

政治制度淺說

版權之證



中華民國十九年三月出版
中華民國十九年七月再版

精平 裝裝 實 價	分 售 處	發 行 所	發 行 者	著 作 者
二一 元 四 角	各省神州國光社 各大書局	上海河南路 神州國光社 第六十號	神州國光社	張慰慈

原價
照加
三成

序

慰慈兄寫的這一本政治制度淺說，已經胡適之先生看過一遍，認為很有價值。嗣後慰慈兄又把草稿交我重讀一遍，也使我不忍釋手。

我總感覺到近兩年來，上海方面出版的著作，大多數偏重在理論方面，至於敘述實際的政治制度的，總是很少。有許多人，一談起抽象的理論，也說得天花亂墜，可是一問他們這些理論用什麼制度才可以實現出來呢？多半是給你一個含糊的回答。最近關於很時髦的國民會議問題，也曾看見有許多人說得嘴響，但是主張的人也祇提出一個『召集國民會議』的口號，反對的人也祇提出一個『反對國民會議』的口號。此外，關於國民會議的組織，權限，及選舉法，絕不會看見有一個人寫

一篇文字和人家商榷過。到底你們所謂國民會議中的國民，是指着那一類的人？這些國民的代表怎樣產生？這個會議應該做些什麼事情？這個悶葫蘆教我們一時怎麼打破！

英國的民權保障的制度並不是發生在大憲章以後，這個大憲章至多也不過保障民權的事實的一種紀錄。反過來看法國有了人權宣言書之後，祇看見具有天賦人權的人們一批一批的走上斷頭臺，『自由』，『平等』，『博愛』三個抽象的口號，並不能阻止斷頭機的活動。談原理不談制度，結果祇有葬送原理。我們看見人家憑制度管理國事，從來不曾看見人家憑理論管理國事。

恩慈兄這本書完全以敘述各國實際的政治制度為主，即有理論，也是從實際的政治制度中抽出的理論，絕不是不談論理的著作，也絕不是

專談理論的著作。我很希望慰慈兄這本小書，收得轉移國人研究政治的方向的效果。

民國十九年二月

高一涵

序於上海

政治制度淺說

目錄

第一章	人民與政府	一
第二章	什麼是政府	一一
第三章	政府的起源	一九
第四章	政府的職務	二九
第五章	成文憲法	三八
第六章	專制政府與立憲政府	四九
第七章	直接民治制度與代議制度	六〇
第八章	區域代表的制度與職業代表的制度	七二
第九章	政黨政府	八三

第十章	選舉制度(一).....	九四
第十一章	選舉制度(二).....	一〇四
第十二章	選舉制度(三).....	一一六
第十三章	人民的罷免權.....	一二八
第十四章	人民的直接立法制度(一).....	一三六
第十五章	人民的直接立法制度(二).....	一四八
第十六章	文官考試制度(一).....	一五八
第十七章	文官考試制度(二).....	一六九
第十八章	現代政府的組織.....	一八〇
第十九章	英國式的內閣制.....	一八九
第二十章	歐洲大陸式的內閣制.....	二〇〇
第二十一章	美國式的總統制.....	二一二
第二十二章	瑞士式的委員會制.....	二二四

第二十三章	俄羅斯式的蘇維埃制	二三四
第二十四章	聯邦政府	二四六
第二十五章	地方政府	二五七

政治制度淺說

第一章 人民與政府

從一般人的眼光中看起來，所謂政府恐怕就是幾個官吏而已。上海的東洋車夫大概以為馬路上的巡捕就是政府，鄉下農民以為縣長及其衙役就是政府。這是因為與東洋車夫接觸的政府勢力祇是巡捕的權力，與鄉下農民接觸的也祇是縣長的權力而已。但政府的意義却決不能這樣淺薄。簡單的說起來，所謂政府是一種組織，其目的是為人民或人民的團體服務的，其所管得到的事務範圍是非常廣大，差不多包括人與人在社會上所發生的一切事務，就是所謂公共事務。

但歷史上各時期確有各種理想哲學家，想像一種虛幻的自然世界，以為在這樣狀況之下，人民可以過一種不受政府干涉的自然生活了。『日出而作，日入而息，帝力何有于我哉，』這是中國幾千年前理想哲學家所想像的那一種自然生活。這一種觀念又往往使那般有智識的人民對於政府採取一種不願注意的態度。

可是人種學方面種種研究的結果，已經證實了政府與人類歷史關係的幾個重大的要點：就是（一）在數萬年以前，當人類祖宗差不多與禽獸相似時期，所謂『政府』確是沒有存在的可能性，但（二）在全部的人類歷史上，並且就在那有歷史記載以前的時期，祇要人類有了社會生活確實的表現，政府就已變為造成人類生活的一種主要要素，同時（三）凡人類社會愈進化，文化愈複雜，人民依靠政府之處亦愈多，政府在人類事務方面所佔的地位亦愈重要。

在現今的城市生活，人民與政府的關係更加深切。城市市民每日自早晨起床至晚上睡覺時，差不多時時刻刻都受政府的保護，同時又有政府的種種規定，限制他們一切的行為。他們每天所吃的食物，大都是經政府查驗過，所用的東西，又大都經政府收過一種普通稅或特稅。每個市民早晨出門到他的工作地方，或坐自用汽車或洋車，或乘公共汽車或電車，或步行，但無論何如，在這『行』的方面，人民與政府接觸的地方實在是很多，汽車與洋車都得有一塊捐牌，這就是表明政府已經允許這輛車可以在公共的馬路或大道上行駛；公共汽車與電車公司的營業權都是政府所特許的，各車輛又須在政府所指定的地點停止，並且其票價又大都是政府所規定或核准的；就是步行，一切馬路與道路也都是政府公款所築造的，並且還有

種種馬路章程，凡是行人或車輛都要遵守。

講到每人每天的工作，其與政府接觸之處却更多了。假使他是一個學生，他每天的工作差不多可以算是完全在政府的指揮之下做的。在公立學校，一切課程都是政府規定的，教員也是政府的雇員。私立學校的課程也得要依照政府所規定的標準。並且學校本身非預先得到政府的許可，不能成立。假使他是一個普通商店或工廠的職員，他也得到要受到政府的種種影響。工作鐘點，工資標準，衛生設備，交通狀況等類，都是與工商業大有關係的要素，可是同時又都在政府的管理權之下。我們平常就是寄一封信，打一個電報，也往往都覺着政府的无上威權，因為郵政與電政都是政府所辦的事業，並且政府有權檢查人民的函電。

每個市民把每天的事務做完了，他就想去尋一種娛樂來消遣。假使他到公園散步，舒養心身，他就走到了政府的公地，處處須遵守政府所頒布的管理公園章程。假使他到戲園或電影場消遣，他所看的戲或影片都已經過政府機關檢閱，凡有害風化的一切劇本與影片，一概不准表演，並且戲園與電影場的建築，又必須依照政府所規定的標準。

以上所述祇略舉數例而已。總而言之，凡社會文化愈高，人民依靠政府之處亦愈多。比

方在鄉區之間，上邊所舉的幾個例大都是不能適用，一個農民可以不靠政府的幫助，過他的日常生活，自己供給自己的飲水，燃料，及大部份的食料。但這並不是說一個農民就可以高唱『日出而作，日入而息，帝力何有於我哉』的調子，完全可以不用政府了。在歐美各國，特別是美國，政府替農民所做的事不知有多少，凡農民的收穫是要銷售的，政府就得用種種方法給他們便利，並且保護他們不至於為資本家所欺騙；農民耕種的時是需要資本的，政府就在各處設立農民銀行，幫助他們資本；政府又建築道路，便利農民的交通與運輸；末了，所有農民個人所不能做的，或不能抵抗的災害，政府就得設法替他們做，或替他們防禦。從這種種事實，我們就可以得到一種原則，這就是人民的福利與快樂及其生活方面需要的滿足，都得要靠那統治他們的政府的性質而決定的。我們再從這幾點略約討論政府的重要。

人民生活方面最重要的一點就是康健。保護人民身體康健的方法，一方面必須有清潔的食料與飲水，又一方面必須有種種設備消滅一切污穢之物。可是在現今的城市生活，無論窮人或富人都沒有方法可以確定他們所吃的食物與所飲的水是否可靠的，不致妨害衛生的，所以政府為保護人民的康健起見，就不得不把一切食物與水源預先檢查，祇有那種合於清潔標

準的食物方能在市場銷售。至於消滅一切污穢東西的設備，那是更非市民個人能力所做得到的，所以政府就不得不建築溝渠，排去一切污穢與污水；市街方面的垃圾亦不得不大規模的清除；更有那種有傳染病症的虱，亦非得用政府的勢力，把他們與其他人民隔離，務使他們的病症不至於傳染到別人。末了，現今醫學方面已發明了種種預防傳染病症的方法，如種痘，打預防針之類，可是也祇有政府的命令才能強迫人民種痘，才能強迫人民打各種預防針。

在現今的工業社會中，有許多職業，或因工作環境的不良，或因機械的危險，往往對於工作人員的生命與康健是極危險的。為保護這一般人民的生命與康健起見，政府就不得不強迫工廠廠主或其雇主裝置各項設備，保護工作人員的安寧。現在的城市生活又往往使無數人民每天在火車，電車，或公共汽車中來來往往，為保障這般旅客生命的安寧，並為防止一切疾病的傳染，政府又不得不強迫這般所謂公用事業公司有種種衛生的設備，及其他一切預防的準備。

這幾種例祇證明政府的工作與人民的健康及其物質方面的幸福是有極大的關係。假使一

個政府真能從這方面用功夫，切實辦理，人民享受康健的機會一定可以增加，並且每人又大概可以活足其壽命。

人民的福利及快樂與政府的關係既如此重要。可是一個人生在這世界上，不是單求自己的福利而已，也不是單求自己快樂而已。凡是一個人，總得還有一種職業，或終身的事業。從各個人方面着想，這種職業或終身事業是極其重要的。一個人所選定的職業，無論是那一種，他總是希望有所成就，並希望在其所處的環境之下能夠享受最高限度的種種利便。可是一個人的職業及其將來成就的限度，也完全要受政府的影響。我們略舉幾個實例說明這一層。

假使一個人是想將來做一個律師，醫生，或教員。他是一定要有各該項的專門學問與智識的。在預備時期，他必須要經過十多年的教育，從小學到初級中學，高級中學，專門學校，或大學。這種學校或是公立的，或是私立的，他所讀的課程大半是政府機關所規定的；在未會執行各該項業務以前，他還得要經過政府所規定的一種考試，得其許可以後，才能執行；既已允准執行業務，他還得要時時刻刻遵守政府對於各項業務所規定的一切章程與法

律。

假使他是以商業爲生的，他也逃不了政府的勢力。如果他的事業發達了，他大概是一定要組織一個公司；可是要這樣做，他就不得不依照政府頒布的公司組織法與管理法，在政府機關註冊，得其許可。如果他的事業是有特別性質的，如銀行，保險，或其他公用事業，政府對於各該項事業的各方面，就有種種詳細的規定，他不得不處處遵守。如果他的事業是屬於工業方面的，政府也有種種的規定。他與他的雇員及工人的關係有勞工法律的規定。政府也許不准他雇用十四或十六歲以下的童工；也許不准他所雇用的女工與童工每日工作八小時以上；也許對於幾種工人的工資有特別的規定；也許規定廠內的一切設備一定要合於一種規定的標準；也許還有強迫的工人保險法，雇主對於各雇員一定要花多少保險費。同時各工廠所買進各種原料的價值，與賣出各種貨物的價格，又受政府方面各項政策的極大影響，凡關稅政策，鐵路運費，與賦稅制度，都有左右物價的絕大勢力。所以政府與工商方面的關係是非常之大。

假使一個人祇做一個普通工人，或祇靠手藝爲生，做一個所謂手藝工人，照普通人民的

眼光看起來，這類自食其力的人，大概總可以不受政府的影響，與政治無關係了；可是在事實上，並不如此。在歐美各國，有幾種手藝工人，如理髮匠，水電技術工人，也是要得到了政府許可，才能執行其業務。就是普通工人，也直接或間接受到政府各種影響。他加入工會，他與工會以外各工人的關係，他與雇主的關係，都是政府以法律規定的。他的工資的數目是政府經濟政策的結果。他所住房屋的租價，與他所吃食物的代價，也是與政府的經濟政策很有關係的。

末了，講到農民的生活，大家總以為是最自由，可以為所欲為，與政府沒有關係了。可是在現今的社會中，農民的所謂獨立生活早已成為一種歷史上已經過去的事實。現今的農民也得要靠工業中心點，供給他們衣料，器具，及一切的用品；也得要靠大市場，甚至至於世界市場，銷售他們出產的一切原料。農民也同社會上其他人民一樣，早已束縛在那極複雜的現代生活中，自己沒有什麼單獨行動的餘地。農民的興敗盛衰，不單靠自己的勤儉或懶惰，同時還得要靠國家的政治狀況，政府的能力及其政策。比方在一個時候，美國農民賣了一車牛皮所得的代價，還不夠買一雙鞋，賣了一斗麥，還不夠在城內飯店裏吃一餐飯，他們就自

己覺着絕對無能爲力，不得不就農民階級之中聯合起來，要求政府矯正這樣的狀況。並且政府維持治安的能力及其一切政策，如關稅政策之類，對於農民方面更有絕大的利害關係。

以上所述祇就各種人民的個人方面略述人民與政府的重大關係。我們再從各種人民的社會方面着想，如家庭生活，社會環境，教育與娛樂，政府所佔的地位也是一天比一天重要，現今的家庭與家庭間的一切關係都是由政府以法律規定的。怎樣可以使人民不犯法，減少社會上的犯罪行爲；怎樣可以使人民都有衣食，消滅社會上的貧窮狀態；怎樣可以革除人民方面其他一切不正當的行爲。社會方面種種不好的狀態，造成一種完善的社會生活，這都是政府所應當解決的問題。教育是已經大家所公認爲政府的職務，並且其所包括者，不單是學校而已，同時又有藏書樓，博物院，及其他有教育性質的事務。娛樂也已變爲政府所應管理的事務，特別是在城市之中，政府不得不爲市民設備一切公園，打球場，運動場之類；管理一切戲院，跳舞場，咖啡館，與彈子房，並取締一切有傷風化的影戲片及戲曲。

總而言之，現代政府的工作關係人民的生命，自由，財產，與幸福的營求，非常重大。一個人從生在這個世界起，直到老死離了這個世界爲止，他一生的狀況差不多沒有一時一刻

不是受這政府影響的。所以無論什麼人，總得要曉得一些關於這個大勢力，『政府』，的性質及其組織。