

# 學治政的義主

著 璧 馬

行 印 局 書 界

## 從本書寫作的動機說起——代序

一般著作物的通例，在前面總有幾句敍言，或是自己敍述寫作的經過，或者借重於他人的文章，或者介紹現代作者，尙除不掉這種習氣。這部小小的著作，沒有價值請他人作敍介紹，至於自己的經過，卻與讀者關係很少，作一個簡單的敍述就够了。然則在這裏究竟講些甚麼話呢？爲要使讀者閱讀本書之先，讀了這篇文章，對本書就有一個概念起見，所以從本書寫作的動機說起，依次將的綱領，寫作的經過，寫作後的感想，逐一說明於次。

一、寫作的動機 布爾喬亞階級，在現代政治社會裏面，作政治活動，他們的學者有許多的著作，對於他們的政治作科學的研究，使他們全階級有一個活動的標準，普羅列塔利亞階級也是一樣的。孫中山先生的政治思想，奠定了我國三民主義的政治基礎，卻沒有人把他的政治理想和主張，組成有系統的政治學，殊爲遺憾。作者有鑒於此，所以才有本書的寫作，要想把中山先生的政治學說，深切著明的組成有科學系統的書籍，有別於其他立場的政治學。

二、本書的綱領 本書分爲四編，第一編論述政治與政治學的概說，第二編研究政治的本質，第三編研究政治的組織，第四編研究政治的功能。現在一般政治學者，研究政治學，都忽略了政治的目標，本書在第一編，指出安全生存共同生活爲政治的目標，自信這是一個特點，首先要請讀者注意。其

次要請讀者注意的，就是一般政治學者的通弊，都從政治組織裏面研究政治，例如國家政府政黨都是他們研究的題材，都忽略了組成國家和政府的本質的人民。本來，有怎樣的人民，才有怎樣的國家和政府，這是必然的事，所以作者認為人民是政治的本質，第二編完全研究這個問題。復次要請讀者注意的，就是一般政治學者研究政治組織，偏重於政府方面，卻忽略了人民所組織的民意機關和智識階級所組織的政黨，試問現代的政治，政府能够與民意機關和政黨兩個組織絕緣嗎？作者認為政府是提綱式的組織，因為這種組織是自上而下的；民意機關是築基式的組織，因為這種組織是自下而上的；政黨是交介式的組織，因為這種組織是介乎政府與民意機關之間的。三種組織同樣重要，第三編把這三種組織，各作概略的論列。最後要請讀者注意的就是最近一般政治學者，每將政治組織和政治功能，互混研究，殊失去科學的意義，科學是有系統有條理的學問，互混的研究，是找不到系統和條理的，所以作者在本書特闢一編論述政治的功能，把人民的政權和政府的治權，都論述得相當清晰。本書除第一編概說外，以後依次的研究政治的本質、組織、功能，都是順着自然的秩序的，凡一切事物先有本質然後有組織，有組織然後有功能，研究學理，也應該順着這個秩序，紊亂了這個秩序，來研究學問，是不配稱為科學的。

三、寫作的經過 這本書在一九三九年二月就計劃起草，中間因學生的要求與時代的需要，先後草成作文講話和親民政策兩稿，所以本書在一九四〇年七月才開始寫作，同年八月即已脫稿，起

草時間，非常短促，舍弟光亞努力校對，尹旦與廖敬亭兩同學對於繕寫，頗能吃苦，這是我很記念的。

四、寫作後的感想 作者知道，這部小小的著作，成之於最短的期間，加以中日戰爭緊張之際，參考書籍，因播遷一時不易搜集，日機又於寫稿正忙的幾天在湘潭和衡陽屢次空襲，心緒更不寧靜，思想的條理，寫作的次序，材料的搜集，自己都沒有做到滿意，又何能算是一種著作呢？在國難的時期裏，也祇能草草這樣一寫。

諸位讀者，尤其是研究政治學的讀者，請注意上面所列舉的幾點，最後，還要請讀者作不客氣的批評，使作者得到一個修正的標準。

一九四〇年八月三〇日 光奎馬壁於湘潭芭蕉灣別墅



# 目 錄

第一編 政治和政治學的概說	一
第一章 政治的意義	一
第一節 政治的目標	一
第二節 政治的組織	五
第三節 政治的方法	一〇
第四節 政治的現象	一五
第二章 政治學的概說	二〇
第一節 政治學的任務	二〇
第二節 政治學與其他社會各科學的關係	二四
第三節 政治學的方法	三〇
第二編 政治的本質	三七
第一章 人民的素質與心意活動	三七

第一節	人民論在政治學裏面的地位	三七
第二節	人民的類別	四二
第三節	人民的心理	四六
第四節	人民的自覺	五〇
第二章	人民與政治組織的關係	五五
第一節	人民與國家	五五
第二節	人民與政府	六三

### 第三編 政治的組織

七〇

第一章	國家	七〇
第一節	國家的本質	七〇
第二節	國家發生的原因	七三
第三節	國家應否存在	七八
第四節	三民主義的國家	八三
第二章	政府	八七

第一節	政府是甚麼	八八
第二節	政府組織的特徵	九〇
第三章	民意機關	九五
第一節	民意機關的概說	九五
第二節	民意機關的組織與組織的特徵	九九
第四章	政黨	一〇二
第一節	政黨的概念	一〇三
第二節	政黨的組織與作用	一〇五
第四編	政治的功能	一〇七
第一章	政權與治權的界說	一〇七
第一節	權能分治的原理	一〇七
第二節	治權的演變	一一一
第三節	政權的發展	一一五
第二章	治權	一一八

三 民主主義的政治學

四

第一節 新人治主義……………一一八

第二節 法治主義……………一二二

第三章 政權……………一二七

第一節 人民對官吏的控制……………一二七

第二節 人民對法律的控制……………一二九

# 第一編 政治和政治學的概說

## 第一章 政治的意義

### 第一節 政治的目標

政治的兩個目標 「人是政治的動物」亞里士多德的話，真正不錯；人類的生活，是政治的生活，人類對於政治的活動，確是需要的。然則政治的目標究竟怎樣呢？這個問題，素為一般政治學者所忽略，殊為遺憾！航行天空的飛機，沒有目的地，有沒有意義呢？航行海洋的輪船，沒有目的地，有沒有意義呢？當然是沒有意義的。難道研究政治學，沒有目標，就獨有意義嗎？如果一樣的沒有意義，政治的目標，就不容忽視。政治的目標，究竟怎樣？政治的目標，就是人類在一定的社會範圍裏，發生合理的組織與活動，以求達到安全生存和共同生活的境地。

人類在複雜社會裏的兩個問題 人類在複雜的社會裏面，有兩個特別重要的問題，自初有人類以迄今日，沒有得到相當的解決方法。這兩個特別重要的問題，一個在人與人之間，一個在人與事之間。在人與人之間的，便是安全生存的問題，在人與事之間的，便是共同生活的問題。

安全生存的問題 人類的生存，當然以安全為目的。不安全的生存，自然毫無意義。自初有人類

以迄今日，安全生存的問題，始終沒有解決的方法，在最早的社會裏，人口稀少，由部落漸漸形成國家，當時人口雖然稀少，每個部落或國家，對內，在人與人之間的互相關係，也不時有小的糾紛，對外，在部落和部落、國家和國家之間，又免不了爭鬪，一般人的生存是很危險的。現在呢？現在許多國家內在的糾紛，更明朗化了，已經形成貧富階級的對立，和智識階級非智識階級的對立；國際間的爭鬪，更見顯明，隨時隨地，都有爆發戰爭的可能。人類的生存，都感到絕大的危險，這是一個很值得注意的問題。

**共同生活的問題** 人類的生活是需要共同的，共同的生活，才能滿足。凡是人類的一切行為，和互相關係間的活動，都由於生活問題而起。人類沒有生活需要，便沒有一切事業。農人的農作生活，工人的工作生活，商人的營業生活，各皆為事業，這些事業，都是求滿足生活的。在共同生活之間，因着勞動和分配的種種事項，發生了許多問題，即如現時不勞而獲的資產階級，和勞而不獲的無產階級，將有惡意的對立，免不了最後的鬪爭。資產階級忽視無產階級的生活，無產階級覬覦資產階級的資產，這當然是共同生活的危機。這個共同生活的問題，也沒有適當的解決方法，當然又是一種遺憾。

**安全生存和共同生活的兩個問題同是政治的問題** 上面我所講的安全生存的問題，是即一般人所認為的政治問題；我所講的共同生活的問題，是即一般人所認為的經濟問題。其實，安全生存和共同生活，同是政治的目標，都屬於政治的研究範圍以內。現在把東西各政治家的學說，略略引證，來說明政治和經濟的聯繫。

中國往古的政治學家認爲政治和經濟有不可分的關係。中國古代最高的政治原則，是治安；最高的經濟原則，是富強。不治安，決無以致富強，不富強，決無以維治安。孔子說：「不患寡，而患不均，不患貧，而患不安，蓋均無貧，和無寡，安無傾。」這種說法，是把治安看做重於富強的。孟子說：「昏暮叩人之門戶，求水火毋勿與者，至足矣，聖人之治天下，使有菽粟如水火，菽粟如水火，而民焉有不仁者乎？」管子說：「倉廩實而知禮節，衣食足而知榮辱。」這些說法，是把富強看做重於治安的。說法雖然不會一致，其將政治與經濟的關係，都說得異常關切。

西歐往古的政治家把政治和經濟看做有不可分的關係。歐西過去的政治家，也會把經濟包括在政治裏面。盧梭說：「社會的秩序，爲一種神聖人權，是即一切事物的基本。」（見馬君武譯盧梭民約論第一書第一章）所謂社會的秩序，是即爲政治，所謂一切事物，當然包括了經濟的問題。魯特說：「……在好政府之下，實業和安樂在最貧瘠的土地上，最嚴酷的氣候中，也會繁榮起來。」（見顧敦錄譯高納政治學大綱第十六章第四十五節）政府就是政治現象，主動的機構實業與安樂，既在好政府之下，能繁榮起來。這足以證明經濟與政治有密切的關係。

經濟問題應包括在政治問題裏面一併解決。在社會科學裏面，經濟可以獨立稱爲科學，但是研究政治，決不能離開經濟，舍經濟便無從研究政治。有兩種偏見的政治學家，對於政治的認識，發生些不同的觀念。有一部份的見解，以爲政治就是治理國家，管理人民的，這是狹義的政治見解，不免過

於抽象；有一部份的見解，以為政治便是階級與階級的矛盾，政治關係，為經濟關係所決定。這些論調，便是布爾塞維克的口吻，這是把政治看做經濟的附庸，也失去了政治的意義，這都不免偏於所見。其實，經濟是政治的一部份，經濟問題應包括在政治問題裏面，一併解決。

**安全生存和共同生活的兩個目標如何實現** 人與人之間，能够互助共存，生存就可以安全了；能够互相維持生活，共同生活也沒有問題。要達到安全生存的目標，是須要「治人」的，要達到共同生活的目標，是須要「治事」的。

**治人而人治便是安全生存的目標已經實現** 孫中山先生說：「中國古時有很好的政治哲學，我們以為歐美的國家，近來很進步，但是說到他們的新文化，還不如我們政治哲學的完全。中國有一段最有系統的政治哲學，在外國的大政治家，還沒有見到，還沒有說到那樣清楚的。就是大學中所說的格物致知誠意正心修身齊家治國平天下那一段的話，把一個人從內發揚到外，由一個人的內部做起，推到平天下止，像這樣精微開展的理論，無論外國甚麼政治學家，都沒有見到，都沒有說出。」在這段遺教裏面，極形容中國政治思想的超越，我國治人的方法，注重「以身作則」，要統治他人必須從自身治起。孔子說：「其身正，不令而行，其身不正，雖令不行。」又說：「為政在人，取人以身，修身以道，修道以仁。」這都是主張先修己而後治人的。如果國內一般人民，都能服從治化，都實行忠孝仁愛信義和平的八個美德，國內便免去了糾紛，全世界的人類，都能够這樣，國際間便免去了爭鬪。那時人



類的生存，才是真正的安全，這樣的生存，才算是具有相當的意義。

**治事而事治便是共同生活的目標已經實現** 孫中山先生又說：「政是衆人的事，治是管理，政治就是管理衆人的事。」在這段遺教裏面，可以知道中山先生的政治思想，包括了經濟問題。在建國大綱第二條更明白的規定：「建設之首要在民生。故對於全國人民之衣食住，行四大需要，政府當與人民協力共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展，以裕民衣，建築大計劃之各式屋舍，以樂民居，修治道路運河，以利民行。」在這項重要的規定裏面，顯示着我們將來的政治，是以解決人民的生活問題爲前提的。在現代的政治學說上，可以算是最進步的政治思想。但是這種思想，在中國卻是固有的。書經上，太禹謨裏面說：「……德惟善政，政在養民，水、火、木、金、土、穀惟修，正德、利用、厚生、惟和……」所謂養民，就是注意民生，就是注重經濟問題，就是治事的政治。治事，在政治的意義上和治人有同樣的重要。一般衆人的事，都得到方法的管理，就達到了共同生活的目標。

## 第二節 政治的組織

要達到安全生存和共同生活的政治目標，需要政治的組織。安全生存和共同生活，既是政治上的兩個目標，欲達到這兩個目標，便須要合法的手段。政治上的手段，第一步就是組織。一切有機體，能够發生各種作用，都是有嚴密的自然組織，人類在特定的政治社會範圍以內，等於各種有機物體。

的各個細胞，有機物體的各個細胞的嚴密組合，其作用在於營一種生理；人類的政治組合，其目的在求安全生存和共同生活。安全生存和共同生活，也是一種生理作用，所以政治的組織，在政治的意義上，是非常重要的。不過有機物體的細胞組織，是自然的結合，人類的政治組織，是人爲的結合，人爲的結合，不依照自然的法則，是不會嚴密的。

**政治組織的兩個方式** 過去一般政治學者，研究政治的組織，沒有依據自然的法則，這是缺乏了科學的眼光，一切有機物體的細胞結合，除形式上的機械式的組織以外，還有一種不可見的內在粘合性的組織。所以那種組織，都是極嚴密而有特殊的作用的。政治的組織，除形式上的組織以外，還須要一種精神上的組織。形式上的組織，是力的結合，也就是政府和政治制度特定的組織；精神的組織，是心的結合，也就是人民的社會心理的結合，組織的方式，兩不相同。

**形式上的政治組織** 過去的政治組織，祇注重形式上的結合，就是形式上的結合，也還沒有發現比較嚴密的方法，所以那些組織都是鬆懈的，隨時隨地都有土崩瓦解的危險，所以那種方法，是不嚴密的，是不完全的，作者以爲形式上的組織，又有三個不同的方式：一、提綱式的組織，二、築基式的組織，三、交介式的組織。

**提綱式的組織** 所謂提綱式的組織，是自上而下的，就是統治者對被統治者實行統治的系統。這種組織方式又可分爲兩類：一種是無限權力的提綱組織，一種是有限權力的提綱組織。從前的君

主政治，貴族政治，所組織的政府，他們的權力是無限的。他們總是支配人民，統治人民，人民對政府絕對沒有牽制的權力，這種組織就是所謂無限權力的政府。現在的議會，對行政機關，有種種控制的權力，將來的全民政治實現，人民對政府，可以直接管理，這便是有限權力的提綱組織。

**築基式的組織** 提綱式的組織，其權力的運行，先由中央而後及於地方，先由統治者而後及於被統治者；築基式的組織就完全不同，這種組織是自下而上的，如建築工程的築基一樣，這種權力的運行，是先由地方而後及於中央，先由被統治者而後及於統治者，這完全是由於人民而發的。這種組織，因結構的地位不同，可分為上級結構的築基組織，中級結構的築基組織，下級結構的築基組織三種。這種築基式的組織，就是民意機關。人民用選舉的方法，選出代表，到中央或地方組織機關，參與政事，正好像築基一樣。至於各級組織的大概，留待後面去說明。

**交介式的組織** 所謂交介式的組織，就是由提綱式的組織到築基式的組織的銜接過程的組織。現時提綱式的組織，暴露了弱點，個人或少數人的統治慾，將不能任其滿足，但是一般人民的政治興趣，很是冷淡，政治常識，很是薄弱，欲達到築基式組織完成的目的，自然需要相當的時間和合理的組織，這種組織的構成份子，是智識階級。智識階級，同一目標的結合，就是政黨。但是歐美各國因階級利益不同，有兩種相反的政黨。布爾喬亞 (Bourgeois) 政黨——有產政黨——的目的在維持資產階級的利益，他是企圖完成無限權力的提綱式的組織的；普羅列塔利亞 (Proletariat) 政黨——無產

政黨——雖然是想完成築基式的組織，以代替提綱式的組織，但是，他的目的，仍然在維持階級的利益，也還不是真正築基式的組織。這兩個政黨的組織方式，都不是交介式的組織，祇有先總理所組織的國民黨，就有交介組織的意義，他在建國大綱裏面，劃了一個訓政時期，國民黨訓練人民行使四權，漸漸使人民進於築基式的組織，這便是一種交介作用。

**孫中山先生重視形式的組織** 上述三種組織的方式，凡是一個現代的國家，是三者不可缺一的。孫中山先生以聖明天縱之資，他的科學的眼光，早見到我國築基式的組織不易完成，他定了許多的步驟的政綱，主張在人民沒有政治興趣和沒有政治知識以前，政權和治權，暫時都由國民黨行使，在建國大綱第六條裏面規定：「在軍政時期一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力以掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。」照這種規定，訓政時期的國民政府的組織方式，是一個有限權力的提綱式的組織。建國大綱第十四條規定：「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。」這項條文，是確定了上層結構的築基組織。建國大綱第八條規定：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲一完全自治之縣。」這項條文，是確定了下級結構的

黨基組織，至於在訓政時期，國民黨的任務，在於訓練人民行使四權，和組織政府行使五權，國民黨便是所謂交介的組織。

**精神上的政治組織** 政治的組織，在事實上，過去都祇注重形式方面，在上面已經提及了。就是一般研究政治學的人，也祇以形式組織為研究的對象，都忽略了精神方面的組織。更顯明的說：一般研究政治學的人，研究政治，祇注意政治現象，而不注意政治本質，這種研究是沒有科學的意義。政府一切政治制度，祇是政治的現象，人民一切心意活動，便是政治的本質，政治設施，不抓住人民的精神，政治的外形組織便有分解的危險，所以精神上的政治組織，是一切政治組織的黏合性，精神上的政治組織，也可以分為兩類：一、由於人民智識結合的精神上的政治組織，二、由於政府同情心結合的精神上的政治組織。

一、由於人民智識結合的精神上的政治組織 一般人民都有政治知識和政治興趣，因感於安生生存和共同生活的需要，便羣起而自成團結，自立機關，自定法律，這種人民自動的組織，實在不可分離，由於這種精神上的政治結合，而形成形式上的政治組織，便是很嚴密的了。

二、由於政府同情心結合的精神上的政治組織 統治者對於被統治者，常常表示其同情心，對於人民疾苦的拯救，貧弱的扶持，處處不遺餘力，凡一切公共事業，又能盡力推行，這種政治設施，自然引起人民對統治者的認識，並且有向心力一般的服從，就是沒有形式上的組織，人民也不會散漫無

歸了。

孫中山先生對精神上的政治組織又非常重視。孫中山先生在建國大綱第三條規定：「其次爲民權，故對於人民之政治知識能力，政府當訓導之，以行使其選舉權，行使其罷免權，行使其創制權，行使其複決權。」這項條文，就是使人民增加政治知識，自動的作精神的結合的意思。其第十一條規定：「土地之歲收，地價之增益，公地之生產，山林川澤之息，礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，而用以經營地方人民之事業，及育幼、養老、濟貧、救災、醫病，與夫種種公共之需。」照這條的規定，便是「因民所利而利之」的意義，這便是爲人民謀幸福的。在民生主義的裏面，特別注重人民的生活，社會的生存，國民的生計，如果統治者能够切實做到，人民自然心悅誠服，便可以形成精神上極嚴密的組合。

### 第三節 政治的方法

要政治組織發生作用需要周密的方法。政治組織能够健全，倘沒有相當的方法，政治仍無清明之望。一切事物造作的成功，沒有方法，得不到圓滿的結果，政治事業又何獨不然？政治的方法很多，概括起來，不外兩個：一是人治，二是法治，這裏先把人治的意義加以說明。

人治的意義 什麼叫做人治呢？所謂人治，就是統治者能够得到相當的人辦理一切衆人的事的意思。所謂相當的人，又是怎樣的人呢？這裏須要分析的說明，讀者才有一個概念。所謂辦理衆人的

事的相當的人，需要具備兩個條件，第一要有特殊的人格，第二要有特殊的能力，二者全備，便是統治者得到相當的人。

有特殊人格的人才可以執行治權 統治者是需有特殊的人格的，中山先生在民族主義第六講裏面說：「……假如大家把修身的工夫，做得很有條理，誠中形外，雖至舉動之微，亦能注意。遇到外國人不以鄙陋行爲而侵犯人家的自由，外國人一定是很尊重的，所以今天講到修身，諸位新青年，便應該學外國人的新文化，只要先能够修身，便可來講齊家治國。現在各國的政治，都進步了，祇有中國是退步，何以中國要退步呢？就是因爲中國受外國政治經濟的壓迫，推究根本原因，還是由於中國人不修身，不知道中國從前講修身，推到正心誠意格物致知，這是很精密的智識，是一貫的道理，像這樣很精密的知識和一貫的道理，都是中國所固有的。我們現在要能够齊家治國，不受外國的壓迫，根本上便要從修身起，把中國固有的智識和一貫的道理，先恢復起來，然後我們民族的精神和民族的地位，才可以恢復。」這段遺教裏，已說明了人格的重要，修身就是修養人格的要點，「先能够修身，便可以講齊家治國。」孫先生這話已經包含着統治者需要具有特殊人格的意思。辦政治工作沒有高尚人格的人，不僅不能執行法律，並且剝削人民的脂膏，危害人民，這樣，還有甚麼政治的意義？

有特殊才能的人才可以執行治權 政治工作人員除具備有高尚人格的一個條件以外，還需

要具有特殊的才能，要是沒有特殊的才能，必至「倒行逆施」把政事弄到大糟特糟，不可收拾。所以

中山先生極注重政治工作人員的能力，他主張拔取真才的方法，要實行考試。他在演講五權憲法的裏面，曾有下列的一段話：「……以後國家用行政，凡屬我們的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用的。記得兄弟剛到廣州的時候，求差事的人很多，兄弟亦不知那個有才幹，那個沒有才幹，其時政府正要用人，又苦沒有人用，這個原因，就是沒有考試的弊病。沒有考試，雖有奇才之士，具飛天的本領，我們亦無法可以曉得，正不知天下埋沒了多少的人材呢？因為沒有考試的緣故，一班並不懂得政治的人，他也想去做官，弄得烏烟瘴氣，人民怨恨。前幾天，兄弟家裏想找個廚子，我一時想不出到甚麼地方去找，就到菜館裏託他們與我代找一個。諸君想想，爲甚麼不到木匠店託他們代找，要跑到菜館裏去呢？因為菜館是廚子專門的學堂，他那裏必定有好的廚子。諸君試想找一個廚子，是很小的事情，尙且要跑到那專門的地方去找，何況國家的大事呢？可知考試，真是一件最要緊的事。沒有考試，我們差不多就無所適從。譬喻省議會，到期要選八十個議員，其時有三百個人，有這候補的資格，我們要選八十個議員，就在這三百人中選舉。美國選舉的時候，常常要鬧笑話，記得有兩個人爭選舉，一個是大學畢業的博士，一個是拉車子的苦力，到將要選舉的時候，兩人去演說，那個博士學問高深，講的無非是些天文地理，但他所講的話，人家聽了都不大懂得，這個車夫隨後亦上去演說道：你們不要以爲他是博士，他是個書獃子，他靠着父兄的能力進學校裏讀書，我沒有父兄的幫助，不能進學校讀書，他靠父兄，我是靠自己的，你們看那一個有本領呢？這一番話，說得那班選舉的人個個拍掌說：那個博士的演說



不好一點不懂，這個車夫的演說很好入情入理，後來果然車夫當選。諸君想想，這兩個人一個是博士，一個是車夫，說到學問，當然是那個博士比車夫好，然而博士不能當選，這個就是祇有選舉而沒有考試的緣故，所以美國的選舉，常常就鬧出了笑話，有了考試，那麼必要有才有德的人，才能當選為我們的公僕。英國行考試制度最早，美國行考試，才不過二三十年，英國的考試制度，就是學我們中國的考試制度，是世界上最好的制度，現在各國的考試制度，亦都是學英國的……」上面所講的不懂得政治的人，也想去當官，弄得烏烟瘴氣，人民怨恨，這是說政治工作人員，沒有能力，不能辦好政治的意思。

**法治的意義** 法治主義在政治意義上，也佔很重要的地位。現在一切物質文明的進化，是由於發明了許多科學方法的緣故。政治雖然是一種精神的事業，但是也需要方法才可以達到原來的目標。上面所講的方法，多是抽象的，這種所要講的方法，便含有具體性了。所講法治，顧名思義，就是方法的政治。

**權能分治的新發現** 歐美學者對於政治的方法，沒有新的發現，現有中山先生貫通了政治學理，他便創設權能分治的方法，他在民權主義第五講裏面會有下面的一段話：「……歐美人民，現在對於政府持反對的態度，是因為權能沒有分開，所以民權的問題至今不能解決。我們現行民權，便要學歐美，要把權與能分得清清楚楚；民權思想雖然是由歐美傳進來的，但是歐美的民權問題，至今

還沒有辦法，我現在想出了辦法，知道人民要怎樣才對於政府可以改變態度，但是人民都是不知不覺的多，我們先知先覺的人，便要爲他們指導，引他們上軌道去走，那才能避了歐美的紛亂，不踏歐美的覆轍。歐美學者現在只研究到了人民對於政府的態度不對，應該要改變，但是要用甚麼方法來改變，他們還沒有想到，我們現在把這個方法已經發明了，這個方法是要權與能分開。講到國家的政治，根本上要人民有權，至於管理政府的人，便要付之於有能的專家。……「這種權能分治的法則，確是嚴密的進步的法則。但是，這還是就方法的理論而言，至於用條文定出的方法，便另有五權憲法，和地方自治實行法的規定。

五權憲法和地方自治實行法的法治 我國政府憑以統治人民的方法，就是五權憲法。所謂五權，便是立法行政司法考試監察五權，這是自上而下的法治系統，也就是政府對人民管理一切政事的機能，他在演講五權憲法裏面說：「……五權憲法分立法、行政、司法、彈劾、考試五權，各個獨立。從前君主的時代，有句俗話叫「造反」，造反就是將上頭的反到下頭，或是將下頭的反到上頭，在從前的時候，造反是一件很了不得的事情，這五權憲法，就是上下反一反，將君權去了，並將君權中的行政、立法、司法三權，提出作三個獨立的權，行政設一執行行政務的大總統，立法就是國會，司法就是裁判官，與彈劾考試同是一樣獨立的。……」五權分立的憲法，是現代中最完備的制度，但是就權能分治的原理講，五權憲法只是政府的能，此外還有人民的權，在五權憲法中又有下面的話：「……除憲法上規

定五權分立之外，最要的就是縣自治，行使直接民權。直接的民權，才是真正的民權。直接民權凡四種：一選舉權，一罷免權，一創制民權，一複決民權。五權憲法，如一部大機器，直接民權又是機器的制扣。人民有了直接民權的選舉權，尤必有罷免權，選之在民，罷之亦在民，甚麼叫做創制權？假如人民要行一種事業，可以公意創造一種法律，又如立法院任立法一法，人民覺得不便，可以公意起而廢之，這個廢法權，叫做複決權。又如立法院如有好法律，通不過的，人民也可以公意贊成通過之，這個通過不叫創制權，仍是複決權。因為這個法律，仍是立法院所立的，不過人民加以複決，使他得以通過……「這四個權，便是自下而上的。此外又確定縣為自治單位，地方自治實行政法載：「如自治之鼓吹已成熟，自治之思想已普遍，則就下列之六事試辦之，俟收成效後，陸續推及其他，其事之次序如左。（一）清戶口，（二）立機關，（三）定地價，（四）修道路，（五）墾荒地，（六）設學校……以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事，此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事……」這些主張，都是實現全民政治的獨一無二的方法。過去的政治組織和政治設施，都祇注意於上層的政府和官吏，沒有注意到下層的人民，這當然不是真正的政治，更不是全民的政治，這是需要積極改進的。

#### 第四節 政治的現象

**觀察政治的現象需要帶批判的眼光** 政治現象，是由於某一個政治的場合，發生的政治組織與措施的一切象徵，我們來研究政治的現象，是必需帶一種批評的眼力，不徒祇分析各種現象，就算了事。近代有一部份的學者，以為政治現象，就是政府現象，而代表政治現象的政府的原動力就是政黨，因此近代政治現象主要的是政黨現象。這種狹義的見解，當無足採；又有些政治學者，以為主要的政治現象，便是國家、政府、政黨、革命等現象，政治乃是社會第一層上層建築所表現出來的各種對立物的統一體。這種種政治現象的概念，當然是現代各國的政治現象所給與他們的。這些現象，固然如此，我們研究政治的人，應該要帶有一種批評性的分析，究竟這些現象好不好，是不是真正的政治，加以批評的分析後，對於政治才有新的改進。許多研究政治的人，看到一般政治現象，以為現象便是如此，多不覺得這些現象是怎樣，這當然是缺乏了科學的眼光。我現在把現代的政治現象，加以批評的分析，這些現象，可分兩類：一、畸形的政治現象，二、混亂的政治現象。

**畸形的政治現象** 凡一般人民所處的地位，形成惡意對立的形式，這便是畸形的政治現象，一般人，在政治的意義上，本應一律平等，不可有強弱和高下的差別，但是現時和過去的一般政治現象，祇是畸形的，不是平等的，這種不良的現象，自然不能否認，現在就政治、經濟、知識各方面分析出畸形的政治現象於次。

**一、政治方面畸形的現象** 統治者，在政治的意義上，是管理人民的或治理事業的。既是管理人

民的，自然應該以身作則，但是一般事實卻不然，在被統治者的人民，有盜竊和妨害公共安全的不良行爲時，統治者便執法以繩，重則處以極刑和徒刑，輕亦罰鍰拘役，這種不良的行爲，其處分固應如此；然而一般統治者，可以營私舞弊，可以危害人民，而官吏的被處極刑、徒刑、罰鍰、拘役者，則殊少見，不平之事，莫此爲甚！人民的盜竊，及一切不法行爲，其影響的範圍很小，官吏的貪污和不治的行爲，其影響的範圍很大，人民則可以致死，可以處罰，官吏則可以橫行自若，這種政治的畸形現象，雖三尺之童，都能覺到。官吏既是治理事業的，自然應該刻苦耐勞，積極完成政治上的任務，但是一般官吏，除了做官樣的文章以外，過的是安逸和奢侈的生活，人民不做相當的事，不可以拿相當的錢，官吏不做相當的事，卻照例的拿錢，這還不是畸形的政治現象嗎？但是這裏所講的還不過是人事方面的畸形現象，至於制度方面，也是如此，現時的政治機構，祇注重上層的組織，沒有注意到下層的組織，上層的組織，有一定的方法，有一定的經費，下層根本談不到這些，這確是政治組織上的最大缺憾，論到政治事業，在下層而不在上層，最重要的下層，到沒有合法的組織，這是組織上所形成的畸形現象。

二、經濟方面的畸形現象 現在私有財產制度，非常穩定，政治法規沒有相當的限制，所以資本主義者，得儘量的發展其資產，對於貧弱及苦力的人民，在政治法規上，又沒有詳細規定救濟的方法，所以形成貧富兩階級的對立。有錢的人，衣食住行，一切的享受，都非常優裕，沒有錢的人，生活的困苦，不可以言語形容，正所謂「富者田連阡陌，貧者地無立錐。」這種經濟狀況的懸殊，已爲任何人所見。

到。造成了共同生活的政治問題，貧者既有與富者不能共同生活之勢，「挺而走險」，勢所必然，於是迫不得已，爲生活需要的驅使，做出竊掠或暴動的行爲，又發生了一個安全生存的問題，這種畸形的現象，已很顯然。至於體力心力的報酬的差額，也懸殊大甚，心力的報酬，固應較體力爲高，然而高到數十倍、數百倍，甚至數千倍，也是不應該的事，這也是經濟方面畸形的政治現象。中山先生所講的經濟地位不平等，也就是見到了這些畸形的現象。

三、智識階級所形成的畸形現象 政治事業，可以說全由於智識階級所支配。沒有智識者，祇是懵懵懂懂的站在被支配被統治的地位，智識階級，直接或間接的運用政治的力量，去支配或壓迫一般無知識的人。無智識的人，也同時就直接或間接受到政治力的壓迫或支配，世界上不平等的事，再沒有比這個還要厲害的了，這也是畸形的政治現象之一。

混亂的政治現象 甚麼叫做混亂的政治現象呢？混亂的政治現象，就是由政治的原因造成不安定的局面。這種現象是與畸形的政治現象有聯帶關係的。直截了當的說：混亂的政治現象，多爲畸形的政治現象所造成。這種現象可分兩個：一個是沒有系統的混亂，一個是有組織的混亂。

沒有系統的混亂 所謂沒有系統的混亂，便是無知識階級的混亂。無智識階級，由於政治的原因，不能得到生活的滿足，迫不得已，發生種種犯罪的行爲，造成社會上不安定的局面。現在的文明先進國如美利堅，還是罪犯充斥。該國每年中要發生一百五十萬件的重大罪案，這還不曾包括細微和

輕刑的罪犯，而僅是那些姦淫、搶劫、暗殺、竊盜、綁票、誘拐以及拆白的非法行爲。平均每二十秒鐘內，要發生一件要案。據官廳所知道的罪犯，在美國全國約三百五十萬人，其中有七十萬人爲二十一歲以下的青年男女，每年人民負擔十四億美金的懲治盜匪預算。文明先進國還是這樣，可見其他各國了。至於我國的盜匪，更是無處不有，這些混亂的現象，殊足影響政治的清明。

有組織的混亂 所謂有組織的混亂，就是兩個以上的政黨，作政治鬭爭的混亂。現在舉一兩個歷史上的事例，來作有效的證明：德國當左派當國時代，愛柏特出來主持新政府，共產黨人既不肯合作，獨立社會黨的主張，亦和多數社會黨不盡相同，柏林共產黨人因組織蘇維埃未成而作亂。時愛柏特下令舊皇室軍隊出來鎮壓獨立社會黨，認爲不當，他們的閣員，就於十二月終因此辭職。德共和初期的左派政府，只享了一個多月的壽命，便告結束。此後德國的政權改變方向，由左派逐漸轉到右派去了。一九一九年一月，共產黨人爲反對召集國民會議起見，在柏林大暴動，結果，他們的領袖利伯內哈和盧森堡兩人都被殺，黨人死傷達千餘人，這個混亂的現象，是顯而易見的。意大利當大戰告終之後，意大利的政治和經濟，很有瓦解的趨勢，國內的社會黨人聲勢因之很盛，於一九二一年時工人已得到實業的管理權，且有進而建設共產政府的計劃，但同年十一月社會黨人墨索里尼（Benito Mussolini）組織一個所謂「棒喝黨」（Fascist Party）專以撲滅共產黨爲宗旨，一九二二年十月墨索里尼率領他的黑衫黨人，直入羅馬向無能的政府示威，意大利王不得已乃命他組織內閣，他於

是實行出版物的檢查，解散一切反政府的政黨，任命本黨的人爲大學教師，及政府官吏，同時全國各地的黨人，並用激烈手段去對付一切反對黨，一九二五年後，並解散國會，實行一黨專政，內閣總理得以命令代替法律，這裏面的明爭暗鬪，自然是不免的事，這種混亂的狀態，對政治自然有絕大的影響。

畸形的、混亂的政治現象，都是病態的政治。上面所述的現代政治現象，都是病態的政治。真正的政治現象，還在理想中，理想雖然離事實很遠，但是我們要根據現代的病態，改造現代的政治機構，和政治設施，向理想中的政治目標邁進。

## 第二章 政治學的概說

### 第一節 政治學的任務

什麼是政治學。上面所講的政治的意義，都是政治，而不是政治學。所謂政治學，當然是研究政治對象和政治現象的學問，也就是研究改進政治的方法，以達到理想中的政治目標的學問。研究政治學的目的既明，政治學的任務，也就知道了。政治學是一種社會科學，所謂科學，便是一種有系統、有條理的學問，也就是研究對象的因果律，加以合理的批判，由合理的批判選擇出正確的共同概念，定出合理的方法，以求原定目標的實現。



一般學者對政治學的任務的觀點不同。有許多研究政治學的人沒有把社會科學的公例瞭解清楚，不明白社會科學的公例的全部過程。那樣的研究，祇是斷片的、零碎的，不能達到政治學的任務。一般政治學者，對於研究政治學所負的任務，各有一種見解或偏見，聚訟紛紜，始終沒有一種確定的政治學出現，不能和自然科學探求有生物或無生物的因果律一樣的正確。確是人類的大不幸事！自然科學探求有生物無生物的因果律，是遵從科學的公例的，因為有事實帶着前因和後果，並沒有不同的見解。並且人類對於自然現象的關係，一般是沒有不同的，所以人類對於自然現象，都沒有偏見。對於社會現象是不能無偏見的，因為自己所處的社會環境和經濟地位的不同，所以對於政治現象，有許多不同的偏見，這便是政治學聚訟紛紜的原因。

**對政治學任務的見解不能達到研究政治學的任務** 政治學者如果不是各別的研究政治原理，研究政治組織，研究政治現象，而是研究政治學的話，那麼便應該遵照研究政治學的公例，先研究政治的目標，次研究政治的本質，復次研究政治的對象——即組織——再次研究政治的現象——即功能，倘研究政治學沒有瞭解全部的公例，或祇重原理的探究，對政治對象和政治現象，沒有詳細的分析，或祇注重政治對象和政治現象的分析，不作合理的價值批判，或能對政治對象和政治現象作價值的批判，又不能拿選擇的眼光和創造的勇氣，朝着至美至善的政治目標，定出合理的組織制度，與合理的活動手段，這都是離政治學的任務很遠的。

政治學的最後任務要定出一種新的政治組織和新的政治手段。祇注重原理的探究，對政治對象和政治現象不加分析的學者，當然是抽象的見解和空疏的理論；不分析政治對象和政治現象，究憑何物何事以定出因革的途徑，來適合理想中的政治呢？這樣的研究政治，是不濟於事的。祇注重分析政治對象，和政治現象，而不作合理的價值批判，仍無補於政治學。因為政治對象和政治現象，都是歷史傳統的機構，和傳統的方法，或係一時適應環境的暫時組織和暫定方法，都不一定是合理的，或正確的。我們於分析之後，應該要作價值的批判，可因的因，可革的革，以求適合於真正的政治目標。如果不作價值的批判，不免偏重現實，迷信具體了。能對政治對象和政治現象，作價值批判的學者，不能拿選擇的眼光，和創造的勇氣，朝着至美至善的目標，定出合理的組織制度和合理的活動手段，也是「爲山九仞，功虧一簣」的。因為研究政治學的任務，是要指出改革的途徑，由一種現代的政治，轉變到至美至善的政治目標的途程之上。如果不定出一種新的組織，新的方法，決不能達到原定的目標。現在進化的機械化器械的構造，和構造以後的能顯出特殊的作用，都是由於科學方法的功能所致。研究政治學祇能作消極的批評，而沒有積極的方法，當然不能完成政治學的任務。

負起政治學的任務更不能遺棄政治的目標。有些政治學者，能够分析政治對象，和政治現象，作價值的批判，又不朝着一個目標去研究，這可以說是根本的錯誤。沒有目標，動向便沒有準則，飛機的飛行空中，海艦的航行洋面，都是有一個目的地的，絕對沒有無目的地面在空中飛行的飛機，和航

行洋面的海艦，政治上的組織和活動，在社會的裏面，也好像飛機的飛行空中，海艦的航行洋面一樣。政治如果沒有目標，那些組織和活動便沒有意義。

欲政治學成爲完全的社會科學，尙有待於學者研究的努力。以上所舉對政治學任務的見解不明的學者，現時尙不在少數，因爲政治學在現時社會科學裏面尙沒有成爲完全科學的緣故。欲政治學成爲完全的社會科學，尙有待於學者研究的努力。

**對政治學任務的偏見** 新近的政治學者，除了對政治學任務的見解不明的以外，尙有兩種對政治學任務的偏見。對政治學任務的見解不明，乃由於對政治學任務所發生的錯誤，或由於本身的學力不足所致；至於對政治學任務的偏見者，則由於本身所處的政治地位不同而發生的偏見。這種偏見可分兩派：一派是保守的，一派是創化的。

**保守派對政治學任務的偏見** 這派認爲政治學，是應該研究如何保持政治組織的現狀如何轉變手段，以使現代的政治組織發生效能。這種見解，當然是資產階級的，當然是守舊派的。在田原所著政治學第一編第一章第二節裏面有一段話可以形容這派學者的偏見。他說：「在落後的社會科學之中，政治學更是落後，這種原因，把他分析起來，可以概括爲下列二項：一、政治是以階級矛盾爲其基本內容，即包含支配者與被支配者之間的互相關係及作用，研究政治學的學者們常容易基於自己的利益的打算，不能或不願暴露政治的真相，以免與實現政治相抵觸，與政治的支配者相抵觸；二、

實現的國家主權者，大都祇能容許或嘉納與實現政治無抵觸而且有利於實現政治的學說；三、就政治科學的研究而暴露政治的真相以致與實現政治相抵觸的政治學說，難免不被支配者所蹂躪。基於上述三種原因，所以政治學的發達，比較更爲落後。所以我們所見到的許多政治學的著作，或者是代表着支配者的利益，或者是提出一些不合實現的理想，把國家當作絕對的東西看待。或者是蒐集一些現成的政治學說，編纂爲政治學的辭典，像這樣的政治學，是不能取得科學的稱號的。這種論調，因爲著者也有一種偏見，不免過於激烈，但是形容保守政治學派的偏見，無微不至。保守派所認爲政治學的任務，雖不盡如此，或許有少數的政治學者的見解爲這種論調一部份所論到。

**創化派對政治學任務的偏見** 創化派以爲政治學的任務，是研究如何去發現現代國家的不好，和現代政府的不好，是研究如何去消滅現代的國家，如何去推倒現代的政府，同時研究如何去實現他們的幻想社會和幻想政治，這也不待說，是一種極偏的見解。現在再把田原所著的政治學第一編第一章第二節政治學的任務的一節裏面所論的話來證明這個偏見。他說：「……政治學的任務，在於把政治現象當作一個發展的過程去考察實行客觀的分析，認識他的本質構造和機能，探求他的發生發展，及沒落的各種特殊的因果律，並依據所探求出來的因果律指示解造的方法，以促成由一種政治形態到新的政治形態的轉變。」從這段話裏可以看出他們一味的否認現在，懸想將來。

## 第二節 政治學與其他社會各科學的關係

政治學和其他社會各科學之關係的密切。社會科學，爲研究人類各種活動的科學。自然科學，爲研究自然狀況的科學。有生物與無生物的一切因果律，都在自然科學研究的範圍以內，如動物學、植物學、礦物學、形形色色，都屬於物質，所以自然各科學的對象，都是物質。至於社會科學，是以人事現象爲研究對象。政治學、社會學、倫理學、經濟學、法律學、心理學，都屬於社會科學研究的範圍以內。政治學既是社會科學的一種，那麼政治學與其他社會各科學，自然有密切的關係。本來，社會科學，各科之間的互相關係，與自然科學不同；自然科學，各科與各科之間，是沒有多大相互關係的，社會科學卻不然，各科雖可以成爲獨立的科學，但是有密切的相互關係。尤其以政治學與其他各社會科學的關係爲更密切。

社會各科學的目的相同。過去學術上的分工，沒有今日這樣細密，不僅是政治學和倫理學的界限沒有劃分，就是把教育、法律、經濟種種科學的觀念，都包括在政治的概念以內，根本沒有發生社會科學這個名詞。學術的分工，漸趨於細密，漸漸的把各科的界限劃分了，這是社會科學由總合而分析的過程。現在有些學者，又把政治和經濟打成一片，是已經開始了由分而總合的趨勢。爲甚麼社會科學由總合而分析呢？因爲一般學者，發現社會上有不同的組織和不同的功能，所以需要加以剖析的研究，以尋求他們的因果律；爲甚麼又有由分析而打成一片的趨勢呢？因爲社會科學，各別研究的結果，發現有不可劃分的目標，這個目標究竟是什麼呢？不外我所講的安全生存和共同生活，我們

欲生存安全，需要使社會上有極安定的秩序，倫理學、法律學，都是維護社會的秩序的；我們要做到共同的生活，需要研究共同生理的關係，經濟學是研究發展社會生理的。各科學雖不妨獨立，但是目標是沒有不同的，所以我們研究政治學，不能不研究政治學與其他各科學的關係。

**就目標、手段等事，說明政治學和其他社會各科學的關係** 政治學與其他社會科學的關係，不是混合的，是可以把他分析的論述。就政治的目標說：政治學與倫理學、經濟學是有密切的關係的，就手段說：政治學與教育學、法律學是有密切的關係的，就研究學科的材料說：政治學與歷史學、社會學是有密切的關係的，現在把各種相互的關係，分別說明於次。

### 一、就目的說政治學與倫理學、經濟學有密切的關係

**政治學和倫理學的關係** 政治學的目的，對內在保障安寧，維持秩序。倫理學則是研究人生合理的行爲。人類的行爲，個個都求合理，自然可以達到保障安寧，維持秩序的目的。這種目的顯然有相同之處。我國古代的政治思想，完全奠基於倫理思想之上，孔子說：「……欲治其國者，先齊其家，欲齊其家者，先修其身……」孟子說：「……親親而仁民，仁民而愛物……」這些名言，都足以證明我國古代的政治思想，奠基於倫理思想之上。在西洋方面，也是這樣的，西洋方面政治家的始祖就是柏拉圖，柏拉圖研究政治學，並沒有把政治和倫理的界限劃分，亞里士多德雖然把政治和倫理分開，也很明確，至於明確地把政治和倫理劃分，卻是馬基維利的事。政治和倫理的目的雖然相同，範圍卻有

廣狹的分別到了現在，手段亦或有差異，我們在學術上爲便於研究起見，當然是需要把他們的界限劃分，不能含混，但是政治學和倫理學實在仍有密切的關係，我們要求真正的政治實現，就是要做到倫理條件的實現，所以我們研究政治學，不能不研究倫理學。

**政治學和經濟學的關係** 政治的另一個目的，便是合法的管理衆人的事，使國家經濟發展，人民生活滿足，達到共同生活的境地。而經濟的目的恰與此相同。我現在把中山先生的民生主義作經濟的標準，中山先生的民生主義的定義說：「……民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命……」政治實包涵了這個目的。中國古代的經濟思想，也一樣的依存於政治思想之內。大禹說：「……政在養民，金、木、水、火、土、穀，惟修，正德，利用，厚生，惟和……」四書上載：「子貢問政，子曰：足食，足兵，民信之矣。」所謂養民，所謂足食，都是國民經濟發展的現象。這可以見到我國古代，雖然沒有經濟學這一名詞，而經濟學中所認爲的經濟行爲，都包括在政治的裏面。田原在所著的政治學第一編第二章政治與其他社會科學的關係裏面講：「……經濟學這種學問，在往古是被看做財政學的……」在中國的往古，卻很不然，中國往古的經濟思想，實不如這樣的狹義。自政治學和經濟學的界限劃分後，政治與經濟在學術上，竟站在水平的線上，甚至說政治關係，是從經濟構造劃分出來的，換句話說，政治爲經濟所決定，這也未免過於偏見，經濟的目的，就是政治的目的。政治並以達到經濟的目標爲目標，當然經濟依存於政治之內，經濟既依存於政治之內，政治學和經濟學有密切的關係，又

不言可知。

## 二、就手段說政治學與教育學法律學有密切的關係

政治學和教育學的關係 政治要達到社會的安全生存和人類的共同生活的目的，是需要一種政治手段的。各種政治組織和政治行為，都不過是政治手段的表現。教育的意義，是教育人類如何得到生存的條件和謀生的技能，德育屬於前者，智育屬於後者，這種教育的效果，是有輔助於政治手段的。因為政治手段，對於社會人類的秩序和人類的的生活，祇是一種現狀的維持。教育則有對於人類的秩序和人類的生理有預期維持的絕大可能性。如人格教育可以造成個人的好人格，將來不致影響社會的秩序；智能教育，可以養成個人謀生的技能，能使人民自謀生活，這是政治手段有感到不及的地方。如果對人民要施以種種政治制裁的時候，尤需要教育普及，不然便是「不教而殺謂之虐」了。在我國的往昔，教育思想也依存於政治思想之內。四書上載着：「子適衛，再有僕，子曰：庶矣哉！冉有曰：既庶矣，又何加焉？曰：富之。曰：既富矣，又何加焉？曰：教之。」由這一節，便可以知道了。在我國今日欲實行民權主義，民生主義，一般人民的政治知識尙未普及，政治興趣尙未濃厚，尤感到教育的重要。教育與政治的關係，既如此密切，教育學與政治學的關係自然同樣密切。

政治學和法律學的關係 所謂法律學，不過是政治學的附庸。政治的手段，是需要法律表現出來的，法律也有輔助於政治的手段。教育為政治手段的輔助，是維持政治秩序於未然，法律是維持現



狀的政治秩序。所以有些人把法律稱爲政治經營秩序學。法律學本來可以包括在廣義的政治學裏面，法律的手段，便是政治的手段，本沒有多大的分別。後來學者，雖然把法律學和政治學分離，各稱爲獨立的科學，但是他們的互相關係，始終是拿不開的。

### 三、就研究政治學的材料說政治學與歷史學社會學有密切的關係

政治學和歷史學的關係 要尋求政治組織和政治設施的前因，是必需要研究過去的政治組織和政治設施的。因爲現代的政治組織和政治設施，都是傳統的，都是因襲的，我們想要尋出保守或改革的途徑，必需要注重歷史學。歷史可以說是政治的變遷史，所以我們要研究政治學，研究的材料，是要取資於歷史學的。不過歷史的材料，尚不完全，因爲歷史上所載的事實，祇是帝王的生活，英雄的功業，制度的因革，沒有注意一般下層社會中的人民生活的情形，和人民活動的情形，所以歷史上所有的材料，還需要切實的補充。但是補充的也自然是歷史。歷史學和政治學的關係，在研究政治學的材料方面，更顯示其密切性。

政治學和社會學的關係 再講到社會學和政治學的關係，也是在研究政治學的材料方面，具有絕大的密切性。因爲歷史學所供給的材料，是時間性的；社會學所供給的材料，是空間性的。並且歷史學所供給的材料，是過去的，社會學所供給的材料，是現在的，社會學研究的對象，是一般的社會現象。我們要研究政治，改造政治，當然要明瞭一般社會現象。如果不研究社會學，而想對政治上有所貢獻。

獻，那便是「閉門造車，不能合轍」的。

**政治學和心理學的關係** 政治學與其他社會科學的關係，在上面已經說了一個大概。此外還有心理學與政治學的關係，也特別密切。因為心理學是研究人類各種心意活動的科學，這種學問，對於政治組織，和政治設施的動向，是有特別的幫助。一種政治組織和政治設施，如果得到人民的心悅誠服，這便是良政治的標記。我們對於政治組織，和政治設施有所貢獻時，不能不注意一般民衆的心理。

### 第三節 政治學的方法

**政治學方法的重要** 不論做一件甚麼事情，要做到滿意的結果，需要方法。方法不好，或不完備，雖有好的目的，仍不能如願達到。在某一機械物沒有創造出來的時候，要創造某種機械，便是目標。然而創造某種機械成功，當然不是目標的功能，而是方法的功能。研究政治學，當然是有目標的，然而要達到原定的目標，也同樣的需要方法。本來政治學是一種研究人事現象的學問，範圍非常廣大，我們要把他組成有系統的學問，非有嚴密的方法不可。

**方法的類別** 自近百幾十年來，學術上的分工趨於細密，把各種科學的各部門分析得十分詳細。政治學也同樣的應用這種法則，所研究的結果，這部門的學問，便顯出支離破碎的趨勢。這些各樣

各色不同的結果，當然是由於研究的方法各有差異所致。研究政治學的方法，本來很多，現在就論理的方式，可分爲形式論理學，和現實論理學兩種，茲論列於次。

**形式論理學** 所謂形式論理學，是研究一切事物的形式，研究一切事物的表面。一切事物固自有其形式或表面，然而事物不僅祇有形式和表面而已，還有他內在的本質。我們要得到事物的真相，不能專靠形式或表面的現象的。尤其是政治學的範圍既大，變化又多，應用形式論理學的方法，更不能得到政治的本象。況且一切政治現象，因時間、地域、階級的不同，把各色各樣的現象，都弄成片斷的和零碎的，如果只見到片面的或局部的現象，那便做不到完全的學問。現在一般布爾塞維克主義的學者，認爲政治學上的有機體方法，歷史的方法，比較的方法，實驗的方法，心理學的方法，都是形式上的論理方法，這當然是一種偏見。有機體和歷史的種種方法，也可以求出一切事物的形式，也可以求出一切事物的現實，尤其是政治學上的歷史的方法，和比較的方法，是研究的材料，我們不能把他認爲是形式上的論理方法。不過單獨祇探歷史和比較的各一種方法，便是不完備的，真正形式的論理學，祇是用很淺的眼光，對於一切事物的現象，作個認識，而不注意到一般的內容或全部的內容，但是形式的論理學，在政治學的方法裏面，也是研究的一個過程，也是方法的一種，要研究政治學，當然不能忽視這個方法，因爲一切事物的潛伏原因，每發現於外，而有一切形式。形式是隨現實而轉移的。有怎樣的現實，便有怎樣的形式的形式，求形式自然是求現實的第一步工作。

現實論理學 現實論理學，是與形式論理學相對待的。現實論理學是具體的，至於他的論理學的方法，是先求具體，後求抽象，先求現實，後求形式，甚至祇求具體，祇求現實，或不注重形式或抽象的，這當然是一種進步的方法。用現實論理學的方法來研究政治學，首先要研究政治組織和政治現象的實質，並且研究政治組織和政治現象的背景，這當然是政治學進一步的研究方法，狹義的社會主義者，以爲經濟關係是社會的基礎，經濟的構造，是第一次東西，政治的構造，是第二次東西，所以國家這一個政治形態，不是可以由國家自身去理解他，也不是可以由人類意識的一般發展去理解他，而是要從經濟生活的關係中尋出他的說明來，這便是他們把現實論理學的方法，研究政治學的理论。但是狹義的社會主義學者，認爲經濟的關係，決定政治的構造，是批評的眼光不同，而不是研究學理的方法不同。因爲有一部份的政治學者，即如作者的意見，認爲是智識階級決定政治的構造，換句話說：就是人事決定政治，因爲有資產的人，不一定可以操縱政治，祇是有智識的人才可以操縱政治。有智識的人，固然是由於有資產的培養，然而特殊的有智識者，多半是由於困苦環境所造成，他們培養了特殊的知識，便可以在經濟上作活動，更可以加入政治活動，甚至操縱政治。狹義的社會主義者，認爲經濟決定政治，這還是事的決定政治，事是抽象的，依我這種說法，他們不是又陷入了形式論理學的方法嗎？經濟關係，可以決定政治，智識也可以決定政治，如果說有經濟力量的人，可以決定政治，有特殊知識的更可以決定政治，與其說經濟關係，可以決定政治，智識關係可以決定政治，不如直截了

當的說，決定政治的是人。然而這些都是批評或見解的不同，並不是研究的方法不同，所以現實論理學的方法的名詞，不是狹義的社會主義學者所獨佔的，況且現實論理學的方法，也祇是研究政治學方法中間的一部分，不能說用現實論理學的方法，就可以研究政治學。

政治學的方法的五個步驟 上面所講的都是對一般政治學的方法的批評，那些方法，都是零碎的、斷片的，不是研究政治學的全部方法。至於完全政治學的方法，是要經過五個步驟的：一是目標的審定，二是實現的批評，三是材料的搜集，四是標準的選擇，五是手段的採用，這五個步驟，是缺一不可的，現在再各別的分述於下：

一、目標的審定 研究一切事物，是決不可無目標的。沒有目標，就沒有研究的動機。目標與幻想不同，幻想是不可以拿實在的事實實現的，目標是可以做到事實的實現。現在把一件事作個譬喻，我們要用飛機航過太平洋，達到美利堅，這是目標，這種航行是需要的，這種航行，是可以見諸事實的。不過是要探合宜的途徑，和合宜的方法罷了。如果我們要用飛機航行天空，達到月球，這便是幻想，這種航行，是不必要的，是不能實現的，現在決沒有人要想達到月球的目的。至於航行太平洋天空，達到美洲，已經有了事實。不過目標遠，我們的計劃和方法，是需要更周密的。我們如果沒有航太平洋的目的，那就不會有計劃和方法，目的且沒有，又有何事實實現。一切的事物，都是如此。研究政治學的方法，自然不能例外。政治學的目標，是研究如何達到安全生存和共同生活的社會，這個目標確是目標，決不

是幻想，不過現在的事實，離這種目標很遠，現在的事實離這種目標很遠，所以才有研究的餘地，才需要政治學的方法，不然，又何必研究政治學呢？

二、現實的批評 現在的政治組織和政治現象，是否合於政治的目標，是需要加以批評的。因為我們有一個政治的目標，所以就覺得現在的政治或好或不好，好當然合於政治的目標，不好，當然不合於政治的目標，不好的原因，究竟在那裏，是經濟方面的呢？還是政治方面的呢？是事方面的呢？還是人方面的呢？既作形式的觀察，又作現實的觀察，觀察以後，根據政治目標再作客觀的批評，合於政治目標的，自然不需要改進，不合乎政治目標的，便需要再行研究，加以改進，這是政治學上的第二個方法。

三、材料的搜集 研究政治的材料，可分兩部份，一部份是主要的研究材料，一部份是輔助的研究材料。主要的研究材料，就是現實批評的結果，就是發現那些待改進的地方；輔助的研究材料，是要取資於歷史學和社會學的。歷史學載有過去的政治組織和政治現象，如現時政治制度或政治活動的需要，與歷史上某一特殊的政治組織與政治活動的需要相同時，便可作一部份的因襲，如歷史學裏面所載的某一特殊的政治組織和政治設施曾顯出失敗的現象，如果現時的環境相同，便應該加以戒惕，這是就過去的材料說的。至於就一般的材料說：某種社會的政治組織和政治設施，已經達到政治的目標，如果需要改進的環境相同，便可以摹倣，這些材料都需要儘量的搜集。

四、標準的選擇 我們研究政治學，目標既然審定了，現實既已批評了，材料又搜得整齊完備，這時當然要本着我們的政治目標，加以選擇，那裏可以因襲，那裏需要改進，這都是政治學的方法的選擇過程。

五、手段的採用 我們要改進政治，推行政治，當然是需要合理的手段。政治機構的科學化，政治設施的時代化，都是進步的手段。在本節的前面說過，要創造某種的機械，不是目標的功能，而是方法的功能，政治手段的採用，即等於機械學的方法的採用。這本書的內容，大部份着重這些問題，後面有詳細的論列。

孫中山先生研究政治學遵照了上面的五個步驟，上面政治學的五個步驟，是比較進步的完整的方法，自信比較其他方法，要來得周密。孫中山先生的研究政治學，是應用這五個步驟的。他的政治目標，是要做到政治地位平等，並且要做到世界大同，這是和作者所講安全生存的目標相合，他的民生主義，以做到經濟地位平等爲目的，是與作者所講的共同生活的目標相合。至於對現實的批評，他是特別的注重，他把中國現在的政治機構，和經濟社會，都剖析得非常精詳。他對於軍閥和土豪劣紳貪官污吏的痛恨，對於資本家和地主的經濟的發展，又特別注意。對現實的批評，孫先生可以說是合現實論理的方法了。再講到材料的搜集，孫先生平時讀書最多，對於中外歷史，都研究得非常精細。尤其是歷次的遊歷歐美，實地的考察國際社會的各種政治現象，他的對於材料的搜集，可以說是無

微不至了。他的遠大的眼光，本着他的正確的政治目標，客觀的批判政治的實現，再憑着豐富的材料，加以準確的選擇，即就五權憲法而言，選擇我國歷史上政治制度的長處，主張考試監察兩權獨立，再採取歐美國際社會的政治制度的長處，把立法、司法、行政、三權鼎立的制度一併的接受過來，完成完備的五權憲法，這足以證明他研究政治，是應用選擇法的。如他的民權主義，是修正歐美的議會制度的，民生主義，是修正馬克思的共產主義的，這也足以證明他用選擇法研究政治學。前者是因襲，後者是修正，根據這種選擇法，研究的結果，對於政治的機構，和政治的功能，更有新的貢獻。他手定的建國大綱和地方自治實行法，都是比較進步的方法，孫先生這種特殊見解，可以說是空前未有。



## 第二編 政治的本質

### 第一章 人民的素質與心意活動

#### 第一節 人民論在政治學裏面的地位

人民論在政治學裏面研究的地位應超越國家論之上。我很奇怪，爲甚麼一般研究政治的人都忽略一個根本，甚至忘了這個根本？這個根本究竟是甚麼呢？這個根本，就是所謂人民。普通的研究政治的學者，總是把國家看做很重要的東西，無論在某一部政治學，最前的部份，總是研究國家，其次甚麼政府啦，憲法啦，政黨啦，在政治學的裏面，都佔到很重要的地位。至於人民，總是包括在國家問題裏面作一小部份的研究，這是根本的錯誤。國家從那裏來的呢？不是人民組織的嗎？先有人民，然後才有國家。先有怎樣的人民，然後才有怎樣的國家，縱然人民不包括國家，人民在政治學裏面的地位，是應該站在國家的前面。我也知道一般學者，把土地、人民、主權、組織，看做國家的四大要素，人民也是國家的要素之一，以爲人民是在國家的範圍以內，殊不知先有人民，然後才有國家。這一般的錯誤，一般政治學者，應該有深刻的反省；另一部份的學者，他雖然不把國家看做在政治上有特殊的地位，但是他們也祇是研究階級、革命、鬭爭種種問題，也沒有把人民回復到政治學上相當的地位，這也一樣的

是根本的錯誤，也沒有抓住政治學的中心問題。

人民在政治學上佔到很重要的地位。本來政府是有國家以後發生的組織，政黨也是有國家以後發生的組織，憲法更是有國家以後的規律，這些本可以包括在國家的要素裏面各作小部份的研究，然而這些反在政治學上佔去了全部的地位，把根本問題的<sup>人民</sup>，倒擠到很小的地位，甚至於沒有地位，這不是很奇怪嗎？國家也是由人民構成的，政府是由少數人民構成的，人民是不是根本呢？如果認為人民是根本的話，那麼人民在政治學上應佔重要的地位，實在無疑，所以我現在大膽地把人民論放在國家的前面。

研究政治用研究自然科學的方法來證明人民論在政治學上更顯出特殊的地位。自然科學，是研究自然界一切物質的科學。要瞭解自然界一切的現象，是需要把各種物質為研究的對象，如果不憑着各種物質為研究的對象，便不能瞭解其現象的底蘊，便失去了自然科學的意義。譬如研究自然科學裏面關於植物學這一部門，便需要以各種植物為研究的對象，如果是研究動物學的話，當然也需要以各種動物為研究的對象。因為動物和植物的動能或機能，都是依存於各種物體之上的。研究自然科學，根據各種物質，以推尋各種物質所發生的現象，這樣研究的結果，是絕對正確而有科學的意義的。政治學既然也是一種科學，研究的方法，自然不能例外。所以研究政治學，也應該把人民看做研究動物學或植物學所憑藉的物體一樣。至於那些國家、政府、政黨、革命、憲法等事，都不過是人民

各種活動的現象，這卻等於植物和動物的機能或動能。研究植物動物學，離開物體，便無處發現其機能或動能。政治學離開人民，便無從瞭解政治的機構和政治的功能的真相。把研究自然科學的方法來證明，我們研究政治學，更可以見到人民論在政治學上的特殊地位。

政治現象由於各種人民活動的表現。政治現象，完全由於各種人民活動的表現，不過人民是複雜的，知識的程度，既不相同，經濟的地位，又難一致，一般人民都沒有政治知識，有一二特殊知識的人，便利用以爲統治的對象，便發生了君主國家，少數人民有政治知識，多數人如果沒有，少數有知識的人，便共同統治多數的無知識的人，便發生了代議制度的國家。狹義的社會主義者，認爲這些關係，都是經濟關係決定的，其實未必盡然，經濟力量雄厚的人，固然可以培植特殊的知識，但是操縱政治的智識份子，不一定是由於經濟力量而來的。如往古羅馬的愷撒，近代美國的富蘭克林和林肯，都是貧苦出身，最後畢竟能操縱政治；最近的希特勒、墨索里尼、史丹林，也是貧苦出身的。也畢竟能左右政治，這可見是知識決定政治，而不是經濟決定政治了。又可以說是人決定政治，而不是事決定政治了。至於在各種政治現象裏面，經濟能顯出特殊的能力，這都是由人決定事的，有知識的人，才可以作經濟的活動，有知識的人，才可以取得政治的權力，把握着經濟的命脈，制定着許多有利於特殊階級的經濟的制度和法規，而一般無知的人，亦惟有受之而無怨。倘一般人民都有知識，必不由一二人造成君主的國家，必不由少數人造成代議制的國家，說到這裏，人民先國家而存在，政治爲人民所形成，已

覺更顯然了。

我國往古的政治重視人民 我國往古雖然沒有發生政治學這個名詞，但是政治思想，很是高尚，不比一般新興的政治學者，倒果爲因，那些思想是注重人民的。當時雖然是君主政治，然而對人民非常重視，卽如皇陶謨的話：「……天聰明，自我民聰明，天明畏，自我民明畏……」這種說法，是把人民看做天一樣的可敬可畏，古時的人，認爲最大的祇是天，把人民比做天一樣的可敬可畏，這可見古時的政治，把人民放到很重要的地位。書經裏面五子之歌，有兩句話這樣說：「……民爲邦本，本固邦寧……」從這兩句話裏面，可以看出我國往古把人民的地位，放在國家之上，至於我國的惟一大哲孔子也時刻的看重人民在政治上的地位，他在大學的裏面，就慎重的舉出親民兩字，孟子也說：「……民爲貴，社稷次之，君爲輕……」這是把人民擡舉在國家之上的。總合上面說來，我國往古的政治思想，比現在的政治思想要進步的多了，就是他們的政治概念，已經認定了根本的所在，已經把人民決定政治，決定國家，決定政府。

孫中山先生的政治重視人民 孫中山先生的眼光，已經看到了人民在政治上的地位，他是接

受了我國往古政治思想的。他的研究政治學，僅僅祇建國大綱是規定國家和政府的組織，其餘所有的主義，都是研究人民。三民主義的民族主義，便是注重人民的由民族組織國家，所謂族國，所謂一民族一國家，都是以人民爲前提的；所謂民權主義是主張全民的政治，一般的政府，都是需要受人民的

力量的統轄，就人民與政府之間來說；也是以人民爲前提的；至於他的民生主義，完全以解決人民的生活問題爲目的。他主張用全民的政治力量，解決全人民的生活問題，這是孫中山先生主張政治決定經濟的見解，也就是全人民解決全人民的事物的見解，這都是把人民置於國家政府政黨一切政治機構之上的。

人民的強弱就是國家的強弱，民心的向背可以影響到政府的興廢。孫中山先生爲甚麼把人民的地位比國家政府擡得高呢？也原來見到國家是人民所組織的，人民的強弱，就是國家的強弱，政府是以人民爲轉移的，人心的向背，可以影響到政府的興廢。人民當然是主體，國家當然是附屬。孫先生他見到帝國主義有壓迫我中華民族的險象，有消滅我中華民族所組織的國家的企圖，於是提倡民族主義。然則民族主義是以復興民族爲目的，是重在人民的。因爲中華民族復興了，我們的國家，自然富強，所以我們救國家，決不能使國家本身去救，是先要復興民族的，就國際間來講，民族的地位，比國家重要。孫先生他又見到國內軍閥、官僚、土豪、劣紳，壓迫一般弱小人民，同時見到軍閥、官僚、土豪、劣紳所憑藉來壓迫弱人民的是政權，所以他提倡民權主義，用全人民的政治權力，以改造政府，人民既得到政權，改造政府，那麼改造以後的政府，便是人民的，人民的地位在政府之上，這是顯而易見的了。中山先生又見到歐美的國家裏面，資產階級壓迫無產階級，少數人壓迫多數人，並且又見到資產階級的利益，是憑藉政府的力量而維持的，於是他提倡民生主義，用政治力量以謀經濟問題的解決。

這些都是以人民爲前提的。研究政治學，從各方面着眼，都見到人民論在政治學裏面佔到獨一無二的地位。

研究政治學是要建立將來的合理政治。現在我再鄭重的說：我們研究政治學，不僅是要研究過去和現在的政治對象，政治現象，並且是要建立或實現將來的合理政治的原理和原則，過去和現在的事實顯示着人民在政治上沒有地位，過去的政治學，也沒有人民論地位的存在，這是錯誤的。我們既發現了這種錯誤，就不應該一錯再錯，便應該立刻矯正這種錯誤，建立新的政治原理。作者現在把人民論編列於國家政府的前面，有些學者以爲是忽視了國家，以爲沒有把人民包括到國家之內，或者會有許多訾議，作者現在根據上面的論據，敢有勇氣的不顧一切。

## 第二節 人民的類別

造成人民的類別的兩個力量。人民在政治的地位上，是應該一律平等的，是不應該有階級的存在，官吏、軍人、士紳、農民、職工、商賈、土豪、劣紳、流氓、地痞、盜竊、罪犯、廢疾，以及強者、弱者、貧者、富者、有知識者、無知識者都是人民，都應該平等。但是在政治的理論上，固然應一律平等，在事實上，卻有種種的界限，形成許多類別。造成這許多類別的力量，不外人爲力和天然力兩個，茲分析論述於次：

人爲力所造成人民的類別。人民的類別，由於人爲力所造成的，又有經濟地位和智識程度兩

種，再在下面說明。

**人爲力所造成的經濟地位的類別** 現在有些學者，把人爲力所造成經濟地位的類別，稱之爲階級，所以階級這一個名詞，在政治學上成了很流行的術語，階級究竟是甚麼呢？這可以看田原的階級概念就知道了。他在所著政治學第二編第二章裏面會說：「……按其在受歷史決定的社會生產系統中的地位，按其對於生產手段的關係（這些關係大部份是在法律上固定了規定了的）按其在社會勞動組織上的作用，同時還須按其收入的方法，及其所能支配的財產之大小，按這上面許多不同的情形，而分成的人羣，就是『階級。』」這種說法，是把經濟關係裏面所分成的人羣認爲階級。但是經濟關係裏面不同的人羣，可以說他是階級，也可以說他是類別。因爲資產階級總是和資產階級一類的，無產階級總是和無產階級一類的，在政治地位上立腳點雖應該相同，而利害關係則各相反，這當然可以稱之爲類別。

**在政治意義上知識程度的類別** 至於人民的分類，又不僅是經濟關係的支配者與被支配者而已。在知識程度的高低方面，也可以分出種類，有知識的和無知識的，顯然可以分出兩個部分，有知識的在政治方面，或站在優勢的地位，和支配的地位。沒有知識的，每站在劣勢的地位，和被支配的地位，這顯然又形成了類別，但是這種分類，是有彼此增減性的。知識羣的份子加多，沒有知識羣的份子便減少了。沒有知識羣的份子，是可以脫離自己的地位，而加入知識羣的。沒有知識的羣，每個份子同

時覺悟，便可以造成一個營壘，與知識羣對立，所謂對立，立腳點便是相同，知識份子的加害沒有知識的份子，這不是壓迫而是侵略，所謂壓迫是自上而下的事，自上而下的壓迫，只有忍受而難於抵抗，侵略是由平面的範圍自小而大的方式，彼力來侵害此力，是可以抵抗的，所以那些有資產的有知識的如官僚、軍閥、土豪、劣紳都是人民，以人民來侵害人民，站在同等的地位，是可以對立的抵抗。

**用人爲力造成平等減少人爲的類別** 上面所講的因知識和經濟關係所造成的類別，都是由人爲力的。要減少這種類別的深刻，仍可以用人爲力的力量做到。孫中山先生在民權主義第三講裏面說：「……天生人類本來也是不平等的，到了人類專制發達以後，專制帝王尤其變本加厲，弄到結果，比較天生的更是不平等了。這種由帝王造成的不平等，是人爲的不平等，人爲的不平等，究竟是甚麼情形？現在可就講壇的黑板上繪一個圖來表明，請諸君細看第一圖便可明白，因爲有這種人爲的不平等，在特殊階級的人，過於暴虐無道，被壓迫的人民，無地自容，所以發生革命的風潮來打不平革命的始意，本是在打破人爲的不平等，到了平等以後，便可了事……」中山先生這段話，也說到人爲的不平等，是可以用人爲的力量造成平等的。用人爲力造成平等，便是物理學上的平衡力的現象，這樣，社會自然安定了。

**天然力所造成人民的類別** 人爲力造成的類別既如上述，天然力也可以把人民造成類別。天然力所造成的類別，可分體質的和精神的兩種。



天然力所造成的體質上的類別。體質的類別，是很顯然易見的。就體力方面講：有健全的，有孱弱的；就體質方面講：有完全的，有廢疾的。健全的人，當然是優於孱弱的人。天然的造成人民的類別，也是要人爲的力量維持相互間的關係，不然，健全者壓迫孱弱者，完整者壓迫廢疾者，那便是野蠻的社會，根本沒有政治的意義可講了。所以天然的把人民的體質和體力造成了類別，仍舊是需要人爲力維持相互間的關係。

天然力所造成的精神上的類別。一般人民除體質上有顯然的類別以外，精神上也有天然力所造成的類別。卽如聖賢才智是一類，平庸愚劣又是一類。這不是天然力造成人類精神上的類別嗎？聖賢才智，自有人類以來，總是站在統治的地位，或支配的地位，聖賢固然沒有惡意的統治與惡意的支配，但是有才智的人，每每爲本人或少數人的利益，去支配平庸愚劣的人，因種種惡意的支配與統治，便直接或間接影響到社會的安定。由這種原因所造成的不平等，也是需要人爲力維持相互的關係的。不然這種類別，將致於惡化的對立，社會上便永久沒有安定的日子了。

政治地位的不平等足以造成混亂和畸形的政治現象。本節所列舉的各種類別，都形成政治地位上的不平等，都足以造成混亂的政治現象和畸形的政治現象。如果不設法將政治改善，決不能達到政治目標的實現。因爲政治的目標，是安全生存和共同生活，如果人民由類別的優勢與劣勢生出許多糾紛，那還有甚麼政治的意義呢？

由人民的類別尋出政治的改革途徑。所以我們研究政治學的人，要尋得改革政治的途徑，先要在各個類別的人民裏面找出不能安全生存和不能共同生活的原因，作有條理有系統的研究，然後才可以得到正確的改革途徑。

### 第三節 人民的心理

研究政治學必須研究人民的心理。我們研究政治不能不研究人民，研究人民更不能不研究人民的心理。上節把人民的類別，分得非常詳細，那都是就人民在社會上外面的形態而分析的。我們如果對人民要作深入的研究，不僅要研究外形，而且要研究內心。因為政治環境，作各種刺激，人民的內心，作各種不同的反應，這些反應，和政治有很密切的關係，這可以說是根本的根本。人民是國家的根本，心理又是人民的根本，我認爲人民的心理，是政治根本的根本，自然適當。

在政治意義上人民心意活動的力量大於體力活動的力量。許多研究政治學的人忽略了一般人民的心理，祇注意一般人民的行爲。人民的結合渙散時，以爲原因就在於渙散，使用種種形式上的組織方法加強組織，以爲可以使散漫的人民結合；人民發生不良的行爲或暴動時，以爲不良的行爲和暴動的原因，即生於不良的行爲和暴動的本身，使用種種消極制裁的方法加以制裁，以爲有了消極制裁的方法，便可以防止人民不良的行爲和暴動，這種措施的結果，每適得其反，支離破碎之局，

遂於以造成。這種辦理政治的方法，可以說是盲目的，祇見到外形的病態，沒有見得病態所發生的原因。這樣的政治，是有極大的危險性的。本來人民的心意活動的力量，大於體質活動的力量，並且人民的行為，全受心意活動的支配。盲目的實行政治，祇注意人民的行為或限制人民的行為，所以需要一種嚴酷的法律，和嚴密的制度，人民的行為，雖然外面受到束縛或鉗制，心意的活動，不僅不因而停止，並且益趨激烈，所以在散漫或混亂的社會裏，決不是法律和制度所能維繫的。如果專用法律或制度以維繫政治社會的秩序，那就是束縛力愈大，而受束縛的外張力愈強。而束縛的工具，便有暴烈斷折之患。所以一個國家或政府，每在法律嚴酷或制度嚴密之下，多致滅亡或分化，這些情境的證據，祇要翻一翻中國的歷史和外國的歷史，就隨處可以找出，所以我們研究政治學的人，不僅要注意政治的形態，更要注意到一般政治形態所發生的原因。要注意到一般政治形態所發生的原因，就需要研究人民的心理，就研究政治學的眼光來研究人民的心理，最要先研究願望，其次要研究注意力，復次就需要研究人民的情緒，這三個條件，是心理學的研究可應用於政治學裏面的。現在把他說明於次。

**人民的願望** 人民爲着生存的條件和生活的條件的需要，就有求生存或求生活的衝動。因爲人生的目的，即在於求生存與生活，這種求生存和生活的衝動，是爲任何人所共有的。究竟要達到怎樣的生存呢？彼此侵害，彼此擾攘，一般人類在社會上，得不到安定，這種生存有意義嗎？有少數人的生活優裕，有大多數人的生活缺乏，造成生活的恐慌，就是少數人也不能單獨生活，這種生活是有意

義的嗎？這種生存或生活，在人類社會裏，可以斷定的說：是無意義的，是不樂意的，人類所願望的生存，是需要安全的；人類所願望的生活，是需要共同的。因為安全的生存，才是真正的生存；共同的生活，才是真正的的生活，所以人民在政治上的願望，就是安全生存和共同生活。

**人民的注意** 注意可分有意的和無意的兩種。隨外界的刺激而內心有自然的注意的，這就是無意的注意，這種刺激由於興趣和異常的刺激而來，其性質為被動的；選擇一定的事項，而勉力凝集精神於此點的，這就是有意的注意，這種注意不拘外界的刺激如何，而自能努力凝集精神於一事一物，其性質為自動的，在政治裏面來研究心理學的注意，是需要根據人民的類別，作一個簡單的分析來適應有意注意和無意注意的兩個標準。人民的分類，簡單的約為兩個，就是統治者支配者和被統治者支配者。統治者支配者，在政治環境裏面的注意，是有意的；被統治者和被支配者，在政治環境裏面的注意，是無意的。即如統治者支配者對被統治者被支配者，總是一味的用政治制度去維持，用法律去束縛，用全力凝集精神於這一項事，想做到支配的便利，和形成統治的秩序，這便是在政治學裏面有意的注意；一般被統治者和被支配者，受到政治環境好的刺激和不好的刺激，來分別的注意，這便是政治學裏面無意的注意。在過去政治的環境，這兩種注意是兩不相投合的，站在統治者支配者的地位，所發出的有意的注意，是不顧到被統治者被支配者的無意的注意的，這都是統治者支配者的盲目政治的措施。站在被統治者被支配者的地位，所發出的無意的注意，是沒有悟到統治者支

配者的惡意，這都是政治學上的心理病態。

**人民的情緒** 在政治學裏面，來研究情緒，可把情緒分爲兩類：恐怖情和忿怒情，可以括爲一類，同情和愛情，可以括爲一類，恐怖情和忿怒情表現於畸形的政治社會和混亂的政治社會裏面，同情和愛情表現於平等的社會和安定的社會裏面。政治學上所認爲的恐怖情和忿怒情，是由於政治現象而發生的，如果統治者支配者，對被統治者被支配者，爲自私自利而惡意的施行統治與支配，大多數的人民，便發生忿怒的情緒，由於這種忿怒的情緒而起的行爲，便形成統治者與被統治者的對立，支配者與被支配者的對立，結果必發生鬭爭，影響到生存和生活的問題，這些情緒，必定是一般的恐怖情。忿怒情和恐怖情，都是在險惡的政治現象之下表現出來的。至於同情和愛情，都是一種良好現象的表現，政治意義上的同情是要關心於一般人民的苦樂的。孟子說：「……憂民之憂，樂民之樂。……」統治者支配者，看到被統治者與被支配者的快樂認爲是自己的快樂一樣，痛苦認爲是自己的痛苦一樣，這種情緒對待一般人民，其力量之大，是不可以言語形容的。這種情緒，正好像物理學上的吸引力，人民受到這種吸引力便有與政府不可分離的狀態。至於政治學上所講的愛情，好比是物理學上所講的愛力，或向心力，統治者支配者，既有吸引力一樣的同情心，被統治者被支配者，就有愛力或向心力一樣的愛情，由於這種心理的結合，組織自然嚴密，政治自然可以達到理想中的良好現象。

不說明統治者的同情和被統治者的愛情，不足以言政治組織。一般的政治學者的研究政治，祇是注重政治的組織和政治的設施，這好比是不說明太陽的吸引力和各行星的向心力，而說明太陽系的組織一樣。不說明太陽有吸引力和各行星的有向心力，又有什麼系統的組織呢？不說明統治者的同情和被統治者的愛情，又有什麼政治組織可言。我以為政治學裏面不研究人民的心理，是絕對的錯誤。

#### 第四節 人民的自覺

人民要在政治上取得平等的地位，是需要本身的自覺。在政治的意義上，人民能夠自覺，便知道其他的人民拿政治力量來壓迫的不合理，並發覺自己所以被政治力量壓迫的弱點。一般人民本是不平等的，因為各份子中自覺人數多少的不同，和自覺時期先後的的不同，所以分出一二人的自覺，最少數人的自覺，少數人的自覺，大多數人的自覺，全人民的自覺五類。一二人的自覺，便發生了君主政治，最少數人的自覺，便發生了貴族政治，少數人的自覺，便發生了資產階級的民主政治，大多數人的自覺，便發生了無產階級的民主政治，全人民的自覺，便發生了真正的民主政治。這種人民的自覺，在數量方面，是由少而多，在範圍方面，是由小而大，這是自然的公例，無可避免的。現在把這種人民自覺的演進情形，逐一列舉於次。

一、二人自覺的君主政治 一般人民在政治上的地位，雖然是要一律平等，但是在天之生人的條件上，有才智愚劣之不同。在往古的時代，一般人民都不自覺在政治上的地位是需要平等的，所以一二才智之士，得以發展其統治慾，以統治一般在政治上不自覺的人民。當時的統治者，以爲自己的才力是特殊的，當時的一般人民，也就以爲統治者是應取得特殊的地位，所以造成了君主專制的政體，這就是所謂一二人的自覺，這時一二人他覺得人類在生存和生活的條件上，需要組織，如共同結合以禦外侮，如共同工作以求生活，都自然的顯示了組織的需要。一二才智之士，就利用這個機會，來作組織的系統，當時的一般人民，也覺得這種組織的需要，並覺得組織是有益的。就自然而然的受君主的統治，這種政治的形成，在中國和歐西都有同樣的情形，在中國的是君權天與說，在歐西的是王權神授論，中國的君權天與說，可以拿孟子的言論作一個證明，他說：舜的有天下，是天與他的，堯雖然讓位於舜，不是堯的意思，而是天意；西歐的王權神授論，是起於歐洲中世紀，當時的人民根本沒有自覺，當國王得到教會的允許，立爲君主，教會對君主是爲上帝地球的代表，於是人民對君主則以神待之。中國在春秋戰國學術的黃金時代，有名的學者，尙認君權爲天與，在春秋戰國以前，人民沒有政治上的自覺，又可想而知；歐洲在希臘羅馬文化發達時，雅典雖曾行民主政治，但是到了中世紀，王權神授論尙風行一時，這雖然是起於黑暗時代，也足以證明人民當時在政治上沒有澈底的自覺。一般人民在政治上既不自覺有政治地位的平等的需要，君主の特權，正好無限量的行使，遇了暴君，每每

魚肉人民，在這個時候，人民根本沒有自覺，一切壓迫之來，惟有受之而已。

二、最少數人自覺的貴族政治 因教育和習慣的關係，在政治上由一二人自覺而轉為最少數人的自覺了，由君主政治而轉為貴族政治了，這也是人民在政治上的自覺的一個歷史過程。君主的統治人民，來形成統治秩序，統治組織便需要比較自覺的人來做臣屬，這時候的政治，不全是出於君主一人之手，少數尊貴的臣屬，可以任意操縱，這種政治在東西洋歷史上卻有一個很長的時間，他是與君主政治互為因果的。不過這種政治，也有個最顯著的時期，在我國的，便是春秋戰國時代，在西歐的，便是神聖羅馬帝國滅亡以後的事。在春秋戰國的時代，君權衰落，各國諸侯，互相吞併，各形成統治的秩序，以統治自己的領土內所有的人民；至於西歐在西羅馬瓦解以後，歐洲沒有政治的中心，又因大亂的結果，國外金類來源斷絕，國家沒有錢幣供給官吏軍人的薪俸，於是以土地代替金錢，因此公室日削，私家日強，就成了封建制度發生的原因，當時的封建主，當然是政治的自覺者，少數貴族既然操縱政治，一二人（指君主）的權力，自然要受剝奪，這種貴族政治，是由於一二人，在政治上的自覺，以至於很少數人在政治上自覺的過程，在這種時期裏，大多數人民的痛苦，非常厲害，因為一二人的君主政體，要來剝奪人民的權利，其力量尙祇有一二人，至於貴族要來剝奪人民的權利，剝奪的數量更加多了，所以中國的春秋戰國時代和歐洲的中世紀都有「民不堪命」之歎。

三、少數人自覺的資產階級的民主政治 資產階級的民主政治，便是一般國家現時的政治現



象，這是資產階級的多數人的自覺。這種在政治自覺的份子，是有組織的，這種組織便是政黨。政黨是什麼呢？政黨就是每一個類別的許多人民，在政治上有了自覺，能够作有組織的團結，以謀自身在政治上的利益。最先的政黨，當然是由於一般資產階級所組織的，因為資產階級的份子，在經濟和教育兩個優裕的情境之下，發生了政治意義的自覺，所以造成了有產政黨，即布爾喬亞政黨。田原在所著《政治學第五編第十三章的裏面，曾這樣說：「近代意義的政黨，不待說是以布爾喬亞政黨開始的，因為布爾喬亞在最初也是一個被剝削被壓迫的階級，他要從被剝削被壓迫的地位解放出來，就不能不與當時剝削階級，壓迫階級鬭爭，鬭爭就須要政黨的指導，鬭爭的結果，才達到自己變成剝削者壓迫者的地位。」這幾句話裏，可以看出資產階級份子自覺的過程。現在正是各國資產階級覺悟的時候，英國有保守黨、自由黨、保守黨代表地主及貴族的利益，為大不列顛內最強的政黨，一九二四年總選舉之際，六百十五議席中，保守黨獲得四百十九席。一九二九年，獲二八七席，一九三一年，獲四七三席，其勢力很大。英國的政治，多操縱於他們的手中。美國也有兩個資產階級的政黨，一個是民主黨，一個是共和黨，民主黨最初為擁護大地主，這黨創立十八世紀之末，為美國現存政黨中歷史最古者，現在成為代表大資本家利益的政黨，共和黨與銀行資本家勾結，當然也是資本家的政黨，其他的國家，尚有不少的資產階級的政黨，這裏也不必逐一的列舉。總之這種政黨，是造成現在的政治現象的原動力，這些政黨的構成份子，都是資產階級政治上的自覺者。

四、大多數人自覺的無產階級的民主政治 資產階級的民主政治，發展到現在，卻發生了一個反動，這個反動，便是促使大多數的無產階級的覺悟，因為資產階級有了政治上的自覺，就起而組織政黨，從最少數的貴族階級手裏，取得了政治的權力，他有了這種權力，便維持自身的利益，這種自私自利的結果，便影響大多數的無產階級，剝削大多數的無產階級。一般無產階級，便發生了憤怒，遂因而覺悟，也組織了政黨，這個政黨，便是無產階級的政黨，也就是普羅列塔利亞政黨，這種政黨在俄國叫做共產黨，他們已經由勞動者取得政權，也就是大多數的無產階級發生了澈底的覺悟。據一般人說：現在的無產政黨，他的組織，是國際的，所以各國的普羅列塔利亞政黨，全部都加入第三國際。第三國際是各國真正無產政黨之國際組織——是他的最高機關，現在各國的黨，都成爲第三國際的支部，根據他的指令而活動，這就是說普羅列塔利亞政黨，爲了遂行普羅列塔利亞時之歷史的使命而鬭爭，已經不是各國單獨的鬭爭，而是全世界統一的，成爲一個有機的全體之鬭爭，這可以說是大多數人在政治上的自覺，這種自覺所造成的政治現象，便是無產階級的民主政治。

五、全民自覺的眞正自由平等的全民政治 全人民在政治上，都能够自覺，便是達到了大同世界，便可以造成眞正的自由平等的全民政治。無產階級都能自覺，資產階級便不能用政治的權力，實行壓迫。資產階級更應進一步的自覺，更覺悟以政治權力壓迫無產階級是很危險的，趕快放棄剝削政策，消弭階級的觀念，和一般人站在平等的地位，維護安全生存和共同生活，以達到真正政治的最

高目標。

## 第二章 人民與政治組織的關係

### 第一節 人民與國家

人民與國家的關係 人民爲着要滿足生存需要與生活需要，所以必需以國家爲其工具。人民數量的多少，與品質的優劣，皆足以影響國家的強弱。人民的數量多，品質優，國家自然強；人民的數量少，品質劣，國家自然弱，這是必然的道理。現在就人民數量的多少，和人民品質的優劣，來說明人民與國家的關係。

人民數量的多少可以影響到國力的大小 一個國家的人口多，國家的力量自然強大，所以現在各國，都獎勵人口的繁殖。法國中了馬爾賽斯人口論的毒，主張男子不負家累，女子不要生育，他們所用減少人口的方法，不但是用種種自然方法，並且用許多人爲的方法，法國在百年以前的人口，比各國都要多，因爲馬爾賽斯的學說，宣傳到法國之後，很被人歡迎，人民都實行減少人口，所以弄到受人口銳減的痛苦，現在竟一轉獎勵生育，如果一個人人生三子的便有獎，生四五子的便有大獎，如果生雙胎的，更格外有獎，男子到了三十歲不娶，和女子到了二十歲不嫁的，便有罰，這是法國獎勵生育的方法。至於其他各國人口之增加，都是很快的。據孫中山先生在民族主義第一講裏面所說：英國的

人民在百年以前的數量，祇有一千二百萬，現在已有三千八百萬，在百年之內，便加多三倍；德國在百年以前，人民有二千四百萬，經過歐戰之後，雖然減少了許多，但現在還有六千萬，這一百年以內，增加了兩倍半；俄國百年前的人口四千萬，現在有一萬六千萬，比從前加多四倍；日本的人口，除了高麗台灣外，是五千六百萬，百年以前人口的確數，很難稽考，但是以近來人口增加率之比例計算，當係增加三倍；美國人口百年以前不過九百萬，現在已有一萬萬以上，他們的增加率極大，這百年之內，加多十倍；就是法國的人口增加很慢，百年之前，有三千萬，現在已有三千九百萬，百年之內，也增加了四分之一。各國人口這樣增加，同時也就加強了他們的國力。

人民數量的多少並可以關係國家的存亡。孫中山先生看到我國的人口數量，沒有增加，他很害怕。他在民族主義第一講中說：「……用各國的人口增加數，和中國的人口來比較，我覺得毛骨聳然。譬如美國人口百年前不過九百萬，現在便有一萬萬多，再過一百年仍然照舊增加，當有十萬萬多；中國人時常自誇，說我們人口多，不容易被人消滅，在元朝入主中國以後，蒙古民族，不但不能消滅中國人，反被中國人同化，中國不但亡，並且吸收蒙古人；滿洲人征服中國統治二百六十多年，滿洲民族也沒有消滅中國人，反為漢族人所同化，變為漢人，像現在許多滿人，都加漢姓，因為這個緣故，許多學者，便以為縱讓日本人或白人來征服中國，中國人祇有吸收日本人或白種人的，中國人可以安心罷，殊不知百年之後，美國人口可加到十萬萬，多過我們人口兩倍半，從前滿洲人不能征服中國民族，

是因爲他們祇有一百幾十萬人，和中國的人口比較起來，數目太少，當然被中國人吸收，如果美國人來征服中國，那麼百年之後，十個美國人中只參雜四個中國人，中國人便要被美國人所同化。……」在這段遺教裏面，可以知道人民的數量不增加，便有亡國滅種的危險，這樣說來，人民數量的多少，不僅關係國力的大小並且關係國家的存亡了。

人民的數量多便可以加強同化的力量和生產的力量 人民的數量多，爲甚麼可以使國力加強呢？這個問題，是很容易答覆的。人民的數量多，同化的力量即隨之加強，生產力量亦因而龐大。同化力量既隨之加強，生產力量既因而龐大，則國力自必龐大無比。卽如元朝入主中國以後，蒙古民族，不但不能消滅中國人，反被中國人同化；滿洲人征服中國人，統治二百六十多年，滿洲民族，也沒有消滅中國人，反爲漢族所同化，這便是人民數量多同化力量大的證明。至於人民的數量多，可以增加生產的力量，這是必然的事實。由於生產力量的增加，國家工商業的發達，便可爲所欲爲，如擴充軍備，鞏固國防，都是由於這些力量的集合而形成的國力。人民數量的多少，可以影響到國力的大小，實在無疑。

人民質量的優劣可以影響到國家之強弱 強盛的國家，其民族的優良，是必然的。如果集合許多萎靡不振的人民，懶於從事生產事業，這當然不足以立國；如果集合許多野蠻無禮的人民，根本沒有文化，也不足以立國；如果集合許多精神散漫的人民，沒有甚麼組織，和集合許多自私自利的人民，毫不顧到公共的利益，也不足以立國。有怎樣的人民，便有怎樣的國家。至於質量不好的人民，根本沒

有甚麼國家，數量雖然很多，也始終是要受到別種民族的統治。印度的人口達三億一千八百四十九萬二千餘，數量不是很多嗎？爲甚麼又被人口較少的盎格魯撒遜民族統治呢？因爲印度民族質量不好，所建立的國家，是很懦弱的。印度人民分三大族，一族叫做達羅維茶人，係黑種來自俾路支，居德干高原；一種叫做印度啊利安人，來自中亞，膚色棕黑，多居於平原；一種是土著民族，多居中印度的森林裏面，分畢爾人、考爾人等派，他們的民性懶惰而怯，迷信淵深，階級森嚴，沒有團結心，國家觀念又很薄弱，婦女的地位極低，且有早婚的惡習，這種人民品質的低劣，實已無可否認。安南的人口爲一千九百七十四萬，數量固然不多，然其不能建立強固的國家，亦由於人民品質低劣所致。安南的人民性情驕惰，怯成風，故爲法蘭西人所統治，沒有自己的國家。朝鮮的人口數量固然不多，全境祇有一千七百六十二萬，但是他的品質，也很低劣，性疏懶，喜午睡，好閒談，儲蓄心至爲薄弱，如勞工得錢，足敷一日食用，卽歸而高臥，這樣的人民，當然不能建立強固的國家，所以他們的國家，被日本人統治了。緬甸的人口約一千二百萬，因爲他們的人民品質不好，好安逸，少勇氣，迷信甚深，一切生活勞動，多由女子任之，以這種品質的人民，當然祇有亡國，總合上面的證明，人民的品質過於低劣，是不能建立強固的國家的。

**品質優良的民族所組成的國家自然強大** 現在再把品質優良的民族所組成的國家，作一個總合的研究。現在強大的國家，就是英、美、德、意、法、俄、日，這七個國家，都是很強的。各個強國的組成，都是

因爲有一個品質優良的民族作樞軸的緣故。英國主要的民族，是盎格魯撒遜人，據最近的調查，本國人口不過四千四百一十七萬餘人，數量之多遠不及印度，但是他所統治的人口，約爲四億七千九百萬，他們的能以數量很少的人民，統治到十倍以上的他族人民，其原因當然不由於數量之多，而由於質量之優。他們的民族性，能克己堅忍，又能着實進取，且果敢敏銳，富有膽略，及保守性，作事非成功不止，所以他的民族，能建立起惟一強大的國家；美國的人口爲一億五百萬，其中大多數爲英吉利人之裔，因與母國分離已久，故其性質與英吉利本國人稍異，一般人民性活潑，富獨立進取的精神，尙自由平等；重實利，世稱之曰「拜金主義」。他們有這樣良好的人民，所以建立了今日強大的國家。德國的人民，最近有六千二百五十萬，至其品質，則很優良，其優點很多，這裏舉其很重要者於次：第一，一般人民的勤勉，非他國的人民所能及，至其儉約亦爲世界所無，縱令用一錢，亦有必要之理。娛樂方法，極爲簡單，中等社會的家庭，不過於星期日，全家至郊外遊覽，食品僅攜帶餅乾麵包而已。第二，做事努力，自信力強，無論做甚麼事業，必達到目的而後已，學術的進步，產業的發達，軍備的充實，海陸軍的強大，一切皆爲世界之冠。第三，公共心發達，他們雖然傾向個人主義，但是，不是盲目的利己主義，是由各自的利益而推到國家民族，故公德心發達，愛國心旺盛，所以他們的國家也是強大無比；法國的人口數量約爲三千九百萬人，他們的品質，也很優良，富感情，擅交際，長於美術、文學，好公理，好平等，愛國心強，他們也能建立很強的國家；意大利也是很強的國家，他們人民的數量爲三千八百七十餘萬，一般人民

富愛情，長美術，謹慎節儉，且能勇敢愛國，這也是他們品質的特點；至於俄羅斯的人口，在亞洲部份，有三千四百三十餘萬，在歐洲部份，有一億三千九百餘萬，他們主要的民族，是斯拉夫人，斯拉夫人勇敢深沉，富忍耐自信之心，服從心強，而反抗力很大，這也是他們品質的特點；日本的人口，據最近的調查，已經是七千六百九十餘萬，一般人民的性質，是天質敏銳，擅長技藝，勤苦節儉，因歷來行小家庭制，人人有自立的精神，且善於摹倣，他們品質上，也很有其特點。以上所舉這七個強大的國家，並不是先有國家，然後才有那些品質優良的人民，是由那些品質優良的人民，才組成那些強大的國家，所以人民品質的優劣，可以影響到國家的強弱。

**如何增加人民的數量和改善人民的質量** 人民的數量，人民的質量，都是可以用人爲的方法改變的。我們不要國家的強盛就算了，如果要國家強盛，就要增加人民的數量，和人民的質量。怎樣增加人民的數量呢？第一是要完成衛生的設備，如醫藥所，治療所的普遍設立，並加緊研究醫學，以減少人口的死亡。第二是要發展國民經濟，使人们的生活都能滿足，以增加人口的繁殖。第三、消弭內戰，以免人口無謂的損失。第四、是用文化的力量同化異族，多量的吸收，這都是增加人口的方法。至於要改良人民的質量，第一、需要教育的力量，因為教育的效能，能够改變人民的素質。第二、需要風氣的轉移，風氣力量，與教育的力量，是有同等的效果的，少數人如果能够提倡一種比較良好的風氣，漸次可以推廣到全民族全國家了。人民的數量，既有相當的多，人民的質量，又能够特別優良，這個國家是可



以永遠適存於世界的。中山先生看到了人民與國家的關係，他主張我國應該積極的增加人口，他的增加人口的方法，便是民生主義；同時他也主張改良人民的質量，所以他極力提倡恢復固有的道德，恢復固有的智能，以圖改善我國人民的質量。

人民能夠具備求生存和生活的兩個條件才可以組成國家。世界七大強國各個民族品質的特點，可概括分爲兩類：第一是憑藉以求生存的，第二是憑藉以求生活的。譬如他們的國家觀念很強，公德心很重，團結力很堅，這些都是可憑藉以求生存的美德。孫中山先生提倡忠、孝、仁、愛、信、義、和、平八個德行的條目，是中華民族求生存的必要途徑。但是徒然有了求生存條件，還是不夠，在生活問題方面，也要設法解決，世界強大的國家，各個主要的民族，多是勤勉節儉的，德國日本的人民，都有這兩個特點，至於富進取的精神，重實際的工作，都是求生活滿足的條件，凡是人民能夠具備求生存和生活的兩個條件，才可以組成國家，不然始終是要受到他人的統治的。

弱小民族改善自己的質量才可以組成自己的國家。根據上面的論述，既可以看出數量多，質量優的民族，可以吞併他族，造成強盛的國家，同時又可以看出數量少，質量劣的民族，合併他族組織國家，受他種民族的壓迫。現在的國家，顯然是兩種人民組成的，一種人民是壓迫他種人民的，一種人民是被他種人民壓迫的。孫中山先生說：「……用霸道造成的團體便是國家……」數量多，質量優，便可以用霸道造成團體，然則國家祇是數量多質量優的民族，數量少，質量劣，他是沒有國家的，是

埋怨國家的，所以現在有許多社會主義的學者，反對國家的存在。這種學說的動機，當然是出於悲天憫人的善意，但是徒然祇反對國家的存在，和埋怨強的民族的國家，是無濟於事的。因為他們的國家也是人民組成的，他們的人民，能够組成國家，也不過是數量多，質量優罷了。如果另一個弱的民族，自己覺悟，注重人民質量的改善，和數量的增加，實行民族自決，也可以組織自己的國家了。所以美國的威爾遜提倡民族自決，俄國主張扶持弱小民族，中山先生主張一民族一國家，都是限制強的民族壓迫弱的民族的。但是弱的民族，不從質量上改變，徒祇和強的民族作鬪爭，結果總是強者愈強，弱者愈弱，終難不了一「生存競爭，優勝劣敗」的公例。所以現在弱的民族，欲脫離強的民族的壓迫，需要觀察強的民族爲甚麼強，自己的民族爲甚麼弱，當然強的民族，不外是質量優，數量多，想要組織自己的國家，救自己的國家，先從自己的人民本身做起，中國有句古語說：「羽毛不豐滿者不可以高飛，」這句話很有道理，就弱的民族說：人民不改善質量，不增加數量，便不能組織國家，如果印度要恢復自己的國家，便需要把人民的懶惰而懦怯，和沒有團結心，沒有國家觀念種種的劣根性，改變過來，才有辦法。安南的人民，要脫離法國的國家，便須要自己的人民把性情驕惰懦怯成風的種種不良的素質，加以改變，才有辦法；朝鮮的人民要把性疏懶，喜午睡，沒有儲蓄心的不良素質，改革以後，才可以脫離日本；緬甸的人民，要把好安逸，少勇氣的不良素質改變以後，才可以脫離英國的國家。如果不從這些根本問題做起，徒然祇作激烈的鬪爭，或望他人的扶持，那是無濟於事的。

## 第二節 人民與政府

政府的本質 政府是甚麼呢？政府是人民組成的治人治事的機關，爲甚麼需要政府呢？就是有許多的人和許多的事，需要治理，所以才需要這種組織。由此可以得到政府的概念，組織政府的是人民，政府功能的對象，也是人民，然則政府的本質，便是人民，政府爲人民所決定。

有些學者以爲政府是管理公共事務的。張慰慈在他著的政治制度淺說第一百裏面說：「從一般人的眼光中看起來所謂政府，恐怕是幾個官吏而已。上海的東洋軍夫，大概以爲馬路上的巡捕就是政府，鄉下農民以爲縣長及其衙役就是政府。這是因爲與東洋軍夫接觸的政府勢力祇是巡捕的權力，與鄉下農民接觸的也只是縣長的權力而已。但政府的意義卻決不能這樣淺薄。簡單的說起來，所謂政府是一種組織，其目的是爲人民或人民的團體服務的，其所管得到的事務範圍是非常廣大，差不多包括人與人在社會上所發生的一切事務，就是所謂公共事務。」這種說法，是看重政府的功能的。他說政府是一種組織，其目的是爲人民或人民的團體服務的，其所管到的事務，就是所謂公共事務，這是看重了政府與事業的關係。政府的任務，本來是管理公共事務的，但是政府不能爲一般人民謀福利，卻也是事實，譬如特權階級的政府，他祇是維持資產階級的利益的，所謂公共事務，祇是一句空空蕩蕩的話而已。總之不問政府的當局是否爲公共事務而服務，但是一般人民的事務，一般人

民的痛苦，每不是政府本身能做到或解除的，政府在事業的觀點上，也覺得不密切。

有些學者以為政府是基於階級矛盾而發生的。此外另有一派人，對政府的解釋，卻發生不同的概念。即如田原在所著的政治學第四編政府論第一章政府的本質裏面，以為張慰慈的政府解釋，其缺點在於沒有發現政府的階級性。他說：因為他（指張慰慈）沒有發現政府的階級性，甚至於抹殺了政治，所以他對政府的解釋，是基於階級矛盾的。他說：「……我們既解釋了政治與國家的概念，則政府的概念，自然也容易明白了。因為由於國家權力的運用，必然發生出一系列的立法行政司法等的政治行為。要司掌這些行為，必須有立法行政司法等政府機關（中央政府地方政府）設官分職，各司其事，再政治是對人的支配，這種對人的支配，必然有支配者與被支配者。支配者要對被支配者實行支配，必需有國家權力及運用國家權力政府機關。」（見田原著政治學第四編政府論第一章）這種說法，是看重政府的組織的。他說政治是對人的支配，這種對人的支配，必然有支配者與被支配者，這是看重了政府與階級的關係，政治有時不免為對人的支配，但是政府的任務的動機，有時為事業而有，這種對政府的解釋，當然不很適當。

**政府為人民而存在** 總合上面兩種對政府的解釋，一個是政府的功能，一個是政府的組織，都是就政府本身說明政府，這樣祇能發現政府的現象，不能探求政府的本質。祇能說明政府而不能說明決定政府的因素。政府固然與事業有關係，與組織有關係，其實關係的密切，還不若人民與政府。在

前面說過：組成政府的是人民，政府功能的對象，也是人民，與其說政府是爲事業而存在，毋寧說政府是爲人民而存在；與其說政府是爲階級而存在，毋寧說政府是爲人民而存在，因爲人民是決定政府的，人民的決定政府的方式，就是少數人決定政府的措施，多數人民決定政府的命運。

少數人決定政府的措施和多數人民決定政府的命運 人民決定政府的條件，不僅是要物質的，而且是要精神的，換句話說：不僅是經濟的關係決定政府，知識的關係，也可以決定政府。少數人能組織政府，以統治多數人，因爲是少數人民能有政治上的自覺的緣故，但是少數人民組織政府，多數人民仍有決定政府的可能，少數人民的政府，果然能够爲多數人民服務，這種政府的組織，便是爲人民而存在，這種政府的特徵，便是統治者對被統治者有同情心，被統治者對統治者有傾向心，這種政府自然可以得到比較長的時間的存在。如果組織政府的少數人民，祇是自私自利，對於多數人民沒有同情心，多數人民便發生憤怒情，政府的命運，是很短促的。現在我們要拿歷史的事實來證明這個原理，再先就中國的史實，把站在統治方面的少數人民的同情心的有無，和站在被統治方面的多數人的傾向心的有無，來推求決定政府的方法。

中國歷史上政府的措施同情於人民的人民傾向政府的例子 唐堯虞舜的時候，所組織的政府，人民都是有同情心的。並且組織政府的人民，和政府以外的人民，都沒有隔閡，並沒有階級的可分。說苑裏面說：「帝堯存心於天下，一民饑，曰：我饑之也；一民寒，曰：我寒之也；一民有罪，曰：我陷之也。百

姓戴之如日月，親之如父母……」在這裏可以看出當時政府的同情心，和人民的傾向心。至於帝舜所組織的政府，也非常健全，禹做司空官，棄爲后稷，契爲司徒，並舉八元八愷出來做公共的事業，這種健全的政府，就可以幫一般人民謀福利。帝舜當時做了一首南風之詩，詩的裏面會這樣說：「南風之薰兮！可以解吾民之慍兮！南風之時兮！可以阜吾民之財兮！」在這首詩裏面，可以看出帝舜對人民的同情心。綱鑑裏面又說：「……是時土地方五千里，至於荒服，南撫交趾，北伐西戎，折枝渠搜，氐荒，北山息慎，東長島夷，四海之內，咸戴帝舜之功。」在這種記載裏面，可以看出當時的民心對帝舜的傾向。至於文武之世，所組織的政府，也是以同情心對待一般人民，人民也同樣的有心傾向。文王做諸侯的時候，綱鑑裏面會這樣的載着：「文王卽位，遵后稷公劉之業，則古公王季之法，篤仁敬老，慈少禮下賢者，日中不暇食以待士，士以此多歸之，伯夷叔齊在孤竹，聞西伯善養老，往歸之，太顛闔天，散宜生，鬻子辛甲之徒，皆往歸之。」這可見文王的政府的健全，至於當時政府的同情心，便可以拿孟子的話來證明。他曾說：「……昔者文王之治岐也，耕者九一，仕者世祿，關市譏而不征，澤梁無禁，罪人不孥，老而無妻，曰鰥，老而無夫曰寡，老而無子曰獨，幼而無父曰孤，此四者天下之窮民而無告者，文王發政施仁，必先斯四者，詩云：『嘏以富人，哀此鰥獨。』」這種同情心的對待人民，所以人民都非常服從。到武王戰敗紂王以後，命南宮括散鹿臺之財，發鉅橋之粟，以拯貧弱，這也是一種同情心的表現，都能取得當時人民的傾向。上面是把中國的史實，證明政府方面的同情心，可以引起多數人民的傾向。足以表現政

府有存在的價值。

中國歷史上政府的措施不同情於人民的人民疾怨政府終至滅亡的例子。商朝到了紂王暴虐極了，在綱鑑裏面曾有下列的記載：「造鹿臺爲瓊室，玉門，其大三里，高千尺，七年乃成，厚賦斂，以實鹿臺之財，盈鉅橋之粟，燎盡天下之財，罷苦萬民之力，故狗馬奇物充牣宮室，以人食獸，廣沙丘范臺，以酒爲池，懸肉爲林，男女裸相逐於其間，宮中九市爲長夜之飲，百姓怨望，諸侯有叛者，妲己以爲罰輕誅薄，故威不立，乃重爲刑辟，爲鬻斗以火燒燃，使人舉之手爛，更爲銅柱以膏塗之，加於炭火之上，使有罪緣之，紂與妲己以爲大樂，名曰炮烙之刑。」這種政治的設施，祇引起人民發生憤怒，所以他的政府就突然瓦解了。秦始皇所組織的政府，也是不同情於人民的，當時務嚴刑竣法以爲治，人民困於勞役，北伐匈奴，南略百粵，又困於戰事，計者當時人民之生活，屯戍力役三十倍於古，田租口賦鹽鐵的稅收，二十倍於古，非常痛苦，對人民這樣的沒有同情心，所以他的國家到二世就滅亡了。

上面把中國的史實，證明政府方面沒有同情心，就引起多數人民的憤怒，多數人民既然忿怒，政府也就土崩瓦解了。

歐洲歷史上政府對人民似是而非的同情心也可以維持政府的現狀的例子。歐洲自勞資階級發生了分裂以後，馬克思主義便風起雲湧般的進行。德意志在俾斯麥當國的時代，德國便產生了一個以馬克思主義做政綱的社會民主勞工黨。當時的政府，有不能維持現狀的樣子，俾斯麥因利害

的關係，對人民想出了一個似同情而非同情的法子，規定種種工人保險的辦法，如殘廢、年老、疾病等，都加以保險，由雇主供給一部份的保險費。德國的工人受這種利益的總有幾千萬人，這就是現代的所謂國家社會主義，這種方法，對人民雖然不是真正的同情心，但是德國的人民，也非常滿意，所以不僅是當時維持了政府，並且造成了歐戰前獨一無二的強國，這種似是而非的同情心，也畢竟得到了人民的滿意。英國的代議政府，能够維持到現在沒有發生暴烈的貧民革命，原來在政府措施方面，也沒有引起人民的忿怒，譬如普遍選舉的實行，言論信仰的自由，工廠的改良，刑法和監獄的改良，雖然不是同情心的表現，這樣措施的結果，人民當然也不會有暴烈的反抗，這是他的代議政府能够維持的原因。上面是把西洋的史實，證明政府方面的措施，不引起人民憤怒，能够似同情而實非同情的對待人民，人民雖然不傾向政府，也不至激烈的反抗政府，所以政府也能够存在。

歐洲歷史上政府對人民沒有同情心，人民便推翻政府的例子，英國當查理第一在位的時候，每自動的用不規則的方法，去向人民強取捐稅，例如攤派公債，拘禁反對公債的人等等舉動，都足以激起國民的憤恨，國會中人忍無可忍，乃於一六二八年，提出一種極有名的法案，叫做權利請願書，內中請求國王此後不經國會同意，不得強迫向人民攤派捐款，或公債，凡國民除非依照大憲章的規定辦理，不得被拘。查理第一因為衆怒難犯，雖然應允，但是和國會的感情，日見破裂，竟於一六二九年把國會解散了。此後的十一年間，爲英王不用國會統治國家的一個時代，國王的專制和官吏的貪污，都



足以增加國民的憤恨，最後查理第一畢竟爲國會中人所拘禁，且宣布他的罪狀，把他殺死於倫敦的白宮中，查理第一不同情於人民，畢竟得到這樣的結果。當法國十八世紀時，君主專制，特權階級操縱，人民又常常受防軍的騷擾，弄得上下交困，怨聲載道，貴族因畋獵而保存的禽獸，農民不得加害，如野兔野鹿之類，常常騷擾農田，地主的別墅中，又往往喂有宏大的鴿子一二千隻，一旦飛集於農田中，所有秧種，都被啄食一光。農民既然沒有自衛的方法，祇有勉強隱忍，把怨氣集在心中，待時而發。至於軍隊中，教會中和王宮中薪金高而事務少的高級位置，亦往往爲貴族階級所獨佔，加以路易十六專制過甚，激起了法國的大革命，路易十六也被國民會議判處了極刑，這也是不同情於人民的惡果。上面是把西洋的史實，證明政府方面的少數人，對於人民沒有同情心，就引起多數人民的憤怒，這種事理，是天經地義不可移易的。少數人民固然可以決定政府的措施，而多數人民更可以直接決定政府的命運，所以政府的本質不是階級而是人民。

**人民與政府的關係** 政府既是人民組成的，少數人民可以決定政府的措施，多數人民亦可決定政府的命運，既在上面所舉的中外史例證明了。所以我再肯定的說：站在政府方面的少數人民，如果對多數人民有同情心，多數人民便服從政府，政府便可以存在；如果沒有同情心，引起人民的憤怒，政府也就有被推翻的危險，這就是多數人民決定政府的命運，從這些理論和事實裏面，可以知道人民與政府的關係。

### 第三編 政治的組織

#### 第一章 國家

##### 第一節 國家的本質

國家的本質是人民。一般政治學者，對於國家本質的探求，各有不同的結論。國家的本質，究竟是甚麼呢？在作者個人的意見，國家的本質，也就是人民，也就是人民強制的或自然的一種求安全生存和共同生活的地域團體。在作者提出對國家的本質的說明以後，對其他各學者的國家本質的見解，必需要加以列舉和批判。現在爲便於研究起見，把說明國家本質的學說，分作兩類；一類認爲國家是道德的團體，一類認爲國家是支配的機構，這兩種說法，都錯誤了，現在略略的把他指駁於下。

**認國家爲道德的團體的錯誤** 在過去以爲國家對一般人民是善意的統治的工具。以爲國家設立種種機關，都是道德的團體。這種說法即無異認政府爲國家，這種說法，便是道德說。鄒敬芳所著政治學概論第二章國家的本質的一節裏面解釋道德說曾有下列的言論：「道德說，是將國家當作倫理的團體，或是當作道德的最高的發現形態，或是當做爲完成人類道德之故，而有的制度。無論西洋也好，東洋也好，都是自古以來，就有的學說。比如中國孔丘和孟軻的國家論，便是說：『以仁則得天

下，以不仁則失天下。』君臣上下之間的倫理道德，即是使國家存在的緣由，因此國家的本質，便是在這種倫理道德，在西洋方面這種思想，是從柏拉圖和亞里士多德的希臘哲學開始，據他們說：『人類加入國家的團體之後，然後纔能成爲完全意義的人類，何以故？因爲人類能够加入國家團體然後纔能够充分發揮人類的思想，正是所謂『國家是最高的道德』的思想。』把國家當做倫理的團體，是從政治功能方面說明國家的本質的。其實政治的功能，不僅是完成人類的道德，孔子孟子和柏拉圖亞里士多德諸先哲的言論，並不是說明國家的本質的。

**認國家爲支配的機構的錯誤** 用實力說來說明國家的本質，也可以拿鄒敬芳的言論來討論他說：「實力說是將國家解做是強者對於弱者的支配形態的思想，和將權力認做是強者的實力的思想。互相關聯有人把他喊做國家權力說。在西洋方面希臘的蘇格拉底時代的詭辯學派，便已經高唱國家是保護強者的利益的制度；近世則有斯賓諾塞其人出來將法和權力看做一樣，高唱國家是集合衆人權力的機關；再到十九世紀的時候，瑞士的赫黎是神權的權力說的代表者，他對於當時勃興的急進思想，極力反對，以爲強者支配弱者是天然的法則，不能够永久停止，而國家也是基於這個法則而生的事實，一到最近的時代，實力說則由下列四派來支持，一、由顯卜洛維慈拉攏賀福奧本海馬所代表的所謂社會學的國家論者，二、聖西門拉塞耳馬克思恩格斯列寧等社會主義者，三、普魯東史梯納巴古寧克魯泡特金等無政府主義者，四、門嘉的法的社會主義者。」把國家解做是強者對弱

者的支配和將權力認做是強者的實力，這是從權力來說明國家本質的，也無異於認強者所組織的政府，為國家的本質。認統治權力和支配權力所組織的機構為國家的本質，其意義未免過狹。支配權力和統治權力，究竟是那裏來的呢？支配和統治的對象，究竟是甚麼東西呢？無疑的支配和統治權力，來自人民；支配和統治的對象，也是人民。與其認政府是國家的本質，毋寧說人民是國家的本質，凡所謂本質，是不可變的一種原質，政府是一成不變的嗎？當然政府不是一成不變的。祇有人民是國家永久所依存的，認人民為國家的本質，自然確切。

組織和主權都是政治的現象，不是國家的本質。無論君主、的國家，或貴族的國家，或民主的國家，都是需要人民的，但是有些學者認爲領土、主權、組織，爲國家的本質。卽如鄒敬芳論國家的本質說：第一國家有領土，卽是國家是地域團體；第二國家是有支配的權力，卽是國家是支配或統治團體；第三國家是有自己固有組織力及支配力，卽是國家是有主權。這種說法，卻忽略了主要的人民。但是也有把人民、土地、主權、組織，爲國家的本質，或要素的，然而界說不明，究竟本質祇是本質，不應把現象或外形含混的說。所以作者認爲國家的本質，是人民，不過因這種本質的優劣，發生出不同的現象，那些現象，便是組織、主權、和地域的取得。組織、主權、和地域的取得，便是政治現象，現象當然不是本質。不僅是學者要承認作者這個論斷，就是三尺之童也會承認我這個論斷的。

帝國主義的國家和民族主義的國家的分別 再進步的說：國家的本質既是人民，這種本質的

現象，又究竟是什麼樣子呢？一般人民爲求生存與生活而活動，由於這種活動而起的結合，便是國家。不過本質的結合，可分強制的和自然的兩種，強制的結合，便是帝國主義的國家；自然的結合，便是民族主義的國家。帝國主義國家的本質，有強弱兩類的分別，民族主義國家的本質，便是清一色的，沒有強弱可分。因爲帝國主義所包涵的人民，有兩種以上的民族，即此種民族爲主，他種民族爲奴，有這兩種不同的本質，是不能永久結合的；民族主義的國家，便是結合同種族、同言語、同文化、同宗教、同風俗、同習慣的民族而成的國家，同一本質的國家，其結合自然強固，絕無解體之患。

## 第二節 國家發生的原因

國家發生的原因，起於最先的一二知識份子因安全生存和共同生活的需要而成的自然的結合。國家是怎樣發生的？這個問題的研究，得了許多不同的結論，那些結論，誰是誰非，很難加以斷定。因爲國家自發生和發展以至形成，經過長久的歷史，所以不明白發生的原因究竟怎樣？作者以爲發生的原因，起於當時的一二知識份子，因安全生存和共同生活的需要而作和平的結合；至於國家的發展，當然是由於各個國家之間的武力競爭，戰勝其他國家，國家便由此發展。許多政治學者，對於國家發生的學說，雖然議論紛紛，各有所見，但是可以概括分爲兩類：一類以爲國家的發生是由於自然的結合；一類以爲國家的發生，是由於武力兼併的結果。我以爲這兩種說法，都不無見地，但是不能偏

執一說，如果偏執一說，都不是國家發生的真正原因，這裏先就自然的結合說，加以批判。

自然的結合說 自然結合說，大約可分兩派。一派是盧梭所主的社會契約說，一派是梅英等所主的進化說。盧梭以爲最初社會爲自然狀態，漸次因人口增加，發生許多相互間的關係，遂不能不有一公共意志的機關，以互相保護和維持，這是他的契約說的觀點。現在採取馬君武所譯盧梭民約論第一書第六章裏面的話作爲討論的材料。原文會這樣說：「民約之精義，又可簡言之於下，『每個人以本身及全力舉獻於公意監督之下。全族合一而不可分。』個人既結合爲協約羣，依其行爲，即產出一種道德的及聚合的團體，其份子甚多，如會場之諸會員行爲一致成爲一大我，有同一之生活及意志，即以個人集成爲公人，最初者名市，今名爲共和國或政團。其本團體之份子，當被動時名之爲國家，當主動時，名之爲主權體，與同體相比較的名爲列國，其團體之總名爲人民，每個人因其爲主權之一份子，名公民，因其服從國家之法律，名屬民，但此種名詞，每相混淆，彼此誤用，而其本意固不可不明辨也。」在這段譯文裏，便可以看出盧梭認爲國家發生的原因，由於協約，所謂協約，便是由於和平而起的，至於梅英的進化說，則略有不同。他認爲國家發生的原因，由於血統的力量，他的意見大略是：「初步團體爲家庭，家庭中共同生活之實現，由於對最高男親之公同聆命，由家庭積聚而成民族，民族積聚而成部落，最後成爲國家。」由血統關係漸次而形成的國家，也是一種自然的結合，也是和平結合的方式。社會契約說和進化說各派的主張者，頗不乏人，盧梭和梅英不過可以代表各一派罷了。這

種自然的結合的國家發生說，其錯誤在於沒有看到國家本身的保護，他們所講的國家，都是幼稚時代的國家。這樣的國家，如果沒有保育的方法，國家仍是不能發生的，因為尚有許多外力足以侵害的緣故，所以這派的理論，是不能無缺陷的。

**武力的征服說** 武力的征服說，大約也可以分爲兩派，一派是馬克斯及恩格斯所主張的支配權力說，一派是奧本海馬的征服關係說。馬克斯及恩格斯所認國家發生的原因，可根據鄒敬芳所著政治概論第二章國家成立的歷程一節裏面的話，來作研究的材料。他說：「馬克斯及恩格斯所主張的國家成立的歷程，馬克斯及恩格斯所觀察的國家，曾經說過幾次是以階級支配爲內容的權力組織。這種權力組織，決不是從外部來向社會強制的力量，也不是和黑格兒所主張的一樣，是倫理的理念的實現，——理性的形象及實現，卻是在一定發展階段上面的社會的產物。這是社會陷於自己不可解的矛盾分裂爲不能融和的對立，以致於不能制駁他的表白。即是據馬克斯及恩格斯看來，國家是基於社會階級的對立，和不能融和的衝突，社會達到一定的發展階段，纔是必要的要求，故此國家是在階級鬭爭當中發生的。」至於奧本海馬所認爲國家發生的原因，也可以拿鄒敬芳的話來討論。他說：「奧本海馬是在馬克斯和恩格斯的影響之下，再融合拉澤爾的人類學的知識而說明征服關係成立的歷程。據他說在生產式樣備極幼稚的狩獵民和牧畜民之間，因爲剩餘的獲得不可能，故此不看見征服關係的成立，在牧畜民和海上漂泊民及農耕民之間，纔能够獲得剩餘，纔祇看見成立

征服關係……」奧本海馬的國家發生說，完全着眼於征服關係之上，這顯然是拿武力兼併的結果，來說明國家發生的原因，這一派論說的缺點，忽略了國家發生的雛形過程，國家權力的起點，不是首先就是強力的，國家的武力兼併，不過是國家發展時的現象。

國家起於自然的結合成於武力的兼併。依作者的意見，凡是物理必需有內力，然後可以抵抗外力，或克服外力。內力不充分，決不能抵抗外力，克服外力。內力的堅強，當然是由於自然的協調，在最是由於人爲的。有部份學者，對於國家發生的原因認爲是自然的結合，這是看到了內力的協調，在最初社會形成國家的時候，是由於一二知識份子，因生存和生活的需要，而作一種自然的結合。這種結合，便是國家基礎，有了這種基礎以後，外力侵略的時候，便有抵抗的力量。由於抵抗而起的武力試嘗，便是征服另一人羣的思想，武力戰爭以後，戰勝其他國家，國家遂於是而成立。絕對沒有首先即以武力可以征服人的，因爲武力不是驟然可以發生的，必定有一個相當的歷程的涵養，這個歷程便是國家的雛形。但是也沒有有一個國家毫無征服力量而能成立的，因爲他力相斥，是必然的道理，本身沒有強力，自然要合併於他一羣，所以國家發生的原因，也不是自然的結合一個觀念所能說明的，也不是強制的結合一個觀念所能說明的，他們都祇見到國家成立的一個歷程，都不無偏見。作者以爲國家先起於自然的結合，後成於武力的兼併，這可以用孫中山先生的言論來證明，他在民權主義第一講裏面說：「古時的人同獸爭，祇有用個人的體力，在那個時候，祇有同類相助。比方在這個地方，有幾



十個人同幾十個猛獸奮鬥，在別的地方，也有幾十個人同幾十個猛獸奮鬥，這兩個地方的人類，見得彼此都是同類的，和猛獸是不同類的，於是同類互相集合起來，和不同類的去奮鬥。決沒有和不同類的動物集合共同來食人的，來殘害同類的。當時同類的集合，不約而同去打那些毒蛇猛獸，那種集合是天然的，不是人爲的。……而且古人的房屋，都是草木做成的，都不能抵抗水、火、風、雷四種天災，所以古人對於這四種天災，便沒有方法，可以防備。說到同獸爭的時代，人類還可用氣力去打，到了同天爭的時代，專講打，是不可能的，故當時的人類，感覺非常的困難，後來便有聰明的人，出來替人民謀幸福，像大禹治水替人民除去水患，有巢氏教民在樹上做居室，替人民謀避風雨的災害，自此以後，文化便逐漸發達，人民也逐漸團結起來。……「在這段遺教裏面，可以看出國家發生的原因，由於因求安全生存，和共同生活而起的自然的結合。如果當時沒有自然的結合，猛獸爲害，天災爲害，便沒有抵抗的能力，所以國家最初發生的原因，即是爲求安全生存和共同生活的需要而起。上面所講的不過是古代國家發生的原因，至於國家發展的事蹟，都在這個階段之後，經過這個階段，國家便正式的造成了。」孫中山先生在民族主義第一講裏面解釋國家造成的原因說：「……用霸道造成的團體便是國家。像造成香港的原因，並不是幾十萬香港人歡迎英國人而成的，是英國用武力割佔得來的。因爲從前中國和英國打仗，中國打敗了，把香港人民和土地割歸到英國，久而久之，才造成現在的香港；又像英國造成今日的印度經過的情形，也是同香港一樣，英國現在的領土擴張到全世界，所以英國人有

一句話說：『英國無日落，』換一句話說：就是每日晝夜日光所照之地，都有英國領土，譬如我們在東半球的人，由日出算起，最先照到紐絲蘭、澳洲、香港、新加坡，西斜照到錫蘭、印度，再西照到阿顛馬兒打，更西便照到本國，再輪到西半球便由加拿大而循環到香港、星加坡，故每日夜二十四點鐘，日光所照之時，必有英國領土。像英國這樣大的領土，沒有一處不是用霸道造成的，自古迄今，造成國家沒有不是用霸道的。』這段話說明國家發生的原因，和造成的原因不同，前面所引的孫中山先生的遺教，便是說明國家發生的原因，確由於求安全生存和共同生活而起的自然的結合。國家造成的原因，便是以武力維持自己的生存和生活，因克服外力而起的強制的結合。這種理由是天經地義不可移易的。

### 第三節 國家應否存在

國家暫時應該存在 國家應否存在，是政治學者所爭執的一個問題。國家究竟應不應該存在呢？作者的答覆是：就今日一般的事實說，國家不能不存在。理想的實現，都是要靠事實的，將來國家有不有存在的價值，全要看人類的覺悟到甚麼程度，人類間的相互關係的沒有問題，便是安全生存和共同生活的社會，安全生存和共同生活，尚有問題的話，國家是應該存在的。如果到安全生存和共同生活沒有問題時，國家自然失去了存在的價值。現時國家應該存在的理由，便是國際間強的民族壓

追弱的民族，國內一切罪惡的份子，影響一般良善，造成了彼此間生存的恐慌。這時國家的任務，對外便是抵禦外侮，對內便是保障安寧，在這種情況之下，國家還不應該存在嗎？並且國際間的資本主義者，到處搜括資源，到處掠奪土地，就是國內一般的資本家，也不顧到人民生活的痛苦，只是一味的剝削，因此發生了共同生活的問題，國家在這時的任務，對外便是發達國家資本，以抵制外來的經濟侵略，對內便是節制私人資本，以求經濟地位的平等。國家在這種情境之下，還不應該存在嗎？如果安全生存，和共同生活在全世界都沒有問題了，國家便沒有任務，那時國家便可有可無。

一 一般政治學者對國家應否存在的問題之研究 上面是作者對國家應否存在的意見，至於一般政治學者，對國家應否存在的問題之研究，各有不同的見解。這些見解，可約分為四派，一、國家主義派，認為國家應該絕對存在；二、無政府主義，認為國家應該立即消滅；三、共產主義，認為國家暫時尚有存在的必要；四、三民主義，也認為國家暫時有存在的必要，現在把他分述於次。

國家主義派認為國家應該絕對存在 國家主義派的學說，在德國哲學家黑格兒（Hegel）的著作中，即已粗具規模，但經格林（T. H. Green）傳揚於英國之後，已死的鮑生葵博士（Dr. Bosanquet）纔把他發揚光大。這派的說法，可引謝義偉所譯近代政治學說綱要第一章裏面的話來參考，大約說：「國家是個人真人格的保護者，也是創造者，這種觀念，在黑格兒的哲學中，發揮盡致。照他來說，個人做社會份子所享的自由，比他在脫離那假想的無法律的自然狀態時，所拋棄的自由，較為真

實。這種在社會內纔有的自由，是個人心意中最高自由觀念的外現或具體化。——這種觀念沒有社會就不會實現——他說：人在國家內，已把心外的自我擡高與心內的自我相等，這種由社會產生而存在於社會裏面的真自由，是活潑而且不斷的發展的。第一表現於法律，第二表現於內心道德的規範，——這也是個人由社會得來的。——第三表現於發展個人人格的各種社會制度和社會勢力。——這種說法是贊美國家的，認為國家替人民創造了不能得到的真自由，認為國家本身是一個真人格，且有真意志，所以他們主張國家應絕對的存在。

**無政府主義認為國家應該立即消滅** 無政府主義派的學說，是克魯泡特金所竭力倡導的。這派認為國家是壓迫個人自由和保障資本階級的團體，故想從根本上廢除國家。無政府主義分為兩派：一是個人的無政府主義，一是共產的無政府主義。個人的無政府主義的學者，有葛德文蒲魯東。共產的無政府主義的學者，便是巴古寧托爾斯泰。至於集無政府主義的大成的，總是克魯泡特金。無政府主義對國家應立即廢止的說法，仍可引用近代政治學說綱要作為參考的資料，原文說：「無政府主義者，用許多的解說，說明他們所謂國家是不必要的話。為教育，國家是必要的麼？不必要。只要工人大家有充分的閑暇時間去教他們自己，他們當中愛教課的人必定很熱心去教其餘的人，而自願的教育機關，必風起雲湧，爭求教授的優良；為防禦外侮，國家是必要的嗎？也不需要。克魯泡特金說：國家的常備軍，常常被侵入的敵人所敗，這種敵人只有被非由國家組織自動揭竿而起的人民趕走過；國

國家對於保障各人安全，也沒有成績，不但不能保護個人，使不受惡人的侵犯，反而製造了許多惡人，國家自己的經濟制度不好，使人不得不犯罪，使人犯了罪，又把他監禁起來，於是這人因此不能誠實謀生，將來又要犯罪；在美術科學商務上，人類的自由活動力，由俱樂部學社及各種會社等自願團體中表現出來，在這些地方，國家沒有干涉，而人類卻表現了最大活動力，得到了最大進步，這樣的機關，如英國的皇家學會，及大不列顛協會，都自行規範他們的活動，凡辦理必要的事務，都是不由強迫而由自由的合作。商務方面，克魯泡特金會舉出國際鐵路運輸的部置，以作他的理論的說明，一個旅客從馬德里 (Madrid) 到莫斯科經過的鐵路線，爲千百萬工人所築成，所乘的車輛爲十幾個公司所有，但這種通行無阻的複雜佈置，是由有關係的各公司自動努力的結果，是合作，不是強迫，是自願的部置，而不是強迫的規定。「無政府主義的學者，要消滅現時的國家，在上面的話裏可以看出，他認爲國家是罪惡的組織。這種罪惡的組織消滅了，就可以達到社會主義的實現。」

**共產主義認爲國家暫時應有存在的必要** 共產主義派，認爲國家是爲支配階級而存在，是爲榨取被治者而存在的制度。馬克斯及恩格斯在一八四八年的時節共同起草的「共產黨宣言」上面曾經說過：「在本來意義上的政治的權力，是一階級壓迫其他階級之組織的權力，至現代的國家權力，不過是辦理全體布爾喬亞階級之共同事務的一個委員會。」後來列寧也說：「在這個從資本主義到共產主義的過渡期中，壓制還是必要的。但是這個時期，所謂壓制，乃是被榨取的多數者，壓制

權取的少數者。故對於壓制的特殊機關——就是國家——認為必要，但這個特殊機關，祇可稱為過渡期的國家，並不是含着普通意義的國家。」他們所認為的國家，是在普羅列塔利亞支配之下的國家，也是支配階級壓制其他階級的組織。不過他們認為這個國家暫時有存在的價值，實現了他們的理想社會，國家就可以消滅。

### 三民主義認為國家暫時也有存在的必要

孫中山先生認為國家在今日有存在的必要，所以他提倡國族主義。因為我們中國受列強政治經濟人口的種種壓迫，要解除這種壓迫，只有結合中華民族，成一個國家，才可以抵抗外力的侵略。就國際間說：國家仍有存在的必要；再就國內說：今日我國的人民，政治知識，大都薄弱，道德修養，又很缺乏，一般人民多不免有罪犯的行為，對內保障安寧也是需要國家的。就國內一般狀況說：國家又有存在的必要；至於今日的世界資本主義異常發達，每用經濟力量壓迫一般貧弱的民族，國內的新興資產階級，也不免有剝削貧苦的事實，發達國家資本，以抵抗世界資本主義的經濟侵略；節制私人資本，以防止資本階級的發展。這都是有待於國家的權力的實行。所以中山先生提倡國族主義，不遺餘力。孫先生這些主張，雖然是對我國而發的，但是對於世界的各弱小民族，各弱小國家，都有很大的影響，他在民族主義第六講裏面說：「所以中國如果強盛起來，我們不但是要恢復民族的地位，還要對於世界負一個大責任。如果中國不能夠擔負這個責任，那麼中國強盛了，對於世界便有大害，沒有大利。中國對世界究竟要負什麼責任呢？現在世界列強所走的

路是滅人國家的，如果中國強盛起來，也要去滅人國家，也去學列強的帝國主義，走相同的路，便是蹈他們的覆轍。所以我們要先決定一種政策，要濟弱扶傾，才是盡我們民族的天職。我們對於弱小民族，要扶持他，對於世界的列強，要抵抗他，如果全國人民，都立定這個志願，中國民族才可以發達，若是不立定這個志願，中國民族，便沒有希望。我們今日在沒有發達之先，立定扶傾濟弱的志願，將來到了強盛的時候，想到今日，身受過了列強的政治經濟壓迫的痛苦，將來弱小民族如果也受這種痛苦，我們便要把他那些帝國主義來消滅，那才算是治國平天下。我們要將來能够治國平天下，便先要恢復民族主義和民族地位。用固有的道德和平做基礎，去統一世界，成一個大同之治，這便是我們四萬萬人的大責任。」由於這段遺教裏面，可以知道中山先生對於國家的概念，和國家應有的任務。他所講的大同之治，就是國家的任務達到了以後的社會。到了那個時候，國際間沒有民族紛爭的糾紛，國際地位，一律平等，國內也沒有政治地位不平等的現象，更沒有經濟地位不平等的現象，那時的國家才有可無了。

#### 第四節 三民主義的國家

三民主義的國家的任務 三民主義的國家，是不同於一般所謂國家的。他的任務，在於求中華民族的生存。扶持世界各弱小民族的獨立，以消弭國際間的糾紛，肅清封建殘餘的勢力，剷除軍閥官

僚，打倒土豪劣紳，恢復固有道德，以減少國內混亂；發達國家資本，節制私人資本，以滿足人民的生活。前者是國家的民族主義，是解決國際間的政治問題的；其次是國家的民權主義，是解決國內的政治問題的；復次是民生主義，是解決國家的經濟問題的。總合這三種主義，不外兩個目的，就是安全生活和共同生活。三民主義的國家，既不同於古代一般國家的形式，復不同於近代一般國家的形式，這種國家，才是合理的國家。

古代一般的國家都違反了安全生活和共同生活的目標。古代的階級國家，將國家的人民分為許多階級，即如印度把人民分為婆羅門、刹帝利、吠舍、首陀四級。婆羅門、刹帝利、吠舍三級，是特殊階級，都屬亞利安種，首陀是最下的一級，是印度原有的土人，亞利安族創造這樣的階級，當然是很不平的，尤以婆羅門的專制為不可忍受，因此佛教就乘機而起，大倡打破一切階級的不平，這裏的明爭暗鬪，足以影響生存的安定。首陀既為最下一級，其生活的貧蹙，又復可知。中古代的封建領土國家，全為農奴與封建地主的對立。當西羅馬瓦解以後，西歐沒有政治的中心，且因大亂的結果，國外金類的來源斷絕，軍人官吏的薪俸，不以金錢而以土地供給，所以公室日削，私家日強，私家便多成為大地主，擁兵自衛，當時所謂附庸和佃奴，祇有服兵役納金幣的義務，毫無享受的權利，實有不能共同生活的趨勢，結果激起佃奴解放的糾紛，這又不是影響了安全生存嗎？至於古代帝國主義國家，其一盛一衰，更足以影響生存的安全。如薩拉森帝國，沙力曼帝國，各造成了不安定的局面，其影響人民的生存和



生活，是不可以言語形容的。至於希臘羅馬時代的市府國家，如雅典斯巴達彼爭此鬪，卒以鷓蚌相持，弄到元氣衰薄，至於滅亡，古代的國家，造成了許多罪惡，都是事實。

近代一般的國家也違反了安全生存和共同生活的目標。古代一般國家，違反了生存安全和共同生活的目標造成了惡果；到近代，還沒有以前車爲鑒。現代的國家形式與古代的國家形式，雖然略有不同，但是違反安全生存和共同生活的目標都是一樣。近代帝國主義國家，隨着資本主義的發展，所造成的罪惡，更爲厲害。他們國家的政體，無論其爲君主國，貴族國，或民主國，都是以侵略他國的土地，榨取弱小民族的資源爲目的。土地有限，資源有限，遂引起帝國主義與帝國主義的鬪爭，如一四一四年所爆發的世界大戰，一九三九年所爆發的歐洲大戰，其影響於安全生存的範圍，非常廣大。同時這些國家既爲資本主義，對於國外的弱小民族，或國內的貧苦人民的生活，是不會顧到的，必將因共同生活的問題，而引起無產階級的革命，這是根本違反了安全生存和共同生活的目標了。

一般國家的政治違反了安全生存和共同生活的目標終不免瓦解或滅亡的危險。古代一般的國家，影響於安全生存和共同生活，由於最少數人的策動，如階級國家即爲最上層階級，封建領土國家，即爲封建主，帝國主義國家，即爲帝王。近代一般國家，影響安全生存和共同生活則爲比較的多數人所策動，貴族國家則爲貴族，資產階級的民主國家，則爲資產階級，無產階級的民主國家，則爲無產階級，他們各以自己的力量，造成國家，其目的也是想保障他們自己的安全生存和優裕生活爲目。

的，結果因見解的偏執，和手段的激烈，終不免瓦解或滅亡的危險。

**三民主義國家的民族主義** 三民主義的國家，是講民族主義的，絕對和帝國主義不同。帝國主義是以侵略弱小民族爲目的；民族主義，並以扶助弱小民族爲責任。孫中山先生在民族主義第六講裏面，有下面一段話：「但是中國到了頭一個地位，是怎麼樣做法呢？中國古時常講濟弱扶傾，因爲中國有了這個好政策，所以強了幾千年，安南、緬甸、高麗、暹羅那些小國，還能够保持獨立。現在歐風東漸，安南便被法國滅了，緬甸被英國滅了，高麗被日本滅了，所以中國如果強盛起來，我們不但要恢復民族的地位，還要對於世界負一個大責任……要濟弱扶傾，才是盡我們民族的天職。我們對於弱小民族要扶持他，對於世界的列強，要抵抗他……」上面便是孫中山先生國家的民族主義的要點，能够扶持弱小民族，弱小民族也不需要作暴烈的革命運動，國際間的安定，便是必然的事，不僅對於弱小民族爲有幸福，即對於我國本身現在和將來都沒有被人攻擊的危險，這便是大同之治。

**三民主義國家的民權主義** 我們的國家對內是講民權的，從前不論中外，每每因君主專制，或貴族操縱，造成了不安定的政局，這種原因，是由於權力的消長而起。有時君主或貴族的權力過於強暴，每激起暴烈的政變，人民感覺到生存的恐慌，孫中山先生的民權主義，便是安定這種生存恐慌的法則。他在民權主義第六講裏面會這樣說：「……中國有了強有力的政府之後，我們便不要像歐美的人民怕政府的力量太大，不能夠管理。因爲在我們的計劃之中，想造成的新國家，是要把國家的政

治大權分開成兩個：一個是政權，要把這個大權完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可直接去管理國事，這個政權便是民權；一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量治理全國事務，這是治權，便是政府權。人民有了很充分的政權，管理政府的方法很完全，便不怕政府的力量太大，不能夠管理……「人民有了充分的政權，政府方面就不敢任意危害人民，政府與人民間，既沒有衝突，社會自然安定，生存自然安全，總合民族民權兩種主義，都是求安全生存的，不過民族主義是對世界的，民權主義是對國內的罷了。」

三民主義國家的民生主義 民族民權兩種主義，既是圖安全生存的，民生主義，便是圖共同生活的。如果有一部份人的生活滿足，有一大部份人的生活不滿足，這便不是共同的生活。生活不滿足的人，自不能不求滿足，有時求生活的行爲，不採手段，便影響到生存的安全，這是一個經濟問題影響到政治方面的事。中山先生的民生主義，便是解決這個問題的，民生主義的方法，就是平均地權、節制資本、和發達國家資本三項。就我國講：發達國家資本，便是抵抗列強經濟侵略的。就是在國際間求共同生活的方法，至於節制資本，平均地權，都是安定國內的經濟糾紛的，這是在國內求共同生活的一個方法。

## 第二章 政府

## 第一節 政府是什麼

**政府是什麼** 政府是什麼？這個問題，在前面人民與政府一節的裏面，略略的說明了。在這裏還須要作一個詳細的解釋。政府究竟是什麼呢？政府就是有政治權力的人執行政治任務的地方。他有統治人民管理事業的權力。他是統治的人所組織的機關，他的任務在維持安全的生存和共同的生活。維持安全的生存，就是治人；維持共同的生活，就是治事。政府既有這樣重大的任務，那麼政府的組織份子——統治者的本身，便要具備兩個條件：一、需要特殊的人格，二、需要特殊的能力，因為要有特殊的人格，才可以治人，要有特殊的能力，才可以治事，這裏得更進一步的說：有特殊人格的人，和有特殊能力的人，所組織的統治機構，以求達到安全生存和共同生活的政治目的的任務，那種機構的所在，便是政府。

**一般學者對政府的觀念** 一般政治學者，多不知道政府是什麼，以為有統治者，有組織，站在大多數人民的上面，佔據一定的地位，便是政府。這種見解，卻是盲目的。作者知道，許多的政治學者，都不會接受這個批評，其實祇要明白作者所說的理由，他們自己在良心上必定有一個誠懇的承認。我且舉一二件實在的事情，做個例子。

**沒有人格的人所組織的貪污機關不是政府** 假設有許多的人，結合起來，成一個團體，在鄉村

裏，以搶劫他人的財貨爲事，並且殺人放火，弄到社會雞犬不寧，這個團體，是一個什麼團體呢？這一個團體，當然是一個強盜的團體；另有許多的人結合還嚴密些，勢力還強大些，以搜括一般人民的金錢爲目的，且無故殺人，這和匪盜有分別嗎？我恐怕比匪盜的罪惡還要深重。誰都知道前者所講的是匪盜，後者所講的是統治者，匪盜搶人的財物，是黑夜的行動，官吏刮削人民的脂膏，是白晝的行動，匪盜殺人放火，影響於社會的範圍很小，官吏蹂躪人民，影響於社會的範圍很大。盜匪的搶劫行爲，由於生活不滿足而起，其情尙有可原；官吏的貪污行爲，因生活滿足而佔有慾望愈大，理無可恕。匪盜是沒有知識的，沒有受過教育的，雖然搶劫，其罪猶輕；官吏是有知識的，是受過教育的，公然貪污，其罪尤重。盜匪的罪惡，容易檢舉，其受不教而殺之虐待，很可憐惜；官吏的罪惡，不易檢舉，且不能自治而治人，自殺而殺人，殊屬可憾。這種無人格的官吏，所組織的機關，祇能說是盜匪的機關，決不是政府。如果這樣的機關，可稱爲政府，那麼盜匪的團體，也可以稱爲政治的團體了。有些人或者會這樣的說：政府的任務，是治人治事的，在政治的意義上，是維持社會的秩序，政府的名，是就任務而定的。殊不知一般統治者，搜括財物的結果，使得人民的生活不滿足，迫而做出盜匪的下策，反造成社會的不安，這又不是與政府的任務相反嗎？所以這種影響人民的組織，不能承認他是政府。

沒有能力的人所組織的尸素機關不是政府 再就政府的任務方面來說：政府要達到治事的目的，組織政府的份子，便須要治事的能力。有些組織政府的份子，祇是尸位素餐的人，穿現成的衣，吃

現成的飯，不出而問人民的事業，就是做事業，也是些搜刮行爲。這樣的人，所組織的機構，也不能承認他是政府。因爲他既不費心力，又不費體力，沒有絲毫價值。集合許多肩不能挑，手不能提，心不能想的人，住在一塊，也讓他穿現成的衣，吃現成的飯，住現成的房子，這個地方是個什麼地方呢？不要說，都知道是殘廢院。有許多人變成了統治者，因爲享受奢侈生活的結果，也肩不能挑，手不能提，心不能想，不但無益於人民，而且有害於社會。這不是變形的殘廢院嗎？殘廢院是不是可以稱爲政府呢？殘廢院既不能稱爲政府，那麼不做事而要錢的官吏，所組織的機關，又何能稱爲政府呢？我們成立殘廢院的動機，是因爲殘廢的人，缺乏了能力，他的不勞而食，是因爲他們不能勞動的緣故。這種供給，也是維護共同生活的意義，至於官吏能够忠實爲人民服務，應該供給他的生活，如果他既不勞心，又不勞力，他們又不是殘廢，且憑着政治的權力，坐享人民的衣食，刮削人民的膏脂，反影響共同的生活，這所謂「養虎貽患」，「養殘廢尙不致於貽患，養統治者乃因而貽患」，這樣的統治者，所組織的機關，稱爲變形的殘廢院，猶美其名了，這樣的團體，祇可以說是虎狼羣，還可以說是政府嗎？

**政府的定義** 上面這兩種人所組織的機關，既然都不是政府，那麼只有有特殊的人格，和有特殊的能力的人，所組織的政治團體的所在地，便是政府。

## 第二節 政府組織的特徵

**政府組織的特徵** 政府的組織，有一個特徵，這種組織，便是提綱式的，是自上而下的。統治者欲實行其統治的權力，必先要作一個有綱領的組織，統治才有系統；如果政府組織沒有綱領，便失去了重心，那是不能收政治的效果的。不論君主政體也好，貴族政體也好，民主政體也好，他們的組織，總是自上而下的，總是由中央而及於地方的，這種組織，又可分爲兩類：一類是平行的統制，一類是直下的統制，茲分別舉例說明於下：

**平行的統制** 所謂平行的統制，就是中央政府本部所直轄的平行機關，一個中央政府，要實行治權，必須要把治權分成若干部門，以便作有條理的統治，這種政府平行的分權，始於孟德司鳩。孟氏他曾倡三權分立說，他的三權，就是一、立法權，——君主或執政者，用以來制定暫時的或永久的法律，修改或廢制已有的法律；二、行政權，——君主或執政者，用他來接受國外的公使，保障國內的治安，設置國界的防禦，以及對於國際間宣戰講和等事。三、司法權，——法官用他來處置罪人或判決個人中間的爭訟。這種三權分立的學說一出，歐美各國的政府，都是依照這種原則所組織的。三權雖然分立，形式上仍有個元首，不論爲君主，爲總統，總是全國的首領，所以這種組織方式，仍是提綱式的，現在把三權分立的政府，逐一列舉說明於次：

**一、內閣制** 內閣制亦可稱爲議會制，因爲行政實權，完全操之內閣，這種政府，可以英國爲代表，他的行政機關在內閣，內閣閣員，都須要國會議員兼充。內閣總理，與閣員，負連帶責任，如該黨政策失

其信仰時，須全體辭職，故又稱責任內閣制。他的立法機關，在上下兩議院，上院議員有世襲議員，簡任議員，官職議員三種，凡五九一人；下院議員六一〇人，由人民選舉之，任期七年，議會權力，趨重於下院。司法機關，在高等法院，司法機關的職權，除掉管理純粹司法事件外，還涉及含有立法行政性質的事件。

二、總統制 凡是行政權趨重於總統的，就是總統制；總統制可以美國為代表。他也是採三權分立主義的。行政權屬於大總統，其下有國務院，國務院分國務、財政、陸軍、海軍、內務、交通、司法、農務、商務九部，各部長官由大總統取上議院之同意任命之，依大總統的指揮以處理該管職務。司法權在大理院，法院的組織，及職權都根據聯邦議會決定。裁判官由大總統任命，但須上議院同意。各州裁判官亦有直接由人民選舉者，裁判官為終身職，凡遇法律內容抵觸憲法時，裁判官可判決其無效。

三、行政合議制 行政合議制，在行政機關與議會既不分離，又不對抗。創造法律的最高權，完全操於全體人民之手。這種政府，是瑞士的特徵。他的行政權屬聯邦行政委員會。聯邦行政委員會是由聯邦議會上下兩院聯合選出委員七人組織之。每年由議會推選正副主席委員各一人，其下分政治外交部、司法警務部、內政部、陸軍部、財政稅務部、實業部、與郵政鐵道部七部。每部由委員一人長之。立法機關屬於聯邦議會，有上下兩院。上院議員州選，每州二人，全國二二州合四四人，任期各州自定；下院議員，國民直接選舉，每人口二萬舉一人，任期三年；司法機關為中央法院，由二院聯席會議，選出裁



判官一一四人任期六年，連舉得連任。

孫中山先生所主張的五權分立的政府，上面所舉的幾種政府所組織的制度，都是依照孟德司鳩三權分立說的。這種政府組織法，依孫中山先生的見解，尚不很完備，所以他創五權分立的政府，他在演講五權分立一題的裏面說：「……法國孟德司鳩將英國制度作爲根本，參合自己的理想，成爲一家之學。美國憲法又將孟德司鳩學說，作爲根本，把那三權界限更分得清楚。在一百年前，算是最完美的了。一百二十年以來，雖數次修改，那大體仍然是未變的，但是百餘年間，美國文明日日進步，土地財產也是增加不已，當時的憲法，現在已經是不適用了，兄弟的意思，將來中華民國的憲法，是要創一種新主義叫做『五權分立』。」他的五權便是立法、司法、行政、考試、監察五個。國民政府建國大綱第十九條規定：「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院以試行五權之治，其序列於下，曰行政院，曰立法院，曰司法院，曰考試院，曰監察院。」其第二十條規定：「行政院暫設如下各部：一內政部，二外交部，三軍政部，四財政部，五農礦部，六工商部，七教育部，八交通部。」上面是中山先生五權分立政府的組織。立法、司法、行政三權分立，是歐美的政制，再加以我國固有的監察、考試兩權，合組五權的完備政府，這可以說是採取古今中外政治制度的長處，這種政府組織當然是比歐美三權分立的政府進步多了。

直下的統制 所謂直下的統制，就是中央政府與地方政府的關係。中央的政權，運行於地方政

府，這是自上而下的，平行的統制，是政府橫的組織，直下的統制，是政府縱的組織。中央政府與地方政府的權力，就劃分的種類，也可分爲三類：一、中央集權，二、地方分權，三、就是孫中山先生所創的不偏於中央集權和地方分權的均權制度。

一、中央集權 中央集權的制度，是中央政府，對地方政府實行最嚴密的支配權。地方政府一切措施，都需在中央政府指揮之下，作整齊劃一的行動。地方政府一切措施，能在中央政府指揮之下，作整齊劃一的活動，一切政治，固可收指臂之效，但是各處的社會，萬有不齊，整齊劃一，自難於適合各處的需要。所以中央集權的制度，自不能完全適用。英、德、法、意諸國，雖行中央集權，但也有地方自治的制度。

二、地方分權 現在的政治思潮澎湃，人民的政治知識，日增一日，已不似從前可用束縛的政策，束縛人民了。所以有少數國家，主張中央政府對於地方政府的政治設施，採取放任主義，如美利堅、加拿大、澳洲、瑞士等國，行聯邦制，遂極度發展地方分權，中央有一定的權限，絕對不可超過憲法規定的範圍。在高唱全民政治的今日，地方分權，在政治制度上，自然比較合理，但是強枝弱幹，足以造成尾大不掉，的惡劣現象，這種制度，也不免偏於一面。

三、均權制度 孫中山先生認爲偏於中央集權或地方分權，都有弊端，所以他主張不偏於中央集權或地方分權的均權制度。建國大綱第十七條規定：「在此時期，中央與省之權限，採均權制度，凡

事物有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權。這種規定，便可以看出均權制度的要點。

上面所舉的政府組織的方式，一個是平行的統制，一個是直下的統制，這兩種組織的背景，各有不同，或者是全民的意志所支配的，或者是資產階級的意志所支配的，或者是無產階級的意志所支配的，組織的背景雖然各有不同，但是在形式上同是提綱式的組織，則毫無疑義。

### 第三章 民意機關

#### 第一節 民意機關的概說

民意機關的意義 在君主專制和貴族操縱政權的時代，一切政治的組織和政治的設施，完全是以君主和貴族的意思為意思，當然談不到民意。在這個階段，君主和貴族，每任意加重人民的負擔，剝奪人民的權利，這種政治現象，形成畸形發展的狀態，這個階段，在過去的歷史上佔了很長的時間，一般人民，由於歷史的經驗，和社會的轉變，漸漸的自覺起來，便有過問政治的動機。由於多數人在政治上自覺的份子的結合，形成一種組織，對政府發揮他們的意見，以控制政府的措施，這就是所謂民意機關。

現代歐美一般民意機關的鳥瞰 現代歐美一般的民意機關，除蘇聯以外，都是議會。他們的民

意機關，不是全民的民意機關，祇是少部或大部的民意機關，這種民意機關，可以分爲兩類：就是資產階級的民意機關和無產階級的民意機關。

### 資產階級的民意機關

人民對政治上的自覺，首先起於資產階級的份子。所以民意機關的組織，都由於這一個階級所獨佔。民意機關的構成份子，多由於選舉而來，過去的選舉制度，都爲一般資產階級所特定，如間接選舉、差等選舉、限制選舉，其目的，在使民意機關的構成份子，都資產階級化，就是有些國家，轉變選舉制度，如變間接選舉爲直接選舉，變差等選舉爲平等選舉，變限制選舉爲普遍選舉，其實資產階級份子，以知識優越之故，仍舊可以左右選民，造成他們民意機關的獨佔，即如美國的議會，其構成份子爲民主黨和共和黨的黨員。一九三二年十一月八日，美國舉行大總統選舉，民主黨大獲勝利，羅斯福氏當選，同時上院議員改選三分之一，下院議員全體改選，上院議員定額九十六名，下院議員定額四百三十五名，選舉以後，上院議員民主黨佔五十九名，共和黨佔三十五名，下院議員民主黨佔二百九十人，共和黨佔一百一十一名，總合這種數字，可以看出美國的議會完全爲民主黨和共和黨所組成。民主黨是代表怎樣人民的意志呢？他不是代表大資本家的利益的政黨嗎？他們與汽車工業和化學工業的資本家相親密；共和黨是代表怎樣人民的意志呢？當然也是代表大資本家的利益的政黨，他們與銀行資本家勾結，美國的議會既爲共和黨和民主黨的黨員所構成，他們當然是資本家的代議機關，就是要稱爲民意機關，也祇能稱爲資本家的民意機關，或部份的民意機關。

而不是真正的民意機關，或全民的民意機關。這不僅美國爲然，就是歐洲其他各國家的民意機關，也大概都是這樣的情形。

無產階級的民意機關 無產階級的民意機關，是蘇聯的產物。他們的民意機關不稱議會，而稱蘇維埃聯邦大會，爲代表蘇維埃聯邦的最高權力機關，有變更憲法的權限。至於聽取政府的報告，決議事項的採擇，對憲法的改訂，並追補作最後確認，及規定中央執行委員會的組織，都是代表大會的任務。代表大會，每二年開會一次，由地方蘇維埃大會，及都市蘇維埃大會選出代表舉行之。地方每人十二萬五千，選出一名，都市每人口二萬五千人選出一人。但是選舉權和被選舉權，有下列的限制。完全有選舉權和被選舉權的有下列的人民：（一）從事生產或公共有益的勞動，而得生活費者，及從事家事使前者得以從事生產勞動者，（二）兵士，（三）屬於一二兩項於某種程度中失卻勞動能力者。完全無選舉權及被選舉權的有下列的人民：（一）以獲得利潤爲目的，而使用勞動者及不勞而獲者。（二）不從事於生產努力的商人，（三）僧侶。（四）舊帝制下的警察尤其是奉職於憲兵隊宮庭者，（五）富農，（六）受禁治產的宣告者。由於這種限制，可以看出蘇聯的民意機關，完全爲無產階級的智識份子所構成。這雖然是比較多數人民的民意機關，但仍不是全民的民意機關，因爲他的聯邦代表大會，是一部分的人民的代表所組成的緣故。

孫中山先生對歐美議會制的批評 現代的議會制，顯示着許多弱點，孫中山先生很不滿意這

種制度，他說：「歐美人民從前以為爭到代議政體，便是心滿意足，我們中國革命以後，是不是達到代議政體？所得民權的利益究竟怎樣？大家都知道現在的代議士，都變成了豬仔議員，有錢就賣身，分贓貪利，為全國所不齒。各國實行這種代議政體，都免不了流弊，不過傳到中國，流弊更不堪問罷了。大家對這種政體，如果不去問，不想挽救，把國事都付託到一般豬仔議員，讓他們去亂作亂為，國家前途是很危險的，所以外國人所希望的代議政體，以為就是人類和國家的長治久安之計，那是不足信的。民權初生，本經過了許多困難；後來實行，又經過了許多挫折，還是一天一天的發達。但是得到的結果，不過是代議政體，是人民獨裁的政體。這種人民獨裁的政體，究竟是怎麼樣？我們得到的材料很少，不能判斷其究竟。惟想這種人民獨裁的政體，當然比較代議政體改良得多。」在這段遺教裏，可以看出中山先生對歐美的議會制度，深致不滿，因為議會完全為政黨所操縱，不是真正的民意。

### 孫中山先生所倡導的全民的民意機關

中山先生對歐美的議會制，既深致不滿，所以他另有主張，他計議中的中央民意機關是國民大會。他在手訂建國大綱第十四條規定：「每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政事。」第二十三條規定：「全國有過半數省分達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。」第二十四條規定：「憲法頒布之後，中央統治權則歸於國民大會行使之，即國民大會對於中央政府官員有選舉權，有罷免權，對於中央法律有創制權，有複決權。」就各條文字中看去，人民參預中央政事

的民意機關，則爲國民大會。國民大會與歐美的議會不同，國民代表祇代表民衆行使四權，不專掌一般的立法權。歐美的議會，則是立法的機關，這是絕對不同的地方；歐美的議會，是常設的機關，國民大會，則不是常設的機關。國民大會既不是常設的機關，必不至把來自民間的代表養成官僚，把一般的民意，置之腦後，這才是真正的民意機關。

## 第二節 民意機關的組織與組織的特徵

民意機關組織的特徵 民意機關組織的方式，是築基式的。這種組織方式在本書第一編第一章第二節的裏面曾略略的加以說明了。這裏所要研究的，便是民意機關的組織，這種組織的特徵，既是築基式的，其權力的運行，當然是自下而上的，不過因結構的地位不同，又可分爲上級結構的築基組織，中級結構的築基組織，和下級結構的築基組織三種。現在分別說明於次：

上級結構的築基式的組織 上級結構的築基式的組織，就是中央的民意機關。現在歐美的中央的民意機關，多是議會，其結構的方式可分兩種：一種是單一團體代表民意，一種是兩個團體代表民意。

單一團體代表民意 單一團體代表民意，就是所謂一院制，就是以一院行使議會職權，議會是由民選的議員構成的。現在政治學者主張一院制的理由，說法很不一致，且看下面所引鄒敬芳在政

治學概論第六章裏面的話：「至於現今一般學者主張一院制的理由，大抵也不外下列幾種：（一）以爲兩院制可使法律案不容易成立，其結果便不免妨礙社會的改革與進步。主張這一說的人，大抵是說議會政治較諸獨裁政治已欠靈活；如採兩院制，則凡法律案之通過一院的，還須再提請他院通過，法律的成立，便越發困難，應與應革的事體，便越發難以實現。（二）以爲兩院制度可以引起議會本身的衝突，以致議會爲行政機關所操縱，而不能夠保持對抗行政機關的能力。因爲議會爲人數很多的合議機關，行政機關則嘗爲獨裁機關或人數很少的合議機關；兩下互相比較，後者的操縱前者，實際上已屬較爲容易。如果再還採用兩院制的議會制度，那末，凡遇到議會上下兩院意見還不能夠一致的時候，行政機關便越發可以肆其操縱舞弊的伎倆，利用一院以抵制他院，因此，議會便或喪失其支配行政機關或限制行政機關的能力。」主張一院制的不出上面的理由。

**兩個團體代表民意** 兩個團體代表民意，就是所謂兩院制。兩院制即以議會職權，委諸於兩個團體所組成的複合體，議會的議員，有有些國家，一院是由民選，其他一院則用特別方法，由特權階級所選出的以構成。或是兩院都由民選，兩院祇有選舉上的資格或權限的不同；其一個團體，通稱爲衆議院（或稱爲第一院）；他一個團體，通稱爲參議院（或稱爲第二院）。至於主張兩院制的理由，不外下列四點：一、以爲兩院制能防止立法院爲一時潮流所煽動輕忽從事；二、以爲兩院制能使立法院有詳細考察各種問題的機會；三、以爲兩院制能使各種議案幾經討論幾經修改始成立通過；四、以爲



兩院制能使國內各種階級均能選代表加入議會。這些理由都是持之有故，言之成理的。

總之代表民意的機關，需要真正代表民意，不論一院制也好，兩院制也好，能真正的代表民意，與組織的結構，是沒有多大的關係的。

**中級結構的築基式的組織** 中級結構的築基式的組織，就是地方的民意機關。就民權運用的方面說：地方民意機關較中央的民意機關，其政權的運用易為切近而方便。歐美各國家，不論其為中央集權，抑為地方分權，都有一個地方民意機關的存在。英國地方的民意機關為州議會。州議會由議長參事議員，和普通議員組織而成。其職務在監督或擔任地方政廳各種委員會的職務。美國的地方民意機關也是州議會，他的州議會為兩院制，由上下二院而成。上院議員數，普通常較下院為少，任期則較長。兩院對知事有彈劾權，以抑制知事權力之濫用。上院對於知事之任免官吏有發言權，換言之，即有批准或拒絕權；對於下院之彈劾官吏亦有審問權。州議會有規定選舉人資格，及管理選舉國會議員並大總統副總統之權。此外關於法令，死刑執行及獄舍管理等刑法；關於財產、移動、承繼，所有婚姻及其他民事等民法；關於製造業、運輸、商業及其他法人等事件；關於各州間貿易事件；關於勞動規則，教育、慈善、准許、飲料、交易、漁業、及競技法等事件，概屬州議會之權限。英國為中央集權制的國家，美國為地方分權制的國家，地方民意機關的權力的大小固自不同，但是這一級的民意機關，實不容忽視。我國的地方民意機關，據孫中山先生的計議，則為國民代表會，建國大綱第十六條規定：「凡一

省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，爲本省自治之監督。……」從這項條文裏，可以知道中山先生對地方的民意機關的概念。

下級結構的築基式的組織 真正的民意的表現，完全在於下級。中央的民意機關和地方的民意機關，其民意祇表現於少數代表的組織，如果制度良善，選舉得人，還可以多少表示一點民意；要是制度不良善，選舉不得人，一般民意全爲少數代表所抹煞，根本無意義可言。至於下級的民意機關，可以直接管理本地方的事業，可以直接監督本地方的公職人員，這才是真正的民意。英國的下級的民意機關，爲村議會，郡村之人口在三百以上者，得選舉議員，組織村議會。人口在百以下，及人口在百上，三百以下而無村議會者，則有村會，爲其唯一之代議政治機關；市街村無村議會，亦無村會，唯地方行政作用，則由市街議會，或都市議會行之。瑞士小地方如亞本塞爾，葛拉路斯，溫忒瓦丹，及烏利等諸州，則有所謂地方議會，爲其政治機關，州內鎮村亦有議會，並有四人以上之參事會。這些都是下級的民意機關的組織。我國將來如果根據孫中山先生的遺教實行地方自治，不論下級機構，爲鄉鎮閭里，抑爲鄉鎮保甲，每一級都需要一個民意機關。築基式的組織本來起於下級，如果下級尙沒有民意的表現，當然談不到全民的政治。

## 第四章 政黨

## 第一節 政黨的概念

**政黨在政治上的地位** 我們研究政治學不能不研究政黨。爲甚麼要研究政黨呢？因爲現有的政治是政黨政治，有權力的政黨，對上可以組織政府，執行治權；對下可以組織人民，抓住人民的心理，把握政權。其勢力之大，可想而知。鄒敬芳在他所著的政治學概論第一章緒論的裏面，說明政治現象的本質，有如下列的話：「所謂政治現象即是政府現象，所謂以一個政府存在爲中心的現象，即是政治現象。而現代政治現象方面，政府的原動力，是政黨，因此，現在政治現象，主要是政黨現象，所以，現代政治現象，大抵可以說是以政黨現象爲中心。」這種說法，認爲政治完全爲政黨所左右，一般的國家的政治現象，確是如此。所以政黨在政治上的地位，非常超越，過去在政治上取得特殊地位的，便是君主或貴族，現在政黨在政治上取得的地位，都是從君主和貴族的手中取來的，要研究政治學當然不能忽視這個組織。

**政黨是甚麼** 在上面既說明了政黨在政治上的地位，這裏便要解釋政黨是甚麼了。政黨究竟是甚麼呢？一般的答覆當然不會一致，因爲每一個政黨，各有他的主義和黨綱，主義和黨綱既不相同，所以對政黨的概念，各執一見，對政黨的概念，雖然各執一見，但是可以概括爲兩派：一派是從統治的立場來說明政黨的意義的，一派是從階級的裏面看出政黨的意義的，現在分別說明於下：

**從統治的立場說明政黨的意義** 從統治的立場說明政黨的意義，這是把政黨認為是參政的團體，例如有些人說：政黨是以參與國家政務為目的而結合之自由團體。又有些人說：政黨是關於政權的掌握有共同利害關係的人們，以共同之力在立憲政治下為掌握政權而結合的永續的集團。又有些人說：政黨是為在政治社會佔優勢且為繼續其優勢和有一定意見的人類為共同之活動之任意的繼續的結合。這種種說法，是把政黨看做為參入國家政務，或掌握國家政權而結合的團體。這些說法，都是布爾喬亞政黨的主見，他們已經取得了政權，他們祇想維持已經取得的政權，所以對政黨的觀念祇是如此。

**從階級的裏面看出政黨的意義** 認為政黨是階級的產物，這是普羅列塔利亞學者的見解。例如田原在他所著的政治學第五編第一章解釋政黨的觀念說：「政黨……是階級社會的產物，尤其是近代階級社會的產物，因此黨便是一定階級之一部分。然而僅是這樣說法還不充分，因為階級之為物，就大體說來，雖然是等質的，一律的，完整的，但就個份子加以分析，則他們的智力，體力，及其階級意識或階級覺悟，總不免有許多差異。為使這個包含有種種不同分子的階級，全體從事於有效的鬭爭，指導的部分便成為必要。不用說，這一負擔指導鬭爭的一部分，必然是全階級中最覺悟、最英勇、最進步、最有訓練、而又最能團結之一部分。這一部分，便是政黨……」這種說法，以為政黨是某一階級中的自覺份子所團結。這又是一種意義。

**政黨的正確概念** 上面兩種對政黨的概念，都不免偏執一說，前者太着重於政治方面的活動，後者太着重於社會方面的活動。政黨的形成其原因多由於社會變遷而起，忽略了社會方面的現象，當然不是政黨的正確概念；徒注重政黨的階級性，認為政黨是階級的產物，這又未必盡然，作者以為真正政黨的概念，不是有偏見的人，所能說明，政黨的任務，對上既可以組織政府執行治權，或監督政府，控制治權，那麼政黨當然不能與政治關係絕緣；對下既可以組織人民，領導人民，自然與社會有不可分解的關係，所以政黨的正確概念是由於在政治上自覺的份子，因作政治活動而起的自然的結合，他是有主義有組織的政治團體。

## 第二節 政黨的組織與作用

**政黨組織的特徵** 政黨的組織是交介式的，在本書第一編第一章第二節曾有一個簡單的說明，所謂交介式的組織，既不同於自上而下的提綱式的組織，又不同於自下而上的築基式的組織，這種組織，是介於提綱式與築基式的組織之間。他既可以代表全部或一部分的民意，支配或控制提綱式的政治組織，又可以灌輸一般人民的政治知識，使人民完成築基式的民意機關的組織，這種組織是特別的重要，要是沒有這種組織，是不能做到真正的全民政治。

從其他的科學的事理證明這種組織的重要 作者認為政黨的組織為交介式的，是有科學的

論據，請先以植物的生理證之：植物的根部，吸收無機鹽類和土中已經被水溶解的物質，上升於枝葉，枝葉吸收空中的炭養氣，且由光化作用所變成的有機物，必需下降，這個中間也是有中介的組織的，這種交介組織就是篩管和導管。篩管和導管都是植物維管系的一部，篩管在韌皮中部司運送有機物下降之用；導管在木質部內，司輸送無機物上升之用。政黨介於政府組織和人民組織之間，不很像篩管和導管，介於枝葉和根部之間一樣嗎？再請證之以生理學：動脈管容受心臟內的清血，分佈於全身，靜脈管為匯集全身的濁血還諸心臟。這兩個脈管循環的方向，一個是由內而外，一個是由外而內。這正好像政治學上自上而下的提綱式的組織，和自下而上的築基式的組織。至於微血管則好像交介組織的政黨，微血管專司血液內物質的交換作用，也好像政黨在政治組織和人民組織之間，有交介作用一樣。

**政黨的作用** 政黨的作用，在前面已經略略的說明，這裏不過補充一下罷了，他的作用在於把一般的民意，滲透到政治的組織裏面，把政治知識灌輸到一般的人民，這種作用在政治裏面，特別重要。

## 第四編 政治的功能

### 第一章 政權與治權的界說

#### 第一節 權能分治的原理

過去的政治社會是一個權能混合的場合。過去的政治是統治者對被統治者的一種統治行為。統治者有絕大的權力，同時也有最重的職務，這種權力與職務，每混合而不可分。因為過去的人民，都是沒有政治知識的，都不知不覺的站在被統治的地位，所以統治者就敢於操縱一切，把權力和職能混合起來，他們握到了特殊的權力，也不顧到自己的能力如何，職務盡到甚麼程度，只是把自己的地位提高，把人民的地位壓落，盲目的實行統治。結果，造成了政治社會上一個權能混合的場合，人民蒙受不可形容的損害，在這個場合，不僅人民不知道統治者操縱權力和負有職務，就是統治者本身有許多也是不知不覺的站在統治者的地位，既不知道本身有權力，又不知道本身有職務，他們雖然不知道本身有權力且兼有職能，但是他們卻憑藉着所有的權力，以壓服人民，侵害人民，很少有本着自己的職能來努力為人民謀幸福的。這個權能混合的場合在過去的歷史上佔着整個的階級，直到近世紀，才間有一兩個學者發現了權力和職能是兩個不同的東西，至於明確地把權能分開，全是孫

中山先生的見解，這些都留待下面分別論述。

近代中西學者會有政府權和人民權的發現，在往古不論我國和西歐，都祇認識統治者一方面的權力，沒有注意到被統治者一方面的權力。當時的專制和獨裁政制，在政治上形成畸形的發展，結果都造成了混亂的局面，不論是東洋的歷史也好，西洋的歷史也好，可以說都是一部混亂的歷史。那時根本沒有發覺到人民也應該有一種權力。到了近代，事實上促成了統治者與被統治者的分裂，所以也曾有人發現人民的權力和政府的權力是兩個不同的東西。這種發現在西歐的便是盧梭，在我國的便是梁任公氏，現在把他們對於這種見解首先論述，然後再深求孫中山先生的權能分治的原理。

法人盧梭發現政府權和人民權的區別，民權思想的發達，在西歐方面以盧梭所著的民約論為動力，盧梭要提高民權，所以見到人民權和政府權的對立。他說：「但除公人之外，仍須論及組織比公人之私人其生命及財產自然獨立者。欲解決此問題，每分明區別公民權及主體權，且須明辦市民為國民所當盡之義務，及為人類所當享之自然權利。」（見盧梭民約論第二書第四章）盧氏這種論調，已經把統治者的權力和被統治者的權力劃分了，所謂公民權，就是被統治者的權力，主體權，就是統治者的權力。不過他講的主體權是指統治者的權力而言，這卻錯誤了，主體權當然屬之人民，認統治者為有主體權，這是一倒果為因的。



梁任公氏認爲人民的權力重於政府的權力。盧梭雖然看到人民權和政府權需要劃分，但是把政府的權看做主體，把人民的權看做客體，當然是見解沒有澈底。梁任公氏除接受人民權和政府權劃分的思想以外，並認爲人民的權力重於政府的權力，這是他政治思想進步的地方。他在新民說中，論國家思想一文裏面，會有下面的話：「國家如一公司，朝廷則公司之事務所，而握朝廷之權者，則事務所之總辦也；國家如一村市，朝廷則村市之會館，而握朝廷之權者，則會館之總理也。夫事務所爲公司而立乎？抑公司爲事務所而立乎？會館爲村市而設乎？抑村市爲會館而設乎？不待辨而知矣。兩種性質不同，而其大小輕重，自不可以相越，故法王路易十四『朕卽國家也』一語，至今以爲大逆不道，歐美五尺童子聞之，無不唾罵。以吾中國人之眼光觀之，或以爲無足怪乎？雖然譬之有一公司之總辦，而曰我卽公司，有一村市之總理，而曰我卽村市。試思公司之股東，村市之居民，能受之否耶？」梁氏這段論文，已經從反面說明了人民的權力重於政府權力，但是對於權能，應該劃分的原理，還沒有說出。

**孫中山先生把事例說明權能分治的原理** 法人盧梭和我國梁啓超氏都祇說明人民權力和政府權力的區分和輕重，都沒有發揮權能分治的原理，並且就是他們論說人民權力和政府權力的區分和輕重，都是「說焉不精，語焉不詳」的，不能算是政治學上方法的新發現。真正政治學上方法的新發現，要算孫中山先生的權能分治了，他在民權主義第五講裏面把事例說明了權能分治的原理，他說：「……現在有錢的那些人，組織公司，開辦工廠，一定要請一位有本領的人，來做總辦，去管理

工廠。此總辦是專門家，就是有能的人，股東就是有權的人，工廠內的事，只有總辦能够講話，股東不過監督總辦而已。現在民國的人民，便是股東，民國的總統，便是總辦，我們人民對於政府的態度，應該要把他們當作專門家來看，如果有了這種態度，股東便能够利用總辦整頓工廠，用很少的成本，出很多的貨物，可以令那個公司發大財。現在歐美民權發達的國家，人民對於政府，都沒有這種態度，所以不能利用有本領的人，去管理政府，因為這個原因，所以弄到在政府之中的人物都是無能，所以弄得民權政治的發達，反是很遲；民主國家的進步，反是很慢，反不及專制國家的進步……」把執行治權的人，看做有能的專門家，這是孫先生見有獨到之處，凡辦理一切事業，必需要有能力的人，才可弄好。執行治權的人，也不過是辦理政治事業，他們辦理政治事業，不過是在能力上顯示其優越，他是沒有實際的權力的。

孫中山先生從事實上說明權能分治的原理，孫先生把公司的股東比做人民，把總辦比做執行治權的人，這是設一個譬喻來說明權能分治的原理，一般人對於權能分治，當然會有一個概念，但是他在民權主義第五講裏面，對於權能分治更說得切實，他說：「照以前所講的情形，歐美對於民權問題，還沒有解決的辦法。今日我們要解決民權問題，如果要做效歐美，一定是辦不通的。歐美既無從做效，我們自己便應該想一種新方法來解決這個問題。這個新方法是瑞士的學者最先的發明，人民對於政府要改變態度，但要改變態度，就是要把權與能來分開。權與能要怎樣分開呢？我們要把他

研究到清楚，便應該把前幾次所講的情形重提起來再說：第一件甚麼是叫做民權呢？簡單的說：民權便是人民去管理政治，詳細推究起來，從前的政治是誰人管理呢？中國有兩句古話說：「不在其位，不謀其政。」又說：「庶人不議，」可見從前的政權，完全在皇帝掌握之中，不關人民的事。今日我們主張民權，是要把政權放在人民掌握之中，那麼人民成了一個什麼東西呢？中國自革命以後，成立民權政體，凡事都是應該由人民作主的，所以現在的政治，又可以叫做民主政治。換句話說：在共和政體之下，就是要人民來做皇帝……」把政權放在人民的掌握之中，一般執行治權的人，自然不敢「大阿倒持」了。

## 第二節 治權的演變

人民和政府權力的消長遂形成政治社會多變的局面。治權是政府的權，是對於人民一種統治的權力，人民有安全生存和共同生活的需要，所以要有一種有系統的組織，來執行這兩個任務。在統治者的方面，是由於自覺而進於自爲的，在被統治者的方面，是由於自在而進於自覺的。這種政治的變動，與時俱進，沒有止息。甚麼叫做自覺而進於自爲呢？自覺而進於自爲，這是最先的統治者的意識與活動。在往古的社會裏，本沒有甚麼統治者與被統治者的分立，但是當時也感覺到安全生存和共同生活的需要，尤其是當時的聰明才智之士，覺得這種需要的重要，這就叫做統治者的自覺；由於

這種自覺，起而作有系統的組織，以實行統治者的權力，這就叫做自爲，這是統治者由於自覺而進於自爲的歷程。在一般人民沒有政治知識的時候，聽憑統治者的統治，且自然而然的和不自覺的，處在被統治者的地位，這就叫做自在的階段；由於統治者的越權，和不合理的統治，漸激起人民的自覺，這便是人民由自在而進於自覺的歷程。彼此權力的消長，形成政治社會多變的局面。這種史實，頗耐人尋味，現在把各種演變的方式略加說明於次。

一、歷史的演變 歷史的演變，是治權在時間上的演變。這種演變，便是權力消長的現象。在上古的社會，不論我國和西歐，治權完全落於君主之手，在中國的上古史，除春秋戰國以外，政治最高的權力，都出自帝王，這時候治權出自帝王，一般學者，都認爲合法。孔子曾說：「天下有道，則禮樂征伐自天子出，天下無道，則禮樂征伐自諸侯出，自諸侯出，蓋十世希不失矣，自大夫出，五世希不失矣，陪臣執國命，三世希不失矣，天下有道，則政不在大夫，天下有道，則庶人不議。」這是認爲治權應出於君主之手。至於西歐的上古，也是推崇君權。歐洲上古的政治，除雅典外，都是帝國，如羅馬帝國，薩拉森帝國，沙力曼帝國，都是帝王的權力極大，這是君主極盛時期，這時的統治權，都是握於君主個人之手，統治權完全操之君主個人之手，這是最初的一個階段。我國到了春秋戰國的時候，諸侯的領土漸漸擴大，勢力亦隨之而大，帝王的統治權，就因此削弱，諸侯各自爲政，所以孔子說：「祿之去公室五世矣，政逮於大夫四世矣，故夫三桓之子孫微矣。」這可見當時的治權自上下落的情況。歐洲在神聖羅馬帝國以後，

也曾有一度的封建制度，那時的權力，完全落於封王或田主之手，國王徒擁虛名，諸侯也是各自爲政，這又和中國春秋戰國時情形相同，在這一時期，治權由國王個人旁落於諸侯之手，這是一個演變。東亞各經過這一時期以後，政府的治權，漸由君主與貴族共同把握，這種政治現象，東亞各，雖不一一盡同，但是也有恍惚相似之處。我國在嬴秦以後，各朝都有把握治權的政黨，各和君主執行治權，如漢有鈞黨，唐有牛李黨，宋有新舊黨，明有東林黨，這已經形成了政黨政治的基礎；至於歐洲方面，英國的撒克遜時代，也有賢人會議，賢人會議，是貴族議政機關，以後經過諾曼底時代的國民大會，亨利第三時代的國會，和愛德華第一時代的模範國會，才形成今日的兩院制的國會。在這一階段裏，東亞各西歐的各個政府的治權，全由貴族和君主共同掌握，這又是一個演變了。至於近世民權發達，東亞各西歐的治權，雖然各在政黨之手，但是治權在統治的意義上，受了限制，將來如何演變，雖然不可推測，惟民權發達到極度的時候，治權將爲人民所左右，一切政治上的措施，將有長足的進步，這是可以料想到的。

二、社會的演變 治權在歷史方面的演變，既是時間的，在社會方面的演變，便是空間的了。歷史的演變，由於治權權力的消長，社會的演變，由於治權權力的大小。治權的範圍擴大，這是近來一般事實所促成。過去在特殊階級把握着治權時，其權力雖然很大，雖然無限，但是範圍很狹，不是特殊階級故意放棄權力，是當時沒有感覺到擴大的需要。治權擴大究竟怎樣呢？就是治權由於治人的偏重，而

至於治事的並重，由於政治問題，而及於經濟了。這種演變，雖然為社會的事實所形成，然必須藉歷史的社會來比較，或說明，俾以明現在的演變情況。在往古的社會，都感覺到安全生存的重要，人與人之間的互相關係，需要一種合理的維持。那時統治者實行統治權，祇注重治人。我國孔子的政治思想，完全着重於治人的一方面，他的「政者正也，子率以正，孰敢不正」的見解，和「身修而后家齊，家齊而后國治，國治而后天下平」的主張，都是研究治人的問題；就是希臘的政治學家柏拉圖和亞里士多德之流，其政治思想完全建立於倫理思想之上，也是側重治人的。就是到了中古的治權，也還是狹小，還是側重治人的事，我們祇要一翻東西洋的歷史，便可以證明上面的概念。到了現代，已經由治人的偏重，而轉到治事的並重了。已經由政治問題，而轉到經濟問題了。更顯明的說：過去的治權，祇及於政治問題，現在的治權，要擴充到經濟範圍，社會主義思想的來源，完全出於這個關係，這種由政治的範圍，而擴充到經濟範圍的治權的演變，究竟是個甚麼原因呢？這祇能拿歐洲的社會現象來說明：歐洲自近代個人主義學說盛行以後，治權的範圍祇能及於政治而止，穆勒以為國家對於個人的事務，少一點干涉，便是為個人增加一分幸福；邊沁以為人類本來是自私自利的，故可以信任他自己去照料本身的利益，人們自己知道自己的需要，較之別人所知為詳，他們自己追求自己所需要的，較之別人代勞更努力，更堅忍，人與人的相處，不宜有外來的干涉，也不必有不必要的外來的干涉，由於這種學說盛行的結果，便促成了資本主義過分的發展，一般弱小人民，對於生活都沒有保障，這種社會的畸形現象，是

很值得注意的。因此個人主義發出的最重要的反動，就是主張國家的治權，要干涉經濟的事件以節制營私牟利，漫無限制的資本主義，所以現在世界各國由新興資產階級，向統治階級要求或對統治階級革命而制定注重政治的自由不着重經濟的平等的憲法，一般學者，都有深致不滿之意，都主張將來憲法的趨勢，要注重勞動收益權了。

**演變結果的概念** 總合上面歷史的治權演變，和社會的治權演變，可以得到一個有系統的概  
念，就是統治者的權力要受到被統治者的限制，而統治者的責任，便因此增加，這種種演變，都是因時  
因事而不同的，將來因時因事而再起演變，又可想而知了。

### 第三節 政權的發展

**政權的重要** 「政是衆人的事」孫中山先生曾這樣說過。根據這種說法，政權就是管理衆人的事  
的權力。本來衆人的事，是非常複雜的，當然不容易管理，但是又不能不加以管理，如果沒有管理的  
權力，對內既無以保障安寧，維持共同的生活，對外亦無以抵禦外侮，維護安全的生存，這樣看來，政  
治的權力是非常重要的，但是以複雜的衆人的事，歸個人或少數人管理，這當然難於適合多數人的  
心理。因為多數人的事，是複雜的，個人或少數人獨斷獨行，多數人免不了受其影響，但是複雜的衆人之  
事，又不能把複雜的衆人管理，這種問題，是不容易解決的。

### 人民起而過問政治就是運用政權

孫中山先生既把人民的權，稱爲政權，政府的權，稱爲治權，政權與治權的界說已經弄清了。但是過去政權混合在治權以內，政權就是治權，治權就是政權，要來研究政權的發展，是一件很不容易的事。不過就政治以人民爲本質的原則來說：統治者既是人民，被統治者也是人民，如果人民起而過問政治，就是人民運用政權了。不過往古能够取得政權，就同時可以運用治權，現在把政權的發展，分做六個階段，逐一說明於次。

第一個階段君主獨攬政權的時期 君主並不是生來卽爲君主的，他也是人民之一，在太古的時候，人民都沒有運用政權的動機，其中有聰明才智之士，起而掌握政權，實行統治的權力，這時候取得了政權，就同時執行治權，這是以一人而辦理衆人的事的。這個階段，君主對於政權的取得，不出於爭奪，人民沒有政權，也不是被剝奪而去的。君主祇是自然而然的居於統治者的地位，人民同時自然而然的居於被統治者的地位，君主也就祇有獨攬政權了。

第二個階段貴族操縱政權的時期 政既是衆人的事，往古人口稀少，衆人的事不及現在的多，但是也不是君主個人所能獨辦。一般人民的中間，又有最少數次於君主聰明才力的份子，出而協助君主辦理衆人的事，這時他不是取得政權，祇是協助執行治權罷了。後來因實行治權取得了地位，君主的勢力，就漸次削弱了。君主的勢力，既被削弱，貴族就正式從君主的手裏，取得一部或全部的政權。他們取得了政權，就敢於操縱，治權也就落於他們之手，這時政權已經開始了雛形的發展，因爲少



數人民，也可以過問衆人的事了。

**第三個階段君主和貴族合攬政權的時期** 君主在歷史傳統的習慣裏，自然有他的政權。但是貴族因習慣也可以過問衆人的事，這時貴族也有不掌握治權的，不掌握治權來過問衆人的事，這就顯示着政權與治權有分裂的趨勢了。在這個階段以前，取得政權就執行治權，還分不出原來的政權不執行治權來過問政治，也就可見到治權爲政權所決定，這時政權就正式的發展了。

**第四個階段資產階級操縱政權的時期** 貴族因在政治上取得地位，對於私有財產就設法保護。既定了保護私有財產的法律，於是資本主義就奠定發展的初基。等到資本主義正式的形成，他們的聲勢越發大了，他們的結合越發堅強了，他們爲着保護私有財產有左右治權的必要，所以就組織了資產階級的政黨，或直接掌握治權，或間接操縱治權，這種權力加之於統治權力之上。不掌握治權的人而能過問衆人的事的，越發多了，這個階段，政權的發展，實有一日千里之勢。

**第五個階段無產階級操縱政權的時期** 政權漸次由少數的人的手中，轉入多數人的手中了，沒有治權而能過問衆人的事，也漸次由資產階級而推廣到無產階級了。資產階級過問衆人之事，已經可以左右治權，謀資產階級的利益；無產階級裏面的智識份子，發生了自覺，也團結起來，過問政治。這種過問政治的勢力，比資產階級更大，他們取得了過問政治的地位，也間接的左右治權或直接的操縱治權，到這個階段，政權可以說發展到極度了，政權發展到極度，治權也受到極大的限制了。

第六個階段全民取得政權的時期。治權固可以歸少數人掌握，政既是衆人的事，衆人必需加以過問，才有合理的治權發生。資產階級操縱政權，治權便爲資產階級所左右，無產階級就同時大蒙不利；無產階級操縱政權，治權便爲無產階級所左右，資產階級也同時大蒙不利。這種政爭，是很危險的，各種階級，就感到政權需要平衡，便到了全民取得政權的時期。全民取得了政權，治權的行使，自然都能合理，政權發展到了這裏，便是最後的階段了。

全民取得政權的歷程。上面所舉各個政權的發展階段的次序，雖然有先後的排列，但是有些階段，也不一定經過，即如資產階級操縱政權，到全民取得政權的兩個階段的中間，間有無產階級操縱政權的階段，這個無產階級操縱政權的階段，就不必一定經過，祇要資產階級能夠和無產階級共同掌握政權，便到了全民取得政權的時候。

## 第二章 治權

### 第一節 新人治主義

執行治權需要得人。新人治主義，是孫中山先生提倡的。他不僅有人治的理論，並且有人治的制度。我國往古就有人治的理想，中庸裏面說：「以人治人，」又說：「爲政在人，」這都是主張人治的理論。誠然有了完備的法律，沒有好的人執行，法律祇是法律，不能發生絲毫效力。所以國家要有合理

的治績，就要執行治權的得人，歐美的政治，雖然進步，對於人治制度，還沒有新的創立，關於人治有兩個要點：一，就是要有能力的人，才能執行治權；二，要有人格的人，才能執行治權。

人才的甄拔，要找出有能力的人，來執行治權，這是一般人所不能否認的。因為有能力的人出來做事，就可以應付裕餘，沒有能力的人，對於個人的事業，尚且不能辦到，還能够辦許多人的事嗎？如果有人反對人治的話，那他是不知道政治的。治權既需要有能力的人，才可以執行，有能力的又有甚麼方法可以甄別呢？當然是須要考試了。中山先生把考試合行政、立法、司法、監察爲五權，這是確立了甄拔人才的制度，他在演講五權憲法裏面說：「美國的憲法不完全，他們便有人要想方法去補救，不過那種補救的方法，還是不完備，因為在美國各州之內，有許多官吏，都是民選出來的，至於民選是一件繁雜的事，流弊很多，因為要防範那些流弊，便想出限制人民選舉的方法，定了選舉權的資格，要有若干財產，才有選舉權，沒有財產的，就沒有選舉權，這種限制選舉，和現代平等自由的潮流，是相反的，而且這種選舉，更是容易作弊。對於被選的人民，也沒有方法可以知道誰是適當，所以單是限制選舉人，也不是一種補救的好方法。最好的補救方法，祇有限制被選舉人，要人民個個都有選舉權，這種選舉，就是近日各國人民要力爭的選舉，這就是叫做普通選舉，普通選舉，雖然是很好，究竟要選甚麼人才好呢？如果沒有一個標準，單行普通選舉，也可以生出流弊，那些被選的人，當是擁有若干財產才算是合格。依兄弟想來，當議員或官吏的人，必定是要有才德，或者有甚麼能幹才是勝任愉快的，如果沒

有才沒有德，又沒有甚麼能幹，單靠有錢來作議員或官吏，那末，將來所做的成績，便不問可知了。但是有這種才德和能幹的資格之人，只有五十人便要照這種資格的人來選舉，我們又是怎樣可以去斷定他們是合格呢？我們中國有個古法，那個古法，就是考試。從前中國的官吏，凡是經過考試出身的人，便算是正途，不是考試出身的人，不能算是正途。講到這個古法，在中國從前專制時代用的時候尚少，因為那個時候做君主的人，在吃飯睡覺的時候，都念念留心全國的人材，誰的人才好，就叫誰去做官，君主以用人為專責，所以他能夠搜羅天下的人材。到了今日時代，人民沒有功夫去辦這件事，所以任用官吏，在君主時代，可以不用考試，共和時代，考試是萬不可少的。故兄弟想於三權之外，加多一個考試權。考試本是一個很好的制度，兄弟亡命海外的時候，考察各國的政治憲法，見得考試就是一件補救的好方法。這個方法，可算是兄弟個人獨創出來的，並不是從外國學者抄襲出來的憲法中，能夠加入這個制度，我想是一定很完備，可以通行無礙的。中山先生這種主張，在政治制度方面，算是有特殊的貢獻。考試權不能獨立，便是人治主義的缺憾。

**人事的監督** 歐美的三權分立制度，只具備了法治的意義。立法、司法、行政，都是法律一系的組織。這是最大的缺憾。所以中山先生創立人事的甄別和監督的制度，有了考試制度，人才的優劣，固然可以分別。有能力的可以提拔出來，辦理衆人的事，但是徒然只有能力，而沒有人格，對於衆人的事，雖然能幹，必至貪污枉法，不僅不能辦好政治，並且影響人民，危害國家，這又不是考試制度所能顧及了。

這是須要嚴密加以監督的，監督的制度，與考試制度有同等的價值，因為考試制度從積極方面提拔了人才，監察制度，便從消極方面，監視官吏的人格，在治權的運用方面，都發生絕大的效力。所以孫中山先生又確定監察權，為五大治權之一。他在演講五權憲法裏面會說：「說到彈劾權，在中國君主時代，有專管彈劾的官，像唐朝諫議大夫，和清朝御史之類，就是遇到了君主有過，也可冒死直諫，這種御史，都是梗直得很，風骨凜然，譬如廣州廣雅書局裏頭有一間十先生祠，那就是祭祀清朝諫臣的，有張之洞的題額『抗風軒』三個字，這三個字的意思，就是說諫臣有風骨，能抗君主，可見從前設御史台諫的官，原來是一種很好的制度，從前美國有一位學者，叫做巴直氏，他是很有名望的，著過了一本書，叫做『自由與政府』，說明中國的彈劾權，是自由與政府中間的一種最良善的調和方法。由此可見，中國從前的考試權和彈劾權，都是很好的制度，憲法裏頭是決不可少的。」所謂彈劾權，就是監察權。把中國固有的監察權，和考試權合併外國的司法權，和立法權，再加上中外共有的行政權，便是五權分立的制度，這種制度，是治法治和人治於一爐，是一種完全的治權。

**孫中山先生融會中外古今的治權創造五權憲法** 從前外國祇注重法治，所以有立法和司法這兩個制度，從前中國祇注重人治，所以有考試和監察兩個制度，外國是三權分立，中國老早也是三權分立的，這裏仍可拿中山先生演講五權憲法的話，作為參考的資料。原文說：「英國自經過了革命之後，把皇帝的權力，漸漸分開成了一種政治的習慣，好像三權分立一樣，當時英國人並不知道三權

分立，不過爲政治上便利起見，才把政權分開罷了。後來有位法國學者孟德斯鳩著了一部書，叫做「法意」，有人把他叫做「萬法精義」，這本書是根據英國政治的習慣，發明三權獨立的學說，主張把國家的政權分開成立法、司法和行政三權。所以三權分立，是由於孟德斯鳩所發明的。……我們中國也有三權憲法，……一個是君權，一個是考試權，一個是彈劾權，不過中國的君權兼立法權、司法權和行政權。……我國往古的三權，偏重於人事的甄別和監督。立法司法兩權，是由君主兼理的；外國近代的三權，是偏重於法律的創制和執行，他把彈劾權歸併到立法權裏面，考試權歸併到行政權裏面，這是各有所偏的。中山先生把我國好的制度和外國好的制度，構成五權分立的完全治權，這真見有獨到了。

## 第二節 法治主義

法治的進步 凡做一件事情，都是須要方法的。沒有方法，當然做不成事業。但是方法不好，也做不好事業，一般事業，都是這樣，國家的大事，又何能例外？往古的治法，固然缺欠了事實的經驗，但是到現在經過了很長的時期，經過了不少的新發現，治法是應該有相當的進步。

一般學者對法律的概念 在政治上法律是必要的。希臘皮塔克說：「法律卽正義也。」羅馬塞爾智說：「法律者，公平及善良之術也。」這是西歐上古學者對法律的觀念。歐洲中世英國的希拉克

士亦把法律和正義同解。柯克也說：「法律不外正義。」以上都是把法律看做正義的；辜樂修說：「法律者，強制人類歸於正道之道德的規則。」這是法律的道德說；孟德斯鳩說：「法也者以廣義言之，乃基於事物之本性所生必然的關係，萬物有法，天地有法，禽獸草木有法，人類亦有法。」這是法律的自  
然說；英人哈克士列說：「法律之本質，秩序也，有一定之原則，即有一定的結果。」這是法律的秩序說；  
康德說：「法律者，從自由的通則，調和各人的專恣，」這是法律的自由規律說；法人盧梭說：「凡個人皆有自由，無自由者，不謂之人；然則各個人之所以甘受自由之限制，而服從國權者，實是自己拿自由的意思，自己去束縛自己，申言之，各個人準自己之自由意思，為社會契約，因此結果，遂各服從其自己自由意思所結成的總意，此總意既由各人自己之自由意思所結成，則服從總意，即是服從自己，決非毀損自己之自由也。」這是盧梭對於法律的觀念；英國的霍布士說：「法律者，乃政治上之優者（即官吏）對於政治上之劣者（即人民）之行為所定之命令也。」這是把法律看做命令的說法；匈牙利巴志克說：「法律者，社會生存之要件，因為有國家始得履行之規則也。」英人頗洛克說：「法律者，指示人類公共生活之要件。」這是就共同生活說明法律的；英國和朗說：「法律者，因政治上最高權力，強制人類外部行為之規則也。」葉修霸說：「法律者，外部行為之規則也。」這是說明法律行為的。  
對一般學者的法律概念的批評和法律的定義 上面種種對法律的觀念，都是「持之有故，言之成理」的。就現在形成的法律說：他們都各見到一部分的理由。在往古的法律全出於統治者之手，

法律就是命令，霍布士和澳斯丁的命令說是見到這時候法律形成的來源。就往古法律形成的來源說：霍布士和澳斯丁是沒有甚麼錯誤的；到了近代法律漸由民意所決定，不能由統治者少數人包辦，就現代創制法律的現狀來說：盧梭的民約說，是根據事實推測的結論，也是沒有錯誤的；民約說和命令說，都祇能說明法律形成的過程。至於法律本身作用的說明，則有康德的自由規律說，哈克士列的秩序說，巴志克頗洛克的共同生活說，和朗的行爲說，就法律的廣義言，可以說是維持秩序的，可以說是保障自由的，可以說是維護共同生活的，可以說是一種人類的行爲，這種種說法，大概都沒有錯誤，至於皮塔克的正義說，和辜樂修的道德說，都是說明法律的價值的，孟德斯鳩的自然法說，不過是說明法律的需要，據作者研究法律的定義，是人類在某種範圍以內，共同定出一般人遵守的規則，這種規則的內容，是維持安全生存和共同生活的。

**法律的創制** 我們既然明白了法律的定義，就須要研究法律的來源，就是法律的創制過程，往古的法律，不出於君主之手，即出於貴族之手，就是現代的立法權，還操在資產階級的手裏，歐美的立法權，大都操之議會，現在的議會，還沒有脫離資產階級的束縛。我國孫中山先生感到法治的重要，又感到法律必須適用，更感到法律必須爲全民所公認，他對法律的創制，有特殊的見解，他本着做事須要專門家的原則，一切法律條文，都由立法院制定，立法院的委員，當然是些法律專家，對於法律的原理，和政府對法律實行的便利，與人民對法律內容的需要，都有深切的研究，所定出來的法律條文，自



然適用，就法律的須要和適用及免除無意義的爭執的原則，立法權授之於立法院的法律專家當然適當。至於法律的通過和修正則全爲國民大會，這便慎重極了。

**法律的種類** 法律的種類，非常複雜，現在就遵守的範圍可分爲根本的政府的，人民的三種。根本的法律，就是現在的所謂憲法。憲法內容，大概可分下列四部，一、規定國權範圍條文，二、規定人民自由權利條文，三、規定主權作用條文，四、規定修改憲法條文。這種根本的法律，人民和政府，都要共同遵守；政府遵守的法律，便是行政法規之類，政府實行治權，當然需要一種規律，這種規律，只限於政府遵守；人民遵守的法律，便是民法刑法之類，但是民法和刑法，官吏也要遵守，官吏是人民，不能把官吏看做政府，所以把刑法和民法看做是人民的，或者不致有絕大的錯誤，上面不過是一個簡單的說明，因爲本書不是研究法律的，所以從略。

**法律的執行** 立法院既制定了法律，當然需要執行，執行法律的機關，可分許多部份，就主要的來說，則有行政和司法兩部，行政部分所應該執行的法律的範圍，比較廣大，司法部分所應該執行的法律比較狹小，現在略加說明於次。

**行政機關由法律賦與的執行權** 行政機關由法律賦與的執行權，可分對內對外兩部。對內的職權歸納起來，可分下列四種：一、節制海陸軍權，二、提議各種進行及改良方案之權，三、監督各機關動作之權，四、實行政治方針之權。對外的職權，歸納起來有下列六種：一、辦理外交權，二、訂立條約權，三、宣

戰權、四、媾和權、五、任命和接待各種外交官吏權、六、任命辦理上列各項事務的官吏權，上面所舉不過是就行政權力而言，至於行政部份應盡之職，也可分爲對內對外兩部：對內應盡之職很簡單地說：便是安定社會的秩序，滿足人民的生活，要達到前者的任務，便須要監督和教導，所以內政和教育的任務，都屬於行政職務範圍以內；要達到後者的任務，便需要增加生產和努力建設，所以實業交通財政種種事業，也屬於行政職務範圍以內；對外應盡之職，很簡單地說：便是保障國民生存和發展國民民生計，要達到這兩項任務，所以有統制海陸空軍和辦理外交之權，行政部所有的治權，是趨重於治事一方面的，雖然教育可以教化人民，內政部份的警衛可以防止人民不合法的行動，前者是教而不是治，後者也是行政部份附屬之權，這樣說來，可以斷定行政部份的職權是治事的。

**司法機關由法律賦與的執行權** 司法機關所有的職權，雖然不及行政職權範圍之大，但是也非常複雜。現在把他分做治人和治事兩方面來說：關於治人方面，他有防止犯法及侵犯權利之權，有處決罪犯之權，有假釋及開釋罪犯之權；關於治事方面，有稽核決定事實之權，有解釋法律之權，有處理財產之權，司法機關所有的職權，大都不出上面的幾個。

總之，行政機關，司法機關，所有的職權，都是法律所賦與的。就是來執行職權，都有一定的方法，這些方法，也是法定的，所以叫做法治，不過行政機關和司法機關的法治方式，完全不同，行政部份是積極的，司法部份是消極的，這是分別的大概。

## 第三章 政權

### 第一節 人民對官吏的控制

政治工作人員需要相當的人才。「爲政在人」這句名言，是形容官吏在政治上的重要。這個字，是指政府得人而言。我們要政治清明，必須要執法的有特殊的人格和特殊的能力。如果沒有特殊的人格和特殊的能力，人民在政治上便要受到特殊的影響。所以官吏必以得人爲第一條件。法制雖然嚴密，法律雖然詳明，沒有執法的人，得不到完善的結果。譬如有一件很好的機器，構造既很精巧，使用的方法又非常詳明，司機的如果得到相當的人，對於這件機器的使用，自然能够如意；如果司機的沒有能力，對於這件機器也使用不了，就是有能力，而沒有人格，一些下流的習氣染着他的本身，他的能力雖然好，也做不好事業。司機的尙且要相當的能力和相當的人格，幹政治工作的人員，還不要相當的人才嗎？

過去用人的權限完全操之於君主或貴族之手。在君主專制或貴族操縱的時代，委任官吏的權限，完全操之於君主或貴族之手。好的君主或貴族，或者選賢任能，對政治尙留一線光明的路徑，但是這不可常見。歷史的事實告訴我們，君主和貴族，總是任用羣小和私人，誤了國家的大事，無辜的人民，不知受了多少的影響，用人的權限，完全操之於統治階級之手，是政治上最大的缺點。

人民控制官吏的兩個政權。現在的趨勢就不然了，執行治權的官吏，不能夠全由統治階級包辦了。歐美議會的議員，大都是由人民選舉。本來我們要政治上軌道，一切官吏，當然不能任用私人，尤其是不能任用些沒有人格和沒有能力的人。如果要限制政府，不任用沒有人格和沒有能力的人，就需要人民有普遍的選舉權，就是對在職的沒有能力和沒有人格的官吏，也需要普遍的實行罷免權。有了這兩個權，人民就可以直接管理政府了。孫中山先生在民權主義第六講裏面說：「關於民權一方面的方法，世界有了一些甚麼最新式的發明呢？第一個是選舉權，現在世界上有了一些所謂先進的民權國家，普遍的只實行這一個民權，專行這一個民權，在政治之中，是不是夠用呢？專行這一個民權，好比是最初次的舊機器，祇有把機器推到前進的力，沒有拿回來的力，現在新式的方法，除了選舉權之外，第二個就是罷免權，人民有了這個權，便有拿回來的力，這兩個權，是管理官吏的，人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由，這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動……」這段遺教，把罷免權和選舉權，看得同樣重要，選舉權在歐美的各個國家，差不多都普遍實行了，並且已經由間接選舉，差等選舉，限制選舉，進而為直接選舉，平等選舉，普通選舉了。至於罷免權，在歐戰以前，祇流行於瑞士諸州及美國諸邦，歐戰以後，歐洲各國新憲法中，也有採納這種制度的，在蘇俄則這種制度，尤為盛行，罷免權將來也有普遍的趨勢了。

## 第二節 人民對法律的控制

過去的立法權完全操之於君主或貴族之手。過去一般的立法權，完全操之於君主個人或貴族及資產階級之手。他們爲着自己的利益與統治的方便，在法律的條文裏，總不免擡高政府的權力，壓制人民的權力，所以法律就成爲統治者的統治工具。創制法律權，既操之於政府之手，人民對法律條文，惟有遵守，不能稍存反抗的心理，一般人民，就成爲被壓制和被剝奪的了。

人民要運用政權必先管理法律。歷史的事實告訴我們，政治權力的掌握，是由少數而漸及於多數的。在君主專制的時候，法律的創制權，完全操之君主之手，自貴族階級由執行治權而取得了政權以後，他便可以過問立法的事業了。他們過問立法的動機，有兩種不同的見解，有部份的貴族，主張法律須要根據正義，不能把人民壓制太甚；有一部份的貴族，爲要維護他們在執行的時候所得到的利益，對於人民的權利，是不會顧到的。就是立法主持正義，所有的條文，也不一定合於全民的需要，所以立法事業，完全操之於君主貴族之手，多是不能得到全民的同情的。孫中山先生主張把政權交給人民，這是順應世界潮流的趨勢，政權究竟怎樣運用呢？政權的運用，便是須要控制治權的。法律便是實行治權的規律，人民要運用政權來控制治權，必須要管理法律。孫中山先生說：「……人民要有甚麼權才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以爲是很有利於人民的，便要有一種權自己決

定出來，交到政府去執行。關於這種權，叫做創制權，這就是第三個民權，若是大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權自己去修改，修改好了之後，便要政府執行，修改的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，叫做複決權，這就是第四個民權……「有了創制權和複決權，政府的官吏，便不敢任意對法律創制或廢止，就消極方面說，政府不敢利用法律，作不利於人民的措施；就積極方面說，人民在政治上，有了某種需要，便可以創制法律，交政府實行，有了這樣的政權，統治者就不敢任意的壓制人民了。」

**創制權的運用** 上面還不過是說明創制權和複決權的重要。創制權和複決權究竟又怎樣運用呢？這裏也須要加以說明，關於創制權的說明，鄒敬芳所著政治學概論第五章裏面的話，可以作參考的資料，原文說：「創制權是達到一定數目的公民，得自行起草法案，這個法案或提交議會議決，或不提交議會，而依法律的規定，直接由公民投票表決，通過之後，即發生法律效力的制度。這種制度可以分為下列兩個形式：（一）制憲的創制，（二）立法的創制。制憲的創制是承認公民若干人，對於憲法修改問題，得以提出建議案而要求公民複決；立法的創制是承認公民若干人，對於普通立法問題，得以提出建議案而要求公民複決。以上所列舉的兩個形式，是就創制權適用的範圍而說的。若就創制權的各種程序來說，也有下列兩個形式：（一）草案的創制，（二）完整的創制。草案的創制是公民的建議，只標出幾種原則，並不自行制定一種完整的法律草案。完整的創制是公民的建議，乃自

行制定一種完整的法律草案。」法律的創制，大都不出上面所說的方法。至於關於創制權提案的人數，各國頗有不同，大底提案的人數，最少須要達到選民總數百分之五，最多達到選民總數百分之三十，這種提案人數的多少，是就各國的情形而定的。

**複決權的運用** 至於複決權的運用方法，仍可拿鄒敬芳所著政治學概論第五章裏面的話作爲說明的資料。原文說：「複決是取議會所通過的法律案，或憲法案，重付公民投票，業已在前面說過，複決的形式，大概可以分爲下列四種：（一）制憲的複決，（二）立法的複決，（三）強制的複決，（四）自動的複決。制憲的複決，是對於議會或其他制憲所通過的憲法案，或憲法修正案，所召集的複決；立法的複決，是對於議會所通過的普通法律案而召集的複決；強制的複決，是認議會所通過的憲法案或法律案，必須經由公民自動的要求或其他機關自動的要求纔付複決。」要求複決的人數的多少，也和創制權一樣，各有規定，大概創制權和複決權祇有瑞士實行比較徹底，其他各國一般人民都沒有得到這個政權，這都是資產階級從中把持的緣故。

**孫中山先生對人民管理法律的權力採取民主先進國家的長處** 中山先生考察歐美各國政治制度的結果，便採取他們的長處，歐美的民主國，民權最普遍的莫過於瑞士，所以他把創制複決列入人民的四權裏面。人民如果運用這兩個政權，一切法律自然合於全民的需要，特權階級和資產階

級便不敢任意左右立法的機關，來創制不利於人民的法律了。



版 權 所 有  
翻 印 必 究

本 書 已 呈  
送 重 慶 市  
圖 書 雜 誌  
審 查 委 員  
會 審 查 通  
過 發 給 圖  
字 號 第 一  
二 號 審 查  
證 號 五

中 華 民 國 三 十 五 年 九 月 再 版

# 三 民 主 義 的 政 治 學

實 價 國 幣

外 加 運 費 匯 費

編 著 者 馬 煜 璧  
發 行 人 李 瀛  
出 版 者 世 界 書 局

發 行 所 上 海 及 各 埠 世 界 書 局

