

趙普巨編

政治學概論

北平立達書局印行

趙普巨編

政治學概論



北平立達書局印行

陶希聖先生序

(一)

在現在，編一部政治學是不容易的。政治學上每一個名詞都有各種不同的解釋。編政治學的時候，取那一個解釋，這是編者所能自定的。但是取了一個，棄去別的很多的解釋，這個方法，用來做宣傳是可以的。又或在編者「立一家言」的書裏，也可以用這個方法。如果編書的目的在使讀者對於政治學得一個初步的知識，那就非羅列各種學說不可。

羅列各種學說的書，容易失去一貫的系統，容易使人讀了一遍之後，觀念更加混亂。要免除這個弊病，編者要有批評各種學說的能力。

以上述兩點論，這本小書是值得介紹的。

(二)



570
201
2

讀者看政治學的書的時候，要求牠答覆些什麼問題呢？通常的政治學所提出的問題並不是讀者所要求答覆的問題。讀者想知道的是：什麼是帝國主義？帝國主義時期的民族問題是怎樣？什麼是國家？國家到那兒去？什麼是革命？這些問題在流行的政治學書裏和傳統的學校講義裏得不到解答。

流行的政治學及傳統的講義提出主權論這一類的論題，給你一套玄學的爭辯。這本小書沒有這個弊病。他涉及讀者所要知道的各種問題。他受通常教科書體例的限制，沒有大改通常政治學的節目。但是他在各章節裏把應說的話都說到了。

(三)

關於中國政治的觀察，在一部初步政治學裏當然還說不到。但是我們如果明白一般的政治理論，就不難推論中國的政治。

觀察一國的政治，單着眼到政治制度是不夠的。如中國，自清末以來，曾採各種不同的制度。君主立憲制，議會制，一黨獨裁制，乃至於單一國與聯邦制，內閣制與總統制委員會制，沒有一種未曾採行于中國。但是社會還是這模一個社會，制度的改革不過外形上的改革，實際的政治生活是仍舊一貫進行下去的。無論如何改制，統治者的剝削是改不了的。官僚的貪污，軍閥的爭奪，仍舊一貫不改。並且每經外形上一度改革，必增加民衆一層痛苦。

所以單看政治制度，還不能知道政治。政治的社會基礎是政治學上應當指出來的。讀者要明白一般政治理論，還須再看社會學經濟學的書籍，這本小書不過指示一個初步，但是上述一點，裏面也直接間接說到了。

我願意這本小書被採爲專門部或高中政治概論教本；同時牠也可供

政治學概論 陶希聖先生序

四

初學者的參考。我把我讀後所得的觀念寫在這裏作介紹。

陶希聖 一九三二，九，七。北平

政治學概論

目錄

陶希聖序

第一編 政治及政治學

| | |
|-----------|---------|
| 第一章 何謂政治 | (一—十) |
| 一、政治與人生 | 一 |
| 二、一般的解釋 | 三 |
| 三、政治的本質 | 五 |
| 第二章 何謂政治學 | (一一—三二) |
| 一、政治學的定義 | 一一 |
| 二、政治學的分類 | 一五 |

三、政治學與其他科學的關係……………一八

第三章 研究政治學的方法……………(二三—三八)

一、研究方法的重要……………二三

二、普通科學方法的應用……………二五

三、唯物論的辯證法……………三〇

第四章 政治的演進……………(三九—四八)

一、奴隸政治時代……………三九

二、封建政治時代……………四二

三、資本政治時代……………四六

第二編 國家

第五章 國家的本質(一)……………(四九—六二)

一、國家學說的重要……………四九

| | |
|---------------|----------|
| 二、神權說 | 五〇 |
| 三、民約說 | 五二 |
| 四、理想主義說 | 六〇 |
| 第六章 國家的本質(一一) | (六三—七八) |
| 一、職能說 | 六三 |
| 二、階級說 | 六八 |
| 第七章 國家的物質基礎 | (七九—九二) |
| 一、物質基礎的重要 | 七九 |
| 二、自然環境 | 八〇 |
| 三、人民 | 八七 |
| 第八章 國家的種類 | (九三—一〇八) |
| 一、一般的分類 | 九三 |

| | |
|-------------------|-----------|
| 二、單一形式的國家與聯合形式的國家 | 九七 |
| 三、半主權的國家及中立國 | 一〇四 |
| 第九章 國家最高權 | (一〇九—一二〇) |
| 一、最高權的意義和性質 | 一〇九 |
| 二、一元主權論 | 一一二 |
| 三、多元主權論 | 一二六 |
| 第十章 國家根本法 | (一二二—一三三) |
| 一、根本法的意義和內容 | 一二二 |
| 二、根本法的分類 | 一二四 |
| 三、根本法的修改與解釋 | 一二八 |
| 四、我國成文憲法的簡史 | 一三〇 |

第三編 政府

| | |
|---------------|-----------|
| 第十一章 政府的體制 | （二二三—二五〇） |
| 一、內閣制 | 二二三 |
| 二、總統制 | 二三九 |
| 三、瑞士委員制 | 二四二 |
| 四、蘇聯委員制 | 二四五 |
| 第十二章 政府的組織（一） | （二五一—二六四） |
| 一、議會的歷史 | 二五一 |
| 二、議會的組織 | 二五四 |
| 三、議會的職權 | 二五八 |
| 第十三章 政府的組織（二） | （二六五—二七六） |
| 一、行政元首及內閣 | 二六五 |
| 二、法院 | 二七〇 |

| | |
|--------------------|-----------|
| 三、監察機關與考試機關····· | 二七三 |
| 第十四章 政權(一)····· | (一七七—一九二) |
| 一、選舉權····· | 一七七 |
| 二、選舉制度····· | 一八〇 |
| 三、比例代表制與職業代表制····· | 一八七 |
| 第十五章 政權(二)····· | (一九三—二〇二) |
| 一、直接罷免權····· | 一九三 |
| 二、創制權····· | 一九五 |
| 三、複決權····· | 一九八 |
| 第十六章 政黨····· | (二〇二—二三三) |
| 一、政黨的概念····· | 二〇三 |
| 二、政黨的鬥爭····· | 二〇八 |

三、政黨的分類……………一二二

四、資產級階政黨與無產級階政黨……………一二六

第四編 國際政治

第十七章 國際政治的意義及其研究……………(一二三—二三四)

一、國際政治是什麼……………二二三

二、爲什麼研究國際政治……………二二五

三、怎麼研究國際政治……………二二八

四、國際間的三大勢力……………二三一

第十八章 國際政治組織……………(二三五—二五二)

一、國際聯盟……………二三五

二、第一國際……………二四一

三、第二國際與第二半國際……………二四四

| | |
|----------------|-----------|
| 四、第三國際 | 二四七 |
| 第十九章 帝國主義與國際戰爭 | (二五三—二六八) |
| 一、帝國主義的意義和特質 | 二五三 |
| 二、帝國主義戰爭的必然性 | 二五八 |
| 三、未來的國際戰爭 | 二六三 |
| 四、帝國主義與蘇聯的戰爭 | 二五六 |
| 第二十章 弱小民族問題 | (二六九—二七六) |
| 一、弱小民族問題的性質 | 二六九 |
| 二、弱小民族的悲慘境遇 | 二七一 |
| 三、弱小民族與無產階級 | 二七三 |

政治學概論



第一編 政治及政治學

第一章 何謂政治

一、政治與人生

我們研究政治學的第一個問題就是要知道「政治」是什麼？雖然不見得任何人全能理解政治，但是各個人隨處都可看到政治現象，無時不過着政治生活，終身要受政治關係的支配。因爲一個人生在社會上，不是治人者，就是被治者；不是發號施令，強迫他人服從的統治者，就是聽命於人，受人支配的被統治者。尤其是在現代，所謂政治功能漸次擴張，國家職務益趨繁瑣的今日，無論是誰更不能過一種與政治無關的生活。

現在的世界幾乎沒有一塊國家權力所不及的地方了。無論如何我們

必爲一國的國民，必在一國的法令下生活着，這就是過政治生活。不遵守國家的法令起而反抗自然也是一種政治行爲。主觀上我們可以詛咒政治萬惡，不問政治，但客觀的事實上却不能不受政治的支配。政府無端增加郵資，這不是加重我們的擔負嗎？軍閥非法禁止集會，這不是限制我們的自由嗎？

在原始共產社會中，我們找不出政治現象。人與人間沒有所謂支配關係，換言之即無所謂政治關係。那時候的人類是共同生產，共同消費，沒有政府，沒有法律。不過歷史告訴我們這種社會早就不存在了。將來大同社會共產社會現實了，政治現象固可消滅，但自現在看來，那也不過是人類正在追求中的最高遠的理想。

我們在學校裏讀書的時候，好似過着一種與政治無關的生活。其實我們住的學校公立的自然不用說，因爲牠是由國家設立的，學校的行政當然要本着國家的意志去作，就是私立的也要遵守政府所制定的教育規程。教員之聘

請，學科之分配，基金之籌劃，無一不受國家法令的限制。由此看來，我們做學生的又何嘗脫離開政治生活呢？學生如此，社會上一切人士也都如此。

政治現象既然可以由日常實際生活中體驗出來，可見所謂政治並非是什麼玄妙不可思議的東西，牠是可以理解的。因為大多數人習慣於一種被支配的生活，所以往往不深求其究竟，再加上生活的忙迫和事業的營求，也使得他們沒有機會去求理解。至於遑遑終日不得一飽的勞苦階級，自然更無暇及此了。政治雖不難理解，他們却無從理解。其餘一部分有理解機會和理解能力的人，又大都是着眼自身利益企圖維持現狀的，他們止於描述政治現象，不願探求政治的本質。結果對於政治只有誤解或錯解，以朦蔽自己欺騙他人。因此「何謂政治」這個問題很難得到一個正確的解答。

二、一般的解釋

「政治」二字的含義究竟是什麼呢？自古至今的學者思想家有許多不同

的解答。現在我們舉出幾個例子來：

(一)蘇格拉底(Socrates)——「道德卽智識，政治卽技術。」此處所謂技術是指治理國家的方法說。

(二)柏拉圖(Plato)——「政者正也，所以正人之不正也。」他把政治當作教育，認爲理想的政治便是理想的教育制度，國家就等於學校。

(三)孔子——「政者正也。子率以政，孰敢不正？」這是我國儒家的解釋。《論語》上又有「道之以政，齊之以刑，民免而無恥，道之以德，齊之以禮，有恥且格。」

(四)孟子——「勞心者治人，勞力者治於人，治於人者食人，治人者食於人。」

(五)孫中山——「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。」

以上的解釋皆不足以闡明政治的本質。孫中山的解釋算是最新的了，且爲我國今日一般研究政治學的人所贊同。不過嚴格的說，管理衆人的事並非僅屬政治，同時政治也不止於管理衆人的事。總之從外表上看來，政治固屬管理衆人的事，而只以管理衆人的事一語來解釋政治實不足表達政治之本質。此外還有一種最普通的解釋，以爲政治是國家的行爲，是國家的活動。但是也不妥當。「國家」與「政治」雖有不可分離的關係，但以國家解釋政治乃屬不妥。因爲國家的形成是在政治現象發生之後。政治的本質始終如一，而國家之形式（即政治形態）却因某種原故而不斷起變化。我們不能倒因爲果。在歷史上有過政治現象早已發生而國家組織尙未完備的時期。我們只有先理解政治之後始能研究國家，那能以國家說明政治呢？何況政治現象又不限於國家的活動。

三、政治的本質

我們既然不滿意上述的解釋，那麼政治究竟是什麼？在此要有個科學的解答。人類社會生活最根本的範疇是維持個體生存的物質生活。因為人類是有意識有感情有理智的動物，僅營物質生活不能滿足他的慾望。所以除了單純的物質生活以外，還有所謂精神生活（宗教、道德、風俗）和政治生活，由此可見政治的本身不過是社會生活的一部分。

簡單說來，政治就是有強制性的權力之表現。牠唯一的要素就是有強制性的權力。（簡稱強制權力）政治生活就是人類關於強制權力的生活。現在先討論權力的來源再述政治的作用。

有人說權力是神授的，例如我國歷代的君主都自稱為天子，意即他是受命於天，他統治天下的權力是神授天賜的，所以人民不能不服從他。歐洲中古的君主也自稱是代表上帝來統治人間的，人民不能違反上帝就不能違反他。這種權力來源解釋的虛妄是不值一駁的。此外更有人把權力和權利混在一

起，主張自然權利和天賦人權。如法國一七八九年大革命的人權宣言所說「一切政治結合之目的，在保障天賦之人權。」其實權利是根據律法和契約的，而權力本身就有實力做後盾的。

權力是發生於人類相互間的支配關係，支配關係是社會經濟演進的結果。在原始共產社會中，勞動無剩餘，分工未發生的時期，無榨取的事實，支配關係未出現，權力當然無從發生。但經濟進化，分工發達，生產的組織者指揮者變成特殊地位的支配者以後，權力便發生了。此時權力的第一個任務是支配生產方法，生產工具和生產組織。第二個任務是在保障自身的利益，制止被支配者的反抗。所以說權力是支配者與被支配者間的一種「力」的表現。不用說這種權力是有強制性並且有實力來維持牠自身尊嚴的。

支配者要想達到維持自身利益並謀發展的目的，就必需要建設對他有利益的社會秩序，而且還要設法維持此種秩序。在此權力便是必要的東西，國家

是有效的工具。政治的作用就在此。

但是被支配者爲什麼就甘心承認支配者權力的行使和對單方面有益的社會秩序的建設呢？最大的理由自然是他們設有反抗的能力。支配者既掌握了生產工具就算占了上風。再有，如果被支配者不承認而實行反抗，那麼整個社會秩序就必遭破壞。本身的實力會有絕大損失，支配者對他們的剝削與壓迫也要因爲無定期無秩序的緣故而更加厲害了。

總之，政治就是強制權力的表現。政治關係就是支配關係。權力的產生和必要是在「這些具有互相對抗的經濟的利害關係的階級，不致在無益的鬥爭中，消滅自身及社會；所以表面上立於社會上的權力——用來控制那些衝突而使那些衝突保持於「秩序」的範圍之權力，便成爲必要了。」（家族私有財產及國家的起源恩格斯著）

精神科學概論(馬哲民著)第四章

新政治學(陳豹隱著)第一章

唯物史觀與社會學(Boukharine著)第六章

政治思想史(高一涵編)上卷第二章

社會科學概論(杉山榮著)第五章

政治學概論 第一章 何謂政治

第二章 何謂政治學

一、政治學的定義

政治的本質我們既然知道了，現在要進一步討論什麼是政治學了。政治學的定義大體都包有政治學的性質和範圍。但是許多政治學者所下的定義並不雷同。比較最通行的，就是以下幾個國內國外著名政治學者的解釋。

(一) 蓋太耳 (Gosse) —— 「簡言之，政治學的定義就是國家的科學。牠將人類看成一些有組織的政治單位來討論。牠包有國家起源的探求……研究國家歷史的進化，政治觀念和學說的發達……又得分析國家之本質和組織，國家與個人間，國家與國家間之關係……末了，須討論國家應當是什麼。」

(二) 加諾耳 (Garner) —— 「簡言之，政治學就是起於國家，終於國家的學問，牠研究的根本問題包有(1)國家起源及本質之檢討，(2)政

治機關之歷史性質及其形態的研究。(3)政治變革發展之推論。

(三)張慰慈——「政治學是研究國家如何發生如何進化找出因果變遷的公例；並觀察現在國家的性質及組織和所處的環境所發生的變端；更從這種性質組織環境變端之中找出根本觀念和具體的原理原則；掣來做怎樣應付現在政治環境解決現在政治問題創造新政治局勢的工具。」

(四)高一涵——「所謂政治學就是用科學的方法研究出來關於管理衆人的事的原理原則造成一種精密的有系統的理論和能夠實地應用的政策。」

(五)陳豹隱——「政治學就是研究人類在政治生活上的相互關係的學問。」又指出應注意之兩點：第一「是一種包含着政治科學和政治哲學的學問。」第二「只研究人類在政治生活上的相互關係並

不研究人類在政治生活上的物質問題。」

以上諸學者對於政治學所下的定義，大體看來都算對的，不過注重點不同，文字有繁有簡罷了。本來對一門科學下個文字簡單含義概括的定義是件難事。所以我們不致說能提出一個更好的定義，但爲觀念明瞭正確起見，不妨舉出下列數點以便研究。

第一我們要先肯定政治學是科學。宇宙間的現象不外自然現象與社會現象兩種，於是以此兩大現象爲研究對象的學問也就分爲自然科學與社會科學兩大體系。所謂科學就是人類對於各種事物之有系統的認識和理解，牠的目的在從混沌的現象中發現出因果關係的法則。政治現象歸屬於社會現象，而社會現象是與自然現象同樣有因果關係之可尋，都能找出因果法則而預測將來。所以政治學是社會科學之一，應當是科學，不是直覺的玄學。社會科學發達較遲是不容否認的。已往的政治學大部缺乏科學基礎也是事實。要想

將政治學完全納入科學的領域中，研究的方法與觀點就有特殊注意的必要了。

第二政治學的對象。概括的說牠的對象是政治現象。裏面包含陳豹隱所說的在政治生活上的相互關係，由權力而顯示出來的支配關係，還有政治組織。具體說來牠唯一的對象就是國家，要研究國家之發生和發展，國家之本質與活動。政府的體制、組織和功能。人民與政治之關係，國家與國家之關係。

第三政治學的目的。我們認爲一切科學的最後目的不在其本身而在實用，政治學自然也非例外。首先要從對象中研究出原理、原則、因果關係。於是根據研究的結果以認識現在之政治並推測其將來之趨勢。更須尋求解決政治問題的辦法，推動政治進展的方策。

明瞭以上三點，則對政治學的含義、內容、範圍不難有個簡明的觀念了。死板的定義是不必要的。此外關於研究政治學的方法在下一章有比較詳細的

討論。

二、政治學的分類

爲了研究方便起見，普通都把政治學分爲幾個門部。最通俗的是將政治學分爲四種。第一歷史政治學，內容是討論國家的起源和發展，這裏邊包含着主觀的政治學說和客觀政治制度。第二敘述政治學，內容是說明國家的性質和組織，以及國家物質要素，政府的組織，主權的性質。第三實用政治學，內容是討論國家的目的，政府的職權，政府的功能等問題。第四是純理政治學，是研究政治現象中一般的基本觀念和原理原則。

最近的歐洲政治學者把政治學的分類簡單化起來，將上述的四種歸納成兩種即（一）理論政治學（Theoretical Politics）（二）實用政治學（Practical or Applied Politics）前者只討論國家的根本性質不涉及達到其目的的活動和方法；後者討論國家的行爲，將牠當個動的機關看。因此凡關於國家之起源，

性質、目的、以及政治組織之原理的討論，皆屬理論政治學範圍；凡關於政府事務的管理和經營的討論，則屬實用政治學範圍。更簡單的說，前者是關於原理的研究，後者是關於制度的研究。

以上的分別類，無論較複雜或較簡單，都是着眼在國家，都是所謂國家政治學。事實上也只有這種政治學特別發達。現在較新的政治學者又把政治學分爲下列四種：第一帝王學，即古來所謂治術，是一種專從君主的立場上去研究政治關係的學問，專制帝王治國平天下的法術。這種政治學在民主政治的今日已經無人過問了。第二革命學，即一種專從被支配者的立場上去研究政治關係的學問，牠是要打破現狀的，因爲能影響支配者的社會秩序，所以不能普遍不易發達。第三國家政治學，即一種專門從國家立場（即支配者的立場）去研究政治關係的政治學，也就是現在最發達的政治學。正相當經濟學上的國民經濟學。第四國際政治學，即一種專從國際政治團體的立場（即從當作

對外團體看的國家立場）去研究國家與國家間的政治關係的政治學。

關於政治學雖是有以上種種的分類，然而在事實上我們所研究的政治學不外兩大部份：即政治哲學和政治制度。前者側重理論的探討，後者側重事實的研究。說理論時離不開了事實，談事實也必附加理論。從研究的立場說來，我們在現代自然不能完全站在支配者立場上。國家政治學是主要的研究對象。再有因為國際關係日益複雜，影響國家民族至鉅。雖然國際政治學仍在萌芽時代，我們也要有個摘要的說明。

末了關於政治學的系別我們也應有相當的認識。雖也不能否認現代是資本主義衰落時期，同時也是社會主義興起時期。資本主義國家與社會主義國家在今日同時呈現於世界。在這個過渡期間的政治學，也就因其性質之不同分為資本主義政治學與社會主義政治兩大系別。前者只述政治的表面統一，後者却兼述政治內部的矛盾；前者只述主觀的政治學說，後者却兼述客觀

事物對於學說制度的影響；前者的目的在維持現存的社會秩序，後者却要打破現狀努力推動政治的進展。將來社會主義要代資本主義而興起既是歷史上必然的命運，那麼我們研究現代政治學，當然不應再拘泥於資本主義思想之中了。

三、政治學與其他科學的關係

宇宙間沒有孤立的現象，自然現象如此，社會現象更是如此。要想對某種現象有明確的理解，必須從牠與別種現象相互的關係上去認識，即所謂全面性的探求。政治學既是社會科學的一種，對於其他科學自有密切的關係，特別是研究人事現象的社會科學。那麼要想貫通政治學就必須了解其他社會科學。

政治學與社會學——社會學是社會科學的綜合研究，是社會科學的基礎。社會學的範圍比政治學爲大，社會學的對象是整個的人羣，包有各種社會

組織；政治學的對象是社會組織之一的國家。社會學研究人類的相互關係，把人當作社會動物看，政治學研究人類的支配關係，把人當作政治動物看。我們要先明白社會進化的法則，始能研究國家之發生和發展。要了解國家的性質及功用，必明瞭社會結構的基礎。古時有許多學者不能分辨「社會」與「國家」，他們理想的社會就是理想的國家。

政治學與經濟學——政治學和經濟學的關係算最密切。經濟現象是一切社會現象的基礎。物質生產力是社會進化的原動力。政治形態是因經濟構造的變動而變動。不明經濟則無從理解政治之本質。在今日這兩種科學幾乎無法分離了。有人說不懂經濟學的社會學家、歷史家、法律家如同沒有武裝的兵士，這個比喻應用到政治學家更爲妥當。我們敢說，不懂經濟學絕不能懂政治學。實際說來，現今各國的政治大都爲財閥所支配。政治問題是因經濟情況而發生，經濟問題的解決也必透過治政組織。今日最重要的政治問題，即如公

用事業的國家管理，國家對大企業的關係，國家對資本與勞力的態度等問題，同時也是經濟問題。

政治學與歷史學——歷史學的任務是在記述過去社會的事實和說明牠的因果關係。其中關於政治一部份的記載，供給政治學大部分的材料，是政治學建設的根據。西雷 (Seelye) 說「歷史而無政治學是沒有果實，政治學而無歷史是沒有根源。」福理門 (Freeman) 說「歷史是過去的政治，政治是現在的歷史。」柏哲士 (Burgess) 又說「歷史而無政治，雖然不是個死屍，也是一個跛子，政治而無歷史，好像是閉着眼睛在暗中摸索的人。」由此可見二者的關係了。

政治學與法律學——法律現象是在國家成立之後始有的，所以說法律是政治的附屬。法律是與國家不可須臾分離的。國家組織之能繼續，法律也有相當的功勞，所以法律是維持國家存在的工具。不明政治學便不會理解法律

的性質；不懂法律學則不能說明政治的運用。有人就把法律學算做政治學之一部分。

此外生物學，心理學，地理學與政治學都有關係，不過不如以上四種社會科學對政治學的關係密切罷了。故不述及。

本章參考書

政治學 (Gaffney) 著 第三章

政治學大綱 (張慰慈編) 第二章

政治學綱要 (高一涵編) 第一章

新政治學 (陳豹隱著) 第一章

政治科學大綱 (鄧初民著) 第四章

政治學概論 第三章 何謂政治學

第三章 研究政治學的方法

一、研究方法的重要

無論研究什麼學問，必有方法，方法就是研究的工具。宇宙間千變萬化的現象，無不是學問的對象。怎樣從這千頭萬緒的現象中找出牠因果關係的法則呢？這個關鍵就在方法的施用。有方法便能達到這個目的，無方法便不能達到這個目的。方法正確，便會得到正確的結論；方法錯誤，結果自然也就不堪問了。同是一個對象，而研究的結果，所以各異的，是因為採取了不同的方法。人類以有限的生命，能求無涯的學問，則惟「方法」是賴。所以無論研究那種學問，必要先注重方法的研究。

這裏所說的方法，乃廣義的，凡思考的方法、推理的原則，都包含在內。觀察事物的根本態度——觀點，亦即所謂研究出發點，也是在廣義的方法下要說明的。

最初凡屬社會科學部門的學問，都以爲是思想家直覺的記錄，主觀的議論，根本找不出一定的律例，所以不能應用科學的方法去研究。自十八世紀以後，自然科學的方法大有進步，社會科學因之受了絕大的影響。大部分社會科學從此才逃出了哲學的領域而入科學的範圍，原因就是研究社會科學也採用了自然科學的方法。即如普通說孔德（Comte）是社會學的創始者，就是因爲他採用科學方法——觀察、實驗、比較來研究社會現象，結果算樹立了科學的社會學的基本。

現在我們舉出一二個歐洲政治學者研究政治學的方法：

（一）密爾（John Stuart Mill）所說的政治學方法有四種：（1）化學的，或實驗的方法。他以為這個方法因社會現象過於複雜，不能一一實地試驗，所以不宜採用。（2）幾何的，或抽象的方法。他以為這個方法因社會現象千變萬化，不能專靠抽象的理想，所以也不適用。（3）物理的，或具體的演繹方法。他認爲

這個方法比較妥當因爲牠是從許多不同的前題上演繹出來一個結論認定每一種效能都是多數原因的結果。(4)逆演的或歷史的方法，他認這個方法算是最好的方法了。他是從歷史上找出進化的原則，因爲社會是進化的，要打算找出人類進化的理法只有從歷史上着手。

(二)伯倫知理 (Bluntschli) 也分政治學方法爲四種：(1)純理觀念法，(2)純粹實驗法，他以爲前者偏重理想，後者偏重經驗，全是錯誤的方法。(3)歷史的方法，(4)哲學的方法，他認爲這兩個方法實屬正當，前者把社會當做動的看，後者把觀念和事實聯合起來造成具體的思想。

(三)戴藍特 (DeLanders) 分政治學的方法爲六種：(1)社會學的方法，(2)比較的方法，(3)武斷的方法，(4)法理的方法，(5)常識的方法，(6)歷史的方法。

二、普通科學方法的應用

比較的方法——這種方法是擊現在的各國政治制度或過去的各國政治制度做材料，用主觀的判斷力比較牠們的長短，評判牠們的優劣。當代布來士（James Bryce）所著的現代民治政體一書即採用此種方法寫成的。在歐戰前他曾親身到各國去實地觀察政情，收集材料。他說比較的研究法所以能稱為「科學的」，是因為這方法能把相似的結果歸納到相似的原因上，做成普通的結論；且把一切參差的影響，見於甲國而為乙國所無的，使某種結果有幾點相同有幾點相異的都除淨了。用了比較的方法把各民治政體實際的差異求得之後，我們須再考察各國物質的、經濟的、種族的各種特別情形，然後再確定那種政治的差異是否根源於這些情形。如果這些皆非政治差異的原因，那就再考察政治制度的本身，總要確定現行人民政府中何種制度有最好的功用。他這種比較方法是與觀察方法並用的。

古時亞里斯多德（Aristotle）也用此方法，他的政治論就是對於當時許

多政體的比較研究，他的憲法論就是對當時百餘種政治組織作比較的討論。此外孟德斯鳩（Montesquieu）也採用這個方法。

這個方法有幾個優點：（1）要比較必先觀察，實地考察來的材料定豐富而可靠。（2）所得的材料既多，則可以不受一時一地的政治現象束縛。（3）容易產生新經驗和新觀念。牠的缺點在：（1）易於陷入主觀的錯誤。（2）容易忽視各種政治制度的特殊環境。

實驗的方法——我們知道實驗的方法是普通所謂化學方法。兩種物質可以拏來加熱看牠起生什麼變化，什麼作用，並呈什麼反應。但是一種政治制度却無法一再試驗來證明預定的結果。不過在政治學中所用的實驗方法並非一概應用化學的試驗法，是採取化學家在試驗室中的態度。採用這個方法的人以為國家公佈某項法律，採取某種制度，決定某種政策，都是實驗，都要從實行中找出利弊以定牠適用與否。他們把真理看成假設，以便隨時有修正的

機會。某種制度在試驗中得到最好的效果就是合理的有價值的。這種思想源自哲學上的實驗主義。詹姆士 (William James) 說：「凡真理都是我們能消化受用的，能考驗的，能用旁證證明的，能稽查實的，設不能如此，便是假的。」

這種方法固然有以下兩個優點：(1) 把政治認作假定的，使有隨時修正的機會；(2) 認定政治理想和制度的價值是由牠自身決定的。但果皆以實驗結果為價值評判的標準，則在理論上的鬥爭可說沒有必要了。

歷史的方法——這種的方法是近代研究政治學的新方法。牠是特別注意歷史的演化，認為一切政治制度乃由歷史逐漸演化而成的，並非是政治家個人思想經驗意志造成的結果。因此便說政治制度是生長的，不是創造的。不贊成抽象的演繹的方法，主張用具體的歸納的方法。這個方法是比較進步的方法。

這個方法最大的缺點是過於着重歷史上的事實和經驗，收集材料容易

受歷史的束縛。但是從歷史上得來的教訓多是既往的而缺乏向前進取的精神。

此外還有所謂心理學的方法，法理學的方法，有機體的方法，我們認爲這些方法不甚重要而且很容易推論出錯誤的結論來，所以把牠略去了。

就上述的幾種方法說來，也都不是各不相關的。我們採用比較的方法，自然要挈事實來比較，而事實之大部分是歷史上的陳蹟，同時這也就是採用了歷史的方法。所以我們研究政治學並非採取任何單一的方法，而是許多方法並用的。無論採用什麼方法，論理學的方法也是必要的。論理學的目的是在助吾人精確了解思想作用進行之途徑，並陳述探求知識時所用思想之方式。

一般說來，所謂科學方法不外以下三個步驟，第一先歸納事實，第二設擬假定，第三由實驗而證明。這種步驟在自然科學的研究奏有偉大的功效，但是在社會科學的研究上則必然的發生兩大障礙；第一社會現象不能實驗，因爲

關於社會科學的學問皆完成於人與人的關係之中，可以理解而不能拏來實驗，上面已經說過。就是主張實驗方法的人，其所謂實驗之意義也與自然科學之實驗不同。第二，社會現象是在不停的變化，人與人的關係也自然是時時的變動。如果拏普通歸納方法研究這種種的關係（經濟關係與政治關係）則不易獲得精確切當的結果。所以普通的科學方法不能充分的有效的應用在社會科學的研究上，於是唯物論的辯證法就應運而生了。

三、唯物論的辯證法

唯物論的辯證法是研究社會科學最新的方法，這種方法的研究，在我國的學術界尚不十分普遍。編者實不敢自信能完全了解什麼是唯物論的辯證法。不過我們不能不試着談談這個在今日為一般所公認較為合理的研究方法。

唯物辯證法是由唯物論與辯證法二者結合而成的。先敘述二者的含義

再說明辯證思維的本質。其實按理說來唯物論與辯證法是不能分離的，因為，如果真能使用唯物論的把握方法，則辯證法的認識將為必然之結果；所以說辯證法的唯物論才是真的唯物論。同時辯證法推理之用於社會科學也是在由觀念論的辯證法轉移到唯物論的辯證法之後。

什麼是唯物論呢？在哲學上對於思惟和存在或精神和物質（自然）的關係的問題有兩個絕對不同的解答；一個是以外界為出發點，認一切物質或存在是一切精神或思惟的本源。一個是以內觀為出發點，認一切精神或思惟是一切物質或存在的本源。前者便是唯物論，後者便是唯心論。總之唯物論者認為自然（物或存在）是本源的東西，而精神（心或意識）是由自然派生的。唯物論者主張思惟不該由思惟出發，思惟的出發點，必定是某種經驗的事實，外部的現象。

為什麼我們敢肯定唯物論的觀點是對的呢？因為：（I）人類社會是自

然的產物，若不取其需求於自然則不得生存，而且是自然的一部分。(2) 當地球還未凝固的時候，不但沒有有精神作用的人類，一切生物都沒有。宇宙間最初只有不能思惟的物質，到後來始有能思惟的人類，所以說物質是精神之母。(3) 所謂精神現象，思惟是由腦筋表示出來的，而腦筋是人體之一部，是物質組織，故精神出於物質。(4) 精神是附於物質的，沒有精神物質能存在，沒有物質精神無由表現。由於以上四點我們就算把這個問題解決了。

辯證法原本是古希臘人討論問題演說辯論的方法，以後便成爲考察事物的方法，哲學上思惟的工具。牠從「正反合」——肯定，否定，否定的否定——的形式下表示出來。大哲學家黑格爾 (Hegel) 出世之後始行將牠完成。黑格爾的辯證法他自己有下列的解釋：「辯證法乃是理性事物及一般確定現象的定義之本有的和實在的本性。哲學的推理，就是了解個別的定義並將這些定義聯繫起來，即使之發生相互關係，然後再分解這些定義，使之各個隔離而就

其中認識其意義。真正的辯證法則與之相反，一個定義變成別個定義乃是經過內心的和漸進的轉變，在這轉變中就可看出那些定義、理性、是片面的和狹小的，即包有自身的否定。一切確定現象之特點就在於這些現象已註定要自己毀滅的。」又說「環繞我們一切的事物，都可做爲辯證法的例證。每一個確定現象都是在變化和消滅。……辯證法的結果就是否定，但這個否定同時也就是肯定，因爲這個否定的本身就含有牠所從來的現象，而且並非與這個現象隔離的。兩種相反定義之這樣的合一，就已經造成了第三種思想。」一切事物都是不斷的運動變化，自身並含有內在的矛盾，這種規律我們承認是對的。可惜他認爲萬物的運動和變化乃是思惟的產物，陷入了唯心論的錯誤，所以他的辯證法是唯心論的。

辯證法到了馬克思 (Karl Marx) 手中便由唯心論的辯證法轉化爲唯物論的辯證法了。黑格爾以爲由思惟過程轉化成爲的觀念是現實事物的創

造者，現實的事物只是牠外部的現象。而馬克思却認爲一切觀念不外是人類腦中的物質反映。觀念並非外界現象的創造者，而外界的現象反是觀念的根源。馬克思把黑格爾辯證法的神秘外套脫去了，而保留牠那合理的核心。

唯物論的辯證法可以解釋自然、人類社會和思惟三者的運動和發展。現在我們只說明當做推理方法看的辯證法，也就是所謂思惟的辯證法。自然界和人類社會既是按着辯證法而發展，那麼思惟當然也是辯證法的發展。然而辯證法思惟最主要的特質是什麼呢？

第一要從全面去觀察對象：要了解一個現象，必須顧到牠的一切方面。一切媒介，換言之就是對於任何事物（觀察的對象）要從事全面性的探求。如果我們想思考的人不滿足任何肯定的結論，就必得在思惟的對象之中去探求有沒有和這個對象在最初一瞥時所表示的東西相矛盾的質和力。因此便不能不從全面觀察現象。目的是在求現實事物的真實性。全面觀察的結果則

無所謂絕對的真理，而事物與事物的差別也都是在某種程度以內附有條件的，換言之，即非絕對的。如果爲個個事物所拘泥而忘掉牠的關聯就不能瞭解真象。例如無產階級革命的成功，從前皆以爲工業極度發達是必要的條件。但只從這一方面去觀察則現在蘇俄革命的成功和美國無產階級革命無進展的事實就無從解釋了。因此我們必須從各方面觀察這個問題。不能拘泥在某一個條件之中。

第二要在運動之流上去把握事物：在空間方面我們要從全面去觀察事物。在時間方面就要在牠發展的過程上，在牠的變化中去觀察去理解，即所謂在運動之流上去把握事物。宇宙間一切現象（無論自然現象和社會現象）絕非靜止的，都是不停的變動着。所以運動便是物質存在的形態。在運動過程上去把握事物就是要研究牠的生成發展和消滅。既然沒有靜止的現象同時也沒有孤立的現象。一切現象都是互相連繫的，不能分離的。在運動過程中有

兩個特性：(1) 反對物的轉化，即一切事物的發展往往從某種狀態推移到另一種狀態，轉化為牠的反對物。譬如自由競爭這種事實便含有生產者驅逐他的競爭者而使他自己成爲市場的獨占者的意思，自由競爭的發展便會轉化到牠反對物——獨占。資本主義政治發展的結果社會主義政治代之而興也是這個意思。(2) 由量到質的轉化，在自然現象中由量到質的轉化的實例舉不勝舉。社會現象中的革命（突變）便是由量到質的轉化的表徵。自然和社會都是先從數量上發展到一定程度時，就要採飛躍式的突變以變更其性質。我們更須理解一切事像運動發展中的矛盾和鬥爭。

這個方法可以說是研究社會科學（政治學自然包括在內）的最正確最根本的方法了。

本章參考書：

現代民治政體 (James Bryce) 第二章

馬克思主義經濟學基礎理論（河上肇著）上編第二二章

辯證法的唯物論（S. V. Wolfson）下編第三章

政治學綱要（高一涵編）第二章

政治學大綱（張慰慈編）第二章

Garner: Political Science and Government Chapter II,

Seeley: Introduction to Political Science Lecture I,

政治學概論 第三章 研究政治學的方法

第四章 政治的演進

一、奴隸政治時代

在我們討論政治本質的時候，略略提到過在原始共產社會中沒有搾取的事實，未發生權力的關係，自然更談不到政治組織和政治制度了。所以「有人類就有政治」的謬說在現代不能存在了。誰也不能否認人類曾經生活在無政治的社會中。

經濟是政治的基礎，政治形態的變動是經濟進化的反映。現在我們依經濟的進化來解釋政治的演進。關於經濟進化階段的劃分，學者的意見也不一致，不過其中孳生生產關係為標準的劃分較為正確。依照這種劃分則自上古到現今可分為四個時代：即原始共產經濟時代，奴隸經濟時代，封建經濟時代，及資本經濟時代。因為原始共產經濟時代沒有政治現象，所以自上古到現今的政治可分為奴隸政治時代，封建政治時代，和資本政治時代。我們現在所處的

時代是資本政治時代，本書所討論的大部分是資本政治的事實，不過爲明瞭牠的來源則對牠以前各期政治的敘述確是必要的。

奴隸經濟時代主要的特徵，就是奴隸的發生和私有財產制度的確立。在最初的氏族社會中，凡共同生產的及共同使用的東西，如房屋、園圃等都歸公有。分業很自然的存在男女兩性之間，人與人間沒有權力關係，也用不着強制服從，但是人類不能永久逗留在這個階段之中。

由於牧畜農業手工業各種生產的進步，生產力逐漸發達，（生產力是包有（a）人類本身（b）人類佔有的自然（c）人類生產物，三者能生產財富的能力）於是生產的範圍擴大，生產分量增加。結果一方面發生所謂剩餘勞動，一方面發生新勞動力獲得的企求。戰爭被俘虜的人就變成了奴隸，以他們滿足新勞動力獲得的願望。剩餘勞動加上這帶有私有性的奴隸勞動力便湊成了私有財產制度。

佔有生產手段和生產結果的人，便是奴隸的主人，被強迫勞動而一無所
有的人，便是奴隸。二者間的關係是支配關係。奴隸的主人是治者階級，奴隸是
被治者階級。治者不但完全佔有奴隸勞動的結果，並且還可以自由處分奴隸
的身體。奴隸是連自己的身體都不許所有的完全的無所有者。

古代的埃及、巴比倫、敘利亞、波斯、希臘、羅馬許多國家都經過主人與奴隸
兩個階級對立的階段。事實上奴隸的數目遠多於他主人的數目，例如在雅典
全盛時代，在五十萬人口之中，奴隸竟達三十六萬五千餘人。少數主人怎能強
制大量的奴隸去替他們勞動呢？怎樣維持他們對奴隸的剝削呢？怎樣制止奴
隸的反抗呢？在此權力的集中，就成爲必要的了。於是治者階級維護單方利益
的政治組織便出現。無疑的這種組織是側重軍事統治的剝削奴隸的機關。

奴隸的主人（統治者）既可以不事勞動而過着優裕閒散的生活，日久
便由於懶惰荒淫窮奢極欲變成了純粹的寄生蟲，失掉了生產能力，脫離開勞

動關係，自掘坟墓而走向衰亡的途上。被治者的奴隸呢，因為他們受了極殘酷的壓迫，在令人難以置信的困難狀態下生活着，擔負着無限度的勞役，因此便產生兩個結果：（1）他們的勞動力加強，克服自然的能力也發展了，這是實地訓練出來的。（2）他們的精神肉體日益衰弱，因此促短他們的生命，增加他們的死亡。一個較長的時間以後，統治者不能用戰爭的方法來補充奴隸的減少。於是勞動的源泉涸盡了。統治者軍事勢力的減退是由他自身的墮落。舊的社會關係不能維持下去，又將有新的政治形態來替代奴隸政治了。

二、封建政治時代

奴隸政治是奴隸主人支配奴隸的政治，封建政治是封建貴族支配農奴的政治。這個時代的經濟特徵是分業發達；已加深農工分業的程度，同是手工業者已有鐵匠木匠的區別。同時交換的範圍也就漸次擴大，已非奴隸經濟時代的剩餘交換了。都市發生，構成了經濟中心。在以前奴隸生產的目的是供給

他們主人的消費，現在的生產是爲不相干的人而生產了，換言之，即初步商品生產。但是這種種經濟發展的事實勿寧說是對奴隸（被治者）有利些。在研究這個轉變之前，先看看奴隸政治典型的代表者羅馬帝國衰亡的經過。

優裕閒散的奴隸統治者終究維持不了強大有力的軍事組織。戰爭能力的減退，便敵不住未開化人的壓迫而漸趨崩潰。奴隸減少（其原因上面已有說明）則生產減少，最受影響的是農業。農村荒蕪變成牧場，農業衰頹製造工業也遭減退。羅馬帝國爲救濟各種危機便使用那自由未開化人。於是羅馬軍隊改變了，加入了大量的條頓人。此種未開化人的侵入便葬送了羅馬的奴隸政治。

昔日的奴隸數量上雖日益減少，但却握有了經濟的實權，於是慢慢的解放出來，變成自由民、農奴（半自由的農民）、工奴（半自由的勞動者）。他們雖然不能參加政治，但是可以享有財產的私有權，不純是工具而有獨立的人格了。

昔日的統治者（奴隸的主人）因為離開了「生產」，又加軍事能力薄弱，結果，便不能維持昔日的優越地位。再加上初期商品經濟的發展，交換範圍的比較擴大，政治也就難免分裂，統一的權力便分散到各地封建諸侯的手中，又常發生戰爭，結果他們的勢力大大的減退了。此後便是封建領主與農奴對立的政治了。

封建諸侯領有君王賜予他的土地。大體上這候時採取了租稅制度，比較直接榨取為有利。即允許農奴自己享用一部分土地；使他們勞動較為自由。這一來便增高了農奴的勞動強度，剝削也就因之可以增加了。但農奴與奴隸之真正區別不在被剝削程度和個人自由程度的差異，乃在他們在生產過程中所佔的地位。農奴有自由的住所和親族，有自己的工作場所和耕種的土地，對於封建領主只交納租稅或貢獻勞役。而奴隸呢？是一無有。他們同是被剝削者被支配者，他們的生活同是悲慘的。

封建政治之所以告終，原是由於都市的發達。實行交換的商業村落是都市建立的基礎地。凡交通便利舟車往來無阻的所在，就構成交換的中心。既有財富集聚於此，就不免惹起隣人的垂涎，於是建築城堡以防侵襲。因售貨容易，手工業就發達並吸引了農奴。農業的重要性日減，手工業的生產發達起來。到了本地方需要本地方不能生產的東西時，那專從事於運輸生產物的人——商人便發生了。此時都市的住民，有的由於支付貨幣，有的由於直接鬥爭，對於土地領主的隸屬關係減退了，同時也獲得了都市內政上的獨立。

但是有的封建領主就不肯輕易放棄他們對於都市的權力，於是就不免發生鬥爭。都市方面主力是商人，他們爲了反抗封建領主以保護共同的經濟利益，就集合許多年長富裕有力的商人組織了基爾特（Guild）。可注意的一點是基爾特中的首領與其普通分子的關係，頗類似封建諸侯與其隸屬的關係。基爾特本是用團體保護個人企業的制度。小手工業者爲了互相扶助和免

除競爭，便由暫時的結合進爲永久的結合。牠與舊貴族勢力抗爭想把都市從封建的壓制之下解放出來。

社會分業更發達了，交換範圍擴張到都市之外，舊日的政治組織不能適應新的生產關係了。所以要求一種廣大的強固的中央集權的政治組織。以都市商人爲主力的市民階級的勢力日漸增長了，因爲統一的政治是與他們有利的，所以往往和國王聯在一起與小封建領主爭衡。於是封建政治的基礎便動搖了。

三、資本政治時代

資本政治就是普通所說的民主政治，立憲政治，代議政治。因爲這個時代的經濟背景是資本經濟，所以我們名之曰資本政治。這個時代的經濟特徵是在生產手段不只是私有而且爲一部分人所獨占了。生產的性質是爲利潤的商品生產。生產的方法也進步，例如蒸汽機的發明，金屬機器的製造，因之運輸

方法也改良。於是交換的範圍更推廣了。並且在自由競爭狀態下實行着。昔日的農村破產，過剩的人口流入都市，都市的手工業者現在只得出賣勞動力了。佔有生產手段的人自然需要旁人爲他勞動，於是發生所謂工銀勞動。舊日封建領主的統治現在維持不下去了。

在經濟上既形成了資本主義，昔日的市民階級（資本階級）現在感覺到昔日的政治關係成爲他們發展的障礙，他們必需取得統治實權方能滿求需要。從前他們援助君王壓迫封建諸侯，現在要更進一步限制君王的權力。有的就用「自由」「平等」來號召，起而推翻專制君王的統治，實行代議制度了。

這個時代的統治者是資產階級，一切政治法律皆以他們的利益爲依歸。不過被治者能用選舉代表的方法，或直接投票公決的方法，參加政治。在法律上是人人平等，並獲得種種自由權。實際說經濟不能平等，則一切平等全是假的，不能平等那裏會有真正的自由。

我們是生在這個時代關於資本政治的詳情留在第三編敘述了。

本章參考書

家族私有財產及國家之起源 (Hobbes 著) 第六章

社會進化論 (Barnes 著) 第五章

經濟學十講 (陳豹隱著) 第二講

經濟科學大綱 (Bodanov 著) 第七五章

社會進化史 (蔡和森著) 第三篇

新政治學 (陳豹隱著) 第三章

第二編 國家

第五章 國家的本質（一）

一、國家學說的重要

國家既是政治學最主要的對象，所以我們在明瞭政治的本質及政治學的意義之後就要研究國家是什麼了。國家的意義可以從事實和理論兩方面考察。事實上的國家要從歷史上記載去追尋，要從國家的發生和發展上去認識。無論國家的形態經過幾許變化，牠的作用牠的本質却始終沒有多大更改。理論上的國家就是歷代關於國家的各種學說。拿現代眼光來批判那些學說十之八九是錯誤的，但是我們應該知道錯誤在那裏。

關於國家的各種學說都有時代背景經濟背景，並非純爲一二學者所臆造。牠與實際的政治情況有密切的關係。有的是當時政治的辯護，有的却是當時政治的反響。因此我們研究國家學說有助於實際政治的了解。再者學說有

影響實際政治的力量，也是不容否認的。即如盧騷等契約說的理論，主權在民的學說，能支配了近代的政治。所以實際政治是能影響學說，學說也能影響實際政治。現在我們舉出最重要的幾種國家學說來研究。

二、神權說

神權說認為國家是神造成的，或則是根據神的意志奉神的命令造成的。既然是神造的，所以人民必須絕對服從國家的威權和法律，不能反抗代表神意的君王。在中古以前政教不分時代就有這種觀念。希伯來的神權政治中，他們不但信仰威權是來自上帝並且說國家是上帝手造的。東方土而其諸國視宗教的經典若國家的法律。後來傑姆士第一（James I）說過人民反抗帝王不獨為政治上之大逆不道，且為宗教上之罪惡，故上帝予以暴君為懲罰。路易十四（Louis XIV）說我輩帝王乃全聖全能之上帝的映像。

在中世紀，政教開始發生衝突了。神權說在此時始行完成。這當然與基督

教的思想有關。按基督教教義國家是神造的。教會在當初本是個精神組織，不管俗事的，後來却逐漸擴張其權能實際上竟握有了政治權。

有一派主張教皇的權要大過帝王。教會的教權監督帝王的政權，教權立於政權之上。國家是上帝創造的。爲了支配國家，才派遣國王統治人間。國家的一切權力都是他賜予的，人民既信上帝就必須絕對服從國王。但教皇却是上帝的直接代表人。所以說帝王的權力也等於是教皇轉賦予的了。

又有一派主張上帝派遣教皇來到人間是爲支配人類精神生活的，派遣國王來到人間是爲支配肉體生活的。教皇與國王同是上帝的代表，他們的使命不同地位却是平等的。教皇沒有權力干涉國王的行爲，換言之，國家不能受教會的支配，是直接屬於上帝的，這種轉變就是教權日益衰落君權逐漸擴張的表徵。

無論是教皇神權說或帝王神權說同樣的無價值同樣的諄謬。神權說盛

行時代的實際政治是封建領主支配農奴的政治。這種學說的任務在封建領主對於農奴的統治神聖化，辯護自身權力的來源是神賜的，不容被治者稍有反抗。牠是利用被支配者迷信天神的心理來恐嚇他們，使他們由於迷信便默認支配者的剝削。

三、民約說

民約說（又名契約說）的理論較神權說爲週詳而有力，可以說是反抗封建君主的資產階級革命理論的結晶。在希臘時代已見此說之萌芽，不過到了十七八世紀始得詳盡發揮。主張此說的學者也不止一人，不過他們共同的見解可拏以下三點來說明：

（一）自然社會——主張此說的人都假設在國家未產之前有個自然社會。那時候的人類是在一種非政治的自然狀態下生活着。沒有人爲的法律，生活的準則。人類必要受其支配的是自然法，在這個自然法下，各人都有自

然權力。

(2) 社會契約——但是人類後來想脫離開自然生活。因為在那種自然社會中太痛苦了，人類充分發揮他們的自私自利互相侵害。或許是這種社會本身維持不下去，於是人類才用契約組成社會（國家）犧牲了原有的自然權利以建設公共秩序。人爲的法律代替了自然法。造成了相互間權利義務的關係。

(3) 政府契約——經過契約方式組成了社會以後，放棄權利的人與因他人放棄權利而獲得新權利的人之間就必有一種新的契約，換言之就是治者與被治者的協定。於是所謂政府成立了，最大的權利便落在某個或某一些人手裏。

這個學說的要義不過如是。發揮這個學說最透澈的學者是英國的浩布思 (Hobbes) 洛克 (Locke) 和法國的盧梭 (Rousseau) 這個學說也可以說是由

他們三人完成的。

(一) 浩布思——他的契約說主張載在他在一六五一年著的巨靈 (Leviathan) 一書中。現分(1)自然社會觀(2)契約之由起與內容(3)契約之結果。三點敘述他們的思想。

(1) 自然社會：他說自然社會是萬分可怕的人類生來大都是不平等的，人的需要也都相差無幾，但人的本性是自私自利的。人人都喜歡權利，人人都想滿足他那無止境的慾望。人人都可爲所欲爲，除了自然限制以外沒有其他的限制。彼此都恐怕他人勝過自己，結果互相殘殺互相憎惡。完全生活在一個鬥爭不息的狀態中。

(2) 契約之由起：自然社會既如此可怕，總是在恐怖危險中生活着，人人自危，感到不安。歷時既久就想出解除此種痛苦的法子，於是互相約定犧牲個人的權利，把所有的人的自然權利交給第三者——君主，大家共

同服從這個威權。君主不在兩造之間而是在契約範圍之外的，他自己不受契約的限制。

(3) 契約之結果：國家成立了，而且是專制政體。大家犧牲的權利永遠沒有收回的希望了。君主的威權是絕對的，無限制的，人民只有服從。無論君王怎樣濫用他的威權，人民沒有革命的權利。

(11) 洛克——他著有政府論 (The Treatises on Government 1690)

(1) 自然社會：他以為自然社會是個極平等極自由的社會，雖無政治組織但人與人之間却是互相聯屬的。絕不似浩布思描寫之可怕。那時沒有貧富之差所以平等；個人行動不受他人干涉所以自由。人類的基本自然權利有三：即生命身體和財產的自由。每個人都是司法者行政者。在自然法支配之下，絕不互相侵犯個人的基本自然權利。

(2) 契約之由起：在自然社會中雖有適合人性的自然法但無確定之

標準。人類有時自私自利，所以不能不制定固定的法律，統一標準，以便遵守，此其一。在自然社會中各個人既都是司法者、行政者，有時就不免發生衝突，都保護自己不肯讓人，結果是非曲直不易判斷，也無人判斷，此其二。爲了補救這兩個缺點才把一部分自然權利委託於一個人或一個團體（君王或政府），放棄了的只是解釋自然權利的權，以換得共同的便利和安全。

（3）契約之結果：君王或政府（主權者）的權利既是受委託的，所以不是絕對的。主權者也要受契約的限制。如果他一旦不能維持這個權利時，人民就再享有當初那些權利，於是主權者仍是全體人民了。總之人民放棄權利委託政府是要牠解決自然法問題，牠如不能履行此義務，人民即可不服從牠，起而革命。

（三）盧梭——他著有民約論（*Social Contract*, 1772）契約說到了盧梭可算

集其大成。

(1) 自然社會：在他民約論一書中很少提到自然社會的狀況，在其他著作中可以看到他的自然社會觀。他認為自然狀態是個理想的境地，他說那時「人人皆從事於獨力所能勝任之事業，及無藉多人相助之技術，其時之生活，足以享受自然所許之自由健康正義幸福。」人類生而是自由的。不過後來因為文明進步便產生出許多罪惡，人類互相猜忌互相厭惡，互爭權利的結果，自然狀態中的生活就發生障礙。所以要想個方法了。

(2) 契約之由起：那個方法就是人們互結契約，各自己把自然權利拏出來，互約交給全體並非交給某個人。加入這個團體無損其原本之自由，而為團體中之一員。有了這個團體（國家）則全體保護各個人之生命財產自由，較在自然社會中個人自己的保護要週到。

(3) 契約之結果：國家政府成立了，國民全意志（總意志）就是法律，

就是國家主權的表現。政府是執行國家意志的僕役，是人民與主權間的媒介。政府的權能是受人民委託的，人民不但可以限制牠，還可以收回牠。人民服從政府乃出於自願。所謂全意志並不見得是全體一致的，不過是多數人的。個人應該服從全意志，否則可以強迫。強迫他服從是強迫他得到自由。

民約說對於後世政治變動的影響很大。一七七六年美國獨立宣言——

(*American Declaration of Independence*) 有許多地方引用洛克的語句。宣

言中說：

「我們看下列諸條真理是不待證明而自明的：一切人都是生而平等的；「降生主」給各人幾種不能分割的權利；那些權利中有「生命」「自由」「幸福的營求。」政府是為保障那些權利而建設的，其正當是從被治者的同意得到的。」

法國大革命的人權宣言 (Declaration of Rights of Man) 又說：

「人從出生以後，關於權利都是平等的。」

「政治社會的目的是保存人類自然的不可侵犯的權利。這些權利是「自由」「財產」「安全」「抵抗壓制」

「一切主權的根源在於國民。沒有一個團體沒有一個人能夠使用那不是由主權明白授與的權利。」

「一切公民都有親身參與，或由代表參與制定法律的權利。在法律之前，人人都是平等的，都能同等授與一切榮典一切職位，一切公共位置。」

以上兩個宣言的精義很顯然的都是根據民約說的理論。是後來民治政體的基本信條。但無論牠的影響是多麼大，從科學眼光看來，這種學說終不能說明國家的起源和性質。牠最大的錯誤是不合乎歷史上的事實。因為在原始社會中習慣便是法律，人都生活在許多小集團（氏族）中，共同生產共同享受，

個人是不重要的。再者當時的人定沒有契約的觀念，絕無互定契約的可能，更不見得有自動需要國家的意識。契約是法律發達後始有的，即使有了同意式的協定，因為在先沒有政治組織或法律限制，所以契約也是無效的。總之契約權利等觀念都是政治現象發生以後才有的。

四、理想主義說

這派學說的主張者是德國大哲學家康德 (Kant) 和黑格爾 (Hegel) 是純粹以哲學上的唯心論爲出發點。以爲除普通所說「我」之上，還有一個「理想我」——「真我」——存在，這個「理想我」就是國家。又在我們日常經驗的「實在意思」之上，還有個「真意思」存在，這個「真意思」就是國家的意思。國家是一切特殊團體的統一組織，是全體社會。國家縮小就是個人的心，個人的心放大就是國家。國家是個人的擴大，可稱爲「大我」，故個人的小我，祇有服從國家的大我。由此看來，國家並不是達到某種目的的方法，牠自己有牠自身的目的。

個人服從國家的統治是個人上進的唯一途徑。因爲「理想我」「真意思」在個人之上不能不壓抑「實在意思」以服從真意思。真我的自由乃是抑制放從自恣的自由，只有實現真意思始能實現真我，始能得到自由。前邊說過了，真意思是國家的意思，所以服從國家的意思是真自由。服從國家乃是個人惟一的義務。

既然認爲國家是包括一切特別團體的總社會，那麼國家之上國家之外自然沒有社會了。許多總社會（國家）雖可互相對立並存，但如不組成一包含所有全體社會（國家）聯合團體，則國家與國家間的關係不是社會關係而是自然狀態的關係。

此種學說造成了「國家絕對尊嚴」「國家萬能」的觀念，認爲人民幾乎完全爲國家而活着，是十九世紀盛行的國家主義的基礎理論。國際間的關係既非倫理的關係，自然沒有正義。後世的軍國主義侵略主義往往又在這個學說

上找根據。國家是個實體，玄學的理念當然不是說明國家的本質。

第六章 國家之本質(二)

一、職能說

這個學說是歐洲最新的一種說明國家本質的學說，同時也是最進步的。因為富有調協的色彩，所以也可以說是改良派的國家觀。主持這個學說的人都是當代政治學威權者如克耳(Ole) 馬克西沃(MacIver) 拉斯基(Laslett) 他們的論點皆屬多元論的範疇。現在分以下數點敘述這派學說。

(一) 國家的定義：『國家是存在社會裏邊的而不盡是社會。我們在牠所作爲的事體中會認識得更清晰些。牠的功用是在保持安寧維持社會秩序。簡言之國家是節制人與人在社會上表面的關係的。牠對於社會生活有時供給有時剝削，有時約束，有時放縱，有時建設有時破壞，總之牠控制着社會生活，但只是工具而非生活。』國家是人類爲了公共的特殊目的，依照賦有強制權力的政府所制定的法律，在以地域區分的基本社會(Community)中維持普

通的表面的社會秩序的一個團體。」（馬克西沃著現代國家論（The modern

in State）的緒論。）「國家是什麼呢？國家不過是在基本社會中的統制的政治

機關。國家是統制機關為基本社會表明公共目的的行使公共行為。」（克耳的

工業自治（Selfgovernment in Industry）第五章。）「簡括來說，每個國家是一個

有一定地域的社會，內分政府和人民，政府是國內一組人們，應用國家賴以生

存的法律的命令，而且異乎在該定域的社會內其他各團體的人們，能夠使用

強迫力量，使法律的命令得到服從。」（國家是調整人們行為的一條途徑。國家

是一種法律的次序，其規定的方式可以拘束人們的行為。……國家是主宰各

項利益個人的或團體的競爭的或合作的利益。」（拉斯基的政治論第一章）。

我們歸納以上三個定義，不外以下幾點含義：

第一，國家是一個團體。

第二，國家有牠特殊的職能。

第三國家的法律行爲是有強制性的。

總之國家是大社會中許多團體之一。牠不能支配我們整個的生活。事實上雖然我們參加團體是自由的，不過必要在國家這個團體中生活着。國家之所以能存在因爲牠有特殊的職能，但是國家的職能不能代替或消滅其他團體的職能。所以國家的地位同其他團體是平等的，並不是萬能的。

(二) 團體的性質：既說國家是個團體，那麼團體是什麼呢，在文明的國家中，都包有許多團體則如教會，勞動組合，政黨，學術研究會等。事實上這些團體往往佔有我們生活之大部分。我們同時是好幾個團體的分子。有些團體還能打破國界。這些團體都具有以下的特性：

(1) 有特殊的目的或宗旨。

(2) 有意識的結合即非自然的本能的結合。

(3) 有一定的組織。

(4) 有固定的職能有活動有工作。

(5) 有鮮明的界限。

(三) 國家與其他團體之區別：國家這個團體與其他團體的區別在那裏呢？現分六點來說明。

(1) 國家團體的份子不能自由加入或退出，其他團體則係自由的。

(2) 一個人同時可為兩個以上其他團體的團員，但不得為兩國之國民。

(3) 國家為一定的區域所限制，其他團體則無此限制。

(4) 國家注重公共利益，而其他團體注重特殊利益。

(5) 國家是個永久的組織，其他團體是暫時的，可以不做任何團體的團

員，但必為一國之國民。

(6) 國家有強制的法律權，其他團體則沒有。

為什麼說這派學者的主張較為進學呢？因為他們承認經濟的決定政治

的要素。拉基斯說：「就是任何特定國家的特徵，大體而論，是爲國家所控制的社會中經濟制度底一種職務。任何社會制度之中揭露一種控制經濟力量的爭鬥。因爲具有這樣經濟力量的人，容易使他們的需要，能夠見效。因此法律成爲對答牠們需要底立法方式之表示。……國家表示支配經濟制度人們的需要，法律的命令乃是掩藏佔優勢的經濟利益，用以得到政治權力的利益的假面具。國家並不探求普遍的公道的或公共的功利，乃是社會中佔優勢階級底利益罷了。」

爲什麼說牠富有調協的色彩呢？牠認清國家有他特殊的職能——用強制權力在法律形式下維持社會秩序，這一點是對的。如果認爲這種職能在調整各階級的利益，而不知道牠是支配者對於被支配者壓制的方法，那就是知其而不知其一二了。既說國家並不探求普遍或公共的功利，又並不否認執政階級有志向於合理的公平的方面行事，這恐怕是一種矛盾。主張遺派學說的人

都相信採取非暴力非革命的途徑，可以達到廢除資本主義的願望。

二、階級說

階級說是最新的學說，即階級鬥爭或階級分化說。關於國家本質的解釋，此說算是最透澈了。這是馬克思（Marx）恩格斯（Engels）所主張的學說，所以他們的信徒就稱此說為科學社會主義的國家觀。牠是根據歷史的事實，用辯證唯物論的方法研究出來的，是比較最完備最客觀的一種國家理論。現分數點說明之。

（一）國家的發生：國家不是自然生長的，更不是上帝創造的，而是社會進化到了某個時期——階級分裂時期發生的。「國家絕不是從社會外加於社會的一種強力，也絕不是如黑格爾所肯定的是「道德思想之實質」，「理性之外形和實質」。牠是社會發展到了某個階級時的產物。牠是社會到了本身有不可解決的矛盾和不可調和的衝突，而又無法擺脫時的體現，而且爲了這

種矛盾和不可調和的衝突的各階級不致互相破滅，爲使社會不破壞於無益鬥爭當中；於是一種表面上似乎站在社會之上而實際則用以緩和衝突，而使這段衝突不致超出範圍之外的力量，就成爲必要了。這個由社會產生而超出於社會之上且逐漸與社會脫離的一種力量，便是國家。」——恩格斯著家族和有財產及國家的起源。由於這段摘引我們可以知道：

第一曾經有過無國家的社會。國家發生以前的社會是氏族共產社會。把社會分成許多小單位小集團（即氏族）。每個小集團的一切盡是屬於全體而非私有。大家共同消費共同生產的結果，相互間無由發生支配關係。在這個時期真是「日出而作，日入而息，帝力於我何有哉？」的無政治無國家的社會。

第二國家是階級發生後的產物。所謂階級就是指在生產過程中站同一關係（地位）上的人們的綜合體，他們在生產中充同一的職役。最初的階級是怎樣發生的呢？簡單的說是由於社會的分業。原始社會本無階級，後來因爲

生產力漸發達便委託一個人（年長而富經驗能力者）去管理某個小集團的公共事務。他有支配權，他是支配者。到了分業更較複雜，農業和手工業分離的時候，便有了剩餘勞動，便有了主人對於奴隸的榨取，於是階級的劃分更清楚了。主人爲了榨取就必得強制奴隸服從了。國家就是一個階級支配壓迫另一個階級的工具。國家是一個階級的統治機關，並且是不能和牠的對抗階級調協的機關。表面上看來，國家好似屬於全體的，其實是榨取階級的。牠是用國家的名義掩飾牠剝削榨取的行爲。『因爲國家是由控制階級對立的要求發生，同時又因爲國家是由階級抵觸發生，所以國家，通常是最有力的支配經濟的階級之國家。這種階級，因此在政治上也成了支配的階級。且以此獲得對被壓抑階級的壓迫和榨取的新手段。』所以古代的國家，即奴隸所有者壓迫奴隸的國家；同樣封建國家是貴族壓迫農奴的機關；近代代議制國家，是由資本榨取工銀動勞的工具。——恩格斯家族，私有財產及國家之起源

(二)國家的目的：這派學者反對籠統的說國家是替一般人民謀幸福的工具，更反對在歐美政治學領域中最佔勢力的職能說——國家是管理公共事務的工具。他們說國家的最終目的在經濟的剝削，所以國家是經濟剝削的工具。

國家爲了保持牠超出社會之上的特殊地位，就必需徵收賦稅和發行國債，恩格斯說：「官吏們掌握了公共權力和徵稅權他們便形成了駕乎社會之上的一種社會機關。」在亞細亞專制國中，一切臣民都是國家的奴隸。在經濟上國家的企業榨取私人企業，徵收巨大的貢稅和租稅。在法律上個人的權利被蔑視。對於徵收貢物與租稅的行政機關的任何無理行爲都不能不俯首忍受。『在一個德謨克拉西共和國裏面，財富可以間接的運用權力，而惟其是間接的，却更能發生力量。因爲第一可以藉官吏的直接賄賂的方法，（例如美國）第二可以藉政府與證券交易所之間的聯盟方法來施行其權力。（例如美國）

與法國) 以上的話都足以證明國家是經濟剝削的工具，國家的目的在經濟剝削。雖然在歷史上所表現的方式不同，如古代的奴役制，封建的戶役借納，近代的賦稅國債，然其目的則一，都是有秩序的經濟剝削。

(二) 國家的消滅：這派既然說歷史上有過無國家的社會，在經濟發展到一定階段時（階級發生）始有國家之產生。換言之國家是階級的產物。那麼如果一旦階級廢除則國家也自然就消滅了。他們承認階級的廢除並非或然的，乃是必然的，所以也就斷定國家將來是必然的消滅。恩格斯關於國家必然消滅的結論是「在階級矛盾當中進行着的一切舊社會——過去以及現今所存在着的一切社會——都必須有這個國家。這就是說必須有一個剝削階級的組織，以便維持一切生產的客觀條件，尤其是以藉強力來迫使被壓迫階級在現存的生產方法所決定的壓迫條件（如奴隸制農奴制工銀勞動制）之下永遠的活着。國家是整個社會的合法的代表，是社會之綜合成爲明

顯可見是集團。但是國家之所以成爲社會的代表，祇是因爲牠是某一個階級的國家，而這個階級在某一個時期中是單獨的代表整個社會的。在古代有奴隸主人的國家，因爲當時奴隸主人便是國家唯一的公民。在中世紀時代有封建貴族的國家，而在我們這個時代有資產階級的國家。等到最後國家真正的變成社會之代表的時候，牠本身便成爲廢物了。一旦社會上沒有了壓迫階級，一旦階級的統治由現代無政府的生產所造成的個人之生存競爭，以及由這種競爭所產生的衝突和極端的矛盾，都一起消滅了的時候——從那時起便沒有壓迫便無須乎一個特殊的壓迫權力——國家了。當國家真正代表全體社會的時候，牠以社會名義取得了生產工具的所有權便是牠的第一個行動，同時也便是牠（國家）本身最後的一個獨立行動。國家權力對於社會關係之干涉，各處各地都將成爲不需要了，而國家的本身將自行永眠了。此時物品管理機關和生產過程的指導機關便代替了治人的政府。國家並不是被「廢除」

的，而是自行衰亡（自行凋殘之意）下去的。（反杜林論）但是要注意，這裏所說的衰亡並非現存國家的衰亡，是指社會主義革命之後無產階級的國家而言。資產階級國家不能任其衰亡，而是要無產階級用革命手段把牠擊毀的。國家必然消滅的理論於此是具備了，但是還有幾點重要的論題要補充說明。

第一，階級爲什麼要消滅呢？又怎樣消滅呢？他們的解答是：階級必然消滅。是生產力發達到一定程度的結果。資本主義社會崩潰之日即對立階級開始逐漸消滅之時。資本主義之發展含有毀滅自身之矛盾。當大量資本集中在少數資本家手中而爲他們所獨占壟斷的時候，大多數人就變成了無產者。而生產力却因資本生產之擴大而社會化。結果社會化之生產與少數資本家獨占壟斷的生產關係便發生了矛盾。這時資本主義就會自然殞落。

不過催促資本主義社會之崩潰，無產階級的暴力革命是必要的手段。馬

克思說過暴力是新社會從舊社會脫胎出來的收生婆（大意）恩格思也說過「那種暴力是社會運動所藉以破壞腐舊死僵的政治形體，和從這種腐舊死僵的政治形體中開掘出已的通路之一種工具和方法。」同時他們最有力的信徒——列寧也說過「不經過一次暴力革命，要以無產階級國家年代替資產階級的統治是不可能的。」這種暴力方法的採取不但受他們論敵的批評還遭他們信徒的非議。

第二，過渡期間的無產階級專政。所謂過渡期間是指由資本主義社會到共產主義社會中間的一段而言。在這個階段中，國家仍是需要的。社會革命用暴力推翻資產階級的統治之後，權力作用，支配關係仍舊存在。不過統治權此刻轉移到無產階級手中罷了。這個過渡期間的國家是由無產階級專政的形式表現出來。馬克思說「資本主義社會與共產主義社會之間有一個從前者變化到後者的革命的過渡期，一個政治過渡階段是與這個期間相符合的，而

這個時期中的國家除了革命的無產階級專政之外，便不許有別的形式。

必要採取無產階級專政的獨裁政治形態的原因，也就是無產階級專政的任務：

(1) 鎮壓資產階級的反抗——資產階級既不肯自動放棄其統治地位，那麼無產階級用暴力革命將牠推倒之後，他一定不甘心，必思反抗報復。而且這種死灰復燃往往是很有力量的。要致資產階於死命，無產階必把一切權力集中在自身，利用國家這個工具來消滅階級。列寧說：「承認無產階級之專政，亦即承認不讓任何分享而直接建築於群眾武裝力量之上的政權。只有無產階級變成統治階級，始能把資產階級之兇猛的失望和必然反抗鎮壓下去。」

(2) 新生產關係的建設——第二個主要任務就是毀滅舊的生產關係，樹立新的生產關係，以爲共產主義經濟建設之準備。要用強制手段將一切生產手段收歸國有，所有土地工廠都社會化了。工銀勞動不復存在，榨取他人的

事因之也就不可能了。在此國家，便努力發達生產，有組織有計畫的發達生產。同時在資本主義甫將滅亡之際，舊的思想舊的觀念不能頓消，多數人不見得能不需要法規去爲社會勞動。所以爲保持生產手段的公有和保持勞動的平等和生產品的平等分配過渡期間的國家確是必要的。

第三，國家完全消滅後的社會。這派學者以「各盡所能各取所需」八個字描述國家完全消滅後的社會。這個將來的新社會與那上古的原始共產社會，是同樣的沒有剝削事實和權力關係。不過前者是個貧苦的共產社會，後者是個富有的共產社會。馬克思說「共產社會的最高形態，在由於人類受制於分工的原則而造成的奴役人類消滅之後，同時勞心和勞力之間的差別也就隨之而消滅。這時勞動不僅成爲謀生的手段，而且還是生活的第一要務。那時各個人的能力多方面大大的發展，生產力也就隨之而激增。一切社會財富的來源也將急流似的湧現出來——只有到了這個時候，資產階級法權的狹隘天空

的籠罩才能夠完全脫離，而社會也就在牠旗幟上寫着「各盡所能各取所需」。

總之以上各種說明國家本資的學說——神權說、民約說、理想主義說、職能說、階級說、其產生皆有經濟背景，同時也都有影響實際政治的力量。拏時代眼光看來，最合乎客觀事實的當屬階級說了。

本兩章 參考書

家族私有財產及國家之起源 (Fishes 著)

歐洲政治思想小史(高一涵編)第四章

國家與革命 (Lenin 著) 第五章

政治論 (Laskei 著) 第二章

現代國家論 (MacIver 著) 緒論

政治學 (Gettle 著) 第七章

政治思想史 (Gettle 著)

第七章 國家的物質基礎

一、物質基礎的重要

一個國家之組成有兩個基本的條件，即物質的基礎和權力的關係。我們知道國家不是社會，社會是人類以勞動爲樞紐的總體，其中包有許多團體，國家卽是其一。所以社會的物質基礎同時也是國家的物質基礎，不過各自的看法不同罷了。權力的關係却是國家所獨有的，國家之所以爲國家亦卽因此。關於權力在前面已有說明了，茲不贅述。這一章只討論物質的基礎。

通常雖然把宇宙間的現象分爲精神的物質的兩種，但却沒有一種精神現象能脫離物質而單獨存在。一切人事現象都有物質基礎。最簡單最根的理由是人總要生在地球上而需要自然的供給。嚴格說人也是自然的一部分。所以對於一切社會現象的研究不能輕忽物質基礎的重要。

概括的說來，自然環境和人類的本身是社會的物質基礎。國家領有的自

然環境便是領土國家中的人們便是國民或人民。二者都是組成國家的材料，都是影響國家組織和發達的勢力。二者的關係也頗密切。人的生活受環境的影響，同時人也可以影響環境。

二、自然環境

自然環境包括影響個人和社會的外界勢力的全部。為研究方便起見分以下：(一)地形(二)氣候與土質(三)天然富源等三點來討論。這些都是組成人類的背景，且能規定人類的制度。人類原始的生活幾乎完全受自然的支配。後來漸漸與自然接觸的機會加多，利用自然的能力增大了。這就是歷史上所說的進步。近世科學雖然很發達，但是人類支配自然環境的能力仍屬有限。國家當然也受自然環境的影響。

(一)地形——地形是指地球表面的狀況而言，凡海陸的位置，山河的大小與部位，面積的廣袤與高低都屬地形。「自然」將地球分成許多大小不同而

內部形狀各異的單位。峯山嶺湖海河流做了天然界限。國界的劃分往往以此爲根據。由自然的單位而形成了政治的單位。

1. 面積——一國的面積往往與自然劃分的單位相符合。尼羅河及誘發 拉斯底河流域之所以發生大帝國不是偶然的事。俄國有大平原，中國是由幾條大江河流域組成的。面積完全而且廣大的地方自然組成極大的國家。面積越大則越有久存的保障，經濟上政治上之獨立性也較大。反之，希臘瑞士之成爲小國也是受自然的限制的結果。但是一個國家的面積過大了，則統治困難，集權制度不易實行，國際關係也較複雜。我國就是最好的例證。面積過小也不易維持其獨立的尊嚴，一九一四年比利時之受侵，國土過小亦屬一因。最近經濟發達的結果，把面積的重要性減低了。

2. 山嶺和河海——社會的活動總是向抵抗力少的一邊發展。因此山川河流的位置便可決定移民和征服的趨向。希臘的西面有大山而東面則有很好

的港灣和海島，結果使牠與東方接觸。羅馬的地位恰與希臘相反，所以牠先和迦太基高盧人發生關係。

山嶺是向外發展的最大障礙。四圍多山的國家則不易向外發展，但因有這個天然的屏障，也不易受他國的侵略。大的山嶺多半是一面較爲峻削，一面較爲平坦。平坦的一面產物富豐，經濟充裕，則居民生活容易。印度就是好例。山嶺較多的地方地勢定較高，氣候定較寒。山嶺的居民因與外界接觸機會少則思想易於保守。

河流是交通的利器，並且是人口密集的地方，如我國的揚子江，法國的萊因河，英國的泰姆士河，美國的赫德森河與密士失必河。大河兩岸產物多豐富，文化較發達。周圍是海洋的國家，也不易受侵略，但爲維持自身的獨立，則需要優勢的海軍。因此英國必握有全世界海軍的霸權。像英國這樣即所謂純海洋國。四面都是陸地不接近海洋的國家，如歐洲的瑞士捷克的所謂純大陸國。純

海洋純大陸都不相宜。

(二)氣候——氣候(陽光,溫度,潮溼等)特別有影響於國家及個人。極冷極熱的氣候都會制止國家的進步和較高的組織。北極的雪和熱帶沙漠的反光,兩極的長夜,使生長受障礙的過寒氣候,使人衰弱的過熱氣候,潮濕多瘴氣的地方,以及少雨的乾燥地方,都能使生存艱難,使政治生活只限於不發達的組織。一切的大國都起於溫度適宜而雨量充足的地方。早年的國家雖然發生於那些氣候溫和,食物豐富,而有餘時從事於社會發展的地方。但是國家生活最高的組織常常起於較寒的地方,因為這種氣候能鼓動能力,結果是繼續不斷的進步。

氣候對人民生產率和成熟期的影響也間接影響於國家。人民犯罪據說也因爲地方的寒暖而不同。在暖和的國家裏,人民稠密,人與人的關係多,所犯的罪大概是鬥毆,強姦殺人等的人事罪。在較寒的地方,人民稀少,人與人的接

觸關係少，而且在這些地方征服天然的方法較爲重要，所以犯罪行爲大都是盜竊、賭博、酗酒等。不同的道德觀念，多少也得受氣候變遷的影響，及至這些道德觀念流行時，他們又影響於國家的法律和組織。這種思想雖然有容易推到極端的危險，但是政治的生存因爲是社會活動的一種形式，牠必得受種種物質環境的影響，這個真理是不能埋沒的。

(三) 天然富源——地上地下的一切動植礦的出產，統名之曰天然富源。牠們的種類和數量都足以影響到國家。天然富源是強國的基本條件，不過在現代看起來，富源常易引起敵國的垂涎，假如自己不能開發利用這富源，他國難免越俎代庖。

I. 地下的富源：礦產在古代甚是重要，人類的歷史往往依鑛物定名。如「石器時代」、「銅器時代」、「鐵器時代」等。由政治論點說，有銅或鐵製武器的人，常比那些仍用木或石製器具的佔便宜。前者征服後者，必有一種政治組織。

法律形式來決定征服者與被征服者間的關係，這便是產生政府和法律的原動力。後來金銀成爲貴重的東西了，人便急切的去找這些金屬。因爲金銀的搶奪惹起不少的戰爭。新大陸的征服和殖民純係因爲找黃金。十六七世紀時的西班牙之所以能在歐洲超衆，大半由於牠在墨西哥和秘魯帶回來財貨。在近世工業時代煤鐵很重要了，成爲各國搶奪的對象，因此也發生了許多戰爭。

2. 地上的富源：古代的國家大都發生於水草茂盛植物豐富之區。在那些地方，人民比較稠密而且穩定，因而需要一種政治權力。五穀稻米椰子樹玉蜀黍香蕉等都是歐美人民依以生存的天然基礎。埃及中國印度墨西哥以及秘魯等國家都是天然的穀倉。英國和希臘土地貧瘠，使牠們不得不靠商務來供給牠們食物。

人民受食物缺乏的壓迫，便是殖民及移民的主因。美國的獨立和內亂，大半可用植物原因來說明。古巴的糖產引起了美西戰爭。

動物自然也算地上的富源。畋獵的發明，是古代社會發達的重要原因。這種事業是促成人羣合作，便是社會組織的雛形。牛羊多的地方，便可以從游獵時代發展到畜牧時代。動物的馴養可使人民永久得到食物的供給，同時動物的皮毛也是最好的原料。

(四)環境的改造——個人與國家，雖然受國家支配，但却不是完全降服的人類的特質。是能以他的能力改變環境，所謂文明的進步，就是克服自然的進步。橋梁和燧道減少了自然的障礙，森林可以調劑氣候，(舟車航空的發達，通信方法的改良，結果減短了距離，節省了時間，予人類以莫大的方便。)土壤的性質也能變更。種植物的生殖和培養，都能用科學的方法使之繁茂。

俗云：「人能勝天」，確是事實。各時代的技術與發明都是人類克服自然的標記。自然被征服之後，不測的危險與食物供給的缺乏之兩大顧慮消失了，人們才得到平安與閒暇——此二者是進步的先決條件。有了武器和工具，人

類的技巧與自然的財富，因以增加。衣服和屋宇使他們能抵抗氣候的變化。由燒丹煉汞者的妄想才引起今日化學家對於物質的分析並製造，以供人類的使用。今日使人類大有進步的複雜機器也不過是古人克服自然粗簡方法發達的結果。

交通運輸方法的進步，縮短了距離，節省了時間。國家和城市的興起和衰落全靠着鐵路，運河，海洋運輸來決定。能力（energy）的傳送便是運輸發達的結果。不但煤產木料豐富的地方能使人類的勞動受惠，人工也可以運到那些受惠於自然的地方。今日電氣事業的發達有使地域成爲不重要的趨向；用電報電話等利器傳達消息，使自然的阻礙不生效力。總之現在人類不復完全倚賴自然而能部分利用自然了。

三、人民

人類組合而成社會，人類是社會唯一的基礎。在社會學中的人口問題在

政治學中就是人民問題。單是物質環境不能造成歷史，離開物質環境人也不能生存，二者互相影響，關係至密。

(一) 人民多寡問題——一個國家究竟應該有多少人民呢？這很難有具體的解答。亞里斯多德以爲一國理想的人民應在一萬至十萬之間，這句話被他當時的環境所限，自然不能算人民多寡的準則。最普通的說法是人民的多寡要與國土的大小成比例，但是每一方里究竟應該有若干人民呢？拏什麼做計算的標準呢？況且人民增減的變動實際上要大過國土增減的變動。現在我們只討論人民過多過少的相對利弊。

一個國家的人民過少，有兩個最大的缺陷：第一從經濟上看，是勞動力的缺乏，結果土地荒蕪，天然富源無從開發，勢必棄貨於地。其次從國防上看，是軍事戰鬥力的薄弱，結果一旦受侵則不足抗禦。這類國家非有特殊原因不易發達。少數民族征服多數民族的事實，歷史上雖不鮮見，那是因爲牠有優越的經

濟和文化。

一個國家人民過多也有缺點。最重要的是經濟上的供給不足，多數人民不能滿足他基本慾望。結果人民生計困難，不獨在內政上添加幾許紛爭，並能影響國際和平，發生搶掠戰爭。勞動力雖然充足，但是無工可作，有的爲了生存，廉價售於他國，做了異族的奴隸。

一國人民之多寡與生殖率死亡率之增減有關。人民的繁殖全靠生殖能超過死亡。古時人民的生殖率高，但死亡率也高，所以人民增加較遲。疾病饑饉戰爭又都能浪費生命。文化進步了，生殖率減低，同時死亡率也減低。因爲醫藥衛生的進步可以減少死亡，經濟生產的發達可以免除饑荒。生殖雖然減低，但近代（十九世紀以來）各國人口都有增加。

人口增加對於國家發生和發達的關係非常之大。上古時代人民數目增加了，相互的接觸也就增加，因此必得有組織有權力。後來因爲食物缺乏的壓

迫便引起移民和征服，現在法國對人口問題的憂慮是這個問題重要的佐證。

(二) 人民分配問題——關於人民的第二個問題就是人民在地球上分配的問題。如何分配得依物質環境而決定。有些地方因地形氣候和富源都適宜大量人民的生存，但不能單以物質環境如何為判斷，還須視人民支配物質環境的能力。即如同是一塊土地，在遊獵時代只能支持極少數的人民，到了農業時代便可以支持較多的人民，及至工業時代則能供養更多的人民了。在這些得天獨厚的地方，生殖超過死亡，又因他處人民羨慕而移來，結果人口的密度更為增加。所以本羣內的增加以及由他處移來的增加更可決定人民的分配。

遷徙也很重要。因能影響國家的起原和發達，有時土人被新來者滅絕，或迫為奴隸，或驅至其他的地方。早年人民的大移動，新大陸發現後的殖民，以及近今各國的移民，都是遷徙決定分配的例子。

有些地方人口非常稠密，有些地方人口特別稀少。因為種種限制分配不能平均。

(三) 民族問題——民族二字的一般解釋是同語，同習，保有同一歷史，經濟利害相關，自然結合的人類集團。有的一個民族分屬於幾個國家；有的一個國家包含許多民族。所以國家除開對於他有利的時候，都是禁止民族自己的具體組織，並用國家名義去代表民族組織。在民族複雜的國家中，除了階級的政治鬥爭之外，還有民族的政治鬥爭。由於民族的鬥爭往往促成了國際的鬥爭。每個民族都單獨成個政治單位，所謂純粹民族的國家，或許是理想的國家？

本章參考書

政治學 (Gettle 著) 第三章

Garner: Political Science and Government Chapter V

第八章 國家的種類

一、一般的分類

前一章是從國家的發生，國家的功能上討論國家的本質，現在從國家的組織，國家的外表研究國家的型態，也就是通常所說的國體問題。所有國家的本質大體相仿而不常變更，而國家的形態却有種種不同，每個國家都是有特殊的自然環境，特殊的歷史背景，特殊的風俗習慣，而且經濟發展的階段也不能相同。所以嚴格說來沒有兩個以上完全相同的國家。學者間意見的分歧，區分標準的不同，也就是因為這個原故。

從前有人把國家分成(1)君主國(a,完全的, b,有限的)(2)共和國，(3)貴族國(a,自然的, b,世襲的, c,選舉的)(4)民主國(a,純粹的, b,代議的)(5)神政國，(6)專制國，(7)暴民國，(8)富豪國，(9)財閥國，(10)族長國，(11)封建國……這種分類是最普通的分類了，牠是拿政府的組織與性質為

標準。但是與其說牠是國家的分類，不如說是政府的分類。國家與政府兩個名詞在現代政治學中亦不容相混了。

歷史上最著名的分類，是所謂政治學之父的亞里斯多得的分類。他說一國的主權在一個人手中謀公共利益謂之君主國體 (Royalty)，在少數人手中謂之貴族國體 (Aristocracy)，在多數人手中市民都是國家的執政者，謂之立憲國體 (Polity)。由以上三種好的國體，腐敗下來便成了壞的國體：君主國體 (Tyranny)，寡頭國體 (Oligarchy)，立憲國體 (Democracy)。後三者都是以自私自利爲目的，所以說是壞的國體。這種分類法後來有許多學者採用。不過第一這種分類犯了上述的毛病，把國家與政府的界限未劃分清楚；第二這種分類不是根據科學原理的分類，是量的分類而非質的分類。

現在談談近代的學者的分類。

惠芝 (Watts) 的分類：他是個法國學者。他把國家分成七類。(I) 共和

國(2)神政國，(3)王國，(4)單一國，(5)複合國，(6)聯邦國，(7)邦聯國。這種分類並不妥當。神政國是政體不是國體。其餘都是重疊式的。即如王國，同時也可以是單一國，聯邦國，複合國。在國家是個單位這個意義上，則一切的國家都是單一的。在另種意義上「單一的」只能形容政府不能描寫國家。

機林涅克 (Jellinek) 的分類：他是現代最有名的教授，曾為海得爾堡大學 (University of Heidelberg) 教授。他幾乎完全否認了歷來學者的分類。認為那都是不科學無價值的，未根據法理的原則，不能區別國家彼此之不同。世界上所有的國家不外兩種形式：單一的形式，聯合的形式。

(一) 單一形式的國家。機林涅克最簡單的把他分成兩大類，君主國與共和國。

(I) 君主國——君主國是受一種獨立的至高的意志指揮。簡言之國家的主權掌握在一個人手中。他認為君主的權力必須是原始的，這件事是

不必要的，那是把統治權強認做最高權。君主國可分爲理想的與實在的兩種。如神權政治之上帝則屬於前者，上帝的人世代表則屬於後者。君主國又可分爲世襲的與選舉的兩種。但是無論怎樣分，凡君主國之共同的特質是一個人獨有主權。

(2) 共和國——共和國與君主國唯一的區別是君主國的主權在一個人手中，共和國的主權在一部人或多數人手中。從政治的及社會的觀點看來，受一小部分人指揮的國家自然與受大多數人指揮的國家有區別，這就是貴族國與民主國的區別。但是從法理上說來二者是無區別的。因此所有的國家，只要牠的主權不握在一個人手中，無論牠是貴族國體，寡頭國體，暴民國體，富民國體，統可名之曰共和國以與君主國相區別。共和國又可以分爲民主的，貴族的，寡頭的三種。其中民主的有直接民主與代議民主兩種。但是無論怎樣區分，共和國的特點是國家的意志由一部分

人表示出來的。

(二)聯合形式的國家，機林涅克把牠分成兩大類，有組織與無組織的。

(1)無組織的——爲了某種共同的政治目的，幾個國家結合起來或第三者加入，但是不產生中央執行機關及其他共有的機關，此謂之無組織的聯合國家。例如爲攻守同盟，爲維持局外中立，爲保證特別權利而產生的聯盟(alliances)協約(ententes)等皆是。這種聯合形式是由條約完成的。

(2)有組織的——凡是不限條約的結果，而有共同的中央組織，共同的元首，共同的執行機關，共同的立法機關，此謂之有組織的聯合國家。再細分則爲人合國，物合國，聯邦國，邦聯國，這幾種國家雖然各有特點，不過牠們都具備的一點是有個中央組織，或共同元首。

二、單一形式的國家與聯合形式的國家

以上幾種分類自然要算機林涅克氏的分類較爲合理。現在根據他的分類法詳述各種國家的內容與實例。

第一單一形式的國家簡稱爲單一國或統一國 (Unitary state)。世界上大多數的國家是屬於這種形式。在這個國家中有一個最高的中央政府來統治全國，執行國家的意志。政府的組織是單一的，不是聯合的。雖然爲行政方便起見可以把全國劃分成若干行政單位，成立地方政府；但是牠是根據中央法令成立的，牠的權力是中央政府委託的賦予的，中央對於牠的一切都有最後決定權。這種國家謂之單一國。

第二聯合形式的國家 (Union of States) 又名複合國，牠是由兩個以上的國家，或具有國家性質的團體聯合組織的一種形式。這裏不把那些純粹依條約的聯合而無具體的組織的國家包括在內。(即機林涅克氏所說的無組織的) 是單指有組織的聯合而言。屬於這種形式的國家其中以聯邦國較爲

發達。

(1) 人合國 (Personal Union) —— 是兩個或兩個以上的君主國共戴一君。不過這種情形多半是暫時的。兩個國家發生關係純係由於一個君主。各自是完全獨立的。各有各的憲法與法律，各有各的政治組織，各有各的人民和地方機關。他們共同君主的行動只在一個國家發生效力。不能強迫另國人民服從。兩國的人民都互相以外國人待遇。在國際關係上仍各保有其國際人格，各有其外交。

這種國家的實例：

(1) 一五二〇年至一五五六年——西班牙與德意志帝國共戴查理士第五爲帝。

(2) 一六〇三年至一七〇七年——英格蘭與蘇格蘭合成大不列顛帝國。

(3) 一七一四年至一八三七年——英國與汗納佛 (Hanover) 後因維多利亞皇后即位而終止聯合。

(4) 一八一五年至一八九三年——荷蘭與盧森堡

(5) 現時僅有的實例是丹麥與愛斯蘭在一九一八年起丹麥國王基利斯當第十爲愛斯蘭國王。

(二) 政合國 (Real Union)——是兩個或兩個以上國家的聯合，不只有共同的君主(元首)，且有共同的機關。兩國之間並不只有君主聯繫，還有法律關係的聯繫。換言之，即是由契約結合而成的，不是由君主個人偶然產生的。所以不因君主之死亡即行解散，時間性較人合國爲長。兩國的內政雖保持相當的獨立，但對外關係兩國只有一個人格。其餘軍事財政諸重項亦都共同處理。

這種國家的實例：

(I) 一八一五年至一九〇五年——挪威與瑞典。一八一五年兩國訂一

條約，挪威承認瑞典國王爲其國王。後來因爲挪威外交關係不能與瑞典平等，便在一九〇五年永久解除聯合。

(2) 一八六七年至一九一九年——奧大利與匈牙利兩國有共同君主，且有共同立法機關，共同軍事組織，財政外交也有合組機關。上次大戰結果，兩國聯合遂告終止。

(三) 邦聯國 (Confederation) ——是許多爲了互相保障對外的安全而聯合起來的國家，每個分子國都保留牠自己的主權，和政府行政的獨立。對外也保留國際人格，可以與外國訂約。假如分子國間發生戰爭，是國際戰爭，而非國內戰爭。邦聯國沒有權力支配各份子國的人民，同時他們對於邦聯也不負何種義務。邦聯的意志是由各分子國的代表會議表現出來，而這些代表都是遵照本國訓令的。邦聯也無力強迫分子國服從牠的決議，必要各分子國政府採納始對人民發生効力。各分子國都可自由退出邦聯，邦聯無憲法上的權

力束縛牠們的脫離和退出。

歷史上較大的邦聯是：

(1) 一八一五年至一八六七年的德意志邦聯——牠起先是由三十八個等級不同的政治單位組合而成的。牠曾經宣言過牠是爲保障德意志內外的安全，及分子國的獨立與不受侵犯而成的一個永久聯盟 (Perpetual League)，由各邦全權代表組成的邦聯議會 (Diet) 爲最高機關。牠有權派遣或接受大使宣戰媾和，在某種情形下尙可干涉各邦的內政。各邦間之紛爭由邦聯議會解決。一旦邦聯對外宣戰，各邦必須一致行動。

(2) 一七八一年至一七八九年的美國邦聯——是一種友誼的聯盟。各邦都保留他的主權，自由，獨立及其他權力。邦聯意志由邦聯議會決定，由各邦執行。因中央權力過於薄弱，所以竟自行衰亡。

(3) 一八四八年以前的瑞士邦聯也是實例之一。

(4) 一九〇七年至一九一八年的中美邦聯這是最近的一個實例。是由

中美瓜退馬拉 (Guatemala) 哥斯遠黎加 (Costa Rica) 憚杜刺斯 (Honduras) 薩爾瓦多爾 (Salvador) 等小國組合而成。

(四) 聯邦國 (Federal Unions) —— 是由多數國家集合而成一國，制定一種憲法，(此憲法多必為剛性成文的) 產生一個共同的中央政府。惟中央有對外主權，各邦至多保留一部分主權，無對外接受或派遣使節結締條約宣戰媾和之權。各邦都自有議會與政府，其地位頗類似單一國家中之地方政府。所不同的是地方政府由單一國產生的，而聯邦的乃先中央政府而存在的。地方政府的權力係中央賦予的，各邦之權力為固有的。聯邦與邦聯的區別是：前者是由憲法而產生的，後者是由契約結合而成的。邦聯的目的多係對外，而聯邦中央的職權却及於有共同利害關係的所有事件，如國內外貿易交通行政貨幣制度等。再有邦聯之各邦能自由退出，聯邦之各邦却無此自由權。

聯邦的實例：

- (1) 一八六七年——加拿大。
- (2) 一八七二年——德意志聯邦，一九一九年又重行制定新憲法。
- (3) 一八七四年——瑞士。
- (4) 一八九一年——巴西。
- (5) 一九〇〇年——澳大利亞 (Commonwealth of Australia)。
- (6) 一九二〇年——奧地利 (Republic of Austria)。
- (7) 一七八九年——美國是組織最完備的聯邦。中央的權限憲法上有明文之規定各邦的自治權極大，凡普通行政及民事刑事的法律權亦屬於各邦。

三、半主權的國家及中立國

有許多學者，特別是國際法學家，以主權完整與否為觀察之標準，認世界

上還有所謂半主權國家。這類國家不能完全獨立。無論外交或內政，都要受他國的保護與支配，故名之曰半主權國或部分主權國。這類國家有：

(一) 聯邦國的各邦 (Members of Federal Unions) —— 聯邦國的各邦，外交則完全歸聯邦處理，內政也受限制。不過嚴格說起來，各邦在聯邦成立之後，昔日的主權便消失了，牠一切行爲都要受聯邦憲法的限制了。

(二) 附屬國 (Vassal States) —— 兩國之間有附庸關係，一個是高高在上的，一個是被治的。附屬國內政外交皆不克完全自主。宗主國對附屬國的外交有的完全代爲處理，有的部分參加，有的實行最後的裁決。實例：——

(1) 保加利亞，埃及，羅馬尼亞，塞爾維亞，蒙特尼格羅都曾是土而其帝國
的附屬國。

(2) 南非共和國在一八八四年至一九〇一年間是英國的附屬國。

(三) 保護國 (Protectorates) —— 一個國家因爲自身懦弱，被一個強而有

力的國家保護謂之保護國。被保護國之外交、軍事、內政、課稅往往歸保護國管理。保護國與其他國家締結之條約並不能束縛被保護國。實例——

(1) 愛奧尼亞羣島 (Ionian Islands) 一八一五年至一八六三年為英之保護國。

(2) 阿比西尼亞 (Abyssinia) 在一八八九年至一八九六年間為意大利之保護國。

(3) 高麗 (Korea) 在一九〇四至一九一〇年為日本之保護國。

(4) 安多拉 (Andorra) 小國為法及西班牙的保護國。這是現存僅有的實例。此外埃及可說是英之保護國。古巴巴拿馬多米尼西也可算美之保護國。

(四) 中立國 (Neutralized State) ——許多國家聯合保證一國之獨立與土地之不受侵害，此國即謂之中立國。他不參加任何國際戰爭。這種國家多

半地小人稀並居於強國之間，以其實力言則不足獨立生存，於是諸強國協約保其不受侵害。牠本身却是獨立的，實例：

(1) 比利時——一八三一年之倫敦條約保證牠為永久中立國，但歐戰時法取道於比以攻德，中立遂被破壞。戰後凡爾賽條約宣告廢除比之永久中立。

(2) 瑞士——一八一五年維也納會議各強國保證牠中立。現為歐洲唯一的中立國。

(3) 盧森堡——一八六七年倫敦條約承認牠為不武裝的中立國。戰後也廢止。

本章參考書

Garner : Political Science and Government Chapter XI, XII,

Willoughby : The nature of State Chapter X.

政治學概論 第八章 國家的種類

一〇八

政治學 (Gauthier 著) 第十三, 二十四章

第九章 國家最高權

一、最高權的意義和性質

我們知道所謂政治就是強制權力的表現，國家是政治組織，是行使強制權力的機關。國家之所以與其他人類團體有別，也就在牠具有這種權力，這是無論那一派學者都不能否定的。在政治學中把國家所特有的這種權力叫做主權，同時因為國家根據這種權完成牠的統治，故又名統治權。歷來研究政治學的人都承認主權是國家的特性之一，並且這種權是最高的，超乎其他一切團體之上的。所以在君權政治時代，君主便認自身是這最高權的所有者，就以統治人民，壓抑諸侯。在今日所謂民權發達的時代，國家也拿這種最高權來限制個人的自由。

最高權即主權，英文叫做「薩威陵帖」(Sovereignty) 或「蘇威爾因」(Sovereign) 這個字的引用是始自十五世紀的法國法學家標瑪諾阿 (Beaumanior) 和羅

蘇 (Loyseau) 其實亞里斯多得在他政治學中也提過國家的最高權 (Supreme Power) 那個意思等於「薩威陵帖」主權這個字第一次得到明確的概念還是在十六世紀時，法國政治學者布丹 (Jean Bodin) 的共和篇 (Six Books on the Republic) 一書中，他說主權是在一切臣民之上而不受法律限制的，最高權力。

國際法學家格老秀斯 (Hugo Grotius) 說主權是最高的政治權力，賦予給一個人，他的行動不受旁人限制，他的意志不能被廢除。

布來斯東 (Blackstone) 也說主權是最高的，無抗的，絕對的，無限制的權力。

狄驥 (Duguit) 說主權是國家的命令權，是國家中組織起來的民族意志，是給國家領土範圍的所有人民無條件的命令權。

柏哲士 (Burgess) 說主權是一切人民或團體之上的原始的，絕對的，無

限制的權力。

近世政治學者蓋太耳 (Götsche) 他描述主權的性質較爲周詳。他從對內對外兩方面說。對內的國家主權是國家內的個人及團體上的一種絕對的權威。反抗國家的權利是不能有的，因爲國家就是一切權利的來源，並且是一切義務的執行者。對外的國家主權乃是不受他國強迫及干涉的自主權。條約及國際法上的規律不會破壞主權的，因爲那都是根據國家的意思成立的。國家之遵守條約是出於自願的。沒有任何勢力能強制國家負國際義務。

總括以上諸學者的主權定義，我們可以歸納出主權的特性，現分述於次：

1. 永久性——國家的主權是隨着國家的存在而繼續的存在。中間是不會斷絕的。並不因國家的改組，國家元首變動或死亡而中正。那只是主權所有者的更換，正如物體的重心因外界變動而變換位置一樣。

2. 獨占性——主權是國家所獨有的。國家以內的其他團體沒有主權。

3. 統括性——在一個國家領土範圍內，國家的主權是無所不包的，主權在國土範圍內一切人民或團體之上行使的。他國外交官在一國內所享有的特權，並非一國主權所不及，乃是主權者自願放棄的。

4. 不能割棄性——國家不亡則國家主權整個的存在，如果一個國割讓土地給別國，則仍不能認為這是主權被割棄了。因為那是出於主權者自願。訂條約就是主權行使的表現。

5. 不能消滅性——國家主權無論是對內或對外並不能因為久不行使而消滅，喪失其存在，也即如一國領土被他國強佔，這時一國主權雖不能行使在其被佔的國土之上，但並不因此而消滅。

二、一元主權論

關於主權論有兩種學說，即一元主權論與多元主權論。從十六世紀以來，一元主權論最佔勢力，多元主權論的創始是最近的事情，二者發生所以有先

後乃是政治演進所使然。

一元主權論是中古封建政治的產物。那時候純粹血統上的統一已不存在，民族統一的國家還未發生，封建制度下的國王只是徒擁虛名而已，各封建領主都有自己的土地與人民。到了中古末葉，由於十字軍的東征，封建貴族大有死亡。由於都市的興起，封建貴族的經濟勢力也動搖。總之，封建貴族的勢力至此便漸漸衰落下來。國王利用這個機會獲得領土內的最高權。

封建政治時代在歷史上即所謂黑暗時代，因為當時社會的紛爭擾攘，使大多數人的生活不安。很需要一種強大的權力來安定社會的秩序。為滿足這種需要，在封建貴族衰落的時候國王的權力便擴張了。法國是歐洲第一個君主專制的國家。布丹的主權論便是這種學說的根據。一元主權論的理論，在當時一方面可以打破羅馬帝國的普遍國家的舊思想，中古教會獨尊的舊觀念；一方面又能限制封建諸侯不能在他們領有的區域內行使和國家同等的最

高權力。總之當時需要權力集中而統一的國家出現，所以才有一元主權論的產生。

一元主權論認為國家主權是最高無上的一個國家領土內的一切團體都必要受這個最高權的支配。國家就是最高權的主體，最高權的惟一所有者。把國家看做一個人身，一切個人都是此人身的一部分。此人身有獨立意志是「真意志」一切個人的實在意志都應當服從此意志。（可參看第五章理想主義說）所以國家的意志高出一切意志而不受任何限制。這個意志就是主權。

國家主權對於國內的人民有最高的絕對的威權，人民對於國家沒有權利之可言。因為一切權利與義務皆發源於國家，都是由國家的法律規定出來的。人民之有某種權利是國家許可的。同時國家對外也是完全獨立的，不受任何其他國家的干涉和強迫。國際公法或國際條約雖然能限制國家對外的行動，但是不能說這是限制了國家的主權。因為沒有強制執行的機關，使國家必

須遵守各國公認的國際公法，和服從牠與別國訂立的條約。國家在國際方面所犧牲的自由，完全是出於自願的。

國家的主權是不能分割的，事實上國家雖然給地方政府好大的權力，但並不因此而失去牠主權的完整，因為那種權力是委託的，牠隨時可以撤回的。帝國主義者允許殖民地自治也可應用這種解釋。

主張一元主權論的人雖然都承認主權是國家最高的權力，但對於主權限制的問題却有兩種不同的意見。有一派的學者，如布丹，格老秀斯，浩布思，奧斯丁等，都說主權的無限制是指不受法律的限制而言，因為法律是國家創造的。並非說主權是不受道德論理的限制。布丹說主權要受自然法的限制。

另一派的學者，如黑格爾鮑生葵 (Bossanquet) 佈萊得雷 (Bradley) 等都認為主權是絕對不受任何限制的，把國家看成萬能的。國家的行為無論在法律上在道德上沒有不對的，人民只有絕對服從不能拿任何理由來反抗。即如

黑格爾說個人只是在國家之中才有真自由，那裏還許他反抗國家呢？

三、多元主權論

一元主權論與實際的情形相差太遠，事實上一切國沒有萬能的。雖然人必受政治的支配，但是政治生活並不能完全佔有整個的生活。國家的權力有時候也受限制，不是惟一的絕對的。多元主權論是一元主權論衰落中的新產物。

工業革命以來，經濟發達政治進步，人類的生活較已往也複雜多了。國家的職能雖日益增加，但個人的自由的範圍也不斷的擴張。一世紀以來勞動團體勃興，這自然是經濟進化的結果，能與國家對抗的以勞動團體的勢力為最大。國家萬能的思想至此便衰敗下來。由中央集權的制度漸趨於分權制度。於是多元主權論便應用而產生，自然也是時代的要求。

從事實上看來，以勞動組合，工會，工黨等團體，很能限制政府（國家主權

的行使機關，使牠不能絕對自由，換言之即使國家主權受限制。美國議會通過八小時工作制的議案，實是受工會的壓迫，並非出於自願。在一九二〇年，英法兩國政府有秘密諒解干涉蘇俄的計劃，英工黨領袖表示反對，當即組織一行動委員會攻擊政府，反對此種行爲；因之兩國政府的秘密進行便不得不中止。這就是一國主權，事實上要受其他團體左右的好例。我們知道各國的立法背後都有各種決定牠的大勢力，能說國家的意志不受限制嗎？

主張多元主權論的學者，多是主張職能說的人，如英國有克耳拉斯基和馬克西沃等此外還有法國的狄驥。

這派並非根本不承認國家，只是說國家是個團體，不是萬能的，並不否認國家有強制權力，只是說這種權力不是至高無上的。國家之所以發生與存在，是因爲牠有特殊的職能。國家的權力不是絕對的，牠須不侵害人民的權利並須爲人民謀幸福，這樣的主權才有存在的根據。拉斯基說「國家的權力賴於

國家所要做的事務，證護其爲正當。國家的法律亦賴於能夠對答各項要求，證護其爲正當。國家是主宰各項利益，個人的或團體的競爭的或合作的利益。牠能使人效忠於牠人，在牠能順應最大限度的社會要求。」這裏是從國家存在的目的說明國家權力的性質。

再從國際方面看。今日的國際法已經是有法律的要素，國家對於他的服從，已經不是由互相同意去自由決定了。最近的國際組織也漸進步，對於違反國際法的行爲，具有裁判的能力。這是說對外的國家主權不是無限制的了。

總之國家的主權無論對內對外事實上都要受其他勢力的限制，國家以外的其他團體也有相當的獨立權，也能支配人的生活。

狄驥更進一步主張取消主權，他說國家不過是社會上治者對被治者的簡稱。國家的權力是盡數操諸治者的手中，因此治者的意志就是國家的意志，治者的人格就是國家的人格。事實上公共人格公共意志既不存在，那裏還有

真正的有主權呢？

以上兩種學說的產生都有時代的背景。一元主權論是替君權的專制和統一辯護的。多元主權論是聯邦制度、地方自治、職業選舉的理論根據。因時代的不同而有各異的任務。

本章參考書

政治學綱要(高一涵編)第四章

Leacock: Elements of Political Science, Chapter IV

Garner: Political Science and Government Chapter V, III, IX

Laski: Grammar of Politics Chapter II

第十章 國家的根本法

一、根本法的意義和內容

國家的根本法普通名之曰憲法，現代的國家都有一種憲法，這是政治進步的表徵。國家的一切活動，皆以憲法爲依歸。事實上國家雖先憲法而存在，但是一個國家有了憲法之後，牠便可以算憲法的直接產物，牠的生命便寄託於憲法。

歷史告述我們，憲法是近代發生的，是封建政治衰落資本政治興起的時候一種新要求。在封建時代以前當然有類似憲法的法律，不過那種法律很少有限制統治者的權力，的成分，且不曾規定政府組織的內容。從形式上說來也，也都不具體不完備，所以不得稱爲憲法。那時總未感覺到意識到制定國家根本大法的需要。

憲法就是規定國家根本組織的法律，舉凡政府的組織、權能、人民的權利。

義務都規定在這個根本法之中。牠的效力高出一切普通的法律，而且是一切普通法律的源根。現在各國憲法的內容雖不一致，但理論上不可缺少的內容却有三點，這三點是憲法中必要規定出來的。

(1) 人民的基本權利義務——這項規定最爲重要。封建政治時代的統治者君主，他的權利幾乎是無限制的，可以爲所欲爲。被治者除了絕對服從，沒有任何權利。所以當時談不到憲法。後來市民階級的經濟勢力日益雄厚，於是向君主要求權利。法國大革命就是最好的實例。所謂權利即指身體財產言論集會等自由權而言，爲國家不能侵犯的權利。所謂義務即人民必須犧牲的自由，對國家應盡的義務。

(2) 政府的組織與職權——即中央立法行政司法各機關的組織職權及相互間的關係。其中不外 a 政府重要機關組織大概，b 政府重要機關職權的分配，c 官吏的產生方法，d 選舉機關的組織。

(3) 修改憲法的手續——憲法本身修改的手續也要規定憲法之內。但也有不規定此項的。學者間主張憲法非經全體人民同意不能修改有之，主張人民可以隨時修改亦有之，以此則不必有此項規定了。

多數國家的憲法都是明文規定的法典。那麼在文字組織上就必有以下三個要件：

(1) 意義廣闊——目的在使憲法有伸縮的餘地，使解釋憲法的人能隨時依照社會情形推廣或縮小憲法條文的含意。所以條文意義，必須廣闊。

(2) 文字簡單——在文字上必須力求簡單。條文過於複雜則有兩種弊病，第一容易發生文字上的誤會。第二條文越詳則立法機關越少負責。所以文字要簡單明瞭。

(3) 界限明確——目的在減少解釋的分歧與衝突。條文字句的界說必明白確定。

二、根本法的分類

從形式上看來憲法可以分爲成文憲法與不成文憲法兩種。

(一)成文憲法——凡將國家根本法用明文制定者謂之成文憲法。有具體的法典，是經過一定形式制定的。而非自然生長的。

(二)不成文憲法——關於國家根本法無明文之規定而散見在諸習慣法及其他單行法中者謂之不成文憲法。沒有具體的法典，而是自然生長的。

這種區別只是表面的區別，實際上沒有完全的成文憲法也，沒有完全的不成文憲法。所以二者只是程度上的差別。英國的憲法是不成文的，但是牠也有一部分是成文的，如一二一五年的大憲章（*Magna Carta*）及一六八九年

的民權條例（*Bill of Rights*）以及選舉法等。不過是不成文的部分較多又較重要罷了。

美國憲法是成文的，但是百年前的憲法能夠適用於今日，自然需要不時

的修改增刪，於成文憲法之中增加了不成文的部分。例如大總統選舉的方法和職權，議會議事的手續和立法的程序，在形式上雖未更改，實際上早已失去當時制憲者的原意了。

現今各國的憲法，大都是成文的。像英國那是自然生長的不成文法，已不多見了。最完備最早的成文憲法，是美國聯邦憲法，一七八七年在費立代拉費亞（Philadelphia）制定，一七八九年公佈實行。法國革命後第一次成文憲法，是一七九一年公佈的。德之各邦在一八一四—一八二九年之間多採成文法。此外西班牙、挪威、丹麥、荷蘭、葡萄牙、比利時、意大利、瑞士、奧大利、瑞典等國相繼採成文憲法。到了十九世紀末期，歐洲各國除英、匈牙利外，各國皆有固定的成文憲法。大戰後，德國、普魯士及其他各邦、奧國、捷克、南斯拉夫、蘇俄、波蘭、厄司陀亞、芬蘭、拉特維亞、匈牙利、愛爾蘭，亦皆採成文憲法。

從憲法修改的難易看來，又可分為剛性憲法與柔性憲法二種。

(一) 剛性憲法——修改的方法和手續與普通法律不同，而須依特殊機關特種手續較修改普通法律為困難者，謂之剛性憲法。美國、瑞士、德國、日本之憲法均屬剛性憲法。

(二) 柔性憲法——修改的機關與手續與普通法律相同，無特殊困難者，謂之柔性憲法。英國、意大利憲法均屬柔性憲法。

二者互有利弊：憲法易修改，則每有消滅政爭及緩和革命的功能，同時如修改過易，則政治組織社會秩序將不穩固。剛性憲法因有固定性，往往不能應社會之要求而進步，這是牠的弊端，牠的優點在有固定性。國家根本法如不斷修改，也會予國家人民以不良的影響。實際上各國正大都採剛性憲法，推其來源，據王世杰的意見不外：(1) 人民於革命成功之後，頒預防其治者階級之侵犯其基本權利。(2) 一國之內倘有多種民族或階級存在，而少數民族或階級欲鞏固其最小限度之地位或權利。(3) 數種獨立國家，當其合併而成統一國

家時，欲以聯邦形式之組織，鞏固其所欲保留之權利。

這種分類也不是絕對的。即如美國的憲法是剛性的，修改的手續非常繁難，如果真按照那種手續去修改，自屬剛性。但事實上除了正式修改手續之外，還有其他較簡易的方法在無形中修改了憲法。所以絕對剛性的憲法也是不會有的。

此外從憲法的產生方法看來，還可分爲欽定憲法，協定憲法兩種：

(一) 欽定憲法——也就是君主裁可的憲法。資本主義初起時期，許多國家的君主，不得不容納市民階級的要求，便把自己的權利的範圍政府的組織與職權用法律規定出來，便是欽定憲法。例如日本憲法是明治二十二年由天皇制定頒布。

(二) 民定憲法——就是人民自己制定的憲法。有的是在革命之後，(如法之大革命及最進蘇俄之社會革命推翻舊的政治組織，社會制度，而制定新

的憲法。有的在組織新國家的時候，人民協議制定憲法。大戰後新產生的國家如波蘭、捷克等國之憲法皆是。

有人另分一種由逐漸發展而成的憲法，例如英國的憲法，但我認為不必。英國不成文的憲法是自然生長的，固不可否認，但其成文部分之制定，也不出於君主自定及由人民選代議士協定兩種的範圍。

三、憲法的修改與解釋

柔性憲法自然不用說，就是剛性憲法也有變動的時候，不過手續上較為困難罷了。憲法修改的程序各國不同，不易歸納出普通適用的法則。現略舉數國為例，以證其繁雜：

(一)美國——由國會兩院三分之二議員提出，或由三分之二邦立法院的請求，召集制憲會議提出正式修改案。此議案提出後須經四分之三的邦立法院，或在各邦特別召集的憲法會議批准方能成立。

(二) 法國——由國會上下兩院提議，或由大總統提議修改案，上下兩院各以過半數票表決，或由兩院組成之國民會議過半數票決。

(三) 日本——僅能由天皇提出憲法修改案，並且須經國會上下兩院三分之二出席法定人數通過後始能成立。

前面說過憲法是高於普通法律的，如果普通法律與憲法抵觸當然失效，但究竟是否抵觸由誰來判斷呢？於是發解釋問題。設無一定的解釋機關，恐怕憲法的效或許不如普通法律。普通法律的解釋權大都在法院，憲法則不盡然。

(一) 法院解釋——美國巴西墨西哥皆採法院解釋制，美國固係不成文憲法，與普通法律無大區別，當然歸法院解釋，而且也不會發生違法的現象。

(二) 議會解釋——歐洲法比意諸國採議會解釋制，以立法機關解釋憲法自較正當。

(三) 特別機關解釋——組織特種機關解釋憲法。德國有國務法院。奧國

爲憲法裁判院，捷克爲憲法法院。

四、我國成文憲法的簡史

我國數千年來爲一君主專制之國家，晚清以前根本無憲法之可言。成文憲法的運動是起自清末。今略述其經過如次：

一九〇六年（光緒三十二年）清廷爲時勢所迫曾派員赴東西洋考察憲政，結果發預備立憲上諭，表示預備實行憲法。

一九〇八年（光緒三十四年）宣佈九年預備立憲的上諭和憲法大綱，規定君權及臣民之權利義務。

一九一〇年（宣統二年）召集資政院議員，將預備立憲時期由九年改爲四年。

一九一一年（宣統三年）辛亥革命武昌起義後，清廷爲緩和革命特下罪己詔書宣佈十九條。此十九條較前憲法大綱，大大讓步，將君權縮至極小範

圖。

一九一二年（民國元年）公佈民國臨時約法五十六條是我國最初較完全之成文憲法。

一九一三年（民國二年）國會推人在北平天壇起草憲法，用了四個月，的功夫始完成一百三十條的天壇憲法草案。因袁世凱解散國會，所以此草案也終未成的。

一九一四年（民國三年）袁世凱卸用參政院曾宣佈一中華民國約法，計六十餘條，袁氏死即廢。民國五年舊約法又復活，黎元洪繼位大總統。

一九二三年（民國十二年）賄選總統曹錕公佈中華民國憲法一百四十一條，但亦未得全國承認，未見實行。

一九三〇年（民國十九年）民十五國民黨軍自廣東出發北伐。十七年北伐完成，統一中國。以黨治國，未制憲法。後黨內領袖意見紛歧，內戰又起。十

九年夏汪精衛氏領導的擴大會議成立於北平。當年十月在太原公佈中華民國約法，全文共二百一十一條，爲我國最完備最進步的成文憲法。因軍事失敗故未生效。

一九三一年（民國二十年）政府召集國民會議於南京，制定中華民國訓政時期約法，六月一日公佈施行。計八十九條。就是我們中國現行的憲法。

本章參考書：

Garner: Political Science and Government Chapter XII

政治概論（張慰慈編）第四章第五章

比較憲法（王世杰著）第一編第一章

政治學（Gottie 著）第十五章

第三編 政府

第十一章 政府的體制

一、內閣制

現在世界各國政府的體制可以分做四種：(1)內閣制，(2)總統制，(3)瑞士委員制，(4)蘇聯委員制。不過這種分類是很概括的。英國與德國同是實行內閣制的國家，但是兩國的內閣並不完全一樣。瑞士的委員制是瑞士一國特有的制度。此外我國政府的制度有些地方與蘇聯的委員制相像，但也不能完全把牠納入蘇聯委員制的範疇。

什麼是內閣制？簡單說來就是在這類政府裏關於一切政治上的方針舉措，事實上的行政元首（Real executive）——內閣或國務院直接的合法的向立法機關負責，間接的最後的向選民團負責；而名義上的元首（ titular or nominal executive）國王或總統，反處於不負責的地位。

內閣制的特質是：

1. 行政機關與立法機關（議會）聯在一起。內閣的閣員同時是議會中的議員。閣員可出席議會說明政見或答覆質問，負責提出一切重要的議案，並設法使之能在議會中通過。可見立法行政兩機關在名義上各自分立，而實際上却是混合起來了。

2. 內閣實操立法行政兩方面的大權，政府中的一切職權都握在內閣手中。牠是決定一切對內對外政策的機關。在議會中閣員得下院的信任，出了議會他們便是行政長官，（每個閣員充當一個行政部的長官）實行他自己決定的一切政策。

3. 內閣不只是議會中的一部分，實際上牠還是議會的中心，下院多數黨的代表者。換言之，內閣即是由下院多數黨的領袖組織而成的。所以不是議會控制內閣，而是內閣控制議會。

4. 內閣與議會發生衝突時，即議會否決內閣的提案，或對內閣投不信任票的時候，有兩個解決的方法：(a) 閣員負連帶責任，全體辭職。(b) 內閣解散議會，(下院) 訴諸選民重行選舉，組織新議會。如果在新議會中反內閣派仍占大多數，則內閣只有辭職，不能再解散議會。

現在我們拿英國為例說明內閣制的實際情形。

英國的內閣直到今日在法律上還是沒有根據。當初英王並不十分專制，在十四世紀以前有個「大議會」，這個議會是由貴族僧侶功臣等組合而成，是英王諮詢的機關，每年無定期的召集開會。後來又產生一個「常任議會」，人數較大議會少。到十五世紀時又成立個樞密院 (Privy Council)。起初因為常任議會的議員過多，與國王的關係很密切，所以容易洩露機密，爲了免除這個毛病，國王從常任議會中選拔若干人成立樞密院，但人數仍較多，議事不方便；於是國王再從樞密院中選拔他信任獨專的一小部分人，有事便在密室 (

Cabinet) 商量，這就是現在的內閣。

英國的內閣大約有二十人，可多可少，並無固定限制。是政府中最基本的一個組織。國務院 (Ministry) 是由行政各部的大臣和政務次長組織而成，大約有六十人左右。內閣開會為不定期的，也無法定人數。國務院根本就不開會，內閣倒國務院也就隨之而倒。可注意的是內閣及國務院的分子都是議會中的議員。歷史上公認內閣為國王諮詢機關，因為牠是樞密院的一部分。樞密院員是由國王任命的，首相並可向國王推薦請其任命，人數約在三百五十人左右。自法理上說內閣是向英王負責。內閣閣員是彼此相互負責，進退一致的。內閣也無一定的任期，只要不失議會多數的信任即可存在。

最近英國的內閣是由以下二十個官員組織而成：(1) 首相 (2) 樞密院長 (3) 大法官 (4) 內務大臣 (5) 外交大臣 (6) 陸軍大臣 (7) 財務大臣 (8) 印度大臣 (9) 自由領大臣 (10) 殖民地大臣 (11) 航空大臣 (12) 蘇格蘭

大臣(13)監印大臣(14)海軍大臣(15)商務部長(16)衛生部長(17)農漁部長(18)勞工部長(19)公共建設部長(20)教育部長。

內閣的優點是：

1. 立·法·行·政·兩·部·合·作——事實上內閣既然等於議會的一個委員會，而且這個委員會的分子還是議會中多數黨的主要人物，所以無論議會或內閣都是受這些人支配。他們需要怎樣支配財政，制訂什麼法律，都由他們自己在議會提出，得通過後自己再去執行。真是直接了當，所以說沒有旁的制度能像內閣制能使政府的行動敏捷而有效了。

2. 負·責·明·確——管治政府的人(指內閣)必遵從被治者的意志，因為內閣是直接對人民選舉的代表議會負責，而間接的向選民團負責。一旦內閣與議會的意見不一致，則最後的裁決權還歸選民所有。

3. 有·伸·縮·性——因為內閣沒有固定任期，所以能依環境的需要而有變

動，並非死板的，固定的，而能隨機應變的。如英國歐戰時的混合閣和一九三一年冬超黨派的國民內閣，前者是爲應付歐戰時的非常狀態，後者是爲解除經濟恐慌的危機。

內閣制的缺點是：

1. 權·限·和·職·責·劃·分·不·清·楚——立法行政兩部的關係既十分密切，從另一方面看二者都不能獨立，權限合而爲一，職責也劃分不清。這是違反互相制衡的分權原則，使立法全部喪失了監督行政部的作用。

2. 閣·員·負·連·帶·責·任——內閣會因某一二閣員的過錯，而連帶全體辭職。一個人的過失不能認爲是全體的不當。連帶負責的結果，有時候是一國行政的大損失。

現在實行內閣制的國家有：英國，荷蘭，法國，比利時，羅馬尼亞，瑞典，挪威，丹麥，希臘，日本，及戰後歐洲的新國家。

二、總統制

什麼是總統制？簡單說來就是在這類政府裏，行政元首不只是名義上的元首，還是實際上的元首，他可以在憲法規定的範圍內執行他的職權，他的任期是有定的，他不向議會負責任。

總統制的特質是：

1. 立法部與行政完全分開，各不相干。總統係由人民選舉的，並非由議會產生的。總統所行的政策，立法部（議會）不得過問。總統在憲法許可的範圍內自由行使其職權。嚴守三權分立（Separation of Powers）的原則。

2. 內閣閣員（各部總長）完全歸總統一人任免，受總統的指揮和監督，而對總統負責。他們相互間並不負連帶責任。

3. 總統與閣員都不能兼任議會議員，均不出席議會參加討論答覆質問，也不向議會提議案。閣員的政策對元首負責，不向議會負責。議會也不能對內

閣投不信任票。

4. 總統無權解散議會，議會也不能要求總統出職。行政部如果與立法部發生衝突，則依憲法來解決。解釋憲法的權在法院。

現在我們拿美國為例說明總統制的實際情形。

美國總統制政府定全根據孟德斯鳩 (Montesquieu) 的三權分立學說。因為在未獨立前，美國人民是生活在大權獨攬的殖民地政府統治之下，所以他們得不到自由。有了這種痛苦的經驗才制成三權分立的憲法。由立法司法行政三機關的均衡，以保持人民的自由。

大總統是由人民間接選舉出來的，任期四年。他的職權可分成四大類：(1) 內務行政權，(2) 外交權，(3) 立法權，(4) 軍事權。這都是憲法中規定好的。此外在政治上還有很大的勢力。不像內閣制的實際元首對議會的下院直接負責。大總統下統轄行政各部。現在美國共有十個行政部：(1) 國務部，(2)

財政部(3)陸軍部(4)司法部(5)郵務部(6)海軍部(7)內務部(8)農務部(9)商務部(10)勞工部。由各部總長組成內閣，成爲大總統的諮詢機關，討論政務。但最後的裁決大權還是大總統一人所有。

由此得知英、美兩國的內閣有以下的區別：(1)英國的閣員同時是議員，美國則不如此。(2)英國的內閣不啻議會的常務委員會，可以操縱議會；美國的內閣在議會中沒有勢力，只是總統的諮詢機關。(3)英國的內閣是全國最高行政者，而美國的內閣只有總統負責。

總統制的利弊又怎樣呢？

美國學者柏哲士(Burke)說實行總統制的優點是：(1)這個制度是很確實的，把責任放在一個人的身上，沒有別的制度更能使人小心謹慎，至公無私，像這種制度一樣。(2)這種制度是很活潑的，一個精明有爲的人以可獨斷獨行。奉挈的方面多了，往往不能暢所欲言。(3)這個制度是很有勢力的，有

句名言說「一個不好的將帥勝似兩個好的將帥。」同時又有人擊美國爲例，證明總統制有弊端：（1）總統和議會關於法律的制定和執行互有關係，因此可以互相推諉，不負責任。（2）總統和議會的時間和精力多半消耗在雙方互相傾軋上面，而且總統一個人的權太大了，不受人民代表的制裁，往往有獨裁的危險。

現在實行總統制的國家有美國、阿根廷、巴西。

三、瑞士委員制

政府的體制除了內閣制總統制之外還有委員制。在蘇聯未成立之先，世界上採用委員制的國家惟有瑞士一國，故人多不注意此種制度。蘇聯政府雖採委員制，但與瑞士的委員制又不同，不易歸納出包括二者的原則，只好分別來敘述。

瑞士的委員制，簡單說就是政府一切的事務是歸一個由議會選舉出來

的委員會來處理。這個委員會的委員常是議會中的議員，他們的任期也與議會相同。

詳細說起來牠的特質是——

1. 行政與立法完全合而為一，行政與立法兩大權完全操之於一個議會中，行政部是由議會委託的，推舉的，在系統上說，行政部是居於立法院之下的。

2. 行政部的職權不是由一個行政元首去行使，乃由幾個人組織起來的一個團體（委員會）去行使。這就是委員制名稱的來源。

3. 行政部與立法部二者的地位既非平等的，行政部既是遵照立法院的意旨行事，所以二者不易衝突，行政部只有執行議會所通過的法案。

4. 瑞士的聯邦行政委員會（Federal Council）是由議會上下兩院聯合選舉出七個委員組織而成的。

5. 總統與副總統都是由聯邦議會在聯邦行政委員會選舉出來的。任期

爲一年，不得連任。總統無特種職權，對內爲委員會的主席，對外代表全國人民履行各種儀式。一切命令不以總統個人名義，而以行政委員會名義頒發公佈。

6. 行政部共分：(1) 外交，(2) 內務，(3) 司法與警察，(4) 陸軍，(5) 財政與關稅，(6) 工業與農務，(7) 郵政與鐵路等七部，行政委員會七委員各長一部。對各部事務負責，但遇必要時則開行政會議共同討論。

7. 行政委員會不是一黨一派的代表，該委員會是超乎黨派之上的。並且是個事務團體 (Business Body) 不是決定決定國家政策的機關，所以這種委員常以行政上的經驗與技能爲當選的標準。

據布來斯 (James Bryce) 的意見瑞士委員制度有三大優點：(1) 行政委員會能左右議會而並不減少其對於人民所負的責任。同時因爲牠立於政黨之外，所以還有調解各黨紛爭的功能。(2) 有行政才能的人可以久於其職。行政委員的意見無論偏於何黨，他的職位並不因而動搖。(3) 政府的政策能

繼續不變遞相銜接。普通說來，政策經久不變將不合時代，但是行政委員與人民接近並常與議會接觸，所以不易發生弊端。

四、蘇聯的委員制

蘇聯政府也是一種委員制的政府，現在根據一九二三年公佈的蘇維埃聯邦憲法，敘述蘇聯政府的組織。

(一) 全俄蘇維埃大會——是蘇聯最高權力機關；

(1) 組成：由都市蘇維埃每二萬五千人選出一人之代表，及省蘇維埃每十二萬五千人選出一人之代表組織的，總計代表不下兩千餘人。

(2) 開會：一九一八年憲法規定每年兩次，一九二一年後依第八次大會議決改一年開會一次。

(3) 工作：(a) 選舉蘇聯中央執行委員會委員。(b) 憲法的修改和補增。(c) 決定對內對外的重要政策。(d) 接受中央執行委員會及人民委員

會的報告。

(二)蘇聯中央執行委員會——在全俄蘇維埃閉會期間牠便是最高的統治機關。

(1)組成：由聯邦蘇維埃院及民族院兩院組織而成，前者的委員是由全俄蘇維埃大會按照各共和國人口多寡，自各共和國代表內選出者。後者是由各共和國各國五名代表，及各自治洲每州一名代表組織而成。兩院委員共計四百餘人。

(2)開會：通常每年開會三四次，會期不過兩週。有必要時得開臨時會。

(3)工作：(a)執行全俄蘇維埃大會之決議。(b)指示政府及國內蘇維埃之行動方面。(c)調和立法及行政。(d)召集全俄蘇維埃大會。(e)舉定人民委員會委員。(f)審議重要法令與議案。

(三)人民委員會——是對中央執行委員會負責的行政機關，全國的一切

權力都集中在這個委員會，實際上牠是全國最高的統治機關。

(1) 組成會中的委員是由中央執行委員會推舉出來的，共十五人。計主席一人，副主席四人，其餘十人各擔任一個行政部。稱外交人民委員，海陸軍人民委員，對外貿易人民委員，交通人民委員，郵電人民委員，勞農審計人民委員，最高經濟人民委員，勞動人民委員，供給人民委員，財政人民委員。

(2) 工作 (a) 負責指揮全國政務。(b) 發佈各種法律命令。(c) 處置緊急事項。

蘇聯的委員制，是由一個委員會總攬立法司法行政的大權來統治全國。人民委員會在法律的系統上是中央執行委員會以下的機關，但事實上中央執行委員會要承受牠的意志，而牠是承受共產黨的意志。一切重要的政策和法案都是由人民委員會議決定，交上級會經過通過的形式再來執行。不過人民

委員多是共產黨內的領袖，所以一切政策、法案與其說是人民委員會決定的，不如說是共產黨幹部決定的。這與超黨派關係的瑞士委員制不同，而且瑞士的行政委員會與蘇聯的人民委員會二者的權能也相差太遠了。

我國的政府也採委員制，國民政府是個委員會。此委員會的主席和委員是由中國國民黨中央執行委員會選任的。而黨的中央執行委員會是由中國國民黨全國代表大會選舉出來的。這個制度與蘇聯的委員制大體相仿。全俄蘇維埃大會就等於中國國民黨全國代表大會，蘇維埃中央執行委員會也相當國民黨的中央執行委員會。我國國民政府下設行政、立法、司法、考試、監察等五院，按理說蘇聯的人民委員會相當我國的行政院，不過實際上蘇聯人民委員會的權能特別大。我國行政院的地位又特別高，國民政府幾全部為行政院佔了去，因此說蘇聯人民委員會相當我國的國民政府也沒有什麼不可以。蘇聯雖為共產黨統治的國家，但是表面上還拏「蘇維埃」做個幌子，我國是國民

黨統治的國家，便直接了當由黨的機關產生了政府，二者同是實行「一黨專政。」

學者公認一般委員制度有幾個優點：(1)可以防杜專制國家的方針舉措，不能由一人的專擅與獨裁。(2)可以廣羅人才，不致因一二人選之不當而貽誤了全體。牠的缺點是：(1)責任不明確，大家可以互相推諉。(2)行動欠靈活，不易應付非常的事變。

本章參考書

比較憲法(王世杰著)第二編第三章

現代民治政體(Bryce著)第二編第二十八章

蘇維埃聯邦憲法全文(濟亞權譯)

政治制度淺說(張慰慈編)第十八章至第二十三章

Ogge: The Government of Europe Chapter VII

Garner: Political Science and Government: Chapter X I V

第十二章 政府的組織（一）

一、議會的歷史

現在各國的政府，大都是由立法、行政、司法三個機關組合而成的。立法機關就是議會或稱國會。行政機關普通是指負責指揮全國政務的元首而言。司法機關就是法院。雖然有的國家依照三權分立的原則，在法律上要使這三個機關各自獨立，地位平等；但實際上却沒有一個國家的政府，這三個機關真是獨立的平等的。甚至於還有的國家把立法、行政、司法三大權能集中在一個代表會或委員會。在地位上三個機關雖不能平等，但由於權能性質的不同，至少可以把政府的組織，分成這三部分來研究。

這三個機關最被人重視的要算「議會」。因為牠是議會政治的基礎。現在各國的民主政治，也不是直接的純粹的民主政治，而是間接的代議的民主政治。雖然承認國民有參政的權利，但是事實上不能全體參政，所以由人民舉

出代表，組織議會爲立法機關，並可監督行政，因爲議會是主權所有者全體國民的代表機關，既要承認民主政治，尊重國民意志，就必須把議會視做第一位的機關。但是，議會果真是這樣可尊可貴的嗎？

議會並非廿世紀的新產物，從政治演進的歷史看來，牠是胎育在封建政治的沒落期，而完成在資本政治階段中。不過議會的黃金時代是在十九世紀，在經濟上說那是工業資本主義時期。到了資本主義最後階段，金融資本主義的今日，資本主義本身既陷於日趨落沒的命運中，隨資本主義而來的議會也就必然的呈現出衰亡的形象。

世界各國的議會以英國議會的歷史爲最久遠，要敘述議會的歷史最好是拿英國爲例。羅馬帝國分裂，諾耳曼族侵入英格蘭之後，威廉（William of Monarchy）征服了英國，統一了三島。那時是十一世紀的初葉，當時就有個「大議會」，大議會的分子不外功臣貴族。牠雖然有相當的勢力，但還不是與國

王對抗的組織。

到一二二一三年英王約翰爲了徵收賦稅，才令每州派出四個鄉紳參與「大議會」來解決財政的困難。至亨利第三在一二五四年也如此辦理，召集每州兩個鄉紳參與「大議會」。這一次結果國王與貴族發生衝突了。

在一二五八年貴族領袖西蒙孟福（Simon de Montfort）攝政。一二六五年他又召集一個大議會，在這個議會中除了貴族教士和鄉紳外，還有市民代表，成了三階級合組的議會。

到了愛德華二世的時候，也常常召集會議，不過總是把貴族教士和市民三部分分開召集。在一二九五年，最主要的還是因爲財政問題，又召集一個擴大的會議，把貴族教士和市民三階級的代表集於一堂，歷史上稱這個議會爲「模範議會」。市民的代表約有四五百名之多。這是都市發達，市民階級興起的表現，到了一三三二年貴族和教士合組一院，名爲貴族院，即上議院，（H.）

use of Lords) 各地的鄉紳和市民合組一院，名爲平民院，即下議院 (House of Commons)。兩院合成爲議會。英國議會發達的歷史就是封建君主衰落市民階級興起的歷史。由於議會發達的歷史我們也不難認識議會的本質了。

二、議會的組織

各國的議會有一院制與兩院制兩種。所謂一院制的議會就是一個單純的組織來行使議會的職權；所謂兩院制就是兩個團體合起來行使議會的職權。現今世界上除了採用委員制的政府以外，大都是採取兩院制的議會。兩院制議會的兩院，各國的名稱雖不一樣（如英之上院名 House of Lords 美之上院名 Senate 英之下院名 House of Commons 美之下院名 House of Representatives）但統可名之曰上院與下院或參議院與衆議院。

兩院制會議的兩院有什麼不同呢？我們拿以下各點來區別上院與下院：

(一) 議員的由來：1. 上院的議員，有的是世襲的，如英國。有的是任命的，如

日本和意大利。有的由於間接選舉的，如法國。有的由於直接民選的，如美、巴西、瑞典、波蘭、奧大利亞。2. 下院的議員大都是由於直接選舉的。不過選舉區不同，上院議員的選舉區域較大於下院議員的選舉區，所以上院議員的數目較少於下院議員的數目。

(二) 議員的資格：1. 上院議員的資格大都較高於下院，如法、意比等國的上院議員以年在四十歲以上為合格，美國的是以三十歲為合格。2. 下院議員的資格普通都以三十歲為合格，美、法兩國都是以二十五歲為合格。

(三) 議員的任期：1. 上院議員的任期較長，而且每改選並非全部的。英國許多上院議員是終身的。法國的任期是九年每三年改選三分之一。美國的任期是六年每二年改選一次。2. 下院議員的任期較短，而且每次是全體改選的。英國的任期是五年。法國的任期是四年。美國的任期是二年。

(四) 議員的權力：普通的情形，兩院都可提出議案及修正案，一個議案要

經過兩院同意始能成立。不過上院的權限總不如下院的廣擴。關於全國經濟財政的議案多爲下院提出。如英國的上院不能提出修正或反對財政案。而且這個議案兩年內在下院通過三次，上院再否認也無效了，即可成爲法律。其他歐洲的國家如法德等國上院的權較下院弱些。不過美國的上院是例外。

戰後各國新憲法的趨勢，上院的權力更形削減。在戰前多數上院對下院的議決案沒有絕對的否決權，同時內閣也都向民選的下院負責。戰後許多國家把上院權力削減。例如荷蘭，凡下院通過的法案概交上院審查，如三十日之內上院不提出抗議，該法案即可交大總統實行。被上院否決或修正了的議案，下院在二次會議中無論下院過半數採納上院的修正案，或二十分之十一的多數，將上院的修正案否決，大總統即照下院之決議執行。由此更可證明下院的權力大過上院了。

一院制與兩院制的利弊又如何呢？主張兩院制的人說兩院制有以下的

優點：

(一)可以防止立法機關爲一黨一派所佔據。上下兩院彼此互相監督，獨自不敢濫行職權。下院的多數黨不見得在上院也佔多數。

(二)可以救濟立法的輕忽。立法本不是一件易事，要權衡人民的利害，斟酌社會的情形，始能制訂合乎人民需要，不背社會潮流的法案。一議案既須兩院同意，不但起草的人要考慮週詳，不敢草率從事，同時這個法案可否成立，又能經過多一番的討論，結果當然會較爲精當。

(三)可以維持行政部的獨立。如果只有一院，議會與行政部發生衝突的時候，便沒有調和的方法。議會權力大，行政部便要受議會的支配。行政部權力大，議會便要受行政部的支配。在兩院制議會下的行政部始能獨立。

(四)可以代表階級的利益。階級的利益不同的代表，歸於一院有諸多不便。而且各階級都有代表在議會中，也可以減少階級鬥爭。

其實以上的理由並不充足，比較起來還是主張一院制的理由較為有力得多。

(一)無論全體的民意也好，大多數的民意也好，按理說一國真正的民意就應該有一個，那麼代表民意的機關也就應該只有一個。如果說兩院都代表民意，萬一兩院意見衝突時，又將如何去解釋呢？

(二)上下兩院的職務既是相同，二者同時並存，則不但遇事互相推諉，而且議事遲緩。如果只有一院，則責無旁貸，責任明確，議事也敏捷迅速。

主張一院制的理由勝過主張兩院制的理由，實際上各國上院的地位已經不重要了。不過聯邦的國家似乎還有採兩院制的必要，下院代表全國，上院代表各邦。

三、議會的權職

議會雖屬立法機關，但除立法權以外，還具有其他的職責和權能。牠的職

權有：

(一) 制定法律權。(有時並能制定憲法或修改憲法。) 議會制定法律也要經過一定的手續，第一步先由議會本身或行政部提出，經過審查再行議決。下院議決後還須得上院同意始算成立。有時兩院聯合開會協議。有的國家議會通過的法案要再經行政元首的同意始能成立。任何法律必經行政部公佈始生效力。

(二) 監督權。議會有監督行政機關及司法機關的權。監督行政權的最好例證，就是對內閣或行政元首投不信任票。一般監督行政或司法的方法有：a. 質問權，b. 審查權，c. 受理請願權，d. 建議權，e. 彈劾權。有的還能於議會期間設一委員會代表議會監督行政。

(三) 財政權。普通國家的預算案多由議會提出，或行政機關提出交議會通過。每年的決算案也必提出議會決議。總之一國的收入支出，是必由議會來

決定。

此外議員還享有特別權利：

(一)議員在開會時不受逮捕，這是各國憲法上習慣上公認的原則。但是如果犯了重大罪案，政府向議會聲明逮捕的理由，或得該議員所屬議院同意的時候也可逮捕。

(二)議員的言論只向本院負責，不對院外負責。因為要保障議員發言的自由，不受院外人的侵害則非如此不可。

此外關於議員薪金問題也有不同的意見，從前的人主張不給議員薪金，理由是財產較多的人往往是智識能力道德較高的人，其實這個理由現不能存在了。第一有財產的人不見得就有學識有能力有高尙的道德。第二有財產的人絕不厭錢多，越是有錢人越容易做出不體面的事來。現在英、美、法、德諸國都給議員以少數的薪金，在經濟上給他們生活的保障。在現在能入議會的人

不只是經濟優越的資產階級了。

四、議會制度的危機

從議會本身發展的過程上看，牠是與資本主義俱來的。到資本主義沒落的今日，牠自然也就大減其昔日威嚴了。最近各國法西斯運動的狂熱，獨裁政治的勃興，都是議會制度衰落的表徵。議會制度的崩潰，不過是時間遲早的問題罷了。

第一，議會的基礎是橫斷的代表制。一個國家的人民，他們的智力有高低，興趣各異，他們的職業不同，他們所屬的階級也不同，結果他們的要求和希望，自然不能完全一樣。如果只按着地域的區分，以人數爲標準，舉出一部分人來，說他們是全體國民的代表，真是沒有比這再不科學的事了。雖然有職業代表制的選舉，直接民權國民總投票的實行，仍然補不了議會制度的缺陷，解救不了議的制度的危機，反足證明牠的衰落。

第二，各國的議會都是代表支配階級和經濟勢力優的階級的。政黨活動經濟的來源是由於大實業家大財閥的供給。議員所代表的利益當然是他們的利益，所謂民主政治也是虛偽的。現在一向被支配的無產者的勢力日益強大了，這也是議會制度一個大危機。

第三，今日各國議會的實權已移歸行政部所掌握。實際上一切立法幾全由行政部實行，每年議會中議決的法案都是行政部提出的，議會的討論不能變更原案的實質。國家的財政計劃也是行政部決定的，議會不得削減。總之，一切法案的議決，議會的權能止於形式上的通過。牠的政治機能喪失殆盡，不過是個饒舌的場所。而且那些饒舌的事項，表面上是議場上偉論的雄辯，而實際上不過政黨秘密會議的傀儡表演。

本章參考書

政治學綱要（高一涵編）第八章

比較憲法(王世杰著)第三編第二章

Garner: Political Science and Government Chapter XX XXI

Laski: A Grammar of Politics (P. 328—340)

議會制度(邱昌渭著)北京大學講義

第十三章 政府的組織（二）

一、行政元首及內閣

行政機關是什麼概括的說，凡執行國家意志的一切機關都算做行政機關。從中央機關到各地方機關各附屬機關都是行政機關，但是這個範圍太廣泛了，我們不能詳細討論牠。通常政治學中所說的行政機關是指最高的行政領首——元首和最高的行政機關——內閣而言，現在我們就研究元首和內閣。行政元首的來源有五種：

（一）由世襲得來的——從前各君主國的皇帝君主都是世襲。父傳子，子傳孫，把國家當做一人一家的私產。世襲的方法多是以嫡長的男子繼續王位。不過也有例外，即如在英國嫡長的女子也有繼為國王的權利，維多利亞女皇就是實例。現今世界上的君主國減少了，英日等雖然還是世襲的君主，但也只有虛名沒有實權了。

(二) 由人民直接選舉的——現在實行元首直接民選的國家還不算多，德國的大總統是由直接民選的，此外幾個小國如南美的魯秘，包立維亞（Bolivia）墨西哥，巴西，也是。美國瑞士各邦的邦長，也有的是直接民選。美國的大總統雖是間接選舉的，但被黨政操縱，實際上等於直接民選的。贊成這個辦法的，說牠最適合現代民治政體，最能表現民主精神；反對牠的說，把這種重大的責任，普遍的放在負責輕微沒有判斷力的羣衆身上，甚是危險。

(三) 由人民間接選舉的——此法是先由人民選出總統選舉人來，再由總統選舉人選舉總統。美國阿根廷，芬蘭等國都實行此法。美國的方法是先由各政黨選出各該黨的候選人，所以人民投票選舉總統選舉人，實際上等於選舉總統了。

(四) 由議會選舉的——行政元首也有從立法機關產生的，方法多半是上下兩院聯合選舉。採用此法的國家有：法，瑞士，澳大利，波蘭，葡萄牙，捷克斯拉

夫，委內瑞辣（Venezuela）。我國過去臨時約法規定大總統是由參議院選出，十二的憲法規定，大總統由國會議員組織總統選舉會選出。這個方法的好處是立法部與行政部不易發生衝突。

（五）由黨的最高幹部產生的——實行這種方法的是一黨專政的國家。我國國民政府主席及委員是由國民黨中央執行委員會選任的。行政院長是由國民政府主席提請國民政府任免的。此外蘇聯的人民委員會，雖然是由蘇聯中央執行委員會產生的，實際上也是共產黨最高幹部決定的。

行政元首的任期問題也值得討論。現在各國的實例最短的一年，最長的七年。自然世襲元首或黨的最高幹部產生的元首的任期是無一定年限的。

一年——瑞士的大總統。

二年——美國多數邦長的任期是二年。

三年——瑞士的行政委員會。

四年——美、巴西、葡萄牙、墨西哥、奧大利。

五年——秘魯。

六年——智利、阿根廷、芬蘭。

七年——德、法、波蘭、委內瑞辣、捷克斯拉夫。

任期過短，則來去忽忽，很難有所作為。較長的計畫，就不能實行，更不會有積極的建設；而且選舉頻繁，殊多紛擾。任期過長，也有毛病，就是容易擅權。普通說來，以三、四年為適宜。

與任期關的是連任問題。元首能得連任就可補救任期過短的弊端。使他竟未成之功，勝任愉快，有長期努力的機會。爲了再度被選，也要重視民意。法、德、美諸國都許總統連任，但是習慣上法國總統却少有連任的。美國習慣上從華盛頓以來也沒連任兩次以上的總統。不過有的元首雖不得連任，經過一定時期可以再被選。有的雖得連任，但連任兩次以上就不得再被選。

行政元首所有的職權，概括說來有以下數種：

(一)關於法律的執行——議會議決的法案必交他公佈，命令全國官吏執行始能生效，並且在一定範圍內他仍能頒布命令以補法律之不足。所以他有法律公佈權命令頒布權。關於此點各國皆同。

(二)關於法律的制定——他可向議會提出法律草案並可要求議會將其通過的法案再行覆議，前者謂之提案權，後者謂之覆議權。

(三)關於行政的——他對於閣員及全國重要官吏有任命權及免職權。

(四)關於軍事的——各國憲法的規定行政元首往往是兼任海陸空軍大元帥，所以他有海陸軍的統率權。

(五)關於外交的——有對外為國家之代表權，有接見或拒絕外國大使接受國書，並有宣戰媾和締結條約的權。

此外歐洲許多國家對於議會有解散權，對於司法有赦免和緩刑的權。

最高行政者除去元首之外，就是行政各部的首領各部的部長，內閣就是由他們組織成的，所以又名閣員。各國的內閣多向議會的下院負責，如英法兩國。總統制政府的閣員較內閣制閣員的地位低。各部部长長的行政會議謂之國務會議。內閣制的政府，行政元首並不出席國務會議。而由首相內閣總理處置一切，英國就是這樣。法國有總統參加的謂之「國務會議」，總統不參加只由內閣總理主席的謂之「內閣會議」，實際後者沒有什麼權能。純屬討論性質。總統制的政府，總統當然參加國務會議，而且是國務會議的唯一主持者。

二、法院

司法機關就是法院，因為牠是執行法律條文，維持法律尊嚴，保護人民生命財產的機關，所以人都主張牠是與立法行政兩機關並列而獨立的機關。關於法院問題我們必須知道的是法院的職權，法官的來源和保障。

法院重要的職權固在受理訴訟，應用法律條文，防止並懲罰人民犯法。但

除此外還有解釋憲法的權利，如美國的法庭便有這種權，對於立法部所制定的法律，行政部所頒布的命令，如認為牠是違憲法，可拒絕執行，宣告不生效力。大理院（最高的司法機關）對於憲法有最後的解釋權，照此說來牠的地位是高於議會了。歐洲的德法意大利比利時等國的法院便沒有這種權利，解釋憲法的權，爲立法部本身所有。

主張法院有解釋憲法權的理由，是人民的權利應在議會和法院之上。憲法既是人民意志的具體表現，法院要判斷某項法律是否違反人民意志，自然要依據憲法以爲標準。而普通人便承認這是法院的權利高於議會的權利，不合乎三權分立的原則，不是人民的代表，倒有把人民代表制定的法律，宣告無效的權利，真是太危儉了。其實依我們看來解釋權屬誰並無多大關係，只看立法的精神如何了。

此外發生於行政官吏與行政官吏間，行政官吏與人民間的行政訴訟，在

英美國家認爲這種行政訴訟與普通訴訟沒有區別，普通法院有裁判行政訴訟的權利。而歐洲諸國關於行政訴訟則另設特殊機關來處理。這個特殊機關是受行政方面的節制的。

法官的來源有三種：

(一)由立法機關選任的——瑞士聯邦裁判所的法官，和美國少數邦的法官。

(二)由人民選舉的——美國的多數邦的法官。

(三)由行政機關委派的——世界上大多數的國家是採這種制度。司法究竟是否應當獨立在今日成爲一個值得研究的問題，一般所謂司法獨立是說下級法院不受上級法院的非法干涉，無論何級法院更不受立法行政兩部的干涉。要達到這個目的對於法官就須有以下的保障：

(一)法官的任期應該是終身的。

- (一) 法官的薪金要特別提高。
- (二) 法官的職務不得任意罷免、停止、轉職。
- (三) 法官的判決均應有確實的効力。
- (四) 法官非有法官宣示理由的令狀不得逮捕、拘禁。
- (五) 人民非有法官宣示理由的令狀不得逮捕、拘禁。
- (六) 法院的組織非依法律不能變更。

三、監察機關與考試機關

監察機關和考試機關可以說是我國政府特有的機關。孫中山先生五權憲法的主張，是我國現政府組織的依據。監察權就是彈劾權，歐美各國把這種權能交給議會，而我國却另設個機關。其實監察制度並非創始的制度，我國歷史上的御史制度就是很好的監督制度。御史就是治官的官，他的權能雖然很大，但却沒有法律的保障。現在根據法律特設機關執行監督權，如此定會得到更好的效果。

我國的監察院是國民政府的一部分，監察院的正副院長是由國民政府委任的。監察院長之下設監察委員十九至二十九人，由院長提請國民政府任命。凡監察委員皆不能兼任中央政府及地方政府各機關的職務，以保持地位的獨立。

監察院的職權分爲兩大類：即彈劾與審計。關於前者的規定是：監察院長得請國民政府特派監察使分赴各監察區行使彈劾職權。並得隨時派員分赴各署及其他公立機關，調查檔案冊籍。實行彈劾的程序是：彈劾案提出時由院長另指定監察委員三人審查，經多數認爲應付懲戒時，監察院應即將被彈劾人移付懲戒。此外關於審計的事項有：a. 國民政府及各省各特別市政府歲出歲入之決算。b. 國民政府所屬各機關每月之收支計算。c. 特別會計的收支計算事項。

英美各國雖有文官考試制度，却沒有獨立的考試機關。所以考試機關也

是我國政府特有的機關。我國考試院的職責是掌理考試銓敘事宜。所有公務員均須依法。經考試院考選銓敘方得任用。考試院內分考選委員會及銓敘部兩個機關。前者的職責是：a. 關於考選文官、法官、外交官及其他公務員事項。b. 關於考選專門技術人員事項。c. 關於辦理組織典試委員會事項。d. 關於考選人員之冊報事項。e. 關於舉行考試及其他應辦事項。後者的職權是：a. 關於公務員之登記事項。b. 關於考取人員分類登記事項。c. 關於成績考核登記事項。d. 關於公務員任免之登記事項。e. 關於公務員升降轉調之審查事項。i. 關於公務員資格審查事項。g. 關於俸給及獎卹之審查事項。

本章參考書

比較憲法(王世杰著)第三編第三四章

政治學(Geetle著)第十九章

Garner: Political Science and Government Chapter XXII XXIV

政治學概論 第十三章 政府的組織

一七六

政治學綱要(高一涵編)第十一章

中華民國國民政府組織法及所屬各院組織法

Leacock: Elements of Political Science, Part II Chapter III IV

第十四章 政權（一）

一、選舉權

政府的組織我們已竟討論過了，知道政府是根據牠所有的「權」的性質之不同，把牠的組織分成幾個部分。政府的權——立法權司法權行政權——通常總稱之曰「治權」。現今所謂立憲政治下的代議政府的議員，行政元首甚至於司法官吏都是由人民選舉的，因此他們所有的各種權是人民給予的，他們是代表人民治理國家。事實上人民雖是被統治者，而理論上法律上人民却是統治者——統治主體。人民所有的權，即所謂民權，又稱政權。最基本的政權是選舉權。爲補選舉權的不足還有直接罷免權，創制權和複決權。後二者合起來通常又稱爲直接立法權。所謂「民治」「民主」的唯一表現就在選舉權的運用。現在分別討論這四種政權。

什麼是選舉權呢？就是人民用投票的方法，以參加政治爲目的，選定立法

機關或其他各機關的人員爲自身之代表的權利。簡言之，人民選舉代表的權就是選舉權。在希臘羅馬時代，把選舉權視做人民必須做的職務，不過那時候的人民只限於自由人，奴隸並不能參加政治。中世紀時把選舉權視做一種封建地主特有的權利。後來市民階級興起了，國王需要市民階級的經濟援助，便拿選舉權做了報酬品。

近代流行的兩種選舉觀念：第一種認爲選舉權是人民固有的權利。既爲一國國民就當然享有這種權利，不必國家法律賦予，更非國家法律所能剝奪。凡國民都享有選舉權且有行使的自由，這種理論顯然是對抗中世紀的選舉權爲部分人特有的觀念。第二種認爲選舉權是國家法律授予人民的職務。爲了公共利益才以法律的規定賦予人民的，因此在享有的資格上應有相當的限制而且人民有履行的義務。實際上各國人民享有此權無不是來自法律的規定。不過我們要認清法律上雖然使選舉權範圍擴張到最大限度，而事實上

却不見得享有此權的人都能行使這種權。

選舉權不是每個國民都有的，在資格上要有相當的限制（注意就是普選也有這種限制）。

（一）年齡——成年以下的人不能行使選舉權，即使能行使也危險。各國的規定大都以二十一歲為合格年齡，從前有的國家把女子選舉的合格年齡定的高些。

（二）國籍——本國人始有選舉權，也是各國的通例。外國人雖居本國境，如果未履行入籍的手續，便不能享有選舉權。

（三）居住年限——各國的規定，選民必須在選舉區內居住一定的時間以上，始能有選舉權。最短的是一個月，最長的兩年。

（四）無精神病的人。

（五）未受刑事處分，未被褫奪公權的人。

二、選舉制度

限制選舉與普及選舉

所謂限制選舉就是對於選舉人除了上述幾種必要的限制之外，還要有其他的限制，如性別、財產、教育等的限制。各國人民最初取得選舉權的時候，都受財產和性別的限制，皆可稱為限制選舉。所謂普及選舉（簡稱普選）就是除了上述幾種必要的限制而外不再其他的限制。現時各國的選舉皆趨向於普及選舉。

爲什麼從前的選舉有財產和性別的限制呢？

（一）財產的限制：我們說過封建地主和市民階級取得選舉權，乃是交納租稅的報酬，這就可以說是財產限制的由來。專制君主不肯犧牲他的專制權利，除非有相當的代價。一般認爲有資產的人多有學識，且能愛護秩序，愛護有利，統治者的秩序，這都是主張財產限制的理由。財產限制的結果，自然大多數

的貧苦階級沒有選舉權。到了資產階級完全握有統治權之後，拿「全民政治」來號召的時候，不能再有財產限制。會更有其他的方法，來使無產大眾，貧苦階級實際上不能充分運用，行使他們的選舉權。

(二)性別的限制：選舉權從來就爲男子的專有。反對女子有選舉權的理由雖然很多，但是現在看起來却沒有一個駁不倒的；即如女子因生育的關係不便參政，女子重感情不易參政，女子不能服兵役不應享有選舉權。其實這些理由都是表面的理由，根本的原因是在男性中心的社會裏，男性握有優越的經濟勢力，女子也是私有財產之一。她沒有獨立的人格，要做男子的附庸，依男子而生活。現在工業先進的國家女子也參加生產勞動了，所以選舉權也就漸次推廣到女子。

現今各國的選舉權大都沒有財產的限制了。性別的限制也逐漸減少，戰後各國女子取得選舉權的實際情形是這樣：

英國：一九二八年選舉法的改革，給三十歲以上的婦女參政權（男子是二十一歲）結果增加選民六，〇〇〇，〇〇〇人。一九二八年的選舉法把婦女的合格年齡減至二十一歲，同男子一樣了。

蘇俄：一九一八年的憲法，規定十八歲以上的女子就有一切舉選權。

美國：一九一九的憲法修正案，承認女子與男子能同樣的參加中央或地方的選舉。

德國：一九一九年新憲法，規定滿二十歲之婦女，能同男子一樣參加國會選舉。

羅馬尼亞：在一九二三年廢除男女選舉限制的區別。

盧森堡：一九二〇年憲法宣佈男女政權平等。

匈牙利：一九二五年的選舉法規定，受過六年教育，滿二十歲而能自食其力的婦女有選舉權。

此外波蘭，捷克斯拉夫，奧大利的新憲法都承認女子有舉選權。

自今女子猶未獲得選舉權的國家有：

法國：一九一九年五月下院通過女子有選舉權的議案。但上院未理。一

九三一年六月下院又討論女子公民權法案，但亦遭否決。

意大利，日本，西班牙，保加利亞，由勾斯拉維亞，葡萄牙，此外還有拉丁美洲的各小國。

強迫選舉與復數選舉

既承認選舉權是一種公共職務，則領有此種職務的人，爲了公共的目的，就有必須履行的義務。因此便不許選民沒有正當理由而放棄他投票的權利，即所謂強迫選舉。如果到了選舉日，選民故意不去投票，政府就要懲罰他或剝奪他的權利，總之必施以法律的制裁。普通贊成強迫選舉的理由是可以免除投票人過少的危險，並且還能督促政治興趣淡薄的人參加政治。英國一九二

二年的下院選舉，放棄投票的人竟占選民全數百分之三十，這是歷史上的實例。不過即使這個方法真發生効力也值不得讚揚。

歐洲有許多小國實行強迫選舉。

比利時：一八九三年起，採強迫選舉制，初次放棄選舉權者，罰一個至三個法郎，連放棄四次者，則剝奪其選舉權。實行以後很有效。

西班牙：一九〇七年的法律規定，凡二十五歲以上的合格選民（法官，公證人，教士及七十多歲的老人不在內）選舉時一律到場投票。放棄權利者警告，或增加百分之二的稅，在政府服務者減其薪金百分之一，一再放棄便取消他在政府服從的權利。

荷蘭：一九一七年憲法修改案，採強迫選舉權。

阿根廷：一九一二年以法律規定。

捷克斯拉夫：一九二〇年以法律規定。

羅馬尼亞：一九二三年憲法規定。

複數選舉又名加重選舉。

什麼是複數選舉呢？就是對於有特殊資格的選民予以一票以上的選舉權。所謂有特殊資格者不必是學問高，財產多的人，把他們的投票權加多，也就等於減少沒有這種資格人的投票權。如果說限制選舉的限制是不必要，那麼這種複數選舉也沒有充足的理由了。

比利時：在一八九三年至一九二一年間曾實行過複數選舉。合格的選民只有一票投。但 a 三十五歲以上的男子，每年納稅五法郎以上給國家者，b 值兩千法郎以上的土地所有者，有兩票投。受過高等教育者，可有三票權。

英國：凡在某選舉區有年值十磅之住房者，在該區即有一票投，在數區如有一住房者則在此數區中皆享有一票投。又在大學中得學位者，在大學選時享有一票權。（在他所屬選舉區中已有一票權了）以上雖非法律規定的

複數選舉。事實上也等於複數選舉。自由黨雖然反對這種辦法，但保定黨却始終堅持着。

此外性質上與複數選舉類似的，在法國還有一種正在建議的家庭選舉制度，主張家長除他本身所有的一票權之外，有妻可增一票並且有一個子女即可更增一票。這種辦法的用意是在提倡大家庭制度以解救法國人口過少的危機。下院雖有此議但未見實行。

直接選舉與間接選舉

直接選舉就是由人民一次直接把他們要選的議員或官吏選舉出來。間接選舉就是由人民先舉出選舉人來，再由選舉人把人民所要選的議員或官吏選舉出來。間接選舉的理由是如此則能使選舉慎重；不過反對的人便說，這樣容易發生毛病，並削減人民的政治趣味和責任。

現今各國大都採行直接選舉。不過也有實行間接選舉的。如美國的大總

統，法國上院議員，都間是接選舉的。此外瑞典丹麥上院也採間接選舉制。蘇俄的政府是經過數次選舉始產生的。

全區選舉與分區選舉

全區選舉又名大選舉區制。所謂全區自然不是將全國劃成一大選舉區。而是將全國分成若干較大的選舉區如省邦之類。該區應出幾個議員，選民便在一票上寫幾個人。如美國的上院便是由各部選出二人組織而成的。分區選舉又名小選舉區制，是將全國分成若干選舉區，每區只選舉一個代表來。英國就是實行此種制度。

三、比例代表制與職業代表制

比例代表制的用意是在補救純粹多數決原則的弊端，職業代表制是代替橫斷主義區域代表的制度。兩種制度都是由於客觀的需要而產生的，都有事實的根據充分的理由，是選舉制度的進化。

我們知道，如果在同一選舉區內採多數決的原則，就會發生兩種結果：

(1) 少數黨的候選人永遠沒有當選的機會，在議會中便得不到地位，少數黨的選舉也就選不出代表來。例如一選舉區中有選民五萬人，A、B 兩黨選一代表，如投 A 黨票有兩萬五千五百張，投 B 黨票有兩萬四千五百張，結果 A 黨候選人當選，實則相差不過五百票，兩萬四千餘人竟沒有代表。

(2) 綜合起來看，少數選民又能比多數選民多產生代表。例如一國共分二十個選舉區，每區有選民一萬。當選票額為五千。A 黨在十二個選舉區中皆以數票之差而當選。(A 黨每區得五〇二票，B 黨每區得四九八票) 而在其餘八個選舉區中 A 黨皆以絕對少數不得當選 (A 黨每區得二〇票，B 黨每區得九八〇票) 我們計算如下：

每區 A 黨得票額數

$$(502 \times 12) + (20 \times 8) = 6184 \text{ (A 黨選民總數)}$$

$$(498 \times 12) + (980 \times 8) = 13816 \text{ (B黨選民總數)}$$

A黨雖有選民六一八四人，却得選出十二個代表，B黨有選民一三八一六人，只選出八個代表。

因爲有已上不公平的情形，才有比例代表制的產生。這個制度的用意，在使各黨所選出的代表和各黨的選民額數成正比。換言之即各選舉區當選者不必以得票過半數或大多數者爲限。一羣選民祇要夠選出一個代表的額數，即能選出一代表。最大的用意，在使議會不爲一黨所包辦，使少數黨也有獲得議席的機會。

在戰前丹麥，挪威，瑞典，比利時，保加利亞，芬蘭，古巴等國都已採用比例代表的選舉。戰後各國新憲法亦多採此制，但英國只在四個大學區採比例選舉制。

橫斷主義的區域代表制有幾種根本不妥當處：

(1) 使一個人或幾個人代表一定區域內的全體人民是虛偽的，因為這些人民職業不同，實際生活的利益是相反的。有資本家有勞動者，他們不會有共同的代表者。

(2) 在從前依照區域劃分選舉還可以，因為那時的社會生活固着在一定的區域之內。但是經濟發達科學進步的今日，在同一區域內生活的人，不如同一職業的人關係密切。

由此便產生職業代表制。英國的基爾特社會主義者，法國的工團社會主義者都力倡此種制度，他們主張議會中的議員應由各職業團體代表選出。因為各種職業團體各有其特殊目的，其經濟利害各不相同，根據團體的劃分來選舉，則代表並非代表一個地域內許多不相干的人，而是代表同行同業利害一致的人。

英國克耳

(Coie)

的具體主張：政治組織應與經濟組織分開，國家設兩

個議會，一個是由各職業團體選舉出來的經濟議會，代表生產者，對於經濟問題有完全立法權。一個是由地域選舉產生的政治議會，代表消費者，對於政治有立法權。法學者狄驥（Duguit）的理想是：議會採用兩院制，上院由職業團體選舉，下院由地域團體選舉，與克耳主張不同之處，在兩院的職責並不嚴格劃分。

現在實行職業代表制的國家有：

蘇俄：完全採職業代表制的只有蘇俄。全俄蘇維埃大會雖是由都市蘇維埃及省蘇維埃選舉出來的，而自都市或省蘇維埃以下的蘇維埃便是由職業團體選舉的。

德國：戰後新憲法規定，於普通議會之外另組一全國經濟議會，由各種企業代表，各種勞工團體代表，消費團體代表，和政府的代表組織而成。但這個議會並未取得實際立法權，只是一個關於經濟立法與社會立法的建議與審

議機關。

此外由匈牙利、波蘭都有經濟議會設計經濟社會的立法供議會的參考。西班牙、葡萄牙也有類似的議會，法國在先本有所謂專門議會做行政事務的參考機關。在一九二五年成立一個較小德國經濟議會的立法議會。由勞動者、教育家、消費者、資本家、僱主等代表四十七人組織而成。政府也有人參加，但也只有被諮詢的功能而無立法實權。

本章參考書

Garner: Political Science and Government (P.648—662)

政治學綱要(高一涵編)第十章

憲法研究(東方雜誌十九卷)

第十五章 政權（二）

一、直接罷免權

選舉權的理論與實際我們已經談過了。但是人民只有選舉權是不夠的。因為人民的代表當選之後，如果有枉權舞弊了私貪污不稱職時，上級機關沒有法子制裁他（即如議員在開會時，大總統任期未滿前，全有特別的保障）。人民在此時也無話可說，因為當初是他們選舉出來的，要補救這種只能選出不能撤回的弊病始有所謂直接罷免權。人民除選舉權之外再有直接罷免權，所謂「民權」實際上才能發揮威力。

什麼是直接罷免權呢？就是若干的人民履行一定的手續，對於他們所選舉的議員或官吏可以停止（罷免）他們的職務。如果認為他們失職的時候，這裏所說的議員包有中央的或地方的官吏包有行政官吏和司法官吏。執行的方法大都用投票來表決。

罷免的對象多限於民選的議員或官吏，而不適用於任命的官吏。美國各邦現因罷免法官有碍法院獨立，所以主張撤銷判決。

實行直接罷免較爲普遍的是美國。現有十餘邦人民對於基選出的議員可行個人罷免。對於民選官吏如市長、司法官等也可罷免其職務。現以美國爲例，簡單說明實行直接罷免的方法：

(1) 罷免請願之提出，須在官吏到任三個月、六個月或一年之後。

(2) 罷免請願書須有百分之十至百分之三十五選民的正式簽字，始能生效。

(3) 主管機關接受罷免請願書後，人民要求罷免的官吏可在五天之內辭職，假如他不願辭職則在二十天至九十天之內開大會票決。先決定某人是否應該罷免，如果認爲應該罷免，就再決定繼任者何人。

(4) 如果罷免投票失敗，則在同一任期內不能再提出第二次的罷免。

實行直接罷免最徹底的是蘇俄，選舉人對於其所選的代表有隨時召回並另行選舉的權利。

德國的人民雖沒有「要求罷免權」但在總統任期未滿前，由聯邦下院提議可交國民投票，決定得令其退職。不過國民投票的結果，不贊成總位退職時，下院就要解散，總位算重新被選。

瑞士各邦中，和德國的普魯士邦，國民投票可以解散邦議會。

二、剗制權

人民的選舉權和罷免權全是對人施用的，換言之就是專對人民選出的議員和官吏施用的。而議員和官吏的職務不外制定法律或執行法律。如果我們把制定法律權完全交給議員，毫不加以干涉，結果會出毛病，也許我們選出的議員，制定出違反我們利益的法案。實際上現今各國的議會所制定的法律往往不滿人意。人民要有參預立法的權才能補此缺陷。參預的方法不外兩

種：

1. 人民自己提出法案——公民建議（創制）

2. 人民否決議會所制定的法案——公民票決（複決）

什麼是創制權呢？簡單說來就是人民提出法案的權。即一定數目的公民，得提出關於法律或憲法的建議的權，其目的在補救議會違反民意而不制定某種法律。

創制權理論上的根據有三。

（1）提案建議的權本屬於議員，而議員不過是人民的代表，代表既有此權，代表的主人當然有此權。

（2）有政治教育的作用，可以啟發人民的政治天才。

（3）有救濟議會失職的功能。

從提出建議的對象看來可分為：

(1) 制憲的創制——人民對於憲法修改可以提議案要求投票複決。

(2) 立法的創制——只限於普通法律的建議。

瑞士各邦多兼行二者。

從建議的程序看來可分爲：

(1) 直接的創制——人民的建議不送立法院由人民投票公決。

(2) 間接的創制——先將建議送立法院審查，如立法院能通過，該建議便成了正式法律而生效力，不能通過再交人民投票行最後之裁決。

從建議的實質來看，可分爲：

(1) 建議原則的創制——人民不擬定具體法案，只建議原則，

(2) 建議具體法案的創制——人民建議完整的法案。

實行創制權的實例：

瑞士——在聯邦，人民有五萬人以上的請願，便可要求修改憲法許人民

自己起草憲法修改案，也可以僅向議會陳述原則，議會代為起草。但創制權不適用到聯邦的普通法律。在各邦，除日內瓦以外，各邦人民皆可要求修改本邦憲法的一部或全部。除弗來堡邦（Freiburg）外，各邦人民都可建議新法律案。不拘是原則或具體法案。

美國——創制權至今尚不適用於聯邦各項法案各邦中採制憲創制者不多。在歐哈歐（Ohio）由選民百分之三署名，得自行起草建議法案，如遭議會否決，則再得百分三選民之署名即可提交全體選民票決。各邦的實際情形各異，這不是舉個例子。

德國——戰後德國新憲法第七十三條規定：十分之一以上的選民的發議，可向議會提出法律案，如議會對此法律案不加變更，即可通過，則不必交國民票決，而成正式法律，否則須行國民投票。

三、複決權

實際說來，創制權與複決權是不能分離的，人民建議新的法律，議會固可採納，但最後的裁決，還須舉行國民投票。複決權簡言之，就是人民否決法律的權，即人民享有將議會通過的法律案或憲法修改案共同投票表決的權。其目的在防止議會制定違反民意的法律。人民有了複決權，則憲法與普通法律的最後決定權便操諸人民手中了。

複決權理論上的根據有二：

(1) 人民是一國的主權所有者，一國法律之能成立，主權者該有最後的決定權。

(2) 法律制定出來是要大家遵守的，而能使大家共同遵守的先決條件，是得大多數的同意。

從複決的形式上看來可分爲：

(1) 任意複決——凡議會通過的法案，人民認爲有複決必要時而自動

依法要求複決始付諸國民投票，此種複決又名自動複決。

(2) 強迫複決——凡議會通過的法案，必須經過人民投票複決始能生效，這種複決謂之強迫複決。

從複決的形式上看來可分爲：

(1) 制憲複決——限於憲法或憲法修改案的複決。

(2) 立法複決——對於議會所通過之普通法案的複決。

實行複決權的實例：

瑞士——聯邦議會建議的憲法修改案，或五萬以上人民依據創制權所建議的憲法修改案，必須交人民公決。此外議會通過的普通法案，經三萬人民署名或八個邦要求者，亦必交付人民複決。各邦議會建議的憲法修改案，或人民根據創制權建議的憲法修改案，必交人民投票公決。至於普通法律案，有的邦公布後一定期間沒有人民要求複決便生效力，有的邦實行強迫複決，人民

未承認的法律概不生效。

美國——聯邦未採行人民直接立法，多數邦已實行人民複決，舉行複決的法案要得過半數的贊成票始能生效。各邦議通過的法案，通常在三個月內是不生效力，給人民有要求複決的機會。但緊急的案件不在此限。（緊急案件是關於戰爭內亂或金融恐慌的案件。）

德國——第一，總統如不滿意議會通過的法案，在一月內於公佈前交國民複決。第二，總統可以把上下兩院意見懸殊無法解決的議案，於三個月內交國民複決。第三，選民總數百分之五署名得要求複決議會通過的法案。

本章參考書

政治學綱要（高一涵）第十章第三節

比較憲法（王世杰）第三編第一章第二節

現代民治政體（James Bryce著）第二編第二十九章

政治學概論 第十五章 政權

二〇二

美國政府大綱(趙蘊琦編)第十八章

法國新憲法

政治制度淺說(張慰慈編)第十四章

第十六章 政黨

一、政黨的概念

「政黨」是現代政治學上一個重要問題。要談現在各國的政治便離不開政黨。歐美民治政治發達的國家，國會的議員行政元首都是由人民選舉的，人民並且還能把他們罷免。驟視之，人民能支配政治，主權在民，似爲不可否認的事實。其實問題不是這樣簡單，我們知道一切選舉，候補人都是由政黨提出來的，人民的投票不過是在政黨擬妥了的候選人名單上加以去取罷了。人民支配政治，監督政府要透過政黨這種組織。人民是要在政黨的操縱、把持、威脅利誘之下來參加政治。此故實際支配一國政治的不是人民而是政黨。至於實行一黨專政的國家這種情形就更顯著了。

政黨是什麼呢？

第一、政黨是一個政治團體。所以說政黨是個政治團體的，是拿來與統治

團體相區別。統治團體的特徵是具有強制權力，國家就是個統治團體，我們不能因為厭惡國家便脫離開國家。而政治團體便沒有「強制」的特性，只是關於政治現象的團體。政黨是一種爲了某種目的任意的結合，我們組織什麼政黨，加入什麼政黨，甚至於退出什麼政黨，都是出於自願的，自由的，自動的，而非被逼迫的，受威脅的，所以政黨是個政治團體。有的政黨雖然紀律森嚴，黨員須絕對服從黨的指揮，所謂有黨的自由，而無個人的自由，但這也是黨員自願的條件下，才能行得通的。

第二、政黨是代表一個階級或數個階級的利益的。政黨絕不是像一般所說是個爲增進國民全體利益而結合成的團體，那是虛偽自欺的話。政治現象之發生，既是來至階級的對立，政治團體自然免不了牠的階級性。一個政黨的理論和行動都根據牠所代表的階級利益而決定的。政黨的個體——黨員，所以能夠團結，是因為他們的利害關係相同，所以要服從黨的指揮，是因為黨能

代表他們的利益而奮鬥。一個政黨代表一個階級利益自然沒有疑問，代表數個階級是因爲那幾個階級的利益在某個階段中有了共同點的緣故。

第三、政黨是許多利害相同的人（一個階級）或利害相關的人（幾個階級）中優秀進步分子的結合。自然他們的意志是相差無幾的。政黨是那些先知先覺的分子，肯犧牲個人的幸福而營求利害相同的大多數人共同的幸福。因此也可以說政黨是階級的核心。布哈林 *Bucharin* 說：「勞動階級的一個鬥爭是不能避免的，而爲着這個鬥爭就有領導機關之必要……但是誰應該來領導這個全階級的是全階級中的一部分人；是全階級中的那一部分人呢？很明白的，是那最進步的最有訓練的最團結的一部分人，這個部分就是「黨」。（唯物史觀與社會學第五十八節）勞動階級的政黨如此，資產階級的政黨又何嘗不如此。

第四、政黨要用種種的方法取得統治權，統治權到手之後還要設法維持。

牠。無論什麼政黨牠最大的願望是掌握統治。有了統治權之後才能實現平日的主張，甚至於爲了這種目的而不擇手段。

政黨的意義雖如上述，但一個政黨的形成立，要有以下的諸要素：

(一) 共同的信仰——任何政黨的全體黨員必須有個共同的信仰，就是普通所說的主義。如國民黨的三民主義，共產黨的馬克思共產主義。不具體標榜某種主張的政黨也有牠的政治理想。在黨內，拏牠來維繫全體黨員的團結，在黨外，拿牠來宣傳以取得他人的同情。牠是黨的理論的中心，黨的行動的規範。黨的生命寄託。

(二) 領袖——無論什麼團體，要有領袖來負對內對外的總責任，這已經成了定理，有威權的領袖在政黨中尤爲必要。歷史上封建政治下的朋黨，是一種英雄主義的以領袖爲中心的組織，現在的政黨也未完全脫開這種氣味。雖然一個政黨的產生不是偶然的，但誰又能否認，中國國民黨是孫中山先生

手造成的，德國國家社會黨是希特拉（Hitler）由七個朋友發展成的政黨。所以不只理論上政黨必須有領袖，實際上有些政黨是產自領袖。世界上絕無沒有領袖的政黨，領袖的好壞與黨的存亡大有關係。

（3）黨員——政黨是黨員的集合體，黨員是政黨的組織單位，是政黨的基礎。沒有黨員便沒有政黨，政黨的工作是需要黨員來負責，黨的使命是需要黨員來完成。因為黨員的義務多於權利，所以要有犧牲自身以利他人的精神。政黨既是要作戰的，戰鬥員衆多固足厚實力，壯聲威，但也在精不在多。政黨是領導羣衆指揮作戰的機關，所以黨員要能各自爲戰，以一當百。要知道沒有健全的黨員便沒有健全的政黨。

（4）組織——有共同信仰，有領袖，有黨員，但是沒有組織還不能形成政黨。政黨之要有組織正如軍隊之要有編制。有了組織則責任明確，職務清楚。而組織之最大用意還是在集中力量，力量不集中，指揮不統一，便無法從事鬥爭。

(在議會中競爭也是一種鬥爭) 要想一個政黨有偉大的力量，則其組織非嚴密不可，絕不許有不忠實的黨員，有陰謀的黨員混進黨裏來。

(5) 紀律——紀律是團體的標準，沒有紀律便無所遵循，黨的組織就不易維持。要想多數黨員一律遵守黨章，服從黨的意志，必對黨員有約束或制裁的辦法。政黨既要取得政權便免不了鬥爭，所以黨的紀律不同普通團體的規約，而要特別的森嚴。黨員必須守黨紀，否則要受處分，甚至於要受比開除黨籍更嚴厲的處分。

二、政黨的鬥爭

一個政黨有一個政黨的主張，爲了本黨主張的實行必要制止或防止他黨主張的實行；所有的政黨都要取得統治權，取得統治權之後爲了保持統治權的繼續還，要防止反對黨的反攻，所以必要鬥爭。鬥爭也可以說是政黨的特性。政黨就是鬥爭的團體。

鬥爭的時期

(1) 平時的鬥爭——平時政黨的活動，在使本黨的勢力在民衆間伸張，取得民衆的信仰，獲得大多數人的同情。但是此黨勢力的增長，就是他黨勢力的消滅，所以彼此必要鬥爭，平時的鬥爭可以說是準備的鬥爭。普通政黨不大重視平時鬥爭，而革命黨側重平時鬥爭。不但反對黨是鬥爭的對象，有時現存的政府都是鬥爭的對象。

(2) 選舉時的鬥爭——歐美各國的政黨，鬥爭最劇烈的時期是在全國大選的時候。要用盡了方法使民衆認識並贊成牠的主張，以獲大多數人的擁護。成敗與否在此緊要關頭，自身的失敗就是他人的勝利。平時鬥爭無準備的，在民衆尙未養成潛勢力，此則臨時抱佛脚，不易操勝算，就是革命黨無產黨現在也不放棄選舉時的鬥爭。

(3) 統治權在握時的鬥爭——統治權到手了，但鬥爭仍不能中止，因爲

奪取統治權失敗的黨時時準備着反攻。有的政黨如蘇俄的共產黨使用暴力來制止保皇黨的復活，使其永無再起的希望。就是普通的政黨爲了下次選舉的繼續勝利也，必不斷的攻擊其他政黨。

鬥爭的種類

(1) 理論的鬥爭——理論是一黨行動的指導和根據。不同的黨，相異的理論必起爭執。各黨都要發揚各黨的理論，同時都要克服敵黨的理論。理論鬥爭的武器就書報刊物，不過宣傳性要超過學術性。

(2) 行動的鬥爭——也就是實際的鬥爭，其鬥爭的實事在行動方面有具體表現，各黨黨員都要參加各種團體，實際活動，以發生作用。有時爲奪取政權，採武裝鬥爭的方式。即如有政治作用的怠工罷工也算行動鬥爭的表現。

無論理論的鬥爭或行動的鬥爭，皆以公開和秘密兩種方式行之。

鬥爭的方法

鬥爭的方法普通說來有

(1) 組織訓練的方法

(2) 宣傳的方法

(3) 法律的並政治的方法

(4) 經濟的方法

(5) 直接行動的方法

究竟應當採用何種方法，須按照實際情形去決定，不過可以歸納出來幾個原則。

(1) 集中的原則——應該集中勢力於特定的方法，不可同時並用幾個方法，因為這些方法之間存着許多矛盾和衝突。

(2) 慎選時機的原則——無論用那一種方法，都得非常注意選擇時機，不可輕於試嘗，因為一個方法如果不合時機，就會失掉作用，並且往往招很大

的損失。

(3) 看穩目標的原則——每個鬥爭方法都有特定目標，所以在決定方法的時候一定要看穩這種目標，如果目標有了變動，所用的鬭爭方法也就得跟着變動，否則就會變成無意義的鬥爭，或變成一種可以發生反對的效果的鬥爭。

(4) 適可而止的原則——在決定某種鬥爭方法的時候，應該知道這種方法的最大的適用限度，到了這個限度的時候，就得翻然改變方法，否則難免發生一種恰恰和鬥爭目的相反的結果，例如罷工罷市等鬥爭方法的適用，如果過了相當的程度，往往會把一個政黨的自己方面的民衆，驅到對手政黨方面去。(以上見陳豹隱新政治學一〇七頁至一一六頁。)

三、政黨的分類

在這政黨政治極發達的時代，世界各國全都有政黨，而各黨有各黨的主

張，各黨有各黨的名稱，嚴格說來絕沒有兩個同樣的政黨。不過在可能的範圍內也可以找出標準，把牠們分成幾類。

以國界爲標準，有所謂：

- (1) 國內黨——黨的組織，以國內爲限，普通一般的政黨，多是國內黨。
- (2) 國際黨——黨的組織，不以一國爲限，而有國際的組織，如各國的共產黨。

以對宗教的態度爲標準，有所謂：

- (1) 護教黨——是爲保護宗教團體利益而組織的黨，如法國和比國的天主黨或稱僧侶黨，德國的天主黨或稱中央黨。

- (2) 反教黨——美國在羅馬舊教勢力最勝的時候，曾有 Know nothing 一種反教的組織。現在專爲反教而組織的黨不多見了，美國的三K黨 Ku Klux Klan 是反對舊教的黨，蘇俄的共產黨是反對宗教的黨。

以對國家的態度爲標準有所謂：

(1) 國家黨——以擁護國家利益爲最大目標的政黨，如我國的青年黨

(國家主義派)

(2) 非國家黨——根本反對國家存在的黨，如無政府黨。

以鬥爭的手段爲標準有所謂：

(1) 普通政黨——用合法的手段鬥爭，(選舉) 承認現狀，想利用議會以實行主張。各國的政黨大都是普通政黨。

(2) 革命黨——用革命手段鬥爭，要打破現狀，以毀滅舊的制度，建設新的社會爲目標。

以黨的社會地位爲標準，可分爲：

(1) 公開黨——把黨的主張黨的組織完全公開出來，能夠公開活動的黨，普通的政黨多爲公開黨。

(2) 祕密黨——把黨組織祕密起來，工作也祕密進行，不能公開活動，各國的革命黨屬之。

以思想的傾向，爲標準可分爲：

(1) 立憲保守黨——即極右黨。

(2) 立憲自由黨——即右黨。

(3) 社會民主黨——即左黨。

(4) 社會革命黨——即極左黨。

以其代表的階級利益爲標準，有所謂：

(1) 資產階級黨——代表資產階級利益的黨，資本主義國家普通的政黨皆屬之。詳細說來，又有代表地主階級、商業階級、產業階級、小資產階級等等區別。

(2) 無產階級黨——代表無產階級利益的黨，各國農工階級的黨屬之。

且多爲革命黨。詳細說來，又可分爲急進、改良兩派。

(3) 被壓迫階級黨——這是被壓迫者聯合起來組織的黨。在一定的階級段內，牠同時代表各被壓迫階級的利益，因爲各被壓迫階級有共同的敵人，而且本身的利益有某種限度內是不衝突的。帝國主義壓迫下的殖民地的政黨屬之。

四、資產階級政黨與無產階級政黨

以上的種種分類要算階級利益爲標準的分類較爲妥當，因爲政黨是一種階級的產物。政黨是由階級內部的對立轉化到階級與階級的對立。現在我們拏各國政黨的實例來說明資產階級黨與無產階級黨。

我們知道，當資產階級掌握了政權之後，因爲內部的要求不一致，自然便起了磨擦。一方面是貴族地主的勢力，一方面是新興工商資本家的勢力，前者趨向保守主義，後者趨向自由主義，二者的勢力又不相上下，於是在政治上便

演了兩個大政黨，不論牠們的主張如何不同，不過牠們都是用牠們經濟力量支配政治，再用政治力量保障對於農民與勞動者的剝削，這一點是完全相同的。

英國的保守黨(Conservative Party)就是代表貴族地主的政黨。是代表地主高利資本的集團，最近變為金融資本的代表了，主張保護貿易。領袖有鮑爾溫(Stanley Baldwin) 張伯倫(Austen Chamberlain)。最近一九三一年末的新內閣，保守黨竟佔十一席(共二十席)並且牠的主張也勝利了，採行保護關稅制。英國的自由黨(Liberal Party)就是代表工商資本家，產業資本階級的政黨，主張自由貿易主義。領袖有喬治(Louis George) 愛斯蔡士(Asquith) 山本耳(Herbert Samuel)。戰後自由黨的勢力日漸衰落，因為牠內部起了分化。

美國代表資產階級政黨有兩大黨。兩大黨彼此交替着支配美國的政治。民主黨(Democratic Party)是代表美國南部西部農業地主的利益，因為

大批的農產品要往外輸出，所以牠主張自由貿易，反對高度保護關稅政策。領袖是威爾遜（Wilson）斯密斯（Alfred Smith）。

共和黨（Republican Party）是代表美國北部產業資本家的利益，因為國內的新興工業如不採保護關稅制便無法與外貨競爭，所以主張保護政策。領袖有顧理居（Coolidge）胡佛（Hoover）近來是共和黨的勢力。

歐洲方面德法諸國都是多黨制的國家。在德國德意志人民黨是代表工業資本家的。民主黨（由進步國民黨改組而成）是代表商業資本銀行家的。法國的政黨更複雜，由愛國共和黨，共和黨，社會民主黨合組的愛國同盟，是個代表大資本家的集國。此外日本的政友會與民政黨也都是資產階級的政黨。

資本主義越發達則無產階級的勢力越雄厚，他們感到現生活的不滿，便有經濟改善的要求，要使這種要求實現則必有政治運動，於是便產生無產政黨。牠們雖然都不贊成資本主義（因為牠們的痛苦都是資本主義所賜）而想

建設新的制度，但是態度上却有急進緩進的區別，有的主張調協，有的主張革命。

英國的勞動 (Labour Party) 是富調協色彩的代表無產者利益的政黨。爲獨立勞動黨，費邊社 (Fabian Society) 工會各團體合組的。主張產業國營，改良濟貧法 (Poor Law) 工廠法並得徵資本稅，正因爲牠採取妥協政策，利用議會政治，才得到選民的擁護，在一九二四年一九二九年曾兩次組閣。領袖有麥克唐納 (Ramsay Mae Donald) 何德森 (Henderson) 史諾登 (Snowden) 等人。

英國的共產黨，是急進的無產黨，第三國際的一份子，歷史很短，黨員不多。美國的無產黨不發達，急進的有共產黨，社會黨，緩進的有農工黨，社會民主黨。

德國的社會民主黨是緩進的，共產黨是急進的，近年來，共產黨的勢力大有擴張。

日本的無產政黨有勞動農民黨，日本勞動黨，社會民衆黨，日本農民黨。

法國的無產政黨有共產黨（第三國際的分部）此外還有社會黨，

最急進的無產階級政黨是蘇聯的以馬克思主義爲中心信仰的共產黨，在以前列寧（Lenin）是唯一的領袖。一九二〇年列寧死後共產黨內部也分裂爲兩派。史達林（Stalin）爲幹部派首領，托洛斯基（Trotsky）爲反對派首領。

至於代表被壓迫階級的政黨是特殊環境中的產物，如我們的中國國民黨就是好例，我國外受帝國主義的侵略，內受封建軍閥的蹂躪，官僚政府的剝削。國民黨就是代表這些在層層壓迫之下的全國大多數民衆，他們共同的要求是「打倒帝國主義」「剷除封建軍閥」。這是國民黨領導國民革命的兩大目標。國民黨的「農工商學兵聯合起來」一個口號，顯明的表示出牠不是單獨代表某個階級的。

政黨論（劉文島）

政黨論之基礎智識（樊仲雲著）

政黨概論（楊公達著）第一三編

新政治學（陳豹隱）第五章

現代民主政體（布萊士著）第十一章

政治制度淺說（張慰慈）第九章

政治學概論 第十六章 政黨

第四編 國際政治

第十七章 國際政治的意義及其研究

一、國際政治是什麼

政治學的對象雖是國家，不過在現代，我們只討論國家的性質和政府的組織，還不能就算完成了政治學的任務。因為今日世界上的一切國家都不是孤立的，而是互相影響的。所以我們不僅把國家當做獨立的個體看，研究牠的理論與制度，還要把國家當做國際總體的一分子看。去研究牠們相互間的衝突與協調，這種的研究就是國際政治的研究。

國際政治也可以說是世界政治。簡言之牠是研究世界大勢國際關係的。在現代雖然很需要，但是並不普遍。因為國際間的關係過於複雜，世界大勢也不易認清，沒有專門學識作基礎就無法探求其究竟。因此直至今日還沒有一般公認的國際政治的定義、範圍或內容。樊仲雲說：

『國際政治是什麼？』這問題，若簡單的作個回答，則可說：國際政治是以兩國或數國的關係爲中心，廣泛的說，是以國際團爲背景所行的政治現象。蓋立國於世界，爲謀自國的安全與興盛，其國內政策即不能與鄰國或相往來之國絕緣，而因彼此利害關係之異同，發生有敵國或友國的相互關係，一國政府輒利用此關係以實施其政策。於是在國際上便發生了國際政治。『這把國際政治是什麼說得很明白了。』

爲了研究方便起見，我們可以把國際政治劃成兩大部分來討論：

(I) 一般現象的綜合研究——國際關係雖然錯綜複雜，國際情勢雖然千變萬化，但是研究起來也有一定的原理原則。我們拏這些原理原則適用在一切國際政治現象的解釋。更明白的說，就是要找出支配整個國際政治的動力是什麼？整個國際政治變動的中心在那裏？這種綜合的研究雖然困難，却是必要的，根本的。

(2) 特殊問題的個別研究——國際政治上有許多特殊問題，有的是一國內部的問題而與國際間有重大影響者。就中國革命問題來說，如果中國革命成功，太平洋的國際情形恐怕有個大轉變。有的是各國相關的問題，即如軍縮問題。有的是各國共有的問題，如各國政治的法西斯化。總之這些問題都是特殊的國際問題。我們要把第一步研究所得的結果，應用到這些問題上，分析具體的事實，找出問題的因果關係，推求問題前途的動向。

本來研究國際政治，以上兩種研究都是不可少的，但本書以篇幅所限，沒有機會把特殊的國際政治問題一一例舉，詳加分析。我們只能從事一般現象的綜合研究，闡明現代國際政治的基調 (Key Note)，還不過是概要的敘述。好在許多特殊問題散見報章雜誌，得到一般的概念之後，則不難認識問題的實質，了解問題的究竟。

二、爲什麼研究國際政治

我們爲什麼要研究國際政治呢？這個問題可從兩方面解答：從消極方面說來，我們原本應當知道國際政治；從積極方面說來，我們迫切要知道國際政治。爲什麼說應當知道呢？因爲那是一國國民必具的常識；爲什麼說需要知道呢？因爲我們現在的處境與普通國家不同，國人了解國際時事，實有助於民族解放運動。這兩個目的都是實用的目的。自然研究國際政治也有推廣社會科學領域的功能，不過這並非普通研究者所能得到的。

我們原本應當知道國際政治，因爲——

第一，個人生在國際關係日益繁瑣的今日，他的生活不只受國內的影響，還要受國際的支配。如果不了解世界情況，則不足應付此複雜的環境。蓋在經濟上，世界各國已有了連鎖的密切關係，而在政治上又充滿了衝突與矛盾。國際情勢的轉變，直接影響一國的安危，間接影響個人的事業。所以就是專從個人立場上講，要使個人活動能適應國際環境，國際政治也是每個人應當知道

的知識，不明白國際關係與世界大勢的人，實不配爲世界人類的一員。

第二，一國的外交要以民氣爲後盾，但是怎把有偉大力量的民氣納入正軌呢？首先要免除國民對外的隔膜與蒙昧，換言之，就是應當知道國際政治。我們都反對秘密外交，而主張國民外交，實行監督政府的外交政策，爲貫徹這種主張也得大多數國民要有這種能力。怎樣養成實行國民外交的能力呢？自少要對於國際政局有正確的認識，才能決定外交的目標。由此看來，國際政治常識更是一般國民所應當知道的。

爲什麼我們又迫切的需要知道呢？

我們中國現在是個處在次殖民地地位的國家，是許多帝國主義者侵略的對象。在國際間我們是個被支配者，中華民族無力自決其命運，一向是在帝國主義的均勢下生活着。自主的外交根本就談不到，關於國際問題的處理，完全以各帝國主義者的意志爲依歸。我國多次的內戰是帝國主義者在華利益

衝突的反映。中華民族如果不從帝國主義鐵蹄下解放出來，則前途只有滅亡。帝國主義者的壓迫，一日不解除，則中國的革命一日不能算成功。全國除了少數想依附帝國主義而圖生存的人以外，大多數的被壓迫者都須從事反抗帝國主義的長期奮鬥。我們要想戰勝帝國主義，打倒帝國主義，便不能不明瞭敵人與我的關係；以後敵人與敵人的關係。爲了反帝運動的進展，爲了革命策略的有效運用，生在今日中國的我們，能說不迫切需要知道國際政治嗎？

三、怎麼研究國際政治

研究普通政治學的方法，大體上都可以應用來研究國際政治，尤其是唯物論的辯證法，所以關於研究的方法可以擱置不談，現在只提出研究國際政治應該特別注意的兩點：

第一，我們要認清時代。國家與國家間發生關係雖不自今日始，但國際政治之完成都是現代的事。在上古時代，以氏族爲單位的社會中，氏族間的關係

只有互相仇視，互相殺戮，以爲異族的人就是野蠻人。單從歐洲方面來講，到了羅馬帝國統一的時候，國家的範圍幾與世界的範圍相等。歐亞兩洲又絕少往來，直如兩個世界，所以談不到有國際關係。至宗教革命之後，把教皇的統治打破了，近代的民族國家成立了，因爲是絕對的君主國，所以國家與國家的關係，只是君主個人間的關係，自然也還不能說有國際政治。到十九世紀以後，產業革命的結果，新興的市民階級或資產階級代替了君主而掌握政權。世界的交通日益發達，各國的交往由於經濟的需要也頻繁了。國際關係起了根本變化，這時，才算有了國際政治的萌芽，牠的完成還是在現代。

現代是什麼時代呢？我們必須認清，因爲那是國際政治研究的根據。把握時代要依據經濟進化的階段。籠統的說，現代是資本主義的代。嚴格的說，資本主義已由工業資本進而爲金融資本，達到了資本主義的最後的階段。換言之，即資本主義沒落時期，金融資本主義在國際上變成了帝國主義。上次一九一

四年至一九一八年的大戰，就是帝國主義間經濟抗爭的表現。大戰甫罷，各帝國主義者莫不筋疲力盡，危在旦夕。產業合理化的結果又延長了牠們將終的命運。一九二九年大恐慌的襲來，不但帝國主義的衝突又尖銳化起來，帝國主義者對殖民地的剝削和壓迫也變本加厲；同時赤白的對抗也日趨嚴重了。我們研究政治首先要認識資本主義的現階段。

第二，我們要洞悉各國政治經濟的變化。明瞭各國政治經濟的情況，是研究國際政治的先決條件。因為國際政治的變化，常受各國政情的影響，而各國政情又為各國經濟所支配。雖然同是帝國主義國家，因各有特殊的自然環境，各有各的歷史，所以在經濟上政治上各有其特點。我們要知道這些特點，始能理解各國政治經濟的變化；知道各國內部的變化，始能解釋國際政治的變化。

一九二九年英國勞動黨的再度組閣（首次組閣在一九二四年）緩和了一九二八年來緊張的國際局面。對俄復交，緩和了赤白的對抗。與美重開裁軍會

議，對歐洲主張萊茵撤兵，都是避免衝突的表現。這是國內政治變動影響國際政情的好例。

四、國際間的三大勢力

支配現代國際的政治基本勢力是什麼呢？縱橫俾闐的國際局面是怎樣演成的呢？國際政治舞台的主角是誰呢？一般的解答是有三大勢力：

(1) 帝國主義國家——也可以說是資產階級的國家，這些國家都是工業最發展而向外侵略的國家。普通所謂列強，如英、美、法、意、德、日等國都屬於這個集團。牠們幾乎都領有大量的殖民地，以供牠們榨取，維持牠們的生命。牠們共同組織一個國際聯盟。（美不在內）

(2) 社會主義國家——也可以說是無產階級的國家，現在世界上還只有蘇維埃社會主義共和國聯邦。牠的建國精神社會制度與資本主義國家迥乎不同。牠與各國的無產階級取密切的聯絡，並且組織一個第三國際。

(3) 殖民地國家——也可以說是弱小民族，如印度、埃及、南美和非洲的許多小國。我們中國也是其一。這些國家在實質上都不是完整的國家。有的是一個帝國主義單獨侵略的對象，有的是幾個帝國主義共同侵略的對象，在國際間牠們雖然是被壓迫者，但也不使爲國際偉大勢力之一。

以上三個集團，也就是三種勢力，由這三種勢力構成以下三種鬥爭：

(1) 帝國主義國家本身相互的鬥爭——資本主義制度既含有不可解的矛盾，所以由資本主義演成的帝國主義也就根本是衝突的。爲了市場的爭奪，原料的攫取，帝國主義相互間就必然有鬥爭。一世紀來歷史上不乏殖民地爭奪戰的實例。上次大戰（一九一四—一九一八）便是牠們最大的鬥爭。

(2) 帝國主義國家與社會主義國家的鬥爭——雖然資本主義將來必然轉化到社會主義，但二者同時呈現於世界，其間就免不了鬥爭。社會主義國家用盡了方法想顛覆資本主義國家，同時後者爲了自身的生存也要努力撲

滅社會主義的狂炎，具體說來就是列強與蘇聯的鬥爭。國際聯盟第二國際與第三國際的對壘。這個鬥爭在帝國主義國家內又形成了階級的鬥爭。

(3) 帝·國·主·義·國·家·與·殖·民·地·國·家·的·鬥·爭——帝國主義國家爲了銷納過剩的商品和資本，便在弱小民族間謀勢力範圍的擴充和領土的增加，這必然引起殖民地國家的反抗，實行以打倒帝國主義的目標的民族革命。一九二二年土耳其的國民革命，一九一九高麗的叛變，都是實例。在反帝的一點上社會主義國家與弱小民族有聯合的可能。

國際間一切糾紛，一切問題，莫不基於這三種鬥爭。

政治學概論 第十七章 國際政治意義及其研究

第十八章 國際政治組織

一、國際聯盟

國際聯盟可以算最大的國際政治組織。先說牠的原起，再述牠的組織。在上次大戰將終的時候，美國大總統威爾遜在議會中曾提出著名的十四條原則。在他最後的一條，便主張普遍的國際聯合，以保障世界的和平。大戰告終，一九一九年正月，巴黎和會第二次大會通過組織國際聯盟的原則。到了四月才把國際聯盟廿六條的規約通過。國際聯盟第一次大會是一九二〇年十一月在日內瓦舉行的。

國際聯盟所標榜的目的是什麼呢？

不外增進國際互助，保障國際和平兩大目的。且看聯盟規約冠冕堂皇的語句：

『締約各國今爲增進國際協同行事，并保持萬國之和平及安寧起見，特

允擔承消弭戰爭之義務（此其一）

規定各國公開公允榮譽之邦交（此其二）

確立國際公法之意旨，為各國政府行動之正軌（此其三）

於有組織之民族團體間，彼此待遇，維持公道，恪遵條約之一切義務——

（此其四）

以上的四項原則，充分的表示出牠是個維持和平主張公道的機關。根據這四項原則又有以下的職責：

第一，消極的職責：

（I）裁減軍備——聯盟公認為維持和平起見，當力減國家軍備至最少限，以無碍保持國家安全與共同維持國際義務之實施為度。（國聯盟約第八條）

（2）保障聯盟各份子國領土的完整與政治的獨立——聯盟對外來之

侵犯，當彼此尊重各聯盟國之領土保全與其現存的政治獨立而加以擁護。如有此項侵犯或發生此項侵犯之恫嚇的危險，則聯盟理事會當講求方法，履行本條義務。（國聯盟約第十條）

（3）用和平方法處理國際爭議——倘份子國間發生爭議而勢將決裂者，不能以通常外交手段解決，當交付仲裁或理事會審議，不到仲裁判決或理事會報告後三個月不得訴諸戰爭。（盟約第十二條）

第二、積極的職責：

（1）殖民地之委任統治——因此次戰爭之結果，前屬於數國統治下之殖民地及領土，既不能恢復其舊觀，而其地之人民又尚未克自立於近時鬥智競強之世界，則應以此種人之保育權委託於一種先進國，其資力經驗或地理上位置均足以擔此責任者，而亦樂於接受者，此項保育之受托國即以代理國聯名義施行之。（盟約第二十二條）

(2) 勞工之國際保護——聯盟分子國對於其本國及其工商業關係所及之各國的勞動者，應確保公正人道之勞動狀況而維持之。爲了實行這項原則并設有國際勞工事務局。

此外并有監都軍火販賣，及鴉片或危害藥物等販賣之規定。（盟約第二十三條）

國際聯盟的組織情形如何呢？

第一，構成的分子——一九二〇年國聯第一次大會時共有四十一個國家。（自治殖民地在此內）被列盟約中的美國，厄瓜多爾（Ecuador）

（Honduras） 尼加拉瓜（Nicaragua） 臨時未參加。此外德國，奧國，匈牙利，保

加利亞，土爾其等被排斥於聯盟之外，並經議決以後若得大會三分之二的贊成始准其加入。後來繼續加入的小國很多。德國是在一九二六年加入的。截至最近聯盟國已將近六十國，未加入者尚有美國，蘇聯，土耳其，埃及，巴西，阿富汗，

諸國，惟一九三二年春季土而其有加入國聯的消息。

第二，國聯大會——大會是由各分子國的代表組織而成，每國所派的代表不得過三人，而只有一個表決權，大會每年九月間開會一次，由理事會主席指揮，秘書長召集。

第三，理事會——盟約上的規定，由協約國領袖英美法日意五國的代表及其他四分子國代表組成。（後以美不加入國聯故前者只餘四國）前者為常任理事，後者為非常理事。至一九二六年，常任理事因德之加入聯盟又復為五國，同時非常任理事也增至九國。關於大會與理事會職權的界限，沒有明確的歸定，實際上理事會的權限較大。

第四，秘書處——這是處理日常事務的機關。由理事會得大會同意任一秘書長主持之，凡關於報告傳達文件之收受，議決案之整理等事務皆歸秘書處掌理。

此外還有附設的常設國際法庭。國際勞工機關，茲不詳述。

我們對於聯盟的觀察怎樣呢？

第一，聯盟是列強操縱把持的機關。理事會有五個理事，爲英法日意德五大強國永久享有，稱常任理事。小國最初得爲非常任理事的僅有比利時西班牙巴西希臘四國，還是由列強指派的，後來雖增加非常任理事至九國，但是這九國事實上又因選舉的關係分爲兩等，實際上常任理事的權能最大。帝國主義者把持國聯，國聯是代誰的利益，那就不難明瞭了。

第二，聯盟是帝國主義御用的割宰弱小民族的機關。聯盟之成立由於巴黎和會，且爲巴黎和約之一部。而巴黎和會不過是戰勝的協約國對於戰敗的德奧報復會議，戰勝國的分贓會議。委任統治殖民地就是明證。而且自是以後，各列強可以利用這個機關聯合起來，制止弱小民族的反抗。

第三，聯盟要維持和平，是要維持列強已得的權利，使被壓迫者不許有所

反抗。有了反抗，便是破壞國際和平。同時各帝的主義可在維持國際和平的口號下，把國聯當做一個緩衝機關，以謀牠們衝突的相對解決，減少帝國主義自身的磨擦。如此則或可避免必然發生的第二次世界大戰。然而這不過是帝國主義者的夢想。

第四，國聯構成的分子，是代表兩大國際勢力的帝國主義國家與殖民地國家。二者的利益不能一致，後者總想從帝國主義者的束縛中解放出來，以達到自由平等的境地，牠們不會甘心被割宰，更不會永久被割宰。在這種矛盾下，國聯永遠達不到真正的國際協調。

國聯的真面目如此，牠的實力便可想而知了，以上的觀察，在一九三一年九月十八日我國東北事件發生之後，我們又得到事實上的證明。

二、第一國際

國際聯盟本是資本主義到了帝國主義階段，以帝國主義利益為中心所

形成的國際組織。不過十九世紀以來，資本主義在工業發達的歐洲已經開始國際化了。資本主義的發達，使資本漸趨集中，大資本吞併小資本，同時勞動者的數量也日益增加，階級意識日益顯明，團結勢力也日益雄厚，於是他們也有國際組織的需要。

無產階級國際組織的根本精神，是來自一八四八年馬克斯恩格思替共產主義聯盟起草的共產黨宣言。宣言中最後的一句口號是：「全世界的無產階級聯合起來。」共產主義同盟原是一八四七年在倫敦由「義人同盟」改組而成的，而「義人同盟」是一八三六年逃亡巴黎的德國共和主義之極左份子組織的革命團體。後來馬克斯領導的共產主義聯盟雖然失敗了，（一八五〇年解散）「全世界無產階級聯合起來」的口號却深深的印各國無產者的腦海中。

一八六三年七月，英國和其他國家的勞動者在倫敦為反對俄國壓迫波

蘭開個國際會議。在一八六四年九月又開一次規模更大的國際會議，英法德意等國都有代表參加。在這會議中便確定設立國際勞動者協會，此即所謂第一國際。一八六六年在日內瓦開第一次大會，到會的代表不下五六十國。

第一國際是爲謀勞動階級之保護及負完全解放之責任，並爲欲使各國以同樣目的勞動團體間，謀聯絡及協力之中心機關而創立的。（規約第一條）牠認爲無產階級鬥爭的最後目標是在廢除一切階級的支配，牠顯明提出牠的兩大任務：第一廣汎的宣傳革命的共產主義思想。第二指導各國勞動階級的罷工鬥爭。

第一國的組織。大會每年一次，由大會選任各國代表組織一總評議會，各地並設有支部。總評議會每年報告其工作事務於大會，並與各地支部下層組織保持聯絡，組織並不複雜，總評議會算個日常負責的機關。

但事實上第一國際並未表現過偉大的力量，按時代說那時的資本主

義還不像今日之發達，一部分謀社會經濟改造的人還充滿了自由主義思想。按牠本身的質量說，不十分純粹，社會主義與無政府主義，馬克思主義與蒲魯東（Proudhon）主義鬥爭的很厲害，內部不統一，自然無力對外。在數量上說，會員不多，經費不裕，活動也很困難。普法戰爭起後，內部的意見很不一致，到一八七一年巴黎公社事件發生，英國會員因不滿意贊揚巴黎公社而宣言退出了，德法會員的勢力也漸趨衰弱，在一八七六年便正式宣告辭散了。

三、第二國際與第二半國際

第一國際消亡後，暫時是沒有國際組織了，但以資本主義之不停的發展，各國無產者的運動也有進步，於是又有組織國際的需要了。

一八八七年英國勞動組合大會中，決議在倫敦開勞動者之國際會議。但恐社會主義者混入，便決議召集勞動組合的國際會議。一八八八年在倫敦舉行了，決議創設國際組織，於次年在巴黎開國際黨大會，但是各國代表到會者

不多，大體上算是失敗了。一八八九年各國無產者代表皆集於巴黎，法國無產黨的右派要執行上年倫敦會議的決議，而左派因被拒絕遂另行開會，即所謂第二國際（國際社會黨同盟大會）。這次會最大的成績，也就是第二國際唯一的成绩，即定五一節為國際示威運動日。

第二國際承認現代社會貧弱的根本原因，是私有生產手段所致。爲了消除這個禍根，勞動群衆必須聯合起來。原則上第二國際是以社會主義爲信仰的團體，那麼牠最終的理想當然是社會主義的理想，關於具體的職責有如下
的規定：

- (1) 各國社會運動的狀況應互相報告。
- (2) 勞動爭議時互相捐滙資金以接濟之。
- (3) 各國聯絡議會中的行動，如各國共同提出關於勞動者的保護法，並盡力主張之。

(4) 努力非戰運動

第二國際的組織比第一國際還要鬆散，第一國際有個總評議會，而第二國際成立十年間向無中心的機關。到一九〇〇年成一事務局，設一書記，後來又添設一執行委員，以事務局所在國之代表充任。但他也沒有特殊權力，只負有事務上的職責。大會對各國會員沒有強制拘束的能力。

一九一四年歐戰爆發了，第二國際便維持不下去了。本來在奧國對塞國宣戰之後，列強各顯然有捲入漩渦的可能，世界的和平瀕於重大的危機的當兒，第二國際非戰的空氣還很濃厚。但一到各國相繼宣戰之後，各國社會黨的態度便翻然改變。全都幫助本國政府猛烈的向敵國進攻了。第二國際的命運遂宣告終了。

直到一九一九年春天，舊第二國際的右派分子及中立派分子在瑞士的伯倫尼 (Bernie) 開會，打算恢復第二國際。一九二〇年又在日內瓦開大會，制

定新的綱領及約規，於是有第二國際的再建。

不過在伯倫尼開會的時候，因為對俄國的態度比較好的一派，於一九二二年在維也納開會企圖脫離第二國際另行組織，但終未得具體化，這一派人以為獨裁與德莫克拉西都不能固執誰是誰非，應斟酌各國的情形而採用，這種是介乎第二國際與第三國際之間的模稜態度，因此便都稱之為第二半國際。到了一九二三年第二國際與第二半國際又合併起來，稱為社會主義勞動者國際 (Social and Labour International) 普通亦謂之第二國際。

四、第三國際

第三國際在今日國際政治中有偉大的勢力，各國的共產黨完全受牠的指揮而活動。我們知道一九一四年大戰開始之後，第二國際便瓦解了。雖然大部分社會黨都協助祖國參加戰爭，但各國却仍不乏堅決反對戰爭的分子。他於一九一五年在瑞士的紀梅耳華特 (Zimmerwald) 開個國際會議。當時

出席分子很複雜，意見也很紛歧，不過在反對戰爭的一點上，大家都算贊同了。會議發表宣言主張民族自決，無賠款無合併即時講和，列寧當時提議組織第三國際，但遭否決了。

一九一七年，大戰方酣的時候，俄國的革命爆發了。歐洲的局面頓行緊張起來，各國社會黨的左派分子也都躍躍欲試。主張和平的一派又在斯多克耳姆（Stockholm）開會，這一回把列寧另組第三國際的提案通過了。

第三國際是一九一九年三月在莫斯科正式成立的，參加大會者有俄、德、匈、波蘭、芬蘭、立陶宛、及波羅地海諸小國之共產黨的代表。此外還有挪威、瑞典、瑞士、美國之左傾社會黨的代表。大會決定這種新國際為共產黨國際。（第三國際）揭示了簡單而扼要的綱領，a，由無產階級獲得政治權力，是消滅資產階級政治權力的不可缺的條件。b，無產階級獨裁是保證過渡社會中無產階級的支配。不如是便不能鎮壓資產階級和地主的反抗。

一九二〇年第二次大會時，始決定了十七條規約，廿一條加入國際的條件。這些條件主要的是：

「凡與共產國際聯絡的各團體，必須系統的、整齊的從一切勞動的重要地位中除去一切改良主義者和中立派的黨徒，而代以共產主義者……」

「第二條。

「凡希望加入第三國際的黨，每個人不只應該宣言反對那明目張膽的社會愛國主義，並須揭破社會和平主義的虛偽及其假面具，他應該指示給工人，除了用革命的手段把資本主義推翻外，再也沒有什麼「國際的裁判，」什麼「廢兵」的宣言，什麼「國際聯盟」能避免未來的帝國主義戰爭……」第六條。

「凡欲加入第三國際的黨，須盡量擁護各蘇維埃共和國，並與反革命作戰……」第十四條。

「欲加入第三國際的各黨應改名爲某某國的共產黨……」第十七條。

第三國際的十七條規約，大都是規定組織的現，分以下兩點未說明：

(1) 世界聯合會議——由一切屬於國際共產黨之下的黨和組織組成的。這是第三國際的最高機關。每年至少開會一次，其職責是決定國際共產黨組織規程和進行計畫。

(2) 國際共產黨執行委員會——牠是由世界聯合會議選出來的。是世界聯合會議停會期間的指導機關，而向世界聯合會議負責。牠必須發行國際共產黨定期刊物以指導各處活動。主要工作和大部分責任由其所在地的某國共產黨擔負。所以第三國際的實權操之於蘇俄。

第三國際是個中央集權的組織，對於加入的團體有拘束力，且可執行最後的制裁。這個組織較爲嚴密而有力，絕不像第二國際那樣鬆散。二者組織上

的差異實由於主張的不同，第二國際主張帶有濃厚妥協色彩的民主運動，想在承認現狀之下，謀各國勞動者生活的改善，求理想社會之實現，與資產階級調協以圖政權之取得。而第三國際則主張各國無產階級聯合起來，打倒國際資本主義，以階級獨裁爲手段，以抗資產階級的反攻而消滅階級。無時不在努力世界革命，要根本顛覆現在各國的統治。這兩種主張是絕對相反的，對抗的。第二國際與國際聯盟協手，於是在國際間便形成帝國主義國家與社會主義國家的鬥爭。聯盟的個體是國家，國際的個體是政黨或勞動團體。第二國際與第三國際的衝突，有時也要透過「國家」的形式。事實上蘇俄之支配第三國際，正如英法等帝國主義支配國際聯盟一樣。

本章參考書

Garner: Political Science and government Chapter XII

國際政治概論(周鯁生著)第六章

國際政治之基礎知識(樊仲雲著)第五、六章

最近十年的歐洲(R. L. Buell)第十九章

政治經濟學大綱(Berdnikov Stefov)第八、九章

國際政治之理論與實況(蠟山政道著)第二、三章

第十九章 帝國主義與國際戰爭

一、帝國主義的意義和特質

帝國主義問題是國際政治中的主要論題。帝國主義是國際政治舞台上的一個主要角色。今日國際間的一切糾紛衝突和鬥爭無不與帝國主義有關，簡直可以說都是帝國主義發展的結果。帝國主義國家間的衝突是不可避免的。第三國際暗中努力進行的世界革命，是以帝國主義為唯一的對象。弱小民族的解放運動的目標也是帝國主義。所以不了解帝國主義便不能研究國際政治。老實說現在的世界是帝國主義支配的世界。

那麼帝國主義是什麼？學者間的解釋很多，概括說來不外（一）只注重政治的表現，說帝國主義是侵略主義，是強凌弱的主義。（二）除了認清政治的表現，還特別注重經濟的要素。依前者的意見，則從古自今都有帝國主義的存在；依後者的意見，則帝國主義是資本主義達到某種程度的必然產物。前者的解

釋自不足道，後者的解釋也分許多派別。而其中要以列寧的解釋是比較科學而精確，普通把這種解釋叫做資本主義最後階級的帝國主義論。

他說：「如果對於帝國主義有下一個定義的必要，那麼就可以說帝國主義是資本主義的獨占階級。這一部，可以包括主要的特徵，因為一方面金融資本是少數獨佔的銀行銀行資本，同獨佔企業家集團的資本之鎔合；另一方面，世界分割是由犧牲尙未被資本主義強國所佔領的地域，而自由無碍的擴大殖民政策，向分割已盡的地球行獨佔的支配的殖民政策，而爲此種政策的過渡的意味。……這一個簡單的定義實不足包容（牠）在發展過程中的一宗現象之啟示，所以這裏須要下一個定義而能包括着帝國主義的五個根本的特徵。

- (1) 資本與生產的集中發展到高度，變成獨佔而操縱全世界經濟生命。
- (2) 銀行資本與工業資本融合變成金融資本。在這個金融資本的基礎。

上，造出金融寡頭政治。

(3) 商品輸出之外，又輸出资本，資本輸出已成爲非常重要的事。

(4) 國際資本的獨佔形成（並）分割了全世界的地域。

(5) 全世界的地域被資本主義列強分割淨盡。

所以帝國主義是資本發達到某種階段的資本主義，在這一階段中，獨佔與金融資本的統治已經形成資本輸出是非常重要的，國際托拉斯間的世界分割已經開始，全世界的地域被資本主義列強分割淨盡。」

現在我們對以上的五個特徵，分別加以解釋。

(I) 大工業吞併小工業，大資本吞併小資本是經濟進化的自然趨勢。在資本主義初期資本家都在自由競爭的原則下，猛烈的互鬥，拿商品來說，誰的成色好價錢賤誰的商品就可銷得多，因之便能賺得大量的利潤，真是優勝劣敗。但是要想達到「成色好價錢賤」的目的，則必實行大規模的生產，（生產

方法和生產組織都要改良。於是需要大量資本的集中。資本家的結合便形成托拉斯新的加等獨佔的形式，把一國的某種的產業經營集中一、二大資本家之手，打破了國內市場上的競爭，可以任意提高價格。再更進一步便能操縱壟斷國際市場，全世界的經濟生命。

(2) 銀行最初的任務，不過是存款放款。後來因為經濟所得的積蓄和日益增多的存款，銀行資本家便握有充分的資金，於是他就開始同產業發生關係。第一步先由收買股票販賣股票或救濟產業的恐慌，銀行便能間接的支配產業了。到後來銀行又利用牠那雄厚的資本，自己直接經營產業了。每一個大銀行家同時又是產業家，銀行資本與產業資本便融合一起變成金融資本。金融資本勢力的高漲，在經濟上牠掌握了霸權，在政治上也就發生了寡頭政治。二三大金融家不但支配統馭了一國的軍事財政，並且爲了市場的擴大利潤的追求，更向國外發展便形成了帝國主義。

(3) 在資本主義初期，金融資本尚未出現之前，向外的輸出止於過剩的商品，供給市場獲得利潤。到了資本獨裁的時候，金融資本家就必須設法排洩其過剩的資本。尋找投資的領域。再加上從前容納過剩商品的殖民地，也很需要大資本去開發，於是商品的輸出變為資本的輸出。資本輸出的方式不外發行內外公債供給國際借貸，或直接在外國經營產業，交通，運輸船舶等機關，以及開設銀行機關，作金融上的活動。如列強在我國銀行團的活動，鐵路鑛山等借款都是資本輸出的實例。

(4) 如前(1)項所述國內的獨佔形成之後，國內市場既為一二托拉斯所壟斷。牠的勢力又向國際市場上伸張，於是必然的又有國際托拉斯之出現。各國資本家爲了減少相互間的衝突，就採取國際聯合的獨佔，大家協議分割世界的市場，劃定勢力範圍。

(5) 我們知道百年前的地球上還有未被列強分割佔有的土地。那時經

濟發達的國家，對於殖民地的尋求不至於發生恐慌，列強不用戰事的手段就能和平的取得殖民地。如德國之併有非洲中部，意大利之併有非洲北部，但是到了現在則，全世界的地域已被列強分割淨盡。如果再想增加領土開拓勢力範圍便，只有兵戎相見了。

總之帝國主義是資本主義發達到獨佔的階段——金融資本的產物，用征服或搶奪的方法取得能消納牠過剩商品和過剩資本的所在。

二、帝國主義戰爭的必然性

十九世紀末葉以來的歷史，可以說是帝國主義間相互鬥爭的歷史。國際間的鬥爭，完全是帝國主義間奪殖民地的戰爭，這是帝國主義發展的必然結果。牠並不能夠解決帝國主義間的衝突，消除帝國主義的對立。

帝國主義戰爭爲什麼是必然的呢？因爲帝國主義的特質，無論在那個國家都是一樣的，換言之，世界上所有的帝國主義國家都有同樣的要求，都必要

設法滿足牠們的要求，因此牠們相互間便必然發生衝突，衝突的結果便只有訴諸武力之一途。而且各國資本主義的發展，在帝國主義的階段中，是不會均等的。如何再建立帝國主義的均勢呢？也只有戰爭，但是帝國主義的均勢是暫時的，所以帝國主義戰爭也就永續的一再發生。

帝國主義相互間的衝突在那裏呢？

第一，商品市場的需要——各帝國主義最基本的需要就是向國外尋求過剩商品的消納的，換言之即國外市場的開拓。資本主義越向高度發展這種需要越迫切，而國際市場是有一定限度的，那麼帝國主義主要的衝突也就越發激烈了。

第二，原料燃料的需要——帝國主義家的生產既無限制的擴大，那麼本國的原料與燃料自然會感到缺乏。於是注意到其他的國家，但是另個帝國主義國家也有同樣的需要，大家的視線便集中到那些富有天然資源而無力開

發的國家，（殖民地）這種國家往往是衆矢之的，變成帝國主義的遂鹿場。帝國主義的鬥爭大部分是原料攫取的鬥爭。

第三，資本輸出的需要——到了金融資本時代，不僅有過剩的商品還有過剩的資本。帝國主義國家中少數大資本家所擁有的巨額資本在國內不能把牠用盡，因此牠們便需要將此巨額過剩資本輸出。於是需要資本建設工場開發實業的貧弱國家，便成了牠們爭奪的目標。再有把資本拿到貧弱的國家去利用，因為原料價廉勞動力低值的緣故，更能使資本家獲得較多的利潤，這也是催促資本輸出的原因。

第四，低價而忠順的勞動力的需要——各帝國主義國家中的資本家，爲了盡力求得低價而又忠順的勞動力以榨取他們最後一滴的血汗而謀自身的繁榮，遂注意到非洲亞洲的後進國，全都想把這些後進國劃歸自己的勢力範圍。

帝國主義要想滿足這四種需要，則唯有完全領有殖民地。所以這四種需要的衝突，結果便歸終到殖民地的爭奪。十九世紀末葉以來的殖民地爭奪戰有：

1. 一八七七——一八七八年的俄土戰爭。
2. 一八九四——一八九五年的中日戰爭。
3. 一八九八年的美西戰爭。
4. 一八九八——一九〇二年的南非戰爭。
5. 一九〇四——一九〇五年的日俄戰爭。
6. 一九一——一九一二年的意土戰爭。
7. 一九二——一九二三年的巴爾幹戰爭。

一九一四年到一九一八年的世界大戰是最大的帝國主義戰爭，簡單說就是英德兩大帝國主義的爭霸戰。戰爭的結果犧牲了千萬的人民，使全人類

陷入困苦和貧乏的境遇中。參戰的國家都筋疲力盡，遭了大規模的破壞。帝國主義雖然沒有就此踏入坟墓，但也受了絕大的打擊。暫時緩和了相互間的鬥爭，是因為需要一個時間來補償戰爭的損失，恢復昔日舊觀。

三、未來的國際戰爭

上次大戰甫羅的時節，各帝國主義不得不暫時收斂獷惡的面孔殘暴的行爲，而努力國內經濟政治的恢復。但未受戰禍的美日兩帝國主義反借此機會有進一步的發展，在凋敝的歐洲未得復興之前，牠們就有擴充國外市場的要求。而歐洲列強在經濟上實行產業合理化，政治上實行協調的外交，於一九二八年以後也都漸次恢復舊觀。於是帝國主義新的衝突又成熟，新的戰爭又將開始了。總之又到了重新分割殖民地的時期。

未來國際戰爭的危機日益展開了。

第一，英、美、兩、帝、國、主、義、國、家、的、對、立，——上次大戰的結果把美國的地位

提高，牠變世界財政經濟的霸主。英帝國主義雖然打倒德帝國主義，但是又來一個硬敵，美國新興的生產力資本力都凌駕英國之上，兩國煤油與橡皮的鬥爭，英國都處於失敗的地位。美國的商品和資本已侵入英國的殖民地及勢力範圍，大有取而代之的形勢，使英國感到重大威脅。此外德法的對立法意的對立也日趨銳化。

第二，遠東問題之陷於窮境——太平洋現已成了國際政治的中心，倘欲稱雄世界必先握有太平洋的霸權。英美日俄都是遠東問題的主角，我國就是帝國主義的遂鹿場。其間以美日兩帝國主義的對立最爲嚴重。但是華盛頓會議以來列強在我國根據九國協定的原則維持「門戶開放」與「機會均等」。但日帝國主義的急進政策，便破壞了列強在華的均勢。一九三一年九月十八日瀋陽事件發生後，日本竟單獨以武力強佔我國之東三省，更使遠東問題陷於窮境。

第三，關稅戰爭——各帝國主義國家提高關稅壁壘，意在免去外貨入口的競爭，又能任意提高商品的價格以增加利潤。一九三〇年美國首先開例，便引起各國相繼報復。一向擁護自由貿易政策的英國在，一九三二年一月也採保護關稅制。一年來各國的關稅戰很激烈。關稅戰的將來只有兵戎相見了。

第四，軍縮之無望——軍縮算是國際聯盟成立後最努力的工作之一。各帝國主義國家裁軍的聲浪雖高唱入雲，而實際上却無日不在擴充軍備。一九三二年二月國聯召集的軍縮大會，開會數月毫無結果，軍縮之無望業已昭然。一方面固屬國際聯盟的重大失敗，而帝國主義戰爭的危機實進一步的展開了。

第五，賠款與戰債問題之無法解決——賠款是戰敗的德國對協約國戰爭損失的補償。戰債是大戰期間美對其他協約國的大批的借債。（金錢軍火糧食）二者雖屬兩個問題，但因各協約國要挾德國的賠款償還美國的戰債，

所以就變成一個問題了。帝國主義者知道這個難題如無辦法，則世界和平是空談。所以由道威斯計畫到楊格計劃，以至胡佛的延債案，但這都不能使問題得以解決。最又有所謂洛桑會議，德國聲明不能再付賠款，法國主張遞減償付。英意主張取消戰債，美國當然反對。即使洛桑會議萬一成功，這個問題也不能解決。

由此我們知道二次大戰隨時有暴發的可能。以上都是今日國際政治上最重要的問題，限於時間我們不克詳加研究。此外我們要注意的還有帝國主義與蘇聯的鬥爭。

四、帝國主義與蘇聯的戰爭

帝國主義相互間的戰爭既是必然的，帝國主義與蘇聯的戰爭也是不可避免的。因為帝國主義與蘇聯容，二者的利害根本是絕對的衝突。蘇聯國基之日益鞏固是帝國主義存在的絕大威脅。蘇聯固然未嘗稍息顛覆國際資本主

義的工作，但各帝國主義者向蘇聯進攻却也有加緊的趨勢，

第一，蘇聯不只在國內實行共產主義，無產階級專政，並以第三國際為中心，還要煽動世界革命，鼓舞各帝國主義國家中的無產階級起來推翻資產本義的統治。帝國主義爲了自身的存在，必然要設法剷除這個國際的無產階級革命的領導者。

第二，蘇聯約占全世界面積六分之一，在戰前是歐洲帝國主義的重要市場。一九一七年革命成功之後，建立了社會主義經濟制度，於是國際市場驟然狹小化，帝國主義當然要消除此阻礙國際市場擴張的蘇聯。

因此在蘇聯建國之始，各帝國主義者便實行經濟封鎖與武力干涉。意圖致致蘇聯於死命，不過結果是失敗了。

但是我們又怎樣解釋各國對蘇聯的承認，和十年來的和平並存呢？

第一，蘇聯政策的改變。帝國主義圍攻蘇聯的計劃雖然失敗，但蘇聯倡導

的世界革命，也因各帝國主義的經濟漸趨安定而未能即時成功。蘇聯爲了單獨建設社會主義，便不得不暫與帝國主義謀妥協，以發展經濟鞏固國基。

第二，蘇聯在社會主義的建設上既有需要，帝國主義也正好借此機會在蘇聯消納過剩商品與資本。所以牠們對蘇聯的也只得暫緩進攻。

第三，各帝國主義者相互的矛盾既無法解除，且忙於殖民地反抗運動的鎮壓，再加上國內無產階級勢力的高漲，自顧尚且不暇，所以也不敢輕易進攻蘇聯。

因爲這三個原因，十年來帝國主義與蘇聯的戰爭算是未曾暴發。不過在一九二九年以來世界經濟再度恐慌開始後，各帝國主義反蘇聯的戰爭又趨緊迫。而蘇聯因五年計劃之告竣，社會主義初步建設的完成，則此後不獨經濟財政充裕軍備國防也十足充實，帝國主義今日再想進攻蘇聯絕非易事了。

本章參考書

帝國主義論(列寧著)第五六七章

帝國主義之基礎智識(馬哲民著)

帝國主義與國際經濟(吳其祥著)

政治經濟科學大綱(Berdnikov Sretlov)第三四章

現代經濟政策之趨勢(杜羅斯基著)第四篇

國際政治之基礎智識(樊仲雲著)

帝國主義與世界政治(Parker Thomas Moon)

第二十章 弱小民族問題

一、問題的性質

我們已經知道帝國主義戰爭是必然的，帝國主義反蘇聯的戰爭亦終將不免。此外在國際上還有一個偉大的鬥爭，就是弱小民族反抗帝國主義的鬥爭。

所謂弱小民族是對強大的帝國主義而言。殖民地半殖民保護國隸屬國都可算是弱小民族。（世界人口總數約十九萬萬，而弱小民族的人口却有十二萬萬，帝國主義的人口不過三萬萬餘萬，其實這三萬萬餘人口之中十之九還是無產大眾與農民）牠們不堪忍受帝國主義的壓迫與剝削才起而反抗。帝國主義爲什麼要壓迫剝削牠們呢？因爲帝國主義國家的資本家要求廣銷其過剩的商品，以增加利潤。並且生產品所用的原料也需要有豐富的來源。已積蓄了大量資本更要求投資的地點。在資本主義已有相當發展以後，國內市

場便滿足不了牠們這些要求，勢必向海外謀發展。於是經濟落後產業不發達，原料豐富，勞動力低賤的弱小民族國家就成了到們最適當的剝削對象。

弱小民族解放運動的展開，是在大戰之後。大戰甫罷的數年中，帝國主義陷於非常危險境地。這時候不但國內的無產階級革命運動蠶起，被壓迫的弱小民族解放的鬥爭也隨着展開了。印度有甘地的不合作運動使英帝國主義感受極大的震撼。摩洛哥有里夫民族的叛亂，法帝國主義派遣大軍才告平定。埃及有柴魯爾領導的民族解放運動，卒得到名義上的獨立。此外敘利亞南洋羣島朝鮮中美及南美方面，都非常机隍，土而其的革命成功，獲得了獨立。

一九二五年以後，各國的經濟逐漸恢復，資本主義又趨安定。於是各帝主義得到一時的相安表面上以協調的外交維持虛偽的和平，暗中却無時不準備未來的大戰。帝國主義間的磨擦既相對的減少，則有餘力來從事國內革命。叛變的制止和國外弱小民族反抗的鎮壓。這樣在未來的大戰暴發時也可以

少後顧之憂。帝國主義對弱小民族解放運動的鎮壓愈甚，則弱小民族的反抗愈烈。在抗帝運動的高潮中，我國的革命實占主要的地位，因為帝國主義的一切矛盾和對立都集中於我國。

二、弱小民族的悲慘境遇

弱小民族既成爲帝國主義的餌食，牠的社會組織就被整個的急劇破壞了。弱小民族大概是生活於資本主義以前社會狀態中。經濟的基礎是農業，常常被封建的土地制度所支配着。帝國主義的勢力侵入以後，弱小民族便必然的淪落在悲慘的境遇中。

第一，在經濟方面——舊日的農村宣告破產，土地換了主人，農民因喪失土地而爲農業勞動者，有的流入都市，變成赤貧的無產者。帝國主義新設立的工廠，對勞動者實行慘酷的榨取，常用最野蠻的方法。在南洋許多地方，歐洲資本家工廠的僱用的工人是成年鎖着手足，以警察或私用軍士監督着鞭打着。

工作。普通殖民地勞動者的工作，時間常延長至十五六小時，工資低廉到無可再低的地步。

而且弱小民族間自然的資源也是極度被榨取，弱小民族生活基礎的自然的原料，是被帝國主義用最低的價格收買了去。這和帝國主義大量輸入高價的工業製造品，是不能比較的。自然資源的榨取殆盡，再加上高價工業品的輸入勞苦大眾的生活更極度困難了。這全是帝國主義賜予弱小民族經濟上的恩惠。同時民族的土著資本家，因為不能與帝國主義競爭，所以只有降服。

第二，在政治方面，——弱小民族的隸屬有三種形式：一是弱小民族的國土成爲純粹的殖民地。在這裏進行完全的政治隸屬，由帝國主義所屯駐的軍隊和特設的政治機關來鎮壓統治，以維持保障經濟的榨取。二是勢力範圍的設定，這雖不像前者那樣純粹，但也同樣是強制政治上的隸屬，不過採用的間接的方式罷了。三是因幾個帝國主義勢力平衡的結果，而不能成爲任何一國

的殖民地或勢力範圍，即所謂次殖民地。這裏雖然沒有一個國家可以單獨進行政治支配，但在此種弱小民族的自身也不會得到政治的獨立。帝國主義的協定政策能左右一切，往往由於帝國主義的衝突形成弱小民族的國內戰爭。這種國直成了帝國主義的角逐場，牠們共同的支配物。

第三，在文化方面——帝國主義對於自己勢力下的弱小民族，禁止該民族特有的語言文字、宗教、習慣，並且還設立無數的教育機關，其最後的目的在養成弱小民族的柔順。宣傳宗教以麻醉被壓迫的群眾，使他忍受了現時的痛苦，企求幸福於天堂，這樣就能大大減少他們的反抗。此外對弱小民族的惡習，如吸鴉片嗎啡，是文明國所禁止的；然在殖民地則由政府保護，公開販賣。弱小民族在這種形勢之下，道德怎能不墮落，知識怎能不退步呢？

三、弱小民族與無產階級

帝國主義在國外要榨取的對象是弱小民族，在國內剝削的對象是無產

階級在國內便是少數資本家與無產勞動者的對立，在國外便是帝國主義與弱小民族的對立。無產勞動者容忍不了資本家的剝削，起而謀取政權，推翻資本家的統治，便演成階級鬥爭的現象，亦即所謂勞動運動。同時弱小民族因不堪帝國主義榨取，起而要求自由平等，即所謂民族革命解放運動。因此看來，以上兩種運動的目標，都在打倒帝國主義。

這裏我們要注意的，弱小民族革命運動的目標，應當不止於打倒帝國主義，在民族革命的過程中，同時也要完成社會革命。所以在根本消滅資本主義的一點上，與無產階級運動有了連鎖。

資本主義最後階段的帝國主義，完全靠有弱小民族供給牠原料和低廉的勞動力，銷納牠過剩的商品和資本。現在弱小民族實是帝國主義生命的源泉，一旦弱小民族的供給停止，則帝國主義只有滅亡。帝國主義因有弱小民族供榨取，國內產業始得繁榮，無產勞動者也能得到很高的工資較優的待遇。有

些帝國主義國家無產革命運動不急進，這也是原因之一。因此弱小民族的解放運動在今日其重要或有過於無產革命。民族解放的使命實不僅在解放自己的民族，而在解放全人類。

帝國主義既是弱小民族與無產階級的共同敵人，牠們都打算消滅這個敵人，目的相同，自有聯合的必要。也只有二者密切的聯合起來，內外夾攻，始有打倒共同敵人的希望。與可能。弱小民族要求獨立時，須借重帝國主義內部的階級鬥爭；無產階級革命時，須弱小民族和帝國主義的鬥爭。弱小民族割棄了無產階級，無產階級割棄了弱小民族，都是減少反帝國主義的革命力量。只有二者親切合作，才能保障反帝的勝利。

但各弱小民族的解反運動，不獨與各帝國主義國家的無產階級取聯絡，還須要求各弱小民族有一致的團結，因為單獨作戰，不易操勝算。於是弱小民族國際也是反帝運動中必要的組織。一九二七年在比京開過第一次反帝國

主義大會，到會的有中國，印度，朝鮮，波斯，南洋群島，墨西哥，阿根廷，英美日意等三十三國代表，在國際上這個組織沒有多大勢力，是不能算理想中的弱小民族的國際組織。

本章參考書

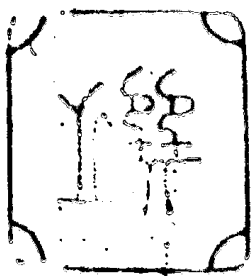
最近之國際政治（樊仲雲著）

帝國主義之基礎知識（樊仲雲著）

帝國主義與世界政治（Parter Thomas Moon著）第十九章

三民主義政治學（薩孟武著）第二四兩章

（全書完）



立達書局新出版圖書目錄

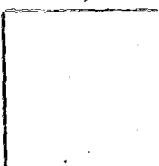
| | | |
|-----------------|-------------------------|--------|
| 最新高中世界地理教科書 | 韓道之著 | 實價一元二角 |
| 新編法語教程 | 吳曉芝著 | 壹元五角 |
| 初中外國地理教科書 | 王謨 | 壹元 |
| 教育部審定第六版實用日本口語法 | 游彌堅 <small>無爲合編</small> | 壹元 |
| 改訂東文實用讀本(初等篇) | 游彌堅著 | 八角 |
| 英文修辭學 | 陳器編 | 一元五角 |
| 初中英文法 | 陳器編 | 印刷中 |
| 古代希臘三大教育家 | 艾華著 | 印刷中 |
| 實用日語會話指南 | 游彌堅著 | 八角 |
| 新文學概論 | 陳北歐著 | 印刷中 |

| | | |
|--------------------------------|--|-----------------|
| <p>歷史研究法</p> | <p>李樹峻譯</p> | <p>印刷 中</p> |
| <p>最新實用物理學</p> | <p>Davis & Black 原著 高同恩 潘煥保 合譯 喬枋銳</p> | <p>印刷 中</p> |
| <p>英漢對照 國外名人小說</p> | <p>張則之編</p> | <p>印刷 中</p> |
| <p>中國畫討論集</p> | <p>姚漁湘編</p> | <p>印刷 中</p> |
| <p>文法詳解 日語讀本 伊索寓言</p> | <p>艾華編</p> | <p>印刷 中</p> |
| <p>近代西班牙小說選</p> | <p>徐霞村譯</p> | <p>印刷 中</p> |
| <p>近代意大利小說選</p> | <p>徐霞村譯</p> | <p>印刷 中</p> |
| <p>混聲合唱曲集 第一冊</p> | <p>李抱忱合編 柯政和</p> | <p>共一冊 實價一元</p> |
| <p>初級中學及 師範學校用 標準樂理教科書 第一冊</p> | <p>柯政和合編 初大告</p> | <p>實價五角</p> |
| <p>勸利 中學歌曲集 適用</p> | <p>李惠年合編 林培志</p> | <p>實價五角</p> |
| <p>世界名歌一百曲集 第一冊</p> | <p>柯政和編</p> | <p>六角</p> |

| | | |
|-------------|--------------|------|
| 名歌新集 共二冊 | 張秀山編 | 每冊三角 |
| 著名進行曲集 | 柯政和編 | 一元五角 |
| 口琴如何吹奏 | 柯政和編 | 三角 |
| 訂改拜耳鋼琴教科書 | 拜耳 柯政和譯著 | 一元八角 |
| 初等風琴教科書 | 柯政和編 | 一元 |
| 新編中等唱歌集 | 柯政和編 | 印刷中 |
| 初級小學標準音樂教科書 | 許地山 柯政和合編 | 印刷中 |
| 西北地理 | 王金紱著 | 印刷中 |
| 小學歌唱指導法 | 柯政和著 | 印刷中 |
| 高中本國地理教科書 | 韓道之著 | 印刷中 |
| 教育心理拾零 | 艾華著 | 印刷中 |

政治學概論(全一册)

翻印必究



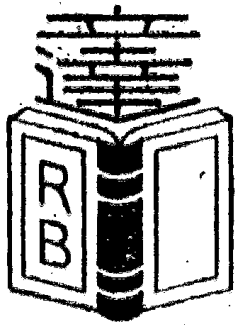
版權所有

中華民國二十一年九月出版(一六一〇〇〇)

| | | | | |
|------------|-------------|--|---|------|
| 編著者 趙普巨 | 發行者 立達書局 | 印刷者 和濟印書局 <small>北平和平門內 後細瓦廠八號</small> | 發行所 立達書局 <small>北平王府井大街 第六十一號</small> | 實價一元 |
|------------|-------------|--|---|------|

57

498087



570
20

