

虞

棠編著

新政治學大綱

上海民智書局發行

中華民國二十二年十月初版

新政治學大綱

每册定價大洋四角五分

(外埠酌加郵費)

編著者 虞 棠

印刷者 民智印刷所

發行者 民智書局

南京 廣州 北平 武昌 長沙

分發行處 海內外各大書坊

分售處 總發行所 民智書局

上海河南路中市 二〇〇五二〇二號

例言

一 本書採集近代各國學者的最新政治學說和各國的最近政制，凡政治的原理者，一概編入。

一 總理遺教關於政治的演講，及中國國民黨的政綱施政方針等項，章內分列恭錄，以符黨治及三民主義科學化的精神。

一 取材期于實際適用，理論趨向和平進化，以大同爲依歸。

一 對於國民生計制度，政權及治權，地方自治，國際政治等，別本政治學書藉所未備者，本書特別著意。

一 關於我國現行政制，一併編載。

一 本書內容大部分係著者從廣州法學院政治學講本增刪而成，倉卒付印，缺漏在所不免，尚祈海內碩彥，賜以匡正。

新政治學大綱

新政治學大綱目次

例言

緒論

第一章

政治的概念

1. 政治的定義

2. 政治的範圍

3. 研究政治之目的

第二章

國家通論

1. 國家的本質

2. 國體的分別

3. 國家的權力和任務

第三章

憲法要旨

目

次

1. 憲法的種類

2. 制憲的新趨勢

第四章

政府的組織

1. 政體的區分

2. 政制的區分

3. 政府職權的區分

4. 中央政府和地方政府的組織

第五章

人民

1. 自由的種類

2. 平等的真義

3. 權利和義務

第六章

政權和治權

1. 政權和治權的區別

2. 權和能分開的意義

第七章

政黨

1. 政黨成立的要件和他的作用

2. 政黨爭取政權的方法

3. 議會政治的政黨

4. 獨裁主義的政黨

5. 革命的政黨

第八章

生計制度

1. 現代政治側重社會經濟的趨勢

2. 民生主義解決國民生計的方法

3. 德國新憲章經濟生活的規定

4. 新興各國以政治方法解決社會經濟的異同

第九章

地方自治

1. 地方自治制度存立的理由

2. 地方自治團體的權限

3. 各國地方自治制度的概況

4. 中國施行地方自治的步驟

第十章 國際的組織……………一一九

1. 歐戰前的各種國際組合

2. 海牙和平會

3. 國際聯盟

4. 華盛頓會議

5. 非戰公約

6. 第一二三四國際及第二半國際的組織，和歐洲聯邦，世界

聯邦的建議

新政治學大綱

虞 棠編著

緒論

政治學是從社會的人事現象裏頭把政治現象爲研究對象，而尋出牠的原理原則，以達到人羣進化之目的的學問。換一句話講，卽以尋出合理和進化的法則，以適應依於權力支配的人類的共同生活爲目的之科學。我現在把政治學下這個定義，雖未敢說是確切；但從來學者間對於政治學的意義，不是失之寬泛，和社會學混同；即是失之不完滿，和政治論相似；或更有否認政治學爲科學的。——法國學者孔德（Comte）政治學的本質，既無一定的明晰界說，所以這種科學比其他的科學，進步得較遲，而政治的歷程更見得紛亂複雜。雖然，社會上的事物，時時變遷，政治的現象也變動不常；因而牠的原理原則也不是一成不易。研究這科不比自然科學有確實的數量或質量

，可以實地拿來測驗推尋，如果僅從理論上說明，其意義轉覺晦澀，故現在不必加詳細的演明；只就政治學內容所應包括的分章敘述，歸納觀察，牠的真義，自然明顯。茲分爲下列十章：一、政治概念。二、國家通論。三、憲法要旨。四、政府的組織。五、人民的權利義務。六、政權和治權。七、政黨。八、生計制度。九、地方自治。最後，并述及國際的組織。

第一章 政治的概念

什麼是政治？這個問題，經過許多學者的說明，各有各的見解；且因于時代色彩而各人的主觀不同，尚未得有確切的定論。但是總理曾經說過：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治。」這樣解釋政治，實爲確當不移，不止說出現代政治的實質；且有超時代的精義！我們要知道：政治學是從社會學分出來的。政治現象同時即係社會的事實，社會學是把社會上的人事現象做研究資料，而以精密的實驗的方法，去尋出牠的因果律。政治學也是以社會現象和人事現象爲研究的對象，不過政治的組織係應時代的需要，對於普通社會組織爲一種指導調和及強行的制度，故以我個人的見解，與其謂政治組織係社會的特殊組織，毋寧謂政治組織係社會的補充組織爲較切當。本來政治的組織係應付環境的一種工具——本于法國學者黎朋（Le Bon）所說，社會的事物變遷，應付的工具，也須隨之而改變。現代

社會的組織，譬如未成年的孩童，又如不健全的病者，而政治組織是其監護人，又爲其醫師；倘將來世界人類達到進化的極軌，則那時是否需要政治的組織，或政治的組織變化到什麼現象，非我們所能預測了。所以 總理說政治兩字的意義，在現代最合民主政治的精神，其涵義直可貫徹到大同主義時代的社會，而爲有超時代性的價值的學說。

其次，我們在現代的國家制度之下，對於政治的組織，也要明瞭其現象和趨勢，然後才能尋出因果律而爲策進政治的基礎；是則關於政治的研究，便不能脫出國家的範圍，或以爲現時的國際聯盟的組織，可不可以爲超國家的政治組織呢？其實國聯，不過係以國家單位爲會員的集合團體，其効力不能直接及于平民；而且國聯的組織很簡單，他的強行力也很薄弱！又會員有入會退會的自由，與世界統一的政治組織，相差尙遠呢。故對於國聯組織，祇可稱爲國際仲裁機關，較之國家之對於她的組成分子其程度大相懸殊的；

界說的學者，尙佔多數；攷「政治」二字，在我國古藉上連帶并稱的，似乎沒有。這個名詞，發源於希臘，在希臘文是 *politikos* 譯爲 *Politike* 牠的意思，是「管理國家的藝術」；所以有種學者稱政治爲「管理衆人的事和管理國家的藝術」，又有主張「國家機關和國民的行爲直接關於國家根本的活動的現象」是政治，又有以「人與人相互關係中有涉及國家組織的行爲」就是政治；更有謂政治不過是「一階級對於其他階級的強力支配的活動和現象」。各種學說，雖各言之成理，但我們既認定政治係適應環境的工具，人類的思想習慣隨時隨地變化，應付的工具卽要隨之變換，這種工具的實質，想局於時代的見解而推斷之，未見有能說得真確透澈的；但我們爲研究便利起見，仍就國家組織的範圍內，分別而說述之。

最後，想附帶講及的：我們研究政治之目的，就是想怎樣能得到政治的好制度？怎樣使人人能得到政權？怎樣使政治臻于美善，人類同躋自由幸福的樂土？等等問題。對於改善政治的問題，從來學者間有主張「人治」的，有

主張「法治」的，主人治說未免漠視羣衆，主法治說則又過信法律萬能，雖然不無各有所持的理由，其實都非根本的論斷，余以爲賢人政治和法制修明，固然是政治上的好方法；但要知道政治是人民自己的事，政治的良窳，人民切身感受其苦樂，故必要使人人有政治的常識，拿公德心出來運用政權以監督政府，然後掌握治權者方能盡職。同時有政治抱負的人，對於國家或國際上更爲善意的批評和貢獻，使政治日趨于光明進展，這才是正本清源的方法，否則人亡政息，徒法難行，想望世界大同，比之海上神山還更遠了。

第二章 國家通論

吾人因於理性的發揮和合作的需要，而營共同的生活，基於共同生活的規範，而組織社會；又因人性之未達於完善，社會組織之不健全，而有國家制度的產生，迄於今日以往，國家制度，已成普遍的狀況。究竟國家這種制度，是不是人性所要求的呢？將來人羣進化還要不要這樣組織呢？我們暫且不在這裏論及，現在祇就國家的實質和國體國權等分別略述之。

一、國家的本質

國家的來源和本質，究竟怎樣？現在還沒有一個確切的定論。由上古至中古時代，大抵主神權說的居多：有主張國家是神所直接建造的物，有主張國家是依着神的命令所直接建造的物，人民服從國家權力，就是服從神的命令；所以國家的權力是神聖不可侵犯的。自從盧梭（Rousseau）倡民約論，已將這說破毀無餘，至於自然法派學者所主張的契約說如霍布士（Hobbes）斯賓

挪沙 (Spinoza) 洛克 (Locke)。盧梭等雖則主張國家的發生是由于自然世界中人民訂立契約；但他們的理論，反於歷史的事實，從史上看來，非但沒有互訂契約的證據，並且還可提出反對的例證，所以十九世紀中這一說已經受了很大的攻擊了。又有學者侯模 (Hume) 主張國家的觀念由於人類社會的利益而發生，這說仍不免受人非難，因國家的存在，固非俟人民有認識國家利益的智識而才成立的。此外主張國家爲有機體說最力的白倫知理 (Bluntschli) 說國家是人類有機體的偶像，斯賓塞 (Spencer) 把國家比做生物，又馬克思 (Marx) 所主張的階級的國家論，和奧本海末爾 (Oppenheimer) 所主張的社會學的國家論，各家的立論根本不同，我們現在用不着詳細去批評他；至於中國學者對於國家很少具體的說明，多以社稷或朝代認爲國家，因脫離封建時代還未遠呢。但我人研究學問，總想找出一個比較可信的來說，究竟國家的本質係怎樣的呢？我們依於一貫的主張，以政治爲係適應環境的工具，國家既爲研究政治的對象，同時國家亦係應付環境的一種組織，依於現在國家的通有性，我

們可以假定爲「國家是定住於一定領土內的人民依支配和服從的關係而組織的獨立團體」分別說明于下：

1. 國家要有一定的領土 佔地球上或部分的土地，而納于國權處分之下者，謂之領土。所謂領土，不限定係陸地，即海洋也包括在內，普通稱爲領海，亦係領土之一；又自航空術發明，而領空亦爲國權上所必爭的，因領土爲人民生聚的要件，同時即爲國家固定物質的基礎；所謂「有土始有財，有財始有用」，然而游牧時代的民族，逐水草而居，生活的根據地不一定，不能謂之領土。又如國際聯盟，雖在日內瓦 (Geneva) 設有各行政機關，而日內瓦仍爲瑞士的領土，而非國聯的領土。又領土權和所有權性質不同，所有權屬於人民的權利，領土權屬於國家權限，故同一土地領土權和所有權，可以同時存在的。至於領土的大小，原無問題，苟國家在自己領土之內，一面可以行使自己的支配權，同時又可排除他國支配權的行使，便可稱爲完全的領土。