

中央陸軍軍官學校政訓處政治叢書第七種

政治概論

梁棟
張鑑
暄合
編

中華民國十八年四月一日初版

政治叢書
第七種

政

治

概

論

全一冊實價大洋五角

合編者

張梁

鑑

暄棟

版 權 所 有 翻 印 必 究

印行者

中央陸軍軍官學校政治訓練處

政治概論目錄

編者 梁
張
暄

第一講 政治

- (一) 政治之意義
- (二) 政治之特責
- (三) 政治與人民的關係
- (四) 共產主義與無政府主義者對於政治觀念之謬誤

第二講 國家

- (一) 國家的性質
- (二) 國家的地位和各派對於國家的概念

政治概論目錄

(三) 國家的起源

(四) 國家之要素

(五) 國家之種類

(六) 國家職權的範圍

第三講 政府

(一) 政府的意義

(二) 政府的種類

(三) 政府的組織

(四) 現在國民政府的沿革及組織

(五) 國民政府各國政府組織的比較

(六) 政府的職務

第四講 民權

(一) 民權的意義

(二) 四種政權的研究

(三) 個人的基本自由權

(四) 人民經濟上的權利

第五講 政治的運用

(一) 憲法

(二) 政黨

(三) 選舉團

(四) 歐美近代民主政治的實際

政治概論目錄

附錄

國民政府組織法

政治概論

第一講 政治

(一) 政治的意義

大凡無論研究一種什麼學問，如果想要明瞭這種學問的真正意義，就非對於這種學問有一種明確的和完全的了解不可，比如我們現在研究政治的意義，倘若對於政治沒有整個的觀察和研究，就很難得到他的確實的意義，不過關於政治解釋的很多，現在我們且看總理對於政治是怎樣解釋的，總理說：「政者，衆人之事也，治者，管理衆人之事也，管理衆人的事，就是政治」這是總理對於政治下的定義，如果我們要研究這個定義是不是對的，就應該對於政治進化的歷程和將來的趨勢研究清楚，我們知道：古代人與獸爭，只用個人的體力，在那個時候，只有人類相助，……當時同類的集合，不約而同

去打那些毒蛇猛獸，那種集合是天然的，不是人爲的，把毒蛇猛獸打完了，各人還是散去，因爲當時民權沒有發生，人類去打毒蛇猛獸，各人都是各用氣力，不是用權力，人類戰勝了獸類，便是文化初生，但又進到人同天爭的時期，人同天戰，不是可以用氣力的，所以當時人類感覺困難，後來有聰明的人，出來替人民謀幸福，爲發明用火，發明構木爲巢，發明網罟，發明種植，發明織造，發明醫藥等人，諸能爲人民做事，爲人民謀幸福，所以人民便尊崇他們爲神聖之人，擁戴他們做會長，在他們的指導之下作政治的結合，於是神權發生，不過此時政治的組織，是一種很簡當時部族組織，還不是根據強權組成的，所以人民在政治上還是平等的，經過神權之後，便發生君權，有力的武人，和大政治家，便利用一般羣衆，自己起來做皇帝，他的左右便變成特殊階級，於是建立政治制度，設置軍隊，維持社會秩序，統御人民，便組成了歷史上的國家。於是由人同天爭的時代，變爲人同人爭的時代。因爲做皇帝的，把國家和人民作爲一個人的私產，所謂「富有四海，貴爲天子」便是這個意思，「普天之下，莫非王土」，天子就在土

之上大征賦稅，就好像把土地借給人民耕種來收取稅錢一樣，對於工商業者，也是賦課租稅的，至於公卿諸侯，也由皇帝分封土地，得以私土子民，在人民身上剝削，這種政治，就是所謂「天子統三公，三公率諸侯，諸侯制卿大夫，卿大夫治士庶人」的政治，在未流入極端專制以前，人民納稅當兵，還可以仰賴天子或諸侯，得點保護或利益，到專制趨於極點的時候，人民便苦到極點，以至呻吟憔悴於虐政之下而無可如何，民生的疾苦，統治階級是不過問的，這是封建時代的政治，到了近代，社會的民生狀況大起變化，就不得不要求一種和這中心相適合的政治，因為近代是新式工商業時代，而新式工商業發展的前提條件，是統一和平與秩序，而且要有一種政治力來維持助長，方能自由發展，又如海外通商航海移民等項，都要有本國政府的力量來作後援纔能興旺的；但以前的封建政治，決不能適合於這個要求，而且還有種種不良的舊制度與政策，加以阻礙，這種政治是有覺悟的人民所反對的，而且認為不能為人民謀利益的，於是人民就起來要求民權，起來推翻封建的專制政治，建設能夠為人民謀幸福的民權政治，到了這個時

候，是「國內相爭，人民同君主相爭的時代，民權漸漸發達，所以叫做民權時代」但是近代雖是民權時代，而民權却沒有完全實現，比如現在歐美各國，他們雖號稱民主政治，却祇是實行了一點代議政治，人民祇得了一點選舉權，而且這一點選舉權，也還沒有普及，祇不過有錢的人纔去行使選舉權，沒有錢的人，縱有選舉權也祇得拋棄，因為有錢的人能夠操縱一切，操縱選舉，操縱國會，操縱政府，國會和政府，只看見有錢的人的利益，不顧無錢者的利益，所以國會和政府，只是資本階級的民權。民權的真正意義是人人平等，要消滅階級的區別纔能實現的，而且還有一層，所謂人人平等，并不是在法律條文上的平等，還要有經濟上的平等，人人都有飯吃的平等，才是真正的平等，所以政治真正的意義，還是要解決民生問題，所以現在各國政治的趨勢，都漸次由政治轉到經濟方面來了，所以我們總理說：「國家有保障人民生存的義務，人民有向國家要求生存的權力」在建國大綱上也明明指出「建國之首要在民生，故對於全國人民之食衣住行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食，共謀織造之發展

，以裕民衣，建築大計劃之各式房舍以樂民居，修治鐵道運河以利民行，從上一段看起來，我們就知道現在及將來政治的趨勢，與總理所提倡的政治，都是管理人民的事體的，有許多政治學者，對於政治沒有一個整個的觀察與研究，祇看見政治的病態作用（如封建與專制等）而忽略了政治的生理作用，難怪他們要說：「政治是用威權來壓制人民的東西，或者說政治是統治階級的組織等等，所以講到政治的真正意義，歸根到底，還是我們總理所說「管理衆人的事，就是政治，」是再真確沒有了。

（二）政治的特性

政治的特性，就是強制力，政治雖是管理衆人之事，若無強制執行權，則社會一切的事，都是做不通，所以必須設有各種的法律，以限制社會一切的行為，講到這裏，所以有許多政治思想家，都以爲政治與自由是不能對立的，不打破政治的組織，絕對不能發揮個人的自由，不過有許多政治思想家又以爲政治與個人自由是互相幫助的，個人不在國家政治支配之下，便沒有自由可說，如果要知道這一點，我們就先要明白國家權

力與個人自由互相成全的道理，尤其要先明白「國民自由」(Civil Liberty)的意義，在十八世紀中，一般政治思想家，多以「自然權利」(Natural Right)做口頭禪，他們以為生命，自由，財產等權利都是天然生成的固有權，這種固有權，是先政府而有的，所以那時的學者如洛克盧梭等，都夢想到沒有政府以前，有一個自由平等的自然世界，但是自樂利主義(Utilitarianism)派出來後，極力的攻擊自然權利說，一般思想家又多承認自然權利說不能有充足的理由，認定個人祇在國家政治保障之下，才有一切自然權利可言，不然，這個人的自然權，可以侵犯那個人的自然權，結果便把一切自由權根本取消了。

所謂國民自由，絕對不是自然的自由，乃是由法律保障起來的自由，自由分為積極的方面和消極的方面兩種，一方面是自己願意做的事，一方面是不干涉別人自己願意做的事，一說到自由做事，一說不干涉別人自由做事便要定下一個自由的界限，維持這種界限便非有權力強制不可，為要達到這個目的而設的組織便是政治，所以政治乃是自

由的唯一淵源，因爲一國的政治，他可以設定權利義務，並且可以執行權利義務，政治既是國民自由的產母，主權既是國民自由存在的護符，所以無政治不但不能建立絕對的自由，並且還要根本破壞自由，這就是國家的權力與個人的自由權絕不互相衝突的理由，也就是政治與個人自由不互相衝突的理由，而且沒有政治，人民不惟得不到自由，連生存都不可能，如現在各資本主義的國家，財產都把持在少數人手中，大多數人的生活都不能維持，假如還不能用政治強制私人資本的自由繼續發展，勢必把一大部份人活活的餓死不可，總之，政府對於人民間的一切事務，無論是經濟的或社會的，均須制定各種法律，強迫全體人民遵守，以期達到大多數人民的幸福，而且政府的目的，並不是在救濟，而且在事前的預防，所以凡是有違害人民公共的福利，如有害身體的毒物，傳染病等均須先行預防，凡於大多數人民有利益者，如義務教育等，均須由國家強制執行，所以欲使社會安甯，大多數人民得到福利，都要有政治機關來強制執行才能做到。

(三)政治與人民的關係

我們常常聽人說：「人是政治的動物」這就是指社會上沒有那一個人可以過單獨生活的，無論在什麼時候，什麼地方，人民總是羣居在一處，過共同的生活，所以人絕對不能離政治生活而獨立的，因此想要政治優良，首先就要有好的人民，如果人民沒有良好的政治智識，決產生不出一個優美的政治，由此，我們就可以看出人民與政治的關係了。

在現今各國政府之中，形式上的或合法的執政者，往往徒有虛名而沒有實權，真正的執政權力却往往在一班不出面的人手中，他們如同那傀儡戲的背後牽線人，在黑暗之中干涉或行使國家政權，這就叫做政治上的黑暗勢力，政治上一切的弊病大都出源於此，所以一般政治改革家想廓清政治非從打破黑暗勢力入手不可，想打破黑暗勢力又非先提高人民智識，使他們有監督政治能力不可，我們要知道黑暗勢力之所以能為所欲為把持政治上的權力，並不是偶然的事，其中却有重要的原因。或者因為人民智識不夠，沒有監督政治的能力，或者因為人民對於政治事務往往漠不關心，缺乏政治的興趣或者因

爲政治制度的不良。一切弊端不能立時發現，人民易於被官吏或政客所蒙蔽，而黑暗勢力就利用了這個機會，逐漸鞏固他們的地位，把持種種的權力，直到大權到他們手裏，人民就無可奈何了。在名義上是人民的政府，政權是屬於人民，在實際上，人民祇不過是黑暗勢力下的傀儡而已。政治方面因之而發生種種弊端，人民自己實不能辭其咎，所以一國政治的良否全在於人民自己，有了好人民，纔能有好政府，沒有好的人民，我敢說永遠找不出好政治，人民有了政治的常識，有辨別各種政治制度或政策好壞的能力，并且沒有自私自利的心理，對於一切事務全以整個的社會福利爲懷，對政府各機關能繼續不斷的監督其行動。具公平的態度批評其政策，使全體人民能盡量的明白其中一切的情形，使政治各種事務能公開，那末，各種黑暗勢力就無存在的餘地了，政治各項的改革也易於舉行了。

總之，人民是造成政府的原料，有怎樣的人民就造成怎樣的政府，比如我們國民黨推翻滿清後，到了民國二年，一般革命黨人，要求民權主義民生主義的實現，有所動作

，不但不能得到人民的贊助，反而引起人民的討厭，被袁世凱看出這個破綻，便利用人民的憤厭心理，將革命黨人打得一敗塗地。癸丑之役，革命黨人，看出袁世凱一定要背叛民國了。所以有討袁之舉，但是因爲人民不了解，以至於失敗，三四年間繼續的討袁，還是繼續的失敗，一直到四五年間，袁世凱顯然的背叛民國要做皇帝了，於是人民的心裏，漸漸的知道革命黨人的標榜討袁，不但是一種先見，而且是一種萬不得已之所爲了，那時社會上流行的標語就是「已經是民國了，如何又要做皇帝」於是洪憲帝制就在這種口號之下取消了，不過帝制雖取消，而社會一般人民對於民權民生兩主義都沒有注意到，有人要提倡民權民生，一般人仍是表示冷淡和憤厭，和民國二年竟沒有兩樣，因爲如此，所以一個袁世凱死了，無數類似袁世凱的軍閥依然存在，於是亂糟糟的一直到北伐沒有完成以前爲止，這真是一件最痛心的事。不過經過了元年和五年的失敗，國內一般有知識有思想的人，都向革命黨人嚴重的責備，說元年之役，不應該與袁世凱妥協，五年之役，不應該與一般類但袁世凱的軍閥妥協，以致革命事業不能貫徹，而內亂反致

延長。這樣嚴重的責備，可以證明國人知識思想之進步，和證明一般人民對於革命關係之親密，這當然是很好的現象，只是六年以後，護法之役，其結果又如何呢，護法之役，起於六年夏間，迄於十一年夏間，時間的經過，比起辛亥之役，延長得多，用兵的區域，比前次兩役，也擴大得多，似乎及於一般人民的影響，自然比較的更為深切著明了，十一年六月之初，吳佩孚襲用袁世凱以來的傳統的政策，贊成護法，黎元洪入京，取消六年解散國會之非法命令，表面上似乎是全然服從革命黨的主張了。骨子裏却與袁世凱的贊成共和，完全是一樣的用意，那時候革命黨人的態度究竟怎樣呢？在六月六日總理有一篇宣言，這宣言的內容，先是對於直軍將士之贊成護法表示欣慰，隨後便主張把現有兵士之一半，改爲工人，作爲停戰條件，把全數兵士，改爲工人，另編國防軍，作爲和平統一的條件，這宣言的意義，非常嚴重，可以算是民國以來第一篇吃緊的文字，也可以說是民國十一年以後安危治亂的關鍵，這篇宣言一出，逆料一般人民一致的贊成和擁護，而且是一致的督促實行的，誰知不然，一萬個不然，那時候的輿論。對於這宣