

書用試考種各 材教校學專大

政治學概要

著 鑑 金 張

行 印 局 書 民 三

Do

卡

102

政 治 學 概 要

著 者 金 鑑 張

學士 政治學大 (Stanford) 福丹士國美：歷學

士碩所究研治政、士學

任主系學治政兼後先授教學大治政立國：歷經

主所究研政行共公、任主所究研治政、

典試考等高及員委門專派簡部政財、任

職等員委試

員委議審術學部育教、員委法立院法立：職現

長事理所究研理管政行政院術學華中、

行政院新聞局登記證 版字業第〇二〇號

中華民國六十年二月再版
中華民國七十一年一月六版

政治學概要

基本定價貳元貳角貳分

版權所有
必究

著作人	張
發行人	劉
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

人文科學概要叢書編刊序言

近年我國學術日趨進步，教育日趨發達，用行政亦漸步入正軌，諸如大專學校林立，出版事業振興，各種考試經常舉辦，是其明徵，誠屬國家社會發榮滋長之新氣象。

惟一般大專學生及各種應試人員，在修習課業或準備考試之際，常苦乏內容高明而水準高超之書籍可讀，甚至社會人士之有志研求學問者，亦常感無進修之階梯，故目前對於瞭解全般（概）而又把握重點（要）之概要讀物，實有迫切而普遍之需要。

本書局有鑒於此，爰先就人文科學方面，敦請著名學者教授撰著各科概要，彙為叢書，次第梓行，期能為治學立基礎，為應試作引導，聊盡出版服務之責；尚祈國內宏達賜予匡助，各方讀者廣予支持，出版同業惠予協作，俾本叢書得益見其充實與擴展，無任感幸之至。

序言

政治是「管理衆人之事」；就是在以最大的集體合作力量，爲社會作最大的服務，以增進人民的最大福利。政治權力者應以公正的立場，超然的地位，使衝突的利益趨於調和，使不同的力量趨於平衡，使矛盾的意見能以集中，使分歧的行動歸於一致。所謂「致中和，天地位，萬物育一」。這是政治的理想與極至。我們應該從這一角度去瞭解政治的本質，去研究政治的學術。

政治對於人民的日常生活有着極密切的關係。故應對之有深切的認識，以充實生活內容，增進人生效率。政治的進步，建築在健全合理及有建設性的批評上。而此批評的由來，則在於對政治先有認識與研究，以真知灼見爲指導。政治是綜合性的，在指導國家與社會走向正當的途徑與目的，有似船的舵與航海的指南針，故應於政治事實中，尋求法則與教訓，期以知過去、明現在、御未來。是以主人翁地位的國民，不可不具有政治學的知識與素養。

本書的寫作旨趣，就是在以簡明扼要的文筆與篇幅，闡述政治學的系統知識，使政治學的知識能够大衆化，普遍化。必如此，方能引起人民參加政治活動的興趣，方能充實並提高人民參加政治的能力，方能使民主政治的推行達於較高的水準，並收「主權在民」的實際。本書理論與實際並重，中外事例兼收。舉凡政治學上有關之學說與制度，莫不一一引述，論其得失。內容豐富

立論平正，體系整然，既可作大學課程教本，復可供高普考試應試者之參考。

本書內容；除在緒論章說明政治的意義與特性及政治學之定義、範圍、地位與方法外，共包括以下六大部門：(一)國家的性質要素、起源、發展、類型及主權。(二)政府形式，中央政府及地方政府的組織與權力。(三)政府行政的歷史發展，現代行政的重要趨勢及行政組織的原則。(四)人民的基本民權、選舉權、罷免權、創制權、複決權、受益權及國民的義務。(五)政黨的組成、演進、功能、類型及改造。(六)民意的性質、發展、內容、及形成程序。

政治學的範圍甚廣，內容甚繁，自諗心餘力絀，倉促成篇，陋誤所在，自所難免，尙望海內賢達，不吝珠玉，惠賜指正。爲節省篇幅，及減少排印困難，書中有不少註脚，未經列出。惟書後列舉不少中英文參考書目，可作讀者進一步研究的指引與津梁，尙爲他書所少見。

中華民國五十二年九月九日國立政治大學教授兼政治研究所主任河南安陽

張 金 鑑 序於臺北市明誠齋

政治學概要

張金鑑著

目次

第一章 緒論	一
第一節 政治學的定義	一
第二節 政治學的範圍	五
第三節 政治學的地位	七
第四節 政治學的方法	九
第二章 國家	二三
第一節 國家的性質	二三
第二節 國家的要素	二六
第三節 國家的主權	二二
第四節 國家的起源	三二
第五節 國家的發展	三九
第六節 國家的類型	四二
第三章 政府	五七
第一節 政府形式	五七
第二節 中央政府	七九

第三節 地方制度·····	102
第四章 行政·····	116
第一節 行政的歷史發展·····	116
第二節 行政的重要趨勢·····	118
第三節 行政組織的原則·····	122
第五章 人民·····	123
第一節 基本民權·····	123
第二節 選舉權·····	124
第三節 直接民權·····	125
第四節 國民受益權·····	126
第五節 國民的義務·····	126
第六章 政黨·····	127
第一節 政黨的組成·····	127
第二節 政黨的演進·····	128
第三節 政黨的功能·····	133
第四節 政黨政治的型式·····	139
第五節 政黨政治的改造·····	155
第七章 民意·····	153
第一節 民意觀念的發展·····	153

第二節	民意的性質	二六
第三節	民意的文化內容	三〇
第四節	民意的行爲	三三
第五節	民意形成的程序	三七
參考書目		
一、中文部份		三九
二、英文部份		四〇

政治學概要

第一章 緒論

第一節 政治學的定義

一、政治的意義 欲對政治學有正確的認識，須先解答「政治是什麼」一問題。中外政治學者對這個問題的答案並不一致，一元論者 (Monist) 如德國的黑格爾 (Hegel)、費希特 (Fichte) 及康德 (Kant)、英國的格林 (Green)、布來特 (Bradley) 及鮑桑魁 (Bosquient)，以為政治就是國家的活動。多元論者 (Pluralists) 如英國基爾特主義者的浩布生 (S. G. Hobson) 及柯爾 (G. O. H. Cole)、法國工團主義者 (Syndicalist) 如蘇爾 (G. Sorel)、白茲 (E. Berth) 及朗格特 (H. Lagardelle) 等，均以為國家乃社會之一種，乃一平民地位，並不高於其他社會組織，國家的權力與活動有一定的限度。國家機構或政府比如是一個公司，這公司的事務就是政治。階級國家論者如馬克斯 (K. Marx)、恩格斯 (F. Engels)、列寧 (Lenin) 等，以為國家乃階級壓迫的工具，政治是經濟集中的表現，某階級霸佔了經濟特權，隨即因之奪得政權。政治是一種階級支

配的力量。唯心論者如柏拉圖 (Plato)、浩布士 (Hobbes)、盧梭 (Rousseau)、孔德 (Comte) 等人，都認為政治乃是人類心理活動的最高表現。

在中國方面，儒家主張人治，認為倫理與政治不可分，政治乃是道德的問題，乃領導作用。所以說：「政者正也，子帥以正，孰敢不正？」「其身正不令而行，其身不正，雖令不從。」「苟正其身矣，於從政夫何有？不能正其身，如正人何？」「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃。」法家認為政治就是集勢以勝衆，任法以齊民，因術以御羣的事務。「勢者勝衆之資也。一（韓非八經篇）」「王也者勢力，王也者勢無敵也。」（呂氏春秋慎勢篇）「凡人君之所以爲君者勢也。」（管子七主七臣篇）「法者所以一民保下也。」（管子任法篇）「法者所以齊天下之動，至公大定之制。」（慎子佚文）道家主張無爲而治，順乎自然，反對干涉，對政治採否定的立場。老子曰：「人法地、地法天、天法道、道法自然。」「剖斗拆衡，而民不爭。」「聖人事省而治，求寡而瞻，不施而仁，不言而信，不求而德，不爲而成。」「我無爲而民自化。」莊子曰：「聖人不死，大盜不止。」「法令滋彰，盜賊滋多。」「絕聖棄智，大盜乃止。」著者認為如欲對政治的意義有正確的瞭解，最好用 國父孫中山先生的說法，「政是衆人之事，治是管理，政治就是管理衆人之事。」這種說法，不僅合於事理，且於古籍亦有稽證。尙書堯典「以齊七政，」注稱「七政爲春、夏、秋、冬、天文、地理、人道所以爲政也。」逸周書常訓解：「八政

和平，八政，夫、妻、父、母、兄、弟、君、臣也。」易賁卦曰：「君子以明庶政。」這都是政作衆人之事解的例證。正韻音釋曰：「治者理也。」荀子修身篇曰：「少而理曰治。」周禮：「大宰以九職任萬民，七曰嬪婦，化治絲枲。」這就是治作管理理解的例證。從古籍稽考之，足證「政治」可解釋爲「管理衆人之事」。

政治確是衆人之事的管理。但這衆人之事的實質又是如何呢？著者認爲人類社會中一切事象，都是個人的、團體的、社會的、彼此間力量或權利相互激盪、轉變、制衡所發生的事件。力量或權力，乃是能使人服從或足以支配人的行動的威勢。而權力的由來，則起於個人的、團體的、社會的利益。利益與權利不可分離。欲享受某種利益，必須接受某種權力。譬如征服自然，攝取自然界的物質以供給自己貢獻社會，對自己是一種滿足或利益，因此社會上對我便生敬仰服從的心念，即產生所謂力量或權力。人類爲了滿足其不同的需要或達到其利益，便產生許多的社會權力。但這種社會的利益和權利，在運用及行使的進程中，必然會引起種種衝突與磨擦，故不能不有一種控制，使之走向共同一致的方向，促進人類生活文化的向上與前進。以公正的立場，超然的地位，使衝突的利益趨於調和，使不同的力量趨於平衡，便是政治。政治是以最大的集體合作力量，爲社會作最大的服務，以增進人民的最大福利。

二、政治的特性

所謂政治的活動，具有以下四大特點：

1 政治的強制性

政治是強制性的 (Compulsory, Involuntary)。人民服從國家政府參加政治，乃不得不然者。亞里斯多德 (Aristotle) 以人爲政治動物，蓋無此不足以維持生活。只此一途無多選擇，故曰是強制的。再者政治是一種支配力量或權力的運用，因國家的成立基於霸道或武力，人民不得不服從之，以其最後有強制力量作後盾。

2 政治的獨佔性

政治是獨佔性的 (Exclusive, Supreme)，國家及政府的活動是獨佔的最高，所謂天無二日，民無二王。國家只能有一個人民總意的表現，人有雙重意識便爲神經病患者，政治如此，則成爲國家的分裂或政治的紛亂，亦就是說政治是統一的唯一的，並不容第二者與之競爭。

3 政治是中和性的

政治是中和性的 (Neutral)，生是宇宙的重心，民生是歷史的重心，民生就個人言指生命的維持，充實與延續。就團體論則指「人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。」政治活動的作用在於本不偏不倚的態度，完整平衡的思想以調劑民生。就階級論，政治是在調和各階級的利益，政府官吏處於超然中立地位。

4 政治的制度性

政治是制度性的 (Institutional)。政治活動的目的在建立制度，以規範入羣的行爲，制者裁也。(說文) 成法曰制，王言曰制。制之本義爲正，與政相通。度者尺度也。標準也。易節卦曰：「節以制度。」禮記燕居曰：「制度在禮。」逸周書度訓解：「天生民而

制其度，度大小以正，權輕重以極，明本末以立中，立中以補損，補損以知足，修爵以明等極，極以正民，正中外以成命。」政治在制禮作樂，在建立典章制度。制度重秩序與條理，治者理也，簡而理曰治，治從水，如水之納於江河有軌道，使兆民咸得其所，萬民攸歸有序。

三、政治學的定義

「政治是什麼」一問題，既得到解答，則政治學的定義便可依此而定。政治學就是就政治現象與事實作有組織有計劃的研究，而獲致有系統的知識，所謂有系統的知識就是科學，所謂科學 (Science)、即分類的、有系統與組織的知識體系。科學的知識，具有下列四大特點：

1 乃方法的工具

執簡以馭繁，據一以止亂，由已知以推未知，經濟而有效。

2 乃系統的組織

科學知識乃整個的，各部份皆相關聯，成爲一有機體，是一貫的、系統的。不是片斷的、枝節的、分析至於精微，綜合概於無疆。

3 乃實在的客觀的

其內容乃客觀的事實的，並非空想的或幻想的。他把握着實在，使實在抽象化，科學是實在的形式，實在是科學的內容。

4 乃進步的實用的

科學的動機及目的，在認識環境，利用環境，支配環境，以增進人類社會的幸福，隨其知識的擴張而隨時有進步，故曰科學建築於假定上。

第二節 政治學的範圍

一、他人著作的舉例

德人楚茨克 (H. Treitschke) 在所著現代政治學 (Recht das

Modern States) 中，把政治學的內容分爲三大部份：一是國家論，從實際的國家事務中，認識或決定國家的基本目的與理論；二是政治史，從歷史觀察人民的取捨及政治上的創造成就及其方法；三是法律與政治道德，從國家論及政治史中，以決定人們應當採行的法律與政治道德。美人加納 (J. W. Garner) 在所著政治科學與政府 (Political Science and Government) 1 書中，把政治學的範圍，分爲以下三大部門：(一) 國家的性質及起源 (二) 政治制度的性質、歷史及形態；(三) 政治演進及發展的法則。美國葛特爾 (R. G. Gettell) 在所著政治學 (Political Science) 1 書中，就左列四部份，舉示政治學的範圍：

1 歷史的部份 政治制度的起源及發展；

2 理論的部份 國家基本觀念的哲學觀察；

3 敘述的部份 現行政治制度的分析與描述；

4 應用的部份 政治管理的實際方法與技術；

二、本書的內容與範圍 著者在本書中，擬就左列六大部份分加論述，以見政治學的內容

與範圍：

1 國家 申論國家的性質，國家的要素，國家與主權的關係，國家的起源與發展，及國家的類型。

2 政府 申論政府的性質及要素，政治制度的形態，中央政府與地方政府的組織、職權、運用、及其關係。

3 行政 申論行政的性質，歷史的發展，近世的趨勢，及行政組織的原則等。

4 人民 申論人民在國家中的地位，及其與國家政府間的權利義務關係；對基本民權的保障，與間接直接民權的行使範圍與方式亦論列之。

5 政黨 申論政黨的組成，功能及發展；對政黨政治的類型，利弊得失及改造途徑亦檢討之。

6 民意 申論民意的性質，民意的發展，民意的行為及民意形成的程序等。

第三節 政治學的地位

一、研究的必要 基於左列諸理由，政治學確佔有重要地位，因而有切實研究的必要：

1 政治對於人民的日常生活有極密切的關係，故對之應有深切的認識，以充實生活，並增進人生效率。因為我們不當過盲目的生活，當由不知而行，行而後知，到知而後行。

2 政治的進步，建築在健全合理及有建設性的批評上。而此批評的由來，則在於對政治先有認識與研究，以真知灼見為指導。

3 政治是綜合性的，在指導社會走向正當的途徑與目的，猶船的舵與航海的指南針，故應於政治事實中，找到法則與教訓，以知過去，明現在，御將來。

二、政治學是科學嗎 對於這問題的答案，可從贊成與反對兩方面來觀察之。茲分舉其論點如此，而著者對這問題是站在贊成方面的。

1 反對者 反對者認為政治學不是科學，其所持的理由有三：一曰政治現象如此的繁亂複雜包羅萬象，難用嚴格的科學方法以觀察之研究之。二曰政治現象乃不定的、變化莫測的，既無秩序又乏繼續性，難以言科學。三曰政治乃是一種方法與技術而非科學。

2 贊成者 贊成者認為政治學是科學的，其所持的理由有四：(一)因為科學是對於某種現象，作有組織的觀察、實驗、研究而得的系統知識。依此定義，同樣適用於自然現象與社會現象，或政治事實中。(二)在自然科學中，如氣象學 (Meteorology)，其研究對象並不十分確定，然仍不失為科學。(三)政治學上亦有其確定性及一定性 (Constancy) 及一致性 (Uniformity)，其意是說人類在同樣的原因下產生相同的行為。(四)政治學是以實驗及歸納法研究而得的學問，並且是進步的。亞里斯多德在所著倫理學中，認為政治學乃高尚而主要的科學，並以科學方法研究希臘政治。他如布丹 (Bodin)、浩布士、孟德斯鳩 (Montesquieu)、蒲萊士 (Bryce) 都是用科學方法研究政治學，而有重大的貢獻與成就。