

政治學原理

第三目 委員附

目錄

第一章 國家

第一節 國家的發生

第二節 國家的本質

第三節 國家的目的

第四節 主權問題

第五節 關於國家的各種學說

第六節 國家的種類

第一項 君主國與共和國

第二項 單一國與聯邦國

第三項 各單國與聯邦國的區別

目錄

第二目 各邦的自治權

第三目 各邦的參政權

第三項 國家的聯合

第二章 政體

第一節 近代政治的發展

第二節 民主政治

第一項 民主政治的本質

第二項 民主政治的種類 (一)

第三項 民主政治的種類 (二)

第一目 內閣制

第三目 委員制

第三節 獨裁政治

五

六

第一項 獨裁政治的本質

九三

第二項 見之於

第一目 一黨與無產階級獨裁

九八

第二目 一黨國合一與法西斯獨裁

一一一

第四節 權能分別的政治制度

一二五

第三章 國民

第一節 國民與國家的關係

一三三

第二節 選舉機關的國民

一四五

第一項 選舉權及被選舉權

一四五

第二項 選舉的四原則

一五四

第三項 選舉團的組織

一五六

第一目 地域代表制及職業代表制

一五六

第二目 大選舉區制及小選舉區制

一五六

第四類 代表的方法

第一目 多數代表法

第二目 少數代表法

第三目 比例代表法

第三節 國民的直接民權

第一項 罷免權

第二項 創制權

第三項 複決權

第四節 國民的代議機關

第一項 代議機關的性質

第二項 代議機關的組織

第一目 獨院制與兩院制

第二目 上議院之組織

第三目 上議院的職權

一一三

一一六

一一六

一一三

一一三

二〇八

二〇四

一九九

一九九

一八二

第四目 代議機關的特殊組織.....二二五

第三項 代議機關的職權.....二二六

第四項 代議機關的集會開會停會閉會及解散.....二三〇

第五項 代議制度的改造.....二三八

第四章 政府

第一節 分權制度的失敗及其轉變.....二四一

第二節 總統.....二四三

第一項 總統的產生任期連任及缺職.....二四八

第二項 總統在政治上的地位.....二五八

第一目 總統的種類.....二五九

第二目 總統與國務會議.....二六四

第三節 行政.....二六七

第一項 行政機關的組織.....二六七

第二項 行政機關的職權

二七八

第四節 立法

第一項 立法機關的組織

二八七

第二項 立法手續

二九一

第五節 司法

第一項 法院的組織

二九八

第二項 法院的職權

三〇一

第六節 考試

三一一

第七節 監察

三一九

第四章 選舉

第一項 選舉的種類

三二五

第二項 選舉機關的組織與職權

三三〇

第三項 選舉的開票與驗票

三三六

第四項 選舉的開票與驗票

三三九

政治學原理

第一章 國家

第一節 國家的發生

人類都有生存的慾望，人類要維持其生存，必須選擇優良的環境以作自己棲息之地。凡氣候地勢水流土壤物產苟不利於人類的生存，人類必不願居住於其地。但是人類的生存慾望是相同的，因之人類所選擇的土地也是相同的。換句話說，環境苟有利於人類的生存，人類必願棲息於其地，所以人類自始就有羣居的習慣，所謂孤立的人不過指人類在同一地域之上，彼此不相往來，沒有連帶關係而已。

但是人類既然羣居於同一地域之上，則彼此不相往來又是不可能的事。何以故呢？人類要維持其生存，就有兩件重大的事，第一件是保，第二件是養，保就是自衛，養就是覓食。自衛必須協力，覓食也須合作。在協力與合作之中，彼此之間要長短相補，有無相助。因此之故，人類不但自始就有羣居的習慣，并且自始就有連帶的關係。這樣，人類為了維持各自的生存而發生一種連帶關係的時候，就構成了社會。原始社會叫做羣(horde)。

人類不但有生存的慾望，并且尚有生殖的慾望。這個生殖的慾望對於社會的進化，也有很大的關係。一方在同羣之中，人類有性的關係，就由家族而組織了氏族。每個氏族都有一個標章 (totem)。最初他們只因生活上的必要，住在同一地域之上，現在則有血統觀念，以作他們結合的基礎。他方在異羣之中，因為人口不斷的增加，雙方的人有了接觸的機會，遂由互通婚姻，融和了他們的血統，往來交際，融和了他們的感情。這個時候倘遇外敵來侵，各羣的人爲了自衛起見，勢必結合起來，而成爲一個部落。

兩個部落既然開始戰爭，勝利敗北完全是看團結能否鞏固，行動能否統一。要使團結能夠鞏固，行動能夠統一，必須選擇一個智勇之士，指揮部落的人。戰爭愈長久，指揮愈必要，因之指揮者就變成部落的酋長。人們對於酋長必須絕對服從，而後指揮才能靈敏。不然，戰爭之際，失敗是無疑的。但是酋長既然致力於指揮，自難從事生產，以取得生存資料，於是人們爲了要求部落的勝利，不能不保障酋長的生活，而爲了保障酋長的生活，就須供給酋長以貨財。到了這個時候，部落之中就發生了分工，一方有酋長，他方有羣衆。酋長是治人的，羣衆是治於人的。治人者食於人，治於人者食人。統治組織已經開始，而國家形態也漸次誕生。

國家誕生的過程可以分做兩種，一種是一個部落征服別個部落而後產生的。征服的原因也可以說

是生存的必要。一個部落居於貧瘠之地，人口增加，食糧缺乏，勢必出來侵略。戰爭雖然是一種犧牲，但是戰勝之後，可以劫掠貨財，倘令社會經濟已經進步，一人勞動所得的結果可以維持兩人以上的生活，而部落內部又由貧富差別，發生了雇與傭的制度，那末人類既然知道剝削別人勞動力的利益，當其征服一個部落之時，必將設法支配戰敗的部落，強制他們擔任勞動的工作。但是在技術幼稚的時代，勞動是很辛苦的，戰勝者要強制戰敗者勞動，不能不監視戰敗者，而為監視便利起見，不能不和戰敗者同住於一個地方，組織中央機關，籍以統治他們。歷時既久，兩個部落漸次同化，不但奉同一的宗教，用同一的語言，有同一的習慣，并且因為生活在同一環境之下，鑄成了同一的感情，又因為優勝部落常從劣敗部落之中，選擇美女，以作妃妾，而發生了共同的血統。於是部落偏見漸次消滅，代之而發生者則為種族觀念，而國家形態也隨之漸次具備。

另一種國家是由一個部落受了敵人攻擊，乃集合近隣許多部落，結為攻守同盟，而後產生的。人類既有生殖的慾望，則一個氏族可以分化為數個氏族，一個部落也可以分化為數個部落。但是他們尚有同類意識，所以一旦遇到強敵，他們就可以結合起來。部落的同盟是由軍事上的必要，因之同盟的任務也以軍事為主。各部落的酋長固然集合起來，組織一個會議，籍以處理同盟的事務。但軍事上的指揮是需要統一的，所以同盟之中也產生了一個領袖。這個領袖最初祇是戰時的元帥，但

戰事與政事不能絕對分開，戰爭既久，便變成平時的君長，不但管理軍事，且又管理政事。任務既然增加，則不能不設置中央機關，把從前部落獨立管理的許多政事，宣告為共同政事，而由中央機關管理之。到了這個時候，前此爲了生存競爭暫時結合的同盟，便進化爲永久組織的國家。

國家的發生固然有兩種形式。一種是由征服而成立，另一種是由防衛而成立，然而我們由此也可以知道國家是人類爲了解決自己的生存，乃用合羣的武力，造成的一種團體。所以人類不受生存的脅迫，不會產生國家；生存雖受脅迫，倘令人類不能把個別的武力改進爲合羣的武力，國家也不會產生。

由氏族而部落，由部落而國家，二者不同之點是什麼呢？我們知道氏族是一種血統團體，同一地域可以包含許多氏族，而同一氏族也可以散居於許多地域。氏族社會的結合不是由於地域觀念，而是由於血統觀念，所以氏族的劃分往往與地域的劃分不能一致。反之部落乃是地域的血統團體，因爲部落的成立不是由於血統觀念，而是由於生存競爭，爲了攻守的必要，不能不互相團結起來。這個團結必須地域隣接，而後才得實現，所以一個部落必定占據一個地方。但是部落的構成分子乃是氏族，一個部落常包括許多氏族，如果同一氏族禁止通婚，則在同一部落之內，氏族彼此之間當然可由通婚關係，而融和他們的血統，因此之故，部落又是一個血統團體。

國家又和部落不同，定全是一種地域團體。國家之內常包括許多種族，而同一種族又可以建立許多國家，由此事實，便可以證明國家結合的基礎不是血統觀念了。固然那些因為防禦目的而成立的國家，常以血統觀念為基礎，而征服國家成立既久，也可以混和內部人民的血統。但是國家能夠統一，完全依靠武力的強制，沒有武力，不但血統不同的部落，便是血統相同的部落，也不能永久結合起來。要想利用武力，結合許多部落，組織一個國家，在交通工具幼稚的時代，必須利用土地的關係，因此之故，國家是地域團體，不容懷疑。在部落時代，社會的構成分子乃是氏族，沒有氏族，也沒有部落，部落不能離開氏族而存在，所以部落雖是地域團體，而其構成分子却是血統團體。反之國家成立之初，雖然也以氏族為其構成分子，歷時既久，社會組織的基礎便由血統移為地域，入口增加，則社會的範圍擴大，接觸頻繁，則種族的反感減少，其以地域為國家組織的基礎，是勢之必然的。何況國家對其人民，必有許多統制，所謂統制就是命令與服從的強制關係。同一的人不能同時服從雙方的命令，所以國家的統制一旦增加，氏族的統制必然減少，減少到氏族組織漸次崩潰，社會組織的基礎不是血統而是地域的時候，則部落也復消滅，代之而發生者則為國家。

第二節 國家的本質

國家是武力造成的團體，這個武力固然是「一種實力」，而一旦成為制度之後，則變為權力。人類實

力的效用是有一定限度的，一人的實力最多只能強制數人。要令一人的實力強制數千百人，必須這個實力變爲權力，得到了社會的承認。我們知道人類均有生存的慾望，這個人類的共同慾望可以產生人類共同遵守的規範。破壞這個規範，便是破壞人類的生存。人類爲了維持各自的生存，必須強制別人遵守規範。倘令有人不肯遵守，人們均將利用實力，加以制裁。這個各人均欲加以制裁的意識便是社會意識的基礎，而各人均欲加以制裁的實力便是國家權力的淵源。換句話說，國家能夠利用武力，強制人民服從，乃是因爲這個武力可以保障規範，得到了社會的承認。

社會不斷的進步，規範也不斷的變更。國家的武力能夠適合規範的需要，則這個武力可以永久維持下去。國家的武力不能適合規範的需要，則國內必將發生暴動或革命，而使國家的武力不能不改變另一個形式。由此可知國家雖然是個武力造成的團體，而這個武力却不是漫無制限的武力，而是合於社會規範的武力。古代的奴隸制度固然殘酷，但是一方既然有利於征服者，他方對於被征服者，也有利益。沒有奴隸制度，戰敗的人必遭屠殺，有了奴隸制度，戰敗的人可以保全生命，奴隸比之屠殺，當然略勝一籌，所以由當時社會情況看來，不但征服者視爲當然，便是被征服者也不以爲怪。古代國家有奴隸，中世國家有農奴，近代國家有工資勞動者，均能維持數百年或千餘年之久，便是因爲各種制度合於當時社會的規範。我們不能用現代眼光批評古代制度，也不能用古代學說

批評現代制度。

國家是武力造成的團體，行使武力，必有一定對象，於是有國民。行使武力，必有一定限界，於是有領土。行使武力，必有一定機關，於是有統治組織。國民領土和統治組織乃是國家的三個要素，現在試分別說明如次。

國家的第一要素是國民，國民與國家有特殊的關係，即有特殊的權利義務關係。古者國民與非國民之間，權利義務完全不同，現今兩者差別漸次減少，只惟參政的權利與當兵的義務略有不同而已。所謂國民就是享有特殊的法律關係的人。凡欲取得特殊的法律關係的資格者，須有國籍，所以國籍乃是國民的標章。國家對其國民，不論其住在國內或住在國外，均有統治的權利，這個權利叫做對人高權 (Personal Sovereignty, Personhoheit)。不過對人高權常受國際法的制限，就是本國國民旅居外國之時，只得於不妨害該外國主權的範圍內，行使對人高權。

國家的第二要素是領土，國家在其領土之內，一方可以積極的行使自己的統治權，他方又可以消極的排除外國統治權的行使。換句話說，凡住在領土上面的人，不問他是本國人或外國人，都要服從國家的統治，所以領土的範圍就是國家的範圍。而國家對其領土所得行使的權利，叫做領土高權 (territorial sovereignty, Gebietshoheit)。領土高權與對人高權不同，後者指統治本國人民的權，前

者指統治住在本國領土的人的權。所以對人高權與領土高權的區別，非在於前者統治人民，後者統治土地。因為統治乃是人與人的關係，離開人類，沒有統治。對人高權乃由國民的身分而發生，以本國人民為限界。領土高權則由土地而發生，以本國領土為限界。固然兩者均是統治人民，不過其一因為人民是本國人，故統治之，其他因為人民住在本國領土之上，故統治之，因而有別而已。但是領土高權亦常受國際法的制限，因為國家常由治外法權及領事裁判權，不能統治住在本國領土的外國人。

國家的第三要素是統治組織，所謂統治組織是指命令與服從的強制關係。任何國家均有機關，以發表國家的意思，而國家的意思則可強制國民服從。固然一切社團都有機關，以發表社團的意思，而社團的意思也可以拘束其社員。但是在普通社團，社團的意思惟於社員願意服從之時，纔有拘束力，社員若不願意服從，則可退出社團之外。至於國家則與普通社團不同，國家的意思不問國民願意或不願意，均須絕對服從。國民不能因為不願意服從，自由退出國家之外。國家的意思不但可以拘束國民，並且可以拘束國民所組織的其他社團，一切社團例如工會商會學會教會在一定程度之內，均須服從國家的命令，而受國家的統制。因為國家最重要的目的為防禦外敵與維持治安，國家為了達到這個目的，當然可以統制國民的行動，而在必要之時，尚須統制社團的行動，否則工會商

會學會教會將各執己見，各行其是，而致治安不能維持了。國家爲一種統治組織，所以國家乃是統治團體。至於國家怎樣組織其機關，怎樣行使其權力，怎樣強制國民服從，固然各國均不一樣，然而國家必有自由決定的權利，則各國無不相同。這種權利叫做組織高權 (Organhoheit) 或自主組織權 (right of self-organisation. Selbstorganisationsrecht)。但是組織高權有時亦受國際法的制限，永久中立國除了維持國內治安之外，不得設置常備軍，就是其例。

國家必有國民領土及統治組織三個要素，由於這三個要素，又產生了三種高權，而總稱爲統治權 (Herrschergevalt)。但是統治權不是國家才有的，地方團體尤其是聯邦國的邦也有統治權。不過國家的統治權尚有兩種性質，其一對外有獨立性 (independent. unabhängig)，即國家除受國際法的拘束之外，絕對不受別國的干涉。其二對內有最高性 (supreme. höchst)，即國家除受國法的拘束之外，在其領土之內，對於一切的人均得行使最高的權力。這種獨立最高的統治權特稱爲主權。

綜合國家各種要素觀之，大凡一羣人民定住於同一領土之上，利用統治組織，以行使獨立最高的權力，就構成一個國家。

第三節 國家的目的

主要討論國家的目的，須先明瞭國家與社會的區別。國家是地域團體，國家在其領土之內，由其領

士高權，對於一切的人，都有統治的權。人類不能離開土地而生存，則人類當然不能與國家脫離關係，而國家的統制作用又普及於人類的一切生活，人類所組織的團體，例如地方團體職業團體，無一不受國家的統制。別種團體的統制作用只能施行於其構成員之上，學會只能統制學會的會員，倘令有人一方是學會的會員，同時又是教會的信徒，則學會對於該人所得統制者，必以學術為限，至於該人的信仰問題，學會不得容嘴。反之，國家却可以統制任何團體。學術問題，宗教問題，經濟問題，國家都有干涉或保護的權。既是這樣，則國家生活可以包括人類的一切社會生活，而國家的範圍也可以說是和社會一致。但是中世歐洲教會的權力甚大，可以支配國家，而今日學術團體又常常超越國境，而為國際的組織，則國家是否社會，尚有疑問。由我們看來，人類發生連帶關係之時，就可以構成爲社會，這個連帶關係是由生活上的必要而發生，不必依靠任何武力來維持。又隨時代的進化，日發擴大其範圍。所以社會的範圍是不固定的，苟有連帶關係，它可以超越國境，沒有連帶關係，縱是同一國家，也可以分裂爲許多社會，所謂封建社會就是國內各地的人在各方面沒有連帶關係。國家的發生固然也是人類要維持其生存，惟其生存須用武力維持，所以國家乃是武力造成的團體。行使武力，須有一定的機關，又必有一定的限界，這和社會沒有特定的機關，又沒有顯明的限界者，根本不同。由此可知國家和社會乃是兩種不同的東西，社會是自然發生的，國家書