

# 政治概論



新 學 制  
高 級 中 學 教 科 書

張 慰 慈 編 輯

政 治 概 論

商 務 印 書 館 發 行

# 商務印書館出版 新學制高級中學教科書

## ▲普通科用

古白話文選	吳道生 二册一元 鄭次川 二册二角
近白話文選	吳道生 二册九角 鄭次川 二册九角
本國史	呂思勉 一元
西洋史	陳衡哲 上册八角 下册一元二角
公民生物學	王守成 上册一元 下册七角
地質礦物學	張資平 一元五角
代數學	何魯 八角
三角術	趙修乾 八角
政治概論	張慰慈 八角
經濟學	楊銓 編印中
心理學	陸志韋 八角
論理學	王振璋 四角
社會問題	陶孟和 八角
社會學概論	瞿世英 六角
醫學常識	洪式閏 八角
水彩風景畫	鮑鑑清 八角
科學概論	周玲蓀 二元三角 任鴻雋 編印中

元1859(二)

27-2-15

New System Series  
**Elements of Political Science**  
 For Senior Middle Schools  
 Commercial Press, Limited  
 All rights reserved

中華民國十三年十月初版

◻(新學制高級中學教科書) **政治概論(一册)**

(每册定價大洋捌角)  
 (外埠酌加運費匯費)

編輯者 張 慰 慈

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路  
 商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市  
 商務印書館

分售處 商務印書分館  
 北京 天津 保定 奉天 吉林 龍江  
 濟南 太原 開封 鄭州 西安 南京  
 杭州 蘭谿 安慶 蕪湖 南昌 漢口

長沙 常德 衡州 成都 重慶 瀘縣  
 福州 廣州 潮州 香港 梧州 雲南  
 貴陽 張家口 新嘉坡

※此書有著作權翻印必究※

## 序

我的朋友張慰慈博士做的這部政治概論，雖是預定作高級中學教科書用的，其實是一般國民應該閱讀的一部政治常識教科書。慰慈著手編這部書時，便認定『常識』一個標準，所以他這書裏處處注重政治生活的訓練和政治制度的意義。他的選擇去取，都是很有分寸的：取的是必需的政治概念和制度歷史；有許多今日方在試驗時期中的新奇學說，往往不能不割愛。例如慰慈在美國時曾專治美國最新起的城市制度，後來即用作他的博士論文的題目。然而他在這部書裏，幾乎一字不提及他研究最深的這種制度。這一點就可以見他的慎重的態度了。

慰慈這部書的好處，讀者自能認識。他的態度的平允，他的歷史的敘述法，他的文章的平易懇切，都不消一一指出。我承他的好意，得先讀此書原稿的全部；我對於此書的全體，都表示滿意的贊同。內中只有一點，是我和他不能完全一致的。這一點在政治學上却也是很重要的——一個問題，在

今日的中國更有討論的必要，所以我把這一點提出來作一種補充的討論。

我要提出的就是『民治的政治制度有沒有製造良好公民的效力?』慰慈在本書第七章裏說：

有人說，好人民須由民治或共和政體中造就出來的。人民祇有在民治制度之下纔能得到政治上的訓練，纔能變成好公民。反轉來說，人民如果沒有執行政治的權利，永不能得到那種相當的政治訓練，永沒有做好公民的機會。

這樣一種觀念，在理論上也許是很對的，但在事實上却是沒有根據的。民治或共和制度決沒有單獨製造良好公民的能力，就是在那幾個人民自治權力最大的國家中，政治上的弊病也不能完全免去，執政者方面也不免時有舞弊的事實，也不免時有壓制被治者的行動。

我們也承認，良好的制度不能單獨製造好公民；我們也承認，民治制度最發達的國家中，政治的弊端也不能完全免去。但慰慈這段話並不曾答復他前面引的那種主張。向來就是最迷信制度

的人，也不至於希望單靠制度就可把政治弊病完全免去。在我個人看來，這個問題還應該分做兩步討論：第一，制度的改良是否可以革除政治上的許多弊病？第二，民治的制度是否有訓練良好公民的效力？

第一，歷史上的無數事實使我們不能不承認制度的改良為政治革新的重要步驟。我們不能使人人向善，但制度的改善却能使我不敢輕易作惡。（中國古代法家的基本主張在此。）選舉票的改革，從公開的變為祕密的，從記名變為無記名，便可以除去許多關於選舉的罪惡。今日中國的選舉壞到極處了；將來我們若想改良選政，一定還得從制度上去尋下手的方法。我且舉一個具體的例。美國關於選舉的防弊法令中，有一條規定各候選人於選舉完畢之後，須正式報告本屆選舉所收到之選舉費及其用途。這一條法令，粗看去很像沒有什麼用處，因為我們總以為各候選人可以捏造報告，以多報少。然而我在一九一二年却親自看見紐約的省長塞爾曹（Sulzer）因為漏報了一筆選舉費，被人彈劾，竟至去位受刑罰。固然

『徒法不能以自行』，然而好的，完密的法制實在是好人澄清惡政治的重要武器。固然姦人弄法，也可以在法律的範圍之內運用玄虛；然而好制度加上好人的監督與執行，終久可以使姦人無所施其技倆。例如今日之複選制度使少數姦人得以初選當選人的名義，公然做選舉的買賣。倘使複選制改為直接選舉，這種買賣就不容易做了。又如今日選舉之大弊在於選民冊之偽造與虛報。若想革除此弊，當追求選民冊所以不能不虛報的病根。現今議員名額的支配，不依縣分，不依府分，各選舉區彼此互相牽掣，互相鼓勵為姦詐。例如我們徽州六縣，若績溪縣知事按照本縣選民實數報告上去，而其餘五縣均報虛數，那麼，績溪一縣就永遠不會有省議員了！故選民冊的防弊，應當先從議員名額上改革起：使省議員依縣區支配，國會議員依道區或舊府區支配。如此，則守法的區域不至為舞弊的區域所牽掣，而澄清選舉的運動可用守法的區域作標準了。選舉的改革固然仍須要有守法的公民作繼續不斷的監督，然而沒有這種制度上的改革，就要監督也無從監督起，因為



一縣選民冊的信實，如何敵得住同區各縣的浮報呢？

第二，從民治國家的經驗上看來，我們不能不承認民治的制度是訓練良好公民的重要工具。民治制度的推行，曾經過兩條路子：一條是一個民族自己逐漸演進，如英國之例；一條是採用別國已成之制，如近代許多新起的民治國家。無論在那一條路上，都會有過很腐敗的時代；英國在一八三二和一八六七兩次選舉大改革以前，也曾演出很不像樣的政治罪惡。民治制度的最先進的國家也不是生來就有良好公民的；英國今日的民治也是制度慢慢地訓練出來的。至於那些採用現成民治制度的國家，他們若等到「人民程度夠得上」的時候方纔採用民治制度，那麼，他們就永永沒有民治的希望了。民治制度所以有被他國採用的可能，全靠制度有教育的功用。其實這個道理很不希奇。慣用菜油燈盞的中國人，居然會用電燈了；向來不會組織大規模的商業的中國人，居然會組織大銀行和大公司了。政治的生活雖然沒有電燈電話那樣簡單，其實也只是有組織的生活的

一種。這種組織的生活是學得會的。可是講到了『學』字，就得有『學』的機會。講教育的人都知道最好的教育是實地的學習。民治的制度是一種最普遍的教育制度，因為他是全國一致的，是有公民資格的人都可參加的。要使這個大學校辦的有效，只有一個條件：就是要上課，就是不准學生逃學。我們往往說，中華民國十二年的經驗究竟有了什麼成績可說？這話錯了。這個中華民國政治大學雖掛了十二年的招牌，但上課的日子很少，逃學的學生太多。上課的日子少，故談不到成績；逃學的學生多，故還算不得正式開學。信心太薄弱的人們呵，你們且等這個學校正式開學上課之後再來批評成績，還不遲罷。

西洋各國採用民治制度，也有失敗的，也有成功的。失敗的大原因不是由於上課太少，就是由於逃學太多。凡經過長期民治制度的訓練的國家，公民的知識和道德總比別國要高的多。我在一九一二和一九一六兩年，曾去參觀美國的選舉。我到了投票場，討得了選舉票的「樣張」，見了上面的許多姓名和種種黨徽，我幾乎看不懂了。我拿

了樣票去問在場的選民，請他們教我。我故意揀了幾個不像上等人的選民，——嘴裏嚼淡巴菰的，或說話還帶外國腔調的，——不料他們竟都能很詳細地給我解釋。那些嚼淡巴菰，帶外國腔的美國選民，他們何嘗讀過什麼政治學概論或什麼公民須知？他們只不過生在共和制度之下，長在民主的空氣裏，受了制度的訓練，自然得着許多民治國家的公民應有的知識，比我們在大學裏讀紙上的政治學的人還高明的多！

有人說，『那不過是公民知識的長進，與公民的道德無關；也許那些有公民知識的人未必都是良好的公民罷？』我的答案是：公民知識是公民道德的要素；公民知識的普及是公民道德養成的重要條件。公民的知識不充分，所以容易受少數舞法姦人的愚弄。且不要說什麼了解國民天職的好聽話頭。單說大家都明白了政治制度的作用，都『戳穿了西洋鏡』，都曉得利在何處弊在何處了，那時候，作弊自然不容易了，監督的方法自然更完密了。防弊之法加密，作弊之機會減少：公民道德的進步其實不過如此。什麼『人心丕變』，

『民德歸厚』，都不過是門面話。要想公民道德的進步，要造成良好的公民，只有兩條路：第一要給他一個實習做公民的機會，就是實行民治的制度；第二要減少他爲惡的機會，使他不敢輕易犯法。

以上所說，不過是我讀慰慈這部書時的一點感想。慰慈何嘗見不及此？只是他偶然偏重他所謂『公意』的方面，故未免小看了制度的教育作用。我的提議也許可以有一點補充的用處罷？

十二，十一，十七。胡適。

# 政治概論目次

第一章	緒論——人民和政治的關係	1
第二章	政府的職務	13
第三章	政府職權的分配	20
第四章	憲法	30
第五章	憲法與革命	44
第六章	立憲政府	54
第七章	人民政府	64
第八章	政黨	78
第九章	代議政府	101
第十章	選舉權和選舉資格	112
第十一章	選民的職務	130
第十二章	選舉的方法	138
第十三章	選舉票和選舉手續	149
第十四章	立法部的職務	158
第十五章	立法部的組織	173
第十六章	行政機關	184
第十七章	歐美各國行政部和立法部關係的比較	196

---

第十八章	司法機關	206
第十九章	地方政府	224
第二十章	結論	238

# 新學制高中教科書

## 政治概論

### 第一章 緒論——人民和政治的關係

我們所研究的科學，可以概括的分成兩大種：

一種是自然科學，其他一種是社會科學。自然科學就是天文學，地理學，地質學，物理，化學等類，其所研究的對象均是自然界中各種有形的物體，所以很容易使我們了解各該科學的性質及其範圍。

比方說植物學所研究的是花草樹木之類，就是一個小孩子，一聽到植物學這名詞，他心中也許會想起包括在這一類中許多同樣的極熟悉的物體。

又如說動物學是研究禽獸的科學，地質學是研究地球的科學，看見這種名詞就可以使我們想起其中所包括的許多物體。

社會科學是研究社會上一切現象的科學。人民因羣聚在一處而發生的現象和事實，及人民對於這種現象和事物所發生的觀念，均是社會科學所研究的資料。這許多現象都不是具體的事物，

所以往往使我們摩不著，看不見，非若各種自然科學，其所研究的均是各種有形的物體，容易使我們懂得明白。但從他方面着想，這許多社會現象却時常在我們心目中，不過我們平時不大十分注意罷了。比方我們拿起一張報紙來，就看見其中所記載的均是關於社會上的事實；我們走出了大門，就到處看見各種各樣的社會現象；我們做錯了事，或侵犯了人家的權利，就要捉將官裏去，受政府的干涉和支配。在從前生活簡單的時候，人民還可以各人過各人的生活，和別人沒有什麼往來，儘可以一生一世不聞世事，和社會不發生多大的關係。不過在此刻複雜的社會裏邊，這種孤獨的生活是做不到的了。我們隨時隨地須與旁的人接觸，發生種種的關係。社會上的秩序，須由政府來維持；我們的權利，須由政府來保護。這許多事實，這許多現象，通同是社會科學的材料，也許因為太平常了，天天看慣了，我們就不去注意其中所包含的重要意義。

社會現象是根據於人類的天性而發生的。我們常聽人說：『人是政治的或社會的動物，』這



就是說沒有一個人可以過單獨的生活。無論在什麼時候，無論在什麼地方，人民總是羣居在一處，互相扶助，過共同的生活。就是在最初的時候，人民就已聚族而居了，無論什麼人總是有一個家族的。在一家之中，所有的人自然有一種特別感情，一種特別的利害關係。在人類以外有許多動物，也有這家族一類的團體；不過人類的家族團結力稍為強些，組織稍為完善些。此外還有一個特點：就是人類在家族以外，另有幾個範圍較大的團體。人羣的團體種類繁多，名目不一，不過概括說起來，我們可以攏統把他叫做『社會』。『社會學』這名詞就可以算是研究社會現象的科學，是各種社會科學的總名詞。這樣說起來，那幾種專門的社會科學，如經濟，法律，政治等類均是包括在『社會學』的範圍之內了。各種專門的社會科學所研究的資料大半是相同的，他們的區別祇不過在於研究時候的觀念不同而已。比方說犯罪行為這一種現象，是經濟學者，法律家，政治學者大家所注意的，所研究的。但他們研究這種現象的宗旨却是大不同的。經濟學者所注意的在於犯罪行為的

結果和原因，其結果究竟使社會上受到多少經濟方面的損失，其原因究竟是否在於社會上經濟的狀況；並且這種犯罪行爲又能擾亂人民的經濟生活，侵犯他們的財產所有權，這也是經濟學者所注意的。法律家所注意的在於擾亂治安和違法一方面，研究怎樣可以用法律的手續，去阻止或責罰這種犯罪行爲。在政治學者的眼光中看起來，犯罪行爲是反抗政治權力的舉動，是無政府派的行動，與國家的存在，也許會發生極危險的影響。

但是社會學和別種專門的社會科學均有確定的範圍。社會學是研究社會的普通狀況，凡一切人類社會，不問有無政府，不問古今中外，均在社會學的範圍之內；政治學所研究的單是那種有政治組織的人類社會。政治團體和普通的人民團體是很有區別的，普通的人民團體再加上政治組織，就成爲一個政治團體。所以凡是社會爲達到他所需要的目的而有一種組織，並且其中還有一種權勢，能執行一切權力，我們就可說這個社會已經成爲一個政治形式的社會，叫做國家。如果分析起來，國家的要素就有四種：（一）有爲公共目

的而活動的一羣人民，(二)佔定地球上一定的土地，(三)有表示和執行公共意志的機關，(四)有一種成文的或不成文的法規，規定政權的範圍及其執行的方法。

既已有了這個國家，關於這國家的客觀方面，還有種種事實和歷史：第一，國家的起源和發展，在歷史上所經過的一切狀況及其形式。第二，國際間的各種關係，他們所打的仗，所訂的條約，及各種併吞聯合等事。第三，國家對於各個人所發生的影響，就是我們所謂『文化』。這種種事實和歷史均是政治學所研究的資料。政治學的題目是國家——人羣的一種組織，同經濟學的題目是財產，生物學的題目是生命，代數學的題目是數目一樣的。政治學的目的就是研究人與人在這種有政治組織的社會中的一切動作。所謂『政治的』是指一切與國家有關係的種種事實，勢力，和現狀而言。所以政治學就是科學的國家知識，是一種公民的常識。

政治學的範圍很廣，為便利研究起見，就不得和別種科學一樣，分門類別，約略分出下列的四部

份：

第一，說明國家的性質是怎樣的，組織是怎樣的，這就叫做敘述的政治學。

第二，歷叙國家如何發生，如何進化，這就叫做歷史的政治學。

第三，研究政治方面普通的根本觀念，和原理原則，這就叫做純理的政治學。

第四，討論現在的國家應該怎樣組織，怎樣管理，這就叫做實用的政治學。

所以政治學是研究國家如何發生，如何進化，找出因果變遷的公例（歷史的政治學）；並觀察現在國家的性質及組織，和所處的環境，所發生的變端（敘述的政治學）；更從這種性質，組織，環境，變端之中，找出根本觀念和具體的原理原則（純理的政治學）；拿來做怎樣應付現在政治環境，解決現在政治問題，創造新政治局勢的工具（實用的政治學）。這就是政治學的涵義。

但是我們在『政治概論』這一門功課中所須研究的並不是普通的政治學，祇不過是政治學中的一小部份。我們的目的是要了解政治方面的重

要狀況和趨勢。世界文化愈進步，人民在社會方面的需要和動作愈增加，國家的組織也因之而更複雜，其權力也逐漸加多，但同時也更確定了。並且國家權力的執行也受到種種的限制，其目的就要使國家爲增進全體人民的幸福，方能執行其大權，而執政者一方面不得利用國家權力，增加他們個人的利益。國家的政治組織就叫做政府。政府祇不過是國家的機關，是行使國家職權，和謀人民公共福利的工具。在最初的時候，政府的組織大概是大同小異的，以後國家逐漸進化，其政府組織就發生出各種不同的種類了。地理的，人種的，經濟的，和道德的狀況均能影響於政治組織發展的方向。至於國家權力的範圍，人民參與政治的權力，行政的方法，政府各機關的分權問題，現今各國的情形均是不相同的。因此政府的種類不一，從最專制的直到最民治的。其間還有封建政府，立憲的君主政府，民族國家的政府，聯邦政府。並且在一類的政府之中，其內部的組織還有種種各別的情形。

所以這個政府問題是極不容易解決的，既沒

有一定不易的原則可以採用，又沒有確定的進化路程可以找得出來。又因爲人民和執政者兩方面均各有偏見，各沒有確當的智識，政治上的進步時常受到種種的阻力。人類的天性也和政治方面有極大影響。凡是理想方面最適當的方法往往在實際方面未必一定能做得到。這是因爲影響於政治的各種勢力極其繁多，有屬於物質方面的，有屬於人民心理方面的，理想家萬難一一看出，預先爲之着想。並且各種政治組織的發生，往往出於偶然，並不是預先有人根據於社會上的狀況，而擬定出來的。我們中國因辛亥革命就從滿清專制國一變而成中華民國，就是一個極好的例。因爲我們當初沒有預備做共和國國民，而共和政體却偶然於無意之中得到，所以人民方面毫沒有民治的精神，公民的常識，對於政治事務毫不曉得怎樣去管理，怎樣去監督。那般自私自利的官吏和政客就利用了這樣的機會，做出種種喪權辱國損人利己的事情，把這中華民國弄到南北分離，各處土匪橫行，人民的權利剝奪殆盡。這中華民國十二年的歷史是我們國民最大的恥辱。我們雖則掛

起一塊共和國的招牌，其內容却反而不如專制國。這就可以見得政治上的形式是不重要的，我們所當注意的是形式背後的一切勢力。

在從前滿清時代，我們大家曉得滿清皇帝是真真的執政者，所有一切權力是完全在他的手裏，他的意志就是法律。到了現在改爲共和國，政府裏邊添了許多機關以後，社會上真真的執政者却是不容易去找了。北京政府的命令不能出北京的城門，政權當然不在北京。至於各省的督軍也不能算是真真執政者，這幾年來各省督軍被推倒者，不曉得已經有了多少，祇因爲政權並不在於他們手裏，所以他們的地位也是很危險的。這不但是在我們這樣擾亂的國家有這種情形，就是在歐美所謂民治國家，其中真真的執政者也是不容易找到的。在學理上說起來，人民政府是以人民公意爲主體的政府，但在實際上着想，人民公意是沒有方法可以確定的。選民在選舉的時候並不是根據於他們理性上的判決，去投他們的票，他們大都均處於被動地位，受各種勢力的影響，如他們自己的偏見，政黨的感化，種種非理性的推想，經濟

方面的利益。並且他們選擇的範圍又限於政黨領袖，而政黨領袖的背後却另外有人主持一切事務。人民代表所議決的一切議案也不是完全以人民的利益為標準的，他們却另外有別種作用在內。法律上的政權問題是極容易解決的，但實際上的政治勢力是無法確定的。形式上的執政者須被種種勢力所影響，如道德的，心理的，經濟的，社會的和個人的，而在他們的背後，却又另有真真的執政者。

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，真真的執政權力却往往在一班不出面的人的手中，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均出源於此。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。我們要曉得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，這其中却有重要的原因：或者因為人民智識不夠，沒有督監



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，或者因為政治制度的不良，一切弊端不能立時發現，人民方面易於被官吏或政客所蒙蔽，而黑暗勢力就利用了這種機會，逐漸鞏固他們的地位，把持種種的權力。直到大權到了他們手裏，人民就無可奈何他們了。在名義上，政府是人民的政府，政權是在人民手裏；在實際上，人民祇是黑暗勢力的傀儡而已。政治方面因之而發生種種弊端，人民自己實不得辭其咎。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，沒有好人民，永遠不能有好政治。人民有了公民的常識，有辨別各種制度或政策好壞的能力，並且沒有自私自利的心理，對於一切事務全以社會幸福為觀念，對於政府各機關能繼續不斷的監督其行動，公公平的批評其政策，使全體人民能够明白其中一切實在情形，使政治方面各種事務完全能公開，那末，各種黑暗勢力就無存在的餘地了，政治方面各項的改革就易於舉行了。

總而言之，人民是造成政府的原料，有怎樣的

人民，纔能有怎樣的政府。賢人政治的觀念也許有些益處，但總免不了『人存政舉，人亡政息』的弊病。理想政治決不能自動的發生效力，也得要人民去執行，方能有結果；並且理想政治也祇能影響於人民的主觀方面，使他們心目中存了一個進行的標準罷了。政治制度方面種種情形也和政治的良否有很大的關係，政治組織的不完備確是擾亂政治的一種原因，但制度也是死的，不是一種自動的機械，須得要看人民怎樣去運用這種制度，纔有怎樣的結果。政治制度不好，當然不能發生好政治，但是好的政治制度，也得要有好人民方能有好效果。所以祇有人民自己的智識，能力，觀念，和態度纔是決定政治良否的主要標準。並且照現今民治政府的觀念，人民本身也是政府中的一部份，他們選舉官吏的時候，就執行那行政方面的任命權；他們對於各重要問題的總投票，或自己提出議案的時候，就執行那立法方面的職權；做陪審官的時候，就變成司法機關的一部份。所以人民在民治政府中的地位却更是重要：他們非但在政府範圍以外有左右政治的權力，並且他們自己

又在政府的範圍以內執行極重要的職權。這就是人民和政治的關係。

## 第二章 政府的職務

我們看慣了中國政治的腐敗情形，那般激烈派的心目中往往於不知不覺中就發生仇視政府的態度，時常提出『爲什麼要有政府』的疑問。從這疑問又發生出別種問題：政府所做的究竟是些什麼事，我們人民爲什麼每年要化了無數的金錢去養活這般狐羣狗黨的官吏，萬惡的軍人政客，我們人民方面反而受到種種的痛苦呢？這種疑問曾經有許多人討論過，那無政府主義就完全主張推翻政府，想用個人互助的方法來代替政府的強制執行權。但政治學却以爲政府確有存在的需要，是不可推翻的。人民方面有種種的需要，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。政府是爲人民謀福利的工具，凡人民單獨所不能做的一切事務，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加多，所以政府職務的範圍也愈擴張。政府的職務是沒有確定的範圍，也沒有一定

的標準，全靠社會上一切情形而決定的。在從前專制時代，因為社會的狀況簡單，政府職權的範圍反而很小，在現今民治時代，社會情形太複雜了，政府職權的範圍却很大。政府的職務雖則沒有什麼確定的範圍，但是各種職務之中也有種種的區別：有許多事務政府雖能做而做不得的，有許多事務政府是可以做而在實際上也能做得到的。除此之外，政府還有幾種職務是不能不執行的。這就叫做政府的主要職務；概括說起來，就是對內須保護社會的治安，對外須防止外國的侵入。凡是不能執行這項主要職務的政府就沒有存在的理由。

從政府的主要職務方面，又發生別種連帶有關系的職務。為維持社會秩序及保護人民起見，政府須用強迫的方法去責罰或防止人民方面種種擾亂治安的行動；為防護國境及執行正當的職務起見，政府須有自給的方法，就是徵收賦稅以供一切的費用。我們先說賦稅這一層。

徵收賦稅原為償付一切對於全體社會有益的公共費用。政府萬不能藉徵收賦稅的名義，做出

種種損人利己的事情。現今各國所通行的代議制度就是根據於賦稅問題而發生的。當初歐洲專制國的君主到了缺乏政費的時候，就要從人民方面去着想，使他們交納多少賦稅以補償政費的不足。但是人民納稅是不能強迫的，須得出於他們自願，方能不發生困難問題。當時的君主明白這其中的情形，所以就使人民方面於每年舉出幾個代表，和國王共同商議，規定每年稅額的數目。國家的財政權就逐漸到了人民的代表手裏，政府的政策如有不滿意於人民之處，他們的代表就能拒絕交納賦稅。財政是國家的命脈，人民代表有了財政上的大權，他們就利用了這種機會，推廣他們自己的職權，把這人民代表的團體變成現今的立法機關。英美各國早有一種根本觀念，叫做『無代表不納稅』，這就是近代政治上的根本原則。凡一切賦稅，人民認為不正當，就可以明白抵抗。這也是民治主義發達的原因。中國在前清時代，同樣的原則也有很大的勢力。在實際上，中央政府或各省督撫不得加稅或增設新稅；即使這樣的加稅或新稅是萬不得已的，也須先和社會上的領

袖人民預先解釋明白，使他們知道這種辦法是正當的，是必要的，否則人民方面勢必一致消極的反對。人民對於賦稅的同意權固屬緊要，但是人民同時也得要明白政府方面的困難，賦稅如果不能增加，一切進行勢必至於停頓，全體社會就須因之受到種種間接的或直接的損失。要知一切賦稅並不是供給政府官吏的，是償付種種有益於社會的公共費用的，我們所須注意的是在於監督賦稅用度一方面。

在維持國內治安一方面，政府的權力就和人民方面發生種種的關係。政府的特點就是那種強制執行權，人民如有擾亂社會秩序或侵犯他人權利的舉動，政府就處以相當的刑罰。政府對於人民間的一切關係，無論是經濟的或社會的，須預先制定各種各樣的法律，強迫全體人民遵守。人民間的爭執是由政府判決的。人民的財產權是由政府規定的。政府的目的是不但在於事後的救濟，並且還在於事前的預防。一方面制定種種法律，規定人民間的一切關係，和人民日常的舉動；又一方面須提高人民的智識和生活，使各人均能

受到一種平等的待遇。所以有害身體的藥物須禁止的，妨害身體的工作須受法律的限制，傳染的疾病也須有法律規定預防的方法，人民的教育須由法律強迫實行。這類職務的範圍非常廣泛，我們萬不能在此地一一列舉。並且各國又有種種不同的情形，所以各國政府的職務也有廣狹的區別。

大概說起來，國家的文化愈進步，其政府職務的範圍愈廣。在從前文化未開的國家，其政府祇有幾種極少數的職務罷了，並且這類的職務大都均從消極方面限制人民的舉動，使他們不做犯罪的行爲而已。比方照我國從前的政治觀念，政府如果沒有什麼勞民傷財的舉動，並且還能維持社會上的治安，就算是一個盡職的政府。以後國家的文化逐漸發展，社會上的一切情形亦逐漸複雜，政府的職務也就不得不與之俱增，並且各項職務的性質也就從消極的變成積極的，其目的是想利用政府的權力，去維持『社會的公道』，提高人民的智識，並使各人均能得到一種公平的相當待遇。現今各文明國政府的職務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至於受一切社會的或經濟的限制，而永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。我們願意每年花無數的金錢，供給政府一切的費用，是要政府替我們做許多我們個人單獨所不能做的事。這就是政府存在的理由。

如果一個政府不能盡他應盡的職務，我們也不能因此就否認一切政府，想從根本上推翻政府的制度，而採用那無政府主義派的主張。凡無政府主義初起時，大概都是針對某一個腐敗政府的抗議。這一派學者對於現今政治上一切弊病的批評，也有確當的理由；但他們所提出的救濟方法實在是不大妥當。政治不良並不是政府制度本身使之這樣的；政府裏邊執政的人並不是特別的人民，他們也就是和我們同樣的人民，並且在現今的民治政府，普通的人民也往往執行政府一部份的權力，所以政治的不良，我們人民也得受一部份的過失。就是在我們這樣擾亂的中國，人民也有



選舉議員的權，總統也是人民代表選定的，國務總理和各行政部總長也經人民代表通過的。中國政治的腐敗，政府的不能稱職，也應該使我們自己反省。如果我們人民在選舉時候，祇顧受點賄賂，隨隨便便把那般沒有人格的人舉了做議員，平時又不去留心政治，聽那般無恥的官僚爲所欲爲，養成腐敗的政治，我們人民那能辭其咎呢？人民如果真能盡他們應盡的公民職務，並有監督政治的能力，政府裏的執政人員萬不敢不盡其應盡的職務，謀社會全體的福利。政府如果真不能盡職，人民也有方法去罷免他們，而另舉別人組織政府。這就說到政治的制度上去了。良好的政治制度的作用在於便利人民監督政治上種種事務。有了好制度，有了好人民，人民自然很容易去觀察政治上一切事務，什麼事都不能被那般官吏或政客所蒙蔽，政府就不能不盡職，政治就不能不完美。有了好制度，沒有好人民，人民未必一定能運用這種制度，政府就不一定能盡職，政治不一定能完美。有了好人民，沒有好制度，人民就須受到種種的阻礙，政治事務易於被官吏或政客所蒙蔽，一切

的弊端也不能立即發現，這樣的政府也未必能十分盡職，這樣的政治也未必能算是好政治。所以近來改革政治的方法須從人民和制度兩方面入手，一方面須提高人民的智識，使他們能盡公民的職務；又一方面須採用適當的制度，使人民易於執行他們的職權。這是我們所應當採取的改革政治目標。

### 第三章 政府職權的分配

一個政府的職務是非常複雜的，並且這幾年來，社會上情形一天複雜一天，政府的職務又時有增加，將來究須增加到什麼程度，我們此刻實難預料。不過無論何如，現今各國政府的職務已經是非常之多，各國的土地又是非常廣大，一個機關萬不能管理那政府所有的一切事務，所以不得不採用一種分權的方法，先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，使每一個機關專管一種特別的職務。這許多機關合併起來的總名詞，就叫做一國的政府。

政府職權分配的方法有兩種：第一，把國家的土地分作好幾個區域，在每區域之內，設立一個

區域的或地方的政府，管理各該區域內的事務，在各地方政府之上，又有一個中央政府，管理那種與全國有關係的事務。這就叫做中央和地方的分權。第二，在中央或地方政府之中，又按照各種職務的性質不同，設立各機關分管各種職務。這就叫做政府職務的分配。

現今各國政府均同時並用這兩種辦法，分配政府的職權。比方我們中國，在北京有一個中央政府，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。但中央和地方的權限中央或地方政府中各機關的職權，究竟是怎樣分的，是否由中央政府自行分配的，或用別種方法規定的，却是一個重要問題。各國所採用的方法也有根本上不同的性質。照中央政府和地方政府分權方法的不同，政府可以分做（一）單獨政府，（二）聯邦政府。照中央或地方政府中各機關職權分配方法的不同，政府可以分做（一）權限集中的政府，（二）分權政府。我們先討論中央和地方分權的方法。

一個國家的土地總是分做好幾種區域，叫做政治區域。在每一個區域之中，總有一個政府組織，叫做地方政府。政府職務之所以必須分配於中央和地方兩種政府，有兩個重大的理由：第一，因為國家土地廣大，職務繁多，一個中央政府萬不能管理全部所有的職務。第二，各地方均有許多純粹地方的事務，與全國毫沒有什麼相干的，各地方自己管理一切純粹的地方事務，總比那利害不相干的中央政府，或別種機關去管理良好得多。

現今各國政治區域制度是差不多一律的。最高的一級政府就是中央政府，管理那種關於全國的一切事務。全國的土地又分做幾個大區域，叫做邦或省，各有一個邦或省政府，管理各該區域內的事務。每一個大區域又分做幾個小區域，叫做州，或縣等類，每處又各有一個政治組織。各國又承認那城市政府和鄉區政府有各別的性质，所以又把那小區域中城市這一部份劃分出來，授與一種特別的政治組織。但各城市也許不是一律看待的，各城市也許各有一種特別的組織和特別的職權。各城市也許按照他們人口的多寡，或別

的標準，分成等級。一個最普通的區別就是把人口稠密的地方叫做『城』，把人口稀少的地方叫做『村』，但有時候各城市還許分做第一等的城，第二等的城等類。除此之外，各國也許還有幾種特別區域，處理種種特別的事務，如教育區，道路區，選舉區，公共衛生區等類。這種特別區域祇是行政上幾種便利的畫分，並不是地方自治的機關。這類的區域却沒有政府的組織，政府的職權，或政治的自治權，其所執行的職權是中央政府的職權，執行其職權的官吏是中央政府的官吏。祇有那政治區域纔是地方自治的機關，我們討論中央和地方政府的分權問題，祇限於那政治區域這一種。

在政治區域之中，各國大都均採用那三級制度：就是（一）中央政府，（二）邦政府或省政府，（三）地方政府。城市政府和鄉區政府的作用雖則不大相同，但從根本上着想，這兩種政府却有相同之點：無論是城市政府或鄉村政府均是為處理純粹的地方事務而設立的，並且其政治權力也均各有極大的限制，不像那大區域的邦政府或省政府有時候却可以有絕大的政治權力。中央政府和

地方政府的分權可以分做兩步着想：第一，中央政府和那種大區如各邦或各省的分權，第二，各邦或各省政府和那種小區域如州縣等類的分權。

中央和各邦或各省的分權方法有兩種：第一種的方法是把中央和各邦或各省政府兩方面職務的範圍均規定在憲法之內。中央和各邦或各省的政府就立於同等的地位，各有各的職務，各不能侵犯各的權限。這一類的政府就叫做聯邦政府。現今美國，瑞士，德國，英屬的幾個自治殖民地如坎拿大，澳大利亞，和南非洲的政府均是聯邦式的政府。在聯邦政府之中，中央和各邦的分權方法又有三種：或者把中央和各邦兩方面的職權均同樣的列舉在憲法條文之內；或者祇把中央的職權列舉出來，而各邦的職權取概括主義；或者把各邦的職權列舉出來，而中央的職權取概括主義。

中央和各邦或各省第二種的分權方法是把政府一切的職權均交給中央政府，而再由中央政府把他的職權分配於國內各級政治區域。這樣的政府就叫做單一政府，如英國，法國，意大利，比利

時，日本等。我們中國的政府在名義上此刻還是單一政府，但在實際上，中央政府的權力已經是縮到了最低限度，等於有名無實；各省分立形勢已成，並且湖南，浙江，四川已經制定了他們的省憲。照這種趨勢看來，將來中國政府也許會變成一種聯邦式的政府。

中央和各邦或各省的分權既已決定，第二步就須討論各邦或各省和州縣的分權方法。在聯邦政府之中，國有國憲，邦有邦憲，中央和各邦的權限是規定在國憲之內，各邦和州縣的權限也可以同樣的規定在邦憲之內。並且邦和各州縣也可以立於同等的地位，各有各的權限，各不受各的侵犯。所以聯邦政府另外還有一個名詞，叫做重疊政府，這就表示這一類的政府不單是由各邦聯合起來組織的，在邦之下，也許還有別種自治的區域。在那一種單一政府，政府全部職權均在中央政府，各政治區域自治權的範圍均須由中央政府隨時以法律規定，以法律更改。政府職權怎樣分配於各級政治區域是完全由中央政府決定的。所以單一政府中的分權問題比較起來沒有像聯邦

政府中那樣的複雜。

政府的職權非但須分配於中央和各級的地方政府，並且在一級政府之中，還得要照各項職務的性質分配於各種機關。政府的職務既經是非常複雜，這種種事務萬難由一個機關全權執行。所以現今各國的通例均先把各項政府職務分成種類，然後再設立各種機關，各執行一種特別的職務。這樣的辦法非但可以使責任分明，並且還可以得到分工制度方面的種種利益。

大凡各種事實的分類，不是隨隨便便胡亂分的；在分類之先，我們必須擇定一種原則，作為分類的根據。現今國家最重要的特質就是法律：國家的組織是由法律規定的，國家的意志是由法律表示的，國家的行動須根據於法律，纔能作為有效。所以政府的組織和政府的行動是一個法律問題：就是法律是怎樣制定的，怎樣執行的，法律的意義是怎樣判定的。根據於法律的原則，從前的政治學者往往把政府職權分做三大種類，就是（一）制定法律權，（二）解釋或使用法律權，（三）執行法律權。這三種職權就叫做立法，司法，和行政權。



在組織一方面說起來，政府的機關可以分做三大部份，其職務就是制定，解釋或使用，和執行法律。

這就是法國人孟德斯鳩(Montesquieu, 生一六八九年, 死一七五五年, 著有法意)的三權分立學說，在十八世紀時候幾乎成爲歐美政治學者的信條。歐美各國的憲法大都均受了這個學說的影響。就是我國臨時約法和憲法草案上也多少採取一點三權分立主義。照臨時約法第十六條，『中華民國之立法權以參議院行之』。又照第四條，『中華民國以參議院，臨時大總統，國務員，法院行使其統治權』。民國二年國會所擬定的天壇憲法草案更有極明確的三權分立主義的規定：其中有『中華民國之立法權，由國會行之』(第二十條)，『中華民國之行政權，由大總統以國務員之贊襄行之』(第五十五條)，『中華民國之司法權，由法院行之』(第八十四條)。

這三權分立學說却是十八世紀君主政體之下的產物，當時的政治情形和現在所通行的民治政體大不相同，所以現今各國的政府雖在原則上還採用這種制度，但在實際上早已把孟德斯鳩原來

的觀念改變了。那時候各國的國會還沒有發展到監督行政的地位，所以孟德斯鳩僅把國會看作制定法律的機關，把行政部看做執行法律的機關，不承認國會在制定法律以外，還有別種監督行政的作用，也不承認行政部除了執行法律之外，還有參與立法，決定政策，和別種純粹的行政職務。這種觀念實在不合於現今的狀況。現在各國雖在形式上還保存那行政部和立法部的區別，但在實際上早已把這兩部的界限打通。國會的職權不單是制定法律而已，除此之外，還有許多關於行政方面的職權。行政部的職務亦不單是執行法律而已，除此之外，還有許多關於立法方面的，和別種純粹的行政事務。

這三權分立學說第二種缺點在於沒有承認選民在政府中所執行的重要職權。當這三權分立學說成立時代，世界各國的政體均是君主政體，人民差不多沒有參與政治的權力。但從民治政體學說發現以後，各國政府的組織就受了根本上的改革。政權的源流逐漸從君主或少數人手裏移到人民一方面，人民就不得不組織起來，行使其職

權。凡有參與政治事務的人民的團體叫做選舉團。選舉團因有選舉官吏的權，提出或否決議案的權，參與司法權，差不多就變成政府中的一部份，是一國政治制度中的特別部份，並且有一種特別的和確定的職務。但這選舉團却不能包括在那三權分立學說的範圍之內。

因有這種種重要的缺點，近來有人主張打破這三權分立觀念，想把選舉團或別種機關加入到政府組織之內，使之和那原有的立法部，行政部，和司法部立於同等的地位；或想把政府一切職權都授與一個機關，再由這機關設立各種附屬機關，分掌政府職權。孫文的五權憲法就有擴充政府機關的用意，他想把中央政府改爲五院制，就是（一）行政院，（二）立法院，（三）司法部，（四）考試院，（五）監察院。又有人主張『立法一權』說，想把政府一切事務都交給議會去支配。採用『立法一權』說的政府就叫做權限集中的政府；各機關立於同等地位政府就叫分權的政府。在權限集中的政府，政府各部不是立於同等的地位，其中祇有一個機關是憲法所設立的，爲該政府的最高級機關；其

餘各機關均是這最高級機關所設立的，隨時可以改組，隨時可以取消或增加。在分權的政府，政府各機關在法律上有同等的地位，均是憲法所設立的，其職權的範圍也是均由憲法規定的。比方在我們中國，因為約法上有『中華民國以參議院，臨時大總統，國務院，法院行使其統治權』的規定，中華民國的政府是一種分權的政府。又比方在英國，國會是全國最高的機關，關於行政和司法機關方面的組織及職權等均是由國會規定的，所以英國的政府是一種權限集中的政府。

#### 第四章 憲法

憲法是一國的根本法律，規定政府的組織和職權，各級政府或一級政府中各機關的分權方法，人民和政府的關係等類的政治根本問題。憲法也許是一種成文的或確定的文件，是在某時代由某人或人民團體或人民代表機關制定的；也許是由歷史上各時期的風俗，習慣法的原則，立法部的法規，行政部的命令，或法庭的判決積聚而成的。換句話說，就是憲法有成文的和不成文的區別。成文憲法就是正式制定的憲法，大部份的條文多

由制憲者協定以後，規定在成文的文件之內。這是一種人爲的，不是自然生長的憲法；並且還有一種最高的效力，和別種普通法律的性質完全不同，成立的手續和修改的手續也和普通法律不同。在採用成文憲法的國家，制憲權和立法權是完全分開的，有兩種立法機關，制定兩種法律：一種是憲法，有最高的效力，一種是普通法律，是附屬的。普通法律不合於憲法條文內的規定，就不能發生效力。不成文憲法是出源於各時代的風俗和習慣，法庭的判斷，立法部所規定的重要法律，是歷史上進化的結果，是照社會的情形自然發生出來的，並不是由人民在一定的時期之中制定的。這種憲法的起源很不能確定，修改的手續也是很方便的，隨時可以因風俗習慣的改變而更改，隨時可以用普通的立法手續來改訂。

但是成文憲法和不成文憲法的區別祇是一種表面的區別。成文憲法不必是完全成文的，不成文憲法也不必是完全不成文的。成文和不成文的區別，祇有程度的不同，沒有性質上的差異。凡成文憲法，經過了長久的時期，自然會有種種不成

文的條文，如法庭的解釋，和風俗習慣等類加入其中。現今世界最老的成文憲法要算是美國憲法。美國憲法在形式上雖還沒有大更改之處，但在實際上早已大改而特改，早已和當初制憲人的精神大不相同了。美國在一百多年前制定的憲法所以尚能適用於今日工商業最發達，社會情形最複雜的美國，全靠種種無形的改革，於成文憲法之中隨時加入不成文的份子。並且從經驗方面着想制憲者決不能把憲法上所有的原理原則完完全全寫出來，規定在幾條成文的條文之內。即使實際上可以做到，這樣的憲法也祇能適用於當時的社會，萬不能適用於長久的時期。社會狀況是時時更變的，憲法條文一經規定之後，是很不容易隨時修改的，死版版的憲法條文萬不能長久適用於時時更改的社會情形。憲法的適用與否全靠憲法本身是否能適用於社會上實在的狀況，所以凡採用成文憲法的國家，必須時時用非正式的手續，隨時依照社會情形的更改，修改憲法。所以成文憲法之中萬不能免去那種不成文的份子。成文憲法年歲愈老，其中不成文的份子愈多。

至於那種不成文憲法，其中也有許多成文的規定。凡是風俗或習慣固定以後，往往就記錄下來，規定在法律之內，這是古今立法的趨向。大多數的法律往往是風俗和習慣的結晶，或是根據於當時社會上的需要而發生的。風俗和習慣是很不確定的，差不多各人有各人的解釋，往往因之而發生種種誤會，種種衝突；所以必要記錄下來，纔能有確定的解釋，人民方面纔不至於因見解的不同而發生爭執。各時期的社會需要也得由法律正式承認，正式規定出來，方能免去人民和政府間的一切衝突，方能維持國家的治安。英國憲法就是不成文憲法的例，可是其中有幾部份早已有明文的規定，早已變為成文的；最重要的就是中古時代的『大憲章』Magna charta (一二一五年)，『民權請願書』Petition of Right (一六二八年)，『民權條例』Bill of Rights (一六八九年)，這都是人民和國王兩方面所規定的極莊嚴的條件，是英國政府的根據。除此之外，還有許多國會所制定的重要法律，明確規定國王和上議院的職權，司法的權力，下議院的組織，選民的資格，下議院和選舉團的關

係等類，這種種法律也是英國憲法中極重要的部份。法庭對於一切風俗和習慣的解釋，及各種重要案件的判決也是英國憲法中的一部份，也是成文的。英國憲法之中成文的部份自然沒有不成文部份那樣多，並且成文的部份又是分散於各種各樣的法律之中，沒有一種彙集的憲法法規。所以我們還可以說英國憲法是不成文的。但是英國憲法和成文憲法的區別，並不是因為其中沒有成文的規定，祇因為英國憲法中不成文的部份，比成文的部份。又多又重要。

又有人提出剛性憲法和柔性憲法的區別。這種分類的根據是在於普通法律和憲法的關係，並不在於憲法的來源或其制定的方法。如有一種憲法，在法律上的效力和普通法律相等，修改的手續也和普通法律相同，這一類的憲法就叫做柔性憲法。如有一種憲法，有最高的法律效力，完全在普通法律之上，修改的方法也和普通法律，大有繁簡的區別，這一類的憲法就叫做剛性憲法。柔性憲法和剛性憲法的區別，並不在於成文和不成文的區別。柔性憲法也許是成文的，不過其修改



的手續很簡單，大致和普通法律修改的手續一樣。剛性憲法和普通法律的界限分得很清楚，並且也不能如普通法律那樣的容易修改。英國和意大利的憲法是柔性憲法；美國和法國的憲法是剛性的憲法。英國憲法是不成文的，意大利憲法是成文的；但是意大利成文憲法中並沒有規定憲法修改的手續，所以其結果就使意大利能用修改普通法律的手續，修改他的憲法，使意大利憲法和英國憲法在修改手續一方面立於同等的地位。美國和法國憲法均是成文的，其中均有修改憲法手續的規定，所以他們均不能用那修改普通法律的手續修改憲法，他們的憲法均是剛性的。但是這樣的區別也不能算是十分確當的，因為那種所謂剛性憲法雖有法定的特別的改修手續，但是除了這種特別的手續之外，却另外有普通的簡單方法，如法庭的解釋，風俗習慣的發生等類，在實際上也能修改憲法條文。所以剛性和柔性憲法的區別也祇是形式上的區別而已。

現今各國憲法，除了英國之外，大都均是成文的。這是因成文憲法總有一種確實的根據，非若

不成文憲法，各人可以有各人的解說，各種的衝突就易於發生。所以無論那一國在改革政治的時候，總是首先注意到憲法一方面：制定一種成文憲法，鞏固新政府的根基。這種成文憲法到了後來也會逐漸加入不成文的份子，但在最初的時候，大概是完全成文的。各國現行的成文憲法雖有詳略或繁簡的區別，但其內容約略可以分做三部份：（一）規定人民自由權利的條文，（二）規定政府組織的條文，（三）修改憲法的條文。

成文憲法中第一部份大概都是人民自由權的規定。人民自由權利的觀念是到了現今時代纔發生的。在從前專制時代，政府和國家的觀念是不分的；政府差不多就是國家，是至尊無上的，要怎樣，就能怎樣。人民對於政府，絕對沒有自由權利可言。不過到了現今時代，政府和國家的觀念完全分清楚，政府祇是國家的要素之一種，是行使國權的機關。政府的職權，政府的組織，是規定在憲法之內的；同時人民也有種種的自由權利，也是規定在憲法之內的。在憲法上所規定的範圍以內，人民可以自由行動，政府不得侵犯。各國成文

憲法內所規定的人民自由權利萬不能絕對相同。各時期人民的知識程度不等，各時期人民所應享受的自由權利也當然不能一律。例如上古或中古時代所謂自由權利，在現今人民的眼光中看起來，自然够不上說是真真的自由。又各國人民的智識程度不等，各國情形不一律，各國人民所應享受的自由權利也不能一律。例如日本人所享受的自由權利，萬不能滿足歐美人民的心理。但是概括的說起來，現今各文明國憲法中所謂人民自由權利是包括身體自由，法律上的平等待遇，私有財產的保障，思想自由，言論自由，和信仰自由。

憲法中第二部份是政府的組織和政府的職權。這一部份的憲法大概祇能把組織大綱約略規定，例如(一)政府各機關的組織大概，(二)政府各機關的職權分配，(三)政府各機關的性質及其職權，(四)選擇或任用官吏方法，(五)選舉團的組織。從這一方面着想，美國憲法要算成文憲法中的模範。美國憲法中關於政府組織的條文是很普通的，但是同時又可以算是很詳細的。凡關於重要的事實，差不多一點也沒有遺漏。美國憲法先把

政府職權分配於立法行政司法三部，各部的組織及其職權，亦大致規定。不過關於立法部怎樣立法，大總統怎樣行使職權，法庭怎樣執行職權，憲法上沒有詳細的規定。關於種種旁雜事務，如商務，工業，銀行，各種公司，鐵路，學校，海陸軍等類，憲法上所規定的亦寥寥無幾。美國憲法上所規定的完全是幾種極重要的，根本的條文，其餘一切的事務完全由立法部用普通法律規定。美國憲法真所謂一國的根本法律。

憲法中第三部份是修改憲法的手續。從這一方面着想，憲法可以分做三類：（一）有幾種憲法沒有修改手續的規定，（二）有幾種憲法否認修改憲法條文的權力，（三）有幾種憲法正式規定修改的手續。除了這種憲法內所規定的正式修改方法之外，各國往往另行還有一種非正式的修改憲法方法；這就是依照風俗習慣的發展，法庭的解釋，社會上的需要，於無形之中隨時改變憲法條文的意義。如果憲法上沒有修改手續的規定，這類憲法儘可以用非正式的方法去修改，或由立法部以普通的立法手續規定普通法律，以補憲法上的

不足。如果憲法上把修改的手續規定得太複雜了，這類憲法也可以採用種種非正式的方法，隨時修改其中的條文。至於那第二類的憲法，否認政府各機關或人民有修改憲法的權力，在事實上，在理論上，均不能成立；並且在歷史上，也未曾發現過。

現今我國政治中的大問題之一就是憲法問題，就是怎樣制定中華民國的成文憲法。但是憲法並不是一種包醫百病的萬應靈藥。並不是將來中華民國國憲制定以後，南北就可統一，一切困難問題就可解決，人民的痛苦就可免去。我們如果存了憲法萬能的觀念，這是大錯而特錯的。在制憲之前，我們必須仔細研究那憲法的內容應當怎樣；我們的目的總要使他能夠應付現今社會上和經濟上的需要，使他能夠適合於歷史習慣和其餘一切的狀況。我們還得要研究人民的政治能力究竟是怎樣一種程度，究竟能夠使用什麼樣一種憲法。我們萬不能專去注重理論一方面，把事實一方面的情形丟棄不顧，制定出一種我們理想中的憲法。我們所要做的就是根據於我國歷史上

和社會上的種種情形，再從各國現行制度方面去選擇那種較為適用並且在外國已經試驗有成效的制度，參雜其間，制定一種能夠適用於中華民國現今狀況的憲法。我們的目的是在於適用，並不在理想上的完備。理想中極完備的憲法往往在實際上未必能適用。我們祇須看看南美和中美那地方各共和國的情形就可以明白這一層。南美和中美各共和國的憲法大都是抄襲北美合眾國的憲法，並且在形式上看起來，他們的憲法較之美國更為完備，因為他們已經把美國憲法在歷史上所發現的種種缺點完全改正。但是他們政治上的狀況還是擾亂不堪，其中除了極少數的幾國之外，其餘各國均是革命的出產地。這就可以見得他們的憲法在形式上是很完備的，但在事實上還是不能適用的。所以這制憲事務是何等重大，何等困難；既非理想家所能從事，亦非抄襲外國現例所能粉飾。

究竟怎樣的憲法纔能算適合於中華民國現今狀況呢？這是一個極大的問題，決不是這樣一本教科書中所能討論得了的。但是我們也可以約

略提出幾個普通的重要要件，作為良好的成文憲法所必不可缺少的要素：這就是（一）意義廣闊，（二）文字簡單，和（三）界限明確。

憲法是全國政府組織大綱，所以其中各條文的意義必須廣闊。政府職權的範圍，政府職務的性質，政府和人民間的關係，必須用意義極廣闊的條文表示出來，纔能使那解釋憲法的機關，如大理院之類，隨時依照社會的情形，推廣或縮小憲法中各條文的意義。換句話說，就是良好的成文憲法一定要有伸縮的餘地。

但是這樣的憲法，同時在文字上邊又必須簡單。憲法萬不能將政府組織的詳細節目，完全規定出來。現今政府的組織，差不多一天複雜一天；詳細的規定，非得有極長的並且極複雜的條文不可。這就要發生兩種弊端：第一，詳細的憲法很容易發生文字上的誤會，致使各方面有無味的爭執。第二，憲法條文愈詳細，立法部愈不負一切責任。如果把一切重大事務完全規定在憲法之內，立法部自然不能再訂別種法律決定各種問題，自然要放棄一切的責任。實在說起來，詳細的憲法

就是人民對於政府無信任的表示。還有一層，詳細的憲法實在沒有伸縮的餘地，不久就很難應付社會上各種新發生的需要。社會上種種狀況是時時更變的，憲法條文規定後就不能隨時隨意修改，所以往往和社會情形不能適合。這樣的條文既經不能適用於那已經改變的社會，勢必至於不能實行，變成一種死法律。人民對於法律也往往因之而發生一種輕視的態度，法律的威嚴就從此失去。美國聯邦憲法祇有四千多字，法國的憲法差不多有八千字。這兩種憲法在簡單一方面看起來，總算是好憲法。美國各邦新近所制定的各憲法每一種差不多有五萬多字，內中有許多事情，實不應規定在憲法條文之內。

憲法各條文的意義必須廣闊，其文字必須簡單，同時其字句間的界限又必須明確，萬不能使各人有各人的見解，因之而發生種種衝突。爲應付社會上一切的新需要起見，憲法各條文必須有伸縮的餘地，但同時又不得含糊其辭，沒有一種確定的解釋。憲法上的含糊之處往往是大亂之源。美國從一八六〇年至一八六四年的南北戰爭就是



發生於憲法上的問題，美國各邦是否有脫離聯邦的權，這個問題在美國憲法裏並沒有確定的條文，所以南北兩部份均各有各的解說，以後經過了四年的血戰，這問題總算以武力解決了。

這祇是從形式上討論那良好的成文憲法所必須有的幾種普通要件。除此之外，却另外有一個根本的要件，這就是人民對於憲法的態度。人民必須有信仰法律的心理，尊重法律的態度，良好的成文憲法方能發生良好結果。如果人民存了輕視法律的心理，對於法庭的解釋，法庭的判斷，也不知遵守，時時刻刻祇知全顧自己目前的私利，而不計及社會全體的幸福，那末，無論怎樣完備的憲法總是等於廢紙，毫不能發生什麼效果。就是上邊所說那種非正式的修改憲法方法也得要人民有了公德心，尊重法律的觀念，很高的智識，纔能用之而無弊。良好憲法的作用祇能束縛和防止人性中壞的一方面，使之不得過分的發展，以致完全克服那人性中好的一方面。但是人民方面也得要有些公德觀念的根基，和善性的萌芽，那良好的憲法纔能幫助人民從這好的一方面去發展。人民如果太

壞了，太沒有公德心，太沒有智識，那良好的憲法勢必至於失其效用，萬難有所補救。

## 第五章 憲法與革命

從歷史上著想，現今各國憲法的產生有種種的方法，概括說起來，可以分爲四種：（一）由君主制定的，（二）由人民協議制定的，（三）由於逐漸發展而成立的，（四）由於革命而成立的。

第一種憲法是欽定的憲法。君主也許爲順從民意起見，也許爲保存他自己的地位起見，願意將他自己的權力，和政府各機關的組織及職權詳細規定出來，將政府的性質從人治的變成法治的。君主這樣的舉動就是自己願意把他的政治權力，限制在一定的範圍以內，並照一定的規定行使其職權。這種規定就是一國的憲法，叫做欽定的憲法，例如現今日本的憲法，歐戰以前的普魯士憲法。在理論上說起來，憲法既是欽定的，君主當然隨時可以更改，或取消這憲法。但在實際上着想，君主既已把他的權力規定在憲法之內，他萬難收回成命，取消憲法。因爲這種欽定憲法大半是由人民要求得來的，君主之所以願意制定憲法，規定他

自己的權力，祇不過是爲人民或時勢所迫，非如此不能保持他的地位；如果憲法既已制定，君主尙欲取消，那是要引起人民革命，或竟至推翻政府的。

第二種憲法叫做協定的憲法，就是人民組織新國家的時候，或組織新國家以後，商議制定的憲法。這次歐戰完結，歐洲大陸上發現許多新國家如波蘭等類，他們的新憲法是完全由協議而成立的。

第三種憲法是由於逐漸發展而成立的。大凡一國的政體逐漸由專制政體變成民治政體，其憲法是屬於這一類的。在最初的時候，這類國家的政權在君主一人手裏，以後民治主義漸漸發生，國家的政權就在事實上從君主手裏轉移到人民代表手裏。人民代表的權力最初祇有事實上的，沒有法律上的根據。但是到了後來，在事實上，在法律上，全國人民均默認人民代表的實權，就是君主自己也不得不乘時勢的潮流，放棄他所有的實權，承認人民代表的權力。這一類憲法最好的例就是英國的憲法。在形式上，在法律上，英國政府至今還是一個君主政體，但在實際上，英國政府早已是一

個很完備的民治政府。英國政府確是完全於不知不覺之中，經過了數百年的歷史，纔變成現在的情形。所以英國憲法中大部份的規定至今還是不成文的。

第四種憲法是由革命而成立的。凡專制國的人民，因為不滿意於他們的政治狀況，推翻了他們的專制政府，組織了一個根據於民治主義和代議制度的政府，其憲法均是屬於這一類的。這樣成立的政府有第一次的法蘭西共和國，北美合衆國，中華民國，俄羅蘇維埃共和國。

現在祇有日本的憲法是欽定憲法；由於逐漸發展而成立的憲法也祇有英國的憲法；協定的憲法在歷史上的例本來很少，祇有這幾年來歐洲大陸上所發現的新國家是這樣制定他們的憲法的。多數的新憲法大都均是因革命而成立的，並且我國的臨時約法也是發生於辛亥革命，將來的永久憲法也祇能算是因革命而產生的。所以我們在此地專論革命和憲法產生的關係。

歷史上所發生的革命均有兩方面：一方面是對於當時腐敗政府的反抗，又一方面是建設新政

府的運動。凡革命之所以能成就，必須有兩種主動力：在事實方面，當時的政治情形必須腐敗不堪，人民實在忍無可忍；在思想方面，當時又必須有一班學者出來鼓吹新思潮，從學理上證實當時政治制度的不能適用於社會狀況，使人民有反抗政府的學理根據。如果沒有新思潮的鼓吹，政治腐敗雖則達到極點，人民也祇能到了忍無可忍的時候，推翻舊政府，另由強有力者出來組織新政府；這種情形祇能算是朝代的更替，不能就算是政體的改革。我國歷史上這樣的例是很多。如果祇有新思潮或新學說的鼓吹，而人民對於當時政治情形並沒有大不滿意的地方，這種新思潮或新學說也不能鼓吹出革命。換句話說，凡革命運動的發生必須有事實上的和學理上的兩種根據。法國革命之前，有盧梭孟德斯鳩等痛論法國舊制度的腐敗，並極力鼓吹人民革命。美國獨立之前也有一般學者極力攻擊英國的高壓政策，他們的『獨立宣言』也只是多年理論上的宣傳的結晶。

我國在前清的時候，也有那般智識階級鼓吹種族革命；到了清朝末年的時候，這種鼓吹總算已

經成熟，所以在辛亥那一年，武昌起義以後，各省立即響應，滿清政府立即推翻，種族革命的目的總算達到。但是政治改革的方面却大失敗了。民國成立以來，政治上腐敗的情形，國內擾亂的狀況，反而有增無減，人民的痛苦也反而較之從前增加了幾倍。在前清時代，國內祇有一個專制皇帝，現在的中國却有了無數的專制皇帝，他們雖沒有皇帝的名位，沒有皇帝的形式，但是他們的權力確與從前的皇帝相等，處處可以壓制人民，處處可以剝奪人民的權利。種族革命的標題是很簡單的，很確實的，普通人民很容易明白其中的意義；政治革命的標題却是很複雜的，很寬泛的，普通人民很難了解這標題所含蓄的意義。有形的專制皇帝是容易打倒的，無形的專制皇帝是不容易推翻的。所以我們辛亥革命祇不過達到了一部份的目的，政治革命還須我們人民極力去鼓吹，使各人能够明白新時代的需要，民治主義的原則，將來也許會有所成就，也許會達到政治改革的目的。這是我們人民所當擔負的一種極重大的責任，也是我們人民應當盡的義務。

這種種因革命而發生的困難情形却也不是我國的特別現狀，是各國革命以後所必須經過的狀況。但是我國辛亥革命確有一個特點，是別國革命時候所不常有的；這就是革命時候的種族問題，因為有了這個問題，人民方面就極力注意到這種族上邊，一心一意想推翻滿清的異族政府，同時卻忽略了那政治改革一方面。以後滿清政府推倒，民國政府成立，人民就誤認那革命目的已經達到，更不去注意到政治改革的問題。所以我國的政治愈鬧愈糟，到了此刻，永久的憲法尚未產出，擾亂的情形達到極點。這是我們現今政治擾亂的特別原因，至於那政治擾亂的普通狀況是各國革命以後的共同現象。無論那一國，革命以後，非得經過幾年極擾亂的危險時代，政治情形纔能復原，人民纔能過安穩的日子。

法國從一七八九年革命以後所經過的擾亂情形，是稍明歐洲歷史的人所共知的。理想中的自由，平等，博愛三大主義的目的沒有達到，一切政權卻反到了拿破崙一個人手裏。法國人民在拿破崙的軍事專制制度之下，並沒有出來反抗。他們

居然能容忍拿破崙的威權，有十四年之久。拿破崙被歐洲聯盟各國打倒後，法國還得要經過一次的復辟（一八一五年），兩次的革命（一八三〇年和一八四八年），一次的戰敗（一八七〇年被普魯士打敗），纔於一八七五年於意料之外，制定了那現行的憲法，恢復了民治制度。當法國被普魯士打敗以後，國內皇黨的勢力，非常之大；但是皇黨之中又分成三派，他們祇因為一個極小的國旗問題不能聯合起來，甚而至於破裂；民黨方面就利用了這個機會，於無意之中保持了他們小小的勢力，制定了那現行的民治憲法。因此，法國的政治情形至今還不十分穩固。

美國革命也經過了十三年的極危險時期（從一七七六年到一七八九年），確定的聯邦憲法纔算成立。美國獨立以後的一切情形也是非常擾亂，大局極其危險；那時候各邦間互相嫉妬，各邦差不多各自成爲一個獨立國，互相仇視，互相爭權奪利；那時候的聯盟政府祇有一個極沒有實力的國會，是由『聯盟約章』（Articles of Confederation，是一種不完備的憲法）設立的。美國聯盟政府最大的



困難是財政方面的無辦法。在獨立戰爭的時候，聯盟政府借債以供軍需；戰爭完結以後，聯盟政府不但不能還債，就是付利息的能力也沒有。按照聯盟約章的規定，國會沒有直接向人民徵收賦稅的權力。戰費和一切政費全從國庫支付，但是國庫的收入須依靠各邦的解款。國會要求各邦輸捐，往往被各邦政府所拒絕，所以國會除了勸告各邦輸捐外，再沒有什麼別的方法可以強迫各邦解款。

那時候美國財政上的困難既然如此，但是同時還有更困難的事；就是國會沒有權力去管理本國對外國的，和各邦間的通商。照聯盟約章的規定，國會有權力和外國締結商務條約，各邦也應當遵守各該條約上所規定的條文，不得任意增加入口稅或關稅。但在事實上，國會沒有強迫各邦遵守條約的實權。各邦在商務上又互相為敵，任意徵收關稅，不顧國會的法律。於是全國的商務不能發達；國會對於外國不能維持信用。至於那時候的金融狀況和貨幣制度又是非常紊亂。在革命時代，國會濫發紙幣，紙幣不能兌現，所以價格跌落。到了一七八〇年的時候，每元紙幣至多值現

洋二分。各邦也濫發紙幣，紙幣的價格就更跌落了。聯盟政府既不是一個强有力的中央政府，各邦政府又能力薄弱，並且往往自顧不暇，沒有餘力去幫助別邦。所以無論那一邦發生了亂事，就沒有辦法，很不容易平定，既不能得鄰邦的幫助，又不能得聯盟政府的幫助。因此各邦政府也往往受各種暴力的擾亂。

這祇是美國革命後時局上幾種較大的困難情形。當時各邦也逐漸覺得政體的不良，不能應付社會上各種需要，所以就議決於一七八七年召集各邦代表大會，修改那不完備的聯盟約章。所以照法律的規定，一七八七年召集的憲法會議祇有修改聯盟約章的權力，並沒有制定新憲法的權力。不過當時憲法會議中各會員，為謀國家統一起見，為謀社會全體的幸福起見，竟敢大膽的不顧法律，於開會後第五日議決廢除舊約章，另行制定新憲法。新憲法草案公佈後，逐漸得到各邦的批准，新政府就於一七八九年正式成立。從此以後，美國就脫離了那危險時代，進入一個安穩時期；國家的勢力逐漸擴充，經濟，商務，社會方面的種種情

形逐漸發展。這均是當初制憲者的功績。

從法國和美國的經驗上看見起來，我們就可以明白破壞是極容易的，建設却是極不容易的；推翻一個腐敗政府祇須極短的時期，而建設一個良好的政府非經過極長的時期不可。但是法美兩國的歷史却又可以鼓勵我們努力奮鬥，使我們對於現今的擾亂狀況不至於灰心。

凡革命發生，舊有的政府推倒後，當時所謂政府，祇不過是一個臨時的革命機關，就叫做臨時政府。當時最重大的問題就是把這個不完備的臨時組織的革命機關變成一個完備的永久的政府。

為解決這個問題起見，臨時政府有兩種方法：第一，臨時政府可以代表人民擬定和制定永久憲法；人民方面如果沒有反對，就可以算是默認了臨時政府有這樣的權力。臨時政府第二種方法是承認他們的臨時性質，和有限的權力，另用正式的手續，組織一個永久的政府。如果採用這一種方法，臨時政府可以（一）擬定一種憲法，由人民總投票決定去取；或（二）使人民舉出一個制憲委員會，制定永久的憲法；或（三）另行組織一個憲法起草委

員會，擬定憲法草案，再由人民決定該草案之能否成立。這第二種方法是最適合於民治主義的原則，是臨時政府所應當取擇的方法。

## 第六章 立憲政府

普通人民對於政治權力和個人自由的關係往往有一種根本上的錯誤觀念，以為政治權力的範圍愈擴充，個人自由的範圍愈縮小。普通一般人民往往把『自由』這個名詞看作人民所應當有的一種天然權利；同時又覺得這個名詞的意義是很簡單的，人人共知的，實無解說的必要。從前在法國革命的時候，有一個羅蘭夫人曾經說過一句話：『自由！自由！天下多少罪惡，都是借你的名字做出來的！』這就可以見得普通一般人民，因為不明白『自由』這個名詞的真確意義，不曉得犯過多少罪惡。一個社會是由多數人民集合而成的；如果人人有絕對的自由權，人人要怎樣便怎樣做，以為這是他的自由權，那又是他的自由權，完全想不到別人同樣的自由權，那末，社會上勢必至於發生種種衝突和擾亂；即使沒有國家，沒有強制執行權力的政府，各人也萬不能得到真真的自由權。

在這樣狀況之下，祇有一個最有強力的人，能用他的強權來制服別人，纔能要怎樣便怎樣做，纔能有絕對的自由，至於其餘人民的自由權，就沒有成立的餘地。這當然不是『自由』這個名詞的真確意義。

真真的自由權並不是一種絕對的天然自由權，却是一種根據於法律而來的，並受法律所規定的公民自由權。既經叫做公民自由權，凡是公民，當然均能同等的享受。這樣的自由權須得由法律確定其內容及其界限，方能免去人民方面種種不同的見解，種種的衝突；即使有什麼爭執發生，也得要有一個正式的法定機關出來干涉，出來判決兩方面所爭論之點。這樣纔能保持社會中各公民同樣的和同等的自由權。所以我們的財產權是由法律保護的；我們和別人所訂的契約，也得要經法律承認後，方能發生效力；我們平時所做的所說的，均不得違反法律的規定。總而言之，我們是處處受法律的節制的。

照這樣說起來，我們人民那裏還有自由權呢？這個問題實在是很容易答覆的。人民享受那種法

律所承認的個人權利和財產權的時候，他却有國家的保障，決不能受別人的無理干涉或侵犯。法律的作用有兩層：一方面保護人民享受那法定的種種自由權利，又一方面禁止他侵犯別人的同樣權利。人民雖則受了那法律方面種種的限制，但是他從法律保障一方面所得到的利益，實非淺鮮。有了這樣的保障，他的自由權的範圍反而加大；在法定的範圍以內，他儘可以自由行動，不必顧慮別人方面的侵犯，較之那種祇靠強權，或人民間的互助，來維持個人自由的方法，實勝萬倍。所以政治權力和個人自由這兩名詞並不是相反的，却是對立的。有強制執行權的政府設立後，個人自由並不因之消滅；這種制度祇不過把那強權世界變成一種法治的世界。但是人民如果要充量的享受政治生活的利益，那種種法律上的自由權必須確實規定，有確定的保障，別人果然不能侵犯，就是執政者一方面也不得侵犯。

這就是各政治團體所應當解決的一個大問題：怎樣能夠設立一個强有力的政府，一方面能盡他應盡的職務，一方面那執政者又不能利用他們的

職權，去增加他們個人的私利，損害被治者全體的幸福？歐美各國所通行的那種立憲政府就有這樣一個目的。在廣義一方面說起來，無論那一國都有一種立憲政府，因為無論那種政府總有幾種根本的憲法原則，或是成文的，或是不成文的，規定該政府的組織和職權。但從狹義一方面說，立憲政府就是那種依照法律原則行使職權的政府，其政策是根據於被治者全體的幸福而決定的，其人民的生命，自由，和財產權是由法律規定的，是由法律保障的，既不受他人的干涉，亦不容執政者的侵犯。

換句話說，立憲政府就是法治的，不是人治的政府。除了這一種普通的特質之外，在立憲政府之中，被治者或其中的一大部份人民還往往能直接的或由他們自由選擇的代表間接的參與他們政府事務的權利；這種權利就可以使人民有表示他們的意志，保障他們公共幸福的機會，同時還能監督執政者方面種種行動。這就叫做人民的自治權利，在其範圍之內，往往又包括各地方政府對於他們地方上的特別事務，有自治的權力。還有一層，

立憲政府又往往爲人民自由權和財產權規定一個特別的範圍，不受政府的立法機關的干涉。

照這樣說起來，立憲政府是依照確定的原則行使職權的政府。這種原則也許是成文的，也許是不成文的，聚集起來，就叫做憲法；其作用是使執政者一方面受到一種法律上的限制，使人民方面種種法定的自由權利，有一種確定的保障，防止政府的侵犯。這樣的保障如果真能使人民方面受到實惠，同時還必須有一個獨立的司法機關，完全不受行政方面的無理干涉，並由一般正直的，不畏強力的，精通法理的法官執行其中的一切事務。司法之所以能獨立，是因爲法官的任期是終身的，法官的薪水也不能在任期之內隨意由行政或立法部減少。但是同時我們還得要承認那司法一部份是政府中權力最薄弱的機關，除非人民有尊重法律的觀念，有遵守法官判決的精神，無論什麼樣的憲法條文決不能增加法庭的權力，使司法權力充分有效。所以人民尊重法律，信仰法官的態度是司法獨立的根基；司法獨立又是人民自由權利的保障。



所以立憲政府有兩種主要的要素：（一）獨立的司法機關，保障人民法律上的權利；（二）行政官吏的權力均由法律規定，凡法律範圍以外的一切命令均不能發生效力，凡一切非法的舉動須受民事的或刑事的處分。在那種君主立憲政府，君主是不受刑事或民事上之訴究的，但是他們却有大臣替他們負一切的責任，代受一切的處分。在各共和國，大總統或行政首領也往往非解職後，不受法庭的審判。但是他們往往可以由國會提出彈劾，受特別法庭的審判，定罪後，須立即免職，如有違法行動，也須受民事或刑事上的處分。並且共和國的行政首領也得受法律的節制，因為他們在法律範圍以外的命令，決不能發生效力，人民儘可不服從。

在立憲政府，人民的生命，自由，財產權非但有法律上的保障，禁止行政方面的侵犯，就是立法部一方面也不得有什麼不公平的舉動，任意傷害人民的權利。立法權方面的限制不但在於法律的內容，連那制定法律的一切手續，也有種種的限制。歐美各立憲國限制立法權的方法不一，我們可以

約略說一說。

在英國，憲法是不成文的，國會在法律上是至尊無上的。有人曾經說過，除了把男子變成女子，把女子變成男子之外，英國國會是沒有一樣事不能做的。所以英國立法權方面的種種限制完全是習慣上的，不是法律上的限制。但是這種限制也很確定，政府方面如有違背習慣或成例的舉動，人民勢必至於被迫而革命，或竟推翻政府，也是意料中之事。英國人民的根本自由權利觀念是出源於人民在幾百年歷史上所表示的決心；凡他們心目中的生命，自由，財產權利，除了根據於正式的法定手續之外，不得無故被政府任意剝奪。人民權利的大部份早已規定在幾種大法規之內，如『大憲章』，『民權請願書』，『民權條例』，和國會所制定的幾種重要法律。在英國人的眼光中看起來，這類的法律差不多是神聖不可侵犯的。除此之外，英國全部的習慣法之中，也有很多人民權利的根本觀念。英國人民最注意的並不在於國會所制定的法律的內容，却在於制定和執行法律的手續一方面。換句話說，英國人願意把全部立法權交給國

會，由國會決定一切法律的內容；但是他們對於立法的手續，執行法律的方法，與及官吏一切的行動却是非常固執，非照一定的手續辦理不可。在法律上，國會的立法權是無限制的，就是那種憲章和根本法律也可以由國會隨時更改或取消；所以國會也儘可以依照一定的手續，制定剝奪人民權利的種種法律。但是英國國會決不至這樣做的，英國人對於他們的國會也非常信託，因為國會中最有勢力的下議院是由他們選舉的，因為他們也曉得那習慣上的人民權利觀念的勢力是非常之大，實在可以限制國會的權力，使之不出一定的軌道之外。

在歐洲大陸上那幾個有成文憲法的立憲政府中，立法部的權力也是至尊無上的。這是因為法庭沒有宣告法律為無效的權，立法部的行動無論怎樣與憲法上的規定發生衝突，法庭決不能干涉。有幾國的成文憲法也把人民的自由權利列舉在憲法條文之內；祇因為政府中沒有一個機關可以禁止立法部的侵犯，這種權利實在沒有確實的法律上的保障，其性質却和英國人民那種根據於習慣

上的權利相等。但既列舉在憲法條文之內，立法部方面當然也不能毫無所顧忌，任意侵犯或剝奪人民在憲法上的權利。立法部分果竟敢膽大妄爲，這樣去做，勢必至激成革命。

在美國，立法部所制定的法律如與憲法條文有所衝突，就不能發生效力；並且法庭也拒絕使用這樣的法律。美國的憲法不單是規定政府的組織，並且又限制政府各機關對於人民自由權方面的一切權利。所以美國聯邦憲法和各邦邦憲法對於立法部和別種機關的權力均有嚴格的限制。但是那種法定的生命，自由，財產權利並不是一種絕對的權利；並不是無論怎樣，政府不得加以限制。把人民的權利看做絕對的，就要妨害政府的行動，又可以使政府什麼事都不能做。所以無論在美國，或在別種立憲政府，私有財產可以收爲公用，惟必須有相當之代價；各種營業公司，其性質是與社會上公共利益有關係的，如鐵路，電報，電話，電燈，自來水，轉運公司之類，均須受法律的管理。就是憲法上所列舉的自由權利也沒有絕對的性質，也不是絕對不受立法部的限制。在戰爭時候，人

民就須到戰場上打仗，他們的生命就沒有自由了；言論自由也得要受法律的限制；信仰自由也不能當做種種擾亂社會或違反道德觀念一切舉動的遮蓋品。所以人民自由權利雖有憲法或習慣的保障，但遇必要時，或為維持社會秩序，或為謀社會全體的福利，人民也得要犧牲他們的自由權，受立法部方面種種的限制。但立法部或別種機關却不得任意剝奪或侵犯人民在憲法上的，或習慣上的自由權。

立憲政府的用意就是要規定政府的組織和職權，使被治者不致於受執政者的非法待遇。因為要防止執政者方面的專權，無限制的擴充他們的勢力，不顧憲法上一切人民權利的保障，所以現今各國均採用一種分權制度，把立法，司法，和行政三種權力分給於三個各自獨立的機關，使之互相箝制，互相監督。這就是三權分立的制度。但在事實上，立法，司法，行政三部嚴格的分立是萬萬做不到的。立法部所制定的法律不能自動的發生效力，還得要經行政部執行後，纔能達到立法的目的；行政部所提議的政策也得要經立法部規定

在法律之內，方能實行。立法和行政兩部的職務差不多是分不開的；凡立法和行政兩部愈接近，政府的效率愈大。所以在實際上的問題，就是怎樣可以使立法機關和行政機關接近，使他們能協力合作，而同時又不致於發生專權行爲，侵犯人民的自由權？這是立憲政府的目的。

### 第七章 人民政府

人民政府是一種事實上的現象，並不是一種哲理上的觀念。人民政府並不是政體方面的一種特別組織，却是政府的一種特別性質。如果政府的一切政策，及其執行的方法均依照被治者的意志而決定，這類的政府就可以稱之爲『人民的』。我們有兩個標準可以判決某種政府是否屬於人民政府這一類之中；第一，全體人民究竟有多少參與政治的權利；第二，被治者對於執政者究竟是否有實際上的監督能力。民治制度或民治政府這名詞往往和人民政府這名詞有同樣的意義。民治制度是英文中 Democracy 這個字的譯語，出源於一個希臘字 Demos，其意義就是一國的公民團體。人民政府是英文中 Popular Government 的譯語，

出源於一個拉丁字 Populus,其意義就是全體的人民。所以人民政府和民治政府的意義確是很相同的。但民治制度或民治政府是一種政府的制度或組織,是和那種代議制度立於相對的地位的。民治制度是人民直接參與政治事務的政府;代議制度是人民代表執行政權的政府。人民政府是專指政府的性質而言;無論那種政府制度,祇須有一種特別的性質,就可以叫做人民政府。這種特質就是執政者順從人民公意的支配,至於人民公意怎樣表示,怎樣執行,那是另外一個問題,與人民政府的本題沒有什麼大關係。

從政府的性質一方面著想,人民政府又和立憲政府很有相像的地方。立憲政府也不是政府的一種特別組織,也是政府的一種特別性質。人民政府和立憲政府的觀念雖則是各別的,但是那立憲主義和人民監督的觀念却是很相近的。我們在上一章內,已經把立憲政府的特質說明了;凡政府的職權須依法執行,人民的權利有確定的保障,這種政府就可以叫做立憲政府。政府的組織同時還須採用分權主義,使各機關互相箝制,不得

違反憲法上的規定，霸持一切權力。在被治者方面，往往另外還有特別的保障；大部份的成年公民均有相當的參與中央或地方政治事務的權利，使他們的意志有表示的機會，使他們對於執政者能執行他們的監督權。人民參與政治並不能算是立憲政府的根本原則，但是大多數的立憲政府均有這樣的規定。立憲政府採用了人民參與政治的原則，同時又可以叫做人民政府。立憲政府不必一定有人民政府的性質，但是人民政府却免不了那種種憲法上的規定，使人民有參與政治的確定方法，使政府職權非依法執行不可。這就是人民政府和立憲政府的關係。

所以人民政府就是那種根據於人民公意執行政權的政府。在廣義一方面說起來，凡各種各樣的政府均須約略顧全人民方面的公共意志，就是那種專制君主也不是完全可以固執自己的意思，毫無所顧忌的，有時候却也不得不顧慮到人民一方面，依照人民的意志決定政策的方針。但是我們所要討論的並不是這一種廣義的民意。我們所謂人民政府，就是人民對於各種政策的意見，可



以根據於憲法上所確定的方法，確實表示出來，並且還能積極的影響於執政者行動，使他們依據這種表示，決定政策的標準。

政府是爲人民謀幸福的工具。某種政府如能增進被治者的福利，就可以算是一種好政府，就有存在的理由。某種政府如不能達到這樣的目的，就沒有存在的理由。這是政治學上的根本原則。所以從事實上著想，各國的主要政治問題就是怎樣可以設立一種政治制度，最適合於他們的歷史，人情，風俗，習慣，並且最能增進他們全體人民的福利。這樣說起來，我們決不能根據於學理上的推想，斷定某種政府，無論是君主的，貴族的，或民治的，是最適宜的政府。各種政府的優劣均須以各該政府的結果判定的，並且各國的種種狀況又很不相同，某種政體在甲國發生了好結果，也許因爲某種的政體恰巧適合於甲國的狀況；我們萬不能因之斷定某種政府在無論什麼地方都能發生好結果。我們所須注意的就是什麼樣的狀況方能使用什麼樣的政體。我們討論人民政府的利弊也得要這樣討論，就是，有什麼樣的狀況，用

什麼樣的方法，方能使人民的公意能確實表示出來，能使人民達到監督政治的目的。

主張人民政府的學者有一個根本觀念：凡各種政府的目的均是謀被治者方面的利益。他們又從這個觀念，推想出三個理由：（一）人民均能明白他們最大的利益，至少他們能夠舉出幾個最能明晰他們情形的，或最能表示他們意志的代表；（二）為謀全體社會的利益起見，他們是肯犧牲的，肯服從的；（三）他們能直接或間接設立和運用政府機關，達到他們所期望的目的。這幾個理由確有討論的必要。

全體人民對於他們本身的利益不一定能明白了解的，他們也不一定曉得用怎樣的方法，最能容易得到他們的利益。有時候全體人民之中確有幾個特別智識的人民，對於全體的利益，較之無論何人更為明確，並且還能曉得怎樣可以達到目的。有時候那旁觀的外國人也許對於別國的利益，較之他們本國人民知之更為詳細。比方我們中國全體人民，那能明白我們自己的利益呢？四萬萬人中，大部份連他們自己的衣食住尚不能顧全，並

且又沒有享受教育的機會，他們的智識又是非常幼稚，這種人民那有時間，那有能力，去研究全體社會的需要？至於那般上級社會人物，又自私自利，祇知保全他們的特殊權利，不顧全體社會的利益。祇有極少數的智識階級稍能明白社會上的需要，稍能表示一些公意，但是他們又沒有實力，又沒有法律的保障，所表示的公意差不多等於廢話，普通一般人民不曉得對於他們表示同情，執政者方面又儘可置之不聞不理。人民之中原有年歲，教育，智識的區別，萬不能有同樣的程度；未成年的人民須受他們父母的教訓，有神經病的人須有別人監督其行動，免得他有自殺的舉動。這是人人所承認的。全體人民也往往有同樣的狀況。凡未開化社會的人民往往都沒有充分的智識，他們決不能明白他們自己的利益，決不會達到社會福利的目的。所以無論那一國，如果真要採用人民政府的原則，必須預先決定他們人民是否能估計他們自己的利益，是否能議決一種政策，達到社會福利的目的。人民必須有很高的政治能力和道德觀念。人民還得要明白社會和政治狀況的

特點，重視那種和社會生活有關係的一切經濟的，道德的，和政治的勢力。除此之外，人民又必須明晰政府的性質：政府不但是保護國境和維持社會治安的工具，並且又是從各方面增進公共福利的工具。人民有了這樣的智識，這樣的程度，人民政府的原則纔能實現。

同時人民對於立憲政府的作用和需要，也得要有確當的觀念，這就是尊重法律的觀念，把法律看做公平正直，無所偏倚的一種工具，其唯一的目的是維持社會上的公道。我國政治擾亂的重要原因祇是人民方面的政治智識太薄弱，他們對於政治上的幾種基本觀念均是莫明其妙的。國內究竟有多少人能夠明白立憲主義的根本觀念？究竟有多少人能夠有法治的精神，把法律看做一種確定的，公平的工具，其唯一的作用就是為達到社會上的公道？究竟有多少人能夠明白政治權力的真真性質？執政者方面究竟是否能夠明晰他們對於全體社會的義務？這都是實行人民政府的先決問題。人民沒有政治的知識和能力，執政者又不以國利民福為目標，無論怎樣的政體都不能發生

良好結果，那人民政府更不必說了。

人民政府的根基是人民的公意。但是人民對於政治方面的公意決不是短時期之內可以製造出來的。製造公意的機關種類繁多，名稱不一；有各種各級的學校，有各種各樣的日報，週報，月報，和季報，有種種的社會改良或政治改革會社，最重要的還是社會上那般幸運的人物，他們有研究高深學問的機會，有特殊的智識。他們如果真能盡心極力，一心一意以製造真真公意為目的，其成效一定是非常之大。因為照各國的經驗，學校也不是一定能造就出良好公民。我們祇須看看我國的成績，差不多就可以使我們灰心。我國自從廢科舉，開學堂到此刻，也有二十來年的時期，學校究竟有何成績，社會上究有幾個好公民呢？有人說，好公民須由民治或共和政體中造就出來的。人民祇有在民治制度之下纔能得到政治上的訓練，纔能變成好公民。反轉來說，人民如果沒有執行政治的權利，永不能得到那種相當的政治訓練，永沒有做好公民的機會。這樣一種觀念，在理論上也許是很對的，但在事實上却是沒有根據的。民治

或共和制度決沒有單獨製造良好公民的能力，就是在那幾個人民自治權力最大的國家中，政治上的弊病也不能完全免去，執政者方面也不免時有舞弊的事實，也不免時有壓制被治者的行動。各國的歷史又可證明各種政體，無論是人民自己設立的，或不是人民自己設立的，決沒有出於自動，處處顧全人民的利益，不致於發生什麼軌外的行動。祇有人民方面繼續不斷的留意謹防，隨時隨地監督執政者的行動，纔能保護他們自己的權利，纔能發生好政治的現象。

所以人民政府決不是人民自由的絕對保障品。在形式上的人民政府之下，各種法律也許是不公平的，不適用的，執行法律的手續也許是很不完備的，處處可以侵犯人民的生命，自由，財產權利。人民雖則有了極大的政治權利，他們也許沒有多大的智識，沒有政治上的能力，而一切的實權就於無形之中被那般軍人或官僚政客所把持。在這樣的狀況之下，幾個狡猾的人就有極好的機會；如果這政府是一個軍事政府，有軍事資格的武人就可以做真真的執政者；如果這政府是一個君主政

體，國王的幾個大臣就能專權了；在民治政體的政府，政權就要到了幾個陰謀的政客手裏。這種危險實在是免不了的。

總結上邊所討論的理論和事實，我們可以把人民政府的主要原則重複提出來：（一）凡有成效的人民政府必須有一種真真的公意；（二）這種公意又必須是通達的，並須有很好的用意；（三）同時還必須有真確表示公意的機關；（四）有憲法上所規定的製造公意方法，真確的表示以後，執政者不得不服從；（五）末了，還須設立和維持一種極有效力的行政機關。所以公意就是人民政府的根基，沒有公意，人民政府決不能存在。種種民治的方法或制度決不會單獨的達到人民政府的目的，除非在這種方法的背後，另外還有一種根本的要素——公意——主持其間，使這種方法或制度發生良好的結果。如果有了上述的幾種主要原則，就是政府的制度在形式上有什麼不完備之處，這種政府也可叫做人民政府。比方英國政府在形式上確是一種君主立憲政體，其中有世襲的國王，世襲的上議院，但是無論什麼人總得承認現今的英

國政府爲民治政府。又比方坎拿大，在名義上還是英國的屬地，其行政首領是由英國國務總理任命的，其上議員的任期是終身的，這種制度都不合於民治主義的原則；但在坎拿大，真真的公意確有正式表示的方法，並且其勢力又是很大，所以坎拿大確已達到了民治主義的目的。

但是所謂公意，也當有一種確定的解說；幾個人的意思決不能叫做公意，執政者所假造的民意也不能算是公意。當民國四年袁世凱帝制運動時代，參政院以各省區國民代表大會公共委託該院爲國民代表大會總代表，即舉行全國國民代表大會，一致贊成君主立憲。這樣所表示的意志祇能算是政府所偽造的，決不能叫做公意。公意的主要特質就是這一個『公』字；除了社會上大部份人民所有的公共意志外，其餘的意志萬不能冒稱爲公意。社會中多數人民當然不會有絕對相同的意見或觀念；但是對於幾種根本上的重要問題，他們總得有大致相同的意見。他們對於那種不大重要的事實，雖則也許各有各的意見，但是對於那根本問題，他們必須同力合作，務求達到他們的



共同目的。現今中國的智識階級在政治方面的主張自然不能一致，但是對於時局上幾個重大問題，如南北統一，制憲問題，整理財政等類，他們的主張總有根本上相同之處。除了那般自私自利的政客，官僚，軍人之外凡是有智識的人總是主張南北統一的，主張制定憲法的，主張整理財政的；就是那政客，官僚，軍人也往往不得不有這樣的主張。這樣說來，我國的智識階級對於政治上的幾個大問題既經有了一種共同的觀念，爲什麼還不能正式表示出來，協力同心去達到這種共同的目的？

人民政府並不是一種計算多數少數人民數目，決定政策的一種簡單方法；其中却又包括幾種民族方面的，和人民心理方面的特性，這種特性能使公意有左右政治的勢力。公意和多數人民又有一個根本上的區別。多數人民如果真能解決政治上一切問題，各國歷史上許多的內亂均可以用這樣方法去解決了。然而愛爾蘭爲了一個自治問題，南北兩部份發生極大的衝突，甚而至於分裂，兩方面屢次發生戰爭，擾亂了數年時候，直到現在

這問題還未曾澈底的解決。如果把這愛爾蘭自治問題交人民公決，依照人民所表示的意志而執行，那自然是一種極方便的辦法。但是少數這一方面就要以武力反抗，使多數的意志不能達到其目的。從前美國爲了黑奴這一個問題，也發生過四年的南北戰爭（從一八六〇年到一八六四年）。那時候如果也把這黑奴制度是否應當推廣和其餘有連帶關係的問題交全國人民公決，少數方面如能服從多數的意志，美國南北的戰爭也決不至於發生。但是那時候的美國人民還沒有確實信仰多數人民意志的觀念，他們並不覺得有一種服從的義務。我國此刻的情形，也正與南北戰爭時代的美國相像，那少數的自私自利的政客，官僚，軍人決不肯使人民方面有表示意志的機會，即使人民能够把他們的意志表示出來，少數的特殊階級也未必肯服從的。

公意的產生也不是偶然的，必須經過一個宣傳時代，方能成熟，方能得多數人民的贊同。在無論什麼樣的社會，初發生的所謂公意並不是全體人民的意思，祇不過是幾個人的意思。這幾個人

對於公共事務是時常注意的，並且也時常根基於他們觀察所得的結果，表示他們自己所確信的意見。這種人物確是不多的，但他們却可以算是社會中的領袖人物，或是普通一般人民所信仰的，或有一種特別的宣傳能力，能夠把他們自己的意見去影響社會上多數人民的觀念。等到他們的宣傳成熟以後，普通人民大都被他們同化了，所謂公意就發生了。但是那般所謂領袖人民的觀念也往往不是根據於理性而發生的，他們也受種種勢力的影響，如私心，偏見，感情上的作用，習慣上的限制，和他們平時所崇拜的人物的意見。所以各種公意也又還須有理性上的根據。

社會上如果有了一般熱心公益，關心政治事務的人物，他們對於一切事務確能明白其中澈底的情形，並且還能運用他們的判決力推想出各該事務的性質及其影響，然後再表示他們自己良心上的觀念及主張，極力宣傳，使多數人民贊同；祇有這樣產生出來的公意纔能算有理性上的根基，纔能發生良好的結果。所以推測一國政治良否的標準，全在於觀察那般政治領袖人物的智識和

能力。領袖人物如果有確當的智識和政治的能力，他們一定能使多數人民根據於他們的意見，產生出一種良好的公意。至於那般少數人民，雖則有種種的原因，不能積極的贊同這樣表示的公意，也得要有一種顧全全體社會利益的精神，也得要出於他們的至誠，覺得非服從不可。爲防止多數人民專權起見，爲保護少數人民的利益起見，憲法上就須有種種的規定，限制人民方面的一切行動。多數人民的舉動如果不出於憲法的軌道之外，少數人民就有服從的義務。同時多數人民也得要顧全少數人民的利益，不致於使他們太受損失。少數服從多數，多數顧全少數，這就是民治主義的精神。有了這樣的精神，真真的人民公意纔能存在，纔能發生效果，人民政府的原則纔能實行。

## 第八章 政黨

在專制的君主政體之下，人民沒有參與政治的權利，政府的政策儘可以由執政者自由決定，不必徵求人民方面的同意。人民如有違反君王意志的表示，或有反對政府的舉動，執政者就可以武力征服那般反抗的人民，並處以相當的刑罰。如

果人民的抵抗力太大了，執政者沒有平復的能力，至多也不過發生朝代的更替罷了。人民既沒有參與政治權利，又沒有表示意見的機會，並且結黨的舉動又往往是專制國法律所禁止的，所以在專制政體之下，政黨是不能發生的。但民治政府中的情形就大不同了；人民有言論自由，思想自由，並有參與政治的權利。執政者是人民選舉出來的，一切的政策也得根據於多數人民的意志而決定的。但人民方面的意見是決不能一致的；他們對於外交和內政上的種種問題，對於教育，賦稅，宗教等問題，差不多意見紛歧，有各種各樣的主張。凡有同樣主張的人往往就聯合起來，組織一個團體，同心協力的進行，以便達到他們的共同目的。這樣結合的團體就叫做政黨。所以政黨是人民政府的出產物，也是人民政府所必不可缺少的現象。

所以政黨又是新近發生的現象，直到了人民政府發現後，各國纔有政黨制度。在初發生的時候，普通人民往往不明白政黨的性質，把政黨看做植黨營私的機關，擾亂治安的舉動。這是因為那

時候的人民不明白自治制度和政黨的關係，所以纔有這樣的觀念。真真的政黨決不是那種營私的小黨或亂國的叛黨。真真的政黨就是公民的一種團體，其目的是要根據於他們黨員的天良，苦心經營那種種謀社會全體福利的公共政策，使之能成爲事實，能達到目的。所以各黨的政見和政策雖有極不同之處，但在這樣不同的政見和政策的背後，他們却有一個共同的目的——就是謀國家的幸福。各黨對於政府價值的觀念，和所期望達到的理想目的，大致是相同的。所以一國的人民雖則分成幾個政黨，他們却還能維持他們社會中那種所謂公意。人民的公意是指人民對於他們政府的性質和目的，所表示的公共意志；政黨政策上的不同是在於達到這種目的的方法。

政黨的團結力也不是祇在於共同政策的一方面，除此之外，另外有別種勢力，使各黨員結合起來，例如人民的私心，或做官的慾望等類。有人曾經說過，政黨是出源於人民心理方面的競爭心。還有幾個著名的德國政治學者曾把各種政黨的來源，歸根到各人心理上的特質。所以他們說：各

國的政黨均可以分做兩大派：自由黨和守舊黨。第一種又可以分做急進派的與和平派的自由黨；第二種分做和平派的與頑固派的守舊黨。那般少年的，樂觀的理想家一定趨向於自由黨一方面；在守舊黨黨員之中，大半均是那般老成的，不大樂觀的，實事求是的人民。這樣一種解說也是很確當的；但是人民之所以分成黨派却另有一種較簡單的較淺易的理由。家族方面的，社會上的和職業上的關係均能使某種人民加入甲黨，不加入乙黨。除此之外，還有人民的私利關係，也是他們加入某黨的主要理由。人民選擇政黨往往於不知不覺中決定的，並不是根據於理性選定的。但這也不能算是一種盲從的舉動。多數的選民大都均確信他們的政黨當權以後，人民最大的福利就能達到。多數黨員對於他們政黨確有一種信仰，不過這種信仰大都均不是根據於理性上發生的，往往從少年的時候，因家族，職業，私利的種種關係，於不知不覺之中訓練出來的。所以凡是一家的人，到了投票的時候，往往投同一個政黨的票；這一個區域中的多數人民均是屬於甲黨；那一個區域

中的多數人民又是屬於乙黨。這就可以見得除了理性之外，另外還有別種勢力也能影響於人民的政治觀念。

政黨制度雖是各人民政府所採用的，但近來各方面對於這種制度却又攻擊得非常利害。各國所以保留這樣的制度並不是因為這是一種有利無弊的制度，實在因為除此之外，並沒有別種較為適當的方法。在無論那一國，政黨的弊病總是免不了的。各政客舞弊的方法，和各種自私自利的行動，在歐美各國也是往往被人民發覺的。但歐美各國的政黨情形和我國那種所謂政黨實在不能一律看待。實在說起來，我國此刻並不能算是已經有了一種政黨制度。多數的政黨祇不過是幾個人所團結攏來營私舞弊的機關，配不上叫做政黨。他們既沒有永久的組織，又沒有確定的黨綱。就是其中有幾個黨，其組織，其內容，比較起來，稍為有點政黨的形式，他們的一切情形也是非常幼稚，他們的團結力大都也是與他們黨魁個人方面所發生出來的，並不是因為他們各黨員均有一種確實的根本主張，非團結起來達到這樣的目的不



可。在歐美各國，各政黨大概均有一種永久的組織，確實的黨綱。各黨又各有種種的規則和習慣防止黨員和黨魁一切行動，使之不能跑出一定的軌道以外。就是這樣，有時候也還免不了發生弊端。反對政黨制度的人民也因之而逐漸增加了。在人民之中，各派各樣的人往往均有反對政黨的表示。那般守舊人物攻擊政黨方面的自私自利的舉動：幾個黨魁的目的是在於保守他們自己的地位，處處肯犧牲多數黨員的意見，增進他們自己的私利。至於那激烈派的社會黨更不必說了，他們主張拋棄政治上的活動，用工業的聯合代替政治的團體。他們時常大聲疾呼的說：『我們的戰場是工廠，不是國會；我們的問題是經濟的，不是政治的』。

政黨制度之所以免不了種種弊病，也有重大的原因：一半是關於政黨的本身方面，一半是關於人民方面。我們先討論政黨的性質及其職務。

政黨的主要目的是想實行本黨所議決的政策。但是實行他們的政策，又非先得到政權不可。祇有把政府的大權得到手，方能有實行政策的機會。

所以政黨所極力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，各政黨又不得不有一種組織，組織愈完備，選舉勝利的目的愈容易達到。在世界各國之中，美國各政黨的組織要算是最完備的。各黨均有各種的規則，規定各機關的組織和辦事的手續。美國近來又制定了種種法律，規定各政黨的行動，防止其舞弊。但這類法律的效力是很有限制的。因為政黨是由選民自動的結合起來的，其用意就想在政府範圍以外，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，凡是政府所不能做的，或是照顧不到的事務，均由政黨執行。所以政黨組織所做的事務往往是由政府的性質決定的。概括的說起來，政黨組織的職務約有下列的四種：

第一，宣傳政見。

第二，確定黨綱。

第三，舉定本黨在選舉時候所提出的各候選人。

第四，運動選舉。

第五，在選舉以後，極力設法使那決定政策的政府各機關採用本黨的政見。所以政黨的主要目的是掌握政權。得到了政權，他們就能實行他們的政策。實在說起來，掌握政權祇能算是政黨達到目的的方法，實行政策纔是他們的目的。但是有時候一個政黨當權以後，他們的黨魁祇願維持他們自己地位，把選舉時候所宣布的政策和黨綱完全棄置不顧。這也是各國政黨的通病。

爲執行種種職務起見，政黨必須有一個永久的和複雜的組織。在選舉時候，政黨的事務自然是非常重大，非有完備的組織，很難得到選舉的勝利。就是不在選舉時候，政黨也有許多事務，非做不可：政見的宣傳是沒有一刻時間免得了的；新的黨員必須隨時招募；黨員間的意見不和是必須疏通的；並且又得隨時預備下次選舉時候的一切重要事務。選舉完結以後，就是那少數黨也得要極力監督政治上的一切行動，務使執政黨不得濫用其職權，並且又須把行政和立法方面的種種過失詳細調查和宣佈，使選民能夠明白政府的失策。

所以各國政黨均有各種各樣的機關。在國家的各級政治區域之中，各黨大概均各有一個機關，執行各該區域中的政黨事務。在理想方面看起來，各政黨的組織是很合於民主主義的原則的。各小區域的黨員均能參與本黨的會議，並能舉出代表，出席於大區域中政黨會議。但在事實上，各黨員却不能把他們的全副精神去注意政黨內一切事務：他們均各有各的職業，決不能有這樣多的空閒時候，並且他們對於政治上的複雜事務，很難明白其確實性質，又決沒有那種管理的能力。因此，在各黨之內就有幾個以政治為生活的黨魁把持一切的權力，利用政黨的機關，去達到他們自私自利的目的。政治上的種種弊病就是這樣發生出來的。政黨原來是人民表示公意的機關，達到人民政府目的的方法，但是因為人民沒有政治能力，或缺乏政治的興趣，政黨的組織就被幾個自私自利的黨魁利用去了，政黨的制度反而變為人民政府的障礙。

中國自從辛亥革命後，國內也算發現了許多的政黨。民國十二年的擾亂歷史雖有極複雜的

原因：最顯明的是那般割據地盤的軍人把持地方上的財源，以武力擴充他們的勢力，侵犯人民權利，剝奪中央權力；各黨的搗亂，倚賴軍人的勢力為護符，也是一種主要的原因。中國的所謂政黨本來沒有什麼切實的主張，也沒有具體的計劃。他們並不以國家生存，社會安寧，人民幸福為目的。他們的團結力祇是權利和勢力罷了。他們並不明白政黨的真正性質，他們祇曉得組織政黨是增進個人利益的好方法。無怪普通人民對於政黨痛恨入骨。

中國現代的政黨是發源於前清末年。那時候最重要的有立憲和革命兩黨。立憲黨是由康有為梁啟超等於戊戌政變失敗後逃亡日本時所組織的。革命黨就是孫文黃興等所組織的中國同盟會。這兩黨均是祕密結社，各有各的機關報極力鼓吹他們的主張。立憲黨的主張是君主立憲；革命黨主張種族革命，推翻滿清政府，設立民治共和政體。立憲黨的主張大都發現於那時候的新民叢報，革命黨的主張大都發現於民報。這兩種報確有歷史上的價值，差不多是研究立憲和革命

兩黨態度的唯一原料。自從日俄戰爭以後，這兩黨就到了實行的時期，立憲黨於滿清宣統元二年間請開國會；革命黨於光緒三十二年至三十三年間，宣統二年和三年間屢次起義於南方各處。在這兩黨的各項主張中，祇有種族革命這一個標題是人人所能明白的，至於那君主立憲和民治共和這一類的題目似乎覺得空泛一些，人民方面實不能明白其中所含蓄的真正意義。因此，辛亥這年起義以後，滿清政府立即推倒，種族革命的題目總算達到。革命成功總算是同盟會的功績。辛亥年冬間，革命正在進行的時候，孫文於十一月回國。各省代表就在南京舉孫文為總統。但是那時候的同盟會祇有破壞的能力，缺少建設的本領；加以兵力不足，內部還有種種的困難，種種的阻力，決不能戰勝北方軍隊。所以同盟會黨員就見機而作，取消南方獨立的政策，和北方議和。民國元年二月和局告成，孫文辭職，各省代表改選袁世凱為總統。統一政府隨即成立。

和局既成，同盟會會員力整會務，發佈黨綱，變為正式的政黨。當時所公佈的黨綱共有九條：

(一)完成行政統一，促進地方自治；(二)實行種族同化；(三)採用國家社會政策；(四)普及義務教育；(五)主張男女平權；(六)勵行徵兵制度；(七)整理財政，釐定稅制；(八)力謀國際平等；(九)注重移民開墾事業。該黨又舉定孫文為總理，黃興為協理，宋教仁汪兆銘等為幹事。當同盟會改組時，兼收並蓄，會員增加得非常之多；又加以該黨有八九年的歷史，黨基本來很堅固。當時又藉南京臨時政府的餘蔭，同盟會的勢力就非常之大。但同時反對同盟會各黨的勢力也日漸加多，其中最重要者有章炳麟張謇等發起的統一黨，憲友會化身的國民協進會，湖北人主動的民社。這幾黨的主張雖各不同，並且其組織也不一致，但他們對於同盟會，一致取反對的態度。同盟會之所以招各方面的反對，也有種種的理由：第一，同盟會中那般智識簡單，血氣未定的黨員，往往有逸出常軌的舉動，遂招多數人民的詬病。第二，那般舊官僚，其勢力在革命時代摧殘殆盡者，也想藉黨勢，恢復他們固有的勢力，所以也極力反對同盟會。

當臨時政府移至北京後，統一黨國民協進會

民社和其他幾個小黨，合併爲共和黨。共和黨完全爲舊官僚勢力所包圍，其主張又率與新勢力相違反，故可以算是舊勢力的代表。其黨義如下：

(一)保持全國統一，取國家主義；(二)以國家權力，扶持國民進步；(三)應世界大勢，以平和實利立國。共和黨成立後，其勢力實在同盟會之上。但同盟會和共和黨在參議院的議席，皆不及半數。當時與這兩黨鼎足而立的，還有統一共和黨。統一共和黨也是發源於南京政府時代，其黨綱如下：(一)劃定行政區域，以謀中央統一；(二)釐定稅則，以期負擔公平；(三)注重民生，採用社會政策；(四)發達國民經濟，採用保護貿易政策；(五)劃一幣制，採用金本位制；(六)整頓金融機關，採用國家銀行制度；(七)振興交通，速設鐵道幹線；(八)實行軍國民教育，促進專門學術；(九)振刷海陸軍備，採用徵兵制度；(十)保護海外移民，勵行實邊開墾；(十一)普及文化，融合國內民族；(十二)注重外交，保護國家對等權利。統一共和黨是以蔡鍔王芝祥等爲總幹事；彭允彝殷汝驪歐陽振聲等爲常務幹事。

這是民國初期政黨的大概情形，及其主張。



同盟會和共和黨是立於相對的地位，統一共和黨是介於這兩黨之間。當時參議院的議席，除西藏議員未曾選派外，共一百二十席，同盟會和共和黨祇各有四十餘席，所以統一共和黨的地位就有舉足輕重之勢。到了八月的時候，同盟會深恐共和黨勢力之逐漸擴張，所以就設法與統一共和黨及其餘幾個小黨合併起來，改名為國民黨。合併以後，國民黨就握有參議院中的絕對多數權。民國二年初期國會議會總選舉的結果，國民黨又大得勝利，在參衆兩院皆佔絕對的多數議席。

當時國會中除了國民黨之外，還有共和黨，民主黨，和統一黨。共和黨議員不足三百人，民主黨議員不足百人，統一黨議員祇有二三十人。三黨議員合併起來，尙恐不能和國民黨相抵抗，否則更沒有抵敵該黨的希望；因此，當時遂有三黨合併的動機。民主黨是發源前清時代，是各省諮議局聯合會的機關，其主動人物大都均有民黨臭味。當時的統一黨祇是合併共和黨後的殘餘部份，他們因惡共和黨份子，不盡類己，所以還保持他們原來的團體。祇因在國會中一時的利害關係，三黨就

不謀而合，合併爲進步黨，與國民黨對峙。民國二年六月，進步黨在北京開成立大會，梁啓超主其事，當時的主張大都均擁護中央政府。

袁世凱既得進步黨援助，遂決以武力對付國民黨。當時各省都督中有四人屬於國民黨。袁世凱於六月下令免職者一人，調往籌邊者二人。國民黨領袖孫文黃興等遂於七月中旬在南方起事，發生第二次革命。黃興入據南京，以討袁的名義，佈告國民。但當時袁世凱的兵力雄厚，萬非革命黨方面所能抵敵得過，於幾十天之內，革命黨的根據地盡失，第二次革命遂即平復。民國二年十月，國會就舉袁世凱爲正式大總統。以後又因憲法草案的風潮，袁世凱又下令解散國民黨，並將該黨國會議員，一律迫令出會。國會亦遂即於三年一月十日正式由袁世凱命令廢止。

國會是政黨活動的中心點，國會既經廢止，政黨就無活動的餘地，所以從二年至五年，政黨的活動也差不多完全停止。袁世凱於民國五年六月死後，黎元洪依法就總統職，舊國會又二次召集起來。那時的一班議員還是民國二年的舊議員，但

國會中政黨的情形却不能恢復從前的兩黨對峙形勢。就是在國會破壞時期之前，國民黨和進步黨內部早已有分裂的現象。關於這個時期的政黨情形，谷鐘秀的中華民國開國史中有一段說得很詳細：

『尋國民黨黨員景耀月孫毓筠等，出組政友會，而國民黨之勢分。又有超然社，相友社，集益社，潛社等小團體，絡繹而出，要皆專爲分國民黨之勢而設，而國民黨益不振。然進步黨自民社派張伯烈等破裂而出，仍擁舊共和黨之旗幟以自立，進步黨之勢大減。又有公民黨者，由進步黨黨員李慶芳等，擁戴梁士詒爲黨魁，應時而出，對於進步黨，似專持攻擊態度，而進步黨大受打擊，其勢亦不振。中更贛寧之亂，國民黨呈摧殘漸滅之狀，進步黨與爲對待，亦有分崩離析之觀。蒙藏議員，原什之九隸進步黨，至是亦別組憲政公會。未幾憲政公會復與超然社相友會集益社潛社等五團，合爲大中黨。直至國會末日，民憲黨出，爲國民黨進步黨共和黨一部分自異之士相結合。

夙昔於議壇論戰，互視如敵人，攻訐備至，至是忽化敵爲友，標幟於勢力金錢之外，以民黨精神相感召。當時天壇憲法起草委員會，民憲黨之勢力獨厚，頗爲一時所注目。洎乎國民黨解散，國會告終，公民黨獨步一時，有善體政府意志之稱，而進步黨一部分之人，反時露違拗之主張。要之國會廢止，政黨之中心，已無活動之餘地。今之所謂政黨，非潛伏不動，卽別營私窟，爲獵取祿位之階，名存而實亡者，比比然也。』

這是國會解散前後的政黨形勢。到了國會恢復以後，當時的主要問題總算是憲法問題，所以各種新發生的或舊黨改組的政黨均以『憲法』這名詞做標幟，如憲法商榷會，憲法研究會，憲法討論會，憲法協議會，憲政會等。概括的說起來，憲法商榷會中的多數黨員大都均是舊國民黨份子，憲法研究會和憲法討論會中的多數黨員大都均是舊進步黨份子。從憲法商榷會，以後就分出政學會，益友社，丙辰俱樂部，韜園，民友社等小政黨。憲法研究會和憲法討論會就變成以後的研究系和討論系。

到了民國六年，國會又因參戰問題，與政府發生衝突，並由天津督軍會議，強迫黎元洪解散國會。從此以後，民國的政治就脫離憲法的軌道，走入歧路上去了。張勳復辟，黎元洪退位，段祺瑞和馮國璋平復亂事，馮國璋以副總統資格，執行大總統職權，這是民國六年六七月間北京政治上的重大變更。當時趨向於民黨方面的各政團，如民友社，政學會，益友社等，均和北京政府脫離關係，到廣東去開非常國會會議，組織軍政府，並選舉孫文爲大元帥。舊時政黨之中，祇有研究系和討論系份子大都還留在北京，並在段祺瑞內閣中佔了好幾席的閣員地位。但以後段祺瑞政府重行組織參議院，改修國會選舉法，另行召集新國會的時候，研究系閣員就因種種的關係，不得不退出內閣。在新國會之中，研究系黨員雖也佔有多少議席，其勢力却極小。那時候新國會中勢力最大的政團就是北方軍閥利用參戰借款所組織的安福俱樂部，其次是梁士詒周自齊等所組織的交通系。北方的新國會成立後，南方的非常國會就掛起護法的旗號，自稱爲護法國會。因此，就發生所謂護法問題。

孫文的中國之革命 (在最近之五十年中) 中有一段說明護法這名詞的意義及其運動：

『自民國二年至於五年，國內之革命戰事，可統名之曰討袁之役。自五年至於今，國內之革命戰事，可統名之曰護法之役。袁世凱雖死，而袁世凱所留遺之制度，不隨以俱死，則民國之變亂，正無已時，已爲常人所料及。果也，曾不期年，而毀棄約法解散國會之禍再發。馴至廢帝復辟，民國不絕如縷。復辟之役，雖旬餘而定，而毀法之變，則愈演愈烈。余乃不得不以護法號召天下。

『……………辛亥之役，余格於羣議，不獲執革命方略而見之實行。而北方將士，以袁世凱爲首領，與余議和。夫北方將士與革命軍相拒於漢陽，明明爲反對民國者。今雖曰服從民國，安能保其心之無他。故余奉臨時約法而使之服從。蓋以服從臨時約法爲服從民國之證據。余猶慮其不足信，故必令袁世凱宣誓遵守約法，矢忠不貳，然後許其和議。故臨時約法者，南北統一之條件，而民國所由構

成也。袁世凱毀棄臨時約法，即爲違背誓言，取消其服從民國之證據。不必待其帝制自爲，已爲民國所必不容。袁世凱死，而其所部將士，襲其故智，以取消其服從民國之證據，則其罪與袁世凱等，亦爲民國所必不容。故擁護約法，即所以擁護民國，使全國之人對於民國，無有異志也。余爲民國前途計，一方面甚望有更進步更適宜之憲法，以代臨時約法；一方面則務擁護臨時約法之尊嚴，俾國本不因以搖撼。故余自六年至今，奮然以身荷護法之大任而不少撓。

這是護法總統口裏說出來的『護法』這名詞的意義。當此刻政局擾亂的時候，我們對於這個護法問題很難有公平的判斷。所以我們對於這幾年政黨的衝突，不加一些主觀的批評，祇想從客觀方面，將其中的主要事實，使讀者能够明白現今政局擾亂的主要原因而已。

自護法問題發生後，南北成一種對峙的局面。但在南北內部之中，又各有各黨各派互相衝突，互相戰爭。在南方，孫文的地位失而復得者已有了

好幾次，他的中國之革命中也約略敘述。他說：

『護法事業，凡三波折。六年之秋，余率海軍艦隊，南去廣州。國會開非常會議，舉余爲大元帥。余乃以護法號令西南。西南將帥，雖有陰持兩端不受約束者；然於護法之名義，則崇奉不敢有異。故其時西南與北方戰，純然護法與非法戰也。及余解職去廣州，繼起之軍政府，對於護法，不能堅持，而西南各省，因之亦生攜貳。卒至軍政府有悍然取消護法之舉。於是護法事業，幾於墜地。九年之冬，余重至廣州。翌年五月，再被舉爲大總統，始重整護法之旗鼓，以北嚮中原。而奸宄竊發，進行蹉跌。北方將士，反以護法相號召，冀收統一之效，余固喜之。顧以國會問題，猶未解決；護法事業，終爲有憾。然余甚願以和平方法，觀護法之完全告成也。護法之戰，前後六載，國家損失，不爲不重；人民犧牲，不爲不大。軍興旣久，所在以養兵爲地方患』。

總而言之，自從南北分裂，非但時有南北之戰，並且南北兩方面，又均有內部的戰爭。政治的重



心，就從政黨手裏轉移到軍閥手裏。南方有滇系，桂系，粵系等派別；北方有皖系，奉系，直系。無論在南在北，各派軍閥時起衝突，時有戰爭；所謂政黨祇是軍閥的附屬品，時時仰承軍閥鼻息，得到一些私人的私利。九年五月，北方直皖戰起，安福系失敗，安福俱樂部亦即解散。十一年六月，奉直戰後，交通系失敗，該系領袖梁士詒葉恭綽等逃至南方，加入南方政府。直系就變成北方的實力派，有左右北方政局的能力。照當時實力派的目的，一方面想趕走安福國會所舉出的大總統徐世昌，所以主張黎元洪復職；又一方想打倒南方的護法旗幟，所以主張恢復舊國會。因此，黎元洪又到北京來做了一年的事實總統，民六解散的國會又於八月一日在北京繼續開會。

國會恢復後，其中的政黨情形更是亂七八糟，不成體統。祇有無數為私利而偶合的小黨派，沒有一個有操縱國會能力的多數黨。統共計算起來，北京方面的政團，約有五十所。這都是參眾兩院八百議員所分組的，平均計之，每政團祇有十六個人而已。一個國會中的政團，分門類別，發現了

這樣的狀況，當然是各國歷史上所未曾有過，也是我國有政黨以來空前的盛況。這種情形的發生，也有兩種原因：第一，凡稍露頭角的議員，恐怕爲二三黨魁所賣，特自爲小組合，以抵抗黨魁的行動；第二，軍閥收買政團，引起議員組黨的競爭。

總而言之，民國的政治，無一事不發現散漫的狀況，而議員的三五成羣，人自爲戰，尤是一切混亂的源流。假使國會中僅有兩大政黨，總有一方得勝，一方失敗。凡一切問題就易於解決了。但自國會第二次恢復後，其中政黨林立，早已失去其重心，『是』之一點，全以金錢爲轉移。假使權利契合，數十政團就能合而爲一。假使權利衝突，一個小政團也能分做數部份。那幾個野心政客又想操縱多數，包辦一切事務，所以一切問題更難解決了。無怪曹錕運動總統，萬事俱備，獨不能經過選舉這一關。又無怪內閣問題，總統問題經過了好幾個月的擾亂時期，還不能解決。

現今多數人民總以爲中國政治擾亂的局面是政黨造成的。但嚴格的說起來，中華民國十二年歷史中所發現的政黨實在配不上政黨這個名詞。

概括而論，上述的這許多黨派均有許多共同的特點。他們均沒有切實的黨綱，沒有具體的主張，就是民國初年的這許多黨雖也發表了多少主張，如上文所述，但這樣的主張均是空空洞洞的，不切事實的幾種好聽的主義或名詞罷了。所以到了他們當權的時候，他們就無所適從，祇知倚賴那種種不正當勢力爲護符，保持他們自己的私利。加以大多數的黨員均沒有了解政黨的真確性質，他們祇利用政黨機關做他們個人的敲門磚。人民方面又缺乏政治的常識，監督的能力，所以那般腐敗政客的種種詭計，能够實行而無所阻礙。所以政治上的根本問題還是在於人民方面。有了好人民，然後能有好政黨；有了好政黨，然後能有好政治。這是政治上的一種根本原則。

### 第九章 代議政府

民治政府和人民政府，這兩個名詞互相通用的，所以凡是被治者的意志能決定政府的政策及其執行的方法，這樣的政府就可以算是民治政府。但嚴格的說起來，民治政府却另外還有一個特點：就是全體成年人民均有表示意志，決定國家政策

的特權。全體的成年人民也許時常可以召集國民大會，共同討論各種各樣的政策，並以口號表決全體的意志；或者不用國民大會的方法，祇由各處人民各自投票表示意志，決定一切政策。這樣的政府叫做『純粹的』或『直接的』民治政府，就是人民直接執行職權的政府。在現今各國政治狀況之下，人民直接執行政府職權是萬萬做不得到的了，非但因為現今各國土地廣大，人民衆多，各處人民萬難集聚在一處共同討論政治上的各問題，並且這種問題又是非常複雜，決非普通人民所能了解，所能解決的。比方前幾年有一部份人提議召集國民大會，提議國民制憲，解決我國政治上的根本問題。國民大會，國民制憲，原來是人民直接執行職權的方法，是純粹的民治制度；但照我國此刻的情形，人民是這樣多，他們的智識又是很幼稚，土地是這樣大，各處的交通又是非常不方便，人民怎樣能夠直接執行職權呢？

純粹的民治制度祇能適用於古代希臘羅馬時代的城市國家。那時候國家的範圍很狹小，祇有現今各國的城市那樣大。希臘羅馬時代的城市

差不多各自獨立，各自成爲一個國家，是把城市和國家的兩種性質兼而有之，所以叫做城市國家。並且在希臘羅馬的城市，也祇有一部份人民有完全的公民權利，能直接執行政權。所以希臘羅馬的直接民治制度也有種種的限制，也不是一種完備的制度。在現代的時候，祇有美國東部新英格蘭區域中的城市和瑞士幾個小邦有一種類似直接的民治制度，就是各該處的人民每年開一次公民大會，共同議決關於本地方上的事務。

至於現今國家的職務，因爲各國的土地廣大，人口衆多，問題又複雜，萬不能由全體人民直接執行。但是人民爲保護他們自己的權利，防止政府的侵犯，同時又不能放棄那參與政治的權利。代議制度就是解決這個問題的方法。政府的政策是由人民所舉出的代表議定的；執行政策的官吏是由人民或人民代表舉定的。所以現代的民治制度並不是那種人民直接執行政權的制度，却是一種代議式的制度。現代歐洲各國在政治上的貢獻就是這種代議式的民治政體。

代議制度是現代歐洲政治制度的特質，是日

耳曼民族分裂羅馬帝國後的出產品。羅馬滅亡後，歐洲新組織的國家大概總有一種代表性質的機關，代表社會上各級人民，和國王共同商訂稅則，並備國王的諮詢。這種機關大概也祇代表社會上幾個重要階級。如果在一國之內，祇有那大地主是社會中的重要份子，那末，祇有大地主階級能派出代表，組織會議，以備國王的諮詢。當歐洲中世紀的時候，教會是社會上最大的勢力，無論在經濟方面，在宗教方面，或社會方面，教會的勢力總是超出於別種人民之上，所以當時各國就不得不承認教會的重要地位，不得不特准教會有派出代表，參與會議的權。到了後來，又因為商務的發達，各國商民的財產也日漸增加起來了，他們的地位也日漸重要了，並且全國的大部份賦稅均是商民所交納的，於是商民也能要求派出代表，加入國王的諮詢機關。還有在少數國家之中，農民和小地主能在封建制度之下，維持他們向來的地位，不因大地主的威逼，而失去他們一部份的勢力。凡有這樣情形的國家，農民和小地主也能舉出代表，參與國王諮詢機關的會議。這就是各國國會的起源。

所以最初的代議制度是一種階級的代表制度，各代表均是由社會中各階級所舉出來的，以各階級的名義，和國王商議一切事務。

在歐洲各國國會之中，英國的國會確實最有勢力，確能稱之為『各國國會的老祖宗』英國憲法發展的初期是在十一世紀末葉，當威廉（William of Normandy）征服英國的時候（一〇六六年）。

當時歐洲社會的和政治的制度是一種封建制度，就是地主和封臣互有權利和義務，最大的地主，就是國王。但是英國的情形和歐洲大陸的情形不大相像，所以英國的封建制度也有特別性質。這是因為英國的地位是和歐洲大陸隔絕的，所以能夠不受大陸方面的影響；又因為英國是一個被征服的國家，所以威廉能在英國設立一種制度，擴充國王的權力。同時在大陸方面，各國國王的權力祇有一個空名，而一切政權差不多均到了封建貴族手裏。這就是英國式和大陸式的封建制度不同的地方。但是就在這個時期，英國已經有一個職權很大的『大議會』（Great Council）。在最初的時候，這『大議會』的會員不過是國王的幾個最有

勢力的並有錢的封臣，包括貴胄勳閥和祝宗祭司；國內的財產大半均在他們手中。到了十三世紀的末年，國內的經濟狀況和社會情形就有很大的更變。因商務的發達，城市也就發生了，城市的居民大概均以商務為職業，他們的財產日漸增加，他們在社會上的地位也就日漸重要。政府為時勢所迫，不得不承認這般市民的要求，允准他們派出代表，加入這『大議會』。當時他們的代表是由國王於每城之中召集兩個代表，再由每州之中，召集兩個紳士。這就是英國國會的起源。

各州各城在這『大議會』中有了代表之後，該議會的代表份子就非常複雜，很不容易混合在一處。有同樣利害關係的代表自然而然集聚在一處，不與別種代表往來。所以這『大議會』中的各代表份子就有分立的趨向。當十三世紀的末年，英國國會中有四種不同的份子：（一）教會的代表——祝宗祭司，（二）不屬於教會的地主貴族——貴胄勳閥，（三）小地主——各州的紳士，（四）商民——各城的代表。祝宗祭司和貴胄勳閥這兩種人自然有同樣的利害關係，他們均是大地主，並且



往往還有親戚的關係，所以他們就聯合起來，組織一院，叫做貴族院或上議院(House of Lords)；小地主和城市的代表也有同樣的利害關係，他們也就聯合起來，組織一院，叫做平民院或下議院(House of Commons)。這就是兩院制國會的起源。

歐洲大陸的情形，和英國大不相同。在大陸方面，國會中各階級的代表不能像英國那樣的聯絡，併成兩個組織。例如法國的國會是一種三院制的：貴族有貴族的代表院，僧侶有僧侶的代表院，平民有平民的代表院。並且歐洲大陸各國的國會從中世紀以後又差不多祇有一個名稱；除了幾國的地方區域不時還召集各該地方的代議機關之外，其餘各大區域中的代議機關差不多於一二百年之內永沒有召集過，差不多就於無形之中消滅了。直到了十八世末葉法國革命發生以後，歐洲各國的國會纔重行恢復。

美國新政府組織的時候，也採用那英國式的兩院制。在殖民時代，美國各殖民地的立法部已經採用了那兩院制；上議院就是殖民總督的諮詢院，其會員是由英王任命的；下議院的議員是代表

殖民地的人民。以後美國宣佈獨立，和英國脫離關係，美國各邦的新政府還是採用那兩院制的立法部。當時的美國已經沒有階級代表的必要，採用兩院制的理由，一半是因爲習慣上的關係，一半是因欲利用上議院以箝制行官長官的權力。一千七百八十九年美國聯邦憲法成立，其中立法部的組織也是採用兩院制的。聯邦制度的政府是一種雙重的政府：有聯邦政府，又有各邦政府。各邦大小不一，人口不等，大邦要求聯邦立法部的代表照各邦人口分配，小邦要求各邦須有同等的代表權。採用兩院制就是一種調和的辦法，上議院代表各邦，下議院代表全國人民。

法國當革命的時候，多數學者均主張一院制的立法部，所以一七九一年的憲法就採用一院制，根據於各地方區域的人民和財產，均配各該區域的代表數目。一七九三年的憲法也繼續採用一院制；但一七九五年修改憲法的時候，又改一院制爲兩院制。以後一八四八年二月的革命復採用一院制，過四年又改爲兩院制。最後一八七一年因普法戰爭的結果，拿破崙第三失敗後，一院制又

復恢復。不過一八七五年制定憲法的時候，又易一院制爲兩院制。

歐洲大多數的國家也均採用兩院制的立法部，這也有種種的原因。第一，有幾個國家，因有特別情形，不得不採用兩院制，使社會上各種份子均得在國會之中，佔有議席。例如在聯邦制度的政府，各邦的代表和人民的代表，因爲性質不同，不能在一院列席；又如在君主國或貴族國，因社會上有各種階級的人民，也不得不設立兩院，藉以容納各階級的代表。第二，有幾個國家因爲習慣上的關係，又因那一院制的成績不良，所以就採用兩院制。

從上所述，我們就可以明白這兩院制的國會組織所以通行於歐美各國，並不是因爲兩院制較之一院制，有絕對的優點，祇因爲這是歷史上偶然發生的一種制度，却適合於幾國的歷史和國情，以後有了成績，別國就照樣抄襲。

到了法國革命以後，代議制度的性質又有一種根本上的改變。在法國革命以前，代議制度是一種階級的代議制度。自從民治主義觀念發生，各處的階級制度打破後，階級的代議制度也就不

能成立。在幾個進步的國家，階級主義的觀念是從根本上打破的了，個人主義的觀念就同時發生，所以這代議制度也就從代表階級的機關變成代表全體人民的制度。社會中的人民均是同等自由的，各代表須由人口均等的各選舉區域內舉出的，這就是現今的代議制度觀念。但是這樣一種觀念却永未曾嚴格的實行過：在英國，各選舉區域的大小是很不均平的，並且因為沒有那種定期分配各區域代表數目的規定，所以即使各代表在某時期內確是代表那數目相等的人民區域，但各區域的人口是時有增減的，過不多時各區域還得要發生不平等的現象。美國的下議院確是嚴格的遵守這種均平的代議制度，但美國同時還有一個上議院，其中各邦的代表數目均等，並不是依照人口，平均分配的。

在幾十年前，歐美的政論家確是非常重視這一種的代議制度，以為這是民治國所必須採擇的制度，並且又因為各國的歷史早已證實這種制度的優點，他們就以為這種制度的利弊實無須再行討論。但是近來各國政論家對於這種現行的代

議制度却又發生了種種懷疑的態度，同時又有人主張試用種種新的制度，藉以免去政治上的弊端。例如在法國，很有許多人主張採用那職業代表制度，就是國會中的代表須由各職業團體舉出來的，各代表所代表的並不是各選舉區域中那一般利害不相干的人民總體，却是同行同業的並有利害關係的人民團體。在瑞士，人民直接立法制度早已非常通行。在英國，凡各種重要問題差不多是不能由國會直接決定，必須先由人民舉行總投票，舉出新國會後，方能決定。美國的各代議機關早已漸失人民的信任，各邦憲法的歷史就可以證明人民對於那代議制度的大失所望。在最初的時候，美國人民對於人民代表非常重視，所以在各邦初期的憲法中，立法部的權力是最大，差不多有無限量權力。但是到了現在，各邦憲法對於立法部却規定了許多限制。各邦的邦長差不多均有否決立法部所議決的議案；人民所信仰的是邦長，人民所害怕的是立法部，所以人民對於立法部不得不有種種預防方法：一方面在憲法內以明文禁立法部做這樣，做那樣，又一方面採用人民直接立

法制度；由人民自行制定或否決一切法律。這就是人民對於現行的代議制度不信任的表示。

但是我們討論代議制度利弊的時候，我們萬不可誤認這代議制度是一種固定的制度，忘却在歷史上代議制度曾經有過各種各樣的變化。現今多數人民所反對的祇是各國所通行的那種代表政治區域的代議制度，並不是將各種各樣的代議制度一概反對，一概從根本上打破。就是那般激烈改革家所主張的新式制度，如職業代表，基爾特社會主義等類，其中也免不了代議的性質。這代議制度本來可以變出各種各樣的形式，以適合於當時社會上的一切狀況，直到社會情形更改了，制度方面也可以改換面目，使之能適用於新的狀況。代議制度從階級代表變成個人代表，就是一個很好的例；照現在的趨勢，將來也許又會再從個人代表制度變成職業代表制度。所以代議制度之能否適用，全在於人民方面用得適當與否為定；如能用得適當，代議制度確是一種較為完備的制度。

### 第十章 選舉權和選舉資格

代議政府是以人民代表執行職權的政府。

所以人民選擇代表的能力和法定的選舉資格却是很重要的問題。實行代議制度有兩個主要的要件：第一，人民必須有選擇代表的能力，而各代表確能代表人民方面的意志，謀全體社會的幸福。第二，選舉代表的方法和手續又須精確規定，務使選舉時候的一切弊端均能預先防止，那般腐敗的政客萬不能從中搗亂，做出軌外的行動。人民選舉代表的權利叫做選舉權，關於選舉方面的一切法律叫做選舉法。選舉法的範圍很廣，凡是選民的資格，選民的註冊，選舉票的格式，投票的方法和手續，被選人的資格，選舉時候的費用，選舉訴訟的手續，及其判決的方法，均包括在內。

選舉法的良否確是代議制度能否有良好結果的關鍵。沒有良好的選舉法，選舉時候難免發生種種弊端，人民的意志很難真確的表示出來，當選的代表之中也不免有腐敗的政客混雜其間，有了這種情形，代議制度很難有良好的效果。但是良好的選舉法也不一定能使代議制度有多大的成效；法律的效力祇能從形式上從手續上防止一切的弊端，法律萬不能改變人民的本性，使人民舉出

那般真正能代表人民意志的代表。良好的法律是重要的，良好的人民却更重要，這是一切制度的根本原則。還有一層，人民對於一種制度的觀念也能影響於這種制度的性質及其效果。人民政治能力的問題我們在第一章之內已經討論過了，我們在此地祇討論人民對於選舉權的各種觀念，及根據這種觀念而制定的法律。

從歷史方面着想，各時期人民對於選舉權的觀念，可以分做四種。在第一個時代，人民把選舉看做國民所必須做的事務，除非和國家脫離關係，人民萬不能放棄這樣的職務。這是古代希臘羅馬時代的觀念。選舉不是一種權利，也不是政府職務的一種，祇是國民所應盡的事務。現今各國的選舉制度差不多還沒有完全脫離這樣一種觀念的影響。各國的選舉法均規定國籍為選民資格之一種，就是一種確實的證據。第二種選舉觀念是中世紀國家選舉制度的根據，是把選舉作為一種特別權利，為地主所特有的。這一種觀念是中世紀封建制度的出產品。現今各國選舉法中所規定的財產資格就是受了這樣一種觀念的影響。



第三種選舉觀念是發源於中世紀那般主張人權的哲學家，成熟於立憲制度初發生的時候。照這一種觀念，人民應當有選舉權，因為選舉是人民自然權利之一種。到了法國革命時代，這一種的選舉權觀念非常盛行於歐美各國；在十九世紀，歐美人民更把這人權學說奉之為神聖不可侵犯的真理。民治制度之所能通行於各處，也是受了這人權學說的影響。人權學說雖則能使世界人民脫離舊時的專制政體，組織現今的共和政府，使直接代議制度推廣到世界各國，但是現今的政治學者差不多沒有一個人還肯承認人民有天然的選舉權利。第四種觀念是把選舉權當做政府職務的一種，是現今的選舉權觀念。現在多數的政治學者均承認選舉是一種公共職務，並承認這個觀念較之以選舉為人民天然權利的觀念，格外適合於民治主義。選舉權是由法律規定的，並不是先有選舉權，然後有選舉法。選舉權並不是和公民權相同的。公民權是公民最低度的權利保障品，是人人應該有的；選舉權不是一種天然權利，不是人人應該有的，也不是人人所能有的，如同國會中的人民代表

不是人人所能做的一樣。因為選民的團體和立法部均是執行政府職務的機關，是由法律設立的，並且隨時可以由法律更改其組織，及其職權，以適合於當時的政治狀況。

現今世界各國，根據於這第四種的選舉權觀念，纔規定種種的選舉法律。如果人人有天然的選舉權利，那末，所有關於選民資格的法律均無須規定了。選舉法律的唯一目的，就想於最短時期之內，實行普通選舉制度。因為政府的選舉機關須有相當的能力，然後纔能行使這一種重要職務，不至發生種種弊端。強迫選舉制度和選舉票改良的宗旨就是要增加選民方面的效率。選舉權雖則不是人民的天然權利，但是無論什麼人，如有相當的資格，就應當有選舉權。選舉權就是使人民監督政治，服務社會的工具。

選民的資格，各國不同；規定選舉資格的方法，也各國不同，有規定在憲法之內的，也有以普通法律規定的。中華民國的選舉法已經規定過三次：第一次是元年國會組織法及參眾兩院議員選舉法，是於元年八月十日公布的；第二次是袁世凱時代

的立法院組織法及立法院議員選舉法，是於三年十月二十七日公布的，於五年六月二十九日廢止的；第三次是修正國會組織法及參眾兩院議院選舉法，是於七年二月十七日公布的，於九年十月三十日失去效力。依照光復時代的臨時政府組織大綱，立法機關是一個參議院，由各省代表組織的。元年選舉法就是依照臨時約法，由這參議院制定的。舊國會就是依照元年選舉法產生的。二次革命發生後，舊國會於二年十一月四日解散。袁世凱即召集約法會議，修改臨時約法及選舉法。第二次選舉法公布後，並未產生出新的立法機關，當時的立法院就以袁世凱所任命的參政院代行職權。袁世凱帝制運動失敗，舊國會又恢復，元年選舉法也即恢復。以後在歐戰期內，舊國會和政府，因參戰問題，發生衝突，國會又遭第二次的解散。同時又發生張勳復辟。復辟平定後，總統又復令各省選派參議員，組織參議院，以備修改國會組織法及選舉法。這次公布的新選舉法就是產生第二屆新國會的法律。九年五月發生直皖戰爭，安福系失敗，新國會也於無形之中解散，新選舉法也

卽失其效力。政府又以元年選舉法重組國會。新國會雖已舉出一部分，又因奉直戰爭發生，舊國會重行恢復，永未曾有召集的機會。這就是中華民國選舉法更改的歷史。

選民的資格有好幾種，如年齡，國籍，居住的年限，智識或道德，財產或納稅的資格，女性的限制等類。今將這幾種資格約略說明之。

(一)年齡 選民資格中最顯明的一種，就是年齡。大概說起來，多數國家的通例，規定二十一歲爲選民合格的年齡。這樣的規定自然是很武斷的。從人民的智識方面着想，有許多人到了十八歲的時候，就有選舉的能力；有許多人到了三十歲的時候，還沒有選舉的能力。但是國家的法律萬不能照顧到種種例外的人物，祇能爲大多數人民設想，規定一個最適宜的標準。二十一歲就是大家所承認爲一種很公平的很適宜的標準。中華民國元年選舉法規定二十一歲爲選民的合格年齡。袁世凱時代所公布的立法院議員選舉法規定三十歲爲選民的合格年齡。七年的新選舉法又把選民的年齡改爲二十五歲。

(二)國籍 第二種的資格，就是國籍。照各國的通例，祇有國民纔能參與選舉。例如中國的選舉法中均規定『有中華民國國籍的男子……得為議員之選舉人』。這樣的限制，是很合理的，國家為自衛起見，當然祇能給與本國人民參與政治權利。暫時居住在國境內的外國人，因為有種種的特別情形，萬不能和本國人有同樣的利害關係，所以關於選舉事務當然不能使他們與聞。但是現在世界交通這樣的方便，各國人民往往為增加他們經濟方面的利益起見，遷移到別國居住。所以在各國的居民之中，往往有很多的外國僑民。為便利這般外僑起見，各國政府均制定一種入籍法律，使那般從外國遷移來的僑民，能於一定期限之內，經過了一種法定的手續，改變他們的國籍，如有相當的資格，就能和本國人民同樣的有參與選舉的權利。

(三)居住的年限 照各國的法律，選民必須在選舉區內居住一定的時間以上，並在選舉冊上登錄了他的姓名，方能有選舉權。例如照元年選舉法，選民須於編製選舉人名冊以前，在選舉區域

內居住滿二年以上。七年的新選舉法也有同樣的規定。袁世凱時代的立法院議員選舉法把選民居住的年限定爲一年。這樣的限制也是很合理的。因爲選舉權須得有種種的限制，所以區別選民合格與否的方法是免不了的。居住時間和註冊確是最簡便的方法。但是各國法律所規定的居住年限又各不相同：最短的一個月就夠了，最長的時期是兩年。

(四)智識或道德的資格 關於這一層，各國的法律大都相同。選民須能寫讀本國文字，不是一個瘋子，未曾犯過重罪，選舉時候不在牢獄裏邊。例如照元年選舉法的規定，選民不得有下列情事之一：(一)褫奪公權尚未復權者，(二)受破產之宣告確定後尚未撤銷者，(三)有精神病者，(四)吸食鴉片煙者，(五)不識文字者。七年選舉法所限制的也大致相同，惟沒有吸食鴉片者這一條。

(五)女性的限制 直到最近時期，各國都把選舉權作爲男子的特權，凡是女子總不能參與選舉。所以中華民國的選舉法均規定選民須『有中華民國國籍之男子』。但是近來各國的女子在各

方面逐漸解放了以後，他們就要求政治方面的解放，要求和男子一樣，有參與政治的權利。這就叫做女子參政運動。在許多的國家，女子參政運動的目的總算已經達到了；在新西蘭（New Zealand），澳大利亞，芬蘭，挪威，丹麥，和歐戰後新組織的或新改組的國家，女子均和男子有同樣的選舉權。

美國自從那第十九條憲法修改案成立後，各邦的女子也得和男子同樣的有參與政治權利。在英國，女子也有了選舉權，惟其資格較之男子的選舉資格稍高點：男子年在二十一歲以上，並在選舉區域居住滿六個月以上者，就有選舉權；女子須年滿三十歲，並有住屋一所，或租居一房屋年值租金五磅者，方能參與選舉。照這樣看起來，再過幾年，別國女子或者也許均能得到選舉權。選民資格方面女性的限制，恐不久就不能存在了。

（六）財產或納稅的資格 這是選舉權歷史上一個大問題。因為我國的選舉法上還免不了財產或納稅的資格，又因為普通人民對於那般無產階級或不納稅人民和政府的關係，總不大十分確實明了，我們不妨將這一種資格約略討論一下。照

普通人民的觀念，祇有財產階級或納稅的人民纔能算在經濟方面捐助政府的費用，纔能有選舉權參與政治；至於那般無產階級或不納稅的人民却沒有經濟上的理由，可以證明他們也應當有同樣的選舉權。這是一種錯誤的觀念。我們要曉得政府的費用是由人民方面征收來的。財產階級或納稅的人祇不過是一種中間人，從他們手裏，社會上財產的一部份交到政府國庫裏邊。凡是能够增加社會財產的人民，無論他們是有產階級或無產階級，無論他們納稅與否，均是接濟政府費用的人。祇因為私產是征收賦稅的最方便的標準，所以就有種種誤會發生。凡不納稅的生產者往往不能明白其中的複雜關係，所以他們對於政府的浪費浪用，就漠不關心，以為他們是無須擔負政府債務的。財產階級一方面又覺得他們交納了賦稅，供給了政府的一切費用，他們就應當有一種特殊權利。直到最近時代，這種錯誤觀念纔算已經打破，多數人民纔算能夠明白那無產階級和政府的關係也是很密切的。就是一個普通勞工也得要擔任一部份的政費，他們也許沒有直接交納賦稅，但



是他們日常所用的所吃的一切物品，早已由政府征收了很重的賦稅，他們間接所交納的賦稅也許較之財產階級所交納的直接稅更重。因有這種原因，現今的民治國早已廢除那財產或納稅資格，凡成年的男子或女子，有相當的智識或道德，均有選舉的資格。

中華民國選舉法上的一切資格列表如下。

元年選舉法 (選舉衆議員的資格)	七年新選舉法 (選舉衆議員的資格)	<u>袁世凱時代</u> 立法院議員選舉法
<p>第四條 凡有<u>中華民國</u>國籍之男子，年滿二十一歲以上，於編製選舉名冊以前，在選舉區內住居滿二年以上，具左列資格之一者，有選舉衆議院議員之權：</p> <p>一，年納直接稅二元以上者。</p> <p>二，有值五百元以上之不動產者。</p>	<p>第三條 有<u>中華民國</u>國籍之男子，年滿二十五歲以上，於編造選舉人名冊以前，在選舉區內住居滿二年以上，具左列資格之一者，得爲衆議院議員之選舉人：</p> <p>一，年納直接稅四元以上者。</p> <p>二，有值一千元以上之不動產者。</p>	<p>這立法院的組織很複雜，選舉議員的機關共有四種：(一)中央特別選舉會，(二)各省選舉會，(三)各特別行政區域選舉會，(四)<u>蒙古西藏青海</u>各選舉會。</p> <p>第一條 中央特別選舉會，以有<u>中華民國</u>國籍之男子，年滿三十歲以上，於調查選舉人名冊時</p>

元年選舉法 (選舉衆議員的資格)	七年新選舉法 (選舉衆議員的資格)	袁世凱時代 立法院議員選舉法
<p>但於<u>蒙藏青海</u>，得就動產計算之。</p> <p>三，在小學校以上畢業者。</p> <p>四，有與小學以上畢業相當之資格者。</p>	<p>但<u>蒙藏青海</u>，得就動產計算。</p> <p>三，在小學校以上畢業者。</p> <p>四，有與小學校以上畢業相當之資格者。</p>	<p>現住京師，具有左列資格之一者，爲選舉人：</p> <p>一，有勳勞於國家者。</p> <p>二，任高等官吏一年以上者。</p> <p>三，碩學通儒。</p> <p>四，在本國或外國高等專門以上學校三年以上畢業或有與高等專門以上學校畢業相當之資格者。</p> <p>五，在高等專門以上學校充教員二年以上者。</p> <p>六，有一萬元以上之不動產者。</p> <p>七，有商工業資本一萬元以上者。</p> <p>八，八旗王公世爵世職。</p> <p>九，華僑在國外有</p>

元年選舉法  
(選舉衆議員的資格)

七年新選舉法  
(選舉衆議員的資格)

袁世凱時代  
立法院議員選舉法

商工資本三萬元  
以上者。

第二條 各省及各特別行政區域選舉會，以有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，於調查選舉人名以前在該選舉區內住居滿一年以上，具有左列資格之一者，爲選舉人。

一，任高等官吏者。

二，在中學校以上畢業或有與中學校以上畢業相當之資格者。

三，有五千元以上之不動產者。

四，有商工業資本五千元以上者。

第三條 蒙藏青海選舉會，以年滿三十歲以上之王公世爵

元年選舉法 (選舉衆議員的資格)	七年新選舉法 (選舉衆議員的資格)	袁世凱時代 立法院議員選舉法
<p>第六條 凡有左列情事之一者，不得有選舉權及被選舉權：</p> <p>一，褫奪公權尚未復權者。</p> <p>二，受破產之宣告確定後尚未撤銷者。</p> <p>三，有精神病者。</p> <p>四，吸飲鴉片煙者。</p> <p>五，不識文字者。</p>	<p>第五條 有左列情事之一者，不得爲衆議院議員之選舉人及被選舉人：</p> <p>一，褫奪公權尚未復權者。</p> <p>二，受破產之宣告確定後尚未撤銷者。</p> <p>三，瘋癲或有癡疾者。</p> <p>四，不識文字者。</p>	<p>世職及其他相當人員爲選舉人。不以前二條所列各款資格爲限。</p> <p>第六條 有左列情事之一者，不得有選舉權及被選舉權。</p> <p>一，褫奪公權尚未復權者。</p> <p>二，犯刑律徒刑以上之罪尚未判決者。</p> <p>三，受破產之宣告確定後尚未撤銷者。</p> <p>四，有精神病者。</p> <p>五，不通文義者。</p> <p>六，依預戒法應受預戒者。</p>
<p>第七條 左列各人，停止其選舉權及被選舉權：</p> <p>一，現役陸海軍人及在徵調期門之</p>	<p>第六條 左列人員。停止選舉權及被選舉權：</p> <p>一，現任官吏及巡警。</p>	<p>第七條 左列各人，停止其選舉權及被選舉權：</p> <p>一，現任國務卿及各部總長。</p>

<p>元年選舉法 (選舉衆議員的資格)</p>	<p>七年新選舉法 (選舉衆議員的資格)</p>	<p>袁世凱時代 立法院議員選舉法</p>
<p>續備軍人。 二，現任行政司法官吏及巡警。 三，僧道及其他宗教教師。 前項第二款及第三款之規定，於蒙藏青海不適用云。</p>	<p>二，現役海陸軍人。 三，各學校肄業生。 四，僧道及其他宗教教師。 前項第四款於蒙藏青海不適用云。</p>	<p>二，現任參政院長。 三，現任平政院長及評事。都肅政史，審計院長及審計官，協審官，蒙藏院總裁。 四，現任各省及各特別區域行政長官。 五，現任司法官。 六，現役陸海軍人，及在徵調期間之續備軍人。 七，現任警察官。 八，僧道及他宗教師。 前項第八款於蒙藏青海不適用云。</p>
<p>(選舉參議員的資格)</p>	<p>(選舉參議員的資格)</p>	
<p>照元年國會組織法的規定，參議員是由六個選會舉出的，就是一，各省省議會</p>	<p>照修正<u>中華民國</u>國會組織法第二條的規定：參議院以左列各議員組織之</p>	

元年選舉法 (選舉參議員的資格)	七年新選舉法 (選舉參議員的資格)	袁世凱時代 立法院議員選舉法
選舉人以各該省議會 議員充之。	一，由地方選舉會 選出者。	
二， <u>蒙古</u> 選舉會	二，由中央選舉會	
三， <u>青海</u> 選舉會	選出者。	
選舉人以 <u>蒙古</u> 及 <u>青海</u> 選舉會會員爲之。 <u>蒙</u> <u>古</u> 及 <u>青海</u> 選舉會以各 該王公世爵世職組織 之。	地方選舉會以有左列 資格之一者，爲初選 選舉人：(一)曾在高 等專門以上學校畢 業，及與高等專門以 上學校畢業有相當資	
四， <u>西藏</u> 選舉會	格，任事滿三年者；或	
選舉人以 <u>西藏</u> 選舉會 會員爲之。 <u>西藏</u> 選舉 會由達賴喇嘛及班禪 喇嘛，會同駐藏辦事 長官，遴選相當人員 組織之。	曾任中學以上學校校 長及教員滿三年者； 或有學術上之著述及 發明，經主管部審定 者。(二)曾任薦任以 上官滿三年者；或會	
五，中央學會	任簡任以上官滿一年	
選舉人以中央學會會 員充之。每屆選舉，由 選舉監督就現在中央 學會會員名額造成選 舉人名冊，但名譽會 員不得爲選舉人。	者；或會受勳位者。 (三)年納直接稅百元 以上；或有不動產五 萬元以上者。 <u>蒙古</u> 及 <u>青海</u> 地方選舉	
六，華僑選舉會	會以各蒙旗王公世爵	

元年選舉法 (選舉參議員的資格)	七年新選舉法 (選舉參議員的資格)	袁世凱時代 立法院議員選舉法
<p>華僑選舉會會員，由各該華僑居地之商會中華會館中華公所書報社於具備左列資格之人內，依歷年公推會長館長所長社長等相當職員之習慣辦理：</p> <p>甲，有<u>中華民國</u>國籍之男子，年滿二十五歲以上者。</p> <p>乙，有值五百元之不動產或動產者。</p> <p>丙，無衆議院議員選舉法第六條所列情事之一者。</p>	<p>世職組織之。</p> <p>西藏地方選舉會由西藏辦事官會同達賴喇嘛及班禪喇嘛遴選相當人員組織之。</p> <p>中央選舉會，以具有左列各項資格者分部組織之。</p> <p>第一部，曾在國立大學或外國大學本科畢業，以其所學任事滿三年者；或曾任國立大學校長及教員滿三年者；或有學術上著述及發明，經主管部審定者。</p> <p>第二部，退職大總統副總統國務員及曾任特任官滿一年以上；或曾受三等以上勳位者。</p> <p>第三部，年納直稅一千元以上者；或有一百萬元以上之財產，經營農工商事業，經主管部證明者。</p> <p>第四部，華僑有一百萬元以上之財產，經駐在地領事官證明者。</p> <p>第五部，滿州王公具有政治經驗者。</p> <p>第六部，回部王公具有政治經驗者。</p>	

## 第十一章 選民的職務

選民的職務是投票選舉。人民的選舉權是由人民和專制君主經過極長期的血戰纔得到的。從前各國人民不曉得犧牲了多少性命，纔戰勝了專制的勢力，達到參與政治的目的。但照此刻各國的情形看起來，人民有了選舉權，反而有許多人情願放棄他們的選舉職務。如果有極重大的政治問題發生，也許還有百分之七十五的合格選民到選舉場上去投他們的選舉票，執行他們的公民職務；至於在平常各地方選舉的時候，出來投票人數總是沒有幾多。人民缺乏政治上的興趣，實在是各民主國的通病。有許多國家的情形更不堪言；人民非但缺乏政治興趣，並且連普通的知識都沒有，他們既不知盡他們所應盡的公民職務，又不明白這選舉權的真確性質，到了選舉時候，如有人問他們買選舉票，他們就快活得了不得，把他們的票賣給那出錢最多的主顧。我們中國就是這樣一種國家。所以現今政治上的大問題就是怎樣可以使全體選民到選舉場上投票，又怎樣可以提高選民的知識，使他們真有投票的能力。這是政治改革的



根本問題。

如想解決這個問題，我們必須從兩方面着想：一方面改良教育，提高人民的普通知識，使他們對於各種政治問題有判斷的能力，有解決的方法；又一方面減少人民的工作時間，使他們能有空閒時間研究政治上的重大問題。我們學校裏的功課，和現今的政治問題，實在太沒有關係，所以人民即使有進學校的機會，也很難得到普通的公民常識。出了學校之後，多數人民又爲生計所迫，不得不想謀生的方法。在謀生的時候，工作時間又極長，他們那有餘暇去研究各種政治問題。現今的工業制度祇能使人民過一種機械的生活，萬不能增加人民的政治能力和知識。我們此刻太注重於物質一方面，所以使多數人民變成一種機械；將來如能把我們所注意的重點，從物質方面搬移到人民的教養方面，真正的民治主義也許還有實現的希望。不過這樣日子，此刻還沒有到。

這不過是一種理想的目標，實在不是容易做得到的。同時還有一種較爲簡單的方法，已經在比利時和西班牙實行過了。這種方法的目的是想

防止選民放棄選舉權，就叫做強迫選舉制度。照這一種方法，凡合格的選民必須投他們的選舉票；如在選舉這一日，選民不到場投票，而同時又沒有不能到場的正當理由，就須受一種相當的責罰。或增加稅款，或剝奪政權。這種制度雖能強迫人民投他們的票，但在實際上也不能有良好的效果，因為選民如果真不願意投票，他們可以投一張空白的選舉票。並且真正的民意也不能專以人民數目為標準。人民的知識不等，見解各別，他們的選舉票決不能有同等的價值。有些人的選舉票也許是想了許久的時候纔投的，有些人的選舉票也許是胡亂投的。如果想確定真正的民意，我們非得預先根據於各選民的知識和能力，估量各該選舉票的價值不可。但是這樣的辦法在事實上是萬不能做到的。各民治國所以採用多數投票表決制度，實在出於無可如何；因為沒有別種較為完備的標準可用，祇得採用這一種不完備的多數表決制度。如果個個選民在平時能夠專心注意到政治上的一切問題，及執政者的行動；在選舉時候，能預先明白各候選人的主張，及各種主張於將來的政

治究有什麼影響，並能慎重其事的到選舉場上投他的票；在選舉以後，又能監督那般選出來的人民代表或官吏的行動，防止他們有什麼軌外的行動。這樣的選民纔能算盡他們應盡的職務。

選民的職務既是選舉，政府中主要的執政者大都均是他們選舉出來的。在立法部一方面，各民治國的選民均有選舉下議員的權，在法國和美國，就是上議員也是由人民選舉的。在行政部一方面，除了幾國有世襲的君主以外（如英國意大利等），大多數民治國的選民都有選舉行政首領的權。但在法國中華民國等，選民祇有間接選舉行政首領的權。在司法一方面，多數學者均不贊成選民選舉法官，因為法官是一種專門人員，和行政官或議員有各別的性質，合格的法官實非普通人民所能舉得出的。所以在此刻各民治國，除了美國各邦之外，選民均沒有選舉法官的權。選民選舉官吏雖是民治主義中的一種原則，但是選民所選舉的官吏如果太多了，却反而有害無益。選擇幾個主要的官吏也許在普通選民的能力之內；選擇幾十個官吏就不是普通選民的能力所做得到了。如

果選民到了選舉場上，接到了一張極長的選舉票，其中候選人的數目不知有多少，並且又是向來所不認識的，選民處於這樣的地位，就失了選擇的能力，他們沒有法子可想，祇得糊裏糊塗投了他們的票，就算了事。這樣的投票叫做盲目的投票。其結果或使選民失去他們的責任心，或使政客操縱選舉方面的事務，政治上所有的弊端就因之而發生。美國當初因為誤解了民治主義這個名詞，以為人民選舉官吏的權愈大愈好，所以各邦政府的官吏，無論大小，無論立法的，行政的，或司法的，大都均是民選的。但是美國各邦政府的政治却弄得亂七八糟，腐敗的政客利用了這樣的制度，就有絕好的把持政權機會。到了最近的幾年，美國人民也就覺悟了這其中的弊病，所以極力主張減少民選官吏的數目，使選民能够專心選擇幾個主要的官吏。這種趨向叫做『短票運動』。美國的經驗確是別國的一種極好教訓。

所以在行政方面，除了行政首領之外，其餘的行政官吏是不宜由選民選舉的。但在立法方面，其情形就不同了。在現今各國政府之中，立法部

的地位要算最重要。無論行政首領的權力是怎樣大，他的職務大都是由立法部規定的。所有的行政經費，也是完全由立法部規定的。行政部所執行的法律，也是由立法部制定的。總而言之，立法部是政府全部的中心點。所以選民選舉議員的權，實在非常重要。還有一層，人民的選舉權不單在於決定某人當選，或某人落選，政府的大政方針也往往因選舉結果而決定的。照歐美各國所通行的政黨政府，政黨有擬定政策的職務，至於各黨政策的去取完全由選民在選舉時候決定的。甲黨得勝，甲黨就能實行他們的政策；乙黨得勝，乙黨就能將他們政黨的政策變為政府的政策。所以選舉的問題不單是一個人選的問題，其中還包括決定政府政策的重大問題。在那種所謂內閣制的政府，這選舉權更其重要。內閣制的政府是行政部對於國會負責的政府。國會如有不信任行政方面的表示，內閣全部閣員須立即辭職，或解散國會，使人民重行選舉新國會。這樣的選舉却是解決行政和立法間衝突的一種辦法；因為舉出的新議員中如有多數贊成內閣的主張，內閣就可以繼續維持下

去；如果多數新議員還是和舊國會一樣的不贊成內閣的主張，那末，內閣除了辭職之外，實在沒有別種方法可想。在這樣的情形之下，選民差不多就有罷免內閣閣員的權。

除了選舉官吏之外，選民還有立法方面的職權。這就是人民直接立法制度。照許多國家的憲法所規定，如瑞士，美國各邦，人民能够直接提出議案，或交國會制定為法律，或交全體選民表決；國會所通過的法律，又須得到人民的同意，方能作為有效。人民提出議案的權叫做創制權（Initiative）；人民否決法律的權叫做複決權（Referendum）。創制權和複決權合併起來就叫做直接立法（Direct Legislation）。人民直接立法是一種純粹的民治制度。歐美各國近來採用這樣的制度也是人民不滿意於那現行代議制度的表示。各國國會所做的事，所制定的法律，往往非常不滿人意；社會所需要的法律，國會往往置之不聞不理，而國會所通過的議案又大都是人民所反對的。為救濟立法方面種種弊端起見，人民就想到恢復他們直接制定法律的職權。選民的職務就因之而更加繁重，更非

有極充足的公民智識萬不能執行。

照美國各邦所通行的創制權和複決權，手續上也很複雜，並且又頗不一致。我們祇能將大概的情形略說一說。如果立法部不遵照人民的公意，拒絕制定各種需要的法律，人民可以得到法定數目的選民的同意，提出議案，要求立法部通過；該議案如果不能通過立法部，人民可以要求立法部召集投票大會，或於下次選舉時候交付全體選民，公決去取。但人民也可以不必請願立法部，自行直接提出議案，交付全體選民公決。凡立法部所通過的重要法律，必須交付全體選民在總投票時候表決後，方能發生效力；但有時候，立法部也不一定須把所議決的法律交付選民表決，不過在一定的時期以內，人民可以提出抗議，要求立法部把該法律交付表決，並在一定的限期內召集總投票。

人民直接立法制度並不是一種完備無缺的，包醫各種弊端的方法，其性質却和別種政治制度一樣，全靠人民方面究有什麼樣的能力和智識，方能發生什麼樣的結果。但是平心而論，這樣的制

度未免太複雜，普通的選民對於各種法律又沒有專門的智識，他們決不能有判斷的能力。爲普通一班人民着想，政治制度愈簡單愈好，選民的職務也愈輕鬆愈好。選民的職務愈繁重，他們愈不能盡職，其結果必至使他們放棄一切應盡的職務，使一般政客能利用這樣的機會，把持一切政權。我們的目的不在於採用那種新式的，名目好聽的制度；我們的目的是要組織一種確能代表民意的，負責任的，並且效率極高的政府。所以政府的組織萬不能複雜，其中的機關也愈簡單愈好，務使普通人民易於懂得，務使一切弊端也能有確定的人員擔負責任。民選的官吏也不能太多，務使選民在選舉時候，能夠仔細考查各候選人的人格和能力，根據於各人的良心投他們的票。這是選民所能做得到的，也是他們所應盡的職務。

## 第十二章 選舉的方法

立法部是代議政府中的主要機關，選舉立法部議員是選民的主要職務。所以這一章所討論的祇限於立法部議員的選舉方法。選舉議員的先決問題：就是各議員是代表大區域的人民呢？還



是代表小區域的人民呢？如果議員是代表大區域的人民，那末，各代表就由各大區域，如邦或省之類，全體人民選舉出來，這種方法就叫做『全區選舉』(General Ticket System)。如果議員是代表一個大區域中的小區域，那末，各代表就由各該小區域人民舉出，這種方法就叫做『分區選舉』(District Ticket System)。

全區選舉是由人民總投票舉出該區的全部議員名額，每一選民所投的票數等於全部議員的額數。美國的上議員就是這樣選舉的。美國的上議院是由各邦各舉二人組織的，在選舉的時候，各邦的選民均各舉二人為該邦的上議員。澳大利亞聯邦政府的上議員也是這樣選舉的。澳大利亞各邦各舉上議員六人，在選舉的時候，各邦的選舉人各有六票投票權，各舉六人。如果議員的額數很少，如美國和澳大利亞的上議院，這全區選舉方法很能適用。但是議員的額數太多了，比仿說，有幾十個人，這全區選舉方法就不能適用。非但計算票數很不容易，須消費極長的時間，並且各選民也不能各舉出這樣多的代表。

現今各國議會中人民代表的額數是很多的，各大區域應舉出之名額也往往有好幾十，例如依照元年的國會組織法，各省的衆議員名額至多有四十六名（直隸），除青海不計外，至少也有十多名。所以這全區選舉方法是很難適用的。因此，各國通行的方法是把這類的大區域又分作幾個選舉區域，再由每一個選舉區域各自舉出一個或幾個代表。例如元年的衆議院議員選舉法把各縣作為初選舉區，再合若干初選舉區為覆選舉區。『覆選當選人之分配，由總監督於覆選區選舉人名冊報齊後，按照名冊，以該省議員名額，除全省選舉人總數，視得數多寡，定每選舉人若干名，得選出議員一名。再以此數，分除各覆選區選舉人數，視得數多寡，定各該覆選區應出覆選當選人若干名』（第七十條）。

現行的代議制度都是一種代表區域的制度，所以人民代表的選舉也依照各區域的界限選舉出來的。但是同時另外還有一種叫做職業或階級代議制度，就是人民代表須由各職業或階級團體選舉出來，各代表是代表各項職業或各級人民的，並

不是代表一定的區域的。各國上議院的議員差不多就有一種階級的或職業的代表性質。英國的上議員就是代表英國貴族階級的。中華民國的參議院議員是由各省省議會，蒙古選舉會，西藏選舉會，青海選舉會，中央學會，華僑選舉會，選舉出來的；其中有兩部份議員——就是由中央學會和華僑選舉會選舉的——確實可以算是代表社會上兩種特別的人民。近來因工業制度的發達，很有許多學者主張以職業代表制度代替那種區域代表制度。職業代表制度將來如果真能實行，現今所通用的全區選舉或分區選舉方法就須從根本上改變了。

選舉的方法又有直接選舉或間接選舉的區別。各代表可以由人民直接舉出，或可以由人民舉出一定數目的選舉人，再由選舉人組織一個選舉會，投票舉出正式的代表。大多數的國家都採用直接選舉方法，就是由人民直接投票，舉定各代表。間接選舉方法是一種雙重的選舉，在手續上，可以分做兩部份：初選舉和覆選舉。中華民國的選舉法，就是一種間接選舉方法。照元年衆議院議員選舉法的規定，『初選舉以縣爲選舉區，各以所轄

地方爲境】(第十條)；『覆選舉，合若干初選區爲選舉區】(第十一條)。在初選的時候，凡有選舉資格的人民均能參與選舉，舉出初選當選人，其『名額，定爲議員名額之五十倍。每屆由覆選監督，按照該覆選區議員名額，用五十乘之，爲該覆選區內初選當選人名額，分配於各初選區】(第三十條)。初選當選人舉定後，就齊集覆選監督駐在地，舉行覆選舉。覆選當選人纔能算是正式的議員。

間接選舉原來是一種慎重的辦法，深恐多數選民的智識不充足，不能舉出那種確能代表民意的議員，所以祇使他們舉定幾個初選當選人，再使那少數智識稍高的初選當選人執行最後的選舉職權。但從實際上着想，這種間接選舉制度的流弊却比之直接選舉更大。第一，間接選舉制度是很複雜的，所以作弊的機會更多。第二，運動多數選民的選舉票是不大十分容易，運動幾十個初選當選人的選舉票却是很容易的。並且照元年選舉法的規定，『覆選當選人，不以初選當選人爲限】(第六十八條)。所以那般運動選舉的人祇須在覆選時候，運動幾個少數的初選當選人就能達到他們

的目的。而一般初選當選人大概也均是以金錢運動來的，他們是已經花過本錢的，所以在覆選時候，他們的目的祇想收還本錢，再得到若干盈餘，他們那能不把選舉票賣給出錢最多的主顧呢？這選舉事務就因此變成一種買賣了。

直接選舉雖也不能完全免去一切弊端，比較起來，却沒有間接選舉那樣的容易作弊。直接選舉是完全公開的，不像那間接選舉可以由幾個少數初選當選人把持選舉，鬼鬼崇崇的在祕密地方商議票價，外邊的人無從明晰其中的詳細情形。直接選舉當然也能以金錢運動的，但是這樣的運動却很不容易嚴守祕密。選民這樣的多，那能個個可以被人運動，就是其中大部份選民可以運動得到，這樣的運動非得費去無數的金錢不可，並且也很容易被外人明白其中的情形。所以現今各國的選舉大都均採用直接選舉方法。又因為分區選舉較之那全區選舉更簡單，更方便，所以各國大都又採用這分區選舉方法。

總結現今各國的選舉方法，大概約略如下：  
一國的大區域往往分成幾個小區域，各區域界限

劃定的方法，也許是根據於人口的數目，也許是根據於行政上的便利，也許是根據於歷史上的理由。選舉區域的數目也許等於議員的額數，每區各舉出議員一名；也許較少於議員的額數，每區各舉出幾個議員。每區舉出一個議員的方法確是很簡單的，很方便的。每選舉人祇須舉一個代表，選舉的職務自然是很輕的，各選舉人很容易選舉一個他所最佩服的和最熟悉的人充當議員。但是選舉區域太小，各區所舉出的代表往往祇關心於本區以內的細小利益，他們的眼光往往是很小的，很不容易明白政治上的大問題。如果各區的代表又須本區以內居住人民，選舉人選擇的範圍却更小了，勢必至於舉出那般庸碌的人充當議員。在選舉的時候，各區域的候選人如能得到多數票數，就作為當選，所謂多數票數，往往祇是超過別人所得的票數，並不是總票數的多數。元年衆議院議員選舉法所規定的方法較為複雜，『初選以本區應出當選人名額，除投票人總數，將得數三分之一為當選票額。非得票滿額者，不得為初選當選人』（第五十六條）。但『因不滿當選票額，致無人當選，或當

選人不足定額時，由初選監督就得票較多者，按照所缺當選人名額，加倍開列姓名，即行榜示，於開票後第三日，在原投票所就榜示姓名內，再行投票，至足額為止』（第五十七條）。『覆選以本區應出議員名額，除投票人總數，將得數之半為當選票額。非得票滿額者，不得為覆選當選人』（第七十五條）。『凡因不滿當選票額，致無人當選，或當選人不足定額時，由覆選監督在原投票所，重行選舉，至足額為止』（第七十六條）。

近來政黨制度發生後，這種所謂多數選舉方法就覺得非常的不公平了。因為凡有政黨的國家，選舉時候的候選人大概都是由各政黨提出來的。依照這種多數選舉方法，多數黨的候選人可以當選，少數黨的候選人就永遠沒有當選的機會。所以凡是投少數黨候選人的票均作為無效，毫沒有一些影響。假使一個選舉區域共有選民一萬人，選舉時候須舉出代表一名，又假使這一萬選民共分成兩黨，五千零一人投甲黨的票，四千九百九十九人投乙黨的票，那末，甲黨的候選人就算當選，乙黨的候選人落選。但是這樣舉出來的代表祇能

算代表該區域內的五千零一人，其餘的四千九百九十九人在國會之中完全沒有代表。並且少數的選民又往往能在國會之中佔有多數議席。例如一國共有五百個選舉區域，每區舉出代表一名，在二百六十個區域之中，甲黨在每區所提出的候選人各得到各該區內的多數票，所以就算當選，但其總票數也祇有一百萬張；同時乙黨在這許多區域所得票數也有七十萬張，祇因為在每一個區內，他們的票數均是少數，所以其結果就沒有舉出一人。

但在其餘的二百四十個區域中，乙黨在各區域中均得到大多數的票數，統共有一百五十萬張，而甲黨所得的祇有二十五萬票。甲黨共得的票數是一百二十五萬，在國會中共佔二百六十個議席；乙黨共有二百二十萬票，在國會中反而是一個少數黨，祇佔了二百四十個議席。

現今的普通選舉方法，因有上述的不公平情形，所以很受各方面的攻擊，政治學者也覺得這種方法的不公平，曾經提出種種的新方法，想改革選舉方法中的不公平結果，使各選舉區的少數黨也能在國會中佔有多少議席，或使各黨在國會中的



代表，須與各該黨在選舉時候所得的票數成一比例。這種新方法就叫少數代表制度或比例代表制度。

少數代表和比例代表制度的種類很多，已經提議過的共有三百種方法。近來歐洲各國所通行的少數代表或比例代表制度的方法也很不一致。丹麥，比利時，瑞典，塞維埃，葡萄牙，芬蘭，和蘭，德國，法國，意大利，捷克斯羅苑克，奧國，巨哥斯拉夫，瑞士，波蘭，希臘等均已先後採用比例代表制度。這種種的比例代表制度均是非常複雜，非有極完備的政黨組織，萬難實行。並且採用這樣的制度，各選舉區域又必須各舉出三人或三人以上的代表，方能使各黨當選人員能和各黨所得的選舉票成一比例。我們可以舉出比例代表制度中的一種方法，證明這制度的複雜情形。最著名的一種方法是叫做海爾投票法，是一個英國人，名海爾(Hare)提議的。

照這海爾投票法，無論所選代表的名額是多少，每一選民祇有一票投票權，但同時各選民可以在選舉票上指定他的第一選，第二選，和第三選。

這種方法的用意，就是要使選民在選舉票上指定某人是他最願意選舉的，但某人如果萬不能當選，他也願意另舉他人，這就是選舉票上所指定的第二選或第三選。至於計算票數的手續却就非常複雜。第一步是把每區所投之總票數，以該區應舉出之代表名額除之，除出來的數目叫做『選舉商數』。候選人如能得到超過此數目的選舉票，就算當選。但是一張選舉票上有第一選的人名，有第二選的人名，還有第三選的人名。所以最先計算的是第一選的票數。凡候選人所得的第一選票過了『選舉商數』的數目，就正式宣告為當選。如果當選人的第一選票超過『選舉商數』的數目，這種多餘的票就算是該票上所指定的第二選候選人之票；如果第二選候選人的票已經湊足了『選舉商數』的數目，這種多餘的票就要算是該票上所指定的第三選候選人之票。例如有一個選舉區域，共有選民一萬人，應舉出代表六人。投票的結果共有一萬張選舉票，以六除一萬，其商數為一千六百六十六有奇，作為『選舉商數』。凡候選人的第一選票，超過了一千六百六十七票，就作為當選。同

時再把當選人所多餘的第一選票分配於該票上所指定的第二選或第三選的候選人。如果這樣分配以後，祇有五個候選人的總票數超過一千六百六十七票，這五個就算當選，但同時還缺少代表一名。這第六名代表的選擇又須另外用一種方法，就是把各候選人中得第一選票最少數的人除去，並把他的票算入該票上所指定的第二選候選人之總票數內。該第二選候選人如能加上他自己所得的第一選票數，湊足一千六百六十七票，就算當選為第六名代表。

這就可以見得比例代表制度的複雜情形，實在不是多數選民所容易明白的。歐戰以後，比例代表制度非常盛行，非但歐洲幾個新國家均採用此制，就是那幾個舊國家也逐漸改用這類制度中的這一種或那一種。至於這比例代表制度究竟是否能革除那多數選舉方法中的不公平情形，我們還得要看歐洲各國將來的成績，方能確定。

### 第十三章 選舉票和選舉手續

選舉票和選舉手續也是非常重要，代議制度能否發生良好結果，全靠選舉手續方面規定得完

備與否爲定。在代議制度初發生的時候，英國用一種公開的選舉制度，就是每一個選舉人在選舉場上，以口號報他所選的候選人姓名，然後由選舉監督官記錄下來。當時選舉人的數目極少，各種情形又非常簡單，這樣簡單的選舉方法，還能勉強適用。在選舉的時候，大家可以曉得各候選人所得的票數，選舉完結以後，結果立即可以發表。但在貧富不均的英國，窮人日靠富人爲生，這種公開的選舉制度却很容易發生種種弊端，因爲每一個選舉人所舉的人是大家所知道的，窮人那敢不舉區內有勢力的和有錢的人呢？並且各候選人所得的票數是隨時知道的，所以到了選舉末了的時候，競爭就非常劇烈，選舉票的行市就立即飛漲。

在十七世紀的中間，英國的學者就已看出這種公開選舉制度的弊病，所以就主張改用祕密投票制度。他們的主張却於十八世紀末了的時候，在美國首先實行。到了十九世紀的中間，各國差不多均已棄絕那公開的選舉制度，採用一種叫做無記名投票制度，這就是在選舉的時候，選舉人須把被選人的姓名寫在一張選舉票上，投入票筒之

內。無記名投票制度通行後，各國均規定了許多詳細法律，保守選舉票的祕密。例如選舉票須用白色紙張，並須合法定的大小，票的外邊又不能有什麼記號。凡選舉票不合於法律的規定，在計算票數的時候，就須作為無效。

同時澳大利亞洲有一個英國殖民地，也覺得那英國式的公開選舉制度弊端百出，也改用無記名投票制度。但是他們所規定的方法，和美國稍有不同。美國的法律雖則很詳細，很周密，但在美國，選舉票是由各政黨供給的。在祕密一方面着想，這是錯的。選舉票由各政黨自備，並由各政黨在選舉時候發給各該黨的選舉人，各政黨很可以把填好的票，強迫選舉人投入票筒之內。澳大利亞洲殖民地就想矯正這種弊端，改用一種正式的選舉票制度。選舉票是由政府預備的，在選舉這一日，由政府官吏發給各選舉人。各候選人的姓名均印在選舉票上，選舉人得到選舉票後，即進一間密室，在候選人的姓名旁邊，劃一記號，就算是他所舉的，然後再將該票摺疊起來，投入選舉票筒內。所以各選舉人所選的人，除了本人之外，沒有

別人可以知道的。這就叫澳大利亞式的無記名投票制度。

澳大利亞式的無記名投票制度確能保守選舉票的祕密，和別種制度比較起來，要算是一種完備的方法，所以歐美各國均先後採用。照元年衆議院議員選舉法的規定，『投票紙應由覆選監督按照定式製成，於初選期三十日以前，分交初選監督，初選監督應於初選期七日以前，分交各投票所』（第三十九條）。投票紙的定式如下：

衆 議 院 投 票 紙 定 式

人 學 選 被
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">姓名</div>
此票選舉人不得 自書姓名祇書被 選舉人姓名

蓋用 衆議院議員 初選選舉票 印信
----------------------------

## 參 議 院 投 票 紙 定 式

<p style="text-align: center;">被 選 舉 人</p> <hr/> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; margin: 10px 0;">姓 名</div> <p style="text-align: right; margin-top: 20px;">此票選舉人不得 自書姓名祇准 被選舉人姓名書</p>	<p style="font-size: 2em; font-weight: bold;">參 議 院 議 員 選 舉 票</p> <p style="font-size: 1.5em;">蓋 用 印 信</p>
--	--

這種中國式的選舉票總算是很簡單的，不像美國的選舉票又長又複雜，往往在投票時候，選民所舉的官吏很多，各黨的候選人早已由各該黨自行舉定，而各候選人的姓名也均印在選舉票內。美國選舉人在選舉時候有一定的選擇範圍，他們祇能就選舉票內所指定的候選人之中選擇他們所願意舉的。這是因為選舉的官吏太多，選舉人在投票的時候往往茫無頭緒，無從着手，各政黨預先舉定各該黨的候選人，原為選舉人的便利起見，使他們有一種確當的選擇標準。其用意未嘗不好，

但其中的弊端也甚多。各黨既有選擇候選人的權，選舉競爭最激烈的時候就是黨以內候選人選舉，凡不能當選為政黨候選人，就永沒有正式當選的機會。又因為多數人民不大十分注意到政黨政治，各政黨候選人選擇的權差不多就於無形之中到了幾個黨魁手中。選舉時候種種弊端就從此發生。從選舉票的性質上着想，中國現今所用的票式確是很簡單的，在初選時候，選舉人祇須舉一人，在覆選時候，初選當選人又祇須舉一人。如果能把初選的當選人作為覆選時候的候選人，由全體選舉人重行再投一次票，從初選當選人之中選擇覆選當選人，中國的初選和覆選制度確是很可用的。這樣的改革可以使中國的選舉制度從間接的變成直接的，同時又可以使選舉人在覆選投票時有確定的候選人，而候選人的選擇也不致於被政黨所操縱。

除此之外，還有選舉手續上的事情，和懲辦違法或舞弊舉動的規定，也是很重要的。關於這一類的選舉法，恐怕要算美國的法律最詳細最複雜。這是因為美國民選的官吏較多於別國，所以非得



有完備的法律，很難防止各種舞弊事情。選舉法的目的原是要使合格選舉人能在選舉時候，自由投他們的票，不受旁人的運動或威嚇；並使那般不配有選舉權的人民不能混雜其間，而合格選舉人的意志能够正式表示出來。所以各國的選舉法大概有幾種關於手續方面的規定。

第一個問題是選舉人註冊問題。註冊的方法有兩種：個人註冊和正式註冊。所謂個人註冊就是各選舉人須在選舉之前，於一定期限內，親自到註冊官處註冊，並須報告他的籍貫，年齡，住所等事實，確實證明他有合法的選舉資格。有時候選舉人還須在名冊上面簽字，以便防止選舉時有冒名頂替的弊病。在註冊時候，各政黨大概均有代表在場監督一切事情。凡不合法的註冊，均按照刑事法律，施以相當的刑罰。正式註冊方法是由註冊官預先調查各選舉人的姓名，編輯選舉人名冊。惟該名冊須於選舉之前公佈於衆，以便凡遺漏的人，得以加入，錯誤之處，得以更正。這就是中國選舉法所採用的方法。『初選監督，應就本管區域內分派調查委員，按照選舉資格，調查合格

者，造具選舉人名冊』（第二十三條）。『選舉人名冊，應載選舉人姓名，年歲，籍貫，住址，住居年限，及〔下列事項之一〕：（一）年納直接稅之數，或不動產價格之數；（二）某種學校畢業，或與某種學校畢業相當之資格』（第二十四條）。『選舉人名冊，應於初選期六十日以前，一律告成，由初選監督分別呈報覆選監督及總監督；……〔並〕頒發各投票所，宣示公衆』（第二十五和二十六條）。『宣示選舉人名冊，以五日爲期，如本人以爲錯誤遺漏，得於宣示期內，取具證憑，呈請初選監督更正』（第二十七條）。

在選舉這一日，祇有在名冊上的選舉人方能投票選舉。在選舉場上，除了辦理選舉人員之外，閒雜人等不得在場停留。但有時候公民團體的代表却能在場監督。各選舉場上有巡警維持秩序，法庭的法官隨時可以開審，預備人民有告發選舉舞弊或違法舉動。選舉完結以後，開票及檢票手續也有詳細的規定。開票須由選舉監督『親臨開票所，督同開票，即日宣示』（第五十二條）。『檢票時 應將所投選舉票數與投票簿對照』（第五十三

條)。選舉票如有下列事情之一者，就作為廢票：(一)寫不依式者；(二)夾寫他事者；(三)字跡模糊不能認識者；(四)不用投票所所發票紙者；(五)選出之人為選舉人民冊所無者(第五十四條)。選舉官須先計算選舉票的總數，以便知道投票人的實數；然後再計算各候選人所得的票數，惟所有廢票，不得計算在內。選舉官又須有一清賬，詳列選舉票的總數，廢票的數目，和各候選人所得的票數。廢票和候選人實票的總數，須和總票數相合，並不得超過註冊選舉人的數目。凡選舉人所投的票，無論是廢票，或是正式票，均須保存起來，以便後來如有訟案發生，法庭判斷的時候，就有確實的根據。

凡防止選舉時候舞弊的法律，均叫做選舉舞弊法律，其目的就想禁止一切不合法的金錢賄賂，或別種威嚇事情，並且又規定各候選人選舉時候的費用。一切的選舉費又須於選舉後一定期限之內，公佈出來。如有違背這種法律，選舉結果就宣告為無效，犯法者須受刑事處分。各國的選舉法都有這一類的規定。照中國元年衆議院議員選舉

法，凡『選舉人名冊因舞弊牽涉全數人員，經審判確定者』，或『辦理選舉違背法令，經審判確定者』，就作為選舉無效（第八十二條）。『選舉人確認辦理選舉人員有舞弊及其他違背法令行為，自選舉日起，初選於五日內，向地方審判廳起訴；覆選於十日內，向高等審判廳起訴』（第九十條）。『選舉人確認當選人資格不符，或票數不實者』，或『落選人確認所得票數應當選而未與選，或候補當選人確認名次有錯誤者』，也得向法庭起訴（第九十一和九十二條）。總而言之，凡選舉事務處處須由法庭直接監督，如有人告發作弊或不合法的情形，法庭隨時可以干涉。

#### 第十四章 立法部的職務

立法部是政府中最主要的機關。立法部是人民的代表機關，代理人民執行政治上一切的職務。在單一制的政府，中央和地方政府的職權是由立法部分配的；在權限集中的政府，各機關的職權也是由立法部分配的。並且在幾種純粹代議制的政府，如英國，立法部執行選民所有的權力，並以選民的代表資格，詳細規定政府的組織及行政上的

手續。人民的意志大都是由立法部正式表示的，政府的政策也是由立法部決定的。所以立法部的地位重要，職權繁雜，實非行政和司法兩部所能比得上的。

三權分立的學說祇是一種學理上的原則，在事實方面萬難完全實行。立法部的權力不單是制定法律，此外還有關於行政和司法方面的職務；行政部的權力不單是執行法律，此外還有參與立法和司法的職務；司法部的職權也不單是解釋和使用法律，此外還有關於立法和行政的職務。所以嚴格的三權分立制度在事實上永未實現過。普通人民因為受了那三權分立學說的影響，對於政府各機關職務的性質往往有一種根本錯誤的觀念；他們對於立法部那種複雜的職務更不能分析清楚。照普通人民的觀念，立法部唯一的職務是制定法律。但是我們仔細研究現今各國立法部所佔的地位，及其執行的職權，就可以明白這制定法律祇是立法部職權之一種，除此之外，却另外還有許多別種職務。分析起來，立法部的職務差不多共有七種：(一)憲法會議，(二)選舉行政首領，(三)表示公

意，(四)監督政府，(五)制定法律，(六)行政會議，(七)高等法庭。

第一，我們先討論立法部制憲和修改憲法的職務。現今各國制定或修改憲法的手續，大約不外乎三種：(一)由人民自行動議，(二)由政府動議，(三)由人民和政府動議。人民制憲或動議修改憲法在事實上是很不容易做到的。我國國民制憲的動議早已提出了好久，但是稍從實際上着想的人總覺得這個目的是不容易達到的；將來即使能夠實行，也祇是由人民或人民團體另行舉出代表，另行組織憲法會議，制定憲法。人民是沒有組織的，萬難自行制定或修改憲法。所以現今各國大都採用第二種或第三種方法。制定或修改憲法的權既在政府，這樣的職務當然須由立法部執行，行政部和司法部因其組織及性質上的關係，萬難行使這制憲的職務。例如照臨時約法的規定：『中華民國之憲法，由國會制定』(第五十四條)。又如照美國憲法的規定，修改憲法的方法有兩種：第一，如有國會兩院三分之二的議員同意，國會就能動議修改憲法；第二，如有三分之二的邦議會請

求，國會須召集憲法會議，討論修改憲法問題。憲法修改案又須經四分之三的邦議會批准，方能成立。國會制定或修改憲法的權，當然和那立法權大有區別，萬不能混而為一。凡立法部行使這項職務的時候，立法部就是一個制憲會議。

第二，立法部有選舉行政首領的職權。各民治國的總統，有由人民直接選舉的，有由立法部選舉的，也有由特別選舉會選舉的。就是在那種由特別選舉會選舉總統的國家，立法部也有檢查選舉票的權，並且選舉會如果不能舉出總統，決選的權也往往就歸立法部執行。德國總統是由全體選民直接選舉的。照法國憲法，總統是由國會兩院的聯合會議選舉的。依美國憲法的規定，總統是由人民間接選舉的；人民在選舉的時候，舉定總統的選舉人，再由總統選舉人組織特別選舉會，舉定總統和副總統。但是選舉會所投的選舉票須由國會檢查，並由國會宣佈選舉的結果。選舉會如果不能舉出總統，另由下議院於得票最多的三個候補人之中，投票選擇一人為總統；選舉會如果不能舉出副總統，另由上議院於得票最多的二個

候補人之中，投票選擇一人爲副總統。中華民國大總統和副總統是『由國會議員組織總統選舉會選舉之』，『以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分三者爲當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者當選』（大總統選舉法第二條和第七條）。

第三，立法部是表示公意的機關。人民政府就是依照人民公意執行職權的政府。所以正式表示人民公意的機關是人民政府所不可缺少的要素。在現今各民治國中，報紙和政黨均是發表公意的機關，但這類的機關也祇能表示一部份人或一黨的公意，萬難表示全國大多數人民的公意。並且報紙和政黨又沒有正式的職權，他們決沒有能力，實行他們所表示的公意。祇有人民代表所組織的國會纔能正式表示大多數人民的公意，並有實行的能力。這是國會的最重要職務。我們如果細心研究現今各民治國立法部的實在性質，我們就能明白這種職務的重要。這一層可以從英國國會的歷史說明之。英國國會可以算是現



今立法部的老祖宗。但在最初的時候，英國國會唯一的職務祇是表示人民公意，備國王的諮詢。就是國會這名詞，英文叫做『巴力門』Parliament 是出源於法文 Parler 這一個字，其意義是討論。所以最初的國會，祇是討論的機關，討論國家大事，並表示人民公意，備執政者的採納。

這祇就歷史方面着想，證明那立法部的確實性質。就是在現今的時代，表示人民公意也是各國立法部的主要職務。我們祇須細察英美兩國國會的實在情形，就可以明白那立法部在各國政府中所佔的真確地位。照現代的趨勢，各國所有立法事務差不多全由行政部負責，而立法部的職務，祇在於討論行政部所提出的議案，討論去取罷了。在英國一方面，從內閣制度實行後，國會差不多完全失去其立法職權，所有重要議案全由內閣起草，由內閣提出國會。至於國會中的議員在事實上，祇能就內閣閣員所提出的議案，表示去取，而他們自己却沒有單獨提出重要議案的機會。美國雖還沒有到英國的地位，但美國的政治中心點也日漸從國會方面轉移到總統身上，所有重要議

案也大都由總統以非正式的手續提出國會。並且在英美兩國，多數人民均極願意使行政首領負制定法律的責任，使立法部變成一種討論機關，表示人民對於政府各項政策的公意。

這種趨勢是很重要的，是我們所不能不注意的。近來社會狀況日漸複雜，立法職務亦就難於執行，決非一般沒有多大法律智識的人民代表所能對付。消極的批評各項政策是稍有普通常識的人所說得出的，但積極的建設計畫却非有專門政治智識的人不能預定的。在國會之中，議員的額數大都是好幾百個，他們那能個個都有專門的政治智識呢？近來代議制度的失敗，完全因為各代表沒有制定法律的能力，而人民却把立法的全權委託他們。人民對於代表的希望愈大，他們的失望也更甚。在歐美的先進國，他們早已察覺其中的實在情形，所以又把政治的重心點從立法部方面搬移到行政部方面，使行政部提議各項重要法律，使立法部處於一種監督的地位。在那種新組織的民治政府，這立法部職務的性質更其重要，如果把立法全權委託國會，這樣的政府未有不失

敗的。這類的新國會組織以後，立即就有種種擾亂的情形發現，非但不能替人民制定一切良好的和適用的法律，並且又往往變成一種禍國殃民的機關，人民痛恨那種腐敗的和擾亂的國會，較之他們痛恨從前的專制君主更加利害。中華民國的國會就是很好的一個例。國會已經經過了兩次的解散，兩次的恢復。自從第二次恢復後，國會議員還沒有改變他們本來面目，還是祇顧他們目前個人的私利，而不計及全體社會的幸福。因此，近來有『代議制度不能適用於中國』的議論。我們平心而論，中國今日政治的弊病實在不能完全歸咎到這代議制度的本身上。中國國會腐敗的原因很多，最重要者有兩種：第一，是人的問題；第二，是誤把這代議制度看做一種包醫百病的百效膏萬應油，我們從前總以為國民代表機關設立後，人民政府的目的就達到了。照中國現今的情形看起來，人民缺乏政治常識，放棄政治上一切的權利和義務，無論怎樣的制度都不能發生良好結果；並且我們又祇知注意代議制度的形式，而不注重代議制度的精神，那就更不必說了。關於人的問題，我

們在別章之內已經討論過了，我們在此處祇從採用代議制度的方法上着想。

人民政府的目的原來不是一朝一夕就可以達到的；非得一步一步的跑，方能跑上民治這一條路，方能設立一種真真的民治制度。凡從專制政府改成民治政府，其中所必須經過的路程，約略可以分作幾步：第一步，把政府從人治的變為法治的。這種改革並不是制度方面的改革，祇是執行行政權的手續上的改革。但這樣的改革却是一種根本的改革，將來一切進行的結果，全以此為根基。第二步，設立一種代表民意的機關，就是國會，使人民對於各種政策，對於政治事務的意見，有正式表示的方法。同時還得要有兩個主要條件，方能使這樣的機關真真能監督政治：第一，行政首領須將財政方面和政治方面一切事務詳細報告於人民代表機關；第二，凡一切立法須等候這個機關正式表示意見後，方能制定，方能發生效力。這樣的機關雖不能算是全權立法的國會，但人民政府非得經過這個訓練時期，方能成熟，方能有良好的結果。

在民國三年至五年，美國惠羅貝（W. F. Wil-

loughby) 充當中國政府顧問時期，他對於國會和省議會的性質，曾有一種建議。他主張以國會和省議會作為表示公意的機關，而一切立法職權由行政首領執行，惟行政首領又須依照下列的方式，執行其立法權：凡屬於普通性質的立法須依照議案的格式提出，並交國會或省議會議覆；國會或省議會又須依照普通立法的手續，將行政部方面所提出的議案詳細討論，詳細修改，然後將改正之議案交回行政部，由行政部決定去取。國會或省議會同時也有提議的權，惟此項提議的性質差不多是一種意見書，由人民代表機關提出，呈請行政首領正式提出議案。行政首領却又須於一定時期之內，將政府的財政，和行政的狀況，詳細報告於國會或省議會，使人民代表能夠明白政治上一切的情形。所以照惠羅貝的主張，行政和立法的大權還是在行政首領手裏，惟一切政權須依照法定的手續執行，並且人民方面也能由他們的代表，隨時表示他們對於一切政策的意見。從法律方面說起來，這樣的國會或省議會，因為祇有提議，勸告，和批評的職權，決沒有監督行政首領的實權。但

從事實方面說起來，國會或省議會的實權却有升縮的餘地。國會如果真能盡忠執行其職務，顧全國家和各地方的利益，而不計及他們個人的私利，那末，凡是國會的提議定能得到全體人民的贊助，而行政首領也萬不敢違反人民意志，反對國會方面的主張。人民如果真有一種公意，總能操縱政治上最後的勝利。

這是惠羅貝的建議。那般醉心民治制度和稍有一知半解政治智識的人大概總不能十分贊成這樣的主張。但是平心而論，惠羅貝的意見確有討論的價值。在歐美各國，有幾百年歷史的代議制度尚且不能有完美的結果，何況在我們中國，既沒有歷史上的根基，又缺少合格的人民代表，忽然抄襲歐美的現行制度，並且又使那般沒有經驗沒有相當智識的人民代表執行立法大權，無怪乎每况愈下，發現種種擾亂的政治狀況。如果我們一方面把國會的權力縮小，使之根據於人民的公意，討論政府所提出的政策，同時又極力提高人民的政治智識，使之能了解政治上各種問題，真能表示一種公意；這樣的辦法比之設立那種有名無實

的實行立法大權的國會，似乎較爲妥當。

立法部是否應當有立法大權，或祇有表示公意職權的問題確是現今中國的大問題。所以我們對於這個問題應當特別的注意。

第四，立法部是政府的董事會。立法部大部份的職務，在於規定政府各機關的組織和事務，並財政的收入和支出。從這一方面着想，立法部差不多就是政府的董事會，其職權是支配各行政官的職務，和監督政府的職務。這樣的職務自然是和立法事務大有區別的。所謂法律，是指各種普通規則，規定人民和人民，並人民和政府間的種種關係。法律所規定的是權利和義務，及其執行的方法。法律是普通的，是永久的；但立法部所規定的行政規則祇是行政方面的命令，其性質是暫時的，不是永久的，例如每年的預算案等類。

第五，立法部是立法機關。在從前的時候，各國大部份的法律，並不是由立法部制定的，是由各種風俗和習慣，和法庭的判斷，相集而成的。祇有了最近的時代，各國國會纔變成真真的立法機關。在國會初設立的時候，其唯一的職務祇代表全國

人民，把國內種種情形，並人民對於行政方面和法律方面的公意，代達於君主，使國王能根據於國內實情，和人民的意志，行使其重要職務。

但有時候國王不照國會的請願，任意爲所欲爲，所以國會就時常出來抗議，並由國會直接提出議案，要求國王公佈，這就是議案的起源。到了一四一四年，英國國王爲時勢所迫，就不得不默認國會這種舉動。從此以後，所有重要的議案，大半均是由國會提出的。所以國會的地位就從人民請願的機關，一變而爲立法機關。但同時國王的立法權並沒有完全取消。直到一六八八年革命時候，英國憲法史上的重大問題，就是國會和國王間的立法權相爭問題。革命以後，國會完全得勝，變成政府的立法機關。以後國王在立法方面，雖則還有職權，但國王的立法權却是由國會給與的。

到了現今時代，國會的立法權日趨重要。這是有兩層原因：（一）現今社會上種種關係日漸複雜，所以各種法律，也不能如從前那樣的簡單，法律的種類須增加，法律的內容須詳細，然後纔能適應於社會的需要；（二）經濟狀況和社會情形已經



經過絕大的改革，大部份的舊法律，此刻均已不能適用，非得有新法律方能應付那種新環境。因為這兩種原因，現今世界各國的立法部用了他們全副精神來修改法律，改革法律，使之能應付社會上的新需要。立法部的立法職權就因之加重。

第六，立法部有一種行政會議的性質。現今各國的行政大權雖都在行政首領手裏，但同時總有一個諮詢機關，以便行政首領的諮詢。英國的樞密院(Privy Council)就是這樣的一種機關，現今的內閣也就是從這個機關脫胎出來的。法國的行政會議叫做國務會議，其會員就是內閣裏的閣員。美國的上議院就有行政會議的性質；照憲法上規定，總統有訂立條約和任命重要官吏的權，但須徵求上議院的意見，得其同意。照中華民國臨時約法所規定：『臨時大總統得制定官制官規，但須提交參議院議決』(第三十三條)；『臨時大總統任免文武職員，但任命國務員及外交大使公使，須得參議院之同意』(第三十四條)；『臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和及締結條約』(第三十五條)。又照元年中華民國國會組織法的規定，

『民國憲法未定以前，臨時約法所定參議院之職權，爲民國議會之職權』（第十四條）。所以中華民國的國會確有行政會議的性質。

第七，立法部也是一種高等法庭。代議政府的特質，就是各種官吏須對於人民負責，如有不稱職的舉動，人民有罷免他們的權。人民有兩種方法可以使官吏對於他們負責：第一，凡有不稱職的官吏，人民於下次選舉的時候，可以不再舉他們。第二，就是在任期以內，人民也有方法罷免各種不稱職的官吏。凡各種官吏不能盡他們的職務，但同時却沒有什麼大過失，人民就可以用第一種方法對付他們。至於各種官吏在任期以內，犯了大過失，或有不法行爲，人民就可以立時罷免他們的職。這種方法叫做彈劾。在英國，彈劾案件是由上議院審判的。在美國，彈劾案件是由下議院提出的，由上議院審判的。上議院審判彈劾案件的時候，就是一種高等法庭。照中國的法律，國會可以彈劾大總統或國務員；國務員受彈劾後，大總統應免其職，但得交國會覆議一次；大總統受彈劾後，由最高法院全院審判官，互選九人，組織特別法庭

審判之。

### 第十五章 立法部的組織

現今多數國家的立法部均採用兩院制的組織，就是立法部是由上下兩議院構成的。例如照元年中中華民國國會組織法的規定：『民國議會，以〔參議院和衆議院〕兩院構成之』（第一條）。政治學者對於那一院制和兩院制的利弊，意見頗不一致。兩院制的起源已經在上文討論過了，可以無須再述。我們所須注意的，就是這樣一種制度是偶然在英國發生的。上院的權力原來是極大的，但以後却於無形之中，逐漸減少，直到了一九一一年的議會法通過後，英國上議院的立法權就完全剝奪了。從此以後，凡英國下議院所通過的議案，上議院祇能使之重行覆議，萬不能否決；如下議院於兩年之內將原案重行通過了三次，即使該案不能得到上議院的贊同，也能有法律的效力。所以英國的國會在名義上還是一種兩院制的組織，但在實際上，已經變成一種一院制的組織。歐洲各君主國之設立那兩院制的國會原有特別的用意，上議院大概是貴族階級和守舊勢力的根據地，其

作用就想箝制那民選下議院的權力。

在歐戰以前，採用一院制的國會祇有幾個無關緊要的小國，瑞士聯邦中的十六個小邦，德意志聯邦中的十六個小邦，坎拿大六個省的政府，幾個南美洲的共和國，和幾個巴爾幹半島小國。歐戰以後所設立的新國家大也都均採用兩院制的國會，其中祇有芬蘭，伊索尼亞（Esthonia）和巨哥斯拉夫（Jugaslav）的國會是一院制的。上議院議員的選舉方法，及其職權雖則各國不同，但各國的上議院却有一個共同的特點，就是他們的地位均在下議院之下。他們祇能暫時阻止下議院的行動，使之重行覆議，萬難否決其所通過的議案，或反抗其意志。各新憲法對於上下兩議院的衝突，均有極詳細的規定。凡下議院所通過的議案，如不能得到上議院的同意，下議院可以將原案重行通過，或交人民投票表決，就能使那上議院所反對的議案變成法律。

各新國家之所以採用兩院制的國會，當然也有種種的原因。第一，有許多新政府採用聯邦制的組織；在聯邦政府，各邦必須有各邦的各別代表，

另外組織一院。第二，這許多新國家的上議院並不是一種違反民治主義的制度。設立兩院制的主要原因或是因爲習慣上的關係，或是因爲確信那種制度的優點。這兩院之所以不能有同等的權力，却有一種很顯明的理由，多數的新憲法均規定一種責任內閣制度，就是行政部對於立法部負責的政府。內閣負責，祇能對於一個機關負責。內閣很難對於上議院負責，同時又對於下議院負責。這樣的情形或者使內閣對於上下兩院在實際上均不負責，或者使內閣天天處於搖動的地位，受上下兩院各方面的攻擊。因此，凡在實行兩院制國會的政府，其兩院的權力大都不是平等的，上議院大概約有幾種特別性質：（一）修改議案的機關；（二）防止一院專橫的機關；（三）守舊黨的機關；（四）代表各區域和各階級的機關。

上議院的職務既和下議院不同，這兩院的組織也應當各別。各國下議院的情形約略相同，但上議院的情形，各國不同。今將上下兩議院不同的情形，概括的舉述於下：

（一）選舉方法的不同 大概下議院議員是由

人民直接舉出來的；全國分做多少選舉區，每區人民直接舉出他們的代表。但上議院議員有世襲的，有由君主任命的，也有由人民選舉的。並且在一國之中，上議員也許有一部份是世襲的，一部份由君主任命的，一部份是民選的。所以上議院的組織往往是非常複雜。現今多數國家的上議員大都均已改為民選的，但民選的方法也許和選舉下議員的方法不同。下議員也許是直接選舉的，上議員也許是間接選舉的。法國選舉國會的方法就是如此。法國的下議員是由人民直接選舉的，上議員是間接選舉出來的。法國各省應舉出之上議員是由選舉院投票選擇的，選舉院的選舉人均是人民直接舉出來的各種官吏，就是該省的下議員，省議會的議員，各府府議會的議員，和各縣議會所舉出之代表。中國參眾兩院議員選舉的方法也有根本上的區別。眾議員是由人民以初選覆區的雙重制度選舉的；參議員是由各省省議會，蒙古，西藏，和青海選舉會，中央學會，華僑選舉會選舉的。

(二) 選舉區域的不同 上下議院的選舉區域

在各國均是不同的。大概選舉上議院議員的區域是較大於選舉下議院議員的區域。所以上議員的數目總是較少於下議員。英國上議員均是世襲的，並且英國上議院又是世界最大之上議院，共有議員七百餘人。西班牙上議院有議員三百六十人；法國上議院有議員三百。中國參議員的名額也有二百三十四個。美國聯邦議會的上議員是代表各邦的，每邦的區域就是上議員的選舉區，各邦舉出上議員二人，共計九十六人。瑞士也是這樣的，每邦舉出二人，共四十四人。

(三)資格的不同 照各國憲法的規定，上議員的資格大概須較高於下議員的資格。例如在法國，意大利，和比利時，上議院議員合格的年歲是四十歲，下議院議員合格的年歲是三十歲。美國上議院議員合格的年歲是三十歲，下議院議員合格的年歲是二十五歲。照元年的參眾兩院議員選舉法，參議員合格的年歲是三十歲。眾議員合格的年歲是二十五歲。

(四)任期的不同 上議員的任期大概又是較長於下議員的任期。還有一層，上議院是一個繼

續的團體，就是每屆選舉時候，祇有一部份的議員滿期改選。所以在美國，下議員的任期是二年，上議員的任期是六年，但三分之一的上議員每二年改選一次。在法國，下議員每四年改選一次，上議員的任期是九年，每三年改選三分之一。照元年的國會組織法，衆議院議員任期三年，參議院議員任期六年，每二年改選三分之一。

這是上下兩院組織方面的不同情形。

議員分配的方法也是一個重要問題；概括的說起來，共有四種方法：（一）按照各政治區域分配，（二）按照財產分配，（三）按照各處人口數目分配，（四）按照各項職業分配。

第一種方法就是把議員的數目分配於各政治區域。在多數聯邦政府之中，各邦在立法部一院中的代表數目是相等的，例如在美國，各邦均有兩個上議員，至於各該邦土地的大小，人民的多寡，完全不能發生什麼區別。但也有幾個聯邦政府不採用這種均等的代表制度，例如坎拿大，各邦在上議院的代表，最多的有二十四個，最少的祇有四個。又如在從前的德國政府，各邦在上議院的代表也



是不平等的，最多的有十七票投票權，最小的祇有一票投票權。中華民國的參議員也是依照政治區域分配的，例如照元年國會組織法的規定：參議員由各省省議會選出者，每省十名；由蒙古選舉會選出者，二十七名；由西藏選舉會選出者，十名；由青海選舉會選出者，三名；由中央學會選出者，八名；由華僑選舉會選出者，六名。除了中央學會和華僑選舉會之外，其餘幾處的選舉會均是代表政治區域的。

第二種方法是按照各政治區域財產的數目及其價值，把議員的額數分配於各區域。這是保護財產權的最好方法。當代議制度初發生的時候，選舉權原來是財產階級的特權。英美政治哲學中還有一句格言：『沒有選舉權，就沒有納稅的義務』。但除此之外，這一種方法實在沒有別的可取之處。在歐戰以前，也祇有幾個少數君主國的上議院，還是採用這一種方法；歐戰以後，這種根據於財產的代議制度已經消滅殆盡了。

第三種方法是照各政治區域人口的數目，分配議員的額數。所謂『人口』是人口的總數，包括

公民和外國人，男子和女子，有選舉權的和沒有選舉權的。這是各國分配下議員額數最通行的方法。有幾國的上議院也採用這種方法。這是一種最簡單的方法，並且又最適合於現今代議制度的觀念。照中華民國國會組織法的規定，『各省選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之，每人口滿八十萬，選出議員一名，但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名』（第四條）。但在歐美各國，人口和代表的比率均沒有這樣高。照德國新憲法，人口和代表間的比率是一和六萬，就是六萬人民舉出一個代表；英國是一和七萬的比率；美國是一和二十萬的比率。

職業代表制度是把議員缺額分配於社會上各項職業，但這種方法此刻尚未實行。

立法部的內部組織也是非常複雜的。並且各國的情形又頗不一致，我們祇能將幾種最重要的議事規則，約略說一說。

第一，提出議案的手續。在君主國，所有議案完全由行政部部長代替國王提出國會，議員祇有陳請的權，沒有提出議案的權。在君主立憲國，行

政部部长是對於國會負責的，所以他們所提出的議案，祇能算是他們自己意志的表示，不能算表示國王的意志。各議員同時也有提出議案的權，但議員所提出的，祇是關於各地方的或一部份人民的議案。照此刻實行內閣制各國的通例，祇有政黨領袖或責任內閣閣員纔有提出重要議案的權。這種議案就是執政者政策的表示。在幾個少數的聯邦國，各邦也有直接提出議案的權。在幾個民治國，選民也能根據於他們的創制權，依照法定的手續，直接提出議案。

這是正式提出議案的手續，除此之外，還有別種方法，也能提出問題，使立法部注意。第一，行政方面能提議各項事務，請立法部制定法律。第二，各委員會或審查會往往有考查各項問題的權，並條陳立法部辦理方法。第三，人民也有請願立法部的權。

第二，議案提出以後的手續。議案提出後直到通過的時候，須經過『三讀』。這『三讀』的宗旨就想免去種種疎忽之處，使立法部對於各種議案，能有細心研究的機會，不致冒昧從事。但在許多

國會之中，這『三讀』祇是一種形式上的手續，初讀和二讀祇讀出該議案的題目和號目，到了三讀時候，全體議員纔能討論該議案的內容。同時也有許多國會把這『三讀』的手續看得很重，例如在英國，每次宣讀後，議員須投票表決，並且每次宣讀的時候，各議員又能詳細討論該議案的內容。

第三，審查會制度。立法部的事務繁多，勢不能完全照顧得到，所以不得不採用一種分工的方法。審查會制度就是一種分工方法。在各國國會裏邊，審查會的地位是很重要。所有各種議案提出以後，均須交付相當的審查會審查。凡各議案交付審查會以後，該議案的運命，全在審查會手裏，因為國會將來對於各議案所取的態度，大概均以審查會的報告做標準的。

第四，限制討論時間。凡各議案總是不能得到全體議員的同意，總有多少人贊同，同時又有多少人反對。如果沒有限制討論的方法，那末，贊成和反對兩方面勢必至於討論不了，相持不下，立法部費了很多的時間，不能制定一條法律。所以各國議院均有一種規則，規定到了什麼時候，國會必

須停止討論，把議案付表決。

這是立法部議事手續上幾種重要的規定。此外還有立法部開會及閉會的時期也值得在此處約略討論幾句。各國的立法部大概每年至少開一次的常會；如有特別事故，隨時又可以召集特別會議。但照各國的通例，當國會閉會的時候，行政部就可以自由行動，不受人民代表的節制。這是議會政府制度的一個重大缺點。新近歐洲有幾種新憲法採用一種方法，其目的就想免去這種缺點。這一種方法是由國會設立一個常設委員會，在國會閉會的時候，監督政府一切的行動。在捷克，這委員會叫做二十四個人委員會，由十六個下議員和八個上議員組織的。凡國會的立法和行政權，除出四項之外，這委員會均能代理執行，其所不能執行的就是（一）選舉總統或其代表，（二）修改根本法律，（三）增加國民的新的或永久的擔負，或賣去國家產業，（四）宣戰。這委員會的議決案暫時有法律的效力，但到了國會開會時須交國會追認，如於二個月之內，未經國會認可，就作為無效。德國的新憲法之中，也有同樣的條文。這樣一種

常設委員會制度確是很重要的，因為從此以後，行政方面無時無刻不受人民代表的監督。這種制度確是歐洲新憲法的新貢獻。

### 第十六章 行政機關

各國的種種狀況是不同的，所以各國政治上的發展，也頗不一致。但各國的行政機關組織，差不多是各處相同的。在各種政治組織之中，總有幾個長者或聰明睿智的人，行使一切政權。這一班人，或者因為年長的關係，有極高的智識和經驗，所以被舉的；或者是各家族或部落的領袖。在這一班人之中，最長的人，或最聰明的人，或大族的領袖，或戰時最有功勞的人，就漸漸變成該羣人民的元首，執政者的首領。這就是政治組織的起源。

在最初的政治制度之中，君主祇是第一個貴族，其影響是和他的能力成一比例。到了後來，君主的地位在學理上邊變成至尊無上的，無論他的能力是怎樣，他的權力是極大的。但在實際上，他的權力方面也有種種的限制，有時候，君主也許祇是一個傀儡，其實權全在幾個貴族手裏。就是在現今的各民治國中，行政首領的權力也不是一致

的。例如墨西哥的總統差不多就是一個專制國王，墨西哥的政體在形式上是民治國，在實際上是一個專制國。美國總統的權力比從前專制時代的俄皇還大，他的勢力，也不是俄皇所能及得到的。法國總統祇是一個有虛名無實權的行政首領。德國總統也沒有多大的實權。但俄羅斯的列寧是世界上最有力量的行政首領，較之從前的俄皇，更加利害。

現今各國行政首領選擇的方法有兩種：（一）世襲的，（二）選舉的。照世襲的制度，行政首領可以把他的職位遺傳給與他有血統關係的人。在十八世紀的末，歐洲各國都是君主國，世襲制度是最通行的制度。世襲制度也有種種不同的方法：有以最長的人（男子或女子）繼續下去的；有以最長的男子繼續下去的；有以嫡長的人（男子或女子）繼續下去的；有以嫡長的男子繼續下去的。除了英國之外，各國的世襲制度均是這第四種，——就是以嫡長男子繼續下去的。在英國，嫡長的女子也有嗣續的權利。現今各民治國雖有幾國還有世襲的君主，但這種君主祇有一個虛名，沒有實權，

實權全在內閣閣員手裏。

在十八世紀的末，美國宣佈獨立，和英國脫離關係，組織民治政體。世襲的君主制度自然沒有採用的理由了。但最初美國各邦選舉行政首領的方法也不一致：有由人民直接選舉的，也有由立法部選舉的。直接選舉的方法有種種的利益，但同時也有種種的弊端。這樣的方法自然是適合於理想的民治制度，並且由人民直接選舉出來的行政首領，自然能得全國人民的信任。但在弊端一方面，人民直接選舉很容易使國內發生擾亂事情；並且普通人民又最容易被政客所利用，舉出的人未必能負這樣大的責任。德國和南美洲幾個共和國現已實行這直接選舉制度。

間接的選舉有兩種：有由特別組織的選舉會選舉的，有由立法部選舉的。當美國制定憲法的時候，制憲會的委員並不十分信任人民，所以沒有採用那人民直接選舉行政首領的制度。又因三權分立的原則，行政部須有獨立的性質，所以美國總統不是由立法部選舉的。選舉總統的機關是一個總統選舉會，其會員是由人民直接選舉的。



南美洲智利(Chile)和巴西(Brazil)也仿行這制度。主張特別組織選舉會，間接選舉總統的理由，就是，這樣的重要職務不能由普通人民隨意執行，須由有特別智識的小團體，細心選擇，方能選舉出適當的人物，而同時又能勉去民選制度的缺點。但從各國的經驗上看起來，這是不確的。例如在美國，從政黨制度發生後，這間接的選舉完全失去其本意，差不多變成一種直接的選舉。因為各政黨在正式選舉總統之前，早已預先指定各該黨的候選總統，同時又指定各該黨的候選『總統選舉人』。照美國憲法所規定，人民祇有舉定『總統選舉人』的權，沒有選舉總統的權。但在人民選舉『總統選舉人』的時候，各黨的候選總統和候選副總統，早已指定，共和黨的『總統選舉人』一定舉共和黨的候選人，民主黨的『總統選舉人』一定舉民主黨的候選人。所以人民投票的時候，在法律上是選舉『總統選舉人』，但在實際上，是選舉總統。美國的間接選舉制度就因政黨的關係，於無形之中，變成人民直接選舉。

第二種間接選舉方法是由立法部選舉的。

法國，中華民國，捷克，和波蘭均用這一種方法。法國總統是由兩院議員在危塞爾(Versailles)投票選舉的。捷克和波蘭總統也是由兩院議員選舉的。在波蘭，兩院議員的大多數票數能舉出總統。在捷克，選舉時候須有兩院過半數議員出席，並須有五分之三出席議員的同意票，方能選定總統；如經過兩次投票後無人當選，第三次投票就以得票最多的兩人中決選之。中華民國『大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之』；此項選舉，『以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分之三為當選。但兩次投票無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選』。這種間接選舉總統的方法當然也有種種的利弊。從他的優點方面着想，立法部明白國家重大問題的情形最詳細，大概總能舉出最適宜的人物做總統；並且行政首領由立法部舉出，這兩部自然能和衷共濟，不致發生衝突事情。但在弊端的方面着想，行政首領由立法部選舉，其中舞弊的機會却是非常之多，一個候選總統能用種種方法，或以利誘，或以威嚇，使

立法部把他舉出。

各國行政首領的任期是很不一律的，最短的是一年，最長的是七年。在美國四十八邦之中，有兩個邦長的任期祇有一年，有三分之二的邦長，其任期是二年，其餘的邦長大都是四年的。瑞士行政會議的任期是三年。奧國，美國和巴西總統的任期是四年。中華民國和智利 (Chile) 總統的任期是五年。墨西哥和愛勒丁 (Argentine) 總統的任期是六年。法國，德國，捷克，和波蘭總統的任期是七年。英國自治殖民地的總督沒有一定的任期年限，隨時可以由英王罷免的。在那種實行內閣制的國家，內閣的任期也無定期的，全以內閣閣員能否得到多數議員的信任為定。

行政機關的組織有兩種：一種是單一制，一種是合議制。單一制的行政組織把行政首領的職權委託於一人，合議制的行政組織把行政首領的職權委託於幾個人。現今多數國家的行政組織均採用這單一制，例如各君主國均有一個國王，各共和國大都有一個總統。各國的君主或總統是否確有行政方面的實權，却是另外一個問題；但

在名義上或法理上說起來，君主或總統確是一國的行政元首。瑞士的行政組織是採用合議制的。照瑞士憲法的規定，行政制度是一種委員會制度，叫做聯邦行政會議，共有委員七人。行政委員是由聯邦議會選舉的，其任期是三年。每年再由聯邦議會從行政委員之中，指定一人為委員長，並稱之為瑞士總統。但瑞士總統的地位和別國的總統完全不相同的，他祇是行政委員會的主席，他的職權差不多也和別個委員相等的，並沒有什麼特別的權力。在歐戰以後的新憲法之中，普魯士和伊索尼亞的行政組織也是一種合議制的組織。普魯士共和國是沒有總統的，內閣是最高的行政機關，國務總理是全國最高的行政官吏。國務總理是由議會選舉的，其餘的閣員是由他任命的。

行政機關的組織無論採用單一制，或合議制，同時必定還有許多行政官吏，各自執行各的特別職務。比方在前清時代，一切政務皆統轄於內閣。到了雍正時代，因用兵西北，又設立一個軍機處，以親王及重臣充軍機大臣。軍機處是內閣中的內閣，是輔弼君主的最高行政機關，其性質差不多有

些像歐戰時代英國的戰時內閣。當時中央行政分隸於吏禮戶兵刑工六部，各部的部長叫做尙書。咸豐十年，又設立一個總理衙門，以後改做外務部。光緒二十九年，增設巡警部和商部。光緒三十二年改商部爲農工商部，同時又歸併工部；改戶部爲度支部；改巡警部爲民政部；改兵部爲陸軍部，附設海軍處；改刑部爲法部；增設郵傳部。宣統二年，又改海軍處爲海軍部。

民國政府成立後，中央官制已經過三次的變更。在最初的時候，依據臨時政府組織大綱，於臨時大總統之下，分設各行政部。民國元年正月三號，臨時大總統提出中央行政各部的組織及其權限於參議院，當經議決施行，計分九部：陸軍部，海軍部，外交部，司法部，財政部，內務部，教育部，實業部，和交通部。照臨時約法的規定，國務總理及各部總長均稱爲國務員，輔佐臨時大總統負行政上的責任。元年三月，參議院議決，將原設九部改爲外交部，內務部，財政部，陸軍部，海軍部，司法部，教育部，農林部，工商部，交通部。以後因減政起見，又於二年十二月將工商農林兩部合併爲農

商部。這是第一期，可以算是實行內閣制時代，當時中央行政方面，除了大總統之外，還有一個國務院，是由國務總理和各部總長組織的。總理和各部總長均是國務員，代總統對於國會負行政上的一切責任。民國三年五月，改內閣制爲總統制，廢國務院，設立大總統府政事堂，並置國務卿及左右丞。各部官制，也多所修改。國務卿及各部總長均須對於總統負責任。這是第二期，是實行總統制時代。民國五年四月，又改總統制爲內閣制。當時頒布政府組織令，仍設國務院，各部官制亦次第恢復三年時代的舊制。從五年至今，所以算是第三期，是內閣制恢復時代。今將中央政府現行的行政官制，約略敘述。

第一，國務院。國務院是各國務員組織的合議機關。大總統提出法律案，頒布法律，和發布命令，須有國務員的副署。凡法律命令關於行政事務的全部，國務總理和全體國務員均須副署；如法律命令僅關於一部，祇須國務總理和主管的國務員副署。國務會議就是國務院行使職權的重要形式。凡事務非屬於一部，或雖係專屬於一部而

與他部也有關係者，或依其法律命令所定，或由國務總理或各部總長的認定，均須經國務會議議決，方能實行。

第二，國務總理。國務總理一方面是國務院的首領，是國務會議的主席；一方面又是單獨制的行政官署的長官，擔任那種不屬於行政各部主管的行政事務，並且對於所屬的機關，有直接指揮和監督的權。就現制所定，國務總理直轄機關有祕書廳，法制局，銓叙局，印鑄局和統計局。

(一)祕書廳 設祕書長，祕書，僉事，主事等；掌宣達法令，撰擬公文，保存機要文書，保守印信，及國務院一切庶務事項。

(二)法制局 設局長，參事，僉事，主事等；掌擬審法律命令案，禮制案，調查編譯各國法制，保存法令正本事項。

(三)銓叙局 官員和法制局同；掌文官任，免，陞，轉，存記，考試，及審查資格，並勳績考核，恩給撫卹，授爵，授勳，及其他榮典，外國勳章受領，及佩帶事項。

(四)統計局 官員和法制局同；掌統一各部

院統計，刊行統計報告，交換各國統計表，各官署統計會議規例，及不專屬各部統計事項。

(五)印鑄局 官員和法制局相同，加技正，技士；掌製造印刷官文書，及各項用紙，刊行公報，鑄造勳章，印信，圖記，及其他物品事項。

第三，各部總長。各部總長一方面以國務員的資格，為國務院的一份子，一方面又為單獨制的行政官署的長官，各自擔負行政的部份。各總長就其主管的事務，對於下級官署，有監督和指揮的職務。依現行官制，中央共分外交，內務，財政，陸軍，海軍，司法，教育，農商，和交通九部。

(一)外交部 主管國際交涉，及關於居留外人，並在外僑民事務，保護在外商業。總長之下，有次長，參事，司長，祕書，僉事，主事等官；分政務，通商，交際，條約四司。

(二)內務部 主管地方行政，及選舉，賑卹，救濟，慈善，感化，人口，土地，警察，著作，出版，土木工程，禮俗，宗教，衛生等行政事務。官員和外交同，加技正和技士；分民治，職方，警政，土木，禮俗，衛生六司。



(三)財政部 主管會計，出納，租稅，公債，泉幣，政府專賣，儲金，銀行，及其他一切財政，並監督地方公共團體之財政。 官員和內務部同；分賦稅，會計，泉幣，公債，庫藏五司。

(四)陸軍部 主管陸軍軍政。 總長之下，設次長，參事，司長，祕書，科長，副官，纂議官，科員，軍法官，技正，技士等官；分軍衡，軍務，軍械，軍學，軍需，軍醫，軍法，軍政八司。

(五)海軍部 主管海軍軍政。 總長之下，設次長，參事，司長，祕書，副官，視察，科長，科員，技正，技士等官；分軍衡，軍務，軍械，軍學，軍需，軍法六司。

(六)司法部 主管民事刑事訟訴事件，人口戶籍登記，監獄，及出獄人保護事務，並其他一切司法行政。 官員和內務部同；分民事，刑事，監獄三司。

(七)教育部 主管教育學藝，及歷象事務。 官員和內務部同，加視學；分專門教育，普通教育，社會教育三司。

(八)農商部 主管農林，水產，畜牧，工，商，鑛

事務。官員和內務部同，加技監；分鑛政，農林，工商，漁牧四司。

(九)交通部 主管路政，郵政，電政，航政，監督水陸運輸，及關於電氣事業，經畫全國路郵航電各事項。官員和農商部同，加視察；分路政，郵政，電政，航政四司。

在一部之中，次長輔助總長整理部務，監督各職員；總長如因一時的故障而不能到部視事，次長得代理部務。參事掌擬定審議法律命令案。祕書掌理機要。司長分掌一司事務，僉事主事襄助司長執行職務。技術官各就其專門學藝，分掌技術事宜。

這是中華民國中央政府行政組織的大概情形。

### 第十七章 歐美各國行政部和立法部關係的比較

立法部和行政部的關係是政治學上最難解決的一個問題。人民監督立法是現今各民治國所共同承認的原則，所以人民的直接代表均在各國國會中佔了極重要的地位。但是國會怎樣監督行政，行政部和國會又應當有什麼樣的關係，各國

的學者均各有各的觀念，而各國憲法上又各有各的規定。因為各國的立法部和行政部均有各別的關係，故政治學者往往把政府分爲二大類：總統制和內閣制。總統制是立法部和行政部立於同等地位政府。各有各的職權，各不得侵犯各的權力範圍。行政事務由行政首領執行，立法事務由立法部執行。行政首領有一定的任期，除非犯了極大的罪惡，立法部絕對沒有法子可以免他的職。各行政部的部長是由行政首領隨意任命或罷免的，是對於行政首領負一切責任的。行政部部長不能出席於國會，同時也不能向國會提出法案。內閣制是國會獨攬政權的政府。內閣閣員是國會裏邊多數黨的領袖兼任的。凡行政和立法兩方面的大權均在幾個閣員手裏：他們在國會之中是多數黨的領袖，提議一切重要議案。決定政府的政策：出了國會，他們又是各行政部的部長，執行他們自己在國會中所制定的法律，同時又照他們自己所決定的政策，辦理一切行政方面的職務。但是他們對於國會却要負責的；國會如果不信任他們，他們就要負連帶的責任，一齊辭

職，再不然，或解散國會，使人民在選舉時候公判。

這是總統制和內閣制大概的區別。但是政治上的一切的制度均不是死板板的規定，無可更改的。各種制度均可以隨時依各處的特別情形，隨意更改，隨時加入新的特點。總統制和內閣制也是這樣的。所以在政治制度之中，有各種各樣的總統制，也有各種各樣的內閣制。在歐戰以前，歐美各國的政府（從立法部和行政部關係方面着想）可以概括的分做四種：（一）英國式的內閣制。內閣的任期是無定的；得到國會的信任，內閣方能保持地位，失了國會的信任，內閣就須立即辭職。至於內閣方面又有解散國會的特權。（二）三權分立的剛性制度。這類制度最好的例就是美國政府，行政部對於國會是不負責任的。（三）瑞士式的行政委員會。行政部的組織是採用合議制的。他的會員是由國會選舉出來的，但對於國會却是不負責任的。（四）德國式的立憲制度。行政部部長是對於德皇，不是對於國會，負責的，而德皇在行政方面又有事實上的權力。法國的制度是在於英國的和瑞士的制度之間，行政部部長是

對於國會負責的，但沒有無限的解散國會的大權。

歐戰以後，歐洲大陸上發現了許多新國家，他們的新憲法對於立法部和行政部關係的規定，雖都基於上述的四種制度，但是他們又各加入了許多新的特點，並且又把這四種制度大改特改，所以立法和行政關係的制度的種類更繁多了，更不能像從前那樣可以籠統的把他們分爲總統制或內閣制了。

各新憲法均沒有採用那剛性的美國制度。祇有巨哥斯拉夫採用那種虛君立憲制度。捷克斯羅范克和波蘭均以法國式的制度爲模範，他們的總統是由國會選舉的，但總統的職權比之法國總統大一些。德國有一個民選的總統，並有一個對於國會負責的內閣。德國各邦和伊索尼亞 (Esthonia) 的新制度却是很特別的。他們廢棄了行政首領的制度，採用那瑞士式的合議制的行政組織，但也有一個重要的區別，就是他們的行政部是對於國會負責的，行政部和國會的衝突須由人民直接判決。

歐洲各新國家的制憲者，總想極力避免那英

國式的或法國的兩種制度。因為英國式的責任內閣制度在學理上確是很完備的，但在事實上却不容易實行。英國的憲法不是死板板的由法律條文規定的，却是隨時可以因人因事而更改的。到了此刻，英國差不多已經採用了那美國式的分權制度，英國國務總理的地位差不多變成美國總統的地位。此刻的英國國務總理不必像從前那樣的依靠國會了。並且從歐戰發生以後，他也不常出席於國會了。內閣的命運是在選民手裏，不是在國會的議員手裏。這種改革的原因自然是很複雜的，我們祇能約舉幾個重大的理由：人民選舉權的推廣，議員領受歲費，人民對於代議制度的失信用，這些原因，均足以使內閣逐漸脫離國會而獨立。法國的內閣制度却和英國的情形大相反。法國內閣的地位是最不穩固的，時時須預防國會議員或報紙的攻擊，不像在英國或美國執政者祇要沒有倒行逆施的舉動，總不至於立脚不穩。現在英國內閣的更動是很少發現的，執政者方面儘可以安心做事，反對黨方面的攻擊也很難有成功的希望。在美國，總統的任期是一定的，所以祇有

到了選舉的時候，人民纔有責備行政首領的機會。在法國，內閣的命運是全在於國會議員手裏。

法國內閣之所以這樣不穩固，大半是因為內閣沒有解散國會的全權。法國的下議院是可以解散的，但必須預先得到上議院的同意。上議院的同意是很不容易得到的，所以下議院也就難於解散了。責任內閣沒有那連帶的解散國會權就發生出法國這樣不完備的內閣制。還有一層，法國政黨的種類繁多，又可以使這內閣的地位不能像英國的那樣穩固。歐洲各新國的政黨也是很多的，所以也有同樣的困難。平均計算起來，法國在第三次共和時代各內閣的任期祇不過八個月。所以有人就因之而批評法國人沒有政治的能力，法國的政治狀況是一種無政府的狀況。但同時却另外有一般學者極力替法國辯護，說明法國內閣改組並不像英國內閣改組那樣的將政府的政策從根本上改變。法國內閣改組祇不過是一種換湯不換藥的舉動，往往換了一個國務總理，其餘閣員大平均繼續做下去，所以內閣改組與政府的政策方面往往沒有什麼多大的影響。但是歐洲的幾個新國對

於英法兩國的制度均不大贊同。

在德國這樣的國家，一個有實權的行政首領是不能少的。這不但是因為德國人民有服從權力的習慣，並且在革命的過渡時代，非得有一個强有力的行政機關，實在很難維持社會的秩序。德國總統的權力比法國總統大得多，尤以在立法一方面為更甚。德國總統沒有直接的否決權，但他能將各種已經通過國會的議案，在未公佈之前，交人民複決投票，決定去取。上下兩院如因意見不符而發生衝突，總統也能召集人民投票大會，表決他們兩方面的爭點。解散下議院的方法有好多種，總統也有解散的權力。這是很重要的；因為總統在一方面能將國會議決的法律交給人民複決，在又一方面，又有單獨解散下議院的權，他就有方法阻止內閣像法國那樣的時常更動，並且他在責任內閣制度方面的地位勢必至於非常重要。在奧國，總統的權力沒有這樣大，照憲法上所規定的行政部和立法部的關係看起來，將來奧國內閣的地位不能十分穩固。

波蘭總統的地位和法國總統很相像。他既沒



有否決權，又沒有提出議案的權，又不能將他所反對的議案交國會覆議。內閣是對於國會負責的，但是解散國會的權却有種種的限制。下議院可以由本院三分之二多數同意票通過後自行解決；又可以由總統得上議院五分之四的議員同意後解散之，但上議院也須同時解散。這樣的解散下議院當然是很不容易做到的。照波蘭憲法的規定，國會對於內閣也許有法國國會的那樣大權。

在捷克斯羅范克，大權在於行政部方面。總統的權力是超過於無論那一個新國的總統。他能解散國會，又能任命或罷免那對於國會負責的閣員。他的否決權，任命官吏權，解散國會權，儘可以保障內閣的地位，使之不受立法部的侵犯。

伊索尼亞的憲法是新憲法中最簡單的一種。立法權是在於一個一院制的國會，行政權是在於一個合議制的行政委員會，行政和立法方面的衝突是由人民以創制和複決投票權解決之。行政委員是立法部舉出來的，但也不必一定從國會議員中去選擇。國會以外的人也有被選為行政委員的資格。行政委員是對於立法部負責的；立法部通

過了不信任議案，行政委員須立即辭職。立法部的任期是三年，在未滿期以前，祇有人民投票表決方能解散。凡人民否決了國會所通過的法律，或表決了國會所不能通過的法律。國會須立即解散，並須於七十五天之內召集新國會選舉大會。

德國各邦的制度大都和普魯士的制度很相像。照普魯士憲法所規定，行政權是在於一個瑞士式的合議制的行政委員會。行政委員會是對於國會負責的，但同時又有解散國會的權力。解散國會的方法有三種：(一)由國會自行解散；(二)由行政委員長(國務總理)，國會議長，和參政院院長所組織的委員會投票表決；(三)先由人民用創制的方式提出，或由參政院提出，再由人民用複決的方式表決。行政委員長得到了國會議長或參政院院長的同意，能以解散國會的武器挾制國會。這種方法確實可以鞏固內閣(行政委員會)的地位。

歐洲各新憲法又注意到那立法部監督行政的問題。國會議員有質問閣員的權力，國會又設立種種的審查委員會，監督行政方面的一切事務。普通人民均以爲國會的主要職務是制定法律，但

在事實上，國會的主要職務却在於監督行政方面的事務，使行政部能利用行政方面的簡單方法，極力替人民謀幸福。責任內閣制，國會議員的提出質問，審查委員會的設立，均是各國所通行的監督行政方法。在歐美各舊國，這種種方法大都均在國會開會期內方能適用。各新國家就在國會閉會期內，還有監督行政的方法。在捷克斯羅范克，有一個永久的委員會，三分之二的會員是下議員，三分之一是上議員，其職務是於國會閉會期內執行監督行政的職權。德國和普魯士均有同樣的永久委員會。所以這幾國的行政部沒有一刻時間離得了人民的監督。

這種種的新方法確有研究的價值。但是各種新制度究竟能否發生良好的效果，還得要靠人民的政治能力。有許多理想上極完備的制度，祇因為人民沒有政治能力，就往往不能發生良好結果。從那一方面說起來，制度的不良也是政治不良的重大原因。政府是法治的政府，同時也是人治的政府。法律的功效至多也祇能幫助一半。無論怎樣的完備的制度決不能自動的發生效果，同時

還得要看那運用這樣制度的人究竟是何等人物。立法和行政的關係是一個重要問題，但我們決不能說這個問題解決了，什麼問題都能因之而連帶解決了。歐洲各新國家制憲者的目的在於制定一種不剛不柔的政治組織，這種制度究竟能適用與否，須看他們的政府在實際上究竟能有什麼樣的成績。

### 第十八章 司法機關

行政和立法兩種職務雖有根本上不同的性質，但其關係却甚密切，所以在事實上，是不能完全分開的。爲防止專權起見，各國的制度往往設立兩種機關，執行這兩種職務，但各國行政和立法兩部却有種種互相關係，如上章所述。政治和政策就是這兩種職務的主體。政府的司法職務却有一個重要特點。所謂司法職務就是決定那法律所規定的種種權利和義務。這樣一種職務是和國家的政策或政治完全沒有關係的，所以各司法機關在事實上不得依靠政府的行政或立法機關。這是司法獨立的原則，是立憲政府的精神。司法機關是一種獨立的機關，其職務是保護人民的身命財產，和

維持憲法和法律的尊嚴，不得受政府中其餘各機關的干涉。

這司法獨立的原則已爲現今各立憲政府的國家所承認了，所以照現今各國政府的組織，行政和立法兩部的關係雖有種種不同的情形，但司法機關和其餘各部的關係，是大致相同的。各國司法機關在職權方面的不同情形祇有兩個特點：第一，司法機關是否能將立法部所制定的那種違反憲法條文的法律宣告爲無效；第二，凡行政官吏的一切行動是否由普通法律受理審判，或由那種特別的行政法庭審判。我們先討論這兩個主要問題。

根據於司法職權的性質，我們可以把各國的制度分成兩種：一種是美國式的，一種是歐洲大陸式的。美國的法庭有宣告立法部所制定的法律爲違反憲法條文，所以不能發生效力；歐洲各國的法庭却沒有這樣的權力。歐洲大陸各國均有一種特別法庭，叫做行政法庭，專任審理行政官吏方面的，或行政官吏和人民間的一切訴訟案件；英美兩國沒有這樣的特別法庭，凡關於行政官吏的一切案件也歸普通法庭審判。

照美國憲法上的根本原則，法庭對於立法部所制定的法律，有解釋的權，並且法庭還能將那種違反憲法條文的法律宣告爲無效，拒絕執行。這是美國法庭的特權。照美國的政治觀念，人民意志是一切政權的源流，成文憲法就是人民意志的直接表示，凡政府的組織，各機關的職權，均明確的規定在憲法之內。所以法庭是和行政與立法兩部立於同等的地位，法庭的職權也和行政和立法兩部的職權一樣，是由人民授與的。這三部均有服從人民在憲法內所表示的意志的義務。但從這三部的職權方面說起來，解釋法律的權是屬於司法機關的。在各種法律之中，憲法當然是最高的一種法律，在司法機關之中，大理院當然是最高的機關。凡關於各種憲法問題，大理院均有最後的判決權。從這一方面着想，司法機關確是高出於政府中其餘各機關。

但行政和立法兩部也各有各的特權。立法部能在憲法的範圍之內，決定政府全部的政策。司法機關祇能干涉立法部在憲法範圍以外的行動，萬不能侵入立法職權範圍以內的事實。所以關於

各項法律的是否正當，是否公平的問題，司法機關沒有干涉的權限。司法機關祇能判定立法部的行動是否出於憲法上所規定的範圍的問題。例如照美國憲法的規定，聯邦政府有管理國際通商，和邦際通商的職權。比仿聯邦國會制定一種管理邦際通商的法律，司法機關就可以審查這樣規定是否確實關於邦際通商，並且是否與憲法中其餘的普通條文相合。至於這項規定究竟適宜與否的問題，非司法機關的權力所干涉得到。

行政部方面也有種種的特權，不受司法機關的干涉。比仿美國總統有種種重要職權，如海陸軍大元帥，特赦權，任命權，締結條約權等類。這幾項權力的範圍是很廣泛的，總統有絕對自由執行的權。祇有總統的行動出了憲法所規定的範圍之外，司法機關纔能出來干涉。

還有一層，所謂司法獨立決不是一種絕對的，祇是一種有限制的獨立權。第一，司法機關並沒有指定的經費，每年的費用須由立法部以法律規定，以法律支配。第二，司法機關的判決決不能自動的發生效力，也不能由司法機關自己執行，必須

由行政機關執行後，方能發生相當的效果。照這樣說起來，美國的司法機關雖有解釋憲法條文的特權，但同時却還須依靠立法和行政兩部。並且照多數國家的普通制度，大部份的法庭大概均是由立法部以法律設立的。

美國司法機關的特權——就是宣告那種不依憲法條文的法律或行政官吏命令為無效——是因為美國有了一種成文憲法，所以不得不另有一種機關，有解釋憲法條文的最高權力。但除了美國之外，現在還有許多國家，也有成文的憲法，如德國，法國，瑞士，比利時，意大利，奧國等。在這許多歐洲大陸各國，立法部所制定的法律是否合於憲法條文這一個問題，實非司法權力所能干涉得到。所以其結果就使這幾國的立法部有自由決定他們立法權力範圍的特權。

照美國人的眼光看起來，歐洲大陸各國的制度似乎是與成文憲法有衝突的。成文憲法的目的就是要限制政府的權力，使政府各機關處處須依照憲法條文，執行職權，不得擅自違反憲法上的規定，自行增加他們的權力。如果政府各機關，無



論是行政的立法的，不依照憲法條文執行其職權，或其行動出乎憲法所規定的範圍之外，司法機關就須出來干涉，宣告其行動爲不合於憲法，不能發生效力。總而言之，美國的觀念是把法庭作爲解釋憲法條文的最高機關，凡各種法律或行政命令是否合於憲法這個問題，須由法庭判決的。但歐洲的憲法觀念是和美國的觀念不相同的。照歐洲人的眼光看起來，憲法的主要作用是限制行政部的權力，並不是限制政府全部的職權，也不是特別的限制立法部的權力。這樣的說起來，解釋憲法的權儘可以在立法者手裏，不必一定由法官執行。在無論那一種立憲制度，解釋憲法條文的權，決定政府行動是否合於憲法的權，非有一種機關執行不可。但無論那種機關執行這樣重要的大權，總是免不了種種的弊端，和種種的危險。所以這其中的問題就是怎樣纔可以免去最大的弊端，和最大的危險。

行政機關不能執行解釋憲法條文的職權，是很顯明的。行政機關如果能夠決定他們自己的行動是否合法，他們就可以爲所欲爲，什麼事情都可

以做了。政府的實權本來是在行政機關手裏，如果行政機關再能隨心所欲，任意解釋憲法條文，那豈不是於無形之中取消了憲法上的限制，使行政機關隨意的自由行動。這種狀況就是立憲制度和法治政府的反面，是民治國人民所必不能容忍的。所以解釋憲法條文的權祇能由立法機關或司法機關執行。在美國，司法機關有解釋憲法的權，所以立法部所制定的那種違反憲法條文的法律，可以由法庭宣告為無效。在歐洲各國，立法機關有解釋憲法條文的權，所以凡立法部所制定的法律，萬不能由法庭宣告為無效。今將這兩種制度的利弊約略比較如下。

立法機關執行解釋憲法的權，當然有種種的缺點。第一，立法部中的議員是非常之多，他們很容易為政黨的偏見，或別種勢力所影響，很難公公公平的解釋憲法，毫無所偏倚。第二，立法部總不願意採用狹義的方法，解釋憲法條文，自己限制自己的立法職權。因此，歐洲各國憲法上的限制必不能如美國憲法上的限制那樣能發生很大的效力。這是歐洲大陸制的缺點，也是美國制的優點。

但照美國的方法，立法和司法機關的衝突是萬萬免不了的；因為司法機關如用狹義的方法，解釋憲法條文，限制立法機關的職權，當然須招立法部方面的反對，發生種種衝突事情。並從美國的經驗方面看起來，法官的觀念大概總是很守舊的，他們往往死守成法，不明白社會方面的新發展和新需要。所以凡遇政治或經濟狀況改變後，需要新的政策或新的行政方法時候，往往有極大的困難問題發生。憲法是死的，萬不能因社會狀況的改變而隨時更改，凡憲法所未曾預先料到的新政策實難於實行。因為法官所知道的祇是憲法上死版版規定的條文，他們又是很不容易通融的，立法者眼光中看出來的那種新需要新政策，往往因為憲法上的障礙，而不能實行。憲法如果是剛性的，難於修改的，那末，這種困難情形更加利害。

美國的制度更有一種重要缺點。這就是凡一切法律或行政方面的行動往往時有問題發生。各種法律的是否合於憲法條文這個問題必須要等候司法機關在判決一種與這法律有關係的案件後，方能決定。這其中必須經過長久的時期。但同

時這法律是已經正式通過制定了，一切的權利和義務也因之而發生了。等到法庭將這法律宣告為無效的時候，這種權利和義務也得同時消滅。照美國的制度，法律方面往往有種種不確定的狀況，使人民無所適從，人民尊重法律的觀念勢必至於消滅。這是美國制的缺點，也是歐洲大陸制的優點。

以上所說，是討論司法機關解釋憲法條文的特權。第二個問題是司法機關對於行政案件的職權。照英國和美國的觀念，普通法庭有審判行政案件的職權。凡行政官吏非法執行其職權，侵犯了人民的權利，被害人民就可以在普通法庭之中，提起訴訟，要求行政官吏賠償損失。刑事案件也能同樣的由普通法庭受理。在法國和歐洲大陸各國，行政案件不能由普通法庭受理，須由特別的行政法庭審判。行政法庭也是司法機關中的一種，但其法官及手續却受行政方面的節制。歐洲大陸各國設立這種行政法庭有兩個主要理由：第一，行政權利問題有一種特別性質，往往和行政方面的便利問題有關係的，所以決不是那種不明白行政

情形的普通法庭所能審判得了的。第二，普通法庭如有審判行政案件的職權，行政方面必至於時受司法機關的無端干涉。換句話說，英美制和歐洲大陸制的不同是出源於『三權分立』的見解的不同。照英美的觀念，所謂『三權分立』是行政，立法，和司法三種職權的分立，這三種職權須由三種各別的機關各自執行，不得互相侵犯。凡屬於司法界限以內的一切事務，就是當事人是行政官吏，也得由司法機關執行。照歐洲大陸的觀念，所謂『三權分立』是指行政，立法，和司法三種機關的分立，這三種機關須各自管理其範圍以內的一切事務。凡與行政方面有關係的司法事務須由那種附設於行政機關以下的特別法庭執行，不得由司法機關藉口於執行司法職權，干涉行政方面的事務。

從行政方面的效率着想，歐洲大陸的司法制度確是較勝於英美制，因為行政機關有自由行動的餘地，無須處處過慮到司法機關方面的干涉。但行政機關既有自由行動的餘地，他們儘可以極力擴充他們的權限，侵犯人民的權利，司法機關既不能干涉，而那種可以受理行政訟案的行政法庭

又是行政方面的附屬機關，萬無保障人民權利的能力。不過這種缺點祇是理想方面的缺點。從事實上着想，歐洲人民的權利却沒有因為這種行政法庭制度而無端被政府侵犯或剝奪，歐洲人民的權利差不多和英美人民有同樣的保障。

中華民國的司法制度是採用歐洲大陸制，凡關於行政方面的訴訟案件由平政院受理，凡一切普通訴訟案件由普通的司法機關受理。民國司法機關可以分為三種：(一)普通法院，(二)兼理司法法院，(三)特別法院。關於這三種法院的區別及其職權，江庸在他的五十年來中國之法制中說得很明白，以下是節錄江先生文中的一段。

### (1) 普通法院

法院編制法，模仿日本，採四級三審制；設初級廳，地方廳，高等廳，大理院；將民刑案件，分為初級管轄，地方管轄，大理院特別管轄三種。初級廳管轄案件，以地方廳為第二審，高等廳為終審。地方廳管轄案件，以高等廳為第二審，大理院為終審。大理院特別管轄案件，第一審即終審。嗣後因經費人材種種關係，將初級廳裁撤，改設分庭，

管轄初級案件，變爲虛四級制。

大理院管轄全國上告案件，然自民國五年後，廣東四川，均另設大理院。

按法院編制法，距京較遠或交通不便地方，得設大理分院，然至今未有一省設立也。

高等廳除新疆外，各省均已設立，距省較遠或交通不便地方，並設立分廳。

地方廳及初級廳(現設爲分庭)，因我國幅員遼闊，財政困難，除省城及各商埠外，多未設立。地方初級管轄案件，暫由縣知事兼理。

## (2) 兼理司法法院

兼理司法之法院，近年以來，屢經更變。民國二年，於未設普通法院之各縣地方，設審檢所。三年廢止，訂縣知事兼理司法事務暫行條例，以各縣司法事務，全委縣知事處理。五年改設縣司法公署，後未實行，現仍歸縣知事兼理，試略言其區別。

按縣知事兼理司法條例，不分審判檢察事務，悉由縣知事辦理。承審員僅處於補助之地位。審檢所則縣知事專執行檢察事務，審判則由幫審員負責，審判檢察，分而爲二，較之縣知事完全兼

理，尙屬彼善於此。縣司法公署組織章程，略仿二年審檢所之制而稍加改善，(一)其第二條，縣司法公署以審判官及縣知事組織之，審判官由高等審判廳呈司法部任命，受薦任待遇，不似幫審員之得由縣知事呈請高等廳委用；(二)章程定明關於審判事務，由審判官完全負責，縣知事不得干涉。近聞司法部復有通令，各省一律設立之議。設縣司法公署，經費較省，在普通法院，未普及以前，此類制度，似亦未可厚非也。

滇省縣佐，新疆昌吉縣呼圖壁縣佐，直隸大沽縣佐，滇省井檜等處對訊督辦及所管訊長，四川撫邊等處屯務委員，或因地方遼闊，交通不便，或因審理訴訟已久，未便一時更張，尙爲兼理司法之法院。

### (3) 特別法院

特別法院甚多，茲舉如下：

#### (一) 新疆司法籌備處

民國元年各省設立司法籌備處，實沿司法舊制，爲權宜之辦法，綜理全省司法行政，覆判及上訴案件，亦歸其管轄。逮二年九月，各省高等廳



成立，司法部呈請一律裁撤，惟新疆以無力籌設高等廳，獨請緩裁，至今尚依然存在也。

(二) 熱河都統署歸綏都統署察哈爾都統署審判處恰克圖審判處庫烏科唐鎮守使署審判處

熱河歸綏察哈爾三特別區審判處之組織權限，與各省高等廳不同之點：(一)受理各盟旗及蒙民之第一審訴訟事件；(二)不採用檢察制度；(三)處長得以行政官之道尹兼任；(四)以審理員一人執行審判權。恰克圖審判處及庫烏科唐鎮守使署審判處之組織權限略同。

(三) 察屬各旗羣審判處

察哈爾各旗各羣，原設有理刑官，管理本旗本羣第一審訴訟。民國四年，將理刑官改為審理員，審判以審判員一人行之，不設檢察官，管轄初級及地方之第一審案件。

(四) 察哈爾都統署審判處附設地方廳

地方庭與京外各省之地方廳組織不同，不設檢察官，其管轄亦甚特別。除察屬初級管轄之第二審案件外，(甲)察哈爾都統署積案，(乙)察哈爾

都統特交之件，(丙)察屬官吏犯贓案。

#### (五)阿爾泰審判所

審判所組織權限與察哈爾同。

#### (六)懲治盜匪案件之高級軍官

據懲治盜匪法，軍隊駐在地，經軍人拿獲盜匪，不交法院，由高級軍官審判。

#### (七)步軍統領

步軍統領在前清時代，凡京畿地面刑事案件，歸其管轄。民國成立，京師設立法院，與步軍統領權限衝突，時有爭議，然實際上步軍統領，關於刑事案件，仍有審判權。

#### (八)縣知事及外交部特派員

民國以來，華洋訴訟案件，尙歸縣知事辦理。辦理華洋案件，又非獨兼理司法之縣知事，即設有地方廳之省城或商埠，華洋案件，亦歸縣知事辦理。民國既設法院，何以華洋訴訟不歸法院辦理，而仍歸縣知事？蓋因觀審載在約章，民國初年，各省城商埠法院成立，華洋訴訟案件，外人仍根據條約，要求觀審，司法部無以難之。於是司法部有三條辦法之規定，以地方官衙門爲第一審，不服則以該省

交涉使衙門，或該省外交部特派員署，爲上訴機關。

此項權宜辦法，自其利言之，法院不收華洋訴訟，外人不能觀審，即無從干與，(外人自願向法院起訴者，領事向不觀審，奉天天津等處多有成例)，可保持法院之尊嚴。自其害言之，我國雖設立法院，與外人實不相接觸，無了解司法改良之機會。此種辦法，一得一失，故行之數年而未能遽改。按此辦法，縣知事不惟爲兼理司法法院，亦審理華洋訴訟之特別法庭也。

### (九) 東三省特別區高等審判廳

俄國自停止待遇後，我國收回法權，遂於哈爾濱設立高等及地方廳，其組織與京外各高等地方廳不同者，僅不設檢察長，設主任檢察官，任用俄人爲諮議及調查員而已。凡中俄訴訟及俄人訴訟案件，均歸管轄。辦理而善，亦收回領事裁判權之一機會也。

## 法 院 種 類 表

普通法院	特別法院	兼理訴訟法院
大理院 高等審判廳 地方審判廳(及分庭)	新疆司法籌備處 熱河都統署審判處 歸綏都統署審判處 察屬各旗羣審判處 察哈爾都統署審判處附地方廳 阿爾泰審判處縣司法公署 恰克圖審判廳	縣知事 滇省縣佐 滇省井檜等處行政委員 河口麻栗坡等處對訊督辦暨所管訊長 四川撫邊等處屯務委員 直隸大沽縣佐

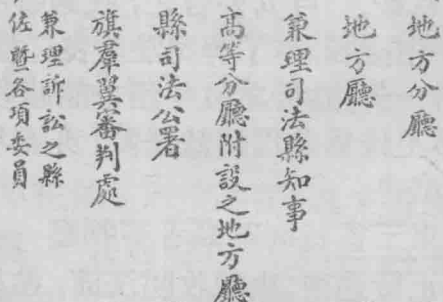
庫	烏	科	唐	鎮	守	使	署	審	判	處
哈	爾	濱	特	別	高	等	法	院		
縣	知	事	及	外	交	部	特	派	員	

(一)

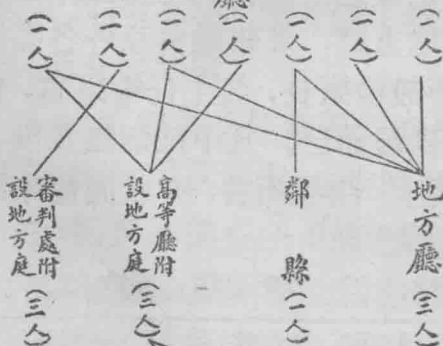
初級管轄案件

法院管轄統系表

第一審



第二審

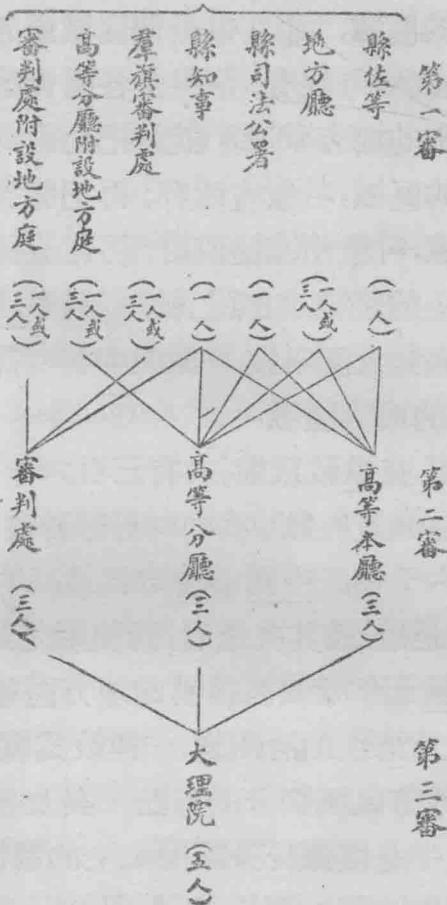


第三審



(二)

地方管轄案件



## 第十九章 地方政府

大凡土地廣大的國家定必把他們的土地劃做幾種較小的區域，並在每一個區域中設立一種政府機關，叫做地方政府。現今各國大都均採用那一種三級制的地方政府，就是把全國的土地劃做幾個較大的區域，叫做省或邦；再把那省或邦分做較小的區域，叫做州或道或府；再從這種區域中劃出那種極小的區域，如縣之類。例如法國全國共分做八十六個大區叫做 Departments 等於我國的省；第二級的地方區域叫做 Arrondissements 等於我國的道區，在歐戰以前，共有三百六十二個；第三級的地方區域是叫做 Communes，等於我國的縣區，共有三萬六千個。中國前清時代最高的地方區域是省，其次是道，最其次是府，廳州縣是最下級，共四級。民國三年始改四級制的地方區域為省道縣三級制，取消清代的府州廳，一律改為縣。

各國地方區域劃分的方法，與及各地方政府的權限，大半是根據於各國歷史上的習慣而定的。所以各國的中央政府往往不能祇為行政上的便利起見，任意決定各該國地方制度的性質。各國必

須依照各國的歷史和習慣，採用一種較為適宜的制度。執政者既沒有確定的標準可以採擇，又沒有理想的模範可以摹仿。因此，世界各國的地方制度差不多各有各的特點，沒有兩國有同樣的制度。至於那種設立地方政府的理由，我們可以概括的舉出：

第一，中央政府的職務繁重，實不能兼顧各地方的事務，設立各級地方政府的主要目的就想使之分任中央政府的一部份職務。

第二，各地方各有各的特別需要；設立各級地方政府的第二個目的就想使各地方各有一個政府機關，專任執行各該地方的特別事務，增加行政方面的效率。

第三，為達到地方自治的目的起見，各地方人民須有參與本地方政治事務的權利；設立各級地方政府的第三個目的就想使人民有參與地方政治事務的機會，使各地方能實行自治。

關於減輕中央政府職務這個理由，我們祇須略說幾句。凡各種機關的職務太繁重了，不得不設立附屬機關，分擔一部份的職務；一種機關的職務

愈繁雜，設立附屬機關的需要愈免不了。這是差不多一種公例，政府的情形也是這樣的。近來各國政府的職務增加又增加，擴充又擴充，所以各國就不得不採用分工的方法，設立種種的附屬機關，分掌各項的職務。各國的立法機關不得不把一部份的職權委託於各種委員會；凡關於技術方面的各項問題，又不得不徵求各項專家的意見。為法律或行政方面的便利而必須設立特別機關的時候，中央政府有兩種辦法。中央政府可以將全國土地劃分為幾種特別的行政區域，例如關於教育事務，把全國劃分為若干教育區域，關於公共衛生事務，把全國劃分為若干衛生區域等類；或者利用那種已經設立的地方政府機關。如果採用這第二種方法，中央政府可以將辦理這項事務的全權委託於地方政府機關，或另外設置機關或官吏辦理。但一國的行政制度總是愈簡單愈妙，所以各項新機關或官吏非到了萬不得已的時候，不宜多設。但有時候，却因有特別的原因，不得不新設機關；或者因為歷史上或政治方面的特別理由；或者因為技術上的原因，那種地方官吏沒有技術上的智



識或能力，不能執行那種專門的職務；或者因中央政府不願意增加地方政府的權力，所以另行設立新的機關，並想藉以保持中央的監督職權。因有這種理由，各國的地方政府大都均是非常複雜。除了那種普通的地方政府區域之外，還有種種特別的行政區域，如軍事區，教育區，郵便區，衛生區之類，各該區域的界限往往是不相同的，並且又和那普通地方政府區域的界限，也是不相同的。

設立地方政府的第二種理由却是從增加行政效率方面着想。上述的第一種理由想減輕中央政府的職務，這第二種理由却想設立一種機關，執行各地方的特別職務，或使各地方人民表示他們的特別需要，及其滿足的方法。這就是這兩種理由的不同之處。如果一國內部各地方有種種社會方面的或經濟方面的特點，或者各處人民的生活程度是完全不相同的，那末，這第二種理由就變成非常重要。各地方設立了地方政府，並且各該政府對於那種純粹地方性質的事務，又有自由執行的特權，一方面就可以滿足各地方的特別需要，又一方面又不致使中央政府減少那種與全國有關係的

事務的普通職權。

所謂純粹的地方事務和那種與全國有關係的普通事務却是很難分開的，其中並沒有一種確定不變的界限。這兩種事務的界限各國不同，就在一國之內，亦往往隨時更變。例如在美國各邦之中，這幾年來的情形已和從前大不相同了，在從前的時候，凡關於教育，道路，衛生等事均作為純粹地方上的事務，現在却早已脫離了地方政府權力的範圍，由各邦政府管理了。

中央政府又往往利用地方政府的機關，執行中央的法律，所以各國的地方政府就有一種雙重的地位：一方面是純粹的地方政府機關，有多少的自治權利；又一方面是中央政府的行政機關，執行中央的法令。無論是從法律方面，或從行政方面着想，地方政府這一種雙重的地位是很重要的。法律方面的重要，我們可以舉一個例說明之。比仿地方政府的官吏在執行職權時，侵犯了人民的權利，人民要求賠償損失。如果這種事情發生於地方官吏執行地方職務時候，人民儘可以在法庭提起訴訟，控告地方政府。如果這種事情發生於

地方政府代替中央執行職務時，人民往往就不能控告地方政府，因為照各國的法律，執行主權的政治團體大都非預先得其同意，是不能控告的。從行政方面着想，地方政府這種雙重地位的區別更其重要。中央政府對於那般執行中央職務的官吏當然應該有一種直接監督的權，對於那般執行地方職務的官吏，儘可以不必嚴厲的監督。近來多數人民因為不明白這一種的根本區別，往往對於地方自治這個問題，不免有種種根本錯誤的見解。各地方代替中央執行職務時，確有受中央直接監督的需要；祇有各地方執行純粹的地方事務時，方能說得到地方自治這名詞。

就是關於那種所謂純粹的地方事務，中央政府最好也得預先規定幾種標準，強迫各地方政府遵守。各地方政府如能遵守中央所定的標準，纔能在一定的範圍之內，有自治的權利。如果中央政府所規定的標準確是為地方人民着想，使他們能夠有一種公平的，良好的，和效率極大的地方政府，我們也萬不能把這種限制看做違反地方自治的原則。我們覺得中央政府對於地方政府，應當

有幾種最低限度的規定，例如一切地方稅須爲地方事務而徵收，須由本地方全體居民公平的擔負，各地方的公債不得超過一定的限度之類。

以上所說，祇從行政方面，討論地方政府設立的需要。我們此刻可以討論上述的第三個理由，就是設立地方政府，爲被治者的利益起見，使他們能有參與本地方政治事務的機會。地方政府的設立並不能自動的就實現地方自治。比仿這一二年來，我國有一部人民想達到各省自治的目的，就提倡聯省自治的制度。但是我們要曉得，照現今的情形看起來，聯省自治的目的就是達到了，真真的地方自治也決不能達到，至多不過是換湯不換藥，像現今的狀況一樣，變成一種各省督軍的自治罷了。祇有地方官吏，無論是民選的，或中央任命的，均受地方人民的直接監督，他們的政策也全以地方人民的意志爲標準，那纔能實現名實相符的地方自治。這是很重要的，因爲地方官吏的民選與否決不能作爲地方自治的標準，民選的官吏往往祇知自私自利，作威作福，或在事實上做中央政府的傀儡，完全不顧地方人民的意志；中央所任命

的官吏有時候反而能顧全地方人民的意志和他們的特別需要，自由決定一切政策。我們祇須看湖南的成績，就可以明白這一層。湖南的省憲已經制定了，公佈了；湖南的民選省長也已經舉出了，就職了，但湖南省自治的目的豈能算已達到了嗎！

地方自治機關的行政和司法官吏大都均是民選的，但在那種較大的區域中，往往還有一種地方議會，由民選的代表組織的，其立法職權却是有限制的。至於那種較小的或人口稀少的區域大概沒有這一種地方的立法機關。例如在美國聯邦，各邦均有組織完備的立法，行政，和司法機關；在各邦之中，除了那種城市之外，其餘各區域均設有立法機關。所謂地方自治祇是民選的地方官吏處理那種純粹的地方事務罷了。

民國現行的地方行政區域是於三年規定的。省官制，道官制，和縣官制均於同時公佈的。各省各有一個巡按使（五年改稱省長），管轄全省民政；並受中央政府的特別委任，監督財政，司法，行政，和其他特別官署的行政事務。省以下是道，各有道尹一員，是一道的行政長官，執行道以內的行政

事務。道以下是縣，各有縣知事一員，是一縣的行政長官，執行縣以內的行政事務。其中除了道區之外，省有省議會，縣有縣議會。各省省議會是起源於前清時代的諮議局。當時的諮議局是一省代表民意的機關，其議員是由一省選民用覆選法選出的，其職權是列舉的，共有十二項：（一）議決本省應興應革事件，（二）議決本省歲出入預算事件，（三）議決本省歲出入決算事件，（四）議決本省稅法及公債事件，（五）議決本省擔任義務之增加事件，（六）議決本會單行章程規則之增刪修改事件，（七）議決本省權利之存廢事件，（八）選舉資政院議員事件，（九）申覆資政院諮詢事件，（十）申覆督撫諮詢事件，（十一）公斷和解本省自治會之爭議事件，（十二）收受本省自治會或人民陳請建議事件。

民國初年，各省以立法機關有成立的必要，當時多自訂規章，召集臨時省議會。元年九月四日，臨時大總統公佈省議會議員選舉法；十月二日，臨時大總統公佈省議會議員選舉法施行細則。二年四月二日，公佈參議院議決省議會暫行法。各省

省議會的組織和職權，與議員的選舉方法。到了這種法律公佈後，各省議會始歸劃一，始有一定的標準。祇因國憲中地方制度尚未確定，所以那時候的法律稱之爲暫行法。省議員是由各省選民用覆選法選出的；當時又因爲戶口調查，尚未入手，所以各省省議會議員的額數，仍依照前清諮議局，稍爲增減。省議會的職權，亦係列舉，(一)議決本省單行條例，但以不牴觸法律命令爲限；(二)議決本省預算及決算；(三)議決省稅及使用費規費之徵收，但法律命令有規定者，不在此限；(四)議決省債之募集及省庫有負擔之契約；(五)議決本省財產及營造物之處分並買入；(六)議決本省財產及營造物之管理方法，但法律命令有規定者，不在此限；(七)答覆省行政長官諮詢事件；(八)受理本省人民關於本省行政請願事件；(九)得以關於本省行政及其他事件之意見，建議於省行政長官；(十)其他依法律命令，應由省議會議決事件。除此之外，省議會對於本省行政長官認有違法行爲時，得以出席議員三分之二以上之可決，提出彈劾案，經由內務總長提交國務會議懲辦之；對於本省行政

官吏之違法及納賄事情，得咨請省行政長官查辦之；對於本省行政事項有疑義時，得向省行政長官提出質問書，限期答覆，或請求到會答辯。

從三年二月起，各省省議會經袁世凱解散，直到民國五年，黎元洪復任總統後，始於八月十四日下令『各省省議會應於十月一日由各省行政長官依法召集此令』。現今除了西南各省中制定省憲者外，其餘各省省議會的組織及職權，仍無變更。

至於省以下區域的自治，有三年十二月二十九日法律第二號，公布地方自治試行條例，四年四月十九日教令，公布地方自治試行條例施行細則。照該條例的規定，地方自治係就縣分區，一縣的自治區得設四區至六區，若由二縣以上合併的縣，得增至八區。自治區以該行政區域管轄之下若干縣，除該行政區域戶口總額，爲一縣戶口的平均額。再折衷以六區，除一縣戶口的平均額，爲一區戶口的平均額。以此平均額爲標準，就分自治區爲兩種。區的戶口滿一區平均額以上者爲合議制，設區董一名，自治員六名至十名，組織自治會議爲議決機關，以區董爲執行機關。區的戶口不滿一區



平均額者爲單獨制，祇設區董一名，辦理自治事務。各自治區的職權限以辦理本區衛生，慈善，教育，交通，和工商事項，並依法令及監督官署委託事項。並且須受縣知事的監督。但此制雖經公布，迄未實行。

民國八年九月七日法律第十二號，公布縣自治法，十年六月十八日教令，公布縣自治法施行細則，是日又以教令公布縣議會議員選舉規則。照這種法令的規定，縣自治團體，係爲法人，並處理教育，交通，水利，土木，勸業，公共營業，衛生，及其他依法令屬於縣自治的事務。在組織一方面，有縣議會爲議事機關，有參事會爲執行機關。縣自治的基礎雖由這種幾種法律設立，但這縣自治制却尚未實行。

民國十年七月三日教令，公布市自治制，是日又以教令公布鄉自治制。照這項法律的規定，城鎮均取消，改稱爲市。所以城鎮鄉自治就改爲市鄉自治。並且市鄉均承認爲法人，能在法令範圍以內，辦理各項自治事務。市自治會的職權有下列各項：(一)議決市公約，(二)議決市內應興應革

及整理事宜，(三)議決以市經費籌辦之自治事務，(四)議決市經費之預算及決算，(五)議決自治稅規費使用費之徵收，(六)議決市之募集公債及其他有負擔之契約，(七)議決市之不動產之買賣及其他處分，(八)議決市之財產營造物公共設備之經營處分，(九)議決市自治公所職員保證金事項，(十)答覆市自治公所及監督官署之諮詢，(十一)議決其他依法令屬於市自治會權限之事項。鄉自治會之職權約略與市自治會相同。這就可以見得市鄉自治會的職權，較諸縣自治會的職權，範圍已經推廣得多了。在組織一方面，市有市自治會市參事會爲議決機關，市職員爲執行機關；鄉有鄉自治會爲議決機關，鄉自治公所爲執行機關。至於監督機關，市以縣知事爲直接監督，但都市由內務部監督，其他特別市，由地方最高行政長監督；鄉以縣知事爲直接監督。

總而言之，凡關於各級地方自治團體的事務，就現行官制的規定，均由中央政府內務部民政司所專轄；並且內務部的職方司和土木司，財政部的公債司，教育部的普通教育司和社會教育司，農商

所屬的各司，就其職掌皆關涉地方自治行政的一部份。並照縣自治第六十三條的規定，由道尹層累而上，中央行政各官署，均可認為自治團體監督的機關。

以上所述，是就各省和省以下的各級地方政府討論其職權及組織。在省政府的範圍之內，此外還有財政廳，掌全省財政；警務處，掌全省警務；特派交涉員，掌全省及通商巨埠交涉事宜；高等審判廳和檢察廳，以行政官署的資格，掌全省的司法行政；教育廳和實業廳，掌全省教育實業，均是地方行政官署的重要機關，其地位略與道尹相等，各就其所管一部事務的範圍，監督縣知事，及其餘所轄官署。這其中祇有警務處長所管事項，皆省長普通權限範圍以內的事務，應受省長直接監督。財政廳，特派交涉員，高等審判檢察兩廳，均隸於中央主管各部，依省長的特別權限，受省長的監督。教育實業兩廳所管事項雖亦同為省長普通權限以內的事務，應受省長的監督，但在事實上，仍直隸於中央主管各部。

所以中華民國現行的地方制度是三級制。縣

知事應直接受道尹的監督，間接受省長的監督。凡縣知事呈報事件，除特別重要事件外，應一律稟承道尹，再達省長。但在事實上，就是縣知事所呈報的普通事件，亦多逕達省長，分呈道尹。所以道尹一官就變成一種有名無實的地方官；那三級制的地方制度也就變成一種虛設的制度。

照中華民國現行地方制度，省之外還有特別區域和外藩兩種。京兆尹和熱河綏遠察哈爾三都統屬於特別區域。京兆尹隸屬於內務總長之下，沒有監督司法行政權。特別區域無省議會，其應受省議會監督事項，由原省省議會監督之。都統無發布省令權，其餘職權却大略與省長同。外藩就是蒙古青海回部西藏，其官制多沿襲舊日制度，尚沒有劃一的規定。這是中華民國地方制度的大概情形。

## 第二十章 結論

好政府是三種原動力的結果，好制度，好的執政人員，和公民對於政治事務繼續不斷的關心，繼續不斷的監督。好憲法，好法律，和好官吏當然有絕大的好結果；但是人民方面如果對於政治事務

漠不關切，沒有意見表示，無論怎樣的政府總不能發生最高度的好效果。我們政府的狀況，就是我們對於政府所持的態度的反照。我們對於政府抱持了什麼樣一種態度，我們就有什麼樣一種政府。我們如果到了選舉時候，纔去投我們的選舉票，等到選舉完了之後，我們就不去留心政治事務；或者甚至於在選舉場上，我們也祇曉得貪目前微細的金錢利益，把我們的選舉票賣給出價最高的主顧，我們總難希望有良好的政治，更不能希望那般執政者公而忘私的替國家辦事。政治事務是人民全體的共同事務，所以比之我們每個人的私事，更其重要。祇因為人民太多了，我們往往就覺得我們個人所應當擔任的一小部份責任是無關緊要的。

公民的主要職務就是要存一種對於政治事務的責任心，這一種責任心就可以強迫我們對於一切公共事務，時常思索，時常有所表示。社會並不是一個空空洞洞的名詞；却是一個團體，你和我，及我們的鄰居等人均是其中的主要部份，社會中一切的動靜均和我們有密切的關係。我們如果想改良社會，我們非得從我們自己入手不可。我們

如果能够了解那種放棄責任的害處，我們如果有服務於社會的慾望，我們就能有一種責任心的觀念。並且這樣的了解，這種的慾望還能指示我們服務於社會的方法。