

改治學

中華民國二十七年十二月出版

政 治 學

每冊定價國幣二角五分
(外埠郵運費另加)

著 者 柳 克 述

發 行 者 青 年 書 店

總店：重慶售珠市二十二號

印 刷 者 青 年 書 店 印 刷 所

重慶臨紀門外一字順城街七十五號

不 准 翻 印

政治學目錄

第一章 導言

第一節 政治學的本質

第二節 政治學的範圍

第三節 政治學的研究方法

(一) 歷史的方法

(二) 比較的方法

(三) 實驗的方法

第二章 國家的概念

第一節 前代的國家觀

第二節 現代國家構成的概念

第三節 國家與社會民族及政府的區別

(一) 國家與社會的區別

(二) 國家與民族的區別

(三) 國家與政府的區別

第三章 國家的起源

第一節 神聖說

第二節 王力說

第三節 契約說

(一) 霍布斯的社會契約說

(二) 洛克的社會契約說

(三) 盧梭的社會契約說

第四節 歷史的進化說

(一) 血統的結合

(二) 宗教的信仰

(三) 經濟生活

(四) 戰爭

第四章 國體分類

第一節 以國家主權所在為標準

(一) 君立國

(二) 貴族國

(三) 民主國

第二節 以主權完整與否為標準

(一) 主權國

(二) 部分主權國

第一節 人民的基本權

(一) 自由權

(二) 平等權

第二節 人民的參政權

(一) 選舉權

(二) 罷免權

(三) 創制權

(四) 複決權

第三節 人民對國家應盡的義務

(一) 服從法律的義務

(二) 納稅的義務

(三) 當兵的義務

(四) 受最低限度教育的義務

(五) 工作的義務

(六) 服務國家的義務

第七章 政府概論

第一節 政府的類別

(一) 直接政府與間接政府

(二) 世襲政府與選任政府

(三) 集權政府與分權政府

(四) 內閣制總統制與委員會政府

第二節 治權的劃分

(一) 三權分立說

(二) 五權分立說

第三節 政府的組織

(一) 各國政府的組織

(二) 中國政府的組織

——完——

政治學

柳克述編

第一章 導言

第一節 政治學的性質

學術研究，首重定名。我們現在想要知道政治學的性質是怎樣的，首先就要知道什麼是政治。究竟，什麼是政治呢？關於這一點，各家說法，從來沒有十分一致的。不過就中國說，以前儒家說過：『政者正也，子率以正，孰敢不正。』可見政就是正人之不正，而治也就是治理人民的意思。最近十餘年來，根據中國國民黨

總理孫先生的說法，則解釋爲『政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治。』這兩種說法，初看雖有差異，但這種差異實因時代的進展而發生，其本身仍各有其時代的立場的。因爲古代國家的職能，與近代國家的職能絕不一樣：古代的國家重在治人，所以儒家說政治是治理人民；近代的國家重在治事，所以總

理說政治便是管理衆人的事。可知 總理的說法，不但是最簡單明瞭，而且極合乎時代意義。由此看來，政治既是管理衆人的事，則所謂政治學，也就是一種研究關於管理衆人的事的原理原則，從中理出精密的系統的理論，和能夠實地應用的政策的科學，牠是社會科學的許多部門之一。

第二節 政治學的範圍

政治學的性质，既如以上所說，政治學的範圍，亦當予以確定。照廣義的說法，政治學是社會科學的一部分，牠與社會學經濟學法學哲學等等各自成爲一種單獨的科學，各有其特殊的對象與特殊的領域。不過，政治學與其他部分如社會學經濟學等雖在界限上有分別，對象及領域有分別，然而同在社會科學這一個總名稱之下，却不是可以完全分離，完全獨立的东西。牠們彼此之間，關係都很密切，尤其是政治學和社會學的關係，常爲學者所論述，這是不可不知道的。其次，就政治學本身說，近代學者常將政治學的內容，分成若干支或若干部分去研究，以圖進行的

便利和結果的精密。例如韋羅貝 (Willoughby)，他將政治學區分為下列四支：

- 一．敘述的政治學（說明國家性質怎樣組織怎樣）
- 二．歷史的政治學（探討國家如何發生如何進化）
- 三．純理的政治學（研究關於國家的各種根本原理）
- 四．實用的政治學（討論國家應該怎樣組織及管理）

除此以外，尚有兩種不同的意見：其一、有人以為上面的分法太繁，主張僅大別為純理的政治學與實用的政治學兩支，而將敘述的政治學與歷史的政治學一概併入純理的政治學之內。其二、同時也有人按照現代學術機關對於政治學一部門所有的科目為根據，區分政治學為三部分：即一．政治哲學（純理的政治學）；二．政治制度（敘述的政治學）；三．政治術的部分，（實用的政治學）；而將屬於歷史的政治學的各課程，如政治思想史憲法史政黨史之類，分配於上述三部分之內。

以上這些分法，都是為政治學的詳細研究而設。其原則雖不可不知道，而其實

際却非本教程所能容。本教程編撰的旨趣，祇能在分部研究之前作一種簡要的概括的初步敘述，正如研究歷史的有通史，研究法學的有法學通論一樣。因此，本教程論述的內容，將屬於一種概論性質，其中有屬於敘述的，有屬於歷史的，有屬於純理的，也有屬於實用的。

第三節 政治學的研究方法

政治學是社會科學的一部分，牠的研究的方法自當力求其科學化。不過社會科學究竟與自然科學不同，研究社會科學的人所用的方法，及其所得的結論，自不若研究自然科學的易趨於一致。屬於社會科學之一的政治學，自然不能例外。因此政治學的研究方法，便是支分派別，層出不窮，例如孔德(Auguste Comte)，他把研究社會現象的方法分為三種：一。觀察；二。實驗；三。比較。又如密爾(Mill)，他把研究社會現象的方法分為四種：一。化學的或試驗的方法；二。幾何的或抽象的方法；三。物理的或具體的演繹的方法；四。追溯的或歷史的方法。據他的意見，前兩

者是不合用的方法，後兩者是不切當的方法。至於布倫智理 (Ehntschli)，他把政治學的研究法分爲如下的四種：一。純粹觀念法；二。純粹實驗法；三。歷史的方法；四。哲學的方法。他也認爲前兩種方法是不合用的，後兩種方法是切當的。諸如此類，不一而足。現在且把幾個通用的方法，分別略述如次：

(一) 歷史的方法 社會的事實，是繼續不斷的進化的事實。每一種制度的產生，或某一種事實的存在，牠並不是突然而來，或無因而至的，而必有其歷史上的根據和原因。我們對於任何問題，假如僅僅看見牠的現象，而不追究牠的過去，如發生的原因，演進的沿革等等，便不能充分認識其意義，更談不到圓滿解決的辦法，這是極顯然的。明瞭此點，便知道從來政治學者大都注重史識的所以然。福里門 (F. A. Freeman) 曾經說過：『歷史是過去的政治，政治是現在的歷史。』席黎 (J. Seeley) 也說：『沒有政治學，歷史就沒有效果；沒有歷史，政治學就沒有根據。』這些說法，雖不可作爲史學的定義，却很可以表明政治與歷史的密切的關係。

所以用歷史的方法去研究政治學，乃是各種方法中第一個重要的方法。不過運用這個方法的人們，必須有科學的進化論的信念，然後能得到歷史昭示的好處，而不致轉受歷史本身的束縛。

(二) 比較的方法 就縱的方面說，我們研究政治學的人應該用歷史的方法，業如以上所說；同時在橫的方面，我們還要用比較的方法才行。因為各種政治制度，實各有其繁複的事實，不同的形式，我們如不對之作一番詳細的比較的研究，便無以知道各種制度的優劣，判別各種制度的短長。所以多數政治學者，都極注重比較的方法。例如亞里士多德(Aristotle)著的政治學(Politics)，就是對於那時許多政體的比較研究。又如柏哲士(Burgess)著的政治學與比較憲法(Political Science and Constitutional Law)，很顯明的是應用比較的方法。至於近年蒲徠士(J. Bryce)所著的近代民主政體(Modern Democracies)，更是充分利用比較研究的最近之一例。用這個方法去研究，可有兩個優點：一、不受一國一時的政治現象的拘束；二、可

以得到許多政治上的新觀念和新經驗。不過這個方法，必定要開歷史的方法並用，才可以洞徹各種制度的客觀的價值，免去主觀批評的毛病。

(三) 實驗的方法 物理化學的試驗方法，不能適用於政治，這是我們都知道的。不過近來實驗主義 (Pragmatism) 所用的實驗方法，並不是實地應用物理化學的試驗法，乃是取法物理家化學家在試驗室裏的態度。例如國家公佈一種新法令，發明一種新制度，或決定一種新政策，自採用之日起，實無一日不在隨時試用，隨時修正之中。這種試用，這種修正，就是政治上的試驗；而政治家也就是試驗政治的技師，政府也就是試驗政治的試驗室。如果真有價值的原理原則或法令制度，必定能夠試驗得效果出來；反之，凡試驗不出牠的效果的，便是沒有價值。由此可知應用實驗的方法，可有兩個優點：一、把政治原理認作假定的，使有隨時修正的機會；二、認定政治原理的價值，惟由其自身效果決定之；這都是實驗方法的用處。現在有一部分學者應用這個方法去研究政治，他們的前途，必大有希望。

第二章 國家的概念

第一節 前代的國家觀

政治學研究的對象是國家，而關於國家的觀念，前代與現代殊不一致。就中國說，我們現在沒有不知道「國」與「家」是有很顯明的區別的，然而我們的普通用語，往往一說及「國」就聯綴到「家」，而將「國家」兩字結成一個名詞。試一考究其中的原故，實為前代習慣的遺留所致。因為我們前代之所謂「國」，大都認為是君主個人所領有的邦土，也就是君主個人所保有的私產。如古人所謂「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣。」便都把土地與人民看作受君主一人支配的東西，這種以「國」為君主私產的觀念，一向為專制的君主所引伸，推重，沒有動搖，直至現代輸入西方民主國家的觀念，舊的觀念才逐漸變了。其次，就西方說，古代希臘人的用語。與現代英語 State 相當之字為 Polis。此字正確的譯法，當為英語中

之City，亦即華語之市府。因為那時希臘人的生活多在市府之中，所以他們的政治就是市府政治，他們的國家就是市府國家。後來羅馬的初期，也還是這樣的。那時候所說的羅馬國，就是單說羅馬城，意大利和別的省份並不包括在內。直到中世紀國家觀念擴張起來，才從市府國家觀念，變到全土的國家觀念。然而封建君主集權日甚，又頗有混「國」與「君主」為一物的趨勢，充其極，乃至有「朕即國家」的說法。後來經過十七十八世紀，民主國家之說抬頭，近代英法德各國用於政治學上的國字，如英之State，法之l'Etat，德之Der Staat，才都含有現在通行的意義。

第二節 現代國家構成的概念

現代政治學上之所謂國，不如前代所謂國的觀念那麼簡單。我們想要明瞭現代所謂國的本質，不能不說到牠的構成的要素。就一般學者公認的說，現代國家構成的要素有三：即一。人民；二。土地；三。主權或統治權。前兩者屬於物質的實體

方面，後者則屬於精神的組織方面。因此，凡號稱國家者，第一、牠必須是一種人羣的團體，無論這種人羣是一個小市府的人羣，或是聯合多數區域之一龐大的人羣；第二、這種人民團體，必須佔住在地而上一一定的部分，除少數人的例外流動；多數人是不出這個範圍以外。這樣，人民和土地兩者，便構成了國家的物質的基礎。不過，除這種物質的基礎外，還要構成一個國家，還必須在精神上有一種彼此互相聯結的東西，使佔住在地面上一定部分的這一羣人，能夠個個致其信仰，個個致其服從；遇有外來壓迫侵害的時候，這一羣人個個都願捨其生命財產去捍禦，去抵抗，不受他一羣人的壓迫侵害。這種精神上互相聯結的東西，似乎神祕莫可名狀，然簡言之，就是由這一羣人自身所產生的國權的組織。這種國權的組織，近代的法學家名之曰 *Sovereignty*，用華語意譯則為主權，或稱統治權。所以現代政治學上所謂國度的概念，必定要包含人民土地主權這三種要素。

上述三種要素，是相依為用的。是合為一體的。假如缺少一種，國家就不能成

立；即令例外的畸形的有着國家的形式，也決不是真實的健全的國家。例如就人民說，他是國家的根本。假如有土地而沒有人民，那祇是一片荒原。一方曠土，根本談不到國權的組織。談不到國家的成立，那自然是很顯明的。其次，假如有人民，却沒有獨佔的固定的土地，那也不能成爲國家。如初民時代的遊牧部落，人民遷徙無常，惟知逐水草而居，中國古時雖有稱之爲「行國」的，然而嚴格的說，究與現代政治學上所謂國者不合。又如亡國以後的猶太人，現在世界上還有一千四百萬之衆，散居在俄美德法英意諸國，他們雖在工商界學術界乃至政治界佔有很大的勢力，然而始終是寄人籬下，飽受排斥，也就是因爲他們沒有一定的國土，所以成爲一種無國屬的人民。最後，假如有人民，並有土地，但是沒有主權，也還是不成其爲國家的。因爲主權的作用，對內是最高的，對外是獨立的，如果在一定地域內的人民團體，而沒有這種最高的獨立的主權，則對內必無以維持秩序，集中信仰，樹立最高的權威，對外更無以抵抗侵害，排除壓迫，鞏固獨立的地位。即令勉強的

有着國家的形式，也不過是一種保護圈，殖民地，或其他偽組織之類而已，所以人民土地主權這三項，同是現代國家必具的要素，無論任何一種，都是不可或缺的。

第三節 國家與社會民族及政府的區別

現代國家構成的概念，大致已如上述。但在普通用語當中，國家也有時不免與其他的名詞相混，如社會、民族、及政府等，其尤要者。以下，分別為作區別的說明：

(一) 國家與社會的區別 國家是人類社會團體中的一種，牠是專為政治關係而組織的社會。國家與其他社會團體不同之點，簡單說來，約有三項：第一、國家具有其他社會所不可企及的普遍性。凡在國家領土以內的個人或集團，都要服從國家的法律，並受其保護。國內的住民，都是國家的一員。雖則有些宗教團體，其勢力可以說是超越國境，蔓延世界各地，但沒有國家那樣確實而有效的普遍性；其信徒所屬的國籍，雖跨有許多的國家或地域，但不曾包括其全體，不能將其個人或集團

全行網羅在內。第二、國家握有其他社會所沒有的強制力。除革命或暴動的時期以外，祇有國家才有強人服從及對人治罪處刑的權力。別的社會團體，必在其社員或分子違犯其規定時，才能予以罰金或剝奪其資格；國家則不然，無論對於何人，對於何事，都可以行使必要的強制權。第三、國家因有上述特質的結果，對於人民可以要求其永恆的服從。別的社會團體，雖也和國家一樣，有一定的組織和規則以拘束其社員或分子，然於彼等感覺其規則不合己意時，可以隨時與該團體脫離關係；至於人民之於國家，則絕不能因為個人的好惡，而脫退其為國家的一員之資格。即使脫退，也非經過國家的許可不能逃去制裁。這都是很顯然的。

(二) 國家與民族的區別 關於這兩個名詞，可以引 總理孫先生的話來區別，他說：「民族是由天然力造成的，國家是用武力造成的。用中國的政治歷史來證明，中國人說王道順乎自然，換句話說自然力便是王道，用王道造成的團體便是民族；武力便是霸道，用霸道造成的團體便是國家。」由此可見二者之間，是大有區別

的。不過，此外還有些人，以為民族就是住在某個國家領土內的人民，這也是錯誤了。因為在實際上，一個民族原不必同立於一個國權之下成爲一個國家。例如英美雖同爲盎格魯撒克遜民族，德意志與大利雖同爲日耳曼民族，却分別成爲幾個獨立的國；同時在一個國家之內，也往往包含幾個不同的民族，如北美合衆國的構成，便除白種的撒克遜族以外，還有拉丁族日爾曼族以及黑種民族等，又如大不列顛帝國的構成，也除白種的撒克遜族以外，還有黃種黑種紅種等民族。其他類此的例，可謂不一而足。

(三) 國家與政府的區別 在從前封建時代，人們往往把國家和政府，看作二位一體，那是錯誤的。國家與政府之間，不同之點有三：第一、就性質說，國家是一個抽象的名詞。政府是一個具體的組織。國家的概念，包含人民土地主權三要素；政府的作用，乃是使這抽象的主權能夠表現意思形成活動的一種機關，其本身當然不就是國家。第二、就時間說，國家是比較永久的，政府是新陳代謝的。朝代雖有

變更。政府雖有改換，國家並不一定因之而滅亡或起根本的變動。第三、就權力說，國家的主權是無限，政府的權力則有限。政府行使其職權，祇能依據國家憲法的規定，其全部的組織，亦祇能隨此根本大法為轉移。所以國家和政府兩者，自有其根本不同的處所。

第三章 國家的起源

人類社會，早在有史以前就已有了國家的組織。現在我們所有的歷史的記載，實遠在有了國家組織以後。所以當初國家究竟是怎樣發生的？就成為政治學上一種聚訟不定的問題。大致說來，其中可以分為前代近代的兩個時期：前代的政治學者多從主觀一方面去推測，以求適合一己的理想或方便，所謂神權王力等說，便是這樣產生的。直至近代，政治學受了歷史學和社會學的影響，一般學者多知道從客觀的事實的方面去研究，對於國家的起源才漸漸窺得其真相。現在把各家學說中最主

要的幾種，分別作一簡括的敘述。

第一節 神權說

在古代政治學史上，神權說佔着一個很重要的位置，雖則自今日視之，牠是絕沒有科學的價值的。此說內容，大致說國家是神建設的，或是說國家是由神的命令建設的，無論是神所直接建設或由神的命令建設，人民都不得不絕對服從。歐洲在中古以前，政治上大概都受這種學說的影響。因為那時政教不分，自然會把國家的權力看做上帝的命令，譬如基督教，牠便說國家是上帝創造的。當初基督教會不過單管精神方面的事務，後來竟想不分僧俗等事，使一切政權都歸他們掌握，因而發生一千多年的政教衝突。所謂教皇神權，所謂君權神授，都先後成爲爭論的要點。直到後來法國大革命發生，教皇和君主的權力，都爲民權所打破；以後普通人民心理雖還不免有若干迷信的遺留，而在政治哲學上，則神權說業已成爲陳迹。

就中國說，古代的哲人，嘗以神道設教；古代的君主，尤無不稱天而治，如所

謂「繼天立極」，所謂「奉天承運」，都表示着一種神權政治以至君權神授的色彩。不過中國經過儒家學說的修正，使這種君權神授觀念，另有一種特色，為歐西各國所不及。這種特色是：神意的表現，須以民意為依歸。尚書上說：「天視自我民視，天聽自我民聽。」那意思就是說，君主的權力雖得自天，但天意是以民意為轉移的；如果民心去了，就是天意去了，君主的權力也就沒有了。這較之歐西各國的神權觀念，自然要算進步一點。不過時至今日，世號民權，無論歐西的或中國的神權說，都已經沒有存在的餘地了。

第二節 王力說

把國家的基礎放在宗教上，是為神權說；把國家的基礎放在君王的勢力上，便是王力說。神權說把國家的產生歸於神意，而王力說則以為國家的君王所創造，中世紀意大利的專制主義者瑪基維尼(Machiavelli)，便是極力主張這一說的。羅馬古諺：「凡屬君主所好者皆有法律的效力。」(Quicquid principi placuit legis habet

(Stalin) 瑪基維尼推廣其意，更說『國家是君王的創造物』。他以為君王為要達到政治上利益的目的起見，可以不擇手段，可以不受道德宗教和法律的拘束，因為牠們都祇是附屬品，都祇是君王用以完全創造，達到目的的工具，一切都應當為君王而犧牲。君王和國家，竟是二位一體。像這樣把國家和君主混為一談，把君王推崇為國家的創造者，自然會使人民的國家觀念變為君王觀念，人民對國家意志的服從變為對君王意志的服從，後來所謂朕即國家之類的專制政治，暴虐政治，便都是受了這種學說之賜，其影響是很大的。不過以今日之眼光視之，王力說之沒有科學的價值，也正和上述神權說一樣。

第三節 契約說

神權說是把國家的基礎放在神意上，王力說是把國家的基礎放在君王的勢力上，都不是怎樣適當的辦法；契約說便不然，牠把國家的基礎放在人民的意志上，這是國家起源論的一大進步。在契約說當中，原有政府契約說與社會契約說之分：政

府契約說是論述政府與被治者之間。含有契約關係的意味。而不是追溯國家的起源，非此地所顧及；至於社會契約說，自以盧梭的民約論爲最著。不過在盧梭以前，還有兩個學者不可遺漏，那就是霍布斯(Hobbes)和洛克(Locke)，他們與盧梭同是社會契約說的宗匠。三家之說，各有同異，以下分別述之：

(一) 霍布斯的社會契約說 霍布斯(一五八八——一六七九)生在洛克盧梭之前，首倡社會契約說。他以爲人類在未有國家的自然世界中，實生活在一種戰爭狀態(State of War)之下，因爲常有戰爭，大家感到痛苦，所以就互相同意，結成一種契約，把彼此的主權一律放棄，讓給一個人或幾個人的團體，大家都聽受這一個人或一個團體的支配，以謀公共的利益。由這種契約而成立的政治社會，便是國家。受這主權的人，便是君主。在未結契約之前，主權爲各個人所有，固然各有其自由，但在契約訂立之後，主權便爲君主所有，大家便非絕對服從他不可。由此看來，霍布斯的社會契約說的理論，已將君權神授的觀念，變爲君權民授的觀念；不

過這種君權一自成立以後，却依然是最高無限的罷了。

(二) 洛克的社會契約說 洛克(一六三六——一七〇七)的時代，比霍布斯稍後。依據他的契約說，以爲人類在未有國家以前的原人生活，並不是霍布斯所想像的那種戰爭狀態，而是受着一種自然法的限制。他相信人類皆爲有理性的動物，原人時代都是自由平等的；不過因爲沒有一個公認的裁判機關和保衛機關，大家都覺得不方便，不安全，然後彼此相約而成立一種國家的組織。照他的推想，人民相互定約時，祇把各人所有權力的一部分，共同讓渡於一個治者階級，其餘仍爲各人所保留；並且所讓渡的一部分，不是放棄不要了，祇是委託於統治者去行使；統治者也是立在契約關係的中間，受契約的拘束。如果統治者超過其受託的範圍，侵犯個人所保留的權利，則人民得以表示反抗，並收回其權利，另行委託別人。照這樣說，洛克的社會契約說，不僅把君權神授變爲君權民授，而且把君權無限變爲君權有限，是很可注意的。

(三) 盧梭的社會契約說 盧梭(一七一二——一七七八)所處的時代，又在洛克之後。他的理想中的原人世界，也是一種自由平等的世界，大致與洛克所想像的相同；不過後來因為人口一天一天的繁殖，那種原始的快樂狀態漸漸不能維持，不得不另想方法，然後大家相約而成爲一種國家的組織。至於這種契約的內容，他所想像的與霍布斯和洛克都不相同。他的契約當事者，是人民的全體；契約的條款，是人民將各人所有的權力一概歸之於國民總體，聽國民「公意」(General Will)的支配；國民的「公意」，便是國家的最高無限的主權。至於政府，並不是締約的當事者，祇是國家的僱傭機關，聽命於國民的公意，替國民服務的。政府得由國民公意的發動，隨時變更改造之。國民的公意如何表現呢？就是人民直接集會或公民總投票：集會投票的結果，得到多數的便是國民的公意。這是盧梭民約說的大概。由此可見他的主張，不僅是君權神授之爭，也不僅是君權有限無限之爭，而是別出心裁，建立一種人民主權說，這是在近代政治學史上一種極大的貢獻。

上述三人的契約說，結論互有差異，但是他們有一個共通點，即是都以人民互結契約作為國家的起源。這在我們今日歷史學和社會學日趨發達的時代，自然知道那是沒有歷史根據的憑空理想，與社會進化的實際情態完全不合。不過就契約說的效果說，則他們對於近代政治的進步，民權運動的發展，影響確是不小。其中如盧梭的學說，對於美國革命法國革命貢獻之大，尤其是功不可沒的。

第四節 歷史的進化說

以上三節所述的國家起源論，都不免偏於主觀的推測，例如神權說和王力說，便是專為適合執政者的理想或方便而產生的。至於社會契約說，雖是一種進步的初期民權論，然而其中過於玄想的地方也就太多。究與實際的事態不符。直至近代歷史學和社會學研究的進步，對於人類社會生長發達，漸有客觀的認識，政治學也漸知用社會進化的歷史眼光，去考求國家的起源，因此才成立了一種歷史的進化說。依據這一說的理論，國家既不是上帝或君王所創造的，也不是人民一時定約所能建

設起來，牠乃是經過長遠的時間，匯合多種的動力，才漸次生長發達起來的。在這多種動力中間，最主要的是下列四種：

(一) 血統的結合 據近代社會學家的研究，原始的社會團體，是無數的圖騰社會(Totem)。圖騰社會的血統關係，大都以母性為中心。後來漸漸有了婚制，漸漸變到以父系為主的氏族社會，於是有家長及族長。再由氏族擴大而成部落，乃有酋長。到了部落酋長時代，便已略具國家的雛形。酋長原不過族長家長擴大的變相，國家的君長，又不過酋長權力擴大的變相。中國古代的國家，如五帝本紀所載的，都是黃帝同姓子孫的「家天下」。西方古代的猶太國，也相傳是由傑考布(Jacob)家長之後十二族組織起來的。又如羅馬的家族法，為一切法權的基礎，因其國家權力，也是由家長權力擴大而來。國家既是由家族而擴大之物，所以血統的結合，當為國家起源的動力中的一種。

(二) 宗教的信仰 前述神權說，認國家為神的創造物，固屬無稽之談，但宗

教的信仰，爲國家起源的一種助力，則亦屬事實。初民社會，知識幼稚，對於宇宙間一切不可解說的現象，及不能抵抗的災害，輒歸之於神力，而懷有一種敬畏神祇的觀念；由此敬畏神祇的觀念發生一種宗教的信仰，而種種崇拜神祇的習慣儀式漸以形成。世界各民族所崇拜的神與習慣儀式，雖不相同，然在當初族長和酋長，大都兼有主祭的祭司職權，而酋長下面的各官職，也多由祭司的分職演變而來，則是大概相同的。西方古代宗教色彩最濃厚的國家，國中職官大抵皆爲僧侶；中國春秋時代大權旁落的君長，也還有「政由甯氏，祭則寡人」的說法，可見主祭權在君長職權中的重要了。簡單說來，宗教勢力對於國家起源，至少有兩方面的大影響：

- 一、由共同的信仰，養成一種國民的團結服從性；
- 二、由酋長司祭權，演進而爲君長的統率權；這是值得注意的。

(三) 經濟生活 在促成國家發生各種動力當中，經濟生活可算是最有勢力的一種。據近代經濟史家的研究，人類經濟生活的進化，大致分爲漁獵、牧畜、農業

、工商業四個階段。在漁獵時代，人類的結合，大都不過是一種鬪騰社會的集團，還談不到什麼嚴密的組織。隨後進於牧畜時代，由家畜漸發生財產權觀念，由牧場漸知道重視土地，對內與對外，皆不能無爭。此時氏族團體，對內不能不嚴密組織，對外不能不發生兼併；於是小的氏族團體，擴張而成較大的部落團體，族長的權力，擴大而為酋長的權力；國家的雛形，漸具其大略。再後進於農業時代，土地成為經濟生活的必要原素，各部落間對於固定的耕地的爭奪侵略，比以前更趨於激烈，因此團體的組織也比以前更進於嚴密。酋長的權力也更擴大而成爲國家的君長，國家的面目，遂由此形成。到了農業時代以後，利用工具的知識進步，創造工具的種類增多，又漸有手工業的分業勞動，漸有工藝品與農產品的交換行爲，社會經濟生活，至此益形複雜，是爲進入工商業的時代。國家的生長，至此亦已達到了相當的成熟時期。可是經濟生活的進化，與國家起源的關係是非常密切的了。

(四) 戰爭 人類歷史上的戰爭，大都是隨經濟的進化而來。當在漁獵時代，

純倚天產物爲生，人口既不多，天產物足以供給，故鬥爭較少，卽有亦不甚烈。後至牧畜時代，發生了財產權觀念，戰爭行爲，遂不能免；再進入農工商業時代，戰爭的傾向，便愈趨激烈了。牧畜時代，大抵爭的是牧場，農業時代，爭的對象變爲耕地，到了工商業時代，則爭的便是更爲廣大的商場。自從爭牧場的部落時代起，因爲對外作戰的原故，母系的中心勢力移歸於男會長；再由男會長擴張，到國家君長的地位，大部分都是憑着對外戰爭的軍事組織與武功而來的。所以戰爭對於國家的促成，實在是一種很大的勢力。

上述血統宗教經濟戰爭四者，都是國家發生的原動力；不過他們的作用，不是單獨的，而是相附並進的。由這四種勢力，相互推演，相互因應，才使人類由原始的氏族團體，演成後來的國家。

第四章 國體分類

所謂國體，即是說的國家的形體（Forms of State）。國家構成的要素，和國家發生的原因，雖大致都是一樣的，但從國家的形體上去觀察，却有許多不同的地方。所以國體的分類，常為一般所重視。不過關於國體的劃分，學者間所採用的標準各不相同，因而結論殊不一致。茲將其中比較重要的國體區分方式，擇述三種於後。

第一節 以國家主權所在為標準

希臘學者亞里士多德，首以國家主權所在為標準，將國體分為君主國體（Monarchy），貴族國體（Aristocracy），和民主國體（Polity or Democracy）的三種。所謂君主國體，是說國家由君主一個人支配。不過君主國體之中，又可分為純粹的君主國體及立憲的君主國體兩類：純粹君主國體的權力是絕對無限的，國家的權力與君主的權力打成一片，如所謂朕即國家者是；立憲君主國體的權力是有限制的，是要在憲法之下始能執行行政權托在君主手中，有如所謂虛名主權。至於貴族國體，

則是國家由少數人支配，權力集中於少數人；民主國體，國家由多數人支配，權力操持於多數人，隱有主權在民的意思。照亞里士多德的說法，這三種國體都是好的，因為都是以被統治者的福利為目的。不過假使統治者漠視被統治者的福利，專以其自身的利益為事，則上述三種好的國體，都可轉變為另外三種壞的。分別言之，即由君主國體變為專制國體（Tyranny），貴族國體變為寡頭國體（Oligarchy），民主國體變為暴民國體（Democracy or Ochlocracy）。綜合亞里士多德的分類，好的國體和壞的國體各得三種。

第二節 以主權完整與否為標準

主權為國家構成的三要素之一。嚴格說來，凡屬常規的國家，都應該有完整的主權，不容有不完全的說法。不過在事實上，國際社會確亦有變則的國家存在。因此一般國際法學家，遂有下列的國體分類：一．主權國；二．部分主權國；三．永久中立國。爰略述之，以見一斑。

所謂主權國，即是主權完整的國家，對內對外，均能自由行使其主權，而不受任何其他權力的支配。凡國際社會的常規國家，均屬此類。其次，部分主權國，即是有某些變則的國家，自己僅能行使一部分的主權，其對內對外的行動，常受若干外力的支配及限制，而最習見的例，是將整個或最大部分的對外主權，委由他一強國代為行使。凡屬國及被保護國之類，均屬此類。最後，說到永久中立國，則是有些國家介在列強之間，依一種特殊國際條約的締結，約定永久守中立，同時在他方面，則列強承認其中立，而保障其獨立及領土完整。例如瑞士及比利時，便都是永久中立的國家。此種特殊國際條約的成立，實發生兩方面的義務：在保障國方面，決不自己侵犯永久中立國的中立，而且阻止第三國的侵犯；而在永久中立國方面，其對外關係蓋受有雙重的限制。其一是永久中立國除防禦外不得從事戰爭，不得容許外國軍隊過境，是即軍事上的限制；其二是永久中立國不得締結與中立地位不相容的國際條約，不得依條約割讓領土，是即締約權的限制。一部分學者，根據此種

情形，將永久中立國作為部分主權國，但是考其實際，究竟是不確的。永久中立國雖依永久中立條約的限制，在某特定的情事不行使他的權力，然而他並未割去自己這一部分的對外主權任保障國行使，這是他與屬國或被保護國絕不相同的地方。所以永久中立國在國際社會雖處於變則的地位，究尚未降於部分主權國之列。

第三節 以國家憲法為標準

若以國家憲法為區分國體的標準，則可大別為單一國 (Unitary State) 和複合國 (Composite State) 的兩種。所謂單一國，亦稱統一國，由憲法將一切統治權力賦予一個中央政府，而地方政府不與。全國的一切事權，都由中央政府以普通法律命令規定之。單一國在事實上，雖也為行政的便利起見，常劃分國內為若干省道縣市之類的行政區；每一區域，並可以有相當的自治權力；不過這種地方區域的設定與變更，通常並不由憲法規定，而是由中央政府自由規定，其自治的權力，是由中央政府給予，且於給予之後，仍得由中央政府自由擴大或加以縮小。總之，單一國

的地方政府，並未有憲法上的地位，即獲得若干自治權力，亦未有憲法上的保障；在法理上，一切一切，都須聽受唯一中央政府的管理和指揮。

至於複合國則不然。牠是兩個或兩個以上的國家，或兩個以上具有國家特性的社會，聯合組織起來的。牠們中間聯合的關係，有偶然與長久，流動與固結等等的不同，所以在複合國當中，又可大致區分為下列的兩類：

(一)君合國 君合國亦名身合國 (State of Personal Union)，即兩個國家共同戴一君主，而兩國複各有其國際人格，各有其憲法，各有其普通法律及政治組織，牠們結合的媒介，不過是共有君主的個人關係。君主在一個國家的行動，與構成君合國的他一國不發生連帶的關係，不發生同等的效力，例如對外戰爭，一國開戰，他國得守中立，假使不守中立而亦開戰，則視為兩國分頭向外開戰，而不視為單一國家的開戰。一五二〇年至一五五六年的德意志和西班牙，一七一四年至一八三七年的英國和漢洛弗 (Hanover)，都是君合國的實例。

(11) 政合國 政合國亦名物合國 (State of Real Union)，即兩個國家在內部政治生活上，全部或一部互相分離，但關於軍國大政，如外交財政軍事諸端，則有統一的組織，彷彿單一國家。政合國不僅共戴一君，而且有共同的機關。其對外關係，由同一君主代表之，駐外使節，由兩國合派之。兩國在國際上祇有一個人格，為國際法上的一個主體。譬如一國對外開戰，他國必然加入，斷不許其中立，因為兩國有連帶關係，各自不得自由行動。歐戰以前的奧匈帝國，包含奧大利和匈牙利兩個國家，便是政合國的實例。

君合國與政合國之間，有着顯著的區別：君合國的關係是由君主個人身上偶然發生的，政合國的關係則是契約造成的。君合國的君主逝世，君合國可以隨之解散，脫離關係；政合國則具有永久性，非用契約方式，不能消滅。（歐戰後奧匈帝國的分離，不是由於奧皇退位，而是依據凡爾賽條約的規定。）

(111) 邦聯 邦聯 (Confederate State) 有稱為國家聯合者，即指許多國家為共

同利益而設立的一種長期結合而言。邦聯不是單一國家，而是一羣國家，好像一種國際聯盟。邦聯的邦，都是真正的國家，對內的主權完全保存，各有各的政府機關，就是對外的主權，也差不多是完整的，不過邦的外交與邦聯總體的外交，互相稍有限制而已。邦聯不能直接支配各邦的人民，祇能採用間接的方式。凡邦聯所議決的事項，不能直接對各邦人民發生效力，必定要各邦政府通過採納，才能執行。邦聯有時竟完全失其行政權力。邦聯議會的構成分子，是由各邦派遣的全權代表或委員，他們具有外交官的性質。凡在議會中發表意見及表決可否，他們都是遵照本邦政府的訓令，一切都要請示於本邦政府。

邦聯在歷史上的實例甚多。簡略言之，紀元前有二八〇年至一四六年的伊多里聯盟(Aetolian League)，中世紀有一二五四年至一三五〇年的萊茵斯邦聯(Rhenish Confederation)，前一兩個世紀更有一七八一年至一七八九年的美國邦聯，一八〇三年至一八四八年的瑞士邦聯，以及一八一五年至一八六六年的德意志邦聯。茲就

德意志邦聯加以論述，可知其法理上與現在的國際聯盟是相似的。兩者之間，雖有範圍大小的差異，但其目的則是相同，如保障和平，國土不可侵犯，以及國家合作等是。德意志邦聯議會，是由各邦全權代表組成的，是邦聯的最高機關，是各邦政府意見集合的所在。邦聯議會有宣戰講和的全權，在宣戰的時候，各邦不得有單獨講和的行動。但在正常範圍內，各邦可以加入外國聯盟，並可以派遣使節。此外有一個最高法院，有相當裁判權，但關於執行，祇能交各邦去辦理。

(四) 聯邦 聯邦 (Federal State) 亦稱聯合國家，牠是由許多國家結合而成一國。在聯邦內，惟中央有對外的主權，各邦不得有和他國締結條約，授受使節，及宣戰講和等行爲。各邦雖自有其政府機關，但大事仍由中央取決，各邦祇是一個地方政府，在法律上並無國家式的主權。不過各邦雖在法律上變爲地方政府，而在實質上却與單一國家的地方政府有異。因爲各邦是造成聯邦的基礎，並不是由聯邦建設的行政區域，她們的存在是獨立的，是在聯邦之前的，不是聯邦創造的。各邦對

於人民的權力，是牠們固有的權力，不是中央政府委任的權力。中央政府與邦政府，同有憲法上的地位，其各別的權力，亦同受憲法的保障。

歷史上出現最早的聯邦國家是美國，其次是瑞士和德國，牠們都是前述的邦聯，作進一步的結合而成的。以後繼之而起的，更有英屬加拿大澳洲等等。姑以美國論，自從一七八九年頒布聯邦憲法，美國聯邦即第一個成立。在聯邦憲法之下，中央及各邦各有獨立行動的範圍。凡普通行政以及民刑事的立法權，都屬於各邦，而中央政府的行動，不能超出憲法賦予牠的權力的規定。根據美國聯邦憲法，中央政府共有下列幾種大權：一。一切外交及宣戰講和；二。軍事；三。貨幣；四。聯邦法院；五。國內外的貿易；六。郵政；七。版權事項及專賣特許；八。充上列各項所用的財政；九。裁制不正常的立法以保護人民。後來因為鐵路及勞動事項的重要，所以交通行政及勞動待遇等事也劃歸了中央政府的權限。

就並世各聯邦作比較，雖分權的精神是大體無殊的，而方法却多有不同，以下

擇出兩點論述：（一）分權方法上的比較：就美國聯邦憲法言之，是將中央的事權單獨列舉出來，而以未經列舉的事權歸於各邦。其次加拿大，是將中央與各邦的事權一併列舉於憲法，而以未經列舉的事權歸於中央。至於歐戰後的德國聯邦憲法，則中央的事權雖為列舉的，但列舉的範圍異常廣闊；各邦的事權雖然是保留的，但保留之中有與中央同佔的範圍。又有雖在各邦保留範圍之內，亦得由中央立法規定其原則；所以各邦的事權雖名為保留，而實際活動的範圍是很小的。（二）聯邦法律執行上的比較：在美國與加拿大，中央所立之法，概由中央的機關執行之，不與各邦機關相涉。至於歐洲大陸的聯邦如德國與瑞士，則中央的執行事項，除外交國防等特種要政外，大都委託各邦行政機關執行之，中央祇保留一種監督權。

邦聯與聯邦不同的地方，是很顯然的。簡單的說，就是聯邦由憲法產生的，邦聯則由互相同意的契約結合而成。邦聯的邦可以自由與邦聯總體脫離關係，聯邦的邦則無此種權利。

第五章 憲法

第一節 憲法的重要性

憲法是國家的根本大法。憲法的特徵，可從實質上與形式上兩方面求之。先就實質上說，憲法係規定國家本身的根本組織。其所包含的事項有三：一、人民的權利與義務，這是規定國家與個人之間的關係；二、國家各重要機關的組織與職權，及其相互的關係；三、憲法修改的程序。依一般的理論說起來，這三項實質都是應該為憲法所具備的。次就形式上說，可得兩點：第一、憲法是各種法律的根本法，其效力高於其他普通法律。凡普通法律憲法相抵觸時，則普通法律喪失其效力。第二、憲法的變更修改，異於普通法律。例如普通法律，可以通常的國會修改變更之，但於憲法，則不適用。因為憲法立於通常國會之上，通常的國會，是根據憲法產生的，故無修改憲法之權；萬一授予通常國會以修改憲法之權時，至少其修改的程

序與方式，應與修改普通法律有別，否則無以顯出憲法的優越。不過在事實上，也有例外，比如素以所謂柔性憲法著稱的英國，其威斯敏斯特的「巴利門」不惟有修改憲法之權，且其修改憲法與修改普通法律，竟適用同樣的程序與方式。這是因為英國憲法有特別發達的歷史的厥故。

第二節 憲法的類別

政治學者為研究的便利，往往把世界各國的憲法，類別起來，分成若干種。不過他們所取的分類的標準不盡相同，因之所得的結果也不免互有差異。現在把比較習見的三種分類方法，分述如次：

(一) 以憲法的淵源為標準 按照這個標準來分類，可以分為成文憲法和不成文憲法兩種。所謂成文憲法，是指一種正式制定的憲法，大部分的條文是由制憲者協定以後，規定在成文的文件之內。這種憲法是一時人為的，不是自然生長起來的。至於不成文憲法，則是一種由於逐漸發展而成的憲法，大部分的條文並沒有由君

主或國會確實規定的，牠的本身多不過是歷史上積聚下來的風俗、習慣、以及法庭的判斷等而已。這種憲法是照社會的情形自然發生出來的，並不是人民在一定時期制定的。例如美國憲法屬於成文憲法，而英國憲法則屬於不成文憲法。

不過，成文憲法和不成文憲法的說法，究不過是大致的區別。若一按其實際，則因社會進化，政務日繁等原故，兩者已各自有其變更。即成文憲法未必完全是成文的，不成文憲法也未必完全是不成文的，兩者非有根本性質之差，祇是程度不同而已。以美國憲法論，是以成文憲法著稱的，但是關於總統的選舉及職權，聯邦法院的職權，國會議事的手續及立法的程序等，在形式上雖還沒有更改，而在實際上早已大改特改，變更了當初制憲人所擬定的精神。又如美國總統的被選，在憲法上原未有連任次數的限制，但自華盛頓宣言，一人不宜充任三次總統，因而拒絕為第三任候選人以後，任何人不能充任三次總統業已成為美國的一種憲法習慣。可見成文憲法之中，也多有不成文的條文加入進去了。至於英國憲法，本是不成文的，但

是其中也有許多成文的成分，就是按照時勢的需要，隨時把一部分的風俗習慣記錄下來，規定在法律條文之內。例如關於國王與貴族院的職權，司法的權力，衆議院的組織，衆議院與選舉團的關係等，都已經有成文的規定。可見不成文憲法之中，也是少不了成文的成分的。

(二)以修改憲法的難易爲標準 按照這個標準來分類，可以分爲剛性憲法和柔性憲法兩種。凡是一種憲法，有最高的法律效力，完全在普通法律之上，其修改手續也遠較普通法律爲繁難，這就叫做剛性憲法。如美國法國及世界上大部分國家的憲法，均屬於此類。反過來說，如有一種憲法，在法律上的效力與普通法律相等，其修改手續也和普通法律相同，這就叫做柔性憲法。如英國及意大利的憲法，便屬於此類。

關於剛性憲法和柔性憲法的區別，並不在於成文和不成文的區別，不可混爲一談。剛性憲法固然沒有不成文的，但柔性憲法則可以是成文的，不過柔性的成文憲

法修改手續很簡單，大致和普通法律的修改一樣罷了。上述英國憲法及意大利憲法兩例，雖同屬於柔性憲法，但自另一觀點視之，則前者為不成文的，後者為成文的無疑。此外，剛性憲法和柔性憲法兩者的優劣問題，學者頗有爭執，意見甚不一致。概括說來，剛性憲法如果剛性的程度過高，誠不免失之呆板，容易與時時在進化的社會實情相隔絕；其尤甚者，乃至成為某一時期社會進化的障礙，相激相盪，便要引起革命運動。這是剛性憲法不如柔性憲法的地方。反之，柔性憲法則因為效力與普通法律等，修改太容易，缺乏一種法律上的強固性，在維繫社會人心與鞏固政治組織上，一般的說遠沒有剛性憲法那樣的有力。所以現代憲法的趨勢，柔性憲法僅限於極少數的國家，而戰後新興國的憲法，則什九為剛性憲法，不過剛性的程度，視各先進國的憲法較減而已。

(三)以制定憲法的方式為標準 按照這個標準來分類，可以分為欽定憲法、協定憲法、和民定憲法的三種。其一、欽定憲法，多數是君主依人民的要求，或為

時勢所迫，才制定一種憲法，用君主的名義頒布下來的。這種憲法既是名爲欽定，就理論上說起來，君主固可隨時予以更改或取消；不過在實際上，君主既已把他的權力規定在憲法之內，便萬難輕率地收回成命。因爲取消憲法的舉動，勢必至於招致革命的。現今日本的憲法，和歐洲各君主國的憲法大半都是欽定的憲法。其次，協定憲法，又可細分爲君民協定的憲法和各邦協定的憲法。君民協定的例子，有一八五〇年所頒布的普魯士的憲法，以及歐洲戰後新興國家如南斯拉夫等的憲法。這種憲法制定的方式，是由君主與人民代表機關雙方合意而產生。至於各邦協定的憲法，則美國聯邦憲法及瑞士聯邦憲法等都是著例，牠們乃是由於各邦同意而制定的。其三、民定憲法，那是由人民自行制定，確立主權在民的精神，而不經任何世襲元首或特權機關裁可的憲法。凡由革命而成立的民主國家的憲法，大都屬於此類。

第三節 憲法的修改及解釋

憲法是一國的根本法律，當然不應常常更改，以致動搖國本，所以憲法的穩固性是必須要保持的。不過同時在他一方面，則憲法也不是全無修改的必要。因為社會情況，是變動不居，日新月異的，一時有一時的問題，一時有一時的需要，絕不能終古如斯。一般制憲者當然不是萬能的人物，當然不能制定一種永久適用的憲法，假如沒有一種修改的條文，以為補充救濟的地步，勢必至與社會進化相抵觸，釀成一再革命的危險。所以近代憲法當中，大都有關於修改的規定，構成三項實質中之一部，不過手續方面，有繁有簡，有難有易罷了。舉例言之，可別為三：其一、美國憲法的修改，是由聯邦國會兩院各有三分之二的議員提出修改案，或由各邦立法部三分之二的共同要求，隨即召集一種修改憲法會議，以提出修改案；此種修改案通過後，尚須交付各邦立法部，或各邦特別召集的制憲會議，得其三分之二的批准，方能發生效力；所以美國憲法修改是極難的。其二，法國憲法的修改，是由國會議員提出修改案，或由總統提出修改案，經兩院各以過半數的同意，決定應行修

改的原則；再由兩院合開制憲聯合會議，商討憲法修改的內容，復以過半數表決之，修改案才算正式成立。法國憲法規定制憲聯合會議的用意，在給代表民意的衆議院，以較優越的地位，因為衆議院人數較多於參議院。其三、瑞士憲法的修改，是由聯邦國會過半數的議員提出修改案，或由五萬人以上的公民提出修改案，交付各邦立法部商討；如得各邦立法部過半數的決議，尙須交付國民投票，得其過半數的同贊，此修改案方爲有效。瑞士憲法這種規定，是含有公民創制的精神在內。

近代憲法，大都屬於剛性。剛性憲法形式上的特徵有二：其一爲憲法的修改異於普通法律，大致已如上述；其二爲憲法的效力高於普通法律，又當如何才能實現呢？因爲憲法既是高於普通法律，則普通法律如與憲法相牴觸時，便是違憲，便當失其效力，這固然是人所共知，不過此地有必須先行決定者，即是牴觸的事實究竟是否成立，此而不決，他無可說，因此便形成了憲法上的解釋問題。關於憲法解釋，各國殊不一致，茲分三類，簡述如下：其一、普通法院解釋制，如美國墨西哥及

巴西等是。其二、特別法院解釋制，如德國奧國及捷克等是。其三、國會解釋制，如法國比利時及瑞士等是。

第四節 五權憲法的趨勢

各國憲法的形式、性質、以及制定方式等等，上面已經大致的說過了，但是今後我國五權憲法的趨勢，將是怎樣的呢？要解答這個問題，惟有根據 總理孫先生手著的建國大綱的規定：

建國大綱第二十三條：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全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之。

建國大綱第二十四條：憲法頒布之後，中央統治權則歸國民大會行使之，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。

根據上述條文，可知今後五權憲法必為成文憲法及剛性憲法了。五權憲法何以

要採成文的形式呢？這有兩種理由：（一）不成文憲法是由百數十年的憲政習慣，逐漸養成的，若是沒有這樣長久的憲政習慣的國家，即不得不採用成文憲法。（二）今後我國關於中央與地方的權限，中央政府各機關的組織、職權、及其相互間的關係等等，都要用明白恰當的條文規定清楚，才能免除誤解與糾紛，然而這種職責，不成文憲法是不能担任的。至於五權憲法所以必為剛性憲法的理由，那是因為採用剛性憲法，則其效力在普通法律之上，普通法律不能有與憲法相牴觸的規定，而國民的權利與自由均可得到憲法之鞏固的保障。

其次，關於制定方式一點，繩以上述條文，自惟國民大會擁有制定憲法之權，而普通立法機關不與。不過根據建國大綱另一條的規定，則普通立法機關雖沒有憲法的制定權，却有憲法的提案權：

建國大綱第二十二條：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。

由這一條看來，可見提案權原屬於立法院，而制定權則屬於國民大會。制定憲法之權既屬於國民大會，則憲法之修改及解釋，處理亦應由國民大會行使，以期妥善。不過立法院不妨居於提案人地位，如上述制定方式之例，以備國民大會的取決。

第六章 國家與個人的關係

關於國家與個人的關係，在理論上誠然牽涉甚寬。但縮小範圍說來，可即以人民對於國家應享的權利及應盡的義務為限。在人民對於國家應享的權利當中，又可依目的與手段的關係，分為人民的基本權與人民的參政權兩大類。以下分別述之。

第一節 人民的基本權

此處所說的人民的基本權，即一般學者所認為個人必不可缺少的權利，通常包含有自由權及平等權兩種。而在自由權當中，又有關係個人物質利益與精神利益之

子。現在簡單說明如次。

(一)自由權 所謂自由，首先要認識清楚的，就是自由當有自由的範圍。換句話說，自由並不是漫無拘束的，却是有相當限制的。自由的限制，大致有兩方面；一是不妨礙他人的自由；二是不違反國家承認個人自由的目的。所以晚近以來，學者多取制定自由代替天賦自由之說，以確定其範圍。至於自由權的種類，則關係個人物質利益及精神利益的各得四種。

其一、關於個人物質利益之自由權：一。身體自由：即指人民的身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、或處罰。人民的身體，得自由爲人作工，但不得被賣或自賣；販賣人口的勾當，當爲法律所不許。二。居住及遷徙自由：居住自由係指人民的居住，非得本人同意，無論何人，不能侵入。就是國家官吏，也非依法律所定的場合和手續，不能侵入或搜索。至於遷徙自由，即終居住自由而生；遷徙自由云者，亦即自由選擇居住，不受任何干涉之謂。現在人民在國內往來，大抵未有限制

；但就國際而言，則尙有若干限制存在。三。工作自由：係指人民可以自由選擇職業，不受禁阻；但奴隸工作，則非法律所許。近代社會運動的結果，使「奴工制度」趨於消滅，由是工作自由之義益顯。四。財產自由：係指人民可以自由處理其財產；不過人民使用其財產時，當同時顧及有助於公益，而担負一種社會義務，且遇公共必要的場合，得由國家機關以給付代價的方法，向人民買收之。以上四種，概屬於物質的利益方面。

其二、關係個人精神利益的自由權：一。信仰自由：即指人民得以自由信仰宗教，不受干涉或歧視而言。但若宗教的目的，與國家的體制不相容，宗教的儀節，妨害公共安甯或善良風紀，則非法律之所許。二。意見自由：係指人民得用語言、文字圖畫，或印刷的文字圖畫自由發表意見，此實包括語言、文字、出版三者。分別言之，則成爲言論自由、著作自由、及出版自由。除此以外，意見自由尙有認爲應包括教學自由、請願自由、及書信祕密自由者，大體說來，亦爲各國憲法所公認

。三。集會自由：係指人民得以自由集合於一處，用開會或講演的形式，表示或交換其見解。除非會場發生暴動，或經召集人的請求，即警察官吏亦無解散集會之權。普通行政機關，絕不能干涉會場的。四。結社自由：結社與集會不同，集會是暫時的結合，結社則有永久的意味，所以社之爲物，必爲一種有機關有規律的組織。各國法律對於結社的限制，往往視集會爲嚴，概括說來，事先須得官廳允許，結社方能成立；事後須得官廳追認，方能繼續有效；實例未有一致。以上四種，是屬於精神的利益方面。

（二）平等權 除自由權外，平等權亦公認爲個人必不可少的權利。不過有當首先說明者，卽是此地所說的平等云云，並不是十八世紀人士所謂人民生而平等的自然平等，乃是近代所謂人民於法律上均爲平等的法律平等。此種法律平等的涵義，大致言之，卽是凡屬公民，不問其財產的多寡，男女的性別，以及種族宗教階級之類的差異如何，在法律上均得享受同等的權利。例如保護生命財產之權，控訴於

司法機關之權，參加政治之權，立身社會之權，凡屬公民，即均能享有之。不過自從產業革命以後，社會上加強了貧富不均的現象，勞動者無地立錐，痛苦萬狀，資
本家坐擁巨產，爲所欲爲，因而演成勞資兩個階級對立的局面。於是一般人乃感覺
到僅有上述法律平等云云，還是不中用的，真要收取實效的話，便須消除階級的對
立，實現經濟的平等才行。這種對立，要怎樣才能消除呢？根據 總理孫先生的遺
教，自非實施民生主義不可。例如節制資本和平均地權等方法，便都是大家耳熟能
詳的。所以今後必定要用民生主義的各種方策，去把社會上的不平等打平下來，然
後人民的平等權利，才能從法律的平等，確進於經濟的平等。

第二節 人民的參政權

此處所說的人民的參政權，即 總理孫先生所說的人民應當享有的政權。此等
人民的參政權與上述人民的基本權，可以說有手段與目的的關係，因爲如果沒有這
種參政權利，則上述基本權利將不能圓滿地見之事實。現在把人民應當享有的四種

政權，分別作一簡單的說明：

(一)選舉權 所謂選舉權，是指人民以書面的或非書面的方法，選舉國家立法機關或其他機關的人員的權能。關於這種權能的本性，學者論調殊不一致：有的說選舉權是人民的固有權利；有的說選舉權是人民的一種義務；有的說選舉權是人民的權利同時又是義務。以我們看來，在上列各說中，覺第三說較為妥當。為什麼呢？因為如果把選舉權認為人民的固有權利，則無論任何情形，一切人民均須享有此權，這自然與我們所主張的革命民權的宗旨不合；而且選舉權既是人民的固有權利，則人民便可以行使或不行使這種權利的自由，這更與國家的利益相反；所以說第一說不妥當。其次，如果把選舉權認為人民的一種義務，則營私舞弊的統治階級，隨便剝奪人民的選舉權的那種事情，反可說是優待人民，而不算是摧殘人民的權利了，這還能說是合於邏輯嗎？所以說第二說也不妥當。最後，按之各國實例，大都一方面允許人民因爭選舉權提起訴訟，他方面又禁止人民轉讓或拋棄選舉權，

可見前者是把選舉權認為權利的明證，後者又是把選舉權認為帶有一種義務性質的明證，綜合的說，就是把選舉權認為是帶有義務性質的一種權利。所以說這第三種說法，是比較第一第二兩說為合理。

其次、關於選舉種類，通常有限制選舉與普通選舉之分。什麼是限制選舉呢？即凡於年齡、國籍、無精神病、及未受刑事處分等條件之外，再規定其他資格者，便是限制選舉。什麼是普通選舉呢？即除上述各條件外，不再設立其他限制者，便是普通選舉。這樣說來，普通選舉是比較限制選舉為合於民治精神了。總理孫先生的民權主義，便是反對限制選舉，主張普通選舉的。此外，關於選舉制度，各國多有差異，其一、如分區選舉制與普遍選舉制：分區制是把全國分為若干選舉區，由各區分別選出當選人；普遍制則由全體選舉人共同投票，以得票多數者當選。其二、如地域代表制與職業代表制：地域制是以地方團體如省縣市村等為選舉團體，選出整個地方的人民代表；職業制是以職業團體如工會商會農會自由職業團體等為

選舉團體，選出各種職業的人民代表。最後，關於選舉方法，也有種種不同，其一、如直接選舉與間接選舉；直接選舉是由選舉人直接投票，選出當選人；間接選舉是先由選舉人選出初選當選人，再由初選當選人選出最後的當選人。其二、如公開選舉與祕密選舉：公開選舉是選舉人在選舉票上，同時寫出被選人及自己的姓名，所以又稱爲記名投票法；祕密選舉是選舉人在選舉票上祇記被選人的姓名，而不附記自己的姓名，所以又稱爲無記名投票法。

(二) 罷免權 所謂罷免權，是指人民對於所選出的議員或其他各機關的官吏，在發見其不能代表民意或有違法失職的情事時，可以用投票的方法去行使罷免的權能。這種罷免權，是必須隨選舉權而行的。若是不然，人民便將成爲不良的議員和官吏的奴隸，無法改正選舉時的錯誤，更無法使政府官吏責任集中和任期延長的有利而無弊。所以要免除這些弊害，就非使人民於選舉權之外更享有罷免權不行。在歐戰以前，人民罷免權的行使，僅見於瑞士諸州及美國諸邦，但在戰後，則歐洲

諸國新憲法當中，乃不少採用之者。此種罷免權的行使，可分爲三方面：其一、爲對於會議議員的罷免，如瑞士美國及德國的普魯士邦。其二、爲對於民選行政官的罷免，如瑞士美國及德國憲法關於總統罷免的規定。其三、爲對於民選裁判官的罷免，則僅見於美國聯邦中極少數之邦，因爲裁判官的地位，是有異於議員及行政官的。

(三) 創制權 創制權就是人民制定法律之權。論其方式，可分兩類：其一、直接創制；其二、間接創制。直接創制是把人民提出的法律草案，直接交由人民全體票決；間接創制是人民向立法機關提出法律草案，如果立法機關予以通過，便成爲法律，如果不予通過，再交由人民全體票決。此種創制權的目的，在於防止立法機關違反民意而不制定人民所需要的法律，故由人民自行提案，自行表決。若是人民沒有創制權，則人民既無表現創制天才的機會，更失其做主人的權利，而得不着良好適用的法律。所以要免除這些弊害，就非使人民享有法律上的創制權不行。例

如瑞士和美國，早在歐戰以前即已允許人民享有創制權，其在戰後，則德奧諸國憲法當中亦已有採用創制權一類的規定。

(四) 複決權 複決權就是人民對於立法機關所通過的憲法案或法律的最後決定權。複決行使的方式，亦可分爲下列兩類：其一、強制複決；其二、任意複決。強制複決是說立法機關所通過的一切法律，必須經過人民票決，才能夠發生效力；任意複決則指立法機關所通過的法律，不一定要交付人民票決，不過在一定期間，若由行政元首認爲應該交付人民票決，或由人民依法要求交付人民票決時，便須在法定期內，依法定程序，提交人民票決。此種複決權的目的，在於防止立法機關違反民意而妄自制定不利於人民的法律，故將最後的決定權，放在人民自己掌握中。若是人民沒有複決權，則立法機關與民衆意見便不會一致，消極言之爲無以防杜立法機關的專斷失職，積極言之更無以促進政治問題的教育作用。所以要免除這些弊害，就非使人民於創制權外同時享有複決權不行。例如瑞士和美國，以及歐戰後的

德奧，便都有了複決權的採用。

第三節 人民對國家應盡的義務

在國家與個人的關係當中，除以上所述的人民諸種權利以外，當然還有人民對國家應盡的諸種義務在。國家之所以必須承認人民的基本權和參政權，是因為可以保障國家裏面各個人優性的發展，但是國家為謀自身的存在，亦非強迫人民履行若干基本的義務不可。如果人民僅享上述的權利，不盡必要的義務，則國家的組織與一般的秩序，根本的就無可創造或維持，而個人的權利，優性的發展，自必無從說起。所以現代一般國家的憲法，大都於宣示人民權利以外，同時復宣示人民負有若干義務。尤其是上次大戰以後，歐洲各國的新憲法裏面，對於人民的權利和義務大都各有冗長的規定。

在十八世紀時代，歐西制憲者已有以人民權利與義務並舉的事實，不過那時範圍比較狹窄，觀念比較簡單而已，擇要言之，可得下列三種：（一）服從法律的義

務；（二）納稅的義務；（三）當兵的義務。凡此三種，自然都是人民對於國家的基本義務，人所共知的。自彼以降，各國憲法日有進步，除一方面擴大上述三種義務的內容以外，並往往增設有若干新的義務，而以歐戰後德國新憲法爲尤著。在此等新的義務當中，亦可分爲三項述之：（一）受最低限度教育的義務：一切人民的知識道德與身體，如欲使其俱有發展的可能，自非令其均受最低限度的教育不可。因此自十八世紀後半葉以來，一般文明國家的憲法或法律，殆無不有義務教育的規定。歐戰以後的德國憲法，且規定人民於未滿十八歲以前俱爲義務教育年齡，則是義務教育的期間，更特別延長了。（二）工作的義務：工作自由爲人民權利之一，業如前述，但若僅承認其自由，而不承認人民有工作的義務，則人民的身體知識或道德，仍不能圓滿實現。因爲享有工作自由之人，也許竟不利用此項自由而成惰民。德國新憲法裏面，曾同時承認人民有工作自由及工作義務；不過爲顧慮事實困難起見，稱此項義務爲道義的而非法律的而已。（三）服務國家的義務：上述當兵的義

務，自然是服務國家的義務的一種，但在現代國家當中，人民為國家服務的義務，並不以此為限。例如選舉投票，法庭陪審，甚至地方或中央議會的職務，各國法律多有認為屬於義務性質者。可知服務國家的義務範圍，正在愈推愈廣。

第七章 政府概論

第一節 政府的類別

所謂政府的類別，即是說的政府的形體(Forms of Government)的區分。世界各國政府的組織方式，因時因地而有種種的變化，種種的差異，我們研究政治學，自應對於這些變化差異之點，加以比較的觀察。所以政府的類別這一個問題，遂為研究政府組織者第一個注意點。至於說到政府類別的方法方面，最普通的自然要推古代希臘學者的類別法。希臘學者如亞里士多德等，大都以參與政治活動的人數多少為標準，將各國政府區分為君主制、貴族制、民主制的三種。如果由個人統治的，

便叫做君主制；由少數人統治的，便叫貴族制；由多數人統治的，便叫做民主制。這種類別法，自可算是簡單明瞭；不過所取的標準，是專就參政的人數多少而言，實不足包括政府組織所表現的形態各方面。此在以往希臘的時代，有了這一種標準，雖然可以適用，但在現代政府組織的形態，進於繁複的時期，却決不是此種標準所能概括的。於是近代學者為推陳出新計，又有柏哲士所倡導的政府類別法。

按照柏哲士的方法，他所取為政府類別的標準，計有四端，爰為分別略述如次：

(一) 以政府機關與主權機關有無區別為標準。凡主權機關與政府機關混而為一，即由主權機關直接行使普通政權者，謂之直接政府。反之，政府機關與主權機關分別組織者，則為間接政府。

(二) 以最高首長的任期與位置取得的方式為標準。凡由君主一姓的子孫相繼承者，謂之世襲政府。而由定期選舉的方式相繼承，初不限於一姓者，則為選任政

府。

(三)以政府機關職權的集散為標準。凡憲法上將國家事權全託諸中央機關者，謂之單一制政府；而憲法上以事權分配於中央與地方者，則為聯邦制政府。前者又可謂之集權政府，後者又可謂之分權政府。集權政府與分權政府，又可專就中央各機關權力之集散區別之：其權之集於一機關者，謂之集中制。其分配於各機關者，則可稱之為對立制。

(四)以行政部與立法部相互間的關係為標準。凡行政部須對立法部負責任者，謂之責任政府，或議會制政府。反之，行政部與立法部各自獨立者，則為總統制政府，或非議會政府。

上述柏哲士的政府類別法，其所採用的標準，自較以往學者之說為周密，此在現代政治學研究的適用上，實較為適合。不過柏哲士所提出的四種標準當中，其第四種以行政部與立法部相互間的關係為標準項內，僅以責任內閣制與總統制對舉，

未能將委員制包括在內，不能不認爲一種缺點。委員制在現代確爲一種重要的政府組織，不能置諸不見不聞之列，這是我們要補充的。

第二節 治權的劃分

根據中國國民黨 總理孫先生的教義，一個國家的政治大權，是要分爲兩部分的，一部叫做政權，屬之於人民，一部叫做治權，則屬於政府。所以關於政權治權兩者之間的關係，以及治權內部的劃分，遂與上述政府的類別一樣，同爲現代研究政府組織者所極注意的問題。試讀民權主義第六講，孫先生曾經說過這樣的話：「在我們的計劃之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開成兩個。一個是政權，要把這個大權完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事務，這個治權，便是政府權。」隨後在同一講內，孫先生又接着比較詳細的說：「我們現在分開權與能，說人民是工程師，

政府是機器。在一方面要政府的機器是萬能，無論什麼事都可以做，又在他一方面要人民的工程師，也有大力量，可以管理萬能的機器。那麼在人民和政府的兩方面，彼此要有一些什麼樣的大權，才可以彼此平衡呢？在人民一方面的大權，是要有四個權，這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面的，是要有五個權，這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權。用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才算是一個完全的民權政治機關。有了這樣的政治機關，人民和政府的力量，才可以彼此平衡。』這種指示，可謂非常扼要。現在除開人民方面的四種政權，已在第六章第二節裏面分別說過以外，本節下面所要分析的，乃側重於政府治權方面。

政府治權的劃分，總理孫先生定為五個，即行政權、立法權、司法權、考試權、和監察權。這五個治權，孫先生認為要互相獨立，因而形成五權分立的學說。但在外國方面，則向主三權分立之說，即僅認立法行政司法三權要互相獨立，而

以監察權隸屬於立法權，以考試權隸屬於行政權。此中沿革如何，利弊如何，不可不有分別之認識，茲爲簡述如下：

(一)三權分立說 三權分立之說，導源甚早，但發揮盡致的，要算孟德斯鳩 (Montesquieu)。據他的意思，立法行政司法三權必要分掌於三個機關，使之互相牽制，互相調和，然後各種治權的運用，才不致侵犯人民的自由權利。所以他在他的名著法意 (The Spirits of Law) 裏面說道：「各種政府都有三種權力，卽立法權、行政權、和司法權。國家的執政者用第一種權力，來製訂暫時的或永久的法律，修改或廢止已有的法律。用第二種權力，來宣職辯和，接受國外的公使，保障國內的公安，設備國界的防禦。用第三種權力，來處罰罪人，或判決個人中間的爭訟。……如果立法權和行政權通同放在一個人或一個團體的手中，便將沒有政治的自由可說，因爲恐怕君主或元老院要制定專制的法律，並且要用專橫的方法去執行牠。其次，如果司法權和立法權行政權不分，也將沒有政治的自由可說，因爲司法權與立

法權若果合併起來，那麼，裁判者同時就是立法者，人民的生命和自由，便要受到橫暴的壓迫。同樣，如果司法權與行政權合併，則裁判官就要兼掌行政權，那就更要胡作亂爲了。最後，倘若這三種權力通同在一個人或一個階級或一個團體的手中，則一切事情便都完結了。」孟德斯鳩這種說法，是把分權作爲自由的保障。自他的學說出來之後，這種見解幾乎遍佈歐美兩洲，自十八世紀以來各國新成立的憲法，大都採用了三權分立的大原則。

以上所說，是三權分立說的大概。此外，還有兩點應該注意：其一、所謂三權分立，並不是絕對的分離，乃是互不干涉的意思。在事實上，這三種治權的運用，仍是互有關係的。比如立法部監督財政，行政部裁可法律，便是立法權和行政權的相互關係；立法部彈劾裁判，司法部審查法律，便是立法權和司法權的相互關係；行政部舉行大赦，司法部審查命令，便是行政部和司法部的相互關係。這都是很顯然的例。其二、所謂三權分立，是主張立法行政司法三權互相獨立，而監察考試兩

種權能，則分別兼操於立法行政兩部之手。這是很容易發生毛病的。爲什麼呢？因爲監察權既不能獨立而操於立法部，則因好惡同異等關係，立法部必有袒護惡政府，或抨擊好政府之虞。立法人員亦必不免忙於政爭而放棄立法的本職，或藉其勢力以索取政府的賄賂。同樣，考試權既不能獨立而操於行政部，則行政部因地位的方便，在考試時固可以錄取私人，在考績時亦復可以庇護私人。這些現象，都是監察權和考試權未能獨立所發生的毛病，也就是三權分立說的缺點。

(二)五權分立說 五權分立之說，爲總理孫先生所特創，所謂五權憲法，基礎卽在於此。五權分立的内容，是將立法行政司法考試監察五種治權，分別授諸立法行政司法考試監察五院。五權分立的意旨，包含有兩方面，一是職務上的分立，一是地位上的分立，前者是說立法行政司法考試監察各院間當執行其職務時，不受其他各院的指揮或命令，後者是說五院職員的在職權，不受他院權力的侵犯。至於這五種治權之中，何以除立法行政司法三權之外，便是考試監察兩權也都要使之

獨立呢？我們但看上面所述世界各國，以立法部兼操監察權，以行政部兼操考試權的弊害，已可以思過半。反過來說，假使考試權能夠離行政權而獨立，則用人惟賢，量材器使，政府治權可以歸專門家去行使，而政府也就自然會健全起來了。同樣，假使監察權能夠離立法部而獨立，則以監察院監督政府，必能使百政措施，一準於至當；以監察院彈劾百僚，雖有不肖的官吏，也要爲之肅然，而政治也就自然會清明起來了。因有這種種的理由，考試權自然應當由行政權分出，監察權自然應當由立法權分出，才可以形成立法行政司法考試監察五權的分立，而達到完善政府的目的。所以在民權主義第六講裏面，孫先生就是這樣的說：「中國從前實行君權考試權和監察權的分立，有了幾千年，外國實行立法權司法權和行政權的分立，有了一百多年。不過外國近來實行這種三權分立，還是不大完全，中國從前實行那種三權分立，更是有很大的流弊。我們現在要集合中外的精華，防止一切的流弊，便要採用外國的行政權立法權司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的

完璧，造成一個五權分立的政府。像這樣的政府，才是世界上最完全最良善的政府。』可見五權分立之說，真是匯集中外之長，爲曠古所未有。

五權分立說的大概，已如以上所述，此外還有兩點，應該有所補充：其一、五權分立也和三權分立一樣，並不是絕對分離的，仍然是互不干涉的意思，所以在事實上，這五種治權的運用，還是互有關係的。例如各院及其所屬機關所需的經費預算，應送交國府主計處製成總預算案後，由行政院提出於立法院，便是行政權與其他各權的相互關係。立法院關於本院議決案之執行，得向各院及行政院各部會提出質詢，便是立法權與其他各權的相互關係。各院及其所屬機關的違法的官吏，經監察院彈劾後，由司法法官懲戒委員會審判之，便是司法權與其他各權的相互關係。各院及其所屬機關的公務員，均須依法律經考試院考選銓敘，方得任用，便是考試權與其他各權的相互關係。監察院得隨時派員分赴各院及其所屬各機關調查檔案冊籍，遇有疑問時，該主管人員應負責爲詳實的答復，便是監察權與其他各權的相

互關係。至於五院間的爭議，則依國民政府組織法第十七條之規定，由國民政府會議解決之。其二、五權分立說既是總理孫先生把中國固有的三權，與歐美流入的三權冶於一爐而製成的，則中國政府的組織，必然要依照這個主張去實踐，才可免去立法權兼監察權及行政權兼考試權的弊害，才可收到理想的五權分立的功效。所以「像這樣的政府才是世界上最完全最良善的政府」的說法，實為確切允當之談，而五權分立的優於三權分立，也是不言而喻。

第三節 政府的組織

如上所述，關於政府治權的劃分，外國與中國的主張有三權分立與五權分立的不同，因此中外政府的組織，就自然要有很大的差別。簡言之，即外國的政府大都是由立法行政司法三部分組織而成，而中國的政府則是由行政立法司法考試監察五院組成。現在把世界各國政府與我們本國政府的組織概要，分別敘述如後。

(一) 各國政府的組織 世界各國的政府，雖大都以立法行政司法三部分立為

其組織的基礎，然而各部組織的詳細內容，却各有不同。以下先說各國立法部的組織，再依次說行政司法兩部的組織。

(甲)立法部的組織 各國政府的立法部，就是指的各國國會或議會。現在各國國會的組織，有採用兩院制(Bicameral System)的，也有採用一院制(Unicameral System)的。兩院制的國會，是將國會分作兩個機關：或稱爲上院及下院，或稱爲貴族院及平民院，或稱爲參議院及衆議院，名目殊不一致。兩院的性質及職權，各不相同。至於一院制的國會，是一單純的組織，如所謂國民會議(National Assembly)之類便是。近代國家除極少數採用一院制外，大多數所採用的都是上院下院分立的兩院制。

關於各國上院的組織，彼此差異甚多：其一爲聯邦的上院制，這種上院制議員，通常是代表各邦，而不代表人民，所以常由各邦議會選舉，或由各邦政府委派，如美國及瑞士等聯邦國家的上院，屬於此類。其二爲世襲的上院制，這種上院議員

的全部或大部分，不是由人民選出，而是由世襲的貴族選出，如英國及日本等君主國家的上院，屬於此類。其三爲任命の上院制，這種上院組織的用意，在與吸收有特別才望學識或行政經驗的人才，如意大利及新西蘭諸國的上院，屬於此類。其四爲間接選舉的上院，這是以上院議員的選舉權，委諸地方議會或地方人民所選出的初選當選人，如法國及瑞典諸國的上院，屬於此類。最後一種，爲民選の上院制，這種上院議員，是由人民直接選舉，如美國各邦及英屬澳大利亞等地，便是採用此制。

至於各國下院的組織，概由民選議員所構成。不過或用普通選舉，或用限制選舉，在選舉制度上互有差異而已。此外，上院與下院不同的處所，亦可擇要舉出如次：其一爲議員額數不同，即上院議員數目，恆少於下院議員，如美國上院議員僅九十六名，而下院議員則爲四百三十五名，其數較多數倍。其二爲選舉方法不同，即下院議員概由人民直接選舉，而上院議員則有上述世襲任命等差別。雖則法國上

院議員亦號稱民選，但與選舉下院議員的方法究不相同，因為下院議員是由人民直接選舉的，而上院議員則由人民間接選舉。其三為被選資格不同，即上院議員被選的資格，恆較下院議員為高，如法意比等國上院議員的合格年齡為四十歲，而下院議員的合格年齡則為三十歲。其四為選舉區域不同，即下院議員的選舉區，恆較大於下院議員的選舉區，因此上院議員的額數，恆少於下院議員的額數，如美國瑞士的上院選舉區為邦，每邦選出上院議員二名，便是一個例子。其五為議員在任期不同，即上院議員的任期，通常較長於下院，如美國上院議員任期為六年，而下院議員任期則為二年。其六為改選方法不同，即下院議員同時改選全部，而上院議員則多係改選一部分，如美國上院議員的任期為六年，每二年改選三分之一，便是其中的一例。

各國上下兩院的組織情形，略如上述。至於兩院職權的分配，大體說來，可分三種：其一、兩院職權完全平等或幾乎完全平等，如美國及澳大利亞等是。其二、

兩院關於財政案的職權，下院高與上院，如比意等國是。其三、兩院職權全不平等。上院祇為下院的匡助機關，如現在的英國便是。但合上下兩院的全部職權而論，國會之所以異於行政部於司法部者，實在於國會的職權包含有立法權監督權和財政權二種。立法權自然就是制定法律之權，凡國家的一切法律，都由國會制定。監督就是監督行政部司法部之權，其中包含有質問權審查權受理請願權及建議彈劾權等。至於財政權，即是議決財政案之權，其表現係在預算案與決算案之上。

查國立法部的組織及職權，以上既以分別有所說明，那麼，到底立法部應該採一院制呢？還是兩院制？關於這一點，我們以為各國之所以採用兩院制，不是因為國體是聯邦，便是因為國內原有貴族階級，致不得不採用兩院制，以謀國事的調劑。如果國體不是聯邦，固然沒有採用兩院制的必要；如果國內沒有貴族階級，則更不必用法律來從事於貴族階級的製造，特地勉強去仿效旁的國家的兩院制。

(乙) 行政部的組織 各國行政部的組織，除少數採用委員制的國家，如瑞士

的聯邦委員會及蘇聯的人民委員會之類，是以多數法律上職權平等的人員構成以外，大多數的國家，是由行政元首與國務員組織而成。行政元首在君主國爲君主，他的產生是世襲的，在共和國爲總統，他的產生是選舉的。共和國行政元首的產生，雖由於選舉。但其選舉方法，却分爲由人民選舉及由議會選舉兩大類。除世襲的君主任期爲終身外，普通共和國的元首選出後，其任職均有期限的規定，通例是四年，最短者爲一年，最長者爲七年。

各國行政部的職權，大致有九種：其一爲執行法律之權；其二爲提出法律案及要求議會覆議之權；其三爲召集或解散國會之權；其四爲任免官吏之權；其五爲統率海陸軍之權；其六爲宣戰締約及授受使節之權；其七爲頒給榮譽之權；其八爲舉行大赦及特赦之權；其九爲發布戒嚴令之權。不過其中有若干點，是要經過國會的同意而已。

(丙)司法部的組織 行使司法權的機關，通稱法院。各國法院，大致多爲普

普通法院與行政法院兩種。普通法院在於審理民刑事案件，其組織或爲大理院控訴院及地方裁判所三級，如法國是；或爲國法院（最高法院）高等法院地方裁判所及初級裁判所四級，如德國是。至於行政法院，在於審理行政訴訟。所謂行政訴訟，就是對於行政行爲而發生的訴訟，也就是對於國家官吏在行政上的違法行爲的訴訟。這種訴訟是與普通訴訟有別的。所以歐洲大陸諸國如德法意等，對於行政訴訟都由特別設立的行政法院處理。而在英美方面，則無論普通訴訟或行政訴訟，概歸普通法院處理。

各國法院的職權，受處理民刑訴訟及行政訴訟，爲各國所同外，另有一部分國家，還賦予法院以解釋憲法之權。所謂解釋，就是對於違憲的法律或命令加以否認，拒絕執行，或竟加以撤銷，使其消滅。例如美國，便是承認法院有撤銷違憲法令之權的。但在德意比英等國，則毫未規定法院有解釋憲法之權。

至於法院法官的產生，各國方法也不一致。其中有由元首任命的，如法國及其

他君主國是。有由元首任命而須得其他機關同意的，如美國智利等是。有由議會選舉的，如瑞士墨西哥等是。也有由人民選舉的，如美國各邦的法官便是其例。

(二) 中國政府的組織 中國政府的最高機關，為國民政府。國民政府轄院凡五，即行政院立法院司法院考試院及監察院，而五院又各轄有若干部會，茲列表以示其系統如左：

國民政府

監察院——審計部

立法院

- 法制委員會
- 外交委員會
- 財政委員會
- 經濟委員會
- 軍事委員會

行政院

- 內政部
- 外交部
- 軍政部
- 海軍部
- 財政部
- 實業部
- 教育部
- 交通部
- 鐵道部
- 蒙藏委員會
- 僑務委員會

司法院

- 最高法院
- 行政法院
- 司法行政部
- 公務員懲戒委員會

考試院

- 銓敘部
- 考選委員會
- 典試委員會

軍事委員會——由委員長兼禁烟總監

(甲)國民政府的組織 國民政府的組織，係採用委員制，內設主席一人，委員

十二人至十六人（國民政府組織法第十條），由中國國民黨中央執行委員會選任（訓政時期約法第七十二條）。其職權的行使，除有特別規定者外，均採用合議制的形式。這種合議機關，謂之國民政府會議。這個會議由國民政府主席及全體委員組成，開會時以國府主席爲主席。

國民政府有四個輔助機關：其一爲文官處，以文官長爲首領，掌理關於國民政府會議及府內一切文書機要印鑄事宜。其二爲參軍處，以參軍長爲首領，掌理關於國民政府的典禮總務事宜。其三爲主計處，以主計長爲首領，掌理關於各機關的歲計會計統計等事宜。其四爲建設委員會，以該會委員長爲首領，掌理關於全國的建設事宜。此委員會原屬於行政院，其地位與行政部所屬各部相等，後以國民黨四大全會討論的結果，才直隸於國府。

國民政府的職權，其重要者有七：其一爲總攬中華民國治權（國民政府組織法第二條）；其二爲統率陸海空軍（同法第三條）；其三爲宣戰媾和及締結條約（同

法第四條)；其四爲行使大赦特赦及減刑復權(同法第六條)；其五爲議決院與院間不能解決的事項(同法第十七條)；其六爲公布法律及發布命令(同法第五條)；其七爲提請任免五院院長及各部會長(訓政時期約法第七十四條)。

(乙)行政院的組織 行政院設院長副院長各一人。由國民政府任命(訓政時期約法第七十四條)，院長因事故不能執行職務時，由副院長代理(國民政府組織法第二十二條)。行政院設各部，分掌行政的職權。關於特定的行政事宜，則設委員會以處理之。委員會的地位，與各部相等。各部設部長一人，政務次長常任次長各一人，各委員會設委員長副委員長各一人(同法第二十一條)。關於各部會的共通事項或重要政務，則由行政院會議議決之。行政院會議由行政院院長副院長各部長各委員長組成，以行政院院長爲主席(同法第二十三條)。

行政院的職權，其重要者有七，即議決下列各事宜：其一爲提出於立法院之法律案；其二爲提出於立法院之預算案；其三爲提出於立法院之大赦案；其四爲提出

於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他國際重要事項；其五爲薦任以上行政司法官吏之任免；其六爲行政院各部及各委員會間不能解決之事項；其七爲其他依法律或行政院院長認爲應付行政院會議之事項（國民政府組織法第二十四條）。

（丙）立法院的組織 立法院設院長副院長各一人，由國民政府任命（訓政時期約法第七十四條），院長不能執行職務時，由副院長代理（國民政府組織法第二十八條）。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，其任期爲二年（同法第三十條及第三十一條）。立法院內部得設各種委員會（如法制委員會外交委員會等），並有自行增置或裁併委員會之權。各種委員會之委員，由本院委員分任，其委員長則由院長於委員中指定（立法院組織法第一條至第四條）。

立法院的職權，其重要者有六：其一爲議決法律案；其二爲議決預算案，其三爲議決大赦案，其四爲議決宣戰媾和及締結條約案；其五爲議決其他重要國際事項

(以上均載國民政府組織法第二十七條)；其六爲得向各院及行政院各部會提出質詢(立法院組織法第十四條)。

(丁) 司法院的組織 司法院設院長副院長各一人，由國民政府任命(訓政時期約法第七十條)；院長不能執行職務時，由副院長代理(國民政府組織法第三十九條)。司法院之下，設立司法行政部最高法院行政法院及官吏懲戒委員會等機關，以分掌司法行政司法審判行政訴訟及官吏懲戒等職務。

司法院的職權，其重要者有三：其一爲統一解釋法令及變更判例(司法院組織法第三條)；其二爲掌理司法行政司法審判官吏懲戒，及建議關於特赦減刑復權事項於國民政府(國民政府組織法第三十五條)；其三爲提出關於主管事項之議案於立法院(同法第四十條)。

(戊) 考試院的組織 考試院設院長副院長各一人，由國民政府任命(訓政時期約法第七十四條)，院長不能執行職務時，由副院長代理(國民政府組織法第四十

三條)。考試院設考選委員會及銓敘部，分掌考試行政及官吏任免事務。此外，另有一種臨時機關，即典試委員會，於舉行考試時始組織之，考試事畢即行裁撤，其職務在掌理考試的技術方面。

考試院的職權，其重要者有三：其一為提出關於主管事項之議案於立法院（國民政府組織法第四十四條）；其二為掌理考選官吏公務員及專門技術人員等事項（考試院組織第二條）；其三為掌理公務員之登記及任免升降之審查等事項（同法第三條）。

(己)監察院的組織 監察院設院長副院長各一人，由國民政府任命（訓政時期約法第七十四條）。院長不能執行職務時，由副院長代理（國民政府組織法第四十七條）。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（同法第四十八條）。監察院設監察使。由院長提請國民政府任命，分赴各監察區行使彈劾權（監察院組織法第六條）。監察院又設審計部，掌理一切審計事宜（同

行第二條)。審計部設部長副部長各一人，由院長擬請國民政府任命（同法第四條）。

監察院的職權，其重要者有四：其一為彈劾違法及失職的官吏（監察院組織法第一條及第六條）；其二為審核各機關的預算和決算以及監督各機關預算的執行等等（同法第五條）；其三為調查各機關的檔案冊籍（同法第三條）；其四為提出關於主管事項之議案於立法院（國民政府組織法第五十二條）。

以上所述，為我國國民政府及行政立法司法考試監察五院現行組織的概要。其中詳細情形，本書不能備舉，應參閱 總理孫先生的遺教，以及各種現行組織法規。其在本書屬稿以後，我國國府及五院的組織，有經中國國民黨中央執行委員會加以修正者，自應從其修正。本教程的論述，暫止於此。