

楊幼炯著

當代中國政治學

潘公展葉溯中主編
勝利出版公司印行

楊幼炯著

當代中國政治學

潘公展葉溯中主編
勝利出版公司印行

當代中國
學術叢書

當代中國政治學

定價國幣貳仟元正

著者

楊

幼

炯

發行者

印

維

廉

發行所

勝利出版公司

上海辦事處

南京中山北路三三三號

南京分公司

上海廣東路一七〇號

廣州分公司

上海塘沽路二八〇號

北平分公司

南京太平路一五〇號

台灣分公司

廣州惠愛中路一六八號

青島分公司

北平西長安街九七號

經售處

台北本町一丁目二三番地

全國各大書局

青島聊城路八十三號

民國三十六年一月初版

當代中國學術叢書

潘公展葉嘉荊中主編

書

名

著

考

當代中國哲學

賀麟

當代中國史學

錢穆

當代中國地理學

吳其鵬

當代中國經濟學

王雲五

當代中國文學

徐仲年

當代中國政治學

楊瑞初

當代中國社會學

楊寶麟

當代中國法律學

孫本文

當代中國醫學

張知本

當代中國醫學

謝定安

世有主國者
智惠者
葉樹平
謹贈

書叢術學國中代當

學治政國中代當

著 炯 幼 楊

共
十

編主中溯葉展公潘

行印司公版出利勝

自序

政治理論是一個民族建國的基本，爲一切建設的前提。現代國家政治建設之主要的基礎：第一是立國的政治理想，第二是民族生存的物質建設，第三是政治機構的完整，第四是政治人才的改善。凡此四者，實爲立國於今日世界最不可少的要素。一個國家的政治建設，可以在許多的活動上表現出來，並且運動多方面的形式，但要使政治建設的成功，必須賴有一種人民的公共信仰，所以政治理論在政治建設上極爲重要。政治科學就是對於我們政治理論之研究，有許多實際上的幫助，主要的在求得健全的原則，做良好的政治行動的基礎。中國民族是一個理想深厚的民族，有良好的傳統的政治哲學，更有新時代建國的三民主義政治理論，然而我們對於政治科學向不重視。近十年以來，大家祇重行政效率，引用一般所謂「實務人才」，結果政風未能養成，政治學者在全國寥若晨星，影響所及，從政者既無政治上的抱負，又無政治學家的素養，祇知隨世苟合，阿世取容，結果造成貪污的大洪流，而不知底止，作者深爲痛心。十五年前作者力主專家政治，多多造就政治學者，然而多年來政府似乎故意與政治學爲難，不僅各大學獨立的政治學系少之又少，而且多是「政治」與「經濟」併合的政經系，結果政經系畢業的學生，對於經濟學研究既淺，對於政治學亦未窺門徑，這樣一個政策，政治學如何能在今日的中國有發達。但是三民主義却明明是政治

學理，不能用政治哲學與政治科學加以發揮，則我們三民主義的建國大業就不能有發揚光大的。一天。所以作者以爲在今日建國的大時代中，政治科學在我國的提倡與發達是十分重要的。

本書之撰成，實由潘公展先生之指導暨老友印維廉兄之督策。在酷熱如焚的重慶山城，作者揮汗趕撰本書，案頭缺乏參考書籍，僅憑作者多年來之記憶，所以對於本書所列舉各作家的著述，若有言之不實，在甚或有錯誤之處，其責由作者負之。在作者撰述本書期間，適在勝利到臨之時，流浪八載的作者，思歸心切，期望到江南的妻兒，十分系念。本書就在這種愉快與縈懷的情緒中撰成的。在留川七載的歲月中，作者前後完成了「政治建設論」、「蘇聯建國史」、「現階段的建國論」、「權能劃分及均權政制」、「三民主義之思想的體系」、「三民主義之理論與制度」及「國家建設原理」合本書共爲八種。這一個時期是我國歷史上空前的大時代，而在作者個人的生活史上，也是一個重要階段。在這一階段中作者的撰著是在系統的使我二十年來的思想，自成爲一個體系，本書之主要的旨趣，也就是想依據當前世界與中國的政治思潮之趨向，把作者的政治思想加以系統的整理。這一個工作得以完成，我要向公展先生與老友維廉兄致其誠摯的謝意！

民國三十四年九月二十二日

復齋楊幼炯敘於渝市春風萬里樓

當代中國政治學總目

自序

第一章 政治學之基本認識

- 一 政治現象之科學的研究
- 二 當代政治學研究的特質
- 三 當代政治學研究的趨向

第二章 中國政治哲學之傳統與蛻變

- 一 中國政治哲學之社會基礎與特徵
- 二 中國政治哲學之源流及其分野
- 三 中國歷代政治哲學演變的大勢

第三章 現代中國政治思想之各派

- 一 現代中國政治思想之黎明

- 二 三民主義的淵源及其創獲
- 三 康梁派之維新與政治思想
- 四 社會主義政治思想之分野

第四章 我國政治科學之肇端與發展

三二七

- 一 西洋社會科學之遙譯與影響
- 二 我國政治學著譯的幾個時期
- 三 我國政治學思想演進之趨向
- 四 三民主義政治學著述之開展

第五章 我國憲政理論之演進

七二一

- 一 開國前革命與君憲之論戰
- 二 民國十餘年中憲政之譯著
- 三 國民政府制憲與憲政論爭

第六章 我國政治制度之理論的檢討

九三

- 一 總統制與責任內閣制在我國之得失
- 二 地方制度之爭議與省憲運動之評判
- 三 五權憲法下中央制度之精義與特質
- 四 均權制度下之基本原則與民權運用

第七章 輓近民權學說與革命民權論……………一二二

- 一 近代民權之思想的脈絡
- 二 「自由」「平等」的學說與批評
- 三 革命民權之理論的基礎

第八章 當代中國新政治學之體系……………一二七

- 一 當代中國新政治學之思想的本體
- 二 當代中國新政治學之政治進化觀
- 三 新政治哲學中的人性論與國家論

當代中國政治學

楊幼炯著

第一章 政治學之基本認識

一 政治現象之科學的研究

現代政治，森羅萬象，若不適用科學的研究，很難尋出系統的原則來。所以政治學到了現在，大都公認為一種研究一切與國家關係的種種事實，勢力和現象的科學。但在十九世紀以前，一般人還不曾把政治現象當做科學研究的正當範圍，自從那時以後，經許多學者的努力研究，纔使政治科學的文庫，豐富起來。研究政治現象的學問，在相當條件之下，是可以當作一種科學看待的，然而有些學者却反對這種假定。他們以為關於政治現象的題材，其範圍既是之廣大，其性質又是變易無常，要想用嚴格的科學方法來研究它，是不可能的。但是政治現象雖不及物理界現象那樣有一定的順序，却也有一種受定律所支配的連續性；這種有連續性的政治現象，就是科學研究的適當題材；其研究所得的公律和原則，都可以用來解決國家的具體問題。要使研究政治現象的學問成為一種科學，其唯一的條件就是：依照一種確定的計劃或系統去研究；在可能的範圍內儘量注

意政治現象的因果關係；在研究的時候，遵循科學研究的某種公認規則。因此政治學已成爲一種真正的科學。政治科學對於我們有許多實際上的幫助；一方面可以使我們求得健全的原則，做良善的政治行動的基礎，一方面可以駁斥悖理的政治哲學之理論。

一般學者多用政治學這個名辭，敘述一種關於國家的系統研究的學問；但是近代國家本身現象，極其複雜，千頭萬緒，需要很多門類的科學來研究。政治學所研究的是否包括一切關於國家現象的學問，成爲政治學者爭辯的焦點。有一部分的政治學者以爲政治學是一種複雜的學問，包括各種政治的科學。因爲近代國家是一個極其複雜的組織，這個組織有種種不同的歷史和定理，國家現象的各方面，既如是其紛繁和複雜，研究者對每一方面都有專門之必要。因之有些學者反對「政治科學」這個單數式的名稱，而主張用「諸種政治科學」。我們以爲政治科學可分爲狹義的和廣義的兩種：狹義的政治科學是專門研究國家現象的科學，廣義的政治科學則包括一切研究國家生活之各種特殊狀態的科學，如社會學、歷史及經濟學等等。但是社會學及政治、經濟等科學，乃是各種「並位的社會科學」(Coordinate social Sciences)，並不是各種獨立的政治科學。

但是政治學又不是全研究所有一切國家的現象或關係，祇是直接或間接研究國家一般的現象或關係的，而且對於政治理想之概念，亦應爲其研究的對象。摩爾(Von Mohl)分政治學爲(一)普通政治學說，(二)政治學的原則，(三)政治學的歷史。吉丁斯(Giddings)甚至於把哲學也

列爲政治學之一。作者以爲政治科學，政治原理或政治哲學間，很難劃出界限來。政治哲學就是從學理上或純理論上討論政治科學所研究的「材料」和「現象」之基本原理和主要特性。牠考察政治思想的發展，探究政治權力的基礎；分析，類別和批評國家的主要屬性，以備造成一種真正的政治科學。所以政治哲學的基本假定是政治科學的基礎。作者於本書中論當代中國政治學是合政治哲學與政治科學而言。

一一 當代政治學研究的特質

政治學既是科學，所以當代政治學的研究，最重要的特質，就是具有真實的科學性。以前的政治學者多偏重玄想與演繹的研究，而現在大多數的學者，却都從事科學的研究。一切科學之共同的研究方法，不外是歸納的研究與演繹的研究兩種。固然這兩種研究的方法，必須互爲表裏，並且反復證明而後可以作爲有效的真理之探究。但是我們必須知道當代政治學之主要的任務，是研究現代國家如何發生，如何進化，求獲得因果變遷的公例，並觀察現代國家之實際的性質及組織與所處的環境，所發生的變端，更欲從這中間找出根本觀念和具體的原理原則來，這完全在事實做基礎。所以事實的觀察，最爲重要，尤應以事實爲基礎，由歸納法求到結果，再以這結果爲前提而行演繹法以取出他的精神。因此當代政治學者大都用歷史的比較底研究，一改以前籠統的抽象的研究的弊病。

其次，當代政治學的研究，又與其他的社會科學有密切的關係，尤其是社會學與經濟學兩種。政治的組織，是建築在社會組織裏面，與社會的現象有絕大的關係；而政治問題又大都含有經濟的性質。所以現代政治的範圍，並不是限於政治組織形體的研究，並須注重政治上實際問題的解決。近代各國大的政治問題，無一不是社會經濟問題，政府的存在與否，視其經濟政策、政黨的勝負，也以其對於經濟問題的主張為準。近代各國政治上的紛爭，與階級上職業上的鬥爭，以及一切由這種關係而生出來的，足以撥動政潮激起民衆運動的政治問題，推溯其源，也無一不是由於經濟利益的不均或衝突而起。人民有了政治的覺悟，知道國家政府與自身有切膚利害而要求參與政治權利者，都是因為政治上的政策、目的、組織及運動，處處都有影響及於他們的社會經濟的生活。所以當代政治學者關於政治制度及政治組織的種種問題上，都各有其特別主張的學派，並各有政治組織的計劃，與其運用政治的技術。他們根據社會經濟問題研究的結果，而得到各種政治的主張，可知當代政治學的研究，又重在以社會經濟問題為基礎的。

當代政治學研究的第三種特質，就是由着重政府構造的研究所進於政治組織功能的研究，以前的政治，是專研究政治組織的政治，他的本性是靜止的。當代政治的研究，是生動的。以前的政治學者專講國體、政體等政治組織的形體。當代政治則注重政治組織的功用，比如關於一國的政治制度，當代政治學者則着重於考察他們的政治制度實施後的功用與效率如何。所以他們不僅在研究一國的憲法和一切法律，而須注重其政黨的活動與各種真正輿論機關的表示，尤其是言

論機關。因爲「國家乃公衆的組織，藉着官吏的形成，以保他的組成分子所共同享受的利益。」所以公衆意見的表現，是可以看到某種政治制度實施後的功能的。

此外，當代政治學的研究，又是趨向於國際關係的方面。自十九世紀以來，世界商業交通和科學的發展，以及政治學者之關於國際主義的宣傳（如盧梭 Rousseau 邊沁 Bentham 及康德 Kant 等），又加以維也納會議以後，國際公法爲各國所公認，於是國際政治的勢力，日益發達。因之現代的一切政治組織，處處都與世界政治息息相關。加以到了十九世紀後半期，國際方面更有司法、行政立法等國際組織的雛形，而當代政治學研究的範圍，更因之而擴大了。

當代政治學研究的內容，從普通一般的意義說起來，大都以國體、政體、民權爲中心。比如關於政府的組織，國會的選舉與民權的運用，其中大部分是注重於政治組織形態與政治組織的手段，及技術的研究；但這些僅是現代政治的表面，政治學中的極小而靜止的一部分。現代人類的政治生活與社會上流動的主力，並不在這裏，而現代政治的研究，却注重於動的方面，且以研究社會經濟問題及國家對待這種問題之政策，以求政治的正當組織及國家的正當方針與設施爲主要的內容。

因此當代政治學的研究，可分爲兩大部分：第一部分就是關於政治組織形成的研究，這一部分以供給政治組織上的智識爲主。（一）在國體方面，注重討論內閣制、總統制、聯邦、國家起源及國家主權等問題；（二）關於現有的政治制度作比較的研究，這就是「比較政府」研究現在各國的

政治，以求既得的政治觀念，用於實際的政治上去。此外我們研究各國政治組織，又須注意現在各國政治的背景（如民族思想，羣衆心理，經濟狀況，社會關係及其歷史所遺傳在政治上社會上，經濟上，思想上的特別存在）。現在政治制度的運用，以及國家所取的地位。（三）政治思想的研究，具有解釋的敘述的功用，研究現存思想的各派，就他們學說的來源，以證明現代政治的趨勢。第二部分就是關於實用政治的一方面，這就是注重（一）研究政治集團中之政治生活的實情與社會的關係，（二）研究政治組織的運用和功能，（三）研究國家實際政治運用的方針與其國家的社會經濟政策。總之，實用政治學就是已往的及現在的國家各種政策，以謀發見較好的政治或改良現存的政治，大抵政治組織形體的研究，着重法制實用政治的研究，又接近經濟學。這兩種研究合而爲一，即造成一個現代政治的新系統。

三 當代政治學研究的趨向

政治學既是研究政治現象的科學，政治現象是隨時代而有變異，所以政治學的研究，也隨之而異其內容。我們若以三十年前的政治學與三十年後今日的政治學相較，其對象與根本概念已經有一種絕大的變化：第一，以前研究最重要的對象，是「國家」，但是國家的觀念，到了現在，大有改變。以前認國家有神聖的倫理的價值，現在則認定國家祇是一種公共組織機能的表現，與學校工廠一樣，祇是執行某種職務而已。大致言之，現代國家論之趨勢，是作成了個人主義的國家觀與

社會主義的國家觀之對峙。此兩種理論在現代均各有其相當的勢力。個人主義的國家組織亦得稱爲「支配的命令的國家」或「勢力國家」。反之，社會主義的國家則可名之爲「勞動的民衆國家」或「民衆的勞動國家」。近代各國乃悉具個人主義的國家之典型。個人主義在十九世紀始成爲一種社會的及政治的理論，經邊沁及詹姆士穆勒（James Mill）的提倡，構成十九世紀個人主義的形體。至十九世紀中葉因約翰司徒穆勒（John Stuart Mill）及斯賓塞（Herbert Spencer）發揮，此學說乃完全確立。個人主義的國家與社會主義的國家，都有較爲顯明的區別。個人主義的勢力國家常以維持支配者的利益，爲其活動的最大目的。它不僅以保護有產者的財產，且復創造其財產。一切國家的措施，大都注重有產者的利益。民事刑事之司法，以及所謂內務行政，大率盡瘁於此一目的。於是有產者的利益大不可言，而個人的利益遂增高而爲資產階級的利益。此種國家活動之中，若再加以財務行政之外部手段，則今日個人主義的勢力國家，於極大的程度之內，實可謂其惟以增進支配者及有產者之個人的利益爲念。在他方面社會主義的國家即所謂民衆的勞動國家，其根本思想乃以個人的生存之維持發達，種族之蕃殖，以及生命，身體健康之保全等，爲一切國家活動的目的，而用以達到此目的之權利，必須屬於全體，此爲社會主義的法律發達之常軌，而爲社會主義的國家之基本原則。

第二，主權最高無上的信念，在以前本不成爲問題者，然自近代產業發展以後，人民對於主權神聖的觀念，已發生動搖。從前單一主權論者認定主權的觀念，是含有「最高」與「至上」的意