

輯編準標程課正修年五十二部育教照遵

本教學中界世準標程課新

用生學學中級高

民公新中高

冊一第

樵逸徐 汶 李 者著編

海佛周 者訂校

行印局書界世

編輯大意

一、本書係根據教育部最近所頒佈之修正高級中學公民課程標準教材大綱編輯而成。

一、本書分『社會問題』及『政治概要』二部分，按照部定標準，合作第一學年第一學期之用。

一、編配程序，與部定標準大致相同；有時為說明便利計，略有增加。

一、本書取材於國內外名著者甚多，茲特對原著人致謝。

目次

第一編 社會問題

第一章 社會問題的意義和範圍.....一

社會問題的發生——我國社會問題的特質——社會問題的研究對象

第二章 人口問題.....五

一 人口問題概論.....五

馬塞士人口論——人口增減的原因和結果——生產制限和優生運動

二 吾國人口問題.....一二

我國的人口——我國人口的分布——我國人口的遷移——我國人種的素質

第三章 農村問題.....二〇

一 農村經濟.....二〇

農村問題的嚴重性——增加生產——調節農產物價——改善生產組織

二 中國農村破產與救濟問題……………二二三

我國農村衰落的原因——農民生活的狀況——怎樣救濟農村

第四章 勞動問題……………三四

勞動問題的意義——勞動與生產——勞資協作——中國勞動問題

第五章 職業問題……………四六

職業指導和職業選擇——職業訓練——職業道德——失業原因及其救濟

第六章 婚姻問題……………五九

婚姻之社會的意義——訂婚結婚與離婚——夫妻間之權義關係

第二編 政治概要

第一章 國家的概念……………六七

國家的起源——國家的意義——國家的三大要素——國家的種類

第二章 政治制度……………八二

一 民主政治……………八二

民主政治的意義——民主政治的由來——民主政治的種類——中山先生對於民主政治的主張

二 獨裁政治.....八七

獨裁政治發生的由來——獨裁政治依存於人的條件——現在世界的趨勢——蘇聯共產黨的專政——土耳其凱瑪爾的獨裁——意大利法西斯蒂的獨裁——德國國家社會黨的獨裁

三 我國現行制度.....九四

我國現行政治制度之根據——五院之性質與組織

四 政黨.....一一〇

政黨的意義和種類——一般政黨和中國國民黨——政黨在政治上的作用

第三章 憲法.....一一九

憲法的意義——憲法的種類——憲法的內容——憲法的產生和修改

第四章 國際關係與國際組織.....一二四

一 國家與國際組織.....一三四

二 國際會議與國際公約.....一三八

國際會議——國際公約

三 國際聯合會與國際法庭……………一四三

國際聯合會——國際法庭

四 中國與國際間之關係……………一四七

第一編 社會問題

第一章 社會問題的意義和範圍

社會問題的發生——我國社會問題的特質——社會問題的研究對象

社會問題的發生 社會問題，是關於社會組織和社會現象的一種時代問題。因為社會組織或社會現象，是在人類『爭生存』的原動力推動之下，不斷地進化，不斷地分化。而在這進化及分化的某時期，社會組織之間，失其均衡；社會現象之間，發生矛盾；社會階級之間，激起衝突；其結果，社會秩序發生動搖，社會生活不能支持，於是乃產生其時代的種種社會問題。

所以社會問題，視各時代爭生存的方式不同，有以宗教問題為中心的社會問題，有以政治問題為中心的社會問題，有以經濟問題為中心的社會問題。而在今日的社會問題，便是這以經濟問題為中心的社會問題。

在中世紀之時，西歐社會，完全為黑暗的宗教勢力所支配；曲解教義，束縛思想，於是有馬丁路德



(Martin Luther) 爲其主唱者的宗教改革運動。在此時期的社會問題，就是以這宗教問題爲中心的社會問題。十六世紀以後，各國的君主，脫離教皇的束縛，樹立中央集權的專制政治，而以貴族和地主爲其絕對權力的支柱，於是新興的市民階級 (Bourgeoisie)，利用工業勞動者 (Proletariat) 及農民，起而與貴族、地主及國王相抗，是爲政治革命。在此時期的社會問題，就是以這政治問題爲中心的社會問題。其後各國產業革命逐漸完成，國內的資本階級 (市民階級的後身) 一方面，利用其優越的經濟勢力，壟斷國內的生產機關，並進而挾其剩餘的資本，掠奪國外的市場；他方面，利用其資產者本位的選舉制度，把持國會，奪取政權，並運用其優越的政治地位，製定不利於勞動階級的種種的法律，實行所謂『資本階級獨裁』的政治。無產的勞動者，在這被壓迫的情況之下，乃團結鬪起，以圖反抗。其目的在推倒資本主義的社會秩序，樹立無壓迫無榨取的社會制度。其手段則視國情與時代的不同，或者採取激烈的爭鬪手段，或者主張漸進的改革主義，是爲經濟革命或社會革命。而在此時期的社會問題，就是以這經濟問題爲中心的社會問題。

我國社會問題的特質 今日社會問題，是以經濟問題爲中心的社會問題，已經說明於前了；但是經濟問題的產生，實由經濟情況如何爲其決定的原因，故各國的經濟情況各不相同，則各國的社會問題，自亦不能不互異其趣。卽如產業發達的國家如英法者，其社會問題，以其經濟情況之不盡

同，自亦不能不異其形態。即前者爲純粹以大工業立國的國家，故其社會問題，亦純爲關於工業勞動者的問題；後者除大工業以外，農業亦爲其產業的重要部分，故其社會問題，除關於工業勞動者的問題以外，農業勞動者的問題，亦爲社會的重要問題。至於吾國，自受產業革命的潮流以來，國內新興工業，雖亦轉輾於帝國主義國家的經濟壓迫之下，逐漸在發育滋長之中，但吾國向來以農立國，農民之數字尙遠在工人之上，而農民生活的改善，耕地的整理和改良，尤爲當務之急，故關於以農業經濟爲中心的社會問題，自爲吾國目前最重要的社會問題。至就工業方面而言，新興工業中工人的生活，其痛苦雖略似產業發達諸國的工人，甚或有過無不及之概，但是我們應知國內新興的工業，多操縱於外人之手——或則藉不平等條約爲護符而爲直接的經營，或則以借款或抵押等方式，假國人之手，而爲間接的支配。至其餘一部分，則因受上述外人直接間接的經濟壓迫，僅處於勉強掙扎的苦境之下。前者既受外人經濟勢力直接或間接的支配，則其中勞動者之被壓迫與榨取，自全出於帝國主義者之賜；至屬於後者的工人，其境遇表面上雖爲本國資本家所決定，但是我們如果認識我民族資本受外國資本的壓迫至於今日的境況，則決定勞動者境遇的最後的原因，自爲帝國主義者的經濟侵略。故中山先生在十三年勞動紀念日對各工團的演說詞中說：『外國工人只受本國資本家的壓迫，中國工人要受外國經濟的壓迫，間接的要做外國人的奴隸。』又說：『我們本國資本家實在沒有壓迫

工人的大能力。現在中國工人所受的最大痛苦，是由於外國的經濟壓迫。所以諸君今天有這樣的盛氣，結成這樣的大團體，做這樣的示威運動，應該想方法來抵抗外國的經濟壓迫。這是分析我國的經濟問題，而示解決我國勞動問題的至理名言，是研究我國社會問題者所不能不切實認識的關鍵。

社會問題的研究對象 社會問題既然是關於社會組織和社會現象的時代問題，則我們於研究現代社會問題之時，對於現代的社會組織和社會現象，自不能不有明白的認識，研究其病理的起源，發見其病徵之所在，進而求對症下藥的解決方法。社會問題作爲『科學』(Science)的討論，尙爲最近之事，故關於社會問題的著作，其組織或體系，多各樹一幟，令人無所適從。惟作者以爲社會問題如有確立而爲一科學之可能，則我們似不能不以社會問題爲解剖病態的社會，指陳其問題之所在，並探求其解決的方法的科學。

【問題】

1. 社會問題發生的原因安在？
2. 現代的社會問題，是以甚麼爲中心的？和以前各時代的社會問題有甚麼不同？
3. 我國今日最重要的社會問題，是那一種？
4. 我國今日的社會問題，就工業方面說，有甚麼特質？
5. 研究社會問題，當以甚麼爲對象？

第二章 人口問題

一 人口問題概論

馬塞士人口論——人口增減的原因和結果——生產制限和優生運動

馬塞士人口論 人口問題成爲嚴重的社會問題，始於十八世紀末期。在十八世紀以前，世界各國，地廣人稀，交通不便，國和國間的競爭，遠不逮其後那樣的激烈，所以關於人口的量的多少和質的優劣，並不成爲嚴重的問題。及至十八世紀中期以後，產業革命的發生，引起了農村人口向都市的移動，和社會間貧富的懸隔，於是食糧不足和拯饑救貧，乃成爲十八世紀末期英法等國最嚴重的社會問題。而我們在本章中所討論的人口問題，也就導源於此時所發生的這些問題。

談到人口問題，就會使人聯想到英人馬塞士（Robert Malthus 一七六六——一八三四）因爲人口問題引起了世人的注意，實始於馬塞士問世於一七九八年的人口論（An Essay on the Principle of Population）。當馬塞士著人口論的時候，英法各國，正苦於人口的問題，就英國而言，產

業革命進展的結果，農村衰落，手工業者失業，而當時新式工廠設備的簡陋，待遇的苛酷，幾為今日歐美工人所不能想像，於是拯救救貧，遂為當時社會人士最重視的問題。就法國而言，在大革命爆發之前，賦稅繁重，民不聊生，遊民乞丐，廣集都市，其對於社會秩序之威脅，實在當時英國以上。馬塞士目擊這些嚴重的情形，於是著為人口論一書，大意謂：食物和人口不能比例的增加，依自然的趨勢，人口增加之速，遠在賴以生存的食物增加速度之上，即前者乃循幾何級數以增加（1:2, 2:4, 4:8, 8:16……），後者則循數學級數以增加（1:2, 3:4, 5:6……）。如依此增加的比例而不受制限（Checks），則二百年後，人口和食物，即成二百五十六和九之比，其危險將不堪設想。但是這樣不受制限的不平衡的增加，據馬塞士的見解，乃是不可可能之事。因為食物的增加，到了不足以供給增加不已的人口之時，則人口必然遇到二種的制限：（一）戰爭，內亂，饑饉，瘟疫等所謂積極的制限（Positive checks）；（二）避妊，墮胎，禁慾，放縱等所謂預防的制限（Proventive checks）。前者為事後的，後者為事前的，前者為自然的，後者為人為的。這兩種制限，雖然表現的方式不同，但是為殘酷和不道德則一。要想解決增加不已的人口的壓迫，應另謀救濟的方法，不應任那些殘酷和不道德的制限自由運行。

那末馬塞士所謂最理想的救濟方法是甚麼呢？照他的意見，認為頂好是矯正早婚和節制性慾；務使各人得有充分的能力，足以經營獨立的生活和負擔子女的扶養，然後舉行結婚，則人口和食物

的增加，方足以保持平衡，因人口的壓迫而發生的殘酷和不道德的現象，自然可以免除。我們看馬塞士的主張，可知他對於積極的制限，固然竭力主張矯正和避免，但對於預防的制限，則主張採用遲婚和節慾等道德的部分，否認避妊、墮胎等不道德的部分。所以他所謂救濟的方法，還是只限於消極的方面，同時他自己認為除掉消極的方法以外，實在沒有其他更永久更完善的方法了。

照馬塞士的見解，人口的增加是依幾何級數的；這樣錯誤的見解，我們可從生物學的和社會學的立場去批評。第一，就生物學的立場而言，生物愈下等則生殖率愈大，愈高等則生殖率愈小。人類是最高等的生物，同時人類的文明是在不斷的進展，所以生殖率自然也只有降低而不會增加的，這種事實，我們看二十世紀歐美先進國的生殖率比十九世紀的低下，就可以明白的。第二，就社會經濟學的立場而言，生活愈富裕則多子的觀念愈薄弱，愈簡陋則多子的觀念愈強烈。（這種情形，在我國舊社會中似不盡然，但其為社會進化中必然產生的現象，是不能置疑的。）人類生活是在不斷的進展，所以生殖率也只有降低而不會增加的，這種事實，我們只要看歐美各國富裕家庭和貧苦家庭子女的多寡，也就可以明白的。其次，說到馬塞士食物的增加是數學級數的，而其增加的速度，遠不逮人口增加之速的見解，也含有很大的錯誤。我們應該知道農作物固然要受報酬漸減法的支配，但是土地可以改進，荒地可以開墾，滄海可變為桑田，種子肥料可以改良，而且如德國歐戰時期那樣，還可以用

科學的方法，以人工製造食物。馬塞士生息於十九世紀前期，還沒有夢想到其後偉大的科學的貢獻呢。

人口增減的原因和結果 我們看馬塞士的人口論，可知他對於這個問題所注意的中心，乃是與食物發生密切關係的人口的增減，而這人口增減的問題，自馬氏迄今，仍為人口問題的中心，所以我們對於人口增減的原因，不能不有扼要的說明。

一個國家的人口所以增加或減少，原因雖然很多，總括言之，要不出於：(一)生產，(二)死亡，(三)移入 (Migration) (四)移出 (Emigration) 四種。其中生產和移入為增加的原因，死亡和移出為減少的原因；以生產數減去死亡數為『人口的自然增加』(Natural increase of population)，以人口的自然增加數，加上移入數，再減去移出數，為人口的總數。茲將世界各國生產率和死亡率的大小，及其原因，說明於下：

一、生產 現代各國生產率的大小極不相同，據最近的統計：蘇俄每千人為四〇·九，中國約三五，日本三四·九，印度三三，意大利二七·五，美國二二，德國二〇·六，英格蘭及威爾士一八·三，法國一九·一。以上各國除中國的數字係估計外，屬於蘇俄者，統計於一九二三年，屬於美國者於一九二二年，屬於日本者於一九二四年，屬於印度者於一九二一年，其餘概係統計於一九二五年。就以上

統計的數字，我們可以得到一個原則，就是生產率的大小，和文明程度的高低，是略成反比例的。

至於說到生產率大小的原因，也是非常複雜，舉其要者，則爲：（一）由於產業立國之不同，即農業國的生產率大於工商業國；因爲農民定居，夫婦同居的機會較多，工商業者遊旅無定，夫婦同居的機會較少。（二）由於教育程度之高低，即教育程度低的國家，其生產率大於教育程度高的國家；因爲教育程度低，則其國民慾望簡單，少有遠慮，故多生產，反之，教育程度高，則適得其反。（三）由於法律制限的影響，如對於結婚，離婚，再婚，養子等法律的制限寬者，生產率較大，反之，則生產率較小。（四）由於道德或習慣的影響，如我國視無後爲不孝的行爲，以多子爲多福的表徵，所以生產率比一般國家大；『二兒制』『三兒制』幾成戰前法國的風習，所以生產率比一般國家小。

二、死亡 死亡率的大小，和生產率一樣，也和文明程度的高低略成反比例。例如就各國的一般死亡率而言，中國每千人中約三〇人，印度三一一人，（一九二一年）蘇俄二一·七人，（一九二三年）日本二〇·三人，（一九二四年）意大利一六·六人，（一九二五年）法國一七·七人，（一九二五年）英格蘭及威爾士二·二人，（一九二五年）美國一一·九人，（一九二五年）德國和美國同，亦爲一一·九人，（一九二五年）其次，就嬰兒的死亡率而言，中國每千人中約二一五人，日本一五六人，（一九二四年）蘇俄一四六人，（一九二三年）意大利一三二人，（一九二〇——二三

年)德國一〇五人(一九二五年)美國七六人(一九二五年)英格蘭及威爾士七五人(一九二五年)以上各國的死亡率,除我國無確實的統計外,大抵每年呈漸減之勢,而尤以嬰兒死亡率的減少,最值得我們的注意。因為一般死亡率的減少,固然是以表示文明程度的提高,而嬰兒死亡率的減少,尤足以表示文明的進步。

死亡率大小的原因,大概可以分爲三種:(一)老死的過早,老死爲生理機能枯萎的結果,人力本是無可如何的,可是國人近年以來,因為不知攝生,不好運動,和缺乏性的知識和道德,結果多未老先衰而死。這種現象,較之歐美先進國人年逾古稀而精神仍如壯年者,幾令人爲民族前途抱無限殷憂。(二)夭死,夭死即『短命死』原因很多,舉其要者,則爲出於戰爭,疾病(尤其是傳染病)罹災(他殺及其他災亡)生活困難(因水災旱災饑饉等)自殺,死刑等六種。國人出於以上各種原因而夭亡的,雖然沒有確實的統計,但可信其數足以驚人,自無怪死亡率之大,遠出於其他各國之上了。(三)死產,死產亦名流產,可分爲自然原因的母體虛弱和人爲原因的墮胎二種。

人口增減的原因既如上述,然則一國的人口,究竟增加好還是減少好?關於這人口增減的結果如何的問題,也不是一口可以答復的;因為僅就表面判斷,人口增加當然是可喜的事,人口減少當然也是可憂的事,可是過細研究起來,增加固可喜,但有時不一定可喜,減少固可憂,但有時不一定可憂。這

是甚麼意義呢？因爲人口增減的可喜可愛，須視以下各種的情形而定：（一）增減是否適於當時政治的需要或經濟發展的程度。（二）增減的人口，素質是否優良。（三）增減的速度如何。

生產制限和優生運動 生產制限爲解決人口數量的方法，而優生則爲增進人種素質的運動，這二個問題，如下文所述，雖然歸着點有類似之處，但是問題的本身，是截然不同的，所以我們不能不分別敘述。

一、**生產制限** 生產制限就是減少生育。制限生產的運動之普遍於歐美，雖然是一八七六年以後的事，但是運動之首倡者，實爲英人馬塞士。馬塞士所以爲生產制限運動的首倡者，我們在本章第一節中略有提及，在此無需贅述。

制限生產的方法，不一而足：馬塞士等主張遲婚節慾等以減少人口，並認此爲道德的制限；但其次如新馬塞士主義者，則認爲道德的制限，固不失爲理想的方法，無如性慾出於自然的衝動，決非道德的自制力所能阻止，於是竭力主張用機械的方法，以謀生產的制限。他們所主張的方法，大旨可分爲永久的節慾和暫時的避妊二種；前者係用科學方法消除生殖的機能，後者係用科學方法以避孕。以上道德的和機械的方法，自十九世紀中期以來，歐美各國的人民，因苦於經濟的壓迫，多有起而實行之者，而自一八七六年以來，則尤呈普遍的現象。

生產制限運動普遍以後的結果如何呢？舉其要者，則為生產率的遞減，與隨之而起的一般死亡率與嬰兒死亡率的遞減。這樣遞減的結果，有為我所應注意者二事：（一）生產率雖然減少，但是人口卻增加無已，而其增加之速，且在制限運動未發生以前之上。（二）因嬰兒死亡率的遞減，人種的素質，比較以前大有進步。這是因為生產既少，則負擔輕，生活易，對於子女的愛情和教養，自然較前有加，因之不獨『人口的自然增加率』勝於制限運動未發生以前，即人種的素質也就逐漸優化了。

二、優生運動 優生運動 (The Eugenic Movement) 就是以人為的方法，改良人種的運動，而其目的，則可分為消極的和積極的二方面：消極的目的，在制止低能、癡癩、和有遺傳病者之生產，積極的目的，在獎勵智力優秀體格健全者之生產。優生運動既有這二方面的目的，因之達成這目的的手段，也可分為消極的和積極的二種：消極的手段，即以科學方法使低能兒等反優生者無從生產，並致力於毒物煙酒及其他有礙生理發展等制度的剷除，積極的手段，即利用科學，謀天乘 (Inborn nature) 的改造。以上積極的手段，因限於今日科學的能力，還沒有甚麼成效，至於消極的手段，先進各國不但推行甚力，而且成效甚著。

一一 吾國人口問題

我國的人口 中山先生在民族主義中，歷舉百年來各國人口的增加率，謂美國增加十倍，英國三倍，日本三倍，俄國四倍，德國二倍半，法國四分之一倍，反觀吾國，則自乾隆以後二百年來，幾於毫無進步。於是警告國人說：『中國是全世界氣候最溫和的地方，地產頂豐富的地方，各國人所以一時不能來吞併的原因，是由他們的人口和中國的人口比較，還是太少。到一百年以後，如果我們的人口不增加，他們的人口增加到很多，他們使用多數來征服少數，一定要吞併中國人口。到了那時候，中國不但是失去主權，要亡國，中國人並且要被他們民族所消滅，要滅種！』其實，中國的人口，雖然號稱四萬萬，據最近內政部的估計，還說有四萬萬七千餘萬人，可是其中體格羸弱，精神不健，形體殘缺的人，不知多少。就我們土地的廣大，富源的未開發，和應付國際政治的需要等而言，我們固然需要人口的增加，但尤其要緊的，還是在增加素質優秀的人口，減少素質惡劣的人口，以至於滅無可滅。

我國人口的分布 和人口的增減有密切關係的問題之一，乃為人口的密度——人口的分布。人口密度，即每一單位面積內的人口總數，這種單位，普通分為方英里和方公里二種。

人口密度，視地方而異；從原則上說，都市高於農村，富裕區域高於貧瘠區域，工商區域高於農牧區域。我國以農立國，照理密度必低於其他工商業發達的國家，可是事實並不如此；和若干工商業國

相較，還要高得多，至於江浙二省中的若干地方，其密度之高，竟爲任何國所不能及。據一九二六年的統計，世界主要國家每方英里的人口密度，比利時爲六四八·四，英聯合王國四六四·三，日本帝國三〇九·五，意大利三二九·三，德意志三二八·〇，法國一八四·四，美國三五·五，蘇俄一六·二，中國合舊本部十八省及東三省共計二十一省平均爲二三八人。我們只就以上所列各國的數字而予以比較，則中國已居於法俄美三國之上了。如果以中國人口最密的幾省而言，則其密度之高，實爲任何國家所不能及；蓋據一九二三年郵局的調查，則江蘇平均爲八七五人，浙江六〇一人，山東五五二人，河南四五四人。感覺人口壓力最大的國家比利時，其密度尙不及江蘇之高，以人口過剩爲侵略口實的日本，其密度尙不及湖南之三四一人，則我國內地人口的稠密，就可想而知了。

以上是我國一般人口密度與其他主要國相比較的情形，其次說到我國農村的人口，就若干區域而言，其密度亦至足驚人。據一九二二年華洋義賑會調查蘇浙皖魯冀五省中二百四十農村的報告，知浙江鄞縣之某一農村每方英里爲六，八八〇人，某四農村爲四，六五〇人，江蘇江陰之某十七村爲二，〇五〇人，山東濰化之某二十村爲三，〇〇〇人，安徽宿縣之某十二村爲二九〇人，河北冀縣之某五村爲一，四五〇人。以吾國農民技術的幼稚，天災人禍之紛至沓來，帝國主義者經濟的政治的侵略之急進，而農村人口尙呈這樣可驚的密度，無怪常有饑饉駢臻，死亡載道，老弱轉溝壑。

壯者散四方的現象了。查我國土地雖有四二七八·三五二方英里，（英文世界年鑑）但高原占百分之三十四，山脈占百分之三十，俱爲不利生息的地方，而如蒙古西藏新疆青海等處，則又人口稀薄，百里不見人煙，故大量的人口之集中於長江三角洲廣東三角洲等土地肥沃交通便利的區域，殆爲自然的趨勢。

至於說到都市人口，照目前的情形，大約不出全人口百分之十五以上。據十五年的調查，境內百萬以上的都市三，五十萬至百萬者六，二十五萬至五十萬者十一，十五萬至二十五萬者十五，十萬至十五萬者十五，五萬至十萬者八十三，二萬至五萬者一百九十三。（十五年六月晨報副刊）這樣的都市人口，如果和工業發達的國家相較，固然瞠乎其後，可是我國新式工業尙未發達，交通還多阻礙，民衆非不得已，又絕不願背鄉離井而適異土，所以都市人口還不逮工商業發達諸國那樣的密，如果將來新式工業和交通機關發達了，社會的風俗習慣轉變了，則都市人口的增加和其密度的遞高，自爲必有的隨伴現象。

近年以來，都市已漸呈膨脹之勢了。其中主要的原由，當不外天災人禍與帝國主義者經濟的政策的壓迫，以至農村破產而屠集於都市。但是這種現象，就社會國家前途言，實至可憂慮之事；因爲我國以農立國，農民占全人口百分之八十以上，農民離村，即係國基動搖的徵候。所以復興農村，使農民

復歸於田園，實係目前至要的急務。

我國人口的遷移 我國人口的遷移，有國際遷移和國內遷移的二種情形，前者可以算是社會問題上的移民，後者只是勞工的移動（Mobility of Labour）罷了，嚴格地說起來，不能算為移民。茲將二種情形說明於左：

一、國際遷移 國際遷移，分移出和移入二種，已如上述。就移出而言，我國歷史很早，西曆七世紀之間，閩廣人已有移至臺灣澎湖諸島者，其後明成祖遣鄭和赴南洋，並遠出印度洋以西紅海一帶，開海外交通路線，於是閩廣人之移至南洋者日衆。及至十九世紀中期，歐人羣趨南洋，爭奪殖民地及市場，並利用廉價勞工，以為牟利的手段。他們發覺中國勞工工資低廉，勤儉耐苦，無不樂於雇用，於是閩廣人之移至南洋者益衆，這是國人移至南洋的簡史。其實我國人移至海外者，固不僅南洋一隅，世界人類足跡所至之處，大抵有國人的踪跡。其分布之普遍，和英國國旗同為國際人士之美談，南洋一隅，不過比較衆多而已。惟我國僑民，在十九世紀末期以前，雖然在海外占有很大的勢力，但其後因種種原因，痛受帝國主義者的壓迫，到了今日，幾有難以立足之苦了。原因是甚麼呢？舉其要者：（一）政府不設法保護。十九世紀中期以前，政府視僑民為『叛國頑民』，明知受外國人的屠殺，反認為『死有餘辜』。十九世紀中期以後，雖漸知過去政策之不當，但至今日，還沒有整個的保護計劃，只有局部的臨

時的應付而已。(二)僑地政府頒佈種種制限或排斥的法令，迫令僑民離國或不許登岸。(三)僑民沒有組織，各自爲政而不知團結以謀事業的發展，結果不敵外國人有組織的勢力，於是先後陷於失敗。(四)僑民性質頑固，知識淺陋，不知利用環境或適應環境。

其次就移入而言，我國除東三省、山東、福建及其他租界地以外，由外國移入的人很少。內地所以少有移入民，由於我國人口已密，無從發展，至於東三省、山東、福建以及其他租界地之多移入民，則由於帝國主義者政治的經濟的背景。這些移民之一部，倚勢妄爲，無惡不作，影響所及，幾難言宣，要解決這嚴重的問題，自有待於不平等條約澈底的廢除了。

二、國內遷移 我國農工，非至不得已，多不願背鄉離井，故國內遷移之事，並不顯著。關於國內遷移之最不能爲我們所忘卻者，當爲北方如山東、河北、河南各省農民之移入東三省。蓋東三省在辛亥以前，人口稀薄，產業幼稚，其後因這些省份的農民，大量地移入，筆路藍縷，從事墾殖，乃成爲今日東三省的繁榮。而彼日人竟任意宣傳，甚至以東三省的繁榮，出於日人的努力，並以此爲侵佔東三省之一重要口實，凡我國人，能不痛自惕勵嗎？

現在東三省已被日人強占了，在暴力劫持之下，內地人民自然暫無移居的可能。可是內地人口過密，以至饑饉頻起，要解決這嚴重的問題，除掉恢復失地以外，自應向西北移殖。因爲西北土地肥沃，

人口稀薄，政府如果有整個的計劃，獎勵移殖西北，不獨可以開發當地的富源，而且可以因此實邊，防止帝國主義者的覬覦。

我國人種的素質 至於我國人種的素質，年來有退無進。就身長而言，國人平均為五呎，而西人則為五·八呎；就重量而言，國人平均為一一五磅弱，而西人則為一四四磅強；就壽命而言，國人平均為三〇歲弱，而法人則為四四，日人亦為四四，英美人為四五。至於衰弱殘廢者之多，與夫智力之不健全，尤為民族前途憂。處此他人優化而國人劣化之情況下，即無帝國主義者政治的經濟的壓迫，欲期生存於世界，已屬至難之事，何況還有政治的經濟的重重的壓迫呢？所以我們目前的要務，除掉致力於政治的經濟的解放和進展以外，還得厲行優生運動，以改良人種。

【問題】

1. 馬塞士人口論的大意怎樣？他的見解有沒有錯誤？
2. 試述現代各國生產率和死亡率的大小及其原因。
3. 生產率減低，而人口卻增加無已，是甚麼原因？
4. 人口的增減，除了生產、死亡，還有甚麼原因？
5. 人口增減的可喜可憂，要看那些情形而定？
6. 生產制限運動普遍以後的結果怎樣？

7. 衛生運動，是以甚麼爲目的及手段的一種運動？
8. 我國人口的增加率和人種的素質怎樣？增加人口和改善人種的素質，在我國今日是那一項重要？
9. 我國人口的密度，比較各國怎樣？都市和農村的密度，目前有一種甚麼變動？要怎樣謀補救？
10. 我國人口的國際遷移和國內遷移，有那幾個問題，要待解決？

第三章 農村問題

一 農村經濟

農村問題的嚴重性——增加生產——調節農產物價——改善生產組織

農村問題的嚴重性 國以民爲本，民以食爲天，農村是供給民食的場所。故農村經濟的興替，卽國家經濟的興替，亦卽國家的治亂所關。曠觀世界各國，除掉特別情形以外，所以迭次發生革命，大概由於農民生活的不安定。而革命之起，幾無不以農民爲中心分子。例如一七八九年，法國的大革命，和一九一七年俄國的大革命，就是最明顯的例子。法國在一七九一年以前，有特權階級的人，如貴族和高級僧侶，可以免繳租稅，可以任意剝削平民。沒有特權的貧苦農民，經濟的負擔極重；他們的收入，竟有五分之二繳納於皇家教會和地主，他們過着啼飢號寒的生活，所以就聯合起來實行革命。俄國在一九一七年以前，不但是一個君主極端專制的國家，而且是一個維持農奴制度的國家，全俄可耕的土地，三分之二屬於少數的皇族，大地主，官僚和寺僧。農民被壓迫過甚，所以利用歐戰的機會，和共產

黨人連合起來，實行革命。卽就我國的歷史而言，每次政治上重大的紛擾，大都也由農民生活不安定而起。最顯著的明末有李自誠、張獻忠等，統率晉、陝、魯、豫等省的農民作亂，義和團領導黃河流域一帶的農民起事，洪秀全率領農民以反抗滿清。其他因農民生活的不安定，惹起政治上重大糾紛的例子，可說舉不勝舉。所以欲求國家安定，必先安定農村經濟。而求農村之振興，其道雖多，要不外增加生產，調節農產物價，改善生產組織。

增加生產 增加生產，首在促進土地的利用，使充分發揮其生產能力，故各國莫不汲汲講求水利，以改良土地；施行耕地整理，以增加工作的效能；此外開墾官荒，督促整理公地，均屬發揮土地效能的要舉。其次則在改善農業經營的技術。蓋土地雖肥沃，資本雖豐富，若經營者無適當的才能，勞動者無相當的技術，究不能發生生產效果。故人的要素，在農業上，實爲決定生產消長的主要原因，世界各國，莫不注意於此。設立農科大學，專科學校，專事研究，以求精進。設立中等學校，以訓練技術。設立農事試驗場，俾農民見習，而資推廣。務求將新得的知識，普及於農民，並由國家獎勵其實行。此外對於因防止蟲災及動植物之疾病的傳播，所需的強制處置；因防止病毒的輸入，而禁止某種輸入；以及對於農作物的盜難的保護等，國家皆須予以適當的處置。故各國無不注重農事警察。孫中山先生於民生主義第三講曾經說過：『我們要增加糧食生產，便要規定法律，對於農民的權利，有一種鼓勵，有一種保

障，讓農民自己可以多得收成。」又說：「須以科學方法，提高農民耕作的效能。」也就是這個意思。又其次在改善農業信用，即改善用於農業的資金之貸借關係，俾資金容易流入農村。蓋欲改良農業，必需資金。而對農業的投資，利薄期長，故資金多集中都市，農村極其疲敝，農民多受高利貸的壓迫，何能有資本以改良農業。然農業金融，有安全的特性，無投機的危險，苟能就對物信用，如土地取得信用，土地改良信用，動產信用等，予以改良；就對人信用如信用合作社等，予以完善的組織，資金自易流入農村了。

調節農產物價 生產雖已增加，若因豐收結果，價格過低，則農村經濟，仍復困難，所謂穀賤傷農者是。故對農產物價，須予以調節。然調節之道雖多，施行多屬不易，在交通未發達的國家，務須使交通發達，運輸便利，農產物易於分配，無此多彼少之弊，供給需求較易適合，自係調節物價之道。而設定農業保護關稅，課米、麥等重要輸入農產物以相當稅額，使其較國內市價稍高，以防止外國廉價物的傾銷，亦可以發生相當的效果，並較易於施行。至於我國古時所行的平常倉制，其目的原在使豐年與凶年間的食糧供給得其平衡。現在亦可藉此種制度調節農產物價。惟遇豐年繼續時則政府不能不將過剩生產，賣一部分於國外，而受損失，且此種調節利益，只能及於米、麥，其他無與。此外如公定價格制，最低價格保證制：均屬不易施行的。

改善生產組織 由生產組織上觀之，農業的基礎爲土地，故土地所有權的性質，與其分配狀態，實爲農村經濟的重要問題。土地原係天然物，原始時代，本屬共有，因人口增加，逐漸變爲私有。因欲利用人類自利之心，以改良土地，促進農業的發達，故自古世界各國，皆承認此私有制度。蓋非如此，難期農民投勞力與資本於土地，以作排水灌溉種種的設備。卽列寧亦認爲有給與農民以土地所有權的權利之必要，故蘇俄農民，現在對於土地仍有事實上的所有權。至土地所有權的分配狀態，實成重大問題。因承認土地私有，遂因兼併而產生大地主，故須極力提倡自耕農。一九〇三年英國且有強制地主賣土地於佃農，俾成自耕農之舉。我國此次憲法草案，根據孫先生遺教，亦已於一百二十條，明白規定以扶植自耕農爲原則了。至保護佃農，尤爲當今必要的工作，因自耕農尙未發達，地主自多存在，若對佃農無法規予以保護，則地主可以任意榨取，農民胼手胝足，終歲勤勞，所得大半歸之地主，有佃農僅得十之三四而地主得十之六七者，大抵各半者爲多，均屬過重，應將地租減輕。租佃年限，亦應作長期的規定，俾農民安心投資，改良設備。故各國政府，均有佃租法規之設。其他如農村勞動問題，雖不若都市之易於發生勞力過剩，在農忙時期，反多感勞力不足，但在冬季則多閑暇。這由於農村副業，逐漸爲專業及工業所侵奪所致，此須提倡副業及多種種植以補救之。

二 中國農村破產與救濟問題

我國農村衰落的原因——農民的生活狀況——怎樣救濟農村

我國農村衰落的原因 我國農村經濟的衰落幾至破產，已屬無可諱言。農村經濟所以呈這樣的現象，原因之多，筆難勝述，茲別為政治的，經濟的，社會的，自然的四種原因，說明於下：

一、政治的原因 政治的原因，第一為帝國主義國家的侵略。農村經濟所以破產，由於農產物價格的暴落。而農產物價格之所以暴落，則以外貨廉價輸入和傾銷為其主因。然則外貨何以能够廉價輸入和傾銷呢？當然由於關稅不能完全自主，和外人可以自由在通商口岸經營企業。這兩種致命傷的侵略，如果不能同時解除，則農村終難有復興之望。因為祇做到關稅自主，外人依舊可以利用在通商口岸經營企業的特權，避去關稅的障礙；祇做到撤廢通商口岸經營企業的特權，外人仍可利用關稅不能自主，繼續其廉價輸入和傾銷。第二為賦稅的繁重。我國賦稅的繁重，到了今日，可說已達極點。而這些繁重的賦稅，無論直接間接，幾無不以農村為其最後的源泉。我國農民所負賦稅的輕重，各省不一。即就目前江浙的情形而論，田賦附加竟超出正稅的二三倍，其餘各省，更不可言而喻。農民終歲勤勞，結果尙不能償還生產的費用，農村經濟還有不衰落的道理嗎？第三為兵災和匪患。民國二十餘年來的兵災和匪患，以農民所受的影響為最大。大兵臨境，徵糧索草，大兵去後，土匪橫行，以致稍有資財的農民，紛紛拋棄農村，避居城市，以謀家屬的安全；而遺留於農村者，多為老弱貧乏不能自存的農

民。

二、經濟的原因 經濟的原因，第一爲生產技術的落後。技術落後的主因，爲資本集中於都市，不能流通於農村，以致農村缺乏相當的資本，從事於技術的改良。第二爲消費的提高。近年以來，國民奢侈之風，日甚一日，棄本國價廉物美的土布，絲綢而不用，競服海外輸入的呢絨，嗶嘰，以致每歲溢出金錢，不可計數。祇知消費而不勤生產，無怪陷經濟於衰落之局了。

三、社會的原因 社會的原因，第一爲社會忽視農民。近代都市發達的結果，一般較有知識的優秀分子，都離開農村，廣集於都市，以致農村缺乏振興和改造的指導人物。第二爲農民知識的缺乏。我國識字的農民，僅及農民總數百分之二十左右，而受過普通教育的，爲數尤少。他們賴以經營農業的，不是經驗，就是迷信。農民知識的缺乏，實爲農業進步的大障礙。

四、自然的原因 自民國以來，兵連禍結，國庫如洗，以致開河澆湖等工程，人民財力不逮，須賴國家之力與辦者，大都停止進行。故陰雨兼旬，則水勢淤塞，河堤決口，村鎮盡成澤國。如民國二十年長江流域的大水，二十二年黃河下游的泛濫，實由於淤浚不勤所致。至於旱災，亦爲農村經濟破產的主因之一，如民國十九年西北的大旱，二十三年各省的大旱，造成赤地千里的慘狀，卽其明證。水旱之外，又有蟲災。此種災害，農民於未發生之前，既不知預防，而發生之後，又懶於撲滅，以致逐漸蔓延，不可收拾。其

損失的重大，實不減於水旱。

農民生活的狀況 我國農村經濟，既然受以上各種勢力的摧殘，農民生活的困苦，自可不言而喻。農民的生活狀況，如果用抽象的說法，殊爲任何人所能形容，可是一提到足資證佐的具體的數字，因爲缺乏確切的調查和統計，那就不是容易的事了。以下所舉，不過就主要的方面，予以概括的敘述而已。

一、工作時間 工作時間，視農忙，農閑，自耕農，佃農，雇農，以及農作對象等不同而異。大抵除休息飲食等時間以外，每日工作，平均在九時至十三時之間。其中『農忙期長，農閑期短，長工短，散工長。但長工在屋外工作之時間雖短，以起臥於雇主家中，必須更從事於其他雜役，故實際工作時間，並不短於散工。』（第二次中國勞動年鑑第一編一七一頁）

二、工資 工資有男工，女工，童工之別，又視農忙，農閑而異。茲以浙江爲例證：男子農閑時平均爲三角〇五釐，而青田則爲二角，農忙時平均爲四角六分，而建德則爲三角四分；女子農閑時爲一角七分，而青田則爲七分，農忙時爲二角四分，而青田則爲一角；童工農閑時爲一角一分，而建德則爲五分，農忙時爲一角八分，而建德則爲八分。浙江較爲富庶，工資之低尙且如此，則其他各省，自可想而知。以今日生活程度之高，農民終歲勞動，尙難期一家飽暖，何況還有不能工作或不得工作的事情發生。

呢？（彙自浙江經濟調查中的資料）

三、農家收支 農家的收支，視所在地及農戶性質而異；都市或交通便利的區域收支較大，偏僻區域收支較小，自耕農，半自耕農較大，而雇農較小。惟就收支相抵的結果而言，則偏僻區域反優於交通便利的地方，雇農反優於自耕農和半自耕農，此則應為我們所注意者。據十九年上海市社會局調查上海某一百四十戶農家收支的報告：自耕農每戶一年平均收入四八〇·六元，支出五九二·一元，不敷一〇九·五元。半自耕農收入二九六·七元，支出四一六·四元，不敷一一九·七元。雇農收入一七四·五元，支出二五八·四元，不敷八三·五元。以上各戶的收入，雖尚有家畜及其他副業等不易估計的數字未曾列入，但是無論如何，其為入不敷出，是可斷言的。又據十八年杭州社會經濟統計概要中所載關於西湖農家的收支：『該區農家每戶平均收入為二五〇元，與支出三一〇元相較，不敷六〇元，若住屋係農民自有者，則僅不敷三六元。該區農家收支既不能相抵，自不得不出於負債或兼營副業之一途。計負債者有八〇七戶，占總戶數百分之三六·六，不負債者有一，三九四戶，占總戶數百分之六三·四……』

農民終歲勤勞，結果入不敷出，重以天災人禍之紛至沓來，於是相率遠離，即所謂『農民離村』之現象，幾成年來我國社會不安中最足令人注意之一事。顏炎武日知錄有云：『人聚於鄉則治，聚於

城則亂。」這是千古的至理。怎樣使農民安於鄉井，無意遠離，殆亦不失為救濟農村之一方法罷？

怎樣救濟農村 農村衰落的結果，不獨是農村的人民，即都市人民的生活，政府機關的稅收，以及整個民族的生存，都直接間接受到極嚴重的影響。因之救濟農村，實為最迫切而急待解決的問題。茲舉救濟農村所不能不注意的幾點，並附加說明如下：

一、改良農業方法 改良農業方法，為中山先生所熱烈提倡。以下所述，就是中山先生所指示於我們的幾種：

(1) 以機器替代人工 用機器替代人力，既可以節省人工，又可以增加生產。我國現在雖然也有些地方採用小規模的機器，但和外國比較，真是瞠乎其後。現在美、俄、德、法諸國，都用機器耕地，機器播種，機器收穫，所以他們農產物的數量，便逐年猛增，可用過剩的農產物傾銷於我國。我國如不速行採用機器替代人工的方法，則增加農產物的問題，將愈不能解決，而受外國經濟壓迫的痛苦，將益陷於不可設想之境。現在除掉關於耕種收穫的機器以外，還有抽水機，浚渫機等。抽水機可以抽水到高地上去，效力比木質的水車要增加無數倍；浚渫機可以挖去河道的淤泥，其效力較人工浚渫，又不知增加若干倍。所以我們如果用機器代人工，不獨生產物可以增加，即水災和旱災，也可以減少。我國工價甚廉，煤鐵極富，關於機器的製造，應該自己設廠進行。而這種工廠，最好設於煤鐵

(5) 防天災 天災的種類甚多，但影響於農產物最甚的，莫過於水災和旱災。防水災的方法：第一爲修堤浚河。例如民國二十二年的黃河決口，災逼十餘省，受害人數，占全國人口四分之一。如果事前能够增築堤防和開浚河道，當不致發生這樣重大的水災。第二爲造林。我國各省，除少數特殊經營的森林以外，其餘幾皆荒山濯濯，彌望千里。森林的缺少，實爲促成大水災的原因。因爲有了森林，遇到大雨的時候，林木的枝葉，能够吸收空中的水分，林木的根株，可以吸收地下的水分，如果有極叢密的森林，便可吸收很大的水量，使牠緩緩地流到河中，不至感到水量的驟增或驟減。

(6) 製造和運輸 依照上面的方法去實行，農產物固然可以增加，但農產物增加了，製造和運輸的方法，也很重要。我國關於農產物的製造，還是沿用數千年來的陳法。年來絲茶輸出之所以減退，不能和日本相競爭，除掉品質不良以外，製法的陳腐，實爲主要的原因。有了良好的製法以後，更須有便利的運輸機關。我國運輸機關，年來雖有進步，但內地運輸，大半仍用人力，費用甚鉅，耗時又久。故今後疏濬寬深的河道，建設鐵路和公路，實爲調節農產，發展農村的要圖。

二、改造農村教育 以上各種方法，固然足以增加和改良農作物，但是我國農民的知識程度太低，要改進農產方法和復興農村經濟，同時應謀農村教育的改造。不然，縱使有良好的方法，還是窒礙難行的。陶知行先生說得好：『中國鄉村教育走錯了路。他教人離開鄉下向城裏跑；他教人吃飯不種

稻，穿衣不種棉，造房子不造林；他教人羨慕奢華，看不起農務；他教人分利不生利；他教農夫子弟變成書獃子；他教富的變窮，窮的變得格外窮；他教強的變弱，弱的變得格外弱。」這確是對於目前鄉村教育很透闢的批評。

改造鄉村教育的方法：第一須普及以生產為中心的義務教育。第二須徹底改造已有的學校教育，務使適於生產的要求。第三須廣設補習學校，和短期講習會等教育機關，以教導成年的農民，使知經驗之外，尤貴科學的方法，經營農業，應以科學方法為基礎。以上一二兩項，當然是根本的事業，但為救濟目前的危機，第三種方法，實有大規模地推行之必要。不過改造農村教育，不是教育界或任何團體獨力所能舉行的，必須和各種事業有密切的聯絡，方有事半功倍之效。聯絡的方法如何呢？第一，教育須和農業攜手，然後農業纔有促進的媒介，教育纔能變成生產的教育。第二，教育須和金融機關、文化機關聯絡，則事業更易於進展。如教育與銀行充分聯絡，就可推翻重利；教育與科學機關充分聯絡，就可破除迷信；教育與衛生機關充分聯絡，就可預防疾病；教育與道路工程機關聯絡，就可改良路政。

三、籌設農村金融機關 農民周轉金融，祇賴鄉村的富戶和典當。富戶和典當，不但利息甚高，而償期一到，即將抵押物沒收，農民因之愈借愈貧。農民所以由自耕農淪為佃農，由佃農淪為雇農，更由雇農淪為乞丐或盜匪，大抵都由這種原因而起。因之籌設農村金融機關，實為救濟農村所必需。

農村金融機關之輕而易舉者爲堆棧的設立。堆棧的作用，在使農家收穫農產物以後，儲藏於堆棧之中，由堆棧給予證券以爲信憑。需用款項時，可將證券向銀行或錢莊抵押金錢，及至農產物價格騰貴，再行出售。堆棧以外，更須廣設農村銀行，使農民可用土地爲抵押品向銀行借款。這種銀行，第一須利息輕微，第二應以分年攤還利息於農民爲原則。

四、救濟農產物價的暴落 國人今日的生活必需品，連農產物都要仰給於海外。據最近海關報告，二十二年一月至七月之間，入超至二八九，五七八，六〇二元之多，其中以糧食居第一位，值七五，四九五，七八〇元。棉花，棉紗居第二位，值六〇，一六九，四五九元。國外農產物所以源源入口，固然由於國內農產物的短少，而農產物所以短少，實緣價格暴落，農民終歲勤勞，得不償失，因而怠耕所致。因之救濟農產物價格的暴落，實爲復興農村的要圖。

救濟農產物價暴落的方法很多，舉其要者：（一）增收洋米進口稅和農產物的傾銷稅。如此，可以使外國農產品的價格較國內農產品昂貴，一方面可以減少進口的數額，他方面可以提高國內農產品的價格。（二）調節國內的農產物。如缺米的地方，應以政府的力量，使其他省區的餘米有運輸供給的便利。（三）減免捐稅，二十年張家口附近有一村某農民，罄其糧食，入市糶賣，往返僅有三五山頭的距離，但因經過多種的捐稅，以致整車賣罄，還得不到回家的旅費，不得已，又賣去駕車的牲口，充歸家

的旅費。同樣的事例，實在舉不勝舉，所以苛稅雜捐的撤廢，尤爲復興農村的要圖。

【問題】

1. 欲求國家的安定，何以必先安定農村經濟？
2. 農村生產要怎樣使他增加？
3. 農產物價要怎樣予以調節？
4. 改善農村生產組織的方法怎樣？
5. 甚麼是我國農村衰落的政治的原因？
6. 我國農村衰落的經濟的原因有那幾項？
7. 我國農村的衰落，除了政治的，經濟的原因外，還有甚麼原因？
8. 我國農民的工作時間和工資怎樣？
9. 我國「農民離村」的原因何在？
10. 救濟農村，何以是我國今日最迫切而急待解決的問題？
11. 試述中山改良農業的方法。
12. 救濟我國的農村，除了改良農業，還要注意那幾點？

第四章 勞動問題

勞動問題的意義——勞動與生產——勞資協作——中國勞動問題

勞動問題的意義 勞動問題，是社會問題中最重要的問題，而現在的社會問題，是以經濟爲中心的。（參看本書第一章）因爲自產業革命以後，機械工業，代手工業以興，生產手段，與生產者宣告脫離，大資本兼併小資本。不特家庭工業無法存在，小資本經營，亦逐漸消滅，勞動者不能獨立經營生產，只能出賣勞力，依附於資本家，纔能勉強生存。農村的副業，如紡織等，均被資本家工場奪去，資本又多集中都市，農村難於維持，農民也不得不捨棄他自己經營的事業，到工場裏做工，於是形成勞資對立的分配不公平，和貧富的懸隔。分配的不公平，和貧富的懸隔，是勞動者切身的問題，勞動者要求分配公平，和待遇提高，而資本家則希望利潤增大。雙方要求，既不相容，於是發生利害的衝突，這就是勞動問題的起因。

勞動與生產 勞動，資本與自然（或言土地）爲生產的三要素，這是一般學者所公認的。生產是使自然物或自然力發生效用，以滿足人類的欲望。惟利用自然，變更自然，使其發生效用，仍賴勞動

與資本。

勞動乃運用身體或心意的力量，為欲達到一定目的的手段，係一種動作。惟其目的不在動作的本身，而在由動作所生的結果，如遊戲的動作，則不能叫做勞動。勞動雖為生產要素之一，但亦非盡皆與生產有直接關係，例如士兵的勤務，僕役的勞作，雖係勞動的一種，但不能謂為與生產有直接關係，所以有人把勞動分為生產的與非生產的兩種。至勞動對於生產結果的大小——即能率——卻因勞動的興趣、能力、組織等條件而異。勞動的興趣，是因社會秩序的安否，欲望的強弱，勞動者享有由其勞動所得利益的多少，以及一般人對於勞動的觀念而有濃淡。勞動能力，則由天賦性質、生活程度、氣候狀況、教育高低、年齡差別而不同。至於勞動組織，影響於勞動效果者，非常之大。就單獨的勞動與分業的勞動觀之，則後者的效果，大於前者。蓋業愈分則愈簡單，簡單則易學習，工作亦易精純，故易引起發明及改良的事實。且其工作不費轉地及取捨器具的時間，故極迅速。是以欲求勞動能率之增高，必須使社會秩序安定，財產有保障；提高人民欲望，使勿苟且偷安；公平分配，使勞動者享有較多的利益；改變一般人的觀念，使尊重勞動者，以提高人民勞動興趣。改良人民生活，使教育提高與普及，以增加勞動能力。至於分業，雖有衛生上發生障礙及使用弱小的勞動者之弊，然皆有法救濟，且其效能極大，文明各國，產業發達，多由於此，故對救濟之法，莫不極力講求。

資本爲生產要素之一，然在原始時代，僅自然與勞動，亦可生產。即資本亦由自然與勞動所造成。及至資本勢力逐漸發達，產業乃爲資本所制限，無資本已不能與產業。於是形成勞資的對立，遂釀成勞資的衝突了。

勞資協作 勞資的衝突，不獨是勞資雙方的不幸，也就是整個社會和國家的不幸。因爲勞資衝突，則生產停頓，經濟恐慌，社會秩序隨之紊亂，充其極，足以動搖國家的基礎，所以國家便得設法保障勞動者利益，並提高其待遇。近代所謂勞資的衝突，始於十八世紀末期，及至十九世紀初期，因爲機器工業的猛進，於是勞資的衝突，也隨之而亢進。西歐工業先進國的政府，看到這種衝突的情形，乃欲設法避免衝突，而求勞資協調。於是製定工廠法和勞動保險法等勞工法規，作爲事前的預防，並設勞資糾紛的仲裁機關，以謀事後的糾正。這種解決勞動問題的方法，以英國爲濫觴，其次及於其他各國。茲將工廠法和勞動保險法分述於後：

(甲) 工廠法 工廠法和勞動保險法，同屬於勞動保護法規之一，而其重要則過之。茲於說明工廠法的內容以前，先述其沿革於下：

一、工廠法的沿革 工廠法發生於英國，其次及於其他各國，因之我們敘述工廠法的沿革，以舉英國所經過的情形較爲便利。

英國生產界中，最初受產業革命的影響者為紡織工業。當十八世紀末期，英國紡織界需要工人非常迫切之時，恰巧社會上發生一種極嚴重的問題，即貧民日益增加，救貧成爲當時大規模的事業。對於這個問題，國家和社會團體雖然竭力補救，但是貧民和其幼弱的子女，依舊難以生活。結果，這些貧民的子女，被販賣或送入於紡織工廠中工作的人數很多。他們一入工廠以後，每天做十四小時以上的工作，而其待遇的惡劣和生活的慘淡，翻閱當時勞動史者，幾有不忍卒讀之概。政府因目擊這種實際的狀況，加以輿論界的鞭策，不得已，於一八〇二年頒佈徒弟衛生法，制限廠主對於重工的虐待。這徒弟衛生法，實爲現代工廠法的濫觴。

徒弟衛生法祇適用於紡織工廠的童工，其適用的範圍至爲狹小。其後至一八三二年，因實行一部分產業的十小時勞動制，於是徒弟衛生法的適用，乃擴張至各種纖維工業。一八四四年更適用於纖維工業中的女工。至一八四七年禁止童工，女工在紡織工廠中做十小時以上的工作，於是現代工廠法的規模更具備了。惟以上保護工人的方法，都是範圍狹小而又是斷片零碎的法令，及至一八七八年，集以前各種法令的精彩，並將保護的範圍擴張至冶金、機器、製紙、製帽等工人，而編成工廠法及工作場法以後，英國的工廠法，乃成爲當時各國的模範。其後又於一八八三年，一八九一年，一九〇一年及一九〇二年等逐次改革，幾經變遷，範圍日益擴大，內容愈臻周密，到了今日，英國的工廠法，仍不失

爲資本主義國家中最完備的法令之一。

吾國工廠法，擬訂於民國十六年，至十八年十二月始由國民政府明令公布。公布以後，因經縝密的審議，至二十一年八月開始實行。我國工廠法的產生，雖然較其他各國爲後，但其精神，則一乘中國國民黨的勞動政策，內容也較其他各國進步。與工廠法相繼公布者，有工廠法施行條例、工廠檢查法、工廠登記規則等，都是工廠法的補助法。這些法規，規定雖然周密，可惜無法施於租界內的外國工廠，這是因爲受不平等條約的束縛，使外國人無所顧忌所致。

二、工廠法的內容 各國工廠法的內容繁簡不一，而其中最重要者，則爲下列幾點：

(1) 勞動年齡 勞動年齡，係指勞動者就業最低的年齡。關於勞動最低年齡的規定，英國滿十二歲，德國滿十三歲，瑞士、新西蘭滿十四歲，美國視各州情形而異，如麻塞諸塞州者，亦以滿十四歲爲最低年齡。各國規定雖不一致，但須待義務教育期滿後方得就業，則爲一般學者所公認。我國工廠法第二章第五條：『凡未滿十四歲之男女，工廠不得雇用爲工廠工人。十二歲以上未滿十四歲之男女，在本法公布前已於工廠工作者，本法施行時，得由主管官署核准，寬其年限。』可知我國的勞動年齡以滿十四歲以上爲原則，十二歲以上者，須有特殊情形，方得允許。

(2) 童工和女工 工廠法對於童工和女工，大抵特定專條，予以保護。其主要的原因爲（一）兩

者體格比較薄弱，不堪過勞，而女子又爲次代之母，如果過度勞動，或從事於有害母性的勞動，實爲國家社會至大的損失。(二)兩者俱爲現社會的弱者，不但缺乏團結反抗的能力，即社會的習慣，亦以他們爲可憐。基於以上的主因，故各國工廠法，對於他們，無不特別保護。我國工廠法，規定『男女工人在十四歲以上未滿十六歲者爲童工，童工祇准從事輕便工作。』(第六條)『童工及女工不得從事左列各種工作：(一)處理有爆發性引火性有毒質之物品，(二)有塵埃粉末或有毒氣體散佈場所之工作，(三)運轉中機器或動力傳導裝置危險部分之掃除，上油，檢查，修理，及上卸皮帶繩索等事，(四)高壓電線之銜接，(五)已溶礦物或礦滓之處理，(六)鍋爐之燒工，(七)其他有害風紀或有危險性之工作。』

(3)工作時間 各國關於工作時間的規定，較之勞動年齡更爲參差。就英國而言，凡年滿十四歲以上至十八歲的工人，不問其就業於任何工廠，每日工作不得超過十二小時。其中工作於纖維工廠者，每日休息一小時半。故每日實際的工作時間，前者最多爲十二小時，後者最多爲十小時半。至於德國，規定滿十三歲至十四歲的工人，不得過十小時。但休息時間，除正午一小時外，上下午各休息三十分鐘。故實際的工作時間，最多爲八小時。美國勞動時間的規定，各州不同。其中如麻塞諸塞州者，爲特別保護女工起見，規定未滿十六歲的女子而欲工作於工廠，須有校長關於年齡和教

育程度的證明書。我國工廠法規定成年工人以八小時為原則，童工不得過八小時。至於工人的休息時間，則每五小時中，應有一小時的休息，沒有上下午特別的規定。

關於工人的工作時間，最近有不斷工作週制（The continuous working-week system）的新法。每週工作以五日為單位，一週五日之內，作工四日，休息一日。政府視各種工業的情形，制定個別的工作週制度，在這個制度內，工人輪流值班，各有不同的休息日。不斷工作制創自蘇俄，其特點為工人的生活可以得到相當的調節，而各工廠也得繼續不斷的生產。

(4)工資制度 工資的規定很難，因為生活程度隨時隨地不同，如果定下一定的工資，反而失掉自由伸縮的彈性。因之，現在許多國家，祇有最低工資的制度。

最低工資的制度，發源於新西蘭（一八九四年）其後為其他各國所仿效。我國工廠法規定『工人最低工資率的規定，應以各廠所在地之工人生活狀況為標準。』不過工廠法中雖然有這樣的規定，而實行則非易事。所謂最低工資，應該以維持工人和其家屬最低限度的生活為標準。因之於實行以前，不獨應該考慮工廠所在地的工人生活狀況，還得隨時調查各種工人家庭的費用。

(5)工廠會議 工廠會議，由勞資雙方所推舉的代表組織，其目的在研究工作效率的增進，改善勞資的關係，協助工作契約的實行，協商工作時間的增減，籌劃關於工人福利等事項。

(6) 工廠監督 工廠法施行以後，勞資雙方，不免有違法的行爲，工廠法本身，也不免有欠缺的地方，因之政府就不能不有監督工廠的制度，以圖事後的補救。工廠監督制度的目的如此，故政府關於監督人員的任命，就應注意於以下的各點：(一)具有對於勞動者的同情心，(二)具有技術方面的知識，(三)富有人事和經濟方面的經驗。至於對於工場設備的監督，尤爲重要，苟設備不善，易生危險，且有礙勞動者之健康，故應特別加以注意。

(乙) 勞動保險 勞動保險的目的，在以保險的方法，補償勞動者喪失勞動能力和勞動機會所遭遇的經濟上的損失。勞動保險始於德國，德國確立勞動保險的制度，出於鐵血宰相畢士麥（Bismarck）緩和勞動運動的動機。不過動機雖然如此，但是造福於勞動者，其功實不可沒。勞動保險可分爲：(一)傷害保險，(二)老廢保險，(三)失業保險，(四)孤寡保險四種。其中以老廢保險施行最早，以失業保險效果最微。失業保險效果之所以最微，因爲在現在生產組織之下，失業的工人不但很多，而且失業和就業都隨時隨地隨人而異，要想實現失業保險的理想，實在很不容易。

一、傷害保險 傷害保險的目的，在保險勞動者因工作受傷所致的損失，故保險期間，祇限於勞動契約的存續期間。現在產業發達的國家，都有傷害保險的制度，惟德國關於傷害保險的保險金，和其他有關的費用，由雇主所組織的同業公會負擔，故保險法較其他各國進步。

二、老廢保險 老廢保險有兩種意義：其一為衰老不能工作的保險，其二為殘廢（因受傷而成殘廢，屬於傷害保險的範圍）不能工作的保險。老廢保險的保險金，大抵以勞資雙方共同負擔較為普通，政府僅立於補助的地位。

三、失業保險 勞動者的失業，就經濟的原因言，有因經濟的恐慌，季節的影響，工作時間的縮短等而致；就勞動者個人的原因言，有因體力、技術、品性等原因而致。因此失業的可能性很多，所以保險制度也難以實現。現在各國的失業保險，除掉英國以外，都沒有十分成效。英國的失業保險，始於一九一一年，國民保險法，其範圍包括建築、機器、熔礦、製輪、開鑿等勞動者，並有強制加入的義務。保險金由勞動者、業主和國家比率負擔。

四、孤寡保險 孤寡保險的目的，為保險工人死亡後孤兒寡婦必要的生活費。其費用自工人死亡時起，至寡婦再醮或兒女成年時為止。

中國勞動問題 中國的勞動問題，與世界的勞動問題不同。孫中山先生說：『中國工人和外國工人不同的地方，就是外國工人只受本國資本家的壓迫，不受外國資本家的壓迫。如果有外國資本家來壓迫，政府便去抵抗，就是受本國資本家的壓迫，政府也想方法來保護……至於中國的實業還沒有發達，機器的生產，還沒有盛行，所以中國還沒有像外國一樣的大資本家。外國有了機器生產之

後，發生了大資本家，一般工人便受資本家的大害。中國工人現在還不受本國資本家的害，本國還沒有大資本家來壓迫工人，自從發生了工團風潮以後，那些小實業反要受工人的害，被工人來壓迫。』又說：『中國工人是受外國的資本家的壓迫。』就孫先生這兩段話看來，可以知道中國勞動問題的本質了。因為中國自古即為以農立國的國家，國民經濟，完全建立在農業生產，和家庭手工業生產上，人民可以自耕而食，自織而衣，過那自給自足的生活。自鴉片戰爭以後，帝國主義的勢力，衝進了中國，利用不平等條約，既可限制我們的關稅，又可在我國通商口岸設立工場，土貨就無形消滅，洋貨充斥於市面，手工業自然被淘汰而不能立足了。帝國主義的資本既雄厚，技術又精良，在我國設立工場，利用我低廉的原料與勞力，又省去運費與關稅。我國工業既不能受關稅的保護，又無雄厚資本，何能與他們抗爭？自然不能發達。就是有少數小工場，剝削工人，那是很容易對付的。中山先生對工人說：『我們中國工人，如果也學外國工人，組織大團體來解決國內的問題，推倒初發生的資本家，實在是很容易的。但是把這問題解決了，對於外國經濟壓迫問題，可不可以一齊來解決呢？我們每年所受五萬萬元的損失，可不可以挽回來呢？都是不可能的……所以我們要……廢除不平等條約。』

孫先生昭示我們的，已極明顯，所以我們要解決我國的勞動問題，既不能仿效歐美各資本主義國家壓迫勞工的伎倆，也不能採用蘇俄以階級鬭爭來摧毀國家的產業與私人的經營的方法。我們

應當審度國情，認識帝國主義侵略的危險，勞資雙方必須協作，對外，廢除束縛我們的不平等條約，以求民族的解放與國家真正的獨立；對內，謀國家產業的發展，財富的增加。現在關稅表面上雖已恢復自主，但租界和領事裁判權沒有撤廢，內地企業權和航行權沒有收回，實際上仍然障礙極多。最近國際的帝國主義，正挾其優越的軍事勢力，與雄厚的資本勢力，加緊向殖民地進攻，尤其是我們中國，幾成爲他們猛攻的目標，例如華北問題，大批公然的走私問題，不但侵害我國的領土主權，而且影響關稅的收入。私貨傾銷的結果，我們工商業都大受打擊，以致百業凋弊，民不聊生。所以若不打倒帝國主義，使中國脫離他們政治經濟的壓迫，不但政治不能成功，即勞動者與資本家，也無出路。但是要使中國脫離帝國主義的經濟壓迫，單靠工人或資本家一方面的努力，還是不夠的，必須勞資雙方一致團結起來，抵抗帝國主義的侵略，以求生存於世界，協力合作，共謀利益的調和與增進，萬不可互相衝突，以減少奮鬥的力量，破壞生產，削滅國富，而爲帝國主義所乘，益陷國家於危險。同時要注意民生問題，實行產業革命，使生產技術社會化，採用分工的組織，使用大規模的機器，以求產業的發達，財富的增加。孫先生告訴我們說：『中國人通通是貧的，不過只有大貧小貧之分，沒有大資本家。』如果產業不能發達，財富不能增加，全國都要先後同歸於盡，勞動問題，便無法解決了。所以在實行產業革命的時，只要奉行孫先生的遺教，一方面節制私人資本，不使有大資本家發生，以法律切實保護勞動者的

利益；一方面發達國家資本，振興產業，以抵抗帝國主義的侵略，民生問題得到了解決，那勞動問題，也自然可以解決了。

【問題】

1. 勞動問題是怎樣發生的？
2. 甚麼是生產的三要素？
3. 勞資衝突的影響怎樣？
4. 西歐各國怎樣謀勞資衝突的避免？
5. 試述工廠法的沿革和內容。
6. 試述勞動保險的目的和種類。
7. 我國的勞動問題，和世界各國的勞動問題有甚麼不同？
8. 孫中山先生所昭示我們的解決勞動問題的方法怎樣？

第五章 職業問題

職業指導和職業選擇——職業訓練——職業道德——失業原因及其救濟

世界各國，無不有貧窮的現象。貧窮者愈多，社會就愈不安寧，秩序愈易混亂，國家因之愈弱。所以貧窮者雖是他個人的不幸，亦實為國家的不幸，此乃重要的社會問題。要解決這個問題，除殘廢老弱者，要另外救濟外，必須注重職業問題。若人民均有職業，皆能生產，個人可以自謀生計，對於國家，不特秩序安寧，財富也可以增加了。茲將解決職業問題應該注意的幾點，分述於次。

職業指導和職業選擇 我們在前幾章中，歷述種種的社會問題，知道現社會所謂問題，實不外以經濟為中心。這個以經濟為中心的問題，就個人狹義的生活而言，可以說是生計問題，就解決個人狹義的生活而言，可以說是職業問題，因此我們對於職業的指導和選擇，不能不有適切的認識。

職業指導成為普通人們有意識的事業，始於一九〇八年波士頓大學教授柏森 (Frank Parsons) 辦理波士頓職業局 (Vocational Bureau)。其後各國教育家及社會事業家，因感於職業之無指導，不獨為青年的不幸，亦為社會國家的損失，於是相繼效尤，遍設職業指導機關，並列職業指導為

學校行政及訓練之一項目。我國職業指導首先注意的，當爲中華職業教育社。該社自民國八年設立教育指導股，從事種種活動，於是漸爲世人所注意。國民政府奠都南京以後，歷屆全國教育會議，都有關於職業指導的重要決議，而歷屆中國國民黨代表大會及中央全體會議，也很注意於這個問題，於是風聲所播，職業指導，已成爲今日學校教育中一個重要的問題了。

職業指導是甚麼意義呢？簡言之，即觀察受指導者的個性；才能，和家庭狀況，並斟酌社會國家的實際需要，用各種適宜的職業的知能，去指導他預備職業，選擇職業，獲得職業，和改進職業，以達到人無棄才，才得其用的目的。爲期學者明瞭職業指導的意義，將以上的定義，解釋如下：

一、職業指導應該觀察被指導者的個性，才能，和家庭狀況。有效的職業指導，應該先從被指導者個人和其家庭的認識入手。如果指導者對於被指導者的個性，能有詳細的觀察，審察其傾向之所在，而予以職業上適切的指導，則被指導人將來對於所從事的業務，必能發生無窮的興趣，結果所至，不獨個人和職業本身交受其賜，即社會國家，也間接受到良好的影響。其次，說到才能，亦爲職業指導所應注意。蓋才能半出於天賦，半出於習得，才能一經習得以後，即隱然成爲本具的東西，足以決定人生的途徑。因此職業指導之對於才能，應該和對於個性一樣，有注意的必要。最後說到家庭的狀況，驟然視之，似和個人職業上的發展，沒有多大的關係。其實家庭的經濟情形如何，生活情形如何，以及父母

兄弟的職業興趣，或對於其子弟的希望如何，都和職業的指導有很大的關係。如果指導個人的職業，而不察個人的家庭狀況，有時便會發生極大的錯誤和損失。

二、職業的指導應該斟酌社會國家的實際需要。個人為社會的動物，並生息於國家組織之中，無時不和社會國家發生密切的關係。個人的生活固然足以決定社會國家的榮枯，但社會國家的榮枯，尤足以決定個人的生活。因之個人生息於社會國家中，所應從事的職業，自不得不顧慮社會國家實際的需要，俾個人和社會國家交受其利。

三、職業指導應該用各種適宜的職業的知能，去指導被指導人預備職業，選擇職業，和改進職業。所謂用各種適宜的職業的知能去指導，就是用試探的方法，以決定被指導人關於職業的趣味或才能之所在，同時決定了職業的方向以後，對於這方面的職業，不但應該導其如何預備，如何選擇，和如何獲得，同時還應該使他知道如何改進。因為如果獲得了改進職業的方法，一方面可以促進事業的發達，他方面也就是本人自己的利益。

職業指導既然應該重視個性，才能，家庭狀況三者與職業的關係，則個人選擇職業之應以這三者的情況為標準，自亦為明顯的事理。可是這三者乃是擇業者本身適應職業的條件，至於選擇怎樣職業，比較容易獲得，而又不妨個人的上進和社會國家的需要，則又是另一問題。同時這個問題，實

爲今日我國青年很值得注意的問題。

現在一般青年，十九都希望『長衫工作』而憎惡『短衫工作』，希望位置高而報酬多，憎惡地位低而收入少，希望城市繁華的地方，憎惡農業偏僻的區域；其實這是大錯特錯的事。要知道世間之事，貴在積漸上進；倖進躡涉，對個人爲失敗之母，對社會國家爲無窮的損失。況且現在希望『長衫工作』者，多如過江之鯽；他們腐集於都市，精神上物質上的痛苦，幾於不堪設想。這種『長衫工作』與位高薪多的錯誤觀念，不是出於無智，亦是出於虛榮。無智和虛榮，都不是忠於職業者所應有的。我們應該知道職業不忠不能獲得，而忠在獲得以後，不能利用已有的地位，忠實的上進。統觀個人成敗的歷史，有多少人得到了高尚的地位，因爲不忠於職守而失敗！同時又有多少人出身於微賤的工人，報販，店員，徒弟，因爲忠於職守，刻苦自勵，成爲政治上，經濟上，學問上，以及發明界偉大的人物！

職業訓練 職業指導和職業選擇已如上述，其次，關於職業的訓練，因爲是對於青年就業以前不可不注意的問題，所以也得擇要的說一說。

職業訓練可分爲青年自己訓練，和怎樣訓練青年俾獲得職業上的智能。前者是自動的，後者是被動的。我們如果認爲青年對於個人的問題應該出於自動的覺悟，似乎應該承認關於職業的自己訓練，實爲青年解決職業問題的先決條件。

一、青年自己訓練 社會是知識和經驗的陳列所。我們生息於社會之中，如果對於自己切身的問題，能够立定方針，以求教於補充學問經驗的現社會，則其收效之大，當遠在求教於師長之上。基於同樣的道理，青年對於職業的訓練，如果能够擇其性之所近的，立定方針，以求教於社會，則其收效之大，自然也在求教師長之上。那末青年關於職業知能，應該在社會中怎樣去訓練自己呢？（一）書報雜誌是知能的寶庫，青年可以利用圖書館或借閱他人的書報，以學得自己所需要的知能。（二）成功者的傳說，是指示青年成功的指南針，青年應該細細地去閱讀揣摩。這種傳記之中，最好是自傳，自傳中的懺悔錄尤其好；因為懺悔錄是赤裸裸的自我記載。英國詩人龍笏羅（Longfellow）說：『成功人的生活，能够鼓勵我們的上進。』這是青年應該奉為座右銘的。（三）人們在工作中，無時不表現個人的人格，工作的歷程，充滿了知識技能的暗示。青年對於勤奮忠實者的工作，應該留心去觀察。（四）工人或事業者的經驗談，也可以給我們寶貴的經驗，應該和他們接近談話。富蘭克林（Benjamin Franklin）幼時常常和工人談話，自認為成功之母，是青年應該效法的。（五）生活程度的降低，和刻苦精神的養成，尤為力求上進上的基本條件。（六）態度的誠摯，儀容的整飭，言語動作的有條合理，為獲得職業的門徑，平時應該去修養。

二、怎樣訓練青年 訓練青年的主體，可分為家庭、學校和社會。家庭的訓練，就是家庭的教育。我

們受家庭教育之時，因為年齡過小，還不十分懂得人事，所以此時的訓練，只能給予我們一種廣泛的教育，談不到事業的訓練，於此略而不論。其次說到社會的訓練。現在各國熱心於社會事業的，對於青年的訓練，幾視為有關民族國家最重要的問題了。試就歐戰以後的情形而論，日本有青年訓練所，意大利、德意志、蘇俄有分別適於青年少年的訓練機關，其他各國都有童子軍的組織和訓練，而新興國如捷克者，對於青年的訓練尤為積極。這些關於青年的訓練，表面上似乎注重軍事或體操，其實關於青年如何自立與擇業，幾乎無所不教，期與健全的體魄熔為一爐。我國目前關於這樣有意識有計劃的事業，尙未見諸實行，要使民族國家真正能够復興，對於這種青年訓練的事業，似乎應該趕快注意罷。再次說到學校的訓練，關於這個問題，最近我國教育界已經很注意了。茲擇其中主要的幾點，以為負訓練之責者的參考。（一）於訓練之前，應該用種種方法，測驗或探問職業的傾向。（二）應該養成服務的習慣。（三）應該利用種種的機會，使認識實際社會。（四）應使擴充學習的觀念——使知學習不在斤斤獲得分數的多少，而在如何深切體會學科的內容，並與實際社會相印證，以造成服務社會的基礎。以上是訓練青年的方針，至於學校應設職業指導的專員，使負指導的專責，教育行政機關應該制定職業指導規程，添設職業課程，並設專員負責監督和考查之責，俾職業指導不至流為具文和口號，尤為國人應該注意的地方。

職業道德 職業道德，是從事於職業者關於職業行為應守的規範。職業道德固然應該在職業訓練時逐漸養成，俾成爲自然的良好習慣，可是道德之爲物，是生長的，不是停頓的；是活的，不是死的。所以我們於未就業以前，固然應該預先養成職業的道德，但是在就業之時，尤其應該於不斷的自勵之中，努力的去修養。

職業道德是很廣泛的，以下所舉，只是重要的幾種而已：（一）誠實。誠實爲任何事業所以成功之母，而尤以從事於職業爲尤要。因爲社會上從事於職業者，大抵是替他人做事，以助成其業務的發展，如果言行不誠實，則事業的主持人，爲防止事業的失敗，會發生不信任而予以撤職處分。（二）負責。負責對自己爲成功之母，對職業爲使其發達的要件。青年從事於職業，對於該項職業的知能，固然要有深切的認識，但是負責的精神，尤其應該養成。如果這兩方面不能兼具，寧使缺乏職業的知能，卻是不可有負責的精神。因爲知能可於短期間中習得的，至於負責的精神，如果平時沒有修養好，就非短時間中所能修養成功了。（三）對於職業的執着。從事於職業之時，對於職業應該有堅強的執着心，視職業爲終身的事業。如果有了這樣的執着心，則對於該項事業，就看做自己的事業，看做自己第二的生命，其有利於本人和事業，自然可以不必說了。（四）虛心。虛心即是不自大，不自滿，是合作和求知不可缺的條件。現代的職業，不但愈趨專業，而且愈需合作。要專業，應該虛心求精；要合作，應該虛心共處。

此外如耐勞，細心等，也是職業上重要的道德，爲青年所應修養的。

失業原因及其救濟 失業有廣義和狹義之別。廣義的失業，指失去社會上任何的業務；工廠或礦山工人的失業，固然屬於這個範圍，卽如現時若干青年出校後的失業，官吏失職後的失業等，也不失爲這種失業之例。但是社會問題中所謂失業，乃指狹義的失業，卽有勞動心力和勞動體力的勞動者，因爲經濟的關係，而不被僱傭的狀態而言，（英語 *unemployment*，原意爲不被僱傭）故其範圍專指產業的方面。至於產業以外的失業，殆爲資本主義國家所少見，故資本主義國家對於這類的失業，並不成爲嚴重的社會問題。至於我國目下的失業，屬於產業以外者，其數字雖無明確的統計，但可信其出於任何國家之上。這是我國特有的失業現象。

失業的現象，不但自資本主義成立以後，卽遠在希臘、羅馬的時代，和中世紀莊園制度或都市國家的崩潰期，亦有其存在。不過此時的失業，每爲天災，水旱，戰爭，瘟疫等偶發的災害（*Catastrophe*）所致而已。災害之來，純爲偶發的，突然的，故失業的現象，就原因而言，出於天災人禍；就期間而言，爲不定期的，不規則的；就範圍而言，爲普遍於各界的現象，決非局限於產業界一方面。但自資本主義確立以後，無論關於失業的原因或結果，卻都迥異於往昔因災害而起的失業了。

資本主義社會中失業的原因，可分爲不景氣時期中的原因和好景氣時期中的原因兩種：

一、不景氣時期中的原因 產業界之所以不景氣，由於現代以交換爲目的的無政府的生產組織，此理殆已爲經濟學者所公認。現代的生產組織，因處於無政府的狀態之下，故時時發生週期性的經濟的不景氣，由此週期性的經濟的不景氣而生週期性的經濟恐慌，於是發生週期性的大量的失業勞動者的現象。恩格爾於英國勞動階級的狀況中，認爲這週期性的現象，由於產業界的自由競爭。他說：大工業藉蒸汽機關和其他的機器，以極少的費用，於短期間內，造出大量的工業生產品。由這大工業必然產生的自由競爭，因廉價生產的關係，呈現極度激烈的性質。大羣的資本家，羣起投資於工業，於是產生消費不盡的生產品。生產品不能消盡，所謂商業恐慌以起；工廠停閉，廠主破產，勞動者困於生活，空前的貧窮乃普遍於社會。但不久前次的過剩生產品賣完了，工廠復工了，工資也上騰了，事業由有起色而回復到以前好景況的狀態了。而爲時不久，又產生過多的生產品，重受新恐慌的襲擊，其經過一仍前此的日程。如此，自本世紀（十九世紀）初期以來，產業界的狀況，不斷地循環於好景氣時期和不景氣時期之間，而其爲恐慌而出現，殆成每五年或七年一次的規則的襲擊。這種因無政府的生產組織而產生的規則的恐慌，是有統計可以證明的，不是學者憑空的推測。

二、好景氣時期中的原因 不景氣時期中的失業原因，爲經濟恐慌的一種，而好景氣時期中的失業原因，就不一而足。茲就其重要者說明於下：

(1) 因企業家故意制限出產量而陷於失業。在好景氣的時期，往往有一部分的企业家，故意制限其生產量，使需要超過供給，以造成物價的騰貴。如此實行生產量的制限，必然造成一部分機器的休業，亦即造成一部分工人的失業。

(2) 因新發明或新發見而陷於失業。新發明包含新機器的創製或製造方法的變換。新發明的結果，舊時的勞動者不能適應新環境，於是陷於解雇而失業。關於新發見者，如舊礦山探掘垂盡而發見新礦源之時，舊礦山中一部分的工人，不得不陷於失業的境遇。

(3) 因政治的或財政的關係而陷於失業。屬於政治的原因者，如某一國家，因國際政治上某種關係，出口貨為其他國家所拒絕，影響於國內的生產事業，致企業家不得不酌量解工，以期利益的挽回。屬於財政的原因者，如厲行緊縮或變更徵稅方法等，使一部分勞動者陷於失業。

除掉好景氣時期和不景氣時期中失業的原因以外，尚有為好景氣時期或不景氣時期均不能免的失業現象的一種，即季節勞動者的勞動生活是。季節勞動者，為工作受『季節變動』(Seasonal fluctuation) 的影響的工人，如建築工人或製帽工人等，不能四季有工可做的工人屬之。這種工人一年中的工作時間較短；因季節變動而失業，意義和解雇不同，故又名為準失業者。

失業的潮流，在國際政治不發生嚴重的問題之時，其漲落的原因，大概不出以上所述。至於歐戰

以後，國際政治日趨嚴重，失業潮流驟難減退，因之失業的現象，也非上述幾種原因所能完全說明。惟就大體言之，除掉以上各種原因以外，大概可由產業不振一語括之。而今日各國產業不振的主因，要不外：（一）各國鑑於歐戰的經驗，認為要避免戰時經濟封鎖的危險，非先確立自給自足的國家經濟不可；其結果，物質上不願與其他國家以方便或融通。（二）高築關稅的障壁，力圖自利和自衛。（三）因受賠款問題之梗，各國經濟不能均衡發展，致國際經濟陷於跛行的狀態。

以上為產業發達各國失業的原因。至於我國，因產業尚處於產業革命的萌芽期，生產的方法，除在通商口岸者以外，尚滯留於手工業的狀態，故我國失業的主因，仍為歐美產業革命以前所謂天災人禍的災害。

失業原因，已如上述，究其癥結所在，實因社會組織，缺陷過多，根本的救濟，惟有補救社會的缺陷。試思世界苟進於大同，彼此互通有無，無所謂關稅壁壘，無所謂傾銷，而因國際間經濟戰爭引起的失業，自無由發生了。既為『貨惡其棄於地也，不必藏諸己，力惡其不出於身也，不必為己』的社會，則生產乃為消費而生產，非為營利而生產，便無所謂不景氣的時期了，亦無故意抑制生產的事實了。機械的發明，更可藉此節省勞力，減少工作時間，通盤籌畫，自無所謂失業問題。

現今世界各國，所行的失業救濟方法，均非根本之圖。然在此種經濟組織中，亦有必要，並亦有各

種方法：其一，由國家辦理職業介紹所，因為社會上往往有「職業找不到人」，「人找不到職業」的事實，如果要供求相應，使失業者能得到工作的機會，業主能找到相當的人才，非有完善的職業介紹所不可。私人經營的職業介紹所，係以營利為目的，不特組織簡單腐敗，對勞動者專事榨取，弊害滋多，故有由國家辦理之必要。其二，設法振興農村，使失業者歸農。其三，由國家與辦大工程的事業，以容納失業者。然職業介紹所，須有職業而後能介紹。使失業者歸農，在工業立國土地狹小的國家，亦殊難行。政府與辦事業，則又限於財政，效力均極微小。現在令人注目的失業保險，可對失業有一種準備，可使工人生活安定，然施行亦甚困難。此法創始於英國，亦盛行於英國，然除英國外，仿行者雖多，但成效殊少。

至我國的失業問題，與各國不同，因受帝國主義的侵略，產業不能發達，手工業亦瀕於破產，在第四章中已經說過。故失業者日多，欲解決此問題，非從民族解放，振興產業着手不可。

【問題】

1. 職業指導的意義怎樣？
2. 職業指導之為當世所重視，原因安在？
3. 職業指導當注意那幾點？
4. 個人選擇職業，當以其麼為標準？希望「長衫工作」而憎惡「短衫工作」的觀念，是不是錯誤的？

5. 青年當怎樣注意自己的職業訓練？
6. 家庭、學校和社會，當怎樣對於青年爲職業的訓練？
7. 職業道德之重要的有那幾種？當怎樣去修養？
8. 失業有何廣義狹義的分別？
9. 資本主義國家失業的原因，今昔有何不同？我國失業的主因安在？
10. 救濟失業的根本方法怎樣？現今各國所行的失業救濟方法怎樣？我國應用何種方法，解決失業問題？

第六章 婚姻問題

婚姻之社會的意義——訂婚結婚與離婚——夫妻間之權義關係

婚姻之社會的意義 婚姻乃一男一女合法的結合，以營共同生活爲目的，而爲社會的基礎。人類婚姻，如果美滿，他確具一種偉大的力量，可以使社會安定，可以使社會繁榮，可以使民族強盛。古稱治平之世，必曰：『內無怨女，外無曠夫。』苟內多怨女，外多曠夫，則人類因其食色的天性，而敗壞風紀之事，必隨之以起，鬪毆傷殺之事必多，而社會便因此不安寧了。據美國紐約警察所報告的一九二九年份一般犯罪的統計，四分之三爲無家室的。又據專家研究，兒童犯罪，無家庭者佔最多數，無家庭之兒童多係私生子，可知婚姻與治安有極重大的關係。因爲無家室的人，心身均無所寄託，無所歸宿，意志自較薄弱，又無家庭的顧慮，故作惡的心理，容易啓發，非僅性的犯罪爲然。

就經濟方面觀之，社會的繁榮，在增加生產，積蓄財富。而獨身者及婚姻不完滿者，其行爲適與此相反。因性的要求，而追求異性，易失其理性，致留連於浪漫的愛，視工作無關輕重，不事生產。又以了解純潔的愛情，乃藉金錢以買對方的歡心，浪費時間與金錢，而不知惜。不但個人的生活，因而窘迫，即

社會亦受其害。完美的婚姻，彼此精神合一，身心愉快，既可分工合作，且可增加工作的效能，不但家庭經濟，可因之充裕，即社會亦可因之而繁榮了。

民族的盛衰，全視人口量的方面與質的方面有無增進而定。如人口減少，則民族有滅亡之虞。中山先生說：『如果我們的人口不增加，他們的人口增加到很多，他們便用多數來征服少數，一定要併吞中國。到了那個時候，中國不但是失去主權，要亡國，中國人並且要被他們民族所消化，還要滅種。』很以我國人口減少為憂，婚姻的第一目的，是增加人口，擴大民族。故現今法意兩國政府，極力提倡結婚，對於拒絕結婚的人民，罰以重金，剝奪其公民權利，以防止人口的減少。至於質的方面，自須注重教育，及優生學。家庭教育乃教育中的重要部分，配偶不善，便談不到家庭教育了。疾病與習性的遺傳，久為科學所證明，上古斯巴達即已知禁止男子與低能婦女配合。柏拉圖於其所著『國家論』中，極力主張民族改善，必須嚴厲廢棄劣種，如農人之去雜草云云。近來統計學發達，犯罪者的統計，與優秀者的統計，證明均與先天的遺傳，有絕大的關係。故美國印第安那州，(Indiana)首先於一九〇七年，採取優生的消極手段，對於白痴以及重罪與累犯的人，施用手術，破壞其生殖機能，以避免罪惡之遺傳，其他各國，亦無不極力講求防止的方法。

我國古代哲學，於婚姻極為注重，故說：『欲治其國者，必先齊其家。』又說：『刑於寡妻，至於兄弟，

以御於家邦。』又說：『君子之道，造端乎夫婦。』蓋夫婦爲社會之始，欲求社會的安定與繁榮，不得不正本清源，而從婚姻問題着手。

訂婚結婚與離婚 婚姻對於社會國家，既有這樣重大的關係，故國家亦用法律來作種種的制限，以爲預防。在未結婚之前，深恐青年意志薄弱，因一時情感的衝動，貿然與人結合，種下以後痛苦的根苗，故設有法定年齡，以防護意識未臻完全的青年。又以代訂婚姻，有悖乎意志自由，亦足造成種種的怨偶，而盲目戀愛，爲害亦大，故有保護人的設置，及代訂婚姻的種種制限。對於結婚，則規定須具形式的及實質的兩要件，至若事前疏於檢點，事後雙方感受痛苦，殊有製造危險的可能，法律乃設有離婚專條，以資救濟。雖明知離婚對於個人與社會之損害甚大，然不如此，則損害更大。茲將訂婚結婚與離婚，分述於次。

一、訂婚 訂婚乃締結婚姻的預約，我國向由父母代辦，兒女在襁褓時，已有由父母訂婚者，且父母多視爲聯絡感情之具，此種辦法，謂之許婚，經當事者片面的反對，卽不能不發生效力。（大理院判例）現在婚姻，須尊重個人的意志，故民法（九百七十二條）規定：『婚約應由男女當事人自行訂定。』又恐青年的意志未定，判斷力不足，乃有法定年齡之規定，須男滿十七歲，女滿十五歲，始有訂定婚約之權。（九百七十三條）因恐環境及生理的關係，雖未屆法定年齡，而事實上有訂婚之必要，故

九百七十四條有『未成年之男女訂定婚約，應得法定代理人之同意』的補救辦法。又近親結婚，違反優生學原理，早經科學證明，實有礙民族的滋長，故規定訂婚對方有左列關係之一者，不得認為有效。

一、直系血親及直系姻親。

二、輩分不同的旁系血親與姻親。(旁系血親在八親等之外，旁系姻親在五親等之外，方可結婚。)

三、輩分相同而在八親等以內的旁系血親。

婚約訂定後，雙方均受相當的拘束，但任何一方，不得強制履行，民法第九百七十六條，有解除婚約之種種規定，無過失的一方，因解約而受不正當的損失者，得依法請求賠償。

二、結婚 結婚為人生重大事件之一，尤以我國素有婦女從一而終的風俗，不能輕言離異，因預防婚後的糾紛，對於儀式，自古即極重視。現在法律，規定須具備兩個要件：第一，為形式的要件；即必須有公開的儀式，及兩人以上的證人。第二，為實質的要件：(一)男女當事人須出於自動的願意；(二)結婚年齡，須男滿十八歲，女滿十六歲；(三)未成年人的結婚，須得法定代理人的同意；(四)須非直系血親及直系姻親，如為旁系血親，須親次在八親等以外者，但表兄弟姊妹不在此限，如為旁系姻親，而輩分不同者，須親次在五親等以外；(五)監護人和受監護人，於監護關係在繼續狀態中，除得受監護人

父母的同意外，不得結婚；(六)須非重婚；(七)因姦經判決離婚或受刑的宣告者，不得與相姦者結婚；(八)女子自婚姻關係消滅後，非逾六個月，不得與人結婚，但於六個月內已分娩者，不在此限。

又恐有威迫利誘，強圖結合情事，故刑法二百九十八條規定：『意圖使婦女與自己或他人結婚，而略誘之者，處五年以下有期徒刑。』因現代婚姻立法精神，側重自由意志，凡有違反此精神者，盡量與以取締。

三、離婚 離婚，乃夫妻間在婚姻有效期內，解除婚姻關係之謂，實屬不祥之事。因事前未能審慎，致成怨偶，如無法救濟，則爲害更甚，故有離婚之規定。其方式有二：其一爲協議離婚，凡經夫妻雙方的願意，而解除婚姻關係者屬之。但須具有下列要件：(一)應用書面；(二)二人以上的證人之簽字；(三)如爲未成年者，須得法定代理人的同意。其二，爲呈訴離婚，凡由夫妻的一方，就法律所規定下列的原因，呈訴法院，將婚姻關係解除而消滅者屬之。

一、重婚者；

二、與人通姦者；

三、夫妻之一方受他方不堪同居之虐待者；

四、妻對於夫之直系尊親屬，有虐待行爲，或受夫之直系尊親屬之虐待，以致不堪同居者；

五、夫妻之一方，以惡意遺棄他方，正在繼續狀態中者；

六、夫妻之一方，意圖殺害他方者；

七、有不治之惡疾者；

八、有重大不治之精神病者；

九、生死不明已逾三年者；

十、被處三年以上之徒刑，或因犯不名譽之罪，被處徒刑者。

至夫妻離婚以後，關於子女的監護，如爲協議離婚，則依約定。如爲呈訴離婚者，則除有特別情形外，以夫任之。離婚後妻之財產，仍歸於妻。又離婚時，無過失的一方，得向有過失的一方，請求損害賠償。卽，兩方均無過失，而因離婚陷於生活困難的一方，亦得請求贍養費。

夫妻間之權義關係 夫婦和則家道順，家道順而後社會以寧，故曰『欲治其國者，必先齊其家。』然欲夫婦和睦，必須愛情純一，嚴格保持一夫一妻之制。上古的亂交，據歷史報告，足致種族頹敗。一妻多夫，與一夫多妻之制，均屬野蠻時代的不良習俗。現在文明國家，無不係一妻一夫制。重婚納妾，與道德生理等原則相衝突，法律已加禁止，犯重婚的男女，一經他人告發，應處五年以下的徒刑。（刑法二百三十七條）在中古封建時代的宗法社會，謂不孝有三，無後爲大，無嗣卽可納妾。且賤視女子，卽重

婚行為，習俗亦不禁止。現在法律，男子兼祧，亦不能作為重婚的遁辭。娶妾和重婚，名分雖異，行為則同。中國國民黨綱，注重男女地位平等，故現在根據黨綱制定的法律，亦同樣禁止。即不舉行任何儀式，希圖避免罪名者，一經對方告發，刑法二百三十九條，亦已規定處一年以下的徒刑。蓋愛的圈內，不容有第三者參加。又須注重平等的新道德，互相敬諒。男尊女卑，久成惡習，能互相敬重，互相諒解者絕少，是以家庭美滿者亦不多觀。我國春秋時的冀缺，與後漢時的龐公，夫妻相敬如賓，傳為千古美談。蓋能如此，愛情自可始終維繫。至法律對於夫妻間之權利義務，已有規定者，茲簡單地列舉於次：

(一) 須互負同居之義務；

(二) 相互負扶養的義務；

(三) 對於日常事務互為代理人；

(四) 妻應冠以夫姓，以夫之住所為住所，而為夫家家屬之一員，但贅夫則反是。

至於夫妻的財產關係，現在法律上採用兩種制度：

(一) 法定制，即妻的財產，除保留部分外，其餘均歸夫方管理，且有用益權。

(二) 約定制，這種制度，以夫妻財產共同為原則，但又可分為(甲)統一制，財產所有權統歸於夫，妻只有反還請求權；(乙)共同制，夫妻設定一種共有財產，餘留部分，為各人獨有財產；(丙)分別制，夫

妻之財產，各自管理用益。以上三制中，夫妻可以任便約定一種。

【問題】

1. 婚姻對於社會的治安繁榮及民族的盛衰，有何關係？
2. 我國古代哲學，怎樣重視婚姻？
3. 婚姻自主和代訂的利害怎樣？法律上對於訂婚有何限制？
4. 結婚須具那些形式的和實質的要件？
5. 刑法對於略誘婦女與自己或他人結婚者，有甚麼刑罰的規定？
6. 法律爲甚麼要有離婚的規定？離婚的方式有那兩種？離婚後子女的監護和財產的處置，依法當怎樣？
7. 夫妻爲甚麼都要保持貞節？
8. 夫妻間的權利義務，在法律上有甚麼規定？關於財產的關係有甚麼規定？

第二編 政治概要

第一章 國家的概念

國家的起源——國家的意義——國家的三大要素——國家的種類

國家的起源 國家是甚麼？這是研究政治最先須說明的問題，同時是政治學者多年聚訟的問題。要說明這個問題，應該先明白國家的起源。

關於國家的起源，在十八世紀以前，學說很多：有以國家為應付經濟的需要而產生的，有以國家為自然形成而非人工造成的，有以國家為神造成或基於神的命令而造成的，有以國家為人們依契約形式合意而組成的。這些學說，大抵出於各人主觀的見解，並沒有客觀的事實，作為學說的根據。而且其中有以鞏固君主的特權為目的而提倡的，如神權說和基於神權說而演成的君權神授說；也有以推倒君權伸張民權為目的而提倡的，如洛克 (John Locke) 和盧梭 (Jean Jacques Rousseau) 的契約說是。

自十九世紀以來，政治學受歷史學和社會學的影響，知道說明國家的起源，應該用歷史的和客觀的社會事實作根據，不能憑個人主觀的推想，或以當時的政治現象為標準。換言之，要說明國家真正的起源，應該注意於：（一）歷史上各種社會的事實；（二）社會制度和政治制度的關係；（三）和國家起源有關係的勢力等。現今政治學者基於這些事實的觀察，認為國家的起源，由於以下各種原因：

一、血統 未開化人最重要的團結力是血統。血統相同者，自然而然結成互助的組織，經營共同的生活。由血統觀念最初結合的團體是家族。據社會學的考察，血統的流傳，最初以女子為主，不以男子為主。及至以男子為主的婚姻制度成立以後，男子即為家族的家長，有統治家族的大權；不但關於生活上，職業上的事情，就是關於信仰和往來應酬，都歸家長統制，其權威，有類於專制時代的君主。其後人口繁殖，家族分裂而為大宗，小宗，大宗待遇小宗也，和家長待遇家人一樣，這時候便由家族擴大而為宗族。宗族有族長為其首領，有統治一族的大權；舉凡族內宗教，祭祀，以及發布命令的權力，都操諸族長之手。其後由宗族擴大而為部落，便有會長為部落的首領，掌握部落的治權。更由部落結合而成的團體，就是最初國家的形態，而過去各部落所共通的風俗習慣以及判例等，也就成為國家的法律。這種事實，在歷史上不乏其例，如古代猶太是由傑考布（Jacob）家長以後十二族結合而成的；羅馬的家法是羅馬一切權力的基礎。由此可知血統實為國家起源的要素之一。

二、宗教 未開化人知識非常幼稚，每把自然現象認爲極神祕的東西。如四季的推移，日月星辰的出沒，風雨雷霆的變化，他們都認爲神祕不可思議，並驚爲神明所主宰，於是發生恐怖的心理，並由恐怖演爲迷信。迷信是未開化人最普遍的現象，同時也是國家起源的要因之一。中山先生分人類進化為四大時期，第一時期爲洪荒時代，是人和獸相爭的時代。在這個時期，人類可以用氣力征服野獸。第二時期爲神權時代，是人和天爭的時代。『但是和天爭，不比和獸爭，可以用氣力的。於是發生神權。極聰明的人，便提倡神道設教，用祈禱的方法，去避禍求福。他們所祈禱的工夫，在當時或有效或無效，是不可得而知；但是既是和天爭，無法之中，是不得不用神權，擁戴一個人做首領。』這種首領，就是當時的君主。所以最初國家所以形成的要因之一，是人類由迷信而產生的宗教，君主往往兼有政治和宗教的大權，也由於初民知識幼稚的緣故。所以宗教也是國家起源的要素之一。

三、經濟 原始時代的人類，生活非常簡單，生息於山野的，靠狩獵維持生存，生息於水邊的，靠捕魚維持生存。這個時期，普通名爲漁獵時期。在漁獵時期中，人類既無財產的觀念，也無永久的組織；因爲當時人口稀少，天惠又多，隨時可以漁獵以爲生活，不必有永久的組織，無需有長期的儲藏，而且也沒有方法儲藏易於腐爛的肉類。其後人口逐漸繁殖了，祇靠漁獵不能供給人口增殖的需要，於是不能不把各種動物飼養起來，以補野生動物爲食糧的不足。這個時期，就是畜牧時期。在畜牧時期中，人

類不但有永久的組織，同時發生儲蓄的觀念。這種儲蓄的觀念，就是貧富不均和階級制度所以形成的原因。其後人口更增加了，專靠畜牧也不易維持生活，於是不能不選擇天氣適宜，土地肥沃的地方，利用馴服的野獸，以經營農業生活，這就是農業時期。在農業時期中，人類已經脫離漂泊無定的畜牧生活，經營定住的農耕生活。其中比較勤儉或能力優秀的分子，不但有過剩的農產品可以儲藏起來，作為自己的私產，而且可以利用過剩的物品，向他人交換所需要的東西，於是貧富不均和階級制度更較畜牧時期充進了。貧富不均和階級制度就是發生主從關係的原因，也就是發生統治關係的原因。這種因生產方法和經濟關係的演進而形成的統治團體，就是最初的國家形態。

四、武力 用武力造成國家，也由於經濟的動因。不過上面所說由經濟的原因而產生的國家，乃由於自然形成的。至於用武力造成國家，因為人口繁殖，不能不奪取他族的財產，以解決本民族的需要；而欲奪取他族的財產，不能不把自己的民族依軍事方法組織起來，以充實戰鬥的實力。及至組織完備以後，便自然變成一種國家的形態。中山先生說：『民族是由於天然力造成的，國家是武力造成的。用中國的政治歷史來看，中國人說王道是順乎自然，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。』這樣用霸道造成的國家，歷史上很多實例，譬如英、法二國最初之所以形成，由於用武力兼併鄰近的部落，就是很好的例子。

國家的意義 我們看以上國家產生的原因，可知古來任何人類社會，由某種勢力的推動，演進而為國家形態以後，便具一種政治組織，以處理國家的事務。所以國家的意義，簡言之，便是人類依政治關係而組織的社會。不過國家雖依政治關係而組織，但政治二字的内容，卻因人類知識的進步和民權的發達，已經發生了很大的變化。在古時的國家，所謂政治，祇是單純的管理人民，使人民能俯首貼耳，服從治者的命令，便算能事已盡。至於近代的國家，政治已由治人而變為治事——由管理人民而變為管理人民的事了。中山先生也說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。」這是因為近代民權發達的結果，國家的事務，須取決於人民公共的意志，不能由一人或少數人專斷。

國家既然是人類依政治關係而組織的社會，所以和普通的社會不同。人類有種種不同的社會，當然不限於政治關係而組織的；如依血統關係而組織的是家族或親族，依宗教關係而組織的是寺院或教會，依經濟上的目的而組織的是都市、村落、工商團體等，但是在這些簇然並存的社會上，如果沒有一個有力的組織，發揮調整和保護的機能，往往發生許多衝突，不易維持正當的關係，不能獲得合理的發展。這種有力的組織，就是依政治關係而組織的國家。所以國家的目的，在維持全體人民的和平秩序，判斷各個人或各階級間的爭執，使其有均等發展的機會。國家是應人類實際的需要而產生的；人類的關係逐漸複雜，家族的能力有許多事辦理不了，宗教的迷信有許多事維持不了，經濟的

分配有時不能圓滿，於是國家的權力乃一天擴大一天，以執行調整和保護的職權。學者以國家為社會的社會，為一切社會之上的社會，也就是這種道理。

當然，人類社會在國家的權威未確立以前，如歐洲在十六世紀以前的社會，也有家族而兼國家的權力的；也有教會侵占國家的權力的；也有工商團體兼理國家的事務的；但是這些事實，究屬於人類社會未發達的現象。在人類社會進化以後，國家不但和家族、教會，及工商團體相分離，而且行施其權力於一切社會之上。這樣國家權力的擴大，在今日國際競爭激烈的時候，尤為事實上所需要。

國家的三大要素 凡是一個國家，必須具備：(一)人民，(二)主權，(三)土地三種要素。如果缺乏其中任何一種要素，就不能成為國家，當然無從行使國家的職務。

一、**人民** 凡是一個國家，必須有為公共目的而活動的一羣人民。各國人口的多寡不一，有多至四萬萬以上的，(如我國及英帝國)也有少至二萬二三千人的，(如摩納哥國 Monaco)但是決沒有少至如家族那樣而可以成為國家的。

吾國人口，在清乾隆時代，即有四萬萬，到了現在，是否有四萬萬人，還是疑問，這是民族前途極堪憂慮的問題。現在國家的強弱，除掉政治、經濟、文化、軍備以外，人口的多寡，也是一種重要的判別標準。因之帝國主義的國家，莫不獎勵生育，提倡健康，充實國家的實力，以圖向外發展。所以我們對於人口，

一方面須促進量的增加，他方面須獎勵質的進步。

二、主權 主權是國家生活最高絕對不可分的力。一國的主權，如果缺乏這種性質，就是主權不
完整；對內不能保持統一與和平，對外不能維持國家的獨立。茲分別說明其性質如次：

(1)主權是最高的力 主權是最高的力，就是在國家生活之中，更無其他的力在主權之上的
意義。如果一個國家，在國內有某種勢力，足以左右國家的主權，這個國家便不能保持統一。在國外
有某種勢力，足以操縱國家的主權，這個國家便淪為保護國或殖民地。

(2)主權是絕對的力 所謂絕對，就是立於主權之下，絕對須服從主權的意義；而須絕對服從
國家主權者，就是一國的人民，不問其住在國內或住在國外。至於甲國人民之在乙國者，除掉元首，
外交官和其隨從等以外，其他人民，在原則上也須服從乙國的主權。吾國境內若干外人，每藉『領
事裁判權』這種畸形制度為護符，做出蔑視吾國主權的行爲，這是國家的大恥。

(3)主權是不可分的力 主權和統治權——治權不同；治權是主權的作用，主權是治權的本
體。治權自孟德斯鳩 (Montesquieu) 以來，雖然分爲立法，行政，司法三權，中山先生又在這三權之
上，加上考試，監察二權而成爲五權。但這是主權作用的分類，不是主權本體的分割。不過治權雖然
是主權的作用，和主權本體不同，但是一國治權之一部或全部，如果受外族的干涉或支配，即國家

的主權失其完整；如果治權的全部受外族的劫奪，即國家的主權歸於消滅而亡國。吾國自南京條約以來，因受不平等條約的束縛，主權的作用實際已不能完整。中山先生以吾國現狀等於「次殖民地」，地位在殖民地之下，就是指主權作用不能完整。

主權在英語叫做 Sovereignty，含有『最高』的意義。自布丹 (Jean Bodin) 在一五七六年發表的共和篇 (De Le Republique) 中倡導以後，便成為政治學上的專門名詞，並成為數百年來正統派極重要的學說。在當時布丹等所以重視主權，因為中世紀所謂國家，在國家之上有羅馬法王的勢力，在國家之下有封建諸侯，自治都市和自主的基爾特 (Guild) 的跋扈，國家的主權極不完整，國家的統一不能維持。他們為摧毀這些封建勢力，所以高唱國家主權至上之說，以促成統一的民族國家的樹立。吾國主權的殘缺不整，已屬無可諱飾。民族主義的目的，既在建立主權完整的健全的民族國家，則為國家要素之一的主權，自應為國人所極端重視。最近歐、美若干學者如狄曠 (Leon Duguit)，克萊布 (H. Krabbe) 等，多否認國家主權之說；而如柯爾 (G. D. H. Cole) 等『基爾特社會主義』者，因欲造成勞動組合的自治，竭力否認國家有特殊的權力。但就實際情形而言，歐洲戰後的新興國家，以及努力於復興的國家，為提高國家的地位，充實國家的實力，對於國家的主權，不獨為國民所一致推重，而且化為嚴格的條文，訂定於憲法之內。由此可見主權和民族復興關係的重大了。

三、土地 土地爲主權活動的範圍，申言之，主權以國家的土地爲其活動的地點的範圍，以國籍爲其活動的人的範圍。國家的土地，通稱爲領土 (Territory)。所謂領土，除土地以外，並包含領海 (Territorial sea)，領空 (Territorial air)。國際公法上名一國沿海岸的水域爲沿岸海 (Maritime belt)，以最低退潮時自水陸分界以外三海里爲標準，但國際法協會則決議爲六海里，有逐漸擴大的趨向。至於廣義的領海，不但包含沿岸海，即港灣內海等兩岸距離在十海里以內者，皆爲國家主權活動的範圍。領空的意義，自一九一九年十月十三日巴黎國際航空會議規定：『締約各國彼此承認各該國領土或領海之上，有絕對完全之領空權』以後，也已有確定的範圍，不容外國飛機自由航行於國家領空之內了。

我國領土，自十九世紀中期以來，或被冒領，或被割據，或被長期租借而實等於無期占領，或被暴力劫持。至於領海，則外船可以恣意橫行，內河主權又受內河航行權的束縛，而最近領空權又復時受外機的蹂躪。凡此種種，都是國家極大的恥辱。

國家的種類 國家得以區別的標準如何，分爲若干種類。如以國體爲標準而分，則主權在於君主者爲君主國 (Monarchy)，主權在於人民者爲民主國或共和國 (Democracy or Republic)。主權在於一部分人民者，則有如蘇俄的勞農共和國。以政體——主權活動的方式爲標準而分，則立法行

政，司法等治權不分立而完全歸諸一人或數人專斷者為專制國 (Despotic state)；立法，司法，行政等治權相互分立並使人民參與國政者為立憲國 (Constitutional state)。以主權作用的完整與否而分，則主權完整者為全主權國 (Sovereign state)，主權受外族限制者為半主權國 (Half-Sovereign state)。以國家組織為標準而分，則地方政府由中央政府而設立者為單一國 (Unitary state)，地方政府和中央政府立於平等的地位者為聯邦國 (Federal state)。以歷史的發展過程為標準而分，則有部落國，城市國，封建領土國，民族國，帝國主義國。歐戰以後，又產生蘇俄的社會主義國。茲先說明單一國家和聯邦國家的區別，以次及於山部落國家以至帝國主義國家的發展。

一、單一國和聯邦國 現代關於國家最重要的分類為單一國和聯邦國。『單一國和聯邦國的區別，是以中央政府和地方政府關係的不同而發生的：假使地方政府是由中央政府設立的，其職權也是中央政府給與的，這樣的國家便是單一國。在這一種國家之下，中央政府是最高機關，地方政府祇是附屬的機關，無論地方自治權的範圍是怎樣廣大，都是中央政府委託辦理的，隨時可以推廣或縮小範圍，並且地方政府的本身也沒有憲法上的保障，隨時可由中央政府取消或另行改組。』

『假使地方政府是與中央政府立於平等的地位，都是由憲法設立的，並且由憲法確定兩方面職權的範圍，這種國家就是聯邦國。在聯邦國之下，地方政府不是由中央政府設立的，其職權的範圍

也不是中央政府規定的。地方政府執行其憲法範圍內職權的時候，中央政府既不能侵犯，又不能干涉，如同地方政府不能干涉或侵犯中央政府執行其憲法範圍內的職權一樣。」（張懋慈政治制度淺說）

聯邦國家之內既然有二種政府，那末政府的職權怎樣劃分呢？照普通的原则，凡事務和全國有關係者，劃歸中央政府辦理，和各地方有特殊的或直接關係者，劃歸地方政府辦理。例如外交，宣戰，媾和，陸海空軍，貨幣，關稅，交通，郵電等，由中央政府辦理，其他與地方人民有直接關係的事務，則屬於地方政府的範圍。

和聯邦相似而實非者有一種所謂邦聯（Confederation of states）。邦聯是許多國家為實現共同利益而成立的組織，他和聯邦不同的地方，就是聯邦自成一個國家，而邦聯則為若干國家的聯合，並不是一整個的國家；在聯邦組織之下，各邦失去獨立的資格，而邦聯的國家，則仍保有獨立的主權。同時邦聯又和同盟不同，邦聯為永久的聯合，而同盟則為短時間的性質。邦聯的組織，現在已不復可見，如一七七六年至一七八七年的美國，一八〇六年至一八一三年的萊因（Rhein）同盟，一八一五年至一八六六年的德意志聯邦等，都是邦聯的實例。

二、部落國家 從歷史的發展過程而言，部落國家為國家最初發生的形態。部落國家的形成，或

由於血統，或由於經濟，或由於宗教，或由於武力，或由於這些二種以上的勢力所促成，視各部落國家形成的歷史而異。部落國家形成以後，其中也有強有力的國家，用武力侵略的手段，征服鄰近的部落，逐漸擴大而成爲如羅馬那樣世界國家的國家形態的，但就歐洲的歷史而言，城市國家的形態，實居部落國家以後很重要的階段。

三、城市國家 城市國家是因商業發達而形成的，所以其地點大都在海岸或交通便利的處所。歐洲的城市國家，以希臘時代爲最發達。希臘的城市國家中，真正的公民很少，除掉少數的公民以外，大多數是無公民權的奴隸，所以當時的政治是直接民主制，舉凡立法，行政，司法的大事都由公民會議直接決定。同時因爲公民的必需品和家庭的日常事務，都是由奴隸供給和處理的，所以他們就有充分的時間，研究學術，參與政治。希臘時代文化之所以發達，就是由於這種道理。希臘城市國家衰落以後，有羅馬世界國家的產生，但是因領域的過廣和政治的腐敗，受日耳曼民族的襲擊，逐漸趨於崩潰。

四、封建領土國家 日耳曼民族爲經營農業的蠻族。自襲擊羅馬伸張勢力以後，不久本身也受了其他蠻族的襲擊。他們爲防禦蠻族維持領土起見，不能不將戰鬥的事務委諸戰士，而將耕種土地的事務委諸農民。這樣分業制度的發達，便演成封建領土的國家形態。因爲當初部落的酋長，爲保障

戰士的生活，造成職業的戰士，不能不壓迫農民，盡量榨取農民的生產物，以其一部分供給戰士，於是便發生『領主』、『武士』、『農奴』的階級制度。其後各會長更由領土的防禦進而為領土的侵略，其中勢力強大的會長，因武力侵略的結果，領有廣大的土地，為行賞酬勞起見，將一部分的土地，分封侵略有功的武士，以鞏固本身的勢力，於是『武士』便形成『諸侯』的階級。國王，諸侯，武士，農奴為封建國家整然的階級系列；上層階級對於下層階級有扶持和保護的責任，下層階級對於上層階級有忠義和尊敬的義務，而宗教的勢力則又高居於國王之上。封建國家階級的配列好像一座尖形的塔，在頂上者為國王，以下則人數逐漸增多，而藉以維持這尖塔不至崩潰者，則為『義務』的士敏土。

五、民族國家 封建國家在中世紀末期逐漸解體，而代之以起者則為民族國家。封建國家解體的主因為『十字軍遠征』、『百年戰爭』等長期戰爭。長期戰爭的結果，封建諸侯疲於奔命，武士階級勢力衰落，於是君主之勢力乃乘機擴大，其結果便形成中央集權的民族國家。

中山先生以民族是血統，生活，語言，宗教，風俗習慣五種天然力造成的。歐洲中世紀末期以後所建立的民族國家，雖然也以這些天然力和天然的地理界限為基礎，但是他們當時所謂民族國家，乃是不純粹的民族國家，不是集合所有同一的民族成員而成為一個國家，而這種不純粹的民族國家，到後來勢力膨脹以後，更積極侵略其他民族成為民族帝國——帝國主義國家了。至於吾國民族，不

但爲數百年以來集合所有漢、滿、蒙、回、藏，各族的成員而成的純粹的中華民族，而且其中的分子，漢族居最大多數，其餘四族，總計不到一千萬人。『所以就大多數說，四萬萬中國人可以說完全是漢人，同一血統，同一語言文字，同一宗教，同一習慣，完全是一個民族。』（民族主義第一講）由此可知吾國所謂民族，實際就是『國族。』

六、帝國主義國家 歐洲在民族國家醞釀的初期，一方面因爲十字軍遠征以後，人民由長途跋涉的經驗，養成冒險進取的精神，他方面因爲東西貿易的發展，促成商業資本家的擡頭。其後經十五世紀地理的發見時代（Zeit der Entdeckung），各國爭先恐後，向海外掠奪財貨，開拓領土，於是工商業更形發達，經十八世紀以後產業革命（Industrial Revolution）的時代，生產呈異常的發展，於是不能不向產業未發達的國家，奪取原料，開拓市場，以適應膨脹的生產力。而欲達到這種目的，自不能有強大的陸海空軍以爲後盾，於是實力充足的國家，自然而然變成帝國主義的國家。『甚麼是帝國主義呢？就是用政治力去侵略別國的主義，即中國所謂勤遠略。這種侵略政策，現在名爲帝國主義。』（民族主義第一講）

不過帝國主義國家，一方面因爲國內貧富的懸隔，形成階級的敵視，他方面又因各帝國主義國家間利害的矛盾，形成國際間不能調和的衝突。無論從國內或國際的關係而言，都呈日落西山，搖搖

欲墮之勢。在這種情形之下，固然有蘇俄那樣社會主義國的產生，但是我們向民族地位平等，政治地位平等，經濟地位平等努力的三民主義國家，自爲最適於時代所要求的國家形態。

【問題】

1. 國家的起源，在十八世紀以前，有那些學說？這些學說，有甚麼缺點？
2. 現今學者認爲國家的起源，由於那幾種原因？
3. 英、法二國最初是怎樣形成的？
4. 試說明國家的意義，和政治二字內容的變遷。
5. 國家和普通的社會有甚麼不同？
6. 甚麼是國家的三大要素？我國的三大要素有何缺點？
7. 試列舉以各種標準區分的國家種類。
8. 單一國和聯邦國，怎樣區分？我國是單一國呢，還是聯邦國？
9. 歷史上怎樣由部落國家發展至帝國主義國家？帝國主義國家的現勢怎樣？
10. 現在最適於時代要求的，是那種形態的國家？

第二章 政治制度

一 民主政治

民主政治的意義——民主政治的由來——民主政治的種類——中山先生對於民主政治的主張

民主政治的意義 國家的主權，屬於全體國民，其所行的政治，叫做民主政治；(Democracy) 屬於一人，所行的政治，叫做君主政治；(Monocracy) 屬於少數人，所行的政治，叫做貴族政治。(Aristocracy) 現在世界上已沒有貴族政治，只有君主政治與民主政治的區別。但是自民權思想發達以後，純粹的君主政體，即已逐日沒落，到了現在，所謂君主政體，除掉世襲制的元首為其象徵以外，實質上已經和民主政體沒有大區別了。譬如就英國而言，她雖然在名義上有一個世襲的君主為一國的元首，但是國家的權力寄於人民代表機關的議院。議院有決議一切法律之權，國王無不裁可，議院有推舉國務員之權，國王無不任命。反之，美國是很有名的民主國，但是美國的總統有很大的權力，他不但有任命國務員之權，甚至對於議院所決議的法律，亦可交還複議，其權力實在英國國王之上。可見政

體在名義雖有君主和民主之別，而實際則已趨於民主政體一種。

民主政治的特徵有三：（一）民意的政治。所謂民意政治，就是實現『民有，民治，民享』（Of the People, By the People, For the People）的政治，所以一切政治須根據民意而執行，不能由一人或少數人專斷。（二）法治的政治。民主政治的國家，一切行政須根據法律的規定，而這些法律，乃由於人民或其代表機關的議院所制定，任何政府機關的人員不能違反，如果違反法律的規定而犧牲人民的福利，便須受法律的制裁。（三）責任的政治。官吏爲人民的僕役，對人民負最後的責任，官吏如果不能稱職，便須掛冠下野，讓別人來負責。

民主政治的由來 大凡一種制度的產生，決不是憑空而來的，必有產生牠的環境。民主政治，當然也是一樣，時代進化，民智漸開，君權神授說已經不能支配人心，君主專制政體，也就辦不通了。及至產業革命，資本主義漸次形成，封建制度自然日趨沒落。做基礎的經濟制度既變，上層的政治制度，也就變了。又有盧梭孟德斯鳩這一派啓蒙學者的鼓吹，民主思想，已漸漸醞釀成熟，到一七七四年，就有爲民主政治而鬭爭的美國獨立戰爭的爆發。後此八年，又有法國大革命繼起，這兩次大事變，確是近代政治史上劃時代的界碑，（Landmark）而爲近代民主政治的開端。哲斐孫（Thomas Jefferson）所起草的美國獨立宣言，（The Declaration of Independence）宣布了民主政治的三大原則：

(一)凡人皆有其天賦的不可侵犯的權利，即生命，自由，求幸福等權；(二)政治目的，在使這些權利得到保證，而政府的權力，也祇是從人民得來；(三)倘若政府不能執行職務，人民有權撤換這個政府，於必要時，得訴之於武力，乃是革命的特權。至於法國大革命時，所宣布的人權宣言，(The Declaration of the Rights of Man) 其第一條說，人生而有自由，人的權利，應當平等。這自然是盧梭民約論 (Social Contract) 的反映。此二種宣言，因時代的需要，樹起了民主政治的模範，從此就逐漸波及於全世界了。

中國古代書經上雖有『天聰明自我民聰明，天明威自我民明威』及『民之所欲，天必從之』的教訓，但這是說明國家的意志在天，而天的意志則在民，乃係原始時代以天爲本位的民本主義，不能與現代民主政治相提並論。就是孟子的學說，所謂『賊仁者謂之賊，賊義者謂之殘，殘賊之人，謂之一夫』以及『民爲貴，社稷次之，君爲輕』的主張，雖已具有民主政治的理論，卻不曾想到在政治的組織上如何實行，只主張在君主統治之下，實行民本的精神。所以嚴復說：『中西政想，有絕不同者，夫謂治人之人，即治於人者所推舉，此求之於古聖之胸中，前賢之腦海，吾敢決其無此議也。』至我國近代的民主政治，乃中山先生所唱導。於辛亥革命，成立民國。那時公布的臨時約法，即有主權在民的規定。

民主政治的種類 民主政治，普通分爲二種：一爲直接民主政治，或純粹民主政治（Direct Democracy or Pure Democracy）一爲間接民主政治，或代表民主政治（Indirect Democracy or Representative Democracy）直接民主政治，乃一般人民直接集合，以施行政治的全部或一部（立法）的政治組織。瑞士聯邦有四州施行此制，古代希臘的雅典，亦曾行之，盧梭力贊此制。不過這種制度，只適於國小民寡的國家，若國大民衆，則無法施行。且大多數的民衆，終日爲生活忙迫，全體直接行使立法權，不特無此種餘暇，亦無此種知識，不免發生困難。至間接民主政治，乃由人民選舉代表，以施行政治的政治組織，人民雖有施行政治的權利，事實上乃選舉代表行之，只擁有主權的虛名。現在英美法諸大國，均行此制，其弊尤多，代表違反民意，在其期內，人民無可如何。且選舉爲政黨所操縱，候選人由政黨所推舉，而政黨又需巨額的運動費，不得不依賴資本案，而受其支配，結果乃成爲富人政治（Plutocracy）已失去民主政治的本意了。

中山先生對於民主政治的主張 中山先生致力革命，自始卽主張建立民主政治。他曾詳加研究，認爲欲實現真正的民主政治，除人民有選舉權以外，應該還有罷免權，創制權，複決權三種，這就是人民的四種政權。這四種政權，乃是中山先生參瑞士，美國等國家的政權而集大成的結果。他說：『關於民權一方面，……第一個是選舉權，……第二個就是罷免權。人民有了這兩個權，對於政府之中的

一切官吏，一面可以放出去，一面又可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。國家除了官吏之外，還有甚麼重要東西呢？其次的就是法律……人民要有什麼權可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。這就是第三個民權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改；修改好了之後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權。這就是第四個民權。人民有了這四個權，才算是充分的民權，能夠實行這四個權，才算是澈底的直接民權。從前沒有充分民權的時候，人民選舉了官吏議員之後，便不能夠再問，這種民權是間接民權，間接民權就是代議政體；用代議士去管理政府，人民不能直接去管理政府。要人民能夠直接管理政府，便要人民能夠實行這四個民權。人民能夠實行四個民權，才叫做全民政治。（民權主義第六講）由此可知現在各國的民主政治也就是代議政治，而中山先生所主張的，則為由四種民權直接管理政府的全民政治，能夠實行全民政治，則民有民治，民享的目的自然可以達到，能夠實行全民政治，才算是真正的民主政治。

中山先生主張用四個政權去管理政府，乃是管理五種治權所由發動的政治機關，使其成為為人民治事的萬能的工具。所以他說：『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。……有了這九個權，彼此保持平衡，民權問題，才算是真解決，政治才算是有軌道。」（同上）

二 獨裁政治

獨裁政治發生的由來——獨裁政治依存於人的條件——現在世界的趨勢——蘇聯共產黨的專政——土耳其
其凱瑪爾的獨裁——意大利法西斯蒂的獨裁——德國國家社會黨的獨裁

獨裁政治發生的由來 民主政治，是在平常時期一種理想的平穩的制度，國家的行政，一面要基於民意的要求，一面要按照法律所規定的手續辦理，一切都要循規蹈矩，不能超越法律雷池一步的。不然，即陷於違法，而人民的權利，遂失其保障。但當國家危急存亡之際，若仍以尋常行動處理之，勢必陷國家於不可收拾的境地，故在非常時期的行政，非有敏捷堅決的行動，不足以應付急難，否則，國權尚恐不保，那裏還有民權。美國外交政策協會會長蒲爾（R. L. Buel）曾說：「緊急狀態，要求迅速而堅決的行動，民主政治，就根本不適宜於此種行動。國會的辯論，在平常時期，固然動聽，但在危機迫切而需要敏捷和堅決的行動時，國會就變成危險的障礙物了。」所以要挽救國難，便要採取敏捷堅決的行動，採取這種行動，就不免要違背民主政治的原則。在人民欲求國家民族的安全，滅除自己經

濟生活的痛苦的時候，願意犧牲多年奮鬥所得的民權，而擁護領袖，施行獨裁，以應付非常事變。於是民主政治，遂告停頓，而獨裁政治，便應運而生了。故學者中，有謂獨裁政治，乃危險時期的政治（Crisis Government）的。

獨裁政治依存於人的條件。獨裁政治有一不可缺的條件，即領袖人物是。蓋必先有傑出的人物，具偉大無畏的精神，至高無上的道德，度量寬宏，才識高遠，公爾忘私，國爾忘家，有堅苦卓絕為人民謀福利為國家救危難的決心，有開誠布公領導羣倫的風度，國民自不期然而地竭誠擁戴，真心信仰，有了信仰，便發生力量，方足以應非常之變，獨裁政治方得發揮其效力，而脫國家於危險。若無領袖素養的野心家，利用時機，假借名義，以排異己，以充私慾，此乃變像的僭主政治（Tyranny）不但不能救國家的危難，反足引起反對紛亂，以速國家民族的滅亡。故獨裁政治，依存於人的成分極多。即得偉大的領袖，以敏捷的行動，安定國家，但亦有人存政舉，人亡政息的短處。因領袖以一身繫國家的安危，其個人的死亡，影響國家民族者極大，苟後繼者不得其人，其所領導的團體，必至分裂叛亂，那就危險極了。這是獨裁政治的人治，為永久安全計，所以不如民主政治的法治之處。

現在世界的趨勢。現在世界潮流，均有獨裁政治的趨向，因世界經濟，陷於極度的恐慌，失業問題，除蘇聯外，均無法解決，國際政治，也跟著沉淪於紊亂的局面，二次大戰的危機，一觸即發。當此非常

時期，都認為民主政治不能應付此變局，即自始以民主政治立國的美國。此次總統羅斯福的施行復興計畫，也脫出民主政治的常軌，而有獨裁的趨勢。以此可以推測其餘了。茲將施行獨裁制的蘇聯土耳其以及意德諸國的政治制度略述之。

蘇聯共產黨的專政 蘇聯當俄帝國時代，政治腐敗，人民困苦已極，復參加歐洲的對德戰爭，屢次戰敗，國力愈疲，人民愈苦。列寧領導共產黨，為大多數的勞動工農謀利益，實行勞動大眾的革命，建立蘇維埃社會主義聯邦共和國，以農工的共產黨專政。其最高行政機關，是人民委員會，人民委員會的委員，是由蘇聯全體中央執行委員會所選任。而蘇聯全體中央執行委員會的委員，則由蘇維埃全體大會所產生。據蘇聯憲法的規定，蘇維埃全體大會，為全國最高的權力機關，由全國都市蘇維埃和省蘇維埃的代表組織而成。蘇維埃全體大會，每年集會二次，每次代表多至二千人以上，而每次會期則至多不過一星期半。因為集會的次數少，而代表多，實際上不能行使職權，所以又選出中央執行委員會，組織一個全聯中央執行委員會，使其於閉會期中，代理最高的權力。這個中央執行委員會，不但是立法機關，同時又兼行政和司法的最高權力。

全聯中央執行委員會，自己也設有一個委員會，叫做理事會，理事會等於常務委員會，在全聯中央執行委員會休會期中，代行一切職權。可是蘇聯真正的政府，是人民委員會，人民委員會委員共十

二人，由全聯中央執行委員會選任，對全聯中央執行委員會和全聯蘇維埃大會負責，人民委員十二人之中，除掉二人由全聯中央執行委員會選定為人民委員會正副會長以外，其餘十人，都兼部務。人民委員的任期，並沒有規定，不過在事實上可以由全聯中央執行委員會隨時免職，而在新全聯中央執行委員會成立之時，也沒有不舉行改選的。又人民委員會會長的職權，也沒有規定，其職權似乎隨人選如何而定，隨時可以伸縮。例如列寧做人民委員會主席之時，其權之大，幾在君主之上。

蘇聯人民委員，在法律上雖然由全聯中央執行委員會選任，但事實上，全由蘇聯共產黨最高幹部決定。同時人民委員會一切政策，須由共產黨中央執行委員會決定，不然也須經其裁決，人民委員不過奉行而已。所以人民委員會，實際上是受蘇聯共產黨的指揮，不是獨立行使職權的機關。共產黨起初由列寧指揮，列寧去世，史達林戰勝託洛斯基，乃繼列寧為領袖，現在事實上為史達林的獨裁。經兩次五年計劃的經濟建設，物質文明進步極速，無失業恐慌。雖獨樹社會主義的旗幟，而國基已固，這不能不欽服列寧史達林的善用獨裁制，領導得宜了。

土耳其凱瑪爾的獨裁 土耳其向來國勢積弱，有近東病夫之稱，政治腐敗已極，賦稅繁重，人民困苦不堪。及參加歐戰失敗，訂立塞佛爾和約 (Sèvres Treaty) 時，國已不國。凱瑪爾領導土耳其人，民黨實行民族革命，廢除不平等條約，打倒封建勢力，均次第成功，乃建立共和國，發布憲法，由國民會

議選他爲總統。

土耳其的憲法，大總統任期四年，得連選連任，惟權限并不頂大，凡是他所不批准的法律，他可以交還國民會議復議，但國民會議得再行決定。被總統所拒絕的法案，內閣總理由總統任命，閣員則由總理選定。但內閣的成立，必須得國民會議批准。總統沒有立法權，他的命令必須有內閣總理與有關的部長的副署，才能發生效力。然實際上土耳其乃人民黨專政，人民黨乃凱瑪爾所手創，而受其領導。凱瑪爾任總統，兼海陸空軍總司令，其獨裁非由法律所賦與，乃靠他個人的威信。其內政外交，均有驚人的成績，故能得人民竭誠的擁戴。

意大利法西斯蒂的獨裁 意大利建國較遲，對外侵略，已落人後，無肥沃的殖民地，國內復地瘠民貧，原料缺乏。力求與列強角逐，徒增人民負擔，而不能逞其所欲，大戰後所得無多，大失所望。又值世界經濟恐慌，愈形困難，國內混亂事件極多，政局不安。墨沙里尼率其手創之法西斯黨，乘機崛起，以暴力獲得政權，以暴力鞏固之，以絕對的國家主義鼓舞國民。所謂「除了國家沒有東西，反了國家沒有東西，國家以外沒有東西」乃其信念。對外則明目張膽，謂不信有永久和平之可能，也不信有永久和平之必要。表面上說是法西斯蒂獨裁的國家，其實乃其黨魁墨沙里尼的獨裁。因爲意大利名義上雖然有國王，內閣和國會，但是墨氏掌有全國一切大權，並挾法西斯蒂大評議會爲御用機關，所以實際

的權力，高出一切之上。茲將大評議會，內閣和國會的組織，職權和其相互的關係，予以簡要的說明，以明法西斯蒂制的概況。

一、法西斯蒂大評議會，是法西斯蒂的最高機關。議長限於政府領袖——總理大臣兼國務大臣者，（在法黨執政之間，當然是墨氏）議員名額不定，議長隨時得將忠於國家的人物，奏請國王任命，但其主幹當不出政府重要的官吏和法黨的領袖。大評議會是『政府以上的最高機關，統轄法西斯黨的一切活動。』其最重要的權限，為圈定下議院候補議員，決定王位的繼承，選擇重要官吏，審議對內對外一切重要法令。可是權限雖然大，總不能大到超出墨氏意志以外。

二、內閣 意大利的內閣，共有外交，內政，航空，陸軍，海軍，組合，殖民，財政，司法，教育，交通，工務等十四部，總內閣之責者為首相即國務總理。首相對國王負責，而各部大臣則對首相負責，但是負責到怎樣程度，卻無明文規定，以便獨裁者墨氏的自由酌定。因為就首相本人的進退而言，首相雖由國王任命，但是任免之時，『首相均自副署』；至於各部大臣的任免，固然一任於首相的好惡。這樣一來，應該怎樣負責，自然無須明白規定了。你看意大利憲法第五條規定：『首相是關於皇族人事的保護，及監督會議之一員；在舉行即位儀式時，含有公證人的作用。』而在一九二五年八月改組內閣之時，墨氏一人身兼七部部長的職務，可知墨氏獨裁權之一般了。

三國會 意大利國會之中，自以下議院的權力比較大。但是下議院仍不外對外的『裝飾品』和『向人民作宣傳的機關』而已，決不能和其他各國的下議院相提並論。因為議會的議員四百人，全由法西斯蒂大評議會就各法團所選出的九百候選人中圈定，大評議會認為必要，並得於候選人以外，加入忠於法黨的人物，去湊足四百人的名額。這是下議院組成的情形，至於就下議院的職權而言，所有重要的提案，非得首相同意，即不能通過，首相且可以命令代替法律，變更法律。

不過意大利的制度雖然這樣特殊，但是因為墨氏具有大公無私的胸懷，勇往邁進的精神，高瞻遠矚的目光，所以不但不流於暴民的專制，而且國勢蒸蒸日上，隱然形成歐洲政局中舉足輕重之勢。最近侵略阿比西尼亞，置國聯制裁於不顧，卒獲全勝，使國聯撤銷制裁，喪盡威信，即暗助阿比西尼亞的英國，亦無如之何，墨氏的威望，愈不可嚮邇了。

德國國家社會黨的獨裁 德國當大戰戰敗之後，屈辱求和，國際地位，一落千丈，受凡爾賽條約的束縛，與戰勝國的壓迫，殖民地盡失，又負擔賠款，致國家經濟破產，又適在此世界經濟恐慌的旋渦中，人民盡力掙扎，仍難於圖存，乃歸咎於政府的對外履行條約義務的和平政策。希特勒領導國家社會黨，利用民族感情，與經濟困難，乃以對外抗爭，否拒條約，以恢復國土國權相號召，頗得國人的贊同，國會議席漸占多數，以合法的手續，取得政權。與登堡總統去世，希特勒自兼總統，集大權於一身，為名

實相符之獨裁者。德國現在之政治制度，及國社黨之政策，仍在演變之中。當希特勒上台數週後，即根據日耳曼人傳統的民族主義，嚴格執行，改變各邦的獨立政府為行政單位，以單一的權威統率之。國社黨政策，在中央政府所任用的官吏下，能順利執行，且進一步改劃各省的疆域。現在的議會，雖下院形式尚存，議員仍由普選產生，但他黨盡去，議席全由國社黨員占領。一九三二年三月，下院通過議案，授權政府，有權宣布法令，不必取得議會同意，不必總統簽署。以後政府徵取人民同意時，不由國會，而用普遍表決的手續；如退出國聯及軍縮會議時，即採用此種方式。至上院原由各邦代表所構成，希特勒上台後，即已取消之。及至希特勒自兼總統，其個人遂為權力的源泉，得完全自由發揮其手腕，其政策可以任意執行無阻了。因舉國上下埋頭苦幹，而各國對德，非若歐戰告終之始，步驟已不能一致，而德國準備又日漸充實，各國已漸失對德武力壓迫的可能。德國除將戰債問題解決外，復利用英法的矛盾，而宣告軍備平等，近復於萊茵流域，恢復武裝，已將凡爾賽條約逐漸撕毀，厲兵秣馬，待機作恢復國權的戰爭。又以民族感情與各處之日耳曼人相呼應，使歐洲各國咸感不安。雖其經濟政策，僅以排除猶太人及使婦女退歸家中，以作失業的救濟，無多効力，然因其對外尚具有希望，故尚為人民所擁戴。

三 我國現行制度

我國現行政治制度之根據 現在我國的政治制度，即根據中山先生五權分立的主張，而其產生的法律的根據，則為中山先生所手訂的建國大綱。所以在說明我國現行政治制度以前，應該先述建國大綱中建國的程序。

建國大綱第五條規定：『建國之程序分爲三時期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期。』軍政時期的目的，在以革命的武力，掃除國內建國的障礙，並宣傳三民主義以開化人心。訓政時期的目的，在以黨義訓練國民，使國民體會三民主義，習於四種政權的運用，成爲民主國健全的公民。訓政時期既然是以黨義訓練國民的時期，所以在這時期中，政權完全集中於中國國民黨，代全國人民指揮政府。到了新國家的基礎已經樹立，國民能夠運用四權，全國有過半數的省完全達到地方自治，則中國國民黨即召開國民大會，決定憲法而公布之。『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。』（建國大綱第二十五條）

中山先生所以劃分建國的程序爲三大時期，因爲中國人民受數千年來專制淫威的束縛，向來不懂民權，如果不加訓練而即行使民權，適爲反革命的軍閥官僚所利用，結果祇存民主政治的虛名，

而行少數人專制的實際。所以他說：『不經軍政時期，則反革命的勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣揚於民衆，以得其同情。不經訓政時期，則大多數之人民久經束縛，雖驟被解放，初不知其活動之方式；非墨守成規，即爲人利用，陷於反革命而不自知。』由此可知訓政時期實爲訓練人民活動之方式，使不致墨守成規，並不致爲人利用的時期。

訓政時期始於民國十七年十月八日公布國民政府組織法，試行五院之治以後。在此時期之中，一方面由國民政府試行立法，行政，司法，考試，監察五種治權，他方面由中國國民黨代表全國國民，指導並監督政府，以樹立憲政的基礎。中國國民黨之所以代表全國國民指導並監督政府，即因國民久經束縛，尚不知活動的方式，所以不能不以『政權的保姆』自任，於代行政權之中，寓訓練國民運用政權之實。

中國國民黨爲代行政權，監督政府治權的實施，於黨的最高機關中央執行委員會之下，設中央政治會議，以爲政治發動的機關。政治會議的任務爲指導全國的訓政，對於中央執行委員會負責。政治會議爲合議機關，其委員由全體中央執行委員和監察委員充任之，其討論和決議的事項爲：

- (一)建國綱領；
- (二)立法原則；
- (三)施政方針；
- (四)軍事大計；
- (五)國民政府主席及委員，各院院長副院長及委員，和其他特任特派官吏之人選。

(據二十年十二月二十六日中央執行委員會第一次全

體會議通過國民政府組織法第十條之規定：國民政府主席及委員，各院院長副院長由中國國民黨中央執行委員會選任。政治會議不直接發布命令及處置政務，所有決議事項，直接交國民政府執行。如果政務人員有報告意見於中央政治會議的必要，得由政治會議的許可，列席說明，政治會議有聽取其意見的必要，也得隨時請其列席。所以政治會議「對於黨爲其隸屬機關，但非處理政務之機關，對於政府爲其根本大計與政策方略所發動之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治會議實際上握訓政時期一切根本方針之抉擇權，爲黨與政府間唯一之連鎖。」（胡漢民訓政大綱提案說明書）

我們明白了建國的程序和訓政時期中中國國民黨的任務，就可以說明訓政時期的政治制度。我國最高政治機關就是國民政府。國民政府最初成立於廣州，時在民國十四年七月，而正式改行五院制，則爲十七年十月八日公布國民政府組織法以後，其後組織法經十九年十一月，二十年五月，二十年十二月三次修改，組織迭經變遷，不能詳細敘述。現在祇照二十一年十二月中國國民黨第四屆中央執行委員會第三次全體會議所修正的國民政府組織法，說明國民政府的組織於下：

國民政府設立行政院，立法院，司法院，考試院，監察院五院，獨立行使五種治權。在五院之上，設有國民政府主席一人及委員若干人。（規定名額爲二十四至三十六人）國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國家，但不負責實際政治之責。

國民政府主席和五院院長地位的關係，可爲下列四點：

- 一、國民政府主席爲名義上的元首，而分掌實際政治的職務者則爲五院院長。
- 二、國民政府主席和五院院長同由中國國民黨中央執行委員會選任，故其實際的地位和五院院長相等。

三、國民政府主席和五院院長直接對中國國民黨中央執行委員會負責，故主席既無權支配五院院長，而五院院長也相互處於對等的地位。

四、國民政府所有命令處分以及關於軍事動員的命令，雖由國民政府主席署名施行，但須經有關係院長部長副署，才發生効力。

但是五院既然獨立行使治權，而國民政府主席又無支配各院的權力，如果院和院之間意見不能一致，有甚麼調劑的辦法？關於這一點，有國民政府委員會議這一個組織作爲調劑或解決的機關。國民政府委員是不得兼職的，他們既然不和任何一院發生實際的政務關係，所以不致受感情的支配。可以虛心祖懷的討論解決的辦法，如果國民政府委員會議也不能解決，則最後的解決之責任，當在中央政治會議。

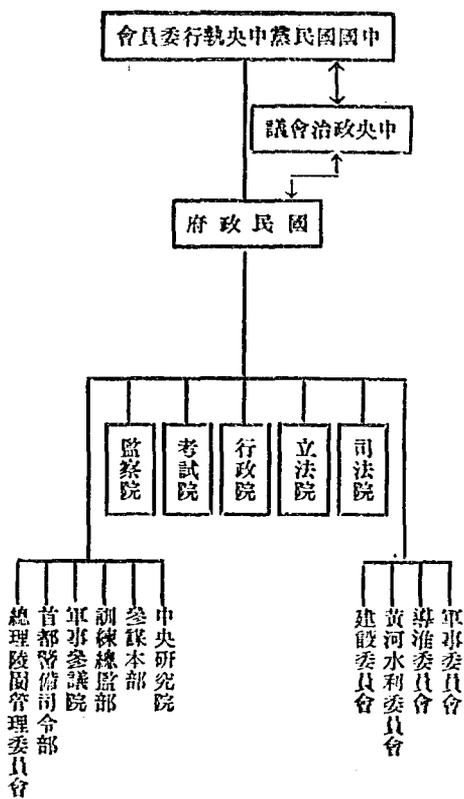
國民政府除掉五院以外，尚有直轄的其他許多機關，這些機關，有的是永久性的，有的係臨時必

要而增設的，這些臨時的機關，如果任務告終，勢必隨時取消。茲錄現行五院以外的直轄機關如下：

一、永久性的：中央研究院，參謀本部，訓練總監部，軍事參議院，首都警備司令部，總理陵園管理委員會。

二、臨時性的：軍事委員會，導淮委員會，黃河水利委員會，建設委員會。

以上為國民政府組織的大概。茲為易於明瞭各機關的關係起見，列組織系統表如下：



五院之性質與組織 吾國中央政府的組織，係基於五權分立的五院，已如上述，這種五院的制度，乃我國的創舉，茲將各院的性質與組織，略述於後。

一、**立法院** 現在我國擔任立法任務的是國民政府立法院。立法人員的選擇，在將來實行憲政之時，當然由國民大會代表選舉，但在今日訓政時期中，立法院的委員，則由中央政治會議決定，交國民政府主席依法任免，其目的也無非想實現立法科學化的理想。

立法院為國民政府最高立法機關，有決議法律，預算，決算，大赦，宣戰，媾和，及其他重要國際事項之權。可見我國立法院的職權，和其他各國的議院大致相同，其最大的出入點，為各國議員兼操監察權，而我國監察權則由獨立的監察院行使。立法院設院長，副院長各一人，綜攬立法事宜，下設委員四十九人至九十九人，分擔立法的職務。立法院委員任期二年，並不得兼其他政府機關的職務，這也是出於分權的原則，避免和其他政府機關徇私舞弊的危險。立法院之下分設法制委員會，外交委員會，財政委員會，經濟委員會各種專門機關，由立法委員分任委員，擔任各種法案的審查和起草，以便提出立法院會議討論。各種委員會之外，又有秘書處和編譯處二處，其地位和委員會相等，直屬於立法院院長。這是立法院組織的大概。

立法院為溝通其他政府機關的意見，於舉行立法院會議或各種委員會會議之時，得請各院院

長，行政院中各部部长或各委員會委員長列席，同時其他政府機關認為必要，也得由立法院的許可列席說明。至於立法院關於本院決議的事項，也得向關係各機關提出執行的質詢。這種質詢權和監察權根本不同，祇不過促進法律案執行的效能罷了。

二、行政院 我國今日的最高行政機關就是國民政府行政院。行政院設正副院長各一人，由中華民國國民政府組織法，規定國民政府主席不負責實際政治責任以後，實際行政最後的責任乃屬於行政院院長，因之有許多人將我國今日的行政院比諸責任內閣，而將行政院院長比諸內閣總理。其實這種說法，未免過於牽強。因為行政院院長與國民政府主席地位的關係，雖然和內閣總理與元首地位的關係相似，但是責任內閣的行政乃直接對於議院負責，（尤其是下議院）而行政院的行政則直接對於中央執行委員會負責；議院對於內閣表示不信任，內閣有權可以解散議院，而中央執行委員會對於行政院不信任，祇有中央執行委員會有權免行政院院長之職，而行政院院長卻絕對無解散中央執行委員會之權。

行政院因為是總攬全國行政的最高機關，所以直屬機關也較其他各院多。現在行政院的直屬機關有（一）內政部，（二）外交部，（三）軍政部，（四）海軍部，（五）財政部，（六）實業部，（七）教育部，（八）

交通部(九)鐵道部九部。此外還有(一)故宮博物院，(二)蒙藏委員會，(三)僑務委員會，(四)衛生署等直屬機關。

行政院每星期舉行行政院會議一次，由各部部长各委員會委員長出席，討論並決議下列事項：
(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、媾和案，(五)薦任以上行政司法官之任免，(六)行政院各部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決議事項。行政院會議以行政院院長為當然主席，院長因事不能出席，由副院長代理。

行政院的組織和職權約如上述，其次關於各部的組織也有簡單說明的必要。

行政院各部設部長一人，次長二人。部長綜理部務和監督屬員及所屬各機關，次長之中一人為政務次長，一人為常務次長，輔弼部長處理部務。部次長以下設有祕書，參事，司長若干人。(軍政部，財政部，實業部在部長以下設有若干署長，其地位在司長之上)司長視各部性質不同，所負的任務亦異。祕書係掌理部務會議和部長交辦事項；參事負責撰擬並審核本部法令之責，所以各部祕書和參事職務的性質大致沒有很大的出入。此外還有技監，技正等吏員，負技術方面的任務；有專門委員，負設計方面的任務。不過技術人員和專門委員乃依各部事務上的必要而設置，不是各部都有。各部重要

的吏員大概如此，茲將各部的組織分別簡述於下：

(1) 內政部 下設土地司，警政司，禮俗司，民政司，統計司，總務司各司，及統計處，秘書，參事，技術人員若干人，禮制編訂委員會，警政專門委員會，河道水利專門委員會，地方自治專門委員會等委員會。

(2) 外交部 下設國際司，亞洲司，歐美司，情報司，總務司各司，秘書，參事若干人。條約委員會一，專司國際條約擬訂事項。至其他部外直屬機關，則有外交討論委員會，駐滬辦事處，北平檔案保管處，和海外各使領館等。

(3) 軍政部 軍政部係掌理全國陸空軍行政事宜，範圍較其他各部爲大。軍政部之下設陸軍署，兵工署，航空署，軍需署，總務廳各機關。航空署，兵工署，總務廳之下分科，陸軍署，軍需署則分設各司，司以下又分若干科。陸軍署設軍法司，軍醫司，交通司，軍械司，軍務司，軍衡司，總務司七司；軍需署設審核司，營造司，儲備司，會計司，總務司五司。軍政部部外直屬機關極多，不必一一列舉。

(4) 海軍部 下設經理處，海政司，軍械司，軍學司，艦政司，軍務司，軍衡司，總務司各司，秘書，參事若干人。部外直屬機關則有各艦隊司令部，各地要港司令部，各地造船所和海軍學校，海軍陸戰隊，海岸巡防處，海道測量局，海軍航空處，海軍軍械處，海軍執法處等。

(5) 財政部 財政部範圍之大幾近於軍政部，其重要機關有統稅署，鹽務署，開稅署三署，錢幣司，

國庫司，公債司，賦稅司，會計司，總務司六司，印花菸酒稅處和國定稅則委員會，稅務整理委員會，公債基金保管委員會，會計委員會等委員會。以上都是部內的直屬機關，此外部外直屬機關亦極多，不必一一列舉。

(6)實業部 實業部係合併民國十八年以前農礦部和工商部兩部而成，同時因為政府正積極謀實業的建設，故其組織自趨於龐大而複雜。實業部在全國設有若干直屬機關，其重要者為試驗場，陳列館，物品檢驗局，實業督辦處等。至於部內，除各種專門委員會之外，有林墾署，勞工司，礦業司，漁牧司，商業司，工業司，農業司，總務司各司，及秘書，參事，技術人員若干人。

(7)教育部 教育部在部內除若干臨時委員會以外，有國立編譯館，高等教育司，普通教育司，社會教育司，蒙藏教育司，總務司各司，秘書，參事，督學若干人。部外直屬機關之重要者則有國立專門以上學校，中央圖書館籌備處，南京古物保存所等。

(8)交通部 交通部在部內除若干委員會以外，有航政司，郵政司，電政司，總務司各司，秘書，參事，技術人員若干人。部外的直屬機關極多，其重要者為郵政總局，郵政儲金匯業總局，各電話局，各特等電報局，各航政局，國際電信局，各省電信管理局，商船學校等。

(9)鐵道部 鐵道行政本屬於交通部的範圍，民國十八年始獨立由鐵道部管理。鐵道部之下除

若干委員會之外，有工務司，財務司，業務司，總務司各司，秘書，參事，技術人員若干人。此外又有聯運處，衛生處，統計處三處。至部外的直屬機關，則有各路工程局，各路管理局，交通大學等。

三、司法院 我國最高司法機關爲國民政府司法部，掌司法審判，公務員懲戒，及行政審判最後之決定權。至特赦，減刑，復權事項，也由司法部掌理。國民政府主席署名行之。司法院設院長，副院長各一人，下設最高法院，行政院，公務員懲戒委員會，司法行政部四機關。最高法院爲普通法院的最高機關，院長由司法院院長兼任。公務員懲戒委員會係掌理公務員枉法濫職，經國民政府監察院彈劾後移付懲戒之職，委員長由司法院副院長兼任。行政院則爲審判行政訴訟事件的機關，院長人選，由司法院院長依法提請國民政府主席任命。司法行政部，掌理司法行政事務，下設監獄司，刑事司，民事司，總務司各司，秘書，參事若干人。至法院的組織，容於第二冊言之。

四、考試院 考試的制度，在我國過去行之已久。自前清末廢科舉立學校以後，任用官吏，一任於長官的自由，毫無客觀的標準，以致奔競之風，日甚一日，吏治的腐敗，泰半皆由於政府沒有良好的考試制度所致。自中山先生主張考試權的獨立，並在建國大綱第十五條規定：『凡候選及任命官吏，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可』以後，考試制度乃爲舉國人士所注意。

查我國考試制度的確立始於隋代。隋以前，漢文帝詔賢良而親策之，考試和薦舉兩法並用。魏晉

立九品官人之法，用鄉黨的批評來區別人物，朝廷因其銓第爲登庸，也是用選舉的方法。至隋以後，有唐高宗的銓註法，以身言書判四種方法爲考試的標準。宋明以後，考試的方法更形嚴密，如糊名，謄錄，監守，巡察，迴避親戚等，都是避免考試舞弊的方法。不過隋唐以後，考試制度雖然已經確立，但任用官吏也不是全憑考試，不過以考試爲主罷了，所以和中山先生所主張的以考試確定一切「候選及任命官吏」的資格，其意義自然不同。

我國以前考試制度最大的缺點：在考試不以有用的學術爲標準，而僅以文字的工麗爲標準。國家於舉行考試之時，所有「科目」，祇限於詩賦，策論，八股等和政治社會的實際需要毫無關係的東西，其結果，全國求學之士，祇知埋首於這些不切實用的「科目」，費盡畢生的精力，目的無非在升入仕班。於是學術乃和實際生活愈趨愈遠，以致全國所謂知識分子，皆成不生產的階級。這樣考試不以有用的學術爲標準，而僅注重於文字的末端，實爲思想束縛，學術退步最大的原因。

其次，我國以前考試制度，還有一種很大的缺點，就是國家祇知以考試爲培養人材的方法。蓋自以考試擇人以後，國家對於教育事業，即取旁觀的態度，一任民間的自由。國家祇知以科舉取士，不知以學校培育有用的人材。即有教育機關如國子監者，但修習的範圍也祇限於與考試科目有關的東西，在這範圍以外，國家既視爲不必設立，學生也視爲無須研究。於是所謂學術，祇向偏狹無用的方面

發展，近代式科學的萌芽，當然完全被窒息。

不過我國以前的考試制度雖然有許多弊病，但在考試制度確立以後，「便把士庶的階級取消，不論士庶，皆得平進之路，因而造成將相無種的格言。故中國的永久世襲的貴族政治破壞，實在是考試制度的恩賜。」（高一誦政治學綱要三五三頁）

現在我國獨立設置的考試機關考試院，係根據中山先生五權分立的遺教，行使考試和銓敍的最高職權，期泯除我國過去的考試制和歐美各國考試權附屬於行政機關之弊。查考試所以選拔全國的治才，銓敍所以考核現任公務員是否合格稱職。照現行法規的規定，全國各機關的公務人員，非經依法考試或銓敍合格者，不得任用。

考試院爲實行考試和銓敍的職權，除設院長，副院長各一人，綜攬全國考試和銓敍的職權外，於院長以下，設有考選委員會和銓敍部兩機關。考選委員會掌理：（一）關於考選文官，法官，外交官，及其他公務員事項；（二）關於考選專門技術人員事項；（三）關於辦理組織典試委員會事項；（四）關於考試人員之冊報事項。銓敍部掌理：（一）關於公務人員之登記事項；（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。

考選委員會和典試委員會不同，考選委員會爲永久的機關，係辦理考選有關的行政事務，典試委員會係臨時的組織，其職務僅爲掌理典試；於需要何種考試之時，即臨時組織何種典試委員會以主其事，考試完畢，即行撤銷。典試委員會委員由考試院院長臨時提請國民政府簡派，其人選類爲院外的專家，不限於院內的職員。這種性質，和以前鄉試、會試臨時特派大員主考者相似。

五、監察院 監察制度以我國專制時代爲最發達，歐美各國雖然也有監察的制度，但是他們將監察行政和司法的職權附屬於立法機關的議院，不是像我國以前的監察權，有絕對獨立的地位。

我國以前的監察權，不但有絕對獨立的地位，而且職權的範圍很大，這種職權，即付於獨立行使的御史。御史制度起源很早，秦有御史監郡，執掌糾察，唐有臺諫兩官，臺官主糾劾官邪，諫官主侍從規諫。降至明代，更置都察院，分左右都御史，十三道監察御史。滿清仿行明朝的制度，僅將十三道監察御史擴充爲十五道監察御史，這是我國監察制度沿革的大概。至於監察的職權，秦以前多掌記事，秦以後偏於糾察。所謂記事，乃記君主的言行；『左史記言，右史記動』。君主的一言一動，經史官正筆直書，便成爲千古的鐵案；正直的史官，雖遇君主任何的淫威，也屹然不爲所動。所謂糾察，則其範圍甚廣，分析言之，除彈劾權外，更有（一）建議政事權，（二）監察行政權，（三）考察官吏權，（四）會讞重案權，（五）辯明冤枉權，（六）檢查會計權，（七）封駁詔書權，（八）註銷案卷權，（九）監察禮教權等。其職權之

大，與各國議院的監察權之限於質問，審查，建議，彈劾，不信任投票等權，自不能同日而語。總之我國以前的御史，乃是『人君』的耳目，其職權的範圍，隨人君的信任而定；一經信任，簡直可以大到和『人君』一樣大。

至於現在我國的監察機關監察院，其為獨立行使監察職權，而不依屬於立法權之下，則取法於我國固有的制度，但其範圍只限於違法失職的公務員之彈劾和決算，計算及會計事項的審查，不若過去監察權那樣雜。監察院設院長副院長各一人，總攬全國監察職權，下設監察委員二十九人至四十九人，掌彈劾之責，設審計部，掌審核全國財政之責。茲將其職權分別說明於下：

一、監察委員 監察委員有獨立行使彈劾之權，凡屬委任以上的公務人員，如有違法失職的行為，均得受監察委員的彈劾。監察委員於提出彈劾案之時，應以書面，詳列事實，附以證據。監察院接到彈劾案後，即派其他監察委員三人審查，如認為彈劾案得以成立，即移付法定懲戒機關懲戒。懲戒的機關，視被彈劾人的地位不同而異，據公務員懲戒法第十條規定：（一）被彈劾人為國民政府委員者，送中央黨部監察委員會審判；（二）被彈劾人為前款以外之政務官者，送國民政府審判；（三）被彈劾人為事務官者，送公務員懲戒委員會審判。

惟以上懲戒機關審判的結果，祇限於免職，降級，減俸，記過，申誡等處分，如涉及刑事案件，應由懲

戒機關移送法院審判。

二、審計部 各國審計機關的職權，有祇限於事前監察者，有祇限於事後監察者，但我國審計部，則除事後監察外，復得行使事前監察之權。審計部職權的範圍如下：

(1) 審查決算及計算 決算係會計年度屆滿後的總結，計算係每月收支的報告，審計部對於全國各機關的決算和計算，都有審核的職權。

(2) 監督預算的執行 全國各機關的收入和支出是否和預算相適合，應由審計部監督。

(3) 核定收入命令及支付命令 全國各機關的收入命令和支付命令，應先經審計部核准，方可實行收入或支出。

(4) 稽察冒濫或其他財政上不法或不忠實的行爲 如侵吞公款，支出不當，冒領空額員薪金等行爲，應由審計部稽察。

四 政黨

政黨的意義和種類——一般政黨和中國國民黨——政黨在政治上的作用

政黨的意義和種類 關於政黨的意義，學者的見解頗不一致。巴克(Burke)以「政黨爲某種

主義政見相同的人們，擬藉共同的努力，謀一般利益的增進，因而結合的團體，『而薛西爾 (Beaile) 則以『政黨爲政治上的目的相一致的人們所結合的團體……因此凡屬政黨的黨員，必然誇大的頌揚本黨，極度的非難他黨。』其實這種定義，都不能普遍的說明現在各國政黨的性質。因爲：(一) 政黨在原則上固然應該是主義政見相同者的結合，但是現在確有不少的黨，談不到有甚麼和他黨迥然不同的主義或政見，但是依舊不失爲有勢力的黨。例如美國共和，民主兩黨，在主義或政見上並無根本相左之處，但是依舊不失爲代表美國資產階級的唯一的兩大政黨。又如日本的政友會，民政黨，在主義政見上也沒有根本相左之處，但是也不失爲代表日本資產階級的最有勢力的政黨。(固然現在因受軍閥的威脅，氣焰不若往日之盛)(二) 普通政黨的目的，雖然以增進一般利益相標榜，但這不過是資本主義國家中資產階級的黨所標榜的目的而已，至於共產黨或左傾的無產政黨，明明以擁護一階級——勞動階級的利益爲目的，對於其他資產階級的利益，不但不予以擁護，簡直抱勢不兩立的敵對態度。(三) 政黨固然是政治上的目的相一致的人們所結合的團體，但是所謂政治上一致的目的，應該具有所以一致的原因，決不是無端能够產生和一致的。如果只是偶然的或感情的關係而趨於一致，則此所謂團體，縱使不是暫時的結合，也是我國過去的李牛黨，東林黨一類的朋黨，不是現代式的政黨。

那末政黨究竟是甚麼意義呢？簡言之，政黨是政治上主張相同的人們，代表一部分或全體人民的共同利益，相互結合的政治的結社，至其所取的手段，則因主張不同而異，大體言之，可分為利用暴力和選舉兩種。我們在此處所謂主張相同的人們，和巴克所謂主義政見相同的人們，截然不同；因為此處所謂主張相同的人們，同時必須代表一部分或全體人民的共同利益，同時所取的手段，不是利用暴力，則是利用選舉，而巴克對於政黨的定義，似乎過於含糊。

我們基於以上的定義，可把今日的政黨分為如次的幾種：

一、資產階級的黨 代表地主或資本階級的利益，維持資本主義的政治和社會制度，利用選舉以獲得並鞏固政權。英國的保守黨（代表地主的利益為主）自由黨（代表資本階級的利益為主）美國的民主黨（代表地主的利益為主）共和黨（代表資本階級的利益為主）等屬之。

二、無產階級的黨 代表勞動者或無產階級的利益，目的在破壞資本主義的政治和社會制度，利用暴力以獲得並鞏固政權。蘇俄的共產黨和其他各國左傾的無產政黨屬之。

三、中小資產階級的黨 代表中小資產階級的利益，所維持的制度和所採取的手段同於資產階級的黨，日本的民政黨屬之。（但民政黨同時也代表一部分資產階級的利益）

此外自歐戰以後，新產生一種法西斯蒂的黨，其為擁護資本主義的政治和社會制度，則與資產

階級的黨相同，而以暴力奪取政權，則與蘇俄的共產黨相同。這樣的黨，現在已取得政權者，則有意大利的黑衫黨和德意志的國社黨。

一般政黨和中國國民黨 以上種種的黨，除掉蘇俄的共產黨已經用暴力實行一黨專政以外，餘則因為所代表的是一部分人民的利益，並且因為國內有幾個黨同時存在，所以常常和其他的黨相競爭；誰得到多數人民的信仰和擁護，誰就取得政權，取得政權以後，便去保護所代表的人民的利益。所以這種政黨所謀的利益，祇是一部分人民的利益，不是全體人民（全民）的利益。

可是人民的利益，雖因階級不同而異，但是有時如果全體人民不分階級如何，亦同時受到共同的痛苦，非澈底解除，不得自由和幸福，那就不能不有一個代表全民的利害而奮鬥的黨了。譬如民族的痛苦，非澈底解除，不能自由，民權受一人或少數人的摧殘不能伸張，人民生計疾苦不得幸福，這是全體人民共同受到的痛苦，決非代表一部人民的利益的政黨所能解除的，也非祇主張解除一種痛苦的政黨所能替人民獲得完全的自由和幸福的，換言之，非有代表全體人民的利益的黨出來奮鬥不可。屬於這種性質的黨，就是為實現三民主義而組織的中國國民黨。所以中國國民黨，也就是代表全民利益的黨。

中國國民黨的使命，在以革命的手段，實現中山先生所倡導的三民主義。換言之，在推翻過去一

切腐敗的政治，積極建設一個民有民治民享的新國家。

中山先生在建國大綱中，分建設新國家的程序爲軍政，訓政，憲政三大時期。軍政時期的目的，在革命的武力，掃除國內的障礙，並宣傳三民主義以開化人心。訓政時期的目的，在以黨義訓練國民，使國民體會三民主義，習於民權的運用，成爲民主國家健全的國民，而對於地方自治的推行，和平等條約的廢除，亦於此時期中逐漸實施之。訓政時期既然是以黨義訓練國民的時期，因此在此時期中，政權完全集中於中國國民黨，到了新國家的基礎已經樹立，國民能够運用民權，然後中國國民黨將政權交還於國民，同時就是憲政開始的時期。所以軍政，訓政，憲政三時期的革命事業，乃「以掃除障礙爲開始，以完成建設爲依歸。」

中山先生所以劃分建國的步驟爲三時期，因爲中國人民的知識太薄弱；受數千年專制淫威的束縛，雖然成爲民主國的國民，依舊不能運用人民應有的權利，結果反爲軍閥政客所利用，而成變相的專制政治。所以他在建國大綱宣言中說：『不經軍政時代，則反革命的勢力無由掃蕩，而革命之主義亦無由宣揚於羣衆，以得其同情。不經訓政時代，則大多數之人民久經束縛，雖驟被解放，初不知其活動之方式；非墨守成規，卽爲人利用，陷於反革命而不自知。』又說：『倘能依建國大綱以進行，則軍政時期已能肅清反側，訓政時期已能扶植民治，雖無憲政之名，而人民所得權利與幸福，已非藉憲法

而行專政者所可同日而語。且由此以至憲政時期，所歷皆爲坦途，無顛蹶之虞。」

政黨在政治上的作用 政黨在政治上的作用，視政黨的性質不同而異。茲爲說明上的便利，將政黨分爲普通政黨和革命黨兩種，說明其政治上的作用如下：

一、普通政黨在政治上的作用 所謂普通政黨，就是利用選舉，藉議院以發揮政治作用的政黨。這些政黨在政治上起作用的方法，可分爲次述各方面說明：（一）以政綱或政策，引誘民衆的信仰。民衆信仰某黨以後，當然票選該黨黨員中的優秀分子，充議院中的代議士，或其他政府機關中的公務員。代議士不但可以運用立法的權力，定下合於本黨政綱政策的法律，還可以推選黨員，組織內閣，在實際政治上肩荷一國的重任。至於其他公務人員之爲直接間接起政治上的作用，自然是很明白的事理。這是政黨對於選民的作用。（二）議院雖然是立法機關，但是如果政黨沒有健全的幹部，使事前準備適當的提案同時取得連絡，以期一致通過，勢必議論百出，一無所成，雖有良法美意，結果也等於枉然，不會起任何政治的作用的。其次說到推選閣員，也得有事前的準備，不然，其不能起任何政治的作用，也和無準備而欲得法案的通過一樣。這是政黨對於議院的作用。（三）普通政黨在政治上的價值，在於政黨和政黨相互的牽制；卽一黨在朝，則他黨以在野的資格，監視其施政狀況。如果在朝黨施政不當而爲民衆所不滿，則在野黨之中，卽受民衆的擁護，由在野之黨起而代之，此時在朝這一黨，只

有掛冠下野，極不容躊躇繼。在野和在朝兩黨，一方面欲維持政權，一方面要取得政權，在這樣相互牽制之下，自然不能不各自奮勉，期得民衆的信仰，於是政治也得以進步。這是政黨對於政府的關係。

二、革命黨在政治上的作用 普通政黨雖然有以上各種作用，但是照過去的經驗，各國普通的政黨，不是在政治上成爲腐化的集團，即不足以應付急速變化的政局，於是漸爲現代人所不滿，而所謂代議政治者，竟有日落西山之感了。爲甚麼在政治上成爲腐化的集團？因爲普通的政黨，就是資產階級的黨，他們以資本爲背景，得以金錢的勢力，壟斷選舉，選舉勝利了以後，偏面的擁護資本家的利益，而置一般民衆或勞動者的利益於不顧，這不是腐化的集團而何？爲甚麼不足以應付急速變化的政局呢？原來民衆多是無知盲目的，所選舉的人，未必都是才識兼全之士（事實上多是平庸的凡才）以這樣的代表，集合一堂而議政事，即使在平常的時候，都有不能勝任之感，何況在現代政局每呈杌隉不安的時候呢？

因爲以上種種的原因，最近各國的趨勢，所謂政黨，漸染有革命的色彩了。如蘇俄意大利德意志和我國的中國國民黨，固然可以不必說，即如美國的民主黨，自羅斯福總統執政以來，其在政治上的作用，也深染革命的色彩了。

革命黨在政治上的作用，和普通政黨完全相反。無論政綱政策以及施政，完全出於自己的自信，

以絕對的權力，強制的推行。同時因為要強制推行黨的政綱和政策，黨內的紀律，也是非常的嚴肅；黨員對於領袖須絕對的服從，黨員對於黨的命令，須忠實的履行。革命黨在政治上所以採取這種方針，因為鑑於過去的政治有澈底改革必要，而一般民衆，又狃於成見，未能了解新政治的意義，所以非用強力推行不可。建國大綱宣言中，所謂：『非墨守成規，即爲人利用，陷於反革命而不自知，』就是過渡時代民衆的通病。對於這樣的民衆，如果不用訓政的方式，使認識革命的建設，同時用強制的力量，推行革命的政治，革命黨還能在政治上起作用嗎？

【問題】

1. 試述民主政治的意義和特徵。
2. 試述民主政治的由來。我國是誰首先唱導民主政治的？
3. 何謂直接民主政治或純粹民主政治？何謂間接民主政治或代表民主政治？
4. 中山先生對於民主政治的主張怎樣？
5. 國家危急存亡之際，獨裁政治何以會應運而生？
6. 獨裁政治要具有那種條件他的短處在那一點？
7. 今世各國，怎樣趨向於獨裁政治？試列舉著名行獨裁政治國家的獨裁者，及其所領導的政黨。
8. 我國現行的政治制度，是以甚麼爲法律的根據的？現在是在此根據中所說延國程序的那一時期？

9. 試列我國現行政治組織簡表。
10. 我國立法院的職權，和各國的議院有甚麼不同？行政院的職權，和各國的責任內閣有甚麼不同？
11. 考試院、監察院的制度，在我國已往的歷史怎樣？
12. 何謂政黨？政黨在政治上的作用怎樣？
13. 今日的政黨，基於政黨的定義，可分那幾種？依其在政治上的作用，又可概括為那兩種？
14. 中國國民黨是那種性質的黨？

第三章 憲法

憲法的意義——憲法的種類——憲法的內容——憲法的產生和修改

憲法的意義 憲法 (Constitution) 是一國的根本法；其他各種法律，雖然怎樣的修訂變化，但其內容，均以不背憲法的精神為原則，所以憲法實為其他各種法律所朝宗。憲法既然有這樣特殊的性質，故與其他各種法律相較，有以下三種特徵：（一）在法律上的效力，高出一切法律之上，其他法律如果和憲法牴觸，即為無效；（二）制定或修改，手續特別繁重；（三）條文簡單而概括，有關憲法的詳細的規定，均另頒單行法如議會法，選舉法，行政法等補充之。以上是憲法形式上的意義，其次，說到憲法實質上的意義，則所謂憲法者，必須包含國家主要政治機關的組織，這些機關相互間的關係，以及國家與政府和人民的關係。

憲法二字，在我國古代文獻中不乏其例，如國語所載『賞善罰姦，國之憲法。』中庸中『憲章文武，』唐書中『永垂憲則，貽範後昆。』這一類的話，都可以見憲法這個名詞，在我國古時行之已久，不過其涵義和今日各國的憲法不同罷了。考今日世界各國的憲法，最初發生於英國。英國的憲法，起源

於一二一五年英國貴族強迫國皇約翰頒布的大憲章 (*Magna Charta*)。大憲章內主要的條項分爲兩點：(一) 租稅非得納稅者的同意，不得徵收；(二) 自由的人民，非經自由民所組成的法庭之審判，不得處以刑罰。所謂『國會和法院，是對抗國皇的權力，代表人民的權利，及保障人民自由之機關』的思想，實由這兩種重要條項內發生出來的。其後經過一六四九年的第一次革命，及一六八八年的第二次革命，於是君權日受制限，憲政益臻鞏固。但當時英國尚無所謂三權分立的政體，英國人民也不知道三權分立是怎樣一種東西，不過基於責任，自由，民主，協力的思想，在不知不覺之中，行其所適而已。此種實際上在英國已經發展的憲政狀態，以後更益以盧梭的『民約說』 (*Le Contrat Social*)，及孟德斯鳩的『三權分立論』 (*L'Esprit des Loix*)，於是立憲之說，風靡於世。凡基此『三權分立論』而產生者，則有一七七六年美國獨立以後所制定的成文憲法，一七八九年法國第一次大革命後所制定的憲法，而德意志各邦，於一八一〇年至一八二九年亦復先後制定成文憲法。現在世界各國的憲法，雖然內容各不相同，但是分權的根據，莫不朝宗於孟德斯鳩的『三權分立論』。

不過三權憲法經許多國家實施的結果，到了今日已經發現了不少的缺點，東西學者都在研究補救的方法。中山先生所發明的五權憲法，其目的就在補救三權憲法的缺陷，可以說開憲法史上的新紀元。

憲法的種類。憲法得以區別的標準不同，分爲若干類。從憲法修改的手續難易爲標準而分，有柔性憲法和剛性憲法兩種；由普通的立法機關，以普通立法的手續修改者，爲柔性憲法；由特別的機關，以特別的手續修改者，爲剛性憲法。其次，從憲法制定者爲標準而分，有欽定憲法，協定憲法，民定憲法三種；凡憲法由於君主自動制定頒布者，爲欽定憲法；由君主與人民的代表機關兩方合意協議而制定者，爲協定憲法；由人民或其代表的自由意志而制定者，爲民定憲法。復次從憲法有無特殊的文書爲標準而分，可分爲成文憲法和不成文憲法二種；凡憲法以條文規定於文書者，爲成文憲法；反之，以一國歷代的風俗，習慣，判例等爲主，並間以若干立法機關所議決的根本法，而無特殊文書者，爲不成文憲法。

其實，憲法之爲成文或不成文，只有程度上相對的區別，沒有性質上絕對的差異，因爲成文憲法不一定完全是成文，不成文憲法也不一定完全是不成文。譬如美國的成文憲法，到了今日，在字面上雖然尚無多大更改之處，其實基於社會的進化，工商業的發達，憲法的內容已插入許多不成文的分子。又如英國的憲法是不成文憲法，可是其中有幾部分早已有成文的規定，例如前面曾經說過的大憲章，及一六二八年的權利請願書 (Petition of Right) 一六八九年的權利法案 (Bill of Right) 等，都是成文的分子。

憲法的內容 憲法的內容，因各國國情而有差異。自中山先生因補救三權分立說之弊，而發明五權說後，憲法內容，又因學說的根據而不同。茲將兩種學說，述其大概。

(甲)三權分立說 關於政府的權力的劃分，從來有兩種入手的方法：(一)將全國分爲『邦』或『省』等若干區域，在各區域中分設地方政府，以管理地方性質的事務，同時在地方政府之上，設立一個中央政府，以管理全國性質的事務。(二)在中央或地方政府之中，又依職務的性質，設立各種機關，分掌各種事務。以下所述的，是依職務性質的劃分，即治權劃分的問題。

關於治權劃分的問題，自亞里斯多德 (Aristotle) 以來，如鮑里貝士 (Polybius)，馬先僚 (Marsiglio of Padua)，布丹，洛克等都曾經討論過，並且有過三權分立的主張。但是這些學者所討論的，祇能認爲政治學史上的主張，對於當時的實際政治，並沒有甚麼影響。及至法儒孟德斯鳩三權分立說問世以後，三權分立之說，不獨爲近世政治學奉爲分權論的鼻祖，就是對於各國的政治制度，也發生了極大的影響。

孟德斯鳩的三權分立說，詳於一七四八年出版的孟氏所著的法意 (Spirit of the Law) 一書中。他認爲政府的治權應該劃分爲立法權，(制定法律權) 行政權，(執行法律權) 司法權，(解釋或應用法律權) 三種，而欲確保人民生命財產和自由的安全，祇有使這三種權力，各有其獨立行使

的機關，使其相互箝制，相互平衡，而不相侵。因為如果立法權和行政權同屬於一人或一個團體之手，則立法者將制定專制的法律，用專橫的手段去執行；如果司法權和立法權不分，則裁判者同時又是立法者，人民的生命財產和自由將受專斷的支配；如果司法權和行政權不分，則裁判者更將無所顧忌；如果立法、行政、司法三權不分，則無論執政者為君主，為貴族團體，或平民團體，勢非形成絕對的專制不止。所以他認為三權分立各不相犯，乃是保障人民生命財產和自由的最良的制度。

孟德斯鳩的三權分立說，幾成為十八世紀政治學者的信條，其後美國的聯邦憲法，各邦憲法，以及法國革命時期的憲法，也基於孟氏三權分立說的精神而制定。其中如一七八〇年美國薩塞諸塞州（Massachusetts）的憲法，竟規定：『立法部不得行使行政權或司法權；行政部不得行使立法權或司法權；司法部不得行使立法權或行政權。』可見孟氏三權分立說的影響如何重大了。

孟德斯鳩的三權分立說，係根據於當時英國的政治制度。他認為當時英國的政治制度，乃是三權分立的政治制度。可是孟氏認為英國憲法為三權分立的時候，實際英國已經不是三權分立了。其後自十九世紀以來，各國的政治制度，名義上雖然分為立法、行政、司法三權，但就實際情形而言，無論為內閣制或總統制，都不能使三權完全分立，絕不相侵。行內閣制的國家，內閣本來是行政機關，但是內閣的閣員，大都出自立法機關的議院中多數黨的議員，這是行政權和立法權打成一片的顯例。行

總統制的國家，總統爲事實上的行政首領，他雖然由人民直接或間接選舉，不是由立法機關的議員兼任，但是行政權和立法權嚴別如美國政府者，總統尙得有權否決議院的議案，有權陳述法律意見於議院，而自最近羅斯福總統就任以來，往往自定法案而交議院公決，這也是行政權和立法權相溝通的一例。可見三權分立，就各國的實際情形而言，乃是相對的而不是絕對的。

(乙)五權分立說 現代各國政府除掉實質上不能實施三權分立以外，還有(一)立法機關兼操監察權；(二)行政機關兼操考試權兩種現象。這樣立法權和監察權不分，行政權和考試權不分，至少有下列種種弊病：

一、立法機關兼操監察權的弊病 立法機關而兼操監察權之主要的弊病有四：(一)各國立法機關，大抵由上下兩議院組織而成，兩院既有監察政府之權，常使政府有兩姑之間難爲婦之感。(二)處於現代政黨政治之下，議院中的議員，常分爲政府黨和反對黨二派。政府黨得勢，則監察權等於虛設；反對黨得勢，則憑藉監察權，故意和政府爲難，政府動輒得咎，政策不易實行。(三)立法者兼操監察權，往往日處於政爭的漩渦，反而放棄立法的本職。(四)貪污狡狴之流，不免憑藉監察的權勢，及時和政府勾聯，政府爲避免監察，也不免以利祿相交結，結果立法機關和行政機關都交相腐化。

二、行政機關兼操考試權的弊病 現在各國關於官吏的選擇，或由於民選，或由於委任，或經政

府銓試而後任用。但是各國的銓試機關都隸屬於行政機關之下，絕無獨立的精神，因此考試制度常常受政潮的影響，這是考試權隸屬於行政權的弊病。至於用人而一任長官直接委任，毫無客觀的標準，結果長官必將引用私人，樹植爪牙，長才傾學，苦於問世。其次官吏選也不是安全的方法，因為現在文明進步，事務繁複，治事之才，非有專門的學識，極不容易勝任。如果官吏一任無辨別能力的人民去選舉，則被選者往往為能力平庸之士。中山先生在民權主義中有一段話，說明官吏民選之弊，他說：「美國選舉的時候，常常要鬧笑話。記得有兩個人爭選舉，一個是大學畢業的博士，一個是拉車子的苦力，將要到選舉的時候，兩人去演說，那個博士學問高深，講的是幽奧的學理，但他所講的話，各人都不大懂，這個車夫隨後也上去講道：『你們不要以為他是博士，他是個書獃子！他靠父兄的力，能進學校讀書；我沒有父兄的幫助，不能進學校讀書。他靠父兄，我是靠自己的，你們看誰有本領呢？』這一番話，說得一班選舉人個個拍掌……後來車夫果然當選。」由此可知官吏祇由民選之不易獲得學識優秀之才了。

立法機關兼操監察權和行政機關兼操考試權的弊病既然如此，所以中山先生主張將監察，考試兩權獨立起來，和立法，行政，司法三權相互分立而成五種治權，這就是五權分立的學說。根據五權分立的精神而制定的憲法，是五權憲法，由五權憲法所組織的政府就是五院政府。中山先生所以主

張考試權獨立，並不是否認官吏民選，而是增進官吏民選的效能；他主張一切官吏必須經過考試合格，同時主張一切官吏必須由人民選舉，不過人民選舉官吏，必須就考試合格人員中去選舉罷了。因為考試祇能鑑別真才碩學，不易鑑別品行人格和人民信仰的程度，選舉祇能選出品行人格和信用可靠之士，不易選出真才碩學；祇有考試和選舉兩者相輔相成，纔能夠得到真能為人民謀幸福的全才。

中山先生五權分立的學說，乃是將歐美三權分立制和中國固有的三權分立制冶一爐而熔之的結晶。據中山先生的自述，三權分立的制度，不但為歐美各國所採用，就是吾國在君主時代也曾採用過，不過吾國君主時代所採用的三權分立制為考試權、監察權和君權，而立法、行政、司法三權統諸君權之中罷了。歐美三權分立制的弊病已如上述，而吾國君主時代三權中的君權，因為統立法、行政、司法諸權於君主一人之手，自然不能逃出孟德斯鳩所謂人民生命財產無法保障的弊病。所以中山先生說：『我們現在要集中外的精華，防止一切流弊，便要採用外國的行政權、立法權、司法權，加入中國的考試權和監察權，連成一個很好的完璧，造成一個五權分立的政府，纔是世界上最完全最善良的政府。』

中山先生主張監察權與考試權必須獨立，此乃不移之論，將來憲法必有此種趨勢。我國現行制

度，均依中山先生的遺教而製定，現所宣布之憲法草案，亦係全遵遺教擬訂者，故統治機關的組織，及各部權力的分配，與根據三權分立說的憲法，自有顯著的不同。茲將成文憲法中所通有的內容，列舉於次：

一、關於政府重要的組織及其相互關係者 此包括下列各點：（一）主要統治機關的組織，和立法，司法，行政三部權力或立法，司法，行政，考試，監察五部權力的分配；（二）政府各部的組織和其權力；（三）其他特別機關的組織和其權力；（四）公務人員的委派或選舉法；（五）對中央政府或地方政府權力的制限。

二、關於個人的權利義務者 各國憲法，關於個人對國家的義務，都有詳細的規定，但個人應享的權利，未必就有規定。例如美國人對於個人的權利雖然很注意，但是一七八〇年以來的各州憲法中，也有四州沒有規定。至於因要求『自由平等博愛』而大革命的法國，其現行憲法中也沒有載入。我國現行約法，頒布於民國二十年五月，全文共八十九條，合『總綱』及『附則』，全法由八章彙成。『總綱』規定中華民國的領土，主權，國旗，和首都所在地；『附則』規定約法的效力，有效期間，解釋機關，公布機關，施行日期等。至其餘各章，則為關於『人民之權利義務』，『訓政綱領』，『國民生計』，『國民教育』，『中央與地方之權限』，『政府之組織』等內容。訓政時期約法以中山手訂

之建國大綱爲根據，而十七年以後中國國民黨全國代表大會和歷屆全體中央執行委員會及其常會所通過之重要法案，如訓政綱領（十七年十月第二屆中央執行委員會第一七二次常會通過）確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案（十八年三月第三次全國代表大會通過）治權行使之規律案（十八年六月第三屆中央執行委員會第二次全體會議通過）等，也是約法重要的藍本。臨時約法、建國大綱和其他重要法案的內容，和公民有密切的關係，故分述於本書有關篇幅中，在本節中不予敘述，以免重複。

至二十五年五月宣布之憲法草案，乃四屆三中全會決議，由立法院起草。後來中央常會決定下列五項原則：（一）爲尊重革命之歷史基礎，應以三民主義、建國大綱及訓政時期約法之精神爲憲法草案之所本；（二）政府之組織，應斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集中國力之制度，行政權行使之限制，不宜有剛性之規定；（三）中央政府及地方制度，在憲法草案內，應於職權上爲大體規定，其組織以法律定之；（四）憲法草案中必須規定之條文，而事實上不能即時施行，或不能同時施行於全國者，其實施程序，應以法律定之；（五）憲法條款，不宜繁多，文字務求簡明。交立法院重加修改。四屆五中全會又有下列之決議：『中華民國憲法草案，應遵奉總理之三民主義，以期建立民有民治民享之國家。同時應審察中華民族目前所處之環境，及其危險，斟酌實際政治經驗，以造成運用靈敏，能集

中國力之制度，本草案應交常務委員會依此原則，鄭重核議。』後經常務委員會核議，再經四屆六中全會審查，始由五屆一中全會決定，授權中央執行委員會，定期宣布，并定期召集制憲國民代表大會制定。自起草迄宣布日止，費時三年有半，開會百餘次，凡八章一百四十八條。行政院，考試院，司法院的院長，副院長，均由總統任免；總統，副總統，立法院委員，監察委員，則由國民代表大會選舉。對國民經濟及教育，均另立專章，以重民生，以重教育，而免歷來專重政治之弊。此憲法草案一經國民代表大會通過，決定施行日期，則我國即入於憲政時期，而世界則產生一最新的五權憲法了。

憲法的產生和修改 憲法雖然可用種種標準去區別，但是任何國家的憲法，不是屬於成文憲法，必然屬於不成文憲法，這是絕無疑義的。不成文憲法既由於風俗，習慣，判例等積聚而成，可知無所謂正式修改或制定的手續。所以這裏所謂憲法的產生和修改，係僅指成文憲法而言。茲先就欽定憲法，協定憲法，民定憲法三方面，說明憲法制定的手續：

一、欽定憲法 在以前君權時代，君主操有立法，司法，行政的大權，其權力並無確定的界限，甚至生殺予奪之權，操諸一人之手，絕不受法律的拘束，這就是君主專制。在這個時代，君主視國家爲自己的私產，絕不認人民有決定政治的權力。其後民權逐漸發達，對於專制表示不滿，而世界的大勢，也漸趨於民治。於是若干國家的君主，認爲非開放政權，確定政府的職權，賦予人民若干政治上的權利，與

人民共同負責，不足以維持自己的地位，甚至國家的生存。這樣由君主自動制定頒布的憲法，就叫做欽定憲法。

欽定憲法，不但因為由君主發意制定，人民在政治上的權利，受了很大的制限，甚至關於憲法的修改和解釋之權，仍以君主的意思為依歸，而遇野心勃勃的君主，其行為仍有超出憲法以外，不受憲法拘束的可能。

欽定憲法之著者，有一八一四年法國的憲法；一九〇六年俄皇頒布的憲法；及現在日本帝國的憲法等。

二、協定憲法 協定憲法，是君主與人民妥協制定的憲法。君主與人民妥協，大抵基於人民的要
求或逼迫，不得不與人民或人民的代表共同商議開放政權的辦法。

至協定憲法之著者，有一八三〇年法國的憲法，此時法國的協定憲法，乃由議會將一八一四年的欽定憲法修改後，迫國皇路易·菲立 (Louis Philippe) 承認的，其他如十九世紀後期歐洲各君主國家的憲法，大都是這種協定的憲法。

三、民定憲法 由國民直接制定或由國民推舉代表組織立法機關來制定的憲法，叫做民定憲法。大凡一國的人民，因不滿意於他們國家的政治，推翻舊政府，組織新政府，或者本來被他國管理和

支配，一旦脫離羈絆，組織獨立國家時所制定的憲法，都屬於這一類。例如北美十三州脫離英國後所制定的憲法，一九一九年德國的新憲法，以及歐戰後如波蘭、捷克斯拉夫等新興國的憲法，即其著者。

其次，說到憲法的修改。憲法爲一國的根本大法，應以不輕於變動爲原則。但一國的政治和社會情勢，時在不斷進化變遷之中，舊日的憲法，必不能適應新事態的發生，若仍勉強行之，不僅足以阻礙社會的進化，人民的生活，而且容易惹起革命的激變。因之爲適應社會實際的需要，自又不得不加以適宜的修改。現代國家關於憲法的修改，大抵有下列三種方式：

(1) 依普通法律修改的程序。意大利憲法的修改和普通法律的程序相同。這個方法的優點，僅在簡便和敏捷，但其缺點甚多，簡言之，(一)破壞憲法的固定性，(二)足以動搖國本，(三)減低人民對於憲法的信仰。因有以上重大的缺點，故爲其他國家所不取。

(2) 由普通立法機關用特別的程序。這個方式，雖以憲法修改案最終議決權付諸享有普通立法權的機關，但對於立法機關有關憲法修改案的決議，卻有特別的規定，與議決普通法律案不同。這種特別的規定約分三種：第一對於憲法修改案的成立，設高額的贊成人數，例如德國憲法限贊成者須滿出席人數三分之二以上。第二對於憲法修改案的決議，設高額的法定人數，例如比利時的憲法規定須有兩院人數三分之二以上的決議。第三限定憲法修改案的成立，必須經過國

會之改選，例如荷蘭、葡萄牙等國的憲法，由舊國會提出憲法修改案後，舊國會即時解散，再由新國會修改通過。這種方式，使選民對於修改的條文，得有考慮和表示意見的機會，故比上兩種方法較為妥善。

(3) 由最繁重的手續修改 聯邦國家憲法的修改，其手續特別繁重，例如北美合衆國修改憲法，須先經聯邦議會出席議員三分之二以上之決議；並須得各邦議院四分之三的批准，而其他如瑞士、澳洲等國，其繁重亦復相似。這個方法的優點，在得保存憲法的固定性，但不易適應社會的趨勢，卻是最顯著的缺點。

【問題】

1. 憲法比較他種法律，有那幾種特徵？
2. 憲法的內容，必須有那些規定？
3. 最初發生憲法的，是那一個？其歷史名稱內容有那幾項要點？
4. 何謂柔性憲法和剛性憲法？
5. 何謂成文憲法和不成文憲法？所謂成文和不成文，是不是絕對的？
6. 以憲法制定者為標準而分，有那幾種憲法？
7. 就憲法的內容說，現在世界各國的憲法，都屬於何種憲法？這種憲法，至少有那些弊病？

8. 中山先生發明何種憲法？他怎樣發明這種憲法？這種憲法有甚麼優點？
9. 試說明我國訓政時期約法內容的大概。
10. 試說明二十五年五月公布的憲法草案自起草迄宣布的經過，及其內容大概。
11. 試舉現世欽定憲法、協定憲法、民定憲法之著者。
12. 憲法爲甚麼要修改？修改憲法的方式有那幾種？

第四章 國際關係與國際組織

一 國家與國際組織

自十五世紀末期以來，因為地理上不斷的發見，和新式交通工具不斷的發明，前此視本國或地球上海部的地域爲『天下』的謬見，爲之打破，而『天涯若比隣』的時代，於焉開始，這就是國際關係所以發生，而漸趨頻繁和複雜的根本原因。國際關係既日益趨於頻繁與複雜，苟善於利導，則人類幸福可以增進。否則糾紛時起，戰禍以興，而陷人類於最殘酷的境地。因欲調整此種關係，以增進人類的幸福，防止禍亂，於是遂有國際組織的產生。茲先就國際關係言之：

談到國際關係，泛言之，範圍非常廣大，意義也不易確定。但簡單言之，現在所謂國際關係，就是國與國間所發生的種種關係，因之其所包含的方面亦少，大別之，可分爲（一）國際的政治關係；（二）國際的經濟關係；（三）屬於文化，慈善，勞動等方面的國際關係。這第三種的各種關係，似可概名之爲國際的社會關係。這些國際關係之所以發生，除掉以上地理的發見和新式交通工具的發明以外，當然

還有其他個別的原因。茲將個別原因，扼要敘述於下：

一、國際的政治關係 世界上任何獨立的國家，無不有其一定的土地，一定的人民，和獨立的主權。這種主權的作用：對內在謀民衆利害的調整，安寧秩序的保障，和『生計』『生活』的繁榮；至於對外，則視各國立國精神的不同，表現爲種種特有的活動。例如日本帝國主義，自中日甲午之戰以後，便確立『北進』的大陸政策，而其對外的活動，無非以這大陸政策的完成爲依歸。又如英國，自殲滅西班牙和荷蘭的海軍以後，便確立稱霸海上的國策；世界大戰結束以來，過去的繁榮，雖不免令人起日落西山之感，但全國上下努力的目標，無非在恢復海上霸王的榮冠。如此，各國主權對外的作用，雖然以其立國精神的不同，表現爲種種特有的活動，但是概括言之，消極方面，無非在保障民族的利益，積極方面，無非在擴大民族的利益。而所謂國際的政治關係之所以發生而演進，也就是由於一國的主權，有這樣消極和積極的兩種對外的作用而起，爲發揮這兩種對外的作用而生。

二、國際的經濟關係 其次說到國際的經濟關係，就不能不先知道經濟關係所以發生的原因。經濟關係，就是人類物質生活的依存關係，而人類物質生活的依存關係之所以發生，要不出於這兩種主因：（一）人類爲圖生存並進而謀生活的充實，生計的發展，便不能不發生對於物資的需要。（二）物資的生產區域，視自然的和人爲的條件而異，決不能一地同時生產充分的物資，足該該地人類充

分的要求。因有以上兩種主因，於是生產和流通現象以起，這就是經濟關係。

至於今日，因為各國都依其獨立的主權，劃成政治上峻嚴的界限，對於異國的物資，不能予取予求，同時各國都因其自然的和人為的條件，對於本國所需要的物資，又無充分自給的能力，於是國際的生產和流通現象以起，這就是國際的經濟關係。

三、國際的社會關係 國際的社會關係和國際的政治關係或經濟關係，性質迥不相同，即後者，至少就今日以前的事實而言，是爭鬪的，排擠的，相拒的，而前者，至少除掉一小部分的現象以外，是互助的，相吸的，合作的。這是因為社會本是依存的，而社會現象也就是依存的。國際的社會關係既是互助的，則其關係之應為依存的，自為當然之事。

說到國際的社會關係方面也非常廣。概括言之，則有以前所說的慈善、勞動、文化等種種相互的關係。當然，國際關係愈複雜而密切，就原則上言之，則國家也愈益進步，文明也愈益發達，但是國際的政治關係和經濟關係，每含有爭鬪的排擠的性質，因之在關係演進之中，總不免發生損人而利己的行為，所以就今日的國際的政治關係和經濟關係而言，對於世界整個的文明，究竟是禍是福，確是極大的問題。至於國際的社會關係則不然，因為這種關係是互助的，相迎的，合作的，則其有獻於人類文明的進步，自為無可置疑之事。所以任何國家的政府或人民，如果愈熱心參與國際的社會關係，則

其有獻於世界整個的文明也愈多；反之，則其國家必爲野蠻的或自利的，無補於世界的文明。

國際組織，其作用在調整國際關係，乃現代國際政治之一連鎖，而占重要的位置。其要件有三：（一）須有多數國的個人或團體爲其會員，而會員對於諸國須同樣公開；（二）其目的對於各國之全部或一部，須有利害關係，而非營利的；（三）須有常設的機關。此種國際組織，乃因國際關係之複雜而增加，故至晚近，日益發達，十九世紀以前，殆未聞有此種設置。一八〇四年，中央萊因委員會之產生，乃其創始，但是發展很慢。一八六三年萬國郵政聯合會，（*Universal Postal Union*）一八六五年萬國電報聯合會，（*Universal Telegraphic Union*）次第成立，使交通國際化，便利甚大，我國均已加入。至一八八九年以後，發展甚速，各種組織應時代的需要，相繼組成，迄至今日，因國際關係日益頻繁，國際組織的要求日甚，故其數量亦遂逐日增多。因交通便利，火車，汽船的速度甚大，而病菌的潛伏力頗長，一國有病，傳播各國，防禦之法，非一國所能，經一八三〇年至一八九二年數次的虎疫，世界各國，死人無算，遂有國際衛生委員會的產生。因工商關係的密切，有萬國工業所有權保護同盟，對締約國之發明，特許，商權等，予以保護。因現在一國農業的豐歉，往往影響他國，故聯合講求動植物病害的撲滅，生產的增加，分配的疏通，以謀共同的利益，而有萬國農事協會之設。此種國際組織的確數雖尙未詳知，但至一九一五年止，國與國間所組成者，已有四十餘種。私人所組成者，其數尤多，開已達五百餘種。如

萬國醫學協會，國際法協會，萬國動物保護會，萬國商業會議所會議，奧林匹克競技會，基督教青年會等，此其著者。

至一八九九年第一次海牙和平會議所產生的常設國際公斷所，(Permanent Court of Arbitration) 及一九一九年巴黎和平會議所產生的國際聯合會 (League of Nations) 與國際法庭 (Permanent Court of International Justice) 亦係一種國際組織，乃為調整國際間政治的法律的關係而設立的。

二 國際會議與國際公約

國際會議——國際公約

國際會議 國際會議乃集合少則三四國，多則數十國的代表，一同開會，就共同的利害問題，加以討論的正式會議。由此產生公約，或決定辦法，故可謂之為國際的立法或行政機關。說到國際會議，遠者不問，即十九世紀以來，大大小小的各種會議，也可以說舉不勝舉。據美人濮爾 (R. I. Baell) 有國際關係論，神州國光社有譯本) 的統計，在本世紀中歐戰以前，有一定期間的國際會議，多至二十五種，其他臨時產生的會議還不在內。就十九世紀而言，關於技術的，經濟的，商業的，人道的問題，召集

國際會議，定下重要國際條約，多至五十種，其他因政治軍事等問題，臨時召集會議，定下重要的國際條約，更可以不要說了。這些不過是歐戰以前的情形而已，至於歐戰以後，因為國際上政治經濟的不安愈益亢進，其他各種相互的問題愈益複雜，其會議之多，較之歐戰以前同樣的十幾年時間中，幾乎不能相提並論。由此可知要說明國際會議之非易事了。

國際會議的任務，在以國際的通力合作，謀各國間關於政治的，經濟的，社會的問題，得有圓滿的進行。因之這種會議，就參與人員的國籍而言，初不限於網羅全世界所有的國家，凡與所議問題無關或無興味的國家，可以不必參與。就主持或參與人員的地位而言，初不限於國家的官吏，代表或其他使節，凡抱有某種國際合作宏願的人，認為有發起或參與某種國際集會的必要和可能，儘可出而主持或參與。就主持或參與人員的工作而言，初不限於積極的創造，凡認為消極方面有消除或減少國際障礙的問題，都可以協力進行。因此近代的國際會議，有大而至於網羅幾十國的代表，討論世界和平的問題，並締結各種很重要的國際條約的，也有小而至於聯合幾個國家的代表，這些代表，僅係文質彬彬之士，在本國並無政治上絲毫的勢力，但是依舊相互間討論並進行足以供獻國際合作的問題的。

所以十九世紀以來的國際會議，就政治的性質而言，則有自一八一五年維也納會議以後，外交

上縱橫捭闔的許多重大的會議，直至一九一九年舉行巴黎和平會議爲止，中間弱小民族的覆亡，領土疆域的變動，蓋不知發生了幾次，而類似這樣性質的會議，自一九一九年以後，僅僅十餘年的期間，已經不易一一列舉了。就經濟的性質而言，自一八五七年各國集議，簽訂抽收海峽工程費用稅條約（對通過之船舶抽稅）以來，關於經濟的，財政的大小集會，也可以說不能舉舉，而類似這樣性質的會議到了一九三四年倫敦所舉行的世界經濟會議，其規模之大，實已登峯造極，但是結果仍不免一閃而散，由此可知國際間經濟的矛盾爲何如了。其他就社會的性質而言，有屬於勞動問題的，有屬於婦女問題的，有屬於慈善事業的，有屬於衛生合作的，有屬於科學研究的，有屬於教育的，有屬於其他文化事業的，有屬於種種建築、浚濬、開鑿的研究或工程的一言以蔽之，國際會議種類之複雜，舉行的頻繁，實在難以一一例舉。

可是十九世紀以來的國際會議，雖然這樣複雜和頻繁，我們於此也可以得到一個總評，就是關於政治的或經濟的會議，雖說得冠冕堂皇，實則勾心鬥角，各以自國的利益爲依歸，所謂世界和平，不過藉爲口實罷了。如海軍軍縮會議，各主張縮減本國不需要的武器，擴張本國所需要的武器，各提出較現實爲大的噸數以相要求，討論結果，縱令互相讓步，平均減少，然亦較現實數量爲大，故每次軍縮會議，即未破裂，亦等於軍擴會議。又如一九〇七年第二次海牙和平會議，本以求世界和平，主張公道

相號召。乃韓國（朝鮮）代表三人，携韓國皇帝的全權委任狀，赴海牙要求出席，以申訴日本的壓迫，求列國的援助，乃該會議主席，以無荷蘭國的招請通牒而拒絕之。該代表等求見荷蘭外交總長，則又謂非得日本公使介紹，不予接見，各國代表亦無援助之者。然日本併吞朝鮮，至今未得國際的承認，在國際法理上言之，朝鮮自馬關條約我國放棄宗主權承認其獨立後，乃一獨立的國家，何以不能出席，何以不予招請？蓋國際公理之不彰，由來已久，政治經濟會議，絕無公平善果可言。惟關於社會的會議，縱不受各國政府若何的同情或援助，但對於人類真正的幸福，確實不乏直接間接的貢獻。

國際公約 國際公約 (Conventions) 為多數國家相與訂結關係世界重要政局及人類公益的普通約文，係由國際會議所產生的，如海牙兩次和平會議所訂之各種公約，與國際聯合會盟約，及會中所訂裁減軍備，保障和平，義務仲裁等公約，非戰公約，九國公約，以及禁奴公約，郵政公約，電報公約，交通公約，航空公約等，皆是。大都具有法律性質，而為組成國際法的材料。訂約諸國，咸以立法人居，其任務甚為廣大，雖條文効力，祇能限於簽名認可之國，然世界文明國家，均有加入此種公約的義務。其加入手續，乃由約外之國，發一通告書，聲明贊成公約中之某項，或其全部，願遵照施行。例如各國以次加入一八九九及一九〇七年的海牙公約，與一九〇九年的倫敦海軍宣言，以及國際聯合會之各公約，皆其實例。茲將具有法律性質之公約，列舉其重要者於後：

一、一八一五年六月九日維也納會議之最終議定書。(有四項重要規定：(1)瑞士爲永久中立國，(2)國際河川之自由通航，(3)奴隸買賣之禁止，(4)外交使節等級之制定。)

二、一八三一年十一月十五日之倫敦條約。(規定比利時爲永久中立國。)

三、一八五六年四月十六日之巴黎宣言。(規定關於海戰四大原則。)

四、一八六四年八月二十二日及一九〇六年七月六日之日内瓦條約。(關於紅十字會之規定。)

五、一八六七年五月十一日之倫敦條約。(規定盧森保之永久中立。)

六、一八六八年十二月十一日之聖彼得堡宣言。(關於爆發性及燃燒性等發射物之規定。)

七、一八七八年七月十三日之柏林條約。(關於巴爾幹諸國之地位有所規定。)

八、一八八五年二月二十六日之柏林一般議定書。(規定剛果流域的各國通商之自由，該流域

內奴隸輸送之禁止，剛果內加兩河各國商船之自由通船，及占領阿非利加沿岸時，向締約國之通牒義務。)

九、一八八八年十月二十九日之君士坦丁堡條約。(規定蘇彝士運河之永久中立。)

十、一八九〇年七月二日之比利時一般議定書。(關於阿非利加的奴隸及酒精之貿易有所規定。)

十一、一八九九年七月二十九日之第一次海牙和平會議最終議定書，及一九〇七年十月十八日之第二次海牙和平會議最終議定書。

十二、一九一九年之對德和平條約。（包括國聯盟約。）

十三、一九二二年之華府條約。（九國公約等。）

十四、一九二八年之非戰公約。

三 國際聯合會與國際法庭

國際聯合會——國際法庭

國際聯合會 國際聯合會，首倡於美國威爾遜總統。他在世界大戰最後一年，即一九一八年一月，發表講和原則十四點，其中之一，即爲此後應設一國際聯合會，以保證加盟國領土的完整，和政治的獨立。其後同盟國受協約國方面軍事的壓迫，先後屈服，於是戰勝國乃於次年一月，召開和平會議於凡爾賽宮，而威爾遜所首倡的國際聯合會，乃於和平條約簽字後，成立於日內瓦了。

成立於日內瓦的國際聯合會，是威爾遜和美國人士所不滿的，所以美國並未加入。同時十餘年來的成績，亦久爲切望國際和平者所冷嘲熱罵。九一八事變發生，我國絕對遵守盟約，訴之國聯，國聯

雖已派調查團來華調查，然始終不能予日本以制裁，聽日本強據我東北，久已失去威信，遂至釀成意德諸國之暴橫。意侵阿比西尼亞，國聯雖予以經濟制裁，然事實上并無效果。阿國已等於滅亡。阿皇親向國聯哀訴，亦未予以援助；請求借款，亦未獲准，後且撤銷對意的經濟制裁。似此狀況，國聯可謂名存實亡了。聞其將統計對意經濟制裁的效果，以為遮羞之具，自欺欺人，可笑亦復可憐。

國際聯合會，雖然如上所述，可是今日不但為名義上維持世界和平最大的組織，而且還從事於勞資的調和，國際文化事業的合作等活動，所以應該有認識他的必要。茲將國聯的會員和組織，說明於下：

一 國際聯合會的會員 國際聯合會，由許多加盟國組織而成，這些加盟國，名為國際聯合會的會員。國聯的會員，分為基本會員和普通會員兩種：前者由歐戰協約國，戰時中立被邀加入盟約諸國，以及簽字於凡爾賽和約充之；此外加入聯合會者，皆為普通會員。會員入盟後，可以自動退盟，但須於二年前提出，並得會員大會的核准。惟經核准後至實行退盟之二年間，仍須負擔會員的義務。

二 國際聯合會的組織 國聯的主要機關，為會員大會，行政院，秘書廳，國際法庭，國際勞工局，和許多附屬的委員會。除國際法庭另詳下節外，茲將各種機關，簡述於下：

(1) 會員大會 會員大會以各加盟國代表組織之，代表人數，每國不得過三人。大會分常年會

和臨時會兩種，常年會每年開會一次，規定於九月中間舉行，其重要的職務，在解決國際糾紛，審查新會員的資格，選任國際法庭法官，以及審查預決算等。如遇重大紛爭事件，得召集臨時大會討議之。

(2) 行政院 行政院是國聯最有權力的機關，他的地位雖然在大會之下，可是遇到重大的事件，大會不過作行政院的幌子而已。因為行政院的組織雖僅由永久會員五席和非永久會員九席組織而成，但永久會員的五席，乃由五大國世襲（其中有退盟者，則由另一大國補入，如一九三四年由蘇聯補日本之缺是）其他非永久會員的九席（每年改選三分之一）非得大國同意或推薦，無法可以入選。行政院既為大國所操縱，則其權力之大，和國聯是否能為和平作保證，就可以想見了。

(3) 祕書廳 祕書廳由專門人才組織之，設有祕書長一人，祕書及各科科長若干人，主負召集會員大會及行政院會議，以及撰擬報告，編造統計之責。

(4) 國際勞工局 由加盟國政府與其國內勞資雙方協同派遣的代表組織之，目的在謀各國工人的福利，所有決議，即由該局直接通知加盟國政府斟酌採行。

(5) 各種委員會 附屬於國聯的委員會，名目繁多，且得依必要的情形，臨時增減，故在此不能

詳述。概括言之，有(a)關於經濟，財政，交通，衛生等種種的專門委員會，分別謀以上各種問題的國際的合作和改進。(b)關於軍事，委託管理，禁止毒物，協進文化等種種的諮詢委員會，專供大會及行政院對於以上各種問題的諮詢。(c)關於裁減軍備，整理疆界等種種的特別委員會，這些委員會，其性質更屬臨時的，視必要如何，隨時得以增設或取消。

國聯的概況，略如上述。至於國聯十餘年來的功績，這是有目共睹的事。簡括言之，除掉不關痛癢和不至引起大國激怒的事情，還做了一些以外，其餘對於蠻橫，如日本對我的行動，重要如裁軍的進行，以及其他真正足以保證國際和平的問題，可說毫無辦法可言。勉強地歌頌功德，也不過『議而不決，決而不行』罷了。

國際法庭 國際的司法機關，有海牙的國際公斷處和國際聯合會的國際法庭。海牙的國際公斷處，由簽字於海牙條約國所任的裁判官組織而成，其任務在解釋紛爭國關於法律和商約的爭執，談不到排解或制裁國際間劍拔弩張的嚴重問題；同時這個機關，對於要公斷的案件，若非兩造同意，就無權公斷，公斷了之後，若非兩造接受，就無法執行。因為有以上種種缺點，於是國際聯合會便於一九一九年，根據盟約第十四條，另設一國際法庭，希望國際紛爭的解決，得有進一步的辦法。

國際法庭，雖然根據盟約而設立，可是他不但依舊承認海牙的國際公斷處，甚至連自己的裁判

官候選人，都須由國際公斷處的裁判官團體提出，可知這兩個機關，是有連帶關係的。

國際法庭的組織頗爲複雜；國際法庭本身，由裁判官十五人組織而成。這種裁判官的產生，由海牙國際公斷處的裁判官，咨詢各本國的最高法院及其他法學團體，推選候選人四名，然後斟酌提出。國際法庭除掉本身以外，還有三個附屬法庭，其中的二個，是處理勞資爭議和交通運輸等爭議的特別法庭，還有一個是簡易法庭，負處理小問題之責，手續簡而處置速。至於裁判官的任期，屬於國際法庭者爲九年，連選得連任；屬於特別法庭者爲三年，屬於簡易法庭者爲一年。

國際法庭所管轄的範圍大致如下：

- 一、關於條約的解釋；
- 二、關於國際法上的問題；
- 三、關於證明一事件確實違反國際義務者；
- 四、關於違反國際義務後應負賠款或懲戒的性質和範圍。

四 中國與國際間之關係

我國數千年來，因交通工具尚未發達，不知亞洲以外尚有洲，本國以外尚有國，稱國家爲天下，對

於素爲邊患文化低下的野蠻民族，率以夷狄稱之，且亦皆逐漸同化或消滅。唐朝因佛教輸入，雖漸知有他國，而交涉絕少。至十六世紀航海術漸次發達，葡萄牙人始至中國，荷蘭人、英人繼之。陸路與俄亦有交涉，一六八九年遂有尼布楚條約的締結，我國國際關係自此開始。然當時昧於世界情勢，仍視各國爲夷狄，以野蠻人待之。及鴉片戰後，屈辱求和，訂立南京條約，實爲不平等條約的開端。旋又遭英法聯軍攻入北京，訂立天津條約，外人的勢力日增，閉關自守的局面已破，勢遂不得不周旋於國際間，互派公使，講求國交了。惟其時朝野上下，除一二有識之士外，仍多頑固不化，因循敷衍，昧於大勢，不知自強之道。故李鴻章屢奏清室，謂當時事實數千年來之大變局，須力破成見，以求實際。然清室腐敗，事無可爲。及甲午戰後敗於日本，國威愈替，各國之壓迫愈甚，而仇外之心亦愈深。慈禧當國，既不變法自強，乃獎勵愚民，藉迷信以排外，致召八國聯軍入京之禍，訂辛丑和約，除賠款外，又構成東交民巷之外交團，爲各國共同宰制我國的機關。關稅、鹽稅均爲賠款的擔保品，我國僅得還債的餘額，故曰關餘、鹽餘，使財政上長期的損失了自由。辛亥革命後，國體已更，民氣已張，事有可爲，但以袁世凱不乘歐戰時期，修明內政，準備實力，乃欲帝制自爲，施措乖方，致召日本二十一條之要求。及後參加歐戰，冀效意大利之參加克里米亞戰爭，於和會收回利權，乃因當局者未能培養國力，又忙於內戰，對歐戰貢獻無多，巴黎和會一無所得。租借於德的青島，仍爲日本佔領，及華盛頓會議，僅得收回山東的膠濟與廢除一部

份的客到，而關於領事裁判權，關稅自主權，均以延挨出之，并未得有結果。參加國聯後，忠實遵守盟約九一八事變發生，我國欲付之國聯公斷，不與抵抗，乃國聯至今并無有劾制裁，仍聽日本強佔東北。總之我國與國際間之關係，自始卽處於被壓迫的地位，所訂條約，多爲不平等條約，今欲求國際地位平等，唯有充實國家實力，自求解放。茲將帝國主義國家宰制我們的不平等條約，扼要加以說明：

一、最惠國條款的誤用 所謂『最惠』本係最大限度的互惠，而其範圍祇限於商業，此本爲近代國際法上所習見之事。惟我國和各國所訂的最惠國條款，則反於此國際法上的原則。卽所謂『最惠』不獨爲商業上的利益，並及於政治上的利益；不爲雙方的互惠，而爲我國單方的施惠。由是一國向我國取得某種商業上或政治上的利益，其他各國，便可藉口『均霑』結果形成連環壓迫，共同侵略之局。這樣『最惠』二字的誤用，固由於帝國主義的欺弄，但遜清官吏之昏瞶，自不能不負其責。

二、片面的關稅協定 所謂片面的關稅協定，就是進口的關稅，祇有利於締約對方國，而不利於我，所定的稅率，也不能由我國自由伸縮。我國和各國所訂的片面的關稅協定，自民國十九年以後，雖然已經先後改訂，名義上總算達到關稅自主，但是如中法滇越鐵路章程者，幾次經我國提議改訂，尙無結果。至於中日間關於關稅所改訂的協定以及稅則，其含有非完全自主的成分，也自不能否認的。

三、領事裁判權 現代各國的法律，都崇屬地主義，卽本國人固然應該服從本國的法律，就是外

國人之在本國者，除掉國際法上享有治外法權者以外，也應該服從所在國的法律。可是現代各國的法律雖然如此，而事實上外國人之在我國境內者，竟可以不受我國法律的制裁，如有作奸犯科，反受自國法律的裁判，由自國駐華領事執行之。這就是所謂領事裁判權。這種領事裁判權的存在，不但有損我國的主權，而且外國人往往藉領事裁判權為護符，做煽動內亂，販賣毒物槍械，並為種種軍事上的密探工作，其為害之大，幾乎不能以言語形容。

四、租借地和租界 各國在我國的租借地，如膠州灣、威海衛等固已為我國收回，而如旅順、大連者，為期已滿，竟迫我延長至九十九年，這明明日本已視這些地方為本國的殖民地，早存『久假不歸』之念了。至於租界，舉凡水陸要衝，輻輳所集之處，無一不為外人所強索。考我國之有租界，始於江寧條約，但此時管理權仍屬於我國，及至簽訂馬關條約以後，並此管理權亦移歸外人之手，於是所謂租界者，實際等於租借地了。租借地和租界，不但為外人吸取國人膏血的大本營，而且是包庇反動分子的地方，如果不予收回，足為我國經濟上政治上永遠的致命傷。

五、沿海及內河航行權 一國的沿海及內河，不容他國任意航行，是獨立國家應有的主權。乃我國的沿海及內河，情形又和此相反，凡是船隻可達之處，幾於無處無外船或兵艦的蹤跡。他們插上了本國的國旗，便可自由進出，並不許我國政府搜查。他們以這樣的航行權為護符，不但可以運輸過剩

的物品，廉價傾銷於我國內地，而且私運軍械，接濟叛逆，甚至保護叛逆，縱其逍遙於法外。

六、內地的製造權 外國商人得在我國內地從事製造，始於馬關條約第六款第四項：「……在中國口岸城邑，任便從事各項工藝製造」的規定。自此以後，各國便援例「均霑」挾其鉅大的資本，精巧的技術和機器，並利用我國廉價的原料和勞力，在我國內地製為各種貨品，以吮吸國人的脂膏。我國產業之不易振興，和每年鉅額現金之所以流出國外，內地製造權未能廢除，實為其中之一主因。以上所說不過榮華大者而已，此外如勢力範圍，公使館區域，探礦，伐木及鐵路敷設權，軍事設備及軍警駐屯權等，無一不屬於不平等條約的範疇。我們於此，愈可以明瞭中山先生所謂中國是「次殖民地」的意義了。

查廢除不平等條約，不獨為中國國民黨對外政策之一，亦為全國人民一致的要求，總理遺囑中，也諄諄昭示於吾人，其不容繼續存在，自無待贅述。當前的問題，祇是用甚麼方法廢除。

廢除不平等條約的方式，可分為急進和緩進二種。主張急進者，認為應由政府自動宣布一切不平等條約無效；經宣布無效後，如各國政府願意續訂，應以平等互惠為原則，另訂新約。這種方式，固然不無前例可援，譬如一八七〇年俄國政府取消一八五六年巴黎條約中關於黑海中立的條約，一九〇八年奧大利合併波赫兩州等，都是單獨進行，事前並未經關係國政府的同意。不過要用這樣急進

的方式，應該自己具有充分的實力，使各國不敢不就範。現在我國的實力，既未達到這樣的程度，如果貿然宣布無效，反足以招致各國協以謀我的危險。所謂緩進，就是一而充實自己的國力，一面以外交的手段，分別進行廢除或改訂的工作。這樣的方式，十七年七月六日，外交部照會各國政府的宣言中，已經很明白指明三點：「（一）中華民國與各國間條約之已屆期滿者，當然廢除，另訂新約。（二）其尙未滿期者，國民政府應即以相當的手續，解除而重訂之。（三）其舊約業已期滿，而新約尙未訂定者，應由國民政府另訂適當臨時辦法，處理一切。」外交部根據以上的原則，已經和各國進行多年的廢約工作了，可是到了今日，尙未能如願以償。凡屬國民，能不痛自反省？

戴季陶先生在怎樣才能滿雪國恥的文字中說：「中國的國恥是事實，恥辱的原因，是自己能力不夠。在今天的世界上，祇有實在的力量，才能保障公理。」這也可引爲不平等條約如何產生，和不平等條約如何廢除的真理。

我們要想廢除不平等條約，祇有全國上下澈底覺悟自己的責任。怎樣覺悟自己的責任呢？（一）做官的人，要以十二分的至誠，服從黨義，奉行國家法令，絕不收受賄賂，絕不任用私人。（二）做軍官，士兵的人，要澈底樹立堅強，沈毅，勇武的精神，真正救國救民的大志，切實做除暴安良，綏靖地方，扶助建設的工作。（三）教育界的人，要認清教育救國的意義，要效普魯士小學教員復興民族的前例，將民族

盛衰，社會安危的責任放在自己肩上。(四)做學生的人，要曉得青年是國家的基礎，民族的命脈，青年們所應該做的復仇雪恥的工夫，就是在訓練自己的身心，用戰士拚命殺賊的精神，努力學問，鍛鍊身體，修養道德，造成守紀律重秩序的習慣。(五)做工的人，要曉得振興產業是復興民族的基礎，同時是個人生活的根苗。在今日產業落後的我國，非工友們深體勞資合作的至意，努力為民族生產遺產，不足語於不平等條約的廢除，國際地位的向上。(六)做農民的人，要曉得我國自來以農立國，農業就是國家的基礎。要曉得救國必先要從自己的田地救起，要廢除不平等條約必先要從自己的迷信舊習廢起。(七)做商人的人，要憑良心提倡國貨，擯除一切虛偽詐欺投機的弊病，同時努力求工商知能的進步，把商業的團體組織成歐美國的一樣。(採自戰季陶著怎樣才能漸雪國恥)

【問題】

1. 國際的政治關係因何而發生？
2. 國際間怎麼會有經濟的關係？
3. 國際的社會關係，包括那些關係而言？這類關係和政治關係、經濟關係有何不同？
4. 國際組織的目的怎樣？試述自十九世紀以來的國際組織。
5. 國際會議以何為任務？事實上能不能盡此任務？
6. 國際公約由何產生？試列舉十九世紀以來重要而具有法律性質的國際公約。

7. 國際聯合會是一種國際組織呢，還是國際會議，其成立的經過怎樣？會員分那兩種？內部有那些主要機關？已往的成績怎樣？

8. 國際法庭因何而組織？怎樣組織？所管轄的範圍怎樣？和國際聯合會及國際公斷處的關係怎樣？

9. 我國和國際間發生關係，起於甚麼時候？在此以前，國人對於國外的觀念怎樣？發生關係後，所處的地位怎樣？

10. 試述不平等條約內容的大要，和廢除不平等條約的方法？



教育部審定本

減低定價 改售實洋

世界中學教本

各書均在
審定有效
期內

何氏初	黃氏初	陳氏初	薛氏初	王氏初	王氏初	駱氏初	初進	初國民	初英語
中幾	中算	中代	中代	中算	中算	中算	步英語	英語讀	標準讀
本	本	本	本	本	本	本	本	本	本
二册各六	上册四角八分	二册各五角六分	下册四角四分	下册五角六分	上册四角八分	上册五角六分	第一二册各五角六分	三册各七角六分	第一册六角八分
角	分	分	分	分	分	分	分	分	分
王高	李高	余高	高	譚	李	朱	王	徐	
中本國	中本國	中本國	中英語	初中本國	初中本國	初中本國	初中動物	初中動物	
地理	地理	地理	讀本	地理	地理	地理	學	學	
一册一元九角二分	上册七角六分	上册一元〇四分	第一二册各八角七分	第一册四角八分	上册五角六分	上册四角	一册四角八分	二册各四角八分	
分	分	分	分	分	分	分	分	分	

世界書局發行



中華民國二十五年十月初版

新課程標準世界中學教本

高中新公民(第二册)

實價國幣三角

(外埠酌加運費匯費)

版權所有
不准翻印

編著者

李徐逸樵

校訂者

周佛海

發行者

陸高誼

出版者

上海大連路
世界書局

發行所

上海及各省

世界書局

#162

404-030

#162
404-030

