

汉译世界学术名著丛书

代议制政府

[英] J·S·密尔 著

汉译世界学术名著丛书

代 议 制 政 府

〔英〕J.S.密尔 著

汪 瑄 译

译者前言

密尔 (John Stuart Mill, 1806—1873) 是十九世纪英国杰出的政治思想家, 他的名著《代议制政府》(Considerations on Representative Government) 发表于 1861 年, 是西方学者公认为有关议会民主制的一部经典著作, 对英国以及欧美各国的政治制度有较大影响。

密尔自幼受其父老密尔 (James Mill) 的严格教育, 并受业于边沁和奥斯汀门下, 继承了功利主义学说传统, 继边沁和老密尔之后成为该学派的领袖。密尔在英国政府的印度部任职多年, 1858 年退休。1865 年被选为威斯特敏斯特的议员, 在英国下院任职两年。

密尔的著作较多, 在政治著作方面, 除本书外, 主要有《论自由》(发表于 1859 年, 此书在我国已有译本, 商务印书馆出版)、《功利主义》(发表于 1861 年) 和《妇女的从属地位》(发表于 1869 年)。其他方面的主要著作有《政治经济学》(两卷, 发表于 1848 年) 和《逻辑学体系》(发表于 1843 年, 此书在解放前就早已有译本, 名为《穆勒名学》, 为我国知识界所熟悉)。此外, 密尔还在老密尔主办的作为功利主义学派机关刊物的《威斯特敏斯特评论》和后来他自己主编的《伦敦评论》上发表过大量重要文章, 成为当时最有影响的思想家之一。

密尔所处的时代正是英国资本主义蓬勃发展的时期。十九世纪上半期英国完成工业革命以后,工业生产迅速发展,占世界第一位,英国成了当时世界工业的中心。随着工业革命出现了工业资产阶级和工业无产阶级。工业资产阶级要求改革经济以利于资本主义的发展。但要实现经济改革,必须先进行议会改革,必须争取议会中的领导权。作为新兴工业资产阶级在政治上的代表的资产阶级激进派和辉格党(自由党的前身),都极力主张扩大选举权,改革选举制度。议会改革成为当时政治的主要问题,其实质就是工业资本向土地贵族争夺权力。1832年的议会改革标志着工业资产阶级开始在议会中同土地贵族和商业金融资产阶级分享统治权。

工业无产阶级经过从三十年代到1848年的宪章运动,也开始成为一支独立的政治力量,为争取自身的权利而进行斗争。除进行经济斗争外,在政治方面的主要目标就是争取普选权。在宪章运动的初期,工业无产阶级是和资产阶级激进派联系在一起的,后来运动发展成为世界历史上第一次广泛的、真正群众性的无产阶级革命运动。宪章运动虽然归于失败,但无产阶级的利益和要求是新兴的工业资产阶级所不能完全忽视的。从十九世纪五十年代起代表工业资产阶级的自由党开始长期执政,为了缓和阶级矛盾,采取了一系列自由主义政策,1867年议会改革法案就是一次体现自由主义政策的重大改革。自由主义政策本质上是为了巩固资产阶级统治,进一步发展资本主义,但扩大选举权、保证基本自由以及其他政治改革,对工人阶级也是有利的,也是工人阶级和广大劳动群众积极斗争的结果。

密尔在政治上属于资产阶级激进派，长期致力于议会改革，特别是对宪章运动抱有一定的同情，他在 1866 至 1868 年任下院议员期间，以始终坚持照顾劳动阶级的利益、妇女参政权（英国直至 1918 年才开始承认妇女有选举权）和爱尔兰土地改革（当时爱尔兰处在英国暴力统治之下）著称，并对 1867 年的议会改革起了促进的作用。密尔的上述活动，在当时的历史条件下，无疑是具有一定的进步意义的。

《代议制政府》一书的特点不在于论述政治理论的抽象原则，而在于论证了有关代议制政府的各种问题，这给该书以重要意义。直到现在，西方国家把这本书看作研究议会制政府的必读书，对于我们研究资产阶级民主制度也是一种重要的参考书。这本书的根本观点当然是资产阶级的，其中许多论点不是我们所能接受的，但也有不少精辟的议论，对于我国当前健全社会主义民主和改革政治制度，不无参考甚至借鉴的价值。

1981 年 10 月

目 次

前 言	1
第 一 章 政府的形式在多大程度上是个选择问题	2
第 二 章 好的政府形式的标准	14
第 三 章 理想上最好的政府形式是代议制政府	36
第 四 章 在何种社会条件下不能采用代议制政府	56
第 五 章 代议团体的应有职能	68
第 六 章 代议制政府容易有的弊病和危险	84
第 七 章 真正的和虚假的民主制；代表全体和仅仅代 表多数	102
第 八 章 扩大选举权	127
第 九 章 应有两个选举阶段吗？	147
第 十 章 关于投票方法	154
第十一章 议会的期限	173
第十二章 应当要求议会议员作出保证吗？	176
第十三章 关于第二院	188
第十四章 代议制政府中的行政	197
第十五章 地方代表机关	215
第十六章 和代议制政府有关的民族问题	231
第十七章 联邦的代议制政府	240
第十八章 自由国家对附属国的统治	252
附录： 译名对照表	274

前 言

承蒙读过我以前著作的人，也许从目前这本书中得不到任何强烈的新奇印象；因为其中所叙述的原则是在我大半生中逐渐形成的，而所提出的实际建议则大多经别人或我自己先前提到过。然而，新奇之处在于我把它们汇集一处，并在它们的彼此联系上将它们展示出来；而且，我相信，还在于为支持它们而提出的很多论据。若干意见，如果不是新的，无论如何也宛如新的意见那样目前不大象会得到普遍的承认。

然而，从种种迹象以及仅仅从近日关于议会改革的辩论看来，保守党人和自由党人（如果我可以继续按照他们仍然自称的那样来称呼他们的话）都似乎对他们名义上表白的政治信条丧失了信心，而另一方面任何一方看来都没有在为自己提供更好的政治信条方面取得任何进展。但是，这样一种更好的学说无疑是可能的；不是一种单纯的妥协，将双方的分歧加以折中，而是一种比双方的信条更为广泛的东西，这种学说，由于极为全面，无论是自由党人或是保守党人都可加以采用，而不致放弃他们自己的信条中真正认为有价值的东西。在很多人模模糊糊地感到需要这样一种学说，而甚至自以为已掌握这种学说的人又极少的时候，每个人都可以不揣冒昧地把能有助于形成这种学说的他自己的思想和他所了解的别人的最好的思想提供出来。

第一章 政府的形式在多大程度上是个选择问题

一切有关政府形式的理论，都带有有关政治制度的两种互相冲突学说或多或少互相排斥的特征，或者，更确切地说，带有关于什么是政治制度的互相冲突的概念的特征。

在有些人看来，政府严格地说是一种实际的艺术，除手段和目的问题外不发生其他问题。政府的形式和达到人类目的的其他手段一样，它被完全看做是一种发明创造的事情。既然是人制作成的，当然人就有权选择是否制作，以及怎样制作或按照什么模式去制作。按照这种看法，政府是一个问题，应和任何其他事务问题一样加以处理。第一步是明确政府所须促进的目的。第二步，是研究什么样的政府形式最适于实现这些目的。在作到了这两点并确定了将最大好处和最小害处结合起来的政府形式之后，剩下的就是争取国人或所由设立该制度的人们同意我们私下得出的意见。发现最好的政府形式，劝说别人相信它是最好的，然后鼓动他们坚持要这种制度，就是采取这种政治哲学观点的人们心中的一系列想法。他们就象看待一部汽犁或一部打谷机那样（可能程度上有所不同）来看待一个政体的。

和这些人相反，另一种政治理论家则远远不是把政府形

式等同机器，而是把它看成一种自然产物，把政治科学看成（好比说）自然史的一个分支。照他们看来，政府的形式不是一个选择问题。大体上我们必须按照它们的现实情况加以接受。政府不能靠预先的设计来建立。它们“不是做成的，而是长成的”。我们对于它们，就和对于宇宙中的其他事实一样，所能做的就是熟悉它们的自然特性并使我们自己适应它们。在这学派看来，一国人民的根本的政治制度是从该国人民的特性和生活成长起来的一种有机的产物，是他们的习惯、本能和无意识的需要和愿望的产物，而决不是故意的目的的产物。除了用权宜的设计应付一时的需要以外，他们的意志在这问题上不起作用。这种设计如果充分符合民族的感情和性格，通常是持久的，经过连续不断的凝聚，就构成适合该国人民的政体，但是一国人民的特性和情况未自发地产生这种设计，要企图将它强加于他们则是徒然的。

假如我们可以假定这两种学说是互相排斥的学说，要决定两者中哪一种是最不合理的就是困难的。但是人们在任何争论问题上所表白的原则通常是他们真正持有的意见的极不完全的代表。没有人会以为每一国人民能够实行每一种制度。不管我们愿意怎样运用机械装置的类比，人们连选择一个木和铁制的工具也不会仅仅因为它本身是最好的。他考虑到他是否具有为使这种工具的使用变得有利而必须同时具备的其他条件，特别是使用该工具的人是否具有管理工具所必要的知识和技能。另一方面，把制度说成好象是活的有机体的人们，也并不真正是他们自称的政治宿命论者。他们并不妄称人类对于他们将生活在它下面的政府绝无选择的余地，或者

妄称对由不同政体形式产生的后果的考虑全然不是决定选择哪种形式的一个因素。然而尽管每一方为了反对另一方都大大夸大了自己的学说，而且没有人抱有不对两种学说都作些修正的意见，但是这两种学说是符合两种思想方法之间根深蒂固的分歧的。尽管两者中任何一个显然都不是完全正确，但两者中任何一个显然也不是完全错误，我们必须努力认真考虑两者的根本立足点，并利用两者中含有的全部真理。

我们首先要记住，政治制度（不管这个命题是怎样有时被忽视）是人的劳作；它们的根源和全部存在均有赖于人的意志。人们并不曾在一个夏天的清晨醒来发现它们已经长成了。它们也不象树木那样，一旦种下去就“永远成长”，而人们却“在睡大觉”。在它们存在的每一阶段，它们的存在都是人的意志力作用的结果。所以，它们象一切由人做成的东西那样，或者做得好，或者做得不好。在它们的制作过程中，可能运用了判断和技能，也可能情况相反。又，如果一国人民出于疏忽而未能，或者由于外来压力而无权，通过试验性方法——即当邪恶发生时，或当受害者有力量反抗时，对每一种邪恶进行矫正的方法——为他们自己发展出一种政体，这种政治进步方面的阻滞对他们说来无疑是巨大的不利，但不因此证明对别国人民是好的东西对他们就不会也是好的，以及当他们认为适于采用时仍然不是好的。

另一方面，还须记住政治机器并不自行运转。正如它最初是由人制成的，同样还须由人，甚至由普通的人去操作。它需要的不是人们单纯的默从，而是人们积极的参加；并须使之适应现有人们的能力和特点。这包含着三个条件。为人民

而设的政府形式必须为人民所乐意接受，或至少不是不乐意到对其建立设置不可逾越的障碍；他们必须愿意并能够做为使它持续下去所必要的事情；以及他们必须愿意并能够做为使它能实现其目的而需要他们做的事情。“做”这个字应理解为既包括作为也包括不作为。他们必须能满足行为的条件 and 自我克制的条件，这些条件不论是对保持既定的政体存在，还是对使它能达到目的都是必要的。政体有助于这些目的就是这个政体的长处。

这些条件中任何一个条件不具备，就使政府的形式变得不适合于特定情况，不管它显得多么有希望。

第一个障碍，即人民不愿要特定的政府形式，不需作太多的说明，因为这在理论上是决不能被忽略掉的。这种情况是不断发生的。只有外来的暴力才能劝使一个北美印第安人部落服从正规的文明政府的限制。对蹂躏罗马帝国的野蛮人也可以这么说，尽管不那么绝对。要把他们训练得经常服从即使是他们自己的领袖（当他们不是实际服役于该领袖的旗帜下的时候），需要有几个世纪的时间和整个情况的变化。有些民族除服从某些家族的政府外不愿服从任何政府，这些家族从远古时候起就享有为他们提供头领的特权。有些民族，除了靠外国征服，不能使之容忍君主制；另外一些民族则同样不喜欢共和制。这种障碍常常达到一时无法克服的地步。

但是还有这样一些场合，一国人民虽不反对——甚至可能想望——一种政府形式，但不愿意或不能够满足该政府形式所须具备的条件。他们可能连保持政府名义上的存在所必要的条件也无力满足。比方说，一国人民可能情愿要自由政

府，但是如果由于懒惰，或是不关心，或是怯懦，或是缺乏公共精神，他们和保持这种制度所必要的努力不相称；如果当该项制度遭到直接攻击时他们不为它而斗争；如果他们能被阴谋诡计所骗脱离这种制度；如果由于一时的沮丧，或是暂时的惊慌失措，或是对某个人的一时狂热，他们能被诱使将自己的自由奉献于即使是一个伟大人物的脚下，或者托付给他以足够破坏他们的制度的权力；在所有这些场合，他们多少是和自由不相适合的。即使在短期内有了这种制度也可能对他们是有好处的，但他们未必能长期享有这种制度。此外，一国人民可能不愿意或不能够履行特定的政府形式所要求于他们的义务。一个未开化的民族，尽管在某种程度上感觉到文明社会的好处，也许不能实行它所要求的克制：他们也许太容易动感情，或者他们的个人自尊心太强，而不能放弃私斗，把对事实上的或者所认为的不法行为的报复留给法律去解决。在这种场合，一个文明政府要对他们真正有利，将必须是在相当程度上专制的，即必须是一个他们自己无法实行控制，却对他们的行动加以大量强制的政府。又，一国人民如不愿积极地和法律及公共当局合作镇压作恶的人，就应被看作仅仅适于有限制的自由。更有意庇护罪犯而无意逮捕罪犯的人民；象印度人那样，他们宁愿用伪证来庇护曾抢劫过他们的人，而不愿不怕麻烦或挺身而出进行报复，提出犯罪人的罪证；象直到近日为止的某些欧洲民族那样，若有人在大街上捅死另一个人，他们袖手走过，因为这是警察的事情，事不关己以不干预为妙；对执行死刑有反感但对暗杀却不感到震惊的人民，需要公共当局握有比别的地方严厉得多

的镇压权力,因为文明生活的首要条件除此以外别无可依靠。民心的这种可悲状态,在刚脱离野蛮生活的民族,无疑通常是以前的坏政府的恶果,教给他们把法律看做是为了其他的目的而不是为了他们的利益制定的,以及法律的执行者是比较公然违反法律的人更坏的敌人。但是,尽管对养成这种心理习惯的人们不能多所责备,尽管这种习惯最终可以由较好的政府克服,然而当这些习惯存在时,一个有这种倾向的民族,就不能象对法律具有同情并愿积极协助其贯彻施行的民族那样,受到那么少的权力统治。此外,当大多数选民对选举自己的政府缺乏足够的关心,或虽去投票,却不把选举权用于公共的理由,而是为金钱而出卖选票,或者按照控制着自己的人或出于私人原因希望谋求其好感的人的意思投票时,代议制度就没有多大价值,并可能成为苛政或阴谋的单纯工具。这样实行的普选,不是防止苛政的保证,而是为虎添翼。除这些精神上的窒碍以外,技术上的困难也常常是政府形式不可克服的障碍。在古代世界,尽管可能有,也常常有过伟大的个人自主或地方自主,但不可能有超越单个城市社会界限的有秩序的平民政府之类的东西。因为除了在可以被召集到同一广场来讨论公共事务的人们之间,不存在形成和传播舆论的物质条件。一般认为经过采用了代议制度这一障碍就不复存在了。但是要完全克服这个障碍,就需要有出版物,甚至新闻报纸,这是和古雅典及古罗马集会的广场真正同等的东西,虽则不是在一方面都适合的同等物。有过这样的社会情况:甚至一个具有较大领土的君主国也不能继续维持其存在,而不可避免地分裂为几个小公国,或是彼此独立,或

是由一种象封建关系那样的松散的纽带维系在一起，因为权力机器尚未完善到足够把命令从统治者本人传递到很远的地方。甚至其军队的服从统治者也主要依靠自愿的效忠，同时也不存在向人民征收足够税款的手段以便维持在整个幅员广大的领土内强迫服从所必要的军队。在这些以及一切类似的场合，不用说障碍是有大有小的。障碍可以大到使政府形式运转得很坏，还不致达到完全排除其存在或使之还不如可能有的其他形式的地步。这最后的问题主要视我们尚未谈到的一种考虑——不同的政府形式促进进步的倾向——为转移。

我们刚才已经考察了政府形式适应于受它统治的人民的三个根本条件。如果可以称之为自然主义政治学说的支持者们的意思只是要坚持这三个条件的必要性，如果他们的意思只是说，凡不能满足第一和第二条件，以及在相当程度上满足第三个条件的政府，不能永久存在，则他们的学说，经这样限定以后，就是无可争辩的。超出这个范围，在我看来就是站不住脚的。一切关于制度必须有历史的基础，制度必须和民族惯例和性格和谐一致，以及如此等等的说法，要不就是指这一点说的，要不就是不得要领的。与这些类似语句相联系的超出它们所包含的合理涵义的纯粹感情用事是大量存在的。但是，从实际上考虑，这些所谓的政治制度的必要条件，不过是实现上述三个条件的诸多便利罢了。当一项制度，或一套制度，具有民族的舆论、爱好和习惯为它铺平的道路时，人民就不仅更易于接受，而且更容易学会，并从一开始就更倾向于去做需要他们做的事情，以维护这种制度，和把它付诸实施，俾能产生最好的结果。任何一个立法者在考虑

措施时不利用这种可供利用的现存的习惯和感情，将是一个重大的错误。另一方面，把这些单纯的帮助和便利上升为必要的条件则是一种夸大。人民更容易被诱导去做并且更容易做他们已经习惯的事情；但是人民也学会做对他们说来是新的事情。熟悉是一大帮助；但是一种观点，即使起初是陌生的，如果多想想，也会对它熟悉起来。全体人民热中于未经试过的新事物的例子是很多的。一国人民做新事情和适应新情况的能力大小本身是这问题的重要因素。这种特质使不同的民族在不同的文明阶段彼此有很大差别。不能用一条总括的法则来判定特定民族满足特定政府形式的条件的能力。特定民族的知识水平，和一般的实际判断力和才智，无疑可以作为指导。还有不应忽略的另一种考虑。一国人民也许对好的制度缺乏思想准备，但为他们点燃一种希望就是这种准备的一个必要部分。推荐和拥护特定的制度或政府形式，并把它优点突出出来，就是不仅为了使人民接受或要求这个制度，而且为了实行这个制度而对民族进行思想教育的方法之一，并往往是能够采取的唯一方法。在上一代和这一代中，意大利的爱国者们为了给意大利人民作自由统一的准备，除了煽起他们去要求自由统一外还有什么方法呢？然而，担负这样一种任务的人们，不仅要适当记住这制度或政体的好处，而且要记住为实行这制度所需要的道德上的、智力上的和积极行动的能力。还须记住要尽可能避免煽起超出这种能力的过高要求。

以上所论的结果是，在反复提到的三个条件所规定的界限内，制度和政府形式是个选择问题。抽象地（如人们所说

的)研究最好的政府形式,不是空想,而是对科学智能的高度的实际运用;而把最好的制度引进一个国家,是实际努力所能专心致志的最合理的目标之一,只要在这个国家的现有状况下这种制度能够在相当程度上满足这些条件。凡可以作为贬低人的意志和目的在政府问题上的效能说的话,也可能在其应用的其他方面这样说。在一切事情上人的力量是有很严格的限界的。它只有靠掌握某个或更多的自然力量才能起作用。所以,可以应用于所希望的用途的力量无疑是存在的;这种力量将仅仅按照它本身的法则起作用。我们不能使河水倒流;但我们并不因此就说水车“不是做成的而是长成的”。在政治学上,和在机械学上一样,发动引擎的力量必须于机器以外求之;如果找不到,或是不足以克服可以合理地预期的障碍,则发明就告失败。这不是政治艺术的什么特殊之处;这只等于说政治艺术服从和其他一切技艺同样的限制和条件。

在这里我们碰到另一种异议,或者在不同形式上的同一种异议。他们争论说,大的政治现象所依赖的力量并不听从政治家或哲学家的指挥。他们断言,一国的政府,在一切实质性方面,是由这个国家关于社会力量成份的分布状况预先确定和决定的。社会中最强大的力量将取得统治的权力;并且,除非先有或伴随有在社会本身中的权力分配上的变化,政治结构中的变动是不能持久的。因此,一个国家不能选择它的政府形式。它可以选择的只不过是细节和实际的组织;但整体的实质,最高权力的中心,是由社会情况为它决定的。

这个学说中有部分的真理,这点我可以马上承认;但要

使它变为有用，就必须使它成为一种明确的说法并给以适当的限度。当它说社会中的最强大力量将变成政府中的最强大力量时，力量指什么而言呢？不是指体力；否则纯粹的民主政治就会是唯一能够存在的政体形式了。在单纯的臂力以外加上两个其他因素即财产和智慧，我们就更接近真理，但还远未达到真理。不仅多数常常受到少数的压制，而且多数也许在财产上占优势，在个人的智慧方面也占优势，但仍然可以被在这两方面都不如它的少数用强迫的或其他的方法加以压服。要使这些不同的力量因素在政治上有影响，就必须把它们组织起来；而掌握政府的那些人必然在组织方面居于有利地位。当政府的权力被抛入天平盘时，在其他一切力量因素方面弱得多的一方可能大大占优势；并可能仅仅由于这一点而长期保持优势，尽管政府无疑是处在机械学上叫做不稳定的平衡状态中，象用较小的一头倒立着的东西那样，一旦被干扰，就失去平衡，越来越离开以前的状态，而不是恢复到以前的状态。

但是对于通常所说的这一政府学说还存在更强烈的异议。倾向于转变成政治力量的社会力量，不是静止的力量，不是纯粹消极的力量，而是积极的力量；换言之，是实际上发挥出来的力量；也就是说，所有现存力量的一个很小的部分。从政治上说，所有力量的一大部分在于意志。因此，如果我们在估计中忽略掉任何按照意志行动的东西，我们又怎样可能估计政治力量的因素呢？认为由于在社会中掌握权力的人到头来也掌握政府的权力，因此企图靠影响社会舆论来影响政府的构成方式是徒然的这种看法，就是忘记了舆论本身就