

薩孟武著

政法
叢書

政治學與比較憲法

商務印書館發行

中華民國二十五年八月初版

二六五八上

詳

政治學叢書
政治學與比較憲法一冊

(31871.4)

本書實價國幣貳元肆角

外埠酌加運費匯費

著作者 薩孟武

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 權 所 有
翻 印 必 究

(本書校對者董文淵)

目錄

第一章 國家

第一節 國家的觀念

第一項 國家的名稱

第二項 國家的本質

第三項 主權問題

第四項 國家的目的

第二節 國家的發生和發展

第一項 古代國家

第一目 古代國家的成立

第一款 雅典

第二款 羅馬

第二目 古代社會的沒落……………二一六

第二項 封建國家……………三二〇

第一目 日耳曼民族的移住與封建國家的成立……………三二〇

第二目 封建制度的特徵……………三二二

第一款 莊園制度……………三三二

第二款 基爾特制度……………三四

第三款 羅馬教會……………三七

第三目 封建社會的沒落……………四一

第一款 基爾特制度的崩潰……………四二

第二款 莊園制度的崩壞……………四三

第三款 教會勢力的衰落……………四四

第三項 近代國家……………四六

第一目 統一國家的成立……………四七

第二目 立憲國家的發生……………四九

第一款 君主主義的成立……………四九

第二款 民主政治的成立

五四

第三目 帝國主義的發生

五五

第三節 關於國家的學說

五九

第二章 政體

七一

第一節 政體與國體的區別

七一

第二節 民主政治

七三

第一項 民主政治的本質

七三

第二項 民主政治的種類

七六

第三項 直接民主制

七九

第四項 間接民主制

八二

第一目 內閣制

八三

第二目 總統制

八六

第三目 委員制

八八

第五項 公民投票制

九一

第三節 獨裁政治……………一〇〇

第一項 獨裁政治的本質……………一〇〇

第二項 蘇俄的無產階級獨裁……………一〇四

第三項 意國的法西斯蒂獨裁……………一一二

第三章 國家機關……………一二〇

第一節 國家機關組織的原理……………一二〇

第一項 分權制度……………一二〇

第二項 最近各國制度的傾向……………一二二

第二節 立法機關……………一二六

第一項 議會制度的沿革……………一二六

第二項 議會制度的本質……………一三一

第三項 議會的組織……………一三三

第一目 一院制與兩院制……………一三三

第二目	上議院的組織	一三六
第三目	上議院的職權	一四〇
第四項	議會的職權	一四五
第一目	立法權	一四五
第二目	財政同意權	一五一
第三目	監督權	一五五
第五項	議會的集會開會停會閉會及解散	一六三
第三節	行政機關	一七〇
第一項	元首	一七〇
第一目	總統與君主的區別	一七〇
第二目	總統的產生任期連任及缺職	一七三
第三目	總統的種類	一八一
第二項	國務員	一八六
第一目	國務員及國務會議	一八六
第二目	內閣	一八九

第一款 內閣制的沿革.....一八九

第二款 內閣制的種類.....一九三

第三項 行政機關的職權.....一九九

第四節 司法機關.....二〇八

第一項 法院的組織.....二〇八

第二項 法院的職權.....二一〇

第三項 法院的獨立.....二一七

第四章 聯邦制度.....二二一

第一節 聯邦國的特質.....二二一

第一項 聯邦國與單一國的區別.....二二一

第二項 聯邦國與國家結合的區別.....二二四

第三項 支邦的自治權.....二三〇

第四項 支邦的參政權.....二三六

第二節 聯邦國的種類.....二三九

第一項 分類的標準	二三九
第二項 美國的聯邦制度	二四三
第三項 德國的聯邦制度	二四九
——附錄 國社黨的統一政策——	
第四項 蘇聯的聯邦制度	二六三

第五章 公民投票

第一節 公民選舉	二七四
第一項 選舉權與被選舉權	二七四
第一目 選舉權與選舉資格	二七四
第二目 被選舉權與被選舉資格	二八二
第二項 選舉團體	二八四
第一目 地域代表與職業代表	二八五
第二目 大選舉區與小選舉區	二八八
第三項 選舉的種類	二九一

第一目	直接選舉與間接選舉	二九一
第二目	總選舉與補缺選舉	二九一
第三目	平等選舉與不平等選舉	二九二
第四項	投票的方法	二九四
第一目	自由投票與強制投票	二九四
第二目	公開投票與秘密投票	二九五
第三目	缺席投票	二九七
第五項	代表的方法	二九八
第一目	多數代表法	二九八
第二目	少數代表法	三〇二
第三目	比例代表法	三〇六
第六項	選舉取締與選舉訴訟	三二三
第二節	公民罷免	三二六
第三節	公民創制	三三三
第四節	公民複決	三三五

第六章 人民的權利和義務……………三四〇

第一節 最近立法的傾向……………三四〇

第二節 平等權……………三四六

第三節 自由權……………三四九

第一項 人身的自由……………三五〇

第二項 精神活動的自由……………三五二

第三項 經濟活動的自由……………三五四

第四項 團體生活的自由……………三五七

第五項 自由權與戒嚴……………三六〇

第四節 受益權……………三六一

第五節 參政權……………三六六

第六節 人民的義務……………三六七

第七章 憲法……………二七〇

第一節	憲法的意義	三七〇
第二節	憲法的種類	三七三
第三節	成文憲法的發展	三七七
第四節	憲法的修正	三八〇
第八章	中國憲法史	二八六

第一節	清季的立憲運動	三八六
第二節	由辛亥革命至清帝遜位	三九五
第三節	由國會成立至天壇憲法草案完成	四〇六
第四節	由國會解散至袁氏稱帝	四二八
第五節	由國會恢復至宣統復辟	四四七
第六節	由西南護法至國會二次恢復	四五一
第七節	由國會繼續制憲至北京軍政府消滅	四七一
第八節	由國民黨改組至軍政結束	五二八
第九節	由訓政開始至籌備憲政	五三八

政治學與比較憲法

第一章 國家

第一節 國家的觀念

第一項 國家的名稱

文字所以表示現象，現象時時變更，所以表示現象的文字也時時變更。中國自建國以來，國家的變更可以分做三個時期。秦漢以前爲封建國家，秦漢以後雖爲統一國家，但是當時只認中國爲國家，而四鄰爲蠻夷，所以當時的國家可以視爲一種世界帝國。到了前清中葉，海禁開通之後，中國因受帝國主義者的壓迫，不能不承認外國爲國家，與它們作平等的交際，自是以後，中國遂進入國際社會之中，而形成爲近代國家。

封建制度把整個的中國分做無數封地，而在封地之內又有無數采邑。統治整個的中國的叫做天子，統治封地的叫做諸侯，統治采邑的叫做卿大夫。天子統治的國家叫做天下，諸侯統治的國家叫做國，卿大夫統治的國家叫做家，如大學「家齊而後國治，國治而後天下平。」孟子「天下之本在國，國之本在家。」就是用「天下」「國」

「家」三種文字表示三種不同的統治領域。三者各有專指，至於總稱天子統治的天下，諸侯統治的國，卿大夫統治的家，則用「國家」兩字，如大學「長國家而務財用者，必自小人始矣。」孟子「國家閒暇，及是時，明其政刑，雖大國必畏之矣。」

秦漢之後，中國雖然成爲統一的國家，但是當時環中國而居的，均是蠻族的部落。中國與蠻族之間不會成立國際社會，因之中國的國界遂遠及蠻方不毛之地，兵力所及的地方視爲中國現在之領土，兵力所不及的地方視爲中國將來的領土。總而言之，當時中國有似於羅馬帝國，皇帝所統治的國家，非指特定的區域，及指中國人所已發見的全世界，所以當時也用「天下」兩字以稱皇帝的統治領域。如秦始皇二十六年，滅六國而一統中華之時，「令丞相御史曰……寡人以眇眇之身，與兵誅暴亂，賴宗廟之靈，六王咸服其辜，天下大定，今名號不更，無以稱成功，傳後世，其議帝號。」（史記卷六秦）（史記卷六秦）有時雖然也用「國家」兩字，以稱皇帝統治的區域，如漢高祖五年，大敗項羽於垓下，而一統中華之時，「諸侯及將相與共請尊漢王爲皇帝……漢王三讓，不得已曰，諸君必以爲便，使國家。」（史記卷八）其實漢高祖所稱的國家乃與秦始皇所稱的天下，同其意義，所以說「天無二日，土無二王。」（史記）（高祖本紀）這種觀念一直傳到前清中葉海禁開通之時纔止。

到了前清中葉，歐洲資本主義已經發展到帝國主義的階段，各國均用廉價的商品，轟碎萬里長城，奪取中國的市場，而壓迫中國的主權，由是中國在世界上的地位遂發生了大變化，前此環中國而居的爲蠻族的部落，現在與中國交際的爲文化的國家。它們或與中國訂結條約，或與中國交換使節，中國已經不能目它們爲蠻夷，而須認

它們爲國家，與它們作平等的交際。中國既然進入國際社會之內，成爲國際社會的分子，由是遂不能以天下自稱，而須以國家自稱，而所謂國家又與古代的意義不同，而爲今日的意義。但是今日意義的國家是指那一種國家呢？於此，我們尚須敘述「國家」這個文字在歐洲各國，有怎樣的變更。

國家 (State, Etat, Staat) 這個文字，在歐洲乃發生於文藝復興時代，而出於拉丁語的 *Stato*，即 *Stato* 本是 *Status* (狀態地位) 之意，後乃轉變而成爲表示國家的文字。在古代希臘，表示國家的文字爲 *Polis*，但是古代希臘的國家祇是城市國家 (*City-state*, *Stadtstaat*)，而城市國家又指市民團體，至於市民所住的領土則不甚重要，所以 *polis* 乃以人的要素爲主，以物的要素爲從。在古代羅馬，表示國家的文字爲 *civitas* 或 *res publica*，*civitas* 指市民團體，*res publica* 指全國公民的團體，因爲羅馬本來也是城市國家，羅馬征服的土地祇是羅馬的屬地，屬地的人若能加入市民團體之內，也有完全的公民權，所以當時國家也以人的要素爲主，以物的要素爲從，而視爲市民團體或全國公民的團體。到了羅馬改共和爲帝制，一切公民均失去政權，國家已經不能視爲公民團體，而須視爲政府統治權所能支配的地方，於是又用 *imperium* 以作表示國家的文字，這就是拉丁語 *imperio* 的語原。但是 *imperium* 非以公民爲要素，乃以國權爲要素，所以這個時候，國家的意義已經轉變，即由人民團體 (*res populi*) 變爲統治團體 (*res imperantis*)。在中世封建社會，表示國家的文字，常用 *Land*, *terre*, *terra*。這些文字均注重於土地的要素，可知當時國家的意義已與古代不同，而視爲地域團體。但是它們一方不能包括城市國家，他方又常用之以稱地方團體如郡縣之類，所以也不十分明瞭。

最初要求一個文字能够總稱一切國家的，爲意大利的人。意大利自羅馬帝國滅亡之後，分做許多小國，各國的制度均不相同，因之，*Imperio*, *terra* 等各種文字不能用以總稱意大利半島的各國，而(*citta*) (城市) 又不能表示威尼斯 (*Venice*) 佛羅稜斯 (*Florence*) 熱那亞 (*Genoa*) 比薩 (*Pisa*) 各國的性質，於是遂發明了 *stato* 一語，以總稱一切國家，即不論君主國或共和國，大國或小國，城市國家或地域國家，均用 (*stato*) 以稱之。馬凱維尼 (*Machiavelli*, 1469—1527) 在其君主論 (*Il Principe*, 1544) 中說道：(*Tutti gli stati……sono o repubbliche o principati*) (一切國家都是共和國或君主國) 由此可知 *stato* 一語在當時意大利已經很流行了。

不久，這個文字又傳入法國、英國與德國。在法國，布丹 (*Jean Bodin*, 1530—1596) 於其國家論 (*Six livres de la republique*, 1576) 中，乃用 *republique* 惟對於特定的國體，纔使用 (*estat*) 如 *estat aristocratique* (貴族國) *estat populaire* (共和國) 等是。但是三十年之後，羅梭 (*Charles Loyseau*, 1566—1627) 在其領主權論 (*Traite des Seigneuries*, 1608) 中，則如馬凱維尼之使用 *stato* 而用 *etat* 以表示一切國家。在英國，莎士比亞 (*Shakespeare*, 1564—1616) 於其漢姆列德 (*Hamlet*) 中，已有 *something is rotten in the state of Denmark* 所以英國用 *state* 以表示國家，可以說開始於十六世紀末期。在德國，自十七世紀以來，固然 *Status* 一語頗見流行，然其意義不甚明瞭，或指國家狀態，或指政治團體，到了十八世紀末季，纔用 *Staat* 一語以作表示國家的文字，自是而後，凡稱國家，必用 *Staat* (註)

(註)英語的 *State* 及德語的 *Staat* 除了國家的意義之外尚有用以指地方團體的。例如美國叫做 *United States of America* 就是整個的美國不稱爲 *State*。國內各邦乃稱爲 *State*。在德國不但各邦稱爲 *Staat* 并且邦內的地方團體也常稱爲 *Staat*。如普魯士稱爲 *die Königlichen preussischen Staaten* 就是其例。

到了現在 *State*, *Etat*, *Staat*, *Stato* 已經成爲表示國家的文字。由此可知「國家」一語最初乃指市民團體 (*polis*, *civitas*) 或全國公民的團體 (*res publica*)。其次又指統治團體 (*imperium*)。又次則指地域團體 (*Land*, *terre*, *terra*)。最後纔成爲現在意義的國家 (*state*, *Estat*, *Staat*, *stato*)。然而國家的要素由於上述文字也可以知道。就是由於 *polis*, *civitas*, *res publica* 國家須有公民而爲人民團體；由於 *imperium* 國家須有統治權而爲統治團體；由於 *Land*, *terre*, *terra* 國家須有土地而爲地域團體；而包括上述各種狀態 (*Status*) 的則爲今日意義的國家 (*state*, *etat*, *Staat*, *stato*)。

第二項 國家的本質

人類都有生存的慾望，人類要維持其生存，必須取得生活必需品。但是人力有限，個人孤立，必不能取得一切生活必需品；必須互相協力，互相扶助，而後人類的生存，纔能維持下去。這樣，人類爲了維持各自的生存而發生一種連帶關係的時候，就構成了社會 (*Community*, *Gemeinschaft*, *Communauté*)。這個連帶關係一方由於分工的發達，他方由於生產交換範圍的擴張，而愈擴大其範圍，所以人類經濟生活的範圍可以決定人類社會的範圍。