

社會科學小學叢書

何炳松 劉乘麟 主編

民主政治論

鮑恩思 著
孫斯鳴 譯



商務印書館發行

社 會 科 學 小 叢 書

何 炳 松 劉 秉 麟 主 編

民 主 政 治 論

C. Delisle Burns 著
孫 斯 鳴 譯

商 務 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 Ibert'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

571.6

280

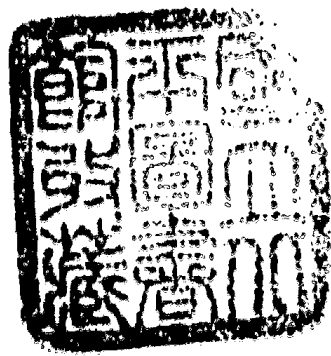
2

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，以為都不無惡緣。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，曾被西方大多數人民認爲家喻戶曉的老生常談。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，也都作爲老生常談去看，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曾一度爲經過深思熟慮所得的發現，而真理的開發，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；他們統治其城市中大多數居民，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，大多數人民與其同情，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（Levelliers）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，（註一）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 Locke）解作係有限止的——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

或政府的同意上而等觀念，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，並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——即以一個民選的議會來駕馭行政部；常十九世紀時，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」曾有許多不同的意義；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，都希求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為所欲為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。』

於是凡從前曾爲哲學家的學說的，至此便一變爲政治制度上的一種偉大的勢力了。「權利」、「主權」、「國家」以及「財產」等觀念，都是無法可以明瞭的；但在實際上，一種新的步驟卻已將政府的威權置於那些與公共事務直接有關者——尤其是那些擁有資產者的同意上面了，於是民主政治，就我們對於該字的意義說來，便成爲一種政治的事實了。

美法兩國人，其學說受英國著述家的影響皆甚大，最主要的是洛克的，在實際方面則他們皆受英國議會政治制度的流行見解的影響。可是在那個時候，我們必須記住，英國的巴力門，都爲一般大地主所支配，代議士的選舉，乃爲一種極少數人所玩的把戲，這些少數人的權利，或來自世襲，或係買取；據我們所知，那時對民選議會負責的內閣，還沒有發生。文官的職位，乃爲少數支配政府的人的禮物，賄賂是很流行的；不過那時有某種吏治上的習慣確實存在，唯不爲一般政論家所注意而已。關於英國制度最佔優勢的思想，一半固應歸功於孟德斯鳩，但是並不怎樣可靠的。雖然，英、美、法三國人民，顯然共爲現代民主政治的開創者。這種新政體的制度是英國的，其大部份的理想亦然；唯其影響於西方最大者，還要算法國人的意見了。

瑞士的幾個小城市，確曾實行過小規模的平民政治，同時在歐洲各地——尤其是日爾曼和意大利二國——也曾有過幾世紀的經驗，以商人的小團體，實行城市的政治。可是這種制度能否大規模地應用之於整個的國家，即是一般民主政治的提倡者，在十八世紀的末葉也是很懷疑的了。其困難有二：第一，在一種大規模的政治中，被治者不能以其自身直接影響於他們的統治者；第二，戰爭成爲一種國家的事務，商人們所支配的地方政府對之不能指揮。一般人對商人和職業階級所稱的「資產階級」乃是一個「第三階級」，它對於一種有國家規模的政策是毫無經驗的。其困難，「內部的」在於人民對於政府的關係上面，「外部的」則在政府與政府之間。

第一個困難已得中世紀的代表制度的擴充和修改而解決。「主權的人民」可選舉若干公民來替它說話。在雅典和羅馬的古「民主國」政體中，甚至在瑞士的幾個郡縣中，人民自身本都可以決定法律和支配元首，並且在理論上，依照有幾位著述家，尤其是盧騷的說法，人民祇有全體直接預聞公共的政策，纔可獲得「自由」。不過一般提倡者和代表們的意見，在伸訴疾苦的一點上，總算已早爲人所熟知的了。因此之故，有人自然以爲即使大家都選幾個人出來去做大家所不

能共同做的事，而最高的權力，仍還握在人民的手中。依最古的方式，代表本都以拈鬮的方法選擇出來；這種方法對於選擇一種典型的常人的確是最好沒有的。可是「選舉」乃是選擇行政官吏傳統的方法，故新式的代表便不能是「常人」，而是一種新職務上的專門家了。

選舉如發生爭執，必致涉及數票；因此多數決的習慣便被採用過來了。選舉的團體，把多數決的方法，於其自己的習慣中應用起來，好教其團體中的各分子，藉此可以分享其權力；他們的理論，如不在表明議院中多數人的「意志」實即為「人民的意志」，即在表明它僅為人民意志的一時的代表而已。現在大多數國家中代議士與多數人統治，既是這樣的為我們所熟知，以致它們在政治的制度上，便差不多被視為一種很自然的和不可避免的事件了。自從十九世紀的初葉以來，「被統治者的同意」為政府的基礎，與夫「輿論」為一種公共政策的動力，總算是人人週知的事實。是的，所謂「民意」或「輿論」，到底真正有沒有這一種東西，如果有，那又是什麼，這些問題雖很難說，但確是誰都應該問一下的。這並不是有意以為民主慣習的傳統觀念有什麼謬誤或誤解。他們祇是查考事實：他們如真能查考事實到什麼地步，則於行動的促進上定是很有實效的。可

是他們所查考的事實，因為現代心理學，現代人類學以及文化史的關係，我們現在祇有知道更多得多了。雖然，在政治上人們的信仰和事實，幾乎都佔同樣重要的地位，固依然是很確切的，但這點亦唯表明信仰乃為其他各種事實中的一件事實而已。大家都相信投票所以表示「意見」或就行動而論，亦可表示「意志」。所以政治上的民主的制度，原意無非要使一切公民的意見或意志能夠指導或影響政治上的慣習而已。

在過去的百年間，許多活動的男女，都曾服膺民主政治。他們出來同傳統的習俗和信仰抗爭，往往都飾以一種可以引起反響的成語。於是許多書籍都出來了，反對將政治的或社會的權力，對於普通平民作任何的擴充。一般智識階級，到現在仍還有人重覆地說，民主政治是可以摧毀秩序，文化和「真正的」自由——自然是他們所享受的自由。一般感傷主義者，對於政治上的「時間的色調」或某種尊敬的成分的消失，又都很為之哀悼，可是在過去的百年間，不管有人反對不反對，選舉的權力，對於普通平民確已逐漸擴充了；平民對於政府的監督和支配，也較以前為更形嚴密；而法律和秩序之利，在一切公民中也更能均沾。並且從整個的說來，此政府與彼政府間的關

係，那種角鬥士式或強盜式的成分總算已經減少了，而法蘭西革命所宣言的那種和平和公正的原則，則更爲人所遵守。戰爭已不若一世紀前之受人重視了，其故即在民主政治的進展。

平民對於參預公共權力上的努力，從前曾獲一半的成功者，於一七九三年至一八三〇年間，在歐洲反見退步。可是自一八三〇年以後，美國獨立戰爭和法蘭西革命的種種原則，重又發生力量。在西歐的幾個國家中，選舉權都見擴張，奴隸的販賣，最後連奴隸的本身，也都廢止了。商人階級對於公共政策已有支配的勢力。幾個「自由主義」的革命，於一八三〇年也都發生了，繼在一八四八年又發生一次。在某幾個國家中，其君主對於「立憲」已自行允許，他們對於人民所選舉的少數人，已承認可以有幾分勢力。到了一八三〇年，那時如有什麼國家仍舊還爲不受干涉的君主以及他的臣下的爲所欲爲所統治，則大家都將目爲是舊式的政體了。一般帝王多少總要坦白地承認，他們的當權，係來自「人民」，而各共和國的總統，甚至也頗得外交界的承認。傳統的王政已與民主的理想妥協了；而民主理想的鼓吹者，也都與已立的制度調和。

四

一個政治運動的困難，即在於能發而不能收，僅是它的幾個領袖的感到滿足，不能停止運動的進行。民主政治之得人擁護，本在爲「自由」而呼號；乃至十九世紀的末葉，多數政客們所要求的「自由」總算都如願以償了。他們以爲假使別人能獲得更多的自由，便或將於他們不利。歐洲諸國，在擴張生產和市場的過程中，曾於亞非二洲獲得不少的領土，即所謂「殖民地」是。所謂「白人的負擔」(“white man's burden”)，人咸以爲乃是統治的人民應盡的義務，這一班統治的人民，白人以爲卻不能統治他們自己，於是大民主國便一變爲帝國了；同時在民主的慣習中，剛巧既無殖民地政府的理論，又無殖民地政府的實際。因此一切殖民地政府，便祇有仍是專制政體了，更其難堪的，就是它又是外國人的專制，有時很仁慈，有時則否。民主政治本與一種「人民」脫離外人的統治，與夫「人民」支配其本地的政府有關。可是這兩條原則，在帝國中對於其所屬的人民總是違背的。於是十九世紀「自由主義」的潮流，便傾向於反對任何種類的殖民地政府了。在法

國，那些願負統治殖民地的責任的人，很想在法國的議會中，爲一般海外的法屬殖民地的「土人」的小團體，設置幾位議員，好教帝國和民主政治能打成一片。於是在理論上，這些殖民地便成爲法國本身的一部。同樣的在美國，甚至在從西班牙方面奪取了坡托·里科（Puerto Rico）和斐列賓等地以後，在理論上固不承認任何帝國的權力，可是一般人總還以這些領土，在同樣的政制下也是合衆國的一部。在大不列顛的新帝國主義中，尤其依其「自由黨人」的說法，本亦欲以傳統的自由的觀念，來同英國人所統治的屬民的政府調和。可是民主的理想，在所有一切臣服的民族中，至今仍還不失爲一種擾亂的勢力。

至於國與國間的關係，民主的理想，至少涵有在擁護任何權利的要求上，最好的方法，應爲尚理而不尚力。可是現在一般號稱「民主的」國家，其備戰之烈，實與他國無異；而其外交的政策，同那些舊式的國家，也了無區別。現在有兩種不同的學說可以解釋這種現象：不是一般「人民」在此國與彼國間的關係上，與皇帝從前所爲者完全相同，就是外交政策和外交，根本即與民主政治不甚適合。換一句話說，是不是民主政體，在國際事件上與專制政體完全相同，就是民主的原則，

完全僅爲「國內的」，而並未應用諸於國際的關係上來。無論如何，實際上在十九世紀中，戰爭和增加戰備，總還是連續不斷。因此姑不管在某幾個國家內的民主的制度如何，就是那些國家，其在國家合作制度上，差不多也仍維持着舊制度而一無變更。由此可見，在殖民地政府以及在國際間或「國際的」政府的關係上，民主的原則，都是很少應用的。

古舊的先民主政治的秩序的死灰復燃，在經濟制度上也可以發現。不過這裏所謂舊秩序，多數人民乃至多數民主政治的提創者，都以爲是「物之天性」。民主政治曾使政治的勢力，得到一種更普遍的分佈，這點蓋以選舉的方法有以促成之。無疑的，一般要求新憲的人（Ophaleers）以及其他主張一切健全的成年者都應有選舉權的人，都很相信政治的權力，可以補救經濟上的不平。也是無疑的，手藝工人的受人虐待，也已因選舉權的擴充而廢止或減少了。可是在十九世紀中，祇有極少數的人，以爲民主的原則，可以應用諸於生產和分配的制度上來；並且就是這一班人，也很少有人想到民主政治可以選舉和代表的方法，使工商業能受其影響。雖然，其中癥結所在，我們現在可以承認而爲我們的祖先所不承認的，就是經濟的制度，通常總以爲是「物之天性」。大家

都非常相信有些人應有過賸的財富和餘暇，而大多數的人則僅足以維持生活，乃正同星辰的軌道一樣的自然。實業的制度以及它所根據的傳統的私有財產制，都被認為係發源於人之天性，並以它們都是無可避免的。因此民主的原則，對於實業組織或生產政策，便似乎是沒有多大關係的了。民主政治原含有政權平等之義，本是誰都應該相信它也可以包括經濟權的平等，但此點對於一般智識份子，都仍認為有乖事理。於是民主政治中的『自由主義』的習慣，對於將民主的原則應用諸於政治範圍以外去，便祇有很謹慎地把來避免過去了。今日大多數的民主政治的擁護者和提倡者其態度便都是如此。

可是普通平民對於參預公共權力的同樣的衝動，卻仍還進行不息。在十九世紀中，有幾個西方的國家，其手藝工人，都有職工組合的創立，目的無非要使一般在傳統的交易和生產制度下的無產階級，對於他們自己的生活能得有保障。這種『實業上的民主政治』有其自己的領袖，並有其範圍甚狹但很堅強的政策，更其重要的，便是在它的各分子中間，更有一種很普遍的意識，以為假使經濟組織能夠繼續不斷地決定權力的分派，則政治組織必將歸於無用。在英法德以及其他

幾個西歐的國家，其職工組合對於工資率與僱傭的待遇更想設法在傳統的制度之下，獲得幾分支配的勢力。在美國，那邊因為移民勞工以及經濟政策的守舊，並因個人致富的機會比歐洲為更平均的緣故；其職工組合主義便不甚有力。可是在十九世紀的末葉，西洋諸國，其職工組合主義已有一種它自己的正宗，假使它實際上不來妨害的話，則於民主政治的潮流，慢慢地也必有進一步的推動。現在以一切社會上的份子，不但在民權和立法上應有平等的權利，即在享受文明生活的一切利益上，也應有其平等權的觀念，在實業制度的背面，正像一種酵母似的繼續在那兒醞釀。

五

因此，現在如有人以民主政治已經成功，那一定是很可笑的。即就其已告成功的部份而論，其小也頗足驚人。民主政治在政治上有幾方面原頗得手，而且現在又更要站在一種更闊大的前線去奮鬥；剛巧在這個時候，當其更普遍的活動方在開始之時，法西斯主義和共產主義卻已向全局的後方——那就是向一切文明政府的根據地——進襲了。當一般擁護民主政治的人方在設法

去改造殖民地政府，確立戰爭的代替物以及計劃着生產和使用財富的社會統制之時，而民主政治的反對派卻不但已在鼓吹帝國主義，鼓吹國內外的戰爭以及強迫勞動等等，抑且更要箝制對於威權的公開的討論和批評了。他們一意要使人類不平等，并使大多數人皆為臣僕，而並不願人平等和自由。我們現在重又為我們到底要什麼，並以何法取得之的爭辯所迷惑了，正同我們在歷史上許多年前所曾經歷過的一樣。

所以，民主政治的討論，最先必須要把民主的理想同實際上在某幾個國家內所行的也叫做民主的政治制度辨別清楚。若作一種理想言，民主政治乃是一種尙待創造的社會之動人情感的概念，在這一種社會中，所有的男女，在享受文明生活的一切利益上——如對於暴力和專制之治的保障，適當的財產和閒暇等等——都有一種同等的權利，俾人人皆可自由發揮其固有的才能。可是這些才能之最要者，要算為一種公善的目標而同他人共同工作的才能了，所以民主的理想，便包括一種社會，其中各份子，都自願對此共同的倉庫，貢獻其思想和情感，並為維持文明狀態之故，又都願貢獻通常的工作。理想本所以表示對於某種事物的願望；可是它也寓有一種關於什

麼是實際和可能的事實。智識譬如說，如有人指望一個橡實不變成橡樹而變成別的任何東西，那一定是很無謂的。指望人能爲脫離肉體的天使，其無謂也必相同。因此，爲要使我們的願望能夠實現起見，則某種關於人類的事實的智識是必須要包括在內的。

在某一時期，民主的理想，彷彿曾依據一種信仰，以爲人類最初本都是各自獨立的原子——這些原子的彼此之間本不相接觸；及後彼此既共同生活了，便形成社會或國家。這種理想原同十八世紀的那種訴諸「理性」以反抗傳統的教條，情感或「熱情」有關。由此可見民主的理想，最初原是個人主義的，也是唯理主義或唯智主義的。可是現在我們知道人與人間的社會，正同任何的個性或人與人間的隔離性一樣，至少同根於人之天性；我們並且知道推理並不單是一種計算，而且也並非可以與情感分離。因此，今日之平等社會的理想，便並不包括一世紀前通常所接受的關於人類的觀念了。雖然，無論男人或女人，我們以爲各人至少總尚有幾分理智力，幾分自發性和幾分結伴的才能。無論男人或女人，同時也必有幾分無理性的情感，幾分惰性以及幾分對他人的敵意。不過民主的理想所包括者，乃爲普通平民的理性，自發性和友誼，都可使之更有活動的餘地。

而已。

在別一方面，種種制度，尤其是在政治方面所謂的民主政治，乃僅爲一種賴以達到民主的理想之工具或手段。一種理想並不是一種固定的烏托邦，而是一種方向的道標或記號。我們跟着它所指示的方向，纔可以創造制度和求取怎樣利用他們的才能；而依照民主的習慣，我們所求的爲一種平等的社會，其中各人皆以一種公善的目標而工作，并同其他同類的社會和衷共濟。現在所謂的民主的制度，在某幾點上，乃爲先民主的制度之修正；其他則爲依着新事業的範圍所作的發明和試驗，議會政治，或代議政治及責任政治，本有一世紀以上的歷史，可是它的根源卻要遠溯到甚古的既往。有幾種制度，例如國與國間戰爭所用的武力，以及作爲支配他人的工具的私有制財產，都始終未曾爲民主的理想所左右。可是其他的制度，例如促進平民教育和衛生的制度，卻都是最近的發明。國家自身和國家制度之涉及許多國家，原不自今日始，可是『國家』和『政府』等字義，實際上爲民主的慣習所變更，卻確超出通常的理解之外。『法律』、『自由』與『和平』等字，在民主慣習的影響之下，因爲治術的進步，其意義已都變更了。所以，我們此後與其着眼於文字，不如

着眼於一般男男女女實際行爲之爲愈。我們最先必須發現民主政治，就其理想方面言，究竟可以欣慰者幾何，可以實施者幾何，其次，則民主政治實際的制度，就其已經實行的看來，其利弊又如何。

(註一) 參考「家庭大學文庫」中關於政治思想各書。

第二章 對立的福音

一

民主政治到處都受人非難。它的一般擁護者和提倡者，依據他們自己的主義，本不能禁止他人的批評；而它的反對派，因欲鼓吹另一更替的制度，便將民主制度的弱點，一一指摘出來。爲了要使這種爭辯易於明瞭起見，我們必須確定贊成和反對民主政治的二者，對於「民主政治」這四個字都有同樣的意義，雖則此點在某種流行的爭辯中似乎很可懷疑的。雖然，今爲要在這兒討論上的便利起見，某種確定的意義卻是必須接受的。因此，所謂民主政治者，便祇好當作一種以議的機關來支配負責的國務員的政治制度來解釋了。我們現在假定議院中的代表，多少總要爲一種公民團體所支配，他們的行動，又須要受它的指揮或鼓勵，這種公民團體，在地位上既沒有正式

的身份，在政見上又沒有一致的主張；而一般開員，我們又假定除了較大的事件須受議會支配外，原很有權力可以依其自己的判斷行事；因為假使他們沒有這一種權力，則他們根本即不能負責了。負責的政府，有時原很容易給人忽略了它是必須含有那些負責者的有效的威權的。

政治哲學家，討論政府的運用以及政府組織的問題，曾有幾百年之久。他們的討論，曾以一種關於投票，選舉和法律的文字，供給一般普通的平民。在流行的談話和新聞的文字中，原都涵有一種理論，而這種理論，都可以影響到任何民主政治的討論。可是這種以實行爲基礎的理論的檢討，必須無礙於我們對於實事的觀察纔好；因為假使我們輕信這種理論的全部，則我們必致爲實現某種習俗之不與他們所言者相符，而引起過度的不安。以自由和主權的「人民」能夠憑其智慧於其同儕中選出一班最高尚和最聰明的人，聚集於一種組織完善而各人又帶有政治家風度的會議中，以表示公共的意志，從而指揮一般更聰明和更高尚的國務員——這種理論，實不啻是一種童話。從教科書到政治與政府的實際，其間相距，真不知幾千百里；雖則大多數人所信的事物較諸實在的情形，在公家事務上往往爲更爲重要，從實際上講，民主政治本是一種十九世紀上半期

的產物，乃爲一般歐洲的國家，想要應付新實業制度所發生的種種困難的結果，可是那時一般心思活動的人，卻嘗將種種觀念和習俗之已見實效者，把來應用起來；他們都曾受過十八世紀的「啓蒙運動」的訓練。因此他們便不覺在無意中以某種關於男女的觀念爲真理了，這種真理我們對之至少應該視爲不甚可靠的。舉例來說，他們以爲無論何人對於凡事之涉及公共政策者，皆可教之使能適當地應用理智——這點即是並不十分可靠的。可是他們又以推理乃爲一種計功謀利的事，以不爲情感所左右者爲最上乘——這點便十分荒謬了。根據這些種種的假設，他們便想出一種新政制，以滿足他們所知的需求，其結果並不十分美滿，不過在某幾個西方的國家，到現在仍還有這種習慣的存在而已。

所以照實際說來，民主政治乃是一種政體，在這種政體中，有組織的公共權力，乃係爲各個不同的團體間的默契所維持，它們原要運用那種權力以保護他們的利益——假使每一團體都能有一個輪流當政的機會，則他們中間便可有一個不爭鬥的默契了。各團體皆有政黨的組織，在有些國家，其政黨皆爲自昔相沿的，如美國便是如此，其他若英國，則係根據於經濟上的和社會上的

等差而來；其他若法國，則皆爲職業政客們的小團體。每一個團體都想儘量的得到人民的擁護和選票。它們對於它們所主張的政策，最厭求詳；可是大家卻都以它們自己的主張，並不單爲它們自己的利益設想，抑亦爲全社會的即所謂『國家』的利益設想。政治的詞令，原是表現個人能力的最主要的手段，因而纔可攫取權位；惟既一旦在位了，則一個人有時便可以其有效率的行政或外交談判，藉報紙的宣揚而取得地位。大多數的活動的政治家，都在一位公選的領袖之下，爲某一團體或某一政黨的擁護者。大多數公民則都不肯或者不能連續不斷地躬預公共的事務；不過他們在興奮之時，亦可被召出來行使其權力；同時又有種種小集團，它們對於公家事務都有很濃厚的興趣，它們在各種題目上，又造成所謂的『輿論』。這末一種民主政治分明是一種試驗，原意無非要想在任何社會中，能夠儘其可能地誘致許多人出來，不但要用他們的手，同時更要用他們的情感和智慧，來共同參預公家的事務。它不是一種哲學家們討論的方法，也不是一種鄉愚的胡鬧。它乃是一種方法使一般通常的男女，可以藉此得到充分的同意，來爲某種共通的目的而聯合從事。這些共通的目的也是很重要的；因爲『民主政治』這四個字，有時係指一種理想而言，而不是一

種實際的政府的組織。誠然，政黨選舉，作為通過種種法律之基礎的討論以及其他同類的計畫，本確含有一個平等的社會是有想望的價值的。換一句話說，就是民主政治的計畫，乃為產生某種社會的方法，其社會中的各份子，無論男女老幼，都可因同他人的接觸而得有充分發展其才能的權利，他們既不能單為任何個人的利益的工具，也不是任何國家的工具，唯獨這一點是很可令人明瞭的。很明顯的，一種以運用討論和批評以及基於同意上而而後來又可給人推翻了的決議的政制，當然不能產生盲目的服從或無錯誤的威權。它是很不利於戰爭的。它對於奴隸甚至對於一種實業性質的奴隸也是不加贊成的。而其所包含的目的，卻無地可以實現，它的勢力乃是活動的，而不是靜止的。在實際上，它使一切私的貪和公的騙，從此反有了掩飾。它支持了政治神話的妄想。可是它在整齊的行政和熟練的立法上，卻確曾促成一種技術上的進步。民主政府並未全然達到它自己所需求的那種境地；不過至歐戰時為止，它比任何其他的制度，卻確已有較好的成績了。

與這種現實的政制可以互相輝映的，在俄意德諸國，有某種團體，正標榜一種叫做獨裁政治的新政制。在一般獨裁政治的提倡者和領袖們中間，很少有人曾對民主政治有過實際的經驗。他們對於議會制度或責任政府的攻擊，有幾點似乎表明他們對於應用這些方法的政治的實情，並不怎樣熟悉。即在一般號稱民主的國家，有許多青年，尤其是受過教育的青年，他們對於任何政府好像壓根兒也祇有一點極模糊的觀念。一個新世紀卻忽然注意起舊制度來了，某幾種舊制度，分明是很陳腐的；青年們既不盡是公家事務上的專家，便很易為改善全球的這種簡單的詞令所說服。不過他們的這種願望倒是非常可嘉的；因此，民主政治的批評，暫時又祇好撇開不論，而那種最流行的預備取民主而代之的新政制，卻不能不把來考慮一下。我們以民主政治來同別的政治制度及政治思想對照，對於民主政治的意義，或許可以知道得更多。不過現在如以民主政體來同君主政體或寡頭政體對比，那一定是毫無所得的；因為它們並不是現在可取民主而代之的新政制。它們的遺跡，現在祇有在教科書中尙可得見。即在印度或非洲等仍還實行這種制度的地方，它們分明也奄奄待斃了。在現代的世界中，實際上可取民主而代之的新政制，那祇有一種——即左派的獨

裁或右派的獨裁是。而我們現在可把來與民主政治對照者，亦唯此種制度而已。

這種要取民主政體而代之的新政，現在叫做獨裁政治，它一半係建立於神話上的。照理論上講，獨裁政治乃為對於一個整個社會的統制，為社會上的一切份子謀福利，政權執於挑選的少數人，他們應居最高的地位，以造成一種公善的「意識」，並對這種公善而獻身。這種挑選的少數人，他們在法西斯的福音上，應對一位神聖的「領袖」盡忠，又以勸導的方法，取得一般蚩蚩者的同意，并以強迫的手段，阻止任何人的批評，這一班蚩蚩者，都曾受過一番較早的訓練，早已弄到並不怎樣易於感動的了。這兩種現實的獨裁的方式，即為共產主義和法西斯主義。共產主義的理論，主張獨裁政治，乃為破壞資本家支配全社會的必要的手段。它又被認為「無產階級」或實業上的手藝工人真正意志的表現。且為建立一種「無階級的」社會的工具，這種「無階級的」社會，先前在任何地方都是從未發生過的。凡對這種意見抱持任何異議的，便都被目為不啻道德墮落或受「資本家」收買的明證，而反對派則都被殺或被囚。這種學說的術語，本屬於十九世紀的中國，而且幾乎全部都從馬克司的各種著述中引申出來。馬克司的對於社會等差以及社會權力的

分析悉被認爲正確無誤；更有某一種政策又係根據他的關於『革命』的零星的詞句而來。因此可見共產的理論本不是一種根據當代的經驗所得的固定的學說，而祇是一種根據一世紀前的經驗所得的固定的學說而已。

法西斯的獨裁政治，本一直可以回溯到馬克司的背面，可以一直溯至馬克司的教師黑智兒；唯它並不十分自覺罷了，因爲法西斯主義者較諸馬克司的信徒原較少高深的智識，這種獨裁的方式，最初在意大利發生，原是一件歷史上偶然的事件，現在大家都知道它仍還爲緬思古羅馬的『權棒』（*“Iacobi”*）以及它的『福哉』（*“Ave Caesar!”*）所迷惑，它以一極極完善的路子以及武力主義的光榮，來責望於一位迭克推多。可是也祇有這種法西斯的儀式是羅馬的。它的理論卻要歸諸於十九世紀中葉的權力政體（authoritarianism），這種權力政體最畏懼人民，而企圖以一種新的國家主義來擁護威權，所以法西斯主義以及它的德國的學說，便都包括崇拜神聖的領袖，不許他人的批評，并以少數的選民爲某種特選的『國家』，造成光榮或『平等的』地位。人人都應爲民族盡力，如黑智兒所想像的即應爲國家而盡力，而一切行爲之最光榮的，自然

即爲和平而戰爭了。凡忠實黨徒皆需要唯一的領袖，凡對其默示的真理敢作公然反抗的反對派，則必須要給以強暴或監禁的教訓。

共產主義者和法西斯主義者這兩種獨裁方式的理論，本皆欲給舊式的民主政治以一種代替物。所謂自由和公正無私，便都被目爲不啻是一種可笑的或欺騙的託辭，用以掩飾開拓以及漠視社會的或種族的分化罷了。這兩種獨裁的方式，同時都主張「公道」。這字若以某種新的帶有魔術性的意義說來，分明又與「權力」——對於一般企圖改變現狀者的無審判的殺害或拘禁——相同。在理論上，這兩種獨裁的方式，好像都爲一般在其統治下的大多數人民所接受；因爲公民投票以及其他投票的方式都是應用的，此舉正同舊式的專制一樣，無非欲給人以一種概括的印象，說它的當權，乃係得諸壓倒的大衆的擁護，即使它在投票選舉之先，對於批評和討論，都是嚴厲禁止的。這種理論彷彿以爲凡對一個問題的意義的討論，如不爲人所信任，則其人亦可來回答問題。即在理論上，我們也不明白握實際統治權的少數人，他們的最高權和愛國心，到底是怎樣受試驗的。不過在假定上，試驗確曾被人施行過，縱使對於一般不相信獨裁的人，彷彿仍以獨裁的當

權，祇緣它在內戰上佔得勝利而已。

可是獨裁政治的實際，正同民主政治一樣，總比其理論爲更爲重要。不管這種新福音之淵源於十九世紀的哲學的文學中者是怎樣，但其所以形成這兩種代替民主制度之心理的勢力，卻要歸諸大戰時代的。迭克推多本有各種。可是我們在這裏，卻不必討論軍人獨裁的方式，與大戰好久以前許多國家所實行者相同，也不必討論有某幾個國家，在今日仍還延續這種軍人的獨裁，戰後的獨裁政治，本是一種新現象。它係一班戰敗的軍隊所產生。它的心理的來源，即在當着一切高尚的努力都歸失敗了以後，一種跟着受訓練的同伴之深湛的經驗而來的精神的混亂。在俄國，普通兵士對於列強的要求，既已失了信用；而一種大混亂，又隨着那些當權者的不能勝任而俱來。當這個時候，有幾個有剛毅的人，便乘機起來訴諸一種團結，紀律，盲從的新意義，并根據馬克司的各種著作，造成一種正宗的信仰。紛亂既又繼以戰敗，遂使俄國便爲一種在戰時發展的訴諸情感所急激變更了；不過新制最初應用的方法，在一種較舊的信仰之下，並不與舊制有多少差異。在意大利，加波勒士 (Cavour) 的敗績，已不復爲人所憶省，而其心理上的效果，卻完全爲自尊心的恢

復所征服。因此早期的法西斯主義，便頓時變作一種舊式的國家主義而得人擁護了；而他們的自信心，在大多數青年，反以對於軍事無能的批評的反攻以及對於無主意的或腐敗的政客的痛斥而恢復過來。在德國，大戰的失敗，使許多人的情感都受了創傷，這一班人或許都會無意的接受魏武的理想，以及接受以德國的軍隊為無敵的信仰；凡爾塞和約，因其某幾點顯著的不公平，使人人感到不啻欲使他們皆淪為奴隸；而一種使全世界都因之而感到痛苦的經濟蕭條，便造成了最後的憤激，造成了一種對猶太人拚死的逼害，這同中世紀時代的那回民間的熱狂，正如出一轍。幾次對於凡有為勞工而贊成和平或社會改善的嫌疑者的殺害和監禁，使一般中等階級都感到滿足，這班中等階級，因受「一九一九年內戰的教訓，使他們對於一種含有神祕性的『布爾什維克』都極其畏懼，一種完全嶄新的時代大家都相信是已經開始了，這分明是根據一種特選民族的魔術的性質而來，這種特選的民族，其領袖對於他們的反對派或他們的同僚，都能一概加以殺害。這種新式的獨裁，即使它確實是反對民主的，卻也並不由於對民主政體的不滿而起。一般提倡獨裁制的人他們反對自由討論，反對對威權的批評以及反對以人民投票來更替政府，乃為軍隊實際上

已攫取了政權以後纔一一暴露。在大多數人的心中，都懷有一種定命論，因此舉凡一切曾經發生的事實，便彷彿都是不可避免的。現在姑不辨論那種細小的問題，誰都承認過去二十年的經驗，曾經昭示我們在一概不聞民主的方法的國家，其代議機關都是毫無能力的。公共政策的討論，本是非常可貴的；可是那種民主政治卻從來就沒有以討論作爲決議的一種代替物。對於威權的批評本也很有價值的；可是人們從來就不曾以當權者的命令，會因批評而失去效力。在一概沒有決議和沒有威權的命令爲其政府所擁護的國家，其制度必甚惡劣。簡單的說來，凡對民主的方法不甚熟悉的人民，往往對一民主政體中的行政部之性質發生誤會；不過在俄意德諸國，其獨裁政治未實行以前的各種政體，實僅具民主的最浮面的形式而已。

三

雖然，不管在理論上或在實際上獨裁政治的淵源如何，而這種制度實際的運用，卻也很值得注意。今爲要同民主政治對照起見，則我們對於獨裁政治的提倡者所主張的一切，最好能給以信

任。現在我們姑且假定在獨裁政治中，個人對於權力的慾求，決不會把來作為公共的義務來掩飾；彼少數握實權的人，事實上又是社會上最有能力且又最具有公德心的份子；而一般不受批評的當權的領袖或委員，又不同常人一樣，可因反對派的寬宥而腐化。是的，現在我們姑且假定，我們所討論的，並不是任何國家的獨裁政治實際的工作，而祇是獨裁政治可能發生的事實，如其提倡者能出全力以赴之的話。顯然的，他們對於某幾種事情，較諸一般在民主政治下的當權者，或許可以做得更好——如準備戰爭即是一例。不過這末一來，問題就要變為獨裁政治所能優為的事情，到底是否值得一做。譬如說吧，民主政治對於戰爭的準備，也許即不是一個好方法；可是對於消滅一切戰爭的危機，它卻又可算是個唯一的方法了。在別一方面，對於某幾種政府的職務，則獨裁與民主，又可以並見其利——如對於衛生，教育以及工業效率是。

獨裁政治的提倡者，往往以衛生，教育以及實業生產的進步，乃為他們方法成功的明徵。自然，俄意兩國的人民，其衛生，教育以及某幾種實業生產物的供給，較諸他們未實行獨裁制以前，固或可算有幾分進步。可是在德國，獨裁政治在衛生或教育方面，較諸希特勒與其黨徒未發現政治以

前的德國固有的市辦事業，卻並未見進步幾多。雖然任何一種獨裁政治，在衛生和教育方面，即使確有改善之處，但若與民主政治比較起來，總未見得彼善於此；因為獨裁政治在這些方面所用的方法，即盡是在民主政治下所發現和完成的。現在獨裁政治所用的衛生和水的供給以及學校組織的新方法，都是襲取他們所輕視的那種政體的結果而來。因此迭克推多反採用了他們所唾罵的程序的結果了——那就是對於相反的意見的自由討論以及對於威權的批評。這種獨裁政治採取民主政治的種種發現的習慣，乃是它的一種叨惠於民主政治的自白。自然，那些不慣於自己思索的人，決不會明白思想的結果，並不是現成的啓發，而是辛苦求得的結論。恐人們總以一種結論爲一種「天經地義」，因為他們不懂人世間尙有什麼這種假定的「天經地義」所從出的論據。因此在公家的事務上，許多人便祇有以水利和學校，乃是一位神聖的迭克推多，因爲一種啓發的關係，而知其爲善了，而實際上卻不知道水利和學校，所以知道其爲善，乃是由於一種對於獨裁政治所堅持的種種原則的唾棄。

箝制對於公共政策表示異議的公開討論，以及抑止對於既立的威權的批評，乃爲獨裁政治

的要素。所以，決議在這種制度中，便決不是辯論所能達到的了，而必要用辯論以外的方法，或祇能用一點有限止的辯論，始克有成。這裏對於獨裁政治所用以達到決議的實際的方法，可以不必加以分析，不過它決不會是民主的方法，因為它正是反對自由的討論和公開的批評的。因此它所採用的方法，便決不是科學所用以改良治病的方法以及教導的方法了。可是科學的方法，較諸其他任何的方法，確更爲有用；即獨裁政治，也不能不採用科學的推斷。不過能夠發現新鮮的事物，較諸僅能接受之而惘然莫知其所自來，自然是更佳。惟這裏所謂更佳者，亦僅指假定尙有更多的事物尙待發現，始能應用同樣的方法；假使一切真理都已確知無疑了，則事實也決不如此了。

還有，現在這裏仍擬假定在一個獨裁政治下的當權者，即使人人都是十二分的忠誠和勝任，則這種制度影響所及於一般無參政權的人，亦應加以考慮一下。他們都是被迫或被誘而放棄一切關於公共政策的問題，一任彼最高的幾個人去自由討論和決定。在教育制度方面，對於孩童和學生，又都授以種種確定的主義，他們對之祇能接受而不許懷疑。這種教育的方法，原意無非要使一切孩童和學生，都要變成某一「領袖」或某一政黨的意志的工具。可是這種制度所包含的意

義，卻以一切重要的真理，都是早已熟知的了，故那種發現事物的程序，一時便無所用之；同時它更包括領袖或黨的意志，既已如此之完善，便決不能再以那種使它至此的程序所能把來弄得更好的了。法西斯主義中的「領袖」，大家相信乃為「國家意志」的具體表現——這是一種神話的觀念；同時在共產主義底下，「黨」亦被目為乃所以表現無產階級的意志，否則，無產階級階便要噤不能聲了。因此，在學校裏面或在學校外面的一切傳播思想以及激動情緒的現代的發明——如電影和無線電，印刷的文字和民衆的「示威」——便都被用以陶冶民衆，使之成爲一種「較高的」意志的有效的工具了。於是在一種獨裁政治中，凡非當權的少數人，他們在人生經驗的廣大的領域上，智慧的運用和情感的發揮，便都爲這種制度所剝奪。他們個人的發現事物的經驗或發現事物的努力，便都爲之剝奪無餘，惟對於凡有利於其統治者的情感的目的，則纔不至於如此。無論何種權力的制度，對於一般在其治下的人們之活力和智力，總祇有使之減少，因此，獨裁政治之提高領袖或少數當權者的地位，實祇以減低大多數的男女老幼的道德上的身份爲其代價而已。抑更有進者，以無公開討論的決議，作爲政治的方法，其影響於大衆者，似乎反使一意孤行成

爲當權者的基礎，而不以「公道」爲其基礎了。獨裁政治，不論其爲個人的或爲一黨的，其實本都可以根據那些統治者的心目中的某種「公道」的觀念；惟在實際上，則討論從不爲決議所採取。這是一種封建制度的擅作威福的死灰復燃，法蘭西的大革命以及十九世紀的民主運動，本都是從這種制度而得一逃路。無怪在柏拉圖的理想國中，少年哲人索謝馬秋（Thrasymachus）便要以一切所謂「公道」實僅爲強有力者的意志——換言之，即是一意孤行而已。可是那種言論曾經受過很多次的反駁。我們現在如要來分析民主政治的權威的基礎，是必要把來從新討論一下的。可是這裏我們仍主張一切政府的權威之正當的基礎，應爲「公道」而不是強力。假使這句話是不錯的話，則獨裁政治便不是一種好政體，因爲它能減少公道的意識，這種意識對於任何統治者的意志，卻總是獨立不阿的。

我們現在姑不論一切左派和右派的獨裁政治，實際上往往皆用不經過審判的監禁，毒打，殺害以及殘廢等酷刑，作爲制服他們批評者的手段，就是獨裁政治的原則，也並不是政府的好基礎。一般獨裁政治的鼓吹者或許要起來辯護，以爲在他們的反對派方面，實有一種「難以理喻的愚

味』(“Invincible ignorance”)，故不得不爾；可是他們殊不知勸導如不發生效力，不一定就是對方的不是，彼勸導者的缺乏技能或是理論的無力，也都可以負相當責任。一位聽者不能聽懂一位講者的話，我們不能單獨責備聽者的不是。無論什麼人如不相信反對獨裁的論調，誰也不能以此即謂實由於不解獨裁之所致。

這裏我們尚須涉及某種『上流』階級的煽動家，編劇家以及牧師們的詞令——實不能算作議論，他們以民主政治所以不善，乃因它不容他們來統治。他們說這種話的通常的方法，無非要來誣陷一般選舉的代表們的忠誠和智慧，希望讀者和聽者會忘掉歷史上關於皇帝與貴族們的可疑的忠誠以及愚鈍的智慧。西洋各國之採用選舉，本欲藉以爲遁避那些現在以文字批評民主而見稱於世者的無能之具。可是現在我們姑且站在以『我』現在的忠誠，智慧和資格的假設上，假定以說——假使我是迭克推多，則一切皆必完善爲合理。我們又假定確有一種仁慈的專制或一位十分仁慈而又智慮深遠的迭克推多，在這種場合，則反對獨裁的論調，便是——假使一人可以其忠誠，智慧和多能而成爲迭克推多，則使他爲迭克推多，便是摧毀他的這三種美德的必然之

路。沒有一個迭克推多能夠避免了缺乏公開討論和自由批評的必然結果，人的本性本就是如此，那怕你是一位很成功的戲劇家或是一位教會裏的主教，祇要你身為迭克推多，便決不能保完其美德；故英國史家阿克登博士（Lord Acton）有言——「凡權力未有不惡化者；而絕對的權力，則必絕對的惡化焉。」即此之謂。

四

雖然，我們必須認定反對獨裁的議論，卻並不一定要來說服一位法西斯主義者或是一位共產主義者。這些議論都是根據非法西斯主義者或共產主義者的關於人性和人的交際的假設上；而此大多數的假設，都是它們自己在失了自覺的推理時為感情所激發而求得的。假使無論什麼一個人，他雖信已獲有一切關於公家事務或世事上的真理，則我們要他了解我們所謂的科學方法的價值必不可能。他係因一時感情的衝動或是「直覺」的激發而把理性撇開了。還有，假使有什麼人確信世上有某種男女絕對不能了解一切對於他們有利的事物，則其人對於「民主政治」

的意義也必不能領略。在每一時代，天生「自以爲是」和「自命不凡」的人皆極衆多，他們對於推理的效果，皆不加关注；並且常自認有那種缺憾而面有德色，當他們認推理爲「分析的」浮面的或唯物的之時。

以世上必有一人具有最後的真理，并有一種超越他人的德性的直覺，這種假設，乃爲信仰「較高的個體」——即人人皆可爲之犧牲的「國家」或「無產階級」——的一種神話的根源。因此法西斯主義者的原始的愛國心或共產主義者的「革命」便都要成爲神話的實體，成爲掩飾那些自命愛國的或革命的宣傳家的愛好權力之具，在學校教師們中間，「舊學校」有時常被用爲勸導他人信仰或服從他們自己的一種託詞。同樣的，「國家」也很容易同任何社會中的那些握有實權的人含混。所謂「革命」，本實爲那些不能以他法取得政權的人的慾望。可是這卻並不是諷刺法西斯主義者或共產主義者的虛偽。他們中間最優秀的分子，對於這種驅策他們至此的心理上的衝動，其漠然罔覺，較諸一般在民主政治的傳統習慣中的政客或「政治家」，恐亦正復相同。政治的誘惑力，對於任何政體的鼓吹者，本總是差不得幾多的。惟在這點上，民主政治的

傳統的慣習卻有唯一的優點，就是在一種民主政體之下，對於這種潛勢力，較諸在一種獨裁政治之下，確可使人知道得更多並且說得更多而已。

雖然，對於獨裁政治的理論和實際的分析我們切不要以為一切凡欲以共產主義或法西斯主義來代替民主政治的鼓吹者，都是一些無賴或愚埃，一種政治制度或許不良，可是它的崛起，也許係出自一種社會情勢急迫的需要。它或許是種意外的結果，機會來時，政權原易為一人所奪。可是它往往也是企圖適應一般年富力強或慷慨激昂者的需要的結果。德行的本身，有時原可為罪惡的淵源，例如當某一種主義的信徒打算去拯救那些他所迫害的人是一位「有德」的人原可以做種種壞事，假使其原意係在考驗其品德。同樣的，戰後的獨裁政治的勃興，一部份原因，也無非因為有種種本宜早日使之滿足的慾望，竟未能使之滿足。假使民主政治不能滿足這種種慾望，則自必為人所拒絕，其過去在民主政治的傳統慣習的範圍以內所作之事，遂亦必無人憐憫。當這些種種的慾望，在一種向無民主的經驗或缺少民主的領袖的社會裏發生時，其結果便造成戰後的獨裁政治了。

上文所說的那些本宜早就應該使之滿足的慾望，大約有下列幾種。第一，爲人人皆思在社會上有一『位置』的慾望；可是自從大戰以來，各人所受到的失業，不安和不爲人所齒的痛苦，既是如此之頻繁，遂使他們對於祇要爲他們自己設想的任何呼號，便祇有去隨聲附和了。傳統的觀念，以爲通常的男女，祇要偶然來一次選舉，即可將所有的罪惡都修正過來，其理論之不能歌舞人心，原是必然的。在另一方面，許多青年的男女，因爲每天曾在戰地服務的關係，對於以一種制服旗鼓等所維持的同志之誼，去追求一種共同的福利，總算已有了經驗。今日歐洲大陸上的『政治的』制服，一部份還是由於一般成年人願意在軍隊中服役的慾望所造成，這一班成年人在歐戰時都還是很小的孩童呢。可是一般男男女女對於某一共同的目的，應有某種徵求同志的表示，卻總算是很合理的。

第二，共產主義的信徒，多係爲手藝工人們所受的傳統的痛苦直接所激發。靜待改良的呼籲，本僅爲那些嘗不到痛苦的人懶惰的託詞。我們現在姑不管以何種學說去解釋，在擁有實業上的資產的人，同那些專以運用機械動力或土地而過活的人中間，其利益的不能並立，那總是十分明

顯的。一個人祇要尙有一種大戰的印象留於腦際，則所謂「階級鬭爭」便要成爲一個形容一種實際事實的妙喻。而對於貧窮和剝削等罪惡的糾正，其慾望也總得設法使之滿足的。在別一方面，法西斯主義的信徒，通常其人對於傳統的文化，總不無懷有幾分欽仰心。這種傳統的文化，多少總要靠着社會上各階級的順從而存在，希望文化的保存原是很對的。一種制度的犧牲者其自身本不能用一種較好的制度來更換之。假使他們能夠如此的話，則他們人格上最主要的方面，便不致爲它所犧牲了。因此，法西斯主義者便要以一種最高的熱誠，去保存固有文化的精英，使不致發生劇急的變化。

共產主義和法西斯主義二者，可以同樣的供應有些人的情感上的需要，但這種事實，不能作爲贊成任何一種主義的理由。這種需要原可以他法供應之。可是我們在把獨裁政治同民主政治比較的當兒，卻切不要以爲凡實際的獨裁政治，一切都是極壞的。

以獨裁政治與民主政治相對照，則民主的理想和其多年所欲實現的制度，其間關係，便更易於明瞭了。民主政治的意義，至少包括一種企圖，就是在公共政策的構成上，擬將通常平民所有的才力，都能拿出來應用；這點顯然是含有某種信念的。它含有凡通常平民，都有相當的才能，惟至今尚未拿出來應用而已，現在如有一種適當的政制，則便可以使之有用了。因此政府的目的，便被目為並不單是為一般被治者謀利益而已，它更要造成某種男女的典型。健康和智識，勇敢和忠誠，乃為一切男女所有的良好的德性；而這些一切德性之更純良者，類多出自各人自然衝動的結果。政治的制度，正同宗教的制度一樣，都即為此輩人而存在。個人並不為那些統治他們的人而存在，也並不為國家或民族等任何制度的光榮或威望而存在。所以，判斷任何一種政治制度之良窳，即在視那些維持這種制度的人的道德和智識的程度如何，蓋所有男女，固皆有求得道德上的和智識上的卓越之才能也。

第二，使用一切才能最好的方法，莫過於使任何種類的才能，都有自由發揮的餘地，才能原是說不定發現於何人身上或那一個時光的。顯然的，這並不是說各個不同的人的才能，都是平等或

是都應使之平等的。承認才能種類的不同，原是民主的分工合作的基本原則之一；因此，凡任何一種什麼制度，祇要它以任何人皆可以做任何種事業，即不是道地的民主的了，雖則在實際上它們往往被當作如此的。還有，任何社會，即其小如家庭，而其中才能的不同，也尚不僅限於種類上，即程度上亦然。一個人既可以在同種類的才能上勝過他人；則在那些對於公共政策最有好處的才能上，自也必有特別勝過別人的人。因此，民主的制度，便祇應准許有才能者領導他人，而不許爲他所統治了。有些人對於公善能夠觀察得較切，對於社會問題及其解決之方，又能領悟較易。在民主政治的慣習中，對於公共事務與公共政策，並不以爲人人都會做同樣的好判官，也不以爲人人都應該使之做個同樣的好判官；不過祇要各人對於該事都應有其自己的判斷力罷了。通常的平民對於各事原確有其自己的判斷，唯他們如能有更多的判斷，那便更好了。譬如說吧，通常的平民對於他們的政府，到底是妨害他們或是幫助他們的，那至少是可以告訴我們的。他們的判斷，有時分明會發生錯誤；可是事實告訴我們，就是不許人家批評的迭克推多，有時也不免於錯誤的。他們都是毫無猶豫地改變他們的政策。易陷於錯誤，在民主政治的慣習中，乃係被認爲發現新真理的一

種機會。因此，對於威權的批評和討論，這種民主的制度，遂爲歐洲十六世紀以來所流行的所謂「科學的」制度的一部份；祇有習見習聞於中世紀時代的那種假定有一種固定的和最後的真理的陳舊觀念，纔會來反對它。以自願的努力去求真理或舉行善事，原也可以失敗的；可是這種努力的本身，既係出於自願，則在提高個人的品德的「水準」上，卻是很有價值的。由此可見任何政治的制度，對於其公民的自發性，總要設法如何促進之。

還有，討論和試驗所發現的真理或善事，乃爲那些當權者的道德上的威權之唯一可能的基礎。這同以「正義」僅爲最高力量的一種表示的說法，正互相鑿枘。可是這種正義或善良的原則，既不受任何人的「意志」或願望的拘束，便是民主政治的基礎；因爲假使任何平民都能以其自己的才能去發現何者爲善，則政府的威權便可建築於這個人人所知的善的上而了。換一句話說，就是支配一個民主政府的道德上的勢力，乃爲各人內心的傾向或衝動，它可以照着支配所指的方向，誘導之使向前邁進。所以一個真正民主的局面，其中決沒有一人僅爲他人意志的工具；而一個政府可以把來加諸於任何人身上的外力或壓力，也決不是那個政府之道德上的威權的基礎。

一個民主的政府之道德上的威權，並不建立於人民的意志上面，而是建立於一種適當的或近於善的「意志」上面。任何人的自動的特性或意志，都是對於政府的有所同意或貢獻時所必須參考到的。唯人之爲善所感動，對於它的那一刹那的心境，卻總是獨立的而已。

有幾種糾紛，似乎係由民主的政府以暴力對付罪犯和瘋狂者所引起；有些人對此便不以爲然，尤其是一般托爾斯泰（Tolstoy）的信徒，以爲維持正義到底不應以暴力出之。雖然，這卻並不是跟着道德上的威權之原則而來的舉動。暴力決不是政府或正義的基礎；唯暴力有時原也可以爲它的手段而已。假使有人確實不能以社會上通常所用的勸導或道德感化的方法使之感動，則這種手段便不能不拿出來一用。世上原不無某種冥頑不靈的人，故在這一方面，似乎便不能不以不入道的手段對待之。這些人都是瘋狂的。通常所謂的罪犯，乃爲瘋人的另一特殊的種類。對於這種人的約束，並不違反民主政治的原則。自由本決不是無政府之謂。無政府主義的理論，以無約束爲必要條件，乃是對於經驗分析不真的錯誤。世上原有不少如此之冥頑不靈的人，他們在某幾個方面，如無別人強迫之，對於他們所生活的社會上的普通規律是決不肯就範的。

雖然，但在決定誰是瘋人或誰是罪犯之際，其間分明不能無錯誤。我們所定的健全的標準或許太酷。什麼是『犯罪』？干犯了法律，在道德上或許並沒有錯誤，假使法律是不良的話；那些被目為罪犯的人，或許是社會殘酷的犧牲者這是整個社會應該負責的。可是，這裏讓我再說一遍，在一種原則的應用上如易陷於錯誤，不能即證明這條原則之非。自號『民主的』政府，特別對於外族的待遇，往往有暴虐和不公平的行爲；可是它們用這種手段，對於它們自己的道德上的威權所根據的原則，卻祇有違背而並未遵守。那些原則往往可以給人根據在某種事件上應用是錯誤的爲理由，引起對於某一政府的辯難或反對。

有時有人又這末辯論着，以爲照實際說來，民主政治和獨裁政治，這二者之間實用不着選擇。因爲民主政治之對待罪犯，還不是與獨裁政治之對待它的反對者相同。可是這一番議論，殊忽略了上文所論的原則上比較的焦點。原來這兩種制度根本的區別，即在民主政治對於一切涉及公共政策的決議，任何人都可加以批評的；并且這點猶包括一種更基本的原則，就是是非必要經過反對派的進一步的討論纔可以發現，是非的全部，並不是早就可以識別的。

所以，獨裁政治和民主政治這兩種福音，並不僅在一種中心的題旨上——當權者的權力上
有何不同，但在精神上亦復相反。它們的對立，並不若「自然」力的對立，如潮流或無可如何的衝
動的對立是。它們的對立，正如野蠻之與文明相抗，武斷之與科學相抗一樣。在事實上，民主政治的
原則，亦不過應用科學的原則，以求公共政策的進步耳，這種原則的運用，曾使人類從人猿的地位
提高，而且將來或許更可以提高到我們所意想不到的地步。可是一種福音的原則，必須考驗其在
實際上應用的成績如何；因為即使理想怎樣高超，但也仍有不能致用者，有的或者模糊難解，對於
政治的藝術，或許一無貢獻也未可知。所以，我們現在應該將「福音」的考慮暫時擱起，而轉來想
想「禮拜堂」——我們應該要將何者是其所欲得的意念先行撇開，而來想想所以努力促其實
現的實際的成績如何。

第三章 民主政治的功罪

一

假使當代最明顯的欲取民主政治而代之的共產主義或法西斯主義，並不勝過民主政治，則這也並不能即以民主政治真的就怎樣值得保留了；因為世上也許尚有別的尚未試行的甚至尚未命名之制度，比較民主政治更爲優良也未可知。並且事實上實際民主的制度，其缺點原也很多。承認普通男女的能力以及希望一種平等的社會，這種民主的信條，並不能阻止對於這些信條所造成的實際行爲的批評。在民主的制度最初發軔的時代，其時政治的討論，大半關於選舉權和多數之治，而普通反對民主政治的議論，卻以它必定「限制『自由』」的。可是民主政治的提倡者的第一個目的，本即在擴張『自由』的範圍。由此可見民主政治的最早的批評，其所根據的一種自

由的觀念，多少便與最早的一般民主主義者所倡的不同。十九世紀最初的幾年，乃是與某種階級或某種團體的各種不同的特權抗爭之時。當時一切智識份子，都極力歌頌「自由」；當時的「選舉權」這一名詞，與自由極有關係。中世紀時代所謂的「自由」，多為大君主所承認的某種權利；而早期的實業主義上的放任政策 (*laissez faire*)，也是為「自由」而要求的一種。早期的民主政治的提倡者所爭的第一種「自由權」，即為一種對統治者個人的擅作威福的保障；卒以某種法律的保持，始得如願以償，依照這幾種法律，一個人便可以行使一切的公權了。這種「公民的自由權」，後來並未以任何強迫的手段加於何人，即被認為與審判的權利相同，甚至與某一種審判的權利——即陪審官的審判也相同了。出庭狀 (*habeas corpus*) 的原則——凡有公權的人對於任何人的被捕都可提出控告——於是成立了；而現在獨裁政治所恢復的祕密逮捕，祕密定罪或不經過審判的處罰等等，也都廢止了。接着第二個步驟，便是要使有效的法律，必須具體表現當代的道德，而不表現古代的道德；這點便又包含一種立法上的新方法了。自由本含有參與立法的意義；同時因為大多數法律都是陳舊的，於是新法律的制定，似乎便成為政府最主要的職務，為「人

民」所不能不有的了。因此參與立法便叫做「自治」(self-government)。人民制定自己的法律，便可算是「自由」。依照這一個意義，選舉權的擴充，就是要使更多的人民獲得自由了。實際立法的性質是變更了。最先是修改或廢止一切舊命令和舊禁令以及確定公民的新義務；其次是一法律變為公共權力的新職務的成立。(註二)這點因為多多徵求國內一般普通平民的意見，總算已經做到了；他們都可算是有政治上的「自由權」的。可是這一點也是獨裁政治所反對的。

雖然，即在素有民主素養的國家，其中民主政治與「自由權」擴充的關係，也是很含糊不清的；因為民主的步驟，仍還有人以為進行太遠呢。無疑的，選舉權的擴充，會使一切關於衛生、傳染病、工業上的訓練和工作狀況等等的新法規，都接踵而至。這些果能限制「自由」嗎？增加享有公民「自由權」者的人數，對於事業上和思想上的自由據說是很危險的，實則據有些人的意見，以為傳統的特權和舊制度的束縛一經取消了，則僱傭條件的釐定和偽造物的取締，便立即成為最切的需要；因此曾經幫助一般工商業者反對地主的國家，現在既於他們的努力謀利上加以種種的限制，便反成爲他們的一種妨害物了。這些努力即所謂「私人企業」(“private enterprise”)；在

一般提倡工業上的「自由權」以反抗某種傳統的特權的人，其最初的信仰，原相信這種企業本可爲大衆謀取最大的福利。假使各人都去圖謀各人自己的福利，則各人對於大衆的競爭，依着亞丹斯密（Adam Smith）的說法，便是「天賦自由權」的很簡單的方式。」因此，國家對於僱傭待遇的任何規定，便都被目爲是反對「自由權」的了。這種假設，彷彿以爲各人都有充分的力量和智慧去獲取相當的福利似的。此點雖分明不包括瘋狂者在內；可是同時它也完全忽略了那些在各別的社會階級裏面的人在社會上地位的不同，而對於傳統的習俗和制度，又被看作好像是「物之天性。」所以財產，如依十八世紀的意義說來，總被認爲是「天賦的。」而「財產」和「自由」又被認爲同是民主政治所欲獲取的目的物了。

當民主政治將擴充選舉權於手藝工人預先爲人所知時，不但一般私人企業的提倡者羣起反對一切國家的法規，即十八世紀的智識份子的後繼者也都表示異議了。這些後起的智識份子，深恐民主政治如來表現「大衆的意志」則對於一般藝術家以及從事社會實驗的開導者的自由，必將有什麼限制。甚至乎現在，有時仍有人以爲「民主政治」實含有極壞的鑑別力，含有叫囂

和混亂，或壓抑創造力的擡頭。報紙便被目爲已夠把民主的這種醜態暴露無遺了；而普通平民的閒暇因爲不許一般開明的人有選擇的自由，遂使文明的享受，大有江河日下之概。因此，『真正的』民主政治，有人便以爲至多祇能進行到如十九世紀中葉的那樣；踰此便不能再進行下去了。因爲更多的『自由』那祇有流於『放縱』；更壞的是國家的法規，既有利於手藝工人或無智識的份子，則那些本來已獲有自由者，至此反不免要受其束縛了。

民主的制度，在私人事業上或閒暇的享受上，既不能使人爲所欲爲，則它從前曾受一般有田地的貴族階級的反對者，至此便要同樣的遇到中等階級的反對。假使現在有人提議應用民主政治，好教手藝工人可以獲得經濟上的自由權，則這個同樣的原則，從前曾使一般工商業者以及不奉正教的思想家脫離地主以及教會當局的支配者，至此便要遭受有些工商業者和有些著作家的反對。曾經使人獲得某種自由的選舉，許多人都以爲是很夠了，因爲它使那些握有經濟資源的人，自己都覺得很夠；於是民主政治與擁護財產和自由的這段舊淵源，使民主政治的自身，反彷彿成爲求取更大的自由的一種障礙物。於是兩種意見相反的潮流使乘機而起了。一方面，有法西斯

主義者不惜以任何代價來擁護私有的財產，並且極力非難「民主政治」，以爲選舉權的擴充，必致限制私有財產權。在另一方面，共產主義者亦來非難民主政治，以爲不啻是一種詐欺，因爲實際上它所給人的自由，僅僅限於某種對於財產的私權而已。所以共產主義者以爲這樣的「自由」實爲一種「資產階級的幻想」(“bourgeois illusion”)——這不是以爲它不是他們所欲得的那種自由，便是以任何「自由」的方式，都不免是反社會的了。

這些一切對於民主政治的批評，無論是出於較舊的「自由的」個人主義，或是出於較新的專制政治，都不外表明我們實需要一種更明確的觀念，就是當我們來追求自由時，我們所需求的到底是什麼。民主政治到底能否爲一般平民產生一種適當的事物——這完全是個實際的問題，而不是自由的抽象的解釋。可是傳統的觀念，對於「自由」最初命名時人們所需求的，分明與下面這種信念有關，就是以每一個人都是一個可以分離的單位，這一原子同別的原子的結合，始形成一個社會。其實這種信念並不可靠；說人人應當各別分開，在今日是誰都不會同意的。換一句話說，就是現代的對於人格的理想，並不以人爲一個原子，而是一個社會的主要的部份。所以我們一

提到自由，我們的意思，總不離開任何社會的關係，也不單指對他人的保護，而是人人各能盡其所能的權力，最重要的，尤其在共同的工作上與他人作友誼的合作。由此可見現代對於「自由」的意義，與他人共同工作的權力，乃是其最主要的方面的一項；因此，譬如說吧，國家定下一法規，使公民依之而興辦一種公共的水利，便不能算是自由權的限制，而是自由權的擴張了。任何法規原都可以有弊病或錯誤的；可是有幾種法規，卻是共同行動所必不可少的。凡法規之曾經過公家的討論且曾同意於某一項的決議者，則於這樣的共同的行動，便最爲有益；所以鼓勵討論和同意的制度，較諸獨斷獨行和強迫手段，對於現代意義上的自由，便覺有利多多了。那種現存的制度即使尙未把這種自由權伸張到別的範圍裏而去，但這也祇能表明這種原則確還尙待擴大應用罷了。它決不能表明民主政治是毫無用處的，如一般共產主義者之所設想的一樣；因爲，即以私有財產權而論，也曾有過很大的變遷。以固有的財產權在任何時代都祇有連續不斷地去抵住民主政治的擴充自由權的步驟，那完全不是事實。傳統的財產權的確是曾經不斷的變更了，而「財產」一字的意義，也已經有了變化。同樣的，民主的原則之進一步的應用，也決不會如法西斯主義者設想的

一般，能使那種曾在特殊的場合上運用的才能，竟會爲之摧殘無遺。因爲那些原則必能使各人社會的才能和任何人的特殊的社會的才能，都能有更自由的活動。不過，民主的原則，自然不會創立一種權力去摧毀一切財產的方式的，也決不會使特殊的人物來完全支配其他的人物的。民主的制度，固可設法使之改善；可是對於某幾種目的，實在卻祇成徒然。那幾種目的我們可以臆斷是壞的，假使我們接受了民主的理想。

二

民主政治的第二個更近代的批評，就是說它係建立於某種託詞上面，姑不說它係建立於某種欺詐上面吧。舉例來說，政黨總算是人們自由的結社，人們原可以依其自己的意思選擇任何一種政策的。可是事實卻大謬不然，大多數黨員之加入政黨，多或因其父母的政治的關係，或者因爲政黨與地方上或經濟上的利益或宗教中間，有某種不相干的關係。誠然，相信大多數選民對於他們終究爲之投票的政黨的提議，能夠很仔細地考量其正反兩面的意見，原是不可能的。當他們選

某幾位議員於議院中來代表他們時，他們對於整個社會共同的福利，也絕少能作很正確的考慮。大多數選民大概都在種種十分不相干的理由上，去作一種極粗淺的判斷而已。

第一層，有效的選舉的請求，便決不是一種合理的步驟。假使民主政治的批評是以此點為其根據的話，則彼批評者定是採取了舊日的民主政體論者那種最不可靠的心理了，因為他以為求人擁護一定是很「合理的」，如以十八世紀的對於該字的意義來說。在那個時候，大家都相信理性實為一種鐵面無私的計算，簡直同加減乘除一樣的正確。人心又被目為是種自動的機器，假使有人能以正確的理論輸入其中，則正確的選舉便可以隨之產生了。實則，情感或訴諸情感本並沒有什麼過錯。猜想它們為危險，或許是一種制慾主義或清教主義（Puritanism）造成的結果；可是同時這與十八世紀的畏懼「熱情」的心理，顯然亦不無關聯。無論如何，凡理智多少總帶有幾分很濃厚的情感色彩的。凡是正常的人類，總不會是一種計算機。所以假使民主政治並不把人當作計算機看待，則這便不能作為反對民主政治的有效理由了。可是反對訴諸情感的意見，分明係根據於某幾種低落的情感的存在；因為一個人可為畏懼或嫉妒所懾伏，正同他也可以為信

心和慷慨所激發一樣——而這些的一切，便都是情感。由此可見實際上一種訴諸情感的行為，其壞處即在於低落的情感，的實際使用上，而不在於情感的自身。我們切不要懼怕一種動力，即使它可作為一種破壞用的爆炸物，所謂政治上情感的危險，其意蓋指比較原始的或落後的情緒，往往被人用為請人擁護某人或政治而言。羣衆的詞令和羣衆的情緒，在獨裁政體中，本正同在古代的君主政體和寡頭政體中一樣的普遍。

雖然，假使有幾種訴諸情感的行為，倘有人認為是好的，則民主政治事實上在給人貢獻議論的時機上，對於那些不為議論所動的人，仍舊好像是欺詐似的。這是一種對政客的行為的異議。可是在這裏被批評者又未免說得太過分了。民主政治固屬虛偽；假使它涵有一種議論的託詞；可是民主政治的批評家所以往往誤認實際為理論而來攻擊其實際者，乃是因為它並未認清一種已廢的理論的緣故。少數選民或許真的有用原有的理智以決定怎樣去選舉者；可是民主政治卻並沒有包括一切選民都應該如此。它祇含有各人都應該有一個機會，去自由運用這樣的一種理智，因而使少許存在的理智始能繼長增高起來。實際上，民主政治並不包含各人在每一事件上都

是合理的，它祇不過以各人在任何事件上都有這樣的可能而已。這種意義是不虛偽的。

雖然，另外一種反對的意見，卻並不涉及一種政策的推行，而祇關於它的最初的發現。在實際上一個政黨的政策，本並不出自多數黨員才智的貢獻。它乃係一人或一小團體思考的結果；碰到「輿論」對於什麼有所要求時，則通常便有一班極少數的人出來誘導許多別人來贊助彼贊助者亦所不大了解的意見。所以，輿論在一般民主政治的批評家的心目中，實不啻是一種神話，因為多數人對於許多涉及公共政策的問題，始終總是毫無意見可言的。誠然，為「民」所治的政府，有時原有人以為實僅祇是一種假託，用以掩蔽彼少數操縱製造輿論的工具者的實在的權力而已。在任何政黨和任何派別裏面，其大多數的選民，事實上原皆要受少數人的支配；而實際上能操縱輿論，尤其是利用報紙以操縱輿論的少數人，則皆為資本家以及他們的代言人。因此，所謂「輿論」有人便以為完全是一般報紙的主人為某種目的而選的消息以及大人物們對於權力或威望的慾望所造成。它祇是大眾易受人惑的表現；而他們所贊助的或創造的政策，亦僅祇是一種統治階級的「後臺老板」的政策。在權力的中心原都有一種不正當的小組織，其中的分子，類多惟他們

自己的私利是視的。

要答辯這種責難，第一我們必得承認「公共的政策」的確類多為少數有勢力的人所造成。這種事實在任何狀態的社會中原都是如此；唯這種支配的勢力，在我們的社會中類多為資本家的勢力，實與民主政治無關。這完全是由於各種不同的社會階級之間關於財富方面的一種先民主的關係的死灰復燃所致，即在那些有法律上的和政治上的平等權的社會中亦然。雖然，在比較重大的事件上，我們姑撇開經濟上的不平等不論，而人品或智識的不平等，在政策的構成上，也可以使有些人的勢力來支配其他的人的，可是如果民主政治准許了這種支配的勢力，那便可以使人無反對的餘地了。民主政治本來並不含有類人的智慧皆屬平等或是都應該使之平等的。以一切人類皆為平等，本僅為一種假設，所以「藉以發現誰是最優秀的分子」的一種可以運用的假定而已。

『有才者不思無立身之道』(“career open to talents”)，若依其最佳的意義說來，即為民主政治的原則，它以平等的機會任人去求取權勢，必可使那些富有才能，忠誠和公德心者取得權

勢了，這樣的人物應該掌握大權，原是何學派所不否認的。可是這種議論對於現實的民主政治，卻適得其反，在今日的民主政體之下，機會是不平等的，因為富家的子弟，在求取政治的權勢上，既占了不少的便宜，而對於才能，忠誠以及公德心的測驗，也太失諸粗淺。雖然，這種議論對於民主政治所欲達到的目的，卻是並不相反的；因為測驗的方法原是可以時時改善的，教育之愈益普及，社會意識之愈益敏銳，以及財富不均之為民主的方法所減少，便都是其例。雖然，民主政治對於特殊的才能，卻並不有意要使之消滅。凡作那樣的猜想者，其人必定對於平等的原則有所誤會。誰都不會相信，在輿論的構成上，一個愚魯的人的勢力應該與一位有天才的人相等。輿論決不能以其係受少數人的影響所形成，即減少其為輿論的意義，假使各人都有一種貢獻意見的同等機會。

又有人謂假使一種財富之更平均的分配，能夠減少了大資本家的對於輿論工具的操縱，則民主政治便將更為純粹和有效了。故經濟的變更，定可以阻止少數資本家之操縱政權。實業上的民主又定可以促成政治上的民主。這點以後當再有討論。不過這裏對於民主政治尚有進一步的批評，即使財富的潛勢力是取消了，這種批評仍舊有很充分的理由。這種批評即係根據於普通平

民的無能力上面，以爲他們不是對於公家事務上的重大問題不能有所決定，就是對於國家的官吏又不能選擇最適當的人才。

其議論如次。民主政治實包含一種正如法國文學史家法給氏 (Emile Faguet) 所說的「無能力的崇拜」，因爲大眾總愛選擇他們所能了解的人才，大眾在公家事務上既毫無能力，則他們的內心便自然傾向於與他們自己一樣的人來執政了。還有，如果權力必須視大眾的投票而決定，則取得權力的最簡便的方法，便莫過訴諸於極簡單的和並不一定十分正確的關於時局的意見了。因此民主政治中的政客，便都在政治上以卑劣的手段騙人，并不惜以種種方法去鼓勵無能。

對於選舉的議員之無能的指摘是不容易應付的，因爲各人對於「無能」二字的意義便各不相同。研究政治學說的學生，對於他們所唾罵的實際政治家，有時是很錯誤的。考驗行政上的能力或公共政策上的行爲，與學問上的正式試驗本有絕大的不同；假使一位演說家能夠感動通常的平民，較諸一位僅能說服一般哲學家者，本並不一定無能多少。在別一方面，假使普通平民所喜

的人物，並不合於一般學者的口味，這並不能作為他們不能選擇領袖的明證。民主政治確實有一種困難，那就是傳統的文化的標準，為民主政治的反對派所常接受者，實包含一種有階級的社會，如果實際上不是一種奴隸的文化的話。有時我們所稱的壞禮貌，或許祇是那種不適於一種已廢的社會制度的禮貌。我們所謂的無能，或許也祇是不能去做那種用不着再做的事而已——如對於地位較低者的發號施令，即是其例。彼民主政治的批評家，其自身到底有無能力去批評別人，這倒確是很費猜測的，因為他們的對於能力測驗的方法，其所涵的假設便並不健全。這些假設之最主要者，就是對於「高等」人物作無意識的崇拜，這些高等人物自然都希望自己是應被尊視的。民主政治至今總算曾經應用專家和選舉的人物，以促進衛生、教育和運輸等事業，他如賦稅方法和僱傭組織且不必具論。因為辯論總是要繼續下去的，那末這些種種的成就，對於民主方法的批評，總算已有了最有力的回答；不過這裏還得注意，就是應該是這些而非一種固有文化的保持，纔是政府能力之有效的衡量啊。

對於民主政治的批評，我們討論了這末多，大概尚祇不過關於某種原則對於政治實際的應

用方面，我們尙祇涉及那些對於民主制度存在的目的，表示懷疑的基本批評。但是對於這種批評最好的總答覆，莫過於將過去一世紀來民主政治實在的結果，作一番敘述。

三

如果「布丁之證，在於食時」（譯者按：此係英諺，即空論不如實證之意。）則民主政體的價值，我們便不能專從它的輕而易舉的工作方面去評衡，而應從它的影響於平民日常生活的結果方面去蠡測。很明顯的，民主政治過去的成績，決不是令人滿意的明證；而且縱使民主的制度在過去的百年中間頗爲有用，而它們現在也仍有變爲無用的可能。不過在討論我們自己的問題之先，對於某種別的和較早的問題解決的方法，卻仍是很值得考慮的。現在固然有許多禍害尙待處理；可是那種事實，切不要使我們對於那些曾經消除了無數禍害的方法之價值，竟一筆抹煞不問。現在固尙有成千成萬的男女老幼都在困苦顛連和缺乏生機中過生活。我們的全體，固亦因爲準備應付未來大戰的危機而又負有絕大的負擔。可是我們現在，總不致與我們的祖先一樣，對於普遍

於任何區域內的歉收，普遍於城市區域內的瘟疫，虎列拉和傷寒，普遍於古實業時代的愚昧和酗酒，還要他受其痛苦。這些禍害現在都已消除殆盡了，這大半應歸功於遵循民主的慣習而行的治術，而科學的進步與夫平民智識的增高，則皆爲其藉以消除禍害的得力處。

依着民主的慣習而成立的政治組織，固非進步之唯一原素。可是如果沒有那種組織，則科學的應用與夫智識的傳播，便必致減少其可能。這是可以事實爲證的，當某幾個國家，其中科學的應用，既早已成爲大衆的需要，平民的教育，又曾廣播於遐邇，而其他國家，甚至尙有陷在中世紀的疾病和饑饉中受苦者；原來能使大衆脫離中世紀的生活的狀況，祇有其地平民的勢力能夠影響於那些執政者的行爲者，纔能覺到的。在英國，法國與西歐的各小國中，在某幾個德國的大自治市中，以及在美國和英國各殖民地中，對於傳染病和饑饉的預防，所以比其他各國更爲成功者，其故即在民主政治的存在。

在十九世紀中以民主的政府的行動來防止傳染病的流行已是一個陳舊的故事了；沒有人對於他所已經逃過的危險而能發生興味的。的確，他如覺得不安的話，他還要越發來咒罵一頓他

的恩人呢。此公怎麼生了這末一副平凡的面目！原來同疾病或愚昧作戰本並沒有什麼「光榮」。喇叭嗚嗚，戰鼓鑿鑿，我們前進掘壕溝，但是我們並不前進掘陰溝。誰都要承認陰溝尚有什麼傳奇的意味。可是結果呢？結果就是——我們的高貴的自己啊！然而假若沒有民主的習慣的公共衛生的組織，則我們五十歲以上的人，到現在便大都早要死去了；同時我們的全體，也必因為疾病的侵凌，使體格變得更為孱弱。這對於後輩的青年或許是一種不利，因為他們現在都在等着我們的職業和我們的財產呢；不過從整個的說來，它似乎是一種利益，假使現在任何社會都比我們中古時代的祖先，能夠少受一點疾病死亡的困厄的話。在民主政體之下，那些收入較少的人，因此也不致如在先前一樣，常致疾病纏綿或奄奄待斃，常在中世紀的教堂門口乞食的病丐，也不復在我們的羣中發現。較佳的食物以及應用科學來治病，本都所以使這個新變局成爲可能；而這二者的利用，實唯政治的藝術纔可以促成之。甚至如一九一四年以前的德奧等國，其中央政治，在皇帝或統治階級的主持之下，固也有其更爲冠冕堂皇的活動，而在各自治市裏面，其民主的政治方在發軔，便已促進全體市民的健康了。

這個所以使我們至此的制度，以後當加以論列。不過在這裏，這種新制度的效果卻是必須注意的，因為健康的促進，尙有人以爲是無關緊要的呢。在事實上，一種男女新典型的產生，纔可使一種新式的社會，亦可因之而產生，這種社會中的分子，無論在體力或心力方面，都是比以前更爲平等的，大多數的變遷都是「地方」政府——同胞間的日常關係的組織——的結果；而從傳統的說來，這仍還稍嫌陳舊一點。可是因爲新實業制度以及商業上的日趨便利的關係，在工廠和城市區域中接觸的益趨密切，遂使一世紀前的疾病和斃傷元氣，其危險便愈趨愈烈。當時市鎮的區域，都受少數比較有錢的人所管理；沒有人知道疾病是可以利用公共服務的方法來防止的。可是這種新局面的顯著的禍害，便喚起了很大的興趣和批評，使關於公共衛生的新制度以及預防疾病的新方法，便先後一一發現。結果卻出於人們初衷所及料的，不到半世紀之久，人民平均的壽命，卻已從三十四歲提高到五十九歲了；而一般的視聽感覺的能力，也有很大的增加。

第二，在民主政治之下，教育的組織以及某種教育的方法，也都改善了。自十九世紀初期選舉權擴張了以後，在各民主的國家中，其公共機關對於大多數人民，皆有學校的設立。普通的平民，

觀其在十九世紀初期努力所表示的，也皆欲求得更多的智識；這大概還是因為實業上的原因，蓋那些握有經濟上的權力的人都要僱傭比較有智識的工人。可是不管其真正的原因是什麼，在有民主素養的國家裏面，其文盲的比率卻確是減低了，而大眾的習俗也變得更為文明。教育的方法，在公共機關和公共討論之下，也因專家們的共同努力而改進。現在祇要是有民主的素養的國家，其現時代的父母，便都會受過學校的教育，這確還是歷史上的一件創舉呢。舊式的教育方法是有缺點的，而現在的制度，也並非一無瑕疵；可是我們如果把普通教育所造成的社會的情勢，同先民主的習慣所造成的作一對比，則其優越的程度，便可使我們驚異不置了。

最後，在民主的習慣之下，勞動的待遇，一半因為法律的關係，一半亦因工人依照法律所賦與的權利而有自動的組織的關係，也已有不少的進步。在這一點上，我們如能把實業主義——現代世界中生產上所必取的方法，與「資本主義」或由資本家和其代理人來管理那種生產的方法，來區別一下，那是很有用處的。實業主義，因為要將無數工人都集中於工場以及它的附近各地，原是很危險的；可是生產的新制度，對於大眾卻有很顯著的利益——如食品和服役的貶價，供給的

安全，以及可運用的貨品種類之增加等是。實業主義固有這末許多的利益，可是對於資本主義，這個新制度的利益，卻不能使大眾有平等享受的機會。誠然，它的開始，便給少數能善用時機者以致富的特殊便利。通常大家總以為以鉅富歸諸少數人，則人人定可悉受其惠；而這種生產的新制度，實僅與新式的活動——即以商業來代替耕種——以種種機會而已；因而纔產生新式的人物。這對於一種有適度的人口，的社會，原並沒有什麼新奇的。可是工場制度的流弊，尤其是其影響於婦女和孩童的流弊，卻喚起了一種人道主義，這種主義從前曾經擁護過早期的民主主義者以及鼓勵工人的反動的，從而纔促成一種國家的立法，以約束彼少數有企業心者的活動，并准許一般手藝工人，皆有組織工會以及其他以互助和保衛為目的之會社的權利。這種工人的自由的增加，甚至以新工業的資本家的權力，也已不能抵拒的了。

少數民主政治的批評家，又以為這些一切平民生活上的改進，實僅為他們鍊子上的鍍金。這些批評家以為社會的改良，至少在其減少大眾的革命性方面是很可以反對的。這本是一種極壞的辯論；可是其意義或許尚有討論的必要。它以為社會的情況愈壞，則便愈適於一種根本的變革。

但這是一種極不好的心理。饑病交迫的平民，不僅不能變為更為有力和智慧，而且祇有減少其有力和智慧。較好的食品，纔可以使人越發為其所欲得者而奮鬥。而且實際上，即使革命多尙武力而不尙勸導的話，則健康如與疾病比較起來，也總不失為一個較好的基礎；因為中世紀的那種窮人的疾病和愚昧，奴隸他們實比任何法律都要利害。可是這裏對於那些抨擊社會改良的結果的人，尙有一個更不恭敬的回答，那就是他們與其說是為一般平民謀福利，毋寧說全欲為其自己攫取政權。對於細密的改革的不耐與夫摧毀現制度的希冀，在某種事件上或許是很值得讚許的，但在別的事件上，則實為那些不善勸導他人者的統治慾的暴露耳。這種不惜任何代價的統治慾，或許非其本人所自知，故尙不能以犯罪論。這種慾望原可以種種不同的方式呈現出來；祇有依照民主的習慣，那些討論公共政策的人，纔常在隄防他們自己野心的危險。他們在計畫着某種新方案，或改良某種行政機器時，往往唯以無實惠及於民生者為慮。這種民主的習慣，固要常受它的提倡者的無耐性之累；然其對於婦女、孩童以及平民生活的實際的改進，總往往要關心到無微不至的地步；這些改進在任何民主的國家中，都嘗使整個社會，更為有力和聰慧。由此可見民主政治在衛生，

教育以及實業組織上的成就，不但不是進步的障礙物，抑且是社會更大的改革的好機會。

(註一) 參考家庭大學文庫中的 Sir C. Hbert, Parliament 一書。

第四章 民主的制度

一

凡事之已經完成和尙待完成者，一半視制度之已經使用和仍舊使用與否以爲斷。民主政治若作一種理想言，曾經產生了某種在實際上常被目爲民主的象徵的新制度；這些制度之引入注目，常較設立它們的目標爲甚，其最大原因，無非因爲實際政治和政治藝術之關係於如何實現其所需要的問題，比較關係於何者是其所需要的問題爲尤切。理想如果證明真有實現的可能的話，自更能引起人家的注目；所以努力實現一種人人平等的社會，使其中人民的權利，全以他人的同意爲根據，而不以各人的強力爲根據，是並不需要對其心目中的目的作一種不斷的討論的。那種目的原可算是已得大家的同意，假使預備藉以達到那種目的的制度，是已經發達了的話。懸想一

種不受強力所統治的不等社會，必受大家所歡迎，已不再是怎樣可靠的了；不過，這是很明顯的，除非這末一種社會的發展確爲人人所樂意則已，否則，依照民主的習慣所用的方法，便決不能得到人家的了解。因此，這裏所論述的民主的制度，便祇好完全站在以平等和同意作爲政府的目的，是人人所樂意的這個假設上面了。

習慣上常與民主政治相關聯的制度，爲：（一）代表的選舉；（二）反對者可以組織政黨公開討論公共的政策；（三）開員對一個民選的議會或一位民選的總統負責，以管理行政。任何一種政府的制度，都要履行兩種最主要的職務：一爲維持現行的法律；一爲變更法律。每一種政治的制度，在維持和變更法律上，總是勸導和強制並行，唯在施行強力和勸導的成分上，則視制度而異其比例。民主的制度，除了對付那種冥頑不靈的人以外，本擬廢除一切的強力；可是卽以一種民主的制度，尙不免要因襲某種舊式政治的遺習，則天下真沒有一個政府能夠免除得了強力的使用了。

在一種民主政治之下，其維持既立的法律的制度，較諸其他政體的制度，本較多伸縮性，對於批評的意見，也較多修正的餘地，其應用勸導的地方也較多。可是在變更法律的制度上，則民主政

治同它的對立的政制，便有很大的分別。舊式的政府，本無變更法律的制度，因為沒有歷史的意識；而且古代的法律，大家又總以為一成不變的。可是現在我們纔知道政治上變更的方法是不可少的，因為天時，地利，人口以及各時代間的關係，都免不掉自然的變化；因此功利主義者（Bodley, Mites）所謂的「無間斷的立法的原則」便發現了。一個社會，因為其中新興的前進的勢力以及意外的禍害的關係，總得時時需要與新情勢相適應。所謂革命，本是一種激烈的，突然的和遠大的變化的名稱；有人卻欲採革命為一種政策，可是歷史彷彿昭示我們一切的革命，都是偶然發生的，都不是有意使然的，故是不能計畫的。無論如何，依照民主的慣習，其所實行的變更的方法，卻完全係採取公共的討論，選舉以及對公共政策作不斷的批評等漸變的制度。旨在促進這種變化的機關，乃為巴力門以及其他類似的議會，而運用這些立法的制度，即為民主政治實際上的特色。這些制度的運用，不妨現在即加以考驗，俾可發現它們對其職務究竟已履行至何程度。它們都不是永久的和絕對的，它們祇不過是對於人類日常習俗的指導上所作的試驗而已。

在任何社會中，民主政治的最為彰明較著的標幟，便是選舉。在十九世紀的初期，政治上最主

要的爭端則爲選舉權；到了十九世紀的末葉，許多國家，應用先前曾使選舉權擴充的同樣原則，使一般婦女也可以參與選舉。在法國以及其他號稱「民主的」國家，婦女雖都尚未獲得任何選舉的權利；可是兩性的成年人的選舉權，現在總算已公認爲唯一的真實的政治上的民主了。一般公民都被認爲對於公共事務是加以注意的，而且對於某種公共政策的事件，也因選舉的關係而有所決定，這便是公民所以異於百姓的地方。法國一位政治學者托克維爾（Tocqueville）嘗以實際的選舉，並沒有比選舉前的討論來得重要；因爲這種討論，可以說明政策，剖釋時局以及種種有利於時局的勢力，並可使一切公民更願與其意見不同者和平相處。後來在獨裁政治中，雖也有選舉的舉行，但它既不容反對的意見有初步的討論，對於威權又不許有自由的批評，自不能與一種民主政治的選舉相提並論。在獨裁政治之下所行的選舉，是毫無民主的意義的。祇要政府有何建議，他們便舉手歡呼，這到底不能說他們對於建議是有什麼了解的。所以，在民主政治中，選舉乃是繼自由的討論之後，對於一種意見之是非智愚所作的一種表示。那些抱持相反的意見者的公共討論，原可使選舉有其聰慧的性質。選舉並不是公民的唯一的義務，而且也不一定是其最

主要的義務；但是它實是民主政治中的公民義務的一種，使它在公共的政策上，可以討論和發表一種意見。

投票是在選舉代表以及議院制定議案時舉行的。若就選舉代表言，選舉的權利，在十九世紀的初期，原欲以它作為一種同某種特權階級分爭政權的手段。那時候大家都以為任何人的「利益」，祇有他選舉一位代表到議會裏而去，便可以促進的。第一章裏面曾經說過，在中古時代，英國的皇帝，因須以某種手續向百姓籌措金錢，慢慢的發展下去始形成現代的議會制度。當其籌款的要求下來時，百姓原皆由代表來宣達意見，最後這些代表的選擇，寔假竟為地方上的貴族或富人們所左右，於是他們便利用這種代議的制度，作為一種支配公共政策的工具。因此，一般十八世紀末葉的改革家，便自然相信代表的選舉，乃為一種參與政權的手段了。這種自昔相傳下來的選舉權，大約在一八三〇年以後，在許多國家中，便都被視為某種社會階級的一種特權來贈授，這種階級最初祇包括擁有不動產的男人，女人不包括在內。所謂「人民」和「主權的人民」，雖常掛在各人的口頭上，但是通十九世紀，即在一般民主的國家裏面，唯一可算是政治上的「人民」的，也

祇有極少數的擁有資產的男人。好像祇有他們纔與國家存亡有休戚關係；其他的人——例如女人或勞工——都是沒有這種關係的；雖則許多女人都有嬰孩，勞工都願爲戰爭拚命，那都是不值他們一顧的。這是多離奇的政治神話啊？

雖然，十九世紀初期的這種有限止的選舉權；若與專制的君主政體或貴族和教士們所支配之有特權的寡頭政體對比起來，自可稱爲「民主政治」。誠然，正如上文所曾說過的，古代希臘羅馬文明時代的城市國家，原亦有所謂「民主政體」，當時的政權，本皆爲多數的男性家長所掌握，以管轄婦女和奴隸。不過在十九世紀的那種社會環境之下，勞工和婦女們如堅持其參與政權的要求，原是很可能的。因此准許成年者皆有選舉權的現代式的民主政治，便在某幾個國家裏面建立起來了。現在尙未准許婦女有選舉權的國家，大概不是其地如日本那樣之有一種服從權力主義的社會的習慣，便是其地天主教的勢力甚爲強盛。

在一種民主的制度之下，國會議員的選舉，多採祕密投票制（secret ballot）。使選民因此始可免受人家的威脅。而數票的組織，在民主政治下，於當權的政府和政治制度之間，也有一種基

本的區別。如果當權的政府，換句話說，就是如果其行為應受選民判斷的幾位執政的特殊人物，若有權力及於數票，則當選舉結果發表時，必沒有一個選民能加以信任的。因此在這種事件的執行上，必須要有某種政治的制度，不阿附於任何政治集團的政策纔好。於是文官制度便成爲急切的需要了，其中公務人員，都不是當權政府單獨的意志所得隨便更換的，這種選舉的組織的目的，無非要使一般公民，都能自由地表示其願望或「意志」或「意見」而已。

在代表的選舉上，公共意見的表現，有人以爲必須以比例代表（Proportional representation）的方法行之。他們以爲假使旨在立法和支配政策的議會，確是「表現」整個社會之意見的特性的話，則每一個主要的選民團，在議會中便須都有其代表纔好。依照這種學說，議會使不管被目爲一種含有千差萬別的意見的社會之縮影。而議會中各種集團的選舉權的比例，也必須與整個社會的，不論是全國的或地方的選舉權的比例相同。雖然，政治的計畫如完全根據抽象的理論，乃是最危險不過的；因爲一切抽象的理論，皆根據於假設；而有些假設，卻都是莫名其妙呈現於理論家之前的。這種計畫，一方將一切選民視作各別分離的單位，一方將這一區域內的某一種類

的選民加於別一區域內的那些似乎屬於同一種類的選民上面，本是很有錯誤的可能的。譬如說吧，大家都知道英國的「自由黨員」便並不完全與羅馬尼亞的「自由黨員」相同；就是在一個國家裏面，地方的和個人的爭論，不是政治主義的爭論，有時也可以決定一個選區裏面的黨派的性質。還有，假如一個議會，其中意見的紛歧，一如整個社會上意見之紛歧，則這樣的一種議會，也豈是我們所愜意的嗎？甚至就是對比例代表制作極端的主張的人，也並不主張每一個團體，都應有代表。在任何制度中，總不免有些團體是要落選的。所以，現在唯一的實際的問題，就是那種團體在議會中是必得當選的；實際上對於這個問題的回答，還要看議會所欲為者究為何事以為斷。我們在上面曾經說過，民主的原則，係允許一切意見皆可以自由討論，但不一定在議會中。在議會，國會或巴力門裏面，對於公共政策是應有所決議的；而且凡有使這種決議不甚確切明瞭者，似乎都可使政治的藝術受到極壞的影響。這並不是一種替多數人暴虐辯護的口實。在政治的藝術上，原以愈獲得多人的同意者愈妙；可是同時它也需要彼負責者須有確實堅決的行動，即使近乎得罪於某種團體也有所弗辭。沒有一種政治的制度，預備使人人皆可隨心所欲，為所欲為，雖民主的政府

亦然。選區的區域或須修改，各國在選舉上所行的特殊的方法，或者亦需要改良，可是一般比例代表制的倡導者的主要的觀念，憑空加重立法機關裏面意見的紛歧，對於民主的政府卻鮮有裨益可言。少數人除了在議會中獲選代表外，原尚有許多其他的方法，可以表現它們的勢力。測驗任何一種改革方案的良窳，應該視其所及於行動上的影響如何；誠如倍根斐爾爵士（Lord Beaconsfield）所說的，「統治英國者爲巴力門而非選輯，」這固然是很危險的，可是英國一旦碰到有公共行動必須採取時，則自有一種實際事務上的邏輯出現，可以制服各種不同的意見。

二

在民主的制度之下，選舉以及約束代議機關的組織，需要公民有類似各種政黨的自願的結社。政黨的發生，本比民主政治爲早；故即在民主政治之下，政黨有某幾種習慣，猶都因襲自專制的君主政體或其他政體下的朋黨。有幾種政黨組織和政黨政治的弊害，本不能完全歸咎於民主政治，而應歸咎於「預選會」（“caucuses”）或管理黨徒的小組的性質的。不過在一種民主的制度下

的政黨多包括一種有職員的黨部，一種黨綱以及幾位有勢力的人物；而這些的一切，在追求民主的理想上，或許不無危害之處。雖然，一個政黨對於這三種要素，如有一個弱點的話，即休想得到政權。每一個政黨，都有一個在公共事務上比較活動的人物所組成的小核心，并有一班游離的平民爲其黨員，這班平民之加入政黨，正同他們之加入一個教會或一個俱樂部相同，多少總是並不十分固定的。每一個政黨，都欲爲其意中的有某種特殊利益的集團發表意見。在有些國家，譬如在美國，各黨在政策上是很少有什麼區別的；在別的國家，譬如在法國，它們又都是幾個職業政客們的小團體的結合，政策上則僅有少許的差異而使它們分離。可是在一切有民主素養的國家，關於公共的政策，各黨確皆能以各種不同的意見和經驗，公諸於世；而且當某一政黨或是一羣政黨，如能使大多數公民都能信服其言論而採用其意見時，則別的政黨也都承認其掌握政權。這種情形對於英美的讀者本是如此之諳習，遂使我們竟不能承認這種制度是怎樣的新奇以及應以多少風俗習慣的微妙，始能使這種制度運用自如。它並不是一個一蹴可幾的制度。它包含一種使意見不同者也可參與討論公共政策的習慣。它包含一種社會穩定的空氣，在這種空氣中，使用個人的

暴力，如果不是不可能，至少也是不常發生的。它又包含一種極普遍的領悟，使人人發覺新方法去執行彼所應為的事情上，都知道能應用理智。權力主義的宗教以及不受人家批評的習俗，決不是一種使黨派不同者也可作民主的討論之最適宜的背景。社會階級間的界限太嚴，也可以妨礙與那些意見不同者作友誼的討論。可是在有些國家中，其社會習俗，卻是容許那些持反對的意見的人，也可出來參與公開的討論；在那些國家，社會的進步，確已被政黨促進了。

雖然，政黨的政治，卻到處總是為人所詬病的。一般民主政治的批評家，往往斷言國家的利益或社會的利益，未有不為政黨政治所犧牲；即在民主的制度裏面，有些政治家，也都以不屬於任何政黨以自豪。這是很明顯的，凡事太好了反覺不妙。甚至乎忠誠於「國家」，也可以為人為惡；而虔敬上帝，有時也可作為殘暴的迫害的根由。也是很明顯的，一個政黨的黨徒，自亦不無無理性的，盲目的或自私的份子。何況今日的政黨，又大都為十九世紀的信仰所支配，它們以為共同的福利乃是一種分別的福利的集合體，唯競爭利益始得共享之；故在這樣的一種局面之下，每一個政黨，便祇有為某一種利益或某一個團體或某一個階級而努力了，至於其他的利益，以為自有其他的政

黨足以保護之。因此所謂『均利』(“the balance of interests”)便成爲指一種反對黨中間的競爭而言；而戰爭之喻，便也可以應用到政爭方面來。是的，在那種假設上，每一個選民，對於每一個建議，個人好像都各有什麼利益可得；而有些政客，又彷彿相信他們答應其擁護者的利益愈多，則他們似乎便愈有獲選的希望。

雖然，一個政黨，原可不必要做一羣衆養在公槽裏面的豬仔。它原可以發表一種政策，爲整個社會的福利設想，正同一位選民原也可以擁護某種政策，並不爲其自己的利益，但爲一種共同的福利，而與他人分享之一樣。關於什麼叫做共同的福利，原可有許多不同的意見。因此，各政黨間的意見的分歧，便可以不必全從競爭利益上出發，但可以從各種不同的觀點上出發，即使各黨都着眼於同一的目標或努力於同一的目的。不過這些的一切，對於民主政治，總還沒有那個人人所共知的希臘字來得重要。所謂重要者，就是以不同的甚至反對的意見的討論，作爲一種發現正當行爲的手段；并且這種討論，亦唯政黨纔可以促成之。一切取消黨派的企圖，無非要用摧殘異己的手段，來實現一黨的統制耳。可是政黨如能着眼於整個社會共同的福利，則即使各黨對於福利的意

見有何不同，而對於公共的討論，卻是很關重要的，因之對於人民的約束政府，也便非常的重要。它們在代議機關的內部和外面，原都可以運用的。

三

代議機關的設立，原意本在抵抗或限制執政者的權力。在從前，政府總被大眾視作一種被法者的危害物；因為過去的政府，類多為幾個僅為私利是圖的人所執掌，以凌駕於一般的社會。甚至乎現在，大多數人民猶多以政府為一種駕馭他們或其同胞的勢力，這種勢力屬於一種神祕的「他們」，即所謂「政府」。在事實上，政府確為一種幾個人的小團體，他們用種種方法，佔據了可以支配他人的要津。可是自從經過了十九世紀的種種試驗以後，所謂「政府」，在一般最民主的國家裏面，便成為立法機關的一部份。其最大的例外，便是美國，那邊的行政部，完全係站在議會之外；而議會則被目為祇是一種守門狗和一種有限制的勢力以監督「政府」而已。可是在一切的民主國家中，從前那種對於政府的猜疑，現在也多恢復過來了。

凡代議機關，依照民主的制度，本都可以監督閣員，質問閣員並可得而攻擊之。在法國，其衆議院對於任何政府，往往多取一種猜疑的態度。而且依照古時所謂的「分權」的學說，又彷彿含有令一人作事，必須另有一人在旁阻止之，則方有自由可言。因此在代議機關和負責的閣員間的關係上，便不免有某種激刺。雖然，這乃是民主政治必備的條件，就是「政府」應該對公民的代表負責，而公民的代表，又應該允許「政府」有處理事務的全權。民主的制度，本即欲將人民對威權的自由批評和當權者的敏捷的決斷以及堅決的行動，悉匯集於一個同樣的政制。

代議機關最主要的職務，即爲立法——換言之，即爲批准新法律而已。至於其他欲取民主而代之以的新政制，在這種政府的職務上，則公佈法律例皆由行政部行之，且多不經過公共的討論。可是這也是民主政治下的優點，就是這類批准了的新法律，必皆跟着公民的態度有什麼普遍的改變而改變，因此，這種更換閣員和更換議會中多數黨的程序，便成爲一種代替革命的方法，以適應社會的變遷。凡法律在民主的議會中通過，最初皆以草案的形式，由議會的委員會或由議員全體討論之。草案經過大家的批評是可以修改的。在古代的政體中，新法律本來很少，而且簡單，因此，在

從前的民主政治的學說上，任何議員便都可以建議一種新法律。可是現在，事實上除了美國式的制度外，一切重要的新法律，都由行政部建議之。自從民主政治發生以來，在法律的性質上已經有了一個重要的變遷——因為現在的新法律，大概不是關於公共服役的建立，便是關於一切公民皆願奉行的普通法規。因此法律，在寓禁於刑的舊觀念上，現在已漸失其重要了；而最高的威權或長官的批准等觀念，也不若先前的卓絕。雖然，但社會上各種基本的權利，卻仍舊為刑法與刑罰所維持，唯刑罰因受民主政治的影響，已漸次變為更合於人道了。

在英國的下院以及美國的先民主的議會裏面，其舊制度的全體議員，現在已變為一任選民全體來抉擇，這種選民的全體，現在包括一切健全的成年人在內，所以這些制度，現在總算皆在新勢力之下運用了。它們在實際上的變遷，確比在其程序的傳統形式上所表現者為甚。可是沒有一個現存的議會，是在成年人的選舉權確立了以後以及政府的關於衛生和教育等新職務發達了以後纔成立的，除了在大戰以後纔產生的新國家中以外，如捷克即是其例。由此可見，今日在民主政治下的代表們的立法機關，有許多地方，都還是帶有恢復舊習慣的老制度，不過一方有一種極

新的選舉人數。一方又有一種同樣新的政治職務而已。

舊式的非代議的議院的殘物，甚至在已爲民主的制度所統治的國家裏面，現在竟尚有存留者；今日這種殘物之最主要的，莫過於英國的上院。它的歷史本是進步的記錄的一部。它在過去又曾盡過極重要的職務；不過它現在總不能算做民主的政治制度的一部。同樣的，在某幾個歐洲的小國以及大不列顛裏面的君主政體，也是一種先民主政治的遺物；可是民主的慣習，如以美法等最純粹的形式來說，確是包含共和政體的。換一句話說，就是在一種民主政治裏面，表示全國一致的制度，乃爲一種選舉的機關。那種制度原是有種種弊害的；可是在某幾個國家裏面，所以尙能保持君主政體的延續，乃是習慣的關係，而非那些弊害的關係。很明顯的，現在原則上的主要點，並不在於「元首」是否由公民選舉，而祇在於實際上執掌那個職位的人物，是否係出於選舉的議會的選擇以及是否仍繼續不斷地受它的支配。祇要仍還是繼續不斷地受議會的支配，則一種立憲的君主，就是在二種民主的制度裏面，或許也不無用處。這種舊制度的改造，正同一種古文字的應用一樣，原也有其某種感情上的利益的，這在實際的政治上，自不可等閒視之。這樣的一種改作物，

較諸完全簇新的職務和簇新的形式的創立，自更易獲得一般人的了解，正如有時我們與其創造一個新文字，不如用一個舊文字以表示一種新義之爲愈。故現在實際的問題，還在於政府裏面行政部的性質。

四

我們現在可以開始觀察在一種民主的制度之下，其行政部的行動是怎樣。在英國的習慣裏面，「皇位」(“the Crown”)往往爲行政權力之最後的或最高的表現。皇位並不是皇帝；可是皇帝分明卻是形成那種所謂皇位的權力之最主要的因素。在某種場合上，皇位彷彿又是整個帝國的權力的名稱。可是這些憲法上問題，除了國家陷在危急時以外，平時是不會發生的；因爲平時政府的職務，依着英國的慣習，都由一種文官，即皇帝的臣僕以及一種政治領袖的委員會，亦即內閣執行之。內閣和文官制度的歷史，對於一般欲了解政治的藝術的人，正同巴力門的歷史一樣的光彩；因爲巴力門最初本是而現在還是一種制動機或舵輪，而並不是推動車子實際的引條。政府

的「機括」最主要的即在於行政部和行政方面。這本是一直如此的；可是一般歷史家直至現在纔開始研究這些政府的要素。我們生活於行政部的一種近乎中世紀時代的恐怖之下已有幾世紀之久了；直至現在，那種政府的祕密纔洩漏出來，遂使英國有幾位律師對於他們所謂的「官僚政治」(“bureaucracy”)或「新專制政治」(“the new despotism”)便大為憤慨。巴力門授與開員的在小事件上的委任立法權，本為現代情勢下所必需的，可是現在也已成爲大家質問的題目(註二)。同樣的在美國，行政部也並不爲人所愛戴。美國政府比英國政府本來受有意計劃的影響較多。而不知不覺中生長的成分較少，其行政部實際的權力，憲法上本皆有載明；而當初那些規畫政制的人，卻深受了一種對英制的某種誤解的影響。他們好像以爲用其他的權力來「平衡」行政部的權力，一定是很必要的。雖然，甚至在一種成文的憲法之下，日常的行爲，也可以逐漸改變政府的制度；現在終於促成了一種永久的文官制度的行政部，其實實際上地位之至高無上，便已與英國的相同——這裏所謂至高無上，並不是指使人服從的命令，而是指在它的日常工作上可以實在推進國家向前的勢力。

在法國，最近在議會和行政部中間這個同樣的論戰上，也曾有過幾次很著名的爭辯。法國的總統，本沒有美國總統的有權力，而內閣也並不如美國的一樣，完全聽命於法國的總統。不過照一般的說來，在一切民主的國家中，現在總算都有集權於行政部的同樣的趨勢了。這點蓋因文官制度的發展，有以促成之。故文官制度的歷史，實爲民主政治的歷史上最重要的方面之一。卽在中古時代，英國的文官，名義上固是皇帝私人的臣僕，但始終尙能以一種國家的利益爲懷，姑不管高官厚爵，往往總成爲一班有力者的酬庸私人之具。雖然，但自一八七〇年以來，競爭的考試以及議會的管理，在文官制度上確曾造成了一種很高尙的爲公善服務的意識。在一切的民主國家中，國家所舉辦的種種新事業，如下文將要提到的，又曾使和平的服務，如與軍隊中的服役對照起來，越發增加其重要性。今日政治的藝術，大部份卽包括各部職員的日常工作，這些各部的職員，當政府更易之時，都不受通常的政爭勢力的影響，他們都祇有在各個不同的政治家之下，繼續不斷的爲公同的福利而工作。這種文官制度的巧妙，纔使行政部的權力，越發增強了。

所以，假使實在的行爲，而非理論，乃爲民主政府的特質之實證，則民主政治便並不是缺乏最

高有效的威權，如一般人之所指摘的了。誠然，從某幾個觀點看來，在一種民主政治裏面，其行政部中有效的威權，反祇有較其在獨裁政治中者為甚。外觀有時是不足為憑的。迭克推多所發的命令，固有類於一位總司令所發的軍令；可是它的拒絕人家有批評之權，使不啻自行暴露迭克推多的威權的弱點。滔滔而來的官方的宣傳，固可以增強和說明迭克推多的命令；然而依照民主的制度，在決議的事前事後既都可以任人去批評，則行政部通常便可以得到大多數公民由衷的服從。說在一種軍隊裏面，其對於威權的尊敬，必較在一種自由人為某種目標而工作的公司裏面為大，乃為一種似是實非的論調。可是，不管獨裁政治與民主政治中間在對於威權的尊敬上，其一般的對比是怎樣，而在一種民主政治裏面，決議與命令，卻總是天天沒有間斷的。政府本是一種連續不斷的行為，而非一種偶然的奇遇。

政府的日常工作的一部，即為應用法律以判斷疑案；這種職務例皆由一種裁判所或法庭執行之。一切政治的制度，總包括法庭在內；不過政治的藝術既愈益進步，則法庭在無論何時，便愈不受那些當權者的意志的支配。法庭即在王權之下，對於皇帝或官吏的武斷的行為，本亦已獲有威

分的保障。大家都承認「法律」多少總有幾分表現一種道德的權利的實體，它對於那些當權者的願望或意見，總是獨立不阿的。因此德國人所謂的正義國家（Rechtstaat）或「國家根據於正義」即在民主的習慣以外，原也可以存在的。何況在民主的原則未發現以前，依照我們的意思，即在英國的習慣裏面，制度上即已有所表現，當時所謂的「分權」（“separation of the Powers”）便會使司法官與當權的政府獨立。其實我們與其說「平分」政府的權力為佳；而在那種意義上，則法庭一方固可以有權執行法律，一方又可以有權解釋法律，使法律可以有新的說明。在別一方面，行政部和立法院，在一種民主政治之下，既不能不依正當的方式，隨便更換一位司法官，同時又不能干涉一個法庭的判決。而且在一切民主的制度中，行政部的行為，法庭也可以審判；而依照美國的制度，最高法院甚至可以強制執行它的某種判決，以反對議會所曾通過的法律。這裏有條主要的原則是很重要的，就是「民權」和「法治」，在民主政治中，是皆由法庭來維持的。

五

在政府的藝術上日常的行爲，約可分爲，（一）治安和「防衛」；（二）生產的統制；（三）社會的發展。這些雖都是一切現代政府的職務，但在前世紀的中葉，政府對於生產的制度，卻尚絕無關係可言，而對於教育或衛生，也並不注意。政府的藝術的擴充，使國家的權利，不祇限於維持秩序和防禦外患，大概是同選舉權的擴充和傳統的統治階級的某幾種特權的廢止，同時發生的。由此可見這種擴充的本身，或許與民主政治便不無關係。除了選民人數的增多以及輿論約束政府的進步以外，固尚有許多其他的原因，可以促成國家的新職務；可是平民勢力的愈趨有力，定也是改變政府性質的原因之一。因此，甚至獨裁政治雖在其他方面都是很原始的，但其在衛生事業和教育方面，卻仍要採納民主政治的結果。現代的國家，同柏拉圖和亞里斯多德所知道的國家，甚至同黑智兒和斯賓塞（Herbert Spencer）所知道的國家，都已大大的不同了。現在如有人能將今日任何現代國家中的政府日常的行爲，作一明白的記載，則定可使一切古代的哲學家都爲之驚奇不

止。可是現在各大學裏面所講的國家的學說，卻仍還是根據一種不合時勢的分析。

凡人如要了解民主的政府的工作，它必得隨時留意各部的部長及其職員們的如何決定事件，如何發佈訓令，如何訪問「專家」以及如何邀見各方代表等。政府的舊職務固也仍有繼續履行的，但它們的性質必都已有所變更。現在因為民主的感情與日俱增的關係，私人已不能招兵買馬，組織他們私人的軍隊。拉夫現在也早已絕了跡，而在軍隊中服役的人員，現在不是要受一種普通募兵條例的管轄，便是必要在議會的監視之下，由人民志願來參加。官爵現在是不能以金錢購買的。維持秩序的警察，其注意於捉拿罪犯上者已日見其少，而注意於防止犯罪以及指揮車務上者已日益增加。法庭對於貧苦的愚民，也不若五十年前之懷有偏見。現在在一般最優秀的律師中和在美法兩國的法學院裏面，大家對於一切法律必寓有「社會的」背景以及法律的「社會的」機能，大概也都有一種普遍的認識。

現代政府在其經濟的職務上，對於商業上的欺騙或食料的攪雜，本早有取締的條例。現在各事業的集團，因欲獲得國家的津貼或他種助力，固仍舊有競爭發生，尤其是在國外貿易方面；可是

這種對於政府的利用，即在十六世紀時也早爲人人所知了。初非民主政治特有的現象。現代政府所行的經濟職務上的新部門，係包括工廠法規及細則的施行與夫失業保險的規定。現在勞工組織與行政機關接觸之密，正同往日的商賈和金融家所爲的一樣；並且在一種民主的制度之下，這些勞工的組織，又都是依着他們自己的見地而設立的志願的團體，而並不是政府所創立。今日政府的藝術，對於工人的罷工和雇主的停工，都同在防止之例，且其方法並不採用強迫的命令而是採用各黨間的調解或仲裁，同時政府在生產方面，無論關於原料的保存狀態以及農工業上工人的待遇，也都在不斷地使之有更進步的組織。

最後，現代政府的職務上第三個部門，就是關於如何促進人民的健康和智識，以期社會的發展。自從一八五〇年以來，政府便已負起衛生和給水以及其他預防疾病的方法等任務，在這些事業上，政府確是充分的民主化的，因爲它們所着眼的利益，並不是單爲任何特種階級的利益，而是爲全社會的利益，對於其中任何份子都是一視同仁的。溝渠與給水，其所給與窮人的利益，正同其所給與富人之利益一樣。一種新增的醫藥事業，現在也已由國家爲一切公民的福利而舉辦了；而

這種整個的衛生制度，無論是地方的或全國的，現在卻正遭一般專門家或關心公共福利的志願團體的非難。同樣的，在教育的組織方面，現代的國家，亦擬使一切未來的公民，都能夠讀書寫字，俾至少可以有一種在社會中大規模的接觸所必需的最低限度的智識。現在教育已不再是某一社會階級的特權了，這實是一個民主的習慣的直接的結果。學校的設立，在某幾個國家裏面，都要經過大學的准許，大學則皆受國家的監督以及議會的支配；由此可見，在民主政治之下，所謂教育，至少從理論上說來，便決不是灌輸某種固定的主義，乃是使人養成批評的能力以及自己決定的才能。

在民主的制度之下，政府的各種制度，都是打成一片的。它們都是從各方面的試驗得來的結果，其目的不在消除某種禍害，即在解放社會生命上的種種新勢力。但是這些制度，有幾種都僅爲舊方法的改作物；有幾種則又不無瑕疵。雖然，祇是他們現在的效用所由發生的原則或目的，纔就是他們給人批評的地方。譬如說吧，巴力門或議會，固亟需改造，可是我們總不能因它不能在地面上造一座天堂或因它不能使人人都感到滿足，而即來拚命的攻擊它。指望在政治的方略上開一

新紀元——因最近選舉權的急激增加所產生的新權力以及因政府深入於日常生活裏面所產生的新感情——或不免所望過奢了；任何一種民主政治的方式，如說能使人人都感到滿足，那簡直是無智，那種願望實祇有頭腦比較簡單的人，纔會到獨裁政治裏面去追求的。不過對於習慣的不滿，原可算是一種健全的改革的良好基礎，假使能夠遵循着一種曾經發生過良好效果的同樣的途徑。

（註1） *Report of Committee on Ministers' Powers. Cmd. 4060. 1932.*

第五章 民主與和平

一

在十九世紀中，民主的習慣是同一種新的「國家主義」同時發展的。當時多數政治思想所依據的「規模」，大概都是以一個「國家」爲限；所以黑智兒創立一種「國家」的學說，它在種種獨立的樣子上，就曾作了很慎重的考慮，最後纔將某一個樣子——即普魯士理想化了；而斯賓塞創立另一種學說，大致又根據另一個單獨的樣子——即英吉利。他們各人都祇在國家的本質上來討論國家；實則在任何國家中，分明也都有幾分這種本質的。不過祇因他們都爲其經驗所限，故他們認爲最主要的問題，便祇有是國家內部的構造問題了——換一句話說，就是大致都祇是關於政治制度對於其本國公民和屬民的關係而已。凡人如一讀這種老的政治思想家的書，它便

可以覺得任何國家內的公民或屬民，對於除了它自己以外的任何其他的國家或任何其他國家內的公民，好像便毫無一點重要的關係。然而在實際上不時的戰爭以及無間斷的貿易，它們所包含的關係，卻都是跨過國界的。條約和外交制度本都可以使國家相接觸；可是這些對於「國家」性質上的影響，卻非這班思想家所能了解。當時政治上的爭論，大部份便都祇是關於政府的行動，其範圍類多不出任何國家的界限以外。

這倒是真的，在法蘭西大革命時代，當時一班最先鼓吹民主政治的人，其目的倒的確不僅祇欲改變人民對於他們政制的關係，即對於國與國間的關係，也頗欲有所變更。他們承認戰爭是一種罪惡，與帝王的野心有很密切的關係；同時更發宣言反對任何侵略的戰爭。可是當時既沒有設立一種制度，作為一種戰爭的代替物；又沒有鮮明地標舉一種新政策，以代替戰爭的那種「保障權利」的地位。

同樣的在美洲，合衆國雖係建立於一種民主的基礎上，但大家都知道與戰爭無關。華盛頓的那種反對「累人的同盟」的名言，大家都奉為避免戰爭的忠告，而且今日大多數美國的人民，猶

多作如是解釋。誠然，成千成萬的愛好自由的人民，他們從歐洲移殖到美國來，大家都感覺到他們已經避過的大禍之一，便是戰爭。因此美國人民大家便都相信戰爭乃為舊世界的一個極壞的習慣了。民主政治的整個的運動，本包括一種對於政治上的最陳舊的傳統制度——戰爭和準備戰爭的排斥。可是事實上卻適得其反。大家在國與國間的關係上，既都還沒有真正的了解，而對於任何代替舊的無政府的新制度，又都沒有確實的領悟。在人民的心理上，民主的習慣，在不知不覺中已都為各國的國界所困。參與政權的要求，都祇能發生於一種被目為可以統一語言風俗相同的人民的國家這個假定的界限裏面。政府的藝術，最近總算已因集權於中央而有大進展；而這種權力的行使，卻適是一般急進改革家所寤寐以求之的。因此可見民主的習慣，乃為「國家主義的」那些所謂「人民」者，也可稱為「國民」而所謂「輿論」本被目為所以約束政府者，也不過是政府自己的百姓的意見——當然不是任何外人的意見。這種普通的意見，並不包含對於什麼改革的新制表示贊否；因為事實上，除了幾個少數的法學家以及一般「國際」法的學生以外，很少有人會論到任何政府對於別國政府或別國人民的責任問題。舉例來說，在國外貿易的爭辯上，主

張保護貿易和主張自由貿易的兩方面，對於每一個政府的政策，其所及於他國人民的影響，便似乎都以爲無須顧慮的。他們反對一種貿易的政策，也決沒有人會以它能損害外人爲一種理由。

不特此也，民主的理論與實際，同「個人主義」也有密切的關係。一個人本來就被人看作「一個人」。既同是一個人，則「人」的權利，便應無種族，信仰，習俗或居地的差異。其結果便是：民主政治對於國籍的不同，好像是毫無芥蒂的了。英國人和法國人本全都是人，故十八世紀革命時代的新思想，對於這種英國的和法國的差異，便好像是無關緊要的。因此，當馬克司要作一種流行的新分類時，作的便不是一種國籍的分類，而是一種根據各人的收入的來源而作的人與人間的分類。這種新分類，對於「自由主義的」習慣，似乎祇有比國籍的分類更壞。可是各國所組織的政府的制度，事實上卻都是根據人與人間的地域上的，語言上的以及風俗上的區別的。並且這些制度的改革，若就各別的民主國而論，其關於國與國間的關係上，仍舊還與先前在民主政治之下所行者一般無二。

在民主政治之下，國家的內部，如上而已經說到的，對於政策的公開討論以及議會對於行政

部的約束，總算都已經實現了。可是傳統上關於國際的制度，尤其是外交上的大使與外務大臣的制度，卻絕少有什麼變更。在一九一四年以前，大多數國家都是君主國。外交政策都被視為一種君主的特權。大使係受命於朝廷，而非議會或人民所派遣。並且在政府的藝術上，既有大半個世界都還留滯在歐洲文藝復興時代的階段，則一般新興的「民主國」在它們對外的關係上，摹仿一下人家便也不足為奇的了。因之甚至在民主政治之下，有些條約的簽訂，原可以束縛全體的人民，竟亦有不經過議會者。而一般外務大臣，又常採用「國家的原因」或「公衆的利益」等文藝復興時代的託詞，作為一種拒絕報告或討論外交政策的口實。

美國的憲法，因欲使外交政策民主化，曾授與參議院以某種預聞外交條約的權力。同時在法國的制度上，其議會也產生一種特殊的委員會，以管理外交政策。可是實際上各共和國的大總統，卻都覺得它們與外國政府的關係，大部份還都是受皇帝的大臣這種舊制度的支配的。

在傳統的政治制度中，都有軍隊的設置。民主政治關於這一方面，最初就是擬使它們應該有助於「公共權力」；換言之，就是要有助於這個通常選舉的和負責的行政部。在多數的歐洲國家

中，軍隊的習慣，類多是封建制度的習慣。忠心通常仍舊被目爲一人應有的職責。可是它在有些國家中所以成爲可能者，一半還在於國家的人格化，能使忠心轉移於「人民」以及他們的代理者。的身上來。雖然，民主政治也有擬將武力作爲政策的工具者。他們組織軍隊的目的，即在所謂「國防」因之民主的政府，便承受了武力的傳統上對於外國的態度，而以「國防」二字表達之。凡是外國人，使都被目爲自然不可靠抑且很危險，通常且多懷疑到出於人們的理性之外。此外，民主的政治制度，類多在一種仍舊爲君主政體所支配的世界中長成；而君主政體之咄咄逼人，在有些人看來彷彿又大可以取代它們。因此民主政治自然又祇好出以防衛的手段了。

結果就是凡民主國家，以及其他的政府，在過去的一世紀內便一致擴充它們的軍備，並採取戰爭的方法，作爲一種貫徹主張的工具；而民主政治的歐洲的方式，各國又都採行徵兵制，強迫各人都應該服兵役。是的，即在民主政治之下，以服役戰爭爲公民最高的天職，這種舊觀念現在也都恢復過來了。

民主的政府的發展，其影響於國與國間的關係，即使不是有意的，也仍是不可避免的。在實際

上，一般通常的平民，總以勞工居多，他們大多數原都特工作爲生，故他們關心衣食的問題，自較其關心於光榮或威望者爲甚。光榮和威望，本爲一種有閒的上流階級的荒唐的目標，它的份子原皆不必恃工作而過活的。他們所追求的那種瀰漫於傳統的習俗上的怪誕的魔力，其原來的意義是什麼，是誰都早已遺忘了的，它們乃爲戰地英雄名譽上的主要因素；那種包括羨慕因戰勝而得的威望的態度，雖則可以深入於大多數人民，假使它是有關於「國家的」光榮或威望的話，但是民主的政治制度，卻自然不是爲預備這種戰爭的心理而設的。所以在十九世紀中，便往往有民主含有「和平」的暗示。

一般政治改革家以及從前主張自由貿易的人，都相信祇要政府是根據一種平民的選舉權而成立的，則和平定是它的自然的結果；不過那時所謂和平，大家似乎都把來當作一種政府或人民對於別政府或人民的友善的態度。它乃是一種感情的或善意的問題，而非一種制度和政策的問題。所以儘管民主的習慣是怎樣的酷愛「和平」，而舊制度仍還是風行無阻。

抑更有進者，在國與國間的關係上，一時雖無新改制以補其缺痕，而商人以及其他探險家，

卻已將歐洲的勢力和產物，源源的帶到亞洲和非洲去。政府至此反不得不跟着他們了——尤其是新實業主義因之勃興的民主的政府。因此英法荷諸國——在十九世紀末葉以前的一切「民主國」——便都寄身於統治屬民了。新帝國主義至此便都肩起「白人的擔負」屬民的統治，即在一般民主的政府之下，也都根據於權力，而不根據於被治者自由的同意。可是民主的原則，從來就沒有被人想到過，以爲可以影響於人民與人民間的關係；所以殖民的或帝國的政府，便都祇有根據於舊式的專制政體，有時很仁慈，有時則否。帝國，保護國，勢力範圍以及其他同類的情勢的造成，遂使一般本來以爲有同等尊貴的國家，便越發增強它們的傳統的競爭。一種互爭統治屬地的暗鬥，在某個時期，竟一變爲公開的戰爭；可是事實上也沒有一個原則可以適用，使在各對立的政府的要求中間，能有任何一種調整的新方法。

各國人民間的關係，從來就沒有人曾經把來當作民主政治的問題之一；而一般先進的思想家，似乎不是在爲孤立辯護，便在討論一種各別的政府的原子論。那就是無政府；其結果定是逃不出戰爭。

二

雖然，大戰的經驗，卻使無數平常的男女，都深深地感到在戰爭的阻止上，應有某種永久組織的必要。若依更科學的術語說來，就是所謂「和平」已不再是一個情感上的問題，而已經成爲一個政治組織上的問題了。大家都覺得政府藝術的範圍應該擴充，俾可以支配國與國間的關係。無論如何，在西洋各國，其大多數人民對於國家，已都把來視爲一種公務，而不是一種公民應爲之犧牲的怪誕的法人了。人人現在都要問，戰爭到底爲的是什麼；所謂「勝利」和「光榮」都已不能滿足他們了。因此可見他們在大戰期中，聽人訴說的，無非以爲以後的境況定見更好。由於戰爭的經驗，這個世界又是「適於英雄」或「可求民主政治的安穩」的。但這是極明顯不過的，假使這些都是戰爭的結果，則用其他的方法，也定可以得到更易和更好；因爲在無論什麼場合上，戰爭總被人看作是凶惡的。在一般通常的男女中間，因爲大家都盼望政府的藝術可以給他們以種種實惠，遂增加了他們在戰爭上也想有所舉動的希冀。爲了要到這個目的，於是在大戰未終止以前，某

幾個國家內有幾個小團體，便建議一種國際聯盟；後來這個意見終於爲威爾遜總統所採取。結果便在和約之下，產生了現在的國際聯盟——這是一種國際的聯合會，凡會員國政府都必要共同努力，以維持和平，并以追求某種在衛生、運輸、社會改造以及其他十九世紀所發展的政府藝術的新職務上的共同福利。國聯、國聯的國際勞工組織以及同國際相關聯的國際法庭，它們現在設立的制度，其中和平的「情感」，便可以成爲一種政策。因此可見和平現在已有幾分新意義。這些意義決非先前所能求得的了。

關於國際聯盟的制度以及盟約的義務，別處已有很詳盡的敘述。因爲我們這裏的目的，祇要表明一下這種制度與民主政治中間的關係便夠了。這種制度的本身，純粹爲民主習慣的發展在國際方面的最近的結果。國家既一經爲大多數平民所支配，則某種同類的制度的產生，原是很自然的，而且是不可避免的；不過大戰的經驗，對於創造這種可以支配國際關係的新政制，確又給以一種特殊的刺激耳。

三

第一，國聯的制度，乃為民主政治在政府的藝術方面發展的自然結果；第二，國聯的制度，將根本不能運用，除非一般主要的會員國，至少都是民主的國家。至於民主政治在各別的國家中對於國與國間或人民與人民間的關係上所發生的影響，則在一種民主的習慣中的那種對於「光榮」的輕視以及對於戰爭功用的懷疑等傾向，都是上文所曾說過的了。不過它尙不僅祇是一個民間的情感或態度的問題而已。民主政治中整個政府的性質，因為着重於服役方面者多而着重於威權或權力方面者少，遂使國家的傳統的活動，也都為之改變了。威力或武力的組織，本同君主政體下的那些比較簡單的政府的方式，曾結下不解之緣。專制政治對於水給或溝渠，都是不屑顧問的。命令和服從，乃為先民主的社會的特色。而傳統上視法律為一種命令，乃至視為一種威權的帶有刑罰的禁令等觀念，對於戰爭也都是很有裨益的。至於優良的衛生或教育的組織，則武力和威權，便無關緊要；並且國家越是一種為增進文明生活而服務的組織，則國家之使用武力便越少。由此

可見民主政治，既傾向於社會服務，則其責望於國家者，自不是把來造成一個軍營或軍樂隊，而是一種使一般公民都為某種共同的福利而通力合作的團體。

不特此也，現代的世界，其中大量的貨品都是超越國界的，其中旅行既甚便捷，交通尤無遠弗屆，故在這樣的一個世界裏面，沒有一個社會能夠維持一個很高的生活標準，無論在物質上或在智識上，除非此政府與彼政府之間都能夠互相幫助，以求同一的目標。譬如說，法國人之所以得免於傳染病，在各種不同的享樂上以及新智識的應用上，又所以能得更多的機會，無非即由於其他欲使英國人或德國人亦能獲得同類的便利的政府，亦能由他們自己的政府來幫助法國人。這不但是多情，也不是博愛，而祇是平凡的常識，乃為一種使各國政府能趨於合作的政策的基礎。因此在任何國家裏面，曾促進民主政制的常識，自然祇有使那個國家能親善和平，而不致對外有好戰的活動了。照一般的說來，一個國家為其自己的人民設想，固應盡其衛生，教育，貿易以及財政等等的職務，但它除了同他國合作外，那些職務必有不能履行者。可是這種合作是需要有人把來造成的，而這樣造成的國際間的合作，纔是真正的和平。由此可見和平乃是一種制度，一種政策，而不是一

種情感。它完全是政府藝術上的一種新因素；它不單祇是一種戰爭的遁避，而是一種可以聯合許多國家的積極的國際合作制度。

抑更有進者，民主政治對於國家內部的困難的應付，自然祇有探討論的方式，而不能出以暴力的手段。在民主政治之下，甚至對法律上的權利作很劇烈的變化，亦多採各方意見相反的討論者。因此在民主的習慣裏面，對於維持現行法律和承認新權利，凡有關係的各方都是不能訴諸暴力的；武力是誰都不准使用的，除了在任何爭端中皆不居任何一方的公共威權，因欲阻止任何一方為其自己的利益而使用武力，纔可以使用之。依照民主的制度，即使其國家使用武力，其威權卻總是不根據於武力的。故依照民主的原則，凡國家在其與他國的關係上，自然不能為其自己的利益而利用武力，以抵抗其權利的被侵害或擁護其自己的對於其權利的判斷。甚至在自衛的場合上，一個民主國的公民，也無權使用武力，除非他代表警察或作為一個公家的代表，他自己當然無權決定當時的情勢確有危及其生命，除了事後可以對法官證明以外。由此可見國家在其對他國的關係上，若依照民主的原則，便祇應取討論的方式以維持其權利，而不能出以暴力的手段；它的

使用武力，祇有爲保護國際合作制度則可，爲其自己的利益則不可。可是這祇是一種對傳統上以國家可以戰爭爲一國策的工具之「權利」的否認耳。戰爭本是多末老的一種制度，得了多少謬誤的情感和有傳奇意味的說謊以及多少個人的和財政的利益的擁護，故光以一種對於打仗的舊「權利」的否認，似乎決不能減少未來戰爭的危機。不過若就民主政治而論，則戰爭分明是它所反對的，不單祇在情感上，而且在原則上亦然。戰爭與民主政治，乃是一對不能妥協的死對頭。

接着便是在民主的慣習中，和平必須要有建築於一種永久的基礎上的國際關係的組織。我們必須要有某種實在的方法，可以使各國都能共同努力，以達到一切現代政府所有的共通的目的——約言之，如衛生，教育以及社會事業是；並且我們更要有某種既立的制度，能用討論，調停或和解等方式，以代替戰爭，去處理各政府間的糾紛。在任何現代的國家中，其政治制度在對外的關係上，假使尙無這些制度以及這種最適於它們的政策之建立，則在那種階段上，便並不是一種充分發達的民主的制度了。換一句話說，就是這種實際的國聯制度或某種極相類似的制度，對於所謂民主的政制是最適宜的。假使國聯尙未成立，則我們爲達到現代國家存在的目的計，也必得設

法創立之。假使沒有國聯的制度，則我們必可得到戰利品甚至尙可得到那種一般頭腦簡單的人仍還在戰爭中追求的光榮和威望。換一句話說，就是我們必仍還在一種中古的或野蠻的世界中生存。沒有國聯的制度，則我們甚至必可得到一種和平，假使所謂「和平」指的僅是戰爭中間的那一段時間。可是在現代的情況之下，假使沒有一種有組織的國際合作制度，則真正的和平及文明的生活，必不能求得，而這種有組織的國際合作制度，現存的國聯實爲其始基。沒有一種政治制度是純粹「民主的」，除非它能以一種政治組織與其他的政制相聯絡，以舉辦那些至少一部份爲國聯所舉辦的事業。由此可見凡志在達到民主的理想政府，必須是個能夠打破國界的政府了。

四

在別一方面，沒有一種類於國聯的制度，能夠運用自如，除非組成這種制度的國家，至少都是民主國。有人以爲唯一的其他可用的選擇，便是某種獨裁的方式；因爲我們或許不大聽信這種朕兆，就是君權神授到處都有重新成爲一種政府基礎的可能。在實際上，獨裁政治本爲欲取民主而

代的新制度；故在一種獨裁政治下的國家之對外關係，便成爲這裏所要討論的問題。在這樣的一個國家裏面，外來的消息以及國外批評家對其政府的政策的意見，不是先要受審查，便是一例禁止的。國際的自由參加的團體是受限制的，假使其中會員的資格，實際並不限於一種獨裁政治的百姓的話。所以在這樣的局面之下，希望一種能與外人共之的共通意見的長成，乃是絕對不可能的事。其次，實際上假使不是理論上，獨裁政治又未有不準備其人民與外人作戰者。和平對獨裁政治是不自然的；因爲縱使一位迭克推多希望有他所謂的「和平」，而戰爭的準備，對於別種目的仍是一種有用的訓練。第三，上面我們曾經說過，凡建築於當權者的武力上面的獨裁政治，未有不以武力爲政策的一種極自然的乃至極合宜的工具，因之便祇有傾向於戰爭的一途了。一種以某種國家或階級的復興爲必然的命定論，實有以促成這種不自覺的鬥爭的願望。

法西斯的獨裁分明是很贊成戰爭的。對於野蠻的或原始的德性的讚美，訴諸凶狠的戰爭的激刺以及法西斯的獨裁者的其他同類的詞采，固或祇是一種說說好聽的詞令。可是那種統治最爲艷羨的一種訓練，卻卽爲兵營與壕溝的訓練。罪惡最爲昭著的迭克推多慕索里尼曾經實實在

在的說過：「人類最高貴的偉蹟，皆爲戰爭所造成。」而法西斯主義者的一切擁護和平的言詞，又都祇能解作準備戰爭所必須的一種適當的間隔而已。可是就是共產主義，在理論上固反對戰爭，但其對於真正的和平，也沒有一種自然的傾向；因爲即在一種左派的獨裁之下，其政府對於一切言論的統制，使一般被治於這樣的一個政府的人民，也都爲之隔膜了。外來的批評，對於共產主義者獨裁的百姓，是不准其知道的；而且那種獨裁政治的外交政策，因爲和戰之所繫，但也都出於那些將要作戰的人的武斷，假使戰爭是光臨的話。這是很有助於共產主義的社會對外作戰的心理的。

反之，一種民主的政府是准許外人的言論可以直達於其國民的。它容許人民可以與他國人民之有同樣眼光者結社。它鼓勵人民對其自己的外交政策可以討論和反對。在實際上，鼓吹和平甚至鼓吹極端的無抵抗主義，都祇有在民主政治之下纔可以發生，別處便有所不能了。由此可見一種普遍的厭惡戰爭的空氣，唯有民主的風俗習慣纔可以養成。可是一種民主的政府之有助於真正的和平，也是爲了一種更確切的理由，其最主要的目的，唯國際組織始可求得之。一個民主的

政府的目的，乃爲一般通常男女所欲求得的共同的滿足——不但是衛生和食品，抑且是心境的平靜和希望的保障。這些本都是國聯制度的目的，故國聯制度之能運用自如，祇有擁護它的會員國，大半多是民主的纔行。法西斯主義的或共產主義的國家的聯盟，原也是很可能的；可是它所着眼的未必就是現存的國聯所企圖的目標。故祇有民主的政府，纔可以使現存的國聯運用自如。

雖然，這些的一切，卻並沒有暗示今日任何實在的政府，都是以其全力來促進有組織的和平的。我們在一切的國際事件上，都還祇站在野蠻和文明的中途；甚至那些明知道文明的可能性的，人，但當其國家的利益一遇反抗時，仍不免以訴諸武力的方式，明知故犯地重跳入野蠻的漩渦。一切的國家，民主的國家也頗不少，現在都置有極重的軍事設備；雖則和平的制度，已依着一種試驗的方式而成立了，但和平的政策，卽以一般負責的政治家，也多未能了解。在民主的議會或巴力門裏面，因爲各黨多數議員對於國際事件之無識，竟使這些事件一任訴諸傳統的偏見去決定。並且在大選時，所有的選民固多是反對戰爭的，可是他們對於爲着這種和平的組織而改變政策；能夠發生興趣者也極少。單是覺得戰爭是罪惡而來歌頌和平，其無補於實際，原同一世紀前的祇覺得

虎列拉是一種病故是必須撲滅的一樣。這樣的情緒是很無謂的，直至它能促成了一種行動的固定計畫。可是消弭戰爭之行動的計畫以及真正的和平的組織，正同水給與溝渠的計畫一樣，一定不利於某種舊的光榮的制度的。譬如說，裁減軍備或統制軍火的買賣，便不免包括沒有一國可以擁有「最強的海軍」或「最強的陸軍」，甚至傳統的軍隊與其勢力也不能向外發展。那便非一般大眾所能堪的了。他們爲了和平什麼事都可以做，唯必要的事他們反不肯做了。由此可見討論和協商的這種民主政治的原則，如與以要求者的武力爲一種權利的基礎對比，則前者實際上並未應用諸於國際的關係上來。甚至和平的制度——譬如國聯——雖早經成立且爲民主的習慣所維持，但仍未給人能循其應然的徑途去運用。

五

有建設性的和平的制度與政策，本最適於民主政治，唯將民主的原則，在其可以支配各種國籍或種類不同的人民中間的關係上，應用之於現在的政府，其結果卻尙待證明。現在姑假定政府

的目的，就是要使所有的男女，多少必得爲其所分享的利益的代表；并使天下沒有一種特殊的才能，可以名正言順地自平民手中取得一切政府的責任——即有特殊的才能者，也沒有理由可以享受特殊的利益。我們現在又假定這種目的賴以實現的制度，係包括容許反對意見的公開討論，包括對威權的批評，以及包括當權者應依多數人的意志而更換。可是在這些假定上，我們切不可認爲民主政治，實包含世界主義或世界的政府，并以這樣的政府，定將代替「國家的」政府。它的第一步當然就是要使「國家的」政府，在其外交政策上須同其在對內的政策上，一樣地要負責。這點便又包括一種「聯邦」性質的國際制度了。它表明凡人民的「主權」並不是一種站在法律之上或站在法律之外的至高的權力；而祇是一種可以影響他國人民的行動上所負的責任。

因此在有完善組織的社會對於比較簡單的社會的關係上——或所謂「殖民的」政府，則那種曾經具體表現於國聯制度上的委任代管的原則，便必須擴充其範圍。每一「民主的」政府，其對於比較簡單的社會的統治，多少必須對一種比其自己的人民更大的團體的輿論負責。所謂「神聖的委托」(“Sacred Trust”)乃是一種對於全體人類的義務。其目的即在以受託人的成功

去清算委託人，以使其自己的地位不必再受委託。同樣的，凡有權力可以支配未發達的區域裏面天然富源的政府，它在那些富源的利用上，也必須對其自己人民以外的他人負責。由此可見民主政治的原則，又可以包括這種近乎未開拓的區域上面的制度和政策。它們實給我們一種新制度，以代替一種殘暴的爭鬥。

在同等有完善組織的社會的關係上，一切的政策，便必須是談判和和解的結果，如談判和解決有失敗，則必須是一種既立的法庭的司法判決的結果。這點便可以將一切戰爭的藉口都消除了。沒有一種權利的要求，在公法上將予以承認，這種公法乃出自彼要求者之一的意志所實施的。在國際事件上的討論和決議，其所用的方法，正同任何現代國家中所用於公民間的事件上的方法相同。由此可見各國政府是並不隸屬於任何一種最高的世界政府的；不過它們必須共同維持一種司法的威權。它的判決，它們是必須服從的而已。

假使有什麼政府不願服從這種法治，則國聯盟約所規定的種種壓迫的方法，便必為其他的政府所採用。但是假定各國政府對其服從法庭的責任都已有了一種明白的認識，假定各國人民

對於政府的批評——即民主政治，都尚有存在的餘地，則天下將沒有一個政府可以放棄其義務，而不引起其自己人民的革命者。組織一種所謂國際的「警察隊」本是很不可能的，除非假定各國都承認了法治的最高權；假使它們確已做到了這一步，則一種所謂「警察隊」對於民主的政府又必成爲不必要的了。非民主的政府大概都不願作繭自縛，把他們一切的要求，都交付於一個最高法庭去判斷，由此可見凡獨裁政治，都是有戰爭的傾向的。

在一種民主的政府彼此合作所組成的世界中，一切政府的職務，必並不單由地方的單位來履行。此外一定還有他種「職能的」或專門的國際制度，分擔衛生，運輸，教育，勞工組織，金融以及其他類似的項目。那種新秩序的所謂「列強」必不一定是國家。它們或許就是各種爲各國的團體所支配以實現某種特殊目標的專家委員會。已經成立的有國際勞工組織，其規約便都根據於勞資團體——不是主權的國家——的代表所起草的理論。而中央銀行，本來便並不是個個都受國家管理的，現在因爲國際清算銀行（Bank of International Settlements）的關係，又都已擔任了一種國際的職務。即各國的外交，現在也都包括各國財政部與工商部的接觸在內，而不單

祇限於外交部了。由此可見民主的政府的目標越為一般人所接受，則政策上便越不注意那些在過去往往可以引起戰爭的問題。

最後，有建設性的和平，乃係為文明生活的合作，而不單是一種戰爭的遁避，它含有恢復平民日常工作——如製造貨物和為日常生活服役等——的光榮之意。傳統上對於各國勇士的尊敬是中止了；而一種更文明的態度，已為一般人所採取，以對待鐵路工人，紡織業工人或銀行辦事員等人的工作，因為祇有在他們的日常工作上，纔可以決定一種意在增加人類的壽命和改善人類的品德的進步的政策的成功。從前那種關於甘為國死的名言，其真實目的，即在驅使戰士為其國家而殺害別人，將來也必另有一種較少野蠻性的熱情，起來做它的替代。

第六章 民主與實業

一

現在政府的藝術，總算已有幾分的進步；故其將來的希望是很大的。不管批評和新興的政制怎麼樣，民主政治在過去的世紀內，既已完成它的目的了，在今日又仍不失為一種進步的政策之自然的基礎。可是這些一切並不是說，無論在現存的政治的和經濟的制度上或在它所運用的方法上，都已經十二分的美滿了。我們所曾說過的一切，不過祇表明民主政治的普通原則是不錯的——如公共政策之須根據於自由的討論以及全體公民的進一步的討論和批評，是應可以使政策有更變的可能。可是我們決沒有人會誠懇的鼓吹，謂這種從現代民主政治的初步試驗期中遺留下來的制度，民主政治對之已很滿意了。在實際上，現存的一切關於選舉，公共討論以及決議

的制度，都還不足使通常男女的意見或意志可以影響於政策；而更壞的還有這些制度，並不能促成一種值得發生影響的意見或意志。所以今日民主政府的兩個最不同的問題，就是：第一，怎樣纔可以發揮公民全體意志，第二，怎樣纔可以促成一種正確良善的「意志」或意見。因此，我們對於現存的制度，也祇應就其表現人民的意志和促進那種意志的性質，這兩重功用上去批評了。

至於表現公民的意志，則民主政治自然含有凡法律的制定，不是由於直接的總投票（即複決）即是由於間接的代表。因此有人以為任何團體如英國貴族院之有支配立法的權力，便有背於民主的原則了。假使我們嚴格的站在擁護民主政治的立場上說話，則這類團體，不是必要廢止掉，便是僅可為顧問上的或儀式上的目的而來保留它。以一個立法權都由於世襲或贈授而得的團體，竟來表現一種公共的意志或意見，說起來豈不滑稽。這類公共的意見或許是有錯誤的，或許是不大健全的；但是如果這種意見不能發揮，則其政制便是寡頭政治的，而非民主政治的了。一種尊嚴的制度或許是值得保留的；可是如果保留之竟影響及於一種政治制度的性質，而反謂其職務是並不十分重要的，那便是欺人之談。以某種方法選舉出來的第二院，可以說是民主的。它們總

可不致乎根本違反民主政府的原則。可是以一個無選舉的團體實際上竟有權支配立法和一般政策，則其欲造成真正的民主，真是戛戛乎其難。英國的貴族院所以至今尚能存在，固因為英國國內的一種對於一件可以避免的事情，不願多事更張的態度所致；可是它的現在的權力，即其爲一九一一年的議會法案已經減削了的權力，分明也是與民主的原則不能相容的。民主政治原是可以反對的；但是如果不反對的話，則這種不由於選舉的立法機關，便應該取消。

另外一種改革的方案，就是職能的或經濟職業團體的代表選舉制而非地方的代表選舉制。這種建議現在總算已被那些曾在意大利建立所謂「組合國家」的人所「整個囫圇吞下」了。其所企圖的結果，凡關於法西斯主義的書中，都已有記載。（註一）這種建議本導源於法國的工團主義（syndicalism）；其最初的意思，就是以爲在現代的世界中，一人的職業殊較其住居的地方爲尤要。可是除了國家在其警察、衛生以及其他職務上必須限於土地的事實以外，職業團體是否可爲決定公共政策之最好的基礎，那是很可懷疑的。在這本書中，我們並沒有承認民主政治僅爲一種競爭利益的平衡。如果民主政治確不是那種意義的話，而祇是一個爲某種人人所共享共

立的公共福利而表現一種公共意志的工具，則一個人的鄰人與其附近的同業者，實爲可以使它學習怎樣爲一種確實的共同福利而聯合從事的最好工具。不管組織的規模有多大，在某種而面相對的社會中，實在沒有一種東西可以代替個人的接觸。因此，以地方的選區作爲一種議會選舉的基礎，真是最好沒有的。職能的或職業的團體之最適當的地位，不在於顧問的或專家的會議內，便在某種普通的會議中，而統御的和最高的巴力門或議會，則應作別論。

雖然，這卻並不以爲現存的議會，一切都可以令人滿意了。實業上的詳細的知識是爲某種立法所必需的；不斷的專門的消息，又爲指導外交方針上所不可少的；而教育方法的日新月異，尤使傳統的政客們常作種種不合時宜的建議。因爲這些種種的理由，故議會中討論和決議的方法的改良，乃是急切不可省的了。此外，現代立法上的數量和種類的加增，也有很充分的理由，可以使某種立法的職務，不妨下移歸地方管理；不過這些一切都是詳細的改革，這裏是不能討論的。這裏祇要普通的民主原則能爲一般人所了解，則公民的意志便可以生效了。

雖然，今日對於民主制度最猛烈的批評，卻係根據經濟制度的勢力，使民意不得伸張，以致不能約束政府。通常大家都承認，少數的富人，皆可藉報紙或其他方法以支配輿論的形成。可是這裏必須討論的，卻是所以使其至此的制度以及它們的改革。這些制度之最重要的，乃為實業資本上的私有財產制。有人說，政治的民主政治的實現，總要待至生產工具上的私有財產制廢止了以後——換一句話說，就是須要待至社會主義已取資本主義而代之以後；並且，依照一種比較有限度的批評，則謂民主的制度，應該包括以公共團體來管理生產資本的主要用途。這是很值得注意的，帽子鞋子上的私有財產，是不在爭論之中的。現在大家所討論的，祇是在生產上利用土地，機械或動力所發生的利息或利潤的收受權，使那些利用它們的人都受其支配的問題。

依其最通常的形式說來，說民主的制度在事實上並沒有以權力賦與大多數人民，這種對實在的民主的制度的指摘，乃係針對議會中大部份的實業資本家及其與政府各部的關係說的。可

是此外尚有一種更銳利的議論，就是一般依靠實業上的資本家及其代理人以維持生活的男女，都是不能自由表現他們的意見的，而他們由之可以發表一種正確意見的工具，也都可以爲人所剝奪。我們切不要爲形式所欺。一個生計窘迫的人，他惟日孳孳，難圖一飽，既無片刻思想的餘暇，又時慮失業的痛苦，以這樣的人民，同教科書中所謂「自由」「平等」的公民，當非一類，縱使其投票是可免於直接的威脅的話。因此，有人主張民主政治，對於平等與自由，便應該即去消滅資本家的權力纔好使之作進一步的推動；並且這點不但祇欲使政治的自由成爲一種事實，抑所以實現民主的理想——一種人人都可以發揮他們自己的才能以求他們自己的共同福利的社會。

欲了解今日歐美所發生的問題，我們必須先來回想一下最近生產和消費的組織的歷史。一切文明的生活，本皆仰賴於某種有組織的生產的方式以及產物的利用；而在最文明的國家裏面，其貨物和服務的交換的方法，又都可以發生重大的社會影響。通貨現在大概都爲政府所統制的；信用則一部份亦然，不過很少；可是今日生產貨品和促進服務的實在方法的發現，較諸通貨和信用制度的發現，卻是晚近的多。

一世紀以前，因應用動力機器而發生的大規模生產，使實業制度，便在一種早為極舊的奴隸文明所支配的社會中施行。傳統上勞工之依賴地主以及其他的財主，後來經過了中世紀時代的基督教以及十八世紀啓蒙時期的人道主義，已多有所改變了。當時有種極流行的情感，以為「在上帝的眼中，人人都是平等的，可是「在人的眼中，」則甚至教會也不以人人都是平等的了。當時大家都相信，最高等的生活，都是依照「上帝為人所定的位置，」而大多數男女，分明便都是被定在一種較低的位置上面了。在實際上，當着新工業需要人力或技術時，則無數的男女幼童便都若生產工具一樣之被人利用了。他們都是「下流階級」(“Lower Orders”)或「勞動階級」。他們除了同別人所有的機械一樣的去勞動以外，便沒有法子可以為生。

把這種情況解作一種對勞工的有意的剝削，那一定是一種誤解。原來資本家本並沒有對其認可的權利加以輕視，他們與他們的管理權，都假定了各別的階級的存在。換一句話說，就是他們，或許都是不自覺的，都做了一切奴隸文明的這種假定所生的反應。以有些人應該為窮苦的生活而工作，有些人則可享受過剩財產和餘暇的幸福，這在一般人看來本來似乎是極自然的，且不說

是天定的吧。而在那些握有政治的和經濟的權力的大集團裏面，似乎也仍以這種現象爲物之天性。在文明上利用勞動的歷史，證明新工業上所有的局面，較諸先前任何經濟的局面，並不見得更爲自然或不可避免。它乃爲一種。曾爲希臘羅馬的奴隸文明所根據的習慣和假設的結果。它一部份確曾爲後世的情感所改變了。可是它總不能說是「自由競爭」或「自由經營」的結果；也不能說是資本家和勞工們中間品德或能力實際試驗的結果。在一種新的經濟學的文字中，有人正在計畫着一種神話，用以說明一切社會中少數人支配多數人的現象；在那種神話中，以爲各人誰都不免是犧牲者而兼受惠者。

可是在政治學上民主政治的文字，以及那種導源於法蘭西的大革命加以一種對人類痛苦的更大的同情所生的關於人類尊嚴的新意義，卻開始戳穿了傳統的社會分化所根據的假設。很明顯的，如果人人都生而平等自由，甚至在政治的權利上亦都是如此的話，則一種根據於不平等和大多數人都祇應不斷地去勞動而產生的經濟制度，便一定有什麼錯誤。以生產祇能在否認大多數人的閒暇和維持一種在生產上毫無用處的「有階級」的情形下纔得進行，這無論如何

是很可詫異的。民主政治，若作一種社會關係的勞動的制度看，尤其若作一種理想看，分明是與新實業主義的流行的習慣背道而馳的。假使大多數人僅足以維持窘苦的生活，少數人卻擁有過賸的財富，而謂人類是不平等的，豈非無謂之至。這點本是早期的實業主義時代的許多著作家所曾痛切言之的，最後馬克司纔獲得最大的效果。

可是十九世紀的一般政治改革家，卻從未解決這個問題。他們往往臆斷祇要各人都有一票選舉權，則經濟上不平等的均衡是無關緊要的。他們以為大多數工人，都會為他們自己的利益投票，而且一切必皆極順利——尤其是如果他們都相信他們自己的利益，即在於維持經濟制度的原狀。一般經濟學家，又都以制度是天生如此的來勸人，——這是所謂永久律的結果，而非少數支配多數的惡習慣的結果，亦非相信一種固定的社會制度的結果。由此可見政治行動之影響於經濟制度者，通常尚祇限於極明顯的痛苦的減少以及新生產方法所引起的那種意外的「衝突」的緩和耳。工廠法以及後起的勞資調解，失業保險和工人損害賠償保險等方法，固有一種使經濟關係愈趨「民主化」的傾向，可是這些的一切，大家尚祇認為在原有的威權與服從的制度裏面

所作的讓步和調整而已，並不是根本推翻制度本身的手段。依照「民主政治」所指的方向，政治勢力所及於實業上的比較重要的一着，乃為法律上和政治上都承認工人有加入職工組合的權利。這在勞資的基本關係上，便含有一種革命性的變更了；因為如果工人可以有其自己的政策，則他便不再僅是一個工具了。可是即連法律上承認自由結社的權利，在美國甚至也尚未為一般人所接受，故那邊的所謂「民主政治」，仍舊還是個人主義的。

三

法律上對於工會權的承認，在其他各國，都不過是對於一種已經發生的新情勢，加以一種認可而已。在實業上傾向民主政治的最有力的趨勢，並不在於政治方面。它乃是勞工們在職工組合方面所組織的自願的團體，目的不外保衛他們自己，并促進他們自己的利益（註二）。這是一種真正的民主政治。它發生於實業時代的初期，因為當時一般在生產制度上曾有實際經驗的男女，一方既有同伴的情感，一方又有互助的需求，結果便有職工組合的組織。他們都非常明白，儘管彼操

有事業的管理權者怎樣仁慈，但工資總是要減低的，工時又總是要加長的，因為無論何時利潤總是要賴這樣的方法而增加的。在某一時期，一班有經驗的經濟學家，雖則曾經很自鳴得意地證明有一種工資所從出的「資金」以為一個人祇有真正花多少時間，纔可得到多少工資；他們并且判明職工組合主義是決不能提高工資的。可是事實上職工組合主義是發達了；工資也增高起來，而一般有完善組織的工商業，境況也頗見進步。故不管經濟學家怎麼說，而一般勞工無論如何總相信這是職工組合主義有以使然的。

職工組合由以興起的方法，使一般工人都得有實際民主政治的經驗。許多錯誤確是頻頻發生的。而那種小規模的工人的團體，固為新潮流的第一流，但這種事實，使各種種類不同的工人中間，往往引起競爭與敵對。一切國家中的職工組合主義的歷史，並不是一條抽象原則的應用，而祇是一種依着各種不同方向所作的試驗，以提高工人地位的低落，地位的平等，共同行動以求共同的福利，對威權的自由批評，以及代理人與代表的支配——換言之，就是實際上的民主政治，總算已為成千成萬的工人在職工組合的運動上學會了。而可以打破一切技藝，工業，宗教和國籍等界

限的同情的領域，以及組織的規模，現在也多在不斷地擴大。

不特此也，在十九世紀中葉，英國與西歐，又都有消費合作運動的發生。凡那些僅有少進款的人，最主要的是工人，對於商品的供給，便都照着減低貨價和免除商家私人所得的利潤而自行組織起來。其原則為兼取大量採辦上的資本和銷售的管理的。結果則得到了一種管理上的廣大的經驗，以管理勞工與其代理人所共有的一切大大小小的貿易事業。這裏也有民主政治的經驗。

可是職工組合主義和消費者合作的長成，並不一定含有與傳統的經濟制度有什麼明顯的對立。勞工運動若單就這二方面而論，實僅為一種限於固有制度範圍以內的改造物而已。跟着第二步乃有少數勞工團體內外的智識份子，承認既立的經濟制度和平等社會的觀念之間，在原則上是不能相容的。因之遂有各社會黨的成立，企圖在議會中能獲得幾席代表。在有些地方，這些政黨都叫做「社會民主黨」；在英國則為勞工黨。它們對於民主政治的態度，大概一致承認它們所有已經獲得的政治權利，都是很不完全的；可是在它們的黨員中間，卻至今仍有爭論，有的相信採用它們向來所遵循的步驟，對於經濟的平等，也是可以求得的，有的則相信這個問題是如此之重

要祇有採武力革命的方法，纔或可以推翻私人資本家的優勢。前者現在叫做社會主義者，後者則爲共產主義者。共產主義者的意見，前而巳有所論列。它不僅對於現存的民主的制度有所非難，而對於民主的原則亦然。它是不惜訴諸武力或內戰的，他們所恃的口實，則諉諸「他人實先發動之」。可是這裏我們祇能論及對於民主的制度的批評。問題卽在那些現存的制度，到底能否加以改良，俾可以促成經濟上的平等。它們之需要改良，原是大家公認的，因爲事實上它們對於選舉權的擴充，工人的教育，工廠境況的改善，工人意外的賠償與卹扶，法定的最低工資，工時的縮短以及其他的改革，竟都一任私人資本家去延宕或阻止，卒以他人拚死的奮鬥以後，纔得如願以償。生產上私人管理者的對於勞動和資本的妄用和浪廢，也已因幾種最近的詐騙而愈益昭著。而運動職員通過種種有利於它們的議案，凡一切大資本家的公司又都有很嚴密的組織，其中尤以軍火商爲最肆無憚忌。由此可見假使民意能得伸的話，則政府方法上的某種改革確是不可少的。這些改革大約爲較不花錢的選舉，一切關於公共政策上的可靠的消息之更爲公開，有等級的賦稅，遺產的限制，無線電和電影的公用以抵抗報紙的勢力。可是這些一切的改革，祇有社會上對於平等能

有一種更普遍的需求時，則纔會成爲可能；而這種需求的增加，使唯教育的方法與制度是賴，這點容於下章討論之。

四

雖然，一種民主的社會所需求的制度，卻並不限於政治方面，而其須要改良的地方，也不限於現存的政府的形式。工業組織的方法，大半便都是有礙於民主政治的。經濟制度如生產上所用的土地或機械或原料的私有，從其含有合法的權利的意義上說來，固有一部份是政治的。可是現存的制度，居然容許資本家或其代理人可以決定何者是應該製造的，抑不論何物都可以製造以及誰是他可以雇用的——則這種制度，便根本是不民主的了，這不單是因爲它可以干涉選民的自由的選擇，同時實亦因爲它可以使那些被雇者的地位降低，而將專權授與少數人，以決定大衆可用的貨品和服役。因此有人以爲這種制度的改良，若爲民主的理想設想，便必須含有一種生產制度上的大改革。現存制度本不過是固有的奴隸制度的一種修正，遂使文明生活所仰賴的一切平

常的服務和勞動，因此都受人輕蔑。這類服役之所以「奴隸化」，無非祇因為決定生產上的專權始終尚為資本家和其代理人所保持的緣故。故祇有那種專權轉移了以後，則勞動纔會被人覺得是同別的事務一樣的高尚和文明了。

可是不管自覺的改革有沒有實行，而我們對於自馬克司時代以來即已發生了的某種無意而出的但有希求價值的「民主的」改革，卻不能不有所承認。衣食教育等費用的減低，曾使社會階級的分化愈趨於緩和。老的「上流階級」都在起變化；而各階級的關係，其因現代的生產方法所引起的一種利益競爭上的正對立，現在也大形減少。由此可見以「階級鬥爭」為一種政策，似乎更少發生的可能，因為一個戰爭總需要雙方之間有種明顯的區別，而在現代的狀態中，若要開始馬克司的戰爭，實太多「無人之境」。第二，在有些國家，其中央政府或地方當局所創辦的公共事業，現在都擁有大量的資本；譬如，在英國，全國大概便有三分之二的大規模的事業，不是完全為公家所有，便是一半為公共團體所管理。由此可見這是很可能的，經濟的或實業的民主政治，一半定因購買力的增加而實現，其方法，不是由於周密的計畫使產物貶價，便是在公家管理之下以增

加生產的數量。新式企業若英國的電氣委員會 (Electricity Commission) 之類，便可以削減一般投機商人的勢力。此外，大多數人甚至資本家也越加明瞭，金融業者以及公司贊助人，他們固素被目為資本家的代表，但其所有的權力和利益，卻決不能與一般股東相比。在從前，資本家固都被認為工人的仇敵；可是在現代的情況之下，於某種場合上，它反可以與工人站在一面，以反對那些專靠金融上的投機而得利的人們。由此可見整個經濟的局面，現在都在起變化。這種變化固可與個人的野心以種種新機會；可是有幾種最近的變遷，也是促進民主政治的好機會。

如果公共政策能夠利用這個潮流，則生產上的新權力，消費上的新好尚，信用上的新方法，都可以使一般工人以及一切僅有少進款的人，能夠獲得更大的平等和自由。所以現在的問題，就是要發現這樣的一種政策。在任何國家中，其人民大概都以那些僅有少進款的人居多，他們一方如覺已有更多的保障，同時又有精力和餘暇可以消磨於一般公共事務上，則他們的意志或意見，自可以更多活動的餘地。現在真正的對比，便在這兩種經濟制度中間，一種是其中大多數人的收入，都如生產者之僅足以維持生活，而少數人則有過賸的財富，以從事於生活的藝術與溫雅，在另一

種制度裏面，則各人皆可享有過賸的閒暇。過賸的物品以及過賸的服役，遠過於他們在其工作上所需者以上。民主政治祇有在這個第二種的制度裏面是可能的；第一種的制度則否。乃現存的經濟制度，既分明與前者較爲接近，則其對於民主的原則與理想，便多處在反對的地位了。所以經濟的平等，若作一種民主的理想言，並不謂人人都應有同等的收入，正同政治的平等，並不謂人人政治上都應有同量的勢力一樣。不過它的確含有沒有人可以依靠別人的利益而度其生活以及沾文明之惠。它的確又對資本家的代理人的權勢，作一種截然的分開。

承認這種介於傳統的經濟制度與民主政治的觀念之間的反對派，乃爲形成法西斯主義的原因之一。法西斯主義的勃興，其主要目的，即在阻止民主的原則，應用諸於實業的制度。從它的經濟政策上看來，法西斯主義乃爲一種傳統的制度的後備隊，一支傳自奴隸文明的假設的生力軍。凡社會一經爲法西斯主義者所支配，則其地婦女，便馬上失去政治的平等，職工組合必被摧毀，而一切工人自動的結社，又必一律停頓。依照意大利式的法西斯主義，另一種勞動階級的運動，即所謂合作社，也在被取消之列，其基金則一律充公。這在法西斯主義的理論上，據說本都爲工人們的

『真正的利益』而做的，唯惜他們尙不能有充分的認識耳。據說原來一切都祇爲工人自己的福利，如果禁止了工人們爲自己有什麼活動爲了表現一切的確都很完善，於是獨裁政治下的政府，便有新的職工組合的創立。這些組合的確都更守規律，更可以互相調節，更易爲國家自尊心所支配，而且又完全受着政府政策的指揮；但它們之不像一種真正的職工組合，方之軍隊之於俱樂部，或因牢之於學校，實並無多讓。這種法西斯主義的職工組合，實爲使工人的那種傳自奴隸文明的依賴性能趨於民主化的反動。可是無論如何，這個問題總是很明白的。就是在那種制度之下，平等確是休想獲得的。

同樣的，在共產主義者的獨裁政治方面，不管共產主義的理論是否就是一種勞工運動，可是職工組合卻並不是職工自動組織的團體，而是一種執政權的少數人的御造物。由此可見這些職工組合，對於民主政治亦祇含有一種排斥的態度，而毫無一點接受的意思。這裏我們不能討論在共產主義之下，假使採取了一種不同的實業政策，其局面到底可以變好或變壞。可是有件極明顯的事情，對於我們的議論卻是很關重要的，那就是沒有一個真正的民主式的職工組合，其工人團

體，乃不爲工人自己所創立，而是出於他人的越俎代庖者。

一切專制政府對於職工組合主義之懷有敵意，並不是完全沒有理由的。各種不同的工人團體間的政策與利益的不能一致，原很可以危及國家的統一。而在共產主義之下，一般地方的職工組合，尤足以破壞爲整個勞動階級而立的公共政策。在實際上，某種職工組合的領袖，他們爲其自己團體的會員設想，往往不但反對全社會的利益，而且也反對其他工人團體的利益。有些熟練的工人的團體，對於一般不熟練的工人和女工，則又多隨意加以損害。故即使各職工組合並沒有精密的政策以追求限於局部的利益，而大多數職工組合往往對於涉及全社會的大事件之不加考慮，亦很可以與反對職工組合主義者以一種口實，以爲職工組合與其說是民主政治的堡壘，毋寧說是它的障礙物。我們上文曾經說過，民主政治本並不含有人人都祇應爲其自己的利益設想之意。它也不能祇是一種各敵對團體間的爭奪。故職工組合政策上的地方主義的趨向，或許是反對民主政治的。

在別一方面，職工組合在一般比較先進的民主的社會裏，常有用合併和聯盟的方法，以團結

一般利害相同的大團體；並且在過去二三十年來，在英國尤其是法國，各職工組合在擁護公共的福利遠過於其自己的私利上，都曾表現過一種很高尙的責任心。舉例來說，各職工組合對於改組實業的建議以及它們在指揮阻止戰爭上的勢力，便都不是限於地方的或階級的政策。其故蓋在現代的實業，更大的權力都在一般熟練的工人的身上，遂使他們對於整個的社會，便有了一種更大的責任心。所以，這一定會是一種自然的發展，假使職工組合主義，最初能從一種小規模的民主政治出發，將來必會採取一種遠大的政策，以求社會中全體份子的福利。這點且可以在實際上回答獨裁政治的攻擊——證明工人自動所組織的團體，其能促進公共的福利，正同以政府的權力來指導工人一樣地有效。不過這種職工組合的組織和政策上的進步，現在仍尙待完成。大概什麼時候任何社會中的各團體的自願結社，都能不着眼於局部的利益，但求公共的福利，則什麼時候一種大規模的政治的與經濟的民主政治，便有實現的可能。雖然，實業上的民主的組織，在貨物和服务的使用上，定必含有一種新的習慣。農工業上的工人，本居大部份可應用的貨品和服务的消費者的最大多數。可是這一班作爲消費者的大衆，照一般的說來，實僅足以使他們最適爲做生意

產者而已。故政策便必須根據於不把他們僅作爲生產者看待纔是。在經濟制度上的民主政治，本含有一種應用貨品和服役的能力的再分配，能這樣，則各人纔可以獲有某種遠過於生產者所需的奢侈和安樂。也祇有這樣，則個個男女，纔不致僅爲他人利益的一種工具。我們上面曾經說過，政治的民主政治，曾經產生了幾種公共的社會事業，這些事業在事實上，也確曾將某種物品，依照超出赤貧生活所需者以外的需要，分配於所有的大衆。沒有人會出來否認，謂社會並未以最好的水，供給於一般的窮人。公園和運動場，也不單是爲未來的生產而設。同樣的如閒暇，本爲新實業制度的最有價值的產物之一，現在也可以更平均地分配於一般大衆之間。

可是一個最重要的問題我們卻迄未加討論。我們有時常聽人問起這問題，就是無論何人是否可以不勞而獲。遺產的繼承，原可以教人不勞而獲的，現在卻已受到極猛烈的攻擊了。所謂『有閒階級』本是指一班終生不做事的人而言，而現在在一種民主的社會中，似乎也已成爲不可能，如果平等是要光臨的話，因爲現在必要以工作爲生者始能共享閒暇之福，殆已成爲形成公共政策的極自然的基礎。可是免除那種因傳統的生產制度的需要而加於實業工人身上的種種限制，

並不是個主要的問題。主要的問題，係在於根據工作而定的積極的權利。民主政治的意義，本不單是要使人人都可從公共政策上得到多少利益，而是要使人人都能對於維持社會有多少貢獻。服役於戰爭，有時固被認為一切公民共有的義務，而對於那些服役於戰爭的人，又多給以相當的榮譽。可是那卻是一種社會服務的原始的方式。這本來也是很明顯的，開火車和烘麵包，對於社會都是應得榮譽的服務，原可為某種權利的根據。雖然，這種觀念，卻確可以代替傳統上以私有財產為權利基礎的觀念。自然，它決不會取消個人物品上的私有權的；可是它確要使一切公民都能有某種服務，以應整個社會的需要。因之一般人民的意志或意見，纔可成為他們在維護文明上的一切經驗的表現。那時必無所謂「下流」階級，因為那時人人都盡屬於「勞動」階級了。

經濟組織所應該促進的不平等與自由——即為服務上的平等，雖則不一定是服務價值上的平等，以及人人能盡其所能以求社會合作上的自由。可是這裏對於任何推進實業上民主的理想之種種建議，卻不能有詳盡的敘述。我們祇要注意下列的諸事便很夠，第一便是某種實在工人的自願的組織，以求取得生產政策上的支配權，那一定是很必要的。因為光是使一般工人成為一種

國家的僕役，以代替其爲一種私立公司的僕役，或許尙不能實現民主政治，如果所謂「國家」乃係指以消費者來支配生產者而言的話。反之，欲求一種對私有財產作更廣大的分配，也不足以作爲求取民主政治的手段，因爲現在真正的問題，乃爲大量生產的大規模的組織，而非中古的手藝的制度。實業的民主政治所必須成立的，乃是在現代的世界裏面，而不是在中古的世界中；而這一類的民主政治的結果，必須要使全體公民在一切涉及公共政策的問題上，都可有更平等的勢力總是。

五

雖然，假使公共的意志確有人以爲是最高無上的話，但它到底是否良善，卻仍舊還成爲一個問題。民主政治的意義，本並不單是教人要思想，同時更要這種思想能作爲正常行爲的手段。那末，這第二個問題正確的「意志」的造成到底是要怎樣解決呢？第一，促進經濟平等的目的，就是要使大眾的心理，不爲他們謀生方法上的利益所困。譬如，養老金，工人損害賠償和失業保險，便都有

其精神上的效果的。它們可以減少社會上的恐懼和不安的程度。可是一般男男女女既無凍餒之虞，則在一般比較重大的事件上，便似乎更可以有正當的「意志」了。第二，藉公共威權以維持權利而不藉少數當權者的仁慈，可以產生一種更個人的或其來源更原始的「意志」或「意見」。雖則在其內容或目的上，是更「社會的」，由此可見實業上的民主的制度，便定可以改進任何社會上所表現的「意志」的品質。

雖然，對於民主的理想，尚有很基本的一點，就是思想自由和或有錯誤，乃為發現真理的最可能的方法。大多數進款微少者的經濟獨立性的增多，固然一定可以使他們在公共的政策上，有更多陷於錯誤的機會；可是以這種機會必不能在公共政策上有助於新的發現，則實為一班高等人士的一種不可靠的猜度。所謂羣衆的心理，原是很可以在一種奴性的和暴虐的社會中得勢。少數人固可以有其各自個人的思想，但這不能以為他們所思的定是大家各不相同。假使有人承認在公共政策的指揮上，可以有正當的和錯誤的兩種方法，則正當的方法，定可以更易於發現，如果人人對之都可以作自由的思想以及人人對於任何欲來領導或統治他們的人都能夠批評。

在一種爲實業資本家的代理人以及少數金融業者所支配的世界裏面，想像大多數人民能夠得到經濟上的穩定和平等，固有點近乎妄想；可是在昔有特權的貴族階級得勢之時，居然也有人想像政府應該根據於一般平民的擁護，其爲妄想豈不相同。還有，將民主政治與經濟平等相提並論，也似乎有點豈有此理，因爲那些饒有財產而不患無收入和安全者，定將謂我們是離題太遠了。民主政治在他們看來，乃是早已完成了的，而制度也早經他們而實現。依照他們的意見，民主政治並不是一種仍待追求的理想，也不是種種尙待發明的制度。但是，上文曾經說過，一種政治的衝動，往往並不能以其已經完成了它的最初提倡者的目的而即行中止。從某種意義上說來，十八世紀末葉發生的「波爾喬亞」的革命，其所要求的政權，便是有其經濟方面的意義。一般生產工具的所有者，當時即會要求對於這些工具有其更充分的使用權；於是所謂營業的自由，纔起來反對封建的或土地的財產的種種限制。雖然，工具所有者的使用工具的權利，在現在所謂「工具」都變爲不用筋肉而用「動力」推動的大引擎，以及所有權又變爲一種不可分的機械的股份之時，自有一種完全不同的意義。所有者的權利固仍不失爲一種權利，但與我們現在所談的使用者的

權利不同。現在對於文明生活上的供給賴以取得的工具，彼所有者果能有正當的理由使之不得使用嗎？現代的「工具」的「使用」一半爲動力供給（生產）的運用，一半則爲其產品的消費。介於這二者之間，工具的所有權固尙可表現某種機能；但當然不能與其一百年前的地位完全相等。因此民主政治當然也祇有多多注重「工具」的使用方面，而不注意於工具的所有權了。現在對於權利的某種新的調整方在討論中；而工廠上的私有財產——假使它始終能存在的話——將來也必能使之盡些它在今日所未嘗盡的社會職務。

可是民主政治調整權利的方法，多採武力以外的手段。故新權利所着眼的，也要使之服從這種普通的權利，就是要以大衆的決議和勸導，作爲一種新局面的基礎。不管調整的困難有多大，但是依照民主的慣例，這種可以制服任何困難的程序，卻決不致捨棄不用；因爲我們所希求的一種社會，就是要使其中份子，都要它自願接受既立的規律，而並不出以強迫的手段。接着便是民主的原則對於新問題的應用以及新制度的發明，最後還得視一種民主的精神或民主的態度的強度如何，這種精神或態度，都很足以發生很大的效力，并且對於任何暴力的手段，也力足以消除之。說

那種精神必經不起一種關於基本權利尤其是財產權的爭論而即告消滅，乃爲不等民主政治預備去應用以前，即先失去對於民主政治的信仰了。

(註1) 參考 Major J. S. Barnes, Fascism in the "Home University Library"

(註2) 參考 Webb, Industrial Democracy.

第七章 民主的精神

一切在本書中曾被稱爲「民主的」事物，在文明史上都是很嶄新的發現。民主的制度與民主的理想，本都發生於舊的習慣和信仰裏面，這些習慣和信仰，有許多都在不知不覺中生存着，直至它們妨礙了更大的進步。除了政治和實業上的習慣以外，世上尚有多種極強烈的情感潛流，阻礙民主政治的進展。舉例來說，某種文化的方式或教育的訓練，對於政治上的平等和實業上的職業自由的潮流，彷彿便在暗中抗拒。所以，民主政治最困難的問題，即在於團體中須有一種能夠保持民主的制度或理想的社會的「空氣」。這種「空氣」係表現於人們的言語行動的態度上，社會的差別上，以及服飾，職業或住居的不同上。它一方可以影響政治和實業，一方也要受政治和實業的影響。任何什麼團體中的社會的空氣，大概完全是教育的結果。是的，在現代的民主政治中，有幾個極困難的問題，確係從教育制度和教育方法上發生的，這些教育制度和方法，便都係從社

會的先民主的 (Pre-democracy) 狀態中因襲而來的。在一切的團體中，欲使民主制度必致於有效，則一種民主的社會的空氣，必須先在學校以及其他的教育機關中造成，這一步是很必要的。

平民教育的發達，乃是十八世紀和十九世紀的民主政治的朕兆之一。在新工業制度中的手藝工人，他們感到需要更多的知識，正同從前一般基督新教徒們在宗教的民主化中所曾感到的需要知道怎樣去讀聖經一樣。因此，一般慈善的富豪為宗教的目的而維持着的平民學校，便必須分立職工學院，而一般通俗教育的刊物，在十八世紀的初期，便成爲一種自然的勢力，同來爲平民的教育效勞。可是這種以社會中的各分子在某種意義上都是『曾受教育』的新理想，對於一八六〇年和一八七〇年以前的政治制度並無直接的影響。直至一八六〇年和一八七〇年的政治制度成立以後，普、法、英、美諸國，纔以設置平民學校爲一種國家的職務。西洋各國的公共機關，能使女子和男子同受教育，在歷史上也是一件創舉。此舉對於一種平等的社會的創造，乃是一個很重要的步驟。由此可見現代西方的國家，其學校制度實爲民主制度的一種很重要的部份。它的宗旨，

無論如何，即依極普通的意義說來，也無非在於教育這整個的社會。它至少可使男子和女子，在尋求知識和鑑別良善的機會上，能得更多的平等。

可是無論原先一般提倡大眾教育的人的目的如何，它的自然的結果，卻必難免爲人所詬病。民主的精神，即所謂社會平等，人人可以享受閒暇，人人皆獻身於一個共同的福利——這種觀念，在今日的大多數國家，似乎反沒有普及教育來實行以前來得有力。所以有人說，新式學校制度的目的，僅祇加強了大眾對於富人的傳統的屈服而已；更有人則謂，即使其目的是民主的，其方法也必甚劣。這裏不能對於今日的教育制度作詳盡的敘述，對於它的一切的弊害，也不能詳加分析。可是有最重要的一點爲我們必須記取的，便是在民主制度之下，文盲已經減少。在巴西和印度諸國，對於任何一國的文字都不能讀寫的人的百分率，仍還佔百分之八〇或九〇那末高。俄國的獨裁政治，採取了在學校制度中容納民主政治的結果以前，差不多也有同樣的情形。唯法國、英國、歐洲各小國以及美國、南美除外，這就是說在民主的政治之下，文盲卻是極少極少的。這是一種平民教育的結果，歷史上是找不到先例的。

這裏似乎無須指出一般平民讀書寫字的才能，可以教他們從街談巷議中解放出來，使他們可以有批評那些自命爲領袖或專家的人的能力。可是這個整個的局面都是嶄新的，而歷來教育所試行的結果，無疑的卻是很可使人失望的，因爲教育上所曾施行的實際步驟，不無種種被人忽視的弊害。所謂教育，依訓練他人的意義說來，本淵源於一種奴隸文明。它係從一種階級的文明和宗教的獨斷中發展出來。它的原來的目的，本在供給一種社會上的少數「專門家」(specialists)階級的需要，而不在接濟一般農工們的需要。這種教育制度，即在十九世紀其範圍已預備擴大到一切階級方面來時，它所實行的還是一些屬於一種已經過去了的社會的假設和習慣。它把那些本是早就可以滅絕了的都保存起來。它把那些本是早就應該廢棄了的都確立起來。可是這倒並不是因爲教育自身的失敗，而祇是因爲教育上所採用的某種特殊的方式，還極不適宜於創造批評的能力和一般平等的人在合作中所能求得的對於一種共善的情感，這二者對於民主理想的促進，本來都是很必要的。學校所以不能置民主政治於磐石之上，原因倒並不在於教育，而在於社會的空氣，竟未爲教育所改良。

社會的空氣，本是從任何社會的禮貌上以及道德觀念上都可以觀察出來，大部份皆為無意識的假定之表現。所以，對一婦人脫帽或握手，以示致候或告別，在西方便為敬意以及共同生活的社交觀念的一種表示。可是沒有人會想到在這種好禮貌的形式上到底含有什麼意義。比這些形式更為重要的，乃為通常所用的成語，總是不加思索的，譬如一個社會的分類，便常有「上流」，「中流」和「下流」階級之稱。在英文中也常有於「有閒」階級和「勞動」階級之間加以區別，此中實包含一種根本不民主的假設。階級的區分和文化的傳統的標準，本並不像有些人所相信的，完全係由收入的經濟差額而定，它們也可以從種族，享樂的方法或宗教的信仰等而加以區別，不過一個民主的社會顯然不應該有現存的西方社會的階級區別，正同它不應該有印度的階級一樣。

傳統的行爲和成語中所涵的假設，本都是古文明的假設；而它們之深中於人心，卻儼然如「物的天性。」因此，文明的舊型，便被人認作文明的本身了；有人並且以為沒有一種文明或文化是可能的，除非社會上有「有閒」階級和「勞動」階級的區別，或除非一種女子和男子的「上

「階級能將社會上的一切接觸造成風氣。凡從前曾經一度是真的事物，對於一個完全不同的新局面，有人竟也信以為真的；而更壞的還有凡在從前本純是一種事實的敘述，後來有人竟把來作為一種事物的理想境界的描繪，而我們對於這種過去的習慣，後來也便在不知不覺中，把來當作現代文明的標準或極則來接受了。

可是假使事實確是如此的話，則所謂「文明」若依習慣上對於該字的意義說來，便是民主政治所反對的了。民主的理想，至少本含有一種平等的社會；假使文化所憑藉者乃為「上流」和「下流」或「有閒」和「勞動」等階級的區別，則這一類的社會便決不能存在；因為這些階級名詞的本身，便含有將社會上某種份子，看作僅為其他份子的文化的工具。這倒是很忠實的，亞里斯多德，克萊武·柏爾先生（Mr. Clive Bell）在其文明論（Civilization）一書中以及別的較早的作家，都主張所謂「文明」必須將大多數人都作為工具或奴隸看待纔是。更其忠實的，就是承認一切這樣的文明都是奴隸文明，其大多數人則都是奴隸。可是若謂任何社會在事實上都是「民主的」，假使大多數人無論在何種意義上都是奴隸，那便有點不忠實了；他們在某種意義上

定是奴隸，如果他們僅爲他人文化的工具的話。

不幸得很，「民主政治」這四個字，最初便同古雅典的政體發生了關係，當時無數的男性奴隸的主人，都操有婦女和奴隸的支配權，并藉他們以完成其文明的基本的事業。即在後世一般所謂「民主的」社會中，一方固有無數男性的選民已經可以支配公共的政策，同時也必有某種其他的男性和婦女的全體，對於這種支配竟無權顧問。平等自由的「空氣」或「風氣」最初發現其爲善者，即爲幾個小團體，他們祇知道爲其自己求取平等與自由，而不許他人來染指。雅典的「民主政治」乃爲一個在一種極狹的範圍上所作的試驗，保存於一種奴隸文明的上面者有好幾年。中古的一般城市民主政體，也是種種在一個祇知有己不知有人的世界中所作的試驗。甚至乎現在，法國以及其他幾個「拉丁的」或天主教的國家，其婦女都尙不能直接來參與政權；雖則這些國家名義上都是「民主國」。美國的憲法，固嘗被人稱爲「民主政治」的精髓，可是實際上其南方各邦的大多數黑人，卻都不能直接參與公共政策的支配。可是這些一切的例子，證明一種不民主的空氣或風氣，正在「民主政治」這個金字招牌的掩護之下潛伏滋長，或許會被人認爲完成

民主的理想，現在已真正的歸於失敗了。

奴隸文明更爲微妙的遺風，我們可於大不列顛這一類的國家中發現，那邊對於所有的成年人，固不分男女都已允許其有一種直接參政的權利的。十九世紀的種種改革所憑藉的「自由主義的」習慣，差不多便完全是政治方面的。現在有許多人仍非常相信，以爲如果各人都有一票選舉權，則人人便都可以求得平等和自由！並且有時又有人以爲如果工人能夠自由地爲其自己選擇的人投票，則他便可以在一種有民主制度的社會中生存！依照上面這種種說法，對於選舉方面的確確是進一步了。一般平民對於公共政策的某種支配權，的確也是這樣求得的。可是這種十九世紀的「自由主義的」習慣的另一面，都是極反民主的，因爲它以一種騙人的手段，保存了奴隸文明的假設。它以社會上一大半的人都是屬於「下流」階級，并認那種事實爲物之天性。

在一種以文化與文明總需要一種「上流」階級的社會裏，平等的政權，或許僅可爲在社會的地位和職務上造成保存不平等的機會而已。故「自由主義者」的名言——「有才者不患無立身之道」——實際上即謂「下流」階級中的任何個人，都可以有機會脫離他的階級而陞入

一個較高的階級。這句名言最初的原意，本在表現凡人獲取權力或地位，應以個人的能力爲其基礎，而不以家族的關係或特權爲其基礎。這句成語本並沒有涉及社會階級的區別。可是在實際上社會的階級卻常在無意中保留一種「上流」階級所仍保留着的地位，以待一班下流或中流階級的優秀份子的進取。當勞動階級中的最努力的份子都離開了那個階級而成爲一種較高階級的份子時，則勞動階級便越發被棄於危難之境了。結果便是爲了一句意義不明的成語，便造成了一個越加不民主化的社會以及一種加強舊的以人類有「上流」和「下流」之別的新風俗。依照自由主義的慣習，「有才者」所得的酬報，本總以經濟方面的居多。「上流」階級的份子其私人收入，總較他人爲多；而窮苦人家的子弟，他們所想像者自然是更好的衣食。「下流」或「中流」階級的父母，無不望其子弟能致於富裕者。可是對於有才者的主要的酬報，卻並不是經濟上的；它乃是社會中其他的份子，對於優越者的風度習俗的羨慕。而這種羨慕，便正是相信文明與文化都在一般上流人士手中的最忠實的表现。

這種假設的最明顯的表现，我們可於某某幾個國家的傳統的教育制度和教育方法上發現。

學校本是一種工具有這種工具則今日的社會纔可藉以預備將社會中生活的享受和服務傳入於新的時代；有這種工具，則明日的社會，纔亦因之而形成。教師並不能製造社會的標準和理想；他們都不過有意的或無意的作了他們所生活的成年社會的種種假設之說明者而已。并且今日所流行的教育制度與方法，又都淵源於民主政治未發生以前。

某幾個國家中的教育制度，譬如在英國，乃是非常違反民主政治的。英國本有兩種不同的學校，一種是為高等人士與高等婦女而設，不受政府的管理；另一種則係為勞工而設，大都為政府所維持。從最初直至現在，這一集團的英國男人和英國女人，便始終同別一集團的各別分開；而其比較高等的或富有的集團，他們所授的便都是要其自視為有特權的以及與那些特權連帶而至的責任。凡學生無論在校或在家，對於文明生活的通常的服役，須一律皆唯奴婢是賴。他們與他們的教師，幾乎無意中都接受了希臘和羅馬的奴隸文化的種種假設。這種教育制度上的特殊的遺風，其最好的結果當然是很值得羨慕的，假使羨慕應歸於古代藝術的產品的話。在英國的別種學校方面——為政府所管理或一半受政府支配的學校——則一般未來的手藝的和書寫的「工人」

也是自始至終便同他們同時代的「上流」階級隔絕。甚至他們的語言也是不同的。這種制度的創立，本即欲要使一般下流階級，能夠得有一種「書記」教育的粗淺的知識，而它在提高大眾能力的普通水準上，卻確已發生很大的效用。可是它從此將社會分化為兩個各不相同的階級，卻越發不可動搖了。一般可憐的悲慘的為一種中流階級而設的私立學校，現在也聽其不上不下地繼續存在着，它摹倣「上流」階級的學校，以救拔一般商家的子弟，使不致因同勞工子弟接觸而受其同化。而這種教育制度流行的社會，大家卻都以為是「民主的」呢！這分明是一種社會，代代將皆以其學校的制度，分化而為各別的且有高低之別的階級。

在某幾個有民主素養的國家，其學校制度則並未將社會分化。譬如法國以及美國的一部，不論貧富貴賤的兒童，便都可以進同樣的學校；其結果所產生的民主的社會，便比英國純粹得多了。由此可見這是非常明顯的，我們從經驗所示而不單從理論上說來，知道以一種單一的學校制度，供給社會上所有一切的份子，確是擁護民主政治所必須的條件。理由並不是對於選舉或別的政權上有什麼裨益，或對於進款的差異上有什麼作為，理由僅為祇有在一種單一的學校制度裏面，

則我們對於一種含有奴隸文明的關於文明生活上的假設以及道德的標準，纔能夠遁避得了。祇有這樣，則整個社會上的風度和萬眾景仰的人品，纔可歸於一致；所以也祇有這樣，則各人對於既立的文化，纔同是一位共享者而兼一位創造者。

可是即以一種在同一的條件上接受社會上全體份子的學校制度，也仍有不能促進民主政治者，假使教育的方法仍舊還是因襲的話。在法國與英國，其流行的教育方法，便都是在一種不民主的社會中教育一個階級的因襲的方法。這些方法根本即祇以讀書寫字為根據。譬如說，法國的民主政治，即已為它的教育方法所「書記化」了（“clericalized”）；同時法國及其他各國，又都在不知不覺中，給這些教育方法，造成一種對於勞工的鄙視。學校總不會教人怎樣耕耘或怎樣作工的，而且的確也沒有幾個教員夠得上資格可以擔任這類的教授。因此凡本來欲為勞工的兒童，現在一進了學校，反都以勞動為賤役而來鄙視它了。應用因襲的教育方法，皆以為勞工本非人人所願為，除非強迫之而後可，換言之，即根本把來視為一種奴隸而已。這種陳舊的文化觀念之最新和最奇怪的說法，莫過於一班從未進過一個工廠而又不能管理一種機器的文字空想家所作的

對於看守機械的攻擊。我們被他們看作簡直祇能敬重舊式的鋤鏟，而並不重視蒸氣挖掘機或刈草機！可是這祇不過是一種奴隸文化觀念的死灰復燃而已，它對於凡有用的事物總要加以懷疑的。很明顯的，一位男人或女人，固可以勉強爲一部機器作長時間的束縛，可是一般男人和女人，又未始不同樣的爲鋤鏟所奴役。以愈簡單的工具爲愈益高貴，那實不過是一種妄想。尊視勞動之真正的基础，乃是以它爲一種服務社會的手段；故文字教育的方法，竟致鄙視今日文明生活所需要的實在的成就，乃是很不民主的。

教育一種整個社會的方法，自應與那用以教育一個階級者大異其趣。可是現在學校中仍舊採用的因襲的教育方法，卻全以一個階級所需要者爲根據，它們不是根據於一般支配他人的上流人士的需要，就是根據於一般經理、秘書以及書記們的需要。至於民主政治所需要的教育方法，那便應有點不同，它必須要以社會的整個生活的一切重要方面爲根據，換言之，就是必須要以一般通常的基本職業爲根據。這種教育的方法，並沒有含有要教孩童耕種或烘麵包；但它的確含有要使他們懂得并且尊視一切這類有利於社會的服役。它更含有一種對於純粹的文字的文化的

放棄，祇有這樣，則一般未來的農夫和工人一離開學校以後，對於一切可尊敬的工作，纔都會懷有一種民主的情緒，而不再帶有那種奴隸主人的文字的文化所傳給我們的對於勞動的鄙視了；並且也祇有這樣，則社會上全體的份子，對於一切從事於任何職業以服務社會的人們，纔都能與以同等的尊敬。

傳統的階級的分化，曾使大眾對於一切對己對人的工作，都祇接受着一種很低的估價；可是現在如要改變這些階級的標準，則社會中真正的民主的空氣，實需要一切教育都有一種新方法。在一切的學校中其新方法必須以鋤針和紙筆並用纔是。它必須並不極情的浪漫，而須將一切最現代的機械都變成爲它的工具。飛機和無線電，都很可以用來教授算術和地理或任何其他「課程表中的科目。」可是關於教育方法的問題，別處儘可以討論。這裏最關重要的一點，即爲一切應用的方法，都應着眼於創造一種平等的社會，其中份子對於文明生活的一切責任和利益，都可以分擔一份。

雖然，假使一種單一的學校和大學制度，以及甚至較少「書記化」的方法，都爲產生一種民

主化的社會所必須的話，則藉教育的制度，以養成一種共同生活之統一的意識，也必同樣的必要。換一句話說，就是一種民主化的教育，必須要輸入大家皆生存於一種共同生活的觀念纔是。傳統上的民主政治，在其教育的假設上，的確是太個人主義化了。教導學生各人必須「各行其是」(“So of himself”)固然是很不錯的，——因為行動，想像和思想上的自發性，乃為任何教育可能產生的最可寶貴的結果。尤其在獨裁政治之下，教育已變成同「定貨」一樣，至少尤須要三復斯言。可是「各行其是」卻並不是「善與人同」(“going well with others”)的反面。乃傳統的民主政治，卻都輕視這種「善與人同」。它的教育的方法，都係因襲自十八世紀的原子的個人主義。現在我們要反對那種學說或偏見，便必須斷言人類之需要彼此的——那種「共同行動」原可於社會接觸上學會的合作和同情，必定須是一種教育的結果。祇有這樣，則民主政治纔是一種有生命的社會，而不是一種利己主義者的偶然的結合了。也祇有這樣，則在任何社會中纔有一種土壤和一種空氣，使政治和經濟的民主的制度，都可因之而發榮繼長，由此可見在民主的制度改進上，在民主的理想追求上，其最困難和最重要的一步，便並不是政治的或經濟的，而完全

是教育的了。

最後便是一般民主政治的提倡者的傳統的學說——教育可使我們不受羣衆心理的束縛——有些地方固是很對的，有些地方卻不免錯誤。教育原是沒有不善的。可是到底是那一種的教育呢？一般傳統的民主政治的提倡者，卻從來就沒有討論這個問題。他們總以爲祇要將舊的藥方再服一二劑，便可以使一般愚惡之徒不能當選爲代表，而一般男男女女也便不致乎再爲一種唯利是視的報紙所給了。其實他們分明是錯了。這種從十九世紀末葉以來卽已如此的舊教育，原是很不完全的。它所以有許多缺點，並不是因爲它不能使一般男男女女可以辯論一個問題，也不是因爲它不能使他們了解一班比較聰明的人所著的書籍，而祇因爲它太不重視通常的工作，又不使一般男男女女各有共同工作的技能，以求共同的福利。民主政治的最適當的教育，並不是一種可以抗擋得住種種危險的教育，而是一種可以給它種種新權力的教育。它並不以畏懼一般平民的易受人欺——一種根本不民主的畏懼——爲根據，而是以信任平民有善與他人共同生活的能力爲基礎。通常的平民，並不是祇要多讀一點書，便可不成爲愚駭。大多數平民原是很願意與

他人和善相處，以致力共同的福利，假使他們繼承下來的制度可以允許他們的話。

傳統的民主政治的提倡者，都很易爲一班怪物——羣衆心理，一般平常人以及職工組合主義者——所嚇倒。當這些字樣如都以謙卑的款式用之，則他們便要成爲人人不知的事物的名稱了。一般學者和一般高等人士，他們舉目看看窗外，總不會看見有什麼給他送燈送飯的常人。大家必須承認他們並不是什麼學者，也沒有什麼高等——是的，他們分明也很「平凡」。可是在一般高等人士的心目中所謂一個羣衆，乃係千差萬別的芸芸衆生所組成，它們精神上的傾向，甚至比它們的職業更爲複雜。他們，非教科書中所謂的有理性的動物，乃爲一切社會的資料和心靈。而且就是一般高等人士，它的百分之九九，也祇不過是一個「平凡的人」而已；因爲它也一樣的要吃飯，要睡覺，要死。由此可見以促進一種民主的平等的社會，乃爲一種不可辨別的單位的羣衆之創造物，這種觀念，實爲一個高等人士的幻想。一切人類的品質或行爲，其基礎原是相同的；不過天下也決沒有一個人會做常人到如此地步，而竟致沒有了其自己的個性或特質。甚至在現狀之下，一般作工太久和收入太微的男男女女，他們自己中間便也有很大的差異；而在一種平等的社會裏

而這些差異反仍舊祇有更爲複雜也未可知。這不是民主政治，而祇是民主政治的障礙物，尤其在實業制度方面，纔會來強迫成千成萬的男男女女，盡化成爲一個同樣的模型。這不是在機械上工作，也不是造成毀滅個性的才能上的專門化，而祇是禁錮某種從事於這樣工作太久的人，使他們爲了一種窮苦的生活，而來犧牲一切的閒暇和享樂。這不是現代的景象，而祇是一種奴隸文明的死灰復燃，纔會使有些人不能了解一種平等的社會爲何物。這不是實業上的生產制度，也不是廉價的貨品的使用，而使一種民主的文明不能產生；那祇是那些握有生產的工具的人，視其餘的人都僅爲他們的工具，纔有以使然。假使公共的威權，可以伸張其勢力以廢止這種待遇，則工業的生產，便可成爲一種新文明的基礎了。

雖然，社會上的生活，固可藉教育而更臻美備，但也並不限於同胞間的往還。在某一種公共的事務上，地位平等的人應有互相合作的民主的精神，固應爲教育的結果，但在各別的國家或種族間的關係上，其實又未始不可這樣。故凡學校，便皆應有助於鼓動一種新的愛國心，使之不僅祇能鳴鼓和放礮，防衛和凱旋，而且能與其他國家作更密切的聯絡和互相服務。所謂愛國者，本即愛爾

國家之謂。可是愛的理由也有多種，有些原是很壞的。愛一個人的國家，有時原是很正大光明，威勢顯赫的，假使這個人的國家並不以為有什麼仇敵，而祇自視為一羣時時可樂為人助的男男女女。爲了要造成這種文明的愛國心以代替傳統的擾攘，則歷史便必須要重新寫過一遍，使之成爲一種全世界人民共同努力的記錄，而新時代所應着手的主要工作，也應該不是「防禦」什麼外患，而祇是同外國人民作更密切的合作了。

從實際的經驗上說來，這種更密切的合作，確曾造成了現代的藝術和現代的科學。它曾使工業上科學的應用以及疾病的治療，都有很長足的進步。音樂，雕刻藝術以及文學等等，依其靠賴各地有天才者的接觸看來，也都是有國際性的。科學之所以進步，大部份原因，也無非即在一般英美的科學家，能夠應用意德法等國的科學家所得的結果所致。而通常貿易的增加所以能改善大家的衣食，原因大都在於一種能超越國界的貿易。對於這些一切的認識，乃爲民主的精神所必須的。

最後，民主的制度的發生，與科學之應用於日常需要的服務上同一時期，也並非是一種偶然的。

的事件。選舉權的進步擴充，與電報、電話以及無線電的漸次發明完全同時。男男女女可以參與政權的人數愈增加，各方人民間的交通也愈便利。同樣的，民主政治的年齡，也即是鐵路、汽船、汽車和飛機改進運輸的年齡。當着我們在情感上以及政權上都傾向於社會平等之時，在同一時期內生產也正在跌價。故有人說得好——「大量的生產，係專為大眾而生產。」由此可見民主的運動，實僅為一種人類活動的趨向之一部，這種活動所及的範圍，較諸政治或實業之所表現者，都遠得多了。社會上一種全新的生活現在正要光臨了；而民主政治無論把來當作一個實在的制度的名稱，或是把來當作一種理想，都是最適宜於那種新生活的。現在這個時代的精神，即為民主的精神。

這樣的一種說明，彷彿很易為獨裁政治的鼓吹和建立所駁倒。今日最為招徠的政治制度，就是那些穿的是新衣冠，說的是新語言的舊式的專制。以民主政治已傳播遐邇，這種說明，彷彿也可以為對政見不同者的迫害以及中世紀的武斷等反動的趨勢所駁倒。

可是這種原始的精神一時的成功，決不能妨礙思想的前進。對於威權的批評以及對於新的真、美、善的討論，原是人類最自然的行為。科學與藝術，並不是偶然的事情。而民主政治，實不過僅於

公共的事務上，應用這種同樣的原則——對於威權的批評以及新真理的發現罷了。所以即以獨裁政治的武斷，也幾因其提倡者的肯用思想而致於崩潰。縱使主義的原文仍然無異，而主義的解釋儘可不同，並且對於反對派的壓迫，也必總有一天會因反對派在人數方面與能力方面都已更形勢均力敵了，而再成爲不可能，一如從前容忍異己的時代一樣。由此可見建築於一種對平民的信心上面的民主的精神，即在現在也仍足以鼓勵我們對於未來的希望。不過今爲克服野蠻主義的死灰復燃計，則此種精神，確仍尙有促其加強的必要者。

參考書目

關於自由主義的民主政治實際方面的敘述，最佳者當推蒲徠士爵士所著的現代民主政體一書（Lord Bryce's *Modern Democracies*, 2 vols. Macmillan, 1921）。唯該書係成於最近獨裁政治發生以前。關於民主的制度一種比較最近的敘述，則有費納的現代政府的理論與實際兩厚冊（Herman Finer's *The Theory and Practice of Modern Government*, 2 vols. Methuen, 1931。）可資參考。

關於民主政治的理論方面，最近的討論，當以下列諸書為最佳：

J. A. Hobson: *Democracy*. John Lane, 1934.

A. D. Lindsay: *The Essentials of Democracy*. Oxford Press, 1929.

C. Delisle Burns: *Democracy, Its Defects and Advantages*. Allen & Unwin, 1929.

L. S. Woolf: *After the Deluge*, Hogarth Press.

H. J. Laski: *Democracy in Crisis*. Allen & Unwin, 1933.

關於與民主政治對立的理想的敘述，能夠參考一下次列二書也是很有用處的。

Fascism, by J. S. Barnes,

Communism, by H. J. Laski.

二書皆在『家庭大學文庫』中。



中華民國二十五年七月初版

(S7016)

社會科學
小叢書
民主政治論一冊

Democracy

每冊實價國幣叁角伍分
外埠酌加運費匯費

O. Delisle Burns

原著者

譯述者

主編者

發行人

印刷所

發行所

孫 斯 鳴

何 炳 麟

王 雲 五

上海河南路
商務印書館

上海及各埠
商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者朱仁寶)

榮

四二八上

張

