

民主政治论

321.4
7114

社會科學論著之二

民 主 政 治 論

馬雲聲 著



—— 海風出版社印行 ——

左潑生先生序

世界上沒有任何一種力量可以阻止思想通過國境，尤其是民主政治的思想。然而各國的國情不同，社會基礎有異，各民族在性情上，歷史上，以及風俗習慣上亦大有差別，故絕無一種觀念，一種制度，可以同樣的適用於一切民族，一切國家。今日蘇維埃的民主主義在某些方面，與英美所了解的不同，甚至相反；同時法西斯所聲稱的民主和其他國家所實行的民主也完全兩樣，這是不可否認的事實，但吾人於此不能也不必找出一個概括的界說，來區別那些是應視為民主的，和那些應視為反民主的。因為有了這種成見，將成為國際上精神合作的障礙，且與吾人所理想的熱忱企圖在國際聯合的基礎上建設民主和平的願望相違背，故吾人確不必以片面之見去抨擊某一制度，只要某一制度在形式上不遺棄「人民的利益」，那就不違反民主政治的最高原則，所以議會政制，蘇維埃等一切制度，只要它不是專制，它不忘記「人民」，能尊重人民權利圖國家長治久安的，都可以說是民主政治，更不管它是分權或集權。

然而這並不是說各種制度與主義在運用上全然沒有距離，實際上當然有些制度與主義為民主政治所包括的條件多，有些為民主政治所包括的條件少，有程度上的差別，何者適合於時代及環境，何者不適合於時代及環境，更有時間上與空間上的差別，既不能強之使用，又不能勉為移植，民主主義者應深切了解，假使有紛歧的觀念存在，祇有在民主的精神中求諧和，使之趨於調協與自由，故吾人必須設法以人道的，非暴力的民主手段來解決當前一切政治問題，無疑義的今日的政治是逐漸趨於集權的民主，就實例言之：目前英美的民主政治已接受國家權力與政府功能擴大的原則，自然，蘇維埃政

民性的詭安，自稱形式切實的實行，卻可以待到偉大成就的。所以這次戰爭結束後，許多的國家爲了自己的生存，爲了民族的盛強，都着手了本國政治的民主改革與充實的工作，帝王專制的政治這時恐怕已是不可久留人間的景物了！

誰都知道今日的中國非行民主不可，惟有如此才可以生存於今日的世界，也惟有如此才可以挽救國家的危亡。因此抗戰勝利後國內民主的呼聲也一天一天地高漲起來，人民，政府與各黨都表示了實行民主的決心，同時國內政治也時刻的在向着民主方向邁進，各方面都露出了中國政治樂觀的曙光。

可是我們又不能否認，目前中國多數的人民對民主政治還是存着模糊不清的心理，有的人在議論民主；有的人在利用民主，有人破壞了民主，也有人侮辱了民主；有人說：「法律你制定實行你黨的主義就不民主，法律讓我來定，實行我黨的主張那才叫民主！」今天民主政治(Democracy)在中國多數人的心目中。是一個無法無天的代名詞！這是民主的障礙，是國家的危險！像這樣弄下去，中國民主的前途實在令人憂慮，盡管是協商討論，國家建設恐怕也永遠不會有成功的希望！

要中國政治真正的走向民主方向，起碼的工作是叫全國人民都懂得什麼叫民主，叫人民曉得民主的精神在那裏，讓人民知道民主不是叛亂割據，民主不是無法無天！

本質之作是從民主政治的意義理論起，依次說明了民主的思想演進，體制的發展；和各種形式的比較，最後將民主與社會各方面的關係分別論述。俾使一些不懂得民主的人們，對民主政治得到系統的認識，對民主政治的趨向有概括的瞭解，然後本着民主的精神，來建設祖國。

我們來看看人家，想想自己，中華民族五千多年的輝煌歷史到今天我們應該斷送了嗎？祖宗留下

的大好山河到現在我們難道就不能保守了嗎？

不平等條約取消了，外來的敵人也趕走了，建國的障礙業已減少，舉世的友邦也都在希望我們能以上進，我們要正視現實策勵將來；立志振奮，統一團結，向着民主建國的方向邁進！這是我國家建設上千慮難得的機會，是歷史上付予復興民族的偉大時代，不要拿全國人民的生命來兜圈子了！萬不敢再不識時務，錯過了機會，辜負了時代，以免留下民族史上的遺恨！我們要急起直追，肩負使命，在民主政治的道路上競賽，去發揮我中華民族建國的天才，創造出嶄新的民主制度，使偉大的新中國雄立於東亞，宏揚於世界！

此書寫成後承吾師左潞生先生之指導并賜作序文，梅宗興、姜慶雲兩兄代勞校閱。林純芝、周嫻、喬秀貞、鄒邦華、諸位小姐及李新康老弟等代為整抄文稿。郭斌、程亞柱、薛水順、湯青雲、王用棟、郭中和、馬春榮、賴志豪、劉存珍、林容光諸好友對本書出版工作各方面協助極多。作者對以上諸位師友都非常感激，於此書成之日，謹此致謝！

中華民國三十五年六月十五日馬雲聲序

於西蜀成都望江樓國立四川大學

民主政治論 目錄

第一章 概論

第一節 民主政治之意義

第二節 民主政治之特點

第三節 民主政治之理論根據

一、民主政治之哲學基礎

二、政治的潮

三、基於人類的自由平等

四、制度上之優越

第二章 民主思想的歷史演進

第一節 古代民主思想——萌芽時代

一、希臘時期——A. 希臘前期：1. 梭倫 (Solon) 2. 克力士多德 (Aristotle)

二、羅馬時代

第二節 中世紀的民主思想——隱暗伏流時代

目錄

民主政治論

一、中世紀民主思想的概觀	三三五
二、中世紀政治思想的分期	三七
三、條頓民族的政治生活在民主思想上的貢獻	四〇
四、馬夕略 (Marsiglio) 和奧鏗 (Occam)	四〇
第二節 近世民主思想——確立成長時代	四一
一、宗教改革時代	四二
二、主權學說的確立	四三
三、清教徒革命後的民主政治思想——a. 胡克 (Hooker) b. 密爾頓 (J. Milton) c. 哈林頓 (J. Harrington)	四四
四、光榮革命與洛克 (Locke)	四六
五、孟斯鳩 (Montesquieu) 和盧梭 (J. J. Rousseau)	四八
六、美法革命後的民主思想	五〇
第四節 十九世紀以後的民主思想——洪流突變時代	五二
一、唯心論派	五三
二、個人主義的民主思想	五五
三、士克維爾 (Toqueville) 的民主思想	五七
四、社會主義者民主思想	五八
五、第一次大戰後民主思想的轉變與法西斯主義的創行	五九

六、中國的近代民主思想

第三章 民主政治的體制發展

第一節 希臘羅馬時代的民主政治

第二節 近代民主政治的先驅者——英國革命

第三節 美國獨立

第四節 法國革命

第五節 瑞士民主政治的建立

第六節 十九世紀以後的俄國革命

第七節 中國民主政治的誕生

第八節 意大利的民主運動與法西斯制的興起

第九節 德意志的民主運動與法西斯化

第十節 第二次大戰後民主巨流的沖激

第四章 民主政治的形式論

第一節 內閣制

一、內閣制的意義

二、內閣的組織

三、內閣的職權

民主政治論

四

四、國王、首相和國務員的地位及其職權……………九九二

五、內閣的辭職……………九九四

六、國會……………九九四

七、英人習慣上法治的民主精神……………九九五

第二節 總統制……………九九七

一、總統制的意義……………九九七

二、總統的產生及其職權……………九九七

三、分權制衡的政府……………九九九

四、聯邦制度……………一〇二

五、總統制下民主自由的發展……………一〇三

第三節 委員制……………一〇五

一、委員制的意義……………一〇五

二、聯邦議會的組織及其職權……………一〇六

三、聯邦制度……………一〇七

四、聯邦執行委員會……………一〇八

五、公民的權利……………一〇〇

第四節 蘇維埃制度……………一一二

一、蘇維埃概釋……………一一二

二、國家最高政權機關——蘇維埃大會	一四
三、國家行政（即管理）機關——蘇聯部長會議（即人民委員會）	一五
四、聯邦制度	一六
五、社會制度	一八
六、選舉制度及公民的權利義務	一九
第五節 法西斯政治制度	二三
一、法西斯制的意義與獨裁	二三
二、法西斯獨裁與民主	二七
三、法西斯的政策	二八
四、意大利法西斯的政治	三一
五、德意法西斯的政治	三一
第六節 中國的民主政治	三七
一、國內各黨各派概況	三七
二、中國民主政治的途徑	四一
第七節 各種形式的評論	四三
一、內閣制的評論	四三
二、總統制的評論	四六
三、委員制的評論	四七

民主政治論

六

四、蘇維埃制的評論.....一四九

五、法西斯制的評論.....一五一

第五章 民主政治與其他有關事項.....一五三

第一節 民主與政黨.....一五三

第二節 經濟的民主論.....一五六

第三節 民主政治下的外交問題.....一五八

第四節 民主教育論.....一六〇

第五節 民主政治與婦女參政——兩性民主論.....一六二

第六節 民主與法治.....一六四

第七節 民族民主和軍事民主.....一六六

第八節 平等和自由.....一六八

第六章 結語.....一七一

一、蘇維埃制.....一四九

二、法西斯制.....一五一

三、民主政治與其他有關事項.....一五三

四、民主與政黨.....一五三

五、經濟的民主論.....一五六

六、民主政治下的外交問題.....一五八

七、民主教育論.....一六〇

八、民主政治與婦女參政——兩性民主論.....一六二

九、民主與法治.....一六四

十、民族民主和軍事民主.....一六六

十一、平等和自由.....一六八

十二、結語.....一七一

民主政治論

第一章 概論

第一節 民主政治的意義

什麼叫做民主政治？很少有人對這個問題作過圓滿的解答；也沒有一個確切的定義足以包括民主一概念所包含的廣泛意義和歷史，有人以為民主政治是人人參政的社會；有人以為民主政治是多數統治的社會；有人把它看做政府的一種形態；有人把它當作社會生活的一種方式；更有人以為民主政治就是要求達人類生活真善美，異說紛紜，莫衷一是。

但是我們不能否認，因為時代境域的不同，所以民主政治在各時代都有不同的變化，在各地域都表現了不同的形式，這是由於各處氣候環境以及民性和習俗的差異，引起各派學者對民主政治提出了不同的意見，或部分的討論，這并不是民主政治本身即具備了種種不同的形式和不同的定義，而在民主精神方面則是一致的。

民主政治(德文克拉克 Democracy) 一語法文 *Démocratie* 德文 *Demokratie* 俄文 *Демократия* 其意這些不同的字都是源出於古希臘的 *δημοκρατία* 一字由 *δημος* (人民) 加 *κρατος* (統治) 一字變成的，它的解釋各家雖異，但都沒有多大差別。總之不外民主政治為多數統治的權利均等的平民政治。(Democracy) 二字合成為求得一個可靠適當的定義起見，茲舉數家對民主政治同意見於後，然後我們從各派主張中找出一個答案來：

第一章 概論

黑洛多托士 (Herodotus) 說：「民主政治就是多數統治 (Multitud's Rule)。或是一個『權利平等』 (Equality of Right) 的社會，在這個社會中的行政人員，對他們的行為各負其責」，黑氏的意思就是說民主政治是全民統治的責任政治。

據巴列斯 Harry Elmer Barnes 的主張，是大眾人民在一個民主的社會裏，都應達到他們自己的目的，而有走向目的的機會，到最後都可以滿足各自的當然需要，這是每個人的權利不是野心。所以巴氏說：「民主政治是一種社會的組織，在這種組織的社會上，每個人在該團體活動中，各自參與一部分，這種參與，不受團體的干涉，這種社會之政策須為大眾及益所決定。」(註一)

基丁士 (Giddings) 以為：「民主政治不僅是一種政治形式，而且是一種國家形式，乃至一種社會形式，或者是三種合併的，它可以運用到整個社會上去，如經濟上的民主、社會上的民主……」所以民主政治成了一種政治的狀態，倫理的觀念，社會的形式。

西利 (Seely) 謂：「民主政治就是一個人人有分的政府。」

戴雪 (Dicey) 說：「一個較大部分的民衆們所組織的統治團體，即民主政治。」

奧斯丁 (Austin) 和戴雪的意見可以說是一致的，他說：「民主政治就是在任何政府中之治者團體為全國中的多數者」，他們以為國內人民多數者參與了政治就是民主政治。

哈布斯 (Hobhouse) 稱：「一個國家的最高主權屬於全體議會，那便是民主政治的國家。」

至於康克林 (Conkline) · 杜威 (Dewey) · 愛而伍德 (Elwood · 哈布生 Hobson)

威郎白 (Willon Lby) · 羅威爾 (Lowell) 諸人的主張大體上都與前邊談的基丁士意見相同，他們以為如僅用政治的涵義來範疇民主政治這個範圍未免太小。民主可以適應各方面。

以上諸氏說法似多空泛而不完全。比較具體之詮釋者則爲詹姆士，蒲萊斯 (James Bryce) 他以爲民主政治的定義應當是：「一個國家之內，全體人民的意見對於國家一要策略上有一點可以操縱的力量；即使這種力量不過是一種滯緩的勢力，或者在一定手續一定目的上須依法律的規定行動，就是以合格多數公民爲統治之政體，這種合格公民必佔人民之大部分，使其實力與投票權力能以相當，所以他說：「民主政治自黑洛多托士時代 (Time of Herodotus) 以來即用以表示一種政體；其國家的統治權力是不在一個或數個特別階級，而在全體社會之社員，即團體中治權之行使由大多數人投票決定之」。

蒲氏又在其現代民主政治中說：(Modern Democracy)：「民主這個名詞在現在被人用得很多，有用作社會現象的，有用作指示心理狀態的，有用以指示社交態度的，這個名詞在現在幾乎被一切愛惡的，道德的，或文字的甚至於宗教的聯想所淹沒了，但是真正的意思是用投票表示主權意志的「全民統治」。又說：「狹義的說民主政治就是以合格公民之多數的意見統治的政體，其合格公民必須佔居民之大部分，最少四分之三。」

再看何爾 (H. Hall) 對於民主政治的主張，他說：「民主政治就是以人民公意爲依歸，沒有人民的公意便不是民主政治。」捷士頓 (Creston) 謂：「民主政治不問他的形式怎樣總要以被治者的意志爲依歸，不問治者是世襲或民選都可說是民主政治」，他如盧俊 Rousseau 黑格爾 Hegel 則均有如斯主張，以爲政府當爲人民執行「公意」(General Will) 或「真意」(Vouloir)。

林肯則主張民主政治的理想原則「爲民有，民治和民享的政治。」

最近逝世之民主政治的領導者羅斯福總統會倡言民主政治不特是人民統治并且人民可以充分享受

其四大自由：一、言論與表示之自由，二、宗教信仰之自由，三、避免置之之自由，四、避免恐懼之自由。曾與主權民主論者論其關係，一在平等，二在權利之平等。

邱基爾氏 (Chapin) 於意大利脫離軀心同盟後曾向意人提出民主政治標準七事邱氏稱「何謂民主政治？標準凡七：(一) 人民有無自由發展意見批評政府之權利。(二) 憲法用何法表現民意。(三) 凡入另亦宜有與政府對等之地位。(四) 人民有無權利推翻不滿意之政府，憲法用何法表現民意。(五) 凡入另亦宜有與政府對等之地位。(六) 各人之權利除其服從國家之義務外能否保障確認其提高。(七) 平常之工農者以及勞動養家爲事者，能否免於一黨獨裁下之特務警察之滋擾，與能否

免於人民不經審判而捕於中。

以上所述都是西洋古今的政治家對於民主政治意義的詮釋，現在轉回頭來再看看中國對民主政治有沒有作詳盡的解釋：

中國古代則以說根本沒有民主政治，所以民主政治的意義當然在古典中找不出來，但是「民主」這兩個字在中國的經典中則很多，例如：商書咸有德篇云：「民主罔與厥功」，又如周書多方篇云：「天惟時求民主，乃代棧作民主」，「誕作民主」，但是我們要明白這些「民主」，「民主」都是指帝王作人民之主以統制人民，實行專制，與今天所說的民主政治之「民主」大有不同，我們萬不能

拿中國古經典上所見的民主意思來詮註今天的民主政治。不然的話那就大錯而特錯了。中國之有民主政治的倡說，我以為是開始於孫中山先生，現在我們看看孫先生對民主政治作何解釋；他說：「我們希望國家長久治安，人民康樂，願乎世界潮流非用民權不可」；又說：「現在的時代已經走到民權時代」，什麼是民權？「民權就是人民底政治力量」；也就是「人民有管理衆人之事的政權」，人民管理政事即「人民掌握以稱這就走民權」；所以孫先生說：「現在的政治（民權政治），又可叫做「民主政治」，由此可知中山先生的意思是一國之內人民能享受民權管理政事，就是民主政治。

寫到這裏關於中西各家的意見已經說了不少，由上面的各派主張看來，我們便證明了民主政治在定義上的不一致。但是我已經提過，「民主」定義的不一致並不是這種政治本身內在的性質不同。而是由於各學者所處的時代與環境的不一樣，以及民主政治在形式上所表現的差異，以致各家對於「民主」有不同的看法，與不同的意見，不過在這些不同的意見中，我們可以提出共同一致的地方，即各家所說都是站在以民主為核心的圓週上，只不過沒有將「民主」全面性的意思說出來了。

爲了對民主政治的定義確切地明瞭起見，我們再來一個具體概括的說明：民主政治是國家社會的政治組織，是人類為求得至善幸福的政治道路，它是以人民為基礎的，在這個道路上人人不分性別有平等享受社會上的一切應享的權利，和應盡的義務，沒有特權階級和被壓迫者的存在，一切機會均等，人民可以自由肯定的向其目的地去發展，不受無理的干涉阻礙；人民可以參予政治的活動，在合理運用的原則下確有其民權的享費，但不論其行使的方式和表現的現象如何，組織政府者應當確實代表人民意志者。向人民負責，但不宜過分拘束政府，以免致執政者無能在適合公利的目標下政府不

妨集權施行其活動，戰時元首權可以加大以免有策略上的遲緩，國法對權利的制定即依此民主平等的類同上，國家的內政外交公開，允許人民自由討論，以期達到共同一致的目的，平等自由的幸福社會，像這樣共有共治共享的理想制度，就是今天我們所說的民主政治。

第二節 民主政治的特點

民主政治的意義前面已經說過了，它是人民統治的政治，是人人享受自由平等幸福幸福的社會組織，現在跟着我們要問民主政治的特點是什麼？民主政治的特點說法的不同正與民主政治的定義各家意見之不一致是一樣的，綜括說來民主政治的特點可約如下述：

第一：民主政治是以人民為主的政治，不是以少數幾個人作主或君王專制政治，而是人人任社會中參予政治享受利益與應盡義務均等的，不但依人民公義利益而行政，更要使據人民的意志而行政，在君主專制專頭獨裁之下則不然，那種政治下人民是被壓迫者，人民是奴隸，一切政治措施除為少數階級享受利益外，談不到人民的幸福，民主政治與之比較正好相反，因為民主政治是以人民為主，凡為人民都可以過問政治，政治措施由人民的意志決定，在這種政治下人民不但當被壓迫者，不做奴隸，而且一變而成自由自主的領導者，人民是掌握政權的主人。

第二：民主政治是法治的政治，一般人一提起民主政治，便滿口稱道，以為它是一種無限制自由的政治，以為在民主政治下什麼事情都可以無拘無束的作出來！殊不知這樣看法錯了，假使人人都要無限制的自由，個人隨便發展自己的權利，結果社會必形成一種紊亂的戰鬥狀態，人民反永遠不得安寧。民主政治之下，必有良好的法律規定那些人可以做人類的領袖，那種人可以當人民的代表，領袖