

著編準標程課願部照遵

範師稚幼 範師村鄉 範師

民 公

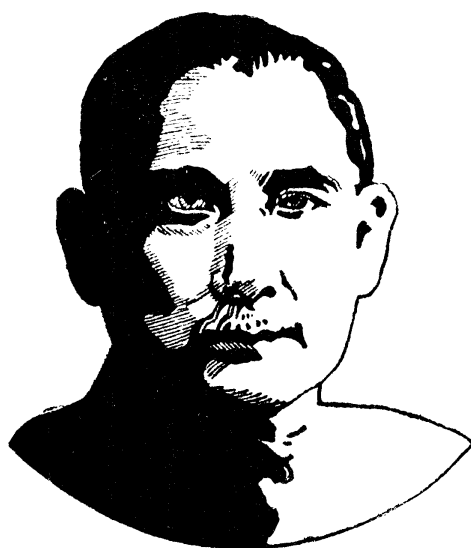
冊 二 第

(要 櫟 治 政)

儋 楚 葉
夫 立 陳
武 孟 薩

者 編 主

者 著 編



行 印 局 書 中 正

例言

一 本書以三民主義爲指導原理，用最淺顯的文字，說明各國政治制度及各種政治現象，尤注意其特徵，摘其要點，使初學者容易明瞭。

二 本書不作非必要的敘述，如關於國家的本質，雖然有種種學說，若必一一敘說，不但費時過多，且非中學生所能了解，所以一概不提，只述其最普遍的學說。

三 本書不作意義不明的說明，如聯邦國與單一國的區別，有些書籍仍以地方團體有沒有「固有權」爲標準，但是甚麼是「固有權」，其意義不大明白，所以本書乃依據最新學說，以地方團體有沒有參政權及自主組織權爲兩者區別的標準。

四 本書因篇幅關係，內容力求簡要，教師應用時，務須參考他書，盡量補充。

目次

第一章	國家………	一
第一節	國家的本質………	一
第二節	國家的種類………	四
第三節	國家的職能………	九
第二章	我國現行政治制度………	一三
第一節	權能劃分的原理………	一三
第二節	訓政的必要………	一九
第三節	訓政時期的中央政治制度………	二二
第三章	各國政治制度的比較………	三一
第一節	英國式的政治制度………	三一
第二節	美國式的政治制度………	三五
目次		一

第一章 國家

第一節 國家的本質

人類都有生存的慾望，人類要維持其生存，須先取得生活必需品，如食衣住行等是。但是人力有限，個人孤立，必不能取得一切生活必需品，以維持自己的生存，必須這個人耕田，那個人築室，另一个人織布，互相幫忙，互相交換，而後人類的生存纔能維持下去。這樣，人類爲了維持各自的生存，而發生一種連帶關係的時候，就構成了社會。

人類爲了維持各自的生存，彼此之間常有一種連帶關係。但是各人有了連帶關係之後，又不免發生衝突。這個衝突若聽其自然，不加阻止，則社會必由混亂而至於崩壞。到了崩壞的時候，人類的生存就不能維持下去。因此，爲了維持社會的秩序，就不能沒有一種組織以統治各人。這樣，又產生了國家。

國家是甚麼呢？[？]因此，只有觀察了世界歷史上一切國家的現象，求其共通的要素，而後纔能以界說。

國家的第一個要素是人民。國家爲人類組織的團體，當然不能脫離人民而存在。至於人民數量的多少，則沒有一定限度可言。求諸實例：現今列國的人口，有多至萬萬者，如我國是有少僅萬餘者，如摩那科（Monaco）是。組織國家的人民，叫做國民。國民對於國家，有許多權利和義務。但是均是一國國民，其權利和義務又未必完全相同。因爲國民之中，一方有本生的人民（Natural-born Subjects）與歸化的人民（Naturalized Subjects）之別。歸化的人民在參政權方面，常受許多制限；如我國不許歸化人及其妻子，任國民政府委員，各院院長，各部部长，各委員會委員長，立法院立法委員，監察院監察委員，及其他列舉的各項公職。同時他方又有內地人與殖民地人之別。關於權利方面：前者有參政權，後者沒有參政權；關於義務方面：前者有當兵義務，後者沒有當兵義務。有參政權的國民，一方爲國家的臣民（Subjects），須服從國家的統治，同時又爲國家的公民（Citizen），得參加國家統治權之行使。至於沒有參政權的國民，則祇有臣民的身分，沒有公民的身分。

國家的第二個要素是領土。人類須有土地以託足；又須有土地的生產物以養生。所以國家爲了統治人民，就不能不統治人民所定住的土地。這個國家統治的土地叫做領土。領土不但指陸地、內河及地下，且又包括海上和空中。凡潮退之後，由最低海岸起算，距離約五・六公里以內的海上，均爲國家的領海。而國家領土直上的空間，又爲國家的領空。國家在其領土之內，一面可積極的行使自己的統治權；同時又可消極的排斥別國統治權的行使。換句話說，凡住在領土上面的人們，不問他是本國人或外國人，都要服從這個國家的統治，所以領土的範圍就是國家統治權行使的範圍。

國家的第三個要素是政府。一羣人民住在一定領土之上，並不能就稱之爲國家，尙須等待他們組織一個政府。政府爲表示公共意思，決定公共政策，管理公共事務，促進公共幸福的機關。人民沒有政府，便散漫而不聯絡。人民好比散沙，政府好比士敏土，散沙之內加以士敏土，便結成石頭，人民之中建設一個政府，便變爲一個鞏固的團體，對外能夠抵抗敵國的侵略，對內能夠維持社會的治安。各國政府的形式固然沒有一定；各國政府的機關和職權，也有繁簡之別。但是政府必須有相當的權力和財富，而後纔能施行各種必要的政治。

國家的第四個要素是主權。人民在一定領土之上，組織了政府之後，尚不能稱為國家。因為一切地方團體，如省、縣、市之類，也是有人民，有領土，有政府的。國家與地方團體的區別，乃在於國家有主權（Sovereignty），地方團體沒有主權。所謂主權有兩種性質：其一為獨立性，即國家對外必須獨立，不受別國的干涉。所以一個國家若須聽受別國的支配，不能自由行使自己的權力，便不能稱為完全的國家。其二為最高性，即國家在其領土之內，對於一切人民及一切事物，須能行使最高的權力。但是行使最高權力的機關，乃是中央政府。所以一個國家只許有一個中央政府。倘使各地割據，中央政府不能發號施令，行使最高權力，也不能稱為完全的國家。

綜合國家各種要素看來，可以知道：大凡一羣人民定住於同一領土之上，組織一個政府，以行使獨立最高的權力，那便構成一個國家。

第二節 國家的種類

國家可用下列各種標準，以分類之。

第一，若以主權之完整與否為標準，則可分為完全主權國與部分主權國。完全主權國有完整

的主權，對外不許別國侵犯其絲毫權利，對內又有最高權力，可以支配一切。至於部分主權國，則對外和對內的主權均不完整，或於外交方面，受了別國的監督；或於內政方面，受了別國的干涉。部分主權國有下列四種：

(一) 被保護國 兩國由於條約，一方甲國須保護乙國不受外國侵略，同時乙國在外交方面，須受甲國的指導。甲國叫做保護國 (Protecting State)，乙國叫做被保護國 (Protected State)。如法國與摩洛哥的關係，便是其例。被保護國原是一個國家，不過由於條約關係，須受保護國的支配。其支配的程度，則依國而殊。有僅限於外交的，有涉及內政的。被保護國須把一部分的統治權，委託保護國的官吏行使。

(二) 附庸國 附庸國 (Vassal State) 又稱屬國，乃對於宗主國 (Suzerain State) 而言。附庸國行動須受命於宗主國，狀似宗主國的殖民地。前清時代，吾國與安南的關係，便是其例。

(三) 委任統治下的國家 前次歐洲大戰之後，巴黎講和會議，關於戰敗國（德土）領土及屬地的處置，創設了委任統治 (Mandate) 的制度，把被委任統治地分做三級。其中第一級，據國際聯合盟約第二十二條第四項規定：該地的發達程度雖然可以暫認為獨立國，但仍應受委任

統治國 (Mandatory Power) 的指導和援助，至能完全獨立之日為止。若就實際情形看來，它們的人民不是委任統治國的人民，它們有較大的自治權，不必完全服從委任統治國的主權，所以它們在法律上與事實上均可以視為部分主權國。如英國委任統治下的巴力斯坦 (Palestine) 與伊刺克 (Iraq)，法國委任統治下的敘利亞 (Syria) 便是。

(四) 英屬自治領 澳洲、加拿大、南斐和愛爾蘭自由邦，雖是英國的屬地，但是它們一方對內有完全自治權，他方對外在一定程度之內，又有外交獨立權。比方加拿大可以自由與美國交換公使，又得加入國際聯合會而為國聯的會員，所以它們與普通殖民地或地方團體不同，都可稱為部分主權國。

第二，若以地方團體的權限為標準，則可分為單一國 (Unitary State) 與聯邦國 (Federal State)，所謂權限，共有兩種：其一為自主組織權 (Right of Self-Organization)，即制定根本組織法的權。在單一國，縱令地方團體有很大的自治權，然其根本組織法（地方自治法規），必由中央政府制定。反之，在聯邦國，各邦的根本組織法（各邦憲法），均由各邦自己制定。不過制定之時，也須受相當制限。如美國各邦必須採用共和政體，便是其例。其二為參政權。在單一國，各地

人民雖然可用國民的資格，選舉議員，組織代表國民的議會（或採一院制，或二院制），然卻不能利用地方團體的名義，來參加中央統治權的行使。反之，在聯邦國，除了各地人民，用國民的資格，選舉議員，組織代表國民的下議院之外，各邦尚可用各邦的名義，選派議員，組織代表各邦的上議院。總而言之，單一國與聯邦國的區別，乃以地方團體有沒有自主組織權和參政權為標準。如其有之，則為聯邦國；如其沒有，則為單一國。

第三，若以國家結合的形式為標準，則可分為邦聯（Confederation）與同君國（Monarchal Union）。在上述的聯邦國，聯邦是一個國家，各邦祇是地方團體的一種。本項所述的，則為兩個以上的主權國結合而成為國家。所以須分開說明。

（一）邦聯 邦聯是許多國家為要實現其共同利益（對外維持領土的安全，對內維持各國的和平）而設立的一種結合。如一七七七年至一七八七年的美國，及一八一五年至一八六六年的德國，便是。

但是要明瞭邦聯的性質，須把邦聯與聯邦國比較一下。在聯邦國，各邦結合起來，組織一個中央政府。而中央政府又站在各邦之上，有統制各邦的權。在邦聯，各邦雖然聯合起來，組織一個中央

機關，但是這個中央機關祇謀執行共同事務的便利，卻沒有權力統制各邦。因此，在聯邦國，聯邦才是國家，各邦不過地方團體的一種；在邦聯，各邦才是國家，邦聯本身不過一種國際同盟之類。這是邦聯與聯邦國的根本區別。

在這個根本區別之下，又生出三種歧異：第一，邦聯的構成分子隨時均可退出邦聯之外；聯邦國的構成分子，不得自由退出聯邦國之外。第二，邦聯憲法的修正，須得各邦全體同意；聯邦國憲法的修正，只用多數公決的方法，無須徵求各邦全體同意；第三，邦聯中央機關的法令只能拘束各邦政府，不能直接拘束各邦人民；必須各邦政府再用自己的名義，布告人民，變為各邦法律之後，對於人民，才會發生效力。聯邦國中央政府的法令不但可以支配各邦，且可直接支配各邦人民，而中央政府又得躬自執行自己的法令。

(二)同君國 同君國是由兩個以上的獨立國，奉戴同一君主而成立，所以只能存在於君主國。同君國分做兩種：

第一叫做身合國 (Personal Union)，就是兩個國家本來沒有關係，或因兩國王位繼承法的規定，或因兩國議會的選舉，而使同一的人，一方為甲國君主，他方又為乙國君主。由於該個人

之兼爲兩國君主，遂使兩國暫時聯合起來。一到共同君主崩殂之後，兩國的結合，就歸消滅。兩國的結合是暫時的，所以兩國關於外交內政，照原則說，均獨立處理。如一九一八年以後，丹麥與埃斯蘭（Iceland）的結合，便是其例。

第二叫做物合國（Real Union），就是兩國用條約約束，永久奉戴同一君主，不得任意變更。兩國在外交方面，固然共同行動，而關於內政（不論立法、司法、行政），則獨立處理，互不干涉。至於處理共同政務，則有聯合內閣。而所需要的經費，亦由兩國分攤負擔。一八六七年至一九一八年奧大利與匈牙利的關係，便是其例。

第三節 國家的職能

孫中山先生說：『政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，就是政治』（註一）。所謂『衆人的事』，就是個個人都視爲必要的事。又說：『人類要能夠生存，就須有兩件最大的事：第一件是保；第二件是養。保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是自衛……養就是覓食。這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事』。保就是自衛，可以分做兩種：一是對於別人的壓迫而謀自衛；二

是對於自己的墮落而謀自衛。國家爲了保護人民不受別人的壓迫，就發生了治安的職能。國家爲了保護人民不至墮落，就發生了文化的職能。養就是覓食，總而言之，就是經濟生活。國家爲了保障人民的經濟生活，又發生了經濟的職能。這三種職能——治安、文化、經濟——便是現代國家最重要的職能。

先就治安的職能說，國家在治安方面，有二種任務：其一，對外須抵抗外國的侵略，而保護國民的安全；其二，對內須預防盜匪的擾亂，而維持社會的秩序。國家爲了實行這二種任務，就有軍備警察和刑罰各種制度。治安的職能，固然是一切國家所共有。然在中世紀封建時代，國家權力比較薄弱，所以人民常用自衛的方法，以維持自己生活的安全。到了現在，則治安的職能，乃專屬於國家。

次就文化的職能說，國家在文化方面，其任務甚廣。如學問、教育、藝術、宗教、風俗、交通、衛生等類，均須直接經營或間接保護，使一般文化能夠進步。一面固然可以預防國民的墮落；同時又可增加國民的能力。但是文化可以區別爲物質的和精神的兩種，精神的文化是文化的本質，物質的文化祇是文化的條件。國家只能改良物質的文化，俾精神的文化能夠自由發展。至於精神的文化如學問藝術之類，國家所能致力的，只惟消極的排除其障礙，或積極的給與以援助，使人民能夠自由研

究而已，

三就經濟的職能說，從前國家關於人民的經濟生活，均放任個人自己解決，不加干涉。然其結果，畢竟發生了貧富不均的現象，而引起許多社會問題。所以現在國家，或自己經營產業，或干涉國民經營產業，使生產能夠豐富，分配能合公道。凡產業之有獨占性質的，或個人能力所不能辦的，均由國家經營。其他產業，雖許個人經營，但是國家亦加以監督。總之，現代國家已經干涉到個人的經濟生活，所以經濟的職能遂漸次成為國家最重要的任務。

【註釋】

（註一）見民族主義第一講。

【問題】

- 一 國家有幾種要素？
- 二 何謂主權？
- 三 部分主權國有幾種？
- 四 單一國與聯邦國有甚麼區別？

師範 鄉師 幼師 公民第二冊

一一

五 聯邦國與邦聯有甚麼區別？

六 試述同君國的意義及其種類？

七 國家有甚麼職能？

【參考】

王世杰著：比較憲法

孫寒冰譯：政治科學與政府

Bluntschli: *Theory of the State.*

Hall: *International Law.*

第二章 我國現行政治制度

第一節 權能劃分的原理

孫中山先生說：『政是衆人的事，治是管理，管理衆人的事，便是政治。』政治既是管理衆人的事，而要管理衆人的事，須先明瞭衆人的事是甚麼。如果對於衆人的事，沒有正確的瞭解，則其結果，當然不能執行適當的管理。但是最能瞭解衆人的事，莫過於衆人自己。甚麼是衆人的痛苦，甚麼是衆人的利益，祇有衆人本身知之最明，感之最切。既然衆人自己知之最明，感之最切，則當然由衆人自己管理，最爲適當。把管理衆人的事的力量，委於不知民間疾苦的少數人，即使他們爲政的目的在求民衆的幸福，然而因爲不知民衆的情況，難免隔靴搔癢，南轅北轍。縱令這些少數人，能夠明悉民間情況，然而因爲他們的理解，不及民衆自己理解的正確；因之，他們的管理，也必不及民衆自己管理的適當。民衆的需要，只有民衆本身最能認識，最能滿足。要使民衆本身滿足自己所認識的需要，就要民衆本身管理衆人的事。這是民主政治成立的根據。

民主政治是使民衆本身管理衆人的事。但是民衆本身怎樣管理衆人的事呢？近代國家均規管理衆人的事的力量，分做三種：即立法權、行政權、司法權等。在三權之中，立法權最爲重要。因爲立法權是議決法律的權。在法治國，法律有最高的效力。行政權只能於不違反法律的範圍內，發布命令或作種種處分。司法權只能對於訴訟事件，依照法律規定，下以判決。並且由三權的性質看來，行政權與司法權都是執行的權，以委託於少數人行使，比較妥當。至於立法權則爲討論與議決的權，所以不必委託於少數人，而可由國民自己行使。

凡立法權由國民自己行使的，叫做直接民主制；委託少數代表行使的，叫做間接民主制，或代議民主制。

古代民主國，固然常常採用直接民主制。但是到了現在，則除瑞士聯邦中幾個小邦之外，各國均不敢輕易嘗試。第一，因爲古代國家乃是城市國家，領土窄狹，人口有限，所以全國公民能夠聚會於一個地方，而公民到會場開會，又不至過度費力；反之，現代國家則領土遼廣，人口衆多，要使全國人民會議於一堂，以解決國家大事，在技術上是辦不到的。第二，因爲古代社會乃是奴隸社會，一切勞動都由奴隸負擔，公民不必做工，所以他們有餘暇參與立法權的行使；反之，現代社會則人人平

等，人人爲了自己的經濟生活問題，不能不從事勞動，他們都很忙碌，當然沒有多少時間去管理政治，倘使國民全體常耗費其勞力與時間於政治，則其他生產事業不能不因之而停頓，這是很不利於國家的。

直接民主制既然不能實行於現代，所以現代國家，無不採用間接民主制。就是由人民選舉議員，組織議會，以間接參與立法權的行使。在這種制度之下，必須議員能夠代表民意，而後民主政治才得實現。

要使議會能夠代表民意，須有兩個前提：第一、人民能夠認識賢良的議員而選舉之；第二、議員能夠服從民意而作行動。但是這兩個前提，都難保證。因爲人民在複雜的社會之內，既然無法認識誰最配做議員，而議員於選出之後，又不必受人民的拘束，人民對於他們的行動，無法干涉。因此之故，議會常常不能代表民意，而致民主政治失去其實。

現代國家既然不能實行直接民主制，而間接民主制又有種種缺點，那末，民主政治應該用甚麼形式來實現呢？

要解決這個問題，須於直接民主制與間接民主制之外，另闢第三條新路。這便是孫中山先生

所主張的權能劃分的民主制。

權能劃分的民主制，是把國家的統治權，分做「權」和「能」兩個部分。權又叫做政權，能又叫做治權。政權屬於人民，為人民監督政府的權。治權屬於政府，為政府辦理國務的權。人民有了充分的政權，監督政府，當然可以免去間接民主制的缺點，而採取直接民主制的長處。政府有了充分的治權，辦理國事，當然可以免去直接民主制的缺點，而採取間接民主制的長處。

那末，人民有那幾種政權？政府有那幾種治權呢？

就政權說，在間接民主制之下，人民不是沒有政權，但只限於選舉權。選舉完結之後，人民就無法監督政府。反之，孫中山先生所主張的政權，則有四種：一是選舉權，二是罷免權，三是創制權，四是複決權。選舉權與罷免權是關於用人方面的，人民有了選舉權，可以選舉自己所滿意的人，以作國家的官員。官員違法溺職，侵害人民的權利，人民又得行使罷免權，在他們任期未滿以前，罷免他們。創制權與複決權是關於立法方面的。在法治國，法律有最高的效力，倘使立法權完全委託於議會，人民不能過問，則難保議會不會制定人民不需要的法律，而不制定人民需要的法律。創制權與複決權就是為了挽救這個缺點而發明的。人民有了創制權，縱令政府不制定人民所需要的法律，人

民亦得行使創制權，自行制定新的法律，或補充新的條文。同時政府所制定的法律，若不合於人民的需要，人民又得行使複決權，來廢止或修改它。人民有了這四種政權，政府便完全在人民監督之下，不敢任意施行違反民意的政治了。

人民有了上述四種政權，政府有那幾種治權呢？從來國家只把治權分做立法權、行政權、司法權三種。三種治權分屬於三個機關，由各機關互相制牽，以得平衡，預防專制政治的出現。（註一）至於孫中山先生所主張的治權則有五種：就是除了行政權、立法權、司法權之外，尚加以考試權及監察權。行政權為處理外交內政的權；立法權為制定法律的權；司法權為審判訴訟的權；考試權為選官員資格的權；監察權為監督官員違法行為的權。現在我們試來討論考試權與監察權何以有獨立的必要。

就考試權說，從來國家均以行政機關兼握考試權。不待說，用人不經考試，但憑當局者隨意任用，自然容易引用私人，致賢者無進身之路，而不肖者卻充斥要津。然而如果形式上雖行考試，而考試權仍操諸行政機關之手，上述的弊害，也不能免除。要免除這些弊害，使無能者不致濫竽充數，而有為者得脫穎而出，只有使考試權脫離行政機關而獨立。考試權專屬於考試機關，則考試機關負

選擇之責，行政機關有任免之權。如果行政機關要濫用庸愚的私人，考試機關得因其人未經考試而提出抗議。考試機關要濫錄庸愚的私人，行政機關可因其人之不肖，而不與任命。照這樣互相牽制，當然不至於濫用私人。

就監察權說，從來國家均以立法機關兼握監察權。（註二）但是近代政治，可稱為政黨政治。會議員常分為政府黨與反對黨，政府黨對於政府，都盡力擁護，揚瑜掩瑕。反對黨對於政府，則肆意攻擊，吹毛求疵。而議會的意思，又從多數意思而決定。所以反對黨若在議會占多數，一定濫用監察權，對於政府不應受彈劾的事，也加以彈劾，務使其不能保持政府的地位。反之，政府黨若在議會占多數，監察權就會等於虛設，對於政府應受彈劾的事，也不加以彈劾，務使政府的地位能夠長久維持下去。濫用監察權或不用監察權，都不能實現健全的政治。此外，議員中不肖分子，因欲謀其私利，又常以監察權為工具，脅迫政府。而政府因為要避免他們的牽制，也不惜利用位置和金錢，與他們勾結。政府和議會這樣勾結，監察權的效用，就消滅殆盡了。何況議會的主要職務在於立法，如果兼掌監察權，議員就要日處於政爭的旋渦之中，而放棄其立法本職。要免除這些弊害，就要使監察權脫離立法院而獨立。

這種五權分立的辦法，可以視為最進步的政治制度。

第二節 訓政的必要

孫中山先生把國民革命的進程序，分做三個時期：第一是軍政時期；第二是訓政時期；第三是憲政時期。軍政的目的，在於掃除障礙。訓政的目的，在於訓練民權。憲政的目的，在於實行民治。

在掃除障礙之後，何以不能立即實行民治，而必置一訓政時期，訓練民權？

如前所言，中國國民黨所主張的政權，不限於選舉權，一切國民且兼有罷免、創制、複決等權。這樣廣汎的政權，人民能不能運用，當然要看人民有沒有政治能力。倘使人民尙多缺乏政治能力，而即把那廣汎的政權給與人民，則非放棄不用，就是敷衍塞責。不然，亦將爲少數狡黠者所利用，而謀其私利。中國承數千年專制的積習，國家是皇帝的私產，政治是皇帝的私事，人民未受政治訓練，當然缺乏政治能力。在這種環境之下，如果革命之後，就把政權給與人民，其結果，豈但民權政治虛有其名，而且會破少數狡黠者所利用，以行少數人專制之實。所以要實現民權政治，須先置一個過渡時期，訓練人民，使他們能夠運用政權。這個過渡時期就是訓政。孫中山先生說：『夫以中國數千年

專制而被征服亡國之民族，一旦光復，而欲成一共和憲政之國家，舍訓政一道，斷無由速達也。』因爲『不經訓政時期，則大多數之人民久經束縛，雖驟被解放，初不瞭知其活動方式，非墨守其放棄責任之故習，即爲人利用，陷於反革命而不自知』。（註二）這是訓政有必要的理由。

訓政的目的，在於養成人民的政治能力，最後則把政權歸還人民，而實現全民政治。既是這樣，則關於怎樣養成人民的政治能力，當然有說明的必要。依照孫中山先生遺教，政府須協助人民籌辦地方自治。地方自治以縣爲單位，一面調查人口，測量土地，辦理警衛，修築道路，設立學校，造成一個新環境；同時更訓練人民，在縣內行使選舉、罷免、創制、複決等權，以作將來實行民治的準備。

原來國家大事，例如產業政策，貨幣制度，國防問題之類，對於我們，雖然有重大的意義，而值得我們注意。但是由普通人民看來，往往因爲問題過大，沒有能力去研究，既然沒有能力去研究，就沒有興趣去注意。其結果，國家大事遂完全聽少數人獨斷獨行，這是有反於民權主義的。反之，地方問題，例如我們通行的路，我們所飲的水，我們子弟所進的學校，我們每晚所用的電燈，應該怎樣改良，都與我們的日常生活，有很大的關係；既與我們的日常生活有很大的關係，當然容易引起普通人民的注意。普通人民既然注意到這種問題，則有能力的，必盡其能力去討論，沒有能力的，也必不肯

落人之後。而想設法搜索討論的材料，去參加討論。這樣一來，就產生了輿論，而政治也受了輿論的監督，而成爲合於民意的政治。

原來民權政治必須一般人民多有犧牲的精神，責任的觀念，而其對於政治也有相當的理解和興趣，纔能完全實現。要養成這些要素，唯一的辦法，須使人民協同處理那些與其日常生活最有密切關係的地方問題。一般人民對於地方行政，既然養成了這些要素，則進而討論省事或國事，當然很容易收到成效。英國是憲政的發源地，而英國的憲政所以能夠特別發達，就是因爲英國人民對於地方行政，已經養成了自治的習慣。美國的憲政，比之其他各國，亦很進步，其所以然者，也是因爲最初建設美國的，乃是英國人；而這些英國人，當其尚未移住於新大陸之前，也在母國早已熟悉了自治的制度。

由此觀之，地方自治實是憲政的基礎，又是民權主義的養成所。所以孫中山先生說：『訓政時期所最先着重者，在以縣爲自治單位。蓋必如是，然後民權有所託始，主權在民之規定，始不至成爲空文也。今於此忽之，其流弊遂不可勝言。第一，以縣爲自治單位，所以移官治於民治也。今既不行，則中央及省仍保其官治狀態，專制舊習何由打破。第二，事之最切於人民者，莫如一縣以內之事，縣自

治尙未經訓練，對於中央及省，何怪其茫昧不知津涯。……第三、人民有縣自治以爲憑藉，則進而參與國事，可以綽綽然有餘裕。與分子構成團體之學理，乃不相違。苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手」（註四）又說：『訓政時期之宗旨，務須指導人民從事於革命建設之進行。先以縣爲自治之單位，於一縣之內，努力於除舊布新，以深植人民權力之基本，然後擴而大之，以及於省。如是，則所謂自治始爲真正之人民自治，異於僞託自治之名，以行其割據之實者。而地方自治已成，則國家組織始臻完密，人民亦可本其地方上之政治訓練，以與聞國政矣』（註五）

第三節 訓政時期的中央政治制度

在訓政時期之內，政府當協助人民籌辦地方自治，以養成人民的政治能力。但是人民能力進步一分，政府就不能專制一分。政府若是賢良的政府，當然歡迎人民能力的進步；政府若是不賢的政府，則何肯自掘墳墓。因此之故，主張訓政的中國國民黨，就不能放任政府去實行訓政，必須督促政府去實行訓政。中國國民黨既要督促政府去實行訓政，就須有督促政府的權力。所以在訓政時

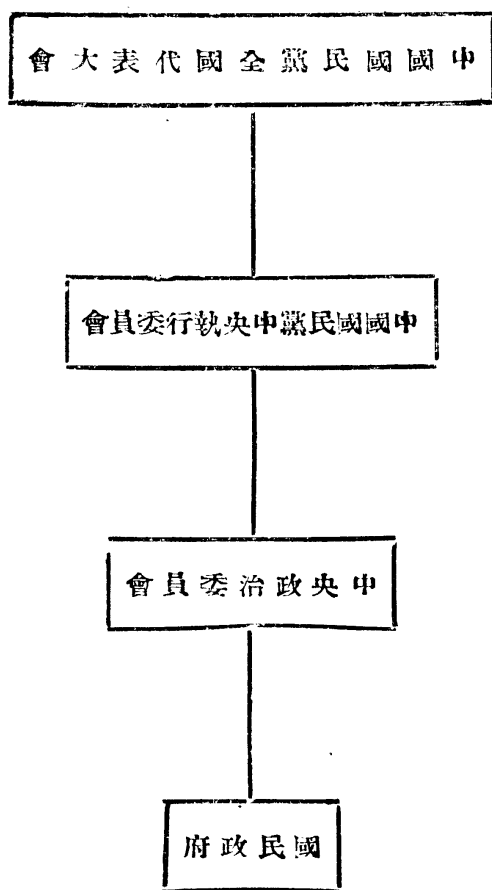
期之內，最高統治權須屬於中國國民黨。由此可知訓政有兩種意義：第一指政府協助人民籌辦地方自治，以養成人民的政治能力；第二指中國國民黨總攬統治權，以督促政府去實行訓練人民。

中國國民黨總攬最高統治權之結果，又發生了兩種現象：第一，政權本來屬於人民，然在訓政時期之內，則由中國國民黨代理人民行使之；第二，治權本來屬於政府，然在訓政時期之內，則由中國國民黨指導政府行使之。

中國國民黨怎樣代理人民行使政權？就是中國國民黨全國代表大會，代表國民，行使政權，而全國代表大會閉會時，則由中國國民黨中央執行委員會行使之。所以國民對於國事所有的選舉、罷免、創制、複決四權，在訓政時期之內，均委託於中國國民黨全國代表大會及其中央執行委員會，代為行使。

中國國民黨怎樣指導政府行使治權？就是中國國民黨另設一個政治委員會，以作全國實行訓政的最高機關。政治委員會委員由中央執行委員會就中央執行委員及中央監察委員中推定之，對中央執行委員會負其責任。凡（一）建國綱領，（二）立法原則，（三）施政方針，（四）軍事大計，（五）財政計劃，（六）國民政府主席及委員，各院院長，副院長及委員，及特任官吏之人選，均由政治

委員會討論議決，而後交由國民政府執行。國民政府雖然總攬治權，但是國民政府既由中央政治委員會選任主席及委員組織而成，則國民政府當然由中國國民黨產生出來的。黨是政府的母體，政府是黨的子體，所以治權雖由國民政府總攬，其實仍由中國國民黨總攬。中國國民黨一面總攬政權，同時又總攬治權，所以說：最高統治權是屬於中國國民黨的。茲為讀者易於明瞭黨與政府的關係起見，特將其組織系統，圖示如左：（註六）



次再觀察國民政府的職權及其組織：

國民政府爲總攬治權的機關，有統率陸海空軍，行使宣戰、媾和、訂約、大赦、特赦、減刑、復權、授與榮典、公布法律、發布命令等權。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，但是除了對內對外代表國民政府之外，不負責實際政治責任，亦不得兼任其他官職。國民政府以國民政府委員會處理國務，國民政府委員會由國民政府主席及委員組織之，凡院與院間不能解決的問題，均由國民政府委員會解決之。國民政府設行政、立法、司法、考試、監察五院，各院各自對中國國民黨中央執行委員會負責。五院的組織如次：

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。（其實由中央政治委員會選任，其他院長副院長亦然。）行政院分設內政、外交、軍政、海軍、財政、實業、教育、交通、鐵道各部，蒙藏、僑務各委員會，及衛生署。各部部长次長，各會正副委員長，及署長均由行政院院長提請國民政府主席依法任免之。行政院會議，由行政院院長，副院長，各部部长，各委員會委員長及署長組織之，以行政院院長爲主席。關於行政方面的重要事宜及各部會間不能解決的事件，都須提交行政院會議議決，然後分別處理。但是行政院所有命令及處分，其關於一般行政

的，須經全體部長的副署；其關於局部行政的，須經各關係部部長的副署，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、官職案、媾和案及其他重要國際事項的職權，設正副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。立法委員四十九人，至九十九人，由立法院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。立法院會議由立法委員組織之，以立法院院長爲主席，各院院長及行政院各部會署長得列席說明。但是立法院與普通議會不同，因爲立法原則須由中央政治委員會決定，而立法院不過依照中央政治委員會所定的原則，編制法律而已。

司法院爲國民政府最高司法機關，關於特赦減刑及復權事項，由司法院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，管理民刑訴訟最高審判；行政法院管理行政訴訟審判；公務員懲戒委員會管理文官法官懲戒事宜；司法行政部管理司法行政事宜。最高法院院長得由司法院院長兼任，公務員懲戒委員會委員長得由司法院副院長兼任。其他部長次長則由司法院院長提請國民政府主席依法任免之。

考試院爲國民政府最高考試機關，依法行使考試及銓敘的職權，設正副院長各一人，由中國

國民黨中央執行委員會選任之。並設考選委員會專辦全國考選事宜；銓敘部管理全國公務員的銓定資格、審查成績、及升降轉調獎卹等事。考選委員會委員長、副委員長、銓敘部部長、次長，均由考試院院長提請國民政府主席依法任免之。不過考選委員會祇辦理考選方面的行政事宜，關於主考的任務，則屬於臨時組織的典試委員會。典試委員都是臨時由考試院院長提請國民政府主席依法簡派的。等到考試完畢，這典試委員會便隨之撤銷，而典試委員也同時解除任務。

監察院爲國民政府最高監察機關，依法行使彈劾及審計的職權，設正副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之。監察委員二十九人至四十九人，由監察院院長提請國民政府主席依法任免之，監察委員受有保障，非依法，不得侵犯；但不得兼任其他公職。監察院會議由監察委員組織之，以監察院院長爲主席。監察委員專司彈劾。至於掌理審計的機關，則爲審計部。審計部部長次長，由監察院院長提請國民政府主席依法任免之。

五院的組織，大約如上所言。五院雖各在自己權限的範圍內，行使職權，但其間亦有密切的關係。就是各院關於主管事項，均可提出法案於立法院；而立法院對於行政院的預算、決算、總和、訂約、大赦各案，有議決權；監察院對於各院官員，均有彈劾權；司法院對於各院官員，均有懲戒權；立法院

對於監察委員有不盡職時，又得提出質問。而國民政府則爲各院的連鎖機關，謀各院的連絡，使各院之間不至發生隔閡。

【註釋】

(註一)三權分立的原理，據孟德斯鳩(Montesquieu)之意，「立法行政二權，若同屬於一人或一個團體，人民一定不能保其自由，因爲兩權相合，立法者既可制定不正當的法律，又可用不正當的方法施之於民。司法權若和立法權或行政權合併，人民也沒有自由的希望。因爲司法權和立法權合併，則司法官同時就是立法者，人民的自由將爲專制的法律所蹂躪。司法權若和行政權合併，則司法官同時就是行政官，更容易利用暴力，壓迫人民了。要是一個人或一個團體兼握三權，則自由更掃地無存，不論握這主權的人，是出身於貴族或是出身於平民。」

(註二)各國議會所有的監察權可分三種：一是彈劾，所以監察政府的行爲有沒有犯觸法律；二是質問；三是不信任投票。質問與不信任投票，均所以監察政府的政策有沒有違反民意，內閣制國家的議會，有彈劾權，又有質問權與不信任投票權（因爲議會是代表民意的機關，所以有權監察政府政策有沒有違反民意）。總統制的國家，則因爲總統對於議會，不負政策上的責任，所以其議會只有彈劾權，而沒有質問權與不信任投票權。孫中山先生所稱的監察權大約只指彈劾權，而專屬於監察院。至於質問權與不信任投票權，則因爲它是監察政府的政策有沒有違反民意的權，所以仍屬於代表民意機關。

(註三) 見中山先生著建國大綱宣言。

(註四) 見中山先生著中國之革命。

(註五) 見中山先生著建國大綱宣言。

(註六) 據胡漢民訓政綱領說明書所說：「政治會議對於黨，爲其隸屬機關，但非處理黨務之機關；對於政府，爲其根本大計與政策方案以發動之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治會議實際上總提訓政時期一切根本方針之決擇權，爲黨與政府間唯一之連鎖。」然則國民政府在發動政治根本方案上對政治會議負責，但法理上仍爲國家最高機關，而非隸屬於政治會議之下。

【問題】

- 一 直接民主制與間接民主制有甚麼區別？
- 二 直接民主制何以不能實行於現代國家？
- 三 間接民主制有甚麼缺點？
- 四 試述權能劃分的政治原理。
- 五 考試權與監察權何以必須獨立？
- 六 試述訓政的意義及其必要的理由。

- 七 試述訓政與自治的關係
- 八 在訓政時期，中國國民應怎樣總攬統制權？
- 九 試簡單說明現在國民政府的組織。

【參考】

孫中山著：三民主義

建國大綱

中國之革命

五權憲法

地方自治開始實行法

中國國民黨總章

中華民國訓政時期約法

中華民國國民政府組織法（二十二年十二月修正）

各院組織法

第三章 各國政治制度的比較

第一節 英國式的政治制度

英國式的政治制度叫做『責任內閣制』(Responsible Cabinet System)，簡稱『內閣制』(Cabinet System)，亦稱『議會制』(Parliamentary System)。元首只擁虛位，實權屬於內閣。(註一)內閣關於行政政策，須對議會負責，而其任期的長短，又以議會的意思為標準。就是立法機關與行政機關互相結合，打成一片。現在試說明如次：

英國是一個立憲君主國，國王毫無實權。立法權屬於議會兩院。上議院(House of Lords)議員有貴族、僧侶、法官三種，或為世襲，或為互選，或為勅任，大多數都是終身職。下議院(House of Commons)議員由全國男女公民直接選舉，任期五年。兩院雖然都是立法機關，但自一九一一年改革之後，上議院的權限大被減削。關於財政法案，上議院沒有修正權，也沒有否決權；關於其他法案，凡下議院在三次會期連續通過三次之後，縱令上議院不同意，亦得成立為法律。

行政權屬於內閣。內閣的領袖稱爲首相（Prime Minister or Premier），其他分子則稱大臣、閣員、或相。（註二）首相由國王任命，但在國王任命首相之時，決不能以己意爲標準，而必選擇議會，尤其是下議院，所能信任的人。凡下議院所最信任的人（普通是下議院內多數黨的領袖），國王必須任命之爲首相。如他失去下議院的信任則必辭職，或請國王解散下議院。首相任命之後，例卽選擇政見相同的人（普通都是同黨議員），呈請國王任命爲閣員。而閣員則分做管部與不管部兩種。首相的地位，實比一般閣員爲高，所以閣員須受首相的支配，一切行政政策均由內閣會議決定，以多數公決爲原則，但在實際上，則常尊重首相的意思。內閣決定政策之後，雖然也用國王的名義來施行，但在施行之時，須由首相等副署，而後纔生效力。內閣全體由於副署，便對議會負了責任。

內閣既然須得議會尤其是下議院的信任，其結果，只有於議會兩院中，選擇能夠代表多數議員意見的議員，出來組織內閣。所以首相及閣員，常由議員兼任。他們在議會內，都有發言及提出法案的權。同時議會對於他們，不但於他們有違法行爲之時，可以彈劾，並且可於不滿意他們的行政政策之時，加以質問，或作不信任投票，強迫內閣辭職。

但下議院會若否決內閣提出的重要法案，尤其是預算案，或通過內閣所不贊成的重要法案，以暗示不信任內閣，或作不信任投票，以明示不信任內閣，內閣必須辭職麼？在這個時候，內閣有兩條路可走：其一、奏請國王，下令解散下議院（註三）；其二、引咎辭職，使議會內反對黨出來組織新內閣。下議院解散之時，上議院當然停會，不過新選舉之後，新成立的下議院，若仍不信任內閣，內閣必須辭職。反之，新成立的下議院若能信任內閣，便是證明人民之已贊成內閣政策，所以這個時候，從前不信任內閣的若是上議院，上議院亦須撤銷其不信任議決案。

總之，內閣制可以說含有下列三個條件：

第一、元首不負責任。元首祇是名義上的行政領袖，對於施政的結果，絕對不負責任。所謂不負責任，本來是指元首關於行政政策，不負責任。但因英國是君主國，所以元首縱有違法行為，也不親負其責。（註四）

第二、元首的行為是由閣員全體負責。元首既以內閣的建議為其行政政策，所以關於政策上的得失，應由內閣全體，尤其是首相來代替負責。所謂負責，理論上是對全體國民負責，實際上是對當時議會，尤其是下議院的多數黨負責。

第三、元首的命令須經閣員副署。元首自己不負責任，而使閣員代負其責，所以元首在頒布任何法令的時候，必須經由閣員副署。換言之，未得內閣的同意，元首不得單獨行使其權限。因此閣員之代元首負責，實際上就是自己負其副署之責。副署所以表示同意；閣員對於自己所不同意的行爲，可以拒絕副署。

現在試來批評內閣制的優點與劣點。

在內閣制之下，行政機關與立法機關互相結合，打成一片。組織內閣的人常是議會的議員，所以內閣在事實上成爲議會的行政委員會。內閣與議會能夠和諧，則內閣提出的法案，容易通過於議會，而行政也順利進行。內閣與議會不能和諧，也有一種解決方法：不是內閣自己辭職，便是內閣解散議會。所以行政機關與立法機關，不會因爲意見衝突，而致弄成僵局。

但是現今各國，政黨組織極其發達，議會的議員常是政黨的黨員，倘使議會之內，只有兩個政黨，則絕對多數黨組織內閣之時，內閣與議會當然能夠和諧。反之，議會之內，若有許多小黨分立，則內閣只能成立於數黨妥協之下，各政黨的政見本來不同，而其利害又不一致，往往翻雲覆雨，離合無常。所以這個時候，內閣常常變易，而致政府不能施行一貫的政策。

第二節 美國式的政治制度

美國式的政治制度叫做總統制。總統以全體國民代表之資格，擔負實際政治責任，關於行政政策，不對議會負責。而其任期又復確定，不以議會的意思爲其去留的標準。就是立法機關與行政機關完全分立而不相犯。現在試說明如次：

美國是一個共和政體的聯邦國。其立法權屬於議會（Congress）兩院。上議院（Senate）代表各邦，每邦議員二人，現由各邦人民直接選舉，任期六年，每二年改選三分之一。下議院（House of Representatives）代表國民，依各地人口的多寡，由人民直接選舉，任期二年，任滿全部改選。兩院的立法權完全平等。一切法案非經兩院依次通過，不能成立。

行政權屬於總統。總統任期四年，由國民間接選舉，其法即由國民先選舉若干「總統選舉人」（Presidential Electors），次再由「總統選舉人」投票選舉總統。但自美國的政黨組織發達而後，總統選舉實際上完全決之於初選。「總統選舉人」於其運動爲「總統選舉人」時，俱已先向各投票人明白承諾投選何人爲總統。及至他們正式舉行總統選舉時，俱不過履行原來的承諾而已。所

以美國總統之產生，雖由間接選舉，而在實際上則和直接選舉無異。

總統負擔實際的政治責任，獨自決定一切行政政策。（註五）在總統之下，雖也有一內閣，（註六）但其構成分子，（註七）祇可視為總統的僚屬，總統對其決議，可以自由改變。總統於任命國務員時，雖然須得上議院之同意，（註八）但其目的所在，是欲表示總統之不濫用私人，不是欲使國務員對上議院負責。無論上議員或下議員，如被總統任為行政官員，必須立刻辭去議席。反之，總統所任命的官員，如欲當選為議員，亦須辭去官職。因此，總統制的特徵，是在立法權與行政權之完全分立。

立法權屬於議會，總統亦不得干涉。所以在美國，總統只能向議會陳述關於法律上的意見，絕對不能提出法案。但因總統與兩院議員，都是政黨黨員，所以總統若因行政上的必要，希望議會制定某種法律之時，亦可草擬條文，交付本黨議員提出。其他高級政務官吏，既然不得兼為議員，自無出席議會發言之權。但與總統同樣當選之副總統，則依憲法規定，兼任上議院主席。

行政權不得干涉立法權，同樣，立法權也不得干涉行政權。惟於總統犯法之時，下議院得提出彈劾，由上議院審判。又總統與外國所訂之條約，亦必先經上議院通過，而後可以批准。

議會所議決的，均由政府執行。萬一議會所議決的法律，政府不能滿意，將怎樣辦呢？關於此，則

有一種否決權 (Veto Power) 以濟其窮。凡議會通過的法案，當交給總統署名公布。這個時候，總統若不贊成該法案，可於十日之內，提出反對的理由，交還議會覆議。此時議會兩院非各以三分之二以上的多數，再通過原案，原案不能成爲法律。

此外關於美國的法院，也有特別說明的必要。在別的國家，凡法律依據法定手續由議會通過，經政府公布之後，不問其內容有沒有牴觸憲法條文，均可發生效力，但在美國則大理院經人告發後，得對法律之違憲與否，加以宣判。凡經大理院判爲違憲之法律，不復發生效力。這是美國司法的特色。

總之，總統制可說含有下列三種條件：

第一、元首享有實權。元首不但是名義上的行政領袖，且是實際上的行政領袖。一切政策均由元首決定，且由元首施行，除與他國訂約及向他國宣戰等外，不受其他機關的牽制。

第二、國務員僅對元首個人負責。國務員地位之取得，既非由於民選，而係總統所任命，故在決策方面，至多只可視爲元首之顧問，在行政方面，又不能稍違反既定之政策。他們只是各部的長官，代表元首執行其所認爲適當之政策。除元首個人外，他們不向任何方面負責。

第三、議會不能要求元首對它負責。在行內閣制的國家，議會代表人民，內閣代表議會，所以議會有理由來要求內閣之對它負責。但在實行總統制的國家，總統與兩院議員，非但同係民選，同為人民代表，且因選舉區域之廣狹不同，總統與任何議員比較，所代表的人民更多，所以議會沒有要求行政首領對它負責之理由。但遇議會多數黨與元首不合作時，元首究也不便獨行其是。所以在法律上講，元首雖可不對議會負責，而在事實上則元首於決策之時，亦常尊重議會多數黨之意見。

現在試來批評總統制的優點與劣點。

在總統制之下，行政機關與立法機關完全分立，而不相犯，一切政策均由總統決定。總統決定的政策，縱令議會不能同意，議會也不能作不信任投票，強迫總統辭職。總統的地位比較鞏固，而又有行使行政權的自由，則行政效率當然可以增加。然而同時卻難保總統不流於專制。不過由我們看來，總統並不是完全不負責的，他有違法行為之時，議會可以彈劾；並且每四年須由人民改選一次，人民若不贊成現任總統的政策，當然可以改選別人。因此之故，現任總統要想下屆當選總統，必不敢故抗民意，施行人民所反對的政策。但是總統制亦有一種缺點，因為議決法案（尤其是預算

統一的權既然屬於議會，倘使總統屬於某一黨，而議會大多數的議員屬於另一黨，則總統與議會衝突之時，一方總統不能解散議會，他方議會不能強迫總統辭職，勢必陷於僵局，而致妨礙政務的順遂發展。

第三節 瑞士的委員制

瑞士的政治制度叫做委員制，就是行政機關的職權不由一個首領行使，而由一個衆人合組的合議機關行使。一面合議機關的分子，彼此立於平等地位，同時行政機關須絕對服從立法機關的命令。現在試說明如次：

瑞士是一個共和政體的聯邦國，其立法權屬於議會（Bundesversammlung）兩院。上議院（Ständerat）代表各邦，每邦議員二人，其任期及選任方法，由各邦自定。下議院（Nationalrat）代表國民，依各地的人口多寡，由國民直接選舉，任期三年，任滿全部改選。兩院的權限完全平等，非經兩院依次通過，一切議案不能成立。

行政權屬於行政委員會（Bundesrat）。行政委員會由議會兩院開聯席會議，選舉委員七

名（其人選不限於同一政黨）組織之，任期三年（在習慣上，行政委員幾皆連任，任期終身）。每年兩院聯席會議又就七個委員之中，選舉一個委員為聯邦總統（Bundespräsident），再選舉一個為副總統。總統及副總統的任期只有一年，並且任滿之後，不得於次年連任為總統或副總統。總統的職權，除了對內為行政委員會的主席，對外代表行政委員會履行各種儀節之外，別的職權完全和其他委員平等。

行政委員會設置七部，各委員各長一部。各部部長對於各部事務，均沒有單獨決定權，凡稍形重要的事件，均須交付行政委員會議決，用行政委員會全體名義公布。所以各部部長所有的職權只限於預備各該部提交行政委員會的議案，及執行行政委員會對於各該部事務的議決案而已。若就行政委員會與議會的關係而言，則行政委員會須事事聽命於議會，各委員雖然可以提出法案於議會，或條陳政策於議會，隨時出席議會參加討論。但是議會所議決的法律，他們必須執行，不能要求覆議。議會決定的政策，他們必須服從，不能因為議會政見與自己不合，而解散議會。同時議會對於他們，亦因他們既然事事聽受自己的命令，所以除掉他們任滿或自動辭職之外，也不能免他們。

總之，委員制可以說含有下列三種條件：

第一、各委員的職權完全平等。委員制不但和總統制不同，沒有一個獨攬大權的總統；且和內閣制不同，沒有一個徒擁虛位的元首及一個權力較大的國務總理（因為總統和副總統也兼任部長，且在行政委員會中的地位，亦與其他委員一樣）。

第二、各種重要的事件均須由全體委員公決。各委員的地位既然平等，則在意見分歧之時，內部難於統一。爲了調和各委員的意見，所以一切稍形重要的事件，均須提交全體委員會議，用多數公決的方法，決定取捨。

第三、各委員須完全聽受議會的支配。當各委員意見分歧之際，只用多數公決的方法，有時亦無濟於事。但是最後決定權若不屬於行政委員會，而屬於議會，則行政委員會祇是執行議會議決的機關。換句話說，各委員不是決定政策的政務官，而是執行事務的事務官，其政見如何，當然不甚重要。因此之故，在瑞士，議會遂成爲最高權力機關，既不許行政委員會要求覆議，又不許行政委員會下令解散，反而行政委員會須完全聽受議會的支配。

現在試來批評委員制的優點與劣點。

委員制一方與總統制不同，行政機關不與立法機關分離；他方又與內閣制不同，行政機關不得對抗立法機關；而在行政機關之內，又有許多地位完全平等的委員，公決一切重要的行政事項。凡此數點，均所以預防政府的專制。但其結果，又有許多流弊：第一流弊為行動不敏捷。因為一切重要的行政事項，既然須由合議機關決定，則在非常事變發生之時，行政機關當然不能臨機採取一切必要的措置。第二流弊為責任不明瞭。因為一切行政政策，既由多數委員公決，而委員個人的主張又往往因為種種原因，不許宣洩於外，則一般社會對於一種政策的成功或失敗，當然不能辨別責任在誰。第三流弊為行政政策不易貫徹。因為行政機關的分子既然彼此立於平等的地位，誰都不能指揮誰，倘使委員中有缺乏合作精神的人，則對於多數委員所決定的政策，或將因為不願犧牲己見，而不誠意援助其執行；或且故意做出不利於該項政策的各種動作，而使該項政策的施行感受許多困難。

第四節 蘇維埃式的政治制度

蘇維埃制度行於蘇聯。蘇聯為蘇維埃社會主義共和國聯合（Union of Soviet Socialist

Republics) 之簡稱，而蘇維埃則爲委員會之意。但是這個委員會與各國議會不同，非由一般國民選舉，乃由勞動階級選舉；設立於國內各級地方團體之內。一方，下級蘇維埃有選舉上級蘇維埃的權；同時，上級蘇維埃有監督下級蘇維埃的權。其結構頗形複雜。我們要了解蘇維埃制度的真相，必先明瞭蘇聯的地方行政制度。

蘇聯由七個共和國聯合而成。這些共和國的地方行政制度均不相同：或分三級，或分四級。現在試以其中最著名的一國，即蘇俄 (Russian Socialist Federal Soviet Republic) 爲例，說明其地方行政制度。

蘇俄在革命之後，依照經濟原則，把地方團體分做州 (Krai or Oblast)，府 (Oblast)，郡 (Raion)，鄉 (Sel) 四級。四級之外尚有市 (Gorodskie)。市的人口，須在萬人以上。若在萬人以下，則其地位與鄉同。

每級地方團體均有蘇維埃大會，以作最高權力機關。每級蘇維埃大會又選舉執行委員會，於該級蘇維埃大會閉會時爲最高權力機關，對蘇維埃大會負責。每級執行委員會中，又各設一常任委員會，在常任委員會之下又置各種行政官廳，分掌各種政務，其人員由執行委員會選舉，對執行

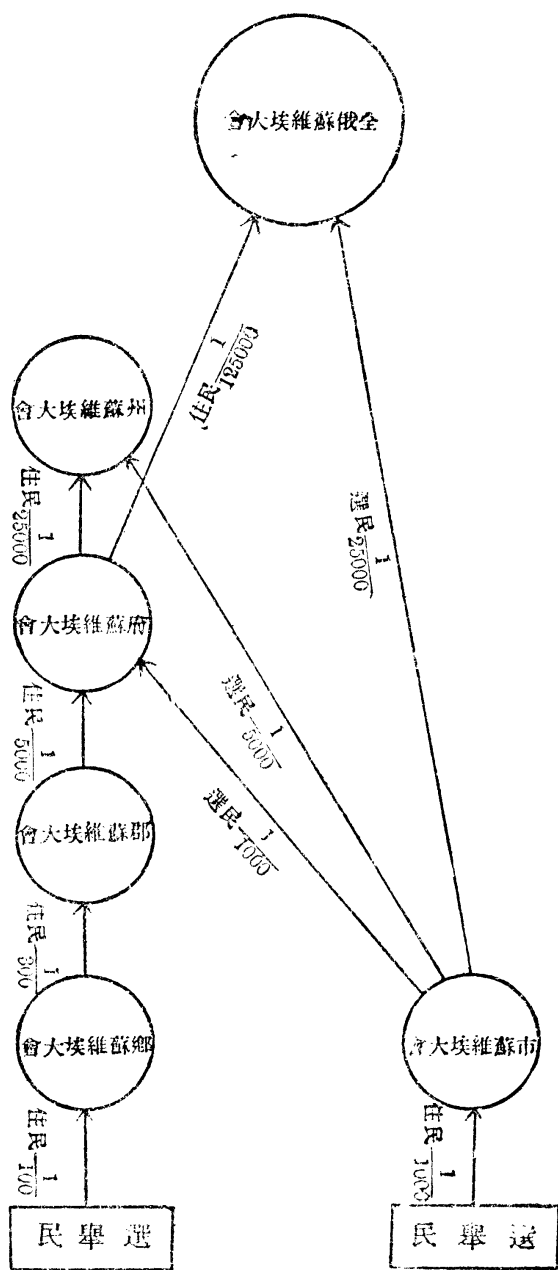
委員會及常任委員會負責。但是每級蘇維埃大會，執行委員會及常任委員會須受上級執行委員會及常任委員會的監督，而每級行政官廳，更須受上級同一種類的行政官廳的監視。

各級蘇維埃的選舉方法，亦甚複雜。就是市內一切選舉民，按照每住民千人舉出一人的比例，選舉代表，組織市蘇維埃大會。鄉內一切選舉民，按照每住民百人舉出一人的比例，選舉代表，組織鄉蘇維埃大會。郡內一切鄉蘇維埃大會按照每住民三百人舉出一人的比例，選舉代表，組織郡蘇維埃大會。府內一切郡蘇維埃大會，按照每住民五千人舉出一人的比例，及一切市蘇維埃大會按照每選舉民一千人選出一人的比例，各選舉代表，組織府蘇維埃大會。州內一切府蘇維埃大會，按照每住民二萬五千人選出一人的比例，及一切市蘇維埃大會按照每選舉民五千人選出一人的比例，各選舉代表，組織州蘇維埃大會。而共和國內一切府蘇維埃大會按照每住民十二萬五千人選出一人的比例，及一切市蘇維埃大會按照每選舉民二萬五千人的比例，各選舉代表，組織全國蘇維埃大會。

有選舉權及被選舉權的人，祇限於勞動階級。至於剝削別人勞動的人，或依靠利潤利息以作生活的人，均沒有選舉權及被選舉權。而選舉代表於蘇維埃的選舉人，則有隨時罷免代表，舉行新

選舉的權利。

至就聯合七共和國而成立的蘇聯言，則其最高權力機關為聯邦蘇維埃大會（Congress



of Soviets of U.S.S.R.)。聯邦蘇維埃大會由各共和國的市蘇維埃大會，按照選舉民二萬五千人選舉一人的比例，及府蘇維埃大會按照住民十二萬五千人選舉一人的比例，各選舉代表組織之。但若一共和國之內，沒有府單位，則僅由該共和國的全國蘇維埃大會選舉代表。聯邦蘇維埃大會

會每年由聯邦中央執行委員會召集開會一次，在必要時，亦可召集臨時會。

聯邦蘇維埃大會閉會時，以聯邦中央執行委員會（Central Executive Committee of U. S. S. R.）為最高權力機關。聯邦中央執行委員會分做兩院：一是聯邦院（Union Soviet）一是民族院（Soviet of Nationalities）。聯邦院為階級代表，由聯邦蘇維埃大會按照各邦人口的多寡，從各共和國的代表中，選舉委員組織之。民族院為共和國的代表，由各共和國選舉委員五名組織之。但是共和國之內，如還含有自治共和國（Autonomous Republic）或自治特別區（Autonomous Region）的，則每自治共和國尚可選舉委員五名，每自治特別區亦可各選委員一名。這樣組成的聯邦中央執行委員會，係對聯邦蘇維埃大會負責。

聯邦中央執行委員會每年由其常務委員會召集開會三次，在必要時，尚可召集臨時會。兩院的職權完全平等，凡提出於聯邦中央執行委員會審查的一切法案，須經兩院承認，才能成立。倘使兩院意見不能一致，則將問題交付兩院所組織的調停委員會解決之。在調停委員會內，兩院意見仍不能一致，則交付兩院的聯席會議解決之。如聯席會議仍不能解決，則交付聯邦蘇維埃大會，作最後決定。

聯邦中央執行委員會閉會時，以其常任委員會或主席團（*Presidium of T. S. I. K. of D. S. S. R.*）為最高權力機關。常任委員會由兩院（聯邦院與民族院）及兩院聯合而成的聯邦中央執行委員會三個機關，各選舉九名委員，合計二十七名委員組織之。常任委員會對聯邦中央執行委員會負責，其一切法令及決議，聯邦中央執行委員會有停止之或取消之的權利。

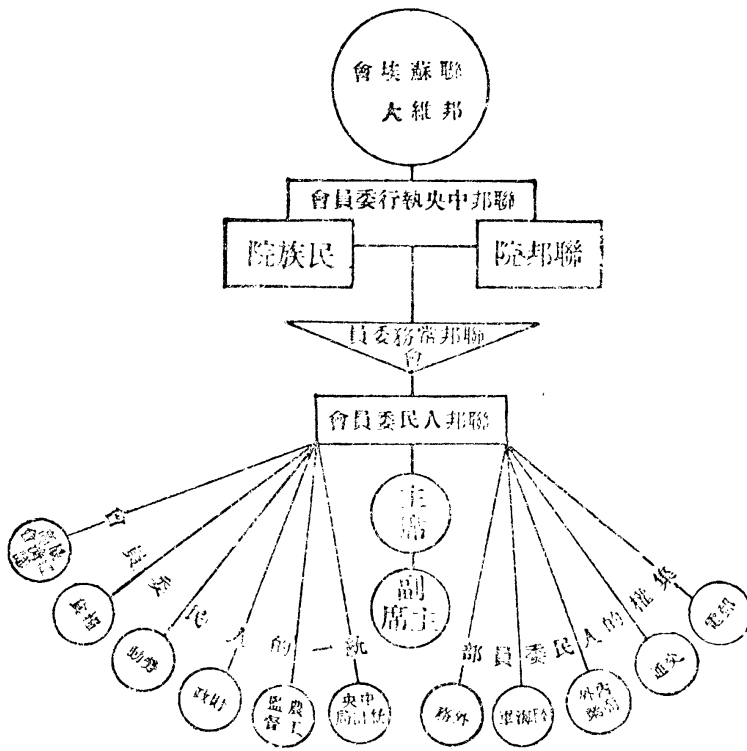
聯邦的行政機關，叫做人民委員會（*Soviet of People's Commissars Sovnarkom*）。內設主席一人，副主席一人，人民委員（*People's Commissar*）十一人，由聯邦中央執行委員會選任。人民委員會對聯邦中央執行委員會及其常任委員會負責。其一切法令及決議，聯邦中央執行委員會及其常任委員會均有權停止之或取消之。

人民委員會為行政上的便利計，分設十一個人民委員部（*People's Commissariat*），各以人民委員為部長，對聯邦中央執行委員會，常任委員會及人民委員會負責。其一切命令，聯邦中央執行委員會及人民委員會均有權取消之。

人民委員部又分做兩類：其一是集權的人民委員部（*All-Union Commissariats*），內分外務人民委員部，陸海軍人民委員部，內外商業人民委員部，交通人民委員部，郵電人民委員部五

種。集權的人民委員部所管轄的事項，爲聯邦專有的權限。所以各邦不再設置此項人民委員部。不過集權的人民委員部均有代表，駐在各邦。其二是統一的人民委員部 (Unified Commissariats)，內分最高人民經濟會議，糧食人民委員部，勞動人民委員部，財政人民委員部，工農監督人民委員部，中央統計局六種。統一的人民委員部所管轄的事項，不完全歸屬於聯邦，所以各邦關於此種事項，亦得於自己權限的範圍內，設置同一名稱的人民委員部：一面爲各邦的機關，隸屬於各邦的中央執行委員會及人民委員會之下；同時又是聯邦的機關，執行聯邦各該人民委員會的命令，並受聯邦各該人民委員部的監督。

蘇聯中央機關的組織，大約如上所言，現在用圖表示如次：(見附圖)



總之，蘇維埃制有三種特徵。

第一是不平等的參政權。就是蘇俄不但剝奪了資產階級的選舉權及被選舉權，而把選舉權及被選舉權給與勞動階級；並且在勞動階級之中，工人的參政權也比農民的參政權多些。因為農民多住於鄉間，工人多住於城市，而鄉蘇維埃大會除了選舉鄉蘇維埃大會之外，對於其他上級蘇維埃大會的選舉，均用間接又間接的方法；反之，市蘇維埃大會則可直接選舉代表於各種上級蘇維埃大會，並且尚有重複選舉的權利（例如市蘇維埃大會既可直接選派代表於聯邦蘇維埃大會，又可由府蘇維埃大會，再選派代表於聯邦蘇維埃大會）。所以蘇俄在名義上，雖是勞動階級獨裁，其實祇是工人階級獨裁。

第二是間接選舉。就是市選舉民只能直接選舉代表於市蘇維埃大會，鄉選舉民只能直接選舉代表於鄉蘇維埃大會。此外，均用間接選舉的方法，選派代表。蘇俄的選舉既然偏於間接選舉，所以又許選舉民有隨時罷免代表，舉行新選舉的權利，以矯正間接選舉的弊害。

第三是權力分立的破壞。蘇俄在過渡期內，主張無產階級獨裁。獨裁政治與分權制度本來不能兩立，因為獨裁政治的本質在於不受拘束，分權制度的目的則為互相牽制。但是牽制太過，權力

又會薄弱，不能發揮最高能率。因此，蘇維埃制度遂破壞了權力分立的原則，把立法行政和監督各種權力集中於全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會及其常任委員會。連司法機關的法院也不能獨立，常受全俄中央執行委員會及其常任委員會的干涉。

以上所言，祇是蘇俄憲法上所規定的制度。其實，蘇俄除了憲法所規定的各機關外，尚有一個共產黨。共產黨在蘇俄是唯一的合法政黨。別黨不許存在。共產黨的黨部遍布各地，暗中操縱着各級蘇維埃大會的選舉。而其中央黨部則同蘇俄的中央政治機關一樣，也分做全國代表大會，中央委員會，及政治部（Political Bureau）。俄國的最高行政機關雖為人民委員會，然而它並不是最高的權力機關。全俄中央執行委員會及其常任委員會有取消其決議之權。至於全俄中央執行委員會及其常任委員會之取消人民委員會的決議，也不過是秉承共產黨的意旨而已。共產黨的各種機關，都不規定於憲法。因為它的地位是在憲法之上，憲法由它解釋。在必要時，它還可以修改憲法。所以它是最高的權力機關。但是共產黨的全國代表大會及中央委員會，因為開會時期太短，無法行使權力，所以最高權力之行使，完全屬於政治部。政治部是共產黨的核心，由九名委員及八名候補委員組織而成。這些委員，都是最有經驗的共產黨黨員。於是無產階級獨裁，在俄國，又變成共

產黨政治部的獨裁了。

第五節 法西斯蒂主義的政治制度

法西斯蒂主義的政治制度，行於意國。該國本來是個仿行內閣制的君主立憲國。立法權屬於議會兩院，行政權屬於內閣。但因小黨分立，離合無常，以致鞏固的政權，不能確立，政府的威權，異常薄弱，經濟極度恐慌，財政陷於破產。一九二一年，墨索里尼（Mussolini）奪得政權，就以迅雷不及掩耳的手段，實行改革，並解散其他政黨，不許其再行組織。所以現在意大利的政黨只有一個法西斯蒂（Fascisti），造成了一黨專政的局面。

在法西斯蒂獨裁之下，行政權仍屬內閣（墨索里尼自爲首相），但這內閣的決策行政，並不對議會負責，而只對國王負責。所以議會對於內閣，既不能加以質問，亦不能作不信任投票或彈劾，以使內閣辭職。內閣雖對國王負責，國王却無任免內閣之權。因爲國王於任免首相之時，必須經由現任首相之副署。如果墨索里尼自己不願下野，國王不但不能罷免他，且不能任命其繼任者。其他閣員，依法都由首相提請國王任命，所以國王也不能把反對首相的人，加入內閣，以使墨索里尼感覺

不安。萬一現任首相忽然死亡，則由法西斯蒂的最高權力機關叫做「法西斯蒂大會議」(Great Fascist Council)的，提出繼任內閣候補人名單，由國王任命。這樣一來，不但現任首相的地位極其鞏固，就是法西斯蒂黨人，也得享有永久組織內閣之權，除非反對派方面，能運用武力來改變其當前之政治局面。

立法權在名義上，現仍屬於議會兩院，上議院的組織和從前一樣。王族都是當然議員。而國王對於凡有特別功勳，學問，或資產的人，又得任命之為終身議員。至於下議院的組織，則和過去大不相同。即議員額數改為四百名。每次舉行選舉之時，候選人額數定為一千人。其中八百人由各種職業團體聯合會推薦，其餘二百人由各種文化教育及社會事業團體聯合會推薦，各提出候選人的名單，交「法西斯蒂大會議」審定。「法西斯蒂大會議」可從名單之中，自由圈定候選人，又可於前項名單上所未列舉的同志中，另推候選人，湊成四百額數，登在官報之上，而後再使選舉民用投票方法，表示贊否。投票的結果，若有過半數同意，則該四百名候選人就全部當選；不得過半數同意，則該名單作廢，而舉行第二次選舉。這個時候，一切團體若有五千人以上的會員，均可提出候選人名單，但是各名單的候選人人數，不得超過議員額數四分之三。各團體所提出的名單，均交給選舉

民投票，得票最多的名單，其所列舉的候選人就全部當選。其餘的名單則按分配比例，取得相當額數的議席。在這樣選舉法之下，法西斯蒂當然可以選擇法西斯蒂主義者為候選人，而使代表國民的下議院，變成法西斯蒂的裝飾品。

議會兩院在名義上雖然仍是立法機關，但在實際上則議會的立法權已經大被削減。因為議會的議事日程，須先徵得首相同意，則凡首相所認為不該討論之法案，根本不能提出。至於提出之法案，通過與否，其權固在兩院，然而提出之權，既在首相，則凡議會所通過的法案，當然限於首相所同意的法案了。因此，在意大利，立法之實權握在首相手裏，而議會只有消極的否決權而已。此外，內閣並有發布一切具有法律性質而其效力又和法律相等的命令。

「法西斯蒂大會議」可以提出繼任內閣的名單，審定議員候選人的資格，其權限之大，於此可見。所以若要明瞭法西斯蒂的政治制度，則對於「法西斯蒂大會議」的組織和權限，亦當有些認識。

就組織說，其構成員分為三種：第一便是率領黑衣隊闖進羅馬的四位首領，——他們的任期是永久的；第二是兩院議長，國務員，法西斯蒂的正副幹事長，及農會工會的全國聯合會會長，——

他們由於職務上的關係，成爲當然的構成員；第三是參與法西斯蒂革命而有特殊功勞的人，——他們由政府任命，任期三年。而內閣總理則爲「法西斯蒂大會議」的議長。

就權限說，除了上述兩種權限之外，在黨務方面，有權決定法西斯蒂的政綱，任免法西斯蒂的重要職員；在政治方面，有權決定王位的繼承，國王の特權，議會兩院及「法西斯蒂大會議」本身的組織和權限，首相的職權和特權，意大利領土的變更。

「法西斯蒂大會議」本來祇是一個政黨機關，現在竟變成爲國家最重要的機關，並且站在政府之上。法西斯蒂的獨裁可謂達到頂點了。

【註釋】

(註一)在行內閣制之國家，負責機關通稱內閣，實有區別。依一般情形，內閣 (Cabinet) 即國務院 (Ministry)。但在英國則內閣之構成分子，僅爲少數有勢力而爲首相所信任之國務員 (Minister)。大戰時，魯意喬治 (David Lloyd George) 之「戰時內閣」僅有五人，重要國務員如陸相與外相者，尙不得加入。

(註二)在共和國之責任內閣中，領袖稱「總理」，閣員亦稱國務員。

(註三)內閣有解散下議院的權。這是英國共通的制度。但是法國內閣要解散下議院，須得上議院同意；因此之故，遂使

內閣的解散權等於虛設，致內閣的地位不能安定。

(註四)在內閣制的共和國，元首關於行政政策雖然不負責任，但有違法行為之時，經議會彈劾之後，也須受國法制裁。

(註五)總統於決定政策之時，當然亦常候侍其顧問，但此顧問不一定是官，尤其不一定是國務員。例如最近羅斯福總統推行新政，常請教於少數親信之學者，此輩學者，世稱之爲「智囊團」(Brain Trustees)。

(註六)此內閣稱「總統之內閣」(President's Cabinet)，在法律上並無地位，僅依慣例開會。開會時由總統親自主席。總統因故不出席時，照例是由外交部長(Secretary of State)代理，所以有人誤認該部長爲美國之國務總理，稱之曰「國務卿」。

(註七)這些都是部長，因在美國方面，並無不管部之國務員或閣員。部長人數，初僅三人，今有十人，將來似尚不無增加之可能。

(註八)任命駐外大使及公使等時，亦須徵得上議院之同意，所以在這一點上面，國務員之地位，亦不特別顯示尊嚴。

【問題】

一 何謂內閣制？

二 試述內閣制的優點與劣點。

三 何謂總統制？

各國政治制度的比較

四 試述總統制的優點與劣點。

五 何謂委員制？

六 試述委員制的優點與劣點。

七 試述蘇維埃制度的特徵。

八 意國法西斯帝用甚麼方法，擴張行政部的權限，而縮小立法部的權限？

【參考】

王世杰著：比較憲法

孫寒冰譯：政治科學與政府

M. B. Munro: *Governments of Europe*, 1931.

Bryce: *Modern Democracies*, 1921. (中國有譯本)

Salvemini: *The Fascist Dictatorship in Italy*, 1927.

Latell: *Soviet Rule in Russia*, 1929.

立法院：各國憲法彙編

第四章 憲法

第一節 憲法的意義與種類

憲法有形式的和實質的兩種意義。今人所稱憲法，或指其形式的意義而言，或指其實質的意義而言。就形式的意義說，憲法的效力比較普通法律爲高，普通法律與憲法條文相牴觸時，就失去效力。普通法律既然不能變更憲法，所以憲法的修正手續，比較普通法律爲難。即憲法的修正權不屬於議會，而屬於國民本身或特別召集的憲法會議。或則修正憲法的權雖然委託於議會，而議會修正憲法的時候，其開會的人數及議決的人數又比較其制定普通法律爲多。但是按之實際，在英意兩國，憲法的效力實和普通法律相等，且由同一機關，依同一手續修正，所以僅用形式的意義，以作憲法的界說，則英意兩國可以說是沒有憲法的了。

形式的意義既然不能包括一切憲法，則所謂憲法，當然是只指其實質的意義了。所謂實質的意義，就是憲法的內容，必須規定國家的根本組織，如政體領土國家機關的組織及其權限，國家與

人民的關係等。但是一國有一國的政情，一國人士有一國人士的政治觀念，甲國人士認為應該入憲法的事項，乙國人士或認為不應入憲。因此之故，列國憲法所規定的事項，往往彼此互異。但是不管怎樣互異，凡事項之有關於國家根本組織的，無不載入憲法之內，不過其詳簡不能一致而已。根據這個實質的意義，以作憲法的界說，則英意二國自然也有他們的憲法。

憲法可用下列各種標準，以分類之：

第一，若以文書的形式為標準，則可分為成文憲法與不成文憲法兩種。憲法成為一部獨立法典的，叫做成文憲法。成文憲法或由單一文書而成，或由數種文書合成。美國憲法就是由一七八七年頒布的一種文書而成。法國現行憲法則包括着一八七五年二月至七月陸續頒布的三種文書而成。反之，憲法不成為獨立法典，而散見於各種文件或習慣之中的，叫做不成文憲法。英國的憲法便是其例。

第二，若以制定的機關為標準，則可分為欽定憲法、協定憲法、與民定憲法三種。（一）凡憲法由君主制定的，叫做欽定憲法。日本的憲法，便是其例。（二）憲法由君主與國民共同制定的，叫做協定憲法。普魯士於一八五〇年頒布的憲法就是其例。（三）憲法由國民制定的，叫做民定憲法。法國的

現行憲法，就是其例。

第三，若以修正的手續爲標準，則可分爲剛性憲法與柔性憲法兩種。凡憲法的修正手續比較普通法律爲難的，叫做剛性憲法。反之，憲法的修正手續和普通法律一樣的，叫做柔性憲法。不成文憲法都是柔性憲法，因爲國家既然沒有成文憲法，則憲法與法律的界限當然不會存在。所以議會制定一種法律，縱令該法律的內容和國家的根本制度牴觸，也可以發生效力，而使國家的根本制度發生變更。但是成文憲法未必都是剛性憲法，只惟憲法條文之中，另有一條規定其修正手續與普通法律不同的，纔可以叫做剛性憲法。比如意大利現行的憲法，雖是成文憲法，然而因爲沒有規定修正手續的條文，所以學者都說議會可用制定普通法律手續，加以修正。由此可知憲法若未明文規定修正方法，則其修正手續應依制定普通法律的手續，而可以視爲柔性憲法。反之，憲法之曾明文規定其修正手續比較普通法律爲難者，都可視爲剛性憲法。

第二節 憲法的內容

各國憲法的內容，雖然非常複雜，但若細心加以考察，則又可知其中所包含的部分，不外下列

數種：

第一、序文 序文就是成文憲法前面的引言。各國憲法有登載序文的，也有不登載序文的。其登載序文的，不外表示（一）誰制定憲法，（二）爲甚麼制定憲法，（三）憲法的根本主義是甚麼。例如中華民國憲法草案，其序文爲「中華民國國民大會受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生之遺教，制茲憲法，頒行全國，永矢咸遵」。由這序文看來，可知（一）中華民國憲法由國民大會制定；（二）國民大會接受全體國民的付託，而制定頒行全國永矢咸遵的根本大法；（三）憲法的根本主義是孫中山先生之遺教。

第二、人民的權利義務 人民在國家生活之下，有四種不同的地位。第一是消極的地位，即人民處在不受國家統治權干涉的地位。由於這個地位，就發生了人民的自由權觀念。如身體的自由，精神活動的自由，經濟活動的自由，團體生活的自由等是（註一）。第二是積極的地位，即人民可以要求國家運用其統治權，而領受其一定的利益。由於這個地位，就發生了人民的受益權觀念。如訴願權，請願權，教育的領受，生活的保障等是（註二）。第三是主動的地位，即人民可以參加國家統治權的行使，由於這個地位，就發生了人民的參政權觀念。如任官權，選舉權，罷免權，創制權，複決權等

是（註三）。第四是受動的地位，即人民處在領受國家統治權支配的地位。由於這個地位，就發生了人民的義務觀念。如當兵義務、納稅義務、服從法律的義務等是（註四）。這四種地位，在現代，無貴賤貧富及男女之別，一律平等，因此發生了平等觀念（註五）。人民的權利義務就是規定人民的自由權、受益權、參政權、義務及平等權五者而已。

第三、最高機關的組織及其相互關係。近代國家均採分權制度，就是把國家統治權分做立法、行政、司法三種，分屬於三個機關。每個機關必須依照憲法規定，執行自己的職權，絕對不許有越權行為。因此之故，三種機關的組織如何，關係如何，在憲法裏面，不能不詳細規定。蘇俄雖然蔑視權力分立的原則，然而國家既然不把統治權委託於個人，而必設置全俄蘇維埃大會，中央執行委員會，常任委員會及人民委員會等各種機關，則各機關怎樣組織，有怎樣的關係，當然亦須詳細規定。至於中國，既把統治權分做政權與治權二種，在訓政時期，政權由中國國民黨全國代表大會及其中央執行委員會代人民行使，治權由國民政府所屬行政、立法、司法、考試、監察五院行使。中央執行委員會與國民政府間的關係如何，國民政府的組織怎樣，訓政時期約法均有規定。（註六）至憲政時期，政權由國民大會行使，治權歸中央政府行使，國民大會與中央政府間的關係如何，國民大會

與中央政府的組織怎樣，我們憲法草案亦均有詳細的規定（註七）。

第四、憲法的修正手續 憲法規定國家的根本組織，而國家的根本組織不許輕易變更。因此，憲法的修正手續，常比普通法律的制定手續爲難，而規定在憲法之中，受了憲法的保障。例如憲法草案規定：（一）「憲法非由國民大會全體代表四分以上之決議，四分之三以上之出席，及出席代表三分之二以上之決議，不得修改之。」（二）「修改憲法之提議應由提議人於國民大會開會前一年公告之」是（註八）。不成文憲法都是柔性憲法，當然沒有特別艱難的修正手續。反之，成文憲法除了意大利憲法之外，都是剛性憲法，所以無不規定憲法的修正手續。

第三節 憲法的產生和修正

不成文憲法乃集會議會制定的法律，政府頒布的命令，及過去傳來的習慣而成，其產生形式極不一致。至於成文憲法則均由國家機關制定。制定憲法的機關，考之各國實例，不外三種。第一由君主欽定，日本憲法便是其例。因爲日本憲法是由日本天皇委任臣僚起草，由天皇決定頒布，未曾徵求別的機關同意。第二由君民協定，普魯士一八五〇年憲法便是其例。因爲普魯士憲法是由普

普士國王擬就，送到普魯士議會議決，議會修正通過之後，復交國王頒布。第三由國民制定，而國民制定又可以分做三種：一由普通議會制定，如法國現行憲法就是由普通議會所制定；二由人民所選出的特別制憲團體制定，如德國一九一九年的憲法，就是由專為制定憲法而特別召集的國民議會所制定；三由公民直接投票表決，如法國一七九三年的憲法，共和三年的憲法，共和八年的憲法，雖由議會起草，而最後均由公民投票決定。共和國的憲法當然都是民定憲法，然而君主國的憲法卻未必都是欽定憲法，比方比利時的現行憲法，就是由議會制定，而屬於民定憲法。

不成文憲法都是柔性憲法，其修正手續，當然與普通法律手續相同。反之，成文憲法而為剛性憲法的，則其修正手續比較普通法律手續為難，有下列四種：

第一、由普通議會議決，但其手續比較普通法律為難，即須有高額的出席人數或贊成人數。如在德國，普通法律的議決，只要議會議員過半數的出席，出席議員過半數的同意，而憲法修正案的議決，則須有議會議員三分二的出席，出席議員三分二的同意，便是其例。但是有些國家雖許議會有議決憲法修正案的權，然而議會一次議決，尚不能視為最後決定，必須經過第二次議決，才能成立。第二次議決的形式可分三種：

(1) 議會議決了憲法修正案之後，就解散舊議會，舉行新選舉，以探求民意的所在。必須新議會也作同一的議決，纔爲有效。西班牙一九三一年憲法所規定的修正手續，就是屬於這個方法。

(2) 議會兩院議決了憲法修正案之後，再開聯席會議，作同一的議決，纔爲有效。法國現行憲法所規定的修正手續就是屬於這個方法。

(3) 議會議決了憲法修正案之後，經過若干期間，再作同一的議決，纔爲有效。暹羅一九三二年憲法所規定的修正手續就是屬於這個方法。

第二、由特別召集的憲法會議議決，即令人民臨時選組一種特別憲法會議，以議決憲法的修正。多米尼加共和國 (Republica Dominicana) 一九二四年憲法規定，凡憲法經議會兩院各以議員三分之二的同意，提出修正案時，議會應依法律召集憲法會議，將修正案提出議決，便是其例。

第三、由國民複決，即普通議會或憲法會議所議決的修正案，尚須交付國民投票複決，國民複決分做二種：

(1) 強制的國民複決，即憲法修正案非經國民複決，不生效力。如丹麥一九一五年憲法規定，

兩院通過憲法修正案之後，尚須交付國民複決。

(2)任意的國民複決，即待有了特別機關要求之後，憲法修正案才付交國民複決，如德國一九一九年憲法規定，議會若以議員總數三分二以上的出席，出席議員三分二以上的同意，通過憲法修正案時，本來就可發生效力，但是大總統、國民、參議院有要求時，尚須交付國民複決。

第四、由各邦複決。這個方法只能存在於聯邦國。墨西哥一九一七年憲法，即規定憲法修正案經聯邦議會兩院通過之後，尚須交付各聯邦議會複決，得到多數認可之後，才為有效。美國也採用這個方法，就是在美國，議會兩院各有三分二以上的議員贊成時，固然可以提出憲法修正案，而列邦三分二以上的邦議會若有要求時，亦得特別召集憲法會議，使其提出憲法修正案。上述兩種修正案尚須交付各邦複決，得到列邦四分之三的邦議會或憲法會議贊成之後，纔發生效力。

第四節 中國制憲運動經過

自前清道光二十一年鴉片戰爭之後，中國受了帝國主義者的壓迫，日甚一日，國人漸知歐西

列強之長，而思效法自強。到了光緒二十年中日戰爭之後，國人受了極大的刺激，益知中國若不變法自強，則將無以自存。這個時候，改革運動分做兩派：一是革命派，以孫中山爲領袖。二是改良派，以康有爲爲領袖。革命派當然不見容於清室，至於改良派則爲光緒所擢用，後因西太后一派的反對，而發生了戊戌政變。戊戌政變之後，清廷入於反動，卒於光緒二十六年發生了義和團之亂，引起八國聯軍，謝罪賠款，國威因之大損。國人經此巨創，益知清廷無能。兼以光緒二十九年又有日俄戰爭，日本能以小國戰勝大國，國人均認爲日本立憲的結果，於是立憲思想日漸澎湃，清廷知大勢所趨，不可遏制，遂於光緒三十一年派五大臣出洋考察政治。光緒三十四年又頒布憲法大綱，並定九年立憲的計劃。但是憲法大綱完全抄襲日本憲法，而君權的隆重竟然駕在日本之上。宣統三年武漢起義，全國響應，清廷爲了挽回頹勢，復頒布憲法信條十九條，制限君主大權，採取英憲精神。然而日暮途窮，終無補於覆亡。

武昌起義之後，未及一月，各省均相繼離清獨立，並派代表在武昌開會，議決臨時政府組織大綱二十一條，標揭共和主義，把行政權屬於臨時大總統，立法權屬於參議院，而採總統制的原則。到了南京克復，各省代表又在南京開會，選舉孫中山先生爲臨時大總統，於民國元年一月一日宣誓

就職。至於參議院亦於一月二十八日成立。參議院成立之後，因為臨時政府組織大綱之不完備，又着手制定臨時約法共五十六條。參議院行使立法權；臨時大總統由國務員的輔佐，行使行政權；法院行使司法權，而把總統制改為內閣制。當此之時，南北議和已經成功，參議院（這個參議院還是臨時政府組織大綱中的參議院），遂依據臨時約法第二十九條規定，選舉袁世凱為臨時大總統，並移往北京開會。開會時，各省依據臨時約法第十八條規定所選派的代表，均已來齊，於是臨時約法中的參議院亦正式成立，遂依照臨時約法第五十三條規定，着手制定國會組織法，參衆兩院選舉法，以便召集正式的民選國會，使其制定正式的中華民國憲法。

民國二年四月，各省所選舉的國會兩院議員，齊集北京開會。於是原來的參議院宣告解散。國會開會之時，兩院議員均以國民黨黨員占多數，其他各黨為抵抗國民黨的勢力起見，亦合併為進步黨。於是國民黨及進步黨在國會內，遂成對峙之勢。國會由臨時約法第五十四條的規定，負有制定憲法的責任，乃由兩院各選代表三十人，組織憲法起草委員會，擇定天壇為起草委員會開會地點。十月三十一日，憲法草案全部在憲法起草委員會，通過了三讀會。世人因其在天壇起草，故稱之為天壇憲法草案。草案共一百十三條，仍取內閣制的精神。袁氏因其足以束縛自己的行動，乃通電各

省都督，嗾使反對，最後又解散國會，召集約法會議，制定新約法共六十八條，採用總統獨裁的制度，延長總統任期爲十年，連選得連任。每屆舉行總統選舉之時，由現任大總統推薦三人爲候選員，總統選舉會（由民選的立法院及總統任命的參政院各互選五十人組織之）則就推薦三人中，舉行決選，或對現任大總統投票亦可。同時參政院若認爲政治上有必要時，又得爲現任大總統連任之決議，自新約法宣布之後，袁氏在事實上已成爲終身的獨裁總統。然袁氏尙不滿意，必欲稱帝而後快，由是遂發生了洪憲之亂。

五年六月洪憲亂平之後，副總統黎元洪繼任，中令召集舊國會。八月舊國會在北京開會，就決定組織憲法會議（即兩院聯席會議），繼續制憲工作，以民二天壇憲法草案爲討論基礎。不幸又因國會解散問題與地方制度問題（註九），擾攘幾歷一年之久，毫無成就，卒於六年，因爲國會反對對德宣戰案，引起八省督軍團的反抗。最後則張勳強迫黎元洪下令解散國會，引兵入京，實行復辟。

復辟亂平之後，副總統馮國璋繼任，段祺瑞仍爲國務總理，不再召集舊國會，通令各省，重新選舉兩院議員，而組織新國會。這個新國會便是世人所稱的安福國會。新國會召集之後，先於七年九月選舉徐世昌爲大總統，次於十二月，由兩院各選三十人，合組憲法起草委員會，另行起草憲法。八

年八月議決草案全文共一百零一條，仍以內閣制爲骨骼，然因其未曾提出新國會正式討論，故終爲一種草案。

當北京新國會進行議憲之時，舊國會亦在廣東繼續制憲工作。先是民國六年舊國會解散之後，議員多集上海。及復辟亂平，馮段當國，又不肯召集舊國會，於是孫中山先生遂提倡護法，率旅滬議員南下廣東，開國會非常會議。先於六年八月制定軍政府組織大綱，舉中山先生爲大元帥。次又於七年五月修正軍政府組織大綱，把大元帥獨裁制改爲總裁合議制，舉岑春煊等七人爲總裁。最後又於七年九月，因舊國會議員南下的漸多，遂開正式會議，繼續討論從前的解散國會及地方制度兩大問題。卒因各派主張不同，協商無效，而於九年一月，由國會自動宣告暫時停止議憲。

未幾南北雙方又發生了極大的政變。在北方，由九年的直皖戰爭，與十一年的直奉戰爭，曹錕吳佩孚遂掌握了北京政府的政權，因忌徐氏親奉，乃倡「恢復法統」之議，請黎元洪復任大總統。十一年六月，徐氏下野，黎氏入都就職，撤銷民六解散國會命令。同時，在南方，亦由九年的桂滇兩系的衝突，與十一年的陳炯明的叛變，中山先生不能不離粵赴滬。一方北廷黎元洪下令召集舊國會，同時南方又有陳炯明叛變的事，於是留粵議員均紛紛北上，而於十一年八月在北京開會。

十一年八月舊國會在北京開會之時，又着手繼續制憲，而地方制度問題又成爲爭論的中心，擾攘竟歷一年，直至十二年六月各派始漸妥協。然而同時曹錕部下又迫走黎元洪，議員均紛紛赴滬，致憲法會議又復擱置。是時曹錕方在北京運動大選，用巨金引誘議員返京。十月憲法會議又湊足人數，以一票五千元的代價，選舉曹錕爲總統。並將地方制度以及其他懸案，於三天之內，完全通過。由是民國十數年來擾攘不已的天壇憲法草案遂正式成立。世人因其成於賄選國會之手，故稱之爲「賄選憲法」。

民國十三年第二次直奉戰爭發生之後，曹氏政府顛覆，段祺瑞出來組織臨時執政府，選聘委員，組織國憲起草委員會，擬定草案一百六十條，仍以內閣制爲骨骼。本擬提出於國民代表會議議決，然因各方反對，致國民代表會議無從召集，而憲法草案亦無從議決。此後北京政府全爲張作霖所把持，到了十七年五月，國民革命軍克復平津，張作霖逃回奉天，中途被炸死，北京政府遂歸消滅。先是十一年六月陳炯明叛變，中山先生避難上海，到了十一月，又借滇軍之力，驅逐陳炯明，而於十二年一月，復歸廣州，以大元帥名義，與北廷抗爭。中山先生因鑒累次失敗，遂謀整頓黨務，而於十三年一月，召集中國國民黨第一次全國代表大會，通過黨綱章程，改組中國國民黨。十一月中山

先生因段祺瑞的電邀，離粵北上，而於十四年三月十二日歿於北京。中山先生歿後，在廣東方面，國民黨中央執行委員會就於七月議決國民政府組織法十條，用委員制組織國民政府。此後國民政府組織法，雖於十六年三月由武漢的中央執行委員會修改一次，又於十七年二月由南京的中央執行委員會修改一次，然均不過文字上的出入，與原法初無二致。

十七年秋，國民革命軍克復平津，軍事暫告結束。中央執行委員會又於十月議決五院制的國民政府組織法四十八條，試行五權之治，以作訓政楷模。此次國民政府組織法雖然設立五院，分掌五權，然大權實集中於主席。這是因為數年來國民政府飽經內憂，漸覺委員制度不適於吾國，故乃略事修正，以便行政能夠敏捷。然當時人士多以爲訓政時期應有約法，以保障人民的權利義務，所以二十年五月，就由中央執行委員會的議決，召集國民會議，以制定訓政時期約法。訓政時期約法全部八章，共八十九節，內容雖備載人民的權利義務，而關於中央制度則極簡單，所以六月中央執行委員會就修正國民政府組織法，以謀與約法所規定的中央制度相符。然其要點仍和十七年的國民政府組織法相同，就是仍設五院，分掌五權，而大權亦集中於主席。到了十二月，中央執行委員會又依據內閣制的原則，修正國民政府組織法，主席不負實際責任，而行政院院長的地位則有似

於內閣制的國務總理。

國民政府組織法修正之後，各方仍要求結束訓政，實行憲政。所以二十一年十二月，中央執行委員會又飭立法院起草憲法草案。立法院就組織憲法起草委員會，草竣草案初稿之後，即行刊布，徵求各方意見，次又參考各方意見，逐條討論初稿，加以修正。而於二十五年五月五日，由國民政府公佈，是爲中華民國憲法草案，這個草案須經國民大會議決之後，才成立爲正式憲法。

【註釋】

(註一)參閱憲法草案第九至第十七各條。

(註二)參閱憲法草案第十八條及第六第七章。

(註三)參閱憲法草案第十九、二十兩條。

(註四)參閱憲法草案第二十一、二十二、二十三條。

(註五)參閱憲法草案第八條。

(註六)參閱訓政時期約法第三章及第七章各條。

(註七)參閱憲法草案第三、第四兩章各條。

(註八)參閱憲法草案第一百四十七條。

(註九)就解散國會問題說，據天壇憲法草案第七五條規定，「大總統經參議院列席議員三分二以上之同意，得解散衆議院，但同一會期不得爲第二次之解散」。就是大總統雖有解散衆議院的權，而解散之時，須有參議院議員三分二以上的同意。因此，遂發生了兩種見解。其一主張大總統不應有解散國會的權，其他主張大總統解散國會，不必徵求參議院同意。議論紛紛各執一說。就地方制度問題說，一派議員主張省制應加入草案及省長應由民選，別一派議員又主張省制不宜列入憲法，省長應由中央任命。此外尚有折中派一面主張省制入憲，同時反對省長民選。雙方各執己見互不相讓，結果竟發生轟動一時的大關殿案（五年十二月八日）。

【問題】

- 一 何示憲法？
- 二 試述憲法的種類。
- 三 憲法內有那幾項條款必須列入？
- 四 國民制定憲法有幾種方法？
- 五 剛性憲法的修正手續有幾種？
- 六 略述天壇憲法起草成立及消滅之經過。

七 現行國民政府組織法何時發生？已經過幾次修改？

【參考】

王世杰著 比較憲法

孫寒冰譯 政治科學與政府

陳玄茹著 中國憲法史

第五章 政黨

第一節 政黨的意義與種類

政治問題是一般生活問題，且又是最複雜的日常生活問題。比方我們讀書，須進學校，而學校的良窳，屬於國家的教育行政。我們旅行，須坐火車，而火車的安危，屬於國家的交通行政。此外如衛生行政，警察行政，實業行政，財務行政之類，無一不會影響到我們的日常生活，所以孫中山先生說：『管理衆人的事，便是政治。』

政治既是管理衆人的事，則對於衆人，當然有很大的利害關係。不過衆人在社會上，往往因為環境不同，而各有其特殊的利害關係。由於這個特殊的利害關係，遂產生出特殊的政治見解。這樣，政見相同的人互相結合，政見不同的人互相排斥，各自組織團體，以謀自己政見的實現。這個團體便是政黨。所以：

『政黨是政見相同的人，爲了實現他們自己的政見而組織的團體。』

在這個定義之下，我們可以知道政黨的要素。又可由政黨的要素，區別出政黨的種類。

第一、政黨必有政見。政見是政黨對於各種政治問題所抱的見解。政黨或抽象的規定其政見，是稱爲政黨的主義；政黨或具體的規定其政見，是稱爲政黨的政綱。政黨決定政見的方法有下列三種，因之，政黨若以決定政見的方法爲標準，亦可分爲三種：

(一)集權制。就是政黨的一切政見，均由領袖決定。政黨要用這個方法以決定政見，必須領袖人格偉大，而黨員又能夠絕對服從。不然，領袖必不能自由決定政見，而領袖決定的政見，又將引起黨員的懷疑，不能精誠團結，以謀政見的實現。凡用這個方法以決定政見的政黨，可以叫做集權制的政黨。

(二)民主制。就是政黨的一切政見均由黨員大會議決。政黨要用這個方法以決定政見，必須大多數黨員均有政治常識及政治道德。因爲黨員大會議決政見，乃用多數公決的方法。倘使大多數黨員缺乏政治常識，則將議決不合理的政見，而致政黨失去品格；倘使大多數黨員缺乏政治道德，則必不肯服從多數公決，而致內部發生分裂。凡用這個方法以決定政見的政黨，可以叫做民主制的政黨。

(三)民主集權制 就是政見的大綱由黨員大會議決，而幹部則依照大綱，自由決定對付時局問題的政策。在這個方法之下，大綱既由黨員大會議決，黨員的政見當然可以一致；同時關於時局政策問題，又許幹部依照大綱，自由處理；則政黨行動可以敏捷，不致失去機宜。凡用這個方法以決定政見的政黨，可以叫做民主集權制的政黨。

第二、政黨須有實行政見的意志 政黨不但須有政見，並且須有實行政見的意志。一個政黨，若要實行政見，須以取得政權為前提。政黨取得政權的方法，不外兩種，因之，政黨若以取得政權的方法為標準，亦可分做下列兩種：

(一)議會政策 在民主政治之下，一切重要問題，均須交付議會議決。議會所通過的，政府方得舉行；議會所不通過的，政府不得舉行。政府的行動，既常受到議會的干涉，所以組織政府的人，必須能得多數議員的贊助。要使政府能夠得到多數議員的贊助，其最簡單的方法，就是委托多數議員所願擁護的人，出來組織政府（這叫做議會政治）。因此之故，一個政黨在議會內若能得到多數的議席，則他的領袖可以組織政府，而實行該黨的政治（這叫做政黨政治）。這樣，政黨爭奪議會的議席，由議會而取得政權的，叫做議會政策；而利用議會政策的政黨，可以叫做議會政黨。

(二)革命方法 政黨要用議會政策以取得政權，必須國內設有議會，而議會對於政治問題又有最後決定權而後可。倘使國內沒有議會，則議會政策根本不會成立。縱令國內設有議會，而議會祇是諮詢機關，在政治上毫無實權，則政黨亦不能利用議會政策，取得政權。在這種國家之內，政黨若有自信力，只有訴諸武力，用非常手段，取得政權，以謀自己政見的實現。凡用非常手段以取得政權的政黨，可以叫做革命黨。

第三、政黨須有組織 政黨是一種結社。結社與集會不同：集會是多數人爲了追求一定的目的，暫時集合而結社則是多數人爲了追求一定的目的，永久團結。政黨是一種結社，當然須有組織，以維持其永久團結。政黨的組織，千差萬別，各不相同：有公開的，有秘密的。議會政黨的組織，都是公開的，而革命黨的組織，則以秘密爲原則。前者叫做公開政黨，後者叫做秘密政黨。若就組織的內容而言，大約一面有中央黨部，以管理全國黨務；同時又有地方黨部，以管理地方黨務。中央黨部或採領袖獨裁制，俾力量能夠集中行動能夠敏捷。但是黨內若無衆望所歸的領袖，則惟採用委員合議制，以調和各方意見。前者叫做領袖制政黨，後者叫做委員制政黨。領袖制政黨必是集權制政黨，而合議制政黨則常是民主制政黨，或民主集權制政黨。

第二節 政黨在政治上的作用

現代政治是民主政治。一切政治問題均由大眾公決，而確定其可否實行。在這樣政治之下，自然會產生政黨出來。因為民主政治既把政治問題交給大眾公決，則意見相同的人互相結合；意見不同的人互相排斥，各立政黨，謀實現自己的主張，乃是勢所必然。若更進一步觀之，則在現代政治之下，政黨尚有三種作用。

(一) 政黨對於民衆的作用 不管革命黨或議會政黨，如要取得政權，必須有民衆的擁護；政黨要獲得民衆的擁護，必須選擇民衆所要求的事項，以作該黨的政見。這樣，民衆對於政治問題的見解，就由政黨統一起來。倘使沒有政黨，則民衆祇是一盤散沙，他們所要求的是甚麼，他們所反對的是甚麼，絕對沒有方法可以忖度了。

更進一步觀之，政黨對於民衆，尚有一種教化的作用。因為政黨要取得民衆的信仰，只有各把自己的政見，告訴民衆，以博民衆的同情。這個時候，民衆歡迎甲黨的政見，甲黨就可以得到政權；民衆反對乙黨的政見，乙黨就要失去政權。就是政治理論的鬭爭與政權的爭奪合爲一體。這種現象

實可以刺激民衆，昂奮民衆，教育民衆。原來人類對於沒有實際結果的言論，常常發生厭倦的感情，至於問題可以發生巨大影響的，則任誰都必注意。政黨的理論鬭爭可以引起政府的改組，一面有無數的人由此失望，同時又有無數的人由此發生希望。其結果的重大，可以印入人心，乃是很明白的事。

(二)政黨對於議會的作用 民主政治是民衆政治。但是一般民衆只能選舉議員，組織議會，用以間接參政，這叫做代議政治。在代議政治之下，政黨要取得政權，須於舉行議員選舉之際，推薦本黨黨員，以作議會議員的候選人，要求民衆投票（各國議會議員的候選人多由政黨推薦。）這樣，民衆投票就可集中於數個政見不同的政黨，而使議會充分代表數種不同的民意。倘使沒有政黨推薦候選人，則民衆必定任意投票，結果人民所投的票，必不能表示多數人民對於政治問題的見解。因之，代議政治也不能達到民主政治的目的。何況議會政治又是多數公決的政治，一切問題都須交付議會議決，由多數議員的意見，而決定其可否實行。在這種政治之下，不是議員對於政治問題，先有一種共同的了解，必定議論百出，一無所成。政黨就是一種協和大衆，使大衆捨小異而取大同的機關，所以沒有政黨，多數公決的政治必難實現。

(三)政黨對於政府的作用 政黨要實行政見，必須取得政權，要取得政權，必須組織政府。因此之故，在政黨發達的國家，組織政府的，必是政黨。但是政黨乃是政見相同的人組織的團體，在一個國家之內，人民的政見絕對不能完全相同，所以一國之內，常常發生兩個以上的政黨，就是一方有政府黨，他方有反對黨。反對黨固然時時監視政府，批評政府，使政府不敢施行違反民意的政治。而在政府黨方面，則也因為政府的施政，如果不副衆望，則在下屆選舉之時，本黨亦必大受國民的責難，以致失去勢力，所以也常督促政府，援助政府，俾得施行合於民意的政治。這樣一來，便是有了政黨，即可由政黨的競爭，保證政府的重視輿論。

第三節 一般政黨與中國國民黨

最近一百年來，政治的中心，已由個人移至政黨，所以現代政治可以稱為政黨政治。但是各國政黨組織均不一樣，因之各國政黨政治的形式亦不相同。若大別之，則可分為兩種：

第一、數黨輪治 在有兩個以上的政黨之國家，不管那一個政黨，若能得到多數民衆的信任，即可出來組織政府。到了後來，若使民衆厭棄其政府黨，歡迎在野黨，則經正式表示之後，政府黨須

把組織政府的權和平地讓給在野黨，這叫做數黨輪治。數黨輪治的形式又可分做兩種：

(一)一國之內，如果只有兩個政黨，則必有一個政黨，能在民選的議會之內占得多數議席。這個占得多數議席的政黨，出來組織內閣，照例可以包辦一切，不必另請他黨領袖加入。從前的英國便是這樣的。

英國在一八八五年以前，只有保守黨與自由黨兩黨，交替政權，而組織一黨內閣。到了一八八五年，又發生了愛爾蘭國民黨。其後愛爾蘭國民黨雖然沒落，而工黨又復繼起。現在英國有保守黨、自由黨及工黨三大黨。保守黨代表資產階級，自由黨代表中產階級，工黨代表勞動階級。近來自由黨雖漸日漸沒落，然在議會之內，仍有相當人數的議員。所以一黨內閣遂由三黨的鼎峙，發生破綻。不過英國仍認一黨內閣比較混合內閣為穩。所以會議之內雖有三黨鼎峙，而議席最多的政黨，卻可於友黨的援助之下，單獨組織內閣。最近因鑒於國際形勢的嚴急，有舉國一致的必要，所以內閣才由各黨聯合而成。

與英國的政黨政治似同而實異的，則為美國。美國自有政黨以來，常呈出兩大政黨對立之勢。現在最大的政黨，仍舊只有共和黨與民主黨兩黨。任何政黨在總統選舉之際，若能得到大多數國

民的歡迎，各該黨的領袖就可當選爲總統，而組織一黨政府。但是美國乃是總統制的國家，總統既然不由議會選舉，而總統的任期（四年）又與議員的任期（下議院議員任期二年，上議院議員每二年改選三分之一）不相一致，所以議會內的多數黨未必就是政府黨。

（二）一國之內若有三個以上的政黨，而任何政黨都不能在民選的議會內，佔得絕對多數的議席，則一黨內閣不能成立，而只能夠組織數黨聯合的混合內閣。

混合內閣的基礎，比較一黨內閣，是不穩固的。何以呢？同一政黨有同一的政見，用同一政見的人組織內閣，則內閣可保統一，且又有執行其政策的勇氣。反之，用政見不同的人組織內閣，不但內閣容易瓦解，並且內閣所決定的政策，又當參考各黨的政見，而採取妥協的辦法。由政府施政，乃不能本同一的精神，循同一的主義，貫徹到底了。這是混合內閣不如一黨內閣的地方。法國便爲其例。

法國的政黨，極其複雜，可大別爲左中右三派：極左有共產黨；極右有保皇黨；在此極左與極右中間，至少尚有七八黨。各政黨的組織，都不十分鞏固，往往分合無常。在這一屆會議內，某某名稱的政黨，到了下一屆議會，其名稱又復變更。議會之內，從來沒有一個大政黨，所以法國內閣，只能成立

於數黨妥協之下。然而今日某某數黨聯合起來，成爲一個多數黨，以組織內閣；他日他們又復分離，而與其他政黨聯合，成爲一個多數黨，出來作倒閣運動。職是之故，法國內閣乃頻頻變更。

與法國的政黨政治大略相似的，則爲日本。日本雖然有民政黨與政友會兩大政黨，並且它們在過去歷史上，亦曾組織過一黨內閣。但是若就其普通情形看來，日本議會之內，常有許多小黨。當兩大政黨的勢力不相上下之際，一切議案的能否通過，全視諸小黨的意見如何，以致諸小黨在實際上掌握了最後決定之權。兼以日本在過去，元老的勢力甚大，而現在又因法西斯蒂運動的勃興，軍人握有巨大勢力，無論何人組織內閣，不能不仰承元老或軍人的意旨，所以日本常常組織超然內閣。

這種數黨輪治，一般學者都以之爲憲政的常軌，因爲議會的基礎是置在民衆上面的。民衆的意思，是在選舉的時候表現出來。所以政黨能夠在議會內得到大多數的議席，一定他的政綱合於大多數民衆的要求。從而這個政黨出來組織政府，則政府的行政，一定能夠得到大多數民衆的擁護。然而時過境遷，到了下次選舉，萬一政府黨失敗，反對黨獲勝，那末，就可表示一般民衆，已不滿意政府黨，而歡迎反對黨了。所以政府黨使當下野，讓反對黨出來組織政府，有了這個關係，所以數黨

輪治，不但在政治上，可以發生新陳代謝的作用，一個政黨，不至因為久握政權，而流於腐化；而且各政黨一定因為要奪取民心，而施行合於民意的政治。

第二、一黨獨裁 一國之內只有一個政黨獨攬政權，不許別黨存在的，叫做一黨獨裁。一黨獨裁在今日有下列四種形式：

(一)蘇聯今日只有一個共產黨。蘇聯最高權力機關為聯邦蘇維埃大會，而聯邦蘇維埃大會則由勞動階級選舉代表組織而成。就是在蘇聯，凡是勞動階級均有選舉權及被選舉權，不是共產黨員才有選舉權及被選舉權。所以蘇聯在法律上，乃是階級獨裁，不是政黨獨裁。但是蘇聯除了共產黨之外，既然不許別黨存在，則以組織嚴密的共產黨，處在一盤散沙的民衆之中，當然容易操縱，而使代表勞動階級的蘇維埃變成代表共產黨的蘇維埃了。

(二)意國本來和法國一樣，有許多小黨。然自墨索里尼執政之後，就下令解散其他政黨，所以現在只有一個法西斯蒂。但是意國仍有兩院制的議會，而代表國民大眾的下議院，則由職業團體選舉議員組織而成。就是在意國，一切職業者均有選舉權，不是法西斯蒂黨員才有選舉權。不過職業團體提出議員候選人名單的時候，尚須交付法西斯蒂最高機關叫做「法西斯蒂大會議」的

審定資格，而後交付國民投票。因此，法西斯蒂當然可以選擇本黨黨員及同情於本黨者當選爲下議院議員。由此操縱議會，而實行一黨獨裁了。

(三)德國本來也是小黨分立的國家，其中較大的政黨爲社會民主黨、中央黨、民主黨和國權黨。此外尚有許多小黨。所以德國內閣也和法國內閣一樣，常爲混合內閣。自一九三〇年以後，希特勒（Hitler）所統率的民族社會黨（National Socialist Party 或譯國家社會黨）漸次得到勢力，遂於一九三三年出來組織政府，下令解散其他政黨，不許其再行組織。所以現在德國只有一個民族社會黨。德國雖有一院制的議會，（本來爲兩院制，其上議院於一九三四年廢除，）由全國男女公民選舉議員組織之。但是德國除了民族社會黨之外，既然不許別黨存在，則在選舉議員之際，當然也和俄國共產黨一樣，便於操縱。一九三三年德國議會又通過一個法案，允許民族社會黨政府有代替議會制定法律的權。所以德國現在的政黨政治，乃和意國一樣。

(四)吾國今日也只有一個中國國民黨。中國國民黨爲孫中山先生所手創，主張三民主義。而實現主義的方法則爲國民革命。國民革命的進行程序分做三期：第一爲軍政時期；第二爲訓政時期；第三爲憲政時期。在訓政時期之內，實行以黨治國，以中國國民黨全國代表大會爲國家最高權

力機關。不消說：中國國民黨全國代表大會是由中國國民黨黨員選舉代表組織而成。所以在中國，除了中國國民黨黨員之外，一般人民均沒有選舉權及被選舉權。由此可知中國的一黨獨裁和俄德意三國不同。在俄國，一切勞動者均有選舉權及被選舉權，共產黨祇能暗中操縱；在意國，一切職業者均有選舉權，但是誰可被選，須由法西斯蒂黨審查其資格；在德國，一切公民均有選舉權與被選舉權，民族社會黨亦只能暗中操縱。至在中國則惟中國國民黨黨員才有選舉權及被選舉權，所以一黨獨裁的表面色彩，在中國最爲濃厚。

一黨獨裁比之數黨輪治，雖然跡近專制。然在民衆缺乏政治能力的時候，確有必要。因爲國內若有兩個以上的政黨，則兩黨的理論鬭爭須取決於民衆。現在民衆既然缺乏政治能力，則理論鬥爭必脫離民衆輿論的監視，而變成武力的解決。所以這個時候，只有把一切權力集中於一黨，而後再用黨權，養成民衆的政治能力。

要是國家處在革命之後，則一黨獨裁更爲必要。因爲革命是先有破壞，而後才有建設的。在破壞的時候，由於戰略上的必要，固然必須集中一切權力，而後才能掃除障礙，取得政權。就是取得了政權，而開始建設的時候，也應該爲着反革命的勢力，尙未完全消滅，而當禁止人民自由參政。何以

呢？革命是不得已的行爲，是最苦痛的事，我們應該縮短革命的苦痛，使新社會能夠順自然的路程而發展。革命黨雖然奪取了政權，然政權的奪取，不過革命的發端。反革命的勢力，是根深蒂固，埋在社會內部，不是一擊就可打倒的。他們雖然一時崩壞，終想死灰復燃。但是他們的額上並沒有雕刻反革命的字號，常混人民衆之中，或用威嚇，或用利誘，使民衆服從於己。所以革命之後，若不實行一黨獨裁，而把充分民權給與人民，則反革命的人們將有機會可乘，出而破壞革命，由是任何建設方案都無從實行了。

【問題】

- 一 甚麼叫做政黨？政黨須具備甚麼要素？
- 二 政黨決定政見的方法有那幾種？
- 三 政黨取得政權的方法有那幾種？
- 四 政黨對於民衆，有甚麼作用？
- 五 政黨對於議會，有甚麼作用？
- 六 政黨對於政府，有甚麼作用？

- 七 試述數黨輪治的意義形式及其價值。
- 八 中俄意德四國均實行一黨獨裁，其形式有甚麼區別？
- 九 在何種環境之下，必須採用一黨獨裁？

【參考】

- Cetogorski: Democracy and the Organization of Political Parties, 1922
- Folcombe, A. H.: Political Parties of Today, 1925.
- Sa'yemini: The Fascist Dictatorship in Italy, 1927.
- Van Patten P. and J. W. Wise: Nazism, 1934
- Batsch: Soviet Rule in Russia, 1929.

第六章 國際關係與國際組織

第一節 國家與國際關係

國家與國家有了交際之後，就形成爲國際社會，其交際關係叫做國際關係。各國若均閉關自守，不與別國交際，或雖與別國交際，而又祇認自己是國家，目四鄰爲蠻夷，則國際社會不會成立。因之國際關係也不會發生。所以國際關係的發生，須有兩個前提，其一爲各國互相交際，其二爲各國互認別國爲國家。

國際關係以國家爲主體，所以能夠加入國際社會之中的，限於國家。但是國家卻未必都能加入國際社會之中。比方一國成立新政府之時，必須別國承認該政府有代表國家的資格，而後其所代表的國家，纔能加入國際社會之中，與別國交際。

國家成爲國際關係的主體之後，在國際社會之中，就可取得許多權利。這些權利，可大別爲下列四種：

第一、獨立權 國家有自由處理本國對內對外事務而不稍受他國干涉的權利；如變更國體，修正憲法，訂結條約，從事戰爭，變更領土，制定法律，他國皆不得干涉之。但是所謂獨立權，祇指「獨立」爲所當爲，非指「任意」爲所欲爲。因爲國家既然成爲國際社會的一個分子，當然須尊重別國的獨立權，在相當程度之內，制限自己的自由，以謀全體的幸福。要是各國均以獨立權爲口實，任意爲所欲爲，則國際和平必定破壞。普通國家固然均有獨立權，但是也有例外，就是部分主權國的獨立權，須受許多制限。

第二、自衛權 國家當然有維持本國安全的權利。這個權利在積極方面，國家可按照自己的實力，設備各種國防；在消極方面，當外國有侵犯行爲之時，國家可以抵抗。要是本國人民圖謀不軌，而潛匿於外國使館之內者，國家更可以要求引渡；倘使該國使館不肯引渡，國家尙可以派人搜索逮捕。最近二十年來，危害民國的人往往於失敗之後，逃入租界或使館之內，而租界與使館又不許我國逮捕。這是有害我國自衛權的。不過各國行使自衛權之時，亦常因國際協約，受了相當制限。列強之制限海軍，可謂出於列強自己合意。至於一九一九年巴黎媾和會議之制限德國軍備，則爲武力強迫。所以德國自希特勒掌握政權之後，就於一九三五年自動的宣告取消這個制限。

第三、交通權 多數國家既然發生了國際關係，則相互之間當然不能沒有交通，所以凡是國家都宜有交通的權利。國家的交通權分做兩種：其一為政府與政府的交通。例如甲國派遣使節於乙國，乙國不得謝絕（使節的人選為另一問題，參看本章第二節）；乙國派遣使節於甲國，甲國也不得拒斥；同時第三國的丙，對於甲乙兩國之派遣使節，更不能加以妨礙。其二為人民與人民的交通。即人身的來往，商品的運輸，書信的傳遞，除了有干各國法禁之外，各該國均不得無故禁止。

第四、平等權 國家雖有大小強弱之別，然在國際上，無不站在平等的地位。所謂平等乃指法律上平等。在政治上強國常有優越的勢力，支配國際政治，這是誰都不能否認的。因為國家在法律上平等，所以又發生了許多重要的結果：

- (1) 國際會議的議決須得各國同意，而後纔能拘束各該國；
- (2) 國家皆得要求外國尊重本國的威嚴，如國旗不得陵辱，就是一例；
- (3) 國家在對外交涉文件上，可使用本國的文字；
- (4) 國家在外交儀式上，可依慣例享受相當的待遇。

第二節 國際關係與國際公法

國際關係日益密切，各國之間當然不免發生種種問題。這個時候，倘使沒有一個公認的法則，以作國家行動的準繩，則星星之火，未必不會引起燎原之禍。這便是國際公法存在的原因。國際公法為規律國際關係的法，沒有成文法典，乃集合許多慣例條約及學說而成，分做平時與戰時兩部分。現在只擇其中最重要的，綜合說明如次：

兩國發生問題之際，其交涉方法有和平的與強制的兩種。在和平方法之中，又可分做四種：第一為談判（Negotiation）。這是解決國際問題最普通的方法，或用文書，或派使節，交換意見，彼此諒解之後，就訂結一種條約，將談判解決的事項，列入條約之中。第二為勸解（Good offices）。這是在兩國發生紛爭之際，由第三國出來勸導，先使雙方的意見能夠接近，而後進行談判。第三為調停（Mediation）。這是在兩國發生紛爭之際，由第三國出任居間人，提出一種辦法，調和雙方意見，使其互相諒解，以便進行談判。由此可知調停與勸解不同，在勸解，第三國始終立在局外，祇介紹雙方的意見，至於意見的是非曲直，則不加任何批評。在調停，第三國乃更進一步，提出一種意見，使雙方以這個意見為基礎，進行談判。第四為仲裁裁判（Arbitration）。這是在兩國發生紛爭之際，或依事前的仲裁條約，或依臨時的仲裁條約，各選舉仲裁員若干人，把紛爭事件交其裁判。仲裁員所下

的判決，紛爭國有服從的義務。由此可知仲裁與調停不同，在調停，調停者的意見，紛爭國沒有服從的必要。在仲裁，仲裁員的判決，紛爭國有服從的義務。

至強制方法則可分五種：第一爲報復（Retaliation）。這是甲國對於乙國若有不公正的行爲，乙國可用同樣的行爲，以報之。如甲國對於乙國輸入的商品，若課以重量的關稅，則乙國對於甲國輸入的商品，也可以加重其關稅，便是其例。第二是報仇（Reprisal）。這是甲國對於乙國，若有不法行爲，乙國可用其他不法行爲，以報之。如甲國對於乙國，若無故扣留其船舶，則乙國對於甲國，可以押收其僑民的財產，便是其例。報仇與報復不同，報復的原因爲不公正行爲；報仇的原因爲不法行爲。報復的手段爲同樣的行爲；報仇的手段則不必限於同樣的行爲。但是兩者的目的都在使對方悔過，而停止其不公正行爲或不法行爲。所以對方既已停止其不公正行爲或不法行爲後，報復或報仇亦常停止。第三爲平時封鎖（Blockade）。這是甲國要強迫乙國服從自己的主張。一面雖不斷絕國交；同時卻用艦隊占領乙國領海的一部，遮斷其與別國交通。平時封鎖固然可視爲報仇的一個手段；但是報仇惟對對方，發生效果，而平時封鎖對於第三國，亦可發生影響。所以兩者的性質並不相同。第四爲經濟絕交。如排貨便是其例。經濟絕交不由國家行之，而由國民行之，常爲弱國

對付強國的手段，其效力有時頗大。第五爲戰爭。這是解決國際問題最後的方法，戰爭一經開始，交戰國須受戰時國際公法的支配，不得無故殘殺非戰鬥員，不得虐待俘虜，不得砲擊無防禦的城鎮，不得沒收交戰國人民的私產，不得侵犯中立國的權利。

國際交涉的機關可分國內與國外兩種。在國內有外交部，爲行使交涉權的總機關，置外交部長一人，用元首的名義，專管外交問題，其地位在一切外交官之上。因爲今日國家元首多不直接談判外交事件，凡外交事件發生之時，均由外交部長或經由駐外使節與他國商榷，而他國亦以外交部長或轉由駐外使節，與之商洽。在國外，則有使節。使節分臨時與常駐兩種，臨時使節爲於臨時事件發生之際，臨時派遣的使節，如國際會議的代表，慶弔的專使等是。常駐使節則常川駐在外國，內分四級：第一級叫做大使（Ambassadeur）；第二級叫做全權公使（Plénipotentiaire）；第三級叫做駐節公使（Ministre Résident）；第四級叫做代辦公使（Chargé d'Affaires）。大使與公使沒有明白的區別，其職權完全相同，不過他們所享受的禮遇略有差等。就是大使所享受的禮遇最隆，全權公使次之，駐節公使又次之，代辦公使更次之。所謂代辦公使，乃是一種官名，非指公使歸國或旅行，不能處理事務之時，公使館的參贊出來爲臨時代理。代辦公使與大使全權公使及駐節

公使，有一種明白的區別。就是在後數者，當其赴任之時，本國元首必須頒給國書，到任之後，則把國書交給駐在國元首。反之，在代辦公使，則其所奉文據不由本國元首頒給，而由本國外交部長頒給，且不交給駐在國元首，而只交給駐在國外交部長。

使節乃是傳遞兩國消息的正式代表，其人選如何，對於兩國國交，有極大的關係。所以國家派遣使節之時，當將該人的姓名預先通知駐在國，要求同意。倘使駐在國以該人平素的言動不利於駐在國，則可拒絕接受，要求改派別人。如前次歐洲大戰之時，日本乘機提出二十一條，其公使館參贊小幡西吉又多方脅迫北京政府承認。到了國民政府成立之後，日本又派小幡西吉爲駐華公使，國民政府即拒絕接待。

各種使節均有兩種特權，一是不可侵權，即使節的身體財產書信館舍不許駐在國侵犯的特權；二是治外法權，即使節及其眷屬屬員等不受駐在國法律支配的特權。因爲使節乃代表其本國，與駐在國折衝外交事件，屬員則輔助使節，辦理外交事務，苟非享有特權，萬難實行其職務。使節的眷屬雖非執行外交職務的人，但是他們若無治外法權，則駐在國可壓迫其雇屬，而使使節失去自由意志。不過使節不能恃此特權，而恣行不法。如一七一七年，瑞典駐英國大使季連堡（Gyllen-）

bert) 組織陰謀團，謀推倒英王喬治一世，且以軍隊一萬二千人攻擊蘇格蘭。英國政府爲應急之計，就押收使館文書，查有證據之後，又拘留該大使。當時駐在倫敦的各國使節，無不提出抗議，到了英國將事能辯明之後，各國均承認英國此舉爲當，不再提出抗議。

國家除了派遣使節之外，尚可派遣領事。領事的任務爲管理商務，保護僑民。分做職業領事與選任領事兩種。前者由政府派遣，專門處理領事任務，且必爲派遣國的國民；後者由政府就當地商人中選任之，被選者不限於選任國的國民，卽爲第三國的國民，亦無不可。他們乃於其私人職業之餘，兼理領事任務。領事的等級有四：第一級爲總領事，內分兩種：其一、立於數領事之上，而爲其監督機關；其二、其管轄的區域較大或較重要。第二級爲領事，駐在較小的區域。第三級爲副領事，乃協助總領事或領事，辦理領事任務。第四級爲代辦領事，駐在領事區內一定地方，執行一部分的領事職務。副領事及代辦領事可由總領事或領事任命，但須經本國政府許可。領事不是外交使節，本來不得享有特權。但當基於條約或習慣，其身體與館舍可受特殊保護，而其公文件亦不受侵犯。

第三節 不平等條約及撤廢運動

要知道甚麼叫做不平等條約，須先知道甚麼叫做條約。條約是國家與國家的契約，有效的條約須具下列四種要件：

第一、訂結條約的須爲國家。地方團體不是國家，所以不得與外國訂結條約。同樣，完全主權國享有完全的訂約權，部分主權國只有部分的訂約權。例如附庸國及被保護國只能在其所保留的訂約權的範圍內，與他國訂約，超出這個範圍之外，條約不生效力。

第二、代表國家訂約的人須有代表國家的全權。昔日歐洲各國，凡訂結條約，多由元首自己爲之。然在今日，則訂約之事，均由元首委任全權代表爲之。至於全權代表則由本國元首給以全權證書，於談判開始時或條約簽訂時，雙方互相披閱，倘使一方對於他方的全權證書認爲不妥善時，可以拒絕談判。

第三、條約須出於雙方的自由同意。因此，訂約國的一方若威迫他方代表，乘其失去自由意志之際，訂結條約，當然無效。至於一方國家利用武力，脅迫他方國家，訂結條約，是否有效，則可成爲問題。就事實說，戰爭之後，兩國所訂的條約都是成於武力脅迫之下，倘使武力迫訂的條約視爲無效，則一切媾和條約都要失效了。不過這種條約既然成立於武力脅迫之下，則訂約之後，被脅迫國一

且不怕脅迫國的脅迫，公布該約失效於世界，則該約當然失去效力。這個時候，脅迫國要使該約有效，只有再用戰爭的方法。

第四、條約須合於國際正義。比方保障人權爲文明國公認的原則，倘使兩國訂結販賣奴隸的條約，當然不生效力。

訂結條約的手續，大約最初由兩國代表談判，經種種磋商之後，兩國若能同意，則把同意的事項，列舉於文書之上，由兩國代表簽字，送呈本國元首批准。條約未經元首批准，不能發生效力。不過在元首批准之前，條約要不要交付議會，徵求同意，則由各國而異。按之各國法制，可分三種：第一、一切條約都不必徵求議會同意，日本便是其例。第二、一切條約都須徵求議會同意，美國便是其例。第三、特別重要的條約須徵求議會同意，如法國與外國訂結媾和條約、通商條約、關係國家財政負擔的條約、關係國家領土的條約，及關係法國僑民的財產與身分的條約，須得議會同意，便是其例。條約須徵求議會同意，若元首不履行這種手續，即擅自批准，當然無效。

條約成立之後，並不是永久有效。其廢止可大別爲兩種：一是自動的廢止，二是被動的廢止。前者指廢止的原因在於條約本身，後者指廢止的原因由於外力迫成。

自動的廢止分做三種：其一爲有效期間的終了。條約若有規定有效期間，則有效期間經過之後，條約便歸廢止。其二爲目的物的消滅。例如賠款條約一待償金全部交清，就歸廢止。其三爲解除條件的到來。例如領事裁判權條約若規定一方法典完成之時，他方便撤銷領事裁判權，則當一方完成其法典之時，領事裁判權條約便失去效力。

被動的廢止可分兩種：其一由訂約國雙方同意，宣告廢止；其二由訂約國一方宣告廢止。一切不平等條約均可由一方宣告廢止。

兩國訂結條約，若使條約的內容只利於一方，而有害於他方的主權，則這種條約叫做不平等條約。不平等條約均由強國壓迫弱國訂結之。其種類頗多，而最重要的則爲下列數種：

(一)領事裁判權 領事的任務本來只限於管理商務，但是列國駐華領事，尙可以行使司法權。就是外僑在中國發生違法事件之時，不受中國法院的裁判，而受其本國領事的審訊，這叫做領事裁判權。在領事裁判權之下，吾國對於外僑的違法行爲，既然無權制裁，則國家利益社會秩序，當然要受其侵害。

領事裁判權與治外法權不同。治外法權是一國元首，外交使節，或其軍隊軍艦在外國時，不受

外國法律支配。此乃根據國際習慣，不論國家之大小強弱，均享有此項權利。一以表示彼此間的禮貌，表明代表國家的元首使節等不受他國的統治；一以維持公務行使的安全，使代表國家的使節等，於處理公務上，不受駐在國的干涉。至於領事裁判權則為外僑不受居留國法律的支配。換言之，甲國對於乙國若有領事裁判權，則甲國人民居留乙國，不受乙國法律制裁，而受甲國駐在乙國的領事審判。反之，乙國人民居留甲國的，不得享受此項同等的權利，所以領事裁判權乃是一種不平等的現象。

(二) 協定關稅 在商戰極其激烈的時代，各國都利用關稅政策為武器，防止外國商品的大量輸入，保護本國工業的發展。但是海關能否完成這個使命，尚要看關稅能否自主。吾國因為條約關係，對於入口貨的稅率，不能自由增加，須與外國協議定之。外國若不同意，吾國便莫如之何。因此之故，遂使外國商品源源輸入吾國，而妨礙吾國工業的發展。

(三) 租界 租界本來祇是外國人的居留地，因為外國人初到吾國，風俗習慣都不相同，倘使中外雜居，難保不因種種誤會，發生問題。故乃劃出一定區域，允許外國人在該地有通商居住的自由，並不是把該地租給外國。但是從前中國政府竟然不顧條約的內容，隨便放棄權利，允許外國人

在居留地內有自治權，吾國行政權反不能行使於該地，結果遂造成今日租界的現象，而爲外國侵略中國的根據地。

(四)租借地 旅順、大連、威海衛、廣州灣、九龍半島，或爲良好的軍港，或爲商業的重鎮，但是均被列強強行租借，而他們在租借期間之內，對於該地，又得建築要塞軍港，設官駐軍，行使行政權，一如其本國領土。

(五)外國兵警駐防 按照國際公法，除了戰爭之外，一個國家的武裝兵警，不能任意走入別國的領土，否則視爲侵犯領土，很容易引起戰爭。但在吾國，因爲條約關係，竟然允許各國駐紮兵警，防護使館，且允許各國自由擇定地點，如天津、北平、塘沽、灤州、秦皇島、山海關等處駐紮軍隊。此外，沿海及沿河各處，外國兵艦又得自由出入。

(六)內河航行權 各國爲了發展其國民經濟起見，都很重視航運事業，對於內地河道，均不許外國輪船航行。但是外國輪船在中國各江河中，卻都有自由航行的權利。其結果，中國的航業受了外國的壓迫，不能發展。

(七)片面的最惠國條款 所謂最惠國條款 (Most favored nation clause)，是指兩國

訂結條約，約束將來訂約國的一方，若把任何利益，給與第三國，則訂約國的他方亦可均霑其利益。最惠國條款有相對的及片面的兩種：相對的最惠國條款，規定雙方均得享有這種權利；片面的最惠國條款，則僅規定一方享有這種權利，他方不得享有。所以片面的最惠國條款乃是不平等條約的一種。前清時代，吾國與列強所訂條約，均規定有片面的最惠國條款。所以吾國若把一種利益給與某國，各國就一齊起來，要求享同樣的利益，而使吾國變成列強的共同殖民地。

孫中山先生說：『防止了外國人在中國搗亂的力量，中國才可以永久的和平，要防止外國人在中國搗亂，便先要外國人在中國沒有活動的力量；要外國人在中國沒有活動的力量，還只在廢除一切不平等的條約。廢除了一切不平等的條約，才可以收回租界海關和領事裁判權，中國才可以脫離外國的束縛，才可以還我們原來的自由。用極淺近的道理說，我們知道那些不平等的條約，究竟是甚麼東西呢？簡而言之，就是我們大家的賣身契。中國和外國立了許多喪失權利的條約，就是把我們國民押到外國人，替我們寫了許多賣身的字據一樣。中國國民賣身，不祇是賣到一國，已經賣到了十幾國。我們國民賣了身，究竟國家的地位墮落到甚麼樣子呢？……依我看起來，中國現在不是半殖民地，也不是全殖民地；我們國家的地位，比全殖民地的地位還要低……可以說是次殖

民地。』（中山先生演講：中國之內亂）中山先生看透了不平等條約不取消，中國絕對沒有復興的希望，所以在其遺囑之中，獨諄諄教訓我們，要於最短期間，廢除不平等條約。但是我們中國現在的環境，外處積威之下，內常困頓之時，究竟有沒有能力取消不平等條約呢？中山先生說：『要問外國能不能廢除舊條約，就要問我們有沒有決心去力爭。如果大家決心去力爭，那些條約便可以廢除……假使全國國民一致要求，這種目的一定是可以達到的。』何況廢除不平等條約，歷史上已有先例，日本逼羅用外交手段，土耳其德國用強硬方法，均能達到目的。所以我們國民都應體中山先生遺志，繼續努力，使不平等條約能於最短期間之內，完全廢除。

第四節 國際聯合會與國際法庭

國際聯合會（League of Nations）乃是前次歐洲大戰之後，由美國大總統威爾遜提議，而成立於一九一九年巴黎媾和會議之時。聯合會盟約共二十六條，載在凡爾塞和約之內，成爲該約的一部。

照盟約規定，國聯的目的在維持世界和平，除獨立國外，凡完全自治的屬地或殖民地（Fully

Selfgoverning Dominion or Colony) 均得加入，所以加拿大、澳洲、南非、紐絲綸、印度雖爲英國的屬地或殖民地，而竟皆得爲國聯的會員。

會員國分做三種：一是發起國，就是前次歐洲大戰時對德宣戰的國家；二是召請國，就是前次歐洲大戰時，宣布中立，而在國聯成立之時，約其加入的國家；三是加入國，就是除了發起國及召請國之外，於事後加入的國家，——這種國家的加入，須經會員三分之二以上的同意。

以上三種會員若要退出，須在二年前預告，並且在退出以前，尙須將其國際義務及盟約上所規定的一切義務，履行完竣。

國聯內部機關分做下列三種：

第一爲大會，由全體會員國的代表組織之，每一會員國可派代表三人，但只有一投票權。代表派遣的方法由各會員國自定。大會每年開會一次，但遇必要時，得召集臨時大會。大會的決議，除盟約中有特別規定者外，須有出席代表全體的同意。

第二爲行政院，由十三國理事組織之，理事分常任與非常任兩種，常任理事爲英、法、意、俄四國（本爲美、英、法、意、日五國，但因美國未曾加入，故只有四國。其後德國加入，又改爲五國。現在則日、德

相繼脫退，反之俄國則加入聯盟，故又成爲四國。所派遣，非常任理事則由大會就其他各國代表中選舉之，共計九名（本只四名，後改爲六名，現又改爲九名），每年改選三分之一，任期三年。行政院每年至少開會一次，其議決除盟約中有特別規定者外，須由出席理事全體同意。

第三爲祕書處，置祕書長一人，由行政院經大會過半數的同意指派之，事務員若干人，由祕書長經行政院的同意任命之。祕書處的職務爲預備各種開會程序，保管聯合會一切文件，辦理聯合會一切雜務。

至於大會與行政院的職權，亦可分爲三種：

第一、爲專管的職權。其屬於大會專管的，計有四項：（一）允許新會員國的加入；（二）選舉每年新任的非常任理事；（三）監督聯合會預算并分配聯合會經費；（四）考核行政院的工作報告並指示以方針。其屬於行政院專管的，計有六項：（一）指派祕書處職員；（二）講求裁減軍備的方法；（三）講求保障各國領土完整及政治獨立的方法；（四）審查各國紛爭事件，但是審查之後，尚可交付大會審查；（五）制裁違約國；（六）監督委任統治的施行。

第二、爲雙方合作的職權，計有四項：（一）增加行政院理事人數；（二）指派祕書處秘書長；（三）

修正盟約；(四)選舉國際法庭的法官。

第三、爲雙方共同的職權，就是雙方可獨立處理『屬於聯合會行動範圍內及影響世界和平的一切事項。』關於第二種及第三種的職權，雙方的決議若不一致，則其解決的方法，只有依靠雙方的妥協。

聯合會的目的，在於維持世界和平，而維持世界和平的方法，則有三種：

第一、爲軍備的限制，就是行政院應考察各國的地勢及其特別情形，擬定各國最少限度的軍備，呈交各該國政府採用。各該國一經採用之後，除非得到行政院同意，不得擅自擴充。

第二、爲紛爭的解決，就是會員國發生紛爭之時，須把紛爭事件交付仲裁裁判，司法審判，或行政院審查。非俟仲裁判決法律判決或行政院報告書發表後三個月，不得從事戰爭。

所謂仲裁裁判共有兩種：其一、由紛爭國於事件發生之時，臨時選擇仲裁員，使之裁判（已述於前）。其二、由海牙常設仲裁院裁判。海牙常設仲裁院並非常川設置，不過在海牙設一國際事務局（International Bureau），內置一種名簿，記錄各訂約國所任命的仲裁員姓名（每國至多推舉四名）。凡訂約國欲將紛爭事件交付常設仲裁院審判，可於仲裁員名簿之中，選定仲裁員，使

其組織仲裁院。倘使紛爭國雙方不贊成這種組織，則雙方各擇定二名仲裁員（其中只可一人爲本國籍），更由這四名仲裁員互選一位公正人。假使推選公正人之時，票數相等，則將推選公正人的事，委託於雙方同意的第三國。公正人選出之後，就組織仲裁院，而開始裁判。兩造對於仲裁員的判決，有服從的義務。

所謂司法審判，則爲國際法庭的審判。其與仲裁裁判不同的，則爲在仲裁裁判，紛爭國有選擇仲裁員的權利，在司法審判，法官不由紛爭國自己選擇。關於國際法庭的組織和權限，待後說明。

所謂行政院審查，是指紛爭國可將紛爭事件通知祕書長，要求行政院審查。行政院若能解決紛爭，則將紛爭的事實及其解決條件酌量公布之。若不能解決紛爭，則行政院可於會員一致或大多數贊成之下，將紛爭的事實及行政院認爲公允適當的建議，作一報告書公布之。行政院的報告書，除紛爭國的理事之外，若能得到行政院全體理事的贊成，則紛爭國的一方，對於遵守該報告書的他方，不得開戰。反之，行政院的理事若不能一致贊成，則紛爭國不受法律拘束，可用種種方法，以維持自己的主張。但是紛爭事件交付行政院審查之後，行政院或紛爭國任何一方，尚可移付大會審查。大會審查的手續與行政院相同，不過大會的報告書，除了紛爭國代表之外，若能得到行政院

所代表的會員國代表，及其他大多數會員國代表的同意，紛爭國的一方，就不能對遵守該報告書的他方開戰。

第三爲違約國的制裁，會員國若蔑視盟約，不把紛爭事件交付仲裁裁判，司法審判或行政院審查，而逕自開戰，或對於遵守仲裁判決，司法判決或行政院報告書的國家開戰，則聯合會認其爲對會員國全體挑釁，應制裁之。制裁的方法有三種：其一爲除名；其二爲經濟絕交；就是各會員國應與違約國斷絕一切商務上或金融上的關係，禁止其境內居民與違約國境內居民往來，並阻止違約國居民與其他任何國民，作各種財政商業或個人的往來。其三爲武力制裁；就是這個時候，行政院應向各會員國建議，使其派遣陸海空軍，組織軍隊，以保護聯合會盟約。但是建議不過陳述意見，所以會員國承諾與否，完全自由。

國際法庭爲國聯的附屬機關，設在海牙，由正任法官十一名及候補法官四名組織之。各會員國均得提出法官候選人四名（其中有本國籍的，不得超過二名）。國際聯合會大會及行政院則就各會員國所推薦的法官候選人，舉行選舉。凡在大會與行政會雙方能夠得到絕對多數的投票的，爲當選。同一國人若有二人以上當選，則以年長者充之。候選人只能在大會或理事會中任何一

方，得到絕對多數的投票的，則開第二次至第三次的選舉會。第三次選舉之後，尚有餘額法官不能選出時，則大會及理事會各派委員三名，組織調停委員會，由其全場一致選舉之。倘使全場不能一致，則由已經選出的法官，就大會及行政院所選舉而不能得到雙方絕對多數投票的人，舉行決選，以得票過半數者爲當選。得票相同，則以年事最高的法官的意見爲標準。法官任期九年，連選得連任。法官又互選院長一人，副院長一人，任期三年，連選得連任。法院每年開庭一次，除有特別規定之外，每次的開庭期始於六月十五日，至事件結束之日止。但有必要時，得由院長臨時開庭。每次開庭，須有正任法官全部出席，正任法官不能全部出席，則由候補法官充之。萬不得已時，若有九名法官出席，亦可開庭。法庭以英語及法語爲標準語，聽當事國自由選擇。法院的判決，以出席法官的多數意見爲標準，可否同數，取決於院長。判決既下之後，兩造有服從的義務，不許上訴。但是兩造的一方若能發見一種新事實，而此新事實對於判決，又可給與以巨大的影響的，則可要求覆審。

第五節 國際會議

多數國家爲了解決國際問題，而開會談判的時候，叫做國際會議。國際會議有定期與臨時兩

種，如國際聯合會大會之類，可以視為有定期的會議。臨時的國際會議均由一國發起，凡加入國際社會的國家，均有發起權，但是各國亦有拒絕參加的權。所以一國欲召集國際會議，須將開會的目的，通知各國政府。如一九二一年美國因太平洋問題諸事，欲召集國際會議於華盛頓，先由美國政府經其駐外使節，通告各國政府，得到各國政府承認之後，才發送請帖，邀同赴會。

開會的地點應在何地，亦不失為一個問題，照常例說，大約在發起國的首都。如一九二一年，美國因為太平洋問題諸事，召集九國會議，即在華盛頓開會。但是發起國爲了避嫌起見，亦有在永久中立國或毫無關係的小國的首都開會的。如一八七四年，俄皇亞歷山大第二，因討論陸戰法規，召集國際會議，乃在比國首都的布魯塞爾開會。又如一八九九年及一九〇七年，俄皇尼古拉斯所召集的兩次和平會議，均在荷蘭首都的海牙開會。

國際會議乃討論重大事件，所以各國選派代表，頗爲慎重。或元首自己出席，如一九一九年巴黎媾和會議，美國大總統威爾遜親自出席。或派遣全權代表。全權代表須攜帶全權證書，以證明其權限的適當。全權證書若有不完全之點，發起國可拒絕其列席。開會之時，先選舉議長。照慣例，議長常推發起國的首相或外交總長充之。如一九一九年巴黎媾和會議，即由美國總統威爾遜提議，推

舉法國總理克雷孟梭 (Clemenceau) 爲議長，一九二一年華盛頓會議，亦由英國代表提議，推舉美國外交總長休士 (Hughes) 爲議長。次由議長任命祕書長及其他職員，更次則議定議事細則及會議的組織。凡問題簡單的，會議的組織也比較簡單。問題複雜的，除了全體大會之外，尙可分爲許多委員會。這樣，會議遂告成立，而入於正式會議。

會議多以法語或以英語爲標準語。其不通法語或英語者，可用本國語。但須由翻譯官譯爲法語或英語。各國代表得自由討論各種問題，但事項的表決，一國祇有一票，並且在原則上，須得到全場一致的同意，其不同意的，當然不受議決的拘束。

會議成功之後，則把解決的事項列舉於文書之中，而成爲一種公約或宣言，由各國全權代表簽字，發生效力。這個時候，不同意的國家，其全權代表可以拒絕簽字，如在一九一九年巴黎媾和會議，我國全權代表拒絕對德和約簽字，便是其例。

【問題】

一 國家在國際社會內，有那幾種權利？

二 國際交涉的和平方法有幾種？

國際關係與國際組織

- 三 國際交涉的強制方法有幾種？
- 四 有效的條約須具甚麼要件？
- 五 試述條約廢止的原因。
- 六 領事裁判權與治外法權有甚麼區別？
- 七 何謂最惠國條款？
- 八 試述國際聯合會的組織。
- 九 試述海牙常設仲裁院的組織。
- 十 試述國聯制裁違約國的方法。
- 十一 試述國際法庭的組織。

【參考】

周鯨生著：國際法大綱

密協萬著：現行國際法

Hall: International Law

Lawrence: The Principles of International Law.

中西名詞對照表

第一章

摩那科 Monaco	(2)
本生的人民 Natural-born Subjects	(2)
歸化的人民 Naturalized Subjects	(2)
臣民 Subjects	(2)
公民 Citizen	(2)
主權 Sovereignty	(4)
保護國 Protecting State	(5)
被保護國 Protected State	(5)
附庸國 Vassal State	(5)
宗主國 Suzerain State	(5)
委任統治 Mandate	(5)
委任統治國 Mandatory Power	(6)
巴勒斯坦 Palestine	(6)
伊拉克 Iraq	(6)
敘利亞 Syria	(6)
單一國 Unitary State	(6)
聯邦國 Federal State	(6)
自主組織權 Right of Self-Organization	(6)
邦聯 Confederation	(7)
同君國 Monarchical Union	(7)
身合國 Personal Union	(8)

埃斯蘭 Iceland	(9)
物合國 Real Union	(9)

第二章

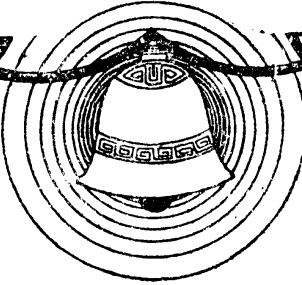
孟德斯鳩 Montesquieu	(28)
------------------	------

第三章

責任內閣制 Responsible Cabinet System	(31)
內閣制 Cabinet System	(31)
議會制 Parliamentary System	(31)
上議院 House of Lords	(31)
下議院 House of Commons	(31)
首相 Prime Minister, or Premier	(32)
議會 Congress	(35)
上議院 Senate	(35)
下議院 House of Representatives	(35)
總統選舉人 Presidential Electors	(35)
否決權 Veto Power	(37)
議會 Bundesversammlung	(39)
上議院 Ständerat	(39)
下議院 Nationalrat	(39)
行政委員會 Bundesrat	(39)

聯邦總統 Bundespräsident	(40)	集權的人民委員部 All-Union Commissariats	(47)
蘇維埃社會主義共和國聯合 Union of Soviet Socialist Republic	(42)	統一的人民委員部 United Commissariats	(48)
蘇俄 Russian Socialist Federal Soviet Republic	(43)	政治部 Political Bureau	(50)
州 Krai or Oblast	(43)	墨索里尼 Mussolini	(51)
府 Okrug	(43)	法西斯蒂 Fascisti	(51)
郡 Raion	(43)	法西斯蒂大會 Great Fascist Council	(52)
鄉 Selo	(43)	內閣 Cabinet	(54)
市 Gerodskie	(43)	國務院 Ministry	(54)
聯邦蘇維埃大會 Congress of Soviets of U. S. S. R.	(45)	國務員 Minister	(54)
聯邦中央執行委員會 Central Executive Committee of U. S. S. R.	(46)	魯意喬治 David Lloyd George	(54)
聯邦院 Union soviet	(46)	智囊團 Brain Trustees	(55)
民族院 Soviet of Nationalities	(46)	總統之內閣 President's Cabinet	(55)
自治共和國 Autonomous Republic	(46)	外交部長 Secretary of State	(55)
自治特別區 Autonomous Region	(46)	第 四 章	
常任委員會 Presidium of T. S. I. K. of U. S. S. R.	(47)		
人民委員會 Soviet of People's Commissars Sovnarkom	(47)	多米尼加共和國 Dominican Republic	(64)
人民委員 People's Commissar	(47)	希特勒 Hitler	(86)
人民委員部 People's Commissariats	(47)	民族社會黨 National Socialist Party	(86)
		第 六 章	
		談判 Negotiation	(94)
		勸解 Cool Offices	(94)

調停 Mediation	(94)	Nation Clause	(103)
仲裁裁判 Arbitration	(94)	國際聯合會 League of	
報復 Retaliation	(95)	Nations	(105)
報仇 Reprisal	(95)	完全自治的屬地或殖民地 Fully	
平時封鎖 Blockade	(95)	Self-governing Dominion or	
大使 Ambassadeur	(96)	Colony	(105)
全權公使 Plenipotentiaire	(96)	國際事務局 International	
駐節公使 Ministre Résident	(96)	Bureau	(103)
代辦公使 Charge d'Affaires	(96)	克雷孟梭 Clemenceau	(113)
季連堡 Gyllenbarg	(97)	休士 Hughes	(113)
最惠國條款 Most Favored			



版 所 翻 必
權 有 印 究

中華民國二十五年八月初版

師範鄉師幼師公民

第二冊 實價國幣四角四分

(外埠酌加運費匯費)

主 編 者	葉 楚 儉	編 著 者	陳 立 武	發 行 人	吳 秉 常	印 刷 所	正 中 書 局	發 行 所	正 中 書 局
							南京河北路本局		南京河北路童家巷口
								上海福州路	南京上海福州路

(535)

