

萬 有 文 庫

第二集七百種

王雲五主編

現代民政治體

(三)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

商務印書館發行

現代民政治體

(三)

蒲徠斯著

張慰慈等譯

漢譯世界名著

第十四章 人民

人民主權實在是民治政體的基礎及目標。這是一種信仰，是一種主義，在我們的時代，政府的各種制度總得要遵照的，並且我們考察各種政府也以適合人民主權的原則與否為標準。在下面討論各種政府的實際狀況時，我們還要研究什麼樣的方法能使這個主義可在實際上應用，而且要研究每種方法究竟能收多少的好效果。所以現在我們可先行討論人民主權這個名詞到底有什麼意義，並且實際上使用這主權的究竟是什麼人。

那末，什麼是人民呢？這兩個字常常是很玄妙的，似乎是指一種極廣汎的無所不包的，並且無人格的抽象的東西，使人僅作一種想像而已。我們自己也在於人民之中，也是人民之一部分，但是我們可不知道人民的思想，不能預見人民的行動；猶之我們立於地球之上而不知什麼時候有地震；也猶之我們住在天的下面，且常常觀察天象，卻不知道什麼時候有風災，什麼時候有雷雨；也猶

之我們住於『以太』的波流中間，而聞不着他的氣味。所謂人民的心理，人民的意志，似乎有一種神聖的性質，因為大家都覺得這是一種勢力，非但是不可預測的，並且是無可抵抗的。人民的意志實在和神呪一樣的高妙。古語所謂『民意即天意』，就是說，凡人民所說的即是表示一種超然權力的意志；這個意志，人是不能解釋的，祇有絕對服從而已。

這種感想實在是，有意的或無意的根據一種假設，以為人民是不能做錯的。人民似乎一定是聰明的，因為國中聰明的人都包括於人民之中了；人民又似乎一定是公道的，因為一切公道都包括於人民之中了。並且公道比聰明還確定一點，因為一切個人或團體的自私心及不公道心都能互相抵消，而融化於共同利害的大公道之中了。並且人是有崇拜權力的自然傾向的；這是一切宗教的動機。在現在的時候，人民真是權力的最後根原。他們的意志，無論是靈敏的，或是愚蠢的，一定不能抵抗的。一個大羣衆如受一種感情及目的的鼓動，其中的個人一定是無可反抗的；推而言之，這種目的如果鼓動了全國的人民，那末，個人的地位尤其降低了，人人覺得自己個人是很不重要的，而覺得大衆乃是重要得很。大衆這個概念真是很神妙的很可怕的。從前所謂帝王神聖現在卻

變成人民神聖了，

這些抽象的觀察現在姑勿具論，我們且看人民這個名詞在具體上有幾種不同的意義，以及什麼人或什麼階級是包括於這名詞之內的一個國家的人民到底是包括或者應該包括全體人民；或者僅包括那些合法的公民，即有法定的參政權，在公共問題上可以發表意見的？在上古時，參政的權利是和服兵的義務相聯的。一切自由的成丁男人都有服兵的義務；所以軍隊在實際上就是選民團，而選民團（有極微的例外）也就是軍隊。義務和權利是相提並論的。這個觀念，在現在實行婦女參政的國內是不能容納的，反對徵兵制度的人也不能容納的。又如居留在國內的外國人可以算人民之一部分麼？或者他們是否應該作為人民看待，至少他們入籍後過了若干年應當有這樣的權利。如果他們沒有投票權，他們的意思究竟應該注意若何程度呢？（註一）國家之內如有一個特別階級，其中祇有少數分子是注意公共事務的，那末，在政治的目的上，這一個階級的人究竟算是人民之一部分不是呢？假使這一個階級中的大多數人都沒有關於政治的意見，那末，這階級能否算有參與人民主權的權利？投票不投票是不生問題的，因為那些無政治意見的人雖則

去投票也祇惟他人之命是聽。這個問題在英美兩國，未允許婦女參政以前，是辯論得很激烈的；在法國，現在還在那邊討論呢。又如國家之內如有一個極不願意的異種人民的團體，如一九一九年以前德意志帝國內的波蘭人，或一九一九年以後意大利王國內說德語的脫羅利斯人（Tyroliese）也可算爲人民之一部分麼？又如一個民族，其文化程度是很低的，而與國中其餘人民有社會上的差別，那個民族到底可算人民之一部分麼？假使那個民族內有少數人已得到選舉權，那是否可以包含其全體民族已被承認爲人民的意思？這一個問題是發生於南非洲中的喀斐爾人（Kaffirs），澳大拉西亞的中國人，美國南部諸邦內的黑人。那些人和他們鄰居的白人有極嚴格的界限，因其所關心的不是國家全體的利益，僅求自己得一個平等的待遇，受法律的保護；他們和白人的希望完全是不同的。一個白人演說家如果在路易斯安那說『我們的人民』一定是僅指白人；但是他這句話如在俄亥俄（Ohio）說，究竟是否包括黑人而言呢？（註二）

我們討論人民怎樣發表意見的時候，還有問題發生呢。從前人民發表意見的方法是自由人民在會場呼喝；現在卻用投票的方法了。投票是和戰爭一樣，以多數爲勝利，這是解決紛爭最老的

方法。多數是假設可以代表全體說話的。並且所謂多數也不必要全國的多數，因為投票可以各別在那劃分的區域內舉行，如羅馬的百人會（century）或各部落（tribe）內的投票，及美國大總統選舉時採用各邦的投票方法。不過無論用什麼方法，在一個有秩序國內的投票，多數的總是勝利，少數總不得不降服。但是法律的權力雖則是跟着多數走的，道德的權力也跟着多數走麼？『多數』（特別是僅過半數的多數）一定是對的這句話到底以什麼為根基呢？多數人難道一定比少數人聰明得許多麼？人是受感情的驅使，少有受理智的約束的，這句話如果對，那末，抗辯者正可以說少數是比多數聰明。假使一個五百人的團體內，僅以五個人的多數而決定的事，我們難道也可以說人民總是對，而認為是麼？中世紀宗教大會中，時常發生問題：由投票表決教義之後，那幾個多數人的意思難道就不會錯誤麼？即使如此，求一個較大的多數也是很不容易的。

抗辯者更可進一步，質問公道和聰明一定在人民一方面這句話究竟有什麼根據。『人民為什麼一定不能像君主及貴族那樣容易有錯誤呢？一個由二千萬或四千萬或一萬萬男女及兒童的民族，除了這許多個人以外，還有什麼呢？除了那些個人腦筋中所有的聰明才力之外還有再從

什麼地方來的聰明才力，可是我們還知道那些個人中的多數都是無知識的不聰明的。人民之集合的聰明也不過個人智慧之總數而已，其集合的好處也不過個人的好處之總數而已。一個東西決不能因有一個集合的名字就會兩樣的。德國人，一個有思想的種族，確是承認「國家」非但比其集成的個人大，並且還比個人聰明；但是這或者是因為德國的政府能够費盡心力收羅國中一切有才智的人，致令政府變為知識及經驗的貯藏庫，因而絕非個人所能跂及。德國人說「國家」一定比其集成的部分聰明，因為國家的治者階級是國中一切才智的個人之會集點。但是民治的國家決不想把知識及技巧都集中於政府的機關上；其所信賴的還是赴選舉場投票的個人。所謂各個人的自私心能互相對消而成「大公」，這句話是靠不住的；我們不如說，各個人各區域的自私目的，正足以為狡獪政客舞弊的材料，政客是能利用大家的私心為自己遂私慾，一邊則以利益分給於各區域，那些利益的分給對於全體是很有害的。

『每個羣衆都自命為人民，都假借人民的名義而發表意見。羣衆越大，其受理智的約束越少，受感情的支配越多。第一次的十字軍東征是在克立孟（Clermont）地方一個大會中決定的；聽

說當時的羣衆都齊呼『上帝要這樣』(Deus id Vult)，但是沒有一個人顧慮到這個遠征的困難，以致第一次的出發隊未到目的地即死了六萬人。我們豈不常看見人民舉錯了人做代議士，和代議士誤定了政策麼？他們常常推翻已決定的政策，自認他們的錯誤。

『人民大概都存善意的。但是實際上去投票的人民究竟是什麼人民呢？通常各國內，不肯去投票的人民大概總有半數；有幾種選舉的時候，還是半數以上呢。即來到投票場的幾千幾萬人中，到底有多少人實在能知道這次投票所解決的是什麼問題；有多少人真能知道各候選人的性質及來歷，那些候選人就是他們要舉幾個出來當代表，做官吏的。反之，那些專聽他人指導，被使舉某甲某乙的，究竟有多少人呢？我們如果能細察大多數選民的心理，就可知道，凡所投的票都不是表示選舉人自己的意思，不過表現一班領袖及政黨的奔走人的意思罷了。投票原是可得一個決定，也許是得決定的惟一方法，但是人民的投票既不像宗教大會的樣子，是受神意的指揮，那末我們還爲什麼這樣恭敬這樣信仰人民的判斷呢？所謂「民意即天意」難道就是這個意義麼？』

以上所引批評者提出的問題，現在採用民治政府的國家已經實地的做出幾個答案了，每個

國家都各自有解答的方法；那些答案待我們研究到各民治政府之實際狀況時自然會知道的，現在可不必贅述。不過此處可略述近數十年來『人民』所以被信仰，所以能在政治上得強大的普遍的勢力，到底是什麼緣故。

最初，人民是一種決鬪的改革的勢力，和君主政府及階級政府抗爭的。從前人覺得治者階級勢力膨大的禍害祇有把權力移到全國人民身上來是可以補救的。他們以為獨霸的勢力或特尊的勢力實在是自私的引線；反之，權力如果為大家所均分了，自然會能够正正當當的行使出來，為大家求福利。

在反對階級統治的時候，有參政權階級與無參政權階級對抗的結果，往往使人誤把無參政權階級當作人民；人民這個名詞幾乎和現在很時髦的無產階級 (proletariate) 這一個名詞有同樣的意義。這也是無可怪的，因為無參政權的部分實在占人民的大多數。當時熱心的改革家以為一般無參政權的人民的確有幾種美德，為那些富者階級所無的。他們以為祇要能够掘到社會的下層階級裏去，就會發現出一種純樸的誠心和正直的觀念，這都能够刷新政治的。貧窮則簡樸，

富貴則淫逸，那是自古已然的。在全盛的時代，因為沒有富庶，邪惡是沒有的，未吉爾（Virgil）說城市的民衆好像卑鄙的賤民（ignoble vulgar）；他告訴我們說，當正義離開世界時，其最後的足跡是在鄉間的農民上。這種老觀念的最後反響是見於十八世紀的牧詩中。但是那些頌揚肉體勞動者這樣程度的人，凡說人民時先想到這一班人的，並不是想把勞動者作一種階級看，希望他們能獨占勢力，不能因為他們人數最多，就有資格代表全國的意志。他們的理想似乎在於各階級在政治上的混合；人人都盡一部分職務，能使國民成爲一個單一而有力量的團體。協和是團結的基礎。如果人人都不想階級的利益，僅想國家的利益，分裂的危險自然少了。階級自然是自私的；人民則不自私的，因為人民所願望的是大家的福利。這些理想發生及盛行的時代是受了那抽象理想及樂觀主義之影響。當時思想家的經驗還祇能看到，一個小小的特權階級濫用權力損害公衆的危險；他們卻未見到，即使一個占全體之大多數的特殊階級也許有一樣之自私心的。他們如想像到這個現象，也一定是不滿意的，因為他們是想破除一切階級；在他們心中，人民統治是和階級統治相對待的。

除了這些概念之外，又有一個『普通人』，即我們所謂『平均人』的信仰。普通人即是一個常識很豐富的人，和各種人都有同樣的接觸，對於每一問題都有公平的無成見的判斷。既不像學者的深邃，又不像富人的虛浮，其觀察事實都用一種實際的業務的溫厚的精神，且時常從事於本分內的樂處，也希望別人有同樣的快樂。這種普通人在人民中總是占大多數，並且在大體上總不會做錯的。因為一切意見既是公開的，一定可以使他們能夠得到評判事實的材料了。

從前人的希望以為階級戰爭將會在全民統治之下消滅的，人人既有參政的權利，那末一切不滿意的事都會靠憲法所規定的方法去救濟了；但是最近的經驗已經使那種希望蒙蔽了。『信仰人民』乃是信仰『全體人民』的意思；人民如為階級戰爭所分裂，那種信仰自然會減損的。但是反對者的議論無論怎麼樣，那些一百年前的詩人及哲學家對於那民治政體的信仰總還有一大部分的真理在內。凡一個國家之內，一切國民既有同樣的權利及義務，一切思想必定有盡量發表的機會，一切言論都能引人注意，一切計畫也都能得人審察。思想的無限制交換一定有很好的利益。一切意見既混合融和起來自然可得一個寬大的結論。真理和智慧自然有發現的機會了；並

且在一種稍有知識的人民中，真理的機會一定比錯誤的機會較多。我們所謂人民自然是指那『平均人』；平均人是不受理想之桎梏，也不受感情之驅使的。他即使不能因取得公民的資格，即具有盡公民職務的能力；但是他有責任之後，那責任心也決會把他擡高一等，他的正義及公平的觀念也許是特權階級中所缺乏的。他的知識也許是很有限的，創造的能力也許是沒有的；但是他能養成一種評判別人的能力，如果他和別人有接近的機會，那種能力一定是更大。他的天性大概是健全的；即高深的理想如果很明白的表示出來使他懂得，他也不是不能領受的。他對於別人的意見總能表示同情的理會，這就可以補救他在知識上的缺乏。所以從這一方面着想，我們也可以說，人民是比極聰明的個人或團體還聰明一點。林肯是最善於應付人民的，他總括自己的經驗作一句很有名的格言說，『有些時候一切人民都可欺的，也有些人民在一切時候都可欺的；但是你決不能在一切時候欺一切人民。』

林肯這句格言承認人民有時也有錯誤的危險，似乎說得太過分，但是這句話確是讚美人民之光明的心地，容認各種主張和自由批評的價值，與各種事務經人民之相當的注意，能有良善的

結果。總而言之，凡在民治的地方，獨立的思想決不能阻遏的。你決不能斷定人民是愚昧的，是麻木的，是受黨派支配的。你如果能够得人心——這是很難的——凡各事情都會做得好的。但是人民也必須有一個機會。

(註一)也許可以說，凡納稅的外國人應有代表。這個問題通常是不大重要的，不過歐洲有一個國家(瑞士)，外國人竟佔全部人口百分之十五；脫蘭斯瓦的外人不得享有選舉權一事，實在是一八九九年南非戰爭的一種原因。

(註二)有一種時常重新發生的錯誤，使得人們於不知不覺間以爲多數就是全體。當我們談起『美國人』的時候，我們忘記了幾千萬未經美國化的移民；當我們談起『英國人』的時候，我們忘記了英國中的非英格蘭的部分；當我們談起愛爾蘭人的時候，我們忘記了厄爾斯得(Ulster)的居民；當我們談起厄爾斯得的時候，我們又忘記了一部分在政治上和宗教上全不對多數表示同情的人。

第十五章 輿論（或公意）

一切權力都從人民來的。如果可承認這句話，就發生一個問題：人民怎樣運用他們的權力？民的意思究竟用什麼方法表示出來？世界上各立憲國的方法都是用投票；即如羅威爾（J. F. Lowell）所謂『數頭不割頭』的方法。投票是古代希臘及意大利各共和國發明的，現在各文明國都是採用的，無論如瑞士及北美合衆國中許多邦在『創制』（*initiative*）及『複決』（*referendum*）上用之使人民直接判斷政事的，或如通常用法使人民選舉議會的代表或行政司法的官吏。（註一）

但是投票雖則是各國所通用的，卻在無論何處都未能完全使人滿意。如把投票當做一種表示自治政府的民意的方法，實在有下列諸種弊端。

人民的意見決不能由所選的代表完全代達出來，因為代表或者於無意之中誤解人民的希

望，或者竟有惡意違背人民的希望；人民雖有訓示也不能免除這個危險。並且選舉代表決不能把人民對於政策的意見完完備備表示出來，因為在選舉時候人民僅看候選人本身的資望，並不顧到他所主張的主義。

有許多選舉人自己沒有意見可發表的，受了他人的指使或暗示以後，纔投他們的票。有些選民還被人運動，受人賄賂，還有些選民對於政治是不關心的，並且又無知識，專服從政黨的指揮。於是所謂民意簡直變作玄想的產物，不是真真人民的意志。

在投票時候，每一張票有同等的效力。譬如某甲也許有道德，知識，經驗，判斷力，某乙也許完全沒有；可是在投票時候，無論是選舉代表或決定重要政策，甲乙兩個人所投的票都是一樣算的。最賢的和最愚的都置於同等地位。意見是以數量計，而不是以輕重計的。

對於以上的批評，有什麼答辯麼？其所指摘的弊端有什麼救濟的方法麼？

第一個批評已被那些主張人民直接參政的人承認了；他們以為凡行立憲政府的國家都應該採用創制及複決的制度，政治問題當盡量採用人民直接投票表決的方法。更有些人很注意議

員不能代表民意的危險，主張政府召集選舉的通告，應該把政治問題明白詳細的公佈出來，而且予選民一個撤回代表的權力。

第二種流弊在許多國內已經用禁止選舉行賄及暗示的法律來防範了。但是除了耳目所及的罪犯之外，其餘暗昧的弊竇是無法防止的，因為選舉人到底有幾分真意，有幾分是他人的授意，無論如何是不能斷定的。恐怕選民本人也許不知道的。

至於第三種反對的議論乃是民治政府的根本障礙。是反對人民統治最重要的理由。上古共和國中也曾試行過比例的投票方法，不過其分配的標準不是道德和智慧，是財產及教育。那個方法是把人民分作幾個階級或幾部分，每部分有一張總票，由各該部分內多數人民表決。富人分爲幾部分；窮人也分爲數部分，不過窮人的部分總比富人的部分包括較多的選民。於是富人部分的票可以和窮人部分的票相均衡了，就是人數的投票力已經被財產的投票力抵住了。比利時的憲法也曾經同樣的規定；凡有財產及受過教育的，每人可以有三張或兩張票，平常人民則祇有一張票。可是比利時這個制度現在已經廢除了；其他各國也未必再有這樣的試驗。許多年前，英國也曾