

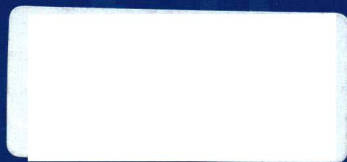


人文译丛 总主编◆何怀宏

Modern Democracies

现代民治政体(上)

[英]詹姆斯·布赖斯◆著
张慰慈等◆译



吉林人民出版社
Jilin People's Publishing House



人文译丛 总主编◆何怀宏

Modern Democracies

现代民治政体(上)

[英] 詹姆斯·布赖斯 ◆ 著

张慰慈等 ◆ 译

吉林人民出版社

JILIN PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

现代民治政体.上 / (英)布赖斯著;张慰慈等译.

长春:吉林人民出版社,2010.11

(人文译丛)

ISBN 978-7-206-07189-8

I. ①现…

II. ①布… ②张…

III. ①政治制度—研究—世界—现代

IV. ①D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 196783 号

现代民治政体(上、中、下)

著 者:(英)詹姆斯·布赖斯

译 者:张慰慈等

责任编辑:崔文辉 谷艳秋

封面设计:张 迅 孙浩瀚

吉林人民出版社出版(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

制 版:吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷:长春方圆印业有限公司

开 本:720mm×1000mm 1/16

印 张:60.5 字数:800 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-07189-8

版 次:2011 年 1 月第 2 版 印 次:2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价:112.00 元(全三册)

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

原 序

许多年前，英国正盛行讨论政治的改革，那种讨论大概都关于一般的原则，有时并牵涉到外国的历史及各种事实。这时候，我觉得关于这种讨论似乎总要先行考察几个民治政府的实际措施，并且互相比较说明各国制度的短长，然后可以有一个议论及判断的确实基础。但是这种比较的研究竟尔未曾有人做过，于是我就决意自己去做去。除游历瑞士及欧洲其他部分外，我还到美国、加拿大、南美洲、澳大利亚、新西兰等处去搜索材料，直至1914年大战将发生时才回国。为这种研究所费的时间和所感的困难觉得比从前所预计的较多；并且因欧洲大战所发生的种种阻碍，这本书直到今日才能出版。现在有几个国家的情形已经和我八年或十年前所观察的不同了。但是这个事实虽则应当声明，却未见得十分重要，因为那几个国——特别是法兰西，北美合众国，澳大利亚——自1914年至1920几年间的情形都是异常的，不能归纳出通则来，所以还是研究它们稍早稍固定的情形较为稳当。并且依我著作的目的而论，也无须把各国的事实都纪述到今日；因为我所要论列的不是现代的政治问题，是民治式的政府。关于我们的特别目的，十年前的事实也正和今日的事实有同样的价值。

Democracy 这个字在近年来是被人用得很广泛的。有用作指示一种社会现象的，也有用作指示一种心理状态的，也有用作指示一种社交的态度的。这个名词在现在几乎被一切爱憎的，道德的，或文学的，甚至于宗教的联想所掩覆了。但是其真正的意义的确是指“用投票表示主权意



志的全民统治”。民治政体在各国内所表现的状态都是不相同的，因为各国人民的性质和习惯是互异的；并且这些状态都是各国历史之一部分。但是民治政体也有几种到处相同的状态，因为在民治政体之下最高的权力总在于投票的民众。本书所讨论的是“政体”（form of government），即以其为“政体”而讨论的——就是讨论各民治政体之相同的状态。所以著作者是用处于民治之下而观察民治政体的人的眼光，去纪述民治政体在日常运用中所表现的各种现象。这好像一个人处于工厂之中而观察周围各种机械的动作及声响，然后出来说明工厂的现象一样。我所要记述的是实际的事实。事实似乎是很明了的，因为都在我们的四周。但是大多数人都为那些半知不解的理想及许多时髦的名词所迷惑，只有少数人民才能确实明白这些名词中所包含的实在意义。至于国内的政治家或新闻记者，所谓居政治内幕的，他们对于国内的实际情形当然是很熟悉的；所以他们对于外国的事实也很容易透彻了解。但是就各国一般人民而论，正如迪斯累利（Disraeli）的小说 *Contarini Fleming* 中记述一个诡辩的老年政治家。当他的儿子想离去言语而注重意思的时候，他说：“意思是少有真确的，并且真确的意思也没有人能说得出来；但是‘言语’是可以左右人的。”

本书不是想发挥“学理”（theories）。政治学自从柏拉图、亚里士多德以来直至于今日，不啻有几千几百的著作家来争奇斗美呢，现在如想在这繁富的境界里做出一点新鲜的贡献，真是好不容易。所以我不希望以自己的意见左右读者，仅想供给读者以事实；并且尽我所能，把事实解释清楚，使读者自作理想，引出结论来。

我是不大喜欢发表自己主观的意见，并且我时常竭力抑制自己经验上的悲观；因为发表悲观的议论，虽在回想的人一方面，稍能发一点牢骚，但是如想以此警戒后世也是徒然的。凡度过政治生活的人如果处于一个时代，眼巴巴地看顶好的机会白白误过去了，把很容易做的好事不做，偏偏去做出错事来；其悲观的思想一定是最深的。但是这个观察已经于二千四百年前，普拉蒂亚（Platæa）战争的前夕，一个波斯人在筵



席上告诉一个希腊人了：自此以后，这世界总算有一些进步。

本书的内容原是大概都出于我自己在游历过各国亲身的观察，不过自然还有许多别人已成的论著可供参考的。但是这些论著如果都征引起来，乃是非常之冗长；读者如果不是专家则徒增芜杂，读者如果是专家则亦无征引之必要。我著这部书的最大困难是在剪裁，我因为要使卷帙不至过繁，所以不得已把许多枝节问题都删削了：如关于历史的，政治学理的，——如国家的概念及主权的性质，——又如关于宪法的法律的问题。此外如关于经济问题及社会改造的策划，现在各国中都很流行的，最引人注意的，并且是目前政治的中心问题，我却一字不谈。在论列各国政治中虽不能不时常纪述到这些政策，但是我决不丝毫参加自己的意见，这不仅因为我要避免争论，并且我因为数十年研究学问的经验，觉得学者第一个责任是当一个问题未到穷原竟委的时候应该持一种虚心的态度。学者即使见到某种主张是错误的，某种计划是不能行的，也应当用诚挚的毅力、同情的态度挽救世界，要知道某许多事体如何应该变更，某几种从前公认的主义现在因事实变迁也应当受限制了。我们现在所需要的是在彻底了解各种经济问题之各方面的态度及议论。调和原是不容易做到的，但是了解及辨别总是容易做到的。

现在人民的精神都全副贯注于社会改造的思想及计划上去了，把七八十年前民治潮流初生的时候大家注意自治政府诸问题的精神都夺回来了；并且我著这部书的时候，有时觉得我似乎是著给前时代人看的，不是著给这时代的人看的样子。那时代的人是关心于制度的，这时代的人是关心于各种制度的作用。但是制度的研究即在今日也不是不重要的。我们试想—想，假使凡参予 1914 年大战的国家，都是贵族统治国或君主专制国；反之，如果都是民治国；那末欧洲的现状应当有什么差异呢？我们更可试想—想，假使从前属于俄及奥匈两国版图内的新独立国家都能实行民治政体；又如（一个更奇的例）印度、中国、俄罗斯、埃及、波斯、菲律宾等国假使都来试行人民政府；那末三十年内世界的变迁应该怎么样呢？现在那些高唱入云的社会改造大计划，如果真在实际上试

行起来，那末，民治主义也一定要用新的标准测量了，其实际也不得不变更了。观察的范围是还多得很呢，可研究的事实可探索的思想还是正多呢。材料是时时会增加的。现在我们所做的各种结论仅可视为假定的，将来也许会变更的。一部书籍如果不是表彰其所著时代之确实的现象，那么不久就会过时的。自古至今，每个作者都是依自己当时的观察，纪述人类在试验政府时候的进步；每个人都传其遗志于后来者，于是继续不断地传下去，因为政治的试验是没有完成的日子。

我希望我可以不必特地宣言，我不是维持一种特殊主义或党派。因为一个人如果不能脱离政党的束缚，不能用公平的眼光陈述两方面的意见，其政治生活的经验对于他本身一定是无所裨益的。我是想免除这个流弊。所以凡碰到一个问题，仅可详知其一方意见，而不易知其他方意见的，则照实直述，并且所下的结论也根据于充分的佐证，而不敢稍加臆断。

我很感谢我几个英国的朋友，他们的主张及批评于我很有帮助的。我更感谢在法兰西、瑞士、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰几国许多朋友，他们各把我对于他们本国的记述细读一遍，并且赐我以批评。这些朋友的衔名是很长的，并且他们的名氏也会使本书增高价值的。不过他们都不愿宣布他们的批评，至于所有意见上及事实上的错误——我知是不免的——乃都是由我自己一人负责，所以我不把他们的衔名开出来，只有简单地声明，如果没有他们的帮助，我决不能研究到这样广大的范围。

布赖斯 (James Bryce)

1920年圣诞节前夜

中译者序

布赖斯在他的《现代民治政体》这一部书之中，把这一百多年来各种民治制度的状况和成绩详详细细地考验，完完备备地描写出来。关于民治政府的主义和实际情形，这一部书要算是最重要的、最完备的。五十年以前，他是英国牛津大学的民法教授，当时他写了一本《神圣罗马帝国历史》，他在英国在欧洲大陆上的名望已经是不小了；在1888年，他又写了《美国平民政治》一书，差不多变成美国政治学者的领袖。从此以后，他曾经做过三次英国内阁中的阁员、英国驻美大使，并曾周游过世界各处。他无论到什么地方，总是详细考察各处的政治制度，研究各种制度的得失。在他的游历记载之中，除了《南非洲的观察》、《南美洲的观察》两部大书之外，还有许许多多的论文，散处于英美各杂志之中。那种著作均是极可靠的、极有价值的，是政治学学者所必不可缺少的材料。

所以布赖斯是最适宜于写现代民治制度这类书的一个学者。他的学问非常渊博，又熟悉过去的和现在的各种事实，明白各处人民的性情风俗，做过几次内阁阁员和大使，他确有极好的机会去研究民治制度的实际情形。《现代民治政体》就是他这几十年的游历和研究的结果。有人曾经说过：如果布赖斯在他的少年时候，就决意到了他年老的时候，写这样一部书，他也未必能够预备得更好，这样写出来的书也未必能够比他此刻所写的更好。

这一部书出版的那一年正是民治政体传播得极快的时候。布赖斯自



己也说起，从 1918 年后欧洲发生了七个新国家，亚洲西部发生了三个新国家，均是采用民治制度的。此外，还有匈牙利、波兰、中国，其政体至今还未确定，不过总是趋向于民治一方面的。就是不把那三个国计算在内，世界上民治国家的数目也已经在这十五年之内，增加一倍了。

但是民治政体这名词是很难有确定的意义的，差不多是要说它有什么意义，就可以有什么意义，布赖斯说：

“这个名词在近年来是被人用得很广泛的：有用作指示一种社会现象的，也有用作指示一种心理状态的，也有用作指示一种社交的态度的。这个名词在现在几乎被一切爱憎的，道德的，或文字的，甚至于宗教的联想所掩覆了。但是其真正的意义的确是指‘用投票表示主权意志的全民统治’。”（原序内第vii和viii页）

我们也许可以提出疑问，民治政体究竟是否只有这样一个意义。但是著书的人对于他写的那一本书书名的内涵当有自由决定的特权，非别人所能干涉得到的。布赖斯对于民治政体的意义是说得很确定的。他说：

“本书用民治政体这名词是取其旧的、狭的定义；即指一种以合格公民之多数的意见为统治之政体，其合格公民必须占住民之大部分，最少四分之三，然后人民的实力约能与他们投票的权力相当。设以此为标准，则现代世界的民治国有不列颠联合王国、不列颠各自治领地、法兰西、意大利、葡萄牙、比利时、荷兰、丹麦、瑞典、挪威、希腊、北美合众国、阿根廷，也许智利和乌拉圭亦可算在内。”（原文第一册第 22 页）

照这一个定义，欧战以前的德意志、奥地利、匈牙利，和所有巴尔干半岛诸国（除希腊外）均不在民治政体的范围内。“至于欧洲新造诸国现在还不能讨论到，而中美和加勒比海岸诸共和国实在不是民治的国家。”

民治政体的意义这样解说后，范围这样规定后，布赖斯就把他这一部著作分做三大编。第一编是讨论民治政体之一般的原则，作为第二编的绪论。第一编里边的十五章所讨论的均是那种与民治政体极有关系的势力，差不多可以独立成一种著作，所以先将这种译文付印。第二编是

叙述几个民治国家的实际情形。布赖斯一共选择六个民治国：两个欧洲旧国，即法兰西和瑞士；两个西半球新大陆国家，即美国和加拿大；两个南半球新国，即澳大利亚和新西兰。英国没有选列在内，因为他是一个英国的国民，“并且在立法部及内阁中过了四十年的政治生活，现在虽要竭力地至公至正批评本国的政治，世人也不能信其公正。”根据这六个民治国的实际情形，布赖斯就在第三编的二十三章内下他的结论和批评。至于这一部著作的性质和优点，是和他的《美国平民政治》相同。凡看过《平民政治》的原文或译本的读者大概总知道一些，所以不必在此序内多说。

我现在想把当初欧洲人民对于民治政体的希望和他们此刻在实际上所得的结果，约略比较比较。我国的知识阶级此刻对于宪法、国会、选举等制度恐怕还像当初欧洲人民那样的有一个大希望；我恐怕将来我们的失望也未必没有此刻欧洲人民那样的失望。所以特地提出这一层，请关心政治的人预先注意。

在 18 世纪的末年，革新运动正在风行于欧洲的时候，当时的思想家均以为：

“凡从前靠威权、刑罚而维持的统治权现在被剥夺了，‘理性’的统治即代之而起。……又以为‘理性’如得‘正义’的帮助和激动，而又继之以‘博爱’，就可以有改良世界的希望：因为人类天性的本身也能因之革新了。……在一个好政府之下——并且在理性的时代政府也可以不要——人类的天性不为邪恶的习气所熏染，就可以复原到天生的本质上去。……这些信仰在当时都是极强的原动力，把民治政体的信仰几乎变成一种宗教。”（原文第一册第 46 页）

那一种理想的迷信早已消灭了。不过此刻还有许多人对于民治政体，还有极大的信仰，还存一种未来的理想民治国的幻象。布赖斯也是这样一类的人物之一，所以他也把他的理想民治国的想像描写出来了。他说：

“在理想民治国之内，每个‘平常公民’对于公共事务都能严密地、永久地注意；人人非但以公共事务为职责，还视为很有关切。……选出

的立法部一定全是公正能干的人所组成，大家各抱一种坦白无私的志愿为国家服务。……平等才能够发生人类团结的思想、改良行为的倾向、增加友爱的感情。”（原文第一册第 48 页）

这一段的原文把理想的人民政府描写到极点。在已过的一世纪之内，欧美地方确有很多人民抱这样一种观念。不过根据于这一百年之内的民治政府的成绩，像布赖斯自己所叙述的，现今民治政体的状况确实不是当初提倡的人所梦想得到的。布赖斯自己的用意也不过是想把那理想的希望和实际的情形互相对照罢了。布赖斯对于民治政体虽则还没有失去他原来的信仰，不过他并不是那感情用事的人，所以他叙述各种民治政体的时候，没有一些的偏见或成见，把确实的实际状况完完全全说出来。他这一部书就是讨论为什么民治政体的成绩不能像当初所希期的那样好，我们所希望于民治制度的究竟是什么。他所叙述的种种事实很可以使读者对于民治制度大失所望，不过他们自己总是没有失望，总是抱一种乐观主义，总是希望将来。这是很不容易的。

至于民治政体所以失败的理由，布赖斯也说得很多，我们可以略举几条。

“大概说起来，普通人民所想往的并不是自治，却是好政府。”（原文第二册第 51 页）

“从来人民要求、奋争或估计人民政府的价值，都不是把本身当作一种好制度，只把他当做一种铲除具体痛苦的利器，增进具体利益的手段。到了这些目的达到之后，他们对于人民政府本身的兴味也就因之减少了。”（原文第一册第 41 页）

“在当时，专制和特权的破坏为世界改造之第一步必须的办法，所以很容易把民治制度的理想抬得很高。凡从 1789 年以来煽动欧洲大陆几次革命的那种信仰和希望，由现在的眼光看起来，哪一个人不说是可笑可叹呢？从前人是把人类自私心流露的孔道误认作自私心的本体，所以拼命从孔道上攻击，而不知断了旧孔道，还有新的孔道出现呢？”（原文第一册第 49 页）

“凡没有做到的事总不应该去希望，这是无论何人所看得到的。除非先把那种大家所知道的所承认为永久的人类天性的趋向改变之后，没有一种政体能有那哲学、宗教、知识普及、生活进步所不能达到的成绩。”（原文第一册第 534 页）

以上所引的几段完全是失望以后自己安慰自己的话。如果人民永不希望比那容易做得到的地步更多一些，他们恐怕还不能达到那容易达到的目的。但是无论如何，从前人对于民治政体的希望确是太大了，所以结果就大失所望，这是极容易看得到的。现今欧美各国均有了人民政府，这人民政府也不过是统治方法之一种，人民对于这样的统治方法，也是毫不关心的。绝对的完善制度至今还没有发现过，这民治制度和别种制度比较起来，自然有优点，不过也有弱点。

如有人以为这种话说得太厉害，而发生疑问，他们只需去读布赖斯这部书的第二编，这一部分把那六个民治国的实际情形叙述得很完备，很详细。无论在什么地方，人民除非把政府“当做一种铲除具体痛苦的利器，增进具体利益的手段”外，他们对于政治上的事务，是全不关心的；无论在什么地方，人类天性的好坏是和在那从前的别种政体之下是一样的；无论在什么地方，人类自私心的旧孔道打断了之后，就立刻发现了新的孔道。布赖斯有极精细的眼光，去搜索那种新孔道，并用无敌的笔法，去描摹那卑鄙的政治手段。比方 1792 年法国革命时候那种热心民治的人预知现今法国议员的情形，不晓得要发什么样一种感想。

“被选以后，议员最注意的就是保持他们的地位。……所以他们非但须注意于本区的利益，并且还须注意于区内居民的个人利益，对于那般在选举时候帮过忙的，尤须特别注意。选民所希望于议员所做的事务是非常之繁杂。议员必须为本区内之重要人物请领勋章，又须将他们的儿子或女婿提拔起来。议员又必须替其余一般人民代谋政府里的不重要位置，或贩卖烟卷的执照。选民自己又希望议员在巴黎替他们办各种各样的差使，甚而至于代雇一个奶妈子，或代买一顶雨伞。……”

“这是奴隶的地位……”（原文第一册第 250 页）



这是什么样一种状况！但是这并不是法国的特别情形，是各民治国的普通状况。民选的立法机关是民治制度中最主要的一部分，各国的立法机关既不能得人民的尊敬，又不能真正地为全体人民谋幸福，到处是有一种腐败的状况，那么，立法机关那种成绩就可以算是民治制度的成绩了。布赖斯在这一部书中再三声述，想使读者注意的，就是这民治政体也是和别种政体一样，并不是一种理想的制度。民治政体并不是一种自动的机械，也是一种人民的事务，也能同样地激动人民的良善性或劣性。民治制度并没有改变人类的性情，只不过更改了自私心发现的孔道罢了。现今的官吏用不着去向皇帝行三跪九叩首的大礼，去称臣称仆，不过在欧美的各民治国，他们还得要猜想一般民众的意志，像法国的议员们去替选民雇用奶妈子，或代买雨伞等类。我们中国虽则不能算有过民治政体的经验，不过从辛亥以后，人民也选举出过几届的国会议员。国会的短期成绩实在已经可以使我们寒心。我们的国会议员可以不必去替选民雇奶妈子、买雨伞，我国的选民还配不上使唤那神圣不可侵犯的议员，选民还没有那样大的权力和能力。不过我国的议员恐怕还替那般督军军人们做那些比雇奶妈子买雨伞等还要卑鄙的事务呢。

所以我想布赖斯这一部书是一种极重要的著作。我们读了之后，很可以详细明白民治政体的性质，和欧美民治国的实际情形，我们对于这一种政体也不必存一种极大的希望，免得将来有大失望。我们只须细心研究欧美民治国在实际上的缺点，然后再斟酌我们的情形，去改良那种欧美所通行的民治制度，如果大多数国人均能这样去做，我们或者也能规定一种较完善的政治制度。

译者

目 录

原序	001
中译者序	001

第一编 民治政体之一般的观察

第一章 绪论	003
第二章 研究的方法	011
第三章 民治政体的定义	017
第四章 民治政体之历史的演进	021
第五章 民治政体之理论的基础	038
第六章 自由	046
第七章 平等	054
第八章 民治与教育	062
第九章 民治与宗教	070
第十章 民治国中之新闻事业	080
第十一章 政党	095
第十二章 地方自治	111
第十三章 教化	115
第十四章 人民	122
第十五章 舆论（或公意）	129



第二编 民治政体的运用

第十六章	古代共和国	141
第十七章	南美洲各共和国	160
法兰西		
第十八章	土地和历史	178
第十九章	政府的组织——大总统及参议院	191
第二十章	众议院	205
第二十一章	国务员及地方政党组织	223
第二十二章	司法及内政之执行	232
第二十三章	地方政府	240
第二十四章	舆论（或公意）	246
第二十五章	公共生活之风气	258
第二十六章	民治政体在法国之成绩	265
瑞 士		
第二十七章	人民及其历史	281
第二十八章	政治制度	286
第二十九章	人民的直接立法——创制权及复决权	318
第三十章	政党	351
第三十一章	舆论（或公意）	370
第三十二章	总论瑞士的政治制度	377
加拿大		
第三十三章	加拿大及其政府的组织	391
第三十四章	人民与政党	399
第三十五章	政府的运用	408
第三十六章	舆论（或公意）	418
第三十七章	总论加拿大的政治	425



美 国

- 第三十八章 民治政体在北美洲的起源 434
- 第三十九章 政府的组织 440
- 第四十章 政党制度 455
- 第四十一章 联邦与各邦政府的实际运用 472
- 第四十二章 各邦政府的运用 500
- 第四十三章 司法与社会秩序 505
- 第四十四章 舆论（或公意） 530
- 第四十五章 近代的改革运动 544

澳大利亚

- 第四十六章 澳大利亚的历史和政治组织 577
- 第四十七章 澳大利亚的立法机关和行政机关 591
- 第四十八章 行政机关和文官职务 601
- 第四十九章 澳大利亚的政党和政策 608
- 第五十章 澳大利亚人民当前的问题 618
- 第五十一章 劳工政策和建议 623
- 第五十二章 澳大利亚民治政体的特征 643

新西兰

- 第五十三章 新西兰和新西兰最初五十年的历史 661
- 第五十四章 塞登和他的政策 667
- 第五十五章 劳资纠纷的强制公断 689
- 第五十六章 政府的运用 700
- 第五十七章 民治政治的结果 707

第三编 民治政体的现状和前

- 第五十八章 立法机关的衰落 719
- 第五十九章 立法机关的病理 727

第六十章 民治国的行政机关	737
第六十一章 民治政治与外交政策	744
第六十二章 司法机关	758
第六十三章 限制和平衡	763
第六十四章 第二院	770
第六十五章 人民直接立法	785
第六十六章 中央政府和地方政府的关系	800
第六十七章 上述六国的民治政府的比较	808
第六十八章 民治政治的形式	820
第六十九章 金钱在政治上的势力	833
第七十章 责任	842
第七十一章 民治政治与落后民族	849
第七十二章 民治政治与文学及艺术的关系	866
第七十三章 民治政治所产生的结果	872
第七十四章 民治政体与他种政体的比较	879
第七十五章 民治政治中的少数政治	886
第七十六章 民治国中领袖的才能	895
第七十七章 民治政治的最近形态	905
第七十八章 现代民治政治的趋势	914
第七十九章 民治政治与多数主义的国家	920
第八十章 民治政体的未来	930
编者后记	941