該憲法，是爲歷史上第一部欽定憲法。一八四八年普魯士憲法，亦爲普王獨立制定。日本明治天皇銳意倣效歐美，決行憲政，亦於一八八九年以敕令公布日本憲法。此外，一九〇六年俄國憲法，亦爲俄皇欽定。意大利一八四八年憲法，亦係欽定。

協定憲法的產生，其屬於君民協定的，如法國一八三〇年的憲法，即爲國會議決，國王承認。一八五〇年普魯士憲法，係議會就一八八四年欽定憲法而議決修正之，亦爲君民協定之例。至於各邦協定的憲法，則有一八六七年北德意志聯邦憲法，係由各邦政府代表會議及人民代表會議共同起草，再由各邦根據其本邦制憲的手續批准，始克成立。又如一八七一年德意志聯邦憲法，係由北德意志聯邦議會及南德意志各邦分別承受，故亦爲各邦協定。

至於民造憲法，則內容較爲複雜。由人民代表機關制定的，在現行各國憲法中，爲例甚多。一八

七五年法國憲法，由當時的國民會議起草並議決。一七八八年美國憲法，係由各邦代表組成的會議起草，各邦人民所選出的憲法會議表決。一九一九年德國憲法，亦係由民選的威瑪憲法會議起草，而經國民總投票表決。此種由國民票決憲法的制度，向來盛行於美國及瑞士各邦。再一般的憲法公布權，大概均付之元首。

在這三種制憲方法中，自以民造爲最正確的方法。現代國家，以政權付之國民，爲組織國家的最要原則，故憲法民造，事屬當然。國民政府建國大綱規定制憲權屬於國民大會，亦爲此意，是我國將來的憲法，亦爲民造。

修改憲法的手續，與制定憲法的手續，有密切關係。即產生自協定的，修正亦必協定，產生自民造的，修正亦必民造，祇產生自欽定的，則不能由君主任意變更。因欽定憲法既宣布之後，君主權力亦已自置於憲法之下，不依憲法所定手續，自不能隨意變更，如意大利憲法無修正手續規定，雖有人主張國王有權自由變更，但事實向不如此。故依一般國家憲法的通例，修正手續，均有明白文字記載，並充分採用民主手續，茲分爲四類說明之。

(一)以修正權爲國民直接的權能。屬於此類的，憲法修正條文之決定，必須經過國民投票的

手續。美國有些邦中，規定修正草案可由普通立法會議或憲法會議議決，但通過手續必爲國民票決，又有些邦規定修正動議的成立，即須國民票決，瑞士各邦亦有此例。更有些邦規定定期舉行憲法是否應當修正的國民投票，期限或爲七年，十年，二十年不等。由國民直接提議修正憲法的，有德國及美瑞的邦爲例，甚至瑞士有一邦，一人亦可提出憲法修正案。美國德拉瓦爾（Delaware）邦規定憲法部份修正，可由邦議會行之，全部修正才經過國民總投票。

（二）以修正權付之特別憲法會議。美國聯邦憲法修正動議成立後，有兩種方法表決，其一爲由各邦召集憲法會議。由憲法會議負擔修正全責的，美各邦亦不乏其例。南美各共和國亦多行此制。

（三）以修正權付之國會。英國及意大利憲法可由國會以普通立法手續變更，但在其他國家，則必略加他種限制。有設定比較高出席人數的，如比利時定爲國會各院人數三分之二出席。有設定比較高贊成人數的，如德國定爲贊成者必須爲出席人數的三分之二。又有規定修改案成立後，國會即須改選的，如比國即定爲修正案一經成立，國會即解散改選。有由國會兩院舉行聯席會議的，如法國現行制度即是。

(四)以修正權付之各邦議會。美國聯邦憲法之批准，可由各邦議會議決，即爲好例。聯邦制國家多採此制，如瑞士及澳洲，均有此例。

至於憲法廢止的手續，古今憲法均不規定，以憲法本身含有永久存在性，自不能謂其何時廢止。我國臨時約法及訓政時期約法，均有何時廢止的明文，但其既爲約法，則不能與憲法混爲一談。依一般的實例，祇有兩種場合廢止憲法。一是革命發生，推翻舊政權樹立新政權，如一九一九年德國革命而將德帝國憲法廢止，即是好例。一是君主用敕令取消憲法，如俄皇曾予波蘭憲法，後又取消之，即是好例。兩例相較，當以因革命而廢止憲法爲原則，其他爲例外。

第四節 各國憲法及其略史

英國的憲法，由四種要素併合而成，即歷史文件，國會立法，習慣及判例，並爲長久歷史中逐漸堆砌而成，不如他國有一部或幾部的成文法典，故一般稱之爲不成文憲法。更因可以普通立法手段變更之，故又稱爲柔性憲法。過去有人以爲英國無憲法，其實憲法不過是人民權利義務的說明書和政府組織的基本原則，英國既有這類的法律和習慣，當然即可說是有憲法，是否成文，抑或剛

柔，是與有無憲法無關的。並且，民主政治即是有憲法的政治，英國既爲近代民主政治的鼻祖，又怎能說其莫有憲法。故英國之有憲法，已成爲一般公認的事實。

英國憲法的起源和發展，卻已有很長的歷史。一般認爲一二一五年的大憲章，即是英國最早成立的憲法之一部。大憲章雖然是君主和諸侯間的契約，內容亦盡屬封建權利，但國王亦須守法，征稅必須被征的人同意，自此即垂爲憲典，至今不敢違背，故說其亦有憲法的價值。英國的民主政治潮流雖然不自此日始，但國會的誕生，都是此後不久的事。自十五世紀初期兩院制國會成立後，民主政治的運動，即算開始，中間經過十六世紀，在賢君開明專制之下，民主潮流遂愈益發展。十七世紀君權與民權鬭爭，釀成一六四二年革命，民權基礎，遂更堅固，故終有一六八八年的權利法案，不但人民權利備載其中，即君主權力亦受有限制。論者謂一六八八年後，才是英國憲政的起源時期，亦確有其理由。經過十八世紀，責任內閣制的習慣，遂完全成立，經過十九世紀的選舉改革，民主的衆議院亦完全成立，更經近三十年間的改革，普通選舉，衆議院有立法最高權等亦完全樹立，於是英國的憲政，遂達到很完善的程度，而憲法的內容，亦日臻完備。

世界上的成文憲法，最早產生於美國。自一七七六年革命後，北美十三州即陸續完成其憲法，

一七八五年更把聯邦憲法的草案完成。美國人的政治理想，受盧梭和孟德斯鳩的影響甚深，故在革命以後，其所欲建的國家及其所制的憲法，除以英國制度爲背景外，並充分刻摹當時的政治理想。最初制定的聯邦憲法，祇有很少的條文，百五十年來的修正條文，亦祇有十九條，幸內容均係概括規定，故言簡而意賅。言簡意賅，是美憲的長處，亦是今日還能夠運用百五十年前的憲法的原因。在此百五十年間，美憲的潛藏發展，大約有三方面。一是聯邦政府的權力，與日俱增，很能應付時代需要，未爲憲法中側重邦權的條文所限制。其次是不泥守三權分立的制度，習慣的發展，已使行政部的權力日趨擴大，故政府組織亦能應付時代需要。第三，聯憲的政治設計，並不完備，後來因政黨制度的發展，習慣憲法遂把原有法定憲法的缺憾補充，所以能造成今日的複雜政治機構。美憲之所以能如此發展，論者多歸功於最高法院有權解釋憲法的制度。

法國自一七八九年革命以後，憲政運動即已開始，迄一八七五年第三次共和的現行憲法完成，中間共有八個憲法。現行憲法成於王政與共和不決的糾紛之中，故雖號成文，而組織則異常紊亂，爲參議院組織法，公共權力組織法及公共權力使用法，政府組織及其權限既未詳明規定，人民權利義務亦未載入其中，若祇就此三法而言，實爲世界上最劣的憲法。幸第三共和成立後，政府基

礎日益鞏固，於是有多種新成立的根本法補充，並將原有三法加以修正，完備的現行法國憲法，方克完成。

一九一九年德國新憲法，爲民主憲法的一革命。條文中除憲法的條件一一備具外，並加入很多社會民主主義性質的經濟條文及社會條文，如規定國民共同生活，宗教生活，教育生活及經濟生活等，包羅廣擴，條文詳備，實爲十九世紀一般憲法所未有。個人權利義務不載於篇首，而置於政府組織及權力既規定以後，更爲德憲的特色。今日的德國，已離共和成立最初數年間的政治主義甚遠，換句話說，即今日所行的國家社會主義，何以德人未將其社會民主的憲法完全廢棄，當爲研究德憲的人所必懷疑的一點。不知今日的希特勒政治，其精神雖與社會民主政治不同，而形式則與之固無多大差異，故舊憲法仍能適用於新時代，無須加以如何大刀闊斧的變更。

蘇聯憲法的形式，仍與一般憲法同，而內容則大別。蘇聯爲聯邦制，其所包含的共和國及自治區，均各有其憲法，革命後即逐漸成立，聯邦憲法則自一九二四年始行制定，內容爲各分子國的聯合約章，故其本文稱爲條約。憲法未規定勞動者爲權利義務，但各邦各區的憲法，則對此均有極詳明的規定。憲法本文除聯合宣言外，餘均規定蘇維埃大會，中央執行委員會，人民委員會，最高法院，

政治局邦區政府等的組織及權限，祇於篇末附以國旗、國徽及首都的規定。

日本憲法爲亞洲各國最早的憲法，成立於一八九二年，爲欽定性質。日本維新之初，刻摹德帝國制度，不肯因立憲而完全放棄天皇大權，故憲法的第一章即規定天皇的地位及特權，但又愛慕英國憲政精神，故全憲法除天皇一章外，又充分具有英國憲法的精神。憲法文字，異常簡賅，爲世界各國中最短的憲法，並因簡賅，至今尙無修正。

以上所舉，爲六個重要國家的憲法，已可代表現有各國憲法的各種形式及性質，故略述其大要，以概見一般。

第五節 我國制憲運動經過

我國自甲午戰役，敗於日本，朝野憂時之士，多倡政治改革，北有康有爲、梁啓超等的變法運動，南有孫中山先生的民族革命運動，同時，憲政運動亦潛滋暗長。數年後發生日俄戰爭，君主專制的強俄，敗於君主立憲的日本，於是朝野之士，羣信憲政可以圖強，於是擁護清廷諸人多主宣布憲法，而孫中山先生亦同時揭示其三民主義及五權憲法於同盟會黨綱，主張推翻滿清，創立共和制度，

我國的憲政運動，於是開始。清廷見此如火如荼的憲政運動，勢不可遏，而南方革命運動，更足以毀其政權，亦即伴允立憲以欺騙民衆，並欲遏止南方革命潮流，於是光緒三十一年派遣五大臣出洋考察憲政，一年而歸，奏請立憲，七月，清廷上諭預備立憲，是爲清廷正式承認制憲。但清廷並無誠意，不肯確定立憲時期，時人仍多不滿，抨擊政府，日益加烈，而南方革命運動，亦日有進展。清廷既迫於時勢，於是再遣使出洋考察憲政，既歸，遂上奏九年立憲的計劃，並草就憲法大綱，其議既可，憲政運動遂又前進一步。此時清廷朝野，一切均步日本維新過程，憲政編查館所起草的憲法大綱，亦係抄襲日本憲法，保持君主大權，但政府誠意不足，不能昭信國民，故預備立憲的詔書，不但不能遏抑革命，更促進共和運動的發展，終造成宣統三年的武漢大革命。

武漢革命既發，清廷欲爲最後努力，宣布十九信條，取消君主大權，決行虛君共和的制度。此亦容納梁啓超等主張的結果，以爲必可收拾部份人心，抵禦革命運動，不知革命既發，漢族復興已成一般趨向，故終須退位，而中華民國的紀元亦自次年元旦開始。

革命軍既佔武漢，獨立各省都督府代表亦集議於武昌，先承認武昌政府爲民國中央軍政府，次議決臨時政府組織大綱，標揭共和主義，以行政權付之臨時大總統，而採總統制的原則，以立法

權付之參議院，而以各省都督府代表組織之。同年十一月，代行參議院職權的各省都督代表會議遷南京開會，並選舉孫中山先生爲臨時總統，嗣又修正組織大綱，並選舉黎元洪爲臨時副總統，中華民國臨時政府遂完全成立，正式參議院亦於次年正月正式成立。正式參議院既已成立，遂進行制定臨時約法以代替組織大綱，越二月而成，即中華民國臨時約法，亦即我國有憲法價值的第一部法典。在參議院草擬臨時約法的時候，孫中山先生以政府名義提出一草案，擬採行五權制度並提高總統職權，未獲採納，故臨時約法爲一純粹責任內閣制。臨時約法有人民權利一章，爲與臨時政府組織大綱最不同的一點。

元年南北和議既成，清帝退位條件亦經參議院批准，同時臨時約法亦已制定，於是選舉袁世凱爲正式總統，並依法召集國會，國會的主要任務之一爲制定正式憲法。國會既集會，遂成立憲法起草委員會，在天壇起草憲法。當時國會與袁世凱間爭鬭已劇，終於憲法草案方成之際，而國會已被解散。袁世凱之解散國會，意在毀棄臨時約法，免被束於責任內閣制，並利於其帝制自爲。國會既被解散，袁世凱即利用爪牙機關政治會議，議決召集約法會議以修改臨時約法，其結果遂有三年中華民國約法，採總統獨裁的制度。並於同年十二月修改大總統選舉法，延長總統任期爲十年，連

選得連任，而凡屆大總統選舉之年，參政院參政（即總統任命的官吏）『認為政治上有必要時，得為現任大總統連任之決議』，同時，凡屬總統繼任人，應由現任總統推薦於總統選舉會，名額以三人為限，現任總統並為當然候選人。自此約法成立，袁世凱帝制自為的野心，已實現大半。

四五六三年間遭洪憲及復辟之亂，中間自五年八月至次年六月，雖為國會恢復時期，對於憲法，止於續議，未有成就。復辟亂平後，馮段執政，不召集舊國會，於是舊有國民黨議員在孫中山先生領導之下，倡議護法，齊集廣州，成立非常國會，制定中華民國聯合政府組織大綱，採行政合議制，由國會選舉七個政務總裁組織之，七年六月並宣布正式國會集會於廣州，繼續議憲，但因政爭甚烈，致議憲亦終未成，而南方國會亦再分裂。延至十年一月，兩院議員復集於廣州，再開非常會議，制定中華民國政府組織大綱，選舉孫中山先生為非常大總統。至於北京國會，則為馮段依據臨時約法重新選舉，時人稱為新國會，始終未言制憲工作。同時，在此期間，全國政象，混亂已極，北京政府已無統馭之力，醉心民治的人遂企圖由省憲而國憲，以為聯省自治的狀態若成，省憲既備，國憲乃輕而易舉。於是一般野心軍閥，亦即阿附時論，欲假自治美名，以成其割據之願，省憲運動在九年十年之間，遂風靡一時。

民國十一年四月，直奉戰爭後，繼以徐世昌被迫去職，而十年令選之國會議員又終未集合，於是黎元洪氏復職，舊國會議員亦集議於天津。同時，廣州陳炯明叛變，議員亦北行，於是天津之會，竟足法定人數，八月一日在北京正式開會。議員資格問題，所謂民六民八之爭，當時雖盛，終因民六派勝利，故國會進行無阻。舊國會向以制憲相號召，此次集會亦注重此點，但以政象惡劣，消極者多，而墮落之徒，常損議員人格，亦使潔身自好者裹足不前，故中間用種種方法，促成制憲會議。十二年六月，憲草除地方制度一章外，餘均二讀完成，隨即發生曹錕運動賄選，十月五日果選曹錕爲總統，八日憲法全案通過三讀，十日正式公布，當時輿論稱之爲賄選憲法。

十三年直奉二次戰後，曹氏政府顛覆，奉系軍人擁段祺瑞爲臨時執政，組臨時執政政府，號稱革命。臨時執政政府的制憲計劃，係先召集國民代表會議，由其議決國憲。段政府當時亦曾有中華民國憲法案之準備，但因國民代表會既未成立，而反對國民代表會的中國國民黨亦於十四年七月在廣州成立國民政府，故北京制憲運動無期延宕，兩年後北京政府亦即消滅。

十四年至十七年二月的國民政府，有國民政府組織法規定其組織及職權，採一權制，爲純粹軍事性質的政府。十七年二月國民黨重制國民政府組織法，採五院制，當時人士，多以依照建國大

綱，已應開始訓政，而訓政時期應有約法以保障人民權利及確定義務，故同年八月舉行之中央執行委員會第五屆全體會議，曾有『訓政時期，應遵總理遺教，頒布約法』的決議。但因時局關係，此約法直至二十年五月國民會議方行議決，同年六月一日公布。內容除備載人民權利義務外，政府組織全依孫中山先生五權憲法的計劃以結構之。約法既頒，制憲之議又起。此後兩年間的立法院，更以起草憲法爲己任，二十三年一月該院公布憲草初稿，廣徵國民意見，以爲再行研究的根據。

問題演習

- (一) 憲法的實行，須賴怎樣的原動力？
- (二) 憲法內有那幾項條款必須列入？
- (三) 現在各國的憲法，你能指出那幾種屬於欽定憲法，那幾種屬於協定憲法，又有那幾種屬於民造憲法？
- (四) 憲法之修改或廢止，必須經過何種手續？
- (五) 你能舉出英、美、法、德、俄、日憲法的特點嗎？
- (六) 憲法約法怎樣分別？現在我國的根本法是憲法還是約法？

第六章 政黨

今日的國家，祇須其政治不是君主專制，必承認政黨爲合法組織。專制時代，君主個人獨裁，意思卽是法律，以國家爲皇室私產，以人民爲君王奴隸，不要有組織的民衆，亦不准民衆有組織。民可使由之，不可使知之，更不許民衆有何政治主張，致妨礙個人的統制。故我國歷數千年的專制政治，從不知政黨爲何物。孔子云，『吾聞君子不黨，』歐陽修云，『君子爲朋，小人爲黨，』雖然當時對於黨的觀念不同，但亦可見其反對結黨的意思。今日則不然，政尙民主，國家以人民爲主體，政治以民意爲攸歸，政府組織及政權運用，莫不需要有組織的人民，故政黨成爲政治機器中的一部，不但是合法的組織，更是必須的組織。

第一節 政黨的意義及種類

祇要政治的主權不在一人，而在廣大羣衆的手裏，必然要發生政黨。因爲政黨是廣大羣衆的

急先鋒，能夠領導羣衆以實現其政治目的。所以，政黨不是以廣大羣衆爲本體，參加政黨組織和活動的，祇是廣大羣衆中一部份人，這些人必定是抱有政治主張，歡喜政治活動的。政黨可以廣大羣衆的全體爲界限，但是，這恐怕是絕對不會有的事實。本來在一國的國民當中，雖然人人都不能脫離政治生活，有些人卻是消極的過着政治生活，有些人纔是積極的過着政治生活。從事於政治的積極生活的，喜歡研究一切政治問題，隨時注意政治變化，必要時從事政治鬭爭，鼓動羣衆或領導羣衆以實現其主張。但是，個人行動在政治生活中是不會發生力量的，雖然積極，亦是無用，必要到有同樣政見的人團結起來，一致行動，纔會發生力量。所以，在民主政治或他種以廣大羣衆爲主體的政治，沒有不發生政黨的。

政黨要有力量，必要有多量的黨員，健全的組織，嚴格的紀律，合於羣衆生活需要的主張。黨員既多，纔能夠廣集人才，到處發生作用。組織健全，纔能夠一致行動，到處表現力量，合議制的領導機關可，領袖制的領導機關亦可，祇須全部黨員及其機關組織健全，行動的力量就能夠表現。嚴格紀律是和健全組織連帶的，必有紀律然後組織愈健全，行動愈有力。至於主張，必須以其所代表的羣衆利益爲對象，爲私利而結合的政黨，在廣大羣衆中是不會發生力量的，能夠代表羣衆利益的，羣

衆纔肯擁護，纔能夠發生偉大的力量，戰敗他黨，握得政權。現在各國的政黨，誠然有些不能滿足這些條件，但是，一個條件都不具備，不會成政黨，條件愈具備多的，愈是有力的政黨。

十八世紀末期以來，在歐美有些先進國家發生的政黨，都是民族性的，以整個民族的利益爲對象，十九世紀直迄現在，一般國家的多數政黨亦是如此的。但是，自馬克斯的階級鬥爭說盛行後，馬克斯派的學者，一致說政黨是有階級性的，從來沒有民族性的政黨。馬克斯派學者的主張，不免過趨偏激，在不曾形成劇烈階級鬥爭的國家裏，不會有階級的政黨，即在階級鬥爭已經劇烈的國家裏，階級政黨於民族危急的時候，亦會放棄階級的立場，變成民族的政黨，歐戰發生時各國社會黨之擁護戰爭卽是好例。所以，政黨之爲民族性的抑爲階級性的，應當以其社會的構造關係而定，在全世界民族不曾同化，階級不曾消滅以前，這個原則始終是正確的。

政黨的活動有兩種場合，一是選舉競爭，一是革命鬥爭。選舉競爭是和平的，革命鬥爭是武裝的。議會政治總是幾黨併立，政黨在政治上的勝負，完全以在議會的議員名額爲標準，若能佔到過半數的，卽能組織內閣，握得政權。而議員名額的多少，須視其選舉競爭的成敗如何。若爲總統制的政府，因選舉勝利，併總統與過半數議員都在一黨手裏，全部政權亦歸於一黨。革命鬥爭的場合則

不然，普通是以武力推翻政府，另設新政府，並普通是以一黨統治爲原則，如蘇聯共產黨之革命，中國國民黨之革命，都是好例。亦有由比較平和的手段而達到革命目的的，如意大利法西斯黨領袖莫索里尼因被召組織內閣，而完成法西斯革命。德意志國家社會黨首領希特勒亦以被召組織內閣，而完成國社黨革命。並且，在這種場合，大概都是最初由幾黨的競爭，由革命成功的發展，漸漸形成一黨專政。

選舉競爭的政黨，有爲民族的政黨，有爲階級的政黨。反之，革命鬭爭的政黨，亦有爲民族的政黨，或爲階級的政黨。一般民主政治下，競爭選舉的，誠然在原則上是一般的民族政黨，但是，今日西歐各國，代表勞動者利益的社會黨和共產黨，亦在競爭選舉，企圖以議會中的勝利，完成他們的目標。蘇聯共產黨誠然是以階級政黨從事革命，而中國國民黨，意大利法西斯黨，德意志國家社會黨，愛爾蘭新芬黨，卻是以民族的政黨從事革命。總而言之，政黨鬭爭的方法，是競爭選舉好，是革命鬭爭亦好，完全以當時的政治環境和社會發展所到的階段而定，民族政黨可以革命，階級政黨亦可以競爭選舉。

在一般國家的政黨當中，誠然以民族的政黨和階級的政黨爲原則，但基於他種原因，亦可形

成政黨。宗教在歐美各國，有極大的勢力，所以有時以宗教相號召，亦可成立政黨，如德國有天主教黨，美國有反天主教的三K黨。以努力某種社會問題的改革，亦可成立政黨，如美國有禁酒黨。基於地方關係亦可成立政黨，如德國有巴威略人民黨及巴威略農民黨。不過，這些政黨，都有民族主義的色彩，可以劃進民族政黨的範圍。

第二節 政黨的組織及方法

政黨以黨員爲其唯一的基礎，世界上沒有無黨員的政黨。黨員不但有量的關係，並有質的關係，黨員愈多，力量愈大，倘若黨員都很健全，則黨的力量更大。從質的方面說，黨員必須有團體生活的素養，爲公共服務的精神，了解本黨主義政綱，明白政治趨勢，富有政治興趣。一般政黨的成敗，關係於此的很大，不然，人數縱多，亦是一盤散沙。要黨團結堅固，還有兩個條件，一方面黨應予黨員以權利，他方面黨員對黨應當切實盡義務。權利有精神的，如貢獻意見，實現主張。亦有物質的，如受黨的經濟扶助，取得服務政府的機會等。義務方面，則爲服從黨紀，負擔工作，繳納黨費。健全有力的政黨，必須黨員能盡其所應盡的義務，若祇圖權利而不努力義務，則其黨隨時可以瓦解。

黨必有中樞機關，居於中樞位置的，是個人獨裁，抑是委員合議，可視黨的需要而定。若有偉大的領袖人物，自以個人獨裁爲佳，其優點是力量集中，行動敏捷，政策一貫，黨的力量，格外充實。今日歐美日本一般健全政黨，大概都採此制，若爲革命的政黨，更非採領袖制不可。但是在黨中若無唯一領袖，則祇有行合議制之一法，雖然力量不集中，卻能調和各方意見，雖然行動欠敏捷，卻能比較穩健，政策是否能夠一貫，在合議制尙無多大問題。所以合議制亦不是完全不適宜於政黨組織的制度，不過，若有真正領袖，寧肯採領袖制而棄合議制，尤其是革命的政黨必須如此。至於兩種制度亦可混合運用，但必偏於領袖制，纔能夠有效運用，不然，牽制若多，其弊不亞於合議制。

今日的政黨，無論是競爭選舉或鬭爭革命，都要以完成全國組織爲原則。故中樞機關須要健全組織，地方機關亦須要健全組織。若爲競爭選舉的政黨，各級機關均應有管理書記，財政，宣傳，運動及議會委員會等組織，然後黨的行政，經濟，主張，活動及運用議會等，纔能完滿做到。若爲從事革命的政黨，則用不着要議會委員會，而須有一武力的行動機關，其最大的如黨軍，稍小的如黨的訓練機關等。中國國民黨，蘇聯共產黨及意大利法西斯黨，都是採取後面一種組織。

黨必須有主義，纔能夠有中心思想，更必有根據主義而作成的政綱，纔能夠有具體的辦法。主

義的內容，總是合於時代的思潮，最完備的還有其理想世界，說明國家的目的，而其立場則代表全民或一部份民衆的利益。如民主主義代表全民的利益，共產主義代表兵工農的利益，法西斯主義代表民族的利益，三民主義代表革命民衆的利益。政綱是根據主義和時代需要而形成，說明在執政後的具體辦法，所以，一切政黨莫不有其政綱。主義對於一黨，有永久存在的價值，政綱則因時勢需要而可以隨時變更。

黨的活動，對內注重紀律，對外注重發展。紀律係爲全黨人員而設，任何人無特權獨免。紀律更須嚴明，對任何人一樣適用。無紀律的政黨，必不能維持秩序，團結有力，所以需要更大力量的革命黨，其紀律一定比議會政黨嚴明。對外活動必須吸收黨員，參加社會活動，並競爭政權。三者的初步，都是宣傳黨的主張，必使民衆不但普遍了解，尙須深切明白，有時以他黨主張爲對象，從而批評之，以說明本黨的主張。參加社會活動，或用公開方法，或採秘密手段，必使黨的主張能夠左右團體的主張，以增加黨的力量。活動的步驟，有時需要組織羣衆，共同奮鬥，有時需要同盟者，以聯合戰線，要以實現黨的主張爲滿足。與他黨競爭政權，平和方法或武力方法，都是合法手段，後者大概總是使用於革命的場合。祇要黨的組織健全，社會運動中有力量，得到羣衆的幫助，政權是容易到手的。

第三節 政黨政治的方式

政黨政治共有三種方式，即數黨合治，一黨專政及以黨治國。在數黨合治的場合，政黨的數量，至少是兩個。歐美日本的民主政治，大都是數黨合治。在民主政治下，國家的主權在民，人民亦有集會結社的自由，並有參政的權利。所以在一般民主國家，總是至少有兩黨，多的可到七八個黨，祇須組織合法，都是正當的政黨。在這種共治的場合，各黨都隨時準備握得政權，凡能夠握得議會中多數議席的，即有機會實行黨的主張。多數議席若在一黨手裏，則此黨可以完全支配政權，若為聯合他黨而造成的多數，則聯合各黨共議政治，共享支配權。至於議會中佔少數議席的政黨，並不消極，隨時準備他黨在政策失敗的時候，由自己起來接替，亦就是本黨的勝利。故凡屬政黨，無論政權是否在手，都是隨時努力，以期實現主張。譬如英國的政黨現在有三個，以保守黨及勞動黨較有力量，內閣若在保守黨手裏，不但勞動黨依然隨時努力發展，以期繼之而起掌握政權，即勢微力弱的自由黨，亦不消極，以發展自己的勢力。又如美國的民主共和兩黨，向來在政治上是互為起伏，已經得到政權的，努力保持政權，未經得到政權的，準備下屆競選勝利。凡屬民主政治的政黨政治，都是這

個狀態。

數黨共治的政治，必是民主政治。專制政治下不許組黨，當然無所謂政黨政治。在一黨專政下，不許他黨並存，雖然是政黨政治，卻不是數黨共治。在數黨共治下，組織政府的黨，無論是一個或幾個，都對國民負有絕對的責任，倘爲國民所不滿，必定失去政權。在議會政治，握有政權的政黨，一旦失去國民信任，議會改選必歸失敗，黨的政權亦即失去。若爲分權政治，失去信仰的政黨，在議會和總統定期改選的時候，亦必失敗。甲黨失敗後，乙黨繼起，亦必終究演出同樣的事實。這種一起一伏的政黨循環政治，是數黨共治政治的特徵，亦是民主政治的一般原則。

一黨專政，在今日有中國國民黨，蘇聯共產黨，意大利法西斯黨，好像是今日特有的現象。其實在革命發生，政治鼎革的時候，必定要如此，革命纔能成功，古語云：『天下定於一』，正可以解釋這個現象。法蘭西大革命是幾黨聯合，所以，革命爆發後不久即內訌，而革命亦即失敗。美國十三州獨立的時候，雖然沒有政黨的名稱，在華盛頓領導下的共和主義者集團，是一心一德，共同拒英，所以，抗英能夠成功。歐洲歷史上一黨革命成功的事實少，看去好像是今日纔有的現象。在一黨專政的場合，政治由一個黨指揮運用，不許他黨並存，以統一鬪爭及建設的力量，使革命早日完成。但是一黨

專政並不是以黨治國，故在專政時期，政權仍屬於民衆，有民選代表組成的議會以制定法律，黨不過在背後指揮運用。譬如，蘇聯共產黨是專政的政黨，蘇聯今日的政治，是一黨專政，共產黨祇能指揮運用蘇維埃，不是共產黨直接代行民權，同時，在蘇聯今日除共產黨外，亦無他黨。意大利亦是法西斯黨一黨專政，雖然有法西斯黨大會議成爲政治上的太上機關，但意大利仍有兩院制的議會，衆議院的議員雖由法西斯黨操縱，究竟要經過民選的手續，在法律上還是代國民行使立法權的機關。中國今日雖然是由國民黨一黨專政，其實不止是專政，一黨專政之外，還是以黨治國。

一黨專政的制度，除蘇聯共產黨的理論外，一般不認爲是永久的事實，祇是由革命到憲政完成中間的過渡制度。政黨的發生，既基於人民政治生活的需要和理想，則有一種需要和一種理想，都可以形成一個政黨。人民對政治生活祇有兩種不同意見，必定形成兩種政黨，意見的種類愈多，形成的政黨亦愈多，歐戰後各國政黨數量之增加，就是這個原因。既然一黨專政的目的，在完成真正憲政，則憲政實現的時候，必定可以開黨禁。祇要一國的國民生活是豐裕的，是安適的，是有條理的，數黨共治並不是壞制度，祇是在野黨負責監督政府黨一層，已經是有價值的制度，何況異流同歸，集思廣益，正有利於公衆。

以黨治國的制度，是人民政治能力不足以運用憲政，而以黨權代行民權的暫時辦法。須要人民羣衆參政的政治，人民必先有充分政治能力，纔能使這種政治圓滿實現。政黨既是人民政治生活的急先鋒，每個人都是有政治訓練，政治能力和參政興趣的，故此黨若是領導革命的黨，在人民參政能力還未養成以前，以黨權代民權，以黨的代表大會代替國民的代表大會，是很妥當的建國方法。中國國民黨以黨治國，就是因爲中國人民還須經過參政訓練，纔能夠運用憲政，所以設定訓政時期，而在此期間，以黨權代行民權，對國民負起建國的重任。

以黨治國不是把黨和政府混爲一談，祇是黨代國民指揮政府，不是黨就是政府。所以黨和政府是兩個不同的組織，不同的系統，政府有政府的法律，法律拘束人民，黨有黨的黨紀，黨紀範圍黨員。政府的任職人員，應當廣羅國內人才，使人人都有服務政府的機會，黨員服務政府祇有相當優先權，不是把政府位置看成黨的勝利品，而由黨員去把持或分贓。所以，以黨治國的正確意義，是以黨權代民權，對民衆負起建國的重責。

第四節 各國政黨概況

英國的重要政黨，共有三個，即保守黨，自由黨及勞動黨。保守自由兩黨的起源，在十七世紀末期，一八三二年後纔改今名。勞動黨則在三十年前纔誕生，是發生最遲，發展最快的政黨。保守黨以資產分子爲主要成分，勞動黨以勞動工人爲主要成分，自由黨則以小地主小商人爲主要成分。保守自由兩黨是純粹自由主義的政黨，勞動黨雖然以社會主義相號召，幾年來的政策亦帶多少自由主義的色彩。自勞動黨成立以來，自由黨即漸失其勢力，在今日的三黨中，力量是最小的。在對內政策方面，保守自由兩黨都趨向社會政策，不過保守黨極端擁護資本家的利益，自由黨主張限制資本，這是很不同的。勞動黨在歐戰纔停的時候，一時的社會主義調子很高，自一九二四年組閣失敗，遭國民疑忌後，調子即漸漸降低。所以，一九二九年組閣後，其措施並無社會主義的精神，終至可以和保守自由兩黨合作，自一九三一年以來組織國民內閣。自國民內閣成功後，勞動黨亦即分裂，一部擁護現內閣，一部反對現內閣，反對派成爲國會中唯一的反對黨。從對外政策方面說，三黨都是一樣的行帝國主義，不過程度有深淺不同。對外政策三黨一致的原因，在維持英帝國在國際間的安全地位。

美國的重要政黨，是共和黨及民主黨。兩黨的黨員成分，主義及政策，都沒有分別，共和黨提出

的主張，民主黨雖然不積極贊成，亦不積極反對，反之亦然。有人把美國的政黨，比若無色的玻璃花瓶，顏色之不同，是看所盛的水的顏色而定。所以，無論對外對內政策，兩黨都相近，國民的向背，亦僅在其程度不同的取舍。歐戰以後，共和黨已長久掌握政權，一九三二年羅斯福競選總統勝利後，政權又纔入民主黨之手。若問一九三二年民主黨何以會取得政權，在政策上說不出理由，羅斯福上台以後的設施，競選總統的時候並未發表。民衆之所以選羅斯福，一方因為他的人物，一方因為共和黨在長期政權中，未能解決美國問題，換一黨來執政，看看有無新辦法。美國的經濟恐慌，已漸劇烈發展，倘若復興計劃不成功，勞動階級的政黨必能擴大。

法國的政黨真是五花八門，極右有保皇黨，極左有共產黨，在此極左極右之間，至少有八黨。第三共和成立後，黨派即異常複雜，不但組織很壞，並且分合無常，今日有名的政黨中，沒有一黨是六十年前繼續下來的。在極右派的政黨中間，以法蘭西行動派，愛國青年團，法西黨為比較有力量。行動派主張推翻共和，改行君主立憲，智識分子中，不少擁護這派的。愛國青年團以退伍軍人為中心，主張國家主義。法西黨過去的力量雖微，而在此法西運動國際化的趨勢中，前途有發展的希望。在保守各派政黨中，以民主共和聯盟及民主社會共和黨為最有力，歐戰後曾經團結保守各派組織

國民集團，掌握政權至一九二四年。是年以後，亦常與左方各黨合作，以支持政府，前途亦還有發展的希望。左派各黨中，以急進社會黨爲最有力量，主張採行急進的改良主義政策，有自由主義政黨和社會民主政黨的調和氣味，十年來在法國政治上很佔勢力，有名政治家赫里歐（Herriot）卽是這黨的領袖。極左派有共產黨，在國會中亦佔有議席，自一九二〇年成立以來，聲勢甚爲浩大，近漸消沉，受第三國際的領導。這些黨中，任何黨在國會亦未取得多數議席。

德國的政黨分野，比法國更複雜，其組織的嚴密則過之。國權黨，人民黨，中央黨，民主黨，巴威略人民黨及共產黨，都是有名的政黨，而以社會民主黨及國家社會黨爲最。國權黨，人民黨及巴威略人民黨爲右派，中央黨及民主黨爲中央派，社會民主黨爲左派，共產黨爲極左派，國家社會黨則爲新興的右派大黨。國社黨黨員多退伍軍人，一九三〇年選舉，忽獲大勝利，主行國家社會主義，反對猶太人，反對共產黨，現在正握政權，爲德國唯一法西斯黨，前途有專政之可能。社會民主黨爲德國資格最老的政黨，共和建國之初，在國會很有力量，一九二四年後卽逐漸衰微。共產黨亦很有歷史，革命前後稱斯巴達黨，向稱俄國共產黨第二，黨員之多，人物之衆，在西歐各國中首屈一指，但自國社黨秉政以來，在武力殘殺的壓迫之下，聲氣現已沉寂。其他各黨的勢力平庸，戰後均曾參加組織內

閣。

意大利的法西黨成立於戰後，黨員多退伍軍人，以反自由主義及共產主義爲己任，自一九二三年握政權以來，勢力蓬勃發展，久已完成其專政。領袖莫索里尼以自由主義已經不切時代需要，資本主義經濟組織應當改良，議會主義政治應當廢止，共產主義運動應當剷除，必須以民族生存爲前提，謀社會上各種勢力的合作，在法西黨領導之下，以復興意大利。自秉政以來，迄今十年，對內對外的成績昭著，已予各國政黨發展一新趨勢，有造成法西國際之可能。

蘇聯共產黨號稱無產階級政黨，信馬克斯主義，提倡階級鬥爭，自革命成功以來，在蘇聯已有很大建樹，並利用共產國際的組織，予各國民族的政黨以很大威脅。十年來的共產黨政策，因世界資本主義再行穩定的原故，已逐漸合理化，對內承認有限的私有財產，進行逐漸共產化，對外承認國際的一般關係，以一個國家建設社會主義相標榜。蘇聯共產黨的前途，依目前的形勢看去，必能日益發展，政權亦日益鞏固。至於第三國際，則久已顯出不可樂觀的朕兆。

日本的政黨在最近二十餘年中，很能發展，已走到近於完成政黨政治的階段。有力的自由主義政黨爲政友會及民政黨，新起的有力政黨爲法西主義各派。日本政黨政治發展的困難，在軍閥

勢力過大，一方內閣中的軍部大臣不受國會支配，他方軍國主義已養成尾大不掉的軍人勢力，故政友民政兩黨雖極力以財閥爲後盾，亦不能抗。近年因國民經濟恐慌，以軍人爲背景的法西各派，遂頓然風起。目前的太平洋正是多事之秋，而日本的經濟國難亦不易立予消弭，法西各派的發展，現正方興未艾。

第五節 中國國民黨

中國國民黨爲民族的革命政黨，奮鬥四十餘年，現正負擔建設中華民國的責任。國民黨的創造者，是孫中山先生。先生自中法戰後，即抱挽救中華民族的大志，計劃革命。中日戰後，我國敗績，民族危亡，不可終日，先生遂發起興中會。廣州暴動失敗後，遍遊世界，以覘大勢，並連絡革命分子，興中會的勢力漸有發展，三民主義及五權憲法的主張，亦漸爲時人所熟聞。民國紀元前七年，同盟會在日本的東京成立，革命聲勢，遂益浩大。自此以後，組織蔓延至國內，通都大邑，多有機關，而青年有志之士，亦到處加盟，許身於國。在歷年的革命暴動之中，均足以喚醒中國的民衆，竟於民國紀元前一年，造成廣州之役，震駭清廷，殉難烈士七十二人，葬黃花崗。於是革命空氣愈形緊張，同年九月武漢

大革命暴發，清帝退位，中華民國遂告成立。

民國成立後，同盟會分子參加政府活動，改稱國民黨，但多數忘去固有精神，三民主義及五權憲法，更常被目爲空談，分子日形腐化，團體亦日益渙散。民國二年二次革命失敗後，中山先生東走日本，痛同志之不可再有爲，遂另組中華革命黨，以繼續革命大業。中間艱難奮鬥，亘十餘年，待至北方軍閥政府，罪惡滿盈，民國生命，危如累卵，民生之凋敝，更爲有史以來所未有，民國三次革命的形勢已成，然後召集中國國民黨第一次全國代表大會於廣州，議決改組，以充實革命力量。終以三年努力，顛覆北京政府，十六年國民政府奠都南京，國民黨的革命事業，於是再告一段落。

數年以來，國民黨的建國事業，未能盡如預期，三民主義既未完全實現，建國步驟亦不能坦然進行。此中原因，一方固在軍閥的毒蝕未盡除，政治難上軌道，他方因帝國主義者的侵略愈趨愈烈，亦使建國事業，阻礙難行，而共匪橫行，更使民生日苦。凡此都是歷史注定的事實，絕不是空言所能補救，國民黨除充實力量，勇往邁進以實行主義，期建國終底於成外，別無他法。

中國民族之需要解放，已成爲不可抗抵的潮流，解放一日不能完全實現，革命不會一日終止。中國國民黨的主義，不但以民族解放爲目的，並企求世界平和，人類平等，在時代思潮上，有最偉大

的地位。中國國民黨更有長久的歷史，四十年的奮鬥，已經在民衆中形成極大的勢力，人人知道是解放中國民族的唯一政黨，領導羣衆，不遺餘力。現在的政權，更是中國國民黨的政權，在野奮鬥，已著偉績，今集中國家力量以領導全民族，其目的終必完成，乃可預期事。故中國國民黨今日依然是領導革命的唯一革命黨，幾年來的政治蹉跎，正足以益堅其志而益磨其力，使其能夠創造一種力量，把一切阻礙擊破，最後達到全民族的解放，更進而實現孫中山先生的解放人類運動，使三民主義革命成爲全世界民族解放運動的南針。

問題演習

- (一) 什麼叫做政黨並有什麼效用？
- (二) 政黨必具什麼條件？
- (三) 一黨專政和以黨治國，是不是一件事？
- (四) 各國政黨，就歷史上的演變，現在有什麼趨勢？
- (五) 中國國民黨，何以是解放中國民族唯一的政黨？

第七章 國際社會

國家與國家之間，發生交接關係以後，國際間即已構成國際社會。中國在海通以前，祇認自己是國家，目四鄰爲蠻夷，把己國作爲中心，其他都是中國的附庸。在這種情形下，自然不會有國際社會的觀念。歐洲人則不然，希臘時代的城市國家，即已發生相互平等關係，所以歐洲是自希臘以來即已構成國際社會，特其所謂國者，不能與今日所謂國相提並論。但是，到了羅馬時代，抱世界帝國主義，亦如我國海通以前，視己國爲華夏，目他國爲蠻夷，而羅馬亦威震四方，四鄰莫能與競，故希臘時代的幼稚國際社會，至此即完全消滅。後來，西羅馬既亡，歐洲入於中世紀時期，雖然世界帝國主義挾宗教勢力以求混一，但封建諸侯之間，有報聘交往及戰爭關係，並含有相互平等之義，國際社會一名詞，雖不能用以名之，而實際則已有國際社會的雛形。待至中世紀末，民族國家勃興，民族與民族之間，相互平等，而各民族亦已正式成爲近代意義的國家，於是國際社會遂告完全成立。所以，今日的國際社會，完全是近代的歐洲產物，國際社會中的規則與組織，多半都是成自歐洲人。

第一節 國際社會的意義

自從近代國際社會成立以來，國與國的關係日趨複雜，由互相的行動中，形成很多國際習慣，對各國發生道義上的束縛，現代國際公法就是為各國所共同遵守的國際習慣。在這些國際習慣中，第一個問題，是承認國家的資格。國際社會中合法的國家，是指有主權的國家而言，其主權之取得，是以革命手段，抑以法律手段，國際社會不應過問，祇問其所成立的政府，有無力量完成國內的統治，及履行國際的義務。所以，一國的新政府之成立，嘗須他國承認其有代表國家的資格，然後其所代表的國家，纔能夠在國際社會中取得國家的地位。自然，國際社會中原有的國家，換句話說，就是近代國際社會形成的時候，其國家已經成立，國家的資格，是用不着承認的，其國家的資格當為固有。自國際社會成立以後，新成立的國家，倘代表其國家的政府，不為他國承認其有統治及代表國家的能力，則此國家在國際社會中不能取得合法權利。故國家的資格問題，依於國內法的解釋，固無須經過他國承認的手續，纔能夠自稱國家，而依國際法的手續，則承認的手續為不可少。是國際社會中國家的資格，以他國分別承認為條件。我國於辛亥革命，推翻滿清以後的民國政府，即曾

得各國的承認。但是，國家之成立，若違反國際規則，國際仍可不予以承認。如偽滿洲國之成立，爲日本用武力造成，既違反國聯規約中會員國互相尊重領土完整的規定，又破壞九國公約中保障我國領土完整的條文，更不顧國際間不得以武力樹立傀儡國的正誼，故列國不能予以承認。若不幸而列國承認之，是列國自損尊嚴，罔顧國際信誼。

國家在國際社會中已取得完全資格，則應當享受國家的正當權利。國家的主權，有至高無上權力，所謂國際社會中的國家權利，即是保護其國的主權而應享的權利，故國際習慣中的第二個問題，是國際應當尊重國家的獨立權。所謂國家的主權，因其對內對外，都不可侵犯，是具有主權的國家，必爲獨立的國家。既爲獨立的國家，則對內對外有權自由處理內政外交，不容他國干涉，而已國亦不侵害他國的獨立權利。故凡享有獨立權的國家，其行動一切自由，祇以不侵犯他國獨立權爲界限。但是，所謂獨立權的含義，至爲廣闊，一切關於國家安全的問題，莫不包括於其中。故擴張軍備雖爲國家主權範圍內事，但軍備擴張的結果，致影響他國的安全，雖不能說已經突出己國獨立權的範圍，實已侵犯他國獨立權的界限，被侵犯的國家有權起而干涉之。如今日五強之互限軍備，即爲防止一國擴張軍備，致害他國安全，故五強互爲干涉。又譬如一國立法，獎勵本國人侵害他國

權利，立法雖爲一國主權活動的絕對範圍，他國亦得起而干涉之，如一國不能以法律獎勵本國人，不買通商國貨物，即爲明例。不但如此，即行政上，司法上，推而至於國家主權活動的一切方面，都不能有公然侵犯他國獨立權之行爲，否則，是其國已自先損害其獨立權，他國出而干涉，是他國應享的權利。

國際社會中的第三個習慣，是一切國家平等。國際社會中的國家資格，是問其國是否有完全主權，祇須其爲有主權的國家，則國際之間，一律平等，不能以其人種類別，領土大小及國勢強弱而分爲等級，致享受國際權利有多少之分。此爲國際關係中的神聖原則，不然，人類和平，絕不可保，必至國際之間，強弱相食，使國際社會成爲不和平的社會。今日的國際社會，國家平等的原則，雖爲國際所公認，但實際則爲列強壓迫弱小民族，國際法似爲列強的行爲規則，一切弱小民族所組織的國家，無權受其保護，實爲人類的最不幸事。故就國家平等的實際而言，不但應當互敬國旗國徽國璽，互致海上敬禮，國際酬酢，互爲平等禮儀，國家元首，互相優遇尊稱，並應互保獨立，互重主權，然後國際平等纔能夠完全實現。

國際社會中的第四個習慣，是承認國家有自衛權。國家的獨立權和平等權倘若被他國侵犯，

在現在的國際社會裏，並沒有一種有效組織執行制裁，即就國際聯盟而論，縱然能夠免去列強操縱的缺點，實行聯盟規約，聯盟亦無實力以制裁國際侵犯，故抵抗侵略的有效力量，還是國家自身。國際間既然不能避免國家侵犯，則國家自衛權爲國家絕不可少的權利。故國家版圖若被他國侵犯，得行使武力以救濟其版圖。他國侵犯己國權利，若與己國的生存有關，無論其爲何種和平方式，用和平手段不能解決時，亦可使用武力以求救濟。但自衛之出以武力，僅爲最後手段，干涉及封鎖，亦得謂爲自衛。如甲午中日戰後，俄、德、法干涉日本，使其退還遼東半島於我國，俄、德、法之措詞，即爲妨害東亞和平，侵害各國權利，各國不得不出而自衛。又如美國於一八二三年，見歐洲神聖同盟有干涉南美之勢，遂出而宣布門羅主義，封鎖美洲，反對歐洲國家干涉美洲政治，亦爲美國的自衛。總而言之，基於國家安全的理由，國家自衛爲絕對正當權利，即不幸而發生攻擊的戰爭，其國仍有理直氣壯的理由。

國際社會中第五種習慣，爲國家應享有交接權利，換句話說，即國際之間，任何一國均有權向他國要求使節報聘，僑民來往，貨物交易，消息傳達等。故凡屬國際社會中既經公認的國家，對於承認的國家，可爲種種交接活動，使非妨害其國的利益，是不得拒絕的，交接權實爲國際間不可

少的權利，國際社會之成，即基於此，國際社會之繁榮，亦基於此，欲求國家之安全發展，亦非此不可，如被列強封鎖或斷絕往來的國家，其國家生存的命運，固亦岌岌可危。

國際社會中第六種習慣，為國家負責，換句話說，即其國的政府人員或人民，對他國國家，政府人員或人民有非法侵害，而侵害國政府未嘗努力防止時，其國應負其責任。負責的方式，或為恢復原狀，或為賠償損害，或為保證將來，或為謝罪，或為處罰加害者，或為割讓土地等。故一國家對其政府人員及人民的行為，無論其在本國或外國，均應隨時注意，以防止其對他國為非法的侵害，否則，責任所在，國際輿論及受害國家，均不能輕恕。此所謂非法行為，含有造意之義，若為無意過失或騷亂波及，其國仍可負責任。

國際社會的第七種習慣，為旅居本國的外國元首，使節，元首或使節的隨員，海軍，陸軍等，均得享有治外法權。治外法權為一國主權之延長，基於國際禮貌，而承認其得在外國領水及領土上行使之。故凡享有治外法權的人及物，均可免去駐在國法權的管轄，縱凡犯罪及危害駐在國國家的行為，駐在國亦不能以法律繩之，其能採的手段，祇為政治行動，換句話說，即可設法促其出境。有些國家的領事亦有治外法權，但必為條約規定的結果。如駐我國的英，美，日等國領事即有治外法權。

均係通商條約規定的結果。若領事而無此等條約保障，等於其國的經濟代表，責在保護僑民及管理通商，祇其身分與普通僑民稍異。

第二節 國際交涉的機關及方法

國際交涉的機關，有各國共同機關與一國自備機關的分別。各國共同機關，如國際法庭及國際聯盟等，俟後節說明國際組織時討論之。本節所述，限於一國自備機關。今日的國家，其政府組織中，莫不設一外交部，此卽一國行使交涉權的總機關。因交涉權的運用，一國並於有條約的國家設置使節，以辦理本國與駐在國間的一切交涉，其屬於商務範圍內的事務，並設置各級領事，若有臨時交涉發生，並可派遣特別代表。

一國使節之派遣，例須得駐在國政府的同意，若駐在國認所擬派的人員，缺乏信任時，可表示拒絕，派遣國亦必接受拒絕。若爲臨時特別代表，亦依同樣手續進行，至領事則可由派遣國自由委派。駐在使節分爲大使，全權公使，辦理公使及代理公使。大使爲第一級使節，不但代表國家，更代表元首身體，故駐在國對大使的待遇，與元首同其尊嚴。全權公使及辦理公使爲第二級及第三級使

節，祇代表國家。至代理公使雖亦代表國家，其信任狀爲外交部長所給予，而非元首所給予，故屬於最末級。使節抵駐在國後，除代理公使祇晉謁駐在國外交部長外，其餘均須代表本國元首晉謁駐在國元首，問候起居，並呈遞其國書，卽信任狀是。若爲臨時代表，則須驗其全權證。使節及代表在駐在國，均有尊重駐在國國法及不干涉內政的義務，否則，駐在國得請其政府立予召回，有時因事機緊急，並得強迫立即出境或拘禁之。使節及代表的交涉對象機關，或爲外交部，或爲其政府指定的人員，不得與其他機關或人員爲正式交涉。使節或代表因任期已滿或任務完了，均得領回護照，返還本國。至於領事，因其爲經濟代表，例不以國賓相待，惟能與駐在地的地方官吏爲通商事務及僑民事務的交涉。

國際交涉的平和方法，首爲直接交涉，兩國政府互換文書，而使節及外交部長負交涉之責。兩國爭議若不能以直接交涉解決之，則由兩國各選仲裁員若干人，折衷樽俎，解決爭議，稱爲公斷。有時兩國間發生紛爭，兩國不能自己解決，第三國以友誼出而調解之，勸其息爭，稱爲居中調停，當調解之任的，或爲一國的使節，或爲一國的元首。又有所謂好意周旋，周旋國不出而與爭議國直接磋商，祇出以懇切聲援，使爭議國間的意見易於接近。倘兩國爭議，已發生衝突，內容已經複雜，則組

織國際調查委員會，以促進交涉。其法爲關係國各派出專家委員若干人，調查爭議原因及事實，最後提出報告，說明事實，以供外交當局的參考。

國際交涉的比較強硬方法，首爲報復，即被侵害國交涉未得要領之前，對侵害國爲同等的侵害，以促其進行交涉。次爲復仇。因他國對於我國不履行義務，則我亦以不履行義務以報之，有時更可爲較重的侵害，以促義務國覺悟。第三爲扣留船舶或他物，使侵害國誠意交涉，早解紛爭，紛爭既解，所扣留之物亦即退還。第四爲平時封鎖，即兩國間紛爭尚未入於戰爭之際，而此國以兵力遮斷他國領海一定之港灣或河口的交通，以困其國，而促其進行交涉或履行義務。第五爲多拉戈主義（Mugso Doctrine），即反對以武力索債主義，強橫國家倘以武力索債，受侵害國可拒絕與之交涉，而促其撤去武力。第六爲排貨或經濟絕交，此在使侵害國國民經濟受重大損失，以促其就範，並履行義務。

國際交涉的最後手段爲戰爭，即平和與逼迫兩種方法，均不能使兩國紛爭平和解決，在受害國家祇有採戰爭一法，以爲實力制裁。戰爭在今日國際社會，雖爲不可避免之事，但依歷來國際會議，已有多種條約，範圍簽約各國，使戰爭進行，限於國力鬭爭，而減少參戰人員的悲慘境遇。即關於

國力鬭爭，亦爲種種規則，務使戰場之人，亦有規則可循。但此僅爲理想，戰爭既發，目的求勝，故常有不道德並極悲慘之事，發生於戰場，所能爲其代價的，祇戰勝一途，輿論縱能批評，歷來均無效果。故戰爭究非至萬不得已，絕不可輕啓其端，此所以國際間仍力求弭兵之法，如國聯調解，法庭公判，裁減軍備，互訂仲裁條約及萬國非戰條約等，均其著例。惟戰爭爲交戰國間事，依國際習慣，未參戰的國家有權守中立。

第三節 條約

國際交涉結果後，兩國或兩國以上的國家，相互間發生權利義務關係，而爲文書以記載之，此文書即名條約。但條約之締結，必須爲締約國間同意的結果，若爲一方強迫而成，條約的價值，即生缺憾，國際條約亦如私人契約，強迫不同意者所締的契約，其契約當無效，國際條約亦有同樣解釋。同時，締約國雙方的代表，亦須各有全權委任狀，其所簽定的條約，更須依其國內法的規定，完成其批准手續，然後條約的效力，方能充分發生。故國際間所締結的條約，必須一切要素均稱完備，凡屬要素完備的條約，依國際習慣，締約國有忠誠履行的義務，不然，受侵害的一方，得以強制手段強其

履行。

條約有軍事條約，政治條約及經濟條約的分別。屬於軍事條約的，如同盟條約，軍事協訂，戰爭法規及休戰協訂等。屬於政治條約的，範圍至爲廣闊，如承認條約，議和條約，割地條約，仲裁條約，謝罪條約，保護條約等均是。政治條約中，並常帶軍事性質，如凡爾塞對德和約中有關於軍事的規定。反之，軍事條約亦常帶政治性質，如過去幾度日英同盟條約，均有政治問題雜在中間。屬於經濟性質的，如通商條約，借款協訂，經濟協訂等均是。經濟條約亦常帶政治成分，如我對列國所締結的商約，中有領事裁判權的規定，即是好例。條約之爲多數國家所締結者，又稱爲公約，如九國公約即是。條約中有所謂最惠國條款，即兩國締約時，規定締約國之一方予第三國以優惠待遇時，締約國之他方，即可有循例享受的權利。互惠有爲片務的，有爲雙務的。片務的互惠，即甲國在條約上予乙國以最惠國待遇，而條約上卻無乙國亦有同樣義務的規定。所謂互惠，即締約國雙方均受最惠國待遇的拘束。

條約爲保持和平的工具，故其性質無論屬於何種，均不得破壞國際和平及違反國際正誼。過去不少國際密約，常爲國際和平空氣的障礙，歐洲大戰的發生，論者多歸罪於此。故國際聯盟約章

關於國際條約的規定，要求一切條約登記，其意亦在消弭祕密條約，並檢查現有各約中關於維持國際和平及正誼的成分。凡有違背於此宗旨，聯盟得令其修改。聯盟此種企圖，因聯盟本身之缺憾，尙未能拘束一般強國，但國際條約必須遵守的原則，則已確立。

條約不是一經訂立，即永久不變。若義務既經履行，有效時間過去，締約國兩方合併，條約目的消滅，締約國合意廢約，兩造戰爭開始，解除條約義務的條件完成，時勢變遷致條約失去履行的必要，權利者之自行放棄權利等，均可使條約消滅。條約義務國依據上述原因之一，亦可單方宣言廢約，條約之成立既以雙方同意爲唯一重要條件，則一方根據正當理由宣言廢約後，條約的效力當然歸於停止。

百年來我國與各國所締結的條約，無論其爲政治性質抑經濟性質，大都成於威脅，故片面義務條約不但甚多，並常有損害國家安全的規定。日本對我二十一條要求，既出於威脅，妨害我國生存，又未完成國內法的手續，自歸無效，可不再論。他如關於協定關稅，領事裁判權，沿海及內河自由航行，內地駐紮外兵，租界，租借地，郵務，最惠國待遇及其他各種外人特權，純爲不平等條約，既妨害我國生存，又阻礙國際和平合作，基於時勢變遷及國際正誼的理由，應當全部廢止，與各國另訂互

惠合理的和平條約。此種廢止，併可以義務國單方宣言之，日本之廢除不平等條約，暹羅之修改不平等條約，蘇聯革命後之宣言廢約，均爲先例，故我國今日之廢約運動，實有絕對正當理由。

第四節 國際會議

國際會議爲多數國家所組成的外交會議，其目的在求國際間普遍的和平，不如兩國間的交涉，其範圍祇限於締約國雙方，或關於第三國的事件。自十七世紀以來，國際會議的舉行，與日俱進，在今日的國際社會中，國際會議已成主要的和平工具，國際協同動作，每於此中決之。如國際戰爭之後，嘗有國際會議以處理戰爭善後問題，如拿破崙戰後的維也納會議，世界大戰後的巴黎會議。爲國際和平工作，亦舉行國際會議，如兩次海牙會之制定陸戰法規，一九二〇年華盛頓會之議決五國海軍條約及九國對華公約。爲國際一般合作，亦可舉行國際會議，如國際郵政會議，國際紅十字會議，國際勞工會議及太平洋國際學會等。國際社會的內容，至今日趨複雜，爲求世界和平，嘗須國際合作，故會議的前途，必有增無已。

國際會議之發起，必有國家或團體出而召集。若爲國家發起的會議，每有很濃厚的政治性質，

故例須先以會議性質及意旨，徵求被邀約參加的國家同意。被邀約參加國家派遣代表時，亦須以代表姓名徵求召集國家同意，代表並須攜有全權證書。會議地點可由召集國家提出，亦須參加國家同意。代表於指定日期齊集後，先為相互酬酢，繼即舉行預備會議，互驗全權證書，並議決討論方法及禮儀等事，同時並推定大會議長。會議組織，分大會、委員會及幹事會，惟歷來政治性質會議，多為大國所把持，故委員會頗關重要，如巴黎和平會議的五巨頭會議即為委員會性質，全部會議機要，幾均為其壟斷，大會反成形式。若為團體發起的會議，如國際各種學會，因政治意味較輕，一切手續，自不如政治性質會議之嚴重。

第五節 國際組織

國際社會的進步，已達到有組織時期，雖未成立一包含各國的太上政府，但已有國際共同的常設機關，以平和處理分子國間的爭議及促進其合作。常人每誤以為今日的國際組織，有國際聯盟及第三國際。其實第三國際僅為各國共產黨的國際組織，不是一般國家的國際組織，並且第三國際近年以來已經式微，蘇聯亦已參加國際聯盟的部份工作。故論今日的國際組織，祇有國際聯

盟，亦祇有國際聯盟才能包括多數國家。

國際聯盟爲巴黎和會的產物，由美國總統威爾遜發起，其約章載於和會所訂各和平條約之中，於一九二〇年正式成立於日內瓦，至今加盟國已達五十餘國，除美俄外，列強均已加入。聯盟的主旨，在促進國際和平與合作，利用聯盟機關，消弭一切國際紛爭，促進一切國際幸福。故當聯盟成立之初，各國和平主義者均抱無限希望，以爲各國帝國主義政府尙能真實覺悟，不難措天下如磐石之安。可惜十餘年來，國聯所努力的國際和平工作固已不少，但因各國政府的主義不改，致聯盟成爲列強的御用機關，用以制裁弱國，強國則仍逍遙法外，故聯盟雖曾努力於一般國際合作事業，對國際和平，究尙無效益。長此以往，聯盟壽命究能延至何時，雖難臆斷，但有識者無不爲其危險。

聯盟組織，屬於幹部的，有大會，行政院會議及祕書廳。大會由加盟各國派遣全權代表出席，每一加盟國可派代表三人，但投票權則祇有一個。大會分常會及臨時會兩種，常會於每年九月開會，其特殊職務爲審定新盟員之加入，選舉行政院非常任理事，與行政院合作選舉國際常設法院法官，審查聯盟預算。有時因國際形勢之險惡，得舉行臨時大會，以議決一切促進和平的方法。每屆大會開幕，行政院均須提出報告，其他附屬機關亦須報告工作，經過討論後，由大會公開予以決議。

行政院理事有常任與非常任之分，英、日、法、德，意爲常任理事，其他加盟國家得選舉非常任理事九人出席行政院會議，任期一年至三年不等。其職權爲經大會同意得提名常任及非常任理事，同意祕書長所推薦的聯盟職員，決定裁軍計劃，監督各國私造軍火並建議其危險，建議處置侵略戰爭的方法，調解國際紛爭，爲維持盟約派定各國應出兵額，委派重要委員，接受委員會報告等。每年平均舉行常會四次，必要時得舉行臨時會。會議以一致決議爲條件，故小國代表雖多，若爲反大國的行動，仍難通過。

聯盟祕書廳有祕書長一席，副祕書長三席，其下分設若干委員會及若干股，分任各項日常事務。其重大職務爲預備各種開會程序，保管聯盟一切文件，辦理聯盟一切雜務，故祕書廳必爲常設機關。職員共約五百人，代表三十餘國。

此外，聯盟有兩個重要附設組織，一爲國際勞工局，一爲國際常設法院。凡加入聯盟的國家，均有權出席國際勞工局所召集的國際勞工大會。大會每年舉行一次，每國得派遣代表四人，二人代表政府，一人代表工人，一人代表顧主。大會職務爲研究各國勞工狀況，並爲建議的決議。國際勞工局爲調查各國勞工狀況的常設機關，有局長及副局長各一人，分科辦事，並於各國加設勞工分局。

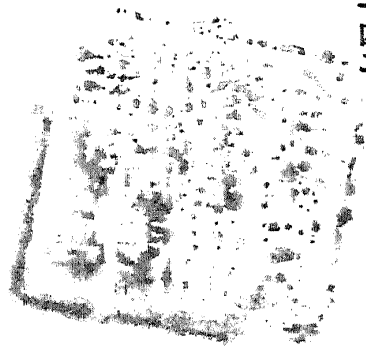
並有國際勞工董事會，十二人代表各國政府，六人代表各國工人，六人代表各國顧主，負監督勞工局進行之責。

國際常設法院於一九二二年正式成立，由聯盟大會及行政院共同選舉之法官十一人及候補法官四人組織之，任期九年。參加的國家，不限於國聯盟員，國聯盟員亦可不加入。法院職權爲裁判加盟國所請求裁判的爭議，分強制裁判與自願裁判兩種。凡屬違背條約，破壞國際法及不履行國際責任的事項，事前即有條約規定應交付公判的，屬於強制裁判範圍。而由紛爭國自動請求審理，並爲臨時雙方合意決定的，則屬於自願裁判。凡關於強制裁判的判決，義務國應負責執行，否則聯盟行政院得根據盟約處理之。聯盟大會及行政院，亦有權請求法院對某項國際爭議提出裁判意見，以供參考。

聯盟的盟員，並不限於主權國，殖民地亦得參加，如英國各自治殖民地均爲盟員，惟殖民地代表的投票意志，可由其國內法規定之。凡欲加盟的國家，可向聯盟正式請求，經大會三分之二之人數同意後，即取得盟員資格。盟員國平時應擔負聯盟經費之一部。盟員出盟，應於兩年前通告，在實際出會以前，仍負有履行約章的義務。盟員國若違犯盟約，大會得予以除名處分。

問題演習

- (一) 國際社會有幾種什麼重要習慣?
- (二) 什麼叫做治外法權?駐在我國的外國使領,所享的治外法權,有何特別不同?
- (三) 弱國與強國交涉,如欲勝利,須採什麼方法,纔最有效力?
- (四) 我國所訂國際條約,皆為平等互惠嗎?
- (五) 華盛頓會議的根本意義何在?
- (六) 國際聯盟是不是加盟各國的太上政府?他的主要任務是什麼?現在是否名副其實?



中華民國二十三年八月初版
中華民國二十四年五月訂正一三版

(37085-1B)

高級中學用

復興
教科書
公
民
六
冊

第二冊定價大洋伍角伍分
外埠酌加運費匯費

編著者 張雲伏

主編兼
發行人 王雲五

印刷所 上海河南路
商務印書館

發行所 上海及各埠
商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者周蕪侯)

封 底