

沈乃正著

社會科政治制度

中華書局印行

民國二十三年三月印刷
民國二十三年三月發行

比較政治制度 (全一冊)

◎ 定價銀 肆 圓 〇 分

(外埠另加郵匯費)



編者 沈乃正

發行者 中華書局有限公司

代表人 陸費逵

印刷者 上海靜安寺路 中華書局印刷所

總發行所 上海棋盤街 中華書局

分發行所 各埠 中華書局

(七五七九)

日定售價加五成
九月五

例言

一、本書底稿，原爲國立浙江大學文理學院政治學原論班所用講義之一部分；且曾用作浙江財務人員養成所現代政治制度班之講義。

二、本書第一編爲『政府分類論』，分別描寫現代各種政府之形式與精神。其第二編爲『政制優劣論』，評論各式政府之利弊。

三、著者於民國十八及十九年，參加浙江省縣長考試事務；二十年，參加浙江省檢定考試事務。每次閱卷，均感覺答案對於蘇俄及法西斯蒂兩種政制，多所誤解。故本書特將該兩種政制，分別專章詳論之。

四、本書中人名地名除最常見者用中文譯名外，其他概用英文原名，以免譯名之不正確。

沈乃正識於國立浙江大學文理學院

民國二十一年六月

比較政治制度目錄

例言

第一編 政府分類論

第一章	國家與政府之分類	一
第二章	君主貴族與民主政府	七
第三章	內閣制政府	二三
第四章	總統制政府	三九
第五章	瑞士制政府	四三
第六章	蘇俄制政府	四九
第七章	單元與聯邦政府	六三
第八章	其他政府之類別	七七

第九章 其他政府之類別(續)……………八三

第十章 其他政府之類別(續)……………九九

第十一章 其他政府之類別(續)……………一七七

第十二章 政制之推移……………一三九

第二編 政制優劣論

第十三章 君主政府之優劣……………一四三

第十四章 貴族政府之優劣……………一五五

第十五章 民主政府之優劣……………一六五

第十六章 單元政府之優劣……………一八九

第十七章 聯邦政府之優劣……………一九五

第十八章 內閣制政府之優劣……………二〇一

第十九章 總統制政府之優劣……………二〇九

第二十章 最優良之政制……………二一五

比較政治制度

第一編 政府分類論

第一章 國家與政府之分類

分類之意義

每一科學之中，所研究之事物必甚繁。取每一事物而各別研究之，非特耗費時間精力，且不足以顯明此事物與彼事物要素上之異同。不知各物要素上之異同，即不能將各物爲比較之研究。各別研究誠不可缺，但各別研究之後，自當視各物要素之異同，而分別成類；然後再就每類事物相同之要素，而總括描寫之。後之學者，知某物係屬某類，即可就該類總括之描寫，而推知其要素爲何如。二物之分屬二類者，亦可就各該類總括之描寫，而推知二物要素上相異之點爲何。如此，則研究一類之總括描寫，即可推知同類各物之大概；研究各類總括之描寫，即可推知該科學中萬百事物之異同。於是科學之智識，乃有系統。此各科學之所以尙分類，亦即政治學之所以尙分類也。

雖然，事物之要素相同者，則無須乎分類；亦且無從分類。要素相同，僅其非要素之附屬品性不同；則即就其附屬品性而分別成類，亦屬徒然。蓋分類之目的，在明瞭各類要素之異同而非各類附屬品性之異同。

也。例如，吾人分動物爲哺乳等類，以哺乳類之動物均溫血胎生，其他之構造習性，亦大略相同，故有分類而知其要素之效用。然如分動物爲黑白黃紅等類，則雖分類，仍不知每類之要素。所以然者，則因黑白黃紅之分類，乃就動物非要素之附屬品性而分者也。明乎此，乃可與言政治學中之分類。

各國家表面之差異甚多。學者在觀察國家時，或注重此差異點，即以之爲比較點，而分別歸納國家爲數類；或注重他差異點，亦即以之爲比較點，而另行歸納成數類。如是而國家之類別多矣。然各種國家之分類，無一完美。何則？蓋彼等所用以爲比較之差異點，均非國家之要素，而僅國家之附屬品性耳。事實上，國家之要素，各個相同；各國家在法律上之性質相同也；各國家之重要成分相同也；各國家之最終目的亦相同也。故就國家而言，實要素相同，無可分類。所不同者，非其要素，乃其附屬品性耳。附屬品性中之最重要者，即其政府之方式。因之，國家分類最普通而比較最有價值之辦法，亦即就政府方式所分成之類。

然就政府方式所分成之類，實非國家之分類，而爲政府之分類。猶之工廠房屋之分類也；欲將工廠房屋分類，須就工廠房屋本身分類，不能就房屋中之機器而分類。如就機器而分房屋之類，則即分成類，仍不足以顯明各類房屋之要素。蓋所分之類，非房屋之類；而乃機器之類也。國家與政府亦然。近代政治學將國家與政府二者視爲絕對不能相混之二物。因之，就政府所分成之類，實非國家之分類，而乃政府之分類也。在理論上，國家之不能分類，既如上文所言矣。然學者中仍多就國家之附屬品性，而將國家分類。茲爲

國家之分
類

國家不能與
政府之分
類相混

習慣上國
家之分類

參考起見，略一言之。

以政府之形式、品性或精神爲比較點，學者曾分國家爲君主（無限或有限）國，共和國，貴族（自然世襲或選舉）國，民主（純粹或直接與代議或間接）國，神權國，專制國，暴衆國，軍人國，寡頭國，富豪國，父權國，封建國等等。

以國家之財富，富源，軍力，或國際勢力爲比較點，學者曾分國家爲大國，或小國。以其獨立之程度與自主之程度爲比較點，學者曾分國家爲主權國，半主權國，無主權國，自主國，保護國，中立國等。

除上列分類外，學者尚有有用國家其他之附屬品性爲比較點而分類。例如，國家之有長海岸線與大商船隊者，則稱海洋國。國家之無海口者，則稱封鎖國。國家之土地係海島者，則稱島國。土地之爲大陸之一部分者，則稱大陸國。國家之有大陸軍者，則稱陸軍國。國家之政策趨向於侵略他國者，則稱軍國主義國，或帝國主義國。Holcombe 教授則謂如必欲將國家分類，其可用作分類之比較點者，爲人口，財富與收入三者增加之速率；食物與原料二者消費之數量；及人民智識之程度等等。如欲用一個比較點，而欲該比較點足以代表國家全部之興旺與否，則莫如人民之死亡率。因之國家可就其死亡率之高下，而歸納成類。Holcombe 氏又建議曰：在現代資本制度之下，尚有一可用之比較點。此比較點維何？即各政府在世界金融市場上，所享有之信用是也。就其信用之有無大小，亦可歸納世界各國爲數類。

各學者研究國家時所取之觀察點不同，所用之分類比較點亦不同；故究其極，可以有無數之分類辦法。然分類雖多，而在政治學之實用上，均無甚價值。

上述各種分類之以政府之方式組織爲標準者，係政府之分類，而非國家之分類，上文已詳言之。至於上述其他之分類，則均以國家之附屬品性爲比較點，而非以其要素爲比較點。故雖經分類，仍不知各類國家要素之異同。凡用土地、人口、財富與富源之多寡，工業之性質，文明之程度，信用與死亡率等等爲比較點之分類，對於歷史學者、經濟學者、與社會學者或有實用上之利益；而對於法律學者與政治學者，則殊無價值也。至於分國家爲農業國、商業國、工業國、陸軍國、鄉村國等等，其於政治學者之無價值，猶就動植物之大小長短顏色等等分類之無益於自然科學家也。

Jellinek 氏之言曰：此種分類，不足以明瞭國家之構造或其成分。且各類又縱橫交錯，分界不明。每一國家，歸納於此類可，歸納於彼類亦可，歸納於二以上之類亦可。故雖將世界各國盡歸納於各類中，仍不足以明瞭國家之真正性質也。抑更有進者，非特每一國家可以歸納於數類中，且有時世界各國，均可歸納於一類中；於是分類之無效用，益顯著矣。例如，世界各國，幾均可分入農業國類、工業國類，或商業國類。又如，現代城市國家既無存在，故世界各國，幾均可稱爲鄉村國家（此乃 Jellinek 氏之意見，）世界各國又幾無一不自稱爲文明國。德國學者有分國家爲法治國（Rechtsstaat）者，以其政治依照法律而行，或以其國

國家分類
之無價值

家目的之一，爲設定解釋與保護人民法律上之權利也。然如此分類，試問世界中何一國家不得稱爲法治國？尚有學者分國家爲立憲國者，以其政府之組織與權力，多少由一種憲法規定之。然試問今日世界何一國家，全無憲法，而不得稱爲立憲國耶？

一言以蔽之曰：各個國家之要素相同，實無可分類。若就其附屬品性而分類，則在政治學中，誠無價值可言。

國家之分類問題，既於上文研究之矣。茲請繼續討論政府之類別，與其不同之形式。惟在討論政府之類別與形式之前，吾人須將政府與國家之區別重言申明之。國家者，係有政治組織之人類社會；對外，係獨立而不受他團體之管轄；對內，則握有最高統治權力，而可支配一切國內事件者也。此外，尚有政治組織之社會，對外雖不完全獨立，而近乎獨立；對內雖不完全可以自主，而大體係自主；此種社會，在政治學中，實際上仍視之爲國家。例如，自主國 (Vassal States)，保護國 (Protectorates)，代管國 (Mandates)，中立國 (Neutralized states) 等，於政治學實際研究時，仍不失其爲國家是也。至於政府，則絕對不當與國家相混。蓋政府者，乃國家所建立之機關；而國家之意志，國家之命令，國家之行動，均由此機關表而出之。國家之爲物也，因其重要之組織成分相同，目的又大致相同；是以此國與彼國，在其要素上，無從區別，亦無從分類，上文已詳言之。至於政府則異是。聚合多數政府，而自其要素觀察之，則各有相異之點。例如，政府組織之形式

至不一律也；政府之精神，與所用之方法，亦常差異；其他，如官吏之選任，政治權力之性質與範圍，政治之目的，以及立法行政司法之關係等等，復各不相同。惟其要素有差異，故政府之分類，不若國家分類之難有結果。蓋既有差異，則可選擇差異各點中之適當一點，為分類時之比較點；然後凡政府之於此比較點相同者，成爲一類，不相同者，另成一類或數類；如此歸納成類，則非特科學上有一定之系統，實際上亦有分類之效用也。

分類之比較點

政府之分類，猶如國家之分類，須先尋求一適當之比較點。但因各人對於政府之觀察點不同，其所注重之要素又不同；是以究應採用政府要素中何者之一為比較點，至今無定論。非特法律學者，國際公法學者，與社會學者所採用之比較點，與政治學者所選擇者不同；即政治學者自身之團體中，亦無公同之比較點，而為全體所贊成者。比較點既不相同，故對於政府亦有各種不同之分類辦法。其中數種之分類辦法，實不能視為完滿。或因分類時前後採用不相同之比較點；是以其分類無系統；或因採用之比較點不適當；是以雖經分類，而仍無科學或實用之效果。此外，各種分類辦法尚有一共同困難之點：蓋時至今日，政府形式之紛繁，日甚一日，而每種形式之政府，又時刻變化，變化後之政府與先前之政府，每根本不相同；結果，分類辦法之適用於一時期者，不久又陳舊不堪復用矣。

以運用主
權之人數
爲比較點
而分類

第二章 君主、貴族與民主政府

政府分類辦法之一，係以國家最高權力運用者人數之多寡爲比較點，而歸納分類之。用此比較點而分類者，不可勝計；其中尤以古代之學者爲多。彼等分政府爲三類，曰君主，曰貴族，曰民主。所謂君主政府者，就廣義而言，則凡國家之最高權力，由一人運用者，均爲君主政府。至於此人係如何選任，或此人任期之性質如何，長短如何，均所不計。是以君主政府之元首，不妨由人民或國會選任，亦不妨因繼承而世襲，不妨以『皇帝』、『國王』、『撒阿』(Czar)，或『狄克推多』(Dictator)等爲名號，亦不妨以『總統』二字爲名號。蓋君主政體者，只須政府事件最終概由一人之意志而決定，即可矣。

學者亦有用『君主政府』一名辭，而以其狹義解釋之。就狹義言，則凡君主政府之元首，必須依照各該國之繼承法律而世襲，非如此者，不得爲君主政府。故就此輩學者之主張而言，則共和政府 (Republic) 之所以異於君主者，在共和政府之元首，係由選舉而產生也。上述君主政府之狹義，未爲一般人所採用。例如，Jellinek 氏下君主政府之定義曰：君主政府者，爲一個自然人之意志所主持之政府也。Jellinek 氏復指出君主政府之重要特點曰：君主政府之特點，在其元首有『發表國家最高權力』之能力；如政府之元首徒擁虛名，而事實上彼之權力係由他人運用，則此政府實當視爲一共和政府。至於元首之名號如何，

產生之方法如何，任期之性質如何，均可不顧。Tollinck氏並舉例說明曰：法國在一七九一年憲法時代，雖正式稱爲君主政府，然事實上確爲共和政府，不過有一世襲之元首而已。世稱之大英君主國，亦猶當時之法國，實爲一共和國也。

君主政府
之類別

君主政府之下，復能因其產生元首方法之不同，分爲世襲君主政府，選舉君主政府，及世襲與選舉混合之君主政府。過去君主政府之多數，與現代君主政府之全體，均爲世襲之君主政府。世襲云者，謂君主之取得王位，係依一定之繼承法則而察。此繼承法則，或由憲法制定，或由國會之議案制定，或由王族之宗法制定。此外，尚有由上列三種法律混合制定者。例如，繼承法則之一部分，由憲法議案宗法三者之一制定；而其他一部分，則由三者中之另一法律制定是也。至於繼承法則之內容，則各國不同。選舉之君主政府，歷史上不乏其例。初時期之羅馬國王，係由選舉而產生；古代波蘭國之君主亦然；神聖羅馬帝國之皇帝，亦由少數人組織之選舉會選出，不過被選舉者，通常即係當時皇族之分子。在中古時期，君主之由選舉產生者甚多見，惟當時習慣，每選舉同一之王族繼任；因之選舉之君主政府，每漸變爲世襲之君主政府。由選舉產生之君主，未必以終身爲其任期。然Tollinck氏，則以爲君主而不以終身爲任期，實與真正君主政府之性質相矛盾。古代君主常由人民選舉，或由人民以選舉外之別種方法，表示其擁護之意；但其後世襲之習慣漸顯著，而選舉乃被廢棄矣。Sabbs氏對於英國古代國王之選舉，曾有言曰：『在理想上，國王均係由選舉

而產生。故在中古時，每一國王舉行登位典禮時，必遵古例，當衆陳述其被選舉之事實。……但在習慣上，則繼承乃限於同一之王族。此習慣上之世襲規則，效力等於憲法。是以除國家危殆之時，有不得不變更者外，未嘗有一次破例也。至於現代英國君主之繼承，仍稍帶有選舉性質。蓋英國國會，至今仍主張有任意變更王位繼承法律之權；且曾於事實上行使之。尙有近代成立之新國家，其君主亦由選舉與世襲混合而產生。例如，比國與巴爾幹半島諸國之開國君主，係由選舉而產生；其後繼承者，則係世襲而登位。又如，一九〇五年之挪威新君主，先由人民總投票表示贊成，其後再由挪威國會正式選舉之；惟此後之挪威君主，則又將世襲繼承矣。一九〇三年塞爾維亞國之君主遇害後，其繼承之新君主，亦由該國國會選舉之。

君主政府之下，能以元首之產生方法爲比較點而分爲數類，已如上文所言矣。學者尙有採用另一比較點，而將君主政府分爲與上述不相同之類別。此比較點爲何？即君主運用國家最高權力之時，有無限制是也。準是觀察，則君主政府之下，可再分爲二類：(一)無限君主政府 (Absolute monarchy)，亦即任意或專制之君主政府 (Arbitrary or despotic monarchy)。(二)有限君主政府 (Limited monarchy)，亦即立憲或國會之君主政府 (Constitutional or Parliamentary monarchy)。無限君主政府者，其元首非特名義上爲國家之領袖，且事實上操有國家最高之權力。換言之，君主所表示之意志，無論其關於何種事件，即爲該事件之法律。君主之行動，除受自己之意志支配外，絕對不受其他任何意志之支配。在此種政制之下，在

政治學者眼光中，政府與國家二者仍可得而區別；而在法律學者之眼光中，則二者已合併爲一。蓋無限君主，不僅爲政府機關之一，且爲政府惟一之機關；而又同時握有國家主權之全部者也。無限君主權力之性質，得以一句羅馬格言表明之。其言曰：『皇帝之意志，有法律之效力。』(Quod principi placuit legis habet vigorem)。亦卽法語之所謂『Qui veut le roi, si veut la loi』是也。法皇路易十四嘗自傲曰：『朕卽國家。』其語頗足以表明真正無限君主之地位。

在中古時期，無限君主政府之例甚多。卽至十九與二十世紀中，無限君主政府，尙有繼續存在者；如俄羅斯，土耳其，與近於無限之普魯士，奧大利，及匈牙利之政府是也。最近因民主潮流之澎湃，無限君主政府已絕跡於歐洲大陸。至於非亞二洲之退化國家中，則仍有其形式存焉。

有限君主
政府

通常之所謂有限君主政府 (Limited monarchy) 者，其元首之權力，或受成文憲法之規則所限制；或受不成文之基本憲法原則所限制。此種規則或原則，規定君主權力之大體，或限制君主最高無上之特權 (Royal prerogative)；當君主登位時，須鄭重宣誓遵守之。有限君主政府之憲法，間或不由代表人民之憲法會議制定，而乃君主本人自行制定公佈者，如一八五〇年之普魯士憲法，與一八四八年之意大利憲法是也。但一經公佈，則凡憲法中限制君權之規則，均視爲具有君主與人民雙務契約之性質，而有拘束君主之效力。現時歐洲君主政府之全體，與非亞二洲君主政府中之幾個，均爲有限之君主制度。學者尙有於有

限與無限君主政府之下，再各別分爲若干小類；如 Bluntschli 氏等之分君主政府爲父權、封建、軍權、神權等類是也。然此種分類，原無顯明之分界線爲根據；各類之區別，亦均不過程度上之差異，與歷史上來源之不同。故此種分類，事實上無分類之效用，茲不贅述。

貴族政府普通之定義曰：貴族政府者，國家之政治權力，由『爲數不多』之幾個人運用之謂也。學者有以『爲數不多』(Few)之意義太含混，乃更正其定義曰：貴族政府者，人民全體中『少數』人之政府也。然『少數』(Minority)云者，係對人民全體中之『大多數』(Majority)而言；即與『大多數』相差僅數人者，仍不得不稱爲『少數』。如此，則『少數』之貴族政府，事實上可爲數甚多，或竟幾等於『大多數』。以此爲貴族政府之定義，則貴族政府與多數人之民主政府相比較，將有差別晦昧之弊。蓋即在著稱之民主政府，其政治權力，事實上亦未嘗不由『少數』人運用也。例如昔時之所謂民主政府，婦女均無參政權；今日之所謂民主政府，婦女仍不必有參政權；此外，未成年人，不識字人，軍人，犯人，破產人，乞丐等等，亦均無參政權。然此類無參政權人，爲數甚衆；因之一般民主政府下運用政治權力之人，仍僅人民全體中之少數。由此觀之，以『爲數不多』人之政府爲貴族政府之定義，固太含混；而以『少數』人之政府爲貴族政府之定義，又使貴族民主二者，混淆不清。補救之法，惟有另下比較適合之定義。著者以爲吾人不妨斷言曰：貴族政府者，人民『少數』中之比較少數，有選舉官吏與決定政府政策之謂也。至於此比較少數，究爲

何數，則事實上有不能規定之苦。古代希臘，則以人民中最善良分子所主持之政府爲貴族政府。此又貴族政府之另一意義。善良云者，究係指教育高深，經驗豐富，道德完美之人；抑係指位高財富之人，則無從考據。然不論採用何種解釋，所謂『最善良分子』者，在普通之國家，必係『爲數不多』之人。若謂『最善良分子』居人民之大多數，則除非該國家之智識，道德與經濟特別進步；而在現代，則尙未有其例也。

已故德國教授 Jellinek 氏，分政府爲二類。第一類爲君主政府；其定義與上述之君主政府定義相同。簡言之，卽一個自然人意志所指揮之政府，爲君主政府。第二類爲共和政府；卽其主權係由一人以上之團體所運用。共和政府之下，又分爲貴族與民主二類。Jellinek 氏於貴族民主二者之區別，除注重二者中運用主權者人數之多寡外，尤注重運用主權者，在社會上，流品與衆不同一層。其大意曰：貴族政府者，社會中一特異派別之人民，得以控制政府之謂也。此派別或爲教士，或爲軍人，或爲專門家 (Professionals)，或爲地主，或爲上列各派別中數者之混合團體，或爲上列各派別之總合團體。但無論此派別爲何種分子所組成，其人數則必僅占全體人民之一小部分。至於此派別在法律上，則常占有與衆不同之地位；蓋彼等常享有法律規定之幾種特別權利故也。Jellinek 氏之意見，以爲貴族政府之生存，全恃社會上有一強有力之派別。該派別截然不與其他之人民相混，而政治上則有控制他人之勢力也。

昔時貴族式之政府甚多；且有名義上爲君主政府，而事實上係貴族政府者。Jellinek 氏以爲貴族政