

新 中 學 文 庫

政 治 學 概 論

李 劍 農 著

商 務 印 書 館 發 行

書叢學大
論概學治政
著農劍李

書叢學大漢武立國原
行發館書印務商

弁言

近幾年間，承乏國立武漢大學政治學講授，採輯各學者的成說，編爲講稿，令學生筆記。學生以筆記難於完備，要求印發講義；因陸續增訂，共得十六章，粗具系統。然除涉及本國方面的事實與理論，間有不揣固陋，自出己意者外，大都皆就他人的專門著述中，刺取其平正淺近易於瞭解者，條理而整齊之，使合於本國大學初年級學生之用而已；實在算不得一種著作。學校當局，爲節省印刷講義的煩費，促令刊行，並許列入本大學叢書之林，自己覺得很慚愧。發稿前，曾蒙同事周鯁生、時昭瀛、劉迺誠三先生審閱一過，並承予以指正，附此致謝。但恐仍有誤謬之處，自當由著者自己負責。倘蒙海內學者，賜以糾繩，無任歡迎。

民國二十三年四月著者自識

本書自刊行以來，已十餘年，世界政象、不無變遷，書中所陳——尤其後半部關於政府論各章，——多於現在事實不符。茲就原稿略事修改，并承吾友曹紹濂先生將全稿加以校閱勘正，附此誌謝。

民國三十五年七月著者再識

目次

弁言

導論

一 政治學的性质及範圍

二 政治學的研究方法

第一章 國家的基本概念

一 歷史上國家觀念的變遷

二 現代政治學上國家構成的概念

三 與國家有關係的幾個名詞的區別

第二章 國民

一 民族與國民

二 人口

三 國民在公法上的意義

第三章 國土

一 國土的自然現象

二 國境的面積

三 國土在公法上的意義

第四章 主權

目次

三〇

二六

二三

二〇

一〇

一七

一五

一一

一一

九

八

六

六

三

一

一

一 主權觀念的淵源及進化	三〇
二 主權的所在	三二
三 主權是否可以分割	三五
四 主權是否有限制	三六
第五章 國家的起源	四一
一 神權說	四一
二 強力說	四三
三 契約說	四六
四 有機體說	五〇
五 歷史的進化說	五二
第六章 法律	五六
一 法律的概念	五六
二 法律的淵源及進化	五九
三 法律的分類與憲法的特性	六二
第七章 國家與個人的關係	六五
一 國權活動的範圍	六五
二 個人的權利	七一
第八章 國與國的關係	七六
一 國際關係的進化	七六
二 國際法及現代國際社會的組織	八一

第九章 政府的類別	八五
一 政府類別的方法	八五
二 各家類別法的批評與適用	八八
第十章 君主制與共和制	九一
一 兩制歷史的演進	九一
二 兩制理論上的比較	九四
第十一章 代議制與直接民權	九八
一 代議制歷史的演進及其缺陷	九八
二 代議機關的改革運動	一〇一
三 直接民權制部分的採用	一一〇
第十二章 內閣制總統制與委員會制	一一六
一 內閣制與總統制產生的歷史	一一六
二 內閣制與總統制利弊的比較及其運用	一一九
三 委員會制	一二五
第十三章 單一制與聯邦制	一三〇
一 聯邦制與單一制的區別	一三〇
二 聯邦制與單一制的比較	一三二
三 聯邦制與聯邦制的比較	一三六
第十四章 中央政府機關	一三九
一 議會——立法機關	一三九

二 行政機關	一四五
三 法院	一五一
四 考試機關	一五七
五 監察機關	一六二
第十五章 地方政府	一六八
一 地方的區域	一六九
二 地方政府的組織及職權	一七二
三 中國的地方制度問題	一七六
第十六章 政黨	一八二
一 政黨的意義	一八二
二 政黨制度歷史的起源及發展	一八三
三 現代各國政黨的概況	一八八

政治學概論

導論

一 政治學的性质及範圍

(一)什麼是政治學 我們要明瞭政治學的性质及範圍，須先明瞭什麼是政治。現在中國的政治學者，往往引用，孫中山先生的話來解釋政治兩字，說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事，便是政治。」這個解釋，可說是很簡單明瞭。但是我們須知道：中山先生是為一般不問國事的國民說法，故用極淺近的語句，來表明政治這種物事，並非奧妙難知，又是人人應該知道的。我們若把政治作為一種學問的對象來研究，對於中山先生的解釋，還應該加以更精密的補充說明。「政治」固然是「管理衆人的事」，但「管理衆人的事」不一定都稱之為「政治」；因為一切社會團體，都可以「衆人」兩字稱之。人類社會團體的活動，有種種方面，如宗教的信仰事業，慈善救濟的事業，文化的促進事業，……每一個方面，都可成爲一種衆人結合的社會團體，都有一種團體的事務，然而不能都以政治兩字當之。國家是人類社會團體的一種，「社會」的意義廣於「國家」；政固然是衆人的事，但要那種有國家組織的衆人的事，方可稱之為政，不是泛泛然其他衆人的事。中國的儒家說：「政者正也，子率以正，孰敢不正。」這固然是古代的人把政治與道德混而為一的說法，但儒家也認定政治為國事；例如論語所記：「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。」此時冉子為季氏宰；孔子不認季氏私家之事為政，便是以政為國事。中山先生所謂「管理衆人的事便是政治」，實際他心中所謂衆人的事，也是指國事。一班人說不談「政治」也就是不談「國

事」。然則我們可以簡單的說：政治就是國事；政治學便是以國家為研究的對象的，或竟可稱之曰國家學。故有名的瑞士學者伯倫知理(Bruntschli)說：政治學就牠的正當的意義說，就是探究國家的學，其目的在對於國家的情況，國家的性質，及其表顯於外的形式和發達，求得一個滿足的了解。(註一)法國的學者 Paul Janet 也說：政治學就是社會科學中以探究國家基礎及政府原則為目的的一部分(註二)因為國家為社會團體的一種，故關於國家的政治學，即為社會科學的一部分。

(二)政治學的範圍及分支 所謂政治學即以研究國家為目的的社會科學，這是廣義的說法。依廣義的說法，政治學的範圍所包括的很廣泛。現代對於各種科學的研究，都是採分支探討的辦法，把所研究的對象，剖析為無數方面，就一個一個的方面，分別去探究。各學者對於政治學的分支，方法不一，如伯倫知理則分三支：

1. 公法學(Public law)討論國家存在的形式；
 2. 政治學(Politics)討論政府的活動；
 3. 國家論(The Theory of the State)討論國家的普通原則。(註三)
- 或分為四支，如韋羅貝氏(Willoughby)區為：
1. 敘述的政治學(敘述各國家組織的形態)；
 2. 歷史的政治學(探究各國家的發生及進化)；
 3. 實用的政治學(探究國家活動的正當方法)；
 4. 純理的政治學(探究關於國家的各種根本原理)。(註四)

依現代學術機關，實際上對於政治學系所有的科目而言，大都可區為四部分。

(1)政治哲學及政治哲學史 研究目的，為國家存在的理由；國權的由來；人民何以應該服從國權；國家的組織及國權的寄託，應該如何方為合理；總言之就是要找出一個理想完美的國家來。(純理的政治學)

(2) 政府論或比較政治制度 研究的目的，對於各種不同的政府組織，加以各別的分析或比較的觀察，並觀察牠們活動的運用。(敘述的政治學，動的方面。)

(3) 憲法學或憲法史 研究目的，雖與政治制度同為研究國權之組織，但其所重，全在法律的形式論，專就既存各國家憲法的條文而論其在法律上的效果；研求憲法內容的變遷發達，則為憲法史。(敘述的政治學，偏於靜的方面)。

(4) 政治術的部分 如政黨論政黨史政治史之類，其研究目的，在於動的政治行為。如政黨的發生，組織、及其活動，政策的採用變更，皆屬於政治術的範圍。(實用的政治學)

這些分別，都是為研究的方便，求研究的精密而設。但凡一種科學於分部研究之前，往往要有一種概括的簡要的初步的提綱敘述。例如研究法學的有法學通論，研究歷史的有通史，研究經濟學的有經濟學原論；政治學也應該有一種政治學概論。現在所講的就是一種概論，其內容有屬於純理的，有屬於歷史的，有屬於敘述的，有屬於實用的，不過是一種初步的提綱而已。

二 政治學的研究方法

政治學久已列為社會科學的一部；但是研究政治學的人，往往於開始時要提出一個疑問，說：「政治學到底是科學不是科學？」我以為這個疑問，最好是和研究的方法合併討論；因為研究的方法問題決定了，政治學是科學不是科學的問題也解決了。為討論的方便計，現在可分左列的三層討論：

(一) 什麼叫作科學 科學的定義，雖然很難恰當，大約可以粗略的說：凡對於宇宙間某種現象的因果關係，能作有條理的解說，成爲一種比較正確的知識，便可謂之科學。譬如：聞轟轟之聲，聲是「果」；知道這聲是由車子走過而發生的，車行是「因」；此為最粗淺之知識。最粗淺之知識，皆由於經驗而來。譬如：小兒握火履冰，不知道由握火履冰之「因」，將生出什麼樣的「果」；謂之無知識，即由於未嘗經驗，積日常各種

經驗於腦識中，凡遇各種普通現象，皆能明其因果關係，即爲普通人的常識，或稱爲普通知識。但是普通知識，大都不能正確。譬如中國往時的成語，說：「世界無水不朝東」。這句話也是從前由經驗得來的一種常識。因爲從前中國所稱的世界就是中國本部的十八省，依當時的經驗，黃河東流，淮水東流，長江東流，珠江東流，所有中國的水，皆由此四幹流東注於海，故構成這一句成語。這句話在地理學未進步的時候，也可以表現中國一種地理上的普通知識，但是不正確。現在我們所以知道牠不正確，就是因爲現在關於地理上的現象，觀察經驗，比從前周到，成了一種地理「學」，知道中國的本部，並不足以當「世界」之稱，纔算是有地理「學」的知識。這是一個最粗淺的例。但是所謂正確的科學知識，「正確」兩字，大部分都只是相對的，不是絕對的。所以科學的性質，有兩特點：一、假定的真理；二、與時俱進。我們對於所謂科學，不要忘了這兩特點。

(二)什麼叫做科學的方法 所謂科學的方法，至少有三層工夫：一、搜集事實；二、暫設假定；三、實地證驗。所謂搜集事實，就是搜索各種物事的自然現象及其變化的形態；或用觀察法，或用入功試驗法。但此種搜求所得的事實，都是雜亂的或孤立的，假使不把牠們分類排比，一一連貫起來，得不到甚麼結果。於是要用第二步工夫，便是聯貫各種事實，暫設一假定。所謂假定者，還不是最後的斷定，不過要有一個假定，纔可據此以爲進一步的推求，而得最後的斷定罷了。有了第二步，假定，於是再去搜求新事實來證驗這個假定；如果所得到的新事實，都與假定相合，假定便成了真理，便可視爲原則；倘若發見新事實與前此的假定不合，對於這種不合假定的新事實，又不能說出牠不合的別種原因來，於是前此的假定便動搖起來了；不合的新事實越多，假定的勢力越縮小，最後至於推翻。所以前面說，科學只是假定的真理，與時俱進的，並不是一成不變的。所謂科學的方法，始終離不了搜集事實，聯貫事實，暫設新假定，考證舊假定。

(三)政治學可否應用科學的方法來研究 政治學的對象爲國家，國家也是人類活動的現象的一種，即爲宇宙間物象之一種，當然可以容許我們用科學的方法，搜求關於政治活動的各種事實，加以排比聯貫的工

作，試設假定。據爲暫時的原則來應用；則政治學當然有成爲科學的可能。不過在應用科學的方法上，比較自然科學有限制：第一、政治活動的事象過於繁複，又沒有絕對的連續性；第二、人工的試驗觀察法，很難使用於國家；第三、不能使用何種器械來幫助觀察，因此，事實的搜集，既不容易周到，搜集得了的事實，又不容易駕馭，假定很不容易成立；因此，各人所得到的結論，不若自然科學的易趨於一致。故有人不承認政治學爲科學。但謂政治學尙未達到完成的地位，謂政治學的完成難於自然科學則可；若謂政治學不能成爲科學，則未免把科學太看成固定的死物了。須知科學本來只是假定的真理，與時俱進的；政治學應用科學的方法雖有限制，還是有應用的餘地。然則如何應用呢？第一、應用歷史的方法，利用歷史上最豐富的記載事實，爲縱的觀察；第二、應用比較的方法，利用各邦各地域同時所表現的繁複事實，爲橫的觀察；一切關於國家活動事象的記載報告文書，都可作我們的望遠鏡、顯微鏡；一切政治活動的場所，都可做我們的實驗場看待。如此，事實的搜集，也可以得到相當的周到程度；根據這些比較周到的事實，加以細密的審察，也可以得到比較相近的假定，成爲暫時應用的原則。不過我們最要當心的，就是一面不要忘卻了過去的歷史事實，一面還要時時留意新事實的發現。倘若固執舊事實，拘守已往的舊假定，認爲一成不變的死原則，則失去科學進步的精神了。

(註一) 參看 Buntschl: The Theory of State, P. 1.

(註二) 參看 Carnet: Political Science and Government, P. 8 所引。

(註三) 參看 同書 P.

(註四) 參看 Willoughby: The Nature of State, Pp. 4—5

第一章 國家的基本概念

科學最重定名。平素說話，對於各種名詞，可以隨便泛泛的濫用；凡研究科學者，非先將幾個基本名詞加以嚴格的界畫說明不可。例如講幾何學的，必先將「點」「線」「面」「體」「角」等種種名詞加以說明；講經濟學，必先將「欲望」「效用」「財富」「價值」等種種名詞加以說明。政治學也是一樣。政治學研究的對象是國家，然則首先應該了解「國家」這個名詞的概念。與國家有關係的名詞。如「民族」「國民」「政府」等都有預先說明的必要。茲分別略述如次。

一 歷史上國家觀念的變遷

(一) 中國古代的所謂「國」 現在中國普通的用語，把「國家」兩字結成一個名詞，說及「國」輒附綴一「家」字於其後。實則「家」為習慣上的贅詞，在古代「國」與「家」是分別得很清白的；例如孟子上：「人有恆言，皆曰天下，國、家；天下之本在國，國之本在家，家之本在身。」然則「國」是立於「天下」與「家」之間的一種社會團體，家之下始為個人的「身」。但是孟子上又有「萬乘之國，弑其君者必千乘之家；千乘之國，弑其君者必百乘之家；萬取千焉，千取百焉，不為不多矣」的話。上面曰「千乘之家」，下面曰「千乘之國」，「國」與「家」好像是同實異名的東西，可以隨便換用；曰「萬取千」「千取百」，又好像是所有財產範圍大小的分別。然則古代之所謂「國」到底是指社會團體還是指財產領域，專就孟子上所言還是不明白。若就造字時的字義說，則「國」為君主個人的領土；說文通釋「國邦也，從口或聲。臣鑑曰，口其疆境也，「或」亦「域」字，古或反。」但是「國」為後起之字，古「國」「域」皆作「或」，「口」與「土」皆為後世人加上去的。毛詩「奄有九有」韓詩作「奄有九域」，或解「九域」作「九州」，或引洛書「人皇始

出，分理九州爲九圍，「九圍」卽「九有」，「圍」「城」音近，故通用。古「國」「城」既皆作「或」，故「或」可通用於「城」「國」，可以指境域，可以指私人所有之土地，可以指諸侯所有之邦土。故就字源上說，中國古代之所謂國，實指封建君主所領有之邦土；換言之，國者封建君主之私產也。此種以國爲個人私產的觀念，遺傳至後代一統的專制君主未嘗改變。我們試看劉邦作了皇帝以後，向他的父親誇嘴，說：「始大人常以臣無賴，不能治產業，不如仲力。今某之業所就，孰與仲多？」一種以國爲個人產業的心理，表現得十二分的明白。又看：李世民將要造反的時候，他的父親李淵起初不許，後來允許了，對世民說：「破家亡國由汝，化家爲國亦由汝矣。」這也不是把「國」看作比「家」的範圍大一點的私產麼？到了後來，漸至把私有這種大產業的君主及其朝廷，與「國」混爲一物；例如在公文奏摺上說及「國朝」便和說及「皇朝」「皇上」一樣的尊重有威嚴，必須另行抬頭，這就是把「君」「國」合而爲一，所謂「朕卽國家」了。及至現代，西方民主國家的觀念輸入，舊的觀念方纔變了。

(一) 西方的國家觀念的變遷 西方在古代希臘時，與現代英語 State，相當之字爲 *Polis*。此字嚴格的譯之，當爲英語之 City，卽爲華語之市府。因爲希臘人除了他們的市府外，別無所謂國的組織；國就是市府，市府就是國，故近代政治學者稱希臘的國家爲市府國家。羅馬初亦爲市府國家，其用語爲 *Civitas*，其含義與希臘的 *Polis* 約略相當，與英語的 *Citizenship* 尤爲相近，有趨重「市民總體」的意義。但在羅馬還有一個名詞 *respublica*，有時用 *Status rei publicae*。所謂 *respublica* 者，非但指市民總體，並有指市民總體公福之意，略如英語之 *Commonwealth*。現代 *republic*（共和國）的名稱，卽由此字演變而來。（不過在羅馬時代，並不是用來與君主國相區別的。）所謂 *Status*，意思約爲「現狀」，略如英語之 *State*，（本義亦爲現狀，）所謂 *Status Rei publicae*，意卽指公共市民團體之現狀。近代英、法、德各國用於政治學上的國字，如英之 *State*，法之 *Etat*，德之 *Staat*，皆由羅馬語之 *Status* 演變而來。故嚴格言之，歐西所謂共和（*republic*），所謂國（*State*），實同出一源，在羅馬時本爲一物。（註一）蓋羅馬本爲由市民總體結合而成的共

和國，「國」之本身，即爲共和團體。但是後來由共和變爲帝國，帝國崩壞後進入封建時代，國家變爲封建君主領土，於是德語中的 *Landtag*, *Landesgesetz*，隱隱含有「國」爲「領土」的觀念。及到法國君主集權極盛時代，則或視「國」與「君主」爲一物，故法王路易十四有：「*Tout est État moi*」（朕即是國）的話。再進一步，由封建國家進於近代的民族國家，「國」與「民族」兩名詞又鬧個不清，於是「*State*」與「*Nation*」又往往混爲一物。（註）及至北美聯邦出世時，各邦不肯放棄其「國」的資格，稱之曰 *United States*，確定各邦仍爲 *State*。但是對於聯邦總體又稱甚麼呢？於是有一些政法學者，把「*Nation*」這個字用之於聯邦總體，*State* 這個字用之於各邦。但在美國人中雖有這種區別，在歐洲如英法等國，則恆把 *Nation* 與 *State* 看作一物，這是國情不同的原故。上面是西方對「國」的觀念和用語變遷的大略；概括起來，西方最初的所謂「國」，是指市民總體，封建時代是指封建的領土，專制君主時代指國家最高機關的君主，到了民族國家時代又指民族的總體。

二 現代政治學上國家構成的概念

現代政治學上的所謂國，不如歷史上任何時代所謂國的觀念那麼簡單。概括言之，可分爲物質的實體方面與精神的組織方面。就物質的實體方面言：第一、國是一種人羣的團體；或爲一個小市府的人羣團體，（如古代希臘的各市府團體，如現代的三馬利諾、安道耳、摩納哥等，）或爲積多數市府多數區域之一大羣的人民團體，要之必有一羣實在的人羣，然後可成一國。第二、這一羣人民團體，必須固著在地面上的某一部分；（此處所謂固著，不是謂一人永久不出某一地方。）如初民時代的游牧部落，中國往時雖稱之爲「游牧行國」，與固定的「城郭國」爲相對的名詞；然在今日的政治學上，還不能認之爲完成的國家。故在物質的實體上說，國家構成的要素有二：曰「國民」，曰「國土」。

但是僅有這兩個要素，還不能成國。因爲一羣人固著在地面上的某一部分，假使沒有一種精神上彼此互相

碰結的東西，這一羣人只是一盤散沙。風吹雨打，便消歸烏有了。必定有一種東西，使這一羣人，個個致其信仰，個個致其服從；遇有外來壓迫侵害的時候，這一羣人個個願捨其生命財產以捍禦抵抗之；不受他一羣人的壓迫侵害。這種精神上互相聯結的東西，眼睛看不見，手也摸不着，既不是站在這一羣人上面一個或數個的自然人，也不是站在這一羣人上面的什麼天神；簡言之就是由這一羣人自身所產生的「國權的組織」。這種「國權的組織」，因為是看不見摸不着的東西，所以在往時或為宗教家所假託，便成為「神權」；或為獨裁的野心家所篡取，便成為專制的「君權」，近代的法學家名之曰 *Sovereignty*，嚴復音譯為「薩威稜帖」，勉強意譯為「主權」，或稱統治權。然即稱之為主權或統治權，其易被人所篡取如故，因是恆有主權在君，主權在貴族，主權在人民的紛議。實際所謂主權或統治權，就是一種有組織的國權，其力量全由構成國民的這一羣人自身所產生。其產生或原於環境的需要，或原於習慣的信仰，或原於有意的思慮的結果，隨歷史的變遷為轉移。組織的形式，也隨歷史的進化為轉移。這種「國權的組織」，便是現代國家構成的第三個要素。故現代政治學上所謂國的概念，共含三種要素；曰國民，曰國土，曰國權。

三 與國家有關係的幾個名詞的區別

現代國家構成的概念，依前節所說，雖已很明顯，但是還有與國家有關係的幾個重要名詞，應該加以區別的說明：

(一) 國民與民族應有區別 「國民」是立在同一國權下的人民，不問其血統、語言、宗教、風俗、習慣、歷史；……的同否，皆受同一國權的支配；民族則以血統、語言、宗教、風俗、習慣……等為結合的基礎，（上舉各項雖不必盡備，然至少必有幾項，）卻不必共立於一國權之下。

(二) 民族與國家應有區別 這兩個名詞在我們中國是很容易區別的，但在英美 *Nation* 與 *State* 二字常常混用，前節已經說過。實際，一個民族不必同立於一國權之下成為一個國家，如英美雖為同民族，卻成為兩

個獨立的國；一個國家也常常地包含幾個民族，例如瑞士，便由德、法、意三種民族所構成。孫中山先生對於民族與國家的區別，嘗說：「民族是由天然力造成的，國家是用武力造成的。用中國的政治歷史來證明：中國人說王道順乎自然，換句話說自然力便是王道，用王道造成的團體便是民族；武力就是霸道，用霸道造成的團體便是國家。」實際中山先生思想中的所謂自然力，便是由歷史文化產生的血統、語言、宗教、風俗、習慣等……；所謂霸道的武力，便是國權的威力。自然力是情感方面的物產，使我們彼此默契，不能分開；國權的威力，是意志方面的物產，使我們不能不信守而結爲一體。這是二者不同的處所。

(三)國家與政府應有區別 這兩個名詞，在從前也是往往混淆的；如路易十四，妄稱「朕即是國」，便是忘記了他自己在法理上說起來，不過是國家最高的一種機關。專制政府下面的人民，畏懼皇帝和官吏，不敢作正當監視政府的行動，也是誤將政府認爲國家。我們須知道國家的三要素中，雖有兩種是具體的，但其第三種所謂組織的國權卻只是一個抽象的名詞。這種抽象名詞的所謂國權，非得別有一種具體的組織，不足以表現其活動的意思；政府就是使國權活動意思表現的一種機關，其本身並非國家。不過政府也有廣狹二義；平素泛言政府，多半專指行政部，爲狹義的；實則凡屬代表國家活動的一切機關皆在政府兩字範圍之內，這是廣義的政府。

(註一)參看 Bluntschli: The Theory of State, pp. 23—24 兩註。

(註二)“nation”之語源爲 natio 或 nasei 本指種族。