



第一章 国家之概念

关于国家问题之研究，德国学者大概均以之属于国家或国法学之范围，在宪法学中，鲜有加以论列者。惟法国及日本学者，则往往以之置于宪法著述之中，详加研究，此盖以宪法之大部分，乃规定国家机关之组织及其职权之根本法，其国家问题，亦为宪法学者所应当讨论之中心问题也。不过国家问题之讨论，虽为宪法学中所不可少，然详细之研究，仍当让之于国家学或国法学中。故本书仅就（一）国家之本质；（二）国家之目的；（三）国家之起源；（四）国家之政治形态（政体）；（五）国家之结合等。略述其大概如下。

第一节 国家之本质

国家之本质如何？自来学者之间，见解极不一致。就其最主要者，约可分为二类：（一）系从社会阶级立论，谓国家系人类社会之一种阶级组织，而为治者阶级所节制管理之团体；（二）系从国家所具有之几种特征立论，谓国家系以某几种要素为基础而成立之团体。

第一类学说，以为真正之全民政治，纯是一种幻想，其政治组织体之国家，不过系某一阶级，为保持本阶级之利益，而抑压利害相反之其

他阶级之机关。此种论旨，吾人一观从前一般国家盛行之限制选举制度，纯依财产之有无及受教育之程度，以作选举权及被选举权有无之标准，而参与国家政权者，仅为有产阶级，复观现今一党专政之苏俄国家，不认资产阶级有选举权及被选举权，而参与国家政权者，仅为无产阶级，则所谓国家为一种阶级组织，本不能目为一种臆断。不过现在尚未成为一般人之通说耳。

第二类学说，为一般学者所倡导，其中又分为二：（一）以国家系由人民、土地、主权三种要素组织而成者，若连结成为定义，则是“国家乃由定住于一定土地内之人民，在惟一主权之下，结合而成之团体”。（二）以国家系由人民、土地、权力者、权力（主权或统治权）、宪法五种要素组织而成者，若连结成为定义，则是“国家乃由定住于一定土地内之人民，依据宪法所规定，在权力者行使权力之下，互相结合而成之团体”。前说本为多数学者所主张，吾国学者向多以此为根据，而说明国家之意义。后说亦为近代学者之通说，惟吾国学者，尚少以之为依据者。余意后说实较前说为完备，因为国家未有权力者及宪法，则尚不能成立国家也。兹特就后说之五要素分述于下。

（一）人民

国家为人类之集合体，而国家之成立，自非有若干之人民不可。此项组织国家之人民全体，学者即称之为国民。国民有为同一人种或同一民族者，亦有不然者。同一人种之国家，以在经济上自足自给之封建时代为多，现在已少其例。民族之成立，不是以种族同一为要件，凡历史、言语、文化等相同者，即可形成为同一之民族。近代国家，多有以民族主义相号召，而成立“民族国家”者，更有以一民族征服其他民族，而合许多民族成为一个国家者。

至于组成国家之人民，其人数几何？原不必有一定之限度。如希腊哲学家亚里士多德（Aristotle）之理想国家，限定人口须为一万至十万，卢梭（Rousseau）亦主张国家人口至少须在一万以内，均系无甚意义。只要有成立国家之可能，虽人口不及一万，或超过十万，又何尝不可成为国家？且事实上人口超过十万若干倍之国家，比比皆是，而人口不及一万之国家，历史上亦所稀见，由此可知限定国家人口之多寡，诚属毫无意义。

（二）土地

土地亦为国家之要素，若仅有人民，而未占领一定土地，定着于其上，即不能成立国家。如游牧种族，迁徙无常，既无固定之土地，即不能有所谓国家之组织。此种属于国家要素之一之土地，即称为领土。所谓领土者，乃表示某一定土地为自国行使权力区域之意，从积极方面言，自己可以对于领土内之一切人民（不问本国人或外国人）行使权力，从消极方面言，可以禁止他国在其领土内行使权力。

（三）权力者

国家之成立，必须有立于国家内多数人民之上，行使权力以维持国家秩序之权力者，此项权力者，即称为国家之机关。所谓机关者，乃指为国家作成意思或执行其意思之个人或团体而言，国家即以其意思或行为，作为自己之意思或行为。如君主国家之君主、共和国之大总统、国会、法院、国民代表大会等，均为机关之主要者。凡有组织之团体，如无机关，则不能发生其意思或行为。国家既系一种团体，自非有其机关（即权力者）不可。否则国家即不能成立。

国家机关中具有最强大之权力者，称为最高机关或最高权力者。所谓最高机关云云，即系具有作成、废止或变更国家最高意思之权限者之谓，如君主国之君主、共和国之国会或国民代表大会属之。

（四）权力

此处所谓权力云者，乃国家特别权力之谓，又称为国家之权力或国权。此项权力，即国家一面对于领土内之人民可以命令强制，一面不受任何较高权力所支配之力量也。国家如无此种权力，即不能谓之为国家。

国权可称为主权，亦可称为统治权，故吾国学者列举国家要素时，有用主权一语者（如王世杰比较宪法），亦有用统治权一语者（如钟赓言宪法讲义大纲）。不过国权虽可称为主权或统治权，然主权与统治权二语，究各有不同之意义。据多数学者通说，大概系以主权为表示国权之最高性质之语，换言之，即指不受任何较高权力支配之权力而言，统治权为表示国权之支配权之语，换言之，即指对于人民之命令强制之权

① 原文为“既”字，略显文意不通，现酌改为“即”字。——勘校者注

力而言。余意此种区分，甚较允当。既然如此，若专以主权为国家要素，则未免不能概括^①统治权，若专以统治权为国家要素，则未免不能概括主权。然主权及统治权，却又均属于国家之要素者，兹既仅以主权或统治权一事作为要素，似于国家之权力，一方具有最高性质，一方具有命令强制性质者不相适合。故本书于所举国家之五种要素中，不偏用主权，亦不偏用统治权，而采取以权力（国权）为要素之说，以期将主权与统治权二者一并概括之。

不过主权与统治权二语，向来多有互相混用者。如谓独立国之统治权，有最高之权力，不受他权力之支配时，则此所谓统治权，即已与主权混同，因最高权力，通常系指主权而言也。又如谓国家之领土次为领土主权时，则此所谓主权，又已与统治权混同，因领土权云者，通常系指对于领土之支配权（即统治权）而言也。此种互相混同之故，乃由于主权与统治权之语，均系本之于“索威连贴”（Sovereignty）之西语而来。Sovereignty 一语，本系最高独立之意，通常译为主权，然有时亦视为统治权，故主权与统治权二语，即因之而彼此混同。既然如此，则专以主权或统治权一语为国家之要素，即可谓主权中已混含有统治权，或统治权中已混含有主权矣。惟余终觉用权力一语以概括二者，较为适宜耳。

孙中山先生将国家权力，分为政权与治权两种，政权包含选举权、罢免权、创制权、复决权四者，治权包含行政权、立法权、司法权、考试权、监察权五者，此本系中山先生独创之学说，然细绎其意，则政权有最高性质，略与主权相似，治权有支配管理性质，略与统治权相似，特附述于此，以供研究。

国家之权力，一方为最高无上之权力，而有主权之性质，一方为命令强制之权力，而有统治权之性质，已述于前矣。然此等权力，究竟是否绝对无限制？是否惟一不可分？尚有讨论之必要。

（1）国权是否绝对无限制？自法国学者波当^②（Jean Bodin）主张“主权为惟一绝对的而且为永久的权力，不受法律及其他国家之限制”

① 原文为“赅”字，为符合现代表达习惯，现酌改为“概”字，下同。——勘校者注

② Jean Bodin, 16 世纪末法国理论家，今一般译为布丹。——勘校者注

以来，多数学者均附和其说，而认定国权为绝对无限制之权力。然此种学说，在封建专制时代，尚不无相当理由，而在今日之时代，已是毫无价值。在现代文明社会，外而国际交通，往来频繁，内而民权观念，普及群众。一面国际上须受国际条约之约束，不能任意发展其权力，虽最顽强之帝国主义国家，亦不能不稍有顾虑（固然亦有不顾一切而悍然企图发挥其权力者），一面在国内须遵守法律之规定，不能违法滥用其权力，虽最专制之国家首领，亦当稍稍顾及民意。因此，则国家之权力即主权及统治权，虽有最高性与强制性，然并非绝对无限，而只是相对无限，换言之，即一方有最高性与强制性，一方尚需遵守相当之范围者也。又学者谓国际条约系由国家本身任意承诺而成立，国内法律系基于国家本身意思而制定，其遵守条约与法律，只是受着自己意思之限制，并非他人反乎自己意思所加之限制，此不能认为国权所受他人之限制，而仍以国权为绝对无限制者。此说表面上似颇近理，然实际上所受限制，不问基于何种原因，总是已受限制，总是不能认为绝对无限，而只能以相对无限目之。

（2）国权是否惟一不可分？国权具有可分之性质，此为多数人所主张也，如英人柯尔（G. P. H. Cole），即是主张国权可分说之一人。然据吾人见解，国权乃惟一不可分者。固然，国家权力，不是常由惟一之机关行使，如立法机关、司法机关、行政机关等等，均能行使国家之权力，表面上似乎已将权力分而为几。然此种分割，乃是以种种不同之事项，势难同时由一个机关合并处理，故不得不分配于数个机关同时分别行之。此项情形，仅能谓为国家事务之分工，而不能谓之权力之分割。所谓分割者，乃系就同一事项，同时由两种以上机关各别处理，而做成各不相同之结果也。然此则为法律所不许，故曰国权为惟一不可分。

（五）宪法

国家之成立，又必须有一定之宪法。此处所谓宪法，不是专指现代国家所有之成文宪法法典而言，凡组织国家之根本法规，不问为惯习法或成文法，均包括在内。在古代国家成立之始，自然无所谓现代宪法，且亦多未具成文法之形式。但当国家之创立，必然有规定国家之组织及其职权之根本法规（宪法）。如尚无此项法规时，即尚未能形成其国家。

第二节 国家之目的

国家之活动，必须有一定之目的。据个人自由主义学者所主张，则以国家之目的，专在维持个人之人格自由与所有权。此种主张，至十八世纪时代，其于身体财产横遭压迫于封建君主之资产阶级，本已获得解放之功效。然个人主义发达之极端，因生产与资本集中，而社会上已显露极不平衡之现象。此时国家之目的，自当以社会全体人民之利益为主，而不能偏于个人之利益。在此种重视社会轻视个人前提之下，现代国家之目的，据多数学者见解，大概应分为下列四种：

第一，维持国家生存之目的。最足威胁国家之生存者，莫如外敌之侵略，如对外敌之来，不为积极之抵抗，则领土被占，主权尽失，国家生存，即难维持，而社会人民全体，亦即无利益之可言矣。故应以维持生存，视为国家第一之目的。为达成此项目的起见，所有外交、军备、财政等事项，即应妥善计划施行。

第二，维持国家治安之目的。国内秩序不保，人民即不能安居乐业，凡土匪、盗贼，以及足以妨害治安之一切险象，均当有以设法预防之、消弭之。因此，则警察及刑罚制度等，须依此目的而为完善之设备。

第三，确定权利义务界限之目的。个人相互间以及国家与个人间，其权利义务，均须有一定之界限。国家当本于拥护多数人利益之旨，制成一种良善之法规，以确定其权利义务。并依圆满之执行，以期法规之不成成为具文。因此，国家即须妥慎从事于立法及司法行为。此种目的，学者又称为国家之法的目的。

第四，促进文化之目的。一切文化事业，如教育、保险、卫生、救护、产业、交通、运输等，于国民之身体上、精神上、经济上均有至距之关系。为增进国民之利益起见。国家当就此等事业，作积极之筹备与实施。固然此等事业，在国民经济力充裕之际，私人亦可自行举办。但私人总多偏于利己，求其为社会公共利益而举行此等事业者，甚不易得。即令偶尔有之，亦多偏于一隅，而难以普及其利益于全体，并且规

模宏大之事业，尤非私人之力所易奏功。故促进文化事业，亦为国家目的之一。

以上四种目的，为国家所缺一不可者。如果一个国家不能完成此等目的，而专为少数人作营私之工具，吾人固不如无政府主义者所主张，国家为万恶之源，非即时予以消减不可。然此种国家，多少总应加以相当之改造。

第三节 国家之起源

未有国家，先有社会，人类社会之历史，实不知有若干万年为无国家之社会者。有人谓：“如果人类生命，真有五万年之说，其中即有四万五千年，是无国家之社会。”此一长期无国家之社会，究为何种社会？一般学者均称之为原始社会，又曰氏族社会。所谓氏族社会者，即在未有国家以前，以“氏族”为社会组织之基本单位之社会也，其特征有三：（一）依血缘关系而结合（二）以母系为中心（三）以共同生产共同分配之自然自足之经济组织为原则。此种氏族社会逐渐解体后，而有国家之社会，即逐渐开始发生。然则此种国家发生，究基于何种原因？自来学者所说，极不一致。

（一）神意说。此说以国家为神意所创造，而国王乃神所派遣之代理人，使之代为统治其国家者，吾国昔时称君主为“天子”，即是视国家为天所创造之意，所谓天者，乃指自然之神而言也。在欧洲中世纪基督教盛行时代，此神意之国家观，已支配一时之思想界。其主张此神意说之最著名者，为基督教徒学者奥格斯庭^①（*St. Augustinus*）及阿奎纳士^②（*Thomas Aquinas*）等。奥氏著有《神国论》一书，谓世界原为受“神法”所支配之单一“神国”，因人类犯罪堕落，始与神分离，而成

^① *St. Augustinus* 即 *Aurelius Augustinus* (354—430)，基督教教父哲学的集大成者，他是把哲学用在基督教教义上，从而创立了基督教宗教哲学体系的古罗马神学家和哲学家，今一般译为奥古斯丁。——勘校者注

^② *Thomas Aquinas* (1225—1274)，中世纪天主教神学家，今一般译为托马斯·阿奎纳。——勘校者注

立一受“人定法”支配之“地上人国”。但此“地上人国”，仍应由代表神国之教会统治之，而服从于神之支配。阿氏以世界万有，皆为神意所支配。彼区别法为三种：（一）永久法（二）自然法（三）人定法。永久法为支配宇宙万有之神意，自然法为永久法中支配人类之一部法则，人定法为人类欲适用自然法于特殊事实而制定之规律。结果，国家所制定之法律，即系本于神意而来。因之国家之组织，即不得不受神意指示，国王之权力，即不得不为神所授予，换言之，创造国家者，乃为惟一之神。

此种超科学之神意说，在现在一般了解自然科学之小学学生，均已知其为荒谬无稽，今日除少数教徒尚在凭空妄谈外，已罕有作如是之说者。不过此说之在中世纪，其所以盛行于一时者，亦非偶然之事。因当时之政治经济关系，为封建贵族对于农奴之支配关系，此等封建贵族，多系教徒，为巩固宗教在政治上之权力起见，为肯定贵族对于农奴之支配起见，自不得不创出一种神意之国家理论，以麻醉一般被支配者之心理，使之不敢怀疑并反抗其支配，然社会发展（由封建生产关系进至资本主义生产关系）之结果，此种理论，已渐为世所唾弃矣。

（二）契约说。契约说为神意说之反动，神意说是以国家由于超人类之神而来，而契约说则以国家由于人类本身而来，此两者之差异点也。此说盛行于十七及十八世纪，其足为此说之代表者，为英人霍布斯（Hobbes）、洛克（Locke）及法人卢梭（Rousseau）等。彼等共通之言论，大概均以人类之古昔为自然状态，人类之今日为国家状态，自然状态，非基于神意或人意而存在，乃为人性之自然，而国家状态，则为人类由契约而构成之人为制度也。惟原始人类属于自然状态以及国家系由人类契约而发生两点，虽为彼等共通之主张，然其所述之内容，则彼此原不一致。

霍布斯则认人类有充满嫉妒心、猜疑心、虚荣心之利己性，因之谓人类之自然状态，是“万人对于万人战争”之状态。后互相杀戮，各怀恐怖，乃求避免此项惨状，而移入于和平状态。由是凭借契约，将各人固有之全部自由权利，让渡于某一人或数人，而组成国家，以维持社会之和平，保护各人之利益。彼又以为各人既将自由权利让渡之后，即当绝对服从国家权力之支配，无论如何情形，均不能加以反抗。因之革

命及放逐暴君等事，在霍氏亦认为有解除契约之嫌而反对之。盖彼系讴歌君主专制政治者，其说后由德国人普芬朵夫^①（Pufendorf）所继承，有功于德意志之统一不小。此即因当时德意志封建阶级之势力尚强，有此君主专制之理论，足令其绝对服从于一个君主之下，而确立统一的国家也。

洛克系从经验主义立场，以推论人类之自然状态，其与霍布斯之凭空悬揣者不同。彼之论法，为一种“减杀论法”，先研究现在之国家状态，从中减除由国家发达所生之结果后，即以之推定为国家以前之自然状态。据彼之意，人类之自然状态，并非战争状态，各人均均为理性之法权所支配，互承认其所有权及自由，彼此不相妨害。惟因此自然状态之权利关系，缺乏有力之保障，故为确保其权利计，彼此订立契约而成立国家，设定一个权力者（国王）。但其权力者，不是如霍布斯所主张，有绝对之权力，而最高之权力，仍属于人民全体，人民对于权力者得以自由改立。且其所让渡于国家之权力，亦非如霍布斯所主张，为全部让渡，只是以立法权、裁判权及刑罚权委之于国家，其自由及财产之天赋人权并未让渡，国家须尽力保障之，不得加以丝毫侵犯。洛氏此种自由主义之思想，发生于一六八八年英国第二次革命之后，一面为当时君主立宪政治，已作有力之辩护，一面^②又成为美国独立之理论基础也。

卢梭之契约说，与霍布斯不同，与洛克亦异。彼谓自然状态，人类均系自由平等，享有无上之幸福。但因定住于一定之地域，而发生社会关系，即不得不由人民之总意，缔结“社会契约”，而冀有以规律之。各人依据此种社会契约，让渡其自身之权利全部于共同体（国家），再从共同体而赋予各人以同一之权利，此不但于自身之权利毫无所失，而且复从共同体已获得权利之保障。其人民之总意，即为享有完全主权之权力者，而人民总意以外，则不能有此权力。卢氏此种主张，其与霍布斯不同者，因霍氏系君主专制主义，卢氏则系民主主义，霍氏所谓权利之全部让渡，系一种抛弃，卢氏所谓之权利全部让渡，仍可由共同体赋

Samuele A. Pufendorf (1632—1694)，德国自然法学的先驱，今一般译为普芬道夫。——勘校者注

原文为“权利”，根据文意，应改为“权力”。——勘校者注

原文为“一而”，根据上下文意，应改为“一面”。——勘校者注

予而让受之。其与洛克不同者，因洛氏系主张权利一部委之于国家，一部保留，卢氏则系主张让渡权利全部于共同体，再从共同体让受其同一之权利。至人民主权论，卢氏亦较洛氏为彻底，以洛氏并不否认君主政治，而卢氏则完全主张民主政治也。卢氏契约说之理论，其影响于十八世纪末之法国大革命者不小，法国革命标语之“自由”、“平等”均系本于卢氏之思想而来，而一七九一年法国宪法所揭之人权宣言，大概均系摘取卢氏著述中之精华者也。

上述各氏之契约说，至卢梭已集其大成，其中有拥护君主专制者，有提供民主政治者，实际上均已收得至大之功效。此即因当时欧洲诸国，政治经济状况，尚不一致。如德意志则封建势力尚极雄厚，故君主专制论，足以打破封建诸侯之割据，而树立君主之权力。如法兰西，则路易十四之君权，已达绝顶，新兴资产阶级，已不堪专制政治之压迫，故民主主义论，足以迎合当时人民之心理，而激起法国之革命。然契约说虽有功于当时之社会不小，但其理论之出发点，则系一种非科学之玄想，而不能得到何种说明。（一）历史上无依据契约建国之实例，虽美国独立，曾先由赴美之英国人民，签订一种公约，然此系为契约说所影响，并不能作为契约说之根据。（二）契约乃国家发达后之产物，原始时代既无国家，即不能有所谓契约，先有契约而后有国家，与事实不符。（三）契约只能拘束当事人，而当事人之子孙，应不受其拘束，然几千百年后，何以缔约人之子孙，仍有遵守国法之义务，而不敢违抗？其国家非由契约可知。（四）据现在国家之实际情形观之，人一出生，即编为国家之人民，原不问自己之愿意与否，如国家系由契约而发生，则各人愿意与否，当然可以自由，既不能自由，即与契约之旨不合。

（三）道德说。所谓道德说者，是从道德上之见地而说明国家之发生也，德国哲学家黑格尔（Hegel）即是主张此说之最著名者。黑氏以为国家之为物，为人类道德观念之表现，并且是人类道德发展之最高阶段。换言之，即国家是由人类道德思想发达至极点后，始行发生者也。据黑氏所主张，谓家族、市民社会、国家为历史发展之三个阶段。家族，完全属于爱的精神之结合。市民社会与家族相反，系几多家族为满足自己欲望而结成之相互关系。换言之，即社会系各人本于利己心而互相利用以获得生活资料之活动场所，而且系一切人类对于一切人类互争

各人私利之战场。惟国家则不然，国家乃系基于社会全体之合理意志而组成，以确保一般人之共同利益者。总而言之，社会是各个人竞争私利之场所，为各个人利欲之表现，国家是代表全体利益之组织，为各个人道德之表现。依黑氏此种见解，国家既是道德之表现，则国家即为合理的一个团体，凡属国家之构成分子，均应有服从之义务。彼之此种理论，在十九世纪已成为一般保守主义者之准则，其于拥护当时普鲁士王国，实已收到不小之功效。惟黑氏此种道德说之国家观，虽与基督徒之神意说微有不同，然其为非科学之幻想则一。国家明明是具有强制的最高权力之物，如果真为基于道德而结合，则对于构成分子（人民），即只能绳以道德，又何须有此强制权力以为支配之具？是则黑氏之说，不攻自破矣。

（四）阶级说。此说是以国家为社会发展至某阶段而分裂成为几种阶级时之产物。据此派学者之意见，原始社会，人类经济活动，无所谓分业（彼时之石、棒简单工具，男女均可共用），所有劳动、居住、消费，均是彼此共同，未有区分，而财产私有观念，亦未发生。因之未有为着蓄积财产而生出支配榨取之事，未有何等阶级之区别。及至社会进步，原始时代之生活组织，已渐发生变化，一方因饲养动物，家畜增殖，开辟向未曾有之财富源泉，致诱起人类重视私有财产之观念。一方因种族繁殖，经济活动复杂，不得不选出执行社会共同事务之人（如种族之酋长）而此项执行者遂得利用其地位而私有共同团体财产之一部。因此，原始社会内部，逐渐发生不平等之现象，而造成贵族与奴隶，富有者与贫乏者之阶级。阶级既已形成，而阶级之间，即不免因彼此利害相反，时起冲突。此时人类为使自已及社会不困于无益之斗争中起见，遂不得不创立一公共权力机关，以防止人类之轧轹，而抑制于秩序之范围以内，此种公共权力机关，即为国家。以上所述，乃阶级国家观之大概也。不过阶级说之中，尚有两种见解：（一）以国家之建立，只是一阶级企图对于另一阶级之压迫成为合法，而凭借国家之权力，以消除被支配者之反抗。（二）以国家之建立，不是一阶级欲对另一阶级之压迫，乃是为各阶级共存共荣起见，而借国家之权力，以调和阶级间之冲突。

国家为社会阶级分裂后之产物，诚为吾人所赞同。惟建立国家之目

的，应认为在调和阶级冲突，以谋社会共同利益之发展。若以为系一阶级企图对于另一阶级之压迫成为合法，而为少数人维持私利之谋，似非建立国家之真正目的，吾人于上述两种见解之中，宁同情于第二说。

第四节 国家之政治形态

国家之政治形态者，即一般学者所谓政体是也。政体乃指国家最高机关组织之情形而言，因其组织之情形不同，而政体遂有种种之差异。由单独之个人组织最高机关者，谓之君主国，由多数人之集合体组织最高机关者，谓之共和国。而君主国之中，又可细分为专制君主国与立宪君主国，共和国之中，又可细分为贵族共和国与民主共和国。惟学者之间，则有就国家一面为政体之分类，一面又为国体之分类者。其两者分类之标准，是以君主国与共和国之区别，认为国体之分类，专制君主国与立宪君主国，以及贵族共和国与民主共和国等之区别，认为政体之分类。然余以为君主国与共和国之区别，是由于国家最高机关组织之情形不同而生，乃系一种政治形态（政体之差异，而专制君主国与立宪君主国等之区别，又不过为各种政治形态中之细分。故只认国家有政体之分类，而不认为有国体及政体之两种分类。

（一）君主国

如前所述，由单独之个人组织国家最高机关者为君主国。此国家之最高机关，除立在其他机关之上而有决定国家政治方针之权限外，并有制定变更国家最高意思表示之权限。所谓最高意思表示者，即指关于国家根本组织之规定（实质上之宪法）而言。君主国之特征，必须君主对于此项规定有最终决定之权限。若仅有君主之机关，而无此项权限者，尚不能认为真正之君主国。试举以前之法国为例，如一七九一年之法国宪法，虽尚承认国王之存在，然其宪法仅因国民会议之议决而成立，并未经国王之裁可。国王既于国家最高意思表示之宪法制定，无最终决定之裁可权限，则国王即非国家之最高机关。因之当时之法国，只

是具君主国^①之外观，而在法律上则为共和国。又一八〇四年法国元老院议决拿破仑第一为法国皇帝，旋使国民投票可决，此亦可谓为法国宪法之修正。然此项修正案之成立，并非由于皇帝之裁可，只是国民之多数通过。因之皇帝拿破仑，虽实际上已与君主国之君主有同等以上之权力，而法律上尚非国家之最高机关。彼时之法国，就法律上言，亦只能认为共和国，而不能认为君主国。

君主国之特征，必须君主对于国家最高意思表示，有最终决定之权限固矣。然其权限之大小若何？则可不问。就英国言，其议会（特别为下议院）握有政治上至大之权力，所有国家最高意思表示之法律，其制定与变更，实际上大概均依议会多数党之意向如何而决定。但此项法律之成立，在法律上仍须具备国王裁可之形式，不能单依议会之议决行之。故英国之国王，法律上仍为国家之最高机关，而英国之国家，法律上仍为君主国。

又君主国以单独之个人而为君主，以决定国家之最高意思，本系通例。然在欧洲方面，则曾有两人同时为君主，而相互决定国家最高意思之例外。如一六八九年威廉第三^②（William III）及马利^③（Maria）夫妇两人，继惹米斯第二^④（James II）同为英国国王。此两人不是一个合议体，而是各别人之人格者，相互协议以决定国家之最高意思。彼等自一六八九年同即王位后，至一六九四年马利歿时止，共同行使英国国王之权力凡五年。在此期内，虽统治英国者为两人，仍为君主国而非共和国。

君主国之政治形态，原有种种不同，就其设置君主之方法区别之，则有选举君主国及世袭君主国之分，就其君主权限之广狭区别之，则有无限制君主国及限制君主国之分，兹分别述之于下。

（甲）选举君主国及世袭君主国。选举君主国者，即某特定之自然

原文为“君王国”，根据文意，应改为“君主国”。——勘校者注

即威廉三世（William III），于 1689 至 1702 年担任英格兰、苏格兰及爱尔兰的国王。——勘校者注

即玛丽二世，詹姆斯二世之长女，光荣革命后与丈夫威廉共同回英国执政。——勘校者注

即詹姆斯二世（James II），于 1685 至 1688 年担任英格兰、苏格兰及爱尔兰的国王。——勘校者注

人，因法律行为（即选举）之结果，而即君主之位之国家也。世袭君主国者，即具备皇位继承法所定资格之自然人，因一定自然之事由发生（如君主病歿），而即君主之位之国家也。君主由于选举，在古时有之，现今已无其例，如古时波兰，其国王并非世袭，恒由各地诸侯选举，为选举君主国之例。君主由于世袭，为君主国之普通情形，今日所存之君主国，如英国、意国^①、日本等，皆系如此。

（乙）无限制君主国与限制君主国。无限制君主国，亦名专制君主国或独裁君主国。其君主为国家惟一之直接机关，未有其他直接机关与君主对峙，以限制君主之权力。固然于君主以外，亦有一切施政机关，然均系隶属于君主指挥监督之下，而为间接机关。如不遵君主之命时，君主可以随时罢免或裁撤。其国家之政治方针及根本组织法规，悉由君主一人之意思独断行之。所谓国家全权，皆在其掌握也。

至限制君主国则不然。限制君主国，除君主之最高直接机关外，尚有与之相对峙之直接机关存在，足以限制君主之权力。此项限制君主国，又有特权阶级参与君主国及立宪君主国之分。

所谓特权阶级参与君主国者，即于君主之外，另有特权阶级之存在，以限制君主权力之国家也。特权阶级之情形如何？原不一致，如中世欧洲诸国，则有两种区别。一为封臣，即君主以一定地方封于臣下，委任以统治之权，以后渐离国王而独立，时对国王之施政，加以掣肘。一为都市（或寺院），即依国王之特许，而脱离国王之羁绊，有对于领域内之人民行使命令强制之权，同时亦得对于国王之施政有干涉之权。在此等特权阶级参与之君主国，大概特权阶级为参与国政起见，均有由其阶级所属之人组织之议会。若国王不经此项议会之同意，即不得从特权阶级者征收租税。而此外国政，亦须国王与特权阶级协议行之。此点与今日之立宪君主国，其国政须君主与议会合意而行者极相类似。惟其参政者，非一般人民之议会，而是少数特权者之团体，此与立宪君主国不同之点也。

立宪君主国，除君主之最高直接机关外，复有由一般人民（公民）依选举而组织之直接机关即议会。议会有由两院而成者。有由一院而成

^① 即意大利。——勘校者注

者，前者必有一院系一般人民所选举之议员组织之，后者至少必有一部分议员系由一般人民所选举。此项议会，与君主相对立而行使其职权，不受君主之干涉。固然君主对于议会，依宪法之规定，有召集开会、命令闭会、停会并解散之权。然在召集开会之后，至闭会、停会并解散以前，其间行使法律上之权限时，而君主绝不有指挥命令之权。同时议会方面对于君主之行动，反得加以某程度之限制，例如君主不得自由制定与议会议决案相抵触之法律，以及其他重要政务（如预算决算等）非得议会之议决不得施行是也。总之立宪君主国之特征，即在君主之直接机关外，另有一限制君主权力之直接机关的议会存在。至学者之中，有以三权分立，或以制有宪法法典（形式上之宪法），认为立宪君主国之特征者，则均不甚允当。因三权分立之原则，不仅立宪君主国为然，即共和国亦是如此，而宪法法典之制定，在一般人所谓模范立宪君主国之英国，则尚未有此也。

（二）共和国

共和国者，由多数人之合议体以形成国家最高机关之国家也。换言之，即国家之最高意思，非由单独之个人所决定，而由多数人之合议体所决定者，其国家即称为共和国。共和国从其合议体组织之方法区别之，则有贵族共和国与民主共和国之分，从其直接机关数目之多寡区别之，则有限制共和国与无限制共和国之分。

（甲）贵族共和国与民主共和国。由少数特权阶级组织合议体以形成国家最高机关者，谓之贵族共和国。特权阶级者之种类，原不一致，有为具有特定职业之人者（如军人及僧侣），有为具有特别门阀之人者（如王族及贵族），有为具有特定财产之人者（如大地主），以此等人之合议体而形成国家最高机关，其国家均应称之为贵族共和国。惟其中如为极少数者组织合议体时，又称为寡头贵族共和国，为少数官吏组织时，又称为官僚贵族共和国，为少数富豪组织时，又称为财阀贵族共和国。在贵族共和国之形成，必须国内有于一般人民以上而享受特权之阶级存在，始有可能。然近世以来，各国特权阶级，多已消灭或减少，其以特权阶级之人而组织最高机关之贵族共和国，殆已绝迹矣。不过一九一八年十一月革命前之德意志联邦国，亦有学者称之为一种贵族共和国。盖以当时之德意志联邦国，虽有德意志皇帝，人多目为德意志帝

国，然其最高机关，不是德意志皇帝，而是联邦参议院（参议院有决定宪法修正之权）。且其参议院之组织分子，又非一般人民所选举，而是构成联邦国之各邦代表者（代表二十二君主国政府及三个共和国元老院之全体委员），故可认为属于贵族共和国之一种（俾斯麦亦曾谓当时之德意志国家，不是君主国，而是共和国）。

民主共和国，其国家之最高意思，不是由少数特权阶级者之合议体所决定，而是由国内一般人民之合议体（即公民团体）所决定。详言之，即组织国家之最高机关，或为公民团体本身，或为代表公民团体之议会是也。其公民团体之范围，各国虽不尽同，然在今日之民主共和国，对于已达成成年之本国人，而无消极资格者（如禁治产者、破产者、剥夺公权者等），大概均认为有公民权，而使之参与国家之政治。

就现在各民主共和国之制度言之，可以分为四种：（一）直接民主共和国；（二）代议民主共和国；（三）直接兼代议民主共和国（四）苏维埃民主共和国。

A. 直接民主共和国。直接民主共和国者，即国民之公民团体本身，有直接变更国家最高意思表示（即宪法）权限之民主共和国也。现今瑞士联邦国内之若干小州，采行此制者甚多。瑞士为二十二州之联邦国家，其中有许多小州，如乌瓦敦、库拉利斯、阿边塞尔等，其州之最高机关，为州内公民（有选举权者）总集会之国民总会，有制定或变更宪法及其他法律之权。又其他小州，如苏格、德圣、伯尔尼等，虽无最高机关之公民总会，而宪法之修正，亦须由国内国民直接投票表决行之。故此等小州，均可谓之直接民主共和国（瑞士各州，均为独立之小国家）。此外北美合众国内之几个小州（美国由四十八州联合而成，各州亦为国家），其宪法之修正，非得州内国民多数投票赞成，不能成为修正之法律。此等小州，其州之最高意思表示之宪法，既是由州内国民直接投票决定，亦属于直接民主共和国。

B. 代议民主共和国。代议民主共和国者，即公民团体代表机关之议会，有变更国家最高意思表示（即宪法）权限之民主共和国也，现在之法国、美国，即属于此项民主共和国之国家。法国国会，分为代议

① 这是对当时情况而言，美国现今为五十一个州。——勘校者注

院及元老院，其于宪法之修正，由两院议员，合组一国民议会，以决定修正案之可否。此即法国变更国家最高意思表示之宪法，其权不在公民团体本身，而在公民团体代表机关之国民议会，故为代议民主共和国。美国为四十八州联合而成之国家，其各州均有由州民所选举之议员而组织之立法议会，所有美国宪法之修正，须由四十八州中四分之三以上之州立法议会之认可，始能成立。此亦系公民代表机关有变更宪法之权，而公民团体无之，故美国亦为代议民主共和国。

C. 直接兼代议民主共和国。此种民主共和国，在公民团体及其代表机关之议会，均有变更宪法之权，如现在德意志联邦共和国是也。德国宪法之修正，通常由联邦国议会决定之，就此点言，是以议会为国家最高机关之代议民主共和国。然有时亦可由总统提交国民直接投票公决，此又系以公民本身为国家之最高机关，而兼有直接民主共和国之性质。

D. 苏维埃民主共和国。苏维埃民主共和国，其国家之最高机关，由劳动者及农民阶级之代表组织之，名曰苏维埃大会。此苏维埃大会，不仅有制定并变更宪法之特权，并且可以选定并监督中央执行委员会委员。其在闭会时，虽以中央执行委员会为最高权力所在之机关，然变更宪法之权，则仍惟苏维埃大会有之。一九一八年十一月九日革命后之德国，曾一时行此制度，但不久即已改变。现在惟有俄罗斯，尚属于此项民主共和国之国家，名曰苏维埃社会主义共和国联盟。其联盟所属之国家，则有俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国，乌克兰社会主义苏维埃共和国，白俄罗斯社会主义苏维埃共和国，后高加索社会主义联邦苏维埃共和国，乌兹别克^①社会主义苏维埃共和国，土可曼^②社会主义苏维埃共和国，亦均为苏维埃民主共和国之国家。

（乙）限制共和国与无限制共和国。无限制共和国，又可称专制共和国。此项国家，只有惟一之直接机关存在，无与之相并立之其他直接机关。当其为最高机关而行使职权时，毫不受其他直接机关之限制，如古代希腊之都市小国家，即属于此，因彼时仅有公民总团体为惟一之直

① 即乌兹别克斯坦。——勘校者注

② 即土库曼斯坦。——勘校者注