

政治建设与制度精神

刘 遵 谥 著

國立中央研究院圖書部

藏書章

政治建設與制度精神

劉迺凱 著

國立圖書出版社印行

政治建設與制度精神

每冊實價國幣
(外埠酌加運費匯費)

版權所有

中華民國三十三年三月

著作者

劉

迺

誠

印行者

國民圖書出版社

總經售

中國文化服務社

總社：

重慶磁器街
四十七號

分支社：

全國各埠
及南洋等地

政治建設與制度精神

目次

導言

第一章 政治制度之確立	六
-------------	---

第一章

古代政治組織之單純

六

第二章

政治組織之演化

一〇

第三章

政治制度之建立

一四

第四章

政治制度之不變

一七

第五章

政治組織之目的

二〇

第二章

近代中國之政治改革運動

二八

第一節	清代之政治制度	二八
-----	---------	----

第二節	清末之立憲運動	三二
-----	---------	----

第三節	民族革命與政治改革	三八
-----	-----------	----

第四節	現代中國之政治建設（一）五五憲法之義定	四三
-----	---------------------	----

第五節	現代中國之政治建設（二）方自治之實施	五一
-----	--------------------	----

第六節	現代中國之政治建設（三）行政效率之增進	五九
-----	---------------------	----

第三章	制度精神之培養	六二
-----	---------	----

第一節	建立政制之先決問題	六二
-----	-----------	----

第二節	英國之政治制度精神	六五
-----	-----------	----

第三節	威瑪憲法與德國時代精神之刺謬	七一
-----	----------------	----

第四節	制度精神之培養（一）提倡地方自治	七七
-----	------------------	----

第五節	制度精神之培養（二）發揮團體精神	八四
-----	------------------	----

第六節

制度精神之培養（三）扶持學生自治

九〇

結論

九八

政治建設與制度精神

導言

最近一般入常提及政治建設，報章雜誌中亦時發現政治建設字樣，似乎這個名詞已甚通用。但考其定，意義至難解，大概不是直接譯自歐文。因在歐洲各國文字中，不易覓得吻合的詞語，凡通曉英法德等國文字之人士，當承認此點。因此一部人士甚至宣稱這個詞語爲不妥當，主張以「政治改造」(Political reconstruction or reform)四字。因爲一國之全部政治，或一部分制度，極少整個翻新，或根本改造，通常就原有根基，採行一部分新設施，或變更一部分舊制度，而形成其個別的體系，因此改爲政治改造比較適當。

或者曰：上項解釋固有理由，但亦不乏其他解釋。例如一國在政治上如有新設施，或在舊設施上而有新建樹，或僅在某種政策上，完成充分的和適當的預備工作，均可得而稱爲政

治建設。固不須有聳動世界之政治政策，或有動人聽聞之政治設施，始能稱為政治建設。自作者觀之，這種解釋顯亦合理，因而這個名詞亦可採用。

國民政府成立，距今已十餘載于茲。在這十餘載中，有許多障礙必須掃除，有許多困難必須克服，然後始能開始建設。例如：國內有舊軍閥之擾亂，如欲謀全國之真正統一，則必設法使之潛移默化，必要時甚須加以消滅。有腐舊官僚之存在，欲求增高行政效率，則須局部加以淘汰，或全部予以屏斥。有政黨問題須調整，雖曾相見以兵戎，仍不能作澈底之解決。有國際關係須折衝，如擺脫帝國主義之綑絆，朝野奮鬥數十年之久，尙未能根本解除；如抵抗強鄰之軍事侵略，全國抗戰將及十載之久（自東北事件發生起），最近尙未結束。這些及類似的嚴重問題，或則有關政治改革，或則牽涉國家生存，如於相當時期內，不能作適當的及圓滿的解決，拚死之不暇，安有新建設之可能。

實際，國民政府自成立之日起，即已從事對外抗戰（以濟南慘案為起點），以後復不得已而對內用兵，處軍事擾攘之會，其不能集中精力於政治建設也，自無足怪。然政府雖迭遭

軍事上之空前艱險，迄未忘建國上之重大職責，一試再試，前仆後繼，不轉具有維護民族生存與自由之決心，更復表現推進政治建設與改造之誠意，事實俱在，毋待曲辯。惟因障礙滋多，難關重重，加以民衆智識水準之低下，民衆政治經驗之缺乏，設施雖欲勇進，而成效迄未大著。此在不滿現狀之少數份子，雖亦不無責難之詞，而多數人民鑒於政府存在時期之短促，所處地位之艱苦，對於大部分政治設施，多能表示同情，並致其擁護之忱，此種精神顯以充分表現於抗戰之中，固屬有目共觀，而不可否認。

而且，政治於軍事倥傯之餘，亦未忘建國之大業，三分軍事七分政治之主張，足證政治領袖了解政治建設之重要。實際前後政治上之設施，其建設上之傾向，已有軌跡可尋。茲先陳其概略，使讀者可以洞察吾國之政治動向，而能明辨政府之措施。

自內政方面觀之，政治建設顯有三大傾向：其一爲推進憲政之準備，蓋國民政府成立以後，訓政時期隨之開始，施政數年，民衆訓練雖無顯著進步，而在社會輿論督促之下，政府不得不加速實施憲政之準備。一方面命令立法院擬定憲草，一方面又廣徵公共團體之意見，

五五憲草之頒佈，顯爲社會輿論與政府政策之結晶，對於吾國未來憲政之進展，其影響並非淺鮮。

政治建設之第二種傾向，則爲地方自治之實施，政府先之以提倡，繼之以實施，中間各省或因直受軍事影響，或因感受財政困難，而先後暫停實施，原欲於軍事告一段落，再努力推進，不料強鄰乘我於危，大肆侵略，政府始則爲求民族生存，而不得不抗戰，繼則又因長期抗戰，而須謀建國，新縣制之頒佈，顯示政府有再度實施地方自治之決心，並以之爲實施憲政之基本準備。

政治建設之第三種傾向，則爲行政效率之增高。國民政府設有考試院，主持公務人員之考選。今後吾國各級教育文化機關，果能真正造就人才，以應社會急迫需要；主試人員果能舉辦適當考試，以選拔真才，並使考試合格之人員，可以優予任用，行政之工具一經改善，行政效率自不難隨之增高。

軍事政治建設上既有三種傾向，可知主政人員前此曾在此三方面，作相當之努力，且已各自

實施一部分具體計劃；如未受內憂外患之牽制，則在此數方面之貢獻，當必較大。政治建設既已開其端序，定其方向，此後尤宜遵循軌道，努力邁進，以期早日還政於民，俾能在憲政上大放異彩，此為政府與人民同具之目標，今後自應打成一片，而設法實現之。

政治制度之建立，在一般國家並無嚴重困難可言，至於制度精神之培養，則非短時間內所能臻效，本文之主要目標，即在討論如何實現這種目的，此點當於第三章內詳細研究之，然後再就結論中作概括的陳述。

第一章 政治制度之建立

第一節 古代政治組織之單純

人類賦有羣性，性喜羣居，集聚而成社會。有社會，則人與人之關係，隨之發生，並繼續擴展。這些關係有些是和諧的，演成社會中之初步分工合作，致使團體生活比較圓滿；有些則難免相互矛盾，引起人羣之磨擦，甚或相互衝突，造成社會中之紛擾，或則使一部分人民感受損害，或則使團體生活無法維持。到了這個階段，爲維持團體生活起見，個人不復能盡量享受其原始時代之自由與權利，生活亦逐漸喪失其自然性，捨衝突而求調整，自爲一般個人之要求，社會關係之調整，社會組織隨之形成。

方社會進化之開始也，團體區域比較狹小，生活方式比較單純，社會組織雖屬鬆懈，而團體秩序仍能維持於不墮。及團體範圍逐漸擴大，生活方式逐漸複雜，社會組織原係自動的性質，不賦有重大權威，其組織既屬鬆懈，尤難實施對於破壞團體行動之制裁。向之可以運

用靈活，而能提倡公共福利者，至是則發生嚴重困難，甚至使社會秩序無法維持。人民在不安定的狀況之下，始復感覺社會組織之無力，進而承認一種公共權力機關，使能排出外來之攻擊，維持內部之安甯，政治組織之雛形斯備矣。思想家稱人類先有社會組織，進一步始有政治組織，政治組織係代表社會生活之相當高度進展，權之事理，當無大誤。

至於社會組織與政治組織之區別，或爲讀者所可理解，但確難於言說，至少亦必難於言之成理。作者不揣冒昧，淺釋之於後，以爲研究之基點。自作者觀之，政治組織卽爲狹義的社會組織，即亦各有其特點之所在，例如社會組織多係自然形成，政治組織則多預有計劃；社會組織例多散漫鬆懈，政治組織則比較精密嚴整；以與民衆之關係言，社會組織既非正式權力機關，祇能發生道德上的影響，不特缺乏固定行動，其行動亦必不能發生拘束力量；政治組織則爲確定權力機關，時須採取固定行動，並須發生實效。社會組織不能發生重大影響，尙可得民衆之消極容忍，而能繼續存在；政治權力一經失敗，則政治組織卽將無法保存，社會秩序亦將遭受破壞。總之，在形式上，政治組織是具體的，社會組織大抵則是抽象的；

在行動上，政治組織是積極的，社會組織通常是消極的。但二者可以併存，可以發生相互影響，並均有劇急變更之可能。

籠統言之，古代社會之政治組織，多極簡單，大抵由統制階級依據本身之強力或才智，並體察社會之實況，而規劃創制之，規定統治與被治兩階級間之關係。在這種組織之下，前者可以行使統治權，而滿足其領袖資格之衝動。後者可以獲得保護與安全，而能安居樂業。前者於行使統治效用時，固須行使權力，但亦不能不注意民衆需要，至少不能一味壓迫民衆，後者既能消極的進行生活，而不常遭受武斷的干涉，亦須服從統治機關之命令，有時且須協助統治機關，並須履行其應盡之義務。

古代社會之政治組織，既極簡單，其政治效用，亦極屬有限，簡言之，不外軍事財務司法三類活動而已。茲簡略敘述於下：（一）統治人爲對抗外來之襲擊，消除內部之擾亂起見，必須成立武力工具，以資捍衛。因此原始時代之統治人，通常爲軍事領袖，其重要職責則在帥領武士與民兵，轉戰於疆場之上，武力果眞強大，可藉以擴張其疆土。又統治人於取得權

力以後，一方面設法維持其權力，一方面又恐懼爲豪強者所奪取，在財務狀況許可之下，類皆採取傭兵制度，設立常備軍，以爲私人武力之工具。(一)統治人類皆養尊處優，並須供給其武力工具，一切費用自須取之於被治人，在租稅制度未形成之前，大抵採取徵派物品之方式。(二)人民雖能和平生活，而相互間以及人民與官吏兩者間，仍可發生衝突，而釀成訴訟事件。其有可以自行解決者，自無問題可言；其能經由社會組織而調解者，亦不致發生嚴重事態；其他不能圓滿解決，勢將釀成事端者，統治人未可置而不問，此前代歐西各國主所以委派皇室法官，巡行各區，以判決民間之訴訟，正式法院之設立，則爲近代之事實，而爲前此所未有。

到了這個階段，人類團體生活顯已超過自然的社會組織之性質，而賦有政治組織之色彩。統治人之命令，既爲一般人所遵守，逐漸變爲公認機關；時常發現之事件，逐漸變爲公認之政事，而逐漸形成其系統。對內發生共同意識之地方區域，對外又發生共同行動，逐漸演成純一的政治單位。

第二節 政治組織之演化

古代政治組織極簡單，一般人民有求得保護和安全之願望，而服從統治人，因而形成統治與被治兩階級，上節已陳其概略。但人類在有政治組織之初期，當時固不知其為政治組織也。政治組織之能存在也，或則以之為事實上的需要，或則據以為接洽上之便利，除極少數活動外，統治與被治尚未發生固定的或永久的關係，制度觀念更付闕如。蓋古代政治組織以人為中心，統治人統治整個社會，一日能保障安甯，則人民敬畏之如神明，欣然接受其命令。反之，一旦不能維持秩序，則統治與被治兩階級間之關係，即無法保存其圓滿，政治組織亦即有變更之可能。

然政治組織既經長期存在，統治人雖亦時時變更，人民與各層統治人所發生之接觸方式，雖亦時有變化，其重要關係則似始終如一。例如統治人如不存在，其原因或為死亡，或被征服，代而起者，或緣於原統治人之禪讓。或由於新統治人之攘奪，紛擾一時之統治人問題，結果仍回復統治與被治之併存。統治人之禪讓，雖亦雖免牽涉重要社會問題，然一經調整

之後，雙方仍復享受各該級之權利，確盡各該級之義務。統治人固有賢愚之別，有強弱之分，所爲所爲，固亦有繁簡之不同，而政治組織之基本活動，固不因人而有所偏廢。結果，統治機關之地位，漸爲人民所承認，統治與被治之關係因之確立，兩間之權利與義務，亦爲雙方所恪守，而不敢或違，此爲政治組織之形式的奠立，亦即政治演化之第一階段。

積時既久，社會關係愈益複雜，人類間之分工合作之範圍愈益擴大，政治組織自亦受其影響。例如交通因時代而進步，政治單位間接觸愈益迅速，政治影響自能踰越純一政治區域。又政治單位之統治人，既經維持其武力工具，在政治情勢及財務狀況許可之下，必盡量擴充其武力，武力一經擴充，則其所管領之區域必隨之擴大，而分離併合乃不可免。當然，統治人亦有強弱之不同，強者固可侵佔弱小區域，而擴大其領域，弱者小者雖可被征服，未必即被消滅，且可依附強者以自存，強者之權勢範圍愈大矣。觀古代之部落，衡以近代之國族國家，其大小之懸殊，自不可同日而語也。

一部分政治單位既趨愈擴大，其事權亦逐漸增多，則政治組織必隨之膨脹。當然，在政