

《海纳百川·藏书博览》

简装书库·政治、法律

(政治理论)

论美国的
民主
(04)

[法] 托克维尔

上海市黄浦区教育信息中心

第五章 美国的民主政府

我知道我在讨论中将遇到一些棘手的问题。这一章的每句话，都要在某些方面刺痛使我国分裂的各个政党。尽管如此，我还要说出我的全部想法。

在欧洲，我们很难判断民主的真理性和不变性，因为欧洲有两个互相对立的主义在斗争，我们无法准确地判断哪些争论是来自主义本身，而哪些争论又是来自争论所引起的激情。

这与美国的情形完全不同，在那里，人民毫无阻碍地统治着国家，他们既没有什么危险需要担心，又没有什么损害需要报复。

因此，在美国，民主是任其所好而行事的，它的表现合乎自然，它的一切活动不受限制。只有在美国，才能对民主做出正确的判断。这项研究对我国比对任何国家都有用有益，因为我们每天都在一种不可抗拒的运动的驱动下盲目地前进。我们在向何处走呢？也许是在走向专制，也许是在走向共和，但社会情况必定要走向民主。

普选权

我在前面说过，全美国都承认普选权。不管社会地位高低，人人都有这项权利。我在一些不同的地区，在因语言、宗教和风习的差异而彼此形同外国人的一些种族之间，在路易斯安那和新英格兰，在佐治亚和加拿大，都有机会看到普选权的实施效果。我曾说过，普选权在美国远未产生人们期望它在欧洲产生的一切善和一切恶，它在美国的实施效果一般也与想象的不同。

人民的选择和美国民主在这种选择中的本能

在美国，一些最出名的人很少出任公职——产生这种现象的原因——法国下层阶级对上层阶级所怀的嫉妒心不是法国人特有的感情，而是一种渴望民主的感情——在美国，为什么一些最优秀的人往往本人远离政界

在欧洲，许多人不是口上不说而心里相信，就是心里本不相信而口上却说：普选权的最大好处之一，在于吁请最受公众信任的人出任公职。他们认为，人民不能自己管理自己，但人民衷心希望国家富强；人民的爱好决不妨害他们推选同他们怀有同样愿望和最能胜任的人去主持政务。

至于我，必须说我在美国看到的，使我无权认为他们也是如此。我到美国后，就吃惊地发现，被治者中间真正人才荟萃，而统治者当中却很少有名流。今天，在美国，最卓越的人士很少去当官，乃是一个常见的现象。而且必须承认，这也是随着民主超出其原来的一切界限而产生的结果。显而易见，半个世纪以来，美国的政治家世家大大减少了。

可以指出这个现象的数个成因。

尽管做了许多工作，但仍未能使人民的文化高达一定的水平。简化人们的学习内容，改进教育方法，使学习走上正确道路，这些都好办：但用于学习的时间不够，人们仍不能学到知识和发挥学到的知识。

因此，人们不需劳动而能生活的空闲时间的长短，就决定着他们获得知识的必要时间。在某些国家，这个时间比较宽裕：而在另些国家，这个时间就不够宽裕。而如果完全没有这个时间，人们就不得不尽为生活的物质方面而操劳，即不能作为真正的人而生活。同样，既难于想象在一个社会里人人都博学多闻，又难于想象在同一个国家里每个公民都家财万贯。这两种不可能是彼此相关的。我欣然承认，广大公民都衷心希望国家富强；我还愿意更进一步承认并曾讲过，社会的下层阶级在这个愿望中掺杂的私念，一般说来少于上层阶级，但是，他们却总是不同程度地没有本领去判断达到他们衷心希望的目的所用的手段是好是坏。为了彻底认识一个人的性格，必须进行长期观察和各种分析。一些伟大的天才在这方面都有失误，而普通人就能办到吗？人民没有时间和办法去做这项工作。他们的判断总是匆匆忙忙做出的，并且是只看事物的表面特点。因此，各种骗子能够施用他们取悦于人民的花招，而人民的最忠实友人却不能取信于人民。

另外，人们并不是总能按民主方式去选择值得他们信任的人，有时他们也不愿意这样做和不想这样做。

不可否认，民主制度使人们心中的嫉妒感情发展到了最高点。这与其说是因为民主制度给每个人提供了使自己与他人拉平的手段，不如说是因为人们总是觉得不能得心应手地使用这些手段。民主制度唤醒和怂恿了永远无法完全满足的要求平等的激情。这种完全的平等，总是在人们以为得到它的瞬间，便从他们的手中溜走和消逝了。用帕斯卡尔的话来说，就是永远消逝了。人们经常热中于追求那种近得足以使人摸到，而远得又使人取不到的重大利益。成功的可能性大时，人们高兴；成边的不确性大时，人们懊丧。他们有时高兴，有时灰心，有时发怒。凡是在某一点上超过他们能力的东西，都被他们视为使他们的愿望不能实现的障碍。因此，不管上司如何合法，他们都一概不理。

许多人认为，这种引导下层阶级把上司从领导公务的职位上拉下来的隐秘本能，只见于我们法国。但这是一个误解。我所说的这个本能，不是法国人所固有的，而是一种民主的本能。特殊的政治环境虽然可以使这种本能带有使人感到严厉的特点，但它不能创造这种本能。

在美国，人民并不憎恨社会的高层阶级，只是对他们不太欢迎，设法不让他们当权。人民不怕人们有天才，但对这种人不够器重。一般说来，凡是没有天才而发迹的人，都难于得到人民的好评。

一方面是这种天然本能在使人民排斥卓越人物当权，另一方面又有一种力量也不亚于这种本能地在使这些人远离政界，因为他们在政界的竞技中难以保全自己和免于堕落。衡平法院首席法官肯特就十分坦率地流露过这种思想。我提到的这位著名作家在盛赞联邦宪法授权总统提名法官的条款之后说：“最称职的人，也许为了不在普选中当选，而在行动上不十分积极，在精神上保持十分严肃。”（肯特：《美国法释义》第1卷第273页）。这是在1830年发表于美国而且没有人反对的见解。

我只想用这些话证明，那些认为普选权能够保证人们做出最佳选择的人，完全是在幻想。尽管普选权有许多优点，但并不在这里。

能够部分纠正民主的这种本能的因素

巨大的危险对国家和人民产生的不良效果——为什么 50 年前美国有那么多卓越人物主持政务——教育和民情对人民的选择发生的影响——新英格兰的例子——西南部各州——某些法律是怎样影响人民的选择的——两级选举制度——这种选举制度对参议院的结构的影响

当巨大的危险威胁国家的时候，人民往往能成功地选出最能拯救国家的公民。

我们可以看到，一个人在面临危险的时候，很少能保持常态，他不是居于常态的水平之上，就是居于这个水平之下。国家的情形也是如此。极端的危险不但没有使一个国家振奋，有时反而把它吓倒。这种危险虽能荡起人民的激情，但没有对激情加以引导。它虽能触及人民的头脑，但没有使之清醒。犹太人就曾经在他们的硝烟弥漫的神殿废墟上互相厮杀。但最常见的，是一些国家和个人在危险临头的时候，反而能格外冷静，做出非凡的克服危险的行动。这时，一些伟大的人物突起，就象耸立在黑夜中的大厦，顿时被一场大火照亮。天才不再犹豫，挺身而出；苦于灾难的人民，也会暂时忘却他们的嫉妒感情。这时，从选票箱里检出伟人名士的名字，并不罕见。我在前面说过，今天的美国国务活动家，远远不如 50 年前主政的人物。其原因不仅来自法律，而且来自环境。当美国在为独立这一正义的事业而斗争时，它是一个要摆脱另一个国家的奴役的国家；而当它以一个新国家的身分进入世界时，它的全体人民的精神品质已经达到他们的努力目标所要求的高度。在这样的举国欢腾声中，卓越的人物走到人民的前面，而人民也举手欢迎他们，并把他们置于自己的监督之下。但是，这样的事情毕竟少见，还必须从事物的另一侧面去做判断。

转瞬即逝的事件有时会抑制民主的激情；而人们的知识水平，特别是民情，将对激情的发展趋势发生不仅强大而且持久的影响。在美国，就常见这种情况。

在新英格兰，教育和自由完全从属于道德和宗教，很早以前就建立的长期存在下来的社会，已形成一套道德准则和习惯，所以人民在轻视财富和门第向来可以在人们中间造成的优势的同时，却习惯于尊重知识和道德的优势，并毫无怨言地加以服从。因此，民主在新英格兰比在其他各处可做出最佳的选择。

但是，往南一走，就看到不同的情况。在南方的各州，社会纽带形成得较晚和不够牢固，教育不够普及，道德、宗教和自由的原则还结合得不够令人满意。因此，在那些州的政府里，有德、有才或德才兼备的人极为罕见。

当进入不久以前才建立社会组织的西南部各州，人们看到的全是冒险家和投机家的庄园。在这里，我们深为管理社会的大权被几个人所控制而大吃一惊，并在心中思忖：除了立法机构和人的独立以外，有什么力量能使国家发达和社会繁荣呢？

有些法律具有民主的性质，但它们也曾部分地纠正了民主的危险本能。

当你进入华盛顿的众议院大厅时，你会为这个大会议厅里的粗俗举止感到吃惊。尽管你在大厅里一再环顾，依然看不到一个著名人士。几乎全部议员都是无名之辈，他们的姓名没有在我的头脑里留下任何印象。他们大部分

是乡村律师和商人，甚至是属于最下层阶级的人士。在这个教育几乎普及的国家，据说人民的代表并非都是能够写字无讹的。

仅隔几步，就是参议院大厅的大门。但在这个不大的会议厅里，却聚集了大部分美国名人。你在这里见到的每个人，都会使你想起他最近的声望。他们当中有善于雄辩的大律师、著名的将军、贤明的行政官和出名的国务活动家。这个会议厅里的一切发言，可与欧洲各国国会的最出色辩论媲美。

这两种场面的奇异对照是怎样形成的呢？全国的精华为什么只见于参议院而不见于众议院？为什么后者只会集了一些大老粗，而前者却为天才和名人所垄断？但是，这两个议院都来自人民，均经普选产生，而且至今没有听到在美国有人指责参议院敌视人民的利益。那么，为什么会产生如此惊人的差异呢？我认为，只有一个事实可以说明这个原因，那就是：众议院是由人民直接选举，而参议院则经两级选举产生。每个州的全体公民选举本州的立法机构，而联邦宪法又规定各州的立法机构为选举团，由这些选举团选举参议员。当然，参议员也能代表（尽管是间接地代表）普选的结果，这是因为：选举参议员的各州立法机构，并不是贵族团体或本身拥有选举权的特权团体，它实质上服从各州的全体公民；各州的立法机构一般每二年或一年改选一次，全体公民通过改选立法机构更新其成员，从而能对参议员的选举进行控制。但是，人民的意志通过这个选举团来表达时可能发生某些变化，使自己带有更加庄重和严肃的形式。因此，选举团选出的参议员也能经常切实地代表治理国家的多数。但是，他们只代表流行于国内的高尚思想和引导国家前进的国家精神，而不代表往往会使国家动乱的局部激情和使国家名誉扫地的邪念。

不难看到，将来总有一天，美国的各共和州因在选举制度中采用两级选举而强大起来。否则，它们便有掉进民主的陷阱而受苦的危险。

对于这一点，我始终确信不疑。我认为两级选举是使各阶层人民都得以享用政治自由的唯一手段。不管是希望把这个手段变成政党的专有武器的人，还是害怕这一手段的人，在我看来都是错误的。

肯特：《美国法释义》第1卷，第244页。请注意，我上面举的例子，发生于现行美国宪法实施之后。如果我追溯到第一个联邦时期，还会举出一些更有说服力的事实。当时，全国欣喜若狂，革命的代表者是一位最孚众望的伟人。但在这个时期，国会可以说一无所有，始终缺乏人力和金钱。国会提出的一些良好计划，总是在执行中搁浅；联邦一直处于垮台的边缘，主要是由于它的敌人软弱无力才得救。

美国民主对选举法产生的影响

选举稀少会对国家造成重大危险——选举频繁会使全国处于激动不已的状态——美国人从这两种弊端中选择了后者——法律常常改变——汉密尔顿、麦迪逊和杰斐逊对这个问题的看法

在选举的间隔期长时，每次选举都有使国家发生动乱的危险。

这时，所有的政党都将全力以赴，设法抓住这个千载难逢的机会。对于候选人来说，选举的失败几乎是不可救治的创伤，所以他们可能气急败坏，什么都干得出来。但是，如果这种合法的斗争不久就能重新举行一次，则失败的政党便可以忍耐一下了。

当选举接踵而来时，选举的频繁会使社会动荡不安，使政务处于连续不断的常变状态。

因此，一方是使国家有小病缠身的危险，另一方是使国家有生一场大病即爆发革命的可能。第一种制度在损害政府的美好形象，第二种制度在威胁政府的生存。

美国人宁愿忍受第二种弊端，而不愿忍受第一种弊端。在这里，指导他们行动的，主要是本能，而很少是理性，因为民主将他们对变化的爱好发展成为激情。结果，美国的立法出奇地多变。

大多数美国人认为，他们法律的多变性是一种总的说来行之有效的制度的必然结果。但我确信，没有一个美国人会硬说这种多变性没有缺点或认为它不是一大弊端。

汉密尔顿在论证一项可能防止或推迟颁布不良法律的权力后，补充说：“或许有人会说，防止颁行不良法律的权力亦包含防止颁行良好法律的力量。〔既可用于这个目的，又可用于另一目的〕但这个反对意见，对于能够正确评价法律的不稳定性和多变性的坏处的人来说，并不怎么重要。法律的不稳定性已构成我国政府的性质和宗旨方面的最大污点。”（《联邦党人文集》第73篇，重点是托克维尔加的。）

麦迪逊说：“立法的方便和漫无节制，似乎是我国政府的最有害的病症。”（《联邦党人文集》第62篇）

在美国的民主制度下迄今出现的最伟大民主主义者杰斐逊本人，也指出过这样的危险。

他说：“我国法律的不稳定性确实是一大弊端。我觉得我们应当除掉它，即应规定在一项法案被提出之后，允许在一年内批准实施。法案应交付讨论，没有更改意见后再表决。如果情况要求迅速通过该法案，亦不得根据简单多数决定，而应以两院各自的三分之二多数通过。”

关于美国政党的问题，可参阅梅里亚姆，《美国的政党制度：美国政党初探》（纽约，1924年），霍尔库姆：《今日的政党：对共和党和民主党的研究》（纽约，1924年）；卡曾斯，《美国的政治和政治机构》（纽约，1942年）；艾加：《美国的政党》（伦敦，1944年）。——法文版编者

美国民主治下的公务人员

美国公务人员的简朴——没有公务人员制服——对所有公务人员均付酬——这样做
的政治后果——美国没有终身公职——它的后果

美国的公务人员，同公民大众没有什么区别，既无宫殿和卫士，又不着制服。统治者的这种简朴作风，不仅与美国人的气质有关，而且与美国社会的基本原则有关。

从民主的角度来看，建立政府并不是一件好事，而是一个必然的灾难，这要授予官员们以一定的权力，因为没有这种权力他们还有什么用呢！但是，作为权力外表的制服，决非工作之不可缺少，而且让公众看着也不舒服。

公务人员自己十分清楚，让他们有权向其他人发号施令，是以他们的举止不得高人一等为条件的。

我想象不出哪个国家的官员会象美国公务人员那样作风朴实，平易近人，问话时亲切，答话时和蔼。

我喜欢民主政府的这种自然作风，我在这种重视职责甚于重视职位、重视人品甚于重视权力外表的内务官员身上，看到了我所钦佩的男子汉工作作风。

关于制服可以发生的影响，我觉得我国一百多年以来把它的作用夸大了。我在美国从来没有见到公务人员在执行公务时因穿着不合身分而被轻视或不被尊敬的情形。

另外，我也十分怀疑在公务人员装模作样地穿上制服时就能格外受到人们的尊敬，因为我不相信他们之受人尊敬是来自衣着而不是来自人品。

当我看到我国的一些宫老爷粗暴待人或挖苦人，耸一耸肩膀表示反对，或以得意的微笑下达指示时，我真想剥下他们的制服，一直剥到露出他们作为一个公民的真正模样，看这能不能使他们想起人类应当受到尊敬。

美国的公务人员均不着制服，但却领取薪俸。

这一点比上述各点更自然是来自民主原则。民主制度亦准许官员摆阔，用丝绸和金银打扮自己，但不得直接破坏民主的原则。这样的特权只是暂时的，而且是属于职位，并不属于个人。但是，如果公务人员不拿薪俸，就会产生一个富有和独立的公务人员阶级，就会形成一个贵族核心。这时，即使人民还保留有选举权，它的行使也必然受到限制。

如果一个民主共和国把公务人员的薪俸制改为无偿制，我可以十拿九稳地推论，这个国家正在走向君主政体。而在一个君主国开始实行公务人员的无偿制时，这一行动无疑是在走向专制政体或走向共和政体。

因此，在我看来，用薪俸制公务人员代替无偿制公务人员，这本身就是一场真正的革命。

我把美国全无不付薪的职位这件事，看成是民主在该国发生绝对统治作用的最明显标志之一。为公共服务，不管属于什么性质，都领报酬。因此，每个人不仅有权为公共服务，而且服务时有生活保证。

在民主国家，虽然每个公民都能出任公职，但也不是全体公民都有希望出任。这不是因为候选人的资格不够，而是因为候选人的人数和当选条件，在选举时总是有限制的。

在一切方面都实行选举原则的国家，严格说来没有终身公职。人们就任

公职，多半出于偶然，任何人也无法永久保住职位。当每年进行一次选举时，情况尤其如此。因此，在平安无事时期，公职对野心的诱惑力不大。在美国，混迹于政治圈子里的人，都是抱负不大的人。怀有大才和大志的人，一般都远离政治而去追求财富。由于觉得办不好自家的事业而去负责领导国家事务的，倒是大有人在。

平庸人士之所以有很多人担任了公职，正是由于这些原因和民主的不良选择。在美国，即使卓绝的人士希望当选，我也不知道人民会不会选举他们，但我肯定他们不会出来竞选。

美国民主治下的行政官 的专权

为什么行政官的专权在专制君主国和民主共和国比在立宪君主国强人——新英格兰行政官的专权

有两种政府对行政官授予很多专权。这两种政府是：只由一个人统治的政府，和民主的政府。

这个同样的结果，来自一些几乎相同的原因。

在专制国家，人们的命运没有保障，官员的命运并不比私人的命运有保障。君主掌握着他所雇用的人们生命财产，有时还有他们的荣誉。他认为这些人没有什么可怕的，还让他们有很大的行动自由，因为他确信他们不会滥用这种自由来反对他。

在专制国家，君主甚爱自己的政权，以致害怕自己规定的制度给政权带来麻烦；他喜欢把他的臣民的轻微越轨行为看成是出于偶然，相信这不是出于存心反抗他的愿望。

在民主国家，多数每年都能从他们以前委托的人们手里收回权力，所以他们决不害怕那些人滥用职权。多数每时每刻都能使执政者知道他们对政府的意见，所以他们喜欢让执政者发挥自己的能力，而不愿意用一套死规矩去束缚执政者，因为这样的死规矩既限制执政者又限制他们自己。

但是，只要稍微深入考察，就会发现在民主制度下，行政官的专权还要大于专制国家。

在专制的国家，君主可以立即惩治他所发现的一切犯罪行为，但他不能确信自己可以随时发现应予惩治的一切犯罪行为。而在民主制度下，执政者的权力不仅极高，而且无处不在。比如，我们可以看到，美国的公务人员在法律为他们规定的范围内，其行动的自由比欧洲的任何官员都广泛得多。一般只向他们指出应当完成的任务，而方法则由他们自己选择。

比如，在新英格兰，规定由各乡镇的行政委员负责提出陪审员名单。但应当指出，他要从享有选举权和名誉良好的公民中选择陪审员。

在法国，如对一个公务人员授予如此可怕的权力，不管他怎样去执行，人们必定认为老百姓的生命和自由处于危险之中了。

在新英格兰，乡镇的行政委员还有权把酗酒者的名字张贴在酒店里，禁止居民向他们提供酒类，违者罚款。

这样的查禁权限，在最专制的君主国，也会激起人民的反对；但在新英格兰，却毫不费力地被人服从了。

没有一个地方的法律，象在民主共和国那样使行政官享有如此大的专

他们只是在向人民呼吁和表示自己的见解的极少数情况下：比如在他们答复恶意的诽谤和说明事实的真相时，才在报纸上发表文章。

不过，我还不知这种深思熟虑的自信和对这种自信的主宰，是否曾经依靠理性信念的鼓舞把人的热心和信心提高到一定高度。

参阅奥格和雷著作第 161 页及以下几页，以及埃斯曼，《法国比较宪法要义》（巴黎，1928 年）第 2 卷第 624 页及以下几页。——法文版编者

参阅奥格和雷著作第 296 页及以下几页。自 1912 年提出的宪法第七次修正案通过以后，参议员已改为先由“初选”或各党的“全国代表大会”提名后由人民直接选举。——法文版编者

权，因为这种专权没有可怕之处。甚至可以说，随着选举权日益扩及底层，行政官的任期日益缩短，行政官更加自由了。因此，要想把一个民主共和国改变为君主国，将是极其困难的。如果行政官不再由人民选举，但他们仍保留着民选的行政官的权限和习惯，那就会导致专制。

只有在立宪君主国，法律在为官员的行动划定范围的同时，还能想到指导官员的每一行动的问题。能够如此的原因，是不难说明的。

在立宪君主国，权力由国王和人民分享，两者都希望行政官的职位保持稳定。

国王不愿意将行政官的命运置于人民的控制之下，因为怕行政官出卖王权的利益；而在人民方面，则怕行政官完全依附国王，从而压制自由。因此，既不要让行政官依附国王，又不要让行政官依附人民。

使国王和人民准许官员保持独立的同一原因，也在使国王和人民寻找不让官员滥用这种独立的保证，以防官员侵犯王权的利益和人民的自由。因此，双方一致认为必须事先为官员划定行动范围，并发现为官员制定一套不得违犯的守则也是有好处的。

美国行政的不稳定性

在美国，人们在社会活动方面留下的痕迹往往不如他们在家庭活动方面留下的痕迹
——报纸是唯一的历史文献——行政的不稳定性为什么对施政艺术有害

在美国，掌权的人在台上的时间很短，不久便回到每天都在改变面貌的群众中去，所以他们在社会活动方面留下的痕迹往往不如他们在家庭活动方面留下的痕迹。美国的公共行政管理，差不多全凭口述和传统进行。没有成文的规定，即使写出过一些，也象古代女巫写在棕榈树叶的预言，遇上一阵微风，就被吹走，消失得无影无踪。

美国的唯一历史文献是报纸。如果报纸短了一期，时间的锁链就会断裂，现在和过去就接连不上了。我毫不怀疑，50 年后再收集有关今天美国社会详情的确凿文件，将比寻找法国中世纪行政管理的文件还要困难，如果美国有一天遭到蛮族入侵，要想了解今天住在这里的人民的某些事情，那就只得依靠其他国家的史料了。

行政管理的不稳定性，已开始渗入人民的习惯。我甚至可以说，今天每个美国人都觉得这样合乎口味。谁也不打听在他以前发生的事情。没有人研究管理方法，没有人总结经验。收集文献本来十分容易，但也没有人收集。偶然落到人们手里的文件很少被保存下来。我手头的几份原始材料，还是一些行政部门为答复我对某些官员的提问而给我的。在美国，社会每天就象一支战斗中的军队在生活。然而，行政管理技术无疑是一门科学，而且所有的科学为了不断进步，都必须逐代总结前代的经验。人们在短促的一生中，有的人笃行，有的人立言；前者在发明方法，后者在创造理论。人类就是这样一边前进，一边收集个人的不同经验果实，而逐渐建立起各门科学的。行政管理人员根本不互相学习，是美国的最大难题。而且，他们在指导社会工作时，只凭自己积累的经验知识，而没有指导该项工作所必备的科学知识。因此，推广到行政管理工作的民主，反而阻碍了管理人员的技术进步。就这一点来说，民主对于已经完成行政管理教育的国家，比对于缺乏这方面经验的国家更为适合。

而且，这个论断并不只适用于行政科学。但是，有按如此简单和自然的思想建立的民主政府，就必须有非常开化和文明的社会。最初，人们还以为只是在遥远的古代才存在过这种政府；但是，随着后来的深入考察，才轻而易举地发现，这种政府只能出现于社会发展的最后阶段。

美国民主治下的公共开支

在任何社会，公民都被分为几个阶级——每个阶级要求管理国家财政的本能——为什么人民主政时公共开支必然增加——在美国，使民主制度造成浪费的事情并不可怕——
——民主治下的国库收入的使用

民主政府是节约的政府吗？在回答这个问题以前，我们必须规定一个比较的标准。

如果我们拿一个民主共和国与一个专制君主国作对比，这个问题是容易解决的。这时，我们将会发现，前者的公共开支比后者大得多。而且，一切自由国家与不自由国家相比，情形也是如此。不错，专制制度使人民贫穷的主要原因，是它妨碍人民发展生产，而不是它夺去人民的生产成果。它使财源枯竭，却始终重视既得的财产。自由与此相反，它生产出来的财富比它所毁掉的多千百倍。了解自由好处的国家，其财源总比税收增长迅速。

我现在要说明的主题，是对各种自由国家进行对比，指出民主对各国财政的影响。

社会同有机体一样，在组织上必须服从其不可须臾离开的固定规则。社会是由无处不在和无时不有的一定成分组成的。

在科学上，常把一个民族分为三个阶级。

第一个阶级由富人组成。第二个阶级的成员，是那些虽然不是富人但生活优裕的人。属于第三个阶级的人，只有很少财产或根本没有财产，全靠为前两个阶级劳动维持生活。

这三类人的人数，可能因社会情况而有多有少，但你不能否认每个社会里都有这三类人。

显而易见，每个阶级都对国家财政的管理有其自己的要求。

假如国家的法律都是由第一个阶级制定的。这时，他们大概很少考虑节省国库开支，因为对大额财产的课税只不过是动了一根毫毛，对它无关紧要。

再假如国家的法律全是由中间阶级制定的。这时，它准考虑不要挥霍国家的税收，因为最大的灾难莫如对小额财产课收高额税金。

我认为中间阶级的政府应当是自由政府，但我不说它是自由政府中最有知识和最慷慨的政府，但它却是最节约的政府。

现在，我假设第三个阶级总揽了制定法律的大权。我认为这是为公共开支的有增无减提供了良机，其理由有二：

首先，制定法律的人大部分没有应当课税的财产，国家的公共开支似乎只能使他们受益，而决不会使他们受害；其次，稍微有钱的人不难找到办法。把赋税的负担转嫁给富人，而只对穷人有利。这是富人当政时不可能出现的事情。

因此，在穷人独揽立法大权的国家，不能指望公共开支会有显著节省。这项开支经常是很大的，这是因为立法抽税的人可能不纳税，或者因为他们不让赋税的负担落到自己身上。换一句话说，民主政府是唯一能使立法抽税的人逃避纳税义务的政府。

你反对也没有用，人民的真正利益就是要引导人民去保护富人的财产，

我这里指的是广义的“行政官”，凡负责执行政府法令的一切官员，均包括在内。

否则，人民很快就会感受到自我麻烦的痛苦。而且，国王的利益不也是人民幸福的所在吗？贵族的利益不也是时时在向人民开放吗？如果长远的利益能够克制目前的激情和要求，那就永远不会有暴君统治或专横的贵族制度。

可能有人反问我：不是有人主张由穷人独揽立法大权吗？他们是谁？他们是建立了普选制度的人。制定法律的是多数还是少数？无疑是多数。如果能够证明穷人经常构成多数，那不是也可以补充一句说：在实行选举制度的国家，穷人将独揽立法大权吗？

不错，至今在世界上的所有国家，绝大多数人是没有财产的，或者只有少数财产而得以在不劳动时维持生活的。因此，普选制度事实上是使穷人管理社会。

民权有时可能对国家财政发生灾难性影响，这在古代的一些民主共和国已属常见。在这些共和国，为救济贫困的公民或为人民提供游戏娱乐设施，几乎耗尽了国库。

老实说，代议制在古代还鲜为人知，而在今天，人民的激情很难在公共事务方面表露，但可以断定，久而久之，代表们总会按照选民的要求行事，照顾他们的爱好和利益。

再者，随着人民日益富有，民主造成的浪费将按比例地减少其可怕性，因为人民富有以后，一方面不再需要富人出钱，另一方面如要增加赋税，自己难免不受损失。从这一点来说，普选制度在法国将比在英国较少产生危险，因为在英国，几乎所有的应当课税的财产，都集中在少数人手里。在美国，绝大多数人都有财产，其社会地位亦比法国人有利得多。

还有一些原因可能增加民主国家的公共开支。

在贵族统治国家时，主持国务的人由于自己的地位而可以免于匮乏。他们自以为生来有福，总是向社会要求权力和名誉；他们高踞于芸芸众生之上，从来看不到人民大众的安宁幸福是怎样促进他们的荣华富贵的。不错，他们对穷人的苦难也不是毫无恻隐之心，但他们对于这种苦难的感受并不如穷人那样切身。只要人民能够安贫知命，他们便心满意足，除了保住统治地位以外，便再无所求。贵族政体关心维持现状胜于关心改进现状。

反之，当人民掌握国家大权时，主政者便会到处兴利除弊，因为他们受过痛苦。

这时，改革的精神将会波及百行百业，深入到最末的细节，特别会在需要花钱的事业上得到发挥，因为这种事业的目的在于改善穷人无力自己改进的生活条件。

而且，在民主社会，还有一种目标并不明确的奋进精神，和一股不断追求几乎总是要花钱的各种革新的热情。

在君主政体和贵族政体下，野心家们为了迎合主政者的好大喜功的自然心理，经常促使主政者去办一些劳民伤财的事业。

在穷人主政的民主国家，主政者只会在增进社会福利的事业上表示慷慨，而这种事业几乎总是要耗资的。

另外，当人民自己开始考虑本身的处境时，总会产生许许多多起初并未意识到的需要，而为了满足这些需要，就不得不依靠国家的资助。因此，一般说来，公共开支总是随着文明程度的提高而增加，赋税则随着教育的普及而增加。

最后，还有一个原因常使民主政府比其他政府更为可贵。即民主政府虽

然有时打算节省开支，但它却办不到，因为它没有节约之术。

由于民主政府经常改变自己的目标和频仍更换它的人员，所以它的事业缺乏首尾一贯性或经常半途而废：在第一种情况下，国家花了钱，但与其所要达到的目的并不相称：在第二种情况下，国家花了钱，但毫无所得。

美国民主在规定公务人员薪俸方面表现的本性

在民主制度下，规定高薪制度的人并无机会牟利——美国民主的趋势是增加下级公务人员的薪俸和降低高级公务人员的薪俸——这样做的原因——美国和法国公务人员薪俸的对比

通常有一个重大原因能使民主制度撙节公务人员的薪俸开支。

在民主制度下，规定薪俸制度的人很多，但其中却很少有人有机会从中牟利。

反之，在贵族制度下，规定高薪制度的人几乎总有从中牟利的隐约希望。这是他们为自己创造的资本，或至少是为其子女准备的财源。

但是应当承认，民主国家对其主要公务人员也是过于吝啬了。

在美国，下级公务人员的薪俸高于其他国家，但高级公务人员的薪俸却远远不如其他国家。

这两个相反的现象，来自同一个原因。在这两种情形下，公务人员的薪俸都是人民根据自己的需要，对比下级公务人员和高级公务人员的贡献而规定的。由于人民自己生活宽裕，所以他们觉得公务人员也应分享这种宽裕生活，才是合情合理的。但是，在规定国家的高级公务人员薪俸时，这个想法便不起作用了，而完全是出于随意。

穷人对社会的高层阶级的生活需要认识不清。在富人看来一笔微不足道的款项，在穷人看来就是一笔非常可观的财富，因为后者觉得能够满足日常需要就不错了。他们认为，一个州长每年收入两千埃居（6000 法郎），就算得上幸福和值得羡慕的人了。

假如你要设法说服他们，告诉他们一个伟大国家的代表应在外国人面前显出一定的气派，他们起初可能完全同意你的看法：但当他们想到自己的简陋住所和辛勤劳动的微薄收入，看到用你以为是微不足道的款项他可以做出一番事业时，他就会对这样一笔财富感到吃惊，甚至会被吓倒。

另外，当下级公务人员与人民差不多处于同一水平，而另一些人却在这个水平之上时，前者还能激起他们的同情，而后者则会引起他们的嫉妒。

这种情形，在薪俸看来是随公务人员的权限的加大而减少的美国，也可以清楚地看到。

在贵族统治的帝国，情况与此相反，高级官员均获得极高的薪金，而小官员的收入只能糊口，其原因不难从我们上面指出的类似原因中找到。

如果说民主制度不会承认富人应当享乐和穷人应对富人嫉妒，那末贵族

多数每年都能从他们以前委托的人们手里收回权力。”关于每年选举的问题，可参阅奥格和雷著作第 249 页。——法文版编者

见《马产诺塞州法令汇编》第 2 卷第 331 页：1813 年 2 月 27 日法令。应当补充一点，陪审员的最后名单要用抽签办法决定。

见《马萨诸塞州法令汇编》第 1 卷第 302 页 11787 年 2 月 28 日法令，其中写道：“各乡镇的行政委员可令有司在本乡镇的酒馆、旅店、小铺等的室内和作坊张贴一贯酗酒、耍酒疯、赌博以及在这些场所胡聊瞎扯的人的名单。上述店铺的所有者接到通知后，如再允许这些人到店内饮酒或赌博，或再向他们出售含酒饮料，则处以 60 先令罚款。”

无需赘言，我这里所说的民主政府，是指一个民族建立的民主政府，而非一个小部族建立的民主政府。