

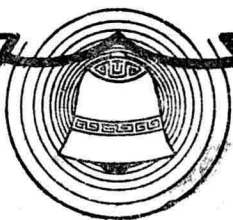
青年基本知識叢書編審委員會主編

陳之邁編著

政治學

應銷毀

中華書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十年四月渝初版
中華民國三十六年三月滬八版

政治學

全一冊 定價國幣二元六角

(外埠酌加運費匯費)

青年基本知識叢書編審委員會

主編者	編著者	發行人	印刷所	發行所
陳之邁	吳秉常	正中書局	正中書局	正中書局

(1324)

序

這本書既爲「青年基本知識叢書」之一種，它的目的就在供給中國的青年以政治學的基本常識。在起草之時我是時常以中國的情形和中國的青年爲對象的，希望這本小書能夠合他們的胃口，引起他們從事於研究政治學的興趣。但我的主要希望不在鼓勵人去做政治學者而在希望他們能對於政治的環境發生興趣，從事研究，擔負他們做公民的責任，成爲國家的一個健全分子。因此我在起草時極力避免使這本書像一本教科書，也不想使它帶有濃厚的學術氣味。本書的章節因此同普通的教科書頗多不同，許多不甚關重要的學術理論都省却了。我希望這種的編制可以達到我的目的。我也沒有用普通學術著作的一套方式，徵引許多的定義等等，更沒有用小註的體裁，因爲我總希望它通俗些，文字暢順些，可以供人茶餘酒後的閱讀，但寫通俗的東西比寫板起面孔的學術論著困難，因爲我們必定要抓住要點深入淺出，是非讀通了一門學問莫辦的。我當然是無此資格，這不過是極大膽的一個嘗試，供先輩的批評與指正。

陳之邁

二十九年五月

曾家岩

政治學

目次

第一章	國家的性質……	一
第二章	國家的要素……	九
第三章	現代國家的沿革……	一四
第四章	民族與國家……	一九
第五章	自由主義的國家……	二六
第六章	蘇維埃共產主義的國家……	四一
第七章	法西斯主義的國家……	五〇
第八章	三民主義的國家……	六一
第九章	民主政治的根本……	七一

第十章	政府機關的組織……	八二
第十一章	民主政制的三種類型……	九七
第十二章	獨裁國家的政制……	一〇六
第十三章	中國的政制……	一二一
第十四章	地方制度與地方自治……	一三七
第十五章	現代政治的特徵……	一四七
第十六章	國際社會……	一六一

附錄

一	如何研究政治學……	一七二
二	張雲先生來函……	一八〇
三	政治學的致用——答張雲先生……	一八〇

第一章 國家的性質

清道光十九年（公元一千八百三十九年）的年初，林則徐在廣州開始嚴禁鴉片，因而引起我國近代第一次對外國作戰，這一次的戰爭使我們中國綿亙數千年的文化與近代西洋的文化發生直接接觸，構成李鴻章所謂「三千年來未有之大變局」。構成這個大變局的原因當然很多，普通的史書都有論及，其中一個原因是特別值得我們注意的：就是當時我們中國的政治制度沒有一個堅實的組織，不足以與西洋的緊湊的政治社會組織抗衡，被迫不得不抗拒的時候就要失敗，使得中國次第喪失土地與國權，淪為次殖民地，幾乎亡國滅種。此處所謂政治社會堅實的組織就是我們所謂國家。

我們所研究的政治學究竟以什麼為對象呢？對於這個問題本來可以有許許多多的說法，但簡單的講來，政治學研究的對象就是國家。政治學就是研究國家之學。政治學研究人類組成政治單位一方面的活動。它要研究國家的起源與演變，從最初的到近代的，從最原始的到進步的，從幾千年前的部落組織到近代高度的組織，及其繁複的政府。政治學不但包括國家本身演變的研究，

並且研究政治理論與思想的發展，因為政治理論與思想對於國家的發展有密切的深遠的影響，它們後來是指導的本則，與初時自然的演變不同。政治學要探討國家根本的性質，國家的組織，國家與組成國家的個人的關係，及國家與國家間的關係。政治學要描繪現存各種國家的形態，爲比較的研究最後，政治學尚要在相當限度以內尋求國家理想的形態，究竟國家的目的何在，其政府應有何種的職能。總之，政治學一方面研究國家過去的演變經過，一方面分析國家的現狀，更一方面則探討國家應具的理想形態，因此政治學至少應具備四方面：

(一) 歷史的，研究國家的淵源與演進；

(二) 理論的，以哲學的眼光來探討國家的根本觀念；

(三) 分析的，研究現代國家的形形式式；

(四) 實踐的，研究指導實際政治的本則，及政府職能的運用。

對於這種看法，有人是不肯贊成的。他們認爲政治學的範圍應當比較寬泛，不能只限於研究國家，國家不過是政治學研究的對象之一。他們認爲人類在社會中生存有種種的政治的活動，有的在國家之內，有的則在國家之外。政治學應當以一切人類的政治活動爲其研究的對象，不應當

限於人類社會中諸種政治活動中的一種，即在國家以內的活動，這一種對於政治學廣義的解釋自然是具有充足理由的。但是我們以爲這種看法是陳舊的看法，是根據從前的情形而獲得的結論，與今日的情形並不相同。在從前的時候，國家所能包括的範圍是很狹隘的，因此在國家之外人類還有許多政治的活動，不能包括在國家之中，到了現在，則國家的範圍遠較從前爲寬廣，許多從前在國家範圍以外的事情現在都歸納到國家之中，所以說「政治學就是國家學」一句話，就在的情形說來，是不錯的。

我們可以用日常生活的實事來說明現代國家寬廣的範圍。我們很驕傲地說：「我是中國人」；或說：「我享有中華民國國籍」。這個資格是如何取得的呢？因爲在你出生的時候你的父親是中國人；如果你的父親在你出生時已經逝世，在逝世時他是中國人；或者因爲在你出生時，你的父親的國籍已經無可查考，而你的母親則是中國人；如果你父母的國籍均無可考或者是沒有國籍的，而你是出生在中國的土地之上。你說「我是中國人」是因爲你具備上述的四種情形之一。

但是你如果具備上述情形之一，而你竟不願意做中國人，是否可以辦到呢？這件事情是極端困難的。舉例來說，如果你尚未滿二十歲，或已服役兵役年齡，或現任文武官職，或你正在打官司，你

都不能請求脫離中國國籍。即使你沒有這些困難而想脫離國籍也得取得政府的允許。所以一個人天生的就是一個國家的人，有一個國家的國籍，想脫離是極不容易的。國家對於個人就有這樣大的拘束的力量。你如果是某一個讀書會的會員，你可以很容易地退出，沒有人能強迫你加入。國家就不同了。你要退出你的國家是極端費事的，在若干條件下是絕對不可能的。規定你是否中國人，能否退出中國國籍，都是載在國籍法上的。而國籍法就是中國國家的法律。國家就有偌大的威權。這是一個顯明的例子。

你現在在學校裏讀書。這個學校是公立的學校——國立，省立，市立等等，或是經教育部立案的私立學校。如果你進的學校既非公立，又未經教育部立案，那麼你即使讀了許多年書，拿到文憑，你却不能具有畢業生的資格。你在中學所讀的教科書，不是國家編輯的，就是經教育部審定的，而教育部就是國家的一個機關。你到了服兵役的年齡就要去服常備兵役，年紀大些，則去服國民兵役。如果當時你的國家同別的國家有戰爭，你就要去為國家當兵作戰，效命疆場。在平常的時候，你每一天所消費的物品都要向國家納捐稅，每一件你購買的物品的價值都包括了國家的捐稅在內。按照你的收入之多寡，你每月要繳納所得稅；如果你死時有大量的財產遺留給你的子孫，國家

要抽你的遺產稅。如果你拒而不納這種種捐稅，你就要受法律的制裁。如果你不幸與別人發生爭執，國家的警察要依照國家的法律出來干涉，要到國家所設的法庭中去受國家所任命的法官，依照國家的法律的審判。如果法庭認為你違反了法律，可以制裁你，拘禁，罰款，乃至於奪取你的生命，沒收你的財產。這些都是國家與每一個人民所發生的關係的實例，處處說明國家無上的權威。

看了以上所說的種種，你也許懷疑做一個國家的人民有什麼好處。我們可以換一個方式來說明國家無上的重要，一個沒有國籍的人是如何的苦痛。在現在有兩種人是大批的喪失了國籍的，猶太人與白俄人。他們的生活可以說備嘗人間的痛苦。自從俄國在一九一七年革命後，白俄便被驅逐出來。其中許多到了我國的東三省和平津一帶。公元一九三三年德國國家社會主義黨魁希特拉（Adolf Hitler）上台之後，即開始排除猶太人，他們成千成萬地流落到異邦，到中國來的也不在少數。如果有的國家是寬大為懷的，誠實地接納他們，如同中國一樣，則生活尚可維持。但是有許多國家是根本不許他們入境的，如同日本就不許中國各國被逐出的猶太人入境。另有許多地方，雖然准其入境，但是多方的排擠壓迫，以致時時發生暴動變亂，如同英屬的巴勒斯坦的阿拉伯人對於猶太人一樣。一個有國籍的人如果僑居或旅行外國，他仍受他的國家的保護，如果他

受別國無理非法的壓迫，他祖國是要出來干涉的，這種干涉有時竟致釀成兩國的戰爭。一個沒有國籍的人自然是沒有祖國的，永遠是「遠適異國」，寄人籬下，因此也沒有祖國來保護他，他受人壓迫完全無人理會。凡是一個國家都有許多法律規定種種非本國人民不能享受的權利，如任文武官職購置產業，參加選舉等等。同時又有許多種事業是絕對不許非本國人民經營的，如與國防有關的工業等等。所以在一個人的生活上，如果沒有國籍，是萬般痛苦的。一生辛辛苦苦經營的事業可以被廢於一旦，捷克滅亡後世界皮鞋大王拔佳即須流亡海外把一生的事業完全喪失，即是一例。無國的人民好比是「喪家之犬」，只能去做別人的「順民」，有時無論如何恭順也要受到多方的限制與壓迫，甚至於無端的處死，所以無論是古今中外，對於「無國之民」悲慘的境遇都是極力抗拒的。遇到強寇來侵略的時候，全國的人民都須團結一致共同禦侮，犧牲生命來捍衛國家，使得這個國家的人民能夠保持着國家的完整，保持着祖國的國籍，亦即是避免世世代代流為無國之民，過喪家之犬的生活。

國家既然有這樣無上的威權與重要，國家與我們又有切實的關係，但國家究竟是什麼呢？自古以來研究這個人羣現象者對於這個問題不下幾千百條答案，不得要領，此處只能擇其中幾個

問題來稍加說明

首先要問的是今日之所謂國家其起源如何？這是政治思想中所謂政原論。在一種社會的組織中，宗教與政治是不分開的，在這種社會裏，一般人都認為國家是起源於神意或天命，以為君主（即國家）的政治權力實是從神的授予而來的，所謂「天生民而立之君」，所謂「古者上帝鬼神之建國都立政長」。這說法是對於政原一種的比較上普通的理論，是想像在國家未起始的時候，人類是生存於「自然狀態」之中，人類終日互相爭殺，生命毫無保障，「天下之亂，若禽獸然」。那時「未有君臣上下之別，未有夫婦妃配之合，獸處羣居，以力相征，於是智者詐愚，強者凌弱，老幼孤獨不得其所」。在這種蠻荒的狀態之下，民不堪命，遂聯合組織起來，用西洋政治思想家一派的說法，是締結一種「社會契約」，組織起來，樹立一種機構授之權力以統馭人羣，維持社會的秩序。這個組織就是所謂國家，這個機構就是所謂政府。現在研究政原論者已經無人相信當初時真的有這種「社會契約」締結起來，但是仍有人相信國家是針對着「自然狀態」下極度紛亂的情形而起的組織。至於國家是由什麼人出來組織的，仍然有許多不同的學說。有的人以為這個組織的人是一位「智者」，他「假衆力以禁強而暴人止，爲民興利除害，正民之德，而民師之」，其結果便

締造了國家。有的人則以爲人類之中有強弱之分，強者能自給自助，既無須假藉於人，且能輔助他人滿足其需要，因而自然成爲統治者，而弱者要事事依賴強者，因而自然成爲被治者。這個強者也許就是智者，智者是勞心的，可以號令其他的人，所以說「勞心者治人，勞力者治於人」。

爲什麼一般的人要依賴強者智者，除了上述的原因之外，還有一派學說以爲是出於戰爭。在起初的時候，不但是一個地方的人互相廝殺，別的地方的人也是會來搶奪斬戮的。在這種情形之下，爲防止他人的侵佔，一個地方的人就組織起來，推戴一位強者智者領導人羣來抗拒外侮。這一種戰爭的政原論也是近來很通行的。

從上面幾段極簡單的敘述，可以看出國家的起源，雖爲學說極度紛紜的題目，一個極顯明的事實則是國家之成立與組織爲的是達到兩個共同的要求：（一）是共同擁戴一個強者或智者，授之以權力，爲的是消弭這個羣居的社會裏人與人間之格鬥廝殺，定出一定的法律來調解糾紛，抑強扶弱；（二）是共同組織一個堅強的團體，授之以權力，爲的抗拒外來的侵略，保持團體以內各個人的生命與財產。除了若干根本反對國家者如我國的老子莊子及西洋之無政府主義者外，政原論大體上是不出上述兩點的輪廓的。本書後段說明現代政治的情形時，尤可以處處證明此

說至今仍然是國家存在的根據。

第二章 國家的要素

政治學既爲研究國家之學，我們就首先要來研究國家究竟是以什麼分子構成的。照現行的說法，國家至少須要具備兩個根本的條件：其一是物的原素，或說製成國家的原料；其二是國家力量的源泉，或說是賦予國家以特殊性格的素質。再進一步地分析來說，所謂原料共有兩種，土地與人民；所謂力量的源泉就是主權。

一個國家無不有其固定的土地爲其疆域。但這種說法是指現代的情形而言。有的時候人羣是以游牧爲其生活方式的，逐水草而居，無固定居住的處所，終年旅行，故漢代稱西域諸國爲「行國」，以別於有固定疆域之國。他們的首領，因爲沒有固定疆域，也不稱爲某國之王，而是稱爲某種人之王。但是現代世界上游牧的生活已經減少很多，最大多數的人都是以農業或工商業爲其生活的方式，所以現代的國家也就一定有其固定的土地疆域，所以在理論上沒有土地疆域的也就不能稱之爲國家。至於人民爲構成國家之要素之一更是顯明。政治組織本來就是人類的一種社

會組織，空無一人的地方自然無國家可言，政治學者說「國家之人的基礎是在人民，國家之物的基礎則在土地，祇有人民而無土地，不能算是一個國家，必須兼有人民與土地，纔能成爲一個國家」這都是當然的事，用不着多說。

比較上困難及抽象的是主權的概念，這個主權的概念是自西洋的學說中來的，西洋的政治學者認定主權是國家最大的特徵，「主權的概念是近代政治學的基本」，自從公元一五七六年法國人鮑丹（Jean Bodin）闡發主權的學說以來，西洋政治學者對於主權的概念有種種的詮釋，使得這個問題聚訟紛紜，所以如此複雜的原因是各國的學者要引用這個主權學說到各國的實際情形上去，而各國的實際情形往往是相去霄壤，南轅北轍的，各時代的情形更不盡相同，故在解釋上產生了許多歧異。但是這是國家最主要的原素，各政治學者遂集中其注意力於此，希望能夠締造一種學說使其可以普遍地適用，這是就純粹的理論方面而言。此外尚有許多政論家或實際政治家，因為擁護，排擊，或批評某一時一地的政治現象，憑藉着主權的學說爲立論的根據，遂使主權的理論尤其複雜。從純粹理論來講，我們如果想揭櫫一種主權學說，使其同時適用於君主或民主國家自然是很困難的。鮑丹的學說就產生於法國專制君主時代，在法國民主革命之後還安應

用此同一之學說自難融會貫通。若從實際情形來說，則鮑丹之學說是用來爲當時法國初立的專制君主找尋理論的根據的，後來的反對傳統主權學說的多元論者則是一種反對國家集權的理論，其用意在更進一步地保障人民及人民團體，特別是勞工團體的自由。由此可見主權學說分歧的原因是很多的，構成了政治學中最困難的題目。

主權是國家這一種社會組織所以同其它種社會組織，如學校，家庭，社團等等，不同的根本原因。在人類社會裏成千成萬的組織之中，唯有國家這一個組織能夠享有主權。這一點是必須認清的。所以主權是國家的要素。然則主權究竟是什麼呢？用最簡明的文字來解釋，就是最高的權力。然則何謂最高的權力呢？在未曾解釋這個名辭以前，我們且再將「權力」這個名辭的概念，解釋得更詳細一些。

照近數年來很時髦的說法，所謂政治的問題就是權力的分配問題。政治學所討論的是權力的分配關係。用當代英國哲學家羅素（Bertrand Russell）近來的譬喻，就是在我們對付禽獸的時候，也有這種權力的關係。在運載一羣豬時，人須把它每一隻連綁帶拖的強制載運；在運載一羣羊時，人却可以在羊羣中尋覓其頭目，將它載運了，別的羊就可以馴服地尾隨而來；在運載一羣驢

時，則最好在每一頭驢的面前繫上一塊紅蘿蔔，它就會追逐着這塊蘿蔔前進。由此可見所謂權力的運用並非是完全強制的，如同對豬一樣。聰明與智慧可以使人發明種種方法，不用暴力，而達到權力運用的標的。但無論運用的方式如何——強制的方式，「擒賊先擒王」的方式，或引誘的方式——權力運用的標的則初無二致。這個標的就是由一方面支配另一方面。由一方面發布命令，另一方面服從命令，一方面的意志可以貫徹成功。這個享有支配力量的方面就是權力之所在，這個支配的力量就是權力。

試更進一步地分析，這個運豬的人可以支配這一羣豬。但是屠宰場的主人是支配這個運豬之人的。運豬者有權，屠宰場的主人更有權，然而屠宰場的主人也並沒有最後之權。屠宰場的組織受種種的法律的限制，他要繳納屠宰稅以及其它的捐稅。他成年之時依法律要去當兵。這些都是法律，制定這些法律的又是國家。所以國家是有極大的權力的。

更進一步地問：在國家之上還有無可以支配國家的權力呢？沒有的。這個說法有兩重意義。第一，在國家以內沒有任何人機關或其它可以支配國家，左右國家。第二，在國家以外更沒有其它的國家可以支配這個國家，這個國家絕對地不可以受其它國家的干涉，無論是在其對內或對外的。