

任和聲著

十八年十二月脫稿於濟南

# 政治學概論

山東省立

民衆教育學校  
高級中學用



# 政治學概論目錄

第一章 釋政治學	一一二
第二章 政治學與別種科學之關係	二一三
第三章 研究政治學之方法	三一六
1、試驗的方法	三一四
2、社會學及生物學的方法	四一五
3、心理學的方法	五
4、法學的方法	六
5、比較的方法	六
6、歷史的方法	六
第四章 國家	六一十二
國家之定義	七
國家之源始	七一十二
神權說	七一八

b. 強權說	八十九
c. 契約說	九十一
d. 歷史演進說	十一—十二
第五章 國家組成之要素	十二—二六
第一節 土地	十二—十四
第二節 人民	十四—十六
第三節 主權	十六—十八
第四節 組織—國體與政體	十八—二六
第六章 人權及義務	二六—三十
第一節 人權	二六—二九
第二節 義務	二九—三十
第七章 政府職權之分配	三十一—三二
第八章 立法	三二—四九
第一節 立法機關之組織	三二—三五



第二節 立法機關之職權	二五—四六
(一)立法權	三六—三九
(二)監督權	三九—四五
(三)財政權	四五—四七
第三節 議員之保障	四七—四九
第九章 行政	五〇—六〇
第一節 行政機關之組織	五〇—六〇
(一)委員制	五〇—五八
法蘭西革命時代之執政委員會制	五二—五三
瑞士聯邦委員會制	五三—五五
蘇俄人民委員會制	五五—五八
(二)行政元首	五八—六〇
第二節 行政機關之職權	六十一—六五
(一)執行法律之權	六二—六三

(二) 制定法律之權 ..... 六三

(三) 任免權 ..... 六三一—六四

(四) 海陸軍權 ..... 六四

(五) 外務權 ..... 六四—六五

第十章 司法 ..... 六五—七三

第一節 司法機關之組織 ..... 六五—六五

第二節 司法機關之職權 ..... 六九—七二

第三節 行政訴訟 ..... 七二—七三

第十一章 監察及考試 ..... 七三—七八

第十二章 直接民權 ..... 七九—八三

(一) 選舉 ..... 八〇—八一

(二) 罷免 ..... 八一—八二

(三) 複決與創制 ..... 八二—八三

三章 國際政治——國際聯盟 ..... 八二—八八

第十四章 第一第二三節 ..... 九一—九二

第十五章 動的政治學 ..... 九二—一〇二

(一) 勞工政策 ..... 九二—九四

(二) 農民政策 ..... 九四—九六

(三) 土地政策 ..... 九六—九七

(四) 商業政策 ..... 九七—九九

(五) 人口政策及殖民政策 ..... 九九—一〇〇

(六) 外交政策 ..... 一〇〇—一〇二

附錄

國民政府組織法 ..... 一〇三—一〇九

行政院組織法 ..... 一〇九—一一一

立法院組織法 ..... 一一五—一二七

考試院組織法 ..... 一二七—一二二

政治學概論目錄

六

監察院組織法	一一一—一二四
國民政府建國大綱	一二五—一二八

# 政治學概論

任和聲著

## 第一章 釋政治學

政治學 (Politics) 乃研究人事現象，及社會現象之科學。其範圍則屬之社會科學 (Social Science) 中。有謂政治學並非科學；蓋因政治之特質，變化無窮，既乏一定之軌轍，又無連續之關係，且一切政治現象，不能預爲測度，其原理原則，又復人各異辭，詮解不一，主張此說者，首推法人孔德 (Comte)。但科學之界限極廣，舉凡宇宙一切現象與事實，均爲科學研究之的，固不僅自然科學，方得稱爲科學已也。政治學之對象爲國家，爲人羣之組織，故政治學卽科學的國家知識。

政治學大別爲二：一曰理論的政治學 (Theoretical Politics)。一曰實用的政治學 (Practical Politics)。不過有多數學者之主張，以爲單稱政治學 (Politics)。則爲實用政治學之代表；連稱政治科學 (Political Science)。則爲理論政治學之代表。而理論政治學，則研究政治上普遍原則，實用政治學，則研究國家如何組織，如何管理。此外又如敘述一國之性質與組織者，則稱敘述政治學；攷究原始國家之進

步者，則稱歷史政治學；四者交互爲用，不可偏廢。吾人應先追溯國家之原始，及進步，尋出歷史上之公例（應用邏輯上歸納方法）。再觀察現在國家之性質組織及種種變端，從此種性質，此種組織，此種變端之中，更尋出原理原則（亦應用歸納法）。然後根據原理原則，應用之於現代政治環境，以解決現代政治問題（應用演繹方法）。是則歷史政治學，敘述政治學，理論政治學，實用政治學，均收聯絡應用之效矣。

## 第二章 政治學與別種科學之關係

一種科學，絕對不能離開別種科學而獨立；例如研究物理者，不可不研究數學；研究醫學者，不可不研究生理；研究哲學者又不可不研究邏輯；此明證也。政治學亦然。政治學與別種科學有關係者：如社會學 (Sociology)，經濟學 (Economics)，歷史 (History) 及倫理學 (Ethics) 等是已。社會學所包之範圍甚廣，簡單言之，即爲研究人類社會組織之科學。而政治學，則爲研究人類政治的組織，其範圍較狹，前者研究之單位爲個人，後者研究之單位爲國家。至政治學與經濟學之關係，更爲密切。自社會主義 (Socialism) 發生，一國政治之組織，多受經濟之

支配而爲之變動者。一若政治之組織，即爲謀經濟發展之工具，故政治學決不能與經濟學相叛離也。弗麗門 (Freeman) 謂：「歷史爲過去的政治，政治爲現在的歷史」。此語雖不無偏見，但又可見歷史與政治之關係矣。次如倫理學，乃研究人生應如何行爲之科學，人羣最大目的，在求公共幸福，與公共安寧。國家即襄贊吾人應如何行爲，方能得公共幸福，與公共安寧。而政治學者，則又爲如何使國家能達襄贊目的之工具也。餘如法律學與政治亦極有關係：如國家之訂定童工律，女工律，夜工律，及一國之根本組織與權能之分配，建築於憲法之上，均與法律學息息相通者也。

### 第三章 研究政治學之方法

政治學研究之法不一，大別之有下列諸說：(一)試驗的方法 (The Method of Experimentation)，(二)社會學及生物學的方法，(The Sociological and Biological Method) (三)心理學的方法 (The Psychological Method) (四)法學的方法 (The Juridical Method) (五)比較方法 (The Comparative Method) (六)歷史方法 (The Historical Method) • 茲簡單說明之：

#### 1、試驗的方法

研究自然學科。如物理化學等，可以利用儀器藥品，從事實驗，以證明理化之原理原則，或攷察各種實驗現象和結果，因而發現理化上之新例，以創立理化上之新學說。夫此種試驗，即使失敗，儘可作第二次之繼續，第二次試驗失敗，儘可作第三次之繼續。惟政治學之試驗，則不能作如斯觀；社會之組織，具體至大，與人羣之關係至密，決不能以之爲試驗品，玩諸掌上及實驗室者。但亦有學者，謂政治並非絕對的不可試驗；可以將歷史上所經驗之方法，作現時試驗之工具；國家如頒布一新法律，或實行一新政策，隨在均應具有繼續改造之精神。吾人試以政治上之原理爲假定的，持此種原理見諸實行之後，視其所生效果如何？若不見效，則爲無價值之原理；無價值之原理，自可屏棄之而不惜，故政治之原理；可隨時代而修改；可隨適應之結果而變更；此又試驗的方法價值之所在也。

## 2、社會學及生物學的方法

主張國家有機體學說者，爲孔德 (Auguste Comte) 斯賓塞 (Herbert Spencer) 諸人，彼等謂國家爲有生命的；政府猶人體之腦，各部機關，猶之五官百骸，均聽命於腦



者也。此種學說，幾以人民爲政府而生，非政府因人而設者

論說之

處，分述於下：

1、既認國家爲有生命之物，則人民猶生物之分子矣。攷之生理，分子不能離開母體而獨自生活。但如一國人民，則儘可遠遠適他邦，或飄流荒島，依然能繼續生存。猶太亡國最早而其人民則散布於世界各國仍能獨自存在也。

2、有機體分子在有機體中，不能重新自行組織，而變更其原有之形質。但人民對於國家，如感覺政治組織之不良，僅可自行改革或變更國體也。

3、有機體有死之一日，而國家可以永久存在。即使國體有所更變，而歷史則仍有繼續相連之性質。

### 3、心理的方法

此派學說。國家爲客體，人民爲主體，由「國家爲人生目的說」，變而爲「國家爲人生工具說」；由物觀的政治論，變而爲主觀的政治論；此卽先行擬定一未來之目標，設立方法和工具，以求達到此種目標也。此說在政治學上開實一新紀元。

#### 4、法學的方法

此派即以國家乃由法律而生，國家爲法律之客體。將國家之範圍，視之極狹。殊不知政治和社會勢力，乃造成國家之大原因也，故此說無甚價值。

#### 5、比較的方法

此法即以現在及過去之政治制度爲的，從而比較其優劣得失，其研究之界限，不僅一國。往往能從比較之中，發現種種新方法。不過此法易於忽略特殊之政治組織：須知特殊之政治組織，必有其致此特殊政治組織之原因。試觀各國歷史，及現在制度，決無兩國以上的相同。蓋政治，乃適應環境而產生者。比較的方法，祇能觀察政治普通趨勢，必與歷史方法相輔爲用，始不致偏枯也。

#### 6、歷史的方法

政治制度，既爲適應環境之結果。是則目前之政治，必有其相當背景。欲研究現在政治，必先查考其何致此之原因。歷史上究竟有何步驟？明瞭根基之所在，然後方能劃定方法，以解決現在政治之問題。

古代希臘羅馬之國家，組織均爲市府之制，即所謂邑國 (City State) 是也。迨至歐洲中世紀，封建制興，政治權與土地所有權關係至爲密切 Land (土地) 一字，幾成爲國家普通之稱號。至今法人稱國會爲 *Landesgesetz* ；德人稱國會爲 *Landtag*，十五世紀以後封建制衰，於是仍用 *State* 一字矣。

國家之定義，說至不一：有謂爲各種階級代表之機關；有謂爲國家須有人民，同時不受他國權力之支配；有謂爲民衆有組織之集合體；有謂爲政治組織之民衆，而佔有一定土地者：要皆不無一偏之理，但不能爲國家妥善之解釋：所謂國家者，乃在一定土地之內，有組織之獨立民族也。此種定義，亦不過適用於現在，一國之政治組織，常有更變，表示此種政治組織之名詞，其定義亦不得不隨之而不同也。

若論國家之源始，其說亦衆，有主張神權說，有主張強權說，有主張社會契約說，最近則又有主張歷史演進說者。

一、神權說 此派謂國家由神所建設，故不得不絕對的服從神權。其目的有二：  
一、承認國家一切權力爲正當的，  
二、假定統治者爲上帝所任命，在各國歷

史上，均能尋出相當之實例：如詩經「皇矣上帝，臨下有赫，監觀四方，求民之莫。」又書經「苗民弗用靈……惟作五虐之刑，……殺戮無辜，……上帝監民，罔有馨香德，刑發聞惟腥，皇帝衰矜，庶戮之不辜，報虐以威，遏絕苗民，無世在下……皇帝清問苗民，鰥寡有辭於苗，苗民無辭于罰，乃絕厥世。……」呂刑此種神權之說，在古代埃及西伯來 Hebrew 之民族思想中，尤富有焉。埃及有輪迴 (Resurrection) 之說，覺尸 (Embalming) 之術，均足表示宗教色彩濃厚，而神權思想之深入人心也。西伯來之民族，在西元前一千年，其所以能維繫者，胥賴此神權思想，而確立其宗教上之基礎焉。

b、強權說 國家之起源，由于強權。弱者服從強者，為當然的義務，天然的法則，治者與被治者之間，無道德的關係。盧梭 Rousseau 頗反對此說，彼謂「強力乃物質的勢力，其作用絕不能成為道德的勢力。屈服于強權之下，乃勢所使然。其中並無義務之可言」。史記五帝本紀第一：「……神農氏衰，諸侯相侵伐，暴虐百姓，神農氏弗能征，於是軒轅乃習用干戈，以征不享，諸侯咸來賓從，而蚩尤最為暴，莫能伐。炎帝欲侵陵諸侯，諸侯歸軒轅，軒轅乃修德振兵

，治五氣，藝五種，撫萬民，度四方，教熊羆貔貅猛虎以與炎帝戰於阪泉之野，五戰然後得其志，蚩尤作亂，不用帝命，於是黃帝乃徵師諸侯，與蚩尤戰于涿鹿之野，遂擒殺蚩尤。而諸侯咸尊軒轅爲天子……」又呂氏春秋蕩兵篇

立君；君又不足以治之，故立天子；天子之立也，出于君，君之立也，出于長，長之立也，出于爭」。不過以強權始者，恐亦將以強權見亡于人。是則一國之立，匪賴強權，強權消失，覆屋隨之，國家並不因強權而穩固。有一較大之強權興起，則較小之強權立即散失，而國家危險立見也。故強權非國家之原始，強權實速國家之亡之大原因也。

C、契約說 契約說大別爲二：一爲政府契約說，一爲社會契約說。政府契約說，即治者與被治者訂立契約，而將政權委之治者。社會契約說。即謂社會間各個分子互相訂約，而以政權委之于某部人之手。民約說在十八九世紀最盛，神權之說在此時期中漸次消滅，倡民約最先者爲柏拉圖，柏氏謂民約者，乃君主與貴族相約，羅馬帝國之學者，謂羅馬王必須得民衆之承認，在一二一五年

英王約翰之大憲章 (The Great Charter) 亦可視爲民約之一也。此約實爲英國不成文憲法之濫觴，歐西學者，主張此說者甚衆：如波旦 Bodin 謂君主不應侵犯人之私產，此即含有契約說之意味，次如布坎納 George Buchanan 謂君主與人民之間。

有一公約，此種公約爲君所誓守者，君如犯此信約，則人民得而誅之。伏突斯克 (Sir John Fortescue) 謂皇家的政府 (The Royal Government) 起源于強力，而政治的政府

(The Political Government) 則起源于公約。人民予執政者以權力，自己處於被治之地位。賀克斯 (Hicks) 謂政府及社會之起源，根據公約。在最初不能發生若何效力。不過後來如君主不良，則可依此說，以推翻之。此種公約，其性質爲永久的。霍布斯 (Hobbes) 謂君主既有公約之根據，則君主之專制，人民亦應服從，因君主專制。乃由公約而來，不過霍氏此後之學說，變而含混，謂何人能代表家者，則何人能享受此最高無上之權。蓋前說彼乃左袒君主，爲君主而立言也。洛克 (John Locke) 謂人類本甚公正。但因欲維持其生活，故不得不爭，同時人類感覺爭之苦也。故不得不立一公約以共守之，即認社會各份子均結有公約也，此種社會公約說，與他人所主張者不同。鮑林布祿克 (Boltonbroke) 謂公約

有兩重：一，議會與君主立約，二，人民與議會立約，雖爲兩重，而實際則爲相連之契約。盧梭謂人民應當絕對自由，凡不得他人之許可，即不能侵佔他人權利，彼以人民不應受人爲法之束縛，一經受人爲法之束縛，即失却自由矣。故國家之成，全由相約而來，但由相約而成之國家，亦應保持其天然自由權。彼又謂社會公約，乃人民與人民訂立者。非人民之全體與君主訂立者。人民與人民相約，各捐捐棄一部分之權，予代表人民之機關，而此種機關，仍聽命於人民者也。此即主權在民之說。自盧梭之說一出，而神權之觀念打破矣。綜觀上述，若認契約說爲國家起源之證，則不確也：蓋因無歷史上之根據，試問在未  
有國家之先，人羣豈無組織乎？不過組織較爲簡單耳。吾人決不能以之爲無組織也，若謂由絕對無組織的人羣，一變而爲有組織的人羣。步驟無乃太速。須知人類之政治，由演進而來，非驟然能形成某種組織者也。

三、歷史演進說 上古之時，生活簡單，無所謂政府，由天然的結合，進而爲簡單的政治組織，然後政治事業日漸發展，組織亦進而完密，最初假定爲宗法政治，再進而爲封建式政治，再進而爲民主政治等等。由簡單而複雜，由粗陋

而完密矣。上述之神權說，強權說，契約說，均各有其一部分之理由，要亦不能無批評之點，歷史演進說，能包括其所長，故比較爲妥當也。

## 第五章 國家組成之要素

### 第一節 土地

土地 (Territory) 爲立國要素之一，所謂「土地」者，卽一國在大球之上，佔有一定之幅員也。(根據 Lawrence 所著 *The Principles of International Law*—「International law regards *tates as political units possessed of proprietary rights over definite portions of the earth's surface*」) 此一定之幅員，其界限或爲天然的，或爲人爲的，天然界限：如山脈河流沙漠森林之類。可以爲劃開一國與他國疆界之物。人爲界限，如經緯線，碑牌，及尺量之標識是，一國疆界，關係至重，統治權，卽以疆界爲其運行之區，在國際法上，此「土地」問題，甚爲重要。一國之疆界，有爲歷史相傳者，有根據兩交界國條約之訂定者，有爲國際方面之判決而分開者。昔日每以一國之土地，引爲國王之私產，國王有抵押變賣及贈送之權：正如孟子所載「普天之下，莫非王土」之義。在今日此種觀念，應即破除，今日之土地，國家只有管理權，而無所有



權，各國土地，多半屬之人民私有，但國家因公衆目的，亦可從而收買，例如建國大綱第十條「……地方政府則照價徵稅，並可隨時照價收買……」其明証也。至各國公地，亦不乏實例：如英國皇室公地，(Crown Land) 澳大利亞公地 (Public domain) 等是已。

各國之領土，有接連與散布之分；如中國之領土，即爲接連者；如英國之領土，即爲散布者。按英國本部領土，合英格蘭，蘇格蘭，愛爾蘭而成，其海外之領土，則滿布各洲，彼等自誇太陽所照，無時不在英國旗幟之上，非虛言也。此外又有一國之領土，包於他國之內者，如盛馬理奴共和國 (Republic of San Marino) 即包在意大利國境之內。

領土之面積，本無一定標準，大國之面積，有達一千萬方哩以上者，(英國在大戰前已逾此數) 但彈丸小國，亦有微不至數百方哩者，(Manno, San Marino 等國是) 在歐洲中世紀時，國家之領土，大半狹小，故彼時國家之數甚夥，今之發德意及西班牙，在彼時均分爲數十小國，十七世紀以後，此多數小國，已逐漸合併，以致成此數大邦也。故今日趨勢，頗注重民族之統一。

回溯各國古代歷史，多屬遊牧民族，遷徙不常，逐水草而居，漢書稱「大月氏本行國也，隨蕃移徙，與匈奴同俗」。可見彼時立國本無土地觀念，又如英國起初稱其王曰「英人之王」而「英格蘭之王」之名，至英王約翰時始見稱也。不過此等遊牧民族，雖無固定之領土，而政治上之組織，固已具備也。惟此政治組織之基礎。附着於人的觀念之上而已。若吾人以廣義之眼光觀之，則此有政治組織，而無固定土地之遊牧民族，亦可稱之為國家，但在嚴格的定義之下。即不能允許，且一國之要素，非但必具土地，仍須推究此土地，必為固定佔領者。

## 第二節 人民

人民 (People) 亦為國家成立要素之一，無人類之荒島廣漠，自不能謂為國家。一國之國民，即為國家意志之主動者；若在君主國言，則國民均為君主之臣下，國民在法律上，固應受國家之保護，但一方面國民又應盡相當之義務。

國家人民之數目，其多寡本無一定，從前多數學者，有規定國家人民之數，非達至若干以上者，不能稱之曰國，此實不合，雅里斯多得 (Aristotle) 即其一也。

彼謂國家之人口既不可過多，又不可過少：最適宜之數，當在一萬至十萬之間，（此因雅氏爲希臘人，希臘爲邑國之制，其半島中，山脉交錯，所以形成邑國者，實地理形勢使然，試問邑國土地，能有幾何，是則邑國之人口數，當不逾於雅氏所主張之數也。）盧梭亦有此主張，此不過二氏之理想耳。其實今之市鄉，人口已達三五萬左右。茲再論一國人口之數，最巨者莫如我國，已達四萬萬矣，最少者亦達四五百萬。（如瑞士比利時是）總之吾人決不能確立一數，以之爲測量一國人口數之標準。人口及此數者，即可稱之曰國，否則即不能稱之曰國，此實大謬。抑人民雖爲立國要素之一，但構成國家之人民，卻不限於一民族。在英法諸國，往往以奈（Nation）新一字，與國家混用，殊不知民族可以以廣狹二義釋之：狹義的民族，係指同種族所構成之人羣而言；廣義的民族，則不以同一種族爲其要件，乃以共同情感（Common Sentiment）爲的。此共同情感者，卽人羣中之各個分子，彼此均願受同一政府之統治。此種情感之表現，實根源於宗教語言政治歷史等之薰陶。此蓋彌勒約翰（J. S. Mill）之說也。英國柏哲士（Burges）之解釋民族，與彌氏大致相同，彼乃注重語言之統一。但無論如何

主張，吾人均不能將民族與國家混而爲一，儘可以有民族的國家 (National State) 或世界的國家 (World State) 之學說，但立國之要素，當推人民，而不能推民族也。

### 第三節 主權

主權 (Sovereignty) 之特性有五：一爲永久性，其命運與國家相終始者。二爲國家唯一意志之代表。三爲最高無上。四爲無限制。五爲不能分割。主權即普通認爲政治組織之特徵，在法律上如有一特定人或特定機關，能決定社會一切份子（無論其爲個人爲團體）之權利義務，且能決定自身之權利義務，而不受任何法定較高權力之支配者。其次此特定人或特定機關，能以實力使該社會中各份子服從其命令，卽主權真義所在。柏倫知理 (J. C. Brunschwig) 以爲主權受道德之限制，卽如專制國家，無論君主若何之專恣，但對於人民所崇尚之道德，彼則不敢違背。柏氏又謂主權亦受制於神權，神權在國家地位之上。而近代國際公法學家，則又謂主權受制於國際公法。例如甲乙爲交戰國，丙爲中立國，則甲乙兩國，不能攻打丙國，否則應受國際法之裁制。又若甲乙爲同盟國，甲與丙戰，則乙亦必與丙戰。由此以觀，一若國家不能自由者，其實國際公法學家，

觀點誤矣。蓋攻守同盟，其定約時，乃國家自由意志之表現，並未受若何之制。至於甲與丙戰，乙不得不與丙戰，此正履行其契約，斷不視目為不自由也。凡能宣戰媾和之國，均為有主權之國，在法律方面觀察主權，主權為無限制者也。主權亦有主張分開者：如美國之雙體主權，即中央固擁有中央之權，而各邦復有各邦之權。同時英法學者，亦甚主張。但又有以主權為不可分之物，最顯著者厥為盧梭，彼謂主權乃最高之意志，祇有政權可分，主權萬不可分，至於美國之分權，乃政權之分，而收權之分，實根源於國家之意志也。抑更有謂主權可以因所對之環境不同而分開者：如對外則可名之曰對外主權 (External Sovereignty) 對內則名之曰對內主權，(Internal Sovereignty) 普通國家當具此兩者，但如被保護國，則僅有對內主權，而無對外主權，此說不無可議。對內對外如或缺一，即不稱之為國。歐西復有一般學者，謂主權為可有可無之物，非立國切要者，因國家有法律能約束各部。此乃將政權與主權混而為一，其他德人亦有以主權可不必具有，以為政府能命令人民者，非主權之力，此亦不確也。凡一社會或其他任何組織，均能使其分子聽命者也。若指凡分子能聽命於社會或組織者

，皆稱之曰國家，則恐不免爲笑柄矣。英國學者主張主權在於個人，君主代表國家，君主自身，不受主權之限制。而盧梭則又主張主權在民，贊成主權統一之說者，謂主權可以寄託於憲法，可以寄託於平常法律，惟其意志，僅有一個，故個人之意志，不得不與最高之意志相并合也。批評之者，則謂個人之意志，往往與最高之意志相衝突：例如國家納稅之事，在政府當然樂於舉行，而在人民則不甚願意，此焉能謂爲個人之意志，與最高之意志相統一乎？盧氏對於此種懷疑，有一解釋：彼以國之征稅，乃爲國民謀幸福者，故不願納稅者，非國民真正之意志，盧梭將此真正之意志，國家之意志，及個人之意志，連成一片，故彼主張主權在民也。近世倡主權在民者，多本盧氏之說。總之主權之存在，無論在一人之手，少數人之手，或全國人之手，要均爲統一的，整體的存

#### 第四節 組織——國體與政體

國體 (The form of state) 與政體 (The form of government) 關係至密，有人不主張分開，但亦有反對之者，略謂近代政體繁複，國體不能不嚴爲判別，以免混淆，加那

(Garnier) 以爲對於國體方面首應注意二點：一必視該國所採之政體爲何，二必視主權之所在，——在一人之手，或在少數人之手，或在全體國民之手。——蓋主權爲國家最高意志，其位置在政權之上，爲無限的，而政體則爲有限的，君主政體與君主國家不同。英國爲君主立憲之國，故君權爲無限；以其爲虛君制之國，故君權爲有限。是以世界有「有限制」之君主政體，而無「有限制」之君主國體。柏拉圖及雅里斯多得二氏，於一國組織，均有其分類之主張：茲先述柏氏者：柏氏之名著有三：一曰理想共和國 (The Republic) 二曰政治家 (The statesman) 三曰法律 (The laws)。在第二名著「政治家」中，則謂主權在一人者謂之君主政治；(Patriarchy) 主權在少數人者，謂之貴族政治；(Aristocracy) 主權在多數人者謂之民主政治 (Democracy) 此指「守法者而言」若違反法律則君主政治，變爲暴君之制；貴族政治，變爲寡頭 (Oligarchy) 之制；平民政治，變爲暴民之制；——書中暴民之制，仍用 Democracy 一字，蓋柏氏以君主政治，在三者之中爲最優，而其末流之弊，亦以由君主變爲暴君之制爲最烈，至平民政治之良窳，無大出入也。——茲先將柏氏之說，列下表以示之。(見 Dunning 所著之 "A History of Political thought" Vol. I. P. 36)

Subject to law

unrestrained by law

The rule of one is Royalty<sup>1</sup>

Tyranny

The rule of the few is Aristocracy

Oligarchy

The rule of the Many is Democracy

Democracy

雅氏以政治組織之分類，應致意二事，「以享受主權人數之多寡爲標準；一以政府行爲之目的爲標準，而此目的又可分爲「純潔的」，及「腐敗的」，故又可得下表（見前書 P. 72.）

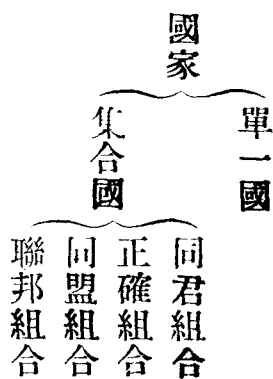
Sovereignty of	Ture	Corrupt form
The one	Royalty	Tyranny
The few	Aristocracy	Oligarchy
The whole people	Polity	Democracy

雅氏之分法，柏倫知理頗贊同之，彼以此三種之外，應更加以神權政治，(Theocracies) 各國上古之政治，多帶神權色彩，君主往往借神權以統治羣衆，古代埃及波斯猶太以及中古信奉摩哈默德教之國家，其政治均含此神權之性質，講神權政治者，在君主之國可，在專制之國可，在貴族之國亦可，故不必於三種之外，再加一種「神權政治」也。



十八世紀盧梭分國體之法與雅氏不同，彼分君主國家，共和國家，專制國家。而君主國家之中，包含君主立憲國家，或君民共主。君主政治，爲有限制之君主；而專制政治，爲無限制之君主。君主專制政體，在今日已無之。雅氏以貴族政治與平民政治爲最優。彼主張貴族政治，與平民政治可混合爲一。近世亦有主張混合國家，(The Mixed State) 其實國體爲混合之制，事實上所不可能，在政體方面，儘可混合，即以英國而論，上院爲元老貴族之所在，下院爲平民代表之所在。故謂英國爲君主政體，或英國爲貴族政體，或英國爲平民政體均可，謂英國爲混合君主貴族平民三者而一之政體亦可。蓋主權不可分，而政權可分，主權在何人之手，則名爲何種國體，不能以政權之所在，而定國體焉。此外尙有他種分法：孟德斯鳩將國家分爲君主國體，及共和國體兩種。馬克維里 (Machiavelli) 亦曾主張此說。德人瓦支 (Watz) 又嘗分國體爲共和國，神權國，(Theocracy) 王國，(Kingdom) 單一國 (unitary State) 集合國，(Composite or Compound state) 聯邦國，(Federal state) 邦聯國，(Confederation) 七種。但德人加里斯 (Gareis) 祇承認單一國，及集合國兩者。集合國中又可分爲正確組合 (Real union) 聯邦組合，

(Federal union) 及邦聯三者。國際公法學者，法人勃來得福得 (Pradier-Fodire) 甚贊同之，彼又根據此法，以分國家為獨立的，及聯合的，獨立的又分為同君組合，(Personal union) 正確組合，及結合組合 (Incorporate union) 三種。聯合的分為聯邦及邦聯二種。茲就最普通者列表如左，并加以解釋：



單一國即國家僅有一最高政府，行使其唯一之意志，政府大權無論操於一人之手，或議會之手，但其政府則為單一者，為謀行政之效率起見，可以分國內為若干行省，若干縣區，而國外亦可有殖民地，及保護國等之隸屬。「在今日世界政治中，不應再有此帝國主義 (Imperialism) 之思想，」且有將從前之獨立國包括於其中者：如愛爾蘭 (Ireland) 蘇格蘭 (Scotland) 現均包括於英國之中是。

同君組合，即兩國同一君主，兩國之內政外交，均各自獨立，君主死亡，則兩國之組合消失，此組合不可目之爲「國」，因其分子已爲國家，且此兩分子之間，能彼此宣戰，故不能稱其組合體爲國也，在歷史上如十六世紀查理第五（Charles V.）爲德意志及西班牙之皇帝，即係此種組合之性質。

正確組合，必有一共同之中央政府，有一共同之憲法，關於軍政及外交，則歸中央政府管理，例如從前之匈奧聯邦匈奧兩國，除行政外且有一共同之立法及司法機關，關於軍政外交以外之事，仍由各該國自行處理，正確組合，在一方面觀之，好似聯邦組合，他方面觀之，又似同君組合。前者就其事務之性質言，後者就其共主之性質言，又如瑞典挪威兩國，在一九零五年以前，亦爲此種組合，對外有一共同之代表，內部有一共同之君主，但無共同之憲法，所有關於兩國大體上之法律，必得兩國國會通過，方能生效，在外交方面之代表，多從瑞典產生者，故挪威不樂，後遂分離矣。

同盟組合實際等於國際聯盟，中央政府之組織，甚不完備，同盟約章，等於條約而已，可以自由加入，亦可自由退出，德與意在一八六六年以前，爲同盟組

合，約章上亦曾訂明須維持永久，所謂維持永久者，不過爲希望之意耳。德在當時有三十餘國，此時中央所立之法，必得各邦之批准，各邦能自由與別國訂立條約，能自行與外國宣戰，（但戰事之目的，不得與各邦之利益相衝突。）且能派出外交上之代表，是以同盟組合之制，甚覺散漫。又如美之脫離母國，最初亦爲同盟之制，不過爲期甚短，僅七年而已，美國同盟制，不啻爲外交代表團，中央絲毫無權。就此制之全體言，有批評爲非國家者；蓋以主權仍在各邦之故。美國同盟制，可視爲國際聯盟進步之制。是則國際聯盟之進步爲同盟，而同盟之進步爲聯邦；聯邦制，中央對內對外均有大權，聯邦制之權，在聯邦之全體，其權既不在中央，亦不在各邦，而在全國公有之憲法之上，即使謂中央爲有權，或各邦爲有權，而此種均爲憲法所賦予，故聯邦制之主權合，而同盟制之主權分。德國從前爲三十六國之同盟，三十六國，各有獨立之權，故聯邦中之各邦非國家；而同盟中之各邦爲國家，此大別也。

聯邦國乃集合多數邦，在一公共主權之下，關於地方事權，則歸地方管理；關於全國事權，則歸全國管理。聯邦之特性約有下列數點：（一）聯邦爲弱的政治

，因聯邦必分權也，非特中央與各邦分權，即中央之自身亦且分權。彼此界限，異常清晰，故往往流於不易統屬，不易協作。(二)有保守的性質，蓋分權必根據憲法，憲法之地位，高於一切，修改自屬不易，政治常呈保守之象。(三)有法重的性質 (Legalism) 聯邦最重要者爲分權，分權之條目，則規定於憲法，憲高出於各邦及中央之上。一切均以憲法爲指歸。在聯邦制之下，負保護憲法之責者，爲司法一部。如美之大理院，有解釋及保護之大權。國會所立之法，如與憲法相背時，則大理院可宣布國會所立之法爲無效；各邦法律與憲法相背時，大理院亦可宣布各邦法律爲無效。宣布之後，國會或各邦不能聽從，又將如何乎？此又視人民能爲大理院之後盾與否而定：故聯邦國國民之公意，勢力極大，戴釋 (A. Y. Dicey) 謂人民必有重法之精神，然後可與言聯邦政治，誠批評聯邦之金科玉律也。(四)具調和性，聯邦制之下，集權與分權兩原則，可並行而不悖：關於一國之軍政。財政，幣制，外交等中央可大權獨攬，有極端集權之現象，但在各邦則又可保有相當權衡，而發展其各邦之政治。故於此又有分權之現象，兩者均能實現於一種政治制度之下，人民但有希望聯合之心，而不

欲作整齊劃一之聯合，(Union without unity) 是以具調和性也。

此外又有半主權國及隸屬國。茲先言半主權國。多數學者均反對之，謂主權無破碎之說，主權之存在，爲整個的。蓋主權爲不可分之物，但在國際公法學者之眼光中，可以有半主權國之存在；例如聯邦中之各邦，即爲半主權式國家也。因中央之權，同處于憲法之下，彼此爲平列的；至於隸屬國，則與半主權國不同，隸屬國之主權，爲固有者；不過一部分外交權予主國而已。其實隸屬國，爲獨立之性質，因己國之勢弱，而附屬於他國耳。主國對於隸屬國之內政，可以置之不問，外交一切必得主國之允諾。隸屬國又可稱爲被保護國，名稱雖佳，實際主國含有侵略之意，多從帝國主義征服而來者。

總觀所述，知國體與政體甚不易分開，不過國家爲代表意志之整體，而政府爲行使最高意志之機關，國體者所以明主權存在之方式，而政體者所以明主權運行之方式也。

## 第六章 人權及義務

### 第一節 人權

個人權利之規定，隨時代潮流，及制憲者之思想而變遷焉，普通言之，人權之類別有三：一爲消極的基本權利即身體自由，言論自由，信仰自由，集會結社自由，國家於此等權利，有不得加以侵犯之義務。二爲積極的基本權利：如受國家最小限度之教育權利，（即所謂義務教育是也。）三即爲選舉權，被選舉權，參政權，創制權（Initiative）複決權（Referendum）罷免權（Recall）等是，此即參與國家之構成，及國家意思之執行也。

英國自十八世紀以來，不以自由權爲天所賦之權，而以爲法律所賦予者。蓋天賦之權，不能剝奪，法律所賦予者，可以隨時變更之。但人權有時明訂于憲法者，有時則爲隱而不露，祇載於尋常法律者。在英國之人權，其舉犖大者有數種：一、關於司法機關判決案件，必有陪審官之參加。二、非法時，不能逮捕，如已被逮捕，可要求法庭提審。三、警察權，亦有限制，警察非有特別公務不得至人家搜索，凡此種種：爲英國法律最要之點，但英國不以此爲天賦，而以此爲法律所承認。美國則不同，主張自然權利（Natural rights）美之規定，說本盧梭，孟德斯鳩。盧氏謂個人之權利，乃天所賦予「神聖不可侵犯，自然權利

，各個均有，乃爲有生具來者，非經自己之任意犧牲，國家不能干涉，由前述盧氏，「民約之說，即可知之。彼謂政府爲公僕，人民權利有保障之必要。自十八世紀以來，卽有採用者。法與美均以人權宣言爲根據。美國自獨立革命始，憲法之一部，卽根據人權宣言。故憲法成後，人權卽爲最高之權，法律不能干涉，國會無可如何，觀於美憲之修改手續卽可知之。蓋美憲爲剛性的（*rigid constitution*）修改較普通法律爲難也。美國以爲人權雖見書於憲法，並不以憲法爲保障，不過爲重言申明之意，卽使憲法無人權之條，而人權之存在依然也。晚近多主張信教自由國家並不能規定某爲國教，某爲非國教。英國及其他歐洲各邦較有限制，美國則較寬，但美國於宗教亦曾有一度之干涉：先是美國有一「摩蠻教」（*Mormon*）者，其信徒可以一夫多妻，蓋多妻爲該教所許。於是美國謀所以取締，彼信徒謂吾等信教自由，一夫多妻，法律所不能干涉。厥後大法院出而取消之：略謂信教自由者，乃指教義本身而言，指人與上帝之關係而言，此多妻之制，已非教義本身，爲人與人之關係，非人與上帝之關係。此在法律管轄之內，已非宗教範圍，故得從而干涉之。



個人自由，今日又有新穎之解釋，即國家所以承認個人之諸種自由者，并非因自由爲一種人權，純以此等，自由爲發展個人優性所必須，而人類優性之發展，能演成人類分工之現象，直接能使社會進化，國家之目標，亦在使全社會之進化，是國家對於一切自由權，非但不應剝奪，且應給予；非但給予，且應保護；祇觀其是否在「不侵犯他人自由」界限以內耳。此種解釋，較人權說爲切實，其承認人民自由，不應受國家侵犯，則殊途而同歸。不過從來主張人權之說者，以國家之目標，只在消極的保障此種自由權，不被侵犯，初未嘗認國家於此消極保障而外，且應履行其積極義務（如供給人民之教育或工作）。蓋彼等專以優性之發展，應由個人自由謀，國家出而干涉，則結果或與預期者相反也。

## 第二節 義務

一七八九年法國制憲時，即有少數人於人權宣言中，應加入人民當盡義務之條文，當時未能見納，迨一七九五年「第三年憲法」（一七九二年法國改建共和）即以權利與義務並舉，其所指義務即服從法律，尊重財產，負擔租稅，保衛國家四項：（一）依十八世紀，人士之觀念，財產自由，爲個人權利，個人義務，

僅存尊重他人財產之自由。

自近世則不然，個人之義務，并不如此狹隘，彼等且認個人有運用其財產之義務。(二)在十八世紀之觀念，僅有觀其能力，而為負擔租稅之義務，而今日各國憲法中，間有「累進稅」「遺產稅」及其他合有社會主義性質之負擔之規定。(三)保衛國家之義務，不過認國家為有此權，可以強迫人民之擔當兵役，初未規定健全之國民，達某某年齡，均有一定年限之兵役也。但近今憲法，有以「一切健全國民，必須受軍事訓練，服義務兵役」之語，明訂於條文中者。其他仍有人民有受最小限度教育之義務，工作之義務。(蓋因僅認人民有工作自由，而不承認人民有工作之義務，則人民身體知識或道德之發展，或仍然不能實現，故必規定於義務之中。)及服務國家之義務。(服務之範圍，不專指兵役各國且有認選舉時之投票，法庭之陪審，從事於地方或中央會議之職務等義務者)

## 第七章 政府職權之分配

政府職權之分配 (The distribution of the powers of government) 普通分為二種：一曰立法，

二曰行政，三曰司法，不過法國學者，不主張三權之分，而主張兩權（*duality theory*）之說，除立法行政之外，不承認有司法權之存在，即司法權，存在於行政之中。但波日則指明行政與立法不應混而為一。古德諾（*Goodnow*）則謂英國之政治，即為兩權之制，司法附屬於行政者也。以性質論，司法與行政原有相連關係，而孟德斯鳩極力攻許不分權之弊：彼以專制之惡毒，即在兩權混一。布腊克斯痛（*Brinkstone*）甚贊同之。關於分權之說，近代學者，多批評其不適用於。攷分權之要義、在互相監督（*check*）互相平衡（*Balance*）實際則監督之效，難以收也。盧梭於孟氏之說，亦多所不愜。有謂美國雖採分權，而立法司法行政，從未有平衡之時。威爾遜（*Wilson*）謂一國之政治運行，須賴有良好之領袖，政治始能納諸軌物。一國如欲注意於立法部，則其他二部，應依立法部為領導：欲注意於行政部，則其他二部亦應依行政部為領導。美國之與他國訂約，必得國會之批准，然後總統始能向他國締結，又國會所通過之案，總統有否認之權，此即分權不清之處，亦即監督之作用所在也。憲法雖三權鼎立，明訂彼此不相侵犯，實則司法一部，其勢力不能與其他二部同日而語。例如司法官吏，由

總統任免；立法部可隨時通過法律，增加審判官之人數，故美國之實權，立法行政兩部，迭爲消長，當美國聯邦憲法初成立之時，適豪俊薈萃之際，加以雄才繼起，皆握政柄，行政一部，勢力獨強。彼時立法機關，尙屬幼稚、權勢亦遜。迨後賢能中落，立法機關之經驗較深，政治之中心，復由行政移轉於立法矣。孟氏講分權，主張完全分開，界限須異常明晰。獨是政治之運行，有如血液循環，使身首異處，百骸分裂，則生命焉託。使三權截然若割，則政治又焉能有連貫之效。是以孟氏之說，不無可議，蓋分權之義，要在便於行使；而行使之時，仍有待於互相協助也。茲再分述立法司法行政等章於后。

## 第八章 立法

### 第一節 立法機關之組織

自十九世紀以來，列國議會，多採兩院之制，採單院制者不過數小邦，及市政府而已。兩院制，原始於英格蘭，在一〇六六年以前，英國已有「民衆會議」(Folk most) 反「哲人會議」(Witan agemot) 兩會議處於諮詢及同意地位。要其中皆一時社會強有力之分子，其後英王約翰，因與教皇爭權，被教皇處以破門之律，而

以英土奉之教皇，爲教皇之藩屬，同時貴族與僧侶遂起草大憲章，使約翰簽字。俟後凡征稅之事，必得貴族及僧侶所組織之機關之同意。所謂組織之機關者，即當時之貴族會議（Council of Magna es）此一二一五年事也。英王亨利第三（Henry III）復令各郡（county），亦選出二人爲代表，與貴族僧侶共同討論課稅事宜。厥後一二六五年，英之各市亦選舉代表，參與其間。一二九五年，英王愛德華（Edward）又有模範議會（Model Parliament）之召集，亦係貴族僧侶平民（包括郡與市之代表）組合而成者。旋又由單院，形成兩院，卽曩之貴族僧侶，形成貴族院；市與郡之代表，形成衆議院；其分離之原因，雖有種種，要皆爲事實問題，非法律問題。事寔之要因有二：一爲階級的關係，二爲歷史的關係。貴族與僧侶在中世紀勢極大，平民代表，無論其來自郡，抑來自市，在社會上之地位，均不能與前兩者相侔。至歷史的關係，則因貴族與僧侶在議會成立以前，原已構成王之輔弼機關，前所稱之貴族會議是也。平民代表，則爲新份子，在政治上並無合作之背景，此爲兩院之分之又一要因也。他如法國在一三〇二年，法王腓力第四（Philip IV）時又有「等級會議」成三院之形式，即貴族僧侶平民三階

級也。瑞典在一八八六年以前，貴族，僧侶，農民代表，平民代表四者，各自會議，又演成四院之形式矣。

兩院之制，其理由可得而數者：（一）可以杜專橫之弊，蓋個人與團體相較，個人之專橫易，團體之專橫難；團體與團體相較，單獨團體之專橫易，複合團體之專橫難。（二）法案之通過，不致粗率。議會之設，原寓集思廣益之意，兩院之討論通過，當然更加精審，即使一院率爾從事，如認為有攷慮修正之必要，他院儘可從而補益也。況又有因政略上之關係，或兩院不投之關係，各院不得不慎重討論，防止他院之否決也。（三）可以減少與行政機關激烈衝突。各國行政一部，與立法一部，發生衝突，本係司空見慣，而衝突之時，多對於兩院中之一院發生，故採兩院之制，有一院與行政部衝突矣，其他立於衝突外之又一院，正可出而調解，或為之仲裁，是激烈衝突，因而減少焉。除此三者之外，如聯邦國之採兩院制，一院為民衆之代表，一院為各邦之代表，君主國之採兩院制，一院容納貴族階級，一院容納平民階級，近代又設兩制之制，一院為代表地域之機關，一院為代表職業團體之機關。

一院之制其理由可得而數者：（一）代表民意之機關只有一所，若謂代表民意之機關有二，則兩院意見分歧，意見相持之時，究竟何所適從？（二）兩院之制，易使法案停滯，通過不易，每因兩院之意見不同，或原意本在攷慮周詳，而流弊則在狐疑不決，致妨礙社會之進步。如採取一院之制，則無此弊也。（三）兩院制則易生衝突，祇有一味內訌，不能與行政部對敵，因此行政有操縱立法之危險。

主張單院，或兩院者，固各有相當之理由，究竟何者爲佳，此須看各國情形，及歷史上演進之背景，苟無特種關係，如有貴族階級，宗族階級之存在，或聯邦之制，上院爲代表各邦，下院爲代表人民，有不得不採取兩院制之苦衷在，則各國仍以採一院制爲優。或採兩院制矣，而此兩院，不宜使之勢均力敵，必有一院稍弱，一院較強，然後自能見效，此則如英德奧諸國是已。

## 第二節 立法機關之職權

議會之職權有三：一曰立法權，二曰監督權，三曰財政權。茲先論立法權，次論監督權及財政權：

## (一) 立法權

議會行使其立法大權，其步驟有三：一爲法律案之提出。二爲法律案在各院之討論。三爲兩院之協議。法律案之提出，對於行政上所採之制度，極有關係。如一國採總統制（或稱元首制），則行政部分，不能參與立法之事，立法之權，完全操諸議會之手。如採責任內閣制，則此項權限不僅屬諸議會，亦屬諸行政機關。因採責任內閣制之國，行政與立法兩者，聲氣相通，內閣閣員，得同時爲議員也。民國二年議院法之規定，法律案之提出，案權屬於政府，及參眾各院之議員，但議員提出法律案，須有二十人以上之連署。表面觀之，議員與政府雖同享提案之權，而政府之提案，在參眾兩院之議事日程中，須先於議員之提案。故事實上實佔優勢。其他各國，亦有同此情形者，英議會於每週劃出其大部分之時間，作爲政府提案之討論，以致議員本身之提案，每因之而不得付討論焉。次如法律案在各院之討論，其討論程序，列國互異，我國臨時約法，未定法律案討論之程序，十二年之中華民國憲法，僅有關於討論公開，以及法定出席人數，與法律可決否決之法定人數諸問題之規定，亦未有討論程序之詳



細規定。此種詳細規定，僅見於民二議院法，及參眾兩院議事細則中，茲錄如下，以備參閱：

一、第一讀會 第一讀會，須於議案配付各議員後舉行，其目的在令提議者（政府或議員）向全院朗讀議案標題，或其全文，並說明其旨趣。

二、審查與報告 法律案之經由政府提出，或由他院移交者，應於第一讀會完畢後，交付相關之審查委員會審查之。審查委員會，有提出修正之權，並應依全院所定期限，將審查結果，報告大會，報告畢，全院對於該法律案，就大體討論，即議決應否開第二讀會。

議員提出之法律案，應省去審查手續，而由全院逕就大體討論，隨即議決應否開第二讀會。但如有請付審查之動議，經院議可決後，仍須交付審查，待其報告，再議應否開第二讀會。

凡經議決不須開第二讀會之法律案即為失敗。

三、第二讀會 第二讀會之目的，在將該法案逐條朗讀議決。

第二讀會時，議員如有十人以上之連署，得提出修正之動議，或於讀會

前將修正案提出於議長，委員會審查報告時，所提出之修正案，不待有贊成人，即作為議題。（按照參議院議事細則，第二十八條，第二讀會畢，得依便宜，將修正議決之條項文句，交付原審查委員整理之。）

四、第三讀會 第三讀會在議決該法律案全體之可否，除文字更正外，不得提出其他修正案，但發見該法律中有互相抵觸，或抵觸現行法律事項時，不在此限。

以上各種程序，為各種法律，財政，及重大議案必須經過之程序。但因政府之要求，議長或議員十人以上之動議，經院議可決者，得省略三讀會之順序。是以緊急之際，前述程序，仍可省減。

（他國議院法，自亦有此種規定，特緊急二字之解釋甚為嚴謹耳。）

再次述兩院之協議。一切法案，本應得上下兩院之協議。不過有於「財政案」不與上院以否決權者，甚或有對於其他法案，亦不投上院以絕對否決權者。近今大多數國家，均認一切法案之成立，須經上下兩院之一致。我國民國元年國會組織法，亦如此規定。十二年中華民國憲法，除認財政案之通過，為下院獨操

之權外，其餘法案，亦認爲須經參衆兩院之同意。但法律案之得兩院同意，設遇兩院發生意見時，則法律案不得不呈停頓之象，又將如何補救乎？解決之方，有下列數種：一，開兩院聯合會議，而以過半數之多數決定之，法國嘗行之矣。獨是採用此法，上院常立於不利地位。因上院之人數，列國均較少也。二，由兩院各推定若干委員，組織協議會以協議之，結果交兩院各自表決。凡甲院通過之法案，經乙院修正通過回復甲院時，如甲院對於所修正者不能贊同時，得向乙院請求協議，乙院不得拒絕，此項協議。由兩院各推定若干委員，組織協議會行之。凡協議會議決事項，仍須交兩院各自表決，但各院不得再加修正，此制各國多數採用。三，以兩院不一致之法律案，付諸公民之複決，最近新德意志憲法規定之。法律案既經通過，仍不能即稱爲有效，尙須待行政機關之公布。行政機關對於所接受之法律案，有否決之權，或要求議會覆議之權，此不可以不知者也。

## (二) 監督權

監督權者，即議會監督行政，或司法也。監督權之大小，視各國行政所採之制

度而定：實行總統制之國家，議會之監督權較小；實行責任內閣制之國家，議會監督權較大。攷責任內閣制之國家，議會監督權，有下列數種：一質問權，二審查權，三受理請願權，四建議權，五彈劾權，六投不信任票權，七設立國會委員會權，其次如行政機關任命官吏，及與外國締結條約同意權等皆是。茲僅就其監督權分述如下：

A、質問權——議員對於行政事件，以書面或言詞向政府提出質問，并要求其答復。質問權行使之範圍有二：一即英制，一即法制。英國議員，得向國務員提出質問書，質問關於某國務員所主管之事。此種交涉，乃發生于該議員及該國務員之間者，既非全體議員對於某國務員；亦非某議員對於全體國務員；故全院議員，對於質問案，及其答復，他人無加入討論之權，全院亦不必置論或決議也。如全院對於某種行政事件。欲加以討論，則必經別種手續行使之。所謂別種手續者，即聲請延會，變更議事日程，另議重大事件，英文

of Adjournment<sup>1</sup>，是即延會動議之意。在法國則分質問為兩種：一為  
(Interpellation) 一為不付討論之質問，(Question) 後者與英之質問均

員一人，或數人提出質問案，其性質係對於內閣政策上嚴重之批評，是以此類質問提出之後，全院得參加討論，除對於某一閣員，能行此種質問外，且得對於內閣全體行此項質問，故此項質問，爲倒閣之妙用焉。

B. 審查權——此權議會用于行政及司法機關違法或失職時，并得組織審查委員會以審查之，審查結果如認爲仍須他種手續救補者，則適用他種手續救補之，如須法律手續救補者，則立法補救之，如須行他項手續如投不信任案票者，亦得行使之，在英國國會，并有傳喚人民，搜集証據之權。

C. 受理請願權——所謂請願權者，乃人民受行政及司法機關之虐待、或對於行政及司法機關有不愜之處，聲請議會之援助者也，國會于此等請願，有受理之權，民國二年議院法，第五十條「請願事件，經議院可決後，其應行咨達政府者，由院咨達政府，并要求其報告。」

D. 建議權——建議權，乃議會各院對於行政機關提出者。不過建議案，與普通法律案有別：法律案通過之後，行政機關有服從之義務。而建議案則不然，不能強迫行政機關之必須容納。如在採用責任內閣制之國，又不同焉。蓋責任

內閣制之國，行政之命脈，寄託于國會之手，如國會所提出之建議案，不能通過，則表示內閣違反國會之意旨也，須知責任內閣制之國，其閣員之產生，來自國會，今既與國會不能呈協作之象，是內閣之傾倒，勢在必然，故此種建議案，行之於責任內閣制之國，尤爲有力也。

E、彈劾權——彈劾權 (Impeachment) 之制，始於英國，當愛德華二世 (Edward III) 時，衆院曾提出彈劾國務員議案于貴族院，請其審判處罰。蓋英國在十四世紀，司法機關，尙未脫離行政之勢方，國務員之犯罪不易受法庭之裁判，有施此種特別裁判之必要。又因責任內閣制，彼時尙未產生，所謂國會之提起不信任案，可以解除國務員之職之制，亦未之見，故認彈劾爲唯一之方法也。但在今日英之情形，已不同矣，一因司法已能獨立，二因責任內閣制已採用，即使閣員之不法，可通過不信任案，或歸法庭裁制之。但各國仍多沿用此制，由下院提出彈劾案，由上院審判者，因普通法庭，對於位置隆重之元首，或閣員，均瞻前愴後，若有不能遽爲裁判之隱，又以元首或閣員之犯罪，多屬政治上性質，案情不免空闊，若由法庭解釋或審理時，則不免困難。是以此制，各國多仍由

國會行使之。至于彈劾案之適用，則可分爲二項說明之：一爲彈劾權所適用之行爲，二爲彈劾權所適用之官吏，茲先言第一項。

此制適用之行爲，近代各國多適用於元首，或閣員有違法行爲時。如政策上之失當，不能用此手段以懲治之也。責任內閣制之國家。議員對於閣員認爲不滿，儘可使用其「投不信任票」之權，固不必大事張皇，而提出彈劾案也。如非實行責任內閣制之國家，行政機關之政策，原不受議會之支配，若允許議會對於行政機關之政策，亦得提出彈劾，是理論上，不免謬妄矣。

次論各國彈劾權所適用之官吏，自今日言之，則爲大總統，及國務員而已。但在美國，則因其爲採納總統制之國家，立法機關對於行政機關之官吏，除此之外，頗無他種權能，以監督之。故其所適用之官吏之範圍，亦擴大矣。即除總統閣員而外之行政官吏，亦得被彈劾焉。在君主國家，對於君主不能提出彈劾，僅能適用於閣員焉。

審判之情形，列國亦多不一致：如英美則歸上院，但又有限制者二：一，上院通過某官有罪時，須經出席者三分之二之同意，二，上院判決之結果，其權

限僅能及于褫職，及剝奪公權之範圍內。如仍須處以刑罰，則委諸普通法庭，此所以防止因政治上之意見不同，而生出仇視惡毒之手段也。他如比國，則彈劾案，由下院以過半數通過後，須提交最高法庭審判，蓋因最高法庭，爲司法機關，與政治性質不同，比較可以得公允之判決，非若上院仍爲政治性質之機關，易爲政見驅使，而生出不平正之判決也。

F、不信任投票權——不信任案，對於內閣政策失當之行爲而提出，并不限于違法行爲。不信任案之通過，祇須二分之一以上之人數即可，此皆異于彈劾案者也。故行責任內閣制之國家，行政上之策略，不得不求多數贊助。列國之行此制者，同時亦與行政機關以抵抗之權：即議員對於閣員提起不信任案時，內閣可以有解散國會之權，此蓋認國會爲違反民意也，此時則國會不得不解散，俟新國會重行召集，再將此案提出。如新國會，對於內閣之政策，仍表示不滿，仍提起不信任案時，則內閣非倒不可，此中理由，以爲前此之國會，即使不能爲人民之代表機關，而遭解散矣，今則重行召集，當然不能視爲仍不足代表民意也，今則依然不能信任，而提出不信任之案，足徵內閣確爲不愜民意矣，是以



內閣斷無立足之餘地。

G、設立議會委員會之權——爲議會對於行政機關之行動，能爲充分之監督，及議會在閉會或解散期內，不易行使職權時，故有設立議會委員，代表議會以監督行政機關者。捷克斯菲亞，一九二〇年之新憲法，規定兩院於閉會停會或解散內，得共同設置一種委員會，若遇緊要事故發生，則凡行政機關之處分，須經議會之決定者，均由該委員會代表議會決定之。

### (三) 財政權

現代各國，財政案議決之權，無不操之國會，一國財政案，卽一切關係國帑支出或收入之法案也。財政案之重要者，一爲預算案，一爲決算案。預算案之目的，在使政府按照預算案實行徵收及支付，預算案之內容，在一定預定期限內，國家收入及支出之數額。預算案之期限，通常爲一年，議會欲使其議決財政案之權，能充分節制行政機關，遂採逐年議決預算之制，凡應經議會議決之財案，如逾一年，則議會可以拒絕通過，該財案即歸無效，此爲強制行政服從議會之要訣。

英國支出，分爲兩類，一，爲永久支出，如皇室歲費，及特種官吏歲俸之類屬之。二，爲每年經常支出，必須逐年議決通過者，稅入分爲三類，首爲逐年議決之稅目，次爲可以繼續徵收至若干年之稅目。三，爲無定期之稅目，在未經議會議決停止征收以前，該稅均得生繼續征收之效。第三類稅目，實佔總數五分之四，故英國每年對於預算案之通過，并不繁重也。法國預算制度，較英制嚴。國家一切租稅，逐年均須經過議會議決，支出方面除一二特例外亦然。倘逾期而議會新預算尙未成立，議會亦可先行議決，准政府于新會計年度開始後若干月內，征收若干租稅，及動用若干國幣，舊德意志之通過預算案，雖亦以一年爲率，但亦得爲較長之預算案，如歐戰前，德國陸軍費以七年爲一預算，海軍費以五年爲一預算，又如國會新預算未通過，而會計年度已滿，則政府得依照舊有之預算案，實行征收與支付。此則舊德國會之權弱，國會並不能挾此以箝制行政。（新德已變更，對於此點，憲法中未明定。）日本之制，與舊德同，而英法反是，此其大較也。至若預算案內，關於支出一項，係就各項政務分別規定，政府對於各項政務費用，既不能溢出預算之外，且甲項不能移作乙項

之用，此乃防止行政方面之流弊者也。

至預算案之提出及修正，在責任內閣制國家，預算案由政府提出，在用三權分立之國（如美），則預算案由議會自行起草，自行決定，不過事實上，有時不得不向行政方面詢問，或要求其報告，以爲制定預算案之參酌，各國議員，對於政府所提出之預算案，均有不得提出增稅，或增加歲出之修正條款。

決算案各國通例，行政機關逐年將一切國家機關之收入支出，造成決算案，先交審計機關審核，次即將該決算案，及審計機關審查之結論，提交議會，議會再將此種決算案，交付決算審查委員會，細爲審查，以其所得之結果，向議會報告，議會就報告討論後，再加表決，如發見該決算案之征收或支出，有與預算相抵牾之點，或有舞弊情事時，自可否認該決算案，而責成國務員負政治上之責任，或負民法上之責任。

### 第三節 議員之保陳

列國憲法，爲保障議員個人之安全與自由起見，對於議員，俱給以兩種特殊的保障：一爲議員言論的特殊保障，一爲議員身體的特殊保障：前者在令議會

議員於議會內，得以自由表示其意見，無所畏懼，亦無所束縛，後者在使議會議員之人身，不易受非法之逮捕，或其他虐待。

一、議員言論的保障，此種保障，亦肇始於英國。英當十四至十六世紀期內，衆議院議員，在院內所提出之議案，或在院內發表之言論，有時經行政機關認爲妨及國王權利，或認爲非法，而予以控訴，甚至對於議員之表決，亦有加以控訴者：爾時衆議院雖嘗抗議，然多歸無效。自一六八八年革命以後，英議會遂於其「權利宣言」(Bill of Rights) 中，規定議會以內之一切言詞辯論，與討論手續，任何法庭與院外任何機關，不得過問。他國憲法，亦俱設有與此相似之規定。

民國元年臨時約法第二十五條規定「議員於院內之言論及表決，對於院外不負責任」亦即在承認法庭與院外其他關機，不得過問院內言論及表決；質言之，此種言論或表決，即令觸犯刑法(如毀人名譽，鼓煽犯罪之類)法庭亦不得起訴或處罰。以故此種規定，實是對於普通刑律所示之一種例外。但約法之所規定，固只(一)以院內之言論及表決爲限，院外言論及表決，不受特殊保障：

(二)以言論及表決爲限，議員在院內之其他犯法行爲(例如毆擊他人)，亦不受特殊保障；(三)以對院外不負責任爲限，院內之懲戒規則，對於議員，仍有約束力。

(民國十二年中華民國憲法，關於院內言論及表決的保障之規定，與約法同。) 二議員身體的保障 此層保障，與前項保障，其目的俱在維持議員之自由與安全，使不致因政府之陰謀，而不克從事于議會之職務。此制亦濫觴于英；但英國法律對於議員人身，所給予之特殊保障，亦僅限于不得因民事案件而拘捕議員，如議員有犯罪行爲，議員仍可被捕；第逮捕之機關，於逮捕後，須立即通知議院耳。他國憲法，以此種保障，仍不充足，乃認議員之犯罪，凡在議會會期中，亦俱須預經議員本院之許可，始受逮捕(但現行犯除外)。

臨時約法第二十六條規定議員「除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。」此種保障，較諸一般國家憲法所給予議員之人身保障，不免縮小矣。

## 第九章 行政

## 第一節 行政機關之組織

行政機關之組織，不外單複之分：單者元首制或內閣制之國，複者，行政合議制之國也。行政合議制，通稱爲行政委員制，或委員政府制，或逕稱爲委員制。茲分述兩制之大概如下：

(一) 委員制 委員制者，構成合議之團體，彼此立于平等地位，雖有時有一人爲其首領，而實權毫無，此爲首領之人，在法律上之地位，與其餘之委員相等，並無懸殊，不過爲開會時之主席，及對外之代表而已。按委員制除優點有三：一、此制能防止行政專制。一人之專擅易，衆人之專擅難，故行政機關，侵犯立法機關，司法機關，或人民之行爲，亦不易實現。二、此制爲滌之君主政治惡毒之利器。在一國新由君主政治，蛻變而爲共和政治時，宜採委員制，以改造一般社會心理。紀元前五百十五年左右，羅馬由王政變爲共和，驅逐他科那斯 (Tarquinius) 王，而設二執政官，(consul) 以爲行政上負責之人。此二執政官，由衆議會 (assembly) 選出，一年一任，此外又有一貴族會 (senate) (或稱之曰 "Council of elders") 其中均爲貴族之領袖，對於羅馬之行政，處於建議地位，此

制實行以後，雖不無流弊，但改革之初，不得不採此制以澆醒國民之耳目也。

三、此制可以補救行政人選之失，在行總統制，或責任內閣制之國，行政首領只有一人，倘此人選擇不當，則貽誤非淺，蓋萬幾叢集一身，在有才畧者，固能臨機立斷，措置裕如，而庸懦之輩，無能應付，則顛覆國家而有餘，即使非庸懦之輩，而小具才略者，亦不能收行政上良好效果焉。若在委員制中，即使有一二稍遜份子，亦不易呈暗弱之象。至其流弊，亦有可述：一、責任不明，一切行政上之政策，既俱產自合議機關，多數之議決，而個人之主張又往往因諸種原因，不能宣洩于外，是則社會對一種政策之成功與失敗，自亦不能決定其責任之所在，對於各個行政當局之個別能力與識見，不易為精確之判斷。

二、**行政板滯**。一切行政，均須經過會議，由合議機關決定，則行政之動作，自不易敏捷，此種狀態，將令行政機關，不易應付許多之事變，尤不易應付非常之事變也。三、行政政策，不易貫徹。倘各委員之合作精神較差，則凡為多數通過之政策，而少數因與己之政見不合，不願援助其執行，或竟設法以阻止之，于此種狀態之下，往往能使委員會所決定之政策失敗，而致此失敗之由，

社會且不能得明確之領悟。以上諸弊，一般論者，認爲責任內閣制，能解除至相當之程度，故即懼美國式之總統制，可以釀成行政專制者，論者亦不主張採用此行政合議制，爲之代替，在民治已達相當程度之國家，行政機關，已非國家足以致危險之機關，即採美國行政獨裁制，亦未爲不可也。茲依次分述法蘭西瑞士及蘇俄之委員制。

〔第一〕法蘭西革命時代之執政委員會 (Le Directoire) 制。一七九五至一七九九年法國採行執政委員會 (Le Directoire) 制。此制與其他諸國所採之行政合議制相較，有一特點。此特點，在將行政機關之決議權與其執行權完全分開，以行政決議權界諸行政合議機關，即所謂執政委員會；而以執行此項決議之權，畀諸合議機關以外之「國務員」。此執政委員會制中極堪注意之一點；執政委員會，由五委員組成。乃下議院 (Conseil des conjoints) 推定雙倍額數之候選人提經上議院 (Conseil des Anciens) 決選而產生者。每年須改選一人（第一次當選諸人，于最初四年內，以抽籤法改選，）凡經改選之委員，在其解職五年內，不能重行當選。該五委員，輪流爲執政委員會主席，每三月更換一次。故每屆主席任期，極其短促。執



政委員會乃最高行政機關，行政職權甚爲寬闊；但此委員會僅爲一行政決議機關。不直接執行決議；而交付六個至八個國務員分別執行。國務員均由執政委員會任免；而執政委員不得兼爲國務員。

**【第二】**瑞士聯邦委員會 (Conseil Fédéral) 制。瑞士乃行政合議制最久而成效最著之國家；自十三世紀開始；卽瑞士有史以來，從未行君主制，或其他獨裁制，只有此行政合議之制。瑞士且爲行政合議制行用最普通之國。其中央行政組織，及其各州行政組織，均係採用此制。茲述其特點如下：

法制上之特點有二：第一，聯邦委員會中，含包元首，然而元首之存在，并不影響合議制之精神。聯邦委員會，爲瑞士最高行政機關，由委員七人組成者。此七委員由議院上下院開聯合會選舉之。任期均爲三年，議會逐年就七委員中選定一委員，爲瑞士聯邦總統；選定又一委員爲瑞士聯邦副總統。故聯邦委員會，并不似羅馬之執政官制，完全無首領；亦不似法國執政委員會制，雖有議會主席，而主席卻不具元首頭銜也。總統及副總統不獨任期爲一年，且任滿之後，次一年不能繼續當選。至總統之職權，不過爲主席及爲代表而已。第二，

聯邦委員會委員，各主管一部部長，此制與法之行政委員會制顯然相異；聯邦委員會，亦不因是而喪失合議制之精神。聯邦委員會之構成分子——總統，副總統，以及其他委員——均爲主管一部分之人員，爲一部部長也。若七委員各就其所管部務有單獨決定權，則合議制精神，便不免破壞。故瑞士憲法第一零三條明定，行政決議，俱須出自聯邦委員會，而委員之各主一部，不過爲謀事務審查與事務執行之便利而已。在此種規定之下各部長（即各委員）職務，將不過預備各該部提交委員會之決議案，與執行委員會對於各該部事務之決議案；而其自身并不享有任何單獨決定之權，不過憲文涵義，雖可作如是解釋，實際上瑞士聯邦議會，卻不能不給予各部部长以若干單獨決定之權；瑞士憲法學者，固亦有謂「聯邦委員會，但能對丁各部之任何決議，保有撤銷或變更之權，則憲文之精神，即得完全保全者。」惟是各部部长對於各部事務，雖有取得若干分單獨決定權，然一切比較重要之事件，實際上俱由聯邦委員會決定。故合議制之精神，究可謂貫徹至可能之程度焉。

瑞士行政合議機關之組織，在法制上固有上述之二特點，在習慣上亦有二特點

：第一，聯邦委員會在習慣上非代表政黨之機關。瑞士雖一小國，卻合有數種民族，數種語言，數種宗教。聯邦委員會爲代表諸民族與宗教之團體，非代表一部分民族，一宗教團體，或會議中某一政黨也。依其習慣，此七委員必須有一委員由葛維西 (Valais) 州選出者，又須有一委員由柏因 (Bern) 州選出者；更須有一個委員由信奉天主教之諸州選出者；且操法國語與說意大利語之諸州中，通常亦各在委員會中佔有一席。第二，聯邦委員會各個委員，在習慣上，幾爲終身官吏。聯邦委員會委員，在法律上本有三年任期；但在習慣上，祇須自願繼續充任，均無有不達目的之理。自一八四八至一九一七七十餘年中，只有一次例外。故聯邦委員會委員，事實上均成終身官吏。此種習慣之養成，因瑞士聯邦委員會，實際上非決定政策團體，而純爲執行議會政策之團體，因是議會選舉委員，只偏重各委員行政經驗與能力，不注意於其政見或言論丰采也。

### 【第三】蘇俄人民委員會。(Council of People's Commissars) 制。

蘇俄人民委員會制，與蘇俄同時產生者，一九一七年十月鮑爾雪維克黨人革命時，卽已產生。旋經全俄蘇維埃大會所承認者，一九一八年七月蘇俄第一次憲

法，與一九二四年正月蘇俄第二次憲法，亦皆保持此種制度。雖則此二種憲法彼此不無異點，但蘇俄中央機關之組織，在此二種憲法內，卻無重大差異；而人民委員會之制，變更尤少。故蘇俄人民委員會之制，爲一已經經過相當試驗時期之行政合議制也。

蘇俄中央機關組織，與一切國家中央組織不同。蘇俄中央組織，至少可謂包含三種機關；即一，全俄蘇維埃大會 (All Russian Congress of soviets) 二，全俄中央執行委員會 (All Russian Central Executive Committee) 三，人民委員會。

蘇俄第一機關爲全俄蘇維埃大會。此機關在形式上爲蘇俄最高機關。爲職業代表機關；由各省職業代表機關(省蘇維埃大會)與各城市職業代表機關(城市蘇維埃大會)所選舉之代表組織者。其人數甚衆，每年集會之次數甚少；每次集會之時間亦極短。實際上並非蘇俄最重要機關。全俄中央執行委員會，由全俄蘇維埃大會產生；凡值全俄蘇維埃大會期間，可以代表全俄蘇維埃大會而行使其一切職權(此爲蘇俄政制之特點)；且所使之職權，兼含立法、司法，行政諸種，(爲蘇俄政制之又一特點)。全俄中央執行委員會自身亦有一委員會名「理

事部」；此「理事部」在全俄中央執行委員會休息期內，可代表該會監督人民委員會，及行使其他一切職權。

人民委員會乃一行政機關，其特點有二：第一，人民委員會分子，大部兼管部務，人民委員會，與前述法瑞兩制均不盡同，一九一八年憲法條文，人民委員會會員總共十七人；各爲一部部長；該憲既未明白設置不兼部務之會員，亦未明白設置會長或副會長。但實際上人民委員會，自始即有一會長及二副會長，（在列甯執政期內，會長便爲列甯任之）。而會長即會中唯一不兼部務之分子。一九二四年憲法規定人民委員會會員共總十二人，就中除會長一人及副會長一人不兼部務外，其他十人亦各爲兼管部務之會員。至于會長地位，在憲文上並無享受任何特權，人民委員會制，在形式上確爲一純正合議制；在列甯期中，會長權力雖甚優越；然不過一種事實的道義的權力耳。第二，人民委員會之分子，無一定任期；一九一八年與一九二四年蘇俄憲法，俱未規定人民委員會任期，及其免職手續，僅承認此委員會應對全俄中央執行委員會負責。負責云云，便如一般行用責任內閣制國家之習慣所示，凡遇全俄中央執行委員會對於人

民委員會全體或個人，表示不信任時，委員會之全體，或個人，即應去職，卻爲一不甚明瞭之事實問題。但負責云云，究係何解？雖屬疑問，而全俄中央執行委員會可以解免其職務，卻無疑問也；彼等任期未經憲法規定，但依過去事實，每屆全俄蘇維埃大會集會後，新全俄中央執行委員會成立之時，該委員會莫不舉行人民委員會之新選舉焉。故人民委員會委員，亦可算有一習慣之任期，不過與瑞士聯邦委員會之任期不同耳；因彼等人民委員會即在任期以內，且可因政策上不見容于全俄中央執行委員會而解職，非瑞士之任期爲固定者可比也。

## (二) 行政元首

行政之性質，異于立法，立法在集思廣益，而行政在政權之進行敏捷，且行政機關，呈階級之現象，下級對于上級，祇有服從而無反抗，行政大權，或集中于一人，或集中于少數人，不過多頭之制，意見分歧，依理論言，不適用於行政方面，法國在恐怖時代，行政官有十一人，彼此互相角逐，影響于法之政治頗深，而秩序倍極凌亂也。普通元首之產生，不外下列三法：

a、世襲之制——君主國均採之，實際君主制之異于共和制者，止在此耳，至于其他政治上之組織，初不必與共和國家有若何之判別也。

b、任命之制——此制適用於自治邦，如加拿大之元首，乃英皇任命者也。

c、選舉之制——各國總統均由選舉而產生，選舉分兩種：一由人民選舉，一由國會選舉，而人民選舉之中，又可分為直接選舉，間接選舉二者：直接選舉，如今之巴西秘魯等國。間接選舉，如今之美國。中國自民初以來，總統均由國會選舉，法國亦由國會選舉。第臨時變化其名稱而已，總之地廣人衆之國，仍宜于間接選舉也。由國會產生，並非良好之制，良以行政首領，產生于立法機關，揆諸平衡之義，不無違背。

國家行政，固應由行政機關行使，但立法機關，亦有一部份之行政權：如美國總統任命之同意權，及與外國訂立條約，均須國會批准。他如下院有全權監督財政，此皆立法而含有行政之職權者也。吾人應知多頭，固非良好政治，而獨裁亦有時流于專斷，其所以立法機關，亦得干涉行政者，一方面為防止行政機關之專恣，一方面為輔助行政上之不逮。元首之任期，各國不同，君主多係世

襲，但歷史上亦有選舉者，如波蘭自一千七百五十二年以後，改國王爲選舉之制，總統均有一定任期，通常總統任期爲四年，過長恐易生壟斷之弊，過短又不能實現其政見。瑞士定總統爲一年，（因委員制之關係）法德等國總統任期有長至七年者。吾國臨時約法未規定總統之任期，十二年十月十日中華民國之憲法，訂總統之任期爲五年，副總統之任期則不問產生于何時，均以至本任大總統任滿之日爲止，袁世凱稱帝以前，所頒布之修正大總統選舉法，一面雖定總統任期爲十年，一面復認總統之任期，可以連續。每屆總統選舉之年，參政院參政，如「認爲政治上有必要時」尙得逕令大總統繼續連任；此種用意，無非欲求得終身職，作帝制之準備耳。

## 第二節 行政機關之職權

欲明列國行政機關職權之互異，首應明瞭行政機關對於立法機關之關係，盱衡現代政治制度，而究其相互關係，不外下列三種：

一爲瑞士制——此制之大概，前已言之，其精神在行政機關，不與議會分裂，勢力不與議會對抗，瑞士中央最高機關，爲聯邦委員會（*council Federal*）委員由上



下兩院聯合選舉，雖不能取得議會表決權，但能參加議會討論，且能提出法律案于議會。

二爲總統制——此制一面令行政機關，與議會分離，一面復令行政機關與議會互相牽制。美爲實行總統制之國，美之政治，含有二大原則：一爲三權分立，一爲制衡（Check and Balance）作用，美國總統，由人民選舉，不由議會產生，總統及國務員，絕不因議會之反對其政策，即須立刻去職，國務員對總統負責，不對國會負責，總統對國民負責。國務員不能同時爲議員，不能出席議會，參加討論，或表決。總統與國務員，不能提出法律案或預算案于議會。此即表示三權分立之原則。但總統之任命法官，國務員，及公使等官，須徵求上院全意，訂立條約亦然。及之國會所通過之法案，總統得要求覆議，如覆議之後，無三分之二以上贊同，則該案爲無效，此又表示制衡作用之所在。

三爲責任內閣制——此制精神，在行政機關，不與議會分離，而行政機關，復與議會互相對抗。英國爲此制之先進國，今之法，意，比，德，及英屬自治殖民地，大體均採此制。國務員可以同時爲上院或下院之議院，加入議會討論或

表決。且得以政府名義，得提出法律案于國會。預算案在實行責任內閣制之國，須由政府提出。國務總理及國務員須得下院多數之贊同，此則表示行政機關與議員不分離之義。次如內閣如不得下院多數之信任，便得投不信任票，或拒絕政府提出法律案，及財政案，而迫令內閣總辭職，但同時內閣如認下院不能代表民意，亦得以解散下院之手段，訴諸選民，（前已述之）。此又表示行政機關，與議會互相對抗之義。

茲分述行政機關之職權于後：

（一）執行法律之權——此權包含兩者：一為公布法律之權，一為頒發命令之權，立法機關依法定之手續，將法律案成立，則一國之元首，理應公布，在憲法上，不享有絕對的否決權，或中止的否決權，此亦可視為行政元首之義務也。採責任內閣制之國，議會即認此為內閣責任問題，內閣不特對元首之行爲負責，即對於元首之不行爲亦須負責。如元首逾一定期限，尙未公布，世界且有由議會逕直公布之制。（法國在一八四八年憲法如此規定）次如頒發命令，頒發命令涵二義：一英美等國以委任命令（Delegated ordinance）爲限，即基于法律委任之制

，如法律未有明文規定委任行政機關行使此權，則法律本文，即有缺陷，行政機關概不得頒布命令以補益之。而歐洲大陸反是：可于法律未詳盡之處，得以命令行之，故謂之爲補充命令。(Supplementary ordinance) 總之法律爲立法機關所產生，命令爲行政機關所產生，觸犯法律固有相等之處分；觸犯命令，亦有相當之處分，不過就效力言，命令究不逮法律也。法律之位置高于命令，凡命令與法律抵觸者，命令爲無效，是以命令之拘束力，以不違反法律爲限。

(二)制定法律之權——法律提案之權，在責任內閣制之國，一切法律案，與財政案，可由行政機關提出，與立法機關同享提案之權。在總統制之國則否，此外如要求復議權，如一法案在國會已經通過，行政機關認爲有疑義時，得提交復議，責任內閣制之下，元首雖享有此權，但多不實行耳。瑞士之制，則行政機關對於法律，享有絕對的否決(Absolute Veto)權，或中止否決(Suspensive Veto)權。

(三)任免權——一般國家關於行政官司法官，有由人民直接選舉者，如建國大綱所規定。但普通言之，均屬之行政首領，在責任內閣制之國，官吏之任免，必經國會之同意，事實上或逕由國會多數黨之提出，但形式上必徵求國會之同

意。在總統制之國，元首之任用閣員，公使，領事，司法官吏等，須經國會上院之同意，此所以防止元首之專斷，或濫用私人，至于普通一切官吏，大都由所屬之主管官吏任免，不由元首直接焉。

(四)海陸軍權——海陸軍調遣之權，各國均屬之行政元首，故共和國之大總統，兼爲海陸軍大元帥，國民政府主席，兼爲海陸空軍總司令。臨時約法「臨時大總統統率全國海陸軍」卽其實例。名稱雖如此規定，但大總統并不親入行伍，從事指揮，如遇非常事故，非總統指揮不可，則總統惟有派委代理之人。

(五)外務權——一爲使節權，卽接受外來之使節，與行使派往他國使節之權也。二爲締約權，其一行政機關締結任何條約，依憲法均須徵求議會同意，如美及瑞士是已。其二行政機關締結特種條約，依憲法均不必徵求議會同意，如法國是已。其三行政機關締結任何條約，依憲法均不必徵求議會同意，如日本是已：日本憲法承認天皇得獨立宣戰媾和并締結條約。歐戰以後各國鑒于外交官吏有秘密之危險，有主張外交公開，與民衆外交者。(瑞士一九二〇年加入國際聯盟時曾付全國公民之複決)三爲宣戰權，各國對於宣戰權之規定，亦如

締約權，有以之完全授諸行政首領者，（如日本）亦有令行政機關于宣戰前預徵議會同意者。（美法）

除上列五者，餘如須給榮譽權，（屬之君主國）赦免權，及關於議會集會開會停會閉會及解散之權，亦皆屬之行政首領。

## 第十章 司法

### 第一節 司法機關之組織

自孟德斯鳩創三權分立之說，司法機關，遂不能不離行政立法而獨立。輒近論者，以爲一國之職務，不過兩種：一卽產生法律之職務，一卽執行法律之職務。國會爲產生法律之所，而行政及法院爲執行法律之所。

通常司法之權，隸屬於行政之下，產生法律之機關，與執行法律之機關，理應分立。但司法機關，與立法行政初無對抗之必要也。惟事實不然，司法機關與立法機關，雖同具執行法律之性質，而行政機關，行使行政權。常屬於自動的；司法機關，行使司法權，常取「不告不理」之原則，屬於被動的。雖司法權與行政權，不免有相同之點。法院行使司法權，有時不免近于立法，要法院之必

須離行政與立法而獨立，已成近代一般之趨勢矣。否則人民之自由，將無充分之保障，所謂司法之獨立者，即司法不受行政或立法之干涉也。

司法機關之保持獨立，非僅對於立法及行政已也；即司法機關之自身亦然，此一法院，對於彼一法院之審判，祇能于判決後，依上訴程序，而變其判決，至若審判之時，任何法院，亦不受其他任何法院之干涉。臨時約法，明訂法官獨立審判，不受上級官廳之干涉，而十二年中華民國憲法，又謂法官獨立審判，無論何人，不得干涉，於此均能見審判獨立之義也。

(一)法官——法官之產生，各國情形不同，大概不外下列諸種：(一)由行政機關任命，蓋各國法官之資格，比較嚴刻，非普通人所能充任，此權雖俾諸行政，彼亦不得濫用職權，妄加任命也。行此法者，如英法等國。(二)由選舉以產生：一爲由議會選舉，瑞士行之，瑞士聯邦法院之法官，由議會選舉；瑞士各州之法官，亦往往由各州議會選舉，二爲由人民選舉，法國于第一次大革命時行之，美國各邦法官之任用，由人民直接選舉者，亦不在少。三爲法院自選，(法在十五世紀時曾採此法)現代國家殆無純用此法者。

以上三種之選舉方法，不能謂爲良制，因法官由選舉而產生，不能必其得良好之人才，吾人所認爲確當之人。事實上並未選出，而選出者，多爲與政黨有關係之人，儘可人才極佳，祇因對於選舉不喜活動，遂即落選。而被選之徒，往往無專門學識及經驗，是用選舉方法，以產生法官，不能認爲良好之制。故法官之產生，最好仍屬諸行政機關，不過須加限制耳。例如美國聯邦最高法院之一切法官，雖曰由行政機關任命，然任命之前，須得參院之同意，比國最高法院之法官，俱係先由比國上議院與最高法院，各推荐一名單，由行政元首，就兩名單中，選擇一人，其他法官，無須經地方會議，與相關法院。各自提出名單，交由行政元首抉擇者也。

次如法官之任期，各國均以終身職爲原則，法官如有重大過失，必須經過嚴重之手續，方能免職，非如普通行政官吏，一任長官之命令，而任意任免耳，至其停職亦必審慎出之，亦與普通行政官不同。他如法官之轉職，無有限制，所謂轉職者，卽由同等之職，轉至同等之職，或由本職升任，或由本職降任，此權不單獨操之行政機關，如行政機關，絕對操有此權，則仍不能保持司法之獨

立，及法官之高超也。普通均須得法官本人之同意，且由行政機關，與法院共同組織機關以商量之。至于法官之俸額，各國亦較豐，蓋以保持法官之廉潔，如所人不足以維持生活，勢必出於賣法之下策，故各國規定，無論何種機關，法官在任期內，不能減少其薪俸。臨時約法「法官在任中不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告，或應免職之處分，不得解職。……」皆為法官之保障也。

(二)法院制度，各國不同，美國將全國劃分為九個司法區域，每個司法區域中，又分為若干小區域，在此兩司法區域中，各有其各級法庭。最高者，為大理院。下級法庭，各國均依照人口之多寡，審理案件之繁簡，而設立。我國舊制，法庭之組織，有大理院，高等審判廳，地方審判廳，初級審判廳，總檢察廳，地方檢察廳，初級檢察庭，各國各級法庭，按其性質，又分為民事法庭，及刑事法庭。但于下級法庭，亦有不分者。此外尚有所謂行政法庭，專管與政府官吏訴訟之案件；特別法庭，專管特種性質之案件：（如宗教法庭，商業法庭，及軍政時期之江蘇省特種刑事地方臨時法庭，中央特種刑事法庭是），現國



民政府，對於司法制度，益形變更：尤以檢察制度爲最，蓋檢察之性質，本係檢舉及執行兩項。其執掌祇屬法院中司法行政部分之一種。我國自改良司法以來，各級審判檢察機關，無不兩相對峙，但其不便之處，有下列數點：一、糜費太多，二、手續過繁，三、同級兩長易生意見，凡此種種，亟宜補救。按各國司法制度，對於檢察一項，並不另設與審判對峙之機關，故國民政府，將從前各級檢察機關，一律裁撤，而固有之檢察官，暫行配置于各該級法院之內，行使檢察職權，其原設之檢察長，及檢察分廳之監督檢察官制度，一律改爲各該法院之首席檢察官；從前之各省高等審判廳，及各地方審判廳名稱，均改稱某某省高等法院，及某某地方法院；其配置之首席檢察官，及檢察官，並分別冠以某某省高等法院，或某某地方法院等字樣。此國民政府法院改組情形之大略。

## 第二節 司法機關之職權

司法機關之職權，最明顯者有二：一即憲法之解釋權，一即除普通訴訟而外，尚有審判行政訴訟之權。茲分別詮釋之：所謂憲法解釋權，列國有承認者，有

不承認者，即承認之國，其對於所承認之範圍，亦殊不一致。總之承認法院享有解釋之權者，不外承認享有「否認」或「撤銷」違憲之法律或命令之權。何謂違憲？即法律或命令之成立，曾否具備憲法上所規定之條件。又法律或命令之條文，有無違反憲法條文之規定也。至「否認」或「撤銷」兩者亦有區別：否認者，指拒絕執行該項法令之意；撤銷者，即使該項法令完全消滅之意。美國僅認法院之判決，能否認違憲之法令，而不能使之撤銷。法院判決之效力，僅及於其所判決之本案，而不能影響於違憲法令之繼續存在。是則美制法院於受理訴訟案件時，雖能否認違憲之法律，或命令，然此項否認，只能使該項法律或命令，對本案不發生效力，並不能使該項法律或命令，從此再不能執行，因該項法律或命令在法律上並未消滅，不過事實上，法院既認爲違憲，則此法令無形受重大打擊，或竟等于撤銷也。

有授法院以直接撤銷違憲法令之權者。如法國在第一次共和之第八年憲法，承認其護法元老院，享有此權。有授法院以間接撤銷違憲法令之權者，如一九二〇年奧國新憲法規定，凡經憲法裁判院，認爲違憲之法律，無論屬於聯邦或各

邦，聯邦政府或各邦行政長官，即應將該項判決公布，此制法院雖不能直接行使撤銷之權，然行政機關，既經法院宣布之後，則有不得不自行撤銷之勢。

法院應否享有「否認」或「撤銷」違憲法律之權，列國殊異其趣。有於憲法中並不規定關於此項條文。即規定矣，有國家亦僅承認法院有否認或撤銷行政方面所頒發之命令之權，而不承認法院有否認或撤銷立法機關所產生之法律之權。主張此說者，所待之理由有二：（一）法律從立法機關而產生，今法院能否否認或撤銷其違憲者，是不啻侵犯立法機關之權矣。不啻妨礙三權分立之原則矣。殊不知所謂三權分立，並不能嚴格採用，法院得否認或撤銷違憲之法律，此並非庖代立法機關，而行使其立法權，不過為直接或間接牽制立法權之行使耳。不能謂分權之原則，因是搗毀。抑或一國即採純粹分權之制，則法院應享有解釋憲法之權，轉覺無可置議；蓋法院為解釋法律之機關，普通法律與憲法均為其職權所涉及，吾人斷不能承認此權應俾諸立法機關，或其他組織也。（二）議會為民意代表機關，而法官為官吏，是法院為官吏機關矣。以「官吏機關」，而能「否認」或「撤銷」民意機關所通過之法律，則不免有官吏機關壓服民意機關之

嫌。而與主權在民之大旨背馳矣。但對於此點，亦不難反駁，夫議會固爲民意所寄託，而憲法尤爲民意之真宰，其足以代表民意之性質，高出於議會之上，彼法院所否認或撤銷者，專指違憲之法律，是不啻普通之民意，與最高之民意衝突，自應以最高民意爲依歸也。

### 第三節 行政訴訟

行政訴訟者，卽對於官吏發生違法行政行爲而提起之訴訟也。何謂行政行爲？卽官吏依其官吏資格而發生之行爲。如官吏對於官吏；或官吏對於人民，所下之命令或處分也。此等命令，或處分，如係違法，則可構成訴訟。故行政訴訟，可以發生於行政官吏與行政官吏之間；亦可發生於行政官吏與普通人民之間。關於行政裁判之制，英美與歐洲大陸（如法德意是）不同，英美則行政訴訟，則歸入普通法庭審問，並不另設特別裁判機關。大陸諸國，則行政訴訟，歸行政訴訟裁判機關審理；普通訴訟，歸普通法院審理；此兩派之大別也。主張英美之制者，以爲行政官吏違法，應與普通人民違法受同樣法律之裁制，方不失却法律下平等之原則。且實際普通法院，較能保障人民之權利焉。主張大陸

之制者，以爲行政訴訟，案情當較複雜，固須具有專門知識審理；尤非具有豐富經驗者莫辦。故與普通法院之性質迥異，其要求較高也。況繩之三權分立之旨，尤不應使行政訴訟，受裁判於普通司法院之前。是以大陸諸國，如法蘭西且有將行政裁判機關脫離行政機關者，更足以昭示大公矣。

### 第十一章 監察及考試

監察 (censorship) 及考試 (Civil service Examination) 二權，在他國均不形成單獨部分以執掌之。監察權操之立法機關，考試權操之行政機關，不過立法機關操監察權，往往不當，行政機關操考試權，亦往往不當；蓋立法機關，兼監察權，其結果監察權非流於濫用，卽流於虛設。近代各國，多係政黨政治，政黨政治之國，常有一黨爲政府黨，一黨爲反對黨。政府黨，對於政府，均罄力揄揚，多方擁護；反對黨對政府則大事吹求，百端抨擊，而議會法案之通過，又以多數意旨趨向爲斷。如政府黨在議會得勢，佔議席三分之一以上、或三分之二以上，則彼可任意操縱一切，法案之通過與否，均爲政府黨之馬首是瞻，政府黨因欲保持政府之威信，卽政府措置乖方，而政府黨因欲曲全其鞏固之地位，雖明知政

府所行爲失政，彼等亦不提出彈劾，行使其監察權也。在此種情勢之下，則監察權，等於虛設無疑。反之，反對黨在議會得勢，則彼等對於政府惟恐攻訐之無隙，苟有機可乘，當無不詆譏盡致，隨意彈劾，於是所謂監察權者，又流於濫用矣。故立法機關之於監察權，實有分離之必要。次如考試權，亦須離行政機關而獨立，如一國不行考試之制，則賢才無由登進，勢必行政方面，各援引其私人，設即行考試制矣，而考試之權，仍操諸行政機關，則行政機關又可任意作弊，不能見考試之真效。事實仍等於具文，苟欲使無能者不致濫進，有能者脫穎而出，以期政府於至善，以臻政府於「有能」，非將考試權離開行政而獨立不可。關於監察及考試二制，本中國所固有，茲畧舉中國歷史上所昭示者如次。

中國數千年君主專制，君權爲無上，君權爲萬能，但於監察及考試兩者，君主則自願放棄，故中國前此之制，亦可謂三權分立：即「君權」「監察權」「考試權」也。唐制給事中，侍奉左右，分制省事，凡百官奏鈔，侍中審定，則先讀而署之，以駁正違失，凡制敕宣行大事，則稱揚德澤，褒美功業，覆奏而請施行，

小事則署而頒之，凡國之大獄，三司詳決，若刑名不當，輕重或失，則援法例退而裁之，凡文武六品以下授職所司奏擬，則校其仕歷深淺，功狀殿最，訪其德行，量其材藝，若官非其人，理失其事，則白侍中而退量焉。凡天下冤滯未申，及官吏刻害者，必聽其獄，與御史及中書舍人，同計其事宜，而申理之。」（見唐六典）故論者謂門下省給事中之掌封駁，爲一代極善之制。顧炎武日知錄「人主之所患，莫大乎唯言而莫予違，漢哀帝封董賢而丞相王嘉封還詔書。後漢鍾離意爲尚書僕射，數封還詔書，自是封駁之事，多見於史，未以爲專職也。唐制，凡詔敕皆經門下省，有不便，得以奉還，而給事中駁正違失之掌，著於六典。如袁高，崔植，韋弘景，狄兼謩，鄭肅，韓偓，韋溫鄭公輿之輩，并以封還敕書，垂名史傳。亦有召對慰諭，如德宗之於許孟容，中使嘉勞，憲宗之於薛存誠者。而元和中給事中，李藩在門下，制勅有不可者，即於黃紙後批之，吏請別連白紙，藩曰，別以白紙，是文狀也，何名批勅，宣宗以右金吾大將軍李燧爲嶺南節度使，已命中使賜之節，給事中蕭倣封還制書，上方奏樂，不暇別召中使，使優人追之節，及燧門而返，人臣執法之正，人主聽言之明

，可以並見。五代廢弛，宋太宗淳化四年始復給事中封駁，而司馬池猶謂門下雖有封駁之名，而詔書一切，自中書以下，非所以防過舉也。明代雖罷門下省長官，而獨存六科給事中，以掌封駁之任。旨必下科，其有不便，給事中駁正到部，謂之科參，六部之官，無敢抗科參而自行者，故給事中之品卑而權特重」。考漢代君主及大臣，對於國家政務，多與羣僚會議，三國以降。君主及大臣之權漫無限制，唐代以門下省給事中掌封駁，使糾正其違失，沿及明清，猶存其制焉。茲再述考試之制於次：

周制鄉大夫舉一鄉之秀者，移名于司徒，曰「選士」；司徒又選舉士之秀者，而升之學，曰「俊士」。既舉於司徒，則其身雖在鄉，可免鄉役，不給社事，不供田賦；升於學者，其身在學，亦可免司徒之役，不赴軍旅；二者皆謂之「造士」。大樂正又舉在國中造士之秀者，移於司馬，曰「進士」，司馬論其才，授以官，然後賜以爵祿，由鄉進者，鄉大夫掌之，大司徒用之，爲鄉遂之吏者也。由國學進者，大樂正掌之，大司馬用之，爲大夫士者也。

唐制取士之科，多因隋舊，然其大要有三：由學館者曰生徒，由州縣者曰鄉貢



，皆升於有司而進退之，其科之目有秀才，有明經，有進士，有俊士，有明法，有明字，有明算，有一史，有三史，有開元禮，有道舉，有童子。而明經之別，有五經，有三經，有二經，有學究一經，有三禮，有史科，此歲舉之常選也。其天子自詔者，曰制舉，所以待非常之才焉。

明清兩代，考試之制相仿，清乃依明者也。明代三年一大比，以諸生試之直省曰鄉試，中式者，曰舉人；次年以舉人試之京師，曰會試，中式者，天子親策於廷，曰廷試，亦曰殿試。分一二三甲以爲名第之次。一甲止三人，狀元，榜眼，探花，賜進士及第。第二甲若干人，賜進士出身，第三甲若干人，賜同進士出身，子午卯酉年鄉試，辰戌丑未年會試，鄉試以八月，會試以二月，鄉試直隸（今之河北）於京府，各省于布政司，會試於禮部，舉子則國子及府縣州學，生員之學成者，儒士之未仕者，官之未入流者，皆由有司申舉，性情敦厚，文行可稱者應之。此明制之梗概也。至清代科舉之制，其途徑凡三：曰鄉試，曰會試，曰殿試，其類別有二：曰文科，曰武科。其區分二：曰漢人，曰八旗。其科目則大比與加科兩種。大比三年一次，是爲常制；加科遇慶典特別舉行。

，是爲非常制：鄉試之中式者，曰舉人，副於正榜曰副貢生，會試中式曰貢士，殿試則賜及第出身，統曰進士。

國民政府組織法第四十一條「監察院爲國民政府最高監察機關，依法律行使下列二權（一）彈劾（二）審計」。同時並明訂監察院監察委員，不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務，可見其位置之超異，不得與其他機關有絲毫纏葛，而防止其作弊也，監察院，關於主管事項，得提出議案於立法院，此又可以表明五權之分，不過就大體而言，實際五院間之關係，不容叛離也。

又國民政府組織法第三十七條「考試院爲國民政府最高考試機關，掌理考試銓敘事宜，所有公務員，均須依法律經考試院考試銓敘，方得任用」。蓋欲得充分之民權，非實行四權不可。所謂四權者：即創制，複決，罷免，選舉是也。欲得有能之政府，非實行五權不可，五權者：即普通司法立法行政而外，加以監察考試二權也。而五權之中，其對於人材之拔用，能使政府各機關之公務員均爲有專長者，尤賴乎有考試權之運用。此五權之制，在世界憲法史上，實開一新紀元，而爲東亞之特倡。至權能分治之原理更歐西政治學者，所望塵莫及。

者也。

## 第十二章 直接民權

歐西各國，爭民權最早者爲英，次爲美法。然普通爭得之結果，僅選舉權而已。歐美人民，以爲取得選舉權，即取得民權，其實選舉權，與民權相差頗甚。歐美因取得選舉權，因而政治上，即發生代議之制，因生代議之制，即發生政黨競爭，因發生政黨競爭，即發生資本家之操縱。故資本家控制政黨，政黨控制代議機關。所選之代議士或官吏，非代表人民，乃代表政黨；非代表政黨，乃代表資本家；流弊滋多，難以盡述。然則如何行使選舉權方能見效。蓋欲行使此權之得宜，則惟有合罷免權創製權複決權三者行使之，方不致見其害也。曷以言之。攷歐美民權，止能放出，而不能收回，選民既選出代表，則代表之任期有定，不能任意召回；若同時實行罷免之權，則能提起罷免矣。此所以滅殺其壟斷把持之心，有所顧忌也。若再採用創製複決二者，則尤足以使立法之權，不致獨操於國會或立法院之手，故選舉，罷免，創制，複決，四者合，而充分之民權始現。一國政治，苟欲使政府爲萬能，則民權不得充分；欲使民權

爲充分，則政府又不能爲萬能；兩者不可得兼，乃歐西學者所共見。但使一國之「權」「能」分開，則萬能政府與充分民權，可同時並立。所謂直接民權者，卽一國表示權之名詞也，所謂政權也；間接民權則稱之曰治權，爲行使能之作用也。茲分述選舉罷免創製複決之制於左：

(一)選舉 凡於國籍，年齡，無精神病，未受刑事處分之數條件外，仍有其他資格之限制：如性別，財產，所受教育程度等等，而舉行選舉者，謂之爲限制選舉。無性別，財產，所受教育程度等等之限制者，謂之爲普通選舉。輒近以民治運動之猛進，與國民教育之普遍，選舉權之應當普及，已成文明國家之通例。蘇俄則規定年滿十八歲以上，而爲工人者，均得享有選舉權。反之如非工人，若商賈教師等均無之，此又選舉中之別開生面者。英法德，曾規定現役軍人，無選舉權，十九世紀上半期，女子無選舉權，十九世紀下半期，則關於地方選舉，女子亦能加入。迨歐戰以後，女子有選舉權，已爲各國所公認，因男子從事兵役，女子頗能努力於後方工作：如電車，郵局，商舖，醫院等職工，多係女子擔任，故歐戰終了，彼等雅有成績可訴。至中國今日尤承認女子在法

律，經濟上，教育上，社會上，與男子同立於平等地位，是則女子之應享有選舉權，當已不成問題。近代於選舉制，又有所謂「平等主義」者，即每人只應享有一投票權，且每票之價值，均相等，即一票一價之義。英與比利時所行之複數投票制，對於具備特別條件之選舉人，與以二票或三票之投票權，此即同爲一人，無論在任何選區，均有投票權，根本破壞一人一票之性質，其影響至巨。又如甲區二千人選一議員，乙區四千人亦選一議員，是乙區選票之價值，遜於甲區一倍。故平等主義者，乃打破類似此等之特殊規定也。

(二) 罷免 美國實行罷免權與瑞士不同，瑞士只能對於立法部議員。如由一定額數選民，請求解散議會時，應以解散之提議對於全州公民表決，若參與表決之大多數公民，贊同解散提議，則議會之職權，便立刻宣告停止，同時並舉行大選舉，而產生新議會。瑞士之罷免權，僅實現於布因(Basin)等數州而已。一八七二年，雖曾以此制提出，加入聯邦憲法，但未見採納也。美國實行此制較早，而實行之地域則爲加利福利亞，華盛頓，奧勒康等州，不過美制較瑞士爲優，一、瑞士各州選民，只能罷立法部議員，美國則能兼及官吏。二、瑞士各

州罷免權，對於全院議員行使，而美國則對於不稱職之議員或官吏行使。蓋一團體中份子原有良莠，萬不可以一概視爲不肖，而芟餘之也。

(三)複決與創制 複決與創制，導源於瑞士。茲先言複決，瑞士複決分二種；一爲自由複決 (Optional Referendum)，一爲義務複決 (Mandatory Referendum)，前者爲一八七四年所產生後者一八四八年所產生；前者適用於普通法律後者適用於憲法之修改；瑞士凡法律或議決經國會之通過後有九十日爲公布試驗期間，在此期間內，如有，州 (或稱郡即 *canton*) 或三萬以上公民之簽字呈請，則行政部須將該項法律或議決交之全民複決而定去取。——此即自由複決——至憲法修改方式有二種：一爲部分的修改，一爲全體的修改。全體的修改，可由國會依照普通法律手續提出，交全國公民複決批准，如兩院意見不同，則須將「應否修改」之一問題，交人民行初次複決，如結果贊成修改矣，則國會之兩院，立時解散再召新國會，起草修改，再交人民舉行第二次複決。次若部分的修改，其手續與全體修改無大差別，經五萬公民之要求，即可提出，無須行初次複決，但國會對於該項修改，不能同時，則須行初次複決，如結果爲贊成修改矣，國會不

必解散，祇將修改案繼續進行即可耳。——此即義務複決——複決權之實行，乃表明法律最高權，操諸人民，非操諸國會也。

創制權，即由若干公民，提出立法案，不由國會討論通過，而逕交全國公民複決之權。瑞士之有創制權，始於一八九一年在其目的在使少數人民，（五萬之數）得有提出憲法修正之權，但其運用之時極少，即運用矣，而能見效者又極少。厥因有三：一，創制權，手續較繁，必由人民自行起草，又須有一法定人數之簽名提出。二，創制權，必與複決同時並行。因修改案之提出，仍待公民之複決，為兩重之制，行複決，無須行創制，而行創制，必須行複決：按瑞士有此二權之運用，其對於行政及立法兩部，箝制不少。行政委員，雖能提出法律，由國會通過，但人民可用複決權以取消之；國會雖可依憲制法，人民亦可用複決權使之失效；故欲國民享有控制行政立法兩部之大權，舍「直接立法」未由也。（合創制及複決稱之曰直接立法（Direct Legislation）。

### 第十三章 國際政治

#### 第一節 國際聯盟

美國總統威爾遜在巴黎和會中極力主張國際聯盟 (The Covenant of the League of Nations) 之組織，於是一九一九年六月，通過國際聯盟規約二十六條，聯盟之組織遂以告成。加入此種組織之國際，除協約國三十一邦（北美合衆國，比利時，玻利維西，巴西，大不列顛帝國——坎拿大，奧大利亞，新錫蘭，南非洲，印度——，中華民國，古巴，厄瓜多，法蘭西，希臘，瓜地馬拉海第，漢志王國，閔多拉斯，意大利，日本，里伯利亞，尼加拉瓜，巴拿馬，祕魯，波蘭，葡萄牙，羅馬尼亞，塞爾維亞，克魯特，斯拉文尼，暹羅，捷克斯洛佛克，烏拉圭），外尚有中立國十三（如瑞士，西班牙，波斯，挪威，丹麥，智利，阿根廷，哥倫比亞，荷蘭，巴拉圭，薩爾伐道，瑞典，委內瑞拉）德奧匈保土及塞爾維亞，不在其中，但一九二六年，德國亦已加入，此爲歐洲政治上之新變動，而英法與德表示合作也。國際聯盟之會址，在瑞士日內瓦，按其組織有二：一曰大會，(Assembly) 一曰行政院 (Council) 大會，凡與會之各國，均得派代表一人出席，行政院則九人組成之，九人之支配：英法美日意各占其一、係永久性質，其餘四人，則由大會選出之。此外尚有常設秘書處，以處理日常事務，國際聯



盟之任務約有四端：其一，限制軍備，建設國際法院，以冀解決國際間之紛爭。其二，保存與會各國之領土完全，及政治獨立。其三，與會各國，不幸發生交涉，如非外交方式所能解決者，應提交國際法院解決之。如國際法院亦不能解決，仍須待三個月之後，方得正式宣戰。其四，各國如不遵規約，即認為違反國際聯盟，其他與會之各國，即與發難之國，斷絕邦交，並由大會酌定武力對付辦法。其第一次會，則於一九二〇年在日內瓦舉行。

國際聯盟，乃根據於巴黎和會而產生者，巴黎和會既為戰勝者之會議，故國際聯盟，亦為戰勝之強大者所把持。所謂求和平，求領土完全，求政治獨立云云，不過紙上之具文耳。茲將國際聯盟之規約（全文二十六條）撮述如左；

### 會員

（一）凡簽字和約之「聯軍」各國，及被請加入諸中立國，即為國際聯盟發起會員。

（二）凡完全獨立國或屬地，或殖民地，如有議會三分之二之同意，得加入國際聯盟為會員。

(三)凡聯盟會員若經丙年之豫先通告，得退出聯盟，惟退出時，將所有國際義務，及本規約所定一切義務，須完全履行。

### 機關

(一)大會由聯盟會員代表組織之，除常會外，遇事機迫促時得隨時在該會所在地，或在其他擇定地點開會，會員只有一投票權，不得派三人以上之代表。凡屬於範圍以內之事務，及有關世界和平之任何問題、皆應處理之。

(二)行政院，由美英法意日五國之代表與聯盟之其他四會員代表組織之。四會員由議會隨時選定，此院至少須開年會一次，或在聯盟所在地，或在其他擇定地點開會時，凡列席於行政院各會員，只有一投票權，并只派代表一人，凡屬聯盟範圍以內，或關係世界之任何問題，皆得處理之。

(三)聯盟所在地，設有秘書廳，所置秘書長兼爲大會及行政院之秘書長。

### 防護國際間之戰爭

(一)聯盟會員互相尊重並保持領土完全，及現有政治上之獨立，與防禦他國之侵犯。

(二) 聯盟會員約定，倘會員中發生爭執，勢將決裂時，當將爭執之事，提交公斷，或先歸行政院審查，非俟公斷判決，或行政院報告後，三個月期滿以前，不得遽行開戰。

(三) 公斷之法或用裁判，或用勸導，兩者皆由經常國際裁判法庭主之。

(四) 如聯盟會員，不願由國際裁判法庭解決，亦須接受行政院或大會之裁判，前者由全數投票表決，後者由列席之行政院全數，及大會多數表決，惟受裁判之會員不得投票。

(五) 聯盟會員，如不服上兩種判決，而擅行開戰者，其他會員，立與斷絕種種關係，由行政院開會商定，陸海兩軍行動，以示懲罰。

(六) 如有非聯盟會員，對於聯盟會員以戰爭相恐嚇者，由行政院開緊要會議，討論對付方法，而實行之。

### 保守國際條約

(一) 凡聯盟會員中種種私約概不得存在，並此後不得訂立與本規約抵觸之別種條約。

(二)國際契約，如公斷條約，如區域諒解，如孟聯主義，此皆關於維持和平者，不得視為與本規約內各條有所抵觸。

承認減縮軍備

(一)聯盟會員為維持和平，須減縮軍備，至最低之點，以足保衛國家之安甯，及共同實行國際義務為度。

(二)行政院審度，凡一國地勢及其特別狀況，應預定前項減縮軍備之計畫，以便各國政府之攷慮，及決定此項計畫，至少每屆十年應重行攷量，加以修正。

(三)行政院，擔任籌適當辦法，阻止私人製造軍火及戰事材料之流弊。

此外國際聯盟，又當擔任特別職務，如廢止販賣婦孺，禁止販賣鴉片，及危害藥品，防遏與國際有關之疾疫等。其最要者莫若管理國際區域，如薩爾流域，丹濟自由市等，及處理爭執地點之公民投票表決事務，如希來司惠克東普魯士，上西來細亞等，若聯盟會員之接管，德意志殖民地及土耳其之疆土者，謂之國際聯盟之委任國，此委任國，須時時報告管理情形於聯盟。

## 第十四章 第一第二第三國際

第一國際 (The first International) 原名國際勞動者聯合會。(The International association of workers) 第二國際 (The second International) 或稱黃色國際。第三國際 (The third International) 即共產黨國際，或曰紅色國際，夫國際 (International) 者，乃世界社會主義者聯合各國同主義者，成爲世界橫的組織，以謀政治上經濟上社會上一切制度之改革，而打破國家與國家間縱的狹隘範圍。所謂第一第二第三，乃區分國際社會運動，由第一期，進而至於第二期，由第二期，進而至於第三期之意也。第一國際之組成原動有二：(一)爲一八六二年在倫敦舉行萬國博覽會。德法比均有勞動代表參加，而討論國際的團結計劃。(二)爲一八六四年法國廢除「禁止勞動者自由結社之法律」與勞動者以充分參與國際活動之機。同年九月，英法德意比荷各國勞動代表，在倫敦舉行國際勞動者聯合會，英之霍威爾，(G. Howell) 德之馬克斯，法之蒲魯東，(P. J. Proudhon) 意之胡爾夫 (Major L. W. H.) 等五十人爲委員。不過馬克斯派主張階級爭鬥，胡爾夫派主張社會改革，大多數均傾向馬氏，一八六六年，馬氏遂起草共產黨宣言，(Communist Manifesto) 近代無政府主義

鼻祖巴枯寧，於一八六九年加入，彼甚熱心宣傳，至一八七三年，遂使第一國際發達至全盛期間，其傳流之廣，竟達歐美全境，旋以主張不同，分裂遂起，最先退出者胡爾夫一派，而巴枯寧派又否認最高權之存在，馬克斯派則主中央須有統一機關，且馬氏與胡氏私人感情大壞，一八七二年海牙第五次大會，巴枯寧派悉被除名。第一國際之勢因以中衰，會址後遷入紐約，一八七六年開會時，各國代表鮮有參加，止有德代表與會，因此第一國際傾頹矣。

第二國際成立於一八八九年，急進派與緩進派，各自開會於海牙。至一八九一年合而爲一，直至一九一九年，從未分裂。在第二次會議中，主張在世界勞動者，未有國際團體組織之先，各國勞動者，先在各國設一中央事務所，以處理各國勞資之糾紛。一八九三年第二國際在如烈須 (Zurich) 舉行第三次大會，曾決議阻止無政府主義者加入，并設立一國際社會主義者事務局。(International Socialist Bureau) 一九〇七年於斯託加兒脫 (Stuttgart) 舉行第七次會議，議決重要問題者三：(一) 第二國際對於勞動組合應取之態度。(二) 對於將欲爆發之戰爭，勞動階級應取態度。(三) 反對戰爭之發生，能否採取總同盟罷工手段。按第二國際

在歐戰時，從未召集開會，直至休戰後，一九一九年二月，始於柏恩開會，但厥後無甚重要集議。

第三國際成立於一九一九年，加入發表宣言者，有俄奧匈萊多危亞芬蘭等國共產黨，及波蘭共產主義勞動黨，巴爾幹革命的社會民主聯合會，美國社會主義勞動黨。斯年三月莫斯科之成立大會，參與者有俄德奧匈波蘭芬蘭烏克蘭利埃尼亞立陶尼亞白俄羅斯愛沙尼亞亞米尼亞及駐俄之德國共產黨，瑞典社會民主左黨，那威社會民主黨，瑞士社會黨左翼，美國社會勞動黨，巴爾幹革命的社會民主聯合會等代表三十四人。議決第三國際，執行機關爲執行委員會，并推齊諾維埃夫爲執行委員會委員長。第二次大會，開於一九二〇年，第三次大會開於一九二一年，第四次大會開於一九二二年。第二次議決規約十七條，及勞動組合與第三國際之關係等。第三次議決第三國際與赤色國際之關係及與少年國際關係等，第四次議決規劃世界革命之前途，資本主義之攻擊，及農業問題勞動組合等。自一九二二年以後，復開第五次會議，至一九二八年又開第六次大會，此次大會最注意之問題，則爲以後殖民地之運動。

此外尚有第二半國際，及第四國際。第二半國際之主張，不若第三國際之急進，亦不若第二國際之妥協。一九二二年成立於維也納，會名爲國際社會主義者同盟，(International socialists federation) 由英法德奧俄瑞等國代表組織，至一九二三年五月之漢堡合併大會，遂與第二國際正式合併。第四國際乃德國共產勞動黨等團體發起，於一九二一年在柏林成立大會，其主張比第三國際更激烈，反對俄國新經濟政策，及第三國際利用議會策略，但至今仍無成績可言。

### 第十五章 動的政治學

動的政治學，即敘述各種政策也。何謂各種政策？即指勞工政策，農民政策，土地政策，商業政策，人口政策，殖民政策，外交政策而言。茲依次述之：

(一) 勞工政策——國家用其政治團結力，對於勞動階級有所設施，及制訂一切勞工立法也。勞工立法之要項：如工會組織，勞動主權，及勞動契約等是已。現代各國，對於工會組織，多採公開放任主義，將法人全權，賦予工會。勞動主權，即勞工除享有一般國民普通參政權而外，仍享有勞工上特別公權；如仲裁機關，(調處勞資糾紛，且具有法定組織，美國各邦有勞動部，澳洲及新錫



蘭有勞動仲裁所。我國政治會議，亦有勞工仲裁會條例，國民政府組織解決僱主僱工爭執仲裁條例，及勞資爭議處理法之通過。(一)工廠會議，(此乃德國革命後之新制，即在工廠內設有勞資兩方代表聯席會議。)(二)全國勞動會議，(一九〇八年法國最高勞動會議，曾有勞動代表之參加。)(三)全國經濟會議(德俄均有之，德則各階級均有參加，俄則為勞動階級專政機關。)(四)是也。勞動契約，可分為三種；一為個人勞動契約，乃各個工人與僱主之法律行為。二為團體勞動契約，因個人勞動契約，工人常處於不利地位，其勢力單薄，不如以團體名義行之，故團體勞動契約，為保護工人利益唯一之方法。三為法定勞動契約，國家認為勞資之結約，非特關係於勞資之自身，且涉及社會全體，故在民法上普通契約而外，更有因勞動契約，而制定法律者。此外如工資，作工時間，童工，女工，及保險等等，各國均有規定；工資之規定，不外最低工資制度，(維持工人本身及其家庭生活。)(一)劃一工資制度，(法律訂定某一地方或某一職業之工資一律。)(二)遞變工資制度(隨物價之高下，而為增減。)(三)三種。作工時間之規定，自從一九一九年華盛頓國際勞工會議，公定為八小時。對於童工及女工，各國認

爲有特別保護之必要。童子作工，在英國規定爲十二歲至十四歲，德國十三歲至十四歲，法國十三歲至十六歲。危險之工，一概禁止。婦女作工大率以日間爲限，生育期間，停止工作，在產前產後各兩月，爲其休息時期，但工資照常支給。至工人保險方面，有爲顧慮失業而保險者；有爲疾病老廢而保險者，有爲災害而保險者，凡此種種，有由國家舉辦，有由僱主負責，亦有強迫工人自己實行者。

(二)農民政策——中國國民黨第一次全國代表大會宣言，對於我國農民，認爲各階級中受痛苦最深者，國民黨主張以農民之缺乏田地，淪爲佃戶者，國家當給以土地，資其耕作，並爲之整頓水利，移殖荒郊，以均地力。農民之缺乏資本至於高利借貸，以負債終身者，國家爲之籌設調劑機關，如農民銀行等，供其匱乏，然後農民得享人生應有之樂。總理曾主張「耕者有其田」，即農民自身能獲得自身之勞苦結果。欲達此種目的，須使全體農民與政府合作，以與地主商量解決之方，同時農民可以得利，而地主不致受損。總理又謂：「中國農民是佔了大多數，至少有八九成。但是他們由辛苦勤勞得來的糧食，被地主奪去

大半，自己得到手的幾於不能自養；這是很不公平的！」解決此種農民問題，總理遂定平均地權辦法。（總理謂「我們要怎樣能夠保障農民的權利？要怎樣令農民自己才可以多得收成？那便關於平地權的問題。」）一經平均地權辦法，實行成熟以後，土地至完全收歸公有時期，國家方能將所有土地，分給國內之耕者，所有權仍屬之公家。是以農民既無缺少耕地之危，又無利益被掠之苦，得以安心享受其所獲，此即所謂「耕者有其田」。今日農民所受之痛苦既深，對於農民之運動應以全力助其開展，輔助其經濟組織，日趨發達。茲將中國國民黨第二次全國代表大會農民運動之議決，分述於次：一、政治的。（甲）力導農民使為有組織之民衆，以參加國民革命。（乙）排除妨礙農民利益之軍閥，買辦階級，貪官污吏，土豪劣紳等。（丙）解散壓迫農民之武裝團體。（丁）明定農民自籌自衛之原則。（戊）制止土豪劣紳壟斷鄉政，扶助農民之自治團體。（己）無論何時本黨應站於農民利益方面而奮鬥。（庚）制定農民保護法。（辛）實行公用度量衡。二、經濟的。（甲）嚴禁對於農民之高利貸。（乙）規定最高租額及最低穀價。（丙）減少僱農工作時間，增加僱農工資。（丁）取消苛捐雜稅及額外徵收，

制止預徵錢糧及取消無地錢糧。(戊)禁止包農制。(己)從速設立農民銀行，提倡農民合作事業。(庚)速行耕地整理，並整頓水利，改良農業，救濟災荒。(辛)調查官荒，分配於失業之貧農。(壬)取締奸商壟斷物價。(癸)改良青年僱農及女傭農待遇。三、教育的。(甲)厲行農村之義務教育及補習教育。(乙)利用地方公款，興辦各種農民補習學校。(丙)盡力宣傳，使農民自動的籌辦各種學校。

(三)土地政策——土地政策與農民政策，本為相連之事。平均地權即為一種土地政策。蓋釀成經濟組織之不均者，莫大於土地地權之為少數人所操縱。故當由國家規定土地法，土地使用法，土地徵收法，及地價稅法。私人所有土地，由地主估價呈報政府，國家就價征稅，並於必要時報價收買之，此則平均地權之要旨也。德國土地政策，依其憲法觀之，有下述六點：一、土地之分配與利用，第一防止土地權之濫用，第二使國民均享有適合衛生之居所，兩者由國家加意監督。二、因供給居住之需要，移民耕樵之發展，及農業之發展，得徵收私人土地所有權。三、廢止家族內土地財團。四、土地所有者，對於土地有

耕作之義務。五、利用無勞費所增加之地價，以發展公益。六、鑛山森林等私人特權，依於法律之規定，移讓於國家。德國土地政策，雖未將土地社會化，但同時並採個人自由主義與社會主義。捷克斯拉夫土地政策，當其獨立後，即明定凡屬舊王族，新國家之敵，及共和國犯人之土地財產，一律無價沒收。一九二〇年土地法規定，土地須給予能自己耕作之人。匈牙利在一九二〇年會制定法律，規定大地產之分割，及農民土地之取得方法。丹麥在過去百年中，發生兩大變化，一爲中農與中等農莊勢力擴大。二爲小農與小農地位漸次重要。而近三十年內，小農因受法律之保護，及政府經濟之補助，能得安樂之居住，及用廉價與極優條件而獲有耕地，此乃培植小農建設，小農莊政策之成功也。

(四)商業政策——商業政策，即國家與其他公共團體，爲欲助成國民經濟之完全發達，而採用之政策也。故又名之曰國民經濟政策，商業政策，分爲國內商業政策，及國外商業政策，前者計劃產業教育之完備，商業使用人之保護及實行不正當競爭等等，目的在使內地商業充分發展。後者計劃調整貿易而發展國民經濟，締結通商條約，而使貿易發展，此外又如輸出獎勵金等，均爲國外商

業政策之一部。商業政策，又有自由貿易主義，與保護貿易主義兩種：自由貿易主義，分廣義狹義二者。廣義者，以自由放任爲商業及各種職業之政策；狹義者乃免除以保護爲樞的之輸入稅之貿易政策。近代歐美各國，工業發達，國際競爭激烈，除英國外，大概均採保護政策，美國尤甚。何謂保護貿易？廣義之保護貿易，乃國家保護國內之產業，直接或間接鼓勵農工商業之發展之政策也。狹義之保護貿易，乃限制外國貿易，以保護國內產業之政策也。商業政策與一國之關稅制度，關係至密，故不得不連帶述之。現代各國關稅大概分爲輸入關稅，輸出關稅，及通過關稅三種。此外如從價關稅，從量關稅，乃依照物品之價格及重量而定者。爲欲增加國內收入者，則定財政關稅制。爲欲獎勵國內產業者，則定保護關稅制。但關於商業政策上關稅之制，有下列三種：一曰獨定稅制。將稅率種類編爲表冊，凡外國物品輸入，均按冊徵稅，英，美，丹麥荷蘭行之。二曰協定稅制。此國與彼國締結商約，互相訂定平等稅率，奧，匈，意行之。三曰最高及最低稅制。按獨定稅制與協定稅制，一物祇有一種稅率，而最高與最低稅制，乃每物有最高最低兩種稅率。又最低稅率條目，由行

政機關訂定，最高稅率條目，由立法機關編制，法國及西班牙行之。

(五) 人口政策及殖民政策——近百年內，各國人口之增加，以美國爲最多，美國增加十倍，俄則增加四倍，英，日增加三倍。德增兩倍半，法僅增四分之一。我國人口在近百年內，則不見加多，實非佳兆。茲專論日本，一九二五年調查之結果，總數爲五千九百七十三萬六千八百二十二，與一九二〇年所調查者相較，共增三百七十七萬三千七百六十九人，每年平均增加七十五萬人有奇。如合朝鮮之一千九百五十一萬九千七百二十七人，臺灣之三百九十九萬四千八百八十四人，樺太之二十萬零三千五百零四人計之，實達八千三百四十五萬之譜。日本政府異常獎勵殖民與移民。最近日本之拓殖省，查關東，(即旅大) 高麗，臺灣，及南洋羣島，(代管區) 均已無餘地拓殖，僅樺太尙有拓殖機會，故拓殖省益努力於移民海外之政策。現訂下列數點，以爲拓殖之標準：(1) 移民區與該國人口之關係如何。(2) 該國對於移民之法律如何。(3) 該國政府之入移民政策如何。(4) 日本與該國間之國際地位。(5) 該國之工業及將來發展之狀況。(6) 該國之氣候風俗習慣等。日本拓殖省即依照上述政策，調查西

北利亞，俄，阿根廷，巴西，秘魯，玻立維亞，可倫比亞，委內瑞拉，墨西哥，婆羅洲，新幾尼亞等處，以爲拓殖之預備。至于美國防止外國人之移入，國會訂有新移民律，極端排斥東方人之移殖，嘗謂美國者乃白人之美國，非黃人之美國，日人于此，頗爲不滿焉。馬爾薩斯人口論，畧謂人口依幾何級數增加，食物供給依算術級數增加，此說不無可議。法國狄孟 (Dumont) 謂「社會如海棉，人民似水，社會儘量容納人民，達于不能接收爲止。社會經濟機會加多，則人口亦隨之加多。人口增加之多寡，乃以「社會之毛管吸力」膨脹限度爲準。」然則一國之政策，採取多生主義？抑採取節制主義？此須觀察一國之經濟狀況，社會情形，自然生產力之強弱，對於其人口漲縮關係而定。

(六) 外交政策——一國因欲保持其生存及榮譽，不得不謀國際間共有之生存及榮譽，有共有之生存及榮譽，則一國之生存及榮譽，卽在其中。故歷來外交家之宣言，均以維持人類和平，尊重本國及他國權利之語相昭示。至於侵畧政策，爲亂擾世界和平之物，吾人當深惡痛絕之。外交政策有均勢主義，帝國主義，門羅主義。一、均勢主義，最早發生于斯巴達及雅典，十七世紀以來，歐洲



各國均勢主義，在外交上，益形暴露。二、帝國主義，即侵略主義，或以經濟侵略，或以武力侵略，或以外交侵略，國家主義之發展，即至帝國主義。我國向守閉關政策，後漢，東晉，及前唐之世，雖先後與大秦（羅馬國）倭國（日本）及大食（阿剌伯）交通，然均不頻數。隋唐間，日人慕中國聲威，遣使來華，並派有留學子弟。毫末含有如今日之侵略政策。自葡萄牙之航海東來，於是接踵繼起者，不一而足。自鴉片之釁以後，中國權利，咸斷送於不平等條約。此不平等條約，就其性質言，可分為政治與經濟兩類：中英南京條約，辛丑條約，中法北京條約，中日馬關條約，及日本之二十一條要求，均屬政治的不平等條約。餘若中國與各國所訂之商約及路鑛漁航……等約，均屬於經濟的不平等條約，此乃大概之劃分耳。

日本外交政策，向有兩種主張；一派主張向海洋發展，一派主張向東亞大陸發展。前者稱為南進主義，海軍軍人及一部分之政客主張之。後者稱為北進主義，陸軍軍人及大多數之有力政客主張之，若採取南進政策，則勢必與列強在太平洋及南洋之勢力範圍相搏，而與英德美荷諸國衝突。故日本所採取者，仍係

北進政策，蓋阻力遠不及南進之大。三十年來，日本之併吞朝鮮，壓迫中國，侵略滿蒙，均一系相承大陸政策之表現也。

三、門羅主義，美國外交上之傳統政策也。此主義爲美總統門羅所倡，原則不外兩點：一、反對殖民主義，二、不干涉主義。第一原則，即不許歐洲大陸各國至新大陸殖民。第二原則，美國不管舊大陸之事。但門羅主義在百年內，並非始終不變，美國人自謂爲保持自身之安全政策，但因美國之國勢伸張，此門羅主義，亦不免變更其原義，隨之膨大，而形成帝國主義之代名詞焉。

## 國民政府組織法 十七年十月四日公布

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

### 第一章 國民政府

第一條 國民政府總攬中華民國之治權

第二條 國民政府統率陸海空軍

第三條 國民政府行使宣戰媾和及締結條約之權

第四條 國民政府行大赦特赦及減刑復權

第五條 國民政府以行政院立法院司法院考試院監察院組織之

第六條 國民政府設主席一人委員十二人至十六人

第七條 國民政府五院院長副院長由國民政府委員任之

第八條 國民政府主席代表國民政府接見外使並舉行或參與國際典禮

第九條 國民政府主席兼中華民國陸海空軍總司令

第十條 國民政府主席因事故不能執行職務時由行政院院長代理之

第十一條 國民政府以國務會議處理國務國務會議由國民政府委員組織之國民政府主席爲國務會議之主席

第十二條 院與院間，不能解決之事項，由國務會議議決之

第十三條 公布法律發布命令經國務會議議決由國民政府主席及五院院長署名行之

第十四條 各院得依據法律發布命令

## 第二章 行政院

第十五條 行政院爲國民政府最高行政機關

第十六條 行政院設院長副院長各一人院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第十七條 行政院設各部分掌行政之職權關於特定之行政事宜得設委員會掌理之

第十八條 行政院設各部設部長一人政務次長常務次長各一人各委員會設委員

長副委員長各一人均由行政院院長提請國民政府分別任免之

第十九條 行政院各部部长各委員會委員長於必要時得列席國務會議及立法院會議

第二十條 行政院關於主管事項得提出議案於立法院

第二十一條 行政院會議由行政院院長副院長及各部部长各委員會委員長組織之以行政院院長爲主席

第二十二條 左列事項應經行政院會議議決

- (一) 提出於立法院之法律案
- (二) 提出於立法院之預算案
- (三) 提出於立法院之大赦案
- (四) 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他重要國際事項
- (五) 薦任以上行政官吏之任免
- (六) 行政院各部及各委員會間不能解決之事項

(七)其他依法律或行政院院長認為應付行政院會議議決事項

第廿三條 行政院各部及各委員會得依據法律發布命令

第廿四條 行政院及各部各委員會之組織以法律定之

### 第三章 立法院

第廿五條 立法院為國民政府最高立法機關立法院有議決法律案預算案大赦案宣戰案媾和案條約案及其他重要國際事項之職權

第廿六條 立法院設院長副院長各一人院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第廿七條 立法院設委員四十九人至九十九人由立法院院長提請國民政府任命之

第廿八條 立法院委員任期二年

第廿九條 立法院委員不得兼任中央政府地方政府各機關之事務

第三十條 立法院會議以院長為主席

第三十一條 立法院之決議由國務會議議決公布之

第三十二條 立法院之組織以法律定之

#### 第四章 司法院

第三十三條 司法院爲國民政府最高司法機關掌理司法審判司法行政官吏懲戒及行政審判之職權關於特赦減刑及復權事項由司法院院長提請國民政府核准施行

第三十四條 司法院設院長副院長各一人院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第三十五條 司法院關於主管事項得提出議案於立法院

第三十六條 司法院之組織以法律定之

#### 第五章 考試院

第三十七條 考試院爲國民政府最高考試機關掌理考選銓叙事宜所有公務員均須依法律經考試院考選銓叙方得任用

第三十八條 考試院設院長副院長各一人院長因事故不能執行職務時由副院長代理之

第三十九條 考試院關於主管事項得提出議案於立法院

第四十條 考試院之組織以法律定之

## 第六章 監察院

第四十一條 監察院爲國民政府最高監察機關依法律行使左列職權

(一) 彈劾

(二) 審計

第四十二條 監察院設院長副院長各一人院長因事故不能執行職務時由副院長

代理之

第四十三條 監察院設監察委員十九人至二十九人由監察院院長提請國民政府

任命之監察院監察委員之保障以法律定之

第四十四條 監察院會議以監察委員組織之監察院院長爲監察院會議之主席

第四十五條 監察院監察委員不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務

第四十六條 監察院關於主管事項得提出議案於立法院

第四十條 監察院之組織以法律定之



## 第七章 附則

第四十八條 本法自公佈日施行

### 行政院組織法

第一條 行政院以左列各部各委員會組織之

- (一) 內政部
- (二) 外交部
- (三) 軍政部
- (四) 財政部
- (五) 農礦部
- (六) 工商部
- (七) 教育部
- (八) 交通部
- (九) 鐵道部
- (十) 衛生部
- (十一) 建設委員會
- (十二) 蒙藏委員會
- (十三) 僑務委員會
- (十四) 勞工委員會
- (十五) 禁煙委員會

第二條

行政院經國務會議及立法院之議決得增置裁併各部各委員會及其他機關

第三條 院長指揮全院院務及其所屬機關

第四條 行政院內置左列各處

(一)秘書處

(二)政務處

第五條 秘書處置左列各職員

(一)秘書長一人(簡任)(二)科員十人至二十人(委任)(三)秘書六人至十人其中四人(簡任)(餘薦任)

第六條 秘書處掌左列事項

(一)關於文書收發編製及保管事項

(二)關於文書分配事項

(三)關於文件之撰擬翻譯事項

(四)關於本院委任職員之任免事項

(五)關於典守印信事項

(六)關於會計庶務事項

(七)其他不屬於政務處管事項

### 第七條 政務處置左列各職員

(一)政務處長一人(簡任)

(二)科員八人至十六人(委任)

(三)參事四人至六人其中四人(簡任)(餘薦任)

### 第八條 政務處掌左列事項

(一)關於本院會議事項

(二)關於應提出國務會議或國務會議交本院之議決事項

(三)關於應提出於立法院或立法院咨交本院事項

(四)撰擬命令事項但屬於秘書處主管者不在此限

### 第九條 秘書長及政務處長均得列席本院會議

### 第十條 行政院會議規則及辦事細則另定之

### 第十一條 本法自公佈日施行

### 立法院組織法

第一條 立法院設左列各委員會

(一) 法制委員會 (二) 外交委員會

(三) 財政委員會 (四) 經濟委員會

第二條 立法院得增置裁併各委員會

第三條 各委員會委員由本院委員分任之

第四條 各委員會設委員長一人由院長指定之

第五條 各委員會之組織另定之

(一) 秘書處 (二) 統計處 (三) 編譯處

第七條 秘書處置左列各職員

(一) 秘書長一人(簡任)

(二) 秘書六人至十人其中四人(簡任)(餘薦任)(三) 科員十人至二十人  
(委任)

第八條 秘書處掌左列事項

(一) 關於文書之收發及保管事項

(二)關於文件之分配撰擬編製事項

(三)關於會議紀錄事項

(四)關於本院委任職員之任免事項

(五)關於典守印信事項

(六)關於會計庶務事項

(七)其他不屬於統計處編譯處主管事項

### 第九條

統計處置左列各職員

(一)處長一人(簡任)(二)科長四人至五人(薦任)(三)科員十人至二十人(委任)

### 第十條

統計處掌左列事項

(一)調查編輯全國之法律政治經濟社會之統計事項

(二)關於編輯刊行統計年鑑及單行本報告表冊事項

### 第十一條

編譯處置左列各職員

(一)處長一人(簡任)

(二)編譯四人至六人(簡任)

(三)科員十人至十二人(委任)

第十二條 編譯處掌左列事項

(一)關於本國法規之編輯刊行事項

(二)關於各國法制編譯事項

(三)關於立法參考資料之檢計事項

第十三條 院長指揮全院院務及其所屬機關

第十四條 立法院得任用專門人員其人數人選俸給由立法院決定之

第十五條 各院提出之議案未經議決以前得隨時提出修正或撤回原案

第十六條 立法院關於本院議決案之執行得向各院及行政院各部各委員會提出

質詢前項質詢須經本院議決行之

第十七條 立法院各委員會會議得請行政院各院院長行政各部部長各

員長列席

第十八條 立法院會議非有委員總數三分之一出席不得開議

第十九條 立法院之議事以出席委員過半數之同意決之可否同數時取決於主席

第二十條 委員對於本人缺席時議決之議案不得爲反對之動議

第二十一條 委員對於議案有關係本身者不得表決

第二十二條 委員提出法律案須有五人以上之連署

第二十三條 立法院會議須公開之但經委員七人以上各院院長或行政院各部部長各委員會委員長之請求得開秘密會議

第二十四條 院長維持院內秩序整理議事程序

第二十五條 立法院議事細則及處務規程另定之

第二十六條 本法自佈日施行

#### 司法院組織法

第一條 司法院以左列各署各委員會組織之

(一)司法行政部 (二)行政院

(三)最高法院 (四)官吏懲戒委員會

第二條 司法院院長綜理全院事務

第三條 司法院院長經最高法院院長及所屬各庭庭長會議議決後行使統一解釋

法令及變更判例之權

前項會議以司法院長爲席

第四條 司法行政部承司法院院長之命綜理司法行政事宜

第五條 最高法院對於民刑訴訟事件依法律行使最高審判權

第六條 行政院依法律掌理行政訴訟審判事宜

第七條 官吏懲戒委員會依法律掌理文官法官懲戒事宜

第八條 司法院內置左列各處

(一) 秘書處

(二) 參事處

第九條 秘書處置左列各職員

(一) 秘書長一人(簡任)

(二) 秘書六人至十人其中四人(簡任)(餘薦任)

(三) 科員十人至二十人委任



(一)關於文書收發編制及保管事項

(二)關於文書分配事項

(三)關於文件之撰擬及翻譯事項

(四)關於典守印信事項

(五)關於會計庶務事項

(六)其他不屬於參事處主管事項

第十一條 參事處置參事四人至六人(簡任)

第十二條 參事處掌撰擬審核關於司法之法律命令事項

第十三條 司法行政部最高法院行政法院及官吏懲戒委員會之組織以法律定之

第十四條 司法院經國務會議及立法院之議決得增設委員會及其他機關或裁併

之

第十五條 司法院處務規程另定之

第十六條 本法自公布日施行

### 考試院組織法

第一條 考試院以左列機組織之

- (一) 考選委員會
- (二) 銓叙部

第二條 考選委員會掌左列事項

- (一) 關於考選文官法官外交官及其他公務員各事項
- (二) 關於考選專門技術人員事項
- (三) 關於辦理組織典試委員會事項
- (四) 關於考選人員之冊報事項
- (五) 關於舉行考試及其他應辦事項

第三條 銓叙部掌左列事項

- (一) 關於公務員之登記事項
- (二) 關於考取人員分類登記事項
- (三) 關於成績考核登記事項
- (四) 關於公務員任免之審查事項
- (五) 關於公務員升降轉調之審查事項

(六)關於公務員資格審查事項

(七)關於俸給及獎卹之審查登記事項

#### 第四條

考選委員會設委員長一人委員若干人銓叙部設部長一人副部長一人均由院長提請國民政府分別任免之

#### 第五條

考選委員會及銓叙部之組織以法律定之

#### 第六條

考試院內置左列各處

(一)秘書處

(二)參事處

#### 第七條

秘書處置左列各職員

(一)秘書長一人(簡任)

(二)秘書六人至十人其中四人(簡任)(餘薦任)

(三)科員十人至二十人(委任)

#### 第八條

秘書處掌左列事項

(一)關於文書收發編製及保管事項

(一)關於文書分配事項

(二)關於文件之撰擬及翻譯事項

(三)關於典守印信事項

(四)關於會計庶務事項

(五)關於會計庶務事項

(六)其他不屬於參事處主管事項

第九條

參事處置參事四人至六人(簡任)

第十條

參事處掌撰擬審核關於考選及銓叙之法律命令事項

第十一條

考試院院長綜理全院院務

第十二條

考試院得依法律於各省組織典試委員會

第十三條

考試法另定之

第十四條

關於舉行考試事項考試院得依考試法之規定調用各機關人員

第十五條

考試院對於各公務員之任用除法律另有規定外如查有不合法定資格

時得不經懲戒程序逕請降免

第十六條

考試院處務規程另定之

第十七條 本法自公佈日施行

監察院組織法

第一條 監察院以監察委員行使彈劾職權

第二條 監察院關於審計事項設審計部掌理之

第三條 監察院院長得提請國民政府特派監察使分赴各監察區行使彈劾職權監察使得由監察委員兼任監察區由監察院定之

第四條 監察院得隨時派員分赴各公署及其他公立機關調查檔案冊籍遇有疑問該主管人員應負責爲詳實之答復

第五條 監察委員得單獨提出彈劾案

第六條 彈劾案提出時由院長另指定監察委員三人審查經多數認爲應付懲戒時監察院應即將被彈劾人移付懲戒前項彈劾案經官吏懲戒委員會議決不應受處分時原彈劾人不負責任

第七條 前項彈劾案經審查認爲不應移付懲戒而提案人仍復提出時監察院應即將被彈劾人移付懲戒前項彈劾案經官吏懲戒委員會議決不應受處分時

原彈劾人應受監察委員保障法律規定之處分

第八條 彈劾案提出後原彈劾人不得撤回

第九條 官吏懲戒法另定之

第十條 監察委員對於其他監察委員得彈劾之前項彈劾案准用第五條至第八條之規定

第十一條 監察委員不盡職時立法院得向監察院提出質問

第十二條 審計部設部長一人副部長一人由院長提請國民政府分別任命之

第十三條 審計部掌左列事項

(一)關於國民政府及各省各特別市政府歲入歲出之決算事項

(二)關於國民政府所屬各機關每月之收支計算事項

(三)關於特別會計之收支計算事項

第十四條 審計部之組織以法律定之

第十五條 審計法另定之

第十六條 監察院置左列各處

(一) 秘書處

(二) 參事處

第十七條 秘書處置左列各職員

(一) 秘書長一人(簡任)

(二) 秘書六人至十人其中四人(簡任)(餘薦任)

(三) 科員十人至二十人(委任)

第十八條 秘書處掌左列各項

(一) 關於文書收發編製及保管事項

(二) 關於文書分配事項

(三) 關於文件之撰擬及翻譯事項

(四) 關於典守印信事項

(五) 關於會計庶務事項

(六) 其他不屬於參事處主管事項

第十九條 參事處置參事四人至六人(簡任)

第二十條 參事處掌撰擬審核關於監察之法律命令事項

第二十一條 監察院院長綜理全院院務

第二十二條 監察院會議規則及處務規程另定之

第二十三條 本法自公佈日施行





# 國民政府建國大綱

國民政府本革命之三民主義五權憲法以建設中華民國

二 建設之首要在民生故對於全國人民之食衣住行四大需要政府當與人民協力共謀農業之發展以足民食共謀織造之發展以裕民衣建築大計劃之各式屋舍以樂民居修治道路運河以利民行

三 其次爲民權故對於人民之政治知識能力政府當訓導之以行使其選舉權行使其罷官權行使其創制權行使其複決權

四 其三爲民族故對於國內之弱小民族政府當扶植之使之能自決自治對於國外之侵略強權政府當抵禦之並同時修改各國條約以恢復我國際平等國家獨立

五 建設之程序分爲三期一曰軍政時期二曰訓政時期三曰憲政時期

六 在軍政時期一切制度悉隸於軍政之下政府一面用兵力以掃除國內之障礙一面宣傳主義以開化全國之人心而促進國家之統一

七 凡一省完全底定之日則爲訓政開始之時而軍政停止之日

八

凡在訓政時期政府當派曾經訓練考試合格之員到各縣協助人民籌備自治其程度以全縣人口調查清楚全縣土地測量完竣全縣警衛辦理妥善四境縱橫之道路修築成功而其人民曾受四權使用之訓練而完畢其國民之義務誓行革命之主義者得選舉議員以議立一縣之法律始成爲一完全自治之縣

九

一完全自治之縣其國民有直接選舉官員之權有直接罷免官員之權有直接創制法律之權有直接複決法律之權

十

每縣開創自治之時必須先規定全縣私有土地之價其法由地主自報之地方政府則照價徵稅並可隨時照價收買自此次報價之後若土地因政治之改良社會之進步而增價者則其利益當爲全縣人民所共享而原主不得而私之

十一

土地之歲收地價之增益公地之生產山林川澤之息鑛產水力之利皆爲地方政府之所有而用以經營地方人民之事業及育幼養老濟貧救災醫病與夫種種公共之需

十二

各縣之天然富源與及大規模之工商事業本縣之資力不能發展與興辦而須外資乃能經營者當由中央政府爲之協助而所獲之純利中央與地方政府各

占其半。

十三 各縣對於中央政府之負擔當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費每年由國民代表定之其限度不得少於百分之十不得加於百分之五十

十四 每縣地方自治政府成立之後得選國民代表一員以組織代表會參預中央政事

十五 凡候選及任命官員無論中央與地方皆須經中央考試銓定資格者乃可

十六 凡一省全數之縣皆達完全自治者則爲憲政開始時期國民代表會得選舉省長爲本省自治之監督至於該省內之國家行政則省長受中央之指揮

十七 在此時期中央與省之權限采均權制凡事務有全國一致之性質者劃歸中央有因地制宜之性質者劃歸地方不偏於中央集權或地方分權

十八 縣爲自治之單位省立於中央與縣之間以收聯絡之效

十九 在憲政開始時期中中央政府當完成設立五院以試行五權之治其序列如下曰  
行政院曰立法院曰司法院曰考試院曰監察院

二十 行政院暫設如下各部一內政部二外交部三軍政部四財政部五農礦部六工

商部七教育部八交通部

廿一 憲法未頒布以前各院長皆歸總統任免而督率之

廿二 憲法草案當本於建國大綱及訓政憲政兩時期之成績由立法院議訂隨時宣傳於民衆以備到時採擇施行

廿三 全國有過半數省分達至憲政開始時期即全省之地方自治完內成立時期則開國民大會決定憲法而頒布之

廿四 憲法頒布之後中央統治權則歸於國民大會行使之即國民大會對於中央政府官員有選舉權有罷免權對於中央法律有創制權有複決權

廿五 憲法頒布之日即爲憲政告成之時而全國國民則依憲法行全國大選舉國民政府則於選舉完畢之後三個月解職而授政於民選之政府是爲建國之大功告成

民國十三年四月十二日 孫文