

中央陸軍軍官學校政訓處政治叢書第七種

政治概論

梁棟
張暄
合編



上海图书馆藏书



A541 212 0001 7513B

政治概論目錄

第一講 政治

- (一) 政治之意義
- (二) 政治之特質
- (三) 政治與人民的關係
- (四) 共產主義與無政府主義者對於政治觀念之認識

第二講 國家

- (一) 國家的性質
- (二) 國家的地位和各派對於國家的概念



編者 梁
張
鮑
暄

(三) 國家的起源

(四) 國家之要素

(五) 國家之種類

(六) 國家職權的範圍

第三講 政府

(一) 政府的意義

(二) 政府的種類

(三) 政府的組織

(四) 現在國民政府的沿革及組織

(五) 國民政府各國政府組織的比較

(六) 政府的職務

第四講 民權

(一) 民權的意義

(二) 四種政權的研究

(三) 個人的基本自由權

(四) 人民經濟上的權利

第五講 政治的運用

(一) 憲法

(二) 政黨

(三) 選舉團

(四) 歐美近代民主政治的實際

政治概論目錄

附錄

國民政府組織法

第
一
講

梁
棟
編

政治概論

第一講 政治

(一) 政治的意義

大凡無論研究一種什麼學問，如果想要明瞭這種學問的真正意義，就非對於這種學問有一種明確的和完全的了解不可，比如我們現在研究政治的意義，倘若對於政治沒有整個的觀察和研究，就很難得到他的確實的意義，不過關於政治解釋的很多，現在我們且看總理對於政治是怎樣解釋的，總理說：「政者，衆人之事也，治者，管理衆人之事也，管理衆人的事，就是政治」這是總理對於政治下的定義，如果我們要研究這個定義是不是對的，就應該對於政治進化的歷程和將來的趨勢研究清楚，我們知道：古代人與獸爭，只用個人的體力，在那個時候，只有人類相助，……當時同類的集合，不約而同

去打那些毒蛇猛獸，那種集合是天然的，不是人爲的，把毒蛇猛獸打完了，各人還是散去，因爲當時民權沒有發生，人類去打毒蛇猛獸，各人都是各用氣力，不是用權力，人類戰勝了獸類，便是文化初生，但又進到人同天爭的時期，人同天戰，不是可以用氣力的，所以當時人類感覺困難，後來有聰明的人，出來替人民謀幸福，爲發明用火，發明構木爲巢，發明網罟，發明種植，發明織造，發明醫藥等人，諸能爲人民做事，爲人民謀幸福，所以人民便尊崇他們爲神聖之人，擁戴他們做酋長，在他們的指導之下作政治的結合，於是神權發生，不過此時政治的組織，是一種很簡當時部族組織，還不是根據強權組成的，所以人民在政治上還是平等的，經過神權之後，便發生君權，有力的武人和大政治家，便利用一般羣衆，自己起來做皇帝，他的左右便變成特殊階級，於是建立政治制度，設置軍隊，維持社會秩序，統御人民，便組成了歷史上的國家。於是由人同天爭的時代，變爲人同人爭的時代。因爲做皇帝的，把國家和人民作爲一個人的私產，所謂「富有四海，貴爲天子」便是這個意思，「普天之下，莫非王土」，天子就在土

之上大征賦稅，就好像把土地借給人民耕種來收取稅錢一樣，對於工商業者，也是賦課租稅的，至於公卿諸侯，也由皇帝分封土地，得以私土子民，在人民身上剝削，這種政治，就是所謂「天子統三公，三公率諸侯，諸侯制卿大夫，卿大夫治士庶人」的政治，在未流入極端專制以前，人民納稅當兵，還可以仰賴天子或諸侯，得點保護或利益，到專制趨於極點的時候，人民便苦到極點，以至呻吟憔悴於虐政之下而無可如何，民生的疾苦，統治階級是不過問的，這是封建時代的政治，到了近代，社會的民生狀況大起變化，就不得不要一種和這中心相適合的政治，因為近代是新式工商業時代，而新式工商業發展的前提條件，是統一和平與秩序，而且要有一種政治力來維持助長，方能自由發展，又如海外通商航海移民等項，都要有本國政府的力量來作後援纔能興旺的；但以前的封建政治，決不能適合於這個要求，而且還有種種不良的舊制度與政策，加以阻礙，這種政治是有覺悟的人民所反對的，而且認為不能為人民謀利益的，於是人民就起來要求民權，起來推翻封建的專制政治，建設能夠為人民謀幸福的民權政治，到了這個時

候，是「國內相爭，人民同君主相爭的時代，民權漸漸發達，所以叫做民權時代」但是近代雖是民權時代，而民權卻沒有完全實現，比如現在歐美各國，他們雖號稱民主政治，却祇是實行了一點代議政治，人民祇得了一點選舉權，而且這一點選舉權，也還沒有普及，祇不過有錢的人纔去行使選舉權，沒有錢的人，縱有選舉權也祇得拋棄，因為有錢的人能夠操縱一切，操縱選舉，操縱國會，操縱政府，國會和政府，只看見有錢的人的利益，不顧無錢者的利益，所以國會和政府，只是資本階級的民權。民權的真正意義是人人平等，要消滅階級的區別纔能實現的，而且還有一層，所謂人人平等，并不是在法律條文上的平等，還要有經濟上的平等，人人都有飯吃的平等，才是真正的平等，所以政治真正的意義，還是要解決民生問題，所以現在各國政治的趨勢，都漸次由政治轉到經濟方面來了，所以我們總理說：「國家有保障人民生存的義務，人民有向國家要求生存的權力」在建國大綱上也明明指出「建國之首要在民生，故對於全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展

，以裕民衣，建築大計劃之各式房舍以樂民居，修治鐵道運河以利民行，從上一段看起來，我們就知道現在及將來政治的趨勢，與總理所提倡的政治，都是管理人民的事體的，有許多政治學者，對於政治沒有一個整個的觀察與研究，祇看見政治的病態作用（如封建與專制等）而忽略了政治的生理作用，難怪他們要說：「政治是用威權來壓制人民的東西，或者說政治是統治階級的組織等等，所以講到政治的真正意義，歸根到底，還是我們總理所說「管理衆人的事，就是政治，」是再真確沒有了。

（二）政治的特性

政治的特性，就是強制力，政治雖是管理衆人之事，若無強制執行權，則社會一切的事，都是做不通，所以必須設有各種的法律，以限制社會一切的行爲，講到這裏，所以有許多政治思想家，都以爲政治與自由是不能對立的，不打破政治的組織，絕對不能發揮個人的自由，不過有許多政治思想家又以爲政治與個人自由是互相幫助的，個人不在國家政治支配之下，便沒有自由可說，如果要知道這一點，我們就先要明白國家權

力與個人自由互相成全的道理，尤其要先明白「國民自由」(Civil Liberty)的意義，在十八世紀中，一般政治思想家，多以「自然權利」(Natural Right)做口頭禪，他們以為生命，自由，財產等權利都是天然生成的固有權，這種固有權，是先政府而有的，所以那時的學者如洛克盧梭等，都夢想到沒有政府以前，有一個自由平等的自然世界，但是自樂利主義(Militarism)派出來後，極力的攻擊自然權利說，一般思想家又多承認自然權利說不能有充足的理由，認定個人祇在國家政治保障之下，才有一切自然權利可言，不然，這個人的自然權，可以侵犯那個人的自然權，結果便把一切自由權根本取消了。

所謂國民自由，絕對不是自然的自由，乃是由法律保障起來的自由，自由分爲積極的方面和消極的方面兩種，一方面是自己願意做的事，一方面是不干涉別人自己願意做的事，一說到自由做事，一說不干涉別人自由做事便要定下一個自由的界限，維持這權界限便非有權力強制不可，爲要達到這個目的而設的組織便是政治，所以政治乃是自

由的唯一淵源，因爲一國的政治，他可以設定權利義務，並且可以執行權利義務，政治既是國民自由的產母，主權既是國民自由存在的護符，所以無政治不但不能建立絕對的自由，并且還要根本破壞自由，這就是國家的權力與個人的自由權絕不互相衝突的理由，也就是政治與個人自由不互相衝突的理由，而且沒有政治，人民不惟得不到自由，連生存都不可能，如現在各資本主義的國家，財產都把持在少數人手中，大多數人的生活都不能維持，假如還不能用政治強制私人資本的自由繼續發展，勢必把一大部份人活活的餓死不可，總之，政府對於人民間的一切事務，無論是經濟的或社會的，均須制定各種法律，強迫全體人民遵守，以期達到大多數人民的幸福，而且政府的目的，并不是在救濟，而且在事前的預防，所以凡是有違害人民公共的福利，如有害身體的毒物，傳染病等均須先行預防，凡於大多數人民有利益者，如義務教育等，均須由國家強制執行，所以欲使社會安甯，大多數人民得到福利，都要有政治機關來強制執行才能做到。

(三) 政治與人民的關係

我們常常聽人說：「人是政治的動物」這就是指社會上沒有那一個人可以過單獨生活的，無論在什麼時候，什麼地方，人民總是羣居在一處，過共同的生活，所以人絕對不能離政治生活而獨立的，因此想要政治優良，首先就要有好的人民，如果人民沒有良好的政治智識，決產生不出一個優美的政治，由此，我們就可以看出人民與政治的關係了。

在現今各國政府之中，形式上的或合法的執政者，往往徒有虛名而沒有實權，真正的執政權力却往往在一班不出面的人手中，他們如同那傀儡戲的背後牽線人，在黑暗之中干涉或行使國家政權，這就叫做政治上的黑暗勢力，政治上一切的弊病大都起源於此，所以一般政治改革家想廓清政治非從打破黑暗勢力入手不可，想打破黑暗勢力又非先提高人民智識，使他們有監督政治能力不可，我們要知道黑暗勢力之所以能為所欲為把持政治上的權力，並不是偶然的事，其中却有重要的原因。或者因為人民智識不夠，沒有監督政治的能力，或者因為人民對於政治事務往往漠不關心，缺乏政治的興趣或者因

爲政治制度的不良，一切弊端不能立時發現，人民易於被官吏或政客所蒙蔽，而黑暗勢力就利用了這個機會，逐漸鞏固他們的地位，把持種種的權力，直到大權到他們手裏，人民就無可奈何了。在名義上是人民的政府，政權是屬於人民，在實際上，人民祇不過是黑暗勢力中的傀儡而已。政治方面因之而發生種種弊端，人民自己實不能辭其咎，所以一國政治的良否全在於人民自己，有了好人民，纔能有好政府，沒有好的人民，我說永遠找不出好政治，人民有了政治的常識，有辨別各種政治制度或政策好壞的能力，並且沒有自私自利的心理，對於一切事務全以整個的社會福利爲懷，對政府各機關能繼續不斷的監督其行動。具公平的態度批評其政策，使全體人民能盡量的明白其中一切的情形，使政治各種事務能公開，那末，各種黑暗勢力就無存在的餘地了，政治各項的改革也易於舉行了。

總之，人民是造成政府的原料，有怎樣的人民就造成怎樣的政府，比如我們國民黨推翻滿清後，到了民國二年，一般革命黨人，要求民權主義民生主義的實現，有所動作

，不但不能得到人民的贊助，反而引起人民的討厭，被袁世凱看出這個破綻，便利用人民的嗔厭心理，將革命黨人打得一敗塗地。癸丑之役，革命黨人，看出袁世凱一定要背叛民國了。所以有討袁之舉，但是因爲人民不了解，以至於失敗，三四年間繼續的討袁，還是繼續的失敗，一直到四五年間，袁世凱顯然的背叛民國要做皇帝了，於是人民的心裏，漸漸的知道革命黨人的標榜討袁，不但是一種先見，而且是一種萬不得已之所爲了，那時社會上流行的標語就是「已經是民國了，如何又要做皇帝」於是洪憲帝制就在這種口號之下取消了，不過帝制雖取消，而社會一般人民對於民權民生兩主義都沒有注意到，有人要提倡民權民生，一般人仍是表示冷淡和嗔厭，和民國二年竟沒有兩樣，因爲如此，所以一個袁世凱死了，無數類似袁世凱的軍閥依然存在，於是亂糟糟的一直到北伐沒有完成以前爲止，這真是一件最痛心的事。不過經過了元年和五年的失敗，國內一般知識有思想的人，都向革命黨人嚴重的責備，說元年之役，不應該與袁世凱妥協，五年之役，不應該與一般類但袁世凱的軍閥妥協，以致革命事業不能貫徹，而內亂反致

延長，這樣嚴重的責備，可以證明國人知識思想之進步，和證明一般人民對於革命關係之親密，這當然是很好的現象，只是六年以後，護法之役，其結果又如何呢，護法之役，起於六年夏間，迄於十一年夏間，時間的經過，比起辛亥之役，延長得多，用兵的區域，比前次兩役，也擴大得多，似乎及於一般人民的影響，自然比較的更爲深切著明了，十一年六月之初，吳佩孚襲用袁世凱以來的傳統的政策，贊成護法，黎元洪入京，取消六年解散國會之非法命令，表面上似乎是全然服從革命黨的主張了。骨子裏却與袁世凱的贊成共和，完全是一樣的用意，那時候革命黨人的態度究竟怎樣呢？在六月六日總理有一篇宣言，這宣言的內容，先是對於直軍將士之贊成護法表示欣慰，隨後便主張把現有兵士之一半，改爲工人，作爲停戰條件，把全數兵士，改爲工人，另編國防軍，作爲和平統一的條件，這宣言的意義，非常嚴重，可以算是民國以來第一篇吃緊的文字，也可以說是民國十一年以後安危治亂的關鍵，這篇宣言一出，逆料一般人民一致的贊成和擁護，而且是一致的督促實行的，誰知不然，一萬個不然，那時候的輿論。對於這宣

言，不是全然不理，便是冷嘲熱諷的說道：「你護法的目的已經達到了，還鬧什麼呢？」代表全國知識界的是學界，代表學界的，是北京大學，北京大學一班教授便致電孫總理，說的是「護法成功，應卽下野」這是多麼一件喪心病狂令我們最痛心的事呵！全國最高的學府尚且如此，其餘一般人民的思想可想而知了，於是潛伏在北伐軍背後的一班驕兵悍將，平日還是有所憚而不敢發的，至此有了題目，便一哄「請孫下野」了，六年以來護法軍的根據地，便摧毀無餘了，曹琨的賄選運動，便從此開始了，一班自稱國民代表的國會議員，便戢戢然的趕入豬圈子裏了，這種種的失敗，是失敗與敵人妥協呢？或是失敗於吳佩孚呢？算來算去，還是失敗於一般人民對於政治不了解。自國民黨十三年改組以來，組織既臻完善，主義又復深入羣衆，因此，一般人民對於國民黨之主義與政綱均有相當之認識，一經出師北伐，到處都有廣大的羣衆直接的或間接的作北伐軍的後盾，與萬惡的軍閥一種極大的打擊，因此，國民革命的勢力不到數年遂由珠江流域進展到長江，復由長江而黃河，現在已經把全中國都統一起來了。這一次北伐的成功，固然

得了革命軍的力量。但是得了人民的幫助實在不少。

從上面種種的政治成功與失敗，就可看得出人民與政治的關係怎樣，所以政治良否的主要目標，還是祇有人民自己的智識，能力，觀念和態度來決定。這部是很明顯的事實擺在我們面前，是沒有方法否認的，現在本黨軍事時期已暫告結束，訓政時期已經開始，將來能否澈底的走上真正三民主義一條路，這個偉大的責任，完全放在我們人民的雙肩上，所以我們每一個人民都應該拿出主人翁的資格出來，隨時隨地促進政府，監督政府，一定要有這一種的民主精神，中國的政治才不致為少數黑暗勢力所操縱，中國的政治才有希望。

(四) 共產主義及無政府主義者對於政治觀念之謬誤

(甲) 關於共產主義的共產主義，從希臘哲學家柏拉圖到過文和聖西門一派，都是烏託邦的理論，直到馬克斯，纔是專從歷史的行程，發現共產的社會之實現，是資本制度自己造成的趨勢所指向的必然結果，馬克斯學說的基本理論，入手就先證明一切社

會現象。都經濟制度所決定，所謂政治法律等都不是經濟組織的產物，經濟制度起了變化，暫決定歷史上所有的一切政治變動或社會變動。過去封建的生產制度之崩壞和資本的生產制度之代興，引起中產階級對封建制度的革命，同樣的，現在的資本生產制度孕育了未來的崩敗的條件，等到這些條件成熟，共產制度也要代之而興，在共產制度未成熟之前的過渡期間，勞動階級必起而對資本階級革命，其方式就是與歷史中同形不同實的階級鬥爭，和無產階級專政，等到階級專政成了功，由無產階級的勝利就自然會到階級之消滅由無產階級的國家集產，就自然會到社會共產，由無產階級專政的國家，就自然會到國家的消滅，這是馬克斯的整個思想的總體，也就是馬克斯對於政治概念的總體，這些思想，在一千八百四十七年年底為德國共產同盟所草的宣言就已經完全公表過，這是很明顯的事實是勿可虛造的，關於他別的理论暫且不管，關於他的政治理論是值得我們討論批評的，馬克斯關於無產階級專政的理論，是以階級鬥爭為基點的，而其階級鬥爭，就也完全是採取客觀的態度，專從經濟關係上說話，到了無產階級取得政權

之後，馬克斯就只說是那時候無產階級自己就是統治者，可是資本階級既已經過革命而歸於銷滅，那麼就是事實上沒有階級的差別，無階級差別，也就無國家了，講到這一點，馬克斯就沒有下文，換言之，就是馬克斯到了無國家之後，他的意思就和無政府主義相同了；但是馬克斯的信徒，却怕無政府主義者譏笑他們的始祖在最終的目的上投降了無政府主義，於是就設出方法來替馬克斯彌補漏洞，德骨的考茨基就摘取馬克斯的宣言上一句『把無產階級提高到統治階級的地位，去奪取爲德謨克拉西而戰的勝利』的話，而加以改釋，說是無產階級的革命目的，在求德謨克拉西，但是列甯就說這樣的解釋，愈解釋就愈糟，因爲德謨克拉西的是包括全民，這便失却了階級革命的立腳點，所以列甯在他的『國家與革命』一書裏，就老實不客氣的說：國家的統治權是一個階級拿來壓迫他一階級的，所以無產階級革命並不是成了功就不要國家，却是妄拿國家來鎮壓反動，這便和恩格斯所說的同一意義：『革命，是人民的一部，用着槍砲，即用着最有威權的手段，強制別一部人民的意志和行動，得勝利的一部，須掌握政權，予反對者以恐怖

，制奪其權利』這樣說來，考茨基固然替馬克斯不但不會補好漏洞，而且多開了一個漏洞，而且多開了一個漏洞，可是列甯和恩格斯又將馬克斯關在無產階級專政的鐵扉以內，永遠不讓他向共產主義的路徑而去，史冊林下了列甯主義的定義，就更把馬克斯主義截成兩斷，留取無產階級專政的這一段而拋棄共產主義的那一段，截取無產階級專政的一段，就放在列甯主義裏面做中心，所以纔說：『列甯主義是產階級革命的理論與策略。嚴格言之，即無產階級專制的理論與策略』，可見俄國的列甯一派和馬克斯主義的因緣，僅僅在於截取了無產階級專制這一點而已，難怪克魯泡特金的遺書說：『現在蘇俄的革命，儘管殘虐以其狂暴，殺無數生命，不曾設想破壞是什麼？向何處行？而祇一味破壞』馬克斯和列甯主義者，儘管說：『只反對二十四小時內的拋棄強權；儘管說『共產主義社會之最高形態，也是各盡所能，各取所需』然而行之在蘇俄的，自始至終，還祇是一個無產階級專政的理論和策略，把人道，正義，自由，平等，互助，一切社會的機能，拉雜摧毀，而蘇俄革命後的政治，就完全證明了巴枯甯說的『重演古代專制制度

與奴隸制度而更加以一種極端的形體」。

以上是就一馬克斯與蘇俄的共產主義者對於政治觀念的謬誤而言，講到中國的共產主義者，尤屬笑話已極，在中國這種產業落後的國家，他們也要拚命的提倡階級鬥爭，提倡無產階級專政，殊不知就照馬克斯的觀察，階級鬥爭也自有牠的歷程，其最要條件就是中等階級消滅，使社會上祇餘一個有產階級和無產階級，形成兩大壁壘然後始謂之科學社會主義的階級鬥爭，中國是一個半殖民地的國家，產業工人僅有二百七十萬，我們目前絕不能單注意二百七十萬人的利益，而犧牲三萬萬九千餘萬人的利益，此二百七十萬的工人，數量既非廣大，其質量到底能否做革命的部隊，尙是一個疑問，至於講到中國的有產階級，我們祇能說他是有錢的人，決不能叫他們爲有產階級，因爲他們既沒有經濟政治的組織，尤其沒有操縱社會生產和消費的權能，實際支配中國的還是國際的資本帝國主義。中國的現狀既如此，如果提倡階級鬥爭，其結果形成大多數階級的混戰，此種階級鬥爭的終極，第一人民互相仇殺，民族主義破壞，演成國民革命的危機，

第二各階級互相仇視，互相專制，民權主義無法實施，第三生產低落勞動者愈減功能，一面不能建設國家資本，一方面足以妨害民生主義的萌芽，所以中國共產黨一切的行動，都是反革命的行動，除了基於土匪式的殺人放火的暴動以外，看不出他們另外有什麼政治主張。

(乙)關於無政府主義的

無政府主義中，有個人的無政府和共產的無政府主義兩派：英國廉維哥德溫，法國蒲魯東，美國波士頓無政府主義者和德國喜密次等屬於前者，巴枯甯和克魯泡特金屬於後者，我們且先把兩的政治思想略述一下：

哥德溫以為我們個人的上上道是全體的幸福，以什麼為全體的幸福的标准呢？「由幸福的本質而定，即由心的本質而定」，因此，「幸福是不變的，與人類尚為人類的期間，同其繼續性」他以為人類除了極少數人因天授的弱點和愚昧，不能作理性的生活外，最大多數人都能自處其最善的幸福生活，所以他說：「每一個人，都應該是聰明到能

夠自治的，而不需任何強制的約束和干涉，因為政府甚至是最優良的，也是一種壞東西，所以我們就應該極力減少對於它的需要，直到維持社會和平的可能限度為止』在我們個人方面，『義務是行爲的方式而爲全體的利益，規定個人能力之最善的適用』在社會一方面，哥德溫否認法律，否認國家；但是在現有社會裏，因爲少數的愚昧和弱點還存在，以小社會組織的連合，防制罪犯，并抵禦外侮，是必要的，但是政府的機關，到了以理服人而不以力制人的時候，也可以消滅。

哥德的出發點是個人的幸福，蒲魯東上則以爲人是天然平等的，人的權利既寓於天然的平等之中，但是他認定每人的權利，只有各人自享其勞力的結果，平等的實際就在此，舍此而外，就沒有其他所謂權利的，他由這一個根本思想所生的推論，就是工銀勞動者，甚至在已得工資之後，對於生產品，是還有一種自然的財產權存在的，所以地主和資本家於生產品是沒有份的，有了份便是掠奪，因此，他所下的定義，就是『財產即劫掠』他把人的一切活動納在產業當中，所以無政府制度，是將政治的職務吸收於產業

職務之中；社會的秩序，順着單純職務之實施而自然保持，因為蒲魯東反對財產制度，而政治的基礎又建築在財產制度之上，所以蒲魯東反對政府制度充分的表現個人的無政府主義，至於德國的喜密次，尤其把個人的無政府主義表示到了極端，他說：『人類不帶有什麼使命，沒有固定的事業和職業，恰如動植物不帶有什麼使命一樣，人類沒有使命，但只有力，力是於其所存在，表現自己』且看他更進一步的說：『沒有存立於我的面前使我服從的真理，以及權利，自由，人道』『若果因人類是人，有非捧獻其生命與力的一個真理存在，那末，人類便是服從一種規則，支配，法律的奴役，』因為『你如果信真理，你便是不信自己，你是一種奴隸，奉教者，祇有你是真理，不，你還在真理以上，真理在你之前受裁判的』由這一段看來，真可說是一個無政府主義的極端個人主義者，如果拿他比較巴枯寧等的共產無政府主義，則他是標揚利己主義的意識的，而巴枯寧和克魯泡特金，於肯定社會生活外，還進一步主張自由互助的社會，他們認定團體不應靠社會或政治的強制，而要自由任意的集合，所以克魯泡特金更充分的表現無政府

的社會，是沒有勞動之必要和責任的，而全社會各人都平均享有一般事務，社會也沒有絲毫的強制性，沒有法律沒有政府使用任何強制力，一切社會的行動，皆基於人人普遍同志，而非基於多數人的強迫，不，連最小數強迫的人也沒有，因此他們對於一切政治的組織，都是根本反對的，

總觀以上無政府主義者對於政治國家都是根本反對的，但是國家和政治，一味否認它，也是否認不了的，要想出方法把它節制，把它分開，分開了要把它向適當的地方配置，使它不為少數人或階級所可得而挾制以壓迫人，纔是最善的辦法，三民主義所以優於無政府主義，就在於不落到感情作用的空口否認國家權力的論調上去，而從實際上打算權力的分配，權力的分配，就要把政權和治權分開，再把政權分開并治權分開，政權直接和人民手裏，直接民權，又分為選舉，創制，複決，罷官的四種，這四種民權就是直接的管理國家，人民既能直接的管理國家，就不怕國家專橫，因為一國的政權，都分散在人民手裏，國家要作惡也無從作惡起，無政府主義者是一味的反對國家權力，而

不知怎樣去運用權力，這也未免太笑話了，如果真正要走上無政府主義一條路，也祇有在三民主義的路上才走得通，並不想出辦法，祇是空口的喊不要政治不要國家要實行無政府主義，恐怕再等幾千年，無政府主義仍然是無政府主義。社會是不能與他發生一點關係的，

第

五四三二

講

張鑑暄編

第二講 國家

第一講既把政治的意義性質目的均經研究過，並將共產主義者和無政府主義者對於政治概念的謬誤，詳細批評，現在我們要研究的，就是國家總理曾經說過，『有了政治，沒有國家，政治便無從實行，政治是運用國家的，國家是實行政治的，可說政治是用國家是體，』所以我們講明政治以後，便要講國家，

第一節 國家的性質

政治學的中心問題是國家，國家究竟是什麼，這一個問題，歷代的學者，都各人有各人的回答，最先柏拉圖說『國家是必要的創造品』，亞里士多德說『國家是自然的生長物』，浩布思說是『人人戰爭的結果』，盧梭洛克等又說『是社會契約的結果，宗教家說是神造的，法理學家又說是法律創造的，有人說是道德生活的團體，又有說是盜賊的團體，有人說是人類最高的目的，又有人說是達到目的的一個方法，有說他是人類的

福音，又有說他是人類的仇敵，有人說他是人類必不可缺的東西，又有人說他是不必要的東西，這些人的見解，各有各的是處，也各有各的錯處，

我們現在討論國家的性質，最好要丟開從前的舊觀念，專門從社會學上立脚，說明社會的國家觀，本來人類的生活，絕不能脫掉相互的影響，孤立無羣，便不能得到圓滿的生活，互相幫助的團體，便叫做社會，有了社會，纔能使人類的生活發達，凡個人能力做不到的事，纔可以做得好，凡個人能力做不好的事，纔可以做得好，再把社會用強制的組織擴大起來，便是政治生活，管理政治生活的，便是國家，但是國家與社會的關係，究竟是怎樣，且看柯爾Cobb說，

國家是什麼？國家不過是在全體社會中統治的政治機關，在今日文明世界中，有許多不同的社會，每個社會，各依統治機關來表明他對於別種社會的關係和個人的關係，團體的關係，及個人與團體的關係，因此國家便成爲統治機關，國家之存在，是爲是各種社會表明公共目的，行使公共行爲的，

由此可見國家乃是表明各種社會的公共目的及舉辦各種社會公共行爲的一種管理團體，國家的任務，在維持全體人類的和平秩序，裁判各種社會的爭端，及增進各種社會的幸福，供各種社會，皆有平等發展的機會，國家是應人羣需要而生的，人羣天天發展，個人及家族的能力，有許多事辦不了，宗教的迷信，有許多事維持不住，經濟的分配，有時候不得平均，國家的權力，才因之擴大，近來國家權力，可以支配一切社會，這種權力，並不是無意得來的，確是因爲適應人類的需要，這就人類所以需要國家，國家所以在法理上佔在各種社會之上的原因，也就是近代國家的性質，

第二節 國家的地位和各派對於國家的概念

國家在全體社會中的地位，究竟怎麼樣，國家的壽命，究竟能不能與人類壽命一樣久，關於這個問題，各派有各派的意見，國家主義派，以國家爲最高的目的，人類的一切利益和幸福，均不妨犧牲於國家之下，他們把國家看作高出於一切社會之上的唯一社會，所以也把國家的意志，看作高出於一切社會之上唯一意志，祇許他命令人，絕不許

人命命他，國家有至尊無上的權力，絲毫不受外界的節制，這一派是把國家的地位抬得極高的，與此派絕對相反的，就是無政府主義派，這派是根本主張不要政府不要國家的，他們把政府看成罪惡，是絕對不必要的東西，他們所希望的是極端的自由世界，他們所說的組織，不是大多數的組織，乃是人人同意的自由組織，他們以為國家是『傷害個人自由的，是妨害個人自由發展天才的，所以主張不要國家，』共產主義者，雖主張『工人無祖國』，不承認議會制度，但並不否認國家，他們主張勞動者直接行動，做政權中樞，正可利用國家的組織，壓迫一切反動派，他們雖表面主張援助世界弱小民族，完成世界革命，究其實不過是赤色帝國主義罷了，『工團主義者，也反對現在的國家和政府，有些地方和無政主義相似，他們以為國家是資本家的制度特別用來虐待勞動者，所以毀滅他，他們不相信在國家社會主義之下，有什麼好一點的地方，他們希望看見各種產業自治，他們以為國家是他們的仇敵，但是他們雖然反對現在的國家，却並不反對組織，對於將來社會，却承認組合及組合的聯合，按其最普通的說法，可以說是拿組

的組織，來代替國家的組織，他們對於將來社會的理想組合，是一方面做生產團體的活動，一方面整理消費，同時還要活動於整理一般社會的利益，

同業社會主義，（即基爾特社會主義）目的在工業自治，自治的結果，祇減少國家的權力，不是從根本上廢除國家權力，他們希望每個行會自己選出經理，自由管理自己生產的方法，由工業中各種工廠，聯成一種『國民行會，』凡關於工業上一切消費和利益，都由該行會辦理，生產的工具，由行會管理，他們祇把國家看成消費者，祇有行會可代表生產的職能，國家不過在消費者一方面，佔有最高威權的地位，司理教育，衛生，裁判，國際事務，及其他事情，對於基爾特的內部，非有干涉一切巨細之權，每年國家的收入，是由各生產基爾特，照其純利益的多寡，用單稅法的形式，出金額以維持

以本黨的立場觀之，我們認國家爲人羣進化中應有的一階段，廿世紀的人類，正在此階段中，所以我們現在是反對無政府主義派，國民革命，是要實行三民主義，求中國

的自由平等，但是我們雖然主張有國家，却不贊成國家主義派的主張，以國家爲高的終極目的，我們的目的，是世界大同，第二次全國代表大會宣言中說『中國之國民革命，對於一切被壓迫之民族，亦共同奮鬥，於此之時，彼此以平等相待，以期民族革命成功之後，同進於大同』。

第二節 國家的起源

國家的起源，其原因非常複雜，有血統的關係，有宗教的關係，有戰爭的關係，有經濟的關係，有語言，習慣的關係，專注重一方面，漠視他方面，都不是完全的研究，現在且把古來關於國家起源的各種學說敍一敍，並略加批評。

(一) 神權說。這派學說，本沒有科學的價值，可以不敍，但在古代政治學史上，很占一個重要位置，有許多制度，都受這種學說的影響，所以不能不敍一敍，這派學說，不是說國家是神建設的，便是說由神的命令建設的，因爲是神的命令，所以不能不絕對服從，歐洲自中古以前，政治上大概都受這種學說的影響，因爲政教不分，所以必定

把國家的權力，看做上帝的命令，東方如土爾耳等，都把宗教的經典，當做國家的法律，希伯萊的人，直說國家是上帝手造的，希臘人雖然承認國家是根據人類天性自然發生的，但是他們把天性看做神界的東西，由人性建設的國家，便是上帝間接建設的國家。到了羅馬人，纔更進一步，實際上把政權和神權分開，說國家是法律創造的，他的最終的權力，是屬於羅馬的人民不屬於神，這是古代國家觀念的一大進步了，

神權說的流行，自上古以至近古，都有學者極力主張，一直到法國革命以後，才大受打擊，普通人民心理上，雖然還有種種迷信，而政治哲學上，已爲民約說戰勝，再沒有人去公然主張了。

神權說有兩個目的（一）承認國家一切權力是正當的，（二）把事實上統治的人，看做上帝委任的，不過自科學家的眼光看起來，祇承認這種學說，在歷史上佔過很大的勢力，有過統一政權的效果，絕不能說他就是國家真正的發源，就讓一步說，承認國家的基礎，是在上帝，然而政權的運用，通同在人類手中，到底政權應歸於那一個人，絕沒有

標準可以指定，所以英皇查理士一世說，他是適合上帝意旨的，同時清教徒也說，他們是適合上帝意旨的，所以敢把查理士殺死，照說樣說來，你有你的神意，我有我的神意，是一場打不明白的官司，如果想解決這個問題，必須借重勢力，一借重勢力，那個勢力大的，政權便歸那一個，結果便把神權根本推翻了，且把國家看作適合神意的，無論國家要作何事，都是正當，如要改造國家，便是逆天，是大逆不道，這便神權說最大的毛病，所以說神權是國家的發源，不但事實上沒有這回事，即使想拿神道設教，藉此鞏固政權，也沒有多大的效果，所以說神權說現在科學的政治學上，可算一點地位也沒有的了。

總理在民權主義第一講中，也講到神權，所以說「君權之前，便是神權，」「人同天爭，於是發神權極聰明的人，便提倡神道設教，用祈禱的方法，避禍求福，我們所做的祈禱工夫，在當時是或有效或無效，但是既同天爭一無法之中，不得不用神權擁戴一個很聰明的人做首領，好比現在非洲野蠻酋長他的職務，便專是祈禱，又像中國的蒙古

西藏，都奉活佛做皇帝，都是以神爲治，所以古人說，國之大事，王祀與戎，說國家的大事，第一是祈禱，第二是打仗，』又說『日本至今，還是拜神，所以日本皇帝，他們都稱天皇，中國皇帝，我們從前亦稱天子，在這個時代，君權已經發達了很久，還是不能脫離神權……：從前羅馬皇帝，也是一國的教主，羅馬亡了之後，皇帝被人推翻，政權也被奪去了，但是政權還是保留，各國人民，仍然奉爲教主，』

(二) 強權說 把國家的基礎放在宗教上，便是神權說，把國家的基礎放在勢力上，便是強權說，神權說以盲從神意爲個人服從國家的理由，強權說以盲從武力爲個人服從國家的理由，主張強權說的人，以爲古代一切的法律，都是給強者支配弱者的權利，以弱者服從強者爲天然的法則，爲當然的義務，強權說的目的，祇承認國家權利爲正當，並不是說明國家的發源，古代的国家，雖有少數是單由強權統一成功的，但這是特別情形，並不能說是普通的原則，因爲強權和正義相反，是非善惡的標準，都由強權的程度決定，一方面強迫人家服從強者的命令，不使人家有意思自由，所以政治不能進步，

一方面因爲誰有強力，誰可得勢，所以容易發生革命的危險，強權之下無義務，個人的服從，是勢所不得不然的，不是理所當然的，治者和被治者之間，沒有道德的關係，祇要他有力量，可以推翻治者，便可以推翻，以盧梭說「強力是物質的勢力，他的作用，絕不能成爲道德的勢力，屈從強方，是不得不然的行爲，不願意的行爲，又有什麼義務的意思呢？如果服從是專對於強力而生的，便不是義務上必要的服從，如果可以服從，便沒有服從的必要，」照這樣看來，權利的原由，專在強力，倘若又有一個強力，可以把原有的強力者打倒，立刻便可以繼承他的權利，所以強權說的政府，祇有實力的政府，誰有實力，誰便有對於政府革命的權利，必定使政府不能安固，強權說的本意，原想把國家的基礎造得穩固些，結果反不啻把國家穩固的基礎，完全取消了，總理說「自古及今，造成國家，沒有不是用霸道的，由於霸道人爲力結合而成立的，便是國家，」也可與強權說互相發明。

(三) 民約說 神權是把國家的基礎，放在神意上，強權是把國家的基礎，放在強

力上，民約說便不是這樣，他把國家的基礎，放在人民的意志上，這便是國家發生說的一層進步，這種學說，當十八世紀，在英法美德各國政治思想上和政治制度上，發生很大的影響，應該詳細說一說。

民約說本分兩種（一）政府契約說，（二）社會契約說，政府契約說，是說治者和被治者定下合同，把政權付託於特別的人手裏，社會契約說，是說社會中各個人彼此相互定下合同，組成一個政治團體，把政權委託政府，讓給特別的人所有政府契約，是在已成立的政治社會中，治者和被治者定約，社會契約，是社會中的各個人彼此互相約定，政府契約，是在已成立的政治社會之中，建設一個特別政府，社會契約是從自然世界之中，建設一個政治社會，一個是代表特別政府制度的學說，一個是代表國家發生的學說，現在分別說明於後。

（甲）政府契約說 這種學說，發生很早，希臘的柏拉圖，便主張這種理論，舊約書中，也有這樣紀事，大彼得曾在神前，同國內長老定約，中世紀阿來剛 Alagon 國王

被選之後，要對於國內貴族行宣誓禮，都是君臣定約的意思，羅馬契約法的原理，就含有這種契約說的觀念，羅馬帝國的法律，多把皇帝同人民的關係，看做契約的，說皇帝的大權，當先是由人民讓予他的，就是中古的封建制度，君主同諸候的關係，也是以契約為基礎，在十六十七世紀，無論贊成絕對主權論的人，反對絕對主權論的人，都說主權的本源，在人民君主的主權，是由人民定下契約讓給他的，當時所爭論的，只是這種契約的性質和範圍，有的主張主權既委託於君主，便應當承認君主有完全的自由，有完全的主權，人民只有服從，只有絕對受管束，有的主張主權是依契約委託於君主之手的，委託的時候，有一定的目的，如果受委託者不依委託的目的，濫用主權，便可以把他撤回來，人民讓給主權時，是以社會公共的福祉為條件，對於不正當的暴君，人民可以反抗，這便是契約說的派別。

(乙)社會契約說 政府契約說，是在已經成立的政治社會之中，建設一個特別政府，社會契約說，是從自然世界之中，建立個一政治社會，但是在自然世界中，究竟怎

樣組織政治社會，社會契約 如何才可以發生，及自然世界中，人類之生活狀況如何，我們且看浩布斯，洛克，盧梭 的學說。

(一) 浩布斯的自然世界觀 浩布斯說，在自然世界之中，人的才能知識體力，都不相上下，而且個個人都永遠不斷的希望自己站上風，因為才識平等，所以才互相仇視，因為互相仇視，所以才常起戰爭，不過那時的戰爭，並不是有組織的，乃是各人亂戰罷了，自然世界之中，沒有實業，沒有技藝，沒有文字，人的生命，是危險的，人的生活，是孤獨的，可憐的，污穢的，由生至死，沒有生人的樂趣，因為沒有社會，所以沒有公共的勢力，沒有法律，沒有善惡是非，那時的人類，約有下列三種情形，(一)為滿足個人的嗜慾，彼此戰爭，(二)彼此都恐怖有人得到勢力，高居自己之上，彼此都想自己得到勢力，高居他人之上，在這種世界中生活的人，都有一種不能忍受的痛苦，這種不能忍受的痛苦，便是社會契約的原因。

(二) 洛克的自然世界觀 洛克理想中的自然世界，和浩布斯大不相同，他說自然

世界，是個完全自由的世界，自己要怎樣做，便怎樣做，祇受自然法的限制，在這種世界的人，一切平等，一切自由，但並不是放縱自恣，毫無管束的，因為自然世界中，有自然法管束人類，有理性指揮人類的行為，並不是一個獸慾橫行的世界，但是因為人對於自己的財產生命，都有絕對的自由權，都想行使絕對的自由權，所以也免不了有侵犯他人自由的事件，人人要做自己的法庭，要做自己的警察，就不免有不便當不安穩的情形發生，因為要解決這種問題，所以才有社會契約。

(三) 盧梭的自然世界觀 盧氏理想中的自然世界，是極平等極自由的極樂國，他說人類生而自由的，自然世界之中，什麼都是公共的，如果不得別人許可，便不能佔為自己所有，人生在這個境界之中，一點不受人為的法律拘束，一受人為的法律拘束，便不能完全自由，所以就是相約而成國家，也定要保持得住他們的天然自由權。

浩布斯的契條說 浩布斯既以為自然世界，是個不安不幸的痛苦世界，人類既覺得這種無法律的世界不好，必定要想造出一個有法律的世界，所以那時的人，彼此互相定

約，把自己的主權讓給一個人或一個團體，由這種一致結合而成立的政治團體，便是國家，受這個主權的人，便是君主，契條未成立之先，主權本是各個人所有的，到了既承契約之後，主權便絕對爲君主所有，人民收回主權的權利，早已永遠消滅了，主權既已爲君主所有，如果不得君主許可，便不得廢除君主制，或再同別人定約，把主權轉讓別人，因爲君主是在契約之上的，契約是人民同人民合定的，不是人民同君主合定的，所以君主的行爲，不受契約的拘束，無論做什麼事，不能說是違反契約，因爲君主的權力，不是由契約得來的，所以毫無限制，人民的服從，也不是由契約規定的，所以也沒有一定的限度，這就是因爲契約是人民同人民合定的，不是同君主合定的原故。

洛克的契約說 洛克以爲自然世界，是很平等很自由的，不過沒有公共的權力，單靠各人自己裁判管理各人的事體，因爲各人的觀察，各人的利益不同，必定免不了私自利，所以纔想設立一個公共的權力，洛克雖然也說社會的契約，是政府成立的本源，但他祇說是個人隨意定約，單把幾種權力和權利委托政府，不是 一切權力和權利通同

讓給政府的，除了幾種權力和權利以外，所有剩下來的自由和權利，仍爲個人所有，國家是爲保存已有的權利而設的，就是定下契約之後，這些權利仍然爲個人所有，和在自然世界中一樣，換句話說，就是統治的權力，並不是絕對的獨立於個人和個人利權之外的，是受個人自然權利限制的，統治者的權力是委託的，如果用之不尋常，可由委託的人收將回來，依洛克的見解，國家是由個人以契約組織起來的，契約的目的，就是國家權力的範圍，倘若執政的人破壞契約的目的，人民當然有反抗的權利，因爲國家是爲保護人民生命財產自由而設的，國家能盡這種任務，便是正當的，不能盡這種任務，或干涉任務以外的事體，便是越權，個人對於政府越權的行爲，不但可以反抗，便是起改造政府的革命，也是當然的權利，因爲洛克把政府的組織，看作委託的行爲，無論立法權行政權司法權，都受國家的目的和個人的權利限制，政府存在的時候，雖然立法權是最高權，行政權司法權，都附屬在他底下，但是政府一旦解散，國家的最高權，則在人手中，歸總一句話，浩布斯把國家同政府看作一樣，都是絕對無限限制的，洛克却反對

主權無限制之說，說國家中無論那權力，都是有限制的，就是革命時候的人民權利，也要受自然法的限制。

盧梭的契約說 盧梭的契約說，在近代政治史上，佔了很大的勢力，法國的大革命，便是他鼓吹的功勞，他把人民主權的原理，發揮到了極限，把國家的主權，看作同人民的權力一樣，政府祇是執行國家意志的僕役，人民要怎樣要求，便要怎樣做，國家是個人同個人定下契約組織起來的，當未定契約之先，人民在自然世界之中，各有自由自主的權利，到了組織國家的時候，乃把一部分自然的自主的權利拋棄，但是所謂拋棄，並不是絕對的讓給個人或團體，不過使個人的自由意志，服從社會的公共意志，(Gene Smith)罷了，公共意志以公共利益為目的，由人民直接集會發表，公共權力可以委託於政府，公共意志不可委託於政府，祇能常在於人民，人民公共意志便是法律，便是國家的主權，真正的政治上主權者，便是公民的全體，政府是什麼呢？是為人民與主權者互交通而設的中介團體，是委託他保護法律上的權利和法律上政治上的自由的，不但

政府的權才這樣受制限，並且無論何時，都可由人民收回，人民一正當集會，組織主權的團體，政府的所有管轄權，便馬上消滅，政府是由個人同個人契約的結果而生的，是執行人民意志的僕役，人民可以隨意限制變更或剝奪他的權力，因為人民自由自主，在既有契約以後，和未有契約以前，同是一樣，人民服從現在的政府，是他自己願意的，如果不願意，便不必服從，公共意志，要由人民直接集會發表，代議政體，不能發表真正的公共意志，例如英國人，雖然自信是很自由的，但事實上祇是選舉議員的時候自由，一旦選舉過了，便仍然做他們的奴隸，盧梭所說的公共意志，也並不是全體一致的，祇是多數的，在議會中提出法律案，是看看這種法律到底適合人民的公共意志與不合人民的公共意志，各人對於這案，發表自己意志，用人數表決來表明公共意志，如果同我相反的意志占多數，不過是證明我的意志錯了，我所假定為公共意志的不是公共意志罷了，個人對於公共意志，應該服從的，如果不服從，便可以強迫他，所謂強迫，並不是剝奪個人的自由，乃是弱迫他使他得到自由，在個人之上的強制權，祇有這種公共意

志。

三家契約說的比較 以上所說的三家是浩布斯，洛克，盧梭，契約說，都是以契約為政治社會的發源，但是他們的結論各不相同，且把他們各人的異同拿來比較比較。

浩布斯洛克盧梭都說政治社會的發源，是由於契約，但是浩布斯的契約，是各人同各人定約，不是人民同君主定約，君主是不受契約拘束的，洛克盧梭都認主權者的權力，是委任的，是要受契約限制的，浩布斯盧梭都主張主權絕對無限，但是浩布斯說主權當初雖是人民所有的，一經定約讓與之後，便歸一人或一團體所有，人民永遠沒有收回的權利，盧梭都說主權永遠在於人民，政府的權力，祇是受人民委託的，人民要何時收回，便何時收回，浩布斯把國家政府，合而為一，說事實上的政府，便是正當的政府，人民無論何時不能同他抵抗，盧梭都把國家同政府分得明明白白的，洛克雖然把國家的發生，和政府的建設分開，但是他說國家的權利，不受自然法的限制，便受社會目的的

限制，似乎是主張國權限制說的，他以為國家的基礎在契約，不得人民應允，不得徵收租稅，立法行政之權，不得委託同一個人或同一個團體手中，這便是近世立憲政治的根本原則，洛克主張政府權力是有限的，盧梭也主張政府權力是有限的，洛克主張決定政權應該歸何人行使，是人民的權力，盧梭也是這樣主張，這是兩人相同的，但是洛克祇承認革命時候，人民有最高的主權。到了平時，最高權在立法部而不在人民，是人民主張主權無論何時，都在人民，如果實際上不在人民，便不是正當的國家，所以他承認改造政府，是人民的正當權利，這又是他二人不同的地方，浩布斯又有和洛克不同的地方，浩布斯說，政府的變遷必定解敏治社會，歸到無政府的境況，洛克說這種變遷，是政治社會沒有關係，不過人民行使他們選任公僕的主權罷了，這就是浩布斯國家政府不分的根本錯誤。

契約說的批評 契約說在政治史上的功績，真算得很大，近代國家的組織，和法律

的觀念，幾幾乎沒有不受契約說影響的，國家法律承認人格的價值和自由權利的觀念，

就是契約說的效果，歐洲各國，受這種學說的影響，就把舊國家變爲新國家，美洲各邦受這種學說影響，便把殖民地變作自由獨立的國家，法國的革命，不用說是契約的功勞，便是美國獨立，也是得契約說的幫助，美國的獨立宣言和各州憲法中國的權利法典，都是以契約說做根據的，獨立宣言中明明說：「人生有一種與生俱來不可割讓的權利，」新韓樸霞(New Hampshire)的憲法說：「一切人都是生而自由平等的，一切政府的權利，都是由人民而來的，由人民允許而成的，爲公共福祉建設的，」馬沙渥斯(Massachusetts)憲法序文中也說：「政治團體，是由各人各自願意結合的，這是一種社會契約，各個公民同全體人民，全體人民同各個公民，用這種契約商定爲公共幸福起見，通同要受某種法律管束。」北加羅尼納(North Carolina)的憲法中也有：「一切政權，祇在人民，祇是由人民發生出來的，」的活，可見得美國當獨立的時候，普通的政治思想，都以爲人是生而自由平等的，政治團體，是人民互相情願，自行結合的，法律祇是人民允諾的結果，法律上的權利，祇是承認人類固有的自然權利，當時政治家如笛肯生(Dielman

Son) 甲富生 (Tetter Son) 曼獨生 (Mad son) 等，都主張社會契約說，笛肯生說：「我們的自由，不是從憲章上來的因為憲章單是宣布已有權利的，」甲富生說：「一時代有一時代之主張，這個時代不能拘束那個時代，以人生平均年限做基礎計算，各種憲法，各種法律，到若干年之後，自然便要消滅，曼狄生雖然不像甲富生持極端的議論，但是他也說憲法和法律的效力，是由人民默認，沒有公然廢止的事實而生的，這就是美國思想家受契約說影響的結果，至於德國當盧梭之後，思想上也有許多受契約說的感化，康德 (Kant) 裴希特 (Fichte) 等，雖然不承認契約說是合乎歷史上的事實，但是却承認爲很好的假設，康說：契約說是試驗法律正當不正當的標準，必須得人民的允諾才是正當的法律，不然便是不正當的，裴希特早年的著作，把個人的權利擴張起來，比盧梭的個人權利範圍還大，無論何時，都可以脫離國家，到了以後的著作，幾乎變成一個社會共產主義家，把國家的權力擴張很大，但是他總以契約說爲理論爲基礎，惟在這個基礎之上，纔可以把公道建築起來，這是德國思想界受契約說的影響，」

契約說在十七十八兩世紀中，誠然佔了很大的勢力，但是十九世紀，歷史學社會學漸漸發達，人人都從歷史事實上追求國家的發生，把理想的契約說，幾幾乎根本推翻了，當時幾個學者如梅因（Sir Henry Maine）邊沁（Jeremy Bentham）格林（John Austin）白克（T. H. Green）伯倫智理……等，都下了許多不滿意的批評，大概契約說的第一個錯處，就是不合乎歷史的事實，古來的國家不但沒有由契約設立的證據，並且事實上有不由契約設立的證據可以考求出來的，古代社會不是受團體的拘束，便是受習慣的拘束，各個人那能夠發展個性，那能夠自由獨立去互定契約呢？梅因說：古代社會是一個受習慣拘束的社會，近代社會纔是自由契約的社會自由此看來，契約說但可說是共和國家的發源，萬不是原始國家的發源，古代人民當然是未開化的，未開化的社會，祇知服從習慣；斷不會在他們祖宗，他們團體所遺留下來的習慣之外，能新定條件，自由自主的去表示意志十七十八兩世紀，是一個夢想自由平等的時代，一般思想家不知不覺的便把預先想好的自由平等的境界，推想到沒有國家的原始社會上去，假定他是自然世界的情狀，

所以他們的結論，纔有契約說出現，我們現在研究契約說，祇能承認他們的理想有感動人類心理的效果，能拿玄想的世界爲實在的世界開闢一條新境界，不能承認他們的理想，真是歷史上實在有的事情，纔好。

契約說的第二個錯處，在錯誤認法理的概念，契約說家多說在自然世界之中，皆受「自然」法的支配，所謂「自然法」大概有三個意義，（一）說自然法不過是原因結果關係，（二）說自然法是生物的自然性，就是保持生存滿足自然欲望的本能，（三）說自然是由神或天而來的假定的命令，用以指導人類行爲的，這幾種的意義，雖略有不同，然大致總說天然來是自然而然的，不要人力制定的，把自然法看得尊嚴，如老子莊子之類，必定看不起人類的文化，說文明的生活是不自然的，究竟自然法的解釋，全靠著人類的知識，實際的束拘力，全靠個人的良心，所以自然法祇算得理想的法律，並不是實現的法律，這種道德法，在自然世界之中，既沒有執行的機關，也沒有公共勢力可以幫助他，各人用自己的勢力去執行他，結果必定歸到優勝劣敗的原則上去了，祇有實力

，沒有權利，便不啻把自然法根本推翻了。法律的效力，是由人類共同認定的，人類沒有共同結合以前，便沒有法律的觀念存在，自由是由法律維持起來的，積極的方面，自己已有自由行為的權利，消極的方面，有不妨害人家自由行為的權利，這樣自由，並不是沒有執行法律的機關沒有公共承認法律之自然社會所能實現的，如果崇尚不假人爲的自然法，結果便不啻把法理的效力根本取消，這是契約說的法理觀念不正當的原故。

照這樣看起來，契約說不是說明國家發源的，單是說明國家和個人權利的性質，討論國家權力和個人的自由怎樣調和，怎樣纔能各不相害罷了。

以上各種契約說，以盧梭之民約論，影響於政治思想者最大，總理對於民約論，有很詳細的批評，我們現在詳細引證於下。

總理說盧梭是歐洲極端主張民權的人，因有他的民權思想，便發生法國革命，盧梭一生民權思想最要緊的著作，是民約論，民約論中立論的根據，是說人民的權利，是生而自由平等的，各人都有天賦的權利，不過人民後來把天賦的權利放棄罷了，所以這種

言論，可以說民權是天生出來的，但就歷史上進化的道理說，民權不是天生出來的，是時勢和潮流所造就出來的，故推到進化的歷史上，並沒有盧梭所說的那種民權事實，這就是盧梭的言論沒有根據，所以反對民權的人，便發盧梭沒有根據的活去做材料，但是我們主張民權的，不必要先主張言論，因為宇宙間的道理，都是先有事實，然後才發生言論，並不是先有言論，然後才發生事實，……盧梭說，民權是天賦的，本是不合理，但是反對他的人，便拏他那一句沒有根據的言論來反對民權，也是不合理，我們要研究宇宙間的道理，須先靠事實，不可專靠學者的言論，盧梭的言論，既沒有根據，為甚麼當時各國還要歡迎呢，又為甚麼盧梭要發生那種言論呢因為他當時看見民權的潮流，已經湧到了，所以他便主張民權，他的民權主張，剛合常時人民的心理，所以常時的人民便歡迎他，他的言論雖然是和歷史的進化的道理相衝突，但是當時的政治情形，已經有了那種事實，因為有了那種事實，所以他引錯了的言論，還是被人歡迎，至於說到盧梭提倡民權的始意，更是政治上千古的大功勞。

(四)有機體說 契約說把全人類看作完全合理的動物，但是人類也有許多地方，仍然是自然而然的本能的生活，把國家看作人類自然本能的生活的結果，便是這種有機體說。

國家有機說，本是很早的理論，希拉的柏拉圖，把共和國民作一個大人，說最有紀律的共和國組織，幾幾乎同一個人一樣，個人的全身，無論何處痛苦，自己都會覺得，社會份子如果要受傷害，社員全體也受影響，中古的政治學者，多主張國家有機體說，到了法國革命時代，契約說勢力漸大，一般學者，都把國家看作人造的東西，有機體說，便大受打擊，但是到了十九世紀中期，因為受法國革命的反動，又有許多主張有機體說，如伯倫智理便極力為此說張目，他以為人類的天性，除了個人差別之外，還有協同一致的傾向，這種傾向漸漸發達，人民自然覺得是同一的民族，因而便發生同一民族的組織，發生協同生活的社會傾向，這種社會的傾向，最初便是本能的無意識的發動，斯賓塞(Herbert Spencer)拿生物來比國家，把國家的全體，看作同動物的有機體一樣，把

社會的生產，看得如同動物的營養一樣，說是「保持的官能」，把社會的交通機關，看得同人身的循環機關一樣，說是「分泌的官能」，把國家的政府軍隊，看得同動物的腦筋一樣說是「管理的官廳」總而言之，這派學說都把國家看得同生物一樣，說他是自然生長的，自然發達的罷了。

這派學說也有幾層好處，（一）把國家看做互相結合的團體，可以鞏固社會的團結力；（二）各部分各盡各的職務，可使社會達到分功易事同力合作的境步。但是同時也有幾層壞處；（一）把人民看作為社會方便而生的，進了團體便沒有獨立的價值，結果便說個人無自己的目的，（二）各分子既然離了全體，沒有獨立的價值，所以各分子毫沒有自由獨立的人格，因而也沒有自由獨立的意思，單變作全體的機械，自個人權利的觀念發生以後，人人心中都起了一個疑問，問道：「爲什麼有自由獨立人格的人類偏要服從那不由自己意志而成的國家？」有機體說實在不能夠解決這個問題。我們如果因爲這幾層道理：——（一）社會不是漠不相關的機械體，乃是互相結合的生活體，（二）

社會必定各盡各的職務，纔能夠互相幫助互相倚靠，（三）社會全部發達，全靠各部分能夠各做各的事；固然可說社會有些像有機體，但是不能說社會便是有機體，因為有機體的構成分子，離了全體，便沒有獨立的生命，國家社會的構成分子，離了全體，便沒有獨立生活的生命，國家社會的構成分子，就是離了全體，也可以獨立生活的，有機體的構成分子，自己沒有目的，所以不能夠運動遷移，不能夠有自己獨立的意識，有機體的生長變遷是自然的，沒有意識的，國家社會的生長變遷，全是人爲的，是受意識支配的，國家社會單是人類精神的心理的結合，並不是物質的生理的結合，有機體說不但不根本錯誤，而且用「自然的」「本能的」幾個字，輕輕的把國家發生問題遮拖過去，祇可算是「不解釋的，解釋」罷了。

（五）實利說 一直到十八世紀的末期，說國家發源的人，不主張神權說，便主張契約說，不主張契約說，便主張強權說，祇有英國的哲學歷史家候模，既不信神權說，也不信契約說，他很指出這兩種學說的許多錯處，在這兩種學說之外，大唱實利主義的

政治學，他以為如果照神權說的主張，說萬物都是神造的，一切勢力，都是以神而來的，那麼上自帝王，下至警察官，都是上帝委任的，都有不可奪的權利，這樣一來，事事藉口神權，把政府的權方，看作神聖不可侵犯的權力，無論怎樣專制的政府，人民都不過問，如果過問，便是大逆不道，候模對於這極端的神權說，便很不以為然。

候氏對於契約說，也相信他有點理由，但並不主張極端的契約說，模候是以實在的利益為國家成立的理由，換句話說，就是國家是為實利而發生的，實利便是國家所以發生和存在的原因，後來邊沁（Ceshtum）的產論，和奧斯庭（John Austin）的法理學，都是由候模哲學上發源而來的，邊沁說：『人類固然要服從權力，或不得不服從權力，但是所以要服從，或不得不服從，並不是契約明示暗許的結果，乃是服從比較不服從利益多些，社會所以有服從，並不是遵守契約，乃是想達到最大幸福的方估，』這一派的學說，在前世佔有很大的努力，但是我們對於實利說的批評，也同候模自己對於契約說的批評一樣，就是半開化或野蠻的人民，既沒有互相定約建設國家的能力，又怎

麼能夠知道國家的利益，自己覺得有服從的義務呢，這種智慮識見，又豈是野蠻人所能做到的嗎，故候模的學說，也和契約說一樣，不合乎歷史上國家發生的事實，所以遺派學說，祇可表明國家所以存在的理由，並不能作為國家發生的理論。

(六)事實的發生說 以上所說的國家發生的原因，都是以理論上着眼，就當時社會的狀況人民的生活，綜合觀察起來，而斷定國家發生的原因，還有一派，不以理論上觀察，單以歷史進化的事實上觀察，說在初期人民，並不曉得要有社會，要有國家，不過因為種種情形，不得不要有一種組織，以後人民有了組織，便漸漸明白這種組織的利益，就極力設法改革這種組織，使之適合當時的情形，或增加他的用處，國家的組織，就是這樣而來的，國家的成立，並不是由於神權，也不是由於契約，祇是由於血統，宗教，經濟，戰爭的種種關係，一步一步的演進而來的，現在我們且把血統，宗教，經濟，戰爭，與國家發生的關係，說明於後。

(一) 家族與國家發生的關係

據近世政治史家的考察，太古之初，祇是一種圖騰社會，(Totem) 聚幾十個幾百個人在一塊，叫做一個圖騰，用蟲魚鳥獸百物的情狀，做他們的旗幟，表示這一個圖騰和那一個圖騰的差別，同一個圖騰的人，不能夠互相結婚，在這種社會之中，沒有親親可說，血統的流傳，皆以女為主，不以男為主，後來漸漸纔有婚制，漸漸纔變到以男子為主的家族，家族成立之後，人口漸漸多，食物漸漸難得，又把野獸漸漸養成家畜，變成了游牧的家族，但是這一家族，和那一家族，想得到同一的有水草的地方，彼此便不免爭鬥起來，這個時代，女子已經是家族中很重要的分子，僕人也是很不可少的，所以除給婚之外，或是因為打仗捉來的女子，便做妻子，捉來的男子，便做僕人。這個社會，總以男家長為主，所以建請起來一種父系的家族。父系的家族之中，所包含的分子，便是父和他的妻女子媳奴隸，這許多人統共是一個祖宗傳下來的，凡關於生命財產的權利，都屬於最長的男子，他的權利是無限制的，其餘的人都是他的附屬品，要給他權利纔有權利，不然祇是家族的器物罷了，由游牧的時代，變到土著的時代，這種家族，

便在一一定的地方組織一個家庭，最長的男人，便做一家的主權者，叫做家長，有統治家屬的大權，好像專制的皇帝一樣，他所統治的不單是關於生計上職業上的事體，便是信奉宗教，往來應酬，都歸家長一個人統治，當初不過一家，後來人口漸漸多了，便分爲小宗大宗，大宗待遇小宗，也同家長待遇家人一樣，這個時期，已由家族變成宗族，族中統治的大權，都在族長手中，一族的宗教祭祠，都有儀式成例，以爲聯合的標準，族長便以他的德位發布命令，後來宗族繁盛，便造成一個民族，遂有會長的制度，凡這一民族的政權，都在會長手中。由民族組織而成的政治團體，便是國家，這個時代的國家，不過是家長，族長，會長的權柄，放大大一點，皇帝便是一族的首長，皇帝的職務，也同家長，族長，會長的職務一樣，皇帝的分位，也同家長，族長，會長，爲人父母分位一樣，皇帝的權力，便是家長，族長，會長，的宗教和司法的權力，一族的紀律，便是國家的紀律，一族的習慣風俗，和家長族長會長判斷的法則，便漸漸變成國法，照這樣看起來，國家雖然不能說便是家族，但是血統的關係，實在是所以結合政治團體的一種

很大的勢力，因為血統的關係，人民在主觀一方面，自然發生一種團結心理，有這種心理，便自然發生國家的觀念，在客觀的方面，覺得須有一種具體的組織，這種組織，便是政府成立的基礎。

古時猶太國便是由傑考布（Jacob）家長之後十二族組織起來的，中國古代的國家，如五帝本紀所載的，都是黃帝同姓子孫，繼承帝位，便是到了周朝所謂天子，諸侯，公卿大夫，大概都是一家一族獨占的，又如羅馬家族法。便是羅馬一切權利的基礎，這一種法律，便是家族中做父親的，管理一切事務宗教和各兒子關係的規則，照這個例看起來，國家的發生和家族很有許多關係，近代國家的組織職務目的等，雖然和家族不同，然總不能說不是由於進化變遷到現在這個地步，知道這層道理，便可明白家族和國家發生的關係。

（二）宗教與國家發生的關係

上古人民，因為智識有限，所以常把他們所看見的種種現象，當做一個不可思議的

神異的動作，最不可思議的，就是人的自身與外界的現象，種種心理學上的問題，如睡眠，幻夢，癡狂，死亡，天然現象，如暴風，暴雨，電，雷，日，月，星，海，河，以及時節的更變，植物的生滅，自上古人民看起來，皆以為是神異動作的表示，由這些奇異的現象生出恐怖的心理，由這種恐怖的心理就發生種種迷信，上古人民的宗教，都不過是一種迷信罷了。

人類的知識發達後，所有自然界的現象，多可以拿智識來解說，崇拜自然的迷信，就不能存在，人口衆多後，從前的血統關係就失了勢力，所以崇拜祖宗的習俗，也不能不淘汰，所以凡是後來發生的宗教，總多有精神的性質，趨向於實用道德方面，猶太人對於耶和華的觀念，希臘羅馬哲學的理想，大道德家如孔子釋迦耶穌謨麥赫德的教言，全是這一種宗教的代表，這種宗教可以堅固人與人在社會上的團結力，與政治發展和國家發生，有極大的關係，古時的猶太國發源於猶太人對於耶和華觀念，謨赫麥德帝國，也是由於謨赫麥德教統一的精神發生的，現今歐洲各國，當他們發源的時候，沒有一國

不受耶教勢力的幫助。

在政治發展最初的最困難的時期，祇有宗教可以拘束人民不受管束的野蠻性質，教訓他們怎樣服從，怎樣尊敬權勢，政府的基礎，在紀律與服從；不過這種習慣，須經過幾千年的時期，纔能造成功，創造這種習慣的最初法則，便是神政，(The oracles) 與專制，宗教的影響，並不限於最初的政治發生時代，就是在政治發達的歐洲中世紀，最通行的神權學說，也是由宗教發生出來的，所以我們現在雖然不必信仰宗教，但是回頭看看歷史，却不能不承認宗教的價值。

(三) 經濟與國家發生的關係

我們雖然不能完全贊同唯物史觀者的主張，但是總不能不承認經濟生活與政治制度有密切的關係，因為歷史上有許多政治制度，都是根據當時人民經濟生活的特別情形發生的，所以我們要研究國家發生，斷不能抹煞經濟的勢力，近代經濟學者，多把經濟進化的程序，分作五個時期：(一) 漁獵經濟時期，(二) 畜牧經濟時期，(三) 農業經濟

時期，（四）農工經濟時期，（五）農工商經濟時期，

在最初的時期，人民是沒有組織的，生活非常簡單，完全靠天然的菓品過生活，但是有魚的地方，他們也能捕魚，有野獸的地方，他們也能打獵，增加他們的食料，看這個時期的生活，可以知道人類已經學得怎樣去造器具，和怎樣利用如五金之類的天然物品了。

這種人民，大半是到處遊行的，除了個人日常用品之外，沒有土地的所有權，在這種經濟生活之下，人民自然不能集聚在一個地方，分工制度，自然不能發生，階級制度，也是不會有的，他們的團體是很小的，就是有些組織，這種組織也是很簡單的，如果人口增加，食料減少，他們就分開，散成幾個團體，每個團體是獨立的。

在近於河流或湖邊的地方，或在近於海口的地方，人民自然是靠捕魚過生活，但是在較大的水面捕魚，一個人單獨去做，是做不到的，必須有幾個人或一羣人互相幫助共同去做，纔能成功，所以在這種地方，人民漸漸有了永久的組織。

有許多地方，沒有什麼野獸，人民爲生活起見，不得不把各種動物畜牧起來，動物增加後，纔能增加他們的食料，有了這種畜牧的生活，私有財產制度就發生了，各人的貧富也不均了，階級制度也有了，所以人民的組織就萬不可少了，在畜牧時代，人民和土地的關係，也逐漸增加，每一個畜牧的部落都有一定的一塊土地。完全在他們的勢力範圍之下，不讓別的部落來侵佔，到了後來，人口增加，畜牧的出產，不能維持他們的食料，他們便不能不改變他們的經濟生活，在天氣適宜的地方，他們就從畜牧的生活，變到農業的生活，這是經濟史上的大革命，與社會的組織有絕大的影響，這種新式的經濟生活，自然能增加食料，自然能增加人口，所以人民在社會上的各種關係和職務，自然因之變更，這種農事村莊，在最初的時候，是孤立的，不過到了後來，有了分工制度，有了剩餘的物品，他們就想法子與別的村莊交換，所以發生出來貿易買賣等事，以後各種工業，商業的城市生活，也就因之發生，機械發明後，又有此刻大工業的和大資本的社會組織。

由此可以看出人民的經濟生活，與國家發生，有幾種極大的關係。

(甲) 人民在生產方面，漸漸知道合力分工和組織的必要，社會的組織，由家系變成族系，由族系而部落，由部落而國家，也不過是因生產上的關係，不得不改組，經過進化的結果，統一的精神，漸漸顯明，職權的範圍，亦漸漸擴張，並有一定的界限，有了這種情形，便自然而然的要組成國家。

(乙) 經濟生活的結果，與財產的存在，也是發生國家的重大原因，人民有了財產的關係，勢必有所爭執，這種爭執須有公正人判斷，各人的財產，也須有公共的權力保護，所以因為財產的緣故，國家不得不發生，從前的風俗與現今的法律，大半是關於財產的，國家的職務，大半也是決定人民的財產權利，歷史上許多戰爭，也多是為爭奪物質的產業而發生的。

(丙) 人民有了財產，自然有貧富不均的現象，有了這種現象，便發生社會的階級問題，這種階級，與政治制度亦有絕大的關係，從主僕的關係，貧富的關係上，發生

出來的權力與服從的關係，這就是君主與貴族政體的基礎。

(四) 戰爭與國家發生的關係

在人類歷史上的戰爭，大部分因為經濟上的必要，因為初民不懂得征服自然，生活資料，不能同人口一樣的增加，結果奪取新地皮，便是種族生存上必不可缺的事情，奪取新地皮，自然便是戰爭開始了，所以一種民族，常常因為經濟的必要，侵佔別的民族的土地，因此，便把自己的民族依軍事的方法組織起來，組織完備，便具國家的雛形，後來更因戰爭的結果，強勝的民族，便征服微弱的民族，合成一個大國家，所以古代政治制度，常常依軍事制度的方針組織，軍民兩政，完全不分，這就是因經濟而戰爭，因戰爭而組成國家的確證。

又有許多部落，或因地勢的關係，或因被強有力的種族圍住，不能推廣地域，就想用人力的方法，來增加食料，如在曠野的地方，有野獸可以馴養的，遊牧生活，就因之發生，再因為保護畜牧場地和畜類等的需要，便把所有的人民一齊結合起來，這種民族

，因爲有活動的性質，和團結的性質，故常易於戰勝他族，組織極大的國家，蒙古人征服亞歐兩洲，日爾曼人征服羅馬，便是歷史上的實例。

如地勢不宜於畜牧，或畜牧的人民，有時因爲人口增加所迫，亦往往變成農民，到了這個時期，戰爭又變成經濟的必要，因爲耕種的方法不完備，食料時常不能供給全族的需要，所以一方面須搶奪他族的食料以供急需，一方面又須保護自己的糧食不致爲人所奪，在這種時期，人民必須有很堅固的團結力，很完備的組織，纔能與他族抵抗。所以戰爭是最初人民的天然趨向，財產名譽的唯一來源，及政治組織的重大原因，從戰爭上着想，可看出下列的結果：（一）人口增加，所以必須增加食料，（二）財產增加，所以必須設法保護，（三）常常戰爭，所以能利用五金，使兵器逐漸改良進步，（四）以戰爭爲事，所以特別的軍人階級制度，因之發現。

第四節 國家之要素

我們以國家的起源看來，人類不是生存以來就有國家的，是進化到一定的程度，各

種組織漸漸嚴密，然後才成爲國家，但是國家的要素，究竟是什麼？換言之，就是要備具如何的條件，才成爲國家，我們依據普通一般的學說，國家的要有素三種：

(一) 土地，

(二) 人民，

(三) 主權，

我們現在一一分論於下：

(一) 土地 土地爲國家之要素，自古已然，封建時代，所謂『封茅賜土』，蓋封建一個國家完全以土地爲主，在過去國家中，有所謂家產國家，君主卽爲領主，由領土之所有權，而得以支配其領土內之住民，故此種國家，君主的支配權，不過領土所有權之一權能而已，再詳細說，就是下級領主，受上級領主所分與之領土時，就可支配其地的住民，而最上級的領主，則有全部的所有權，而爲全體的君主，所謂『普天之下，莫非王土，率土之濱，莫非王臣』的幾句話，最足代表這種思想。

本來國家如無土地，人民就無所附麗，無土地則無生產，人民無從得給養，就是政府的機關，也無從附着，所以土地是國家最重要的元素，凡是國家，必須在地球上占若干面積。

土地既是國家的要素，究竟要多少土地，才算一個國家，法律上却不限定，最大的國家，如中國，俄國，英國，在地球上占很大的面積，固是國家，歐洲最小的國家，面積僅二十四方里，人口約一萬，如散馬利諾（Sam Marina）者，也算是國家。

國家的土地，不必連成一片，如中國俄國，所有領土，互相連續，自然算是國家，如英國的土地，徧布全球，彼此不相連續，也算是國家，

國家土地的爲公有或爲私有，與其土地的利用方法如何，乃屬於經濟學的範圍，非政治學的範圍，故不具述。

（二）人民 國家必定要有人民，無人民不成國家，也是一定的道理，但是要有多少人，才能成一個國家，什麼人種，具什麼程度，方可以建設國家，也不一定，以前歐洲思

想偏僻的學者，以爲惟有信奉基督教的白種人，才有建設國家的能力，這種思想，實在絕對的荒謬，故無論黃種人，白種人，棕種人，黑種人，但使有相當的人民，便可以組織一個國家。

人民既爲國家的要素，則個人與國家的關係如何，個人自由權與國權的關係如何，都是重要問題，以後當專章論之。

(三)主權 政治家想教人信仰國家，所以把國家看得真實活現，認爲實在的本體，有實在的人格，從這本體，這人格上發生出來的意思，便是主權，他們把國家看作高出於一切社會之上的惟一社會，所以也把國家的意志。(主權)看作高出於一切社會的意志之上的唯一意志，國家不但只可有一個意志，並且要使這一個意志高出一切意志之上，祇許他命令人，並不許人命令他，近代的國家，所以站在人類一切社會之上，就是主權論把他抬高起來的，國家既是最高的社會，主權又是這個最高社會的特性，所以我們專以研研國家性質爲目的政治學中，不能不以主權的研究，看作一個重要問題。

主義的定義，也同國家的定義一樣，幾乎人各不同，第一個用這個名詞的在丹說：「主權是在公民和臣民之上的最高權力，不受法律限制的，」布丹的主權論中，大概含有三種性質：（一）最高性，（二）永久性，（三）唯一不可分性，在布丹後五十年，有一位格老秀斯，他說：「主權是放在行為不服從別人意志，高出一切之上的這個人手最高的政權，」布拉斯東說：主權是最高的，無抗的，絕對無限制的權力，最近柏哲士綜合前人的學說，把主權看作「行使於一切人民和一切人民的團體之上的原始的，絕對的，無限的，獨立的，無所不包的權力。」

一般學者，既已因襲前人的學說，在法理上把主權說得像這樣的絕對，在近代事實上，自然有許多地方說不過去，因此，便不能不把唯一不可分的主權，設下許多區別，現在當沒有討論主權的性質之先，且說一說他的區別：

（甲）虛名主權與實在主權

虛名的主權，是指各立憲國君主所有的權力，從前的國家，差不多沒有一個不是君

主國，把國王看作在國內最尊貴的人物，國家所有的權力，都放在他手裏，由他執行，往往有人把君主當做國家，如法國路易十四所說的『朕即國家』之類，但是民主主義發展後，各國君主的特權，往往於無形之中取消了許多，也有完全消滅，祇剩一個虛名的，所以在許多國內，虛名的主權，雖然仍屬於君主，至於實在的主權，却在別的人手裏。

(乙) 法律主權與政治主權

所謂法律的主權，就是律師和法庭所承認的主權，無論在那一國，總有一個最高的立法機關，從律師和法官的眼光看起來，凡一種法律，祇要是合法的機關制定的，人民便必須服從，至於這種法律究竟能通行與否？究竟適合於人民的道德觀念與否？究竟與人民的公意有無衝突等問題，律師和法官是不管的，所以法律的主權，是一國的最高權力，用法律的程式，把國家的意志表示出來，但是在法律的主權背後，還有一種權力，這種權力在法條上邊是沒有根據的，可是他的勢力，却非常之大，法律的主權者，反往

往不能不服從他，這就叫作政治主權，在狹義一方面說起來，政治的主權，是在選舉團手裏，在廣義一方面說起來，國內的人民，祇要有影響公意的能力，便有政治的權力，如果法律的主權，處處違背人民的意向，處處倒行逆施，使人民忍無可忍，人民就顧不了法律，爲公共安樂起見，不得不把法律的主權推翻，重新組織新的立法機關，這就是人民行使他們政治主權的時候，政治的勢力，雖然這樣大，但是如不在完全的民治國之中，便不能把他的意向，在法律上發表，可是我們也不能說祇在革的時候，人民纔能用這種政治的主權，我們要曉得無論在那一國，立法機關時，常受人民的節制，如果人民的意向顯明，立法機關便萬萬不敢不服從，人民時時可以監督政府的舉動，政府如有不對的地方，立即可以發表一種公意，使政府不得不改變他的宗旨，服從人民的公意，故政治的主權，時常可以表示出來，時常可以發生效力。

近幾百年來，在政治學上最估勢力的學說，要算這一元的主權論，所有的政法思想，和政治組織，差不多完全是根據這種學說而來的，一元的主權論，就是把主權看做國

家至尊無上的權力，照這一種學說說，國家所以成立：在於人民有統一的精神，能夠組織一個團體，設立一個政府，用強制的方法來強迫人民服從，國家這個團體，當然是獨立的，不能受外界的節制，在內部一方面，當然有幾個人或一羣人執行政府的種種事務，他們的命令，必須爲其餘的人所服從，如有必要時，可以用強制的手段來施行他的命令，這幾個人或一羣人，就叫做主權主體！

一元的主權論，既然是一種法理的觀念，故可以從兩方面看出，（一）對內，（二）對外，

（甲）對內

國家對於內部的人民，有絕對的權力，人民對於國家，沒有權利可言，因爲所有的權利、和義務均發源於國家、由國家的法律規定出來的，如果人民要求一種自由權利，不准旁人干涉他們的行動，這種要求如果不得國家認可，在法律上便不能發生效力，但是如果要堅持這種學說，必須設下二種區別，（A）國家和政府的區別，（B）政治觀

念和道德觀念的區別。

(A) 國家和政府的區別 上邊說的國家對於人民，有絕對的權力，主權是國家所有的，政府祇不過行使國家主權的一部份，國家的主權，是沒有限制的，政府的權力，却有種種的限制，政府祇能照憲法的規定去行使他的職權，萬不能為所欲為，照他自己的意志去做事。

(B) 政治觀念與道德觀念的區別 政治學裡邊所討論的，祇不過是法律上的權利，至於道德上的是非，完全在政治學範圍之外，法律是善是惡，另是一個問題，在政治學裏邊，祇須這種法律確實是真正的法律，不是假造的法律，那就夠了。

(乙) 對外

國家對於外國是完全獨立的，不能受別國的干涉，強迫，或要求，國際條約和國際公法，雖然可限制國家的自由行動，却不能稱是國家主權的限制，因為沒有強制執行的機關，強迫國家服從，他同別國所訂的條約，及各國所承認的國際公法，國家在國際方

面，受這種限制，是完全出於自己願意的，還有一層，國家可以允許他們的殖民地完全獨立，——如英國對於加拿大澳大利和南非洲——或授與地方政府極大的自治權，同時不失去他的主權。因為這種委託的權利，隨時可以取還，國家的主權，是不能分的，雖則行使主權的權利，可以分給幾個政府的機關，主體仍是單一的，如果主權不是絕對的，就不能有國家，如果主權是可以分的，就不止是一個國家，在主權的背後，不能有法律上的權力，主權的範圍，不能有法律的限制，

但是，我們雖然說主權不受限制，不過是就法律上觀察，若就道德上與事實上觀察，主權者却不能不受限制，因為主權者如果不尊重道德觀念，自己去限制自己，則所作所為，必定出乎範圍之內，而招致一切反響，結果對內可以引起革命，對外可以招致國際之猜嫌，而終使自身不利，且在事實上無論行使主權者之權力，如何偉大，如何雄厚，假使絕對不受限制，任意逞性，以與人為敵，其結果亦必招致失敗，或陷本身於滅亡，當歐洲戰爭之時，德國一切動作，全無顧忌，甘願與世界為敵，一切國際法與國際道

德，幾於完全毀棄發揮無限制的權力，可謂無以復加，但以此之故，惹起全世界的反感，各國羣起而與德宣戰，其最後結果，德國終不能不屈服，可見主權無限制之說，全從法理上立論在道德上及事實上，不能說全不受限制也。

第五節 國家的種類

（一）分類的原理

國家的法律性質與根本目的，凡是國家都是一樣的，但是從國體上觀察，却有許多不同的地方，從憲法的形式，政府的組織，國境的大小，國產的盈絀，國民的多寡，國力的強弱，種種上的觀察，可分爲許多種類，從國境上說，自最小的候國到佔據全球八分之一的大帝國，從國力上說，自強國數到弱國，也不知有多少等級，但是在政治學中，這樣按照國境，國力，國產，國民等分類，實在沒有一點價值，商業國，農業國，工業國等分類，對於研究政治學的人，並沒有多大的關係，猶如按照動物的形體氣力顏色等分類，對於研究自然科學的人沒有多大的利益一樣，我們分類的基礎，一定要放在科

學的原理上，要根據法律的性質，或政理的性質，來分別國家的種類。

(二) 君主國體貴族國體民治國體

從執掌國權的人數上分類，國家可分爲君主國體，貴族國體，民治國體三種，君主國體，是在單一的最高意志支配下的國家，貴族國體，是主權由較少的人數行使的國家，民治國體，是主權由多數人民行使的國家，這是亞里士多德的最著名的國體分類，羅馬的學者謝雪廬，(Cicero) 鮑里貝士 (Polybius) 等都採用這個原理，亞里士多德在他的政治篇 (Politics) 中，把國家與政府合而爲一，所以說道：

政府由一個人支配，因爲他謀公共利益，我們叫做君主國體，不由一個人支配，又不由多數人支配，便是貴族國體，有時市民都是國家的執政者，並謀公共利益，這種國家，便是立憲的民治國體，(政治篇第三篇第七章)

亞氏更照這種分類法，再分成三種國體，就是主權者一人，便是專制國體，主權者少數，便是寡頭國體。主權者多數便是貧民國體亞氏所分的國體，共計六種，

亞里士多德的國體分類，很受了許多的批評，他這種分類的第一個缺點，就是祇按照人數分類，不按照組織的根本原理分類，是機械的分類，不是精神的分類，是數量的分類，不是品質的分類，是根據城市國家而來的，絕不適用於現在的邦國國家，

(三) 身合國物合國

由兩個以上不同的國家，內外各部的關係，都各獨立，祇由統治者一人的關係結合起來，這種國家，叫做身合國，唯一的連鎖，就是君主，每一個國家，都是完全各自獨立的，各有各的憲法，各有各的法律，各有各的政治機關，各有各的地方制度，元首在這一國內的行爲，與別一國不生關係，如從前西班牙與德國，在一五二〇年與一五五六年中間，同奉查理世第五爲主，英國與韓老發在一七一四及一八三七年中間，也是這樣，這都是身合國的實例，但是現在的國家，不注重帝國王的傳統，這種國體，恐怕永沒有再現的時候了，

物合國是兩個以上的國家合成的，不但公戴一個元首，並且爲執行公共事務，制定

其共同憲法，身合國是純粹由君主本身上偶然發生的事實關係，物合國則由當事的國家，用契約造成的法律關係，是專由共同的利害關係發生的，在歐戰以前的奧大利和匈牙利兩國，便是物合國的實例，兩國都是獨立的，各有各的憲法，各有各的政府，各有各的議會，但是管理軍事，外交，國家財政三種事務，却是共同的三個人，並由兩國參衆兩院舉出同數的委員來監督他們，物合國和身合國的區別，就因為當事的國家，受共同的憲法拘束，有共同的政府機關，有許多對外的事體，都以一個國家的資格行之，物合國有長久性，不必隨公共統治者本身的死亡而消滅。

(四) 半主權國及永久中立國

有許多學者，又就主權行使的方式，這別國家爲完全主權國半主權國，及永久中立國，就是國家對內對外，均絕對自由行使其主權者爲完全主權國，僅能行使一部分主權，國家對內對外行動，均受若干之限制者，稱爲半主權國，例如聯邦國之一邦，附庸國被保護國均是，此外還有一種國家，介在幾個強國中間，他的政治獨立及領土完全，由

幾個強國共同担保，不許別國去侵占他，這種國家，叫做『永久中立國』，例如瑞士在一八一五年維也納會議後，由各強國承認爲中立國，比利時於一八三一年倫敦條約認他爲中立國，這兩種國家，在國際法上很重要，但在政治學上祇和主權論有密切的關係，於國家內部組織上，不發生什麼重大問題，

(五)單一國及聯邦國

單一國祇有一個最高政府，行使單一的意志，政府的權力，無論在個人手中，或一個團體的手中，但總是一個單一政府，也可以爲行政上的便利起見，分國內爲省，縣，等行政區域，也可以有與本國不相連屬的土地，但是這些區劃，都不過爲行政上的便利，在法律上並沒有獨立的權利，無論地方的行政權力如何擴張，如何行使，都祇是中央政府委託的，要變更就可以變更，要廢止就可以廢止，因爲地方政府的組織，是中央政府的權力創造的，最後的決定權，仍在於中央政府手中，這樣的國家，就叫做單一國，凡由許多有邦國特性的政治區域，聯合制定一種憲法，造成一個中央政府，執行公

共事務，這許多國家，祇保有一部分主權，其餘一部份主權，讓給中央政府，這種國家，就叫做聯邦國，凡聯邦國家，總建設一個中央政府，各份子國由憲法聯合起來，憲法成功之後，各份子國便消滅原來的獨立資格，變成中央政府下的地方政府，但是份子國雖變成地方政府，却與單一國的地方政府不同，因為這些份子國，是建成聯邦國家的基礎，並不是由聯邦國家建設的行政區域，他們的存在，是在聯邦國家之前的，不是聯邦國家的創造物，各份子國及於人民的權力，是他們因有的權力，不是中央政府委任的權力，這是與單一國地方區域不同的。

蒲來士有一段話，說明美國聯邦的性質，極其明瞭，他說，

中央政府與諸州政府，譬如同在一土地之上，有一大建築物，包含各小建築物，兩者的關係，如同在許多舊小禮拜堂之上，建築一壯大之新禮拜堂，其初各別建築的許多小禮拜堂，建築的時候不同，建築的方法亦異，後來建造一宏壯寺院，巍然立於其上，其牆壁基於舊禮拜堂牆垣之上而合併起來，雖然新建築物成功，

但原來的舊建築，並不因之消滅，假使將其新建築毀去，原來的小建築，稍稍補苴，也足以蔽風雨，這好像各州聯合建立一個中央政府，中央政府的基礎，就建築在各州上面一樣。

(六) 聯邦政府的權力分配，

從前聯邦論上最重要的問題，就是邦的權力到底是固有的，或是由中央賦予的，換句話說，各邦到底是國家，或是地方的行政區域，現在不討論聯邦制便罷，如果要討論聯邦制，我們倒不必替各邦爭國家的資格，第一個重要問題，祇是中央與各邦的權力怎樣分配，近來國家的觀念，已從主權者的國家觀，變到事務員的國家觀了，在主權者的國家觀之下，中央與各地方所爭的是主權，所以那時聯邦論所討論的，大半是分權的問題，在事務員的國家觀之下，中央與各地方所爭的是職務，所以我們現在要討論的，就是分職問題，從前的學者，以為祇要替邦爭得國家的資格，便可以有一部份獨立的主權，去獨立支配他權限以內的事務，但是在現在看來，多元的主權論業已發生，不限定國

家才有一部分獨立的主權，就是家族，教會，工黨，及地方自治團體，又何嘗沒有一份獨立的權力呢，從前的學者，祇要替邦權爭得因有的性質，中央便不能夠隨意奪回他們的權力，但是在現在看來，中央能不能奪回各邦的權力，並不單靠法理上的根據，大半要靠地方的勢力，各國的地方自治權，那一個不是由中央賦予他們的，但是那一國能夠把既已賦予地方的自治權，任意奪回去呢，譬如兒子的身體，固然是父母生出來的，但是現在做父母的，可以隨便宣告他兒子的死刑嗎，由此看來，我們現在絕沒有替各邦爭國家資格及替邦權爭固有性質的必要，我們所當特別注意的，祇有中央與地方分職的一個問題。

美國中央政府的權力，僅包括全國普通事件，普通事件有兩個標準，（一）以各部分國民的公共利害為標準，（二）以該事件必得要國民全體的勢力才可以做到標準，所以美國中央政府所管理的事件大體如下：

（一）一切外交及宣戰講和，

(二) 陸軍及海軍，

(三) 聯邦法院，

(四) 貨幣，

(五) 版權免許及專賣特許，

(六) 內外貿易通商，

(七) 郵政局及郵政道路，

(八) 充前列各項所用的財政，

(九) 反對不正當的州立法而保護市民，

以上所列舉的，是從前美國中央政府的權限範圍，現在因為鐵路及勞動事項發生，所以交通行政及勞動待遇等事，也劃歸中央政府的權限，此外所有的立法行政，都為各邦所有，中央的立法部行政部都不得干與，因為這樣，所以說中央政府的權限是列舉的，各邦政府權限是賅括的。

但是美國聯邦政府的權限，祇是大概列舉，瑞士的憲法，却是詳詳細細的列舉，且着瑞士中央政府的權限。

聯邦政府有和外國宣戰，媾和，聯盟，締約，的唯一權力，尤其有締結貿易通商條約的權力。

各邦發生爭議，不得以武力解決，須由聯邦政府判定，聯邦政府可以自費或補助費建築公共工程。

聯邦政府有指揮監督河川，森林警察的權力。

聯邦政府，有管理漁獵的立法權。

關於鐵路的建築及工事立法，屬於聯邦政府的權限，

聯邦政府得設立聯邦大學，及別的高等教育機關，

稅關由聯邦政府管理，聯邦政府得徵收出口稅及入口稅，

此外還有郵政，電報，貨幣，權衡，度量，保護勞動，製造軍火，衛生，及保險等

事，都由聯邦政府管理或立法，這是瑞士憲法中所詳細列舉的權限，至於最近幾年發生的新憲法，如德國，如俄國，分權的規定，格外精密，不但比美國憲法更詳細的列舉，就比瑞士憲法的列舉主義，也要詳盡些，可見列舉主義，是近代憲法中對於分權規定的一種新趨勢。

以上新列各種國體，以聯邦國單一國為我國革命以後的重要政治問題，我們知道，自民國元年以來，即有所謂聯邦論，民十以後，聯省自治之說，更見諸實行，本黨總理則反對聯邦制，在三民主義中言之甚詳，以國人之誤信聯邦制為絕對的錯誤。

總理說，美國獨立之後，分成十三邦，各不肯相下，大家不能統一，美國的國力，還是很弱，且將來還是很容易被人家吞滅，前途的生存，是很危險的，於是各邦的先知先覺，想免去此種危險，要國家永遠圖生存，便不得不加大國力，所以主張各邦聯合起來，建設一個大國家，當時所提倡的聯合辦法，有主張專行民權的，有主張專行國權的，頭一派的主張，就是地方分權，後一派的主張，就是中央集權，限制民權，把各邦的

大權力都聯合起來，集中於中央政府，又可說是聯邦派，這兩派彼此用口頭文字爭論，爭了好久，並且是很激烈，最後是主張限制民權的聯邦派占勝利，於是各邦聯合起來，成立一個合衆國，公佈聯邦的憲法，美國自開國一直到現在，都是用這種憲法，這種憲法就是三權分立的憲法，把立法權，司法權，和行政權分得清清楚楚，彼此不相侵犯，這是世界上自有人類以來第一次所行的完全憲法，美國就是實行三權分立的成文憲法的第一個國家，世界上有成文憲法的國家，美國就是破天荒的頭一個，這個憲法，我們叫做美國聯邦憲法，美國自結合聯邦成立憲法以後，便成世界上頂富的國家，經過歐戰以後，更成世界上頂強的國家，因為美國到了今日，這樣富強，是由於成立聯邦憲法，地方人民的事，讓各邦分開自治，十多年來，我國一般文人志士，想解決中國現在的問題，不根本上拿中美兩國的國情來比較，只就美國富強的結果而論，以為中國所希望的，不過是在國家富強，美國的富強，是由於聯邦，中國要像美國一樣的富強，便應該聯制，美國聯邦制度的根本好處，是由於各邦自定憲法，分邦自治，我們要學美國的聯邦制

度，變爲聯省，根本上便應該各省自定憲法，分省自治，等到省憲實行了以後，然後再行聯合成立國憲，質而言之，就是將本來統一的中國，變成二十幾個獨立的單位，像百年前的美國十幾個些獨立的邦一樣，然後再來聯合起來，這種見解和思想，真是謬誤到極點，可謂人云亦云，習而不察，像這樣，祇看見美國行聯邦制度，便成世界頂富強的國家，我們現在要中國富強，也要去學美國的聯邦制度，就是像前次所講的歐美人民爭民權，不說爭民權，祇說要爭自由平等，我們中國人此時來革命，也要學歐美人的口號，說去爭自由平等，都是一樣的育從，都是一樣的莫明其妙，主張聯省自治的人，表面上以爲美國的地方基礎，有許多小邦，各邦聯合，便能自治，便能富強，中國的地方基礎，也有許多行省，也應該可以自治，可以富強，殊不知美國在獨立時候的情形，究竟是怎麼樣，美國當獨立之後，爲甚麼要聯邦呢，因爲那十三邦向來完全分裂，不相統屬，所以不能不聯合起來，至於我們中國的情形，又是怎麼樣呢，中國本部形式上向來本分作十八省，另外加入東三省及新疆省，一共是二十二省，此外還有熱河，綏遠，青

海，許多特別區域，及蒙古西藏各屬地，這些地方，在清朝二百六十多年之中，都是統屬於清朝政府之下，推到明朝時候，各省也很統一，再推到元朝時候，不但是統一中國的版圖，且幾幾乎統一歐亞兩洲，推到宋朝時候，各省也很統一，到了南渡以後，南方幾省，也是統一的，更向上推到唐朝漢朝，中國的各省，也沒有不是統一的，由此便知中國的各省，在歷史上向來都是統一的，不是分裂的，不是不能統屬的，而且統一之時就是治，不統一之時就是亂的，美國之所以富強，不是由於各邦之獨立自治，還是由於各邦聯合後的進化所成的一個統一國家，所以美國的富強，是各邦統一的結果，不是各邦分裂的結果，中國原來既是統一的，便不應該把各省再來分開，中國眼前一時不能統一，是暫時的亂象，是由於武人的割據，我們要剷除它，萬不能再有聯省的繆主張，爲武人割據作護符，若是這些武人有口實來各據一方，中國是再不能富強的，如果以美國聯邦制度，就是富強的原因，那便是倒果爲因，外國人現在對於中國，爲甚麼要來共管呢，是從甚麼地方看出中國的缺點呢，就是由於看見中國有智識階級的人，所發表的言

論，所貢獻的主張，都是這樣的和世界潮流相反，所以他們便看中國不起，說中國的事，中國人自己不能管，列強應該來代我們共管，我們現在東亞，處於此時的潮流，要把聯邦二字，用得恰當，便應該說中國和日本要聯合起來，或者中國和安南，緬甸，印度，波斯，阿富汗都聯合起來，因為這些國家，向來都不是統一的，此刻要亞洲富強可以抵抗歐洲，要聯成一個大邦，那才可以說得通，至於中國的十入省和東三省以及各特別區，在清朝時候，已經是統一的，已經是聯屬的，我們推翻清朝，承繼清朝的領土，才有今日的共和國，爲甚麼要把向來統一的國家，再來分裂呢，提倡分裂中國的人，一定是野心家，想把各省的地方，自己去割據，像唐繼堯割據雲南，趙恆惕割據湖南，陸榮廷割據廣西，陳炯明割據廣東，這種割據式的聯省，是軍閥的聯省，不是人民自治的聯省，這種聯省，不是有利於中國的，是有利於個人的，我們應該要分別清楚，美國獨立時候的十三邦，毫不統一，要聯成一個統一國家，實在是非常的困難，所以哈氏和遮那爾派的爭論，便非常之激烈，後來制成聯邦憲法，付之各邦自由投票，最後是哈氏一派

占勝利，遮氏一派的主張漸漸失敗，因為聯邦憲法成立之前，全國人有兩大派的主張，所以須佈的憲法，弄成兩派中一個調和的東西，把全國的大政權，如果是屬於中央政府的，便在憲法之內明白規定，若是在憲法規定以外的，便屬於地方政府，比方幣制，應該中央政府辦理，地方政府不能過問，像外交，由中央政府辦理；各邦不能私自和外國訂約，其餘像國防上海陸軍的訓練，與地方上民團的調遣等那些大權，都是規中央政府辦理，至於極複雜的事業，在憲法未劃歸中央政府的，便歸各邦政府，分別，辦理，這種劃分，便是中央和地方調和辦法，總理的聯邦制批評，既係如此，所以本黨第一次全國代表大會宣言，對於聯省自治，有很嚴重的批評，錄之如後。

聯省自治派之擬議，以為造成中國今日亂象，由於中央政府權力過重，故當分其權力於各省，各省自治已成，則中央政府權力日削，無所恃以為異也，曾不思今日北京政府權力，初非法律所賦予，人民所承認，乃由大軍閥攘奪而得之，大軍閥既挾持其暴力以把持中央政府，復即利用中央政府以擴充其暴力，吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，

使不得挾持中央政府以爲惡，乃反欲藉各省小軍閥之力以謀減削中央政府之權能，是何爲耶，推其結果，不過分裂中國，使小軍閥各占一省，自謀利益，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已，何自治之足云，夫真正的自治，誠爲至當，亦誠適合吾民族之需要與精神，然此等真正的自由，豈可能耶，故知爭回自治之運動，決不能與爭回民族獨之運動分道而行，自由之中國以內，始能有自由之省，一省以內，所有經濟問題，政治問題，社會問題，惟有於全國之規模中始能解決，則各省真正自治之實現，必在全國國民革命勝利之後，亦已顯然，願國人一思之也。

第六節 國家成權的範圍

關於國家權利範圍的學說，除去無政府主義派不論外，——因爲這一派完全不要國家，——大致可分爲兩派：（一）個人主義派的理論，（二）社會主義派的理論，以下且順序說一說，

（一）個人主義派的理論

個人主義派不像無政府主義派，把國家看作無用的，雖然有些個人主義家，把國家看作壞的東西，想極力的限制國家活動的範圍，祇許國家維持和平秩序，但是他們還承認國家是不可缺的東西，他們的理想，以為國家的干涉不是幸事，國家的權力擴張，就是個人自由的範圍縮小，祇因為人類天性中帶有本然的自利性，為着自利的目的，往往侵犯別人的權利，國家祇在這個地方，才有用處：法國有個名人謝蒙（Tiers Brandon）主張極端個人主義的理想，他說國家應該極力使自身無用，預備自身消滅，福禮門也抱着這種理想，他說：「政府的理想的形式，就是無政府，政府存在，無論怎樣，總理表明人類沒有達到完全的地步」，個人主義家以為國家存在，祇因為人類有犯罪的人發見，所以國家的最大職務，祇是限制，不是指導和鼓獎，國家要是設立公司，運送貨物和客人，專有電報局補助戲館，維持圖書館，博物館，醫院，植物園，公園，遊戲場，浴室，為平民建築房屋，為青年設備學校，——等事，就不但不是保護個人，並且是侵入私人營業的範圍，或是干涉個人的自由，所以個人主義家反對公共教育，反對衛生種痘檢

疫等法律，反對拘束職工及各行營業的章程，凡是束縛工業和營業，或干涉個人的社會習慣等立法，都一律的反對，綜合一句話，就是國家關於實業的唯一的職務，在讓個人自己去作罷了，由此看來，個人主義的國家，祇是一個維持和平懲罰犯罪的警察官廳，祇要把這件事做完了，就算是盡職，個人主義成爲政治的理論，是自十八世紀下半年起的，是歐洲政府太壞的反動，那時有一派重農主義的經濟學者，主張國家不應當干涉人民的經濟活動，祇能夠縮小權限，爲人民保障自然法，他們因此便攻擊通行的國家萬能的思想，要求職工各業的自由，自斯密亞丹公布富國論之後，（一七七六年）這種學說得到很大的勢力，斯密亞丹主張國家對於經濟事項，要採取不干涉的政策，他以爲法律要限制生產物的自由交易，干涉勞動家自由尋找職業，便是損害他們自由的目的，後來經濟上「自然的自由」的學說，受許多學者擁護，在英國最著名的人，有李佳德（Ricardo）馬爾塞斯（Malthus）在法國有白斯錫（Bartiat）屠克維爾（De, Tocqueville）在德國有康德（Kant）裴希特（Fichte）韓鮑德（Wilhelm Humboldt）諸人。此外密爾約翰斯賓

塞等，也極力主張。

德國最早最能幹的主張縮小政府範圍的人就是韓鮑德。他在一七九一年就做成這種著作，不過因為政治的關係，一直到一八五二年他死了之後才出版，這種著作，英人譯作國家的範圍和義務，他主張國家不常過問國民積極的幸福，除掉反抗外敵之外，別的事都沒有權限可以干涉，祇在反抗外敵的一件事上，有限制個人自由的權限，他說：「國家應當注意的最大的一點，就是在國民個性的勢力完全發展，所以祇有國民自己不能做的事，——如治安——國家才可做，這就是聯合國家全體的目的和個人的集合的目的在一塊之唯一的方法」，

擁護個人主義的國家職權說最有力的，要算斯賓塞，他的社會靜止觀（*Social Statics*）個人與國家（*Man Vers the State*）書中，就是講明這種放任主義學理的，他以爲國家的存在，祇因為人類有邪惡性和自利性的結果，國家祇是管束人民的東西，並不是保護人民的東西，如果在道德完全的社會之中，政府便沒有存在的理由，所以

他說：「政府是不是道德呢？……政府的存在是不是因爲罪惡存在，當罪惡消滅，政府無事可做的時候，是不是一定要廢止呢？」又說：「說政府是永遠存在的，便是大錯：政府不是必定需要道，祇是偶然需要的，我們看見布虛人（Bohmen）先有國家後有政府，就可以料到將來也許可以廢止政府的」，當權的人雖然說國家是有利益的，是產出最大幸福的，和普通幸福的，但是利益和幸福的標準，除掉由統治者自己的意見決定外，再沒有別的權衡可以決定。

斯賓塞把社會的形式，分成兩種（一）軍事式的社會，（二）工業式的社會，在軍事式的社會之中，有一種軍治主義的組織，個人祇有服從國家的義務，人民的利益一定要附屬在國家的利益之下，到了工業式的社會發生，才有契約的觀念發生，才允許個人自由行動，國家在工業主義的時候，祇有消極的管理權，沒有積極的管理權，照以往的經驗看來，祇有放任個人去做，才可以得到幸福，由國家去代人做事，一定得不到幸福的，所以政府的職權，應該是消極的，祇在防止罪惡的發生，不能幫助人家做出幸福

的事體，因為人家自己知道自己的利益，必定比政府所知道的真切，各人替自己做事，必定比政府替人家做事做得好，故執行法律和保障人民權利，是政府唯一的職務，多做一點，便多得一點害處，國家的義務，祇在把人民已經有的權利用法律保護起來，不能憑空的建設權利，祇能居第三者地位，照應權利者實行，不能侵入權利者的範圍去代權利者實行，個人有唯一的權利，這種權利，到處自由，不受別人的牽制，國家有唯一的義務，這種義務，就在保護人民權利被人家侵犯或損害。

斯賓塞痛罵干涉商業和職工的一切立法，反對衛生的立法，反對註冊的法令，反對公共教育，反對國家救濟貧民，並且連國立的郵政局和國家發行的國幣，都一律的反對，在他看起來，用國家的力量來賑恤貧民，賑的越多，待賑的越衆，結果祇有增加貧民的總數，至於國家設立教育，便把個人自己教育自己或別人的兒童的機會奪去了，歸總一句話，國家的干涉，除掉保護侵犯權利一件事之外，都是錯的。

斯賓塞的眼光，祇看到從前的腐敗的政府，他的議論，完全是從前政府腐敗的反響

，他有一篇文章叫做立法者的罪過，研究從前很壞的法律，論到從這些法律中發生出來的壞處。他極力的反對人家崇拜立法部，所以說從前政治上的大迷信，是帝王神權，現在政治上的大迷信，是國會神權，所謂國會神權，其實祇大多數的神權，少數黨並沒有權利可言，總而言之，斯賓塞絕不相信個人的道德，是可以法律養成的。

斯賓塞有幾個朋友，如多連梭卜 (Der sht rpe) 霍伯 (Averonherbert) 等人，反對國家的支配也很激烈，他們極力反對國立教育，賑恤貧民，檢查工廠礦廠商店，禁止不良的職業，強迫種痘，檢查衛生，就職宣誓，等事，並且連國家管理婚姻關係之權，也不承認，個人的自由，祇要不積極的侵犯別人的權利，便不能拿社會的公益做理由來限制他。

(二) 社會主義派的理論

和個人主義正相對的，就是社會主義，個人主義家主張縮小政府權力，社會主義家却主張擴張政府的權力，個人主義家不信任國家，把國家看作不好的東西，所以極力

要縮小他的權力範圍，社會主義家却信任社會和國家，把社會和國家看作積極的好東西，所以極力要擴張他的權力範圍，在社會主義家看起來，國家或社會的宿命，就在鼓勵人民的公共經濟的，精神的，知識的興趣，個人主義家主張由個人自己去做事，社會主義家却主張由社會來做事。

主張擴張國家權力範圍的有好幾派，第一派是極端的社會黨，他們主張一切實業包括土地資本和生產及運輸的工具，都歸公有管，把私人管理的實業，交由國家管理，把私人的財產權變成公有，這樣一來，便把國家的權力擴張得非常之大，凡是生產的工具，都受政府的支配，在這種制度之下，國家便是一國財物的物主，並沒有什麼私有財產權了，現在極端的社會黨多主張由國家保護個人的工作，借錢給他們不收利息，爲他們預備下器具，替他們蓋房子，給他們耕地，替他們設備下娛樂，老實說來，就是供給他們經濟的社會的知識的一切需要，各國的社會黨都主張一切生產的機關，以及礦山，鐵路，運河，電報，電話，和別種交通運送的器具，一齊收爲公有，地方上的鐵路，自

來水，煤氣廠，電燈廠，和別種公用的器具，一齊歸爲地方公有，就連着窮人的衣服飲食，和兒童的教育，都由國家替他們預備。

現在的普通思想，所以贊成社會主義的原因很多，大概現行的經濟組織之下，勞動階級，不能完全收回勞動的結果，勞動的結果，大部分都被資本家和監督人管理人或中介人橫領去了，真正的生產者，僅僅的分得一小部分，簡單的起來：現在的一切制度，都是爲有錢的人謀利益而設的，使富人的財產越發增加，使窮人得到財產的機會，越發減少，生產的機關，都被少數人佔去，多數人的辛苦錢，都被他們沒收，如果沒有國家準據正義來實行干涉，結果便要發生社會不安的現象，從前的個人主義家都主張自由競爭的，結果，便使富人越發獨立，窮人便成爲富人的附屬品，因爲個人主義家重自由不重平等，使知識不平等，經濟的生活不平等的人，來實行自由競爭，結果又怎能不教一方面佔勝利，一方面完全失敗呢？社會主義的理論，是建築在正義公道（Justice）的原則之上的，他們不單注重自由，並且要注重平等，以爲日光空氣，是人人平均享受的，

所以土地財產，也要使人人都有平均享受的機會，因此便主張土地財產一概歸公，消滅從前個人私有的制度。

在現行的制度之下，自由競爭，不但不公道，不但壓倒許多勢力小的競爭家，並且浪費了許多經濟上的物品，這種毫無限制的競爭，結果常生出工錢低落，生產過賸，貨物便宜，失業增加，等類的弊病，照社會主義家看來，要想救濟這種情形，祇有廢除個人競爭，代以合同主義，祇有這種合同主義之下，才可使機會平等，報酬均平，但是社會主義家並不會抹煞個人的特性，和個人的自由，並且以為實行社會主義，更可以發展個人特性，更可以使個人得到真正的自由，像現在的工業競爭，祇收得崇拜物質，和公平不真實的結果，這樣一來，便可使個人的性品漸漸墮落了，人類的天性，本來就很有弱點，很容易墮落，現行的個人主義，却是發揮人類的弱點，引誘人類的墮落，因此便把社會或國家的幫助和指導，看作成全人類，所必不可缺的東西。

社會主義的理論，很有些地方和國家有機體說相調和，社會主義家以為社會不僅僅

是個人的總積，並且是一個有機體，全體的幸福，比個人的幸福重要，所以要想使大多數的人得到幸福，必得要使個人幸福附屬在全體幸福之下。

從前人家攻擊社會主義的學說，多說他們的主張不容易實行，近幾年來的試驗，覺得社會主義，幾幾乎到處成功了，因為國家管理郵政，電政，鐵路，礦山，等事，比較個人自辦的成績，更多更好，而且像英國的社會主義，先從同業組合上做起，法國的社會主義，先從工團上下手，這樣一來，團體的個性，又可以自由的發展，近來歐洲的國家，幾幾乎沒有一國的政治趨嚮不朝着這個方向走去，在歐戰之前，就有許多國家實行鐵路國有，銀行國有，礦山國有的政策，又有許多製造品，如煙酒火藥等物，都收歸國家製造，國家經營戲園子，獎勵文藝科學，保險人民的災傷老病，城市公所，又把自來水，電燈，馬路，等公共用具，一律收歸市有，最近俄國的國家，並把土地收歸國有，實行共產制度，這都是近來國家的職務，逐漸擴張的一種趨勢。

個人主義的國家權限論，受了許多的批評，個人主義派第一件錯處，就是把國家看

作罪惡的結果，國家並不是一個壞的東西，歷史上有許多文明的進步，都是由國家行爲做成的，國家固然有損害公共幸福的時候，但不能因此便斷定國家是壞的東西，譬如火車，也偶然有危險的事件發生，但是不能因此便斷定火車是壞的東西，斯賓塞以爲國家存在，祇因爲世間上罪惡未滅，到了道德完全的社會出現，國家便沒有用處，這種見解，却未見得全對，因爲現代的國家，並不是壓制人民的，並不是單做消極事體的，在限制人民和處罰人民之外，還有許多積極的事件。

世上有許多事件，都不是一個人辦得到的，必得有個國家，才能夠適應人類羣集的需要，而且現在的文明，越過越複雜，所以國家的用處，必定越多，國家的權限必定越大，近來反對十九世紀個人主義的運動，到處盛行，所以盛行的原因，大概因爲製造一天一天的發達，人民多集在城市中生活，協力的生產和公共的生活，漸漸多起來了，這種情形，都是和個人主義不能相容，赫胥黎說：「國家的文明越高，社會中各分子的行爲越發足以影響別人，一個人做錯了事，沒有不妨礙別人自由的，所以無論怎麼說，縮

小國家的權力，總要比國家警察說派所承認的國權範圍還要大些，「此外還有許多學者，都主張國權隨文明進化擴張之說，以爲文明越進步，個人和個人越要互相幫忙，要想滿足公共的需要，必是要使國權日益擴大，照拉威尼愛（Radcliffe）說斯賓塞的個人主義，在現在社會情狀之下，是絕不能相容的。

再個人主義家的見解，以爲國家爲公共利益起見，干涉個人，就是縮小個人的自由範圍，這話也不大對，他們看見工廠法和檢疫的章程，以爲是侵犯個人的自由，其實祇是所見太狹，因爲不與好好的限制個人的行爲，必定不能使全體的權利安固，牧馬的人必定要去掉一個害羣之馬，才可以使全體的馬平安無事，這就是犧牲小者成全大者的意思，國家和自由，並不是相反對的兩個觀念，政府的職權擴張，並不就是個人自由範圍的縮小，其實國家如果好好的做事，好好的指導，不但可以擴大個人道德的，物質的，知識的能力，並可以增大個人自由行爲的範圍，因爲國家可以幫助弱者，抑制強者，可使沒有能力的個人，得到自由行爲的機會，說凡是限制都不是好事，這話也不見得，在

實際上看來，國家的解放和鼓獎的功效，也同限制的功效一樣，都是求國家事業向上，照放任主義家說，政府的干涉，可使個人的性質大受損害，因為消滅了個人的創造，自重，和自助的本能，妨礙個人的平均進步，許多個人主義家，如密爾約翰韓鮑德斯賓塞等，都把個性和稀奇怪癖的性質看作一樣，其實稀奇怪癖的性質，並沒有什麼價值，本性的發展，并不單靠着自由，還要靠着好好的訓練，好好的管束，所以政府的職權擴張，不見得就是個人的創造心，自重心，自助心的縮小，最完全發展的人類，祇是結成社會的人類，並不是自然世界的人類，因為個人的性質多半是社會養成的。

個人主義派的大錯，就是祇說國家管理的壞處，不說國家的好處，他們不懂得自由的真正性質和限度，不懂得個人與社會的關係，簡單說起來，就是誇張個人的重要，看輕團體的重要，他們祇知道社會的性質是由個人的性質造成的，不知道個人的性質大部份却是社會造成的，這派學說的基礎，都放在離開社會的個人身上，其實個人不單是社會的一部分，并且是一個全社會的縮影，個人是社會的縮小的一個模型，他如果和別的

東西一點沒有關係，便毫無意義了，所以裴希特說：「個人離開他的四圍和關係，便是抽象的懸想的無形的幽靈。」

再個人自己知道自己的利益，亦未見得就必定比別人知道的深些，個人主義家主張讓個人自己去判斷自己的利益，不要政府去干涉他的利益，這個主張也要有個限制，不然要生出弊病，如果個個人都能明白判定自己的利益，權利義務，然後照着自己的判斷去做，那麼，國家的干涉，倒是不見得重要，但是對於愚昧的人民，如果要放任他，讓他自己去做事，結果便會要自己害自己，世界上的人，要住那不衛生的房子，要喝那不清潔的水，并不是自己甘心願意這樣的，祇因他自己沒有能力，辨別衛生和穢污的原故，個人不但不能夠判別自己的利益，并且不知道保護自己的身體上的健康和精神上的幸福的方法，國家的政策，是全國專門研究的結果，所以國家判斷人類知識上，精神上，物質上，的需要，總要比沒有專門學識的人判斷得好些，用國家的力量來防止個人的疾病和別的危險，禁止人家被嗜慾束縛，強迫人家受教育：都是正當的方法，所以現

在的國家，禁止有害身體的藥物，禁止妨礙身體的工作，甚至於礦山工廠的勞動時間，都用法律規定，不許私人作過度的工作。

且照斯賓塞說，國家祇有「消極的管理」權，這樣一限制，便把國家的目的弄左了，國家的目的，不在事後的救濟，并在事先的預防，譬如國家如果不禁止傷生的食物，不考驗不懂醫學的醫生，必待人家既已上了當之後，才去救濟，必待病人醫死了，才許他們去打人命官司，那豈不是「賊過關門」的辦法嗎，一個人要隨着大街建築一座不堅固的房子，必待房子倒下來打死人，才去懲罰，何如預先定下建築房子的規則，叫人預先就照着規則蓋房子呢，人民的自由權，固然是重要，但是販賣毒物，傳播病菌，或自己糟塌自己的自由權，也必定要限制，國家既已有保護已受害的人的權利和義務，也應該有預先防止人家受害的權利和義務，如果國家必待個人既已受害之後才去救濟，那麼，遇到人家受了不可救濟的損害，國家的用處豈不是完全失掉了嗎，個人的契約自由，國家雖然不能干涉，但是如果兩方面的當事人，知識和經濟都不平等，國家再不過

問，結果便沒有窮人和愚人的自由的餘地了。

以上是反對個人主義家的議論，個人主義的學說在歷史上的貢獻實在不小，社會的全體發展，如果不從社會的個體做起，好像空中樓閣，是祇可以意會，不可以眼見的，歐洲自工業革命後，如果沒有個人主義的學說出來，專門注重個人自由，使個人的才能充量的發展，恐怕歐洲的社會，未必能夠發達到今日的地步，所以個人主義在相當的境之下，的確有他們真正的價值，絕不可以一概抹煞了。

第二講 政府

第一節 政府的意義

上一講把國家已經研究清楚了，在以前的學者，往往把國家和政府混爲一談，就是「朕卽國家」的觀念，近世以來，才把國家和政府完全分開，我們說國家有主權，對於人民有絕對的權力，並不是說政府對於人民有絕對的權力，主權是國家所有的，政府祇

不過代替國家行使主權，爲國家的機關，是國家作事的一個工具，國家的意思，常常由政府表示出來，因爲國家是一個擬制人，他的自身，并不能活動，所以決定政策，發表意思，和執行一切的政務，都是政府的事情，國家的主權，是沒有限制的，政府的權力，却有種種的限制，政府祇能照憲法的規定之執行他的職權，萬不能爲所欲爲，照他自己的意思做去。

政治學以政府爲人民所必需的，因爲人民方面，有種種欲望，非有團體的力量，不能滿足，非有強制執行的機關，不能達到這種目的，政府是爲人民謀利益的工具，凡人民單獨所不能做的事務，均須由政府去執行，近來社會上情形一天複雜一天，人民需要政府之處也愈多，所以政府職務的範圍，也愈擴張，在從前專制時代，因爲社會的狀況簡單，政府職權的範圍，也因而較小，現今民治時代，社會情形太複雜，政府職權的範圍，也因之擴大，現今各文明國政府的責任，不但在於秉公裁判人民間的一切爭執，不但在於保障人民的生命財產，並且還得要謀社會上公共的福利，使人民在消極方面，

不重受於一切社會的或經濟的壓迫，沒有提高他們生活的希望，在積極方面，能利用政府的一切設備，有自由發展他們本能的機會。

第二節 政府的種類

政體的分類，也可以適用國體分類的原則，以最高政權所在的人數多寡，來區別政體的種類，如果最高政權在一個人，無論他的臣下官吏怎樣多，都可叫做君主政體，如果最高政權在一階級的人民手中，便可叫做貴族政體，如果凡是公民都可以參與政事，便可以叫做民治政體，這種政體分類，雖然與前面所講的國體分類完全相同，但祇是分類的原理相同，並不是政體一定要與國體相同，民治國家，自然是民治的要素在政府中佔優勝的勢力，可是這不過是普通的，自然的情形，並不是科學上的必然的結果其實民治國家，也可以實行貴族政體，羅馬共和政治，就是一個比例，反過來說，君主國家，也可以實行民治政體，英國現在的政治，也是一個明顯的現例。

上面的分類，是最普通的，柏哲士尚有一個精心特創的政府分類他的區別標準，計

有四種。

(一)以國家與政府相同不相同做標準，分爲「直接政府」Direct Government及「代表政府」Representative Government兩種。直接政府是國家與政府完全不分，由國家直接行使政府的職權，無論國家是君主的貴族的，或民治的，這種政府的權力都可毫無限制，因爲祇有國家可以限制政府的權力，如果國家就是政府，那麼政府的權力在公法上，便一點不受限制了。「代表政府」是國家把政府的職務，委託於一個機關或幾個機關，這些機關和國家本體，全不相同，代表政府又分爲兩種。

(甲)無限的代表政府，就是國家把所有的權力完全交給政府，不使人民保留自主的權力，(乙)有限的代表政府，就是國家祇把一部分權力，交給政府，不是把主權完全交給政府，人民有防止政府侵犯自由的保障，——這就是現代所說的立憲政府。

(二)權以政權的分合做標準，分爲「分權政府」，和「集權政府」兩種，分權集權本有兩種說法，(甲)指中央政府與地方政府的關係說，(乙)指中央政府與各機關的關

係說，（甲）從中央政府與地方政府的關係上看來，可分爲（A）中央集權的政府，就是國家把所有的權力，完全交給中央政府，地方政府在憲法上沒有自治權，換句話說，就是不承認有獨立的地方政府存在，（B）地方分權的政府，或叫做雙重政府，就是國家把權力分配於中央及地方兩種獨立的機關，中央也不能消滅或限制地方政府的權力，地方政府，也不能消滅或限制中央政府的權力，雙重政府可以再分爲聯邦政府，與邦聯政府兩種，（乙）從中央政府與各機關的關係看來，可以爲（A）統一的政府，（B）對峙的政府——統一的政府，是國家把所有的政權，通通委托一個主體，對峙的政府，是國家把政權分配於幾個同等的機關，各個機關都是憲法創造的，彼此都站在平等獨立的地位之上，彼此都不能侵犯他方面的權限。

（三）以執政者任期做標準，又可以分爲「世襲的政府」和「選舉的政府」：兩種，世襲的政府，政權永遠在有血統關係的人手中，在實例上，或以最長的男女繼承，或以最長的男子繼承，或以長房的男女繼承，或以長房的男子繼承，選舉的政府，包括直接選舉

，間接選舉，普通選舉，分區選舉，四個方法在內。

(四) 以行政部與立法部關係做標準。可分政府爲「總統制」和「議會制」兩種。總統制是國家使行政部獨立於立法部之外，行政元首的任期和特權，都不受立法部的干涉，換句話說：就是行政事務，由行政元首管理，立法事務，由議會管理，行政元首有一定的任期，除非犯了極大的罪惡，立法部絕沒有法子免他的職。所有各行政部的總長，都由行政元首任命，不要得國家的同意。行政部的各總長，不能出席於議會。同時也不能向議會提出法立案，議會制却和總統制相反，議會制就是內閣制。(Cabinet government) 內閣的閣員，就是議會裏面多數黨的議員兼任，他們對於議會負責，議會不信任他們，他們就要負連帶的責任，一齊辭職，——以上是柏哲士自命爲特創的政體分類的新名目，此外所有的學者的分類，大概都可以包括在柏哲士這個分類之中。

第二節 政府的組織

政府既然是國家的行政機關，自然應有嚴密的組織在東西各文明國，都把政府的組

織，分成三部，即行政，立法，司法，此種分權的原則，創自孟德斯鳩，孟民的意思，以為政府的職權，應分為行政立法司法，這三種權力，要三個獨立的機關各別行使，不相干涉，人民政治的自由，才可保障，此說一出，風動歐美，所以各國政府的組織，都分為三部，自我們總理研究各國的憲法，以為三權分立，立法權而兼彈劾權，不肖的議員，可利用議會的威權，來壓制政府，對於政治上之流弊甚深，又考試權由行政部行使，取人的人，即為用人的人，亦難求其公允，所以總理以為三權不夠，主張五權，將監察權由國會提出，考試權由行政部分提出，現在政府的五院組織，就是五權憲法的精神。

我們現在先講三權政府下的一般組織，然後再講五院的組織，並將現國府及五院組織法，附之卷末，以見一般，

一，行政部分的組織 行政部分的組織，大概可分為總統制，與內閣制，委員制，分述如下，

(甲)總統制這種制度，行政元首的任期和特權，立法部完全不能干涉，總統有很充足的權力，可以阻止立法部侵犯行政部的權限，行政元首有政治上的獨立權，元首與內閣的政策和行政行為，對於議會不負責任。除犯了叛逆罪，要受議會彈劾之外，其餘的權力，一概獨立。

美國的學者，因為自幼受了總統制的空氣所薰染，所以極力的稱道總統制的長處，且看柏哲士說，

總統制是實驗的政治制度，第一，這個制度是很確實的，把責任放在，一個人的身上，沒有別的制度再能使人小心，謹，至公無私，像這種制度一樣，第二，這個制度是很活潑的，一個大有為的人，祇能獨斷獨行，人多手雜，便不能做事，第三，這個制度是很有勢力的，世界上最有力量的大將有句名言；說，一個不好的將帥，勝似兩個好將帥。

他又說：總統制的利益，在政黨意見和利益不同的國家，又或在專門以防止外患為事的

國家之中，都是顯而易見的，如查這些情形同時并用別種制度，不用這種強有力的總統制，便要立刻發見弊端，（見政治學與比較憲法第二卷）

美國學者雖然誇獎總統制，可是英國的學者，又因為吸了內閣制的空氣，所以却指摘出來總統制的種種弊端，且看蒲徠士說：

美國國會與行政部分權的結果有五：

（一）總統及閣員，都不能向國會提案，除掉賞賜各個議員之外，絕沒有權力可以控制國會。

（二）國會有無限的調查的權力，但是支配行政部的權力却不完全。

（三）失策或怠職的罪過，國民常常不知道應該歸於何人負責，總統與國會關於法律的編製和執行，互有關係，所以兩方面皆可以互相委卸責任，沒有一方面負十分的責任去做事。

（四）因為兩下不和，損失許多勢力，——就是大總統閣員與國會的時間和勢力，

都用在互相競爭上邊，這是一切自由政府所不能免的。

(五) 在危險的時候，常有缺乏行政的魄力及敏捷的危險，一言以蔽之：美國的政府全部，缺乏統一的精神，各機關不能互相聯絡，各自爲政，沒有同一的目的，不能生出互相調和的結果，如同水手，舵工，機器工，皆沒有同一的目的，皆不奉同一的意旨，所以行船不走正路，或偏於左，或偏於右，有時祇在水中打回轉，（見平民政治第二十五章）

伯哲士的話，可以代表贊成總統制的主張，總統制的真正的價值，就在他所說的幾點上，但是如拿總統制與內閣制相比較，似乎總不比內閣制價值之大，所以蒲徠士所指出的總統制的弊病，的確是美國由總統制發現出來的事實，萬不可輕於看過。

(乙) 內閣制這種制度就是議會政府制，是國家把行政權完全放在議會支配之下，實際上的行政部長官的任免權，都由立法部行使，行政長官直接對於議會負責，閣員常常是立法部的議員，實際上並且是立法部多數黨的首領，即或閣員不是議員，也必定要有出

席議會及提出法案的特權，內閣制之下的閣員，同時有閣員和議員兩種性質，因此便使行政與立法打成一片，閣員實際上是各部的總長，是政治的領袖，是議會的黨魁，所以他們聚合起來，組織「政府」。預備法案，決定大政方針，他們的任期，完全以議會中多數黨的信任為限，如果一旦通過不信任的表決，或者否決他們提出的政策，他們如果不解散議會，便要全體辭職，如果不全體辭職，便要解散議會，除此以外，再沒有別的法子，解散議會是訴諸選民公決的一個法子，如果新選的議會，反對黨仍然佔多數，或仍然否決他們所提出的政策，便要立刻辭職，不能再行解散議會。

伯哲士雖然是擁護總統制的人，但是他承認內閣制的好處，他以為內閣制的最大的好處有二。

- (一) 因為立法部與行政部打成一片，可以保持得住政府各機關間的調和，
- (二) 因為行政長官得出席議會，故所立的法律，不致不能實行。但是柏哲士以為內閣制不是各國都可以採行的制度，且看他說：

內閣制度，並不是撫論何種民情，皆可適用的，必與特異的政象，相倚而生，然後有成功的可能，必要條件，須政治社會中，人民全部的智識均高，且高度皆屬相等，人人都有公正的精神，與高尚的政治道德，並且須假定政黨首領的當權者，都不爲惡，然後內閣制，方才行之而無弊。

我們研究各國政治，平心而論，實行於內閣制，當然不能說沒有條件，可是絕不像伯氏所舉的條件之苛，內閣制的條件，祇在國內要有兩大政黨互相對峙之一點，祇要國內有兩大政黨，便可實行內閣制，此外一切條件，都不是內閣制的生死關頭，且看羅偉（Lowell）論法國政黨分歧時，說道：

分政黨爲二，實爲內閣的常經，且爲其成功的要素，今試假定有第三黨發生，其政綱與前二黨絕不相同，如內閣不屈服於其政綱，無論屬於何黨，彼此反對，而此黨的勢力，又確足以左右政治，當這時候，假使前二黨不能攜手，而在勢又各不能應第三黨的要求，則內閣無由成立，今讓一步，第三黨宣言：如內閣所爲，雖與其政

網不合，亦願牽就而不加反抗，則內閣似可以容頭過身但這種情形的內閣，實如一婦居於兩姑之間，其所欲得其歡心者，乃不相統一之兩團體，有一失意以去，皆足以生搖動，以是閣員不了然於在職期限之長短，而施行政策之手段，每流於巽懦，倘議會中所含之派別其數愈多，內閣之位置，愈形不穩，即邀各派中之領袖，同參閣政，而在閣中欲保持政策之統一，其困難乃更甚，聯合內閣的弱點，乃悉數發現，這樣看來內閣制能組織強有力之政府，只有內閣為純粹一黨所護持方可所以行內閣制的國家，政黨必分為二，而又必僅分為二，乃必要的條件。見歐洲政府與政黨由此可見兩個政黨，真正是內閣制的生命所關，內閣制本來以得到強有力的政府為目的，法國轉因此得到最穩固和最弱的政府，都是缺乏這個條件的原故，

凡一種制度，一方面有利，一方面必定又有害，內閣制也是這樣，因為在內閣制下，行政部與立法部把成一片，所以內閣的做事，一定要仰承議會的意旨，議會有時偏於感情，內閣亦不得不垂首聽命，所以載雪說：

實而言之，議會內閣，恆易爲議會之機械，且意思之浮動，乃代議機關天然之弱點，而議會內閣，直相與分其弱點而已，（見英國憲法論）

再內閣的更換，往往牽及全體閣員，這是反對內閣制的人所最痛恨的，從前英國有一個總理名叫巴麥斯東，（Barnston）偶因在議會中答覆一個不關緊要的質問，言語過於唐突，所薦的閣員中，有一個人會爲關涉婦人之案所累，又外交總長接法國的通牒，照例應該以牒答覆，而總理令駐法公使面答，議會以爲失體，因爲這些細事，竟被議會攻擊，到全體辭職爲止，所以反對內閣制的人，認定連帶辭職，是一件毫無意義的事體。

但是內閣制雖然有弊病，可是比例起來，終是害少而利多，在從前國家以王權者的資格治人，所以學者多主張三權分立的學說，使行政，立法，司法各部互相牽制，現在國家以事務員的資格治事，所以實際的政治，立法部與行政部多趨向於統一，內閣制的第一個好處，就在能使立法部與行政部連爲一氣，且看白芝浩說。

內閣就是立法部選舉相習相信之人，使行其政，內閣的成立，必由立法部自操其選權，而政策必合於立法部的意思，所有閣員，必為議會所信賴，質而言之，內閣者，特一當於綴系性之委員會，譬如連字符，（Hyphen）此會連立法部於行政部，譬如扣衣帶，此會扣立法部於行政部，（見憲法中的內閣篇）

由此可見英國的政治，現在已經不是三權分立的政治，行政部與立法部已經融成一片，不獨英國是這樣就是俄國的中央政府組織也是這樣，俄國於一九一八年七月十日，由全俄蘇維埃大會通過「俄羅斯社會主義蘇維埃共和國憲法」，這個憲法的第十三條規定：「全俄大會所選出之全俄中央執行委員會，為俄國立法行政及管理之最高機關，掌有一切權力」，俄國的最高機關，叫做「全俄會議」，全俄會議每年至少開會兩次，因為代表太多，（共有一千四百個代表）不容易開會，所以由大會中選出不過二百人的執行委員會，在大會閉會後，及下次大會未開之前，行使俄國的一切主權，俄國的政府組織，本是一種委員制，沒有國務總理，政府負責人員，對於中央執行委員會負責，中央

執行委員會，又對全俄會議負責，由此又可見俄國政府的當局，祇不過是附屬於中央執行委員會的幾個行政委員罷了，這又是立法行政兩權不分的一個明證。

照白芝浩說：內閣制使立法行政兩部打成一片，故當存亡危急的時候，有伸縮的餘地，可以產出臨機應變的人才，這是內閣制直接發生的效果，此外還有間接發生的效果，就是內閣政治有引導全國人民關心政爭，惹起國人的政治興趣，且看他說，

英國有「王之反對黨」一語，又說，英人爲治，行政與評政並重，評政的意思，就是以實行內閣政治的原故，一黨從政？一黨取其政略，而評論之，本來國會爲政論之所匯歸，一演說，一議案，都出手大家，關於全黨，喚起國民精神，增進國民知識，其力量極大，但非實行內閣制，不能收此效果。

白氏是擁護內閣制的人，容或對於內閣制，誇獎太過，可是內閣制能教育國民，確是英國的實在事情，絕不是白氏一人的空想，即此一端，已可見內閣制的價值了。

(丙) 委員制 這種制度，亦名行政合議制，採這行政合議制的國家，在令國家行

政機關之職權，不由一個首領行使，而由一個衆人合組之合議團體行使，構成此合議團體之分子，彼此立於平等地位，其法律上之權限，初無軒輊，此合議團體雖亦往往有一人爲其形式上首領，然此種首領，初不過爲內部議會之主席，或對外之代表，除此而外，其職權固仍與該團體中其他分子之職權相等，所以這種制度，既不類於獨裁式之總統制，亦不類於兩層機關式之責任閣制，

在現在一般國家中，合議制已不僅適用於立法之組織，且往往適用於法庭之組織，至就行政組織而論，雖亦有適用斯制於特種行政組織，或地方行政組織之例，但適用之國家，究居少數，此種制度有優點亦有弱點，茲比較論列之，先言其弱點，然後言其優點。

委員制的第一個弱點，便在缺欠敏活，一切重要行政事項，既俱須經由一個合議機關決定，行政機關之動作，自然不易敏活，這種缺欠敏活之狀態，將令行政機關不易應付許多之事變，而尤不易應付非常之事變，第二個弱點便在責任不明顯，一切行政政

策，既俱產自合議機關多數之決議，而個人之主張，又往往因種種原因，勢力不能使之宣洩於外，則一般社會，對於一種政策之失敗或成功，自亦往往不能確然辨識其責任之所在，這種責任不明之狀態，亦足令一般社會對於各個行政當局之個別能力與識見，不易為精密之判斷，第三個弱點，便在行政政策之不易貫徹，行政合議機關之各個分子，彼此原處於完全平等之地位，倘該分子中含有合作精神較形缺欠之人，或則對於合議機關多數決定之政策，因不願犧牲己見而不誠意援助其執行，或且從事於不利於該項政策之諸種動作，則該種政策之實施，便要感受困難，倘此種困難竟達一定程度，該種政策，或且不能獲得相當之試驗，這種政策不易貫徹之狀態，足令一般社會對於政策之失敗，不能了解其真實之原因（因為那種政策，沒有得着相當的試驗。

然行政合議制，雖有如斯之弱點，而主張斯制者，却也有幾種簡單的，而亦具有相當勢力的理由，一則以為此制可以滌盪君主政體之遺跡，其在新從君主政體脫胎之共和國，為改造一般社會之心理與觀感起見，此種制度，尤或有顯著之功效，羅馬共和首

創時期，與法蘭西之第一次共和，俱採行政合議制，大半以此，二則以爲此制可以防杜行政之專制，可使行政機關侵犯議會或危害人民自由之種種行爲，較難實現，因爲專擅行爲之實施，出自一人之決定易，出自衆人之合議便或不易，其在民治素養尙淺之國，行政專制之可能性比較的既屬甚大，此制之功用比較的亦較高，三則以爲此制可以補救行政人選之失，蓋事權如果集中於一人，則一人人選之不當，便要貽誤行政機關之全體，尙以事權畀諸一個合議團體，則卽該團體中有一二人選人不當，亦或不致貽誤全體。

如純理論上構思，行政合議制自然可許多的形式，求諸事實，則以斯制適用於國家最高行政機關之組織者，殊不多見，在古代歷史中，則羅馬共和時代之康修爾 *Comitia* 制，與吾國周厲王出奔後之周召「共和」制，亦或可以約略擬於行政合議之列，但以次所論，則僅以近代及現代之三例爲限；卽一，法蘭西革命時代之執政委員會制，二，瑞士之聯邦委員會制，三，蘇俄之人民委員會制；是，我國現行之委員制，後當別論之。

第一，法蘭西革命時代之執政委員會 (Le Directoire) 制。

羅馬而後，歐洲史乘上之行政會議制，最值得我們注意的，便是法蘭西大革命期內一七九五至一七九九年所曾採行之執政委員會制，此制與其他諸國所曾採行之行政合議制相較，有一個特點，這個特點，在將行政機關之決議權，與其執行權，完全分開，以行政決議權畀諸一個行政合議機關，即所謂執政委員會，而以執行此項決議之權，畀諸這個合議機關以外的幾個各司一職的「國務員」，這是執政委員會極堪注意的一點，我們不能不稍為詳其內容，

執政委員會是由五個委員組成的，這五個委員是下議院(Conseil des Cents)推定雙倍的候選人，而提經上議院(Cens des Anciens)決選而產生的，這五個委員每年須改選一個，(第一次當選諸人，於最初四年內，以抽籤法改選，)而凡經改選的委員，在其解職後五年內，不能重行當選，這五個委員，輪流為執政委員會的主席，每三月更換一次，所以每屆主席的任期，極其短促，執政委員會是最高行政機關，他的行政職權，是很寬泛的，但這個委員會，却只是一個行政決議機關，他不直接執行他的決議，他的構成

分子，（即執政委員）也不直接執行他的決議，他的決議交付六個至八個「國務員」分別執行，這六個至八個「國務員」，是由執政委員會任命的，而執政委員却不得自兼「國務員」，這六個至八個「國務員」，也只是各司一種職務的人員，并不成立一種合議團體，這樣形式的行政合議制，在理論上似是比較適宜的一種形式，因為執行與決議既經分開，則雖行政合議機關之內含有一部份缺乏合作精神之人，亦或不致使合議機關決定之政策，在執行上發生障礙。

第二，瑞士的聯邦委員會Bundsrat，C. nse 1 Federal制。

瑞士是行政合議制行用最久，而且成效最著的國家，瑞士的歷史，可以說是從十三世紀開始，而瑞士有史以來，也就沒有君主制或其他獨裁制，而只有行政合議制，（瑞士行政合議制，惟於受法國拿破崙征服時期，曾有極短時期的中斷），瑞士並且是行政合議制行用最普遍的國家，他的中央行政組織，和各「卅」行政組織，俱係採用此制，我們這裏所討論的，僅以瑞士聯邦委員會制為限，瑞士的聯邦委員會制，較諸其他行政

合議制，在法制上及習慣上，各有其特點。

法制上之特點有二：第一，聯邦委員會，是含有元首的；然而元首之存在，并不影響合議制之精神，聯邦委員會，是瑞士的最高行政機關，是由七個委員組成的，這七個委員，都是由議會上下兩院開聯合會選舉出來的，他們的任期都是三年。議會逐年就這七個委員中，選定一個委員，為瑞士聯邦的總統，選定一個委員為瑞士聯邦的副總統，所以聯邦委員會，并不像羅馬的康修爾制，完全沒有首領，亦不純像法國的執政委員會制，雖有議會的主席，而主席却不具元首的頭銜，但是這個總統及副總統，不繼任期都只一年，而且任滿後之次一年，不能繼續當選，就是總統的職權，也就除了對內為委員會會議的主席，對外得代表委員會履行諸種儀節（如接收外國元首與公使之類）而外，亦與其他委員，完全平等，他在委員會中，並且與其他委員一樣投票，所以總統與副總統的名稱，嚴格的講，實在與實際不甚相稱，而聯邦委員會，却因是而得保全合議制之精神，第二，聯邦委員會的七個委員，各是主管一部的部長，這是該制與法之執政委員

會制顯然相異的，然而聯邦委員會，亦不因是而喪失合議制之精神，聯邦委員會的構成分子——，總統，副總統，以及其他——都是主管一部份的人員，都是一個部長。

但是這七個委員，如果各就其所管的部務有單獨決定權，合議制的精神，便不免要被破壞，所以瑞士的憲法第一〇三條復明定，行政決議，俱須出自聯邦委員會，而委員之各主一部，不過是謀事務的審查與事務的執行而已。

在這種規定之下，各部部長（即各委員）的職務，將不過預備各該部提交委員會的決議案，與執行委員會對於各該部事務的決議案，其本身將不享有任何單獨決定之權，不過憲文的涵義，雖可作如是解釋，實際上瑞士聯邦議會，却不能不給予各部部长以若干單獨決定之權，就是嚴格的在憲法的條文上說，瑞士憲法學者，固亦有謂聯邦委員會，但能對於各部的任何決議，保有撤消或變更之權，則合議之精神，即得完全保全者。惟是各部部长，對於各部事務，雖有取得若干，單獨決定之權，然一切稍形重要之事件，實際上究俱由聯邦委員會決定，所以合議制之精神，究可說是貫徹到了相當的程度。

瑞士行政合議機關之組織，在法制上固有上述兩個特點，在習慣上也有兩個特點，第一，聯邦委員會在習慣上不是代表一個政黨的機關，瑞士雖然是一個小小國家，却是一個含有數種民族，數種語言，數種宗教的國家，依着習慣，聯邦委員會，是代表諸種民族與宗教的團體，不是代表一部分民族或一種宗教的團體，亦不是代表議會中一個政黨的團體，依着習慣，這七個委員總得有一個委員是由芻維西(Nevse)州出身的，總得有一個委員是由柏因(Bern)州出身的，總得有一個委員是由信奉天主教的諸州出身的，而且說法國話與說意大利語的諸州，通常也各在委員會中佔有一席，第二，聯邦委員會的各個委員，在習慣上，幾乎都是一個終身官吏，聯邦委員會的委員，在法律上本只有三年的任期，但在習慣上，這些委員，只要他自己願意繼續充任，且能稱職，幾乎沒有不繼續選的，自一八四八年至一九一九年七十餘年中，說者以爲這個習慣，便只有一回例外，所以聯邦委員會的委員，事實上都成了終身官吏，這個習慣之所以養成，一半因爲瑞士的聯邦委員會，實際上不是一個『決定政策』的團體，而純是一個『執行議會

政策上的團體，因是議會選舉這些委員，俱只偏重他們的行政經驗與能力，而不注意他們的政見或言論。

以上是瑞士聯邦委員會制的內容，瑞士這個制度的成效，是盡人所承認的，這種制度收效的原因，我們固不能說是與該制本身的完善無關係；然而一部分的原因——甚或主要的原因却不在制度的本身。而在瑞士政治環境上的特殊情形。瑞士民族數百年的民治素養，當然是這個制度收效一部分或大部分原因，因為瑞士民族有了這樣長期的民治素養，所以能使他的行政合議制，實現他的特長，而不發現他的弱點，譬如聯邦委員會的分子，在習慣上既都享有終身任期，那末，在事實上就難保行政人員不偏於保守固陋以致不能追隨人民的新蘄求，與社會的新變化，而演成一種官僚政治，然而在民治素養甚深的瑞士，聯邦委員會之官僚化，却是不會發生的，（聯邦委員會之所以不致官僚化，與瑞士的法制，却也是有關係的，因為在瑞士制度之下，聯邦委員會的委員，是常日在議會中生活的，是常日參加議會的討論，而受其督責與陶冶的）。而在他一方面，瑞士

行政機關的行政政策，却因聯邦委員會的委員俱為長期的官吏而能繼續不斷。瑞士行政機關的行政效力，亦因是而獲提高，復次，瑞士行政合議機關，既須完全受議會支配，而毫無牽制議會行動的權能，那末，在事理上亦或可以釀成議會多數的專制，然而多數專制的事，在瑞士也是極不容易發生的，因為瑞士的輿論，歷來就是最能顧惜少數的權益而不肯讓少數受過分壓迫的，所以行政機關，盡管沒有牽制議會的權能，而議會多數的專制，却不會發現，（這一層事實，與瑞士所行的複決與創制等法制，却也不無關係，因為在那些制度之下，議會尤不能不受輿論的制裁）。此外，瑞士聯邦委員會，為代表各種政治色彩的團體，而其分子又各各為『執行委員會議決』之部長，在事實上亦都可以增加委員間意見分裂，與合作困難之程度，然事實上這此流弊，却也因瑞士人民習於調和與互讓而獲減免。

第三，蘇俄的人民委員會（Съездом）英譯 Council of People's Commissars 制。

蘇俄的人民委員會制，是與蘇俄同時產生的，他於一九一七年十月鮑爾雪維克黨人

革命時，即已產生，而旋經全俄蘇維埃大會承認的，一九一八年七月，蘇俄之第一次憲法，與一九二四年正月蘇俄之第二次憲法，（即其現行憲法）亦皆保持這個制度，雖則這兩種憲法彼此不無重大的異點，蘇俄中央機關的組織，在這兩種憲法內，却沒有重大的差異，而人民委員會制之變更尤少，所以蘇俄的人民委員會制，總算是一個已經經過相當試驗時期的行政合議制。

蘇俄中央機關的組織，是與一切國家的中央組織，不相類似的。蘇俄的中央組織，至少可以說是包含着三個機關；即全俄蘇維埃大會，（All-Russian Congress of Soviets）全俄中央執行委員會，（All-Russian Central Executive Committee）與人民委員會是，（精細點說，應該說是含有四個機關，因為全俄中央執行委員會，還附設有一個理事部，（Presidium）。

蘇俄的第一個機關，為全俄蘇維埃大會，這個機關在形式上便是蘇俄的最高機關，他是一種職業代表機關，他是由各省代表機關（省蘇維埃大會）與各城市代表機關（城市

蘇維埃大會）所選舉之代表組織的，他的人數甚衆，每年集合之次數甚少；每次集會之時間亦極短，實際上他並不是蘇俄的最重要機關，全俄中央執行委員會，是由全俄蘇維埃大會產生的，凡值全俄蘇維埃大會閉會期間，他便可以代表全俄蘇維埃大會而行使其一切職權，（此爲蘇俄政制之一個特點；）而且他所行使的職權，兼含立法，司法，行政，諸種職權，（此爲蘇俄政治之又一特點。）全俄中央執行委員會，自亦設有一個委員會，名理事部，這個理事部在全俄中央執行委員會休會期內，亦可代表該會監督人民委員會，及行使其他一切職權。

人民委員會是一個會議的行政機關，他也有兩個特點：第一，人民委員會的分子，大部分是兼管部務的，一部分是不兼管部務的，這是人民委員會與前述法瑞兩制都不盡同的，依着一九一八年憲法的條文，人民委員會的會員，總共十七人；各都是一個部長，該憲既未明白設置不兼部務的會員，亦未明白設置什麼會長或副會長，但實際上人民委員會却是自始即有一個會長與兩個副會長的，（在列甯執政期內會長便是列甯。）而

會長便是會中唯一不兼部務的分子，一九二四年的憲法，明白規定人民委員會的會員，總共十二人，就中除了會長一人及副會長一人未兼部務而外，其他十人，亦各是一個兼管部務的會員；至於會長的地位，在憲法條文上亦並沒享有任何特權，所以人民委員會制，在形式上確也是一個純正的合議制，在列席會長期內，他的權力誠然十分優越；然而那也不過是一種事實的歷史的道義的權力，第二，人民委員會的分子，都是沒有一定任期的，這是與前述各種行政合議制都不相同的，一九一八與一九二四年的徵俄憲法，俱沒有規定人民委員會的任期，及其免職的手續，而僅承認這個委員會應對全俄中央執行委員會負責，負責云云，是否便如一般行用責任內閣制的國家之習慣所示，凡遇着全俄中央執行委員會對於人民委員會的全體或個人，表示不信任的時候，這個委員會的全體或個人就得去職，却是一個不甚明瞭的事實問題，但是負責云云，究作何解，雖然尚屬疑問，而全俄中央執行委員會，可以解免他們的職務，却是沒有疑問的，他們的任期，雖未經憲文規定，而依過去的事實，每月全俄蘇維埃大會集會後，新全俄中央執行

委員會成立之時，該委員會莫不舉行人民委員會之新選舉，所以人民委員會的委員，也可以說是約略有一個任期；不過他們的任期，也許與瑞士聯邦委員會委員的任期不同，因為他們就是在他們的任期以內，也許還可因為他們的政策不見容於全俄中央執行委員會而須解職。

凡上所述，都只是諸種行政合議制中行政機關自身的組織問題，至於在行政合議制之下，行政機關與立法機關的關係何若，則當於論述黨政府與各國政府之比較時略說明之。

我國現行制度，為委員制，以過去組織法論之，有設主席者，亦有僅設常務委員者，委員有兼部者，亦有不兼部者，至委員的任期，都未明確規定。

在總理遺著中間，本有大總統的規定，五權憲法中說，『行政設一執行行政務的大總統』，建國大綱中說，『憲法未頒布以前，五院院長，皆為總統督率而任免之』，現在施行委員制，實為事實上的必要，至將來憲法應如何詳細規定，則當視訓政時期經過之

情形如何，由制憲機關，詳悉訂定之，（建國大綱第二二條參點）

（二）立法部分的組織

現在各國的立法制度，大多數採取兩院制，（*Bicameral-System*）祇有少數邦國採用一院制，（*Unicameral System*）英國最初有貴族，教徒，商人，三個議會，並且不獨英國一國是這樣，中世紀的各國都是這樣，封建時代的議會，以社會階級做基礎，社會有多少階級，議會之中便分設多少局部，封建時代的社會，大概多分爲三個局級：教徒爲第一階級，貴族爲第二階級，商人爲第三階級，故各國的通例，都設立三局議會制，瑞典國內，除掉三個階級之外，還有農民階級，和估勢力，故直到一八六六年止，尙設立貴族，教徒，市民，農民四級議會制，後來才改爲一院制。

英國議會變成兩院制，並不是由論理上演繹出來的結果，完全是偶然發生的事件，因爲英國最初雖然行三院制，但是教徒另有教會的會議，不願意和俗人在一起，出席於同一會議。到十四世紀末期，便全然不參與普通議會了，在那時教會的議會，也可以備

國王的諮詢，所以就是不出席普通議會，國王和教徒兩方面，都沒有什麼不便當，到了十六世紀前半期，亨利八世和議會協同一致，來實行改革宗教，教徒才知道失計，想再行加入普通會議，可是終久未能如願，由此可見英國的採用兩院制，的確是徼倖成功的，並沒有什麼學理上的根據。

兩院制和一院制在學理上爭論最烈的，要算法國，法國當革命的時候，許多人都主張一院制，討論的結果，便把一院制的原理，規定在一七九一年的憲法之中，一七九三年的憲法，仍然繼續這種原理，共和三年（一七九五年）的憲法，才改廢這個原理，變為兩院制，直到一八四八年二月革命，又恢復一院制，不過四年，又改廢了，當一八七一年，普法戰爭之後，帝制終止，又恢復從前的一院制，到一八七五年，又復改為兩院制。

再如美國，當創造聯邦憲法之初，除掉佛蘭克林（Benjamin Franklin）之外，其餘的制憲家，幾乎沒有人主張一院制，故聯邦憲法最初，就定為兩院制，祇有平西

賓利亞 (Pennsylvania) 第一次憲法，採取一院制，此外也有一兩邦仿效，但是後來都改成兩院制，近代實行一院制的，祇有希臘，塞爾維亞一是一小國。

但是兩院制的發生，雖然是偶然的事件，可是因為實驗的結果，便有許多人出來擁護他，說出他的許多好處，現在且把關於一院制和兩院制的利弊的議論，略為說個大概如左。

(甲) 主張兩院制的理由

主張兩院制的人說，兩院制的好處，就在能夠救濟輕躁，因為他們以為立法部的最重要的目的，就在決定人民理性和公共意識所要求的是什麼，解釋公共意識，比紀錄人民意見難得多，一定要權衡他們的意見，斟酌他們的利益，造成一個普通的原則，要想達到這個目的，非採用兩院制不可，且看柏哲士說。

一個團體常常有浮躁和偏見等危險，兩院制雖然也免不掉疏忽偏執等弊害，但是總比一院制好得多，因為兩院並立，自然要互相牽掣，就是兩院多數議員同是一黨，

對於別院所提出的議案，也要仔仔細細的討論批評，兩院見解的衝突，就是救濟一黨佔據兩院時輕躁暴亂的唯一利器，兩院中多數黨互相爭論，比較在一院中多數少數的爭論還要格外的公平，因為各院的多數黨，每討論一個問題必定先研究這個問題的真相，議決時也不大受黨見拘束，（見政治學及比較憲法第二卷第五章）

這一派的學者，都以爲立法部最容易爲感情所動，一爲感情所動，便容易魯莽滅裂，第二院的職務，就在牽制這種弊害，凡一件法案，自提出到公布，中間很耽擱許多時日，可以細心討論，一黨的陰謀和一個人的勢力，很容易操縱一院，絕不容易操縱兩院，而且一件事得到許多人分院討論，必定格外詳細，所以伯倫智理說：四隻眼睛總比兩隻眼睛看得更多更好，從各不相同的立腳點上，觀看一件事，尤其比從一方面觀察好得多。

這一派的學者又說：兩院制的好處，又在可以限制專制，因爲一個團體獨立，沒有別的團體牽制，最容易獨斷獨行，且看密爾說：

不論是個人是議會，如果大權在手，不要顧慮別人，便不能合乎自然的公平，這就是贊成兩院制存在的正當理由，如果把獨行獨斷的權力，交給一個團體，就是爲時很暫，也有流弊，假定有一個議會，被一黨獨佔優勢，議員聯合運動，必定要在院內佔勝利，這個院中的多數黨，如果在憲法上不受別人的意見牽制，那麼便一定要放縱專橫了，從前羅馬執政官，任期不過一年，但是羅馬人爲預防專橫起見，必定設下兩個人，根據這個道理來討論國會，自然可以明白兩院制的必要了，（見代議政府請 十三章）

但是主張兩院制者，不但以爲兩院對立，可以制限專橫，並且以爲可以調劑進步，因爲一院獨立，沒有他院同他抗衡，一受政潮的鼓動，便容易激成急進改革的趨勢，如果院教過多，又必然事事掣肘，庶政均難進行，結果便又傾向保守一方面，祇有兩院制，一個從前方面引導，一個從後方面牽制，調劑的結果，可以遵循進化的程序前進，不致釀成激烈的革命。

這一派的學者，又以為立法部採用兩院制，可以維持行政部的獨立，因為兩院意見不齊，行政部便很有自由獨立的餘地，在實行一院制的國家，如果議會的意見和行政部的意見衝突，便沒有調和的方法，立法部的權力太強，行政部便不能夠獨立，行政部的權力太強，立法部亦不能夠獨立，祇有兩院制，可使行政部得到較多的自由，

現在我們討論兩院制的功用，除前邊所述的幾項理由外，還是因為兩院制能夠代表階級利益，歷史上的三級議會，四級議會，和近代的兩院制的議會，大概都因為社會上已經有了不同的階級，各階級中又已經有了不同的感情，這是發生多院制的事實，也就是多院制所以存在的理由，伯倫智理說：平民貴族質素不同，如果獨使一種質素代表立法，便難得到公平的結果，密爾主張以一院代表人民的感情，以一院代表曾有經驗的才能智識，換句話說：甲院為平民議會，乙院便為政治家議會，此外還有許多人主張：在聯邦國家，以一院代表各邦，以一院代表全國人民，在勞資階級的國家，以一院代表勞動階級，以一院代表資產階級，總而言之，祇有在社會階級不齊的國家，才可以看出兩

院制的必要。

(乙)主張一院制的理由

主張一院制的人，也有許多理由，他們以爲一院制的第一好處，就在責任明確，內閣在事實上絕對不能對於兩院一致的負責，就是在實行兩院制的國家，亦必定要犧牲上院的獨立，僅使閣員對於衆議院負責，如果內閣一定要得兩院的信任，那麼不是閣員左右爲難，便是兩院互相衝突，法國的憲法，雖然有閣員對於兩院負責的明文，但是屢次經驗的結果，終不能不使閣員僅僅對於衆議院負責，與其犧牲一院的獨立，使上院名存實亡，不如採取一院制，反使閣員心目有所專注，英國關於財政問題，兩院的權力便不能平等，這是多年經驗的結果，所以專就內閣的責任說，一院制實在比較兩院制好得多。

主張一院制的第二個理由，就是採用一院制，可使民意統一法國當革命的時候，大多數以爲主權在民主義，同一院制是不可分開的東西。所以有一院代表人民意志便夠了

，設立上議院來牽制衆議院，實在是貴族主義來牽制民主主義的辦法，立法部是發表民意的機關，人民對於同一問題，不能橫生意見，故立法部的組織不能紛歧，如果兩院各有互相否決之權，那麼人民公意，到底在那一方面，便難得明瞭，法國自一七八九年到一八四八年之間，和美國當佛蘭克林的時候，都有這種議論。

此外，還有人以爲兩院幷立，便要使國權分裂，又有人以爲採用一院制，可使議事敏捷，議事敏捷的背面，便是輕率浮躁，不過從國會的議事程序上看來，凡國會議事，都有一定的程序，自提案到議決，須經過多少時間，斷沒有不待討論終止，便能含糊通過的，密爾是主張兩院制的人，但是他却反對輕躁之說，他說「人家多以爲兩院制可以防止輕躁之弊，我以爲這種議論，沒有什麼價值，因爲討論事件，沒有經過兩回以上的思索，一定要待人家復核，這種代議機關，必定非常的惡劣」，由此可見就是採用一院制，也決不致發生輕躁的弊端。

我國立法院，在南京參議院時代，原採用一院制，元年八月，依據約法五十三條，

制定國會組織法，及參衆兩院選舉法，始採用兩院制，現在訓政時期的立法院，也是一院制，本來兩院制在歷史上，事實上存在的理由，原在代表階級的利益，我國社會上階級的分野，既不顯明，似無分爲兩院的必要。

近代各國的立法部，全被政黨佔據去了，所以立法事業，完全是政客包辦，又因爲用政黨協議的選舉制，凡是品性高潔和思想獨立的人，都不大願意就政黨的範圍，所以每一次選舉，總要便宜了許多入黨的平庸人，拒絕了許多不入黨的學者，立法本是一種專門的事業，當現在社會事業和情形，越趨越複雜的時候，要想有科學技術的立法，便不能不在被政客所盤據的議會之外，另想出一個方法來救濟政客式的立法的弊病，美國各邦，近幾年來，試用的新方法，就是設立「立法起草局」(Drafting Bureau)來替議員專門做起草的事務，據一九一三年美國律師公會立法起草的特別委員會報載，已經有三邦採用這種制度了，這十三邦中爲議會或議員籌備的有兩項，一是立法的參攷，一是立法的起草。

這十三邦中，都另外設立立法參攷事務部，凡一會期中所要討論的問題，在沒有開會之先，即由該會把所有的材料，都搜集在一塊，分門別類，提綱絜要，都先期預備停當，參攷的材料，不但包括通常圖書館中所有的書籍論文在內，并且搜集各國立法部的法案草本，和本國外國已經公布的成法，但是有許多治案，並不難查找材料，祇難在把所有的材料弄成系統，使立法者可以一目了然，在從新創造法律草案時，這種整理材料的事，尤其重要，而且現在社會的工業的政府的……種種行政問題，都一天複雜似一天，非有專門學者事先加以詳細的研究，并且參考外國本國所有的成案，一定難免窒礙離行的弊病。

僅得到材料的幫助，還是不夠，此外還要有起草法案的重要幫手，做幫手的人員，一定要是深明法律和熟悉起草方法的學者，他們的職務，（一）在使法案適合時勢的需要；（二）使條文完備，可以達到立法時所希望的目的；（三）要與現行法律不相抵觸，真正說起來，這就是科學方法的立法。

在美國做這兩種——立法參考，和法案起草，——事務的機關，從組織上看起來，大概可以分成兩種：

像威士康森 (Wisconsin) 和印度拉 (Indiana) 等邦，設立一個常設的局子，專做這類起草和參考的事件，像紐約和馬沙諸些等邦，參考事項，由邦圖書館或邦圖書館中一部分辦理，起草事項，由立法部委任人員辦理，紐約在一八九〇年，建設一個立法部圖書館，儲藏各國立法詳細紀錄，并發行極有價值的報告書，威士康森在一九〇一年亦設立一個立法部參考圖書館，用莫克塞博士 (Itinccarthy) 管理這件事，——莫氏是有名的政治和經濟學者，這個方法一行，美國各邦都起來仿效，故至一九一三年，便有十三邦立法參考部的設立，

這是美國立法部傾向「學者立法」和「科學立法」的新趨勢，但是美國現在各邦所行的，還是代表立法制，並沒有完全實行人民直接立法制，所以立法的參考和起草，都不過是專門學者，站在議會或議員的背後做事，並不是由他們製出法案交由人民直接議決

，最好把學者的起草，當作提案，把最終的決定權放在人民手中。換句話說，學者只是替人民草創一個法律案，——是提案者，不是立法者，真正立法者，乃是全體的人民。

這種制度第一個顯而易見的理由：就是因為現在立法的事業，斷不是盤據議會的政客式的議員先生們所能做的；反過去說：就是立法是專門的事業，非得法理精深，成例嫻熟，並知道社會進化原理的人，斷斷乎不能製造良好的法律，美國這種制度發達，就是科學方法的立法非現在政客充滿的議會所能勝任的明證，將來這種制度，或能推行到各國去，亦未可知？

我國現在立法院，特設編譯處，置編修四人至六人，科員十人，至二十人，掌各國法制之編譯及立法參考資料之檢討事項，此外並規定得任用專門人員，也就是因為立法日趨專門的原故。

(三) 司法部分的組織

凡是組織完善的政府，能夠使人民的公權私權得到極鞏固的保障，便當然要有個獨

立的司法機關，專管一切司法的事件，如果沒有司法機關來解釋法律，適用法律，裁判爭訟，保障權利，或者有別的機關代行司法機關的權限，便要毀壞人民的自由，在君主國中，固然要有獨立的司法機關，以阻止君主濫用威權去侵害人民的權利，就是在共和國，在實際經驗上，也要有獨立的司法機關，以防止專橫的政黨，侵犯法律和憲法，法庭比較別的政府機關都可靠，就因為他的手續確定，組織完備，不容易為個人偏見和羣衆感情所動搖，要想完成這個目的，鞏固這種特性，必須看任命和待遇法官的方法如何，故法官的任命和待遇，是司法機關的極重要的問題。

法官任命的方法約，計可分三種：（一）由立法部任命，（二）由人民選舉，（三）由行政部任命，由立法部選任的方法，多遭政論家反對，因為一方面違反三權分立的原則，一方面又使法庭陷入政治的漩渦，由國會選舉，攷其實就是由政黨推薦，這樣一來，把法庭引進政黨的範圍，甚至於以黨派的利益，做選任法官的標準，因此，便不能達到維持正義的目的，美國在革命之後，多稱讚這個方法，因為這時美國人的感情，一

方面猜疑行政部，一方面又不相信人民選舉，但是近來美國各邦，除掉四邦（Rh. De. Island Vermont Carolina Virginia South）之外，一齊都廢止這種制度了，歐洲除瑞士聯邦裁判所的法官由聯邦議會選舉之外，別的國家都不甚歡迎這種方法。

法官由人民選舉的方法，差不多可算是美國各邦的通行制度，在一九一〇年以前，計有三十三邦採用這種制度，歐洲和英屬的自治殖民地，都不採用民選法官制，就是美洲其餘的各共和國民治政府，雖然很算進步，但總不採用這種制度，民選法官制的最大弊病，就是使法庭依附人民，不能獨立，選舉時往往由政黨推薦候補人，鐵面無私的法官，與八面玲瓏的政客，本來是兩道，但是一由政黨操縱，便不得不以此種政客充任，而且法官如果在裁判時，守正不阿，不去迎合人民的心理，便很不容易一再連任，所以民選法官的方法，一則落墮法官的品格，再則容易使法官化爲政客，

從以往的經驗上，和多數學者的意見上，證明法官由行政部任命的方法，在比較上是最好的一種制度，因爲未經訓練的羣衆，要想選擇適宜的法官，在事實上是不可可能的。

，若用聰明的行政官選擇，必能物色到適任的人材，這種制度，是世界上最通行的制度，在實際經驗上，也發生很好的效果，有的國家對於最高法庭的長官，由行政部任命，但附加「得參議可意」一個條件，可以叫做有限制的任命制。

司法官的任期和俸給，也是幫助司法獨立的一層保障，照現在各國通行的制度，司法官總多是終身官，自被任命之後，祇要不被彈劾，便永久不能受褫職的處分，有了這一層保障，就是司法官由行政官任命，却很可以不受行政官的節制，再俸給較優，可以養廉，也是給與司法獨立的一種幫助，各國對於司法官的俸給，普通的較行政官為優厚。

司法機關的組織，和行政機關或立法機關的組織，大不相同，行政的最高權力，有許多國家實際上總放在一個人的手中，至於立法的權力，又總是付託那人數較多的議會，司法權，一方面既不能放在一個人手中，一方面又不能放在合議制的議會，祇放在幾個法官手中，有時一個人單獨組織一個法庭，也有時幾個人合組一個法庭，來審判各種

案件，有許多國家——如德國——自初級法庭到最高法院，所有的組織，都適用合議制。(Collateral Principle)各國法庭的組織很有點像尖形的寶塔，下面有多數初級法庭，按照人口多寡和事務繁簡的原則，分佈於全國；頂上有一個全國最高的法庭，處理各種上告或抗告的案件，也有幾國最高法院不止一個，例如意大利就是這樣，意大利共有五個最高的法庭，每一個最高法院在自己所管轄的範圍內，有最高的判決權，對於每一個最高法院所判決的案件，不能到別個最高法院去控告，並且每個最高法院都可以獨立裁判，不必依照其他最高法院的判決例，像這種樣式的司法分權，確是意大利政府制度的一大弱點。

近代的民治政體，以使人民參與立法權為自由人民的特徵，至於古代的希臘人，不但把參與立法看作自由人民的特權，並且把參與司法看作人民的特權。

雅典人如有重大的犯罪，便交付人民裁判，由全人民之中，選出年齡在三十以上者，使之宣誓，以六千人為審判官，分為十部，每部五百人，餘一千人為候補員，平常事

件，祇由一部裁判。三審案件則由兩部或三部聯合裁判，近代歐美各國，由人民直接參與司法的思想，似乎不很發達，惟關於刑事裁判，有採用人民陪審制度的，如英國。便是一個好例，英國的陪審制度，是以普通人民為陪審官，受法官的指導，以審查判決那些關於民刑訴訟的事實問題，陪審官十二人，在發生案件的地方，由有一定財產的戶主之中，抽籤選出，判決須得全數一致的同意，訴訟人有正當的理由，有拒絕某人為陪審官的權利，如果是意大的刑事裁判，更不問有無理由，得拒絕陪審官中的某數人，陪審官的職務，以審查事實問題為限，但是就在這個範圍之內，亦祇能就那由證據所證明的事限而下判決，法官宣告法律的適用，陪審官則審查事實，以決定犯罪的有無或輕重，前者為專門的知識，後者為普通的常識，知識與常識結合起來，可以維持裁判的公平，故陪審制度，就是使裁判官和陪審官分工協作，採用這用制度的時候，一方面可使裁判官超然獨立在原告被告之上，以保持法律的尊嚴，一方面又可以使陪審官得以常識來牽制偏重法理的弊病，而且由人民直接參與審判，可以匡正政府的違法，可以保障人民的自

由，並且有給與人民以重大的公共經驗的利益。

但是陪審制度，在司法不獨立，審判不公平的時代，固然可算是保障民權的制度，可是到現在「科學的司法」的時代，效用便漸漸的低減了，因為訴訟事實的審查，單靠普通的常識判斷，總不及靠專門的知識判斷為確當，英國近來關於民事訴訟，已經逐漸少用陪審制度了，葡萄牙，和蘇格蘭關於民事訴訟，也採用陪審制度，但是結果都不大良好，法國和普魯士祇關於刑事裁判，採用陪審制度，大概刑事裁判的宣告，總以不違反人民同情為好，故採用陪審制，至少不致惹起人民的惡感，刑事的裁判，尤其是國事犯的裁判，總以採用陪審制度為最適當，不過現代的法律已經變成科學，偏重法理的裁判，並不見得有什麼壞處，而且民事刑事的訴訟法，既已確定，法律的位置又完全獨立，故由專門的法官裁判，往往很可以保持審判的公平，如果要想得到人民的同情，儘可上法至公開，使人民知道審判官的慎重，故在審判的方法技術化或科學化的時代，陪審制度，却不能算是保障民權的唯一集二向子方法了。

至於行政審判，與司法審判，是否分立，大陸制與英美制不同，在歐洲大陸上如法國和普魯士等，都另外設立一種裁判所，專管行政訴訟，人民與官吏之爭或官吏與官吏之爭，凡採用這種制度的國家，行政訴訟，一概不許普通法庭受理，祇由特設的行政裁判所受理，這種制度，司法裁判所與行政裁判所分離獨立的制度，是從法國發源的，法國的行政裁判與司法裁判的分離，是在革命時代的立法上得到根據的，因為法國在歷史上行政權與司法權互相衝突，所以那時立法才把他分開，法國在君主專橫時代，裁判官的位置，是由買賣或世襲而來的，不是由君主任命的，對於君主完全站在獨立的地位上，故裁判所對於君主，有抗議權，因為裁判所有這種權限，所以習慣上常常利用這種權力來干涉國王的立法和行政，在革命以前的君主專制時代，裁判所是君主權力的唯一障礙物，到了革命起來的時候，革命政府，恐怕裁判官對於他們憲法上和行政上各種改革有所抗議，所以用法律來嚴禁裁判官反抗法律的執行，和裁判行政爭訟事件，他們那時雖然以三權分立的理論做理由，來說明這件事，但是真正的理由並不在此，故法國的行

政裁判，所以與司法裁判分開，祇因為政治上不信任司法權的結果，後來行政裁判的，組織很完備，可以與司法裁判一樣，得到獨立公平的效果，故至今還把行政裁判所保存，至於德國採用行政裁判制度，立法的理由，却在事實而不在理論，那時德國的司法官的教育和經驗，都偏於私法一方面，不適用於行政上的裁判，他們以為行政裁判要有行政上的知識和經驗，更不是普通裁判所所能勝任的，這就是法德兩國所以設立行政裁判制度的主要的原因。

贊成行政裁判制度的學者，總以為行政訴訟的性質是特別的，與普通民事刑事訴訟不同，普通法庭的法官，萬難有審理這類案件的能力，行政官如果因為執行職務，同人發生衝突，那麼，這一類的衝突，性質上，便與普通人民之間衝突不同，萬不能把行政官當作普通人民看待，如果把行政官看得同普通人民一樣，行政職務，便雖保不受妨礙，可是贊成行政裁判制度的人，全在行政裁判的知識和經驗上着想，却不曾從人民權利的保障上着想，英美兩國，向來不採用行政裁判制度，凡關於行政訴訟的案件，一概

辦普通法庭裁判，他們以為就是官吏違法，損害人民的權利，都要同普通人民一樣，同受一種普通法的制裁，才可算是在法律下一切平等，英國，憲法學者戴雪（D. I. Lewis）攻擊行政裁判制度很力，他說：「凡官吏無論怎樣違法，祇要他是奉上官的命令，且推求他的意思，實在是想盡他的官吏職務，那麼，這種官吏犯罪，便有護身符，不受普通法庭的檢舉或裁判，這是行政法最含有專制特性的地方，見憲法論」。

戴雪所以要攻擊行裁判制度，與人民權利有關，因為人民一同官吏交涉，便受行政裁判所制裁，不能受普通法庭的保障，凡採用這種制度的國家，都把官吏看作有代國家的特權，使人民與官吏在法律之下不得平等，這是保障官吏特權的法制，與英美人民同受普通法律制裁的精神，大不相同，故英美學者非難行政裁判制度，目的全在把官民看作平等，藉以保障人民的權利。

司法機關與立法部的關係，我們也有研究的必要，無論何國，總要有一個機關，解釋發生疑義的法律，這種權力，就叫做法律的解釋權，因為法律條文，或者有意義上或

文字上的疑問，或者有一種特殊事情發生，出乎立法者意思之外，或者取賅括主義的條文，是否包括某種特殊事項在內，不能臆斷，……諸如此類，都是爭議的媒介，由此便引起，解釋權的必要，但是有許多國家，把法律的解釋權，付給國會。也有許多國家，把法律解釋權，付給最高法院，不過解釋法律，祇是從現有的法律之中「找出」法律的確當意義，並不是在現有的法律之外，另外「制造」一種法律，故解釋法律，多半在實用法律的時候，如果把解釋權對付給國會，恐諸多不便，或付諸行政部，又要發生弊端，各國因此，多把法律的解釋權，付給最高法院。

歷史上有許多法律，都是由法庭的解釋或創造設立起來的，這類法律通常叫便判決列，(Judge Made Law) 例如羅馬的法家造下許多私法的原則，英美的法官，也造下許多成案，因為社會是進化的，新社會有某種新需要，往往出乎固定的法律範圍之外，因此便有由法官根據舊法，造成新例的必要。

前邊所說的，祇是根據現有的法律，找出法律的真實意義，或根據舊法造成新例，

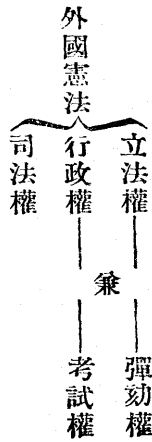
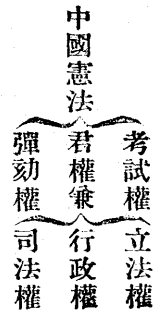
此外還有一個問題，就是立法部所制定的新法，如果與憲法相衝突，法庭能否拒絕新法，宣布新法爲無效，除掉美國而外，在實際上，或多數學者的意見上，都反對法庭得有這種權力，歐洲大陸上所採用的普通原則，祇承認立法部自己做法案有效無效的裁判官，英國的國會和法律上號稱萬能，故憲法與普通法律，在英國沒有法理上的區別，法庭因此便沒有審判「巴力門所制的法案」有無效果的權力，凡法律一經巴力門通過，無論何人，無論何種機關，都要一律遵行，故法庭不得拒絕適用，惟在英國的自治的殖民地中，如加拿大，澳斯特利亞，都採用美制的精神，凡地方立法部所通過的法律案，如果與英國巴力門爲該殖民地而制定的法律相抵觸，或與殖民地的議會所通過的法案相抵觸，都可由法庭主張無效，美國在做英國殖民地的時代，已經允許司法機關對於違反最高法律的法案有拒絕適用的權力，到了聯邦政府成立之後，憲法上雖然沒有明白規定採用這種原則，但是法庭都已一致的採用這種慣例，故在美國凡是違反憲法的法律案，都可由法庭把他當作無效看待。

四，五權分立的概要和監察考試獨立的理由。

以上所說，我們於三權分立下的政府組織，及其各機關的相互作用，已可以明瞭大概了，惟在三權分立原則之下，監督政府的權力，操之於立法部，官吏及技藝人員的考試，權操之於行政部，行之既久，都不免發生毛病，各國學者，批評三權分立的人不少，但是用何種方法來組織政府，代替三權鼎立的形勢，終無人爲之發明，至我們總理，研究各國憲法的結果，始創五權分立之說，主張政府組織應劃分爲五部，分「立法是國會，行政是大總統，司法是裁判官，其餘彈劾有監察的官，考試有考試的官，」這就叫做五權政府，把監察權由立法部提出，考試權由行政部提出，凡相當議員作官吏的，人都須經過考試，立法部則專管立法，權責分明，有條不紊。

茲將總理三權五權分別圖照列如下：

第一圖
比較憲法



第二圖

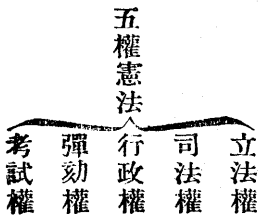
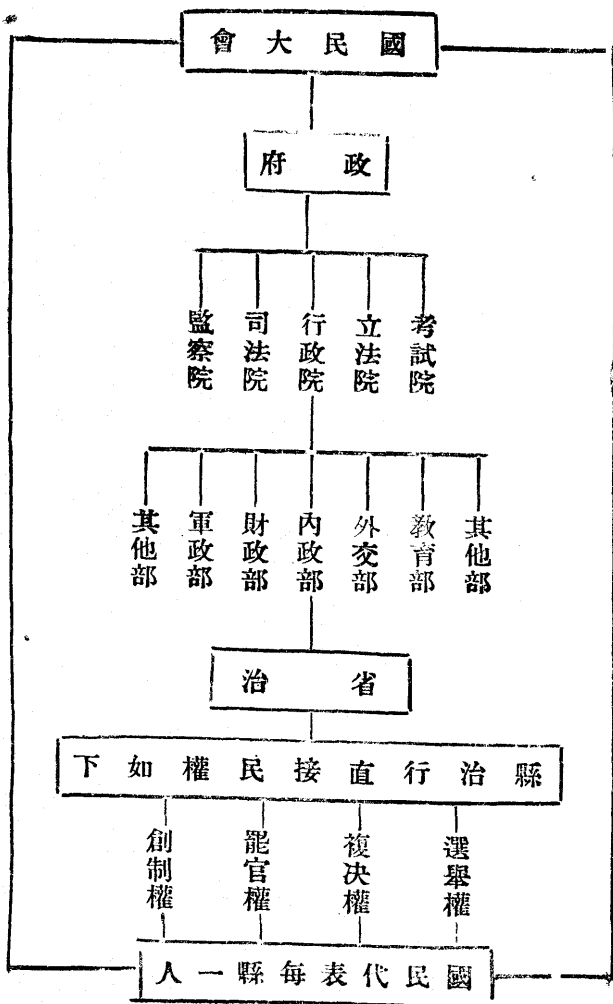


圖 三 第



總理之五權憲法，實混中國固有之三權，與歐西之三權於一爐而溶冶之，據總理所語，不但歐西各國，採三權分立制度，即中國在君主時代，亦採三權分立制度，但中國之三權分，爲考試權，彈劾權，及君權，而立法，行政，司法，各權，則統屬諸「君權」之內外國之三權爲立法權，行政權，及司法權，而考試則隸屬於行政，彈劾則并操諸議會，以立法權而兼司彈劾，以行政權而兼司考試，其有流弊，既如上節所述矣，而中國因有之三權制度，以君主一人而兼立法，司法行政三種大權，亦甚足以危害個人之自由，於此而欲求一良善之制度，則須有藉於補偏救弊，融會貫通矣，中山先生說：「我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，更要採用外國的行政權，立法權，司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府，像這樣政府，才是世界上最完全，最良善的政府，」茲將立法兼監察，行政兼考試之弊端分述於下，

(一) 以立法部兼操監察權之弊病

以立法部而兼操監察政府之職權，其弊甚多，舉其重者約有四端，第一，各國立法

部，大多由兩院組織而成，以監察之權操之於兩院，常使政府有兩姑之間難爲婦之感，

第二，處於近代政黨政治之下，議會議員，常分爲政府黨及反對黨，反對黨之於政府，則吹毛求疵，肆意攻擊，政府黨之於政府，則盡力擁護，揚瑜掩瑕，然議會之意思，乃成之於多數，故政府黨對於議會若佔多數，則政府可藉議會之袒護，任意妄爲，罔顧國民全體之利益，蓋少數黨於此場合，實不能以有效之方法，監察政府也，反之，若反對黨占多數於議會，則最良之政府，亦將日受議會抨擊，卒至動輒得咎，不能保其地位矣，即使在總統制下，內閣之位置，不因議會之抨擊而動搖，然終不免因議會之掣肘，而使其政策之實施，感甚多之困難也，故議會之不宜兼操監察權，其重要之原因，在於議會分子缺乏公平裁判，第三，議會之職務 在於制定法律，若并予以監察政府之職權，則議員將日處於政爭之漩渦中，勢必因而放棄其立法之本職，第四，議會分子，良莠不齊，而議會之地位，又極不安固，狡猾者遂欲籍其勢力，及時與政府勾聯，而政府因欲免除議會之監察及牽制，以遂其私圖，又常不惜爵祿及金錢，以與之交結，然國民

利益之喪失於如等醜觀的買賣中者，已不知幾許矣。

(二) 以行政部兼操考試權之弊病

關於各種官吏之選擇，應採攷試制度，攷試權應離行政權而獨立，無攷試制度，固不能選擇適當之人材，有考試制度，而考試權不獨立，猶難免偏私之弊病，茲分別論之。

第一，無考試制度之弊病，若不確立考試制度，則關於各種官吏之選擇，非出於人民選舉，則由於長官之任命，然二者均非良善之方法，

(一) 不能進賢而去不肖，選舉與任命之兩方法，均易攙雜私人之感情，或基於一時之衝動，其結果則賢者未必被選任，且不肖者或且相慶彈冠，中山先生嘗舉一例：美國選舉的時候，常常要鬧笑話。記得有兩個人爭選舉，一個是大學畢業的博士，一個是拉車的苦力，到將要選舉的時候，兩人去演說，那個博士學問高深，講的是幽默的原理，但他所講的話，各人都不大懂，這個車夫隨後也去演說道，「你們不要

以爲他是博士，他是箇書獃子，他靠父兄的力，能進學校專讀書。我沒有父兄的幫助，不能進學校專讀書，他靠父兄，我是靠自己的，你們看誰有本領呢，「這一番話，說得一班選舉人個個拍掌：後來車夫果然當選，」卽就此舉例，亦可見選舉之易出於一時之衝動，而不能獲得真才了。

(二) 不能使賢能之各稱其職，選舉與任命，既難得賢能，卽偶得一二賢能，亦未必能使之各稱其職，因爲今日之世界，乃一進化之世界，同時亦爲一複雜之世界，世界愈進化，事業愈複雜，分工愈精細，而選擇人才，愈須適合於其專長，時至今日，科學之分類，蓋以百數，窮畢生之力，以專研一科，尙恐未精，所以長於此，必短於彼，善於彼，未必卽善於此，假使不藉攷試，又安能知其所長，而用其所長乎，若不能用其所長，則賢能者未必能盡其職也。

(三) 不能證清吏治，免除流弊，近代政治，大概爲政黨政治，而無論何黨，每一握權，必有安插其瓜牙之私見，若不以考試制度限制之，則異黨雖賢良，必被排斥，

同黨雖庸劣，亦被援引矣，然而政黨之興替無常，則職員之更迭不已，每經一次選舉，則政局不免受一次之紛擾，欲救此弊，則當嚴攷其學識，確定其保障，除決定政策之官吏，須依其政策之成敗爲去留外，一切奉行政策之官吏，則當受法律之保障，不得因政治之影響而動搖，但欲使之受法律之保障，當先有法律之根據，法律的根據維何，則由考試及格而受任是已。

第二，考試權不獨立之弊病 無攷試制度，其弊病既如上述矣，現在歐美各國，除少數決定政策之官吏，由於民選，或委任外，其餘均由銓試而受任，但歐美各國之銓試機關，均隸屬於行政權之下，絕無獨立之精神，致考試制度，常受政潮之影響，總理有見及此，故其主張在確立考試制度，而尤在使考試權之離行政而獨立，以行政院司考績之權，以考試院司選擇之權，兩權既分，流弊自少，考試及格而後能受職，則行政部不能濫用私人，蓋彼之所私，若爲庸愚，則於考試時，未必見錄於考試院也，依成績之優劣而定去留，則考試院不能濫用私人，蓋彼之所私，若爲庸愚，則於考績時未必見擯於

行政院也，故行政與考試兩種，實具有互相監察之效用，若合此兩權而爲一，則此權效用全失，而弊端立見，蓋在此場合，行政部於考試時既可取錄其私人於前，於考績時，自可庇護之於後，蓋德司鳩只知立法，司法，行政，各權互相牽制之效，而未知考試，行政兩種，亦有相牽制之必要，此亦足見五權憲法之所以優於三權憲法矣。

第四節 現在國民政府的沿革及組織

(一) 國民政府的歷史

革命政府民元成立於南京，旋受欺於袁世凱而北遷至民國六年秋，本黨總理，以北平僞政府毀棄約法，解散國會，率海軍赴粵，主張護法，自任大元帥，是爲廣東成立政府的開始，七年五月，總理辭大元帥職，改組軍政府，非常國會，舉總理爲七總裁之一，總理以同事非人，辭不就，離粵赴滬，努力於主義的宣傳，九年軍政府舉措日非，被總理通電取消，十二月，復通電在廣州重開政務會議會，十年四月再被選爲大總統，五月五日就職，銳意籌備北伐，十月十五日，自廣州出發至梧州，十二月至桂林，陸陳炯

明陰謀叛變，攬權跋扈，不肯供給一粟一彈，以爲補助，總理不得已，於十一年四月十日回粵，謀改道北伐，六月十六日，陳軍叛變，砲擊公府，十七日總理登永豐艦，仍在艦上執行職權，八月十日，復回上海，廣州政府中斷，是爲現國民政府的前身。

十二年，總理發中國國民黨宣言，並委任人員，組織臨時中央執行委員會，以始其事，將召集海內外全黨代表會議，以資討論，關於黨綱章程之草定，務求主義明晰，政策切實，於組織訓練之點，務使上下逮通，有指臂之效，二月滇貴軍驅逐陳炯明，復迎總理回粵任大元帥職，謀繼續北伐，治軍之餘，刻意求黨務之改進，十三年一月召集中國國民黨第一次全國代表大會，發表改組宣言，而在軍事政治方面，以大元帥組織之大本營爲最高機關，十一月十三日因北平發生革命，總理北上，十四年三月，薨於北平，六月，中央黨部召集執監會議，組織國民政府，七月一日成立，是爲國民政府成立之始。

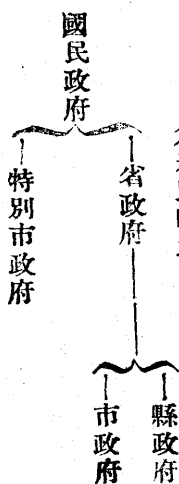
十五年夏，國民革命軍，出師北伐，秋，克武漢，十一月，國民政府，由廣州經江

西遷至漢口，十六年三月二十四日，克復南京，四月十八日，南京同志因清黨關係，爲事實上之必要，成立國民政府，及中央黨部，八月甯漢合作，武漢政府及黨部遷甯，成立特別委員會，改組政府，十七年二月中央開四次全會，取消特別委員會，改組政府，九月復開五次全會，改組政府，成立五院，是爲現在之國民政府。

(二) 國民政府的統系

現在的國民政府，係分三級，即國民政府，省政府，縣政府，特別市政府等於省政府，市政府等於縣政府，今革命統一全國，各特別區，悉改爲省，至蒙藏如何處理，現方成立蒙藏委員會，尙未定制也。

爲表以明之



(三) 國民政府的組織

國民政府組織法，業經三易，第一次公布，在十四年七月一日，於委員中設常務委員，採主席制，各項政務，僅列舉軍事，外交，財政三部，府內組織，僅一祕書處，十六年三月三十日，在漢修改一次，以委員中五人爲常務委員，而不設主席，各項政務，列舉財政，外交，交通，司法，教育，勞工，農政，實業，衛生，各部，但實際成立者，仍祇財政，外交，司法三部，軍事仍隸屬於軍事委員會，府內組織，設副官，祕書，二處，十七年二月四日，復行修改，以五人至七人爲常務委員，并推一人爲主席，設內政，外交，財政，交通，司法，農礦，工商等部，並設最高法院，監察院，考試院，大學院，審計院，法制局，建設委員會，軍事委員會，蒙藏委員會，僑務委員會，內部之組織設祕書處，副官處，鑄印局，參事廳。

觀於歷次國體改組之經過，國府組織，由簡單而漸趨於完備，在四中全會以後，國府之組織如下表。

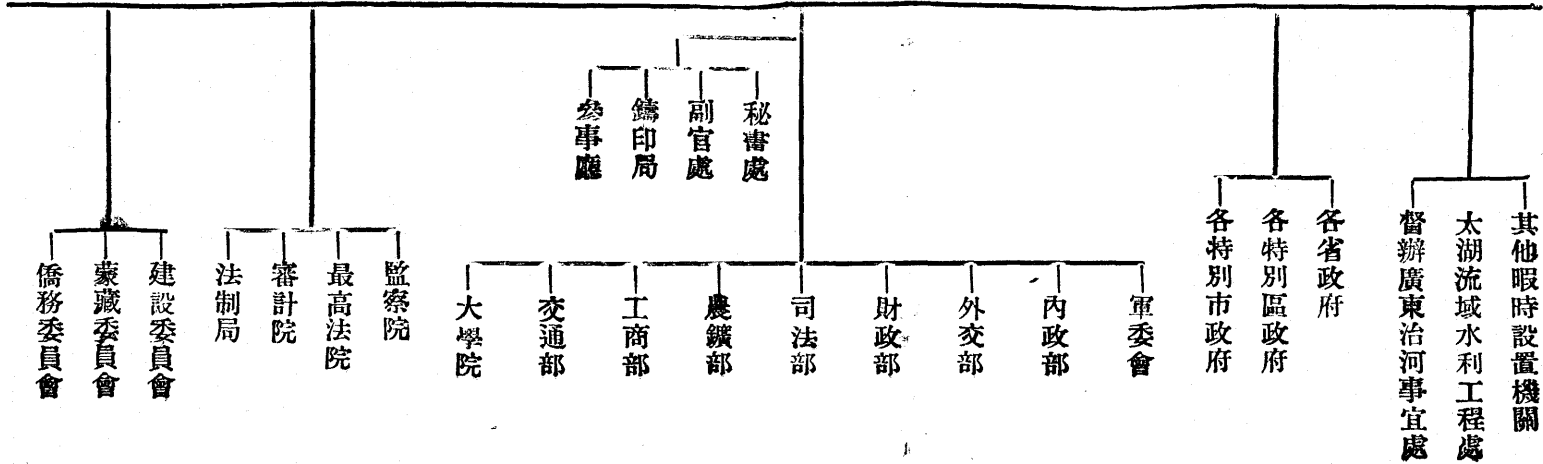
第五節 國民政府與各國政府組織的比較

我國現在國民政府的組織，在政治學上，實開一新紀元，古今中外，無可與完全比擬者，但此嶄新的組織，在法理上事實上均有其成立的原因和價值，並非憑空壁造，茲先將國民政府的組織，與各國政府的組織相比較，然後述國民政府本身組織成立的理由。世界各國政府的組織，各不相同，但大概言之，可分為總統制，內閣制，委員制三種。

現在國民政府的組織，與總統制絕不相同，所謂「風馬牛之不相及也」無比較之必要。

以國民政府組織與內閣制相比較，似有若干相同，故前此某中委電文中言「中央黨部之職權，至少等於國會」（注意至少二字並非言完全等於國會）日人茂森唯士所著之蘇俄之觀察，亦以俄之人民委員會，等之於責任內閣，俄國之人民委員會，與我國之國民政府相當，故以我國現行制度與內閣制相比較，有類似之點如下。

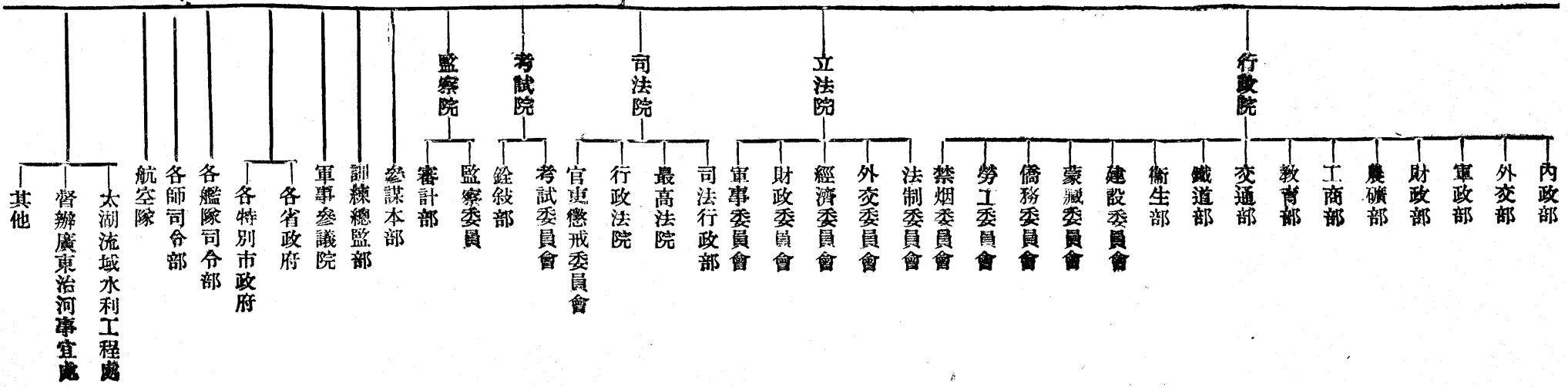
國民政府委員會



以上為四中全會以後的組織五中全會以後成立五中院其組織如下表

國民政府

文官處
參軍處
國防會議



(一) 內閣對國會負責，國民政府對中央執行委員會負責。

(二) 內閣由國會同意產出，國民政府委員，由中央執行委員會產出。

(三) 內閣重要政務，以國務會議決定之，國民政府重要政務，以委員會決定之。以上三點，若以膚淺之觀察，似頗相同，但其實絕對不同。

(一) 國會雖有彈劾內閣之權，但在三權分立原則上，彼此仍係對立機關，國民政府對於中央執行委員會，則為上下相承之機關。

(二) 內閣雖對國會負責，但其本身仍有決定政策之自由，惟事後負其責任，國民政府之對於中央執行委員會遇有重要政務，須事前秉承辦理。

(三) 內閣對於國會，有不同意時內閣，如不欲辭職，可以解散國會，國民政府對於中央執行委員會，則絕對無對抗之權。

(四) 內閣雖由國會同意產生，且事實上即多為國會之議員，但形式上仍須由行政元首提出，國民政府委員，則直接由中央執行委員會推定。

觀上所述，國民政府的組織，與其運用的精神，和內閣的制度絕不相同，可以明瞭了。

我們再詳細研究其與各國的委員制，是否相同。

(一)與瑞士之比較 並世各國，以瑞士行的委員制最久，且有成效。但瑞士的委員制與我國現行的委員制不同，述之如下：

(一)瑞士的聯邦委員會，是由七個委員組織而成，這七個委員都是由議會上下兩院開聯合會選舉的，任期三年，我國國民政府委員，是由中央黨部執行委員會推定的，而且無任期。

(二)聯邦委員會委員，各是主管一部的部長，部長之外沒有其他的委員，我國國民政府的各部部长，非國府的當然委員，國府委員，不當然兼部。

(三)聯邦委員會，不是代表一個政黨的機關，國民政府則為中國惟一的國民黨所組織。

中國現在的委員制，既與瑞士不同，我們再以俄國的制度與中國相比較。

(二) 與俄國之比較 據普通一般人觀察，以為我國現行的委員制，仿自俄國，所有組織，幾與俄國完全無殊，但細加研究，則兩國的制度，實不相同，其運用的精神，尤屬大異茲比較言之如左：

先言兩國制度相類似之點

(一) 俄國的政治最高機關，為全俄蘇維埃大會我國的政治最高機會（黨務最高機關）為全國代表大會，其類似一。

(二) 全俄蘇維埃大會閉會時，其權力機關為中央執行委員會，我國全國代表大會閉會時，其權力機關，亦為中央執行委員會，其類似二。

(三) 全俄中央執行委員會自己設有一個委員會，名理事會，（一名幹部會）我國中央執行委員會，亦設有一個常務委員會，其類似三。

(四) 中央執行委員會為執行行政務起見，設立人民委員會，我國中央執行委員會為

執行政務起見，設立國民政府，其類似四。

以上四點似頗相同，但根本上有其不同之處。

(一)俄國之全俄蘇維埃大會，係由城市蘇維埃與縣蘇維埃比例所代表人口之多少選舉而來(所代表的僅爲農工兵)我國之全國代表大會，係由黨員選舉而來。

(二)俄國的政權，表面上係在人民(農工兵)實則自中央以至地方，全由共產黨操縱和主持，我國則光明正大，表裏俱由國民黨對人民負責，標明以黨治國之義。

(三)俄國蘇維埃與人民委員會之組織，自中央以至地方，一貫到底我國則中央政府與省政府不同，省政府又與縣政府不同，縣以下之制度，迄今尙未確立。

由此可知我國現行制度，與俄國亦不相同，至其所以與瑞士俄國均不相同之原因，則有下列之三理由。

(一)革命的時勢所要求 革命時代與承平時代不同，瑞士爲長治久安之邦，其人土有極深厚的民治素養又爲世界永久中立國，故在內政上無劇烈的政爭，執政者自不必

有濃厚的政黨彩色，我國現在革命時期，以統一思想，集中力量爲絕對的必要，否則主義龐雜，各宗一是，差之毫釐，失之千里，革命將無成功之望，故政府不能不由黨組織，而成爲以黨治國的理論。

(二) 以黨治國的必要 以黨治國的事，非偶然可以發生的必有其所以發生的原因，大勢所趨，不得不然，原來國家如至某一時期，舊制度，舊習慣都不合於人民的生存，國內就不能不發生革命而革命爲非常的事業，非普通一般人民可以集事不能不有革命黨以負此重責，革命以後，舊制度舊習慣已經崩壞，新制度新習慣尙未完全確立，此時的人民，未受政治訓練，若使之担负建設責任，必至無所適從，民國元年，革命不能成功，就是這個道理，所以在此時期，只得由負責革命的國民黨，依其一定的主義，一定的方針，暫時負治國的責任，施行訓政，以導人民於憲政之途，謀全民政治的實現，這就是以黨治國的必要。

(三) 以黨治國之合理 以黨治國的必要，既如上述，但是俄國共產黨專政，何以

表面上仍以政權託之於人民，我國則直言以黨治國，表裏俱由國民黨負責，這個原因，細由於共產黨的性質與國民黨不同，共產黨是主張階級鬥爭，彰明較著的排斥一部分國民黨於外，故黨不能代表全體國民，中國國民黨則不然，其所代表者為各階級的全體民衆，以黨治國，即無異於民衆自己來治國，茲將黨——政府——民衆三方面的連環關係，錄之如次。

(一) 黨與政府 中國國民黨是為人民而設的革命黨，他要實現解放人民痛苦的民生主義，因是，他要集中革命力量，他要使用這個力量去保證民生主義的實現，所以中國國民黨，主張以黨治國，中國國民黨的革命政策，透過了國民政府以實施，他不獨宣傳政策，並且決定政策，交國民政府執行。

(二) 黨與民衆 中國國民黨是為民衆而設的革命黨他應當代表革命民衆，他有一貫的主義和政策，他的主義是民衆要求的理論的實現，他的政策，是民衆要求的具體的規定，中國大多數民衆的要求，是國民革命，所以中國國民黨，應當代表中國的大多數

民衆，而以國民革命爲其一貫的立場，換句話說，中國國民黨是代表民衆以致力於國民革命的黨。

(三) 政府與民衆 國民政府與民衆的關係，一方面國民政府的活動，是受中國國民黨的指導，而中國國民黨的政策，又代表民衆所要求，所以國民政府，是黨所建立，也就是革命民衆所建立，國民政府的活動，是黨的政策，也就是革命民衆的要求，簡言之，民衆的力量，透過了黨，以授予於政府，他方面革命政府的設施，得了黨的同意，由黨宣傳於民衆，而使之扶助，簡言之，政府的設施，透過了黨，以見助於民衆。

依上述中國國民黨——國民政府——和——革命民衆的關係，應當是：——

- (一) 黨的政策，代表民衆的要求。
- (二) 國民政府的活動，根據黨的政策。
- (三) 民衆的力量，透過黨以授予於政府。
- (四) 政府的設施，透過黨以見助於民衆。

觀上各點，國民政府的組織，在理論上事實上均有其所以成立的特別原因，政府與人民貫通一氣，在政治學上，自有其特殊之價值也。

第六節 政府的職務

政府的職務，大要可分爲純粹政治的及社會的兩種，前者是消極的，後者是積極的，在國家威權說最盛時代，國家以立權者的資格做事，所以辦理警察和軍政，以維持公安鞏固國防，便是國家最重要的職務，也可以說是純粹政治的職務，在現在的時候，國家是以治事爲目的，所以經濟的管理，成爲國家最重要的職務，所以有許多國家，實行鐵道國有，銀行國有，礦山國有，……等政策，又有許多製造品及營業，與社會的福利有關的，如烟酒之類，也收歸國家管理，自來水，電燈，馬路等，都收歸所有，可見近代國家的，職務，都趨重於社會的，經濟的方面，不像從前的國家，而爲政治的職務，一個政府的職務，是非常複雜的，並且近年以來，社會上的情形，一天複雜一天，政府的職務，又時有增加，將來究竟增加到什麼程度，現在尙難預料，國家的事情，非

常之多，一個機關萬不能管理所有一切的事務所以不得不採用一種分權的方法，設立各種各級的政府，機關，然後再把政府的職務，分配於各機關，使每一種機關，專管一種特別的職務，這許機關合起攏來、就組成一國的政府，前而曾經說過，政府的職務，不但在於秉公裁判人民間一切的爭執，不但在於保障人民的生命財產，並且還要謀社會上公共福利人民，每年供給政府的賦稅，也就是爲這個理由。

政府職權分配的方法有兩種，第一把國家的土地，分作若干個區域，在每區域之內，設立一個地方政府，管理各該區域內的職務，在各地地方政府之上，又有一個中央政府，管理那種與全國有關係的事務，這就叫做中央與地方權限的劃分，第二在中央或地方政府之中，又按照各種職務的性質不同，設立各機關，分掌各種職務，這就叫做政府職務的分配，現在各國政府，均同時並用這兩種方法，分配政府的職權。比方中國在南京有一個中央政府，在各省有各省的政府，中央政府和各省政府，又各分出各種機關，每一個機關，管理一種特別的職務，這是各國相同的。

第四講 民權

第一節 民權的意義

什麼是民權，我們要得正確的觀念，最好用總理自己的話來解釋，

「什麼叫做民權，現在要把民權來定一個解釋，先要知道甚麼是民，大凡有團體有組織的衆人，就叫做民，甚麼是權呢？就是力量，就是威勢，權的作用，簡單的說，就是要求人類的生存，」

以上所說，是總理民權的定義，但於此有須研究者三事，（一）吾黨的民權，與所謂天賦人權者殊科，（二）吾黨的民權，爲直接民權，非僅爲間接民權，（三）吾黨主張「權」「能」分開的民權，以次說明於後，

（一）國民黨的民權，不是天賦人權，是革命民權，第一次全國代表大會宣言上說，「吾黨之民權，與所謂天賦人權者殊科，惟求所以適合於中國革命之需要，蓋民國之

民權，惟民國之國民，乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國，詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而凡賣國罔民，以効忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此種自由及權利

近世民主主義的潮流，到了法國革命，極形澎湃，但是法國革命的思想背影，主要是天賦人權說，這一派的代表，便是盧梭，他們主張人類一生出來，在自的狀態之中，本來是自由平等的，但是人類不能孤獨自存，遂相約而組成公共團體，以保持各人的共和利益，所以各人之服從團體，乃服從自己的意思與他人意思的總集，雖然服從團體，仍不失固有的自由平等，總而言之，盧梭主張人類一生出來，都是自由平等，所以都應該享受自由平等的權利，這種自由平等的權利，乃是天賦予的，天賦的人權，任何人不能以強力來剝奪，十八世紀的民主主義者，都以這種的天賦人權說爲根據，而主張民權

國民黨所主張的民權，爲什麼不是這種天賦人權，我們知道，一種社會制度，沒有絕對的好，也沒有絕對的壞，他能適合時代的需要，就是好制度，不然就是壞制度，理

論及學說，也可適用這個原則，就是適合時代要求的學說，在當時最有力量，而且最有效用，一旦時過境遷，時代的要求一變更，以前有力量有較用的學說，就隨着失去其力量 and 效用，天賦人權說，在法國革命前的時代，是適合時代要求的學說，因為當時歐洲階級的區別很嚴，從農夫到貴族，都是世襲的相傳，農夫之子，生而為農夫，貴族之子生而為貴族，要從農夫做到貴族，是絕對不可能的事，而當時支配階級，又倡「君權神授」的理論來辯護，說君主的權力，是神所給與的，不是君主個人從那裏奪來，根據這種議論，就是一切階級的區別，一切社會上的不平等，都是神所造成，農夫之子，生為農夫，貴族之子，生為貴族，都是神意預先決定，不是人工做成，人類應該服從神的支配，違背神意就是罪惡，所以神所造成的社會組織，人類亦應該絕對服從，不許破壞，破壞神權所造成的社會組織，就是違背神意，就是罪惡，當時宗教迷信的勢力，很能支配人們的心理，所以一切被支配壓迫的階級，只有聽天由命，任支配階級的宰割，而不敢反抗。

天賦人權說，就是打破這種君權神授說的，根據這個學說，就是人類生而自由平等，神的本意是要一切人都立於自由平等的地位，以後人類社會之所以現出種種不平等的現象，完全是人造的農夫之子，天生之爲人，不是生之爲農夫之子，貴族之子，天亦生之爲人，不是生之爲貴族之子，以後一爲農夫，一爲貴族的，完全是人爲結果，完全是人造的不平等，這箇學說一出，君權神授說，就失掉了勢力和根據，恰當這個時候，科學相繼發明，因科學的應用，產業逐漸發達，第三階級——工商階級的勢力，隨着產業發達而增大，於是第三階級，遂以天賦人權相號召，而促成法國的大革命，所以天賦人權說，在法國革命的前後，是很有趣用，很有力量的學說，

但是天賦人權說，在中國現在便不適用了，中國現在的革命，不是要實現天賦人權，國民黨第一次代表大會宣言道：「國民黨之民權主義，與所謂天賦人權者殊科，」或者有人會要懷疑，民權主義在主張一切人的政治平等，在實現全民政治，如果照上述的主張，就是中國人之中，有一部份人沒有民權，不管這部分的人數多少，國內既分出

有政權和無政權的兩部分人，就是不平等現象，依然存在，既有不能參與政治的人，就是全民政治，不能實現，

對於這個疑問，我們很容易解釋，廢除政治上的不平等，實現全民政治，自然是民權主義所欲達到的目的，但是目的不能離開手段，沒有手段的目的，或沒有方法的理想，乃是一種空想，民權主義既有理想又有手段，他的理想，是要達到政治的平等，然而要達到真實的平等，須經過暫時的不平等，暫時的不平等，乃是民權主義達到政治的真實平等的手段，我們知道，要達到真實的平等，須先要掃除平等的障礙，須先肅清破壞平等的人，

中國破壞平等的人，乃是軍閥，以及『賣國罔民，以效忠於帝國主義及軍閥』的個人或團體，這些人不是一擊就可以打倒的，他們雖然一時崩潰，終想死灰復燃，如果任他們參與政治，任他們活動自由，他們就會利用政權，破壞革命，所以一切『反對民國之人，』都不授以政治的權利，等到這種人肅清以後，國內沒有『反對民國之人，』然

後一切人都享有政權，就是政治上的不平等廢除，全民政治得以實現，然而如果我們以天賦人權之說相號召，他們就會根據這種學說，要求民權，因為他們雖然是反革命的分
子，反對民國的分子，然而終究是『人』，既然是人，就應該享受天賦的自由平等的權
利，所以我們主張『革命民權』革命民權，只以革命的平民，才能享受，不輕授這種民
權於反革命的人，在革命民權的口號之下，反革命的分
子，就沒有要求民權的理論的根
據了，所以天賦人權說，在法國革命的當時，足以促成革命，而在中國現在，反足妨礙
革命的進行和全民政治的實現，革命民權，乃是達到真正全民政治的必要步驟，他和全
民政治，不會衝突，

總而言之，民權主義的一個特質，就是主張『革命民權』這和主張『天賦人權』的
歐美所謂的民主主義不同，

(二)國民黨的民權不僅是間接民權，而且為直接民權，

現在大多數國家，如英法等國人民，只有選舉權，人民僅運用選舉權，決不能實現『由

人民的政治』因爲人民只能於幾年之間，投一次票，以選舉議員，除却選舉議員以外，實際上對於國家政治，差不多不能參加，怎能說政治由人民管理？例如人民想提議的議案，而因爲提案權操之議員，議員如不提議，人民就沒有辦法，又如人民不願通過議案，而因爲議決權操之議員，議員一定要通過，人民無法可以救濟，再如議員貪贓枉法，違背民意的時候，除待其任期完畢自行解職以外，無法可以撤換，所以在間接民權之下，人民除選舉議員以外，實不能參與政治，盧梭說『英國人民，自己以爲是自由了，其實大錯特錯，在選舉議員的時候，他們雖然自由，然而選舉終結，就都變成奴隸，』人民等到議員選出以後，就變成議員的奴隸，就變成單純的被迫者，以後一切政治上的措施，都由議員專擅，這不是明明白白的實際上少數人的政治嗎？在這種少數人的政治之下，全民政治怎能實現？

吾黨民權主義的目的，是要實現全民政治，就須人民於間接民權之外，更有直接民權，國民黨第一次全國代表大會宣言道，『國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行

直接民權 卽爲國民者不俱有選舉權，且兼有創制，複決，罷官諸權也，『人民有了創制，複決，罷官諸權，就不會變成人民的奴隸，就不會只於選舉的時候爲國家主權者，就是平時，也可以行使主權者的權利，到了這時候，真實的全民政治，才能實現，關於人民政權的詳細內容和運用，』後當詳加說明，我們現在要知道的，就是國民黨所行的民權，是直接民權，與歐美大多數國家所行的間接民權不同。

(三) 國民黨所主張的民權，是『權』『能』區分的民主制，

權能區分的民主制，並不主張由人民全體直接管理司法立法行政等事，是主張日常的國家作用，應與政府以充分的權力，供其自由活動，人民不得濫用民權，干涉束縛其權限內應做的事，同時人民也有充分的權限，足以督促和防禦政府的權力，不致侵害人民的自由，使政府的權力，要爲人民而活動，必須這樣，一方面人民的權力，不妨礙政府的活動，別方面，政府的權力，不侵害人民的自由，把政府和人民的權力劃清，各自在權力以內充分活動，人民和政府，才會調和，人民有充分的權，政府應該有充分的能

，換句話說，就是人民應有充分的政權，政府應有充分的治權，所以總理說：『在我們的計畫之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個，一個是政權，要把這個大權，完全交到人民手內，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政權，便是民權一個是治權，要把這個大權完全交到政府機關之內，要政府有很大的力量治理全國事務，這個治權，便是政府權，』人民有了充分政權，就可以免去代表民主制的缺點，而採取直接民主制的長處，政府有了充分治權，就可免去直接民主制的缺點，而採取代表民主制的長處，所以權能區分的民主制，是折衷直接民主制和代表民主制的，取其所長，而去其所短，解決民權運用問題的最新而且最適宜的方式，運用民權，一定要採用這種方式，民主政治的真正價值，才能發揮，只有這種運用民權的形式，才能造出萬能政府，才能造出爲人民利益，聽人民支配的萬能政府，

五種治權，應該屬於政府，我們已於第三章研究政府時講到，在屬於人民的四種政權，曰選舉，曰罷免，曰創制，曰複決，分別研究於次，

第二節 四種政權的研究

四種政權是人管理政治的手段，以後詳細說明，

甲 選舉權

選舉權，是代表民主制之下的唯一民權，選舉權怎樣發生，怎樣存在的，關於選舉權的理論的根據，雖然有種種學說，但是可以大別之爲二，第一，以爲選舉權，是國民固有之權利，第二，以爲選舉權，不是國民所固有的，乃是國家因爲某種目的，特別賦與國民的權利。

第二個學說之中，又分兩說，第一，以爲選舉權是國家對於國民所貢獻的勞力和貢物，而給與的報酬，第二，以爲議會是有一定權限的，君主的諮詢機關，當構成這種機關的時候，承認人民一部的公選制度，爲選舉適用者的方法，換句話說，就是所謂選舉權，不外是關於議會君主的諮詢機關的構成，由國法認定一部的人民。

第二說中的第一說，以爲選舉權是國家當作報酬給與國民的一說，是完全錯誤的，

因爲所謂國民貢獻於國家的勞務及貢物，究竟指甚麼而言，兵役嗎？納稅嗎？這些固然是國民貢獻於國家的勞務及貢物，但是并不是特殊的，兵役和租稅，都是一般國民應該負擔的，并不只限於那一種人的，既然不是特殊的東西，就沒有給特殊報酬的道理，所以這一說的理論的根據，太不確實。

第二說中的第二說，以爲選舉權不過是關於議會這種諮詢機關的構成，由國法認定一部人民的一說，也難承認，這一說以爲議會的權限，只限於立法權和預算議定權，把議會當做在這個權限以內，應付主權者，諮詢的一種機關，但是現在議會的權限，就事實看，既不只限於這樣狹小的限度又不只是諮詢機關，設若以爲單是諮詢機關，只以選出適任者爲事，又何必取像選舉法這樣不便的方法，所以這一說也不適當。

第二說中的兩說，既然都不正當，那末，就是以選舉非國民固有的權利一說，實在不正確，以選舉權是國民固有的權利一說較爲正確了。

在這一說之中我們第一想起的，就是天賦民權說，前面曾經說過，這一說以爲人類

是生而獨立自由的，本不必服從別人，我們之所以服從國家意思的，是因為國家的意思，是我們組織的團體的意思，所以我們人民有參於這種意思構成的權利，換句話說，就是人民都有參政權，選舉議員乃是人民參政的一種方法，參政權既然是人民所固有的，選舉權當然也是人民所固有的了，所以天賦人權說，是主張選舉權是人民固有的權利，不是國家給與人民的一種報酬

最近發生的社會合作說，也可以說明選舉權是人民固有的權利，這一說以為個人的生活和團體的生活之間，有種有機的關係，我們的生活，不能離開國家這種團體的生活，就和細胞不能離開有機體是一樣，我們是在國家這種團體生活裏面求我們生存的，所以我們若想生活充實，就不可不盡力充實國家，於是我們做國民的，就不可不當做積極的責任者，進而直接分任國家的經營，同時又不可不得着可以盡這個責任的地位，這就是社會合作說的大要，這一說也可以當做選舉權的理論的根據，因為我們就是造成國家這種有機體的細胞，所以國家的生活，就是我們的生活，因為這個原因，我們就有積極

參與國家經營——政治——的責任，而要得到參政的地位，就要得到參政權，選舉議員，乃是一種參政的方法，選舉權，乃是一種參政權，人民既然應該得到參政權，以盡他們政治上的責任，當然應該有參政權之一種的選舉權了，所以根據社會合作說，選舉也是人民固有的權利，不是國家給與人民的報酬，

總而言之，選舉權乃是國民固有的權利，所以除特殊理由，例如沒有參政的能力的人——未成年者精神病者等，以及選舉權被剝奪的人犯罪人，禁治產者等以外一切國民，都應該享受這種權利，決不能說某一部人應有這種權利，某一部人不應有這種權利。

然而實際上在普通選舉沒有實現以前，選舉只限於一部分人，才能享受，而實行所謂限制選舉制，限制選舉制，就是規定人民所得選舉權，須具備特定的條件，就是：（一）以一定的財產所有，為取得選舉權的要件，（二）以會受相當教育，為取得選舉權的要件，無論採用那個要件，都是排斥大多數人民選舉權之外；因為無論在那一國，所有一定財產或會受相當教育的人，一定占人口的少數其結果就是只有少數人才享有選

舉權，而在代表民主制之下，選舉權又是人民參政的唯一權利，大多數人民既然沒有選舉權，就是大多數人不能參政，政治完全由少數資產份子或知識份子所壟斷，這明白的違反民主政治原則。

但是主張限制選舉的人，却立論辯護，他們第一以為選舉人，應該和政權的運用有密切的關係，如果選舉和人政權運用沒有密切的關係，他們就會放棄或濫用選舉權，而人民之中，只有資產階級，和政權的運用，有密切的關係，因為至少他們要以政治保護他們的資產，無產階級既沒有什麼倚賴政治的地方，他們關於政治與運用，當然不甚關心，所以選舉權只宜限于資產階級，他們第二，以為選舉人應該自己審度自己職務的重要，而能適合這個條件的，只有知識階級。

他們的理由，實在都不能充分，第一，無產的分子，也是經營國家生活的，也不能離開國家而生存的，他們雖然沒有多大的已得的利益，賴政府去替他們維持，然而卻有目前的痛苦，賴政府去替他們解除，將來的利益，賴政府去替他們實現，所以他們和國

家的作用，——政權的運用及發動，當然有密切的關係，第二所謂受相當程度的教育，自然是畢業於一定的學校，但是現在種種的社會教育機關發達，不能只把學校看做訓練國民的機關，就是沒有畢業於那個學校，也能受勝任選民的訓練和修養，所以只要選舉者能夠理解和判斷被選者的言論和意見，就十分夠用，何必一定要畢業於一定的學校，限制選舉制，既違反民主政治的原則，他們辯護的理由，又不充分，所以限制選舉制，逐漸消滅，普通選舉制，逐漸實現，法國自從一八四八年革命以後，普通選舉就漸次實施，嗣後各國亦逐漸推行，日本於一九二五年，也經國會通過廢除財產的限制，而實施普通選舉，因此，國民黨的民權主義，適應民主政治的原則和世界潮流，也舉張廢除以財產為限制的階級選舉，而實行普通選舉制，

以上就選舉權而言，關於被選舉權，是否應加以限制，據各國現行的選舉法，被選資格和選舉資格沒有多大的差異，在普通的情形之下，大約有選舉權的人，就有被選舉權，其實不甚妥當，因為選舉資格的取得，是基於「權」，而被選舉的資格的取得，是

基於「能」，有能力選舉別人的人，不一定有能力自己爲被選舉的人，因爲一被選舉，就要擔負國家政治重大責任，而要完成這種責任，一定需要專門的知識和技能，所以選舉權雖然應該普通的屬於全國人民，而被選舉權則宜專一的屬於專門人材，總理說：「限制選舉人，不是一種好方法，最好的方法，就是限制被選舉人，……普通選舉固好，但是究竟選甚麼人好呢，於此，若沒有一個標準，單行普通選舉，毛病亦多，」這種理論是分別「權」和「能」的結果，因爲一方要使人民有「權」，同時別一方面，要使政府有「能」，而要政府有（能），就不能不以專門家組織政府，所以在普通選舉之下，還是應該限制被選舉人的資格，不過這種限制，不是以財產爲標準，而以才德技能爲標準罷了，至於決定這個標準，當然應該經過考試，所以總理主張必定考試及格，然後方可以做被選舉人，

以上是說的選舉權的理論的根據，至於普通選舉，應該怎樣實地的詳細的具體辦法，限於篇幅，不能多述，現在只把選舉權的平等主義簡單的說明，

所謂平等主義，就是每個人應該只限定一票，每一票的價值，應該都是一樣，簡單說，選舉上的平等主義，就是一人一票，一票一價的主義，例如英國和比利時所行的複數投票制，對於具備特別條件的選舉，與以二票或三票的投票權，同一個人：無論在那個選舉區，都有投票權，就是破壞一人一票原則，又如甲選舉區，一千人選舉出一個議員，乙選舉區，三千人選舉出一個議員，這兩個選舉區一票的價值，就是三與一之比，乙區一票的價值，只有甲區一票的價值的三分之一，這就是破壞了一票一價的原則，所以要選舉上得到公平，就要澈底實行平等主義。

乙 罷免權

罷免權，就是人民對於所選舉的議員官吏，及行政部和司法部委任的官吏，發現在其不能代表民意或不勝職時，以人民的發起，經人民投票，由人民罷免的權利，所以罷免權，和以後要說的創制權，及複決權，在作用上和運用的範圍上，都有不同的地方，第一，從作用說，創制權和複決權，都是純粹的人民直接參政的工具，因為人民能以創

制制度之下所生的完全的立法行動，或以複決制度之下所生的拒絕的權力，直接參與立法的職務，以爲代議政治的補助，罷免權則不然，他的作用，不在人民直接參加實施政治，只在人民用以罷免不孚衆望的議員和官吏，所以他只能做民衆選舉代表的補助，從其實用範圍說，創制權和複決權較狹，因爲他只能適用於立法部，而不能適用於司法部

和行政部，罷免權則除立法部之外，且兼及於行政司法兩部，所以他的適用範圍，和代表制度的一樣，就是選舉權所及的地方，罷免權就隨着適用，而且有時擴充到普通選舉職員的範圍之外，例如對於司法官及行政部，或立法部所委任的行政官都可適用

罷免權的理論的根據甚簡單，人民之所以選舉代表，——議員或官吏，——原爲要他們代表民意，爲人民謀福利，如果代表不能代表民意，不能爲人民謀福利，在代表方面就是失去代表的職責，在人民方面就是失去選舉代表的作用，代表不盡職責，就不能聽其繼續代表，人民失去選舉代表的作用，就應該沒法實現這種作用，而且事實上：立法者的欺騙選民，行政官爲人民所不欲爲，而不爲人民所欲爲的，在政治生活中，實在

是常見的事實，在這種狀態之下，如果沒有罷免權來救濟。聽其任期終了，自行退職，就是這些官吏和議員，在任期之中，無異專制的帝王，好像盧梭所說，英國人民於選舉議員之後，都變成議員的奴隸，所以以爲人民對於其所選舉的公僕，無論其良莠，都應該表示愛戴，尊敬，訓服之忱，至其生命告終或任期既滿而後止，實在不合人民選舉代表的本來的目的，而失去民主政治的根本精神，爲充分而澈底的實現民主政治，爲擁護人民利益，就應該使人民有機會，對於不能稱職的公僕，在其任期之中，得以民意而罷免，才不致因爲冥頑不靈的議員或官吏在位之故，致一國政治上之改革格而不行，或遲而不舉，以待其一年，二年，三年，四年的期滿，而遺社會無窮的禍患，照這樣，才能充分發揮民主政治的精神，不致使人民反爲其所選舉的公僕的奴隸，這便是主張罷免的一個理論的根據，

以上是從被選舉的公僕方面立論，再從選舉的人民方面而言，就是罷免權，是人民有機會以修正其選舉公僕時的過失，因爲公僕是人民的代理人，不是主人，所以代人理

有不稱職的時候，爲主人的人民，可以任意罷免其代理人的資格，雖然人民當選舉的時候，有機會以審查候補者的資格而擇其最適的，但是事實上後補者常常不是最適宜的，因爲政府的推薦，和個人的運動，常致魚目混珠，良莠莫辨，那使人民有創制權，複決權，能直接指定候補及其餘種種計劃，更與以較善之機會，使人民得完全的自由，以選舉公僕，但還難免選舉人的過失，因爲人類絕不容易免去蒙蔽，而尤以人煙稠密的選舉區，萬難於故交中求得有能力的候補者之時爲最甚，所以在選舉匆忙，競爭劇烈的時候，萬難免誤選不適宜的人，若以爲不適宜的人，一旦被選出之後，即使以後發現其不適宜，也不能立即罷免，須俟其任期終了，那就是使人民發現錯誤而無法糾正錯誤，換句話說，就是人民的意見不能充分發表和實現，其結果就是不能使民主政治的精神，充分發揮，罷免權，就是使人民有權利以糾正選舉上的過失，同時也就是使民意有充分發表和實現的機會，這就是主張罷免權的第二個理論的根據，

以下再研究反對罷免權的理由。

有些人以爲罷免制度制之下，有爲的官吏，不能充分發揮其才能，而爲國家謀福利，因爲遠大計劃，大約利益在將來，而目前或至騷擾和犧牲，例如拆民房以改築馬路，就是這樣，普通人的識見，大都只顧目前的利益，他們以爲官吏的行爲，犧牲他們的目前的利益，就難免濫用罷免權，使有爲的官吏，不能執行其計劃而去職，官吏的地位既然這樣沒有保障，誰還敢有遠大的計劃，其結果就是使官吏畏縮不前，敷衍寒責而維持其地位，所以在罷免權制度之下，政治難望急激的改進，

這一說的根據，不算充分，不待說，眼光遠大的政治家，或因其所投的救濟的方劑，人民不耐其苦，常因此被迫去位，但是就全體而言，政治家大約因苟且不當的政策被免的較多，因澈底且中於人民理想的計劃而被免的較少，因爲要使政策得輿論的援助，就要向人民宣傳，以爲這種政策，雖暫致痛苦，當然可致永久的福利，在人民教育程度普及，政治常識提高的時候，人民決不致幼稚盲目，蔽於目前的利益，而不信政府的宣示，我們爲兒童保衛健康甚或維持性命，不能不用藥石或施刀割的時候，須強迫而後得

行，乃是常事，但是人民並不和兒童一樣？所以上述反對罷免權的理由，在國民教育程度普及提高的時候不用顧慮，

有人以為在罷免權制度之下，誠實而有能的官吏，對於多數人民，因無所用其危懼，但很不易防衛特別利益的攻擊，因為大規模的組織，例如各種托辣斯，其力足以產生騷擾，他們有機關，有金錢，以請求罷免權的發動，例如經營不正事的商人，或劣紳，他們對於他們所不悅的官吏，常能不擇手段而去之，所以罷免權，不過授柄於人民中最險很者之手，以為脅迫行政司法官吏的工具，能履行其職務，且脅迫議員，使其不敢提出於彼輩不利的議案，罷免權，實易成為保護特殊利益的工具，

這種反對的理由，實有相當的力量，不過我們要知道要發動罷免權，常需若干選民的協同動作，特別利益者的金錢和勢力，也難得法定人數選民的協力，尤以一般選民對於所罷免的官吏（感覺利害關係，以及人民政治常識普及的時候為然，況且國民黨的民權主義，是民族主義和民生主義的民權主義，民生主義，和民權主義同時實現，自然沒

有特殊利益階級的存在，所以這種反對的理由，也沒有強固的根據，

以上就選舉的官吏而言，至於任命的官吏，罷免權常少適用，然而也不能說不適用，對於行政官的任期未滿的，以罷免權的作用，中止其任期，使新任者得有機會以行人民所欲的政策，實適合民主政治的原則，若以罷免任命的官吏的權力，專屬於行政部，或司法部，其結果，對於大乖民望的官吏，人民也不能罷免，實違背民主政治的精神，所以罷免權，並不一定不能適用於委任的官吏，

關於罷免權的理論，已經略述如上，以下再略述罷免權的實例，各國憲法上，採用罷免制權的，其例甚少，對於行政部首領，國民得行使罷免權的，祇有一九一九年的德國憲法，對於立法部的議員，國民得行使罷免權的，祇有瑞士幾州和北美合衆國幾州的憲法，德國的人民罷免權，只能對於大總統行使，根據德國一九一九年的新憲法，聯邦大總統的任期爲七年，但在任期未滿之前，可由聯邦議會以三分之一以上的可決，舉行國民投票以罷免之，所以德國人民的罷免權，是有限制的，是附條件的，所謂有限制

的，就是不能對於立法部和司法部的職員行使，只能對於行政部的職員行使，而在行政部中，又只能對於大總統行使，對於大總統以外的職員，則無効力，所謂有附條件的，就是人民對於大總統要行使罷免權，須先得聯邦議會三分之二以上的決議，沒有這種決議，仍不能行使罷免權。

瑞士的罷免權，只能行使於立法部的議員，有一定額數的選民，請求解散議會時，應以解散的提議，付於全州公民的表決，若參與表決的公民的大多數，贊成解散的提議，議會的職權即行終了，同時并須舉行大選舉，以組織新議會，瑞士的罷免權，只實現於邦(Born)等數州，一八七二年，雖有加入此制度於聯邦憲法的提議，但是未見採納。

美國的罷免權，也只行於加里法利亞，華盛頓和奧勒康等州，在加里法利亞和奧勒康等州罷免權不僅可行於議員，并可於一切選舉的官吏，對於裁判官，也可以行使罷免權，美國罷免權和瑞士的不同，(一)瑞士各州的選民，只能罷免立法部議員，而美國各州的選民，除議員外，并能罷一切選舉的官吏，(二)瑞士各州的罷免權，是對於

全院議員行使，美國各州的罷免權，是制裁各個不能稱職的議員，對於各行議員行使，這一點，美國的罷免權，實優於瑞士，第一，議會之中，雖有不滿人意的議員，然未必盡爲不滿人意者，如照瑞士的辦法，因爲議會中有少數不滿人意的議員，就須解散議會全體，則良好的議員，也必因而被罷免，第二，要政治順利的進行，最要緊的，就是議會不要常常解散，常常改選，如照瑞士的辦法，就要使議會常常發生解散改選的危險，而引起國內糾紛，所以美國的罷免權，只對於議員個人行使，不對於議會全體，實在是適當的辦法，因爲如此，一方面可以罷免不稱職的議員，同時又可以免去上述的兩種弊病。

美國罷免權實施的手續，是有定數以上的選民，對於某議員或官吏有不滿意時，即提出罷免請求書，敘述不滿意的理由及候補者的姓名，如有參與投票的選民的多數，同意於罷免的聲請，被聲請罷免的人，即須退職，以候補者繼任，但聲請罷免人須將罷免請求書，經主管官廳轉交於被聲請罷免的人，使其有答辦的機會，公布罷免請求書時，

須附載其答辯書，使民衆不爲片面的言論所蒙蔽，罷免的請求，不能得參與投票的選民的多數的同意，投票費用的一部或全部，應由請求罷免人負擔，所以行使請求罷免時，請求人應提供相當的保證金。

丙 創制權

創制權，就是人民要修改憲法或製定法律時，若果得了法定額數的贊成人，可以提議交立法部去表決，所以創制權乃是一種採決的提議，由通常議會，移於全體選民，使之不能不付表決的權，換句話說，就是選民發議案，而使之進行的權。

創制權的理論的根據在那裏，在普通代表民主制之下，提案權是專屬於議會的議員的，但是議員乃是人民的代表，人民乃是議員的主人，最終的權力，仍然屬於人民，人民的代表，既然可以代表人民提出議案，人民本身，當然也有權利，可以自行提案，人民本身，決不因爲以提案權付託於其代表，便剝奪了本身提案的權利，如果像代表民主制，人民要得議員許可，經議員之手而提案，將關於根本問題的最終決定權，授諸議員

——人民的代表，實在違背民主政治的根本精神，創制權乃是人民不俟普通政治代理人的許可，得以施行主權的便利方法，因此權制權，乃是民主政治的必然產物，乃是澈底實施民主政治的必要方法，這便是主張創制權的第一個理論的根據。

復次，人民選舉議員的時候，因為選舉運動的劇烈，不一定常常能選舉完全能代表自己的代表，即使選舉的時候，確知其能代表自己，然而選出以後，又難保其不為政治關係而改變，如果議員被選出以後，置其所代表之人民的利益於不顧，人民所欲提出的議案，而議員偏不為之提出，在代表民主政治之下，人民既沒有罷免權以行罷免，復沒有創制權自行提案，邇末，人民在消極方面，要解除的痛苦，無由解除，在積極方面，要增進的利益，無從增進，人民選舉議員，本為謀自身的利益，如果這樣任議員的專橫，使人民消極積極的利益，不能實現，就是失掉了選舉議員本來作用，人民要貫徹選舉代表的本意，要擁護自己的利益，就要於議員不為人民提出所欲提出的議案時，能夠自己提案而強迫其必然表決，而要人民能自行提案，就不能不有創制權了，這便是主張創

制權的第二個理論的根據。

此外創制權常包含起草權，就是人民要提出議案，就不僅提出抽象的議案，例如提議新制某種法律，并進而起草某種新法的內容，將所擬的草案，提交議會表決，照這樣，才能使贊成新法的，自行起草，付諸人民的投票，提交議會表決，而不致有橫遭改竄之虞，這便是主張創制權的第三個理論的根據。

最後，政治乃是社會制度中最複雜的東西，有政治，必須有能力以為運用，所以個人創作之才，必當獎勵而不當禁壓，在代表民主政治之下，人民沒有機會能夠創議，創制權，就足以開發人民所有政治的天才，以資國家之用，他們利用這個方法，可以把他們的理想，定為方案，採決於人民投票之前，市民的個人或團體，有了這個適用的工具，就得居建設的政治家的地位，他們不必一時盡棄所業從事於政治，只要於時間勞力所許的範圍之內為之，不至過耗其精神，以治無益之事，如果能夠持之以正，大而赴之以聰明，其成功必有可企，而且人民創制之舉，若使行之者已有立法，行政，之實際上經

驗，或者退職的行政官，以其暇日就其在職所感覺的需要，醞釀而為立法上的改革，所以人民創制，足以使政策暢行無阻，且開理想自由之途，政治界中常得人物以為領袖，立法部內的反動力，也可退處於權，本來政府事務執掌，叢脞時虞，其所需市民的幫助，多多益善，人民創制，就是使全體人民政治上心思智慮，自由開放，以供國家的使役，這便是主張創制權的第四個理論的根據。

以上述創制權的理論的根據，以下再研究反對創制權的幾個重要的議論。

有人以為創制權足以破壞憲法的固定性，他們以為憲法乃是立國的根本，乃是從過去政治經驗中慎重獲得的寶物，如果採用創制權，憲法可由幼稚的民衆，創議修改，國家的根本大法，就時有動搖之虞，而慎重獲得的寶物，也將破棄殆盡。

我們要駁斥這個理論，須先研究憲法的本質。

憲法可從兩方面觀察，一方面憲法，是政府的組織法，是主權者對於代理主權者的訓令，別方面憲法，可視為組成主權本體的各分子間的組作的契約。

先從第二點說，憲法成立的時候，雖然好像許多互相衝突的利害關係者，立一契約以相調和，而其施行，亦像對兩造爲有拘束的處斷，但是贊成這個約束的，不過是當時的多數人民，所以多數人民的意志若變更，或有新多數人遞起，約束就應該隨時變遷，不待說，憲法嚴爲信誓所拘，不許隨便更改，但是決不是主權者因此就決沒有自爲改約的餘地，所以從主權的個體相互間的契約觀察，認定憲法爲一定不易的契約，都非確論，永久不變的約束在法律上和道德上都有拘束的効力，人民如永以信誓爲生，就是完全爲機械，所以主權者不是絕對不應改革憲法，不過是要設定手續上的法則，加以保障，以免輕率無思慮的更動罷了。

再從第一點說，憲法應時加變革，不必要受命者的許可，更爲自明之事，主權者因爲要對於政府——立法，司法，行政各部，——各委以一定的權力，而屬以一定的義務，同時又要防止他們不致利用職權，以害公益而圖私利，所以在憲法中特設制限，加以規範，如果這種限制不完全，當然隨時得由主權者變易增加，不必商諸代理者的意見，

如果以爲人民不能創議變更憲法，須得代理人的許可，那就爲喧賓奪主，太阿倒持，人民失却主權者的地位了。

總而言之，憲法的效用，不在人爲的固定，而在適合社會的需要，所以以爲創制權足以破壞憲法的固定性的一說，沒有強固的根據。

有些人以爲近代社會，利害關係互相交錯，所以立定一國的政策，爲事非常複雜，而爲體又非常纖微，要行立法上適當的職權，須有很高的能力，和關於社會情形很深而廣的知識，若採取創制權，其結果就必將立法的工作委於暴民之手，供惡劣者及輕躁的改革家所利用，致成立非科學的立法。

其實創制權制度之下的立法手續，其弊害決不如反對者所言之甚，因爲如果起草者所提出的法案，偶有非科學的缺點，或組織不甚周密，當爲報紙所揭發，佈諸里巷，假使人民知而故犯，逕立此法，其自身所受的教訓，足以證明前此之誤，那麼，以後創制法案，其審議的慎重，較之現在的立法議會，當有過之而無不及，而且人民如果知道專

門名家所起草的法案，只要提出請求書，即可要求人民的投票，則拙劣者自不敢妄圖起草法案，其結果，就是人民苟欲利用創制權，提出法案，必先注意於起草，而委託於擅長者專任其事，人民如果知道創制法案，必須審慎起草，就不僅不會起草非科學的立法，而且其獲得科學的立法的機會，必較多於現在的立法議會，凡贊成一種計劃的人，自由集合，以研究起草，加以公衆的討論，私人的考求，以備反對者的駁議，比較現在立法部的委員會，或黨派的秘密會議，對於各大法案，因外力的壓迫，常爲嫌忌的讓步，或於兩相衝突的意見，試其調和，致兩方都不滿意，其審慎的程度，一定彼善於此，所以以爲創制權將致非科學的立法的一說，也沒有強固而正確的根據。

瑞士的創制權，是從一八四五年革命後的蘇得(Vaud)州開始，以後各州仿效，相繼採用，現在除勃利朋(Fribourg)州外，無論憲法法律，都可以運用創制權，如(Bern)州憲法第二章第三節，便完全規定出創制權的運用(Geneva)州的憲法第十三章，也規定修改憲法的發案權，不過在瑞士聯邦，只於憲法第六條規定：「憲法得於無論何時

由國民過半多數，要求修改，而其他法律則不能適用創制權，一八九一年，規定人民行使創制權，須制定具體的法律草案，并須得五萬選民的署民。

北美合衆國的各邦，關於普通法律的創制權，雖早經許可，但是實際運用，却從一九〇二年(Oregon)邦修正憲法時開始，以後憲法改正，也適用創制權，直至一九一六年，相繼採用的，有好幾邦。

德國一九一九年的新憲法，也與人民以創制權，凡有十分之一以上的選民的贊同，就可擬就草案，要求政府提出議會，如議會對於提案爲全部的可決，提案就成爲法律，若議會對於提案，加以修正或全部否決，就以提案付於人民的總投票，以最後的決定。創制權現在只行於德國，瑞士，北美合衆國的各聯邦，所以就一般而論，現代的民主政治，普通還是代表民主制。

(丁) 複決權

複決權，就是人民對於議會所議決的憲法或普通法律，有最後的決定權，換句話說

，在複決權制度之下，議會所議決的憲法，或普通法律，要經過人民明示或默許的批評，才有効力。

複決權的作用，和創制權不同，因為所謂創制權，乃是人民不得議會的許可，自能創制事物之權，其作用在實施建設計劃，複決權，不過人民就立法議會所已行者以為投票罷了，用這個方法，人民有權停止事物，但不能使之進行，所以他的作用乃是保守的，消極的。

複決權大約可分為四種，一，諮詢的複決權，就是議會要有某種提案，例如議員在議會中提議修改憲法，就須將應否修改的一問題，付人民公決，經人民的許可，然後才進行修改；所以諮詢的複決權，是行使於事前的，二，批准的複決權，就的議會對於某種法律案，已為具體的解決，但須將法律案的內容，佈于人民，而求其批准，所以批准的複決權，是行使於事後的，三，強制的複決權，就是一切法律均須得人民明白的表示批准，方才有效，四，任意的複決權，在這個複決權之下，普通法律在原則上，不須人

民明白的表示批准，只要逾一定時間，在這一定期間之內，人民沒有提出請求複決，就已認人民已行默許的批准，該項法律，就生效力。

主張複決權的理論的根據在那裏，我們要知道，人民是主權者，法律是要全體人民遵守的，人民既然是主權者，則對於法律的採用與否，人民自然握有最後的決定權，法律既然要全體人民遵守，自然要全體人民至少大多數人民的同意，所以根據民主政治的原則，複決權乃是人民必有的權利，乃是貫徹民主精神的方法，如果人民沒有複決權，任少數立法者決定法律，就難免議會的惡化和腐化，所謂惡化，就是立法部和行政勾結，而制定人民所不欲的法律，例如增加人民負擔，或剝削人民自由，所謂惡化，就是議會被一部人誘惑或買收，而制定有利于一部分人的法案，例如給某種特權與某公司或托辣斯，要免除這些弊害，就要使制定法律的最後決定權，不為少數立法部的議員所操縱，而以之歸主權者的人民所掌握，這就是主張複決權的理論的根據。

有人以為大多數人民，沒有判別法律的能力，若要他們複決，不是一味盲從，便要

吹毛求疵，其結果不是複決權有名無實，便是複決權爲人濫用，無論是那一種結果，都是不好的現象。

其實，在人民教育提高的時候，只要把立法的原因，內容，和效用，向人民明白解釋，有利于人民的法案，決不致不爲人民所通過，有害于人民的議案，決不會不爲人民所否決，我們試看瑞士的成例，自一九〇六年至一九一五年之間，除有地方會議的各邦不計外，總計通過的法令，共二百二十九案，而爲人民默認的尙不在內，否決的僅七十三案，而所否決的法案，無一不是損害人民權利的，根據這個例證，我們就可知人民一味盲從或吹毛求疵的弊害，決不如反對者所言之甚，有人以爲財政法案，或關於緊急事項的立法，如必須人民複決方生效力，必致財政停頓，或緊急事限不能施行，致陷國家於不利。

這一說所主張的，并不足慮，第一，要使循例的經費支出，沒有延擱，已定的政治機關，不致靜止，可於憲法中定複決權的適用時，規定對於財政法案的複決，須指定特

別項目或特別項目中的增加部分，而任其他一般的預算施行無阻，至關於緊急事項的立法，憲法之中，可設應急的規定，使立法部有處置非常事故的餘地，不過其範圍，要嚴為限制罷了。

有人所為法律最後的決定權，既然不在議會，就可推責于人民，隨便起草或議決，而減少他們責任心了。

其實，複決權不僅不會減少議會的責任心，而且增加他們的責任心，他們要維持其地位和信用，就要使他們所議決的法案，不為人民所否決，如果他們隨便起草或議決一定盡為人民所否決，法案盡為人民所否決，他們的地位和信用，就不能維持，因此他們于起草或議決時，一定審慎周詳，不敢敷衍塞責，致遭人民的否決，所以我們可以說，在複決制度之下，議會的責任心，不僅不致減少，而且會增加。

複決權，也發源於瑞士，在中古時代，瑞士的邦，已有複決權的制度，然于瑞士聯邦，則複決權的採用，始于一八〇三年，一八四八年的聯邦憲法，及一八七四年的修正

憲法，都經國民的複決，根據這個憲法的規定，各邦的憲法，須經各邦人民的批准，方能受聯邦憲法的保障，所以憲法修正案應付與人民複決，在瑞士已成爲天經地義，至于普通法律，也須由人民複決，不過有些邦採用強制的複決制，有些採用任意的複決制罷了。北美合衆國各邦的憲法，也採用強制複決權，不過對於聯邦憲法，還沒有適用，一邦的憲法，爲全部的修正時，須用諮詢的複決權，先以應否修正的問題付諸人民表決，如參與投票的選民，多數同意于修改的提議，然後才進行修改，但是修正的條文，仍要得人民的批准，二，邦的憲法，爲部分的修正時，就採用批准的複決權，立法機關，不必徵求人民的同意，那能從事修改憲法，不過修正的條文，應付與人民複決，此外有幾邦，關於重要法律的制定，例如發起重大公債，也須運用複決權。

德國一九一九年的新憲法成立後，德國人民也享有複決權。不過德國的複決權，乃是裁判政府各部衝突的工具，所以他的行使，只限於下述四種情形，（一）以複決權裁判行政部和立法部的突衝，就是聯邦大總統認聯邦會議決的法律爲不當時，得於議決後

一個月內，提交國民複決，（二）以複決裁判立法部中兩院的衝突，就是參議院對於聯邦議會議決的法律，意見始終不能一致時，大總統得在三月以內將雙方意見紛歧的問題，提請國民複決，（三）以複決權裁判議會內多數和少數的衝突。就是對於某種法案，如有聯邦議會議三分之一以上請求延期公佈。政府應即以此項法律付請國民複決，（四）以複決權裁判議會和人民的衝突，就是人民運用創制權，提交法律草案於議會，議會加以修改，或否決時，政府應將這種草案付諸人民複決。

第二節 個人的基本自由權

總理說，「民權的作用在要求維持人類的生存人類要能生存就須有兩件大事第一是保第二是養保就是自衛養就是覓食」個人的基本自由權就是自衛和覓食的保障人是在此自由權利以內活動國家不能干涉所以個人自由權是國家爲使個人和識道德與身體上之優性得以盡量發育起見付與個人的權利國家對於這類權利負有不干涉的義務其重要者有下列各項。

第一 人身自由

一，人身自由的意義 人生自由，可以說是個人諸種自由中的基本自由，因為個人如沒有這種自，就沒有行使其他任何自由之可能，這種自由，就是個人的人身自主權，基於這種權利，人民的居止行動，除了妨害他人自由，或違反人身自由的目的，便不受其他限制，就是人身自由應有的限制，也應由立法機關以法律規定，而不能由行政或司法機關，隨事隨人而任意決定，所以吾國元年臨時約法第六條，有人民之身體，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，處罰的規定，一般國家之憲法，對於人身自由，俱沒有與此相同的條文，法國一七八九年人權宣言第七款，『一切人民，非依法律所規定之場合及手續，不受控訴逮捕或拘禁』，第八款『無律文則無刑罰』就是一般憲法關於人身自由的規定的淵源，分析起來，這種規定，當然的包含着次之幾個條件

一，任何人民，如未觸犯法律已經禁止之行為，應不受任何刑罰，換句話說，任何行為，在其發生之前，如果未經法律明白認為犯罪行為，就不受國家機關之處罰，這就

是所謂「非依法律不得處罰，」「無律文則無刑罰」的意思，在專制國家，這個原則往往就被破壞，國家之處罰人民，往往就不以律有明文之行爲爲限，其在我國數千年來刑法上之科比制度，亦恰與此種原則相反，因在那種制度之下，司法者對於律無正條之事件，尙得比附規定相類事項之律文而科罪，今則吾國刑律及一般國家之刑律，俱已否認這種科比制度，有些國家，並已將這個無律文則無刑罰的原則，特於憲法中以專條宣示之，

二，人民就令有觸犯法律之行爲，亦必須由依法享有審問處罰權之機關，審問處罰，凡對任何犯罪案件或犯罪人，於法定審問處罰機關以外，設立臨時或特別機關以行使審問處罰之權，也是侵犯人身自由的行爲，列國憲法對於此種法庭，亦往往特以明文禁止。

三，人民就令有觸犯法律之行爲，亦必須由依法享有逮捕拘禁審問處罰等權之機關依法定之手續而逮捕拘禁審問處罰，關於這些機關與手續問題，一般國家，大率完全以

普通法律——刑事訴訟法——規定，憲法本文，大率不設，何種規定，然依現代一般國家之法律，對於一般人民享有審問，處罰，權之機關，皆限於法院，即對於人民能下逮捕令或拘禁令之機關，除現行犯外，亦以法院爲限，所以列國憲法中，亦有逕以非依司法機關之命令，不得逮捕或拘禁之原則，著於憲文者，

上述三點，只是人民之身體，非依法律不得逮捕，拘禁，審問，或處罰這個原則所包涵之條件，人身自由之目的，既然在給予各人以發展其個性之優點，則賦有這種權利的人，自不能將他的這種自由，完全割讓與他人，換句話說，就是人身不得爲買賣之目的物——無論爲強賣和賣或自賣，俱不在可以容許之列，因爲這種割讓，根本的就要妨及個人知識道德或身體上的優性之發育，與國家承認個人自由之目的不相融洽，所以法國大革命後第三年憲法（即一七九五年憲法）中之人權宣言，更設有任何人民，俱得爲人工作，但其人身，不得爲人所賣或自賣，人身爲不可割讓之財產之規定，（該宣言第十五款）

吾國買賣人口之風，相沿極久，凡自賣其身，爲人奴婢或妻妾，夫賣其妻爲人妻妾，私人出賣之奴婢，俱爲歷來律例之所不禁，官廳亦往往以官奴婢作價發賣，但歷來刑律，對於販賣人口之營業，以及親屬賣其子女爲奴婢等事，無論爲和賣或略賣，却亦沒有禁止之條，不過律文類同虛沒耳，前清宣統二年，禁革買賣人口條例頒布之後，買賣奴婢妻妾子孫之事，已一律遭受禁止，民國成立以後暫行刑律復設有略誘和誘之條，凡以營利或非營利爲目的，拐取婦女或幼年男子之行爲，便構成略誘或和誘之罪，民國三年暫行刑律補充條例亦設有強賣和賣之禁，凡對於被扶助養育或保護之人而強賣或和賣者，以及豫謀收受或藏匿此項被強賣或和賣人者，將與犯和誘或略誘等罪者同罪，惟積習既深，剷除不易，在社會救貧事業與勞工立法未具相當之規模以前，刑律或憲法文之禁止，自不能遽收重大之效果，

人身自由之保障，有些國家，不僅於憲法上宣示人民之身體，非依法律不受逮捕，拘禁，審問或處罰，並且對於這種自由，設爲有效之保障，美國聯邦憲法以明文承認出

庭狀 (Writ of Habeas Corpus) 制度，即最著之一例，因為出庭狀制，就是對於遭受非法逮捕拘禁的人所設立的一種有效的救濟手段。

出庭狀制肇始於英國，此制在英國有甚長之歷史，一二一五年，英國大憲章即已承認此制，——說者並謂斯制之產生，在大憲章以前，——故其勢力亦極閎厚，按照此制，人民如被任何人監禁，其本人或任何他人俱得向高等法庭 (The High Court of Justice) 請求頒給一種命令，命令監禁者將被監禁之人，移交法庭，審查其監禁之理由，這種命令，就叫做出庭狀，移交法庭之後，如法庭認為無正當之監禁理由，則被監禁之人，自可立時恢復其自由，否則亦可使法庭按照法定手續進行審判，此種請求，為人民之一種權利，但使請求者為約略曉示任何監禁含有違法之形迹，法庭便不能不承認之，美國憲法，對於此制，特以明文承認，並聲明除在戰爭或內亂時期，不得停止。

晚近憲法，有不完全採取出庭狀，而僅空洞的規定，應給被拘禁的人以提出抗辯之機會者，一九一九年德憲法，關於人身自由，便如此規定，該憲第一一四條云「人身自

由不受侵犯，公共機關，非依法律，不得限制或剝奪人民之自身自由，對於被拘禁之人，至遲當於拘禁之次日，將剝奪自由之理由，及下剝奪命令之機關通知之，並立即予以提出抗辯之機會，⁽⁵⁾但是拘禁機關，如果蔑視這些規定，被拘禁之人，究又有何方法可以知道他被拘禁的理由與下令拘禁的機關呢，究又向誰提出抗辯呢，所以這種規定，如果不輔以出庭狀制，是不能發生充分效果的。

第二 居住及遷徙自由

一居住自由，所謂居住自由，即人民居住不受侵犯之謂，詳言之，即人民居住，非得本人同意，無論何人，不能侵入，即國家官吏，亦非依法律所定之場合，與手續，不能侵入或搜索，⁽⁶⁾臨時約法所承認之居住自由，不外此義，此種自由，也可說是人身自由，——即居住行動之自由——當然含有三條件，居住自由權，法美革命時代之憲法，率有明文規定，而以法國大革命後第八年憲法之規定，為最詳密，該憲對於侵入人民住宅之行為，分為日間侵入，與夜間侵入兩種，夜間除遇有室內呼助，或不可抗力等場合外，雖

官吏之持有法庭命令者，亦不能侵入，日間則官吏可以侵入；但在原則上亦必須握有一種國家機關之正當命令，凡斯規定，至今垂爲法國法律對於人民居住自由之保障，在現代許多國家法律之下，人民之居住自由，除因室內呼助，不可抗力，（如水警火警之類）與現行犯發生於室內等事，得由警察官吏逕自侵入外，官吏之強迫侵入人民住宅，概須預經法庭之決定，概須握有法庭之搜索命令，以是侵入人民住宅而行搜索，在原則上只是一種司法處分，而不屬於行政處分之範圍，有些國家，甚至以此種原則，列入憲文。

居住自由，吾國舊律亦極重視，漢賊律已有無故入人家宅廬舍，格殺無罪之條，自唐迄清，刑律之規定，亦率如是，例如唐律云諸夜無故入人家內者，笞四十，主人登時殺死者無論，若知非侵犯而殺傷者減門殺傷二等，其已就拘執而殺傷者，各以鬥殺傷論，暫行刑律亦設有侵犯居住自由之禁，（第一百二十條）特不似舊律之苛刻耳。

近頃以來，政府鑒於軍隊之任意住紮民房，往往對於軍隊不徵住居之同意，或依法定手續而佔用人民住宅之行爲，明示禁止，此則十七世紀時英人之權利清願書(Det. & on

of rights) 已設有同樣之規定。

二遷徙自由，列國憲法，於承認居住自由而外，尚有承認遷徙自由者，臨時約法亦然，遷徙自由就是選擇居住之自由，遷徙自由，本是人民的人身自由之一部份，因人身自由，抽象言之，不外是居止行勦的自由，以故人民的遷徙自由，即令不經憲文特別規定，亦初不因是而可消滅，歐洲諸國，在農奴制度存在之時代，人民誠無由甲地遷居乙地之自由，今則列國法律，除對於罪犯或外僑往往施以居住之限制而外，對於一般人民之遷徙自由，已不復設有限制，不獨在國內可由甲地遷於乙地，即出國之自由，在原則上亦為法律或憲文所承認。

一般聯邦國之憲法，對於人民之遷徙自由，往往沒有剴切詳盡之規定，凡屬聯邦國人民，在聯邦國境以內，由此邦遷於彼邦，依聯邦憲法之規定，各邦政府，往往便無限制或禁止之權，且人民之由此邦徙居彼邦者，其政治權及其他權利，依聯邦憲法，亦往往不得由各邦加以限制，蓋在聯邦組織之下，中央憲法，如果對於此類事項，漫無規定

，事實上各邦法律，對於本邦及他邦之人民，便或不免有所岐視，且聯邦國家之各邦，在憲法所給予該邦之事權以內，原不受中央政府之干涉，倘此種岐視，未經憲法明白禁止，中央政府勢必無法制止。

吾國歷來的法律或習慣，對於甲地人民之取得乙地籍貫，雖或設有條件，（如居住年期之類）而人民之徙移，倘在國境以內，則無論爲耕作或經商，或營他種職業，俱不在法律或習慣禁止之列，但明清等朝刑律俱著有私出外境及違禁下海之條，（卽所謂海禁之律）凡人民之希圖出國謀生者，在律俱爲犯罪，以是人民之出國自由，在法律上可以說是全不存在，雖則此項律文，於道咸以後，卽已全成具文，而此項律文之正式廢止，則延至前清末年修改大清律例之時始行宣告，自此而後，出國自由之限制雖除，而外人排華之風習又盛，以是國人仍不獲享有完全的國際遷徙自由。

第三 工作自由

甲，工作自由的意義，工作自由，臨時約法謂之營業自由，因爲這種自由的意義，

就是承認人民得以自由經營任何職業之謂，法蘭西一七八九年人權宣言，初未明白承認此種自由，其所以然，或因當時人士認工作自由只是人身自由的一種必然結果，而無特別宣示之必要，但法國一七九三年憲法中之人權宣言第十七條，却有無論何種勞工教育或商業不得禁止人民操作之規定，這便是承認人民的工作自由。

乙，工作自由的範圍，個人如果不能隨其之性所向，選擇這一種或那一種職業，個人智識道德或身體上之優性，自不免缺乏盡量發育之機會，所以工作自由之必須承認，無煩申論，茲僅就工作自由與次列幾種問題之關係，以論列工作自由之範圍。

第一，工作自由與奴工制度 國家既承認人民之工作自由，則其第一種結果，自須禁止任何形式之奴工制度，奴工云者，即指其身體與工作，於無定期限內完全受他人支配之人而言，此種奴工之存在，如出他人之強迫，固與工作自由之原則不能相容，即令為奴工者自願為奴，亦應為法律所不許，就是極端傾向個人主義之斯賓塞爾，也說自由的原則，決不是說各人應有不自由之自由，割讓自由之自由，不是自由，蓋工作自由之

目的，在使個人智識道德身體上之優性，得以發育，奴工制度，適足使個人智識道德身體無自由發展之機會，以故十八世紀政治學者，如洛克，盧梭，孟德斯鳩諸人，無不痛詆奴工制度，而力主廢止，雖則法國對於殖民地奴隸營業之禁，時弛時張，而奴工制度之不容存在，在法蘭西第一次大革命時期，即已爲法蘭西人士所承認，其第三年憲法，宣言人身不得爲買賣之目的物，就是對於奴工制度予以否認，法國一八四八年之憲法，並明白規定一切奴工制俱不能存在於法國領土以內，美國憲法經過黑奴戰爭而後，亦設有明文，否認奴工制度，嗣是奴工制度，不獨爲列國輿論所反抗，並已爲一般國家之法律所不容，吾國往往以夙無階級制度見稱，但是吾國奴婢制度之普遍殘酷與久遠，實在令我們不能以此自承。

就其普遍的程度而言，吾國奴婢制度，不獨是存於全國各地的一種制度，奴婢數量，亦復往往甚鉅，吾國奴婢供給之淵源，歷來甚衆，有出自罪犯者，（大都爲緣坐犯即罪人妻子或其他親屬）有出自俘虜者，有出自買賣者，有出自家生者，（即奴婢之子息

有出自自願投靠者，歷來奴婢之數，雖無統計可考，然數量之鉅可以想見。

第二，工作自由與契約自由 人民有締結契約之自由，這是現代一切文明國家所公認的，因為沒有契約自由，人民就不能享有工作自由，——即選擇一切職業之自由，所以契約自由，也可說是工作自由的一種必然結果，可是契約自由，也不是一種絕對的自由，契約自由，也和他種自由一樣，應以不妨害全體自由與不違反個人自由之目的為其制限，所以契約自由決不是說人民可以締結任何契約，十八世紀人士，把契約上的義務，看得很神聖，所以美國憲法第一章第十款設有各邦不得制定損害契約義務的法律之規定，當時人士，尚不只尊重契約上的義務，他們似乎還以為工作契約的條款，概可由契約當事者自行決定，不容國家法律設定限制，誠然奴工契約，他們亦認國家必須禁止，可是除此而外，國家就要容許人民自行決定工作的條件，所以契約自由，也可說是十八世紀人士所認定的一種個人自由，不過契約自由這個名詞，未及納諸當時的人權宣言或憲法罷了，近數十年來，一般人士同擊產業革命後勞工的苦況，乃羣認契約自由，必須

賦有較大之限制，可是最初大家還不過以爲國家的干涉，只能及於婦女與兒童的工作契約，對於成年男子的工作契約，國家仍不應干涉其內容，今則此種理論，亦已爲一般所唾棄，蓋一切勞工，事實上俱與雇主不立於平等地位，勞工是無產階級，除了憑藉他人的資產不能工作，不能工作，即不能生活，在這種狀況之下，勞工之於雇工，實際上自無相等的抵抗能力，以是勞工與雇主訂立工作契約時候，往往不能不承諾雇主許多苛刻條件，而使他們身體，知識，或道德上之發展，遭受重大的損害，晚近一般國家之法律，對以諸種工作契約，設爲工作時間最小傭金等等限制，對於特種工作，甚或完全禁止童工或女工加入，就是基於這個原因，這些限制，不獨爲工作自由的原則所容許，並且爲工作自由之原則所要求，因爲自由的原則，決不容任何人行使他的自由以損害他自己，這不僅是晚近社會主義者所抱之見解，就是十九世紀之個人主義者如彌勒（Mills）諸人，亦有相似之主張，一九一九年德國憲法，經濟生活章，於宣示工作自由與契約自由之先，特鄭重的冠以經濟生活之組織，當適合正義之原則，並使各人得營人類相當的生

活，在此限界以內，個人應得享有經濟自由之規定，亦即此義，該憲對於特種契約，如重利借貸契約，(Werb)之類，特示禁止，其義亦同。

第三，工作自由與職業團體 歐洲諸國自中世紀以降，從事於工業及其他職業的人，在各城市大都，各有一種基爾特，以維擁同業之利益，與吾國各地之行會性質相似，凡欲加入一種職業之人，事實上非加入該業之基爾特不可，以是人民工作自由，實受基爾特之限制，法蘭西第一次大革命發生之後，因即勵行禁止一切職業團體，十九世紀前半期，歐洲諸國之勞工組織，遭受完全的或部分的禁止，基爾特制度之不善，未始非一重大原因，唯在理論上講，職業團體，如有禁止該團體以外之人從事該團體中人所操作的職業之行爲，雖應爲法律所不許，國家却不應因此而遂禁止任何職業團體之存立，國家之法律，當一面承認從事各種職業者爲謀同業之利益，得以組織職業團體，一今之所謂工會 (Syndicat, Trade Unions) 之類，一面當承認人民之從事某某職業者，有加入職業團體及不加入職業團體之自由，工作自由的原則之所要求，只是如此，一般國家，晚

近法律之所規定，亦大率如此，但爲保持勞工對於資本者之對抗能力起見，列國法律，近亦間有強制勞工，加入工會者。

第四、工作自由與特種職業之取締 依據工作自由之原則，人民雖有選擇各種職業之自由，然國家對於特種事業，倘因其關係公共之安全與秩序甚鉅，或因其關係人民之衛生或其他利益甚鉅，而對於該種事業限定須有特殊資格者始准加入，甚或禁止私人經營該項事業，而只許國家經營，却不得認爲違反工作自由之原則，如酒業，醫士業，產嬰業，教師業，律師業之類，因與一般人民之衛生或其他利益有重大之關係，文明國家之法律，固大都設有資格以限制人民之經營，又如軍械製造業，因其關係全體之治安與秩序甚鉅，許多國家，尤有嚴重之取締，甚或完全禁止私人經營，凡斯限制，都可以說是爲保護人民全體自由之所必需，與工作自由之根本精神，初無扞格，

第四 財產自由

財產自由的意義，晚近人士，對於財產自由之觀念，與十八世紀法美大革命時代人

士對於財產自由之觀念，顯然相異，十八世紀之人士，大率認財產自由爲財產所有者之種人權，今之解釋，財產自由者，却認財產自由爲財產所有者之一種社會職務，（*Sacra Functio*）然則此二說之差別果若何。

第一，財產自由爲人權說，法蘭西大革命時代之人士，認財產自由，與人民之人身，居住，工作，言論，信教等等自由，同爲人權，當時人士之所謂人權，就是他們所認爲一切人類與生俱生的權利，就是他們所認爲構成人格之要素，然私人之財產自由，何以得與私人之身體，居住，工作，言論，信教等等自由，同視爲一種人權，殊令人索解不易，即在當時一般人士之腦筋中，亦不見得有十分明瞭之理解，卽如當時最負聲譽之政論家史雪（*Steuers*）對於財產自由之爲人權，雖亦力爲解說，然史氏之意，亦無非以爲人身自由，實包含着工作自由，而工作自由，又實連帶的產生財產自由，——卽普通所謂財產所有權，然工作自由，何以連帶的產生財產自由，史氏所說，卻亦牽強穿鑿，而無申述之必要，揆諸實際，當時一般人士之真實目的，原只在維持當時有產階級之既

得權利，其認財產自由爲人權，亦只在對於彼等既得權利，求一最強大的保障而已，必欲求得彼等理論上之邏輯，匪惟不必，亦不可能，不然者，彼等固俱承認人民平等的原則的人，彼等固俱承認人權之爲物，爲一切人類所享有之權利，財產自由，既亦認爲人權之一，則其邏輯的結果，殆非承認均產不可，實際上當時一般人士之思想，初未嘗有如是之邏輯，當時革命諸人，因尊財產自由爲人權，所以財產自由之爲物，在當時人士的見解中，差不多是一種完全沒有限制的權利，財產自由具有如斯之無限性，皆顯然見於當時之迭次人權宣言中，一七八九年人權宣言第十七款有財產爲神聖不可侵犯之權利，……的宣示，以及一七九三年憲法中的人權宣言第十六條，一切人民，得自由處分其財富，其工作，其收益，其工作，與職業所入之權利的宣示，俱係剝切承認此種無限制性之條文。

第二，財產自由爲社會職務說，今之解釋財產自由者，以爲此種自由，並不是所有者之一種人權，只是所有者之一種社會職務，因爲財產的所有者，負有此種社會職務，

其履行此種職務，便應有相當之保護，換言之，即應有處分其財產之相當的自由，此種保護，乃構成法律上之所謂財產自由，或謂為財產所有權，然則法律對於所有者，何以認其有此社會職務，法律之承認所有者有此職務，無非以私產之存在，在現時狀況之下，尚為社會利益所要求，換言之，法律之承認私產，只因社會財富之增加與社會需要之滿足，現時尚不能假借私產制度，由是以觀，可見社會的利益的要求，直接的為所有者社會職務存在之根據，間接的所有者財產自由的根據，財產自由，既以社會利益與社會職務為根據，則因社會演化之結果，而社會利益，所要求於私人執行此種職務者縮減，甚或無所求於私人之執行此種職務，法律亦自可縮減財產自由之範圍，甚或使一切私產消滅，以是財產自由，在原則上便不是所有人的一種含有絕對性，或不受限制的權利，而只是所有人的一種有條件的與可限制的權利，亦可說是所有人的一種有條件的與可限制的社會職務。

社會職務說，不獨在理論上較人權說為完滿，即就事實言，列國晚近法律，關於財

產權之規定，亦實傾向社會職務說，其限制財產自由之條文，倘非採用社會職務說以解釋之，亦實不能得一完全之解釋，茲廣續說明財產自由在社會職務說之下應有如何之限制，並說明列國晚近憲法或法律如何承認這些限制。

乙，財產自由的範圍，我們如果承認財產自由，基於所有者之一種社會職務，——即增加範圍財富與滿足社會需要的職務，簡言之，即增進社會利益的一種職務，——則財產自由之範圍，自應有次列幾種限制。

第一財產自由，根本上既係以社會利益根據，根本上既基於所有者之社會職務，則所有者便應有履行其職務之義務，換言之，即運用其財產之義務。

依着財產自由的舊觀念，——即財產自由爲人權爲無限制的權利之觀念——則所有人將其財富放棄不理，殆非法律之所能干涉，換句話說，就是財產所有人有運用與不運用其財產之義務，若認財產自由爲一種社會職務，則所有者自不能有如是之自由，享有土地者，便應有運用其土地之義務，享有他種財產者，亦應有運用他種財產之義務，此

項義務，歐戰以來，列國中至有以憲法規定者，一九一九年，德國新憲法，第一五三條規定有云，財產負有義務，又其第一五五條規定有云土地之種植與使用，應為所有人對於社會之義務，這便是剴切承認，所有人有運用其財產之義務。

第二財產自由，根本上既係以社會利益為根據，根本上既基於所有者之社會職務，則所有人行使其財產，自由時，自亦應同時有助於公益，所謂有助於公益，其意義雖甚廣泛，然有助於公益云云，至少含有兩個條件，即所有人行使其財產自由時，（甲）決不能為無益於己而有損於鄰封之行爲，（乙）亦不能抵抗任何有利於鄰封而無損於己之行爲，此類行爲，如依據財產自由的舊觀念，亦或非法律之所能禁，然衡以社會職務說，固為法律所不能容，以其俱為單純的違反社會利益之行爲故也，列國晚近民法，頗有明白禁止此類行爲者，一九一九年德國憲法第一五三條亦所有人使用其財產，應同時有助於公益之規定。

第三財產自由，根本上既係以社會利益為根據，根本上既基於所有者之社會職務，

則因社會全體利益之要求，國家機關自得以給付代價之法，強制收用私產。

私產的強制收用之原則，即法國大革命時代之人士，已不能不有所承認，一七八九年人權宣言便云，財產爲神聖不可侵犯之權利，除顯然因公共的必要，國家得以公道的與預付的賠償金收用外，不得強令割讓，此即明示私產之得由國家強制收用，惟強制收用，必須以（一）公共的必要與（二）預先給付公道的賠償金爲條件耳。

晚近列國法律不獨承認強制收用之原則，抑且逐漸擴充強制收用之範圍，而一九一九年德國憲法之所規定爲尤甚，（看該憲第五五條）惟是強制收用之範圍，無論如何擴充，國家之收用，究不能不給所有人以賠償金，蓋法律既尙承認私產，便應給私產以相當之保護，如私產所有人原無過失，而僅因社會全體公益之要求，以致私產被國家無償的強制收用，則是國家，蒙其利，而獨令當事之私人蒙其害，究屬有背於公道，以是列國憲法或法律，關於強制收用之規定，亦莫不承認國家負有賠償之義務，德國憲法亦復如是，

第四財產自由，根本上既係以社會利益爲根據，既基於所有者之一種社會職務，則財產價值之增加，如不出於本人之努力於其職務，其增加之價值，便不應爲所有者所享有，而應歸諸國家，私人財產價值之增加，有時係出於財產所有者之經營，有時實不基於所有者本人之經營，有時實不於所有基本人之經營，而純以國家警察衛生及企業上之設施爲其原因，如因衛生行政與警察行政之進步而城市之房屋增其價值，因鐵路電路之設施，而沿路之地畝增其價值皆是，此項增值，在財產自由的舊觀念中，自然不發生什麼問題，固爲財產自由，既認爲所有者之一種人權，而非基於所有者之一種職務，則其財產價值之增加，與所有者之盡力與否，殆不生若何關係，若認財產自由係基於所有者之社會職務，則此種增值，既不由於所有者之努力於其職務，亦自不應歸於所有人享有，以是歐戰以前，英德等國，卽已對於此種增值，徵收一種特別稅，名爲自然增值稅，今則德國憲法，且於憲法本文之內，設爲地畝價值，如不因運用勞力或資本而增加，則其增值，應歸國有之規定矣，

以上幾種條件，在邏輯上似都爲社會職務說之必然結果，而求諸實際，列國晚近法律之容納此種條件，亦復如上所述，故社會職務說，亦實漸爲列國晚近法律中，關於財產自由之規定之基本觀念，吾國臨時約法對於財產自由問題，僅於該法第六條宣示人民有財產之自由，而未設定財產自由之範圍，雖該條之宣示，尙須受該法第十五條之支配，凡因增進公益維持治安或非常緊急之必要，法律得對於財產自由「及其他自由」加以限制，然此種限制之條文，究嫌空闊。

第五 信教自由

一，信教自由問題，在吾國雖不甚重要，然在歐洲一般國家，却成重大問題，有許多國家至不能不於其憲法條文中，對於這個問題，爲極冗長的規定，如瑞士憲法及一九一九年德國憲法即最顯之例。

信教自由的意義，歐洲人士之自由思想，大半是因十五六七世紀宗教壓迫而發展的，因宗教壓迫，而民權之說日張，信教自由，當然爲十八世紀法美革命時代人士所重視

，然則所謂信教自由者，其義究竟何若，一切的宗教，都可說是含有兩個元素，一為該教之信條，一為該教之儀節，以是承認人民有信教之自由，實須承認人民有兩項自由，換言之，信教自由，實含着兩種自由，其一為信仰自由，即人民有信仰任何宗教與不信仰任何宗教之自由，所謂信仰，即指對於宗教的信仰而言，其二為禮拜自由所謂禮拜自由，一方面即任何信教人民，有履行其本教儀節之自由，一方面即國家不得強迫任何人民，履行任何宗教的儀節，故所謂禮拜自由，即指宗教的儀節而言。

二，信教自由的範圍，信仰自由，與工作自由財產自由有別，我們承認個人有工作自由，只是承認有選擇一切之工作自由，不一定承認個人有工作與不工作之自由，我們承認個人有財產自由，只是說個人可以自由使用其財產，不是說個人有運用與不運用其財產之自由，晚近傾向社會主義的憲法，承認那些自由，只是些相對的權利，法律對於享有那些權利的人，還可設定使用那些權利的義務——工作義務與運用財產的義務在現代一般國家信仰自由，卻可以說是一種絕對的權利，因為國家不但不能強制人民信奉

某某特殊宗教，並且不能強制人民信教，所以我們可說信仰自由，是信仰與不信仰之自由，不但如此，爲徹底實現此項自由目的起見，國家不獨不當強制人民信教，並且不能採取任何方法，鼓勵人民信奉某某特殊宗教，或鼓勵人民作教徒，換句話說，國家對於信仰自由問題，該完全採取超然中立態度，而不當採取任何形式的干涉主義，信仰自由，本是個人精神間的事，個人之信仰或不信仰，既非他人之所得而知，實際上亦自非法律之所得而制裁，以是法律的干涉，實際上亦只能及於個人對於宗教問題之表示，這個表示，不外是言詞的討論，與宗教儀節之履行，或不履行，前者屬於意見自由問題後者屬於禮拜自由問題，意見，自由之範圍，姑俟下文論列，禮拜自由，可以說應有兩種限制，一則禮拜之儀節，須不妨害公共之安甯，一則禮拜之儀節，須不妨害善良之風紀，在不妨害公安及善良風紀之範圍內，國家對於任何宗教之儀節，亦不當有所干涉。現在我們根據以上所述，討論與信教自由的幾個問題。

第一信教自由與參政權及其他權利，在耶教及回教的國家，其現行法律或其過去之

法律，對於信奉異教之人民，往往有剝奪其參政權或其他權利之事，卽如猶太教人之在英國，亦遲至一八六〇年始取得議會選舉權，這種規定，不獨違反信教自由之原則，抑且顯與人民平等原則不相融洽，以故現代諸國憲法，多以明文聲明人民之權利，不因其宗教信仰而有差別。

第二信教自由與宗教經費 現時歐洲許多國家，尙有對於特種宗教或對於諸種宗教，由國家助以經費者，然既承認信教自由之原則，則其邏輯的結果，國家對於各種宗教之待遇，殆非採取平等的與超然的態度不可，果爾則國家以國幣津貼特種宗教，固失平等超然之義，卽令國家以國幣而津貼一切宗教，亦與平等超然之義有違，蓋國幣原爲全國人民之輸將，而全國人民，初不盡皆信教之人，國家倘以國幣津貼宗教，便不啻強不信教之人負擔宗教經費，便不啻鼓勵人民之信教，其不平等與不超然如故。

第三信教自由與教育 歐洲在中世紀時期內，教育事宜，幾完全操諸教會之手，嗣後教育事宜，雖逐漸脫離教會，然許多學校之中，尙有強迫受學之人民，肄習特種宗教

的教經之事。晚近以來，許多國家，經過重大的紛爭，始獲於法律或憲法中禁止任何學校強迫人民肄習何種教經，甚或禁止國立義務教育學校，設立任何宗教的科目，（法國現行法便如此規定）蓋國家既承認信教自由，便須對於宗教問題，採取超然態度，既須採取超然態度，自不能強迫人民受何等宗教教育，亦不能容認任何學校，強迫人民受宗教教育，今之對於宗教問題抱急進主義者，不僅認國立義務教育學校，應廢止一切宗教教育，並主張禁止私立義務教育學校，設立此項科目，以免兒童的心靈，於判斷力尚未發育以前，爲任何宗教信仰所壟斷，一九一八年蘇俄憲法第十三條，一面承認宗教宣傳與反宗教宣傳爲人民之自由，一面卻規定教會必須與國家及學校分離，亦不外乎此義。

第四信教自由與國家問題 由上所述，則任何形式之國教制，俱不能與信教自由之原則相融洽，殆甚顯然，且僅僅否認國教制，亦未必遽能完全貫徹信教自由之原則，何則，蓋所謂國教制者，大別之要不外兩種，或則承認一種特種宗教爲國教，而強迫一切人民信奉其教經，履行其儀節，舉凡不信奉該教者，便失却法律上之權利與保護，古代

之猶太教與近代之回教諸國，便係如此，或一面承認人民有信奉任何宗教之自由，一面復承認某教爲國教，國家對於國教之教會，則予以特殊之優待，且令該教與國家之關係特別親密，英格蘭現行之國教制，便係如此，英制以（Protestantism）爲國教，該教教會之官吏，既由國家任用，其經費之收入，亦取諸一種附加之地稅，名爲（Tithes）此兩種國教制，第一種固然違反信教自由的原則，即英格蘭之國教制，亦復如是，以國家對於宗教事宜，尙未採取平等的超然的態度故也，

所謂非國家教制，自亦不止一種形式，茲舉法比兩國以爲例，法國在一九〇五年以前，雖不承認特種宗教爲國教，然對於數種宗教，國家尙予以津貼，其官吏亦由國家任用，自一九〇五年通過一種法律，決定政教分離而後，國家始拒絕津貼任何宗教，且不參與任何教會的官吏之任用，所謂平等超然的政策，至今始完全貫徹，比國今亦無所謂國教，國家對於各種宗教的官吏之任用，亦不參與，然國家對於數種宗教，尙由國庫撥予津貼，對於諸種所撥予之津貼，亦無差等，以國帑津貼宗教，畢竟有強迫不信教之人

民負擔宗教經費之嫌，換句話說，比國政府對於宗教問題，雖然採取了平等主義，卻不曾採取超然主義，故即在國教不存在之國家，信教自由之原則，也有不曾完全貫徹的。

第六 意見自由

甲，意見自由的意義 意見是個人精神間的事，不獨非法律之所宜干涉，抑且非法律之所能制裁，所以承認意見自由，不是承認思想自由，因為思想自由，初無須乎法律之承認，所謂意見自由，只是表示意見之自由，國家之必須承認個人享有此種自由，無非以此種自由，可給人民以互換知識與思想之機會，無非以此種自由，可以促進人民智識道德之發育，近代文化，可以說是完全建築在此種自由之上，倘人民無意見自由，——尤其是意見自由中之刊行自由，——則科學，藝術，商業，種種方面，固無從進步，而近代廣土衆民之民治組織，亦決爲不可能之事，說者謂古希臘羅馬之民治制度，只能行於地域極小之市府國家，近代民治制度，能行於廣土衆民之大國，即因一無報紙，一有報紙之故。

乙，意見自由的種類 意見自由，(Liberte d'okion) 英人稱爲討論自由，(Indom of Discussion) 討論自由這個名詞，也許較意見自由之稱謂爲適當，因爲討論云云，當係指思想或意見之表示而言，國人通稱意見自由爲言論自由，然言論自由，與 (Freedom of Speech) 不無相混，果爾，則言論自由云云，只是意見自由之一部。臨時約法俱承認人民有言論，著作，刊行，三種自由，這三種自由，自然都是意見自由，凡意見之以口語表示者爲言論，而此種表示之自由，便即所謂言論自由，凡意見之以文字圖畫表示者爲著作，而此種表示之自由，便即所謂著作自由，凡意見之以印刷的文字圖畫表示者爲刊行物，而此種表示之自由，便即所謂刊行自由，法國一七八九年人權宣言第十一條，亦以言論著作刊行之事並舉，精細的說來，刊行自由，自不能不包括言自論由與著作自由，以故本目以次所述，僅以刊行自由爲限。

意見自由，除却言論著作刊行自由而外，亦尙有其他種類，集會自由，教授與學習自由，請願權，書信秘密自由之類，無不可看作意見自由之一種，關於集會自由問題，

將另行討論，以次所述，除却刊行自由而外，當略略論及教授與學習自由，請願權與書信秘密自由。

刊行自由即出版物之自由，吾國對於文書出版，歷來俱採事前放任，事後干涉主義，歐洲諸國，對於出版物之採取檢查制度，則與出版事業並時而興，直至十七世紀以後，刊行自由，乃漸為學者所鼓吹，然除英格蘭而外，歐洲諸國刊行自由之實現，大都不過是十九世紀後半期或二十世紀初期之事。

欲討論刊行自由的範圍，我們可以把這個問題，分為三層，（一）出版的手續，（二）文字圖畫的範圍，（三）違法出版物的處分。

第一出版的手續 就列國的過去或現行的法律而言，其關於出版手續之規定，要而言之，不外兩種制度，一為預防制，（*Grants me Prevent*）在此種制度之下，凡出版物不特於出版以後須受法律之制裁，即於出版以前亦須受警察機關之干預，所以這種制度，亦稱警察制度，一為追懲制，（*Statutaire Retrait*）在此種制度之下，凡出版物於

出版以前，毫不受任何機關之干預，僅於出版以後須受法律之制裁，換言之，凡出版物之違法者，須於出版後始依法律之所定而受懲罰，所以這種制度，亦稱法治制度，英美兩國久已採用追懲制，歐洲大陸諸國，則預防制度流傳甚久，而亦甚遍。

預防制度之目的，無非欲假藉行政機關之干涉，以預防人民之濫用出版自由，然採用此制，誰又能保障行政機關不濫用其干涉權，以束縛人民之言論？且人民的普通行爲，實亦只於行爲發生而後，始受法律制裁，事先固大率不受任何機關之干預，倘人民刊行出版物以前，偏須預經行政機關之一度干預，亦實與法律上之普通原則相反，故在英美等自由國家，刊行自由（Freedom of The Press）之名詞，在一般見解中，只是個人得以前籍報紙告白等印刷物，傳達思想與知識於他人，于其刊印及發行之時，不受政府檢查或特許，或其他干涉之謂。

唯是列國過去或現行法律所採用之預防手段，亦實有種種預防制之嚴厲的程度，亦隨其所採的預防手段而異，

預防制中最嚴酷者，自爲檢查制，自十六世紀而後，歐洲許多國家（尤其是英法兩國）對於刊行自由，即羣採兩種干涉，一爲對於出版業之干涉，一爲對於出版物之干涉，其對於出版業，——印刷業或發行業——則限定須歸國家允准之機關或公司經營，其對於出版物，則行一種檢查制度，凡出版物，非于出版以前，預經政府檢查機關（Censorship）檢查核可，不得出版，此兩項干涉，在英國雖於一六九四年以後，即已消滅，——英國現惟對於戲劇，尚于其演唱以前，施行檢查。——而檢查制在歐陸其他諸國，則雖于十九世紀期內，尚有採用者，今則一般國家之憲法或法律，率已明禁檢查制度，在承平時，已不認此制有成立之餘地，其在美國，則因憲法條文詞義之束縛，雖在戰時，也殆不能設立出版物檢查機關，在一九一四至一九一八年歐戰期內，歐洲大陸諸國，甚至英國，雖俱設有檢查報紙之機關，美國亦并未設立檢查出版物機關。

次於檢查制者爲特許制，這是有些國家曾經採用以爲檢查制之代替者，在此種制度之下，報紙及一般的出版物，雖不受檢查，然報紙之開辦，則須得警察機關之特許，例

如法國拿破崙第三時代即採用此種制度，特許制雖較檢查制爲稍和緩，然足爲行政機關束縛人民言論之危險武器，亦甚顯然，今日自由國家，亦莫不否認此制。

就列國先例而言，對於報紙之出版，尙有以保押金制與特許制并行者，法國於拿破崙第三時代便係如此，在此種制度之下，凡開辦報紙的人，事先既須預得警察機關之特許，并須預繳若干保押金，在十九世紀期內，他國出版法，對於報紙，亦頗有模倣法之保押金制者，日本現行新聞紙法（明治四十二年頒布），雖未採檢查或特許等制，亦尙存有保押金制，凡在大都市發行關於時事之新聞紙，其應繳之保押金，至達日金二千圓，保押金制，一方面既阻遏報紙之成立，一方面對於已經成立的報紙，亦足影響其言論，因政府既握有保押金，則懼政府或法庭之收沒押金，自爲主持報紙者，必有之戒心，由是報紙對於政府之評論，便或不免過於怯懦，以是法國及一般自由國家之法律，今亦廢止保押金制，比國憲法，并以憲法條文明示禁止矣。

預防制之最輕者爲報告制，報告制與特許制有別，如行特許制，則出版人於出版前

，將不獨有報告警察機關之義務，且須得其特許，反之如行報告制，則出版者雖有報告警察機關之義務，警察機關都無拒絕其出版之權，報告制之目的，在使警察機關得預知其種出版物行將出現，而予以注意，故其性質，亦可謂爲一種豫防手段，此種預防手段，自較以前諸制爲輕微，然使此制適用於一切出版物，則其束縛刊行自由，要亦不可輕視，現時法國所行之報告制，亦僅適用於報紙，而不適用於書籍及其他出版物，換言之，那凡報紙之出版，於該報成立之時，必須報告警察機關一次，他種出版物，（例如書籍）則可逕自出版，於此種報告制，既僅適用於報紙，且僅適用於報紙成立之始，實際上殆不發生如何之束縛。

從上所述，從知關於出版手續問題，所謂檢查制，特許制，保押金制，等等預防手段，在理論上固無從容認，卽就實例言，亦僅成歷史上的陳物，除戰時而外，現在一般自由國家，已不採用此等制度，報告制雖非完全不可採用，然斯制之適用，亦殊不宜泛及一切出版物。

第二，文字圖畫的範圍 出版物所載的文字圖畫，究應有如何之限制，何種文字圖畫，便應認爲合法，或非法？這便是文字圖畫的範圍問題，就理論言與就列國法律言，關於出版物的記載之限制，可說是含有兩類，其一係爲看社會全體的利益而設定之限制，其一係爲保障私人利益而設定之限制。

(甲)爲保障社會利益而設定之限制 此種限制，卽在近今自由國家，仍然不免分歧，就理論而言，此種限制之規定，論者以爲亦可有一個適當的標準，這個標準便是：凡出版物之記載，如僅係一種意見，便不能構成一種非法行爲，必其記載之本身，已經構成一種妨礙社會利益之事實，始應認爲非法，法人常謂出版法中不應含有所謂「意見罪」，(Delistad, opinion)者，意卽指此，惟意見罪與非意見罪，殊不易抽象的立爲界說，今姑舉示若干例，以明二者差別之大凡。

列國法律，爲保障社會全體利益起見，固皆承認出版物的記載之含有以次各種情事者爲犯罪，如敗壞風紀之淫辭淫畫，鼓煽人民之暗殺搶劫之言論，揭示軍事外

交之秘密文件，揭示法庭未經公判而應秘密之案件，散佈知其爲僞而有害公安之謠言等等皆是。凡斯記載，其本身實已構成一種危害社會利益之事實，故其認爲犯罪，不得目爲意見罪。

反之，如承認攻擊國體之言論爲犯罪，（從前許多國家俱如此）；或誹謗元首之言論爲犯罪，（今日君主國家，尙大率如是）；或誹謗宗教之言論爲犯罪，（英美法中今尙亦有所謂誹謗耶教罪（*Blasphemous*）；或離間社會間各階級的感情之言論爲犯罪，（如德國舊刑律一百三十條及其一八七四年出版法之所規定）；便俱爲一種意見罪，就理論言，此種政治的或宗教的意見，原不妨任其自由表示，苟加禁止，縱或有裨於一時之秩序，然人類思想與組織，或又無從改善，且對於此種意見之表示，嚴加禁阻，事實上能否有裨於一時之秩序，有時亦屬疑問。

（乙）爲保障私人利益而設定之限制 列國法律，爲保障私人之利益，類皆設有幾種重要的限制，其一，在認妨害私人之安全名譽信用或秘密之記載爲犯罪，在

多數國家，此種記載，就令屬實，有時也可構成犯罪行為，其二，在設爲「答復權」之規定，依此規定，則凡報紙記載之涉及私人名譽信用或安全者，該報對於當事之私人，便負有登載其本人辯正函件之義務，這種義務，便構成當事者之答復權。答復權之行使，既較訴訟爲簡便，答復函之功用，有時且較訴訟之功用敏捷而闊大，故答復權之設，極行重要，其三，在承認著作權，著作權原爲國家鼓勵私人著作之一種政策，其爲保障私人利益而設，因甚顯然。

第三，違法出版物之處分 凡違法之出版物，究應由如何之機關，採如何之手續，以依據如何之原則，施以處分？這便是違法出版物的處分問題。

所謂處分的機關問題，便即警察官廳應否享有直接處分權之問題，所謂警察的直接處分權，即警察機關，對於彼所認爲違法之出版物，得不預經法庭之審判，而逕行沒收出版物，停止出版，或封閉出版機關等等處分之權，就原理言，警察之直接處分，無論爲沒收，封閉，或停止，俱無充分之理由，因授警察以此權，便無異以警察而兼行法律

之執行與解釋故也，即僅就實際利害言，不獨封閉處分，關係綦大，即停止沒收等處分，有時亦大足影響報紙未來之營業及生存，倘以此權付諸警察，報紙事業，實處於極形危險之地位，以是，現時自由諸國，或則完全否認警察之享有直接處分權，或則僅承認警察極狹小之直接處分權，沒收，停止，封閉等處分，在原則上，惟依司法機關之命令始能實施，換言之，這些處分，只是司法機關的職權，而不是警察的職權，只屬於司法處分之範圍，而不屬於行政處分之範圍。

所謂處分的手續問題，最要者，便即出版物訴訟之審判，應否由普通人民——即陪審人員——參預之問題，對於出版物訴訟，一般國家，已俱採用陪審制度，蓋出版訴訟，最易演為政府壓迫人民之武器，倘採用陪審制，政府之高壓，或無所施，因陪審人員，既為普通人民，而非擔任官吏；自不至如普通法官，時有仰承政府意旨之事，有時因律文限制言論過嚴，陪審制且有幾分調濟作用，因陪審人員，既係普通人民，嚴格守律之情，必較一般法官為稍遜，對於被告人民，或易為寬大之釋放，例如英國刑律雖亦沒

有誹謗耶教罪與誹謗國家罪，等意見罪，而此種^註條實際上未易演為政府蹂躪意見自由之利器者，陪審制之存在，亦其一因，惟是陪審制雖可有如斯的功用，此制亦尚有許多流弊權衡利害，此制是否，宜於採用，固尚有討論之餘地，但該項討論，屬於刑事民事等，手續法之範圍，這裏不能泛及。

所謂處分的原则之問題，最要者便即違法出版物的責任問題，出版物之含有違法記載者，其責任果應誰屬？這個問題之解決，有英比兩制之異，英制認著作人，編輯人，發行人，印人，甚至代賣人，對於出版物之違法記載，俱須負責，英制之理由，無非欲令違法出版物，與普通犯法行為，完全立於平等地位，因普通犯法行為，須由一切參與犯法者負責故也，比制則認對於違法出版物負責任之人，只是一人，為首者為著作人，著作人不可查知時，則由編輯人負責，無編輯人時，則由印刷人負責，印刷人不可查知時，則由發行人負責，比之此制，在使著作人之言論，不致受編輯人，發行人，或印刷人之阻遏，因他們如須與著作人同負責任，則著作之言論，實際上便不免要受他們的

檢查，愚意一般出版物，如圖書廣告之類，比制殊輕英制爲完善。對於報紙，比制却未必適當，因爲報紙的經理人或編輯人，對於報紙中的文字圖畫，是應注意而且能注意的，實際上報紙上的文字圖畫，也大都曾經他們審定或指導而發表的，他們的責任，決不能受著作人責任之掩護。

所以依法國現行出版法之規定，報紙的經理人，關於報紙的違法記載，轉立於主犯地位，著作人僅得視爲從犯。

以上係從理論及列國實例兩面，論述刊行自由之範圍，以下我便取吾國歷來關於刊行自由之諸種法令，爲簡括之說明。

吾國歷來對於出版物，俱採事前放任，事後干涉主義，直至前清末年，尙無所謂檢查特許，保押金等預防制度，文字之獄，有時誠也甚酷，前清康熙雍正乾隆三朝，士林及官吏之以摺奏，著作，或出版物買禍者尤爲衆多，然亦不過事後追懲而已，事前干涉之制，亦未嘗存在，事前干涉之律，始於光緒三十四年之報律，該律大體上係倣照日本

舊新聞紙條例（於明治四十二年廢止。）其對於報紙之成立，既設有報告官廳及繳納保押費兩條件，對於報紙之發行，不論爲日報或非日報，並設有檢查手續，該律第七條云：「每日發行之報紙，應於發行前一日晚十二點鐘以前，其月報，旬報，星期報，間日報等類，均應於發行前一日午十二點鐘以前，送由該管巡警察官署或地方官署，隨時查核辦理」，這便是該律所設之檢查制，這種制度，將不獨使辦報者感覺困苦，即執行該律之官廳，亦必不勝檢索之煩，所以該律施行一年以後，清民政部即有請求酌予修改之摺，至該律對於違反該律者所設之諸種處分，如罰金，及禁止發行之類，究應由何種衙門決定，該律初未明白規定，但各省審檢各廳，當時既未完全成立，此類事件，事實上自然都係由行政衙門任便判斷。

民國成立臨時約法既承認人民有言論著作刊行之自由，前清報律，於理當然不復可以存續，然臨時約法第十五條既稱約法所載人民之權利，「有認爲增進公益，維持治安，或非常緊急必要時，得依法律法律限制之」，則以法律限制人民諸種自由，實際上殆

無一定之範圍可言；因公益云云，治安云云，都是些寬闊而無邊際之詞。民國三年，袁政府爲箝制言論計，曾頒行兩種關於刊行自由之法令：一爲民國三年四月二日之報紙條例，一爲民國三年十二月四日之出版法。報紙條例所規定者，爲報紙之出版；出版法所規定者，爲報紙以外的「文書圖畫」之出版。

報紙條例，對於報紙之出版，係兼採特許與保押金制；卽凡日刊，不定期刊，周刊，旬刊，月刊，年刊之出版，須于出版前預得警察機關之認可，并繳若干元之保押費。對於報紙中文字圖畫之範圍，該條例設有次列八種禁止：

- 一，淆亂政體者；
- 二，妨害治安者；
- 三，敗壞風俗者；
- 四，外交軍事之秘密及其他政務，經該管官署禁止發載者；
- 五，預審未經公判之案件及訴訟之禁止旁聽者；

六，國會及其他官署會議按照法令禁止旁聽者；

七，煽動，曲庇，贊賞，救護犯罪人，刑事被告人，或陷害刑事被告人者；

八，攻擊個人陰私損害其名譽者。

這些禁止之事項，今亦無庸爲詳細之分析；其第一項認「淆亂政體」的記載爲非法，便是剴切承認意見之足以構成犯罪，其第二項「妨害公安」云云，詞旨空闊，自亦易入人意見於刑罰。至該條例對於報紙所設之罰金及停止發行等處分，警察官署亦享有直接決定與執行之權，但以報紙違反呈報手續，及不繳保押費，不經特許而發行，等場合爲限；紙報之文字圖畫如果違反該條例所定之範圍，其處分亦故有明文承認。

第四，教授與學習自由 歐洲諸國尙有於憲法中特別規定教授與學習自由者。這種自由，學者間有純認爲意見自由的；嚴格地說，與其說是意見自由，毋甯說是意見自由與工作自由之合併。然所謂教授與學習自由，究以何種問題爲其對象？

從前人士，對於強迫教育，尙多反抗，而認強迫教育爲違反教授與學習之自由。今

則無論個人主義者或社會主義者，無不視強迫教育爲必要；以是今人所倡之教授與學習自由，不在國家能否強迫人民受教育之問題，而別有在：所謂教授自由之問題，即任何個人能否以其知識與思想，教授他人，不受限制之謂。所謂學習自由之問題，不只是說任何個人能否習其所願習之業；這是不用討論的。學習自由的問題，是說任何個人能否享有選擇教師之自由。此種自由，就令存在，於其兒童，自然亦只能由家長行使。

由上所述，足見教授與學習自由雖屬兩項自由，彼此却有連聯關係；我們如果一面承認任何人有教授之自由，一面却不承認任何人有擇師之自由，實際上便亦等於限制教授自由，反之我們如果承認任何人有擇師之自由却不承認任何人有爲師之自由，實際上便也同於限制學習自由，所以法人把教授與學習自由，併而爲一，名之曰「教學自由」

(Liberte de l'enseignement)

爲保障社會全體的利益計，國家對於教授與學習自由，自亦與對於其他自由一樣，不能不設相當之限制：第一，國家如果承認此種自由，一方面固不能視教育爲國家專營

事業，一方面却也可對於私立教學機關，要求相當之設備；其不具備最小限度之設備條件者，國家自得阻止其成立或存續；而於供給黨務教育之私立學校爲尤甚。第二，國家如承認教授與學習自由，雖不能限定一切公私學校之教員，須由國家決定聘用，而對於充任教員之人，究可設定資格。關於此層，所可討論者，只是資格的限制，應否涉及中學以上之教授人員而已。

教學自由問題，在歐洲一般國家，迄今仍甚重要；主張此種自由最力的，往往是教會中人。蓋歐洲諸國的教育權，歷來大率操諸教會；爲使教會的此種權利不受國家的干涉與剝奪起見，教會中人自然要力爭教學自由。此等情形爲吾國歷來所無，故亦無關於此項自由之規定。

第五，請願權 所謂請願權，卽人民向國家機關或官吏提出意見或請求之權，這種權利，間也有看作參政權者，然向國家機關或官吏表示意見，與參預政權之行使，究屬有別，所以此權仍只應視爲意見自由之一種。

關於請願權之限制，夙有兩種意見，其一，認請願權，應與個人諸種自由，同目爲一種人權，由是，請願權便應普及于一切人民，而不應設爲年齡，男女，甚或國籍等限制，主張此說者，以爲請願權普及則人民之無選舉權，被選舉權，充任官吏權等參政權者，亦尙有表示其政治意見之機會，換句話說，請願權之普及，可以補救參政權之不普及，其二，則認請願權應分爲私益請願與公益請願兩種：所謂私益請願，即指以個人利益爲請願目的者而言；此種請願，論者認爲應與人權平視而許其普及。所謂公益請願，即指以公共利益爲請願目的者而言；此項請求，含有政治性質，論者認爲應與參政權同視；凡享有此種請願權之人，須具相當之資格。

此外尙有將請願分爲請願與陳訴兩類者；前者指對議會請願而言，後者則指對行政官署請願而言，對行政官署之陳訴，列國法律，大都稱爲「訴願」(Petite Requête)但「訴願」之目的，依列國法律，往往只是請求行政官署，對於官吏之違法處分或不當處分，施行挽救，并不能涉及一般政治問題。提起「訴願」之權，依列國法律，往往只

屬於直接受違法處分或不當處分損害之人；并非一切人民均可提起。民國三年，訴願法之所規定，亦復如是，似此，「訴願」云云，限制殊多，憲法上如果承認一切人民有向行政官署陳訴之權。其範圍當然不以如斯之訴願權爲限。至於人民向議會請願之權，民國二年議院法亦設有若干限制：凡人民請願，一律須經議員五人以上之紹介；請願書如果抵觸憲法，或干預審判，或有侮辱政府或議院之語，概不在議院受理之列。依該法之所定，請願事件，概付各院請願委員會審查；經委員會可決，始得提付院議，但委員會否決事件，如有議員四十人以上之要求，亦得提付院議，院議可決之件，其應行咨達政府者，由院咨達政府，並要求其報告。

臨時約法，明白規定人民有訴訟於法院之權。實則此限權利，縱不規定於憲法，亦無虞其不存在；因國家既已承認個人自由，自然不能不承認個人自由必須具備之一種保障即訴訟權。

第七 集會自由

(一) 集會的意義 所謂集會自由，即人民得以自由集合於一地點，以演講的形式，表示其思想或知識，或以辯論形式互換其思想與知識之謂。國家之承認此項自由，與承認言論，著作，刊行等自由同，俱在助長人民知識道德之發育。惟是此項自由，果爲一種特殊自由，亦僅係前述諸種自由所包含之一種自由，則歐洲大陸諸國人士，與英國人士之見解，似不免分歧：

英國人士，夙認集會自由，僅爲人身自由與言論自由之併合。彼以爲人身自由，抽象言之，原只是人民的「居止行動的自由」；一切人民，既俱有居止行動之自由，則人民之得以集合於一地，自爲當然之事。復次，集會之目的，無非以演講或辯論之形式，爲知識與思想之表示，果爾，則承認人民享有言論之自由，集會自由，當然亦在承認之中。以是英國法中對於集會自由，初無特別承認之明文，其關於集會自由之限制，亦只是普通刑法中對於人身自由與言論自由所設定之限制，而無特別關於集會自由之限制。反之，歐洲大陸諸國，則大率視集會自由爲一種特殊自由；其對於此項自由，往往制成

一種特殊法規——集會法——於普通刑法，對於人身自由言論自由所設定之限制而外，更設爲若干特殊限制。

(二) 集會自由的範圍 欲說明集會自由的範圍，須分別說明舊會的手續，與集會的解散兩項問題。

第一，集會的手續。列國的法律，對於集會手續之規定，亦有追懲與預防制之別。英人因承認集會自由，純爲人身自由與言論自由之合併，故其對於集會手續，亦只採追懲制，而不採任何預防手段；因爲英國法律，對於人身及言論等自由，原亦只採追懲制。以是在英國法律之下，人民之集會，不問其集會具如何之性質（政治的或非政治的）不問其集會在如何之地點（屋內或屋外），不問其集會爲如何人民之集會（如男子或女子，成人非成人等差別之類）事前俱無須請求警察許可，亦無須報告警察。

歐洲大陸諸國，因視集會自由，爲一種特殊自由，其特別關係集會自由之法律，每將人民之集會分爲若干種類，而分別採用追懲制或預防制；有將人民集會，分爲政談

集會與非政談集會者，有將人民集會分爲屋內集會與屋外集會者；有將人民集會，分爲勞工集會與非勞工集會者，有將人民集會，分爲私人集會（即與會之人係以召集開會人所召請者爲限，之集會）與公衆集會（即任何人民俱得與會之集會）者；有將集會分爲選舉集會與非選舉集會者。其於諸種集會，如依其性質而規定其集會之手續。對於甲種集會，或純採追懲制，對於乙種集會或又採用一種預防制。其所謂預防制，亦有兩種：一爲特許制；採用此制，則集會前若干時，便須報告警察，且須得其許可。一爲報告制，則集會若干時間，雖須報告警察，却不必得其許可。

就實際言，預防制中之特許制，固大足束縛人民之集會自由；即報告制恐亦不免束縛太甚；蓋集會自由，與刊行自由或結社自由不同；報紙之出版或人民之結社，即令事先須報告警察，亦不至發生重大的阻礙；集會是一種臨時集合，往往且爲一種緊急的集合，倘亦須於事先若干時間報告警察，則其所生之阻礙，實際上時或甚大。故即採用報告制，亦只能限於特殊之場合，（例如屋外集合）其提出報告之時間，距集會之時間，

尤不能過長。

第二，集會的解散，警察官吏，自然應有參列集會地點之權，列國法律，且有承認一切集會，類設警察席俾得監臨者。但警察官吏之監臨會場者，究應有如何之權限？往時歐陸諸國法律有承認警察享有極廣泛之解散權者，凡會場中之言論，如經警察認為非法警察便得逕自解散之。但以如斯之權，委諸警察，未免危險，故即承認警察之解散集會，亦僅應以兩項場合為限：即會場之發生暴動或召集開會人之請求解散是也除此兩項場合而外，警察便無解散集會之權；就令會場中有違法之言論發生，警察也不能解散其集會；警察之所能為者，亦不過於事後訴諸法庭，請求對於當時發言者，施以追懲而

以上為列國法律關於集會自由規定之差別。吾國於前清光緒三十四年，已須有結社集會律；就中關於集會之規定，重在取締「政論集會」，凡「政論集會」不獨須於事先報告警察，并不得容許學生教員及婦女之參加；參加之人數，亦不得超過二百人；至於

警察，依該律亦享有中止集會權與解散集會權。民國成立，臨時約法，雖承認人民有集會之自由，却未制定此項自由之範圍，民國三年袁政府所頒之治安警察法，關於集會自由之規定，略如次述：

一，分集會爲政談集會與非政談集會。前者須於集會前。十二小時報告警察；後者如「一行政官署爲維持安甯秩序認爲必要」時亦得令其呈報。

二，復分集會爲屋內集會與屋外集會；屋外集會，不論爲政談集會，非政談集會，甚或爲公衆遊戲之集會，俱須於集會前二十四小時報告警察并得其許可。

三，勞動工人之一切，「聚集」，如係煽惑「同盟解雇」「同盟罷業」「強索報酬」「擾亂安甯秩序」或「妨害善良風俗」者，警察官吏得逕自禁止之。

四，集會之講演議論，經警察認爲涉及特種刑事訴訟事件，或認爲「有擾害安甯秩序或妨害善良風俗之虞」者，警察得逕自中止其講演或解散其集會。

五，女子，未成年人，僧道，及其他宗師，小學校教員，學校學生軍人，警察官吏，以及遞奪公權尙未復權者，俱不得參加政權集會。

凡斯規定，俱係直接取自日本，間接沿自歐戰前之德國與普魯士；其嚴酷之程度，依前所述列國之例，可以瞭然，無俟具論。

第八 結社自由

一，結社自由的意義 結社自由之所謂「社」，自與集會自由之所謂「會」有別，「會」爲一種暫時之集合；而社則爲一種永久之團體；以故社之爲物，必爲一種有機關有規律之組織，而會則常不如是。在法蘭西大革命期內之諸種人權宣言中，雖曾明認人民之集會自由，然結社自由，則毫未承認。當時人士之未及承認人民結社自由者，其原因似有兩層：一爲十八世紀政治學者，在理論上便不承認結社自由，例如盧梭卽爲否認人民結社自由之一人。盧氏以爲欲得全國人民真正的「總意」便不認人民得於全國人民的公共大團體（卽國家）之外，組織其他小團體，以致他們的意見，不克爲彼個人本 的意

見，而受小團體的意見之影響。一因歐洲中世紀遺傳下來的基爾特（Gild）組織，至法國大革命時代，深爲當世人士所厭惡，蓋所謂基爾特者，原卽從事各項之商業者所結合之團體，此項團體營壟斷其本業，而防阻他人之自由經營該業，以是法國大革命時代人士，羣認此項團體有妨於個人自由，而嚴加禁止，一般的結社自由，遂也因是而未爲當時人士所承認，但就理論言，結社自由，能予人民以互換知識與思想之機會，能助長人民互助與協作之習慣，其有關於人民知識與道德之發展，實不減於言論，著作，刊行，與集會諸自由，盧梭之玄理，與基爾特制度之歷史，俱不足爲否認人民結社自由之根據。

人民之結社，大別之，可說是含有兩類，一爲營利爲目的之結社；卽諸種商業結社（合夥與公司等）是，一爲不以營利爲目的之結社，卽諸種政治，宗教，學術，慈善等結社，以及諸種職業團體（如勞工，教員，律師，醫師等團體）是，商業結社，歷來大都自由，惟有限股份公司——這本是近代產物——之成立間受限制，然列國法律，近亦

趨於解放此類限制，譬如依照法國商法舊文，此類公司之成立，便須取得政府之特許始能成立，自一八六七年以來，此項限制，亦已逐漸解除，今已完全消滅，不以營利爲目的之結社，——尤其是政治結社——却往往受列國法律或政府之嚴重干涉，以故今主張結社自由，往往僅指不以營利爲目的之諸種結社而言，以次所述之結社，亦限於此種結社。

二，結社自由的範圍 欲解釋結社自由之範圍，便須分別說明四個要點：即（一）結社的手續；（二）非法結社；（三）非法結社的解散；（四）社之法人資格。

第一，結社的手續 關於結社手續之規定，亦有追懲制與預防制之別，採用追懲制，則人民之結社，便無須請求警察許可（特許制）或報告警察，（報告制）列國過去的或現行的法律，有採用追懲制者，有採用預防制者，亦有特別對於政治結社或宗教結社採用預防制，而對於其他不以營利爲目的之結社，則採追懲制者，法國自一九〇一年結社法成立而後，即承認人民結社之不以營利爲目的者，俱無須請求警察許可或報告警察

一、一九一九年德國憲法第一二四條，亦申明一切結社，無論為政治的或非政治的，俱聽自由，不受政府任何的預防限制，英美等國歷來就是如此。

第二，非法結社無論承認人民之結社自由至何程度，固皆不能不承認若干種結社，為非法結社，凡人民之結社，以觸犯普通刑律，所規定之犯罪行為（如暗殺盜竊之類）為其目的者，固無不為列國法律，認為非法結社除此而外，尚有幾種結社，是否為法律所許，則列國法律之所定，殊不一致，其一為反抗法律之結社。法國現行法即認反抗共和國體之結社為非法，他國亦頗有相似之規定。其二為勞工之結社，勞工結社，在列國過去法律中，雖嘗被禁止，今則一般國家之法律或憲法，皆已承認勞工可以結社；致於工會之成立，列國法律有規定不必經由任何手續者，如英，比，意，丹麥，瑞士，荷蘭，美利堅等國是；有僅規定須將會所及職員名姓報告官廳者，如法蘭西挪威等國是，其仍授行政機關以拒許之權者，已屬僅見，不但如此，有些國家，勞工結社，較諸其他結社，並且有較為優越之待遇，如英國工會自一九〇六年以來，對於其職員之不法行為，

不負任何賠償責任，英國他種結社則不享有此權，如法國，一般不以營利爲目的之結社，依其一九〇一年結社法，便只享有有限之法人資格，工會則自一九二〇年以來已取得完全法人資格之類，皆是。勞工結社，誠然可使同盟罷工之事較易發生；從前列國法律之禁止勞工結社，實際上也就基於這個原因，今則列國法律之互異，已不在勞工之能否結社，而只在勞工之能否同盟罷工。實際上，在比較自由諸國，同盟罷工，從前雖爲刑律所禁，今亦不復構成犯罪行爲；譬如依照英國現行法律，多數人之罷工（即同盟罷工）已與個人罷工視爲一律；個人罷工既非有暴動，或其他犯罪行爲，不能構成犯罪，同盟罷工之危險性，自與個人罷工不同；但就實際上講，就令國家承認一切同盟罷工者爲刑事犯，法庭又安能使成千成萬之工人受法律制裁？故在工商業發展已達一定程度之國家，勞工結社或同盟罷工，即令不爲法律所容許，律文亦往往徒成具文。其三，爲官吏結社，官吏加入一般結社之權，除法官及軍人而外，自不因其爲官吏而應消滅；我們這裏所討論的，只是官吏能否組織官吏的團體，學者間於此頗多爭論；有謂一切官吏俱不能

組織官吏的結社者，其所以然，則因他們認官吏之地位，迥異於從事其他職業之人；倘令官吏得以承認官吏的團體，便不啻鼓勵官吏以團體之名義與勢力，向政府或社會，擁護其本已利益，其於社會秩序，與行政紀律，實可發生重大危險，有謂應按各項官吏的職務之性質，而分別認其得以成立官吏結社與否者，許多學者，率謂國家機關之純粹事務人員——如國家郵電鐵路等機關的雇員等下級職員之類——應許其組織官吏團體，其他官如法官警察之類，則不應其享有此項結社權，有謂一切官吏，俱應許其組織官吏的職業團體者，以故此項問題，學者間之意見極不一致，求諸各國實例，亦復如是，有否認官吏之此項結社權者；有尙無法律明文以規定官吏之有無此項結社權者；然亦有以律文明白承認一切官吏得與從事其他職業之人，享有同一之結社權，而可組織官吏的職業團體者——一九一九年德國新憲法第一三〇條便如此規定，精密言之，官吏組織團體，以維護其本業之利益，雖或不免有妨國家行政之紀律，而使行政長官之約束屬吏較形困難，然此種團體之存在，亦或可使國家機關之用人行政減少，徇私，受賄，專橫，

苟且，等弊，且僅承認官吏有組織官吏團體之權，亦未必遽能危及社會秩序與行政紀律，所可慮者，彼等假藉團體勢力以同盟罷工手段，要脅國家耳，此則對於社會秩序與行政犯律，誠有重大的危險，因官吏所處的位置，實為社會秩序之鎖鑰，一經罷工，其危害實較其他一切職業團體之宜罷工為鉅大故也，然欲避免此種危險，固亦只須否認官吏之同盟罷工，而不在禁止官吏組織團體。

第三，非法結社的解散 人民之結社，如為法律所認定之非法結社，自然應令其解散，惟此種解散權，究當誰屬，却亦頗有問題，將認警察對於人民之結社，得因其為非法，而逕自解散耶？抑認警察之解散任何結社；必須經法庭之判決耶？由前之說，警察便獲自行判定某某結社之是否違法，由後之說，則一種結社之是否非法，便不能由警察逕自認定 而有待於法庭之判決，在自由不甚發達之國，警察雖有逕自解散結社之權（例如歐戰前之德國），在自由較為發達諸國，此限解散權，固皆屬諸法庭；如英法諸國是。

第四，社之法人資格人民之種種商業結社，列國法律，固皆認其得以取得法律上之法人資格，人民之政治，宗教，學術，慈善，職業等等不以營利爲目的之結社，倘亦能取得法人資格則此類結社便得以團體名義，出席法庭，而爲訴訟之當事人，故法人資格之能否享有，確與社會間諸種不以營利爲目的之結社，能否充分發達，有密切之關係，列國法律，對於這個問題之規定，亦頗相異；有承認人民之此類結社，僅享有有限的法人資格者；例如法國現行結社法（一九〇一年頒布），一面承認一切不以營利爲目的之結社，得以自由成立，一面並規定，此種結社，須於報告警察之後，始能取得法人資格，然其所取得之法人資格，仍只是一種有限的法人資格，因該項結社，雖享有出席法庭，取得財產，與經營財產之權能，并不能向公衆募集捐金，其取得財產之權，除國家或地方之補助金外，僅限於對於會員，徵收有一定限定之會費；其置買不動產，只限於足供本社之需用；倘此類結社，欲向公衆募集捐金，便非預經行政機關認該項結社，爲一種「公益結社」（Etatsmeid Uiteite）不可；凡斯種種，皆所以限制其法人資格者

也，其所以設定此項限制之理由，只在防止此項結社，積成極大之財產，而壟斷政治宗教學術等方面之勢力；因此類結社之財產，既非如私人或商業公司，有繼承，分紅，的手續以爲之分散，便不免積成一宗極大之永久財產，然亦有承認人民之此類結社，得以取得完全之法人資格者，美國諸邦中，卽有衆多之邦，承認此類結社，一經向國家註冊，取得財產，與經營財產之權，殆無限制（但亦有對於不動產之取得給以相當限制者，）卽未經註冊之結社，諸邦法律亦往往認其享有有限的法人資格；論者以爲此種寬大態度實美國近三十年來，人民諸種結社所由發達之重要原因。德國憲法第一二四條，亦一面承認人民得以自由成立一切結社，一面并承認人民政治，宗教等等結社，亦與其他結社一樣，於履行民法所定手續後，卽取得法人資格。

以下係論述列國憲法或法律，關係結社自由之規定，吾國前清光緒三十四年所頒之結社集會律，對於結社自由，取締自然甚嚴；其所取締重在「政治結社」與「秘密結社」：「秘密結社」自在絕對禁止之列；「政治結社」不獨須得官廳特許始能成立，抑且

不得容許教員，學生，女子，等加入；其社員不得超過一百人，臨時約法雖承認人民有結社之自由，亦未劃定任何範圍，單行法之規定結社自由者，爲民國三年之治安警察法，該法關於結社自由之規定，略如次述：

一，分結社爲政治結社與非政治結社；前者必須事先報告警察，後者如「行政官置，爲維持安寧秩序認爲必要」時，亦得令其呈報。

二，一切結社之認爲有「擾害安寧秩序之虞」或「妨害善良風俗」者，或係秘密性質者，俱爲非法結社，概在禁止之列。

三，前項非法結社，行政官署，得逕自解散之。

四，女子，未成年人，僧道，及其他宗教師，小學教員，學生，軍人，警察官吏，以及遞奪公權，尙未復權者，俱不得加入政治結社。

第四節 入民經濟上的權利

前面所說的政權和個人基本的權利，實在是發展個人能力所必不可缺的東西，可是

我們看近百年來歷史上的經驗，可以知道這些權利，祇不過有一部分中產階級的人可以享受，大多數無產階級，還受不到這些權利一點兒恩惠，換句話說，就是這些權利，必定要有相當的財產，相當的職業，相當的技能的人，纔能享受。

我們就拿財產權——包括債權物權遺產繼承權在內——說罷，有一派人，說財產權是使勞動的人，得享受勞動的結果，爲什麼人類要享受勞動的結果呢，因爲人性是自利的，如果承認他由自己的能力生產出來的結果，可由他自己安安穩穩的享受，便可以鼓舞起來人類的自利心，獎勵人類的勞動，所以邊沁派的樂利主義家都說，所有權的安全，乃是進化的真正的起點，和鼓舞進化的原因，他們祇要求財產安全，不要求財產平均，所以邊沁說：

當安全與平等衝突的時候，必定立刻把平等犧牲了，安全是第一件重要的，生命的基礎，生存，富裕，幸福，件件事都靠着它，平等祇能夠生出一部分的利益，而且我們無論怎樣做，都不能完全，我們能做到的，祇是減少一點不平等，……假若想

使所有平等，把財產權推翻，便要生出不可收拾的壞處，也沒有保障了，也沒有勤勞了，也沒有富裕了，社會一定要復到最初的野蠻狀態了。

從這幾句話上看來，可見得那時普通的思想，祇要財產穩固，不要財產平等。

當初弄到財產的人，也許是親手起家的，自己安享自己，親手弄來的財產，原是正當的辦法，但是後來財產多的人，便以財產生財產，或收買土地，或在家裏收租稅，或放出本錢，睡在家裏吃利錢，我生在有錢的人家，終身吃他的安樂飯，等到這一類的財產發生，便把所以保護財產的原意失掉了，財產不但不能獎勵人家勤勞，倒反轉來獎勵人家懶惰了，財產自身，並不是由自己勤勞的結果，却是劫奪人家勤勞結果的贓物，所以蒲魯東便大聲疾呼的說『財產便是賊贓，』

又有一派人說『財產是佔有無主物的人，對於其該物的所有權，』如果這句話實在，那麼，世界上人口漸漸增加，所有土地，盡讓先來的人占完了，後來的人，豈不是要活活饑餓而死，所以馬爾塞斯說道：

一個人生在一切東西都被人家佔去的世界之中，如果他不能正正當當的以他老子要求到生活費，社會再不要他的勞力，他便沒有得到一點食物的權利，他生在這個世界上，祇是多生的，自然的大宴會中，沒有他的坐位，並且叫他走開，立刻執行自然的命令。

照以上財產權的兩種理論說來，憲法上把財產權看作神聖不可侵犯，豈不是替賊人來保護贓物，豈不是祇顧全已經占有財產的一部分人的利益，教後生的人活活餓死。

或者有人以為這話太過了，再退兩步說，就是承認憲法上規定財產權，並不是替賊人保護贓物，並不是叫人活活的餓死，但是無論怎樣替憲法上財產權辯護，却不能不承認憲法上所保護的財產權，祇問他有有，並不問他取得方法公道不公道，必待有了財產，纔用法律去保障，他如果沒有，便沾不到憲法上一點恩惠，老實說，憲法上所保障的財產，祇是使已經有了財產的人保住財產的安全，並不是使沒有財產的人，有得到財產的方法或機會。

再就自由權說，也是這樣，譬如憲法上祇規定『人民言論思想的自由，』試問能享受這種自由權的人，是否要有相當的生活能力，社會對於這個人，是否要有相當的設備，凡是能享受言論思想自由權的人，第一個條件，就在能夠維持生活，如果生活都不能夠維持，便不能身受教育了，就是能夠維持生活，能夠身受教育，個人本身，不發生別的問題，但是社會上如果沒有圖書館的設備，如果沒有學者指導他，或引起他研究的興趣，或者社會上如工業制度和別的習慣等，又不能便利他，使他有研究的機會，這樣一來，就是憲法上冠冕堂皇的規定下來言論思想的自由，試問叫他怎樣能夠享受，職業選擇的自由，也是這樣，能夠自由選擇職業的人，第一要有技藝上的訓練，既已受過技藝上的訓練，又要有相當的生活費，使他不致為饑寒所迫，苟且遷就，不然，叫一個一天不做工，便要餓死的工人，去自由選擇職業，豈不是叫那些連飯都沒有得吃的人，去揀選上等的山珍海味嗎。

所以上節所講的政治基本權利，是中產以上階級所享受的權利，絕不是無產階級所

能享受的權利，憲法既然是一班人民的權利書，便不應該僅僅保障有產階級政治上的自由權，並應該保障無產階級經濟上的平等權。

經濟基本權的內容是什麼，第一就是全勞動收益權，第二是生存權，第三是勞動權，全勞動收益權，在私產制度之下，很難於行使，暫時不去研究他，現在要研究的，就是生存權和勞動權。

(甲) 生存權 什麼是生存權，就是把一切財物，適應各人的需要，分配起來，人類既已生存，就應該有保持生存的權利，不該使一部分人，連生命都不能維持，我們當沒有廢止私產制度的時候，應該以法律來保障那些得不到生活資料的人，詳細說來，就是法律上應該承認未成丁的人，有受教養的權利，承認衰老殘疾失掉勞動能力的人，有受救濟的權利，民生主義「要四萬萬人都可以得衣食住行的需要，四萬萬人都豐衣足食，」建國大綱第十一條規定，「育幼，養老，濟貧，救災，醫病」等等，都是維持人
民生存權的意思。

(乙) 勞動權 勞動權，就是凡有勞動能力的人，在私產企業者之下，不能得到勞動的機會者，都有要求給予勞動的機會的權利，凡以無機會而失業者，國家都應爲之負責，尋找相當的職業，總理民生主義第四講，要流氓變爲神聖之勞工，得以同享國民的權利，也就是這個意思。

我們現在不談到民權則已，談到民權，便要把經濟權看重，由憲法保障，因爲經濟問題不能解決，政治問題也不能解決，人民不能得到經濟上的平等權，便不能享受政治上的自由權，這是一定的道理。

第五講 政治的運用

我們對於政治國家政府和民權，都已研究過，現在講政治的運用，憲法是運用國家的軌範，所以先講憲法政黨爲運用政治的團體，所以次講政黨選舉團的組織，與其活動，和政治的實際有甚深切的關係，所以最講選民團與現代民主政治的運用。

第四節 應法

憲法是一國的基本法，規定政府的組織和職權，各機關的分權方法及人民和政府的關係，這類問題都是根本問題，憲法有成文的，有不成文的兩種，又有剛性柔性，民定協定欽定之分，茲說明於下：

一，成文憲法與不成文憲法，歷來學者率分憲法爲兩種，一爲成文憲法，一爲不成文憲法，不成文法之名詞，係沿自羅馬然羅馬，法家之所謂不成文法，係專指習慣法而言，今人之所謂不成文憲法，其義初不只此，所以我們不能望文生義，而且不成文憲法與習慣法爲一物，今之所謂成文憲法與不成文憲法，其界說有如下所述：

凡將關係國家根本組織之事項，以一種文書或數種文書規定者，謂之成文憲法以故成文憲法，間亦稱爲文書式的憲法，列國憲法之具成文形式者，大率爲單一的文書，換言之，卽一種法典，如吾國臨時約法是，然亦有以數種文書構成一種成文憲法者，法蘭西之現行憲法，卽其明例，因爲法蘭西現行憲法，實包含着 一八七五年內自二月至七月

所陸續頒布之三種法律，及之，如關係國家的根本組織之規定，未嘗併諸一種文書或數種文書之內，而散見于習慣法與諸種文書（即單行法律）中者，則爲不成文憲法，在現代國家中，凡關於國家根本組織之事項，固未有完全存諸習慣中者，現代國家，就令他的憲法爲不成文憲法，亦只是一部分憲法散見於習慣之中，他一部分則亦爲文書式之法律，不成文憲法之名詞，所以不能與習慣憲法混爲一物者以此，英格蘭就是這樣的一個例，英格蘭憲法之一部分，因存於習慣法之中，然與政治組織有根本關係之事項，亦有許多部分業經文書規定，例如一六八八年限制國王特權之法律，（Bill of Rights），一七〇一年規定皇室承繼及其他問題之法律，（Act of Settlement），一九一一年規定上下兩議院權限之法律，（The Parliament Act）固都是文書式的根本法。

雖然，上述成文憲法與不成文憲法之別，亦不過是就大體而言，嚴格的講，現今立憲國家，其憲法有一部分存於習慣，而不存於律文者，實不限於採用不成文憲法之國家，即在採用成文憲法之國家，往往因憲法條文之疏略與含混，或因憲法條文與事實之難

於融洽，亦不免產生許多的憲法習慣，以爲成文憲法之補充，例如美國憲法，本未明白禁止一人充任總統三次，然自華盛頓宣言一人不宜充任三次總統因而拒絕爲第三任總統之候補人而後，一人之不能三次充任總統，已成美國之一種憲法習慣，類此之例，殆無國蔑有，以故嚴格講來，成文憲法與不成文憲法之別，仍不過一個程度問題而已，晚近學者之不滿意於此種分類法，亦卽以此。

至就成文憲法與不成文憲法之優劣而言，則前者較諸後者可說是有兩種特長：其一，成文憲法較爲明晰，人民之權利，也易受憲法之保障；倘採不成文憲法，則憲法上之部分或大部分問題，既僅存於習慣之中，一般人民，於其本身之權利，與國家機關之權限，便不易有明白堅強之自覺；因習慣之爲物，畢竟爲欠明瞭，欠確定之物故也。由是運用憲法者，往往能蹂躪之，玩弄之，而無虞反抗。假使操握政權之人，缺乏優越的政治道德，則玩弄憲法或蹂躪憲法之事實殆極難免。其二，成文憲法既然較爲明晰，則雖缺乏優良的政治訓練與知識之人，亦或能運用自如；反之不成文憲法，則因其內容缺

欠明瞭確定，其所較乎運用者之訓練與知識，亦自較高。不成文憲法之運用，既須乎優越的政治道德與知識，所以論者直認此類憲法只宜於一種優良的貴族國家，而不適於民治國家。徵諸實際，採用不成文憲法則在近今立憲國家中，除英格蘭而外，歐戰前只有匈牙利；歐戰而後，歐洲大陸之新造國家全為不少，然亦莫不制定一種成文憲法；就中沿用不成文憲法者，仍惟匈牙利而已。

二、剛性憲法與柔性憲法 憲法之分為柔性憲法 (Flexible Constitution) 與剛性憲法 (Rigid Constitution)，始於近人蒲徠士 (Brace) 氏。蒲氏之此種分類法與前述之分類有異，蒲氏之所謂柔性憲法，在現代實例中，多為不成文憲法。

柔性憲法這個名詞，係指憲法之修改機關及手續，俱同於普通法律者而言，換言之，凡以憲法修改之權，委之普通立法機關(議會)，而其修改之手續，亦與普通立法手續相同時，則其憲法為柔性憲法。其所以名之為柔性，亦即因其修改同於普通法律而無特殊困難之故。繩以此種界說，則現代憲法之為柔性憲法者實屬寥寥；祇有英格蘭匈牙利

兩個不成文憲法的國家，當然屬於柔性憲法的系統，意大利的成文憲法，常受議會法律的更改亦為一種柔性憲法。

所謂剛性憲法，係指憲法修改機關或其修改之手續，不同于普通法律者而言。準期廣泛之定義，則所謂剛性憲法，實含有兩類：第一類，在令修改憲法之機關，有別于普通立法機關。所謂有別于普通立法機關者，或則以憲法修改之權，完全委諸特殊制憲團體，而毫不令普通立法機關參預；如美國諸邦之憲法，多以憲法修改起草權，委諸由人民特別選出之制憲團體（Conventi^on），以修改批准權委諸公民全體，而全不令普通立法機關——議會——參預，即其一例。或則雖以憲法修改起草權，委諸普通立法機關，而憲法修改案之成立，則必更經其他團體之批准；如美國聯邦憲法之修改，雖得由聯邦議會兩院以三分之二之同意，通過草案，而其成立則尚須經過各邦議會中四分三議會之批准，又如瑞士聯邦憲法之修改案，通過聯邦議會後，必須提交公民團體批准是。第二類，在以普通立法機關為修改憲法機關，而僅令憲法修改之手續，異于普通立法手續。

所謂異於普通立法手續者，其形式亦有多種：有對於憲法修改案討議時之法定出席人數加以特殊限制者；有對於憲法表決時之贊成人數限定三分二或四分三之多數者；有規定憲法修改，須開上下兩院聯合會議者；有規定憲法修改案通過一個議會而後，須即改選議會而以修改案交付新議會表決者；有兼採以上諸種限制者；尚有採用其他形式之限制者。總之，剛性憲法之種類，至爲繁雜，強性之最著者有如美國聯邦憲法，其修改之艱難，殆已達于極地；強性之最微者，有如歐戰前之普魯士憲法，其修改之機關既爲議會，其修改手續之異于普通法律者亦極有限。以故剛性憲法與柔性憲法之別，嚴格的講，亦只是一個程度問題。

至於柔性憲法與剛性憲法，彼此之特長與弱點，略於以次所述：

柔性憲法較有消弭激劇的政爭或革命風潮之機能。柔性憲法之所以有此能力，因當政爭既盛，或革命風潮將成之頃，倘使憲法易於修改，便可逕以修改憲法爲弭爭息亂之手段；此種事例，在英國十九世紀以來之憲政史上已數數觀，然柔性憲法之能弭爭息亂，

尙不僅因其能實際的訴諸修改；一般人士，因預知其修改之易，於是反對修改者，事前亦或不持辯橫態度，將努力與要求修改者從事協商；由是，調和之成功較爲可能，革命之事遂較易免除。反之，剛性憲法，既不易以實行修改，爲平復革命風潮之手段，而要求修改者，因預見其修改者之不易，亦或不努力以求合法的修改，而悍然訴諸法律以外之方法；以是剛性憲法時或不免而釀成革命之原因。

剛性憲法，縱不誘致革命，亦足以阻止社會之進化；因爲憲法條文之規定，對於未來之事變，自不能洞見無遺；倘社會之政治經濟等等狀況已發生重大變遷，而憲法却以修改甚難之故，仍未獲有所修改，以適應其已經變更之環境，則憲法自爲社會進化之阻力。故就法律須隨時適應社會之要求而言，剛性憲法亦實有他的弱點。處今茲社會變遷極形迅速之時期，剛性憲法之此層流弊尤不容我們忽視。

以上所述，是柔性憲法較優於剛性憲法之兩點。然柔性憲法亦實有一最大弱點，剛性憲法亦實有一最大優點：

柔性憲法，因其修改之易，便缺乏固定性憲法之爲物，既爲國家根本組織之所關，倘因其缺 固定性，而致頻頻更變，則政治之秩序與社會之規律，亦自難從鞏固。且憲法如缺乏固定性即令實際上不及誘致憲法的變更，然人民既已逆知其修訂之續之易，亦自不免頻頻爲要求修改之嘗試，此種嘗試之頻頻發生，亦大足影響一般社會之人心，而使人民尊重憲法之觀念與習慣，難於發育以故採用柔性憲法之國家，必其人民尊重法律，尊重現存的秩序之精神甚強，始克收柔性憲法之效：英格蘭採用柔性憲法而收良效，未始不由於此。

反之剛性憲法之優點，卽在其含有固定性；而此種固定性之存在，不僅僅能保障憲法之不致頻頻變更，且能減少許多要求修改憲法之嘗試，以是，剛性憲法，一面固有不易適應社會新要求之弱點，一面却能使政治秩序與社會人心，易於鞏固。所以近代國家，凡遇次之諸種場合，無不出於採用剛性憲法之一途：一，人民於革命成功之後，欲預防其治者階級之侵犯其基本權利；二，一國之內，倘有數種民族或階級存在，而少數民

族或階級，欲鞏固其最小限度之地位或權利；三，數種獨立國家，當即併合而成統一國家時，欲以聯邦形式之組織，鞏固其所欲保留之權利。

唯其如此，現代憲法中，柔性憲法之例極少；歐戰告終以來，歐洲新造諸國之憲法，亦率為剛性憲法。但是現代社會狀況之變遷，既然甚速，憲法之剛性，亦自不宜遇強；以故新近憲法的剛性程度，大率甚低，持以與美國聯邦憲法相較，相去殊遠。

三，民造憲法協定憲法與欽定憲法，學者間亦分憲法為民造憲法，協定憲法，與欽定憲法

茲所謂民造憲法，係指憲法之由人民制定而毫不經由任何世襲元首（君主）裁可者而言。民造憲法之形式，大致不外（一）由普通議會制定，（二）由人民所選出之特殊制團體制定，（三）由公民直接投票等形式，（及兼採這幾種形式而成之形式。）共和國家之憲法，自然都具民造憲法之形式；即在君主國家，其憲法之制定，亦有純具民造性質者；比國現行憲法，就其最初成立時（一八三一年二月）之手續而言，亦即純為民

造憲法；蓋比國於一八三一年二月制定憲法之時，尙無君主；比國君主制與比王之產生，實基於比國人民之意志，與該憲法條文之承認也。

所謂協定憲法，就實例言，大致可分爲兩類：其一，爲君民協定之憲法，這一類的憲法，係由君主與代表民意機關雙方合意而制定的。十九世紀中期以來，歐洲諸君主國家所產生之憲法，往往屬於此類；以是憲法之爲物，在當時各該國人士之心理中，便是君主與人民間之一種契約。普魯士一八五〇年所頒布之憲法，卽此類憲法之一例；因爲該憲係爲普王擬就，送請普議會議定，普議會修正通過後，復由普王頒布者。其二，爲各邦協定之憲法這種憲法之制定，不出自人民之決定，亦不出自君民協定，而係基於若干國家的政府之協定。一八六七年北德意志聯邦憲法及一八七一年德意志帝國憲法，俱屬於此類。北德志聯邦憲法，係由兩個團體共同草定，一爲各邦政府所委派之外交代表會議，一爲各邦人民所選舉之代表會議；但是這兩個團體，究只是決定憲法草案之團體；草案決定之後，尙送往各邦徵求同意；各邦政府依其本邦憲法所規定之機關與手續，

承受該憲後該憲始獲成立。憲意志帝國一八七一年憲法，係由北德意志聯邦之議會，及加入北德意志聯邦之南德意志諸邦，各依其本邦憲法所規定之機關與手續，承受該憲後始獲成立。所以以上兩種憲法，俱只能說是建築各邦的協定之上，而不能說是民造，這也就是這兩種憲法與美國聯邦憲法稍微不同的地方，因為美國聯邦憲法，雖然是經由十三邦代表會議在費拉德耳費亞（Philadelphia）草定的，可是美國聯邦憲法，不是交付十三邦政府或議會批准的，而是依費拿德耳費亞代表會之提議，交付各邦人民所特別選出的制憲會議表決的。吾國辛亥年中華民國臨時政府組織大綱及民國元年臨時約法，亦俱可看作協定憲法；因為那兩種臨時憲法，俱只成立於各省軍政府的代表之手，而非成於人民代表之手。

所謂欽定憲法，即由君主獨自制定頒布之憲法在議會制度尙未成立或成熟之時期，君主受民意之逼迫，往往不免召集任何人民制憲機關，而依君主之獨裁，制定一種憲法而頒布之。所以此種憲法，有欽定之名。欽定憲法最著之一例，就是日本憲法。日本憲

法，於頒布之前，係僅由天皇委任伊藤博文等臣僚草定；頒布之時（明治廿二年即一八八九年。）係由天皇獨自決定，日本議會之成立，尙在該憲頒布以後（明治廿三年。）所以日本當時人士自譽其憲典者，竟有「泰西憲法不啻君民契約之書，而在我帝國，不特無君民交閱之事，且以極短之歲月，於太和洋溢間見憲法之發布焉，與泰西各國事跡相比較，差如天壤。」蓋日憲不特不出於民造，抑且不能抑於十九世紀中期歐洲諸國所產生的許多君民協定憲法之列。在歐洲諸國憲法中，意大利之現行憲法就其最初成立時（一八四八年）之情形而言，亦與日憲相類，純爲欽定性質。吾國前清末季，亦純倣日本立憲之步趨，先由君主自定憲法，而後根據憲法召集議院。所以光緒三十四年憲政編查館於擬就憲政大綱奏請頒布時，摺內亦有「竊維東西各國立憲政體，有成於下者，有成於上者……大凡立憲自上之國，統制根本在於朝廷，宜使議院由憲法而生，不宜使憲法由議院而出；中國國體宜用欽定憲法」等語。以是該憲法大綱亦純由清帝裁可，於同年八月一日公布，事前初未經任何民意機關參加意見。

憲法之規定，必須取決於人民或人民代表機關，在原則殆無討論之餘地。協定或欽定等形式之採用，至多亦不過具備一些實際上的理由而已。

第二節 政黨

在專制的君主政體之下，人民沒有參與政治的權利，政府的政策，由執政者自由決定，不必徵求人民的同意，但民治政府中的情形，就大不相同，人民有參與政治的權利，一切政策，須根據於人民的意思而決定，惟人民方面的意見，是決不一致的，他們對於外交和內政上的種種問題，自然不能人人從同，所以凡有同樣主張的人，往往聯合起來，組織一個團體，同心協力的進行，以達到他們的目的，這樣結合的團體，就叫做政黨，所以政黨是人民政府的產物，也是人民政府所必不可缺的東西。

真正的政黨，決不是那種營私的小勾結，或叛國的亂黨，乃是公民的一種團體，其目的是根據於他們黨員一種『共信』，苦心經營，謀社會全體福利，各黨的政見，雖有不同之處，但有了一個共同目的，就是謀國家的幸福，不過達到一個目的的方法，或有不

同罷了。

政黨主要目的，是要實行本黨的主義和政策，但是實行政策，就非先得到政權不可，要把政府的大權得到手，方有實行政策的機會，所以政黨所極注意的，就是選舉競爭，想在選舉場上，運動選民，把他們的黨員舉出來，充當立法，行政，方面的當權人物，因此各黨又不得不有一種嚴密組織，組織愈完備，選舉勝利的目的，愈容易達到。

政黨的目的是掌握政權，得到了政權，他們就實行他們的政策，所以政黨與政府，是相輔爲用的，掌握政權，是政黨達到目的的方法，實行政策，是政黨掌握政權的目的，但在他方面看來，因爲政黨是由公民自動的結合起來的，其用意就想在政治範圍以外，防止政府的行動，監督政治方面的事務，政黨是政府範圍以外的組織，凡是政府職權所不能做的事，或是政府照顧不到的事，均由政黨執行。

政黨和人民的關係，尤其非常密切，因爲政黨是人民表示公意的機關，達到真正人民政府的方法，但是普通一般人民，精神不能團結，並缺乏政治興趣，所以應有政黨的組

織，將志同道合的人民，團結起來，並鼓其政治興趣，使之樂於從事，以達到福國利民的主張，各國的政黨，多以兩大黨對立為原則，一黨在朝，一黨在野，奪朝黨握政權，便努力實行其政策，在野黨專一宣傳主義，並留心監督政府，假使政府的措施，失却人民同情，在朝黨即不能不引退，在野將變而為在朝黨，如是循環監督，政治乃有進步，政黨政治的運用，纔有軌道可尋，有時雖有小黨成立，但於政治上無何重大影響。

如若國內小黨林立，各有各的主義，各有各的政策，則一國的政象，必難安定，因為凡有重大問題發生，何種主張得佔多數，事前毫無把握，全看各政黨的彼此聯絡如何，而各黨的相互結合，又不能必其不隨時變更，假使各黨的聯絡關係一變，主張的多少數，便立刻更動，政治就因而動搖，法國的政治，就常常有此現象。

上面說的兩黨對立，和多黨林立，都是講的普通現象，若在革命時期，惟有厲行一黨政治，因有兩黨以上，則思想不能統一，力量不能集中，革命難有成功之望，故俄國自革命以後，只有一黨專政，本黨在革命時期中，主張「黨外無黨」，也就是這個理

由。

第三節 選舉團

選舉團的職務，以「任命權」爲限，民主主義發展的程度，全以選民團所選任的人員數目的多少，和位置輕重爲標準，關於立法部方面，各民治國的選舉團，都有選任議員的權利，在行政部方面，除幾個世襲君主國之外，大多數民治國，都有選舉行政元首的權利，至於司法方面，多數學者都不贊成由選舉團選任法官，因爲法官的性質，和行政官或議員不同，合格的人物，並不是普通人民所能選得出的，但是在美國各州，仍有選任司法官的制度。

從前許多學者，都以爲立法部的地位最重要，所以認定選舉團選任議員權，是民治國家最重要的元素，無論行政元首怎樣重要，他的職權的大部分，總是由立法部規定的，因此便把立法部看作政府全部的中心，但是選民團如果祇能行使選任議員的權利，那麼，便如盧梭所說的一樣，在選舉的時候，人民可以自由，選舉一過，人民就馬上變成

奴隸了，所以最近各國立法的傾向，已不信任代表制的萬能，於選舉權之外，同時又承認選舉團體行使創制，複決，罷免諸權。（其詳見人民權利講及三民主義民權講中）

第四節 歐美近代民主政治的實際

近代歐美各國民主政治的聲浪，高唱入雲，『德謨克拉西』，爲一般政治家的口頭禪，但是實際上是不是民主政治，一般人民，是不是還受痛苦，我們應該詳細研究，俄國自革命以後，以爲民主政治一個名詞，已被資產階級利用壞了，於是倡爲工人政治，『不做工者不吃飯』，以勞動爲執政的條件，打破從前資本家操縱政治的弊病，在俄國的辦法，我們認爲矯枉過正，但是資本家之操縱政治，實在是近代一種罪惡，應該絕對的防止，本黨民權主義中，既極力提倡四權之行使，於民生主義中，復以節制資本平均地權的手段，預防私人資本之壟斷，用意至爲周到，茲將各國資本主義操縱政治的實際，略述於後。

資本主義之操縱政治，第一爲操縱選舉，在行限制選舉的國家，以財產爲限制條件

之一，其剝奪一般平民的選舉權，自不必說，即以教育爲限制條件，而受教育之機會，却與財產相關：不受教育者，多爲貧民，故在限制選舉的國家，資本主義的操政治，乃爲必然的結果，就是在行普選的國家，也逃不出資本家操縱之外，原來選舉時必需一筆巨大的選舉費用，選舉運動，方能成功，照各國實例，這選舉費用：總是幾個資本家在所得巨大餘利內支出的，運動選舉的人，總是資本家的工具，他們當選以後，一切立法行政，自然惟資本家的馬首是瞻，議會變成資本家的喉舌，行政部也變成資本家的一個小小委員會，美國有一個著作家邁爾斯說：「一九〇四保險托辣司」「廟特兒」費了四十萬金元美金去賄買議員，「伊皆他」保險公司，費了約二十萬元，「紐約」保險公司，費了二十萬四千餘元（其餘的公司可想而知）威爾遜的女婿，財政總長，馬克亞多，就是大銀行家和大新堤嘉主人之一。上議員下議員閣員，都是大托辣司的股東成其簡冊用人，政府只是掠奪民衆的工作場，議院只是通過那些經銀行家和新堤嘉主人先已決定鑄案。」

美國的情形既如上述，歐西各國，大類無殊，我們再看東方的日本，三菱三井，每屆所支出的選舉費，恆達數百萬，其族戚均為政府的要人，乃至於其公司之經理，書記，亦時時參與政治，以現在而論，政友會大部分利用滿鐵會社，民政黨則大部分仰給於三菱，而其報酬，則在給予會社或公司以有利之立法，及官業之讓與等等。

此外謂本家之操縱『財政』為最明顯之事，稅額之制定，公債之募集，專賣之特許，直接間接，都無不為資本家打算。

帝國主義殖民地之奪取，無論以武力侵略，以經濟侵略，其背後皆為資本的勢力，若因此而對外戰爭，雖犧牲無數之人民，資本家亦必極力慫恿之，以其於自身有利也。各國的駐外使領，莘莘逐逐，無非為資本家之駐外代表，探聽於資本家有利的消息，源源報告，資本家則唆使政客及海陸軍人，以圖利益之實現，而飽其自己之慾壑。

總之現在民主政治的實際，離真正民治甚遠，其重大原因，即由於經濟之不平等，經濟之所以不平等，由於鼓勵自由競爭，本黨之三民主義，既注重民族民權，復注意民

生求人民經濟之機會平等，三民主義實現以後，人人可以發揚政治天才，鼓舞政治興趣，國家建設在全體人民的基礎之上，那時纔可以真正實現民主政治。

附錄

國民政府組織法

中國國民黨，本革命之三民主義，五權憲法，建設中華民國，既用兵力掃除障礙，由軍政時期入於訓政時期，尤宜建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力，以期促進憲政，奉政權於國民，茲謹本歷史上所授予本黨指導監督政府之職責，制定國民政府組織法，頒布之如左。

第一章 國民政府

第一條 國民政府總攬中華民國之治權。

第二條 國民政府統率海陸空軍。

第三條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權。

第四條 國民政府行政大赦，特赦，及減刑復權。

第五條 國民政府以行政院，立法院，司法院，考試院，監察院，五院組織之。

第六條 國民政府設主席委員一人，委員十二人至十六人。

第七條 國民政府設五院院長副院長，由國民政府委任之。

第八條 國民政府主席，代表國民政府接見外使，併舉行或參與國際典禮。

第九條 國民政府主席，兼中華民國海陸空軍總司令。

第十條 國民政府主席，因事故不能執行職務時，由行政院院長代理之。

第十一條 國民政府以國務會議處理國務。

國務會議，由國民政府委員組織之，國民政府主席，爲國務會議之主席。

第十二條 院與院間不能解決之事項，由國務會議議決之。

第十三條 公佈法律，發佈命令，經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行

之。

第十四條 各院得依據法律，發布命令。

第二章 行政院

第十五條 行政院爲國民政府最高行政機關。

第十六條 行政院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第十七條 行政院設各部，分掌行政之職權。

關於特定之行政事宜，得設委員會掌理之。

第十八條 行政院各部，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，均由行政院院長，提請國民政府分別任免之。

第十九條 行政院各部部长各委員會委員長，於必要時，得列席國務會議及立法院會議。

第二十條 行政院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第二十一條 行政院會議，由行政院院長副院長及各部部長各委員會委員長組織之，以

行政院院長爲主席。

第二十二條 左列事項應經行政院會議議決。

一，提出於立法院之法律案。

二，提出於立法院之預算案。

三，提出於立法院之大赦案。

四，提出於立法院之宣戰案；媾和案，條約案，及其他重要國際事項。

五，荐任以上行政官吏之任免。

六，行政院各部及委員會間不能解決之事項。

七，其他依法律或行政院院長認爲廉付行政院會議議決事項。

第二十三條 行政院各部及各委員會，得依據法律發布命令。

第二十四條 行政院及各部委員會之組織，以法律定之。

第三章 立法院

第二十五條 立法院爲國民政府最高立法機關。

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職權。

第二十六條 立法院設院長副院長各一人，

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第二十七條 立法院設委員四十九人，至九十九人，由立法院院長提請國民政府任命之。

第二十八條 立法院委員，任期二年。

第二十九條 立法院委員，不得兼任中央政府地方政府各機關之事務官。

第三十條 立法院會議，以院長爲主席。

第三十一條 立法院之決議，由國務會議議決公布之。

第三十二條 立法院之組織，以法律定之。

第四章 司法院

第三十三條 司法院爲國民政府最高司法機關，掌理司法審判，司法行政，官吏懲戒，及行政審判之職權，關於特赦，減刑，及複權事項，由司法院院長提請國民政府核准施行。

第三十四條 司法院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十五條 司法院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第三十六條 司法院之組織，以法律定之。

第五章 考試院

第三十七條 考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考試銓敘事宜，所有公務員均須依法律經考試院考試銓敘，方得任用。

第三十八條 攷試院設院長副院長各一人。

院長遇因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第三十九條 攷試院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十條 攷試院之組織法，以法律定之。

第七章 監察院

第四十一條 監察院爲國民政府最高監察機關，依法律行使左列職權。

一，彈劾。 二，審計。

第四十二條 監察院設院長副院長各一人。

院長因事故不能執行職務時，由副院長代理之。

第四十三條 監察院設委員十九人至二十九人，由監察院院長提請國民政府任命之，監察院委員之保障，以法律定之。

監察院委員之保障，以法律定之。

第四十四條 監察院會議，以監察委員組織之，監察院院長爲監察院會議之主席。

第四十五條 監察院監察委員，不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務。

第四十六條 監察院關於主管事項，得提出議案於立法院。

第四十七條 監察院之組織，以法律定之。

第七草 附則

第四十八條 本法自公布日施行。

行政院組織法

第一條 行政院以左列各部各委員會組織之。

一 內政部。

二 外交部。

三 軍政部。

四 財政部。

五 農礦部。

六 工商部。

七 教育部。

八 交通部。

九 鐵道部。

十 衛生部。

十一 建設委員會。

十二 蒙藏委員會。

十三 僑務委員會。

十四 勞工委員會。

十五 禁煙委員會。

第二條 行政院經國務會議及立法院之議決，得增置裁併各部各委員會及其他機關。

第三條 院長指揮全院院務，及其所屬機關。

第四條 行政院內置左列各處。

- 一 秘書處。
- 二 政務處。

第五條 秘書處置左列各職員。

- 一 秘書長一人，簡任。
- 二 秘書六人至十人，其中四人簡任，餘荐任。
- 三 科員十人至二十人，委任。

第六條 秘書處掌左列各事項。

- 一 關於文書收發編製及保管事項。
- 二 關於文書分配事項。
- 三 關於文件撰擬翻譯事項，
- 四 關於本院委任職員之任免事項。

五 關於典守印信事項。

六 關於會計庶務事項。

七 其他不屬於政務處主管事項。

第七條 政務處置左列各職員。

一 政務處長一人，簡任。

二 參事四人至六人，其中四人簡任，餘荐任。

三 科員八人至十六人，委任。

第八條 政務處掌左列事項。

一 關於本院會議事項。

二 關於應提出於國務會議或國務會議發交本院之議決事項。

三 關於應提出於立法院或立法院咨送本院事項。

四 撰擬命令事項，但屬於秘書處主管者，不在此項。

第九條 秘書長及政務處長，均列席本院會議。

第十條 行政院會議規則，及處務規程另定之。

第十一條 本法自公布日施行。

立法院組織法

第一條 立法院置左列各委員會。

一 法制委員會。

二 外交委員會。

三 財政委員會。

四 經濟委員會。

第二條 立法院得增置裁併各委員會。

第三條 各委員會委員，由本院委員分任之。

第四條 各委員會設委員長一人，由院長指定之。

第五條 各委員會組織另定之。

第六條 立法院內置左列各處。

一 秘書處。

二 統計處。

三 編譯處。

第七條 秘書處置左列各職員，

一 秘書長一人，簡任。

二 秘書六人至十人，其中四人簡任，餘荐任。

三 科員十人至二十人，委任。

第八條 秘書處掌左列事項。

一 關於文書收發及保管事項。

二 關於文件之分配及撰擬編製事項。

三 關於會議紀錄事項。

四 關於本院委任職員之任免事項。

五 關於典守印信事項。

六 關於會計庶務事項。

七 其他不屬於統計處編譯處事項。

第九條 統計處置左列職員。

一 處長一人，簡任。

二 科長四人至六人，薦任。

三 科員十人至二十人，委任。

第十條 統計處掌左列事項。

一 關於調查編輯全國之法律政治經濟社會之統計事項。

二 關於編輯刊行統計年鑑，及單行本報告表冊事項。

第十一條 編輯處置左列各職員。

一 處長一人，簡任。

二 編修四人至六人，簡任。

三 科員十人至廿人，委任。

第十二條 編譯處掌左列事項。

一 關於本國法規之編輯刊行事項。

二 關於各國法制之編譯事項。

三 關於立法參考資料之檢討事項。

四 關於特別編輯事項。

第十三條 院長指揮全院院務，及其所屬機關。

第十四條 立法院得任用專門人員，其人數人選俸給，由立法院決定之。

第十五條 各院提出之議案，未經議決以前，得隨時提出修正或撤回原案。

第十六條 立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢，

前項質詢，須經本院議決行之。

第十七條 立法院及各委員會會議，得請各院院長行政院各部部长各委員會委員長列席

第十八條 立法院會議，非有委員總數三分之二出席，不得開議。

第十九條 立法院之議事，以出席委員過半數之同意決之，可否同數時，取決於主席。

第二十條 委員對於本人缺席議決之議案，不得爲反對之勸議。

第二十一條 委員對於議案有關係本身者，不得參與表決。

第二十二條 委員提出法律案，須有五人以上之連署。

第二十三條 立法院會議須公開之，但委員七人以上或各院院長，行政院各部部长，各委員會委員長之請求，得開秘密會議。

第二十四條 院長維持院內秩序，整理議事程序。

第廿五條 立法院議事規則，及處務規則另定之。

第廿六條 本法自公布日施行。

司法院

第一條 司法院以左列各部院及委員會組織之。

一 司法行政部。

二 最高法院。

三 行政院。

四 官吏懲戒委員會。

第二條 司法院院長，綜理全院事務。

第三條 司法院院長，經最高法院院長及該院各庭庭長會議議決後，行使統一解釋法令及變更判例之權，前項會議，以院長爲主席。

第四條 司法行政部承院長之命，綜理司法行政事宜。

第五條 最高法院對於民刑訴訟事件，依法律行使最高審判權。

第六條 行立法院，依法律掌理行政訴訟審判事宜。

第七條 官吏懲戒委員會，依法律掌理文官法官懲戒事宜。

第八條 司法院內置左列各處。

一 祕書處。

二 參事處。

第九條 祕書處置左列各職員。

一 廿書長一人，簡任。

二 祕書六人至十人，其中四人簡任，餘薦任。

三 科員十人至二十人，委任。

第十條 祕書處辦左列事項。

一 關於文書收發編制及保管事項。

二 關於文書分配事項。

三 關於文件之撰擬及翻譯事項。

四 關於典守印信事項。

五 關於會計庶務事項。

六 其他不屬於參事處主管事項。

第十一條 參事處置參事四人至六人，簡任。

第十二條 參事處掌撰擬審核關於司法之法律命令事項。

第十三條 司法院各部院及委員會之組織，以法律定之。

第十四條 司法院經國務會議及立法院之議決，得增設委員會及其他機關或職併之。

第十五條 司法院處理規程另定之。

第十六條 本法自公布日施行。

考試院

第一條 考試院以左列機關組織之。

一 考選委員會。

二 銓敘部。

第二條 考選委員會掌左列事項。

一 關於考選文官，法官，外交官，及其他公務員事項。

二 關於考選專門技術人員事項。

三 關於辦理組織典試委員會事項。

四 關於考選人員之冊報事項。

五 關於舉行考試其他應辦事項。

第三條 銓敘部掌左列事項。

一 關於公務員之登記事項。

二 關於考取人員分類登記事項。

三 關於成績攷核登記事項。

四 關於公務員任免之審查事項。

五 關於公務員升降轉調之審查事項。

六 關於公務員資格審查事項。

七 關於俸給及獎卹之審查登記事項。

第四條 攷選委員會設委員長一人，委員若干人，銓敍部設部長一人，副部長一人，均由院長提請國府分別任免之。

第五條 考試委員會及銓敍部之組織，以法律定之。

第六條 考試院內署左列各處。

一 秘書處。

二 參事處。

第七條 秘書處置左列各職員。

一 秘書長一人，簡任。

二 秘書六人至十人，其中四人簡任，餘薦任。

三 科員十人至二十人，委任。

第八條 秘書處掌左列事項。

一 關於文書收發編製及保管事項。

二 關於文書分配事項。

三 關於文件之撰擬及繙譯事項。

四 關於典守印信事項。

五 關於會計庶務事項。

六 其他不屬於參試處主管事項。

第九條 參事處置參事四人至六人，簡任。

第十條 參事處掌撰擬審核關於考選及銓敘之法律命令事項。

第十一條 考試院院長綜理全院院務。

第十二條 考試院得依照法律於各省組織典試委員會。

第十三條 考試法另定之。

第十四條 關於舉行考試事項。考試院得依考試法之規定，調用各機關人員。

第十五條 考試院對於各公務員之任用，除法律另有規定外，如查有不合法定資格時，得不經懲戒程序，逕請降免。

第十六條 考試院處務規程另定之。

第十七條 本法自公布日施行。

監察院

第一條 監察院以監察委員行使彈劾職權。

第二條 監察院關於審計事項，設審計部掌理之。

第三條 監察院院長，得提請國民政府特派監察使，分赴監察區行使彈劾職權，監導使

得由監察委員兼任，監察區由監察院定之。

第四條 監察院將隨時派員分赴各公署及其他公共機關，調查檔案冊籍，遇有疑問，該主管人人員，應負責為詳實之答覆。

第五條 監察委員得單獨提出彈劾案。

第六條 彈劾案提出時，由院長另指定監察委員三人審查，經多數認為應付懲戒時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒。

前項彈劾，經官吏懲戒委員會議決不應受處分時，原彈劾人不負責任。

第七條 前條彈劾案，經審查認為不應移付懲戒，而提案人仍復提出時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒，前項彈劾案，經官吏懲戒委員會議決不應受處分時，原彈劾人應受監察委員保障法規定之處分。

第八條 彈劾案提出後，原彈劾人不得撤回。

第九條 官吏懲戒法另定之。

第十條 監察委員對於其他監察委員，得彈劾之。

前項彈劾案，準用第五條第八條之規定。

第十一條 監察委員不盡職時，立法院得向監察院提出質問。

第十二條 審計部設部長一人，副部長一人，由院長提請國民政府分別任命之。

第十三條 審計部掌左列事項。

(一) 關於國民政府及各省特別市政府歲入歲出之決算事項。

(二) 關於國民政府所屬各機關每月之收支計算事項。

(三) 關於特別會計之收支計算事項。

第十四條 審計部之組織，以法律定之。

第十五條 審計法另定之。

第十六條 監察院內置左列各處。

一 秘書處。

二 參事處。

第十七條 秘書處置左列各職員。

- 一 秘書長一人，簡任。
- 二 秘書六人至十人，其中四人簡任，餘薦任。
- 三 科員十人至二十，委任。

第十八條 秘書處掌左列事項。

- 一 關於文書收發編製及保管事項。
- 二 關於文書分配事項。
- 三 關於文件之撰擬及繙譯事項。
- 四 關於典守印信事項。
- 五 關於會計庶務事項。
- 六 其他不屬於參事處主管事項。

第十九條 參事處置參事四人至六人，簡任。

第二十條 參事處掌撰擬審核關於監察之法律命令事項。

第二十一條 監察院院長，綜埋全院院務。

第二十二條 監察院會議規則，及處務規程另定之。

第二十三條 本法自公布日施行。

談 怡 柳 論

三〇六

中華民國十八年四月初版

政治叢書
第七種
政治概論

全一冊實價大洋五角

合編者

張梁

鑑

暄棟

版權所有
翻印必究

印行者

中央陸軍軍官學校政治訓練處

上海图书馆藏书



A541 212 0001 7513B

