

政治學概要

陳顧遠著

上海昌明書屋發行

政治學概要

陳願遠著

上海昌明書屋發行

中華民國三十七年二月一版

治學概要

基本價十二元 外埠酌加郵費

本書 有著作權 不得翻印

著者 陳遠

出版者 昌明書屋

發行人 駱賓孫

印刷者 昌明書屋

總發戶 上海建國西路四七八號 昌明書屋

分發行所 上海河南路一三七號 福州路三三八號 廣益書局

政治學概要目錄

第一章	政治	一
第一節	何謂政治	一
第二節	何故需要政治	六
第二章	國家	九
第一節	國家本質論	九
第二節	國家特性論	一四
第三章	主權	一七
第一節	關於主權之理論	一七
第二節	關於主權之應用	二三
第四章	政府	二六
第一節	政府之性質	二六

第二節	政府之組織	三〇
第五章	憲政	三三
第一節	憲政之意義及進展	三三
第二節	憲法之概念及內容	三六
第六章	民主	四一
第一節	孰爲民主乎	四二
第二節	孰非民主乎	四四
第七章	政黨	四八
第一節	政黨之理論	四八
第二節	政黨之現況	五二
第八章	選舉	五五
第一節	選舉權之概念	五五
第二節	選舉制之類別	五八

第九章	會議	六三
第一節	開會集會	六三
第二節	討論表決	六六
第十章	管理	六九
第一節	過去之政治管理	六九
第二節	今後之政治管理	七二
第十一章	政治動力	七六
第十二章	政治科學	八一

政治學概要

陳顧遠著

第一章 政治

第一節 何謂政治

(甲)常人方面之見解 政治 (Politics) 在西文之語源上，本含有關於公共事務的技術之意，故在舊與權謀或策略 (Policy) 並用。在我國如曰：『此事含有政治作用』；如曰：『請君勿與我上政治』；如曰：『某人所言者均係政治』；此皆以權謀等意解釋政治，而以所謂『政治手腕』為主，乃通俗之見解也。其上焉者，則或以政綱政策行政視為政治，此亦見其偏而不見其全。政綱僅為國政之要綱，不過國是國計之大端而已，其與政策相較不易變動者也。政策僅為國家實現政治上的目的所採之具體方策，如對外政策對內政策之類，且應時勢之需要隨時可變動者也。行政僅為國家機關除司法考試監察等作用以外，依法規所定，或在法規範圍以內所發生之統治作用；政綱政策乃行政作用所依據，而行政又係政綱政策之見諸實行者也。是故政綱政策行政三端，雖皆為政治方面主要之事，但不能以此即視為政治之全部也。譬諸隔牆見角而知有牛，穿林見塔而知有寺，惟一角一塔終不得謂其為牛為寺耳。因之僅從政府之活動方面以觀察政治，則政治之要素亦太狹矣！在昔君主專制時代『朕即國家』，餘皆臣僕，宗廟社稷乃一家一姓所有，此義尚可通，今為全民政治時代，政治職責，人人有份，即不能以政治視為政府獨有之事，例如關於黨派之活動，國民之活動又何嘗不可視為政治之對象

乎？

(乙)學說方面之觀察 此在今日約言之，可有三說：一說謂政治乃統治國家一切行為之總稱也，即國家權力之活動也，此乃正統派之見解。依其說離開國家即無政治，故廣義之國家學，即包括國法學、政治學於內也。然在國際政治方面，依二十餘年之新例，不僅以國家為單位，個人民族亦有其關係，而教皇海盜之為國際法主體，在昔更為著例。推而至於往古之部落時代，以及今日非洲等地之部族，雖無國家之名，亦不能謂其無政治也。是故專以國家權力之活動為政治之對象，仍不免失之於狹。一說謂政治乃上層建築之一，立於人類生產關係所形成之經濟構造之上，對於經濟構造及意識形態起相互之作用，而為支配階級強制被支配階級之武器，此係唯物史觀者之見解。依其說政治係含有階級性，而以階級鬥爭為政治之真諦。其發展能予為其基礎之經濟生活以反作用，但在全部進展上則係由經濟所決定。關於此說，吾人固不否認經濟物質對於社會進化之影響，但人非機器，此簡單之基礎能決定其所謂上層建築之一切變化乎？蓋『人之與人與生物，乃至與經濟，及一切自然現象與無生物皆互為環境，各有個性，可以互為概然之影響，而不可以相互為必然之決定』(用穆鳳林語)此其立說之前提已失。所謂生產關係者，乃指生產過程中人與人之相互關係，換言之，即人類在財產關係中，在生產機關之分配關係，交換關係及僱傭關係中，互相關聯，以行生產及營謀社會生活之謂。彼等則認為此乃屬於階級的關係。縱使確實如此，並影響於政治方面，亦不過社會現象上之病態，當然不足說明社會現象或政治現象之全體。且如在完全共產社會，階級可謂絕對無有，謂政治現象亦無之乎？一說謂政治乃人類關於強制權力之生活，權力其物，就科學上言之，由兩種要素構成，一為積極要素，即可以僅強制別人之用之武力，一種為消極要素，即被社會承認之該種可以當作權力通用之效

力。人類關於此種強制權力之生活稱爲政治生活，政治即政治生活或政治生活現象之縮短語也。此亦新派之見解。其謂政治爲政治生活或政治生活現象之縮短語，此自較認政治爲國家或政府權力之活動云云爲確。因政治生活乃社會生活之一，與精神生活、經濟生活鼎足而三也。超國家如聯合國或國際聯盟一類之組織，次國家如自由城市一類之事實，亦皆有其政治生活也。反國家之無政府黨，反政府之革命黨，國家傾覆後之民族運動，亦不能謂其非政治生活也。然其謂政治生活爲人類關於強制權力之生活，則只爲一部分之事實，殊不可作爲政治之全部解釋。民約論誠爲學者之理想，不可求之於史實，然如希臘時代之自由城市，部落方面之全民會議，亦不皆基於武力。將來「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦，謀閉而不興，盜竊亂賊而不作」更無強制權力之可言，亦不能謂其即無政治；使「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸」仍係政治之表現也。即在今日民治國家中，形式上雖有治者被治者之分，然並非兩階級對立，人人皆爲治者，人人皆爲被治者，由民權之運用，爲強制權力之樹立；於強制權力之下，人人仍各保有其適當之自由。吾人不能用強制權力生活解釋政治生活，正與不能用自由平等生活解釋政治生活爲同。

（丙）字義方面之解釋 就政治兩字在我國之字義言，兩字連用似非始於古代，古代所謂「政令」「政事」則與政治兩字相類。周禮天官小宰「掌建邦之宮刑，以治王宮之政令」；孫詒讓正義，「凡施行爲政，布告爲令」；此可解爲施行者事也。布告者出之於治也。左昭二十五年「爲政事庸力行務以從四時」注「在君爲政，在臣爲事」，此之政乃君臨天下之事，此之事則亦治也。又禮記仲尼燕居「政事得其施」疏「言布政治事各得其所施之處也」政亦可解爲事，事則以治爲主也。若再將政治兩字分開言之：政字每多含有事之意，如謂官府所治公事曰政，即職權也，有若財政、地政、計

政、郵政之類是。事之釐定規則而行之者曰政，如家政、酒政、學校行政之類是。主其事者曰政，如昔日之學政、鹽政之類是。又如在昔關於五帝之事曰五政，關於道德仁聖禮義之事曰六政，關於日月五星之事曰七政，以及洪範農用八政，王制齊八政以防淫，八政亦皆八種事也。孔子有時雖將私人之事不稱其爲政，如論語載：「冉子退朝，子曰：何晏也？對曰：有政。子曰：其事也，如有政，雖不吾以，吾其與聞之。」蓋冉有爲季氏之宰，孔子不認爲季氏之家政爲政，故稱之以事耳。此不過季氏之家事之不得以政稱，未嘗否認政之爲事耳。且其言重在答季氏之專政，亦非以政限之於公事。論語載或謂孔子曰子奚不爲政，子曰：「書云孝乎，惟孝友於兄弟，施於有政，是亦爲政。奚其不爲政？」則實承認吾人之行動無論爲公爲私，皆爲政治之行動，政卽事也。此外說文並解政字爲政，論語既有「政者正也，子帥以正，孰敢不正」之言。周禮夏官注並有政所以「正不正者也。」左桓二年，亦有「政以正民」各語，此皆出自儒家賢哲政治觀之結果，含有訓政之意，非政字在客觀上之意義也。政治在客觀上之意義卽事，惟因在昔爲家天下，故政治意義之政事，其對象亦係君而非民，亦係個人而非衆人，此又在君之爲「政」也。至於治字爲義較顯，理也，如家齊而後國治是。又所都之地曰治，亦有管理之意，惟在昔所能管理者，乃管理一家一姓君臨天下之事，而非管理衆人之事耳。民族主義第一講曰：「政治兩字之意思，淺而言之，政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事就是政治。」此在字意方面解釋政治爲最妥善者，如再加入政治之目的與方法，亦可稱「政治的意義，就是要達到全國總動員之科學的方法，來管理衆人的事，而爲整個國家和全體民衆謀最大的福利。」可知政治乃全體民衆及政府共同而有者。全體民衆所有之事爲政，故其發出之力量曰政權；政府受人民之托而管理其事曰治，故發出之力量曰治權。其目的爲國家及人民之福利，政治則手段也。換言

之，並非爲政而政，乃爲衆人之福利而有政治也。

(丁)意念方面之闡述 如範統地就政治生活而言，因人類在社會生活現象方面，除宗教、學術、風俗習慣等等外則爲經濟生活及政治生活。此兩種生活不特互有其影響，且交錯而不可有涇渭之分。然既分言之，則經濟生活乃指人類利用種財貨，以滿足其慾望之一切行爲及狀態之生活而言，政治生活乃指人類相團結而自保，於消極地防止禍害以外，並以共同之力，謀個人之福利而言。於是有人直稱經濟生活者人與人相需相助之物資支配之規律的生活也。政治生活者人與人間之精神支配之法律的生活也」(參用俞誠之語)。其生活之途徑不同，組織各異，其條理亦因之各別。是故政治生活，依我個人觀之，即團體生活之一是也。梁啟超以「社會的組織」釋政治，亦近此義。此團體生活，初則爲家族團體生活，近而爲部落團體生活，迄今爲國家團體生活，將來或進而爲全世界人類團體生活。故我個人認爲政治學不外團體學或社會組織學，即本此意而言。在今日國家團體生活之內，仍有各種附於其下之公私團體，其團體生活皆係由管理衆人意事而有，何嘗不可稱其爲政治生活？惟其目的僅爲一部分事務之處理，且不得違背國家之法律，則關於其內部事務之處理，在政治之狹意方面，一般皆不以政治目之，而其生活僅稱爲團體生活，惟涉及國家之團體生活，在今日始稱爲政治生活也。換言之，苟無國家始能以任何他團體之生活爲政治生活耳。總之，政治生活必寄托於政治的集團而存在，此集團由小而漸進於大，並漸完全其管理衆人之事之法則，是即所謂政治制度，而大集團以下之小集團又皆依制度之認許有其存在。同時政治制度之如何改進與實施，既有政治策略以追隨之，並有有形無形之政治動力以支配之，則政治生活之內容亦極複雜無比，然撮要言之，在今日之所謂政治生活實即與國家有關之團體生活而已。其所謂政治者亦不外此種團體之組織之事，離開組織，

亦即無所謂政治。

第二節 何故需要政治

(甲)就人類生存方面而言 民生主義第一講「歷史之重心是民生，不是物質」，蓋以古今人類之努力皆不外解決自己之生存問題，人類求生存乃社會進化之原因，而一切活動由是起矣。換言之，社會之發軔及變動並不能離人類活動而獨存，人類活動雖因其稟賦——本身之能力——及複雜之環境而異其流派，判其成績，但有一共同之點，因人類有求生存之本能，故人類一切努力，莫非為求生存而然。分析言之，其活動即由於謀生、保生、樂生之唯生意識而促成也。謀生或可稱為求生，除生殖等事外，則以經濟的動作為主而延續其生命；是故在經濟動作方面雖有漁獵、游牧、農耕、工商之異，皆人之謀生而然也。保生除醫藥等事外，則以政治的動作為主，而維護其生命；是故在政治動作方面，雖有部落國家外交戰爭之別，皆人之保生而然也。樂生除遊戲動作、美術動作等等外，則以精神生活方面之動作為主，而光大其生命；志士仁人殺身成仁，捨生取義，似與求生存之義不合，然其所求者精神生命之永存或賴之而維持團體之生存，則更為人之最高目的矣。今人謂人類之一切歷史或活動，顯然為求生存而有之一切現象之歷史或活動，洵至論也。據此則政治之最初形成，當係為簡單之謀生而結合致有羣之表現，其初純係與自然爭勝，保生之目的即或寄之於此。其後又因謀生而有羣與羣之爭，保生之目的逐漸擴大。可知人類在進化途徑中，一面本於生理上之要求而謀生，一面根據心理上之要求而保生，遂形成極小範圍之組織，而有政治生活之萌芽。無論其始也為出於互助，或出於權威，要皆有求於他人以爲自己所利用。換言之，或因慾望之發展，不能不賴羣力，或因外敵之侵襲，不能不備羣力，此所以人爲政治的動物也。即因人類慾望之發展，非結合羣力不足發展生之需

要，於是在物質之條件以外，更須滿足其精神上之條件，或則與衆樂樂，或則與衆研討，或則分工合作，因樂生而需要此保生之團體亦更殷。兼之一羣內之份子愈後愈繁，因個人秉賦環境之異，求生固人之所同，而達之方法千奇萬變，自不能同一目標而前進，其結果貧富強弱賢愚不肖由是而分，即不免形成一複雜社會。欲使人人皆有所生，皆有所存，皆有所進，而達到共生共存共進之境界，於是保生之目的更爲複雜。政治之目的即係爲大衆謀利益，至少亦須與大多數人之利益相調和，而解決其求生存問題，繼續不斷地走上最高而最後之目標所在之康莊樂園，反是者即爲病態。

(乙)就社會生活方面而言 政治生活爲社會生活之一，而人類活動又各種生活之總體也。生活兩字有時雖兼指『生活之計』之生計而言，有時雖兼指生涯或際遇而言，但其根本之意則指生存，孟子盡心章所謂：『民非水火不生活』是。蓋生必求其活，必求有生氣之活也。人類生活以人類之聰明才智可向各方面以發展，但既有求之之事，則必賴動作以表現之，而此各種動作之表現總體則爲活動。生必求其活，活必賴其所動，故生活與活動乃一事之動態靜態兩方面的看法，而人類之各種生活，實以人類之有其活動爲始耳。人類之活動傾向於羣的方面，本於共同之利益，於各個體間樹立一定之關係，循此而合作之，以達其求生存之目的，是即社會生活之所由起。在其他生物中，如蜂如蟻亦善羣，而有其社會；然其社會多年如一，永無進步，故不能與人類相比。是故荀子所謂：『水火有氣而無生，草木有生而無知，禽獸有知而無義，人有氣有生有知亦且有義，故最爲天下貴也。力不若牛，走不若馬，而牛馬爲用何也？曰人能羣，彼不能羣也』。在今日仍有相當之理由在。此與西人所謂人爲社會或集羣而居之動物 (Man is a social animal) 用語相當。然僅有羣居而無相當之組織，則亦不成其爲社會，且亦不能維持於久遠。然一言及組織則必直接間接與政治生活有關，且賴此種生

活以助他種生活之發展。故人類除衣食行止在其本身上爲所謂個人生活外，一切皆消納於所謂社會生活中；而社會生活之支柱則爲政治生活部分。梁啓超曾以人之生理爲喻，政治生活乃社會生活骨幹部分，經濟生活乃社會生活血液部分，精神生活乃社會生活神經部分。個人必有骨幹方能支持存在；必有血液方能滋養，發育；必有神經方能思想，運動；苟缺其一，任何人即不能生活。多人之社會生活亦然，若無政治生活，一切皆無寄托，故政治生活成爲骨幹部分，個人之骨幹，其作用及部位，雖甚繁多，但合之則成一套，社會有其組織而構成政治生活正如是也。至於經濟生活乃關於社會生活中之營養部分。苟經濟不充裕，社會亦必發生危險，然如何使經濟充裕，則有賴於政治生活之維繫。自由競爭時代雖由個人或一部分人謀生產上交易上之獨占，然仍須在法律範圍之內盡其技倆，以排擠他人，不然則亂，勢必釀成經濟恐慌而社會不安。今之統制經濟計劃經濟由國家主持之，則經濟生活更不能不賴政治生活之存在而完成之。抗戰中民生艱苦，而終須於艱苦中求得最後勝利者，亦不外政治生活不能維持，經濟生活更永無改善之望，皮之不存，毛將焉附？精神生活乃人類所以自別於禽獸者，即狹義之文化也，雖爲社會生活之神經部分，爲人生活動之要項，然亦必有政治生活之存在，而後始能集衆之力發展以向上。希臘文化、埃及文化、猶太文化、斐尼基文化、巴比倫文化未嘗不煥赫一時，然因其政治生活方面之缺陷，終不能自有而光大之。滅人國者亦即所以滅其文化也。故在一社會生活中，縱雖富於精神生活，倘政治生活不健全，自亦不能再有進展，其歸消亡，是猶一聰明聖智之人忽得一軟骨病，如樂山之爬病，則亦非佳兆也。總之，廣義的政治即社會之組織，而政治者乃以控制其社會或羣的生活爲最後之目的也。

第二章 國家

第一節 國家本質論

(甲)關於國家本質之學說 歷來關於國家本質之學說，繁而且雜，如國家實體說、國家契約說、國家有機體說、國家人格說、國家爲統治之狀態說、或國家事實說等等皆是。國家實體說以國家爲統治之目的物，主權者立於國家之上，恰如人對於其所有物然，此乃在昔以國家爲君主之私有物之學說也。國家契約說，以國家係由多數人間之契約而成立者，此乃民約論或社約論者之觀察，既不合於史實，且亦未能說明國家之本質也。國家有機體說以國家乃由生長發達而成，爲有機體之一種；有機體(organism)者具有生活機能之結構也。最極端的有機體說者以政府比頭腦，以交通比血液，以國防比皮膚，未免附會太甚。於是進而有爲抽象的有機體說者，但如此則爲國家人格說所吸收，今日一般所稱之「機關」亦即器官之意而爲有機體說所建也。以上三說或已成爲過去，或與國家人格說相近，故輒近最有力之學說，不外舊派之國家人格說及新派之國家爲統治之狀態說、或國家事實說。如謂：「國家者，乃居於一定領土上之人民之社會，服從於一個有系統的組織，對內對外皆有主權者也」；如謂：「國家者，爲於一定領土之上，依國權所統一之人類團體也」；如謂：「國家者，一定領土上永久組織之政治的社會也」；「領土及人民，政府及集合意思，獨立及永久皆爲國家之重大要素」。凡此皆係依國家人格說而立論者。如謂：「國家者，乃統治權作用之狀態也」。乃係依國家爲統治狀態說而立論者。如謂：「國家者爲治者統治被治者之狀態，或係弱者被強者統治之事實，並無所謂國家人格及主權，其稱有之者，皆夢言耳」。即係依事實說而立論者。吾人今日雖仍採國家人格

說，惟以國家在法律現象上如此，若夫從社會現象上言之，則國家事實說亦難絕對否認之。蓋社會現象上之國家觀念，係指國家果為何物之問題，法律現象上之國家觀念，係指國家在法律上應為何種性質之問題，不可混同。易詞言之，凡一事物均須有兩種觀察，始能明其真相，是否的問題與應否的問題應分而爲二，亦即事實與理論應分而爲二，既不能重理論而抹煞事實，亦不能因事實而抹煞理論，一爲認識，一爲主張是也。例如人皆應健康，此理論也，而好強之人每每諱疾，此抹煞事實也。又如階級鬥爭歷史上確有其事，可謂認識正當，然此僅病症，即不能在主張上認此病症亦爲正常。對於國家之觀察自亦應如此也。不過愚既主張政治生活並非關於強制權力之生活，何以又認爲國家在社會現象上爲近於此乎？此因現今國家生活不過政治生活之一階段，換言之，乃社會中之一種政治組織，愚對政治之解釋既取廣義，自不能以一部分之現象代表其全部之意義。且治者與被治者之不能分爲等級亦只應爲如此，亦只係法律上之見解，並不必絕對地即與事實爲一致。換言之，吾人之所求者在此，而非吾人之所遇者即在此耳。關於國家本質之學說其概略視如上述，然如欲知其詳，則又不能舍國家之構成而不及也。

（乙）關於國家本質之觀察 此應從國家構成之方面言之，國家構成之要素中國之先儒已有言者，因古代以國爲諸侯之國，今之所謂國則稱天下，故孟子曰：『諸侯之寶三，土地、人民、政事』，實即對於國家構成要素之認識也。今人謂國家構成之要素有三，爲土地人民主權，三者缺一，即失去國家之資格，則與孟子之言亦大致相近。惟最近學者則於此三要素外，並增人組織一項，謂國家之成立必有一有組織之政府，無此組織亦即非國家矣。此組織云云，亦可謂包括於孟子之所謂政事一項中也。愚對於國家構成論亦認爲應從社會現象及法律現象兩方面觀察之。前一觀察係就事實上而言論，

後一觀察係從法律上而說明也。在社會現象上之觀察，國家者以一定之人民、土地及實力為存在條件而構成之組織體也。由國內方面觀之如此，由國際方面觀之亦如此。故國家之構成要素不外四端：（1）為人民，國家非於個人外，別有國家其物之客觀的存在，故民為邦本，此定理也。善駕馭禽獸之馬戲團主人於荒島上，自成一團體，即不得稱國家；拿破崙之流於易而巴島（St. Helena）島，雖有尊號，亦不得成為國家也；至於人口多寡，其是否源於同一種族或信仰則無影響。（2）為土地，逐水草而居之游牧民族，寄食各國之猶太民族，因無一定之土地，故不成為國家。朝鮮被日本併吞中之在華臨時政府，因土地已為日本併吞，在未恢復以前，不成為國家也。此次大戰中之波蘭、捷克等國，吾人仍承認其國家者，因土地僅為敵人之軍事佔領地，而土地仍係各該國之土地也。故土地在戰爭中是否實際佔有，以及土地之大小，皆無影響於國家之存在也。（3）為實力，在一定之土地而使人民受政府之統治，構成一種有秩序之生活，對外亦營有自由及獨立不羈之生活，則非籍有內部發出之一種力量維持之不可，在社會現象上觀察之，是為實力。至於此實力之出自一人，或少數人，或多數個人心理力之結合則不問也。（4）為有系統之組織，必如此始非無組織之社會，始有確定的政府施行國家之活動，國家所以為組織體者又在此耳。此組織體云云，亦即團體之意。故組成國家之個人雖新陳代謝一日不息；構成國家之土地，增益減損，時或變更；支持國家之實力，亦或時有移轉，然與抽象之國家團體無涉。其所以能如是者，則又由於有法律上之關係也。國家在法律上之現象，不外國家者以國民領土及主權為構成要素，在法律上有其永續之人格是也。所謂（1）國民即一定之人民在法律現象上之稱，按人民一語，在西文為 People，係泛指一般之人而言，在中國民字與人字雖為意不同，然連而用之，則亦指庶衆而言。國民（Nation——亦作國家或民族解）淺言之，凡取得一個國籍