

政治學

THE MODERN STATE

by

R. M. MacIver

政

陳啓天譯

治

學

中華書局印行

▼本書作者在本局出版的其他著作

張居正評傳	一冊	九角
中國人物傳選	一冊	一元四角
社會學概論	一冊	七角
教育社會學概論	一冊	五角
大學用書 政治學	一冊	一元七角
中學訓練問題	一冊	一角五分
中國法家概論	一冊	八角
中國百名人傳	一冊	印刷中
應用教育社會學	一冊	已絕版

譯者序

這本書原名「近代國家」(The Modern State)，是一種專門研究政治學的著作。凡政治學上的重要問題多曾討論到，因此意譯爲「政治學」。原由英國牛津大學出版部出版。

原作者麥克斐(R. M. MacIver)，是英國多倫多大學(University of Toronto)的教授，在英國學界有相當的地位。他在本書用多元和功用的觀點討論國家與政治。這種觀點，是否妥貼，尙有充分研究的必要。一種政治思想，是與一國的歷史，現狀以及國民性有幾分關係的。麥克斐既是英國人，自然也不免有英國歷史現狀以及國民性反映在他的著作中，這是讀者應該注意的。

政治學是政治實際的指導或說明。中國對於政治學的研究，在往日雖有創造的專著，例如韓非子；然在近代則以政治實際的大變化，舊的政治學已不能全用，新的政治學，尙在翻譯介紹時期。中國要求一種新政治學，以爲建立新政治制度的指導和說明。但中國有中國的特殊歷史、現狀和國民性，所以翻譯的政治學，無論說法如何，只可作參考，不能作藍本。這又是讀者應該注意的。

本書是近三四年來在不安定的生活中斷斷續續翻譯成功的，錯誤之處，在所難免，希望讀者予以指正。

政治學

中華民國二十四年十一月陳啓天序於上海。

二

政治學目錄

譯者序

緒論

第一章 什麼是國家

第一編 國家的發生

第二章 起原

第三章 古代帝國

第四章 公民的出現

第五章 民族國家的形成

第二編 權力與功用

第六章 政治統制的範圍

第七章 威權的所在

第八章 強權與主權

第九章	法律與秩序	一七〇
-----	-------	-----

第十章	政治與經濟	一九六
-----	-------	-----

第三編 形式與制度

第十一章	國家的形成與消滅	二一五
------	----------	-----

第十二章	國家的形式	二二九
------	-------	-----

第十三章	政府權力的調節	二四四
------	---------	-----

第十四章	政黨制度	二六二
------	------	-----

第四編 理論與說明

第十五章	近代國家理論的進化	二七九
------	-----------	-----

第十六章	現代政治思想	三〇四
------	--------	-----

第十七章	再釋國家	三二三
------	------	-----

政治學

緒論

第一章 什麼是國家

一、國家是一種團體(Association) 本書全部在專門解答什麼是國家的問題我們不論可以編次和敘述的憲法綱領，但用功用的眼光去了解變化和生長的活事實。因為我們開頭一句就必須用國家(State)這個名詞，又因為現在許多人對於這個名詞有極不相同的觀念，所以我們必須在下面爲他下一個初步的定義。

各家對於國家的定義許多完全相反，這好像很奇怪。有人將國家當做階級的結構(Class-structure)「一個階級統治其他一切階級的組織」；又有人將國家當做超階級而顧及全體社會的組織。有人說國家是一種權力制度(Power system)，又有人說國家是一種幸福制度(Welfare system)，這種不同的說法，發源於 Machiavelli 與 Grotius 或 Althusius 而成爲近代政治思想家兩大派的分野。

有人將國家完全當做法律的組織，或者如像舊日將國家當做治者與被治者的一種關係，或者如像近日司法上將國家當做爲法律下之行爲而組織的社會。有人將國家與民族混同，又有人以爲民族性是國家的偶然或不必要的要素，甚至還有人以爲錯誤民族性爲國家的要素便足誤解國家的性質和功用。有人以爲國家不過是一個相互保險公司，又有人以爲是一切生活的樞紐。有人以爲國家是一種必要的罪惡，又有少數人以爲這個罪惡有一天可以不必要，同時又有人以爲國家是精神自己創造的世界。有人以爲國家是法團的一種，又有人以爲與社會不能分辨。

這些不同的說法，一部分由於國家應如何的觀念不同而生，因爲我們在政治學的研究中常將理想混入，不惟影響將來的事實，並且改變現在的觀感。加以國家的進化與夫在現在所表現的複雜性質也足以引起各種不同的解釋。論定某個國家的性質較易於國家。但是我們說到國家必須爲他下一個適用於一切國家的定義，這個定義大概着重於國家歷史發展的重要情形。我們不要像黑智爾一樣崇拜國家，也不要像斯賓塞爾一樣蔑視國家，我們要用科學的精確精神去尋求國家的軌範。第一我們必須將國家與社會分開。將社會的與政治的混同起來，足以引起一切混淆，既無由了解社會，也無由了解國家。我們如從事實上加以考察，將見有社會的形式 (Social forms) 如家庭，教會或俱樂部等其起原與精神均不受國家的影響，又見有社會的勢力 (Social forces) 如習俗或競賽等，

國家對之雖可加以保護或修正，但實在不能創造；又見有社會的動機（Social motives）如友愛與妒忌等造成個人的密切的關係，而爲國家機關所控制。國家存在於社會之中，却不是社會的形式。簡言之，國家範圍人類在社會中的外部關係。國家對於社會生活可用強制手段來支持或利用，約束或解放，增益甚或損壞——但工具不是生活。太古初民不知所謂國家。今日野蠻民族如依士企摩人（Eskimos）也有不能認識政治組織的。又在最文明的種族中有人放棄權力祈求純樸養成希力於我何有哉的氣概，自無多關於國家之事了。

國家與社會既經分明，那末國家必是一種制度的系統或團體，而不是其他了。一切社會的形式可以分爲三大類：第一是依社會的區域而形成的共同生活（Community）；第二是爲特定目的而建立的組織，我們叫他做團體；第三是制度，有一種公認的體制以範圍共同生活和團體的行爲。關於團體和制度的分別，我在他書共同生活中曾加討論。在此必須充分說明團體專指一羣個人組織起來構成一種同一意志以達到共同目的，而制度這個名詞，則不直接牽涉個人。但表出所以範圍和指導行爲的規則。例如在家庭與婚姻，教會與教規，公會與規章之間便有很明顯的分別了。然而制度可由共同生活和團體建立起來，我們也可以將習俗劃入共同生活之中。因爲同一名詞可以兩用，或指制度，或指團體，所以有時不免混同。我們說到政黨，家庭，教會，公司和醫院等意在組織的系統不在構成

的份子。我們常常輕用制度這個名詞，其意不過指團體而已。但是制度與團體的分別確為明顯，而必須要現將社會的形式表明如下：

全部一致者	共同生活	例如鄉村，都市，村莊，民族，部落等。
部分一致者	團體	例如家庭，教會，政黨，階級，營業公司等。
規範或方法	制度	例如繼承，洗禮，政黨機關，階級之分，市場等。

一個人在團體中，只有生活的一部分而生活的全部分則如在一環中比較共同生活為大或小。有時家庭似乎包含全部分的生活，但是此種家庭不是我們普通所謂家庭，寧可呼為家庭的共同生活，以王權為依據而包含着全部的社會興趣。又有時國家要求控制生活的各方面，但是此種要求從未實現，因為在專制國家政治控制生活的效果遠在社會風俗習尚之下。我們不但要反對國家是一種共同生活或共同生活的一種形式，還要確切說明國家如同家庭或教會一樣是一種團體。國家如像家庭和教會包含着羣份子為特定的目的，而由一定的途徑組織成功。國家不是整個的社會組織；國家所祈求的目的，不是人類所祈求的整個目的；國家達到目的的方法也不過是人類在社會中達到各種目的的一種方法而已。

國家有幾種特徵以別於其他團體。一個歷史的特徵，在此必須說明，以便了解國家的真實性質。

在政治思想中何以尚未十分認清國家對於領土以內的人民不論有無國籍，必須一律加以強制。由此粗略看來，好像國家的基礎不在構成份子也不在由人類公意而建立或支持的組織。就起原說，未有國家以前似乎就有了國家制度（State institution）。當國家出現的時候，權力的理論擴張制度於團體之外。所以我們可以說在領土被外國征服情形之下，只有國家制度並無國家。在近代世界中，國家制度的範圍已漸與國家團體（State association）相合。完成那種轉變的是民治理想，這種理想將強制的統治意志和創造制度的公衆意志之分廢除了。

二、主權意義上的國家 我們既已說明國家是一種團體，必須進一步說明國家與其他團體的分別，並完成我們的定義。爲達此目的，我們必須考究普通所謂政治制度的特性。國家究有何種特殊制度？如有之，則此種制度可供我們考究的途徑。讓我們一察政治控制的兩大機關即政府所運用的主權與法律。主權的性質曾成爲許多神祕的材料。主權神授，在初民對於神的敬畏可以產生對於主權命令的服從。傳說人民一聞查爾士一世及路易十六世的行刑即爲雷擊斃，猶之乎野蠻人種無意觸犯酋長及其部屬的禁例亦即死亡一樣。主權的這種神祕性漸次變成法律上的特權，由神授變成神權。君權的威嚴墜落時，主權又由個人轉移到具有人性的國家。從前以神祕的名義稱頌君王，現在又以爲國家如同上帝一樣具有全智全能的威嚴。神授的王權雖爲革命的烈火所毀棄，但抽象的

新主權又有勢力於人心，而莫知其究竟。

如果我們以爲國家雖具有特性，而仍爲一種團體，則不致陷於錯誤。主權所在的問題，屬於人民選民，國會抑或君主，我們不必加以討論。任何團體都有某種程度的威權和控制，類似國家的威權和控制。例如一個營業公司常有一羣股東在意志和利益上聯合起來去經營。那末我們可以說這就是團體的公意（General will），此與國家的公意相類似。此類公意只能扶助維持一個團體的廣泛共同目的，不能指導，也不能決定政策。目的相同，方法不一定相同。於是股東不得不選舉董事會，將營業方針取決於多數。此即決定政策的意志表示，類似開明國家中所謂主權人民，或主權選民（Sovereign people, Sovereign electorate）。這與公意十分不同，至多只算做多數意志（Majority-will）。因之多數意志與公意的廣泛目的，便不免有一部分衝突了。而且就公司的例子說，董事會之下尚須有經理人員照規定的計劃去實行。這所說的董事會具有極大的權力，股東不過選舉而已。但在別種公司也有股東能够直接決定營業方針的。就國家說，政府就是董事會，主權在國會則爲主權國會，主權在君主則爲主權君主。無論何種情形，主權的力量乃產生於人民的承認，而又依據公意而行乃可。這在專制國家或民治國家都是一樣的真實。

1. 公意——所謂公意與其謂爲國家的意志，不如謂爲擁護國家或爲國家的意志較爲適切。公

意表現在愛國感情或愛國心之中；對於多數或立憲政府的決定我們預備加以接受而不問其正當與否；無論結果如何，對於法律和憲法的手續加以信任以保持政治的統一，此種統一超越政黨和政策的紛爭，採取人人公認的慣例；並以表示多數人休休有容的高貴精神。

我們要知道這種性質的意志，一半隱藏在日常不經意的生活中，並不是顯明的政治原則。這恰與盧梭所謂直接造法的公意完全相反。這雖極真實却無規律。這不是公民的意志，而是要做一個公民的意志——此種分別在我們的討論中將大加說明，可使我們明瞭一切主權的真實基礎。在每個國家以內有許多人民很難得說是曾經參與公意，又有許多份子不會有意的參與國家生活。在君主專制國中，政府對於大多數人民好像是不相干的東西，又或者是推尊政府在人民之上，或者政府權力過大致人民不過成為純粹的被治者而已。但是第一我們不要將國家對於人民的關係視同公司對於僱員的關係一樣可以任意發揮權力。純粹的被治者不能算是國家的一分子，只能算是奴隸。第二國民為國家的意志有種種程度不同。國家維護人民所賴以生活的風俗習慣，便可獲得人民的愛護。在民治未實現以前，這就是發現公意的一條捷徑。

2. 最後主權(Ultimate sovereignty)——我們進而說到最後決定國家政策的權力。因為一切政策的問題都須經過決定，這便是國家意志的表現。所謂民意不一定就是全體人民的意志。沒有民主國，

或者沒有任何種類的國家，其政府是由全體公民選舉的。至多不過是取得多數者便取得政權。多數一經變化，政府即生更迭。雖仍執政，政策也有變更。許多理論家所謂惟一不可分的主權，並無那回事。主權好比像風變易不定，常隨無數有意和無意的影響而產生軒輊不一的意志。惟其如此，乃得以不斷的取舍從違完成政治的指導。如以為這樣的主權似乎薄弱可憐有傷國家的威嚴，然而要知道那種政策不過是臨時的問題。在此之下尚有較深的一致意志。每一政策，每一決議經過討論然後決定，既經決定便須遵守，即足以養成國家的統一精神。未決定以前的種種異議不過是當前問題的表面紛擾，終久不足為病也。

3. 立法主權 (Legislative sovereign) 或政府——最終主權的動作，或在非民治情形之下，對於法令的默認均可以顯出政治活動的焦點。於是主權可得明確的說明。主權包含有制定法律推行全國的獨占權與運用強力維護法律的特別權。凡是具有這種權力的便構成一個政府。但是這個定義只表明主權的形式並未論及主權的本質。即是表明權利的形式未表明權力的本質。權利的形式是法律的事情，在此種事情上最易誤使我們過於注重。權力的本質則已名實俱無矣。政府於憲法的限制之外，尚有法律、慣例和公意的種種限制。權力的心理易使政府破壞此種種限制。我們必須常常設法約束政府，如其不受約束，則惟有推翻之而已。政府對於無知人民或可任意控制，但必須尊重人民

的風俗習慣，而其風俗習慣中又具有服從性者始有可能。在此種限制之內，政府的本身亦非惟一不可分。政府方針又可於此小範圍內因多數意向而畸輕畸重。而且政府各部權責劃分各各獨立，尙須有較廣泛之主權以維持其統一。

以上我們的討論，很少指出主權的觀念含有惟一的獨斷的和普遍的性質。法律家這樣的定義不合於政治的實際。留埃斯（Lewes）在他所著政治名詞使用法（Use and Abuse of Political Terms）中曾說，「主權有統治社會每個人民的權利，義務和生活的全權。霍布斯（Hobbes）和奧斯丁（Austin）的全部學說亦是如此云云。」他們將主權解釋作爲一種極端的主僕關係，但是他們的說法只可適用於奴隸的牧畜場和萬牲園，却不可適用於實際的政治生活。我們曾經指出其他團體也有主權，不過與政治的主權有程度的分別而已。我們在服從禁制和刑罰的事實上找不着主權的適當敘述。主權無處無之。如主權純如法律家所說者則不能一日存在。主權是公意的一種屬性，爲共同目的所支配。主權維持並創造許多制度，禁制不過是其中次要的一種而已。但是我們可以說禁制如果果不是主權的根本，也確是主權的異徵和標準。在主權的禁制情形上說，強制的決定權只屬於國家。而且在公司的權威和國家的權威中還有許多分別。公司的權威不是由國家所賦與，限於國家所特許的範圍，而行國家所保護的義務嗎？其他各種團體不是如此嗎？如果是的，我們怎樣能够將權力相

爲比擬？又怎樣能夠將國家的權力與任何如此較小的權力相比擬呢？

要解答這個問題，我們必須考察國家與其他團體的關係，特別要考察其他團體是否有獨立的行動？如其保有獨立行動的資格；如其處置事務的權力非國家所賦與而其事務又與人生密切有關，則我們對於國家統治一切的舊說必須加以反對。同時我們可以說在嚴格的意義上至少在進步的國家中擁有禁制的權力不一定就是主權。禁制不是本職而是工具，不是主權而是具有合法權力的法律與憲法。政府具有權力成爲憲法的保護者和法律的執行者，但其本身並沒有權利。出乎法律範圍之外，政府不能亂用權力。所以我們如果要獲得國家的真實定義，必須論到法律，而不必涉及如此的主權。

假定一個政府的單純命令具有政治主權的任何屬性，那是很明顯的錯誤了。沒有國會能够發佈命令，要求人民服從而成爲他的純粹被治者。任意強制人民的專制皇帝之於政治的運用，不過如同學校頑童以其強力降服同伴而已。在未開化時代，人民苦於貧困，沉於迷信，乃容許政府和君主任意專制，因此現在的主權名詞中尙留有個人命令觀念的餘影。但是這一個觀念不是組成主權原理的必要部分，實際足以使我們誤解主權的性質，而不合於近代進步的政治制度。開明政府的特異權威不能與法律脫離關係，即政府必須遵守法律，執行法律而又在憲法限制之內修改或增制法律。