

POLITICAL SCIENCE AND
GOVERNMENT

BY JAMES W. GARNER

政治學大綱
上冊

高納原著
顧敦鏐譯

世界書局印行

反動書籍

反動書籍

反動書籍

POLITICAL SCIENCE AND
GOVERNMENT

By James Wilford Garner

政
治
學
大
綱

高 顧
納 敦
原 錄
著 譯

世
界
書
局
印
行

譯序

政治學大綱之作，中西版籍甚多。但有的專講國家理論，有的僅論政府制度，又有的只是殖民地的專著，多難使人滿意。唯獨高納（Garner）教授最近所著的政治學大綱（原書名政治科學和政府論，Political Science and Government）一書，能免上述缺陷，而是一部完備與健全的政治科學書，它的特色，舉其主要者則爲：一、徵引廣博，自經典鉅著至雜誌時論，無慮數百種；自柏拉圖、斯賓塞至伯倫智理、拉斯基，無慮數百家；著者列舉其說，如數家珍，讀此一書，不特可知政治學理的大概，且可藉識古今各國的政治賢哲。每章又有精選的參考書目，可爲自修進學之資。二、取材新穎，凡歐戰以後新興各國的政治制度，以及蘇維埃政府、法西斯主義、強迫選舉、職業代表、經濟議會、婦女參政、創制權、複決權、罷免權的行使，主權一元論與多元論的對峙等新問題，均有討論。取材至一九二九年，其時代性不讓報章雜誌。三、注重最近趨勢，依政治學界最近趨勢（一）注重政府組織，以收實用之效，故下半部篇幅極巨。（二）注重比較研究，每至一種學說，一種制度，均舉各家意見，各國制度，比較而研究之。（三）注重國際政治，博採國際公法、國際組織之材料，而於國際聯合會之組織及功能，亦有扼要敘述。四、頗多中國材料。著者博覽羣書，中國政治自在其知識範圍之

內，且曾來華游歷，多所考察，故本書論及憲法，選舉，立法，行政，司法諸題時，對於吾國近代政制，時有徵引。在同類西籍中，採用中國材料者，當以本書爲最多，故於吾國讀者亦最適宜。

本書因有上述種種特色，故出版以來，風行一時；在吾國高等教育界，也有很普遍的勢力。因此我就根據最新版本，把它譯了出來，希對於未習英文的人，有相當的貢獻；又望對於一般讀者，也能因此節省一些時間和金錢；更望政治科學能多說幾句中國話，雖則繙譯還不免鸚鵡學舌，總算聊勝於無。

譯者譯此書時，得友人莊恭先生的幫助甚多，謹此誌謝。還有，譯者雖曾努力使這譯本對於原著忠實，而又能使國人上口順利，但以能力薄弱之故，總還不能如意，願海內方家，有以正之。

中華民國二十二年夏顧敦錄謹識

序

我著本書的目的，是在給大學學生，有一種敘述賅備而取材新穎的政治科學和政府學的教科書。同時也希望其他對國家的根本問題，和政府的組織及職權有興趣者，能由本書得到多少助益。

本書的內容，分爲二部。第一部包含政治學的性質、範圍、方法及其與他種相聯科學的關係；國家的性質、組織要素及屬性；族國及民族；主權學說；和國家的各種體制及聯合。第二部包含政府的種類；各種政府的優點和劣點；政府職權的主要學說，及其過去現在的實際狀況；各種憲法的性質及形式；過去的選舉學說及今日的選舉團；和國家最主要的立法、行政、司法各部的組織及工作。此外，並比較各國解決種種問題的方針，而評其得失；更就理論及經驗所示，寫下結論。

戰後，政府組織有許多根本變動，尤以歐洲各國爲甚。君主國已改爲共和國，或重新改組，或使其愈重民權。專制政治則被推翻，而代以民主政府。就是歷史悠久的政治結合，至是亦告潰裂。各大強國多呈四分五裂之狀，其中一部分都變成新興國家。新的憲法代替了從前由君主頒布，或由貴族式的團體制定的法章，其中詳細規定主權屬於人民及保障人民自由。選舉制度已通行各處，在戰前難行民主政治的國家，現

在卻有普遍，直接和男女平等的選舉制度了。從前德國在帝制時代，認為不合德國的政府觀念，而擴張的議會責任政府制度，現在卻突然行於其中央及各州了。總統，直接選舉制度，及創制，複決，罷免等民主政治的方法，在戰前都是認為激烈而危險的，現在則都通行。上面各種變革，便形成歐洲政治組織的一大變遷。本書亦將這些重要的事實，敘述出來。

有時看來，歐洲，假使不是世界，似乎已合乎威爾遜總統所說的，可以保障『民主政治的安全』(safe for democracy)了。但是後來，各國又漸與民主政治背道而馳，而認其為失敗。美國所行的民主政治，在意大利，西班牙（匈牙利，波蘭亦大致相似）已經不能通行，而行的是那種獨裁政治了。俄國的無產階級專政，雖建立於和民主政治相反的原則上，卻還掙扎求存，並對其他部分的人類，宣稱為最合理最有效的政府。

政府組織及職權的學說，在戰後也有很大的變動。歷久的政治傳統思想，視同金科玉律一般的，現在卻被認為古舊而不合時宜。許多人們都成了激烈分子，對於許多社會經濟和政治所依據的根本要素，也加以反對。其他溫和分子，則要求改革現行的議會制度，讓政權歸於社會上各大經濟宗教和職業團體，擴張國家的職權，確立國家保護的制度，使合於國家擔負其分子所受的損害之理論，此外還有其他興革的事情。尤可注意的，就是一般傾向而同情於民主政治的人，已經失去他們的信仰，且都懷疑着那些民主政

治的首倡者和推進者，能否得到美滿的結果。蒲徠士爵士（Lord Bryce）他自己是擁護民主政府者，也顯露了悲觀。就是在美國，與他同抱懷疑的人也很多。但是蒲徠士和其他各人，都不能有何比這民主政治更好的制度，至少那些擁有決定政體之權者，也不能採行其他何種方法。

至於這種輿論是否有力，以及所建議的補救方法是否有效，都還難說。無論如何，在真正民主的國家，比從前更需要有力的政治的和經濟的思想，所以這些將負解決此種問題之責的人，尤其是大學學生，將來社會上思想和輿論的領導者，必須能够辨別政治經濟學說的優劣，機關組織的真偽，以及政策的公平與否。欲求得這種辨別力，必從研究政治學入手，尤須注重政府的歷史及實況，以及紀錄下來的各種經驗。本書固為較適於供給此種材料的倉庫，我希望其能幫助學生去檢討各種政府制度的組織及理論的短長。

本書有幾處是取材於我從前所著的政治科學概論（Introduction to Political Science）。非耳里教授（Professor John A. Fairlie）曾讀過本書的一部分，並給了我不少的高明的批評，我對於他，十分感激。

詹姆士·衛爾福特·高納

序於伊里諾大學。

目次

上編 政治科學

第一章 政治科學的性質和範圍

一 政治科學的術語

第一節 缺乏正確的術語

第二節 『政治』和『政治科學』

第三節 『理論的』政治和『應用的』政治

第四節 政治科學的單性和複性

二 定義和範圍

第五節 著名作家的意見

第六節 相同之點

目次

目次

二

第七節 政治哲學	八
----------	---

三 『政治』是不是一種科學	八
---------------	---

第八節 否定的意見	八
-----------	---

第九節 肯定的意見	九
-----------	---

第二章 研究政治科學的方法	一五
---------------	----

第一節 限制和困難	一五
-----------	----

第二節 方法論的學派	一六
------------	----

第三節 實驗的方法	一七
-----------	----

第四節 社會學生理學和心理學的方法	一八
-------------------	----

第五節 法理學的方法	二〇
------------	----

第六節 比較的方法	二〇
-----------	----

第七節 歷史的方法	二二
-----------	----

第八節 觀察的方法	二四
-----------	----

第三章 政治科學與其他科學的關係	二七
------------------	----

第一節 政治科學的補助科學	二七
---------------	----

第二節 政治科學與社會學的關係	二八
-----------------	----

第三節 政治科學與歷史的關係	二九
----------------	----

第四節 政治科學與經濟學的關係	三一
-----------------	----

第五節 政治科學與統計學的關係	三二
-----------------	----

第六節 政治科學與心理學的關係	三三
-----------------	----

第七節 政治科學與生物學的關係	三五
-----------------	----

第八節 政治科學與地理學的關係	三五
-----------------	----

第九節 政治科學與人類學人類誌和人類學的關係	三八
------------------------	----

第四章 國家的性質 四一

一 名詞和定義	四一
---------	----

第一節 國家這個名詞	四一
------------	----

第二節 國家的種種意義	四二
-------------	----

第三節 什麼是國家	四四
-----------	----

第四節 國家的近代的定義	四五
第五節 結論	四六
第六節 定義的條件和觀察點	四六
第七節 國家的觀念和概念	四七
第八節 國家是國際公法中的一種概念	四八
第九節 國際聯合會是否國家	四九
第十節 國聯不是國家	五〇
第十一節 教皇區域是否國家	五一
二 國家與其他團體的分別	五二
第十二節 團體的性質和種類	五三
第十三節 國家與其他團體的區別	五四
第十四節 自由團體隸屬國家管轄	五五
第十五節 多元論	五六
第十六節 對於多元論的批評	五七

第十七節 結論	五八
---------	----

三 國家的目的	五九
---------	----

第十八節 國家是目的還是手段	五九
----------------	----

第十九節 國家目的之分類	六〇
--------------	----

第二十節 結論	六一
---------	----

第五章 國家的要素和屬性	六五
--------------	----

一 人民	六五
------	----

第一節 人民的重要	六五
-----------	----

第二節 人民是國家的公民和臣民	六六
-----------------	----

第三節 組織國家所需要的人民數目	六六
------------------	----

二 領土	六七
------	----

第四節 領土的需要	六七
-----------	----

第五節 否認領土的需要	七〇
-------------	----

第六節 領土是法權的範圍	七一
--------------	----

第七節	財產說	七二
第八節	國際地役限制領土主權	七四
第九節	領土爲國家的主觀要素的學說	七六
第十節	領土觀念中的含義	七七
第十一節	天然國境和海口	七八
第十二節	領土面積的必要範圍	八〇
第十三節	否認小國的價值	八二
第十四節	小國的答辯	八四
三 國家的其他要素和屬性		
第十五節	政府的需要	八四
第十六節	外交獨立權	八五
第十七節	對內的主權	八六
第十八節	永久性	八七
第十九節	國家的繼續性國家的繼承	八七

第二十節 國家的平等權	八八
-------------	----

第二十一節 平等原則的批評	九〇
---------------	----

第六章 國家族國和民族 九三

一 國家族國和民族的分別	九三
--------------	----

第一節 名詞	九三
--------	----

第二節 族國的定義種族上的要素	九四
-----------------	----

第三節 種族和語言非要素	九五
--------------	----

第四節 族國是一種政治現象	九六
---------------	----

第五節 『國民』和『民族』	九七
---------------	----

第六節 什麼是民族	九八
-----------	----

第七節 民族的要素	九九
-----------	----

第八節 結論	一〇四
--------	-----

二 民族主義原則的發展	一〇五
-------------	-----

第九節 民族主義的發生	一〇五
-------------	-----

第十節 民族主義發展的原因波蘭的瓜分	一〇六
第十一節 法國革命和拿破崙征服的影響	一〇七
第十二節 維也納會議的結果	一〇八
第十三節 世界大戰的結果	一一〇
第十四節 民族原則的改變	一一〇
第十五節 全民表決民族的未決問題	一一二
第七章 國家族國和民族(續)民族的權利	一一五
第一節 自決權	一一五
第二節 自決權的限制	一一六
第三節 種族的民族國家原則	一一七
第四節 對於『單一民族』國家的原則之批評	一一八
第五節 阿克吞爵士反對民族主義	一一九
第六節 阿克吞爵士意見的研究	一二〇
第七節 民族問題	一二一

第八節 民族的其他權利	一三三
-------------	-----

第九節 國際聯合會保護少數民族的權利	一三八
--------------------	-----

第十節 條約規定的施行	一三〇
-------------	-----

第十一節 德人在南提羅爾的情形	一三一
-----------------	-----

第十二節 少數民族的交換	一三二
--------------	-----

第八章 主權 一三二五

一 性質和起源	一三五
---------	-----

第一節 主權的性質	一三五
-----------	-----

第二節 觀念和名詞	一三五
-----------	-----

第三節 君主即主權	一三七
-----------	-----

第四節 主權的定義	一三七
-----------	-----

二 主權的種類 一三八

第五節 名義上的主權	一三八
------------	-----

第六節 法律主權和政治主權	一三八
---------------	-----

第七節 此種區別並非主權的劃分	一四〇
第八節 英國的法律主權	一四〇
第九節 人民主權	一四一
第十節 民族主權	一四三
第十一節 理性或公義的主權	一四四
第十二節 事實主權	一四四
第十三節 法律主權	一四五
第十四節 對外主權	一四五
三 主權的特性	一四六
第十五節 永久性專有性統一性廣大性	一四六
第十六節 不可讓與性	一四七
第十七節 主權不可剝奪性	一四八
四 主權不可分性	一四九
第十八節 一國僅有一個主權	一四九