

民主政治論

社會科學小學叢書

何炳松 劉秉麟 主編

民主政治論

C. Delisle Burns
孫斯鳴 著



商藏印書館發行

原序

本書所論之民主政治，大概都是把來當作一種政治哲學上的問題，而不單祇是當作一種政治的制度。故通常所稱的民主的制度，這兒便祇能論及它們所以設立的目的或理想了。關於這些制度的一種比較詳盡的敘述，大可於別處發現之，尤其是如在本叢書（譯者按：指家庭大學文庫 The Home University Library）中愛爾伯爵士所著的議會論（Sir Courtenay Ilbert's Parliament）這一類的書籍裏面。公共的討論，對於威權的批評以及當權者之依被治者的意志而更換等所根據的原則，在今日的某幾方面似乎都在懷疑之中。因此，一本關於民主政治的書籍，便不能是一種毫無色彩的科學的分析，而難免含有某種心理上的討論和某種道德上的評衡的。

鮑恩思一九三四年九月序於格蘭斯哥

目次

第一章	民主政治的起源	一
第二章	對立的福音	二八
第三章	民主政治的功罪	五七
第四章	民主的制度	八〇
第五章	民主與和平	一〇六
第六章	民主與實業	一二九
第七章	民主的精神	一五六
參考書目		一七七

民主政治論

第一章 民主政治的起源

一

民主政治這四個字，有很多意義，且又帶有幾分動人情感的色彩。它不是一個代數的符號，它對於有些人不啻是一面旗子，或是一個喇叭的號聲；對於另外一些人，它卻又是一個無用的神話，它同資本主義和帝國主義，以爲都不無惡緣。所以本書的題旨，便決不是在一本字典中可以找到的，它祇有在一般活着的男男女女的情感和偏見，習俗和信仰中始能求得之。要發現民主政治的意義，最好是放眼看看我們的周遭，看看一般男男女女所做的是些什麼事。單討論這個字的來源

是沒有多大用處的。在有些國家，通常的男女，賴有代議的議院和負責的閣員，得以享有政權；這些國家是民主的。可是在大部份的人類中，其社會都是爲幾個少數不受批評而又專制的統治者所控制，在有些國家，則舊式的政治權力，最近也都恢復過來了。

在二十年前，民主政治的原則，嘗被西方大多數人民認爲家喻戶曉的老生常譚。他們以爲人雖都不盡是有理性的，可是他們所能運用的一點點理智，他們至少總不以爲恥。他們想，假使一個人要到什麼地方去，則由他個人自己去，總比給人逼着去好些。有些更激進的人，則常以爲勸導一般平民去做一些爲己或爲人有益的事，總比逼着他們去做好一點。而制度，尤其是通常所稱的民主的政治制度，其原意也無非要使理智與自發，在一般平民中能有幾分活動的餘地，并使那些意見不相同的人，也有討論的機會，俾可作爲一種決定公共政策的準備。可是若把任何原理原則——乃至把算術上的原理原則，也都作爲老生常譚去看待，那總是很危險的；因爲假使我們這樣做，就是我們忘了它們也會一度爲經過深思熟慮所得的發現，而真理的闡發，決不能沒有推理，想像和試驗。舉例來說，在十六世紀以前，甚至超過十數以上的乘法，對於一般平民便已太難了；可是

現在我們卻覺得非常的容易。在政治上，爲了要促進同胞間的互助起見，有許多不同的方法都會經試驗過了，乃在十九世紀中，治術卻纔有幾分的進步。悠長的治術的歷史，有時竟涉及宗教和詩的運用。可是在維持秩序以及改善社會的關係上，恐懼，貪婪和疏忽也都是很常見的。有些人會把他們自己造成統治者；而在別的場合，統治者或因風雲際會而得勢，或因團體的需要領袖。政體的變更，總比宗教的種類或衣食的取得和應用方法的變更爲屢。可是經過了許多的試驗以後，一種叫做『民主政治』的新政體，纔於十八世紀的末葉，在歐洲開始爲人們自覺地採用。這種統治和被統治的新制度，其名稱係襲自希臘，因爲那時的政治思想，正爲一種復興希臘和羅馬的古奴隸文明的興趣所籠罩；更因十八世紀一般有志於社會革新的思想家，也都欲借鏡希臘和羅馬的文學，用種種方法，來取締個人的予取予求的行爲，作爲政治的基礎。這種新政體似近乎『民治』，有人以爲在蓄奴的雅典和羅馬，原都會試行過的。在雅典和羅馬，自由和平等，本僅爲少數統治他人的男性家長的特權，但祇有這些人，纔得享有政權。

二

古時雅典和羅馬的慣習，大部份已不能適用於我們的今日，因為奴隸制度現在是不能公然的接受的；查這些慣習，在最近的過去，對於民主政治所欲達到的消滅貧窮，專制和戰爭，曾經發生過阻礙。這三大罪惡，對於我們心目中的「民主政治」是不能相容的，祇有在一切古舊的政體中，容或可以並存。因這些種種的理由，故古時所謂的「民主的」政體，便無須乎討論的了。自從黑暗時代的希臘羅馬的文明消逝了以後，封建制度——或建立於人的服役和地的繼承上面的公共威權，差不多就普及於西方了。可是在十四世紀有一種新的政體，卻在幾個小城市的商人和手工藝者中間發展起來。在意大利，尤其是在佛羅稜薩（Florence），竊亞那（Siena），威尼斯（Venice），和熱那亞（Genoa）諸城，政治的藝術，都是靠一般地位同等者間的合作而進步，便成爲歐洲君權的一種遁避。瑞士的幾個小區域，也都爲幾個地位同等者——農民和手工藝者的團體所統治；而稍後的荷蘭，各城市在一種本地商人所管理的「民主政治」之下，物質和精神文明也都

有進步。在日耳曼的漢薩 (Hansa) 諸城中，政治上也曾有過同樣的試驗。原來『民主政治』的意義，本是指公共的事務，爲一班自由平等的公民所管理而言。可是這些人的權力，卻都係賴他們的財產而來；他們統治其城布中大多數居民，不啻爲寡頭政體的一種。

中古的城市民主政治 (city-democracy)，在十六世紀的歐洲各新國中，都爲專制政體的發展所抑制。可是對於君主或元首的批評與建議之權，卻係從那些應效忠於王的人常被召見諮詢的經驗而來，這在英國則尤爲常見。英國的巴力門，本僅爲一個一方替君主籌措金錢，一方則爲百姓提出付款條件的機關，後來竟變成了一個評議一切公共政策的機關，然這點卻就是現在所謂的民主政治的要素——即對於既立的威權的批評和對於公共政策的自由討論是。巴力門在十九世紀以前，雖尙祇爲地主和商人們發表意見，但它的方法，後來卻被採用爲發表更普遍的意見。第二，中世紀和文藝復興時代的代議院，尤其是英國的巴力門，後來更創立了一種『法律之治』 ("rule of law")，以代替統治者的爲所欲爲，這就是所謂『民權』，乃爲民主政治的另一基本的要素。昔希臘歷史家希羅多德 (Herodotus) 嘗對雅典人有言：自由者，乃以法律爲主人之謂。其意

蓋謂人人既皆以法律爲主人，則各人在社會中，對於強暴和專權，便有了保障，人人都可有權爲獨立的司法官所審判，人人對於一切遺產，財產以及契約的侵害者，都可有了保護。由此可見政策的公開的討論，對於決定人民日常生活如何進行的條件的總同意，即在我們所謂的民主政治未成立以前，也早已成爲基本的習慣了。

約在一世紀以前不久，大多數人民與其同儕，食息貿易，無非皆在皇帝與其代理人的管轄之下。凡皇帝所做的事，那時本已不能盡如己意；可是有幾個皇帝，他們給一班聚集在現在我們所謂的巴力門，議會或議院裏面的地主和商人們所支配，比較別的皇帝竟更爲嚴密。雖然，皇帝的威權，對於大多數人民卻似乎總帶有幾分『神聖』的意味；皇帝的自身，又似乎總帶有幾分古時巫醫或祭司之類的魔術的性質。可是中世紀的基督教，卻已爲新思想所擾亂，而在十六世紀的歐洲西北部以及較後的美洲，宗教又變成爲一般地位同等者的獨立小團體自己所創立。這種宗教上的新教，教人在政治上也有造成一種新教的可能，那就是民主政治了。各國皇帝在宗教改革時期，對於摧殘宗教上的教士的威權，本亦與有力，可是他們自己的威權，竟亦因此而中斷；因爲假使一個人

既可以不藉祭司的法力，得到了他自己所要求的宗教，則一個人當然也可以不藉君主的『神授之權』以取得他自己所要求的政治了。還有，假使對於威權的公開的討論和批評，既可用諸於宗教，則它們又未始不可一樣地用到政治或公共的事務上來。宗教的團體，例如在瑞士，在『平民』政治上就曾作了種種新試驗；而在英國方面，於十七世紀時有幾個同類的團體，對於一般欲以巴力門來代替皇帝的地主和商人們的集團，卻要有意來作爲他們的妨害。社會平權論者（Levellers）以及其他主張社會平等的人，特在辯論着私有財產的所有權，是否應該享受政權的問題，（註1）以引起糾紛。

這時候有幾位公共事務的著作家，想出一種人性的學說，目的即在解釋統治者的道德上的威權，乃係建立於另一個基礎上，而並不建立於一種帶有魔術性的所謂『君權神授』的舊信仰上面。最先發生的爲契約說，以爲人與人間的契約，乃爲政府所由成立的起點；這種學說，便使政府的基礎，帶有幾分來自人民同意的性質，而並不是受命於天了。後來契約的條件，洛克（John Lo ke）解作係有有限的——大致限於財產的保護；而一般平民，則不受契約條件的束縛。在少數能夠讀

書寫字的人中間，常被用爲反抗『君權神授』(“divine right of Kings”)的成語，乃爲『人權』(“the rights of man”)和『天賦』(“natural”)之權，這就是政府所由產生的根據了。魔術的性質，現在已從帝王身上轉移到一個神祕的集團叫作『人民』的身上來。所謂『人民』從來就沒有指真正的個個人而言，甚至乎現在，有幾個國家，也仍未包括婦女在內。不過無論如何，大多數男性的成年者，總可以在其近地去約束政府。在政治的藝術的發展上，本是很難辨別得出學說的影響。哲學家的創立學說，其目的往往祇爲已經做過的事情作說明，或且爲之辯護。不過學說有時也可授人以行動的新計劃而已。

雖然，反對『君權神授』和獨夫之治的目標，卻並不是理論上的。『人權』的學說以及打倒君主統治的方法，乃爲傳統的制度所造成的不安和狐疑的結果。所謂不安，主要的是關於金錢方面。王政爲治的方法，負擔是很難堪的；而一般商人，尤其感到賦稅的煩累。那些幾世紀來曾爲王政而不能不出錢的人，至此便不得不於付款時附帶提出條件來，以資保護自己。在英國，巴力門於十三世紀時，便開始向皇帝要求，在它未同意納稅之先，皇帝須先付出一筆損害的賠償。在其他各國，

皇帝都祇能『自食其力』這意思就是說，他祇能設法去獲得別的比賦稅較少阻難的收入的來源。可是英國人是第一個予君權以一確實的限止，使他於決定要錢的時間和方法上，自己不能不有所牽制。也是英國人，差不多九百年以來，始終慣以外人爲國王：如諾爾曼皇族（Normans），伯倫脫傑納皇族（Plantagenets），頭頓皇族（Tudors），司徒皇族（Stuarts），一個荷蘭人，以及現在的哈諾佛皇族（Hanoverians），都能很奇妙地或直接地受着本地的地主和衆議院的支配。現在大家在實際上都因襲的接受着內閣政治以及閣員對巴力門負責，乃爲英王不關英國習俗的結果。由此可見租稅受納稅人的支配，在人民壓迫下的損害賠償，以及最後的責任政府等事實，所以能夠最先在英國發生；一部份無非因爲英國比歐洲各國，較少戰爭的擾攘，一部份則因英國成立一個單一的政府，也比較容易。雖然，英國的法律，直至十八世紀的末葉，不是仍還被人當作一種永久的法規來解釋，便是仍還作爲統治者的『意志』。甚至英國的巴力門，那時也祇能建議和批評。它既不企圖來統治政府，也不對政府行使最高的統制；而在這個全民政治發展的階段上，美國人有合衆國的建立，繼之有法蘭西革命，『天賦人權』以及一切政府都應建立於一種契約

或政府的同意上面等觀念！便普遍地爲美法的一般作政治試驗的領袖們所接受。不過英國的則進步的更速罷了。

英國的巴力門，它用內閣政治的妙法，使內閣閣員皆爲巴力門的議員，從而對之作不斷的批評，幷可以巴力門的意志而更換，於是使一切立法和行政機關，逐漸皆受其支配。這便成爲民主政治另一主要的方法——卽以一個民選的議會來駕馭行政部：當十九世紀時，這種議會的議員，都係由大多數的男性成年者的選舉所產生，於是現代的民主政治便開始了。「人民」這一個名詞，至此便指一般男性的成年者而言，而不是「資產的擁有者」了，以人民限於資產的擁有者，這在十九世紀初葉以前，在美法諸國本都是如此，英國亦然。能夠選舉代表的「人民」現在在法蘭西、瑞士以及幾個其他的民主的國家，都仍還祇以男性的成年者爲限；不過在比較更合理的國度裏，以選舉的方法來參與政權，對於一般婦女現在也是允許的了。婦女的參政權，在一九二八年祇有英國一國能夠運用得最廣，在其他各國都不過是幾年前的事而已，這點乃爲民主的理想影響於政治制度上的最後的一級。所以，政治藝術的進步，已使我們達到現在我們在歐洲西北部，美國以

及大英自治領那樣的境地；而國家的職務，在政治的新勢力的影響之下，也正起了變化了。

社會生活的一般的風氣，在法美諸國，都比英國更爲『民主化』；可是這卻不是由於政治組織上的關係。在法國，這是教育制度以及私有財產廣佈的結果。在美國，這是由於：（一）沒有『高等的』特權階級；（二）『開國者』的平等的情感；（三）沾少數人如哲斐孫（Thomas Jefferson），約克孫（Andrew Jackson）和林肯（Abraham Lincoln）三位總統的老謀深算的遺澤。是的，哲斐孫總統，其自身本屬於一個有田地的貴族階級，但其發表民主政治的要義，卻道：『人是一種有理性的動物，他以適當的權力，授與他自己所選擇的人。又以其自己的意志，使人行使其職權，以揚善抑惡。』

三

然則，我們在這裏所說的民主政治，總算是很嶄新的了。在已往的百年間，這種新的『民主政治』會有許多不同的意義；可是在今日，它的意義對於大多數人民，似乎是這樣——（一）各國大

多數平民對於他們的統治者有更換之權；(二)這些平民對於他們統治者的治理的方法，可以有幾分勢力；(三)對於政府的一切計劃和法案的公開討論，以及對於一切威權的不斷的自由批評。這種治理的——統治的和被統治的——方法，較諸舊方法顯然是更複雜了，正同燈光的發電機，比較蠟燭更複雜一樣。可是其結果也是不同的；假使有一充分的人數，都希望那種民主政治所與的結果，則他們儘可以設法覓得運用此新機械的方法。雖然人們在促進民主政治運行的各種不同的方法上，固曾費了不少的氣力和試驗，可是許多人對於他們原先所以要努力的目標，卻都已置諸腦後。一切的政治，民主政治以及任何其他政治，其目的本皆在促使人類更易於共同生活；可是如果個個人都是他的發言權，則同別人的共同生活分明更難；除非大多數人民一概不要任何發言權。所以，反對民主政治是有發生的可能的，這不單是因為我們所要的它不給，可是同時也因為它可以給的而我們不要。

地方上的一般有產者和商人們的團體對於他們生活於其下的規章的支配慾，加以一般人對於統治者的爲所欲爲之有妨及納稅人的這種情感的更形普遍化，便形成了產生民主政治的

最重要的勢力。一方面這種運動乃爲一種對『局外人』的反抗，如北美英屬殖民地的獨立戰爭是。美國建立一個獨立的政府，是沒有國王的，它係根據一種當時所謂的民主的標準而來，這在一七七六年的獨立宣言以及一七八七年的憲法上都有載明。法蘭西帝國曾經幫助這個新興的邦聯，以反抗英國；而一般法蘭西的著家，又都嘗習聞英國民權的學說。故在一七八九年，法蘭西便發生革命，這使法國的國王，遂於一七九三年被判處死刑，一個共和國也宣佈了，並且這個曾經領導歐洲的文明至一世紀以上的國家，至此在內部和外交方面，便都與傳統的政治原則完全斷絕了關係。美國人用的是『人權』和『主權的人民』等成語；法國人也採用同樣的成語，以表現其政治制度所由成立的新原則。

一七八九年的人權宣言，爲巴黎的國民會議所接受，其中聲言——『不懂人權和忽視人權』乃爲公衆不幸和政治腐敗的唯一因素。這種新信仰的第一項爲『人人生而平等自由，其權利皆爲平等的』；第二項謂『任何政治結社的目的，皆在保障天賦的人權』；第三項謂『一切威權的根本的原則，必須在於國家』；在第十七項裏，則明白認定『財產爲一種神聖不可侵犯的權利』。