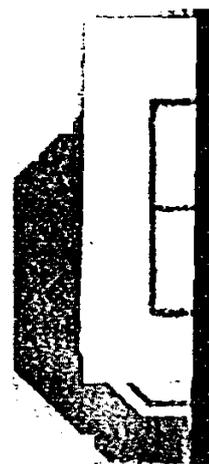


百科常識問答叢書之一

政治學問答

邱培豪著

上海大東書局發行



570.22
882
2

政治學問答

考試
百科常識問答叢書之一

上海大東書局印行



A 232425

編輯凡例

一 本叢書在適應時代環境之需要，以最經濟之時間，供給國人以各種學識。

二 本叢書爲求簡明易解起見，故用白話或淺近文言問答體編輯。

三 本叢書分爲：（一）黨義，（二）政治，（三）經濟，（四）法律，（五）教育，

(六) 社會，(七) 文學，(八) 史地，
(九) 數學，(十) 自然科學，共十類。
每類視其重要程度，編書一冊或若干冊。

四 本叢書每冊字數，視其重要程度，至少二萬字至多六萬字。

五 本叢書可作中等學校補充讀物。

六 本叢書可供預備應學校考試，及預備應文官考試之參考資料。

政治學問答目次

第一章 緒論

- 1 問何謂政治學其定義若何
- 2 問政治學之分類有幾
- 3 問研究國家之政治學可分作幾部份
- 4 問政治學在科學上之地位若何
- 5 問試述政治學與其他科學之

關係

- 6 問研究政治學之方法有幾試分述之

第二章 國家之性質

- 7 問國家之定義若何
- 8 問國家之要素有幾
- 9 問國家與社會之區別若何
- 10 問國家與民族之區別若何

- 11 問國家與政府之區別若何
- 12 問組織國家之物質上要素有幾
- 13 問氣候與國家政治之關係若何
- 14 問物產與國家政治之關係若何
- 15 問地形與國家政治之關係若何試詳述之
- 16 問地質與國家政治之關係若何
-
- 17 問一國土地之所有權係屬於何者
- 18 問人民與國家有若何之重要關係
- 19 問人口之疏密對於國家政治有若何影響
- 20 問世界愈文明何以人口生育反因之而減少
- 21 問近世文明國家人口生育既

漸減少何以人口反而增加

22 問人口編查之方法有幾

23 問定期統計之功用若何

24 問常年註冊與定期統計有若

何之關係

25 問種族發生之原因若何何以

世界人類分爲種族

26 問現今世界人類得分爲幾大

種族

27 問民族發生之原因若何

第三章 國家之起源

28 問國家起源之原因有幾

29 問血統有若干種類血統制度

根據之原則若何

30 問家族與國家起源有若何關

係

31 問宗教與國家起源有若何關

係

32 問經濟與國家起源有若何之

關係

33 問戰爭與國家起源有若何之

關係

34 問對於原始國家成立之起源

各家學說有幾試分述其大要

35 問試述契約說之派別

第四章 國家之主權

36 問何謂主權

37 問試述主權之語源

38 問創設主權論之學者爲誰其

學說若何

39 問主權有若何之區別

40 問何謂一元主權論其學說若

何

41 問一元主權論緣何原因而發

生

42 問何謂多元主權論其要點若

何

43 問何謂統治權主權與統治權

有若何之區別

第五章 國體之分類

44 問政治學上常用之國體分類

原理有幾其弊若何

45 問依照執業國權之人數分類

國家之國體得分爲幾

46 問何謂神政國體其分類若何

47 問類分國體之方法有幾試分

言之

48 問試述家族國家之特點

49 問試述城市國家之特點

50 問試述封建國家之特點

51 問中世歐洲封建制度發達之

原因若何

52 問何謂單一國複合國身合國

其區別若何

53 問物合國與身合國有何區別

試舉一物合國實例

54 問何謂半主權國及中立國

55 問謂何謂邦聯其特點若何

56 問試舉近代邦聯國數例

57 問何謂聯邦試述其定義

- 58 問聯邦國與單一國之區別若何
- 59 問聯邦國與邦聯國之區別若何
- 60 問成立聯邦國之要素有幾試分述之
- 61 問聯邦國具有若何之特性
- 62 問聯邦成立之手續若何
- 63 問聯邦之分類有幾
- 64 問聯邦國家中央與地方之政

權當如何分配之

- 65 問在聯邦國中央當有若何之政權試比較各國之現行制度而分述之

第六章 政體之分類

- 66 問何謂政體政體與國體之區別若何
- 67 問政體之類別有幾試分言之
- 68 問責任內閣制創始於何國其內容若何

69 問總統制之特點若何

70 問何謂行政會議制其特點若何

71 問中華民國國民政府之組織

若何

第七章 憲法

72 問何謂憲法憲法之涵義若何

73 問何謂成文憲法與不成文憲

法

74 問成文憲法與不成文憲法實

際有何區別

75 問成文憲法與不成文憲法比較孰優

76 問成文憲法創始於何國

77 問何謂柔性憲法與剛性憲法

78 問柔性憲法與剛性憲法二者孰優

79 問憲法成立之形式有幾種

80 問各國憲法成立之程序若何

81 問修改憲法之方法若何

82 問憲法修改之手續若何

83 問良好憲法須具備若何之要件

84 問爲近世成文憲法之淵源者有幾

第八章 選舉團

85 問何謂選舉團

86 問凡爲選舉人須具備若何之資格方得享受選舉權

87 問各國選舉制度得分爲幾種

88 問關於選舉區劃各國現行之

制度若何

89 問何謂直接選舉與間接選舉

90 問何謂公開選舉與祕密選舉

91 問何謂多數選舉與比例選舉

92 問何謂強制投票

93 問主張普通選舉所根據之理由若何

94 問何謂創制權其適用之範圍若何

95 問何謂複決權

96 問何謂直接罷免權

第九章 立法機關

97 問立法機關在國家各機關中

占有若何之重要位置

98 問國會在法律上之性質若何

99 問議會之起源若何

100 問國會組織之標準若何

101 問近世議會之組織制度若何

102 問兩院制起源於何國其構成

之原因若何

103 問各國上院之組織制度若何

其組成之形式有幾種

104 問各國下院之組織制度若何

其與上院有若何之區別

105 問立法部負有若何之職務

106 問議會享有之職權得分爲若

干種

107 問國家行政元首及國務員之

犯罪者何以不歸法庭而由議

會行使制裁

108 問議會之立法程序若何

109 問各國議會何以須設立審查

委員會其組織若何

110 問立法部議員得享有若何之

權利

第十章 司法機關

111 問試述司法權之沿革

112 問司法權與行政權有若何之

區別

113 問司法機關之職務若何

114 問司法官當具備若何之資格

115 問法官係由何種機關任命其

任命之方法有幾種

116 問法官當享有若何之保障

117 問何謂司法獨立其涵義若何

118 問何謂行政訴訟

119 問關於行政訴訟英美制與大

陸制有何不同之點

120 問主張及反對行政裁判權獨

立者之理由若何

121 問何謂陪審制度 (Jur. Syst-

em) 其優點若何

第十一章 行政機關

122 問列國行政元首產生之方法

若何有幾種

123 問以上數種行政元首之產生

方法其利弊若何

124 問各國行政元首之任期若何

125 問行政元首任期之長短當以

何爲其原則

126 問行政元首任期滿後應否許

其連任各國實例若何

127 問行政首領缺職時其職務當

由何人或何種機關代理

128 問行政機關當享有若何之職

權

129 問共和國家之元首其被選資

格若何

130 問行政元首之消極資格若何

- 131 問君主國家元首之責任若何
- 132 問共和國家元首之責任若何
- 133 問共和國家之元首何以能脫
離法庭管轄其根據安在
- 134 問行政元首何以得享有赦免
權主張赦免權者之理由若何
-

政治學問答

第一章 緒論

1 問 何謂政治學？其定義若何？

答 政治學，是研究國家性質及其作用之一種科學。

2 問 政治學之分類有幾？

答 政治學之種類，得分爲三如左：

一、普通政治學 研究國家之性質，起原，沿革，形體，及通行於國內法
國際法之公現像，包含三部：（一）普通政治，歷史，及統計學，蒐輯過去

現在之事實，可爲構成學理之基礎者而研究之，過去之事實，徵之於歷史，現在之事實，考之於統計。（二）政治哲學，卽普通政治理論，根基歷史統計所蒐輯過去現在之事實，而以一定理論鎔鑄之，以構成學理。（三）政治道德學，旣根基事實之材料，而構成一定之學理，又依學理而推斷所以用諸實際之方法。

二、國內政治學 國家之體用，旣已發達完備，爲有人格之一種法人，則亦當如尋常人之有精神，有作用。欲使此法人之精神現於實際者，爲憲法學。國家精神，旣寓諸憲法，欲其適用於外部者，爲行政學。

三、國外政治學 國外政治學，乃論國與國關係之學，通稱爲國際法。國際法雖爲法律之一部份，實則外交政略之歷史。國際關係有二種：卽

國與國之關係，與萬國通制之關係，如二國有特別條約，為國與國之關係，萬國郵政制度，為萬國通制之關係。

3 問 研究國家之政治學，可分作幾部份？

答 研究國家之政治學，得約略分作下列四部份：

- 一、說明國家之性質及組織若何，為敘述之政治學。
- 二、歷敍國家如何發生，如何進化，為歷史之政治學。
- 三、研究政治中，普通之根本觀念及原理原則，為純理之政治學。
- 四、討論現在之國家，應如何組織，如何管理，為實用之政治學。

4 問 政治學在科學上之地位若何？

答 科學可分為二種，一是研究天然現象，如天文學物理學地理學等，統

謂之自然科學 (Natural Science) 一是研究人事現象，或社會現象者，如社會學、政治學、經濟學等，統謂之社會科學 (Social Science) 政治學為社會科學中之一種，與社會學若無重大之區別，惟後者所研究者，是人類社會。不問有無政府，不問古今時異，均與國家無直接關係，故其研究範圍較廣。前者所研究者，祇限於有國家及政府之人類社會，其所涉及者，均與國家有直接關係，但人類社會中，尚有許多經濟上藝術上及倫理宗教上之活動，不直接受國家支配者，故其研究範圍，較社會學之研究範圍為狹。

5 問 試述政治學與其他科學之關係。

答 無論何種科學，均不能絕對獨立，與其他科學，毫無關係。政治學為社

會科學之一種，故其與他種科學，有密切之關係，茲為說明如左：

一、與社會學之關係 社會學是一切社會科學之基礎，彼所研究者，是社會組織之勢力，形式，及發達之情形。政治組織是包括在社會組織之內，與社會現像，有絕大關係，故研究政治學，不可不參考諸社會學。蓋國家之中，不止有一羣而已，其中有家族之羣，階級之羣，地方團體之羣，乃至以事業為羣，以宗旨為羣，莫不有之。此等各羣，皆與國家為共同之生存，有同等之利害關係。

二、與歷史之關係 歷史者，在敘述接續不斷之往事，研究各種制度如何發生，如何變遷，如何進化，找出一箇因果之法則，以作現在或將來治事之指導。政治學亦然，不僅說明現在之制度為已足，必欲研究現在

制度所以發達之原因，及其所以進步之道理，找出一箇法則，以作現在或將來政治之指導。二者之目的，均是欲創造現在或將來之現像，而以過去事實，作為研究資料。福禮門（Freeman）謂歷史即過去之政治，政治即現在之歷史，可知歷史確為政治學之中心，及研究政治學之材料。伯哲士（Burges）說：『歷史而無政治，雖不是死尸，亦是跛者政治而無歷史，猶人在暗中，閉眼摸索。』歷史與政治學之關係，於此即可見一斑。

三、與經濟學之關係 自社會主義之經濟學發生以後，政治之組織，類多趨重於經濟方面，國家幾成為企謀經濟發展之工具，國家之制度，由經濟情形決定，其政權由經濟活動之民管理，故近世政治學與經濟

學，幾不能分。國家對於爲經濟原素之土地勞力資本，應如何支配？對於生產、分配、消費，應如何管理？凡此均爲經濟學之根本問題，而現今均已變成政治學之根本問題。經濟是人類生活之基礎，政治是建築此種基礎之事業，故研究政治學，不可不根據經濟學。

四、與倫理學之關係 古代社會生活，大都以種族宗教爲根據。習慣卽法律，道德之觀念，卽政治之觀念。迨後文化漸進，習慣道德與法律政治，始漸分開，然道德與法律之關係，依然存在。一國有一國之特殊情形，其國內社會上之倫理觀念，往往可作國家政治上之政治觀念。人生天職，在謀人類最大之幸福，及公共之安寧，國家職務，亦在謀人類最大之幸福，及公共之安寧。倫理學爲人羣資生統一之知識，研究人生，應如何

行爲，國家是幫助人生，應如何行爲。其指導國家應如何幫助，人生之應如何行爲者，爲政治學。

五、與地理學之關係 地理學者，乃研究人羣與天然力相關係之科學。土地天然力，其影響於國家者甚大，而組織國家天然之要質，卽爲氣候，地形，與地質。如平原之國家，恆易成中央集權，山谷之國家，恆易於自治發達，故研究政治學，不可不根據地理學。

六、與人類學之關係 民族之發達，往往爲國家組織之基礎，故研究政治學，不得不參照人類學（Anthropology）人類學，有二部份，研究人類之精神，身體二原質，及其因於氣候，因於人種，因於教化等之感應，而其性質作用，若何發達，若何沿革，爲文化的人類學（Cultural Anth-

propology) 研究人類中種族之區別及其起原，與其特別之差異者，爲自然的人類學 (Physical anthropology)。政治學在考求人類相合，以成一國家之次第事實，其與人類學有密切之關係者二端：第一其人民可爲組織國家之基礎者，即以人民爲研究政治學之單位。第二若其人民不能爲組織國家之基礎者，則研究其國中種族之區別，尤爲要著。

6 問 研究政治學之方法有幾？試分述之。

答 欲以科學方法，研究政治現像，在科學方法未昌明時代，極爲不易，此爲從前政治學所以不能成立科學之原因。迨十八世紀以後，自然科學方法，大爲進步，社會科學，亦受同樣影響，有許多學者主張以研究物理化學等自然科學之方法，研究社會現像，姑將研究政治學通用之各種

方法，說明如左：

一、生物學之方法 卽社會有機體說。承認國家與社會之有機體相同，國家之組織單位，爲箇人，爲此組織單位者人民之性質，卽國家之性質，故斷定國家之進化，與箇人生長之進化，完全相同，所謂生物學之方法是。視國家生活進化與一般生物之生活進化同樣，往往以解剖學及生物學上所有之方法名詞，說明國家之組織生命，及分析國家之機能，但社會爲人類精神之結合，並非一種有機體。社會之構造長進，雖與有機體相似，然不能直說社會是有機體。此種方法之缺點，在把國家之分子，視爲無目，無獨立生命，無自由意志，似人民爲國家所生，不知國家，係爲人民而設，此種觀念，現今已無甚價值。

二、法理學之方法 所謂法理學之方法，是把國家，視爲法律之客體，主張社會爲法理之制度。此方法之缺點，在太偏重法律，不知法律之外，政治勢力及社會勢力，均爲造成國家之主因。法律爲國家所創造，而非創造國家者，如把國家視爲法律之實體，其他如政治勢力，社會勢力，民衆運動，概行略去不講，未免於國家範圍，視作過狹。

三、心理學之方法 人類之知識思想，均是心之作用。由此種知識思想，認定人類生活未來之目標，選擇一種制度，一種社會，以作達到此目的之方法及工具，均爲心之作用表示，亦即國家社會所以成立之原因。由此可知人類生活現像，均是心理作用之結果。人類歷史，爲心理作用過去之陳跡，國家社會現行之一切制度，均由於心理作用而生，故用心

理學之方法，解釋政治現像及政治制度，其要點，乃在證明國家是爲人類達到目的之工具，人民爲國家之主體，國家係爲人民而設者。

四、比較方法 比較方法，是以現在或從前各種制度，作爲材料根據，研究人之判斷力，比較彼此制度之長短優劣。此種方法之優點，在不受一國一時政治現像之束縛，可得許多政治之新模範，新方法，新觀念，然無論何種制度，均有其所以造成之特別原因。較比研究，須先明瞭此種特別原因，但政治制度，均爲應付特別環境而設，環境既不一致，制度之精神，當然不能相同。欲從人民性質，社會環境，歷史背景，政治經驗，法律標準等各異之國家中，找出一箇通則，以應付異時異地之國家，定有許多錯誤，比較方法，僅能找出普通之趨勢，不能找出具體及應付環境之

方法。

五、實驗方法 政治學是人生應付政治環境之工具，凡一政治制度，或設施之有無價值，全由其效果決定。政治試驗，在把歷史上曾經實驗之方法，以作現在新試驗之工具。凡國家公布一種新法律，發明一種新制度，或決定一種新政策，無時不在試用之中，欲判斷其有無利弊，須現其試驗之結果若何，如經試驗而毫無效果者，必不能影響於政治環境，既不能影響於政治環境，即不能適用。此方法之優點，在把政治原理，認作假定，使有隨時修正之機會，並認定政治設施之有無價值，是由其自身效果決定。

六、歷史方法 凡研究不論何種學術，或制度，須先追究其如何發生，

如何變遷，至現在狀態，例如研究近世之社會問題，應先明瞭歷史上所以發生此項社會問題之原因，然後可以找出解決之方法。研究政治亦然。各種政治制度，如以歷史上之眼光觀察，均是隨時改造，逐漸嬗變。至現在狀態，並非憑空突然發生，故欲知其現狀及將來之變遷，須先明瞭其從前狀態，及變遷之跡，考求此種政治思想，如何發生，及發生後之實際影響若何？從此種情形之中，找出其進化之原由及路線，以作現在或將來政治改革之借鏡。

第二章 國家之性質

7 問 國家之定義若何？

答 凡人類有一種需要及一定目的而組織之團體，均得稱爲社會，例如因血統關係而組織之社會，曰家族，因宗教關係而組織之社會，曰教會，因生計關係而組織者，曰城市，由是言之，以政治關係而組織者之社會，卽國家。

8 問 國家之要素有幾？

答 國家之要素有四：（一）有爲公共目的而活動之一羣人民，（二）佔有地球上一定之土地，（三）有表示及執行公共意志之機關，（四）祇受一箇最高統治權之支配，以上四種要素，均爲獨立國家所必不可少者。如無一定之土地，則雖有許多人民之存在，亦似猶太人，散居各國，變成無國籍人。如有土地及人民，而無表示及執行公共意志之機關，

9 問 國家與社會之區別若何？

則猶如一羣毫無組織之人民，散居荒島，成爲自然世界，不能作爲國家。如有人民，有土地，有政府，而無最高之統治權，任受他國權力之支配，則祇可作爲他國之屬地，或他國之地方政府，不能成爲獨立國家。至無人
民之一方曠地，其不能成爲國家，更不待言。

答 國家與社會之主要區別有二：（一）社會祇有人與人之關係，與人民住居之土地無關，故社會成立，不限定於要占有一定之領土，然國家成立，如無一定之疆土，爲其要件，卽不能成爲國家，例如歐美基督教徒之教會，及各國僑民聚居之租界，可以設在中國，猶太人雖足跡遍於全世界，然不能稱爲國家。（二）社會中之社員，無國籍之限制，國家中之

國民，則有所屬國家之國籍，他國人如欲爲自國人，必須取得自國國家之國籍方可。(三)社會，不論何國人，均可共同組織，或參加，例如學校公司等，可由中外人共同組織，國家機關則不能與外人共同組織，政治上之權利，惟自國人得享有之。(四)國家爲政治之組織，社會則包羅萬像，舉凡宗教，實際，教育等，均可包括在內，不限於政治一方面。(五)國家對內對外，均有其最高及不可侵之主權，無此，即喪失獨立國家之資格，社會則對內，雖有其支配之權力，然須受國家權力之監督管轄，遇必要時，國家得干涉之。

10 問 國家與民族之區別若何？

答 同一種族，同一居地，及同一文化之人類集合體，爲民族(Nation)。

箇或多數民族之政治組織，爲國家。

11 問 國家與政府之區別若何？

答 政府是具體之名詞，爲行使國家主權之工具，祇包含一部份之人民，即中央，地方，與殖民政府機關中之立法，行政，與司法等人員，國家是抽象之名詞，包含全國人民，有永久之性質。政府得因革命，或朝代斷絕，或種種法律手續而變更，國家則不因之而滅亡，或受其他影響，反之，國家滅亡其政府則亦隨之而消滅。

12 問 組織國家之物質上要素有幾？

答 組織國家之物質上要素有四：即（一）氣候，（二）物產，（三）地形，（四）地質，以上四種，均爲國家之自然環境，能影響於人民或人羣之生活。凡一國

13 問 氣候與國家政治之關係若何？

人民之性情生活，以及社會上之各種制度，靡不根據於此種要素而發生。上古時代，人民知識未開，其起居生活，完全受自然界之支配，迨後，人民知識發達，始以人力戰勝天然之阻力，例如以衣禦寒，以火取暖，近世科學發達，人力勝天之處雖多，然實際，國家所受自然環境之影響仍大。

答 一國或一地人民之政治生活如何，與其地方之氣候，有重大之關係，

此可分三點說明之：

一、從歷史上觀察 自歷史上觀之，凡古今東西，威震宇宙之國，大率皆在平均八度至十六度之溫帶中，中國之北京，德國之柏林，法之巴黎，土京君士坦丁，美之華盛頓，日本之東京，英之倫敦，奧之維也納，意大利

之羅馬，均在平均自溫帶八度至十六度之間，可知溫帶人民之政治生活，程度甚高。反之，近赤道極熱之地方，及近寒帶極冷之地，人民不能有高尚之政治組織，不能占進化之高度，實因寒帶地方，氣候寒冷，食物稀少，人民維持日常生活，已屬不易，焉有餘力，發展文化，熱帶地方，則物產豐富，人民不費心力，可以生存，無須再費心力，努力進化，遂習於怠惰。

二、從生理上觀察 自生理上觀之，凡寒帶及熱帶之人民，其神經組織，因寒熱過度，不能充分發達，故頑鈍柔弱，不克經營繁細之事，高地居住之人民，往往能征服別種人民，擴充其勢力範圍，成立偉大國家，以受乾燥稀薄之空氣影響，能發展彼等之肺臟及體力，故平時勇氣非常充足，此外氣候對於人民之生育率及長成時期，影響甚大，此又與國家有

間接關係，例如接近寒帶之地，氣候嚴寒，終年如斯，致人民不能完全生育，人口稀少，政治生活無從發達。

三、從心理上觀察 自心理上觀之，國民之性質，因氣候之寒熱而各異，寒帶人民，甘訓服，不羈獨立之氣力有餘，而協同一致之精神則不足。熱帶人民則反是，不甘訓服，而好戰爭，故一切政治制度之適於甲地者，未必能適於乙地，完備之政治，祇可望諸於寒熱適宜之地。他如寒冷之地，人民稀少，互相接觸之機會甚少，且受嚴寒天氣之束縛，類多習於苟安，平時除迫於衣食而犯之物事罪外，絕少犯人事罪者。暖熱之地，生齒繁殖，接觸既多，人民受熱烈天氣之激刺，最易犯殺人，毆打，強姦等之人事罪，物事罪則生活既裕，反而較少。因此各處人民之道德觀念，亦因氣

候變遷，而國家之組織及法律，遂生極大之影響。

14 問 物產與國家政治之關係若何？

答 物產中之礦產，與國家政治之關係甚大。常有學者，以石器時代，銅器時代，鐵器時代之名詞，表示古時文化發展之時期。從政治生活之觀念上設想，用鐵或銅者武器之人民，當然能戰勝用木或用石者武器之人民。迨後，金銀變成極有價值之物，因搶劫金銀而發生戰爭，或因尋覓金銀而開發異地，歷史上不知凡幾，此皆足以促進國家之政治組織。近世工業時代，各國對於煤鐵，甚為重視，有此兩種礦產，極易發展國內實業，成爲工業國家。植物最豐富之地，國家發生最早，人口繁盛，人與人接近後，文化由是而產生，並有政治之權力管理之。世界開化最早之國家，如

埃及，中國，印度，墨西哥，均係建國在物產豐富之地。

15 問 地形與國家政治之關係若何？試詳述之。

答 地形，係指海陸之位置，山河之大小與地位，各部份土地之範圍與高

低而言，其影響於國家之政治，至巨且大，姑爲分述如左：

一、山野 山野之多少，其影響於國家之政治者有二：（一）關於國權之分配，山嶽與平野，爲中央集權與地方分權之權衡。國多平野者，自有中央集權之趨向，國富山嶽者，自有地方分權之趨向。徵之歷史，如希臘山脈綿亘，國內故裂爲無數小國，而達分權之極度。歐洲各國，平野多而山嶽少者，以英國爲首屈一指，故行中央集權制，立憲政體之發達，以英國爲嚆矢。瑞士、叢爾小國，富於山地，故其政治，獨行地方分權制，德國

北部多平野，南部多山嶽，故北部行集權制，南部則行分權制。(二)關於國民之性質，高山峻嶺，屹立雲表，曠陵絕谷，吞吐風雲，其人民皆有高尚擴大之勢，加之山間生計，較平野為艱難，其筋骨愈勞者，身體愈壯，魄力亦厚，遂能組合村落為一社會，儼然成為獨立國家，其自由之精神，往往堅忍而不拔。平野之人民，則富於美感，生活既裕，絕少樸實耐勞之精神。

二、水利 水利之分配，於國家政治組織，關係至為密切。(一)促進文化發達，水濱人民，衣食住行，既皆易得運輸，交通之法，亦甚便利，故知識思想，發達極速，而國家之政治亦隨之。古代文明國家，多在長江大河之流域，如中國之於黃河，揚子江，印度之於衡河，及印度河，埃及之於尼

羅河，其尤著者。(二)促成國民向外發展，水濱人民，能造船隻，通溝渠，常營水上生計，遂漸好乘風破浪，爲冒險之事業，歐洲諸國之成大業者，類多海國，或沿海之人民，如希臘羅馬之著譽古代，西班牙葡萄牙之雄飛中世，英之掌握近世海權，均足使發展國外貿易，擴張國外領土，及培植國外勢力。

三、海岸線 海線長短，於一國之發達，亦有極大之關係，以便於輸運交通，既足助文明之進步，則海線愈長，運輸之便愈廣，故對於土地面積之沿海線，其長短，足表示文化進步之速度，蓋以海岸線爲比例，以面積爲反比例，地球上海線比於面積而最長者，爲歐羅巴洲，美洲次之，亞洲又次之，最大者爲非洲，而文明進步之速度，亦準此。蓋文化戰爭等事，均

向天然阻力最少，交通最方便之地發展。

四、一般之自然狀況（一）國家環境，如爲極可怖之天然狀況，如地震，火山，大河，高山，大風，沙漠等，則其人民，對於自然界，生有一種恐怖心，不敢考究，而缺乏試驗精神，而其民俗，崇尚迷信思想，富於神秘，政治組織，趨重專制，如印度，秘魯等是。反之，如國家周圍，爲極平靜之天然狀況，無可怖現像，則大都箇人主義，得以充分發展，迷信之宗教及習俗較少，政治組織，類尙民治。（二）一國國界，如爲高山，或大河之自然界所阻，不能與界外人民通往來，則其人民之言語，風俗，性情，漸與別部份人不同，而界內人民，遂發生一種共同利益觀念，及一種共同習俗，以構成國家之基礎，然其文化，因無外界接觸，亦遂陷於呆滯。

16 問 地質與國家政治之關係若何？

答 土地之性質，影響於一國之政治組織及政治之趨向甚大，此可分下列四點說明之：

一、人民生活，全靠其地方之生產，國家土地，富於礦產者，人民以採礦爲生，宜於畜牧，或耕種者，則其地人民之生活，亦如之。此種不同之生活，遂能發生組織不同之社會，及性質各別之國家，例如以農立國者，土地爲天然之專利品，無土地者，淪爲奴隸，或勞工，地主握有大權，故其國家之政體，類尙專制。以商業立國者，人民大都富有，貧富變化極易，階級制度，不能確定存在，故國家政體，趨向民治。

二、國家未發生之際，土地豐饒，固甚有益，然既發生而國土過於豐饒，

則反有害國家之發達，其最可怖之事，爲財產分配之不均，蓋需求簡易，則人口繁殖，人口過多，則需求過於供給，國家必返於貧乏，而貧民增加，致上則貴族富豪，坐食遺產，下則細民勞工，顛連無告，貴賤分等，貧富懸殊，結果，遂引起社會革命，不免變更政治組織。

三、土地過於磽瘠，則亦有害國家之發生，土地荒蕪，人民之生計既艱，男子耕不足食，女子織不足衣，勢必藉商賈之力，資仰於他地，或移徙耕食，或移民他處，於是沃地之商業城市，獨擅繁盛，而僻陲居民，益致零落，人民相率易地而居，如是，則國家之發生於本土，決無可望，故蒙古人必移居中國，印度，始能進於文明，阿剌伯人素爲遷徙遊牧之民族，必移居俾路芝，始能創立王國。

四、國家發達最適宜之地質，爲受勤勞之沃土，沃土必待於力作，則財產分配，得以平均，人智發達，工力增長，上流社會，無占有特權之恐，下流社會，無陷於奴隸之患，協力分勞愈盛，則人民之團體愈堅。歷史上之能席捲一世，建立偉大之國家者，大率皆自瘠土而入沃土，例如亞力山大（Alexander the great）之於希臘及亞細亞東部，北蠻之於羅馬，蒙古人之於中國印度，及土耳其斯坦是。

17 問 一國土地之所有權，係屬於何者？

答 國家對於其界內之土地，祇有一種管理權，而非所有權。土地爲人民之私產，但爲公共事業起見，國家可以收買，此種權力，曰土地收買權（Eminent Domain）有幾處國家，有許多之公地，如英國皇室所有之

土地，曰 Crown Land，美國澳大利亞所有之公地，曰 Public Domain，此種公地，均有一種公共之用處，至無用時，國家得將此種公地分散，賣給人民。

18 問 人民與國家，有若何之重要關係？

答 人民爲國家數量之要質，故人民之多少，可表示國力之強弱，歐洲之號爲強國者，如英，如法，如德，如意，其人口之衆，往往冠諸其他各國，故其國力，足以左右歐洲全體政局，無人民，則國家亦無由成立。

19 問 人口之疏密，對於國家政治，有若何影響？

答 人口與地積之比較，卽爲人口之疏密，其影響於國家之政治者，有下列三點：

一、人口疏密，與國家文明之遲速，政治組織之優劣，爲正比例。人口愈密，則國家政治組織之發達愈速，人口愈疏，則其國家政治組織之發達，亦愈遲。密則需求不易，生存競爭，隨之劇烈，而政治組織之發達，因之極速，稀則需求甚易，生存競爭，不致劇烈，而人民「想」以箇人爲重，政治組織，以此稽延，例如比利時固爲小國，人口最密，每一基羅米突，四方有百七十九人，挪威人口甚稀，每一基羅米突，平均爲六十人，前者國雖小而甚富，後者國雖大而甚貧。英國人口每一基羅，四方有百十二人，俄國較之，僅有十六人，而二國貧富之懸隔，文野之差異，遂大相懸殊。

二、人口稀少，國家之法律命令，難以普及，蓋人口既比面積爲稀，則各人皆可占有廣漠之土地，絕少交通往來，國家政令所施，勢難普及，如俄

國南部，合衆國之西部，人煙稀少，數百里之內，雞犬之聲不相聞，若是欲國家政令實施於該地，事實上極感困難。

三、人口過於稠密，而衣食之供給，不隨之以俱增，則凍餒者，日見其多，設無移居或其他方法，以資救濟，則政治上必發生變動，如十九世紀之初，英之愛爾蘭 (Ireland) 因人口稠密，而食物缺乏，餓殍飢民，遍於境內，一八四七年，又值歉收，人民之餓死者，四萬餘人，其後遂移居美國，及加拿大，人口因此大減。

20 問 世界愈文明，何以人口生育，反因之而減少？

答 人口之增加，全在生育率超過死亡率，在未開化時代，人民生育，非常繁殖，但因疾病，凶荒，戰爭等，死亡亦多。世界文明愈進化，人口生育，因之

而減少，其故有二：

一、生物學上之原因 動物生殖愈繁殖，則其生殖力愈薄弱。

二、社會學上之原因 世界愈文明，人民生活上之競爭愈烈，於是一般人爲懼增加經濟上之負擔起見，羣尙避免生育。

21 問 近世文明國家，人口生育，既漸減少，何以人口反而增加？

答 近世各文明國家，人口繁殖之原因有三：（一）由於死亡率之減少，講究衛生，可以避去種種之疾病。完善之經濟組織，可以避去凶荒兼之各地交通發達，災荒歉年，極易救濟，運輸既便，不虞食料之缺乏，且科學明醫藥方法，大著進步，疑難之症，易於療治，曩之死於病痛者，近今一

經醫治，即可避免，故表面，人民之生育，雖屬減少，而實際世界人口，反而增加。（二）近今國際，競尙和平，對於戰爭，力圖避免，待遇俘虜，及戰敗國人民，主持人道，禁止殺戮，是以人口，不因生育率降低而減少。（三）由於地利太好，物產豐富，他處被吸引而移入之人民，非常之多。

22 問 人口編查之方法有幾？

答 人口編查法有二：一為定期統計，一為常年註冊。人民為國家之根本要素，國家欲為人民謀安全幸福，不能不對於國內人口之多寡，有精密之調查統計：

一、定期統計 (Periodical Census) 卽在一定之年限內，統計人口一次，在英國美國，每歷十年，統計全國人口一次，在法國德國，則五年統

計一次。

二、常年註冊 (Regular Registration) 卽在全國各行政區域，設

立常年之註冊機關，專司人民生死、婚姻註冊之事務，凡人民有生死婚嫁，須報告該地方之註冊所註冊，如此，人民生產率、婚姻率、死亡率之真相，國家得以明瞭。有此統計，國家得知人民生育之數目及死亡之原因，纔可禁止不合法之婚姻。

23 問 定期統計之功用若何？

答 定期統計，爲用甚廣：(一)可以表示民數之多寡，增加之緩急，及國內各區域人口之疏密。(二)可以知人民之生死存亡，國勢之盛衰消長。(三)可以助立法者，分配行政區域及選舉區域。(四)可以知有

服兵役年齡之男子，及有入學年齡之子弟，其數目多少。（五）可以助政府，均派賦役，舉辦公衆衛生，保幼養老，賑窮恤貧，救災等慈善公益事業。

24問 常年註冊與定期統計，有若何之關係？

答 常年註冊與定期統計，二者有密切之關係。從定期統計，國家得知全國人口之總數，各行政區域人口之實數，各年級（Age Group）人口之實數，及逐年增加之數目。從常年註冊，國家得知全國人民，每年生死婚姻之實數，如把人口總數及生死婚姻各總數，互相比較，即可得到生產率死亡率及婚姻率。

25問 種族發生之原因若何？何以世界人類分爲種族？

答 種族發生之原因有二：

一、由於天然者 例如天氣，食料。天氣包括溫度，濕度，空氣，瘴氣等，凡此種種，均與人身體各部份，如心肺皮膚等之發展，有極大之關係。食料中所含滋養料之多寡，於人類體格發展之遲早，亦有關係，故人類體格之差異，大都緣於天氣及食料之不同，因之世界上，纔有人種。

二、由於人力者 例如男女之美貌觀念及選擇，凡父母血統關係愈近，其繼嗣所受父母之特性愈顯，此種特性，能繼續存在，永遠不滅。人民自有知識以後，無形之中，因受天然環境之影響，遂發生體格上之理想，極力設法使之繼續存在，故無論任何種族，男女美貌之觀念，極爲發達。有血統關係之人民，自然能發生一種同情之感覺，此種感覺，爲組織政

治國體之原動力，而為種族觀念發生之起源。

26 問 現今世界人類，得分為幾大種族？

答 現今世界人類，因體格不同，或精神上之特性，得分為四大種族：即（

一）黑種（Ethiopian），（二）蒙古種（Mongolian），（三）紅種，或亞美利加種（American），（四）高加索種（Caucasian）。

27 問 民族發生之原因若何？

答 民族是由種族分出而來，凡為民族，當有共同精神，共同習慣，及共同

利益之觀念。國家之發生，都是根據於民族。發生民族之原動力有五：

一）宗教，宗教信仰，為人民團結最大勢力，不同宗教者，即無異為異族人，如與宗教信仰有衝突時，雖有血統關係，亦不能相容。（二）言語，一

地人民，如與他地人民，語言相同，久而久之，遂同化爲一箇民族，如果人民語言相同，宗教亦相同，則同化之效力極大，故語言，亦爲造成世界上民族之一重要元素。(三) 血統或歷史，凡有同一血統或歷史關係之人民，極易結合，爲一民族。中國民族黃色之原因，是根源黃色血統而成，祖先是若何血統，卽能永遠遺傳成一族之人民。(四) 生活，謀生之方法不同，所結成之民族，亦不相同，例如蒙古人，以遊牧爲生，逐水草而居，由於遷居之習慣，遊牧之生活，遂結合而成一民族，其後蒙古民族之所以能臻強盛，卽本於此。(五) 風俗習慣，如人類中有一特別相同之風俗習慣，久而久之，亦可自行結合，成一民族。民族有此數種天然共同之性質，自然可以發生一種共同之感情，而統一之政治團體，卽可由此組

織而成

第三章 國家之起源

28問 國家起源之原因有幾？

答 國家起源之原因，極爲複雜，大概不外下列四種勢力：即（一）血統，（二）宗教，（三）戰爭，（四）經濟。

29問 血統有若干種類？血統制度根據之原則若何？

答 在未開化時代，人民最重要之團結力，厥爲血統，凡社會上秩序及社會之組織，大都由人民之血統觀念決定，血統制度，係根據於兩種原則：（一）遺傳，即母與子女之關係。（二）婚姻，即夫與妻之關係。血統得

分爲下列三種：

一、母系之血統 夫婦之契約，非永久者，結婚之後，夫仍爲其所屬族系之份子，所生之子女，則爲母族之份子，遺傳以母系爲正統，此種統系，上古時代，最爲通行，子女與父族之關係甚小，與母族之關係則獨大。

二、父系之血統 夫婦之契約，爲永久者，父母子女，組成一家庭，父之權力，非常強大，往往爲一家之長，母不過爲父族中之一份子，每一新家庭，輒變成大族中之一部份，遺傳以父系爲正統，成爲父系之家庭 (Patriarchal Family)。

三、婚姻之血統 凡有血統關係者，無論屬於父系之家庭，或母系之家庭，決不能結婚。上古時候，婚姻規則，即非常嚴厲，不但同族之人，不能

互相結婚。且每族人民，須與特別族系之人結婚，血統範圍，因之推廣。

30 問 家族與國家起源，有若何關係？

答 家族爲人口繁殖之作用，天賦組織之社會。古代國家之特質，卽是家族，而非箇人。家長有統治家屬之大權，初爲一家，迨後人口逐漸增多，分爲大宗小宗。大宗待遇小宗，亦如家長之待遇家人。由家族擴大進而爲宗族，族中統治之大權，均操自族長手中，一族之宗教祭祀，均有一定之儀式。族長對於族人全體，得發號施令，迨後宗族繁盛，遂由宗族進而爲種族，發生酋長制度。酋長握有政權，再由種族結合而組成之政治團體，卽爲國家。一族之習慣風俗及紀律，漸變成國法，族長之宗教及司法權力，變爲國家之權力。古時之猶太國，係由傑老布（Jehovah）家長之後十

二族組織而成，故家族之與國家起源，實具有密切之關係。政治團體之發生，雖不能說全由於血統關係，然血統關係之存在，足以促進人民發生一種團結之心理及具體之組織。此種心理及組織，即為政府成立之基礎。

31 問 宗教與國家起源，有若何關係？

答 上古人民，知識未開，往往把平時耳聞目睹之種種現象，認為不可思議之神異動作，因而生出恐怖心理，由此恐怖心理，遂生種種之迷信，崇拜自然，許多之神話及迷信習慣，均由是發生。故上古之城市國家，不過為宗教社會。人民之舉動與宗教儀式，有密切關係。君主即教王，執政者，即教主，宗教信條，即為法律。崇拜自然（Worship of Nature）之外，

復有崇拜祖宗 (Ancestral Worship) 迨後國家擴張，人民進化，自然界之現像，均可以科學知識解說，崇拜自然之迷信，既不能存在，血統關係，亦漸失去勢力，致崇拜祖宗，不能不歸於淘汰，於是實用道德之宗教 (Religions of Practical morals) 遂起而代之。此種宗教，足以堅固人與人在社會上之團結力與政治發展及國家之起源關係極大。猶太人古時以對於耶和華之觀念而建國，謨罕默德帝國由於謨罕默德教，統一之精神而發生。

32 問 經濟與國家起源，有若何之關係？

答 人民之經濟生活，自最初時期以至工業時期，與國家起源，有下列數種極大之關係：

一、社會之組織，由家系變成族系，由族系而部族，更由部族而國家，其進化之原因，亦不過因生產上之關係，不得不改組，人民對於合力分工及組織之知識，亦由於生產方面而來。經此進化歷程之結果，統一之精神，始漸顯明，而職權之範圍，亦漸擴張，並有一定之界限，有此情形，國家即自然而發生。

二、財產之存在，亦為國家發生之重大原因。人民置有產業，發生財產上之關係，勢必有所爭執，欲避免及解決此種爭執，勢不能不有公正人，為之判斷曲直，直者須有公共之權力保護，而曲者亦須有所以懲戒之，以防未來，由是國家不得不發生。國家職務，大半為決定人民之財產權利，取締保護及監督事項，歷史上許多國家之對外戰爭，亦為爭奪物質

上之產業而發生。

三、人民自有財產以後，貧富不均，階級制度，緣是發生。從主僕之關係，貧富之關係，而發生權力與服從，此種權力與服從之性質，即為君主與貴族政體之基礎。國家即由於此種特別組織而產生。是以經濟發展之結果，為財產不均，財產不均之結果，遂使人民分為治者與被治者二種，政治活動之原動力，即基於是。

33 問 戰爭與國家起源，有若何之關係？

答 戰爭為組織政治制度之最大勢力，由戰爭而發生之國家，有二種：（一）由於一箇部落之領袖，於彼之部落勢力鞏固後，即肆意擴充勢力，併吞鄰近部落，以至成立王國為止。例如英法兩國，係由於此種情形組

織而成。(二)由於一羣武士組織而成，如中世紀在西班牙之 Visigothie) 國是。人類歷史上之大部份戰爭，均為經濟上原因，如一箇民族，人口過多，食料缺乏，勢必侵占他種民族之土地，以應其生活上之需要，欲達此目的，須將自己民族，依軍事方法，組織完備，戰爭結果而勝，強勝之民族，即可征服微弱之民族，合成為一大國家。古代國家，常依軍事制度之方針組織，軍民兩政，完全不分，國家元首，往往為軍事上之領袖，此為由戰爭而成國家之明證。

34 問 對於原始國家成立之起源，各家學說有幾試分述其大要。

答 歷來政治學者，從理論方面推測國家之起源者，有下列數說：

一、神意說 (Religious theory) 此說之主要觀念，在承認國家之存在，基於神意。國家既基於神意而產生，人民自不能不服從國家。蓋盡人皆有服從神意之義務，而政府之權利，係受諸神而非受諸人民。神意說亦稱爲神權說 (Theory of Divine Right)，無論在任何國家，爲古來最盛行之思想。主神意說者，以宗教思想，說明國家之起源，將人類中具有超乎普通人民偉大勢力之人，比之於神，以爲彼與神有特別關係，此種虛玄與超科學之議論，固爲文化幼稚時代思想之物產，在今日早已無評論之價值可言。近世足以代表此說之學者，在法國有樸蘇脫 (Bossuet)，在德則爲司但而 (Fr. J. Stahl)。

二、家族說 (Patriarchal Theory) 此說以國家之起源，歸於家族。

謂國家不過一擴大之家族，君主比於一家之長，國民之奉君主爲家長，恰如人子之對於父母，此種思想，與神意說相關聯，單爲說明國家君主之地位者，然以國家比之家族，完全錯誤。國家爲統治團體，而非家族團體，既非宗族之擴大，又非家族之單純集合，其本質與家族完全不同，代表此說之最著學者，在英國爲菲爾摩（Sir Robert Filmer），在荷蘭爲格蘭惠格而（Grasswinkkel）。

三、財產說（Patrimonial Theory）此說以國家存立之根據，歸於財產。在社會經濟基礎，在於土地時代，土地之領有，爲發生政治上權力之主要原因，故將國家之權力，與土地領有權，視爲同一之傾向，尤其在

中世紀時，封建制度正盛，此種思想，更爲強盛。當時大小諸侯，被稱爲一

般土地之領主，且被認爲基於土地之領有權，而具有統治權之人。主張此說之近代學者，爲瑞士之哈爾（T. U. Haller）謂國家實力，係依土地之領有而實現，然經濟力雖爲人類生活現像之主要原動力之一，欲以經濟力爲國家成立之唯一根源，則未免僅偏於一方，失諸武斷。

四、契約說（Contract Theory）與神意說相反者，爲契約說。主張契約說者，謂人類於國家成立之前，實生活於一種毫無政府及毫無法律之原人狀態之下。國家之產生，實基於一種契約，或以爲僅成立於人民與人民之間，或謂成立於人民與政府之間，衆說互異。契約說於近世宗教革命之結果，先對於教會主張，漸次及於國家。其對於國家，堪爲學理上之代表者，爲英人霍布士（Thomas Hobbes）洛克（John

Locke) 德國之普芬多夫 (Pufendorf) 及法國之盧騷 (J. J. Rousseau) 諸氏學說，雖各曾發生巨大之功效，在歐洲各國政治上，然在學理上，則已不能自圓其說。依諸家之契約說，人類最初之國家，是由於一羣毫無政治經驗之人民，因感覺到政治組織之必要，各人本其自己之意志，而以契約造成者。然在人類歷史上，從未有二人羣，先前毫無政治經驗，而能依自己之理性與意志，結約以成國，且國家之成立，謂其基於箇人之意志，亦與近代社會學者所研究之結果，不無相左。蓋據近代一般社會學者之意見，人類初期，社會之單位，實不在箇人，而在家庭，社會權力，不在箇人，而在家庭或家長，權利義務之關係，不存於社會與箇人之間，而存於箇人與家庭，或家長之間。契約說祇在討論國家權力與箇人自由，

如何調和，如何方能各不相害，而不能說明國家起源。

五、強力說 此說主張人類之有強弱，是一種自然現象。國家之產生，係因人類之有強弱，以故國家之產生，為一種自然現象，而非出於人類之理性與意志。一箇時代之所謂強弱，雖與他一時代之強弱，不必盡同，然強弱之差別，則常存在。強弱之存在，即治者與被治者之兩階級，所由而生。強者力能自給自助，能輔助他人而滿足其需要，自然而成為治者，而依賴強者，以滿足本人需要之弱者，自然為被治者。瑞士之政治學者霍納 (Ludwig von Haller) 及其他學者如狄驥 (Duguit) 均為主張強力說最力之人。此說祇在承認國家權力為不當，並未說明國家之起源。古代國家，雖有由於強力統一而成者，此不過是一二國之特

別情形，並非普通之原則，假使不問善惡是非，事事均由強權之程度決定，人民祇服從強者之命令，無絲毫自由意志，一方面誰有強力，誰可得勢，則非但政治不能進步，且易發生革命之危險，而使國家基礎，不能穩固。

六、實利說 (Utilitarian Theory) 此說不信契約說及神權說，而大唱實利主義之政治學。以為國家，是為實利而發生，實利為國家所以發生及存在之原因。無政府社會，即不能成立，人民之服從政府，係由社會之實利實益基礎上而來。英之哲學歷史家侯模 (Hobbes) 及後來邊沁 (Bentham) 澳斯庭 (John Austin) 俱為此派學說之健者，然實利說，亦有契約說同樣之弱點，蓋原始人類，大都為半開化或野蠻

人民，既無互相約定，建設國家之能力，又如何能知國家之利益，自己覺有服從之義務，此種知識，斷不會有，故實利說與歷史上國家發生之事實，顯然不合。

七、羣性說 (Theory of Sociability) 此說承認國家組織之產生，是因人類有一種天然之羣性 (natural sociability of man)，即因人類有願營羣衆生活之天性，德之伯倫知理 (Bluntschli) 爲倡導斯說之一人。

八、心理說 (Psychological Theory) 此說認爲國家之成立，係因人類間彼此均有一種共同利害之感覺 (a sentiment of mutuality of Interest)，耶律芮克 (Jelinek) 與韋羅貝 (Willoughby) 諸人，均以

此說，解釋國家之起源，然人類共同利害之感覺，與上述天然之羣性，僅為國家成立之一種要素，非有此即能產生國家，蓋國家生活之特性，在有一治者階級，以其武力為其意志，或法律之制裁，此種治者與被治者間關係之產生，係基於彼此能力之有強弱。

35 問 試述契約說之派別。

答 契約說，得分為下列兩種，（一）政府契約說，（二）社會契約說：

一、政府契約說 是說，治者與被治者，訂下合同，將政權託付於特別之人，在已成立之政治社會中，建設一特別政府。中古學者盛倡之契約說，大都屬於政府契約。政府契約說，發生甚早，嘗見於希臘及羅馬時代之政治思想中。柏拉圖（Plato）於其所著之共和國（The Repu-

bie) 書中，即用此種理論，舊約 (Old Testament) 書中載有許多神與人約之紀事，以色列王大衛 (David) 曾在神前與國內長老定約。中世紀阿來剛 (Aragoa) 國王被選之後，對於國內貴族，行宣誓禮，均含有君民訂約之意思。羅馬法律承認人民為一切政治權力之淵源，政府之存在，必出於人民之同意。各法律家多將君主與人民之關係，作為契約觀者。說君主之大權，係由共和時代人民所讓給。中古之封建制度，均以君臣之契約為基礎。君主與諸侯之關係，全賴契約維持，然政府契約說，祇在說明人民與執政者之關係，而不在說明國家之起源。霍克爾 (Hooker) 密爾頓 (Milton) 勃卡曼 (Buchanan) 格魯鳩 (Grotius) 等，均屬於此派。格魯鳩主張人民可以無條件，將主權讓給

別人，被征服之人民，往往爲贖回生命計，充當他人之政治奴隸。反對派之學者，則謂主權是依契約而委託於君主，委託之時，有一定之目的，爲君主者，如果不依委託之目的，濫用主權，則人民得以收回此主權，人民主權，不能讓給任何人，卽能讓人，亦必以謀社會公共之福利爲條件，定明行使主權之範圍，人民對於無正當名義之暴君，得以反抗之。

二、社會契約說 社會契約說，是說社會中各箇人，彼此互相訂下合同，組成政治團體，將政權委託，或讓歸特別之人所有，爲代表國家起源之學說，發端於歐洲中古時期，盛行於十七八世紀之間。英人霍布士（Hobbes）洛克（Locke）及法儒盧騷（Rousseau）爲主張社會契約說之中心人物。三家雖均以契約爲政治社會之起源，然其結論，則互

異。霍氏以爲人類初期，係生活於一種野蠻殘酷之原人狀態之下，久之，因人民不滿於此種爭殺生活，乃互相成立一種契約，組織國家。依據此項契約，人民實已互相承認，各以其一切權利，讓諸一強有力之箇人或團體，而聽其支配，此強有力之箇人或團體，卽爲政府。政府非契約之當事者，一方可不受契約之束縛，一方人民既已自願割讓其一切權利，應完全服從政府。洛克以爲人類未有國家以前，固生活於一種無政府與無法律之原人狀態，非長日互相爭殺之野蠻生活，不過人民之生活財產，因無公認之仲裁者存在，爲之保護，至呈不安全之狀態，爲求生命財產之鞏固起見，人民乃相約以其權利之一部，讓諸一治者階級，冀得有所保障，故人民雖有服從治者權力之義務，但治者之權利，究以人民所

割讓之權利爲限，不能侵犯人民所保留之基本權利，否則人民得以推翻之。此與霍氏之說相反，盧梭則又不同，以爲原人狀態之生活，爲人類之愉快生活，極端獨立，不受任何法律上之束縛，迨人口日衆，人民不勝天然之抑迫，於是不得已放棄其原來之自由，相以民約，組織一種國家。民約係成立於人民與人民之間，其內容必已給予人民以平等之待遇，否則不能取得締約者之同意，而人民亦必俱已承認將其固有之一切權利，歸諸國民全體，而聽國民公意之支配。國家主權，必屬之人民，政府不過爲國民之雇員而已。

第四章 國家之主權

36 問 何謂主權？

答 主權之名詞，在英文中，曰薩威稜帖（Sovereignty）是國家行使於一切人民及一切人民團體之上之原始的，絕對的，無限的，獨立的，無所不包的權力。

37 問 試述主權之語源。

答 主權之觀念，近世之初，首在法國發達，其語本於中世紀之法語（*Souverain*）此語之語源，更出於中世紀之拉丁語（*Superanus*）其本來之意義，僅含（*Superior*）即出於他人以上之意味，並不含有『最高』之意味，含有『最高』意味之（*Sovrain*）一語，在中世紀之初，第十世紀時，早慣用於法國，至近世此語不獨適用於國王，即國王之下，領有

一定封土之大小諸侯，亦皆稱爲『薩威連』，遂一變而爲主權之觀念。

38 問 創設主權論之學者爲誰？其學說若何？

答 首用『薩威稜帖』爲主權之名詞，爲法國學者布丹（Jean Bodin）。

布丹爲法國國王主權說之最初代表，其說見於其一五七六年出版之國家論。彼以主權（Sovereignty）爲獨立最高無上，雖依法律，亦不能限制之絕對的權力。凡爲主權，須含有三種性質：（一）最高性，（二）永久性，（三）唯一不可分性。列舉立法權，宣戰媾和權，官吏任免權，裁判權，恩赦權，課稅權，貨幣鑄造等種種權利，以爲主權不可不具有此等權利，因主權爲唯一不可分者，故主張國王應掌握其主權，蓋主權爲國家不可缺之要素。

39 問 主權有若何之區別？

答 主權有下列數種之類別：

一、虛名主權與事實主權 虛名主權，是指現時各立憲國君主所有之權力而言。從前國家競尙專制，國家所有之權力，均在君主一人手中，由彼全權執行，致有人往往目君主爲即國家。自近世民治主義發達後，曩時各國君主所有之實權，均已無形取消，例如英國國王，爲英國國家之統治者，對內對外，雖仍以英王名義行使，有締約宣戰媾和任免官吏，頒給榮譽等權，然此不過是一箇虛名，實際國家大權，全在國會，故在多數國家，名義上雖仍是君主，至事實上之主權，則已在人民。

二、法律主權與政治主權 所謂法律主權，即律師與法庭所承認之權。國家法律，均為國家意志之表示，不論何種法律，如經立法機關制定者，在律師及法官心目中，人民即須服從，至其能通行與否，適合於地方狀況與否，則在所不問，然如果法律主權，處處違背人民之意向，倒行逆施，人民至忍無可忍時，為謀公共幸福起見，即可將法律主權推翻，另行組織新立法機關，此種能影響公意之能力，即人民之政治主權。

二、合法主權與事實主權 合法主權，即政府或元首，依據憲法所賦與者而行使之權力，然有時法律上所根據之主權，因有特殊情形，不能發生效力，反讓一人，或多人實際統治全國，而全國人民，亦居然服從，如非常議會，或迭克推多（Dictator），或為篡奪之君主，專權之軍人，在

一國之內，事實上握有最強之權力者，即爲事實的主權。

40問 何謂一元主權論，其學說若何？

答 一元主權論，是將主權當爲國家至尊無上之權力。國家之各部份，係歸納於國家之全部份，國家各部份之行爲，雖有好歹，但國家全體之行爲，則無有不當者。國家是萬能，神聖不可侵犯，不能受外界之任何節制，在內部方面雖有數人，或多人，執行政府種種事務，然彼等之命令，須爲其餘之人所服從，蓋國家意志，不在普通道德觀念範圍以內，例如國家與他國發生戰爭，令人民服務兵役，人民祇有服從，不能有何異議，或非戰言論。蓋國家對於內部之人民，有絕對權力，人民對於國家，無權利可言。凡一切權利義務，均發源於國家，由國家之法律規定，如人民要求一

種自由權利，不准旁人干涉其行動，此種要求，事前未經國家認可，在法律上即不能發生效力，國家對於外界，是完全獨立。國際條約及國際公法，雖是限制國家之自由行動，然算爲國家主權上之限制，以此種限制，完全出於國家願意，有時國家，雖允許其殖民地，如英國對於加拿大澳大利及南非洲，完全獨立，或授予地方政府以極大之自治權，然此不過是委託之權利，國家隨時得以收回變更，或取銷之，故並未失去其固有之主權，是則國家之主權，原則上固不可分，行使主權之權力，可以分由數箇政府機關掌理，但主權之主體，仍是單一的，如果主權非絕對的，即不能有國家。如果主權可以分者，則遂不止爲一箇國家。主權之範圍，無法律上之限制，其行使亦不受任何法律上權力之支配，此爲一元主權。

論學說之大概。

41問 一元主權論，緣何原因而發生？

答 一元主權論，在近代政治學說上，占有絕大之勢力，所有各國之政治思想及政治組織，莫不導源於此種學說，而布丹對於政治學上最大之貢獻，亦惟其主權論（The Theory of sovereignty）以一簡單之主權觀念，成爲三百餘年正統派學說之中心。布丹之所以倡此主權觀，蓋亦受當時之政治環境，影響所致。中古時代，歐洲盛行封建制度，封主與臣僕，完全是一種人身之關係，受恩深重之臣僕，以忠義之心，回敬封主，所以在此時代，羅馬教王，祇有一普遍帝國之名稱，而封建諸侯，則各有各之封土，各有各之臣民，各國君王，徒擁虛名。自十字軍東征以後，歐亞交

通漸繁，商務逐漸發達，城市亦隨之日新月盛，而多數之封建貴族，因遠征結果，死亡甚衆，局勢既變，各國君主，急思利用此時期，與人民相聯絡，以推翻貴族，遂發生國王與貴族之爭，貴族與平民相爭，貴族與貴族相爭，而教王又與國王相爭，社會上紛擾程度，已達極點，人民之生命財產，毫無保障，普通人民，無不希望有一統一之君主產生，以遏亂源。法國政治，當時亦甚危急，於是布丹不得不竭力鼓吹一元主權論，把主權觀念，說得格外尊嚴，冀一方面打破羅馬帝國普遍國家之舊思想，推翻中古教會之一尊學說，一方面使封建諸侯，不能在彼等管轄區域之內，行使與國家同樣之最高權力。

42 問 何謂多元主權論？其要點若何？

答 多元主權論，承認國家之權力，亦受有種種勢力之限制。人民不是祇受國家權力之支配，國家之外，尙有家族，工黨，教會各種組織，均有權力支配人民，是爲多元主權論。其要點有四：

一、一元主權論，完全是一種懸想之假設，實際並無根據。因無論何人，在世界上，從家族村落，各種組織，以至國家，均是屬於許多團體，人民對於此各種團體，均有各別之感情。有時人民意志，趨重國家，有時趨向別種組織，國家意志，並非均可通行。有時其強制力，且亦失其效用，所以主權，實際絕對不是神聖不可侵犯之最高權力。

二、主權非國家一箇團體專有之物，乃是各種團體所共有。主權者，不過是指有較高權力之人而言，並非專指有最高權力之人，所以不但國

王可稱爲主權者，國王之下，領有一定封土之諸侯，在中古時代，亦稱爲主權者。不過自中央集權制行後，主權者之名詞，始歸爲國王之專稱。國家爲社會之一種，各種社會，應均有自行處理事務之最高權。主權不能爲政治社會之國家所特有。

三、主權非絕對之物。世界上斷無祇有一箇主權，不容再有第二箇主權，同時並立。因社會猶如複雜之大機器，各部份有各部份之功用，各盡其職務，互相幫助，始能全部動作，主張一元主權論者，其錯誤在不明瞭社會上分工協作之原理。

四、主權既非國家特有之物，除某種必要事項，如外交國防國稅幣制宣戰媾和等事項，劃歸中央主權支配外，其餘一切保留之權力，應由地

方主權支配。中央與地方衝突，病在權限不分，不在主權之單一與否。如果一省祇做一省主權以內應做之事項，一國祇做一國主權以內應做之事項，則推而至一鄉一村一縣，以至國際聯盟，按部就班，各盡各之職責，則分工協作，糾紛自無。

43 問 何謂統治權？主權與統治權，有若何之區別？

答 統治權（*Herrschaftsrecht*）係德國公法學者所創立之名詞，爲一種對人之命令權，即強制箇人與團體服從命令之權，如國家對外之宣戰媾和締約，對內之立法司法行政等權，爲一種可分之權力。反之，主權是決定國家所屬分子與國家自己之權利義務之力，乃是一種無可分割之權力。主權性質上雖不能由兩箇以上之箇人或機關，各自獨立行

使，然事實上可由兩箇或兩箇以上之箇人或機關，共同行使。例如英國憲制，以決定國家所屬分子及國家自身之權利義務之權力，歸諸君主議會上下兩院，共同行使。在聯邦國家，制定聯邦憲法之機關，即為行使主權之機關，國家主權，亦未能分割。

第五章 國體之分類

44 問 政治學上常用之國體分類原理有幾？其弊若何？

答 國家之法律性質，與根本目的，凡為國家，均各相同，然從國體上觀察，則彼此顯有許多差異之點，如從憲法之形式，政府之組織，國境之大小，國產之盈絀，國力之強弱，種種方面而言，則可分為許多種類。政治學家

常用之國體分類原理有二：（一）照政府組織之形式分類，（二）照國派主權者之人類分類。第一種之分類原理，既非科學方法，又太不合羅輯，如欲按照政府之組織，區分國家種類，猶如按照鐵路管理局之組織，區分鐵路種類，此種分類，祇可認為政體之分類，不能認為國體之分類。至第二種之分類原理，近世文明各國，無論法律上之主權，或政治上之主權，實際均不為箇人獨攬，故以主權之所在，作為國體區別之標準，已失其實際價值。

45 問 依照執業國權之人數分類，國家之國體，得分為幾？

答 從國家主權所在之人數上分類，國家得分為君主國體，貴族國體，民治國體三種。君主國體，是國家在單一之最高意志支配下者。貴族國體，

是國家之主權，由少數人行使者。民治國體，是國家主權由多數人民行使者。此爲亞里士多德（Aristotle）所創之著名國體分類。以上三種，爲好的國體，此外亞氏更依照同樣分類法，分成三種壞的國體，卽主權在於一人者，爲專制國體（Tyranny），國家主權在於少數人者，爲寡頭政體（Oligarchy），國家主權在於多數人者，爲平民國體（Democracy）。

46 問 何謂神政國體？其分類若何？

答 神政國體云者，係指國家之主權，奉在超人類之手中，以上帝爲國家統治之主體，而以自國國土及國民而成立之國體，爲客體。神權國家，得因主權者之性質，類分爲三種：

一、君主自爲上帝而非代表者。國家主權由上帝直接行使，此爲純粹

之神權國體，君主爲上帝之實現，古時秘魯君主，自稱上帝，其宮闕，模擬神殿，其命令，有宗教之效力，此種國體，祇行於最初時代之社會。

二、以君主一人代表上帝，此爲二元，或有限之神權國體。君主以代表上帝之資格，行使主權，君主受上帝之指揮命令，祇對於上帝負責。

三、以數名僧侶代表上帝。此輩僧侶，爲一種貴族，而握有國家之主權，平時爲司法長官，戰時則爲司令官，與貴族國體無異。初雖由於選舉，因襲既久，遂得世襲政權，而無形構成一種貴族階級。如猶太初選僧侶二名，以代表上帝，統御國家，後卒爲世襲之君主，此亦爲二元之神權國體，特代表上帝者，非一人而爲數人。

47問 類分國體之方法有幾？試分言之。

答 類分國體之法有二（一）理論分類，由於國體之性質。（二）歷史分類，由於國體發達之次序。茲分述如左：

一、根據於國體之性質者。於此又可細別爲二：由於國家統治之主體而觀察者，及由其客體而觀察者。前者或根據於執掌主權者之數，或根據於執掌主權者之目的，即上述亞里士多德之六種分類，後者本其客體觀察，得類分之如左：

一、國民全體，祇有服從義務，而無參政權利者，謂之無自由國體（Non free State）。

二、國民多數，有服從義務，而無參政權利者，謂之半自由國體（Half free State）。

三、國民全數，均有參政權利者，謂之自由國體（Free State）。

二、根基於國體發達之沿革者，屬於此類之國家，有下列四種：

一、家族國家 此為最古之國體，其主權不在君主，而在家長會議，其公共事務，不據法律，而憑習慣，國家基礎，非箇人，而為家族，其刑法不主公益，而主私益，絕無公法之性質。

二、神權國家 神權國家，以君主上帝為本，而人民有因上帝而被統御之理想。君主之命令，與上帝之命令，異名同物，法律所禁，宗教亦禁之，於宗教為有罪，於法律亦為有罪，宗教與法律，其性質範圍功效，悉同。其最著者，在美洲為墨西哥，祕魯，在亞洲為印度，猶太。

三、城市國家 統治之主體，以市民全體而成，其客體，以市府及市

民各箇而成。城市國家之在上古者，存於希臘，羅馬，在中古者，散見於大陸諸國。

四、封建國家 封建國家，有世襲君主，君主之下，有貴族，貴族之下，有自由民及農民。其大地主，即為諸侯，一面依託國家，於公法有權利義務，一面與臣民契約，於私法亦有其權利及義務。公法與私法，顯然混合。君主於法律，雖有獨立無限之權力，至其實際，則全為貴族及地方團體所制限。

48 問 試述家族國家之特點。

答 家族國家之特點有三：（一）平時公共事務甚稀，組織甚簡，國家有事，則各家長相聚而議決之，國家無事，則散而各就其家業，平時不戴君

主者，不乏其例，即或有君主名義，實無獨裁權。其主權常在家長會議，例如希臘羅馬時代，雖有稱君主者，然其權力微弱，必經家長會議而執行之。(二)國家命令，達於家長而不及箇人，政治爲家長所任，而箇人不與，在公法有參政權者，止於家長，而箇人特於私法上有人權而已。一國可執行之事業，大率於一家執行之。(三)社會組織甚簡，如竊盜殺人等事，祇知害及當事者箇人，而不知有害國家之基礎，故其制裁，亦僅有復仇償金二種，而非由國家，課以刑罰。復仇，即被害者本人，被害者之家，或親族，對於爲害者之處分，具有報復性質。償金，即爲害者出金，償與被害者，其數目，因被害者之身分而其價額各異，政府可預規定之，例如古代日耳曼人，其償金，以種種稅則而成，古代法蘭西人，殺自由人者，罰

償二百『理地』（羅馬錢名）於被害者，殺貴族者，罰償三倍，殺奴隸者，罰償六千詩令，於其主人。

49 問 試述城市國家之特點。

答 城市國家係採市民之共同思想，為立國之基礎。其特點有三：

一、國民各箇人之事業，可供共同事業之犧牲，人類之幸福，非在國家中者，不可得有，完全之道德，外於國家者，不可得達。道德與法律，為異名同物。

二、當時社會，以二種階級而成，即市民奴隸。市民得享有公私兩權，而得有國民之資格，奴隸不過為一種財產而已。奴隸在上古城市國家，為必不可少者，蓋凡有市民權者，盡出席於市民會議，則從事於產業者，獨

有奴隸，故奴隸於社會，經濟關係極大，實為城市國家之基礎。

三、城市國家，自發生以至衰滅，其國體屢變，其程序往往初為君主時代，君主常為貴族所掣肘，名稱君主，而實權則全在貴族。次為貴族時代，少數之貴族，擅主治之地位，多數之庶民，則居被治之地位。再次則為霸主時代，間有一二領袖，乘民衆離叛，以傾貴族，僞定一時，故其持世恆短。最後則為庶民時代，此時代，為純粹市府國家，以財產為人民在法律上社會上地位之標準，有財產幾何，即於國家法律上，有政權幾何，而社會階級，亦視此為高下。

50 問 試述封建國家之特點。

答 封建國家，中古最盛，近世郡縣制度，均由封建制度所化生，其特點有

四：

一、人民須矢忠貞於君，封土有急，受封土之惠者，卽有兵役義務。其後封建發達，凡服從盟約者，雖非封土，爲忠敬之盟誓。諸侯與臣民之關係，不在土地，而在一身。若君主死亡，則臣民對於新主，須更立服從之盟約，若臣民死亡，則其繼嗣，對於先人之君主，須更立服從之盟約，此盟約有二種：一爲敬禮盟誓式，謂爲人之臣，始生君臣之關係。一爲忠誠盟誓式，謂新臣之對新君，須於寺院自矢忠誠，告於神明。

二、社會之組織，以各級重疊而成，封建國家，各君其君，各臣其臣，至其級數種類，則東西各國，各有差異，如日本封建制度，以將軍，諸侯，武士，庶民，數級而成，歐洲諸國，以君主，僧侶，中央貴族，地方貴族，及士族數級而

成。

三、司法裁判，使何級之人，當裁判何級人之任。司法事務，本為自由民所執掌，其後遂使何級人民犯罪，即受何級人民判斷，如犯罪人為貴族，則受貴族判斷，為庶民，則受庶民判斷。

四、封建國家之特點，首在地方分權，故愈發達，則中央政府愈凌夷，而地方諸侯益加跋扈，儼成獨立之勢，人民類以業主，權奉國王。

51 問 中世歐洲封建制度，發達之原因若何？

答 中世歐洲封建制度，發達之原因有三：

一、自由民欲擺脫充當兵役之苦，自讓其土於大地主，而為其僱地人，蓋當時兵亂迭起，非從事戰爭，則被課從役，不從則嚴刑酷罰，禍不旋踵。

而至，此兩大義務，皆因有土地使然，故寧讓之土豪，爲其隸民，於是自由民專服兵役，隸民專服農業，兵農二事，遂至全相分離。

二、僧侶寺院及大地主，得免除租稅，及其他公稅，初惟僧侶寺院，有此特權，其後時勢變遷，大地主亦得有之，遂盡握其境內裁判警察一切行政之公權。

三、由於服從盟約及封土二制之結合。歐洲中世擾亂之際，諸侯跋扈，盜賊滋熾，民不安席，於是人民無自衛之力，遂不得不委身投於諸侯，自矢忠義，以仰保護，而諸侯亦相約保護之，斯謂之服從盟約，實卽奴隸契約，於是各君其君，各臣其臣，各有權利義務，而社會國法，遂更增種種之階級，所謂封土，謂在中世，公法私法，兩相混淆，無權力財產之別，國王不

獨爲土地人民之主宰，又爲其業主，服從盟約與封土二制，本非一事，其後受封土者，必服從盟約，有服從盟約者，必受封土，二制結合，卒構成封建制度。

52 問 何謂單一國？複合國？身合國？其區別若何？

答 單一國，複合國，及身合國之區別，得爲說明如左：

一、單一國，謂國家祇有一箇最高政府，行使單一之意志，政府權力，無論是一箇人，或一議會，性質上都是單一的，惟爲行政上之便利起見，可分國內領土，爲省，縣，等行政區，或國外領土，爲殖民地，保護國，附庸國，亦得將以前之獨立國，包括在本國行政區域，如英國之包括愛爾蘭，蘇格蘭，此種區劃，不過爲歷史上行政上情形，實際在法律上，並無自治獨立

之權利，即使有自治權力，亦爲中央政府所委託者，不論何時，中央政府得憑其決定之權力，變更或廢止之，政府之組織，全是單一性，不是重疊性，或聯邦性，此種國家，通稱曰單一國（Unitary State）。

二、複合國，是由兩箇以上之國家，或兩箇以上，具有國家特性之社會，聯合組織而成，而此等國家，或社會，聯合之後，仍保持其原來之國家組織，有一定之國際資格，學者常把複合國，列在物合國，聯邦，邦聯之中。

三、身合國，謂有兩箇以上不同之國家，對內對外，均有其獨立主權，祇名義上，由統治者一人之關係，結合而成，此種國家，稱曰身合國，其唯一之連帶關係，爲統治者箇人，爲此結合之每一國家，均各自獨立，各有各之憲法及法律，各有各之政治機關及地方制度。元首在此一國之行爲，

與彼一國，毫無關係，其最著者，如一五二〇年至一五五六年間西班牙與德國，同奉查理士第五（Charles V）為主，一七十四年至一八三七間英國與韓拿佛（Hanover）同奉威廉（William）爲君。

53 問 物合國與身合國有何區別？試舉一物合國實例。

答 物合國與身合國，雖同由兩箇以上之國家合成，然物合國，非但公戴一元首，並設立有執行公共事務之機關，制定共同憲法。身合國則除兩國名義上，共奉一主外，絕不生其他關係，此其不同之點者一。物合國係由當事者國家，用契約造成之法律關係，或專由共同之利害關係而發生，身合國則完全由君主本身上偶然之事實關係而發生，此其不同之點二。物合國有永久性，不必隨公共統治者本身之死亡而消滅，身合國

則反是。

歐戰以前，奧地利匈牙利兩國（Austria-Hungary）爲物合國之實例，兩國均爲獨立國家，各有各之憲法，政府及議會，但兩國之軍事財政外交三種事務，則共同管理，並由兩國之參衆兩院，推舉同數之委員，以爲監督。

54 問 何謂半主權國及中立國？

答 半主權國（Part Sovereign State）謂主權偏缺不完整之國家，例如聯邦國之各邦，附庸國，被保護國，對內對外，均無完備獨立之主權，都屬於半主權國。中立國，謂一箇國家之政治獨立及領土完整，全由數大強國，共同保護，不許他國侵佔，同時該國自身，亦永久不得侵佔他國領土，

或對於他國，爲攻擊戰爭，此種享有中立權利及負有中立義務之國家，通稱曰中立國，大都爲介在列強中間之弱小國家，無力抵抗外侮者，例如瑞士，經一八十五年之維也納會議，由各強國擔保爲永久局外中立國，比利時由一八三一年倫敦協約，承認爲永久局外中立國等是。

55 問 何謂邦聯？其特點若何？

答 邦聯或同盟組合 (Confederation) 是各獨立國家，因特別問題，或事實上之必要，拋棄其自由行動之一部份，爲公共利益而設之長期結合，邦聯之份子，爲各箇真正之國家，非單是有自治權之行政區域，凡爲分子國，仍保持其對內之主權及政治組織，邦聯之特點有八：

一、邦聯是由各箇國家，互相同意之契約組成，而非由憲法組成。

二、邦聯之各分子國，其相互關係，含有國際關係之性質，各分子國，均有其各箇之主權，而非祇有一箇主權者。

三、邦聯國，無直接受其支配之公民，或人民，祇有由分子國，居中介紹。

四、邦聯國之意志，祇是分子國意思之總積，此種意思，非由立法團體發表，僅由代表分子國之全權委員所組織之半外交團體發表。

五、各分子國之全權委員，對於各種事件之處置，通常遵照本國政府之訓令，表示可否。

六、邦聯國議會之決議，必得分子國之政府採用，然後能對於人民，發生效力。

七、邦聯國之議會，無權力可以執行自己之決議，古代邦聯國事實上，

類無行政或司法之機關，祇有依賴分子國之幫助，代替執行。

八、邦聯國政府，無憲法上之權力，約束各分子國，故平時分子國，得以自由脫離邦聯之關係，而邦聯亦常因分子國之脫離而消滅。

56 問 試舉近代邦聯國數例？

答 最近著名之邦聯國有二：一為一七八一年至一七八九年北美獨立戰爭後之美國邦聯，一為一八十五年至一八六十年維也納會議後之德意志邦聯，茲分述如左：

一、美國邦聯 北美十三州同盟之中央機關曰大陸國會（Confederal Continental Confederation）會中各邦代表，可派二人至七人，但投票權，祇有一票，代表由政府派遣，服從政府訓令，所議事件，類多外交性質，既非

立法機關又非行政機關，表面上三權集於一體，實際則一權無有，其同盟約章，明定各邦保有主權，因此國會所立之法，無人執行，亦無人能強制各邦執行，其經費全由各邦自由捐助。

二、德意志邦聯 德意志邦聯，最初包括三十八箇之團體，如王國，公國，侯國，自由城市之類，目的在保障德國之對內對外安全，及邦聯國之獨立與不可侵犯。其中央機關，為各邦代表所組成之議會（Bundtag）各邦全權代表，受各邦政府之委託，聽從各該政府指揮，議會有接受公使之權，宣戰媾和之權，有時得干涉各分子國之事務。復有一中央司法機關，以裁判各邦間之爭執問題。邦聯國對外宣戰時，各邦不得與敵國單獨媾和。各邦平時得自由與外國訂約及宣戰，惟不得妨礙邦聯及各分子

國之安全，兵制稅則幣制等，均由各邦自主，中央費用，由各邦供給，邦聯無公民，並不得直接命令其人民。

57 問 何謂聯邦？試述其定義。

答 凡多數國家，結合於公共主權之下，有公共之中央政府，以行使或管理關於全體或公共之事務，同時各邦對於邦內事務，完全有自主之權，不受中央政府之干涉，此種團體，曰聯邦。

58 問 聯邦國與單一國之區別若何？

答 聯邦國與單一國之重要區別有三，如左：

一、聯邦國中之分子國，其所有權力，均為各邦所固有，而經保留者，非中央所賦與，各分子國如果不能保留其固有之自主權，則祇有聯邦之

名，而無聯邦之實，反之，在單一國，各地方政府之自治權，無論其程度之大小如何，總是中央所賦予者，而非各地方政府所固有之權力。

二、在聯邦國，中央政府之組織，均由各分子國之意思決定。單一制祇有單一之政府機關及法律，既無雙重政府，中央政府之組織，祇由議會決定，根本無須需此。

三、聯邦制一經確定之後，如果欲修改憲法上關於中央與各州之權力分配問題，須得分子國之同意。反之，單一國各地行政，集中管理，中央自有其否決之權，以監督地方或省之行政事務。

59 問 聯邦國與邦聯國之區別若何？

答 聯邦國與邦聯國之重要區別有五，如左：

一、邦聯國組合之全體，無主權，凡外交權，宣戰權，媾和權，均屬諸各邦，必得各邦之同意，而後中央方能執行，故其主權，在各分子國，而不在全體，聯邦則國家主權，在於組合之全體，而不在各邦。

二、邦聯組合，無憲法各分子國相互之關係，祇是國際或條約關係，雖名義上有憲法者，如德意志邦聯，然無永久性質，同盟中有一邦不遵守，邦聯即須解散，無第三者之強制其奉行，故其憲法之效力，等於國際條約，聯邦組合，則有公共之憲法。

三、邦聯組合之全體，無人民，邦聯國自身，不能直接命令其各分子國之人民，其權力不能直接及於人民，必由各邦爲之代達，如各邦對於邦聯國之意志，或邦聯國議會議決之事，有所異議，反對採用，即不得對於

人民發生效力，聯邦組合則有歸其直接支配之人民。

四、邦聯國之中央機關，非完全之政治機關，美國獨立戰爭後所建之邦聯，其中央機關，祇有國會，為各邦政府派遣之代表所組織，所有意見，悉受邦政府之訓令，無自由發表意見之權力，其性質等於外交官，而國會之性質，亦等於半外交式團體，邦聯國之法律，必仰各邦政府代為執行，若邦政府不為之執行，則亦無可如何；反之，聯邦國則有行使政治權力之中央政府，關於聯邦全體，或二邦以上之事務，悉由中央政府執行之。

五、在邦聯制度之下，各邦得隨時自由退出，與中央脫離關係，邦聯國既無憲法上之權力，可以制止其脫離，邦聯組合，往往因此而宣告消滅，

一八六六年以前，德意志邦聯，規定各邦可隨時退出邦聯，此與國際聯盟相似，在聯邦制度之下，則不可。

60 問 成立聯邦國之要素有幾？試分述之。

答 凡為聯邦國，必具備下列之要素：

一、必有成文之中央憲法，組成中央政府，及明定中央與各邦之關係，並嚴分其責權之範圍，如無永久之憲法，則等於國際聯盟。

二、各邦當各有憲法，不受制於中央，有自由制定之權，但須不與中央憲法相抵觸，如各邦憲法與中央憲法相抵觸時，應以中央憲法為標準，否則聯邦組合，必難收統一之效，同時中央憲法，對於邦憲，有所限制，例如美國憲法，規定各邦，必保有一共和之憲法是。

三、聯邦之主權，必統一，在未統一之前，各邦爲獨立邦，各有其主權，既組成聯邦之後，則各邦不能復有主權，主權必在聯邦之全體，例如美國憲法之修改，必經四分之三各邦議會之通過，故美之主權不在中央政府，亦不在各邦政府，乃在聯邦中四分之三之邦議會，邦議會爲各邦人民所直接選出，則易言之，美之主權，在美之國民。

四、聯邦中之各邦，人種，歷史，習慣，文化等，必均能表示有公共之相互關係，俾使有集合之可能，同時彼此均須有希望聯合之心，然又不欲各邦之混爲一體，將其固有之箇性，完全放棄。

61 問 聯邦國，具有若何之特性？

答 聯邦國，具有下列之特性：

一、聯邦制，爲富於調和性之政治，其目的，在寓分治於統一，使國家及地方，各得盡量之發展，就一方觀之，外交軍政幣制各大權，悉操於中央政府，爲極端之中央集權制，從他方面觀之，各邦內政，完全獨立自治，在自治範圍之內，而無關於聯邦政府者，雖中央亦不得干涉，是則又爲極端之分權制。分權與集權，其趨向本絕對相反。而聯邦制度，必調和兩者，而一致利用之，使各邦因地制宜，而中央又不因是而失其統一。

二、聯邦制爲法重之政治，在聯治之下，憲法爲聯邦之根據，而憲法之保護，則持司法，司法之能否行其職權，又全視人民之有無尊重法律之精神及習慣，苟人民無此法治精神及習慣，則法院必至孤立無援，喪失其效用，例如在美國，大理院操解釋及保護憲法之大權，一切關於憲法

之疑問爭端，莫不取決於大理院，然苟無富於法治精神之人民，爲之後盾，則受行政部之牽制，重大判決，可等於具文。

三、聯邦制爲富於保守性之政治，聯邦憲法必爲成文法，蓋聯邦之結合，純持一種複雜之協約，分權之根據，非可以習慣或意會成之，必表之以成文，對於重要各點，條分而縷舉之，方無日久失真之慮，而立句措詞，亦必明白確切，免啓日後爭端，然剛性之成文憲法，其修改手續，當較尋常之立法爲繁，人民習於憲法之尊嚴，遂恆覺其爲神聖不可變易，因之往往不能應時勢之需要，而隨時修正，故常形保守。

四、聯邦制爲緩弱之政治，聯治必分權，權分則行使時，每感困難，權之在中央政府與各邦之間者，往往爭執不決，致政事以之停頓，國家重大

政策之決定，常不易得一致之態度，尤以外交問題爲最困難，外交大權，雖操諸中央，然關於全體之條約，利於此邦者，或不利於彼邦，彼此爭持，在國會中，難以通過，不類單一制之國家，可遇事敏斷迅行。

62 問 聯邦成立之手續若何？

答 聯邦成立之程序有二：

一、由獨立自主各邦，自由組合，主權初在各邦，各邦爲對外之需要計，以一部份之政權，讓諸中央，其程序爲由分立而歸於統一。此類聯邦，先有邦而後有國，如美國、德意志、瑞士是。

二、由單一國家之中央政府，予所屬省區，以邦自治之權，而成聯邦，其成立之程序，係由單一而化爲分治，此類聯邦，先有中央政府而後造成。

各邦政府，如一八八九年巴西帝國之變爲聯邦共和，一八六七年英屬加拿大之改各省爲自治省，及一九〇〇年英屬澳大利亞之採用聯邦制等是。

63 問 聯邦之分類有幾？

答 聯邦組合，得分爲純粹聯邦與不純粹聯邦二種，如下：

一、純粹聯邦 (Pure Federal) 或稱完全聯邦。即無聯邦主義，間雜其間，中央政府，完全自能獨立，行使職權，不必借助於各邦政府，舉凡外交及關於聯邦全體之內政，其重要大權，完全集中於中央政府，中央自有各種機關，以行使各種職務，其對於國內全體人民，號令賞罰，均能直接有效，不因各邦之意見，而改變中央政府之方針，此類純粹聯邦，即德

國學者，所稱之理想中之聯邦國家，事實上爲不可能，今世尙無行之者。

二、不純粹聯邦 (Practical Federation) 或不完全聯邦。係由聯邦主義與邦聯主義，化合而成。各邦之外交大權，雖有限制，尙得行使其一部份，非中央政府所獨操，中央命令，半指各邦代爲施行，發令之權在中央，執行之責，則在各邦，近世聯邦國多屬於不完全形式，歐戰以前之德意志，兼有聯邦與邦聯之色彩，一方中央國會爲立法之機關，軍事外交幣制諸大權，集中於中央，全國國民，聽德皇之命令，他方則各邦對於邦內之外交，有自主之權，各邦得自鑄錢幣，惟僅能行使於本邦。美之聯邦組合，雖稱完備，然憲法修改，必經四分之三之各邦批准，方生效力，有如國際條約，則美之聯邦，亦仍不能謂爲完全。

64 問 聯邦國家，中央與地方之政權，當如何分配之？

答。聯邦政治以分權爲原則，故中央政府與地方政府（即各邦政府）政權之分配，爲其最要之點，權之關於全國者，屬諸中央，權之關於地方者，屬諸各邦，然何者爲關於全國之權，何者爲關於地方之權，各聯邦國家，每有出入之處，要之，凡關於外交宣戰媾和，國際及邦際貿易，錢幣之製造，版權及專賣權之管理，多歸中央，其他因地制宜者，則歸於各邦，其分配之方法有二：

一、中央採列舉式，各邦取概括式，即凡屬於中央之權，均明定於憲法條分縷舉，其不在列舉以內，或未載明禁止各邦行使者，悉歸諸各邦，簡言之，中央之權，以明定於憲法者爲限，各邦之權，以未明定於憲法者爲

限，美國，瑞士，德國，均採用此法。

二、中央與各邦，均取列舉式，以憲法為根據，其未列舉者，則由中央保有之，實際不啻中央概括，各邦列舉，加拿大，即採用此法。

65 問 在聯邦國，中央當有若何之政權，試比較各國之現行制度，而分述之。

答 關於此點，各國現行制度不一，茲為比較說明如左：

一、在美國，外交權包括宣戰訂立條約在內，完全由中央主持，各邦不得過問，在德意志瑞士，則各邦有一部份之外交權，凡關於各邦邦內事務，悉可由各邦政府與外國直接辦理。

二、軍事權，國內海陸軍，均歸中央直接管轄，各國皆然，惟制度上，稍有

不同，美之常備軍，由國會規定組織，由中央給養，各邦有國民軍，平時由邦政府統轄，戰時則歸中央節制；德國海軍，純由德皇統率，陸軍由各邦供養，戰時全國軍隊，悉聽受德皇指揮，至其組織，悉由中央規定；瑞士軍備，與德相似。

三、幣制權，鑄幣及發行紙幣，美德瑞士三國，悉歸諸中央，德雖有邦幣，然不能通行於邦外。

四、專利事業及版權特許狀之給予等，完全由中央主持，各邦不得過問。

五、關稅權，均由中央管理，美德，瑞士皆然，惟在美國，不僅關稅，歸諸中央，中央尚能徵收所得稅，財產稅等，爲他國所無。

六、交通事業，郵政，電報，鐵路，均歸中央管理，惟美國鐵路，不由中央處理，僅對於經過二邦以上之鐵路，中央得立法規定之，如鐵路之綫，在一邦之內，中央不得過問。

七、民刑商三法之制定權，瑞士，德國，均歸中央制定，惟美國則否，因此頗感法律不統一之苦，例如各邦有死刑之處置者，有無死刑之處置者，有許本邦人民與外人結婚，有數邦，則在禁止之列，實際人民可以隨地取巧，而邦政府又得互相推諉，事至不便。

第六章 政體之分類

66 問 何謂政體？政體與國體之區別若何？

答 政體者，係以政府組織之形式分類，例如以行政部與立法部之關係爲標準者，得分爲總統制（*Presidential Government*）及議會制（*Parliamentary Government*）；再普通言之，以國家最高權所在之人數多寡，爲標準者，得區別爲君主政體，貴族政體，及共和政體，或民治政體。國體者，係以國家之實質爲根據，區別爲若干種類之國家，例如以國家結合之性質爲標準者，得分爲單一國，複合國，物合國。亦有國體與政體，完全相同者，例如以國家主權者之人數分類，得分爲君主國體，貴族國體，及民治國體，此種國體，與政體之區別，在往昔專制時代，幾無由分別，蓋國家（*State*）與政府（*Government*）同爲君主一人。自近代民治主義發達，在一般立憲國家，政府與國家，遂完全分開，政府祇是爲

國家做事之機械，國家之實質，常由政府性質表現出來，有政體已變，而國體之形式，尙未變更者，例如英國，固爲君主國體，然其政府組織，則已爲民治政體。

67 問 政體之類別有幾？試分言之。

答 各國政體，得依種種標準，分爲下列數種：

一、以國家與政府相同不相同，爲標準者，得分爲直接政府與代表政府

(一) 直接政府 (Immediate Government) 所謂直接政府，卽國家與政府，完全不分，政府職權，由國家直接行使，祇有國家，可以限制政府之權力，國家與政府混爲一體。

(二)代議政府 (Representative Government) 即國家將政府之職務，委託於一箇，或幾箇機關，令其執行，有無限與有限之代表政府二種，前者是國家把所有之權力，完全交給政府，不使人民保留自主之權力，後者是國家僅將一部份權力，交給政府，人民得享有種種權利，以防止政府之侵犯人民自由。

二、以政權之分合為標準者，得分為集權政府與分權政府二種：

(一)中央集權政府與地方分權政府 此係從中央政府與地方政府之關係上而言，前者是國家將所有之一切權力，完全委諸中央政府，地方政府在憲法上，無自治權，中央政府得憑其意思，建設之，變更之，或廢止之後者又曰雙重政府 (Dual Government) 國家權

力，是分配於中央及地方兩種獨立機關，二者之權力範圍，均規定在國家憲法中，不能互相侵越限制，雙重政府又可分爲邦聯政府與聯邦政府二種。

(二) 統一政府與對峙政府 此係從中央政府與各機關之關係上而言，統一政府 (Consolidated Government) 是國家將所有之政權，委託於一箇機關，如此機關爲一箇自然人，卽爲君主政體，如爲少數自然人，卽成貴族政體，如爲多數自然人，卽成民治政體。對峙政府 (Coordinated Government) 是國家將所有政權，分配於數箇同等機關，各機關均有其平等獨立之地位，規定在憲法，彼此權限，均不能互相侵犯。

三、以執政者之任期爲標準者，可分爲世襲政府與選舉政府。

(一) 世襲政府 指政府政權，永遠操諸有血統關係之人，或以最長之男女承繼，或祇限於最長之男子繼承，或以長房之男子，或男女承繼，實例不一。

(二) 選舉政府 政府之執政者，非世襲，乃由一般人民選舉，選舉方法，有直接選舉，間接選舉，普通選舉，分區選舉等數種。

四、以行政部與立法部之關係爲標準者，得分爲總統制與議會制：

(一) 總統制 是將行政部與立法部之事務分開，行政事務，由大總統管理，立法事務，則由議會執掌，各自獨立，行政元首之任期及特權，不受立法部之干涉。

(二) 議會制 卽內閣制 (Cabinet System) 與總統制適相反行政與司法事務併在一起，全由內閣管理，內閣閣員，非但是行政部之重要份子，且爲議會中多數黨之首領，全體閣員，對於議會，負完全責任，如議會投不信任票時，彼等須連帶辭職。

68 問 責任內閣制，創始於何國？其內容若何？

答 責任內閣制 (Responsible Government) 亦稱議會內閣制 (Parliamentary Government) 肇始於英國。英之責任內閣制，完成於十九世紀上半葉，現今法國，比利時，意大利等國，以及英屬自治殖民地，均仿行此制。內閣制通常由一國之元首，國務總理，及全體閣員組織而成。元首或爲選舉，或爲世襲，要皆有名無實。內閣常由操縱議會之一黨，

或數黨，組織而成，握有政府之行政實權，而對於國會負責，在此制之下，總統或君主，不過為名譽首領，非有真實行政之權力，內閣及其總理，處理國事，恆以得下院議院大多數之信任及贊助為原則，設一旦內閣不能得到下院多數之信任，經投不信任票，或拒絕政府之政策，或否決政府所提出之法律案，或財政案後，則全體閣員，惟有出於辭職一途，另行改組，如內閣認為下院不能代表民意，得逕解散下院，訴諸選民，聽其另選，如下院解散，新選舉舉行以後，新議員贊助內閣，則仍繼續成立，否則內閣，應立即辭職，俾使行政機關之政策，與議會政策，趨於一致。

69 問 總統制之特點若何？

答 總統制，首先實行於美國，此制是將行政部與立法部之事務，完全分

開，行政事務，由大總統管理，立法事務，由議會管理，總統爲名譽及實際之行政首領，行政部各部長，均由總統任命，此輩部長，均非議會議員，故在平時，不能出席議會，並不能向議會，提出法律議案，祇對於總統負責，執行事務，須從負責行政者之旨趣，對於立法部，可以完全不負責任，其地位不因國會大多數之反對而有動搖，行政元首之任期，是有一定，除非犯有極大罪惡，立法部無法將其罷免。

70 問 何謂行政合議制？其特點若何？

答 行政合議制，卽委員政府制，國家行政機關之職權，不由一箇首領行使，而由一箇衆人合組之合議團體行使。構成此合議團體之分子，彼此之政治上地位，及法律上權限，均爲平等。此合議團體，通常爲一委員會，

設置委員若干人，委員會中，雖往往有一人爲形式上之首領，然此種首領，不過爲內部會議之主席，與對外之代表，除此而外，其職權仍與其他委員之職權相等，故在性質上，此種制度，既不類於獨裁式之總統制，亦與兩層機關式之責任內閣制，絕不相類。羅馬共和首創時期，及法國大革命期內之第一次共和，均採行政合議制，現今瑞士之聯邦委員會制，及蘇俄之人民委員會制，均屬於此制。

71問 中華民國國民政府之組織若何？

答 中華民國國民政府之組織，係根據國民黨總理孫中山所主張之五權制度，將政府治權，分爲行政，立法，司法，考試，監察五種，各設一院以掌理之，而總攬於國民政府。

一、國民政府，統率海陸空軍，得行使宣戰媾和及條約之權，並得行大赦特赦減刑之權，設主席委員一人，委員十二人，至十六人。國民政府主席，代表國民政府，接見外使，並舉行或參與國際典禮。國民政府五院，設院長副院長各一人，由國民政府委員任之。國民政府主席，如遇因事故不能執行職務時，以行政院院長代理之。國民政府之處理國務機關，為國務會議，係由國民政府委員組織之，其主席，即為國民政府之主席，國務會議，除處理國務外，兼得議決各院間不能解決之事項，國務會議議決之法律，命令，由國民政府主席及五院院長署名行之。依此，國民政府之組織，顯然為一種行政會議制，不過主席委員，兼海陸空軍總司令，不啻政事之外，同時為軍事上之領袖，其權力較尋常委員制者為大。

二、國民政府各院，得依據法律，發布命令。行政院爲國民政府之最高行政機關，設有各部，分掌行政之職權，關於特定之行政事項，得設委員會掌理之，各部設部長一人，政務次長常任次長各一人，各委員會，設委員長副委員長各一人，均由院長提請國民政府任免。立法院有議決法律案預算案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他重要國際事項之權，設委員四十九人至九十九人，任期二年，由院長提請國民政府任命。凡爲立法院委員，不得兼任中央政府地方政府各機關之事務官。司法院除掌理司法審判之外，兼理司法行政，官吏懲戒，及行政審判，至特赦減輕及復權事項，由院長提請國民政府核准施行。考試院掌理考試銓敘，所有公務員，均須依法律，經考試院考選銓敘，方得任用。監察院之

職權，兼及審計，不僅以彈劾爲限，設委員十九人至二十九人，另有保障法，凡爲監察委員，不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務。

第七章 憲法

72 問 何謂憲法？憲法之涵義若何？

答 憲法之意義有二，最初（Constitution）之名詞，是泛指國家一切法典法令，詳言之，凡關於國家領土之範圍，國民資格之要件，國家統治組織之大綱，國家最高機關之如何構成，享有若何權利，各種機關彼此間有若何之關係，及關於國家與國民之關係等諸法，則均得稱爲憲法。屬於此種意義之憲法，在我國起源亦甚早，國語上說：『賞善罰姦，國之憲法』

也。』在歐洲憲法之名詞，首先用於英吉利，係泛指英王所頒布之幾種法律而言；降至近代，所謂憲法，係專指一般立憲國家之基礎法而言。

73 問 何謂成文憲法與不成文憲法？

答 憲法普通得分爲成文憲法與不成文憲法二種，前者是指關於國家之根本組織事項，以一種文書或數種文書，正式制定，加以憲法名義之法律條文。近世各國，憲法多屬此種：如中華民國之臨時約法，美國憲法，法國現行憲法等，均爲成文憲法。後者不是專指某種正式制定之憲法條文，其大部份是歷史上傳下之風俗習慣，法庭之判斷，及國會通過之法令等，例如英國憲法，爲不成文之最著者。

74 問 成文憲法與不成文憲法實際有何區別？

答 憲法之分爲成文與不成文不過表面上之區別，實際性質上，固無甚差異。例如美國，雖爲成文憲法之國家，然有許多極重要事務，憲法中毫無規定，歷來均依照實際上情形，及歷史上習慣做去，如大總統之產生，按照聯邦憲法，係由人民選舉，但現時總統候選人，均由政黨推定，人民不過在兩三名候選人之中，選擇其一而已。他如憲法上，並無規定，大理院有宣告法律違憲無效之職權，但現時美國人民，已公認大理院對於議會所通過之一切法律，如認爲違背憲法者，得逕宣告其無效。英國憲法，雖有大部份根據於習慣法，無一種或數種文書正式制定，然關於皇位繼承，上議院之職權等，均有明文規定，經國會正式通過，爲英國憲法中之成文部份。

75 問 成文憲法與不成文憲法比較孰優？

答 有正式條文之憲法，與無正式條文之憲法相較，自其應用上而言，前者實較後者為優，因成文憲法，關於政府之職權，及人民之權利義務等，均有明文詳為規定，非但人民權利，易受法律之保障，政府遇事，得有所遵循，且人民對之，極易明瞭，無窒礙難行之弊。反之，不成文憲法，大都根據風俗習慣，人民對於其本身之權利，及國家機關之權限，究欠明瞭，祇宜適用於公民程度較高及優良之貴族國家，而不宜適用於一般的民治國家，故近代除英國外，各國均採用成文憲法。

76 問 成文憲法創始於何國？

答 世界上首先實行成文憲法之國家，為北美諸州，自一七七六年，北美

十三州宣告獨立，與英國脫離關係後，於同年及後數年間，即各相繼制定憲法，又將歷來之殖民特許狀照舊保存，予以國家憲法之性質，此為世界上最初之成文憲法。迨後十三州聯合，於一七八一年訂立聯邦規約（Articles of Confederation），更依一七八七年之憲法會議，改定此種規約，議定北美合眾國憲法，此憲法至一七八九年，始得各州之同意，而確定成立。

77 問 何謂柔性憲法與剛性憲法？

答 以憲法修改之難，易為標準者，又可分為柔性憲法與剛性憲法二種。凡憲法之權力，不在普通法律之上，其制定手續及修改程序，均與普通法律相同者，即為柔性憲法。例如英國王位繼承法，上議院職權法，及下

議院組織法等，均為英國憲法之一部份，但其制定與修改，均由國會用普通立法手續行之。反之，憲法之權力，在普通法律之上，其制定之程序及修改之手續，較普通法律為繁複及艱難者，即為剛性憲法。例如美國憲法，明白規定為國家最高之法律，其他法律，不能絲毫與憲法條文相衝突，普通法律，係由國會制定，國會修改，而憲法則由當時憲法會議制定，經各州批准而成立。後來如須修改，必經國會三分之二以上之同意，或州議會三分之二之請求，提出修正案，然後再經四分之三之州議會，或各州人民大會批准，始能成立，手續至為繁難，非普通之立法機關，議會所能過問。

78 問 柔性憲法與剛性憲法二者孰優？

答 柔性憲法與剛性憲法，各有其利弊，柔性憲法之長處，在易於修改，國家當政治上發生重大問題，或新舊思想衝突之時，可逕以修改憲法爲弭爭息亂之方法！由是革命風潮，較易避免。然國家之根本法律，如可隨時修改，一方面固能適應時勢需要，一方面因其修改之易缺乏固定性，致頻生變更，一國之政治秩序，及社會規律，無從穩因，勢必時有動搖之虞。反之，剛性憲法，含有固定性，此種固定性之存在，不僅能保障憲法之不致頻生變更，且可減少許多關於要求修改憲法之糾紛，能使一國之政治秩序，及社會人心，易於鞏固，而其缺點，即凡法律須隨時適應社會之需要，剛性憲法，制定時，對於未來之事變，不能洞見無遺，設社會之政治經濟狀況，發生重大變化，而憲法以修改甚難之故，未獲有所修改，以

適應已經變更之環境，則該項憲法，殊足阻礙社會進化，當國家政爭劇烈，或新思潮發生時，不免為釀成革命之原因。

79 問 憲法成立之形式有幾種？

答 憲法之成立有下列四種形式：

一、由於君主獨裁者 近今各國政體，大都出源於專制政體。當時一切政權，均操自君主，政府組織及職權方面，毫無規定，迨後君主為保持本人地位，或順從民意起見，願意限制其固有權力，將政府及各機關之組織職權，詳為規定。政府依照此種規定，行使職權，不過主權仍在君主。憲法之擬定，通常由君主任其臣僚，或他種機關起草，經君主許可，而後頒布，始發生效力。其成立完全出於君主之自動，如一八十四年路易

十八之憲法 (Charte Constitution) 及一九零六年之俄皇憲法是。

二、由於君主與人民，或人民代表機關協定者。在君主國家，當制定憲法時，往往君主不依其單獨之權力而制定，乃依君主與國民，及國民之代表機關，雙方同意而制定，外觀上頗似雙方當事者間之一種契約，普通稱之為協定憲法。如英國於一六八八年革命，國會迎威廉 (William) 即王位，當時上下兩院，先議決權利典憲 (Bill of Rights) 使國王宣誓而遵守之。法國於一八三十年革命，迎路易菲立 (Louis Philippe) 為國王，議會修正一八十四年之憲法，而削去其前文，使國王承認而遵守之。一八五十年普魯士所頒布之憲法，係先由普王擬就，送請普議會修正通過後，復由普王頒布者。

三、由於完全民造者 國民自己直接，或依其代表機關而制定憲法，其成立之形式，不外（一）由普通議會制定，（二）由人民所選出之特殊制憲團體制定，（三）由公民直接投票表決，（四）由兼採以上數種形式而成，其成立之情形，可分爲左列三種：

（一）依革命而傾覆從來之政體，國民議會，事實上握有最高之權力，自己制定憲法，如法國第二第三政府之憲法，均爲革命之結果，依國民議會而制定。此等情形，事實上必先有臨時政府成立，然後以臨時政府之命令，由國民選舉，組織國民會議，以制定憲法。

（二）尙未成爲國家，而處於他國支配之下之人民，當新與他國分離獨立，而成爲一箇國家時，依國民之代表會議制定。新興國家之憲

法，最著之例，是北美十三州，於獨立後，所制定之憲法，及往昔屬於荷蘭治下之比利時，於獨立後，所制定之一八三一年憲法，最近世界大戰結束後，新變為獨立國之捷克斯拉夫，波蘭，芬蘭等共和國憲法，亦屬於此類。

(三) 歷史上為民主政體國家，從前不過具有不成文憲法，後來始從新制定憲法者，如瑞士各州之憲法是。

四、由於聯合各國協定者，多數獨立國家，以前僅為國際法上之結合，即邦聯，後來依各國相互間之協定，聯合組織，成為聯邦制之國家，例如一八六七年之北德意志聯邦憲法，係由各邦政府所委派之外交代表會議，及各邦人民所選舉之代表會議，共同起草，經各邦政府，承受該

項憲法後，始獲成立。一八七一年之德意志帝國憲法，及瑞士聯邦憲法，均屬於此例。

80 問 各國憲法成立之程序若何？

答 各國憲法成立之程序，不外有二：

一、由於逐漸發展而成立者。凡國家政體，逐漸由專制制度，變為民治制度，其憲法成立之手續，大都屬於此類。最初國家主權，為君主獨攬，迨後事實上逐漸移歸人民代表。人民代表之權力，初無法理上之根據可言，最後事實上法理上，全國均默認人民代表之實權，君主自身，亦不得不應時勢潮流，放棄彼固有之實權，而承認人民及其代表之權利，最著之例，為英國憲法。

二、由於一時革命而成立者。凡專制國人民，不滿意於惡化之政體，及當時政府之腐敗行爲，而爲建設新政府之運動者，其憲法成立，往往於革命告成之後，有事實上或學理上之根據。其制定方法，不外有四：（一）由革命後之臨時政府制定，如人民無反對者，即屬默認。（二）臨時政府擬定一種憲法，由人民決定取捨。（三）由人民公舉一制憲委員會，制定永久憲法。（四）組織一憲法起草委員會，再由人民決定憲法草案之能成立與否。憲法之由革命而成立者，極爲困難，無論何國，革命以後，非經數年之擾亂狀況，政治不能穩定，如第一次之法蘭西共和國，北美合衆國，中華民國及蘇俄共和國等皆是。

81問 修改憲法之方法若何？

答 修改憲法之方法有二：（一）正式之修改。即依照憲法條文內所規定之手續，修改法憲，例如北美合衆國憲法，其修改須由中央議會三分之二之多數，將修正案通過，再將原案交各邦議會，或各邦國民大會討論，經全體邦數四分之三批准時，即成立有效等。（二）非正式之修改。即依照風俗習慣之發展，及法庭之解說，於無形中，改變憲法條文之意義，而在形式上，憲法中之字句，可以完全不改，如英國憲法之修改是。

82 問 憲法修改之手續若何？

答 柔性憲法，其修改之手續與普通法律同，至剛性憲法，則其修改，可分下列三點說明之：

一、提案程序

(一) 提案權 何者當有提出憲法修改案之權？一般憲法，大率承認凡享有普通法律提案權之人，同時享有憲法修改之提案權，採用公民創制權之國家，則賦予公民以憲法修改之提案權。

(二) 修改原則之決定 憲法修改案，未交付議決機關討論之前，尚有一中間程序，則當決定憲法條文，究竟應否修改。此原則決定後，然後提付議決機關，俾從事於憲法修改之討論與決定。除採用公民直接創制權之國家外，無不以此種原則之決定權，付諸議會。

(三) 修改草案之決定 有時國家對於憲法修改，特設一種複決機關。對於業經決定之憲法修改草案，為可決或否決之表示。複決機關，大率為地方議會，或公民團體，草案議定機關，則為中央議會。

二、議決程序

(一) 由議會議決 以憲法之最終議決權，付諸享有普通立法權之議會。但議會之議決憲法案，其手續與議普通法律案不同。此類特別手續，通常為對於憲法修改案之議決，設有高額之法定出席人數，例如比利時憲法規定，須為議會各院人數三分之二。或對於憲法修改案之成立，設為高額之贊成人數，例如德國憲法，限定贊成者，須滿出席人數三分之二。亦有限定憲法修改案之成立，須經一度或數度之議會改選，俾選民對於憲法修改案，獲有表示意見之機會，如比憲，議會於決定憲法應行修改後，應立即解散，由政府召集新議會，以議決憲法之修改。

(二)由特別制憲會議議決 由人民臨時選出一特別制憲會議，以議決憲法之修改。此種方式，盛行於美國各邦，然亦沒有限制，即僅於修改憲法全部時召集之，其議決，仍爲一修改之草案，此種草案之成立，尙須交付公民複決。

(三)由地方團體複決 將中央議會議定之修改草案，交付各地方團體複決，採用聯邦制之國家，大都採用此種程序。複決之機關，或爲各邦代議機關，或爲各邦公民團體，其複決案之成立，或須全國各邦過半數之贊同，如墨西哥。或爲大多數，如美，限定須佔全國各邦四分之三。各國均不一律。

(四)由公民複決 將憲法修改案，交付全國公民複決。聯邦國家

之採用此種程序者，往往以各邦爲一單位，以多數邦之可決，爲修改案之成立要件，亦有僅認修改案之成立，須得全國公民投票過半數之贊同者。

三、公布程序

(一) 在欽定憲法，或協定憲法之君主國家，憲法修改案之公布，依憲法明文，或憲法習慣，概屬諸元首。元首對於修改案，往往保有其裁可權，故雖經議會之憲法修改案，其公布與否，亦憑元首之自由。

(二) 在民造憲法之共和國家，憲法修改案之公布程序，各國實例，頗不一致。例如一九一九年德國憲法，規定以行政元首，爲憲法公布之機關。美國聯邦憲法，則無規定，惟依照憲法習慣，凡憲法修改案，經

全國四分之三之邦議會批准以後，即由聯邦行政機關，公布其結果。法國憲法，亦未明定憲法修改案，應由何項機關公布，惟歷來修改案，俱由行政元首公佈。

83 問 良好憲法，須具備若何之要件？

答 良好之成文憲法，須具備下列三種要件：

一、意義廣闊 憲法為全國政府組織之大綱，故其意義，必須廣闊。政府職權之範圍，政府職權之性質，以及政府及人民之關係，非由意義廣闊之憲法，不能表示。

二、文字簡單 憲法在文字上，必須簡單，不能將政府組織之詳細節目，完全規定。蓋詳細憲法，極易發生文字上誤會，致各方面發生無謂之

爭執，而國家重大之事務，若完全規定在憲法之內，立法部可不再訂法律，決定各種問題，結果，立法部可不負一切重大責任，而使人民對於政府，失去信仰。更有進者，社會上種種狀況，時在變更，詳細憲法，不能適用於已經改變之社會，不久必至不能實行，成爲一種死法律。

三、界說明白 憲法條文，須有一種確定之解說，如條文上界說，缺欠明白，則各人有各人之解釋，必致各方面發生爭執，致釀成重大之糾紛，如美國南北戰爭之最大原因，卽爲憲法上對於主權所在問題，未有確定，致經四年血戰，始將此問題解決。

84 問 爲近世成文憲法之淵源者有幾？

答 以憲法規定爲成文法之思想，於十七世紀以後，始行發現，其淵源不

外有三：

一、自中世紀以來，歐洲各國君主，對於貴族大地主，教會，市府，及其他團體，常予以某種特權，或免除其某種義務，而給與特許狀。凡國家公然承認之團體，關於其團體如何構成，享有何種權能，政府往往用明文以表示之。中世紀以後，此種習慣，流行甚廣，如北美之英國殖民地，經英國國王，公認為殖民地時，必給予特許狀，規定殖民地之政治組織及政治權能，此種書面規定，即為近世憲法所胚胎者。

二、君主與國民間締結協約，擔保國民之權利，而限制王權。此項誓約，在歐洲歷史上，屢見其例，如英國一二十五年之大憲章（*Magna Carta*），其內容係限制國王之課稅權，及其他事權。一六二八年之權利

請願書 (Petition of Right) 其內容係規定國王之課稅權，須得議會同意等事項。一六八八年之權利宣言 (Bill of Rights) 係規定國王不得停止法律之執行，非經議會許可，國王不得於平時置常備軍等事項，諸如此類，不啻為雙方所締結之條約。人民欲使王權之限制，永久確定，因而用成文表示之，此種思想，即為成文憲法之淵源。

三、歐洲當十七十八兩世紀，自然法學說之國家契約說盛行，謂國家乃依自由國民之契約，組織而成。此契約，即為國家之基礎。於國家存續期間，不能變更，破壞此種契約，即破壞國家之成立。浩布思，洛克，普芬多夫，烏爾夫，華達爾，盧梭諸學者，均一致主張國家契約說。華達爾對於憲法與普通法律，區別最為清楚，波特以 (Constitution) 一語，為國家之

憲法，憲法既爲構成國家之契約，則契約自有依書面而明示其條款之必要，故以明文規定憲法，乃亦當然之事。

第八章 選舉團

85 問 何謂選舉權？

答 選舉權云者，卽一國公民得以書面或非書面之方法，選定國家立法機關，或其他機關人員之權。

86 問 凡爲選舉人，須具備若何之資格，方得享受選舉權？

答 選舉團之資格，有數種：如年齡，國籍，居住之年限，知識或道德之需要，女性之限制，財產之限制等類，茲分爲說明如左：

一、年齡 各國選舉法均以選民須達一定之年齡爲無上要件，惟年齡之制限，當定爲若干歲，則各國頗不一致，然多數國家通例，類以二十一歲爲選舉人之合格年齡，因人至此年歲，就一般普通人民而言，大都在社會上能獨自營生。

二、國籍 凡爲本國國民均得享有選舉權利，非本國人民而未入本國籍者，則無此權利，此種制限，甚爲合理。蓋國家爲自衛起見，當然祇能給予本國人民以參政權。

三、居住年限 依照各國法律規定，選舉人必在其選舉區內，居住在一定期間以上，並須將彼等之名字，登錄於選舉冊上，始能有選舉權。

四、納稅及財產資格 凡無財產之人，卽不納國稅，不納國稅，當不能

參與政事，各國以納一定租稅，或有一定財產，爲選舉權之要件者，實繁有徒，然現代民治國家，大都已廢除此財產制限，而採用普通選舉。

五、教育 各國有以受一定程度之教育，爲選舉權之要件，或受有可代財產資格之高等教育，雖無財產資格，亦授予選舉權，或不論選舉人有無財產，同以有教育之資格爲要件者。

六、女性之制限 近代各國，尙有目選舉權爲男子之特權，凡屬女子，不能享有選舉權。

七、道德 例如經褫奪公權，或犯過重罪者，皆不得享有選舉權，各國大都一律。

87 問 各國選舉制度得分爲幾種？

答 就選舉權之各種制度而言，得分爲下列二種

一、普通選舉 卽於年齡國籍無精神病，與未受刑事處分等條件以外，不設定其他資格者，謂之普及選舉制。

二、制限選舉 卽於年齡國籍無精神病，與未受刑事處分諸條件以外，復規定其他資格，以爲取得選舉權之條件者，謂之制限選舉制。

88 問 關於選舉區劃各國現行之制度若何？

答 國家欲集全國選民於一處，使彼等舉行選舉，其勢有所不能，故須區劃全國爲若干選舉區，使選舉人得於附近之區投票，以資便利選舉，各國關於選舉區之現行制度，約有二種：

一、大選區制 凡每一選舉區之地域較大，得選出議員數名者，謂

之大選舉區。

二、小選舉區制 凡規定每一選舉區，僅得選出議員一名者，謂之小選舉區。

89 問 何謂直接選舉與間接選舉？

答 直接選舉 (Direct Election) 卽由有選舉權之人直接投票，以舉出代表，間接選舉 (Indirect Election) 卽由一般選舉人，先舉出若干當選人，再由此等當選人投票，以選舉議員。

90 問 何謂公開選舉與秘密選舉？

答 公開選舉，卽記名投票法，選舉人在投票紙上，除書被選人姓名外，更須記明選舉人之姓名。秘密選舉，又曰無記名投票法，卽選舉人在投票

91 問 何謂多數選舉與比例選舉？

紙上，祇書被選舉人姓名，不得記載選舉人之姓名。無記名投票法之目的，在欲使選舉人無所顧慮，得就自己所信為最適當之人而選舉之。

答 一多數選舉，即議員選舉，非有多數選舉人投票，不能當選，換言之，在多數選舉制之下，各選舉區應選出之議員名額，為各該選舉區內得票比較最多之政黨，完全占取，故其代表權，完全屬於各該區域內之多數黨。反之，比例選舉制，使在各選舉區內，各政黨所取得之議席，各與其選民數額約略相當。凡選舉區域，採用單選舉區者，其選舉方法，俱係多數選舉制，蓋各選舉區，既僅選能出一人，則當選人員，自然祇能屬之得票過半數或得票比較最多之人，即多數黨，以故如選舉方法為比例選舉

制，則須採用大選區制，即每一選舉區，務必能選出議員數名，其當選人員之數，不以得票最多者為限，而等於各黨選民數額之比。

92問 何謂強制投票？

答 強制投票 (Compulsory Voting) 即國家對於凡無正當理由，而放棄其投票權之合格選民，施以法律之制裁之謂，所謂正當理由，係指疾病及年老等事而言，其目的在欲使人民直接參與政治事務，不致放棄其正當之選舉職務。

93問 主張普通選舉所根據之理由若何？

答 歷來學者主張選權之應普及者，其所根基之理由不外有二：(一) 選舉權為國民之固有權利，國家主權，屬諸各箇人民，主權既屬諸各箇

人民，則爲便各箇人民，均有行使主權之機會起見，選舉應有普及之必要，此係依據民權主義，以爲選權之應普及者。（二）一切人民皆有苦樂之感覺，國家之目的，在爲最大多數人民謀最大幸福，欲達此目的，惟有令各箇人民，各自表示其所希冀之福利，故選權應力求普及，此係根據樂利主義，承認選權爲一功用問題，而主張應普及者。

94 問 何謂創制權？其適用之範圍若何？

答 創制權（Initiative），是人民制定法律之權，如立法部不遵人民公意，放棄制定各種需要或合宜之法律，人民如果得到法定額數之贊成人，得提出議案，交由立法部表決。如立法部不通過此案，人民得要求其召集投票大會，或值下期選舉時，交付選舉團，由人民公決去取。但人民

亦可不經立法部，而直接提出交付選舉團，以公決之。就創制權適用之範圍而言，有制憲之創制與立法之創制二種。二者均係承認公民若干人，對於憲法修改問題，或對於普通立法問題，得提出建議案，要求公民複決，通常人民提出建議案之請求書，須經百分之五之選舉團員具名。瑞士現除弗里培格（Freiburg）一州外，無論憲法法律，均可以適用創制權。德國新憲法及北美合衆國各邦亦有採用創制權。

95 問 何謂複決權？

答 複決權（Referendum）即議會所通過之法律案或憲法案，須重付公民投票表決經人民之通過，方能發生效力。換言之，人民對於議會所議決之法律案，有其最後之決定權。複決權之制度，肇始於法國之第一

次大革命初期。當時一般革命份子，受盧梭民權學說之影響，認國家憲法，爲一種民約，乃主張一切憲法，須經人民批准。一七九三年，革命政府所制定之憲法，即經人民投票表決。瑞士各邦，在中古時代，已有複決權制。一八零三年，瑞士聯邦，亦採用複決權。美國各邦，均自十九世紀初期，陸續實行公民複決權。歐戰以後，德國奧國，亦相率採用此制。

96 問 何謂直接罷免權？

答 直接罷免權，即人民對於所選舉之議員及官吏，與夫行政部及司法部所委任之官吏，發現其不能代表民意或不稱職時，經公民若干人之發起，要求公民全體投票罷免其職守之權。直接罷免制行於瑞士數州，美國西部之加里福尼亞華盛頓奧勒剛等州，歐戰以後，歐洲諸國之新

憲法中，亦有採納此制者，一九一九年之德國新憲法中，規定國民對於行政部首領得行使罷免權。

第九章 立法機關

97 問 立法機關，在國家各機關中，占有若何之重要位置？

答 在學理上，一國之立法行政司法各機關，均列於同等地位，但實際立法部，因有支配政費及規定各機關職務之權，往往能管轄行政及司法各部。依照一般民治國憲法之規定，立法部有提議及制定法律權，得修改或刪除現有法律，並得提議修改憲法，其職權範圍，均較任何機關為大。在區域狹小之民治國家，此種重大職務，係由全體人民，直接行使，如

古代希臘之城市國家，及現時瑞士各州，但在領土廣大，人民衆多之民治國家，欲全體人民，直接行使立法職權，事實上決難辦到，故均採用代議制度，由人民推舉代表，爲議會議員，行使立法職權。

98 問 國會在法律上之性質若何？

答 從法律上，論國會之性質，歷來學者，因觀察點不同，有下列諸說之解釋：

一、以國會爲主權之主體說 此派學者，因觀英國國會之萬能，遂主張國會，握有最高之主權。又目觀比利時憲法，規定主權在國民之全體，遂以爲國會議員，卽代理此國民之全體者，故國會能享有主權。但英國國會之萬能，祇在立法一項，並非事事萬能，即使國會操有無限之立法

權，亦不足以包括主權，為主權之主體。國家之外，無國民全體可言。比利時憲法，雖規定主權在國民全體，然結果，仍在國家，蓋國民各自獨立，聚無量數之箇人人格，設無一定之特權，爲之組織，決不能有一團體之人格，如說國家以外，別有國民全體之一人格，殊不免失於粗陋。

二、以國會爲主權之客體說 此說創自德人博倫哈克(Böhmeler)，彼意人民爲主權之客體，國會爲此客體之代表，故國會亦爲主權之客體，此說之前提，在認人民爲主權之客體，然主權之客體，是國家各種機關所處理之事務，並非人民，且人民與主權同爲國家之要素，亦決無處於主權之下，而爲其客體之理。

三、以國會爲立法權之主體說 此說根據於三權分立說，以爲立憲

國中，行政司法立法三權，有對等獨立之關係，而各有其主體。司法權以法院爲其主體，行政權，元首爲其主體，立法權，國會爲其主體，互有人格，不相侵犯，然在獨立國家，主權以下，雖有立法司法行政等三權之名目，係指權限分配而言，決非權力分割之謂。

四、以國會爲人民之委託說。此說承認議會中，各箇議員，各爲其本選舉區選民之受託人。議員與選民之間，含有私法上之一種委託關係，此種委託關係，僅存於各箇議員與其本選舉區選民之間。爲委託人之選民，得對於受託人之議員，給予訓示，受託人在議會中之一切行爲與表示，務須依據委託人所明授之訓示爲之，不能憑箇人之意見，而自由行動，否則委託人，得隨時撤消其委託，卽直接罷免權。此派學者，根本上

係承受盧梭之民權學說，以爲各箇人民，既各享有一部份之主權，其選舉議員，復爲其行使主權之表示，則各箇議員，與其本選舉區選民之間，自可認爲存有一種委託關係。然現代一般國家之憲法與法律，並不承認，議員之行動，應嚴格遵守其本選舉區選民之訓示，換言之，議員與其選民之關係，實際上並不能類於私法上之委託關係，且如果存有如斯之委託關係，則議員在在須守選民之訓示而行，不能憑本人之良心與識見，行使職權，而此種選民之訓示，又往往爲政黨機關，或政黨經理人所操縱者，則代議制度，或直接民治制度之實益，并不可得矣。

五、以國會爲國民之代表說 此說承認議會全體議員，爲全國人民之受託人，有一種具有特殊性質之委託關係，即所謂代表式之委託關

係。倡此說者，以爲主權本屬於人民全體，非分隸於各箇人民，一箇選舉區之選民，原爲全國人民之一部份，而不能構成主權之主體，以故一箇選舉區之選民，不能認爲主權者，或委託人。議會全體所表示之意見，須視爲與人民全體所直接表示之意志相等，而有拘束人民全體之效力。各箇議員，俱是全國人民之代表，而非本選舉區選民之代表，如認任何議員應受某某特殊選舉區，或某某特殊選民訓示之拘束，則不啻承認一部份人之意見，得以拘束全國人民之代表，或受託人。近代各國之憲法及法律，大都默認代表說，甚者以明文承認之，例如比利時憲法第二十二條規定：『兩院議員，代表國民全體，非代表其選舉區之一州，或一部份。』德國新憲法第二十一條：『議員爲全國國民之代表，依其良心

行動，不爲委任所拘束，」等是。

99 問 議會之起源若何？

答 議會制度，發生於歐洲中世紀時期，當時英有巴力門（Parliament），法國有所謂（Estatesgeneraux），德意志諸邦有所謂（Landtag），西班牙有所謂（Cortes），其性質俱相似，皆爲當時代表各階級之一種團體。蓋是時，歐洲諸國，封建制度盛行，國王對內對外之設施，事實上往往不能不取得僧侶貴族及資產階級之援助，尤其是財產上之援助，以故時召集此三箇階級之代表，會議課稅及其他事宜。此種等級會，卽爲後來議會所胚胎者，由一貴族僧侶團體，漸演進爲國民代表之立法機關。

100 問 國會組織之標準若何

答 國會組織，各國互異其制，然有一定之原則，作為國會組織之標準，此種標準不外有三：

一、國民平等主義 在專制政體之下，有參政權者，僅限於特別階級，不能普及於國民全體，結果，國民有一通常之弊病，即祇知有箇人之利害，而不知有共同之利害，議會組織，係根據國民為國家份子之義，而與全國人民以參政權。

二、調和社會主義 欲使社會，一切平等，固為理所當然，然承專制政體之後，昔日有勢力之階級，仍潛伏於社會，而不能悉數遽廢，欲調和各方面，使新舊兩派，不生衝突，勢不能不予以特別權利，否則不能保國家

之平和，各國別以皇族貴族僧侶大資本家大學問家，組織上院。

三、國民發達主義 國家對於人民待遇，雖須平等，然實際人民之知識能力，各有優劣，絕不能一致，如果欲使社會上之優秀份子，與下流社會人民所享之權利，一律平等，則無從獎勵賢智，而期國民之發達矣。蓋極端之平等，必為社會進步之障礙，職此之故，各國法律，關於選民及被選舉人之資格，均設有須具備何等知識能力，為其限度。

101 問 近世議會之組織制度若何？

答 十九世紀以來，各國議會之組織制度，大都為兩院制。採用一院制者，除列國地方議會及二三小國外，絕無僅有。所謂一院制，即以一箇單一團體，行使議會職權之謂。所謂兩院制，即以議會職權，委諸於兩箇團體。

所組成之複合體之謂，通稱爲下議院，及上議院。現今大多數國家，均採用兩院制。

102 問 兩院制，起源於何國？其構成之原因若何？

答 兩院制（*Bicameral System*）肇始於英國。英國議會，當其最初產生之時，雖亦有貴族僧侶及郡民市民代表各種份子，然自成一箇團體，亦爲一院制。迨一三三二年，僧侶與貴族，始與郡民及市民代表分離。前者聯合成爲參議院，後者則成爲衆議院。由是兩院制之形式始具。至僧侶貴族與平民代表分離而成爲兩院之原因，不外有二：

一、僧侶與貴族，在歐洲中世紀，宗教勢力極盛時代，原立於同一階級，而皆爲當時之所謂貴族，至平民代表，無論來自各郡，或來自各市，要不

過當時之富室，其社會上之地位，在當時社會組織及一般人觀念之中，與貴族相去甚遠，此階級之原因，實足以促成僧侶與貴族之所由結合，而平民代表之所以與彼等分離。

二、僧侶與貴族，不獨立於同一之階級，且具有共同之歷史，在議會未成立以前，二者已共同構成國王行政之輔助機關，即所謂貴族會議（*Magnam Concilium*）平民代表，則純為議會成立以後參政之新份子，其與僧侶貴族，不獨有階級之差別，在政治上，亦毫無合作之背景，此歷史上之原因，實為僧侶貴族之所由結合，而平民代表之所以與彼等分離。

103 問 各國上院之組織制度若何？其組成之形式有幾種？

答 各國之設立上議院，其作用不盡相同，非但上院之職權，彼此不甚一

致，卽其組成之方法亦各異，大概其組成之形式，不外有五：

一、聯邦性之上院制 在聯邦國家，如美國及瑞士，上院議員，是代表各邦，而非代表人民，故大都由各邦議會選舉，或各邦政府委派，而不由人民選舉。美國及瑞士第二院，係由各邦各選議員二人，組織而成。一九一九年之德國新憲法，雖已按照各邦人口，分配上議院代表名額，然各邦所出之上議院代表，仍由各邦政府委派。

二、世襲性之上院制 在現今君主國家，上院議員之全部，或大部份，大都以世襲之貴族組織，而非由國民選出，採用此制之最著者，爲英國，並普魯士及日本。

三、任命性之上院制 上院議員，有係全部，或一部份，出自行政機關

之任命者，如坎拿大，上院之議員，全係由政府任命，其任期且係終身。意大利上院議員，除皇室之貴族，爲當然議員外，其餘亦皆出自行政機關之任命，且俱爲終身職，凡得被任命之上院議員，均須富於特殊學識，具有特殊經驗，及具有特殊資產之數種資格。日本貴族院之一部份議員，亦係由天皇就富有學識，或著有特殊勳勞之人選任，其任期亦爲終身。採用此制之宗旨，在使議會得以網羅富有特殊學識及經驗之人才，以爲議會立法之助。

四、間接選舉性之上院制 卽上院議員，由各地方議員選舉。例如美之聯邦參議院，在一九十三年以前，卽係由各邦之議會選舉者，或由地方議會議員，與其他民選人員，組織選舉團體，以選舉第二院者，如法國

之參議院議員，係由各選舉區中之（一）衆議院議員，（二）府議會議員，（三）團議會議員，（四）里議會選出之代表，所組織之選舉會，執行選舉者。或由第一院選舉，如羅威議會制度，係以每屆新議會之第一院，就本院議員，互選四分之一，以組成第二院者。葡萄牙瑞典等國，上院議員之產生，均採用間接選舉制，其目的，亦在令上院取得富於經驗學識之人才。

五、民選性之上院制 上院議員，完全由人民直接選舉，與選舉下院議員相等。採用此制者，爲澳大利亞，美國各邦，及一九十三年以後之美國。在此種制度之下，上院與下院之職權，往往無重大差異，不過所不同者，兩院議員之任期，人數，年齡，及兩院之改選方法等問題而已。

104 問 各國下院之組織制度若何？其與上院有若何之區別？

答 各國下院，爲民選機關，概由民選議員所構成，其與上院組織上，有下列不同之點，姑分舉之：

一、議員額數不同 上院議員之數目，恆少於下院議員，例如美國，有四十八州，每州選出參議員二人，其總數亦祇九十六人，而衆議院議員之額員，則有四百三十五人，爲數較多數倍。

二、選舉方法不同 下院議員，大都是由人民直接選舉，將全國分爲若干選舉區，每區人民，直接選舉本區代表。故下院確爲人民之代表機關，至上院組織，極爲複雜，例如上述之世襲任命等各種制度，在法國、瑞

士，比利時，和蘭，挪威，與美國，全體上院議員，雖是民選，然大都由人民間接選舉。

三、當選資格不同。近代各國憲法，對於上議院議員之資格，均規定須較下院議員為高，例如法國意大利及比利時上院議員合格之年齡，為四十歲，下院議員合格之年齡，三十歲已足，相去有十歲。

四、選舉區域不同。上下議院之選舉區域，在各國現行制度，均不相同。通常上院之選舉區，較大於下院之選舉區，故上院議員之額數，較少于下院議員之額數。例如美國瑞士，上議員之選舉區，為邦及州，每邦每州，僅得選舉上院議員二名是。

五、議員任期不同。上院議員之任期，依照各國憲法之規定，均較下

院議員爲長，如美國，上議員任期爲六年，下議員任期，僅二年。法國下議員，每四年改選一次，上議員之任期爲九年，每三年改選三分之一。在採用任命上院制之國家，其全部份，或一部份之上院議員，且被任爲終身職者。

六、改選範圍不同 各國下院議員，係同時全體改選，上院議員，則因年高望重，類能悉全國之需要，多採一部改選制，如美國上議員之任期，爲六年，每二年，改選三分之一。法國參議員之任期，爲九年，每三年，改選三分之一。至下議院議員之任期，各國通例，大率自二年至五年。

105 問 立法部負有若何之職務？

答 立法部除制定國家法律以外，尚有下列各種職務：

一、制憲會議 如修改憲法，須由政府動議者，則此種職務，當然歸立法部行使，行政及司法機關，均不能顧問。例如美國憲法，規定修改憲法之方法有二：（一）經兩院議員三分之二之同意，國會即能動議，修改憲法。（二）經三分之二之邦議會請求，國會須召集憲法會議，討論修改憲法問題，其修改案，須有四分之三之邦議會批准，始能成立。

二、選舉行政首領 在各民治國家，大總統之選出，是由人民間接選舉，或由立法部或特別選舉會選舉之。其由特別選舉會選舉者，立法部有檢查選舉票之權，並有時得有選舉元首之權，例如法國大總統，是由國會兩院之聯合會議選舉。美國憲法，規定大總統與副總統，係由人民選出總統選舉人，組織特別選舉會，以選舉之。國會得檢查此選舉會所

投之選舉票，並須宣布選舉之結果。如選舉會不能選出大總統時，須另由下議院於得票最多之三箇候補人中，投選一人，爲大總統，副總統不能選出時，須另由上議院，於得票最多之兩箇人中，投選一人，爲副總統。

三、表示人民公意。現今民治國家中，報紙與政黨，固爲發表公意之機關，然能正式表示大多數人民之公意，且有力以行之者，莫如國會。現今英美兩國趨勢，所有國家立法事務，幾全由行政部負責，立法部之職務，祇在討論行政部所提出之議案，以表示去取。

四、行政會議。現今各國政府，行政權雖操自行政首領，然同時須有一諮詢機關，以便行政首領之諮詢，例如法國，有一國務會議（*Council of State*），其會員，卽爲內閣之閣員。英之內閣，卽由曩時之樞密院

(Privy Council) 脫胎而成。美國憲法，規定大總統，有訂立條約任命重要官吏之權，但須徵取上院之意見，得其同意。

五、政府之董事會 立法部之大部份職務，在規定各機關之組織及事務，國家財政之收入及支出。此點極似政府之董事會，專行支配行政官之職務，及監督政府之行政。其所規定之行政規則，如每年之預算案等，不過為行政命令，係暫時性質，故與具有永久性之法律事務不同。

六、高等法庭 立法部之職務，除上述外，尚有類於司法性質者，即凡各種官吏，在任期內，犯有重大過失，或有違法行為時，立法部即可執行彈劾權，以彈劾之。在英國，議會對於行政官吏之彈劾案，須由下院提出，而由上院審判，上院審判之結果，非但可以將被彈劾者免職，且得按照

普通刑律，科以各種刑罰，其審判權，是毫無制限，如是，則當上院審判彈劾案時，已是一種高等法庭。在瑞士，上院可隨時為最高級上訴法庭。

106 問 議會享有之職權，得分為若干種？

答 各國議會，職權之範圍，依憲法所賦予者，雖有廣狹，極不一致，然要皆

享有下列三種性質之職權：

一、立法權 即議決法律案之權，在現代一般國家，法律案之成立，均須經議會之議決。

二、監督權 即議會監督行政機關，或司法機關職權之謂。各國議會，對於行政機關，或司法機關，均享有若干分之監督權，在行使議會內閣制之國家，議會監督行政機關之職權較大，例如英國，其監督方法，有下

列數種：

(一) 質問權 議會議員對於行政事件，得以書面，或言詞，向政府提出質問，要求其答覆，以探詢行政事件之真相，而實行其監督作用。

(二) 審查權 議會對於行政及司法機關之違法，或失職等事件，得組織審查委員會，以審查之。審查之後，得視其需要，以立法或他種手段，如投不信任票等，補救之。

(三) 受理請願權 凡人民受行政官吏，或其他官吏之苛待，或對於行政司法等機關之設施，有不能愜意者，均可向議會，提出請願，以圖抵抗。

(四) 建議權 議會各院，對於行政，或其他事件，得向政府提出決

議案。

(五) 彈劾權 議會對於行政元首及國務員，或其他官吏之犯罪者，得起訴，審判，而處罰之。各國實例，審判權，大都屬於上院。

(六) 不信任投票權 在採用議會內閣制之國家，議會對於國務員全體，或國務員箇人，不能信任時，得以投不信任票之方法，促令去職；不信任案，須經過半數議員之通過，方可成立。凡議會因不滿意於行政機關之政策，而投不信任票時，行政機關，如認議會之主張，與民意相反，亦得以解散議會，召集新議會，訴之選民。如新議會召集之後，國務員在議會中，仍不能取得議會議員多數之信任，則內閣全體，不能不出於辭職之一途。國家憲法之承認議會，享有不信任投票權，

原爲欲謀內閣政策與代表民意機關之意見趨於一致而設。

(七) 設立議會委員會之權 各國憲法，爲使議會對於行政機關之行動，得爲充分之監督起見，有於議會閉會期內，及議會解散期內，由議會選定若干職員，組織一種議會委員會，代表議會監督政府者。

三、財政權 現代各國財政案之議決權，無不委諸議會，所謂財政案，卽一切關係國帑收入與國帑支出之法案，種類甚多，其最關重要者，爲預算案及決算案。

107 問 國家行政元首及國務員之犯罪者，何以不歸法庭
而由議會行使制裁？

答 議會對於行政元首及國務員之犯罪，其得享有彈劾權者，蓋有二種理由：

一、行政元首及國務員之地位甚隆，權威極高，如由普通法庭行使制裁，難免法庭有所瞻徇顧忌，而使制裁不能進行，或等於虛設。

二、行政元首及國務員之違法，或犯罪行為，往往含有政治性質，此類政治性質之違法，或犯罪行為，其意義極爲空闊，在解釋上，法庭頗感困難。

108 問 議會之立法程序若何？

答 議會之行使立法權，含有三種程序如左：

一、法律案之提出 在一般採用議會內閣制之國家，例如英國法國，

法律案之提出，不僅屬諸議會之議員，抑且屬諸行政機關。在非採用議會內閣制之國家，例如美國，則認法律案之提議權，為立法權之一部份，僅許議會議員，得提出立法議案。在少數聯邦國家，各邦亦有直接提出議案之權，例如墨西哥，在行直接民權制之國家，如瑞士，人民得根據創制權，直接提出立法案，或直接參與立法。其他提出立法案之手續，亦有各委員會，或審查會，因有考查各項問題之權，得向立法部提出議案，請制定法律者。

二、法律案之討論 法律案提出後，須經過討論之程序。通常須經過三讀會，其目的在免除各種疏忽之議案，使議會全體議員，對於各種法律案，能悉心研究，不致冒昧從事。在許多國家之議會中，此三讀不過為

一種討議形式，初讀二讀時，提議者（政府或議員）祇朗誦議案標題，或其全文，並說明其旨趣。至三讀時，全體議員，始討論議案之內容，在英國，每次宣讀後，議員須投票表示，並須詳細討論該議案之內容，但每一議案討論結果，總不能得全體議員之同意，贊成者與反對者，往往持論不下，故各國議會，均有一種議事規則，規定至若干時候，必須停止討論，付諸公決。

三、兩院之協議 各國議會，上院對於財政案，甚或對於其他法律案，有無表決權者，然大多數國家，均認法律案之成立，須經上下兩院之一致，惟有時上下兩院，意見不相一致，則有數種解決方法：（一）開兩院聯合會議，而以過半數之大多數決定之。曩曾行於法國，今之羅威，亦採

用之。(二)由兩院各推定若干委員，組織協議會，以協議之結果，提交兩院，各自表決，各國多數之議院法，採用此制。(三)將兩院未能一致同意之法律案，付諸公民複決，例如最近德國新憲法，規定凡上院對於下院通過之憲法修改案，不能同意時，得要求召集公民複決。

109 問 各國議會，何以須設立審查委員會？其組織若何？

答 議會事務繁多，不能完全顧到，為求各種議案，調查慎密，議決迅速，及責任專屬起見，不能不採用一種分工方法，設立審查委員會。各種重要議案成立，大率均須經此項審查委員會之審查。審查委員會，有隨意修改交付審查各議案之權，或對於交付審查之議案，表示完全不能贊同之意思，故在議會中，其地位極為重要，蓋各議案交付審查以後，其運命

全視審委會審查之結果而定。此種委員會之組織，約有下列三種：

一、全院委員會 以全院議員組織而成。其與全院議員不同之點，即在全院委員會，須以委員長爲主席，全院會議，則以議長爲主席。此制創自英國，美國與大利日本等皆有之。委員長於每年會期開始時選舉之。全院委員會，非有議員一定額數以上之出席，不得開議，並不得決議，委員長當報告委員會之經過及結果於議院。

二、常任委員會 在議會會期開始時，由全體議員互選委員若干名，使之審議本屆會期以內之事務，組織若干常任委會，分理財政、內務、軍政、外交、交通、教育、實業等議案。此種委員會之產生方法，各國多不一致，在美國上院各常任委員會之委員，概由議長指定。至下院各常任委員

會之委員，由衆議員公選。一切議案，不論重要與否，均送交主管該項議案之委員會審查。

三、臨時委員會 卽對於臨時發生之重要法案，或特殊事項而設。審查完畢，該會亦遂取消。

110 問 立法部議員，得享有若何之權利？

答 現代各國，爲保障議會獨立及議員簡人之安全與自由起見，對於議員及議會，或根據憲法，或根據習慣法，均給予下列數種特殊之權利：

一、議會各院，有制定本院議事手續之權。本院議員，如有不規則行動，得懲罰之。如經三分之二之議員同意，得驅逐該項議員出會，此外復有強迫議員出席之權。此種權利，於議會發展前途，關係甚巨，否則議員可

以常託故缺席，或實行種種搗亂行爲。

二、各院有審判選舉訴訟選舉結果及議員資格問題之權利。

三、議員有舉行秘密會議之權利，各院雖須有一種記事錄，隨時公布，但如多數議員認爲須守秘密時，可以不必公布。

四、議員在院內之言論及表決，對於院外，不負責任。近世各國憲法，均無不有此規定，其目的在使議員在議會內，得以自由表示其意見，無所畏憚，亦無所拘束。

五、各院議員，在議會會期中，除現行犯外，非得各本院之許可，不得逮捕，或監視，如議員因謀叛，或犯重大罪案，或擾亂秩序，而被逮捕，政府應即報告議會，或聲明逮捕之理由，此種議員身體之保障，在使議員不易

受非法之逮捕，或其他虐待，而得安心從事職務。

第十章 司法機關

111 問 試述司法權之沿革。

答 司法權考其起源，較行政立法爲尤早，依其沿革之歷史，可分爲下列四時期：

一、人類羣居時代之復仇主義 未開化時代，人類榛榛狉狉，獵食而生，毫無國家觀念，遑論法律？遇有爭端，遂互相攻擊，循環報復，視膂力之強弱，而決勝負，全無公理可言。

二、家族時代之神權主義 迨後人民生齒漸繁，爭端愈多，於是各集

合同一之血族，以組織團體，但無一定之法制，以維持團體中之安寧，遇有爭端，均憑神意取決，如日本古時，遇有爭端發生，以人投在水內，浮者爲勝，沉者爲敗。

三、國家時代之擅斷主義 由多數團體，集合而成爲國家，在國家生活之下，有治人者與治於人者之分。治人者，執行法律，行使其司法權，在當時司法未獨立時代，大都憑專斷主義，人民無充分之保障。

四、分權時代之法定主義 自近代學者，倡設三權分立，將國家之權力，分作立法司法行政三種以來，各國政府組織，大體均以此種主義爲根據。法院審判，不受行政或立法機關之干涉。法院處理訴訟事件，均憑法取決，不能有絲毫私人意見，存乎其間。人民對於法院之判決不服者，

亦可依法定程序，上訴至其他法院，國家之司法權須依照法律施行。

112 問 司法權與行政權，有若何之區別？

答 司法權爲對於訴訟事件之審判權，審判權之行使，雖在執行法律，似與行政權之根本性質，在執行法律相同，然嚴格而論，二者究有其差異之點。其主要區別，爲：（一）行政權之特色，在以法律規則，適用於事實。行政機關，得在法律範圍內，就實際之事實，行使便宜之處分。法律不過爲之設一制限，司法權則須處處依照法律施行。司法機關，當實際之事實，而處理其事務，不可不依照法律之規則施行。（二）行使行政權者，得因時因地，有寬嚴之不同，而行使司法權之法院，則不問何時何地，對於同一事件，不可不適用同一之法律。（三）司法權之活動，係被動者，

蓋法院之行使職權，必待人民，或其他團體機關之請求，而後可執行，即近時各國所公認之不告不理主義。反之，行政權之活動，係自動者，無須任何人之要求，即可自動適用法規於事實，而執行之。故綜上所論，行政與司法兩種職權，縱同具有執行法律之性質，然仍不失為相異之兩種職權。

113 問 司法機關之職務若何？

答 近時各國法院，除處理訴訟事件之外，尚有兼理若干種之非訟事件者，如遺囑，執行婚姻不動產等之登記，然法院處理之事務雖多，分析言之，不外有下列諸種職務：

一、稽核及決定事實 法院之職務，在稽核及決定事實，然後應用法

律，在已決定之事實上。大多數案件，無論爲民事或刑事，法律條文，規定均甚清楚。法院不過決定此類案件中之種種事實。其所須判定者，即原告之證據，是否能證實被告確犯案中所控之罪。關於此層，各國法院均有一種詳細手續，兩造均須提出確實之證據，證明各該造所爭之論點，而法院對之，應詳加稽核，根據各種證據，判決案件，即觀察雙方，是否依照法律所規定之手續，提出證據。

二、根據法律判決案件 法院判決案件，須絕對遵照法律條文，蓋法院之權限，完全限在法律範圍以內，法院所執行者，是法律，非公道，亦非法官之自由意旨，故法院不能隨意判決案件。

三、解釋法律條文 法院對於本國之成文法及不成文法，均負有解

釋之職務。法律之性質，爲普遍性，依一般之社會情形而制定，社會狀況，時在變更，國家法律，須亦隨社會狀況而變遷。然有時無端發生新事實，或社會情形已變，而法律依然如故，則舊法律，當難適用。抑尤甚者，法律條文之中，有時往往有自相衝突之處，案件發生，人民不知何所適從，因此，凡法律條文，有不清楚，或互相衝突之處時，法院應詳加解釋，決定其意義及範圍。在採用一般習慣法之國家，如英美等國，法院解釋法律之職務，尤其重要，因此種國家之大部份法律，係不成文者，箇人間關係，完全根據於社會上之習慣，法院審判案件，依照先前之判決例。有幾箇國家，如美國，且授予法院以解釋憲法之權，凡各級立法機關所制定之法律，是否在其職權範圍之內，是否有衝突之處，均由法院決定之。

四、防止人民犯法及侵犯他人權利。如果人民，必須俟至彼等之權利，確實被別人侵犯以後，方能向法院起訴，要求保護，則事實上，原告固已遭受損害，殊非保障人民權利之完善辦法，故近今英美等國法庭，均另負有一種防止之職務，即不論何人，如有確實證據，能證明彼等之權利，將被侵犯時，彼等即可要求法庭，加以干涉。法庭據報，即發佈誡令（*Injunction*），禁止他方有任何舉動，如有不遵此誡令，依然妄為者，法院即可票傳監禁，或科以相當之罰金。

五、處理人民財產。凡因財產所有權，而起爭端時，法院有處理此種財產之職務，至此案解決為止。此種情事，大都發生於爭奪遺產，或公司破產之時。法院處理此類案件之手續，通常是派定一受理人（*Receiver*）

受自法庭所委託之權力外，一切須得法庭允准後，方能處理各種事務。受自法庭之指揮，以管理此種財產，受理人僅為法庭之執行人，除

114 問 司法官當具備若何之資格？

答 司法機關與人民之生命財產，有直接之利害關係，其能保護人民之生命財產與否？全視法庭之廉潔與公正而定，而法院之好歹，又須賴法官之清廉與智慧，故法官人選，關係極為重大。充任法官者，至少須具備兩種重要資格：（一）富於專門法律學識，（二）能絕對公平無私。

115 問 法官係由何種機關任命？其任命之方法有幾種？

答 各國對於法官之任用，實例不一，有以任用法官之權，完全委諸行政機關，有用其他選舉方法者：

一、由立法部選舉 有幾箇國家，爲增加法官對於行政機關之獨立起見，對於法官之任用問題，採用議會選舉制。美國最初獨立時，嘗通行之，現今祇有四川，採行此制。瑞士聯邦法院之法官，均由議會選舉，各州之法官，亦往往由各州議會選舉。此制之弊病甚多，約言之：（一）違犯三權分立之原則，使立法部有干涉司法事務之機會。（二）議會爲政黨機關之變名，其最注意者，爲政治上之作用，由此機關，選派法官，當選者，往往與政黨發生關係，蓋非如此，難有當選之望，此大足影響法院精神上之獨立，與法院在社會上之權威及信用。

二、由人民選舉 美國各邦法官之任命，大都採用民選制。法國第一次大革命時代，亦曾採用。美國各邦，教育普及，自治發達，一般民智，比較

開通，故此種制度，在實施上尙覺便利。法官之由民選，雖似極合於平民政治之原理，然其最大之缺點，爲使國家不易獲得相當之司法人才，蓋一般選舉人，對於司法專門人才，往往無充分之鑑別能力。在選舉時，人民所最歡迎者，爲一班擅長演說之政客，真正具有司法才能之人，萬難與彼等競勝。亦有因不屑從事於選舉運動，致真正之專門人才，反無當選之希望。

三、由法院自行選舉。此制在令法院法官之缺額，由法院自選以補充之。法國在十五世紀時，卽曾採用此法。法院自選之制，雖足免除民選，或議會選舉之流弊，然如果任用法官，完全受法院內部之支配，而絕不受外界勢力之影響，實際不免使司法機關，趨於極端保守，或流於腐敗。

四、由行政機關任命 各國對於任用法官之權，有完全授諸行政機關者。以爲法院法官，如於任期，轉職，解職等事，享有特殊之保障，則精神上已不難獨立，其任用，儘可與普通官吏同一辦法，由行政機關行使，且充任法官之人，須具備法定之特殊資格，則行政機關，即使有任用法官之全權，亦無虞其過於妄濫。現今多數國家，如英法等國，均以法官任用之權，完全付諸行政機關，亦有對於行政機關任用法官之權，加以限制者，如美制聯邦最高法院之一切法官，在行政機關任用之前，須徵求參議院之同意。比利時，凡最高法院之法官，均須先由比國上議院與最高法院，各推薦一箇名單，次由行政元首，就該名單中，擇一任用。其他法院之法官，亦有須經地方議會與有關係之法院，各自提出名單，而由行政

元首抉擇任用者，此蓋在調和各種制度，而折衷採用。

116 問 法官當享有若何之保障？

答 欲保持司法官精神上之獨立，應予以身分充分之保障，此項保障，包含法官之任期，法官之免職，及停職，法官之轉職，及薪俸等，茲分爲說明如左：

一、任期 各國通行制度，司法官大都由行政首領任命，爲終身職。法官任命以後，在職期內，非受彈劾，或由刑事，宣告懲戒處分，不能罷免。蓋司法官，如無一定之任期，或可隨時罷免，則充任司法官之人，爲謀繼續維持其地位起見，於執行職務之時，對於享有法官任用權之機關，或將不免有所阿附。

二、免職及停職 在一般國家，司法官如有重大過失，須經嚴重之手續，始能免職。非如普通行政官吏，其免職僅憑行政長官之自由裁量。英美制，高級法院法官之免職，須經由議會提出，其手續至為嚴重。大陸制，則限定法官之免職，須經法院之裁決，例如法國、比利時，以最高法院為各級法院法官之懲戒機關，法官之免職，俱須經最高法院裁決。在幾箇國家，如德國、比利時，法官停職之宣告，亦須經同樣之手續。

三、法官之轉職 行政機關，如果對於司法官，有自由令其轉任同級低級，或高級之權，亦大足影響法官之獨立，故各國對於法官轉職手續，大都設有須得本人同意之條件。

四、薪俸 司法官月入所得之能否維持其生活，與其操守之廉潔，極

有關係，蓋任何人，如生活上不能得到相當之報酬時，斷難安心從事，廉潔自守，以故各國法律，對於法官之薪俸，往往特別提高。有幾箇國家，爲防行政機關，或立法機關，憑藉罰俸減薪等權，以搖撼法官之獨立，特於憲法內明文規定，法官薪俸，不得由行政機關變更，或法官在任中，無論何項機關，不得減少其俸者，如比利時，美國憲法，均有此規定。

117 問 何謂司法獨立，其涵義若何？

答 自法儒孟德斯鳩（Montesque）倡三權分立之說，一般學者，均信司法機關，無論如何，必須離行政機關與立法機關而獨立，所謂司法獨立，即法院法官之審判，應不受行政機關，或立法機關之干涉。一箇法院，對於他一箇法院之審判，亦祇能於判決後，依上訴程序而變更其判決。

在審判時，任何法院，亦不受任何其他法院之干涉。行政機關，或立法機關，則即在法院判決以後，亦無權得變更任何法院之判決。

118 問 何謂行政訴訟？

答 行政訴訟，是對於官吏違法之行政行為，而提起之訴訟。所謂行政行為，即官吏依其官吏資格而發生之行為。不論官吏對於人民，或其他官吏所下之命令，或處分，如果此等命令，或處分，係違法者，則經任何一方之告發，即得構成行政訴訟。行政訴訟，可以發生於行政官吏與行政官吏之間，亦可發生於行政官吏與普通人民之間，因此等命令，或處分，有時固可以侵犯其他行政官吏之權利，有時亦可以侵犯私人之權利。

119 問 關於行政訴訟，英美制與大陸制有何不同之點？

答 英美制，行政訴訟與普通訴訟不分，概歸普通法院管轄。普通法院之外，不另設特殊行政裁判法院，以行使行政訴訟之裁判權。大陸制，除比利時外，行政訴訟裁判權與行政機關及普通法院，完全脫離而獨立。凡有行政訴訟，須由特設之行政裁判法院（Administrative Court）處理。此種裁判機關之裁決，不復受行政機關，或普通法院之變更。其充任法官者，大都為富於法律知識與行政經驗之人，與普通法院通常僅由法律一方面之專門人才構成者不同。除裁判機關不同外，就裁判之原則與效果而言，彼此亦不一致。例如對於官吏之侵權行為，大陸制有時得由行政裁判院，判令國家賠償，而英國法院，則僅能判令當事者之官吏賠償。對於行政官吏之違法命令，大陸制得由行政裁判院撤消，或

變更，英國法院，則僅能拒絕執行，諸如此類均是。

120 問 主張及反對行政裁判權獨立者之理由若何？

答 學者對於行政裁判院制度，意見不一。主張此制者，以爲（一）行政訴訟之裁判權，如果屬諸行政機關，則裁判者，與被裁判者，同屬一箇機關，難免有官官相袒之弊病，人民權利之保障，不能穩固，公平決難實現。（二）行政訴訟之裁判權，歸諸普通法院，則在原則上而言，以行政官吏之行爲，欲受普通法院制裁，不免違反三權分立之原則。（三）由行政訴訟發生之問題，往往屬於行政權宜上之爭執，其性質至爲複雜，且含有專門意味，審理之人，不僅需要法律知識，抑且須具有行政經驗。普通法院，大都缺乏富於行政經驗之人才，以普通法官，處理行政訴訟，斷

難勝任。(四)行政官如因執行彼之職務，與人民發生衝突，至雙方涉訟，如政府將行政官與普通人民同樣看待，則行政機關之職務及政策，難免不因之而受極大之妨害，故欲免去此類種種弊病，行政訴訟，必須脫離行政機關之獨立。至反對行政裁判權獨立者，不外有二種理由：(一)行政官吏之違法行爲，如果不與私人之違法行爲，同受一種法院之管轄，則與法律平等之原則，不無相背。(二)普通法院，實際較能保障人民之權利。要之，近時各國行政機關所處理之事務，既日趨繁複，行政訴訟之需要，特殊行政知識，愈見重要，官吏與人民間之關係，究與私人間之關係不同，其適用之規程與待遇方法，亦不相同，故以行政案件，屬諸普通法院之管轄，自不若令其除外，而歸於別一獨立機關審理。

爲愈。

121 問 何謂陪審制度 (Jury System) 其優點若何？

答 陪審制度，即凡各種民事，或刑事案件，在法庭審判時，人民得充當陪審官，有參與審判之權，此種制度，盛行於英美兩國。依照英國及美國憲法之規定，法庭審案時，須有與被告地位相同之人，充當陪審官。陪審官共十二名，由社會上一般人之中選出，專爲對於審判一案件而選。其職務在決定一案件中之事實，至法律方面，完全由審判官決定。審判官僅將在理案件應用之法律，宣告陪審官共同審判，此制之優點有二：（一）在陪審制度之下，法庭上法官，祇有決定法律問題之權力，而無決定事實之權，其審判權力，顯受限制，否則審判官同時有決定事實及法律

問題之兩種權力，儘可憑自己單獨之意思，判決案件。(二) 如果審判權完全操諸法庭法官及律師之手，則人民對於法律，不甚了解，多少總有懷疑。陪審制度，能使人民注意於法庭方面之種種事實及法庭所採用之種種方法，並能改變其對於法律及法庭之懷疑態度，使能信服及遵守法庭之判決。

第十一章 行政機關

122 問 列國行政元首產生之方法若何？有幾種？

答 各國行政首領產生之方法，不外有下列三種：(一) 世襲制，(二) 人民選舉制，(三) 議會選舉制。

一、世襲制 君主國家之元首，類皆出於世襲，即行政首領，得將彼之職位，遺傳給與彼有血統關係之人，十八世紀末，世襲制度，盛行於歐洲，因當時歐洲各國，均爲君主國，有以最長之男子，或女子繼承，有祇以最長之男子繼承，有以嫡長之男子或女子繼續王位，亦有祇限於嫡長之男子繼承者，其方法，極不一致。除英國外，各國世襲制度，均採用第四種，傳位與嫡長之男子，現今各民治國雖有數國，如英國，日本，仍存有世襲之君主，但此種君主，徒擁虛名，毫無實權，國家實權，操於內閣閣員，其所以得保存至今，因尙有一般贊誇君主制度之人，以爲行政首領，成爲世襲，非但可以免除選舉之紛擾，且可使元首能以其長時期之政治經驗，糾正國務員之過失。

二、人民選舉制 有由人民用直接選舉法選出者，加巴西之正副總統，及德國之大總統是。有以間接方法，由人民選舉若干人，為選舉人，再由此輩選舉人組織選舉會，以施行選舉行政首領。如美國正副總統之選舉，即採此制，先由各邦選出若干總統選舉人（*Presidential Electors*），其數額與其各該邦所應出之參眾兩院議員數額相等，然後由總統選舉人，投票選舉總統，以得票過半數者當選，如無得票過半數者，則由聯邦下院，取得票數最多者三人而決選之，以得票過半數者當選，如仍無過半數者，則以副總統充當總統，南美諸國，如阿根廷（*Argentina*），智利（*Chile*），巴西（*Brazil*），均仿美制。

三、議會選舉制 將選舉行政首領之權，完全委諸於議會，例如法國

總統選舉，係由參議院議長，發出召集開國民會議之命令，然後兩院開聯席會議，投票選舉之。葡萄牙總統，是由元老院與代議院議員，組成國民會議選舉，他如捷克斯拉夫共和國，波蘭，委內瑞拉，均採此制。

123 問 以上數種行政元首之產生方法，其利弊若何，

答 世襲制，為君主政體與共和政體之主要區別，在今日理論上，固已無充分之根據，其最大弊病，為世傳元首，不能保障必得相當賢智之人才，然亦有其優點（一）無選舉之麻煩手續，並可免去公私選舉費用之耗損，蓋元首之產生，如出自選舉，無論為民選或議會選舉，因各方候選人之熱烈競爭，收買選舉票，或為宣傳運動，往往無所不用其極，社會上不免有多少紛擾。（二）世襲制之元首，任期是終身者，則於在位若干

年期以後，得本其成熟之政治經驗，展其所長，以求其政策之全部實現，非如出自選舉者，一般任期有限之元首，往往因任滿落選，不克有所建樹。（三）世襲之元首，其地位極為鞏固，既無被選落選之希冀與恐慌，其行政方針，當然得無所顧忌，努力於改造建設，至任期有限之元首，其運命操諸選民，或議會，往往因恐下屆落選，不能不有所顧忌，至其主張，不能貫徹。民選制能增加行政機關實際之獨立，能適合理想之民治制度，且由人民選出之行政首領，當然能得一般人民之信任，然其弊病，亦甚多：（一）普通人民極易被政客所利用，被選人未必能負國家重大責任。（二）極易釀成行政專制。（三）民選制，無論直接與間接，其舞弊事實，難於防杜，且易引起全國之大紛擾。

立法機關選舉行政元首，其優點在：（一）選舉總統之權，僅限兩院議員有之，能使選舉簡易而安靜，例如法國每次選舉總統，在四十八小時內，就可完畢，非若美國競爭總統之轟動全國，恆久不能竣事。（二）議會議員之裁判力，當較普通選民為優，且能熟悉國內之重大問題，比較能舉出適當之人才。（三）行政首領由議會舉出，則議會與政府，自能融洽一致，和衷共濟，不致發生衝突，然其缺點，亦復不少，其最著者為：（一）立法機關選舉總統，必致賄賂盛行，蓋選舉者，僅限於兩院數百議員，賄買投票，絕非難事。（二）極易引起武力競爭，握軍政大權者，對於此少數之議員，往往得以公然或隱秘之手段，施以威迫，使投票於己。（三）總統由議會產出，則為此元首者，勢必常仰議會之鼻息，不能有

所作爲（四）選舉行政元首，不在立法事務範圍以內，立法機關選舉總統，與民主權之義不符。（五）議會在選舉總統時，立法之職務，勢必因之停頓，耗費時間至多。（六）立法機關選舉所產生之總統，柔弱無力，蓋彼僅由兩院議員所選出，則其能得人民之助力，自不若民選者之充實。（七）由立法機關產生之元首，欲圖連任，非仰議員之鼻息不可，故強有力及比較能獨立之行政，決難實現。

124 問 各國行政元首之任期若何？

答 列國行政元首之任期，至不一律，除君主國家元首之任期，爲終身外，民主國家行政首領之任期，均各甚短，通例至短爲一年，最長七年，必改選一次，瑞士總統之任期，爲一年，美國各州州長之任期，爲自一年至二

年，法國、德國及波蘭共和國之大總統，其任期均為七年，折衷於是者，為美國、奧地利、葡萄牙、巴西等國之總統，以四年為一任。智利等國總統之五年任期，阿根廷、墨西哥等國總統之六年任期。

125 問 行政元首任期之長短，當以何為其原則？

答 關於行政元首之任期問題，有主張短期者，有主張長期者，前者謂行政首領之任期愈短，愈不能擅權，足以減少其樹黨植羽之野心，及濫用職權之行爲。主張後說者則謂，任期過短，有下列諸弊：（一）行政元首，往往甫獲相當之行政經驗，而任期已屆，不能竟其設施。（二）行政首領，不易得到充分之行政上閱歷。（三）選舉頻繁，紛擾殊甚，一國之政治，上經濟上，易受極大之影響。（四）任期既短，行政首領遇事當然不

肯負完全責任，致無意奮發從事。（五）在採行責任內閣制之國家，元首之權力既小，尤無設此短促任期之必要。然如任期過長，設行政首領，不得其人，必招國人之厭惡，欲更換之，又爲法定期間所限制，結果，人民必訴諸合法範圍以外之手段，致釀成變亂，任期長短最適當之原則，當視行政首領，能否連任，如任滿後當選，不可連任者，任期自可稍長，否則非縮短不可。

126 問 行政元首任期滿後，應否許其連任？各國實例若何？

答 行政元首之任務，在任何國家，均非一種簡單之任務，充任之人，倘未滿若干時期，頗難勝任愉快，非能繼續當選，不能本其前任之經驗，以裨補行政。且如祇限於一任，不能連選者得連任，則充任總統之人，於其任

期之內，儘可蔑視民意，爲所欲爲，無意革新政治，蓋縱不如此，終無繼續當選之望，然連任之制，亦大可使充任元首之人，堅其固權保位之思想，甚或憑藉其現有之政治勢力，於總統改選之時，爲種種不正當之選舉競爭，故各國實例，對於元首繼續當選問題，大都設有相當限制，例如美國總統，當選祇限於一次，巴西，阿根廷，秘魯，任滿總統，須隔一任後，方得當選，法國憲法及德國新憲法，均規定總統任期滿後，得連選連任，毫無限制。

127 問 行政首領缺職時，其職務當由何人或何種機關代理？

答 共和國家之元首，如在任滿以前，因死亡，疾病，或因受彈劾而缺位，或

因公出國，而暫行缺席者，依照各國成例，其代理者，亦不一致，有設置副總統，以副總統補充，或代理，如美國，有以國務員全體，或國務總理，代攝其職務者，例如法國，及德國，奧國。

128 問 行政機關，當享有若何之職權？

答 行政首領，代表全國人民，處理內政外交各種事務，依照各國實例，行政機關所得享有之職權，大致如下：

一、關於執行法律之權 行政元首，得公布法律，頒發命令，在英美等國，以僅僅頒發委任命令為限（*Delegated Ordinance*），歐洲大陸諸國，行政機關，除得依法律明文之委任，而頒發委任命令外，其於執行法律時，對於法律未及明白詳盡規定之點，得逕以命令為之補充。

二、關於制定法律之權 行政機關得提出法律案，並得對於議會所通過之法律案，如認為形式上有欠缺（例如手續不完備）或實質上有欠缺（法律案內含有違反憲法之條文，或法律案內所採之政策不當等）時，得促令議會重加考慮，要求覆議，或要求公民複決，君主國之元首，對於議會所通過之法律案，往往得享有絕對之否決權，拒絕裁可。

三、官吏任免權 在有幾箇國家，一部份之行政或司法官吏，依法須由人民直接選舉，並得由人民直接罷免，然在一般國家，行政及司法官吏之任免權，究屬於行政元首，或其所屬之官吏，除國務員之任免，受有相當限制外，一般官吏，均由行政元首，或其所屬之官吏，行使任免權，惟充任之人，依法往往須具特殊之資格，而其免職之時，亦須預經法定之

懲戒程序。

四、海陸軍權 海陸軍之調遣運用，爲行政機關之當然職務，故行政元首，嘗有海陸軍大元帥或大統領之稱。

五、外交權 行政機關，對外事務之處理，得派遣使命，及接受外國使節，並得對外宣戰，締結任何條約，惟在特種條約，依憲法，須得議會同意，亦有數國國家，行政元首與外國締結任何條約，在未批准前，須先得議會之同意，例如美國及瑞士。

六、頒給榮譽權 君主國家之元首，得頒給爵位，及其他榮典，至一般共和國家，則大都以憲法明文，禁止國家任何機關，頒給爵位，例如美國，瑞士，及德國現行憲法，有國家對於爵位以外之名位，勳章亦禁止頒給，

故共和國家之元首，大都無此權利。

七、赦免權 赦免權者，即對於刑事犯，宥免刑罰執行，或刑事訴追之謂，有大赦（Amnesty）與特赦（Pardon）之分，前者係指統一類之罪犯，而全赦之，不僅可行於法庭判決確定之後，且可行於法庭判決以前，其效力可以使犯罪者之犯罪行為，在法律上，完全消毀。後者係對於特定箇人所行之赦免，僅行於法庭判決確定之後。經特赦者，其犯罪行為，法律上並未消毀，再犯時，得仍視爲累犯。赦免權，本遺傳自君主政體，在現今共和國家，行政元首，祇有特赦權，而無大赦權，且其行使特赦權時，亦有限制，例如美國總統，祇能對於違犯聯邦法律之人，赦其全部，或一部刑罰，而不能特赦違犯各邦法律之犯罪人，且凡經彈劾程序，判決

有罪之人，不能特赦之。

八、關於議會開會停會閉會及解散之權 英國議會，無一定之會期，其集會，開會，閉會，純由行政元首決定，依行政元首之命令行之。在法國，大總統有召集國會常年會及特別會之權，並可令國會，暫行停止開會，得參議院同意時，可以解散衆議院。在行使責任內閣制之國家，行政機關，通例得於議會任期屆滿以前，行使其解散權。

129 問 共和國家之元首，其被選資格若何？

答 各國關於總統被選資格之限制，不外國籍，年齡，居住，享有公權，宗教五種，茲爲分述如左：

一、國籍 國籍之限制有二：（一）須生來爲合衆國之公民者。（二）

（雖出生於外國，然為本國生來公民之兒子者，亦得有被選總統之資格。美國總統，須具備前者之國籍資格，阿根廷等國，關於行政首領，被選之資格，則採第二種之限制。

二、年齡 年齡限制，各國不一，有須年滿二十歲以上者，如瑞士，有須年滿三十歲者，如阿根廷，哥倫比亞等國，有須年滿三十三歲，如烏拉圭（Uruguay）。德意志共和國，北美合衆國，墨西哥，巴西等國總統被選之資格，須年滿三十五歲。古巴關於行政首領之年齡，限制最高，為須滿四十歲。法國第三次之共和憲法內，雖無此種規定，然依歷來習慣，須年在三十一歲以上，方有當選總統之資格。

三、居住 關於居住時期限限制之最長者，首推美國。美國憲法，規定總

統被選資格，須居住在本國十四年以上，墨西哥限制最短，祇須選舉日爲本國住民，卽有被選資格，他如烏拉圭總統，須在本國住滿七年，秘魯爲十年。

四、享有公權 各國憲法，關於總統之被選資格，類多設有享受公權之限制，惟稍有不同，葡萄牙總統候選人，須享有完全之公權私權者，智利則祇須具有代議士之資格，阿根廷憲法，則爲概括之規定，祇須具有元老員所必要之資格，卽可。

五、宗教 亦有少數國家，宗教勢力盛者，以崇奉本國國教爲總統被選之資格，如阿根廷，須信奉羅馬加特力教，方得有被選之資格是。

130 問 行政元首之消極資格若何？

答 在特種國家，或因其政治上之宗教勢力殊大，或因其政體係由專制而變為共和，關於行政元首之被選資格，除上述之積極者外，尚設有下列之消極資格：

一、凡為本國君主或族裔之人，不得被選為總統，法國葡萄牙，均設有此限制。

二、已經離任之大總統，其第一級第二級之血統，及姻族，不得被選為總統，如葡萄牙巴西等國是。

三、曾受過宗教職務之人，不得被選為總統，如墨西哥是。

131 問 君主國家元首之責任若何？

答 君主國家之元首，無論為專制政體，或君主立憲政體，依照各國成例，

均爲絕對不負責任之人，蓋通常均以君主爲神聖不可侵犯，故其在政治上法律上均無責任，例如（一）在國法上，君主雖違犯憲法，無機關可以青問，議會對於君主之行爲，亦無權批評彈劾。（二）在刑法上，君主雖犯罪，人民不能起訴，法庭亦不能審問判決，此爲君主國家君主所特有之權利，非若共和國家之元首，一旦任滿卸職，與平民無異。（三）在私法上，君主雖仍係箇人關係，不能概無責任，然各國憲法，尙無此種明文規定，日本且設特例，以保護君主之尊嚴，至其在政治上之所以能無責任，不外歷史上傳統之觀念，以爲君主爲國家之最高機關，爲保持國家之尊嚴起見，當然享有不可侵之保障，否則適足以損害其最高之性質矣。

132 問 共和國家元首之責任若何？

答 共和國家之元首，均不似君主國家之元首，享有一切不負責任之特權。惟總統之地位既高，易招仇怨，及含有政治作用之控訴，且其地位重要，尤不當輕受動搖，故徵諸各國成例，一方使彼不完全脫逃法律之制裁，一方復給予相當之特殊保障，例如美法兩國總統，在任期以內，不受任何法庭之管轄，凡有侮辱，或毀謗總統之人，即應受刑法上之處分，衆議院如對於元首，發見有謀叛，受賄，或其他重大犯罪行為時，得提出彈劾，由參議院審判，此兩國完全相同，惟美國總統若犯內亂，受賄，或任何不法行為，均得受下院彈劾，法國總統，除犯內亂罪外，不能受彈劾，美制總統如經彈劾後，由上院審判為有罪時，僅受免職或剝奪作官權利之

處分，法制則上院如判定總統爲犯有內亂罪時，非但能免去其職務，且可以科以相當之刑罰。

133 問 共和國家之元首，何以能脫離法庭管轄？其根據安

在？

答 在採用三權分立之民主國家，法庭對於元首之所以不能羈絆，蓋有二種原因：（一）事實上之原因，總統總攬一國之政務，其地位之隆重，不亞於君主國家之君主，在政黨政治發達之國，由選舉產生之總統，又往往爲一黨之首領，地位既隆，政敵必多，設亦如一般人民，得受法庭制裁，則敵黨儘可設法構陷，不時興訟，非特妨礙其行使職務，且足使任總統者有所顧忌，瞻望不前。其尤甚者，國家元首之尊嚴，將爲之掃地，總統

箇人，毫無保障，故不能不設爲例外。(二)學理上之原因：各國憲法，對於總統，大都賦予海陸軍權及特赦全權，大總統既統率全國軍隊，則法院如果欲執行其判決，非藉大總統之軍力不可，即使法庭判決大總統爲有罪，大總統亦得憑彼之特權，撤消法庭之判決，特赦自己，故不如用彈劾之方法，則經彈劾革職以後，仍須受法庭之制裁，與普通人民相同，而一方面，與憲法復無衝突，不得使其妄用職權。

134 問 行政元首，何以得享有赦免權？主張赦免權者之理由若何？

答 赦免權，與頒給榮譽權，同爲君主政體之一種產物，蓋君主既出於世襲，爲君主者，欲謀人民之愛戴起見，往往利用赦免制度，以市恩惠，但

在現今民治政治盛行時代，亦有一部份學者主張共和國國家元首有行使赦免權之必要，其主要理由，不外有三：(一)赦免制度，可以濟法律之窮，蓋法律之條文，無論如何，難能精審詳備，凡一切應行從輕議刑之處決，難期其一規定，而無缺欠，如不設為赦免機關，以行所謂大赦特赦之權，則法律之窮，更無從補救。(二)赦免制度，可糾正法律之錯誤，法官之審判，無論如何審慎，事實上終不能說其必無錯誤，以故不能不設赦免機關，以資糾正。(三)赦免制度，可以鼓勵犯人之遷善，赦免機關，可於法庭宣告刑罰之後，以赦免為促起犯人自新之手段，或於刑罰已經執行若干時期之後，對於犯人之有悛悔實據者，以赦免之法，而益堅其悛悔之傾向。以上數說，雖有一部份真理，然在今刑事訴訟法及刑

律進步時代，各國司法制度，已日趨於感化政策，且在法治程度薄弱之國，赦免權如屬諸行政元首，尤有損及司法獨立與法律權威之危險，故赦免權，已不十分重要。

— 完 —

— 答 問 學 治 政 —

上海
大東
書局
出版

考
試
必
攜
百
科
問
答
自
然
數
學
問
答

幾	三	代	數	化	礦	植	物	動	生
何	角	數	學	學	物	物	理	物	物
問	問	問	問	問	問	問	問	問	問
答	答	答	答	答	答	答	答	答	答

嚴幼芝編	嚴幼芝編	章淪清編	章淪清編	毛起鵬編	毛起鵬編	毛起鵬編	毛起鵬編	毛起鵬編	毛起鵬編
印刷中	印刷中	印刷中	印刷中	一册三角	一册三角	一册四角	一册三角	一册三角	一册三角

考
試
必
備
百
科
問
答

黨義 政治 問答

上海
大東
書局
出版

三民主義問答

曹無逸編 一册四角

實業計劃問答

曹無逸編 印刷中

五權憲法問答

曹無逸編 印刷中

民權初步問答

曹無逸編 印刷中

孫文學說問答

曹無逸編 印刷中

政治學問答

邱培豪編 一册五角

經濟學問答

毛起鵬編 一册四角

財政學問答

丁留餘編 一册五角

市政學問答

丁留餘編 印刷中

警察學問答

曹無逸編 一册三角

考
試
必
攜
百
科
問
答

史地教育問答

上海大東
書局出版

世界地理問答

毛起鵬編

一册四角

世界文化史問答

毛起鵬編

印刷中

生理衛生學問答

毛起鵬編

一册四角

倫理學問答

章淪清編

一册四角

論理學問答

章淪清編

一册四角

教育學問答

曹無逸編

一册三角

社會學問答

毛起鵬編

一册五角

心理學問答

毛起鵬編

一册四角

平時國際公法問答

邱培豪編

一册五角

戰時國際公法問答

邱培豪編

一册三角

中華民國二十二年十二月三版

政治問答 全一册

□ (定價大洋五角)

(外埠酌加郵費匯費)

不 准 翻 印

編著者

邱培豪

發行人

沈駿聲

出版者

大上海北福建路三三一號

印刷者

大上海北福建路三三一號

發行所 上海四馬路 暨各省 大東書局

