

一之書叢學法

理原學治政

著 芳 敬 鄒

社 譯 編 學 法 海 上

行 發 局 書 記 新 堂 文 會

書 叢 學 法

理 原 學 治 政

著 芳 敬 鄒

中華民國二十六年一月三版

有
著
作
權

總發行所
分發行所

上海
河南路
三馬路
北首
琉璃廠
交通路
南陽街
永漢北
路

會文堂新記書局
會文堂新記書局

著
作
人
發
行
人
印
刷
所

鄒敬芳
上海法學編譯社
徐寶魯
上海河南路三二五號
會文堂新記書局
上海河南路三二五號

政治學原理

全書
一册

實價國幣一元二角

外埠
加郵費

政治學原理目錄

緒論

- 一 社會現象學的政治學……………一
- 二 政治現象的本質……………五
- 三 政治學的由來與現狀……………七
- 四 政治各學科與政治學的關係……………二〇

第一編 國家

- 第一章 國家的意義和本質……………二九
- 第一節 緒言……………二九

目錄

第二節 社會學的國家觀	三二一
第三節 國家的本質	三五
第二章 國家的成立	七四
第一節 關於國家的成立底學說	七四
第二節 國家成立的歷程	九七
第三章 國家存在的理由	一〇四
第一節 題前的說明	一〇四
第二節 各派學者對於國家的態度	一〇六
第二編 政制	
第四章 政府	一二六
第一節 政治的統制與政府	一二六

第二節	政府的分類	一三八
第三節	政府的目的	一四九
第五章	憲法	一五四
第一節	政治統制與憲法	一五四
第二節	憲法的分類	一五九
第三節	憲法的內容	一六七
第四節	憲法的將來	一七六
第六章	公民團體	一八三
第一節	選舉權	一八三
第二節	直接立法權	二〇三
第三節	直接罷免權	二一三
第七章	議會制度	二一七

政治學原理

四

第一節	議會的本質與其發達歷程	二一七
第二節	議會的組織	二二八
第三節	議會的職權	二四〇
第四節	對於議會制度的修正	二四七
第八章	行政機關	二五八
第一節	緒言	二五九
第二節	行政機關的組織	二六〇
爲三節	行政機關的職權	二八三

政治學原理

鄒敬芳著

緒論

一 社會現象學的政治學

凡選取一定的資料或事實，用思維來統一的闡明，即是科學的任務，業已闡明了的認識，即具備科學的資格。這樣，便有不從一定的立場而出發展望和思維的目的，目的即是價值。再因為達到這個目的或是獲得價值，便一定要有做意思行爲之標準的手段或方法，有方法，然後纔能達到目的。至於在這個意思上面出發的目的，是從一定的立場而設定的，這個立場，決不是嚮壁虛構，是爲一定的存在或境遇所規律，從這個立場立發而認識的。科學，價值，手段，固然是有完全不相容的別種觀念，然而其間却有不可分離的關係。稍稍明

瞭了這個關係，然後再來說明政治學的認識。

大凡認識，要從一定的觀點出發，纔祇可能。至關於自然現象的認識，固然是將人類對於自然的交涉作爲一個客觀現象，方纔可能，可是，實際上將價值的交涉包含在不知不覺之中，也在所不免。試舉一兩個例：比如天文氣象的研究，比如物理化學的純理研究，其目的，是爲研究而研究，以爲決沒有滲有絲毫功利之間於其間；然在實際上，在研究的目的當中，不，在企圖研究的意思當中，便已經潛伏着追求價值的慾念，有許多時地，是不能否定的。故此，科學的發生和發達，祇有將價值放在前面，纔祇可能。

這樣說來，凡闡明因果關係。普遍地發現妥當原理之科學的認識，大抵純粹是客觀的存在。若就這一點來說，那末，在所謂社會現象的認識方面，也不應當有別種的認識。所謂社會現象，即是廣義的自然現象。所謂國家，所謂世界，所謂階級，所謂羣衆，雖然各有各的名稱，可是，在基本方面，則爲人類之集團的表現。即令充分具備神性，然而，究竟還是生物本能的表現，不過是具有最高之認識力和價值力及實行之生物羣的行動而已。所以，過

於尊重人事，將社會現象完全和自然現象分開，弄成全無關係，不能不說是誤了認識的方
向，現在的情況，就是關於社會現象的認識，大概也是離開形而上的，宗教的認識之迷妄時
代，而是應當把握科學的認識之必要時代；若這樣設想，那末，人事現象，即令由於其智能
而生的多態性和複雜性及變化性，以致和其他一切生物，特別不同，然在廣義上，也可以認
作自然現象，於是，我們纔能夠確信關於一切的現象，有統一的認識之可能；於是，纔能夠
得到社會現象之統一的知識；同時，就是在社會現象之變異性或特殊性上，也纔祇能夠感覺
興味。

就是在認識政治現象的時節，也不能夠將牠和其他人事社會的一切現象分開，完全以爲
牠是另自一個現象。這事若是從人類的作爲這一點來說，那末，就是在各個人之心理的生理
的性質上，大抵也是有關係的。再政治的內容，在受時與地之社會經濟制度的制裁爲限以
內，則又不能不用社會科學一般的原理來思維。政治固然具有獨自特有的性質，然究不能不
認爲是社會現象之一；即是政治不能夠離開其他現象而存在，認爲和其他現象，實有不可

分離的關係。政治現象因為是各社會集權之間維持政權，獲得鬥爭以及隨着發生底社會的支配及經營歷程，若在歷史的方面觀察，那末，各時代的社會都是按照其進化的程度，而表現為具有特色的政治；比如在原始共產社會，則表現為社會共同體的政治，在軍國社會，則表現為會長及軍事首長的政治，在封建社會，則表現為封建領主及貴族的政治，在產業社會，則表現從產業本位而出發底新興資產階級政治（即普通一般所謂德謨克拉西）。而各社會的政治，所以各自有其特色的緣故，便是因為其社會的支配者，有支配的權力，這種支配的權力，表面是武力，而其背後，則為資本力所控制。至其支配的權力關係，對於社會生活各方面，是將適應於其權力的維持與發展之生活方式，道德，教育等等，化而為制度，其關係是至為複雜的。因此，政治的認識，是不能不就各社會國家來企圖，終久在有一定發達歷程的社會以內一般社會生活認識中間，來捕捉政治的本質，所以我說政治學，是社會現象學之一，即是說，政治學是以社會現象的一方面——政治現象為認識對象的科學。

二 政治現象的本質

政治學的認識對象——政治現象，是經驗的實在底社會現象之一方面，因此，政治現象，是只有由於經驗的事實底認識，而後纔可以獲得。在經驗的事實之世界方面，被人稱呼做政治現象的，是有種種然使社會現象成爲政治現象之性質的，即爲政治現象的本質。故此，我們由於先將政治現象之本質決定以後，然後纔能夠將政治現象和其他社會現象區別。然則所謂政治現象的本質是甚麼？求解釋政治現象的本質的途徑是怎樣？這大抵是要在經驗的事實方面，在常識方面，在學說方面，將所謂政治現象分析綜合，然後再徵之經驗的事實，以求政治現象的本質。政治現象的本質如果決定，那末，政治現象便成爲政治現象單獨的領域，然後以政治現象爲研究對象的政治學，也纔使之有成爲科學的可能。

所謂社會現象的一方面底政治現象，到底是甚麼？據我們日常經驗所得到的，所謂政治現象，即是政府現象，所謂以一個政府存在爲中心的現象，即是政治現象。而現代政治現象

方面，政府的原動力，是政黨，因此，現代政治現象，主要是政黨現象，所以，現代政治現象，大抵可以說是以政黨現象爲中心。

然則政府現象及政黨現象的特質是甚麼？如果這個特色沒有決定，那末，政治現象，也是不能夠下定義的。依照我們日常的經驗，所謂政府的特質，可以認爲是一社會之強力的支配經營，即是將政府現象和其餘的各種現象，在經驗比較的時候，一社會之「強力的支配經營」，即是政府現象之特質的要素。再政黨現象的特質，即是在各社會集團之間的「政權維持，獲得鬥爭」，這即是在社會以內的某一部分人，想來支配其餘的人們。而現代政府現象，因爲在大體上，是政黨現象，所以，其特質，便可以說是：「在一個社會以內的某一部分人，強制的支配其餘的人們，以經營兩下共同的各種問題。同時，政治現象，即是政府現象，」因此，現代政府現象的特質，即是現代政治現象的特質。

這個特質，是作爲將現代政治現象和其餘的各種社會現象區別的標準，凡合乎這個標準的，都可以認爲是政治現象。至現代政治現象，因爲是有「政權維持，獲得鬥爭歷程」，所

以下現代政治現象的定義如下：

『現代政治現象，是在各社會集團之間政權維持，獲得鬥爭，以及隨着此事而發生底社會的支配，經營過程』。

三 政治學的由來與現狀

中國的思想家，其直覺的知覺之尖銳，實不得比西洋的思想家差，甚至要比牠們強些，然在由於不屈不撓的努力，精密組織的逐步築成理論以達到真理這一點來說，中國的思想家，實不及西洋的思想家，這是平心靜氣來說，而且是純客觀的來說，除了梁啓超那一夥人以外。或許大家都是承認的。中國的思想，關於哲學方面的居多，關於科學方面的，則直等鳳毛麟角。關於政治思想，在中國固然老早就已經有了，然而政治學則先在西洋發生，這誰也不能否認的。

在整齊精緻的藝術上，在組織整然的學術上，放光怪陸離的色彩，而被謳歌爲歐美文化

之源泉的希臘方面，開燦爛文化之花的時候，在雅典方面，便有亞里斯多德 (Aristoteles 384-322 B. C.) 其人，繼承柏拉圖 (Platon 427-343 B. C.) 的衣鉢，基於歷史的事實，返於經驗的研究，將其歷年的蘊蓄——所謂 *Politike episteme*，公諸於世，這即是現今的政治學底源泉。他所謂 *Politike* 的研究，即是國家方面生活原理的研究，然而當時一般有識之士，是不將國家和全體社會分開，而這種 *Politike*，固然是普遍的研究社會生活原理，然其研究的重心，則側重政治。在柏拉圖，亞里斯多德 等人，以為政治是基於真理，而應當為各個人之真福祉而施行，政治學則為研究各個人經營社會生活纔能實現的人們之合理的活動底知識，政治術和政治學，是不分開的，牠們所謂 *Politike*，是政治術，同時也就是政治學。

自彈丸葺爾的小國希臘，戰勝龐大的波斯以後，於是一般希臘人，便越發堅其自信，感覺權勢富貴的價值，而優越慾頂強的青年們，對於富貴權勢的憧憬，便越發熾烈，可是，雖戀戀於富貴權勢，却沒有在政界雄飛，於是政治熱便愈高。而當時的制度，又極不合理，於是有識之士，起來對於歷來的社會關係，下嚴正的價值判斷，努力從事合理的改造社會關係

的傾向很強，政治問題，便越發使有識之士感覺興趣。在這時節便有所謂 *Sophistes* 一派，起來應用歷來許多蕪雜的學藝，而教以獲得政權的方法，蘇格臘底 (*Sokrates* 470-399 B.C.) 在這時候雖然是收自己的教義和 *Sophistes* 的說法，嚴格的分開，然而蘇氏總被人算作是 *Sophistes* 派的一個人。從此以後，希臘的思想界，固然潛心研究自然界，然文化現象的研究，也勃興了。當時在希臘方面，特別是在雅典方面，因為言論的力量很強，於是大家以為要掌握政權，便不能不擅長辯論，*Sophistes* 便傾全力來教授修詞法 (*Rhetorike*)。這一派雖然是教授雄飛政界的祕法，逞其詭辯以取勝於一時，基於其近視眼的政治觀，對於一般青年們，施以錯誤的政治教育，可是，在這一輩子當中，也有像皮達高納斯 (*Protagoras* 500-430 B.C.) 等這一流的有識之士，對於社會現象所研究的功績，是不可漠滅的，蘇格臘底 這一派，將 *Sophistes* 這一部分人底錯誤的社會觀，加以痛切的攻擊，申明政治不應當為一部分人的私利而行，應當為社會一般的福祉而行，他以為政治學或政治術，是為靈魂（精神）的最高善而存在的真術，修詞法則為不顧慮最高善底偽術，不過是真術的政治學或政治術之一部分的

陰影而已；這是柏拉圖在他所著的理想國中間，所轉述的蘇格納底之主張。

同時，柏拉圖在理想國中間的「政治家」這一篇上面，又試行將知識或學術分類，說明政治學或政治術在知識體系上的地位。他將學術分爲純認識的和實踐的，再將純認識的分爲判斷的和命令的兩種，再將命令的分爲最高自律命令的和他律命令的兩種，政治學即是最高自律命令的學或術。本來判斷人們某種應學或是不學不學的學或術，其位置是應當在被學的學或術之上、決定應當說服與否的學或術，其位置是應當在得以說服的學或術之上；而教大眾以得以說服的，即爲修詞法。我們對於統御雄辯說服的術，便應當有一種決定力；而給予這種決定力量的，即是政治學。亞里斯多德關於政治學的性質，也加以同樣的說明。

以上所說，即是現在政治學的淵源。本來他們兩人的這種研究，完全是唯心的研究，至於經過甚麼樣曲折，而成爲現今的政治學，這是要讓政治學史或是政治思想史這一類的科學去說明，本書不能越俎代庖。本書只將政治學的起源和現代的政治學比較，以說明政治學的現狀。現在關於政治學的性質，稍稍就古今不同的地方，加以說明於左：

(一)柏拉圖和亞里斯多德，以為真正政治，是應當基於真理而為社會的真正福祉以施行，真正的政治家施行政治，是施行真術的政治，而將政治學實現，政治學和政治術，是沒有區別，完全是一種理想的政治觀。然而，現今的政治學者，則將政治和政治學區別。在常識方面着想，以為政治是巧妙的政治之術，術和學，結果是相同的，因此，以為政治，政治術，政治學，或許是相同的。然在科學方面設想，則術(Kunst, art)，技術(Technios, Techni)，科學，則各不相同。兩下有密切關係的地方，即是術是某種科學的應用，而不是科學。如果某人想學政治學，於是，便將關於一定政治之組織的概括的知識，從事學習，以此為基礎，而在一定的時候，一定的社會，施行政治，然而這不過是政治學的應用而已，決不是政治學。現今普通一般以為政治學是科學之一種。而不是政治哲學，實則政治上的價值判斷，多少是帶有政治哲學的趣味，而不是政治，這是一個極難的問題，不是在這裏所能夠解釋清楚的。只是，現今的一般政治學者，是將政治(Politik Als Tätigkeit)和政治學(Politik Als Lehre, Politik Als Wissenschaft)區分；政治學是經驗科學之一，在將經驗的方面從古

迄今在人類社會所實現的經驗事實底政治現象，概括的觀察，政治學和作政治學研究對象的政治現象（政治不同），政治學縱然就是政治哲學，而却不是政治。關於政治和政治學的區別，政治學者固然也有種種的說明（註一），然在這裏爲篇幅所限，祇好從略。

（二）古代希臘的政治學，是和倫理學沒有區別，在政治學上，關於政治上的可否，是和道德上的善惡，沒有區別，然在現在，則有許多學者，是明白將政治學和倫理學的界限，劃分清楚，將政治上的可否和倫理上的善惡，明確地區別。

古代希臘的國家，地狹人稠，規模很小，國家的公民，較之今日小市鎮的市民，尤爲親切，故此，就是當時有識之士，也將全體社會和國家，混爲一談，他們以爲國家的生活，在某種義意上，即是切磋琢磨的生活，國家是一個大教育機關，因之，政治和道德，實有不可分離的關係。到亞里斯多德的手裏，雖然曾經把倫理學和政治學分開，然而，他以爲倫理學是政治學的一部，倫理學是論述關於各個人的人們底最高善之研究，而政治學則爲論述關於國家構成員（實則爲經營社會生活的人們）的人們底最高善之研究，這兩門科學，是一而二，

二而一的科學。到了馬基維利 (Niccolo Machiavelli. 1469-1527 A.D.) 的手裏，纔將政治論和倫理論明確地分開。他的政治論，是爲想維持權力的支配者來研究政治，他的論法，是爲政治上的利害之故，到某種程度爲止，是可以將道德拋棄不管的，雖然可以說是馬基維利主義，即是權謀術數主義，然而，他將政治論和倫理論分開，在政治學史上，他是有不朽的功績。雖在現今，也有少數的學者，以爲倫理和政治是有密切關係，不將政治論和倫理論分開，實則現今多數學者，是將倫理學和政治學分開，決不含混的。

政治即是勢力這一句話，確是一句大可玩味的話。政治上的可否，是由於其周圍情況，充分實現目的觀善惡問題，並不是倫理上的善惡問題。凡各種事態，由於主持政治的人的，在一定的時候，在一定的地方，發號施令，使被治者服從的時候，即是所謂勢力；而這種命令，不是倫理上的當爲。在政治上佔上風的事體，是和倫理上居優位的事體有別，政治上的命令，並不是倫理上的軌範。因此，政治學固然能夠解作政治哲學，政治學是說明在政治上不能不做的事體，然却和倫理學不同，而且既然將政治學認做經驗科學之一，那末，說明

一般政治現象的政治學，和倫理學截然分開，這是極明白的，

(二)古代希臘的政治學，是研究關於社會生活的原理，將重心放在國家的政治現象底研究，然而，現今的政治學，則大抵是研究現象之一種的政治現象（簡直還可以說是國家現象）的科學。

在柏拉圖和亞里斯多德等的時代，有許多有識之士，也和現今許多社會學者所主張的一樣：不將全體社會和國家，明確地區別，以為政治學是國家方面的善之研究，是國家生活的原理之研究，這即是說與其是現今學者所謂國家生活的原理之研究，就毋甯是廣義的社會生活的原理之研究，不過只將重心放在國家現象的研究方面而已。

然而，現今的英美學者，固然也有將政治學作為廣義的解釋，但是普通一般人，却以為政治學不是關於社會現象全體的研究，認為是關於社會現象之一種的國家現象底研究。因此，若從研究對象上來說明政治學，那末，政治學的範圍，便是有限的。

關於研究對象，就是在現今，也還有各種問題。因此，先從研究對象這一點來觀察英美

各國的政治學 (Political Science, Science of Politics, Politicos) 和德奧各國的政治學 (Politik Als Wissenschaft, Politik)，然後再來將現今的政治學，作概括的觀察。

英美各國的政治學，據英美學者本身的說明，大概都是廣義的關於國家的研究。有人說：政治學是關於國家的研究，比如格特爾 (R. G. Gettell) 賈納 (J. W. Garner) 這一夥人，就是這樣說法；有人說：政治學是關於國家和統治機關或國家機關 (Government) 的研究，比如季克斯 (J. W. Jenks) 和紀爾克利 (R. N. Gilchrist) 這一夥子，就是這樣說法；有人則曖昧其詞，以為政治學說是關於國家的研究也好，說是關於統治機關的研究也好，比如紀爾克利 (見前) 和席納 (Sir J. R. Seeley) 這一夥子，就是這樣說法；再還有人以為政治學固然是關於統治的研究；然而，歸根結局，仍然要歸到國家的研究方面去，比如李亞可 (S. Leacock) 就是這樣說法。學者各人所說明的，雖然各不相同，然而，多數的英美政治學者，都是以為政治學是關於國家的研究底科學。既然這樣，所以英美的政治學者，往往把牠們的政治學 (Political Science) 和德奧的國家科學 (Staatswissenschaft) 看作是一樣的東西。

西，是毫不奇怪的，比如賈納就是取這種態度的一個人。大抵在英美法意等國。都是以爲政治學，是關於國家的科學。

至於德奧的政治學，不和英美的政治學一樣——是研究國家現象全體，只是研究國家現象之一的科學，因此，其研究現象，是有限定，比起英美的政治學來，實要精確些。據德奧的政治學者所說明的看來，都是明白指示政治是政治學的研究對象，比如柏倫智理 (J. C. Bluntschli)，粟夫勒 (Schaffle)，納耳遜 (L. Nelson)，梅葉 (G. org Von Mayr) 這一夥子，便都是這樣的說法。也有縱然沒有明說，却認政治學是以政治爲研究對象的，比如何贊德 (F. Holtzendorff)，賈林 (G. Jellinek) 這一夥子，便都是這樣的說法。

以上所說。大抵是以國界爲觀點來區別的，若詳細區分，現在政治學界上，實還有許多派別。現在試一一簡單說明於左：

(一)無政府主義的政治學說：這種政治學說的背後，有一種以平和互助爲主要原則的社會哲學做他的背景；他的理想是一種沒有強制權力的存在，只憑正義維持着的，自由協和的

無政府的社會；他對於政治的態度，是一種厭惡的態度；他的著名的主張者，是普魯東 (Proudhon)，克魯泡特金 (Kropotkin)，巴枯寧 (Bakunin) 等人。

(11) 社會學的政治學說：這種學說的社會背景，是根據實證的社會學而來的，以生存競爭天然淘汰為原則的社會哲學；他所主張的政治理想，是一種富有力量的政治；他對於政治的態度，是贊美和謳歌；他的著名的代表者是顧卜洛維慈 (Ludwig Gumplowicz)，拉攏賀復 (Gustav Ratzenhofer) 與本海馬 (Franz Oppenheimer) 等人。

(12) 個人的自由主義底政治學說，這種學說的背景，是一種以社會契約說為基礎的，完全以個人為本位的社會哲學；他所主張的政治理想，是一種以各個人皆為治者，同時又皆為被治者，那件事為內容的理想；他對於政治的態度，是將政治看成謀自由幸福的手段；他的著名的主張者是穆勒 (J. S. mill)，汲馥孫 (Jefferson) 等人。

(13) 社會主義的政治學說：他背景上的社會哲學，是一種主張辯證的歷史進化說的。認鬥爭和互助為生活原則的唯物哲學；他的理想也是一種沒有政治權力的社會，不過，他這種

理想和無政府主義者的理想不同，他不是以一種完全自由的，無組織的，小規模的社會爲目的，却是以一種有組織的大規模的，生產力非常發達的社會爲目的；他的著名的主張人是馬克斯 (Karl Marx)，恩格斯 (Engels)，列寧 (Lenin)。

(五)社會改良主義的政治學說：他的背景上的社會哲學是一種主張心物二元的進化學說，認定物質和道德兩種東西同是社會進化的原動力的社會哲學；他的政治理想，是一種站在互讓互助底原則上的，以階級協調爲內容的政治；他的著名的主張者是華格納 (Wagner) 粟穆勒 (Schmoller) 等人。

(六)社會民主主義的政治學說：他的內容，可以說和社會改良主義的政治學說，完全相同，不過，他具着一種出現在金融資本時代下面的新形式，並且他的主張者另有一些新的著名人物，如衛伯 (S. Webb)，格林 (Green)，麥克唐納 (Mac Donald) 等人罷了。

(七)國家主義的政治學說：他的背景上的社會哲學，完全是一種唯心論的社會哲學，一種以精神即道德爲社會成立並進步的唯一原因的社會哲學；他的政治理想，是一種以各個人

的人格都被埋沒在國家組織當中，各個人完全替國家絕對犧牲爲內容的理想；他認定政治和國家是必要的，神怪的，最高的道德；他的著名的主張者，是黑枯爾 (Hegel) 於斐希特 (Fichte)，華德 (Ward) 等人

(八)職業代表主義(多元主權說)的政治學說；他的背景上的社會哲學，是一種以唯物唯心的二元論爲內容的，認定協調互讓，社會連帶，社會服務，等等東西爲生活原則的社會哲學；他的理想是一種以職業團體代表生產方面，以國家代表消費方面，以這種東西所合成的社會爲內容的理想；他認定國家和政治是一種在特定範圍以內必須存在的東西；他的著名的主張者是柯爾 (Cole) 馬其物 (Mac Iver)，拉斯基 (Laski) 等人；法國的狄驥 (Duguit)，雖然主張着主權否認說，但是，從大體傾向說來，似乎也可以歸納在這種學說的主張人之中。

(九)軍國主義的政治學說；他的背景上的社會哲學；是一種力的哲學，是一種以弱者被強者征服那件事爲社會進化原則的哲學；他的政治理想，是一種弱肉強食，建築在弱者的犧牲上面的進步政治；他把國家看成神聖不可侵犯的東西，把政治看成人類特有的美點；他的

著名的主張人是托萊其克(Troitschko)。

(10)國際和平主義的政治學說；他的背景上的社會哲學，是一種認定互助和協調的道德爲生活原則的社會哲學；他的政治理想是一種以建設一個平和互助的國際政治社會爲內容的理想；他認定政治這種現象是必要的，同時也是有益的東西；他的著名的主張人還不多，如像巴恩日 (D.Burns) 或者可以算得是其中的一個。

以上所述各派，都是「持之有故，言之成理」，現在一般研究政治學的人們，大抵都是逃不出這十派學說的窠臼，正所謂「不入於楊，便入於墨」。至於這十派學說當中，究竟那一種最好，這是要憑客觀的環境去決定，決不能夠憑空臆斷的。

四 政治各學科與政治學的關係

根據以上各節所述，便可以知道政治學的認識對象，即是政治現象，因此，政治學即是將這種政治現象當做認識對象，而普遍化的研究考察底經驗科學。這個時地，我們是在狹義

方面所稱想的政治學，至於廣義方面的政治學，是於此之外，將個別化的政治現象，認為理想或價值的方案，都包含在普遍化的政治現象以內。前者的個別化的所觀察底事象，即是政治史；後者的認定政治為價值或理想底方案，即是政治哲學；再還有往往和政治學相含混的政策論或政策原論——這是以國家或國家機關，國民，為達到國家目的之故，而將應當採取的手段之選擇，來用科學的方法研究底一個科目。所謂政治學，所謂政治哲學，所謂政策論，都是研究政治現象，或是於政治現象有關係而研究考察底學問。我們現在為明瞭政治學和以上所述各學科的關係起見，特逐一說明於左：

一 政治學與政治史

政治學在以政治現象為其認識對象的獨有底領域這一點來看，便能夠和其他各種社會科學區別，然則，和同是以政治現象為其認識對象的政治史底區別，又是怎樣？在這兩科學問方面，其對象是沒有甚麼差別，只是在同一見地而選擇的事象之上，却有差別，因此，使之成為各不相同的學科。所謂各不相同的方法，即是普遍化的方法和個別化的方法；而方法的

差別，因為是由於認識的目的底差別而受限制，所以以普遍的法則底發見和個別的事象底記述為條件，而成立各不相同的方法。

這樣說來，政治學和政治史，一個是普遍化的科學，一個是個別化的科學，一個是法則發見學，一個是個性記述學，是互相對立，而這兩下所處辦的政治概念，也是完全相等。這兩門學問，是各有各的範圍，各有各的方法，研究這兩門學問，既無所謂主從，也無所謂先後，彼此是互相輝映的。

一一 政治學和政治哲學

將實在當做價值或理想的方案，即是哲學的方法；科學則務必要將實在來研究考察。據胥麥爾 (Simmel) 說：社會科學是和兩個哲學領域相關聯的，即：(一)，對於各個的研究，是包括其條件，其根本概念，其豫想在領域以內；這等條件，根本概念及豫想，不能夠由於各個研究來解決，何以故？因為這等東西，是各個研究的根基。(二)，這各個研究，是能引導到完成和綜合的關係方面來。第一的領域，是和特殊領域相對照的認識論，第二的領域，

是形而上學（參照 Simmel: Grundfragen der Soziologie, 2. Aufl, 1920, S, 38）。這個理論，也可以拿來論政治學。在政治學的認識論方面，即是討論政治學上的條件，其根本概念，其豫想，是怎樣構成，何以有妥當性等等，故此，若從他一方面說，即是考察科學的政治學底價值。在政治學的形而上學方面，即是綜合政治學一面的知識，而考察政治的意義如何，政治的理想如何。政治學的認識論和形而上學相結合，便構成所謂政治哲學。因此，政治哲學是研究政治理想的學問，決不能含有經驗科學的分子在這中間，所以，應當將牠歸到哲學的特殊部門以內，一定是要和經驗科學的政治學，嚴密區別。

三 政治學和政策論或政策原論

政治學和政策論，歐文的字義，都是叫做 *Politik*，為恐怕發生錯誤起見，特地來說明一下。

所謂政策論，是研究對於某種目的或理想的手段，其範圍，是在考究從社會或國家的現存狀態出發而可以到達人類理想的手段。可是，人類理想和現有狀態之間，是相距很遠，故

此，在這時節選擇手段的時候，是一定要實現的可能性最大，而努力又要最小。從這點看來，在政策論上選擇最適宜的手段，是要由政治學的知識來構住現實社會狀況的大勢纔行。然而，政治學和政策論，決不是一個科學，兩下是應當嚴格區別的。加以政治學的對象，只是社會行爲中間之政治的事體，而政策論，則不但一定要政治學的知識，而且一定要其他許多社會科學知識。所以，若從這一點來說，那末，政策論不但依賴於政治學，而且依賴於其他許多社會科學。若就政治學方面來說，那末，政治學便是政策論之主要科學的基礎，而其他許多社會科學，則同時又是政策論之科學的基礎。

以我想來：政治學是以政治現象爲認識對象來明瞭其本質，而以發見法則爲目的底經驗科學，至若政策論或政策原論，則沒有這樣獨有的對象，只是從最初起，即設定人類的理想，而選擇達到這種理想的手段，故此，政策論不是科學。是一個技術。這種手段的選擇，固然是要憑社會科學的知識，來從各方面觀察社會之現有狀況，因此之故，牠沒有獨特的領域，結果，政策論的研究，便歸着到理想世界的研究。以研究理想爲對象的，是哲學的方法，

故此，政策論的研究方法，便一定要用哲學的方法；反是，政治學則為處理經驗的實在底學問，因此，政治學是經驗科學。政治哲學，則為哲學的特殊部門。

綜合以上所述，科學的政治學，是普遍化的，實在科學的，研究其獨有領域之經驗的實在底政治現象，而因此以發見政治現象的法則性為任務。

本章參攷書

- H. Rickert, *Der Gegenstand der Erkenntnis*. 5 Aufl. 1921
- H. Rickert, *Kulturwissenschaft und Naturwissenschaft* 4. Aufl. 1921
- W. Wundt, *Logik*. 3. Aufl
- Windelband, *Geschichte und Naturwissenschaft, Präludien*, II, 2 Aufl, 1911
- Max Weber, *Gismmelte Aufsätze Zur Wissenschaft*, 1922. Kap. 4.5.
- E. Durkheim, *Die Methode der Soziologie*, deutsch, 1908, S43, 171
- H. Spencer, *Principles of Scnology*, Vol. 1 pt. II. sec. 217

- A. Comte, *Positive Philosophy* Vol. II. pp. 70-91
- Lask, *Rechtsphilosophie*, *Gesammelten Schriften*. Bd. I. S. 311-15
- W, Sombart, *Ideale der Sozialpolitik*,
- Calter, *Einführung in die Politik*, 1927 S. 1, 15.
- Georg Von mayr, *Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften*. 1921 S. 51
- E. Barker, *The Study of Political Science and its Relation to Cognate Studies*. 1928 pp. 3, 40 ff.
- Getell, *Introduction to Political Science*, Revised edition, 1922 P.3.
- Garner, *Introduction to Political Science* 1910. p. 8, 14-15
- Jenks, *Principles of Politics*, 1916. P. 6
- Gilchrist, *Principle of Science*, 1923. P. 3-4.
- Leacock, *Elements of political Science*, new and enlarged edition 1921. P. 3-4.

Gettell, History of Political Thought.

田邊元著 科學概論二〇頁以下。

高橋清吾著 政治學概論 一六一—一七頁。

高橋清吾著 政治學的諸問題第五頁。

左右田喜一郎著：經濟哲學的諸問題第一編第二部參照

石原純著：自然科學概論

阿部賢一著 財政政策論第一章第二節

戶澤鐵彥著 政治學概論第一章

政治學研究——堀真琴著 科學的政治學

陳豹阮編 新政治學第一九八——二〇三頁

政治學原理

第一編 國家

第一章 國家的意義和本質

第一節 緒言

我開宗明義就已經說過了，政治學的研究對象，是政治現象；而政治現象之集中的形態，則為國家，因此，無論英美派的政治學者也好，無論德奧派的政治學者也好，無論資本主義的政治學者也好，無論社會主義的政治學者也好，都是集中精力來研究國家。儘管各個人對於國家所下的定義，或是對於國家的觀念，各不相同，然而劈頭先從國家研究起，這是任何人的政治學，都是一樣。我當然也先從國家着手研究。

國家是甚麼？後來在第三節上面闡明國家的本質底時候，自然是要詳細敘述，在這裏只

說：國家是具有經營一定機能的強制組織底社會，便已經夠了。然在這裏應當特別注意的，便是我在這裏所說的國家，是指歷史的一般國家，決不是所謂理想的國家和各特殊國家底意義。至於決定理想的國家爲何，是應當由國家哲學去研究，而政治學的國家論上，是不能越俎代庖的。政治學的國家論，專只研究歷史的國家，却不必研究理想的國家；故此，國家論是由歷史的，實證的，歸納的方法去推求，決不能由抽象的，演繹的方法去推求。

然則所謂歷史的國家是甚麼？簡單地說來，所謂歷史的國家，即是被制約在一定的時間以內底國家；詳細些說，所謂歷史的國家，既不是研究前歷史的動物社會底狀態和先史時代之原始人類種羣底狀態，也不是非歷史的社會主義者底國家觀。前者的研究，是動物學，人類學，考古學等等的範圍，後者的研究，是社會主義者，國家哲學者的職分。至被制約在一定的時間以內底國家，即是我在這裏所說的歷史的一般國家，因此，所謂國家論，決不是就特殊國家來研究，就是一般現象的國家來研究，也不單只拘囿於現代國家的範圍以內來觀察，是就歷史上面所有的國家，來實證的，歸納的研究；換一句話說，即是社會學的國家觀。

第二節 社會學的國家觀

社會學的國家論，能夠建設成爲一個學派的，是十九世紀後半期的事體，特別是孔德（August Comte）和斯賓塞（Herbert Spencer）等人在社會學上的貢獻，實有不少的影響。現在逐一約略敘述於左：

（一）孔德本是開拓用實證的研究社會現象底方法之先驅，在他所著的「實證哲學原理」（Cours de philosophie, 6 tomes. 1830-42）上面，曾說：人類的思考方法——學問，若發達到最高階段爲止，卽爲實證的。關於學問發達的階段，實有次列的三個階段：第一，神學的時代，在這個時代，關於自然的生成，是由超人類的，超自然的意思力，例如所謂神來說明；第二，形而上學的時代，在這個時代，是由非人格的，抽象的，論理的原理，或是原因，而用哲學的，抽象的說明；第三，卽爲實證的時代，在這個時代，關於社會現象的原理或原因，不是和形而上學的時代一樣，用不可知的要素來說明，是用經驗的，事實的，客觀的說

明。據孔德看來，最後的實證哲學，實在是人類知識之普遍的要素。

(二)承孔德之後，對於社會現象之社會學的說明，有很大之貢獻的，便是斯賓塞（一八〇三年）他將研究宇宙進化的理法，當做哲學的最後目的，而社會進化，也是作為上列的進化之一個階段來闡明。所謂社會有機體說——以社會當做個人之有機的結合底理論，實由他得到確實的基礎。他說：「若用模型的來說，那末，便和身體的發達，構成及機能，是和生物學的研究對象一樣，社會的發達，制度及其機能，是社會學的研究對象。」

(三)斯賓塞的社會學，是以生物學的方法為基礎，後來則又出來多少人，恰恰和他的方法遙相對，是專用心理學的方法，作為社會學的基礎，比如華德 (Lester Ward 1841-) 顧卜洛維慈 (Gumplovicz. 1838-1909)、奧本海馬 (Oppenheimer. 1864-)、達德 (Tarde. 1843-1904)、都克姆 (Durkheim. 1858-1916)、吉庭格 (Giddings) 等人，都是重要人物。華德受孔德和斯賓塞的影響，對於社會現象，試行實證的研究，然說明則取心理的方法，將意慾當做真實的社會力。都克姆以為社會現象，即是自然的事實，因此，研究社會現象的因果法則，是

應當依照自然法則，再對於社會的認識，而最基本的原理，則將社會的事物，和物質一體看待。顯卜洛維慈則將華德所承認了底心理的心法，更進一層，將社會現象完全當做心理現象，在利益鬥爭，集團本身的保存發展慾等等上面，去推求為社會集團結合而活動的心理作用。繼承顯卜洛維慈的利益鬥爭說，集團心理說之後的，則有拉槻賓福 (Ratzenhofer. 1842-1901)其人。至使顯氏所說，越發發展，且和馬克斯 (Karl Marx) 及殷格斯 (Engels) 的階級鬥爭說相結托的，即是與本海馬。奧本海馬在他所著的「國家論」上，曾經說道：「國家社會學，即是關於歷史的國家之理論的科學」(國家論第一見)。「所謂歷史的國家，是制約在一定的時間以內，不是前歷史的，或後歷史的國家，是人類在社會生活方面之事實的現象底國家」。他以為國家論的目的，是在「研究國家一般的解剖學，心理學，生理學，而明瞭國家之自然的生成與發達」(一五頁)。此外，法國的達德的模倣心理，都克姆的聯帶心理，吉庭格的同類意識心理學等等，都可以說是對於社會現象之心理學的考察，大有貢獻。

(四)於以上所述生物學的國家有機體說及心理學的國家論之外，再還有著眼在經濟的行

爲而闡明社會現象的本質，發見社會進化之理法的人——即是馬克斯及股格斯的唯物史觀的國家論。據他們說：人類社會的歷史，都是受自然的歷程底自然科學的規定，然社會進化的基礎，則實爲社會的生產力，這種觀察，完全是社會經濟的觀察。馬克斯在他所著的「經濟學批判」的序文上說道：「人類在其生活之社會的生產時節，便結成一定之必然的，離開他們的意思而獨立底關係——和他們的物質生產力互相呼應底各生產關係；這等關係的總和，即成爲社會之經濟的構造，法律的乃至政治的上部建築，是建造在這上面的，至一定之社會的形態，則和這事互相呼應底真實基礎之物質的生活底生產方法，以制約社會的，政治的及精神的一般生活行程。人類的意識，不是決定人類的存在，反是，却是人類之社會的存在，決定人類的意識。即是這個方法，務必要是社會的，經濟的，不是觀念的。『然而，社會之物質的生產力，在發達的某種階段上，和現在的生產關係，互相矛盾……於是社會革命的時代開始。經濟的基礎變化，於是其上部構造的全部，或者是迂緩地，或者是急激地，跟着發生變革』。即是社會的生產力，是社會構成的根本原因，全社會是隨着這種生產力的變化而

變革的。至理解這個變革，即是從物質的生活矛盾——社會的生產力和生產關係之間的現在衝突來說明時代的意識」。

綜合上而所說的看來，關於社會學的國家觀，或則是生物學的，或則是心理學的，或則是經濟學的，然其方法，則為實證的，即在社會學的方面，無論何時，都是相通的。至所謂實證的，即是前面所述事實的，客觀的之謂，是研究國家之事實的成立及發達，認識國家是甚麼？以此來構成國家的概念，換一句話說，即是闡明國家是怎樣的一個東西底存在事實，確立國家是依着甚麼原理而成立，而發達的法則，便是社會學的國家觀的任務，同時，也便是本章的目的。

我研究國家的態度，業已表明了，現在進而在下兩節來討論國家的本質。

第二節 國家的本質

本社會學的態度來研究歷史的國家底國家論的性質，以及作其對象之歷史象國家底論理

的意義，業已在前兩節說明了，現在我們更進而闡明歷史的國家之實質的意義或內容，以決定國家是甚麼。究竟國家是甚麼樣的一個東西？換一句話說，即是使國家成爲國家的本質是甚麼？我們在還沒有決定這個問題以前，想先將以前各位學者關於國家的本質所研究底學說，試行檢閱一番，然後再來說明國家的本質。

關於國家的本質，自古以來，便有許多學說，若舉其重要的學說，則爲下列三種：（一）道德說，（二）實力說，（三）有機體說。

（一）道德說 是將國家當做倫理的團體，或是當做道德的最高底發現形態，或是當做爲完成人類道德之故而有的制度，無論西洋也好，東洋也好，都是自古以來就有的學說。比如中國孔丘和孟軻的國家論，便是說：「以仁則有天下；以不仁則失天下。」君臣上下之間的倫理道德，即是使國家存在的緣由，因此，國家的本質，便是在這種倫理道德。在西洋方面，這種思想，是從柏拉圖和亞里斯多德的希臘哲學開始，據他們說，人類加入國家的團體之後，然後纔能成爲完全意義的人類，何以故？因爲人類能夠加入國家團體，然後總能夠充分

發揮人類的思想，正是所謂「國家是最高道德」底思想。

近世可以當做這種思想之代表者，則爲何福（Christian v. Wolf, 1676-1754），費西特（Johann Gottlieb Fichte, 1762-1814），黑格爾（Georg Wilhelm Friedrich Hegel, 1770-1831）等人。何福基於應當完成自己之最高道德的義務，而建設國家的義務，於以發生，是把國家當做道德的團體。費西特的思想，也和何福的思想相同，放棄法治國家的觀念，深入所謂文化國家的觀念，在他所著的「現代的大勢」（Die Grundzuge des gegenwärtigen Zeitalters, 1804）上面說：結果，人類由於結合國家以後，獲得文化，於是駕法律而上之；又在他所著的「法律大系」（Das system der Rechtslehre in vorlesungen, 1812）上面，將法律當做道德之必然要件，將國家當做可以確實保持自由的進化底一件東西。

關於倫理說，成爲近代首屈一指的人物，則爲黑格爾。在他所著的「法律哲學」（Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821）上面，將國家當做是倫理的觀念底實現，是客觀的精神之最高發展階段。所謂倫理，即是法和道德完全一致結合的軌範，所謂法，即是

意思之客觀的表現，所謂道德，即是自由之主觀的內在。而這兩下結合，於是成爲意思之自由底客觀的表現，國家纔暴露出來。所謂客觀的精神，即是自由意思之客觀的表現，是家族，市民社會等一切自由意思之客觀的表現，國家則爲最高的表現。在家族方面的根本軌範，即是孝敬，因此，在家族方面，法的發現少，而道德的發現多，其自由，是不完全的依存。至在市民的社會方面，是以個人的利益爲最後目的，法的發現多，道德的發現少，故此，其自由也是不完全，是個別的，將這等不完全的自由完成，使法和道德完全結合的，便是國家。

黑格爾以爲：國家之所以成特殊形態的特徵，便是在和社會區別。黑格爾以前的國家學說，關於國家和社會，是不會正確區別，只是承認國家是特別的社會形態，或是站在社會的上面，然到黑格爾的手裏，便把國家和社會完全分開，國家和社會，在本質上是不大相同，而原始社會在發展的某種階段上，不是推移到國家，却是國家和社會互相對立的。

要而言之，道德說是將國家認做是道德的發現，而其荒謬錯誤的地方，也是極易明瞭的

。何以故？因為國家本是政治的團體，不是道德的團體，而政治和道德，決不是同一的觀念。

(二)實力說 是將國家解做是強者對於弱者的支配形態底思想，和將權力認做是強者的實力底思想，互相關聯，有人把他喊做國家權力說，在西洋方面，希臘的蘇格蘭底時代底詭辯學派，便已經高唱國家是保護強者的利益底制度；近世則有斯賓諾薩(Spinoza. 1632-1677)其人出來，將法和權力，看做一樣，高唱國家是集合衆人權力的機關；再到第十九世紀的時候，瑞士的赫黎(Karl Ludwig von Haller 1768-1854)，是神權的權力說底代表者，他對於當時勃興的急進思想，極力反對，以為：強者支配弱者，是天然的法則，不能夠永久停止，而國家也是基於這個法則而生的事實。一到最近的時代，實力說則由下列四派來支持：(一)由顧卜洛維慈，拉禱賀福，奧本海馬所代表的所謂社會學的國家論者，(二)聖西門(St. Simon 1760-1825)，拉塞耳(La. Salle 1825-1864)，馬克斯，股格斯，列寧(Nicolei Lenin 1870-1924)等社會主義者，(三)蒲魯東(Pierre-Joseph Proudhon 1809-1865)，史梯納(Max

Stiner)、巴枯寧 (Bakunin)、克魯泡特金 (Peter Kropotkin) 等無政府之主義者，(四) 門嘉 (Anton menger) 的法的社會主義者。

顧卜洛維慈是把國家當做一個社會現象，國家是由於社會各要素之自然法則的活動而生，其發展是和社會活動一樣的，國家之本質的特徵，則為治者和被治者，支配者和被支配者，互相對立，因此，使國家成立之社會要素，也不是個人，也不是家族，實在是支配者和被支配者的集團。拉攏賀福也列舉勝利者和劣敗者兩種種族，當做國家的成立要素，這兩種種族，在國家以內，成為上下階級，互相對立；而這兩個階級的對立，是極不平等，一個階級是要求支配其他階級，而其他階級則絕對服從，而上層階級，因為使其支配確實，於是形成法制；故此，法制是由於不平等的對立而生，於是我們便一定希望樹立積極的社會倫理，緩和階級間的不平等（實證的倫理學三，〇四—三一—三八頁）。集顧卜洛維慈和拉攏賀福之大成的，則為奧本海馬；他說：「國家從其成立方面來看，固不消說，就是從其本質方面來看，在最初的存在歷程上，却是優勝的人羣來支配劣敗的人羣，而且對於內部的叛亂和外部的攻擊，是把防禦當做唯一

目的，因此，國家便是由前者來強迫後者的制度；至其支配的最後目的，則不外乎是優勝者在經濟方面榨取劣敗者而已（『國家論』一〇頁）。又在別的地方，說道：「國家在形式上，是由優勝者制服劣敗者之法的制度；在內容上，國家則為基於最少手段的原則，上層分子支配下層分子的關係，即是花少許的經費而得到許多收益之經濟的榨取（『政治學全集』第一卷『國家與社會』一二二頁）。

社會主義者的國家思想，也是和社會學的國家論者底思想相類似，他們固然同是主張國家的本質，是在實力，而其特徵，即是社會的階級對立關係，然而，社會主義者，特別是馬克斯派的科學社會主義者底國家觀，是將其根基放在所謂唯物史觀的名稱底歷史哲學上面。現在就他們關於國家的本質所論列的，稍稍加以考察，股格斯說：「國家絕不是從社會外部來向社會強制的一種力量，也不是和黑格爾所主張的一樣，是道德觀念底實現，是合理的形象及其實現；却是社會在一定發展階級段上的產物他是社會有了自己不能解決的矛盾，分裂為不可調和的對立而無力除去其對立的表示。此相與對立之經濟利益衝突的各階級，為使自

已及社會不破壞於無益的鬥爭，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，而使這些衝突不致超去秩序範圍之外的力量，就成爲必要了。這個由社會產生而起出於社會之上且逐漸與社會脫離的一種力量，便是「國家」。（「家族，私有財產及國家的起原」一七七——一七八頁）即是據馬克斯及殷格斯看來，那末，國家便是把基礎放在社會之一定發展階段的社會關係上面，至所謂社會之一定發展階段，即是階級的對立和衝突，而在這時節站在支配地位的階級，即是經濟的支配階級；所以，殷格斯說道：「通常國家是頂有力量之經濟的支配國家，而這個階級，因爲有國家，同時便成了政治上的支配階級，壓抑被凌虐的階級，獲得搾取的新手段」（「科學的社會主義」四八頁）。即是國家是階級矛盾之不能調和的產物，是一個階級（經濟的支配階級）壓抑其他階級的機構。而國家是在長流變的，「在古代則爲奴隸所有者的國家，在中世則爲封建貴族的國家，在現代則爲布爾喬亞的國家。」

無政府主義者的國家觀，在其目的上，固然是極力否言國家，然在認定現有的國家，都是建築在實力上面底不正常不平等的制度這一點，却和社會主義者相類似。蒲魯東以爲：人

類的共同生活方面，是有自然的秩序存在着，人類的交通，經濟的生產乃至一切商業的生活，已經按照其本體之一定基礎的合法性而發展，故此，沒有以強制權力為本質之國家秩序底必要。史梯納也認定強制的權力即是現存國家的本質，純粹站在個人主義的立場上面，排斥國家的強制，提倡個人的獨立自由。後來到了一八〇六年的時候，無政府主義的理論，便分為兩大方針：一個是由杜喀(Benjamin Tucker)、馬凱(John Henry machay)等所代表底個人主義的無政府主義，極力否定國家的強制，想使基於個人之自由合意的結合出現；其他一個是由巴枯甯和克魯泡特金等所代表底共產主義的無政府主義，在否定國家，描寫將來社會的這一點，差不多完全和共產主義相髣髴。

門嘉(1841-1906)本是倡法的社會主義底一個人，他在他所著的「新國家論」(Die neue Staatslehre 1922)這冊書上面，開宗明義便說：「歷來的法律秩序，結果，都是基於實力關係而發生，因此，常常是以犧牲一般民衆而增進少數實力者的利益為目的」(1頁)；把既存的國家叫做個人主義的國家，或是支配命令的國家，再或是實力國家；把將來應當樹立的國

家，叫做社會主義的國家，或是「勞動國民的國家」，再或是國民的勞動國家。

像上面所述的實力說，是和各種思想，互相關聯，而其結果，固然是備極紛歧——或是像赫黎一樣，成爲君主主義的論據，或是成爲社會主義的理論，或是成爲排斥國家的思想，然將國家的本質，看做是在求實力這一點，差不多是相通的。而實力說之對於歷史的貢獻，也就是在這一點。

(二)有機體說 所謂有機體這一個名詞，本是自然科學上的概念，由無數分子而成的全體，形成一個全體的生活體，而各分子和全體，雖然是互相關聯，然却各是各的，這便是有機體的觀念；至將這個觀念應用到國家上面的，便是現在這裏所說的有機體說。這種思想，從古以來，便已流行很廣，到了近代，在國家學說當中，則頂有勢力，由許多學者來支持這一說。據美國的郭嘉 (Coke) 說：近代的有機體說，大體分爲次列四類：(一)哲學的有機體說，(二)心理的有機體說，(三)生物學的有機體說，(四)社會的有機體說。

哲學的有機體說，是由費西特、黑格爾、席林 (Schelling)、顧羅 (Krause)、衛茲 (Waltz)

等人來做代表，把國家看做是理念之客觀的表現。把這樣表現出來的國家看做是個人自由完全之有機的發展，把國家看做是由於國民之有機結合底理念的，調和的東西，或是把國家看做是個人之倫理的有機的發展。

心理的有機體說，是將衛爾嘉 (Wolker) 和羅謨 (Rohmer) 等人的心理學說，史達爾 (Stahl) 和史泰因 (Stein) 以及紀爾克 (Otto Grlke) 等人的國家人格說，都包含在內。羅謨研究的基礎，是在人類精神的「基本力」，這種基本力量，分拆為十六個，八個分爲心，八個分爲情；一半是原動的，一半是被動的；一半向外，一半向內。而這等力量之繼續的統一，即是支配人類全體，——故此，人類的肉體，結果，認爲是精神的產物；而國家則爲「這種力量之統一最高的表現」。以致國家應當認爲是內在於人類的精神，其基礎乃至形態，便應當認爲是內在於個人的精神。(羅謨的「政黨論」參照)

紀爾克是從人類具有兩重資格——個人的資格和團體之一員的資格這一個見地出發，以爲：人類知道自己具有兩重資格的時候，便發生自覺，人類生存的目的，是將自己的生活

共同體，都包含在內，認定人類的生命和團體的生命相等，將他叫做團體人。因此，團體人便結合許多個人而成爲新的獨立生活體，超越個人的精神，意思，意識，而變成結合有機體之一般的精神，意思，意識（參照「國家學會」雜誌所載：「國法的根本概念和最近的國法理論」二八九——三〇二頁）。至政治團體，在這種團體當中，則另爲一種；所謂政治的團體，是由權力而行使一般意思的結社。這種結社之本質的要素，大抵爲下列三種：（一）其實質，即一般的意思，（二）表現形態，即組織力，（三）其任務，即自覺行爲底目的（同書三〇四頁參照）。故此，國家在實質上便是個人意思之有機的結合而發生，却不是在其總計以內之一般的意思。這是紀爾克的有機體說，他這個說法，是很馳名的。後來狄曠（Leon Duguit）出來，從經驗科學的認識之範圍以內來觀察，以爲：我們所能夠認識的，便是個人的意思及行爲，國家這個東西，到底是不能夠在經驗的方面來認識，況且把國家當做一個有人格的，原不過是一種比擬，更其不能夠在經驗方面來認識。

所謂生物學的有機體說，是把社會當做自然的東西，將其起原，發達，機關，機關等等

，在本質上看做和動植物完全相同，是由佛蘭滋 (Constantin Frang) 和柏倫知理 (Johann Kaspar Funtschli) 等人來代表。佛蘭滋是將研究國家的基礎，放在自然科學上面，在他所著「國家學之基礎的國家自然論」(Die naturlehre des Staats als grundlago aller Staatswissenschaften 1870)上面，將國家學分爲三種，即：國家的自然論，法律論，道德論，所謂自然論，是論列國家之物理的，自然的要素，而其方法，則主張用物理學，自然科學。因此，國家的觀察法，和物理學相同，是在觀察，解剖，實驗，從物理的，自然的觀點上面來觀察國家的一切要素。即是說：國家在其起原及發達上，是「自然的」，却認爲是具有「有機的性質」。這種生物學的有機體說。到柏倫知理手裏，則已登峯造極。在他所著的「近代國家學」(Lehre vom modernen Staat. 1875.)上面，列舉國家之一般的特質，爲下列七種：(一)結合的多數人類，(二)領土，國民，土地之永久的關聯，(三)全體的統一，(四)支配者與被支配者的分別，(五)有機的性質，(六)人格(國家是道德的精神的有機體)，(七)男性。而在這七種特質當中，頂有特徵的，則爲最後的三種特質。即是：第一，國家是生活有機體，決不

是毫無生氣的機械，而國家之所以成爲有機體的，則爲下列三點，即：(一)有機體是精神和肉體的結合，(二)有機體因爲滿足全體的生活目的之故，是用具有特殊力量和資格的分分子來構成，(三)有機體是從內部發展到外部，永久生長。第二，國家實具有這等性質，精神和肉體的結合，是表現在國民精神和具體的構成底結合方面，國家之具體的構成分子，即是各種政治團體及官廳，這等分子，具有各種職能，而這樣的國家，則爲從內部發展到外部，永久生長。第三，國家具有男性，大抵是和女性的教會相對照，其所以說教會是女性的緣故，是因爲牠自己不是以支配的職能爲任務，只是以恭敬神祇，履行宗教的義務爲任務而已；國家則因爲由男性所支配，所支持，所以說是牠具有男性。

可是，自然界方面的有機體和所謂有機體的國家，在其意思，組織，發達的法則方面，固然是沒有甚麼差別，然却不可用生物學有機體說來支持，於是有人出來彌補這個缺陷，即是由孔德和斯賓塞所開拓底社會學有機體說。社會學有機體說，關於有機體說的概念，並不是自然科學上所說的概念一樣，是因爲表明國家學上某種觀念的緣故，而借用自然科

學上的用語而已。這一說的代表，是斯賓塞，粟夫勒（Albert Schäffle, 1831-1903）和傅萊（Alfred Fouillée, 1838-1912）等這一流人。斯賓塞在他所著「社會學原理」（Principle of Sociology 1878-80）上面，首先說明社會之有機的構成，這樣構成的有機體，是離開構成分子，而具有特殊的個性，至對於人類的一切集團，是不用社會的概念，而用離開構成分子而獨立構成集團本體的集團。據他說來，那末，社會的結合紐帶，便是在合作；即是合作的人類集團，即是社會。而合作的動機，普通一般則為充分滿足慾望和減輕或預防危險。他以為合作的結果，便是在組織，如果行為能夠有效的結合，那末，便不能不有決定行為的時間，量的質底協定。關於社會組織，大抵分為兩種，（一）是在追求私的目的之際，是自發的，無意識的而生，這是使之將分工完成的組織；（二）是在追求公的目的之際，有意識的而生，這是在防禦外敵之必要上，個人放棄私人利益，服從全體社會的意思，而為公共福利而合作底組織。凡個人服從全體社會意思的事體，便叫做政治的，這種組織，便叫做政治的組織，而這種政治的組織，便是社會組織的一部分。他認定國家的本質，即是政治的組織，而敘述其成立

及發達。粟夫勒關於說明社會的構成，發達，活動，也是和斯賓塞大致相同，故此，略而不談，只在這裏將傅萊的社會有機體說，略微說一說。他是社會學者，同時，也是哲學家，是受斯賓塞的影響，而將具有特色的社會有機體說展開了。他在大致上固然承認社會契約的起源，然却又承認社會是具有自然的有機體之本質的特徵，故此，他的思想，即是「契約的有機體說」，而其基礎，則在生理學的範疇和心理學的範疇。有機體之生理學的特徵，則爲下列幾種：（一）各構成分子一致合作，（二）有組織的構成，（三）有機的活動，（四）行動的自發性，（五）進化，發達及死滅；心理學的特色，則在構成員相互自動的結合和有機體的機能。他認定社會是自然的及人爲的產物，因爲具有本身運動變化的法則，故此，是自然的生活體，其實體則存在於人類思考的當中。他和斯賓塞重視有機體的機能，恰恰遙遙相對，重視人類的精神，以爲：人類的精神，不僅只做無意識的合作底重心，而且是任意的合作或構成底中心。

以上所述的，都是在將國家的本質當做有機體的這種思想底各種方針，而這種人格或意

思，是將法學上的觀念和社會學上的觀念，不分別清楚，只是豫定超個人的國家人格或意思，在學問上不過是一種假設而已，當然是不能避免批難。後來又有一位學者出來，爲要將這種批難設法避免，使其確實成爲學問的基礎，因此，將在法學方面的人格觀念和社會現象的團體觀念，區分清楚，以說明國家之有機的構成，此人爲誰？即是季里勒克(Georg Jellinek 1851-1911)。他在他所著的「一般國家學」(Allgemeine Staatslehre. 1900)上面，將法律的國家觀念和社會的國家觀念，分別清楚，以爲：所謂國家是人格者這一句話，不過是法律的觀念而已，至於社會現象，則不用紀爾克所用過的團體人這一句話，而用團體的單一體這一個名詞；下國家的定義，則說：「是具備本原的支配權，而爲人類定着於土地之團體的單一體」(原書一八一頁參照)。再季里勒克研究國家之法律的觀念，固然是給與所謂國家法人說一個議論根據，然後來却將國家的觀念，分爲社會的和法律的兩個方針，決定國家的本質，是社會的，也算是在國家論上有一種貢獻。

上列各派對於國家的論列，都是持之有故，言之成理，至於取捨從違，是要聽憑各個人

自己斟酌。我是相信實力說的，並不是我有甚麼偏見，實在因為他這一說，完全是合乎經驗的科學底條件，所以，我十二分相信牠。

我在上面說了一大篇，還是各人對於國家論列的學說，至於國家的本質，究竟是怎樣？還是沒有說到，所以，跟着說明國家的本質。可是，國家的本質到底是怎樣的問題，一方面要提到國家和社會的關係，他方面却又要提到社會形態之一底國家本來的特質，把這兩個問題闡明，國家的本質，自然瞭如指掌了。現在先就社會和國家的關係。說明於下：

在說明國家和社會的關係以前，先要決定社會是甚麼。社會學者馬其物 (Mac Iver) 下社會的定義，是說：「生物進到相互關係的時候，換一句話說：維持意思的關係底時候，於是便有社會存在」(共同社會論第五頁參照)；又說：「社會是頂普遍的說法，是包括人與人之一切意思的關係」(同書十二頁)。高田保馬關於社會兩個字的根念，雖然曾經說是：「社會是希望共存」，然却和馬其物所謂意思的關係，沒有甚麼大的差別。於是關於社會的概念，便能夠區別為兩個結合形態：一個叫做所謂基本社會，或是叫做共同社會，或是叫做全體社

會，其他一個則叫做所謂團體，或是叫做目的社會，或是叫做結社。後者是因爲要達到一定特殊共同目的底人類結合，前者則爲使這樣團體枝生，使之成立的基礎。現在因爲想使這兩下的區別。比較明瞭，所以，列舉其區別的表徵如下：

(一)團體是有一定之特殊共同目的。關於人類社會的社會生活，固然常常裏是有普遍的目的，然而，團體的目的，却和社會生活之普遍的目的不同，是有確定的，特殊的共同目的，比如公司有公司的特殊共同目的，工會有工會的特殊共同目的。基本社會則沒有這樣的目的，單只有普遍的，道德的目的，比如人類之社會生活的向上和人格陶冶的目的。

(二)團體是有組織的。組織是指示構成員以一定的行爲軌範，各構成員依據這種軌範，互相一致活動，而實行團體之共同目的底建置。基本社會，則沒有這種組織，只有關於社會生活上之必要的要求。再實行共同目的底時候，將這種活動方面叫做職能或機能。團體是有機能。而基本社會。則沒有這種機能。

(三)團體是合意的結合。因爲是合意的緣故，所以一定要加進各個構成員的意思，至

使意思結合出現的，則因為有一定的共同目的的存在。故此，所謂目的的結合，即是意思的結合底意義。至這樣意思的發生，大抵是在下列的兩個時候，即：一個是由於構成員自由一致的時候，其他則是由於他們消極的承認或服從底時候。基本社會，則這種合意的時地不存在，只是由於共同生活的表徵而結合而已。

(四)團體有一定的限界。凡追求一定共同目的底團體，是有一定的限界，然而基本社會的限界，却是無限的，即是在共同生活所存的表徵範圍以內，其限界是能夠擴大到世界全體的。

團體和基本社會的區別，業已在上面說過了，然則國家屬於那一種？現在做照前面所述例子，試列舉國家的表徵於次：

(一)國家有一定的特殊共同目的。國家有共同防禦外侮的目的，有保障內部的目的，有其他各種目的，而這等目的，和人類社會生活之一般的，道德的目的，不大相同，是極明白的。

(二)國家是有組織的。國家爲實行共同目的之故，便有組織，再來制定法律以規定各構成員之間及構成員與國家之間的行爲。

(三)國家是合意的結合。國家既不是由於契約的結合，也不是由於明示的合意底結合，却是合意的結合；即是個人承認國家的秩序而遵守牠的時地，固然充分承認國家是合意的結合，就是國家強制個人的時地，個人服從國家的時地，也是充分承認國家是合意的結合。

(四)國家是有一定的限界。在國家方面，本國人和外國人是有區別，支配領域和不是支配領域的土地，是有區別的。

根據以上所列舉的事實看來，那末，國家是團體之一種，而不是基本社會，是極明瞭的。可是，歷來的學說，多半不明白國家在社會方面的地位，只是把國家看做是超越社會，或是包括社會而存在的。希臘的國家觀，是於將國家看做是倫理的團體，宗教的團體以外，把國家和社會，看做一樣。以普遍主義爲中心思想的中世紀底國家觀，也是把羅馬帝國當做流俗的意義底普遍社會，把教會當做宗教的意義底普遍社會，因此，把同一的社會認做帝國，

同時又認做教會。近世的民族國家底出現，固然專是由於近世國民經濟發達而來的東西，同時，也是提供國家最高主權說底議論根據。當時因為要建設鞏固的民族國家，所以，一方面要排斥法皇的主權和羅馬皇帝的主權，他方面却又要將國王權力以限制封建國侯，自由都市以及基爾特的權利底思想打破。漢定(Jean Bodin 1520-1596)、葛羅修(Hugo Grotius 1583-1645)、霍布斯(Thomas Hobbes)、盧梭(Jean Jaques Rousseau 1670-1741)、奧斯庭(John Austin, 1790-1859) 等的國家主權論，是代表這個時代的思想，都是把國家當做在法律上最高無限的東西，因此，在他們的理論體系方面底國家，是在社會的位置之上，抑或是包括的。

開始把國家和社會區別的，是黑格爾其人。他以為：國家和社會，在本質上，是有種種不同，國家既不是在社會之上，也不是在社會之下，更其不是原始社會發展到某種階段上，纔祇發生國家，兩下是互相對立的。他的所謂社會，是由家族發展而來，詳細些說，即是：各個人按照各個人的慾望而活動，追求其個人的目的底時候，便將各個人的生活圈及幸福，

使之和他人的生活圈及幸福結合，發生互相依存的關係；而這種互相依存的關係，隨着各人的慾望以及滿足慾望方法底增加，越發增大，於是各個人相互關係底量的增加，便發生質的變化，這種相互關係，在各人的共同生活上，便被認識為必然的關係——社會關係。至滿足慾望的手段，即是勞動，隨着社會關係的發生與增大，於是勞動便取所謂分工的形式，故此，所謂社會，是為慾望和滿足慾望而勞動——社會的分工底組織。但是，國家的本質，却和社會不同，即是國家是立脚在普遍的合理的意思上面底法的組織，以個人的自由意思為基礎本身合理的結合，故此，黑格爾下國家的定義：「是倫理的理念底實現」，「是完全自由底實現」，「是道德的全體」，在國家方面，看到自由和必然的完全一致（Cunow. *Marxsche Gesellschafts und Staatstheorie*, I. ss. 239-40）。黑格爾所說的國家，是哲學的國家，理想的國家，不是歷史的國家，現實的國家，他以為：要在道德和理想方面，去求國家的本質，至於現實國家，却把他當做沒有完成的國家，不是他所說的國家。

繼承這種國家思想，再將他放在社會學的基礎上面的，便是史泰因（Lorenz Von Stein）

其人。他將國家和社會分開，以爲：「不單是按照其內面的性質而成爲人類存在的兩個不同的形態，並且成爲全人類的共同社會底兩個生活要素」(Stein, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich*, I. S. 31 參照)。下國家的定義，是：國家是具有人格的意思及個人的意識底有機的共同社會。他雖然也把社會當做是由個人的人格底要求而發生底有機的結合。然却說：「國家是將各個人結合而爲人格的統一，社會則只爲各個人互相結成的秩序，因此，國家是依照統一的意思而決定其意思，反是，社會則依照各個人的意思而決定其意思；即是在社會方面，各個人的關係，是相互的，而在國家方面，則爲統一的」(同書四〇頁)。即是：國家使個人統一，而社會則使個人對立。至在共同社會方面兩個不相同的形態，不單只支配過去，而且還支配將來。然在史泰因所說的這兩個要素，是由較高的人格性或統一體來調和這件事幹，却是他的思想體系底特徵。他說：「這兩者都是由人格的原理出發，而展開爲兩個不相同的體系；因此，兩下是互相依倚，而其行爲，則由共同最高的東西來規律」。至他在這裏所謂較高的人格性，即是國家。因此，史泰因對於國家的概念，是有兩種解釋；一種

是和社會對立的概念；其他一種則使兩下調和以統一。

國家和社會的完全識別，是由滕尼斯 (Tonnies)，黎薩爾 (Richard) 等發其端，狄曠 (Duguit) 克來布 (Krabbe)，柯爾 (Cole)，拉斯基 (Laski)，馬其物 (Mac Iver) 等竟其緒；而發展為多元國家論。

滕尼斯在他所著的「共同社會和利益社會」(Gemeinschaft und Gesellschaft, 1887)上面，將社會的結合形態，明白地分為兩種：一個叫做共同社會，一個叫做利益社會；把國家當做利益社會的一種。所謂共同社會，是由下列幾種東西做紐帶。(一)由於血緣之共同的結合，(二)由於地域之共同的結合，(三)由於精神之共同的結合，而成為社會；其結合，是有機的，綿延的。反是，利益社會之結合紐帶底利益的觀念的結合，則為機械的，一時的；是以特定目的為中心而構成。故此，前者的結合，是實在的共同生活，不能夠說是構成，是說成長；反是，後者的結合，則為表面的一時的機械結合，是能夠構成的。如都市，村落，民族，家族，或者是行會，教會，則屬於前者，如各種任意的團體，則屬於後者。至他對於國家

所特有的特質，是這樣說，國家在一方面，固然是以保護構成員的自由和財產爲目的而構成之利益的結合，然在他方面，「在其統一方面，是特殊人格，在其他人格（利益社會的）之外，不和其他人格同時並存，是有絕對的人格存在着；其他的人格，是只能夠在他的關係上，得以存在」。故此，認爲國家是在社會之上，「任何法律，都不能夠和國法對立，政治的法律，即是自然法」同書一九〇頁）。這樣看來，滕尼斯的國家觀，是和黑格爾的國家觀，多少相通——黑格爾是把國家和社會對立，國家是有絕對的人格存在，而滕尼斯則可以認爲是受他的影響，這是值得注意的。

黎薩爾說明共同結合，利益結合的概念，也是受滕尼斯的影響，他把共同結合當做一個觀念統一，把利益結合當做個別的紛歧，在本質上是使兩下對立的；至於他的國家觀，則和滕尼斯大不相同。滕尼斯以爲：國家是利益社會之一種，有特定的地位，而黎薩爾則以爲：國家屬於共同社會，一般共同社會，雖然是隨着利益社會的發達，而漸次減少其強度，然而國家，則越發重要，越發增加其機能(Sociologie generale. 1912. S. 262)。

多元的國家論，却不是滕尼斯和黎薩爾的影響，在思想史的方面，是否定國家的絕對主權，而有將牠分爲許多團體（例如教會，工會等等）的見解，在其傾向方面，大抵能夠分爲次列的三個形態：第一，國家的權力和別種社會一律平等，第二，國家在法律的方面，在和別國的關係上，不是獨立的，第三，國家在對內的方面，對於法律不是優越的（Coker, *Pluralistic Theories and the attack upon State Sovereignty, in Political Theories, recent times*. p. 29）。第一的見解，是社會學的，第二個見解，是國際法的，第三個見解，是國內法的；第二第三這兩個見解，可以併作爲一個——法律的。站在社會學的見解方面底代表者，是馬其物，柯爾，拉斯基等人，取法律的見解的，則爲狄曠，克來布等人。

馬其物在他所著「共同社會」[*Community*, 1917]上面，把共同社會和結社區別，把國家當做結社的一種，再在他所著「近代國家論」[*The modern state*, 1923]上面，說明國家的成立，發達，形態。他以爲：社會的最廣義說法，便是人與人意思想的關係底總稱，共同社會，結社，國家，是能夠區別的。所謂共同社會，是如村落，都市，一類的社會生活底全部範

團，人類在共同生活方面，各個人在其風俗，傳統，言語上，是具有某種程度底共同的性質；至在這種共同生活方面具有共同性質底範圍，即是共同社會。至於共同社會的大小，是程度的問題，程度大的，能夠把包括全人類的世界看做一個共同社會，程度小的，則能夠把一個人身邊極狹小底範圍，看做一個共同社會。結社是各個人因為追求某種共同利益的組織，因此，結社是應當按照所有共同利益的數目而存在，都是以人類的共同社會為地盤，而在這上面發榮滋長的，即是共同社會是全體的，而結社則為部分的。其範圍，是有廣狹大小的不同，其存在與繼續期間，也有長短的不等，比如國家和教會，在其範圍上是比較廣大，在其存在與繼續期間上，也比較永久。再還有一個應當區別的社會現象，即是制度；制度是各個人互相關聯而承認，而確立的形態，比如說一夫一婦是制度，而家族則為結社，說議會是制度，而國家則為結社，再如財產制度，也是在共同社會以內所發生的一個制度。於是社會上便有次列的三個方面存在着，即：

一 共同社會 包括的 國、都市、村落、民族、氏族。

二 結社 部分的 家族、教會、階級、公會、公司、國家。

三 制度 手段的 繼承、洗禮、階級分別、市場。

馬其物以爲國家在社會學上所佔的地位，大抵根據以上所說，便會明瞭，如果再進而詳述國家的本質，那末，國家是屬於結社，決不是屬於共同社會。國家雖然和共同社會的地域相同，但是，國家排他的，是決定的；共同社會是包括的，全體的。國家是以共同社會爲其地盤，以共同利益爲中心，而在這上面枝生出來的社會。照馬其物說來，那末，一切結社，都是在共同社會以內，而有一個機關存在着，國家也是結社之一種。國家既然是結社之一，那末，牠和其他結社的關係，又是怎樣？如果要就這一點來觀察，那末，其他結社，決不是國家的一部，是離開國家而獨立存在；牠兩下的差異，便是在國家規律其他結社相互的這一點。所謂國家規律其他結社相互的地位，並不是國家創造其他結社的意思，而其他結社，却是獨立存在，有特殊的目的，有自己的權力。可是一切結社的存在及行使權力，是只以在其特殊目的底範圍以內爲限，如果某種結社超過一定限度的範圍而行使權力，那末，便不能不

說這是侵害其他結社的權力。故此國家對於教會和工會等等，發揮生殺予奪之權，便不能不說是越權。

以上所述，是馬其物的國家本質論底大意，而柯爾所主張的，也是和馬其物所說的，沒有甚麼差別。據柯爾說：共同社會是社會生活的複合體，即是結社，制度及習慣的複合體，而結合則為達到某種目的之故，而有活動的機能。此外關於結社組織的現象，也是他所承認的。這種組織，即是制度的全體（參照 *Self Government in Industry*. 1919. *Social Theory*. 1920.）

社會學的多元國家論，到拉斯基的手裏，便成為澈底的國家主權否定論了。他在他所著的「主權問題」(*The Problem of Sovereignty*. 1917.)、「近代國家的公權」(*Authority in the modern state*. 1919.)、「主權的基礎」(*Foundations of Sovereignty*. 1920)這幾部書上面，以實證主義的哲學和實證的社會學為基礎而研究國家和教會的關係，論證明國家應當是和教會平等的團體；最近又復在他所著的「政治學綱要」(*Grammar of Politics*. 1920)上面，把上面所

述的國家論做基礎，來討論政治學上的各種問題。他起初固然是取多元論來說明現象國家，反對把國家當做包括的之思想，以爲：國家在社會以內，是和其他一切團體對立的一種團體，然到後來，則用多元論這個語句，來說明將來的理想國家，即是說：應當將現在的國家改變，而在機能聯合論的基礎上面構成新的國家。因此，他所說的多元國家，便包含有兩種意義在內。至於國家和社會的區別，即令國家即能放在社會秩序的基礎上面，却是在和社會秩序的基礎不相同這一點上去追求（「政治學綱要」二六頁）。所謂共同社會，不外乎是在共同社會以內的一個制度。

以上所說，是社會學的多元國家論底概要，却是有一種學說，相牠相反——取法律的多元國家論，即是狄曠和克來布兩人。狄曠先把國家主權和法律主權。嚴格區別，以爲：國家主權是沒有法律的及道德的根據底一種虛空的東西，而承認法律的主權底存在，再來論列國家和社會的區別。他以爲：國家只是某一部分人支配其他某一部分人的團體，換一句話說：即是強者強制弱者，而在一定地域以內居住的一般人底團體；至於支配國家的，則爲強者的

力量。然而社會，却不是離開個人而存在的物體，是一本共同目的而互相爲用的各個人」。而各個人開始便是站在各種相互作用上面以經營社會生活的，這種社會生活的事實，在各個人之間，便發生連帶的意識。狄驥在其所著「國家論」(L'Etat, la droit et le chef de la nation)上面，將這種事實來用心理的說明。把連帶意識的發生，分爲兩種：一個是由於共同利害的社會連帶，其他一個則爲由於分工的社會連帶。由於共同利害的社會連帶，是由於各個人社會生活上意識着能夠充足的共同利害而發生；由於分工的社會連帶，是各個人具有相異的傾向和要求底結果，由於在各個人中間意識着有交換之必要而發生。這等社會連帶，不是倫理的，乃是社會生活上底客觀的事實，是自然的法則。國家這個東西，在前面曾經說過：是一部分人的團體；故此，國家也和一個人一樣，同是爲這種社會連帶的法則所拘束，因此，國家打破這個法則的時候，便可以當做不法的事體。

克來布固然也是和狄驥相同；否定國家主權，承認法律的主權，可是，却不像狄驥一樣；把國家當做是強者對於弱者的政治關係，是把法律當做是在國家以上的結果，以爲：國家

便是法律的共同體。在他所著的「近代國家觀」(Diemodern Staatsidee 1919.)上面說：「如果國家是一個具有法律的價值之獨立源泉底共同體的話。那末，這種國家的唯一機能。便是在決定公的以及私的各種利益之法律的價值；而這種法律的價值，因為保護公私各種利益之故，便在對於某人被課義務的當中發現」(同書二) (四〇頁)。換一句話說：國家是法的共同體，「對於公私利益，除了適用法律的價值以外，不行傍的機能，這即是除了為公私利益服務以外，不能夠有傍的義務」(同書二) (一五頁)。至這樣的國家，是為公私利益服務，而賦予法律的價值，再又組織各種公私利益的團體，管理公私利益團體的事務，而法的共同體的國家，是應當和各種利益團體區別的。

區別國家和社會的最近學說，大致業已如上所述。我們由於以上的學說，便構成我們的理論。不過，在前面所說的理論上面，關於國家和其他團體的關係。還是沒有充分，我們現在闡明國家的本質上面，來識別國家和其他團體，是一個頂重要問題，所以，再花一點筆墨，在下面把這個問題說說。

團體的國家和其他團體的關係，究竟怎樣？這個問題，當然是指示使國家成爲國家之概念的表徵。

使國家成爲國家之概念的表徵，到底怎樣？即是說國家的特質，到底怎樣？大抵不出左列三種，即：

第一，國家是有領土，即是國家是地域團體；

第二，國家是有支配的權力，即是國家是支配或統治團體；

第三，國家是有自己固有的組織力及支配力，即是國家是有主權。

國家既然是具有這樣三種特質，故此，說：國家和其他團體，完全不同，或是說：不是站在團體上面的社會。國家具有這樣的特質，是和教會有教會的特質，工會有工會的特質底意義，完全相同，因此之故，不妨把國家和其他團體，並列在一起。再在下面就這等特質，加以說明：

第一，國家是有領土——國家是地域團體或是具有土地的區劃底團體。這是從國家由於

定住在一定土地的各個人而構成底團體這一點來說，當然是可以認作國家的表徵；而一切的國家學者，把土地當做國家要素之一的緣故，也就是由於這一點呵！然却並不是把領土當做國家的第一個要素，只是從國家構成員定住在一定土地這一椿事實來着想，以爲：領土是國家的特性。國家的特色，就是在是地域團體，凡來到地域以內的人，雖然不是團體員，然在地域以內的期間，當然是要受團體的支配。再國家的這種表徵和國家的目的事項，是有極密切的關係。前面曾經說過：國家的主要目的，便是在對於外敵則共同防禦，對於內部則保障安寧，因爲要將這等目的當做共同目的而實行的時候，當然是要依賴定住在同一區劃的土地，具有相同利害關係的人們，是極爲明瞭的；因爲要共同防禦外敵，凡距離寫遠的人們，當然是不可能的。

第二，國家是有支配的權力——國家是支配團體。所謂國家有支配的權力，即是說：由於其強制的統一的權力而統制構成員的意思及行爲，使之服從，以此來達到國家的目的。凡屬團體，都是有共同目的的，因爲要達到這個目的，於是便有統一的權力，而這種權力，在

實行達到共同目的底時候，便統制團體構成員的意思及行爲，到某種程度爲止，因此，凡屬有妨害實行達到共同目的之行爲的，便加以禁止，是極明白的事體。這當然不只以國家爲限，凡屬一種團體，都有這種權力，只是國家對於其他團體，要求有頂強的強制的權力，或是要求這種強制權力的獨占。其他團體方面的權力，只是以團體構成員自行服從的意思爲前提，如果沒有服從服從權力的意思，那末，團體構成員。隨時可以脫離團體。團體對於團體構成員，固然不能硬要強制他們服從，然而，國家方面的強制權力，却是無條件的，是絕對不許團體構成員任意脫離的。

可是，國家成爲支配團體的特質，對於其他團體，比起其各個構成員來，格外來得顯明些；即是其他團體，比如商業公司，教會，學校，工場，工會之類，是由國家予以某種程度爲止的組織，再關於其活動，也是多少能夠加以限制的。因此，關於其他團體的存在及活動不僅只由國家許其組織，決定其方針，如果在和國家的存在及活動有互相抵觸的時候，國家對於他們，是得以否認或禁止的。多元的國家論者，否定絕對的國家主權，主張國家的新構

成原理底理由，便是在：排斥國家對於其他團體的拘束限制，業已在前面說過了。然而，國家之所以有這樣的特質，便是在把國家解釋作政治秩序的團體，是一定要容認到某種程度為止的。至這種特質的發生，是和國家的目的事項很密切；國家的主要目的，正如前面所說，是防禦外敵和保障安甯。凡有這樣目的底國家，對於自己構成員的行動，在目的事項的範圍以內，固然是應當加以必要的拘束限制，再為達到目的之必要上面，就是對於自己構成員所構成的其他許多團體的行動，在目的事項的範圍以內，是一定要加以某種程度的拘束限制的。換一句話說，同屬一個人，因為各自的目的不同，於是成為國家的一員，成為公會的一員，成為教會的一員，成為工場的一員底關係上，國家在目的事項的相互性質上，就是對於其他團體，也是要加以某種程度的拘束限制。惟其是這樣，所以不把國家當做包括其他許多團體的社會，或是當做優越的社會；却說：國家也是和其他團體一樣，同是團體之一。

第三，國家是有組織力或所謂主權。比如地方團體一樣，牠在地域團體及支配團體方面，是和國家不能夠區別的團體。因為要使國家成為國家，和地方團體區別，於是在這上面，

便一定要有國家所特有的屬性——這即是我所說的國家的組織力或所謂主權。因為國家是有組織力或所謂主權，於是便能夠和其他團體區別。然則在這裏所說的主權，是怎樣一回事？讓我在下面說說：

關於主權的概念，普通包含有三個意義在內：第一，即是在國家以內的機關底法律上的地位，即是所謂最高機關的地位，比如最高機關如果是由個人構成的，便叫做君主主權，如果是由人民構成的，叫做人民主權，都是第一個意義上所說的主權。第二，是解作和支配權同義的主權，比如國家的主權，是唯一不分的這種說法。第三，是支配權的最高獨立底屬性，即不是支配權，是當做具有支配權的性質來解釋。我們現在所說的國家第三種特質——主權底意義，是指第三的意義，既不是說第一的意義，也不是說第二的意義。至國家在第三個意義方面的主權，是指國家不受其他團體的命令乃至限制，依據自己固有的軌範，而自行限制自己的意思。可是，對於這種說法，也有人以為：國家的特性，不必一定要主權。如果要

是把主權當做是絕對的權力，那末，這樣的主權，不是國家的特性，我們是不能夠否定的。

不過，既然否定國家的最高獨立的性質，那末，又在甚麼地方去追求國家和其他團體的區別呢？關於這個問題，固然是議論紛紛，迄無一定，可是，最近却有許多人以為：國家和其他團體不同的地方，便是在國家具有自己固有的組織力這一點。在前面業已說過：國家對於其他團體，因為達到目的的緣故，實有加以某種程度的統制或限制之必要；因此之故，國家本身，斷無受其他團體許其組織，抑又對於其活動加以限制的道理；即是國家在這裏是依據自己固有的組織力，以組織自己，統制自己，決不依存於其他許多團體的。而國家具有所謂自己固有組織力這種特質，即是國家是支配團體之論理的結論（參照中島重著：「多元的國家論」以及馬其物著：「近代國家論」一七一—二二頁及一六五頁以下）。

我們依據以上所說的看來：那末，國家也是團體之一，以及團體的國家和國家的其他團體，能夠截然的劃分，業已明白了。總括起來說：國家的本質，可以說是外左列三點：

- (一) 國家是地域團體；
- (二) 國家是支配團體；

(三)國家是有自己固有的組織力或主權。

第二章 國家的成立

第一節 關於國家的成立底學說

國家的意義及本質，既然已經明瞭了，然則國家是怎樣發生？其成立的根據如何？這個問題，是和國家的本質如何那個問題互相關聯，因為是使歷來許多學者發生許多學說的問題，故此，先想紹介學說的概要，然後再來就我們關於國家的成立之積極的說明。主要的學說，大抵不外左列五種：

(一)神權說

(二)財產說

(三)契約說

(四) 實力說

(五) 心理說

現在逐一介紹其概要於下。

(一) 神權說 這派學說，不是說國家是神建設的，就是說由神的命令建設，所以不得不絕對服從，結果，把國家成立的根據，歸之於超絕人力之宗教的要素——神權。東西洋在中古以前，尤其是歐洲，「政治上大概受這種學說的影響。因為政教不分，所以必定把國家的權力看做上帝的命令。東方如土耳其諸國，都把宗教的經典當做國家的法律。希臘人直說國家是上帝手造的。希臘人雖然承認國家是根據於人類天性自然發生的，但是，他們都把天性看做是神界的東西，故由人性建設的國家，便是上帝間接建設的國家」。到了中古時代，「因為十六世紀宗教改革的結果，各國專制皇帝的勢力又推廣到教會方面，神權與政權更分不開，所以當時君權神授說又盛行於各處。各國君主都想利用這種學說來保持他們自己的地位。英國詹姆司第一說：「如有人說上帝有那件事不能做，便是無神；便是不敬；如有人說君

主那件事能做，那件事不能做，便是大造不道。」法國路易第十四也說：「我車帝王都是全聖全能的上帝所生的映像」。（參照張慰慈著：「政治學大綱」一三〇頁及「政治制度後說」一一〇頁）到了近世，代表這種學說的，還有法國的鮑秀（Bossuet, 1637-1704），德國的粟塔耳（Stahl, 1802-1861）這兩個人。鮑秀基於猶太民族史和聖經，以為：君主的權力，是神因為要支配大地之故而委任於他的神聖權力，把國家當做信仰練達的手段。粟塔耳也是同樣地把新教主義的精神當做國家論的基礎。以為：國家是絕對而且完全之道德的智力，人類在現世上應當成就的，並且更進而主張君權神授說。他們兩人所主張這種說法的用意，是要把事實上統治的人看作上帝委任的，所以人民都得承認他所行使的國家權力是正當的；可是，把國家的成立，看做適合神意的，國家無論要做甚麼事，都可以算是神的意思，結果便沒有人為的餘地，善政惡政，祇有聽諸天命罷了。這樣荒謬絕倫的學說，在事實上當然不能夠成立，所以在歐洲，其所根據的原則早已在二百年前推翻了。可是這種學說確是在歷史上佔到很大的勢力，差不多沒有一國不受到其極大的影響，並且其壽命又特別的長，現在還有極少數國家，多少都還帶有這點餘味。

再由神權說枝生出來的學說，即是菲爾萊（J. Filmer, 1604-1653）的族父權論。這一說是由神授與歷世家長的權力，即是家長權便是君主權的起原，君主的權力，都是從家長脫化而來，一面是君權神授說，而在他一方面則為國家即家族說。

（二）財產說 這一說是在財產上去追求國家成立之起源的思想，在土地專為社會經濟之基礎的時代，土地的領有，便成為發生政治上的權力底主要原因，因此土地的領有即是國家權力底思想發生，到了中世紀，封建制度越發助長這個思想的堅實。在近代，這種思想便由重農學派（Physiokrat. n.）及赫納（L.V. Haller）來主唱了，重農學派首先是在發展的方面來觀察社會，將人類最初的社會狀態。看做沒有組織的人羣底集團，而行自足自給的經濟。其次，因為自然的生產物不足，於是進到漁獵時代來，再在第三個階段上，則為牧畜時代。在第二階段上，權力就已經發生，在第三階段上，財產制度發生，而所有者和無所有者，大概已經對立。到了第四個階段，因為自然的生產物不足和人類的慾望增加，於是支配自然底技術——農業開始，成為定住時代。到了這個時代，自足自給的經濟不可能，於是分工開始，結

果，有規律的社會——國家發生。至國家發生的重要原因，是在土地的私有；即是在前階段以內的權力者，隨着土地私有權的發生，便變成土地私有者的支配階級（參照 Turgot, Betrachtung über die Bildung und die Verteilung des Reichtums）。赫納也是和前面所說的一樣：一方面主張國家實力說，他方面主張財產說，據他所說的看法，那末，他之所謂實力，即是由於土地的領有而實現的。

再關於國家的成立，還有把財產說和實力說融合在一起，試行特別的說明者，即為社會主義，特別是馬克斯主義的理論。| 殷格斯下國家的定義說：國家是在經濟上最有力量的階級之壓抑機關，至於國家的成立，在形式上固然是應當求之於氏族制度的廢墟上面，而在內容上，則應當以生產力之一定的發展為前提來說明。第一期因為是人口稀薄，狩獵區域非常寬廣的時代，所以在種族及氏族之間，成為沒有階級的共產的時代。第二期是畜牧及耕耨業已發達的時代，社會的分工，漸漸可能，交換現象，因之發生；土地起首本是種族共有，後來逐漸成為由氏族而移到家族，再由家族而移到個人的時代。第三期是農業和工業（鐵的利用）

的分離，奴隸制度的發生，商品生產，貨幣經濟底時代，是漸次發生階級對立底萌芽的時代。可是，社會隨着奴隸制度的確立，貨幣制度的完備，商人階級的發生，便進到文明時代來，於是權力的體相，便從對物而擴大到對人；到了這個時代，所謂近代國家，於以成立。故此國家的成立，對物的支配權，擴大到對人的時候，換一句話說，奴隸制度確立，自由人和奴隸，搾取者和被搾取者的對立顯著的時候，階級支配，便是由於以經濟的壓抑為主要原因而來 (Engels, *ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats*. S. 166 ff. 參照)。

(二) 契約說 把國家成立的起原歸之於個人契約的思想，在古代的希臘哲學家當中，便已經看到了；自宗教改革以後，起先是就教會方面主張這一說，後來便論到國家方面來了，主張這一說的先驅，是英國國立教會的僧侶博嘉 (Richard Hooker, 1552-1600) 他以為；國家的基礎，是應當在各個人為求各自的安甯幸福之故，防止以構成社會的人類本性和物質生活為中心而在個人之間所行的鬥爭，便在各自的合意契約上面設定的外的規律去追求。因此，

國家除了個人之間的鬥爭以外，因其增進其幸福之故，便用契約造成一個東西；所以支配者的權力，或是由契約當事人的承認而給予，或是直接由神賜予；即是他認定有由於人民的承認而發生君主權力的時地和由於神的任命而發生權力的時地，一半是主張契約論，還有一半是留的有君權神授說的影子。

傅嘉所主唱的契約說，隨着十七·十八世紀自然法學的發達，盛極一時，英國的霍布斯（Thomas Hobbes, 1588-1679）、洛克（John Locke, 1632-1707）、德國的浦芬道夫（Samuel Von Pufendorf, 1639-1694）、法國的盧梭（Jean Jacques Rousseau, 1712-1778）這一夥人也跟着主張這一說。現在逐一介紹於下：

霍布斯於一千六百五十一年著巨靈（*Levia than*）一書，主張社會契約說。他說在自然世界之中，人的才能，智識，身體，都是平等的，而且個個人都永遠不斷的希望有大權大力。因才識平等，所以纔互相仇視，因為互相仇視，所以纔常起戰爭，那時的戰爭並不是有組織的戰爭，不過是各人同各人亂戰罷了。自然世界之中，沒有實業，沒有技藝，沒有文字，沒

社會，常有生命的危險。人的生活是孤獨的，可憐的，污穢的，好像畜生一樣的，朝生暮死，毫沒有人生的興趣。沒有社會，所以沒有公共的勢力，所以沒有法律，沒有法律，所以沒有善惡是非。那時的人類大概有三種情形：（一）爲滿足個人的嗜慾，彼此戰爭，（二）彼此都恐怕有人得到勢力，高居他們之上，（三）彼此都想自己得到勢力，高居他人之上。生活這個世界之中的人，大概都有一種不能忍受的痛苦，這種不能忍受的痛苦，便是社會契約的原因。他既然說自然世界是個不安不幸的痛苦。世界人類既覺得這種無法律的世界不好，必定要想造一個有法律的世界。所以那時的人，彼此互定契約，把自己的主權讓給一個人或一個團體。由這種一致結合而成立的政治團體，便是國家，受這主權的人，便是君主。契約未成立之先，主權本是各個人所有的，到了既成契約之後，主權便絕對爲君主所有。人民的天然權利。早已永遠消滅了。主權既爲君主所有，如果不得君主許可，便不得廢除君主制，或再同別人約定，把主權轉讓別人。因爲君主是在契約之上的，契約是人民同人民合定的，不是人民同君主合定的，所以君主的行爲不受契約的拘束。無論做什麼事，不能說是違反契約，因

爲君主的權力不是由契約得來的，所以毫無限制，人民的服從，也不是由契約規定的，所以也沒有一定的限度。這就是因爲契約是人民同人民合定的，不是同君主合定的原故（參照盧梭政治學大綱「第一四六一—四九頁」）。照他所說的看來。是否定所謂革命的權利，主張主權的絕對性，使國家的基礎鞏固的。

洛克在他所著的「政治論二篇」(Two Treatises of Government, 1690)上面，設想自然世界是個完全自由的世界，自己要怎麼做，便怎麼做，祇受自然法的限制，並不，要別人的幫助。在這世界中的人，一切平等，一切自由，並不是放縱自恣毫無管束的。因爲自然世界有自然法管理他，有理性指揮人類的行爲，並不是一個獸慾橫行的世界。所以沒有人可以妨害別人的生命，身體，自由，和財產。因爲沒有公共的機關執行自然法，所以人人自己有執行自然法的權利。自然法並不是限制人性自由的，是跟隨人性自由而來的。人人對於自己的財產生命，都有絕對的自由權，都想行使絕對的自由權，所以不免侵犯他人自由的事件，人人要做自己的法庭，人人要做自己的警察。因爲有種種不安穩的情形發生，又因爲自

已判決自己的案子，總要攙雜感情在內，所以纔有社會的契約。他以爲自然世界是很平等，很自由的，不過沒有公共的權力，單靠各人自己裁判，管理各人的事體。因爲各人的觀察，各人的利益不同，必定免不了掉自私自利，所以總想設立一個公共的權力。洛克雖然也說社會的契約是政府成立的本源，但他祇說是個人隨意定約，單把幾種權力和權利通給政府，不是把一切的權力和權利通讓給政府的。除了幾種權力和權利以外，所有贖下來的自由和權利仍爲個人所有。國家是爲保存已有的權利而設的。就是定下契約之後，這些權利仍然爲個人所有，和在自然世界中一樣。換句話說，就是統治的權力，並不是絕對的獨立於個人和個人權利之外的，是受個人自然權利限制的。統治者的權力是委託的，如果用之不得當，可由委託的人收將回來的。依洛克的見解，國家是由個人以契約組織起來的。契約的目的就是國家權力的範圍。倘若執政的人破壞契約的目的，人民當然有反抗的權利。因爲國家是爲保護人民生命財產自由而設的，國家能盡這種任務，便是正當的，不能盡這種任務，或干涉任務以外的的事體，便是越權。個人對於這種事體，不但可以反抗，便是起改造政府的革命也是當然

的權利，因為洛克把政府的組織看作委託的行爲，無論立法權，行政權，司法權都受國家的目的和個人的權利限制。政府存在的時候，立法權是最高權，行政權，司法權都附屬在他底下。但是政府一旦解散，國家的最高權則在人民手中。歸總一句話說，霍佈斯把國家同政府看作一樣，都是絕對無限制的，洛克却反對主權無限制之說，這國中無論那種權力，都是有限制的，就是革命時候的人民權利也要受自然法的限制（參照張慰慈著：「政治學」網「第一四七—一五〇頁」）。洛克所說的看來，他主張國家契約說，同時，却又是肯定革命之權利的。

蒲勞道夫也是從人類的社交性上設想自然世界，真正的自然世界，固然是和平世界，然却不和洛克所說的一樣：是自由平等的世界，因為人類之利己的慾望，不足以使和平世界維持，故此，力說應當有和平世界的國家之必要。即是他所說的自然世界，可以認為是霍佈斯和洛克的折衷學說。國家因為要維持和平世界的緣故，便基於契約而構成；這種契約，是由於爲達到這種目的而各自構成國家的結合契約和規定統制與服從之關係的服從契約而成的。他固然又和霍佈斯一樣：承認主權之最高權力，然却否定君權的專制，對於專制的抵抗權，

在對於君主的重大的不正方面，是應當要容許的。

盧梭理想中的自然世界，也是個極平等自由的極樂園。他說人類是生而自由的。自然世界之中，什麼都是公共的，如果不得別人許可，便不能佔爲自己所有。人生在這個境界之中，要怎樣便怎樣，一點不受人爲的法律拘束，一受人爲的法律拘束，不能完全自由。所以就是相約而成國家，也定要保持得住他的天然自由權。盧梭的「人類不平等起原論」(Discours sur l'Origine et le fondements de l'inégalité parmi les hommes 1764、「社會契約論」(Du Contrat social ou principes du droit politique. 1762)，在近代政治史上，佔了很大的勢力。法國的大革命便是他鼓吹的功勞，他把民主權的原理發揮到了極點，把國家的主權看作同人民的權力一樣。政府祇是執行國家意志的僕役，人民要怎樣要求便要怎樣做。國家是個人同個人定下契約組織起來的。當未定契約之先，人民在自然世界之中，各有自由自主的權力，到了組織國家的時候，乃把一部分自然的自主的權力拋棄。但是所謂拋棄，並不是絕對的讓給團體，不過使個人的自由意志服從社會的公共意志罷了。公共意志以公共利益爲目的

，由人民的直接議會發表。公共的權力可以委託於政府，公共意志不可委託於政府，祇能常常在於人民。人民公共意志便是法律，便是國家的主權。真正的政治上主權者便是公民的全體。政府是什麼呢？是爲人民與王權者互相交通而設的中介團體，是委託他保護法律上的權利和法律上政治上的自由權。不但政府的權力受這樣制限，並且無論何時都可由人民收回。人民集會之後，組織了主權的團體，政府的所有管轄權便馬上消滅。政府是由個人同個人契約的結果而生的，是執行人民意志的僕役，人民可以隨意限制變更或剝奪他的權力。因爲人民的自由和自主在既有契約以後和未有契約以前同是一樣。人民服從現在的政府是他自己願意的，如果不願意。便不必服從。公共意志要由人民直接集會發表，代議政體不能發表真正的公共意志。例如英國人雖然自信是很自由的，但事實上祇是選舉議員的時候纔有自由權，一旦選舉過了，便仍然回到他們奴隸的地位。盧梭所說的公共意志，也並不是全體一致的，祇是多數的。在議會中提出法律案，並不是叫人民贊成或反對，是看看這種法律到底適合人民的公共意志，不合人民的公共意志。各人對於這案，發表自己的意志，用人數表決來表明

公共意志，如果同我相反的意志占多數，不過是證明我的意志錯了。我所假定爲公共意志的，不是公共意志罷了。個人對於公共意志應該服從的，如果不服從，便可以強迫他服從。所謂強迫，並不是剝奪個人的自由，乃是強迫他使他得到自由。在個人之上的強制權，祇有這種公共意志。

根據以上所述的看來，國家契約說，或是當做歷史上的事實來說明，或是單以國家的成立爲基礎而當做論理的假定來說明；但是，把牠看做歷史上的事實底時候，便不能不以原始社會之道德的存在爲前提；再要是把牠看做論理上的假定，則契約的觀念，是廣義之法律的知識，決不能夠濫用，是不待多說的。

(四)實力說 這是把國家的起原，專歸之於由實力征服的說法；關於這一類的學說，業已在前面說過了，這裏恕不重述。

(五)心理說 這是把國家成立的基礎，都歸之於國民心理或民族精神。這一種說法，就是以爲：在人民之間，成立支配統制的關係，便一定要發生社會生活的意識，換一句話說，

一定要發生社會意識。他們所謂社會意識，是共同慾望的意識，是協同動作的意識。意識的現象，是只限於個人所認識的現象，決不是把社會當做實體來看，而成爲特有的意識。如果一定的共同慾望成立，例如共同防禦外侮，或是保障社會生活安甯之類的共同慾望成立，那末，個人意識對於這等事體之相互的結果，便能夠形成一定的共同意識。在這個場合，便從生活共同和慾望共同，而必然的發生規律秩序，因爲達到共同慾望的緣故，便施行必要的命令和禁條，這就叫做社會意識的拘束力，這是人類社會生活之必然的產物。卽令在這個場合，有少數見解不同的人，然而共同慾望，當然是能夠拘束他們，決不能夠妨害拘束的。只是原始社會統制的作用，還是沒有甚麼組織的統一，只是由於相互之意思的關聯，因此，沒有特別的指導者或機關出現；換一句話說，這種原始的社會統制，不外乎是由於共同生活人們的共同慾望而必然的發生，自然的應當遵守之道德的或宗教的習慣之拘束力，用通例叫做規條的名稱來禁制而已。可是，因爲有人口增加以及經濟發展這兩個原因，於是社會生活便備極複雜，和其他社會羣發生接觸，發生鬥爭，對於統制的共同慾望，則因爲維持及發展共同

生活的緣故，便帶統一的傾向，而統制力量，便歸到某一個人或某一羣人們的手上；社會到了歸某一個人或某一羣人來施行社會統制的新階段以後，便發生所謂社會統制。這種統制組織，由於和其他社會集團發生鬥爭及征服而構成新結合關係以後，便越發強大而且顯著，國家於以成立。是則國家的成立，固然是可以把原因歸之於征服，而征服的主要動機，是在經濟慾望，但是，蠻民之間的戰爭，也有不是為經濟的慾望，只是為怨恨復仇這一念所衝動而戰爭不絕的。若用心理的解剖這等戰爭的主因，便是在乎支配的慾望，優越的慾望；即是支配的慾望，是經過征服的歷程而發生新的結合的。他們把社會的統制組織說明了以後，隨着又說明征服羣與被征服羣的關係。他們以為征服羣是為支配的慾望所衝動而至於積極的施行命令和禁止之社會的統制，而在他一方面，被征服者則又具有服從本能。凡新國家成立，無論用甚麼方法，但是那些忿懣不平的人民服從他，祇是由於懼怕，並不是由於同意。因為這樣，所以君主也生猜疑心，時時刻刻的警備。如果微露出反叛的情形，便馬上用勢力鎮壓，一點都不假借。可是經過幾年之後，人民的忿懣不平之氣漸漸地和緩，便養成服從的習慣。

要而言之，統制組織的形成；是一方面因為統制者有支配慾望，他方面因為被統制者有服從本能。至於統制者在這個時地所行的統制，主要是爲個人的（或階級的）利益而行，決不是爲大衆的利益而行。主張這一說的，可以把克來布做代表；而附和這一說的，正不乏其人。

上列五說，都是「持之有故，言之成理」。神權說是把國家的基礎放在宗教上，實力說是把國家的基礎放在實力上，契約說是把國家的基礎放在人民的意志上，財產說是把國家的基礎放在財產上，心理說是把國家的基礎放在治者與被治者的心理上，除了神權說在現在科學的政治學上，沒有一點位置以外，其餘四說，還是在現在繼續流行。其實，國家的成立，既不是由於神權，也不是由於契約，更其不是由於治者於被治者的心理；他實在是由於經濟的擄取和武力的征服而成立，這是只要略緘繙歷史，就自然瞭解，用不着我多事嘵嘵的。不過，因爲要證明我所說的話不虛，特引用左列幾個人的話於下：

（一）紀克斯（Edward Jenkins）曾在他所著的「國家與民族」（The State and the nation）上面，曾說得有左列一段：

歐洲方面近代國家的起原，是在中世的黑暗時代侵入覆滅了羅馬帝國的民族等之移住和征服；換一句話說：關於近代國家成立的直接原因，便是在移住和征服。固然移住和征服，不是同時能夠行的；比如白種人移住到澳洲的時候，便沒會絲毫行過征服，反是，斯康德納尾亞各王國的建設，却是專憑征服。可是，以近代大多數國家為標準而考量的時候，移住和征服，不但是同時能夠施行，而且近代政治組織之軍國的性質，却能充分證明這樁事體。何以故？因為民族如果不是移住到無人之地的時候，或不是移住到抵抗力極弱的社會底時候，那末，和先住民族作生存上的鬥爭，是難得避免的；特別是在和部族，民族，家族等結緩慢的血帶，而且是享受確守習慣以及非競爭的生活底族長社會，要他們不竭力反抗，而服從新國家的嚴重支配，可以說是沒有。因此之故，近代國家的起原，是和戰術的發達有至大的關係。

關於這個時代有徹底知識的基蓬，曾就有統帥才能的，如何能使遊牧部族容易變成侵略團體，說得有一段話，據說：所謂牧畜者等，是沒會所有一定的住宅和耕地，因此沒有保衛

這等東西之必要。他們的財富，是隨着他們到那處都行；他們是逐水草而就地求食；如果戰鬥一開，那末，他們的財富（家畜），便委托給子女的手裏而棲院森林。因為他們的天幕運搬便利，所以隨處都能供給他們的休息所（這種天幕，到近代為止，是戰爭不可缺乏的東西）。在山坳（羊羣睡眠的地方）以內的深夜步哨警衛，儘管怎樣困難，而他們却能夠耐得。他們騎馬和駱駝是好手，而且曾經和噬取家畜的豺狼決鬥的結果，故此富於勇氣和監視力。

因此之故，我們就是聽說擊破羅馬帝國的移住各種民族——南部的阿納夫，東部的韃克斯（土耳其人），以及北部的條頓（德意志人）——，都是游牧部族，也沒有驚訝的必要。

阿拉伯人大概是以牧畜爲生，再在阿爾泰地方的土耳其人，老早便已經略微知道用鐵來從事戰爭，做其餘的韃靼各部族的領袖。而韃靼等（包含土耳其人在內），主要的是牧畜部族。因此，智薩在古耳戰爭記上面，關於當時脅迫羅馬之東的條頓民族，曾說：「他們是不從事農耕」

若從戰爭的見地來把牧畜和農業比較，那末，農業部族會敗於牧畜部族；破滅古代大農

國埃及的亞拉伯人是這樣，侵入羅馬帝國以內的農業地方意大利，古耳，西班牙等的條頓民族又是這樣，征服比較文化進步的波蘭人，塞爾維亞人，希臘人以及俄羅斯的古代住民等底韃靼族也是這樣。

在這個時代的征服者團體，是想由於採用新宗教而使戰鬥有效的；何以故？因為戰鬥需要大量兵力，所以，使當時業已獨立了的部族和氏族聯合，便成了當務之急；這即是氏族聯盟的組織。比如克蘭鳩說：「佛蘭克族是包含沙里安人，里浦阿里亞人，阿姆浦斯巴里亞人，斯嘉姆浦里亞人等在內。再薩克遜族，是包含洮西人，捷爾西斯人等在內。而佛蘭克這一個新名稱，是含有浪人或戰士的意義在內，再如薩克遜的名稱，是含有劍客的意義。大抵所謂薩克遜，佛蘭克這種團體，或許是武裝團體的聯盟；所謂沙里安、洮西這一類的小團體，或許是最初的牧畜團體。

要而言之，最初的牧畜團體，因為他們各自有其宗教和傳統，所以把這等團體打成一片，決不是容易的事體。雖然能夠說是為防衛自己之故而聯合，然而這不過是原因之一。反是

，採用具有普通性質的新宗教，却是對於使各種侵略團體聯合，大有力量。徵之史實：在一神主義的謨罕默德旗幟之下阿拉伯各族，打成一片，曾伸張其侵略的手腕，從波斯灣起到大西洋岸爲止，再在他一方面，他們却又使中部印度也戰慄不已了。

同時，信奉謨罕默德的土耳其族，則從巴格達起首，進而席捲小亞細亞，屠戮君士坦丁堡，從巴爾幹半島起進迫到維也納都城。

條頓各種侵略團體的結合，主要原因是在：佛蘭克族採用基督教。佛蘭克族樹基督教的旗幟，對於異端各民族，曾經行過使徒的戰爭，其結果：雪勒曼即位，基督主義大帝國建設了。

同樣的改宗，使散在英國的東，中，南，西的薩克遜人，旨蒂的條頓人及東部，中部的昂格魯人等團結了。他們起首締結怯弱的聯盟，後來在愛格巴王的下面，形成鞏固的團結。

關於近世國家的成立，領土的要素，極爲重要。這是由於民族的動搖停止，征服者團體

定住到被征服地，是極明瞭的。

最初歐洲的各國王，有叫做佛蘭克族的王，英人的王，匹斯哥斯人的王底風氣，這是和法律一樣；那一族的法律，是人種的。但是，紀元九世紀頃，征服成爲定著的，因此，國王等便不叫做那一族的王，而稱爲佛蘭克國王或是巴黎豆的王了。爲甚麼有這樣的變化？這一方面固然是由於服從於國王的人民之間實行雜婚的結果，領土決定，然而主要原因，則爲被征服地的住民，從事於定著的農業。

大抵在羅馬的和平時代，歐洲的大部分，因爲是土壤肥沃和在溫帶的地位，而成爲很好的農業地。至目光傾注到這件事體上面的，是侵略團體，歐洲的平原，便成了他們豐富的獎品。

不真正從事農業或是厭棄農業的東部各種民族，同時壓迫野蠻的條頓族，而在他們卜居的肥沃地方，和蝗蟲一樣定著了。其結果，飢餓的條頓族便侵入羅馬了。

近代國家，在其性質上，固然是軍國的，然而，如果不是定著在農業地，那末，便不能

夠有持久的生命；近代國家成立的關鍵，便是在這裏。】(The state and the nation, 第九章參照。)

(二)奧本海馬在他所著的「國家論」上，曾說得有左列的一段：

……人類活動的主要原因，便是在生存慾，就中如準備物質生活的必需品這樁事體，是人類活動的主要原因。人類因為要充足其慾望的緣故，便不能不得到各種必需品；而獲得牠的方法，則爲下列兩種：(一)爲掠奪，(二)爲勞動。掠奪是奪取他人勞動的成果底方法，勞動則爲本身勞動而獲得必需品的的方法；前者是「政治的手段」，後者是經濟的手段。近代國家，即是政治的手段底組織。若從時間上來說，那末，是要比經濟的手段發生爲遲。因此，在原始的游牧民族和原始的農民底內部，是沒曾用過政治的手段；即是近代國家，是不曾用過。然而經濟的手段所創造底財物之存在，是刺激人類之盜性的。何以故？因為如果有機會而且有力量的話，那末，人類爲保存自己的緣故，與其選經濟的手段，便毋甯選政治的手段；這是和從勞蜂的羣衆中間發生盜蜂，同一個道理。在人類史上最初施行政治的手段底人爲誰

？這便是游牧民族。農民等實會敗於具有移動力的敏捷的游牧民。而在這裏和飼養蜜蜂與蜜蜂的關係一樣底擄取，便開始實行於征服者與被征服者之間了。近代國家的起原，便是在這

裏（參照高橋清吾編：「歐洲社會制度發達史」一三二—一三三頁）

（二）般格斯在他所著的「家族私有財產及國家的起原」上面，也曾有下列的一段：

「國家是制止階級鬥爭的慾望的結果。但一旦從鬥爭之中長成了，便成爲最佔優勢的經濟階級底國家。就是以經濟的優勝勢力，造成政治支配階級，作爲支配那被擄取階級的新工具」（參照Engels, *ursprung der Familie, des Eigenthums und des Staates*）。

上列三個人的立場，雖然各不相同，立論也是各不相同，然最後歸着，總是離不了經濟的擄取和武力的征服這兩樁事，可見國家成立的基礎。確實是站在這兩樁事上面的了。

第二節 國家成立的歷程

國家成立的基礎，業已在前一節說明了，再在這裏把近代學者關於國家成立的歷程底學

說，略微介紹。但是一一來介紹。是不可能的，只能列舉（一）馬克斯及殷格斯，（二）奧本海馬，（三）馬其物這幾個人的學說做代表，而紹介於下：

（一）馬克斯及殷格斯所主張的國家成立的歷程 馬克斯及殷格斯所觀察的國家，曾經說過幾次，是：以階級支配為內容的權力組織；這種權力組織，「決不是從外部來向社會強制的力量，也不是和黑格爾所主張的一樣；是倫理的理念底實現——理性的形象及實現；却在一定發展階段上面的社會底產物。這是社會陷於自己不可解的矛盾，分裂為不能融和的對立，以至於不能制馭牠的表白」(Engels, *ursprung der Familie, d. s. Eigenbung und des Staates*, S. 177)。即是據馬克斯及殷格斯看來，國家是基於社會階級的對立和不能融和的衝突，社會達到一定的發展階段，纔祇必然的要求。故此，國家是在階級鬥爭當中發生，所以，「國家通例是頂有力量的經濟的支配國家底國家」(同書一八〇頁)。即是國家經過古代奴隸所有者的國家，中世的封建貴族底國家，近世的代議國家，都是經濟的支配階級之壓迫組織；是支配階級對於被支配階級之榨取機關。然則以這樣的階級支配為內容的國家，是怎樣產生？

般格斯受摩爾根 (Morgan) 的古代社會研究的暗示，在他所著「家族，私有財產及國家的起源」上面，來述國家的成立歷程。據他說，國家是由於氏族制度崩壞以後，在社會的內部發生，氏族制度的崩壞，是依存於在經濟的發展底氏族社會內部展開的階級底對立。然則使這種階級對立之一的經濟的情勢，又是怎樣？般格斯是將牠分爲野蠻和文明兩大時期來觀察。野蠻時代再又分爲三期；第一期是種族及氏族沒有分裂爲階級的時代，因爲在這個時代，人口稀薄，自然的生活資料豐富，而共同的狩獵區域。又備極廣大，野蠻的第二期，是因爲社會的分工底發生而成爲最初的社會階級底對立——即是發生主人和奴隸，搾取者和被搾取者對立的時代，在一方面，某種族經營畜牧，生產多量的生活資料，而又有多量的羊毛，獸皮等等使之表暴交換的現象，在他一方面，耕耨發達，把牧場變成農產物耕耨地，把氏族的共有地變成個人的所有地；同時，家庭工業業已發達，織機和武器及農具之類，業已試行製造了。野蠻的第三期，因爲生產分裂而爲工業與農業，於是以交換爲目的底生產發達，成爲波亞爵亞 (Bourgeoisie) 階級和普羅勒達里亞 (Proletariat) 階級對立的時代，到了這個時代在

社會所發生的權力，便逐漸特殊化，變成站在社會上面的支配力，和他種族的鬥爭，便使這種支配力膠執在人口的一定層上面！使之集中，於是權力的組織完備。而這種權力組織，到了由於階級對立的確定以後而變成所謂國家的時候，經濟階段便由未開時代進到文明時代來了。故此，文明時代，是起因於新的分工組織——即是起因於自己不從事生產，單是行生產品的交易，而這等人支配全體生產的階級——即是商人階級發生。氏族制度，隨着這樣的經濟發展，便漸次崩壞，國家便在上面成立。由於在氏族社會內部展開的階級對立底雅典國家，氏族社會依然存在，構成貴族階級，和平民對立，平民勝利以後，使將舊氏族制度打破而在這上面所建立的羅馬國家，由於征服他國而直接發生的德意志國家等等，其形式雖然各有各的不同，然却是因為社會分工的發達，以致社會階級對立，氏族制度破壞，而在這上面建立的。

以上所說，是馬克斯及殷格斯所說底國家成立的歷程，然而，我們應該特別注意的，便是以社會之事務管理，維持秩序為內容而發生的權力，是隨着生產力的發展，而逐漸將其內

容變化；即是因為增加征服這個因素，而變為以階級支配壓迫榨取為內容的權力。

(二) 奧本海馬的國家成立底六個歷程

奧本海馬是在馬克斯及殷格斯的影響之下，再融

合拉澤爾的人類學底知識，而說明征服關係成立的歷程。據他說，在生產式樣極幼稚的狩獵民和牧畜民之間，因為剩餘的獲得不可能，故此，不看見征服關係的成立；在牧畜民和海上漂泊民及農耕民之間，纔能夠獲得剩餘，纔祇看見成立征服關係；於是便把他分為六個過程（參照「社會學體系」第二卷「國家論」三〇八頁以下）。

第一歷程。是在邊疆戰爭的掠奪和殺戮底時代，第二歷程，是不將農耕民殺戮，為自己利益之故，是將家屋，工具，糧食等等留到下次收獲為止的時代；第一個時代，是佔有的時代，是結事破壞財富的時代，第二個時代，是知道財富之價值而知道將牠獲得的時代；至成為國家成立頂重要的歷程，是這第二個歷程。第三歷程，是農耕民自行貢獻其剩餘的時代，是牧畜民農耕民雙方成立一定規則的時代。第四歷程，是兩個種族在場所上統一而構成一個統一的地域團體的時代，這個時代，在國家成立上，是極重要的歷程，即是兩個種族將宛如國際的關係換成國內的關係，給予領土國家的形態底時代。第五歷程

，是宮廷制度發生的時代，即是在各地方設置司法官，收稅官，行政官等等，她們在元首命令之下，掌握實際權力的時代。第六歷程，是場所的統一底種族混合狀態成爲化合狀態，發生新的階級對立的時代，到了這個時代，原始的國家，纔將其形態及內容完成。

以上所說，是奧本海馬的征服國家底成立歷程的大略，於他而外，再還有一個人比他說得更詳細，現在把他介紹於下：

(三)馬其物所主張的國家成立底歷程 馬其物是把國家成立以前的社會——最初的社會形態，當做以家族爲單位的氏族制度底社會，而在次列的一點上去求特徵：在氏族制度的社會，是流行比較的孤立的小集團生活，因此，生活樣式。是只由於和自然接觸，備極單簡，其組織也非常單純。而支配個人的習慣，是以血族的習慣爲主，血緣成爲頂重大的結合紐帶。然而社會的地域隨着家族的發達而擴大，後來又增加對於外敵的共同防衛和權力集中這兩個大動機，於是國家便能夠有確實的基礎和發達（參照The modern state, p. 25 ff.）。自權力集中，促進支配權力的發達而成爲政治的以後，於是同時要求社會組織的重要變化——社

會階級的發生。本來這種階級組織，是起源於人類之自然的以及後天的不平等；在自然的方面，關於年齡，性別，體格上是不平等；在後天的方面，關於武力，智慧，熟練上是不平等。而在自後的及後天的方面很優秀的人們，在社會上當然是要求優秀的地位，再由於參加權力的分配，而越發增大，越發確保自己的權力。他們隨着由國家來保持自己的權力，以維持社會，於是國家便成爲權力者階級的國家——階級國家，階級的手段（同書四七—五〇頁參照）

現在把上列的幾個人底學說介紹了以後，跟着說明我自己的意見。我以爲：原始社會，不成家族，是由羣居的慾望而成爲羣；故此，這個時代之社會的結合，只是依存於羣居的慾望和作他們生活地盤的地緣，還沒會顯著之社會的軌範，在這裏發生。然自家族發生，自血族的慾望成了社會結合的一個契機，於是對於全羣統一的意識，跟着發生，而分化了的羣衆。便有了首長。全羣統一，由於這個首長來維持，於是統制作用，便發達而爲社會的軌範。羣相聚而成爲社會的時候，便叫做部族，其所構成的部分社會——羣，便成爲氏族。部族決不是發生於異羣之間，是由於血緣相同，言語及習慣相同的羣衆之間的人口增加而自然發生

的；因此，部族也是一個血緣團體。部族一度成立，便在內部發生階段的統制組織，除於部分社會的氏族有首長，軍隊，會議以外，還有部族全體的首長，軍隊，會議，這樣的關係，便成爲階段的。凡言語習慣血緣相同的羣衆，主要的固然是由於經濟的理由，互相集合而成爲部族，然而外敵一有壓迫的時候，便爲防禦的必要，而完成軍事的統制，其團結便越發鞏固。不過這時的團結，還是沒有完成國家的體制，後來隨着人口的增加，經濟的發達，便在部族內外，實行分裂結合，於是纔構成所謂族制國家。國家自經過這樣的歷程而成立以後，便隨着社會經濟的發展，而成爲現代的國家。

第三章 國家存在的理由

第一節 題前的說明

國家的本質，國家成立的歷程，業已在前兩章研究過了，現在進而討論國家存在的理由

●本來從古迄今有許多學者，關於國家的目的怎樣？國家的存在理由怎樣？這一句問題，曾經竭盡許多心思才力去探討，終不能得到一個圓滿的解答，然在某種意義上，主張國家是有目的，是有存在的理由，或許可以說是正確的。但是，試看國家的起源是怎樣？支配者由於支配來充足優越的慾望，施行經濟的榨取，在支配者這一方面說，固然是有目的，然而支配者及被支配者同時為達到增進福利的共同目的之故，而建設國家，而維持國家，不但是少有，而且可以說是絕無，這種考察，却是合理的。

支配者為充足優越的慾望之故，為獲得經濟上的利益之故而實行支配。而被支配者則惟恐喪失其生命而服從支配者，因為有這樣的事實，而國家得以成立，可是，在這個時地成立的國家，說牠沒有嚴正意義的目的，是有相當的根據。無如現今也還有許多學者，以為：國家目的，是為達到國家全體人員的共同福利的目的之故而存在的，其實，他們所意識的，當然不是一般人民所意識的。在國家生活長期營運的當中，固然也有利用國家來增進人民的福利底事體，可是，說是國家從建國之始，便常常是有追求人民全體福利的目的，却是和事實

相反。以後使國家繼續存在，是爲人民一般的利益？或是早些將國家置之死地，是於一般人民有利益？抑或使國家繼續存在，是好的，究竟能夠用甚麼方法來利用？在研究這樣問題的意義之下來研究國家存在的理由，在學政治學的人們，大抵是有相當的意義。

第二節 各派學者對於國家的態度

(一)無政府主義者的國家觀 這一派學者，是承認國家是壓迫個人自由和保障資本階級的團體，故想從根本上廢除國家。因爲他們承認各個人有充分的自主，故此，否定權力；所謂權力，即是強制不願服從的人們來使之服從自己的意志底力量，自到今日爲止的國家，都是發揮絕大的權力，因此，要即刻將牠廢除。

無政府主義分爲兩派：一是個人的無政府主義，一是共產的無政府主義。共產的無政府主義的開山祖爲葛德文 (William godwin. 1766-1836)，(據葛德文在他所著的 *Enquiry Concerning Political Justice and its Influence on morals and Happiness* Zvols. 1793) 第一部書

上說：一切的社會制度，是以個人的幸福爲目的，因爲某少數人的錯誤和罪惡，而有某種形態的統制之必要，故此，統治這個東西，不過是寄與個人幸福的目的，可是，少數人的錯誤和罪惡，不是由於他們的意志而生，是由於懦弱和無知而起；因此之故，如果沒有這種懦弱和無知的話，那末，便沒有統治。凡各個人不加強制而能夠自治的人，便不能不是頂賢明的。統治這事件，就是在最善的場合，也是罪惡，統治是只能在人類社會的一般平和得以許可的最小限度以內，國家所應當做的事體，不過是對於社會以內的各個人不正底事體加以壓抑，對於由外部來侵略社會的事體加以防禦而已。歷來的私有財產制，是和統治一樣的不合理，富之分配不平等的事體，是不正當的事體，一定要將牠除去。可是，不能用強制來將他廢除，強制這一樁事體，無論是用個人來強制也好，抑或由集團來強制也好，都是惡事，主張一定不用暴力而由德德來將私有財產及統治這一類的惡事除掉。

繼葛德文而起的，是法人蒲魯車 (Pierre Joseph Proudhon 1809 1865)；他在他所著的 *question que la propriété?* (1840) (財產是甚麼?) 上面以爲：人是應當有平等的權利，各

個人關於自己勞動的產物，是應當有權利，關於自己勞動所產的以外，是不應當有權利。可是，資本家用借款，紅利等等名稱來取得勞動者的勞動所產的一部，是侵害正當的權利，若就這樣不正當取得而蓄積的財富來說，那末，財產便是掠奪；至於增加這種財產的惡事，便是統治（國家的支配）。

在現代的無政府主義者當中，像美國的涂克爾（Benjamin Tucker）這一流人，固然是承認私有財產制，然而主張共產的，還是佔優勢。再如巴枯寧（Michael Bakunin 1814-1876）是主張用暴力來實現理想社會，然却有托爾斯泰（Leo Tolst. i 1828 1910）出來，否定把暴力作為實現理想社會的手段，恰是遙相對應。

托爾斯泰本是蜚聲文壇的人，然在政治學上却是一位唱基督教無政府主義的一員健將。他以為：人類應當返還於原始的真基督教，愛一切人類，愛自己，謙讓為懷，以恩報仇，是人類在生活上的原則；可是，按照這個原則，當兵和維持陸海軍而徵收賦稅，却是惡事。何以故？因為人們如果做這兩樁事，便是以暴力脅迫同胞。侵犯愛的基督教底原則。國家用強

權保護富人，便是使他們享受其榨取的結果；於是支持國家的強制，便成惡事。然則應當怎樣？須拒絕當兵！須不納賦稅，須拒絕充當陪審官來宣告制罪！一般人既然知道自己所做的事，都是惡事，却又不肯明目張膽說是惡事，因為一般人以為只有自己一個人是這樣想，社會是會和自己的意見相反；或許以為像自己所想像的行動，會受一般人處罰。如果有一個偉人出來，明目張膽發表自己的信念，那末，其他一般人，都隨聲附和，於是便不用暴力而收萬惡的國家滅亡，國滅亡國家，是決不能夠用暴力，如果用暴力來推倒一個統治機關，那末，暴力便移到別一個統治機關，這個新權力者會和以前的權力者照樣做去，正如中國古時所謂「蕭規曹隨」，則被倒的仇敵，會痛恨徹骨，亟思復仇。這樣做去，新權力者為自衛計，只有越發專制，權力越發增大，理想社會，便越難實現；因此，無政府主義者固然是想實現沒有權力的社會，如果用暴力來打倒國家，那末，便是以暴易暴。他這種說法，過於理想，缺乏實現的可能性，是不值一駁。

巴枯甯的學說，却和托爾斯泰相反。據他說：國家這個東西，是為萬人利益之故而犧牲

個人和各個小社會的自然底自由和利益的。然而所謂萬人是甚麼？萬人不是各個人和國家以內的各社會底總和嗎？爲全體之故，而犧牲各個人和各社會的利益，豈不是笨拙嗎。那末，便應當把國家推翻，而成爲基於個人的自然利害底要求之社會組織——形成各人自由加入自由脫離的 Commune，再由幾個 Commune，形成 provinces，由幾個 Province 形成 Nation 歐洲各國的 Nation 形成聯邦，於是在全世界發生一個大聯邦的自由社會組織。這樣的社會組織，無論個人也好。無論社會也好。只要是不傷害別人的自由和自主，是被人承認絕對自主的。這是巴枯甯對於國家的態度底大意。

至基於巴枯甯的主張而由於其智力和博識以集無政府主義之大成的，則爲克魯泡特金（Peter Kropotkin 1842-1912）。據他的觀察；統治機關的目的，是由於強權來保護及維持有產階級的特權，應當把今日之強制的國家廢除，而設立各個人得以自由加入自由脫離的社會。

總而言之，這一派學者都是想廢除那用少數人的強力來壓迫多數人的國家，代之以自由

組織的互助社會；想廢除那依多數人的意見來拘束少數人自由的法律，代之以合意制定的自由契約。他們理想社會中的政治團體是根據同意的原理，自下而上的；不是根據強迫的原理，自上而下的。「在我們看起來，把那含有強制力的國家廢止以後，他們的自由社會馬上就要變成另一意義的國家。所以我們承認他們祇反對強制的國家，並不是根本上不要一切的組織」

（參照高一涵編
政治學綱要）

(二)個人主義派的國家觀 個人主義派雖然承認國家本來是壞的，或是頂容易做壞事的東西，但是當人類社會沒有達到極端完全的這一天，或人類暴烈的或破壞的衝動沒有完全消滅的這一天，主張國家是必要的。

據 Wilhelm von Humboldt (1767-1835) 的意見：國家不應該積極的謀國家公民的安甯幸福，國家的職務，便在：保障公民相互的安全和防禦外侮，因為要達到這等目的，便應該對於個人的自由，加以限制；國家應當求適應各個人的個性，而使能力進展；國家只應當以追求各個人自己所不能夠得到的安全為目的。

據斯賓塞的意見，以為：國家之所以存在，就是因為人類本是利己的，國家只是矯正個人的惡性，而以保護個人受其同胞的強暴和詐欺為目的而創設的。如果社會狀況在道德上業已完全，那末，統治便失掉存在理由。如果犯罪存在，那末，國家便存在；如果沒有人犯罪，那末，國家便失掉可以發揮職能的目的物，因此，沒有統治的事體，國家統治不是永久存在的制度。

最近英國的哲學家羅素 (Bertrand Russell) 也說：「國家這種機關，無論無政府主義者怎樣反對，似乎是達到某幾種目的所必需的。凡媾和，宣戰，徵稅，制定衛生的和販賣毒藥的規則，以及保持公正的分配制度，這些職務在一個沒有中央政府的社會裏面將不能夠執行。……現在國家雖是好些弊病的淵源，然也是成就某種善良事件的一種方法，當人類暴烈的和破壞的衝動，仍然時常出現的時候，國家是不可少的」。

綜合這一派人的意見看來，都是認定國家存在，總是表明人類沒有完全達到的地步，因為國家是為人類罪惡而設的，國家存在，祇因為人類罪惡存在，到了極端完全的社會，便用

不着國家這個制度。國家是不幸的和不得已的暫時制度，國家應該極力使本身無用，預備本身消滅。

(三)共產主義派的國家觀 共產主義派認定國家是為支配階級而存在；是為榨取被治者而存在的制度。馬克斯和股格斯在一八四八年的時節所共同起草的「共產黨宣言」(Das kommunistische manifest)上面，曾經說過：在本來意義上之政治的權力，是一階級壓迫其他階級之組織的權力；至現代的國家權力，不過是辦理全體蒲亞爵亞階級之共同事務的一個委員會(Das kommunistische manifest, S. 20-21, and S. 5 參照)。後來列寧也說：「在這個從資本主義到共產主義的過渡期中，壓制還是必要的。但是這個時期所謂壓制，乃是被榨取的多數者，壓制榨取的少數者。故對於壓制的特殊機關——就是國家——認為必要；但這個特殊機關祇可稱為過渡期的國家，並不是含着普通意義的國家」。(參照國家與革命)他們這一派人的見解，以為：歷來的國家，就是離不了壓制，就是和社會主義蘇維埃共和國聯邦一樣，是在普羅列塔利亞支配之下的國家，也是支配階級壓制其他階級的組織，只不過是當作到將來沒有階級的理

想社會底一個歷程而已。到了共產主義的時代，這種以壓制為職務的政治機關早已是不必要的，所要的乃是以生產為職務的經濟組織。在這個社會，各人的自由發展，便成為全體人類的自由發展底條件。要而言之，照這一派人的解釋：從普羅列塔利亞奪取天下起，到實現理想社會為止，除了為各種目的而利用國家以外，再沒有其他的用處。

(四)工團主義派的國家觀 工團主義 (Syndicalism) 是由法國的實際勞動運動而生，從生產者的無產者底見地來觀察國家，普通一般認定國家不過是資本家的工具而已。如果機會成熟便想馬上打倒資本主義，而將其工具的國家滅亡。他們想取消由官僚執政的國家，代之以由生產者管理的社會；他們不相信議會與政府可以替勞動階級謀利益，祇想靠勞動階級自己的「直接行動」來爭得自己的利益。他們反對在集產主義的國家之下生活，祇想在生產者自行管理的社會之下生活。總之這一派人，「並不反對為勞動階級謀利益的組織，祇反對那為資本階級謀利益的組織；也可以說：工團主義派並不是根本反對一切的國家，祇反對資本主義的國家」(參照高一涵編「政治學」綱要「第五三—五四頁」)。這就是他們這一派人的國家觀。

(五)基爾特社會主義派的國家觀 基爾特社會主義(Guild Socialism)的思想，是近時在英國形成的，其理論固然有相當可以肯定的地方，然在實際的勞動界上，却沒有多大的力量。他們的理論，既不和工團主義派一樣，是偏重生產者的立場，也不和其他一派一樣，是偏重消費者的立場；是想將兩下的立場調和，而構成他們的國家觀。他們主張國家和行會(Guild)分職，使政治事業歸國家管理，生產事業歸行會管理。他們的國家觀，在霍佈孫(Hobson)和柯爾(G. D. H. Cole)這兩派中間，是大有出入。關於生產事業歸行會自行處理的原則，固然爲這兩派人所公認，然在生產者和消費者的關係，發生糾紛的時候，霍佈孫以爲應當歸國家解決，而柯爾最初以爲國家是代表消費者的立場，和生產者合作，可以解決這個問題；而後來則以爲國家不是消費者的代表，爲社會全體之故而調和生產和消費之關係的時候，便由生產者的組織和消費者與生產者相應和的組織而謀調和，如果還不能夠解決，便由生產者的代表和消費者的代表，適當的形成一種組織，而解決這個問題。霍佈孫承認國家爲全體社會之故，是有統制社會間之關係的機能，而柯爾則不承認國家有這種機能，想要另行成立

一種組織來掌管這樁事體。霍佈藻認定國家是最終決定全體社會所發生底問題的一個機關，而柯爾則以為國家是以住在一定地域的一般人爲構成底社會，今日的國家，固然是想施行社會統制，實行干涉產業，實行做各種瑣屑事務，但是，如果從其本質的構成上着想，那末，只是專爲各個人共同在一定的地域而發生的共同欲求之故而利用而已，國家是不應當有主權的。要而言之，基爾特社會主義的目的，是主張產業自治，產業自治的結果，祇是減少國家的權力，不是從根本上廢除國家的權力。由產業中間各種行會聯成一種「國民行會」(National Guild)，凡關於產業上一切生產消費和利益，都由該行會辦理。他們雖然主張從現今的國家當中奪取一部的權力，然如柯爾這一派，却認定國家是有一定的存在理由。

各派學者對於國家的態度，業已介紹過了，關於對於他們的批評，權且存而不論。只將我認爲國家有存在的理由，略微在下面說說。

我以為國家是以構成全體社會底各個人爲構成員而成之組織的社會；是以從事自足的共同生存底全體人民而組織的政治集團。既然這樣，那末，從人民全體共同生存上的利益來說

，便有利利用人民全體的力量而應當實現的目的，因為要實現這種目的，便不能不利用牠們的力量，於是要利用國家這種制度了；即是為大家的利益，而利用國家這種制度。從他們全體的利益上來觀察應當實現的目的，是隨時隨地而繁雜而複雜的。比如防禦外侮，保證構成員相互的身體安全，調整社會問的關係，整理交通，防止瘟疫，增進文化，擴張生產，調節分配，以及其他種種，都是應當實現的目的。

人類既是經營社會生活而形成全體社會，於是便有由他們共同的力量而應當實現的目的，從這一點來觀察，那末，實能夠充分承認國家有存在的理由。在歷史上無論怎麼樣的國家，如果支配者是為構成員全體的利益之故而從事政治，那末，國家是得以為構成員公共的利益而利用的，在為構成員共同利益而得以利用的意義之下，國家實有存在的理由。國家為構成員共同利益之故而供利用，即是善用；為支配者對於其他構成員之故而實行榨取以供利用，即是惡用。從善用這一方面來說，無論怎麼國家，決不能夠說常常是很好，從惡用這一方面來說，無論怎麼國家，決不能夠說不使之常常繼續存在；只是說國家是為構成員共同利益

之故而得以利用，在得以利用的意義之下，國家實有存在的理由。

我們在這裏再來引用高一涵先生的一段話來結束我們的文章：

「……所以我認定國家的性質，儘可以跟着全體社會的性質變遷，國家的制度儘可以永遠存在。我們固然不能像亞里士多德說：除了上帝和禽獸之外，都不能脫離國家的生活；但是却敢說：祇要人類有羣聚的生活，祇要有個人或小團體辦不了的事體存在，總打不破如國家之類的制度。」

我們在這個立腳點上，不但反對無政府主義派共產主義派打破國家的主張，並且不贊同斯賓塞和羅素一派人的調和論調。我們以為當人類有罪惡的時候，可以利用國家來做防止罪惡的機關；當人類暴烈的和破壞的衝動仍然存在的時候，可以利用國家來防止這種衝動的機關。但就是到了極端完美的社會出現，也可以利用國家做辦理善事的機關；就是到了創造的衝動得勢，也可以利用國家做幫助這種衝動的機關。國家的強制組織的特性，是可以修改的；國家的資本主義的特性，是可以消滅的，國家的名稱，也作與可以變換的；但是類似國家

的政治組織却是可以永久利用的」(參照高一涵編「政治學」綱要「第五八—五九頁」)。

本編參考書

- Garner: Political Science and Government. 1928. P. 50
- Ernest Barker, Political Thought of Plato and Aristotle. 1907
- Ernest Barker, Political Thought in England from Spenser to To-day. 1915
- Mac Iver Community. 1917
- Mac Iver, Elements of Social Science, 1921.
- H. Laski Studies in the Problem of Sovereignty.
- Cole, Self-Government in Industry. 1919.
- Cole, Social Theory. 1920.
- Hobhouse, Metaphysical Theory of The State, 1918.
- Holland, Elements of Jurisprudence (6 th ed,) P. 40

- Hall, *International Law* (3d ed.) P. 18
- Ilu tchii, *Allgemeine Staatslehre*, Bd. I, S. 24.
- Garner, *Introduction To Political Science* 1910. P. 41.
- Seydell, *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre*, S. 4.
- Turgess, *Political Science and Constitutional Law*, vol. I, P. 60.
- Tornhak, *Allgemeine Staatslehre*, S. 9.
- G. Jellinek, *Allgemeine staatslre*. 3. Aufl. 1922. S. 183.
- G. Jellinek, *Allgemeine staatslre*. 3. Aufl. S. 769.
- Derselbe, *Rehre den Staatenverbindungen* 298, S. 307.
- I aband, *Staatsrecht des deutschen Reiches*. Bd. I. S. 75. bb.
- Dunning, *a History of Political Theories*. From Rousseau to Spencer. 1920. ch. 8.
- Burgess, *Political Science and Constitutional Law*, 1891, vol. I. chs. 1-2.

- Gilchrist, *Indian Nationality*, 1920. ch. I
- Hayes, *Essays on Nationalism*, 1926. chs. 1, 2, 8.
- Klüber, *Öffentliches Recht des deutschen Bundes*. I. Aufl. 1817. S. I.
- H. V. Treitschke, *Politik*. Bd. I 1899 S. 202.
- H. Laski *Studies in the Problem of Sovereignty*, 1918 PP II-12
- Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3. ed, 1927.
- Duguit, *Souveraineté et Liberté*, 1922.
- Kelsen, *Problem der Souveränität und der Theorie des Völkerrechts* 1920;
- Krabbe, *Die moderne Staatsidee* 1919.
- H. Laski, *Grammar of Politics*. 1925.
- Mac Iver *The Modern State*, 1928.
- Willoughby, *The Nature of the State*. 1900.

Willoughby, *Fundamental Concepts of Public Law*, 1925.

Ritchie, Darwin and Hegel, P. 210.

W. A. Dunning, *A History of Political Theories*, vol II 1921, vol III 1922.

John Locke, *Two Treatises of Government*. 1690.

Jean Jaque Rousseau, *Du Contrat Social*(孫口繁次氏譯，民約論)

Westermarck, *The History of Human Marriage* (5 th ed.) 1922.

H. Cunow, *Die Marxsche Geschichts Gesellschafts-und Staatstheorie*. Pd. I. 1920. S.

286-288

G Ratzenhofer. *Soziologische Erkenntnis*. 1898.

Ward, *Sociology and the State*.

Spencer, *Principles of Sociology*. vol. I P. 555.

Gumploweiz, *Grundriss der Soziologie*. 1926. S. 99-100

- Franz Oppenheimer, *Der Staat* 1907.
- Derselbe, *System der Soziologie*, Bd. 2. *Der Staat*, 1926.
- Robert Lowie, *Primitive Society*, 1920.
- Robert Lowie, *Origin of the State*. 1927.
- P. H. Douglas, *Proletarian Political Theory*. PP. 197-216.
- Zenker, *Der Anarchismus*, 1895.
- B. Tucker, *Liberty*.
- L. Tolittoi, *Essays and Letters*.
- L. Tolittoi, *What Shall We Do Then ?*.
- Bakunine, *Proposition motivee au Comice Central de la Ligue de la Paix et de la Liberte*
- P. Kropotkin, *Anarchist Morality*.

Wilhelm von Humboldt, Ideen Zueinen Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates Zu bestimmen. 1850.

Herbert Spencer Social Statics, together With The man versus The State. 1892.

John Stuart mill, Political Economy. 1880. vol. II.

Das Kommunistische Manifest.

Hobson, National Guilds, An Inquiry in to the Wage System and the Way out.

Carpenter, Guild Socialism. 1922.

Taylor, the Guild State. 1919.

Field, Guild Socialism. 1920.

Lenin, Staat und Revolution.

Russell. Roads to Freedom.

Engels. Socialism.

Gottell. History of Political thought.

高橋清吾 政治學概論

高橋清吾 歐洲社會制度發達史

中島重 多元的國家論

堀真琴 國家論

張慰慈 政治學大綱

高一涵 政治學綱要

戶澤鐵彥 政治學概論第二章

高田保鳥 社會學原理

高田保鳥 社會與國家

第二編 政制

第一編 國家 第三章 國家存在的理由

第四章 政府

第一節 政治的統制與政府

國家是社會團體之一，惟其是社會團體，所以在這當中要有秩序，有組織；國家決不是沒有秩序沒有組織的集合體。國家在社會團體當中，是團結最堅的，在秩序上，在組織上，其他團體，實「無與比京」；這便是國家要最有秩序的統制之所由來。

國家實有統制之必要，不待多說，大抵就已經明瞭了。可是，這個問題，隨着社會的進化，便越發複雜，故此研究這個問題，便一定要惟日孜孜，不稍休息。羅斯在他所著的「社會統制」(Edward Alsworth Ross: "social Control" 1926)這一部書上面說得好：「團體發生事件，不單是在一個人與一個人之間有損害，而且直接對於團體，也加以損害，社會的統制底根源，便胚胎於此。再關於共同企業的利得，只分給該項計畫有關係的人底時地，在這當中

的共同分工，雖然容易，但是，如果分工的結果，成爲普遍一般社會的利得底時地，便一定要使全體社會的分子，各自繳納應繳的負擔；而對於持異議的人，怯懦的人，以及狡猾的人等等，便發生強迫共同勞動之必要。

「至於共同事業頂複雜的，就是對於自願合作的人，也是一定要加以制裁與統御；否則在多數人中間，會把光陰及勞力消磨於無益之中，結果「勞而無功」。而且任何團體，難保完全沒有寄生蟲在內，甚至有時犧牲他人，損害他人的利益，以圖自己生計之滿足的，也不在少數，合作的方法以及社會組織發達的結果，社會統治背反其義務的構成員之必要，便越發加多。再社會最初雖然是各個人直接的集合體，後來則變成集團和集團的結合，在同一個社會以內，包含許多徒黨，藩族等等。因此之故，如果不齊將全體構成員統一，同化和諧，那末，這各種集團，便難保不隨時龜裂的」。再彌雪(Robert Michels)在他所著 *Zur Soziologie des Parteiwesens* 1925 年第一部書上也說：「沒有統制，便不能夠論列平民政治。而這種統制，便是使這種團體強固，說明這種統制的命題，只要費幾句話便夠了。現今對於社會提

出一個要求，再想將其相當之經濟的機能存於其中之複雜的觀念學及理想，在現實的世界實現的各階級，在經濟的及政治的範圍以內，將發表總體的意志底統制，實有當做唯一的手段之必要。——至於在合作主義的精神，濡染既深，就是巨富也提倡有協作及提攜之必要的時代，統制便是勞動階級之生命的原動力，如果沒有牠，儘管用甚麼樣的策略，在先天的方面，都是不能夠奏功」(參照原書第三一及三二頁)。再松山榮在他著「社會學十二講」這一部書上面，也會說道：「社會的構成員，片刻離開統制，便不能夠生活。人類自呱呱墜地之日起，由襁褓以至於成人而組成社會，都是為社會統制所束縛的。社會統制，如網之目，如毛之根，在我人類的日常生活的當中，延長其根，睜開其監視之目的。我們過於不注意社會統制的存在底時地很多，然而社會統制在我們坐臥起居之間是不斷地睜開雙眼來監視我們的。習慣，宗教，法律，道德，禮儀，風俗，輿論，傳說等等的支配，固然是社會統治之下，就是如飲食，衣服以及其他一切生活式樣，都是不能不在社會統制之下來施行的。我們不感覺社會統制束縛的原因，不是因為統制不存在，却是因為對於統制的意識痺麻。強度相等的壓覺，永久繼續，

於是隨着這事發生的感情痺麻，不感壓覺，而社會統制，也以同一程度的強度來永久束縛我們的場合，我們的意識，便痺麻而不感覺束縛。我們所以想要離開社會統制而自由生活的緣故，實在因為意識痺麻」（參照原書二二三頁）。我們照他們幾個人所說的話看來，那末，便能夠充分知道社會統制，任憑怎樣，都是必要的；並且充分知道社會統制是和我們有不可分離的密切關係了。我現在在這裏所說的政治統制，是社會統制之一；是在所謂國家的這種特別社會以內所施行的社會統制。故此，政治統制，即是社會統制。

然則這種社會統制是甚麼？松山榮在他所著的「社會學十二講」上面，曾經說道：

「所謂社會統制，畢竟不外乎是社會意識的拘束機能」（參照原書二二四頁）。

高田保馬在他所著的「社會學原理」這一冊書上面，也曾經說道：

「社會意識的本質，是在其所決定的靜的方面。然而這種本質所表現出來的作用，是在後面所述的動的方面。這種動的方面——所謂社會意識的作用，果真是甚麼？一言以蔽之，不外乎是其拘束力；學者或是將他叫做強制，威壓或統制」（參照原書第五二〇—五二二頁）。

畢威 (Beach) 在他所著「社學會序論」(Introduction to sociology 1925) 這一冊上面，也會經說道：

「社會是常常由於其構成員的行為而附以利害。所謂一切人的存在，即是在相互的依存關係，這樣的事體，是事實。故此，所謂行動的某種程度底一致，在我們的生存上，是必要的事體；再我們如果去掉由於各個人的意思和希望的事體，而不想到所謂一般的幸福，或是社會的判斷，或是社會的必要這一類的事體，那末，生存的事體，是不能的。因為要使這等社會的生活底統一之故，社會統制，便是必要不可缺的事體」(參照第三頁)。

照他們這幾個人所說的話看來，那末，所謂政治統治，便是行於社會裏面之一種強力的支配，即是社會軌範的強制底意思。

現在普通一般所謂政治統制的主體，是統治者，所謂政治統制的客體，是被治者，在這種場合的統治者，有的是團體，有的是個人。中國方面的統治者，是中國國民黨，前年中國

國民黨中央執行委員會所頒佈的訓政綱領全文上面，曾經規定有左列幾條：

一 中華民國於訓政時期開始，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會，領導國民行使政權；

二 中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之；

三 依照總理建國大綱所定選舉罷免創制複決四種政權，應訓練國民逐漸實行，以立憲政之基礎；

四 治權之行政立法司法考試監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎；

五 指導監督國民政府重大國務之施行，由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之。

照上面各條看來，那末，政治統治的權限。完全是屬於黨，政府是受黨的指導監督，以行使治權，國民政府是黨的代理人，這種組織，在世界各國當中，是很少有的。大概這是一個暫局，經過訓政時期，或許會要變更的。日本在他們的憲法第一條上，曾經規定：「大日本帝

國，由萬世一系的天皇統治之」。統治者是天皇個人。上松慎吉在他所著的「比較各國憲法論」這一冊書上面，曾經說道：

「在日本帝國的君主，即是天皇；大日本帝國是萬世一系的天皇來統治之，天皇是一國元首，總攬統治權。日本帝國乃千古的國體，國家統治的意見，無一不出於天皇，天皇是國家活動的源泉，有天皇纔祇能夠有國家行動；沒有天皇，便不能夠有國家的意思，不能有國家的活動，不能有國家所有的一切事體。國家行動的力量，只是在天皇一人」（參照原書第一二二頁）。

其次，英國方面的統治者，是在國會團體和國王個人。川手義忠在他所著的「日本英美比較憲法論」這一冊書上，曾經說道：

「國王只是有政治上之最高者的名義，會有終於成憲法上的一個裝飾品的傾向。我們曩時在國體論上，曾說英國的主權，是在國王和國會；國王是外表上的主權者；國會則為實質上的主權者」（參攷原著六五頁）。

藤井新一也曾在他所著的「美國憲法政治之民主主義論」上說道：

「在英國方面，國王有左右王位，改廢憲法的權力，雖然國王有法律的裁可權，國會的召集，開會，閉會，以及衆議院解散權，內閣閣員的任命權，然却決不能因此便斷定國王有主權。何以故？國王的這種權力，是在國會所制定的憲法上承認的，國會無論何時，得將這種權力剝奪，即是國會隨時能將其所制定的憲法改廢，因此之故，便不能不說主權是在國王與國會」（參照原書第）四一五頁）。

照他們所說的話看來，便能夠充分明瞭英國的統治者是國會和國王了。

美國的統治者，是人民。主權不是在大總統的手裏，是在人民的手裏。蘇朴(Thorpe, F. N.) 在他所著的「美國憲法的本質」(The Essentials of American Constitutional Law) 這一冊

書上面說得好：「北美合衆國的人民，制定了這種最高法了。何以故？因為他們是主權者」。

（參照原書）第二頁）同時，他又在這冊書上面說：「國會，大總統，州立法部，及知事，都是他們主

權者之代理人。北美合衆國的主權者，是我們北美合衆國的人民」。（參照原書）第二頁）川手義忠在

他所著的「日本英美比較憲法論」這一冊書上面，曾說道：

「美國的主權在人民，是很明白的，大總統每四年是由國會選舉來就職。因此，大總統在憲法上的地位，不過是掌握行政權的一個職官而已」（參照原書第六十六頁）。

照他所研究的看來，統治者是人民，而大總統以及議會，只是受主權者的委任而行使其統治權而已。美國憲法的序言，也曾經將這件事幹，充分解說過：

「我們北美合衆國的人民，爲造成比較完全的合同，確立正義，保障國內的秩序，準備共同防禦，增進一般幸福，對於我們及我們的子孫獲得自由的幸福，而制定北美合衆國的憲法」。

“We the people of the United states in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United states of America.”

再紀圖 (Gutean) 和韋斯特 (Webster) 兩人在他們同著的「美國憲法」(The Constitution of the united states 1926) 這一冊書上面，說明「北美合衆國的人民」，所謂我們北美合衆國的人民爲誰？這卽是不問年齡，性別，人種，或宗教的區別，是合衆國一切市民的意義。

Who are "We the People of the united states? this means all the citizens of the united states without regard to age or sex or color or Creed. (參照原書) 第一頁)

德意志也是和美國一樣；統治者是人民。德意志憲法第一條便是說：「德意志是共和國，國權出諸國民」。表示主權在民；規定一切國權，是出諸國民（參照 Oppenheimer "The constitution of the German republic" P. 49）。至於國民自己發生統治權作用，只限於國民投票的時候，其他則只限於選舉其他的國家機關；其所選舉的國家機關，則爲德意志聯邦議會和大總統。德國憲法是將這兩者同時讓國民直接選舉，而採用使兩下互相牽制的二元主義，人民則委任大總統和國會來行使這種統治權。

蘇俄在名義上是以黨專政，然在實際上却是以階級專政；政治的統治者，是在由全國工廠所按照比例人數而選舉的蘇維埃手裏，所以，牠的憲法第二章明白規定：「俄羅斯社會主

義聯邦蘇維埃的主權，是屬於全俄蘇維埃大會，全俄蘇維埃大會的閉會時期，屬於全俄中央執行委員會。」蘇俄各級的蘇維埃，都是國家的機關，並不是共產黨的機關；全國的工會，並不是共產黨的工會。就是各級蘇維埃和工會的代表底選舉，也是以公民的資格投票，並不是以共產黨黨員的資格投票，因為各級蘇維埃和工會之中的代表，不限定全是共產黨黨員。例如第二次全俄工會大會，有正式表決權的代表，計七百四十八名，單有發言權的，計有一百三十一名。代表之中，共產黨員占三百七十四名，表同情於共產黨的，七十五名，社會革命黨左派十五名，無政府主義者五名，國際主義者十八名，猶太社會主義團體四名，合同社會民主黨二十九名，無黨派的二十三名，黨派不明的二百三十六名。一九一八年莫斯科蘇維埃的代表七百三十三名之中，共產黨黨員只占三百五十四名，其餘準共產黨，少數派，合同社會民主黨……等却占了三百六十九名。由此可見共產黨在蘇俄的國家機關之中和工會之中，也不過是一個多數黨罷了，並不一定要所有的代表，都是共產黨黨員。可是，蘇俄在事實上雖然不是一定要以共產黨黨員來做政治上的統治者，然在法律上却一定要用共產黨黨員來

統治政治；因為蘇俄的憲法，既已明白規定：「俄羅斯爲社會主義蘇維埃共和國」；同時又將勞動羣衆權利宣言收爲憲法的一部分，並明白規定：「一切政權應屬於勞動階級，與代表此階級之工農兵代表的蘇維埃」；更明白聲明：「不應容剝削階級與聞」。而且第二次全俄工會代表大會更議決：「俄國工會的全運動，是取國際的階級爭鬥的態度，斷然排斥中立的思想，所以工會承認用無產階級專政實現社會主義爲目的之革命的階級鬥爭，作爲加入全俄團體與地方團體之必要條件」。「一切政權屬於勞動階級」，及「由無產階級專政實現社會主義」，都是共產黨的根本思想。現在蘇俄一方面既然把這個根本原則規定在憲法之中，他方面又把這個根本原則議決，作爲各種工會加入總工會的必要條件，那末，無論全國人民的多數或勞動階級多數加入共產黨與否，都不能不以共產黨的黨義爲依歸。現在蘇俄共產黨的黨義，已經由國家法定機關通過，變成國家的根本大法，或由全國總工會通過，變成無產階級的決議案；所以共產黨的黨綱就是國家的法律，就是政權所在的階級底決議案。人民如果違反這個根本原則，不是違反共產黨的黨綱，簡直是違反國家的法律。俄國共產黨是代表無產階級

利益的政黨，牠是想以無產階級專政作手段，消滅其他階級，消滅其他階級所操縱的國家，所以我說蘇俄在名義上是黨專政，在實際上是階級專政。

照上面所列舉的實例看來，那末，政治統治的主體，有的是團體，有的是個人，業已明瞭了。而由團體或個人所組成的機關，發號施令，強迫被統治者服從，就是政府。大凡一個社會以內的某一個人或若干人組成的團體，對於本社會的人們，或其他社會的人們，須有發布命令和實行命令的權力；而這種權力，必然是要操在鬥爭得勝的本社會以內某一個人或幾個人的手裏，其他的一切人們，是一定要矢志矢謹的服從，以形成統制的秩序。這種情況，無分於古今中外，都是一律而且必要。

第二節 政府的分類

關於政府的分類，從來就沒有有一定的標準，總是言人人殊。約而言之，大抵不外左列幾

(1)以國家與政府相同不相同做標準，分爲『直接政府』(Immediate Government)及『代表政府』(Representative Government)兩種。直接政府是國家與政府完全不分，由國家直接行使政府的職權，無論國家是君主的貴族的或民治的，這種政府的權力都是毫無限制的。因爲祇有國家可以限制政府的權力，如果國家就是政府，那麼，政府的權力在公法上便一點不受限制了。代表政府是國家把政府的委託於一個機關或幾個機關，這些機關和國家本體全不相同。代表政府又分爲兩種：(甲)無限制的代表政府，就是國家把所有的權力完全交給政府，不使人民保留自主的權力；(乙)有限的代表政府，就是國家祇把一部分權力交給政府，不是把主權完全交給政府，人民有防止政府侵犯自由的保障，——這就是現代所說的立憲政府。

(二)以政權的分合做標準，分爲『分權政府』和『集權政府』兩種。分權集權本有兩種說法：(甲)指中央政府與地方政府的關係說，(乙)指中央政府與各機關的關係說。

(甲)從中央政府與地方政府的關係上看來，可分爲(A)中央集權的政府，就是國家

把所有的權力完全交給中央政府，地方政府在憲法上沒有自治權，換句話說，就是不承認有獨立的地方政府存在；(B)地方分權的政府，或叫做雙重政府，就是國家把權力分配於中央及地方兩種獨立的機關，中央政府也不能消滅或限制地方政府的權力，地方政府也不能消滅或限制中央政府的權力。雙重政府可以再分爲聯邦政府及邦聯政府兩種。

(2)從中央政府與各機關的關係上看來，可分爲(A)統一的政府，(Consolidated Government)(B)對峙的政府。(Co-ordinated Government)統一的政府是國家把所有的政權通同委託一個團體；是一個自然人，便是君主政體，如果包括一羣自然人，便是貴族的或民活的政體。對峙的政府是國家把政權分配於幾個同等的機關，各個機關都是憲法創做的，彼此都站在平等獨立的地位之上，彼此都不能侵犯他方面的權限。

(ii)以執政者任期做標準，又可分爲『世襲的政府』，和『選舉的政府』兩種。世襲的政府政權永遠在有血統關係的人手中，在實例上或以最長的男女繼承，或以最長的男子繼承，或以長房的男女繼承，或以長房的男子繼承。選舉的政府也包括直接選舉，間接選舉，普

通選舉，分區選舉四個方法在內。

(四)以行政部與立法部的關係做標準，分政府爲『總統制』(Presidential Government)和『議會制』(Parliamentary Government)兩種。總統制是國家使行政部獨立於立法部之外，行政元首的任期和特權都不受立法部的干涉，換句話說：就是行政事務由行政院元首管理。行政元首有一定的任期，除非犯了極大的罪惡，立法部絕沒有法子可以免他的職。所有各行政部的總長都由行政元首任命，不要得國會的同意。行政部的各總長不能出席於議會，同時也不能向議會提出法律案。議會制却和總統制相反。議會制就是內閣制，(Cabinet Government)內閣的閣員，就是議會裏多數黨的議員兼任，他們對於議會負責，議會不信任他們，他們就要負連帶的責任，一齊辭職。

以上所列舉的四個標準都是不適當的標準，我以為區分政府的標準，應該以階級爲標準來區分，方纔準確，方纔包括無遺。

我現在從最高所在的當權階級這一方面來說，政府實可分爲左列三類：

(一)特權階級的政府

如果最高權掌握於元首一人之手，或是掌握於元首及其助舊幾個人或是某一特殊團體之手，這種政府，可叫做特權階級的政府。在這種制度下面，政府的各機關和各官吏，只不過爲元首及其他少數特權階級的代表，執行他們的意思；一切法律都是他的命令。古代東方各國，就是這樣制度。在十七世紀，政治革命思想未發生以前，歐洲各國，也有這樣制度；如英國司徒雅特(Stuart)朝皇帝所抱的神權主義，和法國路易十四「朕即國家」的話，就是一個頂顯著的例子，就是在十七世紀政治革命思想發生以後，一直到歐戰以前，西方如俄羅斯，普魯士，德意志各國，還是將全國的政權，奉歸之於君主一人之手，任他爲所欲爲。自歐戰發生以後，這一類的專制政府，在那幾年當中，都被推翻了。但在東方，還有一個日本存在。日本雖然號稱立憲國家，然而最高大權，却由君主一人總攬；雖然實行政黨政治，由多數黨來組織內閣，但是決定組閣的人選，還是在幾個元老的手裏；一切政事，雖然須經議會通過，但是貴族所組成的樞密院，還是有最終的決定權；這種政府，毫無疑義地可以說是特

階級政府，此外像意大利、也可以說是特權階級政府，意國本是君主立憲國家，然自法西斯蒂黨執政以來，尤其是自一九二八年，法西斯蒂黨通過最高評議會組織法之後，該黨的地位，便超出國家之上，而為意大利最高的統治機關。該組織法的內容，分六項如下：

一 法西斯蒂黨最高評議會為意大利之最高機關，統制立法行政及司法各部。

二 法西斯蒂黨最高評議會有作成由勞工農民產業各團體及消費合作社員中選出之下院議員名簿之權利。

三 法西斯蒂黨最高評議會有商量決定皇帝之權限及皇帝繼承等各種憲法上問題之權利。

四 法西斯蒂黨最高評議會有作成首相候補人名簿推荐於皇帝之權利。

五 最高評議會議員為義務官，無薪俸；如不得評議員之承認，不得逮捕或交付審判。

六 最高評議會對於皇位繼承行政長官立法部之組織及對外締結條約，有指導之權利。

法西斯蒂黨本是代表資產階級的利益底黨，並不是特權階級，但是，資產階級的政府，却有一個原則，就是：一切政事以及政府的更迭，都要取決於有選舉權的資產階級底意思；現在法西斯蒂黨專政，關於照例要有選舉權的資產階級（所謂公民資格）來投票解決的一切事體，都由法西斯蒂黨代行了，又把該黨所組織的最高評議會，作為意大利最高的統治機關，有總攬一切的權限——只要看上列六項組織法的內容，便能瞭然，——這是任何一國代表資產階級利益的政黨所望塵莫及的。一個政黨而有這樣大的權限，而能超出於國家的權力以上，非特權階級而何，所以我將意大利現在的政府，也列入特權階級的政府以內，而不把他當做資產階級的民主政府。

(一) 資產階級的民主政府

所謂民主政府這一個名詞，即是歐語的 *Democracies*，他的語源，是由希臘的 *Demos* 而來，是指支配權屬於構成社會內之大多數的貧民層底政制，與特權階級的統治所謂君主制貴族制等是對立的。晚近資產階級的代議制國家發生，然後民主政府由實質的意義變為形

式的意義，由階級對抗的意義變為單純多數支配的意義。正如蒲徠斯 (James Bryce) 所說的話一樣：「民主政府」這個各詞，從黑洛多托斯 (Herodotus) 以來都用作指示一種「政府的體制」(Form of Government)，在那種政府之下，國家的統治權在法律上不是屬於一個或幾個特別階級，是屬於全「團體」(Community) 的分子。這個意思是說在一個行投票方法的團體內，統治權屬於「多數」(Majority)，因為分子的意見若不一致，沒有別的方法可以和平的，依法的解決那一個意見可算是團體的意見。……凡在一個國家以內，全體人民的意見在重要政策上能有一點操縱的力量，即使這一種力量祇不過是一種遲延的勢力，或在一定目的的一定手續上須按照法律上所規定的行動，這種政府，就可以稱為「民主政府」。(參照蒲徠斯著：「現代民主政體」第三章) 這種政府，名義上本是多數人的政府，然而實際上却完全是少數資產階級的政府；為甚麼？因為民主政府的起源，是由於市民和貴族鬥爭，後來市民階級得到勝利，享受政治上的權利以後，便由財產權的作用，打破貴族階級，實行制限選舉，壟斷立法機關，而制定有利於自己階級的法律。同時民主政府關於民意的歸依，又是在選

舉投票的時候，表現出來。可是，實際上，投票選舉，却完全是資產階級在那裏作祟。爲甚麼？「長袖善舞，多財善賈」，不僅是經商爲然，就是關於選舉投票，也是一樣；每次選舉的結果，總完全是有意的人得到勝利。有意的人勝利的理由，固然不一定是由於收買與運動，然而就是公平選舉，也是要選出有能力和有意的人；可是能力和知識，不是生來就有，是要有一定的條件——財產和金錢，然後纔能夠獲得相當的知識與能力。「貧無立錐之地」的人，要想獲得知能，絕對不可能，沒有有意的人，要想當選，也是絕對不可能。所以我於現代所通行的民主政府之上。加上「資產階級的」形容詞，是有所見而云然的。

資產階級的民主政府，又可細分爲左列三種，即：

- (甲)直接民主政府 直接民主政府是由選舉團直接執行政府的職務，並不是人人都
- 有執行政府各種事務的權限。比如現在瑞士聯邦中之 Vindwalden 一州，(ob und nid den wald) Appenzell 二州，(beider Rhoden) Uri, Glarus 等六小國等，皆屬於這一類。
- (乙)間接民主政府 間接民主政府，即是有主權的民衆，不直接執行政府各種事務

，而委託於一個或數個機關去執行。這種間接民主政府，又可細分為三種：(子)以孟德斯鳩 (Montesquieu) 的三權分立主義為其組織的基礎，由此以維持人民的自由，比如北美合衆國及其支分國多數之州，並中南美多數共和國的政府；(丑)是站在議會主義上面，法英政府即其典型，此外尚有 Harti—Santo—Domingo, Venezuela, Chili 等共和國的政府；(寅)是行於瑞士聯邦當中的一州 Freiburg。前兩種或用三權分立，或用議會主義，以謀維持人民的自由，第三種則不是澈底採用三權分立主義，也不是依據議會主義。只是其行政大權，不是像前兩種一樣，委之於大總統一身，而委之於合議體，用以預防權力濫用而已。

(丙)混合的政府 在民主政府當中，人民可把幾種職權，委託於代議機關執行；同時人民自己也可以直接執行幾種職權。這樣的政府，可叫做「混合政府」。這種政府，也可細分為三：(子)瑞士所行的直接投票制度合體體民主政府；(丑)北美合衆國所行的直接投票三權分立的民主政府；(寅)以德國為典型的直接投票制度議會民主政府。前兩

種是將行政司法委之政府行使，關於立法則由人民直接投票，同時並將行政中間一部分的官吏任免權，也由人民行使，由人民直接投票；瑞士則於上列事項而外，連財政事項，也必委之於直接投票而決定；第三種則於代議民主政府之外，復參以人民直接投票，使國民本身，也可以直接參加國政。

(三)無產階級的民主政府

無產階級的民主政府，歐語叫做 *Ergatocracy*，是一種新政體，由俄國勞動界發現出來的。這種政府，是無產階級的政治，是為無產階級建設的政治，是被工人建設的政治。他們所以創設這個字，是因為民治政體 (*Democracy*) 已被資產階級利用壞了，不願意再用民治政體的舊名稱，纔特別創造 *Ergatocracy* 這個字來，表明無產階級政治。這種政治的大原則，就是「不做工者不得食」，以勞動為執政的條件；打破從前以財產教育為參政資格的弊病。這種無產階級的基礎，建設在經濟平等地盤之上，仍然是從民主主義的精神中間變化出來的，祇是由無產階級執政來做手段，達到消滅階級，廢除人類壓迫人類，撤去貧富間隔的障壁

等等目的。所以無產階級政治，也不過是民治政體最近的一種新趨勢，所以我仍然把牠叫做民主政府，只是於民主政府之上，冠以無產階級的形容詞，以示區別而已。

上列三種政府，從橫的方面說：是巍然並存；從縱的方面說：是以次迭嬗——將來各國的政府，一定要尋着這個徑路來變化，是可敢預斷的。

第三節 政府的目的

政府在社會方面，究竟有甚麼職能？我以為現代政府的職能，大抵不外左列兩種：

(一)政府是團體現象，是有維持團體統一的作用。股份有限公司有董事會，財團法人有理事會，教會有信徒大會，政黨有黨員大會，政治統制團體有議會或國際會議。確立這類團體的目的，便是在有統一的機能，沒有缺乏統一的機能而團體本身能存在的。故此，在政治方面，便把這種機能叫做統一目的。

(二)政府是應當有維持社會公共秩序的機能；在對內的方面，是有維持其政治統制團體

的法律底作用，在對外的方面，則有防禦外部的壓迫及不當的侵略底作用；警察以及其他司法組織，屬於前者，軍備則用之於後者的目的。這便叫做治安目的。政府的這種職能，老早便已經發達了。故此，所謂保衛治安的事體，在政治上，自古以來，便已經盡過頂大的職守。

。第十八世紀的國家契約說，第十九世紀的政治國家觀，都是想將保護生命財產當做政府的唯一職能，政府會竭盡全力來強行法制，完整軍備。然到現代，則發現反對這種事體的主張，這即是在最近以來，關於救濟社會經濟的缺陷之熱烈要求。表現具體主張的，則為把公共事務的管理，當做政府主要的職能，這種學說的代表者，便是狄驥。他主張現代的政府，已經不是應當有強制支配的作用，是應當為一般底社會的要求而服務，政府與其說是應當主張權力，毋寧說是應當對社會盡應盡的責任；這種主張，不能不說是表明一方面之公正底政治的要求。政治的統一目的，在專制的獨裁者或是在特權的少數者專擅之下所能左右的時代，政府極容易忘掉為社會而服務，而強制役使人民；然而公正的政府，是應當常常在全體的目的一之下，為全社會而服務；不過政府之維持治安的職能，不會因此失掉，只是其形態略有變

化而已。在十八九世紀的時代，爲保護個人的生命財產之故，便僅僅只有防止其他個人的侵害，既已夠了，然在現代，生產老早就已經遵着社會的歷程而進行的結果，因此之故，便變化而爲由此所生的利潤，要怎樣纔能分配公平的問題。所以社會治安的事體，便和社會的生產問題，互相關聯。現代所謂社會治安問題，不單只是說純粹的，形式的法律之維持強制方面，連法律的內容應當怎樣公平的問題，也包含在內。前者即是政府的治安目的，直接是指警察，司法，軍隊所職掌的範圍，後者的範圍，即是指政府方面的經濟目的，文化目的等之實質的職能。

產業革命以前的政府，只是在治安目的的見地上，抱有經濟目的；然到現代，治安目的業已具有經濟目的的內容，政府方面所抱的經濟目的，在十九世紀的保護政策時代，純粹是經濟問題，其所表現出來的形式——是以增進國富，發達國家經濟爲目的而獲得殖民地，補助航路，由於關稅政策而保護內地產業，由於特許認可制度而助長特殊技能。發展營業；至於現代政府關於經濟目的的問題。則完全和這類事體的性質，大相逕庭，其所表現出來的，

是專在解決社會問題及人口問題。前者是以發達產業爲目的，後者則以保護社會關係的公平爲目的，我們是決不能夠將經濟目的之根本的移動底事體。置諸等閑的。然則在這兩者之間所感覺的基本底不同，究竟在那裏？大抵前者單是以發達經濟能率爲目的，而後者則以經濟方面之公平的關係爲目的，大抵現代的社會經濟，是應當站在政治統制之下，故此，將在政治方面的經濟目的底根本立脚地，放在社會方面之經濟的生存底可能及充實這一個觀念上去追求，這個觀念，即是法律的社會公平關係的問題，是現代政府頂中心的職能。

最後，關於在經濟目的方面之生存充實底程度，是沒有限量，多多益善，於是經濟目的，又必然的具有文化的內容；例如具有娛樂。教育，教養這一類的內容。故此，這樣意義之下的文化的內容，又不能不形成政治上的一個目的，這就叫做文化目的。政治上的文化目的，單是當作經濟目的底發展而應當把握住牠，除此之外，沒有別的內容。然則政府在社會文化上面，所能夠做到的是甚麼？大概是供文化之經濟的基礎而助長文化的發達；例如設立各級學校，完備研究所，圖書館，博物館，改良衛生設備，設立娛樂場所，經營展覽會，公共

會堂，而獎勵其自由公平的使用。在政府以產業之自由發達爲方針的時代，這樣底文化的設備，多半都是委之於私人或團體經營，政府不去過問，以爲：國家只是在增進國富，將國民的教養問題，完全忘掉。然在現代政府成了經濟目的之政治化底時代，如果政府沒有文化的設施，那末，斷不能夠使民衆公平的霑沐文化。一切的社會文化，都受經濟的特權階級底實力支配，不但只阻止民衆來公平的利用，而且使其內容，偏向經濟的特權階級那一方面，自由的發展，因此之故，政府方面關於文化的職能，是一定要有的。

現代政府的職能，業已集中到經濟目的，而經濟目的，便成了政府的中心問題。可是，在這種意義之下，現在對於法的自由放任滿足了的法治國家，牠的使命，業已終了，是不能不將其任務讓之於下次新發生出來的國家，由新國家下面產生出來的政府，來以次實行。以後應當產生的新國家，與本海馬便將牠叫做「經濟國家」(Wirtschaftsstaat)。關於經濟目的的新任務，是要「經濟國家」下面的政府去實行的。

第五章 憲法

第一節 政治統制與憲法

我在前面曾經說過：「政治即是在一個社會以內的某一部分人，強制的支配其餘的人們，以經營兩下共同各種問題」。而執行這一種強制的支配的，必有一定的機關。這一種機關，所以說即是政府。所以我在前面說：「政治現象，即是政府現象」。政府有種種：在中央施行統制的，即是中央政府；在地方施行政治統制的，即是地方政府。鄧初民在他所著的「政治科學大綱」上面說得好：「……在近代國家，居政府之地位的，必然是某一政黨的領袖，而某一政黨的領袖，必然又是某一階級的前衛。政黨是一定階級之一定部分。階級之大衆組織又有勞動組合，而民族之統一運動與民族國家之樹立運動，又爲近代政治統制之重要原素，所以近代政治統制之機關，雖可大別爲中央政府與地方政府，而實際執行統制任務的，

則爲掌握政權的某一階級。所謂政黨，所謂民族，都直接間接與政治統制有極重要的關係」

（參看原書第一六一—一六二頁）

他所說的和我在緒論上面所說：「現代政治現象，是在各社會集團之間政權維持，獲得鬥爭，以及隨着此事而發生底社會的支配，經營過歷」這幾句話，是相髣髴的。既然這樣，社會上有一羣人是支配者，同時，必然有一羣人是被支配者，在某一羣人支配其他某一羣人的時候，必然擁有強大的武力，使被支配者俯首帖耳，惟命是從，這是無間於古代國家和近代國家，都是一樣。武力雖然是取得政權或維持政權的必要工具，但是，單靠武力，政府的組織，還是不能按部就班，社會的秩序，還是不能井然有條，於是便定出一種法律；維持國家的組織，規定政府的職權，保障社會的安寧秩序，這種法律，即是憲法。所以有人說：「無論何種政治統制的形態，都是靠兩根支柱來維持的：一是強力；二是法律」

（參照郭初民著：「政治科」學大綱第一六一頁。）

憲法本是規定關於國家的組織，人民的權利義務，和統治的機關，主權的作用等等的根本大法，却不是隨着國家的產生以俱來，是在有了立憲政治以後，牠纔祇應運而生。謂余不

信，祇要引用張慰慈所著的「政治學大綱」上面所舉的一段事實，便足以證明我所說的不虛。他說：「憲法這個名詞，在英文之中，叫做 Constitution 在政治學中，最初用這名詞，是指英國國王所宣佈的幾種法律而言。所以亨利第二(Henry II)時候所宣佈的法律，規定國王和教民的關係，叫做 Constitutions of Clarendon。在十七世紀的時候，英國人民到新大陸殖民，組織一個 Virginia Company，該公司第二次和第三次的約章(Charter)之中，也有這一個名詞。其餘如 William Penn 在一六八二年所規定的本色范尼亞(Pennsylvania)殖民地政府組織之中，Sideney 和 James Harrington 的著作之中，均用過憲法這名詞。至於現今憲法的老祖宗，我們也可以約略舉出幾個例：英國政府給與英國殖民地的各種約章，一六四七年克林威爾(Cromwell)兵士所定的『人民約法』(Agreement of the People)。克林威爾在一六五三年所宣佈的『政府組織』(The Instrument of Government)，美國殖民地在革命以前，所宣佈的各種宣言和議案等類。不過在從前的時候，這個名詞的意義是很廣泛的，直到十七世紀的下半期，纔有一種確實的意義，——是指一國的根本法律而言。凡關於政府組織的

各種法律，均叫做憲法。美國殖民地脫離英國關係後，合衆國的新政府組織大綱就叫做憲法，從此以後，憲法這名詞的意義就非常確定。——憲法就是一國的根本法律，也許是成文的，也許是習慣成的，其目的在規定一國的政府組織。

「在中文之中：憲法這名詞也是老早就有的，如書經上邊說的：『監於先王成憲』，晉書上有：『憲令稍增，科條無限』，又有：『稽左憲章，大厘制度』，唐書上有：『永垂憲則。胎範後昆』，中庸上有：『憲章文武』等類。凡這種種『憲』字其意義均含有法度，法典，或法令的意思在內。不過中國古代法律之中所最注重者是刑法，所以中國古時所謂憲法是指刑法而言，例如國語上所說：『賞善罰姦，國之憲法也』。因為古時所謂憲法有刑法的性質，所以以後又把執行法律的機關或人的上邊，也加一個『憲』字的名稱，例如漢朝稱御史臺叫憲臺，二老堂雜誌上邊說：『憲部，刑部也。憲臺，御史臺也。今直以諸路刑獄爲憲』。這樣的用法，現今還有存在的地方，例如『憲兵』，『憲兵』是陸軍的一部，專巡查軍人的爲非者，其性質就是軍隊中的警察，輔助普通警察能力所不到的地方。到了後來，『憲』字的

範圍格外廣大。

「以上是說『憲』字在中文之中的各種用法。到了最近的時候，外國的思想輸入，人民纔曉得所謂憲法是一國的根本法律，規定主權的所在，及其行動的形式，有最高的效力，非其他法律所能變更。前清末年預備立憲，有欽定憲法大綱。這是我國第一次的成文憲法。光復以後，有臨時約法，在憲法未制定以前，其效力與憲法等」（參照原書第三一及三一二頁）。（著者按：現在國民政府組織法，以及孫中山先生所著建國大綱，也可以說是憲法，不過是沒經製憲的手續，而條文還沒充分完備罷了。）

憲法既然是關於一國的根本法律，關於政府組織的各種法律，以前自然也是有類似憲法的法律，不過不能算作憲法。何以故？在近代立憲政治以前的國家所言的關於一國根本法律，關於政府組織的各種法律，完全是零碎的自然的無意識的不自覺的結果。在制定這一條法律的時候，並未感覺到意識到我們正在制定幾條關於一國的根本法律，因此，不能把關於一國的根本法律和普通法律去有意識的分別出來。而近代憲法則完全是近代經濟組織所反映出

來的一種政治形態，這一種政治形態之中，即是新興資產階級起來取封建階級的政權而代之，他們所要求的是以立憲政治來代替專制政治。立憲政治和專制政治不同的惟一特徵，便是在立憲政治之上有一種與普通法律不同的憲法。在制定憲法的時候，是確切知道這是關於一國的根本法律——憲法。雖然也有許多國家的憲法，不是特別制定的而是自然生長的；不是整套的而是零碎的。但是總是例外。大多數國家的憲法，都是特別制定，都是整套，都是近代經濟組織所反映出來之法制的自覺。所以有人說：「憲法是近代國家的產物，是新興資產階級起來代替了封建階級，立憲政治代替了專制政治的分水嶺。然而等到另一新興的階級起來要求另一政治形態時，憲法仍是必要的東西」（參照鄧初民著「政治科學大綱」第一六五—一六六頁）。即此可見憲法是和政治統制有不可分離的關係，在某一階級支配其他階級的時候，憲法便是維持某一階級所掌握着的自己政權之必要文件。

第二節 憲法的分類

憲法的本質，本沒有甚麼歧異，而憲法的形式，却有種種不同。現在試行將憲法分類，和其他事物之分類一樣，有種種分類的標準。如以憲法的淵源爲分類的標準，則各國憲法便有成文憲法與不成文憲法的分別。如以憲法修改的難易爲分類的標準，則各國憲法便有剛性憲法和柔性憲法之別。如以制定憲法的機關爲分類的標準，則各國憲法便有民造憲法，協定憲法與欽定憲法的分別。

一 成文憲法與不成文憲法 凡將關係國家根本組織之事項以一種文書或幾種文書規定的，就叫成文憲法。各國憲法之具成文形式的，大率爲單一的文書，換言之，即一種法典，比如中國的臨時約法，即是明例。但是，也有以幾種文書構成一種成文憲法的，比如法蘭西的現行憲法，即其明例；因爲法蘭西現行憲法，實包含着一八七五年內自二月至七月所陸續頒佈的三種法律。反是，如關係國家的根本組織底規定，未嘗併諸一種文書或幾種文書之內，而散見於習慣法和各種文書（即單行法律）中的，則爲不成文憲法。在現代的國家當中，凡關於國家根本組織的事項，固然沒有完全存諸習慣當中的。現代國家，即令他的憲法是不

成文憲法，也祇是一部分憲法散見於習慣當中，他一部分則仍爲文書式的法律。不成文憲法的名詞，所以不能和習慣憲法混爲一物的緣故，就是在這裏。英格蘭就是這樣的一個例。英格蘭憲法的一部分，固然是存在習慣法當中，但是，和英國政治組織有根本關係的事項，也有許多部分業經文書規定；例如一六八八年限制國王特權的法律(Bill of Rights)、一七〇一年規定皇室繼承及其他問題的法律(Act of Settlement)、一九一一年規定上下兩議院權限的法律(The Parliament Act)，固都是文書式的根本法。

但是，成文的憲法，不必完全是成文的，經過長久的時間，自然而然有各種不成文的條文，如法院的解釋，和風俗習慣等類，加入其中；在他一方面說，不成文的憲法，也不必完全是成文的，有時把風俗和習慣記錄下來，規定在法律以內，也是常事。比如英美兩國的憲法，便是明例。既然這樣，那末，成文和不成文的區別，祇有程度上的不同，並沒有性質上的差異。如果根據表面的區別，便把憲法分爲成文與不成文，簡直是多此一舉。再就是在立憲國家當中，採用不成文憲法的，除了英格蘭而外，歐戰前也只有匈牙利；歐戰以後，歐

洲大陸的新造國家，至爲不少，然都制定一種成文憲法。就中沿用不成文憲法的，仍惟匈牙利而已。照這樣看來，世界各國的憲法，成文的居多，而不成文的則微乎其微，就祇說憲法，而不必強事分爲成文與不成文，亦無不可。

二 剛性憲法和柔性憲法 凡以法律修改之權，委之於普通立法機關（議會），而其修改的手續，也和普通立法手續相同的時候，卽爲柔性憲法。其所以名之爲柔性，也就是因爲其修改和普通法律相同，而無特殊困難的緣故。總以這種界說，則現代憲法之爲柔性憲法的，實寥寥無幾；除英格蘭匈牙利兩個不成文的國家當然屬於柔性憲法的系統而外，意大利的成文憲法，也是一種柔性憲法。凡是，凡憲法修改的手續或其修改的機關，和普通法律不同的，卽爲剛性憲法。準斯廣泛的定義，那末，所謂剛性憲法，實包有兩類：第一類，在修改憲法的機關，有別於普通立法機關。所謂有別於普通立法機關的，或則以憲法修改的權限，完全委諸特殊制憲團體，而毫不令普通立法機關參預；比如美國各邦的憲法，多以憲法修改起草權，委諸由人民特別選出的制憲團體（convention），以修改批准權委諸公民全體，而

全不令普通立法機關——議會——參預，即其一例。或則雖以憲法修改起草權委諸普通立法機關，而憲法修改案的成立，則必更經其他團體的批准，比如美國聯邦憲法的修改，雖得由聯邦議會兩院以三分二之同意通過草案，而其成立則尚須經過各邦議會中四分三議會的批准，又如瑞士聯邦憲法的修改案，通過聯邦議會後，必須提交公民團體批准是。第二類，在普通立法機關為修改憲法機關，而僅令憲法修改的手續，異於普通立法手續。所謂異於普通立法手續者，其形式亦有多種：有對於憲法修改案討論時的法定出席人數加以特殊限制的；有對於憲法表決時之贊成人數限定三分二或四分三之多數的；有規定憲法修改，須開上下兩院聯合會議的；有規定憲法修改案通過一個議會而後，須即改選議會而以修改案交付新議會表決的；有兼採以上各種限制的；還有兼採其他形式之限制的。要而言之：剛性憲法的種類，至為繁雜，雖性之最顯著的，有如美國聯邦憲法，其修改的艱難，差不多已達於極點；強性之最微弱的，有如歐戰前之普魯士憲法，其修改的機關既為議會，其修改手續之異於普通法律者，也極有限。所以剛性憲法和柔性憲法之別，嚴格的講來，也只是一個程度問題，不

必強爲區分。而且在現代憲法當中，柔性憲法的例子極少；歐戰告終以來，歐洲新造各國的憲法，也都是剛性憲法，因此，更不必多事區分。

三 民造憲法協定憲法與欽定憲法 凡憲法由人民制定，而毫不經由任何世襲元首（君主）裁可的，即爲民造憲法。民造憲法的形式，大致不外：（一）由普通議會制定，（二）由人民所選出之特殊制憲團體制定，（三）由公民直接投票表決等形式（及兼採這幾種形式而成的形式）。共和國之憲法，自然都具民造憲法之形式；即在君主國家，其憲法之制定，亦有純具民造性質者；比國現行憲法，就其最初成立時（一八三一年二月）之手續而言，亦即純爲民造憲法；因爲比國於一八三一年二月制定憲法之時，尚無君主；比國君主制與比王之產生，實基於比國人民之意志，與該憲法條文的承認。凡由君民協定或由若干國家的政府互相協定的憲法，即爲協定憲法。協定憲法的第一類，係由君主與代表民意機關雙方合意而制定的。十九世紀中期以來，歐洲諸君主國家所產生之憲法，往往屬於此類，以是憲法之爲物，在當時各該國人士之心理中，便是君主與人民間之一種契約。普魯士一八五〇年所頒佈之憲

法（此憲至此次德國改建共和始消滅），即此類憲法之一例；因爲該憲法係由普王擬就，送請普議會（Landtag）議定。普議會修正通過後，復由普王頒佈者。協定憲法的第二類，爲各邦協定之憲法。一八六七年北德意志聯邦憲法及一八七一年德意志帝國憲法，俱屬於此類。北德意志聯邦一八六七年憲法，係由兩個團體共同草定，一爲各邦政府所委派之外交代表會議，一爲各邦人民所選舉之代表會議；但是這兩個團體，究只是決定憲法草案之團體；草案決定之後，尚送往各邦徵求同意；各邦政府依其本邦憲法所規定之機關與手續，承受該憲後，該憲始獲成立。德意志帝國一八七一年憲法，係由北德意志聯邦之議會，及加入北德意志聯邦之南德意志諸邦，各依其本邦憲法所規定之機關與手續，承受該憲後，始獲成立。所以以上兩種憲法，俱只能說是建築在各邦的協定之上，而不能說是民造。這也就是這兩種憲法與美國聯邦憲法稍微不同的地方；因爲美國聯邦憲法，雖然是經由十三邦代表會議在費拉德耳費亞（Philadelphia）草定的，可是美國聯邦憲法，不是交付十三邦政府或議會批准的，而是依費拉德耳費亞代表會之提議，交付各邦人民所特別選出的制憲會議表決的。吾國辛亥年

中華民國臨時政府組織大綱與民國元年臨時約法，亦俱可看作協定憲法；因為那兩種臨時憲法，俱只成立於各省軍政府的代表之手，而非成於人民代表之手。凡由君主獨自制定而頒布的憲法，即爲欽定憲法。在議會制度還沒有成立或成熟的時期，君主受人民逼迫，往往不先召集任何人民制憲機關，而由君主獨裁，制定一種憲法而頒布之，所以有欽定的名稱。欽定憲法最著之一例，即是日本憲法。日本憲法，於頒佈之前，係僅由天皇委任伊藤博文等臣僚草定；頒佈之時（明治二十二年即一八八九年），係由天皇獨自決定，日本議會之成立，尚在該憲頒布以後（明治二十三年）。所以日本當時人士之自譽其憲典者，竟有『泰西憲法不啻君民契約之書，而在我帝國，不特無君民交關之事，且以極短之歲月，於太平洋溢間見憲法之發布焉，與泰西各國事跡相比較，差如天壤』。蓋日憲不特不出於民造，抑且不能擬於十九世紀中期歐洲諸國所產生的許多君民協定憲法之列。在歐洲諸國憲法中，意大利之現行憲法就其最初成立時（一八四八年）之情形而言，亦與日憲相類，純爲欽定性質。吾國前清末季，亦擬純做日本立憲之步趨，先由君主自定憲法，而後根據憲法召集議院。所以光緒三

十四年憲政編查館於擬就憲政大綱奏請頒布時，摺內亦有『竊爲東西各國立憲政體，有成於下者，有成於上者。……大凡立憲自上之國，統治根本在於朝廷，宜使議院由憲法而生，不宜使憲法由議院而出；中國國體宜用欽定憲法』等語。以是該憲法大綱亦純由清帝裁可，於同年八月一日公布，事前初未經任何民意機關參加意見。這種分類，似乎必要。不過在現行憲法當中，民造憲法還是居多數；而協定憲法和欽定憲法則爲數極微，就是不必這樣區分，也無不可。況且憲法的制定，是必須取決於新興階級或新興階級的代表機關，在原則上是沒有討論的餘地。至於協定或欽定等形式的採用，至多不過具備一些實際上的理由而已。

總而言之，這些分類的標準，都祇是形式上的差別，並沒有本質上的不同。不過因各國的社會歷史進化與其特殊環境，而在憲法的運用上各有不同而已。所以這種分類，是沒有甚麼價值。而牠的本質，可以說同是一種近代國家的產物，同是經濟組織的反映。

第三節 憲法的內容

憲法的內容，是因國而不同；有國小而憲法的規定，極爲繁瑣，有國大而憲法的規定極爲簡略的，有甲國規定極詳的事體，而乙國却不規定在憲法以內的；其體例極不一致，茲舉兩三個例子於下：（一）有以學校制度規定於憲法的，如一七九一年的法國憲法，及瑞士憲法並新德意志憲法是。（二）有以鐵路電信郵政銀行度量衡等規定於憲法以內的，如德意志帝國，以鐵路電信郵政定於憲法，瑞典以銀行定於憲法，英國以度量衡等之統一，定於大憲章是。（三）有以國旗國語等規定於憲法以內的，如意大利和德意志國新憲法，均以國旗定於憲法，瑞士以國語定於憲法是。以上所列舉的幾個體例，都是憲法頂特別的，其他則各有詳略的地方；比如葡萄牙把本國的領土及其屬地島嶼規定在憲法當中，瑞士把租稅制度詳細規定在憲法當中，英國把裁判細則，規定在憲法當中，而別國却不一定是這樣。但是，儘管細枝末節，各不相同，却是在憲法當中必定有一個共通原則，無論那一國，沒有不詳定的。歸納起來，約分下列幾個部分：（一）規定國權範圍的條文，（二）規定人民權利的條文，（三）規定主權作用的條文，（四）規定憲法修改的條文。

所謂國權的範圍，即是國家職權的範圍，如果不詳細規定在憲法的當中，深恐國家越權。關於這一點，從前所定和現在所定的，却不相同。因為從前有許多個人主義者把國家看做壞的東西，因此，想要極力限制國家活動的範圍，祇許國家維持和平秩序，不許國家限制個人自由，所以有人說：「國家應當注意的最大一點：就在國民個性的勢力完全發展，所以祇有國民自己不能做的事——如治安——國家纔可做」（參照 Humboldt: Sphere and Duties of the State.）。以前各國的憲法，所定的國權範圍，雖然沒有照 Humboldt 所主張的那樣窄狹，但是國權的範圍，並不寬廣，尤其是關於經濟方面，受了重農學派及正統學派的影響，深恐妨害個人的自由，國家權力所及的範圍，却是有限。現在則由社會主義者出來主張擴張國家權力範圍，主張一切實業——包括土地資本，和生產及運輸的工具——都歸公有公管，把私人管理的實業。交由國家管理。把私人的財產權變成公有，由國家供給一切勞苦民衆以經濟的社會的知識的一切的需要。因為在現行的經濟組織之下，是逃不出下列幾個原則：（一）私有財產，（二）自由競爭，惟其是財產私有，於是許多勞動者要謀生而無勞動對象，他

們要維持生活，只有賣自己的勞動力與資本家，或向資本家租借生產手段；因此，勞動的結杲，大部分都被資本家和監督人管理人或中間人橫領去了，真正的生產者僅僅分得一小部分。惟其是自由競爭，以致常常發生工資低落，生產過多，貨價低廉，失業增加等等毛病，損失社會的精力。多數人爲經濟所束縛，自然不能任意的，完全的發展其人格，所以他們主張擴張國家的權力，平等的保證各個人的物質生活，使各個人得遂其完全自由的發展；國家的職務，不但在秉公裁判，不但在保障生命財產，並且要做社會的進步和經濟進步的工具。白克(Burke)說得好：「國家不是暫時哺育愚蠢動物的組合，乃是一切科學一切美術一切道德一切富裕滿足的團體」(參看高一涵編「政治學綱要」第一〇七頁所引用他的話)。近幾年來，除了蘇俄是完全適用社會主義的理論來編訂憲法因此國權的範圍特別擴大以外，其餘凡屬新建設的國家(帶有資產階級性的)，憲法上所規定的國權範圍，都必定比從前擴大。比如德國一九一九年的新憲法，中央政府所有的立法權，包括許多社會事業在內，自第七條第五項到第二十項止，內中許多立法，都是個人主義家認爲應該排除在政府職權範圍之外的。至於經濟生活一章(第五章)雖然

把個人自由主義和社會主義融合在一塊，但是在條文之中，到處可以看出尊重社會公益抑制個人私利的真精神。如說：『經濟生活的秩序，應該和公道大原則，維持人類生存的大目的相合』。如說：『爲發展公共幸福，有法律根據時，得爲公用征收』。他如國家對於財產繼承權；爲家宅移民農業之用，得征收私人土地所有權；凡適於社會所有的私人營業，得收爲國有財產的徵收權；對於不勞而獲的地價增加之科稅權與沒收權；……等規定，結果可使私人所有的土地或工業日漸減少，國有的土地或工業日漸增加。

所謂人民的權利，大概不外下列的三種：（一）消極的權利，例如人身自由，言論自由，信仰自由，集會結社自由之類是。（二）積極的權利，例如一切人民有享受國家設備最小限度教育的權利，老幼殘廢者有享受國家特別救濟的權利，勞工階級有享受國家特別保護的權利之類是。（三）參政權，例如選舉權，創制權，複決權，罷免權之類是。關於這一點，從前所定和現在的憲法所定的，也是不大相同。因爲在法國革命以前，當時一般的情勢，都是如莫克法森（Hector Macpherson）所說的一樣：「無論工業宗教政治，祇要是有益於文明的東西

，都消滅完了。凡是勞動者，如果要求爲自己工作的權利，都看做叛逆的農奴；凡是宗教家，如果想要脫離教會的權利，都看做異端；凡是政治家，如果反抗專制政治，都看做大逆不道」。因此，如參政權與各種自由權，在十七八世紀的歐美人看起來，都是人類的「自然權利」。比如美國的獨立宣言書中說：「我們信爲真理的；就是一切人類都是生而平等的；他們有天賦的不可轉移的權利，這些權利，就是生命自由和幸福的圖謀」。法國的人權宣言書中也說：「人類生而自由，永遠自由，權利一律平等。一切政治團體的目的，在保障人類天然的和不變的權利。這種權利，就是自由財產和抵抗壓迫」。在新興的資產階級，推翻了封建階級的統制以後，參政權和各種自由權，便爲資產階級所獲得。但必須有法律來爲之保障，於是這種權利，便規定在憲法以內了。美國人最注意這種規定，把人民的參政權和各種自由權，看做憲法中必不可少的部分。可是，在那個時節，是把各種自由權利看作與生俱來不可割讓的人權，現在却把各種自由權看作發展個人人格和增進社會福利的條件。因爲社會全體的進化，全靠個人自由的及完全的發展其人格，所以想使社會全體進化，不得不給予個人

各種自由。而允許個人自由，是完全以不抵觸社會公益的範圍爲限；凡違反社會公益的一切個人自由，都毅然決然的限制或禁止。比如德國的新憲法，祇在公道的大原則之下，允許個人自由；蘇俄的憲法，爲集中全力達到下列的目的：「殲滅人類以利己的目的去使役人類的一切行爲，完全撤廢社會的階級差別，嚴厲壓迫利己的使役者，確立社會的社會主義制度，以及力謀萬國社會主義的勝利」，於是完全消滅或停止了個人自由，祇承認階級的自由權利。以上所說，是憲法關於消極的權利和參政權的規定。此外如積極的權利——一切人民有享受國家設備最小限度教育的權利，老幼殘廢者有享受國家特別救濟的權利，勞工階級有享受國家特別保護的權利之類等等，都是爲助長個人發展的必要條件，從前的各國憲法，不很注重，現在從新建設的國家，業已在憲法上將這種種權利，列爲專條。比如德國憲法，已將國家應使義務教育成爲無給教育的原則，列諸憲章。再如德國以及猶哥斯拉夫，波蘭等國的憲法，對於老幼廢疾以及孕婦私生子等等的救卹，都沒有明文。又如德國憲法一面承認人民有工作的自由，與工作的義務；一面復承認國家對於失業的人民，有代謀工作之義務，倘國家

不能代謀工作，國家便有供給其生活的義務，業已定為專條。至如蘇俄完全為社會主義國家，其目的在廢止人類榨取人類，關於各種積極的權利，規定尤為周詳。

主權本是一般所認為政治組織的特徵。一個社會如果有一個特定人或特定機關，在法律上，能行使下列兩項特性的權力：其一，那個特定人或特定機關，能決定屬於那個社會的一切分子（個人與團體）之權利與義務，並能決定他自己的權利與義務，而不受任何較高權力的支配。其二，那個特定人或特定機關，能以自己的實力，強制那個社會的分子，服從其命令。那末，那個社會便是一個國家；那種權力，便是主權。不過主權本是一個無形的東西，必定要藉種種作用，纔能夠表現其效力，不然，體質縱極尊嚴，也無從見其實用。至於主權在行使的時候，是要有一定的軌範和妥善的分配，免使行政機關，發生操縱濫用的毛病。所以由主權所生的作用，和他行動的方式，都要定在憲法以內。關於這一點，以前各國的憲法和現今新建國家的憲法，所定的大抵相同。雖然近來有否認主權的學說出現（如狄驥這一輩子），但是憲法還沒有受他們的影響。

關於憲法修改的手續，也是很重要的，因為憲法條文能否隨時適用於社會實際狀況，全靠憲法隨時修改，以資補救，如修改的手續過於嚴重，自然有不能因時制宜的毛病；然過於輕易，又引起野心家破壞憲法以便私圖的危險。所以現在就剛性憲法說，沒有一種不可以修改，就是就柔性憲法說，也沒有一種是可以隨便修改的。然在現今的各國裏面，專就正式修改手續方面來說，有在憲法中間規定修改手續的，也有不在憲法當中規定修改手續的，甚至於在憲法當中否認有修改憲法條文之權力的。不過在多數的成文憲法當中，大概都有修改憲法手續的規定。只是各國憲法內面所規定的不是一致罷了。比如美憲規定修改憲法案，須由聯邦議會的上下兩院各有三分之二的議員聯署提出。或是由各邦議會的要求，所召集之修改憲法會議；但邦議會之此項要求，也須全國有三分之二的邦議會表示贊同，纔能提出。而修改憲法案複決之權，則是各邦邦議會或是各邦特別召集的制憲會議。如果全國邦議會批准該案的，佔了全國邦議會三分之二，或各邦制憲會議批准該案的，佔了各邦制憲會議三分之二，該案纔能成立。又如法國一七九一年的憲法所規定：必須有三個議會，各於是任期內，繼

續的提議修改憲法某某條項，纔能成立修改憲法的動議。動議成立，纔另自召集第四個議會，并擴充其議員名額，以組成一個「修改憲法會議」。依「修改憲法會議」的議定，憲法修改案纔能成立。再如法國現行憲法規定：關於憲法修改問題，於經議會議員或總統提出修改案後，亦須經議會上下兩院各自決定憲法應否修改；如果上下兩院，各以過半數之同意議決憲法應該修改，乃由議會上下兩院開制憲聯合會議，以議決憲法修改案的內容。再又如民國十二年的中華民國憲法所定：國會得爲修正憲法的發議。前項發議非兩院各有列席三分之二以上的同意，不得成立。兩院議員非有各本院議員總額四分之一以上之連署，不得爲修正憲法之提議。憲法的修正，須更由國會兩院議員合組之「憲法會議」行之。再又如蘇俄來說，關於廢止法律，改變法律的根本原則，都明白規定是全俄蘇維埃大會的權限。

第四節 憲法的將來

根據上面所說的看來：除了蘇俄的憲法，是由無產階級領導貧農兵士向統治階級革命勝

利而制定的以外，各國的憲法，大抵都是由新興資產階級，或是向統治階級要求，或是對統治階級革命而制定，把人民的消極權利，積極的權利，參政權，都盡量歸在憲法當中；把國權的範圍，政府的職權，都明白載在憲法當中，以形成資產階級的民治政體。資產階級的民治政體之下的憲法，固然都是標榜着政治的平等，可是關於自由權的享受，參政權的行使，都是以有無財產爲標準，如果你沒有財產，那末，各種自由權利，是和你沒有甚麼關係。先就身體和生命的自由來說，自商業革命及產業革命而後，是祇有新興資產階級纔能享受，大多數失掉生產工具的勞動者，都是束縛於工資制度之下，而爲工資作奴隸，以致有「工資奴隸」的徽號，身體何能自由？而且工廠生產都是機器生產，機器生產極其危險，萬一不慎，即致戕其生命，現在國家對於勞動者的生命，還沒有充分的保障，生命又安能自由？次就營業和勞動的自由來說，也是一紙空文，於勞苦民衆，毫無關係。因爲營業須有資本，勞動者一身以外無長物，自然沒有營業的自由。現在勞動者雖然有選擇雇主的自由，有契約的自由，然而勞動者不斷的爲飢寒所脅迫，只得將自己的勞動力賣給資本家，不遑多事選擇，就是

雇傭條件不滿意，然因為要維持其生命之故，除了受僱於工場以外，別無路走，父母生出來的一雙手，儘管是銅臂鐵腕，要是單只有一雙手，是不能生產自己所要消費的生產物。況且在現代經濟組織之下，一切生產手段都歸少數人獨占，大多數貧人是不能自由經營事業的。現在我們常常聽人說：「勞資間的契約是自由平等的契約」，「文明社會的勞動者是自由勞動者」，其實所謂自由，所謂平等，都是片面的自由，片面的平等。勞動者要是不願意工作，是可以自由要求立時解雇，不過一停止工作，立時就會飢寒，所以無論勞動條件如何酷刻，自己無論如何不願意工作，仍然還是要去服務。這種自由，在勞動者方面說，有餓死的自由，在資本家方面說，有使勞動者饑餓的自由，並不是真正的自由。再次就言論出版的自由來說，也是一紙空文，於勞苦民衆無與。因為現在世界各國，差不多都頒佈有治安警察法，監視勞動者的言論。勞動者的言論，若肯承認資本主義的社會，固然有完全自由權，否則拘禁處罰，馬上加到身上。此外則一切印刷機關，盡為資本家所獨占，而印刷費用至為昂貴，勞動者花費血汗所得的工資，以之支應日常生活，尚虞不給，安能利用這個機關，以實現出版

的自由？何況印刷物，又有種種檢查，斷然是不能自由的。再次又就集會結社的自由來說，也是只利於中等階級，於勞苦民衆無與。因為集會須有餘暇，而且須有場所，勞動者惟日孜孜，既無餘暇，又無場所，自然他們的集會，不能自由。現在各國的勞動者雖然有工會或政黨的组织，但其組織，須受統治階級所認定的原則底束縛，否則立即解散，那裏還有自由。最後就參政權來說，在勞動者方面看來，也是鏡花水月，絲毫於他們無與。因為在資產階級的民主政體之下，參政的機會，只是在選舉一瞬間。然各國最初是實行限制選舉，只有直接納稅者，纔有選舉的權利。現在有些國家，雖然已經實行普通選舉，勞動者可以參與。但是選舉的結果，完全是有錢的人得到勝利。因為公平的選舉，是要選出有能力的人和有知識的人；然能力和知識，不是天生出來的；想要獲得知能，須有獲得知能的條件。這個條件，便是金錢。沒有金錢的人，想要獲得知能，是絕對不可能的事。沒有知能的人。要想當選，也是絕對不可能的事。所以選舉的結果，總是於勞動者不利。況且在選舉權中，仍以「有一定住所」為一個資格。勞動者因為生活的關係，往往遷徙不定，安能於一定的期間，有一定的

住所？所以這個規定，每每可以剝奪勞動者的參政權。這樣看來，想要政治的平等，就先要求經濟的平等，經濟的平等是下部建築，政治的平等是上部建築，經濟的平等是主因，政治的平等是結果，如果經濟不能平等，政治當然不會平等的。所謂經濟的平等是甚麼？照蒲徠士說：「就是破除一切財產上的差別，世界上所有物品，都由各人平等享受。……主張『經濟的平等』的議論，以為自然的正義是要國家建設一個真正的澈底的平等，所以國家應該破除財產上的不平等；換言之，國家應該取有餘以補不足，使勞動的出產品平均分配於各人。財產是多數人的勞力所得到的，原不應該聚集於少數人的手中。從前人希望政治的平等能夠保障社會上一般的滿足與和平，現在的政治平等已得到了，不但不能保證社會上一般的滿足與和平，反而使有產無產兩階級的懸隔，日甚一日；這兩階級除了投票權的平等之外，再沒有別的平等了。假使國家的行為仍然不能改良人民的生活狀況，那末，從前人民千辛萬苦所爭到的參政權究竟有什麼用處呢？」（見現代民治政體第七章）他只是把經濟的平等是政治的平等的真義，完全表明出來。而關於經濟平等的真正價值，殷格斯却比他說得更為透闢。

他說道：「生產手段一歸社會掌握，商品生產就可廢除，同時生產物支配生產者的事，也可以全廢。生產的無政府的狀態，就會消滅，而確然有秩序的組織，將代之而興。各個人之間的生存競爭，完全消滅：向來圍繞人類，支配人類的一切事情境遇，現在都要受人的支配。到了這個時候，人類纔成爲自然界的真正所有主，因爲他現在纔成爲社會組的主人」。

（見科學的社會主義）照他所說的看來，經濟平等不但是政治平等的基礎，而且是自由而完全地發展人格的要件。

世界各國現行的憲法（除蘇俄以外），既然都是着眼在政治的自由，而不置重經濟的平等，於是發生生產集中，企業獨占，失業頻仍，恐慌迭起的毛病，以致一般下層階級，有一沒有家住，要自由何用！——以及「自由祇有餓死！」等等的呼聲，而一般學者因此便咀咒現在的憲法，說牠會隨資本制度以俱滅。其實憲法是隨着國家存在而存在的，國家的強制組織底特性，固是可以修改，國家的資本主義底特性，固是可以消滅，國家的名稱，固是也可以變換（比如用工會一類的名稱）；但是類似國家的政治組織，却是可以永久利用。類似國家

的政治組織，既是可以永久利用，那末，便不能不要類似憲法這一類的規條，以維持政治組織的秩序。不過將來類似憲法的規條，是要置重經濟的基本權利，使一般下層階級，都能夠平等的享受罷了。關於經濟的基本權利，最少則爲下列三種：（一）凡是勞動者生產的東西，都應該完全歸勞動者自己享用。由這個原則上發生出來的權利，便是全勞動收益權。（二）凡生存在社會中的人類，都應該獲得那滿足各人期望的必需品，來維持他的生存。由這個原則上發生出來的權利，便是生存權。（三）凡有勞動能力的人，都應該有勞動的機會。由這個原則發生出來的權利，便是勞動權。這三種權利，比在政治方面的積極的權利，消極的權利，參政權更爲重要，更爲切實。如果這三種起碼權利，都不能夠得到，那末，所謂政治的自由權利，祇是資產階級的專有物，祇是資產階級的民治政體下面的裝飾品，藉此裝裝幌子，以自欺而欺人，是於最大多數的勞動民衆，沒有絲毫關係的。——這就是我們對於憲法的態度。

第六章 公民團體

第一節 選舉權

甲 選舉權的理論與實際

公民這一個名詞，本是指享有參政權的人民而言。各國的公民所享有的參政權，總是不相同；有些國家，政權完全操在政府手裏，甚至於操在政府中間一個獨裁君主手裏，毫不賦予任何國民以參加國家政策決定的機會；如一九〇五年以前的俄國和清末資政院章程及各省諮議局章程還沒有頒布以前的中國，便是這樣。在這類國家當中，直可以說是公民團體，完全沒有存在。有些國家，公民團體是存在的，但是公民的職權，只以選舉權為限，比如現今的英法各國以及臨時約法下面的中國，便是這樣。有些國家，公民團體不單只享有選舉權，並且享有其他參政權，如直接立法，和直接罷免官吏議員等等。瑞士和美國等，便是這

樣。

本章的範圍，是在依據學理和實例，論述（一）選舉權，（二）直接立法權，（三）直接罷免權。現在先就選舉權論述。

所謂選舉權，是參加選舉的權利。這並是有造選舉的權利，只不過是有參加選舉的權利。

立法上關於選舉權頂重要的問題，便是在：把選舉權給予甚麼樣的國民？

關於這個問題，自有代議制度歷史以來，常常有兩個相反的思想，互相對立：（一）因為選舉是國家的公共職務，要行使這種職務，如果不是有適當能力的人，便不應當給予選舉權的思想；（二）因為議會是國民的代表者，一切國民，當然要有選舉權的思想。

現在先就第一種思想來說明。這一派人，是不承認選舉權是國民固有權利，而承認是選民的一種社會職務。依這一派人的觀念，以為：選民的選舉權，不是國民固有的權利，而出於國家的賦予；國家賦予選民以這種權利，根本上為的是社會的利益，並不是為着私人的利

益；選民行使這種選舉權，也應當承認是用國家名義而行使。也應當爲着國家的利益而行使。簡單說一句，選舉權便是國家法律授予選民的一種職務。法國大革命時代，大多數人，便有點傾向這一說。十九世紀以來，德國學者，歷來都是否認固有權利說，承認選民團體是國家的一種機關；選舉權是選民的社會職務。

再就第二說來說明。在十八世紀法國大革命期內，有一部分的人，便將選舉權完全看做國民的一種固有權利。所謂固有權利，即是國民的國民資格上當然享有的權利；並不必等待國家憲法或法律的賦予，也不是國家憲法或法律所能予奪的。這種理論，是根據盧梭的民權主義，和盧梭對於人民投票權的觀念而來。後來又有一部分人以爲一切人民都有「苦」與「樂」的感覺；國家的目的，便是在爲大多數人謀最大福利；想要達到這項目的，只有令各個人民，各自表示其所希冀的福利，因爲一己的苦樂，比較上應以本人的感覺爲頂親切，本人的觀察爲較真實。因此之故，選舉權便有普及於一切人民的必要。這種理論，是根據英國功利主義者邊沁（Bentham）的功利主義（Utilitarianism）和詹姆士穆勒（James Mill）對於

人民選舉權的觀察而來。最近又有一部分人「以爲人類在國家之中過團體生活，因爲是想要達到生存的目的。如果離開這個團體生活，人類的的生活，便不能夠完全。所以團體生活是人類生活的基礎，要想使生活圓滿，必定先要使團體鞏固。個人與國家如同有機體的各部分與全體的關係大致相似，有機體的各部分務必要爲全體盡力，故個人也要爲國家盡力。因此之故，個人便不得不十分的努力，使國家的生活充實，國家也不得不十分努力，使個人的生活發展。因此之故，國民對於國家便有積極的責任；因爲有積極的責任，便要再進一步，去直接分擔經營國家或管理國家的職責。又因爲個個人都有分擔經營國家或管理國家的職責，便不得不在法律上要求經營國家或管理國家的機會。照這樣看來，當決定國家的意志的時候，人民應當有參加這意志決定的權利」（以上參照高一涵編「政治學綱要」第二三一及二三二頁）。所以選舉權便有普及於一切人民的必要。這種理論，是根據德國的共同團體說，和法國的社會連帶關係說（Social Solidarity）而來。

第一種思想以爲選舉權是義務，不是權利，既是義務，則此種義務的授予，國家自可依

着社會的利益，而設定相當的資格。同時，選舉權既屬義務，自當依法履行，國家對於選民，施行「強制投票」，當然是應有的事體。第二種思想以為選舉權是權利，不是義務。既是權利，則此種權利的授予，不論在甚麼時地，國家都應當普遍，應當使大多數的國民享有此權。其實，選舉權一方面固然是權利，同時在他方面則又具有義務的性質。一般人雖然都只說是「選舉權」，沒有說「選舉義務」，但是，國家可用法律來強制人民履行這種義務，因此之故，便不能夠否定選舉權實具有義務性質。何以故？選舉本是國家的公事，決不是各個人的私事，各個人得以參預國家的公事，是為國家的公共利益而使之參預，因此，無論在任何時地，選舉權實兼含有權利與義務兩重性質。

可是在理論上雖然說選舉權是兼含有權利與義務兩重性質，然在事實上却仍受前列兩種思想的支配。各國關於選舉權制度的歷史，直可以說是前列兩種思想消長的歷史。

試讀各國選舉制度的歷史，起初無論在那一國，都是御重第一種思想，後來逐漸對第二種思想讓步，到了歐戰以後，第二種思想纔完全得到勝利，結果，普通選舉便成了世界各國

共同的制度了。

基於第一種思想所演成的制度，茲舉其主要的三種如左：

第一，「間接選舉」的制度。凡議員的選舉，不由選民直接選定，而必由公民選出之代表選定時，即為間接選舉的制度。間接選舉，有卜列種種形式：（一）有令選民選出若干初選當選人，而以選定議員之權，付給此項初選當選人的；如歐戰前普魯士衆議院的選舉法，及中國民國元年衆議院議員選舉法的規定，便是這樣。（二）有以地方議會為選舉團體的，如中國民國元年國會組織法關於參議院議員選舉的規定，便是這樣。主張間接選舉制度的理由，是以為一般選民，每每沒有充分知識與判斷力，足以抉取相當的政治人才；如果採用間接選舉制度，一般選民的職務，既然不在抉取最終當選的議員（或官吏），而僅在遴選執行最終職務的人，那末，縱然選民知識薄弱，其弊也大可減少。但是間接選舉，因為選民只能參預初選，不能直接參預終選，決難滿足選民的政治熱，以此終於失敗。

第二，「限制選舉」的制度。凡於年齡，國籍，無精神病，與未受刑事處分而外，再規

定其他資格，以爲取得選舉權之條件的，即爲限制選舉制度。凡行限制選舉的國家，其於以上各條件而外所設定的特殊資格，也隨各國而異；有注重財產資格的；比如十八世紀期內英國及其美洲殖民地的選舉權資格，與法國第一次大革命初期所規定的選舉權資格，都是這樣。有注重教育資格，或兼重教育和財產兩項資格的；比如意大利於一九一二年以前，其議會選舉權的取得，必以納若干租稅，或會受相當教育的爲限，便是這樣。有注重性別資格的；歐戰以前，一般國家所採用的普通選舉制度，實只普及於男子，並不令女子享有選舉權；各屬普通選舉，實則限制選舉。究竟何以沒有具備上列幾項資格，便不使之有選舉權？關於這個問題，却完全不能有完滿的解答。因此，限制選舉的制度，便終於不能不拋棄了。

第三，「差等選舉」的制度。凡對於具有特殊資格的選民，給以數投票權，而普通選民則僅享有一投票權的；或令特殊選民所投票數的效力大於普通的選舉票，即爲差等選舉。差等選舉也有種種方式，然其代表的，則爲到一九二〇年爲止的比利時所行的複數投票制度，與到一九一八年爲止的普魯士所行的等級選舉制度。比國於一八九三至一九二〇年爲止

的期間內，其衆議院的選舉法，便是採用複數投票制度；按照該法，一般選民，都只有一個投票權；但是選民當中納稅達到一定數額，或是享有若干財產的，各得享有兩個投票權；其具有特殊教育資格（高等教育），或曾從事於特種職務（例如國家各機關的職務）的，也得享有兩個投票權；其兼具以上數種資格的，並可享有三個投票權；但依其憲法的規定，每一個選民的選舉權，不得超過三個投票權。這種制度，已於一九二〇年修正比憲時廢止了。普魯士中央議會衆議院的選舉，及其下級地方議會（團議會及市議會）的選舉，在歐戰以前，是採用一種特別選舉制，名爲「三級選舉制」(Dreiklassenordnung) 這也是一種複數投票制度，不過這種複數投票權，不是令某項特別選民，有投數票之權，是令各選民所投的票，實際的效力不等。其法先將每一選舉區中的選民，製成總表，表中次序，即以選民所納直接稅的多寡爲序；次將表中選民分爲三級，取表中所列諸名（即納稅比較最多的各選民）而其所納之稅共達全區選民所納總稅額三分之一的，併爲第一級；取表中第一級選民後的諸選民（即納稅比較次多的各選民）而其所納之稅共達全區選民所納總稅額三分之一的，併爲第二

級；表中所餘的選民，則併爲第三級，其共納之稅，自亦占全稅額三分之一。依此法併合，各級選民的人數自然不等；但依照法律規定，各級選民，各成一選舉團體，而各選出相等的議員。以此之故，如甲級選民的人數，數倍或數十百倍於乙級；則乙級中每一選民的選舉權，其實際的效力，也數倍或數十百倍於甲級。納稅之與選舉權，不僅只成因果關係，而且成爲比例。納稅能力，本來就是財產的表徵；所以這種選舉制度，也只是優待財產階級，而其優待的程度，實際上且遠過於他國的複數投票制度。歐戰告終而後，這種制度自然不能復爲普魯士一般人士所容認；現在業已完全消滅了。

上列三種制度，既然爲大多數人所不滿，於是大多數國家便由間接選舉變爲直接選舉，由限制選舉變爲普通選舉，由差等選舉變爲選權平等了。（現在行間接選舉的國家，只有蘇俄一國實行限制選舉的國家，也只限於蘇俄。不過牠所採用的限制選舉制度，不是性別，教育或財產，而是工作。在牠是以無產階級專政而達到社會主義社會爲目的，這種限制，在牠是當然的事體。）至後列三種制度，是根據前列第二種思想而來，其法至爲簡單，

說明姑且從略。

乙 選舉的方法

各國現在關於選舉的方法，大抵不外受下列兩種主義所籠罩：（一）屬地主義，（二）屬人主義；而屬地主義，則可分爲下列兩種：（一）大選舉區制，（二）小選舉區制，屬人主義則可分爲下列兩種：（一）比例選舉制，職業代表制。現在試行在下面逐一說明。

凡規定每一選舉區，僅得選出議員一名的，即爲小選舉區制（法人稱之爲*Scrutin Uninomial*）。反之，如令選舉區的地域較大，使每區得選出議員數名時，則爲大選舉區制（法人稱之爲*Scrutin de Liste*）。

主張大選舉區制的理由，以爲：（一）選舉區太小，必然要依照單記名投票法，候補者的人數愈多，則候補者只要由少數得票，便可當選，實有和輿論政治矛盾的傾向；（二）選舉區大小，則候補者相互間的競爭，比較的限於小區域，因此易於爲感情所動，再選民和候補者於有意無意之間，易於爲地方的特殊利害所拘束，以致選舉難期公正；（三）採小選舉

區主義的時候，地方的有名人物易於當選，反之，新人物，新興政治勢力，及特殊政見，難得代表，因此難得真正的人才；（四）選舉區太小，則賄賂，恫嚇各種情弊，較易發生，而政府又容易干涉選舉。主張小選舉區制的理由，以為：（一）能使選民對於希冀當選者的才力，較易判斷；如選舉區很大，則希冀當選者很多，選民的判斷便不很容易；（二）能使本區選民將來對於本區議員較易加以監視與督責；因為本區既只有一個議員，該議員對於本區選民的委託，便不易卸責於其他議員。

以上是主張大選舉區制和小選舉區制的理論，但在小選舉區制的下面，當選人的決定，都是由於多數代表法的結果，少數人的意見，完全不能代表，候補者的數目越多，而這種傾向，便越發來得顯著。將這種缺點減少到某種程度為止，於是便有下列兩種方法：（一）將多數代表法改正，不以得票比較多數，而以得到一定的法定數為當選要件的方法；（二）採用大選舉區單記名投票制度的方法。

多數代表法不僅只限於在小選舉區制有毛病，就是在採用大選舉區制的時候，如果用選

記名投票，政黨之間只有一名選舉人的投票差數，便可以使一個黨派所預定人數全部獨占，不讓其他政黨當選一名議員，也是陷於多數代表法的毛病。多數代表法既然有藐視少數黨意見的大缺點，於是便發生少數代表法，來彌補這個缺陷。少數代表法又可分爲下列兩個方法：（一）有限投票法，這個方法，是使各選舉人在大選舉區中只能選出較少的被選人。例如在選舉五個人的選舉區中，各選舉人祇能舉出四個人；在選舉四個人的選舉區中，各選舉人祇能選舉三個人之類。這個方法是對於多數黨的勢力加以人爲的限制，并給予少數黨選出部分代表的機會。（二）累積投票法，這個方法是在行大選舉區制的選舉區中，允許投票人把他所有票子分投幾個人，或合投一個人。倘若一區選出三個議員，選舉人可把所有的三張票分投三個人，或合投一個人。這個方法，目的在使少數黨得選出代表，凡屬於少數黨的選舉人都可把他們的票子集中在一個人或兩個人，這一個人或兩個人可以得到多於多數黨的票數，故少數黨有選出一兩個代表的機會。

少數代表法，固然可以彌補多數代表法的缺陷，但是，同時却使多數黨的代表者不當的

減少，這兩個方法，都不免不大完全。況且這兩個方法，同時都有不足投票，過剩投票等等所謂死票過多的情況，於是提倡以投票數為比例而定議員數，不使投票不致於不發生效力的方法——比例代表法。

現今屬於這種比例代表法業已經人發見的，大約有三百多種（參照 Fisher Williams, *the Reform of political Representation* p. 38），大別之，大抵為下列三種：（一）英國式比例代表法，（二）大陸式比例代表法或名簿式比例代表法，（三）德國式比例代表法。現在試行簡單說明於後。

比例代表法的理論，是以下列兩個原理為骨幹：（甲）在多數代表法及少數代表法方面，當選所必要的票數，沒有定規，而比例代表法，則將候補人的得票通盤計算，而使達到一定的當選標準數目的當選。（乙）候補人的得票，可以讓給別人而使投票頂有效的使用，要這樣，然後纔能使國民全體的意見，各如其量地陳列到議會裏來。

以上是比例代表法的根本理論，而且是這種制度和別種選舉方法特別不同的地方。至關

於得票讓給別人的，又得區別爲兩個方法：（一）各選舉人的投票，是只能使一個候補人當選，至某候補人的得票讓給其他甚麼樣的人物，都是聽選舉人的自由，乃超越政黨派派而由選舉人隨意決定的方法，（二）則反是，不讓選民自由決定，是使各政黨預先製成屬於各本黨一定候補人的名簿，如果候補人之間的得票的移轉，都要以此爲準據，只限於本黨候補人之間的方法。前者即爲單記移轉式比例代表法，一名英國式，在英國以及其殖民地方面，有很多贊成這種方法的。後者即爲名簿式比例代表法，因爲歐洲大陸方面普遍地採用，所以叫做大陸式。

大陸式又得由兩個不同的見地，而有下列兩種的區別：（一）採用連記名或單記名的區別，（二）自由選擇的和強制的區別。連記名簿式比例代表法一名瑞士式比例代表法，老早就已由瑞士採用。此法是爲免掉一人票數過多的弊病，故使投票人在第一候選人之外，加入第二第三以下的副候選人。如果第一候選人得到當選票額，便將餘票作爲第二候選人的得票。單記名簿式比例代表法，是現在德意志共和國及比利時所行的方法。此法是教各黨派或各選舉

人團體，在投票定期前，先把次序確定的候選人名單送來，把候選人按次印在票紙上，交給選舉人去選舉。各選舉人或對於名單全體投一票，或對於名單中某一入投一票。如果對於名單全體投票，便是以名單中次序爲滿足；如果對於某一入投票，便是以這個人爲候選人，至於第二第三候選人，便依名單上次序而定。第二個區別，是由候補人名簿所被拘束的程度如何而區別的，德意志共和國，捷克斯拉夫等是採用頂嚴格主義（比利時也可以說是屬於強制的部類），反是，瑞士聯邦，瑞典，法蘭西等是採用自由主義的。前者即爲限制的名單比例代表法，後者即爲自由的連記比例代表法。限制的名單比例代表法，是使各選舉人僅就預定的候選人名單中選投一票，選舉人自己沒有選定候選人的自由，對於名單中連記的候選人沒有變更的權利。自由的連記比例代表法，是使各選舉人依自己的自由意思投票，或對於某一名單投票，或由各名單中揀出一組候選人投票，或全在名單之外新指定候選人，都可以做。

至於採用限制的單記名簿式底新德意志共和國的比例代表法，是名簿式比例代表之中頂特別的形式，又可以叫做德國式。德國式比例代表法，是採用固定式當選商數法的結果，計算

非常簡單，得票不單只由全圖用同一標準數目來計算，而且在聯合選舉區通盤計算各選舉區得票的收數以分配議席。至其剩餘的得票，再由總選舉區爲最終的決定，經過三次手續而決定議席分配的結果，便得到頂正確的比例代表。

前列兩種方法，關於處置殘票，却很困難不能得到代例代表之實，德國式的代例代表法，雖然可以解決這個難題，但是議員數目是由每次選舉的投票數目而決定，議員人數是以投票數爲比例，不是以人口爲比例，和普通選舉有矛盾的傾向，便是這種制度的一個缺點。

比例代表制是使散在全國的少數意見和少數派的利益在議會裏面代表出來，固然確實可以糾正從前屬地主義代表制，和多數主義代表制的缺點，但是仍然脫不掉以人代表人的弊病。根本推翻屬地主義代表制和多數主義代表制的，乃是近代方纔盛行的職業代表制。

職業代表制係以職業團體，如工會，商會，教員聯合會，農會，律師公會，新聞記者聯合會之類，爲選舉團體的選舉制度。職業代表制思想的發展，只是最近二十多年間的事體，倡導這種制度頂力的，實爲法國十九世紀末年以來社會主義派中的工團主義派，和英國近十

多年間的基爾特社會主義派。不過職業代表制的思想，雖然是在晚近繁盛，然其淵源都是很早；比如英法各國中世紀以來的議會都是由貴族，僧侶，平民三階級各自選舉的代表而成，業已具備職業代表制的雛形；十九世紀期內，少數國家的議會也往往含有代表職業團體的分子存在，比如奧國參議院含有商會代表，意國參議院含有學術，行政，司法，實業各界的議員（但都須由政府任用的），英國衆議院含有大學代表，都可以說是職業代表制。只是這種議會，或則僅僅含有一小部分職業階級的代表，而沒會含有各種職業階級的代表（如英奧），或則這一類代表並且不出自職業團體的選舉，而出自政府的委任，實不能承認這種議會便是職業代表制（參照王世杰著：比較憲法第二百七十七及七十一頁）。

現時思想家所曾提議以及列國所曾實行的職業代表制，大抵可以分爲次列三類。

第一種形式是使議會純粹變成職業代表機關，而完全廢止地域代表制。工團主義者理想中的組織，大抵便是這樣；因爲他們認定國家的組織，只應該是各種職業團體的聯合，其共同的機關，只應該是各種職業團體的代表之聯合會議。法國人柏魯斯德於一八九七年便已擬

了一個具體計畫，主張純粹用職業團體，依比例選舉法，選舉議會。蘇俄革命者的理想，也是屬於這一類；他們自革命成功以後，其中央最高的代議機關，便是全俄蘇維埃大會（The All-Russian Congress of Soviets）。這個大會，是以各城市的蘇維埃及各省的蘇維埃為其選舉團體。城市蘇維埃是直接由各種職業團體選舉而來；省蘇維埃是由城市及其他下級地方團體的蘇維埃選舉而來，而間接的純粹是一種職業代表機關（因城市及其他下級地方團體的蘇維埃，也都是直接或間接由從事各種職業者選舉而來）。全俄蘇維埃大會，也自然純粹是一種間接選舉法。

第二種形式，是兼採職業代表制和地域代表制，並令職業團體的代表機關和地域團體的代表機關，享有平等的立法權。現代人所理想的這種計畫，實有兩種，一為英國人柯爾（Bole）一派的職業代表主義，一為法國人狄曠（Duguit）一派的職業代表主義。

據柯爾的理想，以為國家應該設立兩種議會：一為經濟議會，其選舉團體，便應該是各種職業團體（即生產者）；他對於經濟問題，應有完整的立法權，不受其他議會的限制。一

爲政治議會，其選舉團體，仍由地方區域中的一切人民構成，他的立法權，以政治問題爲限。

據狄驥的理想，則主張採用兩院制的議會制度，上院用職業代表制，下院用地域代表制。狄驥的這種計畫，是把職業代表機關和地域代表機關的職分，不設差別。關於一切法案，都須經上下兩院通過，彼此沒有獨立造法的權限，是和柯爾主張上院應爲經濟立法機關，下院應爲政治立法機關，不大相同。

第三種形式，是兼採職業代表制和地域代表制，而使職業代表機關的立法權，稍微小於地域代表機關。現時德國的議會制度，便可以認爲是這類計畫的一個代表。當一九一九年德國新憲法草案方在討論的時候，德國社會黨人，有的主張採用蘇俄制度，純粹把勞工的代表機關當做國家最高的立法及行政機關，有的主張採用一種和前述狄驥計畫相同的兩院制，其最後採納的計畫，是於普通議會以外，再設立一個中央經濟院 (Reichswirtschaftsrat)。普通議會，仍含有上下兩院，各依屬地主義選舉；其性質和平常兩院制的議會相彷彿。而這中

央經濟院大約是議會的第三院。該院於一九二〇年便已成立。依照一九一九年德國憲法第一六五條的規定，及一九二〇年該院暫行組織法的規定，該院構成的分子，含有四種，即（一）各項企業的雇主之代表，（二）各種勞工團體的代表，（三）消費團體的代表，（四）政府代表；但是（三）（四）兩種代表的人數很少；故此就大體來說，該院實爲雇主和勞工的代表機關，換一句話說，即是職業代表機關；不過因爲雇主所出的代表人數，和勞工代表人數相等，所以（三）（四）兩項代表，也頗有左右該院的能力。再依照一九一九年德國憲法第一六五條的規定，該院起初沒有自行制定法律的權限；普通議會所通過的法律，起初也不必要得其同意；只是該院對於經濟立法及社會立法兩題，却享有兩種職權：（一）該院得向普通議會提出關於此項問題的法律案。（二）凡政府向普通議會提出經濟或社會法案時，須預經該院的審議，始能提交普通議會。因此中央經濟院是一個對於經濟立法和普通立法的建議機關和審議機關，而普通議會則爲其決議機關。兩下的地位，自然不能夠認爲平等。德憲成立以後，歐洲各國紛紛模倣德制，設立勞資代表會議，以爲輔佐議會立法的機關。只是德國的普通議會並沒有

一律採用職業代表制，只有這個權力較小的中央經濟院，便特別的採用職業代表制而已。

綜合上列各種選舉方法看來，屬地主義的選舉法，固然毛病很多，就是屬人主義的選舉法，也未必無疵可指。在這些選舉方法當中，只是職業代表制，還能彼善於此，因為這種方法，是由經濟的生活的必要，現在天行使其機能的實際生活上的單位而行，和那與實際生活全然沒有關係，而用人工劃分出來的選舉區做單位而行的；絕不相同。前者是在選舉終了以後，還永久存在的一種單位，後者是選舉終了以後，事實上就歸消滅的一種單位。職業代表制的代表，是代表日常經濟上的機能相共同的同僚。被選舉人和選舉人的利害，既然完全相同，那末，被選舉人自然能夠把選舉人的意思，完全代表出來。這麼一來，從前以人代表人和那以少數權縱多數的毛病，自然會化為烏有了。

第二節 直接立法權

公民直接立法權，是包含孫中山先生所提議的創制權和複決權。中山先生說：「人民要

有甚麼權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權。若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了以後，便要政府執行修改的新法律，廢止從前的舊法律。關於這種權，叫做複決權（民權主義第六講）

「政治學者往往把創制權和複決權相提並論，其實這兩種民權並不是政治上分不開的雙生子。創制權與複決權固然皆是以人民直接行使立法權為根據，固然往往同時存在，但在邏輯上彼此很容易辨別；在實際上又未嘗不可以單獨生存。用簡單話說：複決權是一種方法，依此方法，選民可以否決立法機關所通過的法律；創制權另是一種方法，依此方法，選民可以直接制定法律。所以有人把複決權比作甲冑，人民用那種甲冑可以抵禦違背民意的法律，使之不能成立；創制權如同一把劍，人民用那把劍可以砍出一條道路，使他們自己的意見成為法律。就其效果而說，立法機關如同一匹戰馬；複決權是馬口中所銜的勒鐵，足以勒馬，使之止步；創制權是馬鞭，足以策馬，使之速行」（布魯克著：瑞士的政府與政治，世界叢書譯本第一一九—二〇頁）

創制權和複決權，並不是新近發生的，老早便有了。「在古代希臘許多「市府國家」(City-State)中，公民團體不僅享有選舉國家官吏之權，抑且享有直接立法之權；而且當時除公民全體大會而外，並無所謂議會或代議團體，以是公民團體，不獨為最高之立法機關，抑且為唯一之立法機關」(王世杰著：比較憲法，第三百四十五頁)。後來人口增加，社會關係更形複雜，這種直接立法的方式便逐漸消滅。現在這種制度還存在的，只有瑞士的各小邦——瑞士的各小邦當中，還有幾邦，至今還沿襲其中世紀遺傳下來的Landsgemeinde(即公民全體議會)，這種團體，是直接行使立法權的。此外有些國家，大抵是於議會以外，承認公民團體得以直接參與立法，也並不純粹將立法的事體付與公民團體。現在試行在下面論述「複決」和「創制」這兩種制度的內容。

甲 複決權

複決是取議會所通過的法律案或憲法案，重付公民投票，業已在前面說過。複決的形式，大概可以分為下列四種：(一)制憲的複決，(二)立法的複決，(三)強制的複決，(四)自

動的複決。制憲的複決是對於議會或其他制憲團體所通過的憲法案或憲法修正案，所召集的複決。立法的複決是對於議會所通過的普通法律案而召集的複決。強制的複決是認議會所通過的憲法案或法律案，必須經過複決，方能成立。自動的複決是凡議會通過的憲法案或法律案，必須經由公民自動的要求，或其他機關自動的要求，纔付複決。

瑞士的聯邦議會所通過的法律案，經過九十天以後，公民得要求複決。要求複決的時節，須經由八邦署名，或選民三萬人署名，方為合法。至於瑞士各邦複決投票的召集，大概共有三種：（一）由議會任意召集，（二）由定數選民署名要求召集，（三）依法律的規定召集。在第二種召集時，多數的邦以得到選民總數自百分之五到百分之十五，為必要條件。愛爾蘭自由的憲法規定，有參議員五分之一，或選民總數百分之五要求的時候，對於議會所通過的法案，得召集公民投票複決。德國憲法，把召集複決的權利，付與公民和總統。就是有選民總數百分之五署名，要求政府把議會通過的法案交由公民複決時，便須召集公民投票複決。此外還把召集公民投票權交給總統，總統對於議會通過的法案，如認為有複決的必

要，便可在該法案未曾公布以前，召集公民投票複決。由選民署名要求複決，一定要得到選民總數過半數的投票，方為有效。美國各邦對於複決制度，可以說是完全採用。凡邦憲法的修正，地方自治團體的條例，發行公債，以及對於公益事業的特許等事，皆由公民投票複決。奧來剛(Oregon)邦於一九〇二年六月改正憲法，這個改正案就是由公民複決的。這一邦的法律：得到選民總數百分之八署名，可以要求創制；得到選民總數百分之五署名，可以要求複決。當舉行創制及複決時，政府把反正兩方的主張和提議事項，印刷出來，分給一般公民，讓他們自己決定贊成與否。此外如英國至今並不曾行過複決制，但是他解散議會之後的總選舉，在某種意義上，似乎也可以看作一種複決制度。

至於一般人主張複決制的理由，綜合起來，大抵不外下列三種：(一)依據盧梭的理想，則人民主權的表現，實不能夠純粹憑藉代議制度；如果因為地域較大的緣故，不能將立法權，完全給把公民，便須令公民享有批准法律的權限。因此，法國大革命時代和十九世紀期內瑞士各州相率採納複決制，便是受了盧梭學說的影響；以為複決制便是民權主義的條件。

(二)議會立法，不免發生藐視輿論，違反民意的情事。如果將複決權給把公民，則事前既可使議會議員有所顧忌，而使這一類的事體不容易發生；事後也得有所救濟。(三)如果舉行複決，便可使一般公民，對於法律案的內容，都徹底了解，不致於盲從瞎鬧；複決制實具有政治的教育作用。

一般人反對複決的理由，簡單說起來，也有下列幾種：(一)使議會議員離開嚴正中立的態度，而狡脫其立法責任。(二)舉行複決，足以干涉有秩序的執行政府底職務。(三)社會愈進化，法律愈繁雜，一般公民終日各自為衣食奔馳，當然沒有充分的興會和充分的餘暇，不斷地去研究議會所通過的法律案件。則施行複決制度，不是使一般公民對於提交表決的法律案件，盲目的可決或否決；便是使公民的多數或一部分，因為沒有餘暇過問立法問題，便放棄投票責任。(四)國家或地方團體的幅員廣闊，縱然採用複決制，但是決不能把全國公民集合在一處來投票。即令把全國公民集合在一處，然亦祇限於投票而已，決不能使一般公民對於提交表決的法律案，有發表意見和相互討論的餘地。一般公民所據以評判法律案的知識，

大抵都是得諸政府所頒發的說明書或報紙；往往於無意識之中，爲別人所左右，以此之故，在投票的時候，不是無所適從；便是受人欺騙。

以上所述贊成及反對兩方面的意見，都有相當理由。究竟複決制度應不應該採用，是要從事實上取決，不是從理論上取決的。我以爲議會制度破產的現今，複決制度確是可以打破政客萬能的毛病，使議會議員在立法的時候，要顧及民衆方面的意思，不敢流於專斷與草率。所提交公民表決的法律，一經公民複決，便不致有扞格不行的毛病。不過施行這種制度的時候，對於公民的教育程度，是要特別留意，如果文盲太多，是於這種制度的施行上大有妨礙的。

乙 創制權

創制權是達到一定數目的公民，得自行起草法案；這個法案或提交議會議決，或不提交議會，而依法律的規定，直接由公民投票表決，通過之後，即發生法律效力的制度。這種制度可以分爲下列兩個形式：（一）制憲的創制，（二）立法的創制。制憲的創制是承認公民若干

人，對於憲法修改問題，得以提出建議案而要求公民複決；立法的創制是承認公民若干人，對於普通立法問題，得以提出建議案，而要求公民複決。以上所列舉的兩個形式，是就創制權適用的範圍而說的，若就創制權的各種程序來說，也有下列兩個形式：（一）草案的創制，（二）完整的創制。草案的創制是公民的建議，只標出幾種原則，並不自行制定一種完整的法律草案。完整的創制是公民的建議，乃自行制定一種完整的法律草案。

各國關於創制權提案的人數，各不相同，大抵最少達選民總數百分之五，最多達選民總數百分之三十。美國俄海俄(Ohio)邦，凡得到選民總數百分之三署名，得自行起草法案，交由署議會審議。如果議會否決這個法案，提案者在前百分之三選民署名外，重新得到百分之三選民署名，得將該法案提交公民投票表決。在公民投票時，如果得到多數贊成，這個法案便立刻變成法律。在奧來剛(Oregon)邦，凡得到選民總數百分之八署名，得向議會提出法案；如果議會不予通過，不要增加署名的人數，就可以把該法案提交選民公決。瑞士聯邦憲法的修正，得由選民五萬人署名，提出發議書。這個發議書，可以用普通的文字，提出公民的

修正意見；也可以用製成的法案，提出具體的修正條文。發議者如果提出具體的修正條文，就把該條文送交聯邦議會，由聯邦議會同意，提交公民票決。發議者如果僅提出修正意見，聯邦議會便要依照發議者的意見，製成具體的修正案，提交公民票決。如果聯邦議會對於發議者的意見，或具體的修正案，不表示同意，則最後的決定權，一概由公民投票行使。愛爾蘭自由的憲法規定：有五萬選民署名，得提議修改憲法或制定普通法律。德國憲法規定：有公民十分之一，擬就法律案，向政府請願時，政府須將該法律案提交議會議決。如果議會將原案通過，便不必提交公民票決；否則必須由政府提交公民票決。

一般人主張創制權的理由，綜合起來，大抵不外下列幾種：（一）使個人在政治上有所利用。（二）使一種法律，常由希望這種法律成功的人起草。（三）使主權者得行其志，不必求立法部的許可。（四）供選舉權伸縮之有秩序的方法。至於他們主張創制權的根本原因則在：以為單只採用複決，而不兼採創制，則民權主義究不能充分實現；議會的失職，也往往不能夠有充分的救濟。所以主張於複決而外，兼採創制。

一般人反對創制權的理由，大抵也不外下列兩種：（一）採用創制權，則多數壓迫少數，或許要比單純的議會制度，更為厲害；因為議會所成立的法律，大抵不能夠完全不容納少數意見；在創制權的下面，公民所表決的法律，也許完全不及容納少數黨的意見；因為少數黨於法律表決以前，不能有所修正。（二）因為起草法律的公民，既不必都是富有法律知識，行政經驗，與夫法律文字的技術非常精美的人，而且此種草案的成立，又不是像議會所通過的法案一樣，須經種種的討論與修正的程序，一行創制，自然使法律流於草索空疎。

以上所述，贊成與反對創制權的兩種意見，都有相當理由。尤其是在反對方面的第二種理由，非常重要，是要設法補救的。但是牠的流弊，固然是要補救，牠的長處，是要讓其表現，決不能說這種制度有流弊，便主張廢除不用。我相信這種制度，確是可以和一般人所想像的一樣；創制權最大的價值，就是使人民對於幾個重要問題表示一種確定的意志，但人民也得要純以本案所牽涉的事理與原則為根據，不以他人的意見為他們自己的意見，決定他們所應當採取的制度。只要努力做到這一層，便可以救議會制度之窮了。至於要做到這一層，

無疑地是要從教育方面着手。

第二節 直接罷免權

直接罷免權是公民得到一定的法定人數，便得以對於他們認為失職的議員，或行政官吏，或法官，要求公民全體投票，罷免其職守的權限。關於這種制度，孫中山先生說得好：「現在世界上所謂先進的民權國家，普遍的只實行選舉權一個民權。專行這一個民權，在政治之中是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是初次的舊機器，只有把機器推到前進的力，沒有拉回來的力。現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權。人民有了這個權，便有拉回來的力。……人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由，這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動。」（民權主義
第六講）

直接罷免的制度，在歐戰以前，只流行於瑞士諸州及美國諸邦。歐戰以後，歐洲各國新

憲法中也有採納這種制度的。在蘇俄則這種制度尤為盛行。這種制度的形式，大抵也有次列的幾種：

(一)為適用於議會議員的直接罷免制，這種直接罷免制，也有兩種不同的形式。(甲)承認一個選舉區中的選民，滿了若干人時，對於其本區的議員，得要求本區選民全體投票，以罷免其職務，而另選他人補充之。美國各邦對於議員所採用的直接罷免權僅屬此類。(乙)承認全國選民滿若干人時，對於議會全體，得要求全國選民投票解散之，舉行新議會的選舉。瑞士諸州早已採用這種直接罷免的形式，名為 *Abberufung*；今則普魯士一九二〇年的新憲法，也已經採用了。(該憲第一四條)

(二)為適用於行政官吏的直接罷免制。瑞士各州美國各邦，對於民選的行政官吏，也有承認其選舉區的公民，得要求本區公民全體投票，以罷免其職務的。因為民選的行政官吏，其性質是和議會議員不相上下，所以能用直接罷免制來制裁。其在美國各邦，且有對於議會議員還沒會採用直接罷免制，而對於民選行政官吏，則採用這種制度的；甚至對於非民選

的行政官吏，也採用這種制度。德國新憲法，對於總統罷免問題，也採用一種特殊的直接罷免制：依照該憲，總統應出自人民直接選舉；（該憲第四十一條）；至於總統之解職，則可由聯邦下議院（Reichstag）提議，而交由全國公民投票表決之；公民表決之結果，如贊成下議院之提議，則總統便須退職；否則公民之表示應即認為總統之重行當選，元來之下院並須立即解散。（該憲四十三條）。此種規定之目的，在以公民團體，解散議院與行政元首間之衝突；以故不以求罷免之權畀諸公民，而僅以決定罷免之權予之。

（三）為適用於法院法官之直接罷免制 美國諸邦中，法院之法官，亦有出自民選者；就中並有極少數之邦，對於民選法官亦採直接罷免制。至其採用此制之原因，大半因為美國之法院，有解釋法律的權利，如果法官要根據憲法，來否認公民所表決的普通的法律，往往容易惹起公民的情怒，故主張罷免制也適用於法官。但是民選的議員和官吏，他的性質本是選民多數的代表，故選民多數得以自己的意見去罷免他。至於法官，就是由選舉而來，但無論怎樣，性質上總不能認為選民多數的代表；他既然不是選民多數的代表，所以不應當由選民

多數的意見去罷免他。故罷免制適用於議員官吏，固然有許多利益，如果同時適用於法官，就不免妨害法庭的獨立，因而生出種種弊害。因此，美國各邦中，現在主張採用撤銷判決制 (Recall of Judicial Decisions) 的，固然有人，可是主張採用罷免法官制的，却不很多了。

一般人主張直接罷免權的理由，綜合起來，大抵不外下列兩點：(一)議員或官吏之出自民選的，既係公民所委託的人，如果他們不能保有公民的信任，人民應有繼續的權利，以修正其在公僕選舉上的得失。(二)公民對於此類議員或官吏，如果保有隨時直接罷免的權限，則議員官吏的行動和意見，或不敢公然蔑視民意；因此，他們舞弊營私與夫貪污專橫的行爲，或可減少。至於一般人反對直接罷免權的理由，則說這種制度可使官吏或議員過於畏意趨避，而不敢負責任作事，餒他們的勇氣而失其獨立；而且說這種制度，只要極少數的公民署名，便可以提出罷免案，如果少數人挾嫌洩忿，則賢者也難免不被人提出罷免案來攻擊，於是愛惜名譽的人們，都會視國家官吏爲畏途，不肯替社會服務了。其實罷免制度的適用，是在要救濟議會制度之窮。如果議員到了違背選民的公意的時候，罷免權便是選民監督被選者

的最後手段，有了這種制度，則選民自然不至於變成像盧梭所說的「變成議會的奴隸」了。同時，罷免制度的適用，是在防止官吏貪贓枉法，舞弊營私。如果真正愛惜名譽的政治家，決不會貪贓枉法，舞弊營私；既不會做出這樣的事體，那末，便正和高一涵所說的一樣：「與其說他們因為採用罷免制而受辱，倒不如說他們因為採用罷免制而見榮。」（見高一涵編：「政治學綱要」第一頁）況且以前在議會所行的彈劾制，是有一定的限度，如果用罷免制來代替彈劾制，效用當然要較彈劾制更多，而不肖的官吏議員們自然有所忌憚了。

第七章 議會制度

第一節 議會的本質與其發達歷程

（一）議會的本質

國家本是有行使自己的權力，決定自己的組織的能力，所以當然有將自己的權能委任於

其他機關行使，或是有自行決定統治的管轄區域的權能。因為這樣，於是政府和人民的關係成立。政府是國家權力的行使者，人民則為其被治者。所謂政府，雖然是由國家本體而來的權力之運用者，而政府的構成員，固然有實行其理想目的之可能的範圍，可是，決不是絕對的治者。一方面是有治者的性質，同時在他方面則又有被治者的性質。

在現代國家，關於這兩者之間的政治上底要求，到底是由甚麼來實現？現在的國家，大抵都是由所謂代表人民的議會（議會英語為 Parliament，是從拉丁語的 Parliamentum 而來；美國則名為 Congress，法國則名為 Parlement，德國則名為 Reichstag）而施行的。所謂議會，是一種代表國民的團體，是一種實現民治的不可缺少之中樞機關，其全部或一部分的分子，係出自人民的選舉；所謂議會制度，是指凡以國家最重要的職權付託議會行使的政體。

這種事體，是凡屬立憲國家所公認的，但是歷來有好多學者，將這種代表關係，在法律的方面以為是委任或代理關係的。這種思想，可以大別之為下列兩種：（一）是基於民主主義

的學說，以爲一般國民由於選舉而將其權限委任於議會，使議會參與立法權，因此之故，一般國民便間接參加立法權；(二)是從法律上的效果而觀察，認定議會的意思，直接在法律上，便是國民的意思，因此之故，議會在法律上，便是國民的代表機關。

第一種思想，從古以來，便已存在，第二種思想的發達，則在第一種思想以後。現在想就這兩種思想，稍稍加以批評。先就第一種思想來說，這種見解，極不正常，是很明瞭的；第一，把選舉解做委任或授權，是沒有甚麼根據；第二，如果這兩者間的關係，是基於委任，那末，在其性質上，受任者的權限之內容範圍，因爲得受委任者的拘束，於是議員當然可以由一般選民來束縛其權限；這却是和實際的狀態相反。

第二種思想，是首創於多數的德國學者，代替第一種思想，風行一時。這一種思想的主張，以爲選民團體和議會，各爲國家的機關之一種，各有各的職務，前者的職務在選舉，後者的職務，在於一定限度以內行使其決議權；在法律上講，彼此之間，並無任何委託關係或代表關係，彼此的職權，都只是受諸憲法，後者的職權，並非受諸前者。故此，在法律上不

能夠把議會當做國民的代表機關。這一種思想，我們却也不能附和。議會和選民的職權，固然各自都是以憲法為依據；但是議會和選民，便不必因為是這樣，於是便不能保有一種委託的或代表的關係。如果我們絕對不承認這種關係的存在，那末，議會的行動便不必和選民的意見同其向背。如果這樣，在政治上說，議會政治既不免流為少數政治；在法律上說，則各國法律中關於議員任期或解職等問題的若干種規定，實際上都只是力求公民和議會間的意見之趨於一致的，亦實不能得着相當的解釋。（參照王世杰編「比較憲法」第三七八頁）。

上列兩種思想，我們既然都不贊同，便不能不另闢途徑。公法學者當中，有在法律上是否定議會為國民之代表機關，只在政治上說議會為國民之代表機關的。森口繁治在其所著「立憲主義和議會政治」一書上面，也曾說的有左列的一段：

「在法律的意義上，議會決不是代表國民的。但是這樁事體，却使議會的政治上底任務，將被治者一般人民的意思反映在實際政治上，因此而施行民主政治，是不能否認的。政治是應當為全體民衆而行的民主的要求，現在還只是真理而已，因此所謂務必要

依全體意思而行的政治底主義，是要承認其為真理。而議會的存在，便是和這等要求有不可離的關係，以這等要求為基礎而承認其合理性，也是事實。我們說議會是代表國民的，不外是就這種政治的觀念而便宜的說法。故此，如果就這種政治的意義來解釋，那末，便說議會便是代表人民的機關；或是說議會是代表民意的機關，是正當的。」（照參

「立憲主義與議會」
政治」第七六頁

議會是國民的代表機關，是就政治上的意義而說，不是就法律上的意義而說的。議會在政治的意義上是國家機關之一，而在政治上認定是國民發表意思的，也很正當。

(二) 議會的發達歷程

在英國方面，參議院的起源很古，在衆議院的初期還沒有力量的時代，參議院就不但已經有了自己的特權，而且擁護英國的自由而大大的活動。參議院的萌芽，究竟發自何時？這大抵遠在日耳曼人征服英國時代。再日耳曼國會，固然可以說是發源於盎格魯凱遜時代 (Anglo Saxon Period)，然在日耳曼人征服以後，盎格魯凱遜國會，在事實上是在日耳曼國會的

名稱之下繼續存在的。現今的英國議會，實在是從這種大會議發達而來。這種國會，大抵是由少數貴族及達官所組織，處理立法，司法，及行政事務，凡租稅的徵收，宣戰媾和的決定，以及其他法律的制定，都要徵求這個會議的同意。到了一二一五年，英王約翰 (John)，被當時僧侶，貴族以及人民的壓迫，於是頒布大憲章 (Magna Charta-The Great Charter)，於大憲章當中，聲明國王增課特別租稅，務須得到貴族及僧侶所組織的機關底同意。當時所謂貴族與僧侶的機關爲「貴族會議」(Magnum Concilium-Concil of Magnates)，便是國王的輔弼機關；現今英國議會中的參議院，便是從這種會議脫胎而出。到了一二五四年，英王亨利三世 (Henry III)，因爲要增課租稅，求於貴族，僧侶之外，再得全國富戶之助，乃令英之各郡 (County)，也各選舉兩人爲郡的代表，和貴族，僧侶，共同討論課稅事宜。從此英格蘭纔有貴族僧侶和平民代表（即各郡代表）合組的會議團體，這便是英格蘭議會的紀元。再到了一二六五年，英國的各市，也選出代表到會。後來在一二九五年的時候，英王愛多亞 (Edward) 所召集的議會，至今英國人稱之爲「模範議會」(Model Parliament)，也是由僧

侶，貴族及平民代表三個階級合組而成，於是代議制度的原則，纔逐漸確立（參照 Muir Ramsay, *History of the British Commonwealth*, vol. I, p. 99-103）。

英國初期的國會構成分子，約略和這種模範國會相彷彿，其構成分子，是由：（一）封建諸侯，（二）僧正僧院長，（三）一般僧侶的代表，（四）各州選出的武士，（五）各都市的代表而成；簡單說一句，即是由貴族，僧侶，平民三個階級的代表合組而成。（參照 Tassell-Langmead, *English Constitutional History*, p. 200-204.）。

在這裏應當注意的，便是在英國方面，何以不採用由自然的分類——即第一院由貴族及武士，第二院由僧正及僧侶，第三院由市民代表而成的三院制度？關於這個問題，馬尼亞（Marriot）曾經這樣說道：「有兩個事情使兩院組織容易發展，即是：下級僧侶拒絕愛多亞一世所賦與組織國會的要素底地位，在約克及康塔伯利兩處所開的地方僧官會議席上，決議繳納租稅於國王；以及武士雖然有幾分躊躇，然終久還是斷然決心和市民共運命這兩樁事體。武士在社會的方面雖然和所謂參議院議員接近，然在政治的方面，老早已和州法院當選

的市民代表結合了。到了第十四世紀的時節，這種關係便固定了，而這種兩院制度，也便着實的發展了（參照 J. A. R. Marjot, English Political Institutions, P. 177.）。照他所說的話看來，即是英國本是應該和其他各國一樣，發達而成三院制度的，然而因爲下級僧侶不願選舉代表到國會，對於繳納租稅於國王的同意權，則在僧官會議舉行，便和國會絕緣，武士本是從封建諸侯出來，固然應該和封建諸侯共同組織參議院，然却和市民代表一樣，派遣代表到衆議院去。於是兩院制度從第十四世紀的時節起，便已確立而進展了。

區分成這兩院的事體，便是確立英國現今的議會制度之最幸運的條件。後來衆議院的權力逐漸擴張，到了近世，便完全優越於參議院。政黨內閣制度責任內閣制度，相次確立。近世產業的發展，越發使平民階級繁榮，而擴大其權力。自一八三二年改正選舉法以後（The Reform Act, 1832.），關於擴充各郡民選舉權的，則有一八六七年與一八八四年的衆議院新選舉法，關於擴充一般人民的選舉權並給予女子以選舉權的，則有一九一八年的衆議院新選舉法（The Representation of People Act, 1918.），關於改良選舉方法，及防止選舉流

弊的，則有一八七二年的祕密投票法 (The Ballot Act, 1872.) 與一八八五年的選舉舞弊法等；議會政治的基礎，於以鞏固。

以上所述，是英國議會史的大略，至於在歐洲大陸方面，自路易十八世開始做倣英國頒佈欽定憲法以後，於是比利時，德意志，西班牙，葡萄牙等國，都同時採用議會內閣制度；美洲方面是以美國脫離英國羈絆而獨立，開始採用議會制度，後來各國相繼倣倣；這都是以英國的政治制度為模範的（美國雖然採用孟德斯鳩的三權分立主義，然孟氏則為贊美英國憲制的人，故說美國也是以英國的政制為模範），所以說明從略。

議會制度在中國，曾經有十多年的歷史，起於前清宣統二年，而終於民國十三年十一月二十四日。中國前清宣統二年所召集的資政院，其性質本是一種籌備立憲時代的中央議會；其組成爲一院制，其構成的分子，則有欽選與民選分子，所謂欽選，純粹出自君主的委派；所謂民選，亦只出自各省諮議局的互選。宣統三年革命事起，革命政府所頒布的「中華民國臨時政府組織大綱」，所採用的議會制度，也是一院制，稱議會爲參議院；參議院議員是每

省以三人爲限（但每議員各享有一表決權，其選派方法是由各省都督府自定）。民國元年三月所頒佈的臨時約法，也是把議會叫做參議院，也是採用一院制，各省及西藏，內蒙古，外蒙古各選派五人，青海選派一人，各議員也各享有一表決權；其選派方法，也係由各地方自定。民國元年八月，參議院依照臨時約法附則第五十三條的規定，制定正式國會的組織法及選舉法，纔採兩院制，設衆議院及參議院。衆議院爲民選機關；民國元年八月國會組織法及元年八月衆議院議員選舉法，對於該院選舉權資格的規定，所採爲限制選舉制；其對該院選舉方法的規定，所採爲間接選舉制，大選區制，減記投票制，祕密投票制。參議院是以地方議會爲選舉團體；依照民國元年八月國會組織法及元年八月參議院議員選舉法的規定，各省參議院議員，由各省省議會議員選舉。其餘如選舉權資格，選舉方法等等，大致和衆議院相同。自兩院成立以後，便擾攘不定，橫被政府下令解散者，曾經幾次，雖然曾經自動的在廣州，雲南，重慶等處集會，然終以各議員的意見不一，竟不能得到議會政治的實蹟。直至民國十三年十一月二十四日段祺瑞受奉系軍閥的擁護，入京主持中樞，自頒一臨時執政府

組織令，以革命政府良居；既不承認臨時約法，也不承認十二年十月十日的中華民國憲法，若斷若續的參衆兩院，便從此結束。自國民黨所組織的國民政府成立以後，雖曾有立法院的設置，但在訓政時期，立法院委員却不和孫中山先生所主張的一樣；由「各縣人民投票選舉」（見孫中山先生中國革命史中「革命之方略」）；是「由立法院院長提請國民政府任命」（見中華民國國民政府組織法及立法院組織法）。至於五院之上的「國民大會」，也因為訓政時期還沒有終了，沒有組成。大抵在不久的將來，一定會要照孫中山先生所主張的而實施罷（參照王世杰編「比較憲法」第二卷九十四—三百九十六—三百九十七及第五編第二卷全章）。——這就是中國關於議會制度的小史。

要而言之，各國的國情不同，因此，國家的根本大法——憲法，也因之而異（比如英國是柔性憲法，美國則是剛性憲法），所以在同是以英國的議會內閣制度為模範的法蘭西及舊德意志兩國之間，舊德意志的學者，則將憲法解釋為官僚的，而法蘭西則把憲法解釋為施行議會內閣政治的趣旨；而且運用的結果，在兩國的政治及議會制度之間，也發生很大的差異，因此兩國在國民生活上的影響，便成為顯著的對照了。

第二節 議會的組織

(一) 兩院制與一院制的理論

現代國家關於議會的構成，是有一院制和兩院制的不同；所謂一院制，即以一個單一團體行使議會職權，議會是由民選的議員構成的。所謂兩院制，即以議會職權，委諸於兩個團體所組成的複合體，議會的議員，有好些國家，一院是由民選，其他一院則用特別方法，由特權階級所選出的以構成。或是兩院都由民選，兩院只有選舉上的資格或權限的不同；其一個團體，通稱爲衆議院（或稱爲第一院）；他一個團體，通稱爲參議院（或稱爲第二院）。

現今關於一院制與兩院制的概念既明，進而討論一院制與兩院制的優劣。本來就事物的長短看來，一方面有長處，同時在他方面却有短處，再一方面有短處，同時在他方面却又有短處，是不能夠截然判斷的。這種事體，在議會制度的關係方面，也是一樣。現今學者贊成一院制的理由，大抵不外次列幾種：（一）社會的理由。英國固然是由於偶然的歷史的情況而

採取兩院制，然却因為適合社會的實況，便成了現今的確切而鞏固的制度。即是在現實社會，各個人之間的社會的地位能力，都有差別，因為要尊重民意而施行政治之故，議會便是實際社會之反映的縮圖，既然這樣，那末，特權階級選派代表到議會去，不但不應當否定，而且一定要使這等階級選派代表。(二)實際的理由。這是由於實際上的利益而來，又可分為下列幾種：(甲)以為兩院制可以防杜議會的專橫。在現今許多國家當中，議會專制的可能，實不亞於行政機關；所以蒲徠士 (Bryce) 說美國人之採用兩院制以防杜立法機關的專橫，和往昔羅馬人之設置兩個行政首長 (Consuls) 以束縛行政機關，用意相同。因為就個人和團體比較，則個人流於專制，自較團體為易；就團體和團體比較，則單一性的團體，較複合性的團體自又易流於專制，所以以兩院制為相宜。(乙)以為兩院制可以減少法律案的草率與粗疏。因為在一院制之下，一種法律案的成立，便只經由一個機關的議決，如採用兩院制，則各種法律案的成立，但須經由兩個機關的議決，自然足以增加法律案的精密；而且兩院制所以能增加法律的精密，還不僅因為法律之曾經兩院議決；往往各院因為恐怕他院的挑剔反抗，在

議決法律案的時候，便不能不十分慎重從事，因此草率粗疎的毛病可以免除。(丙)以爲兩院制可以減少議會與行政機關的激烈衝突。本來議會和行政機關的衝突，無論在何種政制之下，俱所難免；此等衝突，如不設相當的調劑方法，往往可使一方或兩方趨於極端，以致釀成莫大的政變。所謂調劑，則兩院制也是一個方法。因爲行政機關和議會的衝突，往往只是行政機關和議會中一院的衝突；如果這樣，那末，立於衝突以外的其他一院，自可立於調停或公斷人的地位，以防止兩方面的激烈爭鬥。於上列(一)(二)兩種理由以主張採用兩院制而外，還有主張採用兩院制以調劑職業代表制與地域代表制的。也還有主張聯邦國家採用兩院制，便可以一院代表全國人民，而以他院代表各邦，因此各邦的個性和全國的統一，都可以兩全的。

至於現今一般學者主張一院制的理由，大抵也不外下列幾種：(一)以爲兩院制可使法律案不容易成立，其結果便不免妨礙社會的改革與進步。主張這一說的人，大抵是說議會政治較諸獨裁政治已欠敏活；如採兩院制，則凡法律案之通過一院的，還須再提請他院通過，法

律案的成立，便越發困難；應與應革的事件，便越發難以實現。(二)以爲兩院制可以引起議會本身的衝突，以至議會爲行政機關所操縱，而不能夠保持對抗行政機關的能力。因爲議會爲人數很多的合議機關，行政機關則嘗爲獨裁機關或人數很少的合議機關；兩下互相比較，後者之操縱前者，實際上已屬較爲容易。如果再還採用兩院制的議會制度，那末，凡遇到議會上下兩院意見還不能夠一致的時候，行政機關便越發可以肆其操縱舞弄的伎倆，利用一院以抵制他院；因此，議會便或喪失其支配行政機關或限制行政機關的能力。

以上所述主張兩院制的和主張一院制的理由，正和莊周所說的話一樣：「此亦一是非，彼亦一是非。」結果，各是其所是，各非其所非，我們也不能夠劇下判斷。關於這個問題，王世杰說得好：「實際上某某國家之宜否採用兩院制，愚以爲應於上述兩院制之普通理由而外，求得其特殊理由(著者按：王世杰在「比較憲法」上曾經把主張一院制與主張兩院制的理由，分爲普通與特殊兩種。)，以爲採用兩院制之主要根據；如無特殊理由，則採用一院制，或如德奧英諸國，採用第二院權力極小之兩院制，實際上或者較爲相宜。」(參照王世杰著「比較憲法」第三百九十五頁) 在議會制度還沒有普遍的改革以前，關於一院制和

兩院制爭論的判斷，是可以把他的話作依據的。

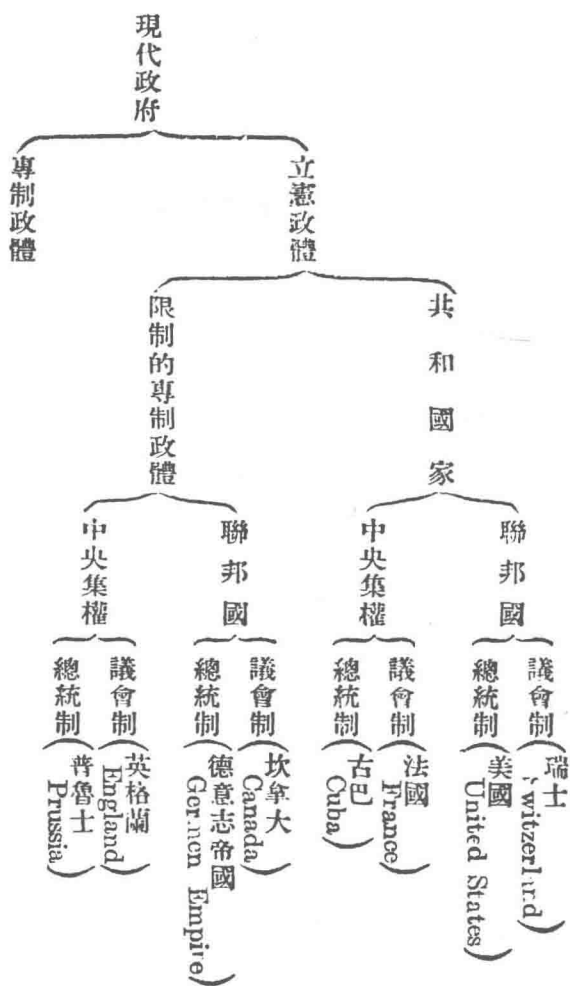
(二)各國議會組織的比較大要

各國議會的組織權限，都是定之於國家組織的根本大法——憲法上面，如果要詳細地研究牠，便不能不依據比較憲法學。在各國憲法的最根本的實質的特色當中，關於議會制度頂有密切關係的，則為屬於議會主義的，抑或屬於總統主義的問題。現今在大多數立憲國家當中，行政權固然要受議會多少限制，然限制的程度越大，因此，議會便佔頂重要的地位者，即為議會主義；限制的程度比較很小的，則屬於總統主義。Parliamentarism 的名詞，是從英國的議會而來，(Presiden Tarism)的字義，固然是從美國而來，然在現今，美國却還是屬於議會主義。因為美國的憲法，固然採用嚴格的三權分立主義，然在實際上，立法部的權限，要比行政部的權限大，而立法部在實際上，屢屢對於行政部，加以各種限制。

窪勒斯(D. D. Wallace)在其所著「英國政府」(The Government of England)上面，從

政體方面來把現代國家分類如次：(參照前著)

(第五頁)



以上各國議會之實質上的差異，多生因為議會制度有不可避免的缺點——因為想要從議

員本身上除掉有害國民自由的恐慌，於是或則採用三權分立主義，或則採用議會主義。近來則只有這點還不足，因為要實行真正的民治之故，於是便於議會制度之外，再行採用複決權的傾向，漸次旺盛，比如新德意志在憲法上便是採用這種制度的。（參照 Oppenheimer's, The Constitution of the German Republic, 137-165）

英國的議會制度，業已在前而說過，在這裏不再贅述，只簡單地敘述現行組織的概要。

英國衆議院的構成要素，大抵是和美國的國會一樣，採小選舉區制，由英格蘭及威爾斯選出代表五百二十八人，蘇格蘭選出代表七十四人，北部愛爾蘭選出代表十三人，合計六百一十五人。選舉區有三種，由州及市郡選出的議員，差不多佔大部分，兩下所選出的議員數目，約略相同，由大學選舉區選出的議員，不過只有十二名。（參照「法律春秋」八月號第一二二頁）這等大學選舉區

，在英國議會內面，是特別的，英國的主要大學，如牛津，劍橋兩大學各選出議員兩名，倫敦大學，威爾斯大學，克思大學各選出議員一名，其他如英格蘭的大學則聯合選出議員兩名，蘇格蘭的大學則聯合選出議員三名，其所選出的議員，都是由這等大學的畢業生與選的。

霍勒斯 (Wallace) 說：「大學選舉區存在理由，就是在：對於散在郡部之曾經受過高等教育
的保守分子，使之選出一定的代表者。這個階級的人們，一般的影響於國家之思想方面的，
比其他階級的人們選出特別代表者所受的影響，格外要大些，故此，這種制度，如果對於保
守黨予以兩三個議席，那末，是有怎樣大的活動，便不難想像。」(參照 D. D. Wallace, *The Co.*
Vermont of England, p. 32.)。

以前女子關於選舉及被選舉的權限，是要受限制的，然自一九二八年七月二日保守黨內
閣下令擴張選舉權以後，於是關於選舉及被選舉，便完全男女平等。凡年滿二十一歲以上的
男女，只要是不合法律所定的停止被選舉權及選舉權的條件，便一律都有選舉權及被選舉權
。所謂普通選舉的名詞，從此便實現了。

其次就參議院來說，英國的參議院，是由世襲貴族的議員佔全體八分之七，每次於衆議
院議員改選之際選舉的，其餘則選出蘇格蘭貴族十六名，任期與衆議員同，有終身議席的愛
爾蘭代表貴族二十八名，英國教會的大僧正兩名，及僧正二十四名，大理院推事六名構成的
(參照 D. Chalmers and C. A. Squith, *Out.*
Lines of Constitutional Law p. 278-281)。

其次，就法國的議會制度約略說一說。法國最初所開的國民議會，爲一三〇三年，本是三院制度；第一院爲僧侶階級，第二院爲貴族階級，第三院爲都市及農村地方的有力者——第三階級。所謂國民議會 (Estat s General)，是由國王所召集的，差不多每年開會一次。然而國民議會的勢力，是操在第一院及第二院的手上，第三院完全有名無實。到了十七世紀的初頭，城市的新興資本階級，在經濟的方面，在知識的方面，都握有實力，於是於一六一四年和貴族階級發生衝突。

當時在英國方面，詹姆士一世和衆議院不絕的衝突，法國國王受了這種暗示，便中止召集議會。因此，法國國家，就是在十七世紀初頭，還只是包容國王，僧侶及貴族等的國家而已。再經過一百六十餘年，在一七八八年的時節，因爲要救濟王室財政的困窮，於是不得已再行召集國民議會。一七八九年國民議會開會，便成爲法國大革命的先導火線，結果，對於城市的新興資產階級和農村的地主等賦與政權。

(參照高橋清著「政治學概論」第九十一—九十二頁)

法國大革命的時候，許多人都主張一院制，討論的結果，便把一院制的原理規定在一七

九一年的憲法當中，一七九三年的憲法仍然繼續這種原理。一七九五年的憲法，纔改廢這個原理，變為兩院制；到一八四八年二月革命，纔又恢復一院制，不過剛剛經過四年又改廢了。當一八七一年。普法戰爭之後，帝制終止，又恢復從前的一院制；到一八七五年又改爲兩院制（參照高一涵編「政治學綱要」第一六五—一六六頁）。法國現在的議會，還是兩院制，一爲參議院，一爲衆議院；參議院是由於間接選舉所選出的三百一十四名議員所構成。任期九年，每三年改選三分之一；衆議院是由直接普通選舉記名投票而選出的六百一十二名構成的。

再次，就美國的國會組織，約略說一說。革命戰爭中十三州的共同事項，固然是由於聯合規約而在一院制的國會上議決的，然在一七八七年的憲法大會上，除掉佛蘭克林 (Franklin) 之外，其餘的制憲家幾幾乎沒有人主張一院制，故聯邦憲法最初就定爲兩院制。在憲法上規定：參議院用間接選舉法，衆議院用直接選舉法，於是美國國會議員選出法基礎，有兩點：一爲代表州，他則爲代表州民。至於州的代表，是不管州的大小，平等的與以選出兩名到參議院的權利，州民代表，則由於其人口的稠密程度，與各州以異其一定名額送

到衆議院的權利（關於參議院的選舉法，於一九一三年五月三十一日修正憲法第十七章上面改爲人民直接選舉）。（參見 F. N. Thorpe, *The Essentials of American Constitutional Law*, P. 256）

於是美國的國會，是由參議院及衆議院而成；參議院是由各州人民直接選舉兩名代表州之利益的議員而組織；衆議院是按照各州的人口選出之議員而構成。當初因爲要精確的以人口爲比例而由各州選出議員，於是憲法便根據每十年舉行的國勢調查結果，而決定十年之間的議員數目以分配於各州的事體；再固然曾經規定：「衆議院議員的數目，每三萬人不得超過一人，但各州至少須選出衆議院議員一名」。然後來因爲新州的加入，人口的急激增加，議員數目特別添增，在一九一〇年的時節，分配比率是每二十一萬一千八百七十七名選出議員一名。若和憲法條文「每三萬人不得超過一人」比較，那末，便可以知道其比率是極低的了。如果要照憲法條文而分配議員，那末，議員人數，恐怕會到三千人以上。所以沒有法子不得不變通辦法。

各州也有立法部的組織，各州也和聯邦議會相同，是由上下兩院組織而成的，州立法部

俗稱爲 [State Legislature]，間或也有叫做 [General Assembly]，也有叫做 [Legislative Assembly]，在馬薩邱塞州等則叫做 [the General Court]。各州固然通同叫參議院爲 [Senate]，然關於衆議院頂普通的名稱，則爲 [The House of Representatives]；紐約以下的若干州，則單只用集會 [the Assembly] 的名詞來叫衆議院，但是也有喊做委員集會 [the House of Delegates] 的州。至於州議會議員的人數，各州要求以人口爲基礎而分配議席，所以有大多數的州，是以依照每次國勢調查以後的人口變化而改變其分配爲通則。

再又其次，就新德意志的議會組織約略說一說。德國新憲法第二十條規定：「國議會以德國國民所選舉的議員組織之」。而德國是和其他許多立憲國不同，採用一院制，至行使第二院任務的，則爲參議院；參議院的地位，組織，目的，及機能，在憲法上却不曾說及，但在憲法第六十條規定：「關於國家立法及行政，因爲代表德意志各邦之故」而設置，即此可見得參議院設置的用意在那裏，以及參議院是有非議會制的特徵。同時，德國和別國不同，關於地方的感情和國家的感情，界限非常明瞭，時常互相爭鬥，把這兩下的特殊目的及希

望利害關係加以調和的機關，便是參議院；所以參議院有設置之必要。

德國新憲法關於選舉所採的主義，是民主主義，憲法第二十二條規定：「議員於平等普通直接，秘密選舉，以比例代表為原則，由年滿二十歲以上的男子及女子選舉之」。選舉的日期，須要日曜日及公休日。至於被選舉人的資格，和選舉人資格稍稍不同；必須要年滿二十五歲以上，有德意志國籍一年以上的男女。

議會組織，於以上所說的各國之外，日本也是採取兩院制。中國在有議會時代，起初雖然是一院制，然不久也改為兩院制，業已在前節說過。不再贅述。其餘實行一院制的國家，祇有捷克斯拉夫芬蘭等國。

第二節 議會的職權

(一) 對於立法行為的同意權

就議會全體的職權而言，各國議會職權的範圍，雖然極不一致，然要皆享有下列兩種職

權：參與立法的權責和監視政府行動的作用——參與行政的職能，這是毫無疑義的。現在先行論述對於立法行爲的同意權，至於對於行政行爲的監視權，則在下一項論述。

現今的議會制度，是由三權分立的思想發展而來，如果嚴格地厲行三權分立，却足以阻礙國事的圓滿進行，於是有許多國家，或是將立法部和行政部的權限交錯到某種程度爲止，或是將立法部的權限高出於行政部之上，自此以後，於議會本來職能之立法同意權以外，同時並承認對於政府行爲的監督權了。至政黨政治發達的國家，組織內閣的，多半都是在衆議院佔多數議席的黨，因此越發使議會實行監督行政。而監視政府行爲的職能，在實際上便佔重要地位了。關於這一點，是議會政治頂巧妙的地方，就是採嚴格的三權分立主義底美國，現在也將立法部的權限高出於行政部以上，行政部在職權上屢屢受立法部的限制，傾向於議會主義，即此看來，可見議會的第二個職能，在現今是怎樣重要了。至於對於立法行爲的同意權，便是對於政府行政予以同意；而同意則爲國家行爲之有效的條件；又可以區別爲事前的同意，和事後的同意兩種。事前的同意，即是各國憲法之所謂通過，直接對於國家行爲之

法律上的效果，予以影響，事後的同意，即間接監視政府的行爲，即是各國憲法上所謂議會的追認。

議會對於立法的同意權，可以別爲下列三種：第一，在現代一般國家，關於憲法的改正以及一切法律的制定之立法事項，都須預經議會的議決，即予議會以同意權。比如中國臨時約法第十九條也曾規定「議決一切法律案」，爲議會的職權；十二年十月十日的中華民國憲法第三十九條也有「中華民國之立法權，由國會行之」的規定。爲表現民意起見，這種同意權，是頂重要的。第二，對於財政上的行爲之監視權，所謂財政上的行爲，即是一切關係國帑收入與國帑支出的法案及行爲。這種法案及行爲的監視權，在現代自由國家，實爲議會監督行政機關的最大武器，然嚴格說起來，這種職權的性質，也不能純粹看做一種監督權；其與議會通常的立法權，也不純粹相同，因此這種職權，實可以認爲是議會的一種特殊職權。本來英法等國議會制度，就是因爲討議租稅的賦課而產生；他國議會，類皆直接間接做自英國，所以也莫不授予議會議決財政案的權限。就是在現今，關於這種同意權，還是佔重要地位。

第三，關於締結條約，宣戰媾和等等，對於國民予以重大影響的事體，在成文法上或是在習慣法上都是授予議會以同意權，這是現今多數立憲國家所採取的。這等行爲，對於一國有重大關係，使之在議會的同意之下而施行，在立憲主義上不能不說是當然的事體。英國和日本，雖然是將這等對外行爲，同樣的是屬於君主的大權，然在實際上，却和政府的一般政策一樣，須交由議會附議，成了習慣。模倣英國制度的意比等國的憲法，是將這等對外的行爲當做君主的大權，同時，却又規定須交議會附議。本來這等對外行爲，何等重大，如讓君主一人獨斷獨行，當然是不免有輕率或操切的毛病，所以要得到議會的同意而行，可以說是於立憲主義相合的。

(一) 對於行政行爲的監視權

以上所說，是議會對於立法行爲的同意權，如果僅使議會直接參與立法，到底不能夠使議會存在的目的徹底，因此之故，監視政府果實行議會所同意的立法事項與否的作用，便成了議會的其他一個重要職能。關於這種作用，固然是各院能夠單獨行使的職能，然而代表

民意特多的衆議院，則這種職能，特別重要。在一切國家中，議會對於行政機關或司法機關，固然都是享有若干的監視權；不過議會監視權的範圍，却隨國而不同。在行議會內閣制的國家，議會監督行政機關的職權較大，其最著者則爲議會對於內閣投不信任票的權限。在行總統制（例如美國）的國家，則議會監督行政機關的權限，比較減小（比如美國議會，便不能和英國議會一樣，以質問政府，或投不信任票等方法的監視權）。

現今多數國家，爲行使議會的這種職能之故而公認的權限，大約爲下列幾種：（一）質問權，（二）審查權，（三）受理請願權，（四）建議權，（五）彈劾權，（六）投不信任票權，（七）設立國會常任委員會之權。所謂質問權，是議會議員對於行政事件，得以書面或言詞，向政府提出質問，要求其答覆。議會的質問權，一方面固然是議會向政府探詢行政事件的一種方法，他方面却具有監督行政的作用。所謂審查權，是議會議員對於行政及司法機關的設施，有調查審核的權限。凡行政及司法機關的違法或失職等事件，議會都有權組織審查委員會以審查之；審查之後，凡需乎法律之補救者則以立法手段補救之；需乎他種補救者則以他種手段

補救之（例如投不信任票）。其在英國，這等審查委員會，並有傳喚人民以搜集證據的權限。這種權限，也具有監督行政及司法的作用。所謂受理請願權，是凡人民受行政官吏或其他官吏的苛待，或對於行政司法等機關的設施有不愜意的，可向議會請願，以圖抵抗，因此，議會的受理請願權，便含有監視權的性質。所謂建議權，是議會各院對於行政或其他事件，得向政府提出建議案的權限。依一般國家的通例，議會的建議案和議會所通過的法律不同；法律須經由兩院通過，而建議案則可由議會中的各院，向政府提出；法律案通常是對於一般事件，為概括的規定，而建議案則即對於個別的事項，也可提出。在採行議會內閣制的國家，如果政府不容納議會各院的建議案，即可提出不信任政府案。因此議會的建議案，也含有行政監視權的意義。所謂彈劾權，是因為行政元首及國務員的地位很隆，權威很高，如果純恃普通法庭行政制裁，實際上或不免因為法庭的瞻徇顧忌，以致使制裁等於虛設；或是因為元首及國務員的違法或犯罪行為，往往含有政治性質；法庭在解釋上極感困難，所以賦予議會以此權。各國議會的彈劾權，其在君主國家，則僅適用於國務員而不適用於君主；在共和

國家，亦僅適用於總統及國務員而不適用於其他官吏；只有美國是採用非議會內閣制的國家，議會對於行政官吏的違法行爲，沒有別種監督的權能，所以除以之適用於總統，國務員外，還兼及其他行政官吏。至其彈劾權所可適用的範圍，也是隨國而不同；比如美國憲法只認議會的彈劾，能適用於犯罪行爲；法國憲法只認議會的彈劾，能適用於和職務有關的犯罪行爲；德國新憲法則認議會的彈劾，能夠適用於一切違反憲法或法律的行爲。但是無論各國憲法怎樣差別，然而彈劾權的適用，總是只能用之於一切違法行爲。至於政策上處分失當，則議會可行使其投不信任投票的權使之去職；原不必要借重手續比較繁重的彈劾權。議會有彈劾權，是可以抑制行政官吏之違法行爲而使之有所忌憚的。所謂不信任投票權，是凡行議會內閣制的國家，議會對於國務員會體，或國務員個人，不能信任時，得用投不信任票方法，促其去職。不信任案得對於內閣政策失當的行爲而提出，不限於違法行爲；不信任案並得以過半數的通過而成立。但是各國憲法各授議會以不信任投票權的，大抵同時也授行政機關以解散議會的權限；因此，凡議會因爲不滿意於行政機關的政策而投不信任票時，行政機關如

果認為議會的主張和民意相反，也可以解散議會，召集新議會的手段，訴諸選民，但是新議會召集以後，如果國務員在議會當中仍然不能取得議會多數的信任，便只有解職。議會的不信任投票權，有許多國家，是只有衆議院享有；因為代表民意的機關，嚴格地只有衆議院，而不是上下兩院，所以只授此權與衆議院。所謂設立議會委員會的權，是因為要使議會對於行政機關的行動，能為充分的監督，於議會閉會期內及議會解散期內，在憲法上明定由議會選定若干議員，組織一種議會委員會，代表議會，以監督行政機關，這種權限，是所以保障議會的權利，監督行政機關之動作的。

第四節 對於議會制度的修正

現今的議會制度無論何處，總是站在橫斷主義的代表制度之上。「一個社會中的各個人，他的知識，技能，職業及所有財產，雖各不相同，但是人格總是平等，社會的人，總是有同等價值。一個社會的政治乃是社會公共的事務；因此，社會的民衆，都應當參預社會公共

的事務，乃是當然的權利，換一句話說，民衆必定要有平等的政治權利。關於公共的事務，必定要由社會全體人員決定。關於決定是以意志爲先，而在這個時節的意志，是由民衆各自行使政治的權利來表白的。但是大社會的民衆，不僅複雜紛歧，而且共同問題的性質和內容，是隨時更新，普通的民衆，忙於日常的職業，自然不能不專委託一部分對於政治有餘力及知識的人去行使這個問題的決定權。既然把這個決定權委託於一部分人，那末，自然要承認這一部分的意志，就是民衆的意志了。而這樣的委任，是在行使民衆之政治的權利，因爲要達到這個目的，於是按地理分區，按人口計算，由各選舉區中選出若干人爲代表者——議員。一國是地域的共同團體，民衆各自是有同等的價值，因此，他們能平等代表處理公共的事務，換一句話說，即是民衆享有普遍的代表政治的權利」。

（參照高橋清吾著「政治學概論」第一四一—一四二頁）這就是橫斷主義的議會制度的理論。

這種理論，便成爲使議會成爲政治之中樞機關的旗幟。無論封建的特權階級也好，官僚也好，軍閥也好，都爲集中在這種旗幟之下的各種勢力所敗北了。一切的人們，都在「國民」

的名稱之下均等了；凡貴族政治家，官僚政治家，軍閥政治家，都由所謂國民的政治家或是所謂議會政治家取而代之了。自此以後，大凡社會上的政治活動，都不能不承認議會是政治之中樞機關。可是到了近來，一般人心理，對於議會政治都表示反對或不滿意，而特別對於議會政治加以攻擊的，則為左列幾方面：

(一) 議會政治是虛偽的民主政治，不能代表真正的輿論。

(二) 議會政治足以阻止人類進化到共產的社會。

(三) 議會政治沒有調和階級鬥爭特別是勞資爭鬥的能力。

(四) 議會政治沒有救濟財政的危機底力量。

(五) 議會政治為政黨所壟斷，立法事業完全為政客所包辦，不能應合時代的需要。

第一種責難，是從直接民主主義者所發出。他們以為「人民的代表」，在許多事件上失掉人民的信用，於是主張用下列兩種方法：(一) 把議會從前的權限制劃出一部分歸別的團體辦理；(二) 把最高的立法權劃歸公民團體直接行使，以限制議會的權力。限制的方法，即是公民

的直接立法權和公民的直接罷免權。關於這兩種制度的內容和業已實行的國家，已在前一章論述公民團體的時節說過，不再在這裏贅述。再還有人以為從前議會的選舉制度，是站在屬地主義和屬人主義之上，自交通機關和城市生活發達以後，凡住在同一區域的人，彼此的生活的連帶關係，總不及在同一職業同一團體中生活的人們關係那樣密切；而且人的能力是普遍的，人的目的是衆多的，如果想教一個人來代表全國職業各別的人，固然是做不到；就是想教一個人來代表某一地方職業各別的人，或某一人羣的職業各別的人，也是同樣做不到的。所以主張根本推翻屬地主義代表制和屬人主義代表制，而代之以屬業主義代表制。關於職業代表制的內容，也已在前一章論述公民團體的時節說過，也不再在這裏贅述。

第二種責難，是由共產主義者等所發出來的，他們主張採用無產階級的獨裁政治，用以代替議會政治。他們把議會當做是資產階級鈎心鬥爭的場所，立法由「黑幕」決定，行政由官僚施行，因此之故，議會既沒有實權，也沒有決定問題的能力。

列甯 (L Nikolai Lenin) 否認議會主義，主張使立法，行政兩個機能合為一個機關，曾經

說有左列一段話：

為代替資本主義社會之御用的，而且腐敗的議會主義之故，公社便創設不終於使言論和討論自由成為單純妄想的制度。何以故？因為在這種制度之下，代表者們是不能不自行活動；他們是不能不自己執行他們本身所制定的各種法律；他們不能不自行證明實際方面的結果；他們對於選舉人等，便不能不直接負責。代議制度或許仍然存在，然而特殊制度的議會，立法及行政的職能分工的議會，對於其議員等設定特權的地位的議會，則已不存在。

沒有代議制度，我們便不能夠創設民主政治。但是，如果我們對於資本主義社會的批判，不成為空話，如果顛覆資本家的優越，是我們重大而且真率的目的，而這種目的，却不是為勞動者投票而用作選舉標語，那末，我們便能夠想到不隨着議會主義的民主政治，而且不能不設想。（參看列寧著「國家與革命」第三章第三節）他又說道：

「從議會主義逃出來的爭點，自然不是在廢止選舉制度和代議制度方面能夠發現的；這是要在使議會制度由單純饒舌的場所變爲作事的場所方面纔能看出的。公社不是以議會制度爲目的，牠一面是立法部，同時又是行政部的活動團體」。（參照同書同節）

在共產主義社會之下的代議制度，既然是這樣，然則共產主義社會，又是怎樣來的？且看他說道：

「在初期的問題如次：卽是無產階級因爲成就其解放之故，便不能不顛覆資本家階級，奪取政權，設定其本身之革命的獨裁。然在現今，則問題有多少變更。變更了的問題如次：從資本主義社會推移到共產主義社會，沒有政治的過渡期，是不可能。而在這樣過渡期的國家，便是無產階級之革命的獨裁。……進步的發展（向共產主義的），只有通過無產階級獨裁，纔能成就。何以故？因爲能夠打破榨取的資本家等的抵抗的，只有無產階級」。（參照同書第五節）

據他所說看來，共產主義社會不是自然而來，是要經過無產階級的獨裁而來。無產階

級的獨裁，是由資本主義社會到共產主義社會的過渡時期必要不可缺乏的制度。

俄國的寶雪維克革命，是因爲有下列四大歷史的社會力：（一）軍隊希望和平，（二）農民希望土地，（三）城市工人希望管理工廠，（四）民衆對於支配階級長時間的反感，由共產黨利用之以成就的。俄國的軍隊，主要是由農民成立的，共產黨因爲將工人及農民的力量收歸己有，而樹立新政治形式。因此之故，俄國的無產階級獨裁政治，是以工農階級爲中心的「階級的獨裁政治」，蘇維埃的組織，便是建築在這種階級上面中央集權的組織。

俄國的無產階級獨裁政治，形式上是工農階級的獨裁政治，然在實際上則不過是由一部少數者而成的共產黨的獨裁政治。共產黨的主力是城市工人，因此俄國的無產階級獨裁政治，在事實上可以說是以一部分之城市無產階級爲動力的「階級的獨裁政治」。

第三種責難，是從意大利的法西斯蒂所發出的。他們主張把一切權力集中於行政部，把現有的議會當做行政部的諮詢機關，即是提唱行政部獨裁政治。

法西斯黨不信任議會，他們以爲議會是民衆的玩具；議會單是舌戰的場所，是烏合之衆

集會的機關。他們固然沒會將議會廢止，然却將議會的地位降低——當做行政部的諮詢機關。本來意大利的議會及政黨政治家們，因為沒有力量，以致為意大利的民衆所不信任。所以對於法西黨這種行動，總緘默不出一聲，讓法西黨獨斷獨行。

法西黨的領袖墨素聯尼 (Benito Mussolini) 於一九二六年三月二十六日在羅馬所開的法西黨七週年紀念席上，曾經說道：

「我們想對於各外國有責任的權力者等說幾句話：『如果各位想要繼續生存，那末，各位便不能不將舌戰的議會制度廢止；便不能不將權力給把行政部。如果各位想要繼續生存，那末，便不能不注重今世紀的重大問題——資本與勞動的關係』。這個問題，已經由法西主義完全解決了。我們因為把資本和勞動平等的放在共同目的之前（意大利民族的繁榮和偉大之前），而成就這個問題的解決」。（參照墨素聯尼演說集）

他們本是主張獨裁政治，却又對於蘇俄的獨裁，表示反對。墨素聯尼關於蘇俄的無產階級獨裁曾說道：

「法西斯主義的基礎，是愛國主義，即是我們以意大利人自誇。……共產主義是只有在全人類不分國界的方面纔祇可能，在各個人的個人觀念存在而且個性很多的意大利方面，是不可能。但是寶雪維克主義是不是在現今的蘇俄存在？不，這種主義老早就不是在。在俄國方面，老早不是工場委員會，只是剩下工場獨裁官等而已。八小時的勞動制已經由十二小時的勞動制取而代之了；平等的工資制業已撤廢，而樹立由三十五級而成的技能本位工資制了。在俄國方面，連自由也沒有。然則在俄國方面是不是無產者的獨裁政治？是不是社會主義者們的獨裁政治？不，不是這樣。俄國現在的獨裁政治，不是勞動者們的獨裁政治，不過是屬於共產黨極少數的知識分子的獨裁政治而已。由幾個人而成的獨裁政治，就叫做寶雪維克的獨裁。我們意大利都是不願有這種獨裁」。〔參照〕

同上
書

他們因為國內騷亂，認定勞資協調為制止騷亂的不二法門，於是一舉而進軍羅馬，奪取政權，實現行政部的獨裁政治。法西斯黨的領袖墨索聯尼之入主中樞，固然不足和美國的大總

統一樣；由民衆投票選舉，然在現今，他却成了意國的重鎮，輿論的製造者，民衆勢力的組織者，一般政策的設計者。其理論和實際，不管怎樣，但是總成了修正議會制度的一種新制度。

第四種責難，是前幾年起於法國。法國於一九二六年的時節，因為要使法國的財政經濟鞏固，於是由當時的內閣總理向議會要求財政上的獨裁權——由大總統命令，可以任意變更稅率及增添新稅的權能，竟得議會多數的承認。後來又因為要使自動的減債基金法確實之故，於是開憲法修正會議（由衆衆兩院聯合而成的），將這個法律作為憲法的條款，自此以後，便成了一種財政的獨裁政治。

法國的這種事實，雖然只行於財政方面，然總是削減了議會的權力之一部。也可以算是修正議會制度的一種新制度。

第五種責難，是起於中國國民黨的首領孫中山先生。中山先生對於歐美流行的代議制度，是極不滿意的。且看他說道：

「歐美人民從前以為爭到了代議政體，便算是心滿意足。我們中國革命以後，不是達到了代議政體？所得民權的利益究竟是怎樣？大家都知道現在的代議士，都變成了豬仔議員，有錢就賣身，分贓貪利，為全國所不齒。各國實行這種代議政體，都免不了流弊，不過傳到中國，流弊更不堪問罷了。大家對於這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託到一般豬仔議員，讓他們去亂作亂為，國家前途是很危險的！所以外國人所希望的代議政體，以為就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信的。民權初生，本經過了許多困難；後來實行，又經過了許多挫折，還是一天一天的發達。但是得到的結果，不過是代議政體。各國到了代議政體，就算是止境。近來俄國新發生一種政體，這種政體，不是代議政體，是人民獨裁的政體。這種人民獨裁的政體，究竟是怎麼樣？我們得到的材料很少，不能判斷其究竟。惟想這種人民獨裁的政體，當然比較代議政體改良得多。」

（參照民權主義第四講）

中山先生覺得現代各國的議會，全被政黨佔據去了，所以立法行政完全是政客包辦。又

因爲用政黨包辦的選舉制，凡是品行高潔和思想獨立的人，都不大願意就政黨的範圍；所以每一次選舉，總宜便宜了許多入黨的平庸人，拒絕了許多不入黨的學者。這種制度，當然不是人類和國家的長治久安之計。所以中山先生主張：「國民是主人，就是有權的人；政府是專門家，就是有能的人」。凡有權的主人，應該靠有能的專門家代他們做事。故選擇立法院的立法委員，是先用考試的方法，試驗他的專門學識；然後再用選舉的方法，試驗人民對於他的信任。同時又把決定法律存廢的最高權力，放在國民手中，由國民用複決權和創制權來行使立法的最後權力。又恐怕國民所選舉的立法委員以及其他官吏，不能稱職，於是又主張罷免權，「人民有了這個權，便有拉回機器的力量」。現在他所主張的這種制度，已經在中國實現一部分了，在不久的將來，會全部的實現，也總可以算是修正議會會議制度的新制度。

第八章 行政機關

第一節 緒言

行政機關(The Administration)這個名詞，本和執行機關(The Executive)同義，而往往互用。本來政府事務也是和人類其他一切事務一樣，是由人執行的；並且也祇是決定什麼是應當做的，什麼是不應當做的，及執行一切已經決定的事務。人類團體行為的職務，大抵祇有兩個：即決定與執行。凡決定什麼是應當做的，什麼是不應當做的各項職務，就叫做立法；執行立法職務的機關叫做立法機關，議會等名稱。凡執行那立法所議決的一切法律，規條或政策的職務叫做行政；各項行政機關叫做行政部，行政院，行政委員會，內閣，法院等等名稱。

在古時一人或少數人專政的時代，凡屬立法與行政職權，都操在一個人或極少數人的手裏。關於立法，行政及司法，都是一人或少數人包辦，執行各項職務的機關，也是不分開的。可是政府從專制的變為立憲的，首先就是從分權入手，分權制度成立以後，各別的行政機

關也就有設立的必要。何以故？因為行政事務是要繼續不斷的工作，一致的手續，和敏捷的方法，當然不能讓各人民各團體及各階級執行立法權的立法機關兼辦，於是使行政機關和立法機關對立。

在通常學術用語中間，行政機關這個名詞，可說有廣狹二義。就其狹義來說，那末，行政機關是專指一國高級行政機關而言；如在法美等國，則指其總統和國務員而言；在瑞士等採用行政會議制度的國家，則指其聯邦行政委員會而言，就其廣義來說，那末，行政機關的名詞，往往不僅包含上述的最高行政機關，而實兼含上級及下級一切行政機關而言。本章所論列的範圍，因限於篇幅，祇及於狹義方面的行政機關。

第二節 行政機關的組織

(一) 內閣制

現在先就內閣制的歷史的意義約略說一說。關於內閣制以英國的內閣制為標準的制度這

一點，大抵無論何人，都沒有異議的。內閣制度是經過長期的歷史過程——議會特別是衆議院限制國王的特權之際，議會的多數黨首領及其同志，參預國王的樞密，構成司理國政的機關而成立的。議會所要求的，即是不問誰人當國，是一定要對議會負責。即是不得議會信任的國務員，因為受議會的反對，便不能長久安於其位。所謂國務員彈劾的制度，正是在這個時期施行。在這個時候（自一六八八年無血革命以後，到十八世紀爲止，）英國的議會，自己還有沒有站在統治機關的絕頂的意識，只不過是稍稍想加以限制而已。

這樣說來，如果儘管一方面議會要問國務員的責任，然在他一方面，國務員却是國王的腹心，國務員的任命認定是國王特權，那末，任何人都是不能安於其位的。這樣的制度，當然不能夠永久繼續。因此之故，議會特別是衆議院的首領們，便由衆議院的信任而司理國政。然而這件事體，須以衆議院本身的政治的勢力對於國王及衆議院具有力量爲前提條件。這個條件，是由一八三二年改正選舉法以後纔祇具備的。同時政黨的發達，也是內閣制發展的一個原因。所以英國的內閣制，是由於統治技術上的要求和政治上的條件結合，纔能成立。

再次就內閣制度的特質略說一說。經過長期之歷史的過程進化而來之英國的內閣，是隨着政治之客觀的要求，而不斷的變化。關於其規模，其開員人數，都是沒有一定的限制。關於內閣的機能，現在借羅偉 (Lowell) 的話說明於左：

「內閣的主要機能，便是在：統治，指導統治組織的各部門之政治的行動，以創造前後互相聯絡的政策。白芝浩 (Bagehot) 說內閣是聯合立法部和行政部的連字符號 (Hyphen) 他是聯合立法部和行政部的扣衣服的扣子 (Buckle)。又在其他的場所，他又把牠喊做統治國民的議會委員會」。(參照 Lowell, Government of England vol. I. H. 34.)

在這個說明上面最應當注意的。便是議會和行政機關的結合。關於議會和行政機關的結合，要怎樣纔可能？對於議會的聯絡，大抵爲下列三點：第一，因爲開員同時是議員（多半是衆議院的議員），能夠自由出席於議會，說明政見，答覆質問。凡開員的資格是以議員爲條件，在某種意義上是把議會和內閣放在同一基礎之上，簡單說一句，就是內閣和議會打成一片。第二，內閣是站在多數黨的與黨之上的。用羅偉的口氣說；內閣就是「議會中占勢

力的黨魁的一個非正式的而長期存在的幹部會議」。故此，只要是保持與黨的多數，內閣便可以操縱議會。固然內閣是國家的統治機關，其政策及行動，不一定完全和與黨的政策行動相同，和與黨大會或議員總會，總是不免有若干差異。然其差異，只限於一定的程度而已，當然是可以得到與黨的支持，因此，當然能夠繼續得到議會的信任。第三，內閣的成立與其繼續，是基於衆議院的意思，以其信認的繼續爲條件。因此之故，凡內閣關於其政策的施行，是要預先期望得到議會的通過。得到議會的通過以後，內閣便能夠做統治機關的中心而自由活動。

然在他一方面，執掌實行政策，執行法令的行政機關，則又隨着文明的進展，社會的發達，而越發複雜，越發紛繁，這各機關在其分工的範圍以內，必定要隨着其權限的獨立而使之負責。不過這却又與行政機關的行動統一這一點，多少有點矛盾。避免這種矛盾，大抵是由於下列兩點：第一，在內閣總理領導之下的各部部长，是構成一個集團意思而組成，大家都在一個統一的見解之下行動，由此負連帶責任，或是一定負連帶責任。第二，如果由內閣

來統一各行政機關，那末，各行政機關的單獨責任和內閣的連帶責任，易於區別，內閣便要
有能盡監督或統制職責的手段。

根據上面所說的看法，內閣制度的構造，一方面是應着政治的要求，他方面則又具備統
治組織的本質——權力的統一性，這就是牠的特質。

內閣制度本是發端於英國，後來已經由英國漸漸推廣到荷蘭法蘭西比利時羅馬尼亞瑞典
挪威丹麥希臘，並且改變形式流行到中國和日本。此外如英國自治殖民地中，也有許多倣效
英國的內閣制的。不過都沒有像英國那樣順利罷了。

(二) 總統制

所謂總統制，是指總統站某種特定地位的國家而說，並不是指一般有總統的國家而說。
也有是總統，而却行議會內閣制的國家，比如法蘭西，便是一個很明顯的例子。然則所謂總
統制，究竟有些甚麼特徵？若將他和英國的內閣總理相比，便有下列五個特徵：第一，總統
雖是國家的元首，却自行構成內閣，參與國策施行的評決。第二，在總統之下的內閣閣員，

單是行政長官，在內閣方面不負連帶責任，由於總統的信任關係而進退，責任歸總統自負。第三，總統所負的責任，是憲法上的責任，對於議會，却不負政治上的責任。第四，總統及閣員，不和議會內閣一樣，能出席議會，參預議事，只是應其必要而送覺書到議會去，陳述其意思與希望而已；自己出席議會讀覺書與否，是和議會關係的性質，沒有變更，總統沒有解散議會的權限。第五，總統及閣員在議會以內沒有座位。

根據上列各點看來，總統制便明白和內閣制不同。其所以有這種差別，便是由於英國政治哲學家洛克，和法國孟德斯鳩兩人極力主張三權分立論而來。關於總統制的來歷，張慰慈曾經在他所著的「政治制度淺說」上面，說得有左列一段話：

「美國在殖民地時代所受的政治經驗確實可以使他們深信那集權式的政治制度是人自由權的最大障礙；那時候殖民地政府的總督兼有行政立法與司法大權，時時刻刻與殖民地會議發生種種的衝突，殖民地時代的歷史也差不多就是總督與議會的衝突史。美國人受了歷史上的教訓，就把洛克與孟德斯鳩的三權分立學說奉為天經地義的真理。都

以爲立法行政與司法大權，或其一大部份集中在一個機關以後，自由政府就萬沒有存在的餘地。一七八七年聯邦制憲會議的目的不但是保持這一種自由的政府，同時還得要計劃一種政府組織，使社會上各種階級能夠保持一種平衡的勢力。制憲會議的人物都是親眼目睹殖民地議會與總督的種種衝突，他們又明白革命時期與革命以後人民代表機關的種種不穩固情形與沒有能力，解決他們問題的唯一辦法就是採用他們日常所崇拜的三權分立學說。並且當時各邦憲法已經採用了這種學說的一部份，所以把其原則作爲新憲法的根基更是輕而易舉的事了。美國新憲法是一七八九年實行的，是分權制政府組織最重的一個實例。「總統制」這名稱是要表示其行政機關的獨立地位，把這一個特點與別種政府制度，特別是內閣制，相對照；可是在事實上，這個名稱却都不甚確切，行政機關並不是一種最主要的機關，其地位也祇與政府中其他機關相等，祇因現在已經用慣了，並且又是一個很方便的名稱，我們不妨仍舊用「總統制」。

（參照張慰慈著政治制度淺說第二一二—一二三頁）

據他所說的話看來，總統制是肇端於美國。關於總統制和內閣制不同的地方，英儒戴雪

(A. V. Dicey) 曾說得有左列一段話：

「總統固然是美國真實的執政部，然其權限，則由於下列的事體而受限制：即其任期以四年爲限，在習慣上不許連任到兩次以上；聯邦各州還有廣大的權限；沒有解散議會的權限；除了對於兩院有三分之一的贊成而支持的法案有否認權之外，沒有何等立法權。反是，議會內閣制在其根底上，如以英國爲實例看來，是執政部和立法部合一，在許多時地，有解散創造及擁護內閣的議會的權限。受衆議院支持的內閣，即是得以期望受一般選民的擁護，其權限比屬於任何政府的強大。不過這是以受衆議院擁護爲限而繼續的政府，然在現在情勢之下，便難以由失掉了選民擁護的內閣而依賴的」。(參照 A. V. Dicey, *A Comparison Between Cabinet and Presidential Government* (Nineteenth Century, 1919 Jan., P. 30.) Quoted in Haue's Principles, P. 294)

至關於總統制的特質，美儒柏哲士 (Burgess) 曾說得有左列一段話：

「總統制是實驗的政治制度。第一，這個制度是很確實的。把責任放在一個人的身上，沒有別的制度再能使人小心謹慎，至公無私，像這種制度。第二，這個制度是很活

潑的。一個大有爲人祇能獨斷獨行，人多人雜，便不能做事。第三，這個制度是很有勢力的。世界上最有能力的大將有句名言，說：「一個不好的將帥，勝似兩個好將帥」。他又說：

「總統制的利益，在意見和利益不同的國家，或者在把政府權力分配兩個以上的獨立機關執掌的國家，又或在專門以防止外患爲事的國家之中，都是顯而易見的。如果這些情形同時並有，用別的制度不用這種強有力的總統制，便要立刻發現弊端」。(參照 Political Science and Constitution, Vol. II Chap. II)

總統制自美國實行以後，各邦也跟着採行這種制度，有些南美國家也都做用北美的制度。自歐洲大戰以後，總統制實有普及化的傾向。據馬丁 (Charles E. Martin) 在他歐洲總統制的發達 (Growth of Presidential Government in Europe) 一文中說：

「歐洲近代的憲法，多插入責任內閣的原則。在修正的條件之下，採用內閣制度；普通總是設立一個總統，又設立一個內閣總理，各自行使獨立的權力。說一個代表國家

，一個代表政府。……總而言之，新憲法已經建設起來一個對於政府各部半獨立的行政部。閣員須代總統負責，他們有出席會議和辯論議案的特權，要是兼爲議員，並且有表決的特權；同時他們又有向議會提出預算案及法案的義務。在歐戰期中，英國的責任內閣制已經顯然的失敗；大有取消議會制，用內閣總理來行使總統職權的顯明的傾向。意大利在墨索聯尼(Mussolini)之下，已經把那近似總統制自由實現起來。德國憲法上設立的行政部，不祇是名義上的元首，並且在立法行政上有獨立的權力。他的總統地位，很有些像以美國的總統制做模範的。却可斯洛伐克(Czechoslovakia)也採用那帶有總統職權的獨立行政部。戰爭和改造，已經把英德法各國行政部的職權弄得根本變遷。而且這些新憲法創設起來名實兼收的國家元首，就是承認強有力的行政部爲必要，就是對於極端會議制的大缺點加以補充」。

(見美國政治學報第十七卷五六九頁用高一洵的譯語)

(三) 委員制

在行總統制的政府和行內閣制的政府之外，還有行委員制的政府。關於委員制的特點，

高一涵在他所著「政治學綱要」上面，曾有左列一段話：

「委員制的特點，就在行政權和立法權完全合而爲一。行總統制的國家，行政權與立法權互相對峙，誰也不能夠支配誰；行內閣制的國家，雖然有行政立法打成一片的事實，但是在法律上行政立法兩部仍是分立的，到了兩部意見有衝突的時候，內閣還可以解散議會。說到採用委員制的國家，立法行政的大權往往同在一個最高的議會，議會選出自己相信的人員，委託他們去組織行政部。這個行政部是專聽命於議會的，祇許行政權隸屬於立法權之下，絕不許行政權與立法權相對抗。故立法部與行政部的關係，是主從的關係，絕不是平等的關係。委員由議會選舉而來，他的職務由議會委託，或事先授以意旨，或事後予以撤消，這種樣式的行政部，關於國家行政的職權，不由一個首領行使，祇由一個衆人合組的合議團體行使。組織這個合議團體的份子，彼此都立在平等的地位上，法律上的權限彼此皆是一樣的。雖然也有一個人做形式上的首領，可是職權却不見得就優越於其他委員。所以這個制度，一方面和那獨裁式的總統制不同，一方面

又和那兩個機關並立的內閣制不同」。

(參照「政治學綱要」二八八頁)

在古代的歷史中，羅馬共和時代的康修爾 (Comiti) 制和中國周厲王出奔以後的周召「共和」制，約略和委員制相髣髴。羅馬而後，歐洲歷史上的委員制之頂早的，便是法國大革命期內一七九五到一七九九年所會行過的執政委員會 (Le Directoire) 制。這時所行的執政委員會制有一個特點：便是在將行政機關的決議權與其執行權完全分開，把行政決議權與諸一個行政合議機關，即所謂執政委員會；而把執行此項決議的權限與諸這個合議機關以外的幾個各司一職的「國務員」。這是和現代所行的瑞士式的委員制和俄國式的委員制不同的地方。關於法國已往的委員制，我們權且擱在一邊，只論述瑞士式的委員制和俄國式的委員制於下。

瑞士是委員制實行最久而且成效最著的國家；瑞士的歷史可以說是從十三世紀開始；而瑞士有史以來，也就沒有君主制或其他獨裁制，而只有委員制（瑞士的委員制只於受法國拿破崙破崙征服時期會有極短時期的中斷）。瑞士的聯邦行政委員會，是由「聯邦議會」選舉出來

七個委員組成的，他們的任期和聯邦議會中的「衆議院」的任期相同，（三年）每屆新衆議院成立後，須立即和「參議院」開聯合會，選出這聯邦行政委員會的七個委員。瑞士的聯邦委員會制，在法制上及習慣上，各有其特點。關於法制上的特點有二：第一，聯邦委員會，是含有元首的；然而元首的存在，並不影響合議制的精神。聯邦委員會爲瑞士的最高行政機關，議會每年就其所選舉出來的七個委員當中選定一個委員爲瑞士聯邦的總統，選定又一個委員爲瑞士聯邦的副總統。但是總統及副總統的任期都只有一年，而且任滿後之次一年不能繼續當選。總統的職權，除了對內爲委員會會議的主席，對外代表委員會履行各種儀節而外，也和其他委員，完全平等。他在委員會中，並且和其他委員一樣投票，因此，保持合議制的精神。第二，聯邦委員會的構成分子（總統副總統以及其他委員）都是主管一部的人員；都是一個部長。各部部长對於各部事務雖然取得若干單獨決定之權，然一切稍形重要的事件，實際上究由聯邦委員會決定。合議制的精神，決不因委員兼部而喪失。關於習慣上的特點，也有下列兩個：第一，瑞士雖然是一個小國，却是一個含有幾種民族，幾種語言，幾種

宗教的國家。依着習慣，聯邦委員會也就嘗是代表各種民族與宗教的團體，不是代表一部分民族或一種宗教的團體，也不是代表議會中一個政黨的團體。第二，聯邦委員會的委員，在法律上本只有三年的任期；但在習慣上，這些委員，只要他自己願意繼續充任，幾乎沒有不繼續當選的；自一八四八年起一直到現在，因政治關係而辭職的委員一共只有兩人。所以聯邦委員會的委員，事實上都成了終身官吏。

瑞士聯邦委員會制的內容，業已如上所述，現在再轉而論述蘇俄的人民委員會制度。

蘇俄的人民委員會 (Sovmarkom) 制度，是和蘇俄同時產生。俄羅斯社會主義的蘇維埃聯邦共和國，是在一九一七年十一月，波爾雪維克派用武力推翻克倫斯基政府後，由第三次全俄蘇維埃大會設立的。同時人民委員會，也便經由全俄蘇維埃大會承認設立了。一九一八年七月蘇俄的第一次憲法，與一九二四年一月蘇俄的第二次憲法，都保持這個制度。雖然這兩種憲法有各不相同的地方，但是蘇俄中央機關的組織，在這兩種憲法以內，却沒有重大的差異；而人民委員會的變更尤少。

蘇俄聯邦的最高機關是聯邦蘇維埃會議，其中的代表有由城市蘇維埃舉出的，有由各省蘇維埃舉出的。城市蘇維埃按照每二萬五千工人舉出代表一人，省蘇維埃按照每十二萬五千農民舉出代表一人，完全是一種職業代表機關。聯邦蘇維埃會議每年開常會一次，并舉定聯邦中央執行委員會於閉會時期，代表蘇維埃會議行使一切職權。聯邦中央執行委員會每三個月開會一次，開會兩星期。該委員會人數甚多，約共有四百多委員，下院叫做聯邦蘇維埃 (Soviet of the union)，上院叫做民族蘇維埃 (Soviet of Nationalities)。聯邦中央執行委員會自己也設有一個委員會名理事部 (Presidium)；這個理事部在聯邦中央執行會閉會期內，也可代表該會監督人民委員會及行使其他一切職權。

行政權是在聯邦人民委員會手裏，委員十二人，是由聯邦中央執行委員會舉定的。十二個委員之中有一個稱爲主席，一個副主席；除了主席之外，各委員都是一個行政部的部長，如外交，陸海軍，國外商務，交通，勞工，與財政。他們是對於中央執行委員會，同時又對於聯邦會議負責的。人民委員會的一切命令與規則是在聯邦中各邦發生效力，各邦一定要立

即執行的。

聯邦人民委員會是一個合議的行政機關，他也有下列幾個特點：第一，聯邦人民委員會在法律上是站在第四級的行政機關，可是在事實上却是站在第一級的行政和立法機關。因為聯邦蘇維埃大會，雖然是最高權力機關，但是這個大會的會員多至二千五百三十七個人，每年集期的次數很少，而每次開會的時期却又很短，自然沒有行使最高權力機關的可能。而聯邦中央執行委員會及理事部，雖然在名義上可以停止或取消人民委員會的一切決議，然在事實上一切權力都歸到人民委員會手裏。第二，依照一九二四年的憲法規定，人民委員會的委員總共十二人，權力一律平等，至於主席的地位，在憲法條文上也並沒享有任何特權，所以人民委員會制，在形式上確也是一個純正的合議制；在列甯做人民委員會主席的期內，因為他是共產黨的首領，故權力能擴張到極大之點；然而那也不過是一種事實的道義的權力。第三，人民委員會的委員，法律上雖說由聯邦中央執行委員會任命，但是事實上委員的名單全由共產黨提出，由聯邦中央執行委員會作形式上的通過；委員全為共產黨所獨占。

(四)綜合批評

上列三種行政機關的式樣——內閣制，總統制，委員制，雖然都是歷史的產物，究竟這幾種制度孰優孰劣？現在試行平心靜氣地加以批評。

內閣制度的好處，便是在辦事敏捷，責任明確，關於這一點，蒲徠士曾說得有左列一段話：

「集中許多權力在一個團體——立法部，讓他的多數去自由支配行政部，行政部得到他的幫助，可以用最迅速的方法，來遂行多數的意見。這種制度的精神，就在使行政部與立法部的多數合在一塊做事，可以互相影響。因為行政部常常接近反對黨員和自己的黨員，故有窺見議會的意向，並由議會窺見輿論的意向的機會。所以這種制度可以保證決事敏速，行事勇敢，更可以使內閣敦促議會制定他所認為必要的立法，無論對內對外政策，都可以利用多數的信任，來阻止反對黨的攻擊，盡量推行。在這些功績外，還有責任集中的功績一有過錯便可使立法部責備內閣，並可使人民同時責備內閣和議會的

多數」。(見現代民主政體
第二冊四六四頁)

內閣制度的壞處，便是在使議會完全失掉監督行政的作用，關於這一點，賈納(Garnier)曾經說得有左列一段話：

「我們立法的人數太多，故選出你們來領導我們，因為我們承認你們是我們的領袖，因為我們信任你們；你們認為應該通過的立法案，我們請你們提出，你們認為政費應該要多少，租稅應該要多少，我們請你們決定。如果我們想你們所提出的法案好，我們就允許；如果我們想你們所要求的政費和所提出的租稅對，我們就畫諾。但是我們要監督你們，我們要問你們的行為和政策的責任，而且我們要警告你們，無論何時，你們一失掉我們的信任，我們就要教你們走路，我們再把權力給予一羣新閣員」。(見賈納政治學與政府四

二八
頁)

他這一段話雖然說得很滑稽，但是關於內閣制度的真相，却是描寫盡致。同時，根據他在後面所說的幾句話，更容易看到使行政機關的政策，頻頻變易，陷於不固定的狀態。因為

在行內閣制的國家，「行政機關的政策，既操在內閣手裏，而內閣又隨議會多數的意志而進退，那末，行政機關的政策，能否固定，自然要看議會當中有沒有一個固定的過半數黨存在；英國議會雖然嘗有這樣的一個多數黨，而別國則嘗缺乏這樣的多數黨。法國政黨的組織不很穩固，議會當中嘗嘗有許多小黨存在；今日某某數黨連合而成爲一個多數黨以組織一個內閣；明日某某其他數黨又連合而成一多數黨以推翻現內閣而另行組織內閣。因此，便發現內閣政策極不固定的毛病」。

（參照王世杰著「比較憲法」第五百二十二頁）

不僅此也，內閣制原在妥協調和，不致釀成革命的風潮，結果，總易使政客操縱把持，而大多數勞苦民衆，很少有掌握政權的機會。抑又凡受資產階級津貼黨費的政黨，等到組閣以後，必然因爲相護資產階級之故，以致所定的政策，抹殺了大多數勞苦民衆的利益。這是徵諸凡行內閣制的國家已往的歷史及現狀，毫厘不爽的。

內閣制的優劣，既如上所述。然則總統制又是怎樣？關於總統制的長處，羅偉 (L. Wood) 曾經說得有左列一段話。

「如果內閣閣員列席議會，那末，總統的權力衰減，行政的主要統制權，以議會為轉移。如果議會的多數黨屬於反對的政黨，那末，總統的行政權能，殆等於無。何以故？在凡行內閣制的國家看來，有名無實的執政機關，如英國國王，如法國的總統，都失掉其政治的權力。再在參眾兩院之間，關於實質的政策如果發生爭執，那末，必然一方優勢，他方衰敗。如果美國的發達，追隨行內閣制國家的蹤跡，那末，眾議院會佔優勢，參議院會和英國一樣，降到居於眾議院反對者的地位；總統不過名義上的元首而已」。

（參見 *Essays on Govt.*
Verbum, P. 2-45）

關於總統制的壞處，蒲徠士也曾說得有左列一段話：

「美國議會與行政部分權的結果有五：（一）總統和閣員都不能向議會提案，除掉贊助各個議員之外，絕沒有權力可以控制議會。（二）議會有無限審查的權力，但是支配行政部的權力却不完全。（三）失策或怠職的責任，國民常常不知道應該由何人擔負，總統和議會關於法律的制定與執行，互有關係，所以雙方皆可以互相諉過，沒有那方面負十

分責任去做事。(四)因爲互相傾軋，損失許多力量——就是總統和議會的時間和精力，都用在互相傾軋上邊。這是一切自由政府所不能免的，因爲自由政府全靠牽制，牽制越多，傾軋越厲害。(五)在危急的時候，常有缺乏行政的魄力及敏捷的危險」。(參照英國

第二十章
第五章)

同時威爾遜 (Wilson) 在他著的議會政府 (Congressional Government) 中間也曾說道：

「現在美國的聯邦政府，缺乏實力，因爲他的職權分離；缺乏機敏性，因爲他的權力紛歧；缺乏支配力，因爲他的手續迂迴；缺乏效率，因爲他的責任不明，他的行動沒有適當的指導」。(見議會政府
三一八頁)

以上所說，是總統制極容易發生的普遍毛病。於以上所說的以外，還有下列兩種頂大的危險；(一)因爲總統的地位極形重要，競爭總統的現象，也不免因此厲害，凡握有政治實力的人，甚或至於不惜從事法外的競爭；(二)政權集中於一人，行政機關較易流於專暴。

總統的長短，業已如上所述。然則委員制又是怎樣？關於委員制的毛病，近來的人所討

論的結果，大抵不外左列幾點：

「委員制第一個弊病，就在欠缺敏活，因為委員會是合議制的機關，人選不良，便又變成多頭政治的機關。而且一切重要的行政事務，必得要經過合議體的機關決定，自然很難得應付那非常的事變。所以羅馬的康修爾制，不論那一個執政官的決定或行爲，都可因別一個執政官的反抗而中止，故常變故發生時，必定要設下一個獨裁官去救濟兩頭政治的缺失。委員制第二個弊病，又在責任不明。因為一切行政政策都決定於地位完全平等的多數人，個人的雄才大略，既不容易發展；一種政策的失敗或成功，也不容易識別到底是誰的責任。故真正雄才大略的人，或者不願加入這種事事聽命於人的委員會，或者一旦加入一個跋扈的梟雄，便又盡使其餘的委員成爲附屬品。委員制第三個弊病，又在沒有勢力。因為每決定一種行政方略，既沒有像美國式的總統，視爲責無旁貸；又沒有像英國式的總理，視爲內閣的生死關頭。如果在民治的素養不深的國家，少數人沒有服從多數的習慣，或因少數委員消極的不合作，或因少數委員積極的破壞，那末，

「每種政策便不容易貫徹到底」。（參見高一涵編「政治學綱要」第二九五頁）

委員制雖然有上列幾種壞處，但是牠的好處却很多，結果總是瑕不掩瑜。他的好處大抵不外下列幾點：第一，委員制可以免除首領政治的毛病。總統制的總統，其權力固然要超出於一切閣員之上，就是內閣制的內閣總理，其權力也是超出於百僚之上，根本都脫不掉首領政治的毛病。而委員制則為徹底的合議制，各委員的心思才力，都可以盡量貢獻到團體來，既可以收集思廣益之效，又可以防行政專制之弊。第二，委員制能使行政機關和立法機關水乳交融，不輕易弄成僵局。在行總統制的國家，因為議會和總統對立，而總統又不能出席議會。如遇政見發生衝突，勢必傾軋到底。在行內閣制的國家，因為內閣的進退是要以議會的意向轉移，如果議會對於內閣的政策，不予通過，便必訴諸民衆解決，致使政治一時擱淺。然而委員制則為附屬於立法權之下的制度，委員可以隨時出席人民代表機關參加討論；他們可以提出法律案於議會，他們可以隨時將他們的政策提出議會討論。凡一切法案或政策，一經議會決議，便去執行。總統制和內閣制上項的毛病，因此可以根本免除。

總統制和內閣制，既然都是弊多於利，那末，自然祇有委員制，還能略勝一籌，所以委員制於瑞士蘇俄兩國而外，已推行到中國來了。在不久的將來，或者還能普及全世界，也未可知？

第三節 行政機關的職權

行政機關的職權，簡括的說起來，大抵爲下列幾種：（一）關於執行法律之權；（二）關於制定法律之權；（三）任免權；（四）海陸軍權；（五）外務權；（六）赦免權；（七）關於議會集會開會停會閉會及解散之權；（八）戒嚴權。（九）榮典授與權。

關於執行法律的權限有兩種：（一）爲公布法律權，（二）爲頒發命令權。公布法律權是命令官吏執行法律的行爲，在行總統制的國家，公布法律之權，屬於總統，在行內閣制的國家，則由內閣負責公布，在行委員制的國家，則由行政委員會公布。這一種權與其說是權利，毋甯說是義務。簡單說一句，凡經議會決定的法律，行政機關是無權拒絕公布的。頒發命令

權是行政機關制定規則而頒發的行爲，這是議會所賦與的權限。

關於制定法律的權限也有兩種：（一）法律提案權，（二）要求覆議權。法律提案權，便即提出普通法律案及財政案於議會之權。在行三權分立制的國家——例如美國——一切法律案與財政案（包含預算案而言）俱須由議會自行提出；行政機關初不享有任何提案權；在行責任內閣制（即議會內閣制）之諸國，行政機關俱與議會議員同享有此項提案權；而逐年預算決算等案且必須經由行政機關提出。要求覆議權是行政機關認爲議會所通過的法律案，形式上有欠缺或實質上有欠缺時，便得促令議會重加考慮的權限。除了瑞士的制度，行政機關須完全受議會支配，對於議會所通過的法律，只有公布和執行的義務，而無任何抵抗的權力以外；其他國家，大率承認行政機關對於議會所通過的法律享有要求覆議之權。

任免權是關於任免官吏的權限。有些國家，一部分的行政或司法官吏，依法須由人民直接選舉，并得由人民直接罷免；然在一般國家，行政及司法官吏的任免權，在原則上究屬於行政元首及其所屬的官吏。

海陸軍權即是關於海陸軍調遣運用的權限。海陸軍權限，可分爲軍令權和軍政權兩種。軍令權即海陸軍的統率權，共和各國的憲法，大率授總統以統率海陸軍之權，或授總統以海陸軍統領，或大元帥的名稱。軍政權即不指揮軍隊的行動，而統率之的權限，即因維持軍隊的目的，得以命令人民支出國費等的權限。關於軍政權的重要事項，爲軍隊的編制，各國大都把這個權限屬於國會，或須經國會的同意。

外務權是對外處理事務的權限。這種權限又可分爲下列三種：（一）使節權，（二）締約權，（三）媾和權。這三種權限，各國都是屬於行政機關的。

赦免權是對於刑事犯宣告免刑，減刑。及復權的權限。所謂免刑，即已判決有罪的犯人，免其刑的全部執行。所謂減刑，即已判決有罪的犯人，減去刑的一部執行。所謂復權，即被褫奪公權，使他仍得享有。按免刑，減刑，復權三者的利用，可以正審判的誤錯，補法律的不足，更可以獎勵犯人的懊悔。這幾種權限，各國大率是屬於行政機關的。

關於議會集會，開會，停會，與閉會的權限，各國頗不一致，有議會無一定的會期，其

集會，開會，停會，及閉會，都由議會自行決定的，比如一八四八年法國第二次共和憲法，和中國臨時約法，便是這樣。有議會無一定的會期，其集會，開會，閉會，純由行政元首決定，比如英國便是這樣。有議會有一定的會期，在其會期內，得由議會或行政機關酌量停會，在其停會外，得由議會或行政機關酌量延長會期，或召集特別會議，法國現行的制度，便是這樣。至於行政機關享有解散議會的權限，除了舊德意志以外，只限於採用內閣制的國家。因為在內閣制之下，內閣是必須得到議會多數的信任，始能存立的；內閣如不得議會多數的信任，議會便能夠否決內閣所主張的法律案或預算案為手段，或以投不信任案為手段，促令去職。議會既有此種間接及直接強迫內閣去職之手段，議會便難免不濫用此種手段。假使內閣對於議會之此種手段，毫不具有對抗之權能，則凡遇議會違反民意，而行使此種手段之時，便無從制止。以是採用責任內閣制之國家大都設置解散議會權以為行政機關對抗議會之手段。不過解散議會權的設置，不過是給予行政機關一個訴諸選民的機會，並不是承認行政機關得違反議會多數的政見，而自行其政見，得不依議會多數的信任，而繼續存立。所以在

採用內閣制的國家，行政機關的政見如果和議會多數相反，不能得到議會多數信任的時候，雖然可以解散議會，但是解散議會以後，行政機關應即刻舉行新選舉。如果新議會仍然不能信任的時候，便應立即離職，決不能繼續行使其解散權。這是各國的習慣。

戒嚴權是遇有戰爭，或其他非常事變，對於全國或一地方，須用兵備警戒時，行政機關得以便宜，暫行停止普通法律的全部或一部，以行政權或司法權的管轄權，移屬於軍官的權限。惟其爲非常變故，須予行政機關以非常的特權。但這種辦法，關係於國民的權利和自由的地方很大，最易發生政府蹂躪民權的意思，所以行政機關行使這種權限，應該加以限制，最好是不用。

榮典授與權是關於敍助賞爵的權限。這種權限，本是君主國家所特有的，但是共和國之間亦有之。

上列各種職權，有的無論是行總統制的國家也好，是行內閣制的國家也好，抑或是行委員制的國家也好，是通有的。有的則祇限於行內閣制的國家纔得享有，有的則以君主國家纔

得享有爲原則，但是也有例外。

現代政府的組織大都有立法行政與司法三種機關。這都是發源於十八世紀時候英國政治哲學家洛克和法國孟德斯鳩三權分立學說。但現今歐美學者又覺得這三權分立學說似乎不很適合於現代政治狀況，所以主張把政府職務分爲決定與執行兩部份，並把司法附屬於執行範圍之內。孫中山先生也覺得三權分立學說不能包括政府一切的職務，所以主張從三權擴充到五權，除了立法行政與司法之外，再加上考試與監察兩權。不過他一面主張五權分立，同時却又主張權與能分開，即「人民有權，政府有能」。所謂權即是選舉權，創制權，複決權，罷免權四種，所謂能，即是五院，而五院都是在國民大會之下。即此又顯然可以看到他是把國民大會當作決定機關，把五院當作執行機關了。同時他又嫌五院分立，不好對外，於是在「建國大綱」上又主張五院合組一國民政府，以爲最高行政機關。他所說的國民大會，即和本編所說的議會相髣髴，他所說的國民政府，即和本編所說的行政機關相髣髴。至於五院，我以爲都是執行機關。關於執行機關本擬專設一章來論列，因爲篇幅所限，只好從略，以後俟

有機會時，再行討論。

本編參考書如下：

Ross, Social Control

Michels, Zur Soziologie des parlamentarismus 1925. S. 31-32

Beach, Introduction to sociology 1925. P. 300.

Thorpe, The Essentials of American Constitutional Law P. 2.

Guitteau-Webster, The Constitution of the United States 1926. P. 1.

Max Adler, Die Staatsauffassung des Marxismus 1922. S. 219.

P. J. Proudhon, Was ist das Eigentum 2. 1896. S. 23.

M. Bakunin, Das knutogermanische Kaiserreich und die Soziale Revolution gesammelte

Werke 1. 1921. S. 9-10.

M. Bakunin, Philosophische Betrachtungen über das gottesphäntom, die Wirkliche welt

und über den Menschen Ges., Werke I. S. 215-216

Oppenheim H. The Constitution of the German Republic, P. 49

杉山榮 社會學十二講二二三——二二四頁

高田保馬 社會學原論五二〇——五二二頁

今中次磨 政治學的方法二元論五三——五四頁

上杉慎吉 比較各國憲法論一二二頁

J. C. Bluntschli, Politik. 1876

Derselbe, Allgemeine Staatslehre, 1886

Derselbe, Einführung in die Politik. 1927

Hans von Eckardt, Grundriss des Politik, 1927

Garner, Introduction to Political Science, 1910

Garner, Political Science and Government, 1928

Cole, *guilt Socialism Re-stated*. 1930

Austin, *Jurisprudence*.

Cole, *Self-government in Industry*.

Cole, *Social Theory*.

Duguit, *Law in the Modern State*.

Gettell, *History of Political Thought*.

Laski, *Authority in the modern State*.

Krable, *The modern Idea of the State*.

Gettell, *Introduction to Political Science*.

Holt, *Introduction to the Study of Government*.

Ogg, *The Government of Europe*.

川手忠義 *日本英美比較憲法論*

第二編 政制 第八章 行政機關

政治學原理

二九二

藤井新一 美國憲法論

澁井清 德國憲法原論

張慰慈 政治制度淺說

高一涵 政治學綱要

鄧初民 政治科學概論

Willoughby, Political Theories of the Ancient world. 1903.

Rousseau, Social Contract.

Bryce, Modern Democracies.

Sidgwick, Development of European Polity.

Aristotle, Politics.

Hobhouse, Liberalism.

Burgess, Political Science and Constitution Law.

Dunning, Political Theories.

米田莊太郎 輓近社會思想之研究

森戶辰男 全勞動收益權史論

王世杰 比較憲法

蠟山政道 政治學的任務與對象

戶澤鐵彥 政治學概論

蠟山政道 行政組織論

美濃部達吉 議會制度論

高橋清吾 政治學概論

Bagehot, The English Constitution.

Montesquien, The Spirit of the Laws.

Webb, A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain.

第二編 政制 第八章 行政機關

Commons, Proportional Representation.

Sidgwick, Element of Politics.

Lowell, Public Opinion and Popular government.

Beard, American Government and Politics.

Mattern, The Constitutional Jurisprudence of the german Republic.

Graham Walas, The great Society.

Bryce, The American Common wealth.

Brooks, The Government and Politics of Switzerland.

Russell, The Practice and Theory of Bolshevism.

美濃部達吉 選舉法大意

薩孟武譯 近世民主政治論

薩孟武著 政治之基礎知識

孫中山 民權主義及五權憲法建國大綱

Gumplowicz, *Grundriss der Soziologia.*

今中次磨 政治學要論

藤井新一 政黨學

