

傅啓學著

大學叢書

中國政府

臺灣商務印書館發行

大學叢書
中國政治
傅啓學著

臺灣商務印書館發行

中華民國六十二年五月增訂一版
中華民國七十二年六月增訂四版

大學叢書
中國政府 一冊

基本定價三元七角正

編作者 傅 啓 學

發行人 朱 建 民

版權所有
翻印必究

印刷及
發行所

臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號
登記證：局版臺業字第〇八三六號

自序

「中國政府」課程列爲大學政治系必修科，已有三十餘年；但關於中國政府著作，出版者不多。在三十六年行憲前，有謝瀛洲、陳之邁、董霖，諸先生分別出版之中國政府。三十六年以後，謝先生將原作修正出版，改名爲中華民國憲法論。陳、董兩先生著作，業已絕版。在台灣出版之中國憲法書籍，已有十數種。關於中國政府書籍，據作者所知，除拙著之外，僅有劉求南先生出版之中國政府。美國各大學課程，多以「美國政府」爲各學院之必修科。凡願入美國國籍之人民，在未正式取得國籍以前，必須研讀美國國務院出版之美國政府；良以一國公民，必須了解其本國政府之理論與組織，始能善盡公民之責任也。黃季陸先生任教育部長時，曾擬議將中國政府列爲各學院之必修課程，但不久黃先生卸任，此事未能實現。

中國政府之理論與組織，係根據國父孫中山先生之三民主義、五權憲法、及地方自治開始實行法等著作。故中華民國憲法前言稱：「依據孫中山先生創立中華民國之遺教，……制定本憲法。」惟憲法之規定，與孫中山先生遺教，有部份出入，未能完全符合。孫先生之遺教，對國人僅有道義上之影響力，而中華民國憲法，則對國人有法律上之拘束力。若將孫先生遺教與中國憲法混爲一談，不分辨清楚，有時可能發生誤會。故作者特將「孫中山先生創立中華民國之遺教」，列爲專章，以供研究。其餘各章，除第六、七、八章敘述中國政府在歷史上之演變，第十八章敘述政黨外，均依據憲法闡述。

政治制度是否健全，對國家有重大關係；但政治理論是否正確，對國家更有重大影響。蓋政治理論係國家行為之方針，思想路線若有錯誤，政府雖係有效率之政府，亦可造成國家之重大災害。因此，作者將憲法第十三章提前闡述，列為第三章，使讀者先明瞭中國之基本國策。

中華民國實行民主政治，大體上是效法歐美民主制度。民主政治之原則，歐美民主國家大致相同；然民主政治之制度，歐美民主國家各不相同，且尚在演變之中。以憲政之母國著稱之英國言，其政治制度常在演變。英國自十三世紀末葉國會成立，即實行兩院制。一六八八年光榮革命後，國會兩院制確立，實行有二百三十餘年。但一九一一年、一九四九年改革案通過，削減上議院權力，國會事實上已變為一院制。一八三二年以前之英國，僅貴族有選舉權。一八三二年改革案通過，有產者始獲得選舉權。一八六七年改革案，打破財產限制，城市居民始有選舉權。一八八四年改革案通過，鄉村居民始有選舉權。一九一八、一九二八年改革案通過，年滿二十一歲之婦女，始有選舉權。一九四九年改革案，取消大學選舉區，始達到每人一票，每票價值相等之普選制度。又如美國與瑞士，均係聯邦國家，國會均係實行兩院制。然美國參議院權力，較眾議院為大，而瑞士眾議院權力，則較參議院為大。民主國家政治制度，各有特點，幾無兩個國家完全相同之制度，孫中山先生確認：「英國憲法不能學，美國憲法不必學」，根據歐美民主制度，參考中國固有制度，創立五權憲法，樹立中國政府之理論與制度。為使讀者了解中國政治制度之演變，特在第六章敘述中國歷代政府組織，第七章敘述民國初期政府組織，第八章敘述行憲前的國民政府。

本書第九章至第十七章，根據中國憲法及有關法律，敘述中央政府及地方政府之組織及職權。除敘述之外，並貢獻個人意見，如國民大會應否實行創制複決兩權問題，解釋中央政府制度問題，以及

司法行政部隸屬問題，任期制度問題，審計制度問題，縮小省區問題等，作者均發表淺見，以供讀者參考。

本書爲作者最後修正本，承台灣商務印書館出版，謹致感謝之意。惟作者識見有限，錯誤之處，自所難免，敬希讀者不吝指正！

中華民國六十一年十月十八日 傅啓學於

台灣大學法學院研究室

中國政府目錄

自序

第一章 憲法——政府權力的泉源

第一節 政府與人民關係

- (一) 國家的發生
- (二) 政府代表國家
- (三) 政府與人民關係
- (四) 憲法是政府與人民的契約

第二節 憲法的內容

- (一) 美國憲法
- (二) 法國第五共和憲法
- (三) 西德憲法
- (四) 中國憲法

第三節 憲法的意義

- (一) 憲法實質的意義
- (二) 憲法形式的意義

第四節 憲法的種類

- (一) 成文憲法與不成文憲法
- (二) 剛性憲法與柔性憲法
- (三) 欽定憲法，協定憲法與民定憲法

第五節 憲法的修改

- (一) 憲法修改的理由

- (二) 各國憲法修改的程序

甲、美國 乙、瑞士 丙、德國 丁、日本 戊、意大利 己、各國修正程序的比較

- (三) 中國憲法修改的程序

甲、立法院有提案權 乙、國民大會提案權和批准權 丙、任何條款均可修改

第二章 孫中山先生創立中華民國之遺教

第一節 三民主義

(一) 順應世界潮流 (二) 使中國永久適存於世界

第二節 五權憲法

(一) 五權憲法的創立 (二) 行政權立法權的修正 (三) 改進支配人事的制度

第三節 建國大綱

(一) 建國大綱的內容 (二) 訓政時期與階級專政的區別

第四節 權能分立

(一) 權能分立的意義 (二) 理論和事實的證明

第五節 均權制度

(一) 中央與地方權限的分配 (二) 均權制的理由 (三) 美國富強是各邦統一的結果

第六節 直接民權與間接民權

(一) 直接民權與間接民權的意義 (二) 縣行直接民權，中央與省行間接民權
(三) 直接民權與間接民權的研究

第三章 基本國策

第一節 概論.....四

- (一) 基本國策是中國立國原則 (二) 中國立國原則基於三民主義 (三) 基本國策的效力
- (四) 基本國策在憲法上規定的由來

第二節 國防.....四

- (一) 國防的目的 (二) 軍隊國家化 (三) 實行軍民分治

第三節 外交.....四

- (一) 外交原則 (二) 外交政策 (三) 保護僑民利益 (四) 促進世界大同

第四節 國民經濟.....五

- (一) 以民生主義為經濟原則 (二) 平均地權 (三) 節制資本 (四) 經濟平衡發展
- (五) 管理金融機構 (六) 扶助僑民經濟事業之發展

第五節 社會安全.....五

- (一) 社會安全立法的歷史 (二) 保障人民生活 (三) 保護農民、勞工、婦女及兒童
- (四) 勞資雙方應協調合作 (五) 增進民族健康

第六節 教育文化.....六

- (一) 教育文化的宗旨 (二) 受教育機會一律平等 (三) 各地教育應均衡發展 (四) 確定教育、科學、文化經費 (五) 保護並獎勵文化工作者 (六) 獎勵教育事業或個人 (七) 監督教育文化機關

第七節 邊疆地區.....六

- (一) 保障邊疆民族地位 (二) 舉辦邊疆地區各種事業

第四章 人民之權利義務

第一節 概論

(一) 人民權利在憲法規定的由來 (二) 人民義務在憲法規定的由來 (三) 憲法規定人民權利義務的優點 (四) 人民權利的種類 (五) 人民權利的演變

第二節 平等權

(一) 平等權的由來 (二) 平等的意義 (三) 我國憲法規定的平等權

第三節 自由權

第一項 自由權的由來和意義

(一) 自由權的由來 (二) 自由權的意義

第二項 人身自由

(一) 人身自由基本規定 (二) 提審制度 (三) 追究逮捕拘禁責任

第三項 居住及遷徙自由

(一) 居住自由 (二) 遷徙自由

第四項 言論、講學、著作及出版自由

(一) 言論自由 (二) 講學自由 (三) 著作自由 (四) 出版自由

第五項 秘密通訊自由

第六項 信教自由

(一) 信教自由的由來	(二) 信教自由的意義	(三) 政教分立——信教自由的保障
第七項 集會結社自由	(一) 集會自由	(二) 結社自由
第八項 人民其他自由權利		
第九項 限制自由權利的條件		
第十項 自由權利被侵害者得向國家請求賠償	(一) 妨礙他人自由	(二) 避免緊急危難
	(三) 維持社會秩序	(四) 增進公共利益
(一) 國家賠償制度的由來	(二) 憲法第廿四條的說明	(三) 冤獄賠償法
第四節 受益權		
第一項 生存權	(一) 生存權的意義	(二) 生存權規定於憲法的由來
	(三) 我國憲法保障生存權	
第二項 工作權	(一) 工作權的意義	(二) 工作權的保障和限制
第三項 財產權	(一) 財產權觀念的演變	(二) 現代憲法關於財產權的規定
	(三) 我國憲法關於財產權的規定	
第四項 請願權	(一) 請願權的意義	(二) 各國憲法的請願權
	(三) 我國請願權的規定	
第五項 訴願權		

(一) 訴願權的意義	(二) 訴願的程序	
第六項 訴訟權	(一) 民事訴訟權	(二) 刑事訴訟權
第七項 應考試服公職權		
第八項 受國民教育權	(一) 本條文句的解釋	(二) 服公職以應考及格為條件
第五節 人民之義務	(一) 受國民教育權的意義	(二) 各國關於基本教育的規定
第一項 納稅的義務		
第二項 服兵役的義務		
第三項 人民其他義務	(一) 受國民教育的義務	(二) 效忠國家的義務
		(三) 服從法律的義務

第五章 人民政權

第一節 選舉權和被選舉權	
第一項 普通選舉的歷史	
(一) 英國普通選舉的歷史	(二) 美國普通選舉的歷史
(三) 中國普通選舉的歷史	
第二項 選舉權的性質	

(一) 選舉權的學說	(二) 強制投票的商榷	.....	一三〇
第三項 選舉權和被選舉權的條件	.....		一三一
(一) 選舉權的條件	(二) 被選舉權的條件	.....	一三二
第四項 選舉區的劃分	.....		一三三
(一) 地域代表制	(二) 職業代表制	.....	一三五
第五項 選舉的方法	.....		一三六
第二節 罷免權	.....		一三七
第一項 瑞士和美國的實例	.....		一三八
第二項 我國的罷免權	.....		一三九
(一) 關於總統罷免的規定	(二) 關於國大代表罷免的規定	(三) 關於立法委員罷免的規定	.....
(四) 關於監察委員罷免的規定	(五) 關於臺灣省議員罷免的規定	.....	一四〇
第三節 創制權	.....		一四一
第一項 創制權的意義	.....		一四二
第二項 瑞士和美國的實例	.....		一四三
第三項 創制權的立法原則	.....		一四四
第四項 我國關於創制權的草案	.....		一四五
(一) 國民大會創制權行使辦法草案要點	(二) 臺灣省各縣市創制規程草案要點	.....	一四六
第四節 複決權	.....		一四七

第一項	複決權的意義和種類	一三
第二項	瑞士和美國的實例	一四〇
第三項	複決權的立法原則	一四一
第四項	我國關於複決權的草案	一四三
(一)	國民大會複決權行使辦法草案要點	
(二)	臺灣省各縣市複決規程草案要點	
第五節	革命民權	一四四
(一)	革命民權的範圍	
(二)	英美民權運動的教訓	
(三)	收復大陸後的革命民權	

第六章 中國歷代政府組織

第一節	秦代以前	一四九
第二節	漢代	一五一
(一)	中央政府	
(二)	地方政府	
(三)	中央與地方關係	
(四)	丞相制度的破壞	
第三節	唐代	一五五
(一)	中央政府	
(二)	地方政府	
第四節	宋代	一五八
(一)	中央政府	
(二)	地方政府	
第五節	明代	一六〇
(一)	中央政府	
(二)	地方政府	

第六節 清代.....一六二

(一) 中央政府 (二) 地方政府

第七節 我國歷代考試制度.....一六四

第八節 我國歷代監察制度.....一六七

第七章 民國初期政府組織

第一節 滿清政府末葉改革.....一七三

(一) 西法模仿時代 (二) 百日維新的失敗 (三) 清廷敷衍立憲運動

第二節 臨時政府組織大綱.....一七六

(一) 臨時大總統的職權 (二) 臨時參議院的組織和職權

第三節 臨時約法.....一七九

(一) 臨時約法內容概述 (二) 參議院的組織和職權 (三) 臨時大總統的職權 (四) 國務院的職權

第四節 國會成立與提前選舉總統.....一八三

(一) 國會成立 (二) 大總統選舉法提前制定

第五節 袁世凱廢法及稱帝.....一八四

(一) 袁世凱解散國民黨 (二) 袁氏稱帝及其敗亡 (三) 袁氏新約法的荒謬

第六節 法統爭執時期.....一八六

(一) 新舊約法之爭和國會恢復 (二) 國會解散後宣統復辟的醜劇 (三) 北京非法政府和安福國會

(四) 護法運動和軍政府的成立

第七節 舊國會再度恢復和賄選憲法.....一九三

(一) 舊國會再度恢復 (二) 黎元洪被逐與曹錕賄選 (三) 賄選憲法

第八節 法統放棄時期.....一九五

(一) 曹吳傾覆 (二) 臨時執政府成立及消滅 (三) 張作霖的軍政府

第八章 行憲前的國民政府

第一節 初期的國民政府.....一九六

(一) 大元帥府的組織 (二) 制定國民政府建國大綱 (三) 國民政府成立 (四) 五權制度的創行

第二節 訓政時期約法.....二〇四

(一) 國民會議的召集 (二) 訓政時期約法內容 (三) 國民政府的改組

第三節 五五憲草的制定.....二〇八

(一) 五五憲草制定的經過 (二) 五五憲草的內容

第四節 政治協商會議對憲草原則的修改.....二二三

(一) 政治協商會議來源及經過 (二) 憲草修正原則十二條

第五節 我國憲法是協商的結果.....二二五

第六節 政協會後國內形勢.....二二六

第九章 國民大會

第一節 國民大會的歷史

- (一) 國民大會的淵源
- (二) 憲法草案的擬定和修改
- (三) 制憲國民大會
- (四) 第一屆國民大會第一次會議
- (五) 第一屆國民大會第二次會議
- (六) 第一屆國民大會第三次會議

第二節 國民大會的組織

- (一) 國民大會的代表
- (二) 國民大會主席團
- (三) 國民大會的法定人數

第三節 國民大會的職權

第四節 國民大會代表的任期和集會

- (一) 國民大會代表的任期
- (二) 國民大會代表的集會

第五節 國民大會行使創制複決兩權問題

- (一) 現時應否修改憲法？
- (二) 國民大會應否行使創制複決兩權？
- (三) 原則創制與條文創制
- (四) 複決權的範圍

第十章 總統

第一節 總統副總統的選舉罷免和彈劾

- (一) 總統副總統的選舉
- (二) 總統副總統的罷免
- (三) 總統副總統的彈劾

第二節 總統的任期就職和缺位

- (一) 總統副總統的任期
- (二) 總統的就職
- (三) 總統的缺位

三九

三〇

三一

三二

三三

三四

三五