

范納著
李百強譯

現代政府之理論與實際
上冊
之一

中山文化教育館編輯

Herman Finer 著
李百強 譯

中山
文庫

現代政府之理論與實際 上冊之一

中山文化教育館編輯
商務印書館發行

譯者序

本書原著者范納(Herman Finer)氏爲倫敦經濟學院公共行政學教授。經數年之時間，寫成此書，洋洋百萬言，爲政治學空前之鉅著。全書共七編，分爲三十七章。諸凡現代政府之理論與實際問題，均精詳研討，搜羅宏富，包括甚廣。取材以英、法、德、美爲主，而參酌他國之經驗。其特點，約略言之，可歸納爲下列五項：

第一、本書特別注重於國家之活動，各國憲法之比較，以及聯邦制度、政黨、議會、行政、內務等問題，爲前此政治學書籍之所輕忽者。而其說明，均以事實爲根據。

第二、本書所採均爲直接資料，而引用之參考書籍，亦皆權威之作。況著者更得煤油大王洛克斐勒基金(Rockefeller Foundation)之資助，以數年之時間，親往各國，從事實際之直接考察，尤屬難能可貴。

第三、本書之討論，全以科學方法作客觀之說明，不至以主觀之偏見，淆惑讀者之視聽也。

第四、本書最大之特點，即其有豐富之引證與參考資料。並非完全爲英文本，如引錄德文、法文書籍之原文甚多，雖譯者工作未免因而繁重，然讀者所獲實益，洵非淺鮮也。

第五、本書對於各國主要政治制度之觀察，並非在於法律上之形式，而尤注重其運用之姿態。故本書第一編標題即爲動的力量(The Dynamic Forces)，蓋著者眼光集中於動態的政府，而非靜態的政府，亦即活的政府，而非死的政府。實與一般只知墨守政治學說，奉爲天經地義，而不察社會之環境與人民之心理者，有異。

中山文化教育館既選定此書爲第二期中山文庫之一，而鵬強爲之遙譯，強雖嘗研政治學，惟近十餘年所著譯之書數十種，大都偏重於經濟方面。今得此機會，極引爲欣幸。自揣學疏才謏，望誤必多，尙希讀者有以教之也。

中華民國二十六年閏侯李百強識於滬寓。

目錄

譯者序

第一編 動的力量

第一章 政府與國家……………一

第二章 政治與經濟……………四八

第二編 國家活動的狀態

第三章 國家活動的歷史進展……………七九

第四章 國家活動的分析研究……………一三六

第三編 組織的要素

第五章 各種政體——側重民主政治……………一六九

第六章	政權分立的是非·····	二一四
第七章	憲法·····	二五三
第八章	國家的中央疆土與地方疆土之結構·····	三三七
第九章	聯邦主義其制度與理想·····	三七四
第十章	一九一八年以後的德意志聯邦·····	四八三

現代政府之理論與實際

第一編 動的力量

第一章 政府與國家

本書乃討論現代政府，及由其運用的各種制度。並描寫和解釋現代政治制度的源起、性質、和運用。有人打算擴充並深切了解人類政治本能的知識，而詳細研究政治思想史，即對某種知識高超的人所教訓的經過、動機、功能、志願，加以分析。此舉固亦有其用處，而不能忽略的。而尤須在腦海中記牢的，就是主要而最後的問題，即爲動機：什麼東西使人類依照這種方法行事？能够答復這個問題，則政治學家所要曉得的一切，均已答復了。凡在可能範圍之內，目前所要檢討的，即進行於人們所意念的是什麼？那一種的動機、心理的、物理的、環境的、產生這種意念？此種意念，如何由推論的原理造成？那一種的制度，可以使他發生效力？他們是成功嗎？如果不是，又爲什麼不是呢？如果是，則由什麼使其成功呢？現在往往遇到此種意念，都是模糊的，含混造成的，而其動機遂亦不能有同時代的人的可靠紀錄，或者人們所說的習慣的文字與不忠實的服務，不論有意的或無意的，每可掩蔽其實際推動其動

機的力量。以上一切都使此種發問的方法，極端困難，而往往成爲不可能，惟此舉則甚爲重要。

人類天性與國家 政治制度是人類賦性——合作的與分離的——特殊的調整，趨向一種企望的結果。在全部過程中，政治制度的本體，是完完全全屬於人性的，而且沒有一個政府的制度，能够被人了解，而無須先以我們一般人類天性的知識，連續應用。我們對於政治制度的要求，略有數事，而有時則容易致之，有時則困難；此外尚有其他要求，超過於人們所能許可的範圍以外，其唯一的感應，即爲該項機能無效能的勞動，以及人民與官吏的失望。此種情形，例如在吾人討論國家活動的條件，議會的功能，文官服務，以及我們所曉得的國家其他成百種的形式時，那末將愈爲明白。

人類活動的一部分，所謂政治的，究竟是何性質？政治制度是否出發於基本希望與強迫以外，而助其運用的，是怎樣的特種的能力呢？這些問題都使吾人得到此一般問題的本質，因爲單獨的制度、黨派、議會、選舉制度等，向來由政治家劃屬於最後計劃及政策的基礎之內。這種計劃和基礎是什麼呢？政治家活動的強大、深刻、中心的行徑，均穩妥維持和改革此種人類關係的秩序，即所謂「國家」。在研究家的著作中，以及街道上或政治上所用的語文，均以國家爲政治制度的能力或指導的力量。所以此項問題乃變爲：國家的性質是什麼呢？因爲是這樣的，政府的活動，每天打擊我們的良知和行爲，衛生醫官的活動力，學校教員、郵務員、法官、警察，均爲此連續和無限變化的表現。

政治制度和政府，均未必僅存在於國家的關係中。這種觀念，對於國家的性質，已經予以一太特殊的意義了。

牠的本身是錯誤的，並且產生第二種的錯誤，就是明瞭國家實施的祕密，必須單獨的對於國家，先予以觀察。這種真理——即政治學家所認為最重要的——乃為人的行為，及國家內的一切物事，較其以外的人類及各層社會，不是更好，也不更壞，不是更簡單，也不是更複雜。政治行為在國家興起之前，業已存在，甚且今日在國家之外，仍然存在。所謂政治云者，並非需要效顰現代政治家的姿勢，穿上他們的服裝，或是聚在他們常聚的地方。我們生命過程中，每一種的舉動，就是一種政治的舉動，每一種計劃，就是一種政策。如果沒有國家的話，而一切人等，彼此均聚居近鄰，然而仍舊是有國家和政治的存在。因為我們活着，是為滿足某種生理上和心理上的需要，並且為追求每一個人所相信的主要滿足物起見，我們不得不將我們的行為，適應我們的目的，和別人的要求。

此種適應具有一切政治行為的標誌：在其過程中，在一個長期間，或是一個過渡的緊急時期，有一種特殊的關係——一種特殊的連絡方式——起而統制其過程。我們日常生活充分表現出所謂主要的政治和政府，其進行大半無需有國家的認識，而且事實上，國家也不能使其意志推行有效。因此，國家的性質，並無獨佔的政治行為，而有別於任何其他類人的實際而有用性質的行為。（註一）當然，我們確於國家中，尋出一種組織及若干制度，其特殊性質，並不引起種種問題和爭議，而異乎其他制度中所具有的問題，例如，在部落內，在家庭內，或在公會內。此種差異，甚為顯著，吾人將探究其性質，因其為同樣人力的產物，不過追求不同的目的而已。

人類為生命及發展而創造的這種工具總店——狩獵的秩序和贓物的分配，供給牲畜輪流使用和優先使用草地、家庭生活、和民族生活、部落關係、教堂、公會、城市等——也是何等的古舊啊！此外，則吾人所知的國家，又是

何等的青年啊！甚至在他最崇貴的前輩之中，也未必能更老於路得（Luther）和莎士比亞（Shakespeare），而其中幾種主要的機構，則僅於最近方纔產生。在我們方面，不能曉得國家實在是什麼東西，除非我們先承認他是極其年青。在世界史的範疇之內，國家是一個誇大的青年，其生也晚，而竟在其妒嫉的長輩中，自以為成熟。至其效用仍舊還在試驗之中。

倘使我們企圖對於國家，予以詳細的解釋，及列舉其一切特點，那末我們必致寫下一張長表，因為完全的界說，甚至極其微小的特點，也不能抹殺。對於這樣鉅大的個體，若加以詳細鉤稽，殊屬危險，因為我們在各種事實之中，可以看出一種特異的性質，而實際上並未嘗存在，或者是為時甚暫，或者是屬於局部的。這點，我們將在後面表白，確是在國家的這個名詞上發見的。吾人姑就有關國家的幾種主要性質，加以討論。

最高性 據云國家最特別的性質，就是具有最高權力，強迫個人及社團，依其意思而行。（註二）這種最高性確使其有別於其他的人類團體。但是，我們不能忘記，在國家包括的範圍以外，到處有壓迫和強制的存在。我們可以拒絕和他人貿易，而使其依從我們的條件；一個感覺靈敏的人可以受人的愚弄，直至他被排擠到我們的俱樂部或團體之外；我們可以趕出一個業經證明的「外人」；一個蠻漢可以管理一個家庭，因為其中的家屬，都是極端馴良，而對於報復一事，亦抱息事寧人的溫和態度；分裂和絕交，得因一種故意有組織的糾紛而致激起，此時感情衝動，遂致此後合作乃不可能矣。在全社會內，隨時均有無數勝利和悲慘的故事，戰勝的或狂大的壓迫，這都無關於政治制度，而且就其性質而言，或亦不能有任何關係。這種聯合的行為，統制的行為，約束和強迫的行為，也

在國家內通行，當然是不成問題的。但是國家並非唯一施行強制的組織。不過國家往往有一種在上的權力，「不公正」、「不道德」的強制，而這種強制也是違反「公共政策」的。這不但僅是權力，而是要求一種最高的權力，而此種權力，通常，雖非永遠，是掌握在國家的手內的。

土地與主權，均為國家特殊的標誌。在這方面過去已有，並且以後仍舊組有着有成效的競爭者。例如各種的商業和工業組織，供給物品與服務，在現代國家所劃分的關稅界線的全區之內，可以有系統的和繼續不斷的進行。我們只要想到鐵路和銀行各種繁多的分支路隸與分支行。在德意志帝國成為聯邦之前，其疆土均在各稅國及其他經濟統制之下，而隸屬於中央國稅會議。（註三）不過此種土地不能稱為國家；雖然是以政治為其行為的本體。在英國救貧法律的行政的長期而動人的歷史中，至少對於某一羣人，有一種計劃，使其履行國家規定的各種義務，而以一种更有效率的制度，概括其全部的土地。（註四）至於有國公共衛生方面，則在地方衛生機關創辦之前，已有一種幾乎普遍全國的天花會。（註五）

法國工會負責在法國全境設立勞工交易所（*Bourses du Travail*），推行勞工交易制度；（註六）而在美國方面，其工會則推行社會保險的職務，類似英國國家所行的。（註七）此外尚有許多教會，其教區極為遼闊，甚至使我們可以說其疆土毫無邊界，雖然我們對於國家尚不能如此的說。不過在一種廣大不容易變更的土地之內，國家的要求，可以依照並且通常可以執行一種普遍的主權。

抑尤有更重要者，即吾人應該記牢每一個國家均根據於其有界限的疆土，所以凡承認國家的存在，就不能

不先承認其國境地位的重要結果。在這種重要結果之中，凡因其地理條件和與鄰國關係而發生者，則尤為特別的重要。抑且，人民均不得不與其國境以內的文化，共起居，並受其影響。凡不能承認服從國家的人，如吾人今日的情形，而企圖在他們的本國之內，實行變更其國籍，而外移至別個國家，冀其或可予以容易於接受的條件，這是極其困難，而且也是幾乎不可能的事。抑且，國家領土的範圍大小，對於國家某種活動的成功或失敗，極為重要。

雖然有許多鬼神，與黑智爾的上帝（Hegai's God），競爭尊位，但是事實上，國家則具有最為合於時宜的性質，因其有而面國到的接觸，繁多的工作，習於履行其義務的範圍，並且更重要的，則因其乃受公共的承認，而一切的男女人民，均藉國家的特種助力，以完成達到他們的目的。國家的萬能資格，也是國家極重要的特點之一；（註八）但是並不止如此：因其僅作某種更基本的東西的表示。如果我們僅信此為國家的中心標準，則吾人所見的國家特點，勢必此國與彼國，極為殊異。因為在蘇俄共和國內，國家的職權，至少在理論上，是無限制的，而美國的個人主義則在理論上與實際上，均極端的限制國家的活動，而在此兩項極端之間，則英、法、德及其他各國，彼此亦各有極大的殊異。

承認 此外必須加上國家的生命力，即「承認」一事，這是在其本土內的至高無上的權威，處於其他一切制度及行為之上，不論何種實際力量，事實上，均可命令實行使用其權威。國家就是權威，這種權威使其境內一切的制度均對之低頭而服從。這是一種權力，其性質將於後面予以更詳細的敘述。張·善丹（Jean Bodin）為現代主權論的鼻祖，其解釋國家此項特殊的性格，所用的文字，其前後語意，至今未經他人修正。「主權乃最高的權力，

統轄一切國民及屬民之上，不受各種法律的約束。」（註九）其他一切組織或者也可以握有權力及土地，惟只有國家的此種權力，通常是被人承認爲至高的權力，在一切之上。實際上，國家此種性格，自善丹時代以後，亦有許多思想家加以討論。在英國則有霍布斯（Hobbes）、陸克（Locke）、邊沁（Bentham）、奧斯丁（Austin）及白賓士（Bryce）等人；在法國則有盧梭（Rousseau）以至愛斯敏（Esmein）及杜珪等人；在德國則有格羅喜阿斯（Groetius）、浦芬多夫（Pufendorf）、康德（Kant）、黑智爾、齊爾克（Gierke）等人——均同樣主張：以爲國家的特異標誌，即其權威的最高性。甚至比這些由各式各樣國家的主要性質而作成結論的邏輯，更有力的，就是政治家由經驗上所得到的邏輯：不論其爲獨裁主義者，如克倫威爾（Cromwell）和俾斯麥（Bismarck），或是民主主義者，如普拉斯（Preuss）或勞合·佐治（Lloyd George），其結論則屬相同：人類此種特殊的團結，往往由極其錯紛繁的手續而造成的，所以必須以長篇累牘，來加以描述，而其中除一切單獨的各個人之外，尚包括有許多的集團和社會勢力；國家是判斷是非的最高仲裁者。這種解釋，似乎已够確切了；但是一切簡短的解釋，往往不能把筆者腦海中所想到的各部分重要的言詞，充分表達出來。格言往往是千古不磨之論，而不爲時間與空間所限制的。所以我們以上列舉各人，非但在主要的原則方面，彼此同意，而且也在歧異的方面，彼此強烈爭辯；諸如有關於權威的原始，其正確的性質，其範圍與界限，或在特殊的方面，關於彼此所下的定義的關係（或更進一步，就是關於另外別人的定義），以及政治生活上的各種事實。如果我們先討論這些不同觀念的來源，那末我們對於國家的觀念，將更較明白；我們可以檢討，第一，關於「國家」一語的進化；其次，則用抽象的邏輯方法，以探究由國家及

主權所發生的各種名詞和觀念。

「國家」一語 直至第六世紀之時，國家一語，尚未普遍流行；而其第一次用於學術上的討論，乃始於馬基阿未利（Machiavelli）。君主論一書，作於一五一三年，該書開首第一句就說：「一切國家和政府，已經佔有，或目前實行統治人類，其來源或其仍舊繼續保持的狀態，必為共和國，或是君主國。」（註一〇）在馬基阿未利的時代以前，人類合作，如吾人今日所稱的國家方式，其名稱，或是借用古代的名詞（因為學者寫作，均用拉丁文，並且受着過去古典派的影響），或是借用其他的名詞，企圖集中表示該社團的特出的性質。在希臘人方面，國家一語，尚不知道；我們的學者代他們發明這個名詞。他們用「堡里式」（Polis）這個字，我們把牠譯為「城」，或是「城國」（city-state）。但是「堡里式」一語，最初僅指一個武裝的地域（註一一）一個城寨；一個避難的地方；是一種集團自衛的地方，以抵禦非屬本族的外邦人的強暴行為。甚至發達完備的培利克利恩（Periclean）的堡里式，其制度、職權、信仰、禮儀，以及其同堡各個人間的極密切而自覺的共同患難的行為，與其直接個人服務的主張，但是這些我們也都不能以之比擬現代政府；正如古典派的學者所告訴我們的（不錯嗎？）其注重之處，則在於享受權利和團體生活，而並非在於主權和服從。（註一二）抑且「堡里式」從未表示任何共同的利益，惟只有一種情形，即其同堡的人，為數甚少，在一塊小地域內，就够居住——這就算是認為一種共同利益的情態了。因為正如亞里斯多德（Aristotle）所云：「十個人組織一個城，是太少了；十萬人又太多了。」迨至文藝復興時代，當時世界各國已感覺到希臘的遺傳，而各國的地域擴展得如此之廣大，而其政治制度，又與古典時代，極其殊異，此時的人們，僅能

把「城」之一字，來代表「堡里式」，因為「城」就是一個具有團體生活的鎮，而非一國。如果古代的羅馬，除了命名為西維塔斯（*Civitas*）之外，其意義乃指具有完全公民權利及義務的社會，則其尚可稱為「巴伯列加」（*Publica*），這就是對於隸屬該社會的一切公民，均有一種共同的身分和一種共同的佔有。^{註一三}以上各名詞的完全意義，只要我們記牢公民社會（*citizen-community*）是一種「政治的社團」，即可得之；一種密切的社團，以侵略奴隸為活，其利益大半歸諸於文化的光榮，以及個人政治活動的可能性，這也僅是公民方能享受的。因為在長時期內，羅馬領土的擴張，遂致不能有一種相當的名詞，所以只可用「巴伯列加」一語來代表，就是暗指其所屬的全體人民，均有一種共同的身分，這是有別於「烟披利安」（*imperium*）一語，因為這是暗指統治者的身分。這些名詞，雖然均未停止使用，但是都不能相等於「國家」的意義。

西北歐政治生活上的動的刺激，產生了德文的「國」（*Reich*）字，其字源於拉丁的 *Regnum*，法文中的「皇朝」（*regne*），和英文中的「王權」（*reign*），亦均由同一的字源。由這些名詞的原始意義上言之，乃指「權威」，把持範圍，並予實際權威的歷史上發展，權力的征服，而這種權威，自然是歸諸君主所有的。公民的共同享受，共同而平等參加於權威的利用，如「堡里式」（城）及「西維塔斯」（公民社會）所表示的，在這種觀念上，所佔地位確屬甚小。在中世紀時期，土地成為人類生命的主要部分；^{註一四}其傳統的名稱，與其深刻的印象，在德國的政治上及法律上，仍舊可以證明。不過土地並不一定包括此組織完備的「城國」（*city-state*）即以「城為一國」，反而包括着許多非國家性質的地區和行省。我們可以看出，在土地的意義上，以及在「堡里式」和「城

市」的意義上，彼此間有一極闊的鴻溝；而所謂土地者，乃指不分大小的疆土，或是共和國，或是君主國。至於在領土的意義上，以之爲個人的私產，這在財產一語中，就可以顯明的表示出來，並且自然隨而發生一種封建的社會。最後，「國家」一語，應用在意大利文上，叫做 *Lo Stato*，則另有所指，因其政治組織的方式，極爲繁雜，所以現有的名詞，均不能適用，尤其是如威尼斯（*Venice*）、佛羅稜薩（*Florence*）、熱那亞（*Genoa*）等處各種政治組織的方式。因此「國家」一語，遂不能不生一種中立的意義，在其應用時，則冠以該地方的名稱，以資區別——例如，威尼斯邦之類。這個名詞所傳達的正確意義，遂爲各種爭論的主題。哲林尼克（*Jellinek*）氏相信 *Lo Stato* 一語最初是根源於後期拉丁文的 *Status* 一字，（註一五）意義是組織，或秩序。文藝復興時代的大歷史家布克哈特（*Burckhardt*）氏的主張，則以爲 *Lo Stato* 的意義，是指統治者及其全體的侍臣，隨後此字則擴大其意義，而用以表示一個國家內的「全體人類」。（註一六）這就是說，*Lo Stato* 一語，有以下各種的解說：（一）權威，和（二）一般社會狀態，一個境土內的社會關係，而更近的研究，則顯示這個名詞，在馬基阿未利時代的意大利，確曾用作兩種的意義，並且在半世紀以後，其他各國亦嘗如此使用。十六世紀，英、法兩國的習慣，亦同樣以「國家」相等於最高的權威；不過有時國家一名詞，也簡單的表示各種的社會組織。但是在十六世紀中葉，國家一語，普通乃更常用於代表最高的權威。爲什麼一種意義，已比較的被人遺忘了，而另一種意義則受普遍的流行呢？

以上各式各樣的政府，今日都有若干共同之處，而使其名稱不致有不正確的附會——強盛的，有時專制的，在其國內執行其權威，因其人民則懇切乞求振救此不安定而流血的戰爭，至於當時統治者或將來的統治者，則

努力推翻教會的崇高的政治地位。

此處顯然可以表示出「國家」一語，乃濫觴於君主論的。不過並不是單獨產生的；因為在當時現狀之下，顯然不能有雙重的主權。馬基阿未利之書，作於一五一三年，而菩丹則作於一五七六年。「國家」一語及其所含的意義，當然是由於當時可以產生此種名詞的環境，所造成的，並且當時的時代色彩。這個名詞最初使用之時，正是國家還未曾屬於人民所有的，只是皇室的財產而已，而且當時的主權乃為帝王所有，正如其一向的情形是如此，不過後來的帝王貴族，則儼然為人類日常麵包所賴的產業的主人，而權威的統一性和不可爭辯的最高性，遂成為人生最重要的原素。菩丹本身乃屬於法國中和派政黨的一員，希望宗教上的妥協，停止爭奪與戰亂，所以權威乃為至高無上的，的確的，只是整個的，而不能分開的，惟須特別注意的，並非不受拘束的，或是唯一的制度。菩丹當他說到主權的時候，曾經論及此種性質；以為這種性質，當然是整個的而不能分開的。但是政府——即具體的制度而執行其主權的力量——可以有若干的人數，合併成多種的方式，以上各點，均於其論著中見之。就菩丹氏言之，國家就是指至高無上的力量；而實際的國家（即權威），可以託付在各種的團體之內，一個，許多個，或是少數幾個。菩丹此說，其聰明善思的腦力，誠堪欽佩；而不能如常人指責之處，因為主權可以相等於皇帝的權威或暴君的權威，或是胡說一句，也可以算是獨夫的權威。其性質上的完整性，乃包括於某種特殊制度之內的，或是由這一班人，或是由那一班人所執行的君主統治方式，不過這並非菩丹的錯誤。無結果的爭執，只可以避免對於名詞上的爭議，如國家之類的名詞，而經過長期的歷史過程，已成為一件千釘百補的衣服了，偶然的結連在一起，若加