

政治學概要

「考試準備」政法概要叢書



世界書局印行

# 目次

第一章 政治學之意義與性質·····	一
一 何謂政治·····	一
二 何謂政治學·····	二
三 政治學與社會學之關係若何·····	五
四 政治學與經濟學之關係若何·····	六
五 政治學與歷史之關係若何·····	七
六 靜的政治學與動的政治學之區別·····	八
七 如何建設一個新的政治學與經濟學之系統·····	一一
第二章 國家之性質淵源與種類·····	一五

一 何謂社會的國家觀·····	一五
二 國家之組織何以類於有機體·····	一八
三 國家與社會之異同何在·····	二〇
四 國家與民族有何區別·····	二一
五 國家與政府有何區別·····	二三
六 何謂國家之人格·····	二四
七 關於國家起源之諸家學說·····	二七
(1) 神權說·····	二七
(2) 強權說·····	二九
(3) 契約說·····	三〇
(4) 實利說·····	三三

(5) 有機體說·····	三四
八 現代之國家起源論·····	三五
九 何謂國體··其分類之標準又何在·····	三六
十 何謂政體··其分類之方法如何·····	三九
十一 國家之結合·····	四一
(1) 國家聯盟·····	四一
(2) 國家聯合·····	四二
(3) 政合國·····	四二
(4) 君合國·····	四三
(5) 聯邦國·····	四三
十二 何者為構成國家之要素·····	四四

十三 何謂主權…………… 四六

十四 關於主權論之新學說有何主張…………… 四八

### 第三章 國家之目的與職務…………… 五一

一 關於國家有無目的之理論…………… 五一

二 國家之目的何在…………… 五二

三 國家目的之分類…………… 五四

四 國家之目的須加制限否…………… 五六

五 現代國家職務之新趨向若何…………… 五八

六 權力分配與職務分配之差別若何…………… 五九

### 第四章 憲法…………… 六一

一 何謂憲法…………… 六一

二	憲法之種類·····	六二
三	近代憲法之要點·····	六四
四	三權分立說之淵源·····	六五
五	何謂孟德斯鳩之三權分立說·····	六七
六	孟氏三權分立說之錯誤何在·····	六八
七	何謂五權憲法·····	七〇
八	五權分立之意義·····	七二
九	離心力與歸心力·····	七三
十	政權與治權何以要劃分·····	七四
	<b>第五章 政府之組織原理</b> ·····	<b>七七</b>
一	何謂政府·····	七七

二	何謂代議制度……	七八
三	代議制度之由來……	八〇
四	兩院制與一院制……	八一
五	組織議會時之議員人數問題……	八四
六	上議院應如何組織……	八六
七	議會如何監督行政部……	八七
八	總統制與內閣制……	九〇
九	行政首長在法律上應負責任否……	九二
十	獨任制與合議制之區別若何……	九五
十一	行政官之意義……	九六
十二	司法權之性質與效用……	九八

十三 人民應參與司法權之活動否……………一〇〇

十四 五院政府之組織……………一〇一

十五 五院間相互之關係若何……………一〇五

(1) 立法院與行政院之相互關係……………一〇五

(2) 監察院與司法院之相互關係……………一〇六

(3) 監察院與其他各院之相互關係……………一〇七

(4) 考試院與其他各院之相互關係……………一〇七

## 第六章 政黨……………一〇八

一 何謂政黨……………一〇八

二 政黨活動時所必須具備之條件……………一〇九

三 兩大政黨對峙之利弊若何……………一一二



四 小政黨分立之原因何在·····	一三三
-------------------	-----

# 政治學概要

## 第一章 政治學之意義與性質

### 一 何謂政治？

答

我人欲研究政治學，須先瞭解政治之意義。舊時學者解釋政治，謂係國家機關與國民之行爲直接關於國家根本的活動之整個名稱。苟使上述行爲僅能對於國家發生影響，而非有關根本活動，則不得謂之政治。或係關於國家根本活動之行爲，但係間接而非直接。亦不得謂之政治。國家機關之行爲，則自國家元首以迄地方最低級官吏，一切職務上行爲

無不包括在內。國民之行爲則指民衆輿論及在野政黨之行爲而言。現今學者則有謂人與人相互關係中，有涉及團體組織之行爲者，均爲政治，而不僅限於形成的政府；所以社會問題亦即政治問題。

民權主義第一講，開始即說明政治之意義云：『把民同權合攏起來說，民權就是人民的政治力量。什麼是叫做政治的力量呢？我們要明白這個道理，便先要明白什麼是政治。……政治兩字的意義，淺而言之，政就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事便是政治。有管理衆人之事的力量，便是政權。今以人民管理政事，便叫做民權。』由此觀之，所謂政治之淺近意義，即係管理衆人之事。

## 二 何謂政治學？

## 答

政治學係研究民族的國家的政治組織的基礎之學問。研究之範圍則與人間社會處處有連環性。蓋人類本為政治的或社會的動物，無論何人之常態生活，不能離羣而索居。人類生活之歷史的過程中，非相競爭即相互助。當人類文化程度幼稚時代，聚族而居。人羣之團結力，最初基於血統關係而發生。惟人類之向上生活，以及所感受共同利害之物質的條件，促進其進步；於是家族以外，尚有範圍較大之團體。待至家族的或部落的組織逐漸進步而成為國家，人民漸與政治發生密切之關係，國家即為政治學研究之對象。由國家而發生種種政治事實，政治現象，均為政治學之資料。關於研究國家的政治學，約可分為左列四種：

- (1)敘述的政治學 說明國家之性質與組織。

(2) 歷史的政治學 說明國家之起源與進化。

(3) 純理的政治學 研究政治中普通之基本觀念以及原理原則。

(4) 實用的政治學 討論現實的國家應如何組織，如何管理。

政治學係一種科學，且其位置居於社會科學系統之中。科學本有自然科學與社會科學之分，所謂自然科學，係研究天然之現象，如天文學，地理學，物理學等。所謂社會科學，係研究社會現象或人事現象，如社會學，經濟學，政治學，法理學等。大凡科學必具有三種性質：(1)科學為假定之原理，(2)科學為進步之物，(3)科學為現實應用之工具。政治學則亦具此性質。蓋政治學之原理原則本為假設，藉此說明政治社會中各種現象。并且此類原理原則當實用之際，本不失為應付環境之工具，更因環境時時變遷

不能不產生新原理與新原則，以資應用。政治組織每隨環境革新而改動；於是政治學遂亦常常進步。

三 政治學與社會學之關係若何？

答

政治學與社會學同為社會科學，然兩者之關係若何？政治學既係研究民族的國家的政治組織的基礎之學問，而社會學則為各種社會科學之基本的或原素的科學，且係研究社會原素及第一原理之學問。換言之，社會學為一切社會科學之基礎。社會學所研究者為一切人類所組織的社會，政治學所研究者為人類所組織的特別社會。然此特別的政治組織固不能不建立於社會組織之中。再者凡政治學所研究關於國家、政府、政策等各種原理原則，社會學亦據此以討論其對於社會全體所發生之影響。

通常將社會科學分爲普通與特別兩種，前者曰社會學；後者曰政治學，經濟學，法理學等。學者有謂各種特別的社會科學分開以後，則社會學難以存在。依此主張，則社會學不過綜合各種特別社會科學所研究之結果而成一種大而積之學問，並非一種獨立的、深刻的學問。其與政治學之密接關係，則尤顯然可見。

#### 四 政治學與經濟學之關係若何？

**答**

自社會主義的經濟學發達以來，政治組織已受經濟勢力之極大影響。所謂經濟的唯物主義或唯物史觀，以經濟勢力解釋社會上各種現象，雖不能懸爲定論；然社會上經濟的狀況確與政治法律息息相關。社會、政治、與經濟三種問題，頗有漸次混合成爲整個問題之趨勢。政治問

題每含經濟的性質，而經濟問題不涉政治，則必影響社會。政治上最重要之問題，如國家對於土地、資本、與勞力，應如何支配或調劑？對於生產，分配、與消費，應如何管理或干涉？經濟學上之根本問題成爲政治學上之根本問題，政治與經濟每不能分離；所以政治學與經濟學之關係則愈形密切。

##### 五 政治學與歷史之關係若何？

答

歷史家治學之手段，對於過去之事件，敘述其發生和經過情形，因而研究各種制度如何發生，如何變遷，如何進步；歷史家之目的則在本其研究所得之結果，以求人類生活之標準法則。政治學家治學之手段，亦以舊制度爲切磋的材料，與現行制度作比較之論究。政治學家之目



的則在比較論究之後，下公平之判斷，更求新原則與新原理。歷史常常供給政治學以過去的資料，而研究政治學亦每不能離開歷史。凡歷史所研究過去之各種現象，固不僅限於政治現象；但欲搜尋過去之政治現象，則不得不求之於歷史。此即政治學與歷史之關係所從生。

## 六 靜的政治學與動的政治學之區別？

答

關於科學之分析方法，現已較有進步。學問可以大別爲二：(1)組織的學問，(2)機能的學問。組織的學問所研究者爲國家、城市、政府、家庭等有組織之現象；機能的學問所研究者爲社會生理的學問，如宗教、道德、語言、經濟、美術、教育等在社會上實有之動力及其相互關係。昔日分析方法每斤斤於抽象與具體之分別，頗不適當。現時則以動與靜

之關係爲標準，所謂組織的學問卽爲靜的學問；機能的學問卽爲動的學問。政治學等亦可依此而分類。

何思源在社會科學研究法演講詞中主張將政治學及經濟學分爲動靜兩部，造成政治學與經濟學之新系統。其主張大旨以爲政治學係研究人類社會的政治之行爲。政治係屬人與人的一種關係的——團體組織之行爲。一個自然人本無所謂組織，但兩人以上卽有團體，進而成爲黨、國家、城市等組織。有組織卽生政治，有組織卽有動力。此種動力卽爲政治力。現時歐美學者所研究之政治學，不外國體爲君主專政抑爲民主共和，政體爲總統制抑爲內閣制，以及其他選舉問題，憲法修改問題，城市政府組織問題等屬於政治表面上之學問。凡此爲組織上之研究，卽係靜的學問，不健全而

有缺點。要知現社會上所表現各種相互關係，每一社會的經濟狀況即此社會的法律政治之基礎。政治與法律是其表面，經濟實情爲其真體，三者殆將合而不分。政治組織本係處於靜止之狀態，爲靜的政治學所研究之資料。惟政治，經濟，與社會三者既有趨於一個整體之傾向，且亦有混合研究之必要，而所謂經濟與社會爲政治之原動力則又係流動的性質；所以新的政治學爲動的政治學而非靜的政治學矣。

研究政治組織之形體與手段，不過關於政治學中靜止之一部分，既非人類政治的生活所在，亦非社會上流動的主力所在。至於現代有價值之政治學說及政治思想均從研究經濟問題，社會問題中得來。如社會主義，共產主義，工聯主義等各有其政治組織之計劃，各有其運用政治之藝術。總之

，根據社會問題，經濟問題而研究之結果，所獲得之政治主張，在政治學上則含有動的性質。故所謂動的政治學者即係研究社會經濟問題及國家對待此種問題之政策，以求政治的正常組織，及國家的正常方針與設施。

七 如何建設一個新的政治學與經濟學之系統？

動的政治學之部，政治一名詞實含有下列幾種觀念：(1)掠奪政權

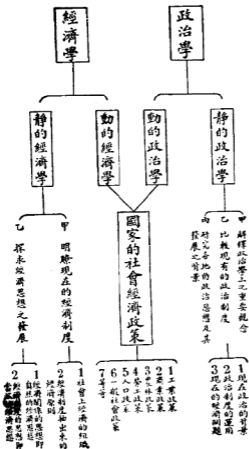
答

，甲黨打倒乙黨，其目的在於權勢利祿，謂之政治；(2)握政權者操縱國家之權力，以謀公共福利，亦謂之政治；(3)研究國家組織，以圖政治制度運用之靈敏與公道，其目的在於政治之本身，亦謂之政治。然(1)(2)兩者為政治家之政治，而(3)始為政治學者之政治。其他尚有包括政治家與政治學者之政治觀念，凡政治之目的，政治之功用，政治之組織，一切容納

於研究範圍之內，是即新政治學者之政治。如運用社會全體各種之組織，以謀公衆福利。一面促進社會之統合力，一面則不妨礙社會上各種經濟團體之自動。蓋新近政治學者所研究者，重在政治與經濟之密合情形，而注意過去及現在各國國家的社會經濟政策，並考求現存的經濟實情與社會關係，圖謀發現較好之政治或改良現存之政治。

國家的社會經濟政策係包括政治、經濟、社會三者而自成一種實用之政治學，惟此『國家的社會經濟政策』一名詞中尙有三要點：(1)國家二字則指研究社會經濟政策之問題係專從政治方面及有政治組織的團體方面而言；(2)政策二字則係尊重經濟的行爲與設施而不重學理；(3)社會經濟四字則謂研究的範圍限於政治社會中公共的經濟。如左列一表足可顯明政治與經濟

之相互錯綜關係。而國家的社會經濟政策即係動的政治學與動的經濟學合流之處。



政治學既已分爲靜的與動的兩部分，於經濟學亦然。動的經濟學之部所研究者則在明瞭現在社會經濟組織及各種進步方向以後，再進而考求各種相互間關係之衝動力，——工人與工人，資本家與資本家，工人與資本家或藝術家，自由職業者，政府，社會，地方團體，私人團體等彼此相互間之關係。——以便運用團體之組織力而採取何種手段、方法、與設施俾可管理此類關係及其衝動力。於是所有衝動之勢力均向正當前途而發展，則理想中所欲建設之新社會不難實現。凡此皆爲動的經濟學所須研究，亦即所謂社會經濟政策也。例如上表所載人口政策，工業政策，商業政策，農林政策，勞工政策，以及其一般社會政策。社會之發展由於政治與經濟的相互錯綜之發展而益發展；是故實際狀況上動的政治學與動的經濟學已有

合一之趨向。蓋現代社會之現象既已積漸變遷，影響所及則政治學與經濟學所研究之對象自亦變更，研究之方法亦當隨之改動。一面由靜的轉入動的，一面則為求實際之適合，政治學與經濟學關於動的部分應一齊研究；於是始得建設一個政治學與經濟學之新系統。

## 第二章 國家之性質淵源與種類

### 一 何謂社會的國家觀？

答

昔柏拉圖謂國家係必要之創造品，亞里士多德謂國家係自然之生長物，盧梭則又謂國家由於契約而成；然皆不足說明國家之性質。

蓋國家者人間社會之政治的組織，因為適應人類之需要而存在。人類社會



中固不僅有政治的組織，尙有家族的，宗教的，經濟的，及其他特殊目的之組織。凡因血統關係而組織之社會，謂之家族；因宗教關係而組織之社會，謂之教會；因經濟關係而組織之社會，則或爲城市，或爲組合。國家則位於此類組織之上，設立公共機關，以維持全體之和平秩序，裁判各階級及各個人之爭議。且國家具有一種特別權力，能執行其所裁判之事項。故國家雖與家族、宗教、組合等同爲一種社會組織；而國家實居社會組織之最高位。要知國家本生長於人類社會進化之日，在歷史上此數種社會常相衝突，或相混合。如古代宗法國家，家族社會之勢力高壓一切；又如中世歐洲之羅馬教會，教權兼併政權，宗教社會之勢力凌駕於政治社會之上。自社會進化史以觀察國家，則先與家族分離，再離開教會而獨立。近代

國家之權力已能支配其他一切社會，而國家之地位亦顯然建立於各種社會之上。

所謂社會本為一種共同生活之狀態，惟此共同生活之最初起因，純出自然而無確定之意識。至於政治社會——國家——則非發生於自然意境，而成立於有意識的，人為的公共意見之下。政治社會所以異於自然社會。不在相互交際狀態上之差別，而在共同生活上之差別。自然社會由於人類各自之本能，及利益之交換而自然發生。其時社會上各個人雖有互相交際之習慣，尚無服從關係。迨至多數人抱有共同之目的，對於所公認有特定性質之人，而假定其有服從習慣之時，則始脫離自然社會之狀態而入於政治社會之狀態。

(二) 國家之組織何以類於有機體？

答

主張國家爲有機體者，以爲有機體具有物質、精神、細胞等，從內部發達而達於外部。國家亦然，所謂物質、精神、細胞等作用無不相同。此種學說，由來甚久。然此特爲一種譬喻之詞，不能拘執而認爲真實。國家爲人類所建設，其組織不妨設爲有機體之譬喻以資說明。凡有機體皆有首，有四肢，有臟腑；而國家則亦有元首，有政府，有人民。且有機體之目的雖在全體，然非卽以各部爲方便，爲器械。蓋有機體之各部，自具固有之機能，而全體之生命未嘗不寄托於各部。國家亦自有其整個之目的，但固不能以各部爲方便，所謂元首、政府、與人民並非器械作用。在有機體中全體與一部有連環的關係，而此種關係又爲無意識之事實。

惟在國家，則此種關係亦為事實，亦為理想。要知有機體之發展固屬由於自然，無意識之內部而實現上述之關係。但在國家，則各部中必有造此關係之意識，更有成立此種關係之意志。亞黑士多德謂人之天性為政治的動物，此語頗能說明國家生命由來之原理。人類基於此種向上的，政治的天性而活動；於是從家族進為部落，從部落進為國家。所以政治社會之生命不僅為自然的，更為精神的，有機的。

國家雖可設為有機體之譬喻，然與其他有機體顯然不同之點有五：(1)國家發生、存在、或滅亡之狀態常常由於人類的創造；(2)因國家職能之發展，各部分獨立之範圍日益擴大；(3)受心理的法則支配之程度甚於物質的法則；(4)國家挾有特殊之權力，各部組織上有服從命令關係；(5)構成國家之

分子能獨立生活。

### 三 國家與社會之異同何在？

國家既爲人類社會中之一種政治組織，故國家，不能離社會而存

在；然亦不得指稱國家卽爲社會。國家與社會較有共通性，然亦有

**答**

特異性。國家與社會相同之點，如：(1)同爲人類共同生活之狀態，(2)同爲人類因滿足需要興趣而組織之團體。至其互異之點，則如：(1)國家之成立，限於有一定之疆土，社會則不然，社會僅爲人與人之關係，甲國人民儘可在乙國成立宗教社會或經濟社會；(2)國民須受國籍之限制，而社會中之社員則不必限於同一國籍的國民；(3)國家爲民族團體，具有地域性，社會則爲人類團體，具有世界性，(4)國家限於政治的組織，社會則包括家族、

宗教、經濟等各方面；(5)國家對內對外，均有最高權，而社會則對內雖有支配社員之職能，然固不能拒却國家權力之干涉。總之，國家由於社會進步而來，國家與社會有密切之關係，同時亦有顯著之差別。

#### 四 國家與民族有何區別？

答

三民主義演講中闡明國家與民族之區別，主張就根本上以辨認兩者係用何種力量所造成。蓋民族之造成由於天然力，而國家之造成則由於武力。惟在我國習慣上，歷史上，每以王道造成國家。我國自秦漢以來，一民族常造成一國家，其在外國則常有一種民族造成數國，或一國包含數種民族。英國領土內以白種人爲本位，結合黑色、棕色等數種民族始成爲大不列顛帝國。關於國家與民族之區別，研究其造成之力量，就其

淺易者而言，固屬一由於武力，一由於自然力。然分析觀察之，則民族成立之原因亦極其複雜，其最重要者則為血統關係。我國人皮膚黃色之原因即在為黃色之血統所造成。血統以外，其次即為生活之力；因為人類生活方法不同，基於此種生活環境輒產生此種民族。蒙古人逐水草而居，即由此遊牧生活之習慣，結合而成蒙古民族。其次尚有語言，人類中語言相同，每易於同化。外來民族苟熟習我人言語，日久必同化而成同一民族。其次尚有宗教，亦為結合民族之大力量。人類信仰之共同傾向常足以結合民族，造成民族，維繫民族。此外尚有風俗習慣，蓋凡一民族必有此一民族之風俗習慣，亦為人類結合之重要原因。故造成民族之原因，概括言之，則為自然力；分析言之，則如上述血統、生活、語言、宗教、與風俗習慣

五種大力量。至於國家成立之原因及其存在之要件雖與民族不同，然國家苟能依據同一民族而建設，使同一民族之人民組織於一個國家之下；則基於民族主義而成爲民族的國家矣。

#### 五 國家與政府有何區別？

答

政府爲國家之機關，其機能有二：一爲發表國家之意思，一爲執行國家之意思。國家者抽象之名詞，政府者具體之名詞。國家包含一政治社會中全體之人民，政府者包含一部分之人民。所謂一部分之人民，則凡中央、地方、或殖民政府機關中立法、行政、司法等公務員均概括在內。并且用廣義的解釋時，凡選民之選舉官吏，得謂之行使行政權；創制法律與複決法律時，得謂之行使立法權；施行陪審制度，陪審員之職務



亦係一種司法權之行使。總之，國家與政府須分別觀察，昔法國路易十四自稱『朕即國家』，固屬一種謬誤之觀念，而君主一身且亦不能稱為政府。國家與政府既非二而一者，故政府常常變更，絕不影響國家之存在。

六 何謂國家之人格？

**答**

國家有完全之人格，本為國家學者所常道。顧所稱人格者，尚有兩種觀念；一為法理上之人格，一為倫理上之人格，茲分別說明如左：

(1) 法理上之人格 有權利能力者謂之人格，此為法律學上之定義。凡享有權利能力之人即係具有人格之人。自然人固有法律上之人格，法人亦然。蓋團體在法律上既係保有權利能力，自亦不失其人格。國家者享有公法

上之權利，而自然人與法人之法律上人格又係國家所賦與。所以國家能爲權利主體，得有權利能力，具有法律上完全之人格。學者間雖有邊沁主張國家無義務，奧司丁主張國家無權利；然國家既運用其主權而制定法律，因而設定人民或法人應享之權利，應盡之義務，豈不能以法律規定自身之權利與義務。若謂國家惟有權力而無權利，則殊不足說明國家之性質。況從私法上以觀察國家，則國家亦屬法人。其與私人或其他法人均享有土地財產之能力。大概國家在國內法上爲享有權利之人格，而在國際法上則爲享有權利義務之人格，實爲多數學者所承認也。

(2) 倫理上之人格 捨法理而言倫理，國家亦有其真實之人格。所謂人格本非一種具體之物質，無論法理上，倫理上，均以具有意志能力爲準。法

理上之人格，其意志能力之表現在於遵守法律；倫理上之人格，其意志能力之表現在於履踐道德。是故法律上以權利能力為主，而倫理上則以義務能力為主。國家為達其目的，必有賴於公共能力。此種公共能力之表現，即國家之法理的或倫理的人格之表現。并且國家團體係由自然人與私人團體組織而成，國家之能力實為社會公共之能力。個人意志能力成就個人之人格，而公共意志能力則亦成就國家之人格。

大凡個人之意志人品由於個人之天才性情以表現其特色，至於國家則因其國民之天才性情以表現之。歷史上如雅典發揮其特色於文學美術方面；羅馬則發揮其特色於法制方面。近代如法國之文藝，德國之科學，均因其國民之天才品性以實現國家人格之偉大。

七 關於國家起源之諸家學說？

答

國家之存在爲人類社會之一種事實，得以說明其原因，成爲科學的資料。然國家存在之事實與自然界之事實不同之處，則在有無人類意志關係之一點。自然界之事實無關人類意志，故自然科學不須提出其事實何以存在之理由。至於國家，則其事實爲人類意志所創造，並由此意志所維持。是故政治學者對於國家之存在，應有一種正當理由之解釋。歷來政治學說關於國家之起源與實用所發揮之理論，有如左列各派：

(1) 神權說 古代學者曾倡爲神權說，以國家係神所創造，或謂國家係根據神之命令而創造。從前政教合一之國家，崇奉神權主義，國家之權力神聖非凡。惟神權說中亦稍有異同；希伯來人謂國家係神所直接創造，希臘

人與羅馬人則謂國家係神所間接創造。當時希臘人之思想以爲國家係人類天性中所自然發生之物，而人類天性則由神賦與，故國家者爲神間接所創造之一種制度。羅馬人之思想則較希臘人爲進步，實際上神權與政權之分析已有相當之境界。蓋以法律爲國家所造，而其終極之權能則屬諸羅馬人民。神權說在近代雖已消失，然在歷史上則頗占篇幅。在歐洲，基督教以國家爲神所經營，崇奉教義者輒以主權屬之於神。中世紀歐洲各國之政治思想，每不能脫離神權之範圍。迨至中世紀末期，教會之勢力漸衰，帝王神權說代興，以爲帝王之權力直接爲神所授與。法國路易十四則自稱身爲帝王，係全聖全能之神所誕生之肖像。近世以來，科學昌明，政治學說進步，且盧梭民約論出，法國大革命起；神權之說乃掃蕩一空。

(?) 強權說 強權說與神權說立於反對之地位，此種學說之重要概念則在  
 法律係授與強者以支配弱者之權。國家之權力即強者之權力，個人服從國  
 家，是為當然之義務。斯賓塞爾所稱天擇物競，適者生存之公理，主張無  
 能力者即無權利。國家為聚合衆人之權力之物，故國家保有此種權力，始  
 不喪失其權利。強權說與神權說均係倡為個人服從國家之義；惟神權說之  
 服從，弊在盲從神意；強權說之服從，弊在盲從政治的勢力。當十九世紀  
 時德國學者哈耳雷調和神權說與強權，以為強者支配弱者雖為天演之公理  
 ，然此種支配則更須服從神之命令，並非極無制限之權力。人類之心本有  
 神所賦與之道義法，存乎其內，而道義法即制限權力之法則。哈氏之說雖欲  
 調和神權與強權之間，然尚不能彌補其根本上之缺陷。我人從歷史上以觀

察國家，則國家與個人間權力服從之事實固屬存在，但不能說明強權作用是否正當。強權說不僅說明國家之起源，並欲發見國家正當權力之淵源。然此種政治學說，其目的在於維持國家，而其理論之結果則適得其反。蓋強力既屬物質的勢力，是其作用不能發生道德的勢力。苟有比較更強之權力即可掠奪較弱者而替代之，則國家之基礎反不能鞏固矣。

(3) 契約說 契約說置國家之基礎於法理之上，較之神權說與強權說，自屬進步之政治學說。契約說倡自希臘時代，迨至霍布士，洛克，盧梭等發揮而光大之，始成爲理論充實的政治學說。要知中世紀之契約說爲君民契約說，僅能說明政府與憲法之起源，而不足解釋國家之淵源。盧梭等則主張社會契約說，以個人爲構成社會之要素，最初人類處於自然狀態中，並

無國家。後由各個人訂立契約，合意建設政府，而國家始成立。霍布士且以人類無國家時之最初自然狀態實為一種戰爭狀態。人類欲脫離此種戰爭狀態而求得和平；於是各自拋棄自然權利，以契約將主權讓給於特定人或團體。契約既成，則各個人不得不服從主權者。且人民當讓棄其自然權利以後，即有絕對服從之義務，並無廢止主權者之權利。霍布士之學說，助長君主之威權，而否認人民革命之權利。洛克之說則不同。洛克假定人類最初狀為自然狀態，其說與霍氏相似，但不主張戰爭狀態，而以自然和平為人類之初期生活。洛克以為自然世界中各個人拋棄一部分之自然權利，讓與國家，求達保護自身之目的。國家對於各個人，並無絕對的權力，且因保護個人之自然權利，遂受有相當之制限。要知國家組織之目的，既在



保護個人之自然權利。假使國家違反此種目的，則人民自得起而抵抗。洛克否認絕對的主權而主張人民有革命之權利。洛克與霍布士以外，尚有盧梭之社會契約說。盧梭之民約論在近代政治思想上極有勢力，法國大革命時，其學說風動一時。盧梭亦以國家之起源由於契約，惟彼之學說重在調和國權與民權之衝突。民約論上主張各個人間因契約而組織國家時，各拋棄其自由自主之權；惟所服從者非個人，非團體，實為一種公共意志。并且表現此公共意志須由人民全體之直接議會，而此公共旨則以公共之利益為目的。盧梭推重民主國體，其區別國家與政府，以政府為執行國家意思之機關，而人民又有變更政府之權利。盧梭固亦重視國民革命之權利，此其與洛克之論調有類似點也。

(3) 實利說 契約說在十八世紀以後成爲最有力量之政治學說，固由於盧梭之民約論；然前此英國學者侯模曾於神權、契約兩說以外別創實利主義之政治學說。侯模非難神權說之論調，以爲萬物既由神造，勢力既從神出；則帝王與下級官吏同爲神所委任，何以主權者又有特殊之地位與權力。蓋神權之說無非假借神聖名義，擁護其專制政府，非確論也。侯模對於契約說亦多不滿之辭，彼謂人類最初政府仍不外一種自然事實，並非由於各個人承諾而來。在君主方面，大抵以人民爲其私有物，豈待契約承諾；而人民方面，則盲從主權，幾若天性。凡此皆歷史上之實情，由來已久。人民對於政府係不得已而服從，無所謂承諾，更無所謂契約，侯模既排斥神權與契約說，於是提倡實利主義，主張國家之觀念起於人類社會之利益。

。人類社會之行爲可分二種：一爲人類本能之行爲，一爲事實上必要之行爲。前者係道德行爲，後者係義務行爲。人民服從國家，即係一種義務行爲。人類社會無政府則不得安甯，政府無人民服從則不能維持。此二者互相爲用即互相爲利。人類社會爲欲享其安甯幸福，則不得不服從國家，而國家即由於此種服從義務而發生、而存在。侯模以功利主義說明國家之起源，殊不知人民能認識國家之利益，必有相當之智識，此種意義豈古代未開化之人民所能瞭解。此即實利說之缺陷也。

(5) 有機體說 人類天性本有協同一致之傾向，一般社會無不組織國家，以經營其共同生活。并且國家之組織恰如自然的有機體，從內部達於外部，均有自然生長發達之機。國家有機體說，希臘時代已有此種思想。迨至

十八九世紀，學者間再倡爲此說，伯倫理智主張尤力。伯氏主張國家爲人類有機體的偶像，又如斯賓塞爾以生物譬喻國家，將國家之全體看做動物之有機體；社會之生產看做動物之營養；國家之交通機關看做人身之循環機關。此種學說以譬喻之方法說明國家之構造，固無不可。若謂國家卽係有機體，便不免陷於根本錯誤。

#### 八 現代之國家起源論？

答

如前所述，神權說，強權說，契約說，實利說，有機體說均不足證明國家在歷史上之淵源。近世政治學感受歷史學與社會學之影響，始以歷史的、社會的事實爲基礎，研究國家之起源。從前關於國家起源之各種論調，不離主觀的、理想的見解，現代學者則從客觀的、事實的方

面探求國家起源之真理。是故研究國家起源時最須注意者，如同：（一）歷史上各種社會之實在情形，（二）與國家起源有關係之各種勢力，（三）人羣進化之程序，（四）社會制度與政治制度之關係。蓋國家之起源，其原因非常複雜，係由於多方面而非單一方面。或由於血統而起，或由於宗教而起，或由於戰爭而起，或由於經濟而起。所以下列四種勢力對於國家之起源，實有重大之影響；（一）血統，（二）宗教，（三）戰爭，（四）經濟。

九 何謂國體，其分類之標準又何在？

國家之種類，在政治學上視其分類之標準為轉移。苟從統治權所在及其作用言之，則可別為國體之分類與政體之分類。蓋以統治權

答

之所在爲標準而分類，則爲國體之分類；或以統治權作用上之形式爲標準而分類，則爲政體之分類。此卽一般學者通常之分類方法。并且國體分類素有二分說與三分說之區別，昔希臘學者亞里士多德倡爲國體三分之說。凡主權操諸一人，謂之君主國體；主權操諸國內少數人，謂之貴族國體；主權操諸國內多數人，謂之民主國體。至於國體二分說，則主張貴族國體與民主國體同爲複數之人治國，且貴族國體現已不復存在，實無三分國體之必要。二分說將國體分爲君主國體與共和國體，而共和國體則包括貴族與民主，現分別說明如左：

(1) 共和國體

(甲) 貴族國體 貴族國體者統治權掌握於國內之特別階級。所謂特別

階級之造成，或因門閥，或因智能，或因財力，或因職業。此特殊階級佔據國內優越之地位，而為統治階級。貴族國體在自由平等方面，固不能與民主制度相提並論；在統一集權方面，又不如君主制度之方便；故在現代政治上已成自然淘汰之物。

(乙)民主國體 主權屬於多數人，是為民主國體。並因行使民權之方法有直接間接之分別，更可分為左列二種：

(a)代議民主國體 凡由人民選舉代議士以參與國權之行動，謂之代議民主國體。此為現代民主國最普通之組織，人民有選舉權與被選舉權。代議制度雖非人民直接行使政權，然有議會為代表人民之機關。

(b)直接民主國體 凡由人民全體之集合而決定國家重要政務之施行，

是爲直接民主國體。古代希臘、羅馬有所謂國民會議者，曾經施行此種制度。今則尚有創制權，複決權等亦爲國民直接行使之權力，但不過政治上傾向於直接民主，固不得稱爲直接民主國體也。

(2)君主國體 君主國體者以獨夫總攬國權，但在繼承方法上則有世襲與選舉之分別。世襲君主國體，皇位傳諸子孫；選舉君主國體，或由人民總投票，或由特種階級之推選。然君主國體原則上皇位本由世襲而來，所謂選舉不過極少數之先例，爲設立君主最初之一種方法而已。

十 何謂政體，其分類之方法如何？

以統治權作用上之形式爲標準，可爲政體之劃分。根據此種標準，政體分爲專制政體與立憲政體。專制政體者，其最高機關可任意

答



以施行其權力，不受何等制限。立憲政體則不然，國家政務必分配於立法、司法、行政等三種分立機關，且有憲法制限國權之行動。凡立憲國之憲法上，必規定各種機關之組織與權限。且我人所當注意者，立憲政體可以行於君主國，而專制政體亦能行於共和國。在君主國而施行憲政，則君主亦不得任意行使大權，必也設立國會參與立法權之行使；設立司法機關行使裁判權；設立內閣，使國務大臣負輔弼之責任。其在共和國，雖一般皆屬立憲政體；然少數人執政，每易流於專橫。事實上輒有趨向專制政體之危慮也。現代之立憲觀念，以國權之作用分配於各種獨立之機關，此本發源於英國制度，而孟德斯鳩則首先發明此種制度。孟氏研究英國政治，倡導三權分立之說，現在歐美諸立憲國之制度多行採取。總之，立憲政體向

以三權分立爲原則，迨至五權憲法之學說出，於政治學上別開途徑，此則我國現行政治制度上之特色，且有待於將來發揮而光大之也。

十一 國家之結合？

答

國家結合有時爲國法上之結合，有時爲國際法上之結合，茲敘述如左：

(1) 國家聯盟 凡二國或二以上之國家因有某種共同目的，互訂條約而爲國際法上之結合，是爲國家聯盟。但所謂共同目的必如攻守同盟之類，有政治上，外交上之特殊作用，且謀與其他國家相對壘，若歐戰前三國同盟，三國協約卽其實例。至於國家間因增進經濟上及其他國際上事項共同之利益，而締結互惠之條約，則不得謂之國家結合。

(2) 國家聯合 凡二國或二以上之國家，因有政治上之目的，聯合而共同對外，且為較有永續性之結合，是為國家聯合。如一八一五年至一八六六年之德意志聯邦即其實例。屬於國家聯合之各國，得因聯合條約之變更，而增減其中央權力；是故各聯合國保有最高權，且在國際法上為完全之權利主體。蓋因共同目的而組織之國家聯合，雖有共同機關，然聯合各國仍為獨立國。

(3) 政合國 政合國又名物上聯合。凡二國或二以上之國家，因有政治上目的，於同一元首之下，保有各別之領土，各別之憲法，以謀永久之結合。是為政合國，此種國家具有左列幾種特徵：

(甲) 共戴一元首；

(乙)對內有共同處理之事務，對外有共同之代表；

(丙)結合之關係不根據條約，乃由各分子國直接以國法定其結合之關係。一千九百五年以前之瑞典那威即為政合國，并且瑞那兩國之結合，雖亦締結條約，然固視此條約為其憲法之一部，故可謂為結合之關係基於國法而來。

(4)君合國 君合國一名身上聯合。凡二國或二以上之國家共戴一君主，並無政治上之特殊目的，是為君合國。蓋君合國既非條約上之結合，亦非國法上之結合；不過因皇位承繼上血統關係，此國之君兼為彼國之君而已。在政治學上本無何種重大意義。

(5)聯邦國 聯邦國與國家聯合不同之點：(a)國家聯合成於國家條約，而

聯邦國則有共同信守之憲法，其國家之結合基於憲法而成；(b) 聯邦國家之本身爲一主權國權利之主體，而國家聯合則爲主權國相互間之國際關係，並非權力主體。要知聯邦國係數國相結合而成一大國家，聯合各國皆服從於此合同國家之權力之下。複合國中最重要者厥爲聯邦國。現今存在之聯邦國，如一七八七年以後之合衆國，一八四八年以後之瑞士聯邦。至於德意志，當十九世紀初期所組織之萊因同盟，及以後之德意志同盟，尙係國家聯合。迨至一八六七年在普魯士指導之下，組織北德意志同盟，復經南德意志諸國加入，成爲德意志帝國，則已具有聯邦國之性質。革命以後始爲共和聯邦國。

## 十二 何者爲構成國家之要素？

答

國家者由定住於一定地域之多數人類，集合而成，且有固有的統治權之政治的組織之團體也。國家之成立有左列必不可缺之要素：

(1) 國民 國家爲人類社會中之政治組織，苟無國民則無國家；是故國民爲構成國家之原始要素。

(2) 土地 國民結合而成爲國家時，必先占有地球表面之一部而定住之，是即國家之疆土，亦爲構成國家要素之一。苟無一定之疆土，例如遊牧民族，則雖有人民亦無從成立國家，要之人民爲國家之人的要素，而土地則爲國家之物的要素。凡一國能保有其領土，始不失其獨立國家之資格。

(3) 統治權 上述國民與土地均爲國家構成之要素，然此種物質上之要素雖已具備，苟無統治權以維繫其政治上之組織，以保護其土地與國民，則

國將不國。是故多數人類集合而成團體時，必須服從於統治權之下。學者通常所稱構成國家之要素，即為國民、土地、統治權三者而已。

十三 何謂主權？

**答**

學者有謂主權係對外最高權，統治權係對內最高權。此二者同屬國權本體而有對內對外兩種效用。實則主權與統治權絕無嚴行區別之必要，蓋主權為國家之最高權力，對內亦可對外，其意義本可包括統治權。在英法政治學用語上本無與統治權相當之名詞，所謂主權者實含有統治權之意義。至於主權之性質，則據歷來學說，有左列幾種特質：

(1) 唯一不可分 主權為國家之最高權，唯一而不可分割。假使主權可以分割，則國家亦未始不可分割，統一何能實現。主權唯一不可分之意義，

是即保持國家之統一性及其存續性，中世紀歐洲諸國，內有封建諸侯各別行使其最高權，外有羅馬法王之宗教大權干涉政治；所以國王之權力殘破不全，而完全之國家亦無從實現。法國學者布丹著國家論倡導絕對的、唯一的主權論，即因當時法國政治情形之惡劣，冀圖王權基礎之鞏固而已。

(2)獨立不可抗 國家對外固須獨立，對內亦有不可抗的權力。所謂獨立者則國家不許於自己權力範圍之內，承認別種勢力之存在。苟國家不能阻遏外部勢力之侵入，喪失其獨立性，則不得謂為完全之國家。對外如此，對內亦然。凡國內無論何人或任何團體，均不能與國家之權力相對抗。否則，國家失其統治之機能。蓋此獨立不可抗之主權實為國家之本性，凡獨立國家必須保有者也。



(3) 絕對無制限 國家之主權既係唯一不可分，獨立不可抗；所以具有絕對性。蓋不可抗之權力，自無可以制限之理。主權而受制限，自非真正之主權。或者以為主權無制限為危險，因而設置第二權力以制限主權。然第二權力，誰能擔保其永不濫用，於是再設定第三權力以制限之。由此演進不已，則權力混淆，國家之政務何從整理。要知主權無制限者實所以維護個人之自由與社會之安甯幸福也。

#### 十四 關於主權論之新學說有何主張？

**答** 布丹以來，學者多謂主權有絕對性，為神聖不可侵犯之最高權力，且唯一而不可分割。然此類學說頗受現代主權多元論者之反對，

法國杜巨與英國拉斯克尤為有力之反對論者。杜巨與拉斯克之論調略如左

述：

(1) 主權說爲一種玄想之學說，蓋其所根據者，無非公人與公意志。公人係國家之人格，公意志係國家之意志。所謂國家意志處於個人意志之上，可以命令個人，而不受其他較高意志之命令。實則公人與公意志僅爲一種假設之辭，在實際上，國家之意志即係治者個人之意志。是故既無事實的公人格，國家自身便已虛無；既無國家自身，更何有於公意志，更何有於主權。

(2) 絕對無制限之主權應不負責任，但現今所謂平民政治，其精神所在須使國家負其行爲責任。主權與責任本處於根本上相反之地位，現今平民政治雖未達到使國家負責之地步；然在國家責任制之下，國家對於一切法律

之良惡自應負責。但絕對無限之主權則不能與責任相並立。學者固有主張國家不能爲非，但事實上既無國家本身之存在，所謂國家不過少數握政權者之代名詞。此少數人豈有不能爲非之理。

(3) 國家存在，須有一定目的。政權能否繼續，須視國家之行爲能否達其目的。政權是爲有條件的繼續，不能謂爲絕對。所謂條件即係國家政策與行使政策之方法，消極則不侵害人民之權利，不違反社會之公安；積極則須爲人民謀幸福，爲社會保安甯。如此種條件不具備，則人民無服從之義務。民心離散，則繼之以革命。美國獨立，法國革命，即爲確鑿之先例。

(4) 主權論發生於歷史上中央集權制度之下。其時尚未發生地方自治制度，主權論僅爲解釋中央集權制度之一種學理。現今地方自治日益發達，處

處與主權論相衝突。爲中央集權制度辯護之主權已不適用於今日矣。

### 第三章 國家之目的與職務

#### 一 關於國家有無目的之理論？

答

在十九世紀前半期，研究國家學之學者，每注重國家之目的。蓋從理論上及事實上觀察之，殊有論究此一問題之必要。所謂國家之目的或爲純正哲學問題，或爲歷史哲學問題。研究之途，亦非一端。然如國家對於宇宙全體有何目的，係屬純正哲學上之問題，有非人類理智所能解決。歐洲中世一般神學者雖加以多方之研究，然固已越出政治學範圍之外。至於從歷史上以觀察國家，則凡一國家各有其特殊之色彩。雅典尙文

，羅馬尙武；國民性之表現，且非政治學所能證明。要知國家者既係本於人類之意志作用而成立此種制度；是則既有動機，必有目的。近世主張國家爲有機體之學者，輒謂國家無目的。彼等以爲有機體物並無客觀之目的，國家既爲有機體，則亦不有目的。然國家本非真正之有機體，自不能謂無目的。況且有機體物自身以外，雖無客觀目的之存在；然其自身卽爲目的。是故主張國家無目的者，在根本上已不能自圓其說。

## 二 國家之目的何在？

**答**

國家之目的自不離國家自身範圍以內，然是否以國家之全體爲目的，或以組織國家之分子爲目的；此卽一問題也。蓋以國家有機體說爲可信，則當以國家全體爲目的。但主張社會有機體說之斯賓塞則又

以個人爲目的。斯氏以爲有機體物係具體的結合之全體，各部分無獨立之感覺與意識。至於社會之構成分子係屬獨立之個人，所有感覺與意識不在全體，而在各個構成分子。故彼主張自然的有機體應以全體爲目的，而社會的有機體則以個人爲目的。斯氏論及社會與個人，惟國家之目的問題本較社會目的問題爲複雜。古代政治思想，每以國家爲主，而以個人爲國家之方便。近世觀念則不同，以個人爲主而以國家爲個人之方便。實則皆陷於錯誤。要知國家係人民之集合總體，個人之外無國家，而國家之外亦無個人。國家與個人相繫屬而非相對峙，不能謂一方爲目的，他方爲方便。國家對於個人有權利義務，亦猶個人對於國家有權利義務，雙方各爲權利義務之主體，各有法律上之人格。個人對於國家在道德上、法律上有服從

之義務；國家對於個人亦有保護與獎勵之義務。國家與個人均有人格，均爲目的，其關係爲一種連環之關係，其間本無軒輊高下之別也。

### 三 國家目的之分類？

**答**

國家之目的有絕對目的與相對目的之區別。不問時間與空間，凡爲國家必有一定之目的者，是爲絕對目的；根據歷史上之發展時期，以國家爲有特種之目的者，是爲相對目的。茲分述如左：

(1) 國家之絕對目的 柏拉圖以道德爲國家之絕對目的；亞里士多德以幸福爲國家之絕對目的。此種主張以爲國家之目的不僅在乎生存，並且在於善良之生存。後世如侯模之功利學派亦以幸福爲人類及國家之最高目的，黑智爾學派則以道德爲人類及國家之絕對目的。所謂幸福或道德爲國家最

高絕對之目的，陳義固高；然必須與人類文化之程度相適應。學者亦有倡爲縮小國家目的之說，而制限國家對於個人之干涉。蓋謂國家之絕對目的在於保護個人之自由權利，而不在增進道德與幸福。如洛克，康德，斯賓塞爾等均主張國家者以確定客觀的個人權利，維持法律的秩序，爲唯一之目的。

(2) 國家之相對目的 國家之絕對目的，雖得爲正確之定義；然實際上輒難直接應用。所謂相對目的則在絕對目的之外，別求足以實行而發生實效者。國家之實際目的常追隨時代而變更，蓋因國民之知覺，時代之需要，既係變動無常；國家之目的自不能守一而不變。且欲確定國家正當之相對目的，須先瞭解國家活動之自然制限。大凡國家活動之適當範圍，在於社



會之共同生活，且限於外部的行爲。所謂社會之共同生活，本非專屬國家活動之範圍。此種共同生活，得分二種：一因人類天性之本能的活動而實現；一因人意之計劃，運用外部的手段而成就。前者爲無意識的發生，屬於獨立發達；後者爲有意識的發生，屬於國家活動之範圍。獨立發達之事實，有如人種、民族、言語等之差別，得由國家保護之，培養之；然國家固無創造或撲滅之能力也。至於人意的計劃，外部的手段，則爲國家所得而創造、干涉、與變更。此即國家適當之活動範圍，亦即國家相對目的之所在。惟社會之共同生活現象常有變動，因而國家之實際目的亦無一定之標準耳。

#### 四 國家之目的須加制限否？

答

國家之目的既如上述，然此種目的須加制限否？在理論上，實際上，苟欲成就國家之使命，則對於國家之目的自不應肆行制限。要知個人對於權力權利之享受，並非即以此為最高目的，不過藉此求達其他高尚之目的。國家亦無異個人。其行使權力權利，將以達到其他目的。故如獎勵生產，修治道路，經營國有事業，皆為圖達其最高目的之必要手段。現代凡郵便、鐵道、電信、航空等事業均歸國家管理，一面為國家活動範圍之擴張，一面即國家目的不受制限之明證也。又如衛生事項亦屬國家活動範圍之內，然此不僅保護個人之生命，其最後目的實在保全國家之實力。國民之精神、體力、與壽命，有關於國家之生存實非淺鮮；國家對於公共衛生，殊有干涉之必要。假使國家基於此種目的而活動時，受到任何

制限，則不能完成其必要之使命矣。

### 五 現代國家職務之新趨向若何？

**答**

社會主義下之國家，其職務重在治事而不重在治人。凡國家以治人為職務者，係以主權者之資格任事，其最重要之職務為軍政，警察等項。至於治事之國家，則係重在經濟方面，遂有下列兩種傾向；(1)國家雇用之生產工人數目增多，(2)國家所得之營業餘利增加。如美國聯邦政府於一九〇〇年所用之人僅有三十萬左右，但至一九一五年突然增加到四十七萬六千餘人。又如普魯士當一九一四年之預算上，政府營業所收入為四萬萬四千八百萬馬克，但從各種賦稅上收入則不過五萬萬二千三百萬馬克。兩者差數不大，而國家所經營事業之盛況亦可概見矣。所以將來國家

之職務必趨向於經濟方面，且重在治事而不重在治人。關於權力之運用，已非國家主要之任務。

六 權力分配與職務分配之差別若何？

答

以主權者資格治人之國家，其政府組織無非注重權力之分配。所謂三權分立，相互制衡，均不脫國家爲主權者之觀念。至於以事務員資格治事之國家，則其政府組織注重職務之分配。古代柏拉圖曾以分工之原理，適力於國家職務方面，主張造成專門護國，專門治國，專門生產之三種階級，以便國民各得盡其才能。此種政治思想迄無實現之機會。惟現代國家職務大有變化，工業上分工之原理漸次應用於政治之上。要知分權論研究權力之分配，或圖防止專制政府之發生，或圖鞏固政府之基礎。

分權的原理之中包含制衡的原理，斯爲立憲政治之要旨。孟德斯鳩之三權分立論，其目的即在保障人民政治上之自由，以爲政府權多一分制限，則人民權利上多得一分自由。惟此種調劑權力之觀念，已非現代國家學者所重視。蓋國家之職務今昔不同，國家與其他社會職務上之性質並無何等差異。國家亦爲治事機關，不比舊時專以治人爲能事。治事的機關須有專門人才管理專門事務，所以適用分工原理。國家既成爲有專職之團體，自亦應用分工原則，而注重於職務之分配。工業上分工之要旨在於增加效率，蓋分工愈細，則專精一技。由此熟練的技術所發生之效率自必勝人一等。苟以分工原理適用於國家職務上，則其效率之增加自無疑義。所以權力之分配爲防止政府之專橫，而職務之分配則欲增加政府工作上之效能。此即

兩者重要之差別點也。

## 第四章 憲法

### 一 何謂憲法？

答

憲法者關於國家之組織及其作用之根本法則也。根據此種意義，則無論何種國體，凡屬國家，均有憲法。要知既有國家之組織，則其權力依於何種權力而行使，及其權力作用之形式如何，自必有一定法則之存在。論者對於國家與憲法產生之先後，嘗發為問題，實則憲法與國家本同時存在。惟上所敘述係屬一種廣義之憲法，至若通常所稱憲法即係專指立憲國家之憲法而言。昔時專制國家與封建國家，關於國家之組織及其

權力之作用上，雖亦有一定之法則，然固與近代立憲國家之憲法意義不能盡同。通常對於有國會之國家組織及其作用之根本法則始稱爲憲法，此固狹義之憲法也。并且憲法有實質的意義及形式的意義之差別；所謂實質的意義之憲法，係關於國家之組織及其作用之根本法規，而形式的意義之憲法，則爲憲法法典。

## 二 憲法之種類？

**答**

政治學者每爲憲法分類之舉；關於形式上之差別，則有成文憲法及不成文憲法；關於淵源上之差別，則有欽定憲法及民約憲法；關於修正程序上之差別，則有柔性憲法及剛性憲法。不成文憲法者由於慣例而成，並無一定之條文。英國憲法卽爲不成文憲法。惟英國憲法中亦非絕

無成文之憲法，如大憲章，權利請願，權利條例，皇位繼承確定條例等，固有一定之條文。英國以外則世界上各立憲國均爲成文憲法。至於欽定憲法與民約憲法之差別，則欽定憲法者爲君主自行制定，淵源於君主之意旨。一千八百十四年法國路易十八所制定之憲法；一千八百五十年普魯士威廉四世所制定之憲法；明治二十二年之日本憲法；皆所謂欽定憲法。然此種憲法在現代已屬絕無而僅有。民約憲法則各國憲法多屬之，蓋由於人民所制定，或歸國會制憲，或組織制憲機關。并且民約憲法不僅限於民主國之憲法，即立憲君主國之憲法亦有出於民約者。一千八百三十一年之比利時憲法即其實例。此外更有所謂柔性憲法與剛性憲法者，則凡憲法之改正，得適用普通立法程序，謂之柔性憲法。否則，改正憲法時須召集特別機



關，或須適用較爲繁重之修正程序。柔性憲法之所長，在於能適應時代之進步而隨時修正，不致爲憲法問題發生革命行動。然其所短則在易於運用立法部之權能，動搖國本，而授政黨以把持政權之機會。剛性憲法之短長則適得其反。

### 三 近代憲法之要點？

**答** 各國憲法中，惟有英國之憲法，由於自然生長而來，然在歷史上，亦經過幾度革命風潮；其他國家，如法國之革命，美國之獨立，憲法皆從犧牲中得來。是故憲法者，人民爭權利自由之結果也。近世憲法之特色所在，不外制限政府或行政部之權力，而保障人民之權利自由。凡成文憲法上，對於政府之權力，人民之自由權，均取列記主義。所以近世

憲法上之要點；一爲保障人民權利自由，一爲規定政府之權限。然所謂憲法制限政府權限一語，我人所應注意者，則所制限者，爲政府之權力，而非國家之主權。昔奧司丁以爲法律不能制限國家之主權，遂謂憲法並非法律，乃爲道德上之規則。奧氏之論，混國家政府爲一談，致有此錯誤之見解。實則憲法僅以制限政府之權限爲目的，而政府權固與國家之主權絕非一物也。憲法誠爲法律之一種，而法律則淵源於國家之主權。法律固不得制限主權，而憲法亦並無束縛國家主權之意味。依於憲法之作用，政府權力之行使，固受有一定之制限，而人民則因憲法之保障，而享受其權利自由。

#### 四 三權分立說之淵源？

答

政府權三分之學說，發源極早。亞里士多德即已主張凡國家之治亂，須視三要素能否調和為轉移。所謂三要素即政權三分也。亞氏分政權為三項：(1)討論權，(2)行政權，(3)司法權。亞氏且主張凡宣戰、媾和、締結條約、制定法律、宣告死刑、沒收財產、會計檢查等權限均劃入討論權之中。亞氏學說實為近代三種分立說之先驅。然亞氏僅就國家職掌上為理論之分析，尙未主張分配三權於三種獨立機關。亞氏以後，如謝雪廬，鮑里貝士等皆有類同之主張，待至洛克則三權差別之觀念愈益明瞭。洛克以為立法權與執法權如果託付於一人，必至不願遵守自己所定之法律，或為自己之利益而制定法律。洛克之分權論，將政權分為立法權，執行權，與外交權。惟洛克雖主張分權，然又以最高種屬之立法部，並不注重

三權相互制衡之原理。其與孟德斯鳩之三權分立說自有差別。

五 何謂孟德斯鳩之三權分立說？

答

孟德斯鳩著法意，倡為立法、行政、司法三權分立之新說。其學說實較洛克為進步。孟氏主張立法權與行政權果歸一人所執掌，則人民無自由之希望；蓋利用此種權力，不難制定專制法律，以便其專制之私圖。至於立法權與司法權相兼併，則裁判者即為立法者，人民之生命自由亦不免置諸專制權力之下。孟氏並比較歐洲諸國與土耳其之政治，以為歐洲諸國政治狀態之平穩，因司法權尚能分立，至土耳其則君主一身獨握三權，人民遂顛沛於高壓之下。孟氏當時頗贊許英國政治，認為合於三權分立之原理。孟氏學說，重在三權互相制衡。所謂以權制權，即其真諦。

十八世紀中，孟氏之三權分立說頗盛行歐美大陸。且不僅理論上領導一時政治思想，並在實際上影響各國之政治組織。美國之獨立，法國之大革命，均受其影響所及，一千八百七十年，美國馬薩諸塞州之憲法，關於立法、行政、司法三者已有各自獨立，不得兼任之規定。而合衆國之憲法則尤嚴守孟氏之三權分立主義。

#### 六 孟氏三權分立說之錯誤何在？

十八世紀中孟氏之三權分立說固風行一時，迨至十九世紀，則學者頗發見其錯誤所在。蓋孟氏對於英國之憲法認爲三權分立，實則當時英國政治並非嚴格的三權分立。英國之司法官固然獨立，行政部與立法部固然分工；然實則下院有彈劾權，上院有審判權。後來英國之責任內

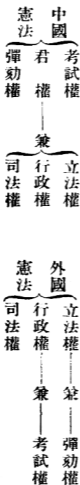
答

閣制日益進步，行政權實處於國會之下。所謂內閣者不過為一富於縱系統之委員會。譬如連字符，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。所以英國主張議會政治者輒以為行政部係立法部之附屬品。如孟氏所主張三權分立，互相制衡之原理，早已不復存在於英國制度之上。況且，最信守孟氏主義者莫如美國憲法，然近來美國議會中常設委員會逐漸加多，成為內閣與議會溝通聲氣之機關，其趨向殆將不復嚴守三權分立之界限。要之，孟氏學說根本上之錯誤共有二點：(1)以為議會之重要任務僅在制定法律；(2)以為英國有此三權分立之事實，即據以斷定政治學上之真理亦係如此。殊不知立憲國家，立法部與行政部實有相互之關係，兩者之作用不能完全隔絕。故欲其截然分離，殆為不可能之事。

七 何謂五權憲法？

答

五權憲法為國民黨孫總理所倡導，蓋自孟德斯鳩根據英國之政治習慣，倡為三權分立之主張，各立憲國多採取其原理。至於我國歷來雖無成文憲法，然數千年來政治上之組織，亦有三權分立之形式。我國實質的三權憲法如左圖：



就上列兩圖比較看來，中國何嘗不有憲法，如（一）君權。（二）考試權，（三）彈劾權，顯有三權分立之形式。惟君權則兼有立法、司法、行

政之權。考試本爲我國舊有之良好制度，且各省舉行考試之時，程序亦非常鄭重。至於彈劾，則有專司彈劾之官吏，如臺諫御史之類。雖君主有過，亦可冒死直諫，風骨凜然。英國學者巴直曾著『自由與政府』一書論及我國之彈劾權，謂爲自由與政府間之一種最良善之調和法。五權憲法分爲立法、司法、行政、考試、彈劾五權，五權各自獨立。將君權推翻以後，從君權中提出行政、立法、司法三種權力，作爲三個獨立的權。行政設一執行職務之大總統，立法即係國會，司法即係裁判官。此三種權與考試權、彈劾權同爲獨立。凡國家用人行政，均經過考試，不能隨意任用。至於彈劾，則有職掌監察之官吏。五權憲法猶如一部大機器。吾人果欲日行千里，則須乘自動車；欲飛騰天空，則須駕飛機；欲潛沈海底，則須乘潛艇



；至欲治理國家，則須運用此治國機關的機器之五權憲法。

#### 八 五權分立之意義？

**答**

孫中山曾謂：『我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便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。』所謂五權分立之政府，其五權應如何分別而獨立，則有兩種意義：(1)立法、行政、司法、考試、監察各機關間，當行使職務之時，不受其他機關之指揮或命令，此為職務上之分立。(2)各分立機關之職員不受其他機關權力之侵犯，例如行政院長官不能任免其他各院之職員，此為地位上之分立。

九 離心力與歸心力？

答

數千年來政治上常有兩大潮流相反而進行。此兩大潮流一為自由的潮流，一為秩序的潮流。政治上有此兩大力量，恰如物理上之有離心力與歸心力。凡離心力之趨勢專務向外開放，而歸心力之趨勢則專務向內收合。苟離心力強於歸心力，則物質必飛散而無所歸宿。至於歸心力強於離心力，則物質必愈縮愈少。物理上之原理正可適用之於政治。果使自由太過，則將成爲無政府之狀態。抑或秩序太過，則必造成專制之政治。數千年來政治變更，常不離此兩種力量之衝動。我國歷史係從自由而轉入於專制，西國則從專制而轉入於自由。唐虞之世，人民享受平等自由之幸福。惟安樂既久，對於自由及不重視。後世野心君主乘之，遂發生秦漢

以後之專制政治。至於西國政治，則因久受專制之痛苦，故渴望自由。所謂不自由，毋寧死，足以表現此種心理。所以政治上自由與專制兩種潮流在歷史上之趨向，中國與歐洲諸國不同，惟現今則彼此方力求此兩種力量之調和。

#### 十 政權與治權何以要劃分？

**答**

政權與治權所以要劃分之故，無非基於權與能分開之原理。蓋社會上人類天賦之聰明才智本非平等，可以分爲三種人：(1)先知先覺，(2)後知後覺，(3)不知不覺。先知先覺者絕頂聰明，能聞一而知十，有創造天才。後知後覺者其聰明才智次於第一等人，自己雖不能發明創造，然富於摹倣性。不知不覺者則僅能在他人指導之下而工作。因爲人類才智並

非整齊而劃一，所以政治上須應用權與能分開之新方法。昔者三國志上葛亮輔佐阿斗太子治理西蜀，即係歷史上權與能分開之先例。其時阿斗有權而無能，諸葛亮有能而無權，然阿斗既將政治大權託付於諸葛亮；於是西蜀亦大治。此即權與能分開之效果。當專制時代，帝王世襲，類皆無能之輩；但守成之君主尙能治理國家者，則在任用能者。此種專制時代之政治原理未嘗不可適用於共和時代。共和國以人民爲主體，人民猶如專制國之君王。惟四萬萬人民既不能盡爲先知先覺，并且大多數係不知不覺者，係無能者；是故四萬萬人民似阿斗之有權而無能，應將政府託付於一有能之諸葛亮。

權與能分開以後，政府受人民之付託，能充分行使治權。果使政府成爲

一個好政府，則人民待之如諸葛亮；否則，人民固可推翻政府，收回治權。政治之意義，本係政是衆人之事，治是管理衆人之事。權與能分開之效果，則所造成之新政治機器恰如物質機器。其間有機器本體之力量，有管理機器之力量。因為政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，謂之政權；集合管理衆人之事的大力量，謂之治權。政權即係民權，治權即係政府權。前者為管理政府之力量，後者為政府自身之力量。政權操於人民，由人民充分行使，直接管理國事。治權則完全託付於政府，必須政府有大力量而後始能治國。人民既可充分行使政權，並有管理政府之完全方法，豈僅政府之專橫。蓋政治大權既已分為兩種，政府如機器，人民如工程師。機器之力量固然偉大，而人民則有權力足以控制機器。至於民權之運用方法

，則有選舉權，罷免權，創制權，與復決權。政府權運用之方法，則有立法權，行政權，司法權，考試權，與彈劾權。此即所謂五權之治也。

## 第五章 政府之組織原理

### 一 何謂政府？

**答**

政府與國家之意義不同，政府者為國家之機關。政府具有二種機能：一為表示國家之意思，一為執行國家之意思。廣義之政府每包括立法與行政二種而言，蓋政體雖各有不同，而政府必具上述兩種機能則初無二致。近世立憲政體既成立三權分立之政府，立法部與行政部各設特別之機關；於是狹義的政府則專指行政部。例如國務大臣在國會中稱政府

之時，其意不復包含立法部在內。至於議員在議會中攻擊政府所施行之策略時，則亦專對行政部而發言。但政治學上研究政府之性質與組織，則必論及廣義之政府。并且，立法權與行政權互助而不可偏廢，二者皆隸屬於國家主權之下。立法部表示國家之意思，而行政部則執行國家之意思，在理固不能置立法機關於政府之外，主權之活動本有兩種方式：一為委任於他之活動，一為不委任於他之活動；前者為行政作用，後者為立法作用。至於基於五權憲法而組織之政府，則政府權均由人民委任而來，分成五個門徑而活動。是為立法權，行政權，司法權，考試權，彈劾權五權分立之政府。

## 二 何謂代議制度？

答

近世立憲國家以議會爲必要機關。議會者代議政治之泉源也。蓋直接民主政治，由國民總集會以決定國家大事之施行，現已不能應用於面積廣大，人口衆多之國家。然一般國民雖不能自行制定法律，直接參與國家政事，尙能選舉其平日所信仰之人爲代議士，則亦可間接盡其參政之能事。議會者代表人民之機關，監督政府，行使立法權，而代議士則由人民選舉而來。所以代議制度之精神卽在此。近代各立憲國所公認之政治上原則，凡屬有關人民利害之重要問題，必須儘量收容人民之公共意見而後決定施行之方策。是故國家每於制定法律，徵收租稅之時，應先認定民意所屬而後可。無論何種法律與租稅，果經人民同意，則其施行與徵收，絕無困難之發生。議會爲代表民意之機關，所以基於代議制度而表示之



國家之意思，易得一般人民之贊助。民主政治本處處以適合民意為歸宿，代議制度即為表現民意之方法。然代議制度中亦有採用直接民主政治之法者，例如國家重要之政務則提交國民公決是也。

### 三 代議制度之由來？

答

孟德斯鳩研究英國議會制度之起源，以為肇始於古代日耳曼民族之國民大會。然日耳曼諸民族間所行之集會方式，實屬一般人民之直接會議，不能謂為一種代議制度。至於中世紀初期英國曾舉行賢人會議，列席者皆國家之元老重臣，雖有議會之性質，但非人民之代議機關。迨諾爾曼王朝時代，貴族與僧侶常與國王衝突，約翰王發布大憲章，曾規定召集貴族會議之方法。英國現今之議會制度即由此種封建時代之議會進步

而來。當發布大憲章之時，除貴族及高僧外，平民無參加議會之權。迨至愛德華一世召集各別階級之議會，於是貴族高僧以外，商人階級亦得參與。一千二百九十五年，此種三階級之議會同時召集而開議，史家稱爲模範會議。并且，封建時代之議會有商人加入，不獨英國爲然，即大陸各國亦有先例。蓋自中世紀十字軍東征以來，貿易日盛，商人多富有；故歐洲諸國家之封建議會每歡迎商人代表之加入。其時政治上本已受有物質上之重大影響，而隱受經濟力量之束縛矣。

#### 四 兩院制與一院制？

歐洲中世紀各國之等族會議，或分爲貴族，僧侶，商人三等階級或分爲貴族，僧侶，市民，農民四等階級，尙無所謂兩院制與一院

答

制。英國之兩院制則由此種封建議會變化而來。英國之僧侶別有所謂寺院大會，每不願出席於議會。故當十四世紀末期，在事實上僧侶已失其列席之權利。十六世紀之前半期，亨利八世與議會協同以謀改革宗教。一般僧侶始知被排除於議會之失策；於是請求恢復議席，卒不能如願。其時大貴族因利害關係之衝突，亦難與地方小地主合作。僧侶遂與大貴族結合而組織上院。另一方面則市府代表者亦自形成下院之勢。此即英國兩院之由來，且積漸發達而成立近世議會制度之模範。

英國兩院制既有歷史上之淵源，然此種制度又何以普及於歐美各國？美國獨立時，潑希倍尼亞州之州議會曾經採取一院制，旋即改為兩院制。法國大革命後亦經屢次試行一院制，最後仍改為兩院制。現今歐美各國多採

用兩院制，惟小國間有施行一院制者。論者有謂法國革命後，主權在民。國內並無貴族階級之存在，不必設置上院以容納有特殊地位之人。其議會組織實宜於一院制。并且，一院制足以代表人民之意旨，何須更設上院，多所牽制。但主張兩院制者則以爲人民之品性智識各有短長，苟非上下兩院雙方盡情討論，則難獲得正當之判斷。上院並非限於貴族，儘可由民選議員組織之。上院所以存在之必要理由，無關議員之資格問題；蓋因有兩個相當團體反覆討論一事件，庶可發見真正利益之所在也。採取一院制時，則一院中議員人數過少，凡關於全社會利害之議題，每不獲精當之解決。如果一院中議員過多，則發言龐雜，取決爲難。至若分配相當之人數於兩院，則可糾正此種流弊。

小國間有採用一制者，實因小國之政治簡單而純一。其利害所在易於觀察，而得失之間亦易於取決。至於政治情形複雜之國家，自須設置兩重機關，以謀各議案之鄭重解決。且兩院制尙可調和立法部與行政部之衝突，大概施行一院制時，如果發生衝突，則實無兩全之方法。其時非行政部屈從立法部，則行政部勢必破壞憲法，以行其專制政治耳。兩院制則二者互相牽制，一方維持行政部之獨立，一方擁護立法部自身之存在。主張兩院制者，其論調蓋如此。

##### 五 組織議會時之議員人數問題？

議會爲人民之代表機關，然組織此種代表機關時，議員人數應如何支配，亦爲政治學上之重要問題。蓋人數少則不能具有代表全國

**答**

人民之普通性；人數過多，雖不致喪失代議制之本旨；然若幾等於人民之直接會議，則不免損失代議制之效力。論者有以四百人至五百人爲適當組織者，有以二百五十人至三百人爲適當組織者。然實際上則漫無一定之標準。一千七百八十九年法國之國民會議係以一千二百十四名之議員組織而成，現英國下議院之議員亦在六百名以外，法國亦將近六百名。蓋議員之人數問題，須視一國人口之多少而爲適當之解決，在學理上固無從設定標準數也。至於人民選舉代議士，或主張係自然權利，或主張係公之職務。所謂選舉權係國家付與之公權，本此意義則凡享有選舉權者輒有其對待之義務。不出代議士則不納稅，蓋以選舉權與納稅義務相並而言。然此種觀念在現代已成過去之思潮，選舉權之有無本不應以財產爲前提也。

## 六 上議院應如何組織？

答

上議院之組織導源於英國，而英國之上院則固純然貴族院也。六百名之上院議員，勅任而為終身議員者四名，高僧為議員者二十六名，因同族選舉而為終身議員之愛爾蘭貴族二十八名，由同族選舉而為定期議員之蘇格蘭貴族十六名，此外亦皆世襲之貴族。至於歷來歐洲大陸各國之上院議員，則大多數為勅任議員而終身任職。迨至歐戰後各新興之民主國，其上院則已無復貴族之色彩。在聯邦國家，上院係代表各邦之利益，其組織則與英國式截然不同。北美合衆國之上院議員係從各州議會中選出。其任期為六年，每二年改選三分之一。法國因非聯邦國，其上院之組織遂與美國異其方法。總之，上院與下院議員選舉方面差別之點：上院人

數較少，任期較長，選舉之方法則不由人民直接選出。關於上院之權限，各國頗不一致。惟言其作用，則上下兩院必須調和。各國議會中除財政案外，兩院權力之運用，本以平等為原則。但實際上凡下院之勢力往往超過上院，尤其在施行議會政治之國家。

#### 七 議會如何監督行政部？

**答** 歐洲各立憲國以議會為監督政府之機關，其監督之方法如同左列各種：

(1) 不信任投票 不信任投票者，因議會認定內閣閣員之行爲違反國家目的及政府義務時，遂議決不信任內閣也。關於不信任投票，在理論方面上下兩院本有同等之勢力；但實際方面下院之勢力固非上院所能企及。通常



下院既已通過不信任之決議，則內閣必須辭職。其時行政首長固可行使其解散議會之權，但改選後反對黨仍占多數議席，則內閣終於必倒。此種制度精神所在，實使政府服從多數之民意。并且不信任投票，在採用內閣制之民主國家，縱憲法上並無明文規定，然亦為議會與行政部間所必然發生之結果。

(2) 拒絕預算 凡立憲國家議會監督財政之權力，實為其基本權之一種。其權力行使之方法則有二：(a) 預算議決權，(b) 決算審查權。所謂預算者即政府對於將來一定期間之國家支出及相當收入之統計，而預算議決權者即此項統計須得議會之許可也。議會則常憑藉此種權力以操縱政治上一切之勢力。拒絕預算即所以促政府之反省。此本發源於英國，比法等國仿照施

行。至用此以爲監督政府之工具，則創始於德國。

(3)彈劾 上述不信任投票及拒絕預算，均係內閣對於議會所負之政治上責任。至於使大總統及內閣閣員等負法律上之責任，則又另有彈劾制度在。此種制度亦發源於英國。當愛德華三世時，下院有彈劾大臣之權，裁判則歸上院。但自議會政治發達以來，議會惟運用不信任投票，所謂彈劾制度本已名存而實亡。美國之彈劾制度初亦摹仿英制，而性質則有不同。美國因彈劾而發生之制裁無非免官及剝奪爲官吏之資格，並不負刑事上之責任。并且美國自大總統以迄其他一切行政官均得被彈劾，蓋其大總統兼負行政上、法律上之責任也。法國大總統則不負行政上責任，但負法律上必要之責任，如謀叛等行爲。至於議會對於閣員等彈劾之事由，通常限於違

反憲法或違反法律。然亦有擴大彈劾權行使之原因者，如濫用職權或不盡其職務者，濫用國帑者，受賄者，犯輕罪或重罪者，皆得為彈劾之事由。

八 總統制與內閣制？

答

因立法部與行政部政治上關係之差別，於是有所謂總統制與內閣制者發生。英國與法國所施行者為內閣制，美國則採用總統制。英國向以議會政治著稱於世，其內閣之存在，須得議會之信任。內閣對於議會負其政治上之責任，且所負者為連帶責任，以全體閣員連帶去職為原則。此即所謂責任內閣制也。美國之政治制度則不然。美國之立法部與行政部嚴格分立，大總統在任期中自對人民負其責任。是故大總統決定政治上之方策，選任國務卿等政務官，不必仰仗議會之信任。要知美國之憲法，

信守孟德斯鳩三權分立主義，行政官既不許兼任議員，而亦不向議會負有何等責任。英國制度之特色在於調和立法部與行政部之政見。英國之內閣既為有縱系性之委員會，又為議會中多數黨所組織，自不致成為立法部與行政部衝突之焦點。至於美國制度之長處則在保持行政部之獨立，而不受立法部之掣肘。美國制度必有實力上之行政元首，而英國制度則僅有名義上之行政元首。并且，英國之責任內閣制由於慣例發生，而法國之責任內閣制則規定於憲法之上。

英國式之內閣制嘗行於法蘭西，意大利，西班牙等國，而美國之總統制則行於新大陸諸共和國。此兩種制度本各有其短長；英國制之所長固在保持立法部與行政部之平衡，而其所短則行政部常依賴於立法部。故欲採用

內閣制，必須一般人民多具政治上之常識，有干涉政治之力量。一方面尚須兩大政黨，一黨在野，一黨在朝，各別運用其政治上之勢力。若美國之所長固在行政部不受立法部之干涉，然果發生衝突，則無法調和。蓋不負責任之內閣，其政治重心在於大總統一身；故政爭最劇烈之時，正當大總統改選之日。施行此種制度，則國內政黨之組織亦甚關重要。總之，內閣制與總統制之優劣問題，一時不易論定。國民之參政能力，政黨之組織方法，以及社會上之各種特殊狀況，皆為解決此一問題之資料。學者有謂總統制適於民主國，內閣制適於君主國；雖不無一部分之理由，然固不能作為定論也。

### 九 行政首長在法律上應負責任否？

答

君主國之君主與民主國之大總統均爲行政首長；然論其地位則前者爲國家最高機關，後者則否。君主國之君主有在憲法上明記其不負責任者，亦有不明記者。惟基於君主不可侵犯之傳統觀念，則在政治上與法律上均無責任可言。至若民主國之大總統，在內閣制則不負政治上責任，在總統制則須負責任。惟法律方面，私法無論矣；即就公法而言，凡大總統對於違反憲法之行爲，不拘何國，均應負責。不過一般刑法上之責任，則在總統任內得享一種解免之特權。如美國大總統其身體上不受司法官及其他機關之拘束。故大總統卽有時觸犯刑章，然不得加以逮捕或制限其身體上之自由。惟美國大總統雖不受普通司法權之干涉，但須服從由上議院組織而成之彈劾法院。蓋下議院可以彈劾大總統，而審判權則由上

院所組織之特別法院行使之。并且，下院之彈劾不僅限於違憲事項，凡叛逆罪，收賄罪，及其他重罪或輕罪均為彈劾之原因。當彈劾案提出時，總統並不喪失其職務上之能力，且彈劾法院亦不能強迫總統到庭聽審，或提出證據。迨至彈劾法院宣告不利益於彼之判決，或被奪其現職，或一併奪其將來為總統之資格；然後始喪失其大總統地位上之特權。此種特權一經喪失，則其地位與平民無異，而其任期內果有觸犯刑法行為，自不能避免司法上之制裁。

法國大總統所負公法上之責任與美國不盡相同。法國總統除叛逆罪外不負其他責任。并且，非下議院不得提起公訴，審判則由上議院行之。大總統在任期中不受普通司法權之拘束，此固無異於美制。但法國大總統被彈

勅之事由限於叛逆罪，而美國則凡叛逆罪，收賄罪，及其他重罪輕罪皆得彈劾。於此足見美國大總統所負公法上之責任自較法國為嚴格。

十 獨任制與合議制之區別若何？

答

行政權之行使屬於一人獨攬者，謂之獨任制；屬於數人組織之委員會者，謂之合議制。現代新政治上，合議制之趨勢頗盛。惟學者研究合議制之價值，則謂其互有利害。所謂合議制之利益所在，如同：(1)君主國改革為民主國時，合議制可以防止專制政治之復活。(2)合議制既可防止專制，則他方面自能保障人民政治上之自由。(3)合議制能救濟選舉之流弊，此因選舉時常不能獲得真正之人才，至若選舉委員，則選者人數較多，易於獲得有才能之政治家。然合議制雖有上述三種利益，但亦有下列



弊害：(1)行政權由數人分掌，權分則力量較弱，勢難與立法部對抗。(2)會議制處理政務雖能審顧周詳，然辦事遲緩，責任不專一。且易生黨派之見，易長傾軋之風。現今各國行政最高機關大多採取獨任制。至於施行會議制最著稱者莫如瑞士聯邦。瑞士最高行政權操於行政會議，此會係由聯邦會選出七委員組成之。聯邦議會再就七委員中選舉議長及副議長各一人，正副議長之地位則相當於正副總統，惟一年一任，期滿不得連任。所以七委員均得被選為正副議長。各委員雖有專管部務，而對外則以委員全體整個之名義行之。瑞士以外，如蘇俄新制，其最高行政權力之組織，亦係多數委員之集合體。

## 十一 行政官之意義？

# 答

關於行政官之意義，有廣義與狹義兩種解釋。廣義的解釋，凡執行法律上所表示之國家意思者，即為行政官吏。然狹義的解釋則將司法官除外，限於直接對國家負其行政上之責任者，始為行政官吏。行政部之組織與立法部之組織，其原理不同。蓋立法部一面代表人民之利益，一面須洞悉社會全體情形而制定法律；故由人民直接選舉之代議士組織之。至行政部則以貫徹實際之目的為要件，責任貴在專一，處事要有嚴整之系統。所以行政部之組織，既須注意全體之效能，又須分業於統一之下。蓋設置首長以保持全體之健全，而設置各部長官，則分業於統一的體系，且行政首長尚保有兩重資格，一面為行政上之首長，一面又為國家之首長。就各國之行政首長以觀察其地位之取得，權力之行使，則有世襲者，有

選舉者：有爲名義上之首長，有爲實權上首長。君主國之行政首長卽爲世襲之首長，民主國之首長卽爲選舉之首長。又如英法採用內閣制之國家，其行政首長享有名義，而實權則存於內閣。美國則反是，並無對議會負責之內閣，其行政首長擁有政治上之大權。

行政首長或由世襲，或由選舉；然其他行政官吏則殊無世襲之辦法。蓋階級的世襲制度已成歷史上之陳跡，現代行政官大多由於任命，然亦有民選者。我國現行制度根據五權憲法之原理，考試權獨立，則一切官吏之任用自必出於考試之途。此蓋五權憲法上之特色，而任用官吏之良規也。

## 十二 司法權之性質與效用？

答

國家擁有司法權，為保護人民生命、財產、名譽、自由必要之手段。司法權者尤以國家擁有刑事上懲罰之大權為必要。但論者有謂國家之目的既在保護人民之權利，惟人民權利中最重要者莫如生命；是則國家以司法權殺人，其與保護人民權利之目的得毋相背。然此固昧於犯罪意義之論調也。蓋國家以司法權處犯罪人以死刑，其主旨本在於保護社會之利益。大凡社會上之惡劣分子，侵害他人之生命時，雖被害者止於一人；然社會共同之生命俱受影響。國家運用其刑事上懲罰之大權，為社會去害羣之馬，即所以保護羣衆之利益。假使國家不加制裁，則人民惟有自行復仇，冤冤相報之結果，則社會全體不得安甯。

國家司法權之行使，於民刑訴訟上顯其各別之效用。蓋裁判民事訴訟，

其目的在於決定個人間權利義務之爭點。對於私人法益被侵害之處，施以正當之救濟。至於裁判之方法基於兩造之申訴，而予以公平之判斷。其起訴之程序由於私人自動，而國家固不得干涉之也。但國家對於刑事訴訟，則其目的重在預防犯罪，以謀社會公共之幸福。是故刑訴上之行為並不取放任之態度，而犯罪之檢舉非必至被害者自行告訴。司法權之運用固基於國家最高之目的而發動也。

### 十三 人民應參與司法權之活動否？

**答**

古代雅典人民，常參與司法權之行使，凡重大犯罪事件，付諸人民公判。此種裁判制度之實施，係由全體人民中，選舉年在三十歲以上者六千人，宣誓為審判者。六千人中，一千人候補，其餘五千人，分

爲十部，每部各有五百人。尋常事件，由一部裁判之；重大事件，則合兩部或三部；而裁判之。雅典制，自己不適用於近代，惟英國之陪審制度，亦未始非人民參與司法之一種方法。英國制度上，陪審官係以普通人民充之，受法官之指導，而審查決斷關於案件上之事實問題。蓋陪審官之任務，專在解決事實，而法律之適用，則爲法官之職責。此種陪審制之優點，在理論上，則富有民主精神；在事實上，則有專門智識之人與有普通常識之人相結合，以確保裁判之公平。總之，國家行使司法權，貴在獲得人民之同情，陪審制度，足以表現此種精神，而引起人民對於司法之信仰與趣味。

#### 十四 五院政府之組織？

## 答

現今國民政府係基於中華民國國民政府組織法而組成，建立五權之規模，訓練人民行使政權之能力。國民政府總攬中華民國之治權，統率海陸空軍，行使宣戰、媾和、締結條約、大赦、特赦、及減刑復權之權能。國民政府之組織上則五院分立，所謂五院，即行政院、立法院、司法院、考試院、及監察院。國民政府設主席一人，委員十二人至十六人。凡五院院長及副院長均由國民政府委員兼任。國民政府委員復組織國務會議，以國民政府之主席為國務會議之主席。國務會議處理國務，議決院與院間不能解決之事項。至於公布法律，發布命令，均經國務會議議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。

五院之組織及其權力分立之情形如左：

(1) 行政院 行政院爲國民政府最高行政機關，設院長、副院長各一人。行政院中分設內政部，外交部，軍政部，財政部，農墾部，工商部，教育部，交通部，鐵道部，衛生部十部，及建設委員會，蒙藏委員會，僑務委員會，勞工委員會，禁煙委員會五委員會。各部設部長一人，政務次長，常務次長各一人。各委員會設正副委員長各一人。各部長與各委員長於必要時得列席國務會議及立法院會議。

(2) 立法院 立法院爲國民政府最高立法機關，有議決法律案、預算案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、及其他國際事項之職權。立法院設院長、副院長各一人，委員四十九人至九十九人。立法院委員係由院長提請國民政府任命，任期二年。



(3) 司法院 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、及復權事項，由司法政院長提請國民政府核准施行。司法院內分設司法行政部，最高法院，行政法院，及官吏懲戒委員會，司法院關於主管事項並得提出議案於立法院。

(4) 考試院 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選銓敘方得任用，考試院設置院長副院長各一人，並分設考選委員會與銓敘部。

(5) 監察院 監察院爲國民政府最高監察機關，依法律行使彈劾權與審計權。監察院設院長副院長各一人；監察委員十九人至二十九人，由院長提請國民政府任命之。監察院以監察委員行使彈劾權，關於審計事項則設置

審計部管理之。監察院院長並得提請國民政府特派監察使分赴各監察區行使職權。

十五 五院間相互之關係若何？

答

國民政府爲五權分立之政府，其五院之職權與地位，固屬分立而不相侵犯；然其相互間不無政治上、法律上關係之存在，茲分述如左：

(1) 立法院與行政院之相互關係 立法院與行政院相互間之關係，五權組織與三權組織不同。蓋在五權憲法上，各院向國民大會負其政治上之責任，而不向立法院負責。是故立法院對於行政院不必有不信任投票權，而行政院對於立法院亦不必有解散權。立法院參與行政事務，僅有下列三種權

力：(a) 預算決議權，(b) 同意權，(c) 質詢權。通常立憲國家之立法部均有關於預算及決算之權力，惟五權憲法上之立法院僅有預算決議權，決算則屬於監察院之審計部。所謂同意權即係議決宣戰、媾和、及締結條約之權，規定於國府組織法第二十五條。至於質詢權，則如立法院組織法第十六條所規定，係限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。惟此種質詢權之行使，絕無政治上責任之意義。

(2) 監察院與司法院之相互關係 監察院所行使者為彈劾權而非審判權；其對於職務犯罪或職務違法之官吏，僅有提出彈劾案之職權，至其彈劾之結果，是否發生官吏之懲戒處分，則須待官吏懲戒委員會之裁斷。此即監察院與司法院相互間密切關係之所在也。

(3) 監察院與其他各院之相互關係 監察院職司彈劾，對於一切官吏職務上之犯罪或違法，負有檢舉之責任。此種犯罪或違法事件之發見，或由於私人之告訴與告發，或由於監察委員親自查察而得。是故監察院組織法第四條規定：『監察院得隨時派員分赴各公署及其他公立機關調查檔案冊籍，遇有疑問，該主管人員應負責為詳實之答覆。』此種調查檔案冊籍之職權，其作用不僅可以發見犯罪或違法之事實，並能杜漸防微，防止一切官吏之不正行為於事前也。

(4) 考試院與其他各院之相互關係 考試院與其他各院相互間之關係，不外下列兩種：(a) 關於人才之供給，(b) 關於成績之考核。所謂人才之供給，蓋因政務官以外之一切官吏，概應依法律經考試院考試銓敘之後，方可任

用。考試院實爲選拔人才與貯藏人才之所。凡不具備考試院所規定之資格而被任用之官吏，則考試院有權逕請罷免。至於成績之考核，則各院及其所屬機關之長官，應將所屬職員之成績，制作書表，彙送於考試院，由銓敘部考核與登記。

## 第六章 政黨

### 一 何謂政黨？

**答**

欲說明政黨之意義，當先瞭解黨派之性質。凡多數人欲於社會上獲得一優勢地位而繼續維持之，於是本其一定之意見，爲期達共同目的之共同活動而任意相結合。此卽所謂黨派也。惟黨派中有本於個人利

害之意見而組織者，有本於公共利害之意見而組織者；前者謂之私黨，而後者謂之公黨。政黨者公黨也。故其定義即為多數之人欲於政治社會上獲得一優勢地位而繼續維持之，於是本其基於公共利害之一定意見，為期遠共。

而任意相結合。政黨之觀念發生於近世立憲政治之下。蓋政黨政治與階級政治絕不並立，政黨之競爭係以國民全體的勢力為基礎。政黨之勝利，非有國民之後援不可。政黨必以其政策宣傳於國民，以求國民之信任。演說也，報紙也，小冊子也，皆其宣傳之工具。宣傳之結果，果為民意所歸依，則選舉勝利；於是政黨之目的始達。此固平民政治之精神所在，而根據政黨之活動與競爭以表現之者也。

## 二 政黨活動時所必須具備之條件？

## 答

政黨角逐於政治舞台之上，各出其全力以相競爭。其競爭之目的則在政權之取得，政策之實行；其競爭之手段則專向人民宣傳其政策，以求民心之歸附，再輔之以形形色色之選舉運動；於是政黨之能事盡矣。故政黨之勝利良非易事，凡政策之良好，組織之完備，黨員之才能，手段之靈敏，皆為政爭時決勝之工具。但更有必須具備之要件：一為黨員犧牲之精神，一為黨員團結之實力。蓋一良好之黨員必重視其黨之利益，勝於自己個人之利益；重視其黨之政治生命，勝於自己個人之政治生命。所以政黨全體之利益苟與黨員個人之利益相反時，甯犧牲其個人之利益，以保全其黨。如黨略上須連帶負其政治上之責任，則必相率去職，一部分之黨員決不容有戀棧之行爲。蓋政黨黨員之犧牲精神，為政治活動上所必

具之要件。果使黨員之政治節操卑卑不足道，不信仰其主義，不堅守其政策，對於政治上之狂熱，全受利祿之驅策；則其黨必潰敗而不可收拾。惟所謂犧牲者，並非犧牲其政見，蓋政見者爲一黨政治生命之所寄托，全體黨員必須竭其全力以求其實施者也。黨員之犧牲云者，要當於必要時犧牲其權勢地位，以擁護其政見，以維持其政治道德。至若政見不合，則惟以光明正大之態度脫黨耳。或另行組織新黨，亦不失其政治家合理之行爲。並且，政黨一經組織成立，其政治生命之生長，時時在鬭爭狀態之中。政黨者固須永久維持其政爭上之戰鬥力量；所以黨員貴有團結之實力。假使黨員之團結力不強，黨中或有投機分子，或有跨黨分子；則全黨之統一不能維持。惟黨員一面有團結之實力，一面有犧牲之精神，而黨之幹部亦



須有偉大之領袖人物；然後政黨之活動始健全。

### 三 兩大政黨對峙之利弊若何？

**答**

兩大政黨對峙與小黨分立各有其利弊，然小黨分立之弊即兩大政黨對峙之利，而兩大政黨對峙之弊亦即小黨分立之利。所謂兩大政黨對峙之利，其最顯著者則在鞏固責任內閣之基礎，政策之實施可以暢行無阻。英國與法國同為責任內閣制；然英國則兩大政黨對峙，法國則小黨分立。前者內閣之基礎常穩固，而後者則內閣每動搖不定。法國內閣每因國會中無絕對多數黨，遂由小黨聯合組閣。然小黨之聯合易破裂，則內閣之命運不長。是故法國內閣之壽命平均每不過一年，英國則無此流弊，此蓋兩大政黨對峙之利也。且兩大政黨之競爭，選舉之勝負既分，政權則歸

屬於多數黨，內閣即入於穩固之途。議會中兩黨議席之差數甚微，彼此皆有組閣之希望，故在野黨攻擊政府，輒留餘地，政治之秩序不紊。然其弊害所在，則內閣總理為政黨之首領，議會為政黨所支配，大政黨之權威，不免有專橫之傾向。至若小政黨之聯合內閣決不能肆行無忌至此。并且兩大政黨相對峙間，競爭選舉時則非常劇烈；於是廣收黨員，但問量之多少，不論質之優劣，政黨之本身因而難免腐化之虞。

#### 四 小政黨分立之原因何在？

答

現在各國政黨之趨勢，非一黨獨裁，即小黨林立。兩大政黨對峙之形勢，殆將成為過去之事實。要知現代政治因各方面之進步而日趨於複雜，於是政治上問題不能盡行容納於兩種政見之間而謀解決。此種

政治狀況實足造成小黨分立之趨勢。并且關於民族的原因，經濟的原因，國體的原因，地域的原因，宗教的原因，均足助長小黨分立之勢。歐戰以後，經濟勢力日益擴大，各國多發生左傾新黨。一國之中，極右派與極左派相對壘，其中間則復有左傾右傾之各政黨，各有其政治上之主見。觀於德法等國小政黨分立之複雜情形，覺得現代政治上之糾紛誠不易解決也。論者有謂政黨不僅為發表意見之機關，且須實行其意見。至於意見之實行，則宜於兩大政黨之對峙。然此種見解固屬不離事實上之實情，惟近今各分立之小政黨為欲達其政治上之目的，輒成立一種同盟的結合體。是故各小政黨一面雖分立，一面仍聯合以競爭於政治舞台之上。