新課程標準世界中學教本

高級中學學生用

新標準高中公民

第一冊

徐逸樵　著編者

世界書局印行

編輯大意

一、本書係根據教育部最近頒布之高級中學公民課程標準第一學年用教材大綱，將揣著徐氏高中公民中之「政治概要」及「社會問題」二部分加以修改而成。

二、本書「社會問題」及「政治概要」二部分分量約略相等，合作二學期之用。

三、編配程序，大致與部頒標準中所定者相同，但有時爲說明上之便利，間亦有稍予變動，或增加節目之處，惟以就每章爲單位而觀，則部頒標準中所定者，當無有不包。

四、本書除部頒標準所定目標三項外，對於社會連帶責任觀念與國家意識之養成，尤特別注意。

五、目下社會政治，正在積極改造或轉變之中，本書中關於現實問題之材料，如將來

發生變動，自當隨時修正。

六、本書得助於國內外名著者甚多，惟因時間匆促，未能將出處一一註明，尚希原著人與教者原諒，並在此對原著人致謝。

目次

第一篇　社會問題

第一章　社會問題的意義和範圍……一
社會問題的發生——我國社會問題的特質——社會問題的研究對象
第二章　家庭問題……六
家庭的起源——家庭體制的變遷——婚姻和貞操
第三章　人口問題……一八
馬塞士人口論——人口增減的原因和結果——農村人口和都市人口——移民問題——生產制限和優生運動
第四章　勞動問題……二七

勞動問題的意義——工廠法——勞動保險——勞動團體——失業

第五章　農村問題……五六

農村問題的嚴重性——農村衰落的原因——農民的生活狀況——怎樣救濟農村

第六章　婦女問題……七一

婦女運動的起源——婦女在社會上應有的地位——婦女的職業能力

第七章　貧窮和生計問題……八六

貧窮的原因——貧窮的救濟——職業指導和職業選擇——職業訓練——職業道德

第八章　犯罪問題……一〇九

犯罪的原因——犯罪的救濟

第二篇　政治概要

第一章　國家的概念……一一三

國家的起源——國家的意義——國家的三大要素——國家的種類

第二章　政府的職權……一三三

國家和政府的區別——人民和政府的關係——三權分立說——由三權分立到五權分立

第三章　各國政治制度……一四六

民主政治的意義——我國現行政治制度——美國總統制——英法內閣制——蘇瑞委員制——意大利法西斯蒂制

第四章　中央政府的組織和職權……一七〇

立法機關——行政機關——司法機關——考試機關——監察機關

第五章　憲法……一九七

憲法的意義——憲法的種類——憲法的內容——憲法的產生和修改——我國的制憲運動

第六章　政黨……二一〇

政黨的意義和種類——一般政黨和中國國民黨——政黨在政治上的作用

第七章　國際關係和國際組織……一二一〇
國家和國際關係——國際關係和國際公法——國際聯盟——國際法庭——國際會議——不平等條約和撤廢運動

第一篇　社會問題

第一章　社會問題的意義和範圍

社會問題的發生——我國社會問題的特質——社會問題的研究對象

社會問題的發生　社會問題，是關於社會組織和社會現象的一種時代問題。因爲社會組織或社會現象，是在人類「爭生存」的原動力推動之下，不斷地進化，不斷地分化。而在這進化及分化的某時期，社會組織之間，失其均衡；社會現象之間，發生矛盾；社會階級之間，激起衝突；其結果，社會秩序發生動搖，社會生活不能支持，於是乃產生其時代的種種社會問題。

所以社會問題，視各時代爭生存的方式不同，有以宗教問題爲中心的社會問題，

有以政治問題爲中心的社會問題，有以經濟問題爲中心的社會問題。而在今日的社會問題，便是這以經濟問題爲中心的社會問題。

在中世紀之時，西歐社會，完全爲黑暗的宗教勢力所支配；曲解教義，束縛思想，於是有馬丁路德（Martin Luther）爲其主唱者的宗教改革運動。在此時期的社會問題，就是以這宗教問題爲中心的社會問題。十六世紀以後，各國的君主，脫離教皇的束縛，樹立中央集權的專制政治，而以貴族和地主爲其絕對權力的支柱，於是新興的市民階級（Bourgeoisie），利用工業勞動者（Proletariat）及農民，起而與貴族、地主及國王相抗，是爲政治革命。在此時期的社會問題，就是以這政治問題爲中心的社會問題。其後各國產業革命逐漸完成，國內的資本階級（市民階級的後身）一方面，利用其優越的經濟勢力，壟斷國內的生產機關，並進而挾其剩餘的資本，掠奪國外的市場；他方面，利用其資產者本位的選舉制度，把持國會，奪取政權，並運用其優越的政治地位，製定不利於勞動階級的種種的法律，實行所謂「資本階級獨裁」

的政治。無產的勞動者，在這被壓迫的情況之下，乃團結崛起，以圖反抗。其目的在推倒資本主義的社會秩序，樹立無壓迫無榨取的社會制度。其手段則視國情與時代的不同，或者採取激烈的爭鬬手段，或者主張漸進的改革主義，是爲經濟革命或社會革命。而在此時期的社會問題，就是以這經濟問題爲中心的社會問題。

我國社會問題的特質　今日的社會問題，是以經濟問題爲中心的社會問題，已經說明於前了；但是經濟問題的產生，實由經濟情況如何爲其決定的原因，故各國的經濟情況各不相同，則各國的社會問題，自亦不能不互異其趣。卽如產業發達的國家如英法者，其社會問題，以其經濟情況之不盡同，自亦不能不異其形態。卽前者爲純粹以大工業立國的國家，故其社會問題，亦純爲關於工業勞動者的問題；後者除大工業以外，農業亦爲其產業的重要部分，故其社會問題，除關於工業勞動者的問題以外，農業勞動者的問題，亦爲社會的重要問題。至於吾國，自受產業革命的潮流以來，國內新興工業，雖亦轉輾於帝國主義國家的經濟壓迫之下，逐漸在發育滋長

之中，但吾國向來以農立國，農民之數字尚遠在工人之上，而農民生活的改善，耕地的整理和改良，尤爲當務之急；故關於以農業經濟爲中心的社會問題，自爲吾國目前最重要的社會問題。至就工業方面而言，新興工業中工人的生活，其痛苦雖略似產業發達諸國的工人，甚或有過無不及之概，但是我們應知國內新興的工業，多操縱於外人之手——或則藉不平等條約爲護符而爲直接的經營，或則以借款或抵押等方式，假國人之手，而爲間接的支配。至其餘一部分，則因受上述外人直接間接的經濟壓迫，僅處於勉強掙扎的苦境之下。前者既受外人經濟勢力直接或間接的支配，則其中勞動者之被壓迫與榨取，自全出於帝國主義者之賜；至屬於後者的工人，其境遇表面上雖爲本國資本家所決定，但是我們如果認識我民族資本受外國資本的壓迫至於今日的境況，則決定勞動者境遇的最後的原因，自爲帝國主義者的經濟侵略。故中山先生在十三年勞動紀念日對各工團的演說詞中說：「外國工人只受本國資本家的壓迫，中國工人要受外國經濟的壓迫，間接的要做外國人的

奴隸。」又說：「我們本國資本家實在沒有壓迫工人的大能力。現在中國工人所受的最大痛苦，是由於外國的經濟壓迫。所以諸君今天有這樣的盛氣，結成這樣的大團體，做這樣的示威運動，應該想方法來抵抗外國的經濟壓迫。」這是分析我國的經濟問題，而示解決我國勞動問題的至理名言，是研究我國社會問題者所不能不切實認識的關鍵。

社會問題的研究對象　社會問題既然是關於社會組織和社會現象的時代問題，則我們於研究現代社會問題之時，對於現代的社會組織和社會現象，自不能不有明白的認識，研究其病理的起源，發見其病徵之所在，進而求對症下藥的解決方法。社會問題作爲「科學」（Science）的討論，尚爲最近之事，故關於社會問題的著作，其組織或體系，多各樹一幟，令人無所適從。惟作者以爲社會問題如有確立而爲一科學之可能，則我們似不能不以社會問題爲解剖病態的社會，指陳其問題之所在，並探求其解決的方法的科學。

第二章　家庭問題

家庭的起源——家庭體制的變遷——婚姻和貞操

家庭的起源　家庭爲社會的基本組織，家庭生活爲社會的基本生活；所以家庭的演變，足以影響於整個的社會，而整個社會的演變，亦足以影響於家庭。我們研究社會問題之所以自家庭問題開始，就是這個道理。

研究家庭問題，應得先明白家庭的起源。關於家庭的起源，我們可以從事實和理論二方面去探討：事實上的起源，和家庭體制的變遷，有密切的關係，當讓下節中去說明。至就理論方面而言，則家庭的起源，可歸着於愛情和性慾二點；而這二種原因，具有互存的關係，缺其一，則家庭無由成立。因爲家庭固肇源於兩性間的性慾；可是性慾之爲物，初非人類所獨有，人類以外的動物，卽下而至於下等動物，也具有某種

意義的性慾，但是他們事實上並沒有組織家庭，而具有家庭組織者，只限於人類。可見家庭的形成，除掉性慾以外，還得有其他重要的因素，而這重要的因素，就是上面所述的愛情。

我們看人類以外的動物，愈下等，則對於自己所孳生者愈不負責，甚至孳生以後，即各自分離，各圖生存，毫無所謂愛的作用，因之絕無所謂家庭的組織；縱使營集團的生活，也不過是無意識的本能生活，不能名之爲家庭。至於人類，則與此完全相反；生產子女以後，對於子女，即發生濃厚的愛情，而子女之對於父母，亦隨年齡之成長，發生濃厚的愛情。這種現象，人類愈文明，則愈益顯著，而其所以愈益顯著，殆由於愛情所出發的責任心愈益增大。你看文明國的國民，對於子女，不獨負保養的責任，同時給予種種優良的環境，使其受適當的家庭教育，等到家庭中受到相當的教養以後，並視爲父母者神聖的義務之一，使其受最低限度的小學教育，然後再視各人的經濟能力，由中學而高等以上學校。即使能力未逮，也設法使其享受適宜的補習教

育，務使爲子女者，在本身則具有獨立的能力，對社會國家，有忠實服務的準備。這樣用意周到的教養，如果沒有親子愛爲基礎，還能做得到嗎？其次，說到家庭中的夫婦愛。也是隨文明的進步而益趨濃厚的。從表面上觀察，文明國家的離婚事件，較之文明落後國爲多，這好像文明國家夫婦間的愛情，比文明落後國不如。其實，這完全是皮貌之見，未知愛情的眞諦。我們應知夫婦間眞正的愛情，應該以相互間澈底的同情和了解爲基礎，不應有絲毫的虛僞雜於其間，他們離婚的事件之所以多，正是忠實於相互間澈底的同情和了解的表徵。反之，像我國舊式家庭那樣，貌合神離，甚至已成冰炭，而仍屈於禮教，繼續夫婦的關係，這不是愛情而是虛僞。

不過愛情固然是形成家庭重要的因素，可是只是愛情，也不能形成家庭的。你看男女關係間儘可有濃厚的愛情，但是不能形成家庭，或者我們不能名之爲家庭，這就是因爲沒有性慾的因素存於其間。所以說：從理論上言，家庭的起源由於性慾和愛情，而這兩種原因，具有互存的關係，缺其一，則不能成爲家庭。

家庭體制的變遷　說到家庭體制的變遷，就得提及家庭事實上的起源。關於家庭的起源，史學者說法不一，有人以爲由一定的兩性相配合而形成今日家庭的雛形，在畜牧時期已開其端，其實這種說法，是沒有充分的根據的，因爲畜牧時期和漁獵時期相似，人類的住所是不一定的，是隨處生活的，在這樣飄泊無定的生活方式下，事實上當然不便組織由一定的兩性相配合而形成的家庭的，及經畜牧時期而至農業時期，不獨住所的固定，便於家庭的組織，即爲利於農業的經營，亦有將戶外和戶內生活分工之必要，於是由一定的兩性相配合而形成的家庭以起，所以說，今日家庭的雛形，實形成於農業社會開始期。

家庭的體制，雖然和婚姻制度不能混爲一談，但是家庭肇端於婚姻，所以談家庭的體制，自然不能不涉及婚姻的制度。

最初的婚姻制爲短期婚制，即男女在短期間結合而爲夫婦，及至小兒離乳以後，便即分離。繼短期婚制而起者爲團體婚制，（亦名羣婚制）即一個圖騰中的男子

全體和另一個圖騰中的女子全體結婚，所謂婚姻，乃團體的，而非個別的，這種制度，在夏威夷被併於美國之時還盛行着，而今日爲馬桂塞士島（Marquesans）之一的奴克雪伐（Nukahiva），也可以發現。再其次則爲一妻多夫制（Polyandry），即一女子而擁多夫的制度，這種制度，在今日西藏及錫蘭等處還盛行着。以上三種制度中，屬於短期婚和團體婚者，其家庭純爲母系制（Metronymic family）因爲子女只認識母親而不認識父親，所以家庭的承襲非衍自母族不可，至於一妻多夫制的家庭中，有（一）夫爲兄弟或同血緣者若干人，同生育子女，即指定爲某一夫的子女，（西藏）（二）夫不限於兄弟或同血緣者，生育子女，亦不指定爲某一夫的子女（錫蘭）兩種制度。前者子女既然認有一定的父親，則家庭的承襲，自可不必衍自母族，至於後者，因爲子女不認識誰是自己的父親，所以自然變成母系家庭了。除掉以上三種婚制以外，還有一夫多妻制（Polygamy）和一夫一妻制（Monogamy）二種，前者之中，有數妻而地位平等者，如回教國家中是，有數妻之中一人爲正式的妻，其餘爲

妾者，如我國今日思想落伍的家庭中是。後者爲現代文明國的通制，這種制度，不獨從道德的立場，卽就經濟的見地而言男子的負擔，也比一夫多妻制要輕得多。至於這兩種制度下的家庭之屬於父系家庭（Patronymic family），自可不必說了。

以上所舉五種婚制的嬗遞，並不能截然劃分爲不同的時間，不過表示婚姻的進化而已。譬喻說短期婚制時期中固有團體婚制的存在，而團體婚制時期中也有短期婚制的存在，又就吾國現狀而言，雖然不同思想落伍者之行一夫多妻制，但是一妻一夫究竟是占極大的多數。其次，以上的五種婚制，大抵任何民族，都有經過的歷史，譬喻就吾國的歷史而言，史記中「凡蘧氏之民，只知有母而不知有父」也可以說在那個時代有團體婚制或一妻多夫制的疑點，因爲母系家庭，大概由這些婚制產生的。

家庭的體制，除掉以婚制如何而分爲父系家庭和母系家庭外，尙得以成員的多寡而分爲大家庭制和小家庭制。大家庭制多行於農業社會中，因爲農業社會是停

滯的，而且經營農業亦以家庭成員較多爲適宜。小家庭制多行於工商業社會中，而尤以工業發達的國家爲尤甚，因爲經營工商業的生活是流動的，不適於大家庭的組織和維持。至於就這二種制度的利弊而言，則大家庭易使子女（一）養成依賴性，（二）富於保守性，（三）埋沒個性，（四）早婚和多妻，（五）習於虛僞，（六）家庭不和睦，（七）消費者多生產者少；反之家庭可以免除這些弊病，因之小家庭制之優於大家庭制，乃是很顯然的。

不過我們應該知道家庭體制的變遷，由於社會經濟的反響，農業社會不能不有大家庭制，工商業社會不能不有小家庭制，我們根據這樣的理由，在今日工商業未發達的我國社會，也可以不必將家庭勉強地要求一律改爲小家庭。我們現在要注意的，如其說是家庭組織的大小，毋寧說是舊式家庭中以上七種弊病的糾正，其中尤其是依賴性、保守性、早婚和埋沒個性四種，如其不設法改除，不但害及青年個人，簡直是民族國家前途上莫大的禍害。

婚姻和貞操　我們在上節中雖然以一夫一妻的婚制爲現代文明國的通例，可是這種制度，就現社會的實情而言，還是滿充着虛僞殘酷的成分，去婚姻所應有的理想尙遠。這是因爲男女的結合自從確立了財產私有制，同時財產權掌握於男子之後，卽視爲主從的結合，而不視爲以自由意志爲基礎的人格平等的結合的緣故，其結果女子成爲男子的附屬品，或者竟視爲男子財產之一了。

女子旣視爲男子的附屬品或財產，所以女子可以買賣，可以任意掠奪，這種習慣，不獨野蠻未開化的區域還盛行着，卽就我國思想落後的家庭而言，此風還未絕跡。其次就貞操觀念而言，所謂貞操，本爲男女所應共同遵守，是相互的而不是單面的。但是現社會中的實際的情形如何呢？自私有財產制確立以後，男子卽以經濟上的優超勢力爲護符，強制女子單方面的貞操，而男子則可任意胡爲。他們所課於女子的貞操，不獨婚後須確守，卽婚前也須確守，不獨婚前須確守，卽男子死後，仍須爲男子確守。這種殘酷的習慣，不獨野蠻未開化的區域還盛行着，卽文明國中也未嘗絕

跡。至於我國鄉僻之處，尤其可以見到。

這樣單方面的貞操，一方面由於經濟權力的不平等，已够女子不易自拔了，何況還有宗教的教理和學者的義理，給他堂皇的根據，去宣傳他，辯護他，使他深入於人們的腦中，成爲社會的傳統呢？我們知道西洋的文化，是以基督的教義爲基礎的，但是「你們作妻子的，當順從自己的丈夫，如同順從主」「女人要沈靜學道，一味的順從」（聖經）這一類的話，可說指不勝指。至於儒教，則教世人「婦人有三從之義，無專用之道；故未嫁從父，既嫁從夫，夫死從子。」（儀禮）這一類的話，也可以說指不勝指。成爲文化基礎的教義，對於貞操的觀念，尚且曲辯如此，無怪婚姻的虛僞殘酷，貞操的片面義務，積百千年而不易變革了。

過去不正當的婚姻觀和貞操觀之所以形成，概如上述。這樣不正當的觀念，影響於社會的進化和社會的改造之大，實在難以言語形容，所以我們應該有糾正他，同時導入於正確的觀念之必要。

茲先就婚姻而言，婚姻究竟以怎樣的條件爲基礎，方纔合理呢？關於這個問題，熱心於社會改造的學者，說法也未能一致。大體言之，以基於人格平等的自由結合爲成立婚姻的基礎一點，可以說爲一般學者所公認的。所謂人格的平等，當然是對於過去人格不等的糾正，是對於過去人格主從關係的糾正；如果配偶雙方能以人格平等爲結合的基礎，不但對於對方不應加以壓迫或侮辱，同時對於對方也不能課以片面的貞操，而自己則視爲有某種特權了。至於其他所謂買賣婚掠奪婚等，在此以人格平等爲基本條件之一的婚姻觀之前，自然無立足的餘地了。其次所謂自由的結合，當然是對於過去的不自由結合的糾正，如果配偶雙方能以自由意志爲婚姻的基本條件之一，則認爲人格平等，卽可以自由結合，不平等，卽可以自由離婚。在這樣以自由意志爲基本條件之一的婚姻觀之前，所謂片面的貞操自然無存在的餘地了。不過以上以人格平等的自由的結合爲成立婚姻的基礎之觀念，雖然爲現代學者如嘉本端（Edward Carpenter）愛倫凱（Allen Kay）等所主張，可是在我

國現實社會之下，因爲女子知識的低劣，教育的幼稚，與夫女子在經濟方面之缺乏獨立的能力，大多的女子，不但事事須求助於男子，甚至連所謂人格的平等是什麽，意志的自由是什麽，都還沒有想到，要想瞭解和實行這樣的婚姻觀和貞操觀，談何容易。我們處於這種現實情形之下，除掉提高女子的知識和促進男子的覺悟以外，對於女子經濟能力的獨立和向上，尤其應該努力。嘉本端在他的愛的成年（The Love's Coming of Age）中，把婦女的自由和獨立，認爲第一重要的事，並認爲婦女的自由尤須靠他們的獨立來保障。所以他說：「婦女即使被盲目無愛情的婚姻關係中解放出來，而社會給與他們的生活條件，如果仍是非常的苛刻，則他們的戀愛的自由，還不免要被妨礙，性的壓迫或許會照舊的存在着。」這確是千古不滅的名言。

我們對於眞正的婚姻觀和貞操觀已經敍述於上了。其次關於我國一般青年對於戀愛觀念極普通的誤解，尚須有一提之必要。

現時的許多青年，對於戀愛有這樣三種誤會：（一）視戀愛爲無上的（Love for

Love's sake 或 Love is the best)。(二)視戀愛爲低級的享樂。(三)視戀愛是一個法律的問題。就第一點而言，戀愛決不是人生無上的東西，尤不是超存在的東西，我們應知人生有種種的生活，而戀愛祇不過是其中的一部分。青年在今日國家社會中，有種種使命值得努力去貫澈，而尤以對於民族國家的復興，爲青年最大的使命。眩於戀愛至上之說，而自甘意志消沈，這是自棄的行爲。就第二點而言，戀愛雖然不是超生活的，可是亦爲人生嚴正的生活之一，我們對於這方面的生活，應該視爲神聖的，不應視爲褻瀆的生活。視戀愛爲低級的享樂而自甘頹廢，這是最可恥的行爲。就第三點而言，戀愛是兩性間人格平等的自由結合的基礎，決不是一個法律的問題，法律祇是一種他律的軌範，所以濟道德之窮而已，如果重視法律的形式，而輕視人格的平等和意志的自由，則愛情一去，法律縱使要維護他，也不過等於虛僞的婚姻，還談得到戀愛嗎？

第三章　人口問題

馬塞士人口論——人口增減的原因和結果！——農村人口和都市人口——移民問題——生產制限和優生運動

馬塞士人口論　人口問題成爲嚴重的社會問題，始於十八世紀末期。在十八世紀以前，世界各國地廣人稀，交通不便，國和國間的競爭，遠不逮其後那樣的激烈，所以關於人口的量的多少和質的優劣，並不成爲嚴重的問題。及至十八世紀中期以後，產業革命的發生，引起了農村人口向都市的移動，和社會間貧富的懸隔，於是食糧不足和拯饑救貧，乃成爲十八世紀末期英法等國最嚴重的社會問題。而我們在本章中所討論的人口問題，也就導源於此時所發生的這些問題。

談到人口問題，就會使人聯想到英人馬塞士（Robert Malthus　一七六六——一

八三四；）因爲人口問題引起了世人的注意，實始於馬塞士問世於一七九八年的人口論（An Essay on the Principle of Population）。當馬塞士著人口論的時候，英法各國，正苦於人口的問題；就英國而言，產業革命進展的結果，農村衰落，手工業者失業，而當時新式工廠設備的簡陋，待遇的苛酷，幾爲今日歐美工人所不能想像，於是逐饑救貧，遂爲當時社會人士最重視的問題。就法國而言，在大革命暴發之前，賦稅繁重，民不聊生，遊民乞丐，麕集都市，其對於社會秩序之威脅，實在當時英國以上。馬塞士目擊這些嚴重的情形，於是著爲人口論一書，大意謂：食物和人口不能比例的增加；依自然的趨勢，人口增加之速，遠在賴以生存的食物增加速度之上，即前者乃循幾何級數以增加（1:2,2:4,4:8,8:16……），後者則循數學級數以增加（1:2:3:4:5:6……）。如依此增加的比例而不受制限（Checks），則二百年後，人口和食物，即成二百五十六和九之比，其危險將不堪設想。但是這樣不受制限的不平衡的增加，據馬塞士的見解，乃是不可能之事。因爲食物的增加，到了不足以供給增加不已

的人口之時，則人口必然遇到二種的制限：（一）戰爭，內亂，饑饉，癘疫等所謂積極的制限（Positive checks）；（二）避妊，墮胎，禁慾，放縱等所謂豫防的制限（Preventive checks）。前者爲事後的，後者爲事前的，前者爲自然的，後者爲人爲的。這兩種制限，雖然表現的方式不同，但是爲殘酷和不道德則一。要想解決增加不已的人口的壓迫，應另謀救濟的方法，不應任那些殘酷和不道德的制限自由運行。

那末馬塞士所謂最理想的救濟方法是什麼呢？照他的意見，認爲頂好是矯正早婚和節制性慾；務使各人得有充分的能力，足以經營獨立的生活和負擔子女的扶養，然後舉行結婚，則人口和食物的增加，方足以保持平衡，因人口的壓迫而發生的殘酷和不道德的現象，自然可以免除。我們看馬塞士的主張，可知他對於積極的制限，固然竭力主張矯正和避免，但對於豫防的制限，則主張採用遲婚和節慾等道德的部分，否認避妊，墮胎等不道德的部分。所以他所謂救濟的方法，還是只限於消極的方面，同時他自己認爲除掉消極的方法以外，實在沒有其他更永久更完善的方

法了。

關於馬塞士解決人口問題的方法，我們在本章最後一節中，當加以補充的說明，現在先就他所謂人口和食物不平衡的增加之論，予以簡單的批評。

照馬塞士的見解，人口的增加是依幾何級數的；這樣錯誤的見解，我們可從生物學的和社會學的立場去批評。第一，就生物學的立場而言，生物愈下等則生殖率愈大，愈高等則生殖率愈小。人類是最高等的生物，同時人類的文明是在不斷的進展，所以生殖率自然也只有降低而不會增加的，這種事實，我們看二十世紀歐美先進國的生殖率比十九世紀的低下，就可以明白的。第二，就社會經濟學的立場而言，生活愈富裕則多子的觀念愈薄弱，愈簡陋則多子的觀念愈強烈。（這種情形，在我國舊社會中似不盡然，但其爲社會進化中必然產生的現象，是不能置疑的）人類生活是在不斷的進展，所以生殖率也只有降低而不會增加的，這種事實，我們只要看歐美各國富裕家庭和貧苦家庭子女的多寡，也就可以明白的。其次，說到馬塞士食

物的增加是數學級數的，而其增加的速度，遠不逮人口增加之速的見解，也含有很大的錯誤。我們應該知道農作物固然要受報酬漸減法的支配，但是土地可以改進，荒地可以開墾，滄海可變爲桑田，種子肥料可以改良，而且如德國歐戰時期那樣，還可以用科學的方法，以人工製造食物。馬塞士生息於十九世紀前期，還沒有夢想到其後偉大的科學的貢獻呢。

人口增減的原因和結果　我們看馬塞士的人口論，可知他對於這個問題所注意的中心，乃是與食物發生密切關係的人口的增減，而這人口增減的問題，自馬氏迄今，仍爲人口問題的中心，所以我們對於人口增減的原因，不能不有扼要的說明。

一個國家的人口所以增加或減少，原因雖然很多，總括言之，要不出於：(一)生產，(二)死亡，(三)移入（Imigration），(四)移出（Emigration）四種。其中生產和移入爲增加的原因，死亡和移出爲減少的原因；以生產數減去死亡數爲「人口的自然增加」（Natural increase of population），以人口的自然增加數，加上移入數，再減去

移出數，爲人口的總數。茲將人口增減的四種原因，依次說明於下：

一、生產　現代各國生產率的大小極不相同，據最近的統計：蘇俄每千人爲四〇・九，中國約三五，日本三四・九，印度三三，意大利二七・五，美國二二，德國二〇・六，英格蘭及威爾士一八・三，法國一九・一。以上各國，除中國的數字係估計外，屬於蘇俄者，統計於一九二三年，屬於美國者於一九二二年，屬於日本者於一九二四年，屬於印度者於一九二一年，其餘概係統計於一九二五年。就以上統計的數字，我們可以得到一個原則，就是生產率的大小，和文明程度的高低，是略成反比例的。

至於說到生產率大小的原因，也是非常複雜，舉其要者，則爲：(一)由於產業立國之不同，即農業國的生產率大於工商業國；因爲農民定居，夫婦同居的機會較多，工商業者遊旅無定，夫婦同居的機會較少。(二)由於教育程度之高低，即教育程度低的國家，其生產率大於教育程度高的國家；因爲教育程度低，則其國民慾望簡單，少有遠慮，故多生產，反之，教育程度高，則適得其反。(三)由於法律限制的影響。如對於

結婚，離婚，再婚，養子等法律的制限寬者，生產率較大，反之，則生產率較小。(四)由道德或習慣的影響。如我國視無後爲不孝的行爲，以多子爲多福的表徵，所以生產率比一般國家大；「二兒制」「三兒制」幾成戰前法國的風習，所以生產率比一般國家小。

二、死亡　死亡率的大小，和生產率一樣，也和文明程度的高低略成反比例。例如就各國的一般死亡率而言，中國每千人中約三〇人，印度三一人，（一九二一年）蘇俄二一·七人，（一九二三年）日本二〇·三人，（一九二四年）意大利一六·六人，（一九二五年）法國一七·七人，（一九二五年）英格蘭及威爾士一二·二人，（一九二五年）美國一一·九人，（一九二五年）德國和美國同，亦爲一一·九人。（一九二五年）其次，就嬰兒的死亡率而言，中國每千人中約二一五人，日本一五六人，（一九二四年）蘇俄一四六人，（一九二三年）意大利一三二人，（一九二〇——二三年）德國一〇五人，（一九二五年）美國七六人，（一九二

五年）英格蘭及威爾士七五人。（一九二五年）以上各國的死亡率，除我國無確實的統計外，大抵每年呈漸減之勢，而尤以嬰兒死亡率的減少，最值得我們的注意。因爲一般死亡率的減少，固然足以表示文明程度的提高，而嬰兒死亡率的減少，尤足以表示文明的進步。

死亡率大小的原因，大概可以分爲三種：（一）老死的遲早，老死爲生理機能枯衰的結果，人力本是無可如何的，可是國人近年以來，因爲不知攝生，不好運動，和缺乏性的知識和道德，結果多未老先衰而死。這種現象，較之歐美先進國人年逾古稀而精神仍如壯年者，幾令人爲民族前途抱無限殷憂。（二）夭死，夭死卽「短命死」，原因很多，舉其要者，則爲出於戰爭，疾病，（尤其是傳染病）罹災，（他殺及其他災亡）生活困難，（因水災旱災饑饉等）自殺，死刑等六種。國人出於以上各種原因而夭亡的，雖然沒有確實的統計，但可信其數足以驚人，自無怪死亡率之大，遠出於其他各國之上了。（三）死產，死產亦名流產，可分爲自然原因的母體虛弱和人爲原因的

墮胎二種。

人口增減的原因既如上述，然則一國的人口，究竟增加好還是減少好？關於這人口增減的結果如何的問題，也不是一口可以答復的；因爲僅就表面判斷，人口增加當然是可喜的事，人口減少當然是可憂的事，可是過細研究起來，增加固可喜，但有時不一定可喜，減少固可憂，但有時不一定可憂。這是什麼意義呢？因爲人口增減的可喜可憂，須視以下各種的情形而定：(一)增減是否適於當時政治的需要或經濟發展的程度。(二)增減的人口，素質是否優良。(三)增減的速度如何。

中山先生在民族主義中，歷舉百年來各國人口的增加率，謂美國增加十倍，英國三倍，日本三倍，俄國四倍，德國二倍半，法國四分之一倍，反觀吾國，則自乾隆以後二百年來，幾於毫無進步。於是警告國人說：「中國是全世界氣候最溫和的地方，地產項豐富的地方，各國人所以一時不能來吞併的原因，是由他們的人口和中國的人口比較，還是太少。到一百年以後，如果我們的人口不增加，他們的人口增加到很多，

他們便用多數來征服少數，一定要吞併中國人口。到了那時候，中國不但是失去主權，要亡國，中國人並且要被他們民族所消滅，要滅種！」其實，中國的人口，雖然號稱四萬萬，據最近內政部的估計，還說有四萬萬七千餘萬人，可是其中體格羸弱，精神不健，形體殘缺的人，不知多少。就我們土地的廣大，富源的未開發，和應付國際政治的需要等而言，我們固然需要人口的增加，但尤其要緊的，還是在增加素質優秀的人口，減少素質惡劣的人口，以至於減無可減。

農村人口和都市人口　和人口的增減有密切關係的問題之一，乃爲人口的密度——人口的分布。人口密度，卽每一單位面積內的人口總數，這種單位，普通分爲方英里和方公里二種。

人口密度，視地方而異；從原則上說，都市高於農村，富裕區域高於貧瘠區域，工商區域高於農牧區域。我國以農立國，照理密度必低於其他工商業發達的國家，可是事實並不如此；和若干工商業國相較，還要高得多，至於江浙二省中的若干地方，其

密度之高，竟爲任何國所不能及。據一九二六年的統計，世界主要國家每方英里的人口密度，比利時爲六四八·四，英聯合王國四六四·三，日本帝國三〇九·五，意大利三二九·三，德意志三二八·〇，法國一八四·四，美國三五·五，蘇俄一六·二，中國合舊本部十八省及東三省共計二十一省平均爲二三八人。我們只就以上所列各國的數字而予以比較，則中國已居於法俄美三國之上了。如果以中國人口最密的幾省而言，則其密度之高，實爲任何國家所不能及；蓋據一九二三年郵局的調查，則江蘇平均爲八七五人，浙江六〇一人，山東五五二人，河南四五四人。感覺人口壓力最大的國家比利時，其密度尚不及江蘇之高，以人口過剩爲侵略口實的日本，其密度尚不及湖南之三四一人，則我國內地人口的稠密，就可想而知了。

以上是我國一般人口密度與其他主要國相比較的情形，其次說到我國農村的人口，就若干區域而言，其密度亦至足驚人。據一九二二年華洋義賑會調查蘇浙皖魯冀五省中二百四十農村的報告，知浙江鄞縣之某一農村每方英里爲六，八八

○人，某四農村爲四，六五○人，江蘇江陰之某十七村爲二，○五○人，山東霑化之某二十村爲三，○○○人，安徽宿縣之某十二村爲二九○人，直隸冀縣之某五村爲一，四五○人。以吾國農民技術的幼稚，天災人禍之紛至踏來，帝國主義者經濟的政治的侵略之急進，而農村人口尙呈這樣可驚的密度，無怪饑饉駢臻，死亡載道，老弱轉溝壑，壯者散四方的現象了。查我國土地雖有四二七八·三五二方英里，（英文世界年鑑）但高原占百分之三十四，山脈占百分之三十，俱爲不利生息的地方，而如蒙古西藏新疆青海等處，則又人口稀薄，百里不見人煙，故大量的人口之集中於長江三角洲廣東三角洲等土地肥沃交通便利的區域，殆爲自然的趨勢。

至於說到都市人口，照目前的情形，大約不出全人口百分之十五以上。據十五年的調查，境內百萬以上的都市三，五十萬至百萬者六，二十五萬至五十萬者十一，十五萬至二十五萬者十五，十萬至十五萬者十五，五萬至十萬者八十三，二萬至五萬者一百九十三。（十五年六月晨報副刊）這樣的都市人口，如果和工業發達的國

家相較，固然瞠乎其後，可是我國新式工業尚未發達，交通還多阻塞，民衆非不得已，又絕不願背鄉離井而適異土，所以都市人口還不逮工商業發達諸國那樣的密，如果將來新式工業和交通機關發達了，社會的風俗習慣變轉了，則都市人口的增加和其密度的遞高，自爲必有的隨伴現象。

近年以來，都市已漸呈膨脹之勢了。其中主要的原因，當不外天災人禍與帝國主義者經濟的政治的壓迫，以至農村破而麕集於都市。但是這種現象，就社會國家前途言，實至可憂慮之事；因爲我國以農立國，農民占全人口百分之八十以上，農民離村，卽係國基動搖的徵候。所以復興農村，使農民復歸於田園，實係目前至要的急務。

移民問題　移民的意義，普通兼指國內遷徙和國際遷徙二種，其實社會問題上所謂移民，多僅指國際遷徙而言，至於國內遷徙，只是勞工的移動（Mobility of labour），不能嚴格地名爲移民。茲爲便於敍述起見，本節中所謂移民，仍以普通的解釋爲準。

一、國際遷徙　國際遷徙，分移出和移入二種，已如上述。就移出而言，我國歷史很

早；西曆七世紀之間，閩廣人已有移至臺灣澎湖諸島者，其後明成祖遣鄭和赴南洋，並遠出印度洋以西紅海一帶，闢海外交通路線，於是閩廣人之移至南洋者日衆。及至十九世紀中期，歐人羣趨南洋，爭奪殖民地及市場，並利用廉價勞工，以爲牟利的手段。他們發覺中國勞工，工資低廉，勤儉耐苦，無不樂於雇用，於是閩廣人之移至南洋者益衆，這是國人移至南海的簡史。其實我國人移至海外者，固不僅南洋一隅，世界人類足跡所至之處，大抵有國人的踪跡。其分布之普遍，和英國國旗同爲國際人士之美談，南洋一隅，不過比較衆多而已。惟我國僑民，在十九世紀末期以前，雖然在海外占有很大的勢力，但其後因種種原因，痛受帝國主義者的壓迫，到了今日，幾有難以立足之苦了。原因是什麼呢？舉其要者：(一)政府不設法保護。十九世紀中期以前，政府視僑民爲「叛國頑民」，明知受外國人的屠殺，反認爲「死有餘辜。」十九世紀中期以後，雖漸知過去政策之不當，但至今日，還沒有整個的保護計劃，只有局部的臨時的應付而已。(二)僑地政府頒佈種種制限或排斥的法令，迫令僑民離國

或不許登岸。(三)僑民沒有組織；各自爲政而不知團結以謀事業的發展，結果不敵外國人有組織的勢力，於是先後陷於失敗。(四)僑民性質頑固，知識淺陋，不知利用環境或適應環境。

其次就移入而言，我國除東三省，山東，福建，及其他租界地以外，由外國移入的人很少。內地之所以少有移入民，由於我國人口已密，無從發展，至於東三省，山東，福建，以及其他租界地之多移入民，則由於帝國主義者政治的經濟的背景。這些移民之一部，倚勢妄爲，無惡不作，影響所及，幾難言宣，要解決這嚴重的問題，自有待於不平等條約澈底的廢除了。

二、國內遷徙　我國農工，非至不得已，多不願背鄉離井，故國內遷徙之事，並不顯著。關於國內遷徙之最不能爲我們所忘卻者，當爲北方如山東河北河南各省農民之移入東三省。蓋東三省在辛亥以前，人口稀薄，產業幼稚，其後因這些省份的農民，大量地移入，篳路藍縷，從事墾殖，乃成爲今日東三省的繁榮。而彼日人竟任意宣傳，

甚至以東三省的繁榮，出於日人的努力，並以此爲侵占東三省之一重要口實，凡我國人，能不痛自惕勵嗎？

現在東三省已被日人強占了，在暴力劫持之下，內地人民自然暫無移居的可能。可是內地人口過密，以至饑饉頻起，要解決這嚴重的問題，除掉恢復失地以外，自應向西北移殖。因爲西北土地肥沃，人口稀薄，政府如果有整個的計劃，獎勵移殖西北，不獨可以開發當地的富源，而且可以因此實邊，防止帝國主義者的覬覦。

生產節制和優生運動　生產制限爲解決人口數量的方法，而優生則爲增進人口素質的運動，這二個問題，如下文所述，雖然歸着點有類似之處，但是問題的本身，是截然不同的，所以我們不能不分別敍述。

一、生產制限　生產制限就是減少生育。制限生產的運動之普遍於歐美，雖然是一八七六年以後的事，但是運動之首倡者，實爲英人馬塞士。馬塞士所以爲生產限制運動的首倡者，我們在本章第一節中略有提及，在此無需贅述。

制限生產的方法，不一而足：馬塞士等主張遲婚節慾等以減少人口，並認此爲道德的制限；但其後如新馬塞士主義者，則認爲道德的制限，固不失爲理想的方法，無如性慾出於自然的衝動，決非道德的自制力所能阻止，於是竭力主張用機械的方法，以謀生產的制限。他們所主張的方法，大旨可分爲永久的節慾和暫時的避姙二種；前者係用科學方法消除生殖的機能，後者係用科學方法以避孕。以上道德的和機械的方法，自十九世紀中期以來，歐美各國的人民，因苦於經濟的壓迫，多有起而實行之者，而自一八七六年以來，則尤呈普遍的現象。

生產制限運動普遍以後的結果如何呢？舉其要者，則爲生產率的遞減，與隨之而起的一般死亡率與嬰兒死亡率的遞減。這樣遞減的結果，有爲我人所應注意者二事：（一）生產率雖然減少，但是人口卻增加無已，而其增加之速，且在制限運動未發以前之上。（二）因嬰兒死亡率的遞減，人種的素質，比較以前大有進步。這是因爲生產既少，則負擔輕，生活易，對於子女的愛情和教養，自然較前有加，因之不獨「人口

的自然增加率」勝於制限運動未發生以前，卽人種的素質也就逐漸優化了。

二、優生運動　優生運動(The Eugenic Movement)就是以人爲的方法，改良人種的運動，而其目的，則可分爲消極的和積極的二方面：消極的目的，在制止低能，癲癇，和有遺傳病者之生產，積極的目的，在獎勵智力優秀體格健全者之產生。優生運動既具有這二方面的目的，因之達成這目的的手段，也可分爲消極的和積極的二種：消極的手段，卽以科學方法使低能兒等反優生者無從產生，並致力於毒物煙酒及其他有礙生理發展等制度的剷除，積極的手段，卽利用科學，謀天秉(Inborn nature)的改造。以上積極的手段，因限於今日科學的能力，還沒有什麼成效，至於消極的手段，先進各國不但推行甚力，而且成效甚著。

我國人種的素質，年來有退無進。就身長而言，國人平均爲五呎，而西人則爲五呎八吋；就重量而言，國人平均爲一一五磅弱，而西人則爲一四四磅強；就壽命而言，國人平均爲三〇歲弱，而法人則爲四四，日人亦爲四四，英美人爲四五。至於衰弱殘廢

者之多，與夫智力之不健全，尤爲民族前途憂。處此他人優化而國人劣化之情況下，即無帝國主義者政治的經濟的壓迫，欲期生存於世界，已屬至難之事，何況還有政治的經濟的重重的壓迫呢？所以我們目前的要務，除掉致力於政治的經濟的解放和進展以外，還得勵行優生運動，以改良人種。

第四章　勞動問題

勞動問題的意義——工廠法——勞動保險——勞動團體——失業

勞動問題的意義　勞動問題，是社會問題中最重要的問題。因爲今日的社會問題，是以經濟問題爲中心的社會問題，（參看本書第一章）而今日經濟問題的中心，乃是產業革命以後，形成勞資對立的分配不公平和貧富的懸隔。分配不公平和貧富懸隔，是勞動者切身的問題；勞動者要求分配公平和待遇提高，而資本家則希望利潤增大。雙方要求既不相容，於是發生利害的衝突，這就是勞動問題的起因。

勞資的衝突，不獨是勞資雙方的不幸，也就是整個社會和國家的不幸；因爲勞資衝突，則生產停頓，經濟恐慌，社會秩序隨之紊亂，充其極，足以動搖國家的基礎，所以國家便得設法保障勞動者利益，並提高其待遇。近代所謂勞資的衝突，始於十八世

紀末期，及至十九世紀初期，因爲機器工業的猛進，於是勞資的衝突，也隨之而亢進。西歐工業先進國的政府，看到這種衝突的情形，於是製定工廠法和勞動保險法等勞工法規，作爲事前的預防，並設勞資糾紛的仲裁機關，以謀事後的糾正。這種解決勞動問題的方法，以英國爲濫觴，以次及於其他各國。

不過國家對於勞動者，雖然製爲種種的法規，以保障其利益，但是勞動者本身，認爲欲謀本身利益的實現，有待於本身的覺悟和團結。所以他們也自動的想出種種解決問題的方法。這些方法，可概括爲勞動團體和合作運動二種。前者用團體的實力，和資本家抗爭，後者也用團體的實力，和資本家抗爭，不過抗爭的方法不同罷了。以上國家和勞動者解決勞動問題的方法，除掉合作事業說明於第二册經濟大意中外，茲分別敍述於下：

工廠法　工廠法和勞動保險法，同屬於勞動保護法規之一，而其重要則過之。茲於說明工廠法的內容以前，先述其沿革於下：

一、工廠法的沿革　工廠法發生於英國，以次及於其他各國，因之我們敍述工廠法的沿革，以舉英國所經過的情形較爲便利。

英國生產界中，最初受產業革命的影響者爲紡織工業。當十八世紀末期，英國紡織界需要工人非常迫切之時，恰巧社會上發生一種極嚴重的問題：卽貧民日益增加，救貧成爲當時大規模的事業。對於這個問題，國家和社會團體雖然竭力補救，但是貧民和其幼弱的子女，依舊難以生活。結果，這些貧民的子女，被販賣或送入於紡織工廠中作工的人數很多。他們一入工廠以後，每天做十四小時以上的工作，而其待遇的惡劣和生活的慘淡，翻閱當時勞動史者，幾有不忍卒讀之概。政府因目擊這種實際的狀況，加以輿論界的鞭策，不得已，於一八〇二年頒布徒弟衞生法，制限廠主對於童工的虐待。這徒弟衞生法，實爲現代工廠法的濫觴。

徒弟衞生法祇適用於紡織工廠的童工，其適用的範圍至爲狹小。其後至一八三二年，因實行一部分產業的十小時勞動制，於是徒弟衞生法的適用，乃擴張至各種

纖維工業。一八四四年更適用於纖維工業中的女工。至一八四七年禁止童工女工在紡織工廠中做十小時以上的工作，於是現代工廠法的規模更具備了。惟以上保護工人的方法，都是範圍狹小而又是斷片零碎的法令，及至一八七八年，集以前各種法令的精彩，並將保護的範圍擴張至冶金、機器、製紙、製帽等工人，而編成工廠及工作場法以後，英國的工廠法，乃成爲當時各國的模範。其後又於一八八三年，一八九一年，一九〇一年及一九〇二年等逐次改革，幾經變遷，範圍日益擴大，內容愈臻周密，到了今日，英國的工廠法，仍不失爲資本主義國家中最完備的法令之一。

吾國工廠法，擬訂於民國十六年，至十八年十二月始由國民政府明令公布。公布以後，因經縝密的審議，至二十一年八月開始實行。我國工廠法的產生，雖然較其他各國爲後，但其精神，則一秉中國國民黨的勞動政策，內容也較其他各國進步。與工廠法相繼公布者，有工廠法施行條例，工廠檢查法，工廠登記規則等，都是工廠法的補助法。這些法規，規定雖然周密，可惜無法施於租界內的外國工廠，這固然因爲受

不平等條約的束縛，使外國人無所顧忌所致。

二、工廠法的內容　各國工廠法的內容繁簡不一，而其中最重要者，則爲下列幾點：

(1)勞動年齡　勞動年齡，係指勞動者就業最低的年齡。關於勞動最低年齡的規定，英國滿十二歲，德國滿十三歲，瑞士、新西蘭滿十四歲，美國視各州情形而異，如麻塞諸塞州者，亦以滿十四歲爲最低年齡。各國規定雖不一致，但須待義務教育期滿後方得就業，則爲一般學者所公認。我國工廠法第二章第五條「凡未滿十四歲之男女，工廠不得雇用爲工廠工人。十二歲以上未滿十四歲之男女，在本法公布前已於工廠工作者，本法施行時，得由主管官署核准，寬其年限。」可知我國的勞動年齡以滿十四歲以上爲原則，十二歲以上者，須有特殊情形，方得允許。

(2)童工和女工　工廠法對於童工和女工，大抵特定專條，予以保護。其主要的原因，爲(一)兩者體格比較薄弱，不堪過勞，而女子又爲次代之母，如果過度勞動，

或從事於有害母性的勞動，實爲國家社會至大的損失。(二)兩者俱爲現社會的弱者，不但缺乏團結反抗的能力，卽社會的習慣，亦以他們爲可欺。基於以上的主因，故各國工廠法，對於他們，無不特別保護。我國工廠法，規定「男女工人在十四歲以上未滿十六歲者爲童工，童工祇准從事輕便工作。」（第六條）「童工及女工不得從事左列各種工作：(一)處理有爆發性引火性有毒質之物品，(二)有塵挨粉末或有毒氣體散佈場所之工作，(三)運轉中機器或動力傳導裝置危險部分之掃除，上油，檢查，修理，及上卸皮帶繩索等事，(四)高壓電線之銜接，(五)已溶礦物或礦滓之處理，(六)鍋爐之燒工，(七)其他有害風紀或有危險性之工作。」

(3)工作時間　各國關於工作時間的規定，較之勞動年齡更爲參差。就英國而言，凡年滿十四歲以上至十八歲的工人，不問其就業於任何工廠，每日工作不得超過十二小時。其中工作於纖維工廠者，每日休息一小時半。故每日實際的工作

時間，前者最多爲十二小時，後者最多爲十小時半。至於德國，規定滿十三歲至十四歲的工人，不得過十小時。但休息時間，除正午一小時外，上下午各休息三十分鐘。故實際的工作時間，最多爲八小時。美國勞動時間的規定，各州不同。其中如麻塞諸塞州者，爲特別保護女工起見，規定未滿十六歲的女子而欲工作於工廠，須有校長關於年齡和教育程度的證明書。我國工廠法規定成年工人以八小時爲原則，童工不得過八小時。至於工人的休息時間，則每五小時中，應有一小時的休息，沒有上下午特別的規定。

關於工人的工作時間，最近有不斷工作週制（The continuous working-week system）的新法。每週工作以五日爲單位，一週五日之內，作工四日，休息一日。政府視各種工業的情形，制定個別的工作週制度，在這個制度內，工人輪流值班，各有不同的休息日。不斷工作制創自蘇俄，其特點爲工人的生活可以得到相當的調節，而各工廠也得繼續不斷的生產。

(4)工資制度　工資的規定很難，因爲生活程度隨時隨地不同，如果定下一定的工資，反而失掉自由伸縮的彈性。因之，現在許多國家，祇有最低工資的制度。

最低工資的制度，發源於紐絲蘭，（一八九四年）其後爲其他各國所仿傚。我國工廠法，規定「工人最低工資率的規定，應以各廠所在地之工人生活狀況爲標準。」不過工廠法中雖然有這樣的規定，而實行則非易事。所謂最低工資，應該以維持工人和其家屬最低限度的生活爲標準。因之於實行以前，不獨應該考慮工廠所在地的工人生活狀況，還得隨時調查各種工人家庭的費用。

(5)工廠會議　工廠會議，由勞資雙方所推舉的代表組織，其目的在研究工作效率的增進，改善勞資的關係，協助工作契約的實行，協商工作時間的增減，籌劃關於工人福利等事項。

(6)工廠監督　工廠法施行以後，勞資雙方，不免有違法的行爲，工廠法本身，也不免有欠缺的地方，因之政府就不能不有監督工廠的制度，以圖事後的補救。工

廠監督制度的目的如此，故政府關於監督人員的任命，就應注意於以下的各點：（一）具有對於勞動者的同情心，（二）具有技術方面的知識，（三）富有人事和經濟方面的經驗。

勞動保險　勞動保險的目的，在以保險的方法，補償勞動者喪失勞動能力和勞動機會所遭遇的經濟上的損失。勞動保險始於德國，德國確立勞動保險的制度，出於鐵血宰相畢士麥（Bismarck）緩和勞動運動的動機。不過動機雖然如此，但是造福於勞動者，其功實不可沒。勞動保險可分爲：（一）傷害保險，（二）老廢保險，（三）失業保險，（四）孤寡保險四種。其中以老廢保險施行最早，以失業保險效果最微。失業保險效果之所以最微，因爲在現在生產組織之下，失業的工人不但很多，而且失業和就業都隨時隨地隨人而異。要想實現失業保險的理想，實在很不容易。

一、傷害保險　傷害保險的目的，在保險勞動者因工作受傷所致的損失，故保險期間，祇限於勞動契約的存續期間。現在產業發達的國家，都有傷害保險的制度，惟

德國關於傷害保險的保險金，和其他有關的費用，由雇主所組織的同業公會負擔，故保險法較其他各國進步。

二、老廢保險　老廢保險有兩種意義：其一爲衰老不能工作的保險，其二爲殘廢（因受傷而成殘廢，屬於傷害保險的範圍）不能工作的保險。老廢保險的保險金，大抵以勞資雙方共同負擔較爲普通，政府僅立於補助的地位。

三、失業保險　勞動者的失業，就經濟的原因言，有因經濟的恐慌，季節的影響，工作時間的縮短等而致；就勞動者個人的原因言，有因體力、技術、品性等原因而致。因此失業的可能性很多，所以保險制度也難以實現。現在各國的失業保險，除掉英國以外，都沒有十分成效。英國的失業保險，始於一九一一年的國民保險法，其範圍包括建築、機器、熔礦、製輪、開鑿等勞動者，並有強制加入的義務。保險金由勞動者，業主和國家比率負擔。

四、孤寡保險　孤寡保險的目的，爲保險工人死亡後孤兒寡婦必要的生活費。其

費用自工人死亡時起至寡婦再醮或兒女成年時爲止。

勞動團體　勞動團體的使命，爲藉勞動者團結的力量，謀勞動階級的解放。勞動團體可分爲：(一)職業別勞動團體，(二)產業別勞動團體，(三)勞動總團體三種。

(一)職業別勞動團體　職業別勞動團體（Trade union of craftsmen）由從事於同職業或類似職業的熟練勞動者組合而成，其目的偏於改善勞動者本身經濟上的待遇。因爲組織的分子是熟練工人，所以職業觀念強於階級意識；同時目的在改善經濟上的待遇，所以偏重於溫和的方法以達目的，而不主同盟罷工，或怠工等激烈手段。

(二)產業別勞動團體　產業別勞動團體（Industrial union of craftsmen）由某產業的全體勞動者組合而成，其目的在謀一般勞動者的解放和地位的向上。因爲組織的分子爲同一產業的全體的勞動者，（不問其職業如何，年齡如何，性別如何，技能如何；總之，凡在同一產業機構中勞動的，都爲團體中的分子）所以階級意識強

於職業意識；同時目的在謀一般勞動者的解放和地位的向上，所以抗爭的方式也較職業別勞動團體爲激烈。

三、勞動總團體　勞動總團體（Labour union）的組織分子，不分產業或職業的界限，凡屬勞動者都網羅爲會員，甚至依俸給爲生的職員，都可加入於組織之中。勞動總團體所網羅的分子，所以這樣廣泛，因爲組織團體的目的，在謀勞動者經濟的、政治的、法律的境遇之改善，而尤重視教育程度的提高。這種團體，因爲組織分子太複雜，目的也太近於理想，所以往往不容易發達。

勞動團體的組織和目的既然互異，因之所採取的手段也是各不相同。茲分別爲「平常時期的手段」和「非常時期的手段」兩種，說明如下。

一、平常時期的手段　平常時期的手段，可分爲下列幾種：（一）擁護勞動標準。各種勞動團體，都定有勞動最低限度的標準，在這標準之下，會員有拒絕工作的責任。（二）相互救濟。會員平時預集基金，以備任何會員在失業、疾病、傷害時補助生活費

之用。產業發達的國家，勞動團體並設有勞動介紹所和關於勞動保險的組織，其目的無非在相互救濟。(三)提高知識程度。如設立圖書館、閱報室、勞動夜校、職業補習學校、討論會、演講會等。這些設備都是提高會員知識技能的手段。

二、非常時期的手段　非常時期的手段，可分爲(一)同盟罷工(Strike)，(二)「波哀考脫」(Boycott)，(三)怠工(Sabotage)三種。這些手段，大抵由於資方待遇太苛刻，幾經和平談判或仲裁，還得不到適當的解決，因而採取的不得已的辦法，所以名爲非常時期的手段。

(1)同盟罷工　同盟罷工爲勞動者對於資本家加以物質的打擊的一種手段。同盟罷工可別爲攻擊的和防禦的兩種：前者爲改善勞動條件而起；後者爲維持勞動條件而起。同盟罷工權，雖曾爲歐美若干國政府所承認，但最近又受嚴厲的制限甚至取消。如德意等國的政府，認爲一國的生產，應受政府的監視和統制，不容勞資任何一方出於自利的行爲。因之同盟罷工權，便受連帶的剝削。

(2)「波哀考脫」　「波哀考脫」就是不買同盟，卽勞動者對於拒絕某種特定要求的雇主，以同盟的力量，不買他的貨物。「波哀考脫」本來是一個人名，是愛爾蘭某地主的管理人。在一八八〇年的夏天，因爲虐待佃農，於是有一個名爲派耐爾者，把他的殘暴行爲訴諸社會的輿論，勸大家和他斷絕一切經濟的關係，因此，波哀考脫陷於非常的困境而遠走他方。

(3)同盟怠工　同盟怠工有兩種方式：其一爲做工而不努力，以減損工廠的生產力；其一爲怠工而又破壞機器或其他設備。同盟怠工和同盟罷工不同：前者爲消極的，後者爲積極的；前者依舊在工廠中行動，後者往往離開工廠。

失業　失業有廣義和狹義之別。廣義的失業，指失去社會上任何的業務；工廠或礦山工人的失業，固然屬於這個範圍，卽如現時若干青年出校後的失業，官吏失職後的失業等，也不失爲這種失業之例。但是社會問題中所謂失業，乃指狹義的失業，卽有勞動心力和勞動體力的勞動者，因爲經濟的關係，而不被雇傭的狀態而言。（英

語 Unemployment，原意爲不被雇傭）故其範圍專指產業的方面。至於產業以外的失業，殆爲資本主義國家所少見，故資本主義國家對於這類的失業，並不成爲嚴重的社會問題。至於我國目下的失業，屬於產業以外者，其數字雖無明確的統計，但可信其出於任何國家之上。這是我國特有的失業現象。

失業的現象，不但自資本主義成立以後，即遠在希臘、羅馬的時代，和中世紀莊園制度或都市國家的崩潰期，亦有其存在。不過此時的失業，每爲天災、水旱、戰爭、瘟疫等偶發的災害（Catastrophe）所致而已。災害之來純爲偶發的突然的：故失業的現象，就原因而言，出於天災人禍；就期間而言，爲不定期的不規則的；就範圍而言，爲普遍於各界的現象，決非局限於產業界一方面。但自資本主義確立以後，無論關於失業的原因或結果，卻都迥異於往昔因災害而起的失業了。

資本主義社會中失業的原因，可分爲不景氣時期中的原因和好景氣時期中的原因兩種：

一、不景氣時期中的原因　產業界之所以不景氣，由於現代以交換爲目的的無政府的生產組織，此理殆已爲經濟學者所公認。現代的生產組織，因處於無政府的狀態之下，故時時發生週期性的經濟的不景氣，由此週期性的經濟的不景氣而生週期性的經濟恐慌，於是發生週期性的大量的失業勞動者的現象。恩格爾於英國勞動階級的狀況中，認爲這週期性的現象，由於產業界的自由競爭。他說：大工業藉蒸氣機關和其他的機器，以極少的費用，於短期間內，造出大量的工業生產品。由這大工業必然產生的自由競爭，因廉價生產的關係，呈現極度激烈的性質。大羣的資本家，羣起投資於工業，於是產生消費不盡的生產品，生產品不能消盡，所謂商業恐慌以起；工廠停閉，廠主破產，勞動者困於生活，空前的貧窮乃普遍於社會。但不久前次的過剩生產品賣完了，工廠復工了，工資也上騰了，事業由有起色而回復到以前好景況的狀態了。而爲時不久，又產生過多的生產品，重受新恐慌的襲擊，其經過一仍前此的道程。如此，自本世紀（十九世紀）初期以來，產業界的狀況，不斷地循環

於好景氣時期和不景氣時期之間，而其爲恐慌而出現，殆成每五年或七年一次的規則的襲擊。這種因無政府的生產組織而產生的規則的恐慌，是有統計可以證明的，不是學者憑空的推測。

二、好景氣時期中的原因　不景氣時期中的失業原因，爲經濟恐慌的一種，而好景氣時期中的失業原因，就不一而足。茲就其重要者說明於下：

(1)因企業家故意制限出產量而陷於失業　在好景氣的時期，往往有一部分的企業家，故意制限其生產量，使需要超過供給，以造成物價的騰貴。如此實行生產量的制限，必然造成一部分機器的休業，亦卽造成一部分工人的失業。

(2)因新發明或新發見而陷於失業　新發明包含新機器的創製或製造方法的變換。新發明的結果，舊時的勞動者不能適應新環境，於是陷於解雇而失業。關於新發見者，如舊礦山採掘垂盡而發見新礦源之時，舊礦山中一部分的工人，不得不陷於失業的境遇。

(3)因政治的或財政的關係而陷於失業　屬於政治的原因者，如某一國家，因國際政治上某種關係，出口貨爲其他國家所拒絕，影響於國內的生產事業，致企業家不得不酌量解工，以期利益的挽回。屬於財政的原因者，如厲行緊縮或變更徵稅方法等，使一部分勞動者陷於失業。

除掉好景氣時期和不景氣時期中失業的原因以外，尙有爲好景氣時期或不景氣時期均不能免的失業現象的一種，卽季節勞動者的勞動生活是。季節勞動者，爲工作受「季節變動」(Seasonal fluctuation)的影響的工人，如建築工人或製帽工人等，不能四季有工可做的工人屬之。這種工人，一年中的工作時間較短；因季節變動而失業，意義和解雇不同，故又名爲準失業者。

失業的潮流，在國際政治不發生嚴重的問題之時，其漲落的原因，大概不出以上所述。至於歐戰以後，國際政治日趨嚴重，失業潮流驟難減退，因之失業的現象，也非上述幾種原因所能完全說明。惟就大體言之，除掉以上各種原因以外，大概可由產

業不振一語括之。而今日各國產業不振的主因，要不外：(一)各國鑑於歐戰的經驗，認爲要避免戰時經濟封鎖的危險，非先確立自給自足的國家經濟不可；其結果，物質上不願與其他國家以方便或融通。(二)高築關稅的障壁，力圖自利和自衞。(三)因受賠款問題之梗，各國經濟不能均衡發展，致國際經濟陷於跛行的狀態。

以上爲產業發達各國失業的原因。至於我國，因產業尙處於產業革命的萌芽期，生產的方法，除通商口岸者以外，尙滯留於手工業的狀態。故我國失業的主因，仍爲歐美產業革命以前所謂天災人禍的災害。

第五章　農村問題

農村問題的嚴重性——農村衰落的原因——農民的生活狀況——怎樣救濟農村

農村問題的嚴重性　我國以農立國，農村是國家的基礎，農村經濟的破產，也就是國家經濟的破產。瞻觀世界各國，除掉特別情形以外，所以迭次發生革命，大概由於農民生活的不安定；而革命之起，幾無不以農民爲中心分子。例如一七八九年法國的大革命，和一九一七年俄國的大革命，就是最明顯的例子。法國在一七九一年以前，有特權階級的人，如貴族和高級僧侶，可以免繳租稅，可以任意剝削平民。沒有特權的貧苦的農民，經濟的負擔極重，他們的收入，竟有五分之四繳納於皇家、教會和地主。他們過着啼飢號寒的生活，所以就聯合起來，實行革命。俄國在一九一七年以前，不但是一個君主極端專制的國家，而且是一個維持農奴制度的國家。全俄可耕

的土地，三分之二屬於少數的皇族，大地主，官僚和寺僧。農民被壓迫過甚，所以利用歐戰的機會，和共產黨人聯合起來，實行革命。至就我國的歷史而言，每次政治上重大的紛擾，大都也由農民生活不安定而起。最顯著的例子：明末有李自誠張獻忠等統率晉、陝、魯、豫、蜀等省的農民作亂。義和團領導黃河流域一帶的農民起事。洪秀全率領農民以反抗滿清。其他因農民生活的不安定，惹起政治上重大糾紛的例子，可說舉不勝舉。

農村衰落的原因　我國農村經濟的衰落幾至破產，已屬無可諱言。農村經濟所以呈這樣的現象，原因之多，筆難勝述，茲別爲政治的，經濟的，社會的，自然的四種原因，說明於下：

一、政治的原因　政治的原因，第一爲帝國主義國家的侵略。農村經濟所以破產，由於農產物價格之暴落。而農產物價格之所以暴落，則以外貨廉價輸入和傾銷爲其主因。然則外貨何以能够廉價輸入和傾銷呢？當然由於關稅不能完全自主，和外

人可以自由在通商口岸經營企業。這兩種致命傷的侵略，如果不能同時解除，則農村終難有復興之望。因爲祇做到關稅自主，外人依舊可以利用在通商口岸經營企業的特權，避去關稅的障礙；祇做到撤廢通商口岸經營企業的特權，外人仍可利用關稅不能自主，繼續其廉價輸入和傾銷。第二爲賦稅的繁重。我國賦稅的繁重，到了今日，可說已達極點。而這些繁重的賦稅，無論直接間接，幾無不以農村爲其最後的源泉。我國農民所負賦稅的輕重，各省不一。卽就目前江浙的情形而論，田賦附加竟超出正稅的二三倍，其餘各省，更可不言而喻。農民終歲勤勞，結果尙不能償還生產的費用，農村經濟還有不衰落的道理嗎？第三爲兵災和匪患。民國二十餘年來的兵災和匪患，以農民所受的影響爲最大。大兵臨境，徵糧索草，大兵去後，土匪橫行，以致稍有資財的農民，紛紛拋棄農村，避居城市，以謀家屬的安全；而遺留於農村者，多爲老弱貧乏不能自存的農民。

二、經濟的原因　經濟的原因，第一爲生產技術的落後。技術落後的主因，爲資本

集中於都市，不能流通於農村，以致農村缺乏相當的資本，從事於技術的改良。第二爲消費的提高。近年以來，國民奢侈之風，日甚一日，棄本國價廉物美的土布絲綢而不用，競服海外輸入的呢絨、嗶嘰，以致每歲溢出金錢，不可計數。祇知消費而不勤生產，無怪陷經濟於衰落之局了。

三、社會的原因　社會的原因，第一爲社會忽視農民。近代都市發達的結果，一般較有知識的優秀分子，都離開農村，麕集於都市，以致農村缺乏振興和改造的指導人物。第二爲農民知識的缺乏。我國識字的農民，僅及農民總數百分之二十左右，而受過普通教育的，爲數尤少。他們賴以經營農業的，不是經驗，就是迷信。農民知識的缺乏，實爲農業進步的大障礙。

四、自然的原因　民元以來，兵連禍結，國庫如洗，以致開河濬湖等工程，人民財力不逮，須賴國家之力興辦者，大都停止進行。故陰雨兼旬，則水勢淤塞，河堤決口，村鎮盡成澤國。如民國二十年長江流域的大水，二十二年黃河下游的泛濫，實由於濬浚

不勤所致。至於旱災，亦爲農村經濟破產的主因之一，如民國十九年西北的大旱，二十三年各省的大旱，造成赤地千里的慘狀，卽其明證。水旱之外，又有蟲災。此種災害，農民於未發生之前，既不知預防，而發生之後，又懶於撲滅，以致逐漸蔓延，不可收拾。其損失的重大，實不減於水旱。

農民的生活狀況　我國農村經濟，既然受以上各種勢力的摧殘，農民生活的困苦，自可不言而喻。農民的生活狀況，如果用抽象的說法，殆爲任何人所能形容，可是一提到足資證佐的具體的數字，因爲缺乏確切的調查和統計，那就不是容易的事了。以下所舉，不過就主要的方面，予以概括的敍述而已。

一、工作時間　工作時間，視農忙，農閑，自耕農，佃農，雇農，以及農作對象等不同而異。大抵除休息飲食等時間以外，每日工作，平均在九時至十三時之間。其中「農忙期長，農閑期短，長工短，散工長。但長工在屋外工作之時間雖短，以起臥於雇主家中，必須更從事於其他雜役，故實際工作時間，並不短於散工。」（第二次中國勞動年

鑑第一編一七一頁）

二、工資　工資有男工女工童工之別，又視農忙農閑而異。茲以浙江爲例證，男子農閑時平均爲三角〇五釐，而青田則爲二角，農忙時平均爲四角六分，而建德則爲三角四分；女子農閑時爲一角七分，而青田則爲七分，農忙時爲二角四分，而青田則爲一角；童工農閑時爲一角一分，而建德則爲五分，農忙時爲一角八分，而建德則爲八分。浙江較爲富庶，工資之低尚且如次，則其他各省，自可想而知了。以今日生活程度之高，農民終歲勞動，尚難期一家飽暖，何況還有不能工作或不得工作的事情發生呢？（彙自浙江經濟調查中的資料）

三、農家收支　農家的收支，視所在地及農戶性質而異；都市或交通便利的區域收支較大，偏僻區域收支較小，自耕農半自耕農較大，而雇農較小。惟就收支相抵的結果而言，則偏僻區域反優於交通便利的地方，雇農反優於自耕農和半自耕農，此則應爲我們所注意者。據十九年上海市社會局調查上海某一百四十戶農家收支

的報告：自耕農每戶一年平均收入四八〇・六元，支出五九二・一元，不敷一〇九・五元。半自耕農收入二九六・七元，支出四一六・四元，不敷一一九・七元。雇農收入一七四・五元，支出二五八・四元，不敷八三・五元。以上各戶的收入，雖尚有家畜及其他副業等不易估計的數字未曾列入，但是無論如何，其爲入不敷出，是可斷言的。又據十八年杭州市社會經濟統計概要中所載關於西湖農家的收支：「該區農家每戶平均收入爲二五〇元，與支出三一〇元相較，不敷六〇元，若住屋係農民自有者，則僅不敷三六元。該區農家收支既不能相抵，自不得不出於負債或兼營副業之一途。計負債者有八〇七戶，占總戶數百分之三六・六，不負債者有一，三九四戶，占總戶數百分之六三・四……」

農民終歲勤勞，結果入不敷出，重以天災人禍之紛至踏來，於是相率遠離，卽所謂「農民離村」之現象，幾成年來我國社會不安中最足令人注意之一事。顧炎武日知錄有云：「人聚於鄉則治，聚於城則亂。」這是千古的至理。怎樣使農民安於鄉井，

無意遠離，殆亦不失爲救濟農村之一方法罷？

怎樣救濟農村　農村衰落的結果，不獨是農村的人民，即都市人民的生活，政府機關的稅收，以及整個民族的生存，都直接間接受到極嚴重的影響。因之救濟農村，實爲最迫切而急待解決的問題。茲舉救濟農村所不能不注意的幾點，並附加以說明如下：

一、改良農業方法　改良農業方法，爲中山先生所熱烈提倡。以下所述，就是中山先生所指示於我們的幾種：

(1)以機器替代人工　用機器替代人力，既可以節省人工，又可以增加生產。我國現在雖然也有些地方採用小規模的機器，但和外國比較，眞是瞠乎其後。現在美、俄、德、法諸國，都用機器耕地，機器播種，機器收穫，所以他們農產物的數量，便逐年猛增，可用過剩的農產物傾銷於我國。我國如不速行採用機器替代人工的方法，則增加農產物的問題，將愈不能解決，而受外國經濟壓迫的痛苦，將益陷於不

可設想之境。現在除掉關於耕種收穫的機器以外，還有抽水機，浚渫機等。抽水機可以抽水到高地上去，效力比木質的水車要增加無數倍；浚渫機可以挖去河道的淤泥，其效力較人工浚渫，又不知增加若干倍。所以我們如果用機器代人工，不獨生產物可以增加，即水災和旱災，也可以減少。我國工價甚廉，煤鐵極富，關於機器的製造，應該自己設廠進行。而這種工廠，最好設於煤鐵礦所在的區域，因爲如此，勞動和原料都易於利用。

(2)製用化學肥料　我國科學落後，施於農作物的肥料，素以人和獸類的糞料爲主。這些肥料，肥力不大，數量有限，農產物的數量，所以不及外國，這也是一個主因。現在歐美各國，因爲科學的進步，都用化學肥料來代替人肥和獸肥。這種化學肥料過剩的結果，漸漸有向我國農村傾銷的趨勢，所以我國應該自己起來製造，庶幾金錢不致外溢，而農產物亦可期其逐年地增加。化學肥料之中，有利用海中甲骨動物等製成的燐質肥料，有利用礦山巖石中鉀質製成的鉀質肥料等，肥力

之大，遠在人肥獸肥之上。以我國天然富源的廣大，製造這種肥料的原料，自然是取之無窮的。

(3)換種子　換種可以休養地力。譬喻我們對於某處的農田，今年播種甲地的種，明年播種乙地的種，後年播種丙地的種，這樣交換地播種，土地便得休息的機會，農產物的收穫量也自然隨之增加。

(4)除害物　除害物就是消滅害蟲或害草。現在各國都有大規模的研究所，集昆蟲學家，植物學家於一堂，悉心從事於除害的研究。現在我國各省也有昆蟲局的設置，派遣治蟲專員，分赴各縣從事宣傳和指導害物的剷除，可惜規模太小，研究欠精。如果更進一步，用全力去推行，則害蟲和害草之災，一定可以使其絕跡。

(5)防天災　天災的種類甚多，但影響於農產物最甚的，莫過於水災和旱災。防水災的方法：第一爲修堤浚河。例如民國二十二年的黃河決口，災遍十餘省，受害人數，占全國人口四分之一。如果事前能夠增築堤防和開浚河道，當不致發生這

樣重大的水災。第二爲造林。我國各省，除少數特殊經營的森林以外，其餘幾皆荒山濯濯，彌望千里。森林的缺少，實爲促成大水災的原因：因爲有了森林，遇到大雨的時候，林木的枝葉，能够吸收空中的水分，林木的根株，可以吸收地下的水分，如果有極叢密的森林，便可吸收很大的水量，使牠緩緩地流到河中，不至感到水量的驟增或驟減。

(6)製造和運輸　依照上面的方法去實行，農產物固然可以增加，但農產物增加了，製造和運輸的方法，也很重要。我國關於農產物的製造，還是沿用數千年來的陳法。年來絲茶輸出之所以減退，不能和日本相競爭，除掉品質不良以外，製法的陳腐，實爲主要的原因。有了良好的製法以後，更須有便利的運輸機關。我國運輸機關，年來雖有進步，但內地運輸，大半仍用人力，費用甚鉅，耗時又久。故今後疏濬寬深的河道，建設鐵路和公路，實爲調節農產，發展農村的要圖。

二、改造農村教育　以上各種方法，固然足以增加和改良農作物，但是我國農民

的知識程度太低，要改進農產方法和復興農村經濟，同時應謀農村教育的改造。不然，縱使有良好的方法，還是窒礙難行的。陶知行先生說得好：「中國鄉村教育走錯了路。他教人離開鄉下向城裏跑；他教人吃飯不種稻，穿衣不種棉，造房子不造林；他教人羨慕奢華，看不起農務；他教人分利不生利；他教農夫子弟變成書獃子；他教富的變窮，窮的變得格外窮；他教強的變弱，弱的變得格外弱。」這確是對於目前鄉村教育很透闢的批評。

改造鄉村教育的方法：第一須普及以生產爲中心的義務教育。第二須澈底改造已有的學校教育，務使適於生產的要求。第三須廣設補習學校，和短期講習會等教育機關，以教導成年的農民，使知經驗之外，尤貴科學的方法，經營農業，應以科學方法爲基礎。以上一二兩項，當然是根本的事業，但爲救濟目前的危機，第三種方法，實有大規模地推行之必要。不過改造農村教育，不是教育界或任何團體獨力所能舉行的，必須和各種事業有密切的聯絡，方有事半功倍之效。聯絡的方法如何呢？第一，

教育須和農業攜手，然後農業纔有促進的媒介，教育纔能變成生產的教育。第二，教育須和金融機關、文化機關聯絡，則事業更易於進展。如教育與銀行充分聯絡，就可推翻重利；教育與科學機關充分聯絡，就可預防疾病；教育與道路工程機關聯絡，就可改良路政。

三、籌設農村金融機關　農民周轉金融，祇賴鄉村的富戶和典當。富戶和典當，不但利息甚高，而償期一到，即將抵押物沒收，農民因之愈借愈貧。農民所以由自耕農淪爲佃農，由佃農淪爲雇農，更由雇農淪爲乞丐或盜匪，大抵都由這種原因而起。因之籌設農村金融機關，實爲救濟農村所必需。

農村金融機關之輕而易舉者爲堆棧的設立。堆棧的作用，在使農家收穫農產物以後，儲藏於堆棧之中，由堆棧給予證券以爲信憑。需用款項時，可將證券向銀行或錢莊抵押金錢，及至農產物價格騰貴再行出售。堆棧以外，更須廣設農村銀行，使農民可用土地爲抵押品向銀行借款。這種銀行，第一須利息輕微，第二應以分年攤還

利息於農民爲原則。

四、救濟農產物價的暴落　國人今日的生活必需品，連農產物都要仰給於海外。即據最近海關報告，二十二年一月至七月之間，入超至二八九，五七八，六〇二元之多，其中以糧食居第一位，值七五，四九五，七八〇元。棉花棉紗居第二位，值六〇，一六九，四五九元。國外農產物所以源源入口，固然由於國內農產物的短少，而農產物所以短少，實緣價格暴落，農民終歲勤勞，得不償失，因而怠耕所致。因之救濟農產物價格的暴落，實爲復興農村的要圖。

救濟農產物價暴落的方法很多，舉其要者：(一)增收洋米進口稅和農產物的傾銷稅。如此，可以使外國農產品的價格較國內農產品昂貴，一方面可以減少進口的數額，他方面可以提高國內農產品的價格。(二)調節國內的農產物。如缺米的地方，應以政府的力量，使其他省區的餘米有運輸供給的便利。(三)減免捐稅，二十年張家口附近有一村某農民，聲其糧食，入市糶賣，往返僅有三五山頭的距離，但因經過

多種的捐稅，以致整車賣磬，還得不到回家的旅費，不得已，又賣去駕車的牲口，充歸家的旅費。同樣的事例，實在舉不勝舉，所以苛稅雜捐的撤廢，尤爲復興農村的要圖。

第六章　婦女問題

婦女運動的起源——婦女在社會上應有的地位——婦女的職業能力

婦女運動的起源　自從私有財產制確立以來，婦女卽處於隸屬的地位：無論在政治、經濟、社會各方面，無不受男子中心制度的壓迫。這種隸屬的地位，在十九世紀婦女運動未發生以前，不獨爲男子所公認，卽婦女自身，亦皆視爲旣定的命運。

婦女運動的下種期，直可上溯至文藝復興之時。文藝復興，爲西歐人民，經數百年黑暗時代束縛以後，自求解放的時期；爲自我意識復蘇的時期，亦爲超越旣成制限的意識覺醒的時期。其運動雖無直接影響於婦女運動的發動，但旣爲超越旣成制限的意識覺醒的時期，則近代的婦女運動，自不能不受其間接的影響。蓋婦女運動實爲婦女自我意識的表現，超越旣成制限的意識的表現。

婦女運動的下種期，雖在文藝復興的時期，但成爲實際的運動，則始於十八世紀末期法蘭西大革命。法蘭西大革命之時，革命黨人雖有「人權宣言」的發表，以標榜神聖的自由、平等和博愛，但所謂「人權」係專指男人的權利，置婦女於「人」的範圍以外。於是有古奇（Olymp de Gouges, 1755－1793）女士者，起而爲婦女自由解放的運動，並發表宣言，力主男女同權。但不爲黨人所容，於一七九三年，死於斷頭臺上。

其後婦女運動，復經種種的打擊，不能一時擡頭。舉其打擊之大者，如拿破崙所制定的法典中，仍視婦女爲男子的附屬品，不認婦女有公民的權利。英國國會於一八三二年修訂選舉法之時，竟將憲法中的 Person 改爲 Man；其修改的理由，爲過去二百年來，憲法上本認婦女有選舉權，但徵二百年來的歷史，婦女既不能行使這已有的權利，自應予以剝奪。

婦女運動雖受人爲的打擊，一時不能獲得良好的結果，但因下列各種原因的推

動，已決非人力所能阻止了：（一）婦女經濟的獨立。產業革命以後，從事於家庭職業的婦女，和男子同爲工廠的勞動者。女工的工資，雖不及男工那樣的多，但卻藉此得踏入於經濟獨立的門徑。（二）婦女知識的提高。十九世紀以來，國民教育制度先後確立，婦女和男子一樣，得同受此最低限度的教育。而專門和大學教育，亦復先後開放，俾婦女有接受高等教育的機會。其結果，以前局促於「四壁中」（Within four walls），祇知以服從男子爲本務的婦女，今則已呼吸於自由的天地中，自知亦爲俯仰於天地間的人，不甘受社會因襲的束縛了。（三）婦權擁護者的努力。十九世紀九十年代以後，如佛爾通克拉夫（Mary Wollstonecraft）女士的女權擁護論（Vindication of the Right of Woman, 1792），彌爾（J. S. Mill）的婦女隸屬論（Subjection of Woman,1869）等，皆爲於不利於婦女的空氣中，擁護女權不可磨滅的名著。而彌爾且於一八六五年被選爲英國下議院議員之時，爲擁護婦女選舉權，與反對派爲多次熱烈的雄辯。雖以時機未熟，陷於失敗，但今日英國婦女之所以獲得參政權，實係

先覺者彌爾之賜。

自十九世紀中期以後，歐美婦女運動，呈多方面的發展。自覺的婦女，組爲大規模的婦女運動團體，爲政治的、經濟的社會的各方面應得的權利而奮鬪。而文學家又著爲文字，以促婦女的覺醒。其中對於現代婦女運動最有功績的文學家，當推文豪易卜生。易卜生爲個人主義的思想家，以文字鼓吹個人應該脫離因襲的束縛，而爲自由的人。其關於婦女問題的見解，則主張婦女應先脫離單純的 Womanliness（祇視爲保存種族用的母性）而爲自己生存的人；「憑自己思考和憑自己研究事理」的人。故德人赫耐克（Otto Harnack），認爲「在易卜生的眼中，所謂現社會中夫婦親子的關係，是沒有絲毫的道德價值的；這種關係，祇會妨礙眞正的人生的努力和人生的樂趣。」

易卜生所謂「憑自己思考和憑自己研究事理，」而欲和男子同樣成爲一俯仰於天地間的人之精神，就是十九世紀以來婦女運動所以邁進的原動力。而基此原

動力以表現於事實方面者，就是脫離「四壁中」局促的藩籬，而向政治的、經濟的社會的種種方面實際的活動和奮鬪。惟十九世紀中期以後的婦女運動，因思想偏激，行動極端，幾自忘其對於社會應負的職責和應盡的義務。於是有若干關於婦女問題的思想家，自哲學的、社會學的、生物學的見地，想矯正這些偏激的思想和行動；他們認爲婦女對於人類的貢獻，自有其社會的、種族的特殊性質，不必強同於男子的領域。這種思想的代表者，卽爲瑞典的愛倫凱女士。

婦女在社會上應有的地位　婦女運動既爲婦女超越既成制限的運動，則凡足以制限婦女自由的束縛，自無一不爲婦女運動的目標；思所以撤除之，以獲得社會上應有的地位。關於婦女在社會上應有怎樣的地位，婦女運動者說法不一。茲摘譯德人希馬赫爾（K. Schirmacher）女士在近代婦女運動（一九〇五年）中關於婦女運動的要求四項如下：

一、在教育的領域，應和男子受同樣的教養；

二、在勞動的領域，應和男子享同樣勞動的自由權並受同等的工資；

三、在民法的領域，妻應有完全的自由權並爲獨立行爲者；在刑法的領域，應撤廢對於婦女一切例外的規定；在公民的領域，婦女應享有選舉權；

四、在社會的領域，應認識婦女對於社會事業的價值，和獨占的「男子領域」的偏狹。

以上希馬赫爾所舉關於婦女運動的四種要求，可謂已盡近代婦女運動的要目。據最近文明國中的事例，上述四項要求中，除一部分已經達到相當的解決以外，其餘去完成之期尚遠。茲爲說明上便利起見，依希馬赫爾所舉的程序，簡述最近的趨向如下：

一、教育方面　各國的政治家，因顧慮男女生理的、心理的機能之不同，認爲對於若干教育的實施，不能不使婦女和男子有別。蓋婦女因生理的關係，不能不爲子女的生育者，家庭的主婦。卽其知識能力適任於政治的活動或社會事業的服務，或因

生計所迫不能不就業於一般產業機構中，但因其生理的關係，其活動的領域或性質，多少仍不能不和男子相異。因此，除普通教育以外，在職業教育方面者，則專設關於婦女的職業學校；在高等教育方面者，則專設女子高等學校或大學；冀發揮其特有的能力，以適應社會的要求。歐戰以後，各國政府，雖認婦女有自由進男子大學之權，但實際上各國的政治家，還不能完全打破男女分學的觀念，其所以賦與婦女有入男子大學的權利，實由於時勢所迫成。

二、勞動方面　婦女的參業權，自產業革命以後，逐漸擴大，及至最近實行產業合理化運動，男女間參業的界限，幾已打破無餘。至於我國婦女的參業，雖不及歐美各國那樣廣泛，但在此參業權逐漸擴大之時，對於婦女的勞動，至少應注意以下幾點：

（一）有毒工業的工作，婦女以不參與爲宜。蓋婦女參與有毒工業的工作，影響婦女本身的健康還小，影響民族未來的全健實大。不過關於這一點，我國工場法中已有規定。我們在第八章中曾已提及，在此可以不贅。（二）在同一勞動條件下從事工作

的男女，自應受同等的待遇。但婦女在作業方面的能力和技術未能和男子平等以前，若強和男子受同等的待遇，是不啻欲促成男女的平等，反而成爲男女實際的不平等。(二)在久受肉體的束縛，（如纏足，束胸等）因而體力遠不如男子的我國婦女，尤須注意於肉體的解放和鍛鍊，使能實際勝任各種工作。

三、法律方面　婦女在法律上應和男子享同等的地位，爲 Suffregette 和 Feministe（前者譯爲婦女參政運動者，但特指歐戰以前要求婦女參政很激烈的英國婦人而言；後者譯爲男女同權主義者或女權主義者，但其運動的對象偏於法律方面）所竭力倡導。他們認爲婦女在私法上或公法上的地位，雖然無一不受偏面的待遇，但是婦女如果能够和男子同樣，得到完全的選舉權和被選舉權時，卽可以利用其政治上的地位，在法律上致力於婦女問題的總解決。最近數十年來，女性的婦女運動家，殆無不致力於參政權的獲得。到最近爲止，各國婦女在政治上的地位如下表：

國別	市選舉權			國會選舉權		
	選舉類別	選舉權	被選舉權	選舉類別	選舉權	被選舉權
歐洲						
挪威	普通選舉	1901—1910	1901—1910	普通選舉	1907—1913	1907—1913
芬蘭	普通選舉	1863—1917	1803—1917	普通選舉	1907	1907
丹麥	普通選舉	1908	1908	普通選舉	1915	1915
瑞典	普通選舉	1862—1918	1862—1918	普通選舉	1921	1921
冰島	法定選舉	1882	1902	普通選舉	1914	1914
英國	法定選舉	1869	1907	法定選舉	1918	1918
愛爾蘭自由邦	法定選舉	1887	1898—1911	普通選舉	1922	1922
荷蘭	普通選舉	1919	1919	普通選舉	1919	1919
盧森堡	普通選舉	1919	1919	普通選舉	1919	1919
比利時	普通選舉	1920	1920	普通選舉	1919	1920—1921
德國	普通選舉	1918	1918	普通選舉	1918	1918
奧大利	普通選舉	1918	1918	普通選舉	1918	1918
匈牙利	限制選舉	1918	1918	限制選舉	1918	1918
捷克斯洛伐克	普通選舉	1918	1918	普通選舉	1918	1918
波蘭	普通選舉	1918	1918	普通選舉	1918	1918
立陶宛	普通選舉	1918	1918	普通選舉	1918	1918
萊多維亞	普通選舉	1918	1918	普通選舉	1918	1918
愛沙尼亞	普通選舉	1918	1918	普通選舉	1918	1918
俄國	普通選舉	1917	1917	男女平權	1917	1917
羅馬尼亞	普通選舉	1917	1923	普通選舉	——	——
西班牙	限制選舉	1924	1924	——	——	——
意大利	限制選舉	1925	1925	——	——	——
希臘	限制選舉	1929	1929	——	——	——
亞洲						
印度	限制選舉	1874—1921	1921	限制選舉	1921—1922	1921—1922
巴力斯坦	限制選舉	1921	有被選舉權但未實行	限制選舉	1920	1920
非洲						
南非洲	法定選舉	1872—1917	1872—1917	法定選舉	1872—1917	1872—1917
羅特西亞	限制選舉	有選舉權	1919	法定選舉	1919	1919
東非洲	法定選舉	1919	1919	普通選舉	1919	1919
美洲						
合衆國	普通選舉	1887—1920	1869—1920	普通選舉	1869—1920	1869—1920
加拿大	法定選舉	1884—1892	1884—1892	普通選舉	1916—1920	1916—1920
紐芬蘭	法定選舉	1921	1925	普通選舉	1925	1925
阿根廷	限制選舉	1862	1927	同前	同前	同前
澳洲						
新西蘭	法定選舉	1886—1889	1886—1889	普通選舉	1893	1919
澳大利亞聯邦國	法定選舉	1886—1889	1861—1886	法定選舉	1894—1903	1918—1920

（上表採自袁道豐世界婦女參政運動之進展一文中，東方雜誌第二十七卷第八號）

至就我國的情形而言，自國民政府成立以來，即根據中國國民黨對內政策第十二條「於法律上，經濟上，教育上，確認男女平等之原則，助進女權之發展。」及第二次全國代表大會婦女運動決議案第十項「女子應有財產權與承繼權」等規定，努力於男女平等的立法。至其成爲法律的條文而公布於世者亦復不少。如我國現行國籍法的規定，婦女不因婚姻而喪失其固有的國籍，以及民法總則第二章關於自然人各項條文，凡適用於男子者，一律適用於婦女。其財產繼承權的平等，亦已規定於法律之中了。

男女平等的立法本非難事，所難者爲使婦女能够運用法律上所賦與的權利。而欲使婦女能够運用這種權利，應該從教育着手，使其充分認識既得權的寶貴。查歐美各國自實行普通選舉以來，女子投票的百分率，往往不及男子，這是她們放棄既得權的例證。又就英國的事例而言，英國自施行平衡法（Equality）以保護婦女財

產以來，多數婦女，因不解法律的意義和運用，常受男子的欺騙，笑話層出不窮。歐美各國女子教育的發達和女子知識程度的進步，自遠在我國婦女之上，而實際上尙放棄其選舉權和不能運用其既得權如此，可見徒法不可以提高婦女的地位了。馬寅初在中國女子地位問題上說：「諸君要知道法律是死的，規定了提高女權是沒有用的，總要事實上能够解決，不會發生流弊。事實上又怎樣去解決呢？就是在於女子自己。法律給女子行爲能力，這個能力還是空的。要女子本身有了能力，纔是眞正的能力。能力從什麼地方得來呢？外國古諺有之，『知識就是能力』（Knowledge is power）。等到女子有了知識，他自己能够保護自己，纔不會受別人的騙，纔不會受了無理的痛苦了。」

四、社會方面　婦女在社會方面所受的壓迫，事例很多，就我國情形而言，約可分爲以下幾種：（一）貞操，（二）守節，（三）服從（如在家從父，出嫁從夫，夫死從子），（四）隔離（如男女授受不親，七歲不同席），（五）公娼制，（六）納婢，（七）童養媳，（八）溺

女等。（戴季陶中國女子的地位）以上各種惡習，政府雖曾用法律，逐漸予以剷除，但惡習深入於社會內層，法律的功能實在很微。要剷除這些惡習，除增進婦女經濟的地位以外，更須努力於教育的改造。

婦女的職業能力　關於婦女的職業，我們在上節中已有提及。這個問題，因被世人目爲婦女問題中最重要的問題，所以我們在此有特別討論的必要。

婦女和男子一樣，應該享受任何方面的參業權，本爲若干女性婦女運動家所主張，而如美國的居爾門（C. P. Gilman）夫人者，竟認爲婦育兒的責任，並應授於一部分受有特別訓練的婦人，俾得普遍進入於男子的職業領域。這種論調，自歐戰期間，婦女參業的門部突然擴大以後，愈加堅定了他們的自信。

婦女的職業能力，除掉婦女的體力不能勝任的工作，和一部不適於母性的工作以外，任何人是不否認他優秀的；如紡織工業和其他需要用心精細的工作，婦女的能率實在在男子之上。可是從人類整個的文化上着想，婦女的職業能力如何爲一

問題，婦女是否應該參與任何方面的男子職業領域，又是一個問題。關於這方面的見解，近代婦女問題的權威者愛倫凱女士的解答，已成爲極有勢力的主張，現在介紹她的學說，作爲我們的參考。

愛倫凱女士認爲二十世紀爲「兒童的世紀」（The Century of Child）；以兒童的教養爲人類的大任，而肩負這大任者應爲兒童的母親。母親既負有這樣重大的責任，則婦女應該有要求其母性（Motherhood）安全的權利，同時社會也應該有擁護這種母性安全的義務。因之，她毅然提出此後的婦女運動，應以完成母性的安全爲第一目標。

據愛倫凱女士的見解，從來對於婦女自由的觀念，——婦女應該享受和男子一樣的地位的觀念，祇能認爲完成母性的手段，不能認爲婦女運動最後的目標。蓋婦女運動而以這種舊觀念爲其最後的目標，縱使完全達到了目的，去婦女眞正的自由反而愈遠。例如婦女如果和男子同受一樣的教育，同做一樣的勞動，同樣奔走於

政治，則教養子女的責任固然拋棄，甚至婦女本有的性質乃至眞正的自由也被破滅。因之愛倫凱認爲使婦女和男子同樣從事於一切經濟的、政治的活動，拋棄教養兒童的大任，實爲人類精力極端的浪費和誤用。愛倫凱對於婦女運動的主張如此，故對於 Feministe 或 Suffregette 的主張，不但不予尊視，甚至對於這些名稱，都抱厭惡的態度。這是愛倫凱所主張的婦女新自由觀的大概。

愛倫凱的新自由觀，可視爲二十世紀婦女自由觀的代表。如果我們將舊自由觀和新自由觀分析而比較之：則前者是個人主義的，而後者爲社會的，種族的；前者的標語是「獨立」，而後者的標語是對於社會的義務；前者因急於求婦女的獨立，不惜犧牲男子的生活，甚至不惜犧牲兒童的生活，而後者則以獲得女性特有的自由，貫澈女性特有的使命，爲其支配的觀念；前者主張和男子近似，而後者則主張和男子分化——個別地發揮各自特有的使命。我們如果以進化的特色爲分化，似不能不承認愛倫凱的新自由觀爲進步的見解。

愛倫凱既然主張女性特有的自由，所以對於婦女的教育，認爲除掉家庭和學校中應有的教育以外，國家爲陶冶母性起見，應該實施至少一年（滿十九至二十歲爲最適宜）的母性教育制，而這種制度，和對於男子的徵兵一樣，應該作爲強制徵集的制度。這一年間的訓練科目，愛倫凱的主張如下：

一、國民經濟學，基本的衞生學，和經營家務處理家政有關的美學原理。這些科學，不一定要實習；因爲縫紉，烹調等科目，在正式的學校教育中已經有了，所以這一年的特殊訓練，祇是家事科學的基本原理。

二、關於普通兒童和變態兒童的心理學、衞生法和教育法。

三、兒童出生前後在生理方面關於母親任務的科學，並附授優生學的基本原理。

我國教育實施方針第六項，規定：「男女教育平等。女子教育並須注重陶冶健全的德性，保持母性之特質，並建設良好之家庭生活及社會生活，」可謂適應我國環境及合於婦女新自由觀念的教育方針。

第七章　貧窮和生計問題

貧窮的原因——貧窮的救濟——職業指導和職業選擇——職業訓練——職業道德

貧窮的原因　討論貧窮的問題，先得確定貧窮的意義。貧窮的意義很難確定；有的以爲無錢就是貧窮，有的以爲經濟不能自立而須他人援助就是貧窮。這些意義，都不能盡貧窮的界說，因爲兩者都不免過於膚淺而含糊。

要確定貧窮的意義，應該以生活程度（或名生活標準）做標準。而生活程度，又有主觀的實際的生活程度，和客觀的標準的生活程度之別，所以貧窮也可以分爲主觀的貧窮和客觀的貧窮兩種。所謂主觀的貧窮，乃根據各人實際的生活背景而定。各人的生活背景，視其所處的時地，和其職業如何而不同，故主觀的貧窮，自亦隨人而異，初無一定的標準。反之，客觀的貧窮，乃根據人類身心上應得的最低限度的

享受而定；換言之，卽不問其生活背景如何，使其享受而出於這最低限度之下，卽爲貧窮，反之，卽不能算爲貧窮。這兩種貧窮的標準，自以客觀的貧窮較爲合理，所以我們以下所稱的貧窮，亦指這客觀的貧窮而言。

貧窮的原因，約可分爲：(一)無益的消費；(二)不充分的生產；(三)不公平的分配三種。

一、無益的消費　無益的消費，卽指社會間種種的浪費而言，可自下列各方面說明其意義。

(1)賣買制度所致的無益的消費　在資本主義未發生以前，社會上當然也有賣買制度所致的無益消費。不過此時的消費者，因運輸和交通機關的不便，對於異地物品的數量和價格，無從推測，勢不能不任居間人（商人）任意的剝削。但在今日交通機關極形發達，異地物品的數量和價格不難瞬息卽知，而賣買制的弊害，亦早爲世人所洞悉之時，尙坐令這種制度所致的弊害繼續存在，實可謂社

會間矛盾的現象。

茲爲明瞭賣買制度所致的弊害起見，引述美國一有趣味的事實以爲證。美國芝加哥（Chicago）住民某君，一日，以美金四元，購得蘋果一箱。啓箱後，得紙條一，上有用鉛筆繕成的文字：「我以七十五先令出賣這箱蘋果。你出多少錢買來的呢？」

以七十五先令一箱的蘋果，中間經商人輾轉盤剝，結果竟增至美金四元：爲商人所剝削以去者至美金三元二十五先令之多，我們於這有趣味的事實中，卽可知因賣買制度而浪費的一般了。

(2)投機所致的無益的消費　投機是以人爲的方法，引起物價突變的行爲。在財產私有制度之下，物價之受需給關係的支配，固爲不可避免之事，但對於以人爲的方法引起物價突變的行爲，自不能不籌設撲滅的方法。撲滅投機行爲最有效的方法，是政府統制物價，不許商人操縱。而對於食糧、食鹽等關係全民生死問

題的必需品，尤宜儘先實施，以次推行於其他各物。

(3)罪惡所致的無益的消費　罪惡一詞，英語有三種解釋：(一)爲對於國家的罪，原語爲 Crime，意卽國語所謂「犯罪」；(二)爲對於自己的罪，原語爲 Vice，如關於嫖賭等不良的行爲；(三)爲對於神的罪，原語爲 Sin。此處所欲討論的，爲屬於 Crime 和 Vice 的罪惡。

我國關於罪惡所致的浪費，迄無適當的統計。姑舉查爾士鐸爾關於美人一九〇九年中浪費的項目和數字，以明現社會的病態。

查爾士鐸爾列舉美人浪費的項目和數字如下：各州市因怠惰、犯罪、白癡、癲狂所負擔的金額爲五億美金；費於酒類者十億美金；費於其他疾病者三十億美金；費於火災者二億美金；費於食物不經濟者十億美金；費於無爲的汽車者三億至四億美金。一九〇九年美國的總收入爲二百十億美金，如果從這總收入額除去上述浪費的數字，餘額僅爲一百五十億美金：因浪費而化去者殆占總收入三分

之一弱。於此，可知罪惡之爲社會貧窮的起因，實爲極明顯之事。

二、不充分的生產　講到生產是否充分，第一須看現社會關於土地利用的情形。關於土地的利用，我國固然去「盡地力」的境界甚遠，即就歐美物質文明發達的國家，還很多荒廢未墾的土地。據歐洲各國耕作面積和國土的比例，法國爲百分之五十，德國爲百分之四十九，意大利爲百分之四十八，瑞士四面環山，面積尤少，僅爲百分之十八。至於東鄰的日本，雖以土地窄狹，人口過剩，爲對外發展唯一的口實，但按諸實際，其耕作面積和全面積的比例祇不過百分之一五・二。歐戰以後，日本因糧食騰貴，於是「土地利用」成爲該國熱心社會問題者之一種口號。政府爲計劃開荒起見，舉行全國可耕地精確的調查；結果，發見可耕地達三百萬町步。其後該國政府雖然勸誘重要的實業家，於政府指導之下，設立開墾公司從事墾發，但至今尚未完全實行。

至於我國，未墾的荒地固然很多，即已墾的土地，尚逐年歸於荒蕪。例如民國三年

到民國七年，荒地的面積增加四九〇，六九九，八八一畝。民國三年的耕地面積爲一，三九四，一四六，四一八畝，至民國五年便減爲一，三八四，九一七，七〇一畝；中間僅一年之隔，至減少千萬畝，則自民國七年以至今日耕地面積的減少，自不難推想而知了。「查中國的耕地總數，僅占全國面積百分之八·一，按四七四，七八七，五八六人平均分配，每人僅得三·一畝。照陳長衡先生推算，中國人民欲人人均能享到歐美現有之生活程度，每人須有耕地十六華畝有奇，則全國共須耕地七，六三七，五〇〇，〇〇〇華畝。假定中國農人占全國人口五分之四，則以五分之四的人口，耕七，六三七，五〇〇，〇〇〇華畝之地，每一農人須耕地二十二又十分之三華畝，以每戶平均五·二人計算，每一農戶須耕地一〇五畝方可。但按民國八年前農商部統計表所載，十畝以下的農戶，占全體農戶百分之四十；十畝以上二十九畝以下的農戶，占全體農戶百分之二十七；三十畝以上三十九畝以下的農戶，占全體農戶百分之十六；五十畝以上九十九畝以下的農戶，占全體

農戶百分之十八；百畝以上之農戶，則僅占全體百分之五。若據此，與陳長衡先生所推算，每人須有耕地十六華畝有奇，每戶須有耕地百〇五畝之數相比較，眞是相差太遠了。卽使能把原有的耕地數目維持下去，則農民的生計困苦已經不堪言狀，何況在這可憐的每人三畝有餘之數，又逐年逐月減少下去呢？」（二十年七月內政部報告，題爲中國農村之衰落）我們於這種統計數字之下，更相信中山先生所謂：「中國大家都是貧，並沒有大富的特殊階級。中國人所謂貧富不均，不過在貧的階級之中，分出大貧與小貧。」（民生主義第二講）

以上爲關於土地不能充分利用的情形，其他如礦產、水利、林木等，也屬於土地的範圍，而其「貨棄於地」的情形，實遠在土地不能充分利用之上。

生產要素之中，除土地以外，尙有勞動和資本。勞動和資本不能充分利用，生產自然也不能充分發展。在現代資本主義的經濟秩序之下，勞動和資本的利用，完全以「賺錢爲目的；」在有利於這個目的之時，無不盡力利用，不然，不但立刻停止其利

用，有時甚至不惜破壞既存的資本，以期達成賺錢的目的。例如一九三一年美國小麥的產量爲八九四，〇〇〇〇，〇〇〇〇英斛，較一九三〇年增三一，〇〇〇〇，〇〇〇〇英斛。該國聯邦農業救濟局，深恐麥價下跌，竟嗾使植麥者毀去麥田三分之一。於此可知資本主義利用生產要素的目的了。

三、不公平的分配　分配不公平，爲貧富懸隔唯一的原因。現社會分配不公平的主因有三：卽自由競爭，獨占事業和遺產繼承。自由競爭的弊害，已經在第三章中提到過，現在祇說明獨占事業和遺產繼承。

(1)獨占事業　私人經營獨占事業，本來和自由主義的精神相反。但是事實上，近代任何資本主義的國家，無不默認私人可以經營獨占事業。（自十九世紀後期以來雖已逐漸糾正，但去絕跡之日尚遠）現代因經營獨占事業而致巨富的例子幾乎不勝枚舉：在美國則有鐵道王樊特比爾（Vanderbilt）斯丹福（Stanford）煤油王洛克斐勒（Rockeffer）地產王亞斯篤（Astor）。在日本則有銅山王

古川，住友，藤田，久原；煤炭王貝島，安川；礦山王三菱，三井。他們之所以能够經營獨占的事業，因爲當時的政府沒有看到私人經營獨占事業對於社會的弊害。及至發見以後，已經爲時太晚了。中山先生有鑑於此，因之特別規定：「企業之有獨占的性質者，及爲私人之力所不能辦者，如鐵道、航路等，當由國家經營管理之。」（對內政策第十五條）我們如果能够努力推行這個政策，自不難泯除歐美各國因讓私人經營獨占的事業而發生的流弊。

(2)遺產繼承　遺產繼承制所引起的不公平的分配，其不公平的程度，還遠在私人經營獨占事業之上。因爲如果經營獨占事業所得的財富而祇限於所得者的一代，不受遺產繼承制累代累積的影響，則其所得，縱使怎樣龐大，充其量，也不過所得者一代的享受而已。但是事實上，除掉蘇俄以外，現代任何國家，雖然其中不乏徵收遺產稅的國家，而實際都承認遺產的繼承權。分配不公平之所以愈趨愈烈，實在不能不歸根於這種遺產繼承的制度。

以上所述，爲分配不公平的原因。茲將英美兩國分配不公平的統計，酌引於下，以明現社會貧窮的一般。

據馬爾霍爾的計算，一八九一年英國人口三八，八五七，〇〇〇人（其中兒童一七，九四〇，〇〇〇人）的財產總額爲九十六億五千四百九十萬鎊，使將總人口中除去小兒一千七百九十四萬人後，分爲上中下三級，類別其財產的所有額，則其分配的狀況如下：

級別	人數	財產額（鎊）
上級	三二七，〇〇〇	八，八九四，四〇〇，〇〇〇
中級	二，三八〇，〇〇〇	二一四，二〇〇，〇〇〇
下級	一八，二一〇，〇〇〇	五四六，三〇〇，〇〇〇

使以人口千人爲標準，以明三級人數所有額的比例，則屬於上級者僅八人，中級者六十一人，下級者四百六十八人，其餘爲小兒，占四百六十三人。以言此比例中屬

於各級的財產數，上級一人爲二萬七千鎊，中級一人九百鎊，下級一人祇三十鎊。換言之，中級一人爲下級一人的三十倍，上級一人爲下級一人的九百倍。這是去今四十年前的數字，今日英國貧富懸隔的現象益甚，其分配的不公平，當在四十年前之上。

其次，說到美國，據合衆國產業委員會一九一五年的報告：使將美國全人口分爲富豪，中流，貧民三階級而明分配的情形，則富豪階級僅占全人口百分之二，而所占的財產則爲全額百分之六十，中流階級百分之三十三，財產占全額百分之三十五，貧民階級百分之六十五，財產僅占全額百分之五。使假定百元爲美國的財產總額而明三級所有額的比例，則富豪階級一人爲三十三元，中流階級一人爲一元零六分，貧民階級一人爲七分七釐。卽中流階級爲貧民階級之約十四倍，而富豪階級則占貧民階級之三百八十九倍。（安部磯雄社會問題概論）

貧窮的救濟　我們於上節中，可知貧窮實爲世界各國共有的現象，而貧窮者實爲

社會中至不幸的分子。社會既然有這種不幸的分子，政府或社會，無論從社會的安寧秩序或人道的立場，自應有設法救濟之必要。可是談到救濟，一部分學者，多持如次的異議：卽認爲社會上所以有這種不幸的分子，原因在於社會本身有缺陷。如果要使這種不幸的分子不至發生，應得從社會本身根本改造做起。只謀救濟而不改革社會的缺陷，結果所至，不但不幸的分子源源產生，無法絕滅，卽不幸者也將因救濟而喪失獨立的精神，養成依賴的惡習，實非社會之福。

這種見解，驟然視之，似乎很動聽聞，其實也不過一面的理由而已。因爲救濟社會上不幸者最好的方法，固然莫過於救濟乃至改造社會本身，可是要想絕滅不幸的分子，縱使社會改造得怎樣的健全，也是不可能的事。譬喻說，社會上壓迫榨取的制度完全剷除了，各人得依其能力如何，獲得適宜的工作了，但是殘廢者衰弱者總是不能免的。這種不幸的人們，能够自食其力嗎？可以不設法去救濟嗎？所以我們的問題，不在救濟不該救濟，而在如何救濟，纔能不發生流弊，或者喪失獨立心。關於這個

問題，如果我們能够利用不幸者的能力，儘量給予適當的工作，甚至認爲必要，強迫他們去工作，同時將所有的救濟機關，結成有機的連絡，使被救濟者無法受多方面的救濟，致養成寄生的惡習，則因救濟而生的流弊，自然可以杜絕了。

以上是關於救濟一般不幸分子的原則，以此適用於貧窮的救濟，當然也沒有不合的。其次，說到救濟貧窮的方法，除掉第四章中各種保險制度以外，其爲今日世界各國所通行者，約可分爲下列幾種：

一、收容所

(1)一般的——救貧院或救濟所

(2)年齡別——孤兒院，養老院，育嬰堂。

(3)小兒寄託所

二、金錢和物品的補助

(1)小本借貸所

(2)物品給予——施粥廠，其他冬令募贈被服的機關

(3)其他臨時的救濟

三、廉價宿食的組織

此外如今日政府所提倡的農產物堆棧制，以及農民銀行等借貸機關，似亦不失爲救濟的性質。

職業指導和職業選擇　我們在前幾章中，歷述種種的社會問題，知道現社會所謂問題，實不外以經濟爲中心。這個以經濟爲中心的問題，就個人狹義的生活而言，可以說是生計問題，就解決個人狹義的生活而言，可以說是職業問題，因此我們對於職業的指導和選擇，不能不有適切的認識。

職業指導成爲普通人們有意識的事業，始於一九〇八年波士頓大學教(Frank Parsons)辦理波士頓職業局(Vacational Bureau)。其後各國教育家及業家，因感於職業之無指導，不獨爲青年的不幸，亦爲社會國家的損失，於是

尤，遍設職業指導機關，並列職業指導爲學校行政及訓練之一項目。我國職業指導首先注意的，當爲中華職業教育社。該社自民國八年設立教育指導股，從事種種活動，於是漸爲世人所注意。國民政府奠都南京以後，歷屆全國教育會議，都有關於職業指導的重要決議，而歷屆中國國民黨代表大會及中央全體會議，也很注意於這個問題，於是風聲所播，職業指導，已成爲今日學校教育中一個重要的問題了。

職業指導是甚麼意義呢？簡言之，即觀察受指導者的個性，才能，和家庭狀況，並斟酌社會國家的實際需要，用各種適宜的職業的知能，去指導他預備職業，選擇職業，獲得職業，和改進職業，以達到人無棄才，才得其用的目的。爲期學者明瞭職業指導的意義，將以上的定義，解釋如下：

一、職業指導應該觀察被指導者的個性才能和家庭狀況。有效的職業指導，應該先從被指導者個人和其家庭的認識入手。如果指導者對於被指導者的個性，能有詳細的觀察，審察其傾向之所在，而予職業上適切的指導，則被指導人將來對於所

從事的業務，必能發生無窮的興趣，結果所至，不獨個人和職業本身交受其賜，卽社會國家，也間接受到良好的影響。其次，說到才能，亦爲職業指導所應注意。蓋才能半出於天賦，半出於習得，才能一經習得以後，卽隱然成爲本具的東西，足以決定人生的途徑。因此職業指導之對於才能，應該和對於個性一樣，有注意的必要。最後說到家庭的狀況，驟然視之，似和個人職業上的發展，沒有多大的關係。其實家庭的經濟情形如何，生活情形如何，以及父母兄弟的職業興趣，或對於其子弟的希望如何，都和職業的指導有很大的關係。如果指導個人的職業，而不察個人的家庭狀況，有時便會發生極大的錯誤和損失。

二、職業的指導應該斟酌社會國家的實際需要。個人爲社會的動物，並生息於國家組織之中，無時不和社會國家發生密切的關係。個人的生活固然足以決社會國家的榮枯，但社會國家的榮枯，尤足以決定個人的生活。因之個人生息於社會國家中，所應從事的職業，自不得不顧慮社會國家實際的需要，俾個人和社會國家交受

其利。

三、職業指導應該用各種適宜的職業的知能，去指導被指導人預備職業，選擇職業，和改進職業。所謂用各種適宜的職業的知能去指導，就是用試探的方法，以決定被指導人關於職業的趣味或才能之所在，同時決定了職業的方向以後，對於這方面的職業，不但應該導其如何豫備，如何選擇，和如何獲得，同時還應該使他知道如何改進。因爲如果獲得了改進職業的方法，一方面可以促進事業的發達，他方面也就是本人自己的利益。

職業指導既然應該重視個性，才能，家庭狀況三者與職業的關係，則個人選擇職業之應以這三者的情況爲標準，自亦爲明顯的事理。可是這三者乃是擇業者本身適應職業的條件，至於選擇怎樣的職業，比較容易獲得，而又不妨個人的上進和社會國家的需要，則又是另一問題。同是這個問題，實爲今日我國青年很值得注意的問題。

現在一般青年，十九都希望「長衫工作」而憎惡「短衫工作，」希望位置高而報酬多，憎惡地位低而收入少，希望城市繁華的地方，憎惡農業偏僻的區域，其實這是大錯特錯的事。要知道世間之事，貴在積漸上進；倖進躐涉，對個人爲失敗之母，對社會國家爲無窮的損失。況且現在希望「長衫工作」者，多如過江之鯽；他們麕集於都市，精神上物質上的痛苦，幾於不堪設想。這種「長衫工作」與位高薪多的錯誤觀念，不是出於無智，亦是出於虛榮。無智和虛榮，都不是忠於職業者所應有的。我們應該知道職業不患不能獲得，而患在獲得以後，不能利用已有的地位，忠實的上進。統觀個人成敗的歷史，有多少人得到了高尚的地位，因爲不忠於職守而失敗！同時又有多少人出身於微賤的工人，報販，店員，徒弟，因爲忠於職守，刻苦自勵，成爲政治上，經濟上，學問上，以及發明界偉大的人物！

職業訓練　職業指導和職業選擇已如上述，其次，關於職業的訓練，因爲是對於青年就業以前不可不注意的問題，所以也得擇要的說一說。

職業訓練可分爲青年自己訓練，和怎樣訓練青年俾獲得職業上的智能。前者是自動的，後者是被動的。我們如果認爲青年對於個人的問題應該出於自動的覺悟，似乎應該承認關於職業的自己訓練，實爲青年解決職業問題的先決條件。

一、青年自己訓練　社會是知識和經驗的陳列所。我們生息於社會之中，如果對於自己切身的問題，能够立定方針，以求教於滿充學問經驗的現社會，則其收效之大，當遠在求教於師長之上。基於同樣的道理，青年對於職業的訓練，如果能够擇其性之所近的，立定方針，以求教於社會，則其收效之大，自然也在求教師長之上。那末青年關於職業知能，應該在社會中怎樣去訓練自己呢？（一）書報雜誌是知能的寶庫，青年可以利用圖書館或借閱他人的書報，以學得自己所需要的知能。（二）成功者的傳說，是指示青年成功的指南針，青年應該細細地去閱讀揣摩。這種傳記之中，最好是自傳，自傳中的懺悔錄尤其好；因爲懺悔錄是赤裸裸的自我記載。英國詩人龍笏羅（Longfellow）說：「成功人的生活，能够鼓勵我們的上進。」這是青年應該

奉爲座右銘的。(三)人們在工作中，無時不表現個人的人格，工作的歷程，滿充了知識技能的暗示。青年對於勤奮忠實者的工作，應該留心去觀察。(四)工人或事業者的經驗談，也可以給我們寶貴的經驗，應該和他們接近談話。富蘭克林（Benjamin Franklin）幼時常常和工人談話，自認爲成功之母，是青年應該效法的。(五)生活程度的降低，和刻苦精神的養成，尤爲力求上進上的基本條件。(六)態度的誠摯，儀容的整飭，言語動作的有條合理，爲獲得職業的門徑，平時應該去修養。

二、怎樣訓練青年　訓練青年的主體，可分爲家庭學校和社會。家庭的訓練，就是家庭的教育。我們受家庭教育之時，因爲年齡過小，還不十分懂得人事，所以此時的訓練，只能給予我們一種廣泛的教育，談不到事業的訓練，於此略而不論。其次說到社會的訓練，現在各國熱心於社會事業的，對於青年的訓練，幾視爲有關民族國家最重要的問題了。試就歐戰以後的情形而論，日本有青年訓練所，意大利德意志蘇俄有分別適於青年少年的訓練機關，其他各國都有童子軍的組織和訓練，而新興

國如捷克者，對於青年的訓練尤爲積極。這些關於青年的訓練，表面上似乎注重軍事或體操，其實關於青年如何自立與擇業，幾乎無所不教，期與健全的體魄熔爲一爐。我國目前關於這樣有意識有計劃的事業，尚未見諸實行，要使民族國家眞正能够復興，對於這種青年訓練的事業，似乎應該趕快注意罷。再次說到學校的訓練，關於這個問題，最近我國教育界已經很注意了。茲擇其中主要的幾點，以爲負訓練之責者的參考。(一)於訓練之前，應該用種種方法，測驗或探問職業的傾向。(二)應該養成服務的習慣。(三)應該利用種種的機會，使認識實際社會。(四)應使擴充學習的觀念——使知學習不在斤斤獲得分數的多少，而在如何深切體會學科的內容，並與實際社會相印證，以造成服務社會的基礎。以上是訓練青年的方針，至於學校應設職業指導的專員，使負指導的專責，教育行政機關應該制定職業指導規程，添設職業課程，並設專員負監督和考查之責，俾職業指導不至流爲具文和口號，尤爲國人應該注意的地方。

職業道德　職業道德，是從事於職業者關於職業行爲應守的規範。職業道德固然應該在職業訓練時逐漸養成，俾成爲自然的良好習慣，可是道德之爲物，是生長的不是停頓的，是活的不是死的。所以我們於未就業以前，固然應該豫先養成職業的道德，但是在就業之時，尤其應該於不斷的自勵之中，努力的去修養。

職業道德是很廣泛的，以下所舉，只是重要的幾種而已：（一）誠實。誠實爲任何事業所以成功之母，而尤以從事於職業爲尤要。因爲社會上從事於職業者，大抵是替他人做事，以助成其業務的發展，如果言行不誠實，則事業的主持人，爲防止事業的失敗，會發生不信任而予以撤職處分。（二）負責。負責對自己爲成功之母，對職業爲使其發達的要件。青年從事於職業，對於該項職業的知能，固然要有深切的認識，但是負責的精神，尤其應該養成。如果這兩方面不能兼具，寧使缺乏職業的知能，卻是不可不有負責的精神。因爲知能可於短期間中習得的，至於負責的精神，如果平時沒有修養好，就非短時間中所能修養成功了。（三）對於職業的執着。從事於職業之

時，對於職業應該有堅強的執着心，視職業爲終身的事業。如果有了這樣的執着心，則對於該項事業，就看做自己的事業，看做自己第二的生命，其有利於本人和事業，自然可以不必說了。(四)虛心。虛心卽是不自大不自滿，是合作和求知不可缺的條件。現代的職業，不但愈趨專業，而且愈需合作；要專業，應該虛心求精，要合作，應該虛心共處。此外如耐勞細心等，也是職業上重要的道德，爲青年所應修養的。

第八章　犯罪問題

犯罪的原因——犯罪的救濟

犯罪的原因　犯罪爲人類有史以來任何時代所共有的現象，而其原因則至爲複雜。自犯罪學（Criminology）鼻祖龍布羅沙（C. Lombroso），將犯罪的原因，予以科學的研究以來，犯罪學雖已成爲嚴正的科學之一，可是關於犯罪的原因，還多各執見解，未有確定的歸宿。現在將各家所公認的原因，列舉並附說明於下：

一、由於自然的環境　自然的環境，影響於人類的性質和行動，至爲重大。如（一）關於氣候者，熱帶地方犯罪者較多，溫寒的區域較少。（二）關於季節者，五月至八月之間犯罪者較多，其他季節中較少。（三）關於地域者，都市地方犯罪較多，農村地方較少。（四）關於地形者，山僻地方犯罪較多，平坦地方較少；磽确的區域較多，肥沃的

區域較少。

二、由於社會的環境　人爲社會的動物，社會組織和社會制度如何，直接間接都足以決定人類的思想和行動；如（一）社會貧富的不均，爲誘發犯罪最大的原因。孟子說：「若民則無恆產，因無恆心，苟無恆心，放辟邪侈，無不爲已。」這是千古不易之理。（二）失業亦爲犯罪的主因，因爲失業卽不免飢寒，而飢寒卽所以起盜心也。（三）家庭不良，家教廢弛，以及婚姻問題，和其他物質上精神上受了家庭的壓迫，也足以被迫犯罪。（四）政治的關係。政治不良，使人民直接間接感受痛苦，因而對於政府或社會發生反感。（五）教育的關係。學校教育社會教育不發達或失當。（六）職業的關係。如屠宰者性多殘酷，鍛冶工人性多粗暴。（七）人種的關係。如黑人或其他落後民族犯罪者較多，其他民族犯罪者較少。

以上爲犯罪的客觀的原因，此外屬於主觀者；如（一）年齡和性別的不同，足以判別犯罪的多少。就年齡而言，男性在二十歲至四十歲壯年期間犯罪者較多，女性在

青年時期以及三十五歲至四十五歲之間，犯罪者較多；就性別而言，則男性自多於女性。(二)遺傳如何，亦爲決定犯罪的要因。如父母爲好酒者或精神不全者，則其子女亦多具犯罪的傾向。

我國關於犯罪，少有精密的統計，惟就現狀推測之，則犯罪之多，當不亞於其他任何國家。因爲近年以來，水旱頻仍，農村破產，教育事業，未著功效，而青年頹唐奢侈虛榮，幾無一不足以促成犯罪的亢進。要想防止犯罪，政府和熱心於社會事業者，應該就以上犯罪諸原因，研究適當的辦法。

犯罪的救濟　關於犯罪的救濟，可分爲治標的和治本的二種。治本的救濟，和整個政治經濟社會教育制度有關。這種救濟，雖屬於事前的根本辦法，但非一蹴可成，因之除掉治本的救濟以外，還得有治標的救濟，以善其後。

治標的救濟，就是犯罪者刑滿以後，使其回復正常的人生，不致重入歧途的救濟。這種救濟方法，現在最普通者，有下列幾種：

一、感化院　感化院最重要的條件，爲給予良好的環境，使被感化人於不知不覺之中，身心上受到種種向上的刺激和暗示，同時用形式的教育，陶冶其思想，匡正其錯誤的觀念，也是很重要的。

二、出獄人救濟　犯罪人出獄以後，每易受社會的白眼，這種社會冷酷的虐待，往往使出獄人受到極大的痛苦，結果所至，不是消極方面陷於意氣消沉，或無意人世，則積極方面因羞憤而重入歧途，甚至較之以前還更走極端。因此犯人出獄以後，政府或社會，應該設種種方法，去保護他，使他精神愉快，態度樂觀，勉爲社會有用之人。

三、「婦人家庭」　「婦人家庭」爲救濟賣淫，浪漫，或其他不守婦道的墮落婦的制度。這些婦女，因爲根本不知婦女對於家庭對於社會應有的職務，如果不設法救濟，必致終生墮落，無自拔之一日。因之歐美各國，有所謂「婦女家庭」的制度，用擬似家庭的環境，使墮落的婦女，習得婦女應有的知能，並養成良好的道德習慣，同時還替他們介紹男性，組織美滿的家庭。

第二篇　政治概要

第一章　國家的概念

國家的起源——國家的意義——國家的三大要素——國家的種類

國家的起源　國家是什麼？這是研究政治最先須說明的問題，同時是政治學者多年聚訟的問題。要說明這個問題，應該先明白國家的起源。

關於國家的起源，在十八世紀以前，學說很多：有以國家爲應付經濟的需要而產生的，有以國家爲自然形成而非人工造成的，有以國家爲神造成或基於神的命令而造成的，有以國家爲人們依契約形式合意而組成的。這些學說，大抵出於各人主觀的見解，並沒有客觀的事實作爲學說的根據。而且其中有以鞏固君主的特權爲

目的而提倡的，如神權說和基於神權說而演成的君權神授說是；也有以推倒君權伸張民權爲目的而提倡的，如洛克（John Locke）和魯梭（Jean Jacques Rousseau）的契約說是。

自十九世紀以來，政治學受歷史學和社會學的影響，知道說明國家的起源，應該用歷史的和客觀的社會事實作根據，不能憑個人主觀的推想，或以當時的政治現象爲標準。換言之，要說明國家眞正的起源，應該注意於：（一）歷史上各種社會的事實；（二）社會制度和政治制度的關係；（三）和國家起源有關係的勢力等。現今政治學者基於這些事實的觀察，認爲國家的起源，由於以下各種原因：

一、血統　未開化人最重要的團結力是血統。血統相同者，自然而然結成互助的組織，經營共同的生活。由血統觀念最初結合的團體是家族。據社會學的考察，血統的流傳，最初以女子爲主，不以男子爲主。及至以男子爲主的婚姻制度成立以後，男子卽爲家族的家長，有統治家族的大權；不但關於生活上，職業上的事情，就是關於

信仰和往來應酬，都歸家長統制，其權威有類於專制時代的君主。其後人口繁殖，家族分裂而爲大宗，小宗，大宗待遇小宗也和家長待遇家人一樣，這時候便由家族擴大而爲宗族。宗族有族長爲其首領，有統治一族的大權；舉凡族內宗教，祭祀，以及發布命令的權力，都操諸族長之手。其後由宗族擴大而爲部落，便有酋長爲部落的首領，掌握部落的治權。更由部落結合而成的團體，就是最初的國家形態，而過去各部落所共通的風俗習慣以及判例等，也就成爲國家的法律。這種事實，在歷史上不乏其例，如古代猶太是由傑考布（Jacob）家長以後十二族結合而成的；羅馬的家法是羅馬一切權力的基礎。由此可知血統實爲國家起源的要素之一。

二、宗教　未開化人知識非常幼稚，每把自然現象認爲極神祕的東西。如四季的推移，日月星辰的出沒，風雨雷霆的變化，他們都認爲神祕不可思議，並驚爲神明所主宰，於是發生恐怖的心理，並由恐怖演爲迷信。迷信是未開化人最普遍的現象，同時也是國家起源的要因之一。中山先生分人類進化爲四大時期，第一時期爲洪荒

時代，是人和獸相爭的時代。在這個時期，人類可以用氣力征服野獸。第二時期爲神權時代，是人和天爭的時代。「但是和天爭，不比和獸爭，可以用氣力的。於是發生神權。極聰明的人，便提倡神道設教，用祈禱的方法，去避禍求福。他們所祈禱的工夫，在當時或有效或無效，是不可得而知；但是既是和天爭，無法之中，是不得不用神權，擁戴一個人做首領。」這種首領，就是當時的君主。所以最初國家所以形成的要因之一，是人類由迷信而產生的宗教，君主往往兼有政治和宗教的大權，也由於初民知識幼稚的緣故。所以宗教也是國家起源的要素之一。

三、經濟　原始時代的人類，生活非常簡單：生息於山野的，靠狩獵維持生存；生息於水邊的，靠捕魚維持生存。這個時期，普通名爲漁獵時期。在漁獵時期中，人類既無財產的觀念，也無永久的組織；因爲當時人口稀少，天惠又多，隨時可以漁獵以爲生活，不必有永久的組織，無需有長期的儲藏，而且也沒有方法儲藏易於腐爛的肉類。其後人口逐漸繁殖了，祇靠漁獵不能供給人口增殖的需要，於是不能不把各種動

物飼養起來，以補野生動物爲食糧的不足。這個時期，就是畜牧時期。在畜牧時期中，人類不但有永久的組織，同時發生儲蓄的觀念。這種儲蓄的觀念，就是貧富不均和階級制度所以形成的原因。其後人口更增加了，專靠畜牧也不易維持生活，於是不能不選擇天氣適宜，土地肥沃的地方，利用馴服的野獸，以經營農業生活，這就是農業時期。在農業時期中，人類已經脫離漂泊無定的畜牧生活，經營定住的農耕生活。其中比較勤儉或能力優秀的分子，不但有過剩的農產品可以儲藏起來，作爲自己的私產，而且可以利用過剩的物品，向他人交換所需要的東西，於是貧富不均和階級制度更較畜牧時期亢進了。貧富不均和階級制度就是發生主從關係的原因，也就是發生統治關係的原因。這種因生產方法和經濟關係的演進而形成的統治團體，就是最初的國家形態。

四、武力　用武力造成國家，也由於經濟的動因。不過上面所說由經濟的原因而產生的國家，乃由於自然形成的。至於用武力造成國家，因爲人口繁殖，不能不奪取

他族的財產，以解決本民族的需要；而欲奪取他族的財產，不能不把自己的民族依軍事方法組織起來，以充實戰鬪的實力。及至組織完備以後，便自然變成一種國家的形態。中山先生說：「民族是由於天然力造成的，國家是武力造成的。用中國的政治歷史來看，中國人說王道是順乎自然，換句話說，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。」這樣用霸道造成的國家，歷史上很多實例，譬如英、法二國最初之所以形成，便是由於用武力兼併鄰近的部落，就是很好的例子。

國家的意義　我們看以上國家產生的原因，可知古來任何人類社會，由某種勢力的推動，演進而爲國家形態以後，便具一種政治組織，以處理國家的事務。所以國家的意義，簡言之，便是人類依政治關係而組織的社會。不過國家雖依政治關係而組織，但政治二字的內容，卻因人類知識的進步和民權的發達，已經發生了很大的變化。在古時的國家，所謂政治，祇是單純的管理人民，使人民能俯首貼耳，服從治者的

命令，便算能事已盡。至於近代的國家，政治已由治人而變爲治事——由管理人民而變爲管理人民的事了。中山先生也說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。」這是因爲近代民權發達的結果，國家的事務，須取決於人民公共的意志，不能由一人或少數人專斷。

國家既然是人類依政治關係而組織的社會，所以和普通的社會不同。人類有種種不同的社會，當然不限於政治關係而組織的；如依血統關係而組織的是家族或親族，依宗教關係而組織的是寺院或教會，依經濟上的目的而組織的是都市，村落，工商團體等，但是在這些簇然並存的社會上，如果沒有一個有力的組織，發揮調整和保護的機能，往往發生許多衝突，不易維持正當的關係，不能獲得合理的發展。這種有力的組織，就是依政治關係而組織的國家。所以國家的目的，在維持全體人民的和平秩序，判斷各個人或各階級間的爭執，使其有均等發展的機會。國家是應人類實際的需要而產生的；人類的關係逐漸複雜，家族的能力有許多事辦理不了，宗

教的迷信有許多事維持不了，經濟的分配有時不能圓滿，於是國家的權力乃一天擴大一天，以執行調整和保護的職權。學者以國家爲社會的社會，爲一切社會之上的社會，也就是這種道理。

當然，人類社會在國家的權威未確立以前，如歐洲在十六世紀以前的社會，也有家族而兼國家的權力的；也有教會侵占國家的權力的；也有工商團體兼理國家的事務的；但是這些事實，究屬於人類社會未發達的現象。在人類社會進化以後，國家不但和家族，教會，及工商團體相分離，而且行施其權力於一切社會之上。這樣國家權力的擴大，在今日國際競爭激烈的時候，尤爲事實上所需要。

國家的三大要素　凡是一個國家，必須具備：（一）人民，（二）主權，（三）土地三種要素。國家如果缺乏其中任何一種要素，就不能成爲國家，當然無從行使國家的職務。

一、人民　凡是一個國家，必須有爲公共目的而活動的一羣人民。各國人口的多寡不一，有多至四萬萬以上的，（如我國及英帝國）也有少至二萬二三千人的，（如

摩納哥國 Monaco）但是決沒有少至如家族那樣而可以成爲國家的。

吾國人口，在乾隆時代，卽有四萬萬，到了現在，是否有四萬萬人，還是疑問，這是民族前途極堪憂慮的問題。現在國家的強弱，除掉政治，經濟，文化，軍備以外，人口的多寡，也是一種重要的判別標準。因之帝國主義的國家，莫不獎勵生育，提倡健康，充實國家的實力，以圖向外發展。所以我們對於人口，一方面須促進量的增加，他方面須獎勵質的進步。

二、主權　主權是國家生活最高絕對不可分的力。一國的主權，如果缺乏這種性質，就是主權不完整；對內不能保持統一與和平，對外不能維持國家的獨立。茲分別說明其性質如次：

(1)主權是最高的力　主權是最高的力，就是在國家生活之中，更無其他的力在主權之上的意義。如果一個國家，在國內有某種勢力，足以左右國家的主權，這個國家便不能保持統一。在國外有某種勢力，足以操縱國家的主權，這個國家便

淪爲保護國或殖民地。

(2)主權是絕對的力　所謂絕對，就是立於主權之下，絕對須服從主權的意義；而須絕對服從國家主權者，就是一國的人民，不問其住在國內或住在國外。至於甲國人民之在乙國者，除掉元首，外交官和其隨從等以外，其他人民，在原則上也須服從乙國的主權。吾國境內若干外人，每藉「領事裁判權」這種畸形制度爲護符，往往做出蔑視吾國主權的行爲，這是國家的大恥。

(3)主權是不可分的力　主權和統治權——治權不同；治權是主權的作用，主權是治權的本體。治權自孟德斯鳩(Montesqieu 1689－1755)以來，雖然分爲立法，行政，司法三權，中山先生又在這三權之上，加上考試，監察二權而成爲五權，但這是主權作用的分類，不是主權本體的分割。不過治權雖然是主權的作用，和主權本體不同，但是一國治權之一部或全部，如果受外族的干涉或支配，即國家的主權失其完整；如果治權的全部受外族的劫奪，即國家的主權歸於消滅而亡國。

吾國自南京條約以來，因受不平等條約的束縛，主權的作用實際已不能完整。中山先生以吾國現狀等於「次殖民地」，地位在殖民地之下，就是指主權作用不能完整。

主權在英語叫做 Sovereignty，含有「最高」的意義。自布丹（Jean Bodin）在一五七六年發表的共和篇（De Le Republique）中倡導以後，便成爲政治學上的專門名詞，並成爲數百年來正統派極重要的學說。在當時布丹等所以重視主權，因爲中世紀所謂國家，在國家之上有羅馬法王的勢力，在國家之下有封建諸侯，自治都市和自主的基爾特（Guild）的跋扈，國家的主權極不完整，國家的統一不能維持。他們爲摧毀這些封建勢力，所以高唱國家主權至上之說，以促成統一的民族國家的樹立。吾國主權的殘缺不整，已屬無可諱飾。民族主義的目的，既在建立主權完整的健全的民族國家，則爲國家要素之一的主權，自應爲國人所極端重視。最近歐，美若干學者如狄驥（Leon Duguit），克萊布（H. Krabbe）等，多否認國家主權之說；而

如柯爾（G. D. H. Cole）等「基爾特社會主義」者，因欲造成勞動組合的自治，力否認國家有特殊的權力。但就實際情形而言，歐洲戰後的新興國家，以及努力於復興的國家，爲提高國家的地位，充實國家的實力，對於國家的主權，不獨爲國民所一致推重，而且化爲嚴格的條文，訂定於憲法之內。由此可見主權和民族復興關係的重大了。

三、土地　土地爲主權活動的範圍。申言之，主權以國家的土地爲其活動的地的範圍，以國籍爲其活動的人的範圍。國家的土地，通稱爲領土（Territory）。所謂領土，除土地以外，並包含領海（Territorial sea），領空（Territorial air）。國際公法上名一國沿海岸的水域爲沿岸海（Maritime belt），以最低退潮時自水陸分界以外三海浬爲標準；但國際法協會則決議爲六海浬，有逐漸擴大的趨向。至於廣義的領海，不但包含沿岸海，卽港灣內海等兩岸距離在十海浬以內者，皆爲國家主權活動的範圍。領空的意義，自一九一九年十月十三日巴里國際航空會議規定：「締約各國，彼

此承認各該國領土或領海之上，有絕對完全之領空權」以後，也已有確定的範圍，不容外國飛機自由航行於國家領空之內了。

我國領土，自十九世紀中期以來，或被冒領，或被割據，或被長期租借而實等於無期占領，或被暴力劫持。至於領海，則外船可以恣意橫行，內河主權又受內河航行權的束縛，而最近領空權又復時受外機的蹂躪。凡此種種，都是國家極大的恥辱。

國家的種類　國家得以區別的標準如何，分爲若干種類。如以國體爲標準而分，則主權在於君主者爲君主國（Monarchy），主權在於人民者爲民主國或共和國（Democracy or republic）。主權在於一部分人民者，則有如蘇俄的勞農共和國。以政體——主權活動的方式爲標準而分，則立法，行政，司法等治權不相分立而完全歸諸一人或數人專斷者爲專制國（Despotical state），立法，司法，行政等治權相互分立並使人民參與國政者爲立憲國（Constitutional state）。以主權作用的完整與否而分，則主權完整者爲全主權國（Sovereign state），主權受外族制限者爲半主權國

(Half-Sovereign state)。以國家組織爲標準而分，則地方政府由中央政府而設立者爲單一國（Unitary state），地方政府和中央政府立於平等的地位者爲聯邦國(Federal state)。以歷史的發展過程爲標準而分，則有部落國，城市國，封建領土國，民族國，帝國主義國。歐戰以後，又產生蘇俄的社會主義國。茲先說明單一國家和聯邦國家的區別，以次及於由部落國家以至帝國主義國家的發展。

一、單一國和聯邦國　現代關於國家最重要的分類爲單一國和聯邦國。「單一國和聯邦國的區別，是以中央政府和地方政府關係的不同而發生的：假使地方政府是由中央政府設立的，其職權也是中央政府給與的，這樣的國家便是單一國。在這一種國家之下，中央政府是最高機關，地方政府祇是附屬的機關，無論地方自治權的範圍是怎樣廣大，都是中央政府委託辦理的，隨時可以推廣或縮小範圍，並且地方政府的本身也沒有憲法上的保障，隨時可由中央政府取消或另行改組。

「假使地方政府是與中央政府立於平等的地位，都是由憲法設立的，並且由憲

法確定兩方面職權的範圍，這種國家就是聯邦國。在聯邦國之下，地方政府不是由中央政府設立的，其職權的範圍也不是中央政府規定的。地方政府執行其憲法範圍內職權的時候，中央政府既不能侵犯，又不能干涉，如同地方政府不能干涉或侵犯中央政府執行其憲法範圍內的職權一樣。」（張慰慈政治制度淺說）

聯邦國家之內既然有二種政府，那末政府的職權怎樣劃分呢？照普通的原則，凡事務和全國有關係者，劃歸中央政府辦理，和各地方有特殊的或直接關係者，劃歸地方政府辦理。例如外交，宣戰，媾和，陸海空軍，貨幣，關稅，交通，郵電等，由中央政府辦理，其他與地方人民有直接關係的事務，則屬於地方政府的範圍。

和聯邦相似而實非者有一種所謂邦聯（Confederation of states）。邦聯是許多國家爲實現共同利益而成立的組織，牠和聯邦不同的地方，就是聯邦自成一個國家，而邦聯則爲若干國家的聯合，並不是一整個的國家；在聯邦組織之下，各邦失去獨立的資格，而邦聯的國家，則仍保有獨立的主權。同時邦聯又和同盟不同，邦聯爲永

久的聯合，而同盟則爲短時間的性質。邦聯的組織，現在已不復可見，如一七七六年至一七八七年的美國，一八〇六年至一八一三年的萊因（Rhein）同盟，一八一五年至一八六六年的德意志聯邦等，都是邦聯的實例。

二、部落國家　從歷史的發展過程而言，部落國家爲國家最初發生的形態，部落國家的形成，或由於血統，或由於經濟，或由於宗教，或由於武力，或由於這些二種以上的勢力所促成，視各部落國家形成的歷史而異。部落國家形成以後，其中也有強有力的國家，用武力侵略鄰近的部落，逐漸擴大而成爲如羅馬那樣世界國家的國家形態的，但就歐洲的歷史而言，城市國家的形態，實居部落國家以後很重要的階段。

三、城市國家　城市國家是因商業發達而形成的，所以其地點大都在海岸或交通便利的處所。歐洲的城市國家，以希臘時代爲最發達。希臘的城市國家中，眞正的公民很少，除掉少數的公民以外，大多數是無公民權的奴隸，所以當時的政治是直

接民主制，舉凡立法，行政，司法的大事都由公民會議直接決定。同時因爲公民的必需品和家庭的日常事務，都是由奴隸供給和處理的，所以他們就有充分的時間，研究學術，參與政治。希臘時代文化之所以發達，就是由於這種道理。希臘城市國家衰落以後，有羅馬世界國家的產生，但是因領域的過廣和政治的腐敗，受日耳曼民族的襲擊，逐漸趨於崩潰。

四、封建領土國家　日耳曼民族爲經營農業的蠻族。自襲擊羅馬伸張勢力以後，不久本身也受了其他蠻族的襲擊。他們爲防禦蠻族維持領土起見，不能不將戰鬪的事務委諸戰士，而將耕種土地的事務委諸農民。這樣分業制度的發達，便演成封建領土的國家形態。因爲當初部落的酋長，爲保障戰士的生活，造成職業的戰士，不能不壓迫農民，盡量榨取農民的生產物，以其一部分供給戰士，於是便發生「領主」「武士」「農奴」的階級制度。其後各酋長更由領土的防禦進而爲領土的侵略，其中勢力強大的酋長，因武力侵略的結果，領有廣大的土地，爲行賞酬勞起見，將一

部分的土地，分封侵略有功的武士，以鞏固本身的勢力，於是「武士」便形成「諸侯」的階級。國王，諸侯，武士，農奴爲封建國家整然的階級系列；上層階級對於下層階級有扶持和保護的責任，下層階級對於上層階級有忠義和尊敬的義務，而宗教的勢力則又高居於國王之上。封建國家階級的配列好像一座尖形的塔，在頂上者爲國王，以下則人數逐漸增多，而藉以維持這尖塔不至崩潰者，則爲「義務」的士敏土。

五、民族國家　封建國家在中世紀末期逐漸解體，而代之以起者則爲民族國家。封建國家解體的主因爲「十字軍遠征」「百年戰爭」等長期戰爭。長期戰爭的結果，封建諸侯疲於奔命，武士階級勢力衰落，於是君主的勢力乃乘機擴大，其結果便形成中央集權的民族國家。

中山先生以民族是血統，生活，語言，宗教，風俗習慣五種天然力造成的。歐洲中世紀末期以後所建立的民族國家，雖然也以這些天然力和天然的地理界限爲基礎，

但是他們當時所謂民族國家，乃是不純粹的民族國家；不是集合所有同一的民族成員而成爲一個國家，而這種不純粹的民族國家，到後來勢力膨脹以後，更積極侵略其他民族成爲民族帝國——帝國主義國家了。至於吾國民族，不但爲數百年以來集合所有漢，滿，蒙，回，藏各族的成員而成的純粹的中華民族，而且其中的分子，漢族居最大多數，其餘四族，總計不到一千萬人。「所以就大多數說，四萬萬中國人可以說完全是漢人，同一血統，同一言語文字，同一宗教，同一習慣，完全是一個民族。」（民族主義第一講）由此可知吾國所謂民族，實際就是「國族。」

六、帝國主義國家　歐洲在民族國家醞釀的初期，一方面因爲十字軍遠征以後，人民由長途跋涉的經驗，養成冒險進取的精神，他方面因爲東西貿易的發展，促成商業資本家的擡頭。其後經十五世紀地理的發見時代（Zeit der Entdeckung），各國爭先恐後，向海外掠奪財貨，開拓領土，於是工商業更形發達，經十八世紀以後產業革命（Industrial Revolution）的時代，生產呈異常的發展，於是不能不向產業未發

達的國家，奪取原料，開拓市場，以適應膨脹的生產力。而欲達到這種目的，自不能不有強大的陸海空軍以爲後盾，於是實力充足的國家，自然而然變成帝國主義的國家。「甚麼是帝國主義呢？就是用政治力去侵奪別國的主義，卽中國所謂勤遠略。這種侵略政策，現在名爲帝國主義。」（民族主義第一講）

不過帝國主義國家，一方面因爲國內貧富的懸隔，形成階級的敵視，他方面又因各帝國主義國家間利害的矛盾，形成國際間不能調和的衝突。無論從國內或國際的關係而言，都呈日落西山，搖搖欲墮之勢。在這種情形之下，固然有蘇俄那樣社會主義國的產生，但是我們向民族地位平等，政治地位平等，經濟地位平等努力的三民主義國家，自爲最適於時代所要求的國家形態。

第二章　政府的職權

國家和政府的區別——人民和政府的關係——三權分立說——由三權分立到五權分立

國家和政府的區別　政府就是管理政治的機關。據中山先生對於政治的定義說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，就是政治。」所以政府也就是管理人民的事的機關。這種管理衆人的事的機關，和國家根本不同：國家是抽象的名詞，政府是具體的組織；國家是永久的存在體，政府得依人民的要求或時代的需要，隨時可以變更。因爲政府是國家的機關，是行使治權的工具，牠和國家及人民的關係，好比公司的經理機關和公司及股東的關係。國家好比公司，政府好比公司的經理機關，人民好比公司的股東。所以人民如果認爲政府不好，就可以依據公意，改組政府，這好比股東認爲經理機關不好，可以依股東大會的決議，改組經理機關——或

者變更組織，或者罷免職員，使適合於股東的期望。

在專制時代的思想，政府往往和國家相混同。君主視自己的意志爲國家的意志，以自己爲國家的代表，甚至以自己就是國家，所以十八世紀法王路易十四世（Louis XIV）竟有「朕卽國家」（l'Etat c'est moi）的自稱。這種誤謬的思想，自民權發達以後，早已成爲歷史的陳說了。現代各國的政府，有時不獨因爲施政不能副人民的期望，惹起激烈的革命，根本被民衆推翻，而另易新政府，就是在平時，也往往出於憲法的規定，或人民的公意，發生新陳代謝的現象。至於民權發達的國家，則政府全部或一部的改組，尤其不算什麼大事。這是因爲民權發達的國家，政治完全是民意的表現，如果人民認爲政府不能稱職，則改組政府——更張治事的工具，自屬當然的事理。所以，如果誤認國家就是政府，則舊政府被推翻，不是要誤認爲亡國了嗎？

人民和政府的關係　人民和政府的關係，視時代之進化而不同。吾國古時，有「掘井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉」的話，這是因爲當時人口稀少，生活簡單，人民

的事由人民自己處理已足，不必靠政府來管理。但是這種人民和政府不很發生關係的情形，在現在社會現象非常繁複，人類關係非常錯綜的時候，已經根本不允存在了。在現在進步的國家，可以說社會上任何與公共福利有關係的事務，無一不受政府的管理，計劃，或統制。如就政府直接舉辦的事業而言：爲謀交通的便利，須建築道路，浚濬河流，興辦交通的工具；爲謀教育的發達，須興辦學校，獎勵學術，擴充文化事業；爲謀生計的充實，須改良農業，驅除害蟲，貸款農民，調節糧食；爲謀產業的發達，須開發礦產，培植森林，舉辦各種國營工業；爲謀民衆的健康，須豫防病疫，檢查民食，增設衞生的設備；爲謀國防的鞏固，須充實陸海空軍的實力；爲謀民衆的治安，須致力於警政的改良。凡此種種，不過政府直接舉辦的事業之一端而已。至於其他民間的事業，個人和個人，或個人和團體的關係，其須受政府的指導，監督，或裁判者，可說舉不勝舉。簡言之，政府既然是管理人民的事的機關，則有關係公共福利和安寧秩序的事務，自無一不應屬於政府職務的範圍。而這種治事的範圍，則隨社會情形的

複雜化而日益擴大。因爲社會情形愈複雜，則人民需要政府之處也愈多，政府治事的範圍自然不能不擴大。

美國前總統威爾遜（Wilson Woodrow），於其所著國家論（The State）一書中，謂國家的職務可分爲本具的和追加的兩種。本具的職務爲任何國家應有的職務，追加的職務爲進步的國家所有的職務。政府爲國家替人民治事的機關，所以國家的職務也就是政府的職務。茲撮述其大要如下：

一、本具的職務　（一）維持社會的秩序；（二）保護生命財產，並防禦強暴的侵襲；（三）規定婚姻和親子間的法律關係；（四）規定財產的保護，讓渡，交換；（五）決定負債或犯罪的責任；（六）決定個人間的契約關係；（七）犯罪的判決和處罰；（八）公平處理國家的爭端；（九）決定國民的政治義務，權利和關係；（一〇）對外維持國家的獨立生命及其和外國的關係。

二、追加的職務　（一）制定工商法；（二）規定勞動法；（三）產業的國家經營；（四）

公共衞生事業；(五)教育事業；(六)救濟貧窮和殘廢者；(七)規定特種物品的製造，販賣，和消費等法律。

政府的職務既然這樣繁重，則人民和政府關係的密切，就可想而知了。但是政府的職務既然這樣繁重，怎樣纔能克負繁重的職務，爲民衆謀最大的幸福呢？關於這一點，可說是政治學者所討論的唯一的中心問題。在以前的政治學者，祇怕政府的權力愈大，容易犧牲民衆的利益，不顧民衆的利害，於是紛紛討論政府職權的範圍，和人民對於政府的關係，學說之多，汗牛充棟。至於就實際政治而言，歐洲數百年來的民權發達史，也就是人民和政府的爭鬬史。在十八世紀以前，人民爲限制政府濫用權力，而與政府爭鬬，十九世紀以後，專制的政府逐漸沒落了，民權逐漸伸張了，但是政府的職權究竟怎樣分配，人民和政府的關係究竟怎樣規定，到現在還是爭論未決。

其實在專制時代中，君主視國家爲自己的私產，人民生殺予奪之權完全操諸一

人之手，在這種時候，要政府爲民衆謀利益，當然是不容易的事。至於民主政治的國家，政府既然是民意的機關，由人民所組織，使其管理人民的事，則政府和人民的關係，並不在政府職權範圍大小的問題，而是在人民能否駕馭政府的問題。換言之，如果人民有很好的方法，能够駕馭政府，則政府的職權範圍愈大，愈能够發揮治事的機能，滿足人民的希望。這種關係，好比御者駕駛馬車一樣；如果御者有很好的御馬術，一方面能够鞭之使馳，一方面能够拉之使止，一收一放，駕駛自如，則馬力愈大，愈能够適合御者的希望。這就是中山先生「權」和「能」劃分的辦法。中山先生認爲要解決政治的問題，應該要使政府有很大的能力，同時又須人民有很大的權力。能力是政府治事的基礎，權力是人民駕馭政府使其發揮能力的基礎。如果人民有幾種適當的權力，能够駕馭政府，同時政府有幾種適當的權力，在人民駕馭之下，發揮其偉大的能力，則人民的幸福自然可以達到，政治的問題自然可以解決。關於人民的權力——政權的問題，讓後面去討論，以下先述政府的權力，即治權的劃分。

三權分立說　關於政府的權力的劃分，從來有兩種入手的方法：（一）將全國分爲「邦」或「省」等若干區域，在各區域中分設地方政府，以管理地方性質的事務，同時在地方政府之上，設立一個中央政府，以管理全國性質的事務。（二）在中央或地方政府之中，又依職務的性質，設立各種機關，分掌各種事務。以下所述的，是依職務性質的劃分，卽治權劃分的問題。

關於治權劃分的問題，自亞列斯多德（Aristotle）以來，如鮑里貝士（Polybius），馬先僚（Marsiglio of Padua），布丹，洛克等都曾經討論過，並且有過三權分立的主張。但是這些學者所討論的，祇能認爲政治學史上的主張，對於當時的實際政治，並沒有什麼影響。及至法儒孟德斯鳩三權分立說問世以後，三權分立之說，不獨爲近世政治學者奉爲分權論的臬圭，就是對於各國的政治制度，也發生了極大的影響。

孟德斯鳩的三權分立說，詳於一七四八年出版的孟氏所著的法意（Spirit of the Law）一書中。他認爲政府的治權應該劃分爲立法權，（制定法律權）行政權，

（執行法律權）司法權（解釋或應用法律權）三種，而欲確保人民生命財產和自由的安全，祇有使這三種權力各有其獨立行使的機關，使其相互箝制，相互平衡，而不相侵。因爲如果立法權和行政權同屬於一人或一個團體之手，則立法者將制定專制的法律，用專橫的手段去執行；如果司法權和立法權不分，則裁判者同時又是立法者，人民的生命財產和自由將受專斷的支配；如果司法權和行政權不分，則裁判者更將無所顧忌；如果立法，行政，司法三權不分，則無論執政者爲君主，爲貴族團體，或平民團體，勢非形成絕對的專制不止。所以他認爲三權分立各不相犯，乃是保障人民生命財產和自由的最良的制度。

孟德斯鳩的三權分立說，幾成爲十八世紀政治學者的信條，其後美國的聯邦憲法，各邦憲法，以及法國革命時期的憲法，也基於孟氏三權分立說的精神而制定。其中如一七八〇年美國蕝塞諸塞州（Massachusetts）的憲法，竟規定：「立法部不得行使行政權或司法權；行政部不得行使立法權或司法權；司法部不得行使立法權

或行政權。」可見孟氏三權分立說的影響如何重大了。

孟德斯鳩的三權分立說，係根據於當時英國的政治制度。他認爲當時英國的政治制度，乃是三權分立的政治制度。可是孟氏認爲英國憲法爲三權分立的時候，實際英國已經不是三權分立了。其後自十九世紀以來，各國的政治制度，名義上雖然分爲立法，行政，司法三權，但就實際情形而言，無論爲內閣制或總統制，都不能使三權完全分立，絕不相侵。行內閣制的國家，內閣本來是行政機關，但是內閣的閣員，大都出自立法機關的議院中多數黨的議員，這是行政權和立法權打成一片的顯例。行總統制的國家，總統爲事實上的行政首領，他雖然由人民直接或間接選舉，不是由立法機關的議員兼任，但是行政權和立法權嚴別如美國政府者，總統尙得有權否決議院的議案，有權陳述法律意見於議院，而自最近羅斯福總統就任以來，往往自定法案而交議院公決，這也是行政權和立法權相溝通的一例。可見三權分立，就各國的實際情形而言，乃是相對而不是絕對的。

由三權分立到五權分立　現代各國政府除掉實質上不能實施三權分立以外，還有(一)立法機關兼操監察權；(二)行政機關兼操考試權兩種現象。這樣立法權和監察權不分，行政權和考試權不分，至少有下列種種弊病：

一、立法機關兼操監察權的弊病　立法機關而兼操監察權之主要的弊病有四：(一)各國立法機關，大抵由上下兩議院組織而成，兩院既同有監察政府之權，常使政府有兩姑之間難爲婦之感。(二)處於現代政黨政治之下，議院中的議員，常分爲政府黨和反對黨二派。政府黨得勢，則監察權等於虛設，反對黨得勢，則憑藉監察權，故意和政府爲難，政府動輒得咎，政策不易實行。(三)立法者兼操監察權，往往日處於政爭的漩渦，反而放棄立法的本職。(四)貪汚狡猾之流，不免憑藉監察的權勢，及時和政府勾聯，政府爲避免監察，也不免以利祿相交結，結果立法機關和行政機關都交相腐化。

二、行政機關兼操考試權的弊病　現在各國關於官吏的選擇，或由於民選，或由

於委任，或經政府銓試而後任用。但是各國的銓試機關都隸屬於行政機關之下，絕無獨立的精神，因此考試制度常常受政潮的影響，這是考試權隸屬於行政權的弊病。至於用人而一任長官直接委任，毫無客觀的標準，結果長官必將引用私人，樹植爪牙，長才碩學，苦於問世。其次官吏民選也不是安全的方法，因爲現在文明進步，事務繁複，治事之才，非有專門的學識，極不容易勝任。如果官吏一任無辨別能力的人民去選舉，則被選者往往爲能力平庸之士。中山先生在民權主義中有一段話，說明官吏民選之弊，他說：「美國選舉的時候，常常要鬧笑話。記得有兩個人爭選舉，一個是大學畢業的博士，一個是拉車子的苦力。將要到選舉的時候，兩人去演說，那個博士學問高深，講的是幽奧的學理，但他所講的話，各人都不大懂。這個車夫隨後也上去講道：『你們不要以爲他是博士，他是個書獃子！他靠父兄的力，能進學校讀書；我沒有父兄的幫助，不能進學校讀書。他靠父兄，我是靠自己的，你們看誰有本領呢？』這一番話，說得一班選舉人個個拍掌，……後來車夫果然當選。」由此可知官吏祇

由民選之不易獲得學識優秀之才了。

立法機關兼操監察權和行政機關兼操考試權的弊病既然如此，所以中山先生主張將監察考試兩權獨立起來，和立法，行政，司法三權相互分立而成五種治權，這就是五權分立的學說。根據五權分立的精神而制定的憲法是五權憲法，由五權憲法所組織的政府就是五院政府。中山先生所以主張考試權獨立，並不是否認官吏民選，而是增進官吏民選的效能：他主張一切官吏必須經過考試合格，同時主張一切官吏必須由人民選舉，不過人民選舉官吏，必須就考試合格人員中去選舉罷了。因爲考試祇能鑑別眞才碩學，不易鑑別品行人格和人民信仰的程度，選舉祇能選出品行人格和信用可靠之士，不易選出眞才碩學；祇有考試和選舉兩者相輔相成，纔能够得到眞能爲人民謀幸福的全才。

中山先生五權分立的學說，乃是將歐美三權分立制和中國固有的三權分立制冶一爐而熔之的結晶。據中山先生的自述，三權分立的制度，不但爲歐美各國所採

用，就是吾國在君主時代也曾採用過，不過吾國君主時代所採用的三權分立制爲考試權，監察權和君權，而立法，行政，司法三權統諸君權之中罷了。歐美三權分立制的弊病已如上述，而吾國君主時代三權中的君權，因爲統立法，行政，司法諸權於君主一人之手，自然不能逃出孟德斯鳩所謂人民生命財產無法保障的弊病。所以中山先生說：「我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府，纔是世界上最完全最善良的政府。」

第三章　各國政治制度

民主政治的意義——我國現行政治制度——美國總統制——英法內閣制——蘇瑞委員制——意大利法西斯蒂制

民主政治的意義　現在各國的政體，雖然還有君主和民主的區別，其實自民權思想發達以後，純粹的君主政體，卽已逐日沒落，到了現在，所謂君主政體，除掉世襲制的元首爲其象徵以外，實質上已經和民主政體沒有大區別了。譬如就英國而言，她雖然在名義上有一個世襲的君主爲一國的元首，但是國家的權力寄於人民代表機關的議院。議院有決議一切法律之權，國王無不裁可，議院有推舉國務員之權，國王無不任命。反之，美國是很有名的民主國，但是美國的總統有很大的權力，他不但有任命國務員之權，甚至對於議院所決議的法律，亦可交還複議，其權力實在英國

國王之上。可見政體在名義雖有君主和民主之別，而實際則已趨於民主政體一種。

民主政治的特徵有三：(一)民意的政治。所謂民意政治，就是實現「民有，民治，民享」(Of the People, By the People, For the People)的政治，所以一切政治須根據民意而執行，不能由一人或少數人專斷。(二)法治的政治。民主政治的國家，一切行政須根據法律的規定，而這些法律，乃由於人民或其代表機關的議院所制定，任何政府機關的人員不能違反，如果違反法律的規定而犧牲人民的福利，便須受法律的制裁。(三)責任的政治。官吏爲人民的僕役，對人民負最後的責任，官吏如果不能稱職，便須掛冠下野，讓別人來負責。

民主政治的特徵雖然如此，不過各國目前所行的民主政治，就不克名副其實。譬如現在若干國家，人民民意的表現，祇有選舉權一種，選舉的對象也多限於議員或行政首領。在這樣狹隘的民主政治之下，如果被選者於任期未終以前不能稱職，人民便無可如何。人民需要某種法律以實現本身的福利，如果議院不予制定，人民也

無可如何。人民認爲議院所制定的法律，有礙於本身的福利，如果議院不予廢止，人民也無可如何。以這樣的民主政治，縱使能够實現法治的精神和責任的政治，但是實際上不能體現民衆的需要，所以離眞正的民主政治當然還是很遠。

中山先生有鑑於此，認爲欲實現眞正的民主政治，除人民有選舉權以外，應該還有罷免權，創制權，複決權三種，這就是人民的四種政權。這四種政權，乃是中山先生參瑞士美國等國家的政權而集大成的結果。他說：「關於民權一方面，第一是選舉權，第二是罷免權。人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，一面又可以調回來，這好比是新機器，一推一拉都可以由機器的自動。國家除掉官吏之外，重要的東西就是法律。人民要有什麼權可以管理法律呢？如果大家看到一種法律，以爲是很有利於人民的，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。這就是第三個民權。若是大家看到從前的舊法律，如以爲是很不利於人民的，便要有一種權，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。關於這種權，叫做複決權。這就是第四個民權。人民有了這四個權，才算是充分的民權，能夠實行這四個權，才算是澈底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權是間接民權，間接民權就是代議政體；用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民實行這四個民權。人民能夠實行這四個民權，才叫做全民政治。」（民權主義第六講）由此可知現在各國的民主政治也就是代議政治，而中山先生所主張的，則爲由四種民權直接管理政府的全民政治，能夠實行全民政治，則民有，民治，民享的目的自然可以達到，能夠實行全民政治，才算是眞正的民主政治。

中山先生主張用四個政權去管理政府，乃是管理五種治權所由發動的政治機關，使其成爲爲人民治事的萬能的工具。所以他說：「用人民的四個政權，來管政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這種的政治機關，人民和政

府的力量才可以彼此平衡。有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題，才算是眞正解決，政治才算是有軌道。」（同上）

我國現行政治制度　現在我國的政治制度，卽根據中山先生五權分立的主張，而其產生的法律的根據，則爲中山先生所手訂的建國大綱。所以在說明我國現行政治制度以前，應該先述建國大綱中建國的程序。

建國大綱第五條規定：「建國之程序分爲三時期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。」軍政時期的目的，在以革命的武力，掃除國內建國的障礙，並宣傳三民主義以開化人心。訓政時期的目的，在以黨義訓練國民，使國民體會三民主義，習於四種政權的運用，成爲民主國健全的公民。訓政時期既然是以黨義訓練國民的時期，所以在這時期中，政權完全集中於中國國民黨，代全國人民指揮政府。到了新國家的基礎已經樹立，國民能夠運用四權，全國有過半數的省完全達到地方自治，則中國國民黨卽召開國民大會，決定憲法而公布之。「憲法頒布之日，卽爲憲政

告成之時。而全國國民，則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。」（建國大綱第二十五條）

中山先生所以劃分建國的程序爲三大時期，因爲中國人民受數千年來專制淫威的束縛，向來不懂民權，如果不加訓練而卽行使民權，適爲反革命的軍閥官僚所利用，結果祇存民主政治的虛名而行少數人專制的實際。所以他說：「不經軍政時期，則反革命的勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣揚於民衆，以得其同情。不經訓政時期，則大多數之人民久經束縛，雖驟被解放，初不知其活動之方式；非墨守成規，卽爲人利用，陷於反革命而不自知。」由此可知訓政時期實爲訓練人民活動之方式，使不致墨守成規，並不致爲人利用的時期。

訓政時期始於民國十七年十月八日公布國民政府組織法，試行五院之治以後。在此時期之中，一方面由國民政府試行立法，行政，司法，考試，監察五種治權，他方面由中國國民黨代表全國國民，指導並監督政府，以樹立憲政的基礎。中國國民黨之

所以代表全國國民指導並監督政府，卽因國民久經束縛，尙不知活動的方式，所以不能不以「政權的保姆」自任，於代行政權之中，寓訓練國民運用政權之實。

中國國民黨爲代行政權，監督政府治權的實施，於黨的最高機關中央執行委員會之下，設一中央政治會議，以爲政治發動的機關。政治會議的任務爲指導全國的訓政，對於中央執行委員會負責。政治會議爲合議機關，其委員由全體中央執行委員和監察委員充任之，其討論和決議的事項爲：（一）建國綱領；（二）立法原則；（三）施政方針；（四）軍事大計；（五）國民政府主席及委員，各院院長副院長及委員，和其他特任特派官吏之人選。（據二十年十二月二十六日中央執行委員會第一次全體會議通過國民政府組織法第十條之規定：國民政府主席及委員，各院院長副院長由中國國民黨中央執行委員會選任）政治會議不直接發布命令及處置政務，所有決議事項，直接交國民政府執行。如果政務人員有報告意見於中央政治會議的必要，得由政治會議的許可，列席說明，政治會議有聽取其意見的必要，也得隨時

請其列席。所以政治會議「對於黨爲其隸屬機關，但非處理政務之機關，對於政府爲其根本大計與政策方略所發動之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治會議實際上握訓政時期一切根本方針之抉擇權，爲黨與政府間唯一之連鎖。」（胡漢民訓政大綱提案說明書）

我們明白了建國的程序和訓政時期中中國國民黨的任務，就可以說明訓政時期的政治制度。

我國最高政治機關就是國民政府。國民政府最初成立於廣州，時在民國十四年七月，而正式改行五院制，則爲十七年十月八日公布國民政府組織法以後，其後組織法經十九年十一月，二十年五月，二十年十二月三次修改，組織迭經變遷，不能詳細敍述。現在祇照二十年十二月中國國民黨第四屆中央執行委員會第一次全體會議所修正的國民政府組織法，說明國民政府的組織於下：

國民政府設立行政院，立法院，司法院，考試院，監察院五院，獨立行使五種治權。在

五院之上，設有國民政府主席一人及委員若干人。（規定名額爲二十四至三十六人）國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國家，但不負實際政治之責。

國民政府主席和五院院長地位的關係，可爲下列四點：

一、國民政府主席爲名義上的元首，而分掌實際政治的職務者則爲五院院長。

二、國民政府主席和五院院長同由中國國民黨中央執行委員會選任，故其實際的地位和五院院長相等。

三、國民政府主席和五院院長直接對中國國民黨中央執行委員會負責，故主席既無權支配五院院長，而五院院長也相互處於對等的地位。

四、國民政府所有命令處分以及關於軍事動員的命令，雖由國民政府主席署名施行，但須經有關係院長部長副署，才發生效力。

但是五院既然獨立行使治權，而國民政府主席又無支配各院的權力，如果院和院之間意見不能一致，有什麼調劑的辦法？關於這一點，有國民政府委員會議這一

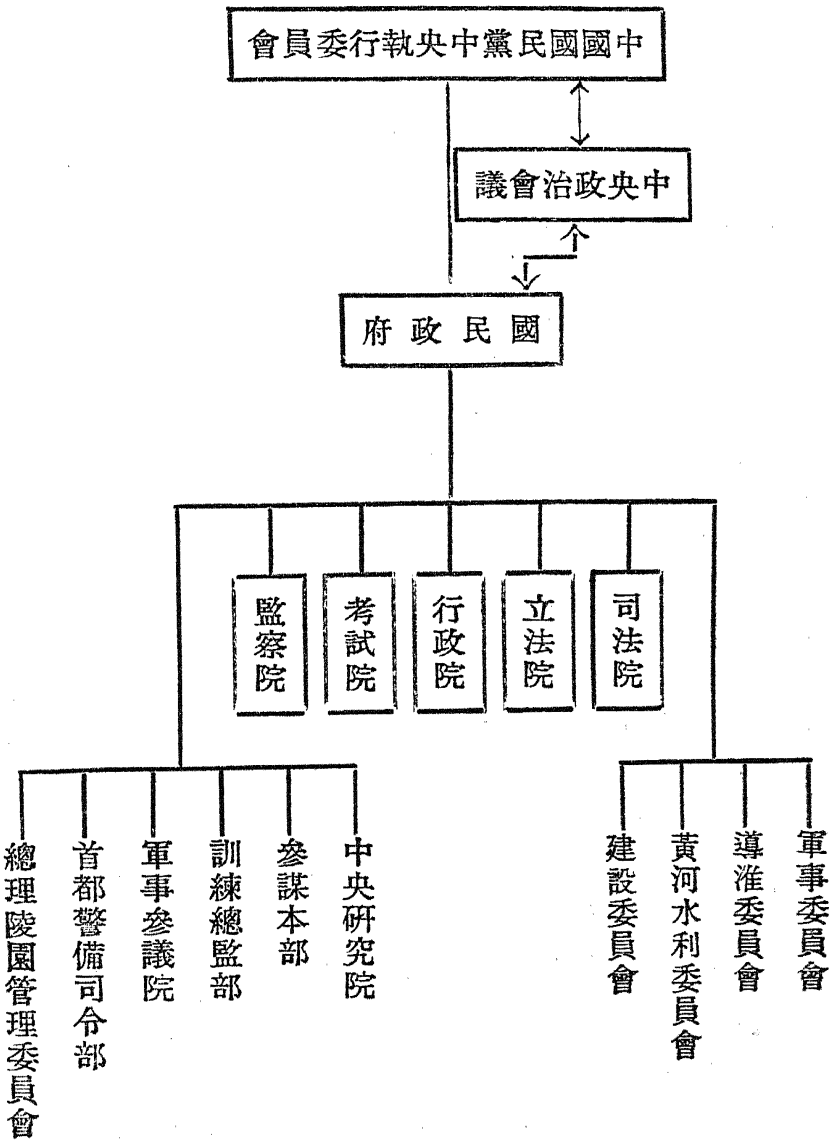
個組織，作爲調劑或解決的機關。國民政府委員是不得兼職的，他們既然不和任何一院發生實際的政務關係，所以不致受感情的支配，可以虛心袒懷的討論解決的辦法，如果國民政府委員會議也不能解決，則最後的解決之責任，當在中央政治會議。

國民政府除掉五院以外，尙有直轄的其他許多機關，這些機關，有的是永久性的，有的係臨時必要而增設的，這些臨時的機關，如果任務告終，勢必隨時取消。茲錄現行五院以外的直轄機關如下：

一、永久性的：中央研究院，參謀本部，訓練總監部，軍事參議院，首都警備司令部，總理陵園管理委員會。

二、臨時性的：軍事委員會，導淮委員會，黃河水利委員會，建設委員會。

以上爲國民政府組織的大概。茲爲易於明瞭各機關的關係起見，列組織系統表如下：


中國國民黨中央執行委員會
中央政治會議
國民政府
司法院
立法院
行政院
考試院
監察院
軍事委員會
導淮委員會
黃河水利委員會
建設委員會
中央研究院
參謀本部
訓練總監部
軍事參議院
首都警備司令部
總理陵園管理委員會

吾國中央政府的組織，係基於五權分立的五院制，已如上述。這種五院制度，乃是吾國的創舉，其餘各國所行者，姑不問其在實質上是否分立，要之基於孟德斯鳩三權分立的原則，乃爲不能否認之事。茲將現代各國政府的組織，分爲總統制，內閣制，委員制三項，說明其概況於次：

美國總統制　總統制（Presidential system）的特徵，在於立法機關和行政機關相互獨立而不相犯。這種制度，現在祇有行於南北美洲，而尤以北美合衆國所行者爲典型的制度。美國所以行這種制度，是有其歷史的原因的。美國在未獨立以前，英國所派去的殖民地總督，兼有立法，行政，司法的大權，其權力幾在君主之上。殖民地人民受了這樣權力不分的痛苦的教訓，就把孟德斯鳩的三權分立說奉爲天經地義，所以在獨立告成以後制憲的時候，就根據孟德斯鳩三權分立的學說而制定憲法，這就是美國總統制的來源。

總統制這一個名詞，雖然在表示行政機關獨立的地位，和立法機關及司法機關

——特別和立法機關劃清職權。可是在實際上，這個名詞卻不十分妥當。因爲行政機關在整個政府組織中並不占特別重要的地位；其地位祇能和政府中其他機關相等。現在這個名詞已經被世人用慣了，所以我們也不妨沿用舊稱。

美國的總統是由全國人民用間接選舉的方法產生的，他是全國的最高的行政首領，國家重要的政策和施政方針，都由總統自己決定，決定了之後，即由總統發號施令，不必徵求其他人員的副署。總統之下雖然也有若干國務員，分掌各部的事務，但是這些國務員，並沒有組織一個團體，推舉其中某一人爲領袖，以綜國務之成，同時這些國務員的任命，雖然須得上議院的同意，但是提請之權屬於總統，任命之權也屬於總統，總統於提出國務員的名單以徵求上議院同意之時，上議院從來沒有否認過。因爲以上，(一)行政首領的總統非出於議院的推舉，而出於全國人民的選舉；(二)行政首領以下的國務員也非出於議院的推舉，而出於行政首領的任命；所以行政機關就有獨立的地位，既不受立法機關的牽制，也不和立法機關的職權相

混淆。

又國務員不但由總統任命，並由總統免職，其任免全出總統的信任或不信任，和議院的好惡無涉，所以國務員完全對於總統負責而非對於議院負責。國務員如果發生犯罪的行爲，議院當然可以提起彈劾，使其去職，但是除掉彈劾以外，對於國務員的行政，議院並沒有質問權或不信任決議權；因爲立法和行政既然分立，自然不允議院有過問政府行政之權。

但是立法和行政既然這樣的分立，那末立法機關於決議某種法律而行政機關認爲不能執行之時，有怎樣救濟的方法呢？關於這一點，美國憲法規定有一種救濟的辦法，卽行政機關於事前得用文書的方式（通常名爲Message），向議院陳述關於立法的意見，但總統或國務員均不得出席議院討論。換言之，卽以這種文書的方式溝通雙方的意見，免致決議的法律和行政機關的意見發生不一致。這是事前防止的方法。如果議院已經決議而行政機關認爲不能執行，也有一種事後救濟的方

法，即總統有權可以交還議院複議。交還複議以後，如果議院固執成見，不予融通，則此時欲成爲正式的法律，便須經全體議院三分之二以上的通過，不然，總統可以拒絕簽名，使議決案不發生效力。這是事後補救的方法。

英法內閣制　內閣制（Cabinet system）始於英國，但自十九世紀以來，已經推行於法國，比利時，荷蘭，羅馬尼亞，瑞典，那威，丹麥，希臘，歐戰後若干新興國，英國殖民地中的若干自治邦；吾國舊北京政府也行過十幾年變形的內閣制。

內閣制和總統制有一根本的區別點，即總統制立法和行政相互分離，而內閣制則立法和行政打成一片。行內閣制的國家，負實際行政之責者是內閣，而在總統制則爲總統。內閣由國務員若干人組織而成，其中有一人爲內閣總理，負主持實際行政之責。所以內閣總理也就是實際的行政首領，而國家的元首——總統或皇帝，反成爲名義上的行政首領。因爲國家一切政策都由內閣決定，元首不得干涉，內閣決定了之後，雖然也用元首的名義來執行，但是又須國務員副署，才能發生法律上的

效力。

國務員通例是議院中多數黨的議員兼任，直接對議院負責。他們大抵分掌各部的職務，但是也有不管部務的。國務員既然由議員兼任，所以有權可以出席議院，說明意見，提出議案，答復質問。而且照普通的慣例，議院重要的決議案，大抵出於內閣的發議，因爲國務員既然同時又是議員，他們從實際政治上的必要，認爲某種事業有制定法律，急速推行的必要，自然可以向議院提出意見或議案，求其同意；同時政府如果得議院多數的擁護，他們的提議，自然就沒有不通過的道理。故英人白芝浩(Bagehot)說：一個內閣就是一個爲議院所信任或熟悉的人們聯合起來的委員會；他是聯合立法機關和行政機關的連字符號（Hyphen），是聯合立法機關和行政機關的扣衣服的扣子（Buckle）。所以從這些意義看來，內閣制實在就是議院政府制(Parliamentary government)。

但是內閣既然對於議院負責，如果內閣不爲議院所信任；否決牠的議案，或者對

牠有不信任的決議，有什麼方法呢？關於這一點，內閣可採的途徑有二：（一）卸責下野，讓其他政黨組織新內閣；（二）如果認爲自己的政見祇不容於反對黨，而確爲全國人民所擁護，可以請求元首解散議院，由全國人民重行選舉，組織新議院。新議院組成以後，如果反對黨仍占多數，則內閣祇有總辭職而讓反對黨組閣之一途，反之，如果政府黨占多數，則內閣可以繼續執政。

以上是內閣制共通的特徵。可是同爲內閣，因爲國情和歷史的不同，實際上各國的制度，仍不免有出入之處。茲將英法二國的重要出入點，說明如下：

一、就內閣的產生而言　英國產生內閣，先由國王審擇議院中勢力較大的政黨首領，任命爲國務總理，待國務總理任命了以後，總理卽可提出閣員名單，請國王任命，其手續頗爲迅速而簡單，不若法國那樣繁瑣。這是因爲英國政黨較少，現在雖然不能說是嚴格的二黨對立，但是自由勞動保守三黨中，自由黨勢力極微，因之如果在朝黨失政，國王便容易審擇其他的政黨首領任命。反之，至於法國，情形就大不相

同了。法國是小黨分立的國家，其中任何一黨，都不能在議院中占絕對的勢力。因之要產生一個內閣，事前非經過多次的磋商，妥當的調和，適宜的分配，就無法成功。所以在法國，產生一個國務總理固然難，但是國務總理選擇閣員尤其難。

二、就內閣和議院的關係而言　在英國，議院信任了內閣之後，就能夠聽從內閣的指揮，對於內閣，如果不發見重大的失政，決不至吹毛求疵，減殺其行政的效率。因之內閣不但能夠充分的推行其政策，同時在立法方面，也有很大的職權，使議院議決，以便執行。反之，至於法國，情形也就大不相同了。法國是小黨分立的國家，所以議院對於內閣，就不會充分信任。他們非但不予充分信任，並且關於立法或行政方面極細微的事，常常提出質問，予以干涉。內閣此時照例即須答辯，答辯而不當，即有被逼辭職的可能。因之法國內閣的崩潰，好像家常便飯，同時政治未易上軌，胥是當然之事。

蘇瑞委員制　行總統制的國家，行政和立法相互分立，不相侵犯，行內閣制的國家，

行政和立法雖然打成一片，但是行政和立法兩部，在法律上還是分立，至於行委員制的國家，則行政和立法的大權在於一個最高的議會，由這個議會選任自己所信任的委員，使他們組織行政部。這行政部事事聽命於議會，對議會負行政的責任，所以在這種制度之下，行政權乃隸屬於立法權而不是和立法權對立；是主從的關係而不是平等的關係。同時由議會選任的委員，關於國家行政的職權，不由於一個首領行使，祇由於一個聯合組成的合議機關行使。這些委員之中，雖然也有一人爲合議機關形式上的首領，但是除掉所謂形式的頭銜以外，完全和其他委員平等。這就是委員制的特徵。

委員制在瑞士行之已久，歐戰後蘇俄也起而採用，茲將這兩國所行的制度簡單說明於次：

一、瑞士的委員制　瑞士的最高行政機關是聯邦行政委員會，行政委員會的委員共七人，任期三年，由瑞士下議院和上議院聯合而成的聯邦議院所選任。這七個

委員，每人都擔任一部的職務，但其中二人，又由聯邦議院選定爲正副總統，是總統而兼部長之職的。正副總統任期各爲一年，並不得連任，他們的職權，對內祇充行政委員會的主席，對外祇代表行政委員會履行各種儀式，此外和其他委員的職權完全平等，極無絲毫的軒輊。

瑞士聯邦行政委員會的特點有三：(一)委員人選極無黨派的關係，故超越黨派的利害關係之上。(二)一切政策都由聯邦議院決定，故行政委員會祇是一種事務團體。(三)聯邦議院既爲政策的決定者，故各委員不負連帶的責任，也無需有一致的意見。以上各種特點，大半由於瑞士國民性所使然，因爲瑞士的國民性，富於調和與服從，黨派之見，向來極淺。

二、蘇俄的委員制　蘇俄的最高行政機關是人民委員會。人民委員會的委員是由全俄中央執行委員會所選任，而全俄中央執行委員會的委員，則由全俄蘇維埃大會所產生。據蘇俄憲法的規定：全俄蘇維埃大會爲全國最高的權力機關，由全國

都市蘇維埃和省蘇維埃的代表組織而成。全俄蘇維埃大會每年集會二次，每次代表多至二千人以上，而每次會期則至多不過一星期半。因爲集會的次數少而代表多，實際上不能行使職權，所以又選出中央執行委員，組織一個全俄中央執行委員會，使其於閉會期中代理最高的權力。這個中央執行委員會不但是立法機關，同時又兼行政和司法的最高權力。

全俄中央執行委員會自己也設有一個委員會，叫做理事會，理事會等於常務委員會，在全俄中央執行委員會休會期中，代行一切職權。可是蘇俄眞正的政府是人民委員會，人民委員會委員共十二人，由全俄中央執行委員會選任，對全俄中央執行委員會和全俄蘇維埃大會負責。人民委員十二人之中，除掉二人由全俄中央執行委員會選定爲人民委員會正副會長以外，其餘十人都兼部務。人民委員會的任期並沒有規定，不過在事實上可以由全俄中央執行委員會隨時免職，而在新全俄中央執行委員會成立之時，也沒有不舉行改選的。又人民委員會會長的職權也沒

有規定，其職權似乎隨人選如何隨時可以伸縮，例如列寧做人民委員會主席之時，其權力之大，幾在君主之上。

蘇俄人民委員在法律上雖然由全俄中央執行委員會選任，但事實上全由蘇俄共產黨最高幹部決定，同時人民委員會一切政策，須由共產黨中央執行委員會決定，不然，也須經其裁決，人民委員會不過奉行而已。所以人民委員會實際上是蘇俄共產黨的傀儡，不是獨立行使職權的機關。

意大利法西斯蒂制　意大利是法西斯蒂獨裁的國家，但是與其說是法西斯蒂的獨裁，毋寧說是其黨魁墨沙里尼的獨裁。因爲意大利名義上雖然有國王，內閣和國會，但是墨氏掌有全國一切大權，並挾法西斯蒂大評議會爲御用機關，所以實際的權力，高出一切之上。茲將大評議會，內閣和國會的組織，職權，和其相互的關係，予以簡要的說明，以明法西斯蒂制的概況。

一、法西斯蒂大評議會，是法西斯蒂的最高機關。議長限於政府領袖——總理大

臣兼國務大臣者，（在法黨執政之間，當然是墨氏）議員名額不定，議長隨時得將忠於國家的人物，奏請國王任命，但其主幹當不出政府重要的官吏和法黨的領袖。大評議會是「政府以上的最高機關，統轄法西斯黨的一切活動。」其最重要的權限，爲圈定下議院候補議員，決定王位的繼承，選擇重要官吏，審議對內對外一切重要法令。可是權限雖然大，總不能大到超出墨氏意志以外。

二、內閣　意大利的內閣，共有外交，內政，航空，陸軍，海軍，組合，殖民，財政，司法，教育，交通，工務等十四部，總內閣之責者爲首相，卽國務總理。首相對國王負責，而各部大臣則對首相負責，但是負責到怎樣程度，卻無明文規定，以便獨裁者墨氏的自由酌定。因爲就首相本人的進退而言，首相雖由國王任免，但是任免之時，「首相均自副署；」至於各部大臣的任免，固然一任於首相的好惡。這樣一來，應該怎樣負責，自然無須明白規定了。你看意大利憲法第五條規定：「首相是關於皇族人事的保護，及監督會議之一員；在舉行卽位儀式時，含有公證人的作用。」而在一九二五年八月

改組內閣之時，墨氏一人身兼七部部長的職務，可知墨氏獨裁權之一般了。

三、國會　意大利國會之中，自以下議會的權力比較大。但是下議院仍不外對外的「裝飾品」和「向人民作宣傳的機關」而已，決不能和其他各國的下議會相提並論。因爲議會的議員四百人，全由法西斯蒂大評議會就各法團所選出的九百候選人中圈定，大評議會認爲必要，並得於候選人以外，加入忠於法黨的人物，去湊足四百人的名額。這是下議院組成的情形，至於就下議院的職權而言，所有重要的提案，非得首相同意，卽不能通過，也就可以想見了。

不過意大利的制度雖然這樣特殊，但是因爲墨氏具有大公無私的胸懷，進往邁進的精神，高瞻遠矚的目光，所以不但不流於暴民的專制，而且國勢蒸蒸日上，隱然形成歐洲政局中舉足輕重之勢。

第四章　中央政府的組織和職權

立法機關——行政機關——司法機關——考試機關——監察機關

立法機關　現在各國的立法機關就是議院，而在我國則爲立法院。各國的議院，大都採用兩院制（Bicameral system），卽由上下兩議院組織而成。下議院又名第一院或衆議院，上議院又名第二院或參議院，但是也有名爲貴族院的，這是因爲其中的議員由貴族充任的緣故。除掉兩院制以外，也有行一院制（Unicameral system）的國家，但是爲數不多；如希臘，盧森堡，捷克，芬蘭，南美若干小國，及瑞士聯邦中的小邦等屬之。

各國議院的職權，大旨不外：（一）法律的決議權。（二）預算，決算，募債，徵稅的決議權。（三）宣戰，媾和，締結條約的決議權。（四）對於政府行政的責問權，審查權，建議權，

彈劾權。(五)對於政府政策的不信任投票權。以上各種職權的大小，視各國政制不同而異。大抵言之，行內閣制的國家大於行總統制的國家，非獨裁制的國家大於獨裁制的國家。同時行兩院制的國家，其職權的分際，也視各國政制不同而異，大抵言之：(一)財政案祇是下議院有先決權，上議院至多祇有要求修改或複決之權；(二)其他議案，上議院雖有否決權，但所謂否決，也是相對而不是絕對的，例如英國關係公共利益的法律案，若於兩年期間以上，繼續經上院否決兩次，同時繼續經下院通過三次，則該案雖經上院第三次否決，也得逕請國王頒布，發生效力。又如捷克斯拉夫，若一議案經下議員總數過半以上的通過，雖遭上院的反對，也得正式成爲法律。至於美國的上院，除掉財政案讓下院先議而保有修正或否決權以外，其他職權，卻在下院之上；凡政府締結條約，任用國務員，外交官，法官等，皆須經上院的同意。

以上是現在各國立法機關的大概。現在各國的立法機關，都由人民所選舉的代表組織而成，這是大家知道的。議員由人民選舉，當然適合於民主政治的常軌，但是

立法事業祇讓人民選舉的議員去負責，實在是很危險的事。因爲立法是專門的事業，在現在社會情形日趨複雜的時候，要制定適合時代所需要的法律，非有專門的知識技能不能勝任。議員由人民選舉，所選出者未必就是有專門智能的人物。況且選舉議員，照例由政黨包辦，志操高潔思想獨立的人，因不願和政客，就不能當選，而能當選者，類爲才能平凡，長於奔走的人。以這樣的議員，去負擔立法的責任，當然是危險的事。

現在各國有識之士，因鑑於議員才能的平庸，不能克負立法的任務，都想一種補救的方法。而美國各州近來所行的「法案起草局」（Drafting Bureau），就是補救方法之一。法案起草局的任務，爲搜集立法的參考資料和起草法案。負擔這種任務的人都是專門的學者，他們於平時從事於參考材料的搜集和整理，以備起草所需要的法律案。法案起草局設立的目的，完全在補救議員能力的不足，因爲有這種專門的機關，可以免除無能的議員起草法案的危險，同時由專門智能的人去起草法

案，一定可以適合時代的需要，所以這種方法，乃是立法方法的科學化。不過這種方法，乃是議院制度中不得已的權宜辦法，當然不是根本的救濟方法。要想根本救濟無能力者制定法律的危險，自然最好用中山先生以考試確定被選資格的制度。

現在我國擔任立法任務的是國民政府立法院。立法人員的選擇，在將來實行憲政之時，當然由國民大會代表選舉，但在今日訓政時期中，立法院的委員，則由中央政治會議決定，交國民政府主席依法任免，其目的也無非想實現立法科學化的理想。

立法院爲國民政府最高立法機關，有決議法律，預算，決算，大赦，宣戰，媾和，及其他重要國際事項之權。可見我國立法院的職權，和其他各國的議院大致相同，其最大的出入點，爲各國議員兼操監察權，而我國監察權則由獨立的監察院行使。立法院設院長副院長各一人，綜攬立法事宜，下設委員四十九人至九十九人，分擔立法的職務。立法院委員任期二年，並不得兼其他政府機關的職務，這也是出於分權的原

則，避免和其他政府機關徇私舞弊的危險。立法院之下分設法制委員會，外交委員會，財政委員會，經濟委員會各種專門機關，由立法委員分任委員，擔任各種法案的審查和起草，以便提出立法院會議討論。各種委員會之外，又有祕書處和編譯處二處，其地位和委員會相等，直屬於立法院院長。這是立法院組織的大概。

立法院爲溝通其他政府機關的意見，於舉行立法院會議或各種委員會會議之時，得請各院院長，行政院中各部部長或各委員會委員長列席，同時其他政府機關認爲必要，也得由立法院的許可列席說明。至於立法院關於本院決議的事項，也得向關係各機關提出執行的質詢。這種質詢權和監察權根本不同，祇不過促進法律案執行的效能罷了。

行政機關　行政和立法性質不同，立法是體會人民公共意志而制爲法律的職務，而欲體會人民的公共意志，制爲人民所希望的法律，除掉人民直接立法以外，便祇有採用代表集議於一堂的合議制。反之，行政所以實現立法機關已經制定的法律，

不是討論人民的意志，故其行動務求敏捷果斷，有時且有祕密的必要。所以行政機關在原則上不宜於合議制而宜於取決於一人或極少數人的獨裁制。如果行政機關採用合議制，則衆議紛紜，行動迂緩，決難滿足民衆迫切的需要，萬一國家對內對外發生緊急的事變，尤易坐失機宜而不易挽救。

行政機關涵義很廣，廣義言之，凡屬於執行法律的機關，不問其在中央或地方，都不失爲行政機關的一種；更廣義言之，就是司法機關，也可以視爲行政機關，因爲司法機關是解釋或適用法律的機關，其性質仍不失爲行政之一部。不過我們在本節中所述的，乃就中央的行政機關，即普通所謂行政部而言，因爲要說明一切行政機關，篇幅上有所不許。

構成行政機關的主要分子，可分爲元首和國務員二種。我國訓政時期中，元首就是國民政府主席，而國務員則等於行政院院長和各部部長。

元首是行政機關的最高分子，在君主國叫做皇帝，在民主國叫做總統，也有叫做

主席的，如我國的國民政府主席和蘇俄的人民委員會主席。至於元首的產生方法，在各國現行制度中，可分爲五種：（一）世襲，如英國和日本；（二）由人民直接選舉，如德國和玻璃維亞；（三）由人民間接選舉，如美國，阿根廷，智利；（四）由議院選舉，如法國，瑞士；（五）由黨的最高權力機關選舉，如我國和蘇俄。

元首以外的最高行政人員便是國務員。國務員的產生，也視各國政制不同而異；在行內閣制的國家，國務員大抵是議院（尤其是下議院）中多數黨的議員，在行總統制的國家，國務員由元首任免，他們不一定是議員，並不是對議院負責而是對元首負責的。在行委員制的國家，國務員由議院（如瑞士）或黨的最高權力機關選任。

國務員是政務官（Political officer）。政務官和事務官（Nonpolitical officer）不同；政務官是決定一般政策的官吏，其去就須以人民或其代表（議員）的信任如何爲標準，如果人民或其代表對於他的政策不信任，對於他的行政不滿意，便祇有

去職。（行總統制的國家，總統因落選而不連任，則國務員也同總統去職）反之，事務官是執行已定的政策，計劃，或日常事務的官吏，並不負決定政策之責，祇要他能够忠於職務，不發生瀆職或犯罪的行爲，通例總是終身職。凡是政治上軌道的國家，事務官是不隨政務官爲進退的。

以上是行政機關主要分子的產生。其次說到行政機關的職權，查行政機關是執行法律的機關，其職權在原則上祇止於行政方面，不過國家的治權，無論在行內閣制的國家，或行總統制的國家，都不能絕對的分立，至於行委員制的國家，尤其混而不清，所以行政部的職權，除掉行政以外，自然不免涉及立法和司法方面。茲就各國的通例，概述行政部的職權如下：

一、行政方面的職權　行政方面重要的職權，可分爲：（一）外交的職權，如使節權，締約權，宣戰權等屬之；（二）軍事的職權，如軍隊的統帥統，軍官的任免權，軍隊的調遣權等屬之；（三）官吏任免權；（四）制定命令權；（五）頒給榮譽權五種。

二、立法方面的職權　立法方面重要的職權，可分爲：（一）解散議院權；（二）不裁可權（The veto power 不接受議院所決議的法律之權）（三）公佈法律權三種。

三、司法方面的職權　司法方面重要的職權，則可分爲：（一）大赦權；（二）特赦權；（三）減刑權；（四）復權權四種。

以上爲各國行政機關職權的大概。茲將我國行政機關的組織和職權說明如下：

我國今日的最高行政機關就是國民政府行政院。行政院設正副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任，負實際行政之責。自民國二十年十二月第四屆中央執行委員會修正中華民國國民政府組織法，規定國民政府主席不負實際政治責任以後，實際行政最後的責任乃屬於行政院院長，因之有許多人將我國今日的行政院比諸責任內閣，而將行政院院長比諸內閣總理。其實這種說法，未免過於牽強。因爲行政院院長與國民政府主席地位的關係，雖然和內閣總理與元首地位的關係相似，但是責任內閣的行政乃直接對於議院負責，（尤其是下議院）而行

政院的行政則直接對於中央執行委員會負責；議院對於內閣表示不信任，內閣有權可以解散議院，而中央執行委員會對於行政院不信任，祇有中央執行委員會有權免行政院院長之職，而行政院院長卻絕對無解散中央執行委員會之權。

行政院因爲是總攬全國行政的最高機關，所以直屬機關也較其他各院多。現在行政院的直屬機關有（一）內政部，（二）外交部，（三）軍政部，（四）海軍部，（五）財政部，（六）實業部，（七）教育部，（八）交通部，（九）鐵道部，（十）司法行政部十部。此外還有（一一）建設委員會，（一二）蒙藏委員會，（一三）勞工委員會，（一四）禁煙委員會，（一五）農村復興委員會等直屬機關。

行政院每星期舉行行政院會議一次，由各部部長各委員會委員長出席，討論並決議下列事項：（一）提出於立法院之法律案，（二）提出於立法院之預算案，（三）提出於立法院之大赦案，（四）提出於立法院之宣戰，媾和案，（五）薦任以上行政司法官之任免，（六）行政院各部各委員會間不能解決之事項，（七）其他依法律或行政

院院長認爲應付行政院會議決議事項。行政院會議以行政院院長爲當然主席，院長因事不能出席，由副院長代理。

行政院的組織和職權約如上述，其次關於各部的組織也有簡單說明的必要。

行政院各部設部長一人，次長二人。部長綜理部務和監督屬員及所屬各機關，次長之中一人爲政務次長，一人爲常務次長，輔弼部長處理部務。部次長以下設有祕書，參事，司長若干人。（軍政部，財政部，實業部在部長以下設有若干署長，其地位在司長之上）司長視各部性質不同，所負的任務亦異。祕書係掌理部務會議和部長交辦事項；參事負撰擬並審核本部法令之責，所以各部祕書和參事職務的性質大致沒有很大的出入。此外還有技監，技正等吏員，負技術方面的任務；有專門委員，負設計方面的任務，不過技術人員和專門委員乃依各部事務上的必要而設置，不是各部都有。各部重要的吏員大概如此，茲將各部的組織分別簡述於下：

一、內政部　下設衞生署，土地司，警政司，禮俗司，民政司，統計司，總務司各司，祕書，

參事，技術人員若干人，禮制編訂委員會，警政專門委員會，河道水利專門委員會，地方自治專門委員會等委員會。

二、外交部　下設國際司，亞洲司，歐、美司，情報司，總務司各司，祕書，參事若干人，條約委員會一，專司國際條約擬訂事項。至其他部外直屬機關，則有外交討論委員會，駐滬辦事處，北平檔案保管處，和海外各使領館等。

三、軍政部　軍政部係掌理全國陸空軍行政事宜，範圍較其他各部爲大。軍政部之下設陸軍署，兵工署，航空署，軍需署，總務廳各機關。航空署，兵工署，總務廳之下分科，陸軍署，軍需署則分設各司，司以下又分若干科。陸軍署設軍法司，軍醫司，交通司，軍械司，軍務司；軍衡司，總務司七司；軍需署設審核司，營造司，儲備司，會計司，總務司五司。軍政部部外直屬機關極多，不必一一列舉。

四、海軍部　下設經理處，海政司，軍械司，軍學司，艦政司，軍務司，軍衡司，總務司各司，祕書參事若干人。部外直屬機關則有各艦隊司令部，各地要港司令部，各地造船

所和海軍學校，海軍陸戰隊，海岸巡防處，海道測量局，海軍航空處，海軍軍械處，海軍執法處等。

五、財政部　財政部範圍之大幾近於軍政部，其重要機關有統稅署，鹽務署，關稅署三署，錢幣司，國庫司，公債司，賦稅司，會計司，總務司六司，印花菸酒稅處和國定稅則委員會，稅務整理委員會，公債基金保管委員會，會計委員會等委員會。以上都是部內的直屬機關，此外部外直屬機關亦極多，不必一一列舉。

六、實業部　實業部係合併民國十八年以前農礦部和工商部兩部而成，同時因爲政府正積極謀實業的建設，故其組織自趨於龐大而複雜。實業部在全國設有若干直屬機關，其重要者爲試驗場，陳列館，物品檢驗局，實業督辦處等。至於部內，除各種專門委員會之外，有林墾署，勞工司，礦業司，漁牧司，商業司，工業司，農業司，總務司各司，及祕書，參事，技術人員若干人。

七、教育部　教育部在部內除若干臨時委員會以外，有國立編譯館，高等教育司。

普通教育司，社會教育司，蒙藏教育司，總務司各司，祕書，參事，督學若干人。部外直屬機關之重要者則有國立專門以上學校，中央圖書館籌備處，南京古物保存所等。

八、交通部　交通部在部內除若干委員會以外，有航政司，郵政司，電政司，總務司各司，祕書，參事，技術人員若干人。部外的直屬機關極多，其重要者爲郵政總局，郵政儲金匯業總局，各電話局，各特等電報局，各航政局，國際電信局，各省電信管理局，商船學校等。

九、鐵道部　鐵道行政本屬於交通部的範圍，民國十八年始獨立由鐵道部管理。鐵道部之下除若干委員會之外，有工務司，財務司，業務司，總務司各司，祕書，參事，技術人員若干人。此外又有聯運處，衞生處，統計處三處。至部外的直屬機關，則有各路工程局，各路管理局，交通大學等。

一〇、司法行政部　下設監獄司，刑事司，民事司，總務司各司，祕書，參事若干人。

司法機關　本節中關於司法機關所討論的內容，卽指法院的職權而言。法院得依

審判範圍的不同，分爲普通法院和特別法院兩種；普通法院係審判普通民刑事件的司法機關，特別法院係審判特種事件的司法機關。特別法院的名稱很多，如行政法院所以審判行政訴訟事件，憲法法院所以審判違憲的法律，軍人法院所以審判犯法的軍人，此外還有商業法院，工業法院，勞資調解法院等，各國的制度不同，不易一一說明。以下所討論的，重在普通法院的範圍。

司法機關的職權在解釋和適用法律，而其權力發動的目的，則在保障人民的權利，維持社會的公平，實現「法律之前人人平等」的理想，因之司法機關在表面上雖然不及行政機關那樣惹人注意，而實際上一個國家能否配稱「法治」，幾全視司法機關是否健全以爲斷。蓋立法縱使怎樣冠冕堂皇，如果沒有健全的司法機關，以不阿不曲的精神，去實現條文的規定，依舊不免有法而不治。蒲萊士（Bryce）氏以司法機關不但是不可少的東西，而且是善良政府最好的試金石，確是不易的名言。

司法機關不但解釋和適用已成的法律，而且往往作成和法律同等效力的判決案，作爲往後法官審判類似案件的依據。因爲法律條文是死的，社會現象是活的，以死的條文去範圍活的一切社會現象，事實上是不可能，所以不能不靠法官以豐富的常識，公正的頭腦，去活用死條文於活現象之上。英美各國之所以承認法庭基於解釋法律的判決案，甚至承認法官依正義法理判決無法可依據的案件，和正式制定的法律，享受同等的效力，原因也在於此。

司法機關的職務，既在保障人民的權利，實現「法律之前人人平等」的理想，使國家眞實躋於法治之域，則司法權的獨立，自爲唯一的前提。所謂司法權的獨立，實際就是司法職權的獨立。換言之，司法官於行使職權之時，在橫的方面，不受立法或行政機關的干涉，在縱的方面，不受上級司法機關的牽制，（上級法院認爲判決失當，也須待判決後依法定手續糾正）而欲達到這個目的，對於司法官的任用和保障，自不能不有良好的制度。

現在各國任用司法官的最普通的制度，不外：(一)由人民選舉；(二)由議院選舉；(三)由行政部任命。

法官由人民選舉，祇行於美國各州，這種制度，照一般學者的見解，認爲最不妥當。因爲民衆擇人能力薄弱，於舉行選舉之時，必爲政黨或律師公會所操縱，欲當選爲法官者自非和他們勾結不可。同時法官既由民衆選舉，則當選爲法官後，不能不阿民衆所好，而失其高風勁骨之氣。由議院選舉，其弊幾同於由人民選舉，因爲議院是政黨的角逐場，被選爲法官者必爲政黨所喜歡的人物，在這種情形之下，欲求鐵面無私的法官，當然很不容易。由行政部任命，固然不免有行政部引用私人的弊病，但行政部任命法官，不若由議員或人民選舉那樣易受一時的衝動或感情所支配，比較能够選任志操高潔而又有知識能力的人物，所以這種制度，爲今日多數國家所採用。

其實欲期司法權的獨立，法官的任用方法如何固然重要，但任用後保障的方法

如何尤其重要。如果任用後沒有適當的保障，縱屬有節操有學力的法官，也難保不發生枉法的行爲，失去司法獨立的眞義。

司法官保障的方法可分爲：(一)任期，(二)免職，(三)薪給三方面討論。

司法官的任期以終身爲原則，除因年老或其他能力不能執行職務，因而依法退職外，一經任命以後，非依特別規定，不得免職。這是各國一般的制度，但也有如美國，瑞士那樣有一定的任期，甚至有短至二年如美國韋爾蒙州（Vermont）所規定者，但這是例外的制度，並爲有識者所詬病。其次說到免職，各國的制度也較其他官吏特別繁重。例如英國的高級法官，如果犯重大的過失，須由上下兩院提請國王免職；美國須經下院的彈劾，上院的審查，如果認爲確有重大的過失，然後由元首予以免職。其他如德國，法國，比利時，捷克斯拉夫等也須經最高法院的裁可，行政部不能直接免職。

除任期和免職有特別保障以外，關於司法官的薪給，各國的制度大抵也較其他

官吏所有者豐裕，這也無非在保障司法官的生活，養成廉潔不苟的精神。

司法機關的職權和保障既如上述，茲將我國司法機關的組織說明於下：

我國法院的組織本爲四級制，自十九年立法院通過法院組織法以後，即由四級制改爲三級制，撤銷舊有縣法院一級。現行三級制，即：（一）地方法院，（二）高等法院，（三）最高法院。

地方法院分設於各縣或市，但其區域狹小者得合數縣市設立一地方法院，其區域遼闊者得設地方分院。地方法院管理第一審訴訟案件與非訟事件，審判案件以推事一人任之，但案件重大者得以三人合議行之。高等法院分設於各省或特別區域，（如上海市等）但其區域遼闊者得設高等法院分院。高等法院管理：（一）關於內亂外患及妨害國交之刑事第一審訴訟案件；（二）不服地方法院第二審判決而上訴之民刑訴訟案件；（三）不服地方法院裁定而抗告之案件。審判案件以推事三人合議行之，但得以推事一人行準備及調查證據程序。最高法院設立於首都，管理：

(二)不服高等法院第一審判決而上訴之刑事訴訟案件；(二)不服高等法院第二審判決而上訴之民刑事訴訟案件；(三)不服高等法院裁定而抗告之案件；(四)非常上訴案件。最高法院審判案件，以推事五人或二人合議行之。

以上爲我國普通法院組織和職權的大概，至其他特別法院，除行政法院屬於國民政府司法院以外，其餘皆附屬於行政機關之下，與其他各國制度相同。

我國最高司法機關爲國民政府司法院，掌司法審判，公務員懲戒，及行政審判最後之決定權。至特赦，減刑，復權事項，也由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之。司法院設院長副院長各一人，下設最高法院，行政法院，公務員懲戒委員會三機關。最高法院爲普通法院的最高機關，院長由司法院院長兼任。公務員懲戒委員會係掌理公務員枉法瀆職，經國民政府監察院彈劾後移付懲戒之職，委員長由司法院副院長兼任。行政法院則爲審判行政訴訟事件的機關，院長人選，由司法院院長依法提請國民政府主席任命。

考試機關　考試的制度，在我國過去行之已久。自前清末年廢科舉立學校以後，任用官吏，一任於長官的自由，毫無客觀的標準，以致奔競之風，日甚一日，吏治的腐敗，泰半胥由於政府沒有良好的考試制度所致。自中山先生主張考試權的獨立，並在建國大綱第十五條規定：「凡候選及任命官吏，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。」以後，考試制度乃爲舉國人士所注意。

查我國考試制度的確立始於隋代。隋以前，漢文帝詔賢良而親策之，考試和薦舉兩法並用。魏，晉立九品官人之法，用鄉黨的批評來區別人物，朝廷因其銓第爲登庸，也是用選舉的方法。至隋以後，有唐高宗的銓註法，以身，言，書，判四種方法爲考試的標準。宋，明以後，考試的方法更形嚴密，如糊名，謄錄，監守，巡察，迴避親戚等，都是避免考試舞弊的方法。不過隋，唐以後，考試制度雖然已經確立，但任用官吏也不是全憑考試，不過以考試爲主罷了，所以和中山先生所主張的以考試確定一切「候選及任命官吏」的資格，其意義自然不同。

我國以前考試制度最大的缺點，在考試不以有用的學術，爲標準而僅以文字的工麗爲標準。國家於舉行考試之時，所有「科目」祇限於詩賦，策論，八股等和政治社會的實際需要毫無關係的東西，其結果，全國求學之士，祇知埋首於這些不切實用的「科目」，費盡畢生的精力，目的無非在升入仕班。於是學術乃和實際生活愈趨愈遠，以致全國所謂知識分子，皆成不生產的階級。這樣考試不以有用的學術爲標準，而僅注重於文字的末端，實爲思想束縛，學術退步最大的原因。

其次，我國以前的考試制度，還有一種很大的缺點，就是國家祇知以考試爲培養人材的方法。蓋自以考試擇人以後，國家對於教育事業，卽取旁觀的態度，一任民間的自由。國家祇知以科舉取士，不知以學校培育有用的人材。卽有教育機關如國子監者，但修習的範圍也祇限於與考試科目有關的東西，在這範圍以外，國家既視爲不必設立，學生也視爲無須研究。於是所謂學術，祇向偏狹無用的方面發展，近代式科學的萌芽，當然完全被窒息。

不過我國以前的考試制度雖然有許多弊病，但在考試制度確立以後，「便把士庶的階級取消，不論士庶，皆得平進之路，因而造成將相無種的格言。故中國的永久世襲的貴族政治破壞，實在是考試制度的恩賜。」（高一涵政治學綱要三五三頁）

現在我國獨立設置的考試機關考試院，係根據中山先生五權分立的遺教，行使考試和銓敍的最高職權，期泯除我國過去的考試制和歐美各國考試權附屬於行政機關之弊。查考試所以選拔全國的治才，銓敍所以考核現任公務員是否合格稱職。照現行法規的規定，全國各機關的公務人員，非經依法考試或銓敍合格者，不得任用。

考試院爲實行考試和銓敍的職權，除設院長副院長各一人，綜攬全國考試和銓敍的職權外，於院長以下，設有考選委員會和銓敍部兩機關。考選委員會掌理：（一）關於考選文官，法官，外交官，及其他公務員事項；（二）關於考選專門技術人員事項；（三）關於辦理組織典試委員會事項；（四）關於考試人員之册報事項。銓敍部掌理：

(一)關於公務人員之登記事項;(二)關於考取人員分類登記事項;(三)關於成績考核登記事項;(四)關於公務員任免審查事項;(五)關於公務員升降轉調之審查事項;(六)關於公務員資格審查事項;(七)關於俸給及獎卹之審查登記事項。

考選委員會和典試委員會不同,考選委員會爲永久的機關,係辦理考選有關的行政事務,典試委員會係臨時的組織,其職務僅爲掌理典試;於需要何種考試之時,卽臨時組織何種典試委員會以主其事,考試完畢,卽行撤銷。典試委員會委員由考試院院長臨時提請國民政府簡派,其人選類爲院外的專家,不限於院內的職員。這種性質,和以前鄉試會試臨時特派大員主考者相似。

監察機關 監察制度以我國專制時代爲最發達,歐,美各國雖然也有監察的制度,但是他們將監察行政和司法的職權附屬於立法機關的議院,不是像我國以前的監察權,有絕對獨立的地位。

我國以前的監察權,不但有絕對獨立的地位,而且職權的範圍很大,這種職權,卽

付於獨立行使的御史。御史制度起源很早，秦有御史監郡，執掌糾察，唐，宋有臺諫兩官，臺官主糾劾官邪，諫官主侍從規諫。降至明代，更置都察院，分左右都御史，十三道監察御史。滿清仿行明朝的制度，僅將十三道監察御史擴充爲十五道監察御史，這是我國監察制度沿革的大概。至於監察的職權，秦以前多掌記事，秦以後偏於糾察。所謂記事，乃記君主的言行；「左史記言，右史記動，」君主的一言一動，經史官正筆直書，便成爲千古的鐵案；正直的史官，雖遇君主任何的淫威，也屹然不爲所動。所謂糾察，則其範圍甚廣。分析言之，除彈劾權外，更有（一）建議政事權，（二）監察行政權，（三）考察官吏權，（四）會讞重案權，（五）辯明冤枉權，（六）檢查會計權，（七）封駁詔書權，（八）註銷案卷權，（九）監察禮教權等。其職權之大，與各國議院的監察權之限於質問，審查，建議，彈劾，不信任投票等權，自不能同日而語。總之我國以前的御史，乃是「人君」的耳目，其職權的範圍，隨人君的信任而定；一經信任，簡直可以大到和「人君」一樣大。

至於現在我國的監察機關監察院，其爲獨立行使監察職權，而不依屬於立法權之下，則取法於我國固有的制度，但其範圍只限於違法失職的公服員之彈劾，和決算計算及會計事項的審查，不若過去監察權那樣蕪雜。監察院設院長副院長各一人，總攬全國監察職權，下設監察委員二十九人至四十九人，掌彈劾之責，設審計部，掌審核全國財政之責。茲將其職權分別說明於下：

一、監察委員　監察委員有獨立行使彈劾之權，凡屬委任以上的公務人員，如有違法失職的行爲，均得受監察委員的彈劾。監察委員於提出彈劾案之時，應以書面，詳列事實，附以證據。監察院接到彈劾案後，即派其他監察委員三人審查，如認爲彈劾案得以成立，即移付法定懲戒機關懲戒。懲戒的機關，視被彈劾人的地位不同而異，據公務員懲戒法第十條規定：（一）被彈劾人爲國民政府委員者，送中央黨部監察委員會審判；（二）被彈劾人爲前款以外之政務官者，送國民政府審判；（三）被彈劾人爲事務官者，送公務員懲戒委員會審判。

惟以上懲戒機關審判的結果，祇限於免職，降級，減俸，記過，申誡等處分，如涉及刑事案件，應由懲戒機關移送法院審判。

二、審計部　各國審計機關的職權，有祇限於事前監察者，有祇限於事後監察者，但我國審計部，則除事後監察外，復得行使事前監察之權。審計部職權的範圍如下：

(1)審查決算及計算　決算係會計年度屆滿後的總結，計算係每月收支的報告，審計部對於全國各機關的決算和計算，都有審核的職權。

(2)監督預算的執行　全國各機關的收入和支出是否和預算相適合，應由審計部監督。

(3)核定收入命令及支付命令　全國各機關的收入命令和支付命令，應先經審計部核准，方可實行收入或支出。

(4)稽察冒濫或其他財政上不法或不忠實的行爲　如侵貪公款，支出不當，冒領空額員薪金等行爲，應由審計部稽察。

第五章　憲法

憲法的意義——憲法的種類——憲法的內容——憲法的產生和修改——我國的制憲運動

憲法的意義　憲法（Constitution）是一國的根本法；其他各種法律，雖然怎樣的修訂變化，但其內容，均以不背憲法的精神爲原則，所以憲法實爲其他各種法律所朝宗。憲法既然有這樣特殊的性質，故與其他各種法律相較，有以下三種特徵：（一）在法律上的效力，高出一切法律之上，其他法律如果和憲法牴觸，卽爲無效；（二）制定或修改手續特別繁重；（三）條文簡單而概括，有關憲法的詳細的規定，均另頒單行法如議會法，選舉法，行政法等補充之。以上是憲法形式上的意義，其次，說到憲法實質上的意義，則所謂憲法者，必須包含國家主要政治機關的組織，這些機關相互間

的關係，以及國家與政府和人民的關係。

憲法二字，在我國古代文獻中不乏其例；如國語所載「賞善罰姦，國之憲法。」中庸中「憲章文武，」唐書中「永垂憲則，貽範後昆」這一類的話，都可以見憲法這個名詞，在我國古時行之已久，不過其涵義和今日各國的憲法不同罷了。考今日世界各國的憲法，最初發生於英國。英國的憲法，起源於一二一五年英國貴族強迫國皇約翰頒布的大憲章（Magna Charta）。大憲章內主要的條項分爲兩點：（一）租稅非得納稅者的同意，不得徵收；（二）自由的人民，非經自由民所組成的法庭之審判，不得處以刑罰。所謂「國會和法院，是對抗國皇的權力，代表人民的權利，及保障人民自由之機關」的思想，實由這兩種重要條項內發生出來的。其後經過一六四九年的第一次革命，及一六八八年的第二次革命，於是君權日受制限，憲政益臻鞏固。但當時英國尚無所謂三權分立的政體，英國人民也不知道三權分立是怎樣一種東西，不過基於責任，自由，民主，協力的思想，在不知不覺之中，行其所適而已。此種實

際上在英國已經發展的憲政狀態，以後更益以盧梭（Rousseau 1712－1778）的「民約說」（Du Contrat Sociale），及孟德斯鳩的「三權分立論」（Li esprit du loi），於是立憲之說，風靡於世。凡基此「三權分立論」而產生者，則有一七七六年美國獨立以後所制定的成文憲法，一七八九年法國第一次大革命後所制定的憲法，而德意志各邦，於一八一〇年至一八二九年亦復先後制定成文憲法。現在世界各國的憲法，雖然內容各不相同，但是分權的根據，莫不朝宗於孟德斯鳩的「三權分立論。」

不過三權憲法經許多國家實施的結果，到了今日已經發現了不少的缺點，東西學者都在研究補救的方法。中山先生所發明的五權憲法，其目的就在補救三權憲法的缺陷，可以說開憲法史上的新紀元。

憲法的種類　憲法得以區別的標準不同，分爲若干類。從憲法修改的手續難易爲標準而分，有柔性憲法和剛性憲法兩種；由普通的立法機關，以普通立法的手續修

改者，爲柔性憲法；由特別的機關，以特別的手續修改者，爲剛性憲法。其次，從憲法制定者爲標準而分，有欽定憲法，協定憲法，民定憲法三種；凡憲法由於君主自動制定頒布者，爲欽定憲法；由君主與人民的代表機關兩方合意協議而制定者，爲協定憲法；由人民或其代表的自由意志而制定者，爲民定憲法。復次從憲法有無特殊的文書爲標準而分，可分爲成文憲法和不成文憲法二種：凡憲法以條文規定於文書者，爲成文憲法；反之，以一國歷代的風俗習慣判例等爲主，並間以若干立法機關所議決的根本法，而無特殊文書者，爲不成文憲法。

其實，憲法之爲成文或不成文，只有程度上相對的區別，沒有性質上絕對的差異，因爲成文憲法不一定完全是成文，不成文憲法也不一定完全是不成文。譬如美國的成文憲法，到了今日，在字面上雖然尚無多大更改之處，其實基於社會的進化，工商業的發達，憲法的內容已插入許多不成文的分子。又如英國的憲法是不成文憲法，可是其中有幾部分早已有成文的規定，例如前面曾經說過的大憲章，及一六二

八年的權利請願書（Petition of Right），一六八九年的權利法典（Bill of Rights）等，都是成文的分子。

憲法的內容　憲法的內容，我們在本章第一節中，已可窺知其大概，茲爲明瞭比較具體的概念，將成文憲法中所通有的內容，列舉如次：

一、關於政府重要的組織，及其相互關係者，包括下列各點：（一）主要統治機關的組織，和立法司法行政三部權力的分配；（二）政府各部的組織和其權力；（三）其他特別機關的組織和其權力；（四）公務人員的委派或選舉法；（五）對中央政府或地方政府權力的制限。

二、關於個人的權利義務者　各國憲法，關於個人對國家的義務，都有詳細的規定，但個人應享的權利，未必就有規定。例如美國人對於個人的權利雖然很注意，但是一七八〇年以來的各州憲法中，也有四州沒有規定。至於因要求「自由平等博愛」而大革命的法國，其現行憲法中也沒有載入。

我國現行約法，頒布於民國二十年五月，全文共八十九條，合「總綱」及「附則」全法由八章彙成。「總綱」規定中華民國的領土，主權，國旗，和首都所在地；「附則」規定約法的效力，有效期間，解釋機關，公布機關，施行日期等。至其餘各章，則爲關於「人民之權利義務，」「訓政綱領，」「國民生計，」「國民教育，」「中央與地方之權限，」「政府之組織」等內容。訓政時期約法以中山手訂之建國大綱爲根據，而十七年以後中國國民黨全國代表大會和歷屆全體中央執行委員會及其常會所通過之重要法案，如訓政綱領，（十七年十月第二屆中央執行委員會第一七二次常會通過）確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案，（十八年三月第三次全國代表大會通過）治權行使之規律案（十八年六月第三屆中央執行委員會第二次全體會議通過）等，也是約法重要的藍本。臨時約法，建國大綱，和其他重要法案的內容，和公民有密切的關係，故分述於本書有關篇幅中，在本節中不予敍述，以免重複。

憲法的產生和修改　憲法雖然可用種種標準去區別，但是任何國家的憲法，不是屬於成文憲法，必然屬於不成文憲法，這是絕無疑義的。不成文憲法既由於風俗，習慣，判例等積聚而成，可知無所謂正式修改或制定的手續。所以這裏所謂憲法的產生和修改，係僅指成文憲法而言。茲先就欽定憲法，協定憲法，民定憲法三方面，說明憲法制定的手續：

一、欽定憲法　在以前君權時代，君主操有立法，司法，行政的大權，其權力並無確定的界限，甚至生殺予奪之權，操諸一人之手，絕不受法律的拘束，這就是君主專制。在這個時代，君主視國家爲自己的私產，絕不認人民有決定政治的權力。其後民權逐漸發達，對於專制表示不滿，而世界的大勢，也漸趨於民治。於是若干國家的君主，認爲非開放政權，確定政府的職權，賦予人民若干政治上的權利，與人民共同負責，不足以維持自己的地位，甚至國家的生存，這樣由君主自動制定頒布的憲法，就叫做欽定憲法。

欽定憲法，不但因爲由君主發意制定，人民在政治上的權利，受了很大的制限，甚至關於憲法的修改和解釋之權，仍以君主的意思爲依歸，而遇野心勃勃的君主，其行爲仍有超出憲法以外，不受憲法拘束的可能。

欽定憲法之著者，有一八一四年法國的憲法；一九〇六年俄皇頒布的憲法，及現在日本帝國的憲法等。

二、協定憲法　協定憲法，是君主與人民妥協制定的憲法。君主與人民妥協，大抵基於人民的要求或逼迫，不得不與人民或人民的代表共同商議開放政權的辦法。

至協定憲法之著者，有一八三〇年法國的憲法，此時法國的協定憲法，乃由議會將一八一四年的欽定憲法修改後，迫國皇路易・菲立（Louis Philippe）承認的，其他如十九世紀後期歐洲各君主國家的憲法，大都是這種協定的憲法。

三、民定憲法　由國民直接制定或由國民推舉代表組織立法機關來制定的憲法，叫做民定憲法。大凡一國的人民，因不滿意於他們國家的政治，推翻舊政府，組織

新政府，或者本來被他國管理和支配，一旦脫離羈絆，組織獨立國家時所制定的憲法，都屬於這一類。例如北美十三州脫離英國後所制定的憲法，一九一九年德國的新憲法，以及歐戰後如波蘭，捷克斯拉夫等新興國的憲法，即其著者。

其次，說到憲法的修改。憲法爲一國的根本大法，應以不輕於變動爲原則，但一國的政治和社會情勢，時在不斷進化變遷之中，舊日的憲法，必不能適應新事態的發生；若仍勉強行之，不僅足以阻礙社會的進化，人民的生活，而且容易惹起革命的激變。因之爲適應社會實際的需要，自又不得不加以適宜的修改。現代國家關於憲法的修改，大抵有下列三種方式：

(1)依普通法律修改的程序　意大利憲法的修改和普通法律的程序相同。這個方法的優點，僅在簡便和敏捷，但其缺點甚多，簡言之，(一)破壞憲法的固定性，(二)足以動搖國本，(三)減低人民對於憲法的信仰。因有以上重大的缺點，故爲其他國家所不取。

(2)由普通立法機關用特別的程序　這個方式，雖以憲法修改案最終議決權付諸享有普通立法權的機關，但對於立法機關有關憲法修改案的決議，卻有特別的規定，與議決普通法律案不同。這種特別的規定約分三種：第一對於憲法修改案的成立，設高額的贊成人數，例如德國憲法限贊成者須滿出席人數三分之二以上是。第二對於憲法修改案的決議，設高額的法定人數，例如比利時的憲法規定須有兩院人數三分之二以上的決議。第三限定憲法修改案的成立，必須經過國會之改選，例如荷蘭，葡萄牙等國的憲法，由舊國會提出憲法修改案後，舊國會即時解散，再由新國會修改通過。這種方式，使選民對於修改的條文，得有考慮和表示意見的機會，故比上兩種方法較爲妥善。

(3)由最繁重的手續修改　聯邦國家憲法的修改，其手續特別繁重，例如北美合衆國修改憲法，須先經聯邦議會出席議員三分之二以上之決議；並須得各邦議院四分之三的批准，而其他如瑞士，澳洲等國，其繁重亦復相似。這個方法的優

點，在得保存憲法的固定性，但不易適應社會的趨勢，卻是最顯著的缺點。

我國的制憲運動　我國成文憲法的運動，始於滿清末葉。促成這運動的原因：一方面是人民目擊庚子變亂的國恥，深感欲圖自強，必先從改革政治入手，他方面是鑑於一九〇四年之日、俄戰爭，以小國戰勝大國，考其內因，由於日本之修明內政；而內政所以能夠修明，應歸功於立憲。於是我舉國上下熱烈主張，欲改革政治，必須向立憲這目標進行。所以這時候就有許多改革家出來領導，其中最著名者：爲領導民主立憲運動的孫中山，胡漢民，汪精衞和領導君主立憲運動的康有爲，梁啓超等。

清政府迫於民意的要求和康，梁等的勸導，曾於光緒三十二年九月宣布預備立憲的上諭，其後又於三十四年八月宣布九年預備立憲的上諭；並制定憲法大綱二十二條，以爲掩飾。繼因民氣磅礴，而革命危機又復愈演愈烈，又勉強縮改九年預備期間爲四年。及辛亥武昌起義，各省響應，清室覆亡，迫在眉睫，於是更竭力讓步，正式公布十九信條，藉圖挽救。這個信條雖因清室覆亡，不曾發生效力，但考其內容，皇帝

係一虛名，實權全操國會，實爲我國歷史上有成文憲法的第一次。

民國成立之初，有臨時約法的頒布。（元年三月一日）臨時約法，係南京臨時政府時代修改武昌臨時政府組織大綱而成，全文共五十三條，規定臨時大總統須於十個月以內召集國會，中華民國之憲法，由國會正式制定。

臨時政府遷到北京後，參衆兩院，於民國二年，各舉憲法起草委員三十人，在天壇草定憲法草案共一百三十條，就是有名的天壇憲法草案。這時袁世凱爲總統，已具帝制野心，見該憲法草案不利於己，正圖積極的加以破壞，適值二次革命事起，乃藉口革命主謀者爲國民黨人，即於十月二十五日通電反對該憲法草案，並於十一月四日下令解散國會，於是天壇憲法草案也同歸於盡。

袁氏解散國會後，於民國三年五月一日組織參政院，由參政院宣布六十八條中華民國約法，以便於總統的專權。此後袁氏就公然稱帝，改元爲洪憲。至民國五年洪憲覆亡，舊國會隨臨時約法的恢復而召集。但正於組織憲法會議，討論制憲之際，因

天津督軍團會議強迫總統黎元洪解散國會，國會既遭第二次解散，憲法會議亦成泡影。自此南北分裂，民國八年後，舊國會雖曾召集於廣州，但對於制憲亦無成績。其後民國十年南方革命政府頒布中華民國政府組織大綱，舉中山先生爲總統，同時北京政府也召集新國會，舉徐世昌爲總統。直、奉戰後，徐氏退職，吳佩孚等主張恢復舊國會，於是參衆兩院議員，再集北京開會，於直系軍閥劫持之下，制定中華民國憲法，並賄選曹錕爲總統，這種憲法，基於賄選而產生，自然無人承認，也從未發生效力。

中國國民黨統一全國以後，於二十年五月五日召開國民會議於南京，通過訓政時期約法，以爲臨時性質的憲法。訓政時期規定六年，開始於民國十八年十月，現在距訓政結束之期將近，所以不能不有正式的憲法以代臨時約法。現在憲法草案，已由立法院於二十三年十月通過，提請中國國民黨第四屆第五次全體執監會議修正。全會雖定修改原則二項發交立法院修改，但全文之正式公布，有待於中國國民黨全國代表大會的決議，和國民大會的通過。

第六章　政黨

政黨的意義和種類——一般政黨和中國國民黨——政黨在政治上的作用

政黨的意義和種類　關於政黨的意義，學者的見解頗不一致。巴克(Burke)以「政黨爲某種主義政見相同的人們，擬藉共同的努力，謀一般利益的增進，因而結合的團體，」而薛西爾(Beeile)則以「政黨爲政治上的目的相一致的人們所結合的團體……因此凡屬政黨的黨員，必然誇大的頌揚本黨，極度的非難他黨。」其實這種定義，都不能普遍的說明現在各國政黨的性質。因爲：(一)政黨在原則上固然應該是主義政見相同者的結合，但是現在確有不少的黨，談不到有什麼和他黨迥然不同的主義或政見，但是依舊不失爲有勢力的黨。例如美國共和民主兩黨，在主義或政見上並無根本相左之處，但是依舊不失爲代表美國資產階級的唯一的兩大

政黨，又如日本的政友會民政黨，在主義政見上也沒有根本相左之處，但是也不失爲代表日本資產階級的最有勢力的政黨。（固然現在因受軍閥的威脅，氣焰不若往日之盛）（二）普通政黨的目的，雖然以增進一般利益相標榜，但這不過是資本主義國家中資產階級的黨所標榜的目的而已，至於共產黨或左傾的無產政黨，明明以擁護一階級——勞動階級的利益爲目的，對於其他資產階級的利益，不但不予以擁護，簡直抱勢不兩立的敵對態度。（三）政黨固然是政治上的目的相一致的人們所結合的團體，但是所謂政治上一致的目的，應該具有所以一致的原因，決不是無端能夠產生和一致的。如果只是偶然的或感情的關係而趨於一致，則此所謂團體，縱使不是暫時的結合，也是我國過去的李牛黨東林黨一類的朋黨，不是現代式的政黨。

那末政黨究竟是什麼意義呢？簡言之，政黨是政治上主張相同的人們，代表一部分或全體人民的共同利益，相互結合的政治的結社，至其所取的手段，則因主張不

同而異，大體言之，可分爲利用暴力和選舉兩種。我們在此處所謂主張相同的人們，和巴克所謂主義政見相同的人們，截然不同；因爲此處所謂主張相同的人們，同時必須代表一部分或全體人民的共同利益，同時所取的手段，不是利用暴力，則是利用選舉，而巴克對於政黨的定義，似乎過於含糊。

我們基於以上的定義，可把今日的政黨分爲如次的幾種：

一、資產階級的黨　代表地主或資本階級的利益，維持資本主義的政治和社會制度，利用選舉以獲得並鞏固政權。英國的保守黨，（代表地主的利益爲主）自由黨，（代表資本階級的利益爲主）美國的民主黨，（代表地主的利益爲主）共和黨（代表資本階級的利益爲主）等屬之。

二、無產階級的黨　代表勞動者或無產階級的利益，目的在破壞資本主義的政治和社會制度，利用暴力以獲得並鞏固政權。蘇俄的共產黨和其他各國左傾的無產政黨屬之。

三、中小資產階級的黨　代表中小資產階級的利益，所維持的制度和所採取的手段同於資產階級的黨，日本的民政黨屬之。（但民政黨同時也代表一部分資產階級的利益）

此外自歐戰以後，新產生一種法西斯蒂的黨，其爲擁護資本主義的政治和社會制度，則與資產階級的黨相同，而以暴力奪取政權，則與蘇俄的共產黨相同。這樣的黨，現在已取得政權者，則有意大利的黑衫黨和德意志的國社黨。

一般政黨和中國國民黨　以上種種的黨，除掉蘇俄的共產黨已經用暴力實行一黨專政以外，餘則因爲所代表的是一部分人民的利益，並且因爲國內有幾個黨同時存在，所以常常和其他的黨相競爭；誰得到多數人民的信仰和擁護，誰就取得政權，取得政權以後，便去保護所代表的人民的利益。所以這種政黨所謀的利益，祇是一部分人民的利益，不是全體人民（全民）的利益。

可是人民的利益，雖因階級不同而異，但是有時如果全體人民不分階級如何，亦

同時受到共同的痛苦，非澈底解除，不得自由和幸福，那就不能不有一個代表全民的利害而奮鬬的黨不可了。譬如民族受帝國主義的壓迫不能自由，民權受一人或少數人的摧殘不能伸張，人民生計疾苦不得幸福，這是全體人民共同受到的痛苦，決非代表一部人民的利益的政黨所能解除的，也非祇主張解除一種痛苦的政黨所能替人民獲得完全的自由和幸福的，換言之，非有代表全體人民的利益的黨出來奮鬬不可。屬於這種性質的黨，就是爲實現三民主義而組織的中國國民黨。所以中國國民黨，也就是代表全民利益的黨。

中國國民黨的使命，在以革命的手段，實現中山先生所倡導的三民主義。換言之，在推翻過去一切腐敗的政治，積極建設一個民有民治民享的新國家。

中山先生在建國大綱中，分建設新國家的程序爲軍政，訓政，憲政三大時期。軍政時期的目的，在以革命的武力，掃除國內的障礙，並宣傳三民主義以開化人心。訓政時期的目的，在以黨義訓練國民，使國民體會三民主義，習於民權的運用，成爲民主

國家健全的國民，而對於地方自治的推行，和不平等條約的廢除，亦於此時期中逐漸實施之。訓政時期既然是以黨義訓練國民的時期，因此在此時期中，政權完全集中於中國國民黨，到了新國家的基礎已經樹立，國民能夠運用民權，然後中國國民憲將政權交還於國民，同時就是憲政開始的時期。所以軍政，訓政，憲政三時期的革命事業，乃「以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸。」

中山先生所以劃分建國的步驟爲三時期，因爲中國人民的知識太薄弱；受數千年專制淫威的束縛，雖然成爲民主國的國民，依舊不能運用人民應有的權利，結果反爲軍閥政客所利用，而成變相的專制政治。所以他在建國大綱宣言中說：「不經軍政時代，則反革命的勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣揚於羣衆，以得其同情。不經訓政時代，則大多之人民久經束縛，雖驟被解放，初不知其活動之方式；非墨守成規，即爲人利用，陷於反革命而不自知。」又說：「倘能依建國大綱以進行，則軍政時期已能肅清反側，訓政時期已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與

幸福，已非藉憲法而行專政者所可同日而語。且由此以至憲政時期，所歷皆爲坦途，無顚蹶之處。」

政黨在政治上的作用　政黨在政治上的作用，視政黨的性質不同而異。茲爲說明上的便利，將政黨分爲普通政黨和革命黨兩種，說明其政治上的作用如下：

一、普通政黨在政治上的作用　所謂普通政黨，就是利用選舉，藉議院以發揮政治作用的政黨。這些政黨在政治上起作用的方法，可分爲次述各方面說明：(一)以政綱或政策，引誘民衆的信仰，民衆信仰某黨以後，當然票選該黨黨員中的優秀分子，充議院中的代議士，或其他政府機關中的公務員。代議士不但可以運用立法的權力，定下合於本黨政綱政策的法律，還可以推選黨員，組織內閣，在實際政治上肩荷一國的重任。至於其他公務人員之爲直接間接起政治上的作用，自然是很明白的事理。這是政黨對於選民的作用。(二)議院雖然是立法機關，但是如果政黨沒有健全的幹部，使事前準備適當的提案同時取得連絡，以期一致通過，勢必議論百出，

一無所成，雖有良法美意，結果也等於枉然，不會起任何政治的作用的。其次說到推選閣員，也得有事前的準備，不然，其不能起任何政治的作用，也和無準備而欲得法案的通過一樣。這是政黨對於議院的作用。(二)普通政黨在政治上的價值，在於政黨和政黨相互的牽制；即一黨在朝，則他黨以在野的資格，監視其施政狀況。如果在朝黨施政不當而爲民衆所不滿，則在野黨之中，即受民衆的擁護，由在野之身起而代之，此時在朝這一黨，只有掛冠下野，極不容躊躇戀棧。在野和在朝兩黨，一方面欲維持政權，一方面要取得政權，在這樣相互牽制之下，自然不能不各自奮勉，期得民衆的信仰，於是政治也得以進步。這是政黨對於政府的關係。

二、革命黨在政治上的作用　普通政黨雖然有以上各種作用，但是照過去的經驗，各國普通的政黨，不是在政治上成爲腐化的集團，即不足以應付急速變化的政局，於是漸爲現代人所不滿，而所謂代議政治者，竟有日落西山之感了。爲什麼在政治上成爲腐化的集團？因爲普通的政黨，就是資產階級的黨，他們以資本爲背景，得

以金錢的勢力，壟斷選舉，選舉勝利了以後，偏面的擁護資本家的利益，而置一般民衆或勞動者的利益於不顧，這不是腐化的集團而何？爲什麼不足以應付急速變化的政局呢？原來民衆多是無知盲目的，所選舉的人，未必都是才識兼全之士，（事實上多是平庸的凡才）以這樣的代表，集議一堂而議政事，即使在平常的時候，都有不能勝任之感，何況在現代政局每呈杌隉不安的時候呢？

因爲以上種種的原因，最近各國的趨勢，所謂政黨，漸染有革命的色彩了。如蘇俄意大利德意志和我國的中國國民黨，固然可以不必說，即如美國的民主黨，自羅斯福總統執政以來，其在政治上的作用，也深染革命的色彩了。

革命黨在政治上的作用，和普通政黨完全相反。無論政綱政策以及施政，完全出於自己的自信，以絕對的權力，強制的推行。同時因爲要強制推行黨的政綱和政策，黨內的紀律，也是非常的嚴肅；黨員對於領袖須絕對的服從，黨員對於黨的命令，須忠實的履行。革命黨在政治上所以採取這種方針，因爲鑑於過去的政治有澈底改

革必要，而一般民衆，又紐於成見，未能了解新政治的意義，所以非用強力推行不可。建國大綱宣言中所謂：「非墨守成規，卽爲人利用，陷於反革命而不自知」就是過渡時代民衆的通病。對於這樣的民衆，如果不用訓政的方式，使認識革命的建設，同時用強制的力量，推行革命的政治，革命黨還能在政治起作用嗎？

第七章　國際關係和國際組織

國家和國際關係——國際關係和國際公法——國際聯盟——國際法庭——國際會議——不平等條約和撤廢運動

國家和國際關係　自十五世紀末期以來，因爲地理上不斷的發見，和新式交通工具不斷的發明，前此視本國或地球上局部的地域爲「天下」的誤見，爲之打破無遺，而「天涯若毗鄰」的時代於焉開始。這就是國際關係所以發生而漸趨頻繁和複雜的根本的原因。

談到國際關係，範圍非常廣大，意義也不易確定。簡單言之，所謂國際關係，就是國和國間所發生的種種關係。因之國際關係所包含的方面，至少可別爲國際的政治關係，國際的經濟關係，和屬於慈善勞動文化等方面的國際關係。這最後的各種關

係，似可概名之爲國際的社會關係。這些國際關係之所以發生，除掉以上地理的發見和新式交通工具的發明以外，當然還有其他個別的原因。茲將個別原因，扼要敍述於下：

一、國際的政治關係　世界上任何獨立的國家，無不有其一定的土地，一定的人民，和獨立的主權。這種主權的作用，對內在謀民衆利害的調整，安寧秩序的保障，和「生計」「生活」的繁榮，至於對外，則視各國立國精神的不同，表現爲種種特有的活動。例如日本帝國主義，自中日甲午之戰以後，便確立「北進」的大陸政策，而其對外的活動，無非以這大陸政策的完成爲依歸。又如英國，自殲滅西班牙和荷蘭的海軍以後，便確立稱霸海上的國策。世界大戰結束以來，過去的繁榮，雖不免令人起日落西山之感，但全國上下努力的目標，無非在恢復海上霸王的榮冠。如此，各國主權對外的作用，雖然以其立國精神的不同，表現爲種種特有的活動，但是概括言之，消極方面，無非在保障民族的利益，積極方面，無非在擴大民族的利益。而所謂國

際的政治關係之所以發生而演進，也就是由於一國的主權，有這樣消極和積極的兩種對外的作用而起，爲發揮這兩種對外的作用而生。

二、國際的經濟關係　其次說到國際的經濟關係，就不能不先知道經濟關係所以發生的原因。經濟關係，就是人類物質生活的依存關係，而人類物質生活的依存關係之所以發生，要不出於這兩種主因：(一)人類爲圖生存並進而謀生活的充實，生計的發展，便不能不發生對於物資的需要。(二)但是物資的生產區域，視自然的和人爲的條件而異，決不能一地同時生產充分的物資，足够該地人類充分的要求。因有以上兩種主因，於是生產和流通現象以起，這就是經濟關係。

至於今日，因爲各國都依其獨立的主權，劃成政治上峻嚴的界限，對於異國的物資，不能予取予求，同時各國都因其自然的和人爲的條件，對於本國所需要的物資，又無充分自給的能力，於是國際的生產和流通現象以起，這就是國際的經濟關係。

三、國際的社會關係　國際的社會關係和國際的政治關係或經濟關係，性質迥

不相同，卽後者至少就今日以前的事實而言，是爭鬪的，排擠的，相拒的，而前者，至少除掉一小部分的現象以外，是互助的，相吸的，合作的。這是因爲社會本是依存的，而社會現象也就是依存的。國際的社會關係既是互助的，則其關係之應爲依存的，自爲當然之事。

說到國際的社會關係方面也非常廣。概括言之，則有以前所說的慈善勞動文化等種種相互的關係。當然，國際關係愈臻複雜而密切，就原則上言之，則國家也愈益進步，文明也愈益發達，但是國際的政治關係和經濟關係，每含有爭鬪的排擠的性質，因之在關係演進之中，總不免發生損人而利己的行爲，所以就今日的國際的政治關係和經濟關係而言，對於世界整個的文明，究竟是禍是福，確是極大的問題。至於國際的社會關係則不然，因爲這種關係，是互助的，相迎的，合作的，則其有獻於人類文明的進步，自爲無可置疑之事。所以任何國家的政府或人民，如果愈熱心參與國際的社會關係，則其有獻於世界整個的文明也愈多，反之，則其國家必爲野蠻的

或自利的，無補於世界的文明。

國際關係和國際公法　我們既然明白了國際關係的意義和其發生，則國際關係和國際公法的關係，也不難推想而得。國際法爲法律之一，所謂法律，本係規範人類相互關係的準繩。人類爲某國國民之一員，生息於國家生活之時，則和其他私人或公私法人的關係，自應受該國國內法的拘束，基於同樣的道理，國家亦爲法人之一，因之國家存在於國際間之時，則和其他國家的關係，也得有共同遵守的法律，以爲相互關係的規範。而這種國和國間相互關係的規範，就是本節中所謂國際法。國際法的產生，淵源不一；或由於國際的慣例，或由於國際的會議，或由國際法學者的學說，或由於國際司法機關的判例。國際法到現在爲止，雖然還沒有整然的成文法典，或許永遠沒有這樣的成文法典，可是自十五世紀以來，因爲國際關係愈臻複雜，因之規範這種複雜的國際關係的國際法，也愈積愈多，其雜多的程度，恐怕不下於一個國家的國內法罷。我們在此對於規範各種國際關係的國際法，無暇說述。茲將關

於規範國際的政治關係的國際法，擇要說明於下：

平時國際公法　國際法適用的範圍，以國際間處於和平狀態時爲限的，叫做平時國際公法，其內容可分爲：(一)國家的基本權利，(二)國際爭議的處理方法兩方面。

一、國家的基本權利　國家在國際上既爲國際團體的一員，則國家之爲國際法上權利義務的主體，正和人民在一國民法上爲權利義務的主體一樣。國家的基本權利可分爲下列幾種：

(1)獨立權　凡屬獨立的國家，對於內政外交，都有獨立行使其主權的權利，不然，就淪爲保護國或屬國。保護國的主權常爲異族所限制，屬國更完全談不到主權，而須服從侵略國的主權。所以這兩種國家在國際法上的身分，都不能與獨立的國家相等。

(2)所有權　國家的所有權，雖不以領土爲限，舉凡一切產業財富均包括在內，但其中最重要的，卻是土地。土地包括一國的山川港灣以及領海領空等。土地爲

一國主權活動的範圍，捨土地無以言主權，無主權卽不成爲獨立的國家，所以所有權在國際法上也爲國家的基本權利之一。

(3)法權　一國在本國領土以內，有制定法律而用強力執行的權利，所以甲國的法律得統治甲國領土以內一切人民，除治外法權所及的範圍以外，卽屬於外國國籍的人民，也應服從該國的法律，這是國際法上共通的原則。

(4)保僑權　凡國家對於僑寓海外本國人民的生命財產，遇有被損害或損失時，有要求賠償的權利，且得派遣領事以保護本國僑民的利益，發展本國在外國的經濟，以及監視兩國間通商交通等條約的實行。

(5)訂立條約權　一國對他國得以文字締結契約，這種契約，在國際法上叫做條約。凡平時條約的締結，雙方必以平等的精神爲出發點，先由一方提議，再經代表商訂，商訂後更須雙方代表簽名，最後經本國立法機關批准，條約始爲合法成立。

二、國際爭議處理的方法　國與國相處，不能無所爭執，爭執的極端，則爲訴諸武力的戰爭。訴諸武力，雙方都不免生靈塗炭，故設處理方法以爲預防。處理國際爭議的方法有二：卽和平的解決方法和強力的解決方法是。

和平的解決方法又可分爲下列幾種：(一)周旋和調停。周旋（Good office）爲第三國對於當事國爭議的解決，助其入於談判的行爲；調停（Mediation）爲第三國參與當事國爭議的談判，以助其解決的行爲。(二)國際仲裁（Arbitration）。卽由國際法庭爲爭議當事國裁判曲直的方法，如國際公斷處，和國際法庭，卽爲此種仲裁裁判的機關。(三)國際調查（International inquiry）。卽由國際委員調查爭議事實後再決定是非曲直的方法。

強力的解決法可分爲五種：(一)報復（Retorision）。卽甲國雖非違反國際上的義務，但因其對於乙國實施某種不公平的行爲，致傷害乙國利益之時，乙國也實施類似的行爲，以促其反省。例如甲國課重稅於乙國輸出品時，乙國也以同樣方法報復

之。(二)復仇 (Reprisal)。卽甲國違反國際上的義務，以不法行爲加於乙國時，乙國也以類似的行爲加於甲國。例如甲國妨礙乙國的交通或損害其財產時，乙國也用同樣方法復仇之。(三)扣留船舶 (Embargo)。卽對於暴行國扣留其未脫離本國領海內的船舶。(四)和平封鎖 (Blockade)。卽以兵力封鎖暴行國的領土，斷絕其與第三國的交通。又國際聯盟盟約第十六條規定：凡加入盟約的國家，對於侵略國應實施經濟的封鎖，但實際祇紙上空談而已。(五)國交斷絕。卽撤回使領官並停止條約上的義務。

戰時國際公法　自一九一八年歐洲大戰結束以後，世界各國鑑於戰爭的殘酷，有所謂巴黎和約的締結，國際聯盟的組織，其後又有九國公約，非戰條約等和平條約的簽訂，以期消滅國際間的戰爭；但是世界風雲，日緊一日，國際間的戰爭，依然有隨時爆發的可能。查戰爭的目的，在屈服對方的國家，以貫澈本國的主張。因此國際法上規定了許多關於戰爭的法規，其目的無非在避免戰爭中殘酷的事情，使破壞文

明，阻礙人類進化的行爲，減至最低的限度。茲把戰時國際公法重要的事項，依次說明如下：

一、戰爭開始及其影響　戰爭的開始分爲：(一)宣戰，(二)事實上的戰爭兩種。所謂宣戰，卽雙方於開戰之前，由一方先提出最後通牒，要求對方於若干小時內答復，如過期不答復，或答復不滿意，卽實行宣戰。事實上的戰爭，卽雙方不經宣戰的階段而卽實行正式接觸。歐戰中的交戰國，除採取宣戰方式外，尙有開戰後再向世界各國宣告戰爭的開始，以確定中立國的權利義務的。又自國聯盟約，非戰公約成立以後，野心國爲避免開戰的罪名，竟有不宣而戰的行爲，如「九一八」以後日本對我國的戰爭行爲是。

戰爭既經開始，卽入於交戰狀態，於是發生下列的影響：(一)撤回使領斷絕外交關係；(二)開戰前所締結的條約根本取消或停止生效；(三)禁止敵人入本國境內，並監視未脫離本國境內敵國的人民；(四)和敵國斷絕商業關係；(五)沒收或扣留

在本國領海內敵國的公私船舶及國有財產等。

二、陸上戰爭的法規　陸戰法規的主要原則爲：(一)禁止一切殘忍的行爲，故不准使用毒氣，殺戮非交戰員及俘虜；(二)禁止破壞人類文化的行爲，故對於敵國的藝術，文學，和科學上的建築物等不得燬壞；(三)禁止砲擊無防守的城池，村落和住宅；(四)禁止侵害佔領地人民的生命財產，更不得強迫該地的人民向其本國作戰；(五)禁止冒用紅十字會或中立國的旗幟。

三、海上戰爭的法規　除陸戰的法規得適用於海戰外，尚有下列的規定：(一)以海軍封鎖敵國沿海或港灣的交通，但事前須通告參戰及中立各國；(二)對敵國有防禦的沿海市鎮，可以砲擊；(三)在海面上可以捕獲敵船及沒收敵貨。

四、空中戰爭的法規　歐戰後各國鑑於空中戰爭的殘酷，雖有種種限制的提議，但尚未有具體的規定。

五、中立國及其權利義務　不以直接或間接的方法援助任何交戰國的國家，叫

做中立國。國際法爲維持中立國的權利，有以下各種規定：(一)不得侵犯中立國的領土，領海，領空，交戰國的軍隊軍艦進入中立國境內時，應一律解除其武裝，留置境內，其他交戰國不得向其追擊；(二)不得侵犯僑寓於交戰國內中立國人民的生命財產；(三)不得侵犯中立國國有的船隻；(四)交戰雙方之中，如有某一國的革命團體對其政府作戰，中立國於必要時，得承認該團體爲戰爭團體，使其享有和國家同等的便利，或竟承認其爲正式的國家。

中立國既處於中立的地位，和交戰任何一方維持平常的國交，所以也有下列幾種應守的義務：(一)不得以本國的港灣河道，借給交戰國的一方爲作戰根據地，並不得允許交戰國一方的軍隊軍艦或飛機通過境內，以攻擊他方；(二)中立國應約束國內的本國人或外國人製造軍器，以供給交戰國任何一方或加入交戰國一方的軍隊，以攻擊他方；(三)中立國不得以軍隊，軍火，金錢供給任何交戰國。

六、休戰和戰爭終了　凡交戰國雙方，因特種關係，相互約定暫時停戰的辦法，叫

做休戰。休戰須締結休戰條約；凡條約中規定停止全部戰鬬行爲的，叫做全部休戰；如僅限於某處或某某數處停止戰鬬行爲的，叫做局部休戰。在休戰期內，雙方都不得有敵對的手段，故爲避免雙方的軍隊衝突起見，休戰條約上往往規定中立地帶以爲緩衝。但封鎖和占領的狀態，仍得繼續保持。至於戰爭的終了，不出於二種原因：（一）交戰雙方都覺悟到有恢復和平的必要；（二）戰爭國一方已爲他方武力所屈伏，戰鬬力完全消滅。

國際聯盟　國際聯盟，首倡於美國威爾遜總統。他在世界大戰最後一年，卽一九一八年一月，發表講和原則十四點，其中之一，卽爲此後應設一國際聯盟，以保證加盟國領土的完整，和政治的獨立。其後同盟國受協約國方面軍事的壓迫，先後屈服，於是戰勝國乃於次年一月，召開和平會議於凡爾賽宮，而威爾遜所首倡的國際聯盟，乃於和平條約簽字後，成立於日內瓦了。

成立於日內瓦的國際聯盟，雖然爲威爾遜和美國人士所不滿，同時十餘年來的

成績，亦爲切望國際和平者所冷笑熱罵，但是這個機關，不但爲今日名義上維持世界和平的最大的組織，而且還從事於勞資的調和，國際文化事業的合作等活動，所以應該有認識他的必要。茲將國聯的會員和組織，說明於下：

一、國際聯盟的會員　國際聯盟，由許多加盟國組織而成，這些加盟國，名爲國際聯盟的會員。國聯的會員，分爲基本會員和普通會員兩種：前者由歐戰協約國，戰時中立被邀加入盟約諸國，以及簽字於凡爾賽和約國充之，此外加入聯盟者，皆爲普通會員。會員入盟後，可以自動退盟，但須於二年前提出，並得會員大會的核准。惟經核准後至實行退盟之二年間，仍須負擔會員的義務。

二、國際聯盟的組織　國聯的主要機關，爲會員大會，行政院，祕書廳，國際法庭，國際勞工局，和許多附屬的委員會。除國際法庭另詳下章外，茲將各種機關，簡述於下：

(1)會員大會　會員大會以各加盟國代表組織之，代表人數，每國不得過三人。大會分常年會和臨時會兩種；常年會每年開會一次，規定於九月中間舉行，其重

要的職務，在解決國際糾紛，審查新會員的資格，選任國際法庭法官，以及審查預決算等。如遇重大紛爭事件，得召集臨時大會討議之。

(2)行政院　行政院是國聯最有權力的機關，他的地位雖然在大會之下，可是遇到重大的事件，大會不過作行政院的幌子而已。因爲行政院的組織雖僅由永久會員五席和非永久會員九席組織而成，但永久會員的五席，乃由五大國世襲，（其中有退聯者，則由另一大國補入，如一九三四年由蘇俄補日本之缺是）其他非永久會員的九席，（每年改選三分之一）非得大國同意或推薦，無法可以入選。行政院既爲大國所操縱，則其權力之大，和國聯是否能爲和平作保證，就可以想見了。

(3)祕書廳　祕書廳由專門人才組織之，設有祕書長一人，祕書及各科科長若干人，主負召集會員大會及行政院會議，以及撰擬報告，編造統計之責。

(4)國際勞工局　由加盟國政府與其國內勞資雙方協同派遣的代表組織之，

目的在謀各國工人的福利，所有決議，卽由該局直接通知加盟國政府斟酌採行。

(5)各種委員會　附屬於國聯的委員會，名目繁多，且得依必要的情形，臨時增減，故在此不能詳述。概括言之，有(a)關於經濟財政交通衞生等種種的專門委員會，分別謀以上各種問題的國際的合作和改進。(b)關於軍事，委託管理，禁止毒物，協進文化等種種的咨詢委員會，專供大會及行政院對於以上各種問題的咨詢。(c)關於裁減軍備，整理疆界等種種的特別委員會，這些委員會，其性質更屬臨時的，視必要如何隨時得以增設或取消。

國聯的概況，略如上述。至於國聯十餘年來的功績，這是有目共睹的事。簡括言之，除掉不關痛癢和不至引起大國激怒的事情，還做了一些以外，其餘對於蠻橫，如日本對我的行動，重要如裁軍的進行，以及其他眞正足以保證國際和平的問題，可說毫無辦法可言。勉強地歌頌功德，也不過「議而不決，決而不行」罷了。

國際法庭　國際的司法機關，有海牙的國際公斷處，和國際聯盟的國際法庭。海牙

的國際公斷處，由簽字於海牙條約國所任的裁判官組織而成，其任務在解釋紛爭國關於法律和商約的爭執，談不到排解或制裁國際間劍拔弩張的嚴重問題；同時這個機關，對於要公斷的案件，若非兩造同意，就無權公斷，公斷了之後，若非兩造接受，就無法執行。因爲有以上種種缺點，於是國際聯盟便於一九一九年，根據盟約第十四條，另設一國際法庭，希望國際紛爭的解決，得有進一步的辦法。

國際法庭，雖然根據盟約而設立，可是他不但依舊承認海牙的國際公斷處，甚至連自己的裁判官候選人，都須由國際公斷處的裁判官團體提出，可知這兩個機關，是有連帶關係的。

國際法庭的組織頗爲複雜；國際法庭本身，由裁判官十五人組織而成。這種裁判官的產生，由海牙國際公斷處的裁判官，咨詢各本國的最高法院及其他法學團體，推選候選人四名，然後斟酌提出。國際法庭除掉本身以外，還有三個附屬法庭，其中的二個，是處理勞資爭議和交通運輸等爭議的特別法庭，還有一個是簡易法庭，負

處理小問題之責，手續簡而處置速。至於裁判官的任期，屬於國際法庭者爲九年，連選得連任，屬於特別法庭者爲三年，屬於簡易法庭者爲一年。

國際法庭所管轄的範圍大旨如下：

一、關於條約的解釋；

二、關於國際法上的問題；

三、關於證明一事件確實違反國際義務者；

四、關於違反國際義務後應負賠款或懲戒的性質和範圍。

國際會議　國際公斷處和國際法庭爲國際的司法機關，而國際會議，則爲國際的立法或行政機關。說到國際會議，遠者可以不問，卽就十九世紀以來，大大小小的各種會議，可以說舉不勝舉。據美人濮爾（P. L. Buell 有國際關係論，神州國光社有譯本）的統計，在本世紀中歐戰以前，有一定期間的國際會議，多至二十五種，其他臨時產生的會議還不在內。就十九世紀而言，關於技術的，經濟的，商業的，人道的問題，

召集國際會議，定下重要國際條約，多至五十種，其他因政治軍事等問題，臨時召集會議，定下重要的國際條約，更可以不要說了。這些不過是歐戰以前的情形而已，至於歐戰以後，因爲國際上政治經濟的不安愈益亢進，其他各種相互的問題愈益複雜，其會議之多，較之歐戰以前同樣的十幾年時間中，幾乎不能相提並論。由此可知要說明國際會議之非易事了。

國際會議的任務，在以國際的通力合作，謀各國間關於政治的，經濟的，社會的，文化的，技術的問題，得有圓滿的進行。因之這種會議，就參與人員的國籍而言，初不限於網羅全世界所有的國家，凡與所議問題無關或無興味的國家，可以不必參與。就主持或參與人員的地位而言，初不限於國家的官吏，代表或其他使節，凡抱有某種國際合作宏願的人，認爲有發起或參與某種國際集會的必要和可能，儘可出而主持或參與。就主持或參與人員的工作而言，初不限於積極的創造，凡認爲消極方面有消除或減少國際障礙的問題，都可以協力進行。因此近代的國際會議，有大而至

於網羅幾十國的代表，討論世界和平的問題，並締結各種很重要的國際條約的，也有小而至於聯合幾個國家的代表，這些代表，僅係文質彬彬之士，在本國並無政治上絲毫的勢力，但是依舊相互間討論並進行足以供獻國際合作的問題的。

所以十九世紀以來的國際會議，就政治的性質而言，則有自一八一五年維也納會議以後，外交上縱橫捭闔的許多重大的會議，直至一九一九年舉行巴黎和平會議爲止，中間弱小民族的覆亡，領土疆域的變動，蓋不知發生了幾多次，而類似這樣性質的會議，自一九一九年以後，僅僅十餘年的期間，已經不易一一列舉了。就經濟的性質而言，自一八五七年各國集議，簽訂抽收海峽工程費用稅條約以來，（對通過之船舶抽稅）關於經濟的，財政的大小集會，也可以說不能畢舉，而類似這樣性質的會議到了一九三四年倫敦所舉行的世界經濟會議，其規模之大，實已登峯造極，但是結果仍不免一鬨而散，由此可知國聯間經濟的矛盾爲何如了。其他就社會的性質而言，有屬於勞動問題的，有屬於婦女問題的，有屬於慈善事業的，有屬於衞

生合作的；就文化的性質而言，有屬於科學研究的，有屬於教育的，有屬於其他文化事業的；就技術的性質而言，有屬於種種建築，浚渫，開鑿的研究或工程的。一言以蔽之，國際會議種類之複雜，舉行的頻繁，實在難以一一例舉。

可是十九世紀以來的國際會議，雖然這樣複雜和頻繁，但是我們於此可以得到一個總評，就是關於政治的或經濟的會議，縱使說得如何冠冕堂皇，結果總免不了相互的排擠和侵軋，關於社會的文化的會議，縱不受各國政府若何的同情或援助，但對於人類眞正的幸福，確實不乏若干直接間接的貢獻。

不平等條約和撤廢運動　我們在以上數節中，概述現代國際關係的一般，知道現代的國聯關係，除掉社會的文化的以及其他超政治的關係以外，可以說是壓迫和被壓迫的關係，這種關係的結晶，表現於我國數十年來的外交史者，則爲帝國主義國家宰制我們的不平等條約。所以我們對於不平等條約，應得有扼要的說明。

不平等條約，範圍很廣，斷非寥寥數語所能畢事，現在只就重要的幾種，說明如下：

一、最惠國條款的誤用　所謂「最惠」本係最大限度的互惠，而其範圍祇限於商業，此本爲近代國聯法上所習見之事。惟我國和各國所訂的最惠國條款，則反於此國際法上的原則。卽所謂「最惠」，不獨爲商業上的利益，並及於政治上的利益，不爲雙方的互惠，而爲我國單方的施惠。由是一國向我國取得某種商業上或政治上的利益，其他各國，便可藉口「均霑」結果形成連環壓迫，共同侵略之局。這樣「最惠」二字的誤用，固由於帝國主義的欺弄，但遜清官吏之昏瞶，自不能不負其責。

二、片面的關稅協定　所謂片面的關稅協定，就是進口的關稅，祇有利於締約對方國，而不利於我，所定的稅率，也不能由我國自由伸縮。我國和各國所訂的片面的關稅協定，自民國十九年以後，雖然已經先後改訂，名義上總算達到關稅自主，但是如中法滇越鐵路章程者，幾次經我國提議改訂，尚無結果。至於中日間關於關稅所改訂的協定以及稅則，其含有非完全自主的成分，也自不能否認的。

三、領事裁判權　現代各國的法律，都崇屬地主義，卽本國人固然應該服從本國

的法律，就是外國人之在本國者，除掉國際法上享有治外法權者以外，也應該服從所在國的法律。可是現代各國的法律雖然如此，而事實上外國人之在我國境內者，竟可以不受我國法律的制裁，如有作奸犯科，反受自國法律的裁判，由自國駐華領事執行之。這就是所謂領事裁判權。這種領事裁判權的存在，不但有損我國的主權，而且外國人往往藉領事裁判權爲護符，做煽動內亂，販賣毒物槍械，並爲種種軍事上的密探工作，其爲害之大，幾乎不能言語形容。

四、租借地和租界　各國在我國的租借地，如膠州灣威海衞等固已爲我國收回，而如旅順大連者，爲期已滿，而竟迫我延長至九十九年，這明明日本已視這些地方爲本國的殖民地，早存「久假不歸」之念了。至於租界，舉凡水陸要衝，輻輳所集之處，無一不爲外人所強索。考我國之有租界，始於江寧條約，但此時管理權仍屬於我國，及至簽訂馬關條約以後，並此管理亦移歸外人之手，於是所謂租界者，實際等於租借地了。租借地和租界，不但爲外人吸取國人膏血的大本營，而且是包庇反動分

予的地方，如果不予收回，足爲我國經濟上政治上永遠的致命傷。

五、沿海及內河航行權　一國的沿海及內河，不容他國任意航行，是獨立國家應有的主權。乃我國的沿海及內河，情形又和此相反，凡是船隻可達之處，幾於無處無外船或兵艦的蹤跡。他們插上了本國的國旗，便可自由進出，並不許我國政府搜查。他們以這樣的航行權爲護符，不但可以運輸過剩的物品，廉價傾銷於我國內地，而且私運軍械，接濟叛逆，甚至保護叛逆，縱其逍遙於法外。

六、內地製造權　外國商人得在我國內地從事製造，始於馬關條約第六款第四項：「……在中國口岸城邑，任便從事各項工藝製造」的規定。自此以後，各國便援例「均霑」，挾其鉅大的資本，精巧的技術和機器，並利用我國廉價的原料和工資，在我國內地製爲各種貨品，以吮吸國人的脂膏。我國產業之不易振興，和每年鉅額現金之所以流出國外，內地製造權未能廢除，實爲其中之一主因。

以上所說不過舉舉大者而已，此外如勢力範圍，公使館區域，採礦伐木及鐵路敷

設權，軍事設備及軍警駐屯權等，無一不屬於不平等條約的範疇。我們於此，愈可以明瞭中山先生所謂中國是「次殖民地」的意義了。

查廢除不平等條約不獨爲中國國民黨對外政策之一，亦爲全國人民一致的要求，總理遺囑中，也諄諄昭示於吾人，其不容繼續存在，自無待贅述。當前的問題，祇是用什麼方法廢除。

廢除不平等條約的方式，可分爲急進和緩進二種。主張急進者，認爲應由政府自動宣布一切不平等條約無效，經宣布無效後，如各國政府願意續訂，應以平等互惠爲原則，另訂新約。這種方式，固然不無前例可援，譬如一八七〇年俄國政府取消一八五六年巴黎條約中關於黑海中立的條約，一九〇八年奧大利合併波赫兩州等，都是單獨進行，事前並未經關係國政府的同意。不過要用這樣急進的方式，應該自己具有充分的實力，使各國不敢不就範。現在我國的實力，既未達到這樣的程度，如果貿然宣布無效，反足以招致各國協以謀我的危險。所謂緩進，就是一面充實自己

的國力，一面以外交的手段，分別進行廢除或改訂的工作。這樣的方式，十七年七月六日，外交部照會各國政府的宣言中，已經很明白指明三點：「（一）中華民國與各國間條約之已屆期滿者，當然廢除，另訂新約。（二）其尚未滿期者，國民政府應即以相當的手續，解除而重訂之。（三）其舊約業已期滿，而新約尚未訂定者，應由國民政府另訂適當臨時辦法，處理一切。」外交部根據以上的原則，已經和各國進行多年的廢約工作了，可是到了今日，尚未能如願以償。凡屬國民，能不痛自反省？

戴季陶先生在怎樣才能湔雪國恥的文字中說：「中國的國恥是事實，恥辱的原因，是自己能力不够。在今天的世界上，祇有實在的力量，才能保障公理。」這也可引爲不平等條約如何產生，和不平等條約如何廢除的眞理。

我們要想廢除不平等條約，祇有全國上下澈底覺悟自己的責任，怎樣覺悟自己的責任呢？（一）做官的人，要以十二分的至誠，服從黨義，奉行國家法令，絕不收受賄賂，絕不任用私人。（二）做軍官士兵的人，要澈底樹立堅強、沈毅、勇武的精神，眞正救

國救民的大志，切實做除暴安良，綏靖地方，扶助建設的工作。(三)教育界的人，要認清教育救國的意義，要效普魯士小學教員復興民族的前例，將民族盛衰，社會安危的責任放在自己肩上。(四)做學生的人，要曉得青年是國家的基礎，民族的命脈。青年們所應該做的復仇雪恥的工夫，就是在訓練自己的身心，用戰士拚命殺賊的精神，努力學問，鍛鍊身體，修養道德，造成守紀律重秩序的習慣。(五)做工的人，要曉得振興產業是復興民族的基礎，同時是個人生活的根苗。在今日產業落後的我國，非工友們深體勞資合作的至意，努力爲民族生產造產，不足以語於不平等條約的廢除，國際地位的向上。(六)做農民的人，要曉得我國自來以農立國，農業就是國家的基礎。要曉得救國必先要從自己的田地救起，要廢除不平等條約必先要從自己的迷信舊習廢起。(七)做商人的人，要憑良心提倡國貨，擯除一切虛僞詐欺投機的弊病，同時努力求工商知能的進步，把商業的團體，組織成歐美文明國的一樣。(採自戴季陶著怎樣才能湔雪國恥)

中華民國二十四年五月初版
中華民國二十四年七月再版

新標準高中公民（全三冊）

第一冊定價大洋九角
（外埠酌加運費匯費）

版權所有
不准翻印

編著者　徐逸樵
發行者　陸高誼　世界書局有限公司代表人
出版者　世界書局　上海大連灣路
印刷者
發行所　上海及各省　世界書局

教育部審定本

世界中學教本

▲遵照新課程標準編輯▼

譚氏	初中本國地理	譚廉逖 四冊	第一冊六角 第二至四冊各七角
初中	英語標準讀本	林漢達 三冊	第一冊八角五分 第二三冊各九角
初中	進步英語讀本	進步社 三冊	第一二冊各九角 第三冊一元二角
駱氏	初中算術	駱師曾 二冊	上冊五角 下冊七角
王氏	初中算術	王剛森 二冊	上冊六角 下冊七角
黃氏	初中幾何 附數值三角	黃泰 二冊	上冊五角 下冊六角
何氏	初中幾何 附數值三角	何時慧 二冊	每冊七角半
陳薛二氏	初中代數	薛湊舲 二冊	每冊七角
薛氏	初中代數	薛天遊 二冊	上冊八角 下冊五角
徐氏	初中動物學	徐崛 二冊	每冊六角
王氏	初中動物學	王采南 一冊	六角
朱氏	初中本國史	朱翊新 四冊	每冊五角
李氏	高中外國史	李季谷 二冊	上冊九角五分 下冊一元三角

（八折發售　另印詳細書目備索）

世界書局發行

詹文滸　蘇兆龍等編輯

英文文法作文兩用辭典

本書是英文文章病的病院

英文作文有病，它會替你把脈開方，藥到病除。

本書是中等以上學生必備書

做不出文章，可參考；忘記了文法，可查閱。

本書特點一斑

1.文法的排列，按照字母次序，極便檢查。

2.所舉英作文的錯誤，都是中國人常犯的錯誤，所述錯誤的改正，都是中國人應有的改正。

3.說理用中文，易懂；定義用英文，易背。重要名詞英漢並舉，易記。

購此一書，勝購其他英文文法，修辭、造句、作文、尺牘等等多種書。

精裝一厚册　定價洋三元

世界書局發行

思想家大辭典

潘念之　張采芩編輯

思想家——是文化的前衛
思想家——是社會的導師

本書綜述古今中外思想家三千餘人
是最廣大的人物誌　是錯綜合刊的思想史

本編之重大使命——

（一）備學者稽考世界學者史略　（二）介紹古今中外之學說及思想

本書——就是世界名人大辭典
本書——就是世界學術思想史

本書體裁係辭典式，搜羅古今中外之一切思想家，依次臚列，記敍各個人底生平行事外，更述其學說主張，並舉出其重要的著作。

一厚冊價銀三元

特價
一元
五角

全書一千餘頁

寄掛二角
發三分

世界書局發行

封　底