

民國二十六年六月教育部審定

復興高級中學  
公



本

第一冊

吳澤霖 韋慤 吳叔和編著  
商務印書館發行

## 編輯例言

- 一、本書根據部頒修正高級中學公民課程標準編成。
- 二、本書分上下兩篇：上篇述社會問題，下篇述政治概要，足供高中一年級第一學期之用。
- 三、本書各章節，因內容繁簡不同，分量略有差別，教師可斟酌時間與材料，妥為支配。
- 四、本書每節之前有提要，節末另有習題，以供教學及複習時之用；每章之末附列參考書，以供教師參考及指導學生閱讀之用。

中學教科書

# 公民課本第一冊目錄

## 上篇 社會問題……………

一

### 第一章 人口問題……………

一

#### 第一節 人口概論……………

一

#### 第二節 中國人口問題的癥結……………

二

### 第二章 農村問題……………一六

#### 第一節 農村經濟……………一六

#### 第二節 中國的農村衰落與復興問題……………二〇

#### 第三節 怎樣救濟農村……………二八

### 第三章 勞動問題……………三五

#### 第一節 勞動與生產……………三五

|               |    |
|---------------|----|
| 第二節 勞資協作····· | 三七 |
|---------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第三節 中國勞動問題····· | 四〇 |
|-----------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第四章 職業問題····· | 五三 |
|---------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第一節 職業訓練····· | 五三 |
|---------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第二節 職業選擇····· | 五五 |
|---------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第三節 職業道德····· | 五七 |
|---------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第四節 失業救濟····· | 五八 |
|---------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第五章 婚姻問題····· | 六三 |
|---------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| 第一節 婚姻之社會的意義····· | 六三 |
|-------------------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 第二節 訂婚結婚與離婚····· | 六五 |
|------------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| 第三節 夫妻的權利與義務····· | 七〇 |
|-------------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 下篇 政治概要····· | 七五 |
|--------------|----|

第六章 政治制度……………七五

第一節 民主政治……………七五

第二節 獨裁政治……………八四

第三節 我國現行政治制度……………九三

第四節 政黨……………一〇六

第七章 憲法……………一一七

第一節 憲法的意義與種類……………一二七

第二節 憲法的內容……………一二〇

第三節 憲法產生之方式……………一二二

第四節 憲法修改之手續……………一二三

第八章 國際關係與國際組織……………一二七

第一節 國家與國際關係……………一二七

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第二節 國際會議與國際公約·····  | 一二九 |
| 第三節 國際聯合會與國際法庭····· | 一三二 |
| 第四節 中國與國際組織之關係····· | 一三四 |

高級中學  
教科書

# 公民課本第一冊

## 上篇 社會問題

### 第一章 人口問題

#### 第一節 人口概論

【提要】 人口爲一定區域內居住人民的總名——人口問題包括出生與死亡問題——人口問題包括  
性別性的分配、年齡的分配、婚姻的狀態與職業的分配——人口增加有兩個途徑：自然增加與移民——  
人口品質問題包括積極的優良與消極的低下——人口品質的提高有兩方面：體力的提昇與文化的提  
昇。

#### 何謂人口與人口問題

凡一定區域內所居住的人民，無論男女老幼，無論其爲土著或外來者，祇須居住時間相當固定，就總稱爲人口。所謂區域，有時指地理區域，如世界人口、亞洲人口、長江流域人口；有時指政治區域，如中國人口、江蘇人口、上海市人口；有時指社會或經濟區域，如都市人口、鄉村人口、貧民窟區的人口等。

人口問題的內容，可以分爲兩大部分，一是人口的数量問題，一是人口的品質問題。前者討論人口數量的分布，以及人口數量與食料供給的調整關係；後者又可再分爲優生問題與環境問題，一是從生理的遺傳方面討論人口的品質，一是從社會環境方面討論人口的品質。

## 二 人口的品質

人口的結構，是指人口的內部組成狀態而言，如性別的分配、年齡的分配、智力的分配，以及職業的分配等。人口組成狀態不同，其社會的發展亦因之而異。

(甲)兩性分配 一個人口是一種生物的集團，在常態下是生生不息的。繁殖是生物的本性，的配合，所以人口中男女數目的分配，具有非常的重要性。在理論上，一個人口中應有一半是男，一半是女。但在事實上，男女的數目並不絕對的平衡。根據歐洲各國的統計，大多數的國家，其女性數

爭以後，女子總較男子爲多。在中國，情形適與歐洲相反。據內政部發表的最近人口統計，除西藏外，沒有一省不是男子數目超過女子的，全國的性比例，平均爲一二〇・一三，這就是說每一百女子竟有一百二十個男子。我國的統計技術尚未臻於完善，這個數目的可信程度，自然不能斷言。即據國內學者的零星估計，性比例也都在一一〇以上。這種兩性平衡失調的結果，對於社會生活實有深切的影響，尤以失婚現象、娼妓制度等問題最爲嚴重。

(乙)年齡分配 一個人口是一種新陳代謝的生物集團，所以年齡的分配，對於人口的生產的效能，壽命的長短等等關係都非常重大。普通人口年齡的分級，以五歲或十歲爲一級計算，如〇—四、五—九、十—十四或〇—九、十—十九等。年級愈高，所佔的百分比亦愈少，所以縱然年齡分配的狀態之圖形所謂「人口塔」爲下寬而上狹。

在一個常態的人口，十五至四十九歲的人約佔全人口之半數。如果五十歲以上的人比較的多，十四歲以下的人比較的少，那麼人口總數量不久就會減縮；如果五十歲以上的人比較的多，十四歲以下的人比較的多，那麼人口數量就會很快的增加。孫巴格氏 (Sandbary) 根據這種原理，把人口分爲三類：速進的，穩定的，退縮的。其分配的情形如左表（註一）

| 年      | 齡 | 速 | 進    | 人 | 口 | 穩    | 定 | 人 | 口 | 退    | 縮 | 人 | 口 |
|--------|---|---|------|---|---|------|---|---|---|------|---|---|---|
| 十四歲以下  |   |   | 四〇%  |   |   | 三三%  |   |   |   | 二〇%  |   |   |   |
| 十五—四九歲 |   |   | 五〇%  |   |   | 五〇%  |   |   |   | 五〇%  |   |   |   |
| 五十歲以上  |   |   | 一〇%  |   |   | 一七%  |   |   |   | 三〇%  |   |   |   |
| 總      | 數 |   | 一〇〇% |   |   | 一〇〇% |   |   |   | 一〇〇% |   |   |   |

關於中國人口年齡的分配，據少數零星調查，十四歲以下的人百分比很高，同時五十歲以上的人百分比卻很低。這種現象表示出所生的嬰兒數雖極龐大，但因為死亡率甚高，和平均壽命短促，故中年、尤其是五十歲以上高年的百分比乃有銳減的趨勢。

(丙)婚姻狀態 人類因受禮俗和法律的限制，必須經過婚姻手續才可正式過着兩性生活。所以婚姻狀態對於人口的出生率、增加率、性道德以及整個民族健康，影響至大。通常男女在十五歲以上者認為可婚。十五至四十四歲之間為結婚最適宜的年齡。惟在十五歲以下結婚的人，並不是絕對沒有，而在結婚最適年齡中仍沒有結婚的人，人數亦不在少。許仕廉先生曾根據許多抽樣的調查，推算中國男子之可婚而已婚者（係指在內）約為全部男子的百分之七〇，女子之可婚

而已。若（表者在內）的全部女子的百分之八九，男女已婚者合計則佔人口總數百分之七九·二。（註二）這個數字，比大多數歐美國家的百分比要高出不少。（註三）

●結婚年齡對於社會的影響極為重大，尤其對於社會的性道德。歐美各國男子初次結婚的年齡平均總在二十七八歲左右，女子則在二十三、四歲。中國人的結婚年齡比較早些，男子初婚大都在二十至二十四歲之間，女子初婚多在十七至二十之間。（註四）在中國北部，女子的結婚年齡，常較男子為大，自一二歲至三四歲不等；男子於十四五歲即行結婚的為數也很不少。這樣的早婚，對於本人的健康前途，有極不良的影響，所以現行民法規定「男未滿十八歲，女未滿十六歲不得結婚」。

（丁）職業分配 一個人口中，總有一部分人缺乏經濟上的生產能力，例如老弱殘廢及患病之人，和產前產後的婦女都是。在近代的常態社會中，有職業者的百分比應如下表：（註五）

十八歲以上的男子中共佔百分之九〇。

十六歲以上的女子中共佔百分之六〇。

全國男子人口中共佔百分之七〇至七五。

全國女子人口中共佔百分之四〇至四五。

全國人口中共佔百分之五五至六〇。

歐美各工業先進國在常態的經濟情形下，一般人民的就業狀態，與這種理想標準比較相離不遠。在中國關於就業人數向無正確統計，惟就零星調查所得，有職業者的百分比恐與理想標準相懸甚遠。據各學者的估計，全國人口從事於生產職業者，約為百分之二三至三三。全國男子人口約為百分之三五至四五，全國女子人口約為百分之一〇至二〇。（註六）

職業的分配，影響於國家的經濟甚鉅。一個經濟自給的國家，其理想的全國人口的職業分配，應該是從事於農業及工業者，各佔百分之三〇至三五，商人約佔百分之二〇，專門職業者約佔百分之二一五至二〇，家庭及個人服役約佔百分之五。（註七）中國的職業分配情形，尙沒有可靠的統計，惟全國人口中，鄉村人口既佔了百分之八十，其中從事農業者至少總在百分之七〇以上，故從事於工業的充其極恐不過百分之一〇左右，從事於工業生產者的人數如此之少，也足以象徵我國工業的幼稚。

### 三 人口的數量

當人口增加不已的，如果增加太甚，使人口在當時的文化標準下，超過食料的供給，以致生活發生困難，這就是人口過剩（over population）的狀態。如果一個人口增加得太慢，以致食料減少，以致勞動力不敷支配，這就是人口過少（under population）。如果食料的產量，與人口數目恰得平衡，在當時的資源狀態之下，每人能夠得到最大的經濟進項，因而都能過著最豐裕的生活，這就是適度的人口（optimum population）。人口過少究屬暫時性質，終歸會趨於平衡，所以真正的人口問題，如從數量上看來，僅有過剩的問題。欲明瞭過剩問題，不得不討論人口增加率。人口的增加，不出二種途徑：一、自然的增加；二、移民。

（甲）自然增加率 計算人口的自然增加，必先知道出生率（birth rate）。所謂出生率，即指一個地方上在一年內每一千人中所生出的小兒數，例如上海高橋鎮於去年每千人中生了一十七個嬰兒，高橋鎮的出生率就是二七。中國全國尚沒有完整的人口統計，陳達氏根據各方面的資料，估計全國出生率為三八。（註八）近五十年來，歐美各國的出生率有很明顯的降落，如英、法、德、奧等國都減至一五左右，故中國的出生率，如與歐洲國家相比，可說是很高了。

一個地方上的出生率減去了死亡率（death rate），就是自然增加率（rate of natural

(increase)。所謂死亡率，即指一個地方上一年內每一千人中所死的人數而言。中國全國的準確死亡統計，現在也無從可得。據陳達氏的估計爲三十三，這個數目在世界各國中，也可算作很高的。二國最近五六十年來文明各國中的死亡率，主要因爲衛生狀況的改善和醫藥的進步，都在劇烈的減低，其降落的速率，大致都超過出生率低落的速度。有許多國家已經降到十四以下。各國的出生率雖逐漸降低，而人口數量則仍能繼續增加。

我們如根據陳達氏的估計，中國的出生率爲三八，死亡率爲三三，則每年的自然增加率即爲五道。就是說每年每一千人中可增加五人。我們如假定全中國人口爲四五〇、〇〇〇、〇〇〇人，則每年增加人數可達二、二五〇、〇〇〇人。

根據上述的事實，我們可以看出，自然增加率的高低，並不專靠出生率的大小，在實際上死亡率的高低毋寧反較重要。所以中國的出生率即使降至二十，祇須死亡率同時也減少，減到十四左右，則自然增加率反能超過目前增加的數目。

(乙)移民 除了自然增減以外，移民也能影響人口的數量。移民流動的方向，大都由生活困難的區域，遷移到生活較爲安適的地方。由人口密度較高的區域，遷到人口密度較低的地方。山東、

河北河南等省，屢遭天災人禍，一般人民的生活，感到萬分困難，遂有大量人數移往東三省，在民國十二年至十九年間，移民總數竟達五百萬人以上，其中久居者幾及半數。同樣的，廣東福建的農業區，因人口密度過高，遂有一部分人出境移往較為富庶的南洋及美洲。除了這類出於純粹經濟原因的移民以外，餘如政治的不寧，宗教的壓迫，思想的束縛，均能使大批人口移居國外。北美的初期建設，即得到爲尋求自由樂土而來的移民的幫助不少。

人口稠密的區域，向外移民能使過剩的人口得有安插之所，未始不是減輕人口壓力的一種途徑。但這種方法終究只是暫時的救濟，因爲大批移民出國以後，國內的人口壓迫固然能減輕一點，惟壓力減輕以後，一般人民的生活當可改善，結果，出生率也就加高起來，人口數目不久又會達到以前的狀態。例如福建廣東的人口移往南洋的，也曾有數百萬，但這兩省至今仍感到人口過剩的威脅。所以要解決人口數量的過剩，必須採取一種賢明的政策，調整人口與食料的關係，在積極方面，圖食源的開發，在消極方面，鼓勵生育的節制。

人口的增加超過了食料供給量以後，社會所受的影響，馬爾薩斯 (Malthus) 於一七九八年早已提及。簡單的說，人口過剩的結果，總不外乎貧窮、失業和犯罪的增加，淫亂惡習的流行，和戰

● 當遇到過剩的人口時，一般人儘能在生存競爭上苟延殘喘，常感到生存的不易，於是和平的向外移殖，就是用武力侵略他人，以圖向外的發展。現代史上許多國際間的戰爭、糾紛，受着人口壓力所驅使而引起的，實不在少數。

#### 四 人口的品質

無論那一種民族中，總有一小部份的人，在體質和智能方面特別的健全優美，另一小部份的人特別的魯鈍或孱弱。社會的進步端賴優秀份子爲之設計經營，而那些低劣不健全的分，或因智力不足，不能應付普通社會關係；或因體質缺陷不能工作，不能爲社會服務，故處處足以阻礙社會的進步，妨礙社會改良的努力。有計劃的社會一方面要設法使優秀份子增加，一方面要使不健全的分，減少，前者謂之積極的發生政策，後者謂之消極的發生政策。

● 人口品質的優良與否與社會的進步，有密切的關係，在一個人口中，如果大多數人皆身體健康，不患疾病，則整個人口所構成的社會便可一帆風順，向前發展；反之，一個人口中，如果有很大數目的人都是疾病纏身，智力低下，則由那個人口所構成的社會，定必發生種種問題，產生貧困、飢餓、疾病、以及種種社會問題，甚至於有方面：一爲種族的純潔，但人口中的百分之有最大

的尋求配偶的機會，同時減少或斷絕有不良遺傳傾向者繁殖子孫的可能，這是偏重於生理方面的方法。另一是社會的選擇，或稱為文化的選擇，那就是社會自覺的設法改善環境，消除反淘汰的因素，使良善的品質不至因惡劣的環境所埋汰掩煞。那就是偏重於優境的方法了。

## 第二節 中國人口問題的癥結

【提要】中國人口問題的特徵為性比例不平衡，年齡分配狀態，早婚情形，職業分配，高出生率及高死亡率，——中國是人口密度非常之高的國家，——人口密度與生活溫度必須謀調和，——補救過高的人口密度有三個途徑，——中國人口品質的改進在於婚姻的反社會的選擇。

中國人口的特徵，如性比例的不平衡，年齡分配的狀態，早婚的情形，職業的分配，高出生率及高死亡率等，在上面均已略為提及。除此以外，尚有一種癥結，我們有加以注意的必要。中國向以地大物博稱，但事實上中國的地雖大，物則並不博。全國面積雖有一一、六〇八、八六〇方公里，但平原、丘陵、盆地不過佔全面積百分之三十五，餘皆為高原與山脈，不適於人類的定居。全年雨量不到五〇八公厘的地方至少佔全國面積之半，故以全國人數分配於全國面積，平均密度每方公里祇有三八·五七人，但因地勢過高，雨量過少的地方面積太大，人口祇能集中於很少的地方，因之

有些地方的人口密度就非常之高。例如中原區每方公里約二百五十人，長江區每方公里約三百三十人，邱陵區約一百四十人，東南沿海區約一百四十人，以上四區的面積僅與新疆一省相等，而人口數卻佔全國百分之七十以上。這四區的平均密度，每方公里爲一百八十人，而其間若干部分，密度有高至五百人者，比了世界上人口密度最高的比國、英國、荷蘭等國，還要超出不少。（註九）

人口密度的高低是相對的，某種密度，在食料稀少的地方，感到太密，如遷到了食料豐裕的地方，那也許還嫌太低。同時，人口密度與生活程度亦有關係。某種密度在某種生活程度下，覺得太高，如果把生活程度降低，同樣的密度或者就不能算高。假定我們維持目前的生活程度，因爲食料的供給太不豐裕之故，中國的人口密度還是嫌太高。我們知道，一家五口須有一〇四三餘公斤乾糧始可渡過一年的生活。中國北部，每四〇・四六公畝（合華畝六畝半）能產麥粉二二七公斤，故五口之家須有一八四・三二〇公畝（合華畝三十畝）才能過生活。南方稻田的產量雖較大，但亦須有六一公畝的耕地，始克渡過一年。據華洋義賑會根據河北、江蘇、山東、浙江、安徽五省中七千零九十七農人家庭的統計，百分之五五的農家，耕地在六一公畝以下。又據白郎（Brown）卜凱（Buck）馬倫（Malone）等的抽樣調查，農人土地的平均分配，每人爲三〇・二公畝。（註十）耕

地既如此之少，食料的來源顯得不敷，以人生活的苦痛，自然是應有的結果。由此類的事實，可知中國在目前的經濟狀態下，實已到了人口過剩的階段。如果其生活程度提高，那食料必至更形缺乏，人口密度必至更形高密。

要補救過高的人口密度，不外有三條途徑：一、將過剩人口移往國外；二、發展工商業救濟農村，直接間接使食料得能增加；三、提倡節制生育，使人口增加暫緩，使數量與食料漸能達到平衡。但我們知道，第一條途徑是走不通的，因為現代大多數國家都採取一種限制或禁止移民入境的政策，目前世界上就有二十四個國家都禁止中國人自由入境。（註十二）第二條途徑正是目前政府所採取的，現在雖已進行，但因為由國外而來的壓力和國內的不能十分安定，恐一時難於實現。所以，最後恐終非採取第三條途徑不可。

人口品質優劣的標準，是以它的適應環境的能力而定的，因之就過去而論，中國的人口品質決不會較其他民族為遜色，要不然，就決不能創造出一種高度的文明，維繫着數千年的悠久歷史。但在與歐美各國接觸以後，環境發生了劇烈的改變，需要與前不同的適應方法時，於是原來的人口品質，就表示出很大的缺陷，不足以充分應付環境了。例如一般健康的不良，自私心的畸形發達，

繼續能力的缺乏，和既不能命又不受令的態度，都已成了很嚴重的問題。要改良民族的品質，仍不脫前面所說的婚姻的選擇和社會的選擇兩種方式，前者使具有我們所希望的品質的優秀分子可以多生子女，而有明顯的遺傳缺點的人，須限制或停止繁殖，後者在於改良社會的環境，使優秀者得到最大的生存機會。（註十二）

（註一）許仕廉人口論綱要第三〇八頁。

（註二）許仕廉人口論綱要第三三八—三三九頁。

（註三）柯象峯現代人口問題第一八二—一八三頁。

（註四）統計月報二卷四期。

（註五）許仕廉中國人口問題第八五頁。

（註六）柯象峯現代人口問題第二〇五—二〇六頁。

（註七）許仕廉人口論綱要第三五四頁。

（註八）陳壽人口問題第一四三—一四五頁。

（註九）許仕廉人口論綱要第三五四頁。

(註十) 中國經濟年鑑 編B 二八頁。

(註十一) 吳景超 中國海外移民 爲中國人口問題。

(註十二) 潘光旦譯 自然淘汰與中華民族性

### 問題

(一) 何謂人口的結構?

(二) 人口問題的內容包含些什麼?

(三) 人口增加有幾種的途徑?

(四) 試述人口品質問題有什麼重要性?

(五) 中國人口問題的癥結在那裏?

(六) 如何可以改進中國人口的品質?

### 參考書

中國社會學社: 中國人口問題 (世界)

陳長蘅: 三民主義與人口政策 (商務)

上篇 社會問題

## 第二章 農村問題

### 第一節 農村經濟

【提要】農村爲有一定區域大多數人從事農業，具共同意識與事業的一種社會——農村中最重要問題

題包括下列各項問題：土地分配問題，農村的金融問題，農產品的運輸問題，及技術的改進問題。

#### 一 何謂農村

中國依普通的習慣，以各縣的縣城爲都市；縣屬的市鎮和村莊，均稱之爲農村。但是人數的多少，並不是農村的唯一徵記，農村的特徵，乃在於其特殊的生產情形，農村中雖也有少數人從事於工商業；但大多數人都從事於農業生產，所以從職業分配上看來，農村不像都市中那樣的分化與層化。再從生活方式上着眼：農民人口，因爲語言、信仰、意見、習慣和態度，都比都市人口較爲統一純粹，故有一種相同的生活型式，彼此有一種共同的、了解和共同的關係，與都市人民不同。他們所處的環境，接近自然，又因工作關係，使他們養成強健的身體和勤儉的習慣。他們賴以土地爲生，土地

管不能移動，這就容易使佃戶受其害，不問如何，這總歸於無益。

## 二 農村的土地問題

農村的土地問題，是農村經濟問題的核心，因為農民的生產完全倚賴於土地。如果土地問題解決了，生產問題就可迎刃而解。土地問題包括兩部分：一是土地的主權和分配的問題；一是利用的問題。就土地的主權而言，本來有三種可能的規例：一、公有公營制，凡屬土地，均歸國家所有，由國家分派人民共同耕種；二、公有私營制，土地雖仍為公有，但由私人所經營，經營者享受收穫的大部分，不過私人間不得授受；三、私有私營制，土地為私有財產之一，私人得自由轉讓或承襲，而由私人自己經營。最後的一種，也就是中國所採取的制度。各種制度皆由適應當時社會的需要而產生，所以制度的本身，都只有相對的價值，沒有絕對的優劣可言。但按照中國今日土地分配的情況，顯然已經發生過度集中的現象，有亟待改革的必要了。孫中山先生在民生主義第三空中，說過「中國的人口，農民占大多數，至少至七八成。但是他們由很辛苦勞動得來的糧食，被地主奪去大半，自己得到手的，幾乎不能夠自養，這是很不公平的」的話，如果要把這個問題作最後的根本解決，達到公平的目的，只有依照孫中山先生的平均地權的方法，而實現「耕者有其田」。

土地的利用是土地問題中第二個重要問題。土地分配的所以重要，在於其為增加土地生產的一個條件，但如果假定有了適當的土地分配，而沒有加以合理的使用，則生產力仍舊不會增加，社會仍不能得到進步的物質基礎。中國的農田經營，在本地各省，大都採取集約法，在西北及東三省，大都採取粗放法，但所用的技術，墨守數千年來相傳者，人力仍占最重要的部分。以三萬四千萬人的勞力，耕作於七、〇五九、六八二、〇〇〇公畝面積之上，實際上勞力與資本的消費，與所增收穫物價值相較，不能成為相當的比例。農業技術的落後，另一方面就反映出生產的低下。故如何採取科學的技術，作土地的利用，將成為今後復興農村中最重要的工作之一。（註一）

### 三 農村的金融問題

農民建設，在在需要資本，從生產方面講，農具、種子、肥料、肥料等，均須有資本的扶助；從運輸方面講，如沒有資本，農產品便無法流動，物品不能轉運到外面去，就無從變為財富。所以近代國家對於農村金融，向極注意，例如美國及澳洲都以國家的力量，組織大規模的農業銀行，向農民放款。美國聯邦地產銀行的貸款範圍，專以購買土地及一切改良費為限；在押借方面，對於土地信額，以實值百分之五十為限；對於改良費，則以百分之二十為限，利息不超過六厘，期限自五年至四十年為限。



#### 四 農產品的運輸問題

農村如沒有便利的交通，農產品即無法流通。農產品的運輸方法，最經濟的要算鐵道和河流。公路交通，對於農業，只有次要的重要性，因為汽車的載貨能力不大，并且車費及油費的消耗很不經濟，大量的農產品，決不能靠汽車來經營遠道運輸；它祇能補助鐵道和河流，決不能替而代之。

#### 五 農業的技術問題

土地的利用，關係於農業經濟的興替，至深且切，前節已經提及。惟土地的利用，除了資本的成份以外，大都是廣義的技術問題，例如水利的如何整理，肥料的如何改進，種子的如何改良等，其目的無非在使一個單位的土地上，能獲得最大的出產量。但這種努力，都非一般農民所可勝任，非得有專門的研究，技術的訓練，科學的試驗，不足以期成功。所以歐美各先進國，都設有特別機關，專從事於研究並試驗種種技術上的問題。近世紀來農業的得能日臻改進，這種努力實為一大潛力，其影響於農村經濟，由此可知。

#### 第二節 中國的農村衰落與復興問題

「提要」 農業生產的技術問題，為農業興衰之關鍵。我國農業之衰落，其原因甚多，而技術之落後，實為其主要原因。故欲復興農村，必先改進農業技術，提高農民之技術水平，方能達到目的。

——農村經濟的衰落與農村貧困，其間關係密切，農村貧困，其間關係密切。

## 一 農村衰落的原因

中國以農立國，經濟狀況一向可以自供自給；惟近年來農村經濟日益衰落，農民生活日益困苦，國本已在根本動搖，其原因雖極爲複雜，下列幾種確爲重要的因子：

(甲) 耕地面積與人口增加的不平衡——據中央農業實驗所的報告，在已往的六十年中全國耕地面積共增百分之一，在過去二十年中，則並無增減；但在這同一期間內，人口已增加百分之三一，兩相比較，相差過鉅，無怪民食缺乏，生活維艱。中國可耕的荒地並不廣大，可以充分利用的，至多僅有荒地總數的百分之六。(註二)故除非國家相當的工業化，吸收增加的人口，農村便不免發生過剩的現象。

(乙) 災荒的影響——中國西北部因所處的地位關係，缺少雨量，所以常遇旱災。又因森林斬伐殆盡，雨量無從調濟，故如遇雨水積多，即釀成水災。即以民國二十年的大水來看，災情的嚴重，已足驚人，水災面積達八六萬萬餘公畝，災戶達三千餘萬家，損失達八百餘萬萬元。二十三年蘇、皖、冀、魯、浙、湘、鄂、陝、晉、贛等十一省的旱災，面積占十八萬萬公畝，損失達四十萬萬元。(註三)除此以外，

嚴重的影響，也是非常嚴重，民國二十二年中央農商部所根據一五四縣的報告，因蟲災影響而顯示所受的損失，共值銀一千一百四十餘萬元，（註四）其影響於農業生產的嚴重，可想而知。

（丙）賦稅的加重——田賦的收入，為地方財政來源的主體，所以各省各縣，都要爭相一種新賦，就設法在田賦外附加稅收。有許多地方的附加稅，竟有超過正賦數倍至數十倍的。如以各省田賦佔地價的百分率來看，大抵有逐年增加趨勢，一方面固然也受近年來多數省份地價低落的影響，一方面實為田賦增加的結果。（註五）繼續不斷的田賦增加，已是農民的一種致命傷，但是還有許多地方，除徵收本年度的田賦外，還要預徵將來的田賦，例如四川梓潼縣在民國十五年，而田賦已預徵至民國四十六年。這是應該革除的。

（丁）地租過重——租地耕種後，剛製地主的辦法共有三種：包租、穀租、及分租。在調查的八省各縣，包租以江浙最高，每畝有高至七八元的，普通亦在五元左右，次為江西，每畝約四元左右。此項租額有許多地方，係年年固定，並不因農產物價及社會經濟情形的變遷而更動。而穀租則納的質及量的狀況，都是因地而異：南方多以穀納租，北方則多以麥、高粱等納租。繳納穀量的多少，依市租時與穀出口價訂定的數目為標準，有的以糧價五五平分，有的則六四平分，有的則六六

債務者，其債務之利息，往往由地主供給，地主之供給資本多少而定，如地主供全部或大部份資本，則可得收穫約百分之七十。不過近年來由於農村的衰微，意外事變的層出不窮，地租收入的不穩定，或不固定，所以地主，尤其是較小的地主，亦有趨於貧窮化之勢。

(戊)高利借貸——據民國二十二年中央農林部調查，我國農家因資本缺乏而必須借貸者，在千數以上，借款利率日二分至五分三釐，日利三分左右者，最普通。糧食借貸者亦在百分之五十左右，月利日三分三釐至四分九釐，但月利六分者，亦極普通。(註六)農家亦可作爲借貸之一種，月息普通雖僅二分，但當價甚多，及物價三分之一，則其利不賤，貨物即變賣，亦無力贖回者，所受的損失，實極重大。

(己)國際資本的侵略——我國則受不平等條約的束縛，不能隨意提高關稅以抵制外貨，而輸入外國貨優勢的列強，即可利用他們的地位，盡量傾銷或壟斷我們的市場。結果洋貨充斥，泛濫內海。一方面摧毀了國內的家織手工業；一方面把農村金錢吸收至都市，復由都市流入外洋，使農村中的流動資本更形枯竭，更加深了貧民窮困的現象。

上述六端，僅就較為重要者而言，餘如地方不靖，違禁品的種植，商人的剝削，交通的阻滯等，均為形成今日農村極度衰落的原因。

## 二 農村衰落的結果

農村衰落的結果，我們亦可舉述幾種現象如下：

(甲) 自耕農的減少——據全國農地調查的結果，二十一年省平均佃農率，民國二十二年較民國元年增高百分之四，自耕農平均減少百分之四，半自耕農沒有十分變動。(註七)農村經濟的興衰與佃農的消長有直接關係，自耕農的增加，佃農的減少，足以證明農業的繁榮。自耕農的減少，並表示佃農的增加，這是不獨賣田地而佃種，且是買田而佃種，這正是造成農村衰落的結果。

| 年份   | 自耕農 | 半自耕農 | 佃農 |
|------|-----|------|----|
| 民國元年 | 二八  | 四九   | 二三 |
| 二十一年 | 三一  | 四六   | 二三 |
| 二十二年 | 三一  | 四六   | 二三 |





| 貨名 | 二十二年      | 二十三年    | 二十四年    |
|----|-----------|---------|---------|
| 棉  | 一八、七六六    | 一六、八三八  | 一四、八九五  |
| 花生 | 四九、二六五    |         | 六六、二七九  |
| 大豆 | 一七三、二五一   | 一五〇、九二四 | 一二九、九二三 |
| 蠶絲 | 一一九、一〇八   | 六一、六九六  | 六六、三四八  |
| 小米 | 一八三、三六二   | 一七三、三九三 | 一四六、二一六 |
| 高粱 | 一六七、三〇六   | 一六二、二九八 | 一三七、二六三 |
| 大米 | 一四三、一六七   | 一四八、六〇六 | 一六五、八八九 |
| 小麥 | 四八八、二〇八   | 四七五、一一三 | 四三五、一七五 |
| 油  | 一、〇二七、九四六 | 九五五、五九六 | 六七〇、六二〇 |

除此以外，絲茶的產額亦因國外市場的縮小而逐年減少，於是食料的供給就產了嚴重問題。如米、麥、麵粉等，每年皆有鉅量的進口。近年來的進口價值，根據海關有如下表。（單位為千元）

| 貨名 | 二十二年    | 二十三年   | 二十四年   |
|----|---------|--------|--------|
| 米  | 一五〇、一〇七 | 六五、六八四 | 九三、五五二 |

| 縣 | 八七、八七一 | 三一、八六九 | 三六、三三七 |
|---|--------|--------|--------|
| 鄉 | 二七、七五五 | 七、〇七五  | 五、九五六  |

(丁) 農民的赤貧——從農民負債情形來看，就可以明瞭他們的貧窮狀況：江蘇省農會十八年時對其信用合作社會作過調查，發現在全體社員七、二五一人中，不負債者僅占百分之二四·九。負債數目二六元至一〇〇元者，僅占百分之四八。浙大農學院會調查金華縣，發現該縣八縣所屬的三二村，負債戶數佔百分之五八·八，負債數佔其所有財產數百分之三一·六。民國二十三年 河北省農會所組織的土地委員會調查二十餘縣的農村狀況，發現農民負債總額三分之二強。(註丁) 陝西的情形，也是同樣嚴重，據云：「農民生活，非常貧苦，全年吃飯的人家，不見多見，大部依靠粥米來維持生命。」(註丁二)這種貧窮狀態，實為普遍於全國農村的現象。

### 第三節 怎樣救濟農村

【提要】救濟農村有下列的途徑：一、平均地權；二、便利交通；三、公家的借貸；四、合作的組織；五、社會教育；六、振興水利；七、發展工業。

我們要解決一個社會問題，好像醫生治病，既患過海病症，那醫治的方法，也比較容易。根據

農村問題的重要因子，在前節已加以敘述，所以補救的途徑，當從彌補上面各種缺點着手，下面的建議，不過幾個重要的辦法罷了。

## 一 平均地權

平均地權的目標，當然是在實現孫中山先生所主張的耕者有其田。平均地權的方法是由國家規定土地法、土地使用法、土地徵收法及地價稅法，私人所有的土地，由地主自己去登記地價，以便所報的價目太小，政府便照他所報告的價格收買，如果所報的價目太大，就可照值百抽一的辦法徵收地稅。地主一方面怕政府收買，一方面怕政府收稅，所以他們所報的價目一定較為公允。從定價的那年以後，土地的價格如再有增高，其增高的價格，就完全歸為公有。因為地價的漲高，大抵由於社會的改良和工商業的進步，本非地主個人的力量，所以由衆力所造成的地價增加理應爲衆人所有。在地權平均以後，然後再進而實現土地農有，一方面對於土地所有者實施限田制，私人之土地所有權不得超過法定限度，另一方面對於沒有土地的人，實施耕者有其田的辦法，用國家的力量，設立土地信用機關，以長期低利的形式貸款於無地農民，幫助農民購買土地。

## 二 便利交通

農區裏如沒有便利的交通，那麼即使農產物有剩餘，亦無法運出。中國各地的交通情形，大不相同，在東南各省，全靠河流，在北部都靠着牲畜車輛，至於西南部山多的地方，幾乎全靠人力負販，就算有鐵道的區域，亦常因管理的效率不大，或價格太高，無法調劑各地間的糧食。故在水運和鐵道方面，猶有待於今後的努力。

### 三 公家借貸

我國農民生活既這樣的苦，他們並沒有剩餘的資本來改進他們的技術或擴充他們的事業。如果從事借貸，就須受高利的剝削，挖肉補瘡，實吃抑糧，後患無窮。所以輕利貸款，實為當今急務。不過輕利借貸，最好應由政府主辦，在初行時，一方面必須限制私人重利放款；一方面於各縣各鄉設立農民借貸所，非但利息宜輕，期限宜長，並須以分期償還為原則。

### 四 農民合作

合作運動向為國民黨七大運動之一。近年來政府當局，正在竭力提倡，希望這種運動，能够普及全國。中國鄉村中的農民，他們既沒有組織，所受的痛苦，當然非常深切，在他們裏面去提倡合作的結合，實是農民組織的第一步。農民合作，大概可分為四種：（一）信用合作：一方面專以低利資金

借以合作社員一方面享惠社目的儲蓄。(二)販賣合作：由社員將生產品委託合作社代為販賣，賣不經商人之手，直接批發給工廠，批發商，或消費者；並可設立倉庫以調節物價的漲落。(三)購買合作：直接向廠家購買一切農業用品，以及農具與機械之添置，家常日用品的分配，將商人所賺的剩餘，全部由購買者分潤。(四)生產合作：即共同從事於農產物的製造，經過一番製造以後，價值就可增加不少；或者用衆力作生產的建設，如振興水利，選擇種子，從事建設，改進技術等。

目前公私團體，從事於農村合作的爲數已不少，惟這樣大規模的運動，總應由政府通盤計算，統一控制，務使在最短期間，農民能够自動的組織起來，拿合作當作農村改造的中心，以推進其他各種農村建設事業。

## 五 農民教育

鄉村的一切建設，一方面須要人才來主持，一方面須使一般鄉村民衆，明瞭建設改造的意義。欲達到這兩方面的目的，非教育不爲功。鄉村教育的最低限度，須使一般文盲，懂得以文字爲知識的工具；並使農民能應用新的科學方法，改進農業生產，提高生產效率，打破迷信，破除陋習，更須使他們明瞭本身生活上應有的改良，並感覺組織的必須，以期自動的來提高他們的社會地位。

## 六 振興水利

中國水旱頻仍，爲害無窮。一方面固出於非人力所能挽回的天災的結果；一方面亦爲水利事業腐敗所造成。所以修治河道，已成爲急不及待的政事。至於旱災爲患的區域，尤宜開闢河渠，以利灌溉。歷惠、民生等渠所獲得的經驗，已足證明人力確能戰勝一部份的自然勢力。

## 七 發展工業

中國農村人口已呈過剩之象，因之一般農民的新種面積，過於狹小，終年勤勞所得，至多僅能避免凍餓，無從談起提高生活，普及教育，改進衛生等等。所以根本的補救，還在提倡工業化。祇要工業發達到相當程度以後，自可吸收農村的過剩的人口，移到城市中去做工。留在鄉下的人，得了各種扶助，自然會收買這些人所剩留下來的田地，擴充他們的農場。有了較大的農場，才有各種改進的可能。

（註一）金輪池：見中國經濟地理，第一章第二章。

（註二）見近六十年中國耕地面積之趨勢，農情報告二卷十二期。

（註三）見時事月報第十一卷二期。

(註四) 見時事新報二三年五月十六日。

(註五) 參閱中國經濟年鑑續編E五——五二頁。

(註六) 見中國經濟年鑑E一七二——一七四頁。

(註七) 見中國經濟年鑑續編一——三九頁。

(註八) 見二十四年中報年鑑農林及農村K三七——三八頁。

(註九) 見張心一：一九三三年中國農業經濟概況，中行月刊八卷二、二期。

(註十) 見民國二十四年中報年鑑K四頁。

(註十一) 見大公報民二三年十二月九日。

(註十二) 見長城半月刊一卷五期第四通訊。

### 問題

(一) 農村與都市有什麼區別？

(二) 試述土地問題的重要性。

(三) 農村衰落的原因中，那一些是主因，那一些是附因？

高中公民課本 第一冊

(四) 如何能可以造成農村的好景？

(五) 我國農村中的平均地權的學說。

參考書

潘和法：農村社會學。（黎明）

潘和法：中國農村經濟資料。（黎明）

齊心：農村社會學概論。（中華）

中國經濟年鑑：五國經濟年鑑。（商務）

農村經濟。

### 第三章 勞動問題

#### 一節 勞動與生產

「生產」——生產的要素為土地、勞力、資本和組織——勞力有變化的範圍——生產的範圍因生產要素的變化而異——別說其對於社會福利有無增進——工業生產的增加為近代的現象。

人類的慾望無窮，宇宙間原有的自然物，非得加以改造，不能適合我們的慾望。所謂生產（Production），就是指把自然物變為有用物，或變換有用物的範疇，使更為有用，藉以滿足人類的慾望。

生產的要素有四：一、土地，二、勞力，三、資本，四、組織或企業。土地在經濟學上的觀點，指一切自然物而言，故有人稱土地為自然資源（Natural resources），實為生產中最基本的要素。人類的活動，離不得有所憑藉，所以無論在何種經濟階段，自然要素常居最重要的地位；自然供給了人類生活及工作的空間，以其潛藏的能力供人的使用，滿足人的慾望和需要。資本指生產剩餘的儲蓄，專

經使用可以發生新的生產，使人的勞動發揮最大的效率。重要性介乎兩者之間者，則爲勞力，自然界雖能產生原料，但假使沒有人力去創造財貨，那人類所可消費的物量，極爲有限，就不能有文明的存在。勞力的結果構成了文明的物質基礎。最後一種要素，爲組織或企業。自人類開始活動起，組織就或多或少發生了，至市場生產發生以後，組織的重要更加增加。爲預知供求的情形，爲徵集及運用生產各種要素，使之成爲和諧的整體，發揮最大的生產效率，皆惟企業是賴。企業者負經營的責任，冒很大的危險，發展技術和計劃將來，所以企業者之享受利潤，實在是一種正當的權利。

從廣義言，人類的智力體力均爲勞力，但有生產的與不生產的之區別。凡能創造或增加財貨的效用，並能增加人類的幸福者，爲生產的勞動；如賭博、敲詐、投機、劫掠等活動，對於個人固有進益，但對於整個社會生產毫無增加，對於社會福利毫無貢獻，這就是不生產的勞動。在一個理想的社會上，人類的勞力，不管是運用體力，或是運用腦力，絕對不應使不生產的勞力存在，但現在的社會上仍充滿着抗擊性的不生產的勞動，投機份子的活動，不正當廣告事業的充斥，各方面的虛靡傾軋，耗費了無窮有用的勞力，這是人類的一種極大損失。（註一）

從狹義方面言，勞力爲工業上的體力勞動，在舊日的農業社會上，一個家族中的經濟活動，大

致都飽足是自給，是與工業沒有關係的。後來文化發展，生活程度提高，生活亦隨之增長。但所增長的不是農產品而是工業產品。農事活動的結果，大概只能維持我們最低限度的生活。其他一切的人生需要，都得賴工業品來滿足，所以到了近代，工業品的生產與消費，遂有大量的增加。併且現代的國家無不努力於提高一般人民的知識及經濟能力，因此一般國民的物質慾望，亦隨之而提高，工業生產的增加遂為必然的結果。現在已有許多國家，從事於農業生產的人數降到全人口百分之二三十，大批勞力轉向於工業生產，以工業品的製造，來交換他國的農產品。故工業勞動直接固可滿足我們的各種經濟慾望，間接仍足以彌補我們食料的不足。

## 第二節 勞資合作

【提要】 勞資糾紛的原因，在工人欲提高生活程度和參加工業管理——解決的途徑：所得的公平分配和企業的合作——中國特殊狀況之下，生產問題尤應優於分配問題。

歐美各國自工業革命以來，經濟生產的中心由家庭而移到工廠，生產工具成為資本家階級所專有，而工人則成為純粹之體力勞動者。資本家愈占優勢，工人的地位就愈低落，兩者間的惡感亦愈深，於是乃產生了不斷的勞資糾紛。

勞資糾紛之最大原因，爲工人希望得同一種較高的生活程度。要實現這個目的，大概不出於兩種方法：一是由增加全國國富而工人的實在工資得以提高，或者工人利用其集體談判的力量，得享受生產結果之較大的部分。大多數工人，自然都偏向於第二個途徑。事實上，在分配的不均，尤其在工業先進國家，是極爲顯著的事實，工人階級的希望確有相當的理由。勞資糾紛的第二個原因，就是工人們要求直接參加工業的經營，他們認爲工人既與製造的工業有重大的利益關係，那麼他們就有參加工業管理的權利。簡單的說，現代的勞資糾紛，在勞工方面來說，大部分在於實現兩個目標：一是利潤的公平分配；二是實現工業的民主。

勞資糾紛是一件很不幸的事，不僅對於勞資雙方的本身，有造成兩敗俱傷的危險，而且還會影響社會的安寧，可以引起一地或全國的危機。要避免勞資糾紛，就得對上面所述的勞資糾紛的癥結，有所解決，解決的原則，不外乎：

(一)所得的公平分配 工業的全部所得，由土地、資本、勞力及企業者四種生產要素所分配，土地的所得稱爲地租，資本的所得稱爲利息，勞力的所得稱爲工資，企業者的所得稱爲利潤。而在現代公司組織之下，企業者的地位不啻獨享利潤，於是利潤漸爲資本及企業者所壟斷。

這樣的分配狀態，完全不利於生產，且易引起勞資之紛爭。是工人的要求起見，現代的社會立法一方面規定維持生活所必要的最低工資制（minimum wages），另一方面則採取盈餘分配（Profit sharing），補救工資制度的缺陷，使工人對於生產的進步，有直接的興趣。

（二）企業的合作 工人固為缺乏企業家的專門才能，又無可以憑藉的資本土地，所以事實上不得不受企業家的指揮。但工人對於所從事的企业既有重大的利益關係，而且工人究竟不完全是商品，那麼企業者理應給予工人以發言的權利。勞資合作的方式，最重要者有兩種：一、工業聯合會；二、工廠委員會。前者工人及資方的代表各占半數，為勞資的折衝機關，就各國的成績而論，所討論的問題，多限於工資的談判，尚不能談到工人真正的管理工業；後者或由勞資兩方所組成，或純由工人所組成，其職務大體上備諮詢性質，惟可以向管理者提出意見，但無決定之權。中國工廠法中也有工廠會議的規定，會議由工廠代表及全廠工人選舉之同數代表組成，其職務為：一、研究工作；二、改善工廠與工人之關係並調解其糾紛；三、協助工作契約及工作規則之實行；四、協商延長工作時間之辦法；五、改進廠中安全與衛生之設備；六、建議工廠或工場之改良；七、籌劃

工人福利事項。有了這類的組織，上下的意見得有溝通，勞資的關係自然可以比較和諧，生產的效率也可以因而增高。

以上是就一般而論，多着眼於分配問題，但在中國特殊的狀況之下，分配還不是最重要的問題。我國產業落後，大家都患貧窮，空談公平的分配，不能解決生活問題，故在現狀之下，生產比分配尤其重要。欲增加生產，自然非勞資協作不可。

孫中山先生的民生主義，固然也注重於分配問題，但都指將來而言。因為我國仍停滯在手工業小農業的狀態，沒有大規模的工廠及農場組織，而列強又挾其大量的生產品，對華實施傾銷政策，故當前最重要者，一方面要抵制外國資本的侵略，一方面要建樹本國大規模的生產事業。在這兩個階段以內，祇須對國內資本加以節制，在積極方面凡有獨占性的或規模過大非私人所能舉辦的企業如銀行、鐵路、航電等，由國家經營管理，使私有資本不能操縱國民生計，在消極方面對於私人資本，徵收累進稅，所得稅，遺產稅，以避免其過於龐大而尾大不掉之勢。這樣可以使財富不致集中於少數人，勞資的界限也可逐漸消除，勞資協作自然就不成問題了。

【提要】 中國勞動問題與歐美各國勞動問題有所不同——中國勞動問題主要也指下列諸問題：男工女工及童工的分別，勞動時間，工資，勞工法規——最低工資應以基本需要為標準——勞動法應於最短期間促其實現。

中國的勞動情形，與歐美各國有許多不相同的地方，並且在最近的將來，因受經濟上及物價設備上的限制，工業不會驟形發達，勞動問題也決不會立刻變成很嚴重的社會問題。就中國所已發生的勞動問題，有下列數項：

### 一 男工女工及童工的分配

普通工廠裏的工作，需要體力的地方較多，所以成丁的男工最為適用，但是也有許多工廠如紡織、造鞋、織襪、縫衣等廠，用體力少而用技巧多，所以女工的數目反較男工為多。有許多工業，幾乎完全依靠機器，並且機器的步驟，非常簡單，八九歲的小孩就可以照顧。廠主方面，鑒於男工的不易徵收，動輒有組織團體的要求，於是在可能範圍內，儘量雇用女工和童工，併且雇用童工及女工，還可節省工資。中國究有多少女工及童工，現在並無確數，據二十二年中國勞動年鑑所載十一市十二省的統計，工人總數為二、〇〇〇、二五六人，其中男工為二六九、六五九人，女工為四二一、

八〇九人，童工爲六二、八三一人，性別未分者爲一二四六、九六一人，女工童工人數之多，深可注意。僱用女工及童工，對於工廠的弊病較少，對於女工及童工本人及社會的弊病較多，其重要的不外下列幾種：

（甲）關於女工方面者

（1）婦女的生理構造與男子不同，過度疲勞對於他們身體的健康，影響極大。所以女工的罹病率和災害率均比男工爲高。併且在中國一切家務雜事均須由女子擔任，女工雖在工廠做了十小時工作，但回家後仍須做一部份家庭工作，這無異一人兼做二人的事，結果身體當然不免大受摧殘。

（2）女工在生產前後均不能有適當的休養，嬰兒的照顧又不能週到，遂致嬰兒死亡率特別的高。

（3）父母都入廠作工後，年幼無知的子女祇得留在家中，他們既無人保護養育，最易受到各種不良的影響及意外的危險。

（4）女工工資普遍均較男工爲低，因此許多工廠都以女工替代男工，使無數男工不得不陷

於失業的狀態。

(5) 男女工混在一廠或在毗連的工廠工作，極易發生風紀上的問題，性道德的紊亂，常足以影響到社會的秩序。

### (乙) 關於童工方面者

中國新頒布的工廠法中以十四歲至十六歲的男女工人爲童工。中國的童工，以各大商埠爲最多，根據原則來講，學童年齡的小孩，正應入學啓發知識和學習技能，以作來日謀生服務的準備。兒童的進工廠，不啻剝奪了他們上進的機會。但是工人，尤其中國工人所受的待遇，非常惡劣，如祇靠一個家主的收入，就無法可以維持生活，女子及兒童爲了生活起見，不得不出外做工，並且還得做冗長的工作。所以這些子女們，不做工，則生活爲難，作工則身心受害，處於兩難之間，情狀實爲可憐。

政府對於女工及童工，在工廠法中都有規定，女工的工作如與男子相同，效力相等，則女工的工資應與男工相等；女工在分娩前後，得休假八星期，工資照給。在童工方面者，規定工廠不得僱十

四歲以下之男女爲工人，童工祇准從事輕便工作，每日工作不得超過八小時，禁止午後八時至翌晨六時以內之夜工。不過一則因人民過於貧窮，婦女兒童有工可作，已引爲大幸，不遑計議，則中國的工廠檢查，因爲有種界的存在，不能實施，所以已有的立法，事實上不易進行。

## 二 勞動時間

在工廠制度沒有盛行以前，一般勞動者雖過着「日出而作，日入而息」的生活，但工作實際上並不十分緊張，一日中常有相當的時間可資休息。但自產業革命以後，因爲有種種機械的發明，勞動者的工作不得不隨機器而緊張起來。在現代化的工廠中做到十小時以上的工作，工人身心，往往已感到極大的疲乏。所以在勞工運動上，減短工作時間已爲一般的口號。在表面上看起來，似乎勞動時間愈長，出品愈多，則獲利愈厚，但實際上並不如此，因爲勞動時間愈長，工作效率必逐漸減少，從勞資二方面着想，過長的時間，都是有害而無益。

歐美各國中，都有法令限制工作時間的長短。在我國據民國二十四年中報年鑑的統計，各重要工業中的最長最短及普通工作時間如左：

| 業別  | 最長(小時) | 最長 | 平均(小時) | 平均 | 最長(小時) |
|-----|--------|----|--------|----|--------|
| 鐵器業 | 一二     |    | 八      |    | 九〇     |
| 鐵器  | 一四     |    | 六      |    | 九〇     |
| 製草  | 一〇     |    | 七      |    | 八五     |
| 水器  | 一四     |    | 六      |    | 九〇     |
| 造車  | 一二     |    | 八      |    | 一〇〇    |
| 榨油  | 一四     |    | 五      |    | 一〇〇    |
| 茶葉  | 一一     |    | 一〇     |    | 一〇五    |
| 紙烟  | 一二     |    | 八      |    | 一〇〇    |
| 印刷  | 一五     |    | 六      |    | 九五     |
| 造紙  | 一六     |    | 六      |    | 九〇     |
| 油漆  | 一二     |    | 六      |    | 九四     |
| 雕刻  | 一四     |    | 一〇     |    | 一二〇    |
| 竹器  | 一二     |    | 七      |    | 一〇〇    |
| 鐵鑄  | 一二     |    | 六      |    | 一〇〇    |

| 棉<br>織 | 紗<br>織 | 火<br>織 | 毛<br>織 |
|--------|--------|--------|--------|
| 二二     | 二二     | 二二     | 二二     |
| 六      | 八      | 七      | 六      |
| 八·五    | 一〇·〇   | 九·〇    | 一〇·〇   |

在原則上成年工人每日工作時間，應以八小時為限，女工及童工，更應酌量減少，應以六小時為原則。現在國民政府所公佈的工廠法中，成年工人每日實在工作，以八小時為原則，如因地方情形或工作性質有必須延長工作者，得定至十小時。工廠法中又規定女工不得在午後十時至翌晨六時內工作。童工每日工作，不能超過八小時，且不得在下午七時後至翌晨六時前工作。這種規定早應實行，但去年營業部鑒於國內紡織業的凋敝，而該業工廠僱用女工最多，一旦禁其夜間工作，勢須另行訓練男工接替，原僱熟練女工頓告失業，影響於生產數量及工人生計很大，故已由國府訓令將實施期間展延。在過渡時期內，爲了適應實際情形起見，這種妥協的辦法，也許是無可避免的，併且據目前情勢看來，工廠法的展延時日，將來恐將不止一次，惟無論如何，總應以達到合於原則的規定為標準。

### 三 工資

產業革命以前，勞動者的工資，大概都是按年按月計算，工作多時即多做，工作少時，即少做。到了工廠制度盛行以後，工資不是按日按時計算，就是按件計算，一日不做事，即一日沒有工資。工廠內沒有工做，立刻就可停歇工人，於是工資就變為毫無一定。工資的多少，向為勞動運動中的一個中心問題，現在工業先進國中的工人，正在努力設法在法律上規定一種最低的工資。最低工資額，以各該地的生活程度為標準，其為數多少應以能供給下面幾種基本需要為根據：（甲）贍養家庭，滿足普通人的生活需要；（乙）子女的義務教育費；（丙）正當的娛樂費；（丁）適當的貯蓄以備疾病、老年及一切意外之用。中國的現行工廠法中，亦規定工人最低工資率，應以工廠所在地之工人生活狀況為標準。

上面所述的幾種最低工資的標準，在理論上可謂不能再少，但是在事實上大多數工人的工資，不要說不夠貯蓄，不夠娛樂費，不夠子女教育費，連贍養家庭，滿足普通人的需要，還是不夠，常要靠子女出去幫忙，才能維持生活。假使家庭中有了意外事情發生，就無法可以度日。從下面所舉的幾個例子，就可證明這一點。民國二十四年南京市各業工人的工資以照相製版業為最高，平均每

月三八・二四元，打絲業工人爲最低，平均爲七・八三元，普通工人約十元至十五元，女工所得的工資則更低。山東省的紡紗工人每日最高一元二角，最低二角五分，平均五角三分。江蘇南鹽織業工人普通每日可得六角。歙縣茶工，炒茶工人每日至多七八角，揀茶女工最多一二角。天津各業工人中以飲食品工業爲最高，每月平均爲一六・六七元，以竹木骨角業爲最低，每月平均僅有五・一七元。廣東土布業以木機織造者日給工資五角，以電機織造者日給工資四角，此外打紗者每日工資二角，牽紗者每日八角，染布者三角至四角不等。（註三）一般工人的工資既這樣的低微，生活的困苦，可想而知。

#### 四 勞動法規

中國是一個產業落後的國家，在辛亥革命以前，一般人民都沒有法律保障，故根本無所謂勞動法。到了民國三年，北京政府公布礦業條例及礦業條例施行細則，但是因爲許多的障礙，從未實行。歐戰結束以後，我國當局才漸注意到這個問題。第一次國際勞工大會在華盛頓舉行時，該會特別向中國代表團提出建議，希望中國政府能够採用勞動法來保障工人的利益。民國十二年農商部頒布工廠暫行通則，但僅能適用於僱用一百工人以上的工廠或含有危險性和衛生不安全的

的工業組織中，後來農商部又擬了工人協會法草案及工會條例，但都國內戰發生，未能頒布。至民國十六年北京政府乃頒布了工廠法及監察工廠規則。

國民黨的黨綱是以解放被壓迫民族，並提高農工生活程度爲目標的，國民黨第一次全國代表大會在廣州開會時，即通過一個咨照國民政府起草勞動法的建議，同年孫中山先生即以大元帥名義頒布了國民政府工會條例。第二次全國代表大會開會時，關於增進工人利益的議案共有十一條之多，自國民政府奠都南京以來所頒布現行的勞動法規有下列數種（註四）：

一、工會法，二、工會法施行條例，三、勞資爭議處理法，四、工廠法，五、工廠法施行條例，六、工廠  
宣法，七、團體協約法。

勞動法的訂定是不難的，所難的在於實行，尤其在中國，這個問題更爲嚴重，目前施行各種勞動法的阻礙不外下面幾種：

（甲）一般認識的淺薄 中國產業落後，勞工立法的歷史極短，一般人對於勞工立法，認識極淺，並不感到重大的興趣。歷次頒布的關於勞工立法的法令，都只能引起一部分人的反應，故勞工立法的推行，不能得社會的熱烈贊助。

(乙)工廠管理的不合理 中國絕大多數的工廠因資本缺少，都是因陋就簡，對於管理亦都採用傳統方法，既不用專門人才，更不願管理科學化，工廠法的實施，一定會增加經濟負擔，在營業上也許受重大的打擊，所以廠主們異口同聲的反對工廠法的施行。

(丙)領事裁判權的束縛 中國的許多工廠設在租界裏面，更有許多工廠為外國人所開設，他們既享有領事裁判權，就可不受中國法律的管束，上海租界方面對於中國政府實施工廠法始終表示反對，故工廠法的實施，無形停頓。

政府方面對於實行工廠法早已抱有決心，上面所述的困難雖然也是事實，我們欲達到目的，一方面固然期望政府的繼續努力，一方面也待與論的贊助和工人本身的覺悟。

中國勞動問題的內含，尚不止上述的幾方面，餘如勞工保險，工會組織，失業救濟，工廠檢驗，勞立法等等均有注意的必要，讀者可各就專書，加以研覽。

(註一)吳世榮：中國勞工問題第一卷。

(註二)陳鴻中：中國勞工問題第五七六頁。

(註三)關於勞工問題，可參閱中國勞工問題。

(註四)參閱馬壽華，中國勞工問題，第六章。

## 問題

- (一)生產有那幾種要素？
- (二)勞資糾紛的原因何在？
- (三)勞資協調為什麼可能？為什麼必要？
- (四)中國勞工問題有什麼特性？
- (五)最低工資應該根據什麼標準？
- (六)僱用女工有何弊端？
- (七)中國實行勞動法有何障礙？

## 參考書

中國勞動年鑑。(商務)

陳振賢：勞動問題大綱。(大學書店)

祝世康：勞工問題。(商務)

上篇 社會問題

實中公民課本 第一冊

國際勞工大會通過公約草案及建議書。  
(國際勞工局中國分局)

中國經濟年鑑，正編、續編。(商務)

國際勞工週訊。(國際勞工局中國分局)

## 第四章 職業問題

### 職業訓練

職業工作乃內容包括兩部分：心理的準備和技術知識的傳授——技術知識分為職業上的必備知識

職業訓練大概可以分成兩大部分：各方面的關係，工作的效率各項。

注重於一般的勞作的訓練，後者注重於專門技能的準備；第二是職業知識及技能的獲得。前者好逸惡勞，幾乎是人的天性，尤其在我國，歷來鄙視勞力工作。

不屑問生產的事業。民國以來，這種鄙視勞作鄙視生產的心理，雖略有所改變，但鄙視名的正路，學生與社會中間，仍有很大的隔膜。潘文安先生曾徵求職業學校畢業生所服務的實業機關的主見，一般都認為「近來學生脾氣太大，眼界太高，歡喜說大話，不講禮貌，不負責任，不受指揮，不惜物力，不耐勞苦，更其是多數學生的通病。」莊澤宣先生亦曾作同樣的試驗，得到的結果也大致相同。

職業學校的學生如此，普通學校的學生自然更不必說了。目前大學生中學生失業問題的嚴重，大部分自然是因為社會的未上軌道，生產事業的落後，和人浮於事的結果，但的確也有一部分是學生自己缺乏勞作的心理和習慣所致。職業訓練的基本工夫，就在使受訓練者，認識生產工作的神聖，有遠大的識見，而肯做眼前的小事。詳細點說，職業訓練的心理，要：

點一、培養獨立自尊的觀念，二、服務社會的志願，三、刻苦耐勞，四、培養優良的品性和勞作的習慣，五、服從及犧牲的精神。

職業訓練在技能傳授方面，

(一)職業：

精神(註一)

分析起來，可得下列幾項：

一、必需的知識——凡從事一種職業，必須具備關於這種職業的知識，如從事電氣業必須研究電學，不但直接有關的知識，即比較間接的知識，如物理、數學，亦是職業訓練中不可缺少的學理。

(二)工作方法或技術——在多數職業中，欲求工作有效不但需要知識，還需要方法或技術。

如電機工程師需要運用電機的技能，及電的理論，非僅平常的訓練不可。

(三)職業與各方的關係——一種職業在社會上佔何地位？一種職業在社會上有何關係？

第一級職業訓練，其目的在於培養初級技術人員，都是可以列入訓練中研究的。

(四)其他關於效率的事項——還有些能影響工作效率的知能，如工業中的原料，應用的工具，工作的環境，安全的保護等，都需要說明與練習，故亦應為訓練的一部份。

技術的訓練，在起初性質往往比較廣泛，使受訓練者的能力，不致過於專化，轉而要其適應變化的能力，至高級的訓練時，始有專門的性質。

## 第二節 職業選擇

【導言】職業選擇是人才經濟的基本——職業訓練的意義為個人求的訓練——職業訓練可以決定個人的人生——職業選擇有兩種根據——決定職業選擇除人事適合以外應注意的其因素。

我國從前的職業選擇很簡單，所以職業訓練是極其容易的。況且社會上承襲的價值從我國為子弟的多半繼續父兄的職業，沒有選擇的必要，但現在職業的種類已增多數十百倍（見二），加以決定，往往非自己一人之力所能應付，所以擇業就成為一件必要的事。況且現在我國百事待舉，人才經濟有講求的必要，凡事必須有相當的人才，方能進展，所以職業選擇的適當與否，成為人才經濟的基本條件。另一方面，就個人而論，職業的選擇與他的前途，常有極大的關係，因為每個人

都有他的個性特長。如左列：

記者，如果所選擇的職業，與其所有個性興趣相合，則個人的發展，自可日進月長，無論對個人，對所任事的職業，皆不無多之利益，反之，如果所選擇的職業，並不能與個人的個性相合，則結果勢必個人與所任事的職業，發生極難不舍的現象，個人常遭挫折，成癱絕大的痛苦，而社會間接亦因而大受損失。

職業選擇不是盲目的，必須以正當的職業指導為前提。職業指導係指指導、提議、勸導、職業、改業等的工作，為職業指導人與受適合的基本原則，以適於其個性，促進社會事業之目的。因為解決這些問題，常需要許多專門的學識經驗，不是各個青年所能有的，所以必須由受過專門訓練的人來擔任。這種工作一方面是一種教育工作，一方面也是一種社會事業，因為於人於社會方面，都有利益。

個人選擇職業，亦應如實施指導一樣，對兩方面加以考慮。一方面是個人的本人，一方面為職業；換言之，一方面要考慮自己的情形，與所欲就的職業是否相稱，對於自己的身體及精神活動，如身體是否健康，精神的任何部分有無障礙，有無習慣，自己之知識與技能，自己之志趣與性格如何，

自己之習慣與能力相符合，當有充分的瞭解；另一方面，對於職業的內容、工作、需要、環境、價值、報酬、希望、難處等，有明白的認識。經過這一番知彼知己的工夫，個人與職業、人才與位位纔有適當的配合。（三）在認識個人本身及分析事業時，如有能力不及，需要協助的地方，可請求有經驗的人來指導。但最終的決定，仍應由個人負責。

決定職業的選擇，首應注重人與事的適合，因為這樣纔不妨礙個人的發展，及事業的效率。此外應採用的原則，還有數項，如（一）有發展的可能，可以往前進步；（二）對社會國家有價值，並能應付時代的需要；（三）所得報酬能維持生活；（四）在人與人的接觸上，能發生圓滿關係。這幾點的輕重先後，因個別的情形而不同，但在決定以前，都應加以考慮。

### 第三節 職業道德

職業道德，是指從事某種職業的人，為其從事該職業，而應有的道德。其內容包括：

一、一個人在職業上的成功，不專靠知識技能。他的性情、品格，與成功很有關係。因為人不除從事何種事業，總少不了人與人的關係。這些關係全在彼此性情的反應。在職業中發展相當的性格，即是遵守職業道德。與職業成功有關的性格很多，但最重要的，有下列數點：

- (一)服從 對於工作機關的規章主觀自任，遵守實行。
- (二)負責 對於職務範圍以內的工作，盡心從事，並有優良的成績。
- (三)自動 對於應盡的責任不待督促，自動實行，並在工作上有領導前進的精神。
- (四)合作 對於與職務有直接間接關係的人，都能合作，發生圓滿的關係。
- (五)創造 對於所任工作研究分析，使所採用的方法隨時改進，以增加效率。

#### 第四節 失業救濟

【提要】失業問題的嚴重是近代的新現象——失業可以威脅社會的秩序——救濟失業的方法可分爲

治療的方法與治本的方法兩種——最後的解決爲計劃經濟的實行。

凡是有工作的能力，有工作的願望而不能找得工作的人，就是失業者。在家族制度發達的社會中，家族是生存的單位，故個人失業在社會上尙不致有很大的影響，到了以個人主義爲背景的資本制度之下，失業就成了嚴重的問題。失業者謀生無術，勢不能坐而待斃，其間或爲狡黠強悍的，或不無作奸犯科，成爲社會治安的一大威脅，其間且有因乞食者或游民，使顯親或流落慈善機關的服勞務者，成爲社會的一個重大負擔。而且在現代工業制度之下，失業者之人數，往往極其龐

大，甚至幾百萬，這許多的人數，在總體之中，當然會無所顧忌，使社會秩序發生動搖。失業對於個人或家庭的影響更爲直接而明顯，例如失業後營養缺乏，體質變爲衰弱，疾病率死亡率因而增高，或則失業後無法維持家庭，甚至以兒女爲犧牲，使家庭趨於解體。因之，世界各國，對於失業問題，都無不以全力應付。

失業的救濟不是一件簡單容易的事。在治標方面，第一種方法，就是縮短勞動的時間，爲歐美各國所常採用的。它的用意，在使工作勻分，有工的人不過勞，無工的人有工可做，把前者節省下來的工作時間分配給後者。這樣一來，一部份失業者或可由此而得到救濟。惟這種辦法，從另一方面看來，等於一種減薪政策，影響於勞動界的安寧極大，常遭有業工人的猛烈反對，故施行的時候仍有很多困難。

第二種方法，爲廣設勞動介紹所。工業中勞工的需要和供給，在雇主與工人間，彼此均不甚熟悉。故工人欲求相當職業，頗不容易，有時即使工廠方面需要工人，而謀事者常因沒有溝通消息的機關及適當的介紹機關，終至無法可以覓得適當工作。現在歐美各國都有正式的勞動介紹機關，俾能擔負一部份的失業問題，在中國實業部亦已頒佈職業介紹所暫行辦法，這種機關的名稱，在

各國雖不一致，其目的及內容則大體上都相類似（註四）。

第三種方法爲失業保險制。在這種保險制度下，失業者至少不至立刻就有枵腹之虞，失業者在短時期內有保險費可資維持生活。在有些國家，這種失業保險由工會在政府補助下組織之，這就是自治失業保險制；有些則由政府自己來經營，凡一切勞動者都須加入失業保險。在德國，不但肌肉勞動者必須加入，連教師、機關中的中下級職員、戲院職員及音樂員等，都包括在內，這就是國家強制失業保險制（註五）。

第四種方法爲扶植民族工業。發展工業的根本條件須具有（一）大量的資本，（二）科學的知識和熱烈的技能，（三）充足的原料，（四）組織的能力。惟振興工業須具備整個計劃的設想，一方面須調查全國的經濟能力，一方面亦須明瞭人民的需要和購買力，務使工業的發展與人民的財力相輔並進。否則生產過剩，反而增加失業，各國的情形正可以作我們的殷鑒。在目前的中國，重工業的建設，因原料及財力的關係，尙無從着手。惟輕工業與小工業如能竭力提倡，對於救濟失業，亦不失爲一條最重要的途徑。

第五種方法爲整理農業。農村破產之後，大批農民被飢餓所迫，不得不離開農村而擁入都市，

增加都市失業的嚴重性。所以農村如果經濟繁榮，一方面固可使農民安居鄉間，從事生產，一方面也就等於減少失業軍的來源，使都市的失業問題不致過於嚴重。

上述的幾種救濟方式，都是治標的，後兩種雖帶有推廣職業機會的積極性質，在一個時期內或者可以吸收失業人口，但究竟尚不能說是根本的方法。最根本的失業救濟，務使事業與人材，各得調適，使人事有相應的發展，生產與消費維持適當的均衡。要達到這一步，就非實行民生主義的計劃經濟不可。在計劃經濟之下，人和事纔有最和諧的配合，每人皆能發揮其最大的工作効率，各種生產部門皆能達到最高的生產水準，而不至於發生有人而無工作或有工作而無人的現象。

(註一) 潘文安：職業教育ABC第七章。(世界)

(註二) 見中華民族發展分類表。(中國職業教育社)

(註三) 教育問題青年學業問題。(商務)

(註四) 職業教育問題大綱第十一章。

(註五) 職業教育問題大綱六一—一二頁。

問題

(一)職業訓練對於個人和社會有何重要性？

(二)試述職業選擇的意義。

(三)職業道德包含什麼？

(四)失業為什麼到現代纔成為嚴重的問題？

(五)在什麼條件之下，始可根本解決失業問題？

### 參考書

呂文安等編：職業指導之原理與實施（商務）

吳若虛：職業指導與勞工訓練（商務）

鄧文漢：職業問題之探討（商務）

何清：現代職業（商務）

## 第五章 婚姻問題

### 第一節 婚姻之社會的意義

【提要】 婚姻爲社會制度——婚姻屬受社會的制裁——中國過去婚姻制度對於種族國家有不良的影響

婚姻是一件有關於種族，有關於社會的制度，決不僅是個人的私事。人類和其他動物一樣，具有一種極強的綿延種族的慾望，爲了要達到這個目標，人類曾嘗試過各種方式。在嘗試的過程中，證明固定的婚姻制度，對於種族的綿延，有最大的價值，因爲如果沒有固定的制度，家庭的組織即不可能；子女的生育即成爲毫無意義的事，結果必致促進民族的自殺。所以人類社會的能夠綿延不息，固定的婚姻制度，實爲一種必要的條件。古典派的社會演進論者，雖主張最早的結婚階段爲「亂婚」，但據最近的人類學上的發現，真正的亂婚狀態，並不存在。（註一）

人類在很早的時候，就把婚姻看作有關於社會的福利。故世界各地，都有種種的婚姻禁例（Taboo），其中以親子間的配合，兄妹或姊弟的配偶，從表結婚等禁例，尤爲普遍。（註二）就是到了現

愛，愛情雖已公認為婚姻選擇的一個主要條件，但此外仍須受各種的限制。美國康涅狄格脫州（Connecticut）於一八九五年時就訂定法律，禁止有精神病的，瘋癲的，低能的，和有性病的人與人結婚。現在美國已有數州規定於結婚前男子須提出健康證明書，否則不能領取結婚許可證；瑞典、挪威、丹麥等國，都有同樣的法律；一九二三年荷蘭、京都設立結婚商議所；一九二四年捷克國也規定凡欲結婚者，須受醫生的檢查，證明並無不適於結婚的病症，然後始准結婚；土耳其於一九二一年即規定結婚者於結婚前，須受有無梅毒的檢查，現在德國已更為擴大。這一類的限制，都是指示婚姻應受社會的制裁。

中國家庭中宗嗣的觀念非常的深，常有身心缺陷的男子，從上述的立場看來，絕不應任其綿延血統以貽害於社會，但家族中總以成年男女的不婚為不人道，更不肯使其負無後之責，所以常不管他是低能，抑或病弱，總盡力使之成家立室，繁殖子女。如係女子的話，則尤不願她留守家門，常以傾銷式的手段，下嫁與社會地位較低者，俾為父母者得卸仔肩，了卻向平之願。結果這種低劣份子，大都皆能繁殖下去，對於種族國家，為害無窮。若從社會的觀點來看，這類的婚姻，應絕對加以禁止。

## 第二節 訂婚結婚與離婚

【提要】 現代婚姻儀式有簡單化的現象——訂婚爲婚姻的準備——結婚的儀式的作用在於表示婚姻之締結與慎重——離婚離本於三個原則——失婚的狀態爲婚姻制度不完善所產的變象

婚姻既爲一種社會制度故必有種種手續儀式禮節規約等以維持其神聖性。中國舊式有所謂六禮，即納采、問名、納吉、納徵、請期及親迎是。惟現代生活，尤其是都市生活，對於婚姻的儀式，已日趨簡單化。目前婚姻之儀式，僅爲訂婚和結婚。

### 一 訂婚

訂婚是婚姻的準備：在最初的時候，訂婚的意義，就是女家要在一個較長的時期中，充分地觀察該訂婚的男子，是否有能力維持婚後的生活。在男多於女的社會裏，女子常求過於供，所以男子在未成年的時候，便預先訂定一位女子以免他人的攘奪。惟到了現在訂婚僅是一種文化的遺跡，而爲將來結婚的一種意思表示而已。按照現行民法，婚姻必須由當事人自行訂定，因爲婚姻與個人的終身幸福，有密切的關係，自然非他人所能代辦。所以父母爲子女所訂婚約，如果成立於子女

成年之後，則非取得子女的同意，即不能強制履行；如果成立於子女成年以前，則子女成年以後，如不同意亦不能履行。婚姻既經訂定，原則上雙方即有履行婚約的義務，如果一造堅不履行，法律上雖不能加以強制，但仍規定違反婚約者對於他方因此所受的損失，負賠償的責任。不過訂婚以後，婚約當事人的一方，如果發生故違結婚期約，或婚約訂定後再與他人訂約或結婚，或生死不明已滿一年，或有重大不治之病等重大事由，他方亦得正式解約。

## 二 結婚

婚姻的成立，須具備兩種條件：一為婚姻當事人不可不備的實質條件，一為使婚姻發生效力的形式條件。如果缺乏實質條件，婚姻即根本不能成立，如果缺乏形式條件，婚姻即不能認為有效。實質條件者，第一、婚姻當事人出於自由的意志，已經達到法律所規定的成年年齡（民法規定男子未滿十八歲女子未滿十六歲者不得結婚）；第二、須遵守法律所規定的親屬結婚的限制。如果這些點都具備了，婚姻始有成立的可能。形式條件即為婚姻的儀式，凡經過一定的形式，婚姻在法律上始得認為有效。

結婚隨着一般文化的變遷而異。在野蠻民族中，常把出世、成年、結婚和死亡四種視為人生最

重要的禮節，因此結婚的儀式，非常繁重。此種風俗，在文明各國中，已不大注重。普通祇要得了結婚證書，再由教堂的牧師或法庭的證明，結婚的手續就算完備。中國社會對於結婚儀式，向極注重。富貴人家，固不惜以巨大款項耗費在子女的婚事上，就是貧困人家，也不惜東借西湊，來完成結婚的禮節。結果往往把有用的金錢，作無謂的荒廢。實則結婚所以要有儀式，不外乎兩點：第一是要宣布男女婚姻的締結，第二是顯示婚姻的慎重。但這二點，不必一定要靠了繁瑣和奢華，才能達到目的。婚姻在事實上雖需要一種儀式，俾兩方的婚姻關係，為社會所正式承認，但務須刪繁就簡，不致有過度的靡費或過度的負擔，纔得謂為適當。所以中國的現行民法，也僅規定「結婚應有公開之儀式，及二人以上之證人。」完全廢止了歷來相傳的種種繁文縟節。

### 三 離婚

離婚在過去是不常見的。在以前，離婚幾乎是男性獨占的權利，男子如對於其妻不滿，即可與之休離。離婚既為片面的權利，離婚的範圍，自然也較狹小。而且中國的倫理思想，以及所有傳統習慣，直接間接都反對離婚的行爲，在男子方面既有蓄妾制度，作為婚姻不滿的救濟，女子則因離婚以後，須受社會的訕笑鄙視，所以寧願忍辛茹苦，不肯輕自言離。但由於與西方文化的接觸，個人主

義的發展，婦女的解放，舊倫理思想的失墮，和社會上對離婚的同情等原因，離婚數近年來已大有所增加，尤其在知識分子間，最爲顯著。在社會學上看來，離婚是社會病態之一。離婚率的加增，既可表示家庭的動搖，又可顯出婚姻的不美滿。但社會上如絕對不許離婚，也非社會之福，感情已決裂之夫婦，離婚正足以表示精神痛苦的解放和生活的自由，目前中國的離婚案件，有許多也是我們所同情的。不過我們所主張的離婚，須根據三個原則：（一）男女對於離婚的權利須絕對平等；（二）女子離婚後須能在社會上營有獨立的生活或經濟上的保障；（三）所有離婚，均應經過一種法律的手續。

中國的現行民法，把離婚分成協議離婚與呈訴離婚兩類。前者憑雙方當事人的意思決定，以書面爲之，並經二人以上的證明，手續即告完全。後者則須提出理由，訴請法院判決。民法一〇五二條所規定裁判離婚的原因共有十點：甲、重婚者；乙、與人通姦者；丙、夫妻之一方受他方不堪同居之虐待者；丁、妻對夫之直系尊親爲虐待或受夫之直系尊親虐待，致不堪共同生活者；戊、夫妻之一方以惡意離棄他方在繼續狀態中者；己、夫妻之一方意圖殺害他方者；庚、有不治之惡疾者；辛、有重大不治之精神病者；壬、生死不明已逾三年者；癸、被處三年以上之徒刑或因犯不名誉之罪被判徒刑。

者。(註三)

婚姻還有一個變象，便是失婚的增加。所謂失婚者，指生理上健全，經濟上可以結婚，因不能找到適當配偶而不結婚的人。這種現象，現尚限於知識階級，尤其是有知識的女性。不過此種現象的不良影響，不僅及於不結婚的人，使他或她不能有圓滿的發展，並且因為此種不婚，更足以增長原已存在於一個人口中的差別生育率(differential birth rate)的趨勢，損及民族的品質。無論就個人的福利或種族的優生上言，都是很嚴重亟待彌補的缺陷。

### 第三節 夫妻的權利與義務

【提要】法律上規定夫婦權利與義務之作用在鞏固婚姻關係的鞏固——夫妻的權利義務為對等的——以

婚姻為種性制度的新倫理為婚姻關係達到永久理想的必要條件——婚姻生活應有更高尚的目標

——婚姻制度發展的趨勢為種性的特徵。

婚姻關係在上面已經說過，牠是有關於社會的福利的。這種關係也包括兒女的生育和撫養，爲了兒女計，婚姻關係，便有儘量使之穩固的必要；因爲只有在穩固的家庭中，才可期望有比這一代更健全更進步的後代。

爲了使婚姻關係趨於安定，法律就規定了夫婦的權利與義務。我國的民法是以男女平等爲根據的，認夫妻有對等的行爲能力，故夫婦的權利義務是對等的。在婚姻之普通効力中所規定的義務權利，有一、夫妻互負同居的義務，妻即以夫之住所爲住所；二、互負貞操的義務；三、冠姓的義務，妻冠父姓，子女從父姓，一方面妻得保存本姓，而夫亦不致易姓，故實際上比較易於通行；四、日常家務的代理權，在日常家務上，妻可爲夫的代理人，夫亦可爲妻的代理人；五、扶養的義務；六、財產的處分權，夫對於妻的財產，除妻保留者外，有管理權，用益權，且於特定範圍以內有處分權，惟妻對於其帶入的財產仍保持有所有權。就法律而言，這樣的規定不失比較爲允當和詳盡。但單靠法律是不夠的，法律之外，還需要一種新的婚姻的倫理觀，這種新的倫理觀，將使婚姻完成爲一個種性制度（Genomical Institution），牠的作用，不僅在於謀現在的福利，並且期望培植出更健全的後代。

這種新觀念，可以名之爲優生的觀念，牠的根本的觀點，正如德國一位大社會學家穆勒利爾（Muller-Lyer）所說的：在道德上最有價值的婚姻結合，便是能產生最良善，即是最健美，最強壯的子女的結合，原始人類的配偶行動，是幾乎全受本能所支配的，他們的想像及觀念，僅及於目前，至多只及於最近的將來。現代人因爲自覺心的發展，把將來更重視了，於是用了另一副眼光來估

量一切家庭與婚姻生活的價值。婚姻生活的本身不能算是一個目標，牠只是達到下列兩個更高尚的目標工具：一方面是夫婦的人格圓滿發展；一方面是後一代的培養，作為民族優生的起點和基礎。

只有在這種新的認識之上，才可以打破夫妻間單純的對等的權利義務關係；也只有如此，才可以使婚姻關係維持終身的理想得以實現。婚姻的破裂，一大部份是由於夫婦只以婚姻為滿足愉樂的一種工具，一旦愉樂未能如所期望，便由快快而發生積極的不滿；一個那怕是最微小的糾紛，便可以毀滅這個曾經信誓旦旦而來的結合。反之，如果承認婚姻尚有趨於比個人享樂的更遠大的目標在，那便能以個人的愉樂作為次要，於是夫婦之間，就會互相容忍體諒，保持着和諧的圓滿的關係。

要之，婚姻的制度，牠是經歷着各種演化的過程，今日的狀態，決不能作為發展的止境或以為完美無缺的事實。但就其長期的歷史看來，有一個明顯的趨勢可以看出，即是牠的種性的特徵。在初民時代，婚姻制度極嚴格說，是一種經濟制度，婦女被視為生產的奴隸。到了宗法社會，婚姻制度，仍為承宗繼代的宗教性的制度，婚姻與其說是個人的事體，毋寧說是整個家族的事體。資本主

的出現，建立了以個人爲本位的婚姻關係，於是婚姻開始成爲個人的事件了。（註四）直到最近，婚姻纔被視爲培育後代健全子孫的最自然的制度，也是實現民族優生提高民族品質的場所。婚姻制度發展到這一點時，遂成了一個純粹種性的生物社會（biological）的制度。

（註一）參閱林嘉祥文化人類學，一七九——一八四頁。

（註二）參閱羅維著，呂叔湘譯：初民社會，一八——二二頁。

（註三）吳至行：最近一十六年之北平離婚案，見社會研究一卷二期；上海市地方協會編：民國二十二年上海市……

（註四）見葉啓芳譯：婚姻進化史。

### 問題

（一）試舉近代國家關於婚姻禁例的例子。

（二）會婚究有何種意義？

（三）結婚何以需要儀式？

（四）試述晚婚的弊病。

（五）中國近代離婚有增加的趨勢，其故安在？

(六) 從社會學的觀點來看，離婚是否具有何種價值？

(七) 何謂失婚？

(八) 試解釋種性的婚姻制度。

### 參考書

潘光旦：中國家庭問題。（商務）

孫本文：社會學原理，第十九章。（商務）

白克、馬季、羅合、著，吳澤霖、陸德音合譯：社會學大綱，第十章，第十一章。（世界）

張仲：中國婚姻法綜論。（商務）



# 下篇 政治概要

## 第六章 政治制度

### 第一節 民主政治

【提要】政治是管理衆人的事，民主政治是衆人自己來管理衆人之事——民主政治的理想與事實，發生於幾千年前——現代民主政治起於十八世紀末期——民主政治有直接民主制與間接民主制——間接民主制的運用方式有內閣制、總統制及委員制——大戰後有些國家，感覺間接民主制不適宜而採用純粹政治——民主政治在中國還沒有澈底實行過。

什麼叫做政治？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，民主政治，就是由人民自己來管理人民全體的事務。人民全體的事務，當然於人民自己有重大的利害關係；欲使它於人民有利而無害，最好是由人民自己來管理；這便是民主政治。

的目的。

民主政治並不是現代的產物，民主政治的理想與事實，遠在數千年前，便已有了。我國從前就有好些民主政治的理想。尚書謂：「天聽自我民聽，天視自我民視。」這兩句話都是表示民意之重要。孟子對於人民的地位，更爲重視。他說：「民爲貴，社稷次之，君爲輕。」禮運大同篇說：「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦；故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同。」這裏所講不獨是民主政治的理想，而且是大同世界的理想了。古代希臘的哲學家如柏拉圖（Plato）、亞里士多德（Aristotle）這些人的理論中，都有很多的民主政治思想。在事實方面，最顯明的就是希臘的城市國家，裏邊的人民，都有直接參與政治的權利。

現代的民主政治，是起於十八世紀末期。在此時期以前，政權集中在君主或少數權貴的手上，人民絕對沒有參與政治的權利的。十八世紀以來，民權逐漸發達，遂產生所謂民主政治。美洲合衆國之建立，法國革命之成功，英國君權之衰落，都是民權發達之表現，也就是現在民主政治之創始。

民主政治的根本原則，第一是由人民來議訂國家的根本法律與重要法令；第二是由人民來選舉處理國事的人員；因此一般實行民主政治的國家，都有以下的幾種特徵：（一）國家的元首，除君主國外，是由人民依定期選舉的方式選舉出來；（二）一國中的成年，不分性別與階級，都有選舉人民代表及官吏的權利；（三）有根本法律以規定國家的組織及人民的權利與義務；（四）有代表民意的機關，由人民間接或直接選出的代表組織而成，一切重要法令，須由代表民意的機關通過，方能生效力。

民主政治，有直接民主制與間接民主制的區別。為什麼有這種區別呢？因為近代的國家，都是把處理國家事務的力量，分為三種：第一是議決法律的力量，稱為立法權；第二是執行法律的力量，稱為行政權；第三是依照法律審判訴訟的力量，稱為司法權。在這三種當中，以立法權最為重要；因為民主政治是法治，法律有最高的効力。執行法律與審判訴訟，都是由人民所委託的官吏行使，而立法權卻是由人民自己來行使。由人民自己直接來行使立法權的制度，就是直接民主制，由人民選舉代表，以立法權委託選出的代表來行使的，就是間接民主制，又稱為代議制。

直接民主制，在地域非常狹小的國家，可安然行之而無礙，而在領土遼闊，人口衆多的國家裏，

人人都來直接參與國事，事實上便會發生許多障礙。古代希臘所以能實行直接民主制，就是因為希臘的國家是城市國家，國境小而人口少。人民直接行使政權，沒有防礙。現代的國家，大多領土廣大，人口衆多，由人民直接行使政權，必致窒礙叢生，反而使事務難以進行。所以現代的國家，除了瑞士聯邦中幾個小邦外，都不採用直接民主制而採用間接民主制。

間接民主制，就是由人民選舉代表，組織代表民意的機關，以間接行使立法權的制度。人民所選舉的代表，通常稱為議員，代表民意的機關，就稱為議會。所以間接民主制，又稱為代議制。

現代一般國家的民主政治——即間接民主制——的運用方式，是從以下的三種制度表現出來。

(一)內閣制 現代一般的政府組織，其中央機關，必具有立法、行政、司法三大部。司法一部，大都是採用獨立的原則的，而立法與行政兩部的關係，各國制度上，便不是一律相同；因此現代各國的政府，依立法部與行政部的關係，可分為種種形式，如內閣制、總統制、委員制等。內閣制，一稱責任內閣制，又稱議會政府制。在內閣制之下，立法部與行政部，表面上雖然分立，實際上是不分立的，彼此有連帶的關係。現在通行內閣制的國家很多，其中可以英國為代表。英國的內閣制，怎樣發生的

現在十八世紀以前，英國各王的政事，都是以議會爲作事的機關。因爲議會有制定租稅法案之權，君主爲謀財政上的行動自由，便想操縱議會，把內閣閣員的位置，給與有勢力的議員，以便租稅法案容易通過。當時議會，因恐君主專制，便竭力防止君主的操縱。因此就有一七〇一年的法案，規定議員不得兼做閣員。但是這個法案，到後來又發生種種的不便，反使議會不能控制閣員，於是又一七〇七年的法案，雖規定議員做閣員，即喪失議席，而再選。當選時，仍可保留議席。這樣便逐漸形成閣員兼做議員的事實，這就是現在所通行的內閣制。現在英國的政府組織，是具有以下的三個原則：（一）閣員須兼任議員；（二）以在議會中占多數議席的黨派組織內閣；（三）閣員對議會負責，內閣如失去議會的信任，非君主解散下議院，內閣即須總辭職。這三個原則，現在已成爲一般內閣制的原則了。

內閣制的元首，名義上雖有種種職權，但實際上不負行政責任，元首執行職權，須經內閣總理及主管閣員副署，纔發生效力。內閣須得議會信任，須對議會負責。內閣總理是由元首就議會最信任的人任命；其他閣員，是由內閣總理選擇政見相同者請元首任命。內閣既須得議會信任，元首委任免閣員，便不得以議會的意見爲根據。

在處理國事方面，內閣與議會就有下列幾種關係：（一）閣員得兼任議員；（二）內閣可向議會提出法案；（三）議會認閣員有違法行為，可以彈劾；認政策為不適當，可以質問，或作不信任投票以表示不信任內閣。內閣遇到議會作不信任投票或否決內閣提出的法案時，只有請元首下令解散下議院，否則便是總辭職。

內閣制的好處，就是立法部與行政部打成一片。內閣與議會意見相同，政策的施行，極為順利，否則便是議會解散或內閣辭職，不會因彼此發生意見而使局勢陷於停滯。然而這種精神的表現，必須議會中的黨派，不要複雜。因為內閣制最要緊的是全體閣員政見一致，纔可聯帶負責；議會中黨派太多，就沒有了一黨能占多數議席，亦就沒有了一黨能單獨組閣。內閣閣員不出於一黨，非但政策上的意見紛歧難以進行，內閣亦常有更迭的情事。法國也是實行內閣制的國家，其運用不能圓滿，就是因為黨派太多的緣故。英國從前，總是自由與保守兩大黨對峙，所以內閣制的運用，頗為圓滿。近年因工黨崛起，情形也稍形變更了。

（二）總統制 內閣制的要點是立法行政兩部打成一片，總統制的要點是兩部彼此分立，不相侵犯。實行總統制的國家可以美國為代表。美國的採行總統制，是由於相信孟德斯鳩一派的制

衡說，以爲立法與行政兩部，必須彼此分立，互相牽制纔可以保障人民的自由。總統制的根本原則，據美國聯邦憲法上規定中央政府組織的方面來看，可有下列幾種：（一）總統爲統轄行政機關的元首，議會是立法機關，都由人民選舉；（二）內閣閣員由總統任免，受總統指揮監督，對總統負責；（三）閣員不得兼任議員，出席議會發言；（四）總統與議會都有一定任期，任期未滿前，議會不得以不信任投票推翻總統，總統亦不得解散議會。

在總統制之下，總統是握有行政上的大權的。政策的決定權、閣員的任免權都屬於總統。不過總統對於議會的立法權，是不能干涉的。總統不能向議會提出法案，只能陳述其意見；總統要想議會制定某種法案，亦只能將起草的法案，命本黨議員向議會提出。不過總統對於議會議決的法案，認爲不適當時，亦可以提出理由，交與議會重行討論。所有一切行政官吏，不能同時兼做議員，並不得出席於議會參與立法問題的討論。在議會方面，對於政府的行政權，也不能干涉。議會對於總統或閣員，如認爲有違法行爲，可由下議院提出彈劾，上議院加以審判，但不能作不信任的投票。總統亦不能因爲與議會政見衝突的緣故來解散議會。

總統制的好處，第一是立法與行政分立，彼此可以互相牽制；第二是總統行使行政權，可不受

議會的拘束，因而行政方面，可以增加許多效能。但是總統制也有壞處。第一，立法與行政既是分立，立法機關的人，與行政便無關係，所創作的法案，不是不適合實際需要，便是在施行上發生種種窒礙；甚至立法行政兩部，彼此僵持，無法解決；第二，假使總統與議會意見上發生衝突，總統既不能解散議會，議會又不能以不信任投票推翻總統，結果便造成僵局而使國事不能進展。

（三）委員制 委員制的特點，就是行政權與立法權，都寄託於議會；行政部只是立法部的委員會。行政委員都由議會選任；行政委員的行動，應依從立法部的意旨，不得與立法部對抗。明白說來，委員制下的行政部，不過是附屬於立法部的機關罷了。委員制最早發生於古代的羅馬，羅馬時代的執政官（Consul）制度，就是一種委員制。法國革命時代的執政委員會（Le Directoire）也是一種委員制。現代的委員制，應以瑞士為代表。瑞士於一八四八年組織聯邦後，就採用合議的委員會制。其最高行政機關稱做聯邦委員會，是由聯邦議會的兩院，選舉七個行政委員來組織的。議會每年又從七個委員，選舉一人為總統，一人為副總統。總統在形式上對外代表聯邦，對內是委員會的主席；實際上的職權與其他各委員平等。每委員各長一部，總統也長一部。委員會得向議會提出法案，而不能參加議決。委員會對於議會議決的法案，必須依從，不能要求再議，亦不能根據任何理

由來解散議會。總括一句話，委員會純粹是附屬於議會的機關，決定政策的大權，在於議會掌握之中。

委員會的好處，就是行政機關既隸屬於立法機關，而行政機關中各員又彼此平等，因而可以防止政府的事制。但是委員會也有以下的兩種壞處：（一）一切事務既須由合議的方式來決定，遇有緊急事變發生，便不能爲臨時的、緊急的處置；（二）委員中若有不肯誠意合作的人，政策的進行，便不免發生障礙；重要的政策，因而不易實現。

在大戰以前，間接的民主制，頗爲流行；大戰以後，政治上的趨勢乃發生轉變；有好些國家，對於間接民主制，表示反對。那些反對間接民主制者，以爲間接民主制所具的唯一要素，就是議會，議會是代表民意的機關。議會是否真能代表民意，就在人民是否能選出稱職的議員，與議員是否果能以民意爲依歸。這兩點都是沒有把握的。不但如此，議會討論一事，往往因意見紛歧而難於順利的解決；在局勢緊張的時候，許多重要政策，常因議會的決定遲緩，不能及時行使，因而貽誤甚大。戰後有些國家，因此改弦易轍，採用另一種，以一人或一個團體來管理政治的制度，這就是下面所講的獨裁政治。

我國數千年來都是專制政治，甲午戰事後，才有人提倡改革政治。當時本有立憲和革命兩派。立憲派的領袖是康有為及梁啟超；革命派的領袖是孫中山。不消說，孫中山先生是民主政治者。假使沒有他所領導的國民革命，民國不會成立，也不會維持到現在；可是民國以來，一方面因為帝制餘孽及軍閥之把持，他方面因為人民程度太低，至今還沒有澈底實行民主政治。幸而孫中山先生遺下給我們有三民主義、建國方略、和建國大綱，可以做我們的指南針。祇要我們努力去做，民主政治一定會實現的。

## 第二節 獨裁政治

【提要】 以往獨裁政治是以君主或權貴為中心——現代獨裁政治是有組織和有階級性的——在獨裁制度下行政機關的權限擴大議會的權限縮小——獨裁政治是一黨專政——獨裁政治的主權在國家——現代實行獨裁政治的國家，有意、俄、德三國，其組織與運用各不相同。

獨裁政治，是以一人或一個團體來管理政治的制度。

以往的專制政治是一種獨裁政治。那時候一切用人和行政全憑君主個人的意旨，或少數權貴的意見。如果君主賢明，人民可以安居樂業。倘若君主暴虐而無能，就會弄到民不聊生，甚至有亡

國之禍。

現在獨裁政治是有組織和有階級性的。目前實行獨裁的國家，如德國、蘇俄、意大利，皆曾實行過議會政治的。她們之採用獨裁制是因為受了各種經濟及政治勢力的影響。她們的環境需要一個強有力和固定的政府，故不得不實行獨裁政治，以應付國家的危機。

獨裁政治，多少具有以下幾種特徵：（一）在獨裁制度之下，行政機關的權限擴大，議會的權限縮小。我們在上面已經說過，議會是民主政治的重要機關。在實行獨裁制的國家，如德國或意大利，議會雖仍舊保存，組織卻已變更，並且變為諮詢的機關了。在大革命以前，俄國的議會本來沒有甚麼權力。革命成功後，全國皆採用蘇維埃（Soviet）制度。「蘇維埃」是由人民代表組成的，也是一種議會，但是它的組織和權能均與民主政治的議會不同。（二）獨裁政治是一黨專政。普通民主國家至少有兩個政黨，如美國有共和黨與民主黨，近年更有新政黨的組織。又如法國的政黨甚多，政治情形更為複雜。獨裁政治祇容許一個政黨的存在，並且一切政事皆由一黨主持。俄國有共產黨；意國有法西斯蒂黨；德國有國社黨，又叫做納西（Nazis）黨。在這些國家，除了掌握政權的黨以外，別的政黨不能公開活動，也無參與政權之可能——這就是所謂一黨專政。（三）獨裁政治的主權在

國家，這也是與民主政治不同的。我們都曉得民主政治的主權在人民，國家的權能是由人民賦予的。獨裁政治以國家爲最高的權威，國家的權能不受任何的限制；因此，有極權國家（totalitarian state）的名稱。事實上，這是個人的獨裁，因爲國家的權能集中在個人的手上，尤其是在意、德兩國。俄國卻有不同的情形，因爲俄國所重視的爲黨權與黨義，而非國家。

現在再把世界上著名三個實行獨裁政治的國家——意、俄、德——的獨裁制度與運用方式，分別說明如左：

（一）意大利 意大利本爲實行內閣制的君主國家。行政權屬於內閣；立法權屬於議會；議會可以控制內閣。後來因爲黨派複雜，意見紛紜，乃至國事日非。到一九二二年墨索里尼（Mussolini）所領導的法西斯蒂黨，遂攫取政權。墨氏爲內閣總理後，便改革意國政治，解散其他各黨，造成法西斯蒂一黨獨裁的政治制度。

意大利的現行制度，立法權雖仍屬於議會，行政權雖仍屬於內閣；但是實際上，內閣的行政權由內閣總理墨索里尼一人獨攬，立法機關由法西斯蒂黨把持而受墨氏的指揮。

意大利的立法機關，現仍分爲上下兩院。上院的議員，本來除少數是選舉的議員以外，大半都

是由君主就會任高級官吏或有特殊學問與功勳的人中任命。而現在因為國王任命的議員，須由內閣總理推薦，所以上議院的議員，已大半是法西斯蒂黨員。下院的議員，從前是由人民依區域選舉方法選舉出來的，現在法西斯蒂黨廢區域選舉為職業選舉，每次選舉的時候，由各職業團體及文化團體，依法律規定的人數，推荐若干候選人交由法西斯蒂黨的重要機關『法西斯蒂大會議』審定。法西斯蒂大會議可自由將名單上所列入的候選人人名刪除，而加入名單以外的人，其取捨的目標，當然在該候選人是否為本黨黨員一點。候選人名單審定後，即全選民，就名單上開列的人名選舉議員。這樣一來，下議院中議員，就成為清一色的法西斯蒂黨。

至於議會的立法權，實際上可說完全受內閣總理的支配。所有國家政策上的重要問題，都先由墨氏在統轄的法西斯蒂大會議討論決定後，再送交議會討論。任何法案，如未經內閣總理的許可，便不得列入上院或下院的議事日程中；因此意大利議會中所有的議案，沒有一件不是『政府提案』。不過形式上在議會中通過一下。還有一層，意大利舊憲法中，本規定有國王可以發布具有法律性質而與法律有同等效力的命令；不過當時憲法上雖規定有這一點，而限制頗嚴；所發命令必須在議會通過的法案範圍之中，並須有對國會負責的閣員副署。現在內閣卻可以自由發布此等

命令，不必以現行法律爲根據，且不對議會負責。有許多重要法律，都是不經議會討論而施行的。

意大利的行政部，在從前和英法等國的情狀差不多。內閣閣員由君主任命；君主發布命令，應由閣員一人副署。內閣對國會負責；內閣總理的地位，並不優於其他閣員。自墨氏執政，制度乃丕然一變。內閣總理，在全體閣員中，獨居優越的地位，有種種特權。君主任免內閣總理，須由現任內閣總理副署。其他閣員，由內閣總理推荐，再由君主任命。其他閣員的職務，由內閣總理分配，工作由內閣總理指揮。內閣只對君主負責，不對議會負責。議會對於內閣，不能作不信任投票。

就以上所述來看，可說立法與行政兩大權，實際上都在墨氏一人掌握之中。現在還要說一說墨氏所統轄的法西斯蒂大會議。

法西斯蒂大會議本來只是一種政黨機關，一九二五年後，乃擴大組織，成爲意國政治上最重要的機關。內閣總理，就是該會議的主席，該會議的議員有兩種：一種是由內閣總理任命，其資格爲對於國家或本黨有特殊功勞的人；一種是當然的會員，包括內閣閣員兩院議長，各農會工會的總聯合會會長及該黨高級職員。該會議的職權有：（一）決定該黨政綱，任免該黨重要職員；（二）審定議員的候選人；（三）參與一切關於憲法內容，政府構造，以及其他政治、外交上種種問題的決定。所

以這個評議會，直接是內閣的諮詢機關，間接是蘇聯政治體系的主持機關。

(二)蘇聯 蘇聯即蘇維埃社會主義共和國聯邦的簡稱，舊為俄羅斯帝國，一九一七年革命後，廢除帝制，建立社會主義的共和國體。現在的蘇聯，是聯合(一)俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國 (Russian Socialist Federated Soviet Republic) (11) 白俄羅斯 (White Russia) 社會主義蘇維埃共和國，(三) 烏克蘭 (Ukraine)，社會主義蘇維埃共和國，(四) 外高加索 (Transcaucasia) 社會主義聯邦共和國，(五) 月即別 (Uzbek) 社會主義蘇維埃共和國，(六) 土耳其曼 (Turkoman) 社會主義蘇維埃共和國及(七) 太及吉斯坦 (Tajikistan) 社會主義蘇維埃共和國等七個邦國而成；國家的名稱，叫做「蘇維埃社會主義共和國聯邦」 (Union of Soviet Socialist Republic 簡寫作 U. S. S. R.) 普通又簡稱「蘇聯」。

蘇聯是一個勞動階級獨裁的國家。所謂「蘇維埃」 (Soviet) 就是勞動階級選舉的委員會；國內各級地方團體，都有蘇維埃的設立。上級蘇維埃由下級蘇維埃選舉，上級蘇維埃有監督下級蘇維埃的權力。最高級的蘇維埃，就是聯邦蘇維埃代表大會 (Union Congress of Soviets of U. S. S. R.)。各共和國的市蘇維埃每二萬五千工人得選派一個代表，省蘇維埃每十二萬五千

民得選派一個代表，這個聯邦蘇維埃代表大會，就由其兩院代表組織而成。這個代表大會是蘇俄的最高權力機關，每年開會一次，開會期間，就以聯邦中央執行委員會（Union Central Executive Committee）擔任最高立法權。中央執行委員會有委員四百人，每三月開會一次，分兩院開會，一院是代表七個共和國，根據人口多寡而選派代表組織的，稱為聯邦院；一院是代表聯邦中各種族，由各共和國、各自治民族特別區選派代表組織的，稱為民族院。中央執行委員會中，又有一個主席團（Presidium），是由中央執行委員會本身及兩院推選委員九人來組織的；中央執行委員會中尋常事務，由主席團主持。在中央執行委員會開會期間，主席團就是最高立法機關，一面監督行政機關，一面對中執會負責。

蘇聯的最高行政機關是人民委員會（Union Council of People's Commissions），中有委員十五人，由中央執行委員會推選；以一人為主席。該會內設外務、國防、對外貿易、交通、電信、運輸、國營農場、重工業、林業、農業、財政、輕工業、供給、工農監察等十四個人民委員部，由各委員各長一部，分別掌理各項行政事務。

蘇聯的獨裁政治，可從以下兩方面看出來：（一）蘇聯名義上雖是一個民主國家，但在政治上

的大體，蘇聯政府。各共和國有自治之權，而蘇聯政府對於各共和國之命令，以及，蘇聯政府對於各共和國政府有權處理的地方事務，都在莫斯科政府所規定的原則範圍之中。各共和國對於莫斯科政府所規定的原則，惟有遵從。莫斯科政府，對於各共和國的法律，認為與政府原則不合，有否決之權。(二)蘇聯政制上，所謂分權制度，立法、行政兩權都集中於聯邦蘇維埃大會，中央執行委員會及其主席團，司法權在相當的程度上，亦是如此。所以當局，每於制定法律與命令時，就由其頒布、適用、解釋，而且有時下令處分違抗法令的人。

蘇聯在法權上是勞動階級獨裁，實際乃是共產黨獨裁。蘇聯的最高權力機關如聯邦蘇維埃大會、中央執行委員會，都是秉承共產黨的意旨而行事；行使最高行政權的人民委員，亦都是共產黨中的巨頭。又各級蘇維埃的選舉，亦由共產黨人從中操縱，以建造並維持該黨永久的勢力。獨裁的程度，與意大利不相上下。

(三)德意志 德國自一九一九年推翻皇室後，第二年就頒布魏瑪憲法 (Weimar Constitution)，建立共和政治。但是德國當時，外因戰事失敗，受凡爾賽條約 (Treaty of Versailles) 的壓迫，內因久經戰事，經濟異常困難，人民心理，一方面感於經濟上的痛苦，一方面感於政治不平等的

條約的恥辱，對於政府，甚為不滿；於是德國的國社黨，就利用這個機會，起來活動，以恢復國家地位為主義。不到幾時，國社黨便得到多數人民的信仰，並且獲得了政權。

國社黨的領袖是希特勒（Adolf Hitler）。他於一九三三年一月登台為國社黨領袖。登台以後，便一面竭力排除他的敵人共產黨，一面力謀政權的集中。一九三四年，他更進一步，希特勒乃以總理兼任總統，自稱元首。

在希特勒治理之下，國會雖還存在，實際也是有名無實。議會中的議員，只有屬於國社黨的，全是清一色的國社黨，完全受希氏指揮。一九三三年三月，德國議會下院，就已通過一個議案，規定政府有宣布法令之權，不必徵求議會同意，亦無須總統簽署。同年七月，政府又有一個法令，規定政府要徵求人民同意，將採取不自議會，而由普選表決的手續。此外，政府又可任意宣布緊急法律，都是經由希氏來決定。

希特勒的行政權力，不用說是擴大極了。德國憲法中本已所載的行政權力，如權力擴大，規定總統為應付緊急時等，有以命令代替法律而為緊急處置的權力；希特勒更把這些權力加以擴充。他現在已把這些權力，集中在他自己一人手中，而德國人民，也完全受他的支配。



處於非常時期，固然可以採用威權制度來應付急切的需要，但其正為民衆謀福利起見，還須國民衆自己來管理衆人之事。

孫中山先生是以創造民主政治的中國為目的。他認定要使中國成為世界上偉大的進步的國家，非具備民有、民治、民享三個條件不可。他為實現此種目的，對於各國的政制，早已有一番精確的研究。他因為看出各國民主政治上的弱點，所以才自己來建立一種政治制度。

孫中山先生所創立的，是一種權能劃分的民主政治。所謂「權」，就是治權。治權是屬於政府的，是人民所有的管理政治的力量；所謂「能」，就是治權。治權是屬於政府的，是人民賦予政府辦理國事的力量。國家的統治權，必須這樣劃分為權、能兩部，國家的目的，纔可實現。因為人民有了充分的政權，就可以監督政府，協助政府；政府有了充分的治權，便可在政治設施上運用靈敏。一般民主政治（即間接民主制）的缺點，就是人民沒有充分的政權。中山先生這種制度，就是採用代議制與直接民權制的優點，而避免這兩種制度的流弊。

中山先生的主張，有選舉、罷免、創制、複決四種。一般代議制的民治，人民所享有的是選舉權罷免權複決權創制權。中山先生的主張，有選舉、罷免、創制、複決四種。一般代議制的民治，人民所享有的是選舉權罷免權複決權創制權。

使法律人民得於困難時，亦是不用制定、變更或廢止。現在中山先生所主張的國體，含有其特殊的功用。這國體是人民選舉議員與官吏的權；人民有選舉權，便可選舉自己所信任的人來做議員與官吏；人民撤銷議員官吏的權；人民有了罷免權，對於不稱職者或違法者，議員官吏便可行罷免權來撤銷他。創制權是人民得依公意創制，變更或廢止法律的權；議會創定的法律，不見得都是人民所想要的；人民有了創制權，就得自己來制定，對於不需要的法律，亦可以修改或廢止。複決權是人民來決法案的權，人民有了複決權，重要的法案，是否可行，都可由人民來決定。四種政權，就是人民用來監督政體的必要工具。

以上說的是四種「權」，現在再來說五種「能」。這五種「能」，一是行政、立法、司法考試、監察五種治權。行政權是處理國家事務的權；立法權是制定法律的權；司法權是審理訴訟的權；考試權是考選官吏及專門人才的權；監察權是監察官吏有無違法舉動的權。這五種治權，是彼此分立的。

歐美學者對於政府權限的劃分，主張不一。有主張兩權分立的，如狄臘（Dicey）以為政府

孟德斯鳩（Montesquieu）把政府職務分爲計數、立法、行政、執行、司法五種，又如韋羅貝（Vattel）把政府職務分爲選舉、立法、行政、執行、司法五種。最著名而爲許多國家所採用的，就是孟德斯鳩（Montesquieu）的立法、行政、司法三權分立制。

孟德斯鳩把他所主張的三權分立制，說得很好。他說，一個國家的職權，分爲立法、行政、司法三種，立法權者就只能立法，不能兼管他事，掌行政權者就不能制定法律，強制執行，掌司法權者，亦不能隨意制定一種法律來處罰犯罪。這樣的彼此互相牽制，纔能有政治的自由；否則，在職權不分立之制度之下，官吏就可自由作惡，人民就沒有自由了。孟氏這種三權分立制，是否爲一個極完美的制度，下面便可明白。

就以上所論孟德斯鳩的主張，不論是把政府職權分爲三種，或是立法、行政、司法三權的離合、分化，絕未提到考試監察兩個問題。孫中山先生所主張的，是行政、立法、司法、考試、監察五權的分立。行政、立法、司法三種，應該分立，固如孟德斯鳩所說，而考試權與監察權，也應該獨立，纔算完美的制度。

爲什麼要設考試監察兩個獨立權？因爲各國大總統都考選顧問及行政機關的顧問或參政官。

行政機關等，結果往往是用人不經考試，或者濫用私人，弄得真正人才，反而埋沒，因而國家缺乏良好的官吏。所以考試權必須與行政權分離，考試權獨立，考試機關對於行政機關用人，不經考試而引用私人，便可提出抗議；行政機關對於考試機關所錄取的私人，也可以擯棄不用。這樣彼此牽制，國家就可以選拔真正的治國人才。

為什麼監察權應歸立法呢？歐美各國，大抵都把監察權附屬在立法權以內，因此就發生以下兩種現象：（一）品性惡劣的議員，因為議會有限索權，便利用監察權為要挾政府的工具，使政府不得不以金錢賄位來聯絡他。（二）議會中的黨派，往往有政府派與反對派兩派；假使政府派占多數，占少數的派黨，對於政府的違法行為，提出彈劾，原不能通過；假使反對派占多數，反對派便可利用監察權來和政府為難。為挽救這種弊病，監察權也應該獨立。

考試與監察兩權，在我國從前的政制上本是獨立的。我國君主時代的政府職權有以下三種：（一）君權，包括立法、行政、司法三種；（二）考試權；（三）彈劾權（即監察權）。因為考試權獨立，所以我國從前每次舉行考試，異常認真，不能通關節，也不能講人情。因為監察權獨立，所以我國從前專制彈劾的官，如台諫御史等，甚至君主有過，亦可冒死直諫。這種良好的制度，有些外國學者，也是非

常贊同的。以下再說我國現行政治制度。

依據建國大綱的規定，國民政府應根據三民主義及五權憲法，以建設中華民國。建設的要務為民生，其次為民權，再其次為民族。建設的程序分為軍政、訓政及憲政三個時期。在訓政時期，政府應辦會經訓練考試合格之人員，到各縣協助人民籌備自治。凡一省全數之縣皆達到完全自治者，則為憲政開始時期。如全國過半數省份達到憲政開始時期，則為國民大會制定憲法，這就是憲政告成的時期。

現在我國還在訓政時期，人民的政權是由中國國民黨全國代表大會代為行使；政府的治權須在國民黨指導之下行使。國民黨以全國代表大會代人，行使行政權。全國代表大會開，則由中央執行委員會行使政權。至於指導政府行使治權，則由中央政治委員會負責。這個會館是以中央執行委員及中央監察委員擔任的。

目前行使全國治權的是國民政府，也就是我們的中央政府。依據國民政府組織法，國民政府設主席一人，委員二十四人至三十六人，由國民黨中央執行委員會選任。國民政府主席為中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負責實際政治責任。任期二年，得連任一次。國民政府設各

由國民政府主席署名，但須經國民政府主席同意，始能生效。凡經國民政府主席同意，始能生效。國民政府委員會決定。國民政府委員會是以國民政府主席及委員組成的。

國民政府設行政、立法、司法、考試及監察五院，各院各自對國民大會中央執行委員會負責。我們可以分別說明一下：

(一)行政院 我國最高的行政機關為行政院，有正副院長各一人，院內分設內政、外交、軍政、海軍、財政、實業、交通、鐵道各部，另有蒙藏、僑務等委員會。各部設部長一人，政務次長、常務次長各一人，司長、參事及其他職員若干人；各委員會設委員長、副委員長各一人，委員若干人，及其他職員若干人。另有行政院會議，由院長、副院長、各部部长、各委員會委員長組織而成，以解決全院及各部會的重要政務。

(二)立法院 我國最高的立法機關為立法院，有正副院長各一人，委員四十九人至九十九人，其他職員若干人。委員任期二年，得連任，但不得兼其他官職。院內設法制、外交、財政、經濟、軍事等委員會。該院有議決法律、預算、大赦、宣戰、媾和、賦稅及其他重要案件之權。

(三)司法院 我國最高的司法機關為司法院，有正副院長各一人，參事及其他職員若干人。



根據訓政方針約法，我國地方政府有省、縣、市的組織。一省由省政府，受中央之指揮，綜理全省政務。縣置縣政府，受省政府之指揮，綜理全省政務。工商繁盛人口集中或其他特殊情形之地方，得設各種市區。我們可以分別說明一下。

(一) 省政府 省政府設委員七人至九人，其主席一人由國民政府就委員中指定。省政府設秘書廳、民政廳、財政廳、教育廳、建設廳等；於必要時得增設實業廳及其他專管機關。秘書處設秘書長一人，秘書及其他職員若干人。各廳設廳長一人，秘書、科長及其他職員若干人。

(二) 縣政府 縣政府設縣長一人，綜理縣政，任期三年，成績優良者得連任。縣政府設公安、財政、建設、教育四科；於必要時，得呈准省政府設置衛生、土地、社會、糧食管理各科。各科各設科長一人，職員若干人。各縣按戶口及地方情形，分劃為若干區；每區以十鄉鎮至三十鄉鎮為度。凡縣內百戶以上的村莊地方為鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編為一鄉；百戶以上的工商地方為鎮，其不滿百戶者編入鄉。鄉鎮均不得超過千戶。鄉鎮居民以二十五戶為閭，五戶為鄰。區、鄉、鎮得於不抵觸中央及省與縣的法令範圍內，制定自治公約。

(三) 市政府 市分兩種：(一) 直接隸屬於行政院的城市即人口聚居地方具有下列情形之一者：(甲) 首都；(乙) 人口在百萬以上者；(丙) 在政治上經濟上有特殊情形者。(二) 隸屬於省政府的市：(甲) 具有前項乙丙兩款情形之一而為省政府所在地者；(乙) 人口在三十萬以上者；(丙) 人口在二十萬以上而所收營業稅、牌照稅及土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者。市政府設市長一人，總攬全市行政；另設社會、公安、財政、工務等局；於必要時得分別增設教育、衛生、土地、公用、港務等局；各局長設局長一人。市設參議會，參議員由市民選舉，任期三年，每年改選三分之一。關於市政興革事項，除市長交議者及照章應由市參事會議決者外，市參事會亦得建議於市政府。市劃分區、坊、閘，除有特殊情形外，五戶為鄰，五鄰為閘，二十閘為坊，十坊為區。

照上面所講，我國現行地方制度有省、縣、市三種組織，但因我國地方遼闊，歷史和現實情形各有不同，有時須設立特別行政機關，以應付各地方的需要。現在我們把這些特別行政組織，分別說明於左：

(一) 設治局 向來偏遠的各省，因特殊情形，往往有與縣治相等的組織，如雲南等省的臨時行政委員，新疆、貴州等省的分縣，廣東省的化縣，化黎各局，東北、西北各省的蒙旗招墾局、屯田局，設

六月二日呈奉國務院核准在威遠設治局，受省政府之指揮監督，處理主管區域內之行政事務。設治局設局長一人，佐理員若干人，在不抵觸中央及省之法令範圍內，得發佈局令，並得制定單行法規，但重要局令應呈報省政府查核備案。

(二)特別行政區、這共有三種，就是東省特別區、威海衛行政區和江西湖北之特別區。前兩種直屬於行政院，類似市；後一種隸屬於省，類似縣或設治局，現約略說明於左：

(甲)東省特別區 這原來是中俄合辦之中東鐵路的附屬區。十三年，我國收回該路行政權，就在這地方改設東省特別區，設行政長官一人，負全區行政的責任，其直轄官署有市政管理局、地畝管理局、警察管理處等。目前東北各省為日軍佔領，事實上東省特別區已不是我國的行政範圍了。

(乙)威海衛行政區 這原是英國租借地，十九年由我國收回，定名為威海衛行政區，置專員一人，負全區行政的責任，公署內分設秘書處、公安局、總務、財政、公務三科。

(丙)江西省特別區 這是曾經共產軍佔據之贛田、龍岡、鳳岡、新豐、找橋、洋溪、整化、大汾等

地方，由軍警委員會委員長行營先後核准，並呈報國民政府備案，在這些地方設立政治局，負地方行政的責任。局設局長一人，祕書一人，科長二人，其他職員若干人。

(丁)湖北省特別區 這包括陽新縣屬之大畎市和大冶、鄂城、咸寧、通山等縣所各劃出之一部份地方，計東西約百里，南北約九十里。這些地方也曾爲共產軍佔據，國軍收復後，便依照江西省辦法，設立大畎政治局，其組織與江西政治局相同。

(三)蒙藏行政組織 蒙古和西藏地方遙闊，爲我國最重要之屏障。民國以來，我國政治不安定，撫綏及蒙藏問題，事實上我國權力早已不能達到這兩個地方。從前內蒙古還在我們的勢力範圍之內，但現在外力已深入，我們若不早爲設法挽救，前途是很悲觀的。

自國民政府成立後，對於蒙藏問題，異常注意。除設立蒙藏委員會外，更力謀與蒙藏人民聯絡。現在蒙藏行政組織，大略說明於左：

(甲)蒙古行政組織 蒙古行政區域的單位，廣之下分爲若干佐（蒙語爲索木）佐之區，區之事務則分一區之長爲札薩克（蒙語執政的意思），係世襲職，所有該內一切行政

之上爲盟或部，盟有盟長，部有都統，負責監督的行政責任。外蒙古之部等於內蒙古之盟，但盟隸於中央，部則受中央派遣的長官之監督，這就是盟部不同的地方。

以上所講，是原有蒙古行政組織之大概。二十年十月十二日，國民政府公佈蒙古盟部旗組織法，對於舊制，略有變更，但旗、盟、部等名稱照舊保留。各盟、部設盟長、部長一人，副盟長、副部長一人，其他職員若干人。另設盟民或部民代表會議，專管立法、設計、審議、監察及其他特別規定事項。各旗的札薩克仍舊保留，但從前的各旗協理、管旗章京、副章京等，一律改爲旗務委員，並以旗務會議來決定重要旗務。另設旗民會議，專管立法、設計、審議、監察及其他特別規定事項。二十三年三月，國民政府更頒佈蒙古地方自治辦法原則八項。後來在百林廟設立蒙古地方自治政務委員會，二十五年一月，國民政府又公佈綏遠省境內內蒙古各盟旗地方自治政務委員會組織大綱。可惜因爲外力侵入，蒙古問題至今還沒有得到圓滿的解決。

(乙) 西藏行政組織 西藏行政區域的單位爲營，營治等於省之縣治。營治大都建立在人民聚居和形勢扼要的地方，建築爲圓樓形式，與各地堡寨相似，故叫做營。營有大營、中營、小營、總營之分，營設營官，其位置與縣長相當，掌理境內的民事和軍政。營官的名額爲一人至二人，看地

事情繁簡而定。

掌握全藏政權者爲喇嘛法王。法王有兩個：在前藏者叫做達賴喇嘛；在後藏者叫做班禪額爾德尼。輔助喇嘛法王者有倫慶（俗叫做藏王，也叫做噶倫卜，就是大臣的意思）和其他文武官員。西藏有議會，叫做鄭都，分上下兩院，但非有重大事情，上院向不集會，下院遂變爲獨一的議事機關。目前西藏的實情怎樣，我們不甚明瞭，現在的班禪額爾德尼曾來南京與國民政府接洽要公，並經政府特派他爲西陲宣化使，但到了現在，還不知道有甚麼效果。又第十三世達賴喇嘛自二十三年逝世後，暫由熱振呼圖克圖代理，至今尙無正式的達賴喇嘛繼任。

總而言之，蒙藏是整個中華民國之部份，蒙人和藏人是整個中華民族之份子，我們應該注意蒙藏情形；因此，我們應該知道這兩個地方的政治組織是怎樣的。

以上所講是我國現行政治制度之大概。二十五年五月五日國民政府已公佈憲法草案，將來憲法施行，我國政治制度，還須依據憲法的規定來建設的。

#### 第四節 政黨

【提要】政黨是政見相同的人，爲了實現他們的主張，而組織的團體——政黨的成立須具備三要素：（一）

黨及在政治上的組織者——全國政黨的總和，不論有政黨或無政黨者，均應有組織。政黨是政見相同的人，爲了實現他們的主張，而組織的團體。在專制政體之下，人民無參政的權利，故政黨無從產生。即使人民有秘密的政治組織，也不能公開活動。自民權發達後，人民才有組織政黨，以參加政治之可能。

政黨的成立須具備三種要素：（一）黨綱，（二）黨員，（三）組織。政黨不是烏合之衆，必須有一定主張，才可以號召人民。黨綱是一個政黨的具體主張，也就是實施政策時的依據。黨員是構成政黨的單位。沒有黨員，根本上就不能成黨。黨員愈多，聲勢愈大，惟黨員必須有訓練及能團結與合作，才可以表現黨的力量，組織也是政黨所必須的。凡宣傳、競選、募款及其他事務皆須有健全的組織，以利進行。

政黨的類別很多，視它們的政見而異。就它們對於政治制度的態度而論，可分爲復舊黨、保守黨及急進黨。就它們所代表的經濟階級而論，可分爲資產階級政黨、無產階級政黨、及小資產階級政黨。若以革命的對象而論，可分爲民族革命黨、政治革命黨、及經濟革命黨。我們還可以依照它們

對於宗教的態度，而分爲護教黨及反教黨。有時我們將政黨分爲左派、中央派、及右派，這是依照各黨的議員在議會的座位而定的。照議會的習慣，激烈派的議員往往坐在議長的左邊，所以稱爲左派；穩健派坐在中央，所以稱爲中央派；保守派坐在右邊，所以稱爲右派。

政黨的目的在握取政權；欲達到這個目的，必須得到民衆的擁護。因爲這個緣故，政黨須將黨綱及政策，向民衆宣傳，使民衆能深切了解。最重要者是黨的主張須以民衆的利益爲依歸，才可以得到民衆的擁護。

政黨的目的既然是握取政權；那麼，一個政黨必須在支配政治的機關佔有中心的勢力。在民主政治國家，議會爲支配政治的機關；因此，政黨必須在議會中佔有大多數議席。就英國情形而論，在議會佔有大多數議席的政黨，便可以推舉領袖，來組織內閣，以統制英國的政治。在德、意兩國，議會已失卻原有的勢力，政黨的活動全靠黨的堅強組織及在政治與其他機關有支配一切事業的力量。

至於各國政黨的活動情形，則各有不同。大概而論，有數黨輪流執政及一黨獨裁兩種。在民主政治國家，政黨可公開的競取政權，惟參加的政黨共有多少，及實際情形如何，則各有不同。至於獨

統政治國家，只由一黨獨裁，不容許有其他黨派共存。現在把這兩種政黨活動，分別說明如左：

數黨輪流執政的方式有兩種：（一）兩大黨對立的形式；（二）多數政黨聯立的形式。

兩大黨對立的形式，如英美兩國，在十九世紀百年中，黨派勢力，雖時常發生變化，總是成爲兩大黨對抗的現象。甲黨選舉獲勝，取得政權，乙黨便處於監督批評的地位，等到民衆的意旨轉變，傾向乙黨，乙黨又起而代之。政權的移轉，不是由甲轉乙，就是由乙轉甲。現在更就英、美兩國分別說明：

（一）英國 英國的主要政黨，在一八八五年以前，只有保守黨（Conservative Party）與自由黨（Liberal Party）。保守黨在議會占多數議席，便由保守黨組織內閣；自由黨占多數議席，便由自由黨組閣。英國一向，都是這兩黨輪流把握政權而組織一黨內閣的。後來又有工黨成立。歐戰後，工黨勢力頗爲發展，亦曾掌握政權。但是英國極相信一黨內閣是良好的制度；總是讓占多數議席的政黨來握政權的。最近因國際形勢緊張，爲謀全國一致起見，纔略爲變通而採數黨合組內閣的制度。

（二）美國 美國向由共和黨（Republican Party）與民主黨（Democratic Party）兩黨輪流執政。在選舉總統的時候，獲得民衆同情的一黨，其領袖便得當選爲總統而組織一黨政府。

近年雖有其他政黨的組織，但因力量太少，不能與原有兩大黨競爭。向來總統的選舉完全由共和黨與民主黨操縱。近年始有其他各黨推舉總統候選人，但事實上因擁護人太少不能當選。至議會代表則因選舉的範圍較小，其他政黨的代有獲選的人。不過美國是採用總統制，總統的產生是由總統選舉會選舉，不是由議會選舉的。總統的任期，又是與議員的任期不同的——總統任期為四年，議員的任期，衆議員二年，參議員每二年改選三分之一——所以政府常在議會中，未必是占多數議席；因此議會與政府，往往不能合作。

多數政黨聯立的形式，就是一國之中，有許多政黨，而各黨的勢力都不相上下。在這種情形之下，沒有一黨可在議會中占多數的議席；內閣就是由數黨妥協的結果而產生。世界上有很多國家是許多政黨聯立的；其中可以法國為代表。

法國的政黨極為複雜，大致可分為左、中、右三派。極左為共產黨，極右是帝國黨，在此極左極右之間，尚有許多政黨。因此，一黨很難握有政權，而法國的內閣，便是聯合數黨而成的混合內閣。混合內閣，閣員既非屬於一黨，彼此政見，根本就不相同；以政見不同的人組閣，不特內閣本身不穩固，連國家前途也發生問題。所以，在這種政見上，又必須就彼此不同的政見，採取折衷辦法，以維持政權。

的施行，往往產生困難。在這種情形之下，彼此的合作與分離，時有變動，因而內閣乃常常改組。

一般學者都認爲黨輪流執政是憲政上極好的制度；其理由是：（一）議會是以民意爲基礎的，人民的意志，是在選舉時充分表現出來，議會中有幾個政黨在內，人民便可擇仁而就。（二）政黨的理論與爭執，是取決於民衆的，占勢力的政黨，必爲民衆所擁護的政黨；政黨因爲要使民心歸附，其主義與政策，便不得不以民意爲前提。（三）政府黨若施行不良政治，必失去人民的信仰，下次選舉，必遭失敗，在野黨就取而代之；這樣一起一伏，不特可常保政治的清明，且免一黨久擅政權，流於腐化。

### 一黨獨裁有如下四種形式

（一）蘇聯 蘇聯在名義上是一個階級獨裁的國家，而實際上的獨裁者只是一個共產黨。不但行政機關的人員是共產黨員，而立法機關的人員，也是共產黨員。各級蘇維埃，在法律上是勞動階級的代表機關，實際上是共產黨的代表機關。因爲蘇聯是不容許他黨存在的，各級蘇維埃的選舉，都由共產黨從中操縱，非該黨黨員，自然不能獲選。由是各級蘇維埃中所謂勞動階級的代表，只是共產黨黨員。

（二）意大利 意大利從前也有許多政黨，自一九二三年法西斯黨取得政權後，各政黨皆已

解散；故現在祇有一個法西斯蒂黨。該黨的最高權力機關爲法西斯蒂大會，所有一切國家大事皆由該會議決定。卽如衆議院的議員本由職業團體選舉的，但候選人的名單須先經法西斯蒂大會審查合格，然後有被選的資格。這樣，衆議院議員也爲法西斯蒂黨所支配。

(三)德國 從前德國也有不少政黨。極左派有共產黨；左派有社會民主黨；中央派有中央黨及民主黨；右派有國權黨及人民黨；極右派有新興的國家社會黨，簡稱爲國社黨，又叫做納西黨（Nazi Party）。國社黨以希特勒（Hitler）爲領袖，以退伍軍人爲中心。自一九三二年希特勒秉政後，卽下令解散其他政黨；所以，現在德國祇有一個國社黨，一切國家大事都由國社黨獨裁。德國雖有一院制的議會，但一方面因爲別黨不能存在，議員選舉便由國社黨操縱；他方面又因國社黨有代替議會制定法律之權，議會便等於虛設。

(四)我國 我國在從前北京政府時代，雖有許多黨派，但是毫無主義與政綱，不久便都解體。現在我國真正的政黨，只有一個中國國民黨，是孫中山先生所手創，以實現民治、民有、民享的中國爲目的。中國國民黨的建國程序，分軍政、訓政、憲政三時期。現在是在訓政時期，由中國國民黨代表人民行使政權，統治中國。在訓政時期中，只有中國國民黨有選舉權與被選舉權。到憲政時期，就由

中國國民黨將政權交還國民，現在我國採用一黨獨裁制，目的為訓練和指導民衆，乃是訓政時期必要的，方法而非永久的制度。

一黨獨裁的好處，就是可用黨的力量，來訓練民衆，指導民衆，以謀全國一致的團結。在國家處於非常時期或一國民衆缺乏政治能力的時候，一黨獨裁，頗有效用。因為一個國家，在國事緊急的時候，若不把權力集中於一黨，就不能謀全國一致，團結對外。又一國在革命後基礎未曾穩固的時候，一方面民衆的參政技術與德性，尚未培養成功，一方面仍不免有反動份子，從中活動，若由一黨獨裁，一面可以培養健全的公民，一面可以肅清國內的反動份子。假使這時採用數黨輪治，把政權授與缺乏政治能力的人民，政黨的理論鬭爭，既無法取決於民衆，勢必脫離民衆的監視而趨於激烈行動；同時反動份子，亦得乘機而起以破壞革命建設。為謀國基鞏固，種種建設容易進行起見，在革命建設的過程中，採用一黨獨裁，實在是必要的。

### 問題

(一) 什麼叫做民主政治？

(二) 民主政治的運用方式有幾種？

高中公民課本 第一冊

(三)內閣制是怎樣的制度？

(四)總統制的根本原則是什麼？

(五)委員會有什麼流弊？

(六)獨裁制下的意大利，其立法機關的權限若何？

(七)構成蘇聯的各邦，是否真正自治？

(八)什麼叫做俄國劃分的民主政治？

(九)三權分立制與五權分立制，那種最為完備？

(十)為什麼考試權應該獨立？

(十一)為什麼監察權應該獨立？

(十二)在訓政時期，中國國民黨怎樣代行政權？

(十三)現在國民政府的組織是怎樣的？

(十四)政黨是什麼？

(十五)政黨欲採取政綱須有什麼條件？

(十六) 政黨輪流執政有幾種形式？

(十七) 政黨輪流執政有什麼功用？

(十八) 蘇聯的一黨獨裁是怎樣的？

(十九) 意德的一黨獨裁是怎樣的？

(二十) 一黨獨裁有什麼功用？

### 參考書

(一) 現代民治政體 梅祖榮等譯 (商務)

(二) 平民政治的基本原理 羅家倫譯 (商務)

(三) 法西斯意大利政治制度 蕭文哲著 (商務)

(四) 蘇俄制度混雜制度與資本制度 林光敦等譯 (商務)

(五) 三民主義 孫文著 (商務)

(六) 國民政府組織法

(七) 訓政時期約法

下篇 政治概要

高中公民課本 第一冊

一一一

(八) 中華民國憲法草案

(九) 歐美日本的政黨 彭學沛著 (商務)

(十) 政黨政治論 劉文島著 (商務)

(十一) 二十四年內政年表第一冊 民政編第一冊 (商務)

## 第七章 憲法

### 第一節 憲法的意義與種類

【提要】憲法有形式與實質兩種意義——就形式的意義而論，憲法有二種特性：一、憲法的效力比普通法律為大；二、憲法的修改較普通法律為難——實質的意義，即憲法真面所規定的事項，如國家主要機關之組織、職權及其相互關係等——憲法的類別，至為繁多，就構成的形式而論，可分為成文憲法與不成文憲法二種；就修改手續的繁易而論，可分為剛性憲法與柔性憲法兩種。就制定憲法公布機關而論，可分為欽定憲法、協定憲法及民選憲法三種。

憲法有形式與實質之兩種意義：就形式的意義而論，憲法有兩種特性：一、憲法的效力比普通法律為大，即憲法與別種普通法律的性質完全不同，如遇普通法律與憲法相抵觸時，則普通法律即失去效力。二、憲法的修改較普通法律為難，且修改憲法的機關或手續與修改普通法律不同。在實際上說，為維持及保持憲法的權威，以鞏固政治秩序起見，憲法之修改固不宜與普通法律相同。

憲法的修改，亦不宜過於艱難。

憲法因形式的意義，不能包涵一切故尚有實質的意義；所謂實質的意義即憲法裏面所規定的事項，是國家的根本組織，如國家主要機關之組織職權，及其相互關係等。總之，各國憲法之所規定，因國情之互異，其繁簡亦各不同，惟於構成憲法的重要部份，大都規定於條文之內。

近世以來，憲法的發展，已普及於世界各文明國家。故今日的憲法，至為繁多；我們可以將它們分為下列各類：

第一、就憲法構成的形式而言，各國學者分憲法為兩種：一為成文憲法，一為不成文憲法。成文憲法的法典，或為一種獨立文書；或為數種文書聚集而成。如美國一七八九年所頒布的憲法，可為例證。反之，憲法不成為獨立法典，而散見於各種文書風俗習慣之中，如英國現行之憲法。然而上面所述的成文憲法，與不成文憲法之分類，不過是表面上一種區別；嚴格的說：成文憲法，不必是完全成文的；不成文憲法，也不必是完全不成文的。凡成文憲法，經過相當時期，也會有種種不成文的條文，如判例習慣等。例如美國憲法並未規定有一人充任三次總統之禁止，然自華盛頓拒絕連任三次總統之宣言發表以後，則一人不能三次充任總統，已成為美國之一種憲法習慣。反之，不成文憲

中也有許多成文的規定。大凡風俗與習慣固定以後，往往就規定在憲法之內。如英國憲法本是不成文憲法的好例。但是其中有幾部份，早已有明文的规定，故已變爲成文。例如一二一五年之大憲章（Magna Charta）及一六八九年之民權條例（Bill of Rights）。中華民國憲法草案是成文憲法。

第二、如就憲法修改手續的難易而言，則可分爲剛性憲法，與柔性憲法兩種。凡一種憲法的法律效力，完全在普通法律之上，及其修改的手續，較之普通法律爲難的，叫做剛性憲法。反之，如有一種憲法，在法律上的效力，及修改的手續，和普通法律相同的，就叫做柔性憲法。剛性憲法和柔性憲法的區別，並不在成文和不成文的差異。柔性憲法也許是成文的，不過修改的手續大致和普通法律修改的手續相同。剛性憲法和普通法律的界限，較爲嚴格，且不似普通法律之易於修改。英國和意大利的憲法，是柔性憲法。法國和美國的憲法，是剛性憲法。英國憲法是不成文的，意大利憲法是成文的。但意大利成文憲法之中，並沒有規定修改的手續。所以意大利憲法修改之權，委之普通立法機關；因此，意大利和英國的憲法，在修改手續而論可以說是立於同等地位。法國和美國的憲法，均是成文的憲法，其中均有修改憲法手續的規定，且較修改普通法律爲難，所以均是剛性憲法。

中華民國憲法草案就是臨時憲法。

第三、若就制定憲法公布機關而言，則有制定憲法、協定憲法及民選憲法的分別。制定憲法，即憲法之制定，未經民意機關審定，係完全由君主獨自制定並公布之者。日本憲法，便是其例。協定憲法，大致可分為兩種：其一為君民協定之憲法，這一類的憲法，係由君主與代表民意之雙方合意而制定的。普魯士一八五〇年之憲法，即其例證。其二為各邦協定之憲法，這種憲法之制定，不出自人民之決定，亦不出自君主之協定，而係基於若干國家的政府之協定。德意志帝國一八七一年之憲法，即其例證。民選憲法，係指憲法之由人民制定者而言，其制定之形式，大致可分三類：（一）由普通國會制定。（二）由人民所選出之特殊制憲機關制定。（三）由公民直接總投票表決。法國現行憲法，即屬於此類。

## 第二節 憲法的內容

【提問】憲法所應包括的內容，不外三項事：（一）人民之權利與義務；（二）國家最高機關的組織與權限；（三）憲法修改的手續。

憲法既為規定國家根本組織的法律，則其內容所應包含的，不外下列三項事件：

第一、人民之權利與義務 在專制時代，政府與國家的觀念不分，政府差不多就是國家，人民對於政府，亦決無權利之可言。時至今日，政府和國家的觀念，方完全分清，政府祇是國家要素之一，是行使國權的機關；政府的職權和組織，是規定在憲法之內；同時人民之權利（如言論集會等自由）及人民之義務（如納稅當兵等義務）亦規定於憲法之內。惟憲法亦有不規定人民權利義務的。如一八七五年法國憲法，即無此項規定。總之，憲法既為國家根本大法，關於人民之權利與義務，應在根本法上規定。所謂個人權利，即國家權力的限度，亦即國家所不應侵犯的權利。至所謂人民的義務，即人民所必須犧牲的自由，亦即是人民對於國家所必須負擔的義務。二者均為劃定國家與人民之關係的。

第二、國家最重要的組織職權及其相互關係 人民的權利義務，或可不必載在憲法條文內，但對國家之最重要統治機關（立法、司法、行政）的權限，卻不得不在憲法上規定。其規定範圍大致可分為下列數項：一、政府各機關的組織大概。二、政府各機關的職權分配。三、政府各機關的性質及其職權。四、選舉或任用官吏方法。五、選舉團的組織。總之，憲法的繁簡，既各國不同，所以它的內容，亦不一致；有甲國詳定，而乙國不列入憲法範圍者。在原則上說，事雖細微，而欲使其不易變更者，則

必規定於憲法；其變更重大，而當隨時變更者，則當以普通法律規定。

第三、憲法修改的手續。憲法既為國家根本法，關於修改憲法手續的規定，自亦當明載於憲法條文之中；且修改手續，應比普通法律為難。

二十五年五月五日所公佈的中華民國憲法草案，共有八章。第一章為總綱；第二章為人民之權利義務；第三章為國民大會；第四章為中央政府；第五章為地方制度；第六章為國民經濟；第七章為教育；第八章為憲法之施行及修正。

### 第三節 憲法產生之方式

【提要】 憲法產生之方式，可分為欽定、民選、協定三種。而協定又分為君民協定及各邦協定二種。

現今各國憲法的產生，其形式極不一致；約可分為欽定、協定、民選三種，而協定又可分為君民協定及各邦協定。然此均就成文憲法而言；若為不成文憲法，則其種類很難確定。因不成文憲法，係由法庭的判例，政府的命令，或逐漸傳來的習慣等構成，其產生形式，頗為複雜。以下所述者，僅以一般成文憲法為限。

一、欽定憲法 所謂欽定憲法，原是君主或為順從民意起見，或為保存自己地位起見，或感覺

憲法潮流之不可制止而獨自宣布的憲法。後者例如我國光緒三十四年清廷所頒布的憲法大綱。此外一八一四年法國路易十八的憲法，為歷史上第一部欽定憲法。一八四八年普魯士憲法，亦為普王獨自制定的憲法。

二、協定憲法 協定憲法，是君民協定的憲法。如法國一八三〇年的憲法，即其一例。這憲法是國會議決，國王承認的。至於普魯士一八五〇年的憲法，是口議會就一八八四年欽定憲法議決修改後復交國王頒布，亦為君民協定之例。至於各邦協定的憲法，則有一八七一年德意志聯邦憲法。這類憲法，係由北德意志議會及南德意志各邦分別承認，始能成立的。

三、民造憲法 民造憲法又可分為三種：一、由普通議會制定，如法國現行憲法是。二、由人民所選出的特別制憲團體制定，如一九一九年的德國基本法。三、由國民總投票表決，如法國共和八年的憲法。雖由議會起草，但由國民總投票決定。中華民國憲法草案須由國民大會通過，也是民造憲法。

#### 第四節 憲法修改之手續

【提要】憲法修改之手續，不外四種：（一）由普通議會議決。（二）由特別憲法會議決定。（三）由地方國

體複決。(四)由國民複決。——國民複決，又分爲強制的國民複決及任意的國民複決二種。

各國憲法，有剛性與柔性兩種。不成文憲法，都是柔性憲法，其修改手續，既然與普通法律手續相同，則無說明的必要。反之，成文憲法，除意大利外，既均屬剛性憲法，則其修改手續，當然比較普通法律手續爲難。以下所述自以剛性憲法的修改爲限。

各國剛性憲法，對於修改手續的規定，不外下列四種：

一、由普通議會議決。這種修改議決案，具有一種特別手續，初與議決普通法律案不同。此種特別手續，亦不一致。對於憲法修改案，須有高額的法定出席或贊成人數，例如比利時定爲國會各院出席人數三分之二，對於修改案的成立，須有會議議員三分之二出席，及出席議員三分之二的同意，例如德國憲法。有些國家，限定憲法修改案的成立，必須經過一度的議會改選，例如比利時憲法規定，議會議決憲法應行修改之後，即當解散；同時，更舉行新選舉，以便徵求民意，且必須新議會亦作同一的議決，方爲有效。甚至有些國家，規定二度或三度解散議會的，如一七九一年的法國憲法，以及一八六四年希臘憲法，即屬於這一類。議會兩院，議決憲法修改案之後，再開聯合會議，作同一的議決，方爲有效，例如法國現行憲法。

二、由特別憲法會議決定 這種方式，是由人民隨時選出一種特別憲法會議，以議決憲法的修改。南美各共和國及美國諸邦，均多行此制。

三、由國民複決 這種方式，是將憲法修正案交付國民投票複決，其複決方法分爲強制的，與任意的兩種。

甲、強制的國民複決 凡憲法修正案必須經過國民複決，始生效力者，這就是強制的複決。如瑞士現行聯邦憲法，及瑞士各州憲法。

乙、任意的國民複決 凡憲法修正案必須經由公民自動的要求，或其他機關的要求，始付國民複決者，這就是任意的複決。例如德國一九一九年的憲法規定：凡公民對於議會所通過之修正案，要求召集國民複決時，要求的人數，必須滿全國公民總額二十分之一。其他尚有由議會或行政機關或各邦政府要求召集的複決。

四、由地方團體複決 這種方式是將中央議會議決之修正草案，交各地方團體複決；這種方式，僅能存在於聯邦制的國家，其複決的機關，或爲各邦代議機關，如美國與墨西哥是。或爲各邦參政團體，如瑞士與澳大利是。

中華民國憲法草案規定，憲法的修改須由國民大會議決辦理。

### 問題

- (一)甚麼是憲法？
- (二)成文憲法與不成文憲法有甚麼區別？
- (三)剛性憲法與柔性憲法有甚麼區別？
- (四)甚麼是欽定憲法？
- (五)甚麼是民選憲法？
- (六)甚麼是協定憲法？
- (七)修改憲法的手續有那幾種？

### 參考書

- (一)比較憲法 增訂本 王世杰錢端升著（商務）
- (二)憲法 張憲慈著（商務）
- (三)憲法原理 日本吳濤部達百著 歐宗佑等譯
- (四)中華民國憲法草案

## 第八章 國際關係與國際組織

### 第一節 國家與國際關係

【提要】一國欲在國際社會上取得國際地位必須他國承認，但國家係因承認而始得爲國際社會之一員。因承認而始稱爲國家——一國經他國承認後，在國際社會中，則正式取得法人的資格——一國取得法人資格後，即得享受下列各種權利：（一）獨立權（二）平等權（三）自衛權。

自從近代國際社會成立以來，國與國的關係，日趨複雜；由相互的行動中，便形成一種國際習慣，這種習慣，即國家資格之承認。所謂國家資格的承認，即一國之欲在國際社會上取得國際地位，必須他國承認的意思。依國內法之解釋，一國無須經過他國的承認，才能稱爲國家；但依國際法的習慣，則承認爲不可少的手續；所謂承認，乃形式的，而非實質的。申言之，即國家因承認而始得爲「國際社會之一員」，非因承認而始得稱爲「國家」。

國家在國際社會中，經他國承認後，即正式取得法人的資格。這種資格取得之後，即得享受各

權利至權利之實質是甚麼，則學者的意見不一致，茲僅就自衛平等、獨立、三權分論於左：

**第一、獨立權** 國家對於內政與外交，自由行使其主權，不受他國的干涉，是謂獨立權。獨立權之行使，須以不侵害他國之獨立權爲界限。獨立權之含義，極爲廣闊；一切關於行政、司法、以及國家之權利，無不包攝於其中。關於獨立權的界限，我們可以軍備限制一例來說明。一個國家，欲謀其國防之安全，必須有相當的軍備，故國防之如何計劃，軍備之如何擴張，完全屬於內政問題，本非他國所應干涉。然軍備擴張的結果，往往會影響他國的安全，這雖不能說已經突出己國獨立權的範圍，但軍備之擴張，實有損於他國獨立權的界限。被侵犯的國家，有權加以干涉。如一九二二年華盛頓會議，英、美、日等國，即以此爲理由，限制軍備，即爲防止一國單獨擴張軍備之好例。此種獨立權之制限，並非出於他國之干涉，而是爲自己意思之拘束，與獨立權之本質，固無傷害。

**第二、平等權** 所謂平等權，就是國家不論大小強弱，在國際社會中，均享有一律平等的權利。凡一國在國際有獨立的地位，則與他國交涉，自應享有平等權，不得因人種類別、領土大小及國勢強弱而有所差別。從實際上觀察，每因國家勢力的懸殊，以致釀成國際間種種不平等之現象。但此種不平等，並非政治上的不平等，原與法律本身無關，故本節所稱的平等權，係指法律上的平等而言，國

幾在法律上平等，所以，國際間有各種儀式禮節。茲分列之於下：一、國家在外交上對於文牘的往還交涉的談判及條約的締結，有使用本國語言文字之權利；二、國家元首，互相經過公署；三、國家與元首的名稱，可以自由規定；四、海上敬禮；五、敬國旗國徽等。

第三、自衛權 自衛權是一國為維持其生存，對於他國不正當之侵犯，得以權力自為防衛的意思。凡國家遇有緊急之侵害，為自衛計，縱或有損害他國之權利時，當為國際公法所容許，不能視為敵對行為。如一八三八年，英軍擊沉加拉利林（Callio）號事件，並不負賠償責任，這就是以自衛為理由。但此種自衛權的行使，要有限制，不得藉口行使自衛權，以實行侵略的政策。

## 第二節 國際會議與國際公約

【提要】 國際會議是自主國家之代表，為解決某種事件，預定在一指定地點，互相談判的一種組織——自主國家均有召集國際會議之權——各國代表在會議席中具有一票的表決權——國際公約為多數國家所締結關於公共利益的條約——國際公約之種類甚多，皆以維護國際間的公共利益為主旨——我國參加的國際公約亦有多種——國際公約之訂立及批准與普通條約相同，惟執行方面因牽連的國家甚多，較普通條約為難。

國際會議是自主國家的代表，爲解決某種事件，預定在指定地點，互相談判的一種組織。自主國家皆有召集國際會議之權，但應在邀請書上將會議性質及意旨，通知被邀請各國，以探聽各國的態度。彼邀請各國參加與否，可自由決定，但爲敦睦邦交起見，究以參加爲常例。派遣參加的代表須攜帶全權證書。如代表證書有不妥之處，會議得拒絕他列席。

開會地點應在何處，常爲爭執之焦點。就國際慣例看來，開會地點多在發起國的首都，但發起國爲避免操縱嫌疑起見，往往在永遠中立國之名城開會。如第一和第二兩次之和平會議，雖由俄國發起，卻在荷蘭之海牙（Hague）開會。照國際慣例，會議的議長常推會議所在國或發起國之首席代表爲議長，以示尊崇之意，如維也納（Vienna）會議，則推奧國外交部長不阿爾（Buol）爲議長。

國際會議，若事務繁重，往往在大會之外，另開小組會議，或在大會之前另開預備會。如有專門性質的事項，還可以組織分組委員會，專司其事。至分組委員會委員多屬專家，爲各國所選派者。

在會議席上，各國代表可自由討論各種問題，但表決權每國祇有一票，且表決時往往以全體一致爲原則。大會正式閉幕時，須將會議始末及議決事項，彙編成冊，作爲最終議定書，由各國代表

簽字，以昭信守。如代表另有意見，可拒絕簽字，或提出保留若干部份。

國際公約爲多數國家所締結關於公共利益的條約。其目的是謀世界各國的普遍幸福與共同合作，與那些專以締約國雙方相互的權利義務爲條件的普通條約不同。這樣公約可由一國發起，或由二三國先行簽訂，然後再邀其他各國加入，但爲求普遍的效用起見，須以多數國家參加爲原則。事實上，現有的國際公約參加的國家甚多，故能保持國際性。

國際公約的種類甚多。依公約產生的情形而分，有：（一）由國際會議產生的公約。例如由華盛頓會議產生的九國公約是；（二）由數國先簽訂而他國隨後加入的公約，例如非戰公約，先由美法兩國發起簽訂後，再邀世界各國加入。依條約內容而分，有：（一）屬於政治方面的公約，如前述九國公約、非戰公約；（二）屬於經濟方面的公約，如一九三三年各國所簽訂的白銀協定；（三）屬於人類福利方面的公約，如一九二一年的禁止販賣人口公約，禁止販賣鴉片公約等是；（四）屬於行政方面的公約，如國際郵政公約，國際電報公約，國際航空公約等是。此外尚有種種方面的公約，不及備舉。

國際公約的訂立與批准，和普通條約相同，亦是 by 各國派遣全權代表協商辦理，並須經各國

議會或其他法定機關批准。不過國際公約的性質，有幾點與普通公約不同：（一）未加入公約的國家，可以隨時加入；在普通條約，訂約時未加入的國家，以後就不能加入。（二）國際公約簽訂時，簽約國可以對某某項條文，聲明保留；經某簽約國聲明保留的條文，對於該國，就沒有拘束力；在普通條約中，便無所謂保留。（三）國際公約的簽約國，因特殊原因，不願繼續遵守公約，可以聲明退約；在某國退出公約以後，公約對於未退出的國家，仍有效力；在普通條約，若經簽約國一方聲明廢止，該約在實際上便失去效力了。這三點，就是國際公約與普通公約不同的地方。至於國際公約的執行，因牽涉的國家甚多，亦較普通條約為困難。各國對此，有時且設立執行機關，以謀執行上的便利。近年國聯盟約、九國公約及非戰公約，屢被野心國家破壞，亦足證明國際公約執行的困難了。

### 第三節 國際聯合會與國際法庭

【提要】國際聯合會於一九二〇年在日內瓦成立，其目的在促進國際和平與合作——國際聯合會的組織

組織分三種：（一）大會（二）行政院（三）秘書處——國際法庭，為國際聯合會的附屬機關於一九

二二年，設在海牙，由法官十五人組織之，其任務為裁判會員國所請求裁判之爭端。

國際聯合會，為戰後巴黎和會的產物，其約章共二十六條，載在凡爾賽和約之中，於一九二

○年在日内瓦 (Geneva) 正式成立。現在會員國有五十餘國。聯合會的目的在促進國際和平與合作。故聯合會的會員國，並不限於主權國，即殖民地，亦得參加。凡欲入會的國家，可向聯合會正式請求，經大會出席代表三分之二的同意後，即取得會員國資格。會員國平時應繳納會費，會員國如欲退會，應於二年前通知；在二年期限內，而未實際退會以前，仍負有履行約章的義務；會員國若違犯約章，國聯得予以除名處分。

國際聯合會之重要組織分三種：曰大會，曰行政院，曰秘書廳。一、大會 大會由全體會員國的代表組織之。每國得派代表三人，但只有一投票權。大會分常會與臨時會兩種，常會於每年九月第一星期一舉行。如有特別事情發生，得由議會自身或行政院提議，隨時召集臨時大會。每屆大會開幕，行政院應提出工作報告，經討論後，由大會予以決議。除會約中有特別規定者外，決議須有出席代表全體之同意。二、行政院 行政院由理事會員國組織之。理事有常任與非常任之分。常任理事為英、法、意、俄四國，非常任理事則由大會就其他各國代表中推選，共計十一名，每年改選三分之一，任期三年，每年舉行常會四次，必要時得舉行臨時會。其議決除會約中有特別規定者外，以一致決議為原則。三、秘書廳 秘書廳設秘書長，幫辦秘書長各一人，副秘書長三人，及處長科長職員等數

百人，其下分設若干委員會，及若干股，分任各項日常事務。祕書廳的職務，爲預備各種開會程序，保管國聯會一切文件及辦理國聯會一切雜務。

國際法庭爲國際聯合會的附屬機關，於一九二二年在海牙正式宣告成立，由國聯大會及行政院，共同選舉之法官十一人及候補法官四人組織之。法官任期九年，連選得連任。法官又互選院長副院長各一人，任期三年，連選得連任。法庭之職權，爲裁判會員國所請求裁判之爭議，分作自願裁判，與強迫裁判兩種：自願裁判須兩造同意，始能赴庭與訟。至於強迫裁判，原基於條約之規定，訂明雙方將來發生爭議時，應交付裁判。不論強迫或自願的案件，一經國際法庭受理後，其所下之判決，兩造均有服從的義務，不得上訴。兩造的一方，如發見一種新事實，有影響於判決之性質的時候，則可聲請法庭覆核之。凡聲請覆核，至遲須於查出新事實後六個月以內爲之，宣判日起，逾十年之期限，即不得再請覆核。

#### 第四節 中國與國際組織之關係

##### 【提要】

——中國與國際組織之關係以國際聯合會爲主要機關，中國爲國際聯合會會員國，曾任國聯行政

院非常任理事——中國與國聯合作之事項多——中國希望國聯組織能修健全，使我們須靠自己的力量

量以維持國家之獨立與自由。其他國際組織中國亦願意參加。

我國與國際組織之關係以國際聯合會爲主要機關。我國爲國際聯合會會員國，曾任國際行政院非常任理事。一九三四年我國要求連任理事，不幸失敗，經我國再三交涉，國際行政院另組委員會考慮我國的要求。一九三六年五月，這個委員會開會，表示對於我國的要求，極表同情。結果如何，須俟國聯大會決定。

我國與國聯合作之事頗多。凡國聯議決之事，我們無不竭力合作。最顯著的事實爲與國聯技術合作。民國十八年國聯根據我國的請求，派員來我國襄助衛生行政事宜，成績很好。民國二十年我國請求國聯繼續與我國合作，並將合作範圍擴大，包括衛生、財政、教育、交通等事項。國聯行政院接受我國的建議，派代表來華接洽一切，結果非常美滿，並由國聯組織「處理中國技術合作委員會」，派拉西曼氏（Ludwig Rajchman）爲駐華聯絡員，與我國全國經濟委員會合作。拉西曼氏回歐，做有詳細報告，由國聯行政院接受他的建議，合作事業遂得繼續進行。國聯更派代表哈斯氏（Hass）來華辦理水利及其他合作事業。哈斯氏回歐後，不幸逝世，他的報告書曾交國聯交通技術顧問委員會考慮。至合作事業之辦有成績者，以衛生、交通、水利、農業等最爲顯著。還有國聯的附

屬機關——國際勞工局——在上海設置中國分局，也是我國與國聯合作之一種事業。後來因為日本反對我國與國聯合作，工作遂暫時停頓。

我國是極相信國聯的，並希望國聯組織能够健全，以維持世界和平及國際正義。然而，我們生存在這個弱肉強食及生存競爭的世界裏，同時還須靠自己的力量，來保持國家的獨立與自由，增高民族的地位。我國人民要猛醒才好！

以上所講祇限於國際聯合會及其附屬機關，因為這是最重要的國際組織。此外我國對於其他國際事業與組織，亦極願意參加，如各種國際會議，我國常派代表出席，這就是我國熱心國際事業的明證。至對於國際組織之有益於世界和平及文化溝通者，我國應竭力合作，更無待言了。

### 問題

(一) 國家的國際地位，是怎樣取得的？

(二) 什麼叫做國家的獨立權？

(三) 什麼叫做國家的平等權？

(四) 什麼叫做國家的自衛權？

(五)國際會議是甚麼的組織?

(六)召集國際會議的手續是怎樣的?

(七)甚麼是國際公約?

(八)國際公約與普通條約的異同是甚麼?

(九)國際聯合會的組織是怎樣的?

(十)國際法院的組織是怎樣的?

(十一)我國與國際聯合會有甚麼合作的事實?

(十二)我國對國際組織應採取甚麼態度?

### 參考書

(一)國際聯盟 鄭曉暉編 (商務)

(二)國際社會的結構 高良燭譯 (商務)

(三)國際法 吳玉章著 (商務)

(四)民國二十五平外交年鑑 (正中)

(五) 中國與國際技術合作 沈立人著 (生活)

(六) 國際會議指南 蔣經國著 (商務)

(七) 國際法庭 胡愈之著 (商務)

(八) Technical Cooperation between China and Geneva by Tze-Hsiung Koo Council of International Affairs Nanking.

(九) 國際法大綱 周鯨生著 (商務)

中華民國政府教育部審定  
 本書第一冊編號10239批  
 奉到編陸第1一〇三九號批

中華民國二十六年六月審定本第一版  
 中華民國三十四年五月審定本渝第九版

版 權 所 有  
 翻 印 必 究

復興公民課本國語冊

高級中學用

(37081.2A)

第一冊原定價國幣叁角

外加運費國費

編著者

吳章 吳澤 吳叔 和霖

主編兼  
 發行人

正 雲 五

印刷所

商務印書館

發行所

商務印書館

(本書校對者潘同曾)

