

萬 有 文 庫

第二集七百七種

王雲五主編

現代政治體

(四十)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

現代民政治體

(四十)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

漢譯世界名著

編主五雲王
庫文有萬
種百七集二第
體政治民代現
冊四十
Modern Democracies
究必印翻有所權版

中華民國二十四年九月初版

中 C 五六八

嚴

原著者

James Bryce

譯述者

張慰慈 趙蘊琦
梅祖芬 陳建民

發行人

王雲五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

第七十四章 民治政體與他種政體的比較

人事上的一切既然都是相對的，所以任何一組制度的好壞功過，也祇有與爲了類似目的而設的他組制度比較以後，纔能鑑別和判定。所有制度都不是十全十美的，事實上的問題，在於問：在許多用以達到同一目標的制度中，那一種制度表示最少的缺點，最能够獲得每一種政治制度的一般目的——卽生活在這種制度底下的人的幸福。凡使人性中好傾向有最廣大的活動範圍和最常能予以刺激的，凡使人性中惡傾向祇有最少作惡的機會的政體，便是最可取的政體。

是故要好好判斷民治政治，就應該將民治政治同其他兩種在古代和現代互相交替的政體——帝制及寡頭政治比較一下。我所謂帝制是一種制度而不是一個名義，換句話說，並不是指任何凡行政首長名爲國王的國家，而是指那些凡國王的意志是政治上一種繼續有力的因素，並且最後是一種最佔勢力的因素的國家。這樣看來，一方面諾威一類的帝國實際上卻是個帝制共

和國，其實也是個民治的共和國，另一方面爲一九一七年的俄國，一九〇五年的土耳其以及程度略弱的一九一八年的德國和奧匈帝國，都是帝制國家，君主在國事的處理上是一種可以感知的力量。

帝政和民治政體比較一下有下列數種優點：

帝政比較安定，尤能够進行一種連續一貫的政策，尤其是關於外交方面。

帝政使國內行政較有效率，因爲牠可以自由選擇幹才並且能够嚴課責任。

帝政使得國家政務互相調整，互相合作，因爲皇帝是唯一的人人都要服從的領袖。

帝政促進社會階級間的公平，因爲皇帝自己超乎所有臣民之上，所以他是公平的，並且也許會對民衆表示同情，因爲他常想取得民衆的愛附。

關於這些主張，第一種就外交政策而言在歷史上還沒有證實的證據，因爲帝政和民治政治一樣無恆，並且大體說更傾向於戰爭和侵略。

不過第二種和第三種主張，卻有相當的理由，遇到皇帝是個非常能幹而又勤勉的人，或有一

種選賢與能的才力的時候，例如亨利第四，路易第十四，法國的拿破崙，普魯士的腓特烈，俄羅斯的彼得大帝和喀塞鄰第二（Catherine II）就是如此。第十七世紀和第十八世紀歐洲有許多國家的改革，祇有靠了強有力的帝國的力量纔能實行。

的確也有少數國王，他們的行動足以證實上面第四種主張，但是近代一般的君主，大概倚靠而且偏愛他宮廷內的貴族，容許貴族壓迫較下的階級。

不過，假使歷史告訴我們過去曾有若干君王對於人類的進步有顯著的貢獻，但牠告訴我們自十五世紀末葉王位世襲的原則確立以來，真心爲人民謀福利的君王，實在寥若晨星。例如西班牙自查理第五禪位以後，三百年間沒有一個君主有理由受人民感謝的，匈牙利，波蘭或那不勒斯（Naples）也是如此。一個具有奧古斯都和哈德里安（Hadrian）的天才和圖拉真（Trajan）或奧理略（Marcus Aurelius）的德行的君主，自然可以配做上帝所遣給人民的君王；並且假使真有一種實際的方法，可以找尋出這種的君主的話，那末他和輿論合作起來一定會產生一種好政府。但是這一類的皇帝是怎樣罕見啊！假使一旦君主是個侈蕩的，荏弱的，或懶散的人，權力自然

歸到他的大臣或嬖臣手裏，他們就變成了一種祕密的實際上不負責的少數政治。並且就近代大多數國家而論，過去人民對於一個深得民心的世襲君主的那種服從性和效忠的感覺已經減弱了，也不容易再度恢復。反對專制政體最有力的理由，就是牠把國家的運命受機會的支配；在專制君主所由產生的狀況中，機會也許會把一位聖人或一位英雄推上大位，但同樣機會也會把一個稚子或駭愚的人身登寶座。

少數政治一則因為所受世襲原理的害較小，再則因為馬上就要說到的一種原因，所以比帝政更值得我們研究。少數政治有好幾種，中古歐洲國家的封建的達官貴人，其統治一部分是靠着武力，一部分靠着人們對於出身的尊重，一部分因為他們的佃戶家臣也同樣有使農民處於壓服地位的同樣的利害關係。在中古時代實際上獨立的意大利和日爾曼的城市，操統治權的少數人，有時是靠地產或商業致富的貴族，有時是同業公會的會長，同業公會在當日是種強有力的城市機關。（註一）當日的局勢，現在和將來似乎是不會再回復的了，所以要比較近代少數政治和近代民治政治，最好取十八世紀英、法貴族政治，或自腓特烈大帝以來的普魯士官僚政治，或路易拿破

崙治下管理的法國，俄皇尼古拉第一時的俄國，約瑟第二以來的奧國來比較。這些國家的實權全操在少數文武官吏手裏，元首實際在他們掌握之中。除了這些情形以外，在我們今日還有智利，巴西一類的國家，二者都是共和國，但不能算是民治國，因為實權全操在少數人之手。這幾個國家和普魯士（註二）奧地利及俄羅斯不同的地方，在於後三國裏，不但君王的個人權力偶爾也有相當的力量，並且除文武官吏的權力以外，還要加上工商業領袖，大銀行家，鐵道公司，輪船公司及製造機關的勢力。其實財富的勢力，就是在愛德華（Edward）第三向佛羅陵薩的財團舉債，查理第五向奧格斯堡的財團舉債的時候已經很有力量，現在是更加比前有力了。（註三）將來的少數政治若非財閥政治官僚政治的混合，便是由勞動團體或職業團體的領袖所組成的少數政治；並且國家的職務推廣愈甚，換句話說，在一種共產主義制度之下，統治的少數實際上的權力也愈大。在所有政體之中，少數政治最可說是天然的，因為牠根據人類天然的不平等而產生的，至於牠的特殊形式，則全看社會的經濟的狀況而定，或是由武人，或是由工商巨子執權，全看情形而定。並且就是馬上被壓倒了，牠的根株還在，會重新生長。

少數政治的確有不可否認的優點。牠往往是一種穩固的政治，能够遂行一種徹底的政策，並且在外交事務上採取一種一貫的行徑，不顧道德上的原則。羅馬假使沒有一個元老院指揮牠的外交政策，決不能征服世界。羅馬避免了那種帝王的統治下所有的無恆，因為祇要一位皇帝，就可以盡反其前任者的行爲，又避免了議會的統治下所有的無恆，因為議會往往會忽而激昂，忽而沮喪，或者要敏捷應付的時候又徘徊不定。羅馬和全盛時代的威尼斯都是一方面很審慎，一方面又很固執。英國少數政治的兩大錯誤，即一七七五年前後對於北美殖民地所取的高壓手段，和一八〇〇年愛爾蘭國會併入英國的時候不能通過公教解放，其實這兩次錯誤，喬治第三應負責任遠較牠爲甚，因為牠受喬治第三的屈服而出此的。

在少數政治底下，國內行政通常是有效率的，因為牠對於知識和技能的價值比民治國懂得更清楚些。通常對民衆是不表同情的，但有時也覺得有注意民衆物質的幸福使民衆滿意的必要。普魯士的少數政治，無疑是遵守腓特烈大帝的步驟的，在斯泰因（Stein）時代曾解決過一種很紛雜的土地問題，實行過許多有益的方案，造就了一種非常能幹的文官制度，與一種可以令人驚詫

的軍事機關同時並立。就是路易拿破崙的政府吧，對於法國經濟上的進步也大有貢獻，並且使得農民心滿意足，至於他在外交政策上的錯誤，一半固是他大臣的錯誤，一半也是他自己的錯誤，因為他不幸把國際關係當做了他活動的範圍。

少數政治也許可以自稱有這些或其他的優點，但還抵不上牠的缺點。

階級統治本質上是自私的和傲慢的，甚至是橫霸的，階級愈小，傲慢愈甚。牠祇從牠自身的利益的觀點判斷問題，除了爲牠自身的安全而替在牠下的階級工作外，很少再做別的工作。立法受有這種階級色彩的玷污，階級中的分子常對他們的朋友偏私，個人勢力的運用常使行政受有損害。

少數政治每因各主要家族間的競爭和嫉妒而分門別戶。就是這些競爭和嫉妒不至引起暴動，牠們至少也取了陰謀的形式，陰謀的力量足以挫弱和分裂國家，稽遲立法，敗壞行政，爲了私利而犧牲公益。

自私精神的瀰漫和國內輿論的缺乏一種責任心，以及處事的祕密自然授與人們以營私舞

弊的機會，英國在華爾普爾底下就因此而受損害，在路易拿破崙底下的法國和奧國也是如此，西班牙和意大利的城市所吃的虧祇有更多。中國和俄國是更不必說了，貪污的官僚政治引起了兩國的覆亡，養成了許多也許要經過若干年代纔能消滅的習慣，並且破壞國民對於容忍牠的元首的尊敬。英國當一七七〇年和一八二〇年中間，簡直是唯一的國家未經革命而迅速地拔除了這種惡草。

最後，當一個在知識和繁榮上正在進步中的人民，覺得自己受了一個階級的統治，那怕統治得如何有效率，總一定會不安定起來，並且一定會發生糾紛，好像英國，尤其是蘇格蘭和英格蘭，在一八三二年改革案通過以前所目擊的那些糾紛。這些糾紛的所以未至引起內戰者，全因為在貴族中間袒護民衆的民黨分子的有良好的成訓和明達的識見所致。當貴族分裂得非常厲害的時候，他們的統治就快要終止了。消滅羅馬貴族統治的，就是羅馬最古貴族的一支，雖則為完成消滅貴族統治起見，還需要全羅馬的一個內戰。一個民族，既然失去了對古代的尊敬心，自然不會再相信任何擁有不負責任的權力的階級。

當然民治政治和少數政治比較之下也有相形見拙的地方，因為後者比較容易承認行政上技能和財務管理上的經濟的重要，因為牠不至被人誘惑花錢去滿足某地方或某部分人民的希求。牠所吸收以供國用的才能不下於民治國家，雖然上進的路徑不見得那樣公開，但更用心羅致並利用出色的才能之士。並且比較不願毫無忌憚依照一種祇圖多得票數的精神從事立法。雖然，作為少數政治特徵的行政上的嚴格，也得受一種限制，便是怕用武力會引起抵抗或怨望，正好比民治國的行政部分遇到投票發生問題的時候就開始動搖一樣。從前時候，威尼斯怕牠治下斯拉夫人要背叛，就一律使他們不受教育常在愚笨無知的境況中，英國地主不顧下層平民的利益，把公有地圈定起來；這種自私心到了近代，因為覺得有取悅民心的必要，已被矯正了，普魯士的情形就是這樣。就廉潔而論，假使我們注意具體事實，實在無所軒輊。德國政府各大臣所保持的榮譽標準要高於加拿大各邦，德國法官的榮譽也比美國若干邦的法官來得高些。怕高等自由職業分子發表批評的心理足以防止少數政治，正同害怕人民發生不歡的心理可以阻害民治國一樣。

少數政治就是有了這些優點，而生活在民治政治底下的人很少願將民治政治和少數政治

交換也是實情；歷史學者之尊敬大政治家俾斯麥的英名，總比不上他們之尊敬加富爾，哥布登或林肯一類人物的英名。個人自由在民治政治底下，縱使沒有一種完全的保障，比在少數政治底下有一種較好的機會——讓權力橫霸的餘地比較少。（註四）公民責任心和人類同情心及公民同情心，都比較容易發展些。政府比較更公平和仁慈，這並非因為牠比較更聰明，智慧是並不跟着人數而增加的，原因在於民治政府的目的是在求大眾的共同福利。一個開明的皇帝，或者甚至寬大而又嚴謹的貴族階級，他們也許會隨時忠實地努力救助並提高人民的地位，但是無論什麼地方，祇要權力寄於一人或一個階級之手，一種傲慢的自私遲早總會爬着起來而敗壞事務的處理。祇要民治政治固守民治政治是為全民而設的原則，祇要能使牠的官吏真對全民負責，民治政治總是值得採行的。

以上所說的少數政治，就是指一個階級的統治。可是這種少數的統治還有一種另外的意義，我們應該研究一下，因為牠是很重要的。

（註一）我們極希望有一本根據於意大利和日爾曼城市制度的比較，和參考比較王權較強獨立程度較弱的法蘭西，

西班牙，英格蘭的城市制度而成的英文的中古城市史。關於百倫，日內瓦，亞那（Siena），熱諾亞（Genoa），呂柏克（Lübeck），漢堡，根脫（Ghent），奧格斯堡（Augsburg）等城市歷史的個別研究，雖然很可以啓迪人們，同時也很有趣，但亦未有英文的此種著作。英文中祇有關於威尼斯和威羅梭斯城市的。

（註二）德國的學者往往把普魯士當做憲政的帝制國家，例如赫斯巴茨在他的近代民治政治（Moderne Demokratie）全書就是這麼說法，但一直到一九一八年上，其實際行施，少數政治的成分還要超過帝制的成分，恐怕祇有超人的力量纔能把它改成為一個真正的帝制國吧。

（註三）這種分子在俄國所佔勢力最小，因為俄國擁有大財富者人數比較很少，兼有巨大財富和德國富人那種特出的智慧能力者，尤其絕無僅有。

（註四）有位懂行少數政治執政者情形的希臘詩人說過：「因大財富而生的滿足，足以滋生傲慢」。

第七十五章 民治政治中的少數政治

凡在立法機關或行政機關有過幾年辦事經驗的人，都會看得出來，這個世界實在是由極少的人管理的。奧克森斯廷（Oxenstierna）的那句名言，『睿知的統治者是非常罕有的』，逐日都可找到佐證，但是這不是對追隨的羊羣的批評，而是對領導的牧羊人的一種批評。在所有會議，機關，或團體之中，自國家以至於一個俱樂部的委員會，總是由少數人操指導和決定之權，團體愈大，操權的人數愈少，一直到了大人口裏祇有極少數的人處理國事。各種政體無不如此，祇有程度上稍有不同。這一種事實，在專制政體中最為顯著。名義上的專制君主，除了顧忌暗殺或叛變，不得不稍稍顧全民意以外，祇能在兩種情形之下成爲一個真正的專制君主，實行個人的直接統治，一種是在一個小社會裏，他能够如西西里（Sicily）暴君亞伽多克勒（Agathocles）或組魯族王查伽（Chaka the Zulu king）那樣直接統治，一種是在一個大領域裏，他具有愷撒或拿破崙那種超

越的智慧和毅力。就此外的情形而論，他的個人意志都不佔什麼重要地位的，大部分事務歸他的大臣處理，所以他職務中重要部分，即在於選擇那些以他的名義實行統治的人，假使他能够擔任這種職務的話，他須監視他們和他們的左右使能繼續得他的信任。像路易十五的宮廷，國家的權力實由三四個高官及國王左右的嬖臣，由臨朝的君后或她的親嬖所均分，自然也受那個祇知縱慾的君主偶爾發出的命令的支配。大臣自己也受他的祕書和親友的影響，但是所有領導法國運命，處理二十分之十九的國事的人，也許不過二十人。無論那個帝國在實際上都會成爲少數政治。

英屬印度，就是由一小組開明的，勤奮的，無私的官吏統治一個大國的好例。有好的觀察機會的旅行家都斷言，中央政府和各省政府合計，重要的人物（即決定政策的人物）不過三四十人，包括那些有時和長官一樣有力的私人祕書在內。在由數百英國高級官吏統治的少數政治局面之中，真正統治的是這個小小的少數人，其中每一分子所有的實際權力，往往比法令所規定者或小或大，其差別端視個人的智慧和勤勉而定。再舉一個規模較小的例證，一個民治國實際交給一人統治的例證。愛爾蘭實際上是由內閣祕書長一人統治的，雖然他因爲有在議會裏辯護他行爲