

現代政府原理

林秉中 戚昌浩 譯

世界出版公司

THE ELEMENTARY PRINCIPLES
OF
MODERN GOVERNMENT
By C. L. Holt

威林 霍
昌秉 爾
浩中 特
譯 著

現代
政府
原理

世界出版社印行

中華民國二十三年三月出版



發行所

現代政府原理 (全一冊)

The Elementary Principles of Modern Government

定價大洋九角

(外埠酌加郵費匯費)

原著者

霍爾
C. L. Holt

特

譯者

林秉
戚昌

中浩

發行者

世界出版社

印刷者

上海大連海路
世界書局

上海及各馬路

世界書局
世界出版

目次

第一章 政府……………一

一 政府之性質及其重要……………一

二 政府之目的……………五

三 政府形式之分類……………六

第二章 主權及憲法……………一七

一 主權……………一八

二 憲法……………二三

第三章 政府之組織……………二三

第四章 立法……………二七

一 兩院制之立法機關……………三八

二 立法院之權力……………四四

三 立法之程序·····	四五
--------------	----

四 單個立法官·····	四七
--------------	----

第五章 行政·····	四八
-------------	----

一 行政爲立法之實行者·····	四八
------------------	----

二 行政部除實行立法外之職務·····	五一
---------------------	----

三 選擇行政元首·····	五五
---------------	----

四 行政部之組織·····	六一
---------------	----

第六章 司法·····	六一
-------------	----

一 國家之司法·····	六三
--------------	----

二 國際法庭·····	七五
-------------	----

第七章 選民團體·····	八一
---------------	----

一 選民之資格·····	八二
--------------	----

二 選民團體之職務·····	八八
----------------	----

三 選民團體之委任權·····	八九
-----------------	----

四	選民團體之立法權·····	九七
第八章	政黨·····	一〇一
第九章	地方政府·····	一一四
第十章	屬地政府·····	一四三
一	屬地之種類·····	一四三
二	殖民屬地政府·····	一四六
三	直接屬地政府·····	一四八
四	美國及其屬地·····	一五四
五	列強佔取屬地之結果·····	一五八
第十一章	軍政府·····	一六〇
一	佔領敵區之政府·····	一六三
二	讓與或克服區之軍政府·····	一七九
第十二章	俄羅斯之實驗·····	一八〇
第十三章	政府之職務·····	一九六

一 個人主義者之學說·····一九六

二 社會主義者之學說·····一九八

三 『一般幸福』學說·····二〇二

四 政府之至要職務·····二〇三

第十四章 政府之非必要或可以取捨的職務·····二一四

一 工務·····二一五

二 公共教育·····二一八

三 公共慈善事業·····二二〇

四 工業條例·····二二二

五 公眾健康條例·····二三三

第一章 政府

一 政府之性質及其重要

吾人稔悉國家(State)一字乃一種爲政府而組織之人民團體，在他們所佔有之一定地域內，握有一種獨立之主權。人民、地域、主權及政府四者——皆與國家之觀念相聯合，即爲國家之重要原素。

『政府爲國家最明顯之原素』 上列四原素中，以政府最爲明顯。政府爲國家內之一種組織，以約束、限制及治理人民彼此間之關係及一般利益。故政府爲一種工具，使國家之整個主權得以實行，恰如腦筋或靈魂，能決定全身體之行爲與動作。故凡討論某一國家，皆集中於研究其政府。吾人固當重視一國人民之種族習慣及生活程度，又當注意其疆域及自然富源以及其獨立主權之限度；但此等事實之知識，所能表明一國之真正性質者，決不及政府之知識所能表明者之確實。故吾人祇須研究一團體中政治組織之活動的範圍及其工作之功效，則該團體之真正性質，即可明知。

此章當先詢問爲何要政府？

『政府存在之理由』 政府之存在及其得社會人羣 (social group) 之信託者，因其能爲社會全體及每一個人實現一種極大之經濟職務。政府之幹部人員，乃以各種方法由全社會人羣中選出，使其捨棄其通常之經濟事業，與以統治團體之權。因其爲全人羣及每一個人服務，犧牲不少時間精力之價值，故由一般人羣之剩餘利益中，提出一部分償付之（如薪金、報酬、手續費等）。近代自由政府下之人民，對於付予政府之權力，多規定其性質及範圍，同時更設有法庭，以保障他們的權利，使此種人員不至越權或違法。如此，政府人員之權力既有限制，人民之利益又可保障，則人民自願爲一個人，任政府人員實行彼等所給予之權力。

政府人員爲人民而施行之職務，即每一個人認爲最費力且極困難之事務。譬諸政府人員設備海陸軍，以防人民受他國人民之侵略；設置警察，以防人民受本國人之滋擾；集人民之代表於立法機關，製法律以規定國民對於政府及國民彼此間之關係；設立法庭，以解釋及實行此種法律；設立機關，爲全團體一般的利益，與代表他團體之機關相交涉；規定一種方法或工具，由一般剩餘生產額中，抽出一部，使適以支付其本身之費用及其所作業務之成本；爲謀公衆之幸福，而建設大規模公共事業，如橋樑、地道、燈塔、郵政局、道路、灌溉水閘；處理某種公共事務，如規定錢幣及通商制度與設立郵政事務；促進公共教育，如建立公共學校、專門學校、圖書館、博物館、藝術展覽會等；維持公共慈善事業及懲罰制度；又爲謀全團體利益起見，故製法以約束個人之行爲及方法。如

限制銀行營業，邦際商務，工業聯合以及管理衛生事業與職業實習等事務。

上舉各例可認爲政府人員爲社會人羣實行之多種職務中之（或最顯著者）表率，此種職務若不付諸一班捨棄普通經濟生活之人員，而使每個人各自行之，則所犧牲之精力必甚大。而政府之所以存在及其費用之所以合理，即因其能爲公衆服務之故。

『國家起源說』國家及政府之起源，早已失傳，究竟人類最初如何發達而有政治意識，使之組織一原始之國家，已不能正確明悉。中古時代歐司伯格悔罪錄（Augsburg Confession, 1530）中所謂『世界上一切之權力，政府，法律及秩序，皆爲上帝所創造所設立』之神權起源說，早已拋棄。社會人羣中各個人間自動議定契約之國家起源說，在歷史上並無絲毫之證明。經盧梭（Jean Jacques Rousseau）之社會契約（Le Contrat Social, 1762）一書之提倡，此『社會契約』（social compact）說對美國革命及法國革命時，雖有極大之影響，而現時亦漸受學者之劇烈攻擊。至於國家起源於原始家庭說，亦曾盛傳一時；但至今日，吾人知最初之社會人羣，遠非個人與其妻子之小家庭可比，乃一結合不密之大團體，稱曰人羣或遊民。其組織之方法既非自然，而其目的又全爲婚姻。故足以阻礙單一家庭之存在。由此可證明家庭起源說之不可信。

『自然說』國家起源於自然說，以爲現代複雜之制度，爲長時期中由最初原始最簡單之人羣組織漸次演進之結果。按最初一羣本不知政府與國家，後因人口繁殖及食物競爭加劇，始知需要此種組合以資防禦。但

最初之組織原爲暫時性質，其存廢全視需要之久暫；一旦經濟之壓力稍懈，則立即解散。此種組織必先國家及政府觀念之發生而存，而最初人羣領袖腦海中之國家觀念，或即有此種組織之後萌芽。此種組織因環境需要而產生，大有利於人民，故一俟恐慌過後，仍繼續存在；而此永久保存此種組織，即國家與政府胚胎之所在。雖此種意志之發達極緩，最先存在於領袖心目中，逐漸普及於人民，一俟全體人民有此同樣之意志，則國家發達之歷史於是乎開始。

吾人研究國家及其政府，殊不願討論此種制度演進之歷史，而祇欲研究今日文明國家所建立之政府。吾人承認今日之制度，亦祇爲原始時代漸次演進至將來更高更完備之組織間之一階段。而吾人之目的，即係使讀者得知近代國家之政府之特點。

『**國家政府與地方政府**』只因我們所指的，有關於全國政治組織者，有關於國家一部分的政治組織者，因而我們可分述之爲國家中央政府及各種地方政府：如邦政府，省政府，部政府，市政府，區政府等。至於國家政府，在全國領域內對於全體人民，可以施行最高之主權，且決定各地方政府之組織。吾人今日之主要目的，即在於討論各國政府之基本特性。

『**歐美之模範政府**』吾人欲研究政府，爲只就歐美各國之政府著手，因在此種國家中，可得現代各種政府最重要之例證。歐羅巴小洲（時稱爲亞細亞洲之島 the peninsula of Asia）及北亞美利加州實爲現代各

種政治組織之創造地及實驗所。若論亞非利加洲，則凡非歐人治理之各地政府，皆爲野蠻或半野蠻之部落；至於亞洲各地，凡非受歐人治理而較進步之國家，皆採取歐、美之政治制度。故以歐、美各國爲例，而討論政府者，其結果必可實用於世界各文明國家之政府。

二 政府之目的

『政府之目的』 政府爲政治上統治之一種組織，其存在之重要目的有二：（一）維持和平及秩序，以謀國內一般人民之幸福，及（二）保證國家之安全，使不受外國之侵略。

一國人民，應有安居樂業之機會，其合法之事業得有保護，不使受國內一部分人之紛擾，亦不使其受他個人之侵犯。故政府之最要責任，即在使用其權力以制止禍亂及其他各種有害公衆利益之滋擾，以保障人民權利及契約等之安全。若一國之公共治安與秩序能嚴格保持，個人之權利得有保障，而後全體人民在物質上之繁榮與一般之幸福，方能增進。

再者，政府須保持國家之安全，使不受其他國家之侵略。此種政府之目的，在過去之社會制度史上，或有其根據。蓋保護團體，使不受鄰近部落之侵略，或爲先時政治組織發達之一種最重要目的。此種政府目的，今日仍然存在，因今世各國，均貪得領土及最高利權，往往繼續競爭，有時且引起戰爭；而今世國際公法及國際外交制

等，皆所以協調各國間之競爭。在此競爭劇烈之世界中，每國政府惟有認清其最重要之責任爲維持國家之生存與保全其領土之完整，時時準備，以武力反抗鄰國之侵略其領土與主權。

近代之政治思想家，以爲政府之目的除上述幾種外，尚有一共同之目的，即爲謀世界心靈精神以及道德上之進步。近世政府，想均有此種共同之目的，當有機會以達其所需要之目的時，能盡量合作；但若一國政府認其本國之治安與和平或其國家之生存與領土有危害時，則寧置世界進步之一切問題於度外，上節所述政府存在之基本目的，由此可以證明確實。

三 政府形式之分類

『政府之分類』爲討論便利起見，可將近代之各種政府分成若干類。因近代國家之政府組織，極端複雜，其變化亦無窮，故此種分類必極廣泛，然根據某種基本之性質而分國家之類別，則頗有價值。

最自然之分類，即普通依據選舉之原則，分政府爲君主（monarchies）及民主（republics）。所謂選舉之原則者，即係國家行政元首產生之方法。根據此種觀念，則凡政府之行政元首爲世襲之主宰者，即爲君主；而行政元首，係在規定期內，爲公衆選舉之官吏者，即爲民主。仿此如英，意皆爲君主國；法，美爲民主國。

但此種分類之方法，對於吾人研究之目的，實毫無價值。即主張此種分法者，亦承認英國及意大利之政制，

美國及法國之制度間，皆有極大之差異。故吾人必更求他種分類之準標，而此種標準必能較正確的表示政府之最要特性，即可根據其性質及精神，其構造之形式及其工作，而分別各種制度。吾人所需要之分類，爲能立即表示一政府之自由與否，一政府之組織是否根據於先前之君主形式，一政府之如何集中或分配其權力。但簡單之分類，決不能包含上列各點，故吾人對於政府作廣泛分類後，必再加以詳細之分類，方能得到其特性之一般概念。

吾人既有此觀念，可先作政府第一步之分類，如（一）君主專制，（二）貴族政治，或（三）民主共和。此種分類係根據一種統治制度，其治理者只有一人，或只限於一階級內之少數人或爲國內全體人民。此種分類對於政府之最要性質，固頗有意義，但仍不能表示政府之構造及其工作。

再者，吾人更以政府分爲（一）世襲的，或（二）選舉的；此係根據於行政元首之產生，或由於各種世襲之形式，或由於各種選舉之形式。此種分類，符合上列第二條件，可以表示政府之形式或構造之顯著特性，但不能明示政府之最要性質，或實際之工作，故僅用此法，殊不能滿意達到吾人之目的。

茲更分政府爲（一）單一，或（二）聯邦，此種分法，即視政府權力，集中於單一組織，或分配於國內之中央及地方組織。此只注重政府工作之重要部分，未能表示其基本之性質或外部之形式，故亦非盡善。

若合併此三種分類而並用，吾人不但可以明白一政府之主要特性，即與其他政府相異同之處，亦不難瞭

然。

第一種分類

『君主專制』根據執政之人數，而作政府之分類法，西羅托駝斯 (Herodotus) 時 (紀元前五世紀) 已有之，迄今仍爲人應用。君主專制 (autocracy) 或無限專權 (despotism) 之政府，其最終最高之治權係根據一個人之意志。在複雜之政府事務中，自有一羣官吏，佐理此個人，以行政事，但此種事實，並不損害政府之最要特性。君主專制政府實爲政府之最初形式，原始時代，初步國家中會長之無限權力，無敢指摘者。考諸歷史之初期，君主專制政府爲世界各國政府之通例，如先時之埃及及政府，及亞洲之大國。即在較近時期中，君主專制政府，仍有存在，姑不論路易十四曾否使用『朕卽國家』 (L'état, c'est moi) 一語，然此種說法，實足以表示其政府之眞精神。

『貴族政治』貴族政治 (aristocracies) 之意義，在謂一國之內，最高之權力，握於一定之人羣或某一階級手中。

比諸過去之君主專制政府，及今日之民主共和政府，貴族政治在歷史上所表示之例證極少。蓋貴族政治之政府，皆不能永久存在，其理由卽基於貴族政治之性質。蓋一普通國家，政府之行動易於統一，而貴族政治之國家，有同等權力及地位之少數人，反不能言行一致。往往因統治階級之倨驕，引起國內其他階級之仇視，卒至

推倒統治者；或因統治者生嫉妒心而互相軋轢，乃樹黨立國，致政府終被破壞，故貴族政治存在之時期極有限。較近時期之威尼斯政府，可爲貴族政治之極好例證；威尼斯在某時期中扼商業之衝途，爲歐洲諸強國之一，其政府係貴族政治，一方面，全體人民，雖毫無地位，但他一方面，郡王或共和主裁（Doge）以互相嫉妒之故，其權力亦受各方面之阻礙，不致成爲貴族專制。佛羅棱薩（Florence）鄰邦中其格羅夫（Gerolphi）王室與齊博林（Ghibellini）王室，以至多日最著名之米的西王室（Medici Family）雖設有一類似民衆顧問機關，實亦可稱爲貴族政治之國家。

『民主共和（一）直接的（二）代表的』民主共和爲一種政府，在其組織中，人民可以施行自動的治理。

人民施行之治理之方法有二，可任取其一，卽直接的或間接的。有的國家中，全體人民聚集於公共議會中，直接處理政府事務。此種制度，在先時希臘之小城市國家中曾實行之，目下瑞士一部分小邦中仍行此。近代人口繁庶之大共和國，國民欲直接處理國政，實爲不可能之事，因之在民主共和政體中，創立所謂代議制度，卽以較小部分之人民，代表全體人民，以處理政府之事務。在此種制度下，人民祇間接地施行其對於政府之治理。依理論言，代表受全體人民之委託，人民有此種權力以希望其代表爲彼等計劃，實猶如彼等自行計劃，卽如人民自己相聚於一議會中者然。但依實際言，代議制度，在現時亦受深刻之批評。如英國在通過改造案（Reform

Bill)之前，國會中下院(Popular House)之一部分代議士，因根據少數大地主之意志而選舉，故在其討論議案時，自不免受此種事實之影響。美國人民有時疑及其代表爲全民衆所造之幸福，似不如爲特殊個人或公司所創之利益之大。總之，一部分人民代表受一種或他種方法之影響，而不顧及公共幸福，實爲代議制之一種劣點。

第二種分類

『世襲及選舉之行政元首』第二種分類，係根據於政府構造之形式，是即根據於世襲的行政元首及選舉的行政元首間之區別。

選舉行政元首，既非晚近發展之事，亦不限行於民主共和政府。在原始時代，或許此種方式，已適用於選擇部落之酋長。即考諸較近之歷史，神聖羅馬帝國(Holy Roman Empire)之君主，亦係由人民選舉而產生；普通依歷史上之事實看來，選舉的行政首領，多認爲民主共和政府，而世襲的行政首領，多認爲君主政府。其實自十九世紀初葉以來，民主共和之原理大有進步，今日各先進國之政府，不問其行政元首之產生，係出於選舉，或出於世襲，皆具有重要之民主共和色彩。至於世襲的行政元首之存在，皆爲其先前君主所遺留，惟其權限已受嚴格之限制，在政治上且受人民之約束。如英國之世襲君主，祇爲名義上之元首。意大利君主之特權，亦受憲法條文之限制。蓋凡民主共和精神劇增之國家，世襲君主已不能適應環境，則政府全部之組織，自有大變動，終至選