

公意與民治

美國哈佛大學校長羅威爾博士原著

孫科譯

第一篇 論公意之性質

第一章 公意必須爲公共的

英國政治學家梅恩氏之一民治論一有言。一民聲或爲上帝之聲。但一經思考。卽知所謂民聲二字。今尙無定論也。一自來學者之討論民主政治。雖議論紛紛。而梅恩氏此語。則至今尙可稱爲確論。故平民政治基本觀念之研究。實學者所當有事。無須他種理由以爲辯護也。至於研究之際。學者須知形式與實質之辨別。方能免於誤會。蓋政治界中之形式極多。類皆徒具虛名。精神已失者。雖政治舞臺上之名手。尙或有不能察其僞。而場外羣衆。則固時被欺罔而不覺者也。

顧虛僞的形式。亦非絕無價值可言者。政治的虛僞形式之在英國政治上與在英國法律上之假託。同一效用。卽無須革命的變化。而有促進政治發達之功能是也。雖然。虛僞形式之在政治上。固佔重要之位置。惟對於政治學者。則仍屬一種陷阱。易使學者不能看透其內容。致誤認其本身所無之解釋也。夫

平民政治有時或實見於君主政體之下，而獨裁專制亦能不須破壞民治之形式而發生於號稱共和之國。苟吾人能看破形式之表面而窺見其內幕之原動力，舍去政治之手續，民權之張縮，選舉之制度，及其他種種表徵，而集中吾人之注意於政治之元素，則民權一物，實可稱為政治事務由公意而管理之謂。故本書之作，即在分析公意之內容，研究其性質與所以能存在之原因，及其表示實施之方法者也。

造成「公意」一名詞之二字，亦各有其意義，得以分別研究之。欲公意之能名副其實，則所謂意者，必須公，而其意亦必為真正之意，方可。今請述公意之性質。

一、多數之意見未必公

設有二強盜於黑夜塗中，截捕一旅客，共議瓜分其錢囊衣物，則謂此塗次之會議，其公意乃主張財產之重行分配，豈非誤用公意二字耶？假使塗中相遇者為二強盜與二旅客，或一盜與二客，則劫奪之主張之不得為公意，無少異於前譬也。於此而謂少數須服從多數之公意，其為顛倒是非，不台理解，甚顯而易辨也。塗中之人皆附屬於同一社會之中，或被治於同一政府之下，此劫

奪他人財產之主張。固不得指爲公意。即使其地向未有國家之組織。猶在荒島上。設有二蠻人同謀捕縛一被難之航海員而烹之。亦不得謂爲有公意也。然則在有政府組織之下之社會。其能免於類似此種事實之發現乎。

請更在美國近世史中舉一例。以明吾說。當美國南北戰爭後之改造期間。南部各省黑人選舉權問題之主張如何。豈得祇據南方各省黑白二種人口之孰衆孰寡以決定之乎。白人中自有白人之普通主張。而黑人中亦有其普通之意見。但二者皆不得指爲全體人民之公意也。類於此種之例證。難以舉舉。可於愛爾蘭覓之。亦可於奧匈於土耳其於印度覓之。大凡民族宗教政治複雜之國。國民意見根本上有相互之衝突者。皆有此種事實可考也。當穆罕穆德教徒以武力傳播其教於歐洲時。在被征服之國。其崇尚基督教抑或崇尚回教之問題。亦豈得以基督教徒與回教徒之孰占多數決定之。而謂少數教徒乃有放棄其本教轉服膺他教之責任耶。彼時被征服國之政權。悉操於回人之手。然謂回人占九萬九千基督徒占十萬。公意即爲反對回人。使回人能屠戮基督徒二千人。公意則趨向於回人。有是理乎。如今日奧國波海米亞。日耳曼民族與赤克民族之互爭雄長。而謂甲民族人口占過半數。必得公意之

援助。得以加其壓抑手段於乙民族。則亦豈得謂爲確論。

上舉各例。皆所以證明一國中之兩系人民。其對於同一問題所抱之意見。不得謂爲公共的或普通的。蓋以國中兩系。鴻溝嚴分。有如異國。將數其人口之衆寡乎。將施威權以齊一之乎。然勿論如何。苟目前之問題。對於二系人民有根本利害之衝突者。則必無主張一致之理。故其意見不能謂爲公共的或普通的。勃來士嘗謂公意二字。時人多誤解爲人人之意見。或羣衆意見之總積。致往往發生誤會。是故吾人苟欲使公意二字。具有政治的真正觀念。使少數聞之。發生道德上及政治上之責任心。則以上所云。已足證明僅屬多數意見之不足稱爲公意。必須更備他種之要素。乃可以名實相副也。

二、公意不必一致

多數之意見。在其本身雖不能成公意。然公意之成立。非必一致也。意見而必一致。將失其價值。且亦不能常有一致之意見。更於吾人之目的無甚重要可言。何則。蓋意見而一致。則雖在無論如何專制之政治。亦必能發生效力。故於民治之研究。無特殊之興味。往者波蘭王國。固嘗實行一致的立法制矣。其議會之議員。每人有自由否決權。以一人之反對。得阻止全院之進行。其結果乃

妨害國家之進步。長成傾軋之暴風。遂至於滅亡。顧波蘭此制。人嘗有頌之爲自由之極軌者。但在事實上。此種制度。簡直與現代民治之原則違反。蓋民治之原則。在凡公共事務之管理。皆適合於普通的而非一致的公意。且於某種條件之下。少數人有服從此公意之義務也。

三、盧梭氏之公共意志說

一致既非必要。而多數之意見又不足以稱公意。然則將於何所乃能覓得公意存在之元素乎。十八世紀最深高之政治哲學家。曾發明一說。足以助吾人此點之研究。盧梭氏於「民約論」中。嘗詳徵博引。以證明自然人之加入爲國民一份子也。仍可以保存其完全之自由。繼續服從其自己之意志。復謂人之所以聯羣以組織國家。其目的在以羣策羣力。奉行全體公共之意志。一切政治的行動。莫不根據於此公共意志。蓋公共意志云者。卽吾人所論之公意也。願爲調和個人從己自由之說。與文明國家之以法律裁判個人反抗國家之事實。盧梭乃復爲之說曰。當人民之既經會集。對於一問題而表決也。其所投之票。非以表示其個人之意見。乃以表示公共之意志耳。故在失敗之少數人。其希望非有被多數之壓抑而不得實現也。亦不過彼對於自己所懷之意

見一時誤認以爲公共之意志矣。且夫凡屬人類。未有不樂於奉行公共之意志者。是故公共意志。卽人人之普通意志。爲羣衆所奉行者也。

四、公意與同意

盧梭之說雖頗奇趣。然實有至理。易以現代之思想。當爲如下之解說。凡一羣衆對於政治之目的與志向。及對於取達其目的之主義。意見相合者。此羣衆必能於政治上發生公意。更有必須之條件。卽羣衆對於政治方針採定之方法。亦須有一致之同意。故政治羣衆之可以稱爲有公意之能力。必先備具上述之條件乃可。民約論中。未嘗不以此意。特未之表示耳。蓋凡合於公理之政治學說。未有不以被治之同意爲根據者也。所謂同意者。非必人民全體一致贊同也。乃人民普通公意。對於操統治權者。認爲有正當權力處理政務之謂。美國審判廳判定法律是否違憲之權。卽可引爲此說之例證。法律與憲法之別。在議院之對於前一種事項。得以尋常立法手續行之。對於後者之他種事項。則不能以此手續行之。此種區別乃本於人民曾否表示同意之說。議院之尋常立法。人民已表示同意。卽對於多數人民代表所立之法律。表示服從之同意者也。議院而擅用尋常立法手續。以行憲法所不許或所未規定之事。則

爲未得人民全體之同意。故人民無服從之義務。而審判廳得以斷之爲違憲也。

五、同意與武力

一國國民中因各種關係對於時局問題相立於對抗地位者。吾人嘗已見之。其對抗勢力之猛烈者。足以阻止多數意見同意服從之成立。但此種事情。非屬常有。如兩系人民對抗之力不甚激烈。不致發生反抗多數意見之事。則民治之基礎。不至於破壞。如或不然。則民治之形式雖存。其意義必根本改變。此種比較。頗有價值。蓋如是乃可以明瞭真正公意與多數意見之分別。

除去政權出自神聖之一說外。一般政治學說對於人羣政治起源之問題。皆根據同意或武力二說。同意與武力之二要素。文明的國家。必具多少分子。多數人民所持之意見。雖或有少數人不表贊同。但此少數人若於良心上。如以爲多數之意見。應當執行。乃能謂爲真實由公意而行之政治。及同意的政治。有時因執行多數意見。致激動反抗。不得不強迫少數之服從。因反抗以至釀成內亂。使政府不得不用武力以平亂。卽或不出於用兵。然少數若果有不承認多數操政之事。則少數之服從。實迫於勢力。非出於悅意也。如是之服從。乃

強迫的而非公意的。無論任何政府。必須有以武力執行多數意志之權能。方能自存。今日列國之國民。常有一部份有志之士。對於多數人民之操政。不肯承認。此等人民及其所結合之政黨。實為不可調和之份子。故吾人之論公意。不得包括此輩及其政黨也。若包括之於一般國民中。則將無公意之可言矣。吾人更有須說明者。則縱有不可調和之分子在。不得謂政府之非正統。亦不得謂其政府之不當執行武力。以強迫反抗的少數之服從也。蓋欲保全強固之政府。及維持社會之秩序。則武力之運用為不可免之事。顧政府而至於運用武力。以執行多數之意志。則民治之基礎觀念已失。故往昔意大利佛羅崙士城之剝奪其貴族之公權也。事之當否。姑不暇論。然飛利門氏。則謂此舉為喪失佛羅崙士民治之資格。實為的論。蓋民治云者。人民全體參與政事之謂。無論人民之一部分。是否於法律上喪失公權。或因迫於威力而服從多數。其政法之非為真正完全民治則一也。

六、公意之強弱與人數

說明公意與多數意見之關係問題。尚有一說。法國學者他爾德氏之論公意。注重信仰之強弱為公意傳播之要素。其說頗為精審。時人見解。多以為公意

之所在。由於主張人數之衆寡而定。其實不然。假如甲方之主張。占人民全數百分之四十九。乙方之主張。占百分之五十一。惟甲方主張之信仰力極強。乙方則極弱。其結果必爲甲主張占優勝。是故對於一種問題之研究。一部分爲極有學識者。則其力量比較之別。一部分同數之無識者爲重。譬如某地所有之醫生及有識者。皆深信大腸熱病之傳染。係由於不潔之食水。而一般人民則懷疑不信此說。斯固不得謂公意爲反對醫生之說也。夫一人之篤信。勝於數人之半信。因彼篤信者。有進取之勇氣。足以令半信者之改信。或使其自守緘默也。於道德問題上。此說更爲切實。當代社會所承認爲天經地義之道德法規。何莫非藉賴少數人之熱心維持。但社會之過半數人對之。輒無所可否。或竟至不信。質言之。公意者實非多數人之意見。且公意表視之形式。亦未有祇計人數之多少者。蓋個人之意見。於計人數之外。並須權量其信仰之輕重。始得知其真相也。信仰輕重之測量方法。今姑不論。但吾人若能知所謂多數意見者。非必指人數的多數。乃指實力之多數。則得之矣。

政治及倫理本位之猝然變化者。皆由於信仰強弱不同之影響所致。緣多數人對於原有之信仰。不甚篤切。一旦遇傑出之領袖。自然趨從附和。亦步亦趨。

故法律之立也。有時極易。但其施行則極難。其立也由於少數熱心家之誠意主張。是以左右立法者之意向。惟一般人民視之。則不關痛癢。又不肯贊成。打消極的抵抗。以去新法施行之障礙。至於信仰之強弱問題。與測量公意之方法問題。互相連屬。但此屬後來討論公意表示方法之範圍。不屬於吾人此間所論之公意性質之範圍。故不並論。

七、本章結論

茲包舉本章所論之要義如下。公意之能名副其實為民主主義之原動力。必須確實為公共的乃可。蓋民治政體。實賴此種公意以立也。公共的公意。若祇恃多數之同意則不足。一致之同意又非必要。其所以得稱為公共的。乃在少數者之能不受威迫而甘心承認多數意見之有效。故完全之民治。必得少數之誠意服從。乃克成立。雅禮大學校長哈德利博士論公意政治與多數政治之異點。有言「一個人所持有有害於人無害於己之意見。對於輿論之造成。絕無影響。且亦不能產出有力的公意。」可知公意之成立。在得人民之自決的同意服從。而不在于武力之威迫脅從也。