

政治概論

新 學 制

高級中學教科書

張慰慈編輯

政
治
概
論

商務印書館發行

商務印書館出版 新學制高級中學教科書

▲普通科用

古白話文選

吳通生 二册 一元二角
鄭次川

近白話文選

吳通生 二册 九角
鄭次川

本國史

呂思勉 一元

西洋史

陳衡哲 上册 八角
下册 一元二角

公民生物學

王守成 上册 一元
下册 七角

地質礦物學

張資平 一元五角

代數學

何魯 八角

三角術

趙修乾 八角

政治概論

張慰慈 八角

經濟學

楊銓 編印中

心理學

陸志韋 八角

論理學

王振瑄 四角

社會問題

陶孟和 八角

社會學概論

瞿世英 六角

醫學常識

洪式閏 八角

水彩風景畫

鮑鑑清 八角
周玲蓀 二元三角

科學概論

任鴻雋 編印中

元1859(二)

27-2-15

New System Series Elements of Political Science For Senior Middle Schools Commercial Press, Limited All rights reserved

中華民國十三年十月初版

回(新學制高級中學教科書)政治概論(一册)

(每册定價大洋捌角)
(外埠酌加運費匯費)

編輯者 張 慰 慈

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市
商務印書館

分售處 商務印書分館

長沙常德衡州成都重慶瀘縣
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽 張家口 新嘉坡

※此書有著作權翻印必究※

序

我的朋友張慰慈博士做的這部政治概論，雖是預定作高級中學教科書用的，其實是一般國民應該閱讀的一部政治常識教科書。慰慈著手編這部書時，便認定『常識』一個標準，所以他這書裏處處注重政治生活的訓練和政治制度的意義。他的選擇去取，都是很有分寸的：取的是必需的政治概念和制度歷史；有許多今日方在試驗時期中的新奇學說，往往不能不割愛。例如慰慈在美國時曾專治美國最新起的城市制度，後來即用作他的博士論文的題目。然而他在這部書裏，幾乎一字不提及他研究最深的這種制度。這一點就可以見他的慎重的態度了。

慰慈這部書的好處，讀者自能認識。他的態度的平允，他的歷史的敘述法，他的文章的平易懇切，都不消一一指出。我承他的好意，得先讀此書原稿的全部；我對於此書的全體，都表示滿意的贊同。內中只有一點，是我和他不能完全一致的。這一點在政治學上却也是很重要的一个问题，在

今日的中國更有討論的必要，所以我把這一點提出來作一種補充的討論。

我要提出的就是『民治的政治制度有沒有製造良好公民的效力？』慰慈在本書第七章裏說：

有人說，好人民須由民治或共和政體中造就出來的。人民祇有在民治制度之下纔能得到政治上的訓練，纔能變成好公民。反轉來說，人民如果沒有執行政治的權利，永不能得到那種相當的政治訓練，永沒有做好公民的機會。

這樣一種觀念，在理論上也許是很對的，但在事實上却是沒有根據的。民治或共和制度決沒有單獨製造良好公民的能力，就是在那幾個人民自治權力最大的國家中，政治上的弊病也不能完全免去，執政者方面也不免時有舞弊的事實，也不免時有壓制被治者的行動。

我們也承認，良好的制度不能單獨製造好公民；我們也承認，民治制度最發達的國家中，政治的弊端也不能完全免去。但慰慈這段話並不曾答復他前面引的那種主張。向來就是最迷信制度

的人，也不至於希望單靠制度就可把政治弊病完全免去。在我個人看來，這個問題還應該分做兩步討論：第一，制度的改良是否可以革除政治上的許多弊病？第二，民治的制度是否有訓練良好公民的效力？

第一，歷史上的無數事實使我們不能不承認制度的改良為政治革新的重要步驟。我們不能使人人向善，但制度的改善却能使不敢輕易作惡。（中國古代法家的基本主張在此。）選舉票的改革，從公開的變為祕密的，從記名變為無記名，便可以除去許多關於選舉的罪惡。今日中國的選舉壞到極處了；將來我們若想改良選政，一定還得從制度上去尋下手的方法。我且舉一個具體的例。美國關於選舉的防弊法令中，有一條規定各候選人於選舉完畢之後，須正式報告本屆選舉所收到之選舉費及其用途。這一條法令，粗看去很像沒有什麼用處，因為我們總以為各候選人可以捏造報告，以多報少。然而我在一九一二年却親自看見紐約的省長塞爾曹（Sulzer）因為漏報了一筆選舉費，被人彈劾，竟至去位受刑罰。固然

『徒法不能以自行』，然而好的，完密的法制實在是好人澄清惡政治的重要武器。固然姦人弄法，也可以在法律的範圍之內運用玄虛；然而好制度加上好人的監督與執行，終久可以使姦人無所施其技倆。例如今日之複選制度使少數姦人得以初選當選人的名義，公然做選舉的買賣。倘使複選制改為直接選舉，這種買賣就不容易做了。又如今日選舉之大弊在於選民冊之偽造與虛報。若想革除此弊，當追求選民冊所以不能不虛報的病根。現今議員名額的支配，不依縣分，不依府分，各選舉區彼此互相牽掣，互相鼓勵為姦詐。例如我們徽州六縣，若績溪縣知事按照本縣選民實數報告上去，而其餘五縣均報虛數，那麼，績溪一縣就永遠不會有省議員了！故選民冊的防弊，應當先從議員名額上改革起：使省議員依縣區支配，國會議員依道區或舊府區支配。如此，則守法的區域不至為舞弊的區域所牽掣，而澄清選舉的運動可用守法的區域作標準了。選舉的改革固然仍須要有守法的公民作繼續不斷的監督，然而沒有這種制度上的改革，就要監督也無從監督起，因為

一縣選民冊的信實，如何敵得住同區各縣的浮報呢？

第二，從民治國家的經驗上看來，我們不能不承認民治的制度是訓練良好公民的重要工具。民治制度的推行，曾經過兩條路子：一條是一個民族自己逐漸演進，如英國之例；一條是採用別國已成之制，如近代許多新起的民治國家。無論在那一條路上，都會有過很腐敗的時代；英國在一八三二和一八六七兩次選舉大改革以前，也曾演出很不像樣的政治罪惡。民治制度的最先進的國家也不是生來就有良好公民的；英國今日的民治也是制度慢慢地訓練出來的。至於那些採用現成民治制度的國家，他們若等到『人民程度夠得上』的時候方纔採用民治制度，那麼，他們就永永沒有民治的希望了。民治制度所以有被他國採用的可能，全靠制度有教育的功用。其實這個道理很不希奇。慣用菜油燈盞的中國人，居然會用電燈了；向來不會組織大規模的商業的中國人，居然會組織大銀行和大公司了。政治的生活雖然沒有電燈電話那樣簡單，其實也只是有組織的生活的

一種。這種組織的生活是學得會的。可是講到了『學』字，就得有『學』的機會。講教育的人都知道最好的教育是實地的學習。民治的制度是一種最普遍的教育制度，因為他是全國一致的，是有公民資格的人都可參加的。要使這個大學校辦的有效，只有一個條件：就是要上課，就是不准學生逃學。我們往往說，中華民國十二年的經驗究竟有了什麼成績可說？這話錯了。這個中華民國政治大學雖掛了十二年的招牌，但上課的日子很少，逃學的學生太多。上課的日子少，故談不到成績；逃學的學生多，故還算不得正式開學。信心太薄弱的人們呵，你們且等這個學校正式開學上課之後再來批評成績，還不遲罷。

西洋各國採用民治制度，也有失敗的，也有成功的。失敗的大原因不是由於上課太少，就是由於逃學太多。凡經過長期民治制度的訓練的國家，公民的知識和道德總比別國要高的多。我在一九一二和一九一六兩年，曾去參觀美國的選舉。我到了投票場，討得了選舉票的「樣張」，見了上面的許多姓名和種種黨徽，我幾乎看不懂了。我拿

了樣票去問在場的選民，請他們教我。我故意揀了幾個不像上等人的選民，——嘴裏嚼淡巴菰的，或說話還帶外國腔調的，——不料他們竟都能很詳細地給我解釋。那些嚼淡巴菰，帶外國腔的美國選民，他們何嘗讀過什麼政治學概論或什麼公民須知？他們只不過生在共和制度之下，長在民主的空氣裏，受了制度的訓練，自然得着許多民治國家的公民應有的知識，比我們在大學裏讀紙上的政治學的人還高明的多！

有人說，『那不過是公民知識的長進，與公民的道德無關；也許那些有公民知識的人未必都是良好的公民罷？』我的答案是：公民知識是公民道德的要素；公民知識的普及是公民道德養成的重要條件。公民的知識不充分，所以容易受少數舞法姦人的愚弄。且不要說什麼了解國民天職的好聽話頭。單說大家都明白了政治制度的作用，都『戳穿了西洋鏡』，都曉得利在何處弊在何處了，那時候，作弊自然不容易了，監督的方法自然更完密了。防弊之法加密，作弊之機會減少：公民道德的進步其實不過如此。什麼『人心丕變』，

『民德歸厚』，都不過是門面話。要想公民道德的進步，要造成良好的公民，只有兩條路：第一要給他一個實習做公民的機會，就是實行民治的制度；第二要減少他爲惡的機會，使他不敢輕易犯法。

以上所說，不過是我讀慰慈這部書時的一點感想。慰慈何嘗見不及此？只是他偶然偏重他所謂『公意』的方面，故未免小看了制度的教育作用。我的提議也許可以有一點補充的用處罷？

十二，十一，十七。胡適。

政治概論目次

第一章	緒論——人民和政治的關係	1
第二章	政府的職務	13
第三章	政府職權的分配	20
第四章	憲法	30
第五章	憲法與革命	44
第六章	立憲政府	54
第七章	人民政府	64
第八章	政黨	78
第九章	代議政府	101
第十章	選舉權和選舉資格	112
第十一章	選民的職務	130
第十二章	選舉的方法	138
第十三章	選舉票和選舉手續	149
第十四章	立法部的職務	158
第十五章	立法部的組織	173
第十六章	行政機關	184
第十七章	歐美各國行政部和立法部關係的比較	196

第十八章	司法機關	206
第十九章	地方政府	224
第二十章	結論	238

新學制高中教科書

政治概論

第一章 緒論——人民和政治的關係

我們所研究的科學，可以概括的分成兩大種：

一種是自然科學，其他一種是社會科學。自然科學就是天文學，地理學，地質學，物理，化學等類，其所研究的對象均是自然界中各種有形的物體，所以很容易使我們了解各該科學的性質及其範圍。

比方說植物學所研究的是花草樹木之類，就是一個小孩子，一聽到植物學這名詞，他心中也許會想起包括在這一類中許多同樣的極熟悉的物體。

又如說動物學是研究禽獸的科學，地質學是研究地球的科學，看見這種名詞就可以使我們想起其中所包括的許多物體。

社會科學是研究社會上一切現象的科學。人民因羣聚在一處而發生的現象和事實，及人民對於這種現象和事物所發生的觀念，均是社會科學所研究的資料。這許多現象都不是具體的事物，

所以往往使我們摩不著，看不見，非若各種自然科學，其所研究的均是各種有形的物體，容易使我們懂得明白。但從他方面着想，這許多社會現象却時常在我們心目中，不過我們平時不大十分注意罷了。比方我們拿起一張報紙來，就看見其中所記載的均是關於社會上的事實；我們走出了大門，就到處看見各種各樣的社會現象；我們做錯了事，或侵犯了人家的權利，就要捉將官裏去，受政府的干涉和支配。在從前生活簡單的時候，人民還可以各人過各人的生活，和別人沒有什麼往來，儘可以一生一世不聞世事，和社會不發生多大的關係。不過在此刻複雜的社會裏邊，這種孤獨的生活是做不到的了。我們隨時隨地須與旁的人接觸，發生種種的關係。社會上的秩序，須由政府來維持；我們的權利，須由政府來保護。這許多事實，這許多現象，通同是社會科學的材料，也許因為太平常了，天天看慣了，我們就不去注意其中所包含的重要意義。

社會現象是根據於人類的天性而發生的。我們常聽人說：『人是政治的或社會的動物，』這

就是說沒有一個人可以過單獨的生活。無論在什麼時候，無論在什麼地方，人民總是羣居在一處，互相扶助，過共同的生活。就是在最初的時候，人民就已聚族而居了，無論什麼人總是有一個家族的。在一家之中，所有的人自然有一種特別感情，一種特別的利害關係。在人類以外有許多動物，也有這家族一類的團體；不過人類的家族團結力稍為強些，組織稍為完善些。此外還有一個特點：就是人類在家族以外，另有幾個範圍較大的團體。人羣的團體種類繁多，名目不一，不過概括說起來，我們可以攏統把他叫做『社會』。『社會學』這名詞就可以算是研究社會現象的科學，是各種社會科學的總名詞。這樣說起來，那幾種專門的社會科學，如經濟，法律，政治等類均是包括在『社會學』的範圍之內了。各種專門的社會科學所研究的資料大半是相同的，他們的區別祇不過在於研究時候的觀念不同而已。比方說犯罪行為這一種現象，是經濟學者，法律家，政治學者大家所注意的，所研究的。但他們研究這種現象的宗旨却是大不同的。經濟學者所注意的在於犯罪行為的

結果和原因，其結果究竟使社會上受到多少經濟方面的損失，其原因究竟是否在於社會上經濟的狀況；並且這種犯罪行為又能擾亂人民的經濟生活，侵犯他們的財產所有權，這也是經濟學者所注意的。法律家所注意的在於擾亂治安和違法一方面，研究怎樣可以用法律的手續，去阻止或責罰這種犯罪行為。在政治學者的眼光中看起來，犯罪行為是反抗政治權力的舉動，是無政府派的行動，與國家的存在，也許會發生極危險的影響。

但是社會學和別種專門的社會科學均有確定的範圍。社會學是研究社會的普通狀況，凡一切人類社會，不問有無政府，不問古今中外，均在社會學的範圍之內；政治學所研究的單是那種有政治組織的人類社會。政治團體和普通的人民團體是很有區別的，普通的人民團體再加上政治組織，就成爲一個政治團體。所以凡是社會爲達到他所需要的目的而有一種組織，並且其中還有一種權勢，能執行一切權力，我們就可說這個社會已經成爲一個政治形式的社會，叫做國家。如果分析起來，國家的要素就有四種：（一）有爲公共目