

藝文叢書之十五

中國政制建設的理論

陳之邁著

五

441

書 叢 文 藝

論理的設建制政國中

著 邁 之 陳

版出部輯編書叢文藝
行發館書印務商

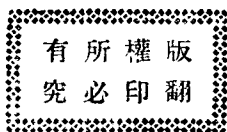
中華民國二十八年五月初版

◆(35614.3)

中國政制建設的理論一冊

每冊實價國幣伍角

外埠酌加運費匯費



著者 陳之邁

編輯者 藝文叢書編輯部

出版者 藝文叢書編輯部

發行人 長沙南正路王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

長沙、重慶、成都、西安、金華、梧州、昆明、貴陽、香港、汕頭、福州

(本書校對者喻飛生)

* G 10110

港

藝文叢書總序

在這個國家民族危急的關頭，我國的人民一般的感覺到我們社會的各方面都需要一番縝密的檢討及精細的研究。我們唯有檢討研究自己才能了解自己，唯有了解自己才能尋求出建立自己的目標與方向。同時，現在我國有成千成萬的國民對於我們國家民族的過去現在與將來發生了無限研究興趣，提出了許多問題來急待解答。然而在敵人的鐵蹄踐踏之下，許多青年卻失掉了求學的地方；幸而未被敵人蹂躪的地方亦因種種關係不能繼續供給青年以求學的機會；而一般的民衆在這時期亦因各種文化機關的停辦或遷移而喪失了他們精神食糧的儲藏所。但是這個際會正是他們需要智識，需要精神食糧最強烈的時候。

我們鑒於這個大時代的需要來源的乾枯，決定約請國內的學者專家共同撰著一種叢書，每冊自三萬至六萬字，對於我們國家民族過去及現在各方面的具體問題作一種有系統的研究與分析。這一種叢書所擬研究與分析的問題非常之多，舉凡有關我們國家民族的問題，也可以說是中國整部文化的各方面，都希望能夠顧到。這種叢書是供給一般青年及民衆閱讀的，希望能夠對於我們國家民族獲到一些基本認識，發現當前社會各方面的複雜性，提出若干具體而急待策應的問題來，激起其研究中國企求認識中國的興趣，以期在任何地方，執行任何職務，都能隨時隨地檢拾問題而加以研究與分析。

我們的國家民族現在是在建立自己的途程上邁進，在這征途之上有幾個指路的南針：

第一、中國的文化根本上是一部缺少政治色彩的文化，因此要針對着這一方面努力，研究怎樣才能凝結中國的個人及家

族單位使其成爲一個有機的團體，怎樣才能在中國樹立真純的優美的民族主義的根基，怎樣才能使這個民族主義發揮光大，普及於全民族每一個份子的心田裏，激動他們的政治興趣與熱力，以期中國能在波濤洶湧的世界政海中屹然生存，保持着自由平等的獨立的地位。

第二、在建立現代國家的時候，政治制度方面所需要的是怎樣才能使一般人民與國家政府結成一氣，共同奮鬥，國家離開了人民便無以生存，人民失卻了國家也不能生存。達到這個上下聯繫的方法只有實行民主政治。在各種政治典型之中，唯有民主政治才能適合我國當前的需要，我們唯有走民主政治的路線才能夠救亡圖存。但是我們卻並不要求一步登天跳到普及民主政治的終極，因為這是事實所絕不容許的。我們只要認準了目標而一步一步地踏穩住腳向前走去。民主政治的建立不是一朝一夕可以完成的，徒有其表而乏其實的民主政治是虛偽愚昧的政治，絕對不能擔當建國的重任。同時，所謂民主政治也不是西方十九世紀與放任主義解成一氣的民主政治。人民固然需要自由，但要清晰了解自由的真諦，要的是有組織的自由，自由不容流爲放縱而中傷了政府的效率。篤愛自由過甚的人往往流爲無政府主義者；但無論何人現在都不能贊成無政府主義，無政府狀態之存在是對於敵國外患最有利的條件。

第三、政治建設的基礎是經濟社會的確定，而經濟建設的南針是工業制度的形成。在一個尚在農業及手工業時代，經濟基礎尚相當於歐西中古時代的社會裏，侈談爭辯西方的工業管制的各種主義是倒果爲因的現象。爲充裕我們國家民族的民生，爲鞏固我們國家民族在世界上的地位，工業制度的急速確立是必要的條件。唯有一個工業化的國家才能在現代的世界生存，唯有一個工業化的國家才能使其人民的生活優美繁榮。我們現在要具備工業國家所產生的武備來抵禦外侮，我們卻同時

缺乏製造這種武備的工具及購買這種武備的資財。在這個畸形的狀況下，一般的人民自然是呻吟於租稅負擔的重壓之下。然而爲保護人民不受外強的殘殺蹂躪，政府又不得不徵收重稅來置備必要的現代武備。這是一個最尖銳的矛盾，其唯一的出路自在充裕民生以增加政府的收入；而充裕民生的不二法門即在盡量利用天賦給中國的寶藏。

第四、工業文明與現代科學是相輔而發展的：自然科學建立了工業的基礎，工業的發展又促成了科學的進步。中國的工業制度要在最近期內樹立起來，科學的提倡是必須同時兼顧的。現在科學的主要點在其方法與精神，這種方法與精神不只限於學術與技藝的研究，而在其應付一切事理的基本態度，不只在對付自然，並且在對付人類的社會。一個具備科學精神的人，對於一切問題簡潔地講來是不迷信任何沒有根據的符咒。我們不必諱言，中國現在是一個百孔千瘡的國家；對於這個病人我們卻不是在尋求一劑百病皆醫的仙丹靈藥；開這種藥方的人，無論中外，已經太多了，而中國的症候依然。據社會人類學家的研究，尋求百病皆醫的仙丹靈藥來醫治一個人的身體或一個社會的弊端是野蠻的初民的社會的辦法，具有最粗淺理性的個人及最簡單文化的社會都會了解這是絕不可能的幻想。這是科學的精神：這裏沒有符咒，沒有迷信。

本着這四種認識，我們敦請各位專家爲本叢書撰著。這種叢書是用深入淺出，簡賅而深切的方法來研究中國問題的。各位撰著者都是對於各個問題有造深研究的人，但他們卻不是眼光狹隘，西洋人所謂「只見樹木不見森林的專家。」在分析解剖他們個別的問題之時，并不是只看見眼前的一個角落；在他們的腦海中飄浮着一幅整個中華國家民族的圖畫，以這整幅的圖畫爲背景描繪他們所擔任的一草一石。這裏沒有絲毫的成見，一切的意見都是從客觀的科學的分析研究出來的。

同時這一套叢書不只是供戰爭期間的需要；我們很著的期望，在這次戰爭結束以後，在我們國家走上建國途程的時期，仍

然能夠陸續地一冊一冊的刊出，源源不絕的供給我國的青年與民衆以這種的讀物。我們不能以整套叢書的目錄奉告讀者，就是因爲這個原因。

我們感謝各位作者的熱忱，使這種叢書成功。我們十分歡迎讀者虛量的批評，就是最不客氣的批評亦當虛懷接受。同時我們更希望讀者能與我們通訊，作任何方面的指示與建議。我們是以這種坦白真誠的態度擺在讀者前面的，企盼讀者也能以同樣的態度來教正我們。

序

這一本四萬多字的小書是在抗戰期間在長沙武漢和重慶斷斷續續寫成的，中間經過一年的時光。但是書中主要的線索早已在我的腦海中縈繞，其中有的部分亦已經在課堂上講過多遍，同朋友談過的次數也很多，但是向來沒有在文字上發表過。中國自從清末以來我們朝野人士談了三十多年的政制，理論不知有多少，但是真正能夠從理論上來談中國政制的建設的還不多。許多人因為天天聽到人談政制理論，覺得實在厭煩，且在實際政治中政制也變了又變，改了又改，也弄不出一個所以然來，所以索性不講理論，專講實際。但是我總以為脫離了指導的理論，而講所謂實際也是要完全落空的。社會科學是研究事實的，毫無問題。但我們若果專講實際也是言人殊，得不到一個自然的歸宿。我們得先問我們究竟要什麼樣的政府，要這個政府做些什麼事情，然後政制纔有了建設的起點。這一本小書所討論的也就是上述的兩個問題。在這短短的四萬多字中，當然講的不會詳盡，許多可以徵引的中國與外國的事例都沒有徵引。這些事例是讀者所熟

知的，我很感覺到在中國現在的出版界中，書籍大都是述事的，最大多數是教科書一類的作品，而雜誌報章上的文章則述事者甚少，發表意見者甚多，大都因為篇幅的限制，不及將事實舉了出來以作意見的根據，意見的具體理由也沒有地方來盡量發揮。這種分野的辦法未必是最適當的辦法，至少不是唯一的辦法。這一本小書是發表意見的，意見的事實根據也有，是一篇長的論文，或許是較好的方法。

寫時第一件痛苦事就是材料極端的貧乏，就是極普通的參考資料都無法覓得。我想起我們從北平琉璃廠書肆中辛辛苦苦蒐集了幾年的中華民國史的資料，還沒有來得及好好整理一番，就被敵人毀盡了，想起那時我們儲藏這些寶貴史料的地方已經成了敵兵的馬廐兵營，真是不禁唏噓！

陳之邁，二十八年三月聚子嵐垞。

目次

序

緒論	一
第一章 革命與改革的理論	一三
第二章 政制特質的認識	三三
第三章 中國立國的精神	四五
第四章 政制設計的道路	五五
第五章 民主抑獨裁	七〇
第六章 中國政制的特型	九〇

中國政制建設的理論

緒論

中國的政治需要改革殆爲一般公認的觀察。中國歷代的政治雖有盛衰興亡的不同，中華民族自秦漢以降，便缺乏優良的政治發展則爲不可掩飾，毋庸諱言的事實。論者有謂世界上有三個民族表現着政治天才：其一爲古代羅馬的拉丁民族，其二爲漢代的中華民族，其三爲十九世紀以來的英國民族，除了英國民族的前途尙不可知外，拉丁及中華民族似乎已經化爲過去的陳跡。以致有一位法國人，不但不承認中國人有政治的天才，甚而懷疑到中國有任何的政治能力。這種看法使得若干外國觀察家認爲中國的文化根本不是一部「政治的文化」；他們的觀察，集中於家族，因此說中國的人民一般的缺乏清晰的國家觀念，對於政治向來沒有濃郁的興趣。因爲如此，所以中國沒有堅強的政治社會；所謂社會是由無數的家族單位所組成，其間并無一個較大的政治

社會爲之維繫起來，故一切都呈現着散漫與鬆懈的氣象。我們只有個人，只有家族，沒有所謂國家。這種說法是外國觀察家間極普通的看法；他們對於中國沒有惡意的批評，這不過是他們對於事實的一種普遍觀察。例如英國的著名經濟史家陶內（R. H. Tawney）在考察中國的政治經濟情形之後便著書闡述這種的意見（見其所著 *Land and Labour in China* 最末一章“*Politics and Education*”）。

我們中國的史家對於中國歷代的政治也同樣的觀察。例如雷海宗先生對於這一點便有極透闢的言論。

「話說天下大勢，分久必合，合久必分。」誰都知道這是三國志演義的開場白，也可說是二千年來中國歷史一針見血的口訣。一治一亂之間，並沒有政治社會上真正的變化，只有易姓王天下的角色更換：秦以上爲動的歷史，歷代有政治社會的演化更革。秦以下爲靜的歷史，只有治亂騷動，沒有本質的變化。在固定的環境之下，輪廻式的政治史一幕一幕的更迭排演，演來演去總是同一齣戲，大致可說是漢史的循環發展……歷代的政治制度雖似不同，實際上只是名義

上的差別。官制不過是漢代的官制，由一朝初盛到一朝衰敗期間官制上所發生的變化也不能脫離漢代變化的公例……宰相權位的變化，二千年間循環反復，總演不出新的花樣……中央與地方的關係，秦漢以下也有類似的定例……（社會科學，一卷四期）

中國自秦漢以來的歷史，是「靜的歷史」；社會組織并無劇烈的變化；中國自古沒有國家的觀念，至後仍然沒有國家的觀念。一般的中國人民沒有政治的興趣；承平之時中國的人民便感謝上蒼賜予他們以安居樂業，「日出而作日入而息」的平穩安閒的生活；天下騷亂之時他們便成千成萬的任人宰割，就如波蘭未被分割前的人民一樣，「如同蒼蠅般的死去。」他們對於政治變動的態度正如他們對於水旱災禍的降臨一樣，明知是不可轉變的，不可抗拒的，因此也就不希圖轉變及抗拒。中國的人民二千年來沒有努力去發展自然科學企望征服自然環境；中國的人民二千年來也沒有努力去發展政治科學企望改造政治社會的組織。一切都是「靜」的，消極的，聽天由命的。

在中國本土還被蠻族環繞的時期，在那一方面中國都比較其它民族優越，中國便始終保持

着它的文化，連綿繼續了幾千年。但是中國雖然持着它的文化，這一部缺乏政治意識的文化卻不能把中國組成一個堅強的政治社會。就是遇到文化程度較中國相差很遠的夷族前來侵略的時候，整個中國的社會也竟致陷入總崩潰的慘絕之境，滿洲人從關外來侵，人數不過五百萬，就能把整個的大明天下打得落花流水，由山海關一直衝到昆明，凌坐四萬萬人至二百六十年之久。但是中國仍然保持着它的文化，雖則中國整個國家已經被外族所完全征服了。「中國」是滅亡了，中國的文化還保持着。中國的文化沒有多少政治的成分，所以它能繼續地保持下來；國家是政治的特質，國家是不得不消滅的。雷海宗先生接着說：

中國雖屢次被征服，但始終未曾消滅，因為游牧民族的文化程度低於中國，入主中國後就都漢化。只有蒙古人不肯漢化，所以不到百年就被驅逐。游牧民族原都尙武，但漢化之後，附帶的也染上漢族的文弱習氣，不能振作，引得新的外族又來內侵。蒙古人雖不肯漢化，但文弱的習氣卻已染上，所以漢人不很費力就把他們趕回沙漠。

「游牧民族原都尙武，」特別是蒙古民族的武藝的確超羣。西洋史家吉朋（Edward Gi-

ibon) 在其「羅馬帝國的衰亡」一書中描寫蒙古人的武藝說：

一二四一年春，蒙古軍之蹂躪波蘭及入據匈牙利，蓋其軍略之優良有以致之，初不僅以兵多勝也……蒙古將帥之行軍於維斯杜拉河下游以及德蘭斯斐尼亞也，其佈置之精密，尤足驚異。此種戰略，匪獨并世歐洲任何軍隊所不能企，且亦非歐洲任何將帥之所能及。歐洲將帥自腓得烈特二世以降，就韜略論，無一足與速不台相頡頏者。且蒙古人於匈牙利之政局，及波蘭之情形，皆能洞悉無遺，蓋其間諜之組織，固甚佳也。

但蒙古人雖然武藝若此超羣，他們的文化究竟空虛；他們雖然竭力保持着其固有的特性，唯恐受中國的同化，沾染上中國文化特質的「文弱的習氣」，但是征服入主中國之後，終於受到中國文化的薰陶而不免於被逐。然而我們雖然也許可以我們「文弱的習氣」為保持中國文化不受外族文化同化的工具，我們卻須要認清我們「文弱的習氣」是絕對不能為我們抗拒外侮，絕對不能保持我們中國的「領土及行政的完整。」我們也許可以自詡中國文化始終保持，我們卻不得不承認我們的國家是屢次遭外族的征服而滅亡。從文化史的眼光看來，文化的保持也許較國家

的存在尤爲重要；從政治史的眼光看來，國家的毀滅是最重要的事情，沒有了國家一切便都沒有了，僅存的只是恢復國家的迂遠而空虛的幻想。中國的人民——史家——一般地注意到固有文化的保持，自誇中國文化同化外族文化的能力，而相當的忽略國家的屢遭傾覆滅亡，正是我們所謂中國文化缺乏政治本質的明證。其實這也不過是一種所謂「自衛的機構」（*Defence Mechanism*），一種絕對不爭氣沒出息的心理。現在日本的軍閥在淪陷區內就是利用着這種心理，把我們的土地佔了去而提倡王道，學孔談經，來講所謂「文化的交流。」

鴉片戰爭以後的情形卻大不相同了。中國那時以至於現在所遭遇的，不特是武藝超羣的外族，并且是抱有高度文化的外族，它們的文化中一個顯著的特色，便是具有堅強的政治組織。它們有數百年科學文明所製造出來的堅甲利兵，同時它們的社會是一個整個的有機的單位。以中國的舊式軍器來對付西洋的堅甲利兵，其慘敗固然是在意料之中；以中國「一盤散沙」的政治社會來策應民族國家主義蓬蓬勃勃的政治組織，其勝負懸殊的情形也是當然之事。我們中國自古以來所享有的「文弱的習氣」抵抗不了西洋的槍砲，同時西洋人帶來的文化也著著優越於我

們。盎格魯——薩克遜帝國主義的一個特點便是絕對的不爲他國的文化所同化。英國的殖民者永遠維持着英國紳士的本色；在溫度極高的熱帶中，他們仍然下午飲茶，夜間穿着厚呢的禮服作葉子戲。中國走上了李鴻章所謂「三千年來未有之大變局」，早已僵化頹廢的中國文化開始感覺到全部的威脅。自來便「靜」的中國歷史現在無論如何須開始活動了；它已到了非活動便滅亡的緊急關頭。

在這個時期，中國的政治社會充分暴露了它的脆弱性。在一八五七年的時候，英法攻廣州，但清廷的政府卻仍然與英法相和好。後來英法來攻取大沽海河，但同時他們正在幫助清廷政府來壓制太平天國之亂。一八五九年英法在中國的北方用兵，廣東方面卻未有若何的感覺。那時中國不是一個政治的單位，它的各部份並沒有必要的聯繫。這種悲慘而又可憐的狀態使得西洋各國，經過鴉片之戰後，瞭然於「遠東病夫」是很容易征服的：中國的領土成了帝國主義角逐的場所，中國的幅員正可同非洲或波蘭一式，一塊一塊地被人分割開來，兼併而去。中國雖然表面上維持着一個「大一統」的專制政治，實際上它同東歐的土耳其帝國及非洲的黑人部落社會一樣