

## 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

# 目錄

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 導論·····               | 一  |
| 一 政治學的性质及範圍·····      | 一  |
| 二 政治學的研究方法·····       | 六  |
| 第一章 國家的基本概念·····      | 一  |
| 一 歷史上國家觀念的變遷·····     | 一  |
| 二 現代政治學上國家構成的概念·····  | 一六 |
| 三 與國家有關係的幾個名詞的區別····· | 一八 |
| 第二章 國民·····           | 二一 |
| 一 民族與國民·····          | 二一 |

|           |    |
|-----------|----|
| 二 人口····· | 二九 |
|-----------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 三 國民在公法上的意義····· | 三五 |
|------------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 第三章 國土····· | 三九 |
|-------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 一 國土的自然現象····· | 三九 |
|----------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 二 國境的面積····· | 四六 |
|--------------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 三 國土在公法上的意義····· | 五二 |
|------------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 第四章 主權····· | 五九 |
|-------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| 一 主權觀念的淵源及進化····· | 五九 |
|-------------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 二 主權的所在····· | 六四 |
|--------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 三 主權是否可以分割····· | 七〇 |
|-----------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 四 主權是否有限制····· | 八三 |
|----------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第五章 國家的起源····· | 八三 |
|----------------|----|

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 一   | 神權說·····         | 八四  |
| 二   | 強力說·····         | 八八  |
| 三   | 契約說·····         | 九四  |
| 四   | 有機體說·····        | 一〇二 |
| 五   | 歷史的進化說·····      | 一〇八 |
| 第六章 | 法律·····          | 一一七 |
| 一   | 法律的概念·····       | 一二七 |
| 二   | 法律的淵源及進化·····    | 一二四 |
| 三   | 法律的分類與憲法的特性····· | 一三〇 |
| 第七章 | 國家與個人的關係·····    | 一三五 |
| 一   | 國權活動的範圍·····     | 一三五 |
| 二   | 個人的權利·····       | 一四九 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第八章 國與國的關係·····      | 一五九 |
| 一 國際關係的進化·····       | 一六〇 |
| 二 國際法及現代國際社會的組織····· | 一六九 |
| 第九章 政府的類別·····       | 一七九 |
| 一 政府類別的方法·····       | 一七九 |
| 二 各家類別法的批評與適用·····   | 一八六 |
| 第十章 君主制與共和制·····     | 一九一 |
| 一 兩制歷史的演進·····       | 一九二 |
| 二 兩制理論上的比較·····      | 一九八 |
| 第十一章 代議制與直接民權·····   | 二〇五 |
| 一 代議制歷史的演進及其缺陷·····  | 二〇五 |
| 二 代議機關改革的運動·····     | 二一二 |

|                        |      |
|------------------------|------|
| 三 直接民權制部分的採用·····      | 二一三〇 |
| 第十二章 內閣制總統制與委員會制·····  | 二四一  |
| 一 內閣制與總統制產生的歷史·····    | 二四二  |
| 二 內閣制與總統制利弊的比較及運用····· | 二四九  |
| 三 委員會制·····            | 二六〇  |
| 第十三章 單一制與聯邦制·····      | 二七一  |
| 一 聯邦制與單一制的區別·····      | 二七一  |
| 二 聯邦制與單一制的比較·····      | 二七六  |
| 三 聯邦制與聯邦制的比較·····      | 二八四  |
| 第十四章 中央政府機關·····       | 二九一  |
| 一 議會——立法機關·····        | 二九二  |
| 二 行政機關·····            | 三〇六  |

|      |                   |     |
|------|-------------------|-----|
| 三    | 法院·····           | 三一七 |
| 四    | 考試機關·····         | 三三一 |
| 五    | 監察機關·····         | 三四一 |
| 第十五章 | 地方政府·····         | 三五五 |
| 一    | 地方的區域·····        | 三五七 |
| 二    | 地方政府的組織及職權·····   | 三六四 |
| 三    | 中國的地方制度問題·····    | 三七三 |
| 第十六章 | 政黨·····           | 三八五 |
| 一    | 政黨的意義·····        | 三八五 |
| 二    | 政黨制度歷史的起源及發展····· | 三九一 |
| 三    | 現代各國政黨的概況·····    | 三九八 |

# 政治學概論

## 導論

### 一 政治學的性質及範圍

(一)什麼是政治學 我們要明瞭政治學的性質及範圍，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：中山是爲一般不問國事的國民說法，故用極淺近的話句，來表明政治這種物事，並非奧妙難知，又是人人應該知道的。我們若把政治作爲一種學問的對象來研究，對於中山的解釋，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」不一定都稱之爲「政治」；因爲一切社會團體，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，方可稱之爲政，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爲一的說法，與現況的精神不合，但儒家也認定政治爲國事；例如論語所記：「冉子退朝，子曰：『可晏也？』對曰：『有政。』子曰：『其事也！』如有政，雖不吾以，吾其與聞之。」此時冉子爲季氏宰；孔子不認季氏私家之事爲政，便是以政爲國事。中山所謂「管理衆人的事便是政治」，實際中山心中所謂衆人的事，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

便是以國家爲研究的對象的，或竟可稱之曰國家學。故有名的瑞士學者伯倫知理（Bluntschli）說：政治學就牠的正常的意義說，就是探究國家的學，其目的在於國家的情況，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爲目的的一部分。（註二）因爲國家爲社會團體的一種，故關於國家的政治學，卽爲社會科學的一部分。

（二）政治學的範圍及分支 所謂政治學卽以研究國家爲目的的社會科學，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，剖析爲無數方面，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)

或分爲四支,如韋羅貝氏(Willoughby)區爲:

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,大都可區爲四部分:

(1) 政治哲學及政治哲學史 研究目的,爲國家存在的理由;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,應該如何方爲合理;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；研究憲法內容的變遷發達，則為憲法史。（敘述的政治學，偏于靜的方面）

(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

政治學久已列爲社會科學的一部；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？」我以爲這個疑問，最好是和研究的方法合併討論；因爲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。爲討論的方便計，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」；此爲最粗淺之知識。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，即由於未常經驗。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，才算是有地理「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，就是搜求各種物事的自然現象及其變化的形態；或用觀察法，或用人功試驗法。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，才可據此以爲進一步的推求，而得最後的斷定罷了。有了第二步的假定，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。

(二)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、人功的試驗觀察法，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，就是一面不要忘却了過去的歷史事實，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 Bluntschli: The Theory of State, p. 1.

(註二) 參看 Garner: 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.