

50-43 張 45.41
中華百科叢書

政治學綱要

楊幼炯編



上海中華書局印行

556

中華百科叢書

楊幼炯編

政治學綱要

中華書局印行

國民政府內政部註冊二十四年

十月廿四日 第五九四五號

中宣會圖書雜誌審查會審查證字第一一六號

民國二十四年五月發行
民國二十七年十月再版

中
華
百
科
叢
書
政
治
學
綱
要
(全一冊)

◎ 實價國幣五角

(郵費匯費另加)



編者 楊幼炯

發行者 中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者 香港九龍北帝街
中華書局印刷所

總發行處廣州漢民北路中華書局

分發行處 各埠中華書局

總序

這部叢書發端於十年前，計劃於三年前，中歷徵稿、整理、排校種種程序，至今日方能與讀者相見。在我們，總算是「慎重將事」，趁此發行之始，謹將我們「慎重將事」的微意略告讀者。

這部叢書之發行，雖然是由中華書局負全責，但發端卻由於我個人，所以敘此書，不得不先述我個人計劃此書的動機。

我自民國六年畢業高等師範而後，服務於中等學校者七八年。在此七八年間無日不與男女青年相處，亦無日不為男女青年的求學問題所擾。我對於此問題感到較重要者有兩方面：第一是在校的青年無適當的課外讀物，第二是無力進校的青年無法自修。

現代的中等學校在形式上有種種設備供給學生應用，有種種教師指導

學生作業，學生身處其中似乎可以「不遑他求」了，可是在現在的中國，所謂中等學校的設備，除去最少數的特殊情形外，大多數都是不完不備的，而個性不同各如其面的中等學生，正是身體精神急劇發展的時候，其求知慾特別增長，課內的種種絕難使之滿足，於是課外閱讀物便成爲他們一種重要的需要品。不幸這種需要品又不能求之於一般出版物中，這事實，至少在我個人的經驗是足以證明的。

當我在中等學校任職時，有學生來問我課外應讀什麼書，每感到不能爲他開一張適當的書目，而民國十年主持吳淞中國公學中學部的經驗，更使我深切地感到此問題之急待解決。

在那裏我們曾實驗一種新的教學方法——道爾頓制，此制的主要目的在促進學生自動解決學習上的種種問題，以期個性有充分之發展。可是在設備上我們最感困難者是得不着適合於他們程度的書籍，尤其是得不着適合

於他們程度的有系統的書籍。

我們以經費的限制，不能遍購國內的出版品，爲節省學生的時間計，亦不願遍購國內的出版品，可是我們將全國出版家的目錄搜集齊全，並且親去各書店選擇，結果費去我們十餘人數日的精力，竟得不到幾種真正適合他們閱讀的書籍。我們於失望之餘，曾發憤一時擬爲中等學生編輯一部青年叢書。可惜未及一年，學校發生變動，同志四散，此項叢書至今猶祇無系統地出版數種。此是十年前的往事，然而十餘年來，在我的回憶中卻與當前的新鮮事情無異。

其次，現在中等學生的用費，已不是內地的所謂中產階級的家長所能負擔，而青年的智能與求知慾，卻並不因家境的貧富而有差異，且在職青年之求知慾，更多遠在一般學生之上。卽就我個人的經驗而論，十餘年來，各地青年之來函請求指示自修方法，索開自修書目者，多至不可勝計，我對於他們媿不能

盡指導之責，但對此問題之重要，卻不曾一日忽視。

根據上述的種種原因，所以十餘年來，我常常想到編輯一部，可以供青年閱讀的叢書，以爲在校中等學生與失學青年之助。

大概是在民國十四五年之間，我曾擬定兩種計劃：一是少年叢書，一是百科叢書，與中華書局陸費伯鴻先生商量，當時他很贊成立即進行，後以我們忙於他事，無暇及此，遂致擱置。十九年一月我進中華書局，首卽再提此事，於是出計劃而徵稿，而排校。至二十年冬，已有數種排出，當付印時，因估量青年需要與平衡科目比率，忽然發現有不甚適合的地方，便又重新支配，已排就者一概拆版改排，遂致遷延至今，始得與讀者相見。

我們發刊此叢書之目的，原爲供中等學生課外閱讀，或失學青年自修研究之用。所以計劃之始，我們卽約定專家，分別開示書目，以爲全部叢書各科分量之標準。在編輯通則中，規定了三項要點：卽（一）日常習見現象之學理的說

明，(一)取材不與教科書雷同而又能與之相發明，(二)行文生動，易於了解，務期能啓發讀者自動研究之興趣。爲要達到上述目的，第一我們不翻譯外籍，以免直接採用不適國情的材料，致虛耗青年精力，第二約請中等學校教師及從事社會事業的人擔任編輯，期得各本其經驗，針對中等學生及一般青年的需要，以爲取材的標準，指導他們進修的方法。在整理排校方面，我們更知非一人之力所能勝任，乃由本所同人就各人之所長，分別擔任。爲謀讀者便利計，全部百冊，組成一大單元，同時可分爲八類，每類有書八冊至廿四冊，而自成爲一小單元，以便讀者依個人之需要及經濟能力，合購或分購。

此叢書費數年之力，始得出版，是否果能有助於中等學生及一般青年之修業進德，殊不敢必，所謂「身不能至，心嚮往之」而已。望讀者不吝指示，俾得更謀改進，幸甚幸甚。

舒新城 二十二年三月。

自序

政治學是研究政治現象的科學，政治現象是隨時代而有變異，所以政治學的研究，也隨之而異其內容。我們若以三十年前的政治學與三十年後今日的政治學相較，其對象與根本概念，已經有一種絕大的變化。第一，以前政治學研究最重要的對象，是「國家」，但是國家的觀念，到了現在，大有改變。以前認國家有神聖的倫理的價值，現在則認定國家祇是一種公共職務的表現。與學校工廠一樣，祇是執行某種職務而已。並且政治學並不僅是以「國家」為惟一研究的對象，並須注重於人民的權利與經濟問題的解決。第二，主權最高無上的信念，在以前本不成為問題者，然自近代產業發展以後，人民對於主權的神聖觀念，已經發生動搖。從前人民以為國家的主權，能够超越於一切社會權力之上，能够做各種爭端的仲裁者，但是這種信仰不幸因國家在勞資爭鬥中

的無力仲裁，而大爲失墜。第三，現代政治制度的改觀，尤大有影響於政治學之研究。歐戰以前盛行民主政體，東西各國莫不爭先恐後以建設民主政體爲急務，民主政治一時風行全球。但自歐戰以後，民主政體已成過去，各種各樣的獨裁政治，代之而興。而在民權制度方面，又由傳統的地域的制度，趨向於職業的制度，則由這種種政治制度而產生的政治理論，自大異於前，於是造成政治上根本的改變。所以我們今日研究政治學應注意這種新的趨向，以了解現代政治現象的真實內容。

本書是以現代政治爲敘述的主題而參合政治學上各種新舊學說，以爲論證，使讀者對於政治學一般的理論，與現代政治的新趨勢，有明確的了解。著者在這短短的篇幅中，企圖以簡明的筆致，敘述關於政治學上各種重要的問題，更系統的說明各派政治學者的意見。對於現代政治研究的內容，國家與民族的觀念，主權的學說，以及民主政治與民權理論，均加以論述；在政治學所必

要研究的範圍內，本書大致都已有詳明的敘述了。在民權發展的現代，我國人民仍保持其舊日封建社會所遺留的政治心理，這種政治心理，不獨不能理解現代政治生活的實質，且足以妨礙人民政治能力的發展。所以目前訓練人民政治能力的先決條件，就在貫輸現代政治的基本智識，使他們了解政治生活與政治組織變遷的真相。本書之作，就希望在這方面有所貢獻於國人。

民國二十三年四月楊幼炯自序於上海

政治學綱要目錄

總序

自序

第一章

緒論

一、「政治」與「政治學」是什麼

二、政治學是不是科學

三、現代政治研究的範圍

四、政治學研究的新趨勢

第二章

民族

一、民族是什麼

(一)

(二)

(三)

(六)

(二)

(一六)

(六)

二、民族的起源及其發展·····	(三二)
三、民族組成的要素·····	(三五)
四、民族國家與民族主義·····	(三三)
第三章 國家 ·····	(四一)
一、國家是什麼·····	(四二)
二、國家存在之學說·····	(四七)
三、國家觀念的改變·····	(六一)
第四章 國權與主權 ·····	(七一)
一、什麼是國權·····	(七一)
二、主權的概念·····	(七八)
三、主權的學說·····	(九四)
第五章 民主政治 ·····	(一〇四)

一、民主政治是什麼·····	(104)
二、民主政治的形成·····	(107)
三、近代民主政治的兩種形式·····	(110)
第六章 國民權利·····	(115)
一、「國民權利」的解釋·····	(115)
二、「自由與平等」之意義·····	(113)
三、近代民權之內容·····	(119)
中文名詞索引	
西文名詞索引	

政治學綱要

第一章 緒論

一、政治與政治學是什麼 近代所謂「政治」(Politics)可以從科學與技術兩方面來詮釋：從科學方面說，就是關於國家現象的系統研究；從技術方面說，就是國家行政底總體。所以前者是包括許多國家理論的智識，後者則注重在解決國家與政府各方面的種種實際問題。但我們若從一般的解釋，則所謂「政治」就祇是國家機關和國民行為直接關於國家根本之活動底總稱。

政治又有「理論的政治」(Theoretical Politics)與「實際的政治」(Applied Politics)底區別，前者僅僅說及關於國家的基本的性質，並不討論

到實現國家目的的行動或方法，後者則完全在討論國家的動作，這就是所謂「動的制度」(Dynamic Institution)。(註1)所以凡是講到國家的起原、性質、要素及目的，包括政治組織與行政的原則，都是「理論政治」的範圍。若是講到政府實際的行政，則是「實際政治」分內的事。現代大多數的學者，大都認定政治學就是所謂「理論的政治」，而普通所用的簡單的「行政」名詞，多是指「實際的政治」而言。

一般學者多用政治學這個名詞，敘述一種關於國家的系統研究的學問；但是近代國家本身現象，極其複雜，千頭萬緒，需要很多門類的科學來研究。政治學所研究的是否包括一切關於國家現象的學問，成爲政治學者爭辯的焦點。有一部份的政治學者主張政治學是一種複雜的學問，包括各種政治的科學。比如摩爾(Von Mohl)分政治學爲(一)普通政治學說(二)政治學的原則(三)政治學的歷史。(註2)吉丁斯(Giddings)甚至於把哲學也列爲政治學之

一、(註二)可是大多數的學者，還是認定政治學不是全研究所有一切國家的現象或關係，祇是直接或間接研究國家一般的現象或關係的。

所以政治學上所研究的問題：第一就是敘述國家的性質(Nature of the state)，觀察國家的特質及組織與其所處的環境，所發生的變端；第二就是在追求國家的起原和發展(Origin and development of the state)；第三就是說明國家的目的(Purpose of the state)，考察政府的職務和功能，而求適應政治的環境，謀政治問題的解決，因為政治學所研究的對象，全是國家一致觀象，所以格特耳(Gertel)對於政治學所下的定義，就是說「政治學者國家的科學也(Science of the state)」(註三)

二、政治學不是科學

現代政治，森羅萬象，若不適用科學的研究，很難尋出系統的原則來，所以政治學到了現在，大都已公認它為一種研究一切與國家關係的種種事實、勢力和現象的科學，但是在以前有許多學者却否

認政治學是科學，他們以為政治現象的特質不能確定，很難用科學的方法來研究，而主張最力的便是法國學者孔德（Comte），他以為（一）政治學者對於政治學的方法、原則及結論，都沒有共同的意見。（二）政治現象是不能有無間斷的發展。（三）政治現象是萬不能預先察覺的。^{（註五）}因此他遂斷定政治學不能列為科學。

本來所謂科學就是精密而有系統的智識總體，必須經過系統的觀察、實驗和推論，所以科學的應用，就在使宇宙間一切現象的概念，使之成為「普遍化」和「系統化」。所以披耳生（Pearson）說：「科學的組成，不是事實，而是研究事實的方法。」這就是所謂科學方法。科學方法第一在搜求事實，從事觀察；其次在推論，注重概念的確定，最後的判斷，又須靠試驗的證實。科學的方法既是如此，可是科學的目的，又在指導人類的行為，判斷科學功用，全在看它在人生實際上有何效果，對於人生行為上發生什麼影響。所以孔德說得好：「無

論什麼科學，都應當以指導人生行誼爲職志。換言之，樹立人生的基礎，就是科學的所有事。」這話很可以說明科學的根本任務。

近代的政治組織與政治現象，總是時時變遷的。我們在這個時時變遷的環境中，常常可以尋出一種原因和推論來，因爲我們就可以假設各種原理原則，作爲解釋政治社會中萬事萬物的現象，同時又是應付環境的一種工具。環境既是時刻變異的，政治組織，也必隨之而變動，結果舊的原理原則不能實用，必定有新的來代替。因之政治學裏的原理原則，祇是從某時某地某種環境中尋求出來的，作爲救濟某種環境的工具。由此可知近代政治學的研究，實具有科學的特質，所以政治學可以稱爲科學。

至於說政治學缺乏共同的意見，也未盡然。亞里士多德（Aristotle）說：「從最高的意思說來，政治學可以說是主要的科學。」（註六）實際上他就是應用科學方法研究希臘政治的一個人。德國的學者，向來以科學研究的精神著

名的。他們許多政治學者，大都是認定政治學實具有科學的特性。比如賀策獨甫 (Holzendorf) 就是贊成政治學應列為科學的人。他說：「在各種學問勃興之際，我們決不能說研究國家實際現象，及學問底總體的不能稱為政治學。」^(註七)其他的學者如 Vol Mohl, Bluntschli, Jellinek, Ratzschhofer, Treitschke, Sir G. C. Lewis, Sidgwick, Lieber Woolsey, Burgess, Willoughby 等都是一致主張政治學是科學的。

三、現代政治研究的範圍 政治學既是科學，所以現代政治的研究最重要的特質就是具有真實的科學性。以前的政治學者，多偏重玄想與演繹的研究，而現在大多數的學者，却都從事科學的研究。一切科學之共通的研究方法，不外是歸納的研究與演繹的研究兩種。固然這兩種研究的方法，必須相互為理；並且反復證明而後可以作為有效的真理之探究。但是我們必須知道現代政治之主要的任務，是研究現代國家如何發生，如何進化，求獲得因果變

遷的公例並觀察現代國家之實際的性質及組織與所處的環境，所發生的變端，更欲從這中間找出根本觀念和具體的原理原則來，這完全在以事實做基礎，所以事實的觀察，最爲重要，尤應以事實爲基礎，由歸納法求到結果，再以這結果爲前提而行演繹法以取出他的精神，因此現代政治學者大都用歷史的比較底研究，一改以前籠絡的抽象的研究的弊病。

其次，現代政治的研究，又與其他的社會科學有密切的關係，尤其是社會學與經濟學兩種政治的組織，是建築在社會組織裏面，與社會的現象有絕大的關係，而政治問題又大都含有經濟的性質，所以現代政治的範圍，並不是限於政治組織形體的研究，並須注重政治上實際問題的解決，近代各國大的政治問題，無一不是社會經濟問題，政府的存在與否，視其經濟政策，政黨的勝負，也以其對於經濟問題的主張爲準，近代各國政治上的紛爭，與階級上職業上的鬥爭，以及一切由這種關係而生出來，足以撥動政潮，激起民衆運動的政治

問題，推溯其源，也無一不是由於經濟利益的不均或衝突而起。人民有了政治的覺悟，知道國家政府與自身有切膚利害而要求政權干涉政治者，都是因爲政治上的政策、目的、組織及運動，處處都有影響及於他們的社會經濟的生活。所以現代政治學者，關於政治制度及政治組織的種種問題上，都各有其特別主張的學派，並各有其政治組織的計畫，與其運用政治的技術。他們根據社會經濟問題研究的結果，而得到各種政治的主張。可知現代政治的研究，又重在以社會經濟問題爲基礎的。

現代政治研究的第三種特質，就是由着重政府構造的研究，而進於政治組織功能的研究，以前的政治，是專研究政治組織的政治，他的本性是靜止的。現代政治的研究，是流動的。以前的政治學者專講國體，政體等政治組織的形態。現代政治則注重政治組織的功用，比如關於一國的政治制度，現代的政治學者，着重於考察他們的政治制度實施後的功用如何。所以他們不僅在研究

一國的憲法和一切法律，而須注重其政黨的活動與各種真正輿論機關的表示，尤其是言論機關，因為「國家乃公衆的組織，藉着官吏的形成，以保護他的會員所共同享受的利益。」所以公衆意見的表現，是可以看到某種政治制度實施後的功能的。

此外，現代政治的研究，又是趨向於國際關係的方面。自十九世紀以來，世界商業交通和科學的發展，以及政治學者之關於國際主義的宣傳（如盧梭（Rousseau）、邊沁（Bentham）及康德（Kant）等）又加以維也納會議以後，國際公法爲各國所共認，於是國際政治的勢力，日益發達。因之現代的一切政治組織，處處都與世界政治息息相關。加以到了十九世紀後半期，國際方面更有司法、行政、立法等國際組織的雛形，而現代政治研究的範圍，更因之而擴大了。

現代政治研究的內容，從普通一般的意義說起來，大都以國體、政體、民權

爲中心，比如關於政府的組織，國會的選舉與民權的運用，其中大部分是注重於政治組織形體，與政治組織的手段及技術的研究；但這些僅是現代政治的表面，政治學中的極小而靜止的一部分。現代人類的政治生活與社會上流動的主力，並不在這裏，而現代政治的研究却注重於動的方面，且以研究社會經濟問題及國家對待這種問題之政策，以求政治的正當組織及國家的正當方針與設施，爲主要的內容。

因此，現代政治的研究，可以分爲兩大部分：第一部分就是關於政治組織形成的研究，這一部分以供給政治組織上的智識爲主。（一）在國體方面，注重討論內閣制、總統制、聯邦、國家起源及國家主權等問題。（二）關於現有的政治制度，作比較的研究，這就是所謂「比較政府」（Comparative Government）。研究現在各國的政治，以求既得的政治觀念，用於實際的政治上去。此外我國研究各國政治組織，又須注意現在各國政治的背景（如民族思想、羣衆心理、

經濟狀況、社會關係、及其歷史所遺傳在政治上、社會上、經濟上、思想上的特別的存在。現在政治制度的運用，以及國家所取的地位。(二)政治思想的研究，具有解釋的敘述的功用，研究現存思想的各派，就他們學說的來源，以證明現代政治的趨勢。第二部分就是關於實用政治的一方面，這是注重(一)研究政治集團中之政治生活的實情與社會的關係，(二)研究政治組織的運用和功(三)研究國家實際政治運用的方針與其國家的社會經濟政策。總之，實用政治就是研究已往的及現在的國家各種政策，以謀發見較好的政治或改良現存的政治。大抵政治組織形體的研究，着重法制；實用政治的研究，又接近經濟學，這兩種研究合而為一，即造成一個現代政治的新系統。

四、政治學研究的新趨勢

至於現代政治發展的途徑，是隨時代而

演進的。以前民族國家的勃興，本是因為民族與地理的統一 (Ethnical Geographic unit) 但是十九世紀以來，世界社會經濟的變動，打破了各民族的自

然藩籬，使各民族自尊自大的偏見，因時勢的轉變，而趨於改觀；一方面因本國民族土地的過狹，不能不向海外求發展，他方面又不能不受世界政治的波動，而不能保持其舊有的範疇，因此民族的範圍與地理的界限，逐漸崩裂，而民族國家既被推翻，所謂國家最高權力的信念，也因之減少，多數的政治學者對於國家之倫理的價值，發生懷疑，於是國家的職能，僅和學校工廠一樣，只是執行某種職務的機關而已，決不能承認國家是最高主權團體，比如法國公法家狄驥（L. Duguid）氏主張「公共職務說」（Service Publique），英國基爾特社會主義者柯爾（Cole）氏則主張根據職業原則（The principle of function）以改造全社會的經濟機關與組織，其他如列寧（Lenin）、克魯泡特金（Kropotkin）甚至否認國家之存在，可知現代政治研究的對象，又不僅是單純的限於國家。

其次，以前政府的組織，是以分區選舉制為主，根據當時簡單的工業的農

業的利益，選舉代表共同組織一個立憲的國家。但是到了城市人口非常繁殖和工業上發生利益衝突的現象，這種選舉的代表制，又發生了許多的缺憾。於是由地理上的制限，一變而為經濟上的鬭爭，而由區域產生的代表制，已經暴露了其不可能的弱點，因之就有職業代表說與反對立法行政分立的運動。職業代表說在英國則有柯爾氏主張以「基爾特」代替區代表制，在德國則代以經濟會議，而俄國的「蘇維埃」制，更完全廢棄了區代表制。三權分立的學說，本創自孟德斯鳩（Montesquieu），但至今已多不能實用。蘇維埃俄羅斯則為根本反對這樣運動主要的勢力，就是各國曾經採用這種制度的，也是發生了許多流弊。於是現代政治組織，又呈現種種新的局面。

此外自十九世紀以來，代議制度，非常盛行，當時人民以為代議制興，民隱可以上達，但到了現在資本家與政黨把持選舉的黑幕，層出不窮，使人民對於議會徒生厭惡之心，於是有主張根本推翻的，如俄國的蘇維埃，英國的基爾特。

又有主張改良的，如英國麥克唐納氏的經濟國會論及德國的經濟議會，以至各國行政集權的制度，非常盛行，而議會制度已漸頹於破產，以議會制度為骨幹的各國政治，又因之有各種新的趨勢。

總之，現代社會的變動速率，非常猛烈；而政治組織的變遷，也因之方興未已。我們若是以二三十年前的政治與現在的政治相比較，其對象與根本概念，已經有一種絕大的變化。所以我們研究現代政治的態度，便不能固執成見，時時應以客觀的環境為研究政治組織變動的基礎。

註一 關於「理論的政治」與「實際的政治」底區別，政治學者如 Jellinek, Holzendorff,

Janet, Cornwall, Lewis, Alexander Bain, Sir Frederick Pollack 等各有詳明的解釋。

註二 Von Mohl: "Geschichte und Literatur der Staat Swissen Schafher" Vol. I 第一二六頁（一八五五年出版）

註三 Giddings: "Principles of Sociology" 第二十七頁

註四 Gekell: "Introduction to the Political Science" 第十五頁

註五 Comte: "Positive Philosophy" (Masineau 英譯本 Vol.II.ch.3)

註六 Aristotle: "Ethics" bk. I. ch. II.

註七 Holtzendorff: "Principien der Politik" P. 4

問題

- 一 凡政黨或政團以競爭國家政權爲目的的政治，是政治家的政治？還是政治學者的政治？又執政者用政治爲方法，以社會福利爲目的的政治，是政治家的政治？還是政治學者的政治？
- 二 一般的政治學者的著作中，多是說：「政治學是研究國家的科學」這一個定義，是否合於戰後新政治學研究的範圍？

- 三 政治學與社會科學的關係怎樣？政治學何以是科學？
- 四 現代政治的研究，着重在社會經濟問題，這是什麼原故？
- 五 如何才能建立一個新政治學的系統？

第二章 民族

一、民族是什麼 民族(Nation)是一個「種族的名辭」(Ethnic

Term)是由拉丁文“Natio”變出來的，通常用來表示「誕生」(Birth)或「種族」(Race)的意思。這個名辭的原意，是指明一個部落或一個社會集團之在事實上或理想上以同一血統結合而言者。十七世紀以後，在一個國家裏面的居民，不問其種族屬性何若，普通都以「民族」稱之。不過這個名辭爲世人所通用，仍是始於波蘭瓜分之後，當時「民族」與「國」(Country)混用，猶之「民族主義」(Nationalism)與「愛國主義」(Patriotism)相混一樣。及至十九世紀之初，「民族」與「民族性」(Nationality)已經有了區別。所謂「民族」是指明有同一語言，同一風俗，同一文化的人類集合體而言；所謂「民族性」即是由同一種族，同一語言，同一宗教，同一習慣及同一歷史的

人民集團發生出來的因爲有這種同一的性質，於是才有統一的民族意識發生出來，使人民能統屬於一民族之下。(註二)我們若要對於民族有明白的認識，必須把這個名辭的概念加以分析。

普通所下「民族」的定義，就是說：「民族是住於一定自然地域內的同類人種之集合體」而言。(註三)但是這種定義，頗欠明瞭，因爲一個民族常是由幾個人種結合而成；同時一個人種又常常分散爲幾個民族。比如意大利民族是由羅馬人、日耳曼人、亞拉伯人同化而成，法蘭西民族是由哥爾人、羅馬人、布利特人、日耳曼人同化而成。在他方面羅馬人又或爲法蘭西民族，或爲意大利民族，或爲西班牙民族。可知民族不一定是同一種族的集合體。其次，又有人以爲民族就是指住在某一國區域內的人民而言。這是誤於以民族爲人民的原故。我們知道所謂人民這個字，就德文的意義說，就是生在同一政府之下的，便叫做「人民」(Volk)，生在同一種族之下的，便叫做「民族」其分別是前

者含有政治的意思，後者不含有政治的意思。但在英文中又適得其反，英文中的「民族」却很有政治關係；人民則因為地域關係結合的，反不是因為政治的關係，而伯倫智理(Bluntschli)在其大著近代國家論(*Lehre Von Modern Staat*)對於民族與人民的分別，解釋頗為詳盡。他以為所謂民族就是『由於特殊語言與習慣結合而成的。是在那具有共同精神、情感及種族之傳統的社會中，屬於各種職業與社會階級之多數人類的團結，尤其是另由國家的維繫，而予他們以統一的觀念，使相異於其他的人羣，這即是因為具有共同文化底團結的緣故。』反之，伯氏以為人民就是『由國家所統一所組織的社會中之一切的分子而言。人民與國家的創設，是同時發生的，人民的構成，不外是由於政治演進的過程與國家之創設，憑新憲法之制定而形成，這與民族的構成之要素至少須數代的經驗與傳統一層，適成爲很好的對照。』伯氏的民族與人民的區別，雖似嫌含糊，但能使我們對於民族非人民的解釋，可以有相當的了。

解。我們若欲以簡明的說話來區別民族與人民，則可以簡單的說：所謂人民是表明有國家關係及政治關係的，所謂民族便是表明有種族關係的。

我們在這裏要特別注意的，就是「民族」這個名辭，在英文中本有「民族」與「國家」的兩種解釋。這兩種解釋最容易含混，孫中山先生把它分別得很清楚。先生說：『民族是天然力造成的，國家是用武力造成的。』又說：『一個團體由於王道自然力結合而成的是民族，由於霸道結合而成的便是國家。』(註三)這裏所謂「王道」是合於自然的；所謂「霸道」是武力強制的。先生這種解釋要算非常明白了。本來結合兩個以上的民族來組織國家，一定是要用武力征服的。比如英國是一個國家，其中却包含無數民族，並不是自願互相結合的，而是由武力強制成功的。英國現在領土雖擴張到全世界，有「英國無日落」的豪語，但是無一處不是用霸道造成的。所以孫先生用民族而不用國家的名詞，就是反對用霸道，而主張順乎民族的自然，絲毫不加勉強。

近代交通的發達，打破了天然的限制，人民因為便於遷移，就容易與異族人結婚，於是近代的國家除中國、日本以外，沒有一個國家是同原來的種族相合的。所以現代的國家並不是單純的包括一個民族，有一個民族造成幾個國家；也有一個國家以內包括幾個民族。比如美國是由英之撒克遜、法之拉丁、德荷之條頓民族及黑種人結合而成。而戰前的俄羅斯帝國，所統治的非俄羅斯民族，竟有三十餘種之多。在八百萬方英里的面積內，通行一百另三種語言。這些風俗、習慣、語言、血統、宗教各不相同的民族，全賴「沙」(Tsar)皇獨裁政治的軍權集合而成。同時一個民族分成幾個國家的，比如拉丁民族在歐洲建設有法蘭西、意大利、葡萄牙、西班牙等國家；在美洲建設有墨西哥、祕魯、智利、哥倫比亞、巴西、阿根廷及其他中美洲各小國。條頓民族有德意志、奧地利、瑞典、挪威、荷蘭、丹麥諸國。斯拉夫民族有俄羅斯、捷克斯拉夫、巨哥斯拉夫諸國。撒克遜民族有英、美、加拿大等國。我們既不能說某一國是斯拉夫或條頓民族；也不能說拉

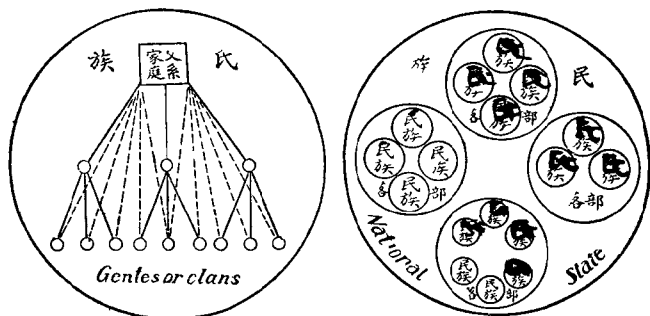
丁或撒克遜民族就是某一國。可知一個國家，他的種族並不統一，也能成爲國家。

二、民族的起源及其發展

民族的形成，乃是長期的歷史發展的產物。本來人類在自然社會之中，既沒有國家，又沒有政權，唯一的組織，祇有氏族。所以書契以前完全是氏族的歷史，書契以後才是民族的歷史。可知民族的形成，並不是無因而生的，必定有他發生的客觀的歷史事實。我們要明白這種事實，才能尋出民族的本原來。據許多學者研究的結果，古代最初的政治制度，是基於兩性結合的關係，也就是說一切社會和政治的組織，大都由於初民的血統關係決定的。血統在一切野蠻民族和半開化民族的社會組織中，占主要的地位。所謂「氏族」(Gens or Clan)是古代政治組織的單位，就是古代希臘、羅馬用來指明由種族滋乳而成的血族團體。所以氏族是一種同宗的血統結合。據巴浩風(Bachofen) 莫根(Morgan)探求的結果，人類最初是從母親

的系統，以母族爲正宗，財產及權力都由父女相傳襲，成功母系的血統。又據巴浩芬說：『在母系時代不但是血統從母系，就是在政治上和社會上的大權，也都歸婦女掌管，所以人類最初的時代，有純粹的「母權政治」(Matriarchy)』
〔註四〕後來因爲各種財富不斷的增加，逐漸使母系制度發生動搖：一方面因男子在家族中的地位比女子逐漸重要，他方面男子又發生傳其財產於子孫的思想，於是由母系的血統，轉移到父系的血統；由真正母的地位，而代以父的地位。男子在家族中取得統治權，全家族都隸屬於父權政治之下，成爲「父系家庭」(Paternal, or Patriarchal family)。

「父系政治」發展之後，作成「宗族」(Phratry)。所謂「宗族」卽是由氏族分裂孳乳而成，爲原始時代較爲擴大的政治組織。每個宗族大概包括兩個或兩個以上的氏族，在希臘的宗族中，一切均由族長(Phratriarches)主持。特別關於宗教的祭祀，比如有共同的神廟與祭祀，都是以族長爲領袖的；而



羅馬的宗族，稱爲「苛勒」(Curie)，每個「苛勒」包括十個氏族。「苛勒」會議(Comitia Cuncta)是由三十個苛勒組織而成，以取決一切法律的制定及高級官吏的選舉等事項，爲最高裁判機關。所以羅馬的宗族在形式上較爲進步。

說明

(1) 父系家庭(Origin of Patriarchal family)包括各種相異的家庭(Different family)

(2) 次由許多相異的家庭作成氏族(Gens or clan)

(3) 再由許多氏族合成部落(Tribe)集各部落而成民族國家
宗族漸進爲「部落」(Tribe)，東方各部落，各有一特別的名稱，並各有一最高的機關，劃疆而

治，各有其固有的領域。在部落裏面，政府的觀念，比氏族及宗族發達。在組織方面是一種理性的判斷，所以較有秩序。由部落的結合成爲「聯盟」(Confederacy)的組織，氏族仍爲結合的基礎。一個部落中若是分成幾個獨立的氏族時，因語言相同與地域接近，自然而然的成功一種聯盟的組織，戰爭亦爲聯盟的主要原因。這種聯盟一方面形成一種民族國家的模型；他方面這種聯盟在國家未發生以前，是一種模範的政治組織。後來氏族的組織漸肇崩裂，已不能維持其舊有宗族的藩籬，財富與工商業突然的發達，一切生存的條件，已不能適合於氏族的組織。一方面是由於新的社會發榮滋養，他方面城市與鄉村分工的結果，而有城市政府的發生。等到城市政府出現後，政治制度已呈新的轉變，即是由血統關係的社會組織，成爲以地域財產爲基礎的真正的國家組織，這種氏族轉變的結果，便是近代民族國家產生的朕兆。

所以民族是建立在氏族的廢墟上面的，由氏族的組織轉移到民族的國

家，完全是社會經濟轉移與人類爭生存方法變異的結果。本來人民與環境互爲因果，始能創造政治組織。換言之，人類一切社會的組織，完全在求適合於他們的生存。所以求生存的方法，對於政治組織有很大的影響。譬如在民族未形成以前，人民總是生活在很小的羣——氏族——裏面，這是因爲他們生存的方法有限，所以不能作成很大的社會組織。但是到了人口各增加到食物所能供給的數目之外，生存方法加大，他們的組織便不得不分開。所以由氏族進化到民族的時候，食物的供給增加，分開的小羣共同結合，擴大成爲大規模的民族組織。這種大規模的組織作成的原因，不外是(1)強族征服弱族，實行吞併；(2)因血統底關係把最初由一系分枝諸族併合。所以現代各民族國家之作成，就是以這兩種原因爲基礎的。

三、民族組成的要素

民族的組成是一團人民依自然力的結合，所以人民是組織民族的要素。人民組織成爲民族，既是由於「自然力」則所謂

自然力可分爲幾項來說：

(一)血統 血統是民族最重要的團結力，初民的社會組織，大都由血統觀念來決定的。所謂血統的關係，一方面是指母與子女的關係，他方面是夫婦的關係。前者根源於遺傳，是自然的，不論在什麼時候，什麼社會，其關係都是不變的；後者只因夫與婦，父與子的地位時有變更，常常發生母系血統或父系血統的家族。血統關係擴大，成爲種族，而民族便是由種族分出來的。種族之同一，雖不一定是民族組成的要件；但是各民族因血統關係而團結，也是常有的事。不過在一個社會之內，若有特殊的種族，在法律上政治上享有特權，如此使難成爲同一的民族。

(二)生活 民族生活的要件是地域。因爲一定的地域，可以發生民族的情感，假使民族沒有地域，民族自覺便無法可以養成。所以同一民族，必是經長時間的共同組織與共同生活的結果。地域若不相同，則共同組織與共同生活

皆不可能。比如英吉利人與北亞美利加人，雖淵源於一族，有同一的語言，但因移居於新大陸後，地域不同，日久遂形成另一種新民族。其次，氣候土壤之不同，對於生活的影響，也很大，往往養成各種相異的民族之特性。因為氣候與土壤能決定植物的收穫，和動物畜養的前途。溫帶物產豐富，人類於豐衣足食之餘，所以才有高等的文物與高等的政治組織。若氣候過於嚴寒，人類於禦寒謀食之餘，已不能盡力於社會，所以政治生活衰落不堪，政治組織也就沒有多大的發展。而對於民族性的影響尤大。比如南歐地中海一帶氣候溫和，故其民族性頗優美；北歐氣候嚴寒，其民族性非常堅強。所以同是歐洲的民族，因其氣候的不同，而其政治組織的本質就大異了。

(二) 語言文字 語言文字是傳達思想的工具，通常認為民族組合的最要件，因為語言文字若是相同，就容易發生共同的情感，共同的理想與文化，使民族因之得以存在。所以有許多民族，土地主權雖然喪失，民族觀念還能保

存，都是由於語言相同的關係。比如意大利的同族觀念還能保存，就是這個原因。反之，印度因為語言隔闕，就不容易造成統一的民族。又如我國幅員廣大，各省有民情和經濟狀況的差別，歷史上政治分裂的事實頗多，而中國人始終是一個民族，這也不能不說是文字統一的關係。

(四)宗教 在古代與中世紀時代，宗教信仰是人民團結的最大勢力。原始時代人民生在偉大的自然環境中，一切自然的現象，在在引起他們的驚奇，人類既然要與自然界鬪爭，便要解釋自然的疑謎，造成對於自然的概念，偉大的自然與繁複的自然現象，在原始時代人民的智力幼稚，不能知道自然界的因果，加以處於狂風、暴雨、地震、海嘯種種變異之中，不能不震驚於宇宙自然的權威，使他們小己的精神，不能不屈服於不可知的神權之下，以求庶免於罪戾。同時家族生活宗教權威有很密切的關係。在古代父權統治之下，靠祖先崇拜為維持一個家族的中心，因為過於信賴家長的管理，使人生的幸福，完全埋藏

於家長統治之下，一個人想證實個人的快樂，最要的是「光大門閥」與「繼繩祖武」。這種對於家庭的強固性，是崇拜祖先的宗教之基礎。所以古代最初的宗教，不外是「自然崇拜」(Worship of Nature)與「祖先崇拜」(Worship of Ancestors)兩種。這兩種宗教在古代社會生活中占十分重要的地位。古代部落酋長完全是拿宗教與血統來統治其部落的人民。所以古代所謂法律，就是宗教上的信條。所謂部落的首領，就是以神力來實行這種教條的人。威爾遜(Wilson)說：『宗教是血統的符號，是他們的唯一的神聖義務之表現。』其用意，在促成部落組織的鞏固。祖先崇拜僅通行於同一血統的部落，而自然崇拜則通行較廣，且徧於不同血統的人民。這種自然宗教與其民族內一切遺傳下來的神話相混，日久就形成爲國教，爲政府與法律建築的基礎。宗教與政治雖有所差異，但服從法律與權力在以前大部份是由信仰神聖的觀念來的。中國古代的政治，是敬天的觀念，與家族觀念互相結合，所以中國政治組

織，是基於對天的宗教的熱忱。他們以為對民負責，就是不負天的付託。堯舜禹三代間揖讓的政治，即可認為宗教觀念表現。歐洲羅馬古代的政治組織，就完全在以祖先崇拜為中心。紀元前七世紀的羅馬家庭，所居住的地方，隱然是一所神廟。政治的首領，執有神的權柄，以管理人民，成功所謂「神權」(Theocracy)而後來中世紀歐洲實行的「神權說」，也就是受宗教的影響的表現。

此外對於民族構成的，還有一種要素，就是精神上的團結。這種精神的團結，包括各種風俗，習慣及其他公共利益。大凡人民居住在一塊地方，他們歷史風俗習慣及道德等若相同的，就容易發生出一種民族的精神。英國學者穆勒(John Muir)解釋民族之成立，說是『由於一羣人類具有共通的同情，為在他們與外族之間所不能存在者，因此他們願意合作，願意立於一個政府之下，由他們自己或其一部份人統治他們。』(卷五)由此看來，這種民族的精神，便是現代國家發生的基礎。

四、民族國家與民族主義

民族國家之形成，導源於文藝復興時代，也可以說歐洲近三四百年的各種運動，沒有不受文藝復興時代的影響的。文藝復興時代在政治上的特點，是獨立的國家與自由的個人。本來在文藝復興以前，全歐在教皇統治之下，宗教勢力駕於政治勢力之上；加以全歐通行一種拉丁語言文字，又沒有獨立的政治組織，所以各國人沒有很深的差別，國家的自覺，也不容易發生。可是到了文藝復興以後，發生了許多獨立的民族國家，這些國家的形成，實由於各民族語言文字宗教的分歧及地理上天然的制限，使君權擴張，集中封建時代的權力，行政歸於統一；同時攻擊教會的權力而使政教分離，併合各階級而成強固的政府，爲永久的結合。於是法國，西班牙，英國，瑞士，荷蘭，俄國，及後來的德意志，意大利等民族國家乃先後發現於世界。

這種獨立的民族國家 (National state) 在政治史上最占重要，而其形成，乃是政治制度演進到一定時代的產物。自羅馬帝國衰亡以後，條頓民族盡力

瓜分歐洲，條頓民族是注重個人主義與地方分權主義，他與羅馬帝國時代的統一主義與中央集權主義是對待的。本來中世紀所謂「帝國」(Empire)是包括許多獨立的國家，在形式上他們雖屬於帝國的國王；但在實際上他們是由地方上的貴族各自管理，所以到羅馬帝國衰敗之後，民族國家未形成以前，其中還有一種「食邑」(Fief)在中古之末，條頓民族的政治組織對於近代的影響殊大，而食邑制度即為民族國家的開端，所謂民族國家的產生，就是因為在食邑制度之下，人民受地理與民族的界限發生公共的利益，又因語言宗教習慣的相同，組成永久的結合，於是有多數民族國家的出現。民族國家成立以後，一方面各國分立，以一民族的精神成功一個國家；對內發生最高主權的信念；對外又有國際公法的產生，人民希望有強固的政府與政治上應享的權利。於是代議制代興，而民主主義的政治已肇其端了。

在他方面作成民族國家之理論的基礎的，是民族主義(Nationalism)因

爲民族國家要維持一個國家的獨立的精神，使各階級的勢力聯合在一個至高無上的國家主權控制之下，於是就發生了支配近代初期政治思潮中心的民族主義。所以民族主義可以說是民族國家的靈魂。本來民族主義最初不過是極強的情緒，後來才逐漸成爲一種強有力的學說。摩黎（Morley）說得好：『十九世紀政治上最顯著的運動，就是民族獨立運動。民族的情感，並不是新奇的事情；新奇的地方，就是將這種情感變成政治思想。』所以摩氏的結論就是斷定：『民族主義是一種本能，由這種本能而變爲思想，由思想而變爲抽象的原則，由此抽象的原則又變爲僻見，更由此僻見而變爲政治信條。』（註六）可見民族主義是一個民族共有的本能，大家願意自己支配自己的運命，共謀國家主權的獨立存在；若是不能組織一個統一的國家，就不能維持和平。所以民族主義的第一要義在求國家的統一與民族底安寧。這種政治思想到了拿破崙時代更成了各國政治上唯一的政策。拿破崙抱侵略主義謀統一全世界各

國的政治家恐自己的國家，根本上從此顛覆，民族性從此消失，於是提倡這種主義不遺餘力，人民亦受此主義的激蕩，願為國家犧牲，其中尤以德意志一派的學者如菲希特（Fichte）叔來爾馬海爾（Schleiermacher）輩主張最力。他們以為國家是人類發展進步上所不可缺的東西，人類祇在有秩序有組織的國家，能夠進於完全之域，世界主義是反乎人道的危險思想。這種民族主義一時成為十九世紀歐洲政治思潮的中心勢力。而希臘首先以此種主義脫離土耳其的羈絆獨立，接着又有比利時底獨立與意大利的統一，這些都是民族主義所表現的事實，而近代歐洲列強的政治組織，又無一不是以這種主義為之模型的。

意大利馬志尼（Mazzini）的少年意大利宣言是最初發表民族主義最有系統的文書。他以為民族主義的特色，在創造一民族的完全的國家與獨立主權的政府。當時意大利受外力的壓迫，極不能堪。馬志尼唱民族主義，在求得

意大利民族的獨立與自由，所以他在宣言中第一句話，就是『要非我族類的奧國人走路。』這就是說奧國人不是意大利人，意大利不要他們，真正的意大利各小邦應當聯合起來，成爲一個國家，在一政府之下，求到民族的獨立。自然在他這種主張，原是爲救濟他的本國民族起見，但是後來他對於各國的影響很大，各國爲防止自己的地盤與勢力範圍爲他族所侵略起見，也都揭起民族主義，於是各國盛唱大民族主義，眼光不出於本國，其結果便引起國家與國家的嫉妒與仇視，戰爭因之綿延不斷，使歐洲近三百年來的政局，都受這種主義的影響而生波動。

民族主義在理論上，當然是有他的特色：第一，民族主義的發生，既是由於各國對拿破崙武力壓迫下的反抗與覺醒的結果，因之成爲被壓迫民族政治上的要求。馬志尼在其大著人之責任（*Duties of Man*）一書中所表現的民族主義的思想，是『改造政局，打破現在環境，以爭得發展自己的個性之自由。』

這種主張是帶有革命的色彩，所以民族主義的功能，就全在鼓動國民熱烈的情感，以爲反抗外族侵略的一種精神上強有力的結合。第二民族主義理論上的根據是主權論（Sovereignty），主權論唱自布丹（Jean Bodin），他在其所著共和篇（*De le Republique* 1576）中纔用這個名辭，他對於主權的解釋，大部份是着重在國內的，他說『主權是在公民和臣民之上的最高權力，不受法律限制的。』後來格魯脫（Hugo de Groot）則認主權的存在，不但不爲他國所侵犯，而且本國國民對於本國政府，也應有絕對服從的必要，格氏特別注意於國與國間的關係，總之，所謂「主權」就是對外是有獨立而不可犯的精神，對內有至高無上的權力，這已經是具備了民族主義的要素，因之主權論成爲民族主義理論上唯一的基礎，此外民族主義的特色，又在發展各民族的特性，民族主義使世界上的國家，各採用他們自己的生活組織，因此民族主義的發達，不獨對於本國有益，而且於世界也有益，本來在人類社會中不必得到表現劃

一的現象，才能使文化有進步；若是能發達各民族的特性，使人類社會方面有各種不同的方式，也於文明上有很大的關係，所以近代民族國家的成長，我們不得不承認對於近代文明上有相當的貢獻。

但是近三百年以來，歐洲的政局，却處處暴露民族主義的缺點，處處發生矛盾的現象。由一八一五年的維也納會議到一八五六年的巴黎會議，以及一八七八年的柏林會議，每次大戰的發生，又無一不是民族主義的作祟，而由民族主義所釀成的劫運，正不知多少。我們試分述其弱點如次：

(1) 民族主義的國家要引起自己民族抗外的精神，大半誇張自己民族的精神，不特不示弱於人，而且還要遠勝於人，以促起民族反抗的精神，造成人民狹隘的種族觀念，以為自己的民族是優良的民族，別種民族是劣等的民族；自己的民族是應當繁殖的民族，別人的民族是應該消滅的民族。於是掠奪土地亡人國家為一種當然的事，引起民族與民族之間甚深的嫉妬與仇視，人類

成爲分裂的野蠻狀態，戰爭就不能免了。

(2) 民族主義既要發達自己民族勢力，必須擴張軍備，於是又提倡軍國主義。比如從前德國的軍國主義，便是由狹隘的民族主義產生的。因爲德國人民自信爲世界上最優越的民族，要圖達到他們侵略的目的，不得不借武力；同時政府方面又鼓動他們的犧牲精神，對於代表國家的政府，爲絕對的服從。因之軍國主義就成爲勵行民族主義的工具。

因爲民族主義有了上述的種種弱點，於是造成近百年以來世界政局矛盾現象，使政治前途有新的變化。這種所謂新的變化，就是民族主義一方面成爲侵略弱小民族的工具，他方面更走入帝國主義的路上去。本來民族主義最初是謀自己民族解放的，但是一經解放之後，便又馬上實行壓迫國內或國外的他民族起來。比如德意志在被拿破崙壓迫的時候，則盛唱民族主義，謀德國民族的解放，但是等到敗奧勝法以後，對於國內之波蘭、丹麥、及阿爾薩斯人，加

以摧殘，就是一例。所以民族最初雖是被壓迫國家政治上的要求，但是等到以武力達到目的以後，就轉而施侵略壓迫的手段於弱小民族，變成帝國主義。我們祇要看近百年以來英、美、日本各帝國主義列強政治發展史跡，就可以知道的。因此我們可以肯定的說：民族主義雖是被壓迫國家政治上的要求，但是他們的本身已伏有帝國主義的根基，始終是世界和平的障礙。

註一 關於「民族」的解說 Bernard Joseph 在其民族論 (Nationality) 一書中敘述至為詳

盡，此書實為研究民族的理論者最完備的參考書。

註二 Burgess: "Political Science and Constitutional Law" 第一卷第一章。

註三 民族主義第一講。

註四 巴浩風與莫根同為研究古代社會之專門學者。巴浩風為日耳曼瑞士博言學家。他著有母權

(Das Mutterrecht) 於一八六一年出版。書中說父權時代 (Patriarchal period) 之前有母權時代 (Matrarchal period)。莫根為美國人種學家及社會學家。他在美洲土人印第安族

(Indians) 中前後考察，凡數十年，著有古代社會 (Ancient Society) 一書對於原始民族之生活狀況，很多發明。

註五 見 John Mill 所著代議政府論 (Considerations on Representative Government)

一書中。

註六 見 Morley 所著政治與歷史 (Politics and History) 一書。

問題

- 一 民族與人民有何區別？民族與國家之區別何在？
- 二 現在以一民族組成一個國家的除我國及日本外，何以沒有？
- 三 書契以前是民族的歷史，書契以後是民族的歷史，這話怎樣解釋？
- 四 民族組成的要素有那幾種？
- 五 民族國家如何形成？何時產生？
- 六 什麼是民族主義？民族主義何以會變為帝國主義？

第二章 國家

一、國家是什麼 國家的現象，常因時而有變遷，以致歷來政治學者對於國家的觀點，亦相沿而各異，因之我們很難求到一個正確的國家的界說。德國法學教授吉爾克（Gierke）說：『關於國家的爭論，不但對於國家的內容與其根本最後的目的，大家的意見，不能一致；甚至於對於國家定義之外表的文字上的解釋及規定，都沒有共同的可能。』這話是對的。比如古代學者最先有柏拉圖（Plato）對於國家所下的界說，就是：「國家是必要的創造品。」亞里士多德（Aristotle）則謂「國家是自然的產物。」後來浩布思（Hobbes）又認定「國家是人類戰爭的結果。」而盧梭（Rousseau）、洛克（Locke）一派的社會契約論學者又說：「各個人因欲保障自由起見，遂結契約而產生人民總意的形體，即為國家。」總之，歷來政治學者關於國家的界說，沒有一個是相同

的。

但是我們若是綜合的說起來，歷來政治學者對於國家所下的界說，除純然虛構之意思，不足以說明國家的意義外，大致可以歸納爲兩種：第一是以一種抽象的綜合的概念，說明國家的意義。比如狄驥 (Leon Duguit) 說：『最共同的意義……就是國是一切人類社會之有治者與受治者間的政治分化者，換言之，即有政治的權力者。』(註一) 何謂政治的權力？各國字典中「政治的」一字，大都解作「與國家有關的」或逕作「即國家的」。這樣說來，狄驥的定義就等於「國家者人類社會之有國家的權力者也。」其結果是：「國家者國家也。」這種空泛的定義，自不能拿來說明國家的概念。第二是比較普遍一點的，就是歷數國家的要素，以當定義。即謂「國家是由一定的人類，在一定的地域上，受固有主權所支配的團體。」但是這界說祇是就十九世紀末葉世界列強的政治情況而言，因爲當時如英、美、法、德、日各國的人民，都聚居在一定的國

界之內，所以當時我們可以說「一定的人類居於一定的地域之內。」可是到了現在帝國主義列強的統治，已經遠出他們的土地疆域之外，而及於所謂勢力範圍，將全世界三分之二的土地，變成殖民地，已經撤毀了各民族國家的土地界限；而且主權的最高意義，到了現在已經發生動搖，成爲政治學上一大問題，這一個最重要的問題不解決，就不能說明國家的意義。

所以我們欲簡明解釋國家的觀念，就祇能說：國家是人類社會中一種具體的組織；換言之國家是因爲人類在政治上有一種需要與一定的目的而組織的團體。本來人類在社會中有家族（因血統關係而組織的社會）、教會（因宗教關係而組織的社會）及組合（因經濟關係而組織的社會）等種種組織，而國家不過是人類社會中一種因政治關係而組織的社會，所以國家僅是社會組織中的一種，而非全社會的。因此我們要明瞭國家的概念，須得說明國家的體質。近代學者以國家爲統一的團體，已爲一般人所公認。今日國法學者

的大多數，雖有明白的理解團體的本質與否的差異，然總沒有不承認國家是一個團體的。本來所謂「團體」就是指有共同目的之多數人的組織的結合體而言。所以團體即是有獨立目的的單一體，也就是具有施行其目的的意思的組織體。這種所謂組織體，必為意思之主體，其意思在於實現全體的目的者，須被認為全體的意思。

所謂國家為一團體者，即是說國家是獨立的單一體。國家雖是由多數國民的結合而成，但其全體則是一種和國民各人的生活不同的單一體。而且國家不僅單為現在生存之國民的團體，而為歷史的發達和將來的永遠恆久的單一體。不過國民的全體能被認為單一體，即是經過數代仍是常常被人視為繼續的同一體。其外形上的根據，不外（一）在於其佔領地域的單一。普通多以居住於同一地域的國民之團體被認為單一體的。（二）在於意思之單一。一個國家的機關，無論怎樣複雜，必要有統一其全體的結構，依之以保持國家的

意思之統一。若國家的意思分割爲二，有二種完全相互獨立的機關對立，這樣便不能成爲單一的國家了。但此二點中之任一點，不能僅以之爲說明國家的單一體之充分的根據。國家占領的地域，隨時代之不同，或膨脹或縮小，必非爲全然同一的，然不因此而喪失其爲同一的國家。至對於國家意思之統一，在某一時期言之，意思之單一雖爲國家的必然性質，然在不同的時期言之，意思的連續全被破壞，此種情形並非沒有。比如大革命以前的法蘭西，歐戰以後的德意志，即是顯著的例，但此並不妨礙同一國家的繼續。因爲國家爲單一體之真正的根據之外，還有國民間之精神上的聯絡。換言之，同時生存的全體國民之間，不特有一種爲共同目的之單一體的自覺，而他日留存於後代國民之間的還有精神上的聯絡。此種單一體的自覺，即是民族性。它固然依國家的不同而有強弱之分，但無論怎樣的國家，斷沒有全然沒有單一體的自覺之存在的。

綜上所述，可知國家雖可稱爲是一個團體，但具有和別的團體不同的特

質。其特質可分三點來說：第一國家是被認爲一種地域的團體。所謂地域的團體，即不僅爲多數人的結合體，而是以地域爲基礎的結合體。本來國家之存在，必須有一定之境界的土地的區域，所以領土構成國家成立的要素之一。世界各國各佔有一定的地域，國民通常是住在其地域之內。到其地域之內雖爲外國人，亦須服從這個國家的支配；又於其地域之內排斥外國支配權之行使。簡單言之，國家不單爲國民的結合，而是以土地爲基礎之國民的結合。若完全喪失所佔領的土地，便是亡國。第二國家又是被認爲統治的組織。所謂「統治」就是支配的意思。所謂統治組織即是包含支配權者和服從者的關係的意思。無論那種國家，既經成爲國家，必有那具有支配國民全體權的人，國民對之不可不有服從的關係。那個支配機關的組織，其行使支配的方法以及對於他之服從之程度等等，依時代國家雖有極大的差異，然像這種支配權之存在，無論在那種國家，都是不可缺的。若支配權完全消滅，這就是所謂無政府。國家必致

不能存在。第三國家在人類所有的團體中爲最高的團體。這種所謂最高，其意即謂不認有於自己以上能支配自己之任何權力，可爲自己目的之活動範圍，專依自己所自定，不待他人之承認，和所謂「自立」「獨立」有同一的意思。國家爲世界上列國之一，和其他許多國家相並立，於其與列國關係上，受許多的限制，自不必說。但是此種限制，皆依國家自己承認而生，於自己的自由意思中，有其存在的根據，非反乎自己的意思，而受他種權力之拘束的，從其活動力專依國家自身的意思而定。一方面不是由他人賦與任何權力而是自主的；他方面又不爲外力所支配而是獨立的。而且在國內所有的團體，所有的個人，都沒有反乎國家的意思，所以國家稱爲最高的團體。我們因此可以說，國家是最高的地域的統治團體。而國家的界說，即是以一定的地域爲基礎之人類的團體，而有統治的組織，且有最高獨立的特質。

二、國家存在之學說

政治學說是國家學理的基礎 (Theoretical)

basis of the state) 他對於國家的解釋，在能說明國家的起源及實用，並且可以提倡一種理想的國家。政治學者對於國家進化的觀察，可以分爲客觀的 (Objective) 與主觀的 (Subjective) 兩種。客觀的國家說認國家爲實在的現象，以顯示於政府與對外之行動，以推求國家之具體的發達，而主觀的國家說則注重國家現象與自然現象之差異，而歸結於人類之心理的作用。(註二) 近代政治學說中對於國家本質的解說，大別之有強權說、實利說、神權說，而社會契約說與有機體說在十九世紀之中，尤有非常的勢力。

國家存在的學說，可以從兩方面來觀察，即(一)國家在歷史上如何發生及(二)國家發生後，何以能成立至今。這兩個問題的性質，本不相同，其研究的方法，亦因之而各異。今先研究國家在歷史上如何發生，以前的政治學者對於此問題，雖爲史實的研究，但他們單憑臆斷，其學說多不完全。神權說 (The divine theory) 學者，說國家是由神的命令建設的。歐洲在中世以前，政治上大

多受這種政治的影響，因為在以前政教不分的時代，把國家的權力看做上帝的命令，所以法律的制定與政府的權力，都說是上帝授與的。在希伯來「神權政治」(Hebrew Theocracy)時代上帝不獨認為權力的來源，而且可以拿神的意志直接施行於政府。希臘人認定國家是神意間接創造的，到了羅馬才更進一步認定法律與政府，是由人類天性創造的，不過這種人類的天性，他們仍看做神的意志。直到中世時代，把政權與神權分開，說法律是國家造的，而人民為最終的權力者，這已經較前進步了。教會最初僅是一種單獨精神上的迷信，但是到了後來，竟把一切政權都歸教會的教皇管理，成為政教不分的現象。所以最初的神權說，絕對認定政權是得自上帝，到了十七世紀神權說，不僅說政權得之於天，而且說當時的統治者，就是神的代表。這種極端的主張，我們可以詹姆士第一(James I)的著作(註三)與菲米爾(Sir Robert Filmer)的宗法國家論(Patriarcha)中看得出的，因為神權說把一切權力認為從上帝得來。

的，把事實上的統治者，看作上帝委任的，使大家相信國家的權力是正當的。所以神權說祇能承認一種迷信的學說，在歷史上雖佔有一部份的勢力，有統一的效果，但不能承認這種學說可以說明國家真正的起源，所以在現代的政治學上沒有多大的價值。強權說（The Force theory）就是把國家的權力建築在強力的基礎上面，猶之神權說建築在神意的基礎上一樣。他們認定國家的發展是強者征服弱者的結果，古代一切法律都是強者宰制弱者的權利，即所謂「武力是正當的」（*Might is right*）。這派學者認定強者應征服弱者，強權之下無義務。個人的服從，是勢所不得不然的。這派學說的目的，祇想承認國家的權力是正當的，所以他的中心點，並不注重說明國家的起原。（註四）因為這派學者太重視強權，往往容易發生革命的危險。而且強權與正義相反，尤不能作為政治上善惡的標準。強者徒以暴力強制人家服從，不使人家有自由的意志，對於政治更少有進步。

國家存在之學說在第二方面，就是關於國家發生後何以能成立至今的問題。解決這問題的學說，在實利說（The utilitarian theory）的學者則謂國家制度於個人有利益，所以個人樂於維持，而有機說（The organic theory）學者，則認定國家爲一有機體，有機的各分子，如手之於身，葉之於樹，必附着於全體而後始能生存，所以國家組成份子的個人，應該維持國家的存在。本來實利說是導源於英國學者休謨（David Hume），休氏唱實利主義的政治學，他以爲國家是爲實利而發生的，實利便是國家所以發生和存在的理由。後來功利主義的理論學家邊沁（Jeremy Bentham）的立法論與法學家奧斯丁（John Austin）的法理學都是由休謨哲學發源的。（註五）休氏當盧梭的民約論出版的前十年，就做論文反對契約說，他以爲凡到現在還繼續存在的政府，不是由篡奪而來，就是由征服而來，決沒有由於人民自由同意的。至於政治組織的變遷，無論是由小國擴張變成大帝國，或由大帝國分裂變成小王國，或因殖民移

居而變動，皆祇是由於勢力而變遷，並沒有一國是由於人民互相同意，或自由變遷而結合的。所以休氏認定「功利」就是個人所以服從政府，及人類所以爲社會的生活的原因。換言之，實在的利益，乃是人類社會生活的動因。邊沁認定人類所以要服從權力，並不是契約明示暗許的結果，乃是服從比較不服從利益多些，社會所以有服從也並不是遵守契約，乃是想達到最大幸福的方法。這派學說在以前頗占勢力，但到了現在也沒有多大的影響了。

其次有機說學者，把國家的存在，認爲是人類自然的本能的生活之結果，把國家同生物一樣的看法，國家是自然生長，自然發達的。個人在國家中等於細胞在生物裏面一樣。在最初希臘的政治學者中，如柏拉圖把成人比作共和國，最有紀律的共和國，等於同個人一樣。到了十九世紀中葉，瑞士學者伯倫智理主張極端有機說，他認定國家就是「人類有機體的偶像。」因爲人類天性除個人之差別外，還有協同一致的傾向，最初便是本能的無意識的發動。到了

斯賓塞 (Herbert Spencer) 以科學的研究，創社會有機說，拿生物的眼光，比擬國家，把國家的全體與動物的有機體一樣看待。比如把國家的生產及一切運輸的機關，當作動物的營養一樣，把國家的交通機關，當作動物的循環機關一樣，把國家的管理機關，看作動物的神經系一樣，這樣便成功所謂「生物的類比」(Biological analogy) (註六) 總之這派學者認定國家完全為自然界的有機體，有獨立的生存，及自己的活動，與個人相同。其說明國家的實際作用，雖有不少的貢獻，但是國家實際上，絕不是一個有機體，國家成長變遷全是人為的，並不是如有機體的自然成長變遷。所以有機說只能用生物學上的術語及原則，拿來與國家比擬，結果仍不能說明國家存在的根本原因。

社會契約說 (The Social Contract Theory) 本分政府契約說 (Theory of Governmental Contract) 與社會契約說兩種，所謂政府契約說，就是說統治者的權力，是由於統治者間所訂的一種契約而得，換言之，就是治者和被

治者在已經成立的政治組織中，定下契約，建立一個政府，所以政府的權力，是從契約中得來。政府契約說本發生於古代柏拉圖的共和國一書中，曾討論這種理論。舊約 (Old Testament) 書中，也有許多神人定約的紀事。大彼得 (David king of Israel) 曾在神前與國內長老定約。中世紀阿來剛 (Oragon) 的國王，被選之後，也對於國內貴族，行宣誓禮，這些都是君臣定約的實例。後來的學者如西班牙的蘇來 (Siaz) 荷蘭的格羅秀斯 (Grotius) 及普芬道夫 (Samuel Pufendorf) 等都是發揮政府契約說，這種學說後來做了選舉制度的理論的來源。又因為這種學說祇能說明人民與統治者的關係，所以又可以稱為主權的契約說。

社會契約說的論據，是在人類的自然狀態。這派學者的根本思想，就是說人類社會中各個人為保障其自由計，遂互相結下契約，更因此契約而產生人民總意的政治組織，這種政治組織從形態上說起來，就是國家。國家發生作用，

就是主權。到了十六世紀宗教改革以後，社會契約說大盛，在歐洲大陸上第一個主張社會契約的，是在政府契約之先的人，便是荷蘭的奧色斯（Althusius）。在英國最先說社會契約的人，便是浩克爾（Richard Hooker），格羅秀斯和普芬道夫也採用社會契約的理論，在政治哲學中占了根本的位置，實是從英國的浩布思（Hobbes）洛克（Locke）及法國的盧梭（Rousseau）三人起。（註七）

浩布思的契約說，是自然世界中，個人與個人訂約，由這種契約纔把自然的世界變成政治的組織。照浩氏的理論說來，國家是羣衆的製造品，認定國家的建設，是人工編制，並不是自然長成的。他以為法律是同人類的自然的感情相反的，契約如果沒有強制力來推行，祇是空語，便沒有實力來保障。一切人類公共權力，是保障和平的唯一的工具，沒有公共權力，便不能實行契約。所以浩氏理想中的自然世界，是互相仇視戰爭不息的。在自然世界中的人類，不能合在一塊定下一個契約，所以這時的人類祇是一團『羣衆』（Multitude）為滿。

足個人的嗜欲，彼此戰爭，人人都感受不安和不幸的痛苦。人人欲想脫離這種戰爭不息的自然世界，祇有互定契約，把自己的主權讓給一個人或一個團體，由這種一致結合而成的團體，便是國家。所以浩氏的國家起原，是理性的創造，是意志的動作，和自覺結合的生產品。因為契約立定之後，各人便放棄各人的自然權利，把這些權利收歸國家，使無數的人格，造成單一的人格，羣衆的意志造成單一的意志，代表這單一的人格和單一意志的人，便是主權者。浩氏認定人類的天性，是反社會的，非有絕對的權力去制服，便沒有和平的希望。所以浩氏心目中的主權者的權力，是絕對無限的。對於臣民是不負責的，臣民的權利義務，都是從主權者的終極的權力的上發源下來的。如果要攻擊主權者的權力，便要回復到野蠻的世界中去。浩氏的契約說最有影響於實際政治的，就是他法律中所含的重要觀念（如主權、命令、行爲、意志等）分解出來，對於法理學上貢獻很大。浩氏竭力鼓吹政治權力，主張集權，尤其在英國政治學上佔

重要地位。不過浩氏的契約說最大的缺點，就是他不知道原始社會的實際生活，他所描寫的自然世界，人人互相戰爭的狀況，和從自然世界到政治社會經過的情形，實際上並沒有那一個社會是這樣的。所以他的論斷，全是假的。因之他的契約說，全是一種虛構。其次浩氏的絕對主權論，又過於和人民的自由相反，主權擴張的結果，不但個人的政治自由沒有，就是連信仰也不許自由，這也是浩氏學說的錯誤處。

洛克的政治哲學，是以擁護革命為基礎的。浩布思因懷有自然界不好的成見，所以主張君主專制論。洛克的自然世界觀既和浩氏相反，所以洛克所主張的政權也就不同。洛氏以為自然世界是受自然法則支配的世界，不是雜亂無章人人混亂的世界，而是個和平互助合理的世界。所以洛氏的契約說，就是說人類在自然平等自然自由的世界中，各個人生來都有幾種自然權利。但因爲有（一）缺乏制定的法律（二）缺少公共承認的裁判官（三）缺乏判決的強

制力，這三種缺憾，於是人類便感覺需要契約必要的動機。可知契約的成立，由於人人同意契約的目的，在於保障生命的自由和財物。浩布思以爲契約成立以後，人人應該把一切自然權利拋棄。洛氏以爲契約成立以後，祇拋棄兩種權利，一是在自然範圍以內，保全自己和他人的權利；二是懲罰侵害自然法則的權利。洛氏以爲契約一成，一切自然權利應奉送於一個人或一羣人的手中。洛氏以爲契約一成，祇把自然法和懲罰侵害自然法者的權力付託在國家的手中。浩氏的國家是主權者的國家，故不受契約的拘束。洛氏的國家不是主權者的國家，故不能超出於契約限制之外。浩氏以爲君主站在契約之上，不受契約的限制，洛氏的政府却在契約之下，故權力範圍祇以契約所規定的爲限。這是由於浩氏把契約看作人類慾橫行的結果，洛氏把契約當作人類理性戰勝的表現。所以洛氏主張由契約而來的統治權，並不是絕對的，却要受個人權利的限制，人民自身是契約真正的判斷者。如果君主或執政官不服從人民全

體所下的判斷，人民便可以脫離國家，回到自然世界，取一種適當的方法對付。因此洛氏主張革命爲人民正當的權利的唯一根據，並且贊成用武力對付武力的激烈革命，只不贊成少數人的革命。洛克的自然權利說對於政治思想上是一個很大的貢獻，他把這種抽象的觀念表現出確定的意義，變成人類生活的具體的特權。不過洛克的思想大部分祇是前代遺傳下來的思想的結合體，但是這並不能說是洛克學說的短處。

盧梭的民約論 (*Le Contrat Social* 1762) 是集社會契約說的大成，在人類思想史上佔極重要的地位。他的學說對於美國獨立與法國革命的影響尤大。盧梭社會契約的解釋，比之洛克的觀念，較爲一致。盧梭理想中的自然世界，是一個平等自由的極樂國。在這種自然狀態裏面，人類生活是至高而誠樸的，一切皆爲公有，不受人爲法律的限制。所以他的契約說就是『設法尋出一種結合，這種結合能以全體的公力，保護結合以內的各人的生命財產，並且在這

種結合之內，雖然各人與全體聯合，同時仍然可以自主；並且可以和從前一樣可以自由。』（民約論卷一第六章）可見國家是個人和個人定下契約組織起來的，在未定契約之先，人民在自然世界之中各有自由自主的權力。到了組織國家的時候，始把一部分自然的自主的權力放棄，但所謂放棄，並不是絕對讓給國家，不過使個人的自由意志，服從社會的「總意」（General will）。所謂「總意」，是以社會的公共利益爲目的，由人民直接支配議會，而公共權力則委託於政府。所以人民的總意就是法律，也就是主權。這種主權者就是全體公民所掌握，不能移轉於政府。所謂政府，不過是『握主權的人民』的工具；僅受人民的委託，保護人民的權利，和法律上政治上的自由權。人民委託於政府的權力，是隨時可以收回的。至於個人對於社會的總意，也是應該服從的。如個人的意志與社會的總意相衝突時，必須強迫個人讓步，盧梭以社會的總意代表國家的最高的主權者，比洛克的學說較爲合理；而且根據他這種學說，說人民

的自由，主張民主主義的政府，對於現代政治的貢獻，真是不朽的。

綜觀浩布思、洛克及盧梭三家的主張，可知社會契約說，對於近代國家的組織與法律觀念，影響極大。不過到了現在歷史學社會學漸次昌明，人類對於國家的起源，多根據於客觀的歷史的事實，而抽象的契約說，在今日已發生許多錯誤。第一是不合於歷史的事實，社會契約說，乃是被稱爲「杜撰的寓言」。因爲古代的國家，並不是由契約設立的，而且也找不出由契約設立的證據來。第二是法律觀念的錯誤，因爲契約說學者的自然世界中，自然法則大都是自然而然的，實際上法律的效力，是由人民公同認定的，人民沒有公同認定以前，便沒有法律的存在。所以我們若是相信法律是不假人爲的，則法律的勢力，已根本消滅。總之，契約說在現在雖無多大的適用，但是在民權學說的演進上，是自有他歷史上的價值。

三、國家觀念的改變

現代各國政治制度與其根本觀念，已日有改

變，所以舊日國家的學說，已不適用於今日。一方面國家的本體既發生種種懷疑；他方面各派國家改造的學說又紛然並起，使舊日國家的理論基礎，根本發生動搖。其學說的趨勢，可分爲幾項來說：第一國家的必要在以前本不不成爲疑問者，然自十九世紀以來無政府主義勃興，否認國家倫理的價值，以致國家至尊無上的信念，爲之破滅。本來無政府主義的各派，皆欲破壞今日支配的命令的國家及其立法權強制權，而用當事人契約所成立的行政組織以代之。在個人的無政府主義一方面主張個人的絕對主權和自由，惟有完成個人的自由，始能實行無政府主義。所以個人的無政府主義始終以自我爲主，重在改造內部生活，發展心意性格，改造內部精神生活。個人的無政府主義創造者爲斯帝爾那（Max Stirner）氏爲德國的哲學家，著有唯一者與其所有（Der Einzige und sein Eigenes 1845）一書。斯氏所創的無政府主義是極端的無政府主義，又可以說是絕對的個人主義。他否認一切國家，甚至於連社會都要

否認他把自由分爲三種：一爲政治上的自由，一爲社會上的自由，一爲人道上的自由，他的自由是至高無上的自由。他主張用聯合代替社會。他要無限制的發揮「自我」，所以個人無政府主義者始終認定：「國家是一切罪惡的根源」。至於社會的無政府主義的創始者就要推法國的蒲魯東（Proudhon），氏在其所著財產是什麼？（Qu'est-ce que La propriété? 1840）一書中，主張廢除私有財產制度，實行自由聯合的社會組織，而他所主張的社會組織是以集產的原則爲基礎的，就是一種自由的聯合會，而這種聯合會又注重分工，在維持個人和國民的兩種人格。但對於國家的否認有具體見解的，要算巴枯寧與克魯泡特金兩人。巴枯寧（Michael Bakunin）是倡導團體的無政府主義，認定一切人類不是孤立的存在，乃是團體或集合的存在。國家祇是共同的大墓地，妨害人類的生活和活力。所以主張廢滅國家、教會、法庭、大學、軍隊、警察等，對於一切事務始終一貫主張廢絕階級，無論男女都應得政治的、社會的、經濟的

平等，廢止財產繼承權，人人對於自己勞動的結果，受同等的分配，土地資本與一切勞動器具概歸社會公有，委諸勞動者及農工各團體使用，這樣就可以知社會的無政府主義有名實相稱的特質。克魯泡特金（Peter Kropotkin）是共產的無政府主義者，他是用科學的例證，根據同類意識的觀念，社會在人類未創造以前已經存在，人類間只有「互助」，社會是全人類建設而成的產物，不是一人或數人所能造成的，所以任何人都不可不生產，不可不消費，不可不平等。所以各人的要求是各人自己的權利，祇有實現共產的無政府的理想社會，才能滿足這個要求，取得這權利。所以克氏的理想，是無命令，無服從，無制裁，是絕對自由聯合的社會。總之無政府主義的各派，對於未來社會的理想雖不同，但對於現世的國家主張根本廢滅，則是一致的。

其次，現代國家論之趨勢，是作成個人主義的國家觀與社會主義的國家觀之對峙，此兩種理論在現代均各有其相當的勢力。個人主義的國家組織亦

得稱爲「支配的命令的國家」或「勢力國家」。反之，社會主義的國家則可名爲「勞動的民衆國家」或「民衆的勞動國家」。近代各國乃悉具個人主義的國家之典型。本來個人主義在十九世紀始成爲一種社會的及政治的理論。最初經邊沁（Bentham）及詹姆士穆勒（James Mill）的提倡，構成十九世紀個人主義的形體。至十九世紀中葉因約翰司徒穆勒（John Stuart Mill）及斯賓塞（Herbert Spencer）之發揮，此學說乃盡量發展，但至一八八〇年以後則已逐漸動搖，而絕對的國家論（Absolutist theory of the State）乃代之而興。（註八）十九世紀個人主義之主旨多見於約翰司徒穆勒所著的自由論（On Liberty）及代議政府論（Representative Government）兩書中。穆氏與其他功利主義思想家一樣，最反對政治上的抽象觀念。他所有的政治主張均以人生幸福爲準則，並不以抽象的理論爲準則。穆氏認定國家是爲個人幸福而存在，所以國家的職務即是努力地增進個人的幸福，一旦國家不能盡這種職

務時，國家的組織就當取消而以其他的社會組織代替。換言之，國家越能少干涉個人的事情，即能給個人以更多的幸福。斯賓塞藉達爾文的生物進化論給穆勒的個人主義增加一種新的面目。斯氏以國家的起原爲契約式的，如有限公司一樣，國家祇是各人以自由意志組成的，成爲「國民互相保護的有限公司。」至於邊沁認定人類根本是自私的，個人祇能照顧自己的私利，個人明白了自己的需要所用的力量也比別人清楚得多，所以人類爲滿足自己的需要所用的力量也比別人替他用的大，由此可以相信，在人類生活上不希望並且不需要外來的干預。這種社會學說引用在各時代上，在政治的經濟學理上就產生了「放任主義」(Laissez-faire)，個人主義鼓吹自由學說的結果，便產生社會上種種的不平，社會主義便應運而生。

社會主義是近代歐洲政治上及社會上活動的有力思想。他的內容極其複雜，各種相異的名詞，都包含在「社會主義」的一個名詞之下，這是極容易

使人混雜不清的。但個人主義的國家與社會主義的國家，都有較爲顯明的區別。個人主義的勢力國家常以維持支配者的利益爲其活動的最大目的。它不僅以保護有產者的財產，且復創造其財產，一切國家的措施，大都注重有產者的利益。民事刑事之司法，以及所謂內務行政大率盡瘁於此目的。於是有產者的利益大不可言，而個人的利益遂增高而爲資產階級的利益。此種國家活動之中，若再加以財務行政之外部手段，則今日個人主義的勢力國家，於極大的程度之內，實可謂其惟以增進支配者及有產者之個人的利益爲念。在他方面社會主義的國家即所謂民衆的勞動國家，其根本思想乃以個人的生存之維持發達，種族之蕃殖以及生命身體健康之保全等，爲一切國家活動的目的，而用以達到此目的之權利，必須屬於全體，此爲社會主義的法律發達的常軌，而爲社會主義的國家的基本原則。（註九）

社會主義中空想的社會主義者的國家觀，大半偏重於抽象的玄想，不明

瞭人生與制度的真義，所以無多足述。最值得我們注意的就是馬克斯一派共產主義的國家觀。馬克思一派認定財富之生產與分配爲所有的社會現象之原動力；而經濟上的階級鬥爭尤爲國家生活之主要的元素。他們以爲國家是依經濟上的強者階級以征服弱者階級而成立。昂格思 (Friedrich Engels) 說得好：『國家決不是由外部向社會強制的力，也不是如黑格爾所主張的爲道德觀念的實現或理性的形象及實現。它是社會發展到了一定階級的產物，它是社會自己陷於不能解決的矛盾，分裂成爲不能調和的對立，而自己無力統一的一個表白。然這種彼此對立有經濟利害衝突的階級，爲不使自己與社會消耗於無益的爭鬥之中，要想鎮壓衝突，把它制於秩序之埒內，在外表上必然要有一種立於社會之上的力。這種由社會而生，立於社會之上，而又由社會隔離的力，便是國家。』(註七) 由此可知，馬克斯一派的國家論，乃是一種階級的國家論，他們把所謂階級國家及階級歸結到歷史的範疇以內，他們認定國家雖

是階級社會的產物，是一階級統治他階級的機關，然到了階級消滅，社會裏面無所謂支配階級與被支配階級，榨取階級與被榨取階級之時，國家便自然歸於死滅，這是階級的國家論的唯一特徵，與主張無條件的立刻廢除國家的無政府主義派就大不相同。不過階級是否有消滅的時期，還是在科學的疑問上成爲不可解的啞謎。

社會主義的國家論又有一種新的傾向，這種新的傾向，就是企圖以經濟組合代替政治組織。最主要的有兩派：一是工團主義；一是基爾特社會主義。工團主義(Syndicalism)乃是由馬克思主義與無政府主義兩派的理論混合而成。(註十二)工團主義最重要的精神有二：一是主張階級爭鬥，二是不要國家和政權。階級爭鬥是出自馬克思，也是工團主義底基本觀念。這派主張廢除資本主義制度，造成勞動者經濟組織的勞動組合，藉全體勞動者大聯合的力量，以期達到革命的目的。其次，工團主義的理想，就是想在新社會組織之下，要廢除

政治的國家，這又與無政府主義相近。不過他們所認為唯一的政治形式，就是由勞動階級，實行「產業管理政治」而且實行的方法，全不依賴政治運動，僅採取經濟運動。所以他們所採取的政策，就是「直接行動」。他們最後的手段，就是「總同盟罷工」(General strike)；在「總同盟罷工」未實現以前，用種種零碎的罷工來直接對付資本階級，漸次獲得自由，獲得勝利，更逐漸醞釀成爲總同盟罷工，一舉而破壞現存資本主義的經濟組織，以實現社會主義。這派普通所使用的方法，就是同盟絕交 (Boycott) 示威運動 (Demonstration) 同盟罷工 (Strike)，而他們最常用的，就是「怠工」(Sabotage) 在工廠故意怠工，甚或破壞機器，損壞原料及生產品使資本家有形或無形之間，受到損失。這派所期望的最後的總同盟罷工，究竟能不能實現，我們固無從證其能亦無從證其不能。但他們自己却很相信種種零碎罷工進行的結果，終必要醞釀到總同盟罷工的實現。這種總同盟罷工，他們稱爲「社會的神祕」(Social myth)。

上面已經說過工團主義在理論方面採取馬克思的階級鬥爭，在目的方面，又採取無政府主義的「直接行動」而造成職工聯合會的武器，所以我們可以說它是一種混合物。但是他的缺點，據一般社會主義者看來，就在於輕視政治，遺棄了一種促進社會進步的重要武器，而且國家是消費者的代表，有許多正當的社會職務，是應該履行的。依工團主義者的意見，以各職業組合選出的代表所組織的幹部會議，來代行國家的最高權，也仍舊是拿代議制做基礎，依然免不了妥協權術一種政治上的策略。並且社會上各人的結合，不專在經濟一方面，必定還有行政裁判，國民教育，宗教等必要的東西。工團主義既排斥政治的結合，主張經濟的結合，這更顯然是一大缺陷。

此外還有一種基爾特社會主義 (Guild Socialism) 是英國阿烈芝 (A. R. Orange) 一派人所提倡的新社會主義。這種主義的提倡，木起於一九一三年。他的歷史雖是很短，在英國却已成了一種最有力量的新產業組織的學說。

(註十二) 本來基爾特是中世紀的一種同業組合。基爾特社會主義是把生產者的同業組合爲經濟組織的基礎之一種社會制度。他不獨以回復中世紀的基爾特爲目的，且以適應於近代產業之全國的基爾特之組織爲理想；換言之，就是組織從事於某種產業的各種工人——包括勞心與勞力兩種——之全國。基爾特，各種產業都從各該產業的基爾特，實行民主的管理，廢除現在的工銀制度。他的最重要的一點，就是一方面實現產業的民主主義——生產者自己管理他的生產——同時在他方面把所有一切重要問題，與國家共同管理，革除爲生產者利益而犧牲消費者的利益之危險。基爾特社會主義和集產主義最相同的一點，就是把一切生產用具，如土地、礦山、工場、機械等，都歸於代表社會全體的國家。其最相反的一點，就是關於一切產業的管理。在集權主義之下，國家管理一切產業；把統一代分裂，把集合意思代個人意思，不要求以產業爲區別的社會管理；而在基爾特社會主義之下，以實行產業的民治，廢除工銀制

度爲主義，以基爾特爲經濟組織的基礎。至於基爾特社會主義與工團主義最相似之一點，就是主張撲滅現在的資本主義，由工人團體管理一切產業。其最相反的一點，就是對於國家的意見。工團主義以顛覆政治的國家組織爲職志，依工人直接行動的結果，改造現社會，而基爾特社會主義在相當限度以內，承認國家的權力和政治的作用。總之基爾特社會主義乃是折衷集產、工團兩主義。一方面承認國家之存在，他方面反對國家管理產業；一方面要求生產者的自由，他方面又要求消費者的自由；一方面要求實現生產者的自由，以產業區別的基爾特，他方面要求保證國家之自由，一方面要求徹底的改造，他方面預防極端的流弊，這是基爾特社會主義特異之點。

註一 I. Duguit: "Law in the Modern State" (Laski 英譯本)

註二 Gettel 所著 "Introduction to Political Science" (二十一頁)

註三 詹姆士第一在就王位之前著有自由國之真正法則 (The True Law of a Free Monarchy)

一文發揮君權神授說極詳。

註四 關於強權說的學者有 Ludwig Von Haller (著有 'Patrimonial Theory' 一書) 及 Mekechin (著有 "The State and the Individual" 一書) 等。

註五 休謨英之歷史家兼哲學家者有人性論 (Treatise of Human Nature) 提倡實利主義。邊沁為英國功利主義的倫理學家氏有名著作為政府論 (A Fragment on Government) 道德與立法之原理 (Principle of Morals and Legislation) 及功利主義 (Utilitarianism) 等。奧斯丁著法律範圍論 (Province of Jurisprudence Determined) 一書論法律與倫理的關係。

註六 關於有機說可參看 Bluntschli 著 "The Theory of the State" 第一卷第七章 Spencer 所著 "Principles of Soeology" 第一篇。

註七 關於社會契約說可參看 plato: "Republic", J. Althusinus: "Politica Methoifice Digesta etc", Richard Hooker: "Ecclesiastical Polity", Rousseau: "The Social Cont-

tab”諸著作中。

註八 絕對的國家論又稱爲玄理的國家觀(Metaphysical Theory of the State)此派國家觀的基礎，建設在一個「我」字上面。他們以爲日常經驗的意識的實在我之上，還有一個「理想我」(即真我)的存在。這個理想「我」就是國家。又在我們日常經驗的和意識的「實在意思」(Actual will)之上，還有一個「真意思」(Real will)存在。這個真意思就是國家的意思。這種學說首倡於德國大哲學家黑格耳(Hegel)後來在英國經格靈(Green)及包桑克德(Bosanquet)加以發揮。包氏所著國家哲學原理 (The Philosophical Theory of the State)即爲評論此學說之著作。

註九 見安敦曼格(Anton Menger)著新國家論 (Neu Staat)第一編第三章。

註十 見昂格斯著家族私有財產制度及國家之起源一書。

註十一 索勒爾(Sorel)及柏特(Berth)爲建設工團主義理論的首創者。

註十二 阿烈芝在其主編的新時代 (New Age)雜誌上發表關於此學說系統的意見。

問題

- 一 無數國家的要素，何以不能當作國家的定義？國家究竟是什麼？
- 二 國家何以是一個「團體」？與其他團體有何區別？
- 三 討論國家在歷史上如何發生的學說有幾？各派學說的內容如何？
- 四 關於國家發生後，何以成立至今的問題，討論這個問題的學說有幾？試檢討其內容。
- 五 契約說對於近代政治思想有何貢獻？這一派學說的缺點在那裏？
- 六 無政府主義，個人主義及社會主義各派對於國家的觀念怎樣？

第四章 國權與主權

一、什麼是國權

所謂「國權」即是國家的一般的意思想力，民法學者把它稱爲權利能力。所以國權的觀念，就是國家的權利能力，換言之，就是遂行國家的一般目的之意思力。但「國權」又不可以作爲「國家的權利」解。普通權利的觀念常以一定的生活利益爲內容，能主張某種範圍的利益的力，即爲權力。權利雖以意思的要素爲必要，然意思力的本身，不是權利。因爲法律上把基於這種意思力以主張某種利益之事認爲正當，而權利遂因之發生。普通所謂國家具有主權，即是包含國家具有最高的意思力的意味。國家的意思力，又必爲單一而不可分的，這種稱爲國家的不可分性。國家存在的權限沒有定限，除了因意外的變動而致於覆亡之外，他自有其生存的永續性。所以國權的性質，可以分爲幾層來說：

(一)國權乃是一種自主的 (Autonomic) 意思力所謂自主的意思，就是不因他人的承認而始享有人格，專憑自己的意思而存在，因而其權力能力的範圍，不受他人的限制，唯僅依自己的意思而定，其他所有的團體和個人，因國家的承認而始享有人格；因而其權力的範圍，亦依國家的承認而定，惟僅於被承認的範圍內，才得享有權利。反之，惟國家獨能於法律上其權利能力無一定的界限，僅依自己的意思而定其享有的權利。詳細的說起來，這種所謂國家自主權，可以說是對內對外兩方面的。就對外方面說，國權是獨立的 (Independent) 所謂獨立即是國家根據自己的意思，於法律上不受外力的限制之意。國家本為國際社會的一員，受國際法的拘束，但國際法是依參加於國際社會的列國之承認而成立，若是違反國家的意思，便不能發生效力。國家雖負有遵守國際條約的義務，因而大受限制，然一切條約皆依國家與國家之合意而成，皆不失於根據於自己的意思的限制，普通謂國家有對外主權即謂國家對外

有獨立的意思力之意。在對內方面，國權又爲最高的（Supreme），所謂最高即是在國內沒有反乎國家的意思而可以限制國家之任何的意思力的存在，而國內一切的團體和個人皆於國家的承認之下，才可以享有權利。普通謂國家有對內主權即含有國家在國內有最高的意思力之意。總之國家的自主權是就對外主權與對內主權而言。二者不可缺一。有人以爲對外主權即使缺乏獨立權，但對內仍不妨礙其最高性，這是把國際法與國法作爲兩種不同的東西所生的錯誤。一個國家若是對外不能獨立而須依賴他國的權力，以限制其自己的意思力，則於對內的關係上，亦須受人家的限制，而失其國家對內主權的最高性。比如聯邦中各州，因缺乏獨立性的結果，雖於州內亦不是最高的權力，而爲中央權力所限制。自治殖民地的人民，其最高的權力者，不是殖民地而是委任統治的國家。

（二）國家的意思力又是唯一不可分的。換言之，國家的意思力祇有一種

沒有二種不可分割，不能讓渡，這是從國家爲單一的人格者所生之必然結果。但所謂國權不可分性，乃是就兩層意思來說：第一國家不能同時有兩個相矛盾的意思想。本來國家之中有許多機關，各分一定的職務，因而與各種國家機關之間，互有思想的衝突——比如政府與議會的對立，議會二院制的對峙，司法部與行政部的分離，獨立的行政裁判制度等都無非是預期這種衝突的——但此種衝突，僅爲機關意思與機關意思的爭執，而非國家意思的矛盾。所以國家的意思的不可分，即是說有矛盾的確定的國家意思不能同時有效而成立。第二決定國家之最高的意思的機關必不可無一種能保持統一的組織。若是在一個國家之內，有兩個以上互相獨立的機關相對立，彼此可以獨立決定國家的意思，而彼此之間，全無統一的組織，這就是國家的分裂，和國權不可分是不相容的。

(三) 國家普通被稱爲永久的團體，所以國權又有其永久的性質。所謂國

權的永久性，即是說國家的意思，直至以後發生一定的消滅原因爲止，具有永久的效力。在統治機關的執政者的地位之更迭，對於國家之構成要素——領土、國民及統治組織——雖發生某種變動，但並不是變更國家的人格，國家依然爲同一的國家，因而國家的意思，不能中斷其效力。所以國家一時雖因革命和其他原因，喪失合法的政治組織而陷於無政府的狀態（如革命後的俄羅斯）或一時雖被外國的軍隊佔領領土的全部（例如歐戰時的比利時），然此不能目爲國家的滅亡，所謂國家的滅亡，須在國家於不能回復的狀態中，喪失其成立的要素，且其不能回復，已成爲確定的事實之時，假使一時事實上雖喪失其成立的要素，然此於法律的意識上是未確定的，若其後更能回復仍不失爲國家之手續，明乎此則知國權之永久性真義之所在了。（註一）

至於國權的範圍，各派學者的主張頗不相同，大別言之，可分從個人主義的立場與從社會主義的立場兩種。由個人主義的立場以敘國權的範圍者，大

家共同的意見，仍是由於他們的個人主義的國家觀而來的。他們以爲國家權力的擴張就是個人自由的範圍縮小。這是因爲人類的天性中本來帶有自然的自私性，爲了個人自私的目的，往往侵犯別人的權利，國家祇能在這個地方，纔有用處。比如韓保德（Wilhelm Humboldt）是德國最初主張政府範圍縮小的人，他在國家的範圍與義務（Sphere and Duties of the State）一書（註二）中說：『國家應當注意的最大一點，就是在國民個性的勢力之完全發展，所以祇有國民自己不能做的事（如治安）國家才可以做。這就是國家全體的目的與個人的集合的目的相結合的唯一方法。』韓氏的主張，以爲國家的權限，祇有在反抗外敵之侵害的一點上，可以限制個人自由的權限，此外國家便無權干涉。韓氏這種國權的範圍，可謂極其狹小了。斯賓塞是擁護個人主義的國權說最有力的人，他在其所著社會的靜學（Social Statics）個人與國家（Man Versus the State）各書中對於放任主義（Laissez-faire）伸述最力，他以爲國家

的存在祇是因爲人類天生成的邪惡性 (Perversity) 與自私性 (Egoism) 交作的結果。國家祇是侵害人民的，並不是保護人民的，如果在道德完全的社會中，政府便無存在的理由。他把社會的形式，分成軍事式 (Militant type) 的社會與工業式 (Industrial type) 的社會兩種。屬於前者個人祇有服從國家的義務，人民的利益，祇有附屬於國家之下。屬於後者始有契約的關係發生，人民始能自由行動。所以在工業式的社會中，國權的範圍，祇有消極的管理權 (Negative regulation) 而無積極的管理權 (Positive regulation) 就過去的經驗看起來，幸福的獲得不在國家代人做事，而放任個人去做。所以政府的職位應該是消極的，這就是說政府的職能，祇能防止罪惡的發生，不能幫助人家做出幸福的事件。因之國家的責任，祇能把人民已經有的權利，用法律保障起來，不能去創造權利。國家祇能居於第三者的地位。應諾權利者的實行，不能侵入權利者的範圍去代權利者實行。個人祇有一種權利即是到處自由，不受別人的

干涉，國家就祇有保障人民權利不受人家侵犯或傷害的責任。

綜合言之，個人主義的國權說之理論的基點，第一是正義的範圍（*Grounds of Justice*）。國家應完全讓個人自己去定，以求各人自己的生存目的。主張這一說的學者有康德（*Kant*）、斐希特（*Fichte*）、韓保德（*Humboldt*）、約翰穆勒（*John Stuart Mill*）等。他們以為要求個人的能力有適當的發展，必須不受國家的干涉。因為個人的自由行動一受限制，便容易摧毀個人的自重心與創造性，減少自負責任的勇氣，而損害其能力與性格。所以個人主義者竭力想限制國家權力的範圍，使各個人都有自由發展的機會。其次，個人主義者又相信社會進化的原動力是個人而不是國家。一般人的心理，以為國家是全智全能，什麼事情都可以做的，但在個人主義者看來，事實上却適得其反。國家並沒有發明和創造的力量，凡是發明和創造的事件，都是個人造成的。比如機器的動作，是全賴複雜的機關，相互應用，始能活動，國家並不是具體的機器，具體的

機器是個人，所以個人主義者不但反對國家的全智全能說，而且反對國家的權能超過於個人的權能底理論。(註三)

在他方面從社會主義的立場，來說明國權的範圍，又與個人主義的觀點適得其反。社會主義者把國家看作極端與積極的東西，主張擴大國家權力的範圍，以求盡量的鼓勵人民的公共經濟的精神的興趣，所以社會主義者主張把國家的權力擴張得非常之大，而使一切生產及交易的種種工具，統通收歸國家管理。他們認定個人應為社會國家而勞動，祇有在社會生活中才能得到個人最高的發展與個人的自由。誠如布魯克（Cutton Brock）所說：「國家的存在並不是為它本身的權力，乃是為使它的民衆全能得到生存，因為如此，所以民衆才能够去作有價值的事件。每個社會裏企圖獲得種種合作互助的精神，並每個社會裏全能够實現這種精神的緣故，就是因為社會中的人類能够忘掉自己而能與別人合作互助。在政治方面有一種根本問題，就是

人類爲什麼要合作互助呢？社會主義者對於這個問題若不能給與一個正確的答覆，他一定不能成爲一個貫徹的社會主義者。所以他們回答：「人類要這樣做，因爲他們可以努力避免生活的鬥爭，而去作那些爲他們本身有價值的事情。」由此可知社會主義相信社會是人類的集合體，而社會組織的目的是要給與各個人對於滿足他精神自由及高尚生活的機會。

因此社會主義者的國權的範圍是寬廣的，他們以爲要求社會中的各個人有自由發展與平等生存的機會，只有加大國權的範圍，使個人的權力集中於國家，而由國家整個的權力，以求各個人的自由與平等。因之社會主義者差不多有一個共同的主張，就是主張把一切的產業（如土地、資本、及生產運輸的工具）都收歸國有，把私人管理的產業交由國家管理，把私人的財產所有權，也變成公有，如此國權的範圍，已擴大至於無限了。

綜上所述，個人主義者與社會主義者的國權說，均各有其立場；但是個人

主義以放任與自由主義爲基礎，其弊害極大。他們以爲能自由即能平等，但是個人自由必須以國權爲界限。換言之，個人若是不在國家的支配之下便無自由的可言。因爲國民的自由決不是自然的自由，乃是由法律保障起來的自由。固然一方面要做自己願做的事，但不干涉別人自己願做的事。這其間必須有一種權力以爲之界限，國家便是爲此目的而組織的團體。個人主義者忽視國權之重要，極力推廣個人的自由，其結果便造成十九世紀以來社會不平等的各種現象。至於社會主義者的國權說，是以產業國營爲基礎。社會主義理想中的國家性質，乃是治事的國家，並不是治人的國家。在以前國家是以主權者的資格治理人民，所以國家最重要的職務是辦理警察和軍政。而最近的國家乃是以事務員的資格，替人民作事，所以管理全國的產業，乃是國家最重要的職務。產業國營的利益有二：（一）生產的主要目的，既在滿足個人的需要，產業國營便能按市場需要之程度，而爲相應的適當的生產，免除私人經濟之種種無

謂的耗費。(二)以社會的經濟還諸社會，這就是說以產業的利潤歸國家公有，用爲建設及增進幸福的事業，可以矯正分配的趨勢，並可以減殺大資本家利用財富，阻礙政治及文化的改進，產業國營既有這種種的好處，所以近來歐洲的國家，幾乎沒有一國的政治趨向不是朝着這個方面走的，這可以見到近代國權範圍逐漸擴大一般的趨勢。(註四)

二、主權的概念 「主權」一語與英之『Sovereignty』法之『Souveraineté』相當，但是主權的概念則以在法國發達爲最先，其語原本出於中世紀的法語『Soyran』一語，自中世紀之初，即成爲法國之慣用語。至近世之初此語不獨適用於國王，即國王之下領有一定封土的諸侯，亦皆稱爲『Soyrain』。

本來最早討論主權原理的思想，可以說是從亞里士多德(Aristotle)的政治學和羅馬法中發見出來。亞里士多德承認國家有一種最高的權力存在，

這種權力或爲一個人所執掌，或爲少數人所執掌，或爲多數人所執掌。羅馬的學說也承認國家的最後權力是寓於全體的人民；但是人民將這種權力託付於皇帝，所以皇帝的意志有法律的效力。但是政治思想對於主權的概念有明晰的見解，實則發端於十六世紀之末，當時一般思想家認定國家的主權，爲一國的單一的至高權力，是一個國家在國際間保持獨立資格之唯一的根據。這種觀念在當時最有系統貢獻的要算兩位公法學者——即布丹(Jean Bodin 1530—1596)與格羅秀斯(Hugo Grotius 1583—1645)——布丹是闡明關於國家與人民的關係中對內的主權；格羅秀斯是關於國家與國家的關係中對外的主權。(註九)布丹的主權說在其所著國家論六卷(Six livres de la République 1576)中多所論述。他以爲主權(Puissance Souveraine)是獨立最高無上，雖依法律亦不能限制的絕對的權力(Potestas legibus Soluta)。他並列舉立法權，宣戰權，媾和權，官吏的任免權，最高裁判權，對於忠實和服從

的權力，赦免權，課稅權，貨幣鑄造等種種的權利，而以爲主權必不可不具有此種權利。因爲主權是唯一不可分的，主張國王不可不獨掌握其主權。他以主權爲一切國家之不可缺的要素，所以他下的國家的定義，就是國家「以主權正當的統治之多數的家族。」布丹的主權說的中心是以國王應獨有唯一的最高的地位，所以稱爲「國王主權說」；不過布丹僅僅說主權不可不屬於國王，至於國王爲什麼有此種權力？國民爲什麼不可不服從國王？對於這種權力不加以說明，是布氏學說一大缺點。其後浩布思在其所著巨靈（*Juristhian* 1631）一書中主張王權雖與布丹的國家論同其目的，至於他的論據則完全與之相異。他根據自然契約說認定替那基於此契約的條項欲求和平的生活之所有的契約的當事人，以行使其權力的人，卽爲主權者。浩布思雖爲專制的王權之主張者，但他認定所有國家之內，國民爲主權的淵源，王權的背後常有「國民的主權」之存在。所以浩布思由布丹的主權在君說一變而爲主權在民說，至

浩布思以後與他同時的普芬道夫 (Samuel Pufendorf) 烏爾夫 (Christi-an Wolff) 等學者都是與浩布思一樣承認社會契約爲國家的根源，因而謂於所有的國家之中，主權必然屬於國民。唯除洛克之外，其餘都是根據這種理論以證明主權之正當。他們以爲主權原來是屬於國民的，不過依契約而讓渡國王。

主權在民說自十七十八兩世紀後，已逐漸成爲不刊之論，支配於一般的人心。而盧梭不獨以爲主權爲國民原來所有，且以爲這種主權不能讓渡於他人。祇有國民的總意，才能成爲法律。此說影響於法國實際政治的變動很大。而法國大革命時代發布的人權宣言是法國最初的成文憲章，在此宣言之第三條中，即規定：主權所有的淵源，必然在於國民。第六條又明言法律乃是人民總意的表現。此外如美國及其各州的憲法，宣言國民自己制定憲法；在法國「憲法制定權」 (Pouvoir Constituant) 必須在於國民，憲法的制定常依國民

投票行之；至一八四八年政變的時候，這種思想仍有很大的影響。於新興的比利時王國憲法之中，雖採君主世襲政體，然尙於其憲法之中，規定主權屬於國民。這些都是主權在民說影響於實際政治之顯著的例證。在他方面舊時的主權在君說之影響於歐洲諸國之實際政治，也不讓於主權在民說。就中在法國拿破崙失敗之後，接着包本王朝的王政復古，主權在民的思想因之完全頓挫，而主權在君之說復行興盛起來。一八一四年的法國憲法中，規定國王親自欽定此憲法，以之授與國民；決定法國一切的權力歸之於國王之一身，惟行此權力時可以容許國民之參與。至其他歐洲各國在維也納條約之後，或爲神聖同盟，或爲梅特涅之干涉政策，故至十九世紀最初二三十年之間，主權在君的思想，頗能支配歐洲的人心，但是此反動政治衰敗之後，而主權在民的思想，依舊復興於二十世紀的世界。

至於格羅秀斯的主權論大部分是引用布丹與蘇亞勒士（Francis Sua-

rez)的理論，不過他的主權觀念却是應用到實際的歐洲國際關係之中。把解釋主權認為是最高的政治權力，而付託於那行為不受別人的意志的支配的人。所以他所致力研究的是決定什麼政治團體享有宣戰的權利。爲要想維持當時的秩序與和平，他同時又攻擊主權在民的理論。他以爲人民固然有選定政體的權利，但是既經選定之後，人民就有服從這種政體的義務。他的主權論使他的思想特別爲當時的君主所歡迎，而他的理論所以能在威斯特發里亞和平會議(Peace of Westphalia)——歐洲第一次的國際會議中——發生很大的影響，也不外是這種原因。綜合言之，獨裁的君主，領土的主權與國際平等是格羅秀斯學說的基礎，而其最大的貢獻，就是他創立了一種適合於國際關係的權利與義務之規劃，他更以自然法的裁制來辯護這種規劃。當時正是歐洲的統一與國際道德的宗教制裁差不多消極的時候。格氏以國際間的自主國家爲國際主義(Internationalism)的單位，與那中古的大同主義的世界統

一學說中所說的個人博愛，完全不同。格氏在他的主權論中，把主權看作帶有君主的所有性質的私有權利，因此鞏固了獨裁君主的地位。在他方面格羅秀斯的契約國家起源論與主權論，都是基於自然法之下彼此發生關係的理論，這又與主權在民的主張相同，但無論如何格氏的主權論，是在對外的關係上有很大的貢獻。

三、主權的學說

主權論的學說，綜合言之，可分爲單一主權論與多元主權論。單一主權論者之主權的解釋，可以分爲三層來說：第一主權的觀念是含有「最高」與「至上」的意思，就是說主權是國家意思力，最高獨立，不受其他任何人的命令，實含有國家對外爲獨立與最高的兩種性質。第二又是指明國家最高機關之意思的作用而言。國家機關必須有一種機關的意思，立於最高的地位，以爲其他機關意思表現的原動力，使其他機關意思有效，而有抑制之力。第三主權不外指立法行政司法等積極的內容之權力，此即所謂統

治權；同時又用於表明國家的權力，謂領土的割讓爲主權的割讓，即用於這種意義。這二種意義各有不同，而其文字上都是以『Sovereignty』一字表示，所以最易含混。若是我們要簡單的依單一主權論者的主張對主權下一界說，則不外是說：所謂「主權就是國權的最高的性質。」換言之，凡是對外獨立不因他種權力而受其制限；對內至高無上一切存在於國家內的團體及人民，都應絕對服從的權力，就是主權，但是此種主權的界說祇能適用於單一國，而從來的主權說學者則以主權爲國家最高的權力，也是專就最普通的單一國的國家形態爲其觀察的標準的，但是現今國家的形態，除單一國而外，還有複合國的存在。複合國的國家權力，並非最高而獨立的，如近世的聯邦國，就是最顯明的例證。組織聯邦國的聯合各國，有聯邦國家的中央權力駕乎其上，而不得不受其制限，所以聯合國中的各國其本身無最高獨立的性質，祇有聯邦國家的中央機關有最高的權力。然聯合各國一方面雖是應該服從於中央權力之下，

而在他方面於其本國的法律與政治上固不失其為國家的資格。若是依據單一主權論者的意見，勢必把聯邦國的存在絕對否認，但為事實上所不能，同時在理論方面，雖可以說聯合各國有國家的性質，非服從聯邦國家之權力，僅為獨立各國之國際上的同盟，或承認聯邦國為國家，而其所屬之聯合各國僅為一個國家內之地方團體。但此兩說究與實際的政治狀態相矛盾，主權最高性的信念為之動搖，於是又有所謂多元主權論（Pluralistic theories of Sovereignty）的出現。

多元主權論者認定近代社會組織的繁煩與許多非政治性質的團體的重要，斷言有些團體比國家更能真切的代表它們的人員的利益，能够從他們接受更充分的服從。他們否認國家是獨一無二的組織；他們堅決的相信別的團體是同國家一樣真實，一樣自然的；他們以為這樣的團體為他們的目的而生存，是同國家為它的目的而存在的一樣的主權體。所以他們主張主權應為

許多團體所共享，主權並不是不可分開的，國家也不是至尊的，無限的。首倡多元主權論最著名的，在法國有狄驥，在英國有拉斯基；而柯爾的主張尤對於單元的主權論以最大的影響。

狄驥 (Leon Duguit 1859——1928) 以爲近代的法學被「國家主權」(State Sovereignty) 說所蒙蔽不能顯示法律的真正意義，所以主張「法律的社會化」(Socialization of Law)。狄氏否認國家的人格和主權，他以爲國家的人格不過是一種假設，唯一的國家組織的主體，乃是爲社會相互關係所結合的生存的人類。國家並不是最高的主權體，因爲國家要服從法律所制定的法則。他又認定是基於社會的共同利益上的，法律不是國家的制定物，而是獨立的存在於國家之上，超出於國家的。法律是必須的，不是因爲它是國家的意志，乃是因爲它要達到社會的目的。所以國家是服從法律的責任的。國家的責任就是要表白社會意見的要求，履行一定的公共職務。因此國家的義務，比它

的權利更爲重要；國家的要質與其說是主權，不若說是公共職務。國家是同一個私人一樣，它的行動在法律上須負責任，那種所謂權力的東西是不存在於國家之中的。所以狄驥氏的主權學說是以「公共職務」(Service publique)爲基礎的。狄氏以爲人類社會最重要的原則，既重在分工，便各自有公共職務。因爲社會運用的大事業，全靠各種社會團體分擔工作，這種種團體便都有其各自的公共職務。國家也是這許多團體之一，它自然也有它獨特的公共職務，以待其完成。所以國家與其他各種職業界中人一樣，也自有它應待完成的分內的公共職務。國家的行政立法等行動，和任何人民的行動一樣沒有高下之分，也不是高出於社會之上，而以何種權力強制的。國家祇是在法律之下，而非與法律並立的。(註六)

柯爾(George Douglas Harold Cole)是英國的政治學者，他的多元的國家觀是建築在社會組織的職能說上面的。柯氏所謂「職能」(function)與

狄驥氏所謂「公共職務」(Service publique)這一個名詞表面上雖似不同，而實是一物。因為國家之所以存在，不在其權力，而在其作用。作用之表現於具體者為「職務」，抽象者為「職能」。柯氏的中心理論，認定社會是各種的制度或集團的集合，存於社會內的團體都有某種的職能。在其中必要最多數人的是政治的團體，職業的團體，及消費的團體三個。於是這三大團體行為怎樣的融和，就是所謂社會的統制。據柯氏的意見，國家祇是依區域為單位的社會團體，在這規定的區域中所住居的人，都被其強制的吸收進去，依其分子的共同點，作施行職能的基礎。換言之，國家的職能是置基礎於各個人之性情的一部的同一性上的。普通以國家的職務分為政治的、經濟的及調解的 (Coordination) 三種。但是柯氏主張國家的職能，僅限於前二者，不贊成給國家以調解的職能，他是想以職能為一切結合的基礎，且欲根據這種「職能的原則」(The principle of function) 以改造社會的政治機關與經濟機關，而柯氏對於

政治思想的多元主義國家思想之貢獻，就在限制政府的活動於社會職能之內。(註七)

多元主權論的兩個著名學者的主張已略加縷述。現在我們應該注意的就是自單元的國家論動搖以後，政治學方面已起了很大的改變。第一現代社會經濟日有變遷，社會組織亦日趨複雜，一切的政治現象已不能網羅於國家的範疇之內。人民在以前以為國家能够超越於一切社會組織之上，能够做各種社會爭端的仲裁者；但是到了現在國家的權威已日漸失墜，國家在勞資鬥爭中已無力仲裁；而且因經濟社會之變遷，國家的主要任務已由發號施令的地位，轉變成以公共服務為中心。換言之，國家已由一種號令的權力，變為基於職務的責任，以主權為最高權威的政治學說已不能保持其舊有的範疇了。其次最近五六十一年來經濟的聯盟運動(Economic Federalism)的風潮，普及於世界，職業組合主義者的理論與實行，一天一天強盛起來，罷工的聲勢可以

震撼於政府的權力，使主權神聖的觀念根本衰弱。此外近代政治的分權運動，對於主權論之破滅，也有很大的影響。德、美、瑞士各國已經採用聯邦制度者，固不必說，就是以集權著名的法國，其所有的省分各有獨立的警察權和自主的徵稅權，各享有一部份的主權。此種分權運動之結果，尤使以前視為金甌無缺的國家主權論者發生動搖。

註一 見日本學者美濃部達吉所著日本憲法第一編憲法學之基礎概念第三章，在此章中美濃部

氏關於國權、統治權及主權三者之區別、性質及從來各學者之主張論敘至詳。

註二 韓保德此書久已撰成，因政治關係未能出版，直至一八五二年氏死後始出版。由英人 John Conlhard 譯出，今名於一八五四年在倫敦出版。

註三 詳見 Garner 氏所著 "Introduction to Political Science" 第九章第 1、2 兩節。

註四 關於社會主義的國權說，可參看 Garner 所著 "Introduction to Political Science" 第七章第四節。又關於近代國權範圍之一般的趨勢，Garner 於同書第十章中有詳細之說明，讀

者可參閱之。

註五 關於主權說的沿革，可參看 Jellinek 所著 “Lehre Von der Staatenverbind- unger.” (三四頁) 及 “Recht des Modernen States” (四二頁) 其他 Rehn 所著 “Allgemeines staatslehre”，Bodin 著 “Eine staatie über den Begriff den souverainetat” 各書均有詳細說明。

註六 狄驥關於主權的主張可參看狄氏所著(1)憲法理論 (Manuel du droit constitutional 1911 年再版)(2)公法遷變史 (Transformations du droit public 1913) 此書曾經拉斯基譯成英文名為近代國家法律 (Law in the Modern State 1919) (3)法律與國家 (The Law and the State) F. G. de Sloovere 譯登於哈佛法律評論 (Harvard Law Review Vol. 31. No. 2) (4)主權與自由 (Souveraineté et liberté 1922) (5)憲法論叢 (Traité du droit constitutional 1923) 各種著作中。

英國的拉斯基 (H. J. Taski) 受狄驥法律理論的影響很大，對於近代反主權論的政

治哲學有不少的貢獻。關於反主權的意見可參看拉氏所著主權問題（一九一七）及現代國權論（*Authority in the Modern State* 1918）等書。

註七 關於柯爾氏多元主義的國家的見解，可詳見氏所著社會學說（*Social Theory* 1920）一書中。

問題

- 一 國權是國家一般的意思力，這種所謂「意思力」應如何解釋？
- 二 個人主義的國權論與社會主義的國權論，其相異之點何在？
- 三 對於主權論有重要貢獻者是那些學者？「主權在君說」與「主權在民說」各有何種特點？
- 四 單一主權論對於主權的解釋如何？單一主權論何以不適用於聯邦國的解釋？
- 五 多元主權說對於政治學的改造，有何種重大的影響？

第五章 民主政治

一、民主政治是什麼 近代世界政治之思潮，莫不以「民主政治」爲中心。十九世紀以來，民主政治之呼聲，已爲歐美各先進國家的人民，普遍的熱望。本來人類的慾望，是隨着社會的進化而逐漸增高，用前人的智識與慾望所組織起來的社會組織與政治制度，當然不適合於現代人的要求。因之，人們大家都感覺到社會與政治的不良，而革命乃不斷的發生。近代所謂「民主政治」就是各國人民所要求的對象，而以達到人民政治上的平等爲目的。人類社會既不斷的進化，這種革命運動也不斷的發生，尤其是十九世紀以來，民主政治運動的勃興，大爲熱烈。

民主政治的意義，有各種不同的解說，而其範圍又常因時代思潮與各國造憲者之意見不同，以致各異。民主主義之說，本創自近代。在歐洲古代，希臘羅

馬雖具有全民政治之歷史，但並未承認人民有對抗國家的基本權利；即在我國古代，在書經上雖有「天聰明，自我民聰明；天明威，自我民明威」（皋陶謨）「民之所欲，天必從之」（秦誓逸文左襄三十引）的話，但這祇是說明國家的意志在「天」，而「天」的意志，則在民衆，這種原始的以「天爲本位」的民本意思，固不能與現代「民主政治」相提並論；就是儒家的哲學中，孟子的「民主主義」的思想，所謂「賊仁者謂之賊，賊義者謂之殘，殘賊之人，謂之一夫」（梁惠王）及「民爲貴，社稷次之，君爲輕」（盡心下）這種思想，也祇是主張在君主統治之下，實行民本的精神。總之，古代的思想家，僅知「民爲邦本，政在養民」，而一切政治當由人民施行的方法，則始終沒有具體主張。比如孟子雖已承認了民主政治的道理，却不曾想到在政治組織上如何實行，若是政治之所從出，而其權力乃在人民以外，則此種無參政權的民本主義，是不能用來作爲現代民主政治的真實觀念，所以民主政治的觀念，不獨爲古代歐洲

文化所無，即在我國古代民主政治學說，亦極不完備。

本來近世民主主義的政治學說與古代民主主義的政治學說，其內容與旨趣固全然不同。古代民主主義以希臘爲模型，但是當時所謂民主政治祇限於公民階級有參與的權利，而其反面還有不能參與政治的奴隸階級。國家既爲此種一部人民利益而存在，實際上已是構成一種階級的貴族政治，自不能稱爲「民主」。所以近世民主政治的特質，第一是以造成爲人民利益而存在的國家爲原則。換言之，國家爲人民的國家，國家乃爲全體人民之個人而存在，並非各個人爲某人而存在，尤非全體之個人爲某人而存在。第二近代民主國家，其權力悉出自人民自身。人民雖用有種種官吏，執行國政，但是出於人民之委託，政府若違反人民意志時，人民並可撤回或改變。所以民主政治又是以國民爲主權者，一切國權皆以人民爲中心。第三，據近世民主主義的觀念，一切人民皆爲獨立自由，任何個人或團體不得加以限制，惟須服從國家意思，人民要

在國家意志範圍之下，得以獨立自由；同時人民又得參與國家的意思之構成或執行之權力而為全民政治之基礎。

二、民主政治的形成

近代民主政治之形成，並非是無因而生的，乃是「其來有自的」。第一，就政治方面來說，近代民主政治之形成，乃是由於神權及維持神權之中世紀的宗教的權威之破壞與政權統一後君主專制之弊害造成的。換言之，近代民主政治之醞釀，乃是由封建的勢力與教皇的勢力之爭，轉變為人民與君主之爭。中世紀之末，國王在名義上雖立於皇帝之下，結為有機的封建的連鎖，然其實際，則強大的封建諸侯，非完全服從皇帝之支配，且得自由侵略他邦，是以弱小領主必當隸屬於某人之下。因之，封建制度愈見發達，於是有力的封建君主，名義雖隸屬於皇帝，實則各自獨立，極力反抗皇帝，後來教權衰頹，中央集權的結果，各國君主乃厲行君主專制，直接宰制人民。十六七世紀的專制政體，便潛藏了十八世紀各國革命的禍胎，因為各國的君主自

十六世紀以後，大都極力發揮帝王神權主義與君主專制主義，把國內所有權力，全集中於君主一人，內務行政統由君主包辦，君主專制的發展，祇是在發展君主個人的野心與威力，置人民的幸福於不顧，加以貴族專橫，內政腐敗，使人民對於以君主為中心的封建制度，有根本剷除之熱望，而近代人民的民權思想，便是在這種極端的君主專制之下，孕育出來的。

其次，就經濟方面說，自十五世紀末，印度航路和美洲發見後，歐洲的工業製造品，突然增加，並創立一些廣大無垠的新市場與殖民地；又因新市場不停的擴張，製造業又不能應付其需要，於是大機器與蒸汽機的發明，遂完成了產業革命。這種產業革命的結果，便把一切散漫的生產手段和勞力集中於極少數人和大都市裏面，吸收極豐富的剩餘價值，迅速的積聚並發展其資本，於是產生資產階級。本來這種資產階級形成之前期，就有各個新興的城市出現，當時適當本地封君的壓迫和連續不斷的戰爭，這些新興的城市，早已自行武裝，

形成小小的共和國，就是所謂自由市府與城市國家。城市國家因為要抵制本地諸侯的壓迫，所以也願意與君主攜手，而直接納稅於君主。城市共和國的主體，是由製造業起家的第三階級，在製造發展的全時期中，第三時期（即後來的大資產階級在君主與諸侯的政治爭鬪裏面成爲舉足輕重的要素）而各大君主專制政治國家之隆盛，亦以第三階級爲柱石。但是大工業國與世界市場不停的開拓，資產階級勢力不停的擴張，於是君主又不得不與諸侯聯合以壓抑資產階級而永續其命運。因此資產階級爲領導的革命，到處爆發在鄉村中，君主與諸侯對於農民早已施行極端苛暴的專制政策，農民對於君主及地主的壓迫，已極不能堪。於是農民要求解放的感情，更爲激烈。而所謂近代民主革命，便是城市的第三階級，領導農民，反抗君主及貴族而起的。

此外，近代民主政治之形成，又由於對宗教的解放，在歐洲十六世紀以前，在神權支配下的各國政治權力，大半由教會掌握，教會中的法王主教，及牧師

教士，都可以行使政治的權力。教會可以自擁土地財產，不納租稅，不受政府管理，並有自己的獨立的和強迫的收入，有自己的法庭，審判自己的官吏和訟事，其結果就是教會中主教和住持，都有廣大的田地（當時德國方面教會土地佔全國三分之一，法國五分之一。）對於農民階級，更加重剝削，農民均爲教稅所苦，在德國方面就常有市民農民等聯合反抗教會的事，以抵制教皇的誅求，而且賣官鬻爵，賄賂公行，以致人民怨聲載道。自宗教改革運動爆發以後，人民復由要求宗教上的解放，進而爲要求政治上的解放。所以近代民主政治之形成，宗教實爲其間接的原因。

三、近代民主政治的兩種形式

近代民主政治可分爲「直接民主制」與「間接民主制」。所謂直接民主制，就是主權者爲人民全體，以全國人民直接去行使立法、行政、司法各種權能。這種制度在以前希臘的城市國家與近代瑞士及美洲的幾邦中很見通行。盧梭（Rousseau）爲主張直接民主制最

熱烈的人。他以為「主權是人民的總意集合體，除此集合體以外，他人不能代表。因為權力雖可轉移，而意志不可轉移。一人的意思，雖或於特種事項，偶然與人民之總意相同，然而誰能保證其永久相同？在本質上，私人之意思，近於偏好，國民之總意，趨於公平；私人之意思，有時或能與總意相同，所以主權只能對於他人已發展之意思，加以贊同，而斷不能附和他人尙未發表的意思。」盧氏這種意見在解釋主權的本質，證明代議制的虛偽，想以立法的權限，付之於全國人民直接構成的國民大會。國民大會除行使立法的權限以外，並且有指揮、監督，或廢置行政部的權能。但是由全國人民構成的國民大會，又恐難有良好的結果，而直接政府的範圍，既僅限於立法權，其進行又必感到十分的困難。所以羅耳米（Lolme）說：「以國民全體直接行使立法權，而欲得到良好的結果，實是做夢，大多數的人民，終日為生活忙迫，那有安閒的時間，來作立法的事業；即使他們得有餘暇而大部分又都缺乏知識，當然不能判別法律。天之生材有限；

立法事業至繁，國民中能勝任的，僅有小部分，所以人民以立法權委之於少數能幹的議員，就好像病家信賴醫生，訴訟人信任律師一樣。可見以人數多少的國民大會處理行政瑣務不獨民衆的知識不能勝任；而於時間及組織上都發生許多難題。』

至於間接民主制，就是人民祇有主權的虛名，而以政府的作用，完全委之於其他的機關，自己毫無參預的權力。現在世界上大多數的國家還是採用這種制度。英、美、法三國人民參政的機關，都靠議會，參政行爲都靠選舉代議士或官吏。英國所謂大憲章（*Magna charta*）等在法理上是消極的限制君權；不是積極的保障民權。所以英國一切法律，沒有得國王裁可，便不能成立；議會也由國王召集，自國務總理直至各級官吏，更都由國王任命，法院也是由國王名義行使裁判權。這種政治，完全是君權主義，够不上稱爲民治。法國議會最初僅是一種諮詢機關，代表國家特殊階級，後來勢力極大，實際上不過是階級作用的

擴張，並不以立法機關爲運用民權的根據地。美國創立三權分立的憲法，議會成立是根據憲法上的立法職權。但在實際上立法的職權，徒成畸形的發展；而且三權憲法施行的結果，有時各部權力在法律上或政治上可以過於膨脹。因之凡百政務都由政府和委員協定，立法部的代表會議，僅是形式上的通過而已。可見間接民主制，雖國家主權在名義上屬於國民全體，然而國民却以政府的作用，完全委之於立法、司法、行政三種機關。這三種機關雖都是由人民間接或直接產生，但國家大事非經它們允許，則不能執行。所以實際上這種機關一旦產生後，其權力無限，而其所作爲，可以任意違反民意，人民亦無可如何，因之間接民主制較之直接民主制之弊端尤多。

問題

一 民主主義是不是限於近代纔有的？近代民主主義的政治學說與古代民主主義的政治學說，其

內容與旨趣有何不同？

- 二 近代民主政治如何形成？產業革命對於民主政治有何影響？
- 三 近代民主政治有幾種形式？直接民主制之優點與缺點何在？
- 四 英、美、法三國所行的民主制度是那一種？你對於他們的批評怎樣？
- 五 直接民主制與間接民主制的區別怎樣？

第六章 國民權利

一、國民權利的解釋

「民主政治」就其形式言之，乃是國民自己決定國政，或至少是參與國政的制度，但從其實質上說來，所謂民主政治制度，可以說是使國民從專制的權力之下解放出來，以保障其自由及平等的制度。所以近代民主政治學說的基本思潮，即是如何謀保障或發展國民的權利，所謂「國民權利」，其涵義本極空泛。十九世紀以來，一般國家的憲法，大致有一重要部分，規定國民的權利及義務，作成人民所不可缺少的權利與不可解免的義務。在近世各國的憲法中，把人民的自由，作成人民的權利，而加以保障的，實以英國開其先例，一二一五年英王約翰頒布的大憲章（*Magna Charta*）¹ 六二八年查理士第一承認的權利請願書（*Petition of Right*）及榮譽革命後於一六八九年得威廉王承認的權利宣言（*Bill of Rights*）均為最顯著的實

例。但是使國民自由思潮，加大發展的，實爲美國革命時代所發布的權利宣言（Bill of Declaration）。美國革命之初各州新定的憲法中，首先冠以權利宣言，製定關於人民的自由權之多數的規定。宣言中並說明這種人民的自由權，即使以國家的權力，也不能侵奪。不過我們應該明瞭的，就是美國這種權利宣言，是近世以國民權利入憲之開端；與英國的權利宣言，是有分別的。英國權利宣言中所要求的，乃是被斯多亞王朝專制所剝奪的人民已經享有的權利。英國此種權利宣言，不過承認其非法；而要求回復舊時人民已經享有習慣法上的權利。在他方面美國的權利宣言，乃是根據以人性的自然爲出發點的政治哲學思想，而宣言一切人類所應有的權利。這與英國權利宣言係根據舊日固有的習慣法，以應付政治上的必要者正相反。

其次，法國於一七八九年八月二十六日所發布的人權宣言與前述的美國革命時所發布的權利宣言，同爲近代國民權利列入憲法之理論的淵源。法

國的人權宣言是把十七八世紀學者之自由、平等、民約的政治思想，差不多照原樣的文字盡量的表現於此宣言中。所以法國的人權宣言就其內容而言，祇是以國民權利之基本的理論，作爲合理的國家組織之基礎。換言之，在這宣言內，不直接規定國民現實的權利與義務，而僅決定國家對於將來的立法所應採的主義和方針。所以它與普通的法律性質全不相同，而與以現實的權利之保障爲目的的英國權利宣言，也自然異其旨趣。所以法國的人權宣言對於世界各國的影響，與其謂直接對於國民權利規定之法律的結果，無寧謂爲在於以此種權利作成倫理的結果，給予近代國民權利之確定，以樹立深厚的理論之基礎。近世各國所受法國宣言的影響很大，差不多沒有一個國家，在制定憲法的時候，不製定關於國民自由權之種種的規定。於是國民自由權之保障，已成爲近代憲法中最主要的目的之一。

但是就近世各國憲法一般的趨勢言之，以憲法規定國民的權利，不僅發

爲單純的抽象之宣言，且欲擔保國民之特定權利的享有，以求得有真正的法律之效果。近世憲法中設有此種規定的，當以美國諸州憲法爲先，在此等憲法中，一方面含有許多宣言立法主義的規定；同時又含有頗多直接保障人民權利的規定。北美合衆國的憲法起初於憲法會議議定的時候，雖未曾有此項的規定；但後來交與各州會議時，許多州便要求加入此種規定，因之一七八九年第一次議會，便追加了十條關於保障人民權利的規定。在法國方面一七九一年至一七九三年及共和三年的憲法皆於設定權利的宣言之外，另行製定種種關於權利保障的規定。共和三年以後的憲法雖不設權利宣言之規定，然對於權利的保障，亦常製定精密的規定。其他各國憲法莫不有製定基於同一旨趣的規定，僅有一八七五年的法國現行憲法與一八七一年的德意志帝國憲法爲例外，這是因爲（一）法國憲法並非與其他各國的憲法一樣，系統的把應爲國家的基礎法之各種原則，總括起來規定，而是單應政治上實際的必要而

規定的，加以人權宣言所表現的思想已成當然的事理，實際上也沒有更明言的必要。(二)德意志帝國憲法於普魯士及其他各州的憲法內，已製定有關於保障國民權利之精密的規定，帝國僅對於憲法上所列舉的事項有權限，所以一樣不見有權利的宣言之必要。歐戰以後，國民權利保障之範圍，已由政治的基本權，擴張到經濟的基本權。一九一八年蘇俄所發布的勞苦的與被侵掠的平民權利宣言(The Declaration of the Right of Toiling and Exploited People)作為蘇維埃俄羅斯共和國憲法之第一部，聲明八條基本原則，其缺憾就在僅論及經濟基本權而並未顧及人民的政治的基本權，這與以前各國人權宣言僅注意政治基本權，而忽視經濟的基本權者，犯同一的毛病。一九一九年的德國新憲法雖是在社會黨的勢力之下制定，但並非以極端的社會主義的思想為基礎，其中不僅包涵有像歷來諸國憲法關於權利的許多規定，且於婚姻的性質，各人應有的勞動權，以及中等階級之維護等等，為純然主義的宣言。

之規定，這已經把國民的權利，規定得更爲精細了。

我們試考察近代各國以憲法規定國民權利的目的，可以分爲兩種：第一在以國民權利限制立法權，各國憲法關於國民個人權利之規定，固以抽象的主義爲原則，其目的又在以這種抽象主義所列舉出來的原則，作爲曉示立法者或造憲機關以立法的準則。所以在有成文憲法的國家裏面，依憲法而保障國民權利的第一目的，即是使人民的權利有高出於普通法律以上的力量，依立法權的本身，不能施以限制或剝奪。比如法國一七九一年的憲法第一章中，即明白宣示此種意旨說，對於本章規定受憲法所保障的自然權及公權的行使，立法權不得訂定任何侵犯及妨害的法律，而在人權宣言十七條的條文中所列舉，後來照樣列入憲法的重要條文如禁止法律溯及既往的效力，一切刑罰僅依已成的法律而處罰，擔保法律上的平等，禁止一切階級的特權，禁止奴隸制度及人身的買賣，保障出版自由而禁止出版檢查制度，承認受陪審裁判

的權利，擔保信教的完全的自由等等，其目的皆在限制立法權的。第二在限制行政權及立法權，近代各國憲法爲保障國民的基本權利起見，防止行政部與立法部的專斷，所以大都以憲法條文規定行政權與司法權，如非依法律之規定，不得限制人民的自由，而侵犯及人民的權利，這是在謀國民的自由與權利有效的保障。

綜合言之，近代各國憲法保障國民基本權利之理論上的基點，除德國新憲法有許多顯著的特色，與立於完全不同的論點之俄國蘇維埃憲法以外，就一般的趨勢總括可以分爲四項：第一以平等爲基本的原則，即是說對於一切人類皆承認其法律上的人格，不許有奴隸制的存在，除特殊的事例之外，不承認階級的特權，於同一事情之下，各人有平等的權利能力。第二保障個人的生活的自由，這種所謂生活的自由，依照法國人權宣言所下的界說，就是「所謂自由，乃是可以作爲不損害他人之任何事務，各人自然權利的行使，除了保障

社會上其他各人能享有同一的權利之外，沒有界限，這種界限，祇可以法律定之。（第四條）第三通常認定個人所有權為不可犯之權利，第四保障團體生活之自由，凡是以經濟上社會上政治上及宗教上的目的而結合的團體，國家皆須予以法律上的保護，且依法律之規定，使之有法律上的人格。

二、「自由與平等」之意義

我們由上述可知近代所謂國民權利，乃是以「自由」與「平等」為基本原則的。近代關於「自由」與「平等」兩名辭的涵義，異常廣泛，不能確切的解釋，就普通一般的意義說起來，所謂自由就是強制的反對，是除了自己的意思以外，不被任何人所強制的意思；但這種自由的意義又不是任意的舉動，所以和自由放縱不同，是必有相當的規律為限制的，這種所謂規律，即是社會秩序。因之自由的解說，在消極方面凡不違犯社會的秩序，都可以自由行動；在積極方面凡與社會秩序有妨礙的行動，則非自由所容許。所以近世各國各人在原則上皆為自由，但於維持團體所必要

的範圍以內，其自由乃有限制。今日各國憲法大都規定信仰在法律範圍內的自由，及個人在法律範圍內有集會結社之自由，這不是說法律可以消滅個人的自由，法律不過僅爲規定國家對於自由之限界；而其作用則藉國家的權力，以保障個人的生活。所以近代民主政治的基本原則，乃是承認各個人的自由，國家祇能於保全團體所必要的限度，始得制限其自由。

近代所謂國民自由權，其內容亦至難確定。現在先就英國蒲徠斯（James Bryce）的分類來說：蒲氏在現代民主政體（*Modern Democracies*）一書中，把自由分爲下面的四種：

- (一) 公民的自由 (Civil Liberty) —— 人民的身體與財產不受制裁。
- (二) 信仰的自由 (Religious Liberty) —— 宗教的思想及信仰的形式，不受制裁。
- (三) 政治的自由 (Political Liberty) —— 人民參與政治的權利。

(四)個人的自由 (Individual Liberty) —— 個人的行爲如與公共福利不生顯著的影響，而無制裁的必要的，都不受制裁。

這四種的自由，依照蒲徠斯氏的觀察，是各有其歷史的演進的。大概最初的爭自由，乃是爲反抗武斷的權力與不公平的法律。紀元前第六世紀時希臘人民受暴君和貴族的壓迫不能自由，他們違反傳統的習慣與公認的正義，侵犯人民的財產與生命，所以在希臘人眼中的「自由」即是指人民在法律上的待遇，亦即是「公民的自由」。權之承認，其後各國的君主又常有不許人民發表宗教上的特殊意見及依自己的信仰敬奉上帝，在這種情形之下，人民的生命財產及信仰之一切個人權利，全被剝奪。於是人民爭自由的目的，即在要求君主承認這些權利。比如當時英國衛克黨 (Whig) 即具體的提出「公民的和宗教的自由」(Civil and religious Liberty) 的要求，在這種爭自由的潮流中，英國爲「自由」奮鬥的人也和希臘人羅馬人有同一的覺悟。他們知道

如果國家的憲法，還把政權留在君主或一個階級的手中，人民之「公民的」及「宗教的」自由，始終得不到，所以人民如果要保障自己權利的安全，勢不得不於政府中占一個有力的地位。這種政治的參加原不必全體人民加入，但是至少須有一大部分人加入。因此，於「公民的」及「宗教的」自由之外，更加上一個「政治的」自由，就是有一種憲法能够在一方面限制武斷的權力，在另一方面把君主的無上權力移到國民身上。自此以後三百年間，所謂「自由」不僅包括私人的公民權利，並且公共的政治權利都包括在內，尤其是選舉代表的權利。到了十九世紀以後，自由的名詞，又轉變成爲新的解釋，這就是個人自由 (Individual Liberty) 的概念。所謂「個人自由」就是指除了「民權」與「政權」所包括的意義以外，人民還有一部分事務，不受政府的制裁。因爲在民主代議制度之下，國家的立法權操在大多人的手中，這大多數人原可以制定法律，加少數人以種種的限制。於是「個人自由」便於此種限制中

產生，而自由乃另有一種意義。

由蒲徠斯氏所給予我們關於「自由」的概念，我們已明白了現代自由的大略輪廓，現在再看與「自由」相關聯的「平等」之意義。近代所謂「平等」的意義，就是說個人以人類資格應享有的社會價值。換言之，即是承認個人資格所有之存在的意義，所謂自由，乃是要承認各個人之個性的價值，亦即承認個人資格所有之存在價值，或個人以個性資格所有的目的價值。所以近代民主主義之觀念，既經認定一切人民皆為獨立自由，而國家僅為獨立自由之個人集合而成的團體，這樣說來，在團體中的各個人，在實際的能力上雖有區別，然就人類的價值言之，則皆平等。因之一切人類應當以同為人格者而互認彼此的價值，任何人不得以他人為奴隸，而當保留其平等。

所以近代各國憲法皆規定各國人在法律上皆為平等，至於平等的類別，據蒲徠斯的意見，可以分為四大類：

(1) 公民的平等 (Civil Equality)——一切國民在私法上都有平等的資格，人人的生命財產以及家族關係，都有受平等的保護的權利。這種保護權如被侵害，又可以有控訴於法庭的權利。

(1) 政治的平等 (Political Equality)——國內全體人民或全體成年男女均有平等參與政治的權利，而在年齡，教育，及其他合理的限制之下，都有平等的作官吏的權利。

(1) 社會的平等 (Social Equality)——即是說一個社會內的人類，在法律上或習慣上，沒有顯著的階級差別。

(4) 自然的平等 (Natural Equality)——即是所謂生來權，是人類終身享受的。

蒲氏這種說法，頗欠明瞭，尤其是三四兩項。蒲氏不能指示出他們的確定的意義，不過一般民主主義者所主張，可以說是「已盡於此」了。

近代各國憲法之規定，首在承認個人在法律上的平等。一七八九年法國人權宣言第六條規定：『法律爲公共意思之發展，一切公民，有自己或舉代表參與製定法律之權利，而法律不問其爲給與保護，或其爲規定處罰，對於一切公民皆爲平等。法律觀點中一切公民皆爲平等，故公民除應其能力，從其價值，據其技能之外，皆得平等受尊號，登公位，就職務。』這就是宣布平等的原則。此種原則，已爲各國憲法所採用。所以德國新憲法第一〇九條也有同樣的規定，就是：『德國人民在法律上一律平等，男女在原則上皆應享有同一之公民的權利與義務，公法上之特權及利益之基於出生及身分者一律廢止，貴族尊號惟爲姓氏一部而存在，將來不能付與。』所以基於各個人在法律上皆爲平等之理論，而產生兩個法律平等的基本原則：第一是各公民之義務皆爲平等，各公民對於法律所課之義務，皆爲平等，無論何人，不得以己所不欲者，強迫他人承受。第二各公民之權利，一律平等，據現代各國憲法，國家得拘束個人意思之

範圍，有一定之限界，在此限界之外，國家當保障個人行動之自由，此即所謂自由權或基本權。但此種權利，乃根據法律上平等之原則，承認一般人民皆有權利的，並非少數人的特權。所以法律上的平等，即是要求法律，在一個社會之中，無階級的差別，而各人同受法律之支配及保護，這即是人民應享受的基本權利。

三、近代民權之內容

近代所謂民權，具體的說，就是瑞士人民所行使的創制權、複決權、罷免權及選舉權而言。這四個政權的運用，就是民權實施的基礎，其中創制、複決和罷免三種，是直接民權；而選舉權是間接民權。在近代民權發達的各國中，人民不僅有直接造法權，而且有直接罷免權。所謂直接造法權，本是淵源於希臘的城市國家（City State）。在希臘的城市國家中，人民不僅享有選舉國家官吏之權，且有直接造法之權，所以當時除公民全體大會以外，既無所謂議會或代議團體，而公民團體便成了唯一的造法機關，近代國

家如瑞士諸州中至今還有幾州，勵行這種直接造法權；而其參加造法的方式，就是創制與複決兩種。

所謂創制權 (Popular Initiative)，就是國民常有集合法定以上的贊成人，要求議會修改憲法或制定法律的權力。換言之，創制權就是人民制定法律的權。因為立法部不尊重人民公意的時候，放棄了制定各種需要和合宜的法律，人民便可以提出提案，讓立法部通過，或要求交付人民表決，或更直接提出來交由提出團公決。所以創制權是以人民參與立法，居於主動的地位，可以自創一種新權利。至於人民行使這種創制權的時候，或是連同法律草案送於議會而請議決；或以起草之權，仍予之於政府或立法機關。在理論上第一種辦法，較合於民權主義的精神；但在實際上說起來，欲得科學的系統的立法，宜委託備有專門智識的人材，以從事於各種法律案的起草。北美合衆國以議院包攬起草權，已有政客式立法的弊病，近日創設的立法起草局 (Drafting Bureau)

就是這缺點的補救。因為議員多不能勝起草之任，羣衆之中，意見紛歧，利害衝突，且大多缺乏專門智識。若是由這樣產生的法律草案，難期完善，是可以斷言的。所以創制權不宜與起草權合而爲一。創制權雖宜給與人民，但起草權則宜讓之於政府。

瑞士最初對於憲法和立法的創制，是由於一八四八年憲法的規定。至一八九一年人民於行使創制權時，並須制定具體的法律草案。但創制權的行使，須得五萬選舉人的署名。一九一九年的德國新憲法，亦與人民以創制權，凡有十分之一以上的選民，則可擬就草案，要求政府提出於議會。如議會對於提案爲全部可決時，政府的提議，即成爲法律。若議會對於提案須加以修正或否決時，應以政府的提案付之於人民的總投票，這是德國憲法優於瑞士之點。

至於創制權的目的，不外是求民權主義的貫輸。而它的功效，可以分爲幾項說：（一）創制權可以增進人民在政治上的幸福。因爲人民施行創制權，必須

經過議會的預聞，同時議會一方面對於人民提出案件，發表意見；他方面又可提出一種計劃來抗議。但議會對於法律和政治，如恐人民提出，有時雖不利於本派本系，或使個人私利，受有影響，而却不能不勉強通過，這是創制權的好處。

(二) 創制權又可以消滅政治上的革命。因為昔日人民官吏間，沒有溝通的方，政府施行的法律，有時失去時代精神，不合民衆需要，而政府又要強制施行，結果便釀成革命。若是有了創制權，人民對於不良的法律，可以拒絕施行。政府也不能干涉。所以創制權是以和平手段改革法律，並且是進行民主制度的重要途徑。

所謂複決權 (Referendum)，就是人民對於議會所議決的憲法，或普通法律，爲最後的決定權。在半直接政府的政制下，議會雖有立法權，關於憲法或特種法律之制定或修改，議會不可不在提案之前，先得人民之許可或於議決之後，得人民之評批。前種辦法謂之諮詢的複決權 (Le referendum de Con-

sultation) 後種情形，謂之批准的複決權 (Le referendum de Ratification)。例如議會中議員爲修改憲法的決議，乃以應改憲法的一問題，請求人民之公決，是謂之諮詢的複決權；又如議會中對於某種法律案，已爲具體的議決，但以其關係重要，不可不得人民的同意，乃以法律的內容，公佈之於人民，而求其批准，是爲批准的複決權。

近代複決權發源於法國的第一次革命，當時革命志士，受盧梭民權主義的影響，認憲法爲民約，主張一切憲法須經人民批准。於是一七九三年由國民會議 (Convention National) 所制定的憲法，首先交付人民投票表決。開近代人民複決憲法之新紀元。十九世紀期內瑞士諸洲與美國諸邦，亦陸續採用此制。瑞士諸洲採用複決權，係始於一八〇二年的聯邦憲法，對於議會通過的憲法修改案，俱限定必須經人民複決，始能成立。換言之，一切普通法律案均須得人民的批准，未得人民批准的議決案，不生法律的效力，這種稱爲強制的複決

權 (Obligatory referendum) 所以瑞士所採用之制憲的複決，概爲強制複決權。美國祇有各州憲法採用複決制度。各州憲法的修正，也是運用強制的複決權。此外歐戰以後新興國家的憲法，多採用此制。至於各國之採用立法的複決制，大半爲自動的複決 (Facultative referendum)。這種自動的複決，就是凡議會通過之憲法案或法律案，必須由公民自動的要求，或其他機關自動的要求，始付複決。德國一九一九年新憲法規定：凡公民對於議會所通過之憲法案或法律案，要是由公民要求召集的複決爲自動的複決最普通的形式。

複決權運用的效果：第一是在防止革命的發生。因爲在代議制度中，國會議事取決於多數。但往往多數議決的事，或少數人因利害關係，指爲非真正的民意，或爲真正民意所在，而多數人恃勢，故與民意爲難，因之激起人民的反抗。若是有了複決制，則法律案非由人民議決不能有效，成爲防止革命風潮最鞏固的長堤。第二可以促成立法的完善。因爲複決權的施行，凡一切不合民意而

有利於政府的法律案，人民不與以同意，決不能通過，務使立法者非處處適合於民意不可，否則其所制定的法律，便難有效。第三可以發展民主的精神。法律是要全國人民共同遵守，自不能不讓人民來制定，所以採用直接民主制，而必須有複決權，就是這個原故。

至於罷免權（Recall）在近代政治上尤為重要，近代所謂民主政治國家的主權本是存於全體人民，而人民實為國家的主權者。一切行政官吏所行使的，都不是固有的權力；他們的一切措施，雖是以主權者的名義行之，但是他們對於主權者，當負責任，這是很顯明的事。所以人民對於行政官吏不負責任時，得隨時隨地實行其罷免官吏之權。在瑞士各州與美國各邦的人民都有一罷免權。凡人民滿了若干人，就可以對於他們認為失職的議員，行政官吏，或法官要求人民總投票，罷免他們的職務。這種制度在瑞士和美國很盛行。德國一九一九年的新憲法，也是採取這種制度。

瑞士的罷免權是一種人民解散議會權，惟僅能行之於立法部的議員。凡在一定額數以上的選民，對於議會全體，得要求全國選民投票表決，若得大多數選民的同意，議會的職權，即行終止，另外舉行新議會的選舉。美國的各州人民的罷免權，不但可以行之於議員，且可以行之於一切選舉的官吏。甚至於對於裁判官，也有罷免權，不過美國人民的罷免權與瑞士的罷免權不同。瑞士各「康同」的選民，祇罷免立法部的議員，而美國各州的選民，並可以罷免一切被選舉的官吏。同時瑞士人民可以對於全院議員行使罷免權，美國人民則僅能制裁各個不稱職的議員。至於德國在新憲法中則規定人民罷免權，祇能行之於大總統，不能實行於大總統以外的官吏，就是對於大總統行使罷免權時，也須先得聯邦議會三分之二的決議。

由此可知，人民有了罷免權，便可以用來監督政府和國會，這樣行政的官吏與議會就不敢倒行逆施，與人民立於反對的地位，這是保障民權主義最好

的方法。因爲人民得罷免官吏，便可以限制行政官或議員的權力極端的擴充，同時並可以限制他們的專制行爲，所以人民要求保障他們的權力，必須有罷免權。

人民除了上述三個政權之外，還有選舉權，近代各國因民主主義運動的猛進與國民教育的發展，選舉權的普及，已成文明國家的通例。歐戰以後很多國家裏面，選舉權並已普及到男女兩方面。近代選舉制度分間接選舉與直接選舉二種。所謂間接選舉（Indirect Election），就是凡議員或官吏的選舉，不由選民直接選定，僅由公民選出的代表選定，這種間接選舉制度有種種形式，有以選民選出若干「初選當選人」，而以選定議員之權，付諸此項初選當選人者；又有以地方議會爲選舉團體者。但是這種間接選舉制流弊很多：第一在使選舉制度對於一種選民的政治智識，不能發生重大的教育作用；而人民對於民權，更不能直接行使。第二各政黨競爭選舉，容易有選舉賄賂與選舉恫嚇的

事情發生，真正民意更無從表現，所以近代各國皆通行直接選舉制，除了對於上議院尚有採用間接選舉制以外，下議院的選舉，則幾一致採用直接選舉制。本來近代選舉的流弊很多，但直接選舉的結果，足爲立法行政分立的保障，使政府不受議會結黨的影響，所謂直接選舉（Direct Election），就是由全國人民總投票舉出全部分議員，每一選舉所投的票數，等於全體代表的額數，這就是所謂全國選舉制（General ticket System）。這種全國選舉制，大多數的國家，都是由人民直接投票，選舉代表。

不過這種直接選舉的弊病，自然是很多的。第一，人民不是個個都有智識，自難免不爲政黨所利用。第二，被選者是否合格，也是一個問題，往往富有能力的專門家，因不長於言論而落選，而不學無術者反藉其興奮選民的言詞而取得被選的資格。此外金錢的運動，與種種選舉黑幕，在在都難表現真正的民意，所以孫中山先生在五權憲法中，設考試一權來補救，以謀消除選舉的一切流

弊。

問題

- 一 近代所謂「國民權利」其涵義如何？以何國開其先例？
- 二 近世以國民權利列入憲法，當以何國爲先？法國人權宣言對於世界的影響如何？
- 三 近代各國以憲法規定國民權利之目的何在？其趨向如何？
- 四 近代所謂「自由」與「平等」的真義何在？
- 五 近代所謂「民權」應如何解釋？創制、複決和罷免三種直接民權的作用怎樣？

