

吳宿光編述

政治學概論



17274
2

MG
D0
25

政治學概論目錄

第一編 國家

第一章 緒論

- 第一節 政治學之定義
 - 第二節 政治學之內容
 - 第三節 政治學之種類
 - 第四節 政治學之研究方法
 - 第五節 與政治學有關係之科學
- ### 第二章 國家之性質
- 第一節 國家之語源
 - 第二節 國家之定義
 - 第三節 國聯是否為一國家

政治學概論 目錄



政治學概論 目錄

第四節 教皇國是否爲一國家

第五節 國家與自由團體不同之點

第六節 國家之目的

第二章 國家構成要素之研究

第一節 人民

第二節 土地

第三節 政府

第四節 主權

第四章 國家之存續及繼承

第五章 國家之承認及政府之承認

第六章 國家之起源

第一節 緒言

第二節 理想之學說(附批評)

第三節 關於國家起源之歷史事實

第四節 國家發生時之特徵

第七章 國體分類

第一節 國體分類之基礎

第二節 亞里斯多德之分類法(附批評)

第三節 柏潔斯之分類法(附批評)

第四節 格里斯之分類法(附單一國、邦聯、聯邦國之解釋)

第五節 Pradier-Fodere之分類法(附批評)

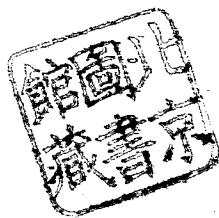
第六節 國際法上之國家分類法(附完全主權國、部份主權國之解釋)

第七節 中立國與戰時中立國之說明

第八章 關於主權之理論

第一節 主權意義之變遷

第二節 現在主權學說之三大派別(附批評)



第三節 關於主權所在問題之學說（附意見）

第九章 憲法

第一節 憲法之意義

第二節 憲法之種類

第三節 成文憲法與不成文憲法之優劣

第四節 剛性憲法與柔性憲法之優劣（附各種憲法所適宜之環境）

第五節 憲法之內容（附憲法起草時所應注意之點）

第六節 憲法發展之途徑

第二編 政府

第十章 政體

第一節 緒言

第二節 政體之分類

第三節 君主政體

第四節 貴族政體

第五節 民主政體

第六節 共和政體

第七節 內閣制

第八節 總統制

第九節 單一政體

第十節 聯邦政體

第十一節 瑞士制

第十一章 各種政體之利弊

第一節 君主政體之利弊

第二節 貴族政體之利弊

第三節 民主政體之利弊

第四節 內閣制之利弊

第五節 總統制之利弊

政治學概論 目錄

第六節 單一制或中央集權制之利弊

第七節 聯邦制(或分權制)之利弊(附各國政治之趨勢)

第十二章 俄羅斯式之蘇維埃制

第一節 蘇維埃制之起源

第二節 蘇維埃制之特質

第三節 蘇維埃政府之中央組織(以蘇俄與蘇聯爲代表)

第四節 結語

第十三章 孫中山先生手創之五權制

第一節 何謂五權制

第二節 五權制與三權制不同之點

第三節 五權制之優點

第四節 均權制之解釋及其優點

第五節 權能區分之理論及其優點

第十四章 國民政府現行中央政治制度

第一節 國民政府中央政制之沿革

第二節 國民政府現行中央政制之產生

第三節 國民政府現行中央政制組織系統

第四節 國民政府現行中央政制之特色

第五節 國民政府與中國國民黨之關係

第六節 結語

政治學概論 目錄

政治學概論

第一編 國家

第一章 緒論

第一節 政治學之定義

所謂定義者，係指對於某一事物或某一科學名詞，以極簡單而概括之言語，說明其內容性質及範圍者也。不過事物與名詞之涵義，有時或極複雜，殊非片言所能盡，若強欲以極簡單而概括之言語表示之，恐在事實上為不可能，而且有時反足滋人誤解，因而有一派之學者，主張不下定義；但是復有一派之學者，以為科學上之專門名詞，涵義多與普通適用時之意義不同，若不先將其確定，使讀者得一正確之觀念，則恐難使初學者瞭解其所學之全部，故主張定義為在學術研究上之最重要而且切迫之一工作。吾人認為此二派之意見，皆有其相當之理由，均不可以漠視；但仍主張對於科



學名詞附以定義，惟覺其附定義之方法，須加以考慮耳。

吾人以爲附定義之方法，或以對於某一科學名詞，同時列舉多數有名學者所附之定義，而後再在此多數定義中，尋出結論，較爲妥當。蓋在此有兩種利益，一則諸名家之定義，既已列舉，不難互相參證，可無誤解之憂，再則附有結語，此結語又爲各家定義之結晶，比較爲有根據。茲於政治學之定義，卽擬採用此種方法爲之。

惟是政治學者對於政治學所附之定義，亦屬人人言殊，舉不勝舉，現在只以近代政治學者爲限，而於各國中各舉出一有名者以爲代表。

一、瑞士學者柏倫智理 (Bluntschli) 云：

政治學爲研究國家之一科學，係從國家之根本條件，主要性質，各種形式，以及發達等方面而研究國家者也 (Political science which is concerned with the state, which endeavors to understand and comprehend the state in its fundamental conditions, its essential nature, its various forms of manifestation, its development)。

二、德國學者格雷斯 (Gareis) 云：

政治學係以國家爲一種力的組織，從國家之一切關係，國家之來源，國家之基礎，（土地人民），國家之客體，國家之倫理意義，國家之經濟問題，國家之生活狀況，國家之財政情形，以及國家之目的等等方面，而研究國家（Political science considers the state, as an institution of power, in its totality of its relations, its origin, its setting (land and people), its object, its ethical significance, its Economic problems, its life conditions, its financial side, its end, etc.）

三、法國學者鮑爾夏內 (Paul Janet) 云：

政治學爲社會科學之一部分，所以研究國家之基礎與政府原則者也 (Political science is that part of social science which treats of the foundations of the state and the principles of government.)

四、美國學者錫諾 (Seely) 云：

政治學係研究政府之現象。(Political science investigates the phenomena of government.)

五、美國學者格內耳 (Garner) 云：

政治學概論

政治學係研究人類最高組織——國家——之現象 (Political science deals with the phenomena of the highest of all human associations, the state.)。

以上所舉近代五位學者之政治學定義，大概可以代表近代一般學者之意見。此等定義所用之文字，雖不必相同，然在其中發現一主要共同之點，即均主張政治學係以國家（及政府）為其研究對象，吾人若欲從此得一簡單之結論，則可謂：

政治學係研究國家（與政府）之一科學也。

第二節 政治學之內容

如上所述，政治學係為研究國家之一科學，政治學之研究對象即國家，國家之性質係隨時代而有變遷，故政治學之內容亦隨之而有異，例如在歐洲之希臘時代，國家為城市國 (City-state) 而當時亞里斯多德 (Aristotle) 之政治學 (Politics) 其內容即係完全以城市國為範圍。但至現在，國家已進化為民族國家 (National Country state)，且有漸進於世界國家 (World state) 之趨勢，故現代之政治學，即與古代不同，須以民族國家為研究對象，而且有進而研究「世界國」之傾向。

就大體上言之，現在政治學之主要內容，爲左列三者：

- 第一、考查國家之來源 (origin) 及性質 (nature)
- 第二、研究各種政治制度之性質 (nature) 歷史 (history) 及形式 (forms) 等。
- 第三、在可能範圍內，從上面所述之研究，推論政治發達之原則 (principles of political growth and development)

在此之外，固然因爲新的政治事實發生，可以產生新的政治問題，但是此等新產生之問題，若將其細加分析，即可知其係屬於實際政治方面，而並非政治學上之根本問題，故不必屬於政治學之範圍也。

第二節 政治學之種類

政治學大概可以分爲兩種，一爲理論政治學 (Theoretical political science) 一爲實用政治學 (the applied political science)。

理論政治學，係研究關於國家之一般的基本原則，其研究之對象，爲一般國家之政治現象（即從政治現象之本身研究）而非某一國家之某特殊政治現象。故其研究有普遍之性質，而其研究所得之原則，亦可在相當範圍內適用於一切國家之政治現象方

面。

實用政治學則不然，乃係研究某一特殊國家之特殊的實際政治現象，而非研究一般國家之政治現象。例如保護貿易制 (The restrictive trade system)，在吾人若從此制度之身研究時，則此種研究當然屬於理論政治學之範圍，反之若就某特殊國家而研究其應採保護貿易制與否，或其保護貿易制應以如何方式施行，此則即為實用政治學之事矣。

將政治學區分為理論與實用兩種，完全為研究上之便利，此事係由 Jellinek 氏創始，以後學者多因之。但是理論政治學與實用政治學之相互關係，並不依此而否認也。吾人在研究理論政治學時，決不能漠視實際政治方面之材料，而在研究實用政治學時，亦須運用理論政治學之原則；惟理論政治學之目的，在求普遍之真理，而實用政治學之目的，在求解決某一環境中之特殊實際問題，此二者在目的方面有不同耳。至於研究之次第，亦須自理論政治學始，而後再為實際政治學，蓋以實際政治學為政治學中之最難者也。

第四節 政治學之研究方法

科學原可分爲兩大類，一爲自然科學 (The natural science) 一爲社會科學 (The social science) 自然科學係研究自然界 (nature) 之現象，社會科學係研究人類社會之現象，因爲此二者之研究對象性質不同，如自然界之現象，吾人可以隨時試驗且在一定條件之下，必發生一定之結果，而在人類社會之現象則不能如此，而且有時完全相反，故社會科學與自然科學頗難以同一方法究研之。至就社會科學研究之困難與限制而論，則社會科學尤有注重研究方法之必要。政治學既爲研究人類國家現象之學問，當然屬於社會科學之列，若無研究之方法，則頗難有所獲。計在政治研究上所過之困難，有下列幾種：

第一、在研究自然科學，可以利用儀器以爲研究之助，但在研究政治科學時，則不能利用儀器；

第二、自然科學上之問題，可以用試驗方法解決之，但在政治研究上，則不能如自然科學之能事先試驗或爲嚴格之試驗；

第三、在自然科學上可以嚴格適用因果法則 (Law of cause and effect)，而在政治方面則否。

第四、政治現象中之原因，異常複雜，不易發現，不似在自然科學之舉行分析作用時，其因素不能逃避。

因有以上種種關係，故研究政治者必須首先明瞭政治學上之研究方法。茲特將其最有用者，分述於后：

一、實驗法 (The Experimental method)

嚴格之實驗法，只在自然科學上能適用之，政治學上不能將其適用。政治學上所能適用之實驗法，乃係有如此之意義，即因國家現象之係時時變化，乃即就此變化之現象，作為研究之基礎；例如觀察一新法律或新政策正在施行中之實際情形，因而研究其利弊得失之點，隨時加以修正，似此種之情形，亦係等於一種試驗；不過在自然科學上之試驗時，試驗可以人力隨意控制，且在一定條件之下，試驗必可得一定之結果，而在此種政治上之試驗不能如是而已。

二、比較法 (The comparative method)

比較法即係將兩種或兩種以上之事物或問題互相比較，而欲藉此發現若何結論或原則。此法自表面上觀之，非常普通，但其方法頗多，並且均有研究之價值。吾人在

用比較法時，有二點必須深切注意：

第一、所比較之事實，必須係同一時期之內存在者，然後方可比較，並且須性質或種類相同，在事實上可以舉行比較者，否則即不能得到若何正確之結果；

第二、在用比較方法時，必須先將所欲比較之事實完全考察清楚，毫無遺漏，而後比較時所得之結論，較為正確。

至於比較之方法，有下列三種：

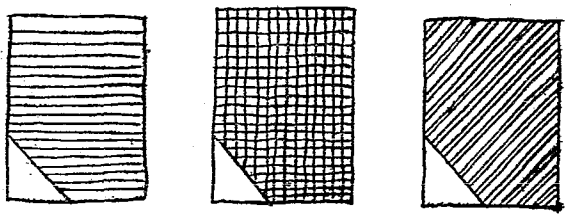
(一)比較異點之法，The process of difference 吾人在比較事實時，若此所比較之兩種事實，完全在別方面相同，惟有一點不同時，則可適用此法。例如今有甲乙兩國於此，其在人民條件，國家富源，法律，制度等等方面，兩者均相類似，惟甲國會採用保護貿易制，(The restrictive trade system)，乙國則否。若假定甲國之工業繁榮，乙國工業不繁榮，則在此種情況之下，吾人可以得一結論，謂甲國之工業繁榮，係採用保護貿易制之結果，乙國之工業凋敝，係未採用保護貿易制所致。此即比較異點之法之適用情形也。

(二)比較間接異點之法(The process of indirect difference)此法係將兩類之事

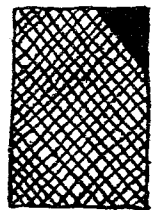
例比較，若在甲類各單位之事例中，彼此之間除有某二點係相同而外，餘均不同；而乙類之事例復無一與甲類各單位之事例相似，並且乙類中有二事恰恰與甲類各單位間之二相同點有相反之性質，則吾人在此場合可以適用此法。今試舉一例並繪圖以明之。

茲有設三國於此，除彼此均係採用保護貿易制並工商業繁榮而外，此三國之其他情形，無一彼此相同，吾人現假定此三國為甲類事例（上圖橫線以上之三個長方形，係表示三

(甲 類 事 例)



(乙 類 事 例)



個國家，此三個在三角形中所劃成之三角形部份，係代表此三個國家間彼此相同之點，其餘部均表示彼此不同之點。又設有其他一國於此，其一切情形均與上述之三不相同，而且此國尚有二點，其性國質恰與上述三國中彼此共同之點相反，即其係採用自由貿易制（The free trade system）並且工商業不繁榮。吾人現假定此一國爲乙類事例，（在上圖中橫線以下之一長方形，係表示一另一國家，其塗黑之一三角形，係表示與前述三個國家彼此相同點有反對性之部份。）若將此甲類事例中國之三個家爲單位與此乙類事例中之此一國相比較時，則吾人在此甲類事例中之三個國家彼此均不相同之部份中，須分別分析其有無使其國家工商業繁榮之原因存在，而在乙類事例之此一國家方面，亦須在其對於甲類事例中之三個國家間彼此相同點帶有反對性之部份外，考察其是否另其他原因足使其國之工商業凋敝：若假定在甲類事例中之三國中，除保護貿易制而外，不能再發現其足使國家工商業繁榮之原因，而在乙類事例中之一國，亦不能在自由貿易制外再發現其足使國家工商凋敝之原因，則在此種場合，可以得一結論曰：甲類事例中之三國工商業繁榮，係由於其採用保護貿易制之故，而乙類事例中之一國工商業凋敝，係由於其採用自由貿易制之故。此種結論，當然非常正確

。但若在甲類事例中之三國中，另外發現有足使其工商業繁榮之原動力，則在此場合所得之結論，不能望其妥當。以上所述，即爲說明比較間異點之法之適用情形也。

(二)比較同點之法 (the process of agreement) 此法恰與比較異點之法相反，即在所比較之兩種對象方面，只有兩種事實相同，其餘均屬不同時，則可適用此法。今假定有兩國家於此，除均採用保護貿易制並工商業均繁榮而外，無一彼此相同。吾人若在此兩國彼此不同部份之中，不能發現其他足使工商業繁榮之原因，則吾人在此時可以得一結論曰：此二國之工商業繁榮，均係由於採用保護貿易制所致。但若在此兩國彼此不同部份之中，尚發現有其他足使工商業繁榮之原動力存在，則所得之結論，不能如是正確，亦不能如是單純矣。此即比較同點之法之適用情形也。

二、歷史法 (The historical method)

歷史法甚普通，即對於所研究之事實，加以歷史上或背景方面之考察，以便能於其中發現若何法則。但是在適用此方法時，須遵守左列注意之點：

第一、研究某一事實之歷史或背景時，須在其中注意區別何者爲個人原因，何者爲偶然原因，以及何者爲普通原因，(General cause) 切不可將個人原因或偶

然原因與普通原因相混；

第二、研究某一事實之歷史或背景時，須秉客觀之態度，尤須撥除偏見；

第三、關於所搜集之歷史事實，必須正確，否則毫無價值；

第四、研究某一事實之歷史時，其歷史材料有時甚多，但不必皆適合於吾人研究之用，此時必須將其材料加以區別，即區別何者為重要材料，何者為不重要材料，何者為有關係之材料，何者為無關係之材料。關於不重要或無關係之材料，不妨置之。

第五、搜集某一事實之歷史或背景時，必須將其一切重要及有關之事實蒐集完全，並須詳細研究；

第六、須在所研究之歷史或背景中，注意其彼此間之因果關係，或即可從此因果關係中發現其要重之結論。

四、觀察法(The method of observation)

觀察法者，即對於某一事實之現象加以觀察也。吾人在適用此方法時，須遵守下列注意之點：

第一、所觀察之事實，不可只以某一地之某一事爲限，其觀察之範圍，必須推廣，例如欲研究某一制度時，即須同時將一切國家所施行之此同種制度，一一考察；

第二、在所觀察之各事實中，有時或發現其彼此間有許多相同之點，吾人在於此種場合，必須區別表面上之類似 (Superficial resemblances) 與重大之類似 (Deadly analogies) 切不可使表面上之類似與重大之類似相混；

第三、在所觀察之事實中，須將個人原因或偶然原因從普通原因區別 (to disengage personal or accidental causes from General Causes)；

第四、所觀察之事實，必須將其完全了解，否則不能對之有何研究；

第五、須將觀察所得之各事實，互相參證，互相比較，或互相加以試驗，而後可望獲得相當之結果，否則亦無意義；

第六、須根據事實而下結論或通則，須避免無事實根據之結論或通則。

第四節 與政治學有關係之科學

如前所述，政治學爲研究國家之一科學，係將國家在一切方面之現象，加以檢討

，但其現象有屬於社會，政治，經濟，歷史，自然，心理，生理，道德等等方面者，若不借助於其他科學，則即不能了解；並且政治學上有許多之法則，係直接採取自其他科學，若學政治者，不能了解此等有關係之學問，則亦不能根本了解政治學上之原則。

依據多數政治學者之意見，與政治學有關係之科學，其最重要者，爲下列八種：

一、社會學

社會學爲一切社會科學之根本科學，其與政治學之關係，更爲密切；因爲國家現象不僅爲政治現象，而同時亦爲社會現象。在國家之初期，國家之組織實在是帶有社會性質比較政治性質爲多。並且從大體而言，政治現象完全可包括在社會現象之內。

社會學所研究之社會，爲人羣積集體之社會，換言之，即研究人類各方面之社會組織；政治學所研究者則僅爲有政治組織之特殊社會——即國家；換言之，政治學所研究之人類，係只以已組織成爲國家者之人類爲限。關於在國家成立前之人類生活及組織情形，政治學不加研究，而係採取歷史與社會學上研究之結果，並不自身解釋其

故，反之關於國家方面之研究，社會學亦係採用政治學上研究之結果，並不必其自身有獨立之發明。由此種種，足見政治學與社會學之相依關係。

二、歷史

無論研究何種政治制度或問題，若不明瞭其背景及變遷，則欲對於此制度或問題能得一正確之觀念，爲不可能。而且政治史，經濟史，社會發達史在政治學研究上之價值尤大。

昔佛里門有言：歷史爲過去之政治，政治爲現在之歷史，其言雖不免略嫌過重，因爲有許多歷史——如科學史，藝術史，言語史等——係與政治學關係甚少或則竟無關係，同時亦並非一切政治學——其中有係純爲哲學或理論之部份——皆可視爲歷史；但是若謂吾人欲從根本關係上瞭解政治或歷史，必須歷史有政治的研究，政治有歷史的研究，則此言當可謂爲真理矣。蓋以歷史與政治本係互相補助者；錫雷曰：政治如不從歷史方面解放，則政治將成爲鄙俗的，歷史若無政治上之眼光，則歷史反成爲無味之文學。又曰：歷史如無政治爲無果，政治如無歷史爲無根。而柏潔斯亦云，將政治與歷史分開，則一個縱不成爲死屍，亦要成爲跛子，其他一個則成爲一個篝火。

此卽歷史與政治之關係有如此者！

三、經濟學

以前之學者，大概以經濟學爲政治學之一部份，謂經濟學爲供給國家收入之術；今日學者對於此種觀念不同意，然而關於政治學與經濟學之有密切關係，則與以前學者之意見固無二致也。因爲政治生活與社會生活——包括經濟生活在內——係有相互之錯綜關係，而尤以政治生活與經濟生活爲然，蓋政府之活動及形式，須受經濟情況之影響，而政治之力量亦能影響經濟，例如財富之生產及分配，在許多方面，卽係受現存政府制度之支配也；並且就大體而言，現在許多經濟問題之解決，必須經過政治行動，亦有許多之政府根本問題，是發生於經濟情況。現代進步國家大概主張管理全國之公共企業，此問題爲政治上之問題，而同時亦爲經濟上之問題。若夫國家社會主義下之各原則，則更爲有同等政治性質與經濟性質者，倘欲將此等原則實行，則於政治行動之外，尙必須有經濟行動。以上所述種種，或卽足以說明政治學與經濟學之關係。

四、統計學

政治學概論

統計學爲考察政治現象時所用之重要工具；而統計數字尤爲瞭解政治現象之重要資料，可不待言，其在研究政治制度或社會制度上之位置，猶如顯微鏡之於病理學。吾人根據統計之材料，可以在所研究之問題中發現相當之因與關係，同時統計材料亦可爲吾人將來行動之指針，例如政府之立法或修改法律，即常常係以政治經濟，社會等方面之統計資料爲根據，而推定國家之需要何種法律或制度也。

五、心理學

蒲萊斯爵士曾謂「政治在心理方面有其基礎」。蓋一切政治之活動或形式，均爲人類心理上之產物，是故國家生活之大部份，須取決於國民心理。政府若欲長治久安或爲人民所愛戴，必須其行爲能代表或適合國民之心理情緒而後可，否則政府雖用武力亦不能以長久維持矣。然則心理學乃現代政治之重要關鍵，國家之一切活動，除須從他方面考慮而外，必須於國民之心理方面加以審慎注意。世界上之政變或革命，無一不與國民之心理有關，若行政者不顧及此，則必立招危亡之禍，此學政治者之不可不研究心理學也。

六、地理

依據多數科學家之研究，地理環境對於人類之生活及性質，有甚大影響，而且政府之形式及政策，亦須受其限制。羅梭即曾主張氣候與政府之形式有關係，謂熱帶易於發生專制政治，寒帶易於發生野蠻政治，溫帶易於發生良善政治。孟德斯鳩亦曾主張自然環境能影響政治制度，以為在多山之地帶及寒帶，常易於發生奴隸制及專制主義。至柏克爾氏之意見，則較以上二氏更為激烈，謂人類無所謂自由意志，人類之一切行動，係為人類心理與外界現象之交互作用所決定，故決定人類之意志者，非人類之本身，而實乃環境之力量。尤以氣候，食物，土味，以及自然各種情形之力量居多，夫柏克爾 (Buckle) 氏之言雖不免有過實之處，但由此亦足以見地理與人類及政治之關係如何密切矣。茲再舉數事以證之。

第一、歷史家多謂古時埃及之文明係受土地肥沃之賜。

第二、古時希臘之不能統一，實由其地理情形之不能易於統一使然。

第三、國家之農工商業發展，亦與國家之地理情形有關，而且地理情形在相當範圍內可以決定某一國之歷史，並可絕對決定或限制某一國之立國政策，此等事例，在今日之各國中，不勝枚舉；而尤以中國，荷蘭，英國，日本等國為最

顯著。

七、人種學

國家現象爲人類之政治現象，但人類有種種人種，能力各不相同，故政府之形式或法律，亦因而與人種大有關係。例如有許多之人種，現在仍行野蠻政治，有許多之人種，開化最早；此種差異，即因人種本有劣等與優等之別也。蓋以各種人種既有其固有之特性，於是其在政治上之表現，亦各有其特點，或特別擅長於某種政治，或特別不宜於某種政治。若學政治者，能有人種學之此種知識，則於某一民族之能實行某種政治與否，不難於事先推斷矣。

八、倫理學

倫理學所研究者爲善惡之標準問題，政治之善惡，亦有時須以倫理學上之原則爲判斷之論據，而且政治決不能違反國民間之一般倫理觀念，否則必致遭國民之反抗，而無法以實行，是故倫理學與政治學之關係，至爲密切，學政治者必須隨時注意及之。

第二章 國家之性質

第一節 國家之語源

國家在英文中爲 *State*，*State* 係由拉丁文 *Status* 變化而來者。古時希臘人稱國家爲 *Polis*，此有以國家爲城市之意，自非今日國家之意義；及羅馬時代，對於國家之稱謂有二，一曰 *Civitas*，一曰 *Res Publica*（或 *Status rei Publicae*），前者猶有城市之意義存在，後者則於此外並有公共幸福之意在內，近代之初，德文中用 *Landtag*, *Landes Gesetz*, *Landes tractat* 等字，於是國家之意義頗有領土團體之性質。但是首先用 *State* 表明國家者，似應推馬濟萬里 (*Machiavelli* 1469—1527)，馬氏爲意大利之政治家，曾於一五二三年出版君道 (*Il Principe* 英譯爲 *The Prince*) 一書，其中係以 *Stato* (*State*)、*Stati* (*States*) 代表國家，於是自十六世紀至十七世紀之間，而 *States*, *etat*, *Staat* 等字遂分別出現於英法德等國文字中。此蓋國家語源之大概情形也。

第二節 國家之定義

關於國家之定義，歷來學者，人人言殊，而且幾乎無一相同，其所以然者，不外爲以下之三種原因：

第一、因爲國家在各時代之性質不同，某一時代之學者，對於國家皆有代表其當時國家性質之特殊定義；於是古代學者之國家定義，不必與今日學者相同，而且不必能適用於今日。例如政治學鼻祖亞里斯多德，謂國家係家庭與鄉村之結合體，以實現完善生活及自足生活爲目的，吾人卽知在亞氏之此定義中，係以家庭與鄉村爲國家之組織單位，而與今日之以個人爲國家之組織單位者，迥不相同，因而此種定義，只能說明其當時之國家，不能用以說明現代之國家，此卽各時代國家定義之不能相同也。

第二、因爲受個人意見及個人對於國家觀念不同之影響。此卽言雖屬同一時代中之學者，國家之性質亦相同，但因個人各有偏見或特別注重之點，或個人對於國家之觀點不同，則所附之定義，亦必有異。例如社會學家係以國家爲一社會現象，其所附之定義，卽常與法律家不同；因法律家則係以國家爲法律上之制度，如法國法律家 Esmien 之以國家爲一民族之有法律上人格者（The

State is the Juridical Personification of a nation) 是。此外則國際公法家在國家之定義中，往往有其特別注重之點——即國際公法上所認為國家之必需條件，但是此種條件有時或為政治學者之所不甚注重；例如國際公法家哈爾 (W. E. Hall) 之國家定義，謂獨立國家之特徵，為組織其國家之社會，係為政治上之目的而永久建立，有一定之領土，不受外來之統治 (The marks of an independent state are that the community constituting it is Permanently established for a Political end. That it Possesses a defined territory and that it is independent of external control)。此定義即完全係站在國際公法之立場，而以對外獨立為國家之一重要條件者，較之其他學者之定義——如柏倫智理之以國家為有一定領土之政治組織體 (The State is the Politically Organized People of a defined territory) 荷藍特 (Holland) 之以國家為多數人類之結合體，普通係占有一定之領土，其中大多數人或某種階級之意思，能以其多數人或階級之力量實行，不畏其他任何人之反對 (A State is a numerous assemblage of human

beings, Generally Occupying a certain territory, among whom the Will of the majority or of ascertainable class of Persons is by the strength of such a majority or class made to Prevail against any other number who oppose it.....)

或視對外獨立爲不甚重要者，則勢必難相同矣。至於哲學家之國家定義，大多係從抽象之哲學方面立論，空洞無物，例如哲學家黑格爾（Hegel）之以國家爲客觀精神之結合體（The incorporation of the objective spirit）是。惟是以上所舉各定義之差異，皆不外爲其個人有偏見或觀點與立場不同之所致也。

第三、因爲有時某學者對於國家之定義，乃係另有所爲而發，或係下定義時，心中先有一某特定國家而卽以之爲一切國家之代表。例如美國最高法院（The united states supreme court）以前對於國家之解釋，謂國家係自由人爲公共利益而結合之團體，以求和平享受各人本身之利益而予他人以正義（The state is a body of free Persons united together for the common be-

profit to enjoy Peaceably what is their own and to do justice to other) 者。此即係根據美國當初建國時之情形而言者也。近來美國最高法院對於國家又有一種解釋，謂國家爲自由公民之政治社會，占有一定界限之領土，依成文憲法之規定及被治者之承認而組織政府，受其統治(The state is a Political community of free citizens occupying a territory of defined boundaries and organized under a government sanctioned and limited by a written constitution and established by the consent of the governed)。此種定義，亦係以美國之建國情形爲根據，可謂完全係爲美國而發，而欲以美國之情形代表一切國家者也。似此等之定義當然帶有特殊性質，不足爲一切國家之說明矣。惟是學者中亦易犯有此病，其心目中的標準國家不同，則其定義亦遂不同。

以上所舉學者對於國家定義不能一致之原因，不僅可以解釋國家定義之難相同而已，而且足使吾人明瞭對於各定義之觀察法，而養成判別是非之能力。並且前面所舉之各定義，均屬世界有名，而爲學政治者之所不能不知，此外尚有甚多有價值者，茲

爲供參考與研討計，特亦舉出若干於次：

- (一) 潔柏士 (J. W. Burgess) 曰：國家爲人類之某特殊部份可以視爲一有組織之單位者 (The state is a Particular Portion of mankind viewed as an organized unit) (1) 狄曠 (L. Duguit) 曰：國家爲一人類社會，其中存有政治上之分別，即治者與被治者之分別是 (The state is a human society in which there exists a Political differentiation, That is, The differentiation between the governed and the governors) (二) 菲力謨兒 (Sir R. Phillimore.) 曰：國家係一種人民，永遠占據一定領土，因爲有相同之法律習慣及風習乃結合爲一政治團體，由所組織之政府爲代表，自在領土內之一切人與物之上，行使獨立主權及統治權，可以宣戰媾和，並可與地球上之其他社會發生一切國際關係 (A State is a People Permanently occupying a fixed territory bound together by common laws, habits, and customs into one body politic, exercising through the medium of an organized government independent sovereignty and

control over all persons and things within its boundaries, capable of making war and peace and entering into all international relations with the communities of the globe.)。(四)R. Carre' de malberg曰：國家爲一種人類社會，依據於其自己所有之領土，有一組織，因其係對在份子而代表此團體，遂有行動命令及強制之最高權 (The state is a community of men fixed on a territory which is their own and possessing an organization from which results, for the group envisaged in its relations with its members, a superior power of action, of command, and of coercion.)。

不過國家係同時有兩種之概念存在，一爲抽象概念，一爲實質概念。從其抽象概念言之，國家係一種法人，係與其人民及土地不同之一種另外存在體；從其實質概念言之，則國家爲一社會，是則爲其所占據之土地，爲其組織分子之人民及行使其意思之組織。因此吾人若欲說明國家，必須同時顧及此兩種之概念，方爲妥善。過去有許多學者。只從抽象方面說明國家（法律家哲學家多有此病）而忽略其實質方面，亦有

許多學者，只顧到其實質方面，而忽略其抽象方面，是誠遺憾。茲爲使讀者對於國家得一明確之說明起見，特採用格內耳之定義。『國家係多數人或少數人所組織之社會，永久占有一定之領土，對外獨立或似乎獨立，並且有一政府爲大部份居民所服從（The State is a community of persons more or less permanently occupying a definite portion of territory, independent or nearly so, of external control, and possessing an organized government to which the great body of inhabitants render habitual obedience）。』

在格氏之此定義中，國家之抽象條件及實質條件，皆已包括，似應稱爲允當。此等條件若細分之，第一，爲人民——實質條件；第二，爲一定之土地——實質條件；第三，爲對外獨立——精神條件；第四，爲政府——實質條件；第五，爲大部分居民服從政府——精神條件。

第二節 國家在國際公法上之概念

政治學上之國家概念與國際公法上之國家概念有別；例如政治學者往往不以主權爲國家之重要條件，有時以聯邦之各邦，被保護國，附屬國等作爲國家看待，但是國

際公法則否，又例如 San Marino, Liechtenstein 等小國，雖具備政治上之國家條件，可稱爲國家，但是國際公法不視之爲有完全人格，茲爲使讀者易於瞭解起見，特將國際公法上之國家說明於次：

國際公法上之所謂國家，須滿足左列條件：

- 第一、須爲有完全主權之獨立社會，有與他國發生國際關係之資格；
- 第二、須有遵守國際公法履行國際義務之誠意，並須有此能力；
- 第三、須得國際間之承認，認爲可以加入國際社會（The family of nations）而可與他國享受國際公法上之同等待遇。

若國家具備上述第一第二之條件而未爲國際所承認，則此國家仍不能爲國際公法上之國家，其他國家可以不與之發生關係或不以待遇國家者待遇之。不過國際公法並不否認此種國家之存在事實，惟不注意之而已。然而此種未得國際承認之國，既不能有參加國際政治之資格，復不能與他國爲外交上之正式往來，其深感不便，甚或有時無法自存，當不難想見矣。此種國家之例，爲一八五六年前之土耳其，未被國際承認時之蘇聯，及最近國聯與非戰公約簽字國拒絕承認之偽「滿洲國」。

然而關於國際拒絕承認「滿洲國」一節，其在國際公法上之意義，尚須特別說明：即國際間之不承認偽國，係以國聯之決議與非戰公約簽字國之聲明為根據，實含有法律上義務之性質，並且參加國數共達六十餘國之多，此事已有準國際公法之地位，若參加國中之某一單獨承認偽國，則為違法，蓋不似在普通未受國際限制之場合，可以保有承認與否之自由也。

第四節 國聯是否為一國家

國聯有會員國大會 (The Assembly)、行政院 (Council)、秘書廳 (Secretariat) 及國際永久法庭 (The Permanent court of international justice) 等組織，復能對 (薩爾——已於一九三五年歸德) 委任統治地 (The mandated territories) 行使主權，對但澤自由市 (The Free city of Danzig) 行使保護權，對承認保護少數民族條款之國 (亞爾巴尼亞、奧大利、保加利亞、愛斯尼亞、芬蘭、希臘、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、捷克、斯洛伐基、土耳其、南斯拉夫) 行使干涉權，且自有其財政、預算、會址、及其他財產，並可接受及遣派外交代表，其所派之代表，在其從事國聯之事務時，能享有外交特權及免許等，因而學者中有認國聯已

具有國家之政府組織及主權，可以稱之爲國家或國家以上之國家 (Super-state)。惟是吾人細加研究之後，則覺國聯之性質並非如是。蓋國聯自身未有領土及人民，且無發佈命令及強迫服從之權力，實缺乏普通國家所具之條件。國聯盟約第十六條所規定之軍事經濟制裁，不過爲行政院對於會員國有貢獻意見之權，會員國接受此種意見與否，皆屬完全自由，至國聯之其他一切決議，亦係此種性質；非經各會員國自願承認，國聯毫無法律上強之制力。且其保護少數民族之權，實際不過僅爲一種觀察權，而所謂對委任統治地有主權，亦爲國際間所爭論之問題，至所謂對但澤自由市之保護權，則亦極不完全，因爲但澤之外交，係完全歸波蘭掌握，而波蘭於此並不受國聯之若何限制也。若夫言及國聯盟約第七條之外交特權及免許，則此仍與普通國家之所有者不同；普通國家可以直接保護其所接受之外交使節，或以人地不相宜 (Non Persona grata) 或其他事爲理由而拒絕接受之，但國聯在此二者則均無此權也。因爲以上種種，吾人對於國聯可以爲左列之論斷：

- 一、國聯非政治學上之國家，尤非國家以上之國家；
- 二、國聯係獨立國或自治領爲達到特殊目的而成立之一組織，其組織分子，仍各

保有主權，故國聯可謂國家外之另一種國際人 (The international person, sui generi)

三、國聯有進化到國家地位之可能性，惟至此時，其組織分子國，必須拋棄其主權也。

第五節 教皇國 (Papacy) 是否爲一國家

一八七〇年後，教皇以其領土讓與意大利統治，不問政治方面之事。惟仍與天主教之國家遣派並接受外交代表，且締結宗教條約 (Concordat)，於是教皇國是否爲國家，乃成爲政治學上之一疑問，及一八九九年與一九〇七年之兩次海牙和平會議 (The Hague peace conference)，教皇均未被招請出席，學者多以爲教皇國已失去國家之資格矣。然至一九二九年，意大利與教皇結條約，承認教皇對於一百六十英畝之 Vatican 城有主權，並教皇之屬員，均歸教皇統治，且承認教皇可依照國際法遣派並接受外交代表，於是教皇國之爲一國家，遂無疑義。不過教皇曾經聲明，除非特別原因，決不願參加任何國際紛爭會議。因爲其活動範圍係只以宗教爲限，故非國際法上之普通國家可比，吾人若強欲分別之，可謂其爲一種宗教國家，亦可係普通國家

外之另一種國家。

第六節 國家與自由團體不同之點

國家爲人類之一結合體，亦屬團體之一。但是人類除國家之外，尙有無數之自由團體存在，例如教會、工會、政黨、職業團體、科學團體、學術機關，公共事業機關等等，在今日之社會中，隨在皆是。吾人亦可謂現代生活之特徵，卽爲人類有各種各方面之自由團體，以增進人類各方面之利益，而且各人可在同一時期內加入多種自由團體也。在此等自由團體之中，其團體員有係包括全國國民之大部分或一小部分者，亦有不分國界而包括許多國之國民在內者，並且有許自由團體，其自身有財政、預算、組織法、及各種規程，或對其團體員亦能行使若干權力，或有係獲得政府之許可，而有法律上之法人資格，並有許多自由團體，如宗教團體、慈善團體、教育團體，其所欲增進之利益，係與國家之目的相合，有時與國家合作，或有時獲得國庫上之補助。凡此種種亦可謂爲現在一般自由團體之大概性質也。

吾人在此有須特別說明者，卽國家與自由團體之區別，實屬有注意之必要，否則吾人有時或致竟將二者混爲一談（例如多元主權論者，基爾特社會主義者，工團主義

者等之論調)，而陷于極大之荒謬而不自覺。茲根據多數學者之意見，將國家與自由團體不同點，說明于次：

第一、自由團體，個人可以任意加入或退出，不受強迫；但國家領土上之居民，則除屬外國國籍者外，皆須強迫爲其國家之份子，而且于脫離國籍時，亦須得政府之核准，方能有效，是即必須經過退出國籍之正式手續也。此爲國家與自由團體不同者一；

第二、就自由團體方面而言，每人可以在同一時期內加入許多團體，而爲許多團體之團體員，但就國家方面而言，則在普通情形之下，各人在同一時期內只能有一國之國籍，而爲一國之國民。此爲國家與自由團體不同者二；

第三、國家係以一定領土爲其範圍之團體，其他自由團體則無領土上之限制，可以由國之領土而推廣至全世界，此爲國家與自由團體不同者三；

第四、自由團體之目的，大概係以一事或數事而止，但國家之目的，則有一般性，並非某一事或特殊事之某數事者可比。此爲國家與自由團體不同者四；

第五、自由團體，大都只係暫時存在，並非有永久性，其目的達到時，即行消滅，

或因內部之意見不一致以及其他原因而解散者，亦所在多有。惟國家之任務，非常遠大，非如自由團體有其任務終了之一日，乃係帶有永久性質而常時存在者也。吾人常見政府時有更變，主權時可移轉，而遂有誤認爲國家之消滅或更新者，其實此等事實，只係國家內政上之問題，國家本身之存續，並不因此而發生疑問也。此爲國家與自由團體不同者五；

第六、國家爲一般人類所必需之團體，自由團體不必爲一般人類之所必需也。個人加入某種自由團體與否，其及於自身之影響甚少，或則竟無影響，但是若無一國之國籍，則此人爲現在世界之所不許矣。以現在之情形而論，個人可以不屬任何自由團體，但不能不爲某一國之國民（因無外國國籍而在本國內者，是卽爲本國之國民，現在世界各國固不承認有無國家者存在也。）無論何人，決不能離開國家而生存於今世也。此爲國家與自由團體不同者六；

第七、最重要者，爲國家有主權，能有法律上之強制權力，可以處罰或強制不服從其命令之人民或團體；自由團體則本身並無此種權力，卽曰有矣，亦係國家之所賦與，蓋就自由團體之性質而論，大都只能以道德力量影響其團體員，

若非經國家之許可，則決不能自行對於團體員設定若何刑罰，或罰則，或直接行使逮捕與拘禁也。此爲國家與自由團體不同者七；

最後尚有須附帶說明者，即關於自由團體之組織一事，各國亦非漫無限制：現在文明國家無一准許其國內有以犯罪或不道德爲目的之團體存在者，並且國家因爲事實上之必要，有時對於某種特殊團體或特別予以限制，或特別規定其一切（如美國對於政黨之規定是），或特別予以財政上之援助，或特別禁止。

總之國家與自由團體之差別，除上述之各點外，爲一切自由團體均須服從於國家之下，其所有之權力，亦爲國家之所明白賦與或默許者，至於國家對待自由團體之方法，則大概因團體之種類不同，而分別採用默許，許可，財政援助，特別限止，禁止，散解等政策。

第七節 國家之目的

在未研究本問題以前，吾人必須首先解答一有關係之問題，即國家本身是否即是目的？抑係一種手段？

古時希臘人之思想，以爲國家本身有其本身之目的，國家並非爲個人用以達到其

目的之一工具或手段，因為國家之利益爲最高，個人之利益，若離開國家，即無價值，且亦不能存在，此種學說，當然有相當之理由，至少可以激發個人爲國家犧牲之情緒，近代德國之政治哲學，即係建築於此思想之上；不過現在一般政治學者，多以此種思想不免太蔑視個人在社會上之價值，違反人生之目的，主張國家爲人類之工具，應依照國民之總意而爲國民謀利益，除此之外，則國家無存在之理由亦無目的。此種以國家爲工具之理論，今日已盛行於各國，因其較爲合理而且合乎事實，吾人亦擬贊同之，即承認國家爲吾人圖謀福利之一種辦法也。

依據吾人之此種見解，則國家之目的，至少爲下列四者：

- 第一、維持國內之治安，增進個人之福利；
- 第二、增進國家方面各個人之全體利益；
- 第三、抵禦外侮，發揚本國文明；
- 第四、促進世界之文明與福利；

前三種爲國家之基本工作，後一種爲國家對世界所應盡之義務，今日之國家，大都係向此等目標進行。至於國家在特殊時期雖有時有特別之臨時目標，然其歸結終不

政治學概論

外爲達到以上所述目的之一手段。

第三章 國家要素之研究

根據國家定義之涵義，以及多數學者之意見，現代國家之要素，爲人民、土地、政府、主權四種，茲分別研究之。

第一節 人民

依照現在一般國之情形而論，所謂人民，係指在法律上已取得本國國籍者而言，惟是國家下之人民，可以從兩方面觀察，從其積極參與國家之政權而觀，謂之公民（Citizen）；從其受國家法令之統治而觀，謂之國民（Subject）。凡屬一國家之人民，因爲法令上之限制，不必皆有公民資格（Citizenship），但此事與爲國家之一份子之事無關也。故公民資格，非爲一國家人民之必要條件；然惟享有公民資格者，可以享有國家之完全公權，而爲國家之一完全份子也。至於無本國國籍之外國人，則在今日之各國中，大都不能享有公權，並且其私權亦受限制，此則較之本國人民能一律享有完全之私權及依法令而享有公權者，固大有差別矣。此種差別亦即由於其非本國人民而生者也。

惟是在一國領土之內，至少須有多少人民？此問題亦頗費研究也。

歷來學者，欲研究若干原則可以決定一國所需人民之最低數(minimum)及最高數者，頗不乏人，例如亞里斯多德即係主張國家之人民不可太多，亦不可太少，必須人數在一國之內，一面可以自足(Self-sufficing)，一面易於統治。但此種原則，仍為過於抽象，蓋所謂易於統治，可以自足云云，亦因技術與科學之進步與否而不必同也。至羅梭之意見，亦不免犯此病，其主張國家所需人民之數，應與其土地之大小成適當之比例，即人民之多寡，必須適為其土地之所能供養，不能超過土地供養能力之外，然而土地之供養能力，亦因土地之肥磽而不同，則吾人於人口與土地之比例，亦難決定一普遍性之原則，而可以隨時隨地適用，是猶非具體解決此問題之辦法。但是吾人詳細研究此種問題，及參考歷來學者意見之後，亦深感對於一國所需人民之數目，實無法作一精確數字上之滿意答覆，只能為原則上之決定曰：一國人口總數之最低限度，至少須在當時之世界中有組織國家及保衛國家之能力，並希望不必大於其土地面積及富源所能當時供養之數目，此外關於人民方面，尙有三點必須注意：

第一、國家之人民，必須有男有女，而後人口可以繁殖，國家可以永久繼續；

第二、國家之人民，以屬同一民族——即風俗習慣言語文字宗教血統等均相同——為最佳，若民族複雜時，則至少須有一民族在人口之數目上及文化上均占優勢而有同化或聯合各民族之能力，否則易致分裂；

第三、人民彼此之間，以有共同之政治信仰與經濟利益為佳，否則易於分裂或發生內亂。此等事例，歷史上數見不鮮。

第二節 土地

土地為國家之一要素，必有土地，而後組織國家之人民乃有長久居住之所，國家之權力乃可在其範圍之內行使，此甚顯明者也。柏倫智理曰：國家之人的基礎為人民，國家之物的基礎為土地，人民必須已獲得一定之土地，始有成為國家之可能，此蓋極言土地對於國家之重要也。但是以土地為國家要素之一，古代學者並未承認，此事乃係起於十九世紀之後，而其前學者關於國家之定義，則多不重視土地。且現代學者抱此種態度者，亦不乏人，例如恰爾為有權威之國際公法家，雖亦承認現代文明已將土地與主權聯成一氣，而為滿足實際上之需要，不可以無一定之領土，但是又云從抽象方面觀之，吾人若謂無定住之種族或社會，不能如有定住者之能感覺須有對待其他

社會之一定規則，因而不能稱之爲國家，此則爲殊無理由之事矣。又狄驥之意見，係直接否認土地爲國家構成上之必要元素，主張國家之構成，不外由於在一國人口中有治者與被治者之區別存在而已，此種治者與被治者之區別，在無一定領土之社會內，亦能實現，並不必以有一定領土之社會爲然也。然而吾人依照現代國家之意義而言，則凡遷徙無定之種族或社會，必不能稱爲現代之國家，現代之國家固無一非有一定之土地者，至於政治思想之以現代國家須與一定土地相聯結之故，則此當係由於經過長期封建時代土地與主權之關係而遂漸養成者也。

封建時代，主權係與土地所有權聯成一氣，對於某一土地有所有權者，則有主權，而有主權者亦即有所有權，於是國家之土地與土地上之人民，遂成主權者之私產，可以由其任意處置，因而封建時代常有君主以國土爲贈品之事。此種思想與事實，直至十六七八世紀猶盛行，但是法國革命時盛倡主權在民之說，對於此種思想予以重大之打擊，及至今日，則此已成過去，現在國家對於領土僅能有管理權(Imperium)除在法律上設有若干例外外，不復因此而有所有權(Dominium)矣。

在領土一語之意義中，通常係包括地面地底領海領空四者，但是若依領土爲主權

所及之地域而言，則在公海上航行之本國籍船舶，亦應包括在內，茲請分別言之。

所謂地面，即指土地之表面而言。土地之表面爲人類生活之所，當然不可或缺。

所謂地底，即指土地表面之下層而言，包括一切蘊藏在內。現代科學發達，文明各國，不僅能開發地底之鑛產，並建築地底鐵道及地底電報電話，故地底之用途，亦與地面同等重要。但國家對於地底之利用，究能有權用至若深度？此則現在國際法上尙無規定，蓋地球之直徑甚大，現在尙不致有此種問題發生，設將來必須於此有明確之規定時，則以地球之半徑爲一國地底之終點，或爲最合理矣。

所謂領海 (Marginal seas)，即指國家之領土在以公海爲其界限時，則由海潮低落之點起算，向公海推廣三英里，此推廣之三英里海面，普通謂之領海，在此領海之內，國家可以行使其統治權，並保留其漁業權，國際公法以此等領海視爲此一國家之領土，他國不得侵犯，惟是現時國際間多有推廣領海至三英里外之趨勢，並且有許多國家在三英里外行使關稅權及檢查權者。現國際聯盟之國際公法編纂委員會，正在研究此問題。

所謂領空即指一國全部領土上之空中而言。以前科學尙未十分發達，人類對於空

中之利用甚少，故國家尙無領有空中之必要，但是最近發明無線電飛機等物，均足以在某一國之空中而對地面發生影響，其例之最著者，如在空中交通，空中戰鬥，無線電波受他國無線電波之擾亂等是，因而國家對於其空中亦須有主權，而後方可維持其國家之利益及生存，此不待論者也。一九一九年各國在巴黎締結空中條約(The international air convention)，其第一條承認締約各國各對於其領土及領水之上空，有完全絕對之主權，其第二條爲締約各國承認在和平時給予各國飛行器在其空中善意通過之自由(The freedom of innocent passage)，不過須遵守此條約所定之各條件——即須遵守領空國所指定之航線及其他之法令或限制是。惟吾人於此有須特別說明者，即此條約只能適用於平時，戰時適用之空中條約，則現在尙無有。至關於國家主權所能及於領空之高度，由該條約觀之，似無限制。

現在說明公海上本國籍船舶之性質。依照現行國際公法，公海非任何國家之領水，各國在公海上均有航行之自由，平時(戰時除外)各國在公海上之船舶，非有海盜嫌疑或販賣人口之嫌疑，絕對不受他國之干涉或檢查，此時船舶中之秩序，係由本國之主權維持，適用本國之法令，凡船舶中人民之法律關係，與在船舶國籍國之領土內相

同，例如設該船舶國籍國之法律，承認凡在領土內出生之小兒，均屬該國國民，則凡在該船舶中出生者，亦生同一法律上之效果，凡此種種，皆不外以公海上之船舶作為領土看待。故學者多以船舶為國家領土之延長部分。

其次關於領土為國家統治權行使區域之意義，亦須加以說明。在一國之領土內，普通因為只有此一國有主權，故只此一國有統治權，是以領土即為國家統治權行使之區域，亦即各國之統治權，普通須以其領土為範圍也。此種情形，可從兩方面言之：第一，從反方面言，無論何國，非得他國之同意，不得在其他國內行使統治權；第二，從正面言，凡在一國領土範圍內之人或物，非得此國家之同意，必須服從此國家之統治權，此即因為國家係有主權之團體，現在主權係有隨地之性質而非隨人，故主權之行使必須與土地結合，換言之，即在同一地方只能同時有一主權或一統治權也。不過此種原則，現在亦有許多顯著之例外：

- 第一、為共同統治 (Condominium or co-imperium) 此即某一地方，係由二國或
- 二以上之國家治理，此等國家對於此一地方均同時有主權，其例如一八六四——一八八年普奧之於 Schleswig-Holstein，一八七八——一九〇八年匈奧

之於 Bosnia-Herzegovina，以及現在英埃之於蘇丹 (Sultan)，英法之於 New Hebrides islands。至於此種情形之發生，大抵因為兩國或數國對於某一土地均不願放棄而無法分配之所致，故此種情勢亦只係臨時性質，絕不能以維持永久，此徵諸歷史而可信者也。

第二、爲聯邦國 (The Federal unions)。即在聯邦國之領土內，同時有中央政府之統治權及各邦政府之統治權存在，不過因爲聯邦中央政府與各邦政府並非各別爲主權之主體，且不能自行決定其統治權之範圍，故中央與各邦之衝突可以減少。

第三、爲治外法權 (The extritoriality) 與領事裁判權 (The Consular Jurisdiction) 之結果。所謂治外法權，即指國家之元首，外交官，軍艦，及專載元首或外交官之船舶，並元首隨從，外交官隨從等，在外國領土之內，不受外國統治權之管轄，而仍受本國之統治而言。此種情形，乃係國際間之一般習慣，根據於國際法而來，各國均能平等相互享受，故不致發生若何問題。惟領事裁判權，則與此有別，乃係指一國國民入他國境內，不受其管轄，而只

受治於本國之公使領事或本國法庭。此種領事裁判權，係由於某二國間之平等條約而生，爲國際間之一部份特殊現象，不特無國際公法上之根據，而且破壞國家之主權原則，完全與國際法之精神相反，故屬國際間之不平等制度。土耳其爲最初受此制度之摧殘者，但現業已取消。今世界大國尙存此制度者，惟我中國，是誠吾人莫大之恥辱矣。

第四、爲本國被敵軍占領之地域，此時被敵軍占領之地方，在法律上係受原來國家主權之統治，但同時在實際上又暫時受敵人之統治，是在同一地方有法律上與實際上之兩種統治權並存也。

但是在此有須附帶說明者，卽此地方受敵人之統治，不過爲本國主權之暫時停止作用，並非主權之移轉。敵人在此地之措施，尙須受國際法上之限制，依照一九〇七年之海牙條約，則第一不能強迫居民宣誓效忠其地之軍事政府，第二凡勞務係有參加軍事行動而抵抗其祖國之性質者，不能向居民要求；第三，不能強迫居民充任偵探或強迫其陳述祖國之防禦方法。至於敵人可爲之事，有以下種種：（一）得要求居民宣誓嚴守中立（但未有此種宣誓而不守中立時，亦可處

罰之)；(二)得依照以前之稅租法令徵收租稅並支用租稅，但須支付本地方之公共經費，達到以前政府所支付之程度；(三)廢止或停止與軍事目的不合之法律或制度及機關；(四)必要時得爲軍用徵收，但須給予價值或收據。惟是現在國際法上有一最不妥當之例外，卽凡軍事上認爲必要者皆得爲之，夫既有此爲藉口，則國際法上之限制，將等於虛設矣。此爲現在國際法上一最大缺點也。現在且就國家究須有多少領土之一問題，略加研究。

國家究須有多少之領土乎？此問題亦與上述國家人口數目問題同相，不能確定一最低或最高之精確數字。不過歷來學者於此有兩種相反之意見：

一、主張領土不宜大者之意見 柏拉圖與羅梭均以國家領土猶如個人之身體，云個人身體之最美者爲大小適中肥瘦相稱，故國家之領土亦須如此，不宜太大，太大則難於治理；不宜太小，太小則難於維持國家之本身生存。又羅梭之意，以爲國家領土之大小，各有其適宜之政體，君主政體適宜於大國，貴族政體適宜於領土大小適中之國，民政政體適宜於小國。孟德斯鳩亦認領土大小與政治有關係，謂小國適宜共和政治，中等國適宜君主政治，大國適宜專制政治，而屠格非 (De

Loqueville)且謂在世界中無有一大國家能長久維持共和政體者，約翰密爾(John Stuart Mill)亦謂大國政治不易於見效率。似此種種論調，皆反對國土過大者也。惟是此種種之議論，均係發生於昔日交通不便之時代，昔日交通不便，國土稍大，則在政治方面發生鞭長莫及之感，自不能謂其爲無根據；若今日則交通甚便利，一國之領土雖大，亦爲中央權力之所能及，則是此等理論至今皆已失其價值矣。至所謂大國之不適宜於民治政體，及大國政治不易收效云云，則在今日亦皆可以舉出反對之論證，現在之美國即係領土甚大而民治程度甚高之一國家，而英國亦係領土甚大而政治甚善者也。

二、主張國土不宜小者之意見 又有許多學者謂國家之領土不宜太小；若德國 *Zeit state* 即主張大國爲國家之最善者，因爲小國在經濟武力等方面皆不能及大國，若與大國戰爭，則頗難有勝利之希望。英國歷史家 *Acton* 亦以爲國土太小，則人民之眼光亦狹小，對於世界不能有何貢獻，且足妨礙世界文明之進步。近代德國學者 *Ratzel* 且謂國土太小係違反科學法則，尤屬違反進化法則 (*The Law of evolution*)，不久此等小國必然完全消滅，蓋國家在歷史上可以分爲三期，第

一期爲村落國家 (The village state) 時代，第二期爲城市國家 (City-state) 時代，第三期爲大國 (Country-state) 時代，第一第二期之時代，現在已成過去，今後將完全爲大國時代，故小國必漸漸不能存在。似此種種論調皆主張國土宜大者也。惟以吾人觀之，則此派人士之意見，亦不免有所偏；何則？大國固然有許多之優點（如在經濟武力，文化等方面），但小國亦何嘗於世界無貢獻？國家之強弱及對世界能有貢獻與否，並不以領土之大小爲衡，例如昔時之雅典 (Athens) 小國也，羅馬大國也，但就其對世界之貢獻而言，則二者可謂處於同等之地位，無所軒輊。並且今日之英國（指英倫三島而言）德國法國，其國土較中國與蘇聯亦爲甚小，然其對於世界之貢獻並不亞於此二國也。若夫其餘小國之有貢獻於世界者，則尙有比利時，丹麥，荷蘭，瑞士，日本等足稱焉。是則國土小者固不必爲弱國或不文明之國家也明矣。

至於依吾人之最後意見，則國家領土之或大或小皆無若何重大關係，不過一國之領土大小，至少須以能維持其當時人民之生活及國家之財政者爲佳。並在此外有須附帶說明者四點：

- (一) 希望其地形不致有不能交通之狀態；
- (二) 希望其氣候能容許人類及其他動植物之生存；
- (三) 須有河流或飲水；
- (四) 希望有向外發展之出口或海口。

第二節 政府

何以須有政府？

政府爲發表人民總意及執行人民總意 (The general will) 之機關。一羣人民永久定住於一地方，不必卽成爲一國家，欲成爲一國家，必須有共同之政治組織，卽必須有一共同機關以發表及執行人民之總意也。此種共同機關，卽吾人現在所謂之政府。若人民無政府，則人民將在無關聯無組織之混亂狀態，不能有何共同意思，亦不能有何共同行動，此種人民乃係烏合之衆，等於一盤散沙，自然不能稱之爲一國家，蓋現在之國家乃係一有機體 (Organism)，非僅人與人之積集現象而已也。吾人所謂國家爲有機體者，乃指國家爲有意志與行動之主體，與尋常之有機物相似，自有其精神，自有其生活，從其整個組織之形態而言，則此儼然爲一有生命之生物。但是國家此

種有機體之完成，除土地與人民之外，端須在人民之中有共同之組織為共同之意思及行動機關，然後人民全體方能表現而為一統一體，而有一整個之生命，職是之故，凡屬國家必須有一政府。吾人所謂國家必須有政府云者，對於政府之形式並不加以限定，無論此政府為最簡單或最複雜者，均可云無重大關係，不過對於此政府有一必須附之條件，即其機能，必須足以執行其命令及履行國際間之義務是也。

第四節 主權

有人民土地及政府，若無主權，則只成爲他國之一部份，仍不能自行成爲現代意義之國家，因爲現代意義之國家係必須有主權者也。主權爲何？主權爲一國家內之最高意志及最高權力，就其對內而言爲最高，就其對外而言爲獨立者也。

所謂獨立云者，即不服從他國之統治或限制；若係受他國之統治或限制，其權力及職務係由他國規定範圍時，則不能謂之爲一國家，而事實上只爲其他國家之一部份矣。但是他國之統治若只有其虛名，或其限制僅係關於外交方面，則此國家雖不能爲法律上嚴格意義之國家，然爲顧全事實起見，亦可作爲國家看待；前者（指他國之統治只係虛名者而言）之例，如英國之自治領（Self governing dominions）——加拿大

(Canada) 奧大利 (Australia) 南非洲聯邦 (The Unions of South Africa) 愛爾蘭 (The Irish Free State) 是。彼等已享有完全之自治 (The complete autonomy)，可以決定自己之內政，可以與母國平等參加國際會議，並同為國聯會員，而且加拿大可以辦理其與自己有關係之外交，自己遣派外交使節。後者之例，如被保護國 (The Protected States)，其保護國僅僅限制其外交權者。

其次所謂對內最高云者，係指有以下之兩種性質：

一、普及性 (The All-comprehensiveness) 普及性之意義，即指除因條約

，國際禮貌，或國際法之關係，對於特定之人或物國家放棄其統治權者而外，其餘在其領土內一切之人或物，均須受其統治權之管轄，假使不能如此，即為缺乏普及性，而主權為不完全。

二、排他性 (The exclusiveness) 所謂排他性，即指其領土範圍內之統治權

只為此一國本身之所獨有，其意義等於在同一土地之內只能同時有一國家存在，不能允許其他國家在此土地上行使統治權，亦不能允許其他國內或國外之團體在此土地行使統治權。至所謂一國家之內尚有一國家 (Imperium in imperio) 云云，則係與主權

對內最高完全相反，而爲主權之排他性所必須排斥者也。但若國家爲行政上之便利起見，將統治權分配中央及地方行使之，則此兩種政府雖同時存在於一地方之上，亦不發生一地方有兩國家之問題。此種將統治權分配於數機關行使之情形，在聯邦國固有之，在單一國亦有之。

第四章 國家之存續及繼承

就國際法上言之，人口之增減，領土之部份喪失或取得，元首之變更，朝代之更換，政體之改變（如君主變為民主，民主變為君主，專制變為立憲，立憲變為專制等），國體或國號之更改，以及憲法之更替等等，均不能影響國家之存在或其所負之國際義務，此種原則，名為國家存續主義（The doctrine of the continuity of the state）

不過在此有須附帶說明者，即元首，朝代或國體之變更，雖係國家之內政問題，就現行國際法而言，亦無須得國際之承認，但是此國家在拒絕承認此等事實之國家間，若欲有正式之往來（official intercourse）則將為不可能。似此情形，吾人必須注意：此於國家之繼續存在，在法律上並無影響。蓋以外國對於此之承認與否，其性質不過為表示是否願意與此新元首或政府發生關係，並不包括此國家人格存續與否之問題也。至於國號之變更其情形亦係如此，凡屬國家固皆可自由選擇其國家之稱號，但其在未得他國承認時，他國往往不與以關於與此國號有關聯之特權者，然而此亦只為表示一國有承認別國國號與否之自由而已，亦非包括國家之存續問題在內也。

至於關於國家繼承之原則（The doctrine of the state succession），可從下列之

場合說明之。

(一)一國合併於他國之場合 此種場合，即指一國願與他國合併或係爲他國所征服者而言。此時此國家之國際人格喪失，而其合併此國家之國家，則國際人格仍然同一，其對於被併吞國之條約，如聯盟條約，仲裁條約，中立條約，以及其他之政治性質者，皆可無須繼承，但通商條約，引渡條約之須繼承與否，則爲爭論之問題，惟大多數學者之意見，均以爲此等條約亦含有政治臭味，併吞國不必繼承之。至於被併吞國之國境條約及其他條約之有永久性質者（包括國際地役The International servitude）則併吞國必須繼承之，若夫被併吞國之領土及其一切之財產權，自當完全爲併吞國所有。然而關於債務，除被併吞國係用於抵抗併吞國之戰事者而外，併吞國亦須承受之。

至於一國加入聯邦國而爲其一份子之場合，亦與上述情形相同，不過聯邦國對於份子國之繼承問題，現在尚無一確定之原則，必須視其聯邦之組織情形如何而定，例如美國係完全繼承份子國之國際關係，而瑞士則只繼承其一部份者也。

(二)一國分裂爲數小國或爲數國所瓜分之場合 此時此原來國家之國際人格消

滅，而關於此國家之繼承原則，在條約方面，與在一國併吞於他國之場合相同，惟其領土係為多數國所吞併，而關於其他權利義務之分配，略為複雜，即（一）各須繼承與其所得領土有關聯之國際權利及義務；（二）各繼承其所得領土上之財產；（三）關於消滅國之全國債務，由繼承各國依照所得之利益為比例而分別繼承之。但是在物合國（Realunion）分裂之場合，則關於在未分裂前特別為某一份子國而募集之債務，須由此一份子國繼承之。

（三）割讓領土一部份與他國或一國家之領土分裂而另成為一國家之場合 此時此取得領土之國家或新成立之國家，除繼承所得之領土外，並須繼承與其所得領土有關之一切國際權利義務（包括國境條約與此領土有關係之部份在內）及在所得領土上之一切公財產。至於領土被繼承國之債務，就理而言，繼承國亦應繼承其一部份，方為公允，但是關於此點國際法尚無所規定，不過在國際間已有關於分配一部份債務於此等繼承國之條約也。

此外有須附帶說明者，即現在國際間已有一種傾向，一國家之舊政府，被一新政府以武力推翻而由此新政府為全國之共同政府時，則此新政府對於舊政府時代所締結

之國際義務，若認爲不合法定手續，或係只爲舊政府本身之利益，或係君主私人性質之條約，或係違反新政府政策之條約時，則此新政府可以不繼承之。而且舊政府之債務係用於壓迫此新政府之用者，新政府更無繼承之理。不過此等事實，不僅係爲新政府之一政策問題，而亦係新政府之一實力問題也，若新政府之實力不足，則結果只有對於他國屈服而已。

第五章 國家之承認及政府之承認

就現行國際法言之，大凡一新國家成立，非得其他國家之承認，則不能有國際上之人格，不能享受國際法上之權利義務，而且此新國家只能向已承認其國家之國家有要求與以國際法上待遇之權，不能向尚未承認其國家之國家而有此種之主張焉。

依照現行國際法之原則，新國家絕對無要求他國必須予以承認之權，其他國家亦無必須承認新國家之義務，因此一新國家成立，不必即時能得其他國家之承認，而他國對於此新國家之承認，有時亦須慎重考慮，不可冒然行之。

凡新國家係以革命手段由其母國分裂而產生者，則他國對於此新國家之承認，若無事實上之重大理由或係因為事實上之必要，則不可時期太早，否則此種舉動為對於其母國之表示無友誼，有時可以因此釀成母國向此承認太早之國宣戰。此為吾人之所以必須注意者也。

但是在一國之內有內戰或革命時，若其叛逆已占有一部份之領土，有其自己所組織之政府，並能在戰爭時遵守國際法，則其他國可以承認其有交戰團資格 (Belligerent)。

enry) ，而於其戰時守中立，予此叛逆以戰時國際法之待遇，不過此種承認，若非有重大之利害關係，亦不宜於過早，因為在其國家之正式政府尚未承認其爲交戰國而以其爲叛逆時，若外國即承認之，則往往損害彼此間之友誼，而且外國或本國承認此叛逆爲交戰國之後，則外國在叛逆領土範圍內所受之損失，須與其叛逆政府交涉，而其正式之合法政府可以不負一切責任，是則吾人在未承認一新國家之前，對於交戰國之承認，亦必須審慎也。

就普通之程序而言，若新國家係以革命手段脫離祖國而產生者，則外國之承認之，大概須在於承認其有交戰國資格之後。因爲承認一新國家之條件，與上述承認交戰國資格之條件，迥然不同，而且其條件較高，承認一新國家之條件，爲此新國家是否業已基礎鞏固，是否在其領土範圍內只有一最高之政府，是否已有履行國際義務之能力及意思，若其基礎業已鞏固，國內只有一最高政府，並有履行國際義務之能力及意思，則即可承認之，若係革命產生之新國家已具備此等之條件時，且雖在其母國尚未承認之前而承認之亦可。不過關於革命產生之新國家是否基礎已鞏固之問題。須視以下之情形而定之：

一、此新國家與母國間之戰爭，是否仍在繼續進行，若尙正在進行中，則此新國家之基礎尙不能謂爲鞏固；

二、此新國家之母國是否有收復此新國家領土之實力或可能性，若事實上業已爲不可能，則此新國家之基礎，可以謂爲鞏固；惟是有須特別說明者，母國若因種種關係而對於新國家許久尙未加以討伐時，吾人必不能卽行推定此爲新國家之基礎已鞏固也；蓋以若情形有變遷，此新國仍有爲母國征服之虞矣。

吾人在此有須注意者，卽一國家之承認其他國家與否，大都爲其國家自身之國際政策問題，而不能由國際法一致規定之。上述之國家承認條件，只係就正常之狀態而言，若一國家有其特別之理由時，則往往不依此爲標準也。至於各國對於無特別政治關係之新國家，若係由革命產生者，其承認之 大率在其母國之後。

關於承認之方式，可以分爲兩種，一爲明示承認 (The express recognition)，一爲默示承認 (The tacit recognition)。二者之效力相同。明示承認云者，卽一國家正式以公文承認某一新國家也。默示承認云者，卽一國家未曾正式以公文承認某一新國家，但正式與之發生外交上之關係，其事如派遣外交代表至此新國家，或接受此新

國家之外交代表，或與此新國家締結條約，或正式向新國家派遣領事或正式接受此新國家之領事，或與此新國家領事以許可狀(Exequatur)，或本國領事接受此新國家之許可狀，或正式邀請此新國家出席國際會議等皆是。至於派遣(但非正式)領事而不接受其許可狀者，在國際間有時係用之以表示承認交戰國資格，故於此亦并說明之。

又一國家承認他國之後，即不能再取消其承認，且承認時亦不能附若何條件。惟是在國際間以不承認爲要挾某一國家之事，亦所在多有，於是在歷史上亦有於國家之承認而附有條件者，其例一八七八年柏林會議列強之承認保加利亞(Bulgaria)，孟得納葛羅(Montenegro)，塞爾比亞(Serbia)，羅馬尼亞(Rumania)等國時，即附有不以宗教不同而設政治上之限制爲其承認之條件者是。然而此種附有條件之承認，亦不能於條件不履行時而取消之，不過因此而對於不履行條件之國有干涉權而已。

現在且就政府之承認方面，加以敘述。

就現在一般國際間之習慣而論，一國家之新政府係以革命手段推翻舊政府而產生者，大概在國際間即發生承認此新政府與否之問題，此一國家雖然係已早得國際間之承認，早已取得國際人格，但是他國若不承認此新政府爲此國家之合法政府時，則此

新政府即不能與他國政府發生正式外交上之關係，其結果異常不便，幾與國家未獲國際之承認時相同。

在此新政府尚未將舊政府完全推翻之際，此時此國家之舊政府在國際間仍爲此國家之合法政府(The de jure government)若國際間承認此新政府有交戰團資格時，則此新政府即成爲事實政府(The de facto government)，但仍不能與他國發生正式外交之關係。其能正式代表此國家者，仍只爲舊政府。此舊政府雖然只有此國家之一部份土地，而具有合法政府之資格，則仍不變，直至已無將新政府撲滅之希望時爲止，而舊政府仍在法律上爲全國之統治者，此時新政府之目的，若不在統一全國，而只在於就其所占領之領土另行成立一新國家時，則此新政府無須舊政府消滅而後始有合法政府資格，蓋在此時之問題，只爲新國家之承認問題，不復爲政府之承認問題，若新國家取得國際之承認，則此新國家之新政府承認問題，亦連帶而解決，不復於此外另有承認新政府之問題發生也。然若新政之目的，係在統一全國而代替舊政府爲全國之政府，並在國際間代表國家，則非俟舊政府完全消滅之後而自行統一全國並取得國際間之承認時不可。夫國際間對於政府或國家之承認與否，就國內法上觀之，固然

不甚重要，因為只須本國人民承認或服從此政府或國家，則此政府或國家即已合法成立，不必由外國爲之決定也。但若就其在國際間之關係而言，則一新國家或一新政府若欲與他國發生正式外交上之往來，則以取得國際間之承認即在國際間取得國際人格或合法政府資格爲必要矣。

依現在國際間之情況觀之，一國在承認其他國家之新政府時，必須考慮以下二點：
第一、即此新政府是否已在事實上統一全國，是否在全國爲最高，而且舊政府是否已完全消滅？

第二、此新政府是否有履行國際義務之意思？

凡一國家之新政府具備上述之條件時，則其他國家若非有重大之其他理由，必須承認之，否則成爲一種非友誼之行動(The unfriendly act)，此新政府可以採取報復手段。不過關於承認他國新政府之問題，亦仍係各國本身之國際政策問題，全由各國本身決定，不能完全由國際法規定之，然而承認不可過早，其承認之效果只及於承認國之間，以及不能附條件或取消等等，則又與國家之承認情形相似矣。

至於政府之承認之方式，亦有明示默示兩種，與國家之承認時相同，茲不再述。

第六章 國家之起源

第一節 緒言

國家之起源，係一事實問題，吾人若欲研究之，必須以歷史及社會事實爲研究之基礎，換言之，卽第一必須注意歷史上社會之實在情形，第二必須注意與國家起源有關係之各種勢力，第三必須注意人羣進化之秩序，第四必須注意社會制度與政治制度之關係，依照此四者而研究，然後此問題可以得一相當之結果；但若只從主觀方面推測，則結果仍不免爲空想，而無益於此問題之解決，此吾人在未研究國家起源之前所急應聲明者也。以前學者關於國家來源之說明，大都只是偏重主觀方面，而未從事實之方面着想；其所以如此者，大抵以其研究此問題時之目的，係在於說明政府之權限；其主張政府之權不應受限制者，則其所倡國家起源之學說，卽與之相適應，反之其主張政府之權應受限制者，其所倡國家起源之學說亦與之相適應，在如斯情形下所發生之國家起源學說，自然純爲主觀之產物，而不能爲根據歷史事實之結論矣。現在且將歷來學者對於國家起源之理想學說，略加叙述，並附批評，而後再將歷史上國家起

源之事實，加以說明，俾學者於此可得一相當之正確觀念。

第二節 理想之學說

(一) 神造說 (The Divine Theory)

此說謂國家之來源，係由於上帝直接創造或由上帝命令一人代其創造。提倡此說者之目的在於提高教會或帝王之權，故在歐洲之中世紀盛行。但是此說不合事實，至現在已無討論之價值矣。

(二) 強權說 (The Force theory)

此說之大意係謂國家係由強者以武力造成者，但是國家之基礎，若云完全係建築在武力之上，則其結果論自不外為國家為一暴力之團體耳，將何以說明國家法律上之地位及性質乎？不過就事實而論，此說可以說明一部份國家之起源也。

(三) 契約說 (The Contract theory)

此說為自然法學派之主張。自然法學派學者以為人類在未成立國家之前，係在自然世界 (The State of nature) 之中生活，而國家之成立，即由於自然世界中人民之訂立契約。但是此一派之學說，亦有異同，例如：

(a) 霍布斯 (Hobbes) 主張自然界中之狀態爲戰爭不息，人民爲求避免此種痛苦，於是互相訂立契約，將其自己統治自己之權讓與於一特定之人或團體，故此契約締結之後，人民即無權力，人民必須服從此特定之人或團體，而此特定之人或團體即爲國家之主權者。此說亦名權力拋棄說，乃霍布斯用以說明英國 (Stuart) 王朝 (1603—88) 之專制主義者也。

(b) 斯賓諾沙 (Spinoza) 主張自然界中之人民，爲求安寧幸福而相互訂約成立國家，訂約以後，國家雖已成立，但人民仍舊保留其權力，若人民之安寧幸福受害，則人民即可廢約，此說亦名爲權力保留說。

(c) 洛克主張人民在自然世界中原屬和平博愛，依照自然法 (The law of nature) 而行動，不過當時各個人各爲自然法之解釋者及執行者，其彼此之間，不免意見有所歧異，因而發生種種困難，於是各個人均覺須成立一共同權力機關以爲解釋法律及執行法律之用，結果個人互相訂約組織一此機關 (即政府)，將各個人之若干權力委託其代行使，其未委託於此機關之權力，仍爲人民之本身所有，故此契約之目的及範圍，即政府之權利範圍，若政府反違之之時，則人民即可反抗政府矣。此說亦名爲政

府權限制說。

(P) 羅梭 (Rousseau) 主張國家係由人民相互訂約組織者，人民在未定契約之先，在自然世界中各有自由自主之權，為求保持此種之自由自主起見，乃組織國家，而將其任在自然世界時所有之自由主權拋棄一部份，但是此處所謂拋棄，並非是指絕對的讓給個人，或團體而言，不過係謂使個人之自由意志服從社會之總意 (The general will) 而已。此社會之總意係以公共利益為目的，由人民直接議會發表，代議政體不能發表真正之總意。公共之權力可委託於政府，但是總意不能委託於政府，祇能常在於人民，人民之總意即法律，亦即國家之主權，故真正之政治主權者為人民全體，政府不過為受人民之委託而保護人民之法律上權利及法律上與政治上之自由者，政府之權力，無論何時可由人民收回。至於所謂普通意志，只是多數意志，並非謂為全體一致者，例如在議會中提出法案，其目的並非在使人民贊成或反對。不過為測驗此種法律是否合乎人民之總意也，若果多數人不贊同此種法律，則即為此種法律違反人民之總意，故必須擯棄之，總之國家之設立及其一切行動，皆須合乎人民之總意也。此學說亦名為總意契約說。

契約說在十七八世紀之政治思想上及政治制度上皆有甚大之成績，而尤以在英法美德等國爲甚。吾人可謂歐美之革命，近代國家之組織，以及法律上承認個人人格之價值及自由權利等等，皆係此學說有以促成之。不過此學說以國家之起源爲由於人民之契約，頗不合乎歷史上之事實耳。

然而此契約說，雖然不能用以說明國家之起源，但可用以說明政府與人民之關係，現在政治學之原則上所謂治者之權須得被治者之同意，以及政府或統治者若違反人民委託權力於政府時之條件，則人民有革命之權云云，是卽係默認政府與人民間之關係含有契約關係之性質，以政府爲接受人民權力之委任者，人民爲授與政府以權力者也。

(四)實利說(The utilitarian theory)

此說爲候謨(Hume)所創始。候氏以爲國家之觀念，係由於社會之利益而生，卽人類之社會行動，可以分爲兩類；其一爲人類本能(The instinct)之行動，此種行動發生於義務觀念及公私利益觀念之先，例如父與子之愛情，受恩者對於恩人之感激等，均係屬於此類；其二爲由義務觀念而生之行動。此種義務觀念，乃係由於社會之必

要而發生者，若人類無此義務觀念，則社會即將成爲極混亂之狀態，而個人亦受其害。此種由義務觀念而生之行動，其例甚多，不勝枚舉，例如尊重他人之人格及遵守誓約等等，亦均屬於此類。而人民對國家之義務觀念，即係發生於社會之必要，蓋以人民覺有此種之必要遂組織政府，因政府對於人民有利，於是人民服從政府，故政府之於人民有益，是即爲人民服從政府之義務之原因，而政府之基礎，吾人可謂其建築在利益之上。此爲侯模國家起源說之大概。惟是在此有一最可注意之點，即此說只可說明人民服從政府及國家存在之理由，不必即能說明人民成立國家之原因，蓋未開化時代之民族，不必即能瞭解成立國家之利益或發生服從義務之觀念也。

六 階級說

此說爲馬克斯(Karl Marx)一派所主張，以爲國家係人類社會中某一階級所組織，用以維持其本階級之利益而鎮壓反抗階級之反叛者，故以國家爲自社會中有兩反對階級發生後之必然產物，而且國家常係經濟上有權階級之御用品。惟是此說之目的，係在鼓動階級鬥爭，而國家之起源是否即係如此，則尚須有歷史上之證實。至其最顯著之缺點，即此說與武力說之結果相同，國家在此二學說之下，不外爲一暴力團體，

而今日國家之法律性質及地位，皆不能以此說明之。

第二節 關於國家起源之歷史事實

吾人研究歷史上之事實，參考各學者之意見，關於國家之起源，大概不外左列四種：

一曰由於血統 人類未開化時，社會團結之力最重要者，厥爲血統，此時社會之組織與秩序，大都由血統決定或維持之。蓋人類因有血統關係而有家族，由家族擴大而成宗族，更由宗族擴大而成種族或部落，在家族之場合，其權力在家長，宗族之場合，其權力在族長，種族或部落之場合，其權力在酋長，種族或部落之習慣風俗與紀律，以及酋長之判斷，皆爲種族或部落之法律，人人必須遵守，似此種之組織及秩序，可謂爲即國家及政府之原始形態，故學者中有以國家之起源係由於血統者。

二曰由於宗教 人類在未開化之時代，對於自然界之一切現象，均認爲神怪之動作，遂發生恐怖，復由此恐怖心理而發生迷信，認神怪爲有權力而崇拜之，於是社會完全成爲宗教社會，人民之行動及習慣，必須遵照宗教上之信條，而此信條即成爲當時之法律，其宗教上之首領，即成爲當時之最有權威者，其地位等於君主，故此種之

情形，可謂爲即國家與政府之原始形態。古代國家之成立，由於此者甚多。

三曰由於經濟 關於經濟與國家起源之關係，可從下列二點說明：

甲、人類因爲須發達生產，遂有發生組織或合力分工之必要，其始人類之結合不過爲家族而已，久之因爲經濟上之理由，遂由家族推廣而爲種族，更由種族或部落而推廣爲國家，故國家之產生，可視爲人類經濟變遷之必然結果；

乙、人類自游牧生活時起，即有私產之觀念發生，而當時之私產制，與今日不同，乃係團體私產制度，即每一團體各有私產以供團體內各人之公共享用，但是團體與團體之間因爲財產之關係，不免彼此鬥爭，而每一團體爲保持並發展其團體之財產起見，自然在團體內須有嚴密之組織與紀律，此種之組織與紀律，亦即國家及法律之原始形態。故此方面言，國家之產生，亦須由於經濟。

三曰由於戰爭 人類因爲財產之數有限，而人口隨時增加，遂致在事實上必須取他人或他團體之財產，以維生活，於是人類有戰爭發生。人類爲求戰爭之勝利，乃不能不設法組織其團體範圍內之人，於是具國家之雛形，復由戰爭之結果，強者吞併弱者，而遂成爲大國。彼今日之英法等國，即係由於部落逐漸以戰爭之手段造成者也。

第四節 國家成立時之特徵

總之，社會上各種制度之起源，一半由於天然，一半由於人力，其始不過因為環境之需要，並非出於人類之自覺。以後人類知識漸開，遂能對於各種制度加以改進，以求適合環境上之情形並增加制度上之效用，而國家之產生，當然亦係經過如此之程序漸次變化而來，可無疑義。不過人類組織已發達成爲國家之時，當有左列情形發生：

1. 政治觀念與別種觀念之分開；
2. 政治組織逐漸增加權力；
3. 政治權力與其他權力之分開；
4. 風俗習慣變成法律，並由政府強制執行；
5. 人類政治覺悟心與愛國心之出現。

政治學概論

第七章 國體分類

第一節 國體分類之基礎

關於國體分類方面，學者之意見，不知凡幾，但從大體觀之，無一足以令人滿意。蓋其分類之法多與科學原則不合，不能從國家之根本性質區別國家。例如以國土之大小，國產之盈絀，國民之多寡，國力之強弱等等為分類標準，雖可將國家分為許多種類，然而此在政治學上毫無價值可言，又例如將國家分為工業國農業國商業國等，雖有時能適合經濟學家之目的，但是對於政治學亦可謂無若何之關係也。

政治學者所常用之國體分類法，其標準有二：一為依照政府之組織形式，一為依照國家行使主權者之人數，但是依照政府之組織形式而分類，只可謂係政府之分類，並非國體之分類；政府只係國家之機關，自與國家之本身不同，若依政府之組織形式以區別國家，則與按照鐵路管理局之組織以區別鐵路者，又何以異？如是焉能望有當乎？

國家之分類基礎，必須係建築在科學原理之上，必須係在法理或政理方面發現一

種法則，可用以區別國家之形式，精神或根本性質，所可憾者此種法則尙未在政治學上發現，以故國體分類亦爲政治學上未解決之一問題。吾人現在只有就歷來政治學者之國體分類法，擇其最有名及與現代國家種類有關係者述之。

第一節 亞里斯多德之分類法

亞里斯多德之國體分類法，係採兩種標準：一爲國家主權者人數，一爲主權者意思精神及目的。主權者之意思精神及目的在爲國家謀公共之幸福時，則主權屬於一人 (the one) 者，謂之君主國體 (monarchy) 主權屬於少數人 (the few) 者謂之貴族國體 (aristocracy) 主權屬於多數人 (The many) 者謂之立憲民主國體 (polity)。反之若主權者意志精神及目的不在謀國家之公共幸福，而只謀其個人本身之私利時，則君主國體腐敗而變爲專制國體 (Tyranny)，貴族國體腐敗而變爲寡頭國體 (oligarchy)，立憲民主國體腐敗而變爲貧民國體 (Democracy)。至亞氏之理想國體則爲貴族國體，故對於民主國體亦不認爲滿意，其稱民主國體爲貧民國體者，蓋從 (Demos) 之原意爲貧民也。

吾人對於亞氏國體分類法之批評，即(一)此種分類法，只可作爲政府之分類法，

茲用於國體方面，未免失當，(二)依據此種之分類法，貴族國體與立憲民主國體之區別，固在於主權者之爲少數人或多數人，但是只云少數與多數，仍然有意義不甚明確之嫌；(三)此種分類法，不能表示國家之根本性質，例如用此種分類法，則英國與過去之土耳其帝國及俄羅斯帝國，均將列入於君主國體之類，但英帝國在事實上爲民主國體，而與土耳其帝國及俄羅斯帝國之均係專制君主國體性質迥不同也。

第二節 耶里尼克(Jellinek)之分類法

耶里尼克分國體爲君主與共和兩種，依照耶氏之意，凡一人之意思在國家法律上有最高之地位時，則此國家爲君主國體，至於此人之權力是否由於他人傳授而來，抑係爲其自身所固有？其在理想上或實際上是否爲人尊若靈神或視爲上帝之代表，抑視爲國家之主人或機關？其地位是否由於選舉或世襲而來？其權力是否爲受限制的抑係絕對的 (absolute)？則皆不關重要，可以置之不問。但若一國主權之意義係屬於一羣人 (多數或非多數) 時，則此國家爲共和國體，其究竟係爲民治國體貴族國體寡頭國體富人專政國體 (timocracy) 等中之任何一種，皆不關係重要，因在此種國體之下，其主權無論屬於多數或少數抑屬於某一階級或數階級，而其中均有一共同之現象，即

主權非屬於某一人是。根據於此一共同之現象，耶氏以此等政體均可包括在共和政體名稱之內。

耶氏之此種分類法，當然係由亞氏之分類法稍加修正而來，惟實質上則與亞氏者殊不同，此可於比較此二種分類法時見之。至耶氏之分類法，亦不能謂無所非難，只以其內容簡章而復較為合乎邏輯，故學者多有採用之者。

第四節 柏潔斯(Burges)之分類法

柏潔斯以爲亞里斯多德以主權者人數爲標準之分類法，雖其實質爲政體之分類法，但亦可用於國體分類方面而甚適當，不過關於亞氏於民主政體之解釋，尙須加以修正，因爲所謂多數，其意義不甚明確，若修改之爲大多數或過半數以上(majority)，則其意義卽確定矣。故依柏氏之說國家之主權屬於一人時爲君主國體，屬於少數人(minority)時爲貴族國體，屬於大多數或全國人口過半數以上時爲民主國體。

柏氏之此分類法，雖能在相當範圍內矯正亞氏之缺點，但其仍不能說明國家之根本性質，則與亞氏無異也。然較亞氏則已進步多多矣。

第五節 格里斯(Gareis)之分類法

格里將國體分爲兩種，一爲單一國家，(The unitary state)，一爲複合國家(The composite state)而於複合國家又分爲物合國(The real union)聯邦(The Federal states or federations)邦聯(The confederations or confederated states)三種。此種分類爲多數國際公法家所採用。茲特將上列各種國體名稱，加以解釋，以便於初學者。

何謂單一國？

單一國係指一國之內只有一最高政府，行使單一的意志，政府之權力，無論在一人或議會之手，但均爲單一性之政府。此種國家內所劃分之行政區域，全無國家之名稱遺跡與特性，無論其權力之行使方式如何，自治權之擴張如何，但其權力或自治權皆爲中央政府所委託，並其組織亦係由中央政府之命令而產生，中央政府可以出意將其變更或廢止，故此等行政區域之政府，不過爲中央政府之一部份。就其國家之整個組織及權力而言，純然爲單一性，並非有重疊性或聯邦性者也。

何謂複合國？

複合國爲二以上之國家或二以上具有國家特性之社會聯合組織而成者也。學者通

常用以包括物合國聯邦等類之國家。

何謂物合國？

物合國爲二以上國家之結合體，不但共同戴一元首，並且制定共同憲法或締結國際協定以規定特定公共事務之執行。國際公法家恰爾(Hall)曾謂此種結合係二以上之國家在同一君主之下形成不可分之聯合，雖然各國仍分別保持其自己之內部法律及組織，但在對外方面形成爲一團體。不過物合國之本身並非國家，只係二以上完全主權國之結合，共同成爲一複合之國際人，在物合國內之各國家通常不致在彼此間發戰爭，而同時亦不能獨單與外國開戰，外國亦不能只對其中之一國開戰。物合國內之各團可以各自締結商務引渡(Extradition)等類之條約，但其締結此等條約時，係由物合國代爲之，蓋以此等國家非各自在國際間有人格者也。又物合國比較有永久性，並不因其共同所戴之君主死亡或統治之王朝(the reigning dynasty)滅絕而影響於其存在。物合國之最顯著實例，爲一八六七——一九一九年間之匈奧(Austro-Hungary)及一八〇五年——一九〇五年間之那威瑞典。匈奧物合國之基礎係建築在一八六七年兩國共同承認之條約上，兩國共同戴一元首，有一特定範圍內之共同立法機關，且關於

軍事外交關稅商務財政等事，皆由共同之機關行使，其行政上之費用由兩國按照一定比例負擔，其在國際方面共同成爲一國際人，元首能代兩國宣戰媾和，締結同盟及其他條約，並遣派及接受共同之外交代表。然兩國之內政，仍保持其獨立。匈奧物合國直至大戰後始由和平條約廢止。

挪威與瑞典之成爲物合國，係根據于一八一五年八月六日之條約，依照該條約之規定，挪威承認瑞典國王爲元首並在國際間代表挪威，但挪威仍爲獨立之國家。至於兩國選舉共同元首之辦法，亦在此條約中載明。而兩國之共同外交事務及共同領事事務，均係由瑞典外交總長代爲處理，惟兩國各有其海軍及商務，內政亦各異其制度，且在同一國王統率之下，各自有其軍隊，若共同事務不能由國王處理者則由兩國議會採取共同行動。此物合國直至一九〇五年兩國締結永久分離條約時始終止。

現在除非丹麥與冰島 (Iceland) 之關係或可視之爲物合國，否則今日已無此種國家之例存在。吾人在此應注意者，即物合國祇爲國家間關係之一種暫時形式，其結果常成爲聯邦國或單一國，並且時常因分裂而消滅。

何謂邦聯？

邦聯係二以上之國家爲完成特定目的或爲保障彼此之安全而形成之一種國際聯合，其本身並非國家，其聯合之條件，係由條約規定。各國雖各拋棄其一部份權力，將其授與於成立之邦聯機關行使，但各國仍有完全主權，而且其內政係完全獨立。就普通情形而論，邦聯中之各國仍各爲國際人，可以單獨與外國訂約或開戰，而與邦聯中之其他國家無涉。設其彼此之間發生戰事，亦係國際戰爭之性質，不得視爲內戰，不過邦聯與分子國及份子國彼此間關係，往往因爲結合時條約中之規定不同而異其趣，有在特種情況之下以外交代表權宣戰媾和等權授與邦聯之機關者，但是此等所予邦聯之權仍帶有國際性質而與分子國之主權無害，蓋邦聯機關之行動，不外以邦聯成立時之條約及成立後各份子國所派外交代表所議決之決議案爲基礎也。最顯著者，邦聯之自身無人民，其於邦聯份子國人民有關之事，不能直接由邦聯命令各份子國之人民，而只能通知各份子國，由份子國各令其人民行之，且由邦聯機關所發表之意思，並非卽爲法律，不過爲類似外交議會之決議，而實質上不外爲各獨立份子國意見之總和而已。邦聯之機關，通常爲一議會(Chamber)，由各分子國遣派外交代表出席，各分子國之外交代表，係依照其國家政府之訓令在此議會中行動，此議會無權執行其決議案，除

非其各分子國願意遵從之，因邦聯在歷史之事例，大都缺乏行政機關與司法機關也。至於邦聯究有國際人之資格與否，學者議論不一，然而此事當視邦聯成立時之條約內容而定之。以吾人之意見，邦聯之自身雖不具備國家之條件，有時亦不妨在相當範圍內爲有限制之國際人。

邦聯與普通聯盟(alliance)不同之點，在于邦聯有一定之機關存在，可以發表邦聯之意思，而在普通聯盟之場合，則無此種機關，而且邦聯大概比較普通聯盟爲有永久性質。至邦聯與物合國之差別，亦甚顯著，物合國之分子國大都爲共同戴一元首，復有種種之共同機關，而其成立時之目的亦有種種，但邦聯則既無類似物合國所設立之各機關，分子國亦不共同戴一元首，而且其聯合之目的，大都重在國家之防禦方面。

依歷史之所昭示，邦聯大都爲國家間關係之一種暫時辦法，不能使各分子國滿意，結果非變爲聯邦國即係解散，近代歷史上有名之三大邦聯——美國邦聯(1776—1787)德國邦聯(1815—1866)瑞士邦聯(1291—1798)現在均成爲聯邦國；而一八九五年(Handuras, Nicaragua, San Salvador)三國所成立之中美邦聯，亦于一八九八年消滅。今日世界已無邦聯之組織存在。

何謂聯邦國？

依照國際公法家阿封海(L. Oppenheim)之定義，「聯邦爲若干主權國之永久結合體，有其自己之機關，其所獲得之權力，不僅可以及于份子國，並可及于份子國之人民。聯邦國之結合基礎，第一爲份子國間之國際條約，第二爲其最後所接受之聯邦憲法」。聯邦之本身爲一國家，惟聯邦中央政府有宣戰媾和締結同盟或其他政治條約及派遣與接受外交代表之權，其各邦政府則無之，故聯邦國家實爲一國際人，有國際社會中主權國之一切權利及義務。至於各邦在國際之地位，則因各聯邦之組織情形不同，不能一致，有屬完全喪失其爲國際人之資格者（如在美國之場合），亦有不然者（如戰前德國之場合），吾人若根據此等之事實而下結論，則可謂聯邦國各邦有時不妨在最少限度內爲有國際人資格，然而依在之一般情形而論，聯邦中央政府常係在對外之各方面代表各邦，而各邦只限於憲法上所規定之內政範圍內有自治權，固無所謂國際人資格存在也。又聯邦國家之政治權力，係劃分爲中央政府之權力與各邦政府之權力兩部，中央政府與各邦政府各在其權限之範圍內爲最高，互不相犯。此蓋現今聯邦國之一般情形也。

此外聯邦國亦有係由于一單一國變化而成者，即單一國之中央政府予各地方行政區域以廣大之自治權，而將中央政府與各地方政府之權限規定於憲法或法律中，由中央政府與地方政府共同遵守是也。

聯邦之例，在今日有美、德、蘇聯、加拿大、瑞士、巴西等國，頗足供吾人之參攷，惟在蘇聯（即蘇維埃社會主義共和國聯邦）之場合，各邦有自由從聯邦退出之權，而在其他之聯邦國則否耳。

第六節 Pradier-Fodere 之分類法

氏爲法國有名之國際法家，以爲國家可以分爲兩類，一爲單純國（Single State）其中包含身合國，（Personal union）物合國及結合國（Incorporated union），二爲聯合國（united state），其中包括邦聯及聯邦。有須特別詳釋者，即結合國一名詞爲氏之所獨創，現在已不適用，而身合國亦不得謂係國家。

何謂身合國？

身合國爲二有主權之國家各自獨立存在惟因偶然事實發生之結果，兩國之君主暫時同係一人。故身合國之本身不得謂爲國家，亦不得謂有國際人格，而有國際人格者

，乃爲此二國家。蓋在此二國家之間，既無條約或憲法以爲結合之基礎，復無兩國所設立之共同機關，故其關係純然爲國際的，若此君主死亡或此一朝代消滅，則並此偶然共戴一君主之事實亦消滅，固無復所謂身合國也。現在世界已無身合國之實例。所可引證者。惟一八一五——一八九一年間荷蘭與盧森堡之關係，一七一四——一八七三年間英國與(Hanover)之關係，及一八八五——一九〇八年間比利時與以前剛果自由國(Congo Free State)之關係而已。

第七節 國際法家之國家分類法

此外尙有國際法家以國家之主權是否完全爲標準，分國家爲完全主權國(The fully sovereign state)與部份主權國(The part sovereign state)之兩大類者。

何謂完全主權國？卽就其對內對外而言，而其本國主權者之意志爲最高最後者也。此種國家爲常態之國家，可以不必細加解釋。

何謂部份主權國？卽一國家不能完全獨立，其在對內或對外之關係上無自主之資格者也。此種國家雖有廣大之自治權，但是其國際人格不完全。部份主權國之例如左：

(一) 聯邦國之各邦 聯邦國之各邦，依其普通性質而論係無主權，不得謂爲國家，惟是在例外之場合，亦爲一受限制之國際人格者，此在前面亦曾論及。現在學者有將此種聯邦國之邦作爲部份主權國看待。

(11) 附庸國 (The vassal state) 附庸國係在他國宗主權 (Suzerainty) 之下，原屬宗主權國 (The suzerain state) 之一部份，但在其逐漸分離之過程中，或由宗主權國之恩惠得有獨立社會所有之若干權力，例如有結商務條約或予外國領事以認可狀 (Exequatur) 之權是。然而宗主權國與附庸國之關係，亦須視其各種之特殊情形而定，不必一致，所可言者，則附庸國僅能有宗主權國所明白授與之權力而已。附庸國外交之事，通常須完全的或部份的受宗主權國之限制。宗主權國對於附庸國之外交，往往有完全的或部份之發案權 (The power of initiation) 亦有僅有否決權 (The power of veto) 者，惟對於附庸國之內政，普通係不加干涉耳。至於附庸國之例，吾人不必列舉，但有一最重要而吾國人所不可不知者，即依照蘇聯與我所締結之條約及中蘇蒙之條約，外蒙古至今仍爲我國之附庸國是也。

(12) 被保護國 (The protected state) 所謂被保護國，即一國力弱小之國，與強

國締結條約，將其一切比較重要對外事務或對內事務之處理權讓與此強國者也。因爲此弱國與此強國之間既有此種之條約，于是此二國間之關係名爲保護關係 (the relation of protectorate)，而此強國通常稱之爲保護國 (The protective state，保護國在國際上爲被保護國之上國，被保護國因已喪失內政外交上之重要權，故爲主權不全之國家，但是與附庸國不同，附庸國只能有宗主權國所已明白授與之權力，其所有權力之性質爲授與或委任的，而被保護國則除權力之已授與於保護國者而外，尙能保留其他一切之權力，且其所有權力之性質亦爲固有的，故在國際間常能于一定範圍內仍有人格。不過被保護國與保護國之關係，亦須視其設立保護關係之條約內容如何而定，不能確定一有絕對性之原則以概括之。所得而言者，保護國若與第三國開戰時，被保護國不必即在法律上視爲與保護國同爲第三國之敵國，並且保護國爲其自身所訂之條約不必即視爲被保護國之條約。其所以不如此者，即因被保護國并非保護國之一部份也。

今日在法律上可視爲被保護國之例者，有法國與西班牙共同保護下之安多拉其國 (The Republic of Andorra) 法國保護下之摩納哥國 (The principality of mon

aco)，丹麥保護下之冰島(Ireland)，國聯保護下之但澤自由市(The Free city of Danzig)，至於古巴，巴拿馬，海底(Haiti)及聖多明哥共和國(San dominican Republic)等，亦可謂係美國之準被保護國(The quasi-protectorate)。

(四)國際聯盟下之委任統治國(State under mandate of the League of nations) 即以前英國受任統治下之巴勒斯坦(palestion)與伊拉克(Iraq)——現在英國已許其獨立，但同時與之訂一條約，關於外交仍須受英國之限制，故其今日之地位已變為英國之被保護國——以及現前仍在法國受任統治下之敘利亞(Syria)是。因為依照國際聯盟規約，此等國家，在其未有真正獨立之程度時，須接受受任統治國之行政勸告或援助(The administrative advice or assistance)而仍為不能獨立之國家。

第八節 中立國與戰時中立國之說明

以上已將各種有名之分類法及各種國家之內容加以解釋，惟尚的須有帶說明者，即中立國(The neutralized state)是。何謂中立國，乃指國際間因為維持均勢(Balance of power)或其他之原因，而某一國家之獨立及領土不可侵犯性(The territorial invial ability)已為其他多數國家之所共同保障，並已被禁止其為自發的攻擊戰爭，

(The offensive war) 者之謂也。此種中立國家，除不能爲自發的攻擊戰爭或締結攻的同盟條約致違其在國際上所負之義務而外，仍保留有完全主權，至關於中立國之保障方法，大概係以國際條約行之。若云中立國之實例，則有一八一五年維也納會議 (The Vienna conference) 列強所保障之瑞士國 (Switzerland) 一八三一年倫敦條約 五強國所保障之比利時 (一八三九年重新保障) 以及一八六七年五月十一日倫敦條約 所保障之非武裝中立國盧森堡 (Luxemburg) 但自凡爾塞條約 (The treaties of Versailles) 將比盧兩中立國地位廢止後，現在之中立國惟有瑞士而已。又吾人于此有須注意者，卽此處所謂之中立國，切不可將其與戰時所謂之中立國 (The neutral state) 者相混，戰時之所謂中立國，乃指不參加交戰國雙方之戰爭而嚴守中立國際法者也。

此外則國家分類法之無若何價值或與現在國家之種類或名稱無關者，一概省略，蓋在實際方面亦無此需要也。

第八章 關於主權之理論

第一節 主權意義之變遷

關於主權之解釋，人人言殊，而且因時代之變遷，而意義亦有異，茲爲易於明瞭主權意義之變遷情形起見，特將主權在各時代之意義述之于左：

一、主權在十六七世紀時之意義

最初適用主權之名詞於政治學中者，爲法國之波丹(Bodin)，波丹於一五七七年著共和國(De la Republique)一書，其對於主權之解釋，爲係「國家統治人民之最高權，不受法律之限制者*Summa in cives ac subditi legi usque soluta potestas*」。所謂不受法律限制一語之意義，若依氏之解釋，則係指不受上帝命令(The Commandments of god)與自然法(The law of nature)以外之法律限制而言，故氏主張憲法不能限制主權，而國君乃高出法律之上。又氏以爲主權即係制定法律，宣戰媾和，設置機關及裁判紛爭等等之權。其實則此等權均爲政府權而非主權也。因爲氏將政府權與主權混而爲一，故其結果所謂主權不受法律限制云云，即等于政府之權不受法律限制

，君主有政府權，亦即君主有主權，政府權與主權既混而不分，於是有政府權之君主即爲有主權者，而所謂主權不受法律限制云者，即等於謂君主之權不受法律限制。此種理論，在當時君主與封建諸侯爭權勝利之後，固可視爲當然之產物，然而氏爲此理論之背景，乃在於爲迎合一四六一一四八三年間法皇路易十四之集權政策也。

自波氏首創此種主權學說之後，十六世紀之學者多宗之，但仍有大部份之學者主張主權須受憲法與法律之限制，于是有比較爲溫和之主權觀念出現。然而十六世紀霍布斯Hobbes關於主權之意見，較波氏尤激烈，主張主權不受任何限制，高出一切；但蒲芬道夫Potendorf反對之，謂主權雖爲國家之最高權，但並非絕對權，故憲法可限制之。此外則洛克主張國家自身爲原始之主權者，而政府之一切最高權力，係由於國家之所授與而來。凡此種種，可謂十六七世紀時主權觀念之大概。

然而十六七世紀學者於主權之解釋，雖各不同，但對於「主權不可分」之意見，則完全一致。蓋「主權不可分」固爲其時集權思想之礎基也。

二、主權在十八世紀時之意義

十八世紀時，歐洲情勢有重大之變動。因自維斯狄佛利亞和平條約 Westphalia

peace treaty 之後，日耳曼帝國內之數百王侯有成爲較獨立或不甚獨立者，於是公法家在實際上不得已而有區別完全主權與不完全主權之必要，對於君主之能對外對內享有完全獨立者，謂之爲有完全主權，對於君主之對外對內須在若干範圍內受他國之限制者，謂之爲有不完全主權。自有此種之區別發生，於是主權可分之學說出現。並且一七八七年時美國由邦聯而成爲聯邦國，學者以爲此種現象係將主權劃分於中央及各邦之明證，不過十八世紀時主權可分說尙不能謂已爲一般學者所公認耳，例如羅梭在其一七六二年出版之民約論 *Contrat social* 中卽係主張主權爲不可分，其主權之觀念，大體與霍布斯相似，所不同者，爲羅氏主張主權絕對在民，不能讓渡，換言之卽不能將其由人民而讓渡於國家任何機關也。

三、主權在十九世紀之意義

十九世紀時，世界發生三大事件，其於主權之意義，有極大之影響。此三大事件爲何？第一、世界信舉基督教之君主國家，除俄國外，皆已變爲君主立憲政體，於是十九世紀所公認者，爲：主權者之君主，在其行使權力時，須受憲法及法律之限制，故前所謂主權無限制及有絕對性說，至是已根本摧毀。第二、瑞士，德意志等國，均

依照美國之例成立聯邦國。瑞士憲法第一條云：「聯邦國之分子國仍爲主權國」，此種規定，等於承認主權可分於中央及份子國之間，於是主權不可分說，亦因以打破。第三、最重要者，爲在政治上區別國家之主權與行使國家主權之機關之權力，多數公法家均謂君主國會人民皆非國家原始之主權者，原始之主權者爲國家之自身，政府之權力則係由國家主權之所傳授而來（因此遂多承認主權爲國家之一要素）。惟行使國家主權之機關可以分爲一機關或數機關耳。然而實際之情形雖如此，但主權可分與否之問題，仍爲學者所爭訟，並且因瑞士及德國之成爲聯邦國以及美國與其南部諸邦之爭執而益加甚。一方面則一七八七年美國聯邦派即（James madison, 等）所主張之聯邦國與份子國同有主權說，爲德國多數公法家所擁護，一方面則主權不可分說，爲 Calhoun 所擁護，並得歐洲許多公法家之聲援。

第二節 現在主權學說之三大派別

及至現在，關於主權爭論，已有三大派別：

（甲）一元主權論派 此派之主張，爲主權有最高性，不可分性，永久性，絕對性，統一性，普及性，不受限制性，及不能讓與性等等，總而言之，此派以爲在一國之內

只能有一主權，而且主權在一國內爲最高者也。此種意見，係沿襲十六世紀而來者。

(乙)多元主權論派 此派之代表者，爲英國基爾特社會主義the guild socialism 倡導者柯爾(Cole)一派，彼等不承認國家之權力高出於一切職業團體之上，不承認祇有國家能有主權，承認其他職業團體亦有主權。彼等將人類分爲兩種，一爲生產者或勞動力之供給者，一爲消費者或勞動力之使用或享受者。且以爲職業團體(工業的或私法的)係代表生產份子，國家與地方自治體係代表消費份子，因此遂不承認此兩種性質之組織誰可高出於誰之上，而祇主張此兩者須互相輔助，在經濟方面，職工團體與國家皆有同等之主權，在其他社會方面，主權亦可分配於國家及其他職業團體之間。總言之，此派係主張主權應爲國家與職業團體所共有，不應爲國家所專有，故其結果，一國家內不只有一主權存在，而國家與職業團體亦係立於同等之地位也。此爲多元主權論之梗概。

(丙)反對主權派，此派可以法國狄曠Duguit與英國拉斯基Harald J. Laski等爲代表，其反對主權之論據大概如下：

(1)主權說爲玄想之學說 依照狄曠之意見，所謂主權完全係玄想之學說，缺乏事

實基礎。蓋在社會之中，只有個人意思與個人人格，並無所謂公的意思與公的人格存在，既無所謂公的意思與公的人格，是即無所謂國家之意思及人格矣。既無所謂國家之意思及人格，則學者以爲主權係國家之意思者，有何根據？豈得謂非假託或玄想之說耶？

(2) 主權說與責任衝突 就主權之有絕對性及不受限制而言，主權之本質係與負責任之精神相反，因爲主權可以爲所欲爲，而無庸對人民負政治之責任。則結果，易致成爲暴戾之政治，可無疑義。此種現象實與平民政治在使國家對於人民負責之原則不相容也；故欲使國家對於人民負責，必須排斥主權，若不排除主權，則不能實現國家對人民負責之政治。

(3) 主權說在今日地方自治制下不甚適合 主權說之起源，係在用以擁護中央權制，其時尚無所謂地方自治制存在，故主權說解釋其時國家政治方面之現象，尙能適合，現在則地方自治制甚發達，國家政治已由集權現象而變爲分權現象，殊非歷史上之主權說所能圓滿解答，而且主權說反對地方自治，是主權說在今日可以謂爲不合時宜也。

不過以吾人之意見，則一元主權論最適合於今日國家之形態，吾人甯願採取之。蓋若採取多元主權論，則國家須與其他職業團體處於同等地位，是則勢非完全改變今日國家在政治上之地位不可。多元主權論既不承認國家在一切其他團體之上可以統治或指導其他團體，則在此情形之下，一切團體與團體之間是否能保持調和而不成爲無政府狀態，頗成疑問，恐多元主權論者亦不能爲滿意之答復也。至於反對主權派所持之理由，亦殊嫌其根據薄弱，不能將主權說推翻，何以言之？

第一、就其所謂主權說爲玄想之學說而論，此亦不過快意之談，並非有何真理。吾人須知所謂公的意思者無他，卽個人站在公共團體立場爲團體對於某事所發表之意思，個人在此種場合所發表之意思，當然與其站在個人立場而爲個人所發表之意思不同，若個人站在其個人立場爲個人所發表之意思，可以謂係事實，則由個人站在國家立場上爲國家所發表之意思，何得謂非事實？然則所謂主權爲國家之意思云者，又豈假託或玄想之說耶？此反對主權派之理由薄弱者也。

第二、就其所謂主權之絕對性與負責任政治之精神不合而論，此亦非在各種場合皆然者也。主權能否與負責任之政治精神相合，其事並非依據主權本身之性質而決定

，乃須視主權之所在而定之。若主權係在暴虐之君主時，則因承認主權含有絕對性及不受限制之故，當然不能強其政治對於人民負責；但若如在民治國家之場合，主權係在人民全體，人民在一方面爲受治者，同時又爲國家政治之決定者，則主權雖云有絕對性或不受限制，亦不致有政治不對人民負責者矣。此係最顯着之事實，而爲反對主權派所未見者也。

第三、就其所謂主權說不適宜於地方自治而論，此亦無若何之理由。蓋主權之存在，並不妨害地方自治制之存在或發展也，主權者之意思若許某地方有自治之權，則某地方即可在主權者所規定之廣大範圍內，自行決定其政治，而無所阻礙。是則主權並非與地方自治制不相容者明矣。且一國之內，若多數之地方均係自治，而無主權者爲之規定自治範圍及其相互之關係時，其弊害所及，往往小則爲各地方各自爲謀，互相傾軋，大則釀成內亂，致肇分裂，亦殊非國家之禍也。惟有由主權者將各地方之自治範圍決定，而後各地方之自治，乃可同時並存，且收分治合作之效，流弊甚少。是就此點而論，主權不特於地方自治無害，而亦有利，若欲保存地方自治，勢非保存主權不可。若夫謂地方自治之意義，係指不受限制之自治而言，則具備此種資格之團體

，實質上已爲主權之國家，非復本問題之討論範圍矣。

第二節 關於主權所在問題之學說

主權所在 (Location of sovereignty) 問題，亦爲現在政治學上之所未解決者，學者議論紛紛，莫衷一是，而且學說亦多隨時代而不同，例如在上古時代，人民信仰宗教，崇拜領袖，於是學說以爲主權係在于君，以後因爲人智較前進步，國家係由有智慧有組織及有才能之少數人統治，於是學說以爲主權係在於少數之貴族，及至近代，人類全體較過去爲進步，而人民之大多數可以參與政治，於是學說又以爲主權係在於民，似此學說上之種種變遷，皆可謂係人類進化及政治自覺之必然結果。至於今日關於此問題之最流行學說，有以下四種：

(甲) 主權在於國家說 此說以爲國家係一有人格有意思之有機體，其本身之意思及力量即爲主權，故一國之主權並不在於他處，而係在於國家之本體。此種論調在理論上固亦有相當之根據，但是吾人若承認此說，則將發生以下之二缺點：

第一、主權在於國家之本身，則國家之政治，可以不必對於人民負責，此事係與現代人類之政治要求相反，吾人未便贊同；

第二、現代學者多主張國家爲人類達到某種目的時之一手段，是卽所謂國家工具說。但是吾人若承認國家本身爲主權之本體時，則國家可以有其自身之目的，不必與國民全體之所期者相同，則結果將與現代一般所承認之國家工具說相反。

(乙)主權在於人民全體說 此說爲十九世紀民主政權發達後之必然產物，謂在任何國體之下，其最後決定一國政府之命運者，必爲人民，人民若不同意其政府或不能忍受其政治時，結果必屬人民勝利，故以爲主權係在於人民全體，而且以爲就近代之民治思想而言，亦應主張主權在於人民全體。斯說也，固爲吾人現在之所欲贊成者也。不過現代民治國家之內，人民在法律上享有參政權者，仍係少數，並非全體，且卽就國家發生革命之場合而論，其親參加革命者，亦不過爲人民中之一部份，是無論就法律上之主權 (Legal sovereignty) 或政治上之主權 (Political sovereignty) —— (指在革命時參加革命) 言之，而實際行使主權者均非全體之人民，則所謂主權在於全體人民云者，其說或亦有所未盡。然而就理論上言，行使主權者不必與有主權者爲同一意義，有主權而不行使者，亦不妨爲主權之主體，設吾人承認此種之前提，則所謂人民全體有主權云云，並不以其行使主權者之非全體人民而致變

爲無意義也。

(丙)主權在於有權制定或修改國家根本大法之機關說 此說以爲國家之根本大法(或憲法)，內容係規定國家之政府組織及政府之行使範圍，其能爲此等之規定者，必係在一國中有最高之權力及意思者。故以有權制定或修改國家之根本大法者，卽爲有主權者。然而細加研究，此說亦殊不足以解決主權所在之問題，蓋有權制定或修改國家根本大法之機關，其本身亦非在國內爲最高，因其行使此種權力時，必須遵守若干之限制，例如必須依照一定之法定程序，而後其行爲方能具有法律上之效力，或必須遵守法律上所定權限，只能在其權限之內活動，若超越其權限時，則其行爲亦無效力，似此情形，則制定或修改國家根本之大法者，不必卽能謂爲主權者也。

(丁)主權在於政府內立法機關之全體說(The Sum total of Legal law-making bodies in the government) 此處之所謂立法機關，非徒指普通立法機關而言，乃應從廣義之解釋，于普通立法機關之外，復包括行政機關(警察機關在內)司法機關等等，因爲行政機關有發佈委任命令(由法律所授權者)與執行命令(指程序方面之命令)之權，而司法機關有時亦有補充法律之權(例如關於民事案件無法律條文或習慣以爲判

決之根據時，可由法官個人按理法判決之。至於制定與修改國家根本大法之機關與夫選民團體之有立法權者，自亦色括在內。倡此說者，當然係以此種種之立法機關均能在法律上發表國家之意思，故以爲國家內之主權當然在于此種種之立法機關全體也，吾人就此說之表面而言，殊覺其較「主權在于制定或修改國家根本大法之機關說」爲進步，但是細加研究，則亦覺其與之同犯一病，因爲此等等之立法機關，其立法權係由委出而來，而其行使立法權時，復須受法律上之種種限制，則其地位亦不得謂爲最高者矣。

最後吾人欲說明者，卽主權所在之問題，係國家法律上之問題，不能由政治學爲具體之規定，蓋在民治國家之憲法中，則必規定主權在于人民全體，而在君主立憲國之憲法中，則多規定主權在于君主或在于君主及其他機關，如是各國主權之所在既不能盡同，則在政治學上亦無爲一普遍決定之必要。設欲爲一原則上之抽象決定，則凡有發表國家最高意思之權及有執行此最高意思之力者，當可謂其係有主權者也。

第九章 憲法

第一節 憲法之意義

何謂憲法？

憲法爲國家之根本法，規定政府之組織權限及政府之本身間關係與夫政府與人民間之關係者也。

依照法律上之原則而論，憲法之地位高于國內之一般法律，凡國內法與之抵觸者，可以宣告其爲無效。

至于云及憲法之重要，則耶里尼克 Jellinek 曾謂「國家必須在實際上有一憲法，而在專制主義存在之國家，憲法尤不可少」。且謂「無憲法之國家必係一無政府狀態之國家」。

第二節 憲法之種類

憲法可依種種標準，而分爲若干種：

第一、以憲法之來源爲標準，可分之爲：

(一)君定憲法 卽憲法之係由君主制定而由君主公布于人民者也。

(二)君民合定憲法 卽憲法之係君主與人民共同制定而公布者也。

(三)民定憲法 卽憲法之係由人民制定並公布者也。

第二、以憲法之是否係成文爲標準，可分之爲：

(1)成文憲法 *the written constitution* 卽關於國家政府之組織權限及政府之本身間關係與夫政府與人民間之關係等等，均規定于一文書之內而自成爲一種法典者也。其例如美國一七八七年九月十七日公佈之現行憲法是。

(2)不成文憲法 卽關於國家政府之組織權限及政府之本身間關係與夫政府與人民間之關係等等，或則未規定于一文書之內，或則只將其一部份規定于數種文書之內，而其他一大部份仍存于習慣或先例中者也。其例如英國之憲法是。

不過現在關於成文憲法與不成文憲法之區別，已屬不甚重要，因爲依照今日各國之情形而論，採用成文憲法之國家，亦同時有一部份憲法爲不成文，而採用不成文憲法之國家，亦常有一部份爲成文者，則所謂成文或不成文云云，只就其程度上之其

差異而言耳，吾人決不能指出某國之憲法完全爲成文或完全爲不成文者也。

第三、就修改憲法之機關及手續爲標準，可分憲法爲：

(一)剛性憲法 所謂剛性憲性，係指憲法之修改機關及手續有下列情形之一而較

普通法律難于修改者而言：

(1)憲法之修改憲法機關與普通法律修改機關不同者

(2)憲法之修改手續較普通法律之修改手續繁難者

(3)憲法之修改機關與普通法律之修改機關不同，而其修改手續亦較普通法律之修改手續繁難者

右列三種情形，以屬於第三種者之憲法爲最剛，最不易于修改。

(二)柔性憲法 所謂柔性憲法，即指憲法之修改機關及手續與普通法律之修改機關及手續均相同者而言。此種憲法之修改不難于普通法律。

第二節 成文憲法與不成文憲法之優劣

成文憲法與不成文憲法各有其優點及缺點

成文憲法之優點，在于其將政府之組織權限及政府本身間之關係與夫政府與人民

間之關係皆以文字明確規定，則政府本身間之關係及政府與人民間之關係，可以有一定之標準，不能隨時違反，因而政府本身之間與政府與人民之間可以保持相當之調和，而人民之權利自由亦比較有保障，故就此方面而言，人民均願國家有成文之憲法。但是成文憲法亦有其缺點在，凡憲法在其制定之時，無論制定者如何深思遠慮，總不免有美中不足之處，且即縱云盡善盡美，而經過若干年代之後，亦每與環境不適合，不易隨時適應新環境之要求，此種弊病，尤以在剛性憲法不易修改之時為最。

反之，不成文憲法有隨時適應環境之利，能隨環境之變遷而變遷，隨環境之發展而發展，不致有阻礙國家發達之現象出現；但是對於政府之組織及政府與人民之關係，既無文字上之明確規定，而只存於習慣或先例中，若人民之政治智識幼稚，或執政者之政治道德缺乏，則人民之權利與自由，將易為政府所蹂躪，而政府各機關之間，亦易致于發生衝突，甚或至於釀成內亂，又豈國家之福？以故現在國際間之趨勢，除英國外，多置重于採用成文憲法。而且英國之憲文雖云為不成文，但其關於政府與人民之關係及其他有重要性之事項，仍各有文書規定之，而尤以一六七八年發佈之人身保障法(The Habeas corpus act) 一六八九年發佈之人民權利書(Bill of Rights)以

及他之選舉改革法 (the Reform acts) 等爲最顯著。

第四節 剛性憲法與柔性憲法之優劣

剛性憲法及柔性憲法，亦各有其優點及缺點。

剛性憲法之優點，在于能使國家之政治有穩定性，不致于由人民因爲一時之感情或政黨之利用而即變更國家之組織，且即使國家在政治主張複雜之際，而政治亦不能離常軌；不易有何根本上之變動。至其缺點，則在于其修改手續太難，有使國家政治不能適應環境之弊，若人民無守法之習慣，則往往引起人民之革命，或則執政者利用此種時機，敢于弁髦憲法。

反之柔性憲法能有適應環境隨時修改之利，不致阻礙國家之發達，亦不易于發生革命。但其弊病則在于國家之政治，不能因而穩固，而隨時在變動與飄搖之中，其于政治效率與夫人民幸福，有時皆有重大之影響或損害。

總而言之，憲法不宜過于剛性，或過于柔性，以剛柔適中者爲最美；然而亦須視國情之如何，若人民之政治智識太差，政治道德亦復缺乏，則爲便于調整政府本身間及政府與人民間之關係起見，自以採用成文之剛性憲法爲宜也。

第五節 憲法之內容

憲法之內容，各國不必相同，但普通均有以下之三種規定：

(一) 規定人民之權利及自由以及保障人民權利及自由之辦法 現在文明各國憲法上所規定之人民自由，大抵爲人身自由，法律之前平等，財產之安全，思想言論之自由，信仰之自由等，而其保障之辦法，大抵爲政府非依法律不能對于人民加以逮捕，拘禁，審問或處罰，而且此種權力只能由法律上有此權限之機關——原則上爲司法機關——行使之。至于人民權利之種類，則各國不同，不勝枚舉，不過憲法之所載者，普通只係各國認爲最關重要之一部份。

(二) 規定政府之組織及權限 卽(一)規定政府各重要機關之組織，(二)規定政府各機關間之關係，(三)規定政府各重要機關之權限(四)規定政府各重要機關主管人員之任命方法，(五)規定選舉團之組織及活動。

(三) 規定修改憲法之手續及機關 憲法中未規定修改之手續及機關者，從法理上言，此憲法遇有修改之必要時，可由其原來之制憲機關依制憲時之手續行之。

在此有須特別說明者，即：

第一、憲法上所用之文字，須簡單明瞭，而內容廣博。

第二、規定人民之權利及自由時，務須慎重研究，不可太置重于人民之權利及自由，而使國家有成爲漫無組織或無政府狀態（指混亂）之虞。

第六節 憲法發展之途徑

憲法頒佈之後，並非即爲一成不變，蓋憲法多係有發展性，而且必須有發展性，方不致于變成死物。依照大多數國家之情形而論，憲法之發展，其途徑有三；

一曰由于政治習慣，例如英國之內閣制，美國之總統不能連任三次等事，皆係在憲上或法律上未曾規定，不過已有此等政治習慣，因而成爲兩國憲法上之重要部份。此爲憲法由于政治習慣而發展之證也。

二曰由于法庭之解釋 例如在美國之場合，最高法院有解釋憲法及取消違憲法律之權，其關於憲法之解釋，多係根據時代之需要而決定，自不能謂盡與制憲者之原意相合，蓋美國憲法之意義，由于法院之解釋而變遷者頗多，而美國之剛性憲法其所以至今尙能與環境適應者，亦即同由于法院之解釋而能隨時發展也。

三曰由于正式修改。惟憲法中亦有規定某特定之部分不許修改者，其例如法國一八八四年增入于憲法中之條文，即有國民會議不能提議取消共和政體等語。

第二編 政府

第十章 政體

第一節 緒論

現在一般政治學者，均認政府與國家不同，而在立憲國家之下，此種區別，尤甚顯然。政府只是國家之機關，並非為國家之本體。國家之性質，雖常常由政府之性質而表現，而政府之組織變更，亦常使國家之實質變更，但是政府之組織——即政體——不必須與國體相同，君主國體之下，亦可以行民主政體（例如英國），而民治國體之下，亦可以行貴族政體（如歷史上之羅馬共和政體是），因此吾人若欲研究某一國家之政治時，以研究其政府之組織及活動為最必要，只有從事此種之研究，然後可以瞭解某一國家政治之實質。至於近代許多國家不變更其國家形式（即國體）而只變更其

政府組織以求達到平民政治之目的者，尤爲政治改革上最經濟最有效之辦法。

第二節 政體之分類

政體之分類，較國體之分類稍易，然亦有兩種困難：

第一、頗難得一合乎科學原則之分類標準；

第二、時代變遷，常有新政體發現，以前之分類標準，頗難普遍適用。

政體分類方法之最普通者，爲以政府最高權所在之人數爲標準，政府最高權在於一人時，則可謂爲君主政體；政府最高權在於某一階級或少數人時，則可謂爲貴族政體；政府最高權在於大多數人時，則可謂爲民主政體。此種之分類法，不特爲不完善，而且即能謂爲完善，亦只能用以表明政府之主要性質，不足用以表明政府之組織及活動。

政體分類之比較有名者，當爲柏斯潔 *Bischoff* 所採用之四種原則，依其自己觀之，可以免去一切弊病。茲特將其說明於次：

(一) 以國家與政府不同爲標準，分政府爲直接政府 (*The immediate Or Primary government*) 及代表政府 (*The representative government*) 兩種。

所謂直接政府，即政府與國家完全不分，由國家直接行使政府之職權，而政府之權力在法律上毫無限制，此種政府之例，或可謂係專制君主政體及直接民政政體。代表政府係指國家將政府之職務委託於一機關或數機關使其代為行使者之謂。此種政府之例，或可謂係間接民政政體。

(二) 以執政者之執政原因及任期性質為標準，分政府為世襲政府及選舉政府兩種；所謂世襲政府即指政府首領其能居於政府地位之惟一原因係由於血統之關係，而非由於他人選舉之謂，故其任期，常係終身。

反之，若係由於選舉而得來者，則係選舉政府，其任期常為有限。但是此種分類，在今日已無若何價值，因為現在各國之政府無一係完全為世襲或完全為選舉者。

(三) 以行政部與立法部之關係為標準，分政府為總統制 (The presidential government) 及內閣制 (The cabinet government) 兩種。

(四) 以政府權力之分合 (The distribution or Concentration of governmental power) 或中央政府與地方政府之關係為標準，分政府為單一制 (The unitary government) 及聯邦制 (The Federal government) 兩種。

至於其他學者之政體分類法，因無若何價值，暫置不論。

第二節 君主政體

依照前面所述，君主政體爲政府最高權在於一人者之謂。若就此種意義解釋，則凡在政府一切事情之中，以某一人之意思爲最高時皆可謂爲君主政體，至其人之居於此種地位，是否由於選舉抑係由於世襲而來，或其名稱冠以皇帝或總統或獨裁者，亦均不關重要矣。此種解釋，顯與事實不合，余以爲必須於「政府最高權在於一人」之外，其成爲國家元首之原因，非由人民選舉，其任期爲終身，並可以其地位由其子孫世襲，則方可以說明現在一般君主制之現象。

但是若此有政府最高權之一人，只係徒擁虛名，而其權力係實際由他人行使時，則不問此一人之任期若何，名稱若何，係由選舉抑或世襲，而此政府在實質上爲共和制。（耶里尼克之意見）

君主政體，可以分爲兩種：一爲專制君主政體 *The absolute, arbitrary, or despotic monarchy* 一爲立憲君主政體 *The constitutional, parliament or limited monarchy*。

所謂專制君主政體，即君主不特爲國家之名義上元首，而且爲實際上之主權者，彼之意思即爲法律，除受其自己意思之限制外，不受任何限制。似此種之情形，等於政府即是國家，君主不僅爲國家之機關已也。

所謂立憲君主政體，即指君主權力爲憲法或某種法律原則之所限制者而言，其例如現在英國主君之政體是。此種限制君主權力之憲法或法律原則，無論係由民定或君定或君民合定者，但是一經頒佈之後，即成君主與其臣民間之契約，君主必須遵守。君主其在即位時常須宣誓遵行。

第四節 貴族政體

普通以爲貴族政體係指政府最高權在於少數人者而言，惟是「少數」一語，頗難下一明確而具體之解釋，故其意義殊不確定。

Jellinek 之意，則以爲貴族政體爲某特殊階級在政治上占重要地位之政治現象者是。並謂貴族政體可以分爲兩種：一爲純粹階級政治：在此種之政治下，統治階級與其他階級之間，有最大最嚴之區別在，其他階級之人絕對不能許加入於其階級。例如以血統或世襲等關係爲其分子之條件者是也；一爲非帶有純粹階級性之政治；在此種

治政之下，統治階級與其他階級之間，無若何不可逾之限制，各階級之分子，滿足其一定之條件時，則即可加入，其例如以智識，財產，社會地位等為參政之條件者是。現在各國中之民治政體，在實際上多為此後一種之貴族政體。

至於區別寡頭政體與貴族政體之事，古時學者雖覺有此必要，但現在則不重視，亦稱寡頭政體為貴族政體。

第五節 民主政體

關於民主政體之解釋，學者多不一致，如亞里斯多德以為係多數人 (the many) 之政治，錫雷 (Sethy) 以為係人人皆可與聞之政治，戴賽 (Dicey) 以為係國民全體中大部分人之政治。至於對於現代民主政治最有研究之蒲萊士 (Lord Bryce) 則以為民主政體係指國家之政治權屬於國家人民全體而非屬於任何特殊階級者之謂。且謂在此種政體之下，國家採用投票制，在未發現其他方法以和平合法決定此紛歧之國家意思以前，政治由大多數人決定之。

以上所舉各學者之定義，以蒲萊士之說，較為合乎現代民主政體之一般形態，吾人不妨暫採用之。

民主政體可以分爲三種：一爲直接民主制，一爲代議民主制或間接民主制，一爲半直接民主制。

直接民主制，卽由人民全體自己會議，直接發表國家之意見，不用代表者也。此種制度，只能於人口甚少之國內行之。現在實行直接民主制者，爲瑞士之阿彭策爾（Appenzell）烏里（Uri）恩得瓦登（Unterwalden）葛拉熱斯（Glarus）四州。

但是在國家政治或地方政治中，予人民以創制（the initiative）複決（the referendum）之權者，亦可謂係有限制之直接民主制或半直接民主制。（中山先生之民權制與此同）。

代議民主制或間接民主制，卽國家之意思，非由人民自己會議決定，乃係由人民所選代表爲人民決定者也。但若嚴格論之，凡選舉代表之事，非在平等原則之下由人民全體或大多數人參加投票者，則其所選出之代表，只係人民全體中少數人之代表；由人民全體中少數人之代表決定國家政治，當然不能謂爲民主政治。然若人民全體或大多數皆有選舉權，而其代表亦係由全國人民或大多數人民之所選出，設其代表不能在實際上代表人民之意見而且有違反時，或人民於選出其代表之後，不能使代表須對

人民負責或須遵從人民之意見時，此種政治，亦不能謂爲民主政治。再就代議民主制之目的而論，則凡國家之重要官吏均須由人民直接選舉，使其在一定任期之內代表人民並對人民負責，必如是而後真正之民主政治可期；否則所謂代議民主制者，仍不免於虛偽也。

不過吾人若將以上所舉者爲標準，則今日各國之所謂代議民主制，鮮有能合格者。現在許多國家之選舉權，仍不能謂普及，而且多未有使代表須對人民負責之制度，其所謂人民之代表云云，誠屬欺人之談。又國家之元首，亦有非由人民選舉，而普通行政官均係由行政部所派，司法官有係立法部選舉或行政部任命者。

吾人若就今日實行代議民主制之各國而言，則大概只有立法部或議會係由人民選舉，或者只係議會中之一院係由民選。故今日代議民主制之實質意義，只等於國家之立法部或議會有爲民選者也。

第六節 共和政體

現在所謂共和政體，常與代議民主制有同一之意義。馬的生 (Madison) 之共和政體定義，謂係政府中之有代表制者，其一切政府之一切權力，係直接或間接由大衆

數之人民所授與，由執政者在一定任期或無過失之時期中行使之。又以爲共和制與直接民主制有二區別：

(一)共和政體之下，政治權係授與少數爲人民所選出之人員，直接民主制則政治權係由人民直接行使之。

(二)共和政體可行於人口衆多領土廣大之國家，直接民主制則不能如此。

此外馬氏以爲共和政體有兩種重要原則：第一，官吏不可有世襲之現象，若有世襲者，則與共和政體之意義不符；第二，代表制須建築在大多數選民及合理之基礎上，否則亦不可謂爲共和政體。

不過此處所云共和政體之意義，只係就其現在之情形而立論，至於其在古時之意義則非如此，古時於不具備代表制之政體，亦多以此名之，其例如古時稱羅馬，雅典，斯巴達等國之政體，爲共和政體者是。

第七節 內閣制

所謂內閣制，卽在此種政治之下，國家之元首只爲名義上之行政首領，立於不負

任何政治責任之地位，而關於行政部之政策及活動則由內閣決定，並由內閣直接向議會中之一院，（通常爲民選之衆議院）負責者也。內閣閣員通常係議會中多數黨之領袖，無論其係議員與否，彼等常有出席議會之特權，並可參加討論，但若非議會之議員時，則無表決權。關於重要之法案，內閣可向議會提出，且可在議會內擁護其所主張，必要時並須向議會報告一切政治情形，若議會中之衆議院，對於某一閣員或內閣全體投不信任票或提彈劾案時，或內閣所提出於衆議院之重要政策或法案或預算案爲衆議院所否決時，則內閣在此等情形之下，只有兩種途徑：一卽全體總辭職，一卽全體暫不辭職，將衆議院解散，使人民重新選舉衆議院之議員（是謂訴諸民意），若新選出之衆議院，仍不對內閣表同情，或反對內閣之主張，則內閣必須全體辭職，反之，若新選出之衆議院係同情於內閣時，則內閣卽無須總辭職。此等原則，卽通常所謂內閣對議會負政治責任之謂也。

至於內閣之組織，普通係有一總理及若干閣員，總理爲內閣之首領，而閣員亦有兼長部務或不兼長部務者。在未組閣之初，大都係由元首選擇衆議院中議席占大多數之某政黨之領袖，任爲內閣總理，使其提出閣員名單，以使成立內閣，（若衆議院中

之各黨均無議席占大多數者時，則以誰能聯合各政黨者受命組閣。內閣內之閣員，必須政見一致，否則即須全體辭職，重新改組。

第八節 總統制

所謂總統制，係指在此政制下之行政機關（包括國家元首與其閣員），關於其任期係在憲法上不受議會之干涉，而且其政策亦不須對議會負責者也。

此種政治制下之行政元首（通常為大總統），不僅為行政上之名義首領，乃係政治上之真正執政者，實際行使憲法及法律所予之一切權力。在此行政元首之下，亦有所謂閣員或國務卿，分長部務，但無所謂內閣總理。此種閣員或國務卿係行政元首之輔佐機關，就法律上言，其行動即元首之行動，彼等只對行政元首負責，並不向議會元首負責。行政元首選擇此種閣員或國務卿時，可以完全自由，不受若何拘束，大都係選擇自己政黨中之黨員充之，不必定為議會「多數黨」之份子，並且行政元首可以隨時將其撤換或留任，亦不必問議會對於此等閣員之究信任與否也。

採用總統制之國家，大抵立法部與行政部（議員）各自獨立，行政部與立法部之職

務，在憲法上區分謹嚴，如在美國——美國採總統制——之場合，則憲法不許閣員同時兼任議會議員。並且閣員不能出席議會，亦不能向議會提出議案，若有議案欲其成爲法律時，則除由議會中同情於其主張之份子代爲提出或辯護而外，實無他法。議會對於彼等不滿意或不通過其所希望之議案時，彼等亦無須辭職，但總統與閣員若犯有憲法上所規定之某種大罪，則可由議會彈劾，將其免職，然並非其政策須對議會負責也。依照通常之情形，閣員關於其政策係向行政元首負責，不向議會負責，而行政元首關於其政策亦不向議會負責，若此行政元首係由民選者，則只對選民負其政治上之責任而已。又總統制下之行政部無解散議會之權。

第九節 單一政體 (unitary government)

設國家政府之權力由憲法完全授與中央政府，而地方政府之權力或自治以及地方政府本身之存在，皆係由中央政府授與而來，則此種政體謂之單一制。此種政體之特徵，爲在憲法上無所謂中央與地方分權之事，簡言之即全國只有中央政府之權力及意思爲最高也。

但爲行政上之便利起見，採用此種單一政體之國家常在實際上將全國分爲各種地方行政區域，每一行政區域在一定範圍內亦有若干權力，或則竟可自治。不過此等地方行政區域之設立或變更及廢止，非由憲法，乃係出於中央政府之任意；無論此等地方行政區域內之政府有何等之權力或自治權，亦皆係由中央政府所授與，中央政府可以隨時將其增大或縮小之。簡言之，此等地方行政機關，乃係中央政府組織之一部份，乃中央政府所設立用以處理地方行政。其在法律上之地位係完全受中央之支配，並非有憲法上之保障者也。現在採用此種政體者，爲英國（指本土）及歐亞大多數之國家。

第十節 聯邦政體

聯邦政體與單一政體不同，在聯邦政體之下，政府之一切權力，係由此聯邦國之憲法（或其他特殊法律）將其分配於聯邦國之中央政府及各邦政府。

各邦政府不特非由中央政府所設立。而且在大多數聯邦國之場合，其情形恰係與此相反，卽此等聯邦國之中央政府，係由各邦（原來係國家）彼此同意而以聯邦國憲法

創設之者。聯邦國成立之後，中央與各邦之權限，均規定於憲法，各在其權限之範圍有最高之地位，可以互相獨立，故各邦之性質絕對不能謂係中央組織之一部份或代理者。蓋其自治權之範圍，係由憲法所決定，非由中央政府所決定，亦非中央治府之所能變更也。

由上所述，聯邦政體，可謂係如此之一種政治制度：即中央政府與各邦政府同在一共同主權之下，各在其憲法所定之限制內，各有較高之權力者是也。故此種政治制度係一國在憲法上有兩種互相獨立之政府，其性質當然與單一制不同，又因此有各邦之自治政府，故與集權制亦不同，此種政體當係邦聯制與單一制之調和產物。

又聯邦國各邦不僅爲地方行政區域而已，同時爲自治與自創立之政治社會，有其自己之憲法及政治制度。不過此種聯邦政體之各邦亦非與中央完全分離不相連續也。

聯邦政體之分權原則——聯邦政體之分權原則，係以各種事務之性質爲標準，凡事有全國之性質或必須全國一致者，劃歸中央政府管轄，凡事之係地方性質，或不必全國一致者，則由各邦自由處理。不過關於何者必須全國一致，學者見意不一，而各

聯邦國於此點，亦各不同。有許多之事務，在歐洲之聯邦國認爲須有全國一致之規定者，但在美國則由各邦自定。例如民法，刑法，商法，手續法，婚姻法，離婚法等，在德國（聯邦政體）係由中央規定，並且最近德國全國之司法權亦已全歸中央，而美國則反此。然美國現已見及此種之弊病，中央權力已有逐漸增加之勢。

現在大多數聯邦國，關於外交，宣戰，媾和，國內貿易，國外貿易，貨幣，特許，版權等等之事項，大率劃歸中央政府處理。

至於中央與各邦權限之規定方式，亦有兩種：第一種方式，爲中央之權在憲法上採列舉式，各邦之權在憲法上採概括式。卽凡屬於中央管轄之事，一一在憲法上載明，其餘未載明者，則概爲各邦之權限。現在聯邦國之由若干獨立國而成者，大概採用此種規定方式，其最顯著之例，爲美國德國。

第二種之規定方式，爲中央之權在憲法上採概括式，各邦之權在憲法上採列舉式，此係恰與第一種之辦法相反，現在適用此種規定方式者，大概其聯邦國係由一單一國家變成者也。其最顯著之例爲加拿大。

又現在各聯邦國之中央政府，亦有依照憲法對於各邦有若干干涉權者，例如在美國之場合，中央政府可以禁止各邦改變共和政體，並有權執行憲法上之規定及法律與條約以及聯邦法庭之判決或命令等，若有反抗者，即可用武力執行之。在德國之場合亦然，中央政府可以禁止各邦改變共和政體及內閣制，並可以武力強迫各邦履行憲法上所定之義務，至於加拿大與委內瑞拉 (Venezuela) 之中央政府，則有取消或否決各邦法律之權。奧大利亦有權禁止各邦改變政體。

此外美洲聯邦國若美國與巴西 (Brazil) 等，關於在各邦內執行中央之法律、收稅及其他事項，中央政府自己在各邦內設有官吏，專負執行之責，不必仰賴各邦政府，但在歐洲之聯邦國若德國瑞士，並澳洲之奧大利等，則中央在各邦之事務，均須仰賴各邦代為執行。其本身在各邦內並未設有執行此等事務之機關。故此實係歐洲聯邦國與美洲聯邦國間之一大異點。惟以吾人觀之，則此兩種制度亦各有利弊，何則？中央在各邦之事務，中央不自設官理處，而由各邦政府代為之，自不致有機關重複之弊，但中央之政治若一味依賴各邦政府，設遇各邦對於中央之某政策或法律保持反對

態度，則即恐政策或法律不易見諸實行也。

第十一節 瑞士制 (The Swiss system)

瑞士中央政府制，與前述之總統制及內閣制不同，乃係聯合總統制與內閣制中之某部份而自成爲一種制度者。依照瑞士之制度，國家之行政事務，係由聯邦執行委員會 (Federal Council) 處理，聯邦執行委員會係由上下兩院聯合會議選舉七人所組織，在習慣上此七人大概係由上下兩院議員之中選出，不過當選之後，必須辭去議員職務。聯邦執行委員會之任期爲三年，但上下兩院在其三年任期未了之前解散時，則新產生之上下兩院，往往重新改選執行委員會。故其任期亦常有變動。執行委員會每年自行在委員中選舉二人担任總統及副總統。總統之職務，爲在執行委員會開會時任主席，對於行政能行使監督權，在對外對內之重大儀式上可以代表國家，然而總統之實權，並不多於其他六人。因爲其他六人亦與總統相同，各兼爲一部之部長，所有政治上之問題，均須由執行委員會決定。

此種政制與內閣相同之點，卽此執行委員會係議會所選出，委員兼長各部，能對

議會提出重要法律案(包括預算案在內)，關於行政事務及政策，受議會之質問與統制，常常對於議會議步；其於內閣制不同之點：第一，執行委員不必屬議會中之大多數黨，且不必有共同政見；第二，議會於質問執行委員會之後，不舉行投票以表示對其信任與否；第三，執行委員會之政策，為議會所拒絕或修改時，執行委員不必因此而辭職；第四，執行委員會無解散議會之權。

其與總統制不同之點，第一，瑞士制之總統非行政上之真正首領，而執行委員會之地位在於總統之上；第二，執行委員會有向議會提出法律案之權，此為總統制所未有者；第三，執行委員會無否決議會決議案之權，而在總統制則總統有此權；第四，執行委員會本身不能決定政策，其政策須受議會之統制，而在總統制則總統可以獨立決定其政策，故學者有謂瑞士之執行委員會在實質上等於議會之一附屬行政機關者。至於就執行委員會無解散議會之權而論，此點在外表上似可謂與總統制同，然而實質上則根本有異，蓋在總統制之場合，總統不能解散議會，係以三權分立為根據，而在瑞士制之場合，其理由則係以議會為民意之惟一機關，執行委員會應服從之。

第十一章 各種政體之利弊

第一節 君主政體之利弊

如前所述，君主政體有兩種相反之形式，一為專制君主政體，一為立憲君主政體，此二者之性質既不同，則吾人研究君主政體之利弊時，自以分別研究為宜，可不待論，現請就此二種政體分別說明之：

甲、專制君主政體之利弊

依據現在一般所公認者，專制君主政體之利，有左列數點：

- 一、組織單純；
- 二、活動敏捷；
- 三、意志統一；
- 四、政策有繼續性；
- 五、較在民主政體之場合，法律易于執行；
- 六、君主在各階級之上，不受牽制，故其對於民衆常能持公正之態度，不偏不倚

，維護社會上之正義；

七、凡未開化之民衆或政治知識程度甚低者，若實行此種政體，最易收訓練民衆之效；

八、君主既爲一國之主，則其私人之利益與民衆之利益關係必密，自比主權之操在多人手中而各人利益不相同者爲優；

九、君主採納羣情極爲自由，亦較多數人政治易守祕密；

十、君主之決議縱有不當之處，亦不過違背人情而已，若決議出于多人會議，則意見參差輕率之處更多；

十一、君主出號行令，前後不相矛盾，若多人會議則難如是，往往彼此意見相左，甚且訴諸武力而引起內戰。

至其弊端，在于專制君主政體爲君主個人獨攬國家大權，其政治之良污，全繫於君主之賢否；君主賢則政治有辦法而有以上所述之利，君主不賢，則政治即腐敗惡劣，且較其他政體爲甚，誠所謂有百害而無一利者也。夫專制君主之繼任人選，大都係

由世襲，則自不能望其君主之皆賢矣。依照蒲萊士之統計，則歐洲自十五世紀末葉君主世襲制度確定之後，君主能忠於其職而爲人民謀福利者，其數甚鮮；職是之故，世人對於專制君主政體多不敢贊同焉。

乙、立憲君主政體之利弊

立憲君主政體之利，第一，在於君主之權受憲法之限制，設使君主祇係徒擁虛名，而政治之大權，實際由內閣大臣（代表議會之多數黨 the majority Party）以君主之名義行使而對議會負責時，則此種政治，除君主爲世襲而外，其餘皆與共和國之民主政治無異，而可達到民治之目的；第二，在於君主爲世襲，可以無共和國時常選舉元首之紛擾，而且可以節省此種選舉之費用；第三，因爲君主之地位，在各階級與各政黨之上，不牽涉其他關係，故在實際上成爲國家內部團結之重心，其作用較大總統之不能免除政黨關係者，更爲有力；第三，立憲君主政體下之君主，大都爲虛名君主制，即君主只是徒擁虛名，統而不治（He reigns but not governs）；故君主之賢否，與政治無若何關係，是雖世襲亦不致有專制政體場合所生之弊。以故此種政體現在

尙少非議之處；然而君主爲一傀儡，不自決定國家政事，而一任其輔佐爲之設其輔佐者不得人，則國家必受影響，故此不可謂非立憲君主制下之一缺點也。

第二節 貴族政體之利弊

吾人研究貴族政體之利弊時，對於貴族政體之有種種形式，亦當注意。貴族政體有建築於血統或財富，教育，政治家，軍事家，宗教家種種之上者，其性質頗不同，故其利弊亦各有別，不過貴族政體之形式雖有種種而其根本之原則則一，卽所謂少數人之政治者是也。設使此係賢人執政，則此種政體或將爲政體中之最善者；但若執政者之執政原因係血統或財富時，則此種政體，恐又將爲政體中之最惡者矣。又今日關於貴族政體與寡頭政體之區別，已不注意，故貴族政體亦因與寡頭政體不分之故，而在現在已漸成爲一種惡劣之政體名稱。

爲貴族政體辯護者，每謂貴族政體注意執政者之品質而不注重於數量，係使有政治之天才或經驗者從事政治，其結果必較普通人之政治爲佳，而且此種政府往往有保守之性質，不似民主政治之徒憑感情用事，亦其一利；此種論據，自然有相當之理由

，不可漠視，但貴族政體之最大缺點，在於不易發現一種原則以決定誰人爲最適於處理國政者，且卽云能發現此種原則矣，但欲使此最適於處理國政者不存自私自利之心，則亦難於保證。現在一般人均承認最適宜於處理國政之人不必定屬某一閥閱，蓋政治天才，因人而異，不必能由其父而傳於其子也。

第二節 民主政體之利弊

就理論上言，民主政體似爲政體之最優一種，因其有以下之優點，非其他政體之所能及。

第一，政府之組織以人民爲主體，與古代帝王之專制政府或一階級所組織之政府，迥然不同；

第二，人民對於國家之立法皆有發言權，故能引起民衆對於國事發生興趣，其訓練民衆，啟發民智，加增人民對於國家之責任心，實於人民個人生活上加上一層新的意義；

第三，在此種政體之下，因爲政治由民意爲轉移，故其革命之舉動較在其他政體

下發生者爲少。

不過民主政體可以非議之處亦甚多，茲略舉其中最要之數點如次：

第一，民主政體重量不重質，其結果必只爲愚蒙或平庸之政治，不能適應現代國家政治上之需要，蓋以現代政府事務，其性質頗專門，而關於行政立法方面之事，均非賴專門人材執行不可也。

第二，直接民主制，只能實現於人口甚少及民智較高之國家，若屬人口衆多之大國或民智甚低落之國，則直接民主制頗難運用，自不待言，但現代之國家多屬領土廣大人民衆多而且民智之水平甚低，則是直接民主制與現在各國之情形多不適合，而無法期其實現，蓋顯然矣。

第三，現在各國所行之代議制並不能完全代表民意，可謂已失去民主政治之實質，而且流弊甚多，不可勝數，故就現在所行之代議民主制而論，亦不能諱言其爲失敗，則民主政治之不易實現可知也。

第四節 內閣制之利弊

內閣制之優點，就其大者言之，有左列四者：

一、可以實現立法部與行政部之合作 在內閣制之下，實際上負行政之責任者爲內閣，而內閣閣員往往爲立法部（即議會）中多數黨之領袖人物，有指揮立法部之勢力，故內閣之政策或議案，立法部鮮有不通過者，且立法部與行政部若發生齟齬時，亦有一定之方法以解決（即內閣總辭職或解散衆議院），故行內閣制之國家，其行政部與立法部常能保持合作之狀態，其由此所發生之利益當然甚多；

二、可使行政部對民意之機關負責 在內閣制之下，內閣不爲立法部所信任時，則除解散立法部之一部使其重新改選外，內閣必須全體辭職，此種現象爲行政部對民意機關負責之制度，若立法部真能代表民意，則因內閣對立法部負政治上責任之結果，而真正之民主政治，即可由此實現。

三、可以有伸縮性 在國家緊急之場合，政治上需要特別之人物執政時，採用內閣制之國家即可隨時改換內閣，較之總統制之不能隨時變更行政首領者自富於伸縮性，故此制有適應國家緊急環境之利益。

四、可以集中國家之優秀人材 卽內閣閣員常係立法部中之政黨領袖人物，無能之士，決不獲應選，故適用內閣制之國家，其國家之優秀人才可以集中於內閣內，而國家之政治自亦因而日有進展。

但是內閣制亦非無可攻擊之處，舉其最重要者：

第一，內閣制將行政部與立法部聯成一氣，顯然違反三權分立之原則，而結果將演成立法部或行政部之專制政治；例如英國政治卽有人認爲係少數政黨領袖獨裁。

第二，內閣制只適宜於有二大政黨存在之國家，若一國之政黨太多，而在立法部中又無一黨能占大多數時，則適用內閣制，足使政局不易安定，而內閣有隨時崩潰之虞，其最顯著之例卽爲法國內閣制之歷史。現在世界各國小黨甚多，而能在立法部中有一黨占大多數者甚少，故內閣制在此等國家卽均不宜採用。此亦實際之情形也。

第五節 總統制之利弊

總統之制優點如左：

第一，採用總統之國家，大係嚴資格維持三權分立之原則，而將行政部，立法部，司法部之職權，完全規定於憲法中，各部在其憲法所規定之權限內，可以獨立行使職權，不受其他部之牽制。行政部之實際行政首長通常爲大總統之自身，其內閣閣員不過受大總統之指揮爲大總統執行政務，而且同時只向大總統負責任不受立法部之任何牽制。總統在其任期以內，可以獨立決定其政策並行使其政策，立法部對於大總統亦不能加干涉（除非大總統犯有憲法上所規定之大罪），故在此種總統制之下，若大總統之個人爲有雄才大略者，則在其任期中可以盡量展其所長，而可以爲國家建立不朽之功業，此徵諸美國實行總統制之情形，確係如是，故此點確爲總統制之利益。

第二，在總統制之下，大總統在行政方面可以獨斷獨行，不受牽制，設國家在戰爭時或緊急之場合，而行政方面之一切處置，既皆可期其迅速敏捷，則自不

致於有「坐失機宜」之弊矣。至在平時，則亦有行政效率上之利益，故此確係總統制之優點。

然而總統制之缺點亦甚多，其最顯著者，爲：

第一，爲在此種度制之下，行政部獨斷獨行，不對立法部負責任，則其結果將易成爲行政部之專制；所謂民主政治，恐不可期矣。

第二，行政部與立法部之間，缺乏聯絡，各自爲謀，則在立法方面亦將減少效率，可不待言，若大總統所屬之政黨非立法部之大多數黨時，則行政部若與立法部發生衝突，即無調和辦法，此種行政部與立法部之不能合作，當然對於其國家之整個政治情形，大有妨害，徵諸美國實行總統制之歷史，確係如是，故此確爲總統制之一缺點。

第六節 單一制或中央集權制之利弊

單一制或中央集權制之優點，約言之：

第一，爲全國之法律與政令及政策皆能統一；

第二，中央政府爲全國政治權力之掌握者，無論對外對內，中央政府皆有完全處置之權，而政治上之效率當可因而表現；

第三，凡民智低落之國家，適用單一制或中央集權制，不特政治易於推進，而且
有間接訓練民衆之效果。

但其缺點亦多，其最顯著者，爲：

第一，爲中央之權太重，各地方不能有自由發展之機會；

第二，中央政府所立之法律，不必能施行於各地而無流弊；

第三，中央之權太重，其工作亦太多，有時對於各地方之政治設施，不免有遲緩之弊。

第七節 聯邦制（或分權制）之利弊

聯邦制（或分權制）有左列優點：

第一，可使各地方在一定之範圍內，可以自由發展，而能自己完成其本身之需要；

第二，此制有調和統一與自治之功用。

至其缺點則爲：(一)中央政府對於外交之事件，有時爲各邦之權限所限制，不能自由；(二)對於國內之事，中央之權力太小，不能適應政治上之需要，例如美國現在急需統一各邦之法律，但中央政府爲權限所束縛，不能進行，即其一例。吾人就世界之歷史及現在世界之趨勢而言，可以得一結論，即凡屬原來統一之國家鮮有不採單一制者，而採聯邦制亦均係爲聚合若干國家而漸進於統一國家之一步驟，蓋國家之趨勢均以日進於統一爲原則，而政治之趨勢，亦自以日進於集權政治爲原則也。

第十二章 俄羅斯式之蘇維埃制

第一節 蘇維埃的起源

蘇維埃(Soviet)之意義爲議會或委員會，在最初時，爲工人代表所組織之一罷工執行委員會。一九一七年三月俄羅斯革命成功後，總罷工雖告一斷落，但是蘇維埃仍存在，並且加入許多士兵分子。當時臨時政府曾於是年五月間與蘇維埃共同組織內閣

但仍法馮救濟軍事與經濟之紛亂。及秋，情形更複雜，城市工人已占據各工廠，鄉村農民亦驅逐地主，而占領其土地，加之社會民主黨之布爾塞維克派(Bolshevik)復欲擴充勢力，利用工人與軍隊，於十一月間推翻臨時政府，獲得政權，於是由各處蘇維埃代表會議選任人民委員(Council of People's Commissars)，以列寧爲主席，以託洛斯基(Trotsky)長外交，於十一月八日正式宣告新政府成立。當時新政府之最大政策有三，一爲與德國媾和，二爲舉行社會經濟革命，三爲確立以蘇維埃制度爲基礎之政治組織。及至一九一八年夏，全俄蘇維埃會議(All-Russia congress)通過布爾塞維克領袖所預備之憲法，於是蘇維埃制取得憲法上之正式根據，而此憲法亦成爲各蘇維埃社會主義共和國憲法之藍本；一九二二年十二月三十日聯邦蘇維埃大會開會，經各蘇維埃代表三千零七十七人之決議，創立蘇維埃社會主義共和國聯邦並制定蘇維埃社會主義共和國聯邦成立宣言及規約，一九二三年七月六日經蘇聯中央執行委員會通過施行，於是蘇維埃社會主義共和國聯邦(Union of soviet Socialist Republic)在法律上正式成立。普通簡稱之爲蘇維埃聯邦或蘇聯。

在此有須附帶說明者，即蘇維埃社會主義共和國聯邦之構成份子，爲俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國(The Russian Socialist Federal Soviet Republic)，烏克蘭蘇維埃社會主義共和國(The Ukraine Socialist Soviet Republic)，白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國(The White Ræstian Socialist Soviet Republic)，外高加索蘇維埃社會主義聯邦共和國(The Trans-Caucasian Socialist Soviet Republic)，烏士貝克蘇維埃社會主義共和國(The Socialist Soviet Republic of Uzbek)，吐谷曼蘇維埃社會主義共和國(The Socialist Soviet Republic of Turcoman)，泰琪克斯坦蘇維埃社會主義共和國(The Socialist Soviet Republic of Tajikistan)等。此七國家皆係蘇維埃國，其中俄羅斯共和國內包含Bashkir, Tartar, Kirghiz, Dagestan, Crimean, Yakutsk, Karelian, Chuvash, Puriat-mongol, Kazak, 伏爾加河日耳曼共和國等自治共和國(The Autonomous Republics)及半自治區(Autonomous Regions)：外高加索聯邦共和國內包含喬治亞(Georgia)亞爾美尼亞(Armenia)阿本倍強(Azerbaijan)三獨立國，烏克蘭蘇維埃社會主義共和國內包含Molavia共和國。蘇聯內各分子國之

蘇維埃制，皆係倣效俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國，故吾人於蘇維埃制之上冠以俄羅斯式等字，實即俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國式之簡稱，亦可簡稱爲蘇俄式。

第二節 蘇維埃制之特質

蘇維埃之特質，約言之，有左列五點：

第一，爲保證無產階級專政之制度 俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國憲法開宗明義第一章第一條云：「俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國之任務，在於保證無產階級專政……」，故第二條即規定一切權力屬於工農兵哥薩克代表蘇維埃，又第六十八條規定享有選舉權及被選舉權者，以下列三種人民爲限：

- (1) 凡從事生產勞動與公共事業勞動以生活者，及從事家庭事業以保證前者有從事生產勞動之可能者；
- (2) 工農紅軍及海軍兵士；
- (3) 屬於以上二類之公民而現時失去勞動能力者。

此外下列各種人民，一概被剝奪公權，即(一)雇傭他人以謀利者，(二)

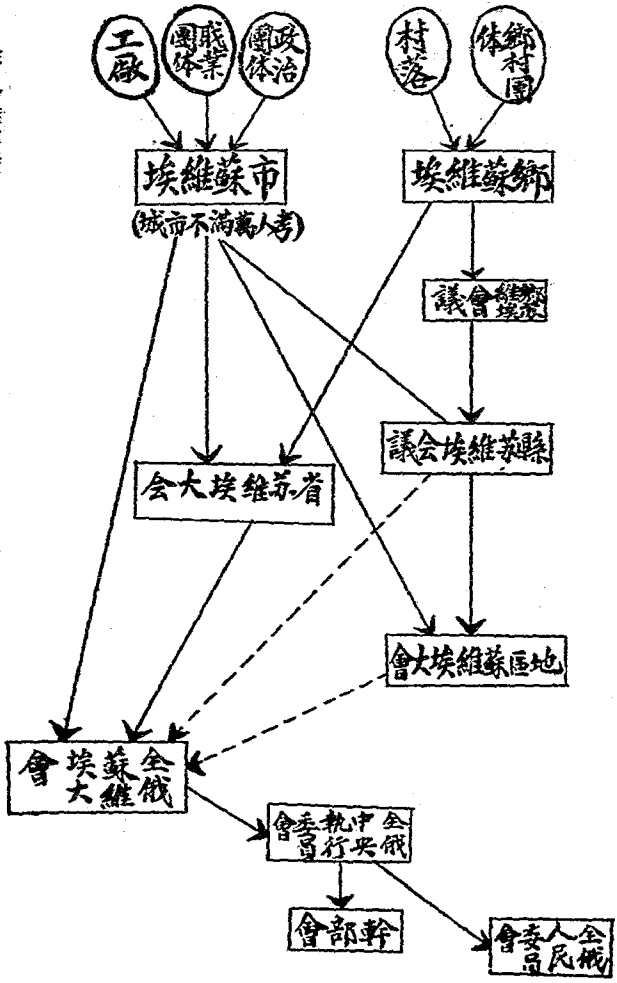
不以勞動而恃資本，企業，財產之收入而生活者，(三)商人代理人及中間販賣人，(四)僧侶及屬於各種教派之教士之以宗教為職業者，(五)舊俄警察志兵隊保衛局之雇員，舊皇室人員及警察憲兵刑事長官，(六)神經病患者，(七)經法院判決剝奪公權者。

似此種之情形，蘇維埃制完全係建築在無產階級之上，用以鞏固無產階級之專政權，不問可知，但至現在則憲法於此已有修改。

第二，為選舉採用職業或團體代表制 即選舉代表時不以地域或個人為單位而以職業或團體為單位，依照職業或團體為單位所選代表而組織之蘇維埃，其性質當然與以地域或個人為選舉單位所選出之議會不同。其選舉之系統如左圖

政治學概論

註
 省蘇維埃會議若不能在全俄蘇維埃大會以前召集，則可改由縣蘇維埃選代表，故於縣蘇維埃與全俄蘇維埃大會之間，以全俄蘇維埃大會之召集表示之。此外地區蘇維埃大會，故亦以虛線表示之。

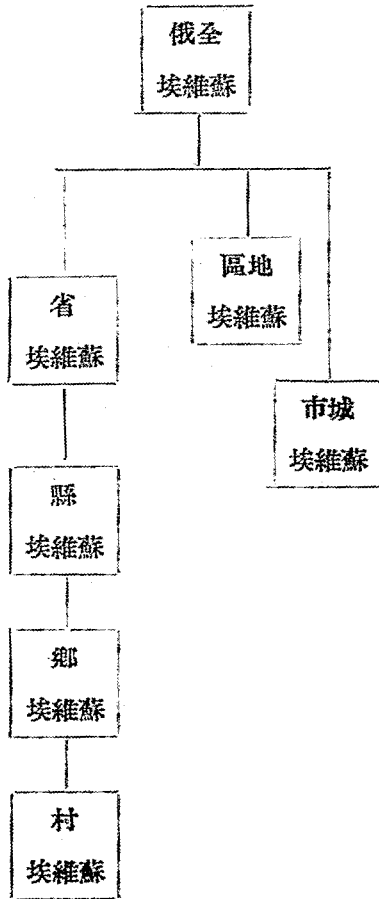


第三，爲城市勞動者享有特別選舉權之制度。在全俄蘇維埃大會中，城市蘇維埃每選民二萬五千人可以選派代表一人參加，但鄉蘇維埃則不能直接選派參加。全俄蘇維埃大會之代表，而祇能間接由省埃蘇維埃選派，每十二萬五千居民得派代表一名，故從全俄蘇維埃大會代表之分配而言，城市勞工享有特別選舉權利。再從城市代表之鄉代表之人數比較，亦幾爲五與一之比例，且在全俄蘇維埃會議中，城市蘇維埃有直接選舉之代表，復有間接由省蘇維埃所選之代表，是城市蘇維埃在全俄蘇維埃大會中有兩重代表，自然城市勞動者在該會之勢力亦因之而特大。此即城市勞動者享有特別選舉權之結果也。

第四，爲分權組織之消滅。依照蘇俄憲法，蘇俄之中央組織，與其他國家之組織均不同，即在其他國家之組織中有分權制度存在，而在蘇俄之場合，則不如是，其全俄蘇維埃大會爲憲法上俄國最高主權寄託之所，可以樹立國家大政方針，在閉會期間，則其權力由全俄中央執行委員代爲行使，此委員會之權力甚大，在憲法上認爲俄羅斯蘇維埃共和國最高之立法行政機關及監督

機關，與近代所謂三權分立之原則大相逕庭，其次則人民委員會，亦係行使立法行政之兩種職權。是故就蘇俄之政治組織而論，可謂無所謂分權制也。

第五，爲蘇維埃制度係一種向心的制度。蘇俄之政治組織，係層層由下而上漸次集中，依照蘇俄憲法第三章之規定，以全俄蘇維埃大會，全俄中央執行委員會及人民委員會爲權力之最高機關，並其基礎係建築在城市與鄉村之蘇維埃上，由此等城市之鄉村之蘇維埃依法選舉代表於是至最後有上述三機關之產生，而此三機關之權力又爲全國中之最大者，故此三機關之產生情形而論，可以謂係民主集權，而就其由下而上之向心情形言之，亦可謂蘇維埃制似一尖塔，城市之鄉村之蘇維埃爲此尖塔之基，而上述全俄蘇維埃大會等則爲此尖塔之頂，茲將蘇維埃之組織系統作圖示之於次：



第二節 蘇維埃政府之中央組織

關於蘇維埃政府之中央組織，可分爲兩種說明之；一、俄羅斯蘇維埃社會主義聯邦共和國（即蘇俄）方面蘇俄之中央政府組織，爲（一）全俄蘇維埃大會，（二）全俄中央執行委員會及其幹部會，（三）人民委員會及其附屬機關。

全俄蘇維埃大會（All-Russian Congress of the Soviets）係由省市蘇維埃所選出之代表組織而成，爲蘇俄之最高權力機關，每年十二月下旬由全俄中央執行委員會召集常會一次，但由蘇俄全國人口二分之一以上地方蘇維埃之請求或由全俄蘇維埃大會之自身發起，均可集召臨時會議。依憲法上之規定，其職權最大，一則國家之主權屬於蘇俄蘇維埃大會（第十二條），二則蘇俄蘇維埃大會爲國家之最高權力機關，凡立法司法行政等國家一切政務，統取決於大會（第二十四條），三則有權制定修正或增補蘇維埃憲法，並批准講和條約（第五十一條）。不過在實際上全俄蘇維埃大會不自裁決關於國家統治之一切問題，普通係只以制定蘇維埃政權組織之根本原則，指示該大會閉會後蘇維埃政權諸機關應採之行動方針，選出該大會閉會後執行蘇維埃政權之全俄中

中央執行委員會，爲其行動之界限。並且講和條約之批准一事，亦通常由全俄中央執行委員會行之。

全俄中央執行委員會(All-Russian Central Executive Committee)係由全俄蘇維埃大會選出委員三百八十六名所組成。根據第七次全俄蘇維埃大會之決議，全俄中央執行委員會每月由幹部會召集一次，臨時會由幹部決定，或由人民委員會提議，或由全俄中央執行委員會全數三分之一之請求召集之，第九次全俄蘇維埃大會規定本委員會常會每年至次須召集三次，每次會期務須時間長久。委員之任期爲一年，各委員均須按時出席應參加之各會議，若無正當理由而缺席三次者，則即取消其資格，由候補中央執行委員(共百二十七名)遞補，委員兼任其他職務者，不得兼薪，亦不得收受津貼。此外委員非經幹部會或議長之承諾，不受拘留。

全俄中央執行委員會之職權，範圍甚廣，憲法第十二條規定：國家主權屬於全俄蘇維埃大會，全俄蘇維埃大會閉會期中，則屬於中央執行委員會，又第三十一條規定中央執行委員爲蘇俄立法行政及監督之最高機關，故對於任何問題均有過問之權，不

過須對於全俄蘇維埃大會負其責任。

全俄中央執行委員會，因為委員太多，不便處理政務，乃由該委員會選任委員，組織全俄執行委員幹部會 (Presidium)，於中央執行委員會閉會期中處理一切國事，不過須對中央執行委員會負責任，其決議事項，可由中央執行委員會廢止，恰如中央執行委員會之決議事項可由全俄蘇維埃大會廢止也。

全俄中央執行委員會，有以下之附屬機關，即(一)饑饉救濟中央委員會，(二)兒童生活改善委員會，(三)農村經濟及農村產業援助委員會，(四)全俄傷病赤兵及廢兵救濟委員會，(五)蘇俄中央記錄保存所，(六)馬克司及恩格司學院，(七)社會主義學院等是。此等附屬機關，多在各地設置分會或代辦所。

現在略就人民委員會 (Council of People's Commissars) 述之。人民委員會亦稱為人民委員會大會議，依憲法之規定，應以議長及十七名人民委員組織之，人民委員由中央執行委員會任命之。並有代理委員二名。

人民委員會，為一行政而兼有立法權力之機關，依照憲法所規定，此委員會得「

發布政令，指令，且爲期政務執行之正確迅速計，得採取一切必要之措置」，又第八次全俄蘇維埃大會承認憲法第三十八條付與人民委員會之政令發布權，可作爲法律發布權解釋，則人民委員會亦有立法之權力，毫無疑義，不過其此種權力，小於全俄蘇維埃大會與全俄中央執行委員會及其幹部，人民委員會之決議事項，可由上述之各機關廢止之。人民委員會須對中央執行委員會服責任，受其管轄。至於其在行政方面之主要使命，在於指導各人民委員部（行政各部），以實現政務之統一與調和。

全俄中央執行委員會，該委員會幹部會，該委員會議長，人民委員會議長，人民委員會小會議，人民委員會祕書長，勞動國防院祕書長，各人民委員部，全俄勞動組合本部，中央統計局，消費合作社全俄中央聯合會，均可向人民委員會提出議案。人民委員會開會時，必須有表決權之委員八名出席（各人民委員及委員缺席時之代理者與該委員會所承認之報告委員均有表決權），一切事項，由半數決定。各人民委員部，對於其決定，得由人民委員署名向全俄中央執行委員會幹部會提出抗議，若在法定期間無人提出抗議，則人民委員會之決定，即發生法律上之效力。

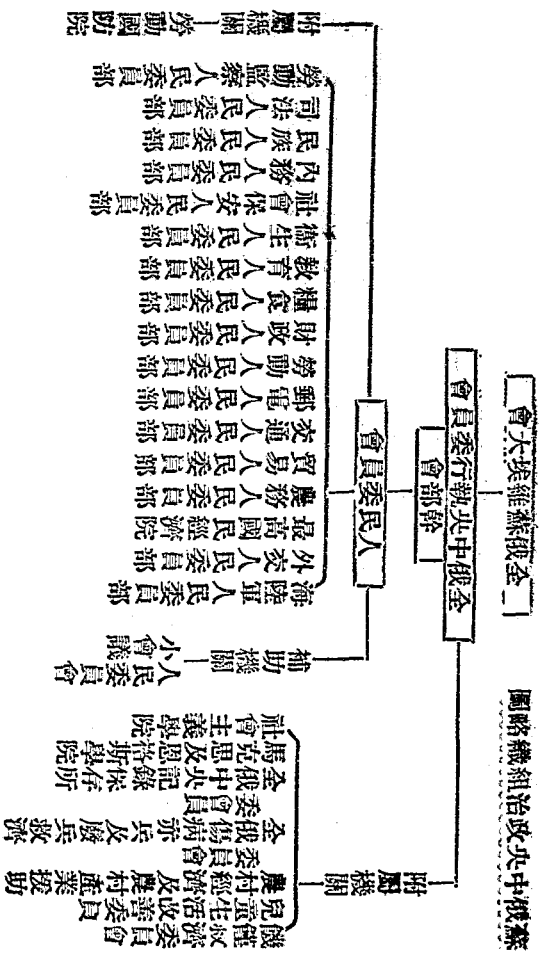
人民委員會下設十七部，即（一）海陸軍人民委員部（二）外交人民委員部（三）最高國民經濟院（四）農民委員部（五）貿易人民委員部（六）交通人民委員部（七）郵電人民委員部（八）勞動人民委員部（九）財政人民委員部（十）糧食人民委員部（十一）教育人民委員部（十二）衛生人民委員部（十三）社會保安人民委員部（十四）內務人民委員部（十五）民族人民委員部（十六）司法人民委員部（十七）勞農監察人民委員部等是。每一人民委員部以人民委員一人爲首長。並且各部均有最高幹部，幹部委員須得人民委員會承認，其意見不能絕對拘束人民委員，不過有向人民委員會及全俄中央執行委員提出抗議之權。各人民委員部之地方機關爲地方（地域，省，縣，鄉，村）蘇維埃執行委員會之各部。

此外人民委員會有人民委員會小會議，爲人民委員會之補助機關，由人民委員會任命（一）議長及副議長（二）代表司法人民委員之委員一名，代表財務人民委員部之委員一名，代表勞農監察人民委員部之委員一名（三）部外委員二名共同組織之。人民委員會小會議之議決事項，在法定期間內若無抗議，則任由人民委員會議長署名條件之下，可與人民委員會之決議有同一之效力。

又勞動國防院亦爲人民委員會之附屬機關，根據第八次全俄蘇維埃大會之決議，勞動國防院之組織分子，爲人民委員會議長，海陸軍人民委員會，最高國民經濟院，財務人民委員會，貿易人民委員會，勞動人民委員會，交通人民委員會，食糧人民委員會，勞農監察人民委員會，以及全俄勞動組合本部所選派之各委員。此外中央統計局局長得出席勞動國防院會議，但只有發言權。至於勞動國防院之主要任務，則在於謀國防及經濟組織之安全，並在此範圍內，統一調和各人民委員會之政務。其決議之事項，各人民委員會及其他中央與地方之諸機關，均有施行之義務，但無法律上之效力，人民委員會與全俄中央執行委員會均得取消之。

以上關於蘇俄之中央政制，業已略加說明，茲爲得一簡單之觀念起見，特再爲圖示之於次。

蘇聯中央政治組織略圖



蘇聯中央政治委員會

1949年

二、蘇維埃社會主義共和國聯邦方面：

蘇聯之最高權力機關，為聯邦蘇維埃大會 (Union Congress of Soviets)，本大會由各共和國省蘇維埃大會按每住民十二萬五千人中選出代表一名，城市蘇維埃大會按每選民二萬五千人中選出代表一名組織；每年由聯邦中央執行委員會召集常會一次，其臨時會由有共和國兩國以上之請求召集之。聯邦蘇維埃大會除關於各共和國之自由退出聯邦及各共和國領土變更，不加干涉外，有行使憲法上所指定之一切權力，並有修改憲法之權。

聯邦蘇維埃大會閉會期中，其權力行使機關，為聯邦中央執行委員會。本委員會由聯盟會議與民族會議組成。聯盟會議 (Soviet of the Union) 由聯邦蘇維埃大會內列席各代表，依照各共和國住民人數之比例，選出三百七十一委員 (現增至四百五十外候補一三八人) 組織之，民族會議，則以各聯盟共和國各選出代表五名 (有兩國各選代表一名) 及各自治州三十各選出代表一名組織。此二議會之權限相等，任何交付中央執行委員會討論之法律案，非經此二會議通過，均不能發生效力。如兩會議之意見不一致時，則由兩會議組織調和委員會以決定之。調和委員會不能解決時，則交中央

執行委員會（即兩會議聯合會）決定之，如亦無結果，則交聯邦蘇維埃大會作最後決定。又聯盟會議與民族會議各選九人爲主席團。

蘇聯中央執行委員會爲聯最高立法機關，得制定批准法律，通過預算案，接受各人民委員部（即政府各部）之報告，討論並決定對內對外政策大綱。並得停止或取消聯邦中央執行委員幹部會（*Presidium of the Union Central Executive Committee*）及各共和國各自治區蘇維埃大會中央執行委員會之命令及決議。聯邦中央執行委員會之主席爲蘇聯國家之對外代表，相當於他國元首。

聯邦中央執行委員會在閉會期中，由中央執行委員會幹部會爲聯邦之最高立法，執行及命令機關。本幹部會係由聯盟會議之主席團九人，民族議會之主席團九人及中央執行委員會全體會議所選出之委員九人組織之，故幹部會之委員共二十七人。中央執行委員會於實際上每年開會不過三次，故幹部會爲最有實權者，其主要之職權，爲（一）監督蘇維埃聯邦各機關對於蘇維埃憲法之實施；（二）監督各機關對於聯邦蘇維埃大會或聯邦中央執行委員會幹部會各種議決案制執行。並有權停止或取消聯邦人民委員會之政令及命令。

聯邦人民委員會爲一行政兼立法之機關。其組織係由聯邦執行委員選舉議長一人及副議長二人並十五部人民委員成之。十五部人民委員分部執行聯邦政府之命令及議決案，其效力得直接及於聯邦全領土之內；各共和國如有異議，得向聯邦中央執行委員會提出抗議，但無停止其實施權力，能取消或停止聯邦人民委員會之政令及命令者，只有聯邦中央執行委員會及其幹部會。

聯邦人民委員會之主席，相當於內閣總理，各人民委員則相當於內閣閣員。人民委員會所設之人民委員部，可以分爲甲乙兩種；甲種爲一般人民委員部，係有一般性質，管理聯邦全境內之事務，在加盟之各共和國內均派有該委員部之代表，但不另設部。乙種爲統一人民委員部，管理屬於聯邦政府權限內之事務，其屬於加盟共和國權限內者，則由各共和國政府內所設之同名人民委員部管理之。甲種人民委員部共有七個，即外交人民委員部，陸海軍人民委員部，國內供給人民委員部，國外貿易人民委員部，陸上運輸人民委員部，水上運輸人民委員部，郵電人民委員部等是。乙種人民委員部共有八個，即重工業人民委員部，輕工業人民委員部，木材工業人民委員部（以上三部係一九三二年一月取消人民最高經濟委員後所設立者），農業人民委員部，

勞動人民委員部，財政人民委員部，國家計劃委員會，工農監察委員會等是。各人民委員部均以人民委員為主席，並直接對中央執行委員會及其幹部會負責。各人民委員部為行政機關，無立法權。

聯邦人民委員會尚設有一小組委員會，名為勞動國防院，可謂係聯邦人民委員會之一附屬機關，專事制定關於國民經濟生活之法則，其主席由人民委員會主席兼任之，其委員則由陸海軍，重工業，輕工業，勞動，陸上運輸，水上運輸，農業，國內供給，國外貿易，工農監察各人民委員兼任之。蘇聯總工會亦得派代表列席於勞動國防院。勞動國防院之決議案，除可由聯邦中央執行委員會修正外，中央及地方各機關，應一律遵守。但勞動國防院僅為設計及立法機關，其計劃之法案執行則須由各人民委員部為之。

此外聯邦人民委員會尚設有國家政治部(簡稱G.P.U.)專門辦理裁制反革命及盜匪等事，不過不似革命初期所設懲治反革命非常委員會(即Meka)之嚴峻也。其內部分六股，即(一)國外股(二)經濟股(三)運輸股(四)軍事股(五)密探股(六)行動股。各股均設警察隊。並得施行拘捕及審判。但拘捕犯人須於四十八小時內通知最高法院檢

察官，並須於一個月內審判。拘捕及審判之詳情，均須通知總檢察官。又其審判手續分爲兩種：一爲行政案件可由政治部自行審理，但判決權最大以監禁三年爲限；一爲屬於政治部審判庭之案件，須由政治主席團共同審判，有審決死刑之權。以上兩種案件在其最後一審時，均須由檢察官到場。檢察官及聯邦中央執行委員會可取消國家政治部之判決。被告之親友並可將判決之案向中央執行委員會提起上訴，上訴判決後，仍可向中央執行委員會請求特赦。

聯邦人民委員會之附屬機關，除上述勞動國防院與國家政治部外，尚有一中央統計局。

至於直屬於聯邦中央執行委員會之機關，尚有一聯邦最高法院，由中央執行委員會幹部任命議長，副議長，委員五名，各共和國最高法院選派主席四名共十一人組成。其所負之任務幾與美國聯邦最高法院相倣，則其地位之重要可想而知矣。茲將其職權簡述於次：

- (一) 聯邦總立法範圍內給各最高法院之命令及指導；
- (二) 在聯邦最高法院檢察官之職務上，審查各邦最高法院之法令，判決與裁判，

並在各邦有違犯聯邦總法律時或各邦對別邦利益有妨害時，提出控告於中央執行委員會；

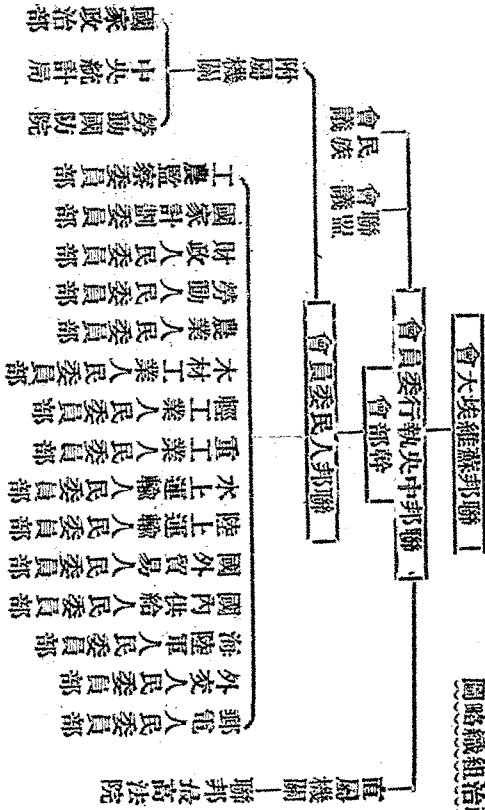
(三)受聯邦中央執行委員會之委託，根據憲法，給各邦任何法令之合法與否之決議。

(四)裁判各邦間關於法律之爭論。

(五)審理聯邦高級職員之瀆職事件，及有關聯邦二共和國以上之特別民刑事件。其次則聯邦最高法院中央執行委員會幹部會所任命之檢察官，其責任為發表關於聯邦最高法院之一切問題之意見，以此意見提出於該院會議，若對聯邦最高法院全體會議之決議有異議時，則提出抗議於聯邦中央執行委員會主席團。

關於蘇聯之中央政制。以上所述，不過為其學學大者，並因其制度時有變遷，本章所參攷之材料，雖為時期較近者，然亦或有遺誤之處。茲將其政制為圖示之於左：

蘇聯政治組織略圖



第四節 結語

以上已將蘇維埃之起源，蘇維埃制之特質，以及蘇俄與蘇聯之中央政制，大體加以說明，吾人對於蘇維埃制或有相當之了解。所最須注意者，其一，即在蘇維埃國家內，行政與立法並未分權。其二，即蘇俄與蘇聯之中央執行委員。人民委員會，勞動國防院等，均有立法權，此種組織，若在他國必感困難，因為各部份之立法權不免互相衝突也；但在蘇聯則因政治大權操在蘇聯共產黨之手，一切立法，均由共產黨政治部先決定，然後在蘇維埃各機關提出，以故各機關均能互相聯絡呼應，不致有衝突之弊，似此種地方，實蘇聯今日政制之成功關鍵所在，殊足令人特別研究者也。

第十四章 孫中山先生手創之五權制

第一節 何謂五權制

從前專定君主時代，政府權力握在君主一人之手，後經法儒孟德斯鳩(Montesquieu)等之研究，以為政府權若操於一人，則自由政府必無從設立，故主張國家之政府權應分為立法行政司法之三部分，由不同之機關分別獨立行使，且須互相牽制，則政

府不致專制而人民之自由可保。自孟氏之此學說一出，即變為當時建設民治國家之聖經，如法國革命後之政治制度，美國成立聯邦之政治制度，皆係採用此種三權分立制，現在歐美號稱民治之國家亦大抵仍採用，惟其三權分立制實際上多不能徹底耳。孫中山先生手創之五權制，即係一面採用此種三權分立之原則，一面採用中國攷試制度與監察制度（即御史制）之長處，而主張於立法權行政權司法權之三權以外，加入攷試權監察權，成為五權分立制，亦即孫中山所自稱之五權憲法是也。

第二節 五權制與三權制不同之點

依據個人之研究，五權制與三權制不同之點有三：

第一，三權制係使行政部兼有攷試權。立法權兼有彈劾權，而五權制則將攷試權從行政部分離，而使其與行政權獨立，又將彈劾權與立法部分離，而使其與立法權獨立，並擴充其內容。故結果成為立法司法行政攷試監察等五權之分立，而其行政權與立法權之內容，亦與三權分立制下行政權與立法權之內容廣狹不同；

第三，三權分立制之理論根據，在於使權力互相牽制，以免政府流於專制；但五

權分立制則不然，五權分立制之基礎並非建築在權力互相牽制之原則上，而實建築於分職之原則上，以促進政府之工作，而使國家之政治又能免於三權分立之流弊。蓋以孫中山先生之民權主義，即係主張將權與能分開，使人民有權而政府有能；與人民以四種政權以管理政府，使其完全成爲民治；與政府以五種治權使其能以充分發揮政府之能力，而成爲萬能之政府；是則在此種原則之下，政府只由人民之四種政權以管理之，若政府之五權尚須互相牽制，則所謂『政府有能』與『政府萬能』，必難以實現矣。此事只須參攷民主權義，則五權制之必爲分職而非注重於權力之互相牽制，不難立證明也。

第二節 五權制之優點

依據個人之研究，五權制有左列優點：

第一，無三權制下立法權兼彈劾權所發生之流弊：

三權制下以立法部兼彈劾權深爲不當；因爲在現代政黨政治之下，議會中之議員，往往分爲政府黨與反對黨；政府黨對於政府之一切設施，無不極力擁護，掩瑕揚瑜；反對黨則否，專好攻擊政府，設政府黨在議會之議員佔大多

數時，則政府雖有可以彈劾之事實，經反對黨提出，亦不能得大多數通過而成立，是在此種情形之下，彈劾權等於虛設。反之若係政府之反對黨議員在議會佔大多數，則反對黨只知吹毛求疵，將對於政府之設施任意提出彈劾，而彈劾案又皆可以通過，政府自益不能順利進行其工作，是在此種情形之下，又不免有濫用彈劾權之弊矣。此外則議員中之自私自利者，往往有藉提出彈劾案於議會以爲要挾政府之工具，使政府不能不與之以便利或金錢；是在此情形之下，因政府與議員互相勾結，而彈劾權之效用完全喪失。夫在立法部兼彈劾權之場合，既有此種種流弊，今五權制將彈劾權與立法部分離，可使此等之怪現象不致發生，豈得謂非優點之一。

第二，無行政權兼攷試權所發生之流弊：

三權分立制下，行政部兼有攷試權，實甚不當；蓋用人不加攷試，但憑當局之任意任用，自然不免任用私人，致賢才無進身之階，而不肖者充斥要津，但若形式上雖經過攷試，而攷試權仍操於行政部之手，則上述之弊病，亦難望免除，蓋攷試者與任用者均爲行政部，則行政部有作弊之機會矣。今五權

制將攷試權脫離行政部而獨立，則可免除此弊，故此亦爲五權制之一優點。

第三，可以實現良善政治與萬能政府；因爲彈劾權離立法權而獨立後，既可免去彈劾權虛設，彈劾權濫用，與彈劾權失效之種種弊病，同時擴張其彈劾權之行使範圍，並有專負行使彈劾權之機關，則彈劾權可期得普遍之適切使用，廉潔政治與健全政治可望實現；又攷試權離行政權而獨立後，則可選拔眞才以供國家之用，賢者在位，能者在職，政府之能力日充實，自可進於專門家之政治而發揮政治之效率，所謂萬能政府亦可以實現矣。

總之，孫中山先生之五權制係爲挽救三權制之弊病而設，三權制重分權使政府成爲懦弱無能不能担負現代政治上使命，故孫中山先生以五權分職，造成萬能政府以濟之；三權制下行政權兼攷試權，立法權兼彈劾權，二者皆曾發生種種流弊，故孫中山先生又以攷試權監察權獨立以濟之，並且攷試權與監察權皆在吾國過去有良好之成績，足使人對於之將來亦有良好之希望，殊非政治上之空論所可比擬。然則吾人謂孫中山先生之五權制爲現代政治制度中之最優者，誰曰不宜。

第四節 均權制之解釋及其優點

中山先生對於中央及地方權限之劃分，又發明一種所謂均權制，蓋先生之意見，認為中央集權制與地方分權制二者在各國之歷史上及理論上皆有弊病，不能稱為完善，故主張中國將來中央地方權限之劃分原則，為不偏於中央集權或地方分權，須以事務性質為劃分之標準，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，凡事務有因地制宜之性質者，劃歸地方，是即均權制之意義。此種制度之優點，即在於有集權制與分權制之利而無其弊害，至為求此制之運用靈活及有效起見，則鄙意以為最好係在憲法上僅僅規定上所述之分權原則，而不必將中央之權與地方之權一一列舉，則均權制不特與聯邦國之分權制有別，而且富有彈性，可隨國家環境之需要而隨時將中央與地方之權限為適宜之調整，是則此制之最大特色也。

第五節 權能區分之理論及其優點

中山先生又對於現在歐美之民主制度，深為不滿，乃創權能區分之原則，以為補救；因為現在歐美之民主制度，為人民與政府之勢力互相對銷，非人民之權力壓迫政府使政府成為懦弱無能，不能勝建國之重任，即為政府得以濫用其權力壓迫人民，使

人民無法救濟，此種現象，當然距離理想之政治制度甚遠，而非吾國將來所宜採用。依照中山先生之意，係將政權與治權劃分，主張政府有能人民有權。何謂政府有能？即將立法行政司法監察考試等五權爲政府所有，政府可應用此五權爲國家與民衆謀福利，使政府變爲萬能，而不致于懦弱。何謂人民有權？即人民有選舉權以選舉國家官吏，有罷免權以罷免國家官吏，有創制權以自行立法，有複決權以自行廢法，使政府完全爲人民所管理，絕不因爲政府萬能而遂無法制止，此即中山先生權能區分之意義，而其優點，則在於一面可以實現民治，而同時政府又可爲萬能之政府，足以負起建設國家之使命焉。

第十三章 國民政府現行中央政治制度

第一節 國民政府中央政制之改革

國民政府自成立至現在，中間因爲政治上制度上以及人事上之種種關係，中央政制，亦已幾經變遷，就其沿革而言，可大別之爲左列時期：

(一)國民政府胚胎時期 所謂國民政府胚胎時期係指民國十二年在廣州所組織之

大元帥政府而言，此元帥政府即今日國民政府之遠祖，亦即今日國民政府之胚胎時代。此時政制上之特色，爲以大元帥一人爲整個政府之中心，一切黨政軍之大權，幾全集中於大元帥一人之手，由大元帥指揮監督一切，此制度直至中山先生逝世後國民政府正式成立時止。

(二)國民政府最初成立時期 國民政府最初係由大元帥政府改組而來，但其政制則與大元帥政府時代大異。國民政府最初成立時中央政制之特點有二：一即國民黨開始實行以黨治國，一即採用行政委員制，凡政務均須經委員會議決，方能執行，中央行政組織系統爲二級制，國民政府以下即直接設置各部。此制度直至十七年五院政府創設時止。

(三)五院制度創建時期 十七年秋全國在形式上已告統一，於是即開始訓政，同時試行中山先生所發明之五權制度，成立大規模之五院政府。斯時中央政府組織系統分三級制，第一級爲國民政府，第二級爲五院，第三級爲五院所屬各部會，而國民政府本身之組織，仍採委員制，以若干國府委員組織國務會議，爲處理國務之中樞機關。此制度直至二十年頒布訓政時期約法之日爲止。

(四)訓政時期約法頒布時期 訓政時期約法頒布前後之中央政制，頗有不同。訓政時期約法中所規定之中央政制，雖亦採用五院制之形式，但在運用上則與在五院制創建時期大有分別。在訓政時期約法中，國府主席之地位及權力頗高，即國府主席直接對黨負整個實際政治之責任，五院院長以至各部會長皆成爲國府主席之僚屬，而歸其督率，以實行國府主席集權之制度。故國府主席在此時期中爲整個國民政府之中心可以指揮一切。但此制度存在之時期甚短，從二十年五月訓政時期約法頒布時起至同年十二月國民黨四屆一中全會通過中央政制改革案時即止。

(五)行政院負責實際行政責任時期 二十年十二月間四屆一中全會所通過之中央政制改革案中，完全採取歐洲內閣制之精神，將國家元首之職務與行政首長之職務分開，從前總攬政府大權之國府主席，至是一變而僅爲名義上之元首，而實際行政責任，則完全由行政院長一人負之，同時行政院所屬各部會長並對行政院院長連帶負責。至於立法司法考試監察等院之院長則亦各直接對黨負責實際政治責任。此制度自從二十年十二月間起直存續至現在，故此亦即現在吾人所欲論述之中央政制也。

第二節 國民政府現行中央政制之生產

訓政時期約法頒布時期中之中央政制，係以國府主席爲國民政府之惟一中心人物，可以爲國民政府對內對外之代表，兼任海陸空軍總司令，同時五院院長及各部會長之人選，亦須經國府主席之提請，至於國務則由國府主席督率五院院長處理之，此外如公布法律發布命令時亦僅由國府主席單獨署名，便生效力，無須再經他人副署，總而言之，訓政時期約法中之中央政治制度，乃是以國府主席單獨負政治責任，對於全國政治上之指揮監督，當然可期便利迅速，亦甚適合於中國環境上之需要矣。但以當時黨內意志，未能一致，政府基礎，未臻鞏固，及「九一八」事變發生，東北數省河山變色，國難嚴重，於是國民政府中央政治制度，亦有認有爲變更之必要。

此次中央政治改革，乃發動於二十年十月至十一月間在滬所舉行之所謂和平統一會議，而正式決定於十二月間在京所舉行之四屆一中全會。但在上海會議中所擬定之中央政治改革案，關係至爲重要，現行之中央政制，即係從此而誕生者。

根據上海會議第四次會所發表關於中央政制改革草案之原則，約有如下三點：

- (甲) 使五院能獨立負責，行使職權，以實現五權制度之精神。
- (乙) 使政治系統與組織簡單化，以增加政治效能，而避免重複，且不致責任分散。

(丙)使政治實際民主化，中央機關應加入民選分子，使政府與人民之關係日益親切，以共同負担建立憲政之目的。

根據上述三大原則，上海會議於第五次會時，更進一步發表其改革案的詳細辦法，其內容如下：

(一)甲、國民政府主席爲國家元首，不負責實際行政責任，等於內閣制國家之總統，任期一年，得連任一次；乙、國民政府主席不得兼任其他公務。

(二)甲、廢除中央政治會議之組織，設國民政府委員會爲國家之最高權力機關；乙、國民政府委員會設常務委員三人，於會議時輪流主席。

(三)國民政府委員會設委員若干人，中國國民黨中央執行委員監察委員，均爲當然委員。

(四)行政院負責實際行政責任，等於責任內閣，對國民政府委員會負責。

(五)立法司法監察考試四院長，對於國務不與行政院長負連帶責任。

(六)行政院長及行政院各部長爲國民政府當然委員。

(七) 司法院爲最高司法裁判機關，不另設最高法院，其司法行政移歸行政院設部辦理。

(八) 每年或二年由國民政府召集國民代表會議一次，其組織另定之。

(九) 國民代表會議得選舉立法監察兩院委員之半數。

(十) 行政院各部長之人選，應採人才主義，不必限於國民黨黨員。

(十一) 關於國民政府主席五院院長之人選資格，於國民政府組織法規定之。

此上述之改革案，幾將訓政時期約定所規定之中央政制完全改變面目，尤以其中第二第三兩項辦法將前此傳統的政制推翻，關係更爲重大，不過此改革案係上海會議所發表，而上海會議並非權力機關，故其所決定之辦法，不能正式發生效力，僅爲一種擬議而已。直至同年十二月間四屆一中全會在京開會，通過中央政制改革案，纔算正式決定，其內容計分數點如後：

(一) 國民政府主席爲中華民國元首，對內對外代表國家，但不負責實際政治責任，並不兼其他官職，任期二年，得連任一次，但於憲法頒布時應依法改選之。

(二) 國民政府委員會設委員若干人。

(三) 在憲法未頒布以前，行政、立法、司法、監察、考試各院，各自對中央執行委員會負責。

(四) 行政院長應負責實際行政責任。

(五) 司法行政改隸行政院設部管理。

(六) 國民政府主席及委員五院院長，由中央執行委員會選任之。

上述四屆一中全會所正式決定之中央政制改革案，在原則上雖接受上海會議所擬定之辦法，但在實際上頗有出入，例如上海會議所決定辦法之第二第三兩項，即完全為四屆一中全會所擯棄不受，可為顯例。

根據二十年十二月間民黨四屆一中全會所通過之中央政制改革案，於是產生現行中央政制，而現行中央政制係從此時開始發展。

第二節 國民政府現行中央政治組織系統

國民政府現行中央政治組織，共分三級，第一級國民政府，第二級為五院，第三級為各院所屬的部會，茲分述之於後：

國民政府本身爲具體組織，其代表此具體組織之機關爲國民政府主席與國民政府委員，前者代表國民政府爲國家元首，但不負責實際行政責任，至關於院與院間不能解決之事項，則交國民政府委員會議決。

國民政府除本身組織外，尙有其直轄機關，計共有十一個，即（一）軍事委員會（二）全國經濟委員會（三）建設委員會（四）參謀本部（五）軍事參議院（六）訓練總監部（七）國立中央研究院（八）黃河水利委員會（九）廣東治河委員會（十）導淮委員會（十一）總管理委員會。上列十一直轄機關，其地位與五院相等，不受五院所管轄，而直接受國民政府之統轄，此外政務官懲戒委員會，亦直轄於國民政府。

國民政府之輔助機關有三，即（一）文官處（二）參軍處（三）主計處，輔助國府主席與國府委員會處理日常事務。

國民政府以下之第二級組織爲五院，即（一）行政院（二）立法院（三）司法院（四）考試院（五）監察院。五院分掌政府五種治權，而現在之實際政治責任，即由五院各自對中央執行委員會負責。故五院遂成爲處理會務之最高權力機關。

五院之下，又各設置若干直屬機關，此爲國民政府之第三級政治組織。行政院之

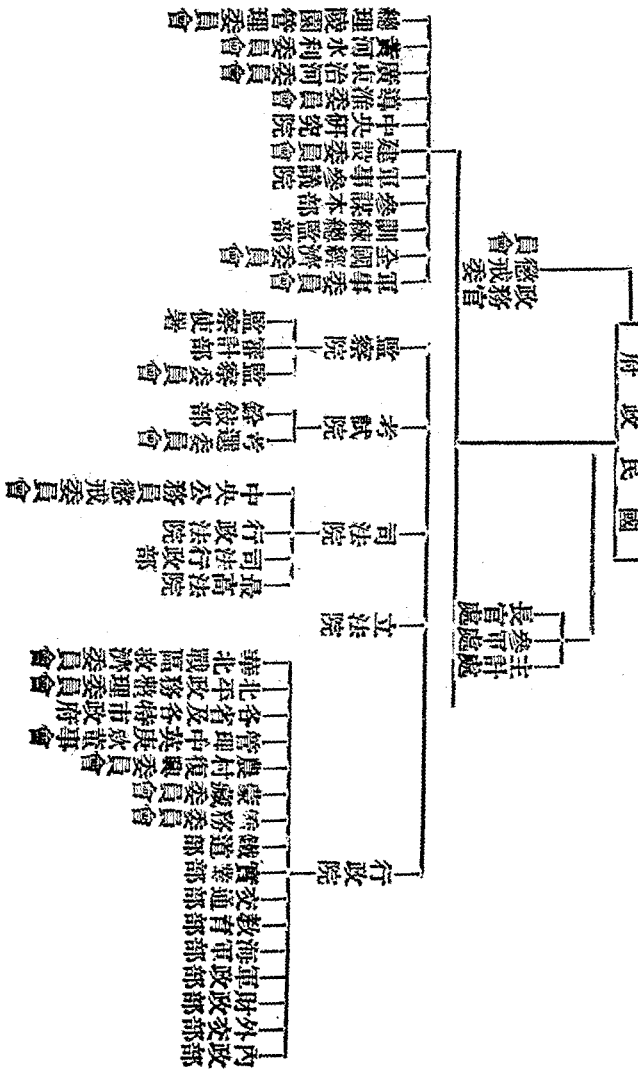
直屬機關最多，關於一般之行政部共計有九，委員會共計有五，至含有特殊性質之機關亦有五，而且各省省政府各特別市市政府，亦均為行政院所直接統轄之機關。其次，司法院所統屬之機關，自從最近司法行政權劃歸司法院後，已從三機關而增加為四機關，而考試院則設一部及一委員會，監察院亦同，惟至現在已成立監察使署。

國民政府第三級政治組織，最為重要，國民政府之一般政務，幾完全由第三級中央機關執行，至於五院，則不過居於指揮及監督之地位，以總其成而已。

現在國民政府之中央政治組織，在形式上雖為三級制，但是最高級的國民政府毫無實權，政治上之實權，完全係操於第二級及第三級之機關中，因此現行中央政治組織，若就其實際上觀察，亦可謂為等於二級制。

茲為易於明瞭起見？特將國民政府現在中央政治組織系統，為圖示之於下。根據左圖所示，足見國民政府之現在中央政治組織，完全是屬於一種創造的制度。為世界任何國家之政府所未嘗實行者，同時在左述之組織系統中，頗為整齊而明晰，不過因級數過多之故，在運用上有時不免轉折遲緩之嫌，以致直接間接於行政之效率發生影響，尚不無遺憾耳。

國民政府現行中央政治組織系統圖



第四節 國政府民現行中央政制之特色

國民政府現行政治制度之根本特色，共包含三點，茲分述之於下：

(一)黨治制度 所謂黨治制度即 中山先生所謂實行以黨治國之意義，詳言之，即在訓政時期內，國家之統治權，暫由國民黨行使，國民黨在訓政時期中，既獲得此種地位，因此，關於政治上之一切大權，完全操諸於國民黨，國民黨可以支配一切。訓政時期約法第三章第三十條云：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央政治權，中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。」亦即此意，惟其因訓政時期之中央統治權係由國民黨行使，故國民政府之一切權力，完全淵源於黨，國民政府所有一切重要國務之設施須受黨之指揮監督，而政府中之少數高級人員亦係由黨直接選任而直接對黨負政治責任。此種制度即所謂黨治制度，而為現行中央政制上之第一特色。

(二)五權制與五院制 五權制係中山先生之所發明，即將政府之治權分而為行政權，立法權，司法權，考試權，監察權五種，而現在國民政府之現行制度，即係以此五權制為基礎。並且不特實行此五權制，而此五種治權亦由所設之五院各自獨立行使

，不相侵犯，五院之地位亦均平等，各自單獨對中央執行委員會負責，此種情形，是否即中山先生之原意，可不具論，惟現在國民政府所有之治權完全由此獨立之五院掌理，不能不謂係現行中央政制之另一特色也。

(三)內閣制式之中央行政制度 何謂內閣制，即國家之行政元首能擁虛名，而以內閣首長為實際之行政長首之制度也。國民政府之現行中央政制，即係採用此內閣制之形式，國民政府主席僅為名義上之國家元首，而以行政院長為實際上之行政首長，同時行政院所屬各部會長並與行政院長負連帶責任，此種政制乃為國民政府過去之所未嘗實行者，故以此為現行中央政制特色之一。

上述國民政府現行中央政制之特色，不過就其犖犖大者言之，然而就此三者觀之，亦足以見現行國民政府中央制度與別國不相同。而完全為獨創之性質。

第五節 國民政府與中國國民黨之關係

如上述，黨治為國民政府現行中央政制之一特色，則欲完全瞭解現行中央政制，勢非研究國民政府與國民黨之關係不可。關於此二者間之關係，吾人可從下列之各方面觀察：

(一)從政府權力之淵源方面觀察 根據訓政時期約法第三章第三十條規定，訓政時期之統治權，完全由國民黨行使，因此，國民黨在訓政時期中乃成爲合法之統治者，操縱整個中央之統治權，于是國民政府權力之源泉，當然淵源于黨，毫無疑義，吾人若從現在政府權力發動之程序觀之，則最初係起自國民黨中央執行委員會，再經政治會議而達于國民政府，足見國民黨乃係政治權力之最初發動者。總而言之，在訓政時期中，政府之一切權力均屬淵源于國民黨，因爲國民黨係國民政府權力之淵源，故國民政府之一切活動，須受黨之指揮監督。

(二)從政綱政策之供給方面觀察 吾人須知現在國民政府無造法及決定政策之真正權力，民國政府現在政治上所採行之政綱政策，皆非其本身所能決定，乃係完全取給于中國國民黨方面，因而凡與黨之政綱政策有關係之國事，如建政綱領，立法原則，施政方針，軍事大計，財政大計以及民國政府高級官員之人選等等，皆屬于中央政治會議之討論與議決範圍，而同時國民政府對于政治會議之決議案，負有執行義務，並須對之負完全政治責任。故吾人若從此種方面觀察，則在訓政時期中，可謂國民黨爲政綱政策之決定者及供給者，而國民政府則爲政綱政策之執行者。

(三)從政府之產生方面觀察 現在國民政府可謂完全係由黨所組織，不但人選之決定權係屬於黨，而且政府之中樞人物，亦幾全為黨之幹部人物；至於關於政府組織形式及運用方法，亦均係由黨為決定，黨可隨時改組政府，決定政府中樞人物之去留，故就此種方面觀察，可謂黨為政府之母，政府為黨之子。

根據上所述之觀察結果，可見國民政府與國民黨之關係，為直接而非間接，為直線而非平行。其關係之密切可知而知。

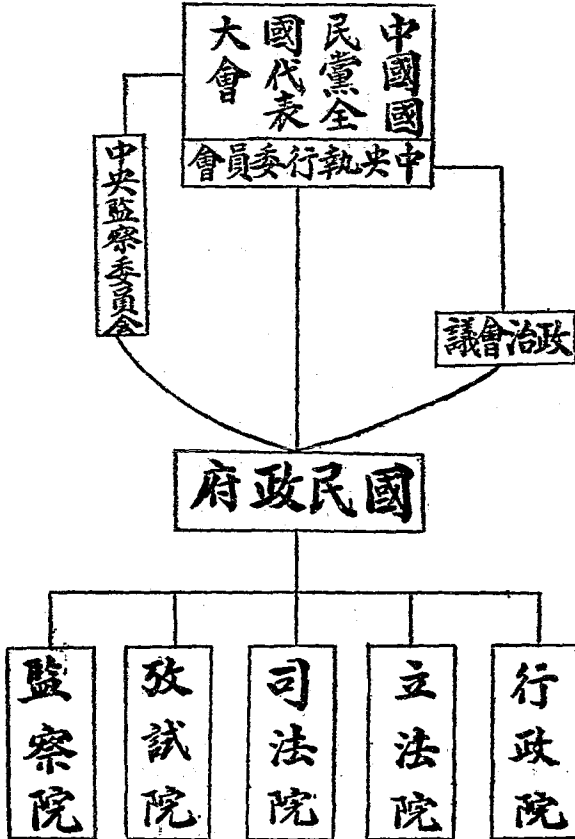
在此有須吾人注意者，即黨與政府之間，有一極重要之連鎖機關，此機關即政治會議。國民黨與國民政府之關係，完全由政治會議為之連鎖，國民黨為欲使其政治主張或政治思想有迴翔之餘地，特將指導與監督國民政府之權力交與政治會議行使，國民黨之政綱政策若欲實施時，則須經政治會議為之輸送。故政治會議實為黨與政府間之惟一連鎖，而其地位非常重要。

其次與國民政府有重大關係者，為國民黨中央監察委員會，因為根據國民黨總綱上之規定，中央監察委員會對於中央政府之施政方針及政績之是否根據國民黨政綱政策，皆有稽核之權力，不過其作用為消極性質而已。

圖係閣府政民國與黨民國

基于以上所述，國民政府與黨之關係，可以用圖示之如左：

政治學概論



2
63
241.

政治學概論

一八四

第六節 結語

現在世界以黨治國之國家頗多，但就其黨與政府之關係而言，則無一國有如中國黨治制度之特別澈底；例如俄國政府雖在實際上完全為共產黨所把持，但在形式上黨與政府並不發生直接關係，而係完全分開；意大利之黨治雖較俄國為進一步，黨與政府之關係，在形式上亦稍顯露，但仍不如中國之如此密切而顯著。至於英美法各國所行之政黨政治，其情形與中國更不可以同日而語。故就中國現行黨治制度下黨與政府之關係而言，亦可謂係中國所獨有之制度，而為世界上黨治制度之最澈底者也。

民國二十五年八月初版

政治學概論

定價 每冊國幣五角

著者 吳宿光

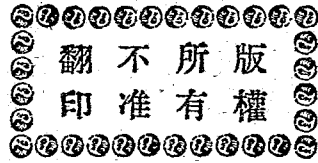
發行處 南京防空學校

出售處 南京 上海 北平 天津 漢口
杭州 濟南 安慶 九江 蕪湖
南昌 廣州 成都 福州

各大書局

印刷處 南京青年印刷所

地址：明瓦廊十五號
電話：二二四六七號



版權所有 不准翻印



廿六年二月八日
直接贈送

264339

