

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民政治體

(一)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

## 序

蒲萊斯在他的現代民治政體這一部書之中，把這一百多年來各種民治制度的狀況和成績，詳詳細細的考驗，完完備備的描寫出來。關於民治政府的主義和實際情形，這一部書要算是最重要的，最完備的。五十年以前，他是英國牛津大學的民法教授，當時他寫了一本神聖羅馬帝國歷史，他在英國在歐洲大陸上的名望已經是不小了；在一八八八年，他又寫了美國平民政治一書，差不多變成美國政治學者的領袖。從此以後，他曾經做過三次英國內閣中的閣員，英國駐美大使，並曾周遊過世界各處。他無論到什麼地方，總是詳細考察各處的政治制度，研究各種制度的得失。在他的遊歷記載之中，除了南非洲的觀察，南美洲的觀察，兩部大書之外，還有許許多多的論文，散處於英美各雜誌之中。那種著作均是極可靠的，極有價值的，是政治學者所必不可缺少的材料。

所以蒲萊斯是最適宜於寫現代民治制度這樣書的一個學者。他的學問是非常淵博，又熟悉

Aut 101

過去的、和現在的各種事實，明白各處人民的性情風俗，做過幾次內閣閣員和大使，他確有極好的機會去研究民治制度的實際情形。現代民治政體就是他這幾十年的遊歷和研究的結果。有人曾經說過：如果蒲徠斯在他的少年時候，就決意到了他年老的時候，寫這樣一部書，他也未必能夠預備得更好，這樣寫出來的書也未必能够比他此刻所寫的更好。

這一部書出版的那一年正是民治政體播傳得極快的時候。蒲徠斯自己也說起，從一九一八年後歐洲發生了七個新國家，亞洲西部發生了三個新國家，均是採用民治制度的。此外，還有匈牙利、波蘭、中國，其政體至今還未確定，不過總是趨向於民治一方面的。就是不把那三個國計算在內，世界上民治國家的數目已經在這十五年之內，增加一倍了。

但是民治政體這名詞是很難有確定的意義，差不多要說他有什麼意義，就可以有什麼意義，蒲徠斯說：

「這個名詞在近年來是被人用得很廣泛的；有用作指示一種社會現象的，也有用作指示一種心理狀態的，也有用作指示一種社交的態度的。這個名詞在現在幾乎被一切愛憎的、道德

的，或文字的，甚至於宗教的聯想所掩覆了。但是其真正的意義的確是指「用投票表示主權意志的全民統治。」（原序內第 VII 和 VIII 頁）

我們也許可以提出疑問，民治政體究竟是否祇有這樣一個意義。但是著書的人對於他寫的那一本書名的範圍當有自由決定的特權，非別人所能干涉得到的。蒲徠斯對於那民治政體的意義是說得很確定的。他說：

「本書用民治政體這名詞是取其舊的，狹的定義；即指一種以合格公民之多數的意見爲統治之政體，其合格公民必須佔住民之大部分，最少四分之三，然後人民的實力約能與他們投票的權力相當。設以此爲標準，則現代世界的民治國有不列顛聯合王國，不列顛各自治領地，法蘭西，意大利，葡萄牙，比利時，荷蘭，丹麥，瑞典，挪威，希臘，北美合衆國，阿根廷也許智利和烏拉圭亦可算在內。（原文第一冊第二二頁）

照這一個定義，歐戰以前的德意志，奧大利，匈牙利，和所有巴爾幹半島諸國（除希臘外）均不在民治政體的範圍內。至於歐洲新造諸國現在還不能討論到，而中美和加勒比海岸諸共和

國實在不是民治的國家。」

民治政體的意義這樣解說後，範圍這樣規定後，蒲徠斯就把他這一部著作分做三大編。第一編是討論民治政體之一般的原则，作為第二編的緒論。第一編裏邊的十五章所討論的均是那種與民治政體極有關係的勢力，差不多可以獨立成一種著作，所以先將這種譯文付印。第二編是敘述幾個民治國家的實際情形。蒲徠斯一共選擇六個民治國：兩個歐洲舊國，即法蘭西和瑞士；兩個西半球新大陸國家，即美國和加拿大；兩個南半球新國，即澳大利亞和新西蘭。英國沒有選列在內，因為他是一個英國的國民，「並且在立法部及內閣中過了四十年的政治生活，現在雖要竭力的至公至正批評本國的政治，世人也不能信其公正。」根據這六個民治國的實際情形，蒲徠斯就在第三編的二十三章內下他的結論和批評。至於這一部著作的性質和優點，是和他的美國平民政治相同。凡看過平民政治的原文或譯本的讀者大概總知道一些，所以不必在此序內多說。

我現在想把當初歐洲人民對於民治政體的希望和他們此刻在實際上所得的結果，約略比較比較。我國的知識階級此刻對於憲法、國會、選舉等制度恐怕還像當初歐洲人民那樣的有一個

大希望；我恐怕將來我們的失望也未必沒有此刻歐洲人民那樣的失望。所以特地提出這一層，請關心政治的人預先注意。

在十八世紀的末年，革新運動正在風行於歐洲的時候，當時的思想家均以爲：

「凡從前靠威權，刑罰而維持的統治權現在被剝奪了，「理性」的統治即代之而起……又以爲「理性」如得「正義」的幫助和激動，而又繼之以「博愛」，就可以有改良世界的希望；因爲人類天性的本身也能因之革新了……在一個好政府之下——並且在理性的時代政府也可以不要——人類的天性不爲邪惡的習氣所薰染，就可以復原到天生的本質上去了……這些信仰在當時都是極強的原動力，把民治政體的信仰幾乎變成一種宗教。」（原文第一冊第四六頁）

那一種理想的迷信早已消滅了。不過此刻還有許多人對於民治政體，還有極大的信仰，還存一種未來的理想民治國的幻像。蒲徠斯也是這樣一類的人物之一，所以他也把他的理想民治國的想像描寫出來了。他說：

「在理想民治國之內，每個「平常公民」對於公共事務都能嚴密的，永久的注意；人人非但以公共事務為職責，還視為很有關切。……選出的立法部一定全是公正能幹的人所組成，大家各抱一種坦白無私的志願為國家服務。……平等纔能够發生人類團結的思想，改良行為的傾向，增加友愛的感情。」（原文第一冊第四八頁）

這一段的原文把理想的人民政府描寫到極點。在已過的一世紀之內，歐、美地方確有很多人抱這樣一種觀念。不過根據於這一百年之內的民治政府的成績，像蒲徠斯自己所敘述的，現今民治政體的狀況確實不是當初提倡的人所夢想得到的。蒲徠斯自己的用意也不過是想把那理想的希望和實際的情形互相對照罷了。蒲徠斯對於民治政體雖則還沒有失去他原來的信仰，不過他並不是那感情用事的人，所以他敘述各種民治政體的時候，沒有一些的偏見或成見，把確實的實際狀況完全說出來。他這一部書就是討論為什麼民治政體的成績不能像當初所希期的那樣好，我們所希望於民治制度的究竟是什麼。他所敘述的種種事實很可以使我們讀者對於民治制度大失所望，不過他們自己總是沒有失望，總是抱一種樂觀主義，總是希望將來。這是很不

容易的。

至於民治政體所以失敗的理由，蒲徠斯也說得很多，我們可以略舉幾條。

「大概說起來，普通人民所想要的並不是自治，卻是好政府。」（原文第二冊第五〇一頁）

「從來人民要求，奮爭或估計人民政府的價值，都不是把本身當作一種好制度，祇把他當做一種剷除具體痛苦的利器，增進具體利益的手段。到了這些目的達到之後，他們對於人民政府本身的興味也就因之減少了。」（原文第一冊第四一頁）

「在當時，專制和特權的破壞為世界改造之第一步必須的辦法，所以很容易把民治制度的理想擡得很高。凡從一七八九年以來煽動歐洲大陸幾次革命的那種信仰和希望，由現在的眼光看起來，那一個人不說是可笑可嘆呢？從前人是把人類自私心流露的孔道誤認作自私心的本體，所以拼命從孔道上攻擊，而不知斷了舊孔道，還有新的孔道出現呢？」（原文第一冊第四九頁）

「凡沒有做到的事總不應該去希望，這是無論何人所看得到的。除非先把那種大家所知



道的所承認爲永久的人類天性的趨向改變之後，沒有一種政體能有那哲學、宗教、知識普及、生活進步所不能達到的成績」。（原文第一冊第五三四頁）

以上所引的幾段完全是失望以後自己安慰自己的話。如果人民永不希望比那容易做得到的地步更多一些，他們恐怕還不能達到那容易達到的目的。但是無論如何，從前人對於民治政體的希望確是太大了，所以結果就大失所望，這是極容易看得到的。現今歐、美各國均有了人民政府，這人民政府也不過是統治方法之一種，人民對於這樣的統治方法，也是毫不關心的。絕對的完善制度至今還沒有發現過，這民治制度和別種制度比較起來，自然有優點，不過也有弱點。

如有人以爲這種話說得太利害，而發生疑問，他們祇須去讀蒲徠斯這部書的第二編，這一部分把那六個民治國的實際情形敘述得很完備，很詳細。無論在什麼地方，人民除非把政府「當做一種剷除具體痛苦的利器，增進具體利益的手段」外，他們對於政治上的事務，是全不關心的；無論在什麼地方，人類天性的好壞是和在那從前的別種政體之下一樣的；無論在什麼地方，人類自私心的舊孔道打斷了之後，就立刻發現了新的孔道。蒲徠斯有極精細的眼光，去搜索那種新孔道；

並有無敵的筆法，去描摹那卑鄙的政治手段。比仿一七九二年法國革命時候那種熱心民治的人預知現今法國議員的情形，不曉得要發什麼樣一種感想。

「被選以後，議員最注意的就是保持他們的地位……所以他們非但須注意於本區的利益，並且還須注意於區內居民的個人利益，對於那般在選舉時候幫過忙的，尤須特別注意。選民所希望於議員所做的事務是非常之繁雜。議員必須爲本區內之重要人物請領勳章，又須將他們的兒子或女婿提拔起來。議員又必須替其餘一般人民代謀政府裏的不重要位置，或販賣烟捲的執照。選民自己又希望議員在巴黎替他們辦各種各樣的差使，甚而至於代僱一個奶媽子，或代買一頂雨傘……」

「這是奴隸的地位……」（原文第一冊第二五〇頁）

這是什麼樣一種狀況！但是這並不是法國的特別情形，是各民治國的普通狀況。民選的立法機關是民治制度中最主要的一部分，各國的立法機關既不能得人民的尊敬，又不能真正的爲全體人民謀幸福，到處是有一種腐敗的狀況，那末，立法機關那種成績就可以算是民治制度的成績。

了。蒲萊斯在這一部書中再三擊述，想使讀者注意的，就是這民治政體也是和別種政體一樣，並不是一種理想的制度。民治政體並不是一種自動的機械，也是一種人民的事務，也能同樣的激動人民的良善性或劣性。民治制度並沒有改變人類的性情，祇不過更改了自私心發現的孔道罷了。現今的官吏用不着去向皇帝行三跪九叩首的大禮，去稱臣稱僕，不過在歐美的各民治國，他們還得要猜想一般民衆的意志，像法國的議員們去替選民僱用奶媽子，或代買雨傘等類。我們中國雖則不能算有過民治政體的經驗，不過從辛亥以後，人民也算舉出過幾屆的國會議員。國會的短期成績實在已經可以使我們寒心。我們的國會議員可以不必去替選民僱奶媽子，買雨傘，我國的選民還配不上使喚那神聖不可侵犯的議員，選民還沒有那樣大的權力和能力。不過我國的議員恐怕還替那般督軍軍人們做那些比僱奶媽子買雨傘等還要卑鄙的事務呢。

所以我想蒲萊斯這一部書是一種極重要的著作。我們讀了之後，很可以詳細明白民治政體的性質，和歐美的民治國的實際情形，我們對於這一種政體也不必存一種極大的希望，免得將來有大失望。我們祇須細心研究歐美的民治國在實際上的缺點，然後再斟酌我們的情形，去改良那種歐

美所通行的民治制度，如果大多數國人均能這樣去做，我們或者也能規定一種較完善的政治制度。

中華民國十一年七月二十五日，張慰慈，北京大學。

## 原序

許多年前，英國正盛行討論政治的改革，那種討論大概都關於一般的原則，有時並牽涉到外國的歷史及各種事實；這時候，我覺得關於這種討論似乎總要先行考察幾個民治政府的實際措施，並且互相比較說明各國制度的短長，然後可以有一個議論及判斷的確實基礎。但是這種比較的研究竟爾未曾有人做過，於是我就決意自己去做去。除遊歷瑞士及歐洲其他部分外，我還到美國，加拿大，南美洲，澳洲，新西蘭等處去搜索材料，直至一九一四年大戰將發生時纔回國。爲這種研究所費的時間和所感的困難覺得比從前所預計的較多；並且因歐洲大戰所發生的種種阻礙，這本書直到今日纔能出版。現在有幾個國家的情形已經和我八年或十年前所觀察的不同了。但是這個事實雖則應當聲明，卻未見得十分重要，因爲那幾個國——特別是法蘭西，北美，合衆國，澳洲——自一九一四至一九二〇幾年間的情形都是異常的，不能歸納出通則來，所以還是研究他們

稍早稍固定的情形較爲穩當。並且依我著作的目的而論，也無須把各國的事實都紀述到今日；因爲我所要論列的不是現代的政治問題，是民治式的政府。關於我們的特別目的，十年前的事實也正和今日的事實有同樣的價值。

Democracy 這個字在近年來是被人用得最廣泛的；有用作指示一種社會現象的，也有用作指示一種心理狀態的，也有用作指示一種社交的態度的。這個名詞在現在幾乎被一切愛憎的，道德的，或文學的，甚至於宗教的聯想所掩覆了。但是其真正的意義的確是指「用投票表示主權意志的全民統治」。民治政體在各國內所表現的狀態都是不相同的，因爲各國人民的性質和習慣是互異的；並且這些狀態都是各國歷史之一部分。但是民治政體也有幾種到處相同的狀態，因爲在民治政體之下最高的權力總在於投票的民衆。本書所討論的是「政體」(form of government) 卽以其爲「政體」而討論的——就是討論各民治政體之相同的狀態。所以著作者是用處於民治之下而觀察民治政體的人的眼光，去紀述民治政體在日常運用中所表現的各種現象。這好像一個人處於工廠之中而觀察周圍各種機械的動作及聲響，然後出來說明工廠的現象一樣。

我所要紀述的是實際的事實。事實似乎是很明瞭的，因為都在我們的四周。但是大多數人都爲那些半知不解的理想及許多時髦的名詞所迷惑，祇有少數人民纔能確實明白這些名詞中所包含的實在意義。至於國內的政治家或新聞記者，所謂居政治內幕的，他們對於國內的實際情形當然是很熟悉的；所以他們對於外國的事實也很容易透澈了解。但是就各國一般人民而論，正如的士累利 (Disraeli) 的小說 Contarini Fleming 中記述一個詭辯的老年政治家。當他的兒子想離去言語而注重意思的時候，他說：「意思是少有真確的，並且真確的意思也沒有人能說得出來；但是「言語」是可以左右人的」。

本書不是想發揮「學理」(theories) 政治學自從柏拉圖、亞里斯多德以來直至於今日，不曾有幾千幾百的著作家來爭奇鬪美呢，現在如想在這繁富的境界裏做出一點新鮮的貢獻，真是好不容易。所以我不希望以自己的意見左右讀者，僅想供給讀者以事實；並且盡我所能，把事實解釋清楚，使讀者自作理想，引出結論來。

我是不大喜歡發表自己主觀的意見，並且我時常竭力抑制自己經驗上的悲觀；因爲發表悲

觀的議論，雖在回想的人一方面，稍能發一點牢騷，但是如想以此警戒後世也是徒然的。凡度過政治生活的人如果處於一個時代，眼巴巴的看頂好的機會白白誤過去了，把很容易做的好事不做，偏偏去做出錯事來；其悲觀的思想一定是最深的。但是這個觀察已經於二千四百年前，布拉的（Plataea）戰爭的前一夕，一個波斯人在筵席上告訴一個希臘人了；自此以後，這世界總算有一些進步。

本書的內容原是大概都出於我自己，在游歷過各國親身的觀察，不過自然還有許多別人已成的論著可供參考的。但是這些論著如果都徵引起來，乃是非常之冗長；讀者如果不是專家則徒增蕪雜，讀者如果是專家則亦無徵引之必要。我著這部書的最大困難是在剪裁，我因為要使卷帙不至過繁，所以不得已把許多枝節問題都刪削了：如關於歷史的，政治學理的，——如國家的概念及主權的性質，——又如關於憲法的法律的問題。此外如關於經濟問題及社會改造的策畫，現在各國中都很流行的，最引人注意的，並且是目前政治的中心問題，我卻一字不談。在論列各國政治中雖不能不時常紀述到這些政策，但是我決不絲毫參加自己的意見，這不僅因為我要避免爭論，



並且我因為數十年研究學問的經驗，覺得學者第一個責任是當一個問題未到窮源竟委的時候，應該持一種虛心的態度。學者即使見到某種主張是錯誤的，某種計畫是不能行的，也應當用誠摯的毅力，同情的態度挽救世界，要知道某許多事體如何應該變更，某幾種從前公認的主義現在因事實變遷也應當受限制了。我們現在所需要的是在徹底了解各種經濟問題之各方面的態度及議論。調和原是不容易做到的，但是了解及辨別總是容易做到的。

現在人民的精神都全副貫注於社會改造的思想及計畫上去了，把七八十年前民治潮流初生的時候大家注意自治政府諸問題的精神都奪回來了；並且我著這部書的時候，有時覺得我似乎著給前時代人看的，不是著給這時代的人看的樣子。那時代的人是關心於制度的，這時代的人是關心於各種制度的作用。但是制度的研究即在今日也不是不重要的。我們試想一想，假使凡參預一九一四年大戰的國家，都是貴族統治國或君主專制國；反之，如果都是民治國；那末歐洲的現狀應當有什麼差異呢？我們更可試想一想，假使從前屬於俄及奧匈兩國版圖內的新獨立國家都能實行民治政體；又如（一個更奇的例）印度，中國，俄羅斯，埃及，波斯，菲律賓等國假使都來試