

李聖五編

政治學淺說

商務印書館發行

次動音攝

570

1

151

李聖五編

政治學淺說

商務印書館發行

中華民國二十一年十一月初版
中華民國二十二年四月再版

(一〇〇三八)

政治學淺說 一冊

每冊定價大洋貳角

外埠酌加運費郵費

編著者 李 聖 五

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

政治學淺說

目次

第一章	政治學之概念	一
第二章	國家之性質	五
第三章	國家與社會政府民族之區別	九
第四章	國家之主權	十二
第五章	國家與國家間之關係(國際關係)	十五
第六章	人民之權利	十九
第七章	政府職權之分配	二十一

第八章	立法機關	二十五
第九章	行政機關	二十八
第十章	總統制議會制及委員制	三十一
第十一章	司法機關	三十六
第十二章	選舉團體	四十一
附錄		四十六

政治學淺說

第一章 政治學之概念

政治學是研究人類在政治社會中互相關係的一種科學，人自降生以至成人，總是離不開人羣，由家庭而社會，以至於國家，統在互相結合，互相扶助，過一種有組織的有紀律的共同生活，一方面服從政府的法令，他方面個人的種種權利由政府來保護。至於政治社會如何發生滋長的，以及如何可以達到結合互助的美滿目的，便都是政治學應當解答的問題。自亞里士多德以至現代的政治學家繼續不斷的研究這些問題，他們研究的範圍不受時代與地域的限制，研究的目標自然是普遍的政治現象。

政治現象極爲錯綜複雜，因爲牠的特質毫不確定，而且變化無常，沒有一定的次序及連續的線索，例如當代各國所採取的政治制度即各不同，美國的行政首領爲總統，行政最高權亦委託在他的手中，而法國的元首亦爲總統，但是最高權力卻由內閣行使之。又如人民的參政權，在數十年前僅祇男性可以享有，而今則女性已漸與男子立於同等地位矣，此僅略舉兩個具體的實例，其實政治現象的繁複變化，何止於此？不過各種學術的產生均以其複雜現象爲基礎，例如動物學專在研究禽獸魚介之不同的形體，結構，作用等，假若這些屬性都是一致不變的，動物學便無產生的可能，亦無繼續研究的必要，因其繁雜不同，所以能引起學術家強烈的注意力，而蔚爲一種深博專門的學問。人類由原始社會以進於現代的國家，其經過之變化不知凡幾，政治學家的職任，就在以歷史的眼光，比較的方法，考察分析已往及現在的政治現象與事實，抽出原理原則來，一以爲解決未來政治問題的依據，一爲繼續研究的基礎。

政治學合其他社會科學均有密切的關係，茲就其與經濟學，歷史，社會學的關係，約略述之。經濟對於政治的重要性與日俱進，十九世紀以前人民所爭的是各種自由權及參政權，十九世紀以後人民所爭的是生存權，勞動權及勞動收益權，這就是因為一個時期在政治淫威之下，人民不能不奪回人生的自由，在另一個時期資本制度過於發達，人民不能不要求生存的權利，所以經濟學與政治學已經有不可分離的關係。經濟是人民生活的基礎，政治便是建築在這種基礎上的工作。國家的主要職權就在於如何謀經濟的發展，如何支配土地合勞力，如何管理生產合分配，俾全國人民的生活得到相當的保障。有人說國家的政治制度取決於經濟情形，誠屬至當之言。

西里教授 Professor Seeley 曾曰「政治學是歷史的果，歷史是政治學的根。」這兩句話將政治學與歷史的關係表明得極為透澈。歷史所記載的固然不限於人類的政治關係，凡一切自然現象，以及文學藝術等，無一不有歷史的記載。俱是政治社會的事

實卻佔歷史的最要部份。一方面離開歷史去研究政治幾乎是不可能，他方面歷史離開政治也就失掉牠的重要性，兩者相依相成，不可分離，至爲明顯。

社會學以個人爲研究的單位，職在解釋人類一切相互影響的活動，凡宗教，習俗，儀式以至經濟生活的發生與變化均爲社會構成的要素，同時均爲社會學所研究的對象。政治學以國家爲研究的單位，而國家是人類一切社會組織中的一種，不過牠的組織以政治爲中心，較其他任何種社會組織均來得完備周密。社會學所研究的既爲社會組織的形式，能力，和發展的程序，而政治的組織又建築在社會組織的裏面，所以兩種科學的關聯極爲密切。

總之，政治學是社會科學的一種，牠所研究的，是國家的基礎，國家的主要性質，以及政治組織的形式，作用，與發展。

第二章 國家之性質

國家構成之要素有四：即（一）人民，（二）永久居住之領土，（三）可以發抒人民意志之政府，（四）對內有主權以處理國事，對外獨立而不受他國之管轄或支配，四者缺一，亦不得稱為完全的國家。

人民對於國家構成之重要，是極明顯的，無人佔領的荒原，既無人烟，復無建設，自不得謂為國家。但有若干人民方能成為國家？這個問題曾經引起已往的政治學家的注意，例如亞理士多德主張人民的數目應當有個限制，既不可過多，亦不可太少。又如盧梭以為人民數目的多少應當與領土之廣狹成正比例，換言之，以土地之面

積足以供應若干人民生存爲度。同時他也顧慮到土地之肥瘠，氣候之好壞，皆與容納人民之多少息息相關，所以就領土之廣狹確定人民之比例數，是不可能的。實際上，各國人民數目由數千，（例如散馬倫諾 San Marino）至數兆（例如中國），相懸甚多。而數目之多少與領土之廣狹，更不一致，以美國人口及領土與日本人口及領土相比例，即可以證明一則土地廣人口少，一則人口多而土地狹。原因是國家依歷史的程序以演進，人民數目的多少是不能預爲限定的。

國家如無固定之領土，亦不得成爲國家，例如猶太人散居於各國，在英國者稱爲英國的猶太人，在法國者稱爲法國的猶太人，數目雖極衆多，然無領土，故不能組織國家。所謂領土並不專指陸地而言，凡疆域內之河川湖澤，沿海一定範圍內之海岸，離距土地一定範圍內之海灣海峽，以及無限深度之地下層與無限高度之太空（所謂領空），均爲領土。要在國家於領土範圍之內對於所有的人與物，除特別規定者外，可

以行使至高無上的權力，而他國在此領土範圍之內不能行使此種權力。

一羣人民居住在固定的領土以後，不必一定組織成國家。他們必須有政治組織。即必須有個政府以發抒實施人民之意志，決定公共的政策，並且對外以代表國家。假若沒有政府，即無共同的意志與行動，僅屬烏合之衆而已。至於政府之形式如何，組織如何，無論其爲君主專制，抑爲民主制，均無關重要，自要組織穩固，具有發政施令的權力，對內能以維持治安，對外能以履行國際義務，斯即完滿之政府。

國家雖具有領土，人民及政府三項主要條件，苟不能對外獨立對內行使主權，亦不必一定組成國家。一國如受他國之管理，他國代她處理國事，對她行使權力，實僅構成他國之一部份，並非獨立存在的國家。但是他國僅僅代爲行使外交權時，例如保護國對於被保護國，此被保護國可得稱爲國家，不過在法律上非屬獨立國而已。對內能以行使主權，亦爲國家存在之主要條件，這就是說；政府對於國境以內之人與物，

可以行使至高，無限，獨佔的權力。倘若國家不能行使此項權力，或欲行使而受他國之牽制，此國非至淪亡，即被他國侵併。

國家構成之要素，既如上述，然則國家之目的何在？簡言之，國家之目的有三：即（一）發展國家之權力，（二）維持正義之存在及法律之效力，（三）促進社會之進步及人民之文化。總之，國家由數目多寡不定之人羣永久居住於一定之領土，組織有穩固之政府，對外不受他國之管轄（獨立），對內能以行使主權者是也。

第三章 國家與社會政府民族之區別

國家，社會，政府，及民族這幾個名詞各有專門的意義，但是一般的人們，甚至於學術家，常常將牠們混在一起，應用的時候不加思索，不加抉擇，以致政府與國家分不清，民族與國家也分不清。政治學主在研究國家之發展與組織，以及政府之效用，對於這幾個名詞的意義，是絕不容含混的。

請先論「社會」，社會與國家主要不同之點，即國家必須有領土，而社會無領土，社會構成之要素爲個人及各個人共同之志趣與利害，國家之中及國際間有各式各樣的社會，有時一個人與若干社會發生關係，各個社會有其旨趣與行動，自非違背國

家的法律，均可同時存在。社會之種類既極繁多，所以研究社會者以人類之宗教信仰，家庭制度，工業活動，教育演進，犯罪行為等為研究的對象。

「政府」這個名詞比較「國家」狹小的多，牠僅是指示擁有政權的某人或某一份人，亦有時表明一種抽象的意思以指示統治者之組織與性質。一般的公民為國家的一部份，然非政府的一部份，換言之，人民雖有參政權，但不能個個人同時為政府人員。而且政府這個名詞與領土亦無關聯，這就是說領土為國家構成的要素，而不是政府構成的要素。

民族與國家是兩個截然不同的名詞，但是英美的公法學家對於這兩個名詞，至今仍在混用。民族的重要意義是同一個種族，他們的語言，習慣及歷史均完全相同，例如日耳曼人，匈牙利人等。古代希臘及意大利之城市國家均以同種人為組成國家之要素，斯巴達及雅典甚至於否認外僑為政治社會中的份子，因此古希臘的政治思想對於

國家的概念是限於同種人佔據的小邦。但是到了後來，經過許多次變化，政治的區劃已經不十分受民族界限的限制，例如截至一九一四年尚存在的奧匈帝國 Anstro-Hungary 是個單一國，而她的人民卻包含着若干不同的種族。十九世紀以降民族自決的呼聲特高，民族又變爲組織國家的主要基礎，就是歐戰以後，歐洲若干小國——波蘭，捷克，及巨哥斯拉維亞——之復興或成立，也是由於民族呼聲的結果，由此可知同一民族對於國家之構成雖不十分必需，然而是很重要的。

第四章 國家之主權

主權二字是歐洲中世紀的產物，當時新興之民族國家，內以抵當叛逆之變亂及封建勢力之猖獗，外以抵制神聖羅馬帝國及教皇之爭權，故創立主權之說，謂國家享有主權，而國王爲主權者。所謂主權卽最高的，原始的，絕對的，不可抵抗的，不受管束的權力。爲應付當時的環境，此種學說自有效用。延至近代各國政治制度及政治思想變更之後，主權的意義就難以適應實際情況，所以國家主權之說，久已成爲政治學上紛爭的問題。

細考「主權」之原來的意思，是國家內之某人或某一定少數的人，對於其餘的國