

政 治 學

鄒
文
海
著

鄒
文
海
著

政
治
學

三
民
書
局
印
行

中華民國四十六年六月初版
中華民國七十二年一月十六版

政治學

基本定價叁元捌角玖分

行政院新聞局登記證 局版業字第二〇〇號



著作權者 鄒文海

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

政治學

目錄

第一章 導論

第一節	政治學的定義	一
第二節	政治學發展的歷史	五
第三節	政治學是否科學	八
第四節	研究政治學的方法	一四
第五節	政治學與其他科學的關係	二二
第六節	研究政治學的意義	二四

第二章 國家的性質

第一節	國家的理論	二六
第二節	國家性質淺釋	三五
第三節	國家與社會	三九
第四節	國家的目的	四三
第五節	國家目的之擴大與平衡	四九

第三章 國家分類

第一節	國家分類的難題	五四
第二節	國家分類的標準	五八
第三節	資本主義國家與社會主義國家	六一
第四節	民主國家與極權國家	六五
第五節	單一國及複合國	七一

第四章

國家與國際社會

第一節	近代國際社會中的矛盾	七八
第二節	國際組織	八五
第三節	國際組織的功能	九三

第五章

國家與人民

第一節	人民國民與公民	九八
第二節	人民的義務及權利	一〇二
第三節	義務權利與政治行為	一〇
第四節	人民與民族	一六
第五節	人民的質與量	二二

第六章

國家與領土

第一節	領土爲國家的物質基礎	一二六
第二節	領土對國家的影響	一三二

第三節

地理與政治

一四〇

第七章

國家與主權

第一節

主權學說的歷史

一四六

第二節

一元論者所說主權的屬性

一五一

第三節

一元主權論所受的批評

一五四

第四節

主權自限及其他

一五九

第五節

主權的實際意義

一六二

第八章

憲法與法律

第一節

憲法的意義

一六五

第二節

憲法的種類

一七〇

第三節

憲法的解釋

一七五

第四節

憲法的修正

一八一

第五節

憲法的成長

一八五

第六節

國家與法律

一八九

第九章

政府總論

第一節

政府的性質

一九七

第二節

兩種不同的政體

二〇一

第三節

平時的政府與非常時期的政府

二〇五

第十章

- 第四節
- 第五節
- 第六節

好的政府	二〇九
民主與效能	二二三
政府職掌的日形擴大	二二五

政府政黨及輿論

- 第一節
- 第二節
- 第三節

政府與社會基礎	二二一
政黨	二二三
輿論	二三九

第十一章

- 第一節
- 第二節
- 第三節
- 第四節

內閣制的起源	二四七
內閣制的特徵	二五〇
內閣制成功的條件	二六一
內閣制的優點及缺點	二六八

第十二章

- 第一節
- 第二節
- 第三節
- 第四節

總統制的特徵	二七二
總統與其內閣	二八〇
國會的制衡作用	二八五
總統制的問題及其演變的傾向	二八八

第十三章

委員制與我國五權憲法制

第一節	委員制的特徵·····	二九四
第二節	直接民主與委員會制·····	三〇〇
第三節	我國五權憲法制的特徵·····	三〇五

第十四章 立法機關

第一節	議員的產生·····	三一八
第二節	立法機關的職掌·····	三二六
第三節	兩院制與一院制·····	三三二
第四節	立法機關中的領袖制度·····	三三七

第十五章 行政機關

第一節	行政機關的職掌·····	三四三
第二節	政務機構·····	三四七
第三節	事務機構·····	三五四

第十六章 司法機關

第一節	司法權的功能·····	三六四
第二節	法院的組織·····	三六八
第三節	司法制度成功的條件·····	三七三

第十七章 監察機關與考試機關

第一節	監察權的功能·····	三八〇
第二節	監察機關的獨立·····	三八一
第三節	近代監察制度的問題·····	三八六
第四節	我國監察權行使的概況·····	三九〇
第五節	考試制度發展的歷史·····	三九三
第六節	我國現行考試制度·····	三九七
第十八章 中央與地方的關係		
第一節	政府的縱貫組織·····	四〇〇
第二節	中央監督的趨勢·····	四〇四
第三節	中央監督的方法·····	四〇八

第一章 導論

第一節 政治學的定義

中山先生曾說：政是衆人之事，治是管理，故管理衆人之事即是政治，而研究管理衆人之事的學問，就是政治學。

不過，衆人之事有的由政府管理，有的亦由私人管理，例如孤幼與殘廢的救濟，現代固由政府管理，而以往則向由慈善團體負責。就是到了今天，政府的職務雖日形擴大，然仍沒有管理一切的衆人之事。而政治學研究的對象，僅以政府所管理的衆人之事爲限。故政治可以有廣義及狹義之分，廣義的政治指一切的管理衆人之事，祇要三人以上的團體，就可以產生團體政治；狹義的政治，則僅指政府所管理的衆人之事，那才是政治學所研究的對象。

甲、理論政治與實際政治 講到政治，大家可能聯想到有理論政治與實際政治之不同。孔子說：「政者，正也，子帥以正，孰敢不正」。這是我國古代「作之君作之師」的理想，認爲統治者就是人民的先生，故統治者應重身教，以身作則的做到「正」的地步。孔子所說的話代表他的理想，當時的侯伯實在並沒有能做到的。故他所說的「正」祇是理想政治。至於春秋的記載，亂臣賊子那種不顧仁義而但以兼併爲事的行徑，乃是當時的實際政治。

在西洋也是一樣，柏拉圖 (Plato) 所主張的公道政治，亞列斯多德所提倡的混合政體，都是理論政

治。而政治社會中所發生的各種運動，如政黨的競爭，宮廷的陰謀，政客巧取豪奪的手段，都是實際政治。然則政治學所研究的，究以那一種政治為對象？

理論政治與實際政治其實是相互影響的。孔子的正名主義，不但使當時的亂臣賊子大起恐慌，對以後吾國政治也發生了很大的作用。西洋的政治思想，對西洋的政治社會也有無限貢獻。至於實際政治的趨勢與動向，不但刺激思想家作新的考慮，而且也提供了政治理想的新資料。現代的民主理論，與十八世紀的民主理論大為不同，因為洛克 (Locke) 盧梭 (J. J. Rousseau) 等人，並無真實的民主國家做他們思想的根據，而現代的白賓斯 (Bryce: Modern Democracy) 及賴斯基 (Laski: Grammar of Politics) 等人，已經驗到英美等民主國家的新問題，所以也就有了新的理想。

理論政治與實際政治，應該說是政治的兩個方面。一個代表人類對於政治的希望，另一個則是人類在政治中所作的實際活動。希望不一定全成為事實，但希望也不會全部落空；事實或不能全如理想，但事實又不會完全脫離理想。因為人類的活動，固受野心與欲望的驅使，到底或多或少要受理想的領導。因之，理論政治初視極為迂濶，不免有陳義過高之憾。而實際政治呢，乍看是此競彼逐亂糟糟的毫無法則。但仔細研究，兩者相輔相成，迂濶的並非迂濶，亂糟糟的又並不真是亂糟糟的。

根據上面的分析，可知政治學如單以理論政治為研究的對象，一定變得非常抽象，與實際的現象往往不符，甚至背道而馳，豈不將成為政治的玄學？可是單以實際政治為研究對象，未免過分注意於權力爭奪的技術，政治學將成為霸術。因為這個關係，政治學必須理論與實際兼顧，從理論中得到啓示，從實際中尋求法則，而後政治學始有推進現實政治的功用，而又不致是幻想中的海市蜃樓。

我人常以「污濁」與「卑劣」等字樣形容實際政治，不過從人類的歷史來看，政治是有其進步的。這種進步，皆是古聖哲賢不斷研究理論政治所發生的效果。今日的政治，雖較以往為光明，可是仍沒有達到圓滿的境界，故政治學仍應抱追求理想的態度，而不能把今日所有者為已足。這所以政治學中所討論的原則，未必都是實際政治中的現實。

乙、政治的動機 要了解政治的確實意義，不能不稍為說明政治的動機。所有的政治，都是無數人的政治行為構成的；而所有的政治行為，都有政治動機隱藏在後。多數學者，以為權力的爭取乃政治中的主要動機。換言之，人因有權力的欲望，故能合羣而形成國家，故羣與羣爭而發生戰爭，故領袖與領袖爭而發生黨爭。這是講現實政治的人常常強調的一點。

不過，權力的意義，不僅狹意的指支配他人，而亦廣義的指免於受支配。馬克維尼的霸術 (Machiavelli: The Prince)，列寧的民主集權主義，皆以支配他人解釋權力，故祇知道從統治者的動機來看政治。殊不知支配他人乃少數領袖的政治動機，而多數人民則希望免受支配。祇從少數領袖的政治動機來研究政治，豈有不導致錯誤結論的道理？政治中支配他人及免受支配兩種動機是平行的，祇認識一面，不健全的政治就因之產生了。孔子說作之君作之師，這是從君主的領導權來看政治。但他同時又主張輕徭薄賦的仁政。而輕徭薄賦就是使人民少受不合理的支配。十八世紀洛克 (John Locke) 以來的政治理論，多數從免受支配的政治動機着眼，乃形成權利思想的政治哲學。當然，單從免受支配來看政治，這樣也是失之於偏的。

更有一點應該說明：愛好權力的政治動機不是原始的本能，而是由刺激引起的。許多人根據現實政治的現象，以為權力欲望出於天性。其實人在愛好權力之前，需要很長的時間養成這種習慣。過去的事

制政治，易使人有支配欲，因為統治者尊榮過甚，人人乃有「彼可取而代之」之感。同時統治者過分殘暴，被治者乃亦有強烈的免受支配的要求。反過來看近代的民主國家，治者由選舉產生，達到一定任期之後，又即退為普通的公民。治者的尊榮既有限度，治者的支配欲乃為之銳減，而被治者免受支配的要求也不會十分強烈。故專制政治是種刺激，可使人加強其權力的動機，而民主政治也是種刺激，可使人降低其權力的動機。

以上簡單的從政治動機解釋政治，目的祇在說明從這個角度去觀察政治所可以發現的新的意義。政治動機是極為複雜的因素，並不限於權力的爭取。而且爭權奪利的動機，個人如能自為節制，亦可昇華為服務的精神。蓋忠於服務可以增進國民的愛戴，一樣可以滿足服務者的自尊心，甚至還可因工作的順利而有「得手應心」的愉快。其次權力的動機也可以其他的動機來作替代。人是可以選擇一已動機有靈性的動物，而所謂動機的選擇，往往是以此動機來替代彼動機。在民主政治之下，政治家必須以更為公正的動機去替代支配他人的欲望。不然，真正的民主政治是無由建立的。以政治動機來解釋實際政治與理論政治，則實際政治為人們現實的欲望交相響應而形成的政治現象，而理論政治則是不滿於此實際現象而提出的改進期望。

丙、管理的確實意義 還有一點應該說明的。中山先生所說的管理，與我國傳統的「管」的思想有所不同。「管」多少是自上對下的，常指命令式的吩咐，無非是權力的行使，難免有專制與武斷的弊病。管理是事務的處置，側重在位者應該履行的責任。這一點區別是非常重要的。現代盛行國家職能說（Functional Theory），認為國家所以要管理許多事情，實因私人無法進行這許多工作，國家的管理是

國家應盡的責任，亦即是國家的職能。中山先生稱官吏爲公僕，就是這個意思。

因爲管理指服務的意思，所以政治學不即是行政學。政治學不完全注意於服務的效率問題，而倒注意於服務的範圍（國家目的論），服務的對象（政權之所在），如何使被服務者得以監督服務者（政權的運用），如何使被服務者有受益的保障（權利哲學），以及服務機關的產生及組織方式（政府論）等。我們假如認爲管理即是管的意義，政治學的內容是比較狹窄的，我們能認識管理是服務的意思，則政治學的內容異常廣濶。

根據以上種種說明，可知政治學乃研究國家中如何爲衆人服務的一項學問，而研究此「如何」的根據，雖以實際政治爲出發點，却並不完全限於實際的政治。

第二節 政治學發展的歷史

從政治學發展的歷史來說，我國似與西洋不盡相同。我國政治學的中心問題，一直注重管的方法，雖說有禮治、法治、無爲而治等不同的主張，到底都是種治平之術。所以我們從前的政治學，一向稱爲治道，內容比較單純，自秦漢以來，很少變動。中西文化交流之後，我國學者，方能跳出治道的圈子，而向近代政治學的途徑邁進。

所以形成上述趨勢的原因是不難說明的。春秋時代爲我國古代政治學大盛的時期，約略與西洋古代希臘的貢獻相同。當時雖諸侯並立，惟各國體制相同，不像古希臘有民主政體與貴族政體對立的現象。所以古聖先賢之所注意者祇是如何恢復安定秩序的問題，至於國家的體制，認爲沒有討論的餘地。即如

孟子，雖然提倡「民爲貴」的學說，祇是說管的時候應該顧到人民的利害，這是開明君主的觀點，與民主思想究有差別。秦漢之後，國內統一，君權的地位更形鞏固，國體亦更有固定的形式，由是政治學乃缺少演進的機會。

我國政治學雖少演進的機會，但這不是說我國治道皆爲陳舊的古董，無足取法。一種學問而經過千百年的錘鍊，斷無不值一顧之理。即如西洋的政治學，雖然代有進步，而今日之研究政治學者，仍然要在柏拉圖、亞列斯多德等人的著作內汲取精華。我們原有的寶藏，自應勤加發掘，以充實我們政治學的內容。大體說來，我國以倫理的原則應用於政治，故孔孟的仁義，行之於做人則爲孝悌忠信，行之於政治則爲薄賦歛養孤寡使民以時等原則，究其核心的意義，無非以愛人爲本。即如老莊的無爲，也一樣是以做人的道理來管理衆人之事。又因爲我國注重管理的方法，故於人事制度，時有發明。舉賢則有考試，察不肖則用監察。這許多不但可以仿效，而且應該擴大其意義，並予篤實力行。

不過我們也要了解我國因政治學演變較少之故，許多近代觀念都是缺少的。比如我國以國家爲天下，以致國家的學說沒有十分發達。又如一向在君權的統治之下，所以民權的思想沒有十分彰明。凡此既不必爲古聖昔賢諱，也不足以此爲古聖昔賢之病。以前人沒有注意這許多問題，因爲以前人沒有必須注意這許多問題的環境。也因爲這個關係，我們固然要發掘前人的寶藏，但在做法的時候，必須有靈活的運用，而不能亦步亦趨。近人稱政治學爲彈性的科學 (Dynamic Science) 者，即因政治學的原理原則必須有靈活的運用方能發生健全的效果。孔子以鄉愿爲「德之賊也」，即是說執而不化的人，便不足以發明愛人的道理。我們現在來做法古人的治道，更不能作鄉愿式的泥古。

說過我國古代政治學的概況以後，乃再略述西洋政治學發展的歷史，因為在這種歷史中，既可以表明政治學與其他科學的關係，也可以解釋西洋爲什麼有今天的政治學的原因。

西洋的政治學，經過五個演進階段：

甲、政治與倫理混合不分的時代 西洋第一階段的政治學，與我國古代政治學相同，也是以倫理的原則應用於政治。柏拉圖以爲各守本分是正義，故治者智、衛者勇、生產者勤，乃能形成一個合理的國家。這與孔子的正名，有可以互爲發明之處。其後亞列斯多德提倡中庸，認爲執中是美德，而合理的國家，也應採取混合政體，使民主君主貴族的三種精神，可以互相調和。這與我國儒家以爲禮治爲中庸原則在政治中的應用，也有類似的意義。所以這個時期，政治與倫理並沒有明顯的界限。柏拉圖曾說：「國家的正義祇是個人正義的擴大」，最能說明這種態度。亞列斯多德普通被尊爲政治學的鼻祖，祇因爲他研究的方法極其科學，至於在政治中也應用着倫理的原則，與同時代的其他哲人相同。

乙、政治與宗教的結合 中古時代，西方的政治學逐漸受耶穌教義的支配，認爲統治者乃上帝的代理人，應以執行上帝的意志爲職志。至於人民必須服從統治者，那也是教徒的義務，即使統治者殘暴，人民反因之而有贖罪的機會，所以祇有出諸忍受。一般的說來，政治學與宗教結合的結果，並沒有使政治學有什麼進步。教義中溶化了很多古典的倫理原則，故重要的精神，依舊承襲希臘的傳統。

丙、政治與法律的姻緣 近代式的民族國家誕生之後，十六世紀的布丹乃創爲主權說，以說明國家的性質。而主權的精義，即是最高的造法權。這種學說，到法律分析派的手裏，簡捷說法律就是主權，故政治學的主要內容，又變成法律的研究。其後法理學家，且認爲國家乃法律的創造物，法律（憲法）

先國家而成立，國家的一切活動，當以法律為準。

丁、政治學與社會學的關係 十九世紀，孔德 (Comte) 與司賓塞 (Herbert Spencer) 開始用社會學的觀點來研究國家。依據這個觀點，國家不過是人羣組織的一種。而司賓塞更從社會發展的途徑，說明國家的職務必然愈來愈受限制。人類最初的社會爲單細胞式的，而近代則爲多細胞式的。故古代的國家，可以獨佔一切社會的職務，而近代的國家，在分工的原則下，祇能處理政治性的事務。

戊、政治與經濟 廿世紀之後，衆人之事的重要對象，幾乎都是經濟性的。由是福利國家觀，組合國家說 (Corporate State)，以及其他種種社會主義觀，相繼產生。權利的思想，固然大受經濟觀點的影響，就是政治的組織方式，也因觀點上的不同而引起重大的變化。

以上的五個階段，大體說明了西洋政治學發展的過程。不過有幾點尙必須予以解釋。第一、一個階段的過去，並不是說那一階段的政治學完全失去作用。反之，政治學與一切的人文知識相同，是累積式的，而不是完全的新陳代謝。即至今日，西洋的政治學依舊受倫理原則的支配。倫理的內容亦許有變動的，而政治應依據於倫理原則却依然如故。其他如宗教法律以及社會學的觀點，也一樣還是在影響政治學的內容。第二、從政治學發展的歷史，可以知道它的內容是異常複雜的。現代的政治學者，因各有重心，故所得的結論也未必完全一致。學習政治學的人，應當從廣泛的研究中培養自己的認識，而不能抱殘守缺的據此以拒彼。

第三節 政治學是否科學