

鄧公玄譯

歐美政制

孫

科署



Sir Charles Petrie 著
鄧公玄 譯

歐
美
政
制
史

商務印書館發行

中華民國二十三年二月初版

(一〇九九九)

歐美政制史一冊

The Story of Government

每冊定價大洋柒角

外埠酌加運費匯費

原著者 Sir Charles Petrie

譯述者 鄧公玄

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者沈鴻俊)

譯者序

本書原著爲英人柏特利爵士所作，原名“The Story of Government”，篇幅雖不極長，而於西方政治制度，自原始人類以來，由希臘羅馬，直至歐戰以後歐美各國之政治源流，莫不一一分析，以簡馭繁，提要鉤玄，使讀者對於古今政制發展演變之形態，豁然貫通，而無生吞活剝之虞，掛一漏萬之嫌，誠屬不可多得之名著。就中尤足稱述者：（一）凡古今政制之興替，其來龍去脈，因果響應之事實，俱能以客觀態度，指點詳明，使政治學者與政治家知所借鏡，而不徒爲過去事實之回顧。（二）指明世間之人類政治，祇爲應付暫時之設施，任何政制均不得視爲至善，亦不能金剛不壞，故政治學者與政治家之努力，不在求政治上永久不變之體制，而在求其最足切合環境之組織。（三）向者治政治學者，對西班牙系各國之政治情況，從未予以注意，本書作者，不但對於西班牙本國，即美洲之拉丁系諸共和國，莫不悉予深究，且認定拉丁亞美利加或許爲人類政治上未來祕密之府藏。（四）認定人類政體，不論古今，只有三種永久之方式，即君主制，貴族制，與民主制，——其極端之方式爲暴君制，寡頭制，與暴民制而已。（五）對於目前政治趨勢，認爲因歐戰之結果，以前之民主代議制不能應付一切經濟方面之難題，故獨裁制必爲一時所崇尚，惟此種特殊之政治現象必爲社會激變中之暫時辦法，而不能維持至於永久；同時對於獨

裁者之地位與責任，亦有精審之批判。除上述五點之外，其優點尙多，要之此類政治書籍，最切國人之需要，因於譯署中取而譯之，以貢獻於國人，其中疵謬之點，當恐難免，惟賢者教之。

鄧公玄序一九三三年八月。

原序

吾人欲舉人類於各時期所嘗採用之一切政體，在通常篇幅之著作中，一一爲之觀縷，誠屬不可能之事，故余僅將歐美現存政制之主要源流，加以論列。五十年之前，苟欲自命爲完備，則對於此類著作，必須將東方之政治制度，詳爲探討，但在今日，亞洲各國至少在口頭上已一致接受西方政治理想，則此類工作，自屬贅疣矣，是以爲篇幅計，余遂舉此項分析完全省略之。

余當對布恩氏 (Burns) 奧特氏 (Oates) 及華徐本 (Washbourne) 諸君，深致謝悃，因其允將會在杜柏靈評論 (Dublin Review) 發表之文字之一部重行刊載也，同時亦當感謝十九世紀及其以後 (Nineteenth Century and After) 之編輯，亦因其允將該項出版品之一部分文字重印於本書也。

查禮士柏特利於英格蘭

目錄

第一章	古代政治組織	一
第二章	城市國家	一二
第三章	羅馬帝國	二四
第四章	中古世紀	三六
第五章	開明專制	五三
第六章	歐洲民主政治之勃興	七六
第七章	民主政治之極盛時期	一〇〇
第八章	民主政治之衰落	一二四
第九章	美洲政治	一五一
第十章	前途之展望	一七九

歐美政制史

第一章 古代政治組織

亞里士多德 (Aristotle) 嘗言：『人類爲天然之政治動物，』二千年以後，威爾遜 (President Wilson) 定政府之界說曰：『政府爲有形的社會組織。』換言之，即政府者以吾人今茲所知者而言，乃係政治動物暫定之妥協辦法，使其得與其儕輩和衷共濟並存於社會者也。既爲暫定之辦法，是以任何政體，皆不能視爲絕對完善，蓋文化有興替，環境有變遷，人類政治之組織，雖或適合於一國之某時代，而時移勢易，即不啻秋扇之已捐。例如亨利第二 (Henry II) 之專制政體，在十二世紀雖適於當時之需要，而在今日之英國，則殊不切時宜矣。顧歷史往往有重演之慣性，——如十六世紀宗教改革所生之影響，與實業革命後所成之暴亂，足以等量齊觀——在此種情況之下，吾人於祖先所嘗試驗之政治技術，實不敢冒險忽略之。

研究過去之所以有價值，其理凡二：第一得追溯現代許多理想與制度之生長，第二得以明瞭在某一時代人類所需要者，究以何種政治爲最適宜。在人類有相當文化程度以後所成立之政體，謂已永久廢棄者，實不多觀。

因其曾在歷史上某一時期流行，則將來或不免如優孟衣冠重演一度也。例如獨裁制在十年之前，歐美人士咸以爲已成永久廢棄之政治制度，而在今日，則獨裁制且浸浸將奪民主政治佔有百餘年之寶座而代之矣。是以細察往事，卽不至如此武斷，因歐戰以後發生若干情態爲現有之政治社會組織無法應付，自不能不求助於獨裁制也。蓋歷史者猶例證之哲學也，使吾人愈留心於例證，則愈能受其裨益。

政治之存在，既遠在有史以前，故欲斷定何種政體爲原始人類最先採用，殊非易事，是以有若干問題已成爭辯之焦點，不但對於結論，卽對於達到結果之方法，亦往往莫衷一是。

第一派之政治哲學家，在十七十八兩世紀流行最廣者爲荷克 (Hooker)、霍布斯 (Hobbes)、洛克 (Locke) 與盧梭 (Rousseau) 等，均爲當時最顯著之人物。彼等所用之方法，厥爲從其當時之文化狀態，回溯至舊石器時代所下之種子也。彼等之本意，原屬不謬，良以解決現在之祕鑰，必求之於既往，但其所用之方法，則至荒唐，以致彼等對於古代社會所下之謬解，竟須俟諸知識較充分之後代爲之糾正。而在另一方面言之，則吾人不可對於諸先輩責難過甚，因彼等當時對於古代之知識原爲有限，自不免有所障礙，且彼等對於僅有之參攷資料，已克盡其努力之能事，無論如何，彼等能使以往之傳統觀念，擊成齏粉，另闢蹊徑，俾後人知所遵循，其功亦不可磨滅也。

第二派方法爲今日普遍應用者，厥爲將古今人類生活之證據悉數搜羅，使之自行說明其狀態。在過去之五十年中，學者如佛勒更爵士 (Sir James Frazer) 與衛士特馬克教授 (Professor Westermarck) 曾將其研

究古代社會情形所得之結果，著爲巨帙，對於原始人類及其他野蠻民族之風俗習慣，莫不加以深切之討探；而於最近絕跡之塔斯曼尼亞（Tasmania）之原始人類風俗習慣，亦搜羅無餘，誠爲原始人類可靠之百科全書。古代之政治哲學家，但能於希洛多特斯（Herodotus）及其他希臘羅馬著作家之神話中搜求證據，而近代學者則有其豐足之材料，供其整理。加以人類知識日益增加，是以吾人對於本題之研討，其方法與所謂明哲的荷克（Hock）及其同派所採用者，完全不同。質言之，吾人得利用以無限辛勤獲得之證佐爲依據，故對於古代政治所下之結論，不致與真理相距太遠也。

以各種關於古代風俗之材料，細加研究，歸納而得之結論，厥爲最古之人類社會，實以家庭爲基礎，而家庭政治，又係家長性質，例如今日厄瓜多幾伐洛印第安人（Jivaro Indians）是也。衛士特馬克教授對此已認爲無可疑議，如在其人類婚姻史（History of Human Marriage）中云：『吾人所有之證據皆表示最早之人類祖先，實以家庭而非以種族爲社會之核心，且在若干例證中，家庭組織，乃爲惟一之社會團體也。』

凡曾偶爾研究羅馬法者，當知在羅馬之若干世紀中，家庭所佔之地位，極爲重要，而愈溯至前代，則其地位亦愈形重要。反對此說者，此爲乃係以種族而非以家庭爲社會之實在基礎，其證明爲依據若干原始人類之雜交情形，如多妻或多夫制度，皆爲與家庭制度相反，而實爲當時社會之常例。然吾人對於此點敢斷然答復，即雜交乃係衰落之象徵，而非發榮之象徵，至謂家庭乃起於種族之後，是不啻與六千年有史以來之證據相抵觸。蓋單位乃日

趨於擴大，而非日趨於縮小也。其在今日，雖仍有若干野蠻或半開化民族發現雜交之情形，然此等民族對於文化進步無甚供獻，是以吾人敢斷言原始社會，實以一夫一妻之家庭制度爲其基礎焉。

基於前說，則最古之政治制度爲家長制，乃屬無容疑惑矣。威爾遜之論國家起原，對於此點異常着重，而其見解與一般有力之批評家相同。

「造成現代歷史之各大民族，其所充滿之傳統觀念，莫不以爲人類之原始，起於一共同之男性始祖（神或人）；而在政治上承襲而來之痕跡，其最豐富而顯著者，亦無過於以家長爲基礎之家庭爲其政治組織之模型。」原始政治固有以主母爲政治中心者，然執此以爲辯駁之理由，實已超出論點之範圍，蓋母性中心之所以存在，實因父性中心不易建立或不能建立之故，其主因即在於雜交，但此種制度，實非最古之組織，不過爲已退化之社會形態，吾人已於前節言之矣。父權組織在有史以後，尙持續頗久，即在近代，猶有不少例證，將父權編入法典者，惟邇年以來，父親在家庭之威權，始完全消滅。

然在有史以前，家庭久已非政治之單位，其地位已爲種族所替代。人類史上最彰明者，無過於政治單位日趨擴大之一事。最初爲家庭，其次爲種族，而最後則爲民族（或國家），顧民族亦尙非最後之階段，因民族方日趨膨漲也，其有不能隨時發展者，即落於國際競爭之場合矣。當培里克兒（Pericles）時，雅典爲世界之怪物，然其人口尙不及今日倫敦或紐約附郭之多，羅馬爲地中海主人時，其公民尙少於今日伯明罕（Birmingham）或地特

衆 (Detroit) 卽近世荷蘭與葡萄牙之能建立大帝國也，由今觀之，其實力亦若極不足以擔負如此偉大之事功者。是以無論從人口或領土方面觀察，政治單位，均爲日趨擴張；故羅馬大於雅典，而荷蘭、葡萄牙，則又大於羅馬。法人本諾斯特 (M. Charles Benoist) 著法蘭西政治演進律 (Les Lois de la Politiques Française) 一書，實爲近數年來有名之政治著作。氏爲解釋法國革命以來漸次衰落之故，嘗討論及此，其結論以爲由於政治單位之擴大，而法國則未能並駕齊驅，蓋法國今日在歐洲之領土，較之路易十四 (Louis XIV) 時代，不過百分之七十五而已。政治單位日趨擴大之勢，固久已存在，惟在過去一世紀中，其進程尤速；而政治進步之第一步，厥爲以種族替代家庭在政治上之地位。

其所以發生此種變動，理由甚多，而最主要者，卻爲經濟的。家庭既日趨膨脹，則其移動之領域，亦隨之而擴大，而在當時尙爲游牧狀態，故各部分之聯絡，亦往往隨而鬆懈，於是子弟之支派遂亦形成家庭之組織，因此而種族之制應運而起。此種變遷，自屬漸漸而來，在當初或不易察覺，直至事態顯著，始引起注意。在歷史啓幕之後，有時吾人見原始人類如澳洲之土人及美洲紅印度人，均以種族制度爲基礎，然亦有已由種族進而爲國家，而仍以父權中心之家庭爲社會之單位者。而在另一方面，近代立法者所最注意之個人，在古代殊爲無足輕重，直至耶教普遍接受之後，始漸爲人類所重視，若在東方則個人之地位，至今仍不能與家庭或種族相比擬，由此事實更足以明瞭以個人自由爲基礎之民主政治輸入亞洲以後，所以不能有卓著之成效，與夫論者之推測，以爲不以個人爲主而

係以團體爲主之泛繫主義，在東方之日本，其前程且遠較民主政治爲大，將來或有證明之一日也。

歷史上最能解明古代政制演進者，實無過於以色列子孫（Children of Israel）之故事。吾人於亞伯拉罕（Abraham）得一父權之家庭，父權專制足以置兒女於死地；至於約瑟夫（Joseph）及其弟兄之落居埃及一事，則爲表示種族之起原，及乎最後選舉蘇爾（Saul）爲王，則表示向心力之作用，卒使各種族形成爲民族（或國家）之組織。論者得謂此整個故事，乃不過爲一神話，顧是否爲神話，乃神學家之問題，但舊約全書爲足說明猶太民族之演進，則毫無疑義，此種演進之形式，固各民族演進所同具之現象也。當愛琴人（Achaeans）及多利安人（Dorians）以次侵入希臘半島時，其民族發達之程度，正與猶太人之侵入帕勒士登時相同；在特萊（Troy）以前，希臘之社會組織，純爲種族制，如希臘敘事詩（*Iliad*）中納斯托（Nestor）告亞格門南（Agamemnor）所謂『分爲種族與堂房，而種族與種族，堂房與堂房之間，彼此得收互相協助之功。』羅馬古代之政制亦係種族之性質，而達西特斯（Tacitus）論日爾曼民族之最古政制，亦有相同之點。

由家庭變而爲種族制後，在政治組織上自不能不發生同樣之變化。故關係於家庭問題之事項，父權依然存在，惟於家長之上則有族長，而最後，則族長之上，又有一國之首長存焉。蓋因社會組織既日進於複雜，舊有鬆懈之家庭聯盟的組合，亦緣而破壞，於是在戰時則不能不物色一酋長，以爲統率，結果此酋長遂變而爲永久之長官。惟此長官之統治權殊爲薄弱，稍讀荷馬（Homer）史詩描寫之世界，即當知之矣。長官之外，尚有由各家長或族長

組成之會議，雖未必在理論上，而亦必在事實上，一切大小事宜，必以咨詢。此即所謂「荷馬王制」(the Homeric kingship)是已，此種組織即君主政體之原始形態也。在古代得於猶太人波斯人尋其遺跡，爾後則於侵入羅馬帝國之條頓人（包括盎格羅(Angles)及撒克遜人(Saxons)覓其證明，但其壽命則每甚短促，良以此種君主或如巴勒士登及波斯之變為專制帝王，或如希臘城市國家之變為選舉的長官也。惟在斯巴達因有特殊情由，此種「荷馬王制」其壽命得與國同其終始。然家庭中之父權，并未因此種變動而減輕，即紀元前五世紀希臘文化已甚發達時，而荊謀教授(Professor Zimmern)稱當時之人曰：「從其孩提至於終生，皆為父權制度所束縛，其行動也則踟躕不前，以為冥冥中無往而非惡魔，且充滿迷信與禁忌之觀念，若在吾人觀之，蓋屬毫無意義者矣。」

然而吾人所當注意者，即原始民族能由「荷馬王制」跳出而達於其他政治歷史之階段者，為數不多，其能由此演進者，要為情勢所逼迫不得不爾也。北美紅印度人及澳洲土人之起源，原為人種學上之問題，但當歐洲探險家發現彼等時，覺彼等雖仍在游牧民族時期，並無固定政制之可言，然似為已經退縮不復有冒險精神者矣。而希臘羅馬人則異於是，因彼等並未據有廣大土地，供其遨遊，是以必須征服隣近之土地，始足以生存。在此種環境之下，從政治立場觀之，不能不較其他民族加速發展，良以外來之壓迫，既時有可虞，乃不得不建立鞏固之政治制度以應付外來之侵害也。

吾人研究政治進化既已達於「荷馬王制」之時期，則不啻已入於建設城市國家之前夕矣，但在未討論城

市國家以前，尙不能不對於「民約說」(Social Contract)關於古代文化之理論，加以研究，此說固早已爲一般人所否認，故吾人之研究及此，非因其本身之重要，卻因其在法國革命時代，於政治思想方面所生之影響，誠不可輕忽之耳。

倡此說者，以爲原始人類之生存，因在人爲法律之上有所謂自然律之存在，——如羅馬時代之國際法(Jus Gentium)是在近代英人中之首倡此說者爲荷克氏於伊利沙伯時代所著之聖教政法(The Laws of Ecclesiastical Polity)中，論自然法曰：『此種自然法者，對於人類有絕對之拘束力，固不問人類相互間有無共同之關係，或對於某事之可爲與不可爲有無協約於前也。吾人如欲維持高尚之生活，則吾人單獨之能力，必不能供給其需要；是以爲補救孤獨生活之缺憾計，自不能不祈求交際與他人之友誼。因此人類遂不能不互相聯合而成政治的社會，既有社會則不能無政府，既有政府則不能無顯明之法律，此種法律即吾人所曾陳明者也。公共社會之成立，其基礎有二：其一爲自然之傾向，即人類各有社會生活與共同友誼之要求；其二爲彰明的或祕密的協約，以拘束共同生活之行爲。』此即所謂明哲的荷克氏之見解，從其著作抽繹而得，則知此種見解實與其所辯護之神學系統若合符節焉。

大約五十年之後，霍布斯亦追蹤而起。霍氏以爲自然律者乃係『一種由理性產生之箴誡，或公共之規範，用以防止個人對彼自身有損之行爲，或損害於保全其生命之工具者。』然霍氏與荷克氏見解相同，以爲在原始人類

時代，自然律往往不能施行，故謂原始人類之生活「爲孤獨的，貧乏的，混亂的，野蠻的，且係短促的也。」不久以後，洛克又隨兩前輩之後，謂原始人類之所以陷於可憐之狀態，實由不能遵循自然律之所致，故欲終止其可憐之命運，惟有相約而結共同之社會，成立政治團體之一法。最後則有盧梭（Rousseau）繼之而起，氏於其所著之民約論，將荷克、霍布斯與洛克等之巨著刪削而成百餘頁之小冊，於是人類之思想起一大變革，直至其死後一世紀猶聞其回響焉。

簡言之，民約說對於社會之起原，有兩大前提須首先承認：其一爲原始人類之生存，在一切法律之上有一自然律，但原始人類具有天然之缺憾，以致不克察覺；其二爲欲達到較好之生存計，於是遂犧牲自身權利之一部，而締結協約，以求共同之安全。在此種情形之下，無怪十八世紀之哲學家之主張，以爲有協約則一切政府之成立，皆以被治者之同意爲基礎，設有政府違反此項協約，即應予以推翻之用。此理論以抨擊神權說，實具無上之效力。盧梭著民約論，開宗明義即曰：人類生而自由，然而無往而非桎梏。抑有進者，因盧梭等堅持自然律之存在，是不啻對各種法律置備一抗衡之槓桿，於是使荷克，持以爲英國教會及條多（Tudor）王朝辯護之論據，兩世紀以後，乃變爲世間最著名之革命主義，無怪尼采（Nietzsche）謂「在一切社會革命運動中，盧梭之信徒，猶自投愛特納火山口中之泰佛氏（Typhoeus under Etna）也。」

吾人欲指摘民約說之謬誤，固無須對於自然律贊否兩方之論據，詳加批判，或討論自然律與羅馬國際法之

關係，關於此點，梅因 (Maine) 在其所著 古代法 (Ancient Law) 中，業已論之甚詳，而民約說全部理論之攻破，即在一極簡單的事實之上，良以古代未嘗有所謂協約，更無發生所謂協約的事實之可能性也。假令此派學者欲使吾人相信此項協約而會締結，則斯約者必須經各個人自由意志之決定，顧在原始社會，個人本屬無足輕重，而家庭始爲一切的一切也。古代人類猶亞里士多德所謂「政治動物」也，第其爲政治動物，係以團體爲基礎，而非以個人爲單位，蓋個人之具有本身之權利，乃係近代之觀念也。霍布斯謂古代人類生活爲「貧乏的，混亂的，野蠻的，且係短促的」，誠屬不謬，但謂係孤獨的則大誤，因其處於家庭中，有家長爲之主持一切也。是以個人永遠不能脫離家庭之環境，而在此環境之中，所謂締結協約之事，乃絕不可能，固至彰彰焉。古代社會以家庭爲單位，其最早之政府爲父權政制，不論過去政治哲學家視民約論如何寶貴，然執此以反證之，則不能不因其違反歷史而否認之矣。

吾人對於此種關於古代文化解釋，不惜浪費篇幅細爲論列者，非以其本身之重要，乃因其對於歷史過程中之一個時期的政治，曾發生極大之影響。盧梭之說實爲推翻舊有制度之主因，顧此等理論，實建築於古代人類締結協約之謬誤觀點之上。歷史及人類學知識之進步，已證明其荒謬，但其在政治運用上之效力，依然存在。乃者人類對於經濟之興趣日趨濃厚，而對於政治之興趣則日形減低，於是馬克斯 (Marx) 遂替代盧梭爲時代革命之鼓動者，惟盧氏所倡之原則，仍爲近代多數憲法上之根據，爲此之故，吾人對於現實政府不能完全磨滅之基本理