

錢
穆
著

政
學
私
言

商務印書館印行

錢
穆
著

政

學

私

言

商務印書館印行

中華民國三十四年十一月
中華民國三十五年

政

定價國幣叁元叁角

一冊

版 翻
權 印
所 有
有 資

程

穆

李

宣

慶

印

務

刷

廠

館

各

務

印

書

館

自序

客歲，胃痛時劇，經春歷冬，每發愈厲，醫囑入院檢驗，謝事靜攝。值寇氛囂張，獨山淪陷，後方惶擾，訛言日興，牀褥無聊，惟對報紙，或有明徒相訪，言思所涉，鬱結百端。開歲小痊，頗能興起，時尙僅飲湯液，一日七餐，每歷兩時，卽復進食，一餐之前後，例作小憩，其間偶得數十分鐘閒，握筆排悶，隔越旬日，亦成篇幅，春盡花落，病乃向已，檢點成稿，凡獲七章，其所論刊，皆涉時政，此爲平生所疎，又不隸黨籍，關於實事，洛陽少年，見譏絳灌，老不知休，更可竈恥。抑時論所尙，必有典據，或實英美，或師馬列，螺贏之祝，惟曰肖我。其有回就國情，則以黨義爲限斷，區區所論，三俱無當，謚曰私言，亦識其實。風林之下，難覓靜枝，急湍所瀉，無遇止水，率本所學，吐其胸臆，邦有君子，當不憫笑。蒙東方雜誌社代爲刊載，又承王君雲五允作單本印行，用廣流傳，私衷感激，未可名狀。別有爲「思想與時代」撰文數篇，此乃三年前舊作，附諸下卷，取相證發，要之爲一家之私言云爾。民國三十四年六月錢穆識。

目錄

自序

上卷

一、中國傳統政治與五權憲法	一
二、選舉與考試	一五
三、論元首制度	二九
四、地方自治	四〇
五、論首都	五三
六、道統與治統	六四
七、人治與法治	七六
下卷	八七
一、中國傳統政治與儒家思想	八七

二、中國社會之剖視及其展望·····	一〇六
三、農業國防芻議·····	一二四
四、戰後新首都問題·····	一三五
五、中國傳統教育精神與教育制度·····	一五一
六、中國人之法律觀念·····	一六九
七、法治新詮·····	一八八
八、政治家與政治風度·····	一九四

政學私言

上卷

一 中國傳統政治與五權憲法

作者草爲此文，先有一甚深之信念。竊謂政治乃社會人生事業之一支，斷不能脫離全部社會人生而孤立，故任何一國之政治，必與其國家自己傳統文化民族哲學相訴合，始可達於深根寧極長治久安之境地是也。民主政治爲今日中國惟一所需，此毋煩論，蓋惟有民主政治，既爲世界潮流所歸趨，抑亦中國傳統政治最高理論與終極目標之所依嚮，只有民主政治，始可適應現勢，符合國情。然民主政治僅一大題目，而非一死格式。英美固屬民主，蘇維埃亦稱民主，而且英美之間復有不同，可見民主政治儘可有種種異相，中國所要者，乃爲一種自適國情之民主政治，重在精神，不重在格式。苟非中國人能擺脫模倣鈔襲，有勇氣，有聰明，能自創自造，自適國情，則或主步趨英美，或主追隨蘇聯。國內之政爭，將以國外之政情爲分野，並將隨國外之勢力爲消長，國家政治基礎。將永遠在外不在內，在人不在我，以此立國，何有寧日。

所謂民主政治之精神者，莫要於能確切表達國民之公意。今試以此繩切當前之政論。有所謂團結與聯合政權者，其意所指，則在各黨各派間，若在英美，多數民衆無不隸屬於政黨，故多數黨執政，即爲代表國民多數之意見，諸黨聯合，即爲代表民衆全體之合作。中國則不然。黨人之比數僅占國民全數一小部分耳，一黨專政，固不得謂是多數之民意，即使全國各黨各派聯合團結，論其數量之比率，依然占國民全數甚小之部分，政黨代表不了民意，此乃中國目前政情一特有之癥結。必由此著眼，乃始爲對中國政治對症下藥之途徑也。

中國人對政黨興味異常淡漠，此乃一不可掩飾之事實，此非中國人對政治無興趣，惟其對政黨政治則興趣實嫌不足。此不得以中國人民教育程度不足，政治智識不夠爲理由。當知政黨政治實於國情未爲適合。若求適合國情，則莫如創設一公忠不黨的民主政治。此種政治，雖有政黨，而政黨退居不占重要之地位。而今日國人之意見，則頗不如是。大率以爲民主政治之運用，必有待於政黨，而政黨活動則羣認英美爲楷模，此亦幾乎爲國人之公論矣。今姑不論英美政黨利弊之實際，當知英美政黨政治，亦自有其特殊之背景。此亦僅英美爲然，其他各國並不盡然。法國號稱民主先進，彼與英僅隔一水，文化之相染涉者甚深且密，然法國常見爲諸小黨紛立，不能如英美之爲兩大黨對峙。其他歐洲諸大邦如德如意如俄，則政黨成績演化更淺，上次歐戰以還，彼諸國王室傾覆，政局變動，皆各自有一種新政體出現，均不能步趨英美之後塵。同爲政黨政治，而其間不同已如此。中國傳統哲學，民族特性，皆與歐美不同。今日國家

之一般情勢，與夫社會經濟形態，亦復與彼諸邦未可一概相擬，然則必求中國強效英美之先例，此亦何見其可者。強不可以爲可，不僅無成效，抑且轉生病害。民初以來之政黨成績，當猶在國人之腦際。其時論政者有慨而倡爲毀黨造黨之論者，何以斬求毀黨？此凶當時的政黨實在要不得也。既主毀黨，何以又主造黨？則因國人心理，必謂民主政治之運用絕對需待於政黨也。不知民主政治可以爲政黨政治，而不必定爲政黨政治。今日何日，國步艱危極矣，然尙有不可解之黨爭，有待於國人之高呼團結，則吾民德之不習於政黨政治，其去民初豈甚相遠。今縱使國內諸政黨皆各降心相從，團結一致，然若只就政黨立場，則其去真實民意，豈不猶甚遠乎？況並此諸黨團結而不能。然中國人今日不能有好的政黨政治，此不足爲中國病，抹國情，一味效顰他邦之先例，即根本不足爲好政制，中國人豈特不能步趨英美，實亦不能步趨德法或蘇聯。中國人實際利害觀念不堅強，則不能效英美，崇拜偉人之心理不狂烈，則不能效德國，嚴切組織剋制異己之手段不深刻，則不能效蘇聯。一黨專政，既爲羣情所不安，而諸黨互競，又爲民德所不習，政黨政治之在中國，其前途甚黯澹耳。然此並不足悲觀，所足悲觀者，乃在中國人不能自創一自適國情之政制，而必步趨他人之後塵，則其政治將永永無獨立自定之望。所謂自適國情之政制者，大體言之，即所謂公忠不黨之民主政治是也，公忠不黨者，乃超派超黨無派無黨或雖有黨派而黨派活動在整個政制中不占重要地位之一種民主政治，亦即所謂全民政治也。

今日問題所在，應問此種公忠不黨之全民政治是否有創生之可能，若謂有之，其政制之大體結構又如何。我請直率言我意，則此種政制在理論上，事實上皆已有之。若言其大體之結構，則孫中山先生之五權憲法，即其理想之一型也。我前已言，中國傳統政治之最高理論與終極目標即爲一種民主政治，而此種民主政治之所嚮往，即一種公忠不黨或超派超黨無派無黨之民主政治也。中山先生之五權憲法，本爲融通中外而創設，故其精神所寄，亦自涵有公忠不黨超派超黨無派無黨之精義，其所以爲適切國情之點亦在此，此義甚深，國人言者尙尠，請試申述之。

首當論中國傳統政治之所嚮往，何以爲一種公忠不黨超派超黨無派無黨之民主政治乎？西方學者言政體，率分三類。一曰君主專制，二曰貴族政體，三曰民主政體。中國自秦漢以下，嚴格言之，早無貴族，中國傳統政治之非貴族政治，此不待論矣。中國雖有君主，然固非君主專制，此如英倫雖至今有君主，然不害其爲民主政體也。中國傳統政治，既非貴族政治，又非君主專制，則必爲一種民主政體矣。然中國傳統政治下乃無代表民意之國會，此則頗滋近人疑病。然試一考西方政史，國會之起源，其時民權思想初現，政府乃爲君主與貴族專擅之私物，與民衆固無預，召集國會即所以代表民意，即以此監督政府；政府則對國會諮訪民衆之同意。故西方政史爲民權思想初現，其時則政府與民衆爲顯然對敵之兩體。所謂國會與民權者，則僅爲一種監督與同意之權而已。其後民衆勢力日盛，政府乃始以國會中多數黨組閣，由是則民衆

與政治漸合一，然國會中少數黨則仍與多數黨成敵對之勢，此則所謂在朝黨與在野黨是也。故西方政制，乃至今未脫一種雙方對立之形勢。即政民對立之形勢，儼若民衆之與政府，則處於敵對之地位然者。即上次歐戰以後，意、德、蘇聯新政制創興，亦以一黨控制黨外民衆，其爲兩相敵對之形勢猶存在。故西方國會初起，乃爲一種間接民權，以其只代表民意監督政府，而政府本自與民衆對立，民衆只有監督行政之權，故可謂之間接民權也。若論中國傳統政制，雖有一王室，爲全國擁戴之最高元首，然政府則本由民衆組成，自宰相以下，大小百官，本皆來自民間，既非王室宗親，亦非特殊之貴族，或軍人階級。政府既許民衆參加，並由民衆組織，則政府與民衆固已融爲一體，政府之意見即爲民衆之意見，更不必別有一代表民意之監督機關，此之謂政民一體，以政府與民衆，理論上早屬一體也。故知中國傳統政治，未嘗無民權，而此種民權，則可謂之直接民權，以其直接操行使之權也。西方民權之初現僅爲間接之監督權，而中國傳統民權，則爲直接之行使權，故西方民衆與政府對立，而中國傳統觀念，則民衆與政府合一。若以中國傳統政制無國會，便謂中國傳統政治無民權，此實皮相之見耳。

中山先生五權憲法中考試監察兩權，厥爲中國傳統政制精義所寄。考試制度之用意即在公開政權，選賢與能。夫真能代表民意者，就實論之，並不在人民中之多數，而實在人民中之賢者。中國傳統考試制度，即在以客觀方法選拔賢能，而使在政府中直接操政。故西方政制爲政民對立，而中國傳統政制則爲政民一體。西方政制爲間接民權，而中國傳統政制則爲直接民

權。西方政制爲多數代表，而中國傳統政制則爲賢能代表。多數代表亦可稱爲統計代表，統計投票數與舉手數之多少而決從違，賢能代表，亦可稱爲人才代表。中國古語所謂賢鈞從衆，蓋以才能賢否爲第一條件，而人數多寡則爲第二條件。既主行使直接政權，自必重質勝於重量，重才能勝於重數字矣。中山先生於民權主義中即詳論權能之分別，又特倡知難行易之學說以爲其政論之根據。若論多數，則不知不覺之民衆必占上選，然真能代表民衆中不知不覺之多數者，轉在少數先知先覺與後知後覺之人才，故據中山先生之意見，亦必主張賢能代表之傳統觀念也。中國自漢代之地方察舉，經歷魏晉以下之九品中正，以至隋唐以下之科舉競選，中國因有此一制度，故能不斷自社會民衆中選拔賢才使之從政。且不僅許此等人物以從政，並亦政府全由此等人物而組成。而與考試制度相副爲用者，尙有銓敍制。禮部之科舉與吏部之銓敍，實爲一制度之兩翼，所當夾輔而並進。因有考試制，故能妙選全國人才，開其從政之路，因有銓敍制，故吏途之進退遷轉，皆憑公開客觀之資歷，不以一人一時之好惡與私見而升黜。英國文官考試制度，即由采納中國考試制度而創生。然其間復有一重要歧點。蓋英國文官制度，只限於事務官，至政務官則一視政黨之進退爲進退。中國之考試與銓敍，則無寧以政務官爲其主要之對象。宋明以來爲宰相大臣者，幾乎全數必經考試制度獲得其從政之資格，又全部從銓敍制度獲得其升擢之階履。故中國傳統政治，只除王帝一人，自宰相以下全部政府人員，依理論之，皆當由考試制度選拔，皆當依銓敍制度任用。雖事實有不盡然，然大體亦不能甚違此原

則。惟其如此，故人民之有志從政者，乃不需自結黨派以事鬭爭，而每以公忠不黨爲尙。此自中國傳統政制結構重心與西方不同；我所謂中國傳統政治爲一種有意趨嚮於超派超黨無派無黨之民主政治者，考試制度實爲其主要一機能也。

其次請言監察制。中國傳統政府，既由選拔社會賢能而組成，故可不需於政府外別有一民衆之監察機關，此已言之矣。然其在政府內部，則仍自有監察機關之存在，所謂御史制度是也。中國傳統政制，尙有與御史制度相足互成之一制度，則爲諫議與審駁，此亦猶如銓敍之與考試，必兩機能相配合，而後其用意功能乃益顯。諫議封駁，在漢已有之。下迄唐宋，發展益著。在唐爲門下省，在宋爲諫垣，在明爲尚書六部分科給事中，皆此一機能之遞演。所謂臺諫分行，政令之推行有缺失，則臺官彈劾之，其政令自身有不當，則諫官駁正之。故依中國傳統政制之慣例，王帝詔勅，必由宰相副署，始得行下。而宰相政令，得由門下省或諫垣駁議糾正。諫官認爲不可，可以抑而不下，或封還改定之。此監察與諫諍之兩職，蓋即在政府內部，而對其政權施以一種適當之節制與裁抑者。中國傳統政制，因有此等制度之存在，故雖不能如西方之有國會與政府爲對立，而政府權力仍有其自身調節之機能。今日政事益趨繁重，非有專門學養，往往不克勝任愉快。國會議員未必於行政各部門均有專識，則其對政府政令之批評，及其從違之意見，只有依隨自己黨派中之意見而轉移。故雖云取決多數，而實際則仍瞻少數有專識者之馬首。如明代分科給事中，對行政各部門分別設官審覈駁議，此亦略如近代政府中有

專家顧問，儻今政府各部門政令，均有此等分科專家司其審覈與駁議，則雖無國會監督，亦可減少政府失職之機會。儻以此等分科制度與國會相輔而行，則可減輕國會之負擔。中山先生五權憲法中特設監察一權，用意本兼及此。而今之監察院，則似僅有彈劾，而不復注意及於審駁，是只當於中國傳統政制下之臺官而未及於諫官也。其實中國歷史上之所謂諫官，不專於對君主，其在今日，仍有可以斟酌採用之餘地矣。

今若以中山先生之五權憲法，再爲比附於中國傳統政制，則行政院乃約略如唐代之尚書省，此只代表全個政府中一部分之機能耳。然吾人儻以最狹義之眼光詮釋政府，則不妨卽以行政院當之，此外尚有四院，用人升黜之權在考試院，督察糾正之權在監察院，創制立法之權在立法院，懲戒處罰之權在司法院。使此四權均能獨立運用，克盡厥職，則決不患行政院職權之過大。以政府內部自身固已有其調節裁制之機能也。若依西方民主國先例，亦惟關於行政部門之官吏可隨政黨爲進退，其他若司法官或海陸軍人，卽多超然黨派之外，以不捲入黨派漩渦爲原則。中山先生之五權憲法，本屬採用西方三權分立之理論而略加變通，則其所謂之五權，亦必求其各各獨立，行政權以外之四權，亦必求其能超然於黨派之外，不隨黨爭爲轉移。今使此考試、監察、立法、司法之四院，皆能妙選人才，得全國之優秀而任使之，又使超然黨派之外，則一理想中五權憲法之政府，當只有一行政院，或可仍隨政黨之進退爲進退，而行政院用人，仍須先經考試院之考試。此則政黨活動，豈不在全部政制機構與運用之中，已減輕其重要

之地位與影響乎。且使此四權而各各克盡厥職，運用得宜，則國會任負亦將隨而減輕，近代民主政治中政黨活動之重要，其主要關鍵即在國會，今既減輕國會之任負，則政黨活動之重要，自亦隨而減輕，循此演進，雖使逐漸臻於公忠不黨超派超黨無派無黨之境界，固非絕不可能之事。故余謂 中山先生之五權憲法，實即為理想的公忠不黨超派超黨無派無黨的民主政治之一型，而又為接近傳統政制適合國情之一型也。

或者將疑我說，有意為中國傳統政制作辯護，夫今日國人對已往傳統政制好肆詆譏，我豈不知，我何必好人所惡，以召笑而招罵。且中國傳統政制，自有其病害，昭彰史冊，我豈能一手掩盡，顧當知古今中外，絕無一個十全十美有利無病之政制，惟其如此，故任何一種政制，皆有賴於當時人之努力改進。亦惟其如此，故任何一國家，苟非萬不獲已，亦絕無將其傳統政制，一筆抹殺，一刀斬割，而專向外邦他國模擬鈔襲，而可使其新政制得以達於深根寧極長治久安之理。為此想者，蓋非愚即惰。中國傳統政制，雖為今日國人所詬訾，然要為中國之傳統政制，有其在全部文化中之地位，無形中仍足以支配當前之中國。誠使中國傳統政制，尚有一些長處，尚有一些精義，豈得不為之洗發。僅能於舊機構中發現新生命，再澆沃以當前世界之新潮流，注射以當前世界之新精神，使之煥然一新，豈非當前中國政治一出路。中山先生之五權憲法，其用意正在此。今試再指陳中國傳統政治之病害，最大者在上到底多了一個迹近專制的王室，在下到底少了一個代表民意的國會。此亦由中國歷史環境所造成。中國乃一廣土衆

民之大國，欲求政治之統一與安定，不能不有一舉國共戴之元首，而此元首之推戴，若由民衆選舉又多不便。於是乃有世襲之王室，此均爲中國歷史環境所限，無足深怪。抑且正爲其缺乏一國會，故能逼出考試與銓敍制度。正爲其有一世襲之王室，故能逼出監察與審駁制度。此中消長，正亦得失參半。中國傳統政制，雖不能謂其確已達到無派無黨之民主，要不可謂非向此標的而趨赴。故其政府官吏，均來自民間，今日布衣，明日卿相，而王室則一線相承，因政體之安定，往往可以遠溯至數百年，然亦由是易於釀成王室之驕奢，並使朝臣無法矯正，積漸日久，腐化影響漸播漸大，終至激起全國之大亂。此爲中國史上屢見不一見之事實。至於元清兩代，其王室背後皆有特殊的部族勢力爲之擁護，遂使此兩朝政制，更趨於專制黑暗，然此兩朝，究不得爲中國傳統政制之代表。今英倫政制，見推爲舉世憲政之先進，然其王室尙巋然存在，說者謂其對於聯合王國之維繫，猶爲莫大之功用，以彼例我，中國傳統政制中有一王室，固不當受今日國人過甚之詬誶，惟要之則爲中國傳統政制下一害多於利之病根，辛亥革命，將二千年遞嬗之王室，一旦掃除，洵爲快事。中國傳統政制，少一國會，此亦一莫大缺陷。雖有考試銓敍制度，爲直接民權之礎石，有監察審駁制度，爲行政權力之調節。然政府與民衆，終不能不因其地位之懸殊而異其觀點，若非有一專司代表民意之國會，則上下之間，終必時時有脫筭落鈎之慮。今參中山先生之五權憲法，既於西方民主政治三權鼎立之理論上，提煉出中國舊政制中考試監察兩權而改成五權，又於其上面抹去一王室，於其下面增添一國會，此誠斟酌

盡善，不可謂非外順世界潮流，內適傳統國情之一種創制也。

以上所言，意在申明 中山先生五權憲法所以適切國情而與徒事鈔襲模倣者不同之處，今再扼要言之，則五權憲法中國會權能之減輕，實爲甚關重要之一點。英美三權分立，國會占其一。而行政部分常與國會多數黨通成一氣，則國會權能，實際上已占全部政制中最關重要之三分之二。故國會實爲全體政制重心之所寄。若論五權憲法，則行政部分只占全體政制權重之五分之一，其活動機能實較英美制度爲削弱。國會中之多數黨，縱與行政部分通成一氣，其影響於全體政制者，亦僅五之一耳。且於國會外別有立法院，此則於中國傳統政制中亦可尋得其痕迹。中國自秦漢即特設博士官參加朝廷之政議，博士官者，並不負政府實際行政責任，而僅爲一種學術性質之顧問與參議而已。隋唐以下，每遇政府大法律大政典之修訂編纂，亦多妙選賢才，擇其學識淵博者司之，既不必爲政府之大吏，亦並不爲社會普通之民衆。此亦傳統政治側重賢能代表之一種表現。近代政治法律各部門牽涉益形繁複，其所需於專家之通才特識者益甚。今於國會以外別設立法院，實有其與國會立法相輔互成之妙用。而要之五權憲法下之國會，其權能職任較之英美政制顯見輕減，惟此並不妨於民主精神之發揚，此實中國傳統政制精神所在，其用意偏於賢能代表與直接民權之運使也。

或疑 中山先生五權憲法，於中國傳統政制固有所斟酌的采取，然 中山先生生平實無超黨超派無黨無派之言論，此層請再闡說。 中山先生論政分軍政訓政憲政三期，並常謂國民黨乃一