

譯 誥 李 著 合 茲 赫 德 卡

學治政代現

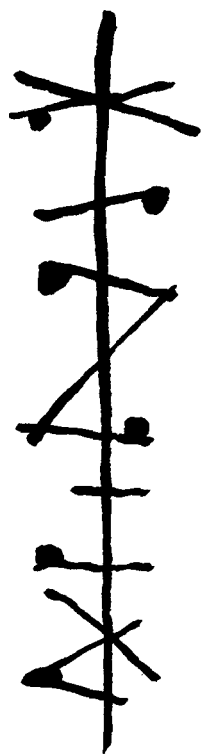


**GOVERNMENT AND POLITICS
IN THE TWENTIETH CENTURY**

by G. M. Carter & J. H. Herz

現代政治學

卡德·赫茲合著 李誥譯



GOVERNMENT AND POLITICS IN THE TWENTIETH CENTURY
 by Gwendolen M. Carter & John H. Herz © Frederick A. Praeger,
 Inc., 1961 Originally published by Frederick A. Praeger, Publisher,
 New York Chinese edition published by WORLD TODAY PRESS
 P. O. Box 5217 (Kowloon) Hong Kong by arrangement with the
 copyright owners

現代政治學

著者：J. G. H. M. 赫卡德
 茲德

譯者：李 誥

出版者：今日世界出版社

香港九龍郵箱五二一七號

印刷者：天星印刷廠

香港灣仔謝斐道四〇九及四一七號

定價：港幣一元五角

公元一九六四年二月出版

民國五十三年



現代政治學

1911

GOVERNMENT AND POLITICS IN THE TWENTIETH CENTURY

by

G. M. Carter

and

J. H. Herz

序 言

第一章

政府在現代社會的地位

第二章

民主與極權

第三章

政府的型式

第四章

限權的政府體制

錄 目

一 三 八 二〇 四六

第五章

政治行動的途徑

——選舉、政黨、和立法機構

七五

第六章

政治領導與行政

一〇六

第七章

主義與政治

一三一

第八章

內政和國際政治的交互關係

一四五

第九章

民主主義在現代世界

一五七

序言

比較政府和政治的系統性研究，一般只着重於歐洲國家和美國的制度與活動，縱有少數著作對新興國家的政制加以分析性的檢討，也不外着重於某一國或某數國的比較。本書的目的在擴大比較分析的重心。不但兼顧先進國家和新興國家，而且根據研究先進國家所得的一般性結果，來檢討亞、非、中東、與拉丁美洲等地新興國家當今制度的得失。

假定一切政制可以用二分法劃爲民主主義與極權主義兩大類，我們就知道甚至是高度發展國家的政制，也不會完全符合兩類中的任何一類，至於新興國家中，其政制屬於民主極權兩者之間的，更比比皆是，不但吸取了兩者之長，而且保有本身特具的色彩。

作者無意把研究所得作爲定論。我們的目的是拋磚引玉，希望大家在這一方面能進一步去探求，因爲研究的重心既然擴大，值得探討的地方也就越來越多。因之，本書特意擴展研究範圍。我們注意到不同形式政制的運用情形和運用結果，雖則在外表上看，它們也許是相似的政制。我們注意到「齊一性」與「差異性」所由形成的力量，也注意到傳統力量和革命力量的相互作用，以及思想衝突與冷戰緊張情勢所引起的反應。我們一方面着重於二十世紀世界各種政府與政治制度的分歧性，也不漠視這種分歧所必然造成的衝突局面，但另一方面更希望能把西方民主主義以外的各個制度的優點揭示出來。我們認定民主方式是正確的，所以自己也依據民主的方式，承認別人有權針對本身的特有問題，來尋求其一己的解決方案。只有這樣，我們這個「四海一家」的世界才可以成爲和睦無間的世界。

關道鄰·M·卡德
約翰·H·赫茲
誌

第一章

政府在現代社會的地位

歷史上第一個撰寫政府和政治研究論文的作家，必須先把一百五十幾個政體和它們的制度加以分析比較之後，才能獲得一己的結論。今世的亞里斯多德至少要費一番同樣的功夫，才有資格談到二十世紀的政府和政治概論。古代的世界較比狹窄；如把今天全球的政治單位拿出來跟以往的政治制度作比較，就知道它的範圍比以前廣濶得多。單是把所謂「自由」世界裏的制度拿出來跟極權獨裁制度比較，就已經有了差別，何況兩者之外，還有各個國家未進入現代化以前所遺留下來的傳統與政治生活方式。這種傳統雖是我們今天所要清除的東西，但它對於有關地區的內政，仍有影響。

它也同樣影响到這些地區與立國較久諸邦間的相互關係，只要看這些地區以獨立身份踏入現代世界的那一段時而充滿希望時而一片悲慘的經過，就是明證。

這些地區踏入現代世界，是無可避免而又冷酷的事情。它一方面造成了多種互異的形勢，但另一方面又造成了走向齊一的現代趨勢，尤其談到政府在社會中的地位與機能時，這種趨勢特別明顯。這種趨勢也就是我們所首先要分析的。

現代政府最凸出的特徵，是它已經普遍一致地以一種積極的力量自居，而這種力量就是用於形成經濟與社會形態的。政府不但是一個仲裁人，要裁定其他各個力量在社會上進行競爭時所應遵從的守則，而且本身還有許多活動，如田納西流域水利計劃和防止經濟動搖而採取的信用管制等活動。這種觀念已是天經地義，而美國對於這種觀念的重視，尤甚於英、法。因之，政府已被視為社會中的一個主要組織力，甚至居於支配地位的組織力。老的民主國家固然持取這種看法，而新與國以至共產主義控制下的國家，更是持取這種看法。

現代政府的崛起

政府是掌管公眾事務的一個有活力而積極的機構。我們因為習慣地抱存了這個概念，所以往往忽略了它的變革。原來十九世紀的看法是認為政府只有維護法律與保持治安的基本消極功用，如果用一句不大好聽的話來說，政府就是一個「看更人」。這種觀念，當時在英語國家裏尤為普遍。從過去的看法變為目前的看法，把政府看作替公眾謀福利或服務的機構，實在可以說是觀念上的革

命。

政府地位的這種變革，本質上是由經濟與社會的變革所引起，而經濟與社會變革的本身，則是具有革命性的。法國革命和工業革命——兩個不同而又互相關連的歷史力量——首先改變了人們對於「個人」以及「個人」在社團中的地位觀念。法國革命倡導個人平等理論，向歐洲長期以來一成不變的社會等級體制作一次直接的挑戰，同時又鼓起了民族意識，把團體的地位抬高。於是，個人獲了解放，而解放後的個人，又為集團所合併。

法國革命提供了社會變革的意識與鼓勵，但造成社會變革的有利新環境者，則是工業革命。帶着新生產方式的工業主義替個人開闢了一條活動的坦途，使社會的變動達到空前的程度。不過，工業主義雖然鼓勵了個人主義（在工業革命初期尤其如此），它的本質却是趨向大量生產的，走向標準齊一化的，以產生龐大的經濟單位為目標的。因之，工業革命與法國革命一樣，先把個人從過去的種種束縛中解放出來，但解放之後又把牠納入新的更大的實體。傳統性的社會與經濟集團崩潰之後，象徵我們這個時代的集體社會卒告產生。在這個集體社會裏，爭取平等的運動引起了變革，而大規模的經濟活動和人口的激增，又促成了新的社會階層的產生。

組織龐大與積極的政府

在這個集體社會裏，政府是許多機構交織而成的複雜組織，而且獨操一切對內對外的有組織的力量，所以政府的地位，必然變得與前不同。政府成了一個有組織的政治集團，需要在社會制度方

面取得某種程度的安定，才能保持政府本身的平衡。爲了達到這一點，它不但必須對這個新社會與經濟體系中各個不同團體的對立性要求，作一番調整，而且要設法創造有利於社會大眾的形勢，因爲新理論——平等——所要求的，就是大眾的利益。因之，作爲國家代表的政府，不能不越來越負起製造財富與分配財富的積極責任。一個政府有了製造與分配財富的任務，它在本身規模方面和所僱用的工作人員方面，就不免成爲一個組織龐大的機構。這種情形，幾乎是全球普遍的現象。

這種發展，引起了兩個主要問題。第一個是出任政府官員的人越來越多，於是他們就可能受到一個不擇手段的政權的壓力。在一些西方國家裏，不但全國性和地方的公共行政機關人員的薪金係由政府支付，就是從事民衆教育的人員薪金，也由政府支付。教會工作者的薪金，甚至也有由政府發給的，德國的福音會，就是一例。民主國家固然訂有政績甄審等類制度來保障公務人員，以免發生任用私人或徇私晉級或非法操縱利用的情事（法國國務會議在這一方面尤能發揮高度的效用），可是有的政權仍可以蔑視這些防範性的措施，而儘量利用公務人員因人數衆多而產生出來的力量。以前德國的希特勒政權，就是一個例子。

第二個是權力集中問題，尤其是一個高度發展的國家裏的經濟權力集中問題。它比第一個問題更嚴重。爲了力求改善人民的生活，所有先進國家無不採取具體的經濟統制，而經濟計劃的程度，也越來越甚。成爲專家的計劃者據說不能由非專家的大衆來控制，否則計劃者所擬訂的計劃必將失其價值。其次，要訂計劃，據說就得先有一個堅固穩定的政府，因爲計劃的策劃者如果可以隨時被趕下台而另外換上一套政策，或者國會可以用投票的方式把計劃加以重大修改，則任何計劃都休想

發生效用。當然，民主國家對於權力集中問題也訂有一些預防措施，例如透過公共機構實施分權辦法即其一端，不過鑒於政府範圍的複雜與深入，總不能不令人覺得公衆事務受到公衆控制的程度，絕不可能是盡如人意的。

換句話說，要使一個政府能夠在二十世紀的時代負起責任而又發揮效能，則不但政府機構與政府人員須作極大的努力，就是大衆以及民間的新聞機構，也要有最高度的警惕與活動。若干觀察家認清了這種事實，所以才斷言極權政府比民主政府更能發揮效用，更適合於現代政府的條件，因為極權政府可以當機立斷，不受特別壓力，也不受憲法方面的牽制，更無須順從民意。不過我們也可以指出，民主國家在兩次大戰中已經證明能夠與獨裁政府同樣有效地動員資源，雖則動員的速度也許不及獨裁政府。其次，較爲成熟的民主國家，曾經證明能夠使人民獲得較高的生活水準，絕非任何獨裁國家所可及，雖則民主國家資源豐富，而且開發較早，也是事實。我們今天目睹新興國家逐步向工業化邁進之際，必須注意到它們最大困難之一，就是如何運用它們的行政機構，使其能夠一方面熟練地執行應有的任務，另一方面又能對人民負責兼顧及大衆的利益。

第二章

民主與極權

現代的政府雖然都負着廣泛的職責，但我們所認為民主的政府和公開標榜極權主義的政府，在目標和方法上，是有極大區別的。（不管是共產主義式的政府或法西斯主義式的政府，俱可稱為極權主義政府。）作爲一個政制而論，民主主義和極權主義之不同，有如南北兩極的互異。同時，介於兩者之間，還有許多無法明顯歸納於任何一類的種種政府形式。就是極權主義國家之間，其政府的本質也各異，其發展的階段與革命情緒的表現更彼此不同，甚至因其領導者的變動而發生差別。

例說，赫魯曉夫替蘇聯所訂下的一套計劃，就有別於史達林的一套計劃，而和列寧的一套計劃則

相差不多，至於史達林政權，則不論在治理的方法和個人領導上，都和希特勒時代的德國政權極為相似。再從民主國家方面來說，縱屬成熟的民主國，有時也會呈現極權主義的特徵，尤以發生危急情勢的時候爲然。

不過民主和極權終竟有明顯不同的特徵，所以只要拿這些特徵作準則，就可以測出各種政府制度的本質與運用情形。這種特徵上的區別，不但在制度上可以看出來，就是在基本態度上也可以看出來。

民主的特徵

從制度而論，民主的特徵是政府的活動受到限制，俾個人和團體可以獲得保障。限制政府活動的辦法，是一方面能夠經常地每隔若干時日就用和平的程序把國家的領導人撤換，而另一方面有足以發揮效力的人民代表機構。

從態度而論，民主的特徵是能夠容忍相反的意見，能夠有伸縮性，而且樂於採用試驗的辦法。

限制政府活動的意義，不僅是指政府對於私人生活絕不能加以干涉，而且是說政府人員一若普通百姓，必須恪守法律，並且只能在法定的範圍內行使權力。國家代表人和領導人的和平更迭則與選舉制度有關，也就是說，不論是在提名的階段或選舉的階段，必須有符合其實的選舉措施，使人民可以從候選人中去選出要選的人。它不單具備一套有關提名的制度，還訂有一個與候選人有關的計劃。通常以政黨形式出現的政治組織，必須使自己的首領人員和代表能夠與民衆保持經常的接

觸。爲了人民可以自由選舉，可以時時檢討國家的政策，各個政黨和組織必須有機會來公開分析各種問題，來批評政府的行動，來歸納大眾的意見。報刊、廣播電台和電視等言論機關，必須獲准自由傳播消息，並加以評論。這就是說，言論自由、結社自由和集會自由都是主要的政治權利，也是主要的公衆權利。

要民主主義發揮效用，徒靠制度和保證仍是不夠的，還得有民主的態度。討論和抉擇是民主程序的運用，而運用時的基本要素，就是要尊重人民表達意見的權利，而不問意見的本身如何不受重視或被人認爲錯誤。這種基本態度可用常說的一句話來說明：「我討厭你的意見，但我要替你死爭發言權。」每個公民對於他人意見的容忍（不是對於他人意見的不理睬），而不問那些由個人發表的或透過團體發表的意見如何與自己的意見相反，才是一個國家的民主性格的最高表現。新聞檢查和政府方面的限制固然是製造「齊一」的良策，但社會的壓力也同樣可以把民主的基礎——意見的交織運用——震垮。

民主的另一特徵是尊重少數人和個人的權利，其方法是依靠討論而不憑藉力量來解決爭端，是大家承認全國所賴以治理的制度的合法性，是從試驗中求解答。民主國家有理想、有目標，但沒有固定不變的標的。它們從實驗中矯正錯誤而循序前進，根據人民的需要和當前的環境而隨時改變計劃。一切國家無不受到本身歷史與週圍環境的限制，但民主國家相信自己決不會受到什麼歷史的必然程序所限制。它們相信，試驗的機會和抉擇的機會是存在的。