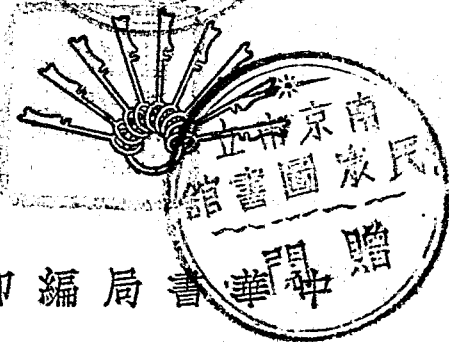


初中學生文庫

政治淺說

編者 王希和



華中書局編印



南京市立	
民眾圖書館	
登錄	663
複	1
書	320
碼	1042

## 序

寫通俗的讀物，比寫專門的著作，難得多多；因為寫得深些，便不通俗了；寫得太淺，又怕不成東西；寫得詳盡些，每爲篇幅所不許；寫得簡單些，又恐遺漏太多，不能透澈。這一類的讀物必須寫得深入淺出，簡單明顯，而又系統整然，纔算得「恰到好處」。這真較難了！我想，只有寫過這種讀物的人，纔有這同樣的經驗。

本書著者於屬稿時，雖力求簡單、淺顯、透澈，但結果終未能愜意。假若青年讀者讀完本書之後，不但能了解其內容，而且還感着興趣，想做進一步的研究，那作者便引爲最大的滿意與成功了。

二十四年七月三十一日，著者。



3 1797 7403 3

MG  
D0  
22

序



# 政治淺說目錄

序

## 第一章 緒論

一 政治與生活

二 政治強制力之目的

三 政治團體及其組織

四 政治團體內的鬭爭

五 政治制度

六 國家的政治強制力與人權

## 第二章 國家

一 國家成立的要件

二 國家的起源

三 國家之目的

目錄

1

一  
一  
二  
三  
五  
六  
八  
一〇  
一〇  
一六  
二〇

第三章	政府制度	一一三
一	政府分類的標準	一一三
二	各種政體的解釋	一一五
第四章	政府機關	一二六
一	政府職權分配的理論	一二七
二	立法機關	一三九
三	行政機關	一四四
四	司法機關	一五〇
五	中國中央政府的組織	一五三
第五章	政黨	一五七
一	政黨的性質	一五七
二	政黨與階級的關係	一五九
三	政黨的功用及其流弊	一六〇
四	大陸政黨與英美政黨	一六三
五	多黨制與兩黨制的利弊	一六五

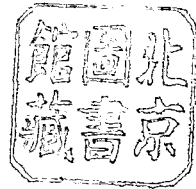
# 政治淺說

## 第一章 緒論

### 一 政治與生活

政治學始祖亞里斯多德曾說：『人是政治的動物，』這一句話的意義，是指社會上一切人無論操何種職業，都與政治有密切的關係。凡我們一舉一動差不多都受國家的干涉；都覺得國家有極大的力量在那裏活動，不容我們去躲避。現今人民生活越複雜，國家事務也越繁重，我們生活各方面所受到國家的干涉，也就無微不至。所以我們研究政治，不可不從生活說起。

人類生活是多方面的；政治生活乃是人類生活之一種。簡言之，政治生活即是人類關於政治強制力的生活。我們應知人類生活所以是多方面的，乃因個人生活與社會組織，常由利害和興趣的歧異，發生不相同之關係。譬如倫理關係屬於家庭，於是有家庭



生活；職業關係屬於團體，於是又有工會生活；宗教關係屬於教會，於是又有信仰生活；至於政治關係乃屬於國家，是以又有政治生活。就個人對各種社會組織之關係上說，各種生活，乃是相等的。國家組織不過是社會組織之一種，所以政治生活，也不過是人類各種生活之一種，絕不能陵駕他種生活之上。但是我們若進一步考察，就知道國家的功能，在於調劑均平，而為各種生活的中樞，且握有最高權，而且我們參加其他社會組織可自由出入，而我們的國籍則有強制性，因此，我們就不能不說政治生活是人類關於政治強制權力的生活。否則，我們所謂公道、秩序、安寧等等，都無從說起。換言之，我們的生活就沒有保障了。

## 二 政治強制力之目的

說到這裏，我們一定要問：政治強制力之行使有具體的目的麼？答：有的。我們不妨列舉最重要的幾種：

第一、謀自由幸福與社會一般的利益；



第二、處理政治社會內之共同事務；

第三、維持法律之實行；

第四、增進人類文化之價值。

上面所述的就是行使政治強制力之具體的目的，也可以說是人類目的之一種。何以呢？因為人類是有理性的，有理性即有目的。政治強制力之目的，雖有多種，但其最終目的在達於社會的公善。這裏所謂公善，乃指個個人的善，其內容是人類種種欲望經平均調和而得最低限度的滿足，以充分發展其個體的優性，俾能造福人羣。一國的人民所以必須服從國家，主要原因就在此，否則，所謂社會的公善，是萬難達到的。

### 三 政治團體及其組織

政治強制力之目的既在於冀求達到社會的公善，但要達到此種目的，政治強制力必有所附麗，是以不能不有政治強制團體的組織。這種政治團體就是國家。

國家行使強制力的各種行為，稱做政治行為。政治行為必須是有秩序的，且以法律

爲根據，然後纔能保持政治團體之統一。所以我們可以法律爲標準，區分各種政治行爲如下：

第一、制法行爲——法有公法私法的區別。公法是關於國家與其他社會組織，或國家與人民之間的秩序之法律。私法是關於國家內人民與人民間，或各社團相互間的秩序之法律。

第二、行政行爲——這就是國家執行法律的行爲。換言之，即是國家按法律的規定，設置機關，行使強制力的行爲，或國家管理，經營各種公共事業的行爲。

第三、司法行爲——這就是國家解釋法律，并適用法律，以糾正違法者的行爲。

但是國家是一個抽象的名詞，要使各種政治行爲，進行無阻，必須有國家各種機關的設立——這就是我們平常所謂政府。就事實上言，所謂國家，也就是政府；因爲我們若使離開政府光說國家，未免太空洞不可摸捉。所以政府各機關，按國家的行爲來區分，也有三種，就是：

(一)立法機關，

(二)行政機關（即行政機關），

(三)司法機關。

上面說過國家政治強制力之目的，在於求達社會的公善，所以不能不有國家各種機關的組織。但是我們要記住，國家也不過是社會組織之一種——除其優越性在於（一）應付人人普遍的需要，（二）有調劑均平其他社會組織的功能外——所以我們對國家的行爲，必須嚴加審察，而後決定從違。而且政府內的一般執政者，和我們相同，並不是什麼超人，自然他們的行爲也不能說是天然的善，一般好公民更沒有盲從的義務。說到這裏，我們就知道一國政治的好壞，是與公民程度的良否，有絕大關係的；換言之，沒有好公民就很難有好政治。好公民的訓練，在政治上之重要，於此可想而知了。

#### 四 政治團體內的鬭爭

根據上文所討論的，我們知道政治團體（指國家）的種種行爲，目的在於求達社

會的公善，其特質就是政治強制力之支配與經營。說明白些，即用強制力以支配社會內的一切人民，與經營或管理社會內的一切事業。而使強制力者，就是構成政府機關的一般執政人員。執政者之公的行爲假使與公善相背馳，那末，遲早政治團體內之鬭爭就會勃然而起。政治的鬭爭，有激烈的與和平的；前者是革命的行爲，後者是各政黨以競選的方法，取得政權的行爲。現代政治的鬭爭，因革命危險性破壞性太大，所以奪取政權，各文明國家多採用政黨競選的方法。實則，除極少數國家外，現代政治鬭爭的樞紐，全在於政黨，所以現代政治的一般現象，不外是政治團體內各政黨間政權之取得、維持、鬭爭，及政治的強制力之支配與經營的過程。

## 五 政治制度

我們知道國家是抽象的東西，要實現國家之目的，必須有政府，因此我們可以說，政治制度是實現國家目的之方法或手段。國家既是空洞的名詞，自然國家的種種政治行爲，有賴於政府，而政府的組織，則有因時因地之各種差別。一國有一國的物質環境，

與文化程度，因而實現社會的公善之方法，也不能盡同；此所以有許多不同的政治制度，各種政治制度可區別如下：

(一)就政治強制力之行使上說，如果立法、行政、司法三種行為都屬於一個人，那就叫做專制政治，或獨裁政治。如果由人民代表來參加，就可稱為代議的民主政治。如果政治強制力屬於少數人，就叫做寡頭政治；如果屬於社會上特殊階級，那就可稱為貴族政治；如由全體人民直接行使，那就是直接民主政治。

(二)就立法、行政、司法三機關的關係上說，如果立法與行政是合一的，就稱為內閣制；如立法與行政、司法三權是分立的，那就是總統制；如立法與行政是不合一，又不對抗的，則稱為委員制。

(三)就政府權力的分配上說，如果中央與地方是平分的，就叫做分權制或聯邦制；如果整個權力都集中於中央，只用普通法律委托一部分於地方者，那就稱為集權制，或單一制。

要之，各種政治制度都是因時制宜而產生，也是因時制宜而採用，絕不是一成不變

的。

## 六 國家的政治強制力與人權

國家的政治強制力之行使，因其目的在求達社會的公善，所以人民應有服從的義務。但是要使國家權力不至於濫用，人民不至於只知盲從，國家的種種政治行為應受人民的檢查。檢查的準則，就是人權。這樣，人民纔能够考察國家的行為，是否合乎人權，以判定政治的良否。進一步說，人權而且是人類政治生活的必要條件，因為沒有人權，個人絕難充分發展他的優性。同時國家保障人權，亦所以促進社會公善之道。就現代的情勢而言人權，下列數種是絕對必要的：

(一)工作權——工作權有兩種作用：一方面人民可以維持生活，一方面對社會有所貢獻。

(二)適當的酬資權——即應得維持最低限度生活之收入權。最低限度之收入，應以社會生產力達到何種程度做決定的標準。

(三)相當閒暇的享受權——閒暇權之重要，在於陶情淑性，培養思想，使不至心為形役，成為活動的機器。

(四)參加工業管理權——此種權利有兩種作用：一則增加工作之興趣，一則使勞資兩方不至發生衝突。

(五)享受教育權——這就是普通的教育，目的在於公民的訓練。

(六)參政權——此種權利內容有三：就是選舉權，被選舉權，充當官職權。

(七)言論自由權——此種權利非專指學術的言論自由，須更注重政治的言論自由。因後者與國家的安全，以及公民的天職都有關係。

(八)集會結社權——此為言論自由的當然結果。

(九)適當財產之享受權——這也是發展個人優性不可缺的條件；但財產須是自已努力得來的，且須用於有利社會的事業。

上述各種權利，現代國家多用憲法的明文，加以規定，但是憲法是不會自己發生效力的，到底人民不能實際享受這種種權利，還得看政府有無守法的誠心，與人民有無

監督政府的能力。

## 第二章 國家

在第一章裏，我們已經把政治生活、政治的強制力、國家、政府、政黨、政府制度、人權等等，做一個概括的，有系統的論述，使我們先有一種整個的明確的概念。至於什麼是國家，現在應該有較詳盡的討論。我們把國家分做三部分來研究：（一）國家成立的要件，（二）國家的起源，（三）國家所以存在的理由，即國家的目的。現在分述如下：

### 一 國家成立的要件

國家成立的要件有兩種：一是屬於物質的，一是屬於精神的。

就物質方面說，國家成立的要素，第一是人羣，第二是此種人羣佔住的土地；換言之，構成國家的物質要件，就是人民與領土。

但是光有這兩種物質的要素，國家是不會成立的；因為一羣人民在土地某一部分，



彼此沒有團結，萬無倖存之理。所以有了人民與領土之外，還得有由這一羣人民所產生的政治組織，握有最高權力，用以發抒或實施人民的意志，並管理公共的事業，使對內可以支配一切，對外不至受外力的箝制。這種精神的基礎，在政治學上稱做國家的主權；而政府就是行使國家主權的機關。由是我們就知道構成國家的要件有四，即是：人民、領土、政府、主權。這四種要件都齊備，然後一個完整的國家纔能成立。茲將這四個名詞，略加以解釋。

(一) 人民——人民或國民，乃是政治社會內各個人結合成一個總體的總稱。例如說，『中華民國國民是吃苦耐勞的，』這裏所用的「國民」一名詞係指總體，並非單指個人。但是一國的國民，其語言、血統、風俗、習慣、宗教、信仰，未必都是相同的，所以一個國家可以包括好多種民族。一個血統、語言、文字、風俗習慣、宗教信仰相同的人羣，稱爲一單純的民族，以一單純的民族建立一個國家，是再好沒有的。不過現今世界上有許多國家，往往不只包括一個民族。因此在國際政治上便有民族自覺運動，與少數民族保護等等問題發生。

至於一國內應有多少國民纔好，往古學者曾加以討論。例如亞里斯多德、盧梭兩人，都主張一國內的人口應該與土地的大小相合。但是這種主張只是理想而已，因為一國國民的多少不是政治學者的理想所能左右的。

但是說到這裏，我們應知國民與公民是有區別的。在一國主權所支配之下的人們，都叫做國民；有權參加政治的人們（有選舉權與被選舉權者）纔稱做公民。現今凡實行民主政治的國家，差不多都採取普通選舉制，公民的範圍比起代議制度初成立的時期，就大大擴充了。

(二)領土——國家的領土不但指土地，且包海洋與天空。國家權力只能在領土以內行使，因為近世國家主權觀念，是屬地的，而非屬人的，所以主權對人與物的支配，不能不受地域範圍的限制。

一國領土的廣狹與形勢，以及領土內富源的多寡，都與政治有密切的關係。假如領土太大在統治上就不免發生困難，大小也難以生存。往時政治學者如亞里斯多德、盧梭等，都以爲一國領土不宜太大，最好像城市一樣，俾全民政治得以實現。又國家所處的地

理形勢如果好些，物產如果多些，則一國的文化與人民的生活，也都比較優異些。不但如是，甚至於一國之分裂與統一，國民性之溫和與強悍，政治之宜於獨裁抑民主，也都與國家的地理形勢或一國的物產，有因果的關係。但是現今科學發達，凡地理的阻礙，物產的缺乏，都可由科學上的努力，使自然環境逐漸改造。雖然，科學的發明，須靠國民的聰明與能力，若使國民聰明能力沒有進步，對於一國內自然的現象仍是無法改造的。甚至，雖有廣大的土地，都不免拱手讓人。

(二) 政府與主權——主權就是國家的最高權（或國家的政治強制力）或稱統治權。一國內有權行使此種最高權力的特定個人或團體稱做主權者。至於一般國民則是主權所有者。構成主權的要素，不外兩種：一是獨立性，一是統一性。主權有獨立性，所以在法律上，主權不受限制，因為國內一切法律都出自主權，所以主權自身不能有法律的限制。若就法律的淵源和法律的制裁上說，主權也不受國際法的限制。但是就國際責任上說，一國對外行動應當遵守國際法規的限制，不應以主權至尊無限做口實，自由行動，甚至擾亂國際和平。至於主權的統一性，是指主權不可分割的，如果可以分割，那末，一

國之內便有兩個主權了。

關於主權的來源與變遷，在這裏不可不簡單說一說。近代政治學上的主權學說，是十六世紀法人布丹氏創立的。布丹以爲主權的性質是一種絕對的，永久的，不可分的，不可滅的，不可讓的，不受限制的權威。君主握有此種權威，可以支配一切，所以布丹氏的主權學說是爲專制君主張目的。這是因爲當時政教相爭，諸侯割據，弄得國家四分五裂，所以布丹纔把這種學說當做政治統一的對症良藥。

但是到了後來，因君權膨脹太甚，遂有君主與人民的衝突。於是英人洛克與法人盧梭的主權在民學說就應運而生，當做推倒君主專制的理論根據。

盧梭民權說影響於法國革命極大。但法國革命趨於極端，不免引起騷亂與恐怖。於是反動的學說蠡起。法國革命後，主君與在民，都有毛病，所以德國學者海格爾又創國家主權說，調停二者之間。但海氏的主權，名義上雖存於國家，其實存於君主，也有極大的流弊。

後來英人奧士丁以爲主權不屬於渙散的人民，也不屬於空洞的國家，而屬於人民

或國家中的一部分。這一部分，奧士丁稱做『確定人體。』例如在英國，英王與國議會即是。

晚近因社會組織複雜，一般學者復創有多元主權的學說。這就是主權觀念變遷的大概。

最後，我們要說主權的類別。

第一、虛名主權與實際主權——前者指君主國的元首，後者指實際上行使主權的人。

第二、法律主權與政治主權——前者指法官律師所公認的主權，就是最高立法權。後者指立法權背後的權力，在事實上能使法律的主權者服從其意旨。但在直接民治國家裏，這兩者之區別，就不存在。

第三、事實主權與合法主權——前者指一人或一團體握有實力，雖沒有法律根據，也能使人民服從。此時有法律根據的主權反失其效力。例如篡位君主，革命政府，或占據他國領土的軍隊。此種主權如能持久，也可以成爲合法主權。

## 二 國家的起源

國家的組織，遠在人類有歷史以前，就已有的。有了國家的組織，人羣團體內，就免不了有治者與被治者的關係；於是國家強制力的行使與被治者的服從，都不能間斷。但是這種關係未必都是很圓滿的；因此便有我們爲什麼需要國家，與國家的產生有什麼理由，這一類的疑問。政治學上對國家的起源之探討，目的即在於解答這些疑問。

(一) 神意說——此種學說創自古代，認國家是神直接創造出來的，或認國家是神所主宰的。在中世紀，基督教國家的君主，都自稱代表上帝，行使權力，一方面好把權力都集在一人身上，一方面也容易使人民一致服從。要之，此種學說只可行於人類知識幼稚，宗教勢力澎漲的時代，而今科學發達，民智已開，此種學說實沒有存在的價值了。

(二) 武力說——這種學說雖爲一部分學者所主張，但我們根據史乘，也可以尋出相當的事實，用以證明國家的起源，由於武力，未必是無稽的。例如英吉利的建國，德意志的統一，都是用武力成功的。至關於原始國家的產生，德人奧彭海麥所主張的武力征服

說，也有相當的根據。奧氏以爲國家政治現象的發生，往往由於好戰種族對和平種族的鬪爭與征服。武力征服者佔了土地，便把戰敗者當做奴隸；同時征服者便是統治階級，享有經濟的政治的特權，這種治者與被治者的階級關係，如維持不斷，國家就由此產生了。武力說從十九世紀後半起，爲多數學者所贊同；但是這種學說也有缺點，即是好戰種族在未征服他種和平種族以前，何以自身不能組織國家，而產生治者與被治者的關係。

(三) 契約說——契約說在政治史上所發生的影響最大，法人盧梭主張尤力。在盧氏以前，還有兩個英國學者，浩布士與洛克，也是主張契約說的，不過三人的出發點却不相同，所以三人的契約說，各有其特異之點。

(A) 浩布士契約說，浩氏以爲人類未有國家以前之自然世界，是一種戰爭不息的世界。在這自然狀態裏，人們只有痛苦，所以大家爲避免痛苦計，纔相約成立一個國家。人民與人民間約定，彼此願意把權利放棄，歸一人或一團體去治理，大衆都對他服從。國家既成立之後，只可聽統治者——主權者——去支配，人民不得反抗，因爲據浩氏之意，主權者是立於契約之外的；而且人民如反抗政府，則復返於戰爭不息的自然狀態，也違反

了成立契約的初意與目的。無疑的，浩氏的契約說便是君權無限說，不過替專制君主求得一種理論的根據罷了。

(B) 洛克契約說，洛氏認人類未有國家以前的自然世界，是平和的有理性的。人與人間都是自由平等的，都受自然法的限制。但是因為沒有公共的裁判機關，大家所有的權利須靠自己去保護，不但不方便，而且也不安全，所以人民彼此約定成立國家，把各個的一部分權利讓於統治者，暫托統治者去行使，其餘一部分叫做自然權利，仍歸各人自己保留着。統治者就是契約的當事人，一樣須受約束。統治者若使侵犯人民的自然權利，人民可依契約，收回權利，重組政府。由此可知洛克的契約說就是人民主權說，或君權有限說。

要之，洛氏的契約乃係違人類理性作用，互相結合之一種表示；所以統治者在契約關係中間，為人民保護自然權利，否則，人民可加以反抗。浩布士的契約乃是人類欲避免野蠻殘殺的生活而互相結合之表示；所以人民寧願放棄一切權利，而聽命於最高主權者，不能反抗。這兩位學者因為所處的政治環境不同，故契約說的結論也各不相同。



(C) 盧梭的契約說，盧氏也如洛克一樣，認人類未有國家以前的自然世界，也是和平而且自由的。不過到了後來，因人口繁殖，私有財產觀念發生，這種和平而且自由的狀態，便不能維持得住，於是大家彼此相約成立一個國家。盧氏以爲成立契約者，就是人民全體。人民將所有一切的權利都交與人民全體，受人民全體所產生的「公共意思」所支配。這「公共意思」在盧氏看來，便是主權。各個人民服從全體的「公共意思」，不啻服從自己；因各個人都是構成全體的一分子。在理論上，各個人雖都讓出一切權利，實則個人的權利毫未損失。於此可知，盧氏所謂「公共意思」便是主權，而且是無限的。至於政府不外是國家的機關，受「公共意思」的指揮，而管理國家公共的事務罷了。

浩布士的契約說，擁護君權；洛克的契約說，爲限制君權，提倡民權；而盧梭的契約說，則與前兩說都不相同。因爲盧氏不但想推翻君權，而且也不擁護代議制度，所以他主張「公共意思」以全體人民參加政治，實現所謂全民政治，把政府當做受制於人民「公共意思」的機關，與國家分開。

但是用契約來說明國家的起源，未免太缺乏歷史上的根據，所以到了現今這種學

說多受人攻擊，而且也不爲人所稱道了。

(四)自然進化說——此說不徧於主觀的玄想，而以歷史與社會的事實做根據。所以此說解釋國家的起源，注意於血統、戰爭、宗教、經濟等等勢力的演化，把國家看做自然生長的組織。因這四種勢力的互相推演，人類纔漸漸地由原始社會，達到現今國家的形式。

總之，國家的起源，並非創於神，也不是由於契約，也並非單獨由於武力的征服，乃由人類的血統、戰爭、經濟、宗教，以及多方面的勢力逐漸演化而成的一種自然組織。初民是不知需要國家的，但因某種情狀與勢力的催促，自然而然會產生一種團體的組織。待到人民漸知道這種團體的重要與利益，始用人力使之更有效率，更適合於環境。這種團體的組織，又幾經演化，纔成爲現今我們之所謂國家。

### 三 國家之目的

國家有何目的，就是國家何以存在的問題，多因時代不同，或思想家的立場不同而

各異其說。古人多以爲國家本身就是目的，並非一種手段，用以達到某種目的。現今法西斯主義者對國家即作如是觀。但現代政治學都以爲國家不過是一種手段，用以達到某種目的。

我們對於國家的法律，必須服從，否則就要受刑罰。但我們就要問爲什麼國家有這樣大的權力？權力背後的根據是什麼？換言之，即是國家有這樣無限的權力，以執行法律，究竟有什麼目的？這些疑問如獲相當的解答，那末，國家何以存在，與我們何以要服從國家的法律，也隨着解答了。

(一)判斷國家活動的標準——我們知道國家是一個抽象的東西，國家的活動，在事實上，便是統治者的活動。統治者的活動是否令人滿意，我們必須需要一種標準，加以判斷，然後纔知道國家存在的價值，我們應該服從。這就是說人民服從國家的義務，以國家實際上所成就者如何以爲斷，理論上雖把國家的活動說得冠冕堂皇是無濟於事的。我們以爲國家的活動，應以達到社會的公善爲目的。因爲人們是具有欲望的動物，都求最大可能的機會以滿足他們的欲望，並要求發展他們充分的人格，儘量實現一切潛勢。

力。國家的活動就是直接地使人們的欲望得到最低限度的滿足；或者間接地供給一種環境，使人們欲望的滿足成爲可能。這就是判斷國家的活動最簡單的標準。但是我們要注意，人類的欲望是因時因地而不同的，所以國家滿足欲望的方法也是不同的。我們對於國家活動的判斷，必須顧到政治的環境，切不可存着偏見。要之，國家所以握有權力是有條件的，並非絕對的；所謂條件就是國家使人人得發展其自我的最善。

(一)實現國家目的之步驟——以上所言，是國家目的之整體，並非實現此項目的之具體的步驟。國家目的之實現有三種步驟。

第一、一國之內，人民間和平、秩序、安寧、正義的維持。這就是指國家供給一種環境，使人們的欲望，得到相當的滿足。

第二、國家須注意羣體的福利。換言之，即保護公共之利益，並管理公共利益所需要的事物，以求國民全體的進步。

第三、國家須謀人類文化的增進。

這三種步驟是順序的，即(一)個人的，(二)羣體的，(三)世界的。

### 第三章 政府制度

我們知道國家不過一種抽象的概念，空洞不可摸捉，國家要行使其最高權，實現國家之目的，必須倚重政府；而政府的組織，是因時因地而不同的，有的爲歷史演化的產物，有的以政治的理論爲根據，所以我們就有各種不同的政府制度。在事實上說，國家與政府不能分開，因離開政府而言國家，未免太偏於玄想，但在法律上說，國家與政府又不能不有區別；因爲國家的主權在法律上是無限的，政府的職權則是有限的，若使國家與政府不分爲二物，兩者的權限就容易混淆不清，生出許多流弊來了。

#### 一 政府分類的標準

近代國家的性質多由政府制度的精神而表現，所以我們應注意於政體的研究。從前學者往往把國家與政府混爲一物，他們對於國體的分類，也就是對於政體的分類。現在我們暫將國體分類，置而不論，而致力於政體的類別，因爲政府的類別弄清楚，國

家的性質不難隨之明白。

我們現在用下列四個標準分政府的體制爲數類：

第一、以主權行使的人數爲標準，把政府分爲三種：主權由最高元首一人行使者稱做君主政體，由少數人行使者稱做貴族政體，由人民多數行使者，則稱爲民主政體。以前君主制與民主制爲對立的名詞，但是現今有些國家雖有君主，不必由君主一人獨攬政權，多數人民也可以參加政治，例如英國，雖有君主，而實際上政治的精神仍是民主的，所以民主與君主不能成爲對立，另以共和制與君主制相對立。換言之，政府的組織形式，如尚有世襲的君主，就稱爲君主制，如元首出於民選則稱爲共和制。此點初學者應加以注意。

第二、以人民行使主權的方式爲直接的抑或間接的爲標準，可把政府分爲兩種：屬於前者爲直接民權制，屬於後者爲代議制。

第三、以中央行政與立法的互相關係爲標準，可分政府爲三種：就是內閣制、總統制、行政委員制。

第四、以政府權力的集與分爲標準，亦可分政府爲兩種：就是單一制與聯邦，或集權制與分權制。

## 二 各種政體的解釋

現在依照上述的標準，把各種政府制度，加以解釋：

(一)君主政體 在性質上考察，君主政體，有絕對的與限制的兩種。絕對的君主政體就是專制政體，國家元首爲真實的主權者，獨攬一切政權，他的意志，即是法律。這種政體現代已絕跡。限制的君主政體，也可稱君主立憲政體，君主的權力，須受憲法的限制。英國政體就是一個好例。

(二)貴族政體 貴族政體爲少數人統治的政體，又可稱爲特殊階級所統治的政體。希臘人稱爲賢人政治，以其知識道德較一般人爲高。現代這種政體已絕，但我們以爲現今代議的民主政治，在少數人負責上觀察，與貴族政體，也相差無幾。貴族政體一經腐敗，就容易變成寡頭政體。

(二)民主政體 民主政體可分爲兩種：曰直接的，曰代議的。在直接的民主制之下，國家意志的表現，由於人民全體的會議。這種制度在未開化的社會中，或小國內可以實行，因爲人民不多，事務簡單的原故。最近各國也有採用直接立法的形式，用以補救代議制的缺點，但與純粹的民主制，相差甚遠。

在代議的民主制之下，國家意志的表現，則由於民選的代議機關——即是議會。主權雖在民，實有主權的所有者與主權的行使者的區別。代議制開始於十七世紀的英國，十九世紀以來，普及於全世界。大戰以後直至今日，因此種制度不足應付非常的局面，漸有日暮途窮之感。

(四)民主政治與獨裁政治 大戰後，民主政治沒落，繼起者有所謂獨裁政治。十餘年來民主政治與獨裁政治差不多成爲對立的流行的名詞。有的人以爲民主政治與獨裁政治是不相容的；有的人則以爲兩者可以並存，而且獨裁政治，也可算是民主政治的特殊形態。究竟兩種政治是否各有各的特徵，不容相混，我們應該考察一下。

現在先說明民主政治 據英人蒲徠士的研究，民主政治一詞係指一種政體，其統



治權不在於一個，或數個的特殊階級，而在於全體社會的分子。團體內權力的行使，係由大多數人投票決定，因一致同意的團體意志，尙無其他和平的與合法的方法可用。這是民主政治最明確的意義。若論現今一般民主政治的特徵，則有下列數項：

第一、政權的移動以民意之決定爲標準，政府對政治者須負責任；

第二、政府的活動受憲法的限制，一切設施，以法律爲準繩；

第三、有代表人民意志的議會，從旁監督行使各機關；

第四、人民有各種積極的與消極的自由權，且受憲法的保障；

第五、全國有兩個或兩個以上的政黨，自由競爭。

具有上述各種特徵的政府制度，可稱爲民主政治；反之，則爲獨裁政治。現今歐洲各國，最著者如德、意、蘇等國，都是實行獨裁政治的，但都有其特殊的政治背景。我們眼看各種獨裁政治風起雲湧，應考察其背景，并將來的結果，不宜便斷定民主政治就從此破產了。

至於最近英、美兩國，爲應付國家難關，集中行使權力，在表面上看，一般人以爲是實

行獨裁。其實這兩個國家所採的只是行政集權，以便應付內政的危機，他們並未禁止人民言論自由，政黨競爭，而且一切政治還是循着憲法的軌道而行，何嘗破壞民主政治的基礎。

(五)內閣制 內閣制發源於英國，稱爲責任內閣制，是歷史演進的產物，其基本原則可歸納數項如下：

第一、內閣制政府爲議會多數黨所組織的政府；

第二、內閣閣員多爲議員，對議會負責；

第三、行政元首居不負責任的地位；

第四、內閣的任期無定，以議會之信任與否爲轉移；

第五、內閣制下，中央行政與立法兩部是聯爲一體的；

第六、議會能推倒內閣，內閣也能解散議會；

第七、內閣閣員有聯帶責任，須一致進退。

內閣制在英國自實行以來，成績極好，隨後就推廣至歐洲各國，以及日本、中國、和英

國各殖民地。大戰後，新興國家也多採此種制度，實在不愧稱爲世界上主要的政治制度。不過歐洲各國所採用的內閣制，多按國家實際情況，有所更改，不是依樣畫葫蘆的辦法，所以世又稱爲大陸式的內閣制，以別於英國式的內閣制。我們於此尙要注意：英國式的內閣制，完全以兩個政黨之競爭做基礎，如有一黨獲選舉勝利，在議會占多數議席者，就可以出而組織內閣，一方面雖對議會負責，一方面也能够領導議會。因此，英國內閣是清一色的，只要議會信任，不致由多數變爲少數，內閣地位是比較穩定的。大陸式的內閣制，則不然，內閣基礎建立在多黨制之上，議會內並無一個政黨能占絕對多數，所組織的內閣自然是多方遷就的結果，並非清一色的。因此，內閣地位就不穩定，內閣不但不能領導議會，而且常因細小的事故，被議會推翻。法國內閣就是如此。這就是英國式的內閣制，與大陸式的內閣制最不同之點。

(六)總統制 總統制發軔於美國，其基礎建立在三權分立的原理上，又以制衡的原則以維繫之，使中央各機關能向共同之目的而進行，不至互相陵越，也不至互相侵犯。此種制度的基本原則，有如下述：

第一、在此種制度之下，大總統不但名義上是行政元首，而且握有實際的權力，負責實際的政治責任，但不對議會負責。

第二、大總統的內閣是大總統的下屬，其任免由於大總統，其性質與英國的內閣根本不同。因內閣不對議會負責，獨對大總統負責。

第三、內閣閣員並非議會議員，不能出席議會，向議會提出任何議案。

第四、大總統不能解散議會，在任期內，議會不信任之表示，亦不能使大總統去職。

總統制自美國成立後，普及於拉丁美洲各國，只有阿根廷與巴西兩國的制度，與美制略有不同。

\* \* \* \* \*

內閣制與總統制之基本原則，既如上述，現在不妨將兩制之優劣，比較說明如下：

內閣制的優點：（一）在於立法行政兩部之合作，內閣能領導議會，同時議會也能監督行政，如遇雙方衝突，人民有最後決定權。（二）在內閣制之下，政治責任十分明確，因為議會可指責內閣，人民則可指責議會與內閣，人民於舉行總選舉時，行使監督，於內閣與

議會發生衝突時，又可行使監督，使政府的措施，合於民意（二）內閣制富有彈性，如遇國家困難時候，人民可選舉最信任的政黨組織內閣，渡過難關。

但內閣制也有缺點，如立法與行政兩方面互相牽扯，致閣員不能專責。行政者每爲立法而分心，同時立法者也爲行政而荒其職責。其次，在內閣制之下，政黨的操縱未免太甚。占議會多數者是一黨，組織政府者，也是一黨的領袖，於是國家的政策也含有濃厚的政黨色彩。若使政策不是一政黨所擁護的，內閣就有被推倒的危險，國家全體的利益，遂不免爲一黨所犧牲了。在平時行政機關（內閣）多專擅，議會退居爲議案的登記處，既不能加以批評，更不能予以修改。

至於總統制的優點，則在於立法與行政的分立，各有專責，不相侵犯，但缺點也就在此。因爲立法與行政兩方面多隔閡，立法部所制定的法案往往難於施行。若使兩方面彼此爭持起來，更難找解決的方法。其次，總統制之優點在於行政機關有一定的任期，繼續實行其政策，不至時時爲議會所推翻。但是行政機關不對立法機關負責，易流於專斷。再者，就總統制實際的運用上觀察，行政與立法的分立，也容易產生無形政府的流弊。在

法律上，行政與立法既不能接近，而在事實上，不接近是行不通的，自然其中必須有一種非正式的機關做雙方的聯鎖。這種機關不受憲法的限制，又不負責任，立於有形政府之外，而其力量又甚大，由是，有許多流弊就不免由此產生了。

（七）委員制 委員制又稱行政合議制，實行於瑞士，實為內閣制與總統制兩種特點之調和，而自成的一種政府制度。其特點可舉如下：

第一、在此種制度之下，政府內行政機關是由議會所選的委員組成的，稱做行政委員會，執行職務，任期與議會相同。

第二、行政人員是固定的，議會無所謂不信任投票；因為在理論上，委員會係屬於議會的執行機關。

第三、行政委員既為議會所產生，可出席於議會，也可提出議案，但沒有表決權。

第四、行政委員會無解散議會的權力。

要之，在此種委員會制度下的立法與行政兩機關，既不像內閣制之完全合一，也不像總統制那樣嚴格分立，實兼有兩制之長。

(八)蘇聯委員制 蘇聯的委員制與瑞士的，大不相同；因為蘇聯的政府制度是有層次的，第一，最高機關是全蘇蘇維埃會議，其次就是中央執行委員會，和中央執行委員會的常務委員會（亦稱爲理事部），最後則爲人民委員會，這纔是蘇聯的行政機關。蘇聯政制的特點，可分述如下：

第一，在蘇聯制度之下，立法與行政兩權之最後決定，係操於同一機關，即中央執行委員會。

第二，在法律上，立法權操於全蘇聯蘇維埃會議。該會議每年開會兩次，其代表由城市與鄉村各級蘇維埃選出，以職業爲代表單位。

第三，平時由全蘇聯蘇維埃會議所產生的中央執行委員會代行職務；但該委員會又委托其常務委員會代行。

第四，行政權則由中央執行委員會所選出的人民委員會行使，向中央執行委員會負責。

第五，每屆全蘇聯蘇維埃會議所成立的新中央執行委員會，必須重新選舉人民委

員會，所以人民委員會的任期是與中央執行委員會相同的。

這是蘇聯政府制度的大概。蘇聯的行政機關雖也是委員制，但與瑞士的委員制相較，實有兩種不同之點。第一，瑞士的行政委員會是超於黨派的，而蘇聯的人民委員會，完全爲一黨所操縱。第二，瑞士的行政委員會對人民負責是直接的，而蘇聯的人民委員會在負責方面，乃是間接之間接的。這是因爲蘇聯的人民委員會須對中央執行委員會負責，而中央執行委員會之上又有全蘇聯蘇維埃會議，同時該會議的代表又非由人民直接選舉的，所以人民與中央政府只是間接而又間接的。

（九）單一制與聯邦制 單一制與聯邦制是就中央與地方的關係上說的。現在將兩種制度的特點比較述之如下：

第一、單一制是中央集權制，聯邦制是地方分權制。

第二、在單一制之下，地方的權限由普通法律所委托，中央立法機關，可隨意增減；但在聯邦制之下，地方的權限則由憲法所賦予，在憲法上有明文的規定，中央立法機關就不能隨時變更了。



第三、在單一制下，地方雖也有分權的，但僅限於行政；聯邦制的地方分權，則兼有行政與立法。換言之，即地方有議會可自由制定法律，並予以施行，不受中央的限制。

英國政府與歐洲以及亞洲的多數政府，都是單一制，在大陸方面，法國政府可算是單一制之尤者。聯邦制政府未成立前，多先有獨立的政治組織，例如美、瑞、德、奧等國；至於加拿大、澳洲、巴西、墨西哥等國則反是。

單一制與聯邦制的性質既明，現在且把這兩個制度的優劣，列舉出來：

第一、在單一制之下，政府的組織，是一貫的，易維持全國的統一，而聯邦制則有分裂割據的危險。

第二、單一制政府對外交政策，國防設備易收統一之效，聯邦制往往使中央行動不能自如。

第三、單一制下，國家法律容易統一，人民不必服從雙重政府，易啓其愛國心，聯邦制不但組織複雜，法律不能統一，而且中央與地方不免隨時發生衝突。

上面只就單一制的優點方面說，而聯邦制的劣點自見，反之，若再就聯邦制的優點

上說，而單一制的劣點，也會暴露出來。

第一、在聯邦制下，地方人民的自治能力，可以養成，同時地方事業也可以發展，單一制下，地方自主權太小，事事須受中央的支配，人民多失其活動的機會。

第二、聯邦制下，地方的行政與立法離中央獨立，不但可減輕中央的負擔，而且也可增加行政的效率，單一制每因中央權限太大，事務繁多，疲於應付。

第三、聯邦制不致產生專制政治的危險，以侵犯人民的自由權利，單一制往往任意剝奪地方的權限，容易於專橫。

第四、聯邦制宜於交通不便，風俗習慣，語言文字不能統一的國家，單一制則否。

\* \* \* \* \*

上面已經把國家的具體的組織（即政府）各問題，討論完畢，我們對於政府組織的方式，現在至少可以得到比較明確的概念了。

## 第四章 政府機關

## 一 政府職權分配的理論

政府機關的組織，以政府職務的分配爲標準。國家的政治行爲，有立法、行政、司法三種，所以政府機關的組織，就按這三種職務，分設三個機關去管理。這三個機關就是（一）立法機關，（二）行政機關，（三）司法機關。現代政府不論採取何種制度，在中央方面，這三個機關總是要的。把政府的職務分爲三種，由三個機關去執掌，在政治學上稱爲分權說。在希臘，亞里斯多德就有這種主張。至於近代三權分立說，則由法人孟德斯鳩創立的。在孟氏之前，有洛克的分權說，但洛克把政府的職務分爲立法與行政兩種，只可稱爲二權說（洛氏尙列外交一種，然外交屬於行政，另行獨立，未免牽強）。孟氏於立法、行政又添司法一種，由是就成爲三權說。孟氏以爲政府內三種職權，各自分立，不相侵犯，因人民的自由便可得到堅固的保障。孟氏曾說：「每個政府都有三種權力：立法權、行政權、司法權……當立法權和行政權都握在一個人或一團體手中時，便沒有自由可言，因爲人民將要發生恐懼，以爲君主或元老院要制定專制的法律，並用專橫的方法去執

行。再者，如果司法權與立法權行政權不分，也沒有自由可言。假使司法權與立法權合併，那末法官便是立法者，人民的生命與自由便要專斷的支配。假使司法權與行政權合一，那末法官更要凶暴了。如果三種權力都放在一個人或一團體的手中，無論是貴族團體，或平民團體，一切事都完了。』三權分立可爲自由的保障，就是這個意思。孟氏學說爲十八世紀政治家所崇拜，美法兩國革命後的憲法，都把三權分立說當做金科玉律。但是我們應知國家的政治行爲本極複雜，三種職務的劃分未必是絕對的。而且現代國家性質變遷，由警察的國家變爲社會服務的國家，——簡單說，卽由不多管事多治人的國家，變爲什麼事都要管的國家——政府的職務自然日益繁雜，結果，職務增多，權力也隨着增多了。

所以晚近學者有主張五權說，如美人韋羅貝把政府職權分爲五種：（一）選舉，（二）立法，（三）司法，（四）行政，（五）執行。孫中山先生創五權憲法，也是主張把政府的職權分爲五種的。這五種就是：（一）立法，（二）行政，（三）司法，（四）考試，（五）監察。因此，中央政府的機關便有五個了。在此，我們要注意：孫中山先生的五權說與韋羅貝的五權說，甚至

與三權說，都有根本上的不同點。因爲孫氏五權中之立法權，乃是治權之一種，與歐美各國混治權政治而爲一者，不能相提並論。

現代多數國家的中央政府都只有立法、行政、司法三個機關，所以下文的討論也只限於三個機關，不過在最後另添一節，略述我國中央政府的組織。

## 二 立法機關

(一) 立法機關的性質——立法機關就是指代表民意的議會，故論及立法機關的性質，不啻指此種機關與人民全體的關係。關於立法機關與人民的關係，有的學說以爲議員與本區的選舉人有委托的關係，應該聽從本區選舉人的意旨而行事。有的學說則認議員全體是人民全體的代表。兩說相較，第二說是比較圓滿的，且與現代議會政治的實情相符合。

(二) 立法機關的起源——議會制度始於歐洲中世紀。當時所謂議會，只是代表社會各階級的機關。但是近代立法機關乃發源於英國的議會。最初，英國議會是貴族、僧侶、

平民的代表三階級合組而成的，後因利害衝突，乃漸分爲兩院。議會的兩院制就由此產生了。十三世紀至十五世紀中葉，英國議會僅能討論租稅，行使其同意與不同意權而已；對於立法事宜也只有請願權。自第二次革命後（一六八八年）議會的權力纔漸漸鞏固；自一八三二年選舉法施行後，議會制度乃臻於完善之域。所以十九世紀末期，除一二國家外，差不多都認英國議會制度算是最好的制度。

（二）兩院制的立法機關——近代國家立法機關的組織，差不多都是採取兩院制的。採取兩院制的理由，不外下列三種：

第一、由於歷史的演進，立法機關自然而然分爲兩院。例如英國的立法機關。

第二、基於聯邦制的需要，中央的立法機關必須分爲兩院，以一院爲各邦的代表機關，以一院爲全國人民的代表機關。例如美國的國會即是。

第三、基於政治的理論，採取兩院制者，十九世紀以來各國皆是。

所謂政治的理論，最普遍的不外：（一）說兩院制可以防止議會的專擅；（二）調和行政與立法兩機關的衝突；（三）避免一院立法事業的疏忽。但是主張一院制者也有相當

的理由：第一，在一院制下，法案成立較易，足以適應社會各種的新需要，兩院制則反是；第二，兩院制容易發生衝突，使自身力量薄弱，不能時時監督行政，反受行政機關的操縱。其實在理論上，各有各的道理，我們不敢斷定誰是絕對的。

(四) 立法機關的組成——立法機關既有兩院，那末兩院的產生自然不能一致。

各國下院性質相同，所以產生的方法都是一樣的，由於人民直接選舉。唯有各國上院因作用不同，所以產生的方法也不能相同。有的議員由於世襲，如英國貴族院。有的議員是由各邦議會選出的，如一九一一年前美國的參議院。有的議員是由各邦政府選派的，如德國上院。有的議員係由政府任命的，如意大利和加拿大的上院。有的議員是由地方間接選舉的，如法國的上院。有的議員由人民直接選舉的，如現今美、澳的上院。其他如議員的人數、任期、年齡等項，兩院也各有不同之點。大約上院的議員人數少些，任期長些，年齡大些。

(五) 立法機關的職權——立法機關的兩院，因產生不同，作用不同，所以兩院的職權也微有差異。茲合而言之，立法機關的職權有下列三種：

第一、立法權——立法權即是議決法律案之權，這是各國立法機關所同有的。但是，一二國家若使採用人民複決制，那末，一部分法律的成立，人民便握有最後的決定權。再者，若使人民有創制權，那末，一部分法律案也可由人民直接提出。

立法權的作用不外兩種：（一）法律案之提出，與（二）法律案的議決。在內閣制之下，行政機關（指內閣）和立法機關都可以提出法律案，而且主要的法律案多由內閣提出。所以立法機關的立法權注重於法律案的議決。反之，在總統制之下，因為三權分立的作用，法律案之提出與議會，全屬於立法機關，行政機關是無權參加的。

第二、監督權——監督權指立法機關監督行政與司法兩機關的權限。監督權範圍的大小，隨着各國政府制度而不同。在內閣制的國家，立法機關的監督權比較大些；在三權分立制的國家，監督權的作用就比較小些。因為在內閣制下，立法機關可用審查、質問、不信任投票，以及彈劾各種方法，去監督行政或司法；其中不信任投票尤為重要。反之，在三權分立制下，立法機關只可用彈劾一種方法，所以力量小得多。

第三、財政權——財政權乃是議會特殊的固有的權力，因為議會即由討論國家財



政事務而誕生的。國家的財政法案最重要的要算是預算案，立法機關握有討論預算案之權，或能够嚴密地監督行政機關。所以一個國家民治精神發展與否，全以立法機關財政權範圍的大小爲轉移。

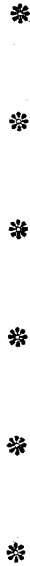
以上三種權力，上院與下院之享有，多不相等，我們須加以注意。

(六)立法事務進行的規則——立法機關各種立法事務的進行，爲要避免凌亂與遲滯，必須有立法的規則。這種規則是各國立法機關所同有的，稱爲立法程序。茲略舉之，以示一斑。

第一、二次讀會的規定——這是立法機關討論法律案所必經的程序，以免粗疏草率的流弊。

第二、各種委員會的設立——這是審查并修改法律案之必要的組織，以利立法事務的進行。

第三、辯論時間的限制——這是制止無謂辯論之必要的方法，目的在於節省時間，并防止反對黨的搗亂。



上述的立法機關，指政權與治權混合的機關。我國中央的立法院則爲治權的機關，因爲立法是專門事業，非普通的人民代表所能勝任愉快，託於治權機關，比較妥當些。

### 三 行政機關

(一)行政組織的性質與原則——行政機關有廣狹兩義：就廣義說，除立法機關外，凡執行國家意志的機關，都是行政機關。就狹義說，行政機關僅指最高的行政部。行政性質與立法性質不同，所以行政組織的原則也有異。立法性質在於討論或說明國家的意志，所以宜用合議；行政的性質乃爲執行國家的意志，所以注重簡單、敏捷，以便達到兩種目的：即是責任明確，效率增多。因此，我們覺得行政組織應該集中，不宜分散；應採首長制，不宜採用合議制。政治未上軌道的國家，更應如是。

(二)行政組織制度——行政機關的組織，因各國政情不同，遂有各種不同的組織。但從大體上說，可分爲兩種：一是合議制，如英國的責任內閣制，瑞士、蘇聯的委員制，都屬

於這一類；一是單獨制，如美國的總統制即是。內閣制雖與委員制有別，然在事實上說，以一羣內閣閣員掌握行政大權，置元首於虛位，其行政的組織也相對的建立在於合議制原則之上。除瑞士與蘇聯另有其特殊的原因外，合議制的行政組織多不能持久，因政治責任多不明確，而且缺乏行政的效率。（所謂特殊的原因，乃指瑞士的行政委員地位不高，事事須受議會的指揮，無異議會的委員會。至於蘇聯的人民委員會在政府組織的系統上，乃居於第四級的地位，完全聽從一黨的支配。）

要之，行政單獨制（即首長制）與合議制，各有利弊。我們未採用之先，必須考察一國的政情，以及當前的需要，然後纔能運用得當。再者，現代國家因事務多趨於專門技術化，所以我們以為一方面行政組織固然應採取適宜的制度，一方面專家設計，也不能不顧到；因現今行政事務不是僅限於指揮與監督的。

（二）行政元首的產生——行政元首的產生有四種方法：即（1）世襲，（2）人民直接選舉，（3）選舉會選舉，（4）議會選舉。

第一、世襲制 現今君主國家的元首，都由於世襲。這種制度並無何等的價值，僅出

於歷史的傳統觀念而已。

第二、人民直接選舉制 這種制度風行於南美各國。美國大總統在法律上說，雖由於選舉會選出，其實亦等於由人民直接選舉。歐戰後，只有德國採用此種直接選舉制度。

第三、選舉會選舉 此種制度實行於阿根廷、芬蘭等國。美國憲法也採用此制。

第四、議會選舉制 瑞士、法國、奧國、捷克、波蘭、葡萄牙等國都實行此種制度。除美洲各國外，多數國家都認此制乃是選舉國家元首最好的方法。

四種制度中，除世襲制外，我們以為人民直接選舉制是最好的，其次就是間接選舉制。

(四)行政機關的職權——行政機關的職權，在大體上說，有下列五種。

第一、外交權 外交權指行政機關處理對外關係各項事務的職權。此種職權的行使可有兩方面：一是外交使節的派遣與接受；二是對外條約的締結。外交權的行使，與國家全盤的利益，有特別重大的關係，各國行政機關執行此種職權多受議會的監督。

所以行政機關最高首領的締約權通常都有限制；不是憲法的限制，便是立法的限制。例如一國的憲法有明文規定，行政元首締結條約，必須得立法機關的同意，那末此種立法機關的同意權，便是對於元首締結條約的一種直接的限制。這稱爲憲法的限制。假如行政元首所締結的條約，已經交換成立，發生效力，不過條約內有關於國內事件，非經過立法機關的立法手續，不能在國內執行；那末此種立法手續即構成對於元首締約權的間接的限制。這稱做立法的限制。美國採用憲法的限制，英國則注重於立法的限制。

第二、行政權 行政權就是法律執行權。法律執行權的行使有兩方面：一是法律的公布，以便一般官吏執行，及人民遵守。一是命令的頒發，以便各種法律得以實施，不生阻礙。但是法律的執行，須靠一般官吏，所以官吏任免權，也屬於行政權的範圍。

第三、軍事權 軍事權指海、陸、空軍的調遣與運用，也是屬於行政權範圍以內。各國憲法多授予元首海、陸、空軍大元帥的頭銜，以便統率。

第四、立法權 行政機關的立法參與權，指法律提案權與法律否決權。但是各國政府制度不同，此種權力的範圍，也有廣狹的差異。例如在英國責任內閣制之下，行政機關

立法參與權，特別大些，因為一切重要法律案大概都由內閣提出，並使參加討論，且使之通過。在美國，因為三權分立，行政機關就沒有提出法律案之權，更不能出席國會參加討論。大總統僅握有否決權，以抵抗國會；但是此種否決權也不是絕對的，不過將國會所通過的法律案，重交國會，請求覆議而已。

第五、司法權 司法權指行政元首的赦免權，內可分大赦與特赦兩種。前者指某種全體罪犯的赦免；後者指特種罪犯的赦免；這是兩者不同之點。此種權力係古代君主專制的遺留，行政元首行使此項職權，頗有阻礙司法獨立的嫌疑。法治基礎未堅固的國家，行政元首握有此種特權，尤為危險。

(五)行政各部以及政務官與事務官——行政機關的事務多依照性質，分若干部，分別管理。現在政府事務日多，性質也日見複雜，行政機關的部門，也就日趨複雜。分部管理的好處有二：一是責任可以分明，一是事務可以處理得當。一國行政機關應分若干部，須視一時一地的需要而定，并無絕對的標準，不過最重的應有內務、外交、財政、軍事、農工商、交通、教育、司法等部。如有時勢的需要，也不妨增減。例如歐戰以前各國並無航空部，現

在各國注重航空，亦有特設航空部者。又如英國殖民最多，且兼管印度，所以設立殖民部，與印度部以專責成。若使將來，印度成爲獨立國，英國的印度部就可以不必設立了。除各部之外，應特殊的需要，行政機關尙時設置各種獨立委員會，其地位與各部相等。例如中國中央政府則有蒙藏委員會、僑務委員會等。

每部都有一個長官總其成，稱爲部長，此外尙有次長若干人。部長次長就是政務官，但有些次長稱爲常務次長，就未必是政務官了。自常務次長以下一般官吏就是事務官。部長不必自身去辦理一部內種種事務，他僅僅監督一般下屬的行政工作就成了。各部分行政事務，多屬於專門性質的，必須讓專家去辦。政務官除對本部負完全責任外，不做一事是可以的。所以在英國任何人都可以當部長。但是我們不能說，政務官是濫竽充數的。政務官也是不容易做的。他須有資望與能力，必須胸襟闊大，對於公共事業具有博大明確的了解，與通盤籌措的計劃；又須善於辭令，敏於應付，并具有神速正確的判斷力。其他如合作的精神，領袖的能力，也都是政務官不可缺的性質。這真够難了。試問真合於上述的條件，配做政務官的有幾個？要之，政務官對於普通政策的決定是負全責的；至於所決

定的政策，應如何設計，如何實施，可令事務官去辦，因為這是屬於專門技術的。再者，政務官的進退，是以政治的變動為轉移的；事務官多半由考試出身，都有永久的任期。事務官永久的任期不但可使行政不至中斷，而且行政效率，也得以增加。這是謀國者所宜注意的。現今國家事務多趨專門，主張專家政治的，不在少數。但是所謂專家政治，也不外使專家居於輔佐的地位，做事務官而已；並非要個個專家去做政務官。我們應知專家做政務官，實不相宜；因為政務的進行若使以專家去監督專家，往往不易互相融洽。縱使雙方不發生衝突，因專家眼光狹隘，所見多限於一隅，政治也難免不天天趨於守舊，甚至腐化。

#### 四 司法機關

(一) 司法權的性質與法官的任用——近世憲政的精神，根本在於法治。法治是否有效，以司法機關司法權能否獨立運用為轉移。司法機關最大的用處，在於解釋法律，或适用法律。除開處理訴訟事件以外，司法機關尚兼管帶有行政性質的事務，如婚姻登記、遺囑執行等等。但是司法權的性質仍是獨立的。司法獨立應從兩方面觀察：一方面法官



審判不受行政與立法兩機關的干涉；一方面一級法院的審判，也不受任何級法院的干涉。

但是司法獨立並不是空言可致的，必須法官的任用與法官的任期有特殊的保障然後可。所以我們觀察各國法官任用的方法及任期，即可知司法獨立的程度。法官任期方法，不外下列三種：

第一、行政機關的任命 此法最爲普遍，英、美、法等國行之。因法官的任期都有保障，此法不致阻礙司法獨立。

第二、議會的選舉 此法瑞士行之。瑞士沒有政黨的流弊，此法可行，他國則否。

第三、人民的選舉 美國各邦多採此制。在此制之下，法官若與政黨發生關係，容易失却獨立與尊嚴。

以上三種方法，以行政機關的任命爲最妥，所以多數國家都採用此法。

至於法官的任期，多半是終身職，這是現代多數國家所承認的。這算是法官地位最重要的保障，極有助於司法獨立的維持。

(一)司法機關的組織——司法機關組織的原則，與立法行政兩機關大不相同。行政權多託於單一的元首，立法權宜操於合議制的議會；而司法權則必須分配於等級不同的法院。所以現代各國法院組織都是由下而上，以最高法院居其頂巔，很像一個尖塔。在聯邦國家，通常有兩種分立的司法機關：一種用以行使聯邦的司法權；一種用以行使各邦的司法權。司法制度也有兩種：一是法制統一，英美兩國可爲代表，世稱英美派；一是行政法制，法國可爲代表，世稱大陸派。英美派認人人在法律眼前都是平等的，不論官吏抑平民都應受同一法律的制裁，歸同一法院去管轄。大陸派以爲司法與行政應各獨立，行政官吏的行爲，不宜歸普通法院管轄，應由行政裁判所來裁決。因此，英美僅有一種普通法律，一種普通法院；大陸各國則有兩種法律，即是普通法律，與行政法律。同時也有兩種法院，即是普通法院與行政法院。

此外，採用人民直接參加司法的國家，則設有陪審官，以審查民刑訴訟之事實問題，世稱陪審制度。

(二)司法機關的職權——司法機關除了管理訴訟事件外，尚有兩種最重要的職

權

第一、憲法解釋權 司法機關行使此項權力，目的在於否認或撤銷違背憲法的法律。大概聯邦國家的司法機關多握有此種權力。憲法解釋權之應用，爲美國司法機關所創始；但美國法院對於違背憲法的法律，僅予以否認而已，不像德奧兩國的法院能將議會所制定的法律，根本予以撤銷。

第二、行政訴訟裁判權 行政訴訟指官吏因公違法的行爲而提出的訴訟。此種訴訟的裁判權，大陸各國都授予行政法院，實與英美兩國制度處相反的地位。但是英美兩國晚近也設有特殊機關，處理特殊行政爭議事件。這是因爲現代政務繁雜，且都帶有專門性質，行政爭議事件與其歸於普通法官處理，不得其當，不如由有行政經驗與智識的機關去裁判，較爲適宜。

## 五 中國中央政府的組織

現在我們且將中國中央政府的組織，說個大概。爲讀者便利起見，茲分爲三部分

來說明。一、中央政府組織的沿革，二、政府與黨的關係，三、中央政府各機關的系統。

(一)中央政府組織的沿革——中國中央五院政府的成立，開始於民國十七年，原是試行孫中山先生的五權制度而創設的。當時中央政府機關有行政、立法、司法、考試、監察五院。在歐美各國，考試權屬於行政機關，監察權則屬於立法機關，我們把考試權與行政分離，監察權與立法分離，所以須另立兩個機關，以專責任。五院之上，有國民政府，算是實在機關，以國民政府委員組織之，并設立國務會議，議決要政，採用委員制。五院之下，則有各部會。這是五院政府初成立的情形。

自民國二十年五月約法頒布後，在形式上看，中央的機關仍舊，但在政府權力的行使方面看，中央政府的精神與前此大不相同。據約法的規定，當時國民政府的主席，握有實權；他不但是一個行政首領，而且五院院長以及各部會的長官，也都歸他提請任命。至於處理國務，公布法令，也由他單獨負責。這時主席的地位與權力都是名符其實的。民國二十年（九一八事變後）十二月國民黨第四屆一中全會開會，為應付當時的精勢起見，中央政府制度又大大變更了。

第一、國民政府主席由負責任的地位，一變而為不負責任的政治責任的元首。

第二、行政院院長負責實際政治的責任。

這樣一來，在形式上，政府機關雖不變動，而政府制度卻非從前的本來面目了。我們應注意：中央國民政府雖仍設有委員，並不是真正的委員制。因為約法頒布以後，國民政府以主席為中心，指揮一切，負責實際政治責任，可稱為首長制；二十年十二月以後，國民政府主席僅擁虛位，以行政院長負責實際行政責任，差不多等於內閣制。

(一) 中央政府與黨的關係——國民政府與國民黨的關係可從政府的產生方面看出。國民黨最高的機關為國民黨全國代表大會，以下則有中央執行委員會、監察委員會，以及中央政治會議。國民政府以下之五院，須對中央執行委員會負責，同時中央政治會議又是黨與政府的連鎖機關。中央政治會議有監督并指導國民政府的權力；而且國家大政方針，立法原則，以及政府高級官吏的人選，一概皆歸中央政治會議去討論並議決。國民政府負有執行的義務，須對之負責。至於中央監察委員會對於政府的施政方針，是否合於黨的政綱政策，也有監察的權力。由此看來，國民黨與政府完全打成一片了。

(二)中央政府機關的系統——在中央方面，國民政府算是具體的機關，有國民政府主席與國民政府委員會。國民政府委員會本為解決各院間不能解決的事項而設。國民政府之直轄機關計有十一委員會，其地位與五院相等，此外又有一個政務官懲戒委員會。至於文官處和參軍處，主計處，則為國民政府的輔佐機關。這是第一級。

國民政府以下，則有五院：(一)行政院，(二)立法院，(三)司法院，(四)考試院，(五)監察院。五院所分掌的五權，都是治權，又稱為政府權，以別於政權。按法律的規定，五院各自對國民黨中央執行委員會負責。這是第二級。

五院以下設有若干機關，以行政院所設的機關最多，計有九部：即(一)內政部，(二)外交部，(三)財政部，(四)軍政部，(五)海軍部，(六)教育部，(七)交通部，(八)實業部，(九)鐵道部。此外尚有若干委員會，如僑務委員會、農村復興委員會等等。這是行政院直屬的委員會；至於軍事委員會、全國經濟委員會、訓練總監部、中央研究院、導淮委員會、黃河水利委員會等等，則為國民政府所直轄的機關，在法律上地位與五院相等。其他各省省政府、直轄市政府也都歸屬於行政院。除立法院外，司法院有四個直屬的機關，即是(一)

最高法院，(二)司法行政部，(三)行政法院，(四)中央公務員懲戒委員會。考試院有二個直屬機關：(一)考選委員會，(二)銓敘部。監察院也有二個：(一)監察委員會，(二)審計部。這是第三級。

以上所述的就是現今中國中央政府各機關的概況。

## 第五章 政黨

政黨在現在政治上是一種不可少的組織，尤其在實行民主政治的國家。但是政黨無論對一國的政治有多大的影響，總是在國家法律以外的一種組織。本章擬將政黨的性質，政黨與階級的關係，一黨與多黨，政黨的功能及其流弊，加以討論。

### 一 政黨的性質

我們要明瞭政黨的性質，須先知道現代政黨的要素。現代政黨的要素有下列幾種：(一)政黨的組織——組織是政黨成功的要件，因為沒有組織就沒有力量。但是

政黨的組織是志願的，可以自由出入，毫無強制。這是因為政黨的結合是自由的，凡人民對於政治問題若有所主張與利害的關係，就可加入與他利害相同，主張相同的政黨。假若將來利害的關係發生變動，他就可以隨時退出，或另加入他種政黨。政黨的組織雖說是志願的，然而不能不有相當的永久性。否則，旋生旋滅，政黨的使命及其職務就無從履行了。

(二) 政黨的主義與政策——主義與政策是政黨主要精神之所寄託，也是政黨的一切活動的依據。主義是一黨的共同的主張，而政策不外是政黨達到根本主張的手段。主義較有永久性，政策則可隨時隨地而變換。

(三) 政黨的目的——現代的政黨以奪取政權組織政府為其最後之目的。假使沒有此種目的，政黨的主義與政策，就沒有實現的機會了。現代民主立憲國家，政權移轉的方法，都是依憲法軌道，讓各政黨去自由做選舉的競爭，免致因政治問題發生內戰。這種依法律的軌道而公開的選舉競爭，實是現代民主政治的根柢。反是，國家許多政治問題，不用和平的調和的方法來解決，而用專斷的、壓迫的手段來箝制，那就與民主政治相



背馳，變爲獨裁政治了。

依上所述：我們可得政黨之定義如下：

『人民依據其共同主義與政策，自由組織帶有永久性用以取得政權爲目的的團體，稱做政黨。』

## 二 政黨與階級的關係

政黨是依人民利害的關係而結合的；同時利害的關係，乃是社會階級的分野。政治既是對人民的利害都有關係，人民自然以自己的利害關係，互相結合發表意見。在社會上，人民所屬的階級相同，利害的關係，自趨一致。由此可知政黨的基礎是建築在階級上面的。

政黨的起源，約有三種原因：（一）政治的，（二）經濟的，（三）宗教的。三者之中尤以經濟上的階級鬭爭，最容易產生旗幟分明，利害關係不一致的政黨。譬如資本階級的利益，與勞動階級的利益絕不相同，因此便有屬於資本階級的政黨，與屬於勞動階級的政黨。

具體的說，如英美兩國的政黨者有經濟上的對立在其背後。在英國，商業資本勃興時代，新興的資產階級與封建的地主階級，因利害關係之不一致，當時遂有自由黨與保守黨的對抗，到了現今，因勞動階級的意識，漸漸長成，於是又有勞動黨出現了。又如美國初建國時便有聯邦黨與民主共和黨的對立，也有工商階級與農業階級雙方利害的關係不能趨於一致的原因。要之，現代各國，無論兩黨對立，或多黨林立，或一黨專政，大概都不免有階級利益的差別在後面作祟。但是我們要知道政黨的成立，雖都由於經濟上利害的不一致，其實，各政黨的界線未必都是絕對的。即在資本家與資本家之間，或勞動者與勞動者之間，也往往有利害不一致的衝突。這是因現代各階級利害關係太複雜的原故。

### 三 政黨的功用及其流弊

我們既明白什麼是政黨，現在可以進一步說明政黨的功用及其流弊了。政黨的功用約有下列數端：

第一、政黨可使國內人民政治的主張相同者，互相結合起來。民主國家，人人既有參

加政治的機會，自然不能不有參加政治的方法。組織政黨，公開競爭，就是最有效的方法。假使沒有這種組織，一盤散沙似的人民，雖都各有政見，終不能將政見正當地宣達出來。

第二、政黨能將人民對政治贊否的問題，先事提倡。換言之，即政黨能將各人對政治各問題或贊同，或反對，先經過一番詳細的考慮，成爲具體的形式。這具體的形式，便是政黨的政策，以備政府採用，使政府的設施，有一定的方針。

第三、政黨能推出適當的候選人，以便人民投票選舉。一國之大，人口之多，那一個入適宜於掌握政權，那一個可以當議員，非一般忙於衣食的民衆所能認識清楚的，如叫他們投票選舉，他們實在不知從何投起。現在有了政黨，由政黨推出相當的人物，人民由是就有所適從了。

第四、在責任內閣制的國家，政黨可使政治責任分明，政治效率增加，并可使立法與行政兩機關，得了聯絡。例如在英國，在議會下院的多數黨，就是代表民意的政黨，可以組織內閣。將來政府成績的好壞，這一黨都得負責，無從閃避。因爲若不負責，下一次的選舉，人民就不投票，這一黨的政治壽命，也就完結了。

第五、政黨可使一般民衆得到政治教育，并增加其政治興趣。政黨於競選時候，多將國家大事，加以充分的討論與宣傳，甚且引起各政黨的互相答辯。一般人民由此就可得到國事的真相，同時并使他們發生參加政治的興趣。人民若使對政治都不淡漠，對於政府的舉措，也就能够加以嚴密的監督，於是政府的腐敗與專橫，也就可以避免了。

至於政黨的流弊，則有下列數端：

- 第一、政黨往往顛倒事實，擁護其主張。這最容易養成虛偽政治，貽害社會的道德。
- 第二、政黨能阻礙國家政務的進行。一國之內，往往有幾個政黨，各黨爲奪取政權起見，不免互相攻擊，互相牽制，如甲黨登臺，乙黨不甘心，就從旁搗亂，吹毛求疵，弄得政府一事也不能辦得澈底。這就不免因太重一黨的利益，致使國家全體的利益爲之犧牲了。
- 第三、政黨之所得於黨員者，未必爲真正的忠誠。一般投機者，往往把政黨看做升官發財的途徑，本來對政治沒有什麼主張，也要加入一黨，以遂其私欲。結果，政黨變成升官發財的機關，不是發表政見，監督政府，實現國家公共利益的團體了。

第四、政黨多援引同志，埋沒眞才。我們知道國家事務處理得當與不得當，全靠一國

賢者的通力合作。政黨於掌握政權時候，往往只知引用本黨的同志，排斥異己，這不但埋沒人材，而且使國事的管理，不能達到好處。

政黨固然有這些流弊，然而政黨的好處仍是不可沒的。因為政黨的發達，乃是一國之內言論自由的當然結果，也就是人民具有政治能力的表現。所以政黨不發達，或者政黨不能存在的國家，其原因不外兩種：一是人民言論不自由；一是人民的國家觀念太薄弱。二者有其一，我們就知道這個國家，離民主政治的途徑還是很遙遠的。

#### 四 大陸政黨與英美政黨

大陸政黨與英美政黨最不同之點，在於前者為多黨制，後者為兩黨制。多黨制與兩黨制並非偶然的事實，乃有其歷史背境的。在英美兩國，政治的變遷不劇烈，宗教老早不成為政治上問題，所以也就沒有屬於宗教的和其他的政黨，而且在歷史上，兩黨輪流執政已成了慣例，於是兩黨制容易成立。在歐洲大陸方面，一則因為政治變遷太劇烈，一則因為宗教問題與政治分不開，再則因為個人政治思想太活動，所以政黨林立，由最保

守起至最激烈爲止，五花八門，可歎觀止。歐洲各國無論採君主制度抑或民主制度，都一樣的有許多政黨。最近英美兩國雖有第三黨出現，然除英國的勞動黨外，大概力量都不雄厚，不足與舊有兩大政黨爲敵，所以在實際上，英美兩國現在仍維持着兩黨制度。

不過英美兩國的政黨制度雖相同，而政黨的地位，却未必相同。在英國，政黨差不多與政府打成一片；（這是從事實上說的）而在美國，政黨則在政府範圍以外。爲什麼呢？在英國，內閣制政府是與政黨同時產生的，內閣還須以兩黨制做基礎。政黨能在議會得多數議席，便是當權黨。當權黨的領袖人物可出來組織內閣，同時在議席內仍占有議席。於是政府的行政長官便是議會的中心人物，也就是當權黨的領袖人物。他們可以立法，可以執行。所以我們說英國政黨在事實上是與政府合一的。

在美國，政黨與政府的關係就不是這樣。無論那一黨在國會占多數議席總不能如英國政黨一樣，可以出來組織政府。而且國會的選舉與大總統的選舉，不在同時舉行。（國會兩年一任，大總統四年一任）在國會占勢力的政黨，未必就是獲得政權的政黨。往往大總統屬於一政黨，在國會的多數黨又另屬於一政黨。這就可以證明美國政黨是在

政府範圍之外的。

### 五 多黨制與兩黨制的利弊

多黨制與兩黨制，互有利弊，茲略舉數端如下。

第一、兩黨制可使政府穩定，使政府的政策，得以從容施行；多黨制則反是。

第二、在兩黨制之下，反對黨監督政府，每有分際，不至吹毛求疵，遇事破壞。多黨制則否。

第三、兩黨制易使政府負責。

但是兩黨制也有極明顯的流弊：

第一、兩黨制容易趨於專橫，多黨制就沒有這種流弊；因小黨林立，任何一黨都不容易操縱。

第二、兩黨制黨爭多激烈，勢利心亦重，多黨制少有這種流弊；因各黨都知道政權不容易單獨取得，所以除發表主張，監督政府外，少有激烈的黨爭。

總之，無論多黨制或兩黨制，其為政黨政治則是一致的。政黨政治與一黨專政最不同之點，在於前者容許他黨活動，他黨從旁監督，並可以自由的和平的方法去從事選舉的競爭；後者掌握政權之後，就不讓他黨的存在，而唯我獨尊了。





# 現代憲政論

章淵著 一冊一元

章淵若先生專治公法學，歷任各大學法學教授，院長有年。本書都二十餘萬言，分上下兩編：上編總論吾國憲政之特質，憲政之癥結，以及今後制憲之基本原則與特殊問題；次論近代憲政改造之最新原理，以及近世憲法之最新趨勢。下編爲本論，首論制憲之一般原理，次論人民權利義務之基本原則，立論超脫傳統之法學窠臼，而尤針對吾國社會之特情；次論中央制度與地方制度，對於吾國歷年爭訟不已之總統制、內閣制、委員制、集權、分權諸問題，頗有獨到之貢獻。最後論制憲與民生、民族之關係，尤爲本書之特色。

## 比較政治制度 [社會科學叢書之一]

沈乃正著 一冊七角半

本書原爲國立浙江大學文理學院之政治學講義，取材極新穎適用，舉凡各國政府之組織，政治之變遷以及優點之所在，悉以客觀的評論而加以比較研究。全書共分兩編，計二十章：第一編政府分類論，分別敘述現代各國政府之形式與精神；第二編政制優劣論，評論君主、貴族、民主、單元、聯邦、內閣制、總統制等政府組織之利弊，其於新政制之若蘇俄以及意大利之法西斯政府，論列特詳。

中華書局發行

## 元 一 著偉敦羅 學家國代現

現代關於國家論一類之書籍，內容大都紛亂龐雜，缺少整個的體系。本書則力矯斯弊，將國家理論，完全系統化、科學化，除正統派理論外，即社會主義之新國家論，亦作精詳之比較。計分八章，凡關於國家之理論，由意義、本質、起源、發展、死滅，以及主權問題、組織問題，無不闡發靡遺。且引徵繁博，不偏不倚，完全以學者態度，分析批評各派學者之理論，至為嚴正，凡研究憲政者，本書足資參考。

## 分五角五 著炯幼楊 要綱學治政

「中華百科叢書之一」  
全書以現代政治為敘述的中心，而參合政治學上各種新舊學說，以為論證。凡關於政治學上各種重要問題，各派政治學者之意見，現代政治研究的內容，民族與國家的觀念，主權的學說，以及民主政治，民權理論，源源本本，詳細闡述，使讀者對於一般的政治學理論與現代政治的新趨勢，有明確之認識。在民權發展之今日，實為我國公民必讀之書。

# 行發局書華中

# 近世

## 革命

◆楊幼炯講演

◆王逢辛筆述

◆一冊 一元五角

## 史綱

本書爲楊幼炯先生在中央大學商學院之講稿，凡二十萬言，分爲四篇：(一)民族革命，

(二)民權革命，(三)社會革命(即經濟革命)，(四)中國革命。根據近代

革命史實，將近百年世界各方面之改造運動，爲理論與實際之敘述。闕畢

此書，不僅可瞭然近百年世界革命之大勢與國際變遷之背景，且對於各國

民族心理、政治學說、經濟理論、以及各種革命集團之組織與旨趣，亦可

獲得明白之認識。

# 中華書局出版

## 最近十年世界大勢

◆林希謙編

一冊 五角

國內出版關於國際形勢之書，種類既少，而又嫌過於冗複，不適於民衆閱讀。本書以簡潔之筆，分析國際形勢，要言不煩，深得肯綮。內容分十一章，先敘述歐洲及太平洋之地位，以明世界全般之形勢；繼分國說明其國勢民情，並最近之國內政情、國際形勢，手此一卷，即可獲得現今國際關係之要領，欲明瞭世界大勢者，不可不讀。

# 近代世界外交史

本書敘述自法國大革命起，至歐戰後止，約二十萬言。著者以爲國民革命以後，外交爲急；而我國向來有一傳統觀念，以爲「弱國無外交」，實助長民族之情氣。故書中對於描寫弱國在外交方面之掙扎，極爲注意，蓋著者以爲不但是外交祇有弱國可講，而且是弱國祇有外交可講。故書中對於革命後之南美，獨立時之比利時，意大利，德意志，埃及等國的外交，無不加以詳盡之敘述；而對於迭次國際間之重要會議，亦均有翔實之紀載。

張安世著

精裝一冊二元  
並裝二冊一元五角

## 中國外交史綱要

中華百科叢書之一

▼任啟珊編

一冊八角

編者用最經濟的手段，闡明現代外交的真髓，敘述首尾一貫，能令讀者興奮活潑，愈看愈有精彩。內容起於葡人東來我國，終於收回威海衛，共分七章：●對歐外交的開始，●邊藩國土的喪失，●均勢局面的形成，●列強共同的侵略，●日本對華的獨霸，●國民外交的活躍，●國民政府的外交等章。

中華書局發行

民國二十五年二月印刷  
民國二十五年二月發行

初中學 政治淺說 (全一冊)  
生文庫

◎ 定價 銀 二 角

(外埠另加郵匯費)



編者 王 希 和

發行者 中華書局有限公司  
代表人 陸費逵

印刷者 上海靜安寺路  
中華書局印刷所

總發行所 上海福州路 中華書局

分發行所 各 埠 中華書局

(九五四一)

675 5  
226.11

57  
10/42

(1)

標商冊註

