

新中國文學庫
民主政治的基礎
吳恩裕 著

商務印書館發行

吳恩裕著

民主政治的基礎

商務印書館印行

中華民國三十三年九月重慶初版
 中華民國三十四年十二月上海再版

(37013 滬報紙)

民主政治的基礎一冊

定價國幣壹.50

印刷地點外另加運費

 版權所
 翻印必究

著者 吳恩裕

發行人 朱經農

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

自序

我這本小書的原稿，是一九四三年五月寫的，脫稿後曾有一篇序文，有云：「庚辰十月予始任教國立中央大學，居嘉陵江畔，柏溪分校。歲月不居，屈指三載。癸未五月臥病，輾轉病榻，幾及一月。終日無事，又不能起床，於是高枕馳思：或則追憶昔遊勝地，或則衡度古今人物，頗有佳趣。而最引以爲快者，莫過於病中成「民主政治的基礎」一稿，即本書也。予向不談實際政治，此文亦係根據政理之基則，稍事推論。雖無系統之新見，然亦未步前人之舊途。世人之於經濟、法律、教育諸科學，每尙專家之論；以爲通人鱗爪之見，不足以窺堂奧而切實用。獨於政治，不惟執政主用通人，而談政亦尙通論。政治既爲社會現象之一，則其可有政治家及政治學者，亦猶之世有教育家及教育學者然。政治家，嫻於爲政者也；政治學者，長於論政者也。兩者表雖分而裏必相通。政治家不能昧政理而執政事，政治學者亦不能忽政事而析政理。蓋政事爲專門之術，政理亦專門之學，皆非僅恃聰明與常識，所可幾者。國人之見，每以政治人人可爲，政理人人可論。此不啻否認政治爲專術，政理爲科學。卅餘年來，施政多試行錯誤（trial and error），論政罕灼見真知，曠是故也。予謂今後倘言實際政治之進步，必多有道德，有學識，有能力之政治家。必有道德，始可以守法勿私；必有學識，始可以準理析

事，必有能力，始可以勝任愉快。三者具備，斯可以爲政矣。至政理之昌明，亦必博覽羣說，俾可免游談無根；重視事實，庶不致空論無補。曩爲「論專家與通人」一文，於此義慨乎言之。良以「天下興亡，匹夫有責」；予性雖不敏，而心存熱誠，一孔之見，不容不言。此書爲予談政之始，繼此以往，或當有作。世之君子，幸賜教焉。回憶臥病時，柏溪政治系同學，來寓相視，日夕數至，而沙坪壩同學，或則致書慰問，或則百忙之際，跋涉而至。值此衰世，士習薰新，漸廢古誼；而予又不學，荏苒三載，自慚誤人；乃得關懷如此，誠可貴已。本書脫稿之日，曾爲柏溪政治系同學，公開演講。際茲印布，追記原始如上。癸未六月，著者序於柏溪」。這篇原序很可以說明本書的性質，及成書的緣起，所以把它抄在這裏。

這本書的原稿寫成以後，一直收在行篋，沒有發表。今年歲初，主編「世界政治」的沈汝直先生向我索稿，我纔發表本書的第一章。（見「世界政治」第八卷第三四合期）後來又把本書的第三章，給了高翰先生發表於「時事月報」第卅卷第一期。最近，伍啓元先生爲「當代評論」要稿，我又把第二章寄給他。第四章沒有發表過。附錄中第一篇發表於「世界政治」第八卷第一二合期，當時的主編是王鐵崖先生。第二篇刊於儲安平先生主編時的「新評論」第一期第四期。

原稿寫成時雖然在憲政運動之前，但本書所涉及之範圍，大體爲民主制度的基本條件，爲任何時任何國家施行民主制所不能忽視者。故本書所提出這四個問題，仍然值得注意。第一二

兩章所談的問題，雖然其他報章雜誌上也有類似的題目，但我的觀點與論證却與他們的不同。而且我覺得本書的主要精神，乃在根據政治理論的基本原則，來討論實行民主制度必須具備的條件。這種態度，就我個人見聞所及，報章雜誌上，尙無相似的文字。第三章似乎是一個新的問題，希望高明的讀者，賜予指正。第四章沒有充分地發揮，其原因是：我對於教育比較外行。附錄第一篇所討論的問題，我認為很重要。許多學者只談：國際公法與和平，如經濟與和平，人種問題與和平等，殊不知最根本的乃是人性與和平的問題。關於我那篇文章的結論，讀者如有興趣，請參閱我即將出版的「馬克斯的政治思想」（商務印書館出版）一書的最末一章。附錄中第二篇發表於一九四〇年，當時報章雜誌上，曾因雷海宗先生在大公報一篇「通人與專家」星期論文，而引起辯論。我因「新評論」主編儲安平先生囑為撰稿，遂寫該文。雖然是一篇短文，彼時頗承舊師友及二三不熟識的朋友，來函贊許。對於他們熱心的鼓勵，我十分地感激。

作者向不喜把文章故意地拉長。本書正文四章講得似乎稍簡略一些。所以有的朋友勸我把它們比較詳細地改寫一下。但我終於沒有這樣做，一則因為我正在忙於整理其他稿子；再則我覺得講原則的文章，似乎也不必太瑣屑了。

一九四四，四月，二日夜深十一時，著者於沙坪壩高家花園寓舍。

民主政治的基礎目次

自序

第一章 民主制的經濟背景……………一

第二章 民主制的法治基礎……………九

第三章 民主制的基本道德……………一九

第四章 民主制的必要教育……………二七

附錄

第一篇 論人性與和平……………三四

第二篇 論專家與通人……………四四

民主政治的基礎

第一章 民主制的經濟背景

近來中國的實際政治家及知識階級，似乎都希望中國的政治走向民主政治的道路。假如實行民主制，則有許多條件必須滿足。在我看來，實行民主制有下列四種必要的條件。一經濟的背景，二法治的基礎，三基本的道德，四必要的教育。中國要想實行民主制，自然也不能例外；也必須具備這些條件。本章即討論民主制的實施，與其經濟背景的關係問題。以後的二三四各章，則分別地討論法律、道德、教育等問題。

經濟能影響政治，柏拉圖在紀元前第六世紀至第五世紀之交，就有了這種認識。他痛心希臘城市國家，特別是雅典，黨爭和不統一的現象。可是他認為促成這種現象的原因，却是由於貧富的懸殊。他很感慨地說過：希臘的每一個城市國家內，都有兩個國家，即「貧人之國」(city of the poor)和「富人之國」(city of the rich)。可見柏拉圖深切地認識，經濟上的分野對於政治統一的影响。也就是說：他承認經濟力量能够影響政治。

亞理士多德不但對於經濟影響政治認識的清楚，而且他還想出補救貧富衝突的辦法。在他看來，每一國家都有兩種執掌政權的要求（two claims to power）。這兩種衝突的勢力，便是代表民主勢力的大衆，和代表寡頭勢力的少數富人階級。他認為一個國家若允許這兩種勢力自由地衝突，則政治決不會安定。所以，他發明一種混合憲法的制度（mixed constitution）：把民主制（democracy）和寡頭制（oligarchy）合而爲一。並且，在社會經濟方面，他主張用一個強大的，人數多的中產階級，來維持民主及寡頭兩種勢力間的均衡。無論亞氏這種辦法行得通與否，但可見他對於經濟影響政治的事實，認識的十分清楚。特別是，他了解：在政治上實行混合憲法制度，必須有強大中產階級的社會經濟背景。這一點很值得我們注意。

但經濟能影響政治的理論，自然以十九世紀的馬克斯發揮的最爲透澈。馬氏其他理論如何，我們姑不置評。但他認為政治受經濟決定的理論，則確不可易。他認為「金錢的力量，是所有的力量中最大的力量」，並且「金錢的力量可以變成政治的力量」。他又主張：有某種特殊的經濟制度，便有某種政治及政治制度。例如在資本主義的經濟制度之下，實際政治及政治制度的運用，都受資本主義經濟勢力的決定。在他種經濟制度之下，經濟也同樣的可以影響政治，這種說法已爲現代政治理論家所公認的了。

經濟既然能影響政治，某種政治制度又必需某種經濟制度的背景，那麼，實行民主制，需要一種什麼樣的經濟背景呢？最理想的自然是以根本取消人們在經濟上的不平等爲佳。退一步

設想，也必須取消大富極貧的差異。取消這種差異，纔可以使人們在經濟上沒有大的懸殊，也可以說使人民在經濟上比較接近了平等。

爲什麼實行民主制必要經濟上的平等呢？這一點是需要解釋的。民主制有許多基本的制度與精神，非有經濟上的平等，不能澈底地實行與充分地表現。拉斯基教授(Prof. H.J. Laski)曾經說：「民主主義也許還沒有發現其適當的制度表現(institutional expression)」。這句話是有道理的，不過在已有的民主制度中，有些制度可以說是任何時代表示民主原則最基本而不可少的制度。例如代議制，選舉制等。至於民主制的基本精神，則如自由與平等。我們現在就要證明：若想澈底地實行選舉及代議制度，具體實現自由平的精神，非有適當的經濟背景不可。這種背景，就是根本取消經濟上的不平等。至少，也要使人民在經濟上沒有類似「富者田連阡陌，貧者無立錐之地」的現象，沒有使貧者「除了鎖鏈之外，再沒有可遺失的了」的情形。

關於制度，我們可以拿選舉制度和經濟勢力的關係爲例。選舉權逐漸擴大或普遍化的歷史，差不多就可以說表示經濟勢力演變的歷史。大概各國的選舉權，最初都由貴族、地主、及其他特權階級所享有。後來工商階級的勢力增大，於是選舉權便擴大到工商階級。婦女爭取選舉權的歷史，也和經濟力量有密切的關係。影響婦女選舉權的主要因素有二：即教育及經濟的獨立。婦女的教育程度低或無教育也許是婦女不能有選舉權的理由。但這理由表面上看是教育

的問題，澈底地分析，乃知婦女的教育問題，仍然爲經濟因素所決定。因爲在自己出錢受教育的制度之下，一個婦女能不能受教育，能受多少教育，都受其經濟力的限制。所以這不是教育問題而是經濟問題。其次便是婦女經濟獨立問題。最初婦女在家庭中工作，雖然工作應該得到報酬，可是表面上在經濟方面却是依賴她丈夫的收入。這就是所謂婦女的經濟不獨立。工作是家庭瑣事，經濟又不獨立，教育亦無或較低，她們對於選舉權的要求自然不易達到。後來婦女走出了家庭，自己就業，經濟獨立，教育程度提高，又有興趣與時間關心國家大事；則選舉權的要求，自然就容易達到。可見婦女爭取選舉權的歷史，是和經濟力量有密切關係的。

民主制需要選舉權的普遍化。因爲民主制的一種意義就是全體人民的統治。最理想的自然是直接民主制，但這種制度只能在「小國寡民」的條件下實行。而在事實上恐怕是一種向未實行的制度。據史家所考，即雅典的民主也非純粹的或直接的民主；它也自有一種之代議制。在代表制的民主制中，原則上既應全民統治；而事實上因人口的衆多，地域的廣闊，職業的分工，時間的限制，又不能全民統治。因此，便應該每人都有選舉權（除不到相當年齡的幼童及神經病者外，所有成年人，無論貧富貴賤，都應該有選舉權），選舉代表，參加統治。可是這種普遍選舉權的獲得，根據歷史的昭示，必須經濟上比較平等，或至少沒有大富極貧的現象，纔能辦到。

其次，就民主制的理想說，它要實現自由與平等：因爲民主制的原則，是尊重個性。個人

在思想、言論、信仰、結社各方面，都要有自由。而在政治上，在法律上，則需要平等。可是自由與政治及法律上的平等，都須以經濟上的平等為基礎。誠如盧騷所言：「在財富方面必使『沒有一個公民富到能購買旁人，沒有一個人窮到不得不出賣自己』的程度。假如一個人窮到不得不出賣自己的地步，請問他還可以有什麼自由？同時假使貧富懸殊到盧騷所描寫的那種程度，則法律上和政治上的平等也都只是表象而已。法律上的平等是說：人人在法律面前平等。但經濟上的不平等可以破壞法律面前的平等的事實，是很顯明的。一個貧人與一個富人涉訟，不但富人可以拿金錢的力量來運動勝訴；即在已經敗訴之後，也可以用金錢的力量贖刑或減刑。而貧人則無法得到這種特殊的利益。政治上的平等是說：無論窮富貴賤，都享受同樣的政治權利。也是說：在政治事項的表決中，窮人所舉的那隻手，和富人所舉的手的價值與效力是同等的。但事實上，不但窮人有時自慚形穢或受金錢的驅使，使他的舉手不能自由或不能表示他自己的真意；而且即使在這些形式方面都平等，但富人與窮人在實際政治中的影響，其力量的懸殊，更是不可否認的事實。所以我們認為無論法律上的平等或政治上的平等，都必有經濟平等的基礎，然後纔可以實現。」

就整個民主制的基本目的說，它的實現也需要適當的經濟背景。在不適當的經濟背景中，民主制是不能圓滿實現的，甚至於不能長久存在的。民主政治，在近代資本主義的經濟背景中發展的歷史，便是明證。據拉斯基教授在「政治典範」的新序論章（一九三八）中所言，資本

主義是少數私人領有生產手段的制度。在這種制度下，經濟生產的動機，是領有生產工具的少數人要獲得利潤。這種動機是與民主制目的不能協調的。因為民主制目的，乃是在為全體公民求得最高度的物質福利。在近代史中，這種經濟上的寡頭制與政治上的民主制，不幸竟聯合在一起了。因為它們根本是衝突的，所以它們的聯合，始而皆大歡喜，終則不歡而散。

這樣解釋呢？因為資本主義自發生至現在以前的三十年止，是在一種擴張狀態（Phase of expansion）之中。在此期中，因為爭取殖民地的成功，在海外可以得到便宜的原料，又有充分的國外市場，可以銷售其大量出產而獲得利潤。資本家既然賺了錢，他們對於國內民主勢力的要求，都可使在他們支配下的政府，給與相當的滿足。在這種情形下，可以說經濟上的寡頭勢力和政治上的民主勢力，是皆大歡喜的狀態。

可是近三十年來，資本主義走入了縮緊狀態（Phase of contraction）：生產速率雖然照舊的大，但分配的力量却大為減小了。結果是利潤減少，工人失業及其生活標準的降低。然而政治上民主勢力的要求，仍然是要實現大眾最高限度的物質福利。到了這個時期，政治上的民主力量便是經濟上資本主義的一種威脅了。而它們不歡而散的時機也就快來臨了。在此情況下，資本主義有兩個可能。一、與大眾和平地合作，改造國家的法律基礎，取消經濟上的不平等，使其適合民主勢力的要求。二、因為在民主制中，資本家的特權已受大眾的表決權力（Voting power）所威脅，故決意取消民主制。德國、意大利、所走的便是第二條路。英國、美

國，據拉斯基教授的意思，都應該有走第一路的可能。但是他對於英、美民主政治的前途，並不樂觀。美國走這條路，固然困難重重；英國走這條路，亦非易易。他認為在英國負這種使命的是工黨。目前的工黨認為，祇要他們能在下院取得多數地位，就可以保持住民主制度。但爲了切實實行民主制，工黨最後的目的乃是在實行社會主義的立法。因爲在那種條件下，纔能充分地實行民主制度。可是工黨能否克服反動的力量：即一王權、二貴院、三投資階級，却仍然是個疑問。我們由此可見，若想實現民主制的目的，非把民主制配合在適當的經濟背景中不可。

從上面的分析中，可知經濟對於政治的影響；以及民主的制度、基本精神、目的、與經濟背景的關係之大。所以，我們中國要想實行民主制，必須有適當的經濟背景或條件。最理想的背景或條件，乃是根本取消經濟上的不平等。「根本取消經濟上的不平等」一語的涵義，自然包括在經濟制度上有一種重大的變化。關於這一點，我們的實際政治家，窺度事勢，斟酌國情的結果，也許認為這是不切實際的高調。那麼，退一步的辦法，也應該如上文所舉：取消大富極貧的現象。如此，纔不妨害民主制度的進行，或民主基本精神及目的實現。爲取消大富極貧的現象，俾可順利實行民主起見，我想孫中山先生的「平均地權」與「節制資本」便是最好的辦法。我以爲如果中國想走民主制這條路，必須切實施行「平均地權」和「節制資本」的計劃。從一方面說：「平均地權」和「節制資本」可以避免盧騷所說的：「富者可以富到購買旁

人，貧者貧到出賣自己的現象。沒有這種現象，纔能談自由、平等、不違良心（conscience）的投票，及同意的政治（government by consent）。從另一方面說：「平均地權」和「節制資本」，也有限制經濟發展，使避免走入資本主義老路的作用。這一點也很重要。因為在歐美先進國家中，資本主義和民主制之不快意的結合，及其民主政治之黯淡前途，已足為我們的前車之鑑了。所以，我們的結論是：必須認真實行「平均地權」和「節制資本」的政策，以奠定中國民主政治的基礎。我的結論，並不稀奇。但有裨於實際的往往不是高論，而是平凡的見解。我所側重的要點，一方面是提醒實際政治家們若實行民主制必須認識經濟背景的重要性。另一方面是希望實際政治家們要切實地施行「平均地權」和「節制資本」那些政策。

第二章 民主制的法治基礎

我們首先要說明：民主制與人治主義是衝突的。要想實行民主主義，必須反對人治主義；即柏拉圖的哲人政治，也應在反對之列。哲人政治本係柏拉圖的空想，事實上不但哲學家不會變成國王，國王也不易變成哲學家。假定真有這樣一個聰明睿智的哲學王來統治，也還不如法律的統治。因為哲學王也是人，既是人就有情感；有情感就有偏私，偏私不公是一切政治糾紛之源。法律則不然。誠如亞理士多德所說，法律乃是「不具情感的知慧」(intelligence without passion)。法律固然是人們的積習成規及有意造出的規則；但一經造出應用，它就變成一種不具人情的力量(impersonal power)了。西洋政治思想家，自亞理士多德以來以迄今日，沒有不以法治為治國最好辦法的。即唯心的，理想的，主張哲人治國的柏拉圖，到了晚年寫「法律篇」時，也不能不承認法治的必要。所以，關於法治與人治的區別，及民主制與法治的關係，我們必須先有清楚的認識。

民主制或民主主義，顧名思義，可知在這種制度或學說中，人民是重要的主體。雖然有治者，但治者不過是執行公務(public service)的公僕(public servant)。他們和被治者只能說是工作上的不同。我們不能說：做了治者便高高地在被治者之上，可以超越法網，不受

國法的約束；而法律祇是限制那般羔羊似的被治者的。因此，民主主義在法律方面，實有如德國人所謂「法治國家」(Rechtsstaat)的要求。「法治國家」最簡單的意義便是：把整個國家都置於法律的支配之下。(我們借用Rechtsstaat一字，專取此義)照現代的說法，國家包括治者與被治者，所以這就等於說：一國家的被治者與治者都要受法律的約束。民主主義不但在道德上認為人人是平等的，在法律上也不承認任何人有某種特殊的權利。無論是被治者或治者，必須人人都受國法的約束。

在中國歷史中，法家自然是最了解人治與法治之優劣的。如管子、韓非子、商君書，都對這問題有正確的認識。他們認為法治優於人治，治國不能沒有法律而專憑人主一己之意志與智慧。他們的理由，也和西洋主張法治的思想家相似。大意認為：以法治國容易，公正(管子明法篇)，因為法律之於國家猶之規矩之於方圓；有了規矩便可以正方圓，同理有了法律即可以治國家(管子法法篇)。法律又可以避免偏私(管子君臣篇)，但假如沒有法而任人治，儘管是聖人賢人之治，也必將如廢規矩而正方圓一樣，國家是不會有治績的(管子法法篇)。以堯那樣賢明，沒有法他也不能治理一個國家。以奚仲那匠心巧思，沒有規矩他也不能造成一個車輪。廢尺寸而量長短，即王爾那樣的巧工也辦不到。所以，中等天資的君主以法治國，笨拙的工匠以規矩製造器物，就可以萬無一失(韓非子用人篇)。

況且，人主即使具有絕大的智慧，可是假如使他事事躬親，不但時間上不可能，精力也不