

570

1

次動音攝

李聖五編

政治學淺說

商務印書館發行

151

李聖五編

政治學淺說

商務印書館發行

中華民國二十一年十一月初版
中華民國二十二年四月再版

(一〇〇三八)

政治學淺說一冊

每冊定價大洋貳角

外埠酌加運費匯費

編著者 李 聖 五

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

政治學淺說

目次

第一章	政治學之概念	一
第二章	國家之性質	五
第三章	國家與社會政府民族之區別	九
第四章	國家之主權	十二
第五章	國家與國家間之關係(國際關係)	十五
第六章	人民之權利	十九
第七章	政府職權之分配	二十一

第八章	立法機關	二十五
第九章	行政機關	二十八
第十章	總統制議會制及委員制	三十一
第十一章	司法機關	三十六
第十二章	選舉團體	四十一
附錄		四十六

政治學淺說

第一章 政治學之概念

政治學是研究人類在政治社會中互相關係的一種科學，人自降生以至成人，總是離不開人羣，由家庭而社會，以至於國家，統在互相結合，互相扶助，過一種有組織的有紀律的共同生活，一方面服從政府的法令，他方面個人的種種權利由政府來保護。至於政治社會如何發生滋長的，以及如何可以達到結合互助的美滿目的，便都是政治學應當解答的問題。自亞里士多德以至現代的政治學家繼續不斷的研究這些問題，他們研究的範圍不受時代與地域的限制，研究的目標自然是普遍的政治現象。

政治現象極爲錯綜複雜，因爲牠的特質毫不確定，而且變化無常，沒有一定的次序及連續的線索，例如當代各國所採取的政治制度即各不同，美國的行政首領爲總統，行政最高權亦委託在他的手中，而法國的元首亦爲總統，但是最高權力卻由內閣行使之。又如人民的參政權，在數十年前僅祇男性可以享有，而今則女性已漸與男子立於同等地位矣，此僅略舉兩個具體的實例，其實政治現象的繁複變化，何止於此？不過各種學術的產生均以其複雜現象爲基礎，例如動物學專在研究禽獸魚介之不同的形體，結構，作用等，假若這些屬性都是一致不變的，動物學便無產生的可能，亦無繼續研究的必要，因其繁雜不同，所以能引起學術家強烈的注意力，而蔚爲一種深博專門的學問。人類由原始社會以進於現代的國家，其經過之變化不知凡幾，政治學家的職任，就在以歷史的眼光，比較的方法，考察分析已往及現在的政治現象與事實，抽出原理原則來，一以爲解決未來政治問題的依據，一以爲繼續研究的基礎。

政治學合其他社會科學均有密切的關係，茲就其與經濟學，歷史，及社會學的關係，約略述之。經濟對於政治的重要性與日俱進，十九世紀以前人民所爭的是各種自由權及參政權，十九世紀以後人民所爭的是生存權，勞動權及勞動收益權，這就是因為一個時期在政治淫威之下，人民不能不奪回人生的自由，在另一個時期資本制度過於發達，人民不能不要求生存的權利，所以經濟學與政治學已經有不可分離的關係。經濟是人民生活的基礎，政治便是建築在這種基礎上的工作。國家的主要職權就在於如何謀經濟的發展，如何支配土地合勞力，如何管理生產合分配，俾全國人民的生活得到相當的保障。有人說國家的政治制度取決於經濟情形，誠屬至當之言。

西里教授 Professor Seeley 曾曰「政治學是歷史的果，歷史是政治學的根。」這兩句話將政治學與歷史的關係表明得極為透澈。歷史所記載的固然不限於人類的政治關係，凡一切自然現象，以及文學藝術等，無一不有歷史的記載。俱是政治社會的事

實卻佔歷史的最要部份。一方面離開歷史去研究政治幾乎是不可能，他方面歷史離開政治也就失掉牠的重要性，兩者相依相成，不可分離，至為明顯。

社會學以個人為研究的單位，職在解釋人類一切相互影響的活動，凡宗教，習俗，儀式以至經濟生活的發生與變化均為社會構成的要素，同時均為社會學所研究的對象。政治學以國家為研究的單位，而國家是人類一切社會組織中的一種，不過牠的組織以政治為中心，較其他任何種社會組織均來得完備周密。社會學所研究的既為社會組織的形式，能力，和發展的程序，而政治的組織又建築在社會組織的裏面，所以兩種科學的關聯極為密切。

總之，政治學是社會科學的一種，牠所研究的，是國家的基礎，國家的主要性質，以及政治組織的形式，作用，與發展。

第二章 國家之性質

國家構成之要素有四：即（一）人民，（二）永久居住之領土，（三）可以發抒人民意志之政府，（四）對內有主權以處理國事，對外獨立而不受他國之管轄或支配，四者缺一，亦不得稱爲完全的國家。

人民對於國家構成之重要，是極明顯的，無人佔領的荒原，既無人烟，復無建設，自不得謂爲國家。但有若干人民方能成爲國家？這個問題曾經引起已往的政治學家的注意，例如亞理士多德主張人民的數目應當有個限制，既不可過多，亦不可太少。又如盧梭以爲人民數目的多少應當與領土之廣狹成正比例，換言之，以土地之面

積足以供應若干人民生存爲度。同時他也顧慮到土地之肥瘠，氣候之好壞，皆與容納人民之多少息息相關，所以就領土之廣狹確定人民之比例數，是不可能的。實際上，各國人民數目由數千，（例如散馬倫諾 San Marino）至數兆（例如中國），相懸甚多。而數目之多少與領土之廣狹，更不一致，以美國人口及領土與日本人口及領土相比例，卽可以證明一則土地廣人口少，一則人口多而土地狹。原因是國家依歷史的程序以演進，人民數目的多少是不能預爲限定的。

國家如無固定之領土，亦不得成爲國家，例如猶太人散居於各國，在英國者稱爲英國的猶太人，在法國者稱爲法國的猶太人，數目雖極衆多，然無領土，故不能組織國家。所謂領土並不專指陸地而言，凡疆域內之河川湖澤，沿海一定範圍內之海岸，離距土地一定範圍內之海灣海峽，以及無限深度之地下層與無限高度之太空（所謂領空），均爲領土。要在國家於領土範圍之內對於所有的人與物，除特別規定者外，可

以行使至高無上的權力，而他國在此領土範圍之內不能行使此種權力。

一羣人民居住在固定的領土以後，不必一定組織成國家。他們必須有政治組織。即必須有個政府以發抒實施人民之意志，決定公共的政策，並且對外以代表國家。假若沒有政府，即無共同的意志與行動，僅屬烏合之衆而已。至於政府之形式如何，組織如何，無論其爲君主專制，抑爲民主制，均無關重要，自要組織穩固，具有發政施令的權力，對內能以維持治安，對外能以履行國際義務，斯即完滿之政府。

國家雖具有領土，人民及政府三項主要條件，苟不能對外獨立對內行使主權，亦不必一定組成國家。一國如受他國之管理，他國代她處理國事，對她行使權力，實僅構成他國之一部份，並非獨立存在的國家。但是他國僅僅代爲行使外交權時，例如保護國對於被保護國，此被保護國可得稱爲國家，不過在法律上非屬獨立國而已。對內能以行使主權，亦爲國家存在之主要條件，這就是說；政府對於國境以內之人與物，

可以行使至高，無限，獨佔的權力。倘若國家不能行使此項權力，或欲行使而受他國之牽制，此國非至淪亡，即被他國侵併。

國家構成之要素，既如上述，然則國家之目的何在？簡言之，國家之目的有三：即（一）發展國家之權力，（二）維持正義之存在及法律之效力，（三）促進社會之進步及人民之文化。總之，國家由數目多寡不定之人羣永久居住於一定之領土，組織有穩固之政府，對外不受他國之管轄（獨立），對內能以行使主權者是也。

第三章 國家與社會政府民族之區別

國家，社會，政府，及民族這幾個名詞各有專門的意義，但是一般的人們，甚至於學術家，常常將牠們混在一起，應用的時候不加思索，不加抉擇，以致政府與國家分不清，民族與國家也分不清。政治學主在研究國家之發展與組織，以及政府之效用，對於這幾個名詞的意義，是絕不容含混的。

請先論「社會」，社會與國家主要不同之點，即國家必須有領土，而社會無領土，社會構成之要素爲個人及各個人共同之志趣與利害，國家之中及國際間有各式各樣的社會，有時一個人與若干社會發生關係，各個社會有其旨趣與行動，自非違背國

家的法律，均可同時存在。社會之種類既極繁多，所以研究社會者以人類之宗教信仰，家庭制度，工業活動，教育演進，犯罪行為等為研究的對象。

「政府」這個名詞比較「國家」狹小的多，牠僅是指示操有政權的某人或某一部份人，亦有時表明一種抽象的意思以指示統治者之組織與性質。一般的公民為國家的一部份，然非政府的一部份，換言之，人民雖有參政權，但不能個個人同時為政府人員。而且政府這個名詞與領土亦無關聯，這就是說領土為國家構成的要素，而不是政府構成的要素。

民族與國家是兩個截然不同的名詞，但是英美的公法學家對於這兩個名詞，至今仍在混用。民族的重要意義是同一個種族，他們的語言，習慣及歷史均完全相同，例如日耳曼人，匈牙利人等。古代希臘及意大利之城市國家均以同種人為組成國家之要素，斯巴達及雅典甚至於否認外僑為政治社會中的份子，因此古希臘的政治思想對於

國家的概念是限於同種人佔據的小邦。但是到了後來，經過許多次變化，政治的區劃已經不十分受民族界限的限制，例如截至一九一四年尚存在的奧匈帝國 *Anstro-Hungary* 是個單一國，而她的人民卻包含着若干不同的種族。十九世紀以降民族自決的呼聲特高，民族又變爲組織國家的主要基礎，就是歐戰以後，歐洲若干小國——波蘭，捷克，及巨哥斯拉維亞——之復興或成立，也是由於民族呼聲的結果，由此可知同一民族對於國家之構成雖不十分必需，然而是很重要的。

第四章 國家之主權

主權二字是歐洲中世紀的產物，當時新興之民族國家，內以抵當叛逆之變亂及封建勢力之猖獗，外以抵制神聖羅馬帝國及教皇之爭權，故創立主權之說，謂國家享有主權，而國王爲主權者。所謂主權卽最高的，原始的，絕對的，不可抵抗的，不受管束的權力。爲應付當時的環境，此種學說自有效用。延至近代各國政治制度及政治思想變更之後，主權的意義就難以適應實際情況，所以國家主權之說，久已成爲政治學上紛爭的問題。

細考「主權」之原來的意思，是國家內之某人或某一定少數的人，對於其餘的國

人享有主權，頒佈命令，制定法律，掌握政事，凡關於國家一切法律政治等等的支配權，完全由他操縱，他僅治人而不治於人，由此可知稱國家爲主權國，不啻張冠李戴，因爲主權因人而生，由人行使，此輩人雖與國家互相關聯，然國家究竟是一個抽象的名詞，牠絕不能離開人行使此等無限制的權力。況且現代立憲國家的人民，統同享有法律的權利，負有法律的義務，就是政府官吏也同樣的隸屬於法律，治人者及治於人者的區別，早已不復存在，換言之，在現代立憲國家之中已無行使無限制的權力的人，每一個當權者必須對法律負責任，照法律執行公務，所以主權之說已不復適用。如果順應現代政治學家之「主權在民」的學說，乃將兩個矛盾的觀念，聯在一起，一方面承認主權爲最高無限且不受管束的權力，他方面使主權者（人民）受法律的管束，可謂背謬之至。

然而事實上，國家之能否存在，端賴治者與被治者之關係能否維持。假若治者不

能行使管理權，如有違法犯科者不能強制治罪，則所謂國家僅是一羣無組織的人類，僅是一個野蠻社會。由此可知服從管理，是國家存在之必需的條件，而國家之中亦必須有人或有一部份人發政施令，至於他們這種權能是用暴力掠奪來的，抑由人民賦與的，他們的政令是違背民意的抑順應民意的，由國家存在的觀點上論均不成問題，主要人民能服從或被驅使著服從這政令。此所謂政令就是廣義的法律，法律是以國家之名義頒佈的，所以國家的權力是不能限制的，為其不能限制，所以移主權二字於國家，謂國家為「主權者」乃是適應事實。

第五章 國家與國家間之關係（國際關係）

從學理上立論，每個國家對外絕對獨立，享有無限制的主權，與他國之間不發生管理的及服從的關係。但是事實上國際關係至爲繁雜，一國雖不管理他國，亦不受他國的管理，然而彼此不能立於自然的狀態。例如各國人民之通商貿易，互相交際，已足促使各國不能不製定彼此遵守之規律。且此國之學術，思想，以及發明等常爲他國所採取，又如甲國之文物制度，每影響於乙丙諸國，反之亦然，凡此均足證明國家如欲孤守獨立，是不可能的。

規定國際關係的規律，自十六世紀以降始具體的表現出來，此項規律即今日所謂

國際公法。國際公法基於各國之自然的要求而產生，因國際之間如無一致信守之規律，其互相衝突互相侵害之情形，比較一國國內陷於無政府的狀態，更爲可怖。不過國際公法是國家間的法律，不是駕乎國家之上的法律。國家是國際公法的立法者，同時是國際公法的守法者，國際公法由各國同意協定而成，所以牠的根源，是造法的條約及慣例。國際公法之權利義務，根據平等相互的原則，享有權利，即負有義務，所以國家絕不因遵守國際公法，而損毀其獨立的本質。

國際公法積極的維持國際和平，促進國際合作，消極的防止國際糾紛。因此，實體法所規定的，爲國家之種種權利與義務。而其程序法即專以規定防止及調解國際紛爭之規律。因爲戰爭是原始的狀態，迄今不能避免，在程序法中即規定戰爭時間應守之法規。常人每以戰爭爲野蠻行爲，認爲戰爭法自始不應存在。其實不然，國際公法所以製定戰爭法規，正因爲戰爭已經發生之後，與其任戰爭者之無端殺戮，無寧使之

遵守戰爭法規之爲愈。例如戰爭法規禁止破壞無防禦之城鎮，比較無此規定而坐視交戰國任意轟擊，其利害所在，不啻霄壤。兩國或數國開戰，其他各國未必參戰，因此有局外中立之規定，即中立國依法不得對交戰國左右袒，則交戰國依法不得侵犯中立國之權利是也。

又有應注意者，國際公法之主體爲獨立國家，而非私人或私人團體，然則私人在國際公法上毫無地位乎？此問題既得不到肯定的答覆，亦得不到否定的答覆，因爲私人間接的由其本國享受到國際的權利，例如海外僑民受本國之外交保護，倘僑民在他國有損失之損害而得不到該國法律之保障時，其本國政府即可向該國要求懲兇賠償，此時僑民本身固不能向該國作此要求也。

九一四年世界大戰結束之後，人類益爲畏懼戰爭。一九一九年和會席上有人提出國際聯盟之建議，并將創立國際聯盟之事項訂立於和約之中，國際聯盟遂成立於瑞

士之日內瓦。國聯之組織有國聯大會，理事會，祕書廳，後在海牙成立一常設國際法院，其形式有似國家之立法，行政，司法三機關。然國聯規約雖有防止戰爭及抵制戰爭之規定，惜難於實現，且國際聯盟僅屬國家間之合議機關，而非國家以上的太上政府，其在國際公法上之地位猶如國家，而實質上不是國家。

第六章 人民之權利

將人民的權利歸納起來，可分爲下面的五種：即（一）自由權，（二）參政權，（三）生存權，（四）勞動權，（五）勞動收益權，茲分述於下。

（一）自由權 所謂「自由」，所謂「自由權」均含有相對的意思，這就是說橫行無忌得不到自由，尊重他人的自由，自身方有自由，所以「自由」是在不妨害他人「自由」範圍之內的自由行動。自由權所規定者爲何，此因各國憲法之規定而微有不同，然大致均具有以下數項：（一）人身自由，即個人之居住行動不受他人干涉，如無觸犯法律禁止之行爲，不受法律之處罰。（二）財產自由，即人民對於私有財產，

可以自由享受自由處分之意，不過關於處分一說受有嚴格之限制，因個人之財產亦即社會之財富，個人斷不能於處分財產時捨社會之公益於不顧也。其次爲信仰宗教之自由，集會結社之自由，出版言論之自由，書信祕密之自由等。要則人民之自由權皆規定於憲法之中，法律爲自由權之保障者，而人民在法律之下無貧富，貴賤，強弱，階級之分皆受平等的保護。

(二) 參政權 即人民參與政治的權利，凡人民達到法定年齡之後，均有選舉權，直接或間接參與立法權，充任官吏權，以及監督罷免官吏權等。

(三) 生存權 私有財產制度存在的結果，非但貧富相懸極深，而且許多人常常發生凍餒之虞，均產制度既未能採擇，國家必須對於老幼殘疾之不能自食其力者，設法教養，使之維持生活，此即所謂生存權。

(四) 勞動權 即凡有勞動能力的人，在現代私人企業制度之下，均有要求勞動

以獲得工資之權利，而且勞工地位，工作時間，以及勞工待遇等，國家均製定法律，與以保障，此即所謂勞動權。

(五)勞動收益權 所謂勞動收益權，就是以勞力所生產的東西歸勞工完全享受，相信勞工是「生產」的惟一因素，否認資本的用途。換言之，人類所享受的統是勞工開發的自然財富，例如五穀是勞農耕耘得來的，煤炭金屬是礦工發掘出來的，其他可以類推。不過勞動收益權祇能行之於實行共產主義的國家，共產主義之利弊，大費考慮，而人民之「勞動收益權」亦僅可作一種學理的討論而已。

第七章 政府職權之分配

國家的事務異常複雜，一方面需要政府人員各能盡其職責，他方面防止少數人員或一部份人員攬權或獨擅，因此感覺到政府的職務與權限，應當按照性質劃分之，一則各有專責，一則互相牽制。最早的分權論創自孟德斯鳩，在他以前雖有人主張分權，然無具體的意見。按照孟氏的學說，將政府的職權分爲三項，卽立法，行政，司法是也。

立法之重要職權在製定法律，立法的機關通常稱爲國會（或曰議會），依照國事的性質，必先製定法律，其他機關始能有所遵循，所以立法是政府的主要權能。立法

機關的全部份或一部份人員（即議員），通常是人民選舉出來的。行政機關對內執行所有的政治事務，對外代表國家與他國發生國際關係，無論立法機關製定的法律如何縝密，牠必須因時制宜，而有伸縮的能力，所以行政機關不得謂為僅是立法機關的執行者。司法機關在實施既定的法律，遇有含怨控訴違犯法規之事件，司法機關嚴格的準據法律以審判而制裁之，司法關係於人權的保障，至為重要，故有司法獨立而不受立法及行政機關干涉之說。

以上是三權分立的大意，實際上許多國家的政府并未能將職權劃分得如此清楚，例如英國採擇議會制度，內閣大臣統由議會中佔多數的議員推舉之，而內閣之行動須對議會負責，議會認為不滿意時可以提出不信任案，這顯然是議會兼有立法權及行政權。再則英國的行政機關與司法機關雖然是分立，然貴族院可以審判一定的重大案件，足證國會亦能行使司法權。又如俄國之中央執行委員會是立法行政及管理均最高

機關，也未能遵照三權分立的學說。雖然如此，三權分立的這種分工法仍然有牠強大的勢力，仍然有許多國家按照這種分法。吾國的五權憲法，將政府的職權劃分為立法，行政，司法，監察，及考試，由五院分掌之，分配得愈加緻密，行起來愈為緊嚴，自然較三權分立說更合乎分工的原理。

第八章 立法機關

立法機關即人民所選舉的代議團體，議員人數之多寡向不一致，一七八九年的法國議會共有一千二百位議員，在一九二八年她的議會的上下兩院共有九百一十九位議員。而同年的英國議會的議員數目，在貴族院爲七百三十八人，衆議院爲六百一十五人。議員數目所以如此的多，就在牠能代表人民不同的意見，不同的利益，以至於各種社會團體的公意。牠的職權在代表人民制定國家組織的憲法，選舉行政首領，制定法律，監視行政機關，決定財政方案等，不過各國立法機關因政體不同而職權略異，此僅概括言之而已。

立法機關之組織有一院制及兩院制之分；例如英美兩國均行兩院制，德國自歐戰結束以後改兩院制爲一院制。現代各國通行者仍多爲兩院制，其利益在於兩院互相牽制，對於立法事項，不致流於專橫浮躁，且上院議員年齡較長，經驗較富，正可以濟下院之窮。下院議員率由人民選舉，上院議員之產出因各國政治制度而不同，有的是任命有的是選舉，也有的兼取兩種方法。兩院的立法權限，一般的說起來，是平等的，每院均可提出法案，但不經他院之同意，則不能變爲法律。每院對於法案均可提出增補之條款，亦非經他院之同意，不能發生效力。惟關於財政方案，上院之權能，實屬有限，這一則是歷史的事實，例如英國決定財政問題的大權，自十四世紀以降即完全操諸下院，一則是財政問題至關重要，他種法案由一院通過，被他院否決時，尙不致發生重大的弊害，倘財政方案被他院否決，則國家事務，勢或至於停頓。近代的趨勢，非但財政方案如此，就是他種權限亦漸漸集中在下院，原因是下院議員是人民

選舉的，他們比較與人民的利害切近些。

立法的程序極爲周密，例如每項法案提出之後，必須經過三讀會，最初提出之時宣讀一次，第一次宣讀之後，即由議長指定「二讀」日期，屆時投票表決此項法案可否經過二讀會，如表決通過，即舉行二次宣讀。從此即將此案交付「全院委員會」，逐句加以討論審查，并付票決，如無增刪，即交付三讀。甚至於經過三讀以後，如 upper 院提出修改，則下院仍須加以審查。其周密慎重，於此可見一斑矣。

第九章 行政機關

廣義言之，行政機關，即由政府中執行國務之全體人員組成之，除立法司法兩機關外，上自行政元首，內閣閣員，下至警察，郵差，陸海空軍軍人，均爲行政機關之構成分子。狹義言之，僅指賦有行政的最高權限者——無論其爲個人抑爲團體——爲行政機關。行政機關視立法機關特別之一點，即前者之主要人員爲數無幾，例如共和國之總統及閣員共僅十五六人至二十人，而立法機關之議員常至八九百位。實因行政貴在迅速決斷，意志專一，倘行政首領多至若干人，各賦有同等之權限，則此種要義即難達到。拿破崙氏曾云一位劣將優於兩位名將，實可應用於國家之行政機關。

行政機關之權限極大，凡內政外交，宣戰媾和，統制海陸空軍，任免行政人員等，均屬行政機關的權限。行政首領，除瑞士及俄國採取委員制外，率為單人制，例如美國的行政大權即操諸大總統，內閣閣員由他任命，也由他罷黜。行政首領有兩種分類法，一為世襲的與選舉的，一為實際的與名義的。世襲的行政首領即君主國之國王，皇帝等，非但終身享有此項職銜，而且陸續傳統於後輩。不過近代的君主國多採取立憲制度，國王僅擁有行政首領的名銜（名義的行政首領），而無實際的權力，例如英國，意大利，比利時等國之國王即僅擁有虛名，實際的職權操諸國務總理及其他閣員。選舉的行政首領，其選舉方法分為兩種，（一）由人民直接選舉者，祕魯，巴西，及鮑里維亞（Bolivia）之總統即由人民直接選舉。（二）由人民間接選舉者，例如美國的總統是由「總統選舉會」選舉出來的，而法國的總統是由國會的上下兩院合力選舉出來的。

行政首領之任期，世襲君王已無討論之必要，選舉的行政首領（總統），其任期在美洲各共和國由四年至六年不等，爲避免總統在位年限過長發生專橫的弊端起見，各共和國多不傾向於總統之連選連任。但是實際上，墨西哥之總統於四年滿任之後，得以連任，曾有一位總統由一八八四年連續充任至一九一一年，造成總統任期之例外。至於美國卻不禁止連選連任，不過人民的公意堅執由華盛頓氏遺留下來的成例，禁止總統連任三次。法國總統的任期爲七年，而且可以連任，但法國總統是名義的行政首領，而行政權操諸內閣，這顯然不能與美國總統之握有實權者可以同日而語。

第十章 總統制議會制及委員制

行政首領可以爲世襲的與選舉的，又可分爲名義的與實際的，前章已經述及。世襲的行政首領雖多半是名義的，例如英意比各國之國王等，然亦可爲實際的，例如已往的普魯士國王即操有行政大權。而選舉的行政首領在美國的總統即爲實際的，然則法國的總統僅享有行政首領的空名而行政權限操諸內閣。依據近代各國實際行政權限之所攸歸，分行政制度爲總統制與議會制，二者之外，又有瑞士及蘇俄之委員制，茲分述於下：

(一) 總統制 總統制的特點在使行政機關與立法機關分立，行政機關的用人行

政均不受立法機關的干涉，總統的選舉與任期，統規定於憲法之中，內閣閣員由總統任命，受總統之指揮監督，一切行政行為均對總統負責，他們不得兼任議會的議員，無出席議會答覆質問的義務，他們的去留大權操諸總統，議會不能投不信任票使之去職。倘行政政策與立法機關之意見相背馳時，議會既不能要求總統去職，反之，總統亦不能解散國會。不過總統或閣員發生重大犯罪行為時（例如叛逆罪），議會賦有彈劾之權。又應注意者，法國之行政首領雖亦為選舉出來的總統，然其行政大權操諸內閣，所以實際上法國所採取的是議會制。

（二）議會制 議會制亦名內閣制，牠的特點就在使行政部與立法部聯為一氣，內閣的閣員同時為議會的議員，他們的行政政策以及一切行動對於議會負責任，他們的任期以議會之信任與否為準則，假若議會對他們不滿意，投一次不信任票即可使之去職，但是內閣閣員假若自信其行政政策能以獲得人民之同意時，可以解散國會，重

行選舉，選舉的結果，如果贊助內閣之議員（即內閣之同黨黨員）佔多數時，內閣即可繼續存在下去，否則即須全體辭職。內閣閣員係由名義上的行政元首（例如英國國王）任命議會中多數黨之領袖為總揆（即內閣總理），其餘閣員亦由名義上的行政元首經由總揆之薦舉以任命之。

（三）委員制 委員制將立法權及行政權合而為一，這就是說兩項大權操諸一個最高的機關，在瑞士為聯邦議會，在俄國為全俄執行委員會，而行政委員會是由此最高機關所任命的，他們的職權是由此最高機關所委託的，所以委員會對於此最高機關，是主從的關係，而非立於平等的地位。瑞士的「行政委員會」是由「聯邦議會」選舉的七個委員組織而成，每個委員主管一部，但是各部部长除卻不甚重要的事件，并無單獨的決定權，略為重要的事體總是由委員會開會決定，就是委員會本身也僅是一個事務團體，國家的法令與政策并不由牠決定。至於委員的人選以能代表全國不同

的意見與利益爲主體，并不注意政黨的界限，再則各個委員雖彼此立於平等的地位，然每年由「聯邦議會」就七位委員中選定一位爲聯邦總統，對內爲委員會的主席，對外爲委員會的代表，另選定一位爲副總統，任期均爲一年，且不准連任，他們的職權除上面列舉的總統的對內對外的兩項職權外，其餘的權限完全與其他委員所賦有者相同。

蘇俄的行政機關爲「人民委員會」，人民委員會在法律上立於第四個階級，因爲牠是「全俄中央執行委員會」所任命的委員組織的，而全俄中央執行委員會的「理事會」復於該委員會閉會期間，以該委員會的名義任命人民委員，裁奪人民委員會的決議。蘇俄的最高權力機關卻爲「全俄蘇維埃大會」，此會的會員數目多至二千五百三十七人，每年僅集會兩次，會期祇一星期至一星期半，所以蘇俄的最高權力不能不由全俄蘇維埃大會產生出來的全俄中央執行委員會行使。至於人民委員會雖在法律上立

於第四階級，然因其本爲革命時期之臨時政府，加以列寧當權之時，一方面爲人民委員會的總理及蘇俄政府的元首，他方面爲共產黨的黨魁，權力擴張到極大。人民委員會之委員名單事實上由共產黨提出，則全俄中央執行委員會僅形式上與以通過。人民委員會所提出的具體方案，均由共產黨之中央執行委員裁決，而蘇俄對內對外的大政方針，不待說也是由共產黨中央執行委員會決定的，由此可知人民委員會祇在執行共產黨之決議而已。

第十一章 司法機關

各國司法機關的組織均與行政機關及立法機關不同，行政機關的最高權力大半置諸單個人的手中，立法機關之權限操諸若干議員，且許多國家的議會包括於上下兩院。至於司法機關的權力，既不操諸單個人，亦不屬於一羣人，乃由幾位法官組織的法庭行使之。在英美兩國除上訴法庭外，一般的法庭有一個法官，但在德法各國，一般的法庭有數位法官；再則英美兩國行循環法庭制，即法官循環各地接受案件，以免去訴訟當事人遠至他鄉尋找法庭之煩苦，而歐洲大陸各國的法庭卻設立在一定的地方，當事人必須前往起訴。至於法庭的系統，除意大利外，皆僅有一個最高法院，其

次多就政治區劃的大小及繁庶，在各地設立高級法庭，地方法庭以至初級法庭，吾國即採取此四級制度，而當事人如由初級法庭控告，於不服判決時可上訴於地方法庭以至高等法庭，如由地方法庭起訴時，可上訴於高等法庭以至最高法院，此即所謂「四級三審」制。

法庭的主要職權在依據法律的規定判決人民之糾紛，糾紛之性質不同，例如殺人放火搶劫竊盜等，屬於刑事的範圍，爭分遺產，侵佔權利等，屬於民事的範圍。至於糾紛案件之如何裁判，則不外稽核事實，應用法律條文，於條文紀載不詳時，依照公理正義與以解釋等。除裁判法律案件外，防止犯法舉動之發生，處理非訟事件——例如頒發各種令狀，任命監護人，執行遺囑等，亦為法庭之重要職責。在英美兩國有所謂「判例法」，即以前之「判決」可引為以後之同類案件的成例，而且具有法律的效力，是不啻司法機關並有立法之權能也。

在英美兩國及英殖民地以至南美各共和國，人民與政府官吏發生法律案件時，同等的受法庭的裁判，所以英國一位法學家戴雪氏（Mr. Dicey）曾言「上自國務總理，下至警察稅丁，假若作奸犯科，與人民同等的受法律制裁」。實際上有許多犯法的官吏受法庭的刑罰，或因處理公務時逾越職權，由法庭判令擔負賠償。非但一般的政府官吏如此，就是海陸空軍的軍人於犯法時，亦同受法庭的裁判，雖然軍人的地位困難，有時他違背一項軍令可以由軍事法庭處以槍決，倘服從這項軍令而普通法庭須處以絞刑，但是一方面人民的權利絕對不應保護不周，他方面立法機關所定的法律亦絕不致如此其粗略，所以全國上下一致受法律的保護與裁判，是毫無問題的。

歐洲大陸各國的行政官吏於執行公務之時，如與人民或與其他官吏發生糾紛，他們不受普通法庭的裁判，而受行政法院之裁判，行政法院所依據的法律為行政法。此種制度，專為政府官吏之地位及其執行職務之保障着想未始不合理，不過對於一般人

民的權利，未能十分顧慮及之耳。

國家的主要目的就在保護人民的權利，一國如無立法機關，尙可遵奉習慣，依據成例，對於國家的安全及人民的福利不致發生很大的影響，然則司法機關如付闕如，必至是非不彰，綱紀蕩然，人民關係勢必陷於野蠻擾亂，此時所謂國家者僅具空名而已。司法機關之重要，由此可見一斑。司法之要義即在不偏不倚的應用法律以裁決案件，法官在審判案件時惟法律是問，既不受行政機關之干涉，亦不受立法機關的指使，惟有法律是法官的依據，是法官的護符，法律是對的抑錯的，合乎正義的抑違背正義的，均非法官職權以內應問的事情，而他的職務在於應用現行的法律。然則如何可以使司法獨立而不受任何政治勢力的影響？第一是法官任期的保障，姑無論法官之任命權屬於立法機關或行政機關，抑由人民選舉，他的官職總是終身保全，祇非被彈劾，便不受褫奪官職的處分。第二是薪俸的優厚，可以減低利誘受賄的弊端。由前一

項保障法官可以避免政治勢力的操縱，由後一項保障法官可以保持品節之清高，故司法獨立實非空談也。

第十二章 選舉團體

人民之選舉權能，實爲代議制度之基礎，凡立憲國家之國會議員，行政官吏，以至少數國家之法官，均是直接間接由選民票選出來的，所以國家如何組織，職權歸誰行使，是由選民決定的。而且近代民主國家的趨勢，已使選民團的權能日行擴張，而有形成政治機關的傾向。

所謂選民不必包括全體公民，凡國家之單個份子，無論其爲男性女性，祇是受國家保護而對國家忠實者均爲公民，至於選民乃由各國「選舉法」所規定之具有投票選舉之資格的公民。證諸各國的史乘，人民的選舉權日爲演進；由有限制的進爲普遍

的，由不平等的進爲平等的，由間接的進爲直接的。關於宗教的，經濟的，種族的，性別的種種限制，大抵一項一項的消滅下去，截至現在公民選舉權的限制已屬無幾，然在十九世紀初期，甚至於美法等國依然還有許多項重要的限制。

總括選舉之限制大致爲財產，教育，年齡，及性別四項，例如法國截至一八一四年人民之年至三十歲而負擔三百佛郎之國稅者方有選民資格，經過一八三零年革命之後，財產的限制由納稅三百佛郎減爲二百佛郎，年齡由三十歲減爲二十五歲。直接普遍選舉之運動開始於一八四零年，告成於一八四八年，第二次共和之憲法明白規定凡年滿二十一歲之法國人民，不問其有無財產，祇是享有公權，卽屬選民。此項普選制經過第二帝國及第三共和，而至今存在。教育的限制，以人民之無讀書識字能力者，斷難行使參政權，例如意大利截至一九一二年尙未賦予不讀書識字者以選舉權。不過近代各國普及教育的結果，已使此種限制自然的消滅。女子參政運動在歐美各國開始

極早，但至歐戰以後始漸漸實現，歐戰期間女子效勞特多，她們在政府之中，軍機製造廠中，以及其他各機關場所，統去負擔工作，以替代男子投往前線實地作戰，因此獲得大多數人的同情，認為女子之應當享有平等參政權是合乎正義的，歐戰結束以後歐美各國相繼擴張選權於婦女，英國於一九一八年通過「人民法案」賦全國婦女之年齡已達三十歲，而其本人或其丈夫已登記為地方政府之選民者以選舉國會議員（下院議員）之權利，十年以後（即一九二八年）年齡的條件降為二十一歲，男性亦然。美國一九一九年之憲法修正案亦准許婦女對於地方，各州及國家之選權與男子均立於平等的地位。

選舉團體之構成，有以政治區劃為依據者，例如以省，縣，村，市為選舉團體，此之謂地域代表制，現時大多數國家的選舉制度，率採取地域代表制。其他為以職業之區別為依據者，例如以勞工組合，商人組合，教育團體，律師公會，醫師公會，新

聞記者團等爲選舉團體，此之謂職業代表制。職業代表制雖僅發生於近二十餘年，然其勢力頗大，一因職業代表制比較適合於現代及將來社會組織之形狀，二因立法事項因文化進步日趨複雜，欲使各種專門人才得能參預立法事務，不得不求諸職業代表制，三就是消極的對於文化程度落伍，教育不普及的國家，亦以採取職業代表制較能選出適當人材以擔當立法或行政的職權。

各國之選舉程序多採祕密投票制，例如英國自一八七二年廢止言詞投票法并代以無記名投票法，使選民於選舉票上僅書被選舉者之姓名而不署本人之姓名，此乃祕密投票制之簡易方法，而現行的方法，係於選民蒞場選舉之時授以選舉票，票上列舉候補當選人之姓名，選舉人持此入一獨室，於所欲選之人名以上畫一符號，即退出獨室將票擲入投票櫃中，此種方法較前更爲周密，則法美等國所採用之祕密投票制亦極精細。投票祕密所以保持選民投票之獨立與自由，而免除賄賂恫嚇等情事之發生。雖然

防範如此周匝，但是選舉舞弊事件，仍然常常發生，故各國於選舉程序採取祕密制投票制外，率於法律之中明定選舉舞弊者所應受之懲罰及選舉訴訟案件之如何處理。

附錄

一個簡單的參考書目

S. Leachek: Elements of Political Sciences.

J. W. Garner: Political Science and Government. 商務印書館已有譯本，正在排印中。

Gettell: Readings in Political Science.

以上三書是國內各學校所最通用的，商務印書館代售。

Sir Frederick Pollock: History of the Science of Politics.

- W. Wilson: The State.
- J. W. Garner: Introduction to Political Science.
- J. R. Seeley: Introduction to Political Science.
- W. W. Willoughby: The Nature of the State.
- J. J. Ranssean: Social Contract. 商務印書館有選註本出版
- E. A. Freeman: Comparative Politics.
- J. H. Laski: Studies in the Problem of Sovereignty.
- J. H. Laski: Grammar of Politics. 商務印書館有譯本出版
- J. K. Bluntschli: Theory of the State.
- T. Wooksey: Political Science.
- J. F. Williams: The Reform of Political Representation.

M. Ostrogorski: Democracy and the Organization of Political Parties.

F. A. Ogg: The Governments of Europe.

H. Sidgwick: Elements of Politics.

J. Bryce: Modern Democracy. 商務印書館有譯本出版

Aristotle: The Politics. 商務印書館有選註出版

J. W. Burgess: Political Science and Comparative Constitutional Law. 商務印

書館有譯本出版

Plato: The Republic. 商務印書館有譯本出版

高一涵編 政治學綱要 神州國光社出版

張慰慈編 政治學大綱 商務印書館出版

張慰慈編 政治學概論 商務印書館出版