

大 學 叢 書

政 治 學 科 與 政 府

緒 論 國 家 論

著 者 納 迦
譯 者 冰 寒 孫

商 務 印 書 館 發 行

中華民國二十三年七月初版
中華民國二十三年十月再版

(31323精)

大學叢書
政治科學與政府
緒論一册
國家論

Political Science and Government

每册定價大洋叁元捌角

外埠酌加運費匯費

原著者 James Wilford Garner

譯述者 孫寒冰

上海河南路

發行人 王雲五

上海河南路

印刷所 商務印書館

上海及各埠

發行所 商務印書館

* 版 翻 *
* 權 印 *
* 所 必 *
* 有 究 *

(本書校對者朱公垂
程選公)

大學叢書

政治學與政府

緒論 國策論

大會叢書委員

委員

丁燮林君 李權時君 胡適君 郭任遠君 傅斯年君
王世杰君 余青松君 胡庶華君 陶孟和君 傅運森君
王雲五君 何炳松君 姜立夫君 許璇君 鄒魯君
任鴻雋君 辛樹幟君 翁文瀾君 陳裕光君 鄭貞文君
朱經農君 吳澤霖君 翁文灝君 曹惠羣君 鄭振鐸君
朱家驊君 吳經熊君 馬君武君 張伯苓君 劉秉麟君
李四光君 周仁君 馬寅初君 梅貽琦君 劉湛恩君
李建勛君 周昌壽君 孫貴定君 程天放君 黎照寰君
李書華君 秉志君 徐誦明君 程演生君 蔡元培君
李書田君 竺可楨君 唐鉞君 馮友蘭君 蔣夢麟君
歐元懷君
顏任光君
顏福慶君
羅家倫君
顧頡剛君

譯者序

此書係譯自 James Wilford Garner 之 "Political Science and Government" (一九二八年出版)。著者爲美國當代著名之國際法學家與政治學家，其學術淵博，爲學者所共知。原書觀點，雖不盡與余同，然其論述政治之理論與實際，精微宏闊，凡一學說，一問題，莫不剴往綜今，旁徵博引，意賅言簡，不遺巨細，誠爲一比較完善之政治學教本。

民國十八年間，余在復旦大學及國立暨南大學講授政治學，即採此書爲教本。惟學生大半覺原文艱澀，閱讀時不免晦蒙，乃徇學生之請，隨講隨譯，油印爲講義，半載成十二章。嗣後即以此項油印譯稿爲講義，兩年中分發達千份。外間有向余函索此項講義者，亦有勸余付梓以壓讀者者，因於二十年將譯就之十二章交商務印書館出版，並擬將未完諸章繼續譯竣。斯時適有林昌恆君，窮三年之力，已將全書譯完，亦請商務出版，商務以已納余稿爲謝。林君遂商之於余，欲將十二章後余所未及畢譯者，採用渠譯，並懇余爲之校閱。余讀其稿，深佩其譯筆忠實，明晰無疵，遂允諾焉。

滬戰突起，日人肆虐，商務廠屋，悉付一炬，而此書未及出版，即同遭浩劫。迨商務復業，乃將舊稿重加整理，仍付鉛槧。

原書雖分『政治科學』與『政府』兩編，惟究其內容，似應劃爲三編，較合邏輯，故毅然分爲『緒論』、『國家論』及『政府論』三編。

譯事之艱，盡人皆知。余譯此書，大體試採直譯法，雖一無關緊要之形容字或疏狀字，亦盡譯無遺。惟西文字句，往往有長至數十字或百字者，其間句逗意義，看似間斷，實則相承，此等處間亦採用意譯。然而晦澀生疏，時或不免，譯者自承力絀，惟祈閱者諒之。

書中按語，雖間有說明余個人之意見處，惟大半係根據平日講學時應學生之質疑而加以解註及充實者，似近蛇足，然於國中圖書貧乏之際，得此當亦不無裨益。

原書精宏，引證至夥，其間自難免萬一之誤，譯者就能力所及，一一爲之校正。原著者引證他家學說時，往往斷章截句，破空而來，使閱者每感掩卷枯索之苦，譯者於此則參照其所引原本，加以補充，非敢自翊完善，要亦使閱者醒目已耳。

此稿若無劉南陔、王人麟、蘇繼卿、李聖五、殷以文、萬良濬、吳劍嵐、溫崇信、伍蠡甫、端木愷、耿淡如、吳頌皋諸舊友之督促與策勵，恐永無與閱者相見之期，書成之日，應誌不忘。至友章益朝夕過從，每於疑似處，不憚煩瑣，切磋磨琢，獲益匪鮮，尤爲銘感。

原序

余寫此書之目的，原在予專門學校及大學學生以一種比較內容完備材料新穎的『政治科學與政府』之教本。余並希望此書對於研究國家之基本問題及政府之組織與職能有興味者，亦可稍予贊助。

本書內容分爲兩編。第一編論究政治科學之性質、範圍、與方法，及其與其他相聯的或連輔的科學之關係；國家之性質、構成要素、與屬性；族國與民族；關於主權之性質的各派學說；國家之各種體制及國家之聯合。第二編討論政府之體制及其種類；各種政制之優劣；關於政府正當職權的各種主要理論，以及已往與現在政府在實際上所行使的權限；憲法之性質與種類；關於選舉權之性質的各種已往的學說，以及目前選舉團之組織；最後，世界各主要國家之立法、行政、司法各機關之構造與職務。此外著者儘力就各國之各種實施加以比較而評衡其得失，並依據理智與經驗而下論斷。

世界大戰後，政府組織發生許多根本變動，尤以歐洲各國爲最劇。君主政制或變共和，或另改組而趨於民主；根深蒂固之專制政制則被顛覆而爲民主政制所替代；有悠遠歷史之政治結合亦告解體；強大家多半分裂，且有自分裂進而組成新國者；往昔由君主頒布或貴族式機關所制定之憲法則爲新的民主憲法所移易，而此項新憲類皆含有一種詳密的權利宣言，闡揚主權在民之旨，並設定個人自由之種種保

障。選權之普及幾成各國之通例；戰前不知民主爲何物之國家，至此大多採取普及的、直接的、與男女平權的選舉制。在德國，當帝制時代，議會的責任政府制非僅從未得一基址，且被嘲爲與德意志的政府觀念相左，戰後乃亦突爲聯邦政府及各邦政府所採納。總統直接民選制，以及創制、複決、與罷免等民治方法，戰前固皆被目爲過激與危險者，亦皆通行無阻矣。凡此種種，皆爲歐洲政治組織上之一大變演，其重要事實余當在本書中儘量論述之。

有一時期，雖非全世界，至少歐洲，似已成爲威爾遜總統所謂『民主主義之安全地。』惟不旋踵而歐洲各國之毅然背叛民主主義並斥其爲已破產者，相繼而起。在意大利與西班牙，個人領袖之獨裁制，熾燄之盛，已將吾人所習知躬行之民主主義掃蕩無遺；在匈牙利與波蘭，形勢雖差，然亦與意西兩國大體相似。俄國之無產階級專政，蓋建立於反民主主義之基礎上者，方亦整其部伍，鞏固其根株，並力使其餘部分之人類信其爲政制中之最合理與最著成效者。

以前關於政府之組織與職能的一般觀念，戰後亦受到廣蔓的變更。悠久的並被視爲神聖不可侵犯的政治傳習，被斥爲陳腐而與當代情形不合。許多人皆變成激烈分子，並對社會之經濟的、社會的、與政治的構造向來所依據的某些最基本之原則，加以抨擊。其他較溫和而穩重者則亦要求種種改革，如改變現行的立法代議制；予社會組織中之各大經濟的、宗教的、及職業的社團以政治自主權；擴張國家之職權；依

據社會應擔負其社員所受之一切損害的理論，確立各種廣大的國家保險制；等等。此外尚有一不可否認的事實，即一般素來同情及傾向於民主政制者，亦漸漸失去其往日的信仰，且懷疑民主主義首倡者及闡揚者所鼓吹之優點，與實際上所得的結果相衡，是否相符。蒲萊斯爵士固爲擁護民主政制之最顯赫的戰士，力謂民主爲政制中之比較完美者，亦不免顯露其悲觀；而與他抱同此懷疑態度者，在美國亦不乏其人。但蒲萊斯輩皆坦然承認，再無更好之制度足以取民主政制而代之——至少除民主政制外，再無一更好之制度，可使最後握有決定政體之權的人民願意採納。

至於現在流行的見解在原則上是否健全，所建議的補救辦法是否能消除種種缺點，自然不免有許多爭論。但不論如何，在最後決定權屬於人民的國家中，需要健全之政治的與經濟的思想，殆從未有如目前之迫切，實爲無可否認之事實。是以將來負解決此項問題之責任者，尤其是將來居領導社會思想與輿論地位的專門學校及大學之學生，更應有適當之能力，辨別政治與經濟理論之是否健全與是否適用；制度之真偽；政策對於各階級之人民在經濟上與社會上之是否能得其平。吾人深信欲求得此種判斷力，一部分至少須從研究已往大學者所闡釋的政治科學入手，尤其是研究政制之歷史與實際，以及記載於政治論文中的經驗之結果。

本書只是提供此項材料的有限倉庫，如能幫助學生去評衡各種政治制度之優劣以及關於政府之

組織與職權的各派理論之得失，則著者將引爲莫大之榮幸。

本書所論究者自屬有限，爲讀者深究特殊問題之利益計，著者於每章之首，冠以關於研究該章所論列的問題之最佳參考書目，並於註腳中儘量援引其他各種資料。

本書有幾處係取材於余之舊作政治科學大綱（Introduction to Political Science）之某一部分，惟皆略加變動。同事 John A. Fairlie 教授曾校讀本書之某數章，並予余以聰睿的批評，獲益匪淺，至足銘感。

目次

譯者序

原序

第一編 緒論

第一章 政治科學之性質與範圍

一 政治科學之術語

缺乏正確的術語 (三) —— 『政治』和『政治科學』 (四) —— 『純理的』政治

和『應用的』政治 (六) —— 諸政治科學 (一一)

二 定義與範圍

諸家的意見 (二四) —— 相同點 (二七) —— 政治哲學 (一九)

三 政治學是不是一種科學

否定的意見 (二〇) —— 肯定的意見 (二二)

目次

第二章 政治科學的方法 二七

限制和困難(二八)——方法論的學者(三〇)——實驗的方法(三一)——社會學方法、生物學方法和心理學方法(三七)——法理學的方法(四〇)——比較的方法(四二)——歷史的方法(四五)——觀察的方法(四七)

第三章 政治科學與別種科學的關係 五〇

政治科學之連輔的科學(五二)——政治科學和社會學的關係(五三)——政治科學和歷史的關係(五六)——政治科學和經濟學的關係(五八)——政治科學和統計學的關係(六〇)——政治科學和心理學的關係(六二)——政治科學和生物學的關係(六八)——政治科學和地理學的關係(七〇)——政治科學和人種學、人類學的關係(七七)

第二編 國家論

第四章 國家的性質 八〇

一 術語與定義 八二

「國家」這個名辭(八二)——國家這個名辭的各種不同用法(八四)——什麼是國

家(八八)——近代學者對於國家所下的定義(九〇)——結論(九二)決定定義的因 子觀點(九三)——國家的理念和國家的概念(九六)——國際公法上的國家概念 (九八)——國際聯盟是不是一個國家(九九)——國際聯盟不是一個國家(一〇五) ——教皇轄地是不是一個國家(一〇九)	一一二
二 國家和其他社團的區別.....	一一二
社團的性質和種類(一二三)——國家和其他社團的區別(一二六)——自願社團要 受國家的管轄(一二八)——所謂多元主義的學說(二〇〇)——對於多元學說的批 評(一二四)——結論(一二七)	一一二
三 國家之目的.....	一二八
國家是目的呢、還是手段呢?(一二八)——國家目的之分別(一二九)——結論(一三三)	一二八
第五章 組成國家的要素和屬性	一四三
一 人民.....	一四五
人民的必要(一四五)——人民是國家的公民、也是屬民(一四六)——形成一個國家 需要多少人數(一四八)	一四五

二 領土……………一五〇

領土的必要（一五〇）——否認領土為構成國家的要素（一五五）——領土是行使法

權的範圍（一六〇）——財產說（一六三）——國際地役對於領土主權所加之限制

（一六五）——領土是國家的主觀要素說（一七〇）——領土概念所包含的範圍（一

地之下層及沿海（一七二）——（二）領空（一七四）——天然疆界和海路出口的學說

（一七七）——一國領土面積的廣袤（一七九）——否認小國的價值（一八三）——對

於小國的辯護（一八六）

三 國家的其他要素及屬性……………一八九

政府的必要（一八九）——不受外來的統治（一八九）——對內的主權（一九一）——

永存的要素（一九二）——國家之連續性：國家之繼承（一九三）國家的平等（一九五）

——對於平等說的批評（一九九）

第六章 國家、族國、與民族……………二〇二

一 國家、族國、和民族的區別……………二〇四

術語（二〇四）——Nation〔民族〕釋義：人種的因素（二〇六）——非人種的和語言

的因素 (二〇七) —— 認 Nation 爲政治的現象 (二〇九) —— “National” 和 “nationality” (二一一) —— 什麼是民族? (二一四) —— 民族之基本要素: (一) 種族之純一 (二一五) —— (二) 語言之同一 (二二七) —— (三) 同一的地理單位 (二二八) —— (四) 同一宗教 (三三〇) —— (五) 同一的政治企圖 (三三二) —— (六) 其他的助因 (三三三) —— 結論 (三三四)

二 民族主義的發展……………二二七

民族主義的起源 (二二七) —— 助成民族主義之發展的各種因素: 波蘭之瓜分 (二二八)

—— 法國革命和拿破崙征略的影響 (二三〇) —— 維也納會議的結果 (三三二) ——

世界大戰的結果 (三三四) —— 種種違背民族原則的處置 (三三五) —— 居民投票及

民族之未決問題 (三三八)

第七章 國家、族國、與民族 (續) 民族的權利……………二四二

自決的權利 (二四三) —— 自決權利的限制 (二四五) —— 密爾的民族國家說 (二四七)

—— 「單一民族」國家說的批評 (二四九) —— 阿克登爵士對於民族學說的攻擊

(二五〇) —— 阿克登爵士的見解之批評 (二五二) —— 民族問題 (二五三) —— 民族

的其他權利(一)生存權利(二五六)——(二)語言權利(二五七)——德國對於少數種族的政策(二五八)——法蘭德人在比利時的騷動(二五九)——印度的語言問題(二六一)——語言問題的結論(二六一)——(三)保存地方風俗和地方法律的權利(二六二)——國際聯盟對於少數民族的權利的保護(二六三)——歐洲少數民族之數目及其分佈表(二六七)——條約的實族(二七〇)——德意志人在南提羅爾的情形(二七一)——少數種族的交換(二七三)

第八章 主權

一 主權之性質與起源

主權之性質(二七八)——主權之觀念和名詞(二七九)——主權與國王的混同(二八一)——主權的幾個定義(二八二)

二 主權之種類

虛名主權(二八四)——法律主權與政治主權(二八五)——這種區別並非含有主權分割之意(二八八)——大不列顛的法律主權(二八九)——人民主權(二九二)——國民主權(二九五)——公理主權或正義主權(二九六)——事實主權(二九八)——

二七五

二七八

二八四

合法主權 (二九九) —— 對外主權 (三〇四)

三 主權之特性……………三〇六

永存性、獨佔性、統一性、無所不包性 (三〇六) —— 不可讓與性 (三〇七) —— 主權之無時限性 (三〇九)

四 主權之不可分性……………三一〇

一國中祇有一主權者 (三一〇) —— 主權可分說 (三一〇) —— 其他各國學者的意見 (三一五) —— 政府權力之劃分 (三一六)

五 奧斯丁的主權論……………三一九

法律和主權之定義 (三一九) —— 對於奧斯丁學說的批評 (三二二)

第九章 主權 (續)……………三二六

六 主權有限說……………三二六

法律以外的限制 (三二六) —— 所謂主權有限 (三三〇) —— 主權無限說的批評 (三三二)

—— 批評之缺乏根據 (三三二) —— 主權自限說 (三三四) —— 主權自限說的批評 (三三五)

—— 國際公法的限制、傳統的學說 (三三九) —— 傳統學說之否定 (三四一)