

大學叢書

# 政治學與政府

第一冊

緒論國家論

迦孫納著

孫寒冰譯

商務印書館發行

書 叢 學 大

府政與學科治政

冊 一 第

論家國 論緒

授教學治政學大諾利意

著 納 迦

長院院學法學大旦復

譯 冰 寒 孫

行發館書印務商

## 譯者序

此書係譯自 James Willford Garner 之 "Political Science and Government" (一九二八年出版)。著者爲美國當代著名之國際法學家與政治學家，其學術淵博，爲學者所共知。原書觀點，雖不盡與余同，然其論述政治之理論與實際，精微宏闊，凡一學說，一問題，莫不鉅往綜今，旁徵博引，意賅言簡，不遺巨細，誠爲一比較完善之政治學教本。

民國十八年間，余在復旦大學及國立暨南大學講授政治學，即採此書爲教本。惟學生大半覺原文艱澀，閱讀時不免晦蒙，乃徇學生之請，隨講隨譯，油印爲講義，半載成十二章。嗣後即以此項油印講義爲講義，兩年中分發達千份。外間有向余函索此項講義者，亦有勸余付梓以饜讀者者，因於二十年將譯就之十二章交商務印書館出版，並擬將未完諸章繼續譯竣。斯時適有林昌恆君，窮三年之力，已將全書譯完，亦請商務出版，商務以已納余稿爲謝。林君遂商之於余，欲將十二章後余所未及畢譯者，採用渠譯，並懇余爲之校閱。余讀其稿，深佩其譯筆忠實，明晰無疵，遂允諾焉。

滬戰突起，日人肆虐，商務廠屋，悉付一炬，而此書未及出版，即同遭浩劫。迨商務復業，乃將舊稿重加整理，仍付鉛槧。

原書雖分『政治科學』與『政府』兩編，惟究其內容，似應劃爲三編，較合邏輯，故毅然分爲『緒論』、『國家論』及『政府論』三編。

譯事之艱，盡人皆知。余譯此書，大體試探直譯法，雖一無關緊要之形容字或疏狀字，亦盡譯無遺。惟西文字句，往往有長至數十字或百字者，其間句逗意義，看似間斷，實則相承，此等處間亦採用意譯。然而晦澀生疏，時或不免，譯者自承力絀，惟祈閱者諒之。

書中按語，雖間有說明余個人之意見處，惟大半係根據平日講學時應學生之質疑而加以解註及充實者，似近蛇足，然於國中圖書貧乏之際，得此當亦不無裨益。

原書精宏，引證至夥，其間自難免萬一之誤，譯者就能力所及，一一爲之校正。原著者引證他家學說時，往往斷章截句，破空而來，使閱者每感捲卷枯索之苦，譯者於此則參照其所引原本，加以補充；非敢自詡完善，要亦使閱者醒目已耳。

此稿若無劉南陔、王人麟、蘇繼卿、李聖五、殷以文、萬良濬、吳劍嵐、溫崇信、伍蠡甫、端木愷、耿淡如、吳頌皋諸舊友之督促與策勵，恐永無與閱者相見之期，書成之日，應誌不忘。至友章益朝夕過從，每於疑似處，不憚煩瑣，切磋磨琢，獲益匪鮮，尤爲銘感。

## 原序

余寫此書之目的，原在予專門學校及大學學生以一種比較內容完備材料新穎的『政治科學與政府』之教本。余並希望此書對於研究國家之基本問題及政府之組織與職能有興味者，亦可稍予贊助。

本書內容分爲兩編。第一編論究政治科學之性質、範圍與方法，及其與其他相聯的或連輔的科學之關係；國家之性質、構成要素與屬性；族國與民族；關於主權之性質的各派學說；國家之各種體制及國家之聯合。第二編討論政府之體制及其種類；各種政制之優劣；關於政府正當職權的各種主要理論，以及已往與現在政府在實際上所行使的權限；憲法之性質與種類；關於選舉權之性質的各種已往的學說，以及日前選舉團之組織；最後，世界各主要國家之立法、行政、司法各機關之構造與職務。此外，著者儘力就各國之各種實施加以比較而評衡其得失，並依據理智與經驗而下論斷。

世界大戰後，政府組織發生許多根本變動，尤以歐洲各國爲最劇。君主政制或變共和，或另改組而趨於民主；根深蒂固之專制政制則被顛覆而爲民主政制所替代；有悠遠歷史之政治結合亦告解體；強大家多半分裂，且有自分裂進而組成新國者；往昔由君主頒布或貴族式機關所制定之憲法則爲新的民主憲法所移易，而此項新憲類皆含有一種詳密的權利宣言，闡揚主權在民之旨，並設定個人自由之種種保

障。選權之普及幾成各國之通例；戰前不知民主爲何物之國家，至此大多採取普及的、直接的、與男女平權的選舉制。在德國，當帝制時代，議會的責任政府制非僅從未得一基址，且被嘲爲與德意志的政府觀念相左，戰後乃亦突爲聯邦政府及各邦政府所採納。總統直接民選制，以及創制、複決、與罷免等民治方法，戰前固皆被目爲過激與危險者，亦皆通行無阻矣。凡此種種，皆爲歐洲政治組織上之一大變演，其重要事實余當在本書中儘量論述之。

有一時期，雖非全世界，至少歐洲，似已成爲威爾遜總統所謂「民主主義之安全地」。惟不旋踵而歐洲各國之毅然背叛民主主義並斥其爲已破產者，相繼而起。在意大利與西班牙，個人領袖之獨裁制，熾燄之盛，已將吾人所習知躬行之民主主義掃蕩無遺；在匈牙利與波蘭，形勢雖差，然亦與意西兩國大體相似。俄國之無產階級專政，蓋建立於反民主主義之基礎上者，方亦整其部伍，鞏固其根株，並力使其餘部分之人類信其爲政制中之最合理與最著成效者。

以前關於政府之組織與職能的一般觀念，戰後亦受到廣蔓的變更。悠久的並被視爲神聖不可侵犯的政治傳習，被斥爲陳腐而與當代情形不合。許多人皆變成激烈分子，並對社會之經濟的、社會的、與政治的構造向來所依據的某些最基本之原則，加以抨擊。其他較溫和而穩重者則亦要求種種改革，如改變現行的立法代議制；予社會組織中之各大經濟的、宗教的、及職業的社團以政治自主權；擴張國家之職權；依

據社會應擔負其社員所受之一切損害的理論，確立各種廣大的國家保險制；等等。此外尚有一不可否認的事實，即一般素來同情及傾向於民主政制者，亦漸漸失去其往日的信仰，且懷疑民主主義首倡者及闡揚者所鼓吹之優點，與實際上所得的結果相衡，是否相符。蒲萊斯爵士固爲擁護民主政制之最顯赫的戰士，力謂民主爲政制中之比較完美者，亦不免顯露其悲觀；而與他抱同此懷疑態度者，在美國亦不乏其人。但蒲萊斯輩皆坦然承認，再無更好之制度足以取民主政制而代之——至少除民主政制外，再無一更好之制度，可使最後握有決定政體之權的人民願意採納。

至於現在流行的見解在原則上是否健全，所建議的補救辦法是否能消除種種缺點，自然不免有許多爭論。但不論如何，在最後決定權屬於人民的國家中，需要健全之政治的與經濟的思想，殆從未有如目前之迫切，實爲無可否認之事實。是以將來負解決此項問題之責任者，尤其是將來居領導社會思想與輿論地位的專門學校及大學之學生，更應有適當之能力，辨別政治與經濟理論之是否健全與是否適用；制度之真偽；政策對於各階級之人民在經濟上與社會上之是否能得其平。吾人深信欲求得此種判斷力，一部分至少須從研究已往大學者所闡釋的政治科學入手，尤其是研究政制之歷史與實際，以及紀載於政治論文中的經驗之結果。

本書只是提供此項材料的有限倉庫，如能幫助學生去評衡各種政治制度之優劣以及關於政府之

組織與職權的各派理論之得失，則著者將引爲莫大之榮幸。

本書所論究者自屬有限，爲讀者深究特殊問題之利益計，著者於每章之首，冠以關於研究該章所論列的問題之最佳參考書目，並於註腳中儘量援引其他各種資料。

本書有幾處係取材於余之舊作政治科學大綱（*Introduction to Political Science*）之某一部分，惟皆略加變動。同事 John A. Fairlie 教授曾校讀本書之某數章，並予余以聽睿的批評，獲益匪淺，至足銘感。



# 目次

譯者序

原序

第一編 緒論

第一章 政治科學之性質與範圍

一 政治科學之術語

缺乏正確的術語（三）——『政治』和『政治科學』（四）——『純理的』政治

和『應用的』政治（六）——諸政治科學（一一）

二 定義與範圍

諸家的意見（二四）——相同點（二七）——政治哲學（二九）

三 政治學不是一種科學

否定的意見（二〇）——肯定的意見（三二）

目次

一

第二章 政治科學的方法 ..... 二七

限制和困難(二八)——方法論的學者(三〇)——實驗的方法(三一)——社會學方法、生物學方法和心理學方法(三七)——法理學的方法(四〇)——比較的方法(四二)——歷史的方法(四五)——觀察的方法(四七)

第三章 政治科學與別種科學的關係 ..... 五〇

政治科學之運輔的科學(五二)——政治科學和社會學的關係(五三)——政治科學和歷史的關係(五六)——政治科學和經濟學的關係(五八)——政治科學和統計學的關係(六〇)——政治科學和心理學的關係(六二)——政治科學和生物學的關係(六八)——政治科學和地理學的關係(七〇)——政治科學和人種學、人種誌學、人類學的關係(七七)

第二編 國家論

第四章 國家的性質 ..... 八〇

一 術語與定義 ..... 八二

『國家』這個名辭(八二)——國家這個名辭的各種不同用法(八四)——什麼是國

家(八八)——近代學者對於國家所下的定義(九〇)——結論(九二)決定定義的因子觀點(九三)——國家的理念和國家的概念(九六)——國際公法上的國家概念(九八)——國際聯盟不是一個國家(九九)——國際聯盟不是一個國家(一〇五)	——教皇轄地不是一個國家(一〇九)	一一二
二 國家和其他社團的區別	……	一一二
社團的性質和種類(一二三)——國家和其他社團的區別(一二六)——自願社團要受國家的管轄(一二八)——所謂多元主義的學說(一二〇)——對於多元學說的批評(一二四)——結論(一二七)	……	一二二
三 國家之目的	……	一二八
國家是目的呢、還是手段呢?(一二八)——國家目的之分別(一二九)——結論(一三三)	……	一四三
第五章 組成國家的要素和屬性	……	一四三
一 人民	……	一四五
人民的必要(一四五)——人民是國家的公民、也是屬民(一四六)——形成一個國家需要多少人數?(一四八)	……	一四五



的因素 (二〇七) —— 認 Nation 爲政治的現象 (二〇九) —— “National” 和 “nationality” (二一一) —— 什麼是民族? (二一四) —— 民族之基本要素 (一) 種族之純一 (二一五) —— (二) 語言之同一 (二二七) —— (三) 同一的地理單位 (二二八) —— (四) 同一宗教 (二三〇) —— (五) 同一的政治企圖 (二三二) —— (六) 其他的助因 (二三三) —— 結論 (二三四)

二 民族主義的發展……………二二七

民族主義的起源 (二二七) —— 助成民族主義之發展之各種因素; 波蘭之瓜分 (二二八)

—— 法國革命和拿破崙征略的影響 (二三〇) —— 維也納會議的結果 (二三二) ——

世界大戰的結果 (二三四) —— 種種違背民族原則的處置 (二三五) —— 居民投票及

民族之未決問題 (二三八)

第七章 國家、民族與民族 (續) 民族的權利……………二四二

自決的權利 (二四三) —— 自決權利的限制 (二四五) —— 密爾的民族國家說 (二四七)

—— 『單一民族』國家說的批評 (二四九) —— 阿克登爵士對於民族學說的攻擊

(二五〇) —— 阿克登爵士的見解之批評 (二五二) —— 民族問題 (二五三) —— 民族

的其他權利(一)生存權利(二五六)——(二)語言權利(二五七)——德國對於少數種族的政策(二五八)——法蘭德人在比利時的騷動(二五九)——印度的語言問題(二六一)——語言問題的結論(二六一)——(三)保存地方風俗和地方法的權利(二六二)——國際聯盟對於少數民族的權利的保護(二六三)——歐洲少數民族之數目及其分佈表(二六七)——條約的實族(二七〇)——德意志人在南提羅爾的情形(二七一)——少數種族的交換(二七三)

## 第八章 主權

一 主權之性質與起源

主權之性質(二七八)——主權之觀念和名詞(二七九)——主權與國王的混同(二八一)——主權的幾個定義(二八二)

二 主權之種類

虛名主權(二八四)——法律主權與政治主權(二八五)——這種區別並非含有主權分割之意(二八八)——大不列顛的法律主權(二八九)——人民主權(二九二)——國民主權(二九五)——公理主權或正義主權(二九六)——事實主權(二九八)

二七五

二七八

二八四

合法主權（二九九）——對外主權（三〇四）

三 主權之特性……………三〇六

永存性、獨佔性、統一性、無所不包性（三〇六）——不可讓與性（三〇七）——主權之無

時限性（三〇九）

四 主權之不可分性……………三一〇

一國中祇有一主權者（三一〇）——主權可分說（三一〇）——其他各國學者的意見

（三一五）——政府權力之劃分（三一六）

五 奧斯丁的主權論……………三一九

法律和主權之定義（三一九）——對於奧斯丁學說的批評（三二二）

第九章 主權（續）……………三二六

六 主權有限說……………三二六

法律以外的限制（三二六）——所謂主權有限（三三〇）——主權無限說的批評（三三二）

——批評之缺乏根據（三三二）——主權自限說（三三四）——主權自限說的批評（三三五）

——國際公法的限制；傳統的學說（三三九）——傳統學說之否定（三四一）

七 對於主權學說的攻擊.....三四六

否認主權爲國家之必要的構成原素(三四六)——『非主權國家』之說之批評(三五〇)

——根本否認國家之主權(三五四)

## 第十章 國家學說.....二六〇

一 法律的國家學說.....三六二

各種觀點(三六二)——法學家的見解(三六三)——國家的人格(三六三)——國家

人格說的批評(三六八)——有條件地承認國家人格說(三七〇)

二 有機體說.....三七三

有機體說與其他學說的區別(三七四)——機械說(三七五)——有機體說之歷史和

文獻(三七六)有機體說在十九世紀的發展(三七八)——斯賓塞的比論(三八〇)——

其他主張有機體說的學者(三八四)——有機體說的評價(三八七)——有機體說的

價值(三九五)

三 契約說.....三九六

契約說釋義(三九六)——契約的性質(三九七)——契約說的摺斥(三九九)——『政



府』契約說（四〇二）——『政府』契約說的評價（四〇二）——結論（四〇三）

四 唯心的或形而上學的國家學說……………四〇七

本說說明（四〇八）——黑格爾的哲學（四一〇）——黑格爾的信徒（四一三）——英

國的唯心派（四一五）——唯心說的批評（四一七）——唯心說的評價（四二二）

〔譯者附言〕神權說（四二三）——馬克思主義的國家學說（四二六）——法西斯主義

的國家學說（四三二）——職能的國家觀（四三八）

第十一章 國體及國家之類別……………四四七

一 分類的原則……………四四八

關於分類的各種企試（四四八）——國家分類與政府分類的混同（四四八）——幾種

傳統的分類法（四四九）——上述分類法的批評（四五二）——國家的分類缺少適當

的標準（四五三）——亞里斯多德的分類標準（四五四）——亞里斯多德分類法之批

評（四五七）——神政國（四五八）

二 近代的分類……………四六二

威茲和其他學者的分類（四六二）——摩爾的分類（四六四）——伯倫智利的分類

(四六五)——耶令芮克的分類 (四六六)——柏哲士的分類 (四六九)——耶令芮克分類法和柏哲士分類法的評價 (四六九)——結論 (四七〇)

三 部分主權國.....四七〇

部分主權國的種類 (四七〇)——聯邦之分子邦 (四七一)——屬國 (四七二)——被

保護國 (四七三)——現存的被保護國 (四七四)——委託治理國 (四七六)——永久

中立國 (四八〇)——永久中立國的實例 (四八一)——永久中立國締結防守同盟條

約與取得殖民地之權利 (四八二)

第十二章 國家的聯合.....四八四

一 分類的原則.....四八五

聯合之種類 (四八五)——耶令芮克對於國家聯合的分類 (四八六)

二 身合與物合.....四八八

身合 (四八八)——身合的實例 (四九〇)——物合 (四九二)

三 邦聯.....四九六

邦聯的性質 (四九六)——邦聯不是國家 (四九九)——邦聯的實例 (五〇〇)——自

一八一五年至一八六七年的德意志邦聯（五〇三）——自一九〇七年至一九一八年之中亞美利加邦聯（五〇三）

四 聯邦……………五〇五

聯邦的實例（五〇五）——聯邦的性質（五〇七）——聯邦的種類（五一二）——聯邦之組成分子是否國家（五一四）——聯邦成立之程序（五一九）——聯邦的主要條件與要素（五二〇）

五 國際行政聯合……………五二三

性質和目的（五二三）——國際行政聯合之實例和種類（五二四）——組織（五二七）——評價（五二八）

六 國際聯盟……………五二九

國際聯盟之會員（五二九）——會員資格之喪失（五三四）——國際聯盟之目的與宗旨（五三五）

〔譯者附言〕國際聯盟之結構與活動（五三六）

人名地名漢譯檢查表

索引

目次

# 政治科學與政府

## 第一編 緒論

### 第一章 政治科學之性質與範圍

#### 本章主要參考材料

- Amos, "The Science of Politics" (1883), chs. 1-2.
- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), chs. 1, 3.
- Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, ch. 2.
- Burgess, "Relation of Political Science to History," Report of the American Historical Association (1896), vol. I, pp. 203-207.
- Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), pt. II, ch. 1.
- Ellwood, "The Present Condition of the Social Sciences," Science, November 16, 1917.
- Fairlie, "Politics and Science," The Scientific Monthly, vol. NVIII (1924), pp. 18F.

Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), ch. 1.

Goodnow, "The Work of the American Political Science Association," Proceedings of the American Political Science Association, vol. I (1904), pp. 35-42.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. I ch. 1. There is a French translation of this work, by Georges Fardis, entitled "L'état moderne et son droit," 2 vols., Paris, 1904.

Lewis, "Methods of Observation and Reasoning in Politics" (1842), vol. I, chs. 1-3.

Merriam, "The Present State of the Study of Politics," American Political Science Review, vol. XV (1921), pp. 173ff.

Pollock, "Introduction to the History of the Science of Politics," (1906), ch. I.

Shepard, "Political Science," in Barnes (editor), "The History and Prospects of the Social Sciences" (1925), ch. 8.

Stidgwick, "Elements of Politics" (1897), ch. 1.

Smith, "The Domain of Political Science," Political Science Quarterly, vol. I, pp. 1-9.

Treitschke, "Politics" (English Translation by Dugdale and Torben de Bille, 1916),  
vol. I, Introduction.

Willoughby, "The Fundamental Concepts of Public Law" (1925), ch. I; also his  
article "The Value of Political Philosophy," *Political Science Quarterly*, vol. XV  
(1900), pp. 75ff.

## 一 政治科學之術語

[缺乏正確的術語] 政治科學和各種自然科學不同，缺少正確的和公認的術語。例如 *state* (國家), *government* (政府), *politics* (政治), *administration* (行政), *nation* (族國, 民族, 或國家), *nationality* (民族或國籍), *liberty* (自由), *democracy* (民主政制或民主主義), *oligarchy* (寡頭政治), *people* (人民), 及其他許多名辭, 幾乎每一名辭都可用來表示數種不同的意思, 而同一名辭的意義也是隨人而異, 不能相同。這些名辭往往含有兩種意義, 一種是專門的或學術上的意義, 一種是通俗的意義; 這兩種意義, 雖然在用的時候, 不加區別, 彼此實在很不相同。名辭的不確定, 每引起思想上的紊亂和誤解, 這的確是件憾事; 在自然科學的文字中, 便不會有這種缺憾, 因為自然科學所用的術語比較嚴

密而且正確。(註一)愛摩斯謝爾騰 (Sheldon Amos) 說，政治科學中有許多名辭可作數種意思的解釋，既可用以表示宜於某方面的意思，也可用以表示不宜於某方面的意思，一般著作家和演說家在有用的時候，或爲了一時的或特殊的利益起見，或爲了替某種主張辯護起見，有時便利用這一點，曲解這些名辭的意義。(註二)

(註一) Jellinek 說，再也沒有一種科學比政治科學更需要適當的術語了：“Recht des modernen States,” 第一二九頁。又參閱 Willoughby 的 “The Fundamental Concepts of Public Law,” 第十九頁。Bryce 的 “Modern Democracies,” 第一卷，第十五頁；Farlie 的 “Politics and Science,” 見 The Scientific Monthly, 第十八卷，第三十三頁。又參看 Lowell 校長所言：政治學『缺少近代科學的一個最基本的要素——即其術語之含糊，就是受過教育的人也弄不清楚。』見 American Political Science Review, 第四卷，第一頁。

(註二) 見 “The Science of Politics,” 第二章。

〔『政治』和『政治科學』〕 我們祇要一看 “politics” (政治)——這個字是從希臘字 polis 和 politia 蛻化而來的——這個名辭的用法，就可以證明我們上面所說政治科學中的術語之含糊了；照字典上和課本上的釋義，『政治』是一種藝術，同時也是一種科學，一般課本的作者也把牠用作這種雙義的解說。(註一) 要免除這種一字雙義的弊端，祇有把『政治』(politics) 和『政治科學』(political

science) 這二個名辭的意義，分別清楚：把前一個名稱用以指選擇公務人員，施行政治政策等活動，或廣而言之，一切關於公共事務之實際治理的活動；把後一個名稱用以指研究國家現象的智識總體。謹嚴的作家，尤其是德國的一般學者，大抵都遵守此項區別。他們把“politik”（政治）“staatspraxis”（政治政策）和“staatskunst”（政治藝術）列為一類，把“staatswissenschaft”（政治科學）和“staatslehre”（國家原理）又列為一類，以示兩者之區別。例如，伯倫智利（Bluntschli）在他的國家原理（Theory of the State）（註一）一書中說：『政治』（politik）與其說是一種科學，毋寧說是一種藝術，牠是研究國家的實際行動或治理的，而『政治科學』（staatswissenschaft）卻是研究國家之基礎（Grundlagen）國家之主要性質（wesen）國家之各種形式或外表（erscheinungsformen）和國家之發展的。（註三）其他學者，如英國的蒲萊斯（Bryce）和西萊（Seeley），美國的柏哲士（Burgess）和韋羅貝（Willoughby）皆遵守此項區別；他們在討論到國家之起源、性質、組織和範圍的著作中，都是用『政治科學』（political science）這個名稱，而不用『政治』（politics）。

（註一）Gilchrist 在“Principles of Political Science”的第三頁上很確當地說：“politics”（政治）這個名詞，若是依照其本來的希臘意義而用，原是無可置議的，但是因為近代的用法，另創新意，所以已不適當為一個科學的名詞了。

（註二）見該書（Oxford 版英譯本）第一，第三頁。



(註三)但是有好多德國、英國、和美國的學者，卻喜歡用『政治』這個名稱而不喜歡用『政治科學』，如 Jellinek, Holzendorf, Treitschke, Waiz, 和 Sidgwick 輩。至於把『政治』當做一種藝術，和把『政治』當做一種科學的區別，可參閱 Bluntschli 的 "Politik" (即 "Lehre vom Modernen Staat," 第三卷) 第一頁至第六頁; Holzendorf, "Prinzipien der Politik," 第二——三章; Von Mohl 的 "Encyklopädie der Staatswissenschaften," 第五四三頁; Treitschke 的 "Politik" (Dugdale 和 Torben de Bille 的英譯本，一九一六年出版) 緒論一章; Jellinek, 前所引書，第十三頁; Behm 的 "Allgemeine Staatslehre," 第九第十頁; Willoughby (見他的 "The Fundamental Concepts of Public Law," 第一頁, 第七頁) 曾把政治科學和政治藝術，加以區別。他說，政治科學 (the science of politics) 是在求政治制度之正確的敘述和分類，並且嚴密地確定產生和支配政治制度的勢力，而政治藝術 (the art of politics) 的目的則在規定治理政治制度的原則 (或行為規則)，使政治制度能夠達到完美的地步。Goodnow 在他的 "Politics and Administration" 一書中，把『政治』(politics) 和『行政』(administration) 這兩個名詞用在對立的位置：『政治』是指那些關於表現國家意志的國家活動，『行政』是指關於國家意志的執行。

(『純理的』政治和『應用的』政治) 就是那些不很贊同把研究國家現象的學問當做科學，因而懷疑『政治科學』(political science) 這個名稱的學者，對於上面所說『純理的』政治 ("theoretical" politics) 和『實際的』或『應用的』政治 ("practical" or "applied" politics) 之區別，卻也認為

正當論到國家之基本特性而不提及其活動或達到其目的之方法時，使用『純理政治』這個名稱；論到在活動中的國家時，那就是說，把國家當做一種動態的制度來研究時，使用『實際政治』或『應用政治』這個名稱。（註一）所以，凡是關於國家之起源、性質、屬性和目的，以及『政治組織』和『行政』之原理者，皆屬『純理政治』的領域；凡是關於政府事務之實際治理者，皆屬『應用政治』或『實際政治』的範圍。（按一）可是現代的學者大都喜歡用『政治科學』這個名稱而不用『純理政治』；用『政治』這個簡單名稱而不用『應用政治』或『實際政治』；有些學者（註二）用『政治之科學』（science of politics）這個名稱，還有些學者用德文中 Staatslehre 一字同義的『國家之原理』（theory of the state）這個名稱，其所以用此名稱者，正如有一位學者所說，『一則這個名稱可以使我們對於這門學問的廣泛性質，得到一個比較清楚的觀念，』同時又『可以避免「政治的研究是一種科學呢，還是一種藝術呢？」那種瑣屑而難決的爭論。』（註三）但是不論一般學者的主張怎樣紛歧，『政治科學』（英文 political science，德文 staatswissenschaft，法文 science politique，意文 scienza politica）這個名稱已漸漸地被第一流學者和思想家所採取，用以稱呼那種以有系統之方法研究國家所得到的智識的總體，而『政治』（politics）這個名稱則專指關於實際上治理國家事務的職務或活動的智識而言。（註四）

(註一) Jellinek, Holtzendorff, Cornwall Lewis, Alexander Bain, Sir Frederick Pollock 等都注意到『純理的』政治和『應用的』政治之分別。

(註二) 如 Amos, Bagehot, 和 Pollock 輩。

(註三) Makechnie 力主用『國家之原理』這個名稱。他不贊成用『政治科學』(political science) 因為這個名稱『會引起一種錯誤的觀念；以為研究政治科學祇不過是一種為要達到政黨目的之方法而已，並不是一種為真理而求真理的堅決努力』。他對於『政治之科學』(science of politics) 這個名稱也不贊同，因為他以為我們一提及『科學』(science) 這個字，就聯想到那些用在『適用科學方法的事物』上之邏輯的和精密的考察方法和實驗方法；而一提及『政治』(politics) 這個字，卻聯想到千變萬化，無從捉摸的國事，談不到絕對的普遍的真理原則。『The State and the Individual,』第二十八至第三十頁。

(註四) 關於政治科學中所用的專門名詞，可看 Lewis 的 "Methods of Observation and Reasoning in Politics," 第一卷第四章。

(按一) Sir Frederick Pollock 根據『國家之一般原理及其可能的形態』和『各個特殊制度之研究及國家為達到特殊目的的行動(或總稱之為政府論)』兩者之區別，分析近代政治科學的範圍和類別如下：

純·理·的·政·治·

(甲) 國家原理

國·求·的·起·原·

(一) 歷史的

(二) 理論的

憲·法·

政·體·的·分·類·

政·治·的·主·權·

(乙) 政府原理

政·制·的·形·式·

代·議·制·與·閣·員·制·的·政·府·

行·政·各·部·

國·防·與·治·安·

國·課·與·租·稅·

應·用·的·政·治·

(甲) 國家

現·存·的·政·府·形·式·

邦·聯·和·聯·邦·國·家·

獨·立·

保·護·權·(即·保·護·國·對·於·被·保·護·國·的·關·

係) 和·治·外·法·權·

(乙) 政府

憲·法·與·慣·例·

議·會·制·度·

內·閣·與·閣·員·責·任·

行·政·組·織·

陸·軍·海·軍·警·務·

### 國家的財富

實在法的範圍與限度

(丙)立法原理

立法之目的

實在法的一般性質及其分類(法律哲

學或普通法理學)

法律之方法與制裁

解釋與施行

文體與格式(立法的機械學)

(丁)視國家爲人爲人的國家原理

對於其他國家和其他人類團體的關係

國際法

幣制,預算,貿易

國家管理或放任主義

(丙)法律與立法

立法程序(實現理論於立法的形式:

忘錄,緣起說明,等)議會起草

各國的法制

法庭及其組織

司法成案及其權力

(丁)人格化的國家

外交,和平,與戰爭

會議,條約,與公約

促進正義,商業,交通等的國際公約

一年訂正版)第九八至一〇一頁。

· (諸政治科學) 有的人反對『政治科學』這個單數式的名稱，謂其與事實不符，因為並沒有一種單獨研究國家的科學，祇有一羣互相關聯的科學，其中的每一種都祇研究到國家的一個特殊方面。他們以為近代國家是一個極其複雜的組織，這個組織有種種不同的狀態，可從各種不同的觀點來研究。關於國家每一方面或每一種現象的知識，經逐漸發展的結果，皆已各自有其與別的知識很不相同的歷史和定理。國家現象的各方面既如是其紛繁和複雜，研究者對於每一方面都有專門研究的必要。現在的趨勢是將這些現象分門別類，把每一類現象當做一種特殊的科學來研究。(註一) 所以他們以為『諸政治科學』(political sciences) 這個複數式的名稱似比較與事實相符；有很多學者喜歡用這個複數式的名稱，尤其是法國的學者，他們通常用『道德和政治諸科學』(sciences morales et politiques) 的名稱。(註二)

照後者的意見，政治科學所研究的不必定要涉及國家的一切狀態或關係，祇要整個地或附帶地，直接地或間接地，討論到國家的任何特殊現象，或國家的任何種類的現象。所以國家現象有多少種可能的狀態或形式，就有多少種政治科學。按此義言之，則社會學，政治經濟，財政學，公法，外交，憲政史，都可稱之為政治科學，因為這些科學都是根本地或附帶地研究國家的某一類現象。(註三) 但是那班認單數的『政

治科學』(political science) 這個名稱更合於事實的學者，則謂上述的社會學、政治經濟等等科學，乃是各種並位的社會科學(co-ordinate social sciences)，並不是各種獨立的政治科學。有一位主張這種意見的學者說：『國家現象的各種關係，雖是可以分門別類，各別研究，但牠們的相互關係是太密切了，牠們的目的是太相同了，實在不能把牠們分成各種不同的科學。』(註四)這兩種意見的孰是孰非，姑置勿論，但我們敢這樣地說，若是把政治科學分為狹義的和廣義的兩種，那麼，這二種主張都有存在的理由；狹義的政治科學是專門研究國家現象的科學，廣義的政治科學則包括一切研究國家生活之各種特殊狀態的科學，如社會學、歷史、經濟學等等。對於前者(狹義的政治科學)應該用單數式的名稱——政治科學(political science)；對於後者(廣義的政治科學)不妨採用複數式的名稱——諸政治科學(political sciences)。(註五)

(註一)關於這一點，可參閱 Dunning 的 "Political Theories, Ancient and Medieval" 導言，第二十一頁。Giddings, "Principles of Sociology," 第三章和 Gilchrist 的 "Principles of Political Science," 第一頁。Gilchrist 以爲我們所研究的這門科學，確已發展成爲一羣獨立的科學，然而要在這些科學之間，劃分絕對的界線，卻是不可能的。(Giddings

說，『假若屬於單獨一類的現象，——當然也就是爲一種單獨科學所研究的題材，——紛繁和複雜到沒有一個研究者能希望讀習其全部的時候，那麼，必定要把牠們分歸許多特殊的科學來研究。』見前所引書，第三十一頁。他說，這就是研究國家現象時所遇到

的情形。Dunning 也以爲所謂政治科學的『分枝』已經『分立和擴張到每枝都有一個歷史和一個定理，故非把牠們分別研究，不能收效。』見前所引書，導言，第二十三頁。

(註二)參閱 Du Sablon 的『L'Unité de la Science』(1919)。主張用複數的『政治科學』這個名稱的學者，有 Von Mohl, Holtzendorf, Lewis, Dunning 和 Giddings。Von Mohl 在他一八五五年出版的『Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften』一書，第一卷，第一二六頁中，把『諸政治科學』分爲(一)一般的政治原理(Allgemeine staatslehre)。(二)諸定理的政治科學和政治藝術(staatskunst)，前者包括公法和政治倫理，後者包括外交行政等等。(三)諸歷史的政治科學，包括憲法史和統計。

(註三)Giddings 甚至把哲學也算爲『諸政治科學』的一種，前所引書，第二十七頁。又參閱他在 Annals of the American Academy of Political and Social Science, 第一卷(第六十六頁)上所發表的“Province of Sociology”一文。目下，在有幾個蘇格蘭的大學中，其哲學教授也就是政治科學的教授。

(註四)見 Munroe Smith 在 Political Science Quarterly, 第一卷(第五頁)上所發表的“The Domain of Political Science”，其他喜歡用單數的『政治科學』這個名稱的學者，有 Burgess, Jellinek, Lieber, Sidgwick, Seeley 和 Willoughby 等。

(註五)參閱 Jellinek (前所引書，第五至第六頁。)Jellinek 認爲對於廣義的『國家科學』(the Science of the



(State) 和狹義的諸『國家科學』(the Sciences of the State) 有區別之必要，他以為後者又可稱之為國家科學之諸支派。又參閱 Von Mayr ("Begriff und Gliederung der Staatswissenschaft")。

## 一 一定義與範圍

〔各名家的意見〕 一個羅馬的法學家曾經說過這樣一句話：一切定義都是危險的，因為定義從來不能概括一切，並且常常和事實相反。這句話用來批評民法上的一般定義是很對的，用來批評政治科學上的一般定義，也是一樣確當。話雖如此，可是近代有一位著名的政治學家說，『對於各種主要的名辭，求得明白正確的定義，實為一切科學研究的一個重要功績。』(註一) 這句話例也很有道理。瑞士的一位著名學者伯倫智利對於政治科學 (staatswissenschaft) 所下的定義是：『研究國家的一種科學，其目的在於研究和明瞭國家之基本條件，主要性質，各種不同的形式，及其發展的歷程。』(註二) 德儒格烈 (Gareis) 說：『政治科學把國家常做一種權力的制度 (machtwesen) 來研究，考察牠的各種關係，起源，位置 (土地與人民) 對象，倫理意義，經濟問題，生活狀況，財政，目的等等的全體。』(註三) 歐洲的大公法學家之一 耶令芮克 (Jellinek) 分政治科學為純理的，政治科學 (theoretische staatswissenschaft) 和應用的，政治科學 (angewandte oder praktische staatswissenschaft)。

chaft)。他又把純理的政治科學分爲一般的國家原理 (allgemeine staatslehre) 和局部的或特殊的國家原理 (besondere staatslehre)。一般的國家原理是在研究國家的基本原理。牠所研究的是國家的本身和組成國家的要素；牠並不是研究某一特殊國家的現象，而是研究國家得藉以表現的一切『歷史的社會的』(historico-social) 狀態之全體。復次，國家的兩重性——即國家是一個社會的現象，同時又是一個法律的制度——使政治科學還可以分爲社會的國家學說 (soziale staatslehre) 和憲法原理或國法學 (staatsrechtslehre)。社會的國家學說把國家根本當做一個社會的組織來研究，那就是說，把國家當做一種許多個人爲了共同目的而組織的社會來研究；憲法原理或國法學把國家當做一種公法的概念，當做一個法律的實體或法律的現象來研究。(註四)

法國的一位著名學者若南保羅 (Paul Janet) 爲政治科學下了一條簡明的定義，他認政治科學是『社會科學的一部份，其目的是在研究國家的基礎和政府的原理』。(註五) 西萊認『政治科學所研究的是政府現象，猶如政治經濟所研究的是財富，生物學所研究的是生命，代數所研究的是數目，幾何學所研究的是空間和廣量一樣』。(註六) 西萊說，古代大多數的國家是城市國家 (city state)，所以古代的政治科學不過是一種市政府的科學 (the science of municipal government)；我們祇要舉亞利斯多德的政治學 (Politics) 一書爲例，就可證明西萊這句話是很對的，亞利斯多德的政治學中所討論

的實際上不出城市國家的範圍。反之，近代的政治科學，誠如有人所說，是研究邦土的民族國家的科學，而且漸漸地有變為研究世界國家的科學的趨勢。柏哲士教授以為擴張領土，代議政府和民族統一這種種近代的需求，使政治科學不但成為研究自由的科學（the science of liberty），並且成為研究主權的科學（the science of sovereignty）。（註七）

（註一）見 Sidgwick 的 “Elements of Politics” 第十九頁。並比較 Bain 的 “Deductive and Inductive Logic,” 第五四七頁和 Rehm 的 “Allgemeine Staatslehre,” 第一頁。

（註二）“Allgemeine Staatslehre,” 就是他的 “Lehre vom Modernen Staat” 一書的第一卷（第十六頁）。又比較 Holtzendorf 的 “Prinzipien der Politik” 第十頁。

（註三）“Allgemeine Staatslehre,” 見 Marguarden 的 “Handbuech des öffentlichen Rechts,” 第一卷，第一頁。

（註四）見 Jellinek, 前所引書，第九至第十三頁。

（註五）“Politique” 見 Block 的 “Dictionnaire de la politique,” 第二卷，第五七七頁。

（註六）“Introduction to Political Science,” 第十八頁，第三十七頁。比較 Goodnow 的意見，他為政治科學下了一個簡括的定義，說，政治科學是研究通常叫做國家這種組織的科學。他說，政治科學是一種靜態的科學，同時也是一種動態的科學。是

研究靜止中的國家，同時也是研究動勢中的國家的科學。Proceedings of the American Political Science Association, 第一卷，第三十七頁。

(註七) "Relation of Political Science to History," 見 Report of the American Historical Association (1896), 第一卷, 第二〇六頁。Lieber 亦認自由是政治科學的『主要題材』之一見他的 "Civil Liberty and Self-Government," 第四十四頁, 又參閱他的 "Political Ethics," 第一卷, 第二篇, 第十三章。Willoughby ("Fundamental Concepts of Public Law," 第三頁) 說: 政治科學是一種科學, 其目的在於確定政治事實, 和依照存在於政治事實間之邏輯的和因果的關係, 將牠們整理成爲有系統的順序。他又說, 這些政治事實包括客觀現象和產生這些客觀現象或規定其職能上之活動的主觀勢力。

(相同點) 前面所引的各家意見, 在主要點上, 大體是相同的, 就是, 構成政治科學之題材者是國家現象的各種狀態和關係, 而不是家庭, 部落, 民族, 和一切私人的團體或社羣, 雖然家庭部落等並不是和國家現象沒有關係的。總而言之, 政治科學是以國家爲研究的出發點, 亦以國家爲研究的終止點。概括說來, 政治科學的基本問題包括: (一) 研究國家的起源及其性質; (二) 考察各種政治制度的性質, 歷史, 和形式; (三) 從這些研究中, 盡力推求出政治生長和政治發展的公律。(註一) 在演化的過程中, 新的政治情形免不了產生許多新的問題; 但細細地分析起來, 這些問題都是實際政治的問題, 不是政治科學的基

平問題。(註二)

(註一) Jellinek 說，『政治科學的任務是研究公共權力之基本關係；考察公共權力之實現條件；及其目的和實效；探討國家內部的性質。』“Recht des modernen Staates,” 第九至第十頁。

(註二) 把『政治』當做一種藝術，同時又把牠當做一種科學的 Treitschke，說明政治科學的問題如下：第一，『政治科學應該考察和比較當代世界各國的實際情形，推求出國家的基本觀念；第二，牠應該從歷史上去看觀察各種民族已往的政治生活之意向，活動，和成績，並尋出他們所以成功的原因；第三，於是根據這些觀察和研究，發見歷史上的公律和道德上的法則。就斯而言，牠是應用的歷史。』“Politics” (Dugdale 和 Torben de Bille 的英譯本) 第一卷，第三二頁。又參閱 Willoughby 的 “The Nature of the State,” 第三八二頁。『概而言之』Willoughby 說，『政治科學所要研究的，有三個大題目，就是：國家，政府，和法。』“Political Science, as a University Study,” 見一九〇六年七月號的 Sewanee Review, 第二五八頁。Sidgwick 把政治科學的問題分為二大類：其一，討論國家的組織；其二，討論國家的職能。 “Elements of Politics,” 第十五頁。Fairlie 教授在 “Politics and Science,” 一文中 (見 Scientific Monthly, 第十八卷，第二十三頁) 說，政治科學所研究的是『人類在國家中處於政府與法律的組織下的生活。牠的研究包括國家的組織和活動，及政治組織和活動所依據的原理和理想。政治權力和個人自由相調和的問題；在國家統治之下人民與人民間的關係，和人民與國家的關係；決定，表現，和執行國家行動的幾個機關間的治權之分配；以及國際生活的問題；凡此種種，都是政治科學所要討論的。』

〔政治哲學〕 一班有系統的政治學者大率都注意到政治科學 (statistikwissenschaft) 和政治原理 (statistiklehre) 或政治哲學 (statistikphilosophie) 間的區別，雖則在這兩者之間，要想劃一條毫釐不爽的界線，縱非不可能，也是不容易的。他們以為政治哲學是從學理上或純理論上討論政治科學所研究的「材料」和「現象」之基本原理和主要特性。牠考察政治思想的發展，探究政治權力的基礎；分析，類別，和批判國家的主要屬性，以備造成一種真正的政治科學。牠所研究的不在於特殊的情形，而在於一般的現象，牠所確定的不在於偶然的或不重要的特徵，而在於主要的性質。（註一）又有人說，政治科學以合理的思考研究具體政治制度的性質和形式，而將其思考的結果供給我們；而政治哲學則是在深究此種思考結果所含的基本原理之基礎。（註二）有幾個學者，根據目的論 (teleology) 來區別政治科學和政治哲學，他們以為前者是討論國家應該怎麼樣 (what the state ought to be)，而後者是討論現在的國家在實際上是怎樣 (the state as it actually is)。（註三）但是這種區別並不為一般學者所共同遵守。

（註一）Willoughby, "Political Philosophy," 見 South Atlantic Quarterly, 第五卷, 第一六一頁; 又參看他在一九〇〇年三月號的 Political Science Quarterly 上所發表的 "The Value of Political Philosophy" 一文; 又參閱他的 "Fundamental Concepts of Public Law" 第八頁; 又參閱 Dunning 的 "Ancient and Medieval Political

Theories," 導言第十七頁。Rehm (在他的 "Allgemeine Staatslehre," 第一頁) 和 Schmidt (在他的 "Grundzüge der Praktischen Politik," 第一至第三頁) 對於政治原理 (staatslehre) 和政治科學 (staatswissenschaft) 的區別, 有詳細的討論和解釋。Güchris ( "Principles of Political Science," 第四頁) 說, 政治哲學的基本假定是政治科學的基礎, 就此點而言, 政治哲學是在政治科學之先。

(註二) 關於此點, 比較 Huxley 在他的 "Object and Scope of Philosophy" (Essays 第六卷, 第五十七頁) 一文中對於科學和哲學的區別。

(註三) 這是 Sidgwick 的區別。見他的 "Elements of Politics," 第七頁。但這個意見卻和他前此的一個見解不符。前此他說, 就政府的構造而論, 政治科學的目的是在決定牠應該怎麼樣。"Development of European Polity," 第二頁。

### 三 政治科學是不是一種科學？

〔否定的意見〕 在前面的討論中, 我們一直假定: 研究國家現象的學問, 在相當條件之下, 是可以當做一種科學看待的。然而, 有許多人卻反對這種假定。例如, 有人說, 關於國家的題材, 其範圍既如是之廣大, 其性質又如是之複雜——有一位深刻的思想家說, 其材料實過於豐富, 而且其性質又是變易無常, 故自始就把政治科學弄得進退維谷, 走頭無路——要想用嚴格的科學方法來研究牠, 是不可能的。他們說, 政

治現象的特性是不確定，多變化，沒有順序，缺乏連續性。（註一）但這種反對是無關宏旨的。卜洛克爵士（Sir Frederick Pollock）說，有人以為在『政治』上沒有一種定則，可以使一個內閣總理確實知道怎樣去控制多數，這確是一件無可諱言的事實；但若根據了這種理由來否認政治科學的科學性，就不免把他們不知科學為何物的馬脚露出來了。卜洛克的結論說得好，『政治科學是一種科學，正和倫理科學是一種科學同一意義。』（註二）

（註一）參閱 Amos 的『The Sciences of Politics』（1883），第一頁至第十六頁。Amos 說：『班實際的政治家』終日忙於應付實際的事務，並且時常為各種意外事變所糾纏，對於廣博的科學原理已覺厭煩，那裏還肯把牠們拿來應用呢。』他又說：『結果，在大眾的心目中，政治不是一種欺詐之術，便是一種學者幻想所造成的廢物。』Comte 否認『政治』是科學，因為，（一）專家對於『政治』的方法，原則，和結論，沒有共同一致的意見；（二）政治現象的發展，缺乏連續性；（三）政治現象沒有使人可以預測的性質。『Positive Philosophy』，Martineau 的英譯本（1893）第二卷，第三章。

（註二）『History of the Science of Politics』，第二頁。Henry J. Ford 教授說：『在實際政治上，決不會有根據了科學原則來確定國家政策這一種觀念。』但他又說：『若謂政治科學在實際上的價值超過其他一切的科學，亦非過實之言，因為一切藝術和科學之根基都是在政治社會的範圍內，而政治科學是討論政治社會的情形的。』見一九〇五年的 Proc. Amer. Pol.

Sci. Assoc. 第二卷，第一九八頁。



〔肯定的意見〕 現在且讓我們把科學的界說明定出來：科學是把依照有系統的觀察、經驗、或研究所求得的關於某一種特殊學科的事實，加以條列、整理、和分類、而成的一種統一的智識總體。（註一）用科學的方法來研究事實並不祇限於某一種現象；牠也不是某一種研究家所獨有的方法。科學的方法可以應用於社會現象，也可以應用於自然現象；有的人以為祇有物理學者或自然科學家的頭腦纔是科學的頭腦，這種主張我們卻不敢贊同。

政治科學的準確性及不上力學、化學、和物理學等自然科學，並且永遠不能像牠們那樣精密、正確，這當然是我們所不能否認的事實，因為政治科學上的公律和結論，決不能像自然科學的那樣正確明定，預測政治現象的變化和結果，亦不能像預測自然現象那樣毫釐不爽。但是自然科學中亦有不準確的科學，氣象學（meteorology）就是一個例子；氣象學所研究的現象，變化無常，幾乎不能有準確的預測。已故的蒲萊斯爵士在他做美國政治科學會（American Political Science Association）主席（1909）時的演說辭中曾經說過，政治是一種科學，正和氣象學是一種科學同一意義。他說，政治所以是一種科學者，因為「在人類天性的傾向中有種恆久性和一致性，使我們對於某一時期的人類行為，可以根據已往的支配他們行為的同一原因來解釋牠。我們可以把人類行為當做大致相同的人性傾向的結果來類聚而連貫之，並加以整理和研究」。他又說，政治並不是一種演繹的科學而是一種實驗的科學，牠雖不能把政治

現象反覆地做實驗，但牠可以試行實驗，觀察這種實驗的結果；復次，政治是一種有進步的科學，因為每年的經驗非但增添我們研究的材料，並且還可以使我們對於支配人類社會的公律得到更充分的瞭解。

(註二) 學者現在大率都承認：國家現象雖不及物理界現象那樣有一定的順序，但也有一種受定律所支配的連續性；這種有連續性的國家現象，就是科學研究的適當題材；其研究所得的公律和原則，都可以用來解決國家的具體問題。(註三) 要使研究政治現象的學問成爲一種科學，其唯一的條件就是：依照一個確定的計劃或系統去研究；在可能的範圍內儘量注意政治現象的因果關係；在研究的時候，遵循科學研究的某種公認規則。(註四)

綜觀一般科學家的意見，都和上述的見解相符合。亞里斯多德 (Aristotle) 認『政治』是最高的一門科學；(註五) 實際上當他自己研究希臘各種政體的時候，也是應用科學方法的。後來的布丹 (Bodin) 浩布思 (Hobbes) 和孟德斯鳩 (Montesquieu) 以及現代的路易斯康乃瓦爾 (Cornwall Lewis) 席治維克 (Sidgwick) 蒲萊斯 伯倫智利 耶令芮克等，亦皆用科學方法以研究政治現象。德國學者應用深遠的探討和敏銳的分析方法，使研究政治現象的學問切合於科學的性質；他們對於政治科學的貢獻，在這一點上恐怕要比任何一國的學者都來得大。浩存道夫 (Holtzendorff) 竭力主張『政治』應儕於科學之列。他說：『智識日益進步，使我們可以把一切關於國家的經驗、現象，及智識之總體，包括在政治科學

（staatswissenschaft）這個集合名稱之下，這是無可否認的。」（註六）摩爾（Von Mohl）、伯倫智利（Rechtswissenschaft）耶令芮克、雷會浩夫（Ratzel）、鐵賚智克（Freisler）、路易斯、席洽維克、藍勃（Lieber）、吳爾賽（Woolsey）、柏哲士、韋羅貝和其他許多有系統的政治科學者，都同此見解。若南說：『所以政治科學並不是一種研究某一個特殊國家的科學，而是研究一般國家的性質、法律，及其主要形式的科學。』（註七）由上所述，我們敢斷言，一般學者的意見已足以證明『政治』是一種真正的科學了。政治科學對於我們有許多實際上的幫助；一方面可以使我們求得健全的原則，做良善政治行動的基礎，一方面可以駁斥悖理的政治哲學之理論。（註八）就科學而言，政治科學當然不及各種自然科學那樣完美，那樣成熟，因為政治科學所研究的事實比較複雜，影響於社會現象和實際現象的各種原因也比較難於控制，而且這些原因永是在不斷的變化中。（註九）就是到了現在，牠恐怕尚是一切社會科學中最不完備，最不發達的一類。（註一〇）

（註一）參閱 Century Dictionary 中對於『科學』所定的界說，又參閱 Lieber 的 “Political Ethics” 第一卷第十七頁。Pearson 在他的 “Grammar of Science” 一書的第六頁上說，『近代科學的目的和方法，不外乎把事實加以分類，然後，根據這種分類下絕對的判斷。』他又說，『把事實加以分類，對於這些事實的連續性和牠們相對的意義加以認識，這就是科學的功用。』又比較 Thomson（見他的 “Introduction to Science”，第七十九至第八十頁）他說，考察和確定事實，把這

些事實記錄下來，加以分類，這就是科學的職能。科學包括『一切用觀察和實驗的方法求得的，並且可用簡明的，前後一致的，關聯的，正式來表示的，可傳授的和可證實的智識』——這實在是一條最令人滿意的簡明定義。

(註二) "The Relations of Political Science to History and to Practice," 見一九〇九年的 Amer. Pol. Sci. Rev. 第三卷，第一頁至第三頁。又參閱他的 "Modern Democracies" (1921)，第一卷，第二章。又比較 Shepard 的意見 (見 Barnes 主編的 "History and Prospects of the Social Sciences," 第四二七頁) 他以爲科學的方法可以分爲三個步驟：(一) 搜集事實；(二) 連貫這些事實的因果關係；(三) 從牠們的因果關係，推求出基本的原則或定律。他以爲現在的政治科學尙未跨過第二個步驟，但證之前一個時代努力所得的進步，則我們可以相信在下個半世紀內，牠必能達到真正科學的地位。

(註三) 關於這點，參閱 J. S. Mill 的 "System of Logic," 第五四九頁。

(註四) Huxley 說，『研究政治現象的學問不能成爲一種科學，完全要看對於制定憲政的形式和確定國家的範圍，能不能有眉目清楚，意義明顯，合乎理性的原理原則，可以用來說明牠們相互間的關係，使其成爲一種完全的和有系統的學科。』

(註五) "Ethics," 第一卷，第二章。

(註六) "Principien der Politik," 第四頁。

(註七) "Histoire de la Science Politique dans ses Rapports a la Morale," 第一卷，第七五頁。

(註八) Sir Frederick Pollock 說：『即使純粹爲了駁斥荒謬的政治學說和政治方略，政治科學也就應該存在，並且已經存在了』見 "History of the Science of Politics," 第四頁。

(註九) 參閱 Mill 的 "System of Logic," 第五四九頁。

(註十) Buckle 在他著於一八五七年的 "History of Civilization" 中說：『照現在的智識情形看來，離科學境域尙遠的政治，實爲一切藝術中最落後的一種藝術』(見該書第一卷，第三六一頁)。然而 Buckle 並不否認『政治』有成爲科學的可能性。他所不滿着是那時一般人對於國家的研究太不努力，即以有系統的學科而論，政治現象的研究實在太淺薄，太幼稚，不能把他當做一種科學看待。Mill 的意見亦是如此，他在一八四三年時說：『即以目前而論，政治的或社會的科學這種概念，還祇不過是少數孤獨思想家心目中的東西而已，而且要使這種觀念成爲事實，他們也沒有充分的能力和把握』。見他的 "System of Logic," 第五四七頁。在十八世紀末葉的時候，政治科學比物理科學和生物科學要前進得多。但是因爲在十九世紀中，物理科學和生物科學的進展，非常神速，社會科學相形之下就失去了地位。Fairlie, "Politics and Science," 見 Scientific Monthly 第十八卷，第二十一頁。參閱 Shepard, 見 Parnes 主編的 "History and Prospects of the Social Sciences" (一九一五年) 第四二五及以下諸頁；和 Merriam 的 "The Present State of the Study of Politics" 一文，見一九二一年的 Amer. Pol. Sci. Rev. 第一七三及以下諸頁。

## 第二章 政治科學的方法

### 本章主要參考材料

Bluntschli, "Theory of the State," *Introd.*, ch. 2.

Bryce, "Modern Democracies" (1921), vol. I, ch. 2; also his presidential address before the American Political Science Association, "Relations of Political Science to History," *American Political Science Review*, vol. III (1904), pp. 117.

Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), pt. I, ch. 3.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. I, ch. 2.

Lewis, "Methods of Observation and Reasoning in Politics" (1842), vol. I, chs. 5-6.

Lowell, presidential address: "The Physiology of Politics," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. IV (1910), pp. 1-16.

Mill, "System of Logic" (8th ed., 1906), bk. VI, chs. 6-10.

Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), Lecture II.

〔限制和困難〕 我們既已說明：政治現象之研究，在某種條件之下，可以得到科學的性質現在要進而研究達到這個目的之步驟和方法了。但在未討論之前，我們對於用科學方法來研究政治現象所不能避免的種種限制和困難，須先加以注意。政治科學者所研究的材料，和物理科學者所研究的材料，很不相同，因為政治科學者對於政治現象的研究，不能應用人工的方法或儀器，來增加或引導他的觀察力，或藉以審核他研究所得的結果。非但研究者在工作時候得不到機械的助力；並且因為政治科學所研究的現象，其發展時續時斷，變化莫測，並不依照一定的副續律，正如一位著名的學者所說，牠們是「一串無窮無盡的，變化不息的現象」。（註一）所以使研究者更爲棘手了。物理現象和社會現象之間，有一個主要的差別。正如有人所說，政治科學者所研究的題材，和物理學者所研究的題材不同：牠有一個「唯心的因次」（ideal dimension），因為政治制度是不斷地在變化，而其變化並不是純粹由於受客觀情形的影響。（註二）我們不能任意使歷史的事實和社會生活的現象重複出演，所以不能把牠們常做實驗的題材，放在各種規定的環境之下，來試驗和觀察牠們的變化，以求得「何者是好何者是不好」的結論。社會事實，現沒無定，並不依照一般的法則；牠們的發生和變化，差不多都是個人或團體行動的結果。自然科學的事實是可以估量的；牠們爲一定不移的定律所支配。物質的每一個分子，和其同類的別一個分子，都是相同

的。一個炭素的原子，或一個炭酸化合物的分子，和其餘的原子或分子是沒有差別的；但是社會有機體的單位，彼此卻往往是不同的。

研究社會的和政治的現象，比了研究物理科學更需要健全的科學方法，因為研究物理現象的人可以借助於機械的工具。對於這一點，有人說得好：科學方法對於社會科學的重要，猶如顯微鏡之於生物學，望遠鏡之於天文學。（註三）所以研究者必須時時刻刻提防偽的方法，並且不要被方法論的『狂熱』（methodological "fads"）所蒙蔽——利用此種『狂熱』來研究學術，已成今日的一種風尚。他應該切記：一切真科學之精神和方法是歸納的和實驗的，不是演繹的和武斷的。真科學的精神和方法並且是實證的；那就是說，它攢斥一切主觀的先驗的（*a priori*）論據，純粹抽象的觀念，和絕對的標準；它根據過去所積的經驗，參照現在變化中的情形和環境，而下結論。（註四）

（註一）George Cornwell Lewis, "Methods of Observation and Reasoning in Politics," 第一卷，第一二一頁。

（註二）見 Sabine 和 Shepard 在 Krabbe, "Modern Idea of the State," 英譯本上做的 Introduction 第一二頁。

（註三）Ellwood, "The Present Condition of Social Sciences," 見一九一七年十一月十六日的 Science, 第



四七一頁。

(註四)參閱 Vaughan 的 "History of Political Philosophy" (1925), 第二卷, 第 100 頁; 並參閱 Jellinek (前所引書, 第一編, 第二章), 他說有許多研究政治科學方法論的第一流學者, 每把「類比」(analogies) 和「真理」(truth) 混爲一談, 因之發生種種困難和錯誤; 可是對於這些困難和錯誤, 他們似乎還沒有自覺到。

〔方法論的學者〕 在十九世紀以前, 一般人還不會把國家現象當做科學研究的正當範圍, 自從那時以後, 經許多學者的努力研究, 纔使政治科學的文庫豐富起來。對於政治科學的研究法有重要貢獻的, 當推孔德 (August Comte), 密爾約翰 (John Stuart Mill), 倍恩 (Alexander Bain), 路易斯·康乃瓦爾 (G. C. Lewis) 和 蒲萊斯 (Byce) 等爲最。孔德以爲研究社會現象的主要科學方法有三種: 即觀察, 實驗, 和比較。(註一) 密爾承認四種研究方法: 卽化學的或實驗的方法, 幾何的或抽象的方法, 物理的或具體的演繹方法, 和歷史的方法; 他以爲前二種是誤謬的方法, 後二種是真正的方法。(註二) 伯倫智利 (Bluntschli) 以爲哲學的方法和歷史的方法是研究政治的正當方法。(註三) 近來有一位法國的學者, 對於政治科學的方法論寫了一部專書, 他承認六種可能的研究方法: 第一, 社會學的方法; 第二, 比較的方法; 第三, 武斷的方法; 第四, 法理學的方法; 第五, 常識的方法 (du bon sens); 第六, 歷史的方法。(註四)

(註一) "Positive Philosophy" (田 Martineau 譯成英文) 第二卷, 第七九至九一頁。Comte 以爲除「觀察」

『實驗』和『比較』三種方法之外，最後還有一種歷史的方法，祇應用於研究最複雜的社會現象。參照 Vaughan（前略）卷第二〇二及以下諸頁）對於 Comte 方法分類的分析和批評，又參閱 McKenzie, "Introduction to Social Philosophy," 第一四頁。

(註二) "System of Logic," 第五〇至五八七頁。

(註三) "Theory of the State," 第三章。Rintschii 把歷史的方法和哲學的方法同觀念的 (ideological) 方法和經驗的 (empirical) 方法相比較；他以爲後兩種方法是偏重一面的，錯誤的。他力謂：真正的哲學方法並不是一種抽象的空論，如普通人所設想，而是熔理想與事實於一爐的具體思考 (Concret denken)。採取哲學方法的學者有 Kant, Hegel, Bosanquet 和 T. H. Green。他們的國家學說，在本書第五章上再討論。

(註四) Deshindres, "La crise de la Science politique et le problème de la méthode".

(實驗的方法) 一般人每不承認實驗方法 (experimental method) 在政治科學的方法論中應該佔有一個相當的地位，他們的理由是：我們不能把社會當做一個人工實驗的對象，這是社會的性質有以使然。路易斯·康乃瓦爾說：『我們不能把政治體 (body politic) 當做一種實驗的材料，隨意改變牠的環境，來證實抽象的真理。我們不能像化學的實驗家那樣來實驗政治。化學家要實驗一件物質時，他可以改變牠周圍的溫度，把牠溶解在液體裏，把牠同別的化學物化合，和諸如此類的方法來試驗牠的

變化和結果；但我們不能用這種種方法來試驗政治現象。我們不能把社會的一部份，像巨人國國王對待格里佛（Gulliver）似的，拿在手中，從各方面去觀察牠，隨意把牠安放在各種不同的境況之下，來解決社會的問題和滿足我們研究的好奇心。（註一）如果化學家要研究某幾種物質化合後的結果怎樣，他能夠用人爲的方法，造成便於研究的情境，擯除那些有防害於實驗的動作力。他可以使他所研究的現象與其他的現象隔離，把牠放在特選的影響之下，使周圍的媒介體不變動，而讓他所研究的那部份現象隨意變化，以求得結果。但若政治科學家要實驗民主政治，他就不能任意揀定一個國家來試行他的民主政體，而靜待其一定的結果。（註二）他會感覺到有許多外來的影響，如飢荒，商業恐慌，叛亂，或其他各種事變，不是他所能隨意擯除的，而這些事變在在都足以破壞他實驗的結果。（註三）

化學家所研究的現象，正如蒲萊斯爵士所說，不論何時何地總是一樣的；牠們是可稱可量的，人類的現象卻是不可稱不可量，而祇能敘述的。我們可以測定氣候的溫度，溼度，和風力，但我們不能夠確定一羣民衆的熱情高度。我們可以斷言在政局危急的時候，一個內閣的意見是很關緊要，很有重量的，但我們卻不能斷定牠究竟有多大的影響，多少的重量。意見，情緒，和其他各種影響於政治的因素，都是無從計算的。

（註四）

但是專用於自然科學上的那種『科學的實驗』（scientific experimentation）雖然不能適用

於政治的研究，在政治上我們卻常常有意地或無意地實行『實際的實驗』（practical experiments），即培根（Bacon）的 *experimenta fructifera*（觀效實驗）。其實，正如孔德所說，祇要國家生活的常軌發生了有意識的或無意識的變化，那就是政治的實驗。（註五）任何政府都免不了時時刻刻在社會中試行實驗。（註六）國家的全個生命實是一串連續不斷的活動，而這種活動，就某意義言之，亦可以說是俱有實驗的性質。每條新法律的頒佈，每種新制度的創立，每種新政策的推行，都可以說是一種實驗，因為這種新法律，新制度，或新政策，在實行之初，莫不是一種暫時的或試驗的性質，直等到試驗的結果滿意，纔得永久成立。蒲萊斯爵士在他的美國平民政治（*American Commonwealth*）一書中指出，美國聯邦制度的特長之一就是使人民能夠實驗立法，這種立法的實驗，在一個中央集權的大國中是不能實行的。（註七）立法部詳察一條新法律或一種新政策實施以後的效果如何，然後就經驗所得，隨時加以糾正，或擴大或縮小牠適用的範圍，這樣就可以使其規定適合於社會的需要和社會的願望了。這種方法就是一種實驗，其目的並不在於確立一種一般的真理——故與科學的實驗（*experimenta lucifera*）不同——而是在於嘗試和改良制度。（按一）

（註一）“*Method of Observation and Reasoning in Politics*,” 第一卷，第一六四—一六五頁。

（註二）Bryce 爵士說：『在物理學上，我們可以做多次相同的實驗，直至得到一個最後的確實的結果為止，但我們所謂

「政治的實驗」卻是可一而不可再的，因為我們不能把已經發生過的情境，照樣再造，正如希臘哲學家 Heraclitus 所說，「濯足長流，抽足再入，已非前水。」物理學上的預料是確然的 (certain)，政治學上的預料充其量也不過是或然的 (probable) 而已。見 "Modern Democracies," 第一卷，第一四頁。再，比較 Vaughan, 前所引書，第二卷，第二〇一頁，他說，在政治學上要採用與自然科學之實驗同科的實驗，——即應用於物理學研究或化學研究的那種實驗——是不可能的，因為自然科學之實驗有一個基本要素，即我們對於所研究的現象要有控制的力量，把那些使牠變為複雜的種種條件從牠分離出來；這一層在政治學上是做不到的。Vaughan 既認實驗的方法不適用，他的結論是，祇有兩種正常的科學方法可以適用於政治哲學，一種是觀察的方法，還有一種是比較的方法。

(註三) 參閱 Bain, "Deductive and Inductive Logic," 第五六三頁。

(註四) "Modern Democracies," 第一卷，第一四頁。又 Amer. Pol. Sci. Rev. 第三卷，第二頁。

(註五) "Positive Philosophy," 第二卷，第八三頁。

(註六) 參閱 Lewis 前所引書，第一卷，第一七三頁。他說，「如果我們把「實驗的科學」(experimental science) 當做一種應用「科學實驗」的科學解，當做一種應用 "experimenta lucifera" 的科學解，則政治並不是一種實驗的科學，但若我們把「實驗的科學」當做一種以觀察與經驗為基礎的科學解，則政治是一種實驗的科學。」見前所引書，第一七八頁。

(註七) 見該書，第一卷 (1910)，第三五三頁。

〔接一〕嚴格說來，實驗本身不過是觀察的一種；牠是在人力支配下的觀察方法。換言之，實驗就是用人爲的方法，將所要觀察的事物，安置在最適宜的情境之下，使我們可以設法控制或隔離足以掩蔽真正性質的各種因子，而讓所要實驗的那部份現象隨意變化，以便求得事物之真相。社會現象的因子固是富於變化，比較難於控制，但不是絕對不能應用實驗方法的。社會科學者當然不能把全社會的事實，放在他權力之下，以供實驗；就是最強橫的專制君王，亦無此種權力。但物理學家或化學家豈能左右山川、海洋、風雨、雷霆等自然現象，把牠們做實驗的對象？物理學家或化學家在實驗室裏，也不過從這些自然現象中，選擇一部份的事實，用人爲的方法，使之單純化，來做實驗；復以實驗所得的原理原則，來說明或應用到複雜的自然現象上去。社會科學家亦是如此，他在可能的範圍內，可以選擇變化頻繁的社會現象的一部份事實，來做實驗，把從實驗上所得到的原理原則，來說明和應用到複雜的社會現象上去。在原則上，兩者並沒有多大的差別。譬如，政府在採用一種政策或法案的時候，可先在一或二個區域內進行實驗，等到了有了相當的成績時，再逐漸推廣到別的區域。

至於說自然科學家所研究的現象可以再重複，研究者可以做二次三次以至無數次的實驗，直至得到結果爲止，而社會科學家所研究的現象，則每次不同，無重複之可能，所以自然科學家可以求得準確的結果，歸納出必然的預斷，而社會科學家則至多祇能推論出一個或然的預料。但在我們

這世界裏，有沒有絕對的重複或同一，尚是一個疑問。化學家兩次或三次分析水爲氫和氧時，與其說他是重複同一的事實，不如說他是使二件相似的事實發生。他每次實驗的水，是無數原子組成的，而組成每次水的每個原子，其特質及其運動不一定和別一個原子完全相同。據皮爾遜（J. Pearson）的意見，一羣原子的相同，並不是各個原子彼此絕對的完全的相同，而是一個統計的或平均的相同。他這話雖然不能證明一定是對的，卻是可能的。我們所以能分別這個人與那個人的不同，而不能同樣地分別原子的，便是因爲我們認識人比了認識原子來得容易，而且親切。在我們所不能親切認識的東西，總覺得牠們彼此是一樣的。譬如，我們看外國人的臉，總覺得個個相似，聽我們所不能懂的語言覺得句句沒有分別，就是爲了這個原因。所以我們說，反覆實驗，前後祇是幾次相似事實的出現，並不是同一事實的再演。社會現象亦是如此。沒有兩個人的特性和行爲是一式一樣的，然而我們把上海的一羣人和南京的一羣人來比較，這也是一個統計的或平均的說法。

這樣說來，自然科學中的預斷，不一定是絕對必然的，而社會科學裏的預測，卻不一定是不可能的。我們取二桶相等量的水，放在同一條件之下，這桶水裏的每個原子的形狀、運動的速度和方向，不一定是和另一桶水裏的每個原子相同，然我們可以斷定這二桶水的總體的壓力是相等的一樣的，我們雖不能斷定每一個人的思想和行爲是怎樣，我們卻可以預測一羣人團體的思想和行爲，在某

種刺激或條件之下，是大致這樣的或那樣的。假若我們對於社會現象無預測的可能，則我們的生活將不堪設想了。所以，社會科學中的預測和自然科學的預測並不是種類的不同，不過是程度的差別。平心而論，準確的程度，社會科學不及自然科學。但若將來人類的聰敏才智進步，則未見得沒有和自然科學比肩的一日。參閱孫寒冰，社會科學是什麼？（見孫寒冰主編社會科學大綱，第一篇）。又，Stuart A. Rice，Quantitative Methods in Politics，第110—114頁。

〔社會學方法生物學方法和心理學方法〕所謂社會學的方法（sociological method）就是把國家根本看做一種社會的有機體（social organism），其構成分子就是個人；從牠構成分子（即個人）的性質和屬性，來推斷牠本身的性質和屬性。社會學的方法極力應用演化原理（theory of evolution）來詮釋國家生命的進化，其方法正和用演化原理來解釋個人的發展相同。和社會學的方法極其相近的，便是生物學的方法（biological method）；這種方法賦國家以生物有機體的種種性質，將國家的各部份加以明定的解釋和分類；用解剖學的術語來說明國家的構造；並用生物學上的各種方法和專門名詞來區別和分析國家的職能，追溯國家的生命歷程。從社會學的立場和生物學的觀點來研究有組織的社會，其貢獻最大的有孔德，斯賓塞（Herbert Spencer），奧國的學者甘柏老維許（Gumplovicz）和薩佛爾（Shafte），法國的學者寶爾幹（Durkheim），戴格來夫（De Gilef），傅伊安（Fouillée），吳姆斯



(Worms) 和雷都納 (Latourneau) 俄國的李林佛爾特 (Lilienfeld) 和挪維考 (Novicow)。孔德之研究社會，詳論他所謂的『社會的物理學』(social physics) 和『社會的生理學』(social physiology) (註一) 斯賓塞沉迷於生物學的比論，對於社會有機體和動物有機體的相似點，曾加以深刻的發揮，謂這兩種有機體都有『營養系統』(sustaining system)，在生物有機體為營養器官，在社會為生產工業)、『分泌系統』(distributive system)，在生物有機體為循環系統，在社會為交通貿易) 和『管理與審議系統』(regulating and expending system，在生物有機體為神經系統，在社會為政府組織)。(註二)

我們對於社會學方法和生物學方法的批評是：第一，與其說牠們是研究的方法，毋寧說牠們是觀察國家的一種態度或立場。其次，生物學的方法並不是根據國家與生物有機體在基本要素上的真正相同點，而是根據『類比』(analogy) 立論的，換言之，牠僅依據國家與生物有機體外表上的類似，便假定牠們是同一性質；牠想把生物學的公律應用到國家生命的發展上去，好像國家和一個動物在要質上完全是相同的。我們祇要稍加思索，就可以看出：『政治體』和『人類有機體』之間的相似點，充其量亦不過是皮相的；支配甲的生長和變化的公律並不能應用到乙的生長和發展上去；而且用『類比』的方法來研究國家，在事實上並不能得到絲毫圓滿的結果。(註三) 基定斯 (Giddings) 說，用生物學的類比來建

設『社會之科學』(a science of society)的企圖，早已被一般認真研究社會現象的學者所棄置了。(註四)

近年來，很有許多學者想用心理學的公律來闡明社會的現象，解釋社會的制度；這種所謂心理學的方法 (psychological method) 雖沒有生物學的方法那樣牽強附會，但我們也可加以同樣的批評。(註五)

(註一) 'Positive Philosophy', 1868 的版本，第四八七—四八九頁。參閱 Worms, *Revue int. de Sociologie* (1893), 第一二頁; Gumplovicz, "Sociologie und Politik," 又他的 "Sociologische Staatsidee"; Durkheim, "Les règles de la Méthode Sociologique;" De Greef, "Les lois Sociologiques," 和 Fouillée 的 "La Science Sociale Contemporaine"; 第三章。又參看 Barnes, "Sociology and Political Theory," 第二八一—二九頁。

(註二) "Principles of Sociology," 第一卷，第七，第八，和第九章。

(註三) 參看 Lilienfeld 在 1895 年的 *Annales de l'Inst. de Sociologie* (第二三五—二四六頁) 上所發表的 "y-a-t-il une loi de l'évolution des formes politiques?" 一文。關於反對方面，請參看 Starke 在 1896 年同一種雜誌上所發表的一篇文章。Vaughan 教授雖承認生物學對於政治的和道德的研究有相當的幫助和貢獻，因為『人類的道德性質和他的體質有密切的關係』，因為『人類的道德能力大半是為他的體質構造所決定，而他的體質構造又大半是受氣候，土壤，和其他自然

影響的支配』。但他覺得一般人對於生物學的實際價值不免太言過其實。

(註四) "Democracy and Imperialism" (1900), 第二九頁。

(註五) 關於辯護社會科學的研究可採用心理學方法的請讀 M. Beudant 在 *Revue du droit Public*, 1896, 第五卷, 第四三四—四五六頁上所發表的一篇文章。Beudant 的見解爲 M. Worms 所批評(同一雜誌, 第六卷, 第六六一—七〇頁), 而後者的主張又經 Beudant 加以反駁(同一雜誌, 第四六九—四七五頁)。又參讀 Le Bon, "Lois psychologiques de l'évolution des peuples," Baldwin 在 *Psychological Review* 第十四卷(第四八二頁)上發表的 "Psychology of Social Organization" 一文; Ward "Psychic Factors of Civilization," 第二九九頁; Tarde, "Lois de l'imitation," 尤其是該書的第二章。

〔法理學的方法〕 有一種研究的方法, 最爲德國的政治學家所喜歡採用, 而在法國亦頗流行, 那就是法理學的或法律學的方法 (juristic or juridical method)。(註一) 這是分析派法學家 (analytical jurists) 所採取的一種方法或觀點。據耶令芮克 (Jellinek) 說: 『決定公法規則的內容, 從而推尋其所產生的結果』, 便是這種方法的目的。這種方法或觀點, 把國家根本認爲是一個法團 (corporation) 或法人 (juridical person); 把政治科學看做一種法律規範的科學或國法學 (staatsrechtslehre) 和那把國家看作社會有機體的社會國家學 (soziale staatslehre) 完全不同。牠把國家根本看作創造法律

和實施法律的一種組織。牠把國家的種種關係總是看作“öffentliche Verhältnisse”（公共的關係），把政治的概念看作“Rechtsbegriffe”（法律的概念），並且祇從“rechtliche Natur”（法律的性質）來說明國家的組織和活動。總而言之，法理學的方法並不把有組織的社會當做一個社會的或政治的現象看，而把牠當做一個純粹的法律制度看，把牠當做一個根據純邏輯法式和理智體系的公法權利和義務之總體（an ensemble of public law rights and obligations）看。（註二）不知我們如果不去深究那些在憲法背後，造成國家的許多行為和交互反應的法外勢力和社會勢力，使不能明瞭這有生長和發展的國家有機體。所以，凡是祇把國家看作一個公共法團的見解，其偏狹和無結果，正和那趨向於另一極端，把國家祇當做一個道德實體的黑格爾（Hegel）派學說相同。（註三）

（註一）參看 Jellinek, “Recht des Modernen Staats” 第一編第三章第六節（Die juristische Methode in der Staatslehre）法理學的理論最初由 Gerber 在他的“Grundlagen des deutschen Staatsrecht,” 一書中提出。該書出版於 1862 年。

（註二）Jellinek, 前所引書第四九頁；又他的“System der subjektiven Rechte,” 第二一及以下諸頁。

（註三）關於法理學方法的說明，可參看 Deshayes, 前所引書第一〇八一—一〇八二頁關於辯護法理學方法的，可參看 Combolheera, “La Conception juridique de l'état”; Saripolos, “La démocratie et l'élection proportionnelle;”

Michoud, "Théorie de la personnalité morale"; Willoughby "Fundamental Concepts," 第二章 Duguit, "Droit Constitutionnel" (1911), 第一卷, 第四三及以下諸頁; Shepard 與 Sabine, 在他們譯的 Krabbe, "Modern Idea of the State" (1922), 一書上所做的序言, 第三〇頁及以下諸頁。Laband 研究前德意志帝國的 "Staatsrecht des deutschen Reiches" 一書, 可說是應用法理學方法的一個最好例子。Laband 在他的序上所說, 這種方法是在『分析公法的種種關係, 確立國家之法律性質, 發見一般的最高法律原則, 於是從此推演出結論來。』

〔比較的方法〕 第一個應用比較方法 (comparative method) 的是亞里斯多德, 其後有孟德斯鳩, 最近則有戴杜克維 (De Toqueville), 賴鮑萊 (Laboulaye), 蒲萊斯, 和其他的學者, 這種方法的目的是在研究現在的各種政治制度, 或已往的各種政治制度, 搜集許多關於牠們的確實材料, 再從這些材料中用選擇, 比較, 和刪除的方法, 發見理想中最完善的政制和政治歷史的進步力。耶令芮克說, 祇有把那些在時間上是同時代的, 有相同的歷史基礎 (boden) 和相同的歷史的, 政治的, 和社會的制度的國家, 拿來比較, 纔可收效。法國的一位著名公法學者沙來伊 (M. Saleilles) 以爲比較的方法可以發見那表現於全體憲法, 而且爲經驗所證實的『一般趨勢』(courant général)。他說:『要發見這一般的趨勢, 我們必須從經濟的和社會的觀點, 把各國的立法, 加以批判的研究, 我們必須尋求那有相同進化趨勢的幾個國家之相契合的幾點; 我們必須明瞭各國之法律的政制和那極相類似的社會狀態的關係之所在, 以決

定一種或幾種法理的模型。』(註二)比較方法，在實際的應用上，很容易有錯誤的危險；因為社會現象是極其複雜的，我們在用比較方法以尋求普通原則時，每易忽視各種制度的特別情形和環境，例如，人民的性質和才力之各異，經濟情形和社會狀況之不同，以及道德觀念與法律標準，政治訓練與政治經驗之不一。樣。一不小心，就會發生很大的錯誤。

密爾·約翰 (J. S. Mill) 認比較方法有好幾種形式，其中『最完備的』一種是『差異法』(process of "difference")，就是將二個僅有某一現象不同而餘皆相同的政體拿來比較，去發現這一個相異因子所生的結果。譬如，我們比較二個國家，照牠們的天然財富，法律制度，種族情形等等看來，都是很相同的，但一國是採取保護商業政策，而別一國是採取自由貿易政策的；假若採取保護商業政策的國家是比較富強，那麼，我們就可以得到一個『保護商業政策對於國家富強之影響』的概括結論。還有一種『間接差異法』(method of indirect difference)，就是把彼此全無相同之處，祇有某一現象為甲方所有而為乙方所無的二類事例，拿來比較。譬如，我們把一個採取保護政策的國家和兩個或兩個以上除了都採取自由貿易政策以外別無相同之處的國家拿來比較。還有一種『契合法』(method of agreement)，就是將二個僅有某兩種現象為兩者所共有而餘皆各異的政體，拿來比較。譬如，有兩個國家，彼此無一相同之處，但大家都是採取保護商業政策，而且都很富強；我們把這二個國家拿來比較，就可

以確定保護商業政策和國家富強之間的因果關係。但這種方法和差異法一樣，是有缺點的：有時或因外界的環境，或因「原因之衆多和結果之交雜」(plurality of causes with an intermixture of effects) (註一)而影響到牠所求得的結果。

(註一) "Conception et objet de la science du droit Comparé," 見1900年的 *Le bulletin de la société de la législation Comparée*. Bryce 爵士在他自己的著作中，即應用比較的方法；他討論到比較的方法，說：『比較的方法所以能稱爲「科學的」，是因爲牠把相同的結果歸溯到相同的原因上，以求得一般的結論，把那些見於甲國而不見於乙國，足以使所考察的事件發生參差結果，有妨害於研究的各種因素，完全刪除。用這種比較的方法，將各國民治政體實施上的差異研究之後，我們須再考察各國固有之物質的種族的或經濟的特殊情形，然後再確定那些政治上的差異是否發源於這些情形。假若這些情形都不是政治差異之原因，那麼，我們須進而考察政治制度的本身，以冀在現行的民治政府中發見那一種制度的成效最著……各國的情形既不相同，則其民治的方法自亦互殊，但我們如果把這些特別情形都加以考慮以後，權衡各種制度之得失，就可以知道那一種制度最有成功的希望。我們如把各民治政體的差異點都弄清楚了，便可發見牠們所共有的相似點，即民治的人性 (democratic human nature)。換言之，即民治國家之公民和全體民治社會所有之通常的或永久的習慣和趨勢。』見 "Modern Democracies," 第一卷，第一八頁。

(註二) Bain, "Deductive and Inductive Logic," 第五六五頁。

〔歷史的方法〕 歷史方法 (historical method) 其實就是一種特殊的比較方法，因為關於已往政治制度的事實，在未曾用上述的各種比較方法加以整理和研究之前，對於政治科學是沒有什麼價值的。現在一班學者幾乎都承認歷史研究之重要和價值，都承認如果對於有歷史背景的政治制度要做科學的研究，歷史的態度和方法是一個不可缺少的基礎。要研究任何政治制度，必定要明白牠們已往的事實：牠們怎樣發展的？牠們怎樣變化到現在的樣子？牠們對於原來預期的目的，究竟達到了怎樣一個地步？

(註一)『一切憲法都是逐漸生長而成的，不是一旦造成的』這句格言，就是指這個意思。卜洛克 (Frederick Pollock) 說，歷史方法的『目的』是在解釋政治制度的現狀及其變遷的趨嚮，但牠並不是「斷章取義」地分析政治制度的現狀，而是有系統地研究牠們已往的發展和牠們怎樣變遷到現狀的原因。』(註二)他說，這種方法不過是把演化的原理應用到人類的制度上去而已。牠檢閱已往的重大政治運動，追溯民族生活之有機的發展，深究政治思想自其發軔以至於實現為客觀制度的進展，發見那表現於歷史上的道德觀念，於是從這些研究中，指出進步的路線。(註三)

然而歷史方法和別的方法一樣，也有牠的限制和缺憾。蒲萊斯爵士告戒我們，在應用歷史方法的時，應該非常謹慎，勿輕信歷史事例之皮相的類似。他說，所謂歷史的平行論 (historical parallels) 固是很有趣而且有時很可以啓發思想，但是也很容易引我們到歧路上去。他說，在用歷史方法的時候，每有



誤認個人的因子或偶然的因子爲一般原因的危險，例如，把轉變歷史方向的影響，過分歸因於幾個突出的人物，即其一端。（註四）他指出歷史的研究者每易受感情的影響，化學試驗室內的學者則決不會如此。世界上決沒有一個化學家對於氫炭化合物有所喜歡，或有所憎惡，但歷史學者便會有意地或無意地受他自己的宗教信仰，政治黨派，種族偏見，或哲學理論的影響。（註五）

西萊(Sellars)教授說，「我們研究人事現象，有一個特殊的困難，即我們每易把一件事實的「應該怎麼樣」和「是怎麼樣」混淆在一起；」譬如，席拉維克(Sidgwick)和卜洛克以爲政治科學之主要目的是在發現完美的或理想的國家（這亦就是柏拉圖和亞里斯多德的觀念），便是一個明顯的例證。要達到這個目的，他們以爲政治科學第一步應該探究國家的目的是什麼；對於這個問題求得了一個滿意的解答後，應該再研究那一種制度和法律最能達到這個目的。西萊批評這種方法爲不自然的，無結果的。西萊的研究方法並不是從探究國家之目的和理想國家之特性下手，他所提出的研究順序是：第一，類別他所要研究的國家；第二，分析某一特殊國家之構造，並區別牠各部機關的職能；第三，追溯牠的生長和發展，並注意牠的生命史上一切變態的情形；第四，對於一般的國家性質加以哲理的推考。我們對於各學者所搜集的鉅量材料，必須加以嚴格的科學的鑑定。他說，「我們必須思考，推理，綜合，釋義，和辨別；我們還須蒐集，鑑定，和深究。假如我們忽略了第一個步驟，則我們雖搜集了許多事實，亦是徒勞無益，因爲我們沒

有一個標準可以來辨別那些事實是重要的，那些事實是不重要的；當然，如果我們忽略了第二個步驟，則我們的推理便沒有根據了，而我們的理論亦將成爲學究的空論。』（註六）

（註一）關於歷史方法之性質和價值，請參閱 Jellinek, 前所引書，第二章，第五節。採取歷史方法的著名學者，在法國有 Montesquieu, 在德國有 Savigny, 在英國有 Sir Henry Maine。關於他們的著述，可參閱 Barken 的 "Political Thought from Spenser to the Present Day," 第六章。

（註二）見 Pollack 的 "History of the Science of Politics," 第一二六頁。

（註三）參閱 Ehmetschli 的 "Allgemeine Staatslehre," 第一編，第二章。

（註四）Amer, Pol. Sci. Rev., 第二卷，第八頁。

（註五）"Modern Democracies," 第一卷，第十五頁。Singer 頗不贊成歷史的方法，他主張政治科學之首要目的是在決定政府的組織和行爲『應該怎麼樣』，要達到這個目的，祇用歷史方法來研究政府的形式和職能是不可能的。他說，『對於實際政治的問題想找出合理的解決，我不以爲歷史方法是一種主要的方法。』不過，Singer 亦承認歷史方法在國家科學中有一個相當的地位。他說，『用歷史的方法，我們可以確定政治進化的法則，從而可以隱約地預測政治制度的將來。』"Development of European Polity," 第五頁，又參閱 "Elements of Politics," 第七至第十四頁。

（註六）"Introduction to Political Science," 第一九頁。

〔觀察的方法〕 蒲萊斯爵士極推重他所謂的觀察方法 (method of observation)，就是從直接觀察政府和政治制度之實際狀況和功用來研究牠們——這亦就是他自己所用的一種方法。他曾親身到各國去考察他所研究的政治制度；訪問牠們的公務人員，直接觀察牠們所作的事項及其作事的方法；他大部份的智識和材料便是從這種直接觀察中得來的。他說，研究政治的人不可把他的觀察祇限於一個國家，其觀察的範圍必須擴張到能夠包括一切國家的現象；人類天性的根本要素原是一處相同的，但政治的習慣和性情則各國互殊。他對於政治的研究者貢獻忠實的勸告和警戒。研究者應該慎防皮相的類似和極端的比擬；他應該避免不根據事實的概括推論；他應該用批判的眼光來鑑定他智識的來源；他應該把個人的或偶然的原因和一般的原因辨別清楚。他說，第一個要件是在求得事實，他接着又說：「去證明這些事實是可靠的。把牠弄得清清楚楚。將牠加以琢磨，直至牠像一塊寶石那樣光輝奪目。然後再把牠和其他的事實聯接起來。深究牠和其他事實的關係，因為在這種關係中，纔有牠的價值和意義。單獨孤立的事實是沒有用處的。所以要使牠成爲頸飾中的一顆金鋼鑽，要使牠成爲你房子的一塊石頭，或是一塊基石。」（註一）

（註一）見登載在 Amer. Pol. Sci. Rev., 第三卷（第十頁）上的會長致辭。又參閱他的 "Modern Democracies," 第

Lowell 校長說：『政治是一種觀察的科學，不是一種實驗的科學，』觀察方法是正常的研究方法。他說，一個圖書館算不了是一個政治科學的實驗室，因為，『政治的生理學』和地質學與天文學一樣，決不能完全從書本中去尋找原本的材料。他接着又說：『研究政治制度之實況和功用的主要實驗室不是一個圖書館，而是外面政治生活的世界，』並且我們必須到那裏直接去尋找和觀察他們的現象。" *The Physiology of Politics*, Amer. Pol. Sci. Rev., 第四卷，第八頁。

### 第三章 政治科學與別種科學的關係

#### 本章主要參考材料

- Barker, "Political Thought in England from Spencer to the Present Day" (1915), chs. 5-6.
- Barnes, "Sociology and Political Theory" (1924), ch. 2.
- Barnes (editor), "The History and Prospects of the Social Sciences" (1925), ch. 2 (Brunhes); ch. 4 (Young); ch. 5 (Goldenweiser); ch. 6 (Hankins).
- Byce, "Relations of Political Science to History and Practice," Amer. Pol. Sci. Rev., vol. III, pp. I ff. Also his article, "Relation of Geography to History," Contemporary Review, vol. LVII.
- Burgess, "'Relation of Political Science to History,'" in "Report of the American Historical Association" (1896), vol. I, pp. 207-211.

- Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), pt. II, ch. 2.
- Coker, "Organismic Theories of the State" (1910), chs. 2-3.
- Ellwood, "The Psychology of Human Society" (1925), pp. 21 ff.
- Ford, "The Natural History of the State" (1915), chs. 3-6.
- Gosnell, "Some Practical Applications of Psychology to Politics," *Amer. Jour. of Sociology*, vol. XXVIII (1923), pp. 735 ff.
- Hadley, "Relation of Politics and Economics," *Publ. Amer. Econ. Assoc.*, 1899.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. I, ch. 4.
- Kallen, "Political Science as Psychology," *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. XVII, pp. 181 ff.
- Merriam, "New Aspects of Politics" (1925), chs. 3-4.
- Merriam, Barnes, and others, "History of Political Theories, Recent Times" (1924), chs. 9-12 (Various authors).
- Seeley, "Introduction to Political Science" (1896), Lecture I.

Seligman, "Principles of Economics" (1907), pp. 28-34.

〔政治科學之連輔的科學〕 政治科學並非是研究有組織社會之人類的唯一科學，因為，我們在前面已經說過，國家非僅是一種政治的有機體，並且是一種社會的有機體，非但有一個物質的要素，實在還有一個心理的要素。政治科學雖然是一種獨立的科學，而不是一種附屬於別種科學的學問，但牠和別種科學並非全無關係，猶之國家並不是離現象世界而孤立的一樣。假如我們對於各種有連帶關係的科學沒有一種相當的認識，那麼，我們決不能明瞭這研究全部國家現象的政治科學，猶之我們不研究化學不能懂得生物學，不研究數學不能懂得力學一樣。（註一）法國的一位大學者若南保羅（Paul Janet）說得好，政治科學『和政治經濟學，法律（不論是自然法或實在法），歷史，哲學，尤其是道德哲學，都有密切的關係——政治經濟學是研究財富的科學；法律之主要目的是在規定公民間的互相關係；歷史供給政治科學以所需要的事實；哲學及道德哲學則供給政治科學以一部份的原理原則。』（註二）別的學者，如耶令芮克，把地理學，體質人類學，人種學，心理學，和倫理學，都看做輔佐政治科學的學問。（註三）以前的學者每喜誇張和著重各門學問的獨立性，這種態度，對於各門學問，都有莫大的損害；但現代思想的趨勢，卻不在著重各門學問間的差別，而在闡明牠們相互的關係。對於這一點，席治維克（Sidgwick）言之甚善：在可能的範圍內，澈底了解某種學問和別種科學的關係，明瞭其理論的那一部份是應該仰給於別種科學，

何者是牠所能貢獻給別種科學——是對於任何一種科學之研究，都有補益的。（註四）所以，政治科學必須把各種有連帶關係的社會科學，在完成一種彼此多少有相同目的的事業，當做『同事』（working partners）看待。

（註一）關於這一點，比較 Jellinek 的見解，“Recht des modernen States”，第一篇，第四章，第一節；又 Von Mohl, “Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften”，第一卷，第一頁；和 Zacharia, “Vierzig Bücher vom State,” Zacharia 在該書第一卷第七—八篇上，詳論政治科學同力學，統計學，和化學的關係。

（註二）見 Block 編的 “Dictionnaire de la Politique”，第二卷（第五七六頁），“Politique” 一條。

（註三）見 Jellinek, 前所引書，第七二至第一二〇頁。

（註四）“Relation of Ethics to Sociology,” 見 Int. Jour. of Ethics, 第十卷，第八頁。

〔政治科學和社會學的關係〕 第一，政治科學有許多地方和社會學有連帶的關係；社會學可說是一種基本的社會科學。國家不僅是一種政治的現象，亦是一種社會學上的現象；其實，國家在其最初的時期，正如雷曾浩夫（Ratzelhofen）所指出的，與其說是一種政治的制度，毋寧說是一種社會的制度。有人說得好，政治現象是包含在社會現象中的；政治科學所以和社會學分立的，並不是因為兩者之間，得劃一明晰的界線，實因政治科學的範圍日益廣繁，我們不得不用分工的方法，從事於專門的研究。（註一）可是



這兩種科學雖有很密切的關係，兩者之間雖無自然界限可分，然而爲求科學研究之便利和精確，牠們各自的範圍已經一班學者明白劃定。所以，我們又不能不承認這兩種科學的領域和所研究的問題是不相同的。

概括言之，社會學是以社會爲個人之集合體（社會的集合體）而加以科學研究的學問，或如有人所說，牠是研究『在結合過程中的人類的科學』（註二）而政治科學所研究的是人類社會中成爲一個有組織的單位的特殊一部份。政治科學所研究的祇是已經組織成爲一個國家的人類，尙未具有政治組織之雛形的社會對於政治科學祇是一種設定的事實（datum）而已。所以政治科學的範圍是比較的狹窄，比較的有限制；牠所研究的人類生活也較後於社會學。關於人類在國家未曾成立以前的生活和制度，政治科學是讓給歷史和社會學來研究的。政治科學所研究的祇是人類結合的一種形態，即國家；而社會學所研究的是人類結合的一切形態。政治科學是從『人「是」一個政治的動物』這個論據出發；牠並不像社會學那樣，想解釋他怎樣和爲什麼變成一個政治的動物。（註三）

社會學所研究的單位是社員（socius），換言之，牠不僅把個人看做一個動物和一個有意識的存在物，並且還把他看做一個鄰友，一個公民，一個同事，總而言之，一個社會的動物。（註四）政治科學所研究的單位是國家，這種國家雖和民族、部落、氏族，或家庭，不無關係，但是不同的；明白地說，政治科學的主要題材

是社會中的某一確定部份，即有一種極發達的政治自覺性，並且已有一種政治組織的那一部份社會。政治科學的範圍大體上雖和社會學的範圍各不相同，但兩者實是互相輔助的。社會學從政治科學方面得到許多關於國家組織和國家活動的事實的智識，做研究一般社會的參證；政治科學從社會學方面得到許多關於政治權力之起源和社會制裁之法則的智識。（註五）所以政治科學家必須同時是一個社會學家，社會學家亦須同時是一個政治科學家。（註六）

（註一）Ross, "Foundations of Sociology," 第二三頁。關於社會學和別種科學的關係，尤其是和政治學經濟學的關係，可參閱 Small 在 1906 年七月份的 *American Journal of Sociology* (第一一—三一頁) 上所發表的一文。(Giddings 說，「近年來政治科學最大的進步是在發現牠所研究的範圍並不和研究一般社會的社會學之範圍一樣廣大；政治科學和社會學之間是有一清楚的界線的。」見 "Principles of Sociology," 第三五頁。

（註二）Small, "General Sociology," 第七頁。

（註三）參閱 Barker 的 "Political Thought from Spencer to the Present Day," 第一五九頁。

（註四）比較 Giddings, "Elements of Sociology," 第十一頁；Small, 1900 年正月號的 *Amer. Jour. of Soc.*；Ward, 1902 年六月號的 *Popular Science Monthly*。奧國的經濟學家和社會學家 Gumplowitz 以爲社會學所研究的單位是團體 (Group)，而不是個人。他提出了一種很有趣味的社會學的國家學說，這種學說以爲國家的構成原素是社會的團體

(social groups) 而不是自由平等的個人參着他的“Die soziologische Staatsidee,” 第五二頁，又參閱他的 *Sociologie und Politik*,” 第五三一—五八頁。

(註五)請比較 Barnes, “Sociology and Political Theory,” 第二四頁和 Ellwood, “Sociology in Its Psychological Aspects,” 第三六一—三七頁。Barnes 說關於社會學和現代政治學說最有意義的事情，就是近三十年來在政治學說上所發生的變化，大抵是朝着社會學所指出的途徑走。『Some Contributions of Sociology to Modern Political Theory,』見 Merriam, Barnes 等所編的 “History of Political Theories, Recent Times” (1924), 第三九九頁。

(註六)關於這一點，Giddings 教授說，『對沒有學過社會學基本原理的人講國家原理猶之對沒有學過牛頓運動律 (Newtonian laws of motion) 的人講天文學或熱力學。』見 “Principles of Sociology,” 第三七頁。

〔政治科學和歷史的關係〕 第二，政治科學和歷史也有密切的關係。正如耶令芮克所說，現在一般人都承認，對於任何制度，不論是政治的制度，法律的制度，或社會的制度，若要有相當的了解，歷史的研究實為一個不可缺少的基礎。(註一)政治科學家不但要研究政治制度的性質，還要研究牠們怎樣發展，牠們對於其存在的目的完成到怎樣一個地步。歷史供給我們許多材料，做比較和歸納的根據。尤其是那研究國家之形成，生長，和衰落的政治史，供給我們不少的資料。但是歷史雖然供給政治科學很多的材料，佛禮門 (Freeman) 所說的『歷史是過去的政治』或『政治是現在的歷史』這兩句話，卻是不對的。並

非所有的歷史都是『過去的政治』。大部份的歷史——如藝術史、科學史、發明史、發現史、軍事史、言語史、風俗史、服飾史、實業史、宗教衝突史——與政治並沒有什麼直接的關係。對於政治的研究並不供獻什麼材料。反之，所有的政治科學亦並非都是歷史。大部份的政治科學含有純哲學的和純理論的性質，所以不能劃歸歷史的範疇。要充分地明瞭政治科學之基本關係，我們當然應該用歷史的眼光來研究政治科學；要解釋歷史之真正的意義，我們必得以政治的見解來研究歷史。所以政治科學與歷史是相輔相依的學問。西萊 (Seelye) 教授說，『政治科學沒有歷史來充實牠的內容，便是空洞無物；歷史忽視了和政治科學的關係，便變成虛文。』他說，『歷史而無政治科學，則不結果；政治科學而無歷史，則不生根。』(註二) 柏哲士 (Burgess) 說，把牠們倆個分離，一個雖然不變成死尸，也變成跛子，還有一個便好像黑暗中的磷火，陰沉無光。(註三) 西萊 以為從前屬於歷史的事實，大部份已為各種科學相繼佔去，其剩下來的殘餘，便是現在所謂的歷史。他說，這剩下的一部份殘餘，將來終有一天為一種科學所佔據，這種科學便是政治科學。他說，有許多歷史的事實，已為各種科學所分割，不復載於普通的歷史書籍。例如，關於氣象學、生物學、衛生學、外科學，以及其他各種科學和藝術的過去事實，均不載於歷史的書籍，而載於科學的書籍。生理學佔據了關於牠的一部份歷史事實；病理學佔據了另一部份；政治經濟學割取了實業的歷史事實；法學割取了法律的歷史事實；其他的科學也都把牠們各自的歷史事實，收歸己有。這種分割如果繼續下去，則長此以往，

所有的歷史事實將全爲別的科學所吞盡。(註四)現在歷史家對於科學現象和藝術現象的事實，祇是約略說到，已覺心滿意足，關於牠們詳細的內容，則指引讀史者去參閱各種專門的書籍。

(註一) "Recht des modernen Staates," 第四一頁。

(註二) "Introduction to Political Science," 第三頁。

(註三) "Relation of History to Political Science," 見 Annual Report of American Historical

Association (1896), 第一卷, 第二一一頁。

(註四) Seeley, 前所引書第十三頁。

〔政治科學和經濟學的關係〕 政治科學和政治經濟 (political economy) —— 或者用一個比較近代的名辭，經濟學 (economics) —— 亦有不可分開的關係；從前有些經濟學家的確把經濟學當做政治科學的一支。(註一)希臘人首稱經濟學爲政治的經濟，認牠是關於征收國家歲入的一種技術。(註二)薛岳 (Senior) 說，到了十八世紀的時候，還有許多學者，尤其是一班重農學派 (physiocrats) 學者，把政治經濟當做『制治經國之術的一部份』；當時那班稱做『政治經濟學家』的人，所研究的都不是財富而是政治。(註三)薛岳自己對於政治經濟的範圍的概念，也受這種見解的影響，認這門科學是研究『全部道德原理，政府原理，以及民刑事之立法原理的。』

我們不必引述許多遠古學者的意見，可斷言從前的經濟學家大多數都認經濟學是普通的國家科學之一部份。現代學者當然不再把經濟學放在政治科學的領域內，然而他們都一致承認經濟學和政治科學是二種互相輔佐的社會科學，彼此有極密切的連帶關係。政治的和社會的生活同經濟的狀況顯然是打成一片的；政府的一切活動，甚至政府的組織形式，都要受到經濟情狀的影響。反之，政治對於經濟亦有同樣明顯的交互作用和關係。財富之生產和分配多少是要受當時政體的影響的。（註四）有許多經濟問題必定要經過政治行動才能解決；反之，有許多政治的基本問題卻是從經濟狀況裏產生出來的。例如，一般贊成或反對關稅法和貿易限制法令的人，都以經濟的理由做他們贊成或反對的根據，至於政府和自由之關係的全個問題，歸根結底是一個經濟的問題。目下政治上的幾個重大問題——如公用事業之歸政府管理，國家對於公司企業的關係，以及國家對於整個勞資問題的態度——同時本來亦就是經濟學的問題；其實，政府行政的全部原理大抵是屬於經濟的。（註五）國家社會主義的基本原則，其性質不僅是政治的，而且亦是經濟的；這種主義如果施諸實行，其所包含的問題大部份就是經濟的問題。（註六）

（註一）例如 Digald Stewart 的 "Lectures on Political Economy," 第一卷，第二四頁。

（註二） Seligman, "Principles of Economics," 第七頁。

（註三） "Political Economy," 第一頁。

(註四)參看 Seligman 的 "Principles of Economics," 第三〇頁和 Hadley 的 "Relation of Politics and Economics," 見 *Proc. of Amer. Econ. Assoc.* (1889)。

(註五) Nicholson 說: 政府的制度可以『影響於經濟的事實』。『壞政府所造成的壞結果, 在經濟史上可以尋出無數的例子。』這話的確不錯。"Principles of Political Economy," 第三頁。

(註六)比較 Munroe Smith 在 *Pol. Sci. Quar.* 第一卷(第四頁)上所發表的 "The Scope of Political Science" 一文。至於經濟的因子在政治學說上所佔的地位, 可參看 Barnes, "Sociology and Political Theory," 第六七—七〇頁。這位著者要我們注意, 許多大政治學者, 像 Plato, Aristotle, Hobbes, Harrington, Locke, Montesquien 等, 在他們的著作中, 都曾討論到經濟學和政治科學的關係。

〔政治科學和統計學的關係〕 統計學之應用, 已成爲政治研究的一種重要工具和根據了。摩爾 (Von Mohl) 和浩存道夫 (Holzendorf) 在他們那個時候, 已把統計學列爲『諸政治科學』的一種。在世紀字典 (*Century Dictionary*) 上, 亦稱統計學爲政治科學的『分枝』之一。摩爾以爲統計學是一種方法, 用這種方法可以得到一幅當時政治情形和社會情形的寫照; (註一) 浩存道夫說, 除了這個功用以外, 統計學還可以幫助我們洞察政治現象間的各種關係。 (註二) 還有人說, 統計學對於研究政治制度和社會制度的幫助, 猶如顯微鏡對於病理學的幫助。 (註三) 牠用圖表的形式來表示社會的現象和政府

活動的結果，可以使我們獲得一種數量的測度（quantitative measurement），做歸納研究的材料。——如果沒有這種材料，研究政治的人就要時常感覺到許多困難。並且，正如有一學者所說，統計學這一種方法能使我們注意到可能的因果關係，從而表明物理世界的現象確是為公律所支配。（註四）

政治生活與社會生活的現象，和經濟生活的現象一樣，極適用於用統計方法；我們如能依照科學的方法和標準，把結果正確地計算出來，仔細地加以整理，作成表式，這種材料就可以做行政行為的指南，立法的根據，和試驗政治政策之利害得失的工具。所有近代的政府，都用這種有系統的方法，來搜集和保存關於政治的，社會的，和經濟的情形的統計。一個政府如果沒有關於其商業，財政，軍備和經濟來源，人民的社會情形等等統計材料的幫助，牠決不能造出適合國情的法律。我們必須先把關於由疾病的蔓延，罪惡和犯法的流行，教育的不普及，不良的道德訓練，和不衛生的環境等，原因所產生的種種惡果，用統計的方法，加以精密的調查。此外，關於生育，結婚，死亡，離婚的統計，對於決定政治改革和社會改革的新政策，亦往往有莫大的幫助。

（註一）『Encyclopädie der Staatswissenschaften,』第七四五頁。

（註二）『Prinzipien der Politik,』第一八頁，比較 Amos（『Science of Politics,』第一九頁）他說，『我們應把

統計研究看做政治研究的一個最有價值的幫助者，並且從此可以證明政治的研究確是具有科學的性質。』



(註三) Gumplowicz, "Sociologie und Politik," 第四〇頁。

(註四) Mayo-Smith, "Statistics and Sociology," 第一三和一五頁。又比較 Merriam 的 "New Aspects of Politics" 一書中的第四章, "Politics and Numbers"。第一個儘量應用統計學來研究社會現象的是比利時的統計學家 Quételet (1796-1874)。參看他的 "Sur l'homme et le développement de ses facultés" (1835)。Lowell 校長在他的 "Government of England" 和 "Public Opinion and Popular Government" 二書中告訴我們, 在分析立法機關的投票和人民對於政綱的投票時, 應用統計可以得到極好的效果。又比較 Furlie, 在 Sci. Monthly, 第十八卷 (第二十八頁) 上發表的 "Politics and Science" 一文。但 Lowell 校長時時提醒我們, 謂在應用統計的時候, 應該非常小心。他說, 『統計, 好像攪肉餅, 其味固美, 但你須知道是什麼人做的, 並且確實知道其中的成分是靠得住的, 才有益處。』他接着又說, 『專靠統計, 往往會引起誤解, 因為你研究一個問題, 必須明瞭牠各方面的關係, 否則你忽視了某幾個要素, 就會使你求得的結果完全錯誤。』見他在 Amer. Pol. Sci. Review, 第四卷 (第十頁) 上發表的 "The Physiology of Politics"。

〔政治科學和心理學的關係〕 近年來政治科學和心理學有顯著的接近, 譬如, 憑藉心理學上的公律來解釋某幾種社會現象和大部份政治生活的學者一天多如一天, 便是一個明證。『用心理學來解決人類活動的啞謎, 已成爲目前的一種時尚。假如我們的前輩是用生物學頭腦來思想, 我們這一輩可以說是用心理學頭腦來思想了。』(註一) 孔德, 在他的時代, 已竭力推重心理學, 把心理學當做他學說的基礎;

斯賓塞借重於心理學不下於生理學。浩存道夫把民衆心理學 (Völkerysychologie) 當做政治科學的附科之一 (註二) 白佐德 (Bagehot) 在他的物理和政治 (Physics and Politics, 1873) 一書中，大半是依據心理學的立場來解釋英國憲政之實際功能。法國的公法學家包德美 (M. Poutmy) 在其二部研究英美人民之政治心理的書中指出心理因素對於英美政治制度之性質和運用所生的影響。(註三) 白革 (Barker) 說，自從白佐德的物理和政治一書出世後，『政治思想家都變爲社會心理學家了』。(註四) 此言確當與否姑置勿論，然而近年來出版了許多用心理學的定律來分析和解釋政治現象和社會現象的書籍，卻是一件無可諱言的事實。

近年來最努力於用心理學上的公律來解釋社會現象和政治現象的學者，在法國有關德 (Tarde) (註五) 寶爾乾 (Durkheim) (註六) 和呂朋 (Le Bon) (註七) 在英國有麥獨孤 (McDougal) (註八) 曲洛德 (Trotter) (註九) 和華拉斯 (Wallas) (註一〇) 在美國有包爾溫 (Baldwin) (註一一) 愛爾烏特 (Ellwood) (註一二) 等。

有一位學者說，『社會心理學家研究團體生活的事實，先假定這些事實是團體意識 (group consciousness) 的事實，他的問題就是在用自然科學上所用以敘述和解釋物質事實的方法來敘述和解釋這種團體意識的事實。』所以，正如心理學家的工作是在用自然科學的方法，『把意識狀態 (states of

consciousness) 當做意識狀態看，』作爲研究的題材，社會心理學家的工作是在用同樣的方法，把團體的意識狀態 (states of group consciousness) 當做團體的意識狀態看，作爲研究的題材。(註一三) 蒲萊斯爵士的見解，更趨於極端，他說：『政治之根基，深植於心理學；心理學是（從實際上）研究人類的心理習慣 (mental habits) 和意志傾向 (volitional proclivities) 的。』(註一四)

我們如果暫時拋開國家的具體組織及其藉法定機關而表現的形式來觀察國家，就可以知道牠的性質原是心理的，不是物理的，是主觀的，不是客觀的。(註一五) 所以，國家生命的進程大部份是爲心理的因子所決定。(按一) 一個政府如欲穩固安定，如欲真能得到人民的信仰，必定要反映和表現在該政府統治下的人民之精神觀念和道德情操；總之，這個政府必須和呂朋 (Le Bon) 所謂的『種族之心理構造』相符合。(註一六) 但是怎樣能使某一種政體和法律適應人民的性質呢，心理學就是解決這個問題的一個最好工具。呂朋說，歷史，尤其是政治史，就其大綱而言，可說是種族心理概念的簡括說明。我們不難證明，目前有許多政治改革的騷動，其主因不是在真有改革的需要，而是在一般人民的心理狀態。我們從已往的歷史中可以找到不少的先例，如大政變 (coups d'état)，政局的顛覆 (bouleversements)，以及革命等等，大都可以從心理學的立場來解釋牠們。(註一七) 又如，何以某種政體行於這個種族的人民便成功，行於別個種族的人民便失敗，何以這一種人民的政治能力比別一種人民高，何以過度的自由有益於這

種人民而有害於別種人民，凡此種種，我們多半可從種族心理的事實中求得解釋。(註一八)

(註一) Barker, "Political Thought from Spencer to the Present day," 第一四八頁。又比較 Baldwin 的觀察，他說從前在政治科學的方法論中佔有很重要地位的生物學說，現在已被心理學說取而代之。"Psychology of Social Organization," 見 *Psychological Review*, 第四卷，第四八二頁。Giddings 也表示同樣的意見，見他的 "Democracy and Imperialism" (1900), 第二九頁。

(註二) "Principien der Politik," 第一九頁。

(註三) "Essai d'une psychologie politique du peuple Anglais" (1901) 和 "Éléments d'une psychologie politique du peuple Américain" (1902)。Bryce 和 Ratzel 對於美國人民的政治心理，也曾詳加討論。見 Bryce, "American Commonwealth," 第二卷，第二八四和第三二二頁；Ratzel, "Politische Geographie der Vereinigten Staaten," 第六二五頁。

(註四) 見 Barker, 前所引書，第一四九頁。

(註五) "Les lois de l'imitation" (1903), "L'opinion et la foule" (1901), 及其他著作。

(註六) 參閱 Barnes, "Durkheim's Political Theory," 見 *Pol. Sci. Quar.* (1920), 第三五卷，第二四六及以下諸頁。

(註七) "Lois psychologiques de Révolution des peuples" (1899), 及其他著作。

(註八) "The Group Mind" (1920) 和 "Social Psychology" (1914)。

(註九) "Instincts of the Herd in Peace and War" (1919)。

(註一〇) "The Great Society" (1901); "Human Nature in Politics" (1908); 和 "Our Social Heritage"

(1921)。Barker (前所引書第二三〇頁)稱 "The Great Society" 爲一本研究『社會心理治療學』("social psycho-therapeutics") 的書。Wallas 用社會心理學的方法來診斷現在代議政府的病態,並且建議適當的救濟法。

(註一一) "The Individual and Society; or Psychology and Sociology" (1921), 及其他著作。

(註一二) "Sociology in Its Psychological Aspects" (1912) 和 "The Psychology of Human Society" (1925)。其他着重心理因子的書籍有: Lippman 的 "Public Opinion" (1922); Follett 的 "The New State" (1918); Bentley 的 "The Process of Government" (1908); MacIver 的 "Community" (1917)。關於這方面的書籍非常之多。心理學和政治科學的關係,以及前者對於後者的貢獻,在 Barnes, Merriam 等合著的 "Political Theories: Recent Times" 一書之第十章 (Gehlke 所寫的 "Social Psychology and Political Theory" 一文中討論得很詳細)。又 Barnes 在其 "Sociology and Political Theory" 中,尤其是在第七三及以下諸頁上,引證了許多關於這方面的著作。

又參看 Kalten, "Political Science as Psychology," 見一九一八年五月號的 Amer. Pol. Sci. Review; Ginsberg,

“Psychology of Society” (1921) ; Rivers, “Psychology and Politics” (1923) ; Pillsbury, “Psychology of Nationality and Internationalism” (1919) , 第1章 Ford, “The Natural History of the State” (1915) , 第4章 Giddings, “Democracy and Imperialism” (1900), 第1章 (“The Psychology of Society”) ; 和 Hobhouse, “Social Evolution and Political Theory” (1911)。

(註15) Barker, “Political Thought from Spencer to the Present Day,” 第149頁。

(註14) “Modern Democracies,” 第1卷, 第15頁。

(註15) 比較 Ward, “Psychic Factors of Civilization” (1906), 第299頁。

(註16) “Trois psychologiques de l'évolution des peuples,” 第6頁。

(註17) 比較 Ellwood, “A Psychological Theory of Revolution,” 見 Amer. Jour. of Sociology, 第11卷, 第49頁。

(註18) 新近心理學在軍隊, 法庭, 和政府的行政上, 佔有一個重要的地位。比較 Merriam, “New Aspects of Politics,” 第76頁, 和 Gosnell, “Some Practical Applications of Psychology to Politics,” 見 Amer. Jour. of Sociology, 第28卷, 第935及以下諸頁。

〔按一〕 請將這個見解與下述的一段見解相比較。

「人類在其社會的生產中，造成種種一定的，必然的，爲其意志所不能左右的關係；這些生產關係和其物質生產力的一定的發展程度相適應。這些生產關係的總和乃是社會之經濟構造——是法律的和政治的上層建築物之真實基礎，同時又生出與此基礎相稱的一定的社會意識形態。物質生活的生產方式決定社會的政治的，和精神的，生活過程之一般性質。不是人們的意識決定人們的存在，而是人們的社會存在決定人們的意識。社會的物質生產力發展到一定的階段時，就與現存的生產關係發生衝突——或用法律的名詞來說，就與牠向來所孕育扶植的財產關係發生衝突。這些關係（即財產關係）原來是生產力的發展形式，這時候倒變成生產力的桎梏了。於是入於社會革命的時期。經濟的基礎既變，在這基礎上面的全部龐大的建築物（法律組織與政治組織）亦隨之而或緩或速地轉變。」

見 Karl Marx, 'A Contribution to the Critique of Political Economy' (Stone 的英譯本) 第一一二至第一二頁。

〔政治科學和生物學的關係〕 有的人以爲國家非但有一政治史，並且還有一自然史 (a natural history)。這就是達爾文 (Darwin) 演化學說的一個系論。依這種學說說來，國家是『屬於自然史題材的某一種動物（人類）由其所組成的結合發展而成的一種形態。』（註一）有的人更進一步說，國家和

個人一樣，也是演化的產物；在構造上牠是一個有機體，具備生物有機體的許多特性；牠的生長，機能和衰滅，皆依照支配有機體之生長和衰滅的自然律。所以，生物學的公律可以用來研究國家之構造及其生命的現象。總而言之，政治科學就是一種生物的科學。

用生物學的觀念和名辭來解釋國家之組織和生命的，當以斯賓塞為最著。他認國家的構造和組織同生物有機體極相類似；國家亦有各種器官，類於動物的器官；國家各機關所行使的種種職務亦可以比之於動物器官的機能。（註二）總而言之，他想把政治科學和生物學聯成一片；但這兩種科學本非兩相情願的配偶，故我們實不能說他是成功的。然而他和他以後許多學者的努力，對於政治學說已發生很大的影響。（註三）

（註一）Ford, "The Natural History of the State" (1915), 第一頁；這部著作的目的是在把『生物學和政治學的關係，做一個詳細的研究』並且『從自然的觀點（這種觀點是從 1859 年達爾文的物種由來出版後成立的）來考察政治學的基礎』

Huxley 以為國家是一個有機體。正和『螞蟻的社會和蜜蜂的社會』是有機體的意義一樣。"The Individual in the Animal Kingdom," 第五〇頁和第一四二頁。但他並不像斯賓塞那樣，以為社會是一個和動物一樣的有機體。請參看他的 "Administrative Nihilism" 和 "Government" 二篇文章。



(註二)參看他的“Principles of Sociology,”他的“Synthetic Philosophy,”尤其是他的“Social Statics”和“Man versus the State”。

(註三)比較 Barker, 前所引書, 第一四和一一三頁。英美學者中想用生物學上的公律來研究社會現象和政治現象的, 有 Tenny, “Social Democracy and Population” (1902); Conklin, “Biology and Democracy” 和 “Direction of Human Evolution” (1914); Bateson, “Biological Fact and the Structure of Society” (1916); Keller, “Social Evolution” (1915); Denby, “Biological Foundations of Society” (1924); 和 Hankins, 在 Pol. Sci. Quar., 第三八卷(第三八八至第四一二頁)上發表的一篇文章。Hankins 曾把人差生物學 (differential biology) 和人差心理學 (differential psychology) 做一綜合的研究, 特別注意到民主政治的實行和政策這個問題。Tenny 認民主政治和生物學的公律並沒有不相容的地方。Conklin 亦持同樣的見解, 以為民主政治並不需要在生物學意義上的絕對平等, 祇要把公民按照他們各自的所長來定他們的地位就可以了。關於這方面的書籍可看 Barnes 的 “Sociology and Political Theory,” 第六一—六二頁。

〔政治科學和地理學的關係〕 歷史上有許多學者討論到特殊的地理形勢和一般的物質環境對於人民性格及其國家生活的影響; 有些學者還想說明, 國家的政策, 甚至政府的構造和機能, 大半是為這種物質環境所影響。從亞里斯多德 (註一) 起一直到現在很多的學者, 都注意到氣候, 地形, 海島, 土質, 高山,

平原、江河和海口的影響。布丹 (Bodin) 於一五七六年時便注意到這個問題，他是近代第一個研究這個問題的學者。(註二) 盧騷 (Rousseau) 認氣候的特性和政府的形式有一種聯帶的關係，他斷定熱帶氣候造成專制的政體，寒帶氣候造成野蠻的狀態，溫帶氣候則造成良善的政體。(註三) 孟德斯鳩在一七四八年時亦詳論天然環境對於社會制度和政治制度的影響；天然環境對於自由的影響，則論之尤詳。不過他並不像布丹那樣祇注意於經緯度的差別對於社會制度的影響，他特別注重氣候的寒熱，空氣的燥濕，和土地的肥瘠，對於民族性情，社會制度和政治自由的關係。他的結論是：寒帶的人民多活潑有為，山地的人民則堅苦耐勞，都宜於自由，所以多共和政體；熱帶的人民多顧慮畏怯，肥土的人民往往惰怯貪生，都宜於奴隸，所以多專制政體。(註四)

柏克爾 (Buckle) 在他的英國文明史 ("History of Civilization," 1849) (註五) 中更趨於極端，認地理形勢和天然環境為決定人民性質及文物制度的主要原因。他不承認所謂『玄學的自由意志說』和『神學的事運天定說』，他以爲人類的行為和社會的行為都是由心靈和外界現象之交互作用而決定的。他又明白申言：決定個人行為和社會行為的，不是人類的自由意志，而是天然環境的影響，尤其是氣候、糧食、土壤，和『一般的天然狀態』(general aspects of nature) 的影響。所以他把北歐人民的性格與制度和西班牙與葡萄牙人民的性格與制度的差異，歸因於兩者天然環境和地理形勢的不同。他把

古埃及的文明亦同樣地歸因於土壤的肥沃。有人以為柏克爾把氣候、糧食、和土壤對於個人性格和民族性質的影響，言過其實；（註六）可是擁護他的學說的，亦不無其人。（註七）

近年來更有不少的學者討論和注重天然的和地理的因子對於個人特性、政治制度和政府政策的影響。其中最著名的有伯倫智利（註八）、鐵齊克（Treitschke）（註九）、呂德（Ritter）（註一〇）、賴摧爾（Ratzel）（註一一）、雷可侶（Reclus）（註一二）、麥金特（McKinder）（註一三）和韓丁登（Huntingdon）（註一四）還有許多其他的學者，經他們的研究和著作而使『政治地理學』（“political geography”）在科學界中佔有一席地位的，有愷爾梯（Kellicott）（註一五）、黎蒲萊（Ripley）（註一六）、季特斯（Geddes）（註一七）、孫柏爾（Sample）（註一八）、白朗納（Brunhes）（註一九）和斯密羅素（J. Russell Smith）（註二〇）。許多的學者，尤其是以前的一班學者，如布丹、盧騷、孟德斯鳩、和柏克爾，把氣候的天然因子的影響，太言過其實，這是無可諱言的，而近來的一班『政治地理學家』也未能完全避免這種錯誤。（註二一）

一班學者的理論雖然不免過甚其詞，但地理形勢對於國家政策的決定有很大的影響，對於政治制度的性質也有幾分影響，卻是一件無可否認的事實。（註二二）譬如，一般人都承認古代希臘因為地理上的不統一，便阻礙了牠在政治上的統一發展；（註二三）瑞士是一個多山的國家，四面環陸，這種地理形勢就多少影響到牠的歷史和文物制度；（註二四）江口的控制亦足以影響到各國間的關係。我們還可以證

明，荷蘭的歷史，大半是受牠的特殊地理形勢及其人民對自然勇敢奮鬥的影響。（註二五）常常有人說，英國的島國地勢使牠不得不成爲一個海上的霸王，使牠不得不和外國聯盟。（註二六）德國的學者亦時常說，德國因地理上的位置處於歐洲中心，其四週的疆界又無天然要害可守，所以牠不得不成爲一個強大的陸軍國。柏林大學的教授興士（Hintze）說，『這種地位是我們政治地理上的一個重要因子；』『我們也不難把我們特有的政治性質追溯到這同一的原因上去。』他接着又說，『我們歷史的政治的命運，就繫於我們的地理位置。』（註二七）

一國人民之實業和經濟事業，大部份是取決於牠的地理位置和地質基礎，而實業和經濟事業又多少地預決那個國家的歷史，這當然是一件很明白的事實，毋庸贅述。（註二八）塞里格曼（Seligman）教授趨於極端地說：『所謂盎格魯撒克遜的個人主義，大半是氣候情形的產物。』他認個人主義的全部理論『是一個新環境的經濟情形——歸根結底實是氣候情形——的必然結果。』（註二九）

（註一）“Politics”（Jowett 的譯本），第七篇，第六章。

（註二）“De Republica”，第五篇，第一章。

（註三）“The Social Contract”，第三篇，第八章。

（註四）“The Spirit of Laws”，第十四篇至第十六篇。

(註五) 第一卷, 第二章。

(註六) 比較 Ripley 的 "The Races of Europe," 第二頁。

(註七) 請參閱 Robertson, "Buckle and His Critics" (1895) 和 Thomas 在 Merriam, Barnes 等著的

"Political Theories, Recent Times" (1924) 一書中寫的一篇文章 (見該書第四七一頁)。Hume 在他的 "National Character," (見他的 Essays, 第一卷, 第二十一頁) 一文中, 否認氣候情形對於民族特性有何影響。他說, 『我不相信人在精神上或命運上是受惠於空氣、食物、或氣候。』 Ratzel 在他的 "Anthropogeographie," 第四三—四五頁上, 答辯 Hume。

(註八) "Theory of the State," 第三篇, 第一至第三章 (Oxford 版英譯本 1892)。

(註九) "Politics," 第一卷, 第二一〇至二一八頁。

(註一〇) 參閱 Gage, "Ritter's Geographical Studies"。

(註一一) "Anthropogeographie" (第三版, 1899 和 1912); "Die Politische Geographie" (1898); "Der Staat und sein Boden" (1897); "Die Vereinigten Staaten von Nordamerika" (1878-1880); 和其他的許多著作。

(註一二) "Nouvelle géographie universelle" (共十九卷, 1875-1884) 和 "L'homme et la terre" (共六卷, 1905-1908)。

(註一三) "Democratic Ideals and Reality, a Study in the Politics of Reconstruction" (1919)。

(註一四) "The Pulse of Asia" (1907); "World Power and Evolution" (1919); 以及其他各種著作。Huntingdon 說,『不論歷史的動力是什麼,決定其進程的主要因子之一是地理,而在地理的勢力中,氣候的變化是決定好壞兩

方面最有力的因子。』"Pulse of Asia," 第十五頁。Thomas 在 Merriam, Barnes, 等所著的 "Political Theories, Recent Times," 一書的第十二章上, Brunhes 在 Barnes 主編的 "History and Prospects of the Social Sciences" (1925), 第二章上,對於這些學者的見解,有簡要的總述。

(註一五) "Applied Geography."

(註一六) "The Races of Europe" 和 "Geography as Sociological Study," 見 1895 年十二月份的 *Pol. Sci. Quarterly*。

(註一七) "Influences of Geographical Conditions on Social Development," *Geographical Journal*, 1898。

(註一八) 見 "American History and Its Geographical Conditions", Freeman 在他的 "Methods of Historical Study" (第五七頁) Bryce 在他的 "Relations of Geography to History" (*Contemporary Review*, 第五二卷)一文,都看重政治地理在歷史研究中的重要。

(註一九) "Géographie Humaine."

(註二〇) "Human Geography," 共二卷 (1922)。又參讀 George, "Relations of Geography and History"

(1907)。

(註二一) 正如 Duguit 所說, 現在的地理學家每喜把一切歷史上的事變歸因於地理形勢的影響。"Souveraineté et Liberte" (1922), 第二八頁。

(註二二) 比較 Bryce ("Mod. Demas," 第一卷, 第一六六頁), 他說: 『任何邦土中的天然環境和傳統制度都影響到一個民族的政治發展, 給它的政府以一個顯著的性質。』

(註二三) Oman, "History of Greece," 第一章。

(註二四) 參看 Treitschke, "Politics," 第二一四頁。他趨於極端地以爲『瑞士的聯邦憲法一半是天然外形的結果。』

Shaler ("Nature and Man in America," 第一五六頁) 以爲瑞士人民所以能夠維持他們的『本地生活而不爲其左右強國所擾, 垂一千多年之久者,』就是由於其『四週的地理形勢。』

(註二五) Keltie 也是這樣說, 見 "Applied Geography," 第七頁。

(註二六) 譬如, MacKinder 就是這樣說, 見 "Democratic Ideals, a Study in the Politics of Reconstruction".

又, 比較 Shaler ("Nature and Man in America," 第一五三、一五九頁), 他注重一個『極小的地理形勢』——即英吉利

的海峽——對於英國歷史的重要。他說，「這千餘年來，英格蘭獨立的政治發展，大部份是由於有不列顛海峽的保護。」又，請比較 Treitschke (‘Politics’ 第一卷，第二一二及以下諸頁)，他以爲古代雅典和斯巴達所以不同，大半是因爲斯巴達是一個四圍環障的國家，而雅典是一個近海的國家。Treitschke 也注意到「不同的天然外形」，「幾何形」(毗連)，「沿海境界」和「良好邊界」之重要。(前卷，第二一五及以下諸頁)。

(註二七)見 ‘Modern Germany in Relation to the Great War’ 一書中(第十和十三頁)的 ‘Germany and the World Powers’ 一文，該書是許多德國學者的論文集，原名 ‘Deutschland und der Weltkrieg’，於 1916 年由 Wilhelm Lock 譯成英文，又參閱 Treitschke 同書，第七一頁，他的見解也是如此。

(註二八)比較 Ripley, ‘Races of Europe,’ 第四頁。

(註二九) ‘Principles of Economics,’ 第三六一四〇頁。

〔政治科學和人種學人類學的關係〕近來有一班學問淵博的學者在人種學 (ethnology) 人種誌學 (ethnography) 和人類學 (anthropology) 方面努力研究，結果，產生了許多有用的智識，這些智識對於政治科學者所研究的某幾個問題，如國家的起源，原始社會組織的性質，以及關於民族的各種重要問題，實有不少的幫助和貢獻。(按一)克勞斯——弗蘭明 (Krauth-Fleming) 說，人種學研究人民之種族的和體質的差別以及隨此種差別而各異的社會組織和法律，從而推求出關於社會



生活和民族生存的種種重要關係的結果和嚮導原則。人種的因子對於新國家的組織和現存國家的合併或分裂，尤有重要的關係。另一個人種學大家說，人種學『是正確的歷史和穩健的政治手腕所不可缺少的基礎。牠給歷史以一個建築在自然法則上的基礎；牠解釋一切事變的發生，必說明造成事變的人民的體質構造，心理特點，及其所處的地理環境對於這些事變的關係……對於政治家，牠供獻許多關於人民之才智與能力的事實，做他治國的指南。』（註一）

人種誌學和人種學的關係，猶如地質學和地理學的關係；有幾個學者把人種誌學當做政治科學的一支。人類學，在牠研究到種族的起源、分類和關係時，對於政治科學家所研究的某幾個問題，也有不少的幫助和貢獻。（註二）

（註一）見 Brinton, "Races and Peoples," 第三〇〇頁。又請參閱 Ratzel, "Politische Geographie," 第六頁；Ratzelhofer, "Wesen und Zweck der Politik," 第一卷，第三七頁；和 Catlin, "The Science and Method of Politics" (1927), 第一八九—一九六頁。關於人類學的貢獻和著作，可參閱 Merriam, Barnes 等著的 "Political Theories," (1925), 第十三章。Hankins 所寫的第十三章。

（註二）關於人類學的政治起源說以及關於人類學的著述，Goldensweiser 在 Merriam, Barnes 等著的 "Political Theories, Recent Times" 第十一章上，和 Barnes 主編的 "History and Prospects of the Social Sciences" (1925)

第五章上，有簡明的敘述和批評，又參閱 Barnes, "Sociology and Political Theory," 第五七一五九頁。

〔按一〕人類學 (anthropology) 這個名稱，非常含糊不明；學者採用此語，亦無一明定之範圍與標準。近來英美學者大率將人類學分爲體質人類學 (physical anthropology) 與文化人類學 (cultural anthropology)。體質人類學又稱人體測定學 (anthropometry) 或人體學 (soma-tology)，但亦有簡稱之爲人類學者。文化人類學即德國人所謂的比較民族學 (Vergleichende Völkerkunde)，亦即通常所謂的人種學 (Ethnology)，但亦有人單用人類學這個名稱來稱呼牠的。簡括言之，體質人類學是以人類在自然界之位置，人類生理上和心理上之種種特徵，人種之由來和分類，人類之分布和接觸等等爲其研究之範圍；而文化人類學，或人種學，所研究的是人類之種族及其性質，有史以前之初民部落和現在未開化民族的風俗習慣，文化，和社會組織等等。人種誌學 (Ethnography) 即德國人所謂的敘述民族學 (Beschreibende Völkerkunde)，是在將各種族和民族加以科學的敘述和分類，其工作純粹是敘述的，故 Krauth-Fleming 謂人種誌學和人種學的關係，猶如地質學和地理學的關係。

## 第二編 國家論

### 第四章 國家的性質

#### 本章主要參考材料

- Barker, "Political Thought from Spencer to the Present Day" (1915), pp. 175-183;
- "The Discredited State," *Political Quarterly*, V (1915), pp. 101 ff.
- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1902), bk. I.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1896), vol. I, bk. I, chs. 1-4; bk. II, ch. 1.
- Coker, "The Attack upon State Sovereignty" in Merriam, Barnes, and others, "Political Theories, Recent Times" (1925), ch. 3; "Technique of the Pluralistic State," *Amer. Pol. Sci. Review*, vol. XV (1921), pp. 186 ff.
- Cole, "Self-Government in Industry" (1917), ch. 5; "Guild Socialism" (1920), chs.

- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (1923), vol. II, secs. 1-5; "L'État, les gouvernants et les agents" (1903), ch. 1.
- Ellis, "The Pluralistic State," Amer. Pol. Sci. Review, vol. XIV (1920), pp. 393 ff.
- Figgis, "The Great Leviathan," in "Churches in the Modern State" (1913), ch. 2.
- Follett, "The New State" (1918), chs. 28-32.
- Fournière, "L'individu, l'association et l'état," ch. 1.
- Hobson, J. A., "The Conquest of the State," in "Democracy after the War" (1918), ch. 4.
- Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk II ch. 6.
- Laski, "A Grammar of Politics" (1925), ch. 7.
- Lindsay, "The State in Recent Political Theory," Political Quarterly, no. 1 (Feb., 1914), pp. 128 ff.
- MacIver, "Community" (1917), ch. 2; "The Modern State" (1926), pp. 1-25 and 165 ff.

Maitland, *Introduction to Gierke's "Political Theories of the Middle Ages"* (1900), pp. xviii-xxxiv.

Seeley, *"Introduction to Political Science"* (1896), lects. I-II.

Sidgwick, *"The Elements of Politics"* (1897), ch. 28.

Willoughby, *"The Nature of the State"* (1903), chs. 1-2; *"Fundamental Concepts of Public Law"* (1925), chs. 4-7.

## 一 術語與定義

〔『國家』這個名辭〕我們在前面已經說過，政治科學是研究一切人類團體中最高團體，即國家的現象的。希臘人所用的與近代英文中『國家』（“state”）（按一）一字的含義最相符合的一個名辭，便是 *polis*，即『城市』（“city”）的意思。這個名辭對於希臘人是很適當的，因為他們的國家是城市國家（city-states），而非近世的領土國家或邦土國家（territorial or country states）。總之，如西萊所云，政治科學對於希臘人差不多是市政科學（municipal science）。羅馬人稱國家為 *civitas*，亦是指一個城市以內的全體公民而言。但羅馬人又用 *status rei publicae* 和 *res publica* 這二個名辭；

這二個名辭的意義比較廣泛，不僅是指一個城市的公民權而言，還含有一般人民之公共福利的觀念。到了耶穌降生後的第五世紀，這二個名辭，在羅馬人的心目中，似乎已含有和我們近代的國家觀念極相類似的意義。早期的條頓人民 (Teutons)，祇採用了 *status rei publicae* 這個名辭中的 *status* 一字，近代的 “state” 這個字便是從此而來的。(註一) 在近代的初期，德文中 *Landtag*, *Landesgesetz* 和 *Landesstaatsrecht* 這些名辭之漸被採用，即表示一種與前不同的新的國家觀念，視國家為一種領土的，而不是一種城市的政治組織。(註二) 在近代的政治科學書籍中，第一個引用 “state” (意文 *stato*) 這個字的，似乎是馬克維尼 (*Machiavelli*)，他在他的名著霸術 (II *Principe*, 1523) 一書中，開頭便說『凡有統治人民的權力者，即是國家 (*stati*)，所有的國家或為君主國，或為共和國。』(註三) 在十六和十七世紀的時期中，“state,” “État,” “staat” 這些字便出現於英、法、德文的書籍中，雖然布丹在一五七六年時還是喜歡用『共和國』(*république*) 這個名辭，當做其名著法文版的名稱。(註四)

(註一) *Jenks, "Law and Politics in the Middle Ages"* (1898), 第七一頁。又比較 *Bluntschli, "Theory of the State,"* 第二十三頁，附錄一。

(註二) *Jellinek, "Recht des modernen Staates,"* 第一二五頁。

(註三) 第一章。

(註四)但 Grotius 在他的 "De jure belli ac pacis" (1625) 中用 *civitas* 這個名辭; Bodin 在其書的拉丁文版中,亦用這個名辭。

〔按一〕求諸舊籍,吾國古時所用的「國」這個字的觀念,亦似與現在所用的不同。在封建時代,「邦」和「國」都是指諸侯所統治的疆域而言。像我們現在用「國」這個名詞來表示的政治組織,在那時是用「天下」一個名詞來表示的。如大學:「家齊而后國治,國治而后天下平。」又如孟子:「天下之本在國,國之本在家,家之本在身。」那時天子所統治的疆域叫做「天下」;諸侯所統治的疆域叫做「國」;有時又叫做「國家」。「天下」和「國」二個名詞顯然是指二個不同的觀念。到了先秦封建制度廢止以後,「國」和「天下」才表示同一觀念,和我們現在所用的「國家」之意義相同。參閱王世杰,比較憲法,四七一—八頁;歐何合譯,憲法學原理,五二—三頁。

〔國家這個名辭的各種不同用法〕從字原上研究起來, *state* 是一個抽象的名辭,指關於確定的或固定的事物而言。例如,我們說一個人的健康「狀態」(“state” of a man’s health),他的心「境」(“state” of a man’s mind),或他的經濟「狀況」(“state” of a man’s economic condition)。所以,這個字在辭源上的含義,和政治科學所給與牠的解釋不同。不幸,這個名辭和政治科學與法律的文

字中所常用的其他許多名辭一樣，亦被人用作各種不同的意思。例如，有的人往往把國家和『民族』（“nation”），『社會』（“society”），『邦土』（“country”），『政府』（“government”）等名辭當做同義的名辭，互相混用。有的人通常又把『國家』這個名辭用來表示社會的集合行動，以別於個人的行動，例如說『國家』補助教育（“state” aid to education），『國家』管理的實業（“state” regulation of industry）等等。又在有幾個採取聯邦政體的國家，如美洲合衆國（和一八七一年——一九一八年的德意志帝國）（註一）state 這個名辭一方面用來指聯邦全體，同時又用來指組成聯邦的各邦。這種一字雙用的結果，便不免使政治科學上的術語發生紊亂的現象，並且有時引起政治思想上的種種誤解。（註二）無論在英文中，或德文中，或法文中，都沒有一個適當的名辭，可以用來表示組成聯邦的各份子，這實在是件憾事。嚴格言之，這些組成聯邦的份子，既不是普通的『國家』（“states”），也不僅是『省』（provinces）或『行政區域』（administrative districts），至少組成美國聯邦，加拿大聯邦，或澳大利聯邦的各份子邦的性質，不是如此。有的人每把『國家』和『政府』當做同義的名詞用，好像國家和政府是同一事物，沒有分別；這種用法亦發生同樣的混亂，並且時常引起誤解。其實，這二個名詞，代表兩種極不相同的概念；我們如果要澈底了解政治科學上幾個極基本的問題，對於這幾個名詞的區別，必須有一個親切的認識。國家是為增進共同目的，滿足共同需要，有政治組織的『人』（person）或整體，而政府是陳



述，表示和實現國家意志的代理機關，官吏，或組織之總稱。政府是國家所必不可少的機關或代理者，但牠並不是國家本身，猶如一個公司的董事部不是公司的本身一樣。（註三）在從前的時候，一般人往往把君王當做國家；路易十四（Louis XIV）的一句有名的話，『朕即國家』（L'état, c'est moi），時常被引用做政府就是國家的例子。但是如果政府就是國家，那麼，在位君王的死亡或政府的被顛覆，國家的生命縱不因之滅亡，亦必因之中斷了。（註四）其實，政府組織的改變，並不影響到國家的生存。國家有永久的性質。反之，政府卻不是不朽的；政府常常或因經過革命而發生變化，或因用法律手續而引起更改，但國家並不因之而滅亡或受到別的影響。用西萊教授的話來說，政府不過是國家所藉以表現的一種『手段』而已。政府既沒有主權，也沒有原本的無限的威權，祇有國家藉憲法而委託給牠的轉來的權力（derivative power）而已。所以要明白了解國家和政府的性質及其互相的關係，我們在思想上，或在討論時，必須把牠們區別清楚。

有的人又常常把『國家』和『社會』這兩個名辭互相混用。例如，我們有時說，社會有防止犯罪以保護牠自己的權利；其實，這裏所謂的社會，意思就是指國家。社會是一個比較廣泛的名辭，指一羣有結合的人民而言，換言之，社會是一羣有共同旨趣，並為社會學家所謂的『同類意識』（consciousness of kind）所結合的人民之集合體；而國家祇是社會的某一特殊部份，換言之，國家是社會之有政治組織的

一部份，其目的是在保護和促進社會的共同旨趣。所以，社會和國家的主要區別是在：後者必定要有政治的組織，而前者則否。（註五）斯賓塞謂國家是『具有集合能力一方面的社會』（註六）

（註一）在德國的新憲法（1919）上，組成共和國（Reich）的各份子，已不復稱爲 Staaten，而稱爲 Länder。Rousseau 在他的“*La contrat social*”（第一篇第六章）上說，若把一個政團看做被動（passive）時，謂之爲『國家』（state）；若把他看做主動（active）時，謂之爲『主權體』（sovereign）；若把他與其他相同的政團比較，則名之爲『權力』（power）。（註二）Burgess 在他的“*Political Science and Constitutional Law*”中，討論到 state 這個名辭因這種雙重用法而引起的紊亂和不正確，爲要避免這種弊端起見，他自己用“*commonwealths*”一字來指組成聯邦的各份子，而用“*state*”這個字來專指聯邦全體。又參閱 Woolsey, “*Political Science*,” 第一卷，第一四一頁。和 Jellinek, 前所引書，第一二九頁。

（註三）『政府』這個名辭的本身，亦往往被用作各種不同的意思。例如，有的人把他用來指陳述，表示，和執行國家意志的全部立法的，行政的，和司法的組織或制度。但在採用議會內閣制的國家，又把他用在比較狹窄的意義上，在議會內閣制的國家，所謂政府，就是指內閣或全體行政長官而言。例如，在英國一般人常常說 Lloyd George 的『政府』，『政府』的失敗，自由黨『政府』等等，就是這個意思。

（註四）比較 Jellinek, “*Recht des modernen Staates*,” 第一四〇頁。美國的最高法院在 *Poundexter v. Greenhow* (114 U. S. 270) 的案件上，區別國家和政府如下：『在普通的談話中，照普通一般人的觀念，常常把國家和政府當做同一事物；

並且，因為政府的行爲大都就是國家的行爲（這是因為他的行爲是在國家委任給他的權力限度以內），所以一般人往往把國家的政府和國家本身相混淆，每用國家這個名辭來指國家的政府。國家本身是一個無從觸覺的，不可見的，永不變更的「理想的人」（ideal person）。政府是一個代理機關；在其代理的職務範圍以內，牠是國家的一個全權代表，但是出了這個範圍，牠就是一個非法的篡奪者。』

（註五）Barker（前所引書，第六七頁）說，社會和國家具有同樣的道德目的，所以牠們彼此『是重疊的，交錯的，互相假借的。但就大體而言，社會的範圍可以說是自願的合作，其能力是好意的，其方法是彈性的；而國家的範圍卻是機械的動作，其能力是強制的，其方法是剛性的。』MacIver（“Community”，1919，第五頁）說，『無論在什麼地方，如果有生的動物彼此發生或維持有意志的關係（willed relations），那就是社會。』他又指出國家是存在社會的『裏面』（within society）的；國家祇是社團（association）的一種，並不是一種社會形態（social form），更不是社會。“The Modern State”，第五頁。

（註六）“Data of Ethics”，第一八六和第一二二頁。Ford（“Natural History of the State”，第一五八頁）說，『國家和社會可以視爲同一實體，不過前者是集體的（collective）一方面，後者是分行的（distributive）一方面。』

〔什麼是國家？〕前而所討論的是關於術語的問題，現在要進而探究什麼是國家了。國家的定義，正如德儒許爾士（Schubert）所說，不知有多少，幾乎每一個政治科學家都有他自己的定義，而且沒有二個定義是相同的。（註一）『政治科學的鼻祖』亞里斯多德爲國家所下的定義是：『家庭和村落的

聯合，其目的是在達到完美自足的生活，所謂完美自足的生活就是快樂榮譽的生活。』(註二)他又說，如果『一切社會之目的是在於謀善良，那麼，一切社會中最高無上並且包括其他一切社會的國家，或政治社會，其目的當然是在於謀最高的善良了。』(註三)從國家的主要目的來說明國家的性質，亞里斯多德這個概括的定義，可說是非常的完美了。謝昔羅(Cicero)認國家(res publica)是『一羣在共同的正義觀念之下，爲了享受共同的利益而結合的民衆的社會。』(註四)他的定義後來爲格老秀斯(Grotius)所採用。格老秀斯爲國家(civitas)所下的定義和謝昔羅的大同小異，認國家是『一羣自由的人民，爲了享受正義的利益，促進公共的福利而結合的一個完善社會。』(註五)而他這個定義的要義又爲華德爾(Vattel) (註六)和惠頓(Wharton) (註七)所採用。布丹在一五七六年時，爲國家所下的定義是，國家(La république)是『爲一最高權力和理性所支配的一羣家族和家族公有物的聯合體。』(註八)這樣看來，他和亞里斯多德一樣，不把個人而把家族當做國家的單位。

(註一) "Deutsches Staatsrecht," 第一篇, 第十五頁。

(註二) "Politics," Jowett 的英譯本, 第一二〇頁。

(註三) 前所引書, 第二五頁。

(註四) "The Republic," 第一篇, 第二五頁。

(註五) "De Jure Belli ac Pacis," 第一篇, 第一章, 第一三節。

(註六) "Droit des gens," 第一卷, 第一節。

(註七) "Elements of the Law of Nations," 第二章, 第二節。但 Cicero 的定義被 Calvo 和 Pradier-Fodéré 二人所批評; 前者參照他所著的 "Droit international," 第一卷, 第一六八頁; 後者參照他所著的 "Traité de droit int. pub.," 第一卷, 第一四六頁。

(註八) "Six livres de la république," 第一卷, 第一章。

〔近代學者對於國家所下的定義〕 在近代權威所下的定義中, 下列幾條最使人滿意。英儒霍蘭 (Holland) 對於國家所下的定義是: 國家是『一羣通常佔據一定領土的人類的集合體, 他們大多數人民之意志, 或某一可確定的階級的人民 (an ascertainable class of persons) 之意志, 能藉其雄厚的實力, 克服任何反對者之意志, 而盛行無阻。』(註一) 荷爾 (Hall) 把國家根本看做一個國際公法的概念, 說: 『一個獨立國家的特徵有三: 爲了政治目的而組織的有永久性的社會, 佔有一定的領土, 和不受外來的統治。』(註二)

柏哲士 (Burgess) 說: 國家是『成爲一有組織單位 (as an organized unit) 的人類之特殊一部份』。(註四) 這個定義在大體上和伯倫智利 (Bluntschli) 所下的定義相同, 伯倫智利說: 『國家是一羣在一

固定領土內，有政治組織的人民。』（註四）美國最高法院在一件早年的案子上爲國家所下的定義是：國家是『一個自由人的團體，其結合的目的是在謀共同的利益，安穩地享受他們所有的一切，並對別人維持公道。』（註五）最近美國最高法院對於國家所下的定義是：『國家是一羣自由公民的一個政治社會，佔有一定疆界的領土，並有一個由成文憲法所批准，所制限，經被治者之同意而成立的政府。』（註六）伊世明（Isham）從法理學家的立場觀察國家，認牠是『全體人民之法律人格化。』（註七）狄驥（Duguit）爲國家所下的定義頗與衆不同，他認國家是『一個有政治上差異（political differentiation）的人類社會，所謂政治上的差異，就是統治者和被統治者的差異。』（註八）梅爾盤（Carré de Malberg）爲國家下了一個具體的定義，認牠是『一個人類的社會，居住在一塊他們自己的領土上，並且有一種組織，這種組織，爲維持其和社員的關係，掌有一種行動，命令，和強制的最高權力。』（註九）

斐立莫爾（Phillimore）說，一個合於國際公法要旨的國家是：『一羣永遠佔有一固定的領土，由共同的法律，習慣，和風俗結合而成爲一個政治團體的人民；他們有一個有組織的政府，藉以行使獨立的主權和統治其疆域以內所有的人和物；他們有同地球上其他社會宣戰，媾和，及發生一切國際關係的能力。』（註一〇）

（註一）“Elements of Jurisprudence”（第六版）第四〇頁。

(註二) "International Law" (第三版), 第一八頁。

(註三) "Political Science and Constitutional Law," 第一卷, 第五〇頁。

(註四) "Allgemeine Staatslehre," 第一卷, 第二四頁。

(註五) *Chisholm v. Georgia*, 2 Dall. 456.

(註六) *Texas v. White*, 7 Wall. 700.

(註七) "Droit Constitutionnel," 第一頁。

(註八) "Traité de droit const.," (1911), 第一卷, 第三二頁。

(註九) "Théorie générale de l'état" (1920), 第一卷, 第七頁。

(註一〇) "International Law" (第三版), 第一卷, 第八一頁。

〔結論〕 如果在前面所例舉的這許多定義之外，還可以加上一條定義的話，那麼，我以為：國家，自治科學和公法的概念着眼，是一個由很多人民所組成的社會；永久佔有一塊一定的領土；不受，或者差不多不受，外來的統治；有一個為人民在習慣上所服從的有組織的政府。構成現代國家之政治的，物質的，和精神的基本要素，都包括在這個定義中了。所謂國家的構成要素，就是：(一) 一羣爲了共同目的而結合的人民；(二) 佔有地球面積之固定的一部份，為人民的家居之所（或，如德國人所說的，*Reich*）；(三)

不受外國的統治；(四)有一個表示和執行集合意志之共同的最高威權或機關。

〔決定定義的因子：觀點〕一班學者對於國家的意見，既然各人有各人的主觀和色彩，而各人觀察國家的立場又彼此不同，那麼，他們對於國家所下的定義，自然是大相逕庭了。例如，認國家根本是一種社會現象的社會學者，對於國家所下的定義，便往往和認國家在主體上是一種法律制度的法學者所下的定義不一樣。又如，國際公法學者在他們定義中所著重的某幾種要素，在政治科學者卻是置而不論，或不甚注意的。最後，那班用抽象名辭來思想和著作的哲學家，便用抽象名辭來下他們的定義。譬如，黑格爾(Hegel)的定義便是如此，他把國家看做『客觀精神的體現』(the incorporation of the objective spirit)；看做『倫理的精神，即表現的，自覺的，實體的人類意志，這種意志是自思自知的，並且能去貫徹牠所知的，或就其所知的去實行』(the ethical spirit, the manifest, self-conscious, substantial will of man, thinking and knowing itself and suiting its performance to its knowledge or to the proportion of its knowledge)；看做『具體自由的現實化』(actualization of concrete freedom)；看做『完成的理性』(perfected rationality)；看做『道德觀念的實現』(the realization of the moral idea)等等。(註一)

我們對於這些定義的批評是：牠們的涵義不但是過於抽象，而且祇從偏面的立場來觀察國家，對於



國家的真正性質和使命，並未說出一個端倪來。

要爲國家下定義，我們必須牢記：國家是一個抽象的概念，同時亦是一個具體的組織。從抽象一方面說，國家祇是一個法人（a juristic person），一個法團（a corporation）（註一）和構成物質國家的『人民』及其所佔的『領土』，截然有別。反之，從具體一方面說，國家就是全體人民（the community），他們所佔據的領土，及表示和執行他們意志的組織。從這方面看來，國家和構成國家的物質要素爲同一事物。有些學者祇從抽象的觀點來說明國家；還有些學者否認國家人格的學說（the personality theory）則祇從具體的觀點來看牠。（註三）

（註一）見 Morris, "Hegel's Philosophy of History," 第七九及以下諸頁。

（註二）Carre de Malberg ("Théorie générale de l'État," 第一卷, 第八頁。) 批評這種認國家和組成國家的物質的要素是同一體的學說。他說，領土，人口，和有組織的政府機關，祇是形成國家的條件；換言之，國家不過是這些因子的結果物，但不能把國家和這些因子混爲一談。

（註三）國家人格說，將在本書第十章上詳細討論。

〔按一〕視國家爲法人這種觀念，又名國家法人說，是某一學派政治學說的中心概念。所謂人

這個字的意思，並不是指通常所謂的人，乃是法律上的一個專門名詞。法律上所謂的人，是專指權利和義務的主體而言；所謂某一人或某一團體具有法律上的人格，就是說法律承認其具有權利的能力，換言之，承認其爲一具有其自身之目的，並有實行其目的之意志力的個體。所以具備通常所謂人的種種條件的人，往往在法律上不算是人，例如，在奴隸制度下的奴隸，雖是一個自然人，但因他不是權利的主體，且爲其主人的所有物，故在法律上把他當做物（thing）看待（但在近代的平民政治之下，法律每儘量賦自然人以法律人格。）反之，我們通常不認爲人而認爲物的事物，如人的集合體或物的集合體，在法律上卻可賦以權利與義務，把牠當做人看待，這就是法律上所謂的人爲人（Artificial person）或法人。故法律上所謂的人，大別之有兩類，一爲自然人，一爲法人。法人中最重要的一爲法團，如營業團體、公司等。此等團體經國家之特許，取得法人資格，成爲法律上權利與義務之主體。牠們可以據有財產，可以與其他法人締結契約，可以在法庭訴人或被訴等等，總之，法律承認牠們有一個獨立的人格和意志，這種人格和意志不是組成牠們的個人之人格和意志。稱國家爲法人，亦就是這個意思，即認國家是法律權力的主體，具有行使此項權力的法律權利。不過，有許多法學家以爲在權力之限度和權力之法律的來源上，兩者稍有不同。即，國家自身具有法律上的無限權力，並有一最高的意志，而其他法人之法律生命和權力則俱出於國家的特許。國家的權力是固有的，並非由另一

法人所賦與。故其他法人或法團在法律上俱不能謂爲最高無上，唯有國家才是至高無上。這就是 Garner 此地所謂『國家是一個法人，一個法團』的意思。在本書第十章，關於這派學說的理論和對於這派學說的批評，有比較詳細的敘述。請參看 J. Mattern, "Concept, of State, Sovereignty and International Law" (1928), 特別是第十二和十三章。

〔國家的理念和國家的概念〕 政治哲學家常常討論到國家的理念 ("idea" of the state) 有些學者則把國家的理念、和國家的概念 ("concept" of the state) 加以區別。這裏，『理念』這個名辭實包含好幾種意義。例如，撇開了國家之具體的物質存在來討論國家，有時便稱牠爲一種抽象的理念。又如，國家在未會得到有組織有制度的客觀形態以前，便說牠是存在理念中。譬如，黑格爾說，國家的理念『直接實現於個別的國家中』(註一) 他的意思顯然是說，國家在未曾有『血肉之身』，未曾成爲一個可以滿足社會需要的實際制度以前，牠祇是一種哲學上的理想東西。(註二) 其他的學者，大部份是德國的學者，在區別國家的理念 (Idee) 和國家的概念 (Begriff) 時，用 Staatsidee (國家的理念) 這個名辭來指理想中的完美國家，以示與不完美的現實國家，即當做一種概念看的國家，有別。這一班學者中，有幾位似乎以爲理想中的完美國家是一種世界國家 (Universal State)。例如，伯倫智利說，『國家的概念 (Staatsbegriff) 是指現實國家之自然的和基本的特徵而言。國家的理念 (Staatsidee) 則表

示一種尚未實現而應該努力使其實現的燦爛完美的理想國家。」（註三）柏哲士對於國家的理念和國家的概念的分別，亦採取這種見解。他說：『國家的理念是至善至美的國家。國家的概念是在發展中的，漸近完美的國家。從理念的立場看來，國家是成爲一個有組織單位的全人類……從概念的立場看來，國家是成爲一個有組織單位的人類之特殊一部份。從理念的立場看來，國家的疆域基礎是全世界，其統一的原理則是全人類之人性。從概念的立場看來，國家的疆域基礎是地球面積之特殊一部份，其統一的原理則是人類天性和人類需要在其發展過程的任何特殊階段中最佔優勢的那一方面。前者是未來的黃金世界中的真實國家。後者是過去，現在，和不完美的未來的真實國家。』（註四）這種區別大率是玄學上或哲學上的區別，並沒有多大實際上的價值。至認理想的國家——『未來的黃金世界中的國家』——爲世界國家之說，自然有許多可批駁的地方。

（註一）“Philosophy of History”（Morris的英譯本），第八三頁。

（註二）比較 Vaughan, “History of Political Philosophy”（1923），第二卷，第一七五頁。

（註三）“Theory of the State”，第一五頁。Bluntschli 在另一處又說，國家是『有組織的人類。』

（註四）“Political Science and Constitutional Law”，第一卷，第四九頁。又參看 Wroughton, “The Nature of

the State”（1896），第一四一—一五頁和 “Fundamental Concepts of Public Law”（1924），第一六一—一七頁。

Legal (前所引書第八二頁)也似乎把國家的『理念』當做世界的國家——『在世界人類史的歷程中逐漸實現着』的國家。

〔國際公法上的國家概念〕 政治科學家和憲法學家通常所解釋的國家，不一定就是國際公法的著述中所謂的國家。反之，國際公法上所謂的國家，往往缺少政治科學和憲法學所謂的國家所應具的某幾種屬性。例如，那些不以主權為構成國家的基本要素的學者，認為聯邦的份子，被保護國 (protectorates)，所謂在別國宗主權之下的附庸國 (vassal states)，委託治理國 (states under mandates)，以及像不列顛自治殖民地的自治屬地 (autonomous dependencies) 等等，都是國家，但從國際公法的眼光看來，牠們都不是完全的國家。又如，世界上有許多小國，如聖馬力諾 (San Marino) 和力亨騰斯泰因 (Liechtenstein)，若以政治科學的標準判斷起來，牠們是自主的，並且具備國家的其他各種表徵，但是在國際公法上，卻不承認牠們是完全的國際人 (full international persons)。(按) 國際公法上所謂的國家，必須是一個完全自主的獨立的社會，有參加國際關係的法律上的權能，並且必須有履行國際公法所要求於國際社會 (family of nations) 各會員國所應盡的義務的權力和意志。此外，牠必須經各國承認是這樣一個國家，因而得以加入國際社會，和其他各國站在平等的地位。所以，一個社會雖具有政治科學上通常所謂的國家之一切特徵，但在未曾加入國際社會以前，自國際公法上觀之，仍舊不是一個國家。國際公法對於未被承認的國家，並不否認牠的存在，不過不去注意牠而已。所以，在一八五六年

以前，奧托曼帝國（the Ottoman Empire）不得享受歐洲公法系統的利益，中國和日本到最近才被承認爲國際社會的正式社員。俄國雖然早已成爲國際社會的一個會員國，但因蘇維埃政府不肯承認從前俄國政府所訂立的國際協約和義務的有效，現在有把牠排除在國際社會以外之勢。（註一）

（註一）關於視國家爲國際人的概念，可參閱 Oppenheim 的 "International Law"（第三版）第一二五—一二九頁和

第一三四—一三九頁；Cobbett 的 "Leading Cases on International Law"（第三版）第四七頁；Willoughby 的

"Fundamental Concepts of Public Law," 第十七章和 Crane 的 "The State in Constitutional and International Law"。

〔按一〕國際人和國際人格完全是國際公法上的一種觀念。在國際公法上，凡是有享受權利與擔負義務之能力的個體，是爲具有國際人格，而名之爲國際人。

〔國際聯盟不是一個國家？〕近來，國際間成立了一個新的國際政團，叫做國際聯盟（League of Nations），關於這個國際政團在法律上的性質究竟如何，已引起許多討論。有幾個袒護國際聯盟的人認爲牠是一個國家，至少是一個國際公法上所謂的國家，即國際人；但有幾個批評國際聯盟的人卻反對這種見解，以爲國際聯盟是建立於組成牠的各會員國之上的一個『超國家』（a "super-state"）。

認國際聯盟是國家或國際人的理由是：國際聯盟是一個有執行機關，行政機關，和准立法機關（quasi-legislative organ）的組織；牠已設立了一個法庭，這個法庭，就某意義言之，至少亦可謂為聯盟的司法機關；牠有一個首府或京都，有財政機關，有預算，有自己的房屋及其他的財產；牠可以在法庭上提起訴訟，也可以被控訴（至少在得到牠的同意以後，可以被控訴）；牠也可以說是有使節權（right of legation），因為在事實上，有幾個聯盟的會員國已委派常川的準外交代表駐在國際聯盟，而國際聯盟也不時派遣暫時的委員到別的國家去；依照盟約第七條的規定，牠的代表和所屬職員，當其從事於聯盟的職務時，得享受種種外交上的特權和特免（diplomatic privileges and immunities）；（按一）牠可以說是有行使主權的權利，例如，牠對於薩爾區域（Saar basin）（按二）和委託治理地（territories under mandate）（按三）的統治；牠對於某幾個國家會行使其干涉權，以保護那些國家內的少數民族（minorities）（按四）；牠亦行使保護國的權力，例如，牠對於但澤（Danzig）所行使的保護權；（按五）牠有宣戰及媾和的權利；（按六）等等。（註一）

（註一）根據上述的理由，認國際聯盟為一個國際人的學者，有 Oppenheim, Rev. de droit int. pub., 第二集，第一卷（1919），第二三七頁；Schücking 和 Wehberg, "Die Satzung des Völkerbunds," 第六一及以下諸頁；Rougier, Rev. gén. de droit int. pub., 第三三卷（1921），第二〇〇頁；Fauchille, Droit int. pub., 1922, 第一卷，第一部，第二一五頁；

Larnaud, "La société des nations," 1920; Kleintzes, "La société des nations et l'état," 1921; Brunet, "La société des nations et la France," 1921. 比較 Bourgeois, Et Sealle, "Le pacte des nations" (1919), 第八一—一〇頁。E. A. Harriman 在新出版的一本叫做 "The Constitution at the Cross Roads" (1925) 的書上，非但主張聯盟是『一個政治的社會』一個可以統治其會員國的『法人』，並且因為這些會員國都是主權的國家，所以牠是一個『超國家』。又參看 1927 年正月號的 Amer. Pol. Sci. Rev. 第一三七頁上他的短文。David Jayne Hill 顯然是贊成這種見解的，見 1926 年四月號的 Amer. Jour. of Int. Law, 第四一五及以下諸頁。

〔按一〕國與國間互派之外交代表，因其地位與職務的關係，在駐在國得享受種種特權與寬典（即國際公法上所謂的外交官之治外法權）。此種特免權利，約言之，為：身體不可侵犯（即外交官身體不得虐待，不受逮捕）與館舍不可侵犯（駐在國之警察，除非得外交官之許可，不得擅入其館舍）；不納稅（得免付各種直接稅與間接稅）與不受海關檢查；豁免駐在國民事與刑事之管轄（外交官如有犯罪行為，如破壞駐在國之治安等，駐在國政府可要求所屬國政府將其撤回，但在危急狀態之下，駐在國政府可先用非常手段，阻止其犯罪行為）。除國家之外交代表外，國際聯盟盟員之代表，聯盟所屬職員，及常設國際法庭之法官，在執行職務時，亦得享受此項特免權利。國際聯盟規



約第七條曰：『聯盟盟員之代表及其辦事人員，當其從事本聯盟職務時，應享外交上之特權及特免。聯盟或其人員，或蒞會代表，所佔之房屋及地所，均不得侵犯。』

〔按二〕薩爾本係德國領土，介於 *Alsace-Lorraine*, *Luxembourg*, 與 *Palatinat* 之間，富於煤產。大戰告終時，法國以戰勝之威焰，要求將薩爾煤礦讓與法國，以補償戰時法國北部煤礦所受之損失。故凡爾賽條約規定：薩爾流域煤礦主權完全讓與法國（該條約第四十八條）；德國放棄薩爾領土內的政權，付與有受託人資格之國際聯盟，十五年後由薩爾居民投票以決定該領土之最後歸屬（第四十九與第五十條）。薩爾地方政府採委員制，由國際聯盟任命五人組織之；此五人中須一爲法人，一爲非法籍之薩爾居民，其他三人爲非德法籍之聯盟會員國之人民。委員任期爲一年。委員會兼有薩爾地方之行政權與立法權，並有解釋凡爾賽條約關於薩爾之條款之權。但此委員會須對國際聯盟負責。

〔按三〕委託治理地（或稱委託統治地，或稱委任統治地，或稱有期代治地，或稱委國代治地）係世界大戰後因處分戰敗國之殖民地及領土而發生的一種新制度。據國際聯盟規約第二十二條，此制設立之目的在使以前屬於某數國（即德意志與土耳其）統治權下之殖民地及領土，因其地之人民，尙未克完全自立，爲此等人民之福利及發展起見，暫由國際聯盟委託先

進國家代爲保育和管理，至其有自立之能力時爲止。此種委託治理地因人、民發達的程度、疆域之形勢、經濟之情形等不同而分爲A、B、C三級。關於委託治理地的性質，在本書第十一章上，有比較詳細的說明。

〔按四〕少數民族是指一國內在人種上、語言上、或宗教上、與國內其餘人民不同的少數人民而言。大戰以後，各新舊國家的領土上留存大批的少數民族。國際聯盟規約雖無關於少數民族的條款，但爲防止各國虐待其國內少數民族起見，在戰後的許多和約與特約中，皆有保護少數民族的規定，而締約各國後來又將履行此項條款的義務，置於國際聯盟的監督之下。關於此項保護少數民族的條款，非經國際聯盟理事會多數之同意，不得修改。少數民族如受所屬國政府虐待時，得向國際聯盟請願，由國際聯盟祕書處將該請願書轉達少數民族所在國之政府；如該政府不肯容納該請願書中的要求，卽由祕書處將請願書及該政府之覆文提交聯盟理事會所派的專門委員會審查。該委員會若認此事有提請全體理事會注意之必要，則將此事提交理事會設法解決。倘理事會的調解，仍不能得到圓滿結果，則理事會可認此事爲屬於國際性質之爭議，而根據聯盟規約第十四條，將其提交常設國際法庭審理。一九二一年至一九二三年間波蘭與德國因波境德民受波政府壓迫而引起的爭端，便由國際聯盟採用此項手續解決的。但按諸事實，十餘年來各國境內之少數民族得到滿意解

決之保護者，實居少數。關於國際聯盟與少數民族之關係，參閱本書第七章中『國際聯盟對於少數民族的權利的保障』一節。

〔按五〕但澤是 Vistula 河口，Baltic 海岸的一個港口。該地本係在波蘭宗主權下的一個自由市，但自波蘭滅亡以後，遂歸併於普魯士。大戰以後，波蘭爲欲得一出海之路（該地爲波蘭唯一可能的重要的出海之路），與德國力爭該地；但德國以該地居民百分之九十七爲德國人民，亦不肯讓步。巴黎和會爲息事寧人計，遂根據該地歷史的背景，將該地劃爲受國際聯盟保護的自由市，並由國際聯盟派一高級長官（High Commissioner）駐劄該地（凡爾賽對德和約第一百條至第一百零八條）。爲保障波蘭之經濟利益起見，波蘭非但有自由通行該地之權，並有積極參與管理該地之權。但澤一切對外事務，完全由波蘭擔任辦理。倘但澤自由區與波蘭發生爭議，可由國際聯盟派駐該地之高級長官斟酌處決，但波蘭與但澤都有向國際聯盟理事會伸訴之權（見一九二〇年十一月九日但澤與波蘭所訂之條約）。

〔按六〕此項權利之根據是國際聯盟規約的第十條，第十一條，及第十六條。第十六條之第二節曰：『遇此情形（即聯盟會員如有不顧該約第十二條，第十三條，或第十五條之規定而從事戰爭者），理事會應負向關係各政府建議之責，俾聯盟各會員各出陸海空之實力，組成軍隊，以維護聯盟』

## 規約之實行』。

〔國際聯盟不是一個國家〕 持反對之說者則謂：國際聯盟既沒有自己的領土，可以行使法權（jurisdiction），又沒有發布命令和強人服從的權力，縱使牠有此項權力，亦沒有接受牠命令的人民，所以國際聯盟實在不能算是一個國際人，或國家。至於說國際聯盟有使節權，則有人曾經指明：國際聯盟對於各處派到牠那邊去的代表人員，在法律上既沒有予他們以外交官的種種特權與寬典的權能，對於其所應許享有此項特權的人員，在法律上又無保護他們的能力（按一）更沒有權力可以拒絕接受某一牠所不歡迎的人物（*persona non grata*），或爲了別種理由而爲牠所不願意接受的特殊人物（按二）所以國際聯盟的使節權充其量亦不過是一種很不完全的權利。國際聯盟的宣戰權亦無非是牠的理事會向其會員國建議軍事行動的權利而已，如果會員國願意接受牠的建議，那麼，實際上作戰的，並不是國際聯盟而是參加戰爭的會員國。至於牠對於薩爾流域所行使的所謂主權權利，就嚴格的法律原理而言，並不能謂之爲主權權利，祇不過是暫時的統治和保管的權利而已，該處『法律上的主權』（*de jure sovereignty*）依然是在德國的掌握中。牠對於委託治理地的關係，亦完全和上述的情形一樣，這些地方的主權不是屬於受國際聯盟委託施行保育的受託國（*mandatory power*），便是屬於委託國（*mandated state*）。（註一）無論這些地方的主權屬於那一方面，國際聯盟的職務祇是一種監督的職務——牠的責

任是在盡其所能去督策受託國，使其依照委託的條件和委託治理地居民的利益而行使其管理。

至於國際聯盟爲保護種族上，方言上，或宗教上的少數民族而對於某幾國所行使的干涉權，實際上不過是在應用其好意斡旋（Good offices）（按iii）和道德勢力的權利，或向其會員國建議軍事行動的權利而已。最後，國際聯盟對於但澤所行使的保護權，事實上亦不是保護權；有人曾經指出，但澤自由區的外交權已經委託給波蘭，而波蘭之管理但澤的外交，並非是爲了國際聯盟的利益，也不是爲了但澤自由區的利益，完全是爲了波蘭自身的利益。

這便是一班學者據以否認國際聯盟是一個國際人（即國際公法上所謂的國家）的理由。（註二）我們以爲比較妥當的見解是：不論是從政治科學或是從國際公法的立場看來，國際聯盟決不是一個國家，更不是一個『超國家』，乃是許多完全自主國和自治殖民地爲要完成特種目的而成立的一個團體。就其現狀而言，牠酷似國際公法上所謂國家的程度，比了現在任何國際團體都要來得多些。經過相當的時間，牠也許會漸漸地發展成爲一個和完全國際人一式一樣的團體，具備完全國際人所具有的一切屬性；但是，牠如果不先毀滅，至少部份地毀滅，組成牠的各會員國的國家特性，牠又怎麼能夠發展成爲一個政治科學和憲法上通常所謂的國家呢？這在事實上是不可可能的。

（註一）委託治理地的主權究竟屬於那一方面，各學者的意見頗不一致。參看 Q. Wright, "Sovereignty of the Mand-

ales," 見 *American Jour. of Int. Law*, 第十七卷, 1923, 第六九八頁。又參看該雜誌, 1924, 第三〇六及以下諸頁, 他所撰的社論和該社論中所引的各家意見。

(註二) 主張這種見解的人有 *John*, 見 *Rev. de droit int. et de Dr. comp.*, 1920, 第三三四頁; *Huber*, 見 *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1922, 第十一頁和 *Makroski*, 見 *Rev. gén. de droit int. pub.*, 1922, 第二一五頁。又參看 *Yorhees*, *Amer. Pol. Sci. Review*, 第二十卷 (1926), 第八四七頁。

對於這個問題, *P. E. Corbett* 有極透澈的討論, 參閱他爲 1924 年的 *British Year Book of International Law* 所撰的 "What is the League of Nations?" 一章 (見該書第一一九及以下諸頁。) *Corbett* 雖然否認國際聯盟有使節, 宣戰, 媾和, 主權, 干涉, 等等權利, 但他的結論卻承認牠是一個「國際公法上的人」, 因是牠是「權利和義務的主體, 和組成牠的會員國的權利和義務不同」(見該書第一四七頁) 又參閱 *Bulter* 的 "Sovereignty in the League of Nations," 見 1920-21 年的 *British Year Book of International Law*, 第三五及以下諸頁; 他在該文中很確當地否認聯盟是一個「超國家」或具有主權的權力。同方面的主張可參看 *Williams*, "The Status of the League of Nations in International Law," 載於 1925 年的 *Report of the International Law Association* 中。 *Union of South Africa* 的最高法院雖認爲西南非洲的委託治理地不是一個完全主權的獨立的國家, 而是在受託國 (即協商及參戰領袖各國) 或國際聯盟的主權統治之下, 但否認國際聯盟是一個「超國家」也不承認牠是一個明顯的國際人, 而以爲牠在實質上是「一個許多國家的聯合。這些國家依然保留牠

們自己的主權和地位；不過彼此約定，對於盟約上所載明的國際事務，採取某種一定的行動，對於某種有關全體大局的事情，互相合作。國際聯盟雖然有一個全體代表大會，一個理事會，和一個常設的秘書廳，以行使職權，但這些機關對於各會員國都沒有強制的權力——總之，國際聯盟不是一個國家。牠沒有自己的領土，沒有受牠統治的人民，也沒有主權的屬性。』Christian v. Rex, 見一九二三年十二月一日的 *Cape Times*。

〔按一〕國際聯盟第一次大會在其決議案中亦承認聯盟沒有發護照的能力。

〔按二〕凡獨立國家均有拒絕接受他國所派的某一特殊個人為外交代表之權。但除非有重大理由，任意拒絕他國之使節，往往可以引起國際交誼之破裂。故各國在派某人為使節之前，每預先徵求駐在國之同意，然後正式發表。

〔按三〕斡旋是和平處決國際爭議的方法之一。當兩國發生紛爭時，友邦各國均有依其好意出而斡旋的義務。依一九〇七年海牙國際爭議平和解決公約 (Convention For the Pacific Settlement of International Disputes)，局外國可不待相爭國之請求，自行出當斡旋與調停之任，即在開戰期內，局外國亦有斡旋與調停之權；相爭國對於此種斡旋或調停，不得視為有傷睦誼之舉（第三條）。但斡旋與調停，不論是出於相爭國之請求，或出於局外國之自願，純粹是商勸的性質。

(character of advice) 而無拘束之力 (第六條。)

〔教皇轄地不是一個國家〕 在一八七〇年以前，羅馬教皇所管轄的區域 (Holy See) 是一個國家；教皇兼有教權和政權，他是羅馬天主教的教主，同時也是一個凡界的主權者。在一八七〇那一年，教皇的領土爲意大利所籍沒，合併於意大利新王國，於是教皇的凡界主權就從此告終。但是，有些天主教的學者以爲教廷 (papacy) 仍舊是一個國家，雖然他們也承認教廷缺乏其他國家所具有的某幾種特徵。(註 1) 他們力謂教廷雖已失去了牠從前的領土，但牠還有梵諦岡 (Vatican) 城及其宅地；牠的官吏、僱員和衛隊等，便是牠的臣民；這些人員祇受教廷的法權管轄；教廷有牠自己的政府組織和法庭；教皇既不隸屬於意大利的國王，也不隸屬於任何凡界的元首；教皇可以派遣和接受外交的代表，這些代表和別的外交代表立於同等的地位；他也和別國締結教約 (concordats)；他享受凡界君主的一切尊榮 (至少天主教國家這樣待他。)

但我們以爲比較合理的意見是：教廷所受的待遇雖則好像是一個國際人，但在事實上牠並不是一個國際人；從政治科學上看來，牠更不是一個國家。兩次的海牙和平會議 (Hague Peace Conference) 以及其後所召集的各種國際會議，都沒有邀請教廷派遣全權代表。況且，梵諦岡教廷與別國往來派遣的外交代表，所辦理的都是關於宗教上的事務，而牠和別國所訂立的教約亦祇限於此等事件。



最後，從國際方面說，教廷並不是一個獨立的實體。意大利教皇保障法 (Law of Guarantees) 確是給教皇以各種特權和特免，使他不受意大利政府的法權管轄，但此項法律祇是意大利國會單方面所頒佈的法令，並不是教廷和意大利國雙方所訂立的協約，也不是一種國際條例（例如，那種承認某幾國為中立國的國際條例）。意大利國會所以不取消此項保障法及其所授與的特權和特免，所以不使教皇與天主教其他主教受同一待遇，隸屬於意大利法權管轄之下的，並無別的原因，完全是爲了顧忌公衆輿論之故。（按一）

（註一）關於教廷之政治的租國際的地位，可看 Fanchille, 前所引書，第一卷，第七二七及以下諸頁，和該處所引的參考書目。又參看 Oppenheim, 前所引書，第一卷，第一八一及以上諸頁；Dournaud, "Le pape et la droit des sens" (1888) ; Chrétiën, "La papauté et la conférence de la paix." 見 Rev. gén. de droit int. pub., 第六卷，第二八四及以下諸頁；及 M. Gidel 的一篇極有價值的論文，"Quelques idées sur la cond. int. de la papauté," 見 Rev. de droit int. et de l'Ét. comp., 第一八卷，第五八九及以下諸頁。

〔按一〕在一八七〇年以前，羅馬教皇非但掌握全世界天主教之最高教權，並且享有統治一萬六千方哩，三百餘萬人民的政權（在八〇〇年，Charlemagne 大帝因感謝羅馬教皇加冕的好意，

將羅馬獻贈教皇，是爲教皇取得此項政權之始。）一八七〇年九月，意大利國王 Victor Emmanuel 二，乘普法戰爭，法國撤回其駐守羅馬軍隊的機會，以武力佔領羅馬。當時教皇雖退居梵諦岡宮中，自稱囚犯，表示消極的抵抗，但羅馬市民卻投票表決贊成與意大利合併。自從那時，羅馬教皇之政權，便完全喪失了。但羅馬教皇在歐洲具有不可輕視的傳統勢力，意大利政府不敢過分與他爲難，故於一八七一年五月通過所謂教皇保障法，以示尊重教皇地位之意。依該保障法：教皇之身體神聖不可侵犯（第一條）；他享受君主之一切尊榮，保留以前所有的特權（第三條）；意大利政府年納優待費 3,225,000 法郎於教皇，賠償其喪失之領土（第四條）；梵諦岡宮及其他宮殿和宅地不可侵犯，意大利政府人員，非得教廷之同意，不得侵入（第五條至第八條）；教皇有派遣和接受外交代表的權利，此等外交代表得享受與意大利政府所派遣和接受之外交代表同等的外交特權（第十一條）；教皇有與世界各處教會交通之自由（第十二條）。但當時及以後的教皇對於意大利政府始終表示抗議，對於保障法內所規定的優待費亦從未接受分文。他們一直以囚犯自視。數十年來，意大利政府雖與教廷屢次談判，但迄未圓滿解決。直至一九二九年二月十一日意大利政府（由 Mussolini 代表）與教廷（由 Cardinal Pietro Gasparri 代表）簽訂新約，此爭執五十八年之久之所謂『羅馬問題』方始告一段落。此次新約包含政治條約，教約，和財政協定三項。其內容之要點約言之

爲：意大利承認天主教 (Roman Catholic and Apostolic Religion) 爲唯一國教；意大利政府宣告廢除一八七一年之教皇保障法，承認教廷之完全自由與獨立；教廷對於梵諦岡城享有完全的據有權和絕對的法權；教皇之身體神聖不可侵犯，侵犯教皇身體與侵犯意大利國王身體之罪等；教皇有派遣和接受外交代表之權；在教廷服務之教主及駐在教廷之各國外交代表，在意大利境內一律享受治外法權；教廷永不參預和干涉列國間的一切政治紛爭 (temporal disputes)，以及解決此項紛爭的國際會議，同時，梵諦岡城亦不受任何國家的侵犯，爲永久的中立地；意大利政府出資賠償教廷以前所讓與的羅馬城及其他采地，其數爲現金 750,000,000 法郎，和 1,000,000,000 法郎的五釐債券；教皇聲明羅馬問題從此永遠解決，並承認意大利王國。自從教廷與意大利政府簽訂此項條約後，其國際地位遂不無變更。一九二九年二月意大利政府與教廷簽訂之條約之全文，見一九二九年七月號的 *Current History* (第五五二—五六六頁。) 又，參閱胡愈之之教皇的新國與羅馬問題的解決，見東方雜誌，第二十六卷，第七號。

## 二 國家和其他社團的區別

(社團的性質和種類) 照我們前面所說，國家是一個人類的社團 (an association of human

being)。然而國家並不是唯一的人類社團。在每個文明程度很高的國家的領域內，還有無數的別種社團，如教會，工會，政黨，各種職業的團體，研究科學的機關，學術社，公務員的協會，等等。其實，現代生活最顯著的事實之一，就是，人們爲促進社會的，科學的，宗教的，教育的，政治的，經濟的和其他的共同利益起見，有組織各種集合團體的傾向，結果，今日的社會就成爲這許多團體的一個真正縱橫交錯的網狀組織。國家不復祇是一座『由無數除了對國家外，彼此都是平等的，沒有連帶關係的個人所堆積而成的散沙』了。這些社團中，有幾個的範圍很大，其社員包括國家大部份的成年人民；更有許多社團的範圍是國際的，其組織超越國界，其社員包括許多國家的人民。（註一）許多的人（男人和女人）同時是一個以上的此等社團的社員。這些社團都是有組織的；其中有許多社團有財政機關和預算，有不動產和動產，有正式章程，辦事細則和規律，並且對於牠們的會員得行使某種管轄權。有許多社團有國家所給與的法人特許狀，因此牠們具有一種法律家所謂的『法律人格』（*juristic personality*）；但無論國家曾經承認牠們的法人資格與否，照有幾個學者說來，牠們都有一種和假設的或虛擬的人格（*hypothetical or fictitious personality*）截然不同的『真實人格』（*real personality*）。（註二）有幾種社團，如宗教團體，慈善團體，教育團體等，其所要舉辦的事業也就是國家所要促進的事業。固然，有許多地方，國家也承認牠們在某種意義上是國家的合作夥伴，從事於同一的工作，所以常常從國庫中提出津貼金來幫助牠們。

(註一) M. Fomilée 在他的 "La science sociale contemporaine," 第十三頁上說：『試設想一個大圈子，在這個大圈子裏面還有許多小圈子，這些小圈子以千差萬別的方法和組織，形成多種多樣的狀態，但從不超越包圍着牠們的大圈子的界限；這就是國家這個大社團和許多特殊社團的一個象喻。』如果這裏所謂的『界限』是指領土界限而言，那麼，這個比喻當然是錯誤的，因為有許多社團並不受國界的限制。參閱 Maclver, "Community" (1919), 第二九頁。關於這些團體，Figgis ("Churches in the Modern State," 1913, 第八七—八八頁) 說：『所有這些團體——或者說，大部份的團體——都有一個真實的生命；每一團體，宛如一個個人，其對於別的團體的互相行為，都有一致的意志和心靈；牠們都應該享受合度的自由……牠們都是個人藉以達到他各種目的的手段。』

(註二) 關於此種團體之法律性質，曾經有過許多討論。Gierke ("Deutsches Genossenschaftsrecht," 1868 ff) 是主張此種團體具有真實人格性的第一個法學家，他以為無論國家會否正式承認牠們是法人，牠們是具有真實人格性的。英國的 Maitland 教授採納 Gierke 的見解。他說：『國家和團體似乎都是屬於同一門類 (genus) 的品種 (species)；牠們似乎是有永久組織的人類團體，牠們似乎是團體單位 (group units)。』我們似乎把行為和意思，是非和曲直，都歸原於這些團體，這些單位。』他以為，我們如果想在國家和其他人類團體之間劃下一條深不可測的鴻溝，那我們就上了法學家一種學說的當了。參看他在其自己翻譯的 Gierke, "Political Theories of Middle Ages" (1900), 一書上所做的序文，尤其是第九頁；又參看他的 "Collected Papers," 第三卷，第三〇四及以下諸頁。J. N. Figgis 博士，為爭教會的自主權，也以為各種為了增進共同利益而

組織的人類團體或社團如教會都具有『人格』的性質他力謂這種『人格性』是自然發生的，不是由國家依法的行爲授與的。參看他的“Churches in the Modern State” (1913)，第三章。主張同樣見解的學者還有 Barker, “Political Thought from Spenser to the Present Day,” 第一七五及以下諸頁。他以為這些團體，在國家加以承認或賦予人格以前，縱使沒有一種『真實的』人格，亦已有一種『法律的』人格；還有 Laski 見他的“*The Problem of Sovereignty*” (1917), “*Authority in the Modern State*” (1919), 和“*Grammar of Politics*” (1925), 尤其是該書的第七章。還有 MacIver, 見他的“*The Modern State*” (1926), 第一六五及以下諸頁。還有 Krabbe, 見他的“*The Modern Idea of the State*”；還有 Sabine 和 Shepard, 見他們在 Krabbe, “*The Modern Idea of the State*” 的英譯本 (1922) 上第一一及以下諸頁。又參看 *Political Quarterly*, 第一期 (1914) 上 Lindsay 的“*The State in Recent Political Theory*,” 和同雜誌第五期 (1915) 上 Barker 的“*The Discredited State*,” 還有 Paul Boncour, 見他的“*Le fédéralisme économique*” (1901), 尤其是第一頁及以下諸頁, 和第三六九及以下諸頁。

這種見解當然和傳統的，至今還是很流行的『賦予說』(concession theory)相反，照『賦予說』說來，一個團體的『人格』是從國家那裏得來的，非由明授，即由默認。對於這一點，請參照英國法庭對於 *Ozborne* 案件的判決書，這個判決書意謂工會的法律權利都是國家法令所賜與的，並非像反對這個判決書的人所主張，祇是一種『自然形成的東西。』關於傳統的見解，可看 *Nat. Land*, 前所引書，第三一頁。

〔國家和其他社團的區別〕 國家和許多其他人類社團雖有顯著的相同點，但是兩者在組織上，機能上，權力和目的上，確有根本不同之處。

第一，一個人要加入這種社團，純粹是一件自願的 (voluntary) 事情，加入以後，也可以任意出社；但國籍卻是強迫的 (compulsory)，一個公民除非用正式脫籍或歸化外國的方法，決不能任意脫離國家。

第二，一個人在同一時候可以任意加入許多自願社團，祇要他能得到牠們的許可和通過；但通例他不能做一個以上的國家的正式國民。

第三，凡是叫做「國家」的這種社團是限於一定領土範圍以內的；而其他社團卻不受領土的限制，如前而所說，牠們可以越過政治的疆界而伸入他國——他們實在可以擴張到全世界。

第四，一個自願社團的目的，祇限於達到一種，至多是數種，特殊的利益；而國家所要達到的目的，所要實現的利益，卻是多種的，並且是永在增加的。簡言之，國家是料理一般的，而不是料理特殊的，事業的。（註一）

第五，有許多自願社團的存在，祇是暫時的。牠們是為要完成某種特殊目的而組織的，等到牠們的目的達到以後，社團也就因之解散。還有許多社團則因內部意見不和或為了別種原因而歸消滅。反之，國家是一個永恆的，持久的社團。牠是永存不滅的；政府可以興亡，主權的中心可以轉移，但國家本身是永遠存

在的。在這裏，我們還可以說，國家是一個不可缺少的社團，而其他社團卻不一定是不可缺少的。人們可以不加入任何自願社團而依然生活，事實上有許多人確是不屬於任何自願社團的；但人們卻不能離開國家而生活。

最後，第六，也就是國家和其他社團最基本的區別：自願社團缺乏法律上的強制權力（legal power of coercion）——命令和強人服從的最高權力——簡言之，即主權權力（the power of sovereignty）。自願社團不能強迫其頑抗的社員服從其判決案，也不能因為他們不服從而處以懲罰。至多牠們祇能用社會制裁的壓力（the pressure of social disapprobation）來約束他們，或把他們驅逐出社。牠們不能採用逮捕，處罰，監禁，或沒收財產等方法來對付破壞章程的社員；而國家，當人民不服從牠的命令或藐視牠的威權時，卻可以採用這種種手段，有時甚至更厲害些。

在此地，還有一點是我們所不能不注意的，即組織自願社團的法律權利並不是漫無限制的。沒有一個文明國家會容許人民在其境域之內組織一個犯罪的或極不道德的，或其目的是與國家之公共政策相背的社團，更不會容許這種社團繼續存在。關於這種禁制的例子，不一而足，差不多每個國家都會以政府的命令來解散這種社團。

（註一）比較 Rournière, "L'individu, l'association et l'état," 第一章。照 MacIver (見 "The Modern State,"



第一七九頁)的意見,國家的特殊機能——即國家所以和其他社團不同者——是國家的成立係在建立和維持秩序,這種機能非別的社團所想有,亦非別的社團所能行使。

(自願社團要受國家的管轄) 一切自願社團,都要受國家某一種的管轄和節制,雖教會和各種宗教的團體也是如此。有些社團,其所受國家的管轄,自然比較嚴厲,其所以如此的原因很多,而其中最重要的一個原因,就是爲了保護其社員不受各該社團執事機關的非法壓迫。美國的政黨是純粹自願組織的一個最顯著的例子,在過去的一百餘年,美國的政黨一直被認爲完全不在國家管束範圍以內的一種組織,但現在亦已受國家的嚴格約束了。現在美國的各政黨,舉凡組織形式,初選日期,政黨費用,投票方法,甚至於黨員資格,都爲國家的法律所規定。(按)總而言之,國家對於自願社團的政策不一,或是絕對禁止牠們,或對牠們取寬容的態度,或是承認牠們(予牠們以一種法人的資格),或是管束牠們,或是給牠們以財政上的幫助。國家對於自願社團的政策究竟應該怎麼樣,不能在這裏討論。我們祇要明白:從法律的觀點看來,自願社團同個人一樣地受國家管束;牠們祇有經國家的允許方能存在;國家爲社會的利益計,爲保護社會的權利計,可以節制牠們的活動,可以管理牠們的行爲。

(按)美國在聯邦初成立時,國內政治上的主要人物,大都厭惡黨派。當時最能左右政治與

論的聯邦論叢 (The Federalist) 對於黨派之弊端，指摘不遺餘力（尤其是 Madison 的言論，見 The Federalist, 第十號。）華盛頓亦是反對政黨最力之一人，他在退職時，猶慙慙懇懇以分黨傾軋之危險告誡國人，謂在純粹民選的政府下，萬不可提倡政黨的精神。所以當時在國民制憲會議中，事實上雖已有兩大黨派之對峙（一派主張建立一強固的聯邦政府，與中央以莫大的權力，一派則主張保全各邦邦權，維持各邦之獨立），憲法上卻無隻字提及政黨；其後，政黨之組織，發展，及其活動，完全是在憲法的範圍以外。但憲法上雖無關於政黨的條文，政黨卻在無形中改變了憲法的精神。自十九世紀以來，政黨成了美國政治的發動機，而美國政治亦無時不為政黨所轉移。誠如 Bryce 所說，美國政黨之精神與勢力，對於政治機關之重要猶如蒸汽之於火車頭；易言喻之，政黨組織之於政府機關，猶如原動神經之於人身的肌肉、筋力、和骨骼。牠們傳送原動力，決定機關行動之方向。政府之運行全在政黨之掌握中（見 ‘American Commonwealth,’ 第二卷，第三頁。）他又說，由憲法所設立的政府和屹立於憲法範圍以外的政黨，在構造上雖彼此不同，但法內的政府機關的原動力卻是從法外的政黨機關那裏得來的（見 ‘Modern Democracies,’ 第一卷，第四十三頁。）但後來因為政黨組織一天腐敗一天，政黨精神一天墮落一天，故自十九世紀末葉以來，各邦都相繼將政黨的行動，加以種種法律上的限制。

〔所謂多元主義的學說〕 傳統的學說，認國家主權之性質是沒有限制的，獨一無二的，所以在國家領土法權 (territorial jurisdiction) 以內的一切其他社團和團體，都完全隸屬於國家的威權之下；但這種學說近年來已被一班叫做『多元主義者』 (‘Pluralists’) (按一) 基爾特社會主義者 (Guild Socialists) 工團主義者 (Syndicalists) (按二) 等學者所駁擊。這班學者的理論，簡括說來，是這樣的：近來因各種爲促進和保障實業的，政治的，和其他各種利益的自願社團和團體日益增多的結果，社會已不是一個以無組織的個人爲單位的團體 (an association of individuals)，而逐漸地成爲一個以有組織的團體爲單位的集合體 (an aggregation of groups) 了。(註一) 他們以爲現在與國家相對立的是團體，從前把個人與國家對舉 (man versus the state) 的個人主義學說已不復存在。凡是屬於這種團體之一的個人，都有兩重服從和效忠的責任——其一是對於國家的忠順，其一是對於他所屬的團體的忠順——萬一國家和團體發生衝突，兩者都可儘量要求個人對牠服從和效忠。他們力謂，我們必須承認這些社團具有明顯的『自然的合體人格』 (natural corporate personalities)，這種人格並不是由國家的行爲創立的。有許多社團所經營的事業，所欲實現的利益，同國家所做的某一部份事業是一樣的，或是有密切關係的。在事實上，這些社團活動的總量，遠非國家的活動所能匹敵。(註二) 是以國家這種社團並不一定是比了在其領土範圍以內的其他社團更爲重要。(註三) 所以他們以爲不應該把國家看做

在其他社團之上，爲其他社團所完全從屬的，萬全的，不可缺少的唯一社團。（註四）國家不過是許多社團中的一個社團而已，牠要求個人向牠盡忠的權利，並不高於其他的社團，如梅德蘭（Maitland）所說的，國家和其他社團都是屬於同一門類（genus）的品種（species）。他們亦承認國家在有些地方是一種獨特的社團（an association sui generis），但他們以爲國家的職務並不是在管理其他社團的特殊事務，而是在解決各社團間的糾紛，牠並不是其他社團體的一個共同的主治者，而是各社團間的一個仲裁者。所以對於所有這些社團應該承認其有廣大的自主權，這是牠們固有的自然權利。用白革（Barker）（註五）和拉斯基（Laski）（註六）的話來說，社會應該是一種『聯治的』組織（“federally” organized），那就是說，國家現在所握有的所行使的管理權，至少大部份應該讓與和分給社團自己，允許每個社團『在不違背全社會之一般利益的範圍內，有爲其自身立法的權利』（註七）國家不應該有『解決生產者之問題或直接管轄生產』的權利。（註八）關於實業的事項，應該由國家和職工組合（trade unions）劃分職務，以國家代表有組織的消費者，以職工組合代表有組織的生產者。凡是和實業有關係的立法權應該歸兩個對等的（co-equal）議會來行使；這兩個議會，一個代表國家，一個代表生產者，兩者在牠們各自的範圍內都是最高的。這就是基爾特社會主義者所提出的解決方法。（註九）

（註一）參看 Parnes, “Sociology and Political Theory” (1920), 第三〇頁, 和那裏所引的各家意見。

(註二) Cole, "Self-Government in Industry" (1917), 第 110 頁。

(註三) Burns, "The Morality of Nations" (1916), 第三六頁。

(註四) 我們不可把國家當做『一個存在於四圍空無所有之中的獨一無二的實體』見 Cole, "Social Theory" (1920), 第八一頁。又比較 Duguit ("L'État, les gouvernants et les agents," 1903, 第 133—134 頁) 他也贊成這種見解。爲國家『僅是社會形式的一種, 其性質和別的社會形式相同』他說道也就是 Gierke 和 Preuss 的見解。社會學家 Durkheim 的意見也是如此。參看 Barnes, "Durkheim's Contributions to Political Theory," *Polit. Sci. Quar.*, 第二五卷 (1920), 第二三六及以下諸頁。又參看 Follett, "The New State" (1918), 她在這本書上力謂『多元主義是目前最有生氣的政治思潮』(第十頁) 她還說, 『國家對於其他社團的忽視, 使我們政治的發展受到阻礙』(第一五二頁)。但這位著者可不像別的多元主義者那樣趨於極端, 她並不主張把主權劃分給國家和其他的社團。

(註五) 見 Parker, 前所引書, 第一八一頁。

(註六) "Grammar of Politics" (1925), 第七章。又參看他的 "The Problem of Sovereignty" (1917), 第一章和 "Foundations of Sovereignty and Other Essays" (1921), 第 111 和 114 頁。

(註七) Laski, "Grammar of Politics," 第二六九頁。

(註八) Cole, 前所引書, 第三〇和 31 頁。

(註九) Cole, "Self-Government in Industry" (1917); Webb, "A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain" (1920), 尤其是第一一〇及以下諸頁, 和第一一五及以下諸頁; 他在該書上建議設立二個議會, 一個是『政治的』議會, 還有一個是『社會的』議會。Hobson, "National Guilds and the State" (1920); Penty, "Old Worlds for New" (1919); Taylor, "The Guild State" (1920); Pelleo, "The Servile State" (1920); Russell, "Proposed Roads to Freedom" (1919), 第八二—八四頁; Carpenter, "Guild Socialism" (1922)。

〔按一〕 傳統的一元國家論以爲國家具有單一的絕對的主權權力, 爲一切政治的和法律的威權之淵源。人類的一切生活及其組織悉包括在國家之中, 而受國家權力之支配。多元的國家論即係對一元的國家論而發。多元國家論者的中心思想雖不出推翻國家之主權的範圍, 但諸家之着重點不同, 有從政治學的立場出發 (如 Iaski), 有從法學的立場出發 (如 Duguit, Krabbe), 有從社會學的立場出發 (如 MacIver), 有從社會經濟的立場出發 (如 Cole), 所以雖同在多元國家論的旗幟之下, 對於國家的理論, 各家並不完全一致。

〔按二〕 基爾特社會主義者, 和其他的多元國家論者一樣, 雖主張取消一元的國家 (monistic state) —— 卽具有至高無上, 無所不包的主權的國家 —— 卻不主張廢除國家; 工團主義者則主張

根本毀滅國家，而將國家的主權權力移歸於勞動生產者的團體。工團主義者以爲國家是經濟的優越階級掠奪勞工階級的工具。他們認定國家不但在目前的社會中是資本家剝奪他人的工具，就其本質而言，即在將來，也必爲資產階級之護衛士。除非勞動生產者取得全社會之統治權，真正的民主主義決無實現之一日。所以他們反對一切的國家改造主義，而主張以直接行動的方法打倒國家。基爾特社會主義者雖也主張解除國家的經濟的統治權，而把牠完全交給生產者，但認爲在政治的一方面仍需要一個代表公共意志的機關——國家。工團主義者則主張生產者團體應爲全社會的統治者，非但管理經濟一方面的事務，並且掌握政治的職權。關於各家的理論，如不能直接閱讀原文，可參考下列諸書：陸國香與馮和法合譯，近代政治思想史（即 Gattell, "History of Political Thought" 的下半部），第十五章及第十六章；張虹君譯，近代政治思想史（即 Merriam, Barnes 等合著的 "Political Theories, Recent Times"），第三章和第六章；薩孟武，現代政治思潮，第四章，第五章，和第七章；高一涵，政治學綱要，第三章和第四章。

〔對於多元學說的批評〕 多元主義的國家觀是必定否認國家的主權的，多元主義者竭力主張取消主權學說，認主權學說在實際上已經破滅，認主權學說是一種『迷信』（superstition）或無謂的虛構（useless fiction）已不復與現代生活的事實相符，（註一）等等。

我們固然很願意承認：現代的自願團體或社團對於文明人民的地方生活和國家生活關係之重要，遠非往昔的自願社團所能比擬；有許多自願社團所做的事業，或想做的事業，對於一般社會實有極大的價值；所以，對於這種社團，我們應該加以獎勵和扶助，且於某種情形之下，即國家也應資助牠們。此外，我們對於以此種自願社團為代表制之構成基礎的職業代表制，也承認其有相當的理由。但我們以為：凡是想把自願社團和國家放在平等地位的學說，以為牠們和國家根本沒有差別，以為一個人可以有兩種或兩種以上的服從或效忠，一種對於國家，一種對於他所屬的一個或一個以上的社團，以為一個人對國家的忠順不一定是高於其對自願社團的忠順；凡是諸如此類想廢棄國家主權的理論，想把國家的權力和機能分配給國家和許多其他社團的學說，都是沒有根據的，不足批評的。這種學說如果實行起來，就不啻是回復到歐洲中古時代的半無政府狀態，在歐洲的中古時代，主權便是分散於教會，國家，封建諸侯，氏族，行會等等各種對敵的統治者或團體的。（註二）一位有名的英國學者說得好：『工人階級的組織，想在「政治國家」內，為其自身建立一個由工人統治，為工人利益的「經濟國家」，而這個「經濟國家」的經濟生活實際上又完全不受「政治國家」的節制，這種幻想實是一種危險的妄想。』（註三）假使把這種學說施諸實行，就難免不引起許多法權上的衝突；到了那個時候，國家既和許多爭雄的敵對的社團處於對抗的地位，其威權就不免要萎縮，而國家維持秩序和保障安全的權力也將因之大為減損了。其實『多元



主義者』爲各種自願社團所要求的自主權如被承認，則社會更需要有像國家這一種高級權力，非但可以保護全體社會，使牠不致受到各社團間不可避免的衝突之擾害，並且還可以保護各社團的社員，使他們不致受其所屬社團不時的凌虐和壓迫。（註四）其實，國家最重的職務之一，便是在保持各爭雄的社團間之界限，使各社團間之競爭不致越出正當的範圍，是在做各社團的一個仲裁者或公正人，調劑或和解各社團間的利害衝突。（註五）

- （註一）攻擊傳統的國家主權者有 Laski, "Grammar of Politics," 第二七一頁; Cole "Self-Government in Industry," 第二二七頁; Barker, 前文; Lindsay, 前文, 第一三六頁; Krabbe, "Modern Idea of the State," 第三五頁和 Duguit, "Droit Constitutionnel" (1911), 第一卷, 第四九及以下諸頁, 第六九及以下諸頁。關於說明多元主權學說的文字, 可參看 Coker, "The Attack upon State Sovereignty," 見 Merriam, Barnes 等所編的 "Political Theories, Recent Times" (1925), 第八〇及以下諸頁, 和他在 Amer. Pol. Sci. Review, 第一五卷 (第一八五及以下諸頁) 上所發表的 "The Technique of the Pluralistic State" 一文; Ellis, "Guild Socialism and Pluralism," 同雜誌, 第一八卷, 第五八四及以下諸頁; 和 Elliott, "Sovereign State or Sovereign Group," 同雜誌, 第一九卷, 第四七五及以下諸頁。

（註二）有些贊成上述學說的人實在主張恢復中古的基爾特制度。但正如 Barker 所說, "Medieval Political Thought," 見 "Some Great Medieval Thinkers," 1923, 第二八頁。『我們不能根據中古國家中的團體地位來議論現代國家中的團

體地位，因為中古國家和現代國家十分不同。』

(註三) Hobson, "Democracy after the War" (1918), 第一八一頁。又參看 Esmein, 前所引書, (第五版, 1909), 第二八頁, 他力謂這種學說『既不正確, 又是危險。』

(註四) 關於這一點, 比較 Barker, 前所引書, 第二四五頁; Coker 在 Merriam, Barnes 等所編的 "Political Theories, Recent Times" 上所發表的那文, 第一一及以下諸頁; 和 Ellis, "The Pluralistic State," 見 Amer. Pol. Sci. Review, 第一四卷 (1920), 第四〇四—四〇五頁。

(註五) 卽 *Elites* 也, 以爲『要阻止團體間的侵權, 要保全牠們的權利, 在牠們之上實需要一個強有力的權力,』並且『國家之所以具有強制力的, 大半是在管理這些團體, 使牠們不至越出正義的範圍,』見前所引書第九〇頁。

〔結論〕 就某數點而言, 國家的組織雖有許多可以改進的地方, (註一) 但若謂一元的主權國家已經破滅, 若謂經驗已證明這種國家不復適宜於近代的生活情形, 並且不能應付近代的生活情形, 若謂一元的主權國家應該爲一種多元的形式所替代, 則未免有些過當。要證明一元主權國家的不當, 其責任是在主張取消一元主權國家的人, 但至今他們還未能履行這個責任。

(註一) 同情的批評者, 如 Coker, Follett, 和 Ellis 都認爲多元主義者的學說未嘗沒有可取的地方; 他們以爲多元的國家論者竭力說明社會集團的地位的重要, 並且主張代議政制應該多多注重社會集團, 尤爲有識之見。

### 三 國家之目的

〔國家是目的呢還是手段呢〕 我們把國家的性質既已說明，當然要進而討論牠的意向、宗旨、或目的了。關於這個問題，各時代的觀念以及同一時代各學者的觀念，頗不一致；但在承認國家有存在的價值和必要的學者，對於這個問題的意見雖稍有出入，卻是無關重要的。他們意見互殊的地方是在各人對於國家所要達到的某幾種目的之着重點不同，和各人對於這些目的之重要的次序的意見不一致。

從前的人，尤其是希臘人，以為國家本身即是一個目的，並非祇是為完成某種特殊目的的一種手段；他們在實際上也應用這個原理。依照這種觀念，則人類活動的範圍，幾沒有一處可以不受國家的侵犯。在社會的集合利益以外尚有個人的利益，這種觀念在那個時候是不存在的。（註一）個人的生活是受國家管理的，個人的活動是為國家所規定的，好像個人是為國家而生存，國家不是為個人而設立。近代德意志的政治哲學便差不多是根據這種原則的，所以頗受世人的非議。可是就一般而言，近代的政治科學卻着重下例的原則：國家祇是為要達到某種目的的一種制度或手段，其本身並不是一種目的。（註二）

（註一）比較 Laboulaye, "The Modern State," 第一〇七頁。

（註二）但有些現代的政治學者卻把國家本身當做一個目的，參看，譬如說，Ritchie ("Principles of State Interference,"

第一〇二頁)他說,因爲最善良的生活祇有在國家中方能實現,所以國家不僅是一個手段,其本身即是一個目的。Villowby 在他的 "Rôle de l'état," 第八一九頁上, Hegel 在他的 "Philosophie des Rechts" 上,差不多表示同樣的意見。Willoughby ("Nature of the State," 第三一七頁)說,要解答「國家是一種目的呢還是一種手段呢」這個問題,全看所取的觀點而定,從純粹個人主義的觀點看來,國家祇是爲圖謀人類社會的最高發展的一種手段,一種工具,或一種有效的方法。(但在一個政治社會裏,每個人都有二重資格:一方面他是一個對於他自己行爲有自主自由的「個人」(individual);一方面他是一個「公民」(citizen),換句話說,是他所居住的政治社會之一員。在一個公民的地位,他是組成全體政治社會的一個不可分離的份子,他的意志當然亦不能與全體的意志分離。——譯者)但若把國家看做和組成牠的「個人」有分別而和「公民」有關係的一種制度,那麼,他說,牠自身當然就是一個目的了。

Bluntschli 以爲把國家當做一種目的的古代理學說,和把國家當做一種工具的近代學說,都有一部份的真理,但都失之太偏。他說,國家可以當做一種目的,也可以當做一種手段,全憑所取的觀點而定。猶如一幅圖畫:從一方面看來,畫家賣畫來維持他的生活,這畫是一種工具;但自他方面看來,他藉這幅畫來實現他最高的理想,這畫本身就是一種目的了。國家也是如此:從一方面看,牠是爲要實現組成牠的各個人之利益的一種工具;但從另一方面看,牠自身就是一個目的。"Theory of the State," 第三〇五—三〇七頁。

〔國家目的之分別〕 論到國家的目的,我們可以分國家的目的爲一般的(或基本的)目的和特

殊的目的。我們也可以把國家的目的分爲最後的目的和直接的（或目前的）目的。（註一）德國的學者浩存道夫（Holtendorff）在他的政治原理（‘Prinzipien der Politik’）一書中，把國家的目的分爲實在的和理想的兩種。（註二）他說，國家的實在目的有三：（一）發展國家的權力；（二）維持正義和法律；（三）促進社會的進步和人民的文明。簡言之，國家權力，正義，和人類文明——按照牠們的重要爲順序——就是浩存道夫所謂的國家的實在目的。發展國家權力是國家的初步目的；促進人類文明是國家的終極目的。（註三）

伯倫智利（Bluntschli）遵循浩存道夫的立論，既反對認國家之目的僅在維持人與人之間的正義的『正義說』（Theorie des Rechtszweckes），又反對黑格爾（Hegel）所倡導與辯護的認國家之使命是在實現道德規律（the realization of the moral law）的『道德說』（Theorie des Sittlichkeitszweckes）；他以為前者失之過狹，後者失之太廣，兩者都是無結果的。伯倫智利和浩存道夫一樣，極看重『一般福利說』（Theorie des Wohlfahrtszweckes），雖然他指出這個學說也有困難的地方，因為要決定一般福利的內容究竟是什麼，並無一個一定的標準。他說，一般福利說往往爲人所利用，政治上的許多罪惡，國家的許多專制暴虐的行爲，每假託一般福利之名以行。（註四）一般福利說祇謂國家之初步的和基本的目的是在促進一般的福利，還是不能解決我們的問題，因為牠並沒有說明何爲一般的福利。這好

像是說，公民的責任是在修德，但並不告訴他德是什麼，或怎樣修法。

另一個有名的德國政治學家，摩爾（Von Mohl），以為國家的目的是在提高人民之生活目標（die Forderung der Lebenszwecke des Volkes）（註五）美國的學者柏哲士（ Burgess）以為國家的目標或目的可分為初步的，第二步的，和最後的三種。他先說明國家的最後目的；他以為國家的最後目的，是在使全人類達到完美的地步，發展世界的文明（這兩項和洪存道夫與伯倫智利的意見相同），和在地球上建立美德與倫理的世界（這和黑格兒的意見相同）。國家的第二步目的是在完成國內民族的特性，發展民族的天才和國民的生活。國家的初步目的是在建立一個政府和自由的制度。他說，國家的目的，按照其歷史的順序說來，是：第一，組織政府和建立自由，使政府有最大限度的權力，個人有最大限度的自由，兩者並存而不相衝突；第二，有了政府和自由，各國民族的天才得以發展，得以完成，得以在風俗，法律，和文物制度中具體表現出來；第三，從而使我們可以綜覽世界的文明，把牠詳加調查和研究，發揮和宣揚，使牠充分地實現出來。（註六）但是，在這裏柏哲士似乎又把目的和手段混同在一起了。我們實在不明白，譬如說，為什麼把政府的建立看做一個要實現的目的，而不把牠當做達到目的的一種手段。

此外，歷來的一班政治學者都曾討論到國家之目的，提出各種簡括的國家目的的學說。例如，洛克（Locke）說政府之目的是在謀『人類的幸福』（“the good of mankind”）（註六）——赫胥黎

(Huxley)說，這是歷來關於政府目的的一條『最高貴最簡潔』的說明。(註八)但是所謂人類的幸福並不是對於一切的人，在任何的條件和環境之下，都是絕對不變的；至於人類幸福的內容到底是什麼，更沒有一致的意見。呂騏 (Ritchie) 教授，在其國家干涉的原理 (“Principles of State Interference”) 一書中，以為國家的目的不過是在使個人達到至善的生活而已。密爾約翰 (John Stuart Mill) 說：『就是在最完善的國家裏，人類的精力和才能亦大半是消耗在互相的牽掣和抵觸上，這實在是件痛心的事。政府之正當目的是在把這種無謂的浪費減至最低限度，設法使人類現在用在互相傷害或防備被人侵犯上的精力，轉用在正當的事業上，使自然力能夠逐漸為人類物質上和道德上的幸福之助。』(註九)

(註一) 關於國家的理想目的和真實目的的區別，可看 Holtzendorf, “Prinzipien der Politik,” 第七章和 Bluntschli, 前所引書, 第五篇, 第二章; 關於一般國家的目的和特殊國家的目的之區別, 可看 Willoughby, 前所引書, 第三〇九頁; 關於國家之特種目的和普通目的的區別, 可看 Von Mohl, “Encyklopädie der Staatswissenschaften,” 第七七頁; 關於國家的初步目的, 第二步目的, 和最後目的的區別, 可看 Burgess, “Political Science and Constitutional Law,” 第一卷, 第八五頁。

(註二) 第七—八章。

(註三) 同書, 第二章, “Die Harmonie der Staatszwecke”。

(註四) “Theory of the State,” 第五篇, 第四章。

(註五) "Enzyklopädie der Staatswissenschaften," 第七——七六頁。

(註六) "Political Science and Constitutional Law," 第一卷, 第八九頁。

(註七) "Two Treatises of Government," 第三二九節。

(註八) "Criticisms and Addresses," 第三三頁。

(註九) "Political Economy," 第二卷, 第六〇三頁。Spinoza 以爲國家的主要目的是在保持自由, "Theologico-Political

Treatise" (Elves 的英譯本), 第二五九頁。Giddings 教授以爲國家的基本目的是在『維持一切人民能夠生活的條件, 這種生活就是亞利士多德所說的「一個完美的自足的生活」』 "Descriptive and Historical Sociology," 第五〇九頁。

(結論) 國家之原本的, 初步的, 直接的目的, 是在維持組成國家的人民與人民之間的和平, 秩序, 安全 and 正義。一個國家如果不能把這些目的達到相當的程度, 便無存在的理由。其次, 國家除爲個人謀幸福外, 尚須以社會之更大的集合需要——即羣體的幸福——爲前提。牠必須注意到共同的利益, 促進民族的進步; 凡不是個人單獨的行動或藉自願的團體所能做到的或所能勝任的事情, 只要對於公衆有益, 國家必須盡力替社會去做。浩存道夫和伯倫智利所謂國家目的之一是在發展民族的能力和完成國民的生活, 也就是這個意思。這可以說是國家的第二步目的。最後, 促進全人類的文明, 可算是國家之最後的和最高的目的。這就是德國人的文化使命說 (Theorie des Kulturzweckes des Staates); 浩存道夫, 斯



坦因 (Stein)、衛格納 (Wagner)、伯倫智利等，都是竭力辯護和主張這種學說的。所以國家有三個目的：第一，牠的使命是在增進個人的幸福；第二，牠必須設法爲有團體組織的人民謀集合的利益；最後，牠必須促進世界的文明和進步。(註一)(按一)

(註一)關於國家的正當職權，在本書第十七章上再詳細討論。

[按一] Garner 在前一節中批評 Burgess 沒有把目的和手段劃分清楚。他說，假若發展世界文明是國家最終的目的，那麼，爲什麼不把建立政府和自由當做達到這個目的的方法，而把牠看做一個要實現的目的？在這裏，我們亦可以拿他批評 Burgess 的話來批評他自己。他既認促進全人類文明爲國家最高的目的，那麼，所謂初步的目的——維持和平，秩序，安寧，和正義——祇是達到國家最高目的的方法而已，爲什麼又要稱牠爲目的呢？至於說國家的最後目的是在發展世界文明，也不無疑義。發展世界文明並不是國家所能獨負的使命，而是世界上一切團體和全人類所應共同擔負的工作。人類文明的發展若是沒有國家，也許要受到阻礙，但若祇靠國家，人類文明必無從進步，因爲人類文明是多方面的，其發展有賴乎各種經濟的，藝術的，宗教的等團體之共同努力。國家的功用充其量不過是在建立社會的秩序——當然不是爲秩序本身而建立秩序，而是因爲一切人類

生活的發展需要秩序。我們並不是輕視國家的地位；這是國家之事實上的功用。我們承認國家在社會中佔有重要的地位，但不能承認牠是一個萬能的東西，把從保障個人生活一直到促進人類文明的責任，都放在牠的肩上。

再者，Garner 對於國家本身性質的見解，亦非譯者所能完全贊同。茲敢不揣譎陋，將鄙見附錄於此，以供讀者參考。

「人類生活之精神上和物質上的需要和活動是多方面的。人類爲要滿足各種慾望，達到各種目的，便利用分工合作的方法，有各種團體的組織。例如，爲了宗教上的共同信仰，便有教會的組織，爲了經濟上的共同利益，便有各種商業的和職工的團體之組織，爲了學術上的共同興趣，便有各種學術團體的組織。每一種團體的組織代表一種或數種共同的旨趣和目的。國家之性質，和教會，工會，學校等組織之性質一樣，亦是一種具有一定旨趣和目的的團體。一切團體，不論牠們的性質是相同的或是相異的，牠們的旨趣和目的是一致的或是相衝突的，都是社會的一部份。所以無論那一種團體的範圍祇能代表人類利益和目的的一部份；沒有一個團體可以概括人類一切的活動，也沒有一個團體可以凌駕乎其他各種團體之上。祇有社會纔能代表人類生活現象的全部。」

「那麼，團體是什麼呢？團體是人類爲謀某一種或某數種共同旨趣和目的而成立的一種組織。」

一羣沒有共同目的，沒有組織的人民的集合，祇能算是「烏合」，不能稱為「團體」。譬如有一輛汽車翻在溝裏，許多人圍着看熱鬧，這一羣偶然集合的人不能算是一種團體。但若這一羣看熱鬧的人大家聯合起來，設法把這輛汽車從溝裏拖出來，那時，他們就從「烏合」而變為「團體」了。但這種團體可算是範圍最小，時間最短的團體；他們把汽車從溝裏拖出來後，他們的目的就算達到，他們的團體亦就因之解散。又如，某校要舉行一個二十五週年慶祝大會，全校教職員和學生共同籌備和計劃這件事情，這種組織就是一種團體。參加這種組織的教職員和學生對於慶祝這件事，人人都有共同的興趣和目的。但在慶祝會開過之後，大家的目的已經達到，這個為慶祝會而組織的團類，就無存在之必要了。我們根據這個原則推論下去，則學校，教會，工會，學術研究會，國家等，也都是為謀共同利益，實現共同目的而組織的團體。不過，這些團體之性質和目的有簡單和複雜的不同，有重要和不重要的差別。所以有的團體範圍非常之大，有的卻非常之小；有的團體的存在極其悠久，有的卻極其短暫；有的在社會中所佔的地位非常重要，有的卻無關緊要。例如，前面所說的二種團體，其範圍既是非常之小，其存在的時間亦極其短暫。又如國家和教會因為牠們所要實現的利益，所要達到的目的，最是廣大，並且最是重要，所以牠們的範圍亦是最廣大，存在的時間亦是最久遠，而且在社會中所佔的地位亦比別種團體重要。（參閱 R. M. MacIver, 'Community', 第二章）。

『由上所述，可知國家祇不過是人類所組織的許多團體中的一種，牠和教會、工會等團體屬於同一範疇。國家和其他各種團體一樣，亦是在歷史的過程中，應特種需要而產生的，決不是與人類同時發生的。國家所要達到的目的雖比其他的團體來得多，國家的範圍雖比其他的團體來得大，國家的組織雖比其他的團體來得永久和穩固，但牠在性質上和別種團體是一樣的，並不能超越乎其他一切團體之上，概括所有人類的活動和組織。誠如 *Lawson* 所說，政府所表現的意志也許是我們所遇見的意志中最大的意志，但並不是社會全部的意志。我們決不能把組成文明實體的各種人類旨趣，如社會、藝術、宗教、人事、政治等，概括在一個單純的範疇裏。國家的意志不過是全部的一個特殊部份。牠當然是社會之極重要的一部份，猶如骨骼是人身之重要部份一樣。但我們不能把牠當做社會全部的意志，猶如我們不能把支持身體之骨骼當做生命的全部一樣。』(A Grammar of Politics, 第二十八頁。)

『從前面的討論，我們知道國家不過是人類為謀共同利益和目的而組織的團體之一種。但人類團體的種類極多，每一種團體都有牠的特質。國家所以和其他團體有區別的，就是因為牠有和別種團體不同的特點。我們現在說明國家的特質，就可以明瞭國家的真正性質。

『第一，國家是一種地域的團體。國家因其本身的性質，不能不有一定境界的地域為其範圍。別

種團體都是屬人的，不受地域的限制，例如現在有許多種團體，其活動的範圍往往普及於全世界；國家卻是一種人的團體，同時又是一種地域的團體，凡是居留在他疆區以內的人民，不管是不是他的真正成員，都要受牠管轄。

『第二，國家是維持和發展社會秩序的政治團體。人類是天生的社會的動物，決不能脫離社會而單獨生存；但人類要安適地過合羣生活，卻不能沒有秩序。國家最重大的職務，就是維持和發展社會秩序；保障各個人物質上和精神上最低限度的安全；規定人類間種種權利和義務的關係；保護與調劑社會中各種為謀特殊利益和目的而組織的團體。無政府主義者以為國家是束縛人類自由的桎梏，而主張廢除國家。這種主張在理論上固然也有一部份的道理。但在現今這樣複雜的社會生活中，人類的需求和活動千差萬別，不能一致，彼此間利害的衝突，實是難免的事情，假若沒有為大家所公認而肯遵守的規律來維持社會的秩序，那麼，我們的生活就要發生困難和危險了。所以人類苟欲保持和平親善的公共生活，有許多地方決不能聽各人憑一己的感情衝動，任意妄為，來妨害全體社會的生活。這種為了公共生活而對於個人行為所加的規定，非但不是自由的限制，而且是自由的保障。我們要任意殺人而國家的法律不准我們殺人，對於這種強制的規律，決不能說是剝奪我們的自由。禁止有害於公共福利的個人行為，不得謂為侵犯自由。所以國家維持社會秩序，實為現代人類生

活所不可缺少的一種團體。但國家的職務雖是極其重大，牠並不是至高無上，概括人類一切活動的萬能團體。若是沒有國家來維持社會秩序，人類固然不能一刻安居，但除了國家之外，別種重要的團體，也是我們生活所不可缺少的。若是沒有各種經濟的團體，我們物質生活的需求就不能滿足；若是沒有各種文化的或學術的團體，我們的智識就無從進步，人類的文化亦就要淪亡了。

『第三，國家是具有強制力的團體。無論那一種團體，不論其目的是重要或是不重要，其組織是複雜或是簡單，對於其成立的目的和活動的範圍，以及其團員的行動之關於全體的目的和利益者，無不制定共同的規則，爲團員所遵守。一個團體若是沒有共同的規則，一切事情聽各團員從心所欲，妄自主張，那麼，這個團體就不能成立了，國家既是一種團體，當然亦有爲團員所公認和所肯遵守的規則或法律；不過國家在執行法律的時候，有一點是和別種團體不同，就是，國家是具有強制其團員服從法律的權力的。』除了在革命的時候，祇有國家具有強人服從的權利，祇有國家可以採用監禁、放逐、或處死等最後的強制手段。」（見 MacIver, "The Elements of Social Science," 第八十六頁。）其他的團體對於其不肯遵守規則的團員，祇能科他以罰金，或處他以別種物質上或精神上的懲罰，至多亦不過是取消他在團內所應該享受的一切權利而已。譬如我違反某俱樂部團體的規則，牠至多不過是把我驅逐出團；這樣，我固是失去了某一種俱樂部權利，甚至失去了一部份平日往

還的朋友，在精神上也許發生無限的痛苦，但我的生命財產以及我的行動，則仍受國家法律的保障，非別人所能干涉。又如，我自己若是不願意受某一團體的拘束，也可以任意出團，團體並沒有不准我出團的強制力；假若團體橫加干涉，妨害我的自由，我可以控諸法庭，要求國家法律的保障。國家的法律對於其成員卻有一種強制的拘束力。祇要在牠的領域之內，便要受牠的管轄。國家向我徵稅或令我送子女入學，我決不能因為反對付稅，或不願意子女受教育而背叛國家，或任意脫離國家。假若我不聽從國家的法令，國家可以用武力強迫我服從。

「但國家的法律爲什麼能有這種強制力呢？這個問題在政治學上變成了一個啞謎。傳統的學者以爲國家的法律是掌握主權權力之特定的個人或機關所發施的命令，所以有強制人民服從的權力；或以爲國家的法律是凌駕一切人格和意志之上的最高人格和意志的表現，所以有無條件拘束一切人民和團體的威權。因此，他們視國家爲社會中至尊無上的主權者，認這種權力爲國家之神聖不可侵犯的固有權利。這種解釋，非但倒果爲因，並且有絕大的危險。其實，國家的法律所以具有強制力，是國家的性質和職能有以使然。我們在前面已經說過：人類生存於世，彼此之間，實有相互連帶的關係，一個人若是遺世而獨立，非但他的個性無從發展，恐怕連他生活的最低需要也不能滿足，所以不能不從事於社會的生活。但要鞏固和發展社會的生活，卻不能沒有秩序。國家之最重大的責任

和職能，就是在維持社會的秩序，使人民之共同的需要和利益得以滿足，人民之個性得以發展，權利得以保障。社會賦國家以強制力的，就是要使國家能藉此以執行這種爲鞏固社會連帶的關係和發展社會的目的而設立的規則。人民所以肯服從國家的權力，也就是因爲覺得個人的需要和幸福既與社會一般的利益息息相關，社會生活的鞏固實爲個性發展所不可缺少的條件，國家在爲全社會的目的而行使其權力時，自應與以承認和擁護。國家不是祇有權利而無義務的；牠是因爲有了義務而後才有權利。人民亦不是祇有義務而無權利的；人民之所以盡服從的義務，是因爲要得到權利的保障。所以一個國家的政府機關所行使的權力，並不是不受限制，無條件拘束人民之意思的命令權，乃是以保障人民的權利，發展公共生活爲目的的行政行爲。一般人每以爲國家是一切權力之最終源泉，凡是以國家的名義所發施的號令即是最終的號令，就是因爲不明瞭國家之真正性質，和不知道國家爲何具有強制力的緣故。

『由上所述，可知國家爲行使牠的職能，不能沒有相當的強制權力，但這種權力的運用，在事實上，在道德上，是有條件的和有限制的。國家的行爲必須以人民的意思爲依歸；國家的價值是以其能否盡職爲標準。違悖社會之目的，沒有道德基礎的強制力雖能暫時收效，但終究不能持久的。以前美國的獨立，法國的革命，以及最近俄羅斯帝國的滅亡，都是很明顯的實例。近代有許多國家的政權，每



爲某一特殊階級所操縱或霸佔，他們祇知憑藉其經濟上或政治上的優越地位，以謀他們自己的私利，對於民衆非但不盡力爲之謀安全美滿的生活，並且濫用權力來剝奪他們的權利和自由，增加他們的痛苦；像這種國家，既已失去了其存在的理由，若不加以改革，則在道德上人民當然無服從的義務，在事實上遲早必定引起激烈的反動，爲人民所推翻。

『總括前面所述，近代國家是一種以一定的地域範圍爲基礎，維持和發展社會秩序的，有強制力的人類團體。』

見孫寒冰，近代國家的解剖（東方雜誌，第二十七卷，第十六號。）參閱 R. M. MacIver 的 "Community, A Sociological Study"（第一章）和 "The Modern State"（第二—二二頁，第一四九—一八三頁，第四二—四九〇頁）Jaski, "A Grammar of Politics"（第一章和第二章）或他的 "An Introduction to Politics"（第一章和第二章。）

## 第五章 組成國家的要素和屬性

### 本章主要參考材料

- Barthélemy, "Démocratie et politique étrangère" (1917), pp. 184 ff.
- Beyens, "L'avenir des petits états" (1919).
- Bluntschli, "Theory of the State" (Oxford translation, 1892), bk. III, chs. 4-5.
- Carré de Malberg, "Théorie générale de l'état" (1920), vol. I, pp. 2-10.
- Castberg, "The World War and the Small States," Contemporary Review, June, 1917.
- De Tocqueville, "Democracy in America" (1835), English trans. by Reeves, vol. I, pp. 170 ff.
- Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (ed. 1911), vol. I, sec. 26; (ed. 1923), vol. II sec. 7.
- Fanchille, "Traité de droit international public" (1925), vol. I, pt. II, pp. 3-10.

Fisher, "The Value of Small States" (Oxford Pamphlets, 1914); also "Studies in History and Politics" (1920), pp. 161-179.

Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 21-27.

Greenwood, "The Nature of Nationality," *The Political Quarterly*, Feb., 1915, pp. 91-95.

Jellinek, "Recht des modernen Staates" (1905), bk. III, ch. 13.

Montesquieu, "The Spirit of the Laws" (1748), English translation, by Prichard, bk VIII, chs. 16-20.

Moore, "Digest of International Law" (1906), vol. I, secs. 76-79.

Oppenheim, "International Law" (3d ed. 1920), vol. I, pt. II, ch. 1.

Richard, "L'Avenir des petits états d'après les lois sociologiques" (1912).

Rousseau, "The Social Contract" (1762), bk. II, chs. 9-10.

Treitschke, "Politics" (English translation, Dugdale and Torben de Bille, 1916), vol. I, pp. 31-40; 199-221.

## 一 人民

〔人民的必要〕 如第四章上所指出的，我們可以把國家看做一個具體的東西，也可以把國家看做一個抽象的理念。從具體方面 (in concreto) 看來，國家是一個人類的團體或社團；從抽象方面 (in abstracto) 看來，牠是一個具有法律人格性的法團。具體的國家（即由土地和人民所組成的國家）和抽象的國家（即把國家看做一個抽象的理念）是有分別的，猶如一件東西和牠的性質 (qualities) 有分別一樣；譬如，一條鐵路決不能同主有與經營那條鐵路的公司混為一物。所以，國家是由物質的要素和形而上的或精神的要素兩者所構成的。這些要素就是：（一）一羣人民；（二）一塊為人民所永久居住的的土地；（三）對內的主權和對外的獨立，即不受外國的統治或干涉；和（四）一個表示和執行人民集合意志的政治組織或機關。（註一）於此四者之外，國家還有某幾種屬性或特徵，但這些屬性或特徵並不能視為組成國家的要素。研究政治科學的人決不可把國家和國家的要素或國家的某種要素視為一物。國家並不是人民，也不是人民所居住的土地，更不是陳述和執行國家意志的政府。把國家和政府混而不別，尤為司空見慣的事情，由這種混同，常常產生許多誤解和謬見。（註二）當然，人民是國家存在所不可

缺少的物質要素。世界上決無沒有人民的國家。沒有人民就沒有統治人民的官吏，也沒有受治的屬民了。

(註一) M. Duguit (‘‘Droit Constitutionnel,’’ 1911, 第一卷, 第四八頁) 提出國家的六種別的要素。但細細地考察起來，他所提出的六種要素，與其說是組成國家的要素，不如說是國家的特徵或條件。

(註二) 比較 Carré de Malberg, 前所引書, (1920) 第一卷, 第八頁。Seidler (‘‘Das juristische Kriterium des States,’’ 第五九頁) 卻把國家和牠的領土併爲一談，他說：『國家的範圍和領土的廣袤是有連帶關係的，就這一點而言，國家即是領土本身。』Fricker 的意見亦是如此，參閱他的 ‘‘Vom Staatsgebiete,’’ 第二七頁。

〔人民是國家的公民也是屬民〕 我們必須從兩方面來觀察國家的人民：第一，他們是公民 (citizens) 那就是說，把他們看做國家的份子，享有國家的一份子所應享有的種種特權；第二，他們是受國家的權力和行爲支配的屬民 (subject) 那就是說，把他們看做國家發施命令和禁令的對象。(註一) 盧騷以爲組成國家的份子具有二重資格：一方面他們是參與構成公共意志的『主動的』公民 (‘‘active’’ citizens) 同時他們是爲國家的法律所束縛的『屬民』 (‘‘subjects’’)。(註二)

就某種意義而言，公民資格並不是做國家的成員所必不可少的條件，因爲在事實上無論那一個國家都有某種非公民的階級，他們也受到國家的保護，享到國家的利益。然而公民資格之具有，實爲『完全的成員資格』 (full membership) 之通常條件，實際上大部份的國家皆以此爲行使公權的條件，甚至

以此爲享受全部私權的條件。(註三)(按一)

(註一)關於這一點參閱 Jellinek, "Recht des modernen Staates," 法文譯本, 第二卷, 第三四頁。

(註二) "Social Contract," 第一卷, 第六章, 又比較 Waiz, "Grundzüge der Politik," 第二一一—二四頁。

(註三)比較 Bornhak, "Allgemeine Staatslehre," 第一一頁。

[按一] 英語 Citizen 與 Subject 這兩個字, 就其嚴格的法律意義而言, 本無分別。但因 Subject 一字含有封建時代主奴或君民關係的意味, 故在普通的用法上, 每把 Subject 一字用來指專制政體或君主政體下的人民, 而用 Citizen 來指民主政體下的人民。又有人以參政權之有無來區別 Citizen 與 Subject, 有參政權的人民叫做 Citizen, 沒有參政權的人民便叫做 Subject, 但這種區別並不通行。

至於 Citizen 一字的含義, 亦頗廣泛。例如謂 Citizen of Shanghai, 其意即指居住在上海地方的市民, 或享有上海居民之種種權利的人民。又如謂 Citizen of China, 則此語至少可含有兩種意義: (一) 依其最廣義而言, 係指中國的一般國民 (即法人所謂的 nationaux, 德人所謂的 Staatsangehörige) 以別於僑居中國境內的未歸化的外人或非國民; (二) 依其狹義而言, 則

專指享有參政權的公民（即法人所謂的 *citoyen*，德人所謂的 *Staatsbürger*）。在現代的國家中，凡是國民都受本國法律的保護，但並非所有的國民都有參政的權利。例如有些國家對於婦女，不識字者，或納稅不到一定數目者，或甚至不工作者（如蘇俄），雖給予法律上的保護，但不給予參政的權利。又如，在美國，歸化的國民不得被選為總統；我國亦限制歸化的國民充任國府委員，各院院長，各部部长，及其他各項公職。至於外僑，雖亦受所在國的法律保護，但不能享有所在國的政治權利，及某一部分民事方面的權利。故完全的公民資格之具有，為行使全部公權和私權的條件。參閱 Morse, "Citizenship by Birth and Naturalization," 第一—二八、一三一—一〇六節；Garner, "Introduction to Political Science," 第十一章；Gilchrist, "Principles of Political Science," (第四版) 第九章。

〔形成一個國家需要多少人數？〕 如果其餘的基本要素都已具備，那麼，到底要有多少人口，纔可稱為一個國家呢？有許多早年的學者，曾提出某種一般的原則，以確定國家的存在所必需的人口數目；有些學者甚至趨於極端地建議一國居民數目的最高限度和最低限度。亞里斯多德明白主張：一國的人口應該有一個限度；他還定下了一個通則，以為一國的人民不可太少，也不可太多；他說，如果人口過少，便不能自給，人口過多，便難於統治。（註一）盧騷也以為一國人口的多少是一個很重要的問題。他說，我們可以從

兩方面來測度一個『政治團體』其一是從其領土的廣袤，其一是從其人民的多寡，而兩者之間應該有一個『適當的關係』。

他說，領土之廣袤必須足以給養人民，居民的數目必須足以敷布土地。他的意思當然亦是說，人口不得超過土地所能給養的數目。但他承認，在領土的廣袤和領土所應容納的居民數目之間，極難下一固定的數目比率，因為各國土壤的肥瘠不同，氣候的寒燠各異。（註二）對於組成國家的居民數目，想定下一條最高限度或最低限度的標準，顯然是徒勞無益的。按諸事實，現在的國家，其人口最多者不過萬餘，如摩納哥（Monaco）如聖馬力諾（San Marino），最多者則有多至數萬萬者，如俄羅斯和中華民國。總而言之，人口的數目至少須足以維持一個國家組織，至多不應超過一國之領土面積和財源所能容納和供養的範圍。狄曠（Duguit）說得十分明白，人口至少亦須使統治者和被統治者之間能夠劃出一個分別；（註三）霍利烏（Hauriou）也說得一樣明白，人口至少須使公務和私事之間能有一個區別。（註四）

（註一）“Politics”，第七篇，第四節（Jowett的英譯版，第二六七頁）；“Laws”，第五篇，第七三七頁。Plato竟主張，人口應以五千〇四十為標準。

（註二）“Social Contract”，第二篇，第十章。但他以為一國人口的理想數目是一萬。

（註三）前所引書，第六八頁。



(註四) “*Droit administratif*,” 第七頁。比較 *Schulze*, “*Deutsches Staatsrecht*,” (第一卷, 第一六頁) 和 *Bornhak*, “*Allgemeine Staatslehre*,” (第一六頁) 兩人都主張人口至少須超出一個家庭; 換言之, 人口至少須包括「一」單「家庭」。

## 二 領土

(領土的必要) 國家成立的第二個物質要素, 便是爲國民所永久居住並爲國家行使權力和作種種活動的範圍的土地或領土。伯倫智利說, 『國家之人的基礎是在人民, 國家之物的基礎則在土地。祇有人民而無土地, 不能算是一個國家, 人民必須獲得一塊領土之後, 纔能成爲一個國家。』(註一) 關於這一點, 國家和其他的人類社團或組織不同。其他社團的存在, 不受土地的限制, 牠們和土地不發生固定的關係; 在事實上, 牠們的社員和活動可以包括全世界。(註二) 而國家是一個地域的社團 (*territorial association*)。牠祇包括一個特殊的, 有限制的面積上的人民。此外, 在一固定的領土內, 可以有無數的自願社團存在; 而在同一領土上, 卻祇許一個國家存在。誠如耶令芮克 (*Jellinek*) 所說, 在同一領土上, 如果有二個或二個以上的國家共存 (*co-existence*) 必至因爲利益和法權的衝突而陷於不斷的戰爭狀態。(註三)

但是, 對於這種在同一領土上不容二個國家共存的原則, 也有幾個明顯的例外。第一, 有一種叫做

『共佔』(condominium)——『共管』(co-imperium) 這個名辭比較好些——的情形，即兩個或兩個以上的國家在同一領土上行使共同的主權或法權。例如，奧地利(Austria)和普魯士(Prussia)對於什列斯威—好斯敦(Schleswig-Holstein)的共佔(自一八六四年至一八六八年)；奧地利和匈牙利(Hungary)對於波斯尼亞(Bosnia)和黑塞哥維那(Herzegovina)的共佔(自一八七八至一九〇八年)；英國和埃及(Egypt)對於蘇丹(Sudan)的共佔；大不列顛和法蘭西對於新赫布里底羣島(the New Hebrides Islands)的共佔；最後兩個至今還是存在。(註四)這種關係大率是因爲兩國爭佔一塊領土而不能解決，纔成立的。通常這種關係祇是一種暫時的辦法，不是永久繼續下去的。

第二，在聯邦的國家中，同一領土上有聯邦和構成聯邦的份子共存。不過，我們通常皆不認聯邦的構成分子爲國家——無論如何不是真正所謂的國家；總之，牠們不是主權的國家，所以牠們並無權力可以確定其自身的權限。因此，聯邦和聯邦的構成分子並無多大衝突的危險。

第三，依照治外法權(extraterritorial jurisdiction)的原則，二個或二個以上的國家得在同一領土上行使法權；在治外法權的原則之下，外國的外交代表可以不受所在國法律的管轄，而直接隸屬於他們本國的法律，在有幾個國家(例如中國)中，即外國的普通僑民亦可不受當地法律的管轄，而由他們本國所派遣的公使、領事，或由其本國所設立的法庭來審判。(按一)

最後，第四，當一國的領土爲敵國軍隊所佔領(occupation)時，該領土在法律上依然隸屬於被佔領國的主權，同時在事實上則暫時在另一個——即佔領國——的權力之下。但在佔領的時期中，佔領軍隊在事實上既是該領土內唯一的號令發施者，而被佔領國之法律上的主權又暫時失其效力，所以這並不能算是二國在同一領土上實際行使法權的一個例證。世界大戰時，德意志之佔領比利時的領土以及德意志的同盟國之佔領塞爾維亞(Serbia)和蒙特尼格羅(Montenegro)，便是這種情形之最近的著名例子。當比利時被德意志佔領時，比利時得到了法國政府的允許，把牠的政府移設於法國的哈佛爾(Havre)地方，就在那裏繼續行使牠所能行使的權力。這可不可以算是一個沒有領土的國家的例子？從法律的原理看來，比利時的政府雖已流遷他國，比利時的領土雖爲敵國所佔領，比利時這個國家卻是繼續存在。我們能不能說，比利時政府的臨時所在地哈佛爾，以及所有駐紮在英國和法國的比利時軍營和其他凡是比利時政府能運用和行使法權的各處地方，都是比利時「領土」的一部份，即所謂一種「像想象中的」領土(“ideal” territory)？一個設在哈佛爾的比利時軍事法庭，在一九一八年七月二十一日有一個判決，便是採取這種見解的。(註五)但這個判決書在一九二三年二月一日被比利時大審院(Court of Cassation)的一個判決書所批斥。後者謂比利時的「領土」應該依照領土的普通意義解釋，並不是比利時主權權利所及的地方，都包括在比利時的領土範圍以內；例如，比利時經英法兩國政府的允許，在

英法各地所設的軍營，並不能算是比利時的領土。(註六)

比利時軍事法庭的判決書實和『獨佔原則』(principle of exclusivité)相背；按照這個獨佔的原則，一塊固定的土地祇能構成一個國家的領土範圍。如果承認凡是國家可以行使權力的地方，縱使在外國的境域內，亦都是國家領土的一部份之說，那麼，就要引出不通的結論了，因為在事實上世界各國莫不有外國的僑民，而各國對於其僑居在外國的公民都行使其保護的權利，如是則全世界都是各國共有的領土了。(註七)

(註一) "Theory of the State," 第二三一頁。

(註二) 國際聯盟在 1921 年所印行的 "The Handbook of International Organizations" 一書中，載有幾百個國際社團，國際局，國際委員會，等等的名稱。

(註三) 前所引書，第一九頁。

(註四) 關於『共佔』的各種例子，參看 Oppenheim, "International Law" (第三版, 1920), 第一卷, 第三〇八頁, 和 Fauchille, "Droit international public" (1921), 第一卷, 第一篇, 第六八四頁。

(註五) 判決書的本文，見 Travers, "Le droit pénal international" (1920), 第一卷, 第二四〇及以下諸頁。

(註六) 判決書的本文，見 Clunet's Journal de droit International, 第 II 卷, 第二四九頁。

第五章 組成國家的要素和屬性

(註七)比較 Fauchille, "Droit International public" (1925), 第一卷, 第二篇, 第四頁。但 Coakley 總統在 1927 年四月二十五日的演說辭(見四月二十七日的 New York Times)中以為一個『公民的人身和財產,即在外國,也是國家普通領域的一部份。』

〔按一〕外國的普通僑民可不受當地的法律管轄,而享受種種特權(即我人所謂的領事裁判權)是國際關係上的一種畸形事例,決不同外國元首,外交代表,以及外國軍隊和軍艦等所享受的治外法權混爲一談(英美學者每將領事裁判權當做治外法權的一種,實不可通。)治外法權是國際交誼上的一種互惠權利,在國際法上爲公認的原則,而領事裁判權則係強國對弱國依習慣或不平等條約而取得的一種片面的獨惠的特殊權利。前者之存在有合法的根據,後者之存在則爲非法的。我國最初承認外人有此種非法特權的條約,是一八四三年追加於中英江寧條約(一八四二年)的五口通商章程,該章程的第十三款有云:

『凡英商稟告華民者,必赴領事處投稟,候領事先行查察,勉力勸息,使不成訟。如有華民赴英國官署控告英人者,領事均應聽訴,一律勸息……遇有訴訟,不能勸息,又不能將就,即移請華官,公同查明其事;既係實情,即應秉公辦理。英人如何科罪,由英國議定章程法律,令領事照辦。華民犯

罪，應治以中國之法律。」

其後，各國與中國所訂的條約，均根據所謂最惠國待遇的條款，取得此種特權。一八五八年的中英天津條約和中法天津條約，對於領事裁判權有更詳明的規定。中英天津條約的第十五款云：「英國屬民相涉事件，不論人產，皆歸英官查辦。」又，第十六款云：「英國人民有犯事者，皆由英國（領事官或他項奉派幹員）懲辦，中國人欺凌擾害英民，皆由中國地方官自行懲辦；兩國交涉事件，彼此均須會同公平審斷，以昭允當。」又，第十七款云：「凡英國人民控告中國人民事件，應先赴領事官衙門投稟領事官，告英國人民者，領事亦應一體勸息，間有不能勸息者，即由中國地方官與領事官會同審辦，公平訊斷。」

領事裁判權之存在，非特有損吾國之獨立與尊嚴，擾亂吾國之司法系統，且因中外法庭所引用的法律不同，而使中外人民在事實上感受許多困難。故從道理上，法律上，和事實上說來，此種惡劣制度實無存在之理由，應該即刻完全廢除。關於領事裁判權之性質及其在中國的情形，可參閱：調查治外法權委員會報告書（英漢對照本）；領事裁判權（東方文庫，第十八種）；吳頌皋，治外法權；梁敬鎔，在華領事裁判權論。

〔否認領土為構成國家的要素〕 從前的政治科學家，似乎並沒有明白肯定領土為構成國家的一

個必要原素；有人曾經指出，十九世紀以前的國家定義，從來沒有提及領土爲國家的一個基本要素的。(註一) 但是現在幾乎所有的政治、科學家和國際公法學者皆認領土爲國家所不可或少之要素，而他們所下的國家定義，也都明白表示這種觀念。但是也有幾個例外。例如，國際公法的最高權威之一，荷爾 (V. E. Hall) 雖承認「近世文明的情勢把土地和主權聯在一起，使確定土地的據有，在事實上成爲國家所不可缺少的一個構成要素，」但他以爲「一個定居的社會 (settled community) 在對其他社會的關係上，固應受確定的行爲規律之拘束，就是一個漂泊無定的流徙部落或社會，其對於其他社會的關係，抽象地說來，亦無自以爲不受同樣規律的拘束的理由 (故一個沒有固定領土的社會也未始不可成爲國際法的主體，享受國際法的利益。)」(按一) 狄驥 (M. Duguit) 更趨於極端，他力言「領土並不是國家成立的一個必不可少之要素。」他以爲構成國家者是治於人者與治人者之區分，而這種區分即在不定居於一確定領土上的社會中，亦可存在。他說：「被治者與治者之區分有一定的領土爲其範圍；領土是政府有效行爲之物質的範圍，在現代國家的構造上，領土所佔的地位，如是而已。」但狄驥也承認近代的文明社會在事實上都佔有一定的領土。(註三) 就事實而言，一羣遊牧的或移居無常的人民，沒有一固定的土地，實不能算是一個國家，至少不能構成近代所謂的國家。猶太人，在移居巴力斯坦 (Palestine) 以前，和因他們王國的滅亡而散居於各地以後；日耳曼部落，在羅馬帝國分裂以後的流徙時期中；以及「牛車結隊」

北遷時期的南非洲的荷蘭移民 (Boers)；他們雖然也有領袖，雖然也服從紀律和管束，但他們並不能算是一個國家。在這種情形之下的人民，祇能算是一個在建造中的國家；他們在沒有停止移居，未曾永久確立在一固定領土之上以前，不能算是一個國家。國家，照這個名辭字源上的意義看來，是和固定居地有連帶關係的。

在這裏我們可以附帶說明：一國的領土，在地勢上有完全接連在一起的，有分散的，不連接的；例如，大不列顛的領土有一部份是海外殖民地，與母國遠隔重洋，不相銜接。又如，現在德意志的領土即為波蘭的『出海通道』 (the Polish "Corridor") 橫斷為二。還有一種『被包領土』 (territorium clausum) 的異狀地理形勢，即一國的領土完全被包圍於別國的領土之內。聖馬力諾 (San Marino) 小共和國的地形形勢便是如此，牠完全被意大利的領土所包圍。一國的領土也有一部份是被包圍於別國領土之內的。這種國家的例子在二百年以前為數很多，即在今日也不是完全沒有。

(註一) Jellinek, 前所引書，第一九頁。他說，國家的定義為一個『佔有一確定領土』的公民社會者，當推 Klüber (在 1817 年的時候) 為第一人。

(註二) "International Law" (第三版) 第二〇頁，又參閱 Holland (見本書第三章上所引 Holland 的國家定義)

(註三) "Droit constitutionnel" (1911) 第一卷，第九四頁。他在 1922 年出版的 "Souveraineté et Liberté" 一



書第二七頁上，謂『國家自然構造的第一個要素便是領土，這是無可疑義的。』至於其他否認領土為國家構成要素的學者，可參閱 Rehm, "Staatslehre," 第三六頁。當 Czechoslovak 人民在 1918 年時被列強承認為交戰團體之一以後，有人每把那時的 Czechoslovakia 引為『無領土的國家』的一個例子，因為那時的 Czechoslovakia 領土為敵國所佔領，其所有政治上的組織，不過是設立在別國的自己成立的委員會或議會而已，但若把這些委員會或議會認做國家，則未免太把國家概念的範圍擴大了。這種組織當然是構成一個國家的細胞核，但在 Czechoslovakia 領土以內還未設立政府以前，牠並不能算是一個國家。

〔按一〕 Garner 在此處所引的這段文字，過於簡約，恐讀者不易明白 Hall 的原意所在，茲將 Hall 的原文，全節摘錄於此，以便讀者參考。

"That the possession of a fixed territory is a distinct requirement must be looked upon as the result of more general, but not strictly necessary, circumstances. Abstractly there is no reason why even a wandering tribe or society should not feel itself bound as stringently as a settled community by definite rules of conduct towards other communities, and though there might be difficulty in subjecting such societies to restraint, or in some cases in being sure of their identity, there would be nothing in such difficulties to exclude the possibility of regarding them as

subjects of law, and there would be nothing therefore to render the possession of a fixed seat an absolute condition of admission to its benefits. The explanation of the requirement must be sought in the circumstances of the special civilization which has given rise to international law. Partly, no doubt, it is to be found in the fact that all communities civilized enough to understand elaborated legal rules have, as a matter of experience, been settled, but the degree to which the doctrines of international law are based upon the possession of land must in the main be attributed to the association of the rights of sovereignty or supreme control over human beings with that of territorial property in the minds of jurists at the period when the foundations of international law were being laid. The notion of tribal or national sovereignty, universal after the fall of the Roman Empire, disappeared during the Middle Ages before the feudal idea which united the right of control with the possession of determinate portions of land; and the substitution of the conceptions of Roman law for those of feudalism tended to strengthen the bond of

connexion. As the result of this substitution, land actually under the administration of a particular person became freed from the paramount title or authority of others; the notion of 'dominium' was introduced; and by the sixteenth century the person or persons possessing sovereignty within a specific territory were deemed its absolute owners. From the invariable association of land with sovereignty or in other words with exclusive control over the members of a specific society, to the necessary association of such control with the possession of land, is a step which could readily be made, and which became inevitable when no instances were present of civilized communities without fixed seats." Hall, W. E., "A Treatise on International Law" (Eighth edition), 第十八和十九頁。

〔領土是行使法權的範圍〕領土在法律上的重要，誠如耶令芮克所說，可以從兩方面表顯出來：第一，從消極方面說，在未曾得到一個國家的允許以前，任何國家不得在該國領土上行使管轄權；第二，從積極方面說，一國領土內的一切人（*persons*）和物（*things*），除得該國的允許外，完全隸屬於該國自己的法權之下。（註一）我們在前面已經說過，國家之所以異於其他人類團體或社團者，其中有一點便是國

家有主權而其他社團沒有主權；而近代的主權觀念是從地的 (territorial) 不是從人的 (personal)。那就是說，主權的行使與領土有不能分離的關係，一國主權之行使完全以牠自己的領土範圍爲限——在國際公法上有一種虛擬的臆說 (fiction of the law)，把屬於一國國籍的船舶，縱使在事實上是行駛於本國的領土範圍以外，亦包括在該國的領土範圍以內（即所謂一國領土之浮動部份），而受該國的法權管轄。（按一）誠然，有許多國家，尤其是在『從人法權』原理 (theory of personal jurisdiction) 盛行的歐洲大陸國家，對於在外的本國公民亦行使其法權；如果人民在其本國的領土範圍以外有犯罪的行爲，在他們回到本國而被逮捕時，國家即加他們以處分。就此種意義言之，那麼，在從人主義盛行的國家中，其法權的行使，豈不是擴張到全地球了嗎？但是，實際上，一國對於其本國犯罪公民的法權，祇能在本國的領土範圍以內行使。一個國家不能在牠的領土界限以外去追究、逮捕、或懲罰其本國的犯罪公民，關於其他的事件，牠亦不能在牠的領土範圍以外實施其法律。（註二）

所以，土地是國家行使命令權和約制權所必不可少的『空間基礎』 (spatial base)。但是，領土和人民不同，我們不能如德國有些學者所主張，（註三）把土地看做國家主權的對象 (object)，所以政府對於土地所行使的權利是法國人所謂的 *un droit réel d'ordre politique*（政府對物的權），與政府對於人民所行使的權利是有分別的。耶令芮克對於這個認土地爲國家主權之對象的學說，曾加以駁斥，

他說國家祇能藉居住於領土之上的人民來行使其對於土地的統治權 (imperium)，這話是很有理由的。國家祇能命令人，不能命令土地。一件東西（例如領土），祇有國家命令人去對牠有所作為，方能使牠隸屬於國家的統治權。（註四）狄驥也同樣地攻擊這個學說，他以為主權是命令的權力，而領土是不能被命令的。他說，『若謂對土地行使主權或政治權力，不啻是用一個自相矛盾的公式。』（註五）

（註一）前所引書，第一七頁。

（註二）關於這一點，參閱 Carré de Malberg, "Théorie générale de l'état" (1920), 第一卷, 第三頁。

（註三）例如 Gerber 和 Laband 便如此主張。

（註四）前所引書，第二四頁。

（註五）前所引書，第九七頁。又，比較同此見解的 Carré de Malberg (前所引書，第四頁)，他說，與其把領土當做國家權力的對象，不如把牠當做國家行使權力的範圍。領土是國家權力的一種條件和屬性，並不是國家行使權力的直接對象。關於這個問題，還可參閱 Meyer, "Lehrbuch des deutschen Staatsrechts" (第六版)，第二一二頁，和那裏所引證的許多學者。

〔按一〕參閱 L. Oppenheim, "International Law" (Fourth edition), 第四九一頁。他說，『凡在公海及他國領水內之軍艦以及其他公船，概須當作本國（即此類船舶之所屬國）領土之

浮動部份看待，這是國際法上的一條慣例。』

〔財產說〕 往昔封建的國家學說以爲主權就是土地所有權 (ownership of the land)，把一國的主權和受此國主權管轄的那部份土地的所有權混爲一談。依照這個學說，凡是有統治權者就有土地的所有權；不但有土地的所有權，即對於居住在該土地上的人民，亦是所有者。簡言之，Imperium (統治權) 包括 dominium (所有權)。這個學說在十六、十七、和十八世紀的時候，還很盛行，而且見諸實行。格老秀斯 (Grotius) 對於這個學說亦表示同意；他說：『一個君王統治人民，可以有一種所有權 (proprietary right) 』 (註一) 所以他把那部份領土，割讓給別人。即使路易十四不曾說過『朕即國家』這句話，但這句話本身的確可以表示當時盛行的統治觀念。(註二) 由於這種學說的結果，便使當時的一般君主視領土爲一己之私產；常常把土地連同人民賣之他人，或與他國交換，或爲婚嫁的贈賜，或傳之子孫，簡直把人民當做私法上的動產看待。(註三) 這個學說實把公法上的一個概念 (即羅馬法上的統治權 imperium) 和私法上的一個概念 (即所有權 dominium) 混而爲一，雖則羅馬人從未把這兩種概念併爲一談。例如，羅馬的孫納嘉 (Seneca) 有一句常常爲人所引用的話：『權力 (potestas) 屬於君王，財產 (privitas) 屬於個人。』就是一個明證。這個學說到了法國革命黨人的手裏，使受到致命的打擊；法國革命黨人高唱人民主權的學說 (the doctrine of the sovereignty of the people)，人民主權說和財產的

國家觀 (the patrimonial conception of the state) 是勢不兩立的。(註四) 然而財產的國家觀念對於一八一五年的維也納會議 (Vienna Congress) 亦不無影響，維也納會議之處理人民和領土，一本往昔的觀念，把人民和領土看做統治君主的所有物。但是在今日，財產的國家觀也像君權神授說一樣，已成為人所共棄的陳腐政治學說了。(註五) 國家對於領土祇有統治權，即羅馬人所謂的 *imperium*，並沒有所有權 (*dominium*)；(註六) 至於嚴格所謂的公地 (*public domain*)，當然是一個例外。對於這種公地，國家既有統治權，也有所有權。

(註一) 關於相同的主張，參閱 *Rotin*, "Six livres de la république" (1576); *Loyseau*, "Traité des seignories" (1640); *Lebrét*, "De la souveraineté" (1642); *Domat*, "Le droit public" (1731)。

(註二) *Ducuit*, 前所引書，第一卷，第四七頁。路易十四的確以為全法國領土是皇家的土地，他是這個土地的最高主君，有處置一切非教會的及教會的土地的全權。他說：『君王是絕對的主 (*seigneurs*)』所以他對於僧凡所擁有的一切土地 (*biens*)，在無論何時，為國家的普通需要起見，有自由處置的全權。』*Oeuvres*, II, 121。

(註三) 小說家 *Thackeray* 在他的 "Four Georges" 一文中說起 *Duke of Hanover* 出賣 5700 個屬民給 *Venice* 的領主，其中只有 100 人得重返故鄉。出賣所得，全用來滿足他自己的荒淫享樂。*Thackeray* 的結論說，在十八世紀的前半期，這種可惡的行為，『遍於全歐。』

(註四)當時法國人把他們國王的稱號從 *Roi de France* 換成 *Roi des Français*，以表示承認這個新的國觀念。後一個稱號的含義是國王對於法國人民祇能行使統治權，適和前一稱號的含義，即國王有土地和人民的所有權相反。Louis XV 和 Charles X 雖堅持沿用舊銜，但他們當然並不是主張和舊銜有關係的財產說的。參看 Bluntschli, "Theory of the State," 第二四五頁和 Esmein, "Droit constitutionnel" (1900), 第二頁。關於財產說，可參看 Jelinek, "Allgemeine Staatslehre" (1905), 第一五七頁。

(註五)但是在印度有幾個土國中，財產的概念還是盛行，土地至少在法理上是統治者的財產。

(註六)有一點我們應該在這裏說明：國家對於人民私有的土地有一種『公用徵收權』(right of eminent domain)。即國家為公共事業起見，對於人民私有的土地，有收買的權利。

〔國際地役對於領土主權所加之限制〕 通常一個國家對於在其領土範圍以內的一切人和物雖有絕對的和獨佔的法權，如前文所說，但是世界各國爲了禮讓和互相便利起見，對於在其境內的外國元首(sovereigns)，外交代表，和暫時停泊於其境內或港內的外國公船(public vessels)，都放棄其行使法權的權利。(註一)一國對於其領土的最高權，除了受這種種治外法權的限制外，還可以受一種限制，那便是『國際地役』(international servitudes)對於其領土法權所加的限制。一國爲某種目的，依條約習慣，或時效，對於另一國的領土，港口，或領水，取得永久役使的權利，是爲國際地役；例如，一國人民在他國



領水內從事漁業，陸地上裝設電報線，水底下埋置電線，建築鐵路或鐵路隧道，又如軍隊過境，設立稅關，設郵局，取得儲煤站，以及火車穿過他國領土等等權利。在歷史上，這種地役的例子，不勝枚舉。

大部份的國際公法學者都承認國際地役的學說，雖然有少數的學者是反對牠的。（註二）從實際上看來，否認牠亦是徒然的。海牙常設仲裁院（the Permanent Court of Arbitration at the Hague）對於一九一〇年英美二國間的北大西洋岸漁業案（North Atlantic Fisheries Case）所發的判詞，雖未絕對非難國際地役的學說，但斷言這個學說『關於立憲政制的國家所採取的主權原則，對於目前國與國間的國際關係，是不適宜的。』關於這件案子，美國政府力謂牠在英屬北美（British North America）某幾處領水內的捕魚特權，以及在該處沿岸的鮭魚和曬魚的特權，是由一八一八年的條約所賦與的，這種依條約而成立的權利便是國際地役；牠又謂，這種國際地役的成立對於大不列顛的主權便是一種限制，祇要美國在條約所允許的範圍內行使其漁業的特權，英國政府和該地的地方政府便無權干涉。仲裁院在其判詞中解釋國際公法上的地役，謂地役的成立，必須一國（即承役國 the servant state）將其『主權權利』明白讓與另一國（即需役國 the dominant state），使後者為某種目的得使用前者的領土。仲裁院謂美國在此案件上所謂的地役說，實起源於『神聖羅馬帝國（the Holy Roman Empire）時代的特殊情形，當時其 *domini terrae* 並無完全的主權，與現在的情形不同。』

最後，如前而所說，仲裁院謂這個學說和近世領土的主權觀念不相符合。有些學者謂仲裁院否認國際地役的存在，或甚至非難國際地役的學說，其實不然；仲裁院並未否認國際地役，亦未非難國際地役的學說。仲裁院所否認的是：大不列顛所承認美國在其沿岸的某處或在其領水的某部份的漁業特權，其本意是一種『主權權利』的讓與；而牠所主張的是：凡是貶損承役國主權的國際地役，是為情勢所不能容許的。（註三）

國際聯盟理事會在一九二〇年所委派的研究壓浪羣島 (the Aland Islands) 爭端的法律專家委員會，在其報告書中，也否認有傷承役國之主權的國際地役說，並謂這種地役的存在並不是『為一般人所承認的。』（註四）

雖然現在一般學者的意見大率認加限制於領土主權的國際地役說為不當，以為承役國為滿足他國的利益，將其對於領土的主權權利讓與他國，是和近世領土主權的觀念不相容，但地役卻是依然存在；並且地役的存在對於承役國的法權（無論我們稱這種法權為主權或其他名稱），的確是一種限制，實為無可否認的事實。一九一九年和平條約為某幾國的利益而加於德意志和奧地利的種種限制，可算是國際地役的近例，這些限制至少在實效上是近乎地役。（註五）例如，依該和平條約，波蘭取得穿過德意志的領土而直達但澤自由城的權利；法蘭西取得在萊因河 (the Rhine) 右岸建築某項工程的權利，和該

處的通航權；捷克斯拉夫 (Czechoslovakia) 得在漢堡 (Hamburg) 和斯德丁 (Stettin) 兩埠爲關稅目的而使用該地某幾處的自由地帶，爲期凡九十九年；捷克斯拉夫又取得行駛火車於奧地利鐵路的權利，並得將其專用的電報幹線及電話線，穿過奧地利的領土；此外，凡與德國議和的諸國都有與德國平等使用基爾運河 (Kiel Canal) 的權利。反之，德意志有穿過波蘭領土的鐵路權，以便和牠東部不連接的，爲波蘭所隔斷的領土交通。這種處置和其他類此的處置，無論在法律上看來可不可以算是地役，但對於被處置國的領土最高權是一種限制，卻是事實上必然的結果。(註六)

(註一) 見美國大理院院長 Marshall 對於 Schooner Exchange v. McFaddon 案件 (7 Cranch, 116) 的典型的判詞。

(註二) 例如, Bulmerinq, Gareis, Jelinek, Von Liszt, Nys 和 De Lonter 輩。

(註三) 判詞主文見 Scott, "The Hague Court Reports" (1916), 第一四六及以下諸頁, 尤其是第一五九—一六一頁。又參閱 Lansing, "The North Atlantic Coast Fisheries Case, xi, 載於 Columbia Law Review (1911), 在第五及以下諸頁上, 有一張詳細的參考書目。Oppenheim (前所引書, 第一卷, 第三六九頁) 雖也承認當一個國家許別國以地役時, 其主權『不免多少要受到限制』, 但他否認地役爲主權權利的讓與。反之, M. Basdevant 以爲『需役』國得行使主權權利是地役觀念的主要條件。他說若是受惠國對於捕魚權的行使, 自己沒有管理的權利, 那麼, 這種漁業權就不能算是一種地役了。見 Rev.

gén. de droit int. pub. (1912), 第五二〇頁。

(註四)該委員會的報告書登載於一九二〇年十月的 *Journal officiel de la société des nations*, Supp. Spécial. 第三號。特別參閱第一七及以下諸頁。又參閱 M. Fernand de Visser 的評論，見他的 “La question des îles d'Åland,” (載於 *Rev. de droit int. et de lég. comp.*, 1921, 尤其是第二四九及以下諸頁。) 一九二三年常設國際法庭 (the Permanent Court of International Justice) 所判決的 *Wimbledon* 案件中，獨持異議的裁判官 Schücking 教授，力謂依 *Versailles* 條約的第三八〇條，凡與 Germany 議和的諸國都得使用 Kiel Canal，這就是使該運河隸屬於一種國際地役之下。但這種處置對於 Germany 的主權是不是一種限制，該法庭以為無表示意見之必要。

(註五)尤其是參閱 *Versailles* 條約的第六五、六六、九八、和三五八條；*Austria* 和約的第三二二—三二四、和三二七條。

(註六)關於國際地役的通論，參閱 *Oppenheim*, 前所引書 (第三版)，第一卷，第三六四—三七二頁，和 *Fauchille*, 前所引書，第一卷，第一編 (1920)，第六七六—六八四頁。又參閱前面所引的 *Basdevant* 和 de *Visser* 所做的二篇佳文；*Stahl-Holstein* 在一九二二年的 *Rev. de droit int. et de lég. comparée* (第四二四第及以下諸頁) 上發表的 “La doctrine des servitudes internationales en Scandinavie” 一文；*McNair* 在一九二五年的 *British Year Book of International Law* (第一一一及以下諸頁) 上發表的一篇有價值的論文和前面所引的 *Lansing* 的文章。

〔領土是國家的主觀要素說〕 當我們說領土是國家的一個構成要素時，我們通常的意思是指标的物質國家而言（state in its concrete physical sense）。但是，有一班持國家具有法律人格之說的德國學者，竟主張領土也是那個人格的一個構成要素。這個奇妙而不可捉摸的學說，通稱之爲「領土是國家的主觀要素說」（the theory of territory as a subjective element of the State），爲德儒耶令芮克所主張並詳加發揮。（註一）但爲法儒狄驥所竭力抨擊；狄驥雖承認此說是創立近世法國公法的先導者之理論，但他非特否認國家具有這樣一種人格，並謂縱使承認國家具有人格，這種視領土爲其要素之一的學說，亦必引起我們所絕對不能接受，並且與目前的國際實情相抵觸的結論。他說，這個學說的必然結論之一，便是認國家的領土有不可分割性（indivisibility）和不可讓與性（inalienability）；這就是法國革命黨人在他們一七九一年的憲法及以後的數次憲法上所確認的一種主義。狄驥又說，如果領土是國家人（state-person）的一個要素，那麼，領土就不能分割和讓棄了，領土一經割讓，國家的人格豈不亦將隨之而消滅。但是事實上在一八七一年時法國的領土即有一部份割讓給他國，而其他各國的領土也常常有割讓之舉。所以這個學說與這些無可否認的歷史事實是相抵觸的。（註二）

狄驥力謂國家是沒有法律人格性的，其言雖未免太過，但他以爲領土並不能算是構成國家人格的一個要素，此種見解卻是很對的。若謂領土是構成國家人格的一個要素，那麼，據此推論，我們亦可以說銀

行是主有銀行和管理行務的公司的一個構成要素了。但是另一位著名的法國法學家梅爾盤（M. Carré de Malberg）似乎是贊成耶令芮克的學說的。他說『領土並不是在「法律國家人」(Juridical person) 身外的一個物體，這個國家人對於領土並沒有像私人對於他依傳襲而來的財產的所有權利那樣的一種權力；領土實是構成國家的一個要素，那就是說，領土是國家本身「存在」(être) 的一個要素，不是國家的「所有物」(avoir) 的一個要素，所以也就是牠的人格性的一個要素。就這個意義說來，領土似乎是構成國家人的一個成分，是國家人的不可分開的部份；國家人如果沒有領土，便不成其爲國家人了。』（註三）

（註一）『Allgemeine Staatslehre』（第二版，1905），第三八五及以下諸頁。

（註二）前所引書，第一卷，第九四—九六頁。

（註三）『Théorie Générale de l'état』（第一卷，第四頁，註一）。但 Jellinek 想把這個學說與歷史事實相調和；他力謂

在這種歷史事例中，割讓的並不是『領土』，而是國家對於領土上的居民的『統治權』。參閱 Duguit 的見解（前所引書，第九六頁）和 Carré de Malberg 的意見（前所引書，第五頁）。Grocius 的見解似乎和 Jellinek 的理論相同；Grocius 說『當一羣人民從一個主權者轉讓與另一個主權者時，所轉讓的不是人民而是統治人民的權利』Coker, "Readings in Political Philosophy," 第二七三頁。

〔領土概念所包含的範圍（一）地之下層及沿海〕 一國領土的範圍，不祇是指其法權所及的陸地而言，凡是灌流一國陸地的河川湖沼，靠近海洋的國家的沿海一部份海面，以及土地上面的空間，都包括在內。這樣看來，一國的領域包括，或可以包括，陸地，內河，海上，和空中。（註一）一國的領陸不僅是指地面而言，並且包括地之下層，至於無限深度。國家對於地之下層的權力所以成爲重要者，是由於牠在地面下層可以裝設電報，建築鐵路隧道，和開發礦源之故。（註二）至於靠近海洋的國家對於海面——通常叫做『領海』（territorial sea）或『沿海』（marginal sea）——的領土法權，究竟及於若何廣度，則諸說紛紜，莫衷一是，引起許多的討論和爭辯。（註三）國際聯盟編纂國際法典的法律專家委員會認爲對於這個問題的意見有一致之必要，他們在一九二五年曾把這個問題列入亟宜依國際協定來規律的國際法諸問題的目錄表中，以備研究。（註四）現在爲大家所公認的規則是：自潮落低點算起，凡沿岸三英里以內之海面，都是一國領海的範圍。但是有許多國家，爲了保守戰時的中立，爲了施行衛生，警察，和稅收的條例，爲了保護漁業，採取珊瑚等等起見，事實上其行使的法權，每超出這個限度。一國爲了這些事故而行使法權，雖有時爲其他各國所默許，但是仍免不了與他國發生衝突，引起他國的抗議。在世界大戰的時候，挪威，瑞典，烏拉乖（Uruguay）及其他諸國，爲保守其自身的中立起見，要求將其法權伸張到三英里的限度以外，但未能得大不列顛或德國的承認。但是現今一般學者的意見，有主張擴張三英里限度的趨勢。（註五）

至於國家對於領海權利的性質——究竟是一種主權 (Sovereignty) 的權利呢，還祇是一種法權 (jurisdiction) 的權利呢，——則學者間的意見聚訟紛如，迄未一致。(註六)

(註一) Fauchille, "Droit international public" (1925), 第一卷, 第二編, 第三頁。Fauchille 還加上一個領『極』 ("polar" domain) 和一個領『冰』 ("glacial" domain)。

(註二) Fauchille, 前所引書, 第九九頁, 并參閱該處所引的許多學者。

(註三) Fauchille, 前所引書, 第一三一及以下諸頁, 并參閱該處所引的許多學者。

(註四) 參閱『領水問題組委員會』的報告及其建議, 見一九二六年七月, Amer. Jour. of Int. Law, Spec. Supp., 第六三及以下諸頁。

(註五) 1923年 G. G. Wilson 教授在 Academy of International Law at the Hague 的演講, 對於這個問題之過去的歷史和現在的實情, 曾加以討論。Recueil des Cours, Académie de Droit International (1923), 第一二七及以下諸頁, 并參看 Fraser, "The Extent and Delimitation of Territorial Waters," 見 Cornell Law Quarterly, 第一卷 (1926), 第四五五及以下諸頁, 和 Dickinson, "Jurisdiction at the Maritime Frontier," Harvard Law Review, 第一五卷 (1926), 第一及以下諸頁。

(註六) Fauchille (前所引書, 第一四七頁) 謂這既不是一種主權權利, 也不是一種法權權利, 祇不過是一種保衛權利。



(A right of conservation)。不過在行使保衛權利時，雖不必行使主權權利，但事實上勢必至要行使法權權利。

〔按二〕國際聯盟會於一九三〇年（自三月十三日至四月十二日）在 Haage 召集過一次國際法典編纂會議（Conference for the Codification of International Law）討論下列三個問題：（一）國籍（nationality）（二）領水（territorial waters）（三）國家對於其領土上外僑之身體或財產受到損害時之責任（responsibility of states for damages done in their territory to the person or property of foreigners）。但該次會議可說是並沒有什麼具體的結果。關於領海廣度問題，因各國經濟狀況和地理環境不同，未能得到一個同意的議定。關於該次會議之情形及其結果，可參閱一九三〇年三月份和四月份的 *The Monthly Summary of the League of Nations*。

〔（一）領空〕自晚近航空及無線電報事業發達以來，空中的地位既可作商業航行及傳送無線電報之用，又可用作戰爭的場所，於是天空下面的國家對於其領空權利的性質及廣度，便成爲一個重要的問題了。關於空中權利的性質和廣度，曾經許多法學家及學術團體詳加討論，他們發表了許多關於這個問題的文字，並且提出了各種的學說和解決方法。（註二）在過去，最有力的主張是：天空下面的國家對於

其領土上面的空間，應享有完全的主權權利；此項權利已爲在一九一九年巴黎和會中訂結的國際航空協定 (International Air Convention) 所確定。該協定的第一條規定：締約各國『承認各國對於其領土及領水上面的空間幅員，有完全的獨佔的主權。』但第二條上規定：各締約國平時對於他締約國之航空器，若其經過不生妨害，而又恪守協定上所訂之各條款，當准其自由飛越各該國之領土。迄至今日，歐洲批准這個協定者已有十六國。(按一)但這個協定在未會得到更普遍的批准之前，牠所規定的主權規則，尙不能即認爲國際公法的規則。這個協定對於領空問題所規定的辦法，現在還是受到很多的批評，認爲該協定所讓與各國對於天空的統治權未免太大，以至妨害國際航空的自由。因爲依照這個協定的規定，任何國家都可借託各種理由任意禁止國際航空通過其領土上面的空間；即使牠容許他國航空器有無害的通過權利 (right of innocent passage)，牠亦可以限定飛行者所經過的航線。那麼，那些爲陸地所包圍的國家，如瑞士、奧地利、捷克斯拉夫、玻利非亞 (Bolivia) 等國，其經過天空以達於他國的通路，就要被截斷了，而那些幸而有海口的國家，如果牠的鄰國不允許在其領土上面的空際有無害的通過權利，勢必至向海上求出路了。(註二)

(註一) 對於這些學說和解決方法，參看著者在 "Recent Developments in International Law" (1925)，第四頁，和 Fauchille, 前所引書，第五八一及以下諸頁上的討論和批評。在這二本書中，引有不少討論這個問題的文字，可資參考。

(註二)參看著者的“Recent Development in International Law,”第一六〇頁和 Blouett Lee 的深刻的批評，見 Harvard Law Review, 第三三卷，第二三及以下諸頁。

〔按一〕批准國際航空協定者，迄至今日，已有十九國。該協定祇適用於平時；在戰爭時，該協定之各條款對於締約各國，無論其為交戰國或中立國，並不防阻其自由活動（第三十八條）。協定全文計正約九章，共四十三條，附約八條；其正約之主要條款如下：

締約各國承認各有其領土（包括該國本部及殖民地之領土，並與該領土連接之領海）以空間幅員之完全獨有主權（第一條），但各締約國平時對於他締約國之民有航空器（private aircraft），若其經過不生妨害，而又恪守協定中之各條款，當准其自由飛越過境。凡一締約國所規定關於准許他締約國航空器飛入其領土上而之一切規章，應不分國籍，一體適用（第二條）。不過，各締約國因軍事上緣由，或為公共安寧起見，有禁止他締約國航空器飛越本國領土內指定區域之權（第三條）。凡締約國之航空器皆有飛越他國不必降落之權，但須遵循所飛越之指定航線；若該國為公共安寧起見，令其降落，則仍須遵令降落（第十五條）。航空器發軔時，降落時，所在國之地方長官有察看航空器，並檢查該器應備文件之權（第二十一條）。下列各項航空器，應視

爲國有航空器 (state aircraft) (一) 軍用航空器，即爲軍人而受有航空委任者所指揮之航空器；(二) 非軍用航空器，即專供國用如郵務、稅務、警察所用之航空器。凡軍用航空器，非經特別許，不得飛越他國國境，或在他國境內降落；其得有此項特別准許者，如無特別規定與之抵觸，則得比照外國軍艦，享有習慣上所許之治外法權。但軍用航空器在飛航中因被強迫，或被請求，或被呼令而降落於他國時，不得享有此項特殊權利。至於警察及稅務所用之航空器，締約國間可彼此立約，規定在何等情勢得准其飛越邊境；但此項航空器無論如何不得享受治外法權。凡不在前列兩項之國有航空器，皆當民有航空器看待 (第三十條至第三十三條)。在國際聯盟統治之下，設一常設國際航空委員會 (第三十四條)。締約國間對於協定之解釋發生衝突時，其爭執問題，應交常設國際法庭處理；對於附約規章之解釋有衝突時，則其爭執之點，應交國際航空委員會以多數法表決之 (第三十七條)。

〔天然疆界和海路出口的學說〕 在討論到國家領土的時候，我們可以連帶地說一說國界的重要。尤其是關於人爲國界 (artificial boundaries) 的缺點，與所謂「天然」邊疆 ("natural" frontiers) 的價值。有的人主張：任何國家，如果有在軍事上認爲險要的邊疆 (strategic frontier) 如河川和山脈，便以這種邊疆爲其天然國界的權利。雖沒有人承認，凡是無天然疆界的國家，在必要時，有用武力侵略他國

領土以取得天然疆界的權利，但是各次和平會議在重訂國界的時候，有時亦顧及軍事上險要邊疆的重要。例如，世界大戰告終時的和平會議所以肯承認意大利的要求，把幾全為德國人民所居住的奧地利的南提羅爾 (South Tyrol) 劃給牠的，也就是因為這個緣故。

還有人主張，凡為陸地所包圍的國家，對於海路出口皆有一種自然的權利。這種主張一部份是根據於一種很牽強的理論，謂公海上的自由航行既然是一種公認的權利，那麼，不靠近海洋的國家的人民為享受這種權利起見，當然也應該有一個出口。(註一) 世界大戰以前塞爾維亞 (Serbia) 的不平鳴之一，便是因為沒有這種海路的出口。威爾遜 (Wilson) 總統顯然是同情於塞爾維亞 的要求的，他在一九一八年正月十八日的演說辭中（當他陳述其『十四條』時）聲言『塞爾維亞應該有出海的保障。』其他國家的人民在和平會議上也有同樣的要求，而他們的要求多半皆為和平會議所承認。例如，波蘭在但澤自由城中得到某種權利，以保證牠出海之路；(註二) 布加利亞 (Bulgaria) 取得愛琴海 (the Aegean Sea) 的出海口；(註三) 自從易北河 (the river Elba) 國際化以後，捷克斯拉夫便能出入於波羅的海 (the Baltic Sea)；(註四) 德國之默麥爾河 (Memel) 割讓與立陶宛 (Lithuania)，便是要保證立陶宛有一個出海的通路。不過歐洲還有好幾個國家，南美洲也有一個國家，至今尚無出海通路。牠們如果能有一個海路出口，對於牠們自然是有很大的利益，但要求海路出口決不能說是國際公法上的一種應

有權利。誠如福啓爾 (Fauchille) 所說，如果承認『出海爲應有權利』之說 (theory of "obligatory access")，那麼，全世界的地圖勢必要重新改造了。(註五)

(註一) 參閱 Fauchille, 前所引書, 第三〇及以下諸頁。

(註二) Treaty of Versailles, 第一〇四條。

(註三) Treaty of Neuilly, 第四八條。

(註四) Treaty of Versailles, 第三三一條。

(註五) 前所引書, 第三三頁。又, 比較 Dupuis, "La liberte des mers," 載於 Journal de droit int. pub., 第 XI,

VI 卷, 第六〇四頁。

〔一國領土面積的廣袤〕 形成一個國家究竟需要多廣的領土，這個問題和一國的存在究竟需要多少人口一樣，實無一定標準可言。求諸事實，現今的世界各國，其領土之面積，大小不一：最小者祇不過數方英里——例如，聖馬力諾 (San Marino) 和摩納哥 (Monaco) (註一)——最大者則延袤數百萬方英里，如中華民國，大不列顛及其各處的殖民地，俄羅斯，和美國。所以，正如伯倫智利所說，想爲一國所必需的領土面積，定出一條最廣限度或最小限度的標準，實爲不經之談。(註二) 在中世紀的時候，所有國家的面積，都是很小的。即在比較最近以前，歐洲國家的數目還有四百餘個之多。在中古時代，幾乎所有的藩鎮

(seignior) 多數的市鎮，甚至於宗教機關，至少在表面上都是自成一國。當十九世紀初葉的時候，在現在的德意志境內，還是爲三百以上的小國統治者所割據。現在的意大利，在那個時候，亦爲無數的小王國、共和國和侯國所分割。現在的其他許多國家，在那個時候，亦都分成許多小國。

在往昔的時候，無論在理論上或在實際上，皆偏袒小國的制度——即德國人所謂的 *die Kleinstaaterei*。柏拉圖把一個通常國家的大小和一個身材適度的人體高大相比；（註三）亞利斯多德似乎是贊成幅員適中的國家的。（註四）即十八世紀的政治學者，亦大都反對大國的觀念。盧騷遵循柏拉圖國土和人體的比論，謂自然對於一個常人的體高有一定的限度，對於一個治理良善的國家的幅員，也有一同樣的限度。所以，一國的面積不宜太大，太大則施政不便，也不宜太小，太小便不能獨立自恃。他說，國土愈廣大，則距離愈遠，距離愈遠則治理愈困難，猶如重量離槓桿之一端愈遠，則愈覺其重。法律的施行，愈在遙遠的地方，其效力愈是微弱，其進行愈是遲滯；政府與人民相隔愈遠，人民和政府絕少接觸的機會，則他們對於政府的感情愈是淡薄。他說，社會之結合愈大，則其團結力愈是柔弱；他接着又說，『大概言之，國土面積之大小與國勢之弱強適成一正比例，故小國每較大國爲強。』他又主張政體須和國土的大小相稱，兩者間有一種必定的關係。他的結論是：君主政體祇宜於大國，貴族政體宜於大小適中的國家，民主政體則宜於小國。（註五）

孟德斯鳩，和盧騷一樣，也以爲國境的大小和一國的政體有一種必定的關係；他武斷地定下了一個原則，謂共和政體最宜於小國，君主政體最宜於大小適中的國家，專制政體則宜於國土廣大的國家。（註六）

戴杜克維（*De Toqueville*）和孟德斯鳩一樣，也以爲共和政體不宜於大國。他說：『一個大國採取共和政體而能持久不衰的，實爲世界史上從未有過的事情。我們敢斷言，一個大共和國所遇到的困難和危險，往往百倍於一個小共和國……最有害於共和政制的那些情感，每隨領土之擴大而增加，然而維持共和政制之尊嚴的那些美德，卻並不依照同一比例而增高。』（註七）

如果要再引證一個學者的意見，那麼，我們可以舉約翰密爾（*John Stuart Mill*）做代表；他也和盧騷一樣，力言治理大國的困難。他說：『一個採取中央集權制的國家，如果要得到良善的政績和有效的施政，則其境土的大小須有一個限度。有許多大國是採取中央集權制的；但牠們，或至少牠們的遠處省份，在行政上大都腐敗不堪，並且祇有在人民程度幼稚，完全沒有自治能力的特殊情形之下，纔成立這種境土廣大的中央集權國家。』（註八）

至於所謂共和政體不適宜於大國之說，祇要引證一個有名的英國學者的話，便足以把牠駁倒了；他說：『美洲合衆國的建立……已證明現代的大國是可以採取共和政體的。』（註九）大不列顛統治一個



龐大帝國的成功，對於認大國施政不能完善的學說，也是一個反駁。上而所引述的那些反對大國的意見，大半是發於鐵路、電報、汽船還未存在的時代；那時的交通既不便利，政府和其距離遼遠的地方與人民間之往來，當然是遲滯而且困難。地方分權、聯邦制度，以及地方自治等原理，在那個時候大半還沒有人知道。到了十九世紀，迅捷的交通方法漸臻發達，加以聯邦制度和地方自治原則的發展，治理大國的事業已較前簡單和容易得多了。在從前的那種情形之下，一般人不相信治理大國有成功的可能，也是自然之理，而他們的立論大半是很有事實的根據的。（註一〇）

（註一）我們在這裏要附帶提及的便是從前還有一個小共和國，名爲 *Moresnet*，位於 *Belgium* 和 *Germany* 之間，其所佔面積祇不過 1000 英畝，人口約計 3500 人。在 1919 年以前，牠是處於 *Belgium* 和 *Prussia* 的共同保育和管理之下的；到 1919 年便依 *Versailles* 條約，合併於 *Belgium* 了。

（註二）“*Theory of the State*,” 第二三七頁。

（註三）“*Laws*,” 第五篇，第七三七頁。

（註四）“*Politics*,” 第四篇，第四章。

（註五）“*Social Contract*,” 第二篇，第六和第八章。

（註六）“*The Spirit of the Laws*” (1748), 第八篇，第一六一—二〇章。

(註七) “Democracy in America” (Reeves 英譯本) 第一卷, 第一七〇頁。De Toqueville 接着又說, 「我們還可  
以下這樣一個通則: 對於人類的福利和自由最有妨礙的, 莫過於大的帝國……如果世界上祇有小國, 則人類必將更為快樂更為自  
由。」同書, 第一七一頁。

(註八) “Representative Government,” 第七章。

(註九) Fisher, “The Republican Tradition in Europe,” (1911), 第六七頁。

(註一〇) 當 1788 年辯論 United States 的憲法的時候, 有人力謂合眾國的領土面積『過於廣大, 而各地的情形也相差  
太遠, 建立一個統一的中央政府在事實上是不可可能的。』見 “The Federalist,” 第一期。對於這種『共和政體必須限於小區域』  
的論調, Madison 在第一四號的 “Federalist” 上有一個答辯, 他指出這種反對的言論是由於把共和政體 (republican  
government) 和民主政制 (democracy) 混為一談的緣故。Jefferson 在 1801 年歌謠民主黨 (Democratic party) 的勝  
利道: 「這實在是推翻 Montsquien 所謂共和政制祇有在小國內始能持久的謬說的新證據。假使我國的境土祇有現在的三分  
之一, 那麼, 我們的命運就要完結了。」 “The Federalist,” Ford 版, 第五〇頁。但 Ford 說, 如果沒有鐵路和電報的影響而使情勢改  
變, 則時間必將證實反對大國者的預料之不無理由了。 “The Federalist,” 第六頁, 註一。

〔否認小國的價值〕 因世界大戰時德國蔑視和侵害某數小國的權利, 加以鐵賚智克 (Tritschke)  
與其他德國學者毀謗一般小國的議論傳聞於用英語的人民, 遂激起了一般學者對於大國和小國之相

對價值的討論——這兩種國家究竟那一種是促進文明的較善媒介呢？鐵賚智克於其大戰前數年出版的政治學（*Die Politik*）一書，斷言大國是「一種比較高貴的國家。」他再三主張「國家就是權力。」他說，一個國家如果缺乏權力，便是「違逆聖靈的罪惡。」所以「唯有真正強有力的國家纔合於我們的觀念。」他說，軟弱本身，原屬無可訾議，但小國既無實力，反冒充有力，殊為荒謬，故小國的觀念，實在是滑稽之談。小國常「斤斤於以一國收入賦稅的多寡來判斷國家的價值；」所以每易生出一種唯物主義的精神，這種精神對於公民實有莫大的害處。復次，小國「完全缺乏大國所特有的維持司法精神的能力，」而尤為重要者，便是，小國「作戰，決無勝利的希望。」他又說，大國在經濟上佔有優越的地位，是顯而易見的；大國克制經濟上的恐慌亦比了小國來得便當；大國公民，對於世界的見解，具有更廣博更遠大的眼光；在大國內，文化的成熟也比了在狹隘的小國內來得容易；大國中的藝術和科學比小國的必更為發達；祇有在大國中，「純正的民族自尊心纔能發展，而這種民族自尊心也就是一個民族的道德效能的標識。」大國「比小國更適宜於促進智識文化的發展。」（註一）

鐵賚智克對於小國的評價，雖不無幾分真理，但未免言之過當；他對於小國的那種輕侮態度，激起了各方面的猛烈批評。在鐵賚智克之前，有一位英國的史學大家阿克登爵士（*Lord Acton*），對於小國也（在 1862 年）深致不滿，他以為小國不適為促進文明的工具，但他的批評比較溫和而且合理。在他的

批評中，有這樣一段話：『小國有隔絕閉塞其人民的趨勢，使其人民的眼界褊狹，見識淺薄，思想無從發展。在這種狹小的範圍內，公衆輿論不能保持其自由和純正，蓋每爲大國的思潮所轉移……這種國家，與中古時代的小城市相同，有一種用處，即將較大的國家劃成許多分區，使各地方政府有自治的保障；但牠們對於社會的進步卻是一種阻礙，因爲社會的進步有賴乎各種種族在同一政府之下互相混合。』（註二）

近來，德國的學者賴催爾（Ratzel），在他的政治地理（“Politische Geographie”，第二版，1903年）一書上，也非難小國，他的理由是：小國違反科學的定律，尤其是違反演化的定律，所以小國和強大的國家競爭起來，必爲大國所吞併，滅亡是牠們不可避免的命運。他說，證之歷史，國家的進化經過三個階段：第一個階段是村落的國家（Dorfstaat）；第二是城市的國家（Stadstaat）；第三是邦土的國家（Landstaat）。村落國家和城市國家既已相繼消滅，那麼，在邦土國家時代的那些小國，牠們祇是變態的殘生者，早晚亦必歸於滅亡。

大國有許多地方遠勝於小國，這是我們所不能不承認的。大國富於財源，使其國家的生活得臻較高的標準，使其物質的文明得以提高，使其抵禦外患的力量得以雄厚，凡此種種，都非小國所能匹敵。

並且，誠如阿克登和鐵寶智克所說，強國人民思想之豐富，眼界之遠大，以及其爲強國公民而產生的民族自尊心，皆不無道德上和 cultural 上的價值。最後，同洲之上，小國林立，對於一般和平的維持，實增加許多

的困難。『假定其他的事情都相同，則發生直接關係的主權體愈少，國與國之間的關係和事端便愈簡單，妨害和平的種種擾亂因素必致減少，而法治的建立亦必有較大的可能性。』（註三）晚近歐洲小國的增多，雖使不平的民族心滿意足地獲得政治上的獨立，因此減少了各國內部糾紛的可能，但亦有不少的人認為小國之有增無減，其結果將增加國際的糾紛，甚至引起國際的戰爭。

（註一）見他的“Politics”（由Dugdale和Torben de Bille譯成英文），第一卷，尤其是第三二—四一頁。

（註二）“History of Freedom and Other Essays”，第二九五頁。

（註三）Greenwood, “The Nature of Nationality,” 見1915年二月份的“The Political Quarterly”，第九二頁。

又，比較載於1914年十二月份Round Table上的“Nationalism and Liberty”一文，該文謂：現存國家數目的衆多，對於歐洲人民和諧一致的發展，『顯然是一切障礙中的最大障礙。』該文的著者又說：『如果把主權國家的數目減少……對於一般的國際關係必定有很大的利益。要達到一個鞏固的國際和諧，除減少國家的數目外，實無別的方法。』

〔對於小國的辯護〕反對小國的理由雖是不一而足，但是我們對於小國的價值，也不可一概抹殺，有些小國在文明史上的確佔有一個重要的位置；牠們對於世界上的藝術，科學，文學，以及智識生活的貢獻，和大國比較起來，並無遜色。（註一）我們判斷一個國家的權力，不可把牠領土的廣袤，甚至海陸軍的兵力，或在牠戰事上的勝利，當做唯一的標準；我們須從牠在藝術上，科學上，和文學上對於人類進步和文明

的貢獻，以及牠在社會的和政治的改造上所得到的成功，來估量牠的價值。(註二) 誠如伯倫智利所說，希臘城市國家的面積，和羅馬帝國比較起來，自然是小得多，但雅典在世界史中所佔的地位並不亞於羅馬帝國。(註三) 大不列顛本部、德意志和法蘭西的領土面積在世界地圖上所佔的地位，如果同俄羅斯和中華民國的領土面積比較起來，不啻是幾個區區的郡府，但是除了這種領土大小的標準以外，若以任何其他的標準來估量牠們，則英、德、法要比俄國或中國強得多。較英、德、法尤小的國家，對於文明總體的貢獻遠在大國之上的，還有比、丹麥、荷蘭和瑞士。

(註一) Comte 辯護小國制度的理由適和 Ratzel 所據以攻擊小國的理由相反。照 Comte 說來，證之演化定律，人類社會的進步是從大國化為小國。已往的大帝國，如 Macedonia、Rome、Arabia、Carolingia、Mongolia、Spain、Ottoman 等帝國，以及 Napoleon 的帝國，都由於這個定律的作用而崩潰了，代之而興的是許多較小的國家。在 Comte 看來，即 France 還嫌太大，他曾提議把 France 分成十七個小國。"Systeme de politique positive" 第四卷，第五章。

(註二) 比較 Greenwood，前所引文，第九四頁。

(註三) "Theory of the State," 第三三七頁。又參看 H. A. L. Fisher 博士的有力的辯護，見 "The Value of Small States" (1914), Oxford Pamphlets, 第二四一—二五頁，該文又轉載於他的 "Studies in History and Politics,"

第一六一及以下諸頁。Fisher 指出，對於文明最可寶貴的貢獻，有許多是出自小國。例如舊約全書、Homer 的詩、Attica 和第五章 組成國家的要素和屬性

Elizabeth 時代的戲劇，如 Italy 文藝復興時代的藝術。他接着又說：『大家都知道 Athens, Florence, Geneva 或 Weimar 等小國對於世界的貢獻之偉大。』M. Barthélemy 在他的 “*Démocratie et politique étrangère*” (1917)，第一八四及以下諸頁上，對於小國亦作同樣有力的辯護。他的立論和 Ratzel 相反，他說，我們可以證明一切偉大的精神作品 (*œuvres de l'esprit*) 都來自小國，牠們對於人類文化的貢獻實可驚人。他說，Rome 所賜給我們的是最強的法律概念，不朽的文學和藝術作品，都產生在小國，如 Athens, Florence, Holland 和 Elizabeth 時代的 England。在 Shakespeare 時代的 England 並不比現在的 Sweden 大；London 並不比 Isen 的故鄉 Christiania 大。為世界產生 Beethoven, Bach, Goethe, Schiller 和 Kant 的便是 Germany 的幾個小邦。世界最偉大的雕刻家是生在一國 Italy 小共和國。世界最偉大的畫家是一個荷蘭人，Norway 給我們一位 Ibsen, Belgium 給我們 Maeterlinck 和 Verhaeren。另一個學者 (Buell, “*International Relations*,” 第二二頁) 指出產生 Demosthenes, Dante 和 Machiavelli 的都是小國。Denmark 只有 3,000,000 人口，卻得了七個 Nobel 獎金，與 United States 等，但 United States 的人口有 100,000,000 之多。對於小國的價值要作更進一步的研究，可看 Richard, “*L'avenir des petits états d'après les lois sociologiques*” (1912), Castberg, “*The World War and the Small States*,” 見 1917 年六月號的 *Contemporary Review*, 和 Beyens, “*L'avenir des petits états*” (1919)。Bryce 爵士 (“*Modern Democracies*,” 第二卷，第四四頁) 指出，民主政體最初起源於小國，民主政體最初的預言家和宣傳家的理論發生於小國，要明瞭人民真正意志的實際運用，最好研究這種

小國。他接着又說：破毀這許多小國者是戰爭和戰爭的恐懼，他說，如果這種恐懼心能夠消除，則有許多小國也許會在將來再出現。

### 三 國家的其他要素及屬性

〔政府的必要〕 一羣永久居住在一固定領土上的人民的集合，不一定就能成爲一個國家。他們要成爲一個國家，不單須有土地，並且須有政治的組織，他們必定要有一個陳述、表示和執行集合意志的政府。政府是決定大政方針、管理共同事務、和促進共同利益的代理處或機關。如果沒有政府，則人民便成爲一羣不能採取集合行動的無團結、無組織、無秩序的烏合之衆了。政府的形式儘可不同，並無一定的標準。有的政府祇是一種具有少數機關和少數官吏的簡陋組織；反之，有的政府卻是一種具備許多官吏和許多職員的極其精密和複雜的組織。但不論其形式是簡陋或是完備，要成爲一個國家，必須有這樣一種組織，必須有完全的權力和富足的財源，使其號令得以通行無阻，使其威權得以受人尊重；否則，對內牠便不能維持和平與秩序，對外就不能履行國際公法所加於牠的國際義務——這種義務是國際公法上認爲充國際社會之一員的必要條件。

〔不受外來的統治〕 但一羣人民，雖然居住在一固定部份的領土上，雖然有一個政府，也不能就算是一個國家。他們必須不受，或大體上不受，外國的統治。如果他們聽受別國的支配，如果別國對於他們的



權力加以限制，管理他們的事務，對於他們行使一般的統治權，那麼，他們便不能算是一個國家，祇可算是統治他們的那個國家的一部份。但若這種外來的統治祇是一種名義上的統治，或祇限於他們外交上的事務，那麼，即使就嚴格的法律理論而言，他們不是一個國家，在實際上他們是可以算為一個國家的。所以，大不列顛的幾個大的自治殖民地，——如加拿大，澳大利亞，和南非聯邦——按這種意義而言，都可正當地算做國家。牠們對於政府形式的決定，對於牠們自己內政的治理，差不多已取得完全的自主；最近牠們已可獨立參加各種國際會議，和牠們的母國處於平等的地位；牠們的代表已簽署這種國際會議中所締結的條約；牠們已加入國際聯盟，和大不列顛立於平等地位，同為聯盟的會員國；在這幾個自治殖民地中（至少是加拿大），凡是完全關於其自身利益的事宜，近來已有直接對外談判的權力（the power of negotiation），並且可以自由委派外交代表到外國去。（註一）愛爾蘭自由邦是大不列顛的領地之一，牠在最近已取得差不多完全獨立的國家的地位；以前牠不過是大不列顛愛爾蘭聯合王國的一部份，現在牠已獲得和加拿大相等的地位，並且直接派遣公使，駐劄在華盛頓。

所謂被保護國（protected states），其地位亦復相同；牠們雖非完全獨立，但也可算做國家，因為保護國（protecting state）對於牠們所行使的統治，亦祇限於其對外的關係。

（註一）關於這方面，可參看 Keith, "The Dominions and the Treaty Power," 見 Jour. of the Soc. of Comp.

Leg. and Int. Law, 第三集, 第六卷 (1924), 第一九三頁; Stevenson, "Canada and Foreign Policy," 見 Foreign Affairs, 第一卷 (1923), 第一〇八及以下諸頁; Allin, "Canada's Treaty-Making Power," 見 1923年正月號 Michigan Law Review, 第二四九及以下諸頁; 又, 參閱他的 "Recent Developments in the Status of the British Dominions" 一文, 見 Minn. Law Review (1926), 第一〇〇及以下諸頁; 和 Lowell "The Treaty-Making Power of Canada," 見 1923年九月號 Foreign Affairs, 第一六及以下諸頁。

〔對內的主權〕 對內主權 (internal sovereignty) 也是公認爲國家成立所不可缺少的一個特性或條件。那就是說, 凡屬國家, 必須有某一個人, 某一議會, 或某一團體, 對於其領土範圍以內的一切人和物, 具有一種最後的統治法權, 這種統治法權的性質是最高的, 獨佔的, 和無限的。國家和其他人類組織或社團的根本區別, 就是在有這種權力。從這個基本原則又可推出國家的二個其他特性, 就是牠的無所不包性 (all-comprehensiveness) 和獨佔性 (exclusiveness) —— 後者即法國人所謂的 *exclusivité*。那就是說, 一國的最高法權 (sovereign jurisdiction) 包括國家對於其領土界限以內的一切人和物所行使的統治權力; 換言之, 一國對於其領土上的一切人和物, 除了由條約的認可, 或爲國際的交誼起見, 或依國際法的公認規則, 自願放棄其管轄權外, 無不有行使此項優越權的權力。除了這些例外, 近世主權學說決不承認一個領土以內有「無國」之人 ("stateless" person) 的存在, 換言之, 近代的國家決不承認

有不受其法權管轄的「無國」之人的存在。假如一個國家對於其任何一部份的人民不能如願行使法權，或完全不行使法權，則十之八九這個國家必致因內部分裂，或為別國所征服和併吞，而歸於滅亡。

獨佔的原則是指國家在其領土範圍以內有獨自壟斷的政治統治權而言。牠的意思是說，在同一領土上，對於同一人民，祇能有一個國家的組織。牠不承認別一個國家有在其領土上行使法權的權利，也不准許本國的或外國的任何其他社團或組織在其領土上有此項權利。『國家中之國家』（*imperium in imperio*）在近代國家中是不容許的。一個國家為了方便或實效起見，當然可以將政府的權力分開，把其中的一部份交給中央政府，把其餘的一部份交給地方政府，兩者並存於同一領土之內，但這種權力的劃分並不能算是兩個不同的國家組織並存於同一領土之內。（註一）

（註一）如前文所說，由於『共治』（*condominium*）而發生的那種稀有的變則情形，是上述通則的一個例外。

〔永存的要素〕 此外，還有一種性質，通常亦認為國家的特性之一，那就是永存性（*permanence*）。

（註二）所謂國家有永存性，其意思是說，人民一經組成國家，就永遠生存在國家組織之下。一國的領土雖然可以由割讓、征服，或自然力的作用而有增加或部份的減損，但這並不影響於國家之法律上的存在。這當然不是說，一個特殊的國家，雖為別國所歸併，或自願與別國合併，組成一新的國家，或其領土為其他國家所公分，而這個國家還能生存不滅——歷史上這種特殊國家的興亡事例，實不勝枚舉。但這種情形祇

是一種主權的轉讓，即將一國的主權轉讓與另一個國家；至於人民則依然生存於某一種國家組織之下，不過是在另一個國家組織之下而已。他們並不陷於無政府的狀態。從這一點上說來，國家是永存不滅的，持久不衰的。

(註一)參閱 Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1921), 第一卷, 第五二頁。

〔國家之連續性：國家之繼承〕 一國的國體或政體的變更，亦復如此。政府的形式是時常在變更的；或由君主政體變為共和政體，或由共和政體變為君主政體；或由立憲政制變為專制政體；或由專制政體變為立憲政制；王朝之新陳代謝；憲政制度之新舊更迭；(註一) 凡此之類，都不過是國內政治之改革，並不影響於國家本身的存在，及其對於國際的義務。這個原則叫做『國家連續說』(the doctrine of the "continuity of the state")，從這個原則又可以引伸出另一個原則，叫做『國家繼承說』(the doctrine of "state succession")；依照國家繼承說，若一國的主權轉移於別一國，或一個政府為另一個政府所替代，則合併國或新政府就成為被合併國或舊政府之公產，資產，負債，及其他各種義務的繼承者。至於繼承國在國際法上是不是要負擔被繼承國或被繼承政府所有的國債和其他契約上的義務，則各學者的主張頗不一致。英國高等法院高級審判庭 (the King's Bench Division of the British High Court of Justice) 在一件著名案件的判決書上，否認國際公法上有使繼承國負擔這樣漫無限制的義務的規

定，並謂如果無一定的條約規定繼承國應負擔之義務，則繼承國對於舊國之義務承受與否，完全聽其自己決定。(註二)美國的法庭也否認繼承國對於舊國的某種契約負有承受之義務。(註三)英國法庭的意見雖否認繼承國應負擔舊國的各種義務，但事實上英國政府對於牠所繼承的各種契約上的義務，向來都是承認和履行的；其他各國的慣例亦是如此，尤其是對於那種和公眾利益有關，而與繼承國的公共政策不相抵觸的契約義務。這是大家都知道的：蘇俄政府拒絕償付前帝國政府和克倫斯基 (Kerensky) 政府所負的國債，實為美國政府拒絕承認蘇維埃政府為俄國的『合法』政府 ('de jure' government) 的主要理由之一。(註四)在和約、合併條約，以及瓜分條約中，繼承國對於原主國的國債及其他契約義務的承受，大抵都有明白的規定。(註五)

(註一) 例如法國：牠推翻王朝，其政體由君主變為共和；後來復由共和變為帝國，成立君主政體；不久復建設共和政體；後來又變為帝國；現在是第三次的共和政體了。但法國的政府雖然經過這許多次的變更，法國國家的生命卻是連續未斷。

(註二) West Rand Gold Mining Co. v. The King 案 2K. B. 391 (1905)。

(註三) 參看載於 Evans, "Cases on International Law," (第一〇三三二—三三五頁) 上的判決書。

(註四) 參看 Young, "Attitude of the United States Government toward the Soviet Régime," 見 1924 年

六月出版的 *Ann. Amer. Acad. of Pol. and Soc. Science*, 第七〇及以下諸頁，和 "Why America Refuses to

Recognize Russia," N. Y. Times Current History, 1923, 第二八六及以下諸頁。

(註五)關於國家連續說，參看 Moore, "Digest of International Law," 第一卷，第二四八及以下諸頁；Oppenheim, "International Law" (第三版, 1920), 第一卷，第一四〇及以下諸頁；Fauchille, "Droit int. pub." (1922), 第一卷，第一篇，第三章；美國最高法院在 *Sapphire* (11 Wall. 161, 1871) 案與 *Keith v. Clark* (97 U. S. 451, 1879) 案的判決書；Evans, "Cases on International Law," 第八一—八三頁上的註解。

關於國家繼承的理論和實際，參看 Moore, 前所引書，第一卷，第四章；Oppenheim, 前所引書，第二卷，第一四四及以下諸頁；Fauchille, 前所引書，第三九一及以下諸頁；Huber, "Die Staaten Succession"; Keith, "The Theory of State Succession." 又參看 *Treat Britain v. Costa Rica* 案件 (1923) 的仲裁人美國大法院院長 Taft 的意見，原文載於 1924 年正月的 *Amer. Journ. of Int. Law*, 第一四七及以下諸頁。至於大戰告終後各和平條約上關於條約、契約、公產、債務等等繼承的規定，參看著者的 "Recent Developments in International Law" (1925), 第四二—四一六頁。

〔國家的平等〕有許多學者，尤其是國際公法學者，通常把國家在國與國之關係上的平等地位 (equality) 也當做牠的一種屬性、權利、或原則（這三個名辭都被他們用過。）例如，國際公法最大權威之一，奧判亥 (Oppenheim) 說，『國際社會的一切份子國，在國際公法的面前，均立於平等的地位，這是牠們以國際人的資格而得到的一種不變的性質。國與國之間，無論其幅員、人口、權力、文明程度、財富和其

他性質，有何差殊，但以國際人的資格而論，牠們都是平等的。』（註一）

不幸平等這個名辭被用作各種不同的解釋，因之頗引起思想上的紊亂。有些學者把平等解釋爲在法律上受平等保護，或在法律面前的平等（equality before the law）；有些學者則把平等這個名辭用來指『有享受權利的同等權能』的平等，簡言之，就是權利的平等（equality of rights）——這兩種平等是有區別的，決不可混爲一談。（按一）大多數的學者對於政治上的平等（“political” equality）和法律上的平等（“legal” equality）也不加區別：前者是指一切國家在國際會議中有同等的表決權；後者是指一切國家的地位在法律面前是平等的，並在法律上受平等的保護。依主張廣義平等說的學者看來，在解決國際問題的時候，每一國家有一票表決權，而且祇有一票表決權；每一國家所投之票，其效力和任何一國所投之票相等；任何事項的決定必須得全體一致之同意，方能發生拘束的效力。（註二）在一九〇七年第二次海牙和平會議（the Second Hague Conference）上，各小國的代表非但力持各國在法律上有受同等保護的權利，並且要求在國際會議上有同等的投票權，甚至主張在國際組織中有同等的代表權；當時該會議中曾提出設立一國際仲裁院（Court of Arbitral Justice）的議案，雖經全體一致贊成，但卒因小國代表力爭與大國有同等代表權，以致該仲裁院的具體組織，不能成議。

平等說的根據可以說是發源於十八世紀的純粹自然法（pure natural law）學派的學說，例如普

芬道夫 (Pufendorf) 輩；他們把獨立國家和自然狀態中的人類 (man in a state of nature) 相比喻。力謂獨立國家在其互相的關係上，實處於自然狀態中，蓋彼此立於平等地位，並無一個共同的優越者。他們的結論是：人類在自然狀態中彼此是平等的，獨立國家既亦處於自然狀態中，則牠們彼此間的關係亦是平等的。(註三)

(註一) “International Law” (第三版, 1920), 第一卷, 第一九六頁。Dickinson, “The Equality of States in

International Law” (1920) 一書的第一〇二—一二頁上, 引有許多其他學者的意見。第二次海牙和平會議 (1907) 法

國代表團主席 M. Domergue 發言：『凡是國家，在道德的尊嚴上，都是一個主權人 (sovereign person)，其地位和其他各國相等；

不論其國勢大小強弱，都有享受權利的同等要求，都有履行責任的同等義務。』La deuxième conférence de la paix, 第二卷，

第八八頁。比較美國國務卿 Hughes 在討論中部美洲事務的會議 (1923) 上的主席演說辭，他的意見亦是如此。The American

Institute of International Law 在其所發表的 “Declaration of the Rights and Duties of Nations” (1915, 十二

月) 上，謂『凡屬國際社會的一切國家，在法律上和在法律前，與其他各國同立於平等的地位』。Amer. Jour. of Int. Law,

第十卷 (1916), 第二一一頁。

(註二) Oppenheim, 前所引書, 第一卷, 第一九六頁。

(註三) 參看 Dickinson (前所引書, 第二至第三章), 他詳論這種比論的錯誤, 並力為 Grovius 辯白, 說他並未倡導這

第五章 組成國家的要素和屬性



個學說。

〔按一〕此種區別不過是二三學者（如 Baker, Dickinson 輩）的意見而已。他們把事實上不平等的國際關係，當做理論上所應該採取的原則，殊非我人所敢贊同。茲將 Baker 的意見，略述於此，以供讀者參考。他以為——

一般學者每把法律上的平等 (legal equality) 與在法律面前的平等 (equality before the law) 混爲一談，實爲很大的錯誤；前者是指權利的平等，後者是指權利在法律上受平等保護。一般人每謂在國際公法下一切國家『在法律上是平等的』(legally equal)，其實，這句話含有二種不同的意思：(一)每一國際法規則，對於凡是其所適用的國家，都給予平等權利 (every rule of international law gives equal rights to every individual person to whom it applies) ——換言之，每一規則都是一般的而非特殊的規則；(二)每一國際法規則，對於任何國家，無不適用 (every rule of international law applies to every person)。第一個意思是對的，應該承認的。第二個意思卻是錯誤的，而應該否認的。並非每一國際法規則對於任何國家都應適用，亦並非每一國家應該具有和其他國家相等的權利。事實上，各國的權利極不

相同。國內法亦是如此。按照英國的法律，在法律的面前，人人皆平等。但並非每一條法律對於人皆適用，例如對於婦女、孩童、貴族、白癡者，皆訂有特殊的規則，給他們特殊的權利，或使他們負特殊的責任。故國際法上認國家在法律上都有同等權利的平等說，實為一種不切事實的理想（而且是一種不足取的理想）。總之，此種平等的學說與國際生活的事實不符，而且自從國際間成立了各種政治組織後，此種學說在實際上已成為政治上的一種危險物。見 Baker, "The Doctrine of Legal Equality of States" (The British Year Book of International Law, 1923—24, 第一—二十頁)。

又參閱 Dickinson, "The Equality of States in International Law"; Lawrence, "Principles of International Law," 第一—四節。

〔對於平等說的批評〕 一般學者大率都承認國家在法律前是平等的，在法律上有受同等保護的權利——他們對於這個主張的意見，並無多大的出入。但若謂國家平等是指一切國家在解決國際問題時有同等的表決權，在國際組織中有同等的代表權，這種主張在近年來卻大受一般學者的攻擊。其實，這個學說不過是一種法律的理論而已，從未見諸實行；最近數次的重大國際會議——例如一九一九年的巴黎會議——在事實上把這個學說完全置之度外，一切重要的議案，均取決於幾個強國的全權代表。

(註一) 國際聯盟理事會的組織也絲毫沒有顧到這個學說。

這個學說早已和國際的實際事實不相符合。許多年來，凡是與歐洲一般利益有關的重大事件，事實上大都為歐洲的幾個強國——歐洲和協 (the European Concert) ——所操縱和支配。牠們創設新國家，建立新朝代，批准憲法，訂定國界，干涉別國的事情，以及對於歐洲的事件行使保護人，受託人，和監督人的權力，凡此種種，牠們又何嘗徵求過小國的同意。有些學者，如勞倫斯 (T. J. Lawrence)，根據這些事實，力謂歐洲列強的優越地位現在應該被認為國際公法上的一條成則：國家絕對平等的舊說已成空文，而且應該廢棄。(註三) 國家平等說對於為維持國際和平與促進其他共同事業的世界組織，實為主要障礙物之一。所以這個學說已成爲『政治上的實際危險物』。(註四) 普林斯登大學 (Princeton University) 的教授白朗 (Brown) 說得好：『如果各國在道德上，智識上，或甚至物質上的勢力確是不平等的，如果牠們對於國際的事情確是沒有同等的利害關係；如果牠們對於創制，解釋，和執行法律確是沒有同等的表決權；如果國家平等的主張在事實上對於世界組織的本身確是有妨害的；那麼，堅持平等概念爲國際法上的一個基本原則，實屬愚笨之至。』(註五)

(註一) 參看 *Buell, "International Relations"* (1925), 第六四三頁和 *Armstrong, Amer. Jour. of Int.*

*Law*, 第一四卷 (1920), 第五四〇及以下諸頁。

(註二) 至於主要的事實，可參看著者的“Recent Developments in International Law” (1925)，第五九四—六〇二頁，並參閱那裏所引證的材料。

(註三) “Essays on International Law,” 第二〇九、二二二頁；“Principles of International Law,” 第一一四節。

(註四) Baker, “The Doctrine of Legal Equality of States,” 見 British Year Book of International Law, 1923—1924, 第四頁。

(註五) “International Realities” (1917), 第一五頁。Hicks 教授 (見 Amer. Jour. of Int. Law, 第二卷, 1908, 第五三五頁) 謂國家平等說「的起源是不真實的：牠所以能留存於國際公法上，無非是由於一種口頭的允許，但這種允許始終未見實行，無非是由於一種荒謬的比論，而這種比論是因思想上混同國際法和實在法 (Positive Law) 而發生的。」

## 第六章 國家、族國、與民族

### 本章主要參考材料

- Acton, "History of Freedom and Other Essays" (1919), ch. 9.
- Bluntschli, "Theory of the State," Oxford translation (1892), bk. II, chs. 2, 4.
- Back, "Language and Sentiment of Nationality," *American Political Science Review*, vol. XX (1916), pp. 44 ff.
- Buell, "International Relations" (1925), ch. 2.
- Burgess, "Political Science and Constitutional Law" (1891), vol. I, chs. 1-2.
- Burns, "Political Ideals" (1917), ch. 8.
- Duguit, "Souveraineté et liberté" (1922), *Deuxième Léçon*.
- Dunning, "Political Theories from Rousseau to Spencer" (1920), ch. 8.
- Fauchille, "Droit international public" (1922), vol. I, pt. I, pp. 11-17.

Glichrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 28-45; also his "Indian Nationality" (1920), ch. I.

Hankins, in Merriam, Barnes, and others, "History of Political Theories, Recent Times" (1924), ch. 13.

Hayes, "Essays on Nationalism" (1926), chs. 1, 2, 8.

Holcombe, "The Foundation of the Modern Commonwealth" (1923), ch. 4.

LeFur, "Races, nationalités, états" (1922), ch. 2.

MacIver, "The Modern State" (1926), pp. 121-123.

Mill, "Representative Government" (1861), ch. 16.

Muir, "Nationalism and Internationalism" (1917), ch. 2, pp. 128 ff.

Pillsbury, "Psychology of Nationalism and Internationalism" (1919), chs. 1, 4.

Rose, "Nationality in History," (1916), various chapters.

Ruyssen, "The Principle of Nationality," International Conciliation Pamphlet, No.

109 (1916).

Treitschke, "Politics" (Translation by Dugdale and Torben de Bille, 1916), vol. I. ch. 8.

Zimmern, "Nationality and Government" (1919), chs. 2-3.

## 一 國家族國和民族的區別

〔術語〕“state”和“nation”這二個名辭，在日常的用法和學術的討論上，往往是不加區別的。這兩個名辭（還有 nationality 一字）的意義，非常寬泛，每一名辭皆含有各種不同的意思；一般的人，甚至科學的作家，每把這幾個名辭顛倒混用，以致引起許多糾紛和誤解。第一，這三個名辭字原上的本義和現在通常所用的意義不同。其次，“national”和“nationality”這二個字既可當作名詞（noun）用，又可當做形容詞（adjectival sense）用。所以，這幾個名辭的意義和其他許多名辭一樣，急需確定，而政治科學家對於這幾個習用名辭的意義，更有劃一之必要。英文 nation 這個字是從拉丁文“natio”變化出來的，表示誕生（birth）或種族（race）的意思。所以照字原上解釋起來，nation 是一羣有同一人種起源的人民；但如上所述，這個名辭現在已有二種不同的意義，一種是學術上的意義，一種是和其字原本義極不相同的普通意義。有許多學者把 nation 這個名辭用作 nationality 的意思，又有許多學者

把 nation 和 state 併爲一談。此外，英文 nation 一字的含義又和德文的 Nation 不同，是以更增加了混淆。德國的學者大率把 Nation 這個字用來表示人種的概念，所以德文的 Nation 是和其字原本義相符合的；在英文中，和德文 Nation 同義的字便是 nationality（民族）。英文中的 nation 卻含有政治的意味，這在德文中是用“Volk”一字來表示的，Volk 相當於英文的 people（人民）。德國人的用法當然是比較的嚴密和正確，但在英語中 nation 和 nationality 二字既取得了確定的意義，若僅以求合於字原本義之故，而置其既成的習慣用法於不顧，是將益增紊亂。（註一）

（註一）參閱 Gilchrist, “Principles of Political Science” (1921), 第三〇頁；Willoughby, “The Nature of the State” (1903), 第九頁；和 Bluntschli, “Theory of the State,” 第八六頁。不幸 “Theory of the State” 的英譯者把 Bluntschli 所用的 Volk 一字譯爲 nation, 而把他所用的 Nation 一字卻譯爲 people。

這是很明顯的，Bluntschli 這兩個名辭的原意，適和英譯名辭的意思相反。蓋德文的 Volk 是表示一個政治的概念，而德文的 Nation 卻含有人種的意味。Bluntschli 說：Nation 『是一個（在有一種共同精神、共同情感、共同血統的世代相沿的社會中，各種不同職業和不同社會階級的）人羣的集體……特別是因爲有共同的語言和共同的風俗，結合而成一共同的文明，使他們有一種彼此一體的感覺，而自別於所有的外族；他們並不是因爲政治的關係而結合的。』而 Volk 是『一個國家中有政治結合和組織的全體人民』（第九〇頁）。Gumpowicz 的見解亦復相似，參閱他的 “Allgemeine Staatslehre” (1907年版)，第



一〇七一—一〇頁。

[Nation (民族) 釋義人種的因素] 柏哲士 (Burgess) 依從字原的意義認 nation 爲「一羣居住在成地理單位的境土內有同一人種來源的人民。」(註一) 但這個定義很不能令人滿意，因爲無論在普通用法上或在政治科學上，都沒有把民族僅看做人種的集合體的，也沒有把地理上的整一看爲民族之必要因素的。(註二) 柏哲士教授又謂所謂「同一人種」是指「一羣有同一語言和文字，同一傳統或歷史，同一風俗和同一是非意識的人民。」他堅持「同一語言」是「同一人種」的一個基本要素；但這個主張也不無可議之處，因爲牠和人種學上研究的結果不符。(註三)

法國公法學家柏拉地·福台萊 (Pradier-Fodéré) 也以爲民族在主體上是一個人種的集體，而不是一個有政治組織的集體。他說：『種族的親緣、語言、習慣、風俗和宗教的同一，是構成民族的要素。』(註四) 加爾伏 (Calvo) 在其國際公法一書上的意見，大體上亦復相同，力謂民族的觀念是和原始或誕生同一種族、同一語言等等，有密切的關係。(註五) 這種把同一種族和同一語言當做構成民族之基本要素的民族概念，雖是合於其字源上的本義，但和現代的普通用法或一般的科學用法不符。

(註一) "Political Science and Constitutional Law," 第一卷, 第一頁。

(註二) 參照 Holscombe, "Foundations of the Modern Commonwealth" (1923), 第一三一頁。

〔註三〕Hankins, "Race as a Factor in Political Theory," 載於 Merriam, Barnes 等所編的 "Political Theories, Recent Times" (1923), 第五三二頁。

〔註四〕"Traité de droit int. pub.," 第一卷, 第一二六頁。又參看他的 "Principes généraux de droit de politique et de législation," 第一八四及以下諸頁。

〔註五〕"Droit international théorique et pratique," 第一卷, 第一六九頁。

〔非人種和非語言的因素〕使一羣人民構成一個民族的, 不一定是由於同一人種和同一語言的緣故, 雖則牠們是最重要的因素。例如, 就現在通常所用『民族』這個名辭的意義而言, 換言之, 就這個名辭的政治意義而言, 瑞士人民是一個民族, 但他們並不是出於同一種族, 也沒有一種共同的語言。又如比利時人民, 一部份是窪浪人 (Wallon), 一部份是法列明人 (Flemish), 他們所說的語言彼此亦不相同, 但比利時人民卻自成一個民族。種族同則血統同, 語言同則人民彼此更易於了解。語言相同又可促進智識的和社會的交通, 使人民間的共同意識得以發展。但是使一羣人民構成一個通常所謂的民族, 卻還有別種重要的因素。芮農 (M. Renan) 於一八八〇年在巴黎大學文理學院 (Sorbonne) 有篇常常被人引述的演講, 叫做什麼是民族 (Qu'est ce qu'une nation) (註一) 他在這篇演詞中說, 使一羣人民成爲一個民族者, 不是由於共同的語言和血統, 而是由於他們對其祖先的榮辱盛衰、甘苦相共的

際遇，有一種共同的追念之情——是由於他們有在一個國家中求共同生活和傳遞其遺業給後裔的願望。霍色（M. Hauser）說，造成一個民族的不是種族，亦不是語言，而是一羣人民求共同生活的意志，即『集團的求生意志』（the "vouloir-vivre collectif"）。（註二）民族是一個在文化上有同體性的社會集團，這種社會集團對於其精神生活和精神表現的一致性，非但是覺知的，並且是維護的；（註三）民族是『一個在文化上和精神上和協一致的集體，牠是社會演化的最高產物』（註四）牠是『一個居住在同一境土內的人民的集合，無論他們是否隸屬在同一政府的統治之下；他們彼此有久遠的共同利害關係，使他們在事實上自成一族，別於他族。』（註五）『在某一時期內，同一社會集團中的全體份子體認出「境土」和居住在該境上的「人民」之間，確有一種密切深刻的依存關係，對於此種依存關係所發生的意識纔是造成民族的主因。』（註六）

（註一）"Discours et conférences," 第二版, 第二七七頁。

（註二）"Le principe de nationalités" (1916), 第七頁。又比較 LeFur, "Races, nationalités, États" (1922),

第二及以下諸頁。

（註三）Barnes, "Nationalism," 見 "Encyclopedia Americana" (1913). 又參看他的 "Sociology and

Political Theory" (1924), 第一八九頁。又參看 Holcombe, "Foundations of the Modern Commonwealth"

(1923), 第一三四頁; Gooch, "Nationalism," (1920), 第六一九頁; 和 Zimmer, "Nationality and Government" (1919), 第二章。又參看 Pillsbury 在他的 "The Psychology of Nationality and Internationalism" (1919) 一書中 "The Nation as a Psychological Unit" 一章, 第二一及以下諸頁。Gimpelwicz ("Allgemeine Staatslehre," 第一一及以下諸頁) 以爲『在同一語言中表現出來的「共同文化」(Kulturgemeinschaft) 就是民族存在的真證據。共同文化不是同一人種起源的結果, 而是同一過去歷史的產物。日耳曼、法蘭西、意大利和西班牙人民之所以各成一民族者, 並不是由於共同的人種起源, 因爲事實上他們不是同出於一種系, 而是由於同一語言和同一文化的發展的結果。』

(註四) Novicow, "Les luttes entre sociétés humaines," 第一二五及以下諸頁。

(註五) Littré, "Dictionnaire," "Nation" 釋義。

(註六) Duguit, "Souveraineté et liberté" (1922), 第三三頁。Duguit 接着又說『共同的種源不足構成一個民族。互相依賴、休戚相關的感情, 一定要深入一個人羣中的強弱、貧富、愚智、治者及被治者各份子的意識中, 方能構成一個民族。』

〔認 nation 爲政治的現象〕 我們在前面已經說過, 現今一般學者所用的 nation 一辭, 大率含有政治組織的意味; 那就是說, nation 不僅是一個爲文化和精神所維繫而結合的團體, 並且是一個有政治組織的集合體。簡言之, nation 就是一個國家, 因之, state 和 nation 這二個名辭便常常被用作同義的字語。例如, 我們每稱美國『國家』或不列顛『國家』爲 American "nation" 或 British

“nation”。又如，現在的國際聯盟在事實上明明是許多「完全自主國、自治殖民地、和殖民地」的一個聯盟，但牠的正式名稱卻是“League of Nations”。又如，阿根廷共和國的憲法定阿根廷的國號爲“Argentine nation”。此卽蒲萊斯爵士的概念；蒲萊斯爲 nation 所下的界說是：nation 是「一個獨立的、或想求獨立的、有政治組織的民族（nationality）」（註一）法國大法學家伊世明（Esmein）亦持同樣的見解，他認國家是「一個法人化的 nation。」（註二）但有人批評此種用法過於寬泛和不正確，因爲一個 nation 不必然是一羣有政治組織的人民，而一個國家亦不一定就是一個 nation。例如，蘇格蘭（Scotland）可算是一個 nation —— 至於這個字用得適當與否，姑置而不論 —— 但牠決不是一個國家。波蘭（Poland）和芬蘭（Finland）在世界大戰以前雖不是國家，然都是 nations。反之，現在的奧地利和匈牙利都是國家；但在大戰以前，兩者都不能算是 nation，既無所謂奧地利 nation，亦無所謂匈牙利 nation，因爲牠們的人民，種類複雜，語言紛歧，除了政治上的結合以外，舉凡使一羣人民成爲一個 nation 的基本要素，俱付缺如。

假使把 nation 看做人種上和語言上的集團，那麼，一個國家可以包括幾個 nations 在內，反之，一個 nation 亦可以組成數個國家。事實上，國家和 nation 的界限鮮有符合一致的。例如，英國（大不列顛）的領土界限包括蘇格蘭人民、威爾斯（Wales）人民，以前還有愛爾蘭人民；反之，法蘭西 nation

就其人種的意義而言，則其範圍不僅限於法國的國境，並且還伸延於比利時、意大利和瑞士的領土上。現代的趨勢是求國家和 nation 一致，那就是說，使國家組織的界限和 nation 的界限互相一致，但這種變化去完成之境尙遠。

(註一) “Impressions of South America” (1913), 第四二四頁。現代最深刻的政治思想家之一 Thomas Hill Green, 說：『nation 爲國家之基礎』他認國家是『有某一種組織的 nation』又參看 J. Holland Rose 教授 (“Nationality in Modern History,” 1916, 第六頁) 之言，他認 nation 爲『一羣已有政治組織的人民』

(註二) “Droit constitutionnel” (第五版, 1909), 第一頁。又參看 LeFur, “Races, nationalités, états” (第一五三頁) 他說：『國家是有法律組織的 nation』

〔“National” 和 “Nationality”〕 我們在前面已經說過，一般學者把 “national” 這個字，既當做『名詞』用，又當做『形容詞』用。在外交公文和國際公法的著作上，這個字是當做『名詞』用的，係指一個有享受國家保護的權利的人。這種人通常皆是本國公民，但有時亦可以是一個外國人 (alien)，因爲有許多國家，對於某一種非本國公民的人民，即法國人所謂的 protégés (被保護人民)，亦盡保護之責。所以菲列濱人 (Filipinos) 雖然不是美國公民，卻是美國的 “nationals” (國民) “national” 這個字用作『形容詞』的時候，是指有某一國國籍的人或物之性質或地位。例如，我們常常說 “national”

character (『國民』性) "national" honor (『國家』榮譽) "national" property (『國家』財產) 等等。

“Nationality” 這個名辭的界說更難確定，各個學者對於這個名辭有各種不同的用法和解釋。這個字和 “national” 一字一樣，既可當做『形容詞』用，又可當做『實名詞』用。當做『形容詞』用的時候，牠是指一個具有公民資格的人之性質或地位，或指具有某一國國籍的物之性質或地位。例如我們說：在捕獲審檢所 (prize court) 或仲裁法庭上被捕獲財產申請者之 “nationality” (國籍)，或被捕獲船舶之 “nationality” (國籍)。(按一) “Nationality” 這個字用作『實名詞』的意義時，是指一羣或一部份由種族的或別的關係而結合的人民。例如，我們說哥羅西亞人 (Croats)、塞爾維亞人 (Serbs) 和斯羅伐人 (Slovenes) 在南斯拉夫 (Yugoslavia) 新國中自成 “a nationality” (『一個民族』)；斯羅發克人 (Slovaks) 在捷克斯拉夫 (Czechoslovakia) 新國中自成 “a nationality” (『一個民族』)。

[按一] 捕獲審檢所為審理戰時海上捕獲物 (prizes) 之是否合法而設立。國內捕獲審檢所由交戰國各依其法律而組織之。英、美、荷蘭探司法組織制，即捕獲審檢所屬於司法審判之系統。法、意、

西班牙採行政組織制，卽由行政官吏組成而屬於行政範圍。奧、丹、德、俄、日、及中國採混合制，卽由司法行政代表混合組成。審檢時，應用國際法的原則及國內的法令，判斷捕拿之當否及捕獲物之可否沒收。如遇國內法令與國際法規衝突時，則適用國內法。在審檢之程序中，船長或捕獲的財產之主人，可提出證據證明捕獲之非法，並可要求發還財產。證明的方式，有限於船舶證書者，有許用其他方法者。捕獲物如爲合法，卽宣告沒收；如爲不合法，則判令放還。但國內捕獲審檢所之判決，常影響於中立國之人民及財產，致生中立國與交戰國間之爭議。爲解除此項困難，一九〇七年和平會議規定設立國際捕獲審檢所於海牙；由締約國任命之法官及候補法官組成之。法官十五人，任期六年，以九人爲法定人數。締約國中德、美、意、奧、匈、法、英、俄、日八國任命之法官，爲常任的；此外締約國任命之法官及候補法官依約上附表所定標準，輪流擔任。審判長及副審判長每三年用記名投票選舉之。凡關於中立財產，或敵產之在中立船舶，或敵船之在中立國領水捕獲者，以及捕拿之違反交戰國條約者，或違反捕獲國之法令者，皆得以國際捕獲審檢所爲國內審檢所之上訴機關。但交戰國之捕獲審檢所自拿捕之日起算，二年以內，不爲最後之判決者，得直訴於國際捕獲審檢所審理之。若認捕獲爲合法，其船舶及載貨悉依捕獲國之法令處分；若認爲非法，得命返還，或決定損害賠償之額；若船舶已被變賣破壞，須決定賠償額，給還原主。但此項條約，迄未批准。於歐洲大戰中，亦未有國際捕獲審檢所之設立。



〔什麼是民族？〕前面已經說過，“nation”和“nationality”，這二個名辭往往被人用作同義的字語；就是那些區別牠們的人，對於兩者差別之所在，也無一致的意見。蒲萊斯爵士說，「nationality 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，使他們覺得自成一緊密的整體，和其他為同樣關係所結合的人羣有別，而 nation 是一個自主的、或想求自主的、有政治組織的 nationality」；他自認這個解釋是得當的。（註二）在蒲萊斯看來，“nation”和“nationality”的區別是在政治的組織；簡言之，兩者並沒有什麼差別，不過一個（nation）是有政治的組織，已成為一自主的國家，或想成為一自主的國家，而一個（nationality）是沒有政治的組織。蒲萊斯的概念實質上和約翰·斯圖亞特·密爾（John Stuart Mill）的見解相同；密爾說，「人類的一部份，若因具有「共通同情」（common sympathies）而結合起來，而這種「共通同情」在他們和任何別的人羣之間又是不存在的——這種「共通同情」使他們願意互相合作，較同別羣的人民合作尤為心願，使他們願受同一政府的統治，並且祇願受他們全體或一部份人自己組織的政府統治——這一部份人類便可以說是一個“nationality”（民族）」（註三）

反之，有些學者卻以為 nation 和 nationality 的區別不僅是在政治組織，而是在人數。因之他們認 nationality 是一個國家內一部份與全體人民有社會人種的（socio-ethnic）分別，並且總是佔全

國人口總數的一小部份的人羣。(註三)例如，大不列顛境內的蘇格蘭人和威爾斯人，南非洲聯邦境內的荷蘭人，加拿大境內的法國人，南斯拉夫境內的斯羅梵人，捷克斯拉夫境內的斯羅發克人，以及從前德意志與奧地利境內的波蘭人等等，都是“nationalities”。倘若稱這些『少數人民』為 nation，未免有些過譽，所以還是稱他們為 nationality，比較與他們的地位相稱。

(註一)“South America,” 第四三四頁。Laveleye 在他的“Gouvernement dans la démocratie”(第二篇，第

三章)中，亦這樣區別 nation 和 nationality。他說，「Nation 是一個隸屬在同一主權下的人羣，而 nationality 是一羣由於淵源、種族、語言之同一，或由於傳習、歷史和利益之相同，而結合的人民。」又比較 Boe (見前引書第六頁)的意見，他認“nationality”(就其具體的意義而言)是「一羣尙未有政治組織的人民。」他說，就其理想的意義而言，nationality 是「一種求統一的民族生存的志願。」又參看 Hayes, “Essays on Nationalism”(1926), 第五頁。他認 nationality 是「一羣認同樣語言或近似方言的人民，尊仰共同的歷史傳統，因而組成——或他們自己以為組成——一個特異的文化社會……nationality 得到了政治的統一和主權的獨立，便成爲 nation，或不用 nation 這個含糊名詞，便成爲 national state (民族國家)。」

(註二)“Representative Government,” 第十六章。

(註三)比較 Burgess, 前所引書，第一卷，第五頁；和 Gumplowicz, 前所引書，第一二四頁。

〔民族之基本要素〕(一)種族之純一 我們已經把『民族』(“nationality”)這個名辭下

了一個概括的界說，現在要進而討論使一羣人民構成一個民族的基本要素或尋常要素了。同一種族（race）和同一語言當然是各種要素中最重要之要素，但我們決不能把牠們當做絕對不可缺少的要素。要在一種族與他種族之間劃一明白的血統界線，人種學已證明其為難能之事，因為現今的許多種族，其血統都是混雜的，那就是說，他們都是由於各種不同的種族混合而成，並無共同的血統淵源。在歐洲，現在還有沒有單純無雜的種族，有沒有在體質上從未和其他種族混合過的種族，倒是一個很大的疑問。凡是種族上的真正差別，如頭顱骨、體格、毛髮、膚色等等，就其所能確實追考之而言，都和現存的民族界限不相符合。（註一）種族是一種自然的現象，而民族是一種含有精神成分的複合現象。正如有人所說，把種族和民族混為一談，不啻是重視有機的生命而看輕道德的良心（moral conscience），不啻是把人類固有的獸性（animalism）當做人性的全部。（註二）如果我們一定要把純粹的種族血統當做民族的基要素，那麼，現在有許多最特異的民族就不能稱為民族了。（註三）世界上有幾個文化最高的種族（如英國民族和法國民族），事實上都是和別的種族混合而成的。大概祇要一羣人民有一種同出一體的『信仰』（belief），深信大家是發源於同一種族，或者他們對於其本來的種源差異，早已忘記，在他們之間已無明顯的畛域之見，就可稱為一個民族。假使種族的界限已經消融，彼此之間，又能自由交際而無隔閡，那麼，種源的不同亦就沒有多大的關係。但若有一個種族自以為在智識上和文化上較優於其他的

種族，那麼，他們之間的民族情操，就不容易發展。在匈牙利境內的許多種族之間，民族意識之所以不能發展，即由於馬札兒人 (Magyars) 的這種優越觀念及其支配他人的氣概；印度之堅固的階級制度 (Caste System) 對於印度民族觀念的發展，亦發生同樣的阻礙。(註四)

(註一) Inck, 'Language and Sentiment of Nationality,' Amer. Pol. Sci. Rev., 第十卷 (1916), 第四六頁。

又，參看 LeFur, 'L'aces, nationalités, états,' 他以為認種族為民族之基礎的學說是非科學的，是一種『純粹觀念學的

(ideological) 空論』(第三九一頁)。又參閱 Lecky, 'Democracy and Liberty,' 第一卷，第五頁；Arnauza-Anuari,

'Droit int. pub.,' 第一卷，第一篇，第二章；Fiore, 'Droit int. pub.,' 第一卷，第一篇，第一章；Manzini, 'De la na-

tionalité comme fondement du droit des gens,' 和 Nys, 'Droit international,' 第一卷，第二篇，第二章。

(註二) Toblet, 'Le principe des nationalités,' Revue philosophique, 第一卷 (1916), 第五〇一頁。

(註三) 比較 Gilchrist, 前所引書，第三五頁。又參閱 LeFur, 前所引書，第二三及以下諸頁，和 Giraud, 'Le droit des

nationalités,' Rev. gén. de droit int. public (1924), 第三一頁。

(註四) 比較 Muir, 'Nationalism and Internationalism' (1917), 第三九及以下諸頁。

〔(二) 語言之同一〕 如上所述，一般人通常都把語言之同一當做民族的一個基本要素，因為語言是人民互相交通的媒介，並使人民可藉以表現其文化和理想於共同的文學中。如果沒有這種媒介，人

民之間就要發生隔閡，猶如往昔因高山大海的阻礙而使人民隔離一樣；人民就無從互相知道，互相諒解；而構成真正民族所不可缺少的共同意識和共同理想，亦就難於發展了。但在這裏我們必須承認同一語言也不一定構成一個民族所絕對不可缺少的要素。例如，蘇格蘭人雖不是一個族國（nation），至少是一個民族，但他們有一部份人是說加爾語（Gaelic）的，有一部份人是說英語的；比利時人和瑞士人亦都是民族國家，但他們並沒有共同的語言，比利時人說二種語言，瑞士人說三種語言。瑞士的居民雖操法、德、意三種不同的語言，但他們自己並不以為是法國、德國、或意國的人民，而自以為是瑞士人民。他們所用的語言雖然不同，但許多年來他們已經培養了一種共同的民族情操。然而，無論如何，同一語言仍不失為使一羣人民形成一個民族的最重要的因素，其實，其重要十倍於共同的種族；並且在造成一個民族的一切因素中，語言是人民所最自覺的，最珍重愛護的一個因素。現代歐洲有許多最劇烈的鬭爭是由於反抗廢棄本族的語言，保持語言自由的權利而起的。

〔(三) 同一的地理單位〕 同一的地理單位（Geographic unity）亦常常被認為民族的一個特性。那就是說，構成一個民族的人民，必須佔有一塊固定的、接連在一起的、領土。但是，在事實上，亦有許多民族，其人民是散居於不接連的、並且屬於各不同國家的、領土上的。例如，世界大戰以前的波蘭人和南斯拉夫人，都可算是民族（雖不是族國），但這二種民族的人民，在那個時候，卻分散於好幾個國家中，成爲

那幾個國家的一部份。猶太人說起來仍舊是一個民族，但他們久已離散；至今他們流離遷徙於世界各地，沒有一個固定的民族故鄉。現在已劃定巴力斯坦（Palestine）爲猶太人之國土，若猶太人能利用該地，重建他們的民族故鄉，那麼，該地將成爲一個復興瀕死的希伯來（Hebrew）民族精神的中心了。（按一）

〔按一〕巴力斯坦原是猶太人的桑梓之地，但久爲異族所占據。世界上猶太人的總數不下一千三百餘萬，而居留在巴力斯坦者僅十餘萬人（該地人口共有七十餘萬），其餘的則散處各地，備受他國人民的虐待。在十九世紀的後半期，因各地發生強烈的『反塞姆族運動』（anti-Semitic movement）——猶太人屬塞姆族——盡力排斥猶太人，於是有『耶山運動』（Zionist movement）之組織。復興希伯來的語言、文字，以及風俗習慣；發展猶太人的民族思想；重返巴力斯坦，建立一個希伯來人的民族國家，便是這個運動的目的。『耶山運動』在海滋爾（Theodore Herzl）的領導之下，經許多著名的猶太文學家——如諾道（Max Nordau）、臧威爾（Israel Zangwill）等——的宣傳，到一九一〇年，在歐洲和美洲的信徒已有三十餘萬之多。在一九一七年，英國政府爲欲取得猶太人的好感，宣言『贊成在巴力斯坦建立一個猶太人的民族故鄉，並願盡力幫助他們達到這個目的，』使這個運動更得到了一種實際上的助力。大戰後，巴力斯坦經國際聯盟規定爲在英

國代治下的『甲級委任統治地』(Class A Mandate)；自此以後，年年便有大批的猶太人遷回巴勒斯坦。

(四) 同一宗教 同一宗教在從前的時候亦曾被視為民族的一個特徵；往昔牠在民族團結的過程中，亦曾佔過一個重要的地位。所以有人說：諾克斯 (John Knox) 改革宗教的工作，對於蘇格蘭民族性的完成，或許比了任何一種單純原因的影響來得大；(註一) 在西班牙無敵艦隊 (Armada) 征伐英國的時候，英國人所以能夠戰敗西班牙，一半是由於英國人民維護新教 (Protestantism) 的決心。(註二) 但是，現在已沒有人再把宗教統一當做民族不可缺少的要素了。近來有許多民族，其人民雖信仰不同的宗教，但仍能互相聯合起來，組成一個國家；關於這種事實的例子，實不勝枚舉，譬如，塞爾維亞人是皈依希臘正教 (Greek Catholic) 的，而哥羅西亞人是信奉羅馬教 (Roman Catholic) 的，但近來他們聯合起來，和塞爾維亞人共同組織南斯拉夫國。不過，我們應該知道，塞爾維亞人和哥羅西亞人所用的語言是相同的，他們的傳習亦頗相同，並且有一種相同的文化。這樣看來，宗教的不同雖足以阻礙民族的結合，但究非共同語言、共同傳習、或共同文化、等勢力之敵。可是一個國家因人民所信奉的宗教不同而分裂者，亦不乏其例。一八一五年維也納會議 (Vienna Congress)，曾把比利時和荷蘭合併為一國，但在一八三一年牠們又分裂了；其分裂的原因至少一半是由於兩者所信奉的宗教不同。從前愛爾蘭民族運

動之所以不能完成，其最大的障礙就是在新教徒和舊教徒信仰上的衝突，這是大家都知道的。現在印度民族運動之所以不能進展，大半亦是由於印度人（Hindus）和回教徒（Mohammedans）的宗教上的分歧。在奧托曼帝國（Ottoman Empire）中，民族觀念之所以不能十分發展，也就是由於基督教徒和回教徒的互相敵視和軋轢。反之，近來有許多極其團結的族國，其人民所信奉的宗教並不一致。例如，德意志的人民分爲舊教徒和新教徒二派；瑞士的人民一部份是舊教徒，一部份是新教徒；英格蘭自從宗教改革以後，從未有過一致的宗教。由是觀之，我們可以得到這樣一個結論：在某些場合，同一宗教雖是促進民族發展，鞏固民族團結的強有力的因素，在另一些場合，宗教的不一致雖能引起國家的破裂，但因現代信教自由（religious toleration）的精神，牠已不是決定民族的一個基本的或重要的要素了。

（註一） Muir, "Nationalism and Internationalism" (1917), 第四頁。

（註二） Gilchrist, 前所引書，第三七頁。

（五）同一的政治企圖。大多數民族的另一個特徵就是：他們或想求完全的政治獨立，或企望取得廣大的政治上的自主權；那就是說，他們希望成爲一通常所謂的族國（nation）或國家。正如勒菲（LeFur）所說，民族首先是一個『在萌芽期中』的國家。（註一）寶爾幹（Durkheim）說，『民族是一羣希望生活於同一法律之下，並組成一單獨國家的人民之集團。』如果一個民族的人數衆多，並且有



充分的能力可以維持一個單獨國家的生存，那麼，獨立的政治結合便是他們勢所必然的結果；反之，政治的結合有時也可以使許多異種人民組成一個真正的民族，例如瑞士的民族便是政治結合的產物。大家都知道，在一九一七年的巴黎和平會議中，有許多民族的代表，引用『自決』的原則（the principle of "self-determination"），要求和他們本來所隸屬的國家脫離關係，而由他們自己組織新的獨立國家。他們所根據的理論是：凡是自成一民族的人民，都有自決其命運和解除他們所不願意隸屬的國家之羈絆的天賦權利。

（註一）前所引書，第一五三頁。

（六）其他的助因）現在大家都承認：所有上述的因素，雖都是、或素來是、有助於民族發展的重要勢力，但其中沒有一個是牠所絕對不可缺少的因素。（註一）近年來，大家已逐漸承認：使一羣人民具有民族性的，與其說是由於共同的種族、語言、宗教、或居處，毋寧說是由於『共通利害』和『共同理想』的情緒，與社會學家所謂的『同心』感（feeling of "like-mindedness"）——就是：他們因感覺多少年來同受一專制政府的凌虐壓迫而發生的一種相互同情；他們對於往昔歷史上的重大奮鬥覺得有一種共同的光榮；以及他們所具有的共同遺業和共同傳習，這種遺業和傳習，或表現於詩歌，或流傳於稗史，持久不墜。所以，蘇格蘭人民對於班諾克本（Bannockburn）、夫羅登菲而特（Flodden Field）和克羅登

(Culloden) 遺事的眷念不忘，實大有助於其民族觀念的發展。瑞士人民回憶其祖先在山林中爲爭自由而作長期奮鬥，和他們對於威廉姆·退爾 (William Tell) 文葛雷 (Winkelried) 及其他許多英雄的動人事蹟之追慕和矜視；塞爾維亞 人民追想 杜山史梯芬 (Stephen Dushan) 和 科蘇佛 (Kossova) 的英蹟和光榮，和數百年來所忍受的虐待恥辱；德意志 人民想起拿破崙 的摧殘壓迫，和在一八一三年時因拿破崙 的壓迫而引起的愛國心之激昂；愛爾蘭 人民回思其昔日受英格蘭 人民的不平待遇和壓迫；凡此種種，對於各該人民都發生同樣的影響。猶太 人民雖是流散於四方，而猶能成爲一個民族者，就是由於這種不能忘懷於歷史事變的感情。作聖詩者說，『我若忘爾，耶路撒冷啊，我其忘我謀生之技能！』在這句話中，猶太 人民追念故國之情，溢於言表。美國 林肯 (Lincoln) 大總統在他第一任總統就職辭中聲言：『南 美 與 北 美 的人民是朋友而不是仇敵，南北 人民的『親愛關係』是萬萬不能破裂的，南北 人民是萬萬不能分離的；他的這些話，就是在打動美國 人民的這種共同記憶的感情。他說：『在這方遼闊的大陸上，每個人和每個家庭對於戰場及烈士墟墓的追思，好似神祕的情絃，祇要受着我們天性中優美靈感的觸動（這必定要受着觸動的），終必使團結的合奏曲，洋溢乎聯邦。』』

(註一) Mill ("Representative Government," 第十六章) 之論民族感情的產生原因曰：『有時或爲同一種族和共通

血系之結果。但共同語言和共同宗教對於民族感情的形成，亦有莫大的助力。地理的界限亦不失爲原因之一。然其最有力的原因則

爲相同的政治經歷；因具有共通的民族歷史而發生共同的回憶；因自身的經歷和先世的際遇相同，而造成一種集團的榮辱苦樂之感。但在這許多條件中，沒有一個條件是必不可少的，亦沒有一個條件是可以不依靠其他條件而自足的。』但是他接着又說，『大體說來，這些助成民族感情的原因，如果缺少了任何一個，則民族的感情就難免要相當地減弱。』

〔結論〕 實則這個我們稱爲民族（nationality），而難於下一明定界說的東西，本質上差不多完全是是一種情操的事物（a matter of sentiment）。一羣人民之所以成爲一個民族者，是因爲他們自信有一種爲相顧相依的密切關係所維繫的意識，這種意識使他們和其他人羣有別。他們有一種共同利害和共同理想的感情；他們的道德觀念根本上是相同的；他們有一種共同的遺風習俗；他們對於其先世之共同的犧牲與患難，共同的成功與光榮，有一種一致的追慕之情；他們對於其本族的偉人和英雄，有一種共同的自豪之心。有一位研究這個問題的著名學者說得好：『民族性和宗教一樣，是主觀的；國家性（statehood）是客觀的。民族性是心理的；國家性是政治的。民族性是一種心靈的狀態；國家性是一種法律的狀態。民族性是一種精神上的所有物；國家性是一種可實施的義務。民族性是感情、思維和生活的一種方法；國家性是一種和一切文明的生活方法不可分離的條件。』（註一）又有一位學者說得好：『普通的觀念每以爲民族是一種固定的，並且可以下一正確界說的東西，其實不然；應知民族是一種歷史發展的產物，要想爲牠定出許多普遍適用的必要條件是辦不到的。民族根本上是主觀的，民族的構成是由於

一羣人數很多的人民自覺彼此有一種活躍的一致情操 (active sentiment of unity) 這種情操並不是空虛的，而是基於各種不同的真實因素，如政治的因素、地理的因素、物理的因素和社會的因素；這些因素在這個民族中或許祇有一部份是存在的，在那個民族中或許是完全存在的，但沒有一個因素是所有民族所絕對不可缺少的。』(註二) 我們以為對於民族之性質和要素的說明，再也沒有比這個說明來得更恰當或更簡潔的了。(註三)(按一)

(註一) Zimmer, 前所引書, 第五一頁。

(註二) Buck, "Language and the Sentiment of Nationality," 見 Amer. Pol. Sci. Rev., 第十卷(1916), 第四五頁。關於認民族為一種情操和感情的東西，為一種『集團的自我意識』為一種精神的所有物的見解，請參閱下列諸書：Muir, 前所引書, 第二章；Gilchrist, 前所引書, 第三九頁；Holcombe, 前所引書, 第一三三頁；Gooch, 前所引書, 第六八頁；Burns, "Political Ideals," 第八章, 和 Pillsbury, 前所引書, 第一章和第二章。Pillsbury 說：『民族首先是一個心理學的和社會學的問題。』『牠祇能間接地由人類測定學，或甚至於歷史來決定』(第二〇頁)。

(註三) 比較 Gilchrist (前所引書, 第三一頁) 又他的 "Indian Nationality," 1920, 第七頁。又比較 Muir (前所引書, 第三八頁) 之言。他說：nation (他在這裏把 "nation" 和 "nationality" 用作同義的字語) 『可以暫且解釋為一羣自己覺得為某幾種親和力所自然結合的人民，這種親和力是極其堅強，極其真實的，可使他們心滿意足地過共同的生活，可使他們不願

意分裂，可使他們不肯屈服在異族（即與他們沒有這些共同關係的人羣）的統治之下。」Rose（“Nationality in History,” 第一四七頁）說，民族是『一種本能，要爲牠下一正確的界說是不可能的；牠是家庭感情的崇拜……牠是一種心的結合，這種結合一經成立，便永遠不會解散——牠是一種不可克服的、不可毀滅的精神概念。氏族、部落、或地方，一旦獲得了這種廣大的熱情，即成爲一個民族。』

〔按一〕孫中山先生認爲民族是一個由於王道自然力結合而成的團體；牠和國家不同，國家是由於霸道人爲力結合而成的。他說：『民族是由於天然力造成的，國家是用武力造成的。用中國的政治歷史來證明：中國人說王道是順乎自然，換一句話說，自然力便是王道，用王道造成的團體便是民族；武力就是霸道，用霸道造成的團體便是國家……自古及今，造成國家，沒有不是用霸道的。至於造成民族，便不相同，完全是由於自然，毫不加以勉強。』他認爲民族構成的要素有五：曰血統、生活、語言、宗教和風俗習慣。他說：造成『民族的原因，概括地說，是自然力，分析起來，便很複雜。當中最大的力是血統……祖先是什麼血統，便永遠遺傳成一族的人民。所以血統的力是很大的。次大的力是生活。謀生的方法不同，所結成的民族也不同。像蒙古人逐水草而居，以遊牧爲生活，甚麼地方有水，便遊牧到什麼地方，移居到什麼地方。由這種遷居的習慣，也可結合成一個民族……第三大的力是語言。

如果外來民族得了我們的語言，便容易被我們感化，久而久之，遂同化成一個民族。反過來說，若是我們知道外國語言，也容易被外國人同化。如果人民的血統相同，語言也同，那麼，同化的效力便更容易。所以語言也是世界上造成民族很大的力。第四個力是宗教。大凡人類奉拜相同的神，或信仰相同的祖宗，也可結合成一個民族。宗教在造成民族的力量中也很雄大。像阿剌伯和猶太兩國，已經亡了許久，但是阿剌伯人和猶太人至今還是存在；他們國家雖亡而民族之所以能夠存在的道理，就是因為各有各的宗教。……第五個力是風俗習慣。如果人類中有一種特別相同的風俗習慣，久而久之，可自行結合成一個民族。我們研究許多不相同的人種所以能結合成種種相同民族的道理，自然不能歸功於血統、生活、語言、宗教和風俗習慣這五種力。這五種力是天然進化而成的，不是用武力征服得來的。』見三民主義，民族主義第一講。

## 二 民族主義的發展

〔民族主義的起源〕 在中古時代，民族的政治原則，甚至於民族的情操，差不多是不存在的。民族的觀念雖然可以溯源於十四世紀，但民族的政治原則和民族的情操大半是在十八和十九世紀才發展起來的。誠如阿克登爵士（Lord Acton）所說，在歐洲舊制度之下，民族權利「既不為政府所承認，也不為

人民所積極主張。』(註一)在那個時候，決定國家疆界和治者政策的，是王朝的利益和雄心，而不是民族的利益和雄心；民族的感情既不發達，又無覺性，所以有許多措置，在今日必致被認為有侵犯民族的權利而引起反抗，但在當時，卻為一般人民所默認而毫不反對。

在十六世紀的時候，當馬克維尼 (Machiavelli)——他有時被稱為近世民族主義的大始祖——力圖激起意大利民族主義的火燄時，當時的意大利，正如後來的美特涅 (Meternich) 所說，祇是一個『地理上的名詞』 (geographical expression)；人民自己並不以為是意大利人，而以為是佛羅稜人 (Florentines)、多斯加人 (Tuscans)、威尼斯人 (Venetians)、熱那亞人 (Genoese)、比薩人 (Pisans) 等等。現在的德意志在當時為三百多個小國所割據，每一個小國都力求保持民族國家的面目；就是到了一八四五年的時候，俾斯麥 (Bismarck) 還說，德意志人民與其說自以為是德意志人，不如說自以為是普魯士人 (Prussians)、巴威人 (Bavarians)、漢諾威人 (Hanoverians) 等等。

(註一) "History of Freedom and Other Essays" (1919), 第二七三頁。

〔助成民族主義之發展之各種因素：波蘭之瓜分〕 然而當這個時候，民族觀念或民族主義，卻正在某幾個國家中發達起來；而創造民族主義的種種勢力也逐漸在各處興起，這些勢力到後來終於促成了其他各國的民族主義。英國是第一個民族主義感情最發達的國家，也是第一個『達到有組織有覺性的

民族國家的完全地位』的國家。(註一)在十五世紀的初葉，英國想統治法國的企圖，激起了法國民族主義的熱烈精神，阿克的約翰 (Joan of Arc) 女傑之神聖壯烈的舉動，就是這種精神的具體表現。西班牙和葡萄牙的民族精神亦受了種種原因的鼓動而興起，在近世的黎明，這兩個國家已成爲完全統一的民族國家了。在十六世紀，丹麥和瑞典人民亦都成爲民族國家。但在歐洲的中部和東南部，因爲該處人民和種族的複雜，民族統一的問題，亦異常困難，所以民族主義的運動，在那個時候，還是聲息全無。然而造成民族主義的種種原因，正如我們前面所說，已在醞釀着，不久，就使那一帶地方的民族主義運動，亦生動有力地實現出來。教育普及和一般智識程度之提高，政治的覺性和愛慕自由的精神的發展，都是促成那裏民族主義運動的重大原因。

在十八世紀的後半期，發生三國分割波蘭之舉——奧地利、普魯士和俄羅斯的統治者，把一整個民族國家的領土和人民，狠毒地瓜分乾淨。那時波蘭的王位適爲選舉的而非世襲的，所以深爲當時其他的專制王國所不滿；牠們認爲波蘭的政體對於君王有世襲權利的神聖原則是有危險的，所以非即刻剷除之不可。正如阿克登爵士所描寫的，『一個沒有王家血統的王國，一個由人民所賜與的王位，在那王朝專制的時代，是一個反常的東西，是一種不法的舉動。波蘭因其制度的性質和歐洲其他國家不同，遂爲牠們所排斥。牠激起了牠們的貪念，但牠們又無機可乘。當時的歐洲王室既無與波蘭王室通婚以永久鞏固牠



們勢力的希望，又無藉遺贈或繼承而獲得這塊肥瘠的機會。」（註二）波蘭的瓜分是一種不法的暴行，這種行為，非但公然藐視一羣無辜人民的權利，並且公然違背國際公法的一條最古原則。（註三）阿克登爵士說得好，這種『舊專制主義的最離奇反常的舉動，激起了歐洲的民族原理。』波蘭的人民雖然為侵略者所宰割，他們雖然不復成爲一個國家，但他們依然是一個民族；由於瓜分而燃著的火燄是永不熄滅的。自斯以後，他們便成了一個要求恢復政治生存的民族；他們好像是「一縷飄泊的靈魂，在尋覓一個寄身的軀殼，以求重新恢復其生命；」而他們對正義的要求，頗得全世界人士之同情，因爲，正如柏克（Burke）所說，『沒有一個賢明的或誠實的人，會贊成那次瓜分的。』

（註一）Muir, "Nationalism and Internationalism" (1917), 第六七頁。

（註二）"History of Freedom and Other Essays," 第二七五頁。

（註三）Muir, 前所引書，第六八頁。他以為那次瓜分是『侵害民族觀念的暴行中之最可怖最不可寬恕的暴行；』他又說，『我們實在想不出適當的字語來形容他們所用的達到這次不義之舉的方法。』

【法國革命和拿破崙征略的影響】 自波蘭第一次瓜分以後，不久就發生法國革命，接着大部份的

歐洲都屈服在拿破崙的馬蹄之下，結果，使那些被他征服的國家之民族精神，如火如荼地恢復起來。嚴格說來，當時法國革命黨人對於促成法蘭西民族團結的歷史勢力和因素，並不十分重視。（註一）在他們的

人權宣言 (Declaration of the Rights of Man) 裏，對於民族的權利，也沒有什麼明白的宣揚。然而我們還可以說：人權包括人民的自決權，既承認人權，就要承認人民的自決權，後者是前者之必然系論。但是法國革命黨人的侵略政策，用強力來併吞外國人民於法國的統治之下，其不顧民族國家和民族的權利，完全與舊時的專制王國無異。(註二)拿破崙是知道民族情操的力量，他在改造有幾個爲他所征服的國家的政治時，還依靠這種力量，並且不無成效；但在有幾個國家中，如俄羅斯、德意志、意大利和西班牙，他的政策卻引起了大衆的和自然的反抗。(註三)在所有這些國家中，民族主義的精神本已激起，再經政治領袖們、演說家和詩人們的鼓動，便立成不可嚮邇之勢。康德 (Kant)、黑格爾 (Hegel)、席勒 (Schiller) 和歌德 (Goethe) 供給民族主義以理想，而在屈伏時期以後，士泰因 (Stein) 憑其能幹的政治手腕，激起了人民的精神。(註四)盧士 (J. Holland Rose) 教授 (註五) 論及當時民族感情的覺醒，說：『在這個新鮮熱烈的生命中，她 (民族) 對於所有的人民都發生一種奇異的魔力。思想家感覺到牠的磁性的吸引力。素不與聞德國政治的歌德，見她在萬爾密 (Valmy) 的激昂表現，亦不禁爲之傾倒。席勒 (Schiller) 和菲虛特 (Fichte) 頌讚她爲無生氣世界中的光明與熱情的源泉。威茲威斯 (Wordsworth) 和古勒律治 (Coleridge) 目睹當時她所激起的關於政治上的狂熱，大爲感動，而發之於詩歌；他們預言，凡是反抗這新生力量的人們，必定要失敗的。這便是一種最純粹的民族精神。好像是一個人正當精神煥發的青

## 春時代。』

(註一)參看 Acton, 前所引書, 第二七八頁。

(註二)法國革命黨人起先否認有侵略或破壞其他人民的獨立的意向。在某幾處歸併於法國版圖的領土——如 Avignon, Savoy, the Rhineland, 及其他各處——內, 曾舉行居民投票 (Plebiscites), 以徵詢人民的志願, 但他們即利用『贊成歸併法國』的票數, 作為新侵略的口實。正如 Lefur 所說 (見 Rev. de droit int., 1921, 第二〇五頁), 他們起先承認人民有用自由投票法以決定其自己命運的絕對權利, 繼而設計誘致他們歸併於法國, 最後便強制他們歸併於法國, 所以起初似乎極其令人滿意, 極其尊重人民自由的居民投票, 實際上卻是有等於無。關於那幾次的居民投票, 可參看 Johannet 的 “Le principe des nationalités,” 第五至第七章。

(註三) Lavoleyre (“Le gouvernement dans la démocratie,” 第五三頁) 稱 Napoleon 嘗謂: 『凡是最先揭起民族旗幟而為民族之擁護者的政府, 便將統治全歐洲。』 Napoleon 在失敗後被拘於 St. Helena 島上時, 力謂他的目的是在依照民族的界線改組歐洲, 他並且預言, 歐洲在未嘗做到這一步以前, 是永遠不會有和平和鞏固的。Muir, 前所引書, 第七五頁。

(註四)比較 Philsbury, 前所引書, 第一二二頁。

(註五) “Nationality in Modern History” (1916), 第一四八頁。

〔維也納會議的結果〕拿破崙的武力侵略, 驚醒了各地的民族精神, 終於引起強烈的反抗, 把他擊

敗。不幸維也納會議（Vienna Congress）在改造歐洲時，對於這種民族精神，差不多完全置而不問。新國家之建立，原有國家之合併，以及其他國家之分裂，一本強國之主義，毫不顧及民族的權利。結果，意大利又變成一個『地理上的名詞』，德意志則成爲一個三十九邦的同盟國。在這個時候，有神聖同盟（Holy Alliance）之組織，這個同盟，盡力壓制當時發生的民族精神的各種表現，撲滅當時民族主義高潮所激起的各種革命運動。

這時，民族主義已成爲一種政治上的原則或主義，換言之，牠已成了一種學說的基礎，這種學說以爲凡是構成一個民族的人民，就有獨立的權利，就有建立一個由他們自己組織的獨立國家的權利。（註一）當時，意大利、波蘭、匈牙利、德意志及其他各地的亡命志士，都以英格蘭、比利時、法蘭西和瑞士爲藏身之地；他們在那裏組織和從事於宣傳，以求其本國人民的民族自由。意大利的馬志尼（Mazzini），一位多才雄辯，赤心熱血的『民族主義之先覺』，便是其中最傑出的一個。不久，革命的變亂就在意大利、波蘭和希臘發動起來。希臘人之反叛土耳其人，頗引起歐洲各地信奉基督教的人民的同情，即遙遠的美洲，亦表示其同情之忱；後來列強起而干涉，援助希臘，希臘人民便於一八二七年脫離土耳其而獨立。被維也納會議強併於荷蘭的比利時人民，也揭起革命的旗幟，反叛荷蘭，卒於一八三一年獲得了獨立國家的地位。

在一八四八年的時候，意大利、德意志和匈牙利亦發生革命，其性質大半是民族主義的；但這班革命

家雖能暫時成功，並沒有得到永久的結果。然而民族主義的精神不是永遠壓制得住的，參加一八四八年革命運動這一輩人物，後來終於親眼看見意大利和德意志的統一。沒有幾年以後，在土耳其羈轡之下的巴爾幹人民，也都揭竿背叛，結果，塞爾維亞（Serbia）、蒙特尼格羅（Montenegro）和羅馬尼亞（Rumania）諸國，經一八七八年柏林條約的承認，得到完全的獨立，那時，布加利亞（Bulgaria）雖還在奧托曼帝國的統馭之下，但不久也獲得完全的解放。

（註一）比較 Burnes, "Political Ideas," 第一八六頁。已故的 Morley 爵士 ("History and Politics," 第七二頁)

描寫民族主義的演進，道：「牠從本能變為觀念；從觀念變為抽象原則；進而變為固執的偏見，終於變成了現在的一種政治信條。」

〔世界大戰的結果〕 從一八七八年到世界大戰告終後簽訂和平條約止，在這幾十年中，民族獨立

的熱望，猶如春草怒發，到處呈出蓬勃的生氣；在歐洲各部及世界其他各處，尤其是在愛爾蘭、芬蘭、馬札兒人（Magyars）、捷克人、斯羅發克人（Slovaks）、哥羅西亞人（Croats）、阿爾巴尼亞人（Albanians）、波蘭人、露孫尼亞人（Ruthenians）、波羅的海（Baltic）諸種族、埃及人、印度人及其他各種人民之中，民族主義的熱望，常常變成有組織的運動。經過這次號稱爲保障被壓迫民族之權利的世界大戰，有一份人民的理想和希望，確是志得意滿地實現了。法國恢復了阿爾薩斯——洛林（Alsace-Lorraine）；波蘭被承認爲獨立國家，其領土疆界差不多和其人種界限符合一致；什列斯威（Schleswig）北部，則物

返故主，重入丹麥的版圖。捷克人和斯羅發克人脫離奧地利的統治，聯合而成一個自主國家。南斯拉夫人——塞爾維亞人、哥羅西亞人和斯羅焚人——亦脫離奧地利與匈牙利之羈軛，而建立南斯拉夫國。芬蘭人、愛沙尼亞人（Esthonians）、勒特人（Letts）、立陶宛人（Lithuanians），都脫離俄國而獨立，各自組織獨立國家。阿爾巴尼亞人也達到了獨立的目的，組織一自主的國家。最後，大戰以後，大不列顛已承認愛爾蘭和埃及的獨立，雖則在某種條件之下——大半是關於牠們外交關係的——大不列顛仍保留其統治的權力。敘利亞（Syria）、美索不達米（Mesopotamia）、巴勒斯坦（Palestine）和赫查茲（Hijaz）亦都擺脫土耳其的束縛，而被承認爲半獨立的國家。

〔種種違背民族原則的處置〕威爾遜總統雖是宣言：『凡是正當的民族企望，都應給予最大的滿足，』然而和平條約之處置戰後的改造和整理，並不完全顧到民族的權利。該和平條約將無數德意志人民劃歸於波蘭、捷克斯拉夫和意大利的統治之下，使無數匈牙利人民與匈牙利本國分離，而歸併於別的國家。許多的立陶宛人和露孫尼亞人被劃歸於波蘭和捷克斯拉夫；無數的奧地利人、阿爾巴尼亞人和布加利亞人被歸併於南斯拉夫；匈牙利人、布加利亞人和露孫尼亞人之重要部份，則被劃給羅馬尼亞。在劃歸希臘的領土上的土耳其人、布加利亞人和阿爾巴尼亞人，其總數遠在希臘人口之上。俄羅斯的比薩拉比亞（Bessarabia）、匈牙利的德蘭斯斐尼亞（Transylvania），都被劃入羅馬尼亞的版圖。（註一）戰後

奧地利的面積驟然減削，所餘者僅昔日版圖的六分之一；協約國復禁止牠和德意志合併，雖則牠的人口，從人種上說來，大半是日耳曼人。

這種情勢之不能令人滿意，是昭然若揭的，因為牠播下了異日『領土恢復』運動（“irredentist” movements）的種子，而這種運動勢必引起重大的糾紛。（按一）德意志人民和匈牙利人民，最不滿於這次的處置；他們力求重新修訂關於疆界的規定，因為這次和約的規定，使他們無數的同胞和其本國分離，而被歸併於外國。（註二）

和平會議在釐定新國的疆界時，就覺得若使每一個國家祇擁一個相同民族，在事實上是辦不到的，因為在有些地方，異種雜居，不易判別。此外，有時還有經濟的、政治的和軍事的因素，使他們更難於或不能顧及民族的原則。在這種情形之下，戰勝國就祇能玩歷史上的那套老把戲了——即，為其自身利益和其被保護者的利益打算。所以意大利便獲得了南提羅爾（South Tyrol），雖則該處人民差不多完全是德意志人；捷克斯拉夫取得了特申（Teschen）礦區，雖則該處人民大部份是德意志人；南斯拉夫取得了馬其頓（Macedonia）的一大部份，而該地的居民卻大半是布加利亞人；諸如此類不顧民族的處置，實不勝枚舉。

（註一）羅馬尼亞力謂比薩拉比亞人口的百分之七十是羅馬尼亞人，但這種估計顯然是言過其實。見 Foreign Affairs,

第二卷(1924), 第六四頁。

(註二)比較 Coledge, "Disatisfied Germany," 見 Foreign Affairs, 第四卷(1925), 第三五及以下諸頁。有許多  
的解決, 卽法國學者亦深覺不諳。例如 University of Rome 的 Girard 教授, 對於幾百萬德國人民被歸併於捷克斯拉夫, 認  
爲處置不當; 他說, 德國人民如果散居各地, 當然不能把他們劃分出來, 割讓給德國, 但若他們大多數的人民, 居住在一連接的領土上,  
就可以並且應該歸併於德國。他斷言, 目前這種局面, 祇能算是暫時的, 早晚必定要變更的。Rev. Gén. de droit int. pub., 1924,  
第六八頁。

〔按一〕領土恢復運動起源於意大利。這個名詞第一次應用於一八七〇——一八八〇年間恢  
復意大利『失地』的民族運動。當時的里雅斯德 (Trieste)、阜姆 (Fiume)、伊斯的里亞 (Istria)、  
達爾馬提亞 (Dalmatia) 等地, 俱爲所謂『未恢復的意大利』(Italia Irredenta)。這個運動意  
在伸張意大利之勢力, 使凡是多數意大利人居住的地方, 都收歸意政府統治; 故領土恢復運動爲民  
族國家之進一步的發展, 換言之, 爲民族國家努力奪回在別國統治下的『未恢復的領土』(un-  
redeemed territory)。這個運動雖發端於意大利, 但不久即普遍於全歐。大戰以前, 法國未嘗一日忘  
懷於阿爾薩斯——洛林; 羅馬尼亞企圖合併德蘭斯斐尼亞 (Transylvania)、布柯維納 (Bukovina)



及比薩拉比亞 (Bessarabia) 等處；布加利亞想擴充國界，將馬其頓 (Macedonia) 及多不魯甲 (Dobruja) 之布人括入其領土以內；塞爾維亞人欲使塞人離奧而歸塞；希臘亦回想古拜占庭帝國之定都於君士坦丁堡而圖恢復之。戰前歐洲少數民族之受治於外國政府者，計有五千四百萬人。各民族皆要求政治獨立，或『未恢復的』領土，造成了國際間的重大糾紛。大戰以後，形勢改變。巴黎和會對於戰敗國採用『民族自決』的原則，一面造成了許多新興的族國，但一面卻又增添了『未恢復領土』的新問題。例如亞洛兩省原爲法國之『未恢復領土』，現在一變而爲德國之『未恢復領土』；德國復有歐本 (Eupen)、馬爾梅得 (Malmédy)、但澤及波森 (Posen) 等『未恢復的』領土。意大利之『未恢復領土』固已於一九一九年合併於意，但在這些領土上，亦有德人及南斯拉夫人，於是又一變而爲奧國和南斯拉夫之『未恢復的』領土了。匈牙利往昔對於南斯拉夫人、捷克斯拉夫人及羅馬尼亞人備施凌侮，現匈人中反有受治於彼等之政府者，匈牙利何能不謀恢復領土？布加利有未恢復的領土於馬其頓、色雷斯 (Thrace) 及多不魯甲。希臘人亦有未恢復的領土於塞浦路斯 (Cyprus) 及君士坦丁堡。『領土恢復』運動，如此往復循環，盤根錯節，將益增國際間的糾紛。

〔居民投票及民族之未決問題〕 和平條約曾經規定：在有幾個從一國轉讓給別一國的領土上，可

採用居民投票的方法 (plebiscites)，以決定該領土最後應劃歸何國所有（此項領土，共有九處）。（按一）但和約對於被劃入於法蘭西和捷克斯拉夫的德意志人民，被歸併於意大利的日耳曼系奧地利人民，以及被劃歸於其他各國的匈牙利人民，則不給予這種權利。（註一）德意志代表團在和平會議中，對於和會的這種不平處置，（即對於大半爲德意志人民所居住的被轉讓領土上的居民，不給予投票自決權的辦法）曾提出抗議；他們要求和會實踐威爾遜總統所宣佈的民族自決原則，尤其是在一九一八年二月十一日對美國議會的演說中所發表的『一切人民和地方，不得任意由甲主權者轉讓於乙主權者，如同動產與賭賽的抵押品那樣——今日祇有得到人民自己的同意，才能管領和統治他們』的主張。但這個抗議所得到的答覆是：在一八七一年，德意志亦曾經否認法蘭西人民在亞爾薩斯——洛林的投票自決權；並且被轉讓領土上的德意志人民，並未要求舉行居民投票；凡是『居民志願』曖昧不明的地方，事實上都已規定舉行居民投票，以定去取——這種措詞，在我們看來，實和事實完全不符。

從別方面講起來，民族主義的問題，亦未完全解決。斯羅發克人從前情願放棄其建立一獨立民族國家的權利，尤與捷克人攜手聯合，創設捷克斯拉夫國，但是他們對於目前的情勢卻又表示不滿，覺得備受人數比他們多、勢力比他們大的同人——捷克人——的歧視和抑制。哥羅西亞人、塞爾維亞人、和斯羅發人，從前亦都自己願意隸屬於同一國家的旗幟之下，——雖則斯羅發人當初並非十分願意，——但是現

在哥羅西亞人亦和斯羅發克人一樣，深覺不滿，要求充分的自治權。(註二)哥羅西亞人目前在南斯拉夫新國中的境遇，頗與從前信奉舊教的愛爾蘭人在大不列顛和愛爾蘭聯合王國中所處的地位相同。比利時境內的法蘭德人，雖然沒有要求獨立，但是爲了請求承認他們的語言權利，也舉行一種有組織的運動，這種運動近來在比利時的內政上，已成爲一個極重要的問題。捷克斯拉夫曾允許給予其境內的露孫尼亞人以自治的權利，但這種允許迄未完全履行，以致怨懟之聲，時有所聞；預料在相當的時期內，德爾斯斐尼亞的撒克遜人，壓浪羣島 (Aland Islands) 的居民，默麥爾 (在立陶宛) 的日耳曼人，難免不發出同樣的不平之鳴。最後，現在印度民族主義的火燄正在繼續燃燒，日烈一日，大有燎原之勢。假如民族主義的原則是指民族自決而言，則民族主義的運動，在世界各處所引起的糾紛，將無已時。

(註一)關於這些居民投票及其過去的實施，可看拙著“Recent Developments in International Law” (1925)，第四〇三及以下諸頁，著者在那裏引有許多材料及學者的意見，足資參考；又請參看 Buell, “International Relations” (1925)，第三七及以下諸頁，他在那裏對於把居民投票當做自決方法的價值和缺點，有詳細的討論。

(註二)參看 Armstrong, “The New Balkans,” 見 Foreign Affairs, 第三卷 (1924), 第二九六及以下諸頁和

“Jugo-Slavia Today,” 同雜誌，六月號 (1923), 第八二及以下諸頁。

〔按〕這九處是（一）丹麥和德意志所爭執的什列斯威（Schleswig）；（二）波蘭和德意志所爭執的阿楞士泰因（Allenstein）；（三）波蘭和德意志所爭執的馬林維德（Marienwerder）；（四）波蘭和德意志所爭執的上西利亞（Upper Silesia）；（五）比利時和德意志所爭執的尤本（Eupen）；（六）比利時和德意志所爭執的馬爾梅得（Malmédy）；（七）奧地利和南斯拉夫所爭執的克拉根佛爾德（Klagenfurt）；（八）奧地利與匈牙利所爭執的部耳根蘭特（Burgenland）；（九）德意志和法蘭西所爭執的薩爾（Saar）。

## 第七章 國家、族國、與民族(續) 民族的權利

### 本章主要參考材料

Bluntschli, "Theory of the State," bk. II, ch. 3.

Brynn, "Le problème des minorités devant le droit international" (1923).

Duell, "International Relations" (1925), chs. 2, 8.

Duparc, "La protection des minorités" (1923).

Evans, "The Protection of Minorities," British Year Book of International Law, 1923-24, pp. 95-123.

Fauchille, "Protection des minorités," "Droit international public" (1922), vol. I, pt. I, pp. 802-819.

Garner, "Recent Developments in International Law" (1925), pp. 404-411.

Gilchrist, "Principles of Political Science" (1921), pp. 45-48.

Giraud, "Le droit des nationalités," Rev. gén. de droit int. pub. (1924), pp. 17 ff.

Mandelstam, "La protection des minorités," Acad. de droit int., Recueil des Cours (1923), pp. 366 ff.

Rosting, "The Treaties for the Protection of Minorities by the League of Nations," Amer. Jour. of Internat. Law, vol. XVII (1923), pp. 641-661.

Temperley, "History of the Peace Conference at Paris," vol. V, ch. 2.

〔自決的權利〕 我們在前章已經說過：凡是構成一個民族的人民，大率皆想求獨立，希望在他们自己所選擇和創立的國家組織之下生存；他們如果是和別一個民族或幾個民族結合而成一個國家的，則至少希望得到充分的政治自主權——這便是近代民族主義的諸多特徵之一。（註一）在近十九世紀中葉的時候，發生了一種學說，以為每一個民族，都有自決其政治命運的自然權利。由不同民族所組成的國家，於是開始被視為不自然的結合，而不願做這種不自然結合之一份子的人民，就有解除這種結合關係，而根據民族基礎另創新國的權利。其實，這就是歐洲目前發生的實情；關於這一類的事實，我們在前一章已舉出許多例子。威爾遜總統在世界大戰期內所發表的各次演說中，對於自決權利的意義，曾有坦率的闡明。他說：『自決不祇是空言；自決乃是實行上之必要原則，此後，政治家若忽視這個原則，是必定要

失敗的。』民族自決的學說，若按邏輯而推諸極端，可成爲下列的公式：『每一個民族當構成一個國家』（“Every nationality a state”）。此項權利是不是有存在的理由呢？如果是有存在的理由，那麼，不是有實行的價值呢？誠如寇松爵士（Lord Curzon）在一九二三年的洛桑和平會議（Lausanne Peace Conference）上所說，自決權利好像是一柄兩面有刃的劍，祇能有條件地承認牠。民族自決權在現在和已往的，確是一種促進統一的勢力，但牠也可以成爲，並且晚近已經成爲，一種造成分裂的勢力。這是很明顯的，如果把這個學說在任何情勢之下都應用起來，則世界上有幾個最古的現存國家，就要瓦解了。牠將使蘇格蘭、威爾斯、以及南非洲、法蘭西系加拿大（French Canada）和大不列顛帝國分離，而在該帝國現在的領域內，成立四個新的國家；牠將使比利時分成窪浪和法蘭德兩國；牠將使瑞士分爲三國；還有許多國家，也將循民族的界線而分裂。如果再推而進之，則法國的布勒塔涅人（Bretons）、西班牙的卡塔盧那人（Catalans）、奧地利的復拉耳堡（Vorarlberg）區；墨西哥（Mexico）的納嘎且（Yucatan）；美洲合衆國境內的德國人、挪威人、和意大利人；以及阿根廷（Argentine）的意大利區，在政治上都可以獨立起來。牠將允許亞德里亞海沿岸的達爾馬提亞（Dalmatia）諸城市同南斯拉夫的內地分離。（註二）捷克斯拉夫總統馬薩里克（Masaryk）在其論歐洲危機中的諸小民族（Small Nations in the European Crisis）的一本小冊子上說，歐洲現在共有六十八種不同的民族，他的話如果是確實的，那麼，

倘使把『每一個民族當構成一個國家』的原則實行起來，則歐洲就要從二十八國分裂而成六十八國了。其實，小國的增多，對於小國自身，對於一般的和平與福祉，未必是有利的。

(註一)例外當然是有的，例如，大不列顛的蘇格蘭人和威爾斯人，瑞士的法蘭西人，德意志人和意大利人，並無另自的政治組織，但他們對於目前所處的地位，都很滿意。按諸事實，蘇格蘭從前也是一個國家，但牠自願放棄其獨立國家的地位，而和英格蘭合併。關於這一類的事例，不勝枚舉。

(註二)比較 Lefur, "Nationalities, races, et états," Rev. de droit int. et de lég. comparée, 1921, 第一九八頁, 和 Buell, "International Relations" (1925), 第四五頁。

〔自決權利的限制〕 民族自決主義之應用，自有其適當的限度，不能超出某種範圍之外。倘使凡是民族的集團，不論其人數怎樣少，祇因其在人種上語言上與其餘的人民不同，便有脫離其餘人民而另組新國的權利，如果每一個民族集團都實行這種權利，則世界將陷於紛亂和無政府狀態了。在一九二〇年，國際聯盟理事會因壓浪羣島 (Åland Islands) 居民（大半係瑞典人）要求脫離芬蘭而歸屬於瑞典，特地委派了一個法學專家委員會研究這個問題，並貢獻意見。該島在一九一八年和一九一九年本已舉行過兩次居民投票，而兩次投票的結果，幾乎都一致贊成脫離芬蘭。該法學專家委員會的意見以為，實在的國際公法規則，從不承認這樣一部份人民有藉他們自己意志所表決的單獨行為來脫離他們所構成的



的已經確立的國家的權利，亦不承認別的國家有要求這種分離的權利。該委員會的意見書上說：『概括言之，凡是完全的主權國，牠允許牠的一部份人民有採用居民投票或別種方法來自決其政治命運的權利與否，自有其完全的裁決之權，這種裁決權是任一已確立的國家之主權屬性。』該意見書又說：如果承認壓浪羣島居民有投票自決的權利，不啻是侵犯現存國家的主權，破壞『國家』這個字所合的穩固性，並且危及國際社會的利益。（註一）（按一）

（註一）意見書原文載於 League of Nations 的 Journal officiel, Spec. Supp. 第三號 (1920), 第三及以下諸頁。又參看 Finland 的總長對於該委員會意見書的評論，見 1921 年正—二月號 Journal officiel, 第六六及以下諸頁和 E. de Visser 的 "La question des îles d'Åland," 見 Revue de droit international, 1921, 第三五及以下諸頁, 第二四三及以下諸頁。

〔按一〕壓浪羣島原隸瑞典，位於波羅的海 ( Baltic Sea )，離瑞典的海岸僅二十哩，爲瑞典國防上的要害。一八〇九年，瑞典兵敗於俄，遂將該羣島及芬蘭全部割讓於俄。世界大戰後，俄帝國瓦解，芬蘭獨立，壓浪羣島便歸芬蘭所有。但島上居民大多數是瑞典人，故願歸併於瑞。一九一八年和一九一九年，島上居民曾舉行兩次投票，結果，都贊成離芬歸瑞。瑞典政府亦以此爲理由要求舉行一次

正式的居民投票，以定最後的歸屬。芬蘭政府不待言是拒絕此項請求的。當時瑞典芬蘭國的關係，極爲緊張，大有秣馬厲兵之勢。到了一九二〇年的六月，英國政府便根據國際聯盟盟約第十一條，將此案提請國際聯盟理事會處理。但芬蘭政府力謂此是純屬芬蘭本國法權內的事件，理事會無權過問。理事會乃委派一法律專家委員會研究關於這個爭議的權限問題。據該委員會的報告，謂從政治方面和法律方面說來，此案係國際的而非國內的問題，國際聯盟理事會應有過問之權。於是理事會組織了一個調查委員會，詳細調查和研究此案。最後，理事會根據調查委員會的報告和建議，決定壓浪羣島的主權歸屬芬蘭，惟依照島民及瑞典政府之要求，（一）芬蘭須切實保障島上的瑞典居民，並（二）訂立國際協定，取消島上的軍備（如建築砲臺），使該羣島成爲中立區域。

〔密爾的民族國家說〕 約翰·斯圖亞特·密爾（John Stuart Mill）有一句常常被人引述的話：

『政府的疆界大致須和民族的疆界合一，這是自由制度通常所不可缺少的一個條件。』（註一）密爾自己也承認這種見解是一種理想，因爲往往有許多不同的民族，雜居一處，無截然之分界，以致事實上不能使每一民族都另自組成一個國家，所以這種主張，就地理的關係而言，每不能實現。例如，波蘭和捷克斯拉夫境內的德意志人民，其情形便是如此。德意志人民散佈於波蘭和捷克斯拉夫的各地，宛如海中的『島嶼』。南斯拉夫和羅馬尼亞境內的土耳其人，羅馬尼亞境內的撒克遜人，其情形亦復相同。這是很明顯。

的，密爾的理想如果成爲事實，則全世界將分成無數而積既小而富源又不足以自給的民族國家。這種理想，現在鮮有贊成之者。（註二）密爾又說：『凡是民族情操已經表現出來的地方，該民族的全體人民就應該在同一政府之下結合起來，成立一獨立自主的政府。這就是說，政治問題應該由被治者決定之。構成一個民族的人羣，如果和某人類集團聯合，這是他們自身的事情，就應該有自由決定之權；倘使他們連這種權利都沒有，則尙有何自由可言。』這句話的意思是說，凡是構成一個民族的人民，就有絕對的自決權利；他們在政治上要和那個結合，便可和那個結合，這是他們的權利。從這個原則推論起來，那麼，凡是成爲一個民族的人民，就有脫離在政治上已經和他們結合的人民而和別的人民發生新關係或另自組織新國家的權利。我們的見解在前面已經說過，在這裏不妨再說一遍，就是：若承認此項權利爲一種一般的原則，是可以的，但其應用，當有一定的限度，如果超過這些限度，則有許多有悠久歷史的古國，必致因之而分裂瓦解。密爾還有一種意見，也是引起辯論的，那就是：『在一個由不同民族所組成的國家內，自由制度是不可能的。』他又說：『代議政府的運行，有賴乎一致的公共輿論，但在一羣沒有同體感情，尤其是用不同文字說不同語言的人民中，一致的公共輿論是不會發生的。』然而瑞士的歷史，對於密爾這個見解，卻是一個顯著的反證。瑞士人民包含法、德、意三種不同的民族，——尙有一小部份羅曼希（Romanche）語的人民不算在內——但他們感情融洽，相安無事，已有多數年之久，並且現在亦無分裂的傾向。若謂瑞士

沒有「自由制度」或謂瑞士因爲缺少一致的公共輿論，故其代議政府的運行，未見成效，豈不是與事實全然相反嗎？比利時亦是如此；比利時人民雖是分成二種用不同文字和不同語言的種族，但牠的自由制度和代議政府卻是異常發達。一國中因爲語言問題而致內部失和，這種事情，誠然是有的，但若謂語言問題有使國家分裂的危險，則未免言之過甚。最後，美洲合衆國亦是一個很好的證據；美國是一個由許多種族混合而成的國家，牠至今還有許多地方，其居民全是外國人民，並且大半說他們本來的語言。然而美國代議政制的實施恐怕比之許多人種純一的國家尤著成效；此外，美國的「自由制度」已發展到一個很高的程度，這亦是我們所不能否認的事實。

(註一) “Representative Government,” 第十六章。

(註二) 比較 Zimmer, “Nationality and Government” (1919), 第六四頁。

〔「單一民族」國家說的批評〕 認政治疆界須和民族疆界符合一致的單一民族國家說 (the theory of the “mono-national” state) 頗爲許多學者所攻擊。例如，甘柏老維許 (Gumplovicz) 說，若謂單一民族國家必定具有諸多優點，爲混合民族國家所無，實非我人所敢贊同，因爲這種見解並沒有歷史的或社會學的根據。反之，他以爲複合民族國家 (“poly-national” states) 的人民，往往比了人種統一國家的人民更爲自由，瑞士便是一個明顯的例子。(註一) 伯倫智利 (Bunteschi) 也以爲一個

國家若是『包羅異種人民，可有各種的利益，可使一個國家藉以和別種人民溝通，吸收別種人民的文明』。他接着又說：『民族混合，猶如鑄幣之攙雜別種金屬屬於貴金屬中，可使其質地堅強，易於通行』（註二）第巴榴（*De Parieu*）引述奧地利皇帝法蘭色斯第二（*Francis II*）有一次對法國駐奧大使所說的話道，『朕之人民，種族不同，彼此生疏，如同路人，但朕卻引爲至幸。他們從來不會在同一時候，罹同一疾病。你們法國如果發生瘟疫病，在一天之中便可傳染於全體人民。但朕之人民，異種雜居一處，在意大利境內有匈牙利人，在匈牙利境內有意大利人。彼此互相監視，不相親善；彼此永是隔閡，不相了解，事實上彼此還互相嫌忌。然而由他們互相的嫌惡，遂生秩序，由他們互相的怨恨，遂造成一般的和平』（註三）

（註一）見前所引書，第一一五及以下諸頁。

（註二）『*Theory of the State*,』第一〇五頁。又比較 *Treitschke*（『*Politics*,』第一卷，第二七三頁）之言。他說：『全能的上帝，並沒有把民族像裝在玻璃匣子內的植物標本那樣分隔開來，使彼此永不混合；在時代的過程中，所有的民族都發生很大的變化，這是件很明顯的事實。』

（註三）『*Principes de la science politique*,』第三〇四頁。

〔阿克登爵士對於民族學說的攻擊〕 近代最彪炳卓犖的史學家之一阿克登爵士（*Lord Acton*）猛烈地抨擊認『民族是組成國家的一個基本要素』的全部民族學說；他認爲這種學說『比了社

會主義的學說尤爲荒誕，尤爲不法。」他說：「再也沒有一種改革原理（principle of change）再也沒有什麼政治理論，比這種學說更爲空泛，更爲淆惑，或更爲武斷的了。這種學說是違背民主主義的，因爲牠限制民意的行使，而以另一原則來範圍民主主義。」他說：「異種民族在同一國家中的混合，正如人類在社會中的結合一樣，是文明生活所不可缺少的條件。低劣種族如果與才智較優的種族共營政治的生活，可以提高他們的智識程度。枯竭的和衰萎的民族如果與生氣蓬勃的民族接觸，可以振拔復興。有許多民族，或由於專制政治的腐化勢力，或由於民主主義的分化作用，而失去了牠們的組織能力和統治能力，這種民族，如果是在一個較強和較爲健全的種族鍛鍊之下，便可以爲他們所薰陶，而恢復其原狀。這種教化革新的工作，祇有使異種民族隸屬在同一政府之下，方能完成。一部份人類的活力、智識和才能，只有在國家這個大熔爐中，才能傳授給另一部份人類而使他們同化。凡是政治疆界和民族疆界合一的地方，社會就要停止前進，民族就要像社會中人類彼此斷絕往來那樣，陷於退化的狀態。……數個民族並存於一個國家之中，是一國自由的試金石，同時也是一國自由的最好保證。牠也是促進文明的主要方法之一；就這一點而言，牠是和自然秩序或天意秩序相融合的，並且比之近代自由主義的「民族統一」的理想要進步得多了。」他力謂凡是種族純一的國家是「不健全的，種族混合的效果已經消失的國家必定是衰老的。」（註一）

(註1) "History of Freedom and Other Essays" 第二八九—二九八頁。Zimmern ("Nationality and Government," 第二〇及第四八頁)對於 Lord Acton 的見解，頗表同情。他說時間已證實 Lord Acton 的見解。『民族和人類一樣，不是爲互相競爭，而是爲互相合作而生存的。』『要構成一個近代的國家，須有各種的民族』(第二〇頁)。

〔阿克登爵士的見解之批評〕 對於單一民族國家說的批評，對於複合民族國家的辯護，再也沒有比阿克登爵士之言更爲有力，更爲動人了。阿克登爵士所說的關於複合民族國家的價值——即，牠不獨可以影響人民的品質，並且可以促進一般的文明，——雖有一部份的真理，但亦不無言之過甚之處。例如，他說複合民族國家是「天意所指示的國家，是自由之最安全的保障，單一民族國家是『不健全的』」各種民族在同一國家組織之下的混合，猶如人類在社會中的結合一樣，是文明生活所不可缺少的條件，諸如此類的說法，不論在歷史上，或在實際的經驗上，都無一定的根據和確證。

祇有在理想的情狀之下，複合民族國家方能比單一民族國家更爲有利——祇有少數的國家，如瑞士、大不列顛和美洲合衆國，才有這種理想的情狀；在這幾個國家中，各種民族的集團，都自願在同一國家組織之下共營政治的生活；而他們對於結合以後的情形，也很心滿意足；他們有大體相同的利益和觀念；他們既不受國內更強大的民族的壓迫，又有使用語言、教育子女、和信奉宗教的權利。反之，一個國家如果是由強制的合併而組成的，或是併合許多非本心所願的民族而成立的，或起初是由數個民族自願結合

而成，但合併後其中有一個民族感覺不滿——在這種國家中，阿克登爵士所說的諸多利益，就不存在了。爲不公平民族的利益設想，爲保持一般的和平與促進共同的文明設想，一國之中如果有一部份民族對於他們所處的地位感覺不滿，而這一部份民族的人數又不僅僅是佔全國人口的極小一部份，那麼，還是使這一部份民族分離，倒比較有益。例如，有許多重要的民族，如愛爾蘭人、波蘭人、捷克人、南斯拉夫人、巴爾幹的諸種族等等，從前他們對於所處的地位，深爲不滿，後來終於允許他們獨立，結果，非但使他們所脫離的那些國家，內部更爲強盛穩固，並且有助於一般和平的增進。照有些學者的意見，對於這些感覺不滿的民族，非但應該允許他們，並且應該鼓勵他們，和他們認爲不自然的結合的國家分離，而由他們自己組織獨立的國家，決不應該違反他們的意志，用武力來抑制和統治他們。（註一）所以，我們所認爲正當的結論是：雖然實在的國際公法，誠如壓浪羣島案件的法家委員會所主張，不承認民族自決的權利，但若自決學說是有意義的話，那麼，凡是感覺不滿的民族，苟其人數是佔全國人口的很大部份，在道德上就有另自創立國家組織的權利。

（註一）比較 Lacey, "Democracy and Liberty," 第一卷, 第三九二頁。

〔民族問題〕 一個國家如果包擁數個民族，這數個民族的人數和能力，也許是大致相等，也許是相差極遠。假使這數個民族的人口是不相等的，也許人數最少那個民族之文化和文明的程度反是較高。在



這種場合，這個民族或能因其文化和文明的程度較高之故而對別一個民族或數個民族取得統治的地位，但牠亦可以完全用武力來征服牠們，而使牠們隸屬於其統治之下。對於後一種武力的政策，密爾認為是「文明社會的人類應該一致起而阻止的。」（註一）但是鐵賚智克卻以為，在這種情形之下，其「最簡單的關係，便是文明較優的那個民族應當握有統治的大權。」（註二）如果較優民族能夠愛護較弱民族，尊重較弱民族的權利，那麼，這種原則可算是極其合理的原則。但是鐵賚智克更進而主張：一個民族如果征服別一個民族，則戰勝者就應有「將其文化和習俗，強加於被征服人民」的權利；他以為這是合乎常規順乎自然的辦法。他說：「日耳曼人曾威脅普魯士的初民部落，若不願飲刃而死，便得完全接受日耳曼人的同化；」他接着又說，「這種武力征服或同化方法，雖是殘忍，但於人類卻是有益的。優秀種族併合低劣種族，於人類實有莫大的利益。」（註三）在匈牙利尚未分裂（匈牙利於大戰後分裂）以前，馬札兒人之統治匈牙利的其他種族，便是一國中一個民族征服其他民族的顯著例子；當時馬札兒人非獨自以為在文化和經濟上較優於其他種族，並且自以為在人口數目上，較諸所有其他種族的總和，亦佔絕對的大多數，（註四）——但匈牙利的其他種族，對於這種論調是否認的。

密爾說，如果人數較少而文化較高的民族能夠統治其他的民族，於文明總是有益的；但他接着又說，在這種場合，「戰勝者（即人數較少而文化較高的民族）和被征服者決無在同一的自由制度下營

共同生活的可能。」他又說，如果握統治大權的民族，非特人數是最多，而且文化亦是最進步，尤其是如果被征服的民族，非但人數很少，不能獨立，而且統治民族對於他們的治理，既是適當，而又公平，那麼，較劣民族就可安於其位，而逐漸爲較大較優的民族所同化。最後，密爾認爲最困難的是一國中數個民族的人數和文明程度彼此相等，或大致相等的情形。在這種情形之下，各種不同民族之調和融合，就要發生阻礙，甚至完全不能成功。他說：在這種國家中，「每個民族都覺得牠自己有很大的力量，都以爲牠自己有任何民族相埒的能力，所以每個民族都不願爲其他的民族所合併；每個民族都抱着偏狹的成見，培養牠自己獨有的特性；每個民族都將陳腐的風俗，甚至於垂死的語言，恢復起來，使民族間的畛域之見，愈益加深；如果政府的官吏適爲敵族的人民，那麼，凡是權力的行使，在其餘民族看來，都是不能容忍的暴政；在這些相衝突的民族中，若某一族的人民稍有所得，便認爲是其他民族的所失。」他又說：如果這數個民族適皆隸屬於同一的專制政府之下，而這個政府，對於牠們又都同樣地漠不關心，無所偏愛，那麼，經過長久的時間，牠們或可發生一種憂樂與共的同誼感情，而逐漸地互相提攜。但若在這種融和的感情尚未發生之前，牠們便想望獨立，那麼，「非獨在道理上牠們不宜結合在一起，卽爲顧全自由與和諧起見，牠們亦須完全分離。」

（註一）“Representative Government,” 第一六章。

(註二) "Politics," 第一卷, 第二八三頁。

(註三) 前所引書, 第一二一頁。

(註四) Vargha, in Alden, "Hungary of To-day" (1909), 第二三及以下諸頁。至於馬札兒人在 Hungary 的同化政策 (Magyarization), 可參看 Bryn, "Le problème des minorités," 第一九六頁及 Seton-Watson, "Racial Problems in Hungary" (1908), 第五章。

〔民族的其他權利 (一) 生存權利〕 凡是感覺不滿的民族, 在道德上, 或按諸國際公法, 是否有脫離牠們所不願意結合的國家而另自組織新國的權利, 論者對於這個問題的意見雖極形紛歧, 但他們均一致承認: 凡是民族, 都有幾種重要的權利, 爲握有政府大權的統治民族所必須尊重的。伯倫智利說: 這些權利中『最重要的、最自然的、』而爲其他權利之基礎的權利, 便是生存權利 (the right to exist)。(註一) 我們在前面已經說過, 民族是歷史所形成的東西; 牠是一個通常爲人種的、語言的、和文化的關係所結合而成的集團; 牠是一羣具有諸多共同要素的人民, 這些共同要素使他們自成一個整體, 和國內其餘的人民多少有別。一個國家如果採取種種高壓的政策來毀滅一個民族的個性, 如不許他們使用本族的語言, 禁止他們的文學及其固有的風俗, 排斥他們的民族宗教等等, 這些政策不論怎樣言之有理, 是我人不能承認的。

〔(一) 語言權利〕 語言是民族結合之最有力的維繫物，語言通常也是一個民族的最獨特的所有物。所以，凡是自成一民族的人民，就可保存和使用他們本族的語言，就可將他們本族的語言教授給他們的子女，就可利用他們本族的語言當做文學上的表現媒介，這是他們最不可侵犯的道德權利。

但所謂國家有允許一個民族保存和使用其本族語言的義務，並非謂國家必須承認他們的語言在立法、司法和行政的事務上，或在軍隊中，有和國中的主要語言處於同等地位的權利。國家為事實上的便利起見，可以採用最適用的一種語言而不採用其他的語言。有時一國中祇有一小部份人民使用其他的語言，在這種情形之下，採用全國大多數人民所通用的那一種語言為政治上的公用語言，尚不能算是不公平。例如，威爾斯人、巴斯克人 (the Basques)、汶德人 (the Wends)、布勒塔尼人 (the Bretons)、法蘭西系加拿大人和瑞士的一小部份說羅曼虛 (Romansch) 語的人民，決不能要求他們本國的議會和法庭採用他們的語言，使他們的語言和其他語言處於平等使用的地位。但若一國中數個民族的人數彼此大致相埒，那麼，情形就不同了。例如，在瑞士的政府機關中，法、德、意三種語文並用，這三種語文在政治上佔有同等的地位，而事實上牠們也應該佔有同等的地位；所以舉凡國會議事、法庭訴訟，以及行政機關的公文，都用這三種語文紀錄。奧地利與匈牙利的議會，在這兩個國家未分離前，其所用的語言尚不祇

三種，而且每種都佔同等的地位。舊時匈牙利的馬札兒人所以怨憤不置者，奧皇（兼匈王）不准軍隊中採用馬札兒語，實爲其原因之一；結果，馬札兒新兵不得不學習德語，因爲德語是發號令的語言。反之，從前奧地利之波希米亞（Bohemian Austria）一帶的德意志人，也不斷地要求在德意志居民最多的區域內的地方行政機關中，採用他們的語言。

〔德國對於少數種族的政策〕 往昔，德國政府對於亞爾薩斯——洛林的法蘭西人、什列斯威——好斯敦（Schleswig-Holstein）的丹麥人和德屬波蘭諸省的波蘭人，曾施行種種高壓政策，禁止他們使用本族的語言；這些政策，頗受世人的非議，認爲對於語言權利是一種重大的侵犯。在亞爾薩斯——洛林，德文非獨是行政機關、立法議會、和法院所通用的語文——這倒還說得過去——並且是學校中所必須採用的語文；凡是街名、店號、以及碑文等等，法文是一律禁止的。德國政府對於德屬波蘭，亦採取同樣的壓迫政策，凡是公衆集會，一概禁用波蘭語言；凡是有半數學生懂得德文的國立學校，自始就不准使用波語、波文；厥後，德國政府又頒佈了一條命令，謂在一九二八年以後，一切學校都禁用波文。大約在一九〇六年的時候，德國政府竟趨於極端地禁以波蘭語文傳授宗教——這種政策遂引起了學校的罷課和波蘭人民的大騷動。

南遮特蘭（South Jutland）是一個面積既小，人口又少的地方，該處約有十五萬的丹麥居民，而

德國居民，爲數極小，但從前德國政府在那裏也採取高壓政策，真是更無理由可言。丹麥語文，非但在行政機關和法院中不准使用，即在學校中，除傳授教義外，也逐漸被禁。在一九〇八年，凡是公衆集會，除非爲了選舉投票，或者那個地方的人民有百分之六十是不懂德語的以外，皆不准使用丹麥語文。掛丹麥國旗，唱丹麥國歌，皆在禁止之列。這種種政策，在丹麥人看來，都是壓迫的專制的，而德國政府因爲要使那個地方普魯士化，卻嚴厲實行；成千成百抗拒這種政策的人，都被監禁或被放逐。（註一）

（註一）關於德國對待這些地方的人民的政策，可參閱 Dawson, "The Evolution of Modern Germany," 第二三章；Hazen, "Alsace-Lorraine under German Rule" (1917), 第六章；Phillips, "Alsace-Lorraine" (1918), 第一六三及以下諸頁；Kolleston, "Ireland and Poland, a Comparison" (1917)；Barker, "Linguistic Oppression in the German Empire" (1918)；和 Larson, "Prussianism in North Sleswick," 見 Amer. Hist. Review, 第二四卷 (1919), 第二二七及以下諸頁。

〔法蘭德人在比利時的騷動〕當一九一九年三月和平會議開會的時候，有一代表比利時法蘭德人民（Flemish population of Belgium）的委員會陳訴於威爾遜總統，說：『除非我們的人民能夠得到絕對的保障，在政治上、教育上、法庭上、軍隊中，不再用非我們自己的語言，而用我們舊時的荷蘭方言，除非我們能夠恢復我們古時的燦爛文明，而不再爲外國的勢力所壓制，比利時決不會有永久的和

平。』法蘭德人雖力謂他們的人數要佔到全比利時人口的百分之五十七，然而比利時的國語卻是法蘭西語。後來，經法蘭德人的長期奮鬥，才由法律規定法蘭德語在法蘭德地方的法庭、軍隊和行政機關中，與法蘭西語立於平等地位；但在法蘭德人說來，這種法律，無異具文，因為事實上官吏和律師，依然使用法語。他們最怨憤的是，全國沒有一個國立學校或大學，可以使法蘭德青年用法蘭德語文受到完全的教育。他們提出許多要求，其中有一個要求是，把岡德大學（University of Ghent）改爲用法蘭德文的學校；這個要求，有一部份近來已由國會通過而實行了。一切審定的教科書、報告，以及官場的公文，都用法蘭西文，這也是他們所最不滿意的。其他不滿之處，實不勝枚舉；要之，他們認爲政府儘力想把法蘭德『法蘭西化』（“Frenchify” Flanders），想把全國造成拉丁文明和拉丁文化的一部份——這種政策尤其引起天主教教士的猛烈攻擊。

反之，反駁法蘭德人者則說，法蘭德人所謂在法蘭德地方的學校、法庭和地方行政，擯斥法蘭德語文，實與事實完全不符。復次，他們說，法蘭德人在文學上並無一種特異的法蘭德文字；他們文學上的文字就是荷蘭文字；實際上法蘭德的學者普通皆用法蘭西文；而且現在法蘭德和歐洲的智識上的交通，大半都憑法文爲媒介，如果法蘭德式的荷蘭文在法蘭德得勢，那麼，法蘭德人民就要和歐洲的智識界斷絕交通了。（註一）

(註一)關於這個問題兩方面的討論，可參閱 Van Alen, "The Flemish Issue in Belgium," 見 N. Y. Times Current History, 第一八卷 (1928), 第七八六及以下諸頁; Passelocq, "The Panzer of Secession in Belgium," 見同雜誌第七四及以下諸頁; Langerock, "The Flemish Demand for Autonomy," 見同雜誌第七八及以下諸頁; 又參閱 Passelocq, "La question flamande et allemande" (1917)。該書自第三一八頁起，有一篇極完備的參考書目，可參看。

〔印度的語言問題〕 印度有許多種的語言，據云，在阿撒母 (Assam) 一省，就有近一百種的方言；現在印度的正式語言是英語，所以印度的民族主義者都一致要求用印度土語的一種，來替代英語。可是究竟採用那一種土語來替代英語呢？對於這個問題，各人的意見就不一致了。印度的土語中沒有一種（如果把牠當做正式的語言）可以使大部份的人民了解。所以，若把英語取消，究竟有多少利益，實難逆料，因為懂英語的人數遠在懂任何一種土語的人數之上。

〔語言問題的結論〕 說到語言的問題，若就某一有關係民族的全體之最後福利而言，若就一般文明的發展而言，政府應否獎勵保存少數民族所使用的語言，實爲一個很大的疑問。其實，祇要政府能夠尊重少數民族的語言，允許他們在小學校中，在宗教禮拜和學術研究上，得自由使用他們的言語文字，就可以了。但若這種語言純粹是一種地方土語，既不能用於國際交際上，又不是並且不能成爲科學和普通學術的媒介物，同時，這一國的主要語言，非特是普通科學和文學的標準語言，並且是國際交際上所通用的



語言，那麼，無論從國家政策或從公衆道德而言，國家決無把牠當做一種活的語言來提倡的理由，更無承認牠在法庭上，在行政機關、國會和國家所維持的高等教育機關中，有與主要語言處於同等地位的理由。在歐洲的東南部，往往有許多少數民族，雖則其語言祇爲極小一部份人民所使用，雖則所有用他們的文字發表的著述，爲數極少，不值一顧，但他們仍是竭力要求把他們的語文當做政治機關中的正式語文。

〔三〕保存地方風俗和地方法律的權利〕還有一種民族權利，亦是政府所必須尊重的，就是，保存地方風俗的權利，祇要這種地方風俗不違反公衆道德的公認原則或國家政策。英國政府在蘇格蘭的『斯圖亞特叛亂』(Stuart rebellions)之後，禁止蘇格蘭男子穿疊襠短裙(kilt)——這是蘇格蘭高地人(Scottish Highlanders)的民族服裝——就公衆的秩序而論，是很對的；英國人在印度禁止寡婦焚身殉夫(suttee)的風俗，從道德的立場看來，亦是不錯的。至於一個民族的地方法律制度，若和全國的一般法律不相和合，這個民族是否有保持這種法律制度的權利，則不無疑問。所以，羅馬人把羅馬法強加於被他們所征服的人民，也許是對的。又如，最初法國人將拿破崙法典(Code Napoléon)應用於亞爾薩斯，後來，亞爾薩斯歸併於德國，德國人又用他們自己的法律來替代拿破崙法典，這在兩方面都是正當的。

(註一)沒有人可以否認大不列顛在威爾斯有應用英國法律的權利，也沒有人可以否認法國人在布列塔尼有應用法國法律的權利。然而這種權利的行使，往往也有不適宜的地方。例如，在十八世紀的時候，英

國人會想把他們的法制和司法手續，應用於孟加拉（Bengal）的印度人民，論者認爲是一個重大錯誤。又如，羅馬人不顧條頓民族的法律人格的原則（Principle of the personality of law）——按諸此項原則，被征服人民有保留他們自己法律的權利，——把羅馬法和羅馬的司法制度強加於日耳曼部落，遂激起了日耳曼人的強烈反抗，燃着了日耳曼人爭自由的火燄。（註二）有時，爲了公共政策的關係，征服人民也允許被征服人民保留他們自己法律制度的全部或一部份。例如，大不列顛人在一九〇一年征服南非洲共和國以後，允許脫蘭斯瓦爾（Transvaal）地方保存荷蘭的羅馬法律制度；在加拿大的魁北克（Quebec）地方，法國法律亦得大體保存。

（註一）世界大戰以後，亞爾薩斯復歸併於法國，該處的居民雖大多數傾向於法國，但是對於法國政府廢棄德意志的地方法律而換以法國法律的政策，則深致不滿，因爲他們在這種法律之下，已經生活了五十年了。

（註二）參閱 *Einmischli*，前所引書，第九五頁。

〔國際聯盟對於少數民族的權利的保護〕 我們在前面已經說過，世界大戰告終後的諸和平條約，對於歐洲疆界，雖多重行釐訂，但在新舊各國的領土上，依然留下了許多重要的少數異民族。（註一）（按一）和平會議深知這些少數民族，在種族上、語言上、或宗教上，既和他們所在國的多數人民不同，難免不受握有政府大權的統治民族的不平待遇或壓迫，所以想出適當的辦法來保護他們。在協商國和四個前交戰

國（奧地利、匈牙利、布加利亞、和土耳其）所締結的和平條約中，有關於少數民族的條款，其目的就是在保護該四國領土上的少數異民族；這種關於保護少數民族的條款，後來又都置於國際聯盟的保證之下。從一九一九年到一九二〇年，五大協商及參戰國又和其他六個協商國訂立所謂少數民族條約，這六個協商國是波蘭、捷克斯拉夫、南斯拉夫、羅馬尼亞、希臘、和亞美尼亞（Armenia）；這些條約亦都先後置於國際聯盟的擔保之下。所有這些條約，對於各該國的居民和國民，不問出生、國籍、語言、種族、或宗教的異同，都給與某幾種權利，而這些國家也承認將條約中所規定的保護少數民族的義務，當做牠們根本法的一部份，（註二）並且承認這種義務是在國際聯盟保護之下的國際義務。

這種條約與條款所給與少數民族的權利，簡言之，是保證少數民族有平等的法律權利和平等的政治權利；在社交上、商業上、宗教禮拜上、出版上、公衆集會中和法院中，有自由使用他們自己語文的權利；少數民族有由自己出資設立和維持慈善機關、宗教機關、社會機關、和教育機關的權利；凡是少數民族佔據人口之很大部份的市鎮和鄉村，在公立的小學校中有應用他們自己語文的權利；凡國家和地方政府所撥給的用於教育、宗教、或慈善事業上的公款，少數民族亦得平等分享。在有幾個條約中，還有關於某特殊種族或某特殊情形的規定。例如，和波蘭所訂結的條約，有關於猶太人的特殊條款；和捷克斯拉夫所訂結的條約，有關於保障喀爾巴汗山（the Carpathians）以南露孫尼亞人的自主權的規定；和羅馬尼亞所

訂結的條約，有關於德蘭斯斐尼亞（Transylvania）的撒克森人和捷克人的教育自主和宗教自主的規定。所有這些條約都規定：如有違犯這些條款的事情，國際聯盟理事會的任何會員，皆有提請理事會注意的權利；而理事會可依據這種請求，斟酌當時情勢，採取牠認為最合宜最有效的行動。若對於此種條約的解釋發生關於法律問題或事實問題的爭議，這種爭議便當認為具有國際性質的爭議，必須交付常設國際法庭處決；常設國際法庭的判決便是最後的判決。

有幾個未曾訂立這種條約而加入國際聯盟的新國家，在加入時必定要擔任應用和執行少數民族條約的原則，這是牠們入會的條件之一。阿爾巴尼亞、芬蘭（註三）、愛沙尼亞、拉特維亞（Latvia）和立陶宛（Lithuania）（註四）在加入國際聯盟時，都承受這個條件。

（註一）據估計所得，世界大戰告終後，和平條約重新整理疆界的結果，使 Europe 少數民族的人數從五四,〇〇〇,〇〇〇人減至一六,八〇〇,〇〇〇人；這一六,八〇〇,〇〇〇的少數民族，大部份是 Germany、Magyar 人和 Ruthenia 人。Yugoslavia 人口的四分之一是少數種族；在 Rumania 境內的少數民族，佔到人口總數的三分之一；Czechoslovakia 人口的五分之二是少數民族；Poland（包括 Vilna 和 East Galicia）的人口，差不多有一半是少數民族。參閱 Baell, "International Relations," 第一七三頁；Buxton 和 Evans, "Oppressed Peoples and the League of Nations" (1922), 第八一頁；Duparc, "La protection des minorités" (1922), 第三三三頁；和 Drayn, "Le problème des minorités".

(1923), 第一二六頁。

(註二) 在 Poland, Czechoslovakia 和 Yugoslavia 的憲法上, 有明文規定, 承認此項條款。

(註三) Sweden 與 Finland 關於 Åland Islands 的爭端, 最後由國際聯盟理事會 (在一九二一年) 決定該羣島的主權歸屬於 Finland, 但有一個條件爲 Finland 所必須遵守的, 即保證島中居民在國立學校中, 有使用語言的自由權利, 若未經地方人民的同意, 不得強迫他們受 Finland 文字之教育。還有一個條件: 即 Finland 保證島民有保存其固有文化和 Sweden 的地方習俗的權利, 並承認該羣島的自主權。

(註四) 關於所謂少數民族條約 (Minorities Treaties) 的條款, 可參閱 Rosting, "Protection of Minorities by the League of Nations," Amer. Jour. of International Law, 第一七卷 (1923), 第六四一及以下諸頁。又參看 Duparc, 前所引書, Fauchille, "Traité de droit international public," 第一卷 (1922), 第八〇二及以下諸頁, 並參閱該書所引述的關於這個問題的著述。關於這個問題的討論, 大概當以一九二三年 M. Mandelstam 在 Hague Academy of International Law 的數次講演爲最有價值, 他演講的題目是 "La protection des minorités," 載於 Recueil des Cours, 第三六六及以下諸頁。

〔按一〕 世界大戰後, 歐洲疆界之釐訂和新國之設立, 雖以民族自決主義爲根據, 但當時的和

平會議，因經濟的、地理的、軍事的等事實上的關係，未能澈底實行這一原則，以致在各國的領土上仍舊遺留下不少的異族人民。茲將目前歐洲少數民族之數目及其分佈列表如下，以供參考。

(一) 歐洲少數民族的數目

日耳曼人 (Germans)	八、五二四、〇〇〇
烏克蘭人 (Ukrainians)	五、六六〇、〇〇〇
猶太人 (Jews)	四、九一〇、五〇〇
卡塔盧那人 (Catalonians)	四、五〇〇、〇〇〇
馬札兒人 (Magyars)	二、九三九、五〇〇
土耳其人 (Turks) 與韃靼人 (Tartars)	一、二七〇、〇〇〇
布加利亞人 (Bulgarians) 與馬基頓人 (Macedonians)	一、二五〇、〇〇〇
白俄 (White Russians)	一、〇六三、〇〇〇
波蘭人 (Poles)	一、一三六、〇〇〇
俄羅斯人 (Russians)	六八四、〇〇〇
阿爾巴尼亞人 (Albanians)	六四一、〇〇〇

羅馬尼亞人 (Rumanians)	五五二,〇〇〇
斯羅焚人 (Slovenes)	三八七,〇〇〇
希臘人 (Greeks)	三一〇,〇〇〇
哥羅西亞人 (Croats)	二三〇,〇〇〇
斯羅發克人 (Slovaks)	二二二,〇〇〇
捷克人 (Czechs) 與 <u>摩拉維亞人</u> (Moravians)	一六六,五〇〇
塞爾維亞人 (Serbs)	一四二,〇〇〇
立陶宛人 (Lithuanians)	一三〇,〇〇〇
亞美尼亞人 (Armenians)	一一二,〇〇〇
法蘭西人 (French)	八〇,〇〇〇
汶德人 (Wends)	七二,〇〇〇
<u>勒特</u> 人 (Letts)	二二,〇〇〇
丹麥人 (Danes)	一〇,五〇〇
愛沙尼亞人 (Esthonians)	八,〇〇〇

瑞典人 (Swedes)

七、八〇〇

總計

三五、〇三〇、〇〇〇

(二) 歐洲各國內少數民族的數目

國名	人口總數	少數民族總數	百分數
阿爾巴尼亞	八三〇、〇〇〇	一八五、〇〇〇	二二・二九
奧地利	六、七〇〇、〇〇〇	三八七、五〇〇	五・七八
布加利亞	五、七〇〇、〇〇〇	六九二、〇〇〇	一二・一四
捷克斯拉夫	一三、六〇〇、〇〇〇	四、九〇〇、〇〇〇	三六・六九
愛沙尼亞	一、一〇〇、〇〇〇	一二八、五〇〇	一一・六八
希臘	六、一〇〇、〇〇〇	八九〇、〇〇〇	一四・五九
南斯拉夫	一二、〇〇〇、〇〇〇	二、六一〇、〇〇〇	二一・七五
拉脫維	一、八五〇、〇〇〇	四八〇、〇〇〇	二五・九四
立陶宛	二、二〇〇、〇〇〇	三三五、〇〇〇	一五・二二
波蘭	二九、六〇〇、〇〇〇	九、三九〇、〇〇〇	三一・七二



羅馬尼亞	一六、九〇〇、〇〇〇	四、九五五、〇〇〇	二九·三一
土耳其(歐洲)	一、二〇〇、〇〇〇	四九〇、〇〇〇	四〇·八三
匈牙利	八、五〇〇、〇〇〇	一、二五〇、〇〇〇	一四·七〇
比利時	七、九〇〇、〇〇〇	五〇、〇〇〇	〇·六三
丹麥	三、三〇〇、〇〇〇	四〇、〇〇〇	一·二一
法蘭西	四〇、七〇〇、〇〇〇	一、六五〇、〇〇〇	四·〇五
德意志	六四、六〇〇、〇〇〇	一、〇三六、〇〇〇	一·六〇
意大利	四〇、八〇〇、〇〇〇	九七一、〇〇〇	二·三七
西班牙	二二、三〇〇、〇〇〇	四、五〇〇、〇〇〇	二〇·一七

參閱 Otto Jungmann, "National Minorities in Europe" (1932)。

〔條約的實施〕 這些條約的締結，對於保護種族上、語言上、和宗教上的少數民族，實爲一大進步；而

國際聯盟居間保證這些條約的履行，其輔助少數民族之功，亦屬不小。但同時我們必須承認，國際聯盟對於這一方面的工作，尙未完全成功。當少數民族向國際聯盟理事會提呈申訴，請求援助的時候，被控告的政府對於牠們認爲是屬於國內問題而不屬於國際問題的爭端，往往有不肯接受國際聯盟調停的傾向，

以爲國際聯盟無權過問屬於國內問題的事件。在波蘭境內，德意志人民的訴苦之聲，不絕於耳，因爲波蘭政府違背條約，強迫取消德意志農民所租借的田產，並且不許德意志人民取得波蘭的公民權；匈牙利境內的猶太人亦發出同樣的不平之鳴，因爲匈牙利各大學竭力排斥猶太學生。土耳其政府確是破壞條約的最大罪人，牠將小亞細亞（Asia Minor）境內的無數希臘居民和亞美尼亞居民，強迫驅逐出境。（註一）在希臘一方面，牠也用武力將馬基頓境內的許多布加利亞土人逐出；南斯拉夫亦用同樣的方法，將和約劃歸給牠的那一部份馬基頓境內的布加利亞人，用強力逐出；據說，羅馬尼亞對於德爾斯斐尼亞境內的匈牙利居民備施虐待，使他們受盡痛苦；而波蘭亦用種種方法，使居留在維爾那（Vilna）的立陶宛人，感受諸多困難。各國之待遇少數民族，壓抑驅逐，無所不至，結果，引起了少數民族的大批移動，從一國遷徙到另一國。和平條約對於每一民族都規定有一祖國；現在各國對於居留在牠們領域內的異國人民，既用種種壓迫的手段，居留異域的人民就有非回到和約規定給他們的祖國不可的趨勢。少數民族條約本是爲保護不幸的犧牲者而訂結的，但現在對於條約的精神（縱使不是對於條約的字句），作明顯的破壞者，在在皆是，而國際聯盟則一任其破壞，不能阻止。

（註一）據云，被逐出之人數在一百萬之上。

〔德意志人在南提羅爾的情形〕在這裏，有一點是值得我們注意的，就是巴黎和會對於居留在協

商諸領袖國領域以內的少數民族，並未簽訂何種保護他們的條約。我們在前面已經說過，大戰以後，意大利取得奧地利的南提羅爾（South Tyrol）——該處的居民差不多完全是德意志人。意大利以南提羅爾爲意大利國防上所不可少的『軍事要塞』爲口實而取得南提羅爾。在南提羅爾境內，共有二十五萬的德意志人民；和會對於這二十五萬德意志人既沒有同意大利簽訂保障他們的條約，所以就一任意大利政府憑其良心上的公道觀念，或依據其國家政策的見解，來處置他們。該處的居民曾向和平會議提出抗議，對於不先用居民投票方法，徵詢他們意見，而驟然歸併於意大利，表示無限的悲痛和失望之情；但這個抗議，並未發生效力。當時和會中有一個意大利代表——即提托尼（Tittoni）——竭力擔保尊重南提羅爾德意志人民的語言和文化機關；厥後，意大利衆議院的許多重要議員，亦給予同樣的保證，他們並且表示歉意，說是爲了軍事上的關係，不得已而割取這塊領土。意大利政府起初倒還遵守信義，但當法西斯蒂黨執政的時候，其政策就完全改變了。據說，德意志人民的地方集會和遊行，有時竟爲武力所驅散；學校中的德意志教員都被撤換；德籍的地方官吏和法官亦被斥退；學校中禁用德文，結果，使無數的學校停辦；甚至傳教，亦須用意大利語。（註一）市鎮、鄉村，甚至街道的名稱，都從德文改爲意文；一切公事文件亦禁用德文；學校和公共場所中的歷史紀念碑和民族英雄的肖像，都被撤除。意大利政府用種種方法，想把南提羅爾完全意大利化，想把從前極有生氣的一個民族的一切遺跡，撲滅無餘。

(註一)關於意大利政府所用的種種危害該處德意志人民之權利的處置，可參閱 Volheim, Verdross, 和 Winkler

合著 "Deutsch Südtirol," 第一及第二卷, Schriften des Institut für Statistik der Mindheilts Völker an der Universität Wien (Deuticke, Leipzig und Wien, 1925); 該書對於這個問題的事實，有詳細的敘述和討論。又參看 Lilian Frobenius-Eagle 的 "The Iron Hand of Italy over German Tyrol" 一文，見 N. Y. Times Current History Magazine, 1925, 三月號，第七〇一及以下諸頁，和 Kunz 的 "Italian Rule in German South Tyrol" 一文，見 Foreign Affairs, 1927, 四月號，第五〇〇及以下諸頁。

[少數種族的交換] 有人曾經提出這樣一個建議：如果少數種族不能自動地和他們所在國的人民同化，那麼，解決這個問題的可行而又公平的辦法，便是將這一國中的少數異民族，即在人種上佔少數的人民，和居留在他國的本國人民互換，使彼此居留在他國的少數人民，都復歸祖國。(註一)從一九二三年到一九二五年，希臘和土耳其的外交關係，至少在表面上是採用這個辦法解決的。當一九二二年希臘被土耳其打敗之後，希臘人爲逃免戰勝的土耳其人的屠殺或虐待，便全體退出小亞細亞。根據南森博士 (Dr. Nansen) 在洛桑和平會議 (Lausanne Peace Conference) 的建議，希臘和土耳其於一九二三年正月三十日簽定了一個條約，把彼此一部份的少數人民互相交換——把小亞細亞境內信希臘正教的希臘人和希臘境內信回教的土耳其人互換。移出的人民可以攜帶所有他們的動產，至於他們的不

動產，則由所在國政府按照一個混合委員會所規定的價值付償之。希臘政府對於這種強迫交換的辦法，本非願意，而居留在小亞細亞的希臘人民，亦向洛桑和平會議、國際聯盟和協商諸領袖國政府，提出嚴重的抗議。世界各地，對於這許多為這種辦法而犧牲的不幸難民，都表示深切的同情。從表面上看來，這好像是一種自願的交換；在事實上，這是全體希臘人民的被逐出境。（註二）布加利亞和希臘於一九一九年十一月二十九日在涅宜（Neuilly）亦締結過一個交換少數民族的條約，那次的交換，卻是比較的可取。這個條約和土耳其對希臘的條約不同，完全是一種自願的交換，並沒有強迫驅逐的性質。

（註一）Giraud, "Le droit des nationalités, sa valeur, son application," 載於 *Revue générale de droit international public*, 第二集, 第六卷 (1924), 第五三頁。

（註二）Giraud, 前所引文, 第五六一—五八頁, 和 Tenckides, "Le statut des minorités et l'échange obligatoire des populations greco-turques," 同雜誌, 第七二及以下諸頁。在這個辦法之下, 400,000 多回教徒從 Greece 轉入 Turkey, 250,000 左右的 Greek 人從 Turkey 轉入 Greece。在交換的條約尚未實行以前, 已有 1,250,000 左右的 Greek 人從 Anatolia 被 Turkey 人用武力驅逐出境。

