

政治學概論

達 著



基本認識叢書之一

江西地方政治講習院印行

基本叢書

基本叢書

政治學概論

著者 潘大達

編輯者 江西省地方政治講習院
編審室

發行者 江西省地方政治講習院

印刷者 民生印刷第二廠

代售處 各地各大書店

初校：賁丙照 覆校：廖子凌

中華民國二十九年五月出版

1-1000

中華書局

政治學概論目次

第一章	政治學的性質	1
第一節	爲甚麼要研究政治學	1
第二節	何謂政治學	2
(1)	傳統的解釋	
(2)	正確的解釋	
第三節	政治學的內容	3
第四節	政治學的研究方法	4
(1)	歷史的方法	
(2)	比較的方法	
(3)	觀察的方法	
(4)	實驗的方法	

第五節 政治的趨勢 6

(1) 由籠統而專門

(2) 由假設而實驗

(3) 由政治而經濟

第六節 政治學的價值 7

(1) 明悉政治原理

(2) 批評政治制度

(3) 解決政治問題

第三章 國家的性質 8

第一節 何謂國家 8

(1) 古代所謂國家

(2) 近代所謂國家

第二節 國家的特性 9

(1) 人類最高的結合

(2) 強迫的性質

(3) 永久的性質

(4) 有界限的

(5) 普遍的目的

(6) 有強制力的

第二節 國家是目的或手段

(1) 目的說

(2) 手段說

第四節 國家的使命

(1) 初步的使命

(2) 第二步的使命

(3) 最終的使命

14

12

第三章 構成國家的因素

第一節 人民

(1) 何謂人民與公民

(2) 何謂民權

(3) 人民究應有多少

16 16

第二節 土地

(1) 土地的重要

(2) 土地的範圍及獨佔

(3) 土地究應有多大

18 20

第三節 組織

(1) 政府的必要

(2) 政府的職務

23

第四節 主權

24

(1) 何謂主權

(2) 主權的興起

(3) 主權的性質

(4) 主權的限制

第四章 族國與民族

第一節 族國與國家

(1) 族國與國家的區別

(2) 族國的興起

(3) 族國主義與國家主義

(4) 國家主義的利弊

第二節 民族

(1) 民族與族國的區別

(2) 民族的因素

29

26 26

第五章 憲法

第一節 何謂憲法

- (1) 狹義的解釋
- (2) 廣義的解釋

31 31

第二節 憲法的需要

第三節 憲法的興起

- (1) 何以古代無憲法
- (2) 近代憲法之興起

32 33

第四節 憲法的種類

- (1) 成文憲法與不成文憲法
- (2) 欽賜憲法與民造憲法

34

(3) 剛性憲法與柔性憲法

第五節 憲法的特性 36

(1) 憲法高於一切

(2) 制憲法與立法的分別

(3) 憲法的修改

第六節 憲法的價值 37

第六章 各種政體 38

第一節 政府與國家的區別 38

第二節 政體與國體的區別 39

第三節 君主貴族與民主 40

第四節 內閣制 40

(1) 何謂內閣制

(2) 內閣與立法的關係

(3) 內閣制的利弊

第五節 總統制 43

(1) 何謂總統制

(2) 總統與立法及司法的關係

(3) 總統制的利弊

第六節 委員制 45

(1) 何謂委員制

(2) 委員制與立法的關係

(3) 委員制的利弊

第七節 獨裁制 46

(1) 何謂獨裁制

(2) 獨裁制與立法司法的關係

(3) 獨裁制的利弊

第八節 單一與聯邦……………48

第七章 政權的劃分……………49

第一節 政權劃分的理論……………49

第二節 立法……………50

(1) 立法機關的興起

(2) 立法機關的組織及權限

第三節 行政……………52

(1) 最高行政的方式

(2) 最高行政的組織及職權

第四節 司法……………53

(1) 司法的地位

(2) 司法的組織及職權

第五節 考試……………54

第六節 監察

55

第五節 監察機關之種類

(1) 何種監察機關

第四節 監察之權限

(2) 監察機關之權限

第六節 監察之程序

第三節 監察之效力

(3) 監察機關之效力

(4) 監察機關之組織

第七節 監察之地位

第一節 監察機關之地位

第二節 監察機關之組織

第三節 監察機關之地位

48

49

50

51

52

政治學概論

第一章 政治學的性質

第一節 爲甚麼要研究政治學

政治學與人生的關係最爲密切，這就是爲甚麼要研究政治學的答案。怎麼說政治學與人生的關係最爲密切呢？因爲在現代的社會裏，沒有一個人可以脫離政治組織而單獨自由生活的；縱令能够勉強生活，如像原始社會的人一樣，那可不是人生的意義。古代希臘的人生觀念很正確，他們相信人生的目的不僅僅要活，并且要活得好而美滿。如此的話，人就脫離不了政治組織的社會而生活。譬如說，我們爲甚麼要服從政府？爲甚麼要遵守法律？爲甚麼要納稅完糧？爲甚麼要打仗當兵？我們的生命爲甚得到安全？財產爲甚得到保障？土匪爲甚必須清剿？外寇爲甚必須驅除？這一切一切，豈不是與我們生活上的關係最爲密切嗎？然而誰能爲我們解答這一切的問題呢？這就是政治學。

第二節 何謂政治學

傳統的說法，政治學就是研究國家的學問。那麼，甚麼是國家呢？又得需要解釋。如果政治學的目的只在研究國家，何不就叫國家學，豈不直截了當嗎？所以，我覺得傳統的說法，一方面失於籠統，一方面又犯狹隘。何以是籠統呢？因為說政治學就是研究國家的學問，無異於說社會學就是研究社會的學問，經濟學就是研究經濟的學問，實際上等於沒有給我們一個確切的解說，其弊在於籠統。何以又為狹隘呢？因為說政治學就是研究國家的學問，那就是講政治學的內容只限於國家的事務，除却國家，就沒有政治。實則政治學的範圍不應限於國家，不過牠的主要對象是國家罷了。所以如說政治學就只是研究國家的學問，又不免失於狹隘的見解了。

(2) 正確的解釋

最正確的解釋，莫若 國父孫中山先生的說法。他說政是衆人的事，治是管理

。那麼我們來研究如何去管理衆人之事，便是政治學。照此說法，學校裏有政治，工廠裏也有政治，公司裏也有政治，凡有結合的社團裏都莫不有其政治。事實上的確應該如此。政治應該注重在治理衆人的事，而不應重在治理衆人的人，才是道理。因此，我們大家要明瞭，學政治并不一定是要做官，政治學也并不是官場中人的包辦的。

第三節 政治學的內容

那麼何爲衆人之事？衆人之事又應如何管理？甚麼人又應該去管理？這一切都是政治學的內容。譬如說關於衆人之事的問題，就各有所見。有的人說，人的一切事情；無論政治、經濟、教育、信仰、生活都是衆人之事，因爲每一件事都與其他的人有連帶的關係。有的人又反對此說，另有一種主張。他們說衆人之事必須限於公共的政治事務；個人的生活與公共無關的都不應在內。

關於第二項應該如何管理的問題，又各有各的見解。有人主張所有的一切事件

無論政治、經濟、文化、生活都應該由國家來統制；有的人又主張除了政治以外，國家應該採取放縱自由的政策。這一切都是政治思想的問題。

有人至於甚麼人應該來管理衆人之事，又是主張不一。有人說一人來管理的好，有人說少數人來管理的好，又有人說多數的人來管理的好。這就是一個制度的問題了。關於以上三點，在此地都無有篇幅去答覆，只好等到適當的地點，再來申述。

第四節 政治學的研究方法

(1) 歷史的方法

研究政治學，必須採取正當的方法。方法不當，也會有走入岐途的危險。第一個正當的方法就是歷史的方法。所謂歷史的方法，就是說從歷史上去研究政治。歷史能給我們許多的政治材料，國家之興亡，政治之得失，都可以從歷史方面看出來。歷史一方面雖是人類行爲經過的記載，而同時也是我們人類行爲未來的寶鑑。歷史顯示我們各種因果，使我們知道何者應避免，何者應遵循。這是一個研究政治的

主要方法。

(2) 由邊覽而實

第二個好的方法就是比較的方法。比較的方法是要研究各種學理制度，一一比較其環境，內容及優劣。譬如說英國為甚麼採取內閣制？美國為甚麼採取總統制？同採一種內閣制的英、法，為甚麼又各有不同的結果？這都是比較的方法所應當注意研究的。

(3) 觀察的方法

所謂觀察的方法就是要實地的去考察研究。因為專門從事書本的探討政治，對於一國的風俗、人情、生活、習慣及其制度實施之內容影響，容或不盡確實。所以近代的學者多注重實際的調查，然後可得到詳盡可靠的材料。

(4) 實驗的方法

實驗的方法就是把理論拿去應用。應用的方式就莫若實驗。實驗以後，就知道這理論的真正價值，否則徒作紙上談兵，無補於事。譬如要實行地方自治，我們無

妨採擇一種與當地環境相符的制度來試辦。結果好，我們就繼續下去；結果不好，我們或者改換一種制度，或者研究出來不好的原因，而改良其缺點。一個地方可以如此實驗；旁的地方也可以如此實驗；甚至於一個政府的制度，也未嘗不可以實驗。

第五節 政治學的趨勢

(1) 由籠統而專門

意謂古代的政治學內容廣博，性質複雜。治政治學者不僅研究政治，并兼治天文、物理。近代的趨勢則不然。不要說社會科學與自然科學分別研究；就是單獨的政治學以內，又可以分爲政治思想，國際公法，外交，市政等等專門學問。專研究思想的人，也許不注意市政。專研究市政的人，也許不注意外交。這可見近代的趨勢是由籠統而專門。

(2) 由假設而實驗

古代的政治學往往喜歡假設一個原則，以解釋國家之一切形態。結果多犯臆揣、武斷而不科學化的弊病。所以近代政治學家多注重考察實驗的結果。故對於國家之一切形態的解釋多根據客觀的事實來下判語，并承認經濟、宗教、血統、地形、歷史、文化、心理之一切重要性。

(3) 由政治而經濟

從前的經濟學不過是政治學中之一部份，往往被稱為政治的經濟。到了現在，經濟不僅與政治各立門戶，分庭抗禮，并且大有駕而上之之勢。一般的學者，沒有不承認經濟在政治中地位的重要。

第六節 政治學的價值

(1) 明悉政治原理

政治學的第一個價值就是在使學者探討政治原則，叫我們明白政治之所以然，此即所謂智識慾望之滿足。否則，我們不知對於國家應盡的義務，不知應要求的權

利；也不知國家爲甚怎要產生；更不知道爲甚麼要服從政府及服從的限度。可是這一切都是當公民的人必須要知道的。知道的方法，就必須要研究政治學。

(2) 批判政治制度

政治學的第二個價值就是在辯別政治制度之優劣。一個國家的政治制度莫不有其採用的理由。只有政治學者才能根據歷史、經驗、環境、學理及其結果來分析，解釋各種政治制度的優劣長短，以便政府之採擇。

第三個價值就是只有研究政治學的才可以圓滿的解決政治問題。

第三個價值就是只有研究政治學的才可以圓滿的解決政治問題。實際政治的問題，絕不能專靠經驗同常識就可以根本解決的。必須要學政治的人，對學理有一番深刻的研究以後，才可以根據當時、當地的情形來應用他的原則，作解決的標準。

第二章 國家的性質

第一節 何謂國家

蘇氏以列國(1)古代所謂國家

類似可以重釋。

然而國家豈是國家。

對於國家的意義，古代的人與現代的說法不同。希臘人所謂國家，就是一個城市不算小。羅馬人所謂國家就是全世界也不算大。在中古世紀黑暗時代的封建制度之下，簡直無所謂國家觀念。總而言之，他們雖然模糊的肯定國家是一個人類的團體，但是並沒有確切的認清國家的性質。自由論者則更，不謂此國家須指何範圍內。近世所謂國家，則與人類主權自由論者無異。且其自由是針對於前同意國家的觀念，一直要到了近代十六七世紀才算弄清楚了。近代的學者對於國家的定義雖不一致，但是他們都有幾點共同的認識，那就是說人民、土地、組織、主權。總合起這幾點公認的原則來，下一個定義，就可以說：任何一羣人類，佔領一塊固定的領土，而有一個對內可以統一，對外可以獨立的政府的，便是國家。

第一節 國家的特性

國家之特性，在於其具有主權。主權者，即國家對於其領土內之人民，具有最高之權力。此種權力，不容他國干涉。且其最要者，在於其具有獨立之地位。且其人

類(1)人類最高的結合。蓋一國之獨立，亦其人類天賦之。蓋一國之獨立，亦其人類

人類的天性有多種；然而羣居合作，也是人類天性之一。這一方面雖屬於人的天性，一方面也是因為人類生活的必須，尤其是要達到人類最美滿的生活。但是人類雖有各種組織，要以國家為人類最高的結合，雖然有些理想家要以世界大同為人類結合之最終目的，但是他的實現性，可以說是絕不可能。

（5）強迫的性質

國家第二個特點，就是牠的強迫性。我們生而屬於某國，這並不需要我們的同意，人類既是生而屬於某國的國民，無論男女就得擔負起他們對於國家應盡的義務責任，不容絲毫推避。這顯似與人類生而自由的原則相違，但是自由是有條件的，沒有國家根本上就沒有自由。所以人的自由極有限度，不能在國家所許可範圍內行使。

（6）永久的性質

永久的性質是國家的第三個特點。因為國家是一個繼續不斷的機構；其內部組織可以改變，人民可以死亡，政府可以更換，朝代可以變遷，然而國家還是國家。

所以說中國立國數千年，就是這個道理。國家固然也有滅亡或新起的；然而牠的主要性還是貴在永久。譬如一個國家暫時的被人征服佔領，我們不能說那個國家就算滅亡；猶如一個新起的國家，牠如無永久維持的力量，國際間也不會立刻承認牠就是一個國家。

(4) 有界限的

國家的第四個特點是有界限的。所謂有界限的就是指國家的疆界及人民的種族而言。無論那個國家都有疆域的界限，不像其他的社團可以不分國界的。古代羅馬帝國曾想統一全球，但最現代的國家再沒有作此夢想的。除了地域的界限以外，還有所謂民族的界限。近代許多人主張以一個民族組成一個國家，譬如德國人驅逐猶太人，奧國與德國合併，都是根據這個道理。

(5) 普遍的目的

國家的第五個特性，就是牠的目的普遍。所謂目的普遍的意思，就是說牠的目的對象複雜，包羅萬態。凡政治、經濟、教育、信仰各方面無不包括在內；不像旁

的集會社團目的單純肯定易於完成。因為牠的目的抽象複雜，所以牠的使命也就特別的繁重久遠，無所謂完成的一日。

(6) 有強制力的

國家的第六個特性，就是牠的強制力。一個國家裏面除了國家本身而外，無論那個社團都沒有強制的權力去強迫牠的社員。只有國家在牠認為必要的時候，就可以實行牠的強制力量去統制一切，管理一切；甚而至於人民的生命財產，都無不在國家的強制力之下。

以上的幾種特性都是國家的專有品。惟其有以上幾種的特性，所以國家能够成爲國家。否則國家也不過如有些學者所稱，只是社團中的一員罷了。

第三節 國家是目的或手段

國家是人生的目的或者是手段？學者各執一說。主目的說者，以爲國家是一個

有機體的組織。牠有牠的生命，牠有牠的意志。人民是國家的手段，國家殊不靠個人的單位而生存。個人與國家的關係，猶如一個細胞在一個有機體的生物身上一樣。生物死去一個細胞，可以換一新細胞，或竟不增換，亦與生物的生命無損。反過來，細胞離開有機體的生物，則不能獨存。換句話說，國家不須個人；而個人則必須國家。所以個人必須盡他的力量以爲國家，才算盡了他個人的職責。至於國家呢？牠自有牠聖神的使命，個人是無權過問的。

(2) 手段說

主張民主政治及個人主義的人，大都以國家爲手段，人民爲目的。他們認爲國家的威權必須限制，政府的力量必須束縛。他們說，國家係爲個人而存在；個人並不爲國家而生存。國家的意志必須爲人民的願望，國家的職務必須爲人民的幸福。所以他們主張民主政治的機構，以實現主權在民的宗旨。這種理論可以說在十八世紀以後就非常盛行，一直到了現在仍不少衰。這個理由很簡單，因爲自從十八世紀以後，世界上的國家多半都有了憲法，實現了民主。他們都認爲國家是目的之學說

太神秘籠統，與現社會不合。所以現在是以國家為手段之說較佔優勢，尤其是無產階級的政治思想更反對國家就是目的。

第四節 國家的使命

(一) 初步的使命

無論國家是目的或手段，牠總有牠的使命。換句話說，國家的職務究竟是什麼？國家的第一步使命，或者說牠最低限度的職務，就是要維持社會的治安，使人民能够安居樂業。這個使命是一個最主要的使命，如果一個國家不能做到這第一個最低限度的使命，牠就不配稱為一個國家。但是要做到這一個使命，也不是一件容易單純的事體，社會治安的維持，不須說要內無盜賊，外無匪寇；而同時還須要政治清明，官吏廉潔。這一切已經不是容易做到的事體，然而這還不過是一個最低限度的工作。

(二) 第二步的使命

國家的第二步使命，就是要發揚光大這構成這個國家的民族。如何能發揚光大一個民族呢？這就不僅止於社會的安寧；必須要積極的做一番建設的事業，有意義的設施。這種建設的利益，不只爲的是當時的人民，并且連後代的人也得享其利，譬如我國古代的長城一樣。這種有價值的設施，能够垂諸後世；使後世的人，甚而至於其他的民族仰望崇拜這一個民族的偉大；使自己民族也很驕傲的覺得牠對於世界文明有所貢獻。這個意義在鼓勵一個民族的向上精神。

(3) 最終的使命

一個國家的最後使命，不是在一個國家與一個民族的利益；而是在全世界與全人類的利益。這個使命是最偉大，最理想，也最困難。但是我們必須要以這個使命爲國家最終的使命，才不愧對人類，才不愧對世界。要達到這個使命，并不是主張世界大同，消滅國家。反過來，每個國家應該各自努力完成其頭兩步的使命，才算做到了最終使命的初步條件。如果每個國家各自完成了牠頭兩步的使命以後，或者正在努力完成的時候，同時就應該以世界人類的幸福爲牠的理想，那麼，國際合

作就自然的代替了國際競爭，人類同情就代替了人類殘殺，和平就代替了戰爭，文明就戰勝了野蠻。這才是一個國家最終的使命。

第三章 構成國家的因素

第一節 人民

國家的第一因素就是人民；猶如一個學校的第一因素就是學生。沒有人民不能成爲國家；沒有學生也不能成爲學校。所以人民在構成國家的要素中，實占最重要的地位。但是人民的意義究作何解？人民與公民或國民又有甚麼分別？簡單的說凡是生長於某國的土地以內的人，就是那國的人民。但是這種說法，也能包括許多的例外：外國人在某國土以內生長，是否算某國人？這得要看各國法律的規定。譬如依照中國法律，在中國生長的美國人不是中國人，反過來依照美國的法律在美國生長的中國人，就算美國人。此外還有入籍的辦法，那就是說人可依照入籍的辦法，

自由挑選國籍，不過這也得看各國法律的規訂。譬如美國就不許黃色人種入籍，意大利就不許牠的人民入其他的國籍。

那麼人民與公民或國民又甚麼區分？這就可以說公民是人民中合於公民條件的一部份人。換句話說公民也是人民，但是人民並不全是公民。無論那個國家牠對於公民的資格都有許多限制。古代的限制最多，所以公民也最少。現代的國家對於公民的條件稍寬，所以公民比較的多。公民的條件大約不外下列各種：（一）性別，（二）財產，（三）年齡，（四）宗教（五）教育，（六）居位諸項。但是這些規定各國是一致的。現在有許多民主化的國家，只有年齡為公民惟一的條件，其餘的限制都逐漸的解放了。總之，公民是人民中合於公民條件的這一部份人，他們獲得了公民的資格以後，就可以選舉官吏，參與政治。

法國大革命的時候有一篇宣言叫人權與民權。牠的內容有「人類生而自由永為平權」，「一切主權屬諸人民」，「法律為公共意志之表現」，「人權為的自由，

財產安全，與反抗壓迫」，「非依法無人得遭控告，逮捕，或監禁」，「一社會中無個人權利之切實保障與治權分立之嚴密規定，是爲無憲法」等等。總其要皆不外尊重自然權利，提倡民主政治而已。這個宣言的重要不在其爲一時一地的思想，而在其永久普遍的價值。因爲從此以後，各國憲法莫不注重民權一點。在此以前，各國人民實在沒有甚麼民權，因爲他們大多數都在專制政治之下，根本就沒有獲着公民的地位，那裏還談得上甚麼民權呢？

民權有消極的與積極的兩種。從消極方面看來，無論何人，不管男或女是公民與非公民都有應享的權利；譬如說生命財產應受保障；法律經濟應該平等；身體信仰應該自由之類。這一切雖然不是天賦的自然權利，我們究不能否認牠是人權。這一切都是凡爲人所應該享受的消極權利。積極方面，就應該進一步要求政治的權利，那就是說每個公民，都應該享受選舉與被選舉的權利。換句話說人民就是國家的主人翁，他們應該參與政治，管理政治。

人民究應有多少？這一個問題，似乎是太具體化了。只於古代的學者，如柏拉圖才敢這樣武斷的說，一個理想國家的人口只需要五千零四十人。近代科學化一點的人絕不敢主張一個確定的數字的。一個國家的人民究應有多少，總不外三種主張。一派的人主張要多的好，一派的人主張要少的好，還有一派的人主張不多不少的好。人民多有多的好處，也有多的壞處。多的好處是保衛國家的人也多，從事生產的人也多。多的壞處是物質的生產有限，而人口的蕃殖無窮；其結果是土地不敷分配，食糧不够供給；於是強國欺弱國，戰爭不已。人民少有少的好處；也有少的壞處。少的好處是地大人稀，生產綽裕，沒有人滿之患。但是牠的壞處就在人口稀少，國力薄弱，一旦遇有強鄰壓境，就大有朝不保夕之虞。所以人口的多少就要以第三一派的主張為最合理。換一句話說，人口的多少應該以國家的面積及出產的貧富為標準。土地大，出產多的國家，人口就無妨多一點，多至牠的土地與出產能够供給為限。土地少，出產少的國家，人口就無妨少一點，少至沒有需要的欠缺為止。照此辦法，世界上你爭我奪的事件就會減少，永久的和平才會實現。

第二節 土地

第三土地是構成國家的第二個主要因素。徒有一羣人民而無土地，不能成爲一個國家；猶如只有一羣學生而無校址，不能成爲一個學校。土地一方面是供養人民生活的必須，一方面牠也是國家行使職權的範圍。怎麼說牠是人民生活的必須呢？這就因爲人沒有不直接或間接的靠土地而生活的。農夫固不用說是靠土地而生活，其他的人亦莫不然。譬如說你要建築一個工廠，你建在甚麼地方？譬如說你要種桑養蠶，你種在什麼地方？總之，我們吃須要土地，穿須要土地，住也須要土地，這是絕沒有問題的。同時，土地還是國家行使職權的範圍。這就是說一個國家的職權，有一定的土地的限制。中國的職權只能行使在中國的領土以內；美國的職權只能行使在美國的領土以內。換句話說，中國的職權不能行使到美國的領土去；美國的職權不能行使到英國的領土去。所以土地就是國家行使職權的範圍。至於治外法權及

領事裁判權又當別論。

(2) 土地的範圍及獨佔

凡所謂土地的範圍，就是說土地研究包括些甚麼？土地的範圍是很廣的；牠包括山，川，平原，領空，領海，甚而至於地底，都是牠的範圍。這其間，旁的沒有甚麼問題，只有領空，領海，海口，地府，還有所謂國際地役權，容易引起爭論。這一切都要看各個國家的實力，國際間的慣例，及與各有關係國家的條約而定。至於範圍的界限，又各有主張不一。有主天然界限的，有主民族界限的。這都得看自己的能力。那麼，所謂獨佔又是甚麼呢？就是說一塊土地上只應有一個國家，假使一塊土地上而有兩個以上的國家，獨佔的性質就失却，而職權的行使就要發生困難。譬如說，在中國這一塊領土上，我們就只應有一個中國；假使在中國領土以內而有了兩個國家，這是我們所絕對不能容忍的。因為我們國家完整的資格，就發生了問題。

(3) 土地究應有多大

土地應有多大，就恰如人民究應有多少一樣的難解答。對於這個問題，照例的也有三種主張，有主張要大的，有主張要小的，也有主張不大不小的。主張土地要大的人說：人類集合自然的趨勢，是由個人而家庭，由家庭而村莊，部落、城市、國家，總是從很小的範圍而逐漸擴大。假使國家的土地很大的話，不用說生產多，人民富，就是世界上的戰爭也要消滅許多。因為軍備的競爭，同國際間的磨擦就無形中減少，無意識的消耗就會降低。那麼，世界上的生產也就自然的會增加起來了。這種說法的人，認為國家愈多愈不經濟；政府的組織，軍隊的設備，商業上的競爭，國際間的隔閡，都是產生戰爭的因素。所以他們主張國家的土地愈大，世界和平的可能就愈多。

但是反對這種見解，主張土地小的國家也大有人在。他們根本認為世界大同，只有一個國家的事是夢想。那麼就多幾個國家也沒有多大的分別。他們說世界的文化是貴在複雜異趣，而不貴在單一化。土地小的國家較為自由，個性亦易於發展。所以現在有許多小國，在世界上有他們特殊的貢獻，遠非許多大國所及。

——這樣看來，以上兩種說法各有他們的利弊。然而適中的主張，還是不大不小，以合於自然境界及民族單位的原則為最佳。柏拉圖主張國家理想的範圍，須大得不要使人民的利益衝突，須小得不要使人民的物質欠缺，頗含至理。人與國同會。國與國同會。

第三節 組織

國家的第三要素就是組織。有人民土地而沒有組織，好似一盤散沙，不配稱為一個國家。直截了當的講，組織就是政府，一個國家必須有一種組織，組織就是國家行使職權的機構。組織的方式儘管不同，複雜也好，簡單也好，但是總要有組織。沒有政府，就根本不成為國家。

(2) 政府的職務

政府既為國家的必要因素，那麼牠又有些什麼職務呢？政府的職務有對外與對內兩種。對外呢，牠必能抵抗外來的侵略，與樹立獨立平等的國際地位。對內呢，

牠必能維持社會秩序安寧，保障人民生命財產。假使一個政府能够做到這兩件事，牠也就算盡到了牠的職務了。要是做不到的話，牠的地位就有發生問題的可能。因爲一個經理做事不稱職的時候，老板當然有可更換他的權力的。

第四節 主權

國家的第四個要素就是主權。主權的意義是什麼呢？我們可以十六世紀的法國學者布丹所下的解說爲定義。他說：「主權是一個在公民與臣下之上，而不受法律限制的最高權力。」一個國家必須有一個最高的權力。如果一個國家有兩個最高權力，牠就不能算是一個統一的國家。這個最高權力的所在，并不固定；也許屬於一個君主，也許屬於少數的權利階級，也許屬於人民，也許屬於代表人民的國會。總之，這一個最高的權力，對內必須有統一的威權；對外必須有獨立的力量。這才算是一個有主權的國家。

(2) 主權的興起

主權而有近代的意義，實為民族國家成立以後的產物。亞里斯多德雖認定國家必須有屬於一人，或屬於少數，或屬於多數的最高權力；然而在希臘時代，島國林立，各自為政，統一觀念缺乏，主權的意義究未能充分發達。及至羅馬帝國時代，在理論方面亦常有以國家最高權力屬諸人民之說，然而事實上人民又轉委託於皇帝，故主權之義，亦未能進展。及至民族國家成立以後，政權始集於中央，貴族始服從君主，政教始各自獨立，而主權中之最高性與統一性始有存在之可能，於是主權之觀念始具體形成。

(3) 主權的性質

主權的性質是些什麼？普通講來，主權的特性是最高的，永久的，而又不可分的。因為牠不受法律的制裁，或者可以說牠本身就是法律的淵源，所以牠的地位是最高。因為政府可以改組，人民的單位可以死亡，但是主權的本體仍舊是永久存在。因為一國只有一個最高的權力，才能做到統一的地步，所以主權是不能分的。

(4) 主權的限制

從以上的特性看來，主權應該是萬能而無有限制的。但又不然，牠在法律上的地位儘管無有限制；但在事實上，人民的輿論、社會的道德、國際公法、風俗、習慣，都對於牠有相當的縛束。要是牠無有違反或破裂這種限制的必要時，牠是會遵守的。不過是這種縛束在法律上并無限制牠的權力，牠隨時可以自由行使牠的意志，不受任何的拘束的。所以有人講主權的限制，只能說是牠自己加在牠自己身上的。

第四章 族國與民族

第一節 族國與國家

(1) 族國與國家的區別

族國照英文直譯起來，叫民族的國，這就是說一個民族造成的國家。換句話說，牠的目的只在將同一血統，文化，語言，風俗的民族組織一個獨立自主的國家，如十九世紀所完成的德意志與意大利一樣。但是嚴格講來，世界上沒有一個真正民

族的國家，因為沒有一個國家的民族是絕對純粹的。何況事實上，一個國家包含許多民族的很多；一個民族造成幾個國家的也有，有民族而沒國家的也有，所以民族國家的原則事實上并不能普遍。那麼，民族國家與國家的區別，從此就可以看出來了。普通所謂的國家，其人民不限於一種一族；而民族國家的原則則以種族為單位罷了。

(2) 族國的興起

民族國家的興起，雖遠在十四五世紀，然當時不過正在發萌。所謂民族國家，只有英、法、西班牙及葡萄牙諸國而已。到了十八世紀，因波蘭之滅亡與法國之革命，遂促進民族國家之發展。波蘭之被分割，拿破倫蹂躪歐洲，乃使各不統一的民族恐懼興奮起來。其中以德意志與意大利感受最深，所以他們到了十九世的下半期都完成了他們民族國家的使命。

(3) 族國主義與國家主義

族國主義與國家主義在英文裏只是「Nationalism」一個字。然而事實上族國主

義與國家主義各有不同的意義。族國的意義已在本節第一項下講過。所謂主義亦不外以提倡一個民族一個國家的原則而已。至於國家主義是甚麼呢？簡單的說，牠就是愛國主義。這愛國主義完全是一種情感心理的作用；因為國家的危亡，全國人民就會不分種族，不分宗教，不分階級，不分信仰的團結起來，犧牲一切，以保衛他們的國家。這愛國的動機不一；有為鄉土觀念的，有為光榮歷史的，有為民族思想的，有為共同利益的，有為純粹情感的。不管他們為的什麼，總而言之，愛國主義有超過一切的力量，有叫人生死的威權。

(4) 國家主義的利弊

國家主義的好處很多；牠可以使分裂的國家團結，衰落的國家興盛，無組織的國家統一，被壓迫的國家解放，已亡的國家復興。此外牠還能保留固有國粹，養成特殊文化，培植健全人格，樹立自尊心理，犧牲個人利益，發達公德觀念等等。但是這一切好處的實現性，當以其國家的政治與教育為轉移。

國家主義也有牠的流弊，尤其是狹義的國家主義。牠的主要弊病就是在愛己之

國而不許愛人之國；愛己之文化而不許愛人之文化。結果是人民愚妄，文化低淺，軍備競爭，戰爭橫行；不經濟，不人道，無禮義，無是非。充其極，文化可以毀壞；人類可以滅絕。國家主義也發展到了這個地步，牠真變爲人類的仇敵了。所以國家主義好似一服藥，牠可以醫人，牠也可以殺人，就在善爲之用罷了。

第二節 民族

(1) 民族與族國的區別

英人蒲魯斯說得好：「民族是一羣由某幾種關係結合的人民，例如語言文字，思想，風俗，和傳習，使他們覺得自成一個緊密的整體，和其他同樣關係所結合的人羣有別。」照這個定義，民族並沒有一定的組織，也無須固定的土地，譬如猶太民族散居世界一樣。總而言之，嚴格講來，牠不是族國，也不是國家，不過有許多人常誤將這種名詞含混的使用罷了。

(2) 民族的因素

一個民族有許多構成牠的因素，血統、語言、文字、風俗、習慣、宗教、思想、歷史、經濟、土地等等都是。由於以上某幾種共同關係的結合的一羣的人民，就有一種特殊的共同情緒，使他們覺得與其他羣的人民有別。這些因素的重要性不等，但是他們都有造成一個民族情緒的能力。並且並不需要完全具備，這些因素，才可以造成一個民族，只要其中之一部份就可以造成一個民族。換句話說，這些因素固然重要，但是沒有一個因素是絕對的必須。因為有許多民族，只合有上述之因素中二三種者，也是很多。

(3) 少數民族

少數民族的意義，這是說在一個國家以內的一小部份異族。譬如說捷克有一小部份的日耳曼族，中國有一小部份的苗族；美國有一小部份的紅印族；各國各有一小部的猶太族。這一些少數民族，在從前甚至於現在還有些常常受那多數民族統制者的虐待。往往就引起那少數民族的祖國的干涉而發生國際糾紛。所以有交換民族或互訂條約以解決少數民族的問題的。

(4) 民族自決

歐戰將要終了的時候，美總統威爾遜提出十四點原則，作為媾和的基礎。其中有一點就是民族自決。民族自決的意義，就是說每一個民族應該有自己決定牠自己命運的權利。充實的講，一個民族應該成爲一個國家，少數民族可以自願歸併於其祖國，或至少有牠生存、語言、文化、風俗、習慣的保留權利。歐戰終了，有數民族即因此而建設了新的國家，有幾個少數民族即因此而受了保障，但究未能完全根據民族自決的原則。假使完全根據民族自決的話，這世界上的地圖必須重新劃分過。那麼，民族自決果爲有利或有弊，又是一個學理爭論的問題了。

第五章 憲法

第一節 何謂憲法

(1) 狹義的解釋

狹義的講 憲法是以一種或數種文件來規定政府制度的根本組織，及人民與政

府的權利義務的。照此說法，憲法必須成文。所謂的憲法政府，其產生須經人民的委託，其行動須受人民的擁護，其權威須得人民的同意，而人民之生命、自由、財產須有明文的保障。這才是所謂的近代憲法，如像美、法及大戰後諸新國的憲法一樣。

(2) 廣義的解釋

廣義的講，憲法就不限於成文。那麼凡是規定政府的組織、制度及人民與政府的權利義務，無論其為成文或習慣，都可以稱他為憲法。照這廣義的解說，我們就可以免却許多無謂的糾紛，而實際上也只有這個解說才合於憲法的真正精神。否則連憲法之母的英國反變為沒憲法的國家，這豈不是一個大笑話嗎？

第二節 憲法的需要

廣義講來，每個國家都有憲法的。因為憲法的大部份是規定國家的組織，難道世界有沒組織的國家嗎？專制的國家也好，民主的國家也好，至少都有一種政府組

織的慣例。那麼這種組織的規定，就無異於成了憲法的雛形。一個國家既有人羣，必有政府，然後各個人民之行爲，其關於社會全體之生存治安者，始有一致共同遵守之規律。但是政府的組織權威及人民的權利義務亦不能不有一規律共同遵守，於是就不能不有憲法。憲法一方面是政治的指南，一方面也是民權的保障。所以近代的人無不主張制訂憲法者。

第三節 憲法的興起

(1) 何以古代無憲法

如謂憲法爲制訂政府的組織及人民的權利的法規，則古代的國家無有憲法。因爲他們所有的，至多不過是一種政府的組織而已。爲甚麼會如此呢？這就是因爲古代人民根本沒有近代所謂的公民地位，他們也沒有政治的認識，所以他們當然也享受不了甚麼權利。要知道近代的憲法實發源於工業革命以後的民主國家；古羅馬，中世紀，及民族國家興起的時候固然談不上民主政治；就是以民主是稱的古雅典也

不是真正的民主國家。因為在雅典所能參預政治的人，也不過是極少數的自由民而已。這個原因是古代國家多採專制而人民亦習於專制；憲法的本身根本與專制的意義相違，人民既無求社會的地位，又無迫切的要求，那麼，那個國家又自願制訂憲法來縛束自己呢？

(2) 近代憲法之興起

成文憲法是一個近代的產品。十八世紀的美法革命及工業革命才產生了近代人士之所謂憲法。這就是因為從十八世紀以後的中產階級及大眾人民才逐漸的在社會上佔有地位；他們才開始有政治的意識，再不願盲目的受人無理的支配。他們要參與政治以決定他們自己的命運，再不能忍受從前的專制。所以自從美法革命以後，到了十九世紀的中葉，歐洲各國大多數都經過了人民一番或多次的奮鬥革命，而得到了憲法。就是英國自從一八三二以後，也走進了憲政的一個新階段。到了現在，世界各文明國家無不各有憲法。

第四節 憲法的種類

(1) 成文憲法與不成文憲法

若以憲法的文書為標準，可以分爲成文憲法與不成文憲法。成文憲法是以一種或數種文書來規定政府的組織及人民的權利，如像美國、法國的憲法一樣。不成文憲法是以習慣及各種文典來做政府的組織及人民權利的準繩，通常又叫習慣法，譬如英國的憲法就是如此。但是我們要注意的就是，成文憲法裏面的習慣也有憲法的效能的，而不成文憲法裏也有許多部分是成文的。

(2) 欽賜憲法與民造憲法

若以制憲法的機關而論，又可分爲欽賜憲法與民造憲法。所謂欽賜憲法，就是一國的君主常爲順應人民的要求或防患於未然起見，而自己頒布一憲法。如像昔日之薩頂尼亞，普魯士，及日本的憲法皆是。民造憲法是由國民所產生之代表機關製訂的，凡共和民主國之憲法皆是。

(3) 剛性憲法與柔性憲法

若以憲法之修改手續而言，又可分爲剛性憲法與柔性憲法。修改憲法須經過特

別繁難手續的，叫做剛性憲法，凡成文憲法的國家皆是，尤其是美國修改憲法。修改憲法無須特別手續的，換句話說，只與普通立法手續相同者，叫做柔性憲法，譬如英國就是如此。此外還有的憲法根本沒有規訂修改的手續的，如一八四八薩頂尼亞所頒布者便是。也有的憲法載有不準修改之條文者，如法國之國體便是。

第五節 憲法的特性

(1) 憲法高於一切

憲法的第一特性，就是在牠的效力大於一切。憲法是國家的根本法，牠的效力是高於任何其他法律以上。就使其他的法與牠發生衝突；旁的法只得算是無效。

(2) 制憲與立法的分別

憲法的第二特性，就是在制憲的機關。許多學者都主張制憲機關應與立法機關有別。但是事實上，憲法的產生往往出於三種機構：(一)君主頒布的，(二)國會制訂的，(三)憲法會議產生的。總之，無論他出於何種機構，他與立法的手續是不同

的。普通立法是國會應有的職權，如國會能制憲，就變成牠的非常之權了。

(3) 憲法的修改

憲法的第三特性，就是在牠的修改手續。因為制憲的手續不同，修改的手續也就與普通的立法不同了。不過是公認的原則重在穩定。所以修改憲法的手續總不免繁難些。美國修改憲法的手續算最難；英國因為國會萬能及根本不是成文憲法的關係就最易了。

第六節 憲法的價值

憲法的價值很多，現在略舉其顯著的幾個。第一個價值，就是在監督政府，有了憲法以後，政府必須遵守法律，不得專制。第二個價值，就是在保障人民，憲法一方面限制政府的權力，而同時就是保障了人民的權利。第三個價值，就是在提高教育，因為憲法公開了政治的權利，人民對於各種時事問題增加了興趣，間接的對於智識的慾望也感覺了迫切的要求。第四個價值，就是增加了人民的責任觀念，因

爲人民得到了參政的權利，才覺得他們是國家的主人翁，於是他們就有國家興亡，匹夫有責的思想。其他如團結民衆，統一思想，消滅革命，澄清吏治等都可以因憲法之實施而得到。

第六章 各種政體

第一節 政府與國家的區別

根據國家的定義，政府是構成國家的四個要素之一。那麼，政府當然不是國家。猶如耳目口鼻是人身之一部份；而耳目口鼻當然不能就算人身之整體。但是普通的人往往還會誤將政府當做國家，政府不好，他們就會說這個國家不好。這是因爲政府與國家的關係太爲密切，而常人就不知其區分，政府是國家裏面的一種機構，國家須賴之以實現其職權。政府好像是一家公司的經理，而國家好像是一家公司的董事會。公司裏一切用人行政，賣買事宜，操諸於經理。但是公司裏的營業範圍，組織權限，則操諸於董事會。經理須對董事會負責，而政府亦須對國家負責；董事

會可以更換經理，而國家亦可以更換政府。所以說，政府可以隨時改組，而國家還是永遠的存在。這就是政府與國家的區別。

第二節 政體與國體的區別

不惟有許多人對於國家與政府分別不清，就是連政體與國體也不明白。這的確也是一件難事。在我看來，國體是一個形式的標準，而政體是一個內容的標準。在形式上，有君主的國家我們就稱他爲君主國；有總統或委員的國家，我們就稱牠爲共和國。但是內容方面，有君主的國家也可以實行民主政治、如英國；也可以實行獨裁政治，如意國。而這個內容，我們就可以稱牠爲政體了。因此，美國與俄國雖然都是共和國；但美國則實行民主政治，俄國則實行一黨獨裁。前者就是國體，後者便是政體。這是一個最簡單而合理的分別方法。其實國體與政體究竟應不應分，及分的方法也有許多不同的意見。有些學者，簡直主張不要國體的，也有其相當的理由。

第三節 君主貴族與民主

古代的學者大都將國體與政體混爲一談。他們以統治權屬於一人而又世襲者，謂之君主制；以統治權屬於少數而又世襲或推選者，謂之貴族制或賢人制；以統治權屬於多數而經選舉者，謂之民主制。這就是柏拉圖與亞里斯多德的分法。此種分法也只是一個形式的分類，而不是一個內容的分類。因爲在現代的國家，統治權在名義上也許屬於君主，而政權則屬於人民。換句話說，君主國家可以實行民主政治，而共和國家又反可實行獨裁政治。這在古代的人看來，真要莫名其妙了。

第四節 內閣制

(1) 何謂內閣制

內閣制是現行的四大制度之一，其他三種是總統制，委員制，及獨裁制。所謂
的內閣制，就是由人民產生議會，由議會產生內閣。行政以元首爲名，內閣爲實。

內閣對議會負責，議會對人民負責；議會監督內閣，而內閣又領導議會。內閣制的閣員大都是黨派的黨魁。他們一方面行政負責長官，而同時又是立法的國會議員。他們的當政完全以國會的擁護為轉移，但他們亦可以解散國會，請人民為公斷。他們只執行國會的意志，而不執行元首的意志。這種制度，又叫國會制，可以用在有總統的國家，也可以用在有君主的國家；可以用在聯邦的國家，也可以用在單一的國家。現在實行此制最有效的國家就是英，法及英國的殖民地。

(2) 內閣與立法的關係

內閣與立法的關係最為密切，因為內閣制是建築在行政與立法不分原則上。內閣制的閣員都是上院或下院的議員；他們可以出席國會，提出他們的議案，辯護他們的政策。兩院的議員往往只有尊重他們的意見，予以擁護通過。因為內閣所代表的是多數黨，很少有本黨黨員反對本黨領袖的政策，縱有反對黨提出異議，也只有少的議員，於議案之通過無有妨礙。所以有人說內閣制度下的國會議員，是沒有甚麼地位的；因為大政方針都由內閣取決。國會固然可以彈劾內閣或通過不信任

案，但是在普通情形之下，誰願自己反對在台上的本黨呢？何況內閣也有解散國會的權力。話雖如此，內閣雖能控制國會，但是牠還得間接的對人民負責。否則下屆選舉，議席數目必致跌落，他們就沒有再上台的機會。

(3) 內閣制的利弊

內閣制的好處在立法與行政統一，毫無隔閡。因為閣員就是議員的領袖，則內閣提出議案易於通過，便於進行。假使不幸而有衝突，要不是內閣改組，就可以將議會解散。這解決的方法也稱便利。此外，牠還能充分的表現民治精神。因為內閣為國會多數黨派所組織；直接的代表國家，間接代表人民。又因為牠的任期以國會的擁護與否為轉移，牠的政策必然合於國會及人民公意。不過是內閣制也有牠的弱點。在人民智識程度低弱，及小黨林立的國家實行起來，就有許多困難。所以英法兩國比較起來，英國成功大而法國成功小。還有許多實行內閣制的國家，就連法國也不如了。因為人民愚蠢，他們對於政治問題，就沒有判斷，其是非的能力；因為小黨林立，內閣組織就必成為妥協的混合狀態。於是責任不清，政策不明，意見不

合，內閣不穩，政局不定，就成爲平常之事。

第五節 總統制

(1) 何謂總統制

總統制建築在三權分立的原則上，那就是說行政、立法、司法各自獨立平等，直接受權於民。總統制的要義是：元首是直接的或間接的由人民選出，其任期與職權皆有憲法規定；他只對人民負責而不對國會負責，國會不能使總統去職，總統亦不能解散國會。總統之下雖亦有閣員，但他們並不是國會的議員，也不能出席議會；他們只對總統負責而並不對國會負責。行政方面在名義上與實際上都是總統而不是內閣。首創此種制度的就是美國。

(2) 總統與立法及司法的關係

在總統制的國家，原則上三權是各自獨立平等的。總統不對國會負責，可也不能解散議會；議會不能控制行政，可也不受行政的領導。司法也是獨立，完全站在

行政立法以外。話雖如此，事實上他們三權并不能完全獨立平等，彼此還需一個制衡的道理在那裏維繫着。這又是總統制的一個特色。怎樣叫做制衡呢？這就是因爲三權本來不能也不應完全平等分立；有的權大，有的權小，所以他們就想出一個互相牽制，以爲平衡的方法。譬如說，總統雖然在行政方面有最高的大權，但是他任命閣員公使及最高法官皆須得上院的同意，而總統及閣員又得被國會彈劾。譬如說議院在立法方面雖說是有最高的職權，但是大理院可以判決他們通過的議案，與憲法相抵觸爲無效，反過來，高級法官又須爲總統及上院所任命，而法院組織又須經議院規定。這就是制衡的作用。

(3) 總統制的利弊

主張總統制的人，多以爲總統不受政黨的支配及國會的牽制；能够保持行政的效率與確定遠大的規畫，尤其宜於政黨紛立，教育落後的國家。但是反對的人多以總統制易於演成專制，不負責任；在他的任期之內，他可以右置他個人的勢力爲所欲爲。且一旦立法與行政發生衝突，國會既不能使總統去職，而總統又不能解散國

會，於是一國政治成爲僵局。此又非總統制之利。

第六節 委員制

(1) 何謂委員制

委員制是瑞士首創的一種責任分負，共同取決的行政制度。牠有五個要點：

一) 每個委員是平權的，(二) 他們是代表議會而執行議會的意見的，(三) 他們不是一黨一派的，(四) 他們有一定的任期而不以國會的擁護爲轉移的，(五) 他們各管一個部務的。這是瑞士委員制的特色。瑞士爲甚麼創設這樣一個制度呢？這就是因爲牠有牠的特殊國情。瑞士地方雖小，而語言國俗不同，地方成見甚深，兼以自由成性，所以黨派林立，要顧到地方的利益，黨派的意見，自由的習慣，牠就採取了委員的制度。瑞士的委員共爲七人由聯邦議會選出，每人各掌一部，如同他國內閣關員。委員長除却接見使節及主席會議以外，與其他委員是絕對平等，並沒有其他的特權。所有法令，皆用全體委員會名義頒布。

(2) 委員制與立法的關係

瑞士的委員制有好些地方頗似一個內閣，而其實又不是。委員會得預備案件提出議會，並且委員自己也可出席辯護；但是他們并不能同時為議員，他們也無須對於一個案件的好壞完全同意。假若他們的案件連受國會否決，他們也無須辭職。委員會只是一個聯邦議會的代表團，聯邦議會握有最高的威權，委員會只執行議會所通過的議案，無有判決牠的權力。但是在委員的三年任期之內，國會也不能罷免他們。

(3) 委員制的利弊

委員制的長處也在行政與立法的溶洽，并無衝突。兼以委員平權，又可以避免專制。但是牠的短處，在責任不清楚，辦事不敏捷，尤其是在內憂外患極須行政效率的時期，此制尤為不宜。

第七節 獨裁制

(1) 何謂獨裁制

獨裁政治是一個人或一黨，以武力為後盾，在國家的非常時期，用合法或革命的手段獲得政權，實施其一己或一黨之主張，而不對人民負責的一種制度。這種制度創於古代羅馬，他們叫做狄克特多，并且也要在內憂外患的非常時期才設立的。非常時期一過，狄克特多就馬上取消，而恢復到平常狀態的政治制度之下。所以講個政治在古代已含有過渡的性質，而不是一個固定的制度。這個制度從牠對人民不負責任及不公開政權方面看來，牠是一個專制政治。但是從牠過渡的性質以達到他一定的目的或主張方面看來，牠又是一個革命的政治。現在實行這種制度的，有蘇俄及德、意。

(2) 獨裁制與立法司法的關係

制度既名獨裁，當然談不上甚麼分權了。在這種制度之下，普通的三權分立之說不復存在。立法，司法皆須受政治的支配，不能獨立。假使孟德斯鳩之徒復生，當謂專制之甚，再沒有過於此的了。人權民權，那就更說不上。

(2) 獨裁制的利弊

獨裁制施行於一種非常的時期，能够有效率地應付緊急的時局，使人民能够過一個安定的生活，這是牠的好處。但是在平常的時期施行獨裁；因循的將政權獨攬，對人民毫不負責，則其流弊即為專制。所以獨裁制只應實行於非常時期，並且須有獨裁者的偉大能力。一俟獨裁者的主張達到，則應恢復正軌，庶幾乎才合於以法利國的道理。

第八節 單一與聯邦

單一國是一個集權中央，授權地方；以制憲為中央特權，以地方為行政單位的制度。聯邦國是一個中央與各邦或各省分權的制度。牠以憲法為雙方權限的保障，聯邦與各邦各得制定憲法，但各邦憲法不得與聯邦憲法相抵觸。分權之範圍，應以其權之屬於國家整體者，如外交、財政、軍事歸於聯邦。其權之屬於一邦一地者，如教育、市政、撫恤則歸於各邦。從此可以看出聯邦國與單一國的區別是：單一國

授權與各地，或甚而允許各地自治，但各省並無自主的權力；而聯邦國的各邦則在其範圍內有自主的權力，可以自制法規憲法，中央不得干預。

近代實行單一制的國家，如英、法、中、日；實行聯邦制者，如德、俄、美、瑞。單一制的長處，在政權集中，法令劃一，組織單純，辦事敏捷。聯邦制的長處，在因地制宜，順應民情，防止專制，保障自由。但是在普通的情形下面，無有單一之障隘的國家，往往都採單一制度；只有在民族復興，文化利害不同，或先有邦的歷史而又迫於非聯合不可者，才採取聯邦制，近年的情形，聯邦國的中央權力大有與日俱增的趨勢。

第七章 政權的劃分

第一節 政權劃分的理論

一個國家的主權是不可分的，但是是一個國家的政權是必須分的。分權的學說創於古代希臘，亞理士多德早已認定政權必須分爲立法、行政與司法，惜後來無多大

發展。一直要等到孟德司鳩出世，分權的學理始得彰明。孟氏民主民權，重自由；所以他提倡三權分立之說，以爲民權自由的保障。他說『假使立法，行政與司法併合在一個人手上，或在一個同一的機關裏，那麼自由就會沒有了。因爲人民害怕君主或元老院制定暴虐的法律，以便他們自己執行。假使司法權沒有同立法與行政權分開，自由也是沒有的。』司法官與立法者合併在一起的話，人民的生死就可以受專橫的判決。司法權與行政權混合在一起的話，司法官便有壓迫者的權力了。』他的意思是說，三權如分立，則政府的權威不敢濫用，而人民才可以得着自由的保障。此後，三權分立之說就不惟成了民主主義者的金科玉律，事實上，凡實行憲政的國家也就認真的採用了。不過是政權的劃分，究應爲幾權尙是一個問題罷。

第二節 立法

(1) 立法機關的興起

立法的地位在三權中最爲重要，亞里斯多德特別注重此權，而其他的民主學者

，如洛克、司徒密爾等都重視立法的機關。立法的機關在英國產生得最早，牠由賢人會議而大議會，由大議會而國會，到了十四五世紀之時，英國的國會已粗具近代國會的規模及職權了。法國的三級會議之起源亦與英約同時，但是牠死氣沉沉，毫無進展，一直要等到法國大革命的時候，才有國民會議出現。歐洲其他的國家，又更在法國以後了。

(2) 立法機關的組織及權限

立法機關的組織及權限各國多倣效英國。現在世界上的國家，在立法方面採兩院者多，採一院少。上院在從前多代表貴族，或另一階級，或地方單位。其產生的方法多由間接選舉，或指派，或世襲，近代亦有直接民選的了。其職權在早甚大，遠過下院；但自英國一八三二及一九一一以後，各國的上院權威，除了美國以外，都一天一天的銳減起來了。普通的看法，在現在都只以下院為真正的民意立法機關，上院不過做一番審慎考慮的工作而已。上院的人數，少者數十餘人，多者數百餘人。任期少者數年，多者終身，極不一致。至於下院，現在多實行普遍，平等，直

按，秘密選舉。人數少者一百餘人，多者六百餘人。任期多由二年至六年。其職權不外管理財政，監督政府，制訂法律諸端。歐戰後有許多國家都允許了女子參政的權利。

第三節 行政

(1) 最高行政的方式

各國最高行政之方式，不外以元首單一或複數為原則。主張元首必須單一者，以為行政並非討論機關；如欲行政負責專責，辦事求靈敏，以一人為行政之領袖最佳。現在各國多採此說。內閣制，總統制，獨裁制，都以此為原則。只有委員制才是多頭行政，主張實行的人，以此能防止專制，代表黨派，多得賢才，但是現在採用此制的極少。

(2) 最高行政的組織及職權

講到組織方面，先說行政的產生方法。最普通的不外世襲，國會選舉，直接民

選，間接民選或黨派推定諸種而已。他們的任期最普通的是由三年至六年，君主的當然是終身。至於職權則不能一概而論，不過在名義上所有一切行政大權，甚而至於頒布法令皆屬於元首。但是在內閣制的國家，實權則操諸於內閣，元首不過簽簽名而已。總統制的元首權威甚大，對於行政固不用說，就是在立法與司法方面，他都有相當的影響。

第四節 司法

(1) 司法的地位

三權之中，司法在從前佔據一個最弱小的地位。十八世紀以前各國多行專制，立法，司法皆不獨立，司法簡直只是行政之一部份而已。民主政治興起，三權分立之說逐漸實現，而司法之地位亦開始獨立，到了現在，有的國家法庭可以宣布國會所通過的議案爲違憲，並且牠有解釋憲法的特權。這可見司法的地位是一天一天的高起來了。

(2) 司法的組織及職權

司法的組織各國是不同的。大體說來，英美與大陸頗有分別。英美的法庭上訴者除外，往往只有一個法官審案，而歐洲方面則常有多數法官。英美有循行法庭，而大陸方面則無。大陸方面多有行政法庭，而英美則無。至於產生法官的方法，有選舉的有任命的；但現在還是任命的多。法官雖由行政方面任命，但被任命的資格頗嚴；一經任命，任期多受保障無有限制；如無重大過失，便成爲一個終身職了。

第五節 考試

考試在英、美、法、都不是一個獨立的權。他們最多只由政府任命一個獨立委員會負責管理文官考試，範圍都只限於事務官吏。考試權是 國父孫中山先生所首創。根據國民政府組織法，考試院除正副院長外，尙設有考選委員會與銓敘部。考試院之職權「爲國民政府最高考試機關，掌理考選銓敘事宜。所有公務員須依法律經考試院考選銓敘方得任用。」

第六節 監察

監察權又是我國 國父孫中山先生所首創。在三權之外加上考試，監察，遂成五權憲法之說。此權在歐美屬於國會，在中國則另組一獨立的監察院。其組織亦有正副院長各一人，及監察委員十九人至二十九人。此外更設立審計部審核全國財政出納。監察員亦得分赴各省市機關調查訊問。這又是五權制度中最大特色之一。