

復興初級中學

公民課本

第二冊

孫伯謨編著

按照新課程標準編著

商務印書館發行

新課程標準適用

復興初中級

公民課

本
第二冊

孫伯謩編著



80779717

初級中學

公民第二冊 政治

目錄

第一章 民族和國家	一
一 民族的形成和國家的實現	一
二 民族和國家的區別	四
三 國家的性質和主權的重要	五
四 侵害我國獨立自由的不平等條約	八
五 中國民族所受帝國主義者的壓迫	一一
六 中國喪失民族主義的原因	一五

七 恢復我國民族主義和民族地位的方法……………一七

八 中國民族對世界的責任……………二〇

九 國體的分類……………二三

十 政體的分類……………二七

十一 國際合作和國交……………三〇

第二章 公民的權利和義務……………三五

一 公民權利和義務在訓政時期約法中的規定……………三五

二 自由權……………三九

三 平等權……………四二

四 訴願權……………四五

五 公民對於國家法律上的義務……………四八

六 公民對於國家道德上的義務……………五二

第三章 四種政權……………五六

一 政權和政治……………五六

二 民主政治的形式……………五九

三 間接民權——選舉權……………六二

四 直接民權——罷免權創制權和複決權……………六五

第四章 五種治權……………七一

一 五權制度……………七一

二 行政權……………七三

三 立法權……………七六

四 司法權……………八〇

五 監察權……………八四

六 考試權……………八六

第五章 建國的程序……………八九

一 軍政時期訓政時期和憲政時期……………八九

二 國民大會和國民代表會……………九一

第六章 政黨……………九五

一 普通政黨的作用……………九五

二 革命黨的組成……………九八

三 中國國民黨略史……………一〇〇

四 中國國民黨政綱……………一〇四

初級中學

公民第二冊 政治

第一章 民族和國家

一 民族的形成和國家的實現

民族是歷史發展的產物，並不是偶然發生的。在漁獵時代，人類逐水草而居，社會關係，只限於血緣關係所結合的氏族。他們爲要保持生活的領域，於是與其他氏族演出激烈的鬭爭。到了畜牧和農業經濟時代，人類的需要經過長期的變化，鄰近氏族，開始和平的交換。因爲彼此生活在同樣的經濟環境之下，便產生同樣的風俗習慣和言語，這是種族的成立。後來社會分工發達，交易頻繁，血緣關係漸次衰落，種族關係漸次突破，不得不在一定的地域以內建立一

個民族的組織。

造成民族的原因，據中山先生的民族主義說，最大的力量是血統。祖先是甚麼血統，便永遠遺傳成爲一族的人民，與其他種族的人民決不相同。次大的力量是生活。謀生的方法不同，所結成的民族也不同。第三大的力量是語言。如果外來民族得了我們的語言，便容易被我們感化；日子長久了，就同化成爲一個民族。第四個力量是宗教。從前人對於神的信仰或宗教的皈依有共同傾向時，也很可藉此結合成爲一個民族；就是現在有許多國家亡了，民族還有因宗教的維繫而存在於世界之上的。第五個力量是風俗習慣。每一個民族必有一個民族的風俗習慣；如果人類中有一種特別相同的風俗習慣，積久也可自行結合成爲一個民族。有了這五種要素，民族就自然而然的結合起來了。

至於國家是怎樣實現的呢？我們從歷史上觀察，凡一種組織的實現，一半固由於天然，一半也由於人力。在最初的時期，人類並不曉得要有社會，要有國

家，但因當時的種種情形，不得不有一種組織。後來人類知識日開，漸漸明白這種組織的利益，於是盡力改善這種組織，使牠適合當時的需要，而表現牠的作用，這就是國家的基礎。

人類文明一天天進步，國家組織也逐漸完全，一個國家的實現，總不外這五種情狀：（一）政治觀念和別的觀念漸行分開；（二）政治組織有了權力；（三）政權和別的權限也行分開；（四）有了法律，並且由政府強制執行；（五）政治上有了統一的精神。——果能備具這五種情狀，國家就實現了。

問答要點

- （1）試述民族發展的過程。
- （2）造成民族的原因何在？
- （3）人類初期可曉得要國家？
- （4）國家的實現有幾種情狀？

二 民族和國家的區別

民族和國家似乎很容易含混，但牠們實在有一定的界線。要把牠們來分別清楚，最適當的方法，是研究民族和國家根本上是用甚麼力量造成的。簡單來說，民族是由於天然力如血統、生活、語言、宗教、風俗習慣等造成的；國家是由武力造成的。用中國政治歷史來證明，中國人說王道順乎自然；換一句話說，自然力便是王道。用王道造成的團體，便是民族。武力便是霸道。用霸道造成的團體，便是國家。

以外國而論，有一個民族造成幾個國家，又有一個國家由幾個民族造成。民族不一定是國族。但中國的民族，大多數都是漢族，滿蒙回藏等族，不過佔全國人口四十分之一，而他們大概都是受了漢族自然的同化。所以中國可以說是由一個民族造成，這種民族就是國族。

但中國人向來只注重家族和宗族，卻沒有人理會到國族。所以中國人的團結力只能及於宗族而止，還沒有擴充到國族。故我們的人數雖多，民族雖大，文明教化雖有四千多年的歷史，但沒有民族的精神，弄到全國像散沙一般，爲世界上最貧弱的國家，處國際中最低下的地位。我們當此最危險的時期，如果再不留心，團結四萬萬人成一個堅固的民族，便有亡國滅種之憂。我們要挽救這種危亡，便要提倡中山先生的民族主義，用民族精神來救國。

問答要點

- (1) 民族和國家各是用甚麼權力造成？
- (2) 何以我國民族可以說是國族？
- (3) 中國爲甚麼要提倡民族主義？

三 國家的性質和主權的重要

照普通的觀察，國家和其他社會不同的地方，就是國家有一種最高的權力，是其他社會所沒有的。這種最高權力的性質，是隨著時代改變。因為時代的改變，最高的權力也就表現出各種不同的方式。雖然方式不同，但他總有個同一的作用。這個同一的作用，就是構成國家的要素。

國家的要素，分析起來，不外下列三種：（一）有爲公共目的而活動的一羣人民；（二）佔有一定的政治區域的土地；（三）有執行國家最高權力的政治機關。簡單點說，國家的要素，就是土地、人民和主權三種。土地和人民是國家的物質要素，是絕對不可少的。因為沒有一定的政治區域的土地，自然也沒有一定的組織，雖人民衆多，不能成爲一個國家。反之，沒有人民，只有廣漠的空地，這塊空地，自然也不成爲一個國家。至於主權，既是國家要素的一種，更絕對不可少。因為僅有土地和人民，而人民若漫無組織的結合在一起，上面沒有一個執行最高主權的政治機關，又何能成爲國家？

人民信仰國家，所以把國家認爲有實在的本體，有實在的人格。從這個本體，這個人格上發生出來的意志，便是主權。他們想把國家看作高出於一切社會之上的唯一社會，所以也把國家的意志——主權，看作高出於一切社會之上的唯一意志。國家不但祇能有一個意志，並且要使這個意志高出於一切意志之上。

現代的國家所以能站在人類一切社會之上，就是主權的關係。國家既是最高的社會，主權又是這個最高社會的特性，所以主權是國家的重要問題。

主權又叫做統治權，這就是國家對於國內一切事務，可以自由處理，不受任何拘束的意思。主權可分對內的和對外的兩方面講。一國若失了對內的主權，四分五裂，號令不行，便入於無政府狀態，不能成爲國家。另一方面，若一國失了對外主權，所有人民聽憑別國去治理，土地聽憑別國去支配，這當然也不能成爲一個獨立自主的國家。

因此，現代國家的生命，完全寄託在主權上面。看主權的完整與不完整，便可決定這個國家的獨立與不獨立。

問答要點

- (1) 國家和其他社會不同的地方安在？
- (2) 國家的要素有幾？
- (3) 什麼是主權？

四 侵害我國獨立自由的不平等條約

中國在前清乾嘉以前，還是東方唯一無二的大國家；爲甚麼近百年來就這樣一蹶不振，幾至於滅亡呢？唯一的原因，就是不平等條約從中作祟！至於不平等條約究竟是甚麼東西？中山先生曾給牠一個解釋，『就是我們大家的賣身契！』

不平等條約的訂立，我們簡直數不出一件是出於中國的自願；可以說，完全是由於帝國主義者用強暴的力量壓迫而成。前清道光年間，英國人因為硬要在中國販賣鴉片，爲林則徐所禁，於是派來許多軍隊兵艦，攻打我國的沿海各省，進攻南京，強迫我國訂立南京條約。這是中國和帝國主義者訂立不平等條約之始。咸豐年間，英國要壓服中國人仇英的心理，法國藉口中國人殺了法國的傳教士，他們便組織聯軍，攻陷我國的廣州，打進天津，北京，強迫訂立天津條約，北京條約。到了光緒甲午年，日本爲了爭奪朝鮮，把中國打敗，強迫中國訂立馬關條約。此後，德國強迫中國締結租借膠州灣的條約；英國強迫中國締結租借威海衛和九龍的條約；法國強迫中國締結租借廣州灣的條約；俄國強迫中國締結租借大連和旅順的條約。到了庚子年，各國因爲要撲滅中國義和團的排外思想，大舉組織八國聯軍，驅逐中國帝后，佔據北京，又強迫中國訂立辛丑條約。這件條約簡直是中國的致命傷，增加中國人絕大的負擔，賠款到現在

還沒有完。歐戰期間，日本乘歐美無暇東顧的時候，於民國四年五月九日，又強迫中國訂立所謂二十一條的中日協約。雖我國人民至今沒有承認，但東三省和熱河，已爲牠用兵力奪去了。歐戰以後，英美要打破日本在中國的優勢，召集華盛頓會議，在這個會議中，中國在英美控制之下，又訂立所謂九國條約。

除了上述的條約外，還有許多條約，沒有一件不是喪權辱國的，不但喪權辱國，並且是中國近來貧弱紛亂的唯一原因。牠的內容，歸納起來，約有十二種：（一）割地；（二）賠款及外債；（三）領事裁判權及上海會審公廨；（四）協定關稅；（五）租借地，租界及居留地；（六）勢力範圍及優先權；（七）最惠國條款；（八）通商航行及製造權；（九）內地旅行貿易權；（十）建築鐵路及開礦權；（十一）駐兵及警察權；（十二）傳教權。

就這內容看來，可以說沒有一件不妨害中國的主權。權利是他們帝國主義者的，義務卻是我們中國人的。只要稍爲不如他們意，他們就可用『尊重條

約』的題目來責問中國，實行他們的侵略。所以中山先生說這種條約是我們大家的賣身契，真是一點不虛。我們要繼承中山先生的遺志，恢復中國的獨立自由，就應得趕快進行廢除不平等條約的運動。

問答要點

- (1) 不平等條約何以是我們的賣身契？
- (2) 我國和那國訂立不平等條約最早？
- (3) 庚子賠款是由甚麼條約而來？
- (4) 要想恢復中國的獨立自由有甚麼方法？

五 中國民族所受帝國主義者的壓迫

中國在從前閉關自守，未與西方文化接觸的時期，至少可稱為東方唯一的富強國家。所謂地大物博人衆，在在都足以自豪，而爲外人所重視。可是近百

年來，就大大不然了，不但不能以『地大物博人衆』來自豪，並且時時有滅亡的危險。計中國民族所受帝國主義者的壓迫，約有三種：

（一）天然的人口壓迫——世界上號稱列強的計有七國，即英美法日意德和蘇俄。這幾國不但是政治經濟比中國情形都好，就是人口方面的增加，也着實可驚。近百年來，計英國的人口增加三倍，美國的增加十倍，日本也有三倍，俄國增加四倍，法國人口的增加比較少些，但也有四分之一倍，意國現在更獎勵生育，將來人口自有多量的增加。說到中國人口，雖號稱四萬萬，其實是沒有精密的統計。四萬萬的數目，還是乾隆時候調查的。自乾隆到現在，將近二百年，從沒有調查過。據近來外人在中國調查所得，說中國人口至多不過三萬萬。那麼，比較從前，已減少四分之一了。就說現在仍是四萬萬，以此類推，再過百年，恐怕還是四萬萬。這種情形，若拿天然進化的原則看來，中國民族就難免歸於淘汰。

(二) 政治的壓迫——中國最強盛時代，領土是很大的。北至黑龍江以北，南至喜馬拉雅山以南，東至東海以東，西至蔥嶺以西，都是中國的領土。所有鄰近如琉球、暹羅、蒲魯尼、蘇綠、爪哇、錫蘭、尼泊爾、布丹等小國，從前都來中國進過貢的。但到後來，我國內政日非，聲威大減，不但附近小國不來進貢，並且政府還把伊犁流域霍罕、黑龍江以北、烏蘇里諸地，都拱手送給外人。接著，安南割與法國，緬甸讓給英國，高麗、台灣、澎湖又都割給日本。各帝國主義者猶以爲未足，復紛紛把中國的威海衛、旅順、大連、青島、九龍、廣州灣等地，強行租借，並在內地城市闢有商埠租界，作政治和經濟侵略的根據地。歐戰以後，中國纔勉強把青島、威海衛及少數的租界收回。至於領事裁判權，關稅鹽稅權，還是在外人掌握；領海領空領江，仍讓各國的軍艦商船飛機自由地來往。自「九一八」事件發生，東北四省竟輕輕被日本佔去。同時蒙古、新疆、西藏、青海等邊疆也都朝不保夕。現在日本已有吞併中國的野心，各國倘能利害一致，來瓜分或共管中國，那

是很容易的事件。

(三)經濟的壓迫——政治的壓迫是有形的，而經濟的壓迫卻是無形的。中國每年除賠款及借款外，洋貨侵入，奪去我們的利益約五萬萬元。銀行紙票的侵入，匯兌的折扣，存款轉借等事，奪去我們的利益約一萬萬元。出入口貨物運費的增加，奪去我們的利益自數千萬元至一萬萬元。租界與割地的賦稅地租地價，奪去我們的利益四五萬萬元。特權營業一萬萬元。投資事業及其他種種的剝奪，當在數千萬元。總計各項漏卮，每年就不下十二萬萬元之多，其他間接影響的數目還不在內。若照這樣下去，以後的損失，只有年年加增，勢必至民窮財盡，國亡種滅而後已了。

問答要點

(1)三種壓迫你以爲那種最可怕？

(2)中國人口和土地比較，可患過多？

(3) 商埠租界何以是帝國主義者的侵略根據地？

(4) 挽救經濟壓迫可有甚麼方法？

六 中國喪失民族主義的原因

中國民族所以這樣衰弱，根本說來，就是失了民族主義。民族主義是國家圖發展，和民族圖生存的寶貝。這種寶貝我國已失去了很久。失去的最大原因，就是我們被異族的征服。凡是一種民族征服別種民族，自然不准別種民族有獨立的思想。從前滿清對待我們，也用過了很狡猾的手段：一方面開博學鴻詞科來取士，有學問的人幾乎都被網羅；他方面興過幾次文字獄，把含有民族思想的書籍完全消滅。用了這些手段，滿人還以為未足，又加上文字的宣傳，如頒行大義覺迷錄之類，來誘惑漢人去服從他。到了乾隆更加狡猾，連滿漢兩個字，都不准人提起，把史書都改過，要把滿漢的界限消滅。所以自此以後，知識階級

的人，多半不知有民族思想。

清朝中葉以後，會黨中有民族思想的，只有洪門會黨。當洪秀全起義之時，洪門會黨多來響應，民族主義便復興起來。洪氏失敗以後，民族主義更流傳到軍隊和游民中去。但是當時那些軍隊和游民，都屬下流社會，知識幼稚，洪門會反爲清大臣左宗棠所利用，洪門三合會又歸化於保皇黨，民族主義便消失了。

我國民族主義消失的第二個大原因，就是世界主義的發達。我國人沒有亡過國以前，是一個很文明很強盛的民族，所以常常自稱爲堂堂大國，征服了很多的弱小民族，當時要保全強國的地位，做世界的主人翁，於是提倡世界主義，用和平手段去感化異族，要他們都服從。因爲社會有了這種主義，不講民族主義，便把國界打破，無論甚麼人來做皇帝都歡迎。所以當滿清入關的時候，漢人除了少數遺老以外，都誤認爲換朝，不知有亡國之痛。由此看來，弱小民族迷信世界主義，就會有亡國的危險了。

現在我們雖然脫離了滿清的羈絆，卻未脫列強種種的壓迫，民族在今日還比在清朝的初期爲危險。要免除這種危險，就要恢復民族主義，自己先行聯合起來；再把各弱小民族都聯合起來，用公理去打破強權，強權打破了以後，世界上沒有野心家，到了那個時候，我們纔可以談世界主義。

問答要點

- (1) 清朝的知識階級爲甚麼沒有民族思想？
- (2) 寄託在會黨中的民族思想何以會消滅？
- (3) 迷信世界主義有何危險？
- (4) 我們提倡民族主義應該怎樣做去？

七 恢復我國民族主義和民族地位的方法

中國民族主義既須恢復，就得想個方法。要用甚麼方法呢？中山先生已代

爲想出。

第一個方法，是要全國人民都知道我國現在所處的地位，是一個生死關頭。我國所受的大禍，就是帝國主義者對我們所施的三種壓迫。我們既知道這種大禍已經臨頭，便要到處宣傳，使人人都知道。到了人人都知道的時候，再進行第二個方法。

第二個方法，是要全國人民結成一個大民族團體。這就是要全國各姓宗族團體先行聯合，更由各宗族團體結成一個極堅強的國族團體；然後羣策羣力，勇猛一致，同帝國主義者奮鬥。到那時候，無論帝國主義者用甚麼力量來壓迫，我們既有了這樣的團結，牠也就無所施其技了。

等到結成國族團體，恢復了民族主義還不算，我們須得進一步恢復我國的民族地位。中山先生對於恢復民族地位，也想了幾個方法。

第一個方法，是要把我國固有的道德恢復。要想維持民族的強盛，除了武

力和文化外，還要有很好的道德纔能成功。我國固有的道德，就是『忠孝仁愛信義和平』。這幾種道德都是我國人的特長，也就是我們民族精神的所在。

第二個方法，是要把我國固有的知能恢復。關於知的方面，我國古時有很好的政治哲學。其中最系統的就是大學中所說『格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下』那一段話。誠意、正心是內修的工夫，修身、齊家、治國是外修的工夫；我們想齊家、治國，根本上要從修身做起。至於固有的能力，從前我國人發明了很多重要的東西，如指南針，印刷術，火藥，磁器……等都是。後來因為失了這種發明的能力，民族的地位纔逐漸墜落。

第三個方法，是要學歐美的長處。因為恢復了我們固有的道德和知能，如果不採取歐美之所長，合一爐而冶之，仍然不能使我國強盛。但我們效法歐美是要迎頭趕上去，採取他們最新的方法，不要在後面跟著走，纔可以節省時間。日本學歐美，不過幾十年，便成世界強國之一。如果我們覺悟了，像日本人一樣，

大家努力去恢復民族的地位，在最近的將來，就可把帝國主義者的種種壓迫解除了。

問答要點

- (1) 恢復民族主義有幾個方法？試略述內容。
- (2) 恢復民族地位有幾個方法？試略述內容。
- (3) 我們的民族精神在那裏？
- (4) 你是怎樣修身？
- (5) 歐美的長處是甚麼？
- (6) 學歐美的長處是怎樣學法？

八 中國民族對世界的責任

如果我們能够實行把民族的地位恢復起來，中國便可成爲世界上頂強

盛的國家，佔世界上頭一個地位。但是中國到了頭一個地位的時候，是應該怎樣做法呢？中國古時常講『濟弱扶傾』，因為中國有了好政策，所以強了幾千年，安南、緬甸、高麗、暹羅那些小國，還能够保持獨立。現在歐風東漸，安南便被法國滅了；緬甸被英國滅了；高麗被日本滅了。所以中國如果強盛起來，我們不但要恢復民族的地位，還要對於世界負一個大責任。如果中國不能夠擔負這個責任，那麼中國強盛了，對於世界便有大害，沒有利益。

中國對於世界究竟要負甚麼責任呢？現在世界列強所走的路，是滅人國家的。如果中國強盛起來，也要去滅人國家，也去學列強的帝國主義，走相同的路，便是蹈他們的覆轍。所以我們要先決定一種政策，要『濟弱扶傾』，纔算盡我們民族的天職。我們對於弱小民族要扶助他；對於列強要抵抗他。如果全國人民都立定這個志願，中國民族纔可以發達。若是不然的話，中國民族便沒有甚麼希望。

我們今日在沒有發達之先，要立定『濟弱扶傾』的志願；將來到了強盛的時候，想到今日身受過列強政治經濟等壓迫的痛苦；將來弱小民族如果也受這種痛苦，我們便要把那些帝國主義者來消滅，那纔是『治國、平天下。』

我們要將來能够『治國、平天下，』便先要恢復民族主義和民族地位；用固有的道德、和平做基礎，去統一世界，成一個大同之治，這便是我們四萬萬人的大責任。我們各人都是四萬萬人的份子，都應該擔負這個責任，便是我們民族的真精神。

問答要點

- (1) 中國將來強盛時對於世界應負甚麼責任？
- (2) 怎樣是『濟弱扶傾』？
- (3) 治國平天下是如何的解釋？
- (4) 爲甚麼要拿道德和平做基礎去統一世界？

九 國體的分類

從本章第三節課文裏，我們可以看出一個國家的構成。先須具有土地和人民兩種物質要素，而主權卻是隨國家以俱來。但各國的人民，最初並不出於一源；他們的生活、智識和思想決不能一致。他們進化的歷程，也各有先後遲速的不同。而各國的土地、形勢大小，亦復互異。因此各國的國體，就有各種不同的變化了。但國體的分類，總不外下列幾種：

（一）以掌理國權的人數爲標準來分，國家可分爲君主國和共和國兩種。君主國的國權，操在君主一人手裏；他可以任意製造法律，徵收賦稅，生殺人民。這種國體發生最早，大概是直接自族長和酋長的政治脫胎而來。自後民智日開，知道國家是爲人民而建設的，並不是一人一姓的私產，便起來推翻了君主，改建由多數人執政的共和國了。共和國又分爲貴族國和民主國兩種。在貴

族國中，國權是操在一部分人民手裏的。這操權的人總比常人高貴些，所以叫做貴族。在民主國中，國權是操在全體人民的手裏，由全體人民選出代表去組織政府的。這種國體發生很遲，但在最近數十年中，全世界各國已大半採用此制了。

(二) 以國家組織的形式爲標準來分，國家可分爲統一國和聯邦國兩種。在統一國裏，只有一個中央政府，握著全國的最高權；而地方政府不過是中央政府的隸屬機關，一切都受牠的統制。現在如英法日本等都是這一類的國家。在聯邦國裏，有聯邦政府及各邦政府，所以又稱爲兩重政府國。牠們各掌有國權的一部分，而由憲法規定牠們各自的範圍。現代如美德瑞士等都是這一類的國家。

(三) 以社會的經濟組織爲標準來分，國家可分爲資本主義國，社會主義國，共產主義國及三民主義國四種。在資本主義國裏，土地財產是人民個人

的私有物，由各個人自由去經營、支配和享受，除納稅外，不受別種限制。現代各國，大都是這類的國家。在社會主義國裏，土地、財產都歸國有，工商業歸國家經營，個人極少自由支配活動的餘地。現時的蘇俄，是採取這種主義的國家。至於共產主義的國裏，則土地、財產，當與社會公有，由社會共同經營。生長在這社會裏的人，沒有貧富，也沒雇主和傭工的分別。但這種主義完全屬於理想，一時決不能實現。

至於三民主義的國家，是中山先生所創。就是根據民族主義，以求國際上的平等；根據民權主義，以求政治上的平等；根據民生主義，以求經濟上的平等；最終目的，在進世界於大同。在世界所採取各種主義的國家中，當然算這種主義的國家是最進步的了。

以上是從政治、社會和經濟各方面分別國家體制的三種方法。每個國家都有這三方面的情形，都可以拿這三個標準去分析牠的屬性。譬如日本是個

資本主義的統一君主國。蘇俄是個社會主義的聯邦共和國。而中國則是個三民主義的統一民主國。據最近立法院憲法起草委員會的規定，稱為『三民主義共和國』。

此外以主權的完全與否為標準來分，國家又可分為獨立國、半獨立國和保護國三種。又各國社會生活也各不同，有的以農業為主體；有的以工業為主體；因此也有人稱某國為農業國，某國為工業國。這種分法，雖不見重要，也是我們所當知道的。

問答要點

- (1) 國體的分類有幾種？
- (2) 世界國體多是由君主變為民主，美國是否也是這樣？
- (3) 意大利是一種甚麼國家？
- (4) 怎樣是三民主義的國家？

十 政體的分類

西哲亞理斯多德說：『凡主權爲一人所行使，而一切設施概出一人最後的威權，叫做君主政體；有一個較小的階級或較小的組合行使主權，便叫貴族政體；如果全體公行使立法、選舉等參政權，最後的威權並非操於一人或一階級之手，那就叫民主政體。』現在事實上政體是分做專制政體和立憲政體兩種。依照專制政體的原則，政府權力絕對沒有限制，一切均可任意處置。依照立憲政體的原則，政府權力都由憲法規定，不能超出憲法範圍以外。古代國家的君主或貴族，利用人民的愚蠢無知，大概多採用前種政體。後者是近代羣約說的產物，凡近世民主國家都採用這種政體。介乎這兩者之間的，有所謂君主立憲；那就是以君主國而行立憲政體的。近世如英國日本，都是這一類的國家。此外還有所謂黨治，就是以黨的主義，政綱和政策，去支配國家的政治。如蘇俄

意大利和現在尙未實行憲政的我國，都是黨治政體的實例。

上面的分法，可以說明一國國內政治形式的大體，卻不能表出政府的構造和組織的方法等等。所以在下面尙須把幾種分別的方法一談。

（一）以治權的分合爲標準來分，政體可分爲中央集權制，地方分權制和均權制三種。中央集權制，是存在於統一的國家。地方分權制，是存在於聯邦的國家。至於均權制，卻是近來中山先生所發明，須待憲政時期開始後纔能實行。據建國大綱第十七條：『在此時期，中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。』這就是均權制的最好解釋。

（二）以政府人物的選用方法及任期爲標準來分，可分爲世襲制和選舉制兩種。前者政府權力操在一家一族的手中，世襲罔替，直至被推翻或消滅時爲止。這種方法，祇行於君主國。後者政府人物由人民推舉，有一定的任事期

限。這種方法，通行於民主國家。

(三)以行政部和立法部的關係爲標準來分，又可分爲總統制，內閣制和委員制三種。總統制是使行政部獨立於立法部之外，行政事務完全由總統管理，行政人員由總統選擇，不受立法部的干涉。內閣制又名議會制，因爲內閣總理及閣員的任免，都要經議會的同意，閣員直接向議會負責；倘議會不信任他們，不問總統意見如何，定須辭職。至於委員制，是把行政權和立法權完全合而爲一，操在一個最高的議會裏，由議會選出人員組織行政部，而行政部事事聽命於議會。這不但和那獨裁式的總統制不同，就和那閣員由總統任免，僅向議會負責的內閣制也不相同。行總統制的國家，以美國最爲著名。行內閣制的國家很多，如英法比等國都是。行委員制的國家，祇有瑞士和蘇俄，但在精神和形式上，兩國又有些不同了。

以上也是由各種不同的方面來分別政府的形式，所以每個政府，也都可

以同時用這種方法來分。照這樣的分法，我們中國將來所取的是立憲政體，是均權制，是選舉制，已毫無疑義。至於總統制內閣制和委員制，將來中國採取那一種，現時卻不能預行說明。不過有人說，將來實行的是五院制，就是五權分立的立憲政體；一面是主權者不直接行使政權，把權力付與政府機關，並且有五權憲法來限制政府的權限；另一面卻是人民使用四種民權來參與政治。

問答要點

- (1) 現在我國所取是甚麼政體？
- (2) 均權制作何解釋？
- (3) 內閣制和委員制有何不同？
- (4) 五院制的意義怎樣？

十一 國際合作和國交

多數國家的關係，就是國際關係。處理這個關係的法術，叫做外交。

世界各國，無論在文化上或物質上，常有一種互相倚賴的關係；叫做國際倚賴。但國際倚賴並不損害國家獨立，所以近世各國一面共同結合爲國際團體，一面仍保持獨立；正同個人一面服從國法，一面仍保有自由相似。國家和國家之間，因互相倚賴，遂有國際合作發生。國際合作的用意，即在維持國際間的和平，增進人類的幸福。近來國際合作的事業，如在日內瓦舉行的紅十字會議，在海牙舉行的萬國和平會議，在美國舉行的國際勞動會議，在羅馬舉行的萬國農業協會，以及萬國電政同盟，萬國郵政同盟，萬國工業所有權同盟，萬國工藝美術作品保護同盟等等都是。此外以在日內瓦的國際聯盟最爲著名。

國際聯盟成立在歐洲大戰之後。當時美國大總統威爾遜鑒於戰爭的殘酷，遂提倡國際聯盟的組織，經各國贊助，國際聯盟規約因以締結。聯盟規約規定聯盟各國的爭議，應以和平手段解決，不可濫起戰爭。因期望實現人類永久

的和平，並建設解決國際爭議的制度；國際法庭即其重要機關的一個。不過自從一九三一年『九一八』以來，日本無故派兵佔我東北四省，造成傀儡的國家；國際聯盟雖消極地否認偽國，卻不能積極地制裁日本的暴行；因此國際聯盟的威信，和九國公約，非戰公約，同受莫大的損失。加以近來日德等國相率退出，意大利又欲予以根本改組，國際聯盟於是更岌岌可危了。

以上是說國際合作，至於怎樣是國交呢？國交就是國家間平時的交際。國民想圓滿國交，應養成國際合作的精神。中國民族素來酷愛和平，正如中山先生在民族主義中所說，『愛和平就是中國人的一個大道德。』但是消極的尊重和平以外，更須積極的本博愛的思想，增進世界人類的幸福，以達到『大同之治。』凡人種的差別，風俗的殊異，都不能妨害國交。

規律國際關係的法則，叫做國際法。國和國之間，有便利國交的慣例，叫做國際慣例；有確定權義的合同，叫做條約。國際法的主要淵源，就是國際慣例和

條約。

國際法既是規律國際關係的法則，牠裏面權利義務的主體就是國家。但國際法直接拘束國家，間接即拘束國民。國民應當尊重國際法，並抑制違反正義的行動。

履行條約是國民應盡的一種義務。但如由外國強力脅迫而成的不平等條約，既非出於自願，這種義務就不必履行；並應請政府向原訂約國商同修改，或重訂新約。

國家爲圓滿國交，防止衝突，擴張利權，宣揚國信起見，常派遣外交官和領事官駐在外國。外交官最重要的是大使、公使和代辦公使。領事官並不是外交官；領事官的職務，在增進本國航海通商的利益，並保護本國居留在外的僑民。領事官有總領事、領事、副領事和代理領事的區別。

大使、公使代表國家，地位非常重要。駐在國對於大使、公使，有特別的保護

和優異的待遇。使館所在，和外國的領土相同，不許侵犯。國民對於外國使節，應當守相當的禮法，不得許可，不可擅入使館。領事官雖非外交官，也應當同等待遇。

問答要點

- (1) 甚麼叫做外交？
- (2) 國際聯盟是怎樣成立的？
- (3) 國際慣例和條約有何區別？
- (4) 我們對於不平等條約可應履行義務？

第二章 公民的權利和義務

一 公民權利和義務在訓政時期約法中的規定

凡成爲一個國家，卽具有政治的權力；這種權力是出自人民而且爲人民的利益而存在。個人對於國家有服從權力的義務，同時國家也要尊重個人的生命和活動。但在從前有許多國家，國權每每任意擴張；人民只有義務，毫無權利；以致彼此常相衝突，不能得其平衡。因此近來一般立憲國家，在憲法上大都明白規定人民的權利，加以保障，卽所以限制國權過分的擴張；同時又規定人民的義務，使人民知道爲國家盡義務是分所當然。我國現在雖尙沒有正式的憲法產生，但在中華民國訓政時期約法第二章，對於人民的權利和義務已有

明白的規定。全文如左：

『第六條 中華民國國民，無男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等。』

第七條 中華民國國民，依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定：選舉、罷免、創制、複決之權。

第八條 人民非依法律，不得逮捕拘禁，審問處罰。

人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁者，其執行逮捕或拘禁之機關，至遲應於二十四小時內移送審判機關審問，本人或他人並得依法請求於二十四小時內提審。

第九條 人民除現役軍人外，非依法律，不受軍事審判。

第十條 人民之住所，非依法律，不得侵入搜索或封鎖。

第十一條 人民有信仰宗教之自由。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第十三條 人民有通信通電祕密之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第十四條 人民有結社集會之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第十五條 人民有發表言論及刊行著作之自由，非依法律，不得停止或限制之。

第十六條 人民之財產，非依法律，不得查封或沒收。

第十七條 人民財產所有權之行使，在不妨害公共利益之範圍內，受法律之保障。

第十八條 人民財產因公共利益之必要，得依法律徵用或徵收之。

第十九條 人民依法律，得享有財產繼承權。

第二十條 人民有請願之權。

第二十一條 人民依法律，有訴訟於法院之權。

第二十二條 人民依法律，有提起訴願及行政訴訟之權。

第二十三條 人民依法律，有應考試之權。

第二十四條 人民依法律，有服公務之權。

第二十五條 人民依法律，有納稅之義務。

第二十六條 人民依法律，有服兵役及工役之義務。

第二十七條 人民對於公署依法執行職權之行爲，有服從之義務。』

就上面條文看來，可知各國人民在憲法中所享的權利和所盡的義務，我國在訓政時期的人民已大體都有。那麼，將來正式憲法告成，對於人民的權利和義務雖將重新規定，但至多不過加以補充，輪廓總不至有太大的差異，這是可以斷言的了。

問答要點

(1) 國權何以不能任意擴張？

(2) 憲法的作用是甚麼？

(3) 訓政時期約法對於人民的權利和義務規定得可完備！

(4) 將來正式憲法告成，對於人民權利義務的規定有無變更的傾向？

二 自由權

公民權是公民權利的總稱；分開來說，約有自由權、平等權、訴願權和參政權四種。參政權就是中山先生所說的四種政權，將留待下章加以詳細的說明；本章所說的是自由權、平等權和參政權三種。

近來英國有個學者，名叫蒲萊斯（James Bryce 1838-1922）；他在他所著的現代民治政體中曾說：『人民的基本權利是自由和平等。』他把自由權分爲四種：

(一) 公民的自由（Civil Liberty）——人民的身體及財產不受

裁制。

(二) 信仰的自由 (Religious Liberty) —— 宗教的思想及信仰的形式不受裁制。

(三) 政治的自由 (Political Liberty) —— 人民參與政治的權利。

(四) 個人的自由 (Individual Liberty) —— 個人行為如與公共福利不生顯著的影響，而無制裁之必要的，都不受裁制。

不過最近各國所承認的自由，應有兩項限制。即(一)不妨害別人的自由；(二)不違反國家承認個人自由的目的。例如享有人身自由權的人，如果自由出賣自己的身體；享有工作自由權的人，如果願充別人的奴隸；都是違反國家所以承認個人自由的目的。換句話說，國家承認個人自由，是想使個人由自由得到自由，不是想使個人由自由得到不自由。所以這一類違反自由的自由，便不是個人應享的權利，國家當然可以用權力去干涉的。最近各國根據這

個原則，制定禁止買賣人口的法律，限制妨害生命或健康的工作的法律，都視爲保障自由所應該的。此外對於斯賓塞（Herbert Spencer 1820-1903）所說的『適者的自由應該侵犯不適者的自由』的理論，也一律的否認。故對於自由競爭，國家可以立法限制；對於社會上的弱者，國家可以立法保護；對於社會上的強者，國家可以立法干涉。這都不是拿權力來侵犯那一個人的自由，正是拿權力來保障社會的自由。

此外還有一義，就是中山先生所說的，中國人自由太多，不知團結，不能抵抗外族，以致國家受列強的壓迫，陷於次殖民地的地位，國家至今絲毫不能自由。所以我們現在要注意的，就是應當犧牲個人的自由，結成堅固的團體，以恢復國家的自由。因爲犧牲了個人的自由，纔能得到國家的自由；也只有國家得到了自由，人民纔有真正的自由。

問答要點

(1) 個人自由可應當限制？

(2) 自由出賣身體及充人奴隸何以說是不自由？

(3) 中國人有無自由？

(4) 我們要怎樣纔能使國家得到自由？

三 平等權

和自由很相關聯的就是平等，有些地方簡直可以把平等同自由看作一樣。因此可以說自由是平等的目的，平等是自由的方法。自由的結果，雖然不一定得到平等；但是平等的結果，卻一定可以得到自由。據蒲徠斯說，平等也有四種：

(一) 公民的平等 (Civil Equality) —— 一切國民在私法上都有平等的資格。人人的生命財產以及家族關係，都有平等的被保護的權利；這

種保護被侵害時，也都有控訴於法院的權利。

(二) 政治的平等 (Political Equality) —— 國內全體人民，或全體成年男子，都有平等參與政治的權利；而在年齡教育及他項合理的限制之下，都有平等的作官吏的權利。

(三) 社會的平等 (Social Equality) —— 這名詞較為模糊一點，大概說一個社會內在法律上或習慣上沒有顯明的階級差別。從廣義說起來，就是社會中各分子的接觸，都不存「門第」「財產」的成見。

(四) 自然的平等 (Natural Equality) —— 這是說人類生來都有一樣的五官百骸，所以凡是人類總是一樣的。

這幾種平等，在歐美歷史上各有發展的過程。大概當立憲的政府成立後，平等思想第一次的勝利，就是爭得公民的平等的基礎，把人民的私權弄到平等的地步；第二次的勝利，就是爭得政治的平等的基礎，把人民的公權弄到平

等的地步。但總有些人在社會上，因財產得到特殊的勢力，和因門第得到特殊的地位，種種情形，仍是不可避免。就如挪威瑞士及美國的人民，表面雖說平等，實際上他們的社會階級依然存在。至於自然的平等，也只做到一半，就是人格的平等；因為後天的環境，造成知識上才具上不平等的事實也是不可否認。

不過在我中國，封建制度早經打破，資本主義根本未嘗成立，貴族階級也不像歐美那樣顯然，社會上不平等的現象比較很少。而人類的聰明才力既是生來的差異，若也跟著歐美，誤信「天賦人權」的學說，以為人類應該絕對平等；把天資高成就大的硬壓下去，成為平頭的平等，則反失了平等的真義。所以中山先生主張，要人類進步，只有做到政治上的地位平等，不必勉強統一各人的聰明才力。政治上的地位平等，就是人民在政治上的立足點都能平等，和平頭的平等絕對不同。如果這種平等真能做到，公民的平等又由法律賦與，再實行「節制資本，平均地權」的政策，使各人的經濟力不相上下，則社會上的

各種階級自然減少，而自然的平等也可藉教育文化來補救，人民真正的平等就實現了。

問答要點

- (1) 使人民私權平等，需要甚麼平等？
- (2) 使人民公權平等，需要甚麼平等？
- (3) 甚麼叫做平頭的平等？
- (4) 中山先生所主張的是甚麼平等？

四 訴願權

訴願權就是個人以文書向政府當局表示意見或要求或陳訴的權利；也可說是言論自由的變形，因為各人有發表意見的自由；他的意見既可自由宣示於公眾，當然也可以陳訴於政府機關。並且訴願權也是一般個人自由的必

然的歸結：無論何人，有不受政府官吏專制行為侵害的權利，對於這種行為，即應有提出陳訴或要求救濟的權利。

法國在一千七百八十九年的人權宣言，未曾說到訴願權，也許是當時的人以為無說明的必要，因為這項權利即包含在人身自由和言論自由中。及至一千七百九十一年的法蘭西憲法，始正式保障個人訴願權，以後的憲法大都承認這項權利。

訴願權之適用，不限於一定的目的；無論為個人單獨的事件，抑為社會共同的利益，人民都有提出訴願的自由。訴願提出的形式通用文書；訴願書上應有訴願的人署名。訴願的人數雖無限制，但據我國的訴願法，『多數人共同訴願時，應由訴願人選出三人以下之代表人，並提出代表委任書。』訴願的人是沒有資格限制的；凡屬一國的住民，無論其是否享有政治的權利，但總享有訴願的權利；這是訴願權和別種權利根本不同的地方。

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

不過訴願權的功用現已不如往昔之大。在往昔憲法上不認識議院有提案權的時候，人民訴願不失爲間接使議院討議重大問題的一個方法。今則立憲國家都承認國會上下兩院各有提案權，訴願權在此一層已失其功用。加以現今言論機關勢力發達，重大的問題，常可依報紙喚起當局的注意，其效力或且大於訴願書。個人受官吏行爲的侵害，也可依司法或行政裁判手續取得救濟，在此一層，也可說訴願權的功用減少。關於直接立法一層，今已有更有效力的公民提案制度，若此制發達，立法上當更少利用人民訴願權的必要了。

問答要點

(1) 訴願權何以是言論自由的變形？

(2) 享有訴願權的是否即享有政治的權利？

(3) 訴願人的人數太多，將怎樣救濟？

(4) 訴願權的功用現在如何？

五 公民對於國家法律上的義務

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

個人對於國家社會的義務，大概可分爲兩類：即法律的義務和道德的義務。

法律的義務是國家依法律加於個人的義務，這類義務特別具有強制性，有組織的制裁；個人如不履行這類義務，則爲違法，即當受一定的法律制裁。法律的義務，重要的約有下列幾種：

（一）納稅的義務——國家要維持自身的生命活動，當然有種種的費用；費用的大部分，是出自人民的租稅。在近代國家，都把課稅權認作國家最重要的一種基本職權；而在人民方面，納稅的義務也就是一種絕對不可缺的義務。對於這項義務的履行，不單是空空洞洞的在國法上認爲原則，並且實際有法律的制裁以隨其後。所以經過國民或國民代表同意的稅則既經頒布之後，公民即應慷慨繳納稅款。如果遲誤日期，或隱匿財產以圖逃稅，自不免妨礙國家的存立，當然應受法律的制裁。

(二)服兵役的義務——爭鬭是人類的本能；個人之間不能無爭，國家之間也不能無戰。一旦國交斷絕，出於戰爭；沒有軍備，祇有滅亡和屈服。中國受各帝國主義者的侵侮，已非一日。門戶洞開，國防毫無。自「一九一八」以來，日本以少數兵力，竟奪去我三四省之多。可見一般軍人祇知內戰，初無人注意及此而預爲之防。所以我國養兵的數目雖居世界的第一位，並不用於國防；人民的負擔雖重，國家的微弱較前尤甚。但把國防託付與一般以兵爲業的人，實是國民之恥。國防的責任即應由全體國民負擔。不問身分的高低，職務的繁簡，都應當忠實衛國。所以服兵役是公民重要義務之一種。兵制有徵兵制、募兵制的分別。在行徵兵制的國家，男子滿一定年齡，即應受徵兵檢查。檢查合格，即充常備兵。常備兵役完了之後，又充後備兵。國家有事，後備兵常備兵都能從事戰爭。所謂「舉國皆兵」就是這種制度。至我國現在所行的是募兵制。所有軍隊全是常役軍人。常役軍人不足時，再行招募。從來有職業的人多不應募，服兵役的義

務無從實現。應募的人又是利存則來，利盡則散，並沒有許身爲國的精神。所以這種兵制之下，不獨兵力不强，在公民義務上也有重大的缺陷。

(三)教育子女的義務——現代有所謂義務教育或强迫教育的名稱；意思就是國家強令學齡兒童，於一定的年限，受國家規定的教育。兒童如到學齡尚不入學校，法律就要處罰其父母。所以這種義務與其說是人民受教育的義務，不如說是人民有教育子女的義務。又如籌設地方學校，擔任教育經費，也是公民對於教育的義務之一；公民在可能的範圍內都應當努力做到。此外公民底法律的義務，還有做證人、擔任名譽公職、做陪審官及保衛治安等等，這裏不細說了。

問答要點

(1)規定人民義務，首見於那國的法律？

(2)人民爲甚麼要納稅？

(3)我國現在所行的是募兵制還是徵兵制？

(4)何以教育子女也是法律的義務？

六 公民對於國家道德上的義務

道德的義務是人民在道德上對於國家應盡的義務；法律雖不強人民履行這類義務，但人民爲社會公共利益計，應當自己履行。道德的義務和法律的義務不同的地方，就是在這類義務沒有強迫性，沒有組織的制裁，履行不履行，全憑各人的公德心，共同利害關係的觀念及社會輿論的制裁。道德的義務約有三種：

(一)投票的義務——人民投票，無論在人民代表選舉上或在直接立法上，一方面雖是行使參政權，同時也就是履行一種國民的職務。投票不單是一種權利，同時且是一項責任。有投票權的人，就有積極參加投票的義務，棄權

的人就是放棄責任。有的國家把投票定爲法律的義務，選舉棄權的人，要受法律的處罰；而一般立憲國家則認投票不投票爲人民的自由。但就國民道德上說，一般認定人民有投票的義務，認定棄權的事是一種不負責任的行爲。真欲履行這項道德的義務，有投票權的人不但應去實行投票，並且投票時要出以公正賢明的態度。投票要憑良心的判斷，不要受金錢勢力或感情的影響。投票也不許敷衍塞責，投票以前應當對於被選舉的人或決定的問題，有個慎重的考慮，明確的判斷。投票的義務不僅是消極的不棄權，並且要積極的善用其權。

（二）守法的義務——國家的法律是爲維持社會秩序和增進公共利益所必需的。要使法律能實現牠的效用，必須人民都有守法的精神。若人民都不守法律，則國家的秩序必亂，而人民自身的生命財產也就陷於危險的狀態；所以公民爲本身的幸福計，也不能不守法。守法的義務，在民主國家的國民尤爲必要。在專制政治的時代，法律純由君主以私意制定；人民的服從，不過是屈

於威力，並不是出於自己的良心。若在民主政治的國家，人民直接間接參與立法，國家的法律，就是自己的法律。服從法律，就是服從自己的良心。所以遵守法律，是出於良心的要求。不過遵守法律，應當在法律的根本上著想，不應拘守枝節，執著形骸。法律不合人民要求的時候，全體國民應當本著創制或複決等權，直接加以修正或廢止。但在法律未經修正或廢止之先，還是應當尊重。譬如稅法的稅率太重，公民一面雖為減稅的運動，一面卻不能抵抗。

（三）尊重國家權力的義務——國家所有的權力，是為社會公共的利益而存在；權力的行使雖不免有限制個人自由的地方，然其終局的目的，是直接為社會的利益，間接即為個人的利益。因此個人對於國家的權力應當尊重，不應當敵視。當國家機關合法的行使權力的時候，人民非但不能阻抗，並且應當直接間接的加以助力，使權力執行上得以便利進行。

問答要點

- (1) 公民道德的義務和法律的義務有何不同？
- (2) 當投票時，任意投一張票，可算盡了投票的義務麼？
- (3) 若人民不守法，自由自在，對於自身可有好處？
- (4) 我們何以要尊重國家的權力？

第三章 四種政權

一 政權和政治

據民權主義說，『政就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事，便是政治。』由這個定義看來，政治是管理衆人之「事」的工具，不是管理「衆人」的工具。雖然「事」與「人」不能絕對分開，但是政治根本的主要的作用，卻在管「事」而不在管「人」，不過有時因為管「事」而附帶及管「人」罷了。政治的本來作用是管「事」，向來是不是能夠充分的發揮，是不是沒有被人濫用，把牠當作管「人」的工具呢？我們可以說：政治的權力為個人或少數人掌握的時候，政治就失去管「事」的作用，而變為管「人」的工具。因為這

個時候，政治權力既不是「爲人民所有」，政治當然不是「由人民而行」，「爲人民而行」；所以政治常被用爲圖謀掌握政權的一個人或少數人的利益，而犧牲掠奪他人應得的利益。他們爲要圖謀利益，首先就要鞏固政權，保障他們的特殊的地位，因此社會上就發生治者與被治者的區別。要被治者俯首聽命，讓治者剝削和壓迫而不謀反抗，治者的利益纔能實現；所以治者必然的利用政權，壓迫和束縛人民，使之不能反抗，而維持其特殊地位；於是政治就變成了管人的工具。

這種有「管理衆人之事的力量」的政權，怎樣纔可以恢復牠的本來作用，發揮牠的本來作用呢？自然除把政權屬諸全體人民，不讓個人或少數人用作管「人」的工具外，是沒有其他辦法。因爲政權屬諸全體人民，消極方面，政治不會成爲管「人」的工具；積極方面，就會運用政治來爲全體人民謀幸福。卽或用以管「人」，也是全體人民管理全體人民，不是少數人管理多數人；是

人民自己管理自己，不是外部的特殊勢力管理人民。同時自身疾苦祇有自己了解得最爲清楚，自謀解決比求他人代庖總要靠得住些。

中國的政治歷來就很腐敗，而政權總是在個人或少數人的手中；如果要中國興盛，政治的改革自然是爲必要。而改革的目標，是要把「管理衆人之事的力量」的政權，屬諸全體人民；使「以人民管理政事的民權」特別伸張。這種政治，就叫做民主政治；這種主義，就叫做民權主義。

問答要點

- (1) 什麼是政治？
- (2) 政治因何原因不是管人的工具？
- (3) 政權有何作用？
- (4) 如何纔叫做民主政治？

二 民主政治的形式

如上所述，政權應該屬諸人民，所以近百年來，神權君權幾全失勢；民權發達，已成為不可抵抗的趨勢。政權既屬於人民，但是人民用甚麼形式來運用他們的政權呢？第一個方法是直接民主制。凡是一切規定，只要是拘束國民或和國民全體及大部分的權利義務有關係的，必須經全體人民集會決定纔行；國家重要機關的官吏，都要全體人民集會來選舉。從表面看，直接民主制，實在是最澈底的民主制；然而事實上實行這種制度卻很困難。因為國家領土若大，人口若多，要使全國人民會議於一堂，以解決國家大事，事實尙是辦不到；而且各人除政治活動以外，還有其他的活動；那能執行這樣重大的事情呢？

第二個方法是代表民主制。人民只擁主權者的虛名，一切國家作用都由民選的代表執行，人民自己毫無參與能力。政府機關雖直接間接由人民產生；

產生後，其權力即爲無限。從表面看，政府是人民選舉的，政府執行行政務，無異代表人民的主權。但事實上議員官吏未必能代表民意；就是與民衆利益絕對相左，也祇有靜候他任期完滿自行解職。所以有人說：現在代表民主制下，主權是屬於人民全體；可是投了選舉票後，全體人民就變成政府的奴隸了。這種人民對於議員官吏只有放出去的力，沒有拉回來的力的制度，當然不能認爲完善。

第三個方法是權能區分的民主制。這種方法是中山先生發明的。他認爲日常的國家作用，應與政府以充分的權力，使其自由活動；人民不能濫用民權，干涉束縛其職權內應做的事。同時人民也要有充分的權限，足以督促和防禦政府的權力，使政府的權力不致侵害人民的自由，要爲人民的利益而活動。要這樣一方面人民的權力不妨礙政府的活動，一方面政府的權力，不侵害人民的自由；就要把政府和人民的權力劃清，各自在其權力以內充分活動，人民和政府便調和了。那麼，人民和政府的權力，應該怎樣劃清呢？這就要人民有充分

的政權，政府有充分的治權；換句話說，就是人民要有權，政府要有能。但那幾種政權屬於人民，那幾種治權屬於政府，這是應當研究的事。據民權主義說：『關於民權一方面，第一個是選舉權，第二個是罷免權。人民有了這兩個權，對於政府之中一切官吏，一面可以放出去，一面又可以調回來。來去都可以從人民的自由。……國家除了官吏之外，重要的東西就是法律。人民要有甚麼權纔可以管理法律呢？如果大家看到一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。……若是大家看到從前的舊法律，以為是很不利於人民的，更要有一種權自己去修改；修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這個權，叫做複決權。』

問答要點

以下所講的就是人民的政權。至於政府的治權，則留待下章討論。

(1) 什麼是直接民主制？

(2) 代表民主制有何不完善的地方？

(3) 中山先生發明的是什麼民主制？

(4) 人民要有幾種政權？

三 間接民權——選舉權

人民四種政權中，可分爲直接民權和間接民權二種。間接民權就是選舉權，直接民權就是罷免、創制、複決諸權。歐美各大國所行的民主政治，大多數只有間接民權的選舉權。

所以選舉權實是人民最低限度的權利，同時又是歐美人民在近世紀以來力爭民權所最先獲得的東西。但是，我們爲什麼要有選舉權呢？近代討論選舉權根據的學說，大概可以分爲兩派：(一)選舉權是人民固有的權利，並非

國家所賦予的。(二)選舉雖不是人民固有的權利，但卻因為國家基於某種目的而特別給予人民的權利。第一派又分自然權利說，階級權利說，社會協進說等三種主張。第二派也分兩說：(1)以為選舉權係對於人民的服勞和貢獻所給予的報酬；(2)以為選舉權係關於君主的諮詢機關構成時，承認人民一部分公選制度所適用的方法。總而言之，選舉權乃是國民固有的權利；所以除特殊理由——如沒有參政能力的人（未成年者精神病者）或選舉權被剝奪的人（犯罪人，禁治產者）以外，一切國民都應該享受這種權利。但是在資產階級專政的國度內，常常對於選舉權和被選舉權加以限制，這當然是
一種不公平的事。要澈底實行平等方法，就是普選。

關於選舉方法，種類也是很多，最重要而普遍的，有下列幾種：

(一)直接選舉和間接選舉——間接選舉就是二重選舉。先選初選當選人，然後再由初選當選人選出議員或官吏。這是以為一般選民有權無能，再

選一次纔能獲得相當人才。這種選舉故意貶抑民衆的權力，當然是不對的。直接選舉則反是。

(二) 公開選舉和祕密選舉——公開選舉又可稱爲記名投票法；就是選舉人在選舉票上附記自己的姓名。祕密選舉則僅寫被選舉人的姓名在選舉票上，卻不能附記選舉人自己的姓名。主張公開選舉的理由是：(1) 選舉是公開的事情，不該稍有祕密；(2) 選舉應該負責任；(3) 可以減少賄選的弊害。主張祕密選舉的理由是：(1) 可以避免他人的威迫利誘，不致有所顧忌；(2) 不致發生不足額而須重行投票的事情；(3) 可以保全投票人的自由而無賄選情事。在現在一般人看來，都認爲無記名選舉是對的。

(三) 大選舉區和小選舉區——各國爲求選舉便利起見，多把全國分爲若干選舉區；就一國議員多少，分定該區選議員多少。小選舉區內每人票上祇選一人，大選舉區內每人票上可寫幾個人。因此大選舉區就有三種利益：

(1) 選舉區廣大，易於選擇人才；(2) 賄選和脅迫等惡行不易施行；(3) 少數黨的候選人及無黨派者，比較容易當選。同時卻又有二種弊病：(1) 選民不甚明瞭候選人生平，投機者常常獲選；(2) 議員缺額，大多數人又要來重選。至於小選舉區的利弊則正和此相反了。

問答要點

(1) 爲什麼要有選舉權？

(2) 直接選舉與間接選舉有何區別？

(3) 無記名選舉是對的麼？

(4) 大選舉區有何利益？

四 直接民權——罷免權創制權和複決權

(一) 罷免權——人民對於議員或官吏，認爲不能代表民意或失職時，

因而依於一定的法定人數，要求全體選民投票公決，在任期未滿以前召回他們，就叫罷免權。罷免權的理論根據很簡單。第一是在補充選舉權的力量之不足。第二是在於修正選舉上的過失，免得選舉的結果一錯到底。所以人民有了罷免權，則官吏的行動和意見，不至於再有蔑視人民，肆無忌憚的行爲了。因此官吏的舞弊營私和一切有玷官方的行爲定可減少；而且一方肯對於人民負責，努力他們的職務。但反對該權存在的理由也有兩個：第一，罷免權制度下官吏的勇氣減退，而地位且不能獨立；第二，罷免權制度下的官吏常受那些防護特別利益者的攻擊。

罷免權在歐美的新憲法中已漸採用。對於議會議員的罷免，在美國諸邦，如有一定選民對於本選舉區之議員不滿，得要求本區選民全體投票罷免其職務。在瑞士諸州，如全國有一定選民對於議員全體認爲失職，得要求全國選民投票，解散議會。對於行政官吏的罷免，瑞士和美國諸邦於民選的行政官吏，

亦承認各該區選民全體得投票罷免其職務。德國新憲法對於總統的罷免，由聯邦下議院提議，交付全國人民投票表決。至對於法官的罷免，在美國諸邦，於民選的法官，亦有行使其罷免權的。

(二) 創制權——創制權就是人民要修改憲法或製定法律時，若果得了法定額數的贊成人，可以提議交立法部去表決。所以創制權乃是一種採決的提議，由通常議會移於全體選民，使之不能不付表決的權。

瑞士諸州對於憲法和普通法律，大都得行使創制權，但瑞士聯邦憲法卻不採用創制制度。至美國諸邦，則普通法律和憲法都用創制。照這樣看來，創制的範圍，實在有制憲的創制和立法的創制二種。

創制的程度，瑞士和美國諸邦也有種種不同的形式。就大體說，則有大綱的創制和完整法案的創制二種。前者係公民關於立法問題的建議，只標示大綱，無須制定完整的法律草案。反之則屬後者。前者就利的方面說，法律案的起

草屬於議會不屬於公民，則法律內容粗疏草率的弊病自可減少。就弊的方面說，公民的意旨被議會所售，制定法律乃和公民提出的大綱不同；或是公民的大綱，議會處於反對的地位，難保公民原來整個的主張。至於後者的方式，因公民法律知識經驗以及立法所需要的技術，每不能勝任而愉快；雖能免除前者的流弊，但仍恐不免流於粗疏草率；因此各國還沒有種種救濟的方法。就如瑞士，一方面固承認公民得提出完整的法律草案，但又一方面，如聯邦議會不能贊同，也可提出相反的草案，一併交由公民複決。這樣辦法，實可減少公民提出法案的流弊。

（三）複決權——就是人民對於議會議決的憲法或普通法律有最後的決定權。換句話說，在複決權制度之下，議會所議決的憲法或普通法律，要經過人民明示或默許的批准，纔有效力。

複決權大約可分爲四種：第一是諮詢的複決權；就是議會有某種提案付

人民公決，須經人民的許可，然後纔進行修改。第二是批准的複決權；就是議會對於某種法律案，已爲具體的議決；但須將法律案的內容，公佈於人民，而求其批准。第三是強制的複決權；就是一切法律均須得人民明白的表示批准，纔有效力。第四是任意的複決權；就是在一定時期內，人民沒有提出請求複決，法律就生效力。

要複決權的理由在那裏？如創制權中各項都可拿來做複決權的理論根據。同時法律原爲全體人民共同遵守的東西，實有得大多數人民同意的必要。至反對牠的理由，如（一）一般民衆無知，公決常生盲從。（二）法律決定權不在議會，議員則無責任心。（三）人民少深刻研究的機會。（四）緊急立法，不能待諸公決。故實行複決制度的，也只有瑞士美德等國。

問答要點

（1）罷免權的理論根據何在？

(2) 大綱的創制和完整法案的創制有何分別？

(3) 複決權有幾種？

(4) 複決權有無弊病？

第四章 五種治權

一 五權制度

國民既要有充分的政權來管理政府，政府自然也要有充分的治權，纔能替人民做事。政府應該有那幾種治權呢？據民權主義說：『人民有了這四個大權來管理政府，要政府去做工夫；在政府之中，要用什麼方法呢？要政府有很完全的機關，去做很好的工夫，便是五權憲法。五權憲法所組織的政府，纔是完全的政府，纔是完全的政府機關。有了這種政府機關，去替人民做工夫，纔可以做得很好的工夫。這五個權，是行政權、立法權、司法權、考試權和監察權。』

中國從前實行君權、考試權和監察權的三權分立，已有了幾千年的歷史。

外國實行立法權、司法權和行政權的三權分立；也有了一百多年。不過外國近來實行的三權分立，還是不大完全；而中國從前實行的三權分立，也只有考試權和監察權收了成效，君權卻發生了許多流弊。我們現在要集中外的精華，防止一切的流弊，便要造成一個五權分立的政府。這樣的政府，纔是完全的政府，纔是爲人民謀幸福的萬能政府。

政府爲人民謀幸福，要有五個權；就是要有五種工作，分成五個門徑去做工。人民管理政府的動靜，要有四個權；就是要有四個節制，分成四個方面來管理政府。政府有了這樣的能力，有了這做工的門徑，纔可以發出無限的威力，纔是萬能的政府。人民有了這樣大的權力，有了這樣多的節制，便不怕政府到了萬能，沒有力量來管理。用人民的四個政權來管理政府的五個治權，人民和政府的力量纔可以彼此平衡，民權政治纔算是充分發達。中國能夠實行這種政治，便可以破天荒在地球上造成一個新世界了。

問答要點

- (1) 政府要用幾種治權？
- (2) 中國從前實行的是那三權分立？
- (3) 外國現在實行的是那三權分立？
- (4) 四個政權和五個治權有甚麼關係？

二 行政權

行政權是政府主要治權之一，凡在立法、司法、監察、考試四權以外的權，都屬於這一種。行政貴在責任專一，動作敏捷，所以行政機關，總取寡頭制度。照現代各共和國的通例，行政部的最高領袖是大總統。贊襄總統執行政事的是內閣；內閣是由國務員——國務總理和各部總長——組成這一類的政治人物，叫做政務官。因為他們在職務範圍內有決擇政治方針的權力。總長以下又有

各部的次長司長等，這些都叫做事務官。他們的職務，便只是執行一切政務官所決定的政事。

至中國行使最高的行政權的，是國民政府行政院。依照國民政府組織法，行政院是以內政、外交、軍政、海軍、財政、實業、教育、交通、鐵道各部和蒙藏、僑務、禁煙、勞工各委員會組織而成。設院長副院長各一人。各部設部長一人，政務次長常務次長各一人，各委員會設委員長副委員長各一人；均由院長提請國民政府分別任免。院內並置祕書處和政務處。祕書處置祕書長一人，祕書八人至十四人，科員十人至二十人。政務處置政務處長一人，參事六人至十人，科員十人至二十人。

行政院既是國民政府最高的行政機關，院長的職權也特別的大；凡院內院務和所屬機關，都歸院長指揮處理。院長因事故不能執行職務時，則由副院長代理。各部分掌行政的職權，各委員會處理關於特定的行政事宜，均得依據

法律發布命令。行政院關於主管事項，得提出議案於立法院。各部部長各委員會委員長，於必要時，列席國務會議和立法院會議。

行政會議由行政院院長副院長和各部部長各委員會委員長組織而成；以行政院院長爲主席。行政院會議的職權，在議決下列事項：（一）提出於立法院的法律案；（二）提出於立法院的預算案；（三）提出於立法院的大赦案；（四）提出於立法院的宣戰媾和案，條約案和其他國際事項。（五）薦任以上行政官吏的任免；（六）行政院各部和各委員會間不能解決的事項；（七）其他依法律或行政院院長認爲應付行政會議議決的事項。

問答要點

- （1）何以行政貴在專一？
- （2）甚麼叫作政務官？
- （3）甚麼叫作事務官？

(4) 政務官和事務官的分別何在？

三 立法權

現代各國的立法權，都是由國會行使。國會普通分上下兩院。下院由人民直接選出的議員組織而成；上院則爲貴族或代表地方團體的議員所組成。這樣的制度，起源於英國。英國在十二三世紀時，本祇貴族、教士和大地主等有出席議會的權利。其後封建制度衰，平民的地位日趨重要，遂也得加入國會而組織下議院。自此英國國會一逕分上下兩院，而其餘的立憲國家，如美國法國等，也都採用兩院制。但在民主國體的國家中，沒有貴族的存在，所以上院改爲由地方代表組成，以資調劑各方的利害。

除此幾國以外，在歐洲也有採用一院制的，如戰前的塞爾維亞（戰後已改爲南斯拉夫共和國，仍用一院制）及現時的蘇維埃聯邦等都是。而採用兩

院制的國家，也漸有下院地位日趨重要，上院將成虛設的趨勢。

近世經濟和國家的關係日趨重要，所以新建國家如蘇維埃聯邦及德國，都在解決政治問題的國會外，另設經濟會議，解決一切關於經濟方面的問題。將來世界各國兩院的職權或依政治與經濟而分野，也未可知。

至中國行使最高的立法權的是國民政府立法院。依照國民政府組織法，立法院的組織，是採一院制。設院長副院長各一人。院長指揮全院院務，及其他所屬機關，並維持院內秩序，整理議事程序。院長因事故不能執行職務時，由副院長代理。

立法院設立法委員五十人至一百人，由立法院院長提請國民政府任命，任期二年，不得兼中央政府地方政府各機關的事務官。立法院設法制、外交、財政、經濟四委員會。各委員會設委員長一人，由院長指定，各委員由本院委員分任。院內並設秘書、統計、編譯三處。秘書處置秘書長一人，秘書六人至十人，科員

十人至二十人。統計處置處長一人，科長四人至六人，科員十人至二十人。編譯處置處長一人，編修四人至六人，科員十人至二十人。

中華民國的立法權既是由立法院行使，所以立法職權爲立法院所由成立的原素。據國民政府組織法規定，立法院有議決法律、預算、大赦、宣戰、媾和條約各案，和其他重要國際事項的職權。又據中國國民黨第三屆中央執行委員會第二次全體會議通過的治權行使之規律案，凡一切法律案（包括條例及組織法案在內）及有關人民負擔的財政案，有關國權的條約案，或其他國際協定等屬於立法範圍的，非經立法院議決，不能成立。如未經立法院議決而公布施行，立法院得提出質詢。立法院如不提出質詢，就是廢職。

立法院會議可分爲二種：即全院委員會會議和各委員會會議。不拘是那種會議，都得請各院院長、行政院各部長、各委員會委員長列席。立法院會議，須有委員總數三分之一的出席，始得開議；須有出席委員過半數的同意，始得議決；

如可否同數時，則由主席決定。主席就是本院院長。如院長有事故時，由副院長代理主席。至於各委員會會議，以委員長爲當然主席。委員長有事故時，由院長指定委員一人爲代理主席。

立法院會議以公開爲原則。換句話說，就是容許人民旁聽。但事須祕密的，得由委員七人以上或各院院長行政院各部部长各委員會委員長之請求，開祕密會議。

立法院對於法律的議案，須經過三讀會。第一讀會後，議決應否開第二讀會。第二讀會委員得對於議案提出修正的動議，或於第二讀會前預備修正案提出於主席，經過討論後，開第三讀會以議決議案全體之可否。法律議案以開三讀會議決爲原則，既如上面所說；但院長或委員全數三分之一以上連署請省三讀會的程序，也得酌量情形，不經三讀會以議決議案。

問答要點

(1) 國會制度起源於那國？

(2) 英國和美法都是採用兩院制，但有何不同？

(3) 將來兩院的職權將依何種目的而分野？

(4) 立法院對於法律的議案何以要經過三讀會？

四 司法權

司法機關的組織，又和立法、行政兩種機關不同。司法權是由法院行使的。法院分許多高低不同的等級，排列成方尖塔形。最低的是初級法院，數目最多，按人口的多少和事務的繁簡而分設於全國各地。初級法院以上是地方法院和高等法院，高等法院以上是最高法院，那便是全國唯一的最高法院了。這種法院的編制法，大概是各國一致的。

人民的生命財產權與國家法律怎樣運用解釋，全操在司法機關的手裏

司法機關的職務既是這樣的重要，自然人人希望牠能夠獨立行使職權。司法獨立的問題便從此起。司法獨立，包含兩種意思：第一是指司法機關不受行政、立法各機關的干涉而言；第二是指下級法庭不受上級法庭非法的干涉而言。前面這一層，是防止別種政府機關操縱司法事務。因為司法機關若受各方面的牽掣，決不能保持法官的公平正直。這是有許多歷史上事實可以證明的。在昔各國司法機關隸屬於行政機關的時候，君主貴族往往任意伸縮法律，排除異己，虐待人民，而自身從法律外取利；法官因欲保持自己的地位，也不惜枉法以逢迎這些君主和貴族。這樣便失了法律的作用了。近代立憲國家以法治為原則，決不容有這種情形發生；所以各國的憲法，一致主張司法機關獨立。

後面這一層，是防止上級法庭任意支配下級法庭的判案的。上級法庭對於下級法庭的判案認為不當時，可以再審，也可以撤銷全部或一部分的判決。但是當下級法庭正在審判未經判決的時候，上級法庭絕不能妄加干涉。

再者任命法官的方法和法官的任期，對於司法獨立也有極大的關係。照現在各國通行的制度，法官是終身官，由行政部任命。法官由行政部任命，乃因他們須具專門的經驗和學識，不宜由普通人民選舉，這也是澄清司法界的辦法。法官是終身官，乃使法官雖由行政部任命，但不能由行政部任意罷免。這樣纔可以維持司法的獨立，不致受別方面的牽制。

中國最高的司法機關是國民政府司法院。依照國民政府組織法，司法院是以司法行政部、最高法院、行政法院、官吏懲戒委員會組織而成，由司法院院長綜理全院事務。經最高法院院長和所屬各庭庭長會議議決後，行使統一解釋法令和變更判例的職權。院長因事故不能執行職務時，由副院長代理。院內並置祕書處和參事處。祕書處置祕書長一人，祕書六人至十人，科員十人至二十人。參事處置參事四人至六人。

司法院既是國民政府最高的司法機關，故凡司法審判，司法行政，官吏懲

戒和行政審判的職權，都由司法院掌理。關於特赦、減刑、和復權事項，則由司法院院長提請國民政府核准施行。對於主管事項，得提出議案於立法院核准施行。據中國國民黨第三屆中央執行委員會第二次全體會議通過的治權行使之規律案，凡人民的生命財產和身體的自由，都受法律的保障；非經合法程序，不得剝奪。若未經合法程序而被剝奪，司法院和所屬機關得提出質詢。倘不提出質詢，就以廢職論。

問答要點

- (1) 法院分爲幾級？
- (2) 司法何以要獨立？
- (3) 法官何以要有專門的經驗和學識？
- (4) 法官是終身官有甚麼好處？

五 監察權

按三權分立制度，監察權是附屬於立法機關的。獨立爲一權，是中山先生所特創。監察權中國本來就有，如滿清的御史和唐朝的諫議大夫，都是極好的監察制度。舉行這種制度的大權，便是監察權和彈劾權。不過被他們彈劾的官吏，應否懲罰，權力操之於君主。所以從前監察權沒有獨立的精神。牠的效用，有時亦很有限。如果要貫徹監察的本旨，是非獨立起來不可的。

現在中國最高的監察權是由國民政府監察院行使。監察院設院長副院長各一人，監察委員三十人至五十人，審計部部長副部長各一人，均由院長提請國民政府任命。院內並置祕書處和參事處。祕書處置祕書長一人，祕書六人至十人，科員十人至二十人。參事處置參事四人至六人。

據國民政府組織法監察院得依法律行使彈劾和審計的職權。以監察委

員行使彈劾職權，以審計部行使審計職權。院長總理全院院務，得提請國民政府特派監察使分赴各監察區，行使彈劾職權。監察院爲調查公務行使職權起見，隨時可派員赴各公署及其他公立機關查詢，或調查檔案冊籍；遇有疑問時，該主管人員應負責爲詳實的答覆。此外如治權行使之規律案，且有統一監察權行使的辦法。就是在監察院成立以後，一切公務人員的彈劾，都屬於監察院。凡對於公務人員過失的舉發，都應由監察院處理；非監察院及其所屬的機關則不得受理。若不經監察院而公然攻訐公務人員，或受理這種公然攻訐的，就是越權。監察院對於這種情事，有提出質詢的責任。

監察委員既負有行使彈劾權的責任，就應與以充分的能力和鞏固的保障。所以提出彈劾案，並不要有同院委員連署。彈劾案經審查而認爲不應交付懲戒的，提案人仍得將提案再付審查，爲最後的決定。

審計部的審計事項，約有三種：（一）關於國民政府及各省特別市政

府歲出歲入的決算；（二）關於國民政府所屬各機關每月的收支計算；（三）關於特別會計的收支計算。

問答要點

- （1）監察權應否獨立？
- （2）依照三權分立制度，監察權是屬於那種機關？
- （3）我國古時的監察制度是怎樣？
- （4）審計部的審計事項有幾種？

六 考試權

考試制度在隋朝已經成立；那時考試的制度，約分爲學館和州縣兩種。所謂生徒，就是由學館考試及格的；所謂鄉貢，就是由州縣考試及格的。至如由尙書省考試及格的，稱做進士。唐宋依照隋的舊制，沒有多大變動。到了明清，考試

制度就更爲完備了。

現在中國最高的考試權是由國民政府考試院行使。考試院設院長副院長各一人，並設考選委員會和銓敍部。院長總理全院院務。因事不能執行職務時，由副院長代理。考選委員會設委員長一人，委員若干人；銓敍部設部長一人，副部長一人；均由院長提請國民政府分別任免。院內並置祕書處和參事處。祕書處置祕書長一人，祕書六人至十人，科員十人至二十人。參事處置參事四人至六人。

據國民政府組織法，考試院有行使考選銓敍的職權。所有公務員，均須依法法律經考試院考選銓敍，纔得任用。在考試院成立以後，倘不經考試院或考試法所特定的辦法而行使考試權，就是逾越職權，考試院對於侵權事件有提出質詢的責任。

考選委員會的職權，在掌理下列事項：（一）考選文官、法官、外交官及其

他公務員；(二)考選專門技術人員；(三)辦理組織典試委員會；(四)考選人員的冊報；(五)舉行考試其他應辦事項。

銓敍部的職權，在掌理下列事項：(一)公務員的登記；(二)考取人員分類登記；(三)成績考核登記；(四)公務員任免的審查；(五)公務員升降轉調的審查；(六)公務員資格審查；(七)俸給和獎卹的審查登記。

問答要點

- (1) 在中國何時已有考試制度？
- (2) 你可知道清朝的考試制度怎樣？
- (3) 公務員何以要經考試院考選銓敍纔能任用？
- (4) 考選委員會和銓敍部的職權有何不同？

第五章 建國的程序

一 軍政時期訓政時期和憲政時期

中國承遜清之後，外受帝國主義者之壓迫，內受軍閥、官僚、土豪、劣紳及買辦階級等之摧殘，以致國弱民貧，幾不成其爲國。這種情形若任其延長下去，當然非滅亡不可。故爲挽回國運計，惟有出於革命一途。但革命不是祇圖破壞，而其要尤在建設。建設不是一步就可成功的，必須先定一種程序，然後按步做去，纔可以達到目的。建國大綱第五條說：『建國之程序分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。』

（一）軍政時期就是破壞時期。不過一方破壞，一方還要爲建設的準備。換句話說，就是要以革命的手段取得政權，以謀國民革命的成功，施行建設的

事業。建國大綱第六條說：『在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙；一面宣傳主義，以開化全國的人心，而促進國家之統一。』故在軍政時期，應有兩件工作：（一）掃除國內的障礙。凡軍閥、官僚、土豪、劣紳及買辦階級等反動勢力，都要澈底掃除，革命建設的目的纔容易達到。（二）宣傳革命主義。革命主義就是三民主義，必須作普遍的宣傳，使國民都能了解，爲革命的後盾，以期其成功。

（二）訓政時期就是過渡時期。在訓政時期的工作，是建設以縣爲單位的地方自治，促進民權發達。建國大綱第八條：『在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議定一縣之法律；始成爲一完全自治之

縣。』果能這樣，就可進入憲政時期。

(三) 憲政時期就是建設完成時期。在這時期要施行憲法，一縣的自治團體當實行直接民權；而對於一國的政治，除選舉權外，其餘的同等權付託於國民大會的代表行使之。到了這個時期，便是建設告竣之時，革命收功之日了。建國的程序，應當依照這三個時期進行；然後纔入於成功之域。負這種革命的人，固不可因求速效而躐等，卻也不可因主張穩健而遷延。惟是要達到建設的目的，不論那一個時期，都不可不用革命的手段。

問答要點

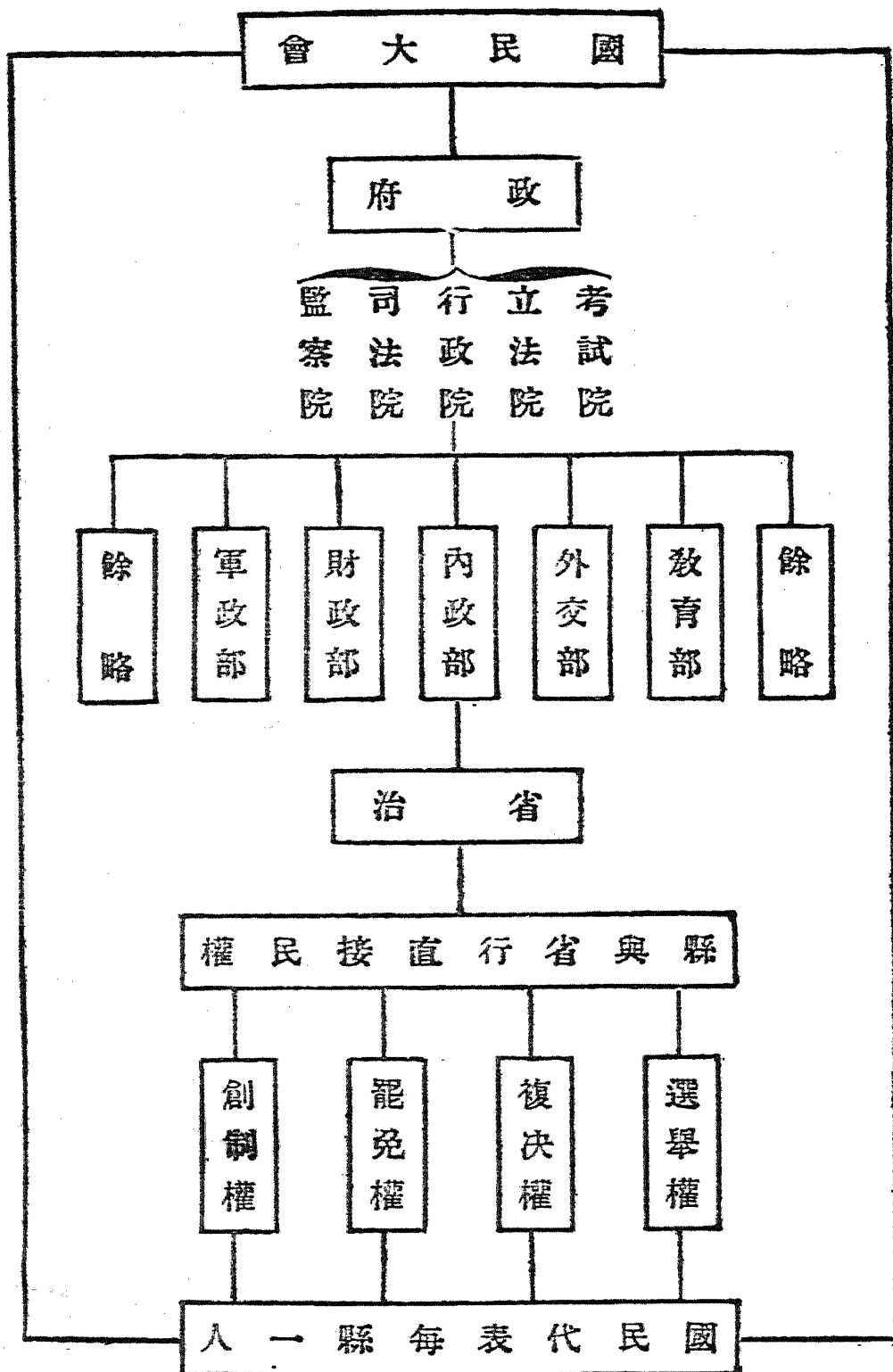
- (1) 革命是否重破壞？
- (2) 軍政時期要做些甚麼工作？
- (3) 訓政時期要做些甚麼工作？
- (4) 憲法何時施行？

二 國民大會和國民代表會

國民大會是完成憲政的根本，是統治全國最高級的機關。建國大綱第二十三條說：『全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。』至國民大會的產生，則由全國的完全自治之縣，每縣選舉代表一人，以爲組織的基礎。國民大會成立以後，可就立法院所議訂的五權憲法，採納全國的輿論，加以修正。修正完畢，當即正式頒布。至是而全國的根本法典，完全成立。

憲法頒布以後，中央政府依照憲法所給予的職權，執行各項事務。而統治中央政府的權柄，則歸於國民大會。就是國民大會代表全國人民，對於中央政府行使四種直接民權。建國大綱第二十四條說：『憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之；即國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權，對於中央法律，有創制權，有複決權。』

關於國民大會在憲政時期施行最高的統治權時，系統如左：



至國民代表會，也是憲政時期的組織，建國大綱第十四條說：『每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員以組織代表會，參預中央政事。』又第十六條說：『凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督……』這就是國民代表會組織的有力根據。

問答要點

- (1) 國民大會怎樣產生？
- (2) 國民大會怎樣決定憲法？
- (3) 國民大會的職權怎樣？
- (4) 國民代表會怎樣組織？

第六章 政黨

一 普通政黨的作用

政黨是民主政治的產物。民主政治的特色是國家政權在於民衆之手，政府的權力是民衆付與的，所以一切政治都要交給大衆公評，由多數人的議決，而確定其可否實行。在這種制度之下，自然可以發生政黨出來。因爲民主政治，既是把政治交給大衆公評，大衆必定就利害關係相同的人互相結合，利害關係不同的人互相排斥，各立黨派，爭求政治的權利，成爲勢所必然的了。再在相反方面來看：如果沒有政黨，民主政治也是不能運用。政黨的作用約有幾種：

（一）對於選民的作用——政黨如圖奪取政權，必須得民衆的擁護，選

他當議員纔行。要想民衆選他當議員，自己的政綱政策，必須適合民衆的要求。因此民衆在政治上的見解，遂與政黨一致而被政黨統一起來了。若是沒有政黨，民意所在，到底難以索解；民衆贊成的是甚麼，反對的是甚麼，都絕對不知道。更加選舉時，沒有政黨來推薦候選人，民衆各自投票，分散而不集中，必致任何人都不能得到法定的票數而當選。

（二）對於議會的作用——民主政治下的一切法案，須由議員數人提出，經多數議員通過，纔能成爲法律。這些提出和通過法案的議員，要不是預先對於政治有共同的了解，則不但議論百出，一無所成；而且提案一事，也不容易實現。政黨就是準備提案及表決的一種團體。所以沒有政黨，則多數表決的政治也無從實現。

（三）對於政府的關係——政府黨要維持政府的存在，在野黨要監督政府的行爲；由是在政治上遂有牽制的作用。並且民主政治常採用政黨內閣

制；就是在議院內有大多數議席的政黨可以出來組閣而實行自己的政策。所以政黨對於內閣的行爲有連帶責任。若政黨所舉非人，勢必影響下期的選舉，而致政黨本身的失敗。

就上看來，政黨和民主政治是有密切的關係。沒有民主政治，便沒有政黨；沒有政黨，便不能運用民主政治。不過民主政治是多數表決的政治；而政黨卻採領袖主義，黨魁的見解每可拘束全部的黨員；可見政黨的本身就不是民主的了。況且民主政治事實上就是全權政治，每個政黨都有一個經濟的實力派做後台。政黨勢力的大小，政治的動向，都要看實力派勢力的升沉如何而定。既是這樣，那能談到民主呢？

問答要點

(1) 政黨是怎樣發生的？

(2) 政黨對於選民有何作用？

(3) 政黨何以要利用議會？

(4) 試述政黨對於政府的關係。

二 革命黨的組成

革命黨是革命份子組織成功的，其在革命過程中的領導作用是非常之大；所以參加這種黨的份子如何是很有關係，這裏應有簡單的說明。凡是真正的革命者，他所受的壓迫當然很大；假使他在精神上或物質上不覺得有甚麼不滿，那還肯幹這流血的革命？不過有些人對於本身或身外的環境雖是不滿，但沒有正確的政治認識，不僅沒有幹的勇氣，同時也沒有幹的能力；因此每個革命黨員要在思想上是覺悟者，在行動上是先鋒隊。

黨的組織是要有條件的；如果條件不夠，不但不能完成牠的使命，即其本身也難存在。牠要有甚麼條件呢？第一要有理論。因為一個黨總有個目的，總有

個理想，對於現狀總有個認識。如果沒有理論，則不但沒有鬭爭的武器，就是內部份子的行動和思想，也都難以維繫。革命黨必要有個革命的理論——即革命主義。凡革命主義對於現狀總應有個正確的認識，理想社會也應有所規劃，進行的步驟更應詳加說明；使這個主義得多數人的信仰，然後纔能表現一種力量。第二要有策略。我們知道主義是黨的最高的目的，最高的理想。要達到這個目的，這個理想，當然不是容易的事情；必須經過許多艱難困苦的長期奮鬥，纔會成功。在這鬭爭的過程中，一舉一動，關係自然很爲重大。我們看見許多革命黨，目的雖正確而手段弄錯，致使革命事業根本失敗或流產，就是這個原因。第三要有組織，黨是個團體，黨員與黨的關係，除一切社會關係外，還另有一種新的關係，——即組織關係，如各種社團一樣。而革命黨的組織更須嚴密靈活，纔發生作用，表現力量。若似一盤散沙，毫無關聯，終歸自行消滅，或爲人所消滅，自然談不上甚麼領導革命的作用了。所以要組織健全，就不能不有一種紀律。

做組織保障，維持內部的秩序，推動黨員的行動。第四要有羣衆。革命黨是領導革命的集團；若內部無黨員固不成其爲黨，若外部無羣衆，也不能算是現代的政黨。我們知道黨員是某一種社會最進步最勇敢的份子；他的思想和行動，無論如何是不能脫離那一個社會的特性；所以他的活動，至少與某一部分的羣衆是有關係的。至於爲謀個人利益的封建餘孽或官僚政客集團，當然不能算是革命政黨了。

問答要點

- (1) 革命黨是怎樣組織成功的？
- (2) 試述革命黨組織的條件。
- (3) 那樣的集團不能算是革命黨？

三 中國國民黨略史

當滿清末年，政治腐敗，內憂外患，相繼而來；有志之士，都想有一番振作，以謀挽回頹勢。這時孫中山先生在澳門香港等處行醫，遂祕密進行革命。民國紀元前十八年（甲午）他到檀香山集合同志，創立興中會。歸國謀舉事於廣州。不幸失敗，跑到日本。後又由檀島赴美洲，由美洲到英國。在倫敦被中國駐英使館拘捕，經人營救釋放，就在英倫完成了三民主義。後又回國，謀在各處起事，都未成功。等到義和團運動發生，八國聯軍入京，訂立了嚴酷的辛丑條約，國人始漸傾向革命。中山先生於是重到歐洲號召同志，又由美到日，將興中會改組，成為革命同盟會。同盟會成立後，黨員潛赴內地，積極地實行革命；如潮州之役，惠州之役，欽廉之役，鎮南關之役，欽廉上思之役，雲南河口之役，安慶之役，黃花崗之役，都是轟轟烈烈的革命行動。自黃花崗一役以後，全國革命空氣非常緊張。

當民國紀元前一年（辛亥）十月十日，武漢革命爆發，高舉義旗。數旬之間，全國響應，民國得以創立，革命政府遂告成功，選舉中山先生為臨時大總統。清帝

退位後，中山先生願從事實業教育，把政權讓給袁世凱。宋教仁等要擴大黨的組織，把同盟會改組成爲國民黨，容納其他政團。但黨員雖然增加，效力卻反退化。癸丑二次革命失敗，中山先生復在日本組織中華革命黨，恢復以前的革命精神，再與惡勢力奮鬥；時爲民國三年七月八日。明年袁世凱稱帝，雲南起義，終把帝制消滅。袁氏死後，國會復活。不久黎元洪解散國會，張勳復辟失敗，段祺瑞重行組閣，西南各省遂宣佈護法。國會議員在廣州開非常會議，組織軍政府，先後舉中山先生爲大元帥及總裁。但因軍政府被軍閥把持，中山先生遂辭職，從事著作，成建國方略一書。其後陳炯明所部粵軍，由閩攻粵，消滅桂系政學系的勢力；中山先生復回粵就大總統職。於收復廣西後，即積極出師北伐，以期貫徹護法的初志；不意又有陳炯明的叛變。陳亂平定後，中山先生復任大元帥職，於治理軍政事務之暇，竭力從事黨的整頓。民國八年十月十日把中華革命黨改名爲中國國民黨。又因黨員工作不力，精神渙散；在十三年一月二十日開第一

次全國代表大會於廣州時，重訂章程，實行改組，並發布宣言，創設黃埔軍官學校。從此以後，黨的本身，有完善的組織，有森嚴的紀律了。同年九月，直派的江蘇督軍齊燮元和反直派的浙江督軍盧永祥開戰，奉天張作霖亦加入反直，分三路進攻山海關。及馮玉祥班師回京，迫令曹錕下野，並與奉軍聯合進攻吳佩孚，吳遂覆滅。中山先生欲謀和平統一，乃離粵北上，主張召集國民會議。不料一抵天津，就患重病，入京遍延名醫，都未見效，竟於十四年三月十二日逝世。

中山先生逝世後，國民黨同志仍繼續奮鬥，先將廣東省內陳炯明的殘部肅清，再平楊希閔劉震寰的叛變，統一兩廣。十五年七月出兵北伐，先後克復湖南、湖北、江西、福建、浙江、江蘇、安徽等省。定都南京後，繼續北伐，青天白日的旗幟遂飄揚於全中國了。

問答要點

(1) 中山先生為什麼要創立與中會？

(2) 十月十日有什麼值得紀念的？

(3) 中山先生又為什麼要改組中國國民黨？

四 中國國民黨政綱

中山先生於民國十三年一月，召集第一次全國代表大會於廣州；以中國的現狀危迫已甚，不能不立謀救濟。故決定具體的政綱，領導國民循所定的目標前進，以為第一步的救濟方法。現在列舉政綱的大要如下：

甲、對外政策——(一)一切不平等條約皆當取消，重訂雙方平等互尊重權的條約。(二)凡自願放棄一切特權，及廢止破壞中國主權條約的國家，中國都認為最惠國。(三)中國和列強所訂其他條約有損中國的利益者，須重新審定，務以不害雙方主權為原則。(四)中國所借外債，如在中國政治上實業上不受損失的範圍內，當保證償還。(五)中國境內不負責任的政府，如

軍閥等用爲禍國殃民所借的外債，國民不負償還之責。（六）召集各省職業團體，社會團體組織會議，籌備償還外債之法，以求脫離國際的半殖民地的地位。

乙、對內政策——（一）關於中央及地方的權限，採均權制度。（二）各省人民得自定憲法，自舉省長，但省憲不得與國憲相抵觸；省長一方面爲本省自治的監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。（三）確定縣爲自治單位；自治的縣，人民得行使四種直接民權。（四）實行普通選舉，廢除以資產爲標準的階級選舉。（五）釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮。（六）確定人民有集會、結社、言論、出版、居住、信仰的完全自由權。（七）將現時募兵制度改爲徵兵制度；改善下級軍官及兵士的經濟狀況；並增進其法律地位；施行軍隊中的農業及職業教育；嚴定軍官資格；改革任免軍官法。（八）嚴定田賦、地稅的法定額，禁止額外加徵，廢除釐金等稅。（九）清查戶口，整理耕地，調正

糧食的產銷，以謀民食均足。（十）改良農村組織，增進農人生活。（十一）制定勞工法，改良工人生活，保障勞工團體，並扶助其發展。（十二）於法律上、教育上、經濟上、社會上，確認男女平等的原則，助進女權的發展。（十三）勵行教育普及，以全力發展兒童本位教育；整理學校系統；增高教育經費，並保障其獨立。（十四）由國家規定「土地法」「土地使用法」「土地徵收法」及「地稅法」；私有土地，由地主估價，呈報政府；國家就價徵稅，並得依報價收買。（十五）有獨占性質及為私人之力所不能辦的企業，由國家經營管理。

問答要點

- （1）對外政策的重要點何在？
- （2）對內政策的重要點何在？

中華民國二十三年八月初版
中華民國二十三年三月重版

(37383B)

初級中學用

復興公民課本五冊

第二冊定價大洋叁角伍分

外埠酌加運費匯費

編著者 孫伯謩

主編兼發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

版權所有
翻印必究

(本書校對者蔡仲宣)

*B六三四三

