

喻亮著

中國政治制度概論

胡適題



高序

考政府制度須適合憲法精神，而憲法精神又須合適國家特殊環境，故政府制度在各國每因時因地而異，良以政府執行職務時所欲達到之目的，政府治事之精神與方法，政府執政者之遴選及其所應具有權力之性質與範圍政府組織之形式及其各部門之相互關係等等，均須以適應各國之社會傳統以及當前客觀環境之需要為主。其在我國，尤須如此，蓋以我國近五十餘年來之憲政運動，經過多次變更，對於政治制度之改進，無時不在試驗之中，深念實施憲政之艱難，彌覺奠立政制始基之匪易，今幸行憲可期，亟宜詳加研討，造成一最適宜之政治制度，則庶乎中國政治制度之確立，有一劃時代之新紀錄矣。

顧予竊有慮者，立憲政治非一日所能實現也，法制立矣，尤必須有優良之政治道德與優良之政治習慣以運用之，否則未有不失敗者，我國政治前途如何，雖難預料，然必爲多黨政治則無疑也。細玩我國憲法之精神，頗欲以立法院爲英國式之衆議院，更欲使行政院院長相當於英國之內閣總理，質言之，即採用變形之內閣制是也，內閣

制適宜於兩黨對立或三黨鼎峙之國，如英國是，而不適宜於多黨林立之國，如法國是，倘我國之政黨如法國，而政府制度如英國，換言之，即以多黨分立之國家，勉行兩黨對立國家之內閣制，行之而善，則唯有特聯合內閣而生存，行之不善，則內閣之變更將無已時，而國家事不堪問矣，未有無鞏固之政府，而能適應嚴重之局勢，推行穩定之政策者也，存五日京兆心理之中樞，焉能負起安邦定國之大任，吾觀戰後至今之法國內閣，蓋不禁不寒而慄矣。

著者往昔從予習政治有年，今亦與予有同一感覺，以爲在實行立憲政治之前夕，對於政府制度不能不有深切之研究。著者此書即爲研究中國政府制度之參考書籍，公諸國人之前，以待國人之探討也。因斯篇之成，適在中國初行憲政之日，不勝欣慰，爰偶杼所見，而爲之序云。

高一涵 三十六年十一月二十日

自序

近數年來，國人呼籲現實政治應當走上正軌，一切需要制度化，其實，此一問題的提出，固不自今日始，歷史上治亂興亡之跡，有足資我們借鏡的，恆以「不軌不物，謂之亂政，亂政既行，所以敗也」爲盛世危言，降至今日，迄無以異。今日之所以特異於昔日者非他，乃爲政治思想問題的龐雜，政治家的理想與實際政治不但不能配合起來，反而距離相隔甚遠，因此每一論及政治制度問題，言人殊，莫衷一是。衡以其所爭論的焦點，不外爲舊有制度應予無情的改革，新的制度應當切實滲透歐美各國的成規，以適應中國的需要。這種看法，都是時賢所樂於稱道的。唯如放眼以觀世局，開倒車誠屬不可，走極端亦未必盡是，須知整個中國政治制度的改革，亟應於順應時代潮流而外，并宜以適合國情的需要爲原則，則一切無謂的爭執庶可避免，而對於政治制度的確立，乃可大有裨益。

今日中國國情與世界潮流不是格格不入，而是相互印證的，今日全國各黨各派雖各有其主義，但對大同理想却是一致讚許的，因爲這並不是某一黨某一派的主觀信仰之所繫，而實由於這種理想最能適合全中國人民的社會生活的要求，於是大家莫不以此理想爲其主觀的信仰，企求變成全社會客觀的信仰，殆至全社會客觀信仰普遍奉行的時候，正義觀念油然而興，國情與潮流兩相配合，此卽制憲行憲的依據，可使全民竭力以赴。

如此說來，今日大家所需要的政治制度，是在追求理想國家（Ideal State）的政制，這與柏拉圖（Plato）「共和國（The Republic）」一書中所描寫的理想國底政治制度，恰相照合，決不會再開倒車，尋求孔孟之道，去追求什麼堯舜禹湯文武周公等等理想人的政治，致陷政治於「人亡政息」的境地，這無乃太不適應時代潮流與中國國情的需要了！

更進一步說，中國社會自經這次八年苦戰以後，除了少數豪門資本勢力以及貪官污吏而外，整個人民均已陷於貧苦的狀態，從都市到鄉村的呼籲，莫不以維持最低生活水準為當務之急，此即國民經濟生活需要合理化的表示。在此情形之下，政府最大的目的，就在於竭力頒佈新法令，實施新政策，以使國民經濟生活逐漸改善；此即需要把過去緩慢的政治變為新速實的政治，以與瞬息萬變的經濟動態恰相適應，要這樣，新的政治制度之確立，尤非依據大同理想不為功。

衡以今日世界各國改革政治制度的實例，像在一九三六年以後的蘇聯，因為推行五年計劃，卓著成績，國民經濟生活有了相當的改善，乃能於新憲法中，表現政治制度的功效；又在此次大戰以後，英國工黨政府處處着重在現實的國民經濟生活的變遷與改善，以為革新政治制度的根本，尤其法蘭西第四共和國新憲法的規定，更強烈反映着這個色彩，這就說明要確立嶄新的政治制度，必須着眼於國民經濟生活的改善，是即大同理想之必須實踐，而可無疑義的。

於今，我們既以大同理想為施政的目標，於順應潮流之外，且可適合國情的需要，宜可以為各黨

各派所一致贊同而無疑，唯所馨香禱祝者，厥爲中國是整個的，和平不可分，步伐要一致，以共同的力量，促成政治制度的確立，始可耳！

民主時代，政府最大的目的，在爲社會大眾謀福利，可是大眾的社會，却又異常複雜。時代愈文明，大眾的慾望愈無止境，而所期待於政府所做的事亦日益增多，因此政府推動政務的範圍亦愈廣，勢必根據科學方法，分門別類，推動工作；不但如此，政府還要設官分職，便於擔任各部門的職務，決不可因人設施，或隨便找些人去濫竽充數，因此現代世界各國莫不建立專家政治的制度，務使許多專家竭盡智力，發揮專長，分層負責，應付裕如，這正是「人盡其才」的政治，效率無形提高，用不着再去追求什麼理想人的政治了。像現在英國政府的各級機構都由專家組成，行政首長僅是代表各該級機關的人物，雖因政局的變化而有所變更，但是各機關裏的專家，除非因故辭職或解職，不易更動，各專家復因文官制度的確立，而考選與銓衡的手續又絲毫不苟，於是大家都願埋頭工作，奉公守法，勤於服務，同時英國政府的上級機關對於下級機關的監督方法，着重監察制度的推行，即由許多專家協助下級機關的設計與考核，或給予技術上的援助，因此英國政治不但步入正軌，而且日有進步。又像美國在獨立後的初期政治，由於分贓制度（Spoils System）的流行，政黨操縱政治，遂致美國政治紊亂不堪，國勢危殆，但在後來，實行考試制度，從考試中選拔專家，充任文官，一切因人設施的分贓辦法全被取消，因此美國吏治澄清，政治效率也就日益提高了。

轉回頭來，看看我國，至今仍有若干政府機關，還在走着「官場現形記」中的舊路，下級地方行政機關，還不了解現代國家因為職務上大生變化，治人的權力日漸減少，治事的職責日益加重，以故若干年來的地方自治問題，愈弄愈糟，祇以官樣文章，敷衍了事，推其主因，全由下級行政機關對於地方各項事業的推行，沒法由專家去担任，同時又不能按照分工合作的原則，以使各項地方事業全部展開，不但如此，上級機關明知各項事業的興辦，非錢莫舉，非有技術上的協助，不能順利實施，可是在事實上，却又愛莫能助，這叫地方行政效率怎樣能夠提高？地方自治工作怎樣能夠順利完成？

復次，下級行政人員的待遇，又至菲薄，舉家無以糊口，祇得節外生枝，勾結土劣，魚肉百姓，同時復有地痞流氓，從中取巧，竟能搖身一變，變為基層幹部，彼等平日對於政治常識既不講求，當然容易曲解上級法令，結果上級法令越多，人民祇是不堪其擾而已！

近年以來，行政機關首長，亦不無有誤解行政效率的意義，每一論及提高行政效率的時候，輒又好言集權，結果致將分層負責的專家政治，置諸度外，自認萬能，事必躬親，如其不然，則又專以己的好惡為用人行政的標準，其結果人不能稱職不說，反把行政效率減低到不可想像的程度，這是深為可惜的。在過去我國政治之所以不上軌道的，不是人治主義在作梗，就是任用私人的作風在作祟，即令有了良好的政治制度，又怎麼能够行得通呢？

在今天，如果要把良好的政治制度確立起來，促成專家政治的實現，是不容或緩的。我們主張先

從教育方面多多培植專門人才，更進而使這些專門人才學以致用，政府各機關應盡量採行調查考試以及徵求的等等方式去羅致這些專門人才，使其各專一職，復厲行銓衡方法去鼓勵他們上進，使其兢兢業業，勇於負責，勤於服務，積久日深，成績卓著，像這樣促成專家政治的實現，的確是一件很容易的事情。如此，豈不可以杜絕往昔理想人的政治之流弊，而以「大同之治」「選賢與能」為確立政治制度的根本方案嗎？又豈不可以利用專家之所長，使其各專一職，分層負責，勤於服務，培育法治精神，以利政治制度的確立嗎？

總括的說起來，目前的中國，正面臨着政治經濟社會大大變動的時候，其他姑不具論，祇就實際政治一項來說，政治上的缺點與積弊，在某些方面仍然繼續發展，在某些方面却正在逐漸改革中，留心現實政治的人，始終在於研究如何確立一個理想的政治制度，期待政治走上正軌，因此對於今日政府職務範圍逐漸擴大的時代，認為少數賢者能者的人治主義，已無再談的必要，就是嚴刑峻法加強治人力量的法治論證，亦不宜引為現代政治的指導原則，然則如之何而後可？曰：必須首先確定改革政治制度的目標，使其與時代潮流和中國國情兩相適應，於是大同理想尙焉！

基於大同理想，改革現行政治制度，以使此種嶄新的政制，切合社會大眾的要求，規範現實社會的動態，復由許多專家參加政府各部門的工作，勇於負責，勤於服務，以為社會大眾謀幸福，推動萬能的政治。這樣，中國政治制度便有重大的改革，中國政治前途纔有無限的希望。

以上所陳，乃本書立論的旨趣。作者不敏，謹將近七年來在各大學講授中國政府學科之講義的一部份，重加修正，寫成專冊。恰巧本書完成之日，適值中國政治邁入憲政之時，而關於行憲以後的政治制度，正待羣策羣力，付諸實施，展望將來，尤不能不作芻蕘之獻，期待中國政治納入正軌。

本書付印之前，蒙薩孟武王輝明二位先生詳閱一遍，惠予指正，并蒙高一涵先生作序，胡適先生爲書面題字，蕭一山先生將本書列爲經世叢書之五，付印之日，又承陳啓潛先生抽暇爲本書校對，無任銘感。尙希海內賢達，不吝賜教，是幸。

喻 亮謹識 三十六年十月三十日於中山大學

目次

高序

自序

第一章 中國政治制度的演進

第一節 中國政治制度之產生及變遷的因素

第二節 氏族及部落時代的政治制度

第三節 封建時代的政治制度

第四節 君權時代的政治制度

第五節 民權時代的政治制度

第二章 中國政治制度的實質

第一節 傳統的大同理想之實踐

第二節 往昔人治主義的欠缺

第三節 當今法治精神的培育

第四節 確立中國政治制度的途徑

第三章 中國政治制度之改進的趨勢

第一節 前提的決定

第二節 分權分治制度

第三節 集權集治制度

第四節 集權分治制度

第五節 均權制度

第六節 改進的必然趨勢

第四章 中國憲政與政治制度的前瞻

第一節 現代國家的憲政與政治制度

第二節 英美法蘇的憲政與政治制度之比較觀

第三節 中國所需要的憲政與政治制度

第四節 實施嶄新的憲政與政治制度之原則

中國政治制度概論

第一章 中國政治制度的演進

第一節 中國政治制度之產生及變遷的因素

根據政治學原理來說，有國家必有政府，有政府必有制度，蓋人爲政治動物，有合羣性，有政治能力，初由合羣而組織社會團體，以爲求生的保障，其後爲了講求社會團體力量的鞏固，不能不釐定計劃，共立規約，讓大家一律遵守，確保社會秩序的維持與社會福利的獲得，至是强有力的政治組織便以組成，而管理衆人之事的一切體制（Forms）與法度（Rules）因以產生。在此原則之下，强有力的政治組織具有政治權威，對外在求獨立的生存，對內在求政治的自主，這是國家組織存在的基本因素，古今中外除了附庸國及殖民地是個例外，任何國家的存在，都是如此。國家組織形成以後，便有表達國家意志發布命令和處理政治事務的機關，這個機關，就是政府（註一）。不過政府的組織，從古迄今，變遷迥異，不能一概而論，蓋以政府執政者的遴選與其職責問題，政府執政者所具有權力的性質與範圍，政府管理衆人之事的精神與方法，政府管理衆人之事的目的與功效，以及政府各部門機

構的分立及其相互關係的配合等等，均須依據時代環境的變遷，逐漸改進，如是云云，則管理衆人之事的一切體制與法度（即政治制度），不但需要確立起來，而且更要力求革新。

又就時代的演進來說，人類政治社會，初由單純逐漸趨於複雜，人類生存慾望，初由最低限度逐漸趨於最大要求，於是管理衆人之事的部門，亦由狹小而日趨於龐大，而所謂管理衆人之事的一切體制與法度，勢必尋求合理改革的途徑，始能適應時代環境的需要，期以滿足社會大眾的要求，否則無法規範當時人類政治社會的動態，羣情激盪，社會紛擾，新的政治勢力勃然以興，新的政治觀念，便促成了社會大眾的自覺，而新的政治制度，便爲大眾之所擁護，至於建立起來，以適應當前環境的需要。

歷觀中國典章，證實前面的說法，可以解釋中國政治制度的產生與變遷的因素。在中國往古時代，先民基於共同營生的要求，首由血統結合的方式，組成富有自衛性質的政治團體，此即氏族社會（*Gentle Society*）之所由形成，統治者與被統治者的關係亦以產生，唯因當時純依血統結合，氏族份子彼此間的關係非常親切，不因財產有無而分階級，故能以平等地位治理族務，鮮有強迫行爲的表現（註二）。其後經過了若干年代的悠久歲月，由氏族（*Gentes*）的聯合而爲部落（*Tribe*），部落中有能力者遂膺酋長之任，率領全部落中的羣衆，習於自衛或向外擴張的生活，至是鬥爭現象，無法避免，而發號施令的機構，亦復漸次組成，唯在當時，人類思想單純，反映圖騰（*Totem*）色彩，酋長往往假

託神的意旨，統治部落，於是強制服從的號令也就發生了效力，此時神權支配一切，巫覡操縱政治（註三）。又其後各部落大聯合起來，擁戴一個强有力的部落酋長爲元后，至是宗族聯盟的運動逐漸演成（註四），而「協和萬邦」（註五）的字樣亦以出現，由於宗族聯盟運動的成功，宗法社會的制度於焉確立（註六），在此漫長的歲月當中，政府組織粗具規模，元后居於中央，擔任宗族盟主，統一天下，各部落酋長居於羣后地位，拱衛中央，號稱萬國（註七），由是宗盟與王政的關係非常密切，封建雛形應運而興，經過了若干年代，中央爲便於發號施令起見，列爵封土，以利治國（註八），諸侯之邦，各得其所，確立「巡狩」「述職」的制度以取聯繫（註九），復行方伯（註十）及世卿（註十一）的政治，期收推行政令的效果，但在後來土地兼併之風盛行，遂令封建制度全被破壞（註十二），迨至「家天下」的政府組成以後，海內爲郡縣，法令爲一統，單一帝國出現，君權擴張，貴族（註十三）與士大夫結不解緣（註十四），老百姓懼於統治者的權威，休談國家大事，於此「朕卽國家」的時代，在上者（君主）以保守一姓的江山爲其職志，在下者（臣僚）以博得爵祿的虛榮，爲其當務之急，所謂「責任丞相制度」（註十五），「三省合議制度」（註十六），「單省制度」（註十七）以及地方制度等等，都是隨着皇帝一己的好惡而爲存廢，如此可以說是一人一制，不軌不物，馴至政治效率日益減低，政府內層日趨腐化，輿情鼎沸，思潮激盪，民主革命運動之來，真有如狂瀉巨浪之洶湧而至，而所謂最能代表民衆的革命勢力（政黨），至是仿行歐美民主政治的成規，起而革命，

掌握國家的統治大權，根據全國人民的意志，完成制憲程序，納民意於全國最高機關的場合，畀主權於全國人民去行使，至是合法的主權者（Sovereign de Jure）便站在最高權力機關的前面，永奠民主政治的宏規，而使人羣躋於大同之治。這是現代政府組織的重要根據，目前全國人士正竭全力以赴。

根據前面所說的史實來考察我國政治制度的演進情形，我們很可以把它分作四個時期，而作概括的說明於次。

第二節 氏族及部落時代的政治制度

所謂「氏族」，是基於具有血緣關係的一群人，集合在一處共同生活，組成三五十人的團體而言。這個團體儼然成爲一個大家族，而以族長爲主政者，故其法律關係，爲族長本於族長權力以支配族人的關係，謂之家族國家（註十八），亦無不可。在這個團體之內，族人彼此間的關係非常親切，地位平等，毫無階級之分，說到族神或是祖宗，便認爲是全族結合的象徵，油然而敬，善頌善禱，在世間既然沒有高出於族人的權力，在冥間也沒有高於人類的神祇（註十九）。試一追究「國語周語」中所說的「飫」字，便是族人決定族務的宴會，可以「講大事成文章」，又「左傳」所記春秋初期，國人往往殺他們的侯或立他們的君，如此等類的事情，說明族人治理族務的時候，完全表現民主色彩，而爲氏族民主制度（註二十），不過這此故事，祇能說是氏族民主的遺制，實則氏族時代早就過去

了。

由氏族擴大而爲部落，數個氏族治於一爐，內部化爲一體，政治意識日趨濃厚，政治組織日益強化，至是部落中最有能力的人，便以統治者的身份出現（即所謂「王」），憑藉着這個關係，可爲軍事首長及主祀人，對於整個部落中的事務，往往採取集會議事的方式，利用會議，集思廣益，作最後決定，像「尙書洪範」篇中說「汝則有大疑，謀及乃心，謀及卿士，謀及庶人」以及「盤庚」篇中「王命衆悉至於庭」的語句，尤足爲議會政治的風範，因爲「國之大事，在祀與戎」，王在主祀的時候，禱爾於上下神祇，遇有戰事便充任軍事首長，王在族中的影响究竟怎樣，要看他所表現的才能如何來作決定，就大體上說來，王與羣衆根本沒有什麼貴賤之分，不過王因受到羣衆的重視，反受拘束，王的一舉一動，在羣衆看來，認爲可以影响部落的興衰，所以有時羣衆如果遭遇到災難，或竟以王爲犧牲，藉以彌縫天怒，王的行動根本不能自由（註二一）。

這個時代，恰巧受到神權（Divine Right）的支配，主祀的王往往率同巫覡，供奉神祇，試觀夏禹非飲食而致孝乎鬼神，商湯自爲犧牲禱於桑林，如此「禮有五宗，莫重於祭」（註二十二）的時代，巫覡支配政治的勢力至足驚人，巫覡成爲特殊階級，有時還可以左右統治者，像商代巫咸治王家的故事（註二三），證明巫咸確爲巫覡，又伊尹放太甲於桐，幾使人相信伊尹亦殆爲巫覡的流亞，不過後來，王的統治力量逐漸加強，巫覡祇管諫諍而已。

部落組織強化以後，若干部落因其生活習性相同，於是利用這個力量，擴大聯合的範圍，共同擁戴一個强有力的部落酋長爲元后，此即「尙書泰誓」篇中所謂「亶聰明作元后，元后作民父母」，從此宗族聯盟的運動正式演成，元后成爲宗族盟主，叫做「天子」，假託天意，代天立命，居於中央，實行統治，稱其統治範圍爲「天下」，意即「普天之下，莫非王土」。至於各部落酋長，號稱「諸侯」（或稱「王」「侯」），服從天子的命令，居於「羣后」地位，以確立君臣的關係，至是「協和萬國」的制度，因以正式產生。

第三節 封建時代的政治制度

部落大聯合以後，天下與萬國的組織正式演成，而天子與諸侯的聯繫日益密切，此一時代恰巧是由畜牧經濟社會走向農業經濟社會的時代，土地之被重視，乃爲勢所必然，畜牧經濟社會中的戰士和農業經濟社會中的奴隸所有者，便以武力奪取土地，成爲私有財產，從事畜牧和耕種，而擁有大量土地的人物便成了政治上的統治者，指揮奴隸去生產（註二四），這種現象在由商代到周代初年最爲顯著，在私有財產制度之下，身份是依着財產的有無去作決定的，沒有財產的人淪爲奴隸，而奴隸的多寡又以戰爭來作決定，從歷史上的記載看來，周初實行封建制度（Fendal System），不是沒有理由的。周初從天子至諸侯乃至卿大夫士，都是地主階級，像天子地方千里以外，諸侯列爵爲五（公、侯