

中華民國二十二年十二月初版

(一〇九四五)

政治學原理一冊

每冊定價大洋壹元伍角

外埠酌加運費匯費

改

著者 桂崇基

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 權 所 有 *
* 翻 印 必 究 *

(本書校對者吳葆瑤)

六六七五上

序

此書爲予前數年在各大學關於政治學問題之講演稿。當時因俗務羈身，無暇整理，擱置案頭，已二三年矣。近墊居滬濱，始得閒暇，翻閱一過，略加增刪，因成此帙。

此書取材方法，是理論與實例並重；而尤於一般人所不注意，或雖注意而不詳其內容之問題，不厭詳爲敘述。如第三章之居住問題，列舉各種統計，以供讀者參考。第十章論中央政府與地方政府，除於其歷史之演進爲簡要之敘述外，並於各國行政區域之幅員及人口，亦一一列舉數目，以便讀者於討論地方行政制度時，有所根據，不致有隔靴搔癢之嫌。

本書各章，原爲隨時應約之講稿，想多疏漏之處。且當時所引用書籍，行篋中多未攜帶，無從校正，舛誤更所難免。尙期讀者隨時指正。

桂崇基序於上海民國二十二年十一月

目錄

第一章 緒論·····

政治學定義——政治學之內容——政治學研究之方法

第二章 國家起源與社會進化·····

討論國家起源之困難——中國神權學派——神權學說盛行之原因

(一) 契約說的理論——契約說有兩種社會契約與政治契約——社會契約說倡自中國之墨子——霍布斯之契約說——洛克之契約說——盧騷之契約說

(二) 契約說之背景——墨子契約說之用意——霍布斯契約說之用意——洛克契約說之用意——盧騷契約說之用意

(三) 強力說——強力起源說

(四) 社會之進化——野蠻社會——部落社會——國家社會

第三章 國家之目的·····

國家與社會——國家之目的

(一)保民——軍備——警察——法律

(二)養民——衣食問題——改良農業——輕利貸款——改良運輸——保護關稅——

居住問題——建築形式——內部構造——居住人數——建築補助金貸金免稅——

——政府建築人民住宅——行的問題——公營——政府監督——政府補助

(三)教民——設學校——人民對國家的責任

第四章 民族之性質……………三七

(一)血統

(二)生活

(三)語言

(四)宗教

(五)風俗習慣

(六)民族,國家,世界大同——民族與國家——民族與世界大同

第五章 自由……………五〇

(一)自由學說及其所生影響——道家的自然主義——儒家的感化——墨家的專制——

——法家主法律之內自由——中國人自由之原因——思想方面的原因——社會組

織方面的原因——中國人好自由之結果——關於自由的幾個問題——歐美人之自由——社會與自由

(二)自由思想之演進——自由思想演進的階段——第一階段——第二階段——第三階段——第四階段——法美憲法上自由為永不兌現之支票——矛盾之原因

(三)自由之真義——自由之真諦

第六章 平等……………六六

(一)平等學說及其所生影響——道家平等觀——儒家平等觀——墨家平等觀——法家平等觀——柏拉圖平等觀——亞里斯多德平等觀——中西哲學家平等觀念之不同——柏亞二氏學說之影響——宗教家平等觀——哈蒲斯平等觀——洛克平等觀——盧騷平等觀——法國憲法之平等——美國憲法之平等

(二)天生平等與社會平等——平等之定義——平等之真諦——優生政策——優生政策之實施

第七章 政權治權……………七八

(一)全民政治與賢人政治——世界上二種政治思潮相激相盪——各家對於全民政治之解釋——全民政治行使之方式——全民政治之基本理論——全民政治之優點

——攻擊全民政治——全民政治之缺點——全民政治不重視才能之結果——蒲萊斯批評美國民主政體之缺陷——蒲萊斯批評六國民主政體之缺陷——全民政治之缺陷隨政府權力擴大而愈益顯著——斯賓塞爾主張政府職權限於消極管理——反對政府擴大權力之理由

(二) 權能分開之要義——補救全民政治缺陷之整個方案——權能分開之要義——中國古代學者對於權能分開之意見——解決全民政治與賢人政治之爭——解決放任主義與社會主義之爭——政府要有能之意義——全民政治與教育之關係

第八章 直接民權之運用……………九二

直接民權是復古運動——瑞士複決權的淵源——創制權的淵源——罷免權的淵源——直接選舉權之演進——直接民權盛行之理由

(一) 選舉——選舉權的性質——選舉人資格——選舉人年齡——強迫選舉——

(甲) 比例代表制——海爾制——名單投票制——比例代表制之缺點

(乙) 職業代表制——職業代表制之淵源——德法之經濟會議——職業代表制之

缺點

(二) 罷免——罷免之範圍——法院判決之撤消權——罷免權行使的方式

(三) 創制——創制權之種類——創制權行使之方式

(四) 複決——複決權之種類——複決權行使之方式——緊急法不受複決之限制

(五) 結論——地方自治與直接民權——直接民權應有之限制

第九章 政府職務之分配……………一一五

(一) 分權與分職——亞理斯多德分權說——白萊畢斯分權說——洛克分權說——孟

德斯鳩分權說——狄驥分權說——分權與分職——分權之問題——二權說——

丁萊與衛洛貝之五權論——孫中山之五權論——英國政制之淵源——考試權不

獨立之弊——監察權不獨立之弊——孫中山五權論解決法治與人治之爭

(二) 立法——立法機關之性質——國民大會之性質——立法院與普通國會之區別

(三) 行政——行政應注重效能——政制與環境

(甲) 內閣制

(乙) 總統制

(丙) 委員制

(四) 司法——司法機關之性質——審判之要素——法院解釋憲法權——贊成之理由

——反對之理由——官吏職務違法之審判問題——刑事政策

(五) 考試——考試制度之目的

(甲) 考選之方法——中國考試制度之沿革——英國考試方法——美國考試方法——法國考試方法——今日中國考試法——考試之標準

(乙) 銓敍之方法——銓敍之目的——中國古代考績之標準——公務員之培育

(丙) 考試機關之組織——歐美各國考試機關之組織——考試制度上之兩問題

(六) 監察——監察權之淵源——中國古代御史制度——監察權之範圍——監察之方式——官吏懲戒問題——古代御史之無保障

第十章 中央政府與地方政府……………一五〇

集權分權——集權分權與專制民主無關——集權分權與自治無關

(一) 法國——法國集權之歷史——道——區——省——市

(二) 英國——英國集權之歷史——州——州邑——區——市區——市

(三) 德國——德國分權之歷史——中央與邦之關係——普魯士邦——省——區——郡——市——村——德國邦政府如何干涉地方

(四) 美國——美國中央與州之關係——鎮——郡——市

(五) 結論——聯邦式分權之缺點——組織聯邦方式——集權制應備之條件——法國

政治學原理 目錄

集權之弊病——中國不適宜集權制之原因——一個問題

政治學原理

第一章 緒論

政治學
定義

政治學
之內容

政治學是研究一切關於國家現象的科學。國家現象是隨時代而進化的，所以政治學的內容，也就一時一時的不同。上古時代許多歐洲的國家，都是城市國家（city state），因此古代的政治學，也就和今日的市政學差不多。亞里斯多德（Aristotle）的政治論（Politics），即是一個例證。到了近代，各國的疆域雖有大小的不同，但是都已超過了城市國家的形式；而大者如大不列顛帝國，其殖民地且遍五大洲，幾有世界帝國的企圖。疆域既大，則不能不分設政府，掌理國事。於是一國間政府與政府的關係，乃成爲政治學上一重大問題。

往古人民迷於神權君權的學說，以臣僕自視。一切國家大權，均操於君主一人手中，人民不過供君主的驅策。雖有一二哲學家如柏拉圖（Plato）亞里斯多德力倡自由平等之說，但是他們所倡的自由平等，又僅是局部的自由平等，片面的自由平等，而非全民的自由平等。自有洛克（Locke）盧騷（Rousseau）諸人的契約說，繼之以美法的革命，於是全民自由平等之說，乃奔騰澎湃而不可阻遏。這種學說，在十八世紀

發生兩種重大影響：一使歐美各國盛行代議政治；一使歐美各國由人治進入於法治。孟德斯鳩（Montesquieu）說：『自由的政府，祇能於溫和的政府見之。溫和政府的實現，就在於執政者之不越權。然而有權者必越權，證諸史乘，未嘗或爽。欲救此弊，當以權制權。』於是乎孟氏乃主張政府三權分立說，以推翻君主一人的專治，而導人民共入於法治。至孫中山主張五權憲法，復人治法治並重。代議政治，雖使人民的自由，從此得有法律的保障；但人民尙無由直接指揮國家的行動。直至十九世紀以後，直接民權，始由理論漸趨於實行；於是主權屬於全體人民之說，乃得實現。柏格士（Burgess）說：『近代國家疆土的擴大，代議政治的普遍，國民意志的團結，已使政治學不僅是研究自由問題的科學，而且是研究主權問題的科學』（註）

同時，在十九世紀政治上發生了一極大變動；就是各國逐漸拋棄放任政策，而採取干涉政策。此種趨勢，歐戰後尤為顯著。舉凡與國民生計，有密切關係的事業，如農業、土地、鑛業、失業、居住等等，莫不由政府謀解決的方法。政府的職務愈繁，則政治學所應研究的範圍亦愈廣。從前，政治學不過附屬於哲學；而今政治學則已成爲獨立的科學。不但成爲一獨立的科學，而且其內容較之任何其他科學爲獨廣。凡歷史、法律、經濟學、社會學，均與政治學有不可分離的關係。甚至有人說政治學就是歷史、法律、經濟學、社會學的總論。對於這種科學，沒有相當研究的人，亦決不能對於政治學有所深造。最近，政治學又於純粹理論與制度之外，講究實際行政的技術。德美諸國大學，於政治學科中，列有行政學，卽此之故。

(註) "Relation of Political Science to History" in Report of The American Historical Association Vol. I, 201.

政治學的範圍與內容，既隨歷史而演進，則吾人研究政治學，當然不但對於各種學說與制度的本身，應有明確的了解；並且對於各種學說與制度的歷史進展，以及其所發生的影響，亦應詳其本末，而後評論，方不致有空虛之嫌。因為無論是政治學說或政治制度，都是與時代共同進化的歷史產物。並且每一個國家，都有其特殊的形態與特殊的國民性，因而所謂政治學說或政治制度，也就不過在整個歷史演進的某階段中，有得失之分。不過研究政治學的人，對於歷史所已經昭示的錯誤，則當提出改正的方案。或者根據歷史的教訓所推測某一學說或制度將要發生的影響，亦當平心靜氣的促起世人注意，而為未雨綢繆之計。

第二章 國家起源與社會進化

討論國家起源之困難

原始社會的形成，是遠在有文字以前。歷史是文字的紀載，有文字才有歷史。所以往古關於國家起源和社會進化的學說，類多神話，或僅憑着一二思想家的臆斷，虛玄縹緲，不足徵信。到近世經社會學家、人類學家窮年累月考察的結果，始給予吾人許多關於原始社會的資料，於是吾人對國家之起源和進化一問題，始得一適當的解答。

中國神權學派

關於國家起源的學說，發生最早而影響最深的，首推「神權說」。此說主旨以國家為神所造，國家的治理，也應以神意為依歸。「天生民而立之君，」便可代表中國神權學派的說法，與西洋舊約所說，簡直同一口吻。此說在中國經老子「天地不仁以萬物為芻狗」和荀子「大天而思之，孰與物蓄而制裁之，從天命而頌之，孰與制天命而用之」一類咒天蔑天的話，給以重大的打擊；在西洋則被哈布斯（Hobbes）、洛克、盧騷諸人的契約說所動搖。時至今日，科學昌明，神的有無，已根本發生問題，則神權說當然失却其存在的根據。

話雖如此，但神權說已支配了世界各國的政治，有數千年之久，直到現在，其威權還沒有完全消滅。在上古、中古神權說最盛時期，國君莫不自命為神的代表者，號曰「天子」或「天皇」；降至近世，仍遺留不

神權說
盛行之
原因

契約說
有兩種
社會契約
與政治契約

社會契約
說倡自
中國墨子

少神權說的痕跡。例如：歐戰前德意志之「凱撒」現在日本之「天皇」即其明證。我們推究神權說所以能夠流傳如此之久遠的，有兩個原因：（一）君王和他的爪牙，欲藉此說以維護自己的權威，使人民對於君王一切言行，絕對信任，服從，不敢稍存覬覦，國家便可為其子孫帝王萬世之業；（二）教皇欲藉此說以干預政治；君王既當稟承神意而統治，那末最能傳達神意的是誰呢？在教皇則自以為是神的直接代表而最能領會神意傳達神意的，所以君王應受教皇的指揮和監督，羅馬教皇的干預歐洲政治，即以此為其理論的根據。繼神權而起的為契約說。

（一）契約說的理論

契約說有兩種意義：（一）人類在自然狀態時代，彼此互約樹立一種政治的組織，這叫做社會契約；（二）已有政治組織的人民，與其首領或統治者訂立一種契約，說明彼此相互間的關係，這叫做政治契約。社會契約是在國家未成立以前，人民互約建立一國家；政治契約是在國家成立以後，人民與其國家的首領或統治者，相約建立一種政體。政治契約和國家起源無關，暫可不論，茲先論社會契約。

社會契約說，人人祇以為倡自英之霍布斯、洛克，而大成於法之盧騷；却不知道在他們二千餘年前，中國曾有墨子早就倡導此說。墨子說：

「古者民始生未有刑政之時，蓋其語人異義，是以一人則一義，二人則二義，十人則十義；其人滋衆，其所謂義者亦滋衆。是以人是其義以非人之義，故交相非也。是以內者父子兄弟作怨惡，離散不能相和

合。天下之百姓，皆以水火毒藥相虧害；至有餘力不能以相勞，腐朽餘財不以相分，隱慝良道不以相教，天下之亂，若禽獸焉。」上 禽同 又說：

「明乎民之無正長以一同天下之義，而天下亂也，故選擇天下賢良聖智辯慧之人，以爲天子，使從事乎一同。」中 禽同

原始的國家組織，和近代的國家組織，當然繁簡不同，原始國家所共奉的，僅一首長，首長的確立，即具備國家的雛形。窺墨子的意思，以爲上古人類，共立首長的最大目的，在立一是非的標準，即所謂「一同天下之義」；墨子以爲天下之義不能一，便與禽獸無別；上古的人，爲求所以異於禽獸的生活，乃選舉天下賢良聖智辯慧之人，以爲天子，這便是墨子的國家起源說。後墨子二千餘年，有英之霍布斯，他所倡國家的起源學說，不啻與墨子同一口吻。

霍布斯以爲人類各有慾望，並且個個爭求滿足他的慾望；而自然時代無法律以範圍人類的行動，無首領以開導人類的思想，於是人與人之間，乃無時無刻不在嫉妒、畏懼、爭奪狀態之中，而嫉妒、畏懼、爭奪，又無一不是戰爭的媒介，所以人類在此時代，除嫉妒、仇視、殘殺外，無暇他事，以致一切科學、藝術、文學等文化，都無從孵育。簡言之，便同墨子所說「天下之亂若禽獸焉」一樣。

霍布斯又以爲人類在禽獸生活時代，當然沒有是非的觀念，既無是非的觀念，更不會發生是非的標準，沒有是非的標準，當然人各一義，這又同墨子所說「一人則一義，二人則二義，十人則十義，其人滋衆，其

所謂義者亦滋衆。」

霍布斯又進而推論人類爲免避這種禽獸的生活——嫉妬、仇視、殘殺的生活——各人便不得不放棄一部分自然權利，以求實現和保障他部分的權利。自然權利，即絕對自由，不受任何干涉或限制的意思。但我可自由殺人，人亦可以自由殺我，如此，各人的生命，便刻刻在危險當中，我欲人之不自由殺我，我必須先放棄我自由殺人的權利，於是就發生了『自然法』(Law of nature)。自然法是以理智爲根據，而禁絕一切妨害生存的行動的法則。自然權利的結果，是情感的衝動，戰爭的爆發，生命的困苦短促；自然法的結果，是理智的豐富，和平的實現，生活的快樂安全。人人莫不欲避免困苦，獲得安全，於是乃共立一契約，大家相約放棄一切嫉妬、仇視、殘殺的自然權利，而遵守自然法，欲求保證人人永遠遵守自然法，乃又樹立一共認的權力 (common power)，以範圍各人的行動，而保衛各人的生命，國家因之以起。假使霍布斯懂得中國文的話，就說他的社會契約說，完全抄襲墨子的，亦未嘗不可。

在英國尚有洛克，對於國家的起源，持論雖與霍布斯不無小異之處，而結論則仍屬一致。洛克論此問題，與霍布斯同樣的以自然狀態爲起點，不過洛克的所謂自然狀態，不像霍布斯所想像的那樣紛亂與野蠻，恰巧相反，是充滿着理智與和平；在這一種充滿着理智與和平的原始社會裏，人人都視生命的自由，財產的安全爲自然權利。自然權利，即爲自然法的要素，所以自然法必須是保障生命自由、財產安全的法則。不過自然法若無一共認的機關爲之解釋執行，各人見解不同，勢必致人各一法，則仍不能脫離禽獸生活

洛克之
契約說

的狀態，因此乃互相互立約，確認一種通行的法則，以求各人的自然權利得有保障，於是便形成了一個國家。

再後霍布斯、洛克百年左右的光景，在法國有一個盧騷，即世所稱集契約說的大成者。他關於自然權利的解釋，受洛克影響最大，他認為人類在自然狀態的生活，是獨立的，是滿足的，是自足的，是平等的，所以是最快樂的。原始社會，既不是如孟德斯鳩所想像的那樣懦弱，又不是如霍布斯所想像的那樣強蠻；因為懦弱是由於恐懼心 (fear)，強蠻是由於好勝心 (ambition)，恐懼好勝兩種心理，在極簡單、極孤寂的自然生活中，是不會發生的。日後人類進化，始逐漸脫離自然狀態，而有家庭、財產及其他種種的社會組織，於是纔漸漸發生競爭之心，好惡之心。加上人類的智力，本各不同，強者、智者的所得，恆較多於弱者、愚者的所得，乃有貧富的懸殊。貧富懸殊，是一切不平等的根源；社會既不平等，於是始生戰爭、殘殺、恐怖等等的罪惡，人類為逃避這種罪惡，或至少使能忍受這種罪惡，乃組織一種『政治團體』 (civil society)；這種政治團體的組織，並非消滅不平等，乃是多加上一層不平等，所以政治團體的結果，便是不平等最後的階段。——主奴的分野——但是這種政治團體或政府，又是人類所不能避免或不可缺少的一種罪惡，惟有使其建立於一比較合理性的基礎上，以減少罪惡的程度。這比較合理性的基礎，便為社會的契約。各人相約，將全部的自由與權利，獻給於公衆；另一方面，政府一切的措施，亦須根據於公意。如此各人自由與權利，被社會契約減至零度，同時又被社會契約使之平均；因為各人將全部的自由與權利獻給公衆，同時各人為公衆的一分子，公衆能有的自由權利，各個人均可享受其應得的部份，自然沒有了多寡、高下的分別，這纔