

現

代

民

治

政

體

世界
叢書

蒲徠斯著

趙冠青譯

張慰慈校

第

二

編

上



書 叢 界 世

體 政 治 民 代 現

上 編 二 第

著 斯 徠 蒲
譯 青 冠 趙
校 慈 愈 張

行 發 館 書 印 務 商

民國二十一年一月二十九日
 敝公司突遭國難總務處印刷
 所編譯所書棧房均被炸燬附
 設之涵芬樓東方圖書館尙公
 小學亦遭殃及盡付焚如三十
 五載之經營墮於一旦迭蒙
 各界慰問督望速圖恢復詞意
 懇摯銜感何窮敝館雖處境艱
 困不敢不勉爲其難因將需用
 較切各書先行覆印其他各書
 亦將次第出版惟是圖版裝製
 不能盡如原式事勢所限想荷
 鑒原諒布下忱統祈 垂鑒

上海商務印書館謹啓

版 權 所 有 翻 印 必 究

中華民國十六年七月初版

民國廿二年
 一印行 國難後第一版

(三四〇八)

世界叢書 現代民治政體 第二一冊

Modern Democracy

每冊定價大洋柒角

外埠酌加運費

原 著 者 英國 James Bryce

譯 述 者 趙 冠 青

校 訂 者 張 慰 慈

發 行 者 兼 刷 者 上海河南路 商務印書館

發 行 所 上海及各埠 商務印書館

現代民治政體目次

第二編(一)

民治政體的運用

第十六章 古代共和國·····	一
-----------------	---

第十七章 南美洲共和國·····	三二
------------------	----

法蘭西

第十八章 土地和歷史·····	六一
-----------------	----

第十九章 政府的組織大總統及參議院·····	八一
------------------------	----

第二十章 衆議院·····	一〇三
---------------	-----

第二十一章 國務員及地方政黨組織·····	一三一
-----------------------	-----

第二十二章	司法及內政之執行·····	一四四
第二十三章	地方政府·····	一五五
第二十四章	公意·····	一六三
第二十五章	公共生活之風氣·····	一八二
第二十六章	民治政體在法國之成績·····	一九四

現代民治政體

英國蒲徠斯 (James Bryce) 原著

趙冠青譯

張慰慈校

第二編(一)

民治政體的運用

第十六章 古代共和國

本書所討論的，雖爲近代民治政體；然對於那成立最早，形式最簡的古代民治政府，亦不可不略爲敘述。那時候憲法上的組織雖是形形色色，頭緒複雜，然其民治原則，卻是十分清顯。希臘各共和國的歷史裏邊，有許多的特質，復現於今世。彼時是人類最初作政治上的實驗，其經濟的

及社會的狀況，與今迥異，研究人類天性中所遺傳下來的趨勢，確能使我們得到不少的教訓，並且這種趨勢又是科學歷史的根據。

此外尚有一個理由，足以證明學者爲什麼應當研究古代共和國。民治政府是現今世界上新發生的現象。古代地中海沿岸各民治國，約於距今二千年前，早已消滅。在現代各共和國未經成立以前，學者如欲研究民治政體，非從古人的著作中搜求材料不可。古代的政治著作家中，見解最廣，勢力最大者，祇有二人。直至十八世紀，現代各共和國成立以後，歷來政治學者所持的見解，都是他們二人所造成的。這二人就是柏拉圖及亞里士多德。後世一切的學說，凡批評各種政體之優劣者，尋其本源，差不多皆出於這二人。他們的著作，至今已成爲政治學本體的一部分。

古時祇有三國的人民，曾經達到固定的，立憲的，政治生活。這三國人民就是：迦太基的腓尼基人，意大利的幾個民族，及希臘人。希臘人民的自治城市，從希臘本部散佈出來，沿地中海海岸，東面直至特黑比占（Trebizond）及克爾支（Kertch），西面直至毛拿扣（Monaco）及馬賽（Marseilles）。本章所述者，僅及於希臘各城市，餘概從略。

或謂希臘各城市國家，土地褊小，雅典及希拉古斯（Syracuse）在權力鼎盛之時，其公民數目尚不及現今英國或法國單獨一個選舉區的人數。羅馬選舉執政官（Consul）時，選舉人的數目尚少於現在芝加哥（Chicago）開候補總統選舉大會時到會的人數。這樣的小城市如何能够作我們的模範使我們在籌劃幅員廣大的國家之政治制度時，有所借鏡？殊不知古今國家，相似之點甚多，其種種的相似點，比人口多寡或疆域廣狹的相異點，更為顯著。良好政府所應有的主要條件，古今相同；政治上一切的原動力及利慾心，亦古今相同。試觀古羅馬希臘政治家之生涯，即可知彼時的政治家具有何種的才幹，就能博得權勢；具有何種的劣迹，就失去其權勢；正與今日政治家之得勢失勢，大抵無異。在古時城市共和國，政治舞臺的面積雖狹，但臺上的人物及趨勢，較今尤為顯而易見，劇員的品行，不若現今之拘於習慣，他們的動作亦較為迅速，且較為富於戲劇的情緻。

至於迦太基（Carthage）的政府情形，本章限於篇幅，且因所有資料太不充足，故姑置不述。迦太基的政府，與其說是民治政府，無寧說是『寡頭政府』（Oligarchy）。迦太基早年的政府，

很爲穩固；亞里士多德告訴我們，彼處向來沒有發生革命的行動。羅馬政府雖有民治的成分，議會選舉行政官和制定法律的職權，但羅馬的憲法也不是民治的憲法。古代共和國中最足以使吾人注意者，是希臘的各共和國。今先略述希臘各國政治生活之狀況與現代不同之點，然後敘述希臘的政府組織。

社會階級，在現今的世界上，實使最貧窮的及所受教育最少的人民，完全處於公民權利之水平線下。奴隸制度，專從一方面看，反宜於民治制度的實現，其故有三：一因奴隸階級，從根本上不享有政治的權利；二因自由的公民恐怕奴隸階級變亂，故在彼此互相爭執時，常不敢趨於極端；三因每個自由人民，覺得社會上有許多人民，較比自己的地位低，而比自己的地位高者爲數較少，於是每人皆有多少獨立及自重的觀念。奴隸階級，雖在希臘所受的待遇，沒有像在羅馬那樣的嚴酷，然奴隸總是奴隸，無論在什麼地方，這樣的制度不免使人有殘無人道的舉動。膽大妄爲的野心家，能從奴隸階級中招募軍隊，供給革命之用；亦可收納無知識的及危險分子，給他們公民的權利，致使公民的程度低落。

希臘各共和國，面積狹小，通常限於城市四周的數十方英里以內，自由的公民，通常不滿一萬人，數逾三萬以上者絕少；所以在公民開會之時，一人發言，大多數到會的公民皆可聽得；希圖取得領袖或官吏地位的人，其個人的才能如何，品行如何，爲衆所共見，於是每個公民均能各自表示各的意見。但此種情形，卻增加了個人的吸引能力；擴大了人民的互相嫉忌心；供給了野心的政客或各大家族，結黨營私或密祕聯合的機會。

彼時人民不知何爲代議制的政府，全國公民皆能聚於一處，討論公共的事務，故無創設代議制度之必要。彼時的哲學家或制憲者似乎是有沒有想到代議制度。掌國權的機關，就是全體公民；故人民不能得到國會制度的利益。國會制度的利益就在乎議員全是選舉出來的，全國人民認他們的才能品性最宜於參議國是，所以舉他們作議員；並且國會對於國家的事務可以詳細討論，公民會議卻是不能如此。但在他方面着想，公民會議卻抬高了普通公民的才能，使人人皆習於公共的事務。希臘各邦一般公民程度之高，爲現今各國所不及（瑞士除外）。

希臘共和國的公民，最初皆是本城土地的開墾者，到了後來仍有大多數的公民依舊以農

爲業，所以人民常因分配田地而起內訌。也有幾個城市如馬賽及比直庭（Byzantium）是商業國；又有少數的城市如米樂都（Miletus）係因製造或染製毛質物品而致富的。但總觀全體，各城市人民的商業性質，遠不及中古時代意大利及日耳曼各城市的人民。一切工業（礦產除外）皆規模甚小，其僱用多數工人，出產大宗的製品者頗不多睹。公民之分成各派或各部，非由於職業不同或黨派不同，卻基於真正的或假定的親族關係，或由於所居的地方相接近。宗教的勢力頗大，每城皆有公共的神爲全城人民所崇敬，認之爲本城的保護者；每家崇拜自家的家神及先祖；每族或每區亦有本地的神靈，或半神的英雄人物，爲本地方人民所崇拜。

公民又有軍事和民事的組織。凡係公民，均須強迫服務於軍隊。軍人有「騎兵」，「重裝的步兵」及「輕旅」之分。各種軍人，常自成一派，以圖政治上的活動。前兩種軍人享有特殊的政治地位，各人均依照其財力製備自己的軍需。從前南非洲有兩個荷蘭的共和國，他們的軍官也掌有政治的職權，其情形與希臘各城市相類似。

彼時的社會，與現代歐洲各國相比，其最顯著的異點，似乎就是彼時沒有新聞紙，並亦不知

利用印刷物以謀政治上的活動。但在實際上着想，這個異點，並不甚大，在小社會之中，一切新聞傳布甚速，雖有時因傳布太廣而失去真象，但今日各國報紙所記載者，亦常與事實不相吻合，二者相比，殊無軒輊之分，現今普通讀者亦往往以爲印刷物上面所載的消息是真實可靠。希臘人往往享受他們室外及閒暇的生活，他們的時光大半消磨於清談之中；迄於今日，此風未改。故一切新聞傳播甚速，且不虞缺乏。

彼時抽象原則之影響於政治，不若今日之甚；舊有奴隸的人，自然不便於侈譚『人權』（Rights of Man）。美國南部人民，在南北戰爭以前，雖亦常談人權，且於每年七月四日在公共地方宣讀『獨立宣言書』，但他們所蓄的奴隸，膚色與他們自己不同，所以其困難的情形較少；至於古代的奴隸，與主人同屬白種，其天生的智慧或且較主人爲高，但有一種抽象原則，在古時甚有勢力，並引起人民的革命，這就是人人所酷愛的『政治平等』。古時希臘各國是少數人執政的。彼時各國的自由公民，無不酷愛虛榮，且因下有奴隸，故愈自高大；所以等到社會最初的時代過去以後，國內較爲有秩序，較爲泰平時，衆公民就不肯再受少數人的統治，公民知道這少數

的人雖然較為富足，門第較佳，但他們的才智及道德，並不高於一般的公民，且與一般公民同居城市之中，互為鄰居。彼時人民以為政治平等，是『正義』(Justice)所指定的；亞里士多德雖然費了很多的力量說明『正義』應視各個人的才幹如何，以及各公民對於國家能作何項服務，以為標準，故所謂適當的『正義』就是應當將較大的職務，付與明智及良好的公民（不一定是富足的人）；但這種學說在彼時（與在現今相同）並不為普通的人所歡迎。不但如此，希臘歷來專政的人，常濫用權力，於是普通公民，在實際上，在理論上，皆有確實的理由反對這種專政的人。希臘各國，最初的政府，差不多皆是『君主政體』或『會長制度』；但據和馬做的詩(Homeric poems)裏邊說，這種君主政體中皆有『民意』為之調劑。發表民意的機關就是全城或全部落的公共會議。這種會議是由會長召集的，在實際上雖受本地方領袖人物的指導，但在會場裏邊，每個自由人皆可各自發表各的意見。

到了後來，君主或歸消滅，有民選的執政官代之而興；或名義仍存（因宗教的原因），而權力大減。在大多數的城市中，權力皆移歸本城市內各主要家族的家長手中，他們都是富戶，並且

是放債的人。他們辦理國事，有時依循舊日的習慣，有時專憑威力，不免失之苛暴，遂漸爲人民所疾惡；於是各處的人民皆要求用法律限定執政官的權力，並要求允許全體公民參與各項的公共辦事機關及行政會議。這便是民治政體的起點。有許多城市，在這樣的變遷實現以前，經過一種所謂『富人政治』(Timocracy)，這就是富族人民執掌政權，並且他們所享有的投票權較大於普通的公民所享有者。這樣的演進，在雅典會歷百餘年，其詳細的經過情形，今不具論；本章所述者，是希臘民治政體到十分成熟時候所具有的特點，例如雅典自從克萊司第尼 (Cleisthenes) 變法 (紀元前五〇八年) 至德摩思第尼 (Demosthenes) 時代，當時雅典及第伯斯 (Thebes) 的聯軍在克羅尼亞 (Cheronea) 被馬其頓王腓力普 (Philip) 破滅 (紀元前三三八年)。

這許多民治的共和國皆有許多根本的法律；若在今日，這種法律就叫做憲法。但這並不是剛性的憲法，如現今美國或瑞士的憲法，不過是許多法律聚集而成的，人民可以隨意加以變更。彼時的憲法時常變更，不但是從寡頭政體演進而成民治政體時，憲法自然屢次改變，或中間偶

然發生專政制度(Tyranny)，憲法也要改變；並且每次變亂平定以後，人民自由即有增加新的保障之必要，故不得不修訂憲法，規定這種保障。雅典自從德拉扣(Dracon)時代（紀元前六二四年）至紀元前四〇四年，共更易憲法十一次。亞里士多德曾搜集許多憲法，並作書以論列之。現在我們知之較詳者，祇有雅典憲法而已。

這許多國家的法律，其範圍包括公民生活之全部。每個小城市，在政治上，皆是獨立的國家，自由宣戰或講和，各有海陸軍隊，直常與鄰近各城市交戰。除雅典外，其餘各邦的人口甚少，自由公民的人數無逾三四萬以上者，並且其中有少數國家，其人口祇在五千人以上。讀者試思英國小市鎮如兜衛 (Dover)，康特伯利 (Canterbury) 及麥得斯東 (Maidstone)，美國之三三等市鎮如麻沙諸塞邦之沙蘭 (Salem)，康靠得 (Concord) 及彼得斐爾 (Pittsfield)，皆孤立於世界之上，互為平等的獨立國家，則古希臘各小共和國之情形如何，即可推想而知。英格蘭各城市在實際上皆有彼此同樣的城市政府。美國各城市政府之組織雖不盡相同，然亦祇能分為數類。至於希臘的城市則變化無窮，不但各城市的政府組織彼此互異，每城市的政府組織亦時常更改。

彼時並沒有現在我們所謂的中央政府與地方政府的區別，因為每個共和國面積皆很小，尙不及現在英美二國每個地方行政區域之大。彼時各城市的政府雖是城市政府，但在實際上卻就是中央政府。

彼時各民治國最顯著的特點，就是，凡一切最高的權力均在公民全體手中。全體人民的會議就是國會，也就是政府，合立法行政司法三種機關而爲一。公民會議做許多行政方面的事務，他們用投票法決定當時各項重要的問題。他們非但選舉將軍及他項行政官吏，並且又指揮軍務，接待別國的公使，宣戰及講和，批准條約，管理內務上及宗教上的公共典禮，收受公共的贖目。他們也是立法機關，通過永久的法律。每次會議時候又發表命令，規定國家的行政方針，徵收賦稅或他種款項，賦稅等項有歸公衆負擔者，亦有專歸某幾種富人負擔者。公民會議或公民會議之一部分，又是司法機關。公民全體（或分成各部分）組成一種巨大的法庭，受理並裁判一切民刑案件；而議會全體有時也能超乎常軌之外，不用審問而對於他們所疾惡的官吏宣告死刑或罰金或驅逐出境。

在這種制度之下政府的三個機關之運用情形，究竟如何？今舉雅典爲例而略述之，因爲我們對於雅典的情形知之較詳。但希臘各共和國的政府組織，是形形色色，無一定的方式，前已述及。

關於行政的事務，有執政官，分內務及軍務兩種。內務執政官是抽籤指定的，軍務執政官是投票選定的，蓋彼時人民雖力講平等，然亦知軍旅之事須注重技術及經驗。無論何項官職，每人僅能當選一次，就是參議會的議員也祇能當選二次，但軍務執政官（即將軍）可以連任，培理克烈（Pericles）當選十五次，傅翔（Phocion）四十五次。官吏任期很短，最長的不過一年。行政官吏的首領有九人，叫作 Archon，每年用抽籤法改選一次，但其位置並不甚尊顯，不能發展什麼野心。最重要的官員是將軍，每年用投票法改選一次。將軍共十人，互相箝制。也有時將重要的軍事特別委託某一個將軍辦理，但通常各將軍總是共同執行職權。將軍（或就中有幾個將軍）不但在戰場上率領軍隊，並且向公民會議提出外交政策上的各問題。將軍主管軍事的設備，故兼管軍事的財政。凡做將軍的人，如能表示高超的才幹者，即能博得公衆的信任，就能做城