

小學生文庫

第一集

(政治類)

政治淺說

蔣學楷編



商務印書館發行



小學國文第一冊



九年一月一日

中華民國二十三年一月一日

中華書局  
一九三三年一月一日



小學國文

一冊

小學生文庫

第一集

(政治類)

政

蔣學楷編

治

淺

說

商務印書館發行

編主昶應徐五雲王  
集一第庫文生學小

(一〇一)

# 說 淺 治 政

究必印翻有所權版

中華民國二十三年四月初版

一册定價大洋壹角

外埠酌加運費匯費

編纂者

蔣學楷

發行人

王雲五  
上海河南路

印刷所

商務印書館  
上海河南路

發行所

商務印書館  
上海及各埠

編  
輯  
人

王雲五 主編  
徐應昶 主編  
周建人  
宗亮 寰  
沈百英  
沈乘廉  
黃紹緒  
蘇繼履  
趙景源  
殷佩斯

# 政治淺說

## 目次

開端	一
第一章 什麼叫做政治	二
第二章 什麼叫做政治組織	五
第三章 政治組織是誰來管理的	八
第四章 政治組織有那幾種權力	一一
第五章 立法	一四
第六章 司法	一七

第七章	行政	二二一
第八章	監察	二二七
第九章	考試	三三一
第十章	地方政府	三三五
第十一章	國際政治	三二九

# 政治淺說

## 開端

瑞兒是一個很好學的孩子，他所知道的事情很多，學校裏，先生和同學，都稱贊他聰明。他爲什麼有這樣聰明呢？因爲他很喜歡問。凡是他所接觸的事情，要是他自己不明白，他總是去問先生或父親，一定要完全明白了才完事。因此他所懂得的事情，愈弄愈多了。

他在報紙上和大人講話上，時時聽到「政治」兩個字。這兩個字他雖然聽得多，却不懂得其中的意思，所以他就去問父親。父親對他說，政治兩個字，意思很深，一時講不完。但是父親答應他，以後在日常生活中，遇到了機會，



就一件一件講給他聽。這一本書，就是瑞兒父親講給他關於政治兩個字的話。小朋友們假如也像瑞兒一樣不懂政治的意思，讀了這本書以後，就會明白了。

## 第一章 什麼叫做政治

工廠放工了，商店休業了，學校放假了。每家屋頂上都飄着鮮紅的國旗，每家門前都掛着各色的燈彩，路上滿是面帶喜色的人，原來這天就是快樂的國慶日呵。

瑞兒的學校也放了假，門前不但掛着兩面交叉的黨國旗，並且還用柏樹的葉子，紮成一座牌樓，中央用鮮花堆成兩個「十」字。這天特別熱鬧。上午開運動會，下午開演講會和游藝會，晚上還有盛大的提燈會。

瑞兒參加了運動會上的賽跑，又參加了游藝會中的疊羅漢，晚上更提着燈籠，隨大隊同學在街上游行，高興得好似發狂一般。

回到家裏的時候，已經十點鐘了。瑞兒的身體雖然吃力些，但是興緻還是很高。平時他在九點鐘便去睡覺，這天晚上一些也沒有睡意，所以他跑去找父親談話。

他把白天裏所做的事情，一件件告訴給父親。他說運動會中的競賽，如何激烈；游藝會中的節目，如何有趣；提燈會中的燈彩，如何熱鬧。

校長先生在演講會上，說了一個中華民國產生的故事，瑞兒把這個故事，向父親重說一遍。他說：「二十三年以前，中國是由滿清皇帝管理的，政治腐敗，受外國人的欺侮，屢次和外國人開仗，都打敗了，賠給外國人許多錢，還割去許多地方，因此百姓都怨恨起來。其中有個孫中山先生，召集許多朋友，起來革命，把滿清政府推翻，組織中華民國。孫先生真是一個大革命家，一個

大政治家呀！』

父親聽到這裏，就問瑞兒道：『你說孫先生是個大政治家，究竟大政治家是那一種人？』

瑞兒聽到這裏，不免一呆，校長先生沒有告訴他政治家是那種一人，所以他對父親的發問，實在回答不出來。

父親看見瑞兒很急的樣子，於是就說道：『你要知道政治家是那種人，你應先明白什麼叫做「政治」。原來政治就是國家大事，也就是和衆人利益有關係的事情。譬如說，李家伯伯做壽，我們前去拜賀，這可不叫做政治，只是一些私事。又譬如說，今天是國慶紀念日，各國公使都來向我們的主席祝賀，這可不是私事，而是政治了。因為國慶日並不是主席一個人的國慶日，而是全中華民國人民的國慶日。公使向主席道賀，不是向主席個人道賀，而是向中華民國全體國民道賀。我們中國的國民實在太多了，對外總得有個代

表，這個代表就是主席。好像你們學校裏，有幾百個學生說起來，你們都是某學校的學生，但是外面有事情，老是由你們的校長做代表。還有公使來道賀，並不是用他個人的資格來的，而是代表他的國家。譬如說，英國派到中國來的公使，便是英國政府的代表，中國派到英國去的公使，也是中國政府的代表。總而言之，全體國民公共的事情，就叫做政治，一個大政治家，便是辦理全國國民公共的事情，辦得很好的人。中山先生辦理國家大事，沒有一個人不佩服，所以他當得起稱爲一個大政治家。」

## 第二章 什麼叫做政治組織

瑞兒借了麟兒一枝鉛筆，不留心跌到地上，把筆頭跌斷了。瑞兒連忙陪不是，麟兒却不肯罷休，執意要瑞兒賠還一枝新鉛筆。這事鬧到訓育主任那

裏，訓育主任對麟兒說：『你既然肯把鉛筆借給瑞兒，可見你和瑞兒是很要好的朋友。很朋友不應該爲了一些小事情反臉的。況且跌斷的只有一個鉛筆頭，用小刀一削，又可再用。何如要他另外賠還一枝呢？』

麟兒自知理屈，只好退出來。瑞兒還是很過意不去，走去再賠個不是。放學以後，瑞兒把這件事告訴他的父親，並且說，全靠訓育主任一番話，纔把這件事情解決下來。

父親說道：『爲你們解決事情的，不單是個訓育主任，學校裏，學生很多，要辦的事情也很多，所以除了給你們教書的先生以外，還有一部份人，專門來辦全校的事情，這一部份人，便叫做職員。譬如管銀錢進出的，叫做會計主任。計劃教書方法的，叫做教務主任，辦理一切雜事的，叫做庶務主任，此外還有一個校長。』

『國家也是如此。國家中，國民很多，在我們中國就有四萬萬人。這許多

人，不能每個都來管理政治，所以我們就需要一個政治組織，來替我們辦公共的事體，政治組織便是一班管理政治的人所組成的團體，簡單說起來就是政府。」

「幾千年以前，世界上沒有家庭也沒有國家，那時候的世界，一切是自然狀態。在自然狀態中，祇有兩種動物。一種是兇猛的野獸，一種是喜歡合羣的人類。人的氣力，如果和野獸單獨比起來，自然是很少，可是因爲人喜歡合羣，許多人合起來，就把野獸打退了。最初人類所結合的羣還不大，所以有事便大家共同去做，譬如打獵便大家去打，捕魚便大家去捕。後來人羣愈聚愈大了，覺得許多人共做一件事，很不方便，而且很不合算，不如分開來，那些人專門去打獵，那些人專門去造房子，那些人專門去耕地，餘下來還有一些公共的事情，自然也要有人專門去辦，這樣就產生一個政府。起初政府是很簡單的，裏面辦事的人也很少，後來人羣越聚越多了，政府的組織也一些些

複雜起來。到現在，辦理公共事情爲公衆服務的人，上自主席下至兵士警察，多到有幾十萬幾百萬人了。」

### 第三章 政治組織是誰來管理的

這一天，父親沒有在家裏吃晚飯，母親告訴瑞兒，父親到銀行裏開董事會去了。

父親回來的時候，已經九點鐘，瑞兒問父親，開董事會是怎樣一回事？

父親說：『銀行裏面，有許多行員，各人辦各人的事，表面看起來，似乎各個行員之間，沒有什麼關係，但是總括看來，所有行員，都爲着一個目的辦事，就是怎樣使銀行的營業，能夠發展開來。董事會裏面，有好幾個董事，他們雖然不要天天到銀行裏去按照時間辦公，但是他們的責任很大。他們的事情

是想什麼方法，銀行的營業，纔能發展開來，怎樣支配行員，向着一個共同目的辦事。董事會中各董事的意見，必須相同，纔能有一致的方法，否則這個董事要用這個方法，那個董事要用那種方法，行員就不知道聽誰的意思好，銀行的營業，就不能發達起來了。」

「國家也是如此，國家的政府裏面，前面曾經說過，也有許多人辦事，他們都是叫做公務員。每個公務員都各辦各的事情，但他們也有一個共同的目的，那便是怎樣使人民安居樂業，怎樣使國勢蒸蒸日上。不過指導他們辦事和想法怎樣達到那個目的的人，不叫做董事會，却叫做政黨。政黨就是在政治上意見相同的人一個團體。每個國家的政府，都是由政黨黨員組成的，或由政黨派人組成的。不過政黨的數目，各國不同，有的祇有一個，有的有兩個，有的有三個，有的有好幾個。譬如說，意大利只有一個法西斯黨，德國只有一個國家社會黨，俄國只有一個共產黨，中國只有一個國民黨。這些國家祇



有一個政黨。美國有民主黨和共和黨兩個，日本也有政友會和民政黨兩個，英國有保守黨、自由黨和勞工黨三個。法國的政黨很多，最重要的有自由黨、共和黨和社會黨，此外還有一些小黨，如像急進社會黨、社會共和黨、統一社會黨之類。」

『國家的目的只有一個，前面已經說過，那便是怎樣可以使人民安居樂業，但是要達到那個目的的方法，都有許多。譬如上學校去，你向東走向南轉灣，可以達到。但你要向南走向東轉灣，也可以走到。每個政黨有每個政黨的意見；某個政黨以為用這種方法可以使人民安居樂業，另外一個政黨以為用別一種方法可以使人民安居樂業。不過一個政府裏面，祇准容納一個政黨的意見，否則意見多了，反而辦不出事來。所以一個國家裏面，如果有兩個以上的政黨，那個組織政府的政黨，叫做在朝黨，那些不組織政府的政黨，叫做在野黨。在野黨的責任，是在監察在朝黨的辦事，如果在朝黨辦事不好，

他們就起來反對改組一個新政府。像英、美、法、日等國，都有兩個或兩個以上的政黨，他們的情形，便是如此。我們中國祇有一個國民黨，所以用不到這許多麻煩。」

#### 第四章 政治組織有那幾種權力

星期六下午，父親帶着瑞兒到國貨公司去買物。國貨公司的規模很大，裏面的國貨種類極多，顧客來往不絕。不過裏面東西雖然多，却都擺得很有次序，一類一類分開來，選擇的時候，極其便當。各種各樣的文具，如像書籍、鉛筆、練習簿等等，都擺在文具部。各種各樣的玩具，如像皮球、小腳踏車等等，都擺在玩具部。五顏六色的綢緞，都擺在綢緞部，他如樂器部裏全是樂器，鞋帽部裏全是鞋帽，又整齊，又美觀。

他們父子倆也買了些東西。回去的時候，都極其滿意；母親看了買來的東西，也非常高興。

吃罷晚飯後，父親對瑞兒說道：『我們今天到國貨公司去，牠裏面尙且分開這樣多部份，可見一個國家裏的政府，部份分得更加多了。但是部份雖然多，我們也可分開來講。簡單說起來，政府有兩種：一種叫做中央政府，一種叫做地方政府。中央政府的權力最大，凡是全國的大事，都由中央政府管轄。地方政府却祇管一個地方的事情，所以數目很多。在我們中國，省政府、市政府、縣政府，以及區公所等，都是地方政府的一種。反轉來講，中央政府却祇有一個。無論那個國家，都沒有兩個中央政府的。』

『中央政府所辦的事，大概分起來，有三種最重要，那便是立法、司法和行政。立法就是訂立法律，法律是制定人民和政府以及人民和人民關係的規則，說得明白一些，法律是規定人民和政府應該怎樣做事的規則。司法就

是監視人民遵守法律。行政就是辦理國家大事。辦理主法事情的機關，叫做立法機關。在外國，關於立法的事情，由國會去辦，國會是人民舉出來的代表，組織成功的團體，有些國家也叫做議會。辦理司法事情的機關，叫做司法機關，司法機關就是法院，最高的法院叫做大理院，下面還有各級法院。辦理行政事情的機關，叫做行政機關，行政機關各國不同，有的國家由總統負責；有的國家中內閣負責；有的國家由委員會負責。」

「中央政府除出辦理這三種種主要的事情外，還有兩種事情：一種叫做監察，一種叫做考試。監察的意思是監視公務員辦事辦得好不好，考試的意思，是挑選最適當的人民來做公務員。在外國，監察的事情，由國會兼辦，考試的事情，由行政機關兼辦。」

「我們中國的中央政府，根本和外國不同。中國的中央政府，實行五院制度，也叫做五權制度。立法院掌立法權，司法院掌司法權，行政院掌行政權。

監察院掌監察權，考試院掌考試權。這個五權制度，是我們中國獨有的制度，現在世界上沒有一個國家，把這五個權力，分得像我國一樣清楚。」

## 第五章 立法

瑞兒的表兄，寫信給父親，說是今年夏季小學就要畢業了，想到城裏來投考中學。但他不知道入城裏那個中學好，所以請父親把幾個著名中學的章程和報攷簡章都寄一份去。

瑞兒看見父親向各中學討來的章程，就問父親道：「學校裏有章程，國家可有章程沒有？」

父親答道：「國家當然也有章程，作爲政府和人民行事的標準，就好像學校的章程，是學校和學生行事的標準一樣。不過國家的章程，名字叫做法

律，法律有兩種：一種叫做憲法，憲法是基本的法律，牠裏面規定的是政府組織和人民權利的原則。其餘一切法律都是從憲法中化出來的，所以這種法律叫做普通法。平常我們所謂法律者，往往不包括憲法在內，而僅僅指點普通法。

『法律是行爲的標準，無論政府或者人民，都要按照法律行事。法律既然這樣重要，究竟由誰制定出來的呢？簡單說來，法律是由人民制定的，不過人民的數目實在太多，不能全體人民都聚集在一起來制定，所以只好推派代表。推派代表的方法，便叫做選舉。』

『人民選舉出來的代表，名爲議員，許多議員聚集在一起，組成一個議會，或者稱爲國會。法律便是由議會制定的。議會有兩個部份，一個是上議院。一個是下議院，有些國家，也叫做參議院。和衆議院，名稱雖然不同，性質還是一樣。不過普通所謂議會這兩個字，意思僅僅指下議院而言，並不包括上議院。』

因爲只有下議院，是由人民直接選舉出來的。上議院的議員，並不由人民直接選舉出來。在英國，他們是世世代代傳下來的貴族。在美國，他們是各省選出來的代表。

『法律在未制定以前，必須要起個草稿，這草稿便是草案。下議院議員，都可提出草案在下議院討論，上議院也是如此。凡是下議院議員提出的草案，經過幾次開會通過後，就要交到上議院去討論。上議院也要經過好幾次開會，通過後交給總統或國王去公布。草案公布以後，就正式成爲法律。如果草案是先由上議院提出的，幾次開會通過以後，也要再交下議院去開會幾次，加以通過。話雖如此，草案總是先由下議院提出的，實際上重要的事情，一定要由下議院先討論。所以下議院的權力，比上議院要大得多。』

『實行兩院制的國家，便是這種情形。我們中國却不然。中國行的是一院制，那就是立法院。立法院有一個院長，裏面制定法律的人，不叫做議員，而

叫做立法委員，外國的議員，是由人民直接選舉出來的，我們中國的立法委員，却由院長提出，經國民政府任命的。

「立法院不但要制定法律，並且還要議決預算案、大赦案、宣戰案、講和案、條約案，以及其他和外國有關係的案件。立法院要辦的事情既然這樣多，所以裏面分成各種委員會，像法制委員會、外交委員會、財政委員會、經濟委員會等。每個委員會專門辦理和牠性質相近的事情，這一點，別的國家也是如此。」

## 第六章 司法

有一天，父親帶着瑞兒到郊外去旅行。他們走到一個名勝的地方。那裏有一座七層高的塔。他們從第一層一口氣走到第七層。推窗遠望，四周所有



的風景都看得很清楚，大家十分高興。

父親對瑞兒說道：「我們剛纔從第一層走上來，地方很大，後來一層小一層，現在到頂高一層，地方就很小了。法院也是這樣，不過法院沒有七級，却只有四級。初級法院數目最多，分佈於全國各處。上面一層是地方法院，數目比較少，再上面是高等法院，數目尤其少。最高一層叫做最高法院，或者稱爲大理院，全國只有一個。」

瑞兒問父親：「你說了一大篇法院，究竟法院是個什麼東西？」

父親道：「立法院制定的法律，要是沒有人來執行，那麼法律就等於虛設。法院便是執行法律的機關。法律裏面，又規定人民種種權利，所以法院同時又是保護人民權利的機關。譬如上次李家伯伯的家裏，捉着一個小偷，李家伯伯便拉住他到法院裏去告。後來法院判決，把小偷在監牢裏關了一年。凡是鬧出一件案子，向法院去告，這種手續叫做「訴訟」。訴訟原有兩種：一

種是「刑事訴訟」一種是「民事訴訟」。凡是賣國和擾亂治安等案件，叫做刑事訴訟。凡是妨害財產權、親屬權、和繼承權等案件，叫做民事訴訟。這話還講得不大明白。民事案件，在未曾發生以前，兩方面一定先同意過的，後來一方面做了對方不同意的事，才發生民事案。譬如某甲向某乙借了錢不還，這事鬧到法院裏，便叫做民事案。因為某乙一定起先同意借錢給某甲，以後才會發生不還錢的事，否則就沒有事了。刑事案件就不同了，刑事案件，一定是事前雙方沒有經過同意的，但一方竟然用強迫手段加諸對方，才發生的事。譬如某甲搶了某乙的錢，這事某乙並不預先同意，而某甲却竟然強搶了去，所以這就叫做刑事案。

「我國訴訟程序，採取四級三審制。意思就是說，法院雖然分開四級，但是無論民事訴訟和刑事訴訟的審判只有三次。譬如第一審由初級法院受理，判決後被告不服，可以向地方法院上訴，再不服可以再向高等法院上訴。

第二審判決後，不能再上訴了。這是指點情節輕一些的案件而言。情節重的案件，以地方法院爲第一審，高等法院爲第二審，最高法院爲第三審。第一審和第三審，都按照事實審判，第二審却不審判事實，而只審判第二審的判決，是否合法，要是不合法，就發還第二審的法院去再審。

「無論刑事訴訟或民事訴訟，都要有三個主體，那便是原告、被告、和法院。不過刑事訴訟的原告，有二種：一爲自訴人，就是被害去控告的人；一爲檢察官，就是國家的代表。刑事案件直接影響國家，所以國家也是原告。」

「上面所說各級法院，都是政府的司法機關。最高的司法機關就是大理院，或稱最高法院。不過最高法院祇管普通刑事和民事案的最後審判，還有一些司法方面的行政，如像任免法官、發放俸給、升擢法官等事，在外國都是由司法部辦理。」

「我國司法最高機關，叫做司法院。司法院包括司法審判署、行政審判

署和官吏懲戒委員會。司法審判署的地位和最高法院一樣，牠可以變更下級法院的判例，還可以解釋法令。行政審判署，掌理行政訴訟審判的事情。行政訴訟和普通訴訟不同。普通訴訟是人民和人民發生的糾紛，行政訴訟都是人民和政府發生的糾紛。官吏懲戒委員會，掌理文官法官懲戒的事情。官吏如果辦事不好，監察院便提出彈劾，彈劾結果，認為的確不好，就交這個委員會去懲戒。至於司法方面的行政，本來司法院中有個司法行政署，現在却改名為司法行政部，由行政院管轄了。」

## 第七章 行政

瑞兒的學校裏，開了一個懇親會。校長先生發了許多請帖，邀集各生家長都來參觀。那天有學生成績展覽，又有游藝表現。瑞兒的父親，也到校去參

觀，看了很是滿意。

回家以後，父親對瑞兒說：「你們的校長，辦事實在不差，所以學生很發達，成績也很好。不過一個學校，如果要成績辦得好，不但校長先生要能幹，就是其他辦事的職員和教書的教師，也得要能幹，校長先生不過是負指導和籌劃的責任而已，實際上的事情，還是要由職員和教師去幹的。」

「一個國家裏面，也是如此。國家必定要有一個元首，就好像學校必定要有一個校長一樣，國家的元首，各國不同，英國和日本，都叫做皇帝；法國和美國，都叫做總統；俄國和中國，都叫做主席。元首的權力，也是大小不一。英國的皇帝，中國的主席，和法國的總統，實際上差不多一些權力也沒有，只是名義上算做對內對外一個領袖而已，反之，美國的總統，權力都是很大。」

「學校這樣一個小團體，除出校長以外，尚且還要有許多職員來辦事，國家的範圍，比學校不知道要大多少倍，無論元首有沒有權力，自然還要有

一批人來辦事，這一批人的團體，再加上元首，便是國家的行政機關。

「各國的行政機關，大家不同，總括起來，可以分做三種：由內閣負責的，叫做內閣制，像英國和法國；由總統負責的，叫做總統制，像美國；由委員會負責的，叫做委員制，像瑞士和俄國。

「內閣制又叫做議會政府制，他的特點，就是使行政機關和立法機關聯成一氣。凡是採取內閣制的國家，雖然也有國家的元首，如像英國的皇帝，法國的總統，但是他們都沒有權力，所以他們只是一些名義上的行政元首。實際上的行政元首，却是內閣。內閣的首領，叫做內閣總理，是由國王或總統任命的；內閣的閣員，再由內閣總理任命。不過國王或總統在任命內閣總理的時候，一定要看一看議會裏議員那一黨佔最多數，然後任命那一黨的領袖做總理。內閣的閣員，通常是議會中的議員，即使不是議員，也可以出席議會，發表意見，和答覆質問。所以內閣是對議會負責的，要是議會對內閣的政

策不信任，內閣就不得不辭職；但是內閣如果以為他們的政策，並沒有錯，也可以解散議會，請人民再來選舉一個新議會。

「總統制恰巧和內閣制相反，他的特點，在於行政機關完全和立法機關分開，各不干涉。譬如美國的總統，是實際上的行政元首，不是名義上的行政元首，總統的權力很大。他的政策和任期，議會不能過問，總統的產生，和議會中的政黨沒有關係，他是直接由人民選舉出來的，選舉的手續，由憲法規定，他的權力也是由憲法規定的。總統之下辦理行政事情的，叫做國務員，由總統任命，受總統指揮，對總統負責。國務員同時不能兼任議會的議員，也不能出席議會發表意見和答覆質問。議會對於總統和國務員的政策，如果表示不滿，却不能要求他們去職。國務員在任期之中，如果做錯了事，只有總統才能根據憲法，加以罷免，議會都不能罷免他們。總統自己如果有失職的事，議會只能彈劾，却不能把他免職。在別一方面講，總統和國務員，也不能解散

議會。照這樣看來，在實行內閣制的國家裏面，行政機關的任期，沒有一定，完全要看立法機關是否對他們信任。在實行總統制的國家裏面，行政機關的任期，却由憲法規定一定的限期，絕不受立法機關的影響。

「委員制的特點，在於行政機關和立法機關完全合而爲一。行總統制的國家，行政機關和立法機關互相對立，誰也不能夠干涉誰；行內閣制的國家，雖然行政和立法打成一片，法律上兩個機關還是分立，到了兩個機關意見有衝突的時候，內閣還可解散議會。至於採用委員制的國家，立法行政的大權，往往同在一個最高的議會，議會選出自己相信的人，教他們去組織行政機關，要他們照着議會的意思去辦事。所以立法機關和行政機關的關係，好像是主人和奴僕一樣，不是平等而是從屬的。行政機關辦理行政上的事，不是由一個元首負責，而是由幾個人組成的委員會負責，委員的地位，都是平等，雖然形式上也有一個元首，但是他的地位，却並不比其他委員高。我們



舉例來說，瑞士的行政機關，叫做聯邦執行委員會，其中七個委員，都是由聯邦議會舉出來的。俄國的行政機關，叫做人民委員會，其中十七個委員，是由全俄中央執行委員會舉出來的，全俄中央執行委員會，實際上就是俄國的立法機關，好像別國的議會一樣，不過和他普通的議會不同。普通的議會，是全國最高的立法機關，而俄國的全俄中央執行委員會，上面還有一個全俄蘇維埃大會，大會不是一個常設的機關，每年只開會二次，開會以後，一切權力都交給全俄中央執行委員會了。

「我們中國的制度，有一點像俄國的委員制，有一點像英國的內閣制，但又不是完全一樣。我們中國有中央執行委員會，其地位等於俄國的全俄中央執行委員會，是由國民黨全國代表大會舉出來的。中央執行委員會的權力最大，他把立法方面的事情，交給立法院去辦，把行政方面的事情，交給行政院去辦。立法院、行政院，以及司法、監察、考試三個院，都要受中央執行委

員會的指揮。但在他方面，行政院的權力，又高其他四個院，這又好像英國的內閣，不過我國沒有行政院解散立法院，立法院解散行政院的事情罷了。

「上面所講的，都是最高的行政機關，下面還有辦理實際事情的行政部份，行政部份數目的多少，各國不同。在我們中國，有十個部，如像內政部、外交部、財政部、軍政部、海軍部、實業部、教育部、交通部、鐵道部、司法行政部，每部有一個部長，一個政務次長，一個常任次長。在採行內閣制的國家，這些行政部份，大多數是由內閣閣員兼任一個部長。在採行總統制的國家，由國務員兼任部長。在採行委員制的國家，由委員兼任部長。我們中國的行政院，有一個院長，一個副院長，下面除了上述十部外，還有一個衛生署，一個建設委員會，一個業藏委員會，一個僑務委員會，和一個勞工委員會。」

## 第八章 監察

這一天早晨，瑞兒挾着書包，照常到學校裏去。他看見商店和住家的屋頂旗桿上，掛着國旗。但是國旗的掛法却和國慶國不同。國慶日那天，國旗緊接着旗桿頂，臨風飄揚，非常美麗。今天的國旗，只掛到旗桿的一大半，沒有扯到頂，而且因爲沒有風，都好像垂頭喪氣似的息在旗桿上。起初瑞兒以爲掛旗的人，沒有氣力，不曾把旗拉到頂上；後來看見每個旗桿上，都是一樣的掛法，心中不免納罕，於是便急急走到校裏。

瑞兒一走進校，便看見許多同學都擠在通告牌面前看佈告。瑞兒人矮，看不到那上面的字，只聽得同學說，今天是五月九日國恥紀念，上午不上課，大家齊集禮堂，聽校長先生演講。

鈴聲一響，學生排隊入禮堂，校長先生登上講台，開始說道：『今天是中華民國國恥紀念的一天。原來在民國三年，歐洲大戰正在打得很厲害的時候，各國都沒有時間來顧及東方，日本就趁這個機會，向中國提出廿一條件，

強迫中國承認，那廿一條件，都對我國不利；譬如說，我國的政府，要請日本人做顧問，我國的鐵路，要由日本人來建築。那時我國的總統，是袁世凱，他一心思想做皇帝，因為要討好日本，居然會甘心賣國，命外交部長陸宗輿（那時部長稱爲總長）承認下來，幸而人民一致反對，誓死否認，不久袁世凱和其他賣國賊，都被打倒，廿一條件終於沒有實行。那一次事情，發生於五月九日，以後我們爲紀念日本人對我國的奇恥大辱起見，就定每年五月九日爲國恥紀念。諸位將來都是中華民國的好國民，一定要把這個恥洗去才好。」

瑞兒聽了這一番話，放學後就回家告訴父親，父親說道：「當時我國的政治，和現在不同。那時有一個國會，本來可以彈劾總統和各部部长，但是國會被總統解散了，不能行使權力。現在，我國的政府中，有一個監察院，來行使彈劾權。彈劾和行政訴訟有些相類，但是不同。行政訴訟是公務員犯法，由人民向法院提起控告。彈劾是公務員犯法，人民不會向法院提起控告，而由行

使彈劾權的人提起控告。這行使彈劾權的人，在各國是由國會（卽下議院）議員兼任的，在中國却由監察院的監察委員專任。彈劾案提出後，美、英、法三國都是由上議院議員組織臨時裁判所裁判，比國由最高法院裁判，我國却由監察院院長指定監察委員三人審查，經多數認爲應付懲戒時，就將被彈劾人移交司法院的官吏懲戒委員會執行。彈劾案的科罰，各國都以免職和剝奪公權爲止，我國除免職以外，還有降職、記過和申誡。至於那些人可以被彈劾，各國的情形也都不同。英國只適用於內閣閣員，不適用於君主；德國和法國，只適用於大總統和內閣閣員；美國適用於總統、副總統，以及一切官吏。我國彈劾權的範圍，比美國還要廣，非但國民政府主席、各院院長、各部部长，以及一切政府機關的大小官吏，都可彈劾，就是軍官也可彈劾的。

「我國監察院，不但行使彈劾權，並且還行使審計權。所以監察院中，又沒一個審計部。在外國，審計的權力操之於國會，但國會只審計中央政府的

每年預算和決算。我國中央政府、各省政府和各市政府歲出歲入的預算，由立法院議決，但是上述各機關的決算，都由審計部審計。除此以外，審計部還辦理國民政府所屬各機關每月收支的計算，和特別會計收支的計算。

『監察院長，可以提請國民政府特派監察使，到國內各地巡查，行使彈劾權。監察使可以到各公署和其他各公立機關，調查檔案冊籍，遇有疑問，那個機關必定要詳細從實答覆，這一點也是各國所沒有的。』

## 第九章 考試

瑞兒的表兄，已經在小學畢業，他從鄉下出來，寄住在瑞兒家裏，預備投攷中學。瑞兒很高興，因為表兄來了，又多一個好伴侶了。

父親給表兄去報了名，等到攷期到的那一天，父親陪着表兄到中學去

投攷，過幾天報上登出來，居然有表兄的名字，他已攷取了。

父親對瑞兒說：「學校有考試，國家也有考試。學校的考試，只是測驗學生的程度，是否夠得上入那年級讀書。國家的考試，乃是測驗公民的程度，是否夠得上做那一種官吏。可見這兩種考試，根本不同：學校考試爲的是培養人才，國家考試爲的是任用人才。一個好像耕田，一個好像收穫。」

「考試是我們中國一種獨有的制度，實行了有幾千年。從前上自宰相下至縣官，都是由考試出身的。外國雖然也有考試制度，但是組織沒有像我國那樣完備，實行也沒有我國那樣長久，而且關於考試的事務，根本和普通行政不分，沒有成立一種獨立的權限。我的考試權，現在由考試院掌理，考試院的地位，說起來和立法院、司法院、行政院、監察院並行。牠裏面有兩個常設的機關，一個是考選委員會，辦理考選文官、法官、外交官、其他公務員和專門技術人員的事項。一個是銓敘部，辦理公務員的登記、任免、升降、調遷、資格審

查等事項。還有考取的人員，也是由銓敘部按照類別分開來登記的。法國並沒有常設的機關專辦考試，他們是在各部長官監督之下，由各部官吏舉行的。英國和美國，雖然有個常設的機關叫做吏治委員會辦理考試，但是範圍很小，只有幾個委員。英國的考試制度，有一個特點，就是只試驗投考者的普通知識，却不注重他們的專門知識。所以外交官和郵務員，都在一起考。凡是要想做公務員的人，只要大學或中學畢業，都可去投考，考取以後做那一方面的事情，由政府派定。美國剛巧和英國相反，英國的考試，是知識上的考試，就是考試想做公務員的人，有沒有做公務員的普通知識。美國的考試，是實用上的考試，就是考試想做某一種公務員的人，有沒有做某一種公務員的實際能力。所以美國的考試，都是分開來的，應攷法官的在一起，應考外交官的在另一起，不像英國那樣混在一起考的，我們中國的考試，採取英美兩國的特點，既有普通行政人員攷試，又有專門行政人員考試。譬如由普通行政



人員考試錄取的，將來做什麼事情，由政府委任。由專門行政人員考取的，將來專門做某一項行政人員。如像縣長考試錄取者做縣長；法官考試錄取者做法官。

「公務員經過攷試任命的，他的職司是永久的職司，這在各國都是一樣。因為他們是實際辦事的，除了自己不願意做，或者犯了法，他們可以終身做下去。所以他們叫做事務官。事務官和政務官不同的地方，就是政務官的任期，是隨政黨的得勢和失勢為轉移的，換句話說，最高的行政機關更換了，一切政務官也要隨之去職。譬如，英國的最高行政機關是內閣，要是內閣倒了，一切內閣閣員、各部部長、各部政務次長，都要更換。但是各部之中，常務次長以及常任次長以下辦事的人，却並不同時去職，因為他們是事務官。事務官要辦實實在在的事情，他們有專門的智識和專門的經驗，所以不能隨便更換。政務官却不然，他們不辦理實實在在的事情，却只打算計劃，叫別人照着計

劃去辦。所以像英國這樣，一個做財政部長的人，也許不懂得記賬的方法，但是做財政部常任次長的人，却是一個理財專家。」

## 第十章 地方政府

父親出門了一個多月，瑞兒真覺得冷靜。父親在家時，差不多天天要講一個有趣的故事，或一些新智識。現在却沒有人對他講了。

有一天，瑞兒接着一封父親寄來的信，說是星期六下午就可以回家，瑞兒把信讀給母親聽，大家都是很快活。

到了星期六下午，瑞兒同母親到火車站去迎接父親。瑞兒一見父親的面，就先問爲什麼他要外面擔擱這許多時候。父親答道：「這話說來很長，我們到了家裏慢慢地再講罷。」

晚飯吃過後，父親先講了一些旅行的見聞，和各地的風俗人情，然後說道：「我所辦事的銀行，是個總行。銀行所做的生意，各地方都有，爲辦事便利起見，所以要在外埠商業最繁盛的地方，設立分行，由總行管轄，再在次要的地方，設立辦事處，受附近的分行管轄。我這一次，便是到各分行和各辦事處去視察的。」

「銀行如此，政府也是如此。我從前所講的，都是關於中央政府的事情，中央政府，就好比銀行的總行。但是一個國家，面積非常大，人口非常多，決計不是一個集中於首都的中央政府，能夠管理得了，所以不得不有另外的機關，來辦理事情，這就是叫做地方政府。地方政府，是指點中央政府以下分佈在各地方的政府。牠們的系統，各國不同，在中國，最大的地方政府是省政府，省政府下面，有縣政府，縣政府下面，有區公所。此外還有市政府。市政府如果在省會的地方，屬於省政府；如果不在省會的地方，而在政治上或濟經上極

重要的地方，直接屬於中央政府。

「我國現在的省政府，採取委員制。省政府委員會，設七個到九個委員，由國民政府任命。省政府主席，由國民政府就委員會中指定。省政府沒有立法機關，立法權由省政府委員會兼掌，因為委員會可以發佈省令，制定省單行條例和規程，如果不抵觸中央法令，效力就等於法律。省政府下面，有一個祕書處，管理文書和一般的事情，此外還有民政、財政、建設、教育四個廳。

「至於市政府，原來有二種：在省府所在地的，直屬於省政府，不在省政府所在地的，直屬於中央政府的行政院。市政府設市長一人，及社會、公安、財政、工務各局，必要時還可設教育、衛生、土地、公用和港務等局。各局裏面又有好幾個科。市有立法機關，名為市參議會，由市民代表所組成。但在市參議會未成立以前，市立法權由市政會議行使。市政會議好像內閣，是由市長和各局局長組成的，關於市政府所屬各機關的辦事細則，市單行法規，市預算

決算，都是由市政會議決定的。

「縣是自治的單位，縣長由省政府的民政廳提出，經省政府委員會會議決任命。縣長下面，有一個祕書，一個公安局，和五個科，第一科辦理民政，第二科辦理總務，第三科辦理財政，第四科辦理建設，第五科辦理教育。縣也有縣政會議和縣參會議，他們的組織和權力，與市政會議及市參會議一樣。

「市政府下面的政治組織，還有二種，一種是區，一種是鄉和鎮。區有區公所爲行政機關，區民大會爲立法機關。區長由區民直接選舉。區民於選舉區長的時候，同時選舉五個到七個人，做區監督委員會。鄉和鎮，也有鄉公所和鎮公所；鄉民大會和鎮民大會，鄉監督委員會和鎮監督委員會。

「一縣之內，凡是有一百戶人家以上的村莊地方，就叫做鄉；不滿一百戶的，可以聯合各村莊編爲一鄉。百戶以上的市街地方，叫做鎮；不滿一百戶的，編入鄉。有十個到五十個鄉鎮，組成一個區。至於一縣以內有幾個區，就要

按照戶口和地形劃分了。照這樣講起來，縣下面的鄉和鎮，就好像省下面的市和縣，大概市裏的工商業，總要比縣裏面來得發達，同樣，鎮裏面的工商業，也要比鄉裏面來得發達。」

## 第十一章 國際政治

父親自從外埠回來以後，天天很忙。他不常常在家裏吃飯，有時人家請他，有時他請人家。這一天，父親又在晚上九點鐘回家。瑞兒剛巧把功課溫習好，他問父親今天晚上在什麼地方吃飯。

父親說道：「我從銀行公會回來，就在那裏吃飯的。」

瑞兒問道：「什麼叫做銀行公會？」

父親答道：「銀行公會，是由許多銀行組織起來的一個團體。公會原是

有許多，凡是行業相同的店家，都可以聯合起來，組織公會，譬如許多米店所組織的團體叫做米業公會；許多雜貨店所組織的團體，叫做雜貨業公會。公會的目的，在於聯絡同業的感情，促進同業的業務，使大家能夠互相幫助，公會原是一種自動的組織，每一家店號不一定非加入一個公會不可。加入與否，完全看店號自己是不是願意。不過凡是大店號和重要的店號，大概都是加入一個公會的。

「國家也有一種組織，許多國家聯合起來的團體，叫做國際聯盟。國際聯盟是在民國九年成立的。原來在民國三年到民國七年之間，歐洲發生一次世界大戰，一方面是德國、奧國、保加利亞和土耳其；一方面是英國、法國、意國、俄國、美國、日本、中國和其他許多小國。這兩方面整整打了五年仗。打仗的結果，德國他們雖然失敗，但是打勝的國家，也大傷元氣。大家覺得這件事情很不幸，於是世界上差不多所有的國家，連戰勝國和戰敗國在內，組織一個

國際聯盟，來保障世界和平。只有美國和俄國，因為他們的人民反對，始終沒有加入。

「國際聯盟也像國家一樣，有立法機關、行政機關和司法機關。但是國際聯盟却不是一個國家，因為國家有一種最高的權力，叫做主權，對外不受侵犯，對內高於一切，而國際聯盟却沒有主權。

「國際聯盟的立法機關是大會，由會員國派三個代表組成的，每年開常會一次。大會所通過的公約，只能請求會員國接受實行，却不能強迫會員國實行，這也和國家法律不同的地方。國際聯盟的行政機關是理事會，其中有兩種辦事的人，一種叫做常任理事，永遠由英、法、日、意、德五國代表充任；一種叫做非常任理事，每年由大會選舉。常任理事有五個，非常任理事有九個。國際聯盟的司法機關是國際法庭，共有十五個法官。這些法官由各會員國推派出來，再經大會和理事會投票，得到過半票數的，方能當選。



「國際聯盟，本來是個很好的組織，大家把牠當做一個保障和平的機關。但是現在這個紙糊老虎却拆穿了。因為國際聯盟中的重要位置，都被大國霸佔，小國實在得不到什麼好處。譬如說，聯盟本來有一種盟約，好像國家的憲法一樣，會員國必定要遵守。其中有幾條規定，凡是會員國與會員國發生衝突，須由國際法庭來解決，不能打仗。如果有一個會員國先向另一個會員國開戰，那麼其餘的會員國，就不和他做生意。但是民國二十年九月十八那天晚上，日本兵却在東三省瀋陽地方，先向中國進攻；後來在民國二十一年一月二十八那天晚上，日本兵又向上海開北進攻。我們代表向大會提出這個問題，要求根據盟約，各國對日本不做買賣，但是國際聯盟却故意打諱，絲毫沒有結果。由此看來，國際聯盟不過是一個空頭機關。現在日本和德國都退出了國際聯盟，國際聯盟的勢力，更加弱小。但從別一方面講，各國又都在趕緊造鎗礮，築兵船，第二次大戰，遲早總是免不了，我國如果不再努力自

振，前途實在危險哩。」

政治淺說

四三