

百 科 小 叢 書

政 治 學

張 慰 慈 著



王 雲 五 主 編

商 務 印 書 館 發 行

民國二十一年一月二十九日
敝公司突遭國難總務處印刷
所編譯所書棧房均被炸燬附
設之涵芬樓東方圖書館尙公
小學亦遭殃及盡付焚如三十
五載之經營墮於一旦迭蒙
各界慰問督望速圖恢復詞意
懇摯銜感何窮敝館雖處境艱
困不敢不勉爲其難因將需用
較切各書先行覆印其他各書
亦將次第出版惟是圖版裝製
不能盡如原式事勢所限想荷
鑒原謹布下忱統祈垂督

上海商務印書館謹啓

版 權 所 有 翻 印 必 究

中華民國二十年八月初版

民國廿一年十一月印行 國難後第一版

(三五八六)

百科小書政治學一冊

每冊定價大洋貳角

外埠酌加運費匯費

著 者 張 慰 慈

編輯主幹 王 雲 五

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷者 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

政治學

目錄

第一章	政治學的性質·····	一
第二章	國家的性質·····	六
第三章	從城市國家到民族帝國·····	一二
第四章	從集權的政府到分權的政府·····	二七
第五章	憲法·····	三九
第六章	政府的組織·····	四七
第七章	英國式的內閣制·····	五六
第八章	美國式的總統制·····	六三

政治學

二

第九章	瑞士式的委員會制·····	七三
第十章	俄羅斯式的蘇維埃制·····	八二

政治學

第一章 政治學的性质

孫中山先生在民權主義第一講裏說過關於「政治」兩個字的意義，他說：「淺而言之，政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。」政治既是管理衆人的事，那末，「政治」兩個字中所包含的事實是人羣的現象，是人與人在社會上所發生的關係中的一種。所謂政治學就是研究人羣現象的一種學問，是屬於社會科學的範圍之內的。

社會科學是研究人羣社會中一切的現象與事實。人民因羣聚在一處而發生的現象與事實，及人民對於這種現象與事實所發生的觀念與解說，均是社會科學所研究的資料。這許多現象，大都不是具體的事物，並且各人對於這類現象所發生的觀念，又各不相同，各有各的主觀的偏見，所

以往往就容易使普通人覺得奧妙艱深，不容易懂得明白。

但從事實上說起來，這許多社會現象非但是淺顯明瞭，並且又時時刻刻離不了我們的心目中。比方我們早晨拿起一張報紙來，就看見其中所載的均是關於社會上各方面的事實；我們走出了自己家裏的大門，就到處看見各種各樣的社會狀況。並且在現今複雜的社會裏邊，凡在這世界上生活的人民就得隨時隨地與旁的人接觸，發生種種的關係。社會上的秩序須由有政治組織的團體來維持，人民的權利也須由同樣的團體勢力來保護。這許多事實與現象，通同是社會科學的材料，也許是因為太平常了，天天看慣了，我們就不去注意其中所包含的重要意義。

再從歷史上說起來，無論在什麼時候，無論在什麼地方，人民總是羣居在一處，互相扶助，過共同的生活。就是在最初時期，人民就已聚族而居了。無論什麼人總是有一個家族的，在一個家族之中，所有人民自然有一種特別的感情，一種特別的利害關係。在人類以外，有許多動物也有這家族一類的團體；不過人類的家族團結力稍為強些，組織比較完善些。此外還有一個特點：就是人類在家族以外，另有幾個範圍較大的團體。人羣團體的種類繁多，名目不一，不過概括說起來，可以攏統

的叫做『社會』。

『社會學』這名詞可以算是研究社會現象的科學，是各種社會科學的總名詞。這樣說起來，那幾種專門的各別的社會科學，如經濟，法律，政治等類均包括在社會學的範圍之內了。但社會學與別種專門的社會科學却有確定的範圍。社會學是研究社會的普通狀況，凡一切人類社會，不問有無政府，不論古今中外，均在社會學範圍之內；政治學所研究的單是那種有政治組織的人類社會。政治團體與普通的人民團體是很有區別的，普通人民團體再加上政治組織，就成爲一個政治團體。凡是社會爲達到其所需要的目的而有一種組織，並且其中還有一種權勢，能執行一切權力，我們就可說這個社會已經成爲一個政治形式的社會，叫做國家。

既有了這個國家，關於這國家的客觀方面就有種種事實與歷史。第一，國家的起源與發展，在歷史上所經過的狀況及其形式。第二，國際間的各種關係，他們所打的仗，所訂的條約，及各種併吞聯合等事。第三，國家對於各個人所發生的影響，就是我們所謂『文化』。這種種事實與歷史，都是政治學所研究的資料。政治學的題目是國家——人羣的一種組織，同經濟學的題目是財產，生物

學的題目是生命，代數學的題目是數目一樣的政治學的目的就是研究人與人在這種有政治組織的社會中的一切動作。所謂『政治的』是指一切與國家有關係的種種事實，勢力，與現狀而言。所以政治學就是科學的國家智識，是一種公民的常識。

換一句簡單的話說，就是孫中山先生所謂『管理衆人的事，便是政治。』人類的歷史是沒有一個時期沒有國家的，無論何人都不能逃出國家的範圍而能安穩度日，如同鳥獸不能飛出空氣的範圍而能生存。國家既包含所有一切的人民，所以國家的事就是衆人的事。我們從落地時候起，直到老死，差不多可以說沒有一時一刻能够直接的或間接的脫離國家影響。同時人民自己又是政治的中心，是造成政治的原料，有怎樣的人民，才有怎樣的政治。一國政治的良否，全在於人民自己；有了好人民，才有好政治，沒有好人民，永遠不能有好政治。人民有了公民的常識，有辨別各種制度或政策的能力，並且沒有自私自利的心理，對於一切事務全以社會幸福爲目的，對於執政人物能繼續不斷的監督其行動，公公平平的批評其政策，使全體人民能够明白其中一切實在情形，使政治方面各種事務能完全公開，那末，所有人民就能把政治看作很顯明的，很淺近的，同時政治上

切的改革也就易於舉行了。

第一章 政治學的性质

第二章 國家的性質

國家是政治學的中心問題，同時又是政治學中最難解答而最不能不解答的問題。國家究竟是什麼？這是一個問題，歷代學者都各有各人的極不相同的答案。有人說，國家是自然的生長物；有人說，是一個階級壓迫其他階級的組織；又有人說，是社會契約的結果。宗教家說是神造的，法理學家又說是法律創造的。有人說是道德生活的團體，又有人說是盜賊的團體。有人說是人類最高的目的，又有人說是達到目的的一個方法。有人說是人類的福音，又有人說是人類的仇敵。有人說是人類必不可缺少的東西，又有人說是絕對不必要的東西。從這幾個例，我們就可以看出學者們對於這國家的觀念的錯亂。國家在歷史上所發生的種種變化及現今各國狀況的複雜，當然很容易使學者們無所適從，沒有方法確定國家的根本性質，同時又加上他們自己主觀的見解，無怪在政治學史上，我們可以找出各種各種的國家學說。

可是從社會方面立腳來觀察國家的性質，我們就可以看出國家既不是自然的生長物，也不是法律的創造品；既不是天公生成的，也不是個人手造的。因為在現在的世界，絕對沒有純粹孤立的個人，祇有做社會之一員的個人。個人所以有個人的能力與特性，都是社會養成的。個人並不是有機體的一個官能，也不是無機體的一個機械。換句話說，他並不是全體的一部份，却是一個縮小形狀的全體。人與人的羣集生活，並不像堆積許多鵝卵石在一塊，却像絲絲相連的一個細網子，這條線牽連那條線，沒有一條線不與別條線發生關係。

凡人類因為有一種需要與一定的目的而組織的團體，均可以叫做社會。如因血統關係而組織的社會，叫做家族；因宗教關係而組織的團體，叫做教會；因生計關係而組織的社會，或叫做組合，或叫做城市。國家也是人類社會中的一種，是因政治關係而組織的。這幾種社會在歷史上常常互相衝突，各爭各的勢力。有時候家族社會得勢，把宗教政治經濟等社會壓在家族勢力之下，便成了古代宗法的國家。有時候宗教社會得勢，把家族政治經濟社會壓在宗教勢力之下，便成了宗教的國家。有時候經濟社會得勢，就是國家也常被其所操縱，人民祇知有經濟的勢力，不知有政治的勢力。

力，歐美各國的經濟社會差不多就有這種情形。這許多社會同時並立，往往生出許多衝突，一方得勢，一方失勢，久而久之，必生出偏枯不平的氣象，人民間往往因之而大起紛擾。國家的目的就想維持全體人民的和平秩序，裁判各社會間的爭議，使各社會皆有平等發展的機會。國家是應人羣需要而生的，人羣天天發達，家族的能力有許多事辦不了，宗教的迷信有許多事維持不住，經濟的分配有時候不得平均，所以國家的權力才因之擴大。近來國家權力，可以支配一切社會，這種權力並不是無意得來的，確是因適應人類需要而逐漸擴充的。這就是人類所以需要國家，國家所以建立在各種社會之上的原因。

照普通的觀念，國家與別種社會不同的地方，就是國家有一種特別權力，為別種社會所沒有的。從有歷史以來，人民總是在一種權力之下的。這種權力的性質雖時時更變，並且因時代情形的不同，時時顯出各種各樣的狀況，但在這性質不同形式各異的權力之中，我們可以找出一個共同的作用，為各時代各種國家所公有的。我們一定要除去所有不緊要的因素及因時因地情形不同而發生的變化，國家的真正意義才能發現，國家與別種團體不同之處才能顯露。這樣分析起來，國

家的要素就有（一）有爲公共目的而活動的一羣人民，（二）佔定地球上一定的土地，（三）有表示與執行公共意志的機關，（四）祇受一個最高統治權的支配。簡單的說，就是人民、土地、組織與主權。如果沒有一定的土地，雖然有一羣人民存在，像猶太人一樣，散處在各國，自己沒有一定的組織，一定的國土，使不能算是一個國家。至於無人民的一塊空地不能成爲國家，那就更不用說了。如果有人民又有土地，却沒有表示與執行公共意志的機關，如一羣無結合的人民，散在荒島中間，那是自然世界，也不能算做國家。假使單有人民，有土地，有組織，但沒有一種最高的統治權，祇可以算是別國的屬地，或一個國家中的地方政府，也不能算做國家。所以凡是國家都得要有這四種必不可少的要素。

但國家這名詞同時往往還含有許多特別的意義。比方我們說德國、法國、英國，便含有邦土的意義；把國家與教會對說，便含有組織的意義；把個人與國家對舉，便含着單獨個人與總合羣體相對的意義。又如說國立學校，國有鐵路，便含有特別機關的意義。並且國家這名詞又時常與政府民族等名詞相混。我們且把這些名詞的區別略爲說一說，更可以表現國家的性質。

關於民族與國家的區別，孫中山先生在他的民族主義第一講裏邊說過幾句很透切的話，他說：『民族和國家，是有一定界限的。我們要把他來分別清楚，有什麼方法呢？最適當的方法，是民族和國家根本上是用什麼力造成的？簡單的分別，民族是由於天然力造成的，國家是用武力造成的。用中國的政治歷史來證明，中國人說王道是順乎自然，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。』他又說：『主義是一種思想，一種信仰和一種力量。』因之，民族主義也就是人民對於民族方面的一種思想，一種信仰和一種力量。所以把民族與國家從人民一方面相對照起來，我們可以說，民族如同宗教一樣，是主觀的，國家是客觀的。民族是心理的，國家是政治的。民族是心理上的一種態度，國家是法律上的一種狀況。民族是一種精神上的產業，國家是一種可以執行的義務。民族是感想生活方面的一種方法，國家是與現今生活方法分不開的一個要件。以上所舉是民族與國家的主要區別。

國家與政府這兩個名詞也是不能混雜的。一個國家總得要有一個政府的，一羣沒有政府的人民祇能算是暴民，不能稱為國家。政府是國家的機關，是行使國家主權的工具。國家是抽象的名

詞，政府是具體的組織。政府雖是國家最重要的要素，但我們却不能說政府就是國家。比方說腦筋是人身最重的一部份，但我們總不能說腦筋就是人身。在從前專制時代，人家往往把君主當做國家，所以把法國路易第十四「我就是國家」的話，時常引來作為政府就是國家的證據。如果政府與國家沒有分別，那末，朝代更換，國家也就要更變了。但在事實上，政府的組織更改，與國家的存在毫不相干；國家有永久的性質，政府並不是不朽的，——時時因革命，或因朝代斷絕，或用別種法律手續而更變，但國家並不同時因之而滅亡，或受別的影響。

第三章 從城市國家到民族帝國

在世界歷史上，國家的形式曾經變過好幾種樣子。政治的單位有時候是一羣很團結的人民，數目極少，藉血統與宗教團結起來，他們佔據的土地，面積極小，祇有現今的一個城市區域，所以人民間就能有一種親密的感情。這類的國家可以叫做城市國家。有時候發現一種地方很大，人民衆多的國家，其土地是由戰爭得到的，其人民或是被征服的，或是從別處遷移來的，所以內部的份子是非常複雜。這樣的國家在當時是無敵於天下的，所以叫做世界帝國。在這兩種國家之間，還有一種叫做民族國家，其特點是注重於天然的界限，及地理，人種，語言與文化的統一。近數十年來，這種民族國家極力擴張他們的勢力到文化未開的地方，設立了許多殖民帝國，所以民族國家的性質差不多根本受到變動，變成了民族帝國。

城市國家是發現於歐洲古代，是因商務發達而發生的，所以其地點大都在海岸，或交通的要

道。在城市裏邊，因經濟組織的完備，人民能聚集在一個最小的地方；因貧富不均，所以就有階級社會，就有閒居無事，非常安逸的人民。這一般人民可以不事生產，所以能有閒暇的時間研究學術與思想，漸漸兒做了人民的領袖，有左右時局的能力。當時城市與城市間的競爭，非常劇烈，一方面須預備防制別城市或蠻族人民的侵入，一方面又想侵入那不相容的城市，或征服鄰近的民族，所以每一個城市的軍事與政治組織不得不完備。歐洲古代的政治勢力可以算是完全集中於城市一方面，其中最著名的與最重要的就是希臘時代的城市。

希臘各城市國家的政府是一種直接民治制度。凡一切最高的權力均屬於公民全體。全體公民的會議就是國會，也就是政府，合立法行政司法機關而爲一。公民會議做許多行政方面的事務，他們用投票方法決定當時各項重要問題。他們非但選舉將軍及他項行政官吏，並且又指揮軍務，接待別國的公使，宣戰及講和，批准條約，管理內務上及宗教上的公共典禮等類。他們也是立法機關，通過永久的法律。每次會議時候又發表命令，規定國家的行政方針，徵收賦稅或他種款項。公民會議或公民會議的一部份又是司法機關。公民全體組織一個巨大法庭，受理並裁判一切民刑案