

定審部育教
學中級初



民 公

冊 二 第

(活生治政興民公)

者	編	主
者	訂	校
者	著	編

儉	楚	葉
夫	立	陳
祖	懋	汪
成	勉	壽
毅	安	錢

Heich 4th

行 埠 局 書 中 正

例言

一 本書編制，遵照教育部頒布初級中學公民課程標準而於教材支配之順序，則稍有變通。變通之處有二，茲說明如下：

(一)按部頒標準以「革命建設之程序」為本書之殿，其用意，當為求與第二學年第一學期之「地方自治」部份相聯絡。惟編者以為當先論國家建設之程序，乃可講授民權主義之政治制度，蓋民權主義政治制度之完成，乃憲政時期之事。故本書以革命建設之程序列為第三章，第三章之末，論民權主義之政治制度，而後繼之以第四章之政權，第五章之治權。

(二)按部頒標準，國際政治之知識，附於國家本質論章內；編者以為此部材料亦屬重要而且豐富，故另成「國際關係」一章，殿於本書之末。

二 民權主義政治制度之完成，一本於憲法。憲法根據建國大綱，故本書第三四五各章，實以民權主義及建國大綱為構成之骨幹。而本書原稿之成，又適在立法院宣布其三讀通過憲草之時，頗得參考發明之效；憲草將來或有詳加修正之處，然大體章目，當可略資依據。

三 本局出版高中公民第二册政治概要與本書可以互相引發之處甚多，教者可用以作參考之資料。

四 社會現象是連續的，說明此連續現象之因果者，惟在歷史。本書引用歷史教材甚多，倘教時能用得宜，當可增加不少興趣。但須注意與歷史課程教學之聯絡。

五 時代性教材，教本中若不加採取，則嫌板滯；採取過多，則事實一經變化，便有明日黃花之感。本書於此，多僅於課文中引起研究目前問題之動機；至於收集最新材料，以求問題之解答，是在教師之隨時指導。

六 每節之末，附有問題若干則；或係對於本節重要部份之複習，或係啓發學生對於書中知識實際運用之能力。每節授完之後，當予學生溫習時間，故問題以在次課開始之前討論，作為前後兩課之聯絡為宜。

七 本書編輯要點，多得汪典存先生指教，並承壽勉成先生校訂，送審時又由應成一朱元懋二先生修正多處，謹致謝忱。

公民與政治生活

第一章 引論

政治釋義 孫中山先生在民權主義的演講中，解釋政治的意義，極爲明白；他說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治。」這裏所說的衆人，便是指一國的國民而言。衆人之事，誰來管理，如何管理呢？國家的活動，全賴政府，政府的活動，又須根據國民的意向，所以這裏所指的管理，便是政府根據民意來管理。由此，我們可以解釋中山先生的定義裏所包含的意思，是政府根據民意而管理國民之事的活動，叫做政治。

政治道德 政治活動雖以政府爲主體，但其動力卻在乎全國國民。因此，人人都應積極參與政治活動，造成民意，領導政府。這不僅是國民的權利，而且

是不可推諉的責任。有的人對於政治，漠不關心，這是由於他們未盡責任，不明政治的需要。從前的人，把政治看作帝王家事，所以造成這樣不良的風氣；現代的公民，既知政治就是關係國家和自身的事，那麼，這種漠不關心的態度便應當絕對革除了。有人甚至以政治爲卑污譎詐而不屑過問，這卻是出於一種誤解。從前從政的人，替帝王作臣僕，要爲五斗米折腰，事實上又難免沒有少許官吏，貪污下流，因此一般人便以爲政治不外是臣僕貪污的事了。現代的政治，是爲國家和人民服務，與作一家臣僕不同，並且要使政治清明，好公民不能不過問政治。由此看來，不屑過問的態度是不應當的。

前面的兩種態度，既是不對，我們便應人人積極參與政治生活。在參與政治生活時，應有正當的政治道德。政治道德，包有下面的幾種精神：

(一)重國家 對於一切問題的見解立論，都當以國家爲前提，苟有利於

國家，縱有犧牲，亦不足惜；苟有害於國家，縱有私利，絕不當取。

(二) 對政府應抱期望信託之心。政府之產生，由於民意；既經成立，便當期望它，信託它，使其有充分的力量去作事，而無掣肘之慮。

(三) 監督政府重事不重人。信託政府，並非放縱政府；人民的監督，仍是重要的。不過監督政府，須着眼於事，不可着眼於人。事好，我便應當贊成；事惡，我便應當反對；切不可因人而存私心。

(四) 參與政治不一定要作官。作官吏須經專門訓練；不經訓練而作官吏則官吏能力缺乏，政治自然窳敗。我們參與政治活動，目的不一定要作官，在各就才力所專長服務社會；而以公民的資格，協助政府和監督政府。

(五) 養成團體生活的習慣。團體生活中，如選舉領袖，應慎重從事；團體紀律，應當服從；自己責任，不能推諉；為團體，應犧牲個人；個人意見與多數意見

不合，事先儘可自由發揮，議定之後，便應服從公共意見。

政治知識 我們研究政治，通常以國家、人民、政府三者爲對象。例如何謂國家，國家建設的程序如何，這是關於國家方面的；人民如何協助政府監督政府，這是關於人民方面的；政府如何組織，國家如何管理，這是關於政府方面的。不過現代政治不盡囿於一國的範圍。一國政治常受國際關係的影響，所以我們除研究國內政治外，還要明瞭國際間相互關係的國際政治。

政治生活 政治道德，是我們政治生活的規律；政治知識，是政治生活的內容。所謂生活，便是若干行爲的連續。行爲在連續的狀態中，須要充實其內容，並遵循着規律。所以我們當本着政治知識，遵循政治道德，實際從事政治生活，纔算盡了一個好公民的責任。

【問題】

- 一 詳解政治二字的意義。
- 二 試舉出五條政治道德，並解釋其意義。
- 三 政治知識，包括些什麼部分？
- 四 明瞭政治道德與政治知識，有什麼好處？

第二章 國家

第一節 民族與國家

民族與民族精神 個人的求生力量有限，故人類在極古的時代，就營着團體生活。團體範圍之大者，莫過於民族。民族之結成，是自然的趨勢。所以中山先生說：『概括的說起來，造成民族的原因，是自然力；分析起來，有血統、生活、語言、宗教、風俗習慣五種力。』

民族既已形成之後，更於其長時期的滋長蕃衍中，造出一種潛在的力，爲其團結的維繫；每個分子，都自覺「我是屬於這團體的，我的生命，絕不能離牠而存在；我一定要愛護這個團體」的關切心理。這就是民族意識。倘若在這民族的歷史中，有一個出類拔萃的偉大人物，或是一種高尚道德思想，足爲衆人

崇拜景仰的目標，民族意識，便具體化而成爲民族精神了。民族精神之作用，在團結民族。如果民族精神消失，則民族雖處寧靜之境，殊難望其向上；反之，如民族精神恢復，則民族雖頻危難之際，亦可期其復興。所以民族之興衰可就民族精神之消長以爲斷。

國家 國家是由於強者的武力造成，與民族之出於自然力者不同。因爲民族的團體，範圍非常龐大，爲保持團體內的秩序安寧，與增進團體內之公共福利，必須制立種種法律制度，更要有入出而負此推行法律制度之重任；於是此時團體中聰明才力強大者，便出而執政；其他的人，服從他的統治。國家的組織，於此成立。

由上述國家成立的情形，我們可以分析構成國家的要素有三：

第一、是人民。——要有共感組織國家之必要與價值的人民。倘若人民各

不相謀，一盤散沙，國基必不能鞏固。

第二、是土地。——要有一定地域，一定面積的土地，以爲人民寄託之所。

第三、是主權。——主權有兩種特性：對內是最高的，足以統治全國領土之上的任何人民，而不許有其他與之抗衡而破壞統一的力量存在；對外是獨立的，一尺一寸的土地，不許旁人佔領；一個兩個的人民，不許旁人欺陵。

民族主義的國家「民族是國家組織的根；沒有民族之構成在先，國家決不會憑空造成的。理想的國家，是由一個民族組成。但是事實並不盡然。有一個國家之內，有幾個民族的；同時也有一個民族，造成幾個國家的。在這種民族國家劃分未盡合理的現象之下，民族地位不能平等，因而發生許多對內對外的抗爭運動。這便是通常所謂「民族革命」。解決民族革命的途徑，端在實現中山先生民族主義的國家之理想。

一個民族，造成一個單一國家，這民族就叫做國族。中華民族是統一的國族嗎？如果我們放大眼光，觀察民族文化形成的歷史，便可斷然的說：『我們有國族！』我們國內各族已因悠久的歷史關係，造成不可分的民族精神了。

中華民族的文化，縱的方面，是由國內各族不斷的融合綜組，而立下根基的方面，是由國內各族不斷的散播發揚，而筭路檻樓，以啟山林。大中華便是我們的民族，也就是我們的國族。所以中山先生說：『中國四萬萬人可以說全是一個民族。』因此，我們應當認識兩點：

(一) 雖然民族中有因地理環境的影響，使各部分生活情形，略有不同；但是同胞都應絕對一律平等相看，精誠團結，較進步的扶助較落後的，如哥哥對弟弟一樣的愛護，並相互的取長補短，力求文化的統一。

(二) 如有挑撥我們國族分離的，那就是如要斫斷我們的手足一樣的惡

毒，我們決不能輕輕放過這種敵人！

【問題】

- 一 民族精神對於民族團結有什麼關係？
- 二 述國家之三要素。
- 三 何謂民族主義的國家？
- 四 爲什麼我們的民族就是國族？
- 五 爲什麼有民族革命？

第二節 國家之獨立與自由

國家之尊嚴 從政治上說來，國家有主權（並且唯國家有主權，）主權有對內最高，和對外獨立的兩種特性。一國國民，都有保持祖國的尊嚴的義務，

都應當努力維護自己國家主權的完整。誰破壞我們的主權，便是對我們祖國絕大的侮辱；全國國民，絕對不能容認！

從倫理方面說來，國家也是有至上的尊嚴，而不容人輕侮的。個人處於社會，必須表現其獨特的個性和卓拔的人格，而後能巍然獨立，國家處於國際間，也正與此相類。倘若對於人類文化，絲毫無所貢獻；對於國際關係，茫然惟他人的馬首是瞻；這種國家，誰看得起呢？

國家能在政治方面，保持主權的完整；在倫理方面，保持國格之卓立，這國家纔能算是獨立自由的。

國家的尊嚴，究竟要怎樣纔能保持呢？必須先有愛國的國民，和充實的國防力。現在分別討論愛國與國防：

愛國 國民如何纔算愛國，應注意下列幾點：

(一)天下興亡匹夫有責 個人脫離國家，生存便毫無意義，所以國民都應看國家的憂患，比自己的沉疴還焦心，看國家的興盛，比自己的幸福更重大。

(二)愛祖國文化 譬如對於祖國的優良道德風尚，應當大家保持；歷史上的偉大人物，應當崇拜模倣，可以代表民族精神的著作，應當珍重閱讀；本國歷史，尤應人人精研；然後了然於前人創業之艱難，以及國家興替，民族盛衰的因果；由此中獲得不少的教訓，更將祖國文化特色，發輝光大，宣揚於世界，使人認識我國家對於人類進步之貢獻，國家自受人家的尊重了。

(三)熱誠的擁護監督政府及領袖 國家的活動，寄託於政府，政府的活動，發縱於領袖。國家是永遠存在的，政府卻是可以變更的，領袖人才，更全賴國民的培養。我們要國家好，必要建立好政府，要政府好，更不能缺乏好領袖。所以我們對於政府和領袖，都要存一片殷殷期望之心，應當擁護，助其為善，應當監

督，檢其作惡。擁護和監督，無非都是爲國家。所以擁護要熱烈，不熱烈則難免存有私心；監督要誠懇，不誠懇則難免徒爲意氣的非難。人人都能熱誠的擁護和監督，自然爲國家造成好政府和好領袖了。

國防 保持國家的尊嚴，國民愛國是精神條件，是原動力，除此之外，還應有實際的國防力。國防力可以分爲三方面：

(一)軍事的國防 所謂軍事的國防，如軍隊的訓練，軍需軍械的充實，軍事要塞之設備等等，固然重要，不過現代國際戰爭，勝負不僅決於前線接觸，尤重在全國總動員，爲前線的後盾。那時全國無論何人，何物，何事，都應絕對聽從作戰機關的指揮與使用，以完成全部作戰的目的。所以農民便應當耕作最需要的原料；工廠便當變爲兵工廠；汽車火車以及種種交通設備，便當爲前線後方連絡之用；學校裏的學生，一面應當研究軍事學識，習作軍隊生活，準備參加

前線作戰，一面應當練習後方工作，如組織民衆，管理交通，補充軍需之類。不過這些任務，都非一朝一夕之間，能訓練成功，所以我們尤應隨時警惕，有軍事家常說的「平時要作戰時着」的緊張精神。

(二) 政治的國防 外交便是政治的國防的武器。外交若能運用靈活，便可多得與國，以互相協助；同時也可認清誰是我們的敵國，以便集中全力來應付。

(三) 經濟的國防 現在國際之間，不僅以軍事政治爲侵略別國的手段；經濟也是其中之一；因此我們也當有經濟的國防。經濟國防的武器，便是保護關稅政策。從前列強要求我們協定關稅，不許我國自主，目的就在使我們經濟的國防解除武裝。

三種國防的方式，都已明瞭了；現在我們還當明瞭更重要的一點，國防是

對外的。可是對外的國防，是否能力量充足，還要先看內政之是否良好。如果內政不良，則軍事力可以不用於國防，而用於內戰；外交步調不齊，各有主張，反貽外人笑柄；經濟政策不定，國民經濟日形窘困，則外交軍事，也無從談起。這樣說來，整飭內政，實爲一切之先。內政如何纔能整飭，又必須人民對於政府，盡其協助監督之責。試看清朝末年，人民不管政治，政治腐敗不堪，種種不平等條約，把我們一切國防，破壞無遺；國際地位，一落千丈。歷史上所給我們的教訓如此，我們今後應當如何發奮，纔能恢復我們的國際地位啊！

【問題】

- 一 怎樣纔可保持國家的尊嚴？
- 二 如何纔算愛國？
- 三 爲什麼人民須熱誠的擁護政府及領袖？

四 三種國防的方式是什麼？

五 如果在全國總動員的時候，你能擔任什麼工作？

六 內政與國際地位的關係如何？

第三節 我國的國際地位

我國國際關係之演進 我國與他國國際關係之發生，由來甚早，如漢時已和大秦往來，元時有馬可孛羅爲我國官。不過這些事蹟，只是偶然發生，於我國家歷史，並無重大影響。明朝中葉，葡萄牙人來華經商，以後歐人陸續東來，交通日益頻繁。由商業關係，漸漸聯及政治，以至整個西方文化勢力之東侵。所以明朝中葉，實爲我國歷史上轉變的一個關鍵。

不過明時的交通，僅有私人商業關係，清初如康、雍、乾諸朝，正是國力極盛

時代，國人目外人爲夷狄，允許通商，是上國恩惠；國際地位，不用說是很高的；可是一味驕矜，不求切實振作，人我之勢，究竟如何，完全茫然。因此一到事變起來，情勢轉變，便不可收拾了！第一次的事變，就是道光二十年的鴉片戰爭。

鴉片之戰既敗，國際地位，一落千丈；戰後訂立南京條約，中國立於被屈服的地位，割地，賠款，協定關稅，強迫開埠，都自此發端。從此以後，每有一件事變發生，總被外人逼迫，訂立一次不平等條約。每次條約，總把國家的獨立自由，損失若干；以致內則百孔千瘡，外則層層束縛。所謂獨立國的尊嚴，已是絲毫無存！提起來真叫我們痛心！

我國所受不平等條約之束縛，自南京條約簽訂後，列強即先後向我要挾，訂立若干不平等條約，強我承認不堪的條款，歸納起來，約有下列諸項：

(一) 割地 中國百年來喪失土地，已有二分之一，現今所有，只及百年前

的一半。這是何等的令人驚心動魄！

(二) 賠款 每次戰敗，必賠鉅款；自鴉片戰爭至庚子賠款，總數幾及八萬萬兩。國家財政，國民經濟，均因此陷於極端窮困。

(三) 關稅協定 關稅制度，本為國家重要之財政政策及經濟政策；政府當因國家需要而定稅則。關稅協訂既載於不平等條約，則國家不僅不能得關稅之用，反被他人用以箝制我國了。

(四) 租借地 列強所租之地，主權雖仍屬我國；可是這等地方，均為軍事上或經濟上的要隘，租借於人，自己反處於不利的地位。

(五) 內河航行權與鐵路建造權 河道與鐵路，在交通上占最重要的地位，是國家的命脈所寄；而我國內河則可容他國商輪軍艦，自由出入；鐵路線也與人訂立合同，聽人建造。於是國防的門戶大開，任人升堂入室了。

(六) 內地製造權與採鑛權 大概內河航行所能達到的地方，外國人復擇其人工物價低廉之處，要求設廠製造；鐵路沿線的鑛藏，則要求開採。於是外人的經濟勢力，侵入愈形深刻。

(七) 租界及居留地 允許外人內地居留，本已造成其侵略的根據。而租界區域則並地方行政權，也由外人執掌。租界現在雖已收回幾處，可是仍有許多重要口岸，未能收回。

除此之外，尚有如駐兵及警察權，優先權，片面最惠國待遇，傳教權，領事裁判權之類，對於我國的主權，均有重大的損害。

百年來不平等條約的束縛，使我國家奄奄垂斃。我們正是當著這大難臨頭時代的青年，拯救國家的重任，不正是在自己的肩上嗎？有敵國，促起我們的警覺；有外患，促起我們的刻苦奮發。要記得敵國外患之來，由於我們自己

的不爭氣；從今而後，應該把自己的生活，澈底加一番刷新，發揚民族精神，造成國家的新氣象。充實國家的實力，敵國自不能侮，外患自不能侵了！

【問題】

- 一 試在圖中檢抄任何條約一份，並指出其不平等之款項。
- 二 列舉我國所受不平等條約之侵害。
- 三 敵國外患，可以亡國，也可以與邦，其中關鍵，究竟何在？
- 四 中山先生在三民主義中嘗謂我國爲次殖民地，試簡述其義。

Shieh yn
Shieh yn

第三章 革命建設之程序

第一節 中國國民黨之以黨建國

何以要以黨建國 中國國民黨是一個革命的政黨。政黨須有具體的組織，一定的政見，和實行政見的方法。因實行政見之方法不同，乃有革命的政黨與普通的政黨之別。普通的政黨恃議會政策取得政權；革命的政黨則賴非常的手段以謀自己政見之實現。所謂非常的手段當不外利用武力以求解決。武力是革命過程中之破壞工作，繼破壞工作之後必須建設，有破壞有建設，革命的任務纔算完成。中國國民黨爲全國人民的利益而革命，具有鮮明的政見，嚴密的組織，而又有實行政見的決心，其能領導全民族，完成革命大業，是理之當然的。

中國國民黨的革命工作，自從中山先生組織興中會起，經過數十年的艱苦奮鬥，卒能推翻滿清，建造民國，可是事實上破壞並未澈底，建設自無從施行。所以民國十五年國民政府的興師北伐，便是要作澈底的破壞，把一切的障礙掃除，然後作一番嶄新的建設。

建國之根據 中國國民黨既作非常的破壞，那麼，他建設的目標，究竟何所根據呢？民國十三年，中山先生手訂國民政府建國大綱二十五條，第一條至第四條，宣布革命之主義及其內容，中國國民黨建國的根據，便在乎此。第一條：『國民政府，本革命之三民主義五權憲法，以建設中華民國。』第二、三、四條，分論民生建設，民權建設，民族建設。民生建設在解決人民食衣住行之問題，民權建設，在訓練人民行使四權，民族建設，在內使國內弱小民族，自決自治，在外使國際地位，平等獨立。

【問題】

- 一 革命的政黨應當具備些什麼條件？
- 二 中國國民黨建國的根據是什麼？

第二節 建國的程序

國民政府建國大綱第五條以下，規定建國應經的程序。建國程序，分爲三期：一曰軍政時期；二曰訓政時期；三曰憲政時期。軍政時期的工作，是破壞的；訓政時期的工作，是過渡的；憲政時期的工作，纔算建設的完成。要實現憲政，必先經過訓政；要開始訓政，必先經過軍政。三個步驟，不可紊亂，尤不可僭越。

軍政時期 軍政時期的目的，在由革命黨指揮武力，推翻舊政府，而取得統治權。這是革命進程中最根本的條件。倘若不能取得統治權，則一切政治，仍

由反革命的政府施行，革命者不爲所容，無法宣示其革命之主義於民衆，何能談到理想的建設？所以這時期的意義，在乎破壞。破壞是爲建設掃除障礙，是不得已的工作。

建國大綱第六條，謂「軍政時期，一切制度，悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義，以開化全國之人心，而促進國家之統一。」所以軍政時期的工作有二：一是掃除國內之障礙，二是宣傳主義於國民。在這兩件事尚未完成以前，爲鞏固革命的力量，使不致爲反側者乘機造亂，故應一切制度隸於軍政之下。

中國國民黨爲要完成掃除國內障礙的工作，曾屢次起義，犧牲了不少同志。武昌起義成功後，革命障礙，並未因此完全掃除，故繼續又有二次革命，護法運動諸戰役；民國十五年，國民政府北伐，全國纔告粗定，而共黨又復作亂，外患

更乘機侵入。因爲「攘外必先安內，安內必先剿匪」，所以當前的建國工作的目標，應該繼續軍政時期的精神，來肅清阻礙國民革命的赤匪；現在國內各地匪亂已在次第肅清中，而外患捍禦之責，正有待全國同胞之臥薪嘗膽，繼續努力！

宣傳主義，目的在開化全國人心，使其歸附革命。這種思想上的革新，造成一種潛藏的力量，其影響不亞於武力。中山先生曾告黨員要注重宣傳奮鬥，不可專賴武力；說：『改革國家，不是把所有的江山都改變；祇要改造人心，除去人民的舊思想，另外換成一種新思想，這便是國家基礎的革新。』我們崇拜中山先生，服膺三民主義的青年，個個人均應研究中山先生遺教，並負宣揚的責任，以促進國民革命的成功。

訓政時期與地方自治 訓政時期，是由軍政的破壞，到憲政的建設完成，

中間必經的過渡時期。一省完全底定，則軍政告終，訓政開始，以求建立建設之始基。訓政時期之重要，可以由歷史上的事實來證明。

辛亥革命，軍事告終之後，便制定約法，以爲一蹴可以即達憲政時期。革命政府，既無訓練人民，施行民治之機會；人民亦無自治之組織，以爲民權之託始。因此民國以來，禍亂不絕，都是因爲沒有經過訓政的緣故。

訓政時期，在推行地方自治，爲民族、民權、民生、建設樹立基礎。地方自治的團體，爲政治組織，亦爲經濟組織。故在訓政時期，應當訓練人民，行使四權（建國大綱第九條）；應當規定地價，由政府徵稅或收買，并以自然增價歸公（第十條）；這便是平均地權的辦法。對於天然富源，及大規模之工商事業，應由中央或地方政府，合力經營（第十二條）；這便是節制資本的辦法。其事業以一縣爲單位，然後推及一省，以至全國。

中山先生又著地方自治開始實行法，定其應舉辦之事，次序如左：

(一) 清戶口 清查結果，一律造冊列入自治團體，同盡義務，同享權利。

(二) 立機關 有立法機關與執行機關。執行機關之下，對於食衣住行等事，各設專局管理。

(三) 定地價 由地主自報，政府照價徵稅或收買。其因社會進步而增價者，增益歸公。

(四) 修道路 道路爲文明之母，財富之脈，故欲由地方自治，以圖文明進步，實業發達，必自修道路始。

(五) 墾荒地 無人納稅之地，當由公家收管開墾；有人納稅而不耕之地，當科以重稅，三年後仍不開墾，則當充公。至於既經開墾土地之支配，其作物爲一年收成者，租與私人自種；其數年或數十年乃能收成者，宜由公家管理，開墾

之事，則由義務勞力爲之。

(六)設學校 學校爲文明進化之泉源，必學校立而後地方自治乃能進步。故於食衣住行四種人生需要之外，更當注重於教育。

上述六事都辦有成效，便可逐漸推廣，舉辦各種合作事業，并設立對區外交易運輸之專局等。自治機關之職務，大致如此。

憲政時期 訓政時期，地方政府施行自治，中央政權，由中國國民黨代替人民行使，中央治權，則由國民政府行使。訓政工作完成，則人民有直接管理政治的能力，實行真正的民治，便是憲政時期。

憲政之開始，各省不必一律。凡一省全數之縣，皆達完全自治者，卽爲憲政開始時期。此時期在省則由國民代表會自舉省長，爲本省自治之監督，省內之國家行政，省長仍受中央之指揮。中央政府，則當完成設立五院，以試行五權之

治。（五院卽行政院，立法院，司法院，考試院，監察院。）中央與縣之間，以省爲之聯絡。中央與省之權限，採均權制度。

立法院有一重要工作，卽憲法之起草。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』。因爲在建國大綱中，如關於國民

△ 織，地方政

府，均權制度等之規定，不過約示原則，故立法院應當參酌政時期和憲政開始以來之經驗，詳密訂定，俾爲國家根本設施所遵循之典章。草案既定，立法院便當向民衆宣傳，公開的批評討論，以備將來之修改。

憲法的最後決定和頒布，在於國民大會，國民大會之召集，必須在全國過半數之省分，達到憲政開始時期，然後由各縣選舉代表，以組成之。名額以每縣一人爲原則；人口過多之縣，則當酌量增加，蒙古西藏及僑居外國之國民，其代

表名額，另有規定。

憲法頒布，則憲政告成。此時中央統治權，歸國民大會行使；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。全國國民，依憲法行全國大選舉，組織民選之政府。國民政府應於選舉完畢之後三個月解職。是為建國之大功告成。

憲法 憲法是國家組織的根本法律。這是一個極簡單而深刻的解釋，現在再將它的重要部分分別說明：

(一) 從它的內容看來，可以分為四部：

1 關於國家體制之基本事項——如國體、主權、國民、領土、國旗、國都等，通常列為憲法之首章，稱為「總綱」。

2 關於國民之權利義務事項——分條列舉，務須國民的權利得確實保

障，其義務也無可規避。

3

關於政府權限之組織及分配事項

(1) 組織方面，即行使權限之機關人員，方式等問題。

(2) 權限之橫的分配，即將其分爲若干部分，分別行使之意，如行政、立法、司法、考試、監察之，分便是。

(3) 權限之縱的分配，即中央政府與地方政府權限之分配。

4

關於國家發展之重要方策——如國民經濟，教育，財政，軍事之類是。

(二) 從它的形式上看來，與普通法律有三項區別：

1

憲法制定的機關不同於普通法律——如我國的憲法，立法院只能作成草案，最後決定，則須待國民大會。

2

憲法的效力高於一切普通法律——若普通法律與憲法牴觸時，普通

法律，就失去效力。

3 憲法的修改也不同於普通法律——憲法的修改有時交與特殊的機

關辦理，有時雖仍由普通立法機關辦理，但修改手續，須特別繁重。

二十三年三月，立法院公佈中華民國憲法草案初稿，七月公布中華民國憲法草案初稿審查修正案，十月並經三讀通過。提請中央核議，現在審查中。其是否適用及應如何修正，當以中山先生遺教及國情為衡度，並須視訓政工作進展程度，宣傳於民衆，以備將來國民大會採擇施行。

【問題】

- 一 軍政時期的工作是什麼？其意義何在？
- 二 辛亥革命以後，直接施行憲政，何以失敗？
- 三 地方自治開始實行，應舉辦些什麼事業？

四 本校附近如有地方自治機關，試往參觀，並寫成參觀報告。

〇 五 什麼時候算是憲政時期的開始？什麼時候算是憲政時期的完成？

〇 六 憲法是什麼？的內容和形式與普通法律有何不同？

第三節 民權主義之政治制度

一國的主權，在於國民全體，但國民當有如何的方式，以運用其民權於國事呢？各國民權行使的方式，可以分爲二種：一種是直接民主制，一種是間接民主制。

直接民主制，就是由全國國民，集合共議國事，直接立法，選舉國家機關的官吏；政府全聽人民之指揮，不得自由裁量。此制之長，在其最合主權在民之理想。古代國境極小，人口有限的國家，多有行此制的。現今除瑞士有幾邦採行而

外，其他大國，都未通行此法。因爲它實際是不能行於現代國家的第一、現代國家領土遼闊，人口極衆，絕不能集合一處，共商國政；第二、縱使可能，但政治生活，僅是人民全部生活中之一部分，不能使全國國民，傾其全部精力於此，而致荒廢其他；第三、近代國家事務，日趨專門，日趨繁難，國民之中，絕非人人必精於此，即使能勉強施行，結果政治運用不靈，更爲危險。

間接民主制，人民有民權之名，而實際的活動，則由人民選舉之代表，組織政府以執行之。政府既經人民選出而成立，便可自由行動，毫無限制。故其長在政府有辦事的充分能力。但其短則人民僅有建設政府的能力，而不能盡其監督和協助政府之責。倘若政府所選非人，則或造成專制，或庸弱無能，都無法補救。現代各國，可說全都通行此種制度。但各國也都發覺其缺點，無不另謀改善之策。

上述二制，試加比較，則前者之長，在人民有充分的「權」來指揮政府；後者之長，在政府有充分的「能」來運用政治。要有一種制度，兼有二者之長，便只有權能區分的民主制。

「權」屬於「人民」，故叫「民權」，又叫「政權」。人民有了充分的權，便可免間接民主制之弊，可以監督政府，也可以協助政府，符合主權在民之義。「能」屬於「政府」，故叫「政府權」，又叫「治權」。政府有了充分的能，便可免直接民主制之弊，可使專家掌政，運用靈活，成爲萬能的政府。所以權能區分的民主制，實爲駕乎直接民主制和間接民主制之上的理想政治制度，也是真正合於民權主義的政治制度。

【問題】

▷ 一 直接民主制的優點和劣點何在？

民權主義之政治制度



- △
- 二 間接民主制的優點和劣點何在？
 - 三 試舉一件淺顯的事例來說明權能之區別。
 - 四 何以權能區分制能兼有二制之長？
 - 五 學生自治會可否施行直接民主制？

第四章 公民之政權

第一節 政權之性質

政權之內容 政權是人民管理政治的力量。政治的運用，寄託於政府；所以管理政治，實際也就是管理政府。所謂管理，不外對於好的方面，加以協助；對於壞的方面，加以監督；所以政權實有協助政府和監督政府兩重的作用。那麼人民究竟當用如何的方式，纔能達到協助政府，監督政府的目的呢？

政府之行動，發動於人，而依據於法。所以管理政府，也當自人與法兩方着眼。人民要先決定政府的人選，然後能建立政府——這便是選舉權；官吏既經選定之後，倘若發現其不良，便當把他撤除——這便是罷免權；選舉權和罷免權，一是放出去，一是拉回來，都是人民對於政府之人的管理方法。人民以爲一種法

律，極有利於人民，而政府尙未制定的，便可自己創立出來，——這便是創制權。政府制定的法律，有時不合人民的需要，便可將其取銷，——這便是複決權。創制權和複決權，一是積極的，一是消極的，都是人民對於政府之法的管理方法。人民既有這四種權，便可使協助政府和監督政府的目的，完滿達到。人民必須同時都有這四種政權，纔算是完整的民權。

公民應當如何行使政權 人民既有了四種政權，對於國家政事，便大權在握，如運指掌，政治清明，自然可期。可是我們也當知道：倘若人民竟因大權在握而任意濫施，則其影響往往引起政潮，至於全國混亂。所以公民應把自己的政權，看得極爲神聖，行使政權，更應十分慎重，政權的效用，纔能盡量表現出來。

選舉權之作用，在選材而用，故在選舉的時候，應以人才爲主，必以某人適於某事然後選他。罷免權是對於既經選出者，因其無功而去之，所以某人應否

罷免，應以事功爲主。可是政治之事，頭緒萬端；事功之成，并非朝夕可見；人民尤當精細體察，切不可作不負責的攻擊。創制權在制造新法。法律爲維持團體秩序，增進團體幸福的工具，其影響極大，而制法之事，又極爲專門，所以應當尊重專家意見。複決權是要確認既成的法律之可否存在。一種法律，斷難行之百世而不悖，放之四海而皆準；因此一種法律是否要經複決，應以國家利害爲前提。公民法行使政權，倘均能養成此種態度，政權纔不致誤用，纔真正能發出管理政治的力量來。

【問題】

- 0 一 如何纔算完整的民權？
- 0 二 行使各種政權各應具有什麼態度？
- 三 試述本人對於學生自治會職員之選舉標準。

第二節 四種政權

選舉權 選舉權是最低限度的民權。凡是民主國家，大都把選舉權賦與全國的公民，作他們唯一的參政機會。不過選舉權雖是一種不可侵犯的權利，同時卻也是一種不可輕忽的責任；其行之得當與否，影響於國家政事是極大的，因此公民行使選舉權，應當特別慎重。

從前有的國家，行「限制選舉制」，就是必須具備某種條件的公民，纔能有選舉權。近百年來，各國已漸趨施行「普通選舉」，把選舉權給與全國一切公民了。中國國民黨對內政策，便有「實行普通選舉制」的明白宣示。至於關於女子選舉權的問題，現仍有許多爭論。本來凡是公民，便當有一律的權利，女子應有選舉權，自是正當的主張。所以中國國民黨對內政策，有「於法律上，經

濟上，教育上，社會上，確認男女平等之原則，助進女權之發展』的規定。

選舉權有所謂「平等主義」，就是應當一人一票，一票一價的意思。有的國家，規定合於某種條件的人，可以有不只一票的投票權；這是違反一人一票的平等原則。又有時甲選舉區，五百票選出代表一人，乙區卻只三百票便當選；那麼此時甲區一票之價值，只及乙區五分之三了。這也是違反平等原則的。

「直接選舉」是由選民直接選出被選舉人。「間接選舉」是由選民先選出初選當選人，然後由初選當選人更選出被選舉人。後者雖覺較為精審，但不免失去被選舉人代表民意的意義。

「無記名投票法」投票者僅書其所欲選之人於選舉票；至於投票者本人，卻可不必具名。這可使投票人無所顧忌，自由發表真正意見。「記名投票法」則投票人也當於票上署名。前者之利，即後者之病；因投票人往往有被迫而不

得不爲某人投票之事。

從前說過，國民大會代表之選舉，應當採用「普通選舉制」、「平等主義」、「直接選舉制」、「無記名投票法」等等方式，就是因爲這幾種方式，最能表現真正的民意。

被選舉權，與選舉權的性質不同，選舉權是人民管理政府的力量，爲一切公民所應有；被選舉人，一經當選，即發生一種服務政府的責任，因此，被選舉人應當要有「能」。要識別一個人是否有能，最便的方法，莫過於考試，所以建國大綱中，規定「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試，銓定資格者乃可。」所以被選舉權，不能如選舉權一樣，人人均可享有。

罷免權 罷免權是人民對於所選舉的官吏，發現其不能代表民意或對其職務不能勝任時，依法使其立即去職的作用。人民的選舉有時難免錯誤，而

須設法於事後糾正；有時雖非選舉錯誤，而發現被選舉者，確已不能代表民意時，也必須另謀補救。所以罷免權可以說是補選舉權之不足的。只有選舉權而無罷免權的國家，人民選出官吏之後，便無權再來過問政治；官吏不好，也只好忍受到他任期的終了。所以盧梭說英國人在選舉議員之後，都變成議員的奴隸了。有了選舉權和罷免權，人民對於政府中之一切官吏，進退都可以從人民的公意，纔是完善的方法。

從前也有些學者，不贊成人民可以罷免官吏的。他們以為人民若有罷免權，恐將使為官吏者，不得安於其職，放胆作事，因為有很多的事，功在千秋，罪在一時，官吏的行為，往往不易得民衆的體諒，千秋之功未見，一時之罪已成，熱心的官吏，定要聞而寒心了。其實這只是過慮，官吏的政策，儘可向民衆宣傳，至於民衆的政治知識，當然會因教育之普及而日愈提高，人民知識增高，這種官吏

受到人民盲目的排斥的事，自然不致發生。訓政時期，原爲訓練人民行使四權，經過訓政時期的訓練，罷免權的行使，當可不致還有什麼流弊。

罷免權行使的方法（如如何提出，如何投票，如何執行等問題）罷免權適用的範圍（如或僅限於民選的官吏，或民選的與委任的均可適用之類的問題）將來均將有法律規定。現今美國瑞士等，人民均有一部分罷免權。

創制權 創制權是人民要修改憲法或制定法律時，可以依法自行提案，自行起草，而後由立法機關表決之權。爲什麼要有創制權呢？因爲：第一，立法機關的代表本來是人民選出的，他們的立法權，是代替人民行使的，所以權的本身，當然仍屬人民。古代國家，本由國民集會立法；後來國家的範圍擴張，立法的技術，又日漸專門，所以纔有代議制之發生；可是近來因爲交通設備之進步，和人民的政治知識之提高，人民當然可以重復行使他們的造法之權了。第二，立

法機關，雖由民選成立，但不能担保其絕無違反民意之時；倘遇此種不幸事實發生，創制權便是最好的補救方法。第三，立法機關雖非顯然違反民意，但其不明人民需要時，人民也可以出而自爲主張，推行立法。第四，創制權可使人民中有政治天才者，得以發展，而且鼓起人民的政治興趣，和對於政府協助的熱心。第五，人民既有創制之權，便可用此輕而易舉的方法，達到他們的願望，免得採用過激的手段，致起許多的紛亂。

有的人也反對人民有創制權。他們反對的理由：第一，以爲創制權可以破壞憲法之穩定；第二，可以損傷立法專門化的精神。實則憲法重在合乎社會之需要；若其既已違反社會的需要，而仍拘執不改，適足以爲社會之亂源。至於創制法案，必須有輿論長期批評，也非可以草草成立；草創者爲欲其主張之勝利，其精密構思，或且較之立法代表爲甚。所以這兩個理由，都是沒有充分根據的。

創制權在瑞士施行最爲普遍，如對於憲法修改案，各邦幾乎全都必經創制的手續。其他法案用之者亦不少。美國各邦，也多於修改憲法時，人民有創制權。

將來我國之行創制權，自然可以援引他國前例爲參考。不過方法是死的，如何運用死的方法，卻都在乎運用之人。因此，公民最先應當培養濃厚的政治興趣。創制權是人民推動政府的一種力量。若把人民與政府的關係，譬爲騎者與馬，則創制權便如騎者的鞭，倘若騎者根本就無前進的熱心，則馬雖趨起不進，馬鞭也無所用之了。政治興趣濃厚，則新方法新制度，纔可不斷的創造出來，而創制權的效用便可以發揮。

複決權 複決權是人民對於立法機關所議決的憲法或法律案之最後決定權。人民有複決權，則立法機關通過的法案，都要得人民默許，或批准，纔能

生效，所以如把創制比馬鞭，複決便好比馬轡；在馬的前進發生錯誤時，便可使轡以爲節制。因此，可知複決權的作用，是保守的，消極的。

人民何以要有複決權？前述創制權的理由，都可爲其解釋；此外還有一點，法律必須要全體人民遵守，而人民又是一國之主權者，所以人民應有法律的最後決定權，自然是應當的事。

複決權行使的方式，有種種不同：「諮詢的複決權」，一行於立法機關法案議決之前——人民複決表示贊同此提案，然後進行討論；「批准的複決權」，一行於立法機關法案議決之後，請求人民複決——複決贊同，纔算正式成立。這就複決行使於法案成立先後之不同而分。若就複決權表示的方法來分，又可分爲強制的和任意的二種：「強制的複決權」，就是一切法案，都必經人民複決之手續，纔得生效；「任意的複決權」，法案公布後，經過一定期間，人民未

作複決要求，便算默認成立。四種方式，是可以並行不悖的。譬如憲法修改案，必須事先諮詢，普通法案，則可行事後批准，增加人民負擔的法案，必須強制複決，其他則可行任意制。

學者之中，提出反對複決權的理由很多，最重要的，有以爲人民缺乏判別能力，複決的結果，不一定正確。甚至人民可以吹毛求疵，多起糾紛。其實要避免這種短處，只要人民於行使複決權時，自己能慎重其事即可。轡可以制馬，但要馬的前進發生錯誤時纔可用它；若隨時濫用，則馬不能前，騎者反而自己受困了。其次，或有以爲複決可使立法行動遲緩，不能應付緊急事項。這種顧慮，可以用其他方法免除；如在憲法中，規定緊急立法事項的範圍，使立法機關有臨機處理的餘地。此外，又有人謂複決權可使立法機關減損其責任心，而推諉於人民。但事實上並非如此，人民若有權複決，反可使立法機關的立法，愈加審慎。

因爲若其立法遭人民否決，則自身的威信，便將大爲損傷了。

複決、創制、罷免等民權，瑞美二國行之極多，二國人民，均有豐富的政治生活經驗，所以能有良好成績。因此，我們也當在訓政時期，培養優良的政治道德和政治知識，養成豐富的政治生活經驗，將來行使四權，自能勝任愉快了。

【問題】

○ 釋四種政權之意義。

○ 二 何謂普通選舉？平等選舉？直接選舉？無記名投票？

三 人民爲什麼要有罷免權？

○ 四 有人反對人民行使創制權和複決權，他們的理由爲什麼不充足？

五 本校學生自治會內，現在有無行使罷免與複決權之需要？

第三節 國民大會

國民大會之性質 建國大綱第二十三條，規定國民大會應在全國過半數之省，已達憲政開始時期召集；第二十四條，『憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使；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。』由此，可知國民大會之召開，實為憲政完成之表徵；國民大會之性質，即為代表人民對於中央政府行使政權的機關。人民為什麼不自己行使政權，而必須由代表行使呢？這是因為中國的面積太廣，人數太多，全國人民要人人起來直接行使整個的政權，是不可能的。所以人民在縣則直接行使政權；而在省即委託國民大會行使；在中央則付託於國民大會來行使。不過國民對於國民代表，既有選舉權，又可行使罷免權，則遇到代表不

能盡其所付託的責任的時候，國民仍可加以控制。所以像在歐洲國家裏代表在選出後，便可拋棄人民的那種流弊不致發生。

國民大會的組織 關於選舉國民代表的方式，前面已經有詳細的解釋。至於代表的人數，除以每縣一人爲原則外，蒙藏的人民及海外的華僑都應有選舉代表的機會；在立法院通過的憲法草案中，亦已明白的規定。代表任期，憲法草案定爲四年。比較各國，這種任期，要算是長的。一般國家的民選代表，任期短的，其優點在能與選民意見不相隔膜；任期長的，則可養成代表比較豐富之政治經驗，不過我們既有了罷免、創制和複決的民權，則代表任期縱然較長，也不致有與民意隔膜之虞。

國民大會的職權 國民大會的職權，最重要者：一、爲制憲及修改憲法之權；如憲法應由國民大會通過頒布，這便是其制憲之權；當然，制憲機關同時必

亦具有修改憲法之權，是不用說的事實。二、爲選舉中央官吏之權，如選舉總統，副總統，立法院院長，立法委員，監察院院長，監察委員是。三、爲罷免中央官吏之權；創制法律之權；複決法律之權。

國民代表之特殊保障 爲使國民代表能真正代表民意，而不受任何外力之影響威脅，必須設有特殊保障，規定於憲法。保障方法有二種：一、言論自由之保障；二、國民代表除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可不得逮捕或拘禁。

【問題】

- 一 國民大會是一個什麼性質的機關？
- 二 國民大會中爲什麼要有華僑代表？
- 三 列舉國民大會之職權？
- 四 國民代表，何以需要特殊保障？

第五章 政府之治權

第一節 治權分立之原理

治權何以要分立 治權是人民賦與政府辦理國事的力量。如果政府的這種力量太小，政府便失於無能；如果太大，又有執掌治權者借端欺壓人民，造成專制政府的危險。怎樣纔能使政府的權，既有活動能力，復無專制危險呢？那就必須使治權分立而後可。治權分立，就是把它分爲若干部分，每部分由一個專門機關掌管行使。治權分立之後，優點有二：

第一、責有所專效能增進 如考試的事，專由考試機關辦理；監察的事，專由監察機關辦理；責有所專，自然容易集中專門人材，行事效能，便可增高。

第二、以權制權以免跋扈 政府的權，既經分立，則各部自有專司，出乎範

圍的事，不能過問。此在分權之中，便隱隱含有使其互相節制之意，倘若治權籠統不分，政府便可一無顧忌，爲所欲爲了。

治權應如何分立 治權分立既有上述兩種優點，我們便要進一步問，治權究竟應當怎樣分法呢？各國情形，也有行兩權分立制的，也有行三權分立制的。不過我們就若干國家和若干時代的經驗看來，只有中山先生所主張的五權制度，較現今任何其他制度爲完備。

五權制度，是採取中國舊有的君權、考試權、彈劾權、和外國的立法權、行政權、司法權、融合而成的。取其長，去其短。中國舊時的三權分立，僅重在人而輕於法；外國的三權分立，則僅重在法而輕於人。前者之短，在其徒人不足以爲政；後者之短，在其徒法不足以自行，五權憲法，便可集中外的精華，防止一切的流弊，把中外的制度，合成一塊完壁。

五權憲法與兩種三權分立制的比較，可用左表說明：

中國三權

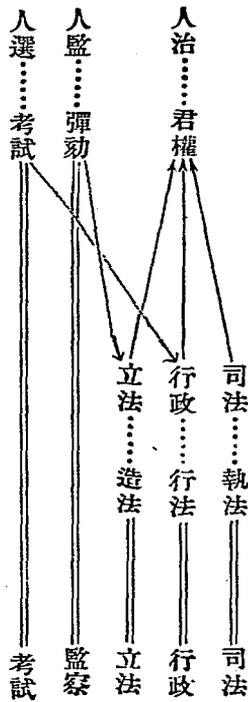
西洋三權

五權憲法

(以人為本)

(以法為本)

(人法並重)



【問題】

一、治權分立的優點何在？

二、中國昔時三權制有何缺點？西洋三權制有何缺點？應如何纔能補救二者之失？

第二節 五種治權

五種治權

中央政府與國都 中央政府爲總攬全國治權的機關，中央政府所在地，便是一國的首都。我國國都，民國元年時，中山先生即主設於南京，既可一掃舊都沈沈暮氣，復有高山深水平原之天工，天然環境和社會環境，都有一番新氣象。後因袁世凱背約，仍留北京；十六年北伐完成，纔遵照中山先生遺訓，定南京爲國都。

現在我國中央政府，即國民政府，其組織係按照民國二十年十二月第四屆中央執行委員會第一次全體會議通過（後經修正）之「國民政府組織法」之規定。國民政府，總攬中華民國之治權，設主席一人；委員二十四人至三十六人，主席對內對外代表國民政府，但不負責實際政治責任；而以行政、立法、司法、考試、監察五院，獨立行使五種治權。府內則設文官處、參軍處、主計處，爲輔助機關。此外又因事實的需要，設立若干直轄機關。

據二十三年十月立法院通過中華民國憲法草案已遵照建國大綱的規定，不採委員制，而以大總統爲國家元首。

行政 行政的職能，在將國家法律，推行全國。行政機關如欲盡其行政的職能，貴在有指揮靈敏，步伐整齊之組織，所以近代各國行政組織多行領袖制，卽係此意。

我國行使行政權之最高機關爲行政院。設院長一人；設各部，各委員會，分掌職權，各設部長或委員長一人。現在行政院的組織有九部二委員會。

(甲)各部

- 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

(乙)各委員會

- 一 蒙藏委員會
- 二 僑務委員會

此外尙有不少直轄機關大都係臨時性質，不一一列舉。凡重要行政或各部會之共同事項，則由行政院會議議決。如：

(一) 提出於立法院之法律案預算案

(二) 提出於立法院之大赦案

(三) 提出於立法院之宣戰案媾和案條約案及其他關於重要國際

事項之議案

(四) 各部各委員會間共同關係之事項

立法 立法之職，在制定法律，通行全國。因此立法機關需要能研精審微，集思廣益之合議組織。而與行政機關之宜於領袖制者不同。各國議會議員多至數百人，其意義即在乎此。我國行使立法權的最高機關為立法院，立法院設院長一人，立法委員四十九人至九十九人。立法委員由院長提請國民政府主席依法任免之。

為求法案之周備，遂有立法程序之規定：第一步為提案；第二，開「第一讀

會，「朗讀提案全文或其標題，第三，交付關係委員會審查，（立法院現設法制、外交、財政、經濟、軍事五委員會，各設委員長一人，委員若干人，均由立法委員分任）第四，就審查結果，大體討論能否成立，成立則開「二讀會」，逐條修改；第五，「三讀會」爲文字之修改。至此程序遂完。更送由國民政府主席署名，立法院長副署，公布，卽生效力。

立法院議決法律案，爲其本有職權；此外預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事項等，由行政院移送審議者，或其他各院部委員會移送審議者，立法院均有議決之權。

司法 司法的職能，在執行法律。執法二字的意義，廣義說來，行政司法都可包括；不過二者有一顯然的區別：行政者的執法，是自動的，普遍的，所以前面用「推行」二字來解釋；司法者執法，是被動的，特殊的——必須某種事實既

生之後，司法者纔將法律運用出來。所以法官都必須精通法律而後可。

司法者根據法律，判別是非曲直，鐵面無私，難免遭人之忌；因此欲維持司法獨立，必須法官有特殊保障。保障方法有兩方面：一為法官依法律獨立審判，不受任何干涉；二為法官地位之保障，如免職、停職、轉任、減俸，均有特殊規定。

司法院為掌理司法權之最高機關，設院長一人，直轄機關有最高法院，掌理民事刑事訴訟之審判；行政法院，掌理行政訴訟之審判；公務員懲戒委員會，掌理一切公務員之懲戒事務；司法行政部，掌理司法行政事務。（原屬行政院，二十三年十月改隸司法院。）

關於特赦、減刑、復權等事項，由司法院長提請國民政府核准施行。

考試 考試權的內容，包括考選與銓叙兩方面：前者職在預先選拔各種專門及技術人員，公務人員，及公務候選人；後者則在掌理已選拔之人材之如

何任免考績管理諸事。

歐美國家，考試權由行政機關行使；此種制度，遠不如我國舊時考試權獨立的完善。我國舊制，考官既經君主任命，任何勢力，都不得干涉其行使職權；其地位極爲尊嚴。倘若考試與行政不分，則行政者可以不經考試，而引用私人；或形式雖有考試，而實際仍可舞弊。考試機關獨立，則考試者與任用者，不屬同一機關，兩方都無作弊餘地。所以中山先生於五權憲法中，主張考試權須完全獨立。

國民政府行使考試權的最高機關，爲考試院。設院長一人；直屬機關，有銓敘部，及考選委員會，分掌銓敘及考選事務。惟考選委員會，執掌僅及考試行政；此外於舉行考試時，須另組典試委員會，執掌命題、閱卷、審核成績等事。

監察 監察權內容，也分爲二部：一爲彈劾，一爲審計。彈劾乃對公務員違

法或失職行爲提出，審計有對於政府所屬全國各機關，監督其預算之執行，審核其預算決算，核定其收入命令及支付命令，稽核其財政上之不法或不忠於職務行爲等職權。

監察權獨立爲政府治權之一，在我國行之已久，唐置諫議大夫，隋設御史，都是好例。歐美國家，將監察權附屬立法機關行使，其流弊可使立法者疏忽其本來職守，或則因派別之見，妄施彈劾，至於審計，須有專門知識，尤非立法者所能人人勝任。故監察權之獨立，十分重要。

國民政府行使監察權的最高機關，爲監察院。監察院設院長一人，監察委員二十九人至四十九人。彈劾案只須經委員一人提出，另由委員三人審查，多數認爲應付懲戒時，監察院卽應將被彈劾人移付懲戒。關於地方方面，院長得提請國民政府特派監察使，分赴各監察區，巡迴監察，行使彈劾職權。監察院直

轄機關，有審計部。審計部於各省及直隸行政院之市，設立審計處，其他不能依行政區域劃分之機關，得設審計辦事處。

【問題】

- 一 什麼叫首都？中山先生主張中華民國的首都應設南京，有什麼理由？
- 二 何以行政機關適於領袖制，立法機關適於合議制？
- 三 釋行政、立法、司法考試監察之意義。
（Handwritten notes: 行政、司法、監察之意義）
- 四 把你所知道的國民政府各機關和行政院各部會的最高長官姓名舉出。
- 五 試再參考現行法令，略述國民政府組織概要，或繪製圖表。

第三節 地方政府

均權制度 中央政府係行使治權之最高機關，在中央政府之下，劃分全

國爲若干行政區域，分別設立地方政府，行使治權。省及直隸行政院之市，都是直轄於中央的行政區域。省之下更有縣及市，通常都以「省」「縣」代表我國的兩級地方政府制度。

地方政府的權限範圍，究應如何確定，這有三種不同的主張：

(一)中央集權 一切權限集於中央；地方政府一舉一動，均聽中央指揮，自己毫無活動的餘地。這種制度的好處，在能使全國行政完全統一；但其流弊，則在忽視各地方的特殊需要，勉強求其一律，定多窒礙。我國幅員廣大，各地情形多未能強同，此制無通行可能。

(二)地方分權 除軍事外交等必須全國通籌的事項外，地方政府可以完全自由行事，前制之短，卽此制之長。但此制有極大的危險；卽可以造成割據的局面，我國更不可行。

(三)均權制度 「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。」這是中山先生定於建國大綱之中，而爲我們現在所奉行的均權制度。若以此制與前兩者比較，則兼有其長而無其短。

省制 省之地位，介於中央與縣之間，以收聯絡之效。省設省政府，委員七人至九人，組織省政府委員會，一人爲主席，又設秘書處，及人民、財政、教育、建設四廳，必要時得增設實業廳及其他專管機關。各廳廳長，均由委員兼任。

省政府之職權，由省政府委員會行使，依國民政府建國大綱及中央法令，綜理全省政務；對於省行政事項，得發省令，并得制定省單行條例及規程。

訓政時期，省應代表中央，指導縣自治。至一省內全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督；至於省內

之國家行政，省長仍受中央之指揮。所以現行的省制，將來達到憲政時期，必須有重大的修改：一是委員制改省長制，以增進行政的效能；一是組織政權機關，如「國民代表會」或「省參議會」之類，使人民得直接管理政府。

二地方 我國蒙古西藏二地方，似乎相當於省，其實完全不同。「地方」名稱，並非行政區劃。活佛或喇嘛，爲二地方之首領，由中央政府，加給封號。

蒙古地方：其行政區劃，分盟旗二級：盟相當於省，旗相當於縣；旗屬於盟，盟直隸行政院，特別旗亦直隸行政院。至於「部」的名稱，係民族分布之區域，而不是行政區域。

二十年十月，公布「盟部旗組織法概要」，盟設盟長副盟長，總理盟務；設盟民代表會議，掌理關於盟務之立法、設計、審議、監察及其他特別規定事項。盟之首長曰札薩克，總理旗務；旗民代表會職權，性質與盟民代表會同。

蒙古地方之軍事、外交及其他行政，均統一於國民政府。

西藏地方，與內地交通阻隔，政情略異。其行政上有一特點，便是政教不分。喇嘛既為政治領袖，又為宗教領袖。喇嘛之下有「司倫」，「司倫」之下，設二機關：一為「噶夏」，掌理政事；一為「伊倉」，掌理教務；此外還有一個「馬幾」，總攬軍事，直屬喇嘛。這是西藏首府的政府組織。其下級行政區劃，分為五十三州，州的地位似縣。

市制 市有二種：一種為直隸於行政院者；一種為隸屬於省政府者。直隸行政院者，須具有下列情形之一：

(一) 首都

(二) 人口在百萬以下者

(三) 在政治上經濟上有特殊情形者

但有第二或第三之情形，而爲省會所在地，應屬省政府。

有下列情形之一者設市，隸屬於省政府：

(一) 人口在三十萬以上者

(二) 人口在二十萬以上，其所收營業稅牌照費土地稅每年合計佔該地總收入二分之一以上者

縣制 中山先生在他的建國大綱中，明定『縣爲自治之單位』。在訓政時期，民權運用之訓練，民生建設之基礎，都須從縣政作起。到得『全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫道路修築成功，而人民曾受四權行使之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，始成爲一完全自治之縣。』『凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。』『全國有過半數省分，達至憲政開始時期，卽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。』『憲法頒布之日，即爲憲政告成之時。』
可見由訓政以進於憲政，縣自治工作，實爲唯一必經的橋樑。縣政的重要，可想而知了！

現行縣制，根據十八年公布，十九年修正公布之縣組織法：縣政府設縣長一人；設公安，財政，建設，教育四局；（或縮小範圍，改局爲科）必要時得設衛生，土地，社會，糧食管理等局。

縣參議會，爲縣民行使政權機關；當俟區長民選時設立。

各縣按戶口及地方情形，劃爲若干「區」；每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成；區公所設區長一人，監察委員五人至七人。

百戶以上之村莊地方爲「鄉」，街市地方爲「鎮」，分設鄉公所鎮公所，及鄉鎮長。鄉鎮居民，以二十五戶爲「閭」，設閭長；五戶爲「鄰」，設鄰長。

鄉民對於鄰長閭長，均有選舉罷免之權。鄉長、鎮長、區長之選舉，各省就各地方情形酌定時期行之。鄉民對於區、鄉、鎮公約及自治事項均有創制及複決之權。

各省爲改進地方人民生活，得設立「縣政建設實驗區」。其區域或爲一縣，或爲數縣。實驗事業之範圍如下：

- (一) 依法令屬於縣者
- (二) 雖非縣之事權而有實驗性質者
- (三) 上級政府特別交辦者

區內之縣，應在其他各縣之先成立人民代表機關，實行監督財政、審核法規，以樹立自治基礎。其自治事業已達到建國大綱第八條規定之程度者，是爲自治完成之縣。江寧、鄒平、定縣、蘭溪、昆明等縣，現均劃爲實驗區。

【問題】

- D
- 一 中央地方權限劃分的方法有幾種？各種方法之利弊如何？
 - 二 臺灣地方，應不應設省？現在爲什麼不設省？
 - 三 把你所在的區域內各級地方政府領袖人員的姓名舉出。

第六章 國際關係

第一節 國際交涉

國際間的國家，際此世界交通頻繁的時代，國家斷不能閉關孤立；而必與他國發生若干的關係；所以國家在成立之後，取得他國之承認，爲必不可少之事。一國既得他國承認，則可成爲國際法上權利義務之主體，而與他國發生正式國交關係。但是欲得他國承認，必須新政府能有完成國內統治與履行國際義務的能力；如該新政府係背叛祖國而成立，則列國尤多不輕於承認，以免損及對其祖國之感情。所以我國在辛亥革命之後，民國政府成立，最先各國未予承認，後見我國國勢日趨穩固，纔次第承認。現在的偽滿洲，背叛民國，自立政府，各國當然是不承認的，所以國聯有不承認的決議。

外交 國與國之間政府的交涉，總稱外交。各國政府設有外交部，爲專門行使此種交涉權的機關。對於有條約的國家，並派遣使節。使節可分爲若干等級；職權雖無多差異，地位高低，責任輕重，則有不同。大使之地位最高，對駐在國代表本國元首及國家；次爲全權公使，爲國家代表，不代表元首；次爲駐節公使，所受禮遇，又較公使爲低；又次爲代辦公使，雖亦爲國家之代表，但僅由外交部派遣，未經元首任命。此等外交使節，其任務有四：

- (一) 保護駐在國本國僑民
- (二) 代表本國向駐在國政府辦理種種交涉
- (三) 在駐在國刺探與本國有利害關係之事項及駐在國與他國有關係之重要事實詳告政府
- (四) 聯絡本國與駐在國之國交

外交是政治國防的武器，爲軍事國防先鋒；外交而能奏功，則可收不戰而勝之效。所以辦理外交，不僅在注重形式，尤在審度己國之地位，立定一個根本外交原則。一面要集中目標，認清我們的「假想敵國」；一面更要廣結好緣，多多求得「與國」的協助。何國爲我們的假想敵，何國可爲我們的與國，這是由歷史事實來判斷的。普法戰後數十年，法國視德爲其假想敵，必圖洗其賠款割地之辱；於是遂有與英俄之協約，以孤德勢。世界大戰時，終得復仇雪恥。我們的外交，又何嘗不可如此？我們應當認識歷史遺留的教訓，識別我們的友敵，結納與國，然後可以完成政治國防的使命。

國際公法 國際公法是近代文明國家相互間所承認而且遵守的，行爲規則。國際公法雖非如國內法一樣，有政府的強制力推行；但現今文明國家，爲保持正當國際關係，無不遵守。列國對於這行爲規則承認的方式，不外明認與

默認二種：經默認而成立的規則，就是國際慣例；經明認而成立的規則，就是國際條約。所以國際慣例與國際條約，二者實爲構成國際公法之淵源。故所謂遵守國際公法，即遵守國際慣例與國際條約而已。如對使節之待遇，及若干戰時法規，均屬慣例。其效力之恆久與普遍，並不減於條約。

條約 兩國或兩個以上的國，依照一定條件，互相同意發生某種權利義務關係，用文書記載出來，便是條約或國際條約。所謂依照一定條件，就是經過一定的締約程序，且不違反國際公法規例等是。照理論上講，條約之締結，必須出自訂約國自動的同意，絕不受對手方的脅迫。但在實際上，就是這項原則，也僅僅適用於締約代表。假使締約國之一方，威迫或恫嚇他方的代表，使他不能自由運用意志，如此所訂的條約，不能發生效力。但若國家處於威迫情形之下，不得已而表示同意，國際公法即祇能承認其條約爲有效。許多和約都是在戰

後簽定，因為戰敗國已對於戰事之發生負其責任，則其所承認的條件，似乎不能說是不出於同意了。被脅迫國要取消不平等條約，還在於自己發奮圖強，不能單靠國際公法，因為國際公法和國際正義，至少在今日還不能併爲一談。

國際會議 國際會議，爲多數國家所組成的外交會議。會議的結果，必謀訂立一種與會各國一致共守的公約，論其性質，頗類於一國際立法機關，論其效果，未嘗不可消滅爭端之發生於事前。故爲增進國際和平極有效的方法。

不過，事實上國際會議的內容，絕不若是其單純，會議之舉行，既無一定組織，故發起召集國家，儘有操縱餘地，而參加者有國力強弱之不同，則其主張在他國視之，自亦有輕重之差，以是歷來國際會議，雖非毫無成績，而去我們理想的成功，卻尙遙遠。

世界大戰終了，即有巴黎和會之召集，此會議影響於現代世界歷史極巨，

直可謂爲現代史中最重要的一個會議。而英美法日意五強國組織「最高會議」左右一切，我國因山東問題，受到極不公正的處理，終於拒絕簽字於巴黎條約。

華盛頓會議，關係我國亦至爲密切：山東問題，在此解決；此外還訂九國公約，共約尊重我國主權獨立，及領土行政完整之原則。其他國際會議，重要者尙多，歷史課中，當有較詳的敘述。

【問題】

- 一 何謂「史汀生不承認主義」？
- 二 外交若欲完成政治國防的使命，當有何種原則？
- 三 中外間的不平等條約，爲什麼至今還有效力？
- 四 國際會議的價值何在？其缺點何在？

第二節 國際組織

國際關係比較會議形式更嚴密一些的，就是各種國際組織了。國際會議只是臨時成立的，爲求會議效果之延續，故訂爲條約，但如要條約得不斷的推行，要應付一切隨時發生爲條約規定所不及的事實，尤不能不有一常設的機關。於是便有國際組織的發生。

國際聯合會（簡稱國聯）是現今最進步的國際組織，雖然其本身尙未能盡善盡美，而其影響於國際政治的力量，實不可輕視。現國聯共包含會員國五十餘，全世界的國家，除美國及數小國外，均已加入。德日二國，於一九三三年退出。國聯盟約爲巴黎和約之一部，凡國聯之組織及任務，均以盟約爲根據。

依盟約規定，國聯會員有基本會員與普通會員二種，凡大戰時參加協約方面作戰者，皆得爲基本會員；此後加入者，爲普通會員。其權利義務則無分別。會員退盟，亦有二種情形：一爲自動的退盟——但須於兩年前豫先通告，兩年內仍須繼續履行盟約規定之義務；一爲強制的退盟——違犯盟約者，行政院得議決宣告令其出會。

會員大會，由會員國之代表組織之；每一會員有一投票權。每年定於九月十日前一週內之星期一，在瑞士日內瓦開會，必要時得召集臨時會議。大會中規定每年工作計劃，通過預算，接受新會員，選舉行政院理事及國際常設法庭之裁判官。大會有權處理國聯活動範圍以內，或影響世界和平之任何事件。

行政院組成分子，有常任理事與非常任理事之別。常任理事爲英法意蘇四國所派遣，非常任理事則由大會就其他各國代表中選舉之，共計九名，任期

三年。行政院會期無定，至少每年一次。除大會所能解決之各種事件，行政院均得與聞外，尚有幾種特殊職務：如準備裁減軍備事宜，講求保障各國領土完整及政治獨立的方法，制裁違約監督委任統治施行諸事項。

祕書處爲國聯之常設機關，集合各種專門人材組成。各種問題，分組辦理，如委任統治，經濟財政，裁軍，文化協作等是。祕書處之工作，不僅準備並保管國聯記錄，及準備大會及行政院開會時必需工作，且對於國際問題，搜集研究各種材料，擬具建議，以供大會及行政院之採擇。故大會及行政院工作，多賴祕書處的推進。

此外國聯尚有兩個附屬機關：一爲國際常設法庭；二爲國際勞工局。

【問題】

一 大戰前後的國際組織，有何不同的性質？

〇二 略述國聯之組織。

〇三 我們對於國聯的態度，應當怎樣？

四 試以本班、本級，或全校爲單位，組織時事問題研究會，舉行一次時事講演會，討論會，或辯論會。

第二節 現代國際問題

太平洋問題 二十世紀的時代，可以說是太平洋時代。太平洋問題，成爲國際問題之中心的原因是什麼呢？

第一、歐洲列強勢力之擴張 從前歐洲各強國，開拓殖民地，限於近東和非洲；近東和非洲的分割既盡，不得不另求發展於遠東。

第二、日本之崛起 日本維新以後，連勝中俄二大帝國，一躍而爲世界強

國；近年來積極的從事向外擴張勢力，很容易與他國勢力相衝突。

第三、中國不振，引起列國的覬覦。所謂太平洋問題，其實都是以我國爲中心。外國人說：『假如中國能自強獨立，遠東的和平，便可維持；要是中國的紛亂，還是激烈的進行，那麼以後數十年的遠東，必更成爲侵略衝突與政治紛爭的舞臺。』可見中國負有維持遠東和平的責任。中國不振，引起列國的覬覦，遠東實難望其永久和平。

現在我們應認識清楚：太平洋問題，日趨嚴重，列強政治上的縱橫捭闔，軍事上的厲兵秣馬，將來是免不了要有一戰的。中國事實上是不免捲入漩渦的。至於將來戰爭的結果，任何一方的勝利，都非於我一定有利。這一場鬪爭，就是我們最後的生死關頭。我們現在覺悟自己所處的地位，切實奮發，切實準備，充實自己國防的實力，然後戰事來臨，纔不致一任他人之支配。我民族生命，實以

此爲一大轉機。

世界經濟恐慌救濟問題 所謂經濟恐慌，就是由於生產物過剩，不能推銷，而引起工廠倒閉，銀行停業，工人失業，物價暴跌等等經濟界的大混亂現象。各國爲挽救這種混亂，惟有向外侵略，取經濟落後的弱小民族爲其犧牲。過剩的生產品，既得銷售市場；過剩的人口，又得移殖；於是國內的經濟繁榮，自可逐漸恢復。但是征服弱小民族，必要武力；兩個侵略國家，同時侵略一個弱小民族，尤其難免於戰爭。所以經濟恐慌，常常成爲國際戰爭的導火線。如一九一四年的世界大戰，經濟恐慌就是一個遠因。

一九二九年以來，又發生了遍及全球的經濟恐慌了；四五年來，各國無力求拯救，而終鮮成效，於是國際間演成兩種趨勢：一種是施行「國家經濟主義」，就是各國經濟政策，純以本國經濟利益爲中心，外則極端排斥他國利益，

內則施行統制經濟，擴張政府經濟事務之權能。還有一種趨勢，就是軍備競爭，爲世界大戰之準備。

地球上的陸地，都已被侵略國瓜分完了；我國百年以來，歷次對外戰爭失敗，列強共同向我侵略，這正是我們民族生命最危急的時候；同時也是我們每一個公民，應當有所作爲的時候。我們大家都應當認清自己的責任啊！

裁減軍備問題 國聯盟約，有要求會員國，裁減軍備至最少數，以達適足保衛國家之安寧，及共同實行國際義務之限度之規定。并設立經常顧問委員會，由行政院理事國之軍事專家組成，以建議一切促進裁減軍備之實施方法。不過國聯的工作不能推進，有一個很大的原因，因爲海軍競爭的首要國家美國，不是國聯會員國，沒有參與國聯一切計劃和商討的機會。

一九二一年，美國發起召集華盛頓裁減軍備會議。主要海軍國，和與太平

洋問題有關係的國家，都被邀請參加。這次會議，很可彌補國聯工作不能貫徹之處。會議結果，規定美英日三國主力艦的噸數，成五、五、三之比率。

一九三〇年，三國又在倫敦開會，締結倫敦條約，規定補助艦噸數爲十、十七的比率。倫敦條約將於一九三六年十二月三十一日滿期，故一九三五年，當另開會議討論，重訂新約的問題。

重開會議，表面是海軍縮減問題，實際上就是太平洋問題，所以中國也就成爲會議中最主要的討論中心。我們必須有了充分自立的力量，然後纔不致唯他人之命是聽。

國際問題，除了上面所舉的幾個以外，重要的還很多：如「賠款與戰債」問題，與經濟恐慌救濟問題有密切的關係；「國界問題」與「少數民族問題」有密切的關係；「修訂巴黎和約」和「改組國聯」則爲歐洲一部份受和約

束縛或嫌國聯太無實力之國家所主張，而修改和約改組國聯兩問題，本身又有密切的關係。現在我們都不能一一仔細討論。總而言之：現在國際之間，關係複雜，沒有一國，能脫離國際社會之外，與國際社會不生關係。而我國尤爲列強注目之中心。所以任何國際問題，我們都不能不有警覺的眼光，以觀察其變化，和對於我國所生之影響。因此平時對於報章的紀載，和雜誌的論文，都應隨時留心閱讀。

【問題】

- 一 太平洋問題與我國之關係如何？
- 二 世界經濟恐慌與我國之關係如何？
- 三 一九三五年海軍縮減會議與我國之關係如何？
- 四 我們對於一切國際問題，應當有如何的態度？

第四節 國際主義與世界主義

國際主義，就是一種以國家利益爲基礎，而謀國際協調，以達增進共同福利之目的的思想。現在各種國際組織之發達，均可謂受此種思想之影響；若干國際事業之推進，亦均表現其努力的成績。所以論到國際主義的理想，本是很好的；不過以其出發點只是基於國家利益，而以相互協調爲手段，因此發生不幸結果：非因國家利益之衝突，協調不成；卽以強國之意旨，變協調而爲對弱者之支配手段。

世界主義之理想，則較之國際主義更進一步，主張化除國家歧視的界限，根據人類共有的理性，視全人類爲同胞，互相團結，共謀發展。所以世界主義，實爲一種極高尚的理想。三民主義所理想的大同世界，正是這種世界主義。

不過，要實現世界主義，先要世界上沒有強弱兼併的事，強者固然不應當侵略弱者，弱者尤其應當自求振作，不受別人侵略。所以以中國的現狀，而談世界主義，還不是適當的時機。中山先生說：『我們受屈民族，必先要把我們民族自由平等的地位，恢復起來以後，纔配得來講世界主義。』又說：『我們要知道：世界主義，是從什麼地方發生出來的呢？是從民族主義發生出來的，我們要發達世界主義，先要民族主義鞏固纔行；如果民族主義不能鞏固，世界主義也就不能發達。』

由此我們可以知道：世界主義是我們的最高理想，是我們努力的最後目標；可是要達到這目標，還得先從復興民族做起。世界主義是民族主義的理想，民族主義是世界主義的實行。

【問題】

- 一 國際主義與世界主義，有何異同？
- 二 國際間強弱兼併的現象應當如何來排除？
- 三 有什麼地位的民族纔配談世界主義？我們目前對世界主義應當抱什麼態度？

臺灣用國產紙印刷

831530



初中公民

C
4.2

一角