

世 界 中 學 教 本

高 級 中 學 學 生 用

高 中 公 民
徐 氏

第 一 冊

編 著 者 徐 逸 樵

世 界 書 局 印 行

第一章 國家的概念

國家的起源——國家的目的——國家的三大要素——國家的種類

國家的起源 國家是什麼？這是研究政治最先須說明的問題，同時是政治學者多年聚訟的問題。要說明這個問題，應該先明白國家的起源。

關於國家的起源，在十八世紀以前，學說很多：有以國家爲應付經濟的需要而產生的，有以國家爲自然形成而非人工造成的，有以國家爲神造成或基於神的命令而造成的，有以國家爲人們依契約形式合意組成的。這些學說，大抵出於各人主觀的見解，並沒有客觀的事實，作爲學說的根據。而且其中有以鞏固君主の特權爲目的而提倡的，如神權說和基於神權說而演成的君權神授說；也有以推倒君權

伸張民權爲目的而提倡的，如洛克（John Locke）和魯梭（Jean Jacques Rousseau）的契約說是。

自十九世紀以來，政治學受歷史學和社會學的影響，知道說明國家的起源，應該用歷史的和客觀的社會事實作根據，不能憑個人主觀的推想，或以當時的政治現象爲標準。換言之，要說明國家真正的起源，應該注意於：（一）歷史上各種社會的事實；（二）社會制度和政治制度的關係；（三）和國家起源有關係的勢力等。現今政治學者基於這些事實的觀察，認爲國家的起源，由於以下各種原因：

一、血統 未開化人最重要的團結力是血統。血統相同者，自然而然結成互助的組織，經營共同的生活。由血統觀念最初結合的團體是家族。據社會學的考察，血統的流傳，最初以女子爲主，不以男子爲主。及至以男子爲主的婚姻制度成立以後，男子卽爲家族的家長，有統治家族的大權；不但關於生活上，職業上的事情，就是關於信仰和往來應酬，都歸家長統制，其權威有類於專制時代的君主。其後人口繁殖，

家族分裂而爲大宗，小宗，大宗待遇小宗也和家長待遇家人一樣，這時候便由家族擴大而爲宗族。宗族有族長爲其首領，有統治一族的大權；舉凡族內宗教、祭祀以及發布命令的權力，都操諸族長之手。其後由宗族擴大而爲部落，便有酋長爲部落的首領，掌握部落的治權。更由部落結合而成的團體，就是最初的國家形態，而過去各部落所共通的風俗習慣以及判例等，也就成爲國家的法律。這種事實，在歷史上不乏其例，如古代猶太是由傑考布（Jacob）家長以後十二族結合而成的；羅馬的家法是羅馬一切權力的基礎。由此可知血統實爲國家起源的要素之一。

二、宗教 未開化人智識非常幼稚，每把自然現象認爲極神祕的東西。如四季的推移，日月星辰的出沒，風雨雷霆的變化，他們都認爲神祕不可思議，並驚爲神明所主宰，於是發生恐怖的心理，並由恐怖演爲迷信。迷信是未開化人最普遍的現象，同時也是國家起源的要因之一。中山先生分人類進化爲四大時期，第一時期爲洪荒時代，是人和獸相爭的時代。在這個時期，人類可以用氣力征服野獸。第二時期爲

神權時代，是人和天爭的時代。「但是和天爭，不比和獸爭，可以用氣力的。於是發生神權。極聰明的人，便提倡神道設教，用祈禱的方法，去避禍求福。他們所祈禱的工夫，在當時或有效或無效，是不可得而知；但是既是和天爭，無法之中，是不得不用神權，擁戴一個人做首領。」這種首領，就是當時的君主。所以最初國家所以形成的要因之一，是人類由迷信而產生的宗教，君主往往兼有政治和宗教的大權，也由於初民智識幼稚的緣故。

三、經濟 原始時代的人類，生活非常簡單：生息於山野的，靠狩獵維持生存；生息於水邊的，靠捕魚維持生存。這個時期，普通名爲漁獵時期。在漁獵時期中，人類既無財產的觀念，也無永久的組織；因爲當時人口稀少，天惠又多，隨時可以漁獵以爲生活，不必有永久的組織，無需有長期的儲藏，而且也沒有方法儲藏易於腐爛的肉類。其後人口逐漸繁殖了，祇靠漁獵不能供給人口增殖的需要，於是不能不把各種動物飼養起來，以補野生動物爲食糧的不足。這個時期，就是畜牧時期。在畜牧時期

中，人類不但有永久的組織，同時發生儲蓄的觀念。這種儲蓄的觀念，就是貧富不均和階級制度所以形成的原因。其後人口更增加了，專靠畜牧也不易維持生活，於是不能不選擇天氣適宜，土地肥沃的地方，利用馴服的野獸，以經營農業生活，這就是農業時期。在農業時期中，人類已經脫離漂泊無定的畜牧生活，經營定住的農耕生活。其中比較勤儉或能力優秀的分子，不但有過剩的農產品可以儲藏起來，作為自己的私產，而且可以利用過剩的物品，向他人交換所需要的東西，於是貧富不均和階級制度更較畜牧時期亢進了。貧富不均和階級制度就是發生主從關係的原因，也就是發生統治關係的原因。這種因生產方法和經濟關係的演進而形成的統治團體，就是最初的國家形態。

四、武力 用武力造成國家，也由於經濟的原因。不過上面所說由經濟的原因而產生國家，乃由於自然形成的。至於用武力造成國家，因為人口繁殖，不能不奪取他族的財產，以解決本民族的需要；而欲奪取他族的財產，不能不把自己的民族依

軍事方法組織起來，以充實戰鬪的實力。及至組織完備以後，便自然變成一種國家的形態。中山先生說：「民族是由於天然力造成的，國家是武力造成的。用中國的政治歷史來看，中國人說王道是順乎自然，換句話說，自然力便是王道。用王道造成的團體，便是民族。武力便是霸道，用霸道造成的團體，便是國家。」這樣用霸道造成的國家，歷史上很多實例，譬如英、法二國最初之所以形成，便是由於用武力兼併鄰近的部落，就是很好的例子。

國家的目的 我們看以上國家產生的原因，可知古來任何人類社會，由某種勢力的推動，演進而為國家形態以後，便具有一種政治的組織，處理國家的事務，所以國家就是人類依政治關係而組織的社會。不過古來任何國家，雖然都依政治關係而組織，但所謂政治二字的内容，卻因人類智識的進步，和民權的發達，其間已經發生了很大的變化。在古時的國家，所謂政治，祇是單純的管理人民，使人民能俯首貼耳，服從治者的命令，便算能事已盡。至於近代的國家，政治已由治人而變為治事。

——由管理人民而變爲管理人民的事了。中山先生也說：「政就是衆人的事，治就是管理，管理衆人的事便是政治。」這是因爲近代民權發達的結果，國家的事務，須取決於人民公共的意志，不能由一人或少數人專斷。

國家既然是人類依政治關係而組織的社會，所以和普通的社會不同。人類有種種不同的社會，當然不限於政治關係而組織的；如依血統關係而組織的是家族或親族，依宗教關係而組織的是寺院或教會，依經濟上的目的而組織的是都市、村落、工商團體等，但是在這些簇然並存的社會上，如果沒有一個有力的組織，發揮調整和保護的機能，往往發生許多衝突，不易維持正當的關係，不能獲得合理的發展。這種有力的組織，就是依政治關係而組織的國家。所以國家的目的，在維持全體人民的和平秩序，判斷各個人或各階級間的爭執，使其有均等發展的機會。國家是應人類實際的需要而產生的；人類的關係逐漸複雜，家族的能力有許多事辦理不了，宗教的迷信有許多事維持不了，經濟的分配有時不能圓滿，於是國家的權力乃一

天擴大一天，以執行調整和保護的職權。學者以國家爲社會的社會，爲一切社會之上的社會，也就是這種道理。

當然，人類社會在國家的權威未確立以前，如歐洲在十六世紀以前的社會，也有家族而兼國家的權力的；也有教會侵占國家的權力的；也有工商團體兼理國家的事務的；但是這些事實，究屬於人類社會未發達的現象。在人類社會進化以後，國家不但和家族、教會及工商團體相分離，而且行施其權力於一切社會之上。這樣國家權力的擴大，在今日國際競爭激烈的時候，尤爲事實上所需要。

國家的三大要素 凡是一個國家，必須具備：（一）人民，（二）主權，（三）土地。三種要素。國家如果缺乏其中任何一種要素，就不能成爲國家，當然無從行使國家的職務。

一、**人民** 凡是一個國家，必須有爲公共目的而活動的一羣人民。各國人口的多寡不一，有多至四萬萬以上的（如我國及英帝國），也有少至二萬二三千人的

(如摩納哥國 Monaco)但是決沒有少至如家族那樣而可以成爲國家的。

吾國人口，在乾隆時代，卽有四萬萬，到了現在，是否有四萬萬人，還是疑問，這是民族前途極堪憂慮的問題。現在國家的強弱，除掉政治，經濟，文化，軍備以外，人口的多寡，也是一種重要的判別標準。所以帝國主義的國家，莫不獎勵生育，提倡健康，充實國家的實力，以圖向外發展。中山先生說：「各國人所以一時不能來吞併的原因，是由他們的人口和中國的人口比較，還是太少。如果我們的不增加，他們的人口增加到很多，他們便利用多數來征服少數，一定要吞併中國。到了那個時候，中國不但失去主權，要亡國；中國人並且要被他們民族所消化，還要滅種！」

二、主權 主權是國家生活最高絕對不可分的力。一國的主權，如果缺乏這種性質，就是主權不完整；對內不能保持統一與和平，對外不能維持國家的獨立。茲分別說明其性質如次：

(1)主權是最高的力 主權是最高的力，就是在國家生活之中，更無其他的

力在主權之上的意義。如果一個國家，在國內有某種勢力，足以左右國家的主權，這個國家便不能保持統一。在國外有某種勢力，足以操縱國家的主權，這個國家便淪為保護國或殖民地。

(2) 主權是絕對的力 所謂絕對，就是立於主權之下，絕對須服從主權的意義；而須絕對服從國家主權者，就是一國的人民，不問其住在國內或住在國外。至於甲國人民之在乙國者，除掉元首、外交官和其隨從等以外，其他人民，在原則上也須服從乙國的主權。吾國境內若干外人，每藉「領事裁判權」這種畸形制度為護符，往往做出蔑視吾國主權的行爲，這是國家的大恥。

(3) 主權是不可分的力 主權和統治權——治權不同；治權是主權的作用，主權是治權的本體。治權自孟德斯鳩（Montesquieu 1689—1755）以來，雖然分爲立法、行政、司法三權，中山先生又在這三權之上，加上考試、監察二權而成爲五權，但這是主權作用的分類，不是主權本體的分割。不過治權雖然是主權的作用，和

主權本體不同，但是一國治權之一部或全部，如果受外族的干涉或支配，即國家的主權失其完整；如果治權的全部受外族的劫奪，即國家的主權歸於消滅而亡。吾國自南京條約以來，因受不平等條約的束縛，主權的作用實際已不能完整。中山先生以吾國現狀等於「次殖民地」，地位在殖民地之下，就是指主權作用不能完整。

主權在英語叫做 *Sovereignty*，含有「最高」的意義。自布丹 (*Jean Bodin*) 在一五七六年發表的共和篇 (*De Le Republique*) 中倡導以後，便成為政治學上的專門名詞，並成為數百年來正統派極重要的學說。在當時布丹等所以重視主權，因為中世紀所謂國家，在國家之上有羅馬法王的勢力，在國家之下有封建諸侯，自治都市和自主的基爾特 (*Guild*) 的跋扈，國家的主權極不完整，國家的統一不能維持。他們為摧毀這些封建勢力，所以高唱國家主權至上之說，以促成統一的民族國家的樹立。吾國主權的殘缺不整，已屬無可諱飾。民族主義的目的，

既在建立主權完整的健全的民族國家，則爲國家要素之一的主權，自應爲國人所極端重視。最近歐美若干學者如狄驥 (Leon Duguit) 克萊布 (H. Krabbe) 等，多否認國家主權之說；而如柯爾 (G. D. H. Cole) 等「基爾特社會主義」者，因欲造成勞動組合的自治，極力否認國家有特殊的權力。但就實際情形而言，歐洲戰後的新興國家，以及努力於復興的國家，爲提高國家的地位，充實國家的實力，對於國家的主權，不獨爲國民所一致推重，而且化爲嚴格的條文，訂定於憲法之內。由此可見主權和民族復興關係的重大了。

三、土地 土地爲主權活動的範圍。申言之，主權以國家的土地爲其活動的地範圍，以國籍爲其活動的人的範圍。國家的土地，通稱爲領土 (Territory)。所謂領土，除土地以外，並包含領海 (Territorial Sea) 領空 (Territorial Air) 國際公法上名一國沿海岸的水域爲沿岸海 (Maritime Belt) 以最低退潮時自水陸分界以外三海哩爲標準；但國際法協會則決議爲六海哩，有逐漸擴大的趨向。至於廣義的領海，

不但包含沿岸海即港灣內海等兩岸距離在十海哩以內者皆爲國家主權活動的範圍。領空的意義，自一九一九年十月十三日巴黎國際航空會議規定：「締約各國彼此承認各該國領土或領海之上，有絕對完全之領空權」以後，也已有確定的範圍，不容外國飛機自由航行於國家領空之內了。

我國領土，自十九世紀中期以來，或被冒領，或被割據，或被長期租借而實等於無期占領，或被無理劫持。至於領海，則外船可以恣意橫行，內河主權又受內河航行權的束縛，而最近領空權又復時受外機的蹂躪。凡此種種，都是國家極大的恥辱。

國家的種類 國家得以區別的標準如何，分爲若干種類。如以國體爲標準而分，則主權在於君主者爲君主國（Monarchy），主權在於人民者爲民主國或共和國（Democracy or Republic）以政體——主權活動的方式爲標準而分，則立法、行政、司法等治權不相分立而完全歸諸一人或數人專斷者爲專制國（Despotical State），立法、司法、行政等治權相互分立並使人民參與國政者爲立憲國（Constitutional State）。

以主權作用的完整與否而分，則主權完整者爲全主權國（*Sovereign State*），主權受外族制限者爲半主權國（*Half-Sovereign State*）。以國家組織爲標準而分，則地方政府由中央政府而設立者爲單一國（*Unitary State*），地方政府和中央政府立於平等的地位者爲聯邦國（*Federal State*）。以歷史的發展過程爲標準而分，則有部落國、城市國、封建領土國、民族國、帝國主義國等區別。茲先說明單一國家和聯邦國家的區別，以次及於由部落國家以至帝國主義國家的發展。

一、單一國和聯邦國 現代關於國家最重要的分類爲單一國和聯邦國。「單一國和聯邦國的區別，是以中央政府和地方政府關係的不同而發生的。假使地方政府是由中央政府設立的，其職權也是中央政府給與的，這樣的國家便是單一國。在這一種國家之下，中央政府是最高機關，地方政府祇是附屬的機關，無論地方自治權的範圍是怎樣廣大，都是中央政府委託辦理的，隨時可以推廣或縮小範圍，並且地方政府的本身也沒有憲法上的保障，隨時可由中央政府取消或另行改組。」

「假使地方政府是與中央政府立於平等的地位，都是由憲法設立的，並且由憲法確定兩方面職權的範圍，這種國家就是聯邦國。在聯邦國之下，地方政府不是由中央政府設立的，其職權的範圍也不是中央政府規定的。地方政府執行其憲法範圍內職權的時候，中央政府既不能侵犯，又不能干涉，如同地方政府不能干涉或侵犯中央政府執行其憲法範圍內的職權一樣。」（張慰慈政治制度淺說）

聯邦國家之內既然有二種政府，那末政府的職權怎樣劃分呢？照普通的原則，凡事務和全國有關係者，劃歸中央政府辦理，和各地方有特殊的或直接關係者，劃歸地方政府辦理。例如外交、宣戰、媾和、陸海空軍、貨幣、關稅、交通、郵電等，由中央政府辦理，其他與地方人民有直接關係的事務，則屬於地方政府的範圍。

和聯邦相似而實非者有一種所謂邦聯（Confederation of States）。邦聯是許多國家為實現共同利益而成立的組織，牠和聯邦不同的地方，就是聯邦自成一個國家，而邦聯則為若干國家的聯合，並不是一整個國家；在聯邦組織之下，各邦失去獨

立的資格，而邦聯的國家，則仍保有獨立的主權。同時邦聯又和同盟不同，邦聯爲永久的聯合，而同盟則爲短時間的性質。邦聯的組織，現在已不復可見，如一七七六年至一七八七年的美國，一八〇六年至一八一三年的萊因（Rhein）同盟，一八一五年至一八六六年的德意志聯邦等，都是邦聯的實例。

二、部落國家 從歷史的發展過程而言，部落國家爲國家最初發生的形態，部落國家的形成，或由於血統，或由於經濟，或由於宗教，或由於武力，或由於這些二種以上的勢力所促成，視各部落國家形成的歷史而異。部落國家形成以後，其中強有力的國家，用武力侵略的手段，征服鄰近的部落，逐漸擴大而成爲如羅馬那樣世界國家的國家形態，但就歐洲的歷史而言，城市國家的形態，實居部落國家以後很重要的階段。

三、城市國家 城市國家是因商業發達而形成的，所以其地點大都在海岸或交通便利的處所。歐洲的城市國家，以希臘時代爲最發達。希臘的城市國家中，真正