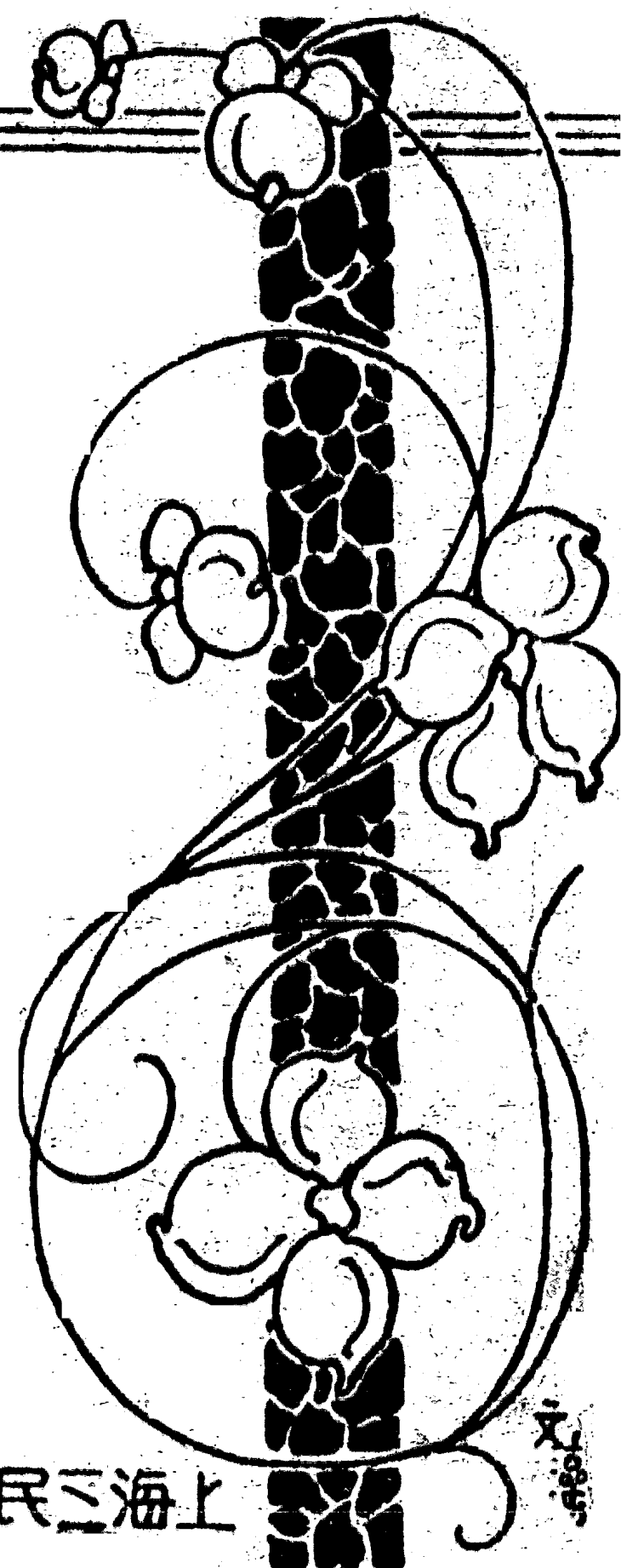


# 新的政治學



上海三民書局印行

文

# 新的政治學目錄

第一章	總論	一—七
第二章	國家的要素及其起原與發展	七—一九
第三章	國體	二〇—二七
第四章	政體	二七—三七
第五章	國家與個人	三七—四三
第六章	憲法	四三—五七
第七章	民權制度	五七—六九
第八章	中央政府	六九—八一

570  
117  
2

學術的討論

# 新的政治學

著者

## 第一章 總論

——科學的定義——

政治學，是科學中的一種；所以我們要研究政治學，必定要先明瞭科學的性質。科學是甚麼呢？我們如果要下一個簡單的定義，就可以說：『凡是有組織，有系統，可供吾人獨立研究的智識，都可以叫做科學；沒有組織，沒有系統的智識，就不配叫做科學。』

——科學與非科學之分別——

『科學』與『非科學』之區別，其最要之一點，即在科學之注重事實。非科學的智識，如玄學等（*Metaphysics*）可以不顧事實，坐在屋裏去馳心冥想，愈能想入非非，愈可以顯其理解的玄妙，愈可以得一般人的贊賞。科學就不然，處處都要以事實來做根據；不但不能設想入非非，並且不能設存有主觀的成見；必定要將客觀的事實，研



(南)

究得清清楚楚，纔敢下結論。所以用科學的方法所得的結論，雖不必就是絕對的真理，然而至少在一定時期內，是爲事實所證明，爲全世界所公認，有他的不可磨滅的眞正價值。

——科學之分類——

各種科學智識，本是互相連貫，互相關繫的。但是如莊周所說：「吾生也有涯，而知也無涯！」以一個人短促的生命，要研究一切的科學智識，是勢所不能的；所以我們要將科學分出類來，各人就性情所近，去研究一兩種，庶幾能較深切探討。力求精進。科學分類的方法，也有種種不同；但是普通將科學分做三大類：第一類，叫做「自然科學」；所研究的對象，是自然的事物；例如：動物學，植物學，物理學，化學等。第二類，叫做「社會科學」；所研究的現象是社會間的現象，人與人共同生活所發生的種種關繫；例如：經濟學，社會學，法律學，論理學等。第三類，叫做「形式科學」；所研究的對象，既不是自然界的事物，也不是社會間的現象；乃是一種形式上的關繫，例如數學，所研究爲數目字

的相互關繫；論理學，所研究為語句的互相關繫，因為所研究的是形式，不是實質；所以叫他為「形式科學」。

——社會科學發達較遲的原因——

社會科學的發達，恆較自然科學為遲；其間有兩種原因：第一，自然界的現象，如疾風迅雷，日月之出沒，鳥獸之生死，草木之榮枯等；表面上看起來，都是很神秘的，很離奇的；但是精細一研究，却是很簡單的現象，都有一定的規律可尋。並且有許多現象，可以由我們在試驗室內重製出來，供我們的研究。一回不成就兩回，兩回不成就三回；所以觀察起來，比較容易。至於社會現象，初就看似是簡略，實在原因異常繁複，絕不容易找出一一定的規律來。並且因為社會環境的不同，一種制度，適宜於甲的未必適宜於乙；一種事理，今年是對的，明年就未必對了。我們對於社會現象，又無法在試驗室中重製出來，以供研究。所以觀察社會現象，就比觀察自然的現象難得多了。——第二，研究自然現象的人，他本身在所研究的事物之外；所以觀察容易明瞭。不致於牽入個人的情感

偏見。研究社會現象的人，他本身往往就是研究對象的一份子。於是個人的好惡偏見，概行發現，主觀成分決不能盡掃除乾淨。——有這兩個原因，所以社會科學的發達，比自然科學爲遲了。

——政治學之成爲科學——

政治學，所研究的，是人與人在政治社會內的關係；所以，也是社會科學的一種。他的發達，比較天文學，物理學等，要遲慢得多。上古時代未嘗沒有關於政治的智識，如二千多年前中國的孔丘，墨翟，孟軻，希臘的亞里士多德，柏拉圖等；他們的著作，包含有很多的政治理想，政治智識。但是這種智識，是片段的，無系統的，故不能叫做科學。政治學之成爲科學，不過最近一二百年的事。直到現在，政治學中所能確定的公例，規律等還是很少；還是一個比較算是幼稚的科學。

——政治學與革命者之關係——

政治學，雖是成立很遲，發達很緩；可是，對於人生的關係，却非常密切。無論那一界

的人都應該研究政治學，具備政治智識。中山先生說過：「政就是衆人的事，治就是管理；管理衆人的事便是政治。」政治學便是研究管理衆人之事的學問。衆人之事，原要衆人自身去管的。所以，研究管理衆人之事，也是人人應有的責任。除非亡國奴，便沒有權利去干涉政治，就可以不必研究政治；因為他們的事是要歸他們的主人管理的。如果是獨立國家的國民，就不能不明瞭政治情形——尤其是做革命黨人和革命軍人的，對於政治知識，特別應該注意。因為軍事與政治，是息息相關的。軍事上勝利了，而政治上的設施，不能有同樣的發展，則軍事上的勝利也是枉然的。軍事是破壞的，政治是建設的。中國國民黨政綱：是要用兵力以掃除一切障礙，然後用政治力量去建設一個嶄新的中華民國；人民纔真正能享三民主義的幸福。所以做革命黨人和革命軍人的，除了研究軍事學外，一定要研究政治學。

——政治學的說明——

普通大學裏的政治學，所講的都是些國家起源，國體，政體，兩院制，總統制，聯邦，邦

聯，國家，主權，政府組織等；關於這些問題，我們自然也要研究，但是專研究這些是不動的。因為這些問題，祇是政治學裏面靜止的一部分，他祇能說明政治的制度和組織，而不能說明使人類政治生活流動不息，繼續前進的力量。所以，我們不但要研究靜的政治學，並且要研究動的政治學。動的政治學，所研究的就是促進政治生活的力量；是將政治經濟社會的問題混合起來研究的。研究了動的政治學，纔能發明瞭某一個國家，爲甚麼在某一個時候，會發生那種政治組織；纔能發明想出方法，去改良人類的政治生活。現在我們用表來說明政治學裏面所研究的事情。

——研究政治學的根本觀念和原則——政治原理

——研究人類過去的政治制度政治生活——政治史

外交史

靜的政治學

——研究世界各國的政治制度和組織和各國相互的關係

——比較憲法比較政府政黨論國際公法外交



## 政治學

——研學等究過去及現在各家各派的政治學說——政

治思想史

動的政治學——研究社會經濟各種問題及國家種種解決這些問題的

政策以求達到完善的政治組織和政治生活

## 第二章 國家的要素及其起源與發展

——研究政治學的先決問題——

我們既不是一個無政府主義者，我們就不能不承認國家，就不能不受國家的制裁，一切政治現象，都是由國家發生出來的，所以研究政治學第一個要先行明瞭的問題，就是「國家是甚麼？」

——國家是甚麼——國家的要素——

國家究竟是甚麼呢？這一個問題，許多政治學家各人有各人的解答。我們現在要替國家下個定義，就要先研究國家包含着一些甚麼要素。一切社會部是人組織的，國家既然是一種政治社會，自然離不了組織的根本——人；若是沒有人，就沒有國家。所以，『人民』是國家的第一個要素。——有了人民，就不能沒有住居、衣食、生息的地方。所以，『土地』是國家的第二個要素。——一盤散沙的人民，是不能叫做國家的，如英美等國，舉行運動會，或足球、網球等遊戲的時候，參觀的常常有十數萬以至數十萬人，但是我們決不能稱這些人爲一個小國家，並不是因爲他們人數太少，（古代的雅典，斯巴達等小國祇有一萬人民）是因爲這些人是偶然聚集的，散漫的，無統系的，無組織的；所以，不能成爲國家，聚合一大羣的人民，要成一個國家，一定要有組織，要設立固定的機關，去表示和執行公衆的意思。所以，『組織』是國家的第三個要素。但是有了組織了，有了機關去表示和執行公衆意思了；假使這個機關命令國中一部的人去做某一件事，他們置之不理；這個國家也就雖有若無，因爲人民又回返到一盤散沙的

地步所以，一個國家一定要有一種權力，能假使其人民去服從國家的意志——公衆的意志。這種權力，政治學者叫他爲「主權」，就是國家第四個要素。——總括起來：國家的要素，就是「人民」、「土地」、「組織」、「主權」四項；我們既知道了國家的要素，就可以下一個懇切的定義：「一羣有組織的人民，佔領了一定的土地，有固定的表示和執行公共意志的機關，並且具備最高無上的權力，對內可以指揮個人及各種團體，對外不受其他任何個人及團體的干涉的，就叫做「國家。」」

——「國家」名辭的拆別——

「國家」這個名詞，很容易和「社會」、「民族」、「政府」這些名詞相混。除國家的要素，已於上節說明外；現在且將社會、民族、政府等名辭的解釋及其和國家的區別，來分析清楚。

——社會的解釋——

「社會」這一個名辭，有兩種解釋：一種是泛指一切營公共生活的人類；範圍是



沒有一定的。小一點講，北平市一百萬人口，是一個社會；大一點講，全世界十七萬萬的人口，也是一個社會。——又一種是指人類所組織的團體，範圍也是沒有一定的。三個人所組織的店鋪，是一個社會；幾萬人所組織的一個大學校，也是一個社會。所以由前一種講，社會就是人羣，不必要有固定的土地和機關；與國家自然不同。就是就後一種講，國家是政治的組織，社會却包括一切宗教、實業、教育、技術等等組織。而且國家對外對內都有一種權力；一切其他的社會，都要受國家的支配，聽國家的命令；所以國家與社會是有顯明的分別的。

——民族的解釋——

「民族」(Nation)是類一種天然的結合。造成民族的力量，大概可分做五大類：第一種是血統；第二種是生活；第三種是語言；第四種是宗教；第五種是風俗習慣。凡是有共同血統，共同生活，共同語言，共同宗教，共同風俗習慣的人，自然會結成一個很強固的民族，譬如中華民族，斯拉夫民族，就是一例。但是世界上的民族，却不一定完全包含這五

種要素；祇要有一二種相同，就可成一民族；不過，那團結力的堅強，決不及那五種具備的民族。譬如，歐洲的瑞士民族，就含有血統、宗教、言語，不同的人民。但是因為他們有共同的歷史，營共同的生活；所以，依然可成一個民族，不致分析離散。一個民族，有了政治上的組織，便成爲國家。但是國家所包括却不限於一個民族，而一個民族也不限定專組織一個國家。如現在的不列顛帝國，包括盎格魯撒遜、愛爾蘭、印度、緬甸等民族；而南美洲各國却大都是拉丁民族分別組織的。這是民族和國家的區別。

——政府的解釋——

「政府」是行使國家權力的機關。國家是抽象的名辭；政府是具體的名辭。政府雖則是國家中一種要素，却是我們不能將政府來包括國家。正如腦是人身最重要的部分，但是我們不能將腦來包括人身全體。專制時代，常常將君主和國家混爲一談，這是可笑的錯誤。政府，是隨時可以更換的；更換政府，對於國家並不生影響；這足見國家和政府的區別了。

——國家的原始——

國家這樣東西，決不是與人類同時生原，而是人類在進化過程中所發生的一種組織。這種組織是何時發生的呢？他的原動力在那裏呢？關於這個問題，從前有種種的推測，有種種的解釋，現在我們把最重要的兩種，略述如下：

——神權的國家原始說——

第一種是神權說：以為國家是由「上帝」的命令建設的；君主是由上帝選擇來治理人民的。這一類說，在上古中古時代中國外國都非常流行。中國人從前稱皇帝為「天子」，表明他是「上帝」的兒子。左傳說：「天生民而立之君。」孟子說：夏禹，商湯，周發的得天下，都是「天與之。」後來皇帝下詔書時，都要加上「奉天承運」等話。在歐洲一班人民，也相信國家是神造的；君主的權力是直接由「上帝」給與他的。國家既然是神造的，君主既然是神立的，人民對於君主，自然要絕對服從他的命令。君主的治理好不好，祇對「上帝」負責任，而不對人民負責任。這種思想的結果，造成極端

專制的政治。這一派神話式的學說，從前雖則很流行，現在科學昌明，我們對於「上帝」的本身已經不信其「有」，那種國家神造的觀念，自然無一顧之價值了。

——民約論的國家原始說——

第二種，是民約說：這是十八世紀時英國的洛克（Locke）和法國的盧梭（Rousseau）等所提倡的。照他們的意思，國家的起源，是由全體的人民用契約形式組合而成的。在沒有這種契約以前，人類是處在一種自然狀態之下，不受法律的拘束，過極端的自由自在的生活。但是有時感覺種種不便的苦痛，所以大家共同情願組織一種政治團體，——就是國家。舉出一部分人來成立一個機關，衆人都犧牲一部分的權力交給他，去代辦衆人之事；衆人都願犧牲一部分的自由，去聽他的命令；——就是政府。但是有一個條件：就是政府要爲人民謀幸福，如果政府自私自利，不顧人民的公意，那就是違背契約——原來組織政府的原約；人民便可以推翻他，重行組織。這種學說在政治上影響極大。美利堅的獨立，法蘭西的大革命，以及十九世紀歐洲各國的政治革

命都受了這種學說的影響。但是我們用科學眼光看起來，民約說實在不對。因為，第一，歷史上沒有證據，告訴我們某一個國家是由沒有政治組織的人民忽然感覺到必要，而共同組織起來的。第二，人民和國家的關係，不是契約的關係，——契約的關係是要雙方同意纔發生，雙方同意又可以解除的；人民和國家却不如此，我們一生下來就要受國家的統治，而且這種統治關係，絕對不能自動的解除，——除非改入外國籍，——所以契約說，雖則對於人類功勞很大，政治學者却早已把他推翻了。

——國家原始的真相——

既然這兩種學說都不對，那麼，國家的真正起源在那裏呢？切實根究，促成國家的力量有血統，宗教，戰爭，經濟，等四種。上古時代的人民，智識未開，唯一的團結力，就是血統。那時候的社會，那是血統很親的人所組織；實際是一種大家族。最初是母族制，最長的女子，便是一族之長；後來成爲父族制，最長的男子，便是一族之長，全族的人都要聽他的指揮。後來人口漸漸多了，家族變成部落，家長變成酋長；權力也漸漸大起來，發號



施令，儼然政府的雛形。加以上古時代人類是很迷信的，那狡猾的酋長便利用宗教的力量來威嚇籠絡他所轄的部屬，使他們服服帖帖，聽他的話，不敢反抗。經濟進化，人類由漁獵生活進而為游牧生活，再進而為農業生活；有了固定的居室，各種手工業也漸漸發展。各人間的關係，日益複雜，爭執日益加多，都待酋長的解決。酋長的權力，自然更大；所需的助理人，也就更多。同時，各部落間因為生存和需要的爭奪，免不了要集團而為戰爭；酋長便成為當然的司令——指揮者，組織也就因應戰爭之必要而漸加嚴密。各部落戰爭的結果，戰敗的被人捉去做俘虜，做奴隸；戰勝的部落却增加許多人口和財產，他的酋長的威望也就大增。這種種緣因，合併一起，部落的組織，遂漸漸由簡單而複雜，各種法律，便相繼發生，酋長成為君主，國家的雛形也就出現了。所以，由最初極簡單的社會，進化到國家的創造，是經過幾千年幾萬年的歷程的；決不是一朝一夕由公眾的意思而突然立刻組成的。

——國家的演化——

國家發生以後，以至於現在，已有幾千年的歷史。在這幾千年當中，人類的政治組織，也和別的組織一樣，不斷的在那裏演化。最初的國家制度，是很簡單的，現在的國家制度是很複雜的；最初的國家事務是很少的，現在的國家事務是很繁的；這就是演化的結果。在政治進化史中，我們可以看出國家發展的情形。

——中國國家的演進——

在中國，由部落進化後，最初是一種團體國家。以一個鄉村或小小的都會爲中心，而以四週的土地爲附屬品。這種國家，面積是很小的，人口是很少的；所以，人民彼此間常有一種很親近的感情。換言之：這種國家，不過是擴大的部落而已。那時國家的數目是非常之多，史記上說「禹會諸侯於塗山，執玉帛者萬國。」那時，中國已開化的地方祇有黃河兩岸和淮河流域；在這塊地方上，就有萬國，「萬國雖不是確數一萬個國，但是「萬」字確是極言其多。」那種國家之小，可以想見了。後來這些團體國家，進化而成爲封建國家。一個國家的土地，由國君分封與卿大夫，——卿大夫和國君一樣，也是

世襲的。當時各國諸侯還推戴一個共主，如周朝的天子一樣。但是，那時的天子與後來的天子大不相同，不過是一個虛位虛名而已，並無統治政治的威權和可能。到了戰國時候，封建制度已經打破，成了列強角逐的局面。後來秦始皇兼併六國，統一華夏；自此以後，直到清末，溥儀被逐，民國肇建，中國都是大一統的專制帝國。中間雖有短時間的分裂，——如漢末的三國，晉後之南北朝等，那祇能算作例外，而不是常態；分了不久，便又復合了。在這個專制帝國裏面，君主的威權是很大的，很集中的。但是對於人民的事，却是不大去干涉。人民鑿井而飲，耕田而食；除了納租稅和打官司而外，和政府不發生關係，所以，中國人民的國家思想和民族思想，都不發達，成爲一盤散沙的現象。

——歐洲國家的及其演進——

在歐洲又是怎麼樣呢？在歐洲，最初有希臘的都市國家。一個國家的人口，幾乎全部集中在一兩個都市裏面；數目自然，是很少。好像歷史上有名的雅典斯巴達，他們的人口，都祇有一萬左右。然而他們的文化却很進步。希臘的亞里士多德，柏拉圖等，一班人

的學說，現在還有人去研究。彷彿如中國的孔孟一樣。那時的藝術，如音樂，文藝，建築等。程度都已經很高了。希臘都市國家之後，就有「羅馬帝國」。以羅馬為中心，向四面開疆拓土；造成一個三千英里長，一千英里闊的大帝國，包含將近一萬萬的人口。和秦始皇統一中國，直是東西相映。那時候羅馬的政治組織很完備，交通很便利，法律很精密。羅馬帝國對於人類的貢獻是很大的。不過中國大一統專制的局面，自秦到清末延長二千餘年；羅馬大一統專制的局面，却很短；到了五世紀的時候，受了條頓民族的壓迫，就分崩離析，成了許多的封建國家；君主底下有許多世襲貴族，就和中國春秋時代的卿大夫一樣。交通也阻礙起來了，農民成了土地的附屬品，不能遷徙自由了。直到十五六世紀，人口增多，商業漸漸發達，國君的權力日逐增加，封建制度纔打破。近代的民族國家——以民族做單位的國家，纔始發現。最初也是極端的專制國，其後人民和君主爭權逐漸將權力取回人民手中，纔成現代的民主政體。十九世紀，德意志的復興，意大利的建國，都是民族運動的一種成功。

——帝國主義的發生及其影響——

不過，這些國家，不肯以民族國家爲滿足；等到國力充足後，還要進一步去侵略他人；於是造成了今日帝國主義的國家。帝國主義的最終目的，是想以自己的民族做中心，而造成一個世界大帝國；以一個民族來壓制其他民族；與主張民族自決的民族主義，正相反背。所以，帝國主義施行的結果，引起一切被壓迫民族的反抗；革命風潮，彌滿大地；就是這個原因。

——國家組織的將來——

國家的組織，在民族主義沒有充分實現以前，是不可少的。因爲一個民族如果不能組織一個完善的國家，就不能抵抗其他民族政治上、經濟上的侵略。但是將來民族主義完全實現，世界一切民族都立於平等的地位，以這些民族做單位，而聯合成一種世界組織，謀全人類公共的幸福，而達到「人類平等，世界大同」的境界，就用不着國家這種東西了。

## 第三章 國體

### ——國體之分別——

甚麼叫做「國體」呢？就是照國家的性質來分類。本來國家的要素，是相同的。凡是國家，都包含土地，人民，組織，主權，四項；無類可分。但是照別的方面覺察，却有許多不同的地方：如照國力的大小，可分做「強國」和「弱國」；照人民的經濟生活，可以分做「農業國」，「工業國」，「商業國」等。不過這種分類，對於政治學的研究無大關係。正如按照動物的顏色，而分之為黑色動物，白色動物，對於研究動物學，毫無益處一般。政治學上所要研究的國體，是按照國家的組織而分的。全世界的國家，可以分做兩大類：一種是「單一國」；一種是「複合國」。

### ——單一國——

「單一國」是全國成爲一個整個的國家，有一個最高政府，行使統一的意志。無論政府的權力在一個人手裏，少數人手裏，或多數人手裏；這個權力總是集中的。爲行

政上的便利起見，單一國的中央政府底下，也分設「省」「州」「縣」等行政區域，也可以有自治的殖民地，或屬國。但是無論省或殖民地的自治權的大小，都是由中央賦與，而不是他本來所有的。中央政府要變更，就可以變更；要廢止，就可以廢止。例如中國是一個單一國，寧夏是中國的一省，寧夏省政府雖有種種權力，但是這種權力都是國民政府所賦予的。國民政府隨時可以收回，並且隨時可以變更組織，在一個省的區域內改設兩省或三省，或合併兩省或三省為一省。英國也是單一國，英國有些殖民地，如加拿大、紐西崙、澳洲等，都有很大的自治權。但是這權是英吉利國會付與他們的，英吉利國會隨時可以取消他們的自治權。

——複合國的區別——

「複合國」是一種重疊性的國家。是由兩個以上的國家，或具有國家性質的社會聯合組織而成的。這一類中，又可分為「君合國」、「政合國」、「邦聯」、「聯邦」四種：

——君合國——複合國之一——

「君合國」是兩個不同的國家。對內對外的關繫完全獨立，却推戴一個共同的君主，由統治者的關繫結合起來。這兩個國家各有各的法律，各有各的政府。各有各的制度，他們唯一的連鎖，就是君主的個人。例如西班牙與從前的德意志，在西曆一五二〇年至一五五六年之間，同奉查理士第五為君主。除這一點外，西班牙的政治和當時德意志的政治，並無共同的地方。所以嚴格的講起來：君合國不是一個國家，而是兩個國家，或幾個國家。

——政合國——複合國之二——

「政合國」也是由兩個國家組織的。但是他們不但公戴一個元首，並且設立執行公共事務的機關，制定公共的憲法。歐戰前的奧地利，匈牙利（Austria-Hungary）就是一例。奧地利，匈牙利本是兩國；但是他們却有公共的元首，奧地利皇帝兼為匈牙利國王。他們各有政府，各有議會，權力平等。但是關於軍事，外交，財政，這幾項，却由公共



機關去管理，由兩國的國會舉出同數的委員施行監督。所以與何對外的事情，都是以一個國家的資格去施行。君合國常常因為公共的元首死了，兩國的關係就因之消滅；政合國却含有長久性，不隨元首的死亡而變易。不過無論君合國或政合國，都是國體內的一種變態。現在世界上已經沒有這種國家。將來也或許不會再發生的了。

—— 邦聯——複合國之三 ——

「邦聯」是許多獨立的國家。因為國力太弱，不足以禦外侮，或因為他種問題；聯合組織起來的一種集合體，他們互相聯合，以謀公共的利益。邦聯與普通的同盟不同，因為邦聯有確定的中央組織，而同盟卻沒有。邦聯的組織多半為半外交團體的會議機關，由組織邦聯的各邦派出代表，共同決定重大問題。但是決定以後，邦聯本身却沒有權力可以執行，還仗分子國去執行他。邦聯沒有獨立的意志，祇有各分子國意志的總和。邦聯對於各分子國的人民，也沒有權力去指揮或干涉。所以，邦聯的分子國都保留對內的主權和政治組織；就是對外主權，也有一部分存在。分子國如果不滿意邦聯，

隨時可以脫離關係。邦聯的好例，如美利堅獨立以後，由一七八一到一七八九年，是邦聯的組織；中央祇有一個議會（Congress）算是對外代表十三洲；對內却毫無權力。德意志自一八一五到一八六六年也採邦聯制度。目的在對外保障各分子國的安全，也祇有議會而無執行機關。

——聯邦——複合國之四——

由邦聯更進一步，便成爲「聯邦」。聯邦也是由許多獨立國家和含有國家性質的社會組織成功的。但是聯邦政府却不是半交團體的會議機關，而是一種真正權力機關。他能設立法，他也能設執行。聯邦的分子國——就是所謂「邦」——雖則仍就保存一大部分的權力，然而已經失却國家的資格，對外主權完全交給中央政府了。在聯邦制度下，外交，軍事，財政，諸權，通常都集中在中央政府手裏。教育，衛生，工業，商貿，等事，則多半由邦政府主持。聯邦和單一國不同的地方，就在單一國各地方的自治權是中央所賦予的，故可由中央隨時取消；聯邦中各邦的權力，却是原來就有，後來又規定於憲

法；雖是中央政府也不能干涉他，或取消他。現在世界上最大的聯邦有美、德、俄、三國、美、利堅自一七八九年起，由邦聯改爲聯邦，組織真正的中央政府，執行公共事務；從那時起到現在，中央權力天天在那裏增加，邦權天天在那裏縮小；集權的趨向很明顯。德、意志聯邦是從一八七一年帝國成立日起的；歐戰後的德、意志採取共和制。但聯邦却依然不變。俄羅斯自革命後改爲「蘇維埃聯邦共和國」，但是名爲聯邦，實際政權是在少數布爾塞維克首領手裏，並沒有實行真正聯邦制度。除這三國外，瑞士、巴西、委內瑞、拉，也是聯邦國家。

——單一國與聯邦的優劣之比較——

現在世界上祇有兩種國體：就是單一國和聯邦。這兩種國體究竟那一種最好呢？在單一國家，意志統一，指揮靈便，中央之與地方有如腦使身的功能，行政上自然收斂捷之效；尤其關於外交事件，易有當機立斷之處置。這都是單一國的優點。但是中央的權力太大，如果有野心家出來，容易釀成專制局面。聯邦制的長處，在能使各邦充分發

展其所特長，同時，可以防止中央濫用權力，壓制人民。他的缺點就在行政不統一，不迅速，易於掣肘；各邦之間，政令容易互相衝突，人民容易發生界限；在外交方面尤其容易發生障礙——考世界上各聯邦的成立，大半是一種政治上的調和。就是許多小國因為要抵抗強權，不能不聯合起來。同時又不肯組織一個單一國家，恐怕中央政府權力太大，失去原有的自由，所以就採用聯邦制度，做一個折衷辦法。聯邦多半先有邦而後有國：本來是單一國後來化分為聯邦的，却是絕無。中國自辛亥革命後，也有章炳麟等一部分人，鼓吹聯邦論，後來又提倡聯省自治；究其原因，他們有的是昧於世界大勢，有的却是甘心為軍閥做走狗，假聯邦聯省之名，圖遂割據地盤之慾，國家分裂，在所不問，我們對於這種論調，無論在事實上理論上任何方面觀察，祇有反對的必要，而無贊成之可能。現在的聯邦，已感覺到種種不便，而使權力日趨於統一，以圖挽救；我們本是統一的國家，怎麼反開倒車去聯邦呢？我們對於國內各民族，可以充分指導其自決，站在齊一的水平線上，完全行使自治權，組織各民族永享安樂的國家，決不能盲從瞎鬧，倡

化省爲邦惹起紛擾的

## 第四章 政體

——政體的分類——

甚麼叫做「政體」呢？政體就是一個國家內政治組織的性質。我們知道每一個國家，都有一種最高無上的權力。我們就可以按照這種權力在甚麼人手裏，而區分其政體的種類。如果這個最高權在一個子孫相襲的個人手裏，我們就叫他做「君主政體」——專制的君主政體和立憲的君主政體，如果最高權在少數人手裏，我們就叫他做「貴族政體」；如果最高權在多數人手裏，我們就做他叫他做「民主政體」。

——君主專制政體——

「君主專制政體」是世界上最初的一種政體。因爲上古時代的強有力者因爲人類急於需要組織，便崛起稱雄，做一般人的君主。那時，民智未開，大家都以爲君主是受天命來治理人民的；所以對於君主奉命惟謹，絲毫不敢反抗。君主也就將統治大權

攬於一身，把國家當做他個人的私產。君主底下雖設有許多大小官吏，然而這些官吏都是君主的附屬品，他們的權力是由君主授予他們的，他們祇對君主負責任，而不對人民負責任。有時候遇見昏庸的君主，寵信一二個大臣，大權落在這大臣手裏，於是大臣的威力，可以比君主還大；或者可以殺了君主，奪取君主位置，而為新朝的君主。但是這些都是變例，並且大臣的權，還是由君主賦與他的。因為寵信太深，自己又庸弱無能，所以弄成威權勝落的局面。在君主政體之下，遇着一二個賢明的君主，也很可以替人民謀些幸福，如中國的漢文帝，唐太宗，德意志的菲勒得烈等；但是這一類的君主很少。因為君主政體，大都採世襲制，即使有賢明的父親，不見就一定有賢明的兒子。所以大多數的君主不是庸懦無能，就是荒淫殘暴。不但不能替人民謀幸福，且要增加人民許多苦痛。在從前民智未開，人民不能管理自己的事，君主政體因之發生；現在民智進步，科學昌明，人人知道政治就是衆人自己的事體，決不能再容忍極端專制的君主了。

——君主立憲政體——

「君主政體」可分爲「專制君主政體」和「立憲君主政體」兩種。上節所講都是指「專制君主政體」而言；至於「立憲君主政體」君主的權，就要受憲法的限制。原有的君權或是分散在一部分人民手中，或是歸少數貴族掌握。例如英吉利、日本和戰前的德意志，都是一種立憲君主政體。在這幾國之中，英吉利已成爲虛君制，英吉利皇帝早已徒擁一個虛名，實權都在議會手裏。——下議院是由人民選出來的，上議院是由貴族組織的。——所以，英吉利名爲君主政體，實在是貴族和民主的混合政體。日本天皇的威權，現在名義上還是很大，但是實際上政治權操在少數元老手裏。日本議會從前完全是由貴族和資產階級操縱的；最近雖然實行普選，然而真正議會政治還沒有做到。所以，日本名爲君主政體，實在爲君主和貴族混合的政體。純粹君主政體將來恐怕不會再發現於世界。

——貴族政體——

「貴族政體」就是由少數人分掌國家的大權，人數是沒有一定的，——可多可

少。例如上古時代的羅馬，這一個時期，因政權操在幾個康疏（*Consuls*）手裏；那時的羅馬，就是一種貴族政體。維新後的日本，大權都在元老手裏，所以也是一種貴族政體。貴族政體，照道講理，政權是應該在國中少數道德最高尚，學問最豐富，能力最偉大的人手裏。果然能設如此，自然是國家之福。因為道德高尚，學問豐富的人，自然不致有自私自利之心，而肯盡心竭力去為人民謀幸福；政權在他們手裏，是不會發生何等危險的。但是事實上，施行貴族政體的國家，政權不在有道德，有學問的人手裏，而歸於大資產家，或擁有武力的人；成爲一種財閥政治，或軍閥政治。這班人政權在握，就不惜犧牲國家和人民的幸福，以謀其自身的利益。貴族政體之最大害處，受人反對的最大原因，都在這點。

——貴族政體之消滅——

貴族政體，是人類政治觀念尚未發達以前的一種產物，到了現在，已經違反時代潮流，漸歸於自然淘汰。純粹的貴族政體，早已絕跡。現在的貴族政體都已成爲與君主



政體或民主政體的合併，一種混合物。就是貴族權力最大的日本，現在民主政治的趨勢，也非常顯明；成年以上的男子，已都爭得選舉權，進步極快。日本真正民主政體之實現，必不甚遠，而且必然達到。無論如何我們可以斷言，純粹的貴族政體，是和純粹的君主政體一樣，已成爲歷史上的陳跡了。

——民主政體——

「民主政體」就是國家的最高權力屬於人民的政體。這種政體，又可分爲「直接民主」和「代表民主」兩種。直接民主政體，是由大多數人民直接去參與國家的行政，國家的意志，由人民直接表現出來；國家的權力，由人民直接行使。這種政體祇有入口很少的國家纔可以採用，入口太多，要全民直接參加政治，是絕對做不到的事。在從前希臘的都市國家中，直接民主政體常常發現。但是，那時候他們的人口，多的萬餘人，少的祇有幾千人，祇能殼比現在一個小市鎮。都市國家消滅後，直接民主政體也就消滅。現在祇有瑞士國中有幾個很小的州（Cantons），由人民直接施政，除此外更

無他例了。——代表民主政體，是最高權雖屬於人民，却不由人民直接行使，而由人民舉出一部分人來做人民的代表，去行使國家的權力，所以叫做『代表民主制』或叫做『代議制』。這種制度，比較歷史很近。在中古時代封建制度崩壞了以後，一班人民的政治自覺必，逐漸發展，纔發生出來的。直接民主政體，祇能行於小國；代表民主政體，却可以行於地廣民繁的國家。這種制度發生以後，逐漸風行世界。到現在，無論那一個文明國家，都多少帶有代表民主政體的色彩；不過有程度高下之別罷了。

——民主政體的立足點——

民主政體的立足點在那裏呢？——第一：國家是人民共公組織的，不是一個人或少數人的私產；政治是人民共公的事，不是一個人或少數人的私事。所以國家的意志應該由人民本身來決定，不應該由一個人或少數人決定；國家權力應該在人民手裏，不應該操在一個人或少數人手裏——第二：我們希望一個國家發達，就要希望國中全體人民能發達。在君主或貴族握權的時候，普通人民的權利和利益，是沒有保障

的；常常受君主或貴族的蹂躪。人民既不能充分自由發展他的個性，國家是無從發達的。所以，要使個人都有一部分的權力，然後纔能保障他自己的權利和福益，充分發展他的個性，國家也就隨人民的進步而進步了。——第三，在君主或貴族政體之下，君主或貴族是主體，人民祇是國家的一種附屬品；人民的地位是很卑下的。地位既然卑下，對於國家自然不會發生熱烈的感情。民主政體却是以人民為本位的。人民不是附屬品而是主人翁。地位擡高就容易養成人民的自尊心和愛國家愛民族的心理。大家知道國家是人人有分的；國家的事是人人可以過問的；自然和國家發生密切關繫，而用全力愛護國家了。

——民主政治的反對論調——

批評民主政治的很多，他們最重要一點，就是說民主政治是祇重數量而不重質量的，國家的權力不是均分配於人民；一個鑛工的政權和一個大學政治教授相等，但是要講起關於政治的學識來。大學政治教授自然比鑛工高得多了，將國家的權力託

付與無知識無經驗的人民，是很危險的。正如將一把利刃，交付一個智識未開的小孩一樣。所以要施行民主政治，就要有知識道德很高的人民。程度低而行民主政治，結果常常造成暴民專制，或野心家操縱一切的危險。又有一點，就是說：民主政治，是不宜於科學、文藝、美術的發展的。因為科學、文藝、美術，要造詣很深，一定祇有少數人可以做到。但是在民主政體下，一班人民誤解平等之說，以為一切都應該平等；一樁事祇有少數人能了解，能做到的，就罵他做『貴族化』。所以，在民主政體下，大家『庸凡化』；『高深的學說，和精進的技能，就不容易造成了。又有許多人攻擊現代歐美的民主政體，稱之為『虛偽民主制度』。因為表面上權力在人民手裏；實際上大多數人民受少數大資本家的操縱，政府要受大資本家指揮，形成了一種資本主義的政治。以上種種缺點，都可以講不是民主政體本身的弊病，而是人民程度不足，或運用不善的原故。我們要除去民主政治的弊病，就要提高人民程度，使民主政體能發揮盡善。對於資本家的專橫，就可以用法律的力量去制裁他們，使人民真正的公意能發揮表現。萬不能因噎廢食，

因民主政體有種種弊病，就拋棄而回復到君主或貴族政體；或變相的少數人專制政體，如俄國一樣。

——俄羅斯之蘇維埃的虛偽——

俄國現在所行的是一種「蘇維埃制度」。所謂「蘇維埃」就是工、農、兵三種階級所組織的一種權力機關。在鄉村的工、農、兵，就組織「鄉村蘇維埃」；在城市的工、農、兵，就組織「城市蘇維埃」；由鄉村蘇維埃派代表組織「府縣蘇維埃」；由府縣蘇維埃派代表組織「省蘇維埃」；由省蘇維埃派代表組織「全俄蘇維埃」；到了全俄蘇維埃，名爲全國工、農、兵的代表，實則他們的關係是間接而又間接，早已不是真正人民的代表。所以，共產黨人自誇俄國的制度比歐美的虛偽民主政治如何如何的好，實則蘇維埃制同爲與人民關係經過幾重間隔，最容易受共產黨少數首領的操縱，而成爲少數野心家的傀儡；人民的公意一點也不能發表出來。他的虛偽程度，比歐美的民主政治還要厲害得多哩。

——治權與政體的分類——

以上所舉的政體，是按國家最高的政權所在而分的。如果照政府的治權——就是管理一國政事的權——所在來分類，可分做：『三權分立制』、『議會集權制』以及中國國民黨的『五權分立制』。三權分立制，如美國一樣；立法權在國會；行政權在大總統；司法權在最高法院。議會集權制，如英國，一切立法，行政，司法的最高權柄都集中於議會。現在我們中國的政體組織是根據革命的五權憲法，依孫中山先生主張，行五權分立制；就是以立法，司法，行政，考試，監察，五院，來行使五種治權。

——中央與地方的政權分類——

治權，如果照中央政府和地方政府的關係來分，可分爲『中央集權制』和『地方分權制』。在中央集權制之下，中央的權力，非常的大，地方完全受其支配；在地方分權制之下，地方有很大的權力，可以和中央對抗。此外，中國主張的均權制，是根據三民主義的；因事制宜，不偏重中央，亦不偏重地方。

## 第五章 國家與個人

——國家與個人問題之各派見解——

我們已經知道，凡是一個國家，都有一種至高無上的權力；對外，不受任何個人或團體的干涉；對內，可以指揮一切個人和團體。照這樣看起來，好像是在國家統治之下，個人完全成了國家的附屬品或工具，完全失却自由了！所以無政府主義者，根本反對國家的存在；以為國家是自由的仇敵，國家與自由決不能並存；要求人類之完全自由，非打破國家不可。除了無政府主義者以外，還有兩派學說：一派以為國家是可以存在的，但是我們應該將國家的權減到最小，使個人自由能發盡量的發展；另外一派則認國家的權力與個人的自由不但不衝突，並且相輔助，國家的權力愈大，個人的自由也愈加充足。這兩派學說我們分述如下。

——放任主義——

第一派的學說，叫做『放任主義』。在歐洲，從十八世紀下半期起的那時，歐洲君

主都是非常專制；人民種種事體，政府都要去干涉，甚至於遷徙他鄉，都要得政府的允許；人民所受痛苦非常之深。所以有許多社會學者，政治學者，如同盧梭，洛克，李嘉圖，馬爾莎斯，屠克維爾，一班人出來提倡放任主義。他們以爲人類生下來就有一種天賦的權利，如生命，自由，財產等等；任何人不應該去侵犯別人的天賦權利的。國家的目的，就在保護人民這種天賦權利，使得他們不受損失。如果有人侵犯了他們的天賦權利，國家就應該加他一種責罰。所以國家的作用，完全是消極的；能保持社會的安寧和秩序，就算盡了職了。一切積極的事體，如同教育，衛生，交通，文化，美術，工業，商業等，都不應該由國家去做，不應該由國家去干涉，應該由人民自己去辦理；人民喜歡怎樣辦，就怎樣辦。國家如果要干涉這一類的事，如同提倡教育，提倡衛生，鼓勵學術，經營工商業等，那就侵入私人營業的範圍，損害了人民的自由，到十九世紀，又有穆勒約翰，斯賓塞爾等，鼓吹放任主義。他們反對公共教育，反對關於工商業的一切立法，反對國家救濟貧民，反對國立郵政局和國家發行紙幣，他們以爲這些事都應在人民手中，不應在國



家手中，如果在國家手中，一定是弄不好的。

——干涉主義——

第二派的學說叫做『干涉主義』。就是主張國家不但應盡消極保護人民的責任，並且應該積極增進人民的福利。一切工業，商業，交通，文化教育，衛生慈善，事業等，都應該由國家提倡監督，或管理。他們以為放任的結果，個人的自由不但不能發達，並且要受損失的。為甚麼呢？因為社會上各人的能力不是相等的，假如國家不去干涉，讓他們自由競爭，自由發展，一定會釀成強凌弱，富虐貧的現象。結果，少數強者富者雖得了自由，多數貧者弱者反失了自由了；這豈非與放任主義者的初意完全相反了嗎？例如：國家如果不去提倡教育，讓人民自己去辦；那麼，一定有錢有勢人家的子弟得受高深教育，貧人子弟連最低的幼稚教育也沒有機會去受；雖有很聰穎的天才，也完全埋沒了。國家如果不干涉工廠的情形，那麼，資本家和勞動者自由交涉的結果，勞動者一定要失敗；資本家就可以要勞動家每日做工十二小時，十四小時，工價必非常之低，待遇

必非常之壞，資本家雖多賺錢，勞動家却太吃苦了。所以擴大國家的權力，去干涉一切事情，不但不損害個人的自由，並使多數人民的自由更得一層保障哩。

——天賦人權說之無根據——

這兩派學說，究竟那一種合理呢？我們知道盧梭等所提倡的『天賦人權』意思是很好的。因為那時歐洲的君主和貴族，大都殘暴苛酷，人民的權利，被他們剝削得一點都沒有，生命財產常常在危險之中；所以，盧梭等提倡天賦人權，引起人民的覺悟，來和君主貴族抗爭，但是學理上看起來，天賦人權說，實在是沒有根據的。在天然狀態之下，——即沒有組織政治社會以前的狀態，——人類是無自由可言的。那時候，強權就是公理；甲的力量比乙大，甲就可以為欲所為，乙祇有奉命維謹而無反抗的餘地；甲要乙就奴隸也可以，要宰割乙也可以。我們如果到非洲等處去遊歷，在森林中遇見了野蠻人，所處的地位就是如此。假如我們不能戰勝他們，我們就祇有做他們的俘虜，供他們的宰割。但是在文明社會中，我們的生命財產却沒有人敢來侵犯。儘管有人力量比

我們大得多，却還是要尊重我們的自由。這是甚麼原故？就是因為文明社會承認個人的生命財產權，假如有人侵犯他人的生命財產，全社會就要予他一種懲罰。他一個人的體力儘大，決不能抵抗全社會，所以沒有人敢去侵犯他人了。由此看來，人民的權利決不是天生的，而是社會所賦與的。沒有社會，就無自由權可言。

——由放任主義到干涉主義——

放任主義派的天賦人權說，雖不合理；但是，放任主義在十八世紀和十九世紀初葉的歐洲，却是很普遍而且適用的。因為那時歐洲各國的政府是不配干涉人民的，而他們偏要去干涉，並且是無理的干涉；所以，人民完全失去自由發展的機會。經放任主義派的人鼓吹提倡，個人的思想，精神，能力纔得到一個大解放。不過到了十九世紀末葉和二十世紀，工商業發展，非常之快，資本主義已經成熟；放任主義便不適用。因為過去國家對於經濟事業完全聽個人自由競爭；其結果，富者累資千萬，不但管理生產事業，並且可以操縱政治；貧者無立錐之地，衣食不周，造成社會上種種痛苦，發生了種種

大問題並且文化發達的結果，一切教育科學美術等，都要賴國家力量提倡，不然就落人之後。所以，現在的國家都採取干涉主義，國家的立法行政，不僅限於消極的保護人民生命財產，而推廣到各種積極事業；如教育，實業，交通，幣制，金融，慈善，以及各種公用事業，如電燈，電話，電報，自來水等，以增進一般人民的福利。

——個人自由不得侵犯——

國家的權力，雖然在現在情形之下，應該竭力擴張；遏制少數人的過分自由，以求得大多數人的幸福。但是個人有許多自由權，却應該完全受法律保障，不受他人侵犯；雖是國家，也除了不得已的時候，決不能設法去侵犯人們的自由。——個人自由權可分做政治，經濟，和社會三種。

——政治自由權——

政治自由權，就是人民參與政治的權利。我們既然承認國家是人民公有的；政治，是人民的公事；人民自然就應該有參與政治的權利。——這種權利，應該用甚麼方法

行使人民的意思應如何表現出來等問題；下文（第七章民權制度）中再詳細說明。——政治自由權，現在文明國的人民多半都有了。這是人民必當有而且必須有的。

——經濟自由權——

但是專靠政治自由權，是不能設的。街上一個乞丐，餓了沒有飯吃，寒了沒有衣裳；政治自由權是救不了他饑餓寒苦痛的。所以，政治自由權外，人民還應該有經濟自由權。經濟自由權裏，包括「生存權」和「勞動權」兩種。

——生存權——

甚麼叫做「生存權」呢？生存權就是國家承認人民個個有維持生存的權利，國家對於個人有保障他生存的義務。所以，無父母的孤兒和貧苦人家的子弟，國家應該教養他們。衰老殘廢和患精神病的人，國家應該贍養他們。某處地方如果發生水旱天災，國家應有救濟的義務。換一句話說：就是用國家的力量，幫助那些暫時，——或永久——不能自己謀生的人，使得他們也能般享生存的幸福。

——勞動權——

「勞動權」是甚麼呢？勞動權，就是輔補生存權的。生存權是由國家保障人民的生存；但是假如人人不做事，待國家的贍養，國家也就立刻破產了。所以，國家祇能贍養沒有勞動能力不能勞動的人；那些有勞動能力能發勞動的人，應該用自己的勞力量，去換取生存的資料。但是世界上却有許多人有勞動的能力，而沒有勞動的機會，例如乞丐中就有許多壯年的人，他們不是不願作工，實在是無工可作。所以，國家應該保障人民個個能有適當的勞動機會。由國家興辦大規模的實業；凡有失業的人，都照他性情所近，給他一種工作，使他得用自己的力量去活養自己；這是國家應該積極而且確切負起來的責任。從前歐美各國人民，都祇有政治自由權，而無經濟自由權；最近纔起來爭生存權爭勞動權。國家也漸漸注重勞動保險，失業救濟等問題。

——社會自由權的分析——

「社會自由權」是指個人在社會裏面的活動及人與人的關係間所應有的權

利。文明各國普遍承認的社會自由權，有下列五權：一，自體自由，不受何種拘束；二，法律上的平等，不分階級，不分性別，不論信仰，人人受法律同等的保護，犯法受同等的處罰；三，私有財產的保障；四，言論，出版，集會，結社的自由；五，信仰自由。

——自由權與革命——

中國在專制時代，國民人民祇有不完全的社會自由權；政治自由權和經濟自由權都是沒有的。現在中國國民黨的宗旨，就是要使人民能完全享有這三種自由權。在政治方面，人人能握政權的一部分。在經濟方面，人人能享衣，食，住，行，育，樂，水平線以上的幸福。在社會方面，人人生命財產都有保障，言論，出版，集會，結社，信仰等，有絕對的自由。不過這些自由權，一定要到憲政時期，纔能完全實行。在軍政，訓政時期，是要受限制的。因為當反革命勢力沒有完全消滅以前，就使人民有完全自由權；那麼，不啻予反革命者以一個活動的機會，革命前途就非常的危險了。所以，人民的自由權，是不能與革命的主旨相違背；如果發現有違背情事，他的自由，就要由政府限制了。

## 第六章 憲法

——憲法的起源及其意義——

「憲法」這個名辭，在中國起源很早。國語上就有「賞善罰姦，國之憲法也。」但是那時候所謂憲法，是泛指一切法典法令，沒有確定的意義的。在歐洲，這個名辭首先用於英吉利；也係泛指英皇所頒布的幾種法律。直到西曆一七七六年美利堅脫離英吉利而獨立，新政府的組織大綱，叫做「北美合衆國憲法」，從此以後，憲法的意義纔確定。憲法，就是指一國的根本法律——法母，規定主權所在，人民的權利，和政府的組織及職權的。

——成文憲法與不成文憲法——

憲法，普通分爲「成文憲法」和「不成文憲法」兩種。成文憲法，是指由正式制定，加以憲法名義之法律條文，如美利堅，法蘭西，德意志，等國的憲法都屬於這一類。不成文憲法，則不是專指某種正式制定的條文，而大部分是歷史上積聚下來的風俗，



習慣和法庭的判斷等等，如英吉利憲法，就是此例，英吉利和美法，德等，不同；雖沒有那一種法律叫做憲法，然而他的皇位繼承法，上議院職權法，下議院組織法，以及內閣必由佔多數議席的政黨領袖組織，內閣不能兩次解散，下議院等習慣，都可算做憲法的一部分。但是成文與不成文之分，實際上沒有多大區別；因為成文憲法未必完全成文，不成文憲法未必完全不成文；他們的區別，祇在表面上的不同，而不是性質上的差異。譬如美利堅是有成文憲法的國家，然而有許多極重要事情，憲法中竟無規定，都係遵照實際上的情形和歷史上的習慣去做。如美利堅大總統照憲法由人民選舉；但是現在總統候選人都由政黨推定，人民不過在兩三個候選人當中擇其一而已。又憲法上並沒有規定大理院有宣告法律違憲的職權，但是現在大家已經公認大理院有這種權力。這一類，都是關於美利堅政府基本組織的，都可以算美利堅的不成文憲法。又譬如英吉利的憲法，大半是根據他幾百年的風俗習慣，沒有文字記錄下來，成爲專條，所以叫做「不成文憲法」。然而如皇位繼承位上議院職權法等，都是由國會正式通

過的；是英吉利憲法中成文的部分。

——憲法必須具有的幾個條件——

憲法既是一國的根本法律，與人人都有密切的聯繫，所以，人人都應了解本國的憲法。要達到這個目的，憲法必須具有下列幾個條件：第一，要確定：庶幾人民容易遵守；如果憲法的意義不確定，那就很易被人曲解或誤解，弄得一般人民莫知所從。第二，要廣闊：將一切關於國家根本組織的原理原則等，都包括在內。第三，要簡略：如果太繁複，太涉及瑣屑，就不易記憶，失了憲法的作用。並且規定得太詳細，就時時因實際的情形之變遷，而成爲具文。能夠具備這三條件，就可算適用的憲法。

——成文與不成文之比較——

就第一點講起來，有正式條文的憲法比無正式條文而僅根據風俗習慣的憲法好得多。因爲條文的意義，總比風俗習慣來得明瞭確實。因此故，自從美利堅製成文憲法後，其他各國都接踵而起，甚至英吉利也把許多的風俗習慣用文字記載下來了。

現在世界上祇有英吉利的憲法，大部分還是不成文的；此外，各國都是以成文的憲法爲基礎，爲原則；不成文的習慣規則等爲輔助，爲例外了。

——柔性憲法與剛性憲法——

又有許多人將憲法分爲『柔性憲法』、『剛性憲法』兩種。凡憲法的權力，不在普通法律之上，其制定的程序，修改的手續，都和普通法律相同，就叫做『柔性憲法』。憲法的權力在普通法律之上，其制定的程序，修改的手續，都較普通法律繁複的，就叫做『剛性憲法』。前一種，例如英吉利皇位繼承法，和上議院職權法，下議院組織法等，都是憲法的一部分。但是都由國會用普通立法手續通過，可以隨時由國會修改。後一種，例如美利堅憲法，明白規定憲法是國家最高的法律，其他法律都不能與憲法衝突。其他法律由國會制定，國會修改。憲法由當時憲法會議制成，經各州的批准。後來如有修改，須由國會三分之二以上的同意，或州議會三分之二的請求，提出修正案，然後再經四分之三的州議會，或各人民州大會批准，修改案纔能成立。手續異常繁難，所以美

利堅憲法成立，到現在已有百五十餘年，還祇有十九條修正案，

——柔性憲法與剛性憲法之利弊——

柔性憲法，易於變更，可以適合環境的要求。但是也難免因為議員一時的衝動，就將國家的根本大法改變；很容易發生流弊。並且根本法律變更太繁了，使得人民莫知所從。結果，人民就會養成一種輕視法律的心理。剛性憲法，含有固定性，容易使人民養成遵守法律的心理。但是不易修改，往往今昔情形大不相同，實際政治已經變更，而憲法的條文如故，成了無用的廢物；這是他的缺點。

——憲法精神的變更——

實際上，有時憲法條文雖沒有修改，而因為解釋的不同，憲法的精神可以大大變更的。譬如：美利堅憲法一百五十年來，雖祇增加了十九條，但是有許多地方條文仍舊，而精神已大不相同，這就是因解釋不同的緣故。從前美利堅人民不信任中央政府，所以將憲法內賦與中央政府的權力，都作嚴格的解釋；結果，中央政府的權就很小；除了

憲法中明白規定者外一件事都不能做。後來美利堅人民的觀念漸漸改，變對於中央政府的信仰，逐漸增加；於是將憲法內所賦的權力，做一種廣泛的解釋；祇要憲法中沒有明白禁止中央政府去做的事，中央政府都可以做；結果，中央政府的權力就擴大許多。例如：鐵路事業，從前由各州監督管理，現在都由中央政府管理，有統一的票價，運則等，就是一例。

——成文憲法應包括的幾個條件——

成文憲法裏面應該包括些甚麼東西呢？在原則上講，一個良好的憲法，應該有下列的三部分：第一部分是規定人民各種自由權的。成文憲法的成立，多半是由人民與君主或與貴族爭權而來的；所以，爭待憲法以後，就首先要將人民的各種權利明白規定，以免政府再去侵犯。美利堅最初的憲法，對於人民自由權沒有提及；美利堅人民很不滿意。所以，在西歷一七九一年就加入了十幾條的修正，規定各種權利。美利堅各邦的憲法都含有人民權利條文。法蘭西大革命後的憲法，最注重的就是人民的權利。

其後各國新制定的憲法，也都有這一部分，不過權利範圍的廣狹，却各各不同。祇有選舉權和身體自由，法律上的平等，財產的保障，言論，出版，信仰等，自由差不多各國普遍都規定於憲法內。——第二部分是規定政府的組織，和權力的分配的。例如政府裏面，分作立法，司法，行政，各種機關；這些機關，由甚麼方法產生？每一機關有些甚麼權力？他們的相互關係，是怎麼樣？關於這些問題，應該明白規定在憲法裏面，纔不致發生爭執。不過憲法上所能規定的，都是極重要的部分。——如行政院分幾部，每部的職權如何等。——至於比較瑣細的問題，——如部內的組織，以及立法院怎樣立法？行政機關怎樣行政？司法機關怎樣裁判？——都屬於普通法律的範圍，憲法內可以不必涉及。——

第三部份，是規定憲法的修改。一種憲法頒布以後，要決不能萬年不易。因為社會是流動的，進化的；立法的時候，條文很適用，經過了數十年或百年，社會上情形完全改變，有些條文自然就不適用了。所以憲法裏面，應該規定用甚麼方法，可以修改。關於修改的方法，大概可分四種：第一種，是由君主頒布的憲法，所以修改權也在君主手裏；第二種，

是由立法機關用普通立法手續去修改的，例如法蘭西憲法；第三種，是由特殊機關去修改的，例如美利堅憲法；第四種，是由議會提出修改案，再由人民公決，例如瑞士憲法。——成文憲法中，也有不規定修改方法的，意大利憲法就是如此。但是條文上雖沒有規定，實際上修改權却在議會手裏。

——彙集憲法與制定憲法——

世界上各國憲法的成立，大概是由於兩種情形之一：第一種是由幾百年風俗習慣等逐漸發達而成的，英吉利就是一例。英吉利政體由君主專制進而為代議制度，是經過了數百年，慢慢的進化，多半成於不知不覺之中。所以，現在英吉利表面上還是君主國家，實際上君主的權力逐漸受風俗習慣的限制，現在已絲毫不存了。這樣成立的憲法，叫做「彙集憲法」。第二種，是由個人或團體在一定的時期內正式制成的。這一類就叫做「制定憲法」。

——領定憲法與協定憲法——

制定憲法又可以分做『欽定憲法』和『協定憲法』兩種；世界各國以前都是採的君主專制政體，君主的權，是無限的。等到人民智識進步，就起來與君主爭權。有的君主不肯讓步，結果就釀成革命風潮，將數千年專制推翻。有的君主比較聰明，知道專制政體已經不能繼續存在，就自動的將一部分的權讓出來，頒布憲法，使君主的權受一種法律上的限制，而保他那子孫世享榮華的王位；這種憲法，無論是歸何人或何機關起草決議，但是用君主名義頒布的，就叫做『欽定憲法』。日本憲法就是一例。那種由人民代表集會討論，取決多數而制成的，叫做『協定憲法』。美利堅憲法就是如此成立的。現在人民政治自決心，自法心，更加發展，知道憲法是一國的根本法律。關係至為重大，在制定以前，應該取得多數人民的同意。所以自從歐洲大戰以後，各國新頒布的憲法，有些都是由制憲機關制定後，再交與人民投票公決；這種纔是憲法成立最正當的手續。



我們中國國民黨總理孫中山先生所主張的是『五權憲法』、『五權』兩個字就是指立法，司法，行政，考試，監察這五個治權歸五個機關行使。至於人民的政權分做選舉，罷官，創制，複決，四種。在中央方面，這種政權交與人民的代表國民大會行使；在各縣，則由人民直接行使。這種特色都是歐美各國所未有的。將來五權憲法正式頒布後，一定可以成爲世界上憲法中之最完備的。

——五權憲法的治權——

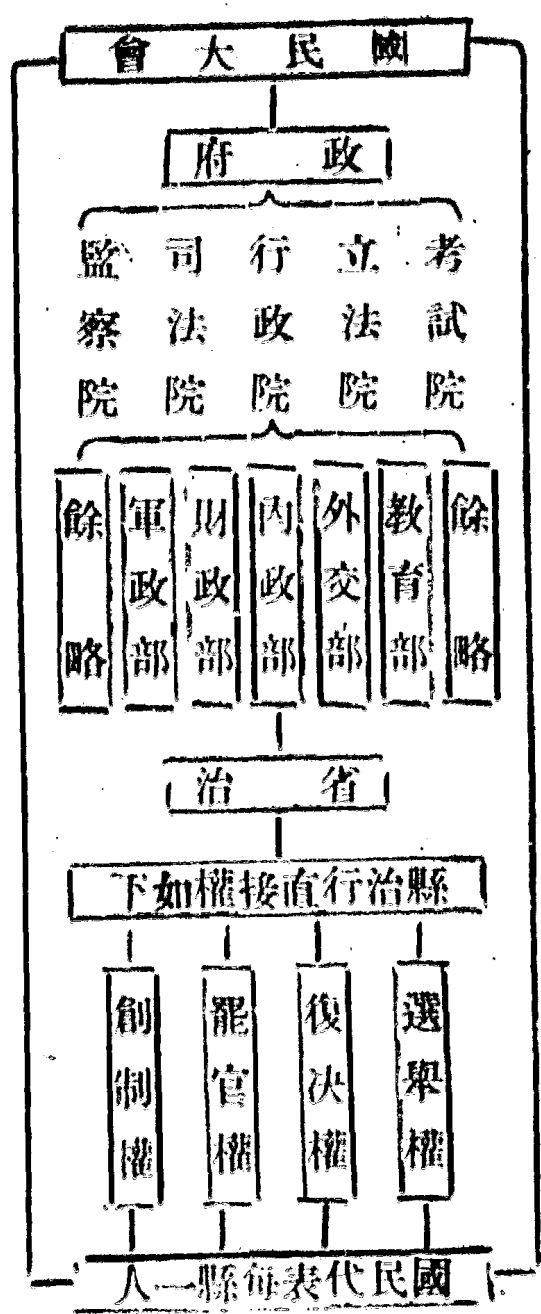
五權憲法五個權，是各個獨立的：立法人員就是國會議員；行政首領就是大總統；司法人員就是法官；其餘行使彈劾權的，有監察官；行使考試權的，有考試官；設五院執行五權，五院人員由人民選舉。五權分立而成政府。下面的圖，便是憲法裏頭構造的

制度：

第一圖 比較憲法



第二圖  
治國機關



五權憲法的政權

治國的機關，除憲法上規定的五個治權分立之外，還有四個人民的政權。最要的就是縣自治，行使直接民權。能設有直接民權，纔算是真正民權。直接民權共有四個：一，是選舉權；二，是罷官權；三，是創制權；四，是複決權。五權憲法好像是一架大機器，直接民權便是這架大機器中的引擎。人民要有直接民權的選舉權，更要有罷官權；行政的官

吏，人民固然是要有權可以選舉，如果不好的官吏，人民更要有權可以罷免。甚麼是叫做「創制權」呢？人民要做一種事業，要有公意可以創訂一種法律，或者是立法院立了一種法律，人民覺得不方便，也要有公意可以廢除。這個創法廢法的權，便是創制權。甚麼是叫做複決權呢？立法院若是立了好法律，在立法院中的大多數議員通不過，人民可以逕用公意贊成來通過。這個通過權，不叫做創制權，是叫做「複決權」。因為這個法律，是立法院立的，不過是要人民加以複決，這個法律纔能發通，成立，過所以叫做「複決權」。

## 第七章 民權制度

——民權的革命——各國民權的得到——

甚麼叫做民權呢？民權，就是人民的政治力量；一個國家的最高權力，如果在大多數人民手裏，這個權，就叫做「民權」。民權這樣東西，是最近這一兩百年纔發生的。從前世界各國的政權，不在君主個人手裏，就在少數貴族手裏；人民是祇有做君主和貴

族的奴隸，叫他生，就生；叫他死，就死；絲毫沒有權方。在二千多年前，希臘、羅馬，雖則實現過民主政治，然而不過是曇花一現，不久即歸消滅。一直等到十八世紀，歐洲各國，一方面受了專制君主的壓迫，痛苦很深；一方面爲科學進步，民智漸開；又有盧梭、洛克等，出來鼓吹天賦人權說，鼓吹民約說；人民纔如大夢初醒，知道起來爭政權。首先發生美利堅革命，抵抗英吉利帝國政府的壓迫，去求自由平等。經過了八年血戰，獨立纔告成功。算是近代爭民權第一次大運動。不久，法蘭西人民也起來革命，把千餘年的帝政推翻，改爲民國；算是近代爭民權的第二次大運動。不幸法蘭西革命雖則把皇室推倒，却變爲暴民專制。結果，徒然造成擊破崙個人的野心；民權算是受了一個打擊。然而時代潮流所趨，終沒有法子可以遏止。所以，到了西曆一八四八年，法、奧、普、意各國，都發生革命風潮。雖則沒有一國的民權革命能澈底成功，然而各國君主和貴族已都慄慄危懼，知道民權運動不是純粹用高壓所能抑得下去的；不得已，各都讓出一部分政權出來，交與人民手裏。到了十九世紀末葉，日本、俄羅斯、土耳其等國，都相繼立憲。二十世紀初，

中國革命，由專制而成共和。歐戰告終，歐洲有四個帝國——俄、德、奧、土——在短時間內，先後消滅，而改爲民主政體。雖則民主的性質，各各不同；民權的程度，也有深有淺；但是，近代的文明國家，無論那一國都多少採用了點民權制度。

——選舉權——立法機關的產生——

現在各國所通行的民權，祇有一種，就是選舉權。選舉權，是近代代表民主制一種最重要的要素。因爲，人民不能個個人直接參與政治，所以，要舉出代表去替人民管理政事；假如無選舉權，這人民代表從何產生呢？不過選舉權雖則普通都有，範圍的廣狹和資格的限制却是各有異點。選舉權的範圍，大概立法機關須由民選，已經成爲一個公認的原則。因爲在現今政治制度底下，立法機關的地位異常重要，一切法律由立法機關決定，一切預算要由立法機關通過，一切賦稅要由立法機關核准；所以立法機關成了代表人民執行國家權力的中心點。假如立法機關不由民選，民主的意義便完全失掉。不過，現在各國立法機關普通分爲兩院：下議院議員一律由人民選舉，上議院議

員，在君主國家內多半由君主任命，或採世襲制度。但是也非定例，譬如比利時，荷蘭，挪威等，雖則是君主國家，他們的上議院議員却仍由人民選舉。民主國的上議院議員，大概由人民選舉。祇是選舉的方法，常常和選舉下議院議員的方法不同。以上是指中央立法機關；地方立法機關，如州議會，縣議會，市議會之類，大都是由民選的。

——行政機關的產生——

在民主國家，人民的選舉權，常常由立法機關而擴充到行政機關。這種權力在美利堅最完備。美利堅中央和地方的行政首領，如大總統，州長，市長等類，都是民選的。大總統由全國人民間接選舉，先由人民舉出「總統選舉人」再由「總統選舉人」選舉總統。不過自從政黨制度確定以後，人民選舉「總統選舉人」的時候，已經知道某人屬於那一黨，將來一定會選那一黨的候補人做總統。所以，形式上是間接；實際上等於直接。至於各州州長，各省市市長，大率用直接選舉方法而產生。美利堅各州，市不但州長，市長由人民選舉；還有許多行政官吏，如州財政廳長，州政務廳長，市財政人員，市審

計人員等，都由人民選舉。美利堅立法行政官吏的任期，大多數都很短；所以，美利堅有許多地方的人民，一年要選舉一二十次。因為選舉太頻繁了，人民棄權的很多。法蘭西大總統雖也由選舉產生，但是由國會選舉，而不是由人民選舉。各州州長則由大總統任命。至於各君主國的實際行政首領，如內閣總理之類，則由君主任命，絕沒有由人民選舉的例。

——司法機關的產生——

司法機關，各國大率採用任命方式；因為法官的性質和議員及行政官均有不同，所以，多數政治學者都不主張民選。現在實際上行人民選舉法官的權的，祇存在於美利堅的各州。

——選舉權的限制——

在初有選舉權的時候，限制是很嚴的；第一種限制是國籍，就是一定要本國的人民，纔有選舉權；——第二種限制是性別，選舉權限於男子，女子是沒有的；——第三

種限制是年齡，就是人民要到了若干歲以上，纔有選舉權；這種限制，各國不同，有的定二十歲爲選舉合格的年齡，有的定二十五歲，有的定三十歲。——第四種限制是居住時間，就是選舉人一定要在某選舉區域內居住若干時期以上，纔能獲得在某選舉區的選舉權，而在那個區域內投票；居住期間的限制，也是各國不同，有的規定一個月，有的規定半年一年或兩年。——第五種限制是智識和品格；這種限制，各國大概相同，就是一個選舉人一定要認識本國文字，沒有犯過重罪而被剝奪公權，沒有受過破產的宣告，沒有瘋癲等病症，……等等。——第六種限制是財產及納稅額；——就是人民一定要有若干財產，纔能參加選舉，例如從前英吉利選民財產資格限制很嚴，一定要占有年租十鎊以上的房屋，纔能投票。中華民國元年的選舉法，也規定年納直接稅二圓以上，或有值五百圓以上不動產的人，纔能選舉衆議員。——第七種限制是職業；有些國家對於現役軍人，警察，行政司法官吏，僧道，宗教師等，都停止他的選舉權。——第八種限制是種族和階級；例如美利堅人從前以黑人爲奴隸，不能有選舉權。日本國內



有「穢多」，「非人」兩種階級，爲社會所輕視，也沒有選舉權。——在這些限制當中，祇有別種和年齡是最合理的限制。因爲在現在國界沒有打破，世界未到大同以前，國家爲自衛起見，一定祇能准許本國的人民有參與政治的權利。外國人民除非他已經歸化入籍，不然決不能參與選舉。至於未成年的兒童，連自身一切行動都要受他人的保護養育和監督管理，當然談不上參與國家的大政。不過年齡資格不可定得太高，大約以二十歲左右爲宜。因爲生理及其他關繫上，有許多人在十六七歲的時候，他的智識，見解，志趣，思想，都比三四十歲的人還要好。但是不是普通都如此的，國家立法祇能爲普徧着想，而不能顧及例外。居住期間和智識品格的限制也有相當的理由。假如一個人游歷的時候，經過一個地方，值當地舉行選他，舉就可以參加，這未免說不過去。因爲這個人對當地情形一點不熟悉；那一個人宜於做代表，那一個不宜，他一點也不知道，却叫他去選舉，豈不誤事？所以，至少要在選舉區居住經過一定時間，纔可選舉。不過這個時間不可太長，太長就有許多對該地方已有相當認識的人的選舉權要被剝奪。

智識和品格的條件，也不可定得太嚴。一個人不認得字，有精神病，或者犯過重罪，自然不可以讓他去參與選舉，但是如果條件太嚴，弄得許多人都因為不合格而不能選舉，豈不是失了民主的精神？除此四種外，其餘，性別，財產，納稅，職業，階級，……等等限制，都是不合於民生精神及選舉原理而不應存在的。國家是全體人民的國家，不是男子專有的，也不是資本家或任何一個階級的國家。女子的智識，不一定比男子低。沒有錢或不納直接稅的人的才能，不一定比有錢的人差。種族階級的不同，是一種偶然的事，絕不能表示人格的高下。何以有的種族有的階級就不能選舉？這些限制，在理論上都講不過去。至於有的國家限制軍人，法官，警察，官吏，宗教師的選舉權，用意雖在節制他們的權力，但是因其服務國家或社會而奪其選舉權，實際上是政治上不平等的現象，所以也不應存在。

——普通選舉——

現在文明進步，民智日開，普選運動之進步，一日千里，從前一切不合理的限制，已

經逐漸歸於淘汰，而實行普通選舉。普通選舉，就是本國人民祇要達到一定年齡以後，在選舉區內住過若干時，沒有精神病和犯過重罪，都可以參加選舉。於是，各國能般參與選舉的人數就大大的增加。例如日本最近舉實行普通選舉，驟增幾百萬的選民。英、美、德，三國自從歐戰以後，取鎖性別的限制，行普通選舉制，使男女在政治上處平等的地位。不過英吉利女子的年齡限制比男要高亞。

——被選舉人的限制——孫中山先生的主張——

孫中山先生主張選舉權應該普徧於人民，被選舉權却應該有限制。——又國被選人的資格，大概和黃舉人一樣，有時年齡財產納稅等限制較高一點。——被選舉人和行政官吏一樣，要經過一種攷試及格，纔能做候補人。再由人民在候補人中選出議員代表。這種限制，比財產、性別、……等等的限制好得多。因為經過一番攷試，可以證明其人的學問、能力、智識，而不致如各國現在選舉，因為人民分別不清，以致智識淺陋一無所能的人，奪得濫竽充數。

——五權主張之作用——

選舉權，是一種極重要的民權。因為，政權既然在民手裏，而人民又不能人人直接處理政務，所以極要選舉代表去代他們行使政權。但是人民僅有選舉權是不般的；人民選舉代表，原要他們為人民謀幸福，但是假如代表得當選以後，不能為人民謀幸福，反而欺騙民衆，做自私自利的事；那時候應該怎麼樣呢？在祇有選舉權的國家，人民就無可如何，祇有等到代表任期既滿之後，下次不再舉他。然而在任期未滿以前，人民却飽受痛苦。又譬如立法機關的立法，應該根據人民公意，但做如立法機關有時違反民意，人民所要的法律，他偏不通過；人民所不贊成的法律，他偏要施行；那時人民又將怎麼樣呢？在祇有選舉權的人民，也祇有坐受痛苦，無法可想。似此，表面雖則主權屬人民，實際上人民在選舉以後，就變成當選者奴隸，對於當選者的專橫，無法制止。孫中山先生為防杜和救濟這種弊病，主張真正民主國家。人民除了選舉權以外，必須有罷免權，創制權，複決權。有了這三權，民權制度纔算完備。

—— 罷免權 ——

罷免權，就是人民對於議員官吏之各個人或全體不信任，或發現他不稱職或營私舞弊時，可以由人民投票將他免職。這個權，就是補助選舉權的不足的。因為專有選舉權，議員或官吏當選以前，或者要巴結人民，講得天花亂墜，一旦當選，就可以龐然自大，不受人民的管轄。一定要有罷免權，當選者纔常常在人民管轄之下，不敢違背人民的意旨。現在實行罷免權的，祇有瑞士的幾州，美利堅西部的加尼福尼亞、華盛頓、奧勒剛等州，和德意志。瑞士幾州的罷免權是專對於議會的，並且祇能適用於全體議會，而不能罷免各個議員。美利堅加尼福尼亞州等的罷免權，是由人民罷免各個不能稱職的議員或官吏，德意志在西曆一九一九年通過的新憲法，規定聯邦議會如認大總統有過失，可以三分二以上的可決，付國民投票罷免之。

—— 創制權 ——

創制權，就是人民直接立法之權。因為立法機關有時違背人民公意，不肯制定人民所

所需要的法律，所以要有創制權去補救。人民可以依法定額數的人數聯名提出法案，交立法機關議決。如果立憲機關不能通過，可以要求交付全體人民公決；或者不經立法機關，而直接由提案人交全體人民解決。這種權，現在也祇有瑞士和美利堅西部各州以及德意志實行。瑞士聯邦憲法規定，可以由國民過半數要求修改，但不能適用於普通法律。各州則除費萊白格州外，無論憲法或普通法律，人民都可以運用創制權。美利堅西部也是憲法或普通法律都可由人民創制。德意志於西曆一九一九年新憲法內規定創制權。

複決權

複決權，就是人民對立法機關所決的法律，有最後決定的權。這個權的作用，就在防止立法機關作弊或輕率立法，以致妨礙人民的利益。複決權，可以分做兩種：第一種，是強制的複決權；就是立法機關通過的一切法律，均須得人民批准，始生效力。第二種，是任意的複決權；各種法律不一定要人民批准，但是在一定時間，如有法定額數的

人起來要求，立法機關應立即將該法律付人民公決。這種權也發源於瑞士。瑞士現在，修改憲法，一定要得人民的批准。普通法律，則各州或規定強制的複決，或規定任意的複決。美利堅各州對於憲法的修改，大概都由人民複決。德意志新憲法也有複決權的規定。但是複決權在德意志成爲仲裁政府各部分衝突的公斷工具，所以行使也很有限制。

#### 四權的行使

罷免、創制、複決、等權，都是世界上最新的民權；現在實行的祇有幾國，並且偏而不全。惟有孫中山先生在建國大綱內規定，將來中國人民在縣治行直接民權，卽有選舉、罷免、創制、複決之權；而在中央政府，則此四種民權交由國民大會行使。此種制度比美利堅、瑞士、德意志等國的制度，完備得多。將來這種制度實現，中國的民權，纔是真正民權，而爲世界所矜式。

## 第八章 中央政府

——中央政府的地位——

政府，是行使國家權力的機關。一個國家祇能有一個中心力量；所以，一個國家也祇能有一個中央政府。這個中央政府就是全國最高政治機關；對內，受全體人民之委託，辦理全國政務，負完全責任；對外，代表國家，平時與他國修好通商及一切交際，戰時與敵國絕交宣戰，以至講和。所以，中央政府在一個國家中的地位，如腦神經在個人身體中的地方同樣的重要。有人或者要疑心在單一國家內，一切權力都是集中於中央政府，固然可以說是全國最高政治機關；但是在聯邦國家內，中央和地方分權，有些職權在聯邦政府手裏，中央是不能去干涉他們的，怎麼可以說是全國最高政治機關呢？不知就是在聯邦國裏，邦祇能管理邦以內的本身事務，而不能管理全國的事務。全國的事務，仍然歸中央政府管理。所以，重要的政務，如財政、外交、軍事等類，依然由中央政府處理。尤其是對外，中央政府依然代表全國，與單一國並無區別。我們可以說：無論在單一國或聯邦國，中央政府都是全國最高政治機關。



——中央職權的分類——

中央政府的職權，在古時是不分願的，一切權力都握在君主一個人或貴族少數人手裏；法律由他訂立，由他執行，由他解釋，並無分權的觀念。直到最近這幾百年，歐洲學者纔起而鼓吹政府職權應該分類，由不同的機關行使不同的權力。最初在十六世紀，有布丹主張君主不得兼管司法，司法權應操於獨立的官吏手裏。十八世紀，洛克將政府職權分爲立法、行政、外交三種。近代學者——鼓吹三權分立說的鼻祖——孟德斯鳩，將政府的權力分爲立法、行政、司法三種：立法權是制定修改或廢止法律權；行政權是執行法律保障公安對外宣戰媾和之權；司法權是處罰罪人或判決個人爭執的權。他以爲這三種權一定要在三個獨立的機關手裏，人的自由，纔能得到保障。如果兩種以上的權力在一個機關手裏，就一定會發生濫用權力，使人民受橫暴壓迫的事實。自從孟德斯鳩的學說出世以後，美利堅於西歷一七九一年訂立憲法時，就首先採用了這種原則。其後各國所訂的憲法也多少受孟德斯鳩的影響。現在世界上實際政府的

組織，也祇有兩種，一種是三權分立制；如美利堅是一種是議會集權制如英吉利是美利堅憲法中規定：立法權在國會；行政權在大總統；司法權在最高法院。這三種機關，都是各各獨立，不相統屬的。國會分作參眾兩院；參議院議員，由人民直接選舉，每邦兩人；眾議院議員，按各州人數的多寡而分配，也由人民直接選舉，大總統表面上由人民間接選舉，實際是直接選舉。最高法院院長及法官由大總統任命，任期終身。英吉利雖則也有立法、行政、司法三種機關，然而最高的權力却集中在議會手裏。因為在表面看起來，議會管立法，內閣管行政，法院管司法，和美利堅一樣；但是實際上，英吉利內閣總理和關員都是由議員兼任。英吉利議會分作上下兩院：上議院議員都是貴族，有的世襲，有的由君主任命；下議院議員則由人民選舉。在下議院裏面佔多數的政黨，就可以出來組織內閣。所以名為內閣，實際上等於議會裏的一個行政委員會。內閣不得議會的信仰時，立刻就要辭職。因此，行政權全操在議會手裏。英吉利的上議院同時是全國的最高法院。一切重要案件在上訴院內失敗後，可以再到上議院來起訴；於是司法權又

在議會手裏。所以，我們叫他做「議會集權制度」。

——三權分立之真義——

我們研究孟德斯鳩的學說，有一點應該注意就是國家是個整個的東西，他的權力也是整個的。所以，要將立法、行政、司法完全使他們獨立，彼此不發生關繫，這是絕對做不到的事。因為假使做到，那就不啻把一個國家担做三個國家。所以，就在美利堅那種三權分立的國家，三個機關還是有相互關繫的。如國會可以彈劾大總統，大總統任命各部總長及大使等，對外宣戰和訂立條約，都要得到參議院的同意；國會對於法官不稱職時，也可以提出彈劾，便是立法機關兼管行政及司法。——大總統對於國會通過的法案可以拒絕簽字，交回復議；最高法院的法官由大總統任命，便是行政機關兼管立法、司法。——最高法院有解釋法律之權，國會所通過的法律可由以最高法院宣布其違憲，因而不發生效力，便是司法機關兼管立法。所以，三權完全獨立是做不到的。所謂三權分立，不過是說：大部分的立法權，應該在立法機關手裏；大部分的行政權，應

該在行政機關手裏；大部分的司法權，應該在司法機關手裏；免得一個機關大權獨攬，發生種種的危險。

——各國立法機關之組成——

現在歐美各國的立法機關，大部分分作上下兩院：在君主國家，上院常常由貴族組織，而下院由人民代表組織；在民主國家，則兩院議員大概都由選舉而來，不過上院與下院所代表的不同：下院代表人民，上院代表地方行政區域或特殊階級。在聯邦國內，則上院議員恆為各邦代表，上議院議員的資格，普通較下議院議員為高，任期也較下議院議員為長，而且不是一次選舉，而是分期選舉。

——兩院制之利弊——

各國的立法機關為甚麼要設立兩院呢？有的是因為歷史的關繫，例如英吉利，幾百年來，有貴族平民的區分。有的是因為聯邦組織的關繫，例如美利堅，由各邦合組而成國。但是還有些國家是完全出於模仿；因為別國用兩院制，所以，他也採用兩院制兩

院制的長處，不過能使立法的時候，更加謹慎，不致操切從事，或為一時潮流所煽搖，無暇深計；所以用上院來做一種保障。但是他的弊病却很大，使得責任分裂，互相推諉，立法迂緩，遲疑不決；而且每立一法，往往是一種調和的結果。

——立法機關的權力——

不但在議會集權的英吉利，就是在三權分立的國家，立法機關的權力也常比行政司法機關為大。因為一切法律要由他訂立，並且財政權在他手裏，預算非經國會通過不能實行，賦稅非經國會議決不能徵收。行政機關司法機關要辦一樁事，非立法機關批准經費，就無從進行。許多國家立法機關兼有修改憲法的職權，例如法蘭西憲法就由兩院聯合會修改，美利堅憲法也由國會提出修改，再由各邦議會批准。

——行政機關的職務和制度——

行政機關的職務可以分作兩種：一種是決定政策；一種是執行政策。關於行政機關的組織，有兩種制度：一種是總統制；一種是內閣制。在行總統制的國家，大總統直接

負行政上的責任，大總統之下，雖則也有國務卿和各部總長，有時也舉行國務會議；但是實際上各部總長祇是大總統的辦事人，國務會議，不過受大總統的諮詢，最後決定的權還是在大總統手裏，在行內閣制的國家。不論國家的元首是君主或是大總統，都不負行政上的責任，而由內閣決定政策。內閣由總理及閣員組織，就是全國最高行政機關。內閣下面分設各部，如內政、外交、陸軍、海軍、財政、交通、教育、農工等各部總長由閣員兼任，但是也有不管部的閣員，閣員常常是議會的議員，在兩黨並峙的國家。閣員恆屬於同黨，就是在議會中佔多數的黨。在許多黨競爭的國家，因為沒有占絕對多數的政黨，所以常常採混合內閣制，就是由好幾黨的人合組內閣。這種內閣基礎既不穩固，自難決定強健的政策。在行內閣制的國家，內閣的政策，好果不得議會的贊助，可以解散重選。但是解散以一次為度，新選的議會，如果依然反對內閣，內閣就要辭職。

——政務官和軍務官——

內閣總理和閣員是決定政策的，所以叫做（政務官）。政策失敗，就應該去職。

員以下的各部次長，長科長等，就是執行政策的，所以叫做（事務官），他們祇負責務上的責任，而不負行政下的責任。政策的成功與失敗，與他們不生關繫。他們祇要在職務上勤勤懇懇努力從公，就算盡職。但是也有另設「政務次長」為部長的輔助，而與部長同進退的中國國民政府的行政院各部即是如此。

——司法機關的職權——

司法機關的性質和立法、行政都不同，他的最重要的職權，就是解釋法律，應用法律到特殊事件上去，防止犯法的舉動，和處理財產等等。中央政府的司法機關，普通叫做「最高法院」或「大理院」，是全國最高的上訴機關，一切案件經最高法院判決後，就無法可以變更。但有例外，如意大利，全國不止一個最高法院，共有五個；這五個最高法院，都是平等的。在英吉利則最高法院的職權為上議院所有，一切案件統歸上議院最後決定。不過無論那國，許多小案件却沒有到最高法院，起訴的權利，下級法庭判決後，就算終結。

——司法機關的組成及職事——

最高法院裏面，通常分爲『民事法庭』（刑事法庭）兩種，民事法庭，審理一切民事案件，如：產業之爭執，借款之糾紛，合同之不肯履行，以及婚姻、地畝、商業等爭執之類；刑事法庭，審理一切刑事案件，如：內亂、殺人、放火、搶劫、欺詐、侵占等罪案之類。前一種是私人與私人的衝突，後一種是私人對於國家或社會犯罪。因爲殺人、放火等事，不僅被殺被焚之家受害，即社會的秩序安寧，都受影響。——歐洲大陸的德意志、法蘭西，除了這兩種法庭以外，還有一種行政法庭，專門審判關於行政的訴訟，如官吏與官吏，或人民與官吏的衝突。他們的用意，是免得行政官受普通法庭的管轄，行政權不能獨立；所以要由特種法庭審判。在英吉利、美利堅，却無這種制度；官吏與人民，都受同一法庭的審判。

——司法機關的人選——

司法機關的人選非常重要。因爲，行政機關侵犯人民權利，還可以向司法機關控



訴，如果司法機關自身顯預不明，或顛倒是非；人民生命、財產、名譽、自由、便都失了保障了。所以，現在各國的法官，大概由國家元首任命。任期是終身的，除溺職，受彈劾，可以免職外，不能由行政長官隨意免職。法官的地位得了保障，他就可以獨立行使職權了。在美利堅各邦現在有許多法官是由人民選舉的。但是這種制度很有流弊，因為法官須要有專門法律智識，普通人很難分別誰能勝任，難難勝任。

——最完善而有能力的中央政府——

中國在從前立法、行政、司法三權，是集中在君主一身的，所以，君主可以任意蹂躪人民；生殺予奪，大權獨攬。但是，君主的權雖則很大，政府裏面還有內種職權，却帶得有獨立的性質。那兩種呢？就是「考試權」和「彈劾權」。中國從前以考試為士人出身的階梯，正式出身的官，一定要經過考試，祇要能殼考試及格，就可以做官。所以出身平民，而位至卿相的，歷史上不計其數。考試實在也一件很公平的制度；不過中國從前所考試的內容不對罷了。那時候考試是國家嚴重典禮，主試的人絕對不准徇情舞弊，連

君主也不能干涉；所以，考試官使雖則由君主任，而考試權却有獨立性——彈劾權，全操在御史這一類官吏手裏，惟有御史能行使彈劾權；因此使各省督撫，都帶有御史銜，而便監督其屬吏，行使彈劾的職權。遇着大臣有過的時候，御史可以隨時上奏彈劾，甚至君主有過失；他們也犯顏直諫。所以祇要有一個比較賢明的君主，肯容納御史的意見，朝政就可立呈清明氣象。御史，雖則也由君主任，然而彈劾權却帶了獨立色彩，

——這兩點都是中國制度特有的優點，外國現在則考試權附屬於行政機關，彈劾權附屬於立法機關；結果，行政機關依然難免任用私人的弊，而立法機關自己有了過失，便沒有人去彈劾他，所以很不完善。孫中山先生就集中外的精華，採用外國立法權、行政權、司法權，加上中國的考試權、彈劾權，而創建一種五權分立的政府：每一種權，由一個院行使，並且擴充考試權的範圍，不但任命的官吏，要先行考試；就是選舉的議員，也要先經考試及格，纔能做候選人；同時擴充彈劾權的範圍，使監察院對於一切議員、官吏，都可以行使彈劾。因五院政府之上，則設一個國民大會，由每縣舉一代表組織，行

使全國的最高統治權，可以選舉權罷免中央政府的官吏，可以創制或複決中央的法  
律，這樣的中央政府，纔是一個最完備的政府，最有能力的政府。



民國十八年六月初版

全一册——定價大洋三角

新政治學

著作 者 王 詩 巖

印刷 者 三 民 書 店

出版 者 三 民 書 店

發行 者 三 民 書 店

總發行所 上海 中其盤市三民書店

——本書有著作權翻印必究——

