

任和聲著

十八年十二月脫稿於濟南

# 政治學概論

山東省立  
民衆教育學校  
高級中學  
用

# 政治學概論目錄

第一章 釋政治學	一—二
第二章 政治學與別種科學之關係	二—三
第三章 研究政治學之方法	三—六
1、試驗的方法	三—四
2、社會學及生物學的方法	四—五
3、心理學的方法	五
4、法學的方法	六
5、比較的方法	六
6、歷史的方法	六
第四章 國家	六—十二
國家之定義	七
國家之源始	七—十二
神權說	七—八

b. 強權說	八十九
c. 契約說	九十一
d. 歷史演進說	十一—十二
第五章 國家組成之要素	十二—二六
第一節 土地	十二—十四
第二節 人民	十四—十六
第三節 主權	十六—十八
第四節 組織—國體與政體	十八—二六
第六章 人權及義務	二六—三十
第一節 人權	二六—二九
第二節 義務	二九—三十
第七章 政府職權之分配	三十一—三二
第八章 立法	三二—四九
第一節 立法機關之組織	三二—三五

第二節 立法機關之職權	二五—四六
(一) 立法權	三六—三九
(二) 監督權	三九—四五
(三) 財政權	四五—四七
第三節 議員之保障	四七—四九
第九章 行政	五〇—六〇
第一節 行政機關之組織	五〇—六〇
(一) 委員制	五〇—五八
法蘭西革命時代之執政委員會制	五二—五三
瑞士聯邦委員會制	五三—五五
蘇俄人民委員會制	五五—五八
(二) 行政元首	五八—六〇
第二節 行政機關之職權	六十一—六五
(一) 執行法律之權	六二—六三

(二) 制定法律之權 ..... 六三

(三) 任免權 ..... 六三一—六四

(四) 海陸軍權 ..... 六四

(五) 外務權 ..... 六四—六五

第十章 司法 ..... 六五—七三

第一節 司法機關之組織 ..... 六五—六五

第二節 司法機關之職權 ..... 六九—七二

第三節 行政訴訟 ..... 七二—七三

第十一章 監察及考試 ..... 七三—七八

第十二章 直接民權 ..... 七九—八三

(一) 選舉 ..... 八〇—八一

(二) 罷免 ..... 八一—八二

(三) 複決與創制 ..... 八二—八三

十三章 國際政治——國際聯盟 ..... 八二—八八

第十四章 第一第二第三節 ..... 九一—九二

第十五章 動的政治學 ..... 九二—一〇二

(一) 勞工政策 ..... 九二—九四

(二) 農民政策 ..... 九四—九六

(三) 土地政策 ..... 九六—九七

(四) 商業政策 ..... 九七—九九

(五) 人口政策及殖民政策 ..... 九九—一〇〇

(六) 外交政策 ..... 一〇〇—一〇二

附錄

國民政府組織法 ..... 一〇三—一〇九

行政院組織法 ..... 一〇九—一一一

立法院組織法 ..... 一一五—一二七

考試院組織法 ..... 一二七—一二一

監察院組織法	一二一—一二四
國民政府建國大綱	一二五—一二八

# 政治學概論

任和聲著

## 第一章 釋政治學

政治學 (Politics) 乃研究人事現象，及社會現象之科學。其範圍則屬之社會科學 (Social Sciences) 中。有謂政治學並非科學；蓋因政治之特質，變化無窮，既乏一定之軌軌，又無連續之關係，且一切政治現象，不能預為測度，其原理原則，又復人各異辭，詮解不一，主張此說者，首推法人孔德 (Comte)。但科學之界限極廣，舉凡宇宙一切現象與事實，均為科學研究之的，固不僅自然科學，方得稱為科學已也。政治學之對象為國家，為人羣之組織，故政治學即科學的國家知識。

政治學大別為二：一曰理論的政治學 (Theoretical Politics)。一曰實用的政治學 (Practical Politics)。不過有多數學者之主張，以為單稱政治學 (Politics)。則為實用政治學之代表；連稱政治科學 (Political Science)。則為理論政治學之代表。而理論政治學，則研究政治上普遍原則，實用政治學，則研究國家如何組織，如何管理。此外又如敘述一國之性質與組織者，則稱敘述政治學；攷究原始國家之進



步者，則稱歷史政治學；四者交互爲用，不可偏廢。吾人應先追溯國家之原始，及進步，尋出歷史上之公例（應用邏輯上歸納方法）。再觀察現在國家之性質組織及種種變端，從此種性質，此種組織，此種變端之中，更尋出原理原則（亦應用歸納法）。然後根據原理原則，應用之於現代政治環境，以解決現代政治問題（應用演繹方法）。是則歷史政治學，敘述政治學，理論政治學，實用政治學，均收聯絡應用之效矣。

## 第二章 政治學與別種科學之關係

一種科學，絕對不能離開別種科學而獨立；例如研究物理者，不可不研究數學；研究醫學者，不可不研究生理；研究哲學者又不可不研究邏輯；此明證也。政治學亦然。政治學與別種科學有關係者：如社會學 (Sociology)，經濟學 (Economics)，歷史 (History) 及倫理學 (Ethics) 等是已。社會學所包之範圍甚廣，簡單言之，卽爲研究人類社會組織之科學。而政治學，則爲研究人類政治的組織，其範圍較狹，前者研究之單位爲個人，後者研究之單位爲國家。至政治學與經濟學之關係，更爲密切。自社會主義 (Socialism) 發生，一國政治之組織，多受經濟之

支配而爲之變動者。一若政治之組織，即爲謀經濟發展之工具，故政治學決不能與經濟學相叛離也。弗麗門 (Freeman) 謂：「歷史爲過去的政治，政治爲現在的歷史」。此語雖不無偏見，但又可見歷史與政治之關係矣。次如倫理學，乃研究人生應如何行爲之科學，人羣最大目的，在求公共幸福，與公共安寧。國家即襄贊吾人應如何行爲，方能得公共幸福，與公共安寧。而政治學者，則又爲如何使國家能達襄贊目的之工具也。餘如法律學與政治亦極有關係：如國家之訂定童工律，女工律，夜工律，及一國之根本組織與權能之分配，建築於憲法之上，均與法律學息息相通者也。

### 第三章 研究政治學之方法

政治學研究之法不一，大別之有下列諸說：(一)試驗的方法 (The Method of Experimentation)，(二)社會學及生物學的方法，(The Sociological and Biological Method) (三)心理學的方法 (The Psychological Method) (四)法學的方法 (The Juridical Method) (五)比較方法 (The Comparative Method) (六)歷史方法 (The Historical Method) • 茲簡單說明之：

#### 1、試驗的方法

研究自然學科。如物理化學等，可以利用儀器藥品，從事實驗，以證明理化上之原理原則，或攷察各種實驗現象和結果，因而發現理化上之新例，以創立理化上之新學說。夫此種試驗，即使失敗，儘可作第二次之繼續，第二次試驗失敗，儘可作第三次之繼續。惟政治學之試驗，則不能作如斯觀；社會之組織，具體至大，與人羣之關係至密，決不能以之爲試驗品，玩諸掌上及實驗室者。但亦有學者，謂政治並非絕對的不可試驗；可以將歷史上所經驗之方法，作現時試驗之工具；國家如頒布一新法律，或實行一新政策，隨在均應具有繼續改造之精神。吾人試以政治上之原理爲假定的，持此種原理見諸實行之後，視其所生效果如何？若不見效，則爲無價值之原理；無價值之原理，自可屏棄之而不惜，故政治之原理；可隨時代而修改；可隨適應之結果而變更；此又試驗的方法價值之所在也。

## 2、社會學及生物學的方法

主張國家有機體學說者，爲孔德 (Auguste Comte) 斯賓塞 (Herbert Spencer) 諸人，彼等謂國家爲有生命的；政府猶人體之腦，各部機關，猶之五官百骸，均聽命於腦。

者也。此種學說，幾以人民爲政府而生，非政府因人而設者

「論說」之

處，分述於下：

1、既認國家爲有生命之物，則人民猶生物之分子矣。攷之生理，分子不能離開母體而獨自生活。但如一國人民，則儘可遠適他邦，或飄流荒島，依然能繼續生存。猶太亡國最早而其人民則散布於世界各國仍能獨自存在也。

2、有機體分子在有機體中，不能重新自行組織，而變更其原有之形質。但人民對於國家，如感覺政治組織之不良，僅可自行改革或變更國體也。

3、有機體有死之一日，而國家可以永久存在。即使國體有所更變，而歷史則仍有繼續相連之性質。

### 3、心理的方法

此派學說。國家爲客體，人民爲主體，由「國家爲人生目的說」，變而爲「國家爲人生工具說」；由物觀的政治論，變而爲主觀的政治論；此卽先行擬定一未來之目標，設立方法和工具，以求達到此種目標也。此說在政治學上開實一新紀元。

#### 4、法學的方法

此派即以國家乃由法律而生，國家爲法律之客體。將國家之範圍，視之極狹。殊不知政治和社會勢力，乃造成國家之大原因也，故此說無甚價值。

#### 5、比較的方法

此法即以現在及過去之政治制度爲的，從而比較其優劣得失，其研究之界限，不僅一國。往往能從比較之中，發現種種新方法。不過此法易於忽略特殊之政治組織：須知特殊之政治組織，必有其致此特殊政治組織之原因。試觀各國歷史，及現在制度，決無兩國以上的相同。蓋政治，乃適應環境而產生者。比較的方法，祇能觀察政治普通趨勢，必與歷史方法相輔爲用，始不致偏枯也。

#### 6、歷史的方法

政治制度，既爲適應環境之結果。是則目前之政治，必有其相當背景。欲研究現在政治，必先查考其何致此之原因。歷史上究竟有何步驟？明瞭根基之所在，然後方能劃定方法，以解決現在政治之問題。

### 第四章

### 國家

古代希臘羅馬之國家，組織均爲市府之制，即所謂邑國 (City State) 是也。迨至歐洲中世紀，封建制興，政治權與土地所有權關係至爲密切 Land (土地) 一字，幾成爲國家普通之稱號。至今法人稱國會爲 Landtag ; 德人稱國會爲 Landtag, 十五世紀以後封建制衰，於是仍用 State 一字矣。

國家之定義，說至不一：有謂爲各種階級代表之機關；有謂爲國家須有人民，同時不受他國權力之支配；有謂爲民衆有組織之集合體；有謂爲政治組織之民衆，而佔有一定土地者：要皆不無一偏之理，但不能爲國家妥善之解釋：所謂國家者，乃在一定土地之內，有組織之獨立民族也。此種定義，亦不過適用於現在，一國之政治組織，常有更變，表示此種政治組織之名詞，其定義亦不得不隨之而不同也。

若論國家之源始，其說亦衆，有主張神權說，有主張強權說，有主張社會契約說，最近則又有主張歷史演進說者。

神權說 此派謂國家由神所建設，故不得不絕對的服從神權。其目的有二：一、承認國家一切權力爲正當的，二、假定統治者爲上帝所任命，在各國歷

史上，均能尋出相當之實例：如詩經「皇矣上帝，臨下有赫，監觀四方，求民之莫。」又書經「苗民弗用靈……惟作五虐之刑，……殺戮無辜，……上帝監民，罔有讐香德，刑發聞惟腥，皇帝衰衿，庶戮之不辜，報虐以威，遏絕苗民，無世在下……皇帝清問苗民，鰥寡有辭於苗，苗民無辭于罰，乃絕厥世。……」呂刑此種神權之說，在古代埃及西伯來 Hebrew 之民族思想中，尤富有焉。埃及有輪迴 (Resurrection) 之說，覺尸 (Embalming) 之術，均足表示宗教色彩濃厚，而神權思想之深入人心也。西伯來之民族，在西元前一千年，其所以能維繫者，胥賴此神權思想，而確立其宗教上之基礎焉。

b. 強權說 國家之起源，由于強權。弱者服從強者，為當然的義務，天然的法則，治者與被治者之間，無道德的關係。盧梭 Rousseau 頗反對此說，彼謂「強力乃物質的勢力，其作用絕不能成為道德的勢力。屈服于強權之下，乃勢所使然。其中並無義務之可言」。史記五帝本紀第一：「……神農氏衰，諸侯相侵伐，暴虐百姓，神農氏弗能征，於是軒轅乃習用干戈，以征不享，諸侯咸來賓從，而蚩尤最為暴，莫能伐。炎帝欲侵陵諸侯，諸侯歸軒轅，軒轅乃修德振兵

，治五氣，蕪五種，撫萬兵，度四方，教熊羆貔貅猛虎以與炎帝戰於阪泉之野，五戰然後得其志，蚩尤作亂，不用帝命，於是黃帝乃徵師諸侯，與蚩尤戰于涿鹿之野，遂擒殺蚩尤。而諸侯咸尊軒轅爲天子……」又呂氏春秋蕩兵篇立君；君又不足以治之，故立天子；天子之立也，出于君，君之立也，出于長，長之立也，出于爭」。不過以強權始者，恐亦將以強權見亡于人。是則一國之立，匪賴強權，強權消失，覆屋隨之，國家並不因強權而穩固。有一較大之強權興起，則較小之強權立即散失，而國家危險立見也。故強權非國家之原始，強權實速國家之亡之大原因也。

C、契約說 契約說大別爲二：一爲政府契約說，一爲社會契約說。政府契約說，即治者與被治者訂立契約，而將政權委之治者。社會契約說。即謂社會間各個分子互相訂約，而以政權委之于某部人之手。民約說在十八九世紀最盛，神權之說在此時期中漸次消滅，倡民約最先者爲柏拉圖，柏氏謂民約者，乃君主與貴族相約，羅馬帝國之學者，謂羅馬王必須得民衆之承認，在一二一五年



英王約翰之大憲章 (The Great Charter) 亦可視為民約之一也。此約實為英國不成文憲法之濫觴，歐西學者，主張此說者甚衆：如波巴 Bohn 謂君主不應侵犯人之私產，此即含有契約說之意味，次如布坎納 George Buchanan 謂君主與人民之間。有一公約，此種公約為君所誓守者，君如犯此信約，則人民得而誅之。伏突斯克 (Sir John Fortescue) 謂皇家的政府 (The Royal Government) 起源于強力，而政治的政府 (The Political Government) 則起源于公約。人民予執政者以權力，自己處於被治之地位。賀克斯 (Hobbes) 謂政府及社會之起源，根據公約。在最初不能發生若何効力。不過後來如君主不良，則可依此說，以推翻之。此種公約，其性質為永久的。霍布斯 (Hobbes) 謂君主既有公約之根據，則君主之專制，人民亦應服從，因君主專制。乃由公約而來，不過霍氏此後之學說，變而含混，謂何人能代表家者，則何人能享受此最高無上之權。蓋前說彼乃左袒君主，為君主而立言也。洛克 (John Locke) 謂人類本甚公正。但因欲維持其生活，故不得不爭，同時人類感覺爭之苦也。故不得不立一公約以共守之，即認社會各份子均結有公約也，此種社會公約說，與他人所主張者不同。鮑林布祿克 (Bolingbroke) 謂公約