

治政

著基斯拉國英

譯白辛邱

行印店書月新 · 3

治 政

著 基 斯 拉 國 英

譯 白 辛 邱

海 上

行 印 店 書 月 新

1 9 3 1

14456

序

這本小書的目的，在於提出幾個政治學上的基礎問題，使一般關心的讀者，能夠領會。我力避涉於專門，又力避一種分析，其分析結果，歸根到一個整個兒的制度。只有寫過這樣的書籍，然後知道通俗論著的困難。我希望得到一半的成功；但能使讀者讀過本書以後，引起讀者再讀政治上的名著，我願已償。末後再說一句話，有幾項意見，在本書討論的，已在「政治規範」（一九二五年）一書裏討論的更加詳細。

拉斯基在莫賽之高新地方誌

目次

- 第一章 國家的性質
- 第二章 國家在大社會裏的地位
- 第三章 國家之組織
- 第四章 國家與國際社會

第一章 國家的性質

—

現代世界上的任何公民，都是某一國家的屬民。從法律上講，他必得服從國家的命令。他的生活之外表，受了國家頒發的方式所範圍。這些方式，就是法律，所以國家的質素，應從國家權力，強迫國內人民都得服從這一節裏去探索。因為其他會社，是志願性質，只能限制志願入會的會員。可是做了一國的居民，那就不然了。在法律上講，他必得服從國家的命令，沒有選擇的餘地。而且國家命令，較諸其他會社的命令，享有高凌一切的資格。所以國家是現代社會的建築物上底寶塔尖，國家底特別的性質，在他的超邁其他各項社會的團

體底一節裏去探討。

由此說來，國家是規範人們行爲的途徑。把他的特點來分析一下，就可以見到國家是制定行爲動作原則，由此而使人們必得調整他們的生活。國家命令人們不得偷竊，並且懲罰破壞他的命令底人們。國家頒發了一部有統系的命令，並且使用強迫力量，使他的命令，得到服從。從國家自身看來，這些命令的效力，是自行產生的，命令的合法，並非因為命令是良善，或是公道，或是明智，只因爲他們是國家的命令罷了。這些命令，乃是有資格制定命令的機關所規定人民行爲應遵守途徑底法律上表示，如此而已。

但是律法的命令，並非國家自身，又非自動施行的物件。這些命令，是有人或有一組的人們所志願而制定的，並由這個人，或這組人們來實施的。只要一查考現代世界的各國，就見到這些國家顯呈一種現象：卽在一定地域之內，

有大多數人們，服從其餘的少數人們。又見到這少數人們，在英國呢，有最高無上的權力，（在國會中的君主）在美國呢，沒有這樣的權力。因為使人們服從的事項，和使人們服從的方法，都受限制。但是這些少數人們制定的規律，有這樣的性質：假定破壞了這些規律，這些少數人們，可以施用強迫力量，以維持他們的權力。簡括來說，每個國家，是一個有一定地域的社會，內分政府和人民；政府是國內的一組人們，應用國家所賴以生存底法律的命令，而且異乎在該定域的社會內其他各團體的人們，能夠使用強迫力量，使法律的命令，得到服從。

這就是說，在每一國家之內，有一種意志，照法律上講，超邁其他意志。這樣的意志，是決定社會底最後判斷。用術語來講；就是最高無上的意志。最高無上的意志，既不接命令於其他意志，亦不能永絕的割讓他的權力。舉例來

講，在英國「國會中的君主」，就是這樣的意志。在英國國境之內，任他怎樣斷定，能夠拘束在其國境之內的居民，這些居民，亦須以為那些斷定，不合道德，或不合其他情形。但在法律上講，居民必得服從。英民若有不滿意他的教會，他可以脫離教會，教會不能強迫使他服從教會的決定。假定英民不滿意所得稅的法律，他在法律上，必得服從。他要反對，就要遭遇強迫執行的結果。

如此說來，國家是諸個人遵從，（在必須時，施用強迫力量）某種塗徑的生活底社會。在社會裏的各項行為，必得遵從那些塗徑。國家的法律，就是決定社會特質的規律。這些規律，以論理學講，具有超邁之權，就是超邁其他規律。在這個社會之內，制定和實施這些規律的個人們，叫做政府。規律之中，決定（甲）這些規律，怎樣制定（乙）這些規律變更時，用什麼方式（丙）誰可制定這些規律；那叫做國家的根本法。（根本法或譯憲法）

二

上面所說的，當然是把國家看做一種純粹的法律的次序底觀察。只是描寫一條途徑，由此將現代社會裏的人和人的關係，輻湊在一個中心點罷了。既沒有注意到現在的制度，怎樣的發展而來的，並且向什麼目的而服務；亦沒有注意到現在的制度，履行職務的時候，附帶而生的價值與危險。

這些事項，當然是很重要的。現代國家的特質，在於其所經過歷史之結果。非從過去的歷史來觀察，不能明白認識的。國家的權力，亦不是在真空管裏實施的。他的施用權力，用以達到某項目的。他的規律的變更，大部分是依法享有權力的人們，在當時以爲良善，施用權力來變更的。再我們對於國家的價值與危險底觀念，大部分賴於我們所要探索以服務之目的是什麼，並採取什

麼塗徑以服務所探索之目的。

關於國家的歷史，我不能在這裏討論了。只可以注重這一點：就是國家視爲最高無上機關這項特徵，乃是悠久的連續的歷史環境所造成的。尤其宗教改革的時候，須要得到一種組織的平面，向此而將行使權力的各項要求，都交給他，來得到一個最後決定。國家能夠在其他各會社之中，佔了超邁地位的緣故，因爲在那個時候，只有國家能夠得到有秩序的和平，爲別的會社所不能得到的。宗教會社罷，因爲宗教信仰的淆亂，除了衝突以外，不能有所作爲。經濟組織罷，因爲限於地方的局部的小規模的性質，不能制定普遍的規律。於是乎國家這個會社出現了，能夠制定法律的命令，使一般人們，都相遵重。國家能使生活有條有序，沒有他的命令，就沒有秩序了。國家的勝利，在於國家固有的能力，對抗了和他爭奪效忠權的相競會社，而能強迫施行國家的意志於一

切人們。

爲什麼國家能夠強迫使行他的意志呢？在這裏，我們是從國家看做立法的次序底方面，轉到國家看做哲學的分析的題目底方面去了。在這裏，我們可以明明白白的分別向兩個不同角度來觀察一下。第一，我們必得說明國家之目的，彷彿是什麼？這就是說明某一時期，制定法律的命令底特徵。第二，我們要探求一個標準，使我們斷定法律的命令底特徵，應該是什麼？這就是說；什麼東西，可以說明某一國家的習慣。譬如在舊時帝制時代法國的習慣。換句話講，什麼東西，使我們下一個判斷說：舊時帝制時代的法國國家，在其實施方面，對於國家所要存在之目的，覺得不充分了。

國家的權力，是國家滿足向他切實要求之能力底一種職務。譬如說：國家的人民最大要求是身體和財產的安全，那末國家底法律的命令，就向滿足這項

要求來制定。假定國家的人民要求是信仰自由；人民要崇拜自己所信之神，不限於某一特定的宗教信仰。倘使這樣的要求，無從攔阻，國家就得把宗教自由，制爲法律的命令。法國革命的理由，簡單說來，就是法國舊制時代所維持之法律的命令，不能滿足國民向國家的機關底要求罷了。

這就是說，法律的命令，是切實見效要求的一項職務。立法的命令，應該和那些人們的志願相符。——那些人們，就是知道怎樣使政治力量的中心，覺到他們的要求底人們。無論何國的法律，將爲對答這些志願的努力。而且這些法律發生效力的程度，賴其對答的成功之多少。這就是說，從國家遇到廣大的無數的志願之中，揀選這幾種，不選那幾種，把他們成爲法律的命令。其揀選的原則，或因時間，或因地所而不同。不是固定的。在西方文明的國家，我們以爲國家若不向人民抽稅，以維持全國教育制度，以爲不可思議之事。但是在

一百五十年之前，任何國家，爲此項目的，強迫人民納稅，反而認爲不可思議之事。一種要求，昔日以爲不切事實，經過了一個時期，成爲不可抵抗之事了。

爲什麼呢？因爲行使國家權力的人們，認爲對答全國教育制度的要求，乃是必需的，或是明智的，或是公道的。但是我們應該再追求：是因爲什麼東西，在某一時期，某一地域，使一種要求，能夠切實生效呢？其答案當然不能說是要求有理的緣故。國家常常拒絕有理的要求，反而允許無理可講的要求。我們亦不能說要求內容的智慧。因爲政治學不常依智慧行事的。最爲明顯的原因，就是需要了。我們還要追求一下：爲什麼在某一時間，某一地域，國家認爲這個要求是需要，不是那個要求是需要呢？引起政治家作爲的動機太複雜，難以簡單解釋。沒有一個最後原因，可以攆斥其他原因。但是大概而論，可以

據此爲普遍原則：就是任何特定國家的特徵，大體而論，是爲國家所控制的社會中經濟制度底一種職務。任何社會制度之中，揭露一種控制經濟力量的爭鬥。因爲具有這樣經濟力量的人們，容易使他們的需要，能夠見效。因此法律成爲對答她們需要底立法方式之表示。所以在某一時期，某一地域，其經濟力量分配之途徑，可以形成其同時間同地域法律的命令之特徵。在此情形之下，國家表示支配經濟制度人們的需要。法律的命令，乃是掩藏佔優勢的經濟利益，用以得到政治權力的利益底假面具。國家並不探求普遍的公道或公共的功利，乃是社會中佔優勢階級底利益（廣義的利益）罷了！

上面的意見，我們讀時，得要小心，不可超過在意義之外，更不可超過其能證實範圍以外。因爲上面的意見，僅是說明國家的一般特徵，並不說國家行動的一切細目。僅是辨說特權常到具有財產的人們。沒有財產者，沒有特權。

又辯說在社會中所有權的平衡一變，國家動作的平衡，亦隨之而變，以期得到新的均衡。這項的變更，是很少即時的，並且向不完全的。在歷史上看來，總有一段時期是落後的，使一切順應，不能完全適合。沒有一個階級，得了權力，能夠極端的利用。他們必得設法求得反對者的允許，而趨一種新的均衡。或者，他們自身覺得已得權力，躊躇滿志，無須再努力於前曾受擯除而生的痛苦。只要研究過某國立法歷史的人們，沒有不見到國家和以國家名義立法的階級之要求，互成相對的比例。英國工會法的歷史，美國契約自由的歷史，普魯士的農業立法，都是佔優勢的經濟階級利用國家，以制定法律的命令，以保護其利益的好例子。

上面的說法，並不否認執政階級有志向於合理的公平的方面行事。人們生活不同，思路亦不同，因此對於法律的命令，何者最宜於全社會利益的問題，

各階級研究這些問題的時候，各有一個依稀彷彿的大前題在於腦底，影響了公道或合理的見解。富人常常估低了財產的力量，可以得到幸福，教士常常估高了宗教信仰，對於道德的影響。學者常常把學識對於智慧關係，看得太重。我們都是經驗的奴隸。經驗中之最重要一項，是由努力而謀生活而得。如何以謀生活的途徑，最可影響我們何為願意的事項。波藍得不能見到工廠法的價值，因為波為雇主，工廠法適與渠所深感的經驗相反。地主沙富斯波雷候爵，不難見到工廠立法的公道，但見不到調整農業工人生活狀況的公道。美國南北戰爭的時候，南方聯合國，的確誠懇的相信奴隸制度，是替奴隸謀幸福的。

上面的學說，有人說道：在一個社會裏，其權力為少數人們羈佔住的，方然成立。像英國這樣國家，投票權普及於中等階級，自然提倡中等階級性質的立法。假定一個國家，是根據於普及投票權的人民自治政體，他們的執政人

員，由全體社會來選舉，詎非把經濟解釋的學說不適用嗎？因為這項學說，大部分根據於財產的權力，來決定國家的性質的。

這樣的反對論調，在表面上似很通，實質上是很差。民治國家，固然比較少數人兒專制的國家，對於大多數的要求，比較慷慨些。只要把十九世紀和二十世紀英國立法的區別一看，這一點是很顯著的。但是這些區別，並不及於根本原因。權力是依賴自己覺悟所有權的習慣，和組織的習慣，並立即發生效力的能力。一個民治的國家裏，經濟力量，大不平等。貧人的重要特點，就是缺少這些原素。貧人不自知他們具有權力。他們悟不到組織他們利益底有效力。他們對於執政人員，缺少接觸。工人階級的行動，就在民治國家之內罷，危及其經濟的安全和其行動所得效果，迥不相稱。在他們的手裏，缺少相當的工具，以達到他們的欲望。他們亦許沒有懂得怎樣團結和自衛。他們在服從命令

之下而做工，產生了一種自卑的心理狀態，沒有得到以發布命令成爲習慣而得之自信經驗。他們權把遺傳下來的各項定制，看做社會底不可缺少的基礎了。固然，一個國家，建築於普及投票之上的，比較其他政體，對於大多數人民，多予讓步。但是沒有歷史上根據，可以相信這樣的國家，就能把經濟不平等社會裏的惡果，根本改革一下。

我們現在下一結論，就是某一國家之法律的命令底本質，和其國家所遇到之切實要求，相爲表裏。這些要求，大體說來，賴於國家所控制的社會裏經濟分配的方法。因此經濟力量之分配益平均，那末社會的利益和國家所制定法律的命令底關係，益加深切。因爲平等的經濟力量，就是平等的有力要求的意思。這是很明顯的。由此，國家的意志，不偏向於一個方向。假定國家是一個把各項要求使之生效的組織，那末國家所遇到的力量，益是平均分配，國家對

答的總和益加大。

這彷彿是歷史的普通經驗。貴族的國家，能夠縣存，因為擯斥享益的人們，能真正覺到要反對其基礎者太少的緣故。貴族的國家崩潰了，因為生產制度一變，國內財產分配亦變，昔時見擯而不能享益的人們，能強迫要求，把國家制定之法律的命令，推廣及於他們的利益。

講到這裏，我們才可以把國家僅看做法律的次序的學說，明瞭其意義了。把國家看做一種法律的次序，國家的效力，只及於法律的範圍，此外不予我以什麼意義。所以把國家看做一個立法的系統，彷彿是一個各項力量湊合成的一個暫時的平行方形。力量的本質一變，其方形亦變位置。所謂國家的法律有效，指在某一時期，該項法律可以頒布罷了。我們要問到法律有效的原因，除了法律是從最高源泉頒布的原因外，那得在法律範圍以外，探求別的原由了。

譬如說罷，國會制定法律，在法界方面，認爲有效，只因爲他是國會的**法律罷**了。假定我們除了國會制定的原由以外，再探求這項法律，爲什麼有效，例如該項法律，合乎公道或準諸理性等因，那是與法律從何處制定一節，沒有關係。因爲這樣的探求，論到價值的原理；價值的辨正，不在純粹的法律範圍以內所能得到的。

三

在這裏，我們是討論到如上所說之國家哲學的第二方面了。從法律上講，我們曾經把國家看做一種命令的系統。這些命令，以國家名義，由一組人們制定的。這些人們，從集合體方面看來，稱爲政府。我又說明了這樣命令的系統的重要特徵，源於經濟制度。經濟制度，潛藏於法律制度之下，以表示社會裏

切實要求底集中點。這樣的說明，專從純粹的事實上立論。只說明了國家爲什麼制定了某項特徵的法律，可是沒有說明國家所以爲國家，國家的法律，應具有什麼樣特徵。

純粹法律的原理，把法律的認許，只問法律制定的源泉在那裏。但是我問爲什麼我應服從國家？答說；因爲是國家，我就應服從。這樣答復，是不充分罷！所以我和前人一樣，我要問到爲什麼國家命令，值得服從？我和前人一樣，我若以爲國家命令，與我的希望，情感不相符，我是沒有其他方法，只有不服從了。

由此說來，國家的命令，要自認其正當，不應專靠國家是法律發源場所來做理由。源泉能告訴我們來自何處，能告訴我們，強迫服從一項，大概而論，亦從發源之處來執行，如此而已。並不告訴我們國家自認其制定此項法律的正

當。以立法原理來解釋國家，只根據純粹的法律原理不能看做一種權利的原理。我們應該問到法律是幹什麼的；法律是企圖達到什麼目的；爲什麼這些法律所企圖達到之目的，就應爲我們之目的。能夠這樣追求一下，方夠得上政治哲學之目的。這就是說，我們把法律使人認受，還得加上一項法律的終究原理。

法律的終究原理，依照人類的歷史經驗而異。我們值得把幾種著名的說法，來考察一下，可見人們在某種定制之下生活，怎樣辨證這些定制的合理。在人類最早經驗的時候，一般的說法，可以叫做神學的。法律是一部神定的規律，由上帝所賜，賜予我們準照神定規律而生活的。摩西法律，哈姆拉法律，都是這樣的說法。他們說人們應該服從法律，假定破壞了法律，神怒即隨其後。等到人們經驗進步一些，把法律認爲一部的古昔習慣。這些習慣，不一定

是黑字落在白紙上的，但是由教士世世傳授的擁護。人們恐怕觸犯神怒，所以服從法律。

這些說法，大部分盛行於人類原始時候。到了人類文明成熟時代，例如羅馬法學，就把服從法律的理由，不像上面的說法了。他們說：法律的原則，由各項事物所歸根的天然界裏引伸出來的，所以人們的行爲，應與這些規律相符。這樣的宇宙學說，亦和阿幾內斯的意見相同。阿氏的意見，以爲法律是一面鏡子，在其中反映神理。神理是計畫並且管理宇宙。服從法律，乃是人們應該服從，使人們行爲與這些計劃相符，在此爲世界上良好秩序所依賴。康德的意見亦相似。他把法律看做一個可察事物的系統，使個人的最大自由，符合他的最大自由這樁事可能實現。這樣的意見，成爲黑格爾的宇宙學，把歷史自由看做一種發展更大的自由，這些自由，在國家演進之中，自行實現。

所有上面的學說，都有一種特徵，他們把法律的核許，在於人們所能控制範圍以外。或為懼神，或為蘊於宇宙內計劃的實現，或為達到繼長增高的自由。他們却忘了一樁重要事項：人亦是獨立的要素。他的自己經驗，即為有計劃的有意識的來幫助法律之制定。他們以為法律的實質，在於人之外，不過由人發見罷了。良善之得，在於適合這些規律，這些規律，人們却無自行制定之力。人乃被邀而承認一部的可察事物，看做包括宇宙歷程無可避免結果的信托者。或要避免這些結果，乃是自暴自棄，不能自救。

上面的說法，當然是說不通了。託於神明核許的各項制度，經歷史的研究，早已推翻無餘了。他們所看到的上帝所講的神祕文字，只有自行任命的皈依信徒，方然聽得懂。至於主張宇宙經歷路程的說法，以為引伸自自然界或純粹理性，本想依附無生機自然界的規律，發見社會界的規律。此項企圖，係屬

不可能的。他們昧於一樁事實：就是社會界不但是永久流動，而且是永久自新。其方程式的兩端，在於個人的無數活動意志，（這些意志細察其偶然而生的結果）可以變更方程式內各項分子。所以自然界定律，如物理化學等，有固定的常數可尋。在政治界中，難以得到這樣的固定不變的要素。像淡泊寡慾的主義家，主張準諸自然的社會生活，却忘了一樁事實；就是在文明的世界，藝術是人們的天然，依照藝術最高原則的生活，賴於可得普遍適用之美或善底見解。

我們在上而所討論的法律學說，大都把多數生存為少數享福底社會的次序，認為正當。譬如黑格爾的學說罷，不是說句譏諷的話，他以為人能服從普魯士的君主，就能尋得他的自由底最高表示了。簡單說：這樣的意見，從偏頗的經驗，引伸出來的概念，加諸社會其他部分之上。對於這些社會中其他部分

人們，由此項概念而得之經驗，不很理會。在這裏，產生了一種法律學說，非常引人注意，自從古希臘起，對於人們，有了一種繼續不斷的魔力。

這項學說，（至少亦是這項學說的要點），是一項簡單學說。他們說：除非人們自行允許所制定的法律外法律不能拘束人們。因此國家立法的命令之有效，在於人們已經允許潛藏該項法律之下的原則。假定人們不重然諾，那末共同生活，屬於不可能的事情。讓我們建築國家，在於人民允許之上罷！那末國家法律，亦可以拘束其人民，不然，法律是純粹的強迫，沒有道德的基礎。

這是社會契約學說的雛形。他們說：人們建樹國家，賦予國家發施命令之權。這樣發施命令的權力，有人（例如霍布斯）主張是無限的，不可撤銷的。因為人們要避免無治的恐怖，因此請一位獨斷獨行的人兒做主人。有人（例如洛克）主張這些權力是有限制的可以撤銷的。人們贊成國家是有利的，可是不

願意把國家看做萬事成宜的。國家要避免革命的危險應該和股分公司相似，在公司營業事務規定範圍書以內辦事。有人（例如盧騷）主張國家因人們允許，升而為萬事成宜的。但是國家行事的時候，各個人民意志，在每行一事的時，構成國家意志的一部分。因此國家應遵永久的人民票決方法來行事。國家法律，所以拘束人民的理由，因為人民制定其實質。

這樣的以允許說明服從法律的學說，大家承認他比其他學說為強。人民自行允許了此項法律，自負義務，自應服從。但這項學說的缺點，亦得說一說。我們尋不到這項學說所根據的最初契約。因為國家並不是建造的，乃是漸漸生長的。而且國家行事，只能根據允許一節，我們亦不覺滿意。我們見到許多事實，少數不允許的，少數亦得服從。況且城市國家，進而為現代國家，國家的面積一層，已經把選舉代表式政府，為表示國家意志的惟一方式。在這裏，有

些契約學說者，常常說到默許。但是允許包括意志的深思熟慮的行爲，須得比較默許更加確實的東西，方然可以稱爲允許。再，制定法律的時候，人民允許了；一經施行以後，所得之經驗，又要撤還其允許；試問有何說法？是不是這法律，對於撤還允許的人們，還是有效嗎？是不是撤還允許這回事，把行政無從措手嗎？各項立法的命令，自以施行最少限度的強迫力爲佳；我們以爲要達到現代社會的目的，不用一點兒強迫力，所能達到的。

四

讓我們把中心問題，換個樣兒來說一說。我們曾經說過，國家是調整人們行爲的一條途徑。國家是一種法律的次序，其規定的方式，可以拘束人們行爲的左右。國家的行動，是最高的命令式的行動，從法律上講，誰亦無權躲避

的。爲什麼國家要有這樣的權力呢？只有用職務的詞兒來解釋他。就是國家的權力，賴於國家所要做的事務，證護其爲正當。國家的法律，亦賴於能夠對答各項要求，證護其爲正當。國家是主宰各項利益，個人的或團體的，競爭的或合作的利益。他的使人效忠的要求，在於其能順應最大限度的社會要求。他必能維持各項利益的平衡，使發生的滿意，比較別的替代方法所發生的滿意爲大。怎樣維持平衡，因爲每一時期，對於事物的價值不同，並無永久的原則。真正價值的絕對方式，一經制定，立刻成爲廢物了。我們只能說法律的命令，依賴在最少的犧牲，而能得最大多數人們的需要，可以制定。由此而模成各項的定制，（或機關）國家經由此項定制而行事，以達到這個滿足需要的目的。

第二章 國家在大社會裏的地位

一

我曾經辯說過國家的權力，能證護其為正當的程度，賴於用最少的犧牲，而得到人們需要最大的滿足。國家行使這樣職務的質量，方可以在純粹的形式上效忠以外，給予國家一個真正的效忠。

要明白上面所說的蘊涵意義，我們得要明白國家在大社會裏的地位。我曾經說過國家是調整人們行為的一條途徑。這些規範的規律，賴於這些規律之結果，影響於各個國民的生活，方可辯護其是否正當。各個國民，常常自己努力而求幸福，以滿足他的志願。國家對他而講，看做最高機關，制定各項規律，

他必得在此規律之內，以求上項志願的實現。有許多命令，他是贊成的，有許多命令，他是不贊成的。這就是說，國家行事，或因干涉，或因疏忽，可以使他有過錯。他得極力的以自己經驗的教訓，影響到國家的意志底內容。

因為個人不僅為國家的一員。他是社會的一部分，所以隸屬許多的「利益單位」。（就是以某種利益為宗旨的團體）。他是教會的教友，工會的工友，強迫種痘會的會員，主張和平主義家，以良心上反抗軍事服務，為其一生之最大原則。這就是說，他與提倡各項利益的會社有間隙的關聯。這些會社，大部分在於國家所規定的規律中生存。國家的意志，規定各項會社意志所活動的範圍。在法律上講，會社的意志，拘束其會員，必與國家所制定法律的命令相符合。

因為個人不僅為國家的一員，他不能因為在法律上國家是社會裏最高無上

的會社，而必得服從。他自己的經驗，亦得計較。他對於國家行事，可以下判斷。在他有一種「阿太那雪安」要素，這項要素，使他既為國家的分離一部分，又為國家的關聯一部分。假定他的教會與他的國家相衝突了，向國家效忠呢？還是向教會效忠呢？只靠他自己選擇。假定國家決定取消工會了，靠他斷判這樣的取消，是否正當。這就是說，國家常在未定之局情勢之下行事。強制執行的成功，賴於勸導的成功。國家必得使他覺到他的良善，與國家所要制定法律的命令的良善相一致。國家要贏得他的效忠，不僅因為國家是國家而已，乃靠國家企圖所做之事是什麼？

在平常的時候，我們見不到國家要求從服，有這樣未定之局的特徵。因在平常時候，個人服從，並不遲疑。國家的力量，是這樣的巍大，個人反抗其權力，必是反抗情感，深入個人的人格。但是一讀民族運動的歷史，或革命首領

的生涯，或一九一四年以前英國男女平權的運動，見到國家的習氣，苛虐人民的權利，誰亦預備着對於國家的舉動，抱懷異議。

我們若要懲罰抱懷異議的人們，那末我們以為秩序是社會裏最高良善的原則了。這項原則，當然是不可能的。秩序的良善，在於秩序所包涵的是什麼？並非秩序自身，即為良善。國家的行動，對於人民為一種永久的誣鱗，尚復維持秩序，豈不是把生活值得活的一切事項都犧牲了。我們給予國家以效忠，根據於國家的目的，能滿足我們自行企圖的目的。國家行事的時候，必得使我們感得為達到國家的良善，隨即得到我們的良善。我們要感到國家所制定的規律，關於我們享受幸福的條件。不比較國內其他國民所享受幸福的條件為少。假定國家行事，違背我們經驗所昭示的，我們若以為反抗有效，不得不反抗。

讓我們把上面的話，換一句說法。國家維持他的規律，不僅是因為規律自

身而維持，乃是爲謀個人生活而定的規律。國家的各分子，爭求幸福，他得需要許多條件。沒有這些條件，幸福無由得到。他判斷國家，在於國家的能力，能爲個人得到這些條件。國家不能擔保人人享幸福。因爲有許多幸福的條件，在國家控制之外的。譬如有人以爲不能愛上某一女子，他的一生，沒有活的價值。誰能主張國家應該爲這個人去匹配他的指定愛人呢？我們只能說，至少是有些幸福的條件，影響及於一切公民，爲滿足人們共同社會生活的最低基礎。假定國家要使公民繼續的服從，國家應該爲公民得到這些條件。

簡括來說，國家頒行的規律，隱含對於國家的要求。國家行事，爲國家的目的所限制。這些目的，就含有人民向國家應得之權利。有了這項權利，方可保障國家的目的。我們所謂國家的權利，是什麼意思呢？歷史的經驗昭示我們，權利就是一種條件。沒有這種條件，個人缺少達到幸福的保障。因爲時間

和地方的不同我們不能說個人的權利，是有常數的，除了這樣時間地方的關係以外，個人仍可希望國家承認有些條件，作為個人服從國家的交換品。

要明白上面所說的蘊涵，最敘述在我們這樣社會裏的一個普通公民的地位。他沒有身體上的安全，他是不能希望幸福。在平常生活狀況之下，他必得知道他是可以不受身體上的攻擊。他必得有生活的方法。這就是說：要有工作的權利；若無工可作，社會給予相當的維持費。僅是工作權利，不能符合文明生活的需要，所以要有合理工資的工作權利，並工作時間，亦有限制，使他工作謀生之外，有暇可以自己認識自身的價值。我說合理的工資，就是這個意思：在可以得到尋常身體上需要之外，並不阻止其得精神上的要求。我說有限制的工作時間，就是這個意思，現代文明的社會，是機器時代。許多人，完美他的人格，在於休暇之時，不在工作之時。一國雇主，多用工人時間，彷彿

在實業革命開始時期似的，乃是阻止他們得到幸福的機會。所以休假權利，在一個有秩序的國家，應為制定為法律的命令之一。

假定國家要顧到他的幸福，那末個人的需要，還比身體的安全為多。他必得知道他與別的個人的關係，且能報告由這樣關係而發生的經驗的意義。要達到這樣的目的，知識是必需的，而教育的權利，為基本的公民權利。假定個人沒有教育，在世界之上，茫然若失。他自己不能盡量發展，他不能批評他人經驗的意義。在現代文明的複雜關係之中，不受教育的人們，生活其間，正如盲人一樣，不能明其因果。國家剝奪公民的教育，不啻剝奪國民實現人格的工具。

只有教育，亦是不夠的。國家能給予國民以知識，但能剝奪國民知識的使。否認知識使用權，不啻否認知識的利益。因此對於這項權利的保障，非常

需要。求此項目的之到達，四項權利，是重要的。他必能直言心中所欲言。他必能與同心同志的人們，企圖達到互相同意的目的而聯合。他必能參與選擇管理他自己的治者。假定他能勸導別人選擇他的話，他自己亦可以加入國家的治者方面去。

這就是說；除非根據普遍選舉，容納言論結社自由的民治政體，並且對於種族，信仰，門閥，財產，不為使用公民權利的限制。那末沒有一個國家，能夠實現國家賴以生存的目的。我們為此簡單擬定的緣故，因為歷史經驗所昭示，擯斥某組人們享受權力，就是擯斥某種人們得到權力的利益。國家的意志，常常由政府準諸人們的需要而執行，這些人們，政府依賴以補養其權力。這樣的依賴，能與全部公民相符，是把全部的需要，都加以最大限度的考慮。我們當然不否認附着民治制度而生的困難。但是政治哲學，不承認一切公民平

等的有權滿足其要求，那末這樣的政治哲學，不能自詡能滿足個人的要求。所以代國家行事的政府，應有憲法上原則的規定，強迫履行上列條件。那是惟一法門，可以把人民的志願，能夠不斷的注意，並且影響國家的意志。

對於言論與結社的自由，亦得略微說一說。在一個國家之內，人民對於各項問題，能夠自由的言其心中所欲言，而且人們遵照共同合意的目的而能自由的合作，這是最重要的了。假定這些事項，要受刑罰，是把經驗的結果否認了。國家是有意要禁止逆耳的意見，國家是有意要禁止那些宗旨不為國家所樂聞的團結。但是經驗不同，探尋經驗而得結果的權利，對於自我現實，非常重要。我們以為國家的狀況，可以國家對於反對或立異於國家所要制定為法律的命令之能否容認，來作標準。無論何項禁止的企圖，就是否認願望的滿足。等於企圖限制經驗。（其實經驗值得注意的）。亦等於把國家的行動，集中於社

會裏一部人享受利益。

我們不能說這些自由的權利，是沒有限制的。維持秩序，亦是國家的職務，國家必到注意到秩序的維持。所以各項言論，直接的煽動擾亂，必受刑罰。各項會社，其行動妨害秩序的維持，亦受刑罰。照此說法，國家總不能禁止書籍或小冊子。但可以懲罰大街上的演說家，掀動聽衆，向總理街遊行。國家不能禁止托爾斯泰主義的無治黨結社，因為他們的原則，不用暴動方法的。但國家可以禁止阿斯泰義勇隊，因為這項義勇隊的目的，在用武力，抵抗國家的命令。自由的限制，以危害社會和平之程度爲斷。沒有這種危急情勢，國家干涉，就是否認權利。

我們還要注意到保護人格利益的一組的權利。人是有權信仰他所信仰的。只要信仰表示的行動，並不危害公共和平，國家無權干涉。又個人應得完全的

釋法（就是司法）上的保護。譬如事後解釋罪名，以定某個人之罪，或並無傳票，而搜查住宅，或訴費極貴，貧人無力在法廷伸冤等等，都是把個人自我現實的權利否認了。爲謀個人的利益，又得將言論自由的限制，要明確固定。例如除非（一）所說確有其事，（二）爲公衆利益，不得不說之外，我若胡說鄰坊的醜事，我該受罰的。

二

這樣的權利制度，爲保證國民受相當的待遇，在國家中是很需要的事情。沒有這些權利，個人不爲自由，沒有這些權利，限制了個人人格的表現，阻止其自我實現的前途。除非這些權利，人人可享，個人能得與別人受同樣待遇的保證。假定在一個社會之中，享受這樣權利的人們，有數目的限制，無論限制

的標準怎樣，其影響是限制應受國家行事而得利益的人們

在權利制度之下，潛伏一項原制：凡屬國民，無人能較他人多享答應其要求的權利。法律的命令，對於某項公民，有差別的待遇，除非能證明這些差別利益，與全體社會利益，有直接的因果關係之外，那是國家自行摧殘其目的。這就是說：國家因為答應要求，有所差異。這些差異，是為公共良善所要求的。

照實際上看來。把現代生活狀況解析一下，誰不感到個人的要求，得到不同的報酬。努力和報酬，簡直不成比例。國家給予國民的安全，不甚企圖其平等享受。至於法律的命令施行時，他們是保護現有特權。不是推廣特權，社會上分為貧富階級，使法律的命令施行時，利於富人。這就是說，我人所處的財產制度之效果，把控制人們生活底法律的命令，解釋的時候，存有偏見。這樣

的制度，使社會裏各階級的要求能力，這樣的懸殊，正如狄斯來里所說的全國國民，不屬一個同樣民族，實屬兩個民族的了。

在這種情形之下，政治哲學的當然地推論就是：公民地位的物質上差異，倘不變更，要維持國家之目的，係屬不可能的事。一個民族，分爲貧富，正如一家分裂，自相圍牆。富者極力保護其利益，至於最大限度。貧者要享受，只有侵犯這些特別利益，爲惟一法門。國家謀目的之實現，必得故意的減輕這種物質上的不平等之結果。他必得使用徵稅的方法，重征富人，以答應貧人的要求，這五十年來，由十九世紀巡警式的國家，一變而爲二十世紀社會服務式的國家。誰亦感覺這樣的不平等狀況，只有富人自行甘讓的方法。這些讓步日見其多。全國衛生，全國教育，窮民住宅等等，每經一次改良，再引起益多的要求，益多的讓步。工人覺到作工與生活費不成比例底社會制度，狠不充分。况

且求平等的熱情，人類天性的永久特徵。除非滿足此項熱情，沒有國家，可得安全。使國民確信法律的命令，不僅形式上求達公道，並且實質上亦是求達公道底努力，這是可以展緩，不能避免的事情。

在這裏，我們要對於前面所講的權利制度，提出一些意見。沒有一種法律的命令統系，能夠自身維持。他得天天適用於各殊的並且日新的情勢。這些施行政策的人們，實係主人，而且法律的命令，需要解釋；言論自由，向於何處劃界，又如什麼是會社危害社會的和平生活；什麼是某種立法，確為願意的；怎樣從工會性質上討論代表於議會的權利。或以美國例子來說，勞工時間的限制，破壞自由契約原則，是否願意。諸如此類事項的斷定，並其他應斷定的事項，都得有人來決定。每項決定，牽涉到社會中利益的平衡。第一要明瞭的，這樣的平衡，是怎樣維持的。

無論何國，各階級有狠大的物質上的差異，往往顛倒國家的目的，而僅爲富者求利益。富人的力量，強迫代理國家行事的人員，把他們的志願，作爲考慮的第一着。富人所謂的好惡觀念，充滿了行政人員的心坎間。所謂公道，不會滿足富人的慾望。所謂歷史的教訓，就是保存他們的經驗，無論何人，能研究到英國法官解釋工會法，尤其是瓦斯朋案，不得不下一個結論說：中等階級的釋法界心理，不能領會工人階級的需要。就以美國說罷，無論何人，研究到憲法第十四修正案，不得不下一個結論說：法庭是大商人反對社會立法的工具。又把芬蘭來講罷，最近修正選舉權的歷史，無非攻擊工會，便利雇主容易減低工人薪金。因此國家全部憲法的結構都變更了。就在最近的時代，這樣赤裸裸的把民治的工具，悖背原來目的，亦是常見的事。

我的結論是：假定國家的分子，使要求能切實實現的能力，這樣的差異：

而且這項差異，是經濟上的差異，那末國家的目的，不能實現。由此看來，國家的法律上命令，除了形式上有效外沒有公道在其間。每一個人，或每一組的人，有權自行決定，而定其效力，照其判斷結果，自己行動。

由此面得一項法學原理，在政治哲學上佔第一位的重要。法律是社會裏能自知使其見效的意志底登記冊。法律之能使人服從，在於法律有益於逐個公民的生命。這樣的結果，只有逐個公民，自行判定。法律的對不對，賴於公民對於法律的判斷。無論那一國家，組織其各項定制，為國家的目的所限制，應把國民對於法律的命令底判斷，完全使之表現出來，並且加以平等的注意。不然，法律的收效，不能發見。假定法律的答應，只限於強有力者國民要求的滿足，而且他們的利益，與全社會的利益相反，那末這些法律的答應，是傾向於強有力的方面。在此情形之下，國家令人要求，只建築於紛亂之上。紛亂產生

了國家權力的反抗。這反抗的要求，我們認爲有力的。反抗要有極大犧牲，只能備而不用，却不能永久不用。反抗法律的權利，是社會裏的儲蓄力量。由此把人們要求，不得正當承認，藉此變更在國家內力量的平衡。

由此看來，法律是一種令人服從的要求，其生效賴於法律施行後結果的經驗。除了國家應用力量以實施其服從他的命令之外，法律的要求，和個人或會社經驗所得規律的要求，沒有什麼本質上的區別。國家制定規律的懲罰，完全是一種力量。力量不含道德的質素。假定國家與教會或工會相衝突，國家沒有優先的要求，令人效忠。國家的要求，賴於與此項衝突有關係人們的意見怎樣。國家之能勝利，在其能證信國民，就是國家的法律，可使公民的生活，得到更形滿足內容的結果。國家的最高無上權，爲國家的國民造成生活質量的一項職務。

對於上面的說法，有各方面的反對論調。有人說這項說法，不算是把社會的定制，箝入一個融貫連串的模式底簡潔說法。有人說這項說法，不但容認無治，並在某種時期，承認無治境況爲正當的。有人說這項說法，在法律的統系上，承認國家是最高無上的，再進一步，把最高無上權，降爲形式上表面上的事項了。有人說這項說法，實際上把國家和社會裏其他會社，互爭效忠之權，而且國家和其他會社競爭的時候，並不給國家穩佔勝利的保障。有人說這項說法，完全把國家的法律，和公道相分離了。有人說這項說法，既爲國家的哲學上目的的闡明了，但是國家行動，附帶這樣的哲學上目的而生底事情，却是否認了。

我不否認前面的說法，可以引起上段所說的反對論調。但是這些反對論調，有什麼重要之點嗎？生命是太複雜的太差異的東西，可以把他箝入在一個單純的公式之內的。人們爲達到相反對的志願，行動各殊。那末國家裏的無治狀態，亦許有達到的時候。至於說國家的最高無上權，不過是法律來源的公式上引證，的確不錯。假定國家的最高無上權，不是這樣看待，我們得承認國家違背我們經驗行爲，亦得含有永久的智慧了。說國家和其他會社同爭效忠之權，亦是不錯。因爲這項共爭，不是事實昭彰嗎？只要想到俾士麥與羅馬天主教，愛爾蘭新芬黨與英國政府，意國改組時期的奧國公民與意國公民，帝俄與其革命會社等等衝突歷史，只要國家的國民，有所要求，不能滿足，誰敢說定國家是存在或能永久存在的。美國禁酒律的經驗告訴我們；凡是某項法律所適用到的人們，不滿意於此項法律，那末國家不能嚴厲的實施這項法律的。

批評上面的說法，把法律和公道相分離，亦是的確不錯。我們把法律和公道相分離，正如在生活裏我們亦把法律和公道相分離。我們說到法律是不公道，我們已經明白承認兩者之間，並無必然的關聯。其關聯在於制定的法律，所爲何事，以及該項法律所適用到的人們，是否認許。制定法律的本身，屬於中立性質。法律底公道的質素，在於接受法律的人們授給他。法律的職務，在於滿足要求。他能發生道德的質素，在於他能履行這項職務的成功。這項的成功，賴於接受此項法律的人們，報告法律施行後的結果。假定女人宣布專給男人普選的法律爲不公道，我們就不能說這項法律是公道。假定工會會員，都說一九二七年工會法是階級的立法，我們就不能說這項法律是公道。這樣的選舉法和工會法，確是法律，因爲都是經過有權立法的機關所公布。可是兩者之間沒有一項是公道，因爲適用到這項法律的人們，認爲不公道。

還有一項反對，以爲前面的學說，不能看到國家的活動，站在國家的哲學上目的之上的。這項反對，亦不予我們什麼印象。因爲那是一個事實問題。是不是在此情況之下，各個公民的生活，能夠把他的天賦盡量發展。這就是說，是不是國家替他擔保一項權利制度，沒有這項權利制度，那末不能實現其天賦之發展的。除了這樣方法之外，我們還有什麼方法，來斷定國家的性質呢？誰能說一七八九年的法國國家，一九一七年的俄國國家，有一部分底法律的命令，確爲全體公民謀幸福，或者全體公民認爲這些法律的命令，替全體公民謀幸福的。有人要說：國家應擬定其有良好意向，確能盡力爲人民求福利的。我們對於這樣論調的答案是：這項事情，唯有受國家活動影響的人民，才能決定。一七八九年的法國人，一九一七年的俄國人，決定了他們生活之下的制度，不能滿足他們應得的要求。我們能在此項決定之後，再探尋別的说法嗎？

四

這就是說：無論何國，若要自己證護其法律的命令的正當，必從其命令所要探求的目的方面着想。這些法律的命令，都是一篇假定口氣的論文罷了。倘使我們把國家如此看法，那末政府是一種信託事業。信託事業之能否實踐，賴於從信託事業而得利益的人們去下斷定。

無論那個政府，最後分析，不過是一組的人們，用了國家的名義，向其同胞發施命令。這組人們權力之能保持，在於他們發命令發得聰慧。他們遇到許多的要求，要他們去滿足的。政府行事的愚智，在於他們答應這些要求，能否達到最大限度。要達到對答要求的最大限度，在於他們益能知道民衆之心意，益能實踐他們的政策。因此理由，自由與平等，在一個社會中佔有同樣的重

要。只有自由，不能模成要求。還須平等，我們可以把各種要求，得到平等的估量。

我在前面所說的權利制度，在國家行事的時候，平等與自由，都是存在的。但人是社會的動物，從政治上講，又是習慣所囿的惰性動物。他是看做一個個人的話，他並不感覺到他的力量。又他是看做一個個人的話，他不常注意到他的需要。現代國家的面積，簡直把個人的聲音，彷彿是垠大廣野之中呻吟似的。除非他能與他同心合意的人們組織起來，促進他的要求，他的要求，方可切實見效。由此看來，結社是最重要的了。經由結社，他們能認識他的經驗的意義。結社是代表人們自創的努力，而在光天化日之下，得了一種地位。固然，一切結社，不全是與國家的目的有關。譬如一個足球會社，並無政治作用。但是有許多會社，他們的成功，賴於他們的努力，能夠制為國家的法律。

一個雇主的會社，一個工人的會社，一個提倡國家戲院的會社，都想把他們的意志，成爲國意志的一部分。他們存在的理由，在於他們努力變更國家所制定法律的命令底內容。

現在我們知道了自動組織的會社，賴於他們的力量以實踐需要而生存。但是國家並不給會社以生命。有時會社在國家所怨惡之中生存。（例如一八二四年以前的英國工會）會社確是人們經驗所深感需要底，不期然而然的表示。我們見到一個社會的生活，這樣的浩大，僅由國家來管理，是不可能的。國家所行之事，大部分依靠會社。在任何社會之中，會社生活的種類益多，那末滿足的質地益佳。由此可見國家益少干涉會社的生活，國家與會社，益能同受其利。國家超越會社的權力，只可看做形式的不常行使的。但會社亦應認明他們的原來的權利是什麼，並應承認他們亦只是生活的各方面。不然的話，像宗教

會社要注重其自身之最高權，往往得到社會的騷亂。從基本的信仰來講，國家的命令，與自動組織自表意見的會社所發之申訴通告相比較，國家的命令，簡直是空漠無意義的了。照這層看來，國家的最高無上權，不含有可得切實的奏效的效忠底必須的情感原素。

由此看來，社會的基本性質，實為合衆的。除形式的法律上立論之外，國家和其他會社一樣，並不是超越或高臨其他會社之上的。國家之法律的命令能奏功，賴於和其他會社所制定以規範其會員的命令，有創造的關聯。在事實上講，所要制定的法律，就是各會社的要求之登記簿。那些要求，代表社會中滿意之最大總和。未經與受該項法律影響人們商量之後，國家即不應制定該項法律。因為有成效的法律，常常賴於經驗，幫助行政順利。例如英國衛生保險計畫的奏效，因為先與醫界等會社相諮詢。這些法律公布後，施行順利，因為在

行政的時候，關於該項問題有經驗的人們，和受該項法律影響的人們，都曾經受過諮詢。諮詢的好處，至少可以印象這些人們，在決定法律的時候，把他們的智識，已經使用了，他們的經驗，已經加以注意了。所登記的意志，雖是國家的意志。但是登記程序之中，國家並不使人民發生一種高壓或對抗人民的意志。反而因為人民在法律制定歷程之中，亦為活動的不可分離的部分，因此發生一種創造的意思。

這個例子，指示我們一個重要的真理。因為社會的本質，實為合衆的。法律之單元性質，益能降為形式的，社會益受其益，「利益單位」（按即指社會）益能與政府的歷程相關聯，那末法律的實質，和其施行，益能奏效。固然，一個由憲法規定手續產生的政府，既自命為政府，詎能拋棄政府的自行決定的權力。這是我們贊成的。但是政府不能使人民確信其努力，為滿足人民的要

求，那末政府簡直不成政府的了。容認了自動組織會社在社會裏的工作，使他們發生此項確信的最好辦法，莫過於在行政的歷程中，給予各會社以直接的可分離的關聯。關於影響人們自身的變更，人們未經見詢，不能與見詢人們一樣的。確信變更的公道或變更的良善。已經被諮詢的人們，雖其意見見拒，亦感到政府確是真正努力看重他們的態度。現代政府的泰半失敗，在於那些政府機關，謀前進的時候，不與代表各項利益會團結協力前進，反而和各項利益會之要求相抵觸而行。

上面的擬定，引伸出來一條原則，其重要不必鋪張其詞的。因為社會是合衆的性質，國家裏的權力，益能多方的分配，國家的行事，益見成效。有三種理由，可以贊助這個說法。第一，對於法律結果負責的人們益多，關心於結果的人們益多。在一個狠高集權的國家，服從是很少自動的。國家成爲機械的情

性的。在緊急時候，負責的合作，常常缺乏。國家正得需要負責的合作，却是無處尋覓。第二集權近於一式，缺乏時間性與地方性。施行範圍太廣，難以多行試驗。行政者之第一原則，在於減低錯誤至於最少限度。假定試行新政之耗費太多，雖新政十分動人，亦不敢嘗試了。第三集權不能符合政府的時間性。內閣和議會等機關，每日只能工作數小時。在一個集權的國家，他們要辦理的案件太多。其結果把許多要求，應該注意的，沒有注意，或者有些要求，應該十分注意，只能匆促討論一下了事。在現在的時候，英國政治上定制，呈露這種險象。一個國會，是向印度負責，可是印度問題，一年之中，只有討論二天。內閣對於預算，只能在預算提交下院之前數小時，方得一讀。（按英國預算指一年應收稅項而言，支出部分，在提出預算前分期提交下院）

集權在百年以前，較諸現在，危險尙少。因為從前國家行事的範圍很狹的

緣故。在我們現在的時候呢？國家的行動，影響到社會組織底任何角隅，任何隙罅。敏捷的易於適應的行動，乃是必要的了。這就是擬定一個分治的國家，設有許多定制，各稱其職務而處理。這個分治問題，不限於地域而已。地域分治，當然重要。例如倫敦或柏林，或巴黎，關於地方性質的事項，因向中央政府負責，但可獨立於中央政府而自理其政。各地方自治機關，要推行新的嘗試，不必向中央政府，另給權力。同樣，分治問題，可以推行於職務。（按職務或譯機能）「利益單位」例如棉業，要有相當的政府機關，難道比較一個小城要有相當的政府機關，爲不需要嗎？在某種範圍之下，加以相當的限制，「利益單位」正如東京利物浦等地方一樣，亦可自定自身的規律。把所有的立法，根據於地域原則，那是誤會了社會裏活動的各項利益的本質。除非我們把國家的法律命令，在每一時期，與各項利益單位所期盼的相吻合，那末國家行

事，勞而無功。現代文明的有病狀況，泰半由於國家的各項定制，不能與社會裏其他變遷，——尤其是經濟方面——相並而馳的緣故。

五

這樣的討論，簡括說來，就是在政治哲學上，我們最需要的，是謀法律之繼續社會化底國家學說。現代國家的弱點，在於國家的法律命令底擬定，像以前各種社會的制度一樣，建築在一種的公道觀念之上。這個觀念，從個人看做有產人上着想。因此保護這項財產，最為關心。這是代表十八世紀的哲學，中等階級人們的志願，在於抵抗恣所欲為的權力之侵犯。他們所要求的自由與平等，乃是有產人的自由平等。從這點看來，無論何人，研究德法的民律，從根本原則看來，彷彿把無數男女，沒有財產，只有勞力出售一層，檢查不知不

覺。以爲有了契約自由，以爲無產人向於雇主，可資保護，那才是妄想呢？名義上，無產人享有契約之自由，實際上，他們那裏有契約之自由。所以我們今日所需要的，就是法律命令給予全體公民的特權，使之名副其實。

我們今日所處之地位，正如羅馬平民在特設法庭與十二法牌以前所處之地位。特別法庭和十二法牌，都是把當時所謂公道的觀念，擴充一些。羅馬平民，沒有公民地位，又無法律，正如現代之無產的人民，不能享受那些理論上法律授予的權利。因爲他是天天覺到他的知識上經濟上的解放，並且已經強迫國家承認全國教育制度與工人結社權利，所以他要強迫國家擴充其公道觀念，把無產人享受特權，不比有產人所享受的爲少。前程自然是有障礙。有產人對於無產人的讓步，正像羅馬公民對於羅馬平民讓步似的，屬於一部分的。一種制度，並不向一個方向，整齊的變遷。我們於工會所定生活標準之外，而提倡

工人自由契約權利之保護，恰爲雇主維護特權。正如羅馬貴族在立法院具有超越權力，以維護特權一樣。習慣與法律上先例，仍然不利於工人階級，正如福來維斯以前，教士法院所規定法律行爲的方式和手續，使平民不能了解一樣。

在羅馬法上所要解放的，由家世而決定之個人地位，逐漸解放。我們現在所要解放的，亦正相同。新的經濟秩序，原是預先擬定法律命令的實質上變遷。這樣的經濟力量，強迫法律命令變更。不然，法律的命令，不成其爲法律的命令了。新的經濟秩序，意即人人有選舉權。人人有選舉權，意即多數人們之力量，來行使政治上的定制。他們不得不用這個多數力量，把政治的定制，以順應現在國家未曾允辦的需要。他們的權力，使三十年前政治家以爲不切實際之事，成爲公道中應辦之事了。他們制定許多條件，裁制社會，傾向他們有益，正和他們的前輩一樣的辦法。法律，道德，宗教，都與新的生活音調和

諧，正和以前其他階級得權以後所作所爲相同。他們把有些觀念抬高，使人敬重，正如以前社會制度內抬高有些觀念相同。因爲一個階級，在一國之內，佔了超越地位，不但將被他們剝奪特權人們，有權用爲己利，而且像俄國似的，要求把被剝奪階級用爲己利的事情，看做一項權利，使被剝奪人們，反而承認被剝奪一事，確是合乎公道，活該剝奪。因此以前社會裏以攻擊財產爲無上之罪過，現在呢，與其凍餒妻子，毋寧攫取鄰人之米的人們，加以原諒了。

如前所說，現在我們正在經歷的，把法律的界限，一天一天的擴大。如前所說的與社會附著而生，不可須臾分離的權利制度，已從道德上的要求，變爲確定的法律上義務了。個人的財產，爲國家向此目的而分配。昔爲有產人專享的娛樂，現在國家組織一下，不使有產人專享，而爲衆人同享其樂。這樣的把權利使之現實，乃是經濟力量，變了重心，社會制度裏瀰滿了一種廣大的公道

觀念的結果罷了。

最後尚有二點，可以說一說。一是變更的過程，並不是必然的，二是我們不能一定希望和平的成就。關於第一項，我們只能說經濟進化之現在特徵，含有權力轉移到多數人們的意義。從這樣的轉移，法律命令的注重點，移向多數的利益，不是少數的利益。假定經濟制度，驟向不可預測的方向變更，受此變更而獲得權力的人們，當然傾向他們自身利益，而變更權利的實質。

我們亦不敢說這樣的變更，可以和平成就。人們是牢守他們自己所謂的公道觀念。況且自行情願拋棄權利，不是慣見之事。和平僅是繼續不斷的給予讓步，把法律權力和政治權力相符合底一項職務罷了。這樣的符合，在憲法的輪廓之內，不能達到，新生的秩序，就用武力來滿足他的意志。這樣的變更，亦許遭遇禍劫。因為現代文明，依賴複雜的柔脆的機械，一經暴發，我們恐難為

劫後餘生。所以理性使我們採取一種繼續改良的政策。但是人非完全理性動物，我人怎敢担保理性終究戰勝。

第三章 國家的組織

一

國家組織的問題，就是國家人民與法律相關聯的問題。假定人民可以參預法律制定的話，那末依照參預程度之不同，我們把這樣的國家，叫做人民自治國。（按或譯民主政體或譯德謨克拉西）假定法律制定，不經人民參預，有人制定而加施於人民的話，亦依照不能參預程度之不同，我們把這樣的國家，叫做少數獨斷國（按或譯獨裁政體或譯做奪克拉克西）

上面兩類的國家組織，在事實上沒有純粹的民治國，或者純粹的獨斷國。一個完全的民治國，把一國所有決定事項，都得商諸人民。一個純粹的獨斷

國，不但制定國家法律，而適用國家的全部法律，都由獨斷人或獨斷人們去辦理。試問現代社會的面積，在事實上，這樣的純粹的民治與獨斷，那能辦得到呢？

我們在平常生活中所看到國家的形體，都是夾雜的形體。譬如在法國或英國能，民治的成分，佔優勢一些。譬如在俄國或意國能，獨斷的成分，佔優勢一些。民治和獨斷成分，可有不少的湊合，構成國家的形體。譬如說罷，一個民治的立法機關，可與一個準獨斷的行法機關（按行法或譯行政）並立。一個被選民控制的立法機關，可以凌駕一個行法機關（譬如瑞士）。又像美國能，立法機關和行法機關的權限，為釋法機關（按釋法或譯司法）所決定。釋法機關的權力，又為憲法修正案所限定。

現在的任何國家，其形體為其歷史的傳習所決定。各個民族的經驗，影響

到生活的程度不同，我們很難斷定國家的形體，那一種是優，那一種是劣。大概而論，在西方文明裏，民治形式優於獨斷形式。就是我們承認了民治形體有種種弱點之外，可是民治制度，在制定法律命令的時候，可以容納衆多的要求；可以把法律命令施行時的批評，作為法律命令生滅的基礎，可以擴大責任的觀念，使人民增加發議。民治制度，不但給予公民參預決定的觀念，並加給予真正的機會，可以影響到決定的內容。雖然，民治制度之行事依經驗所昭示，比較獨斷制度為慢。這是因為他遇到各項意志的差異很大的緣故。然而從組織的計畫上講，能夠適應國家的理想目的——就是國家必得服務——的優點，沒有其他制度，比得上民治制度的。

僅說國家要具有一個人民自治的形體，並沒有解決了表示這形體的各項定制的問題。大體而論，我們可以說民治制度，對於表示他的各項適合的定制

或機關，還沒有發見呢！我們把一種法律命令的制度，無論怎樣分析一下，總得需要三種權威。（一）我們需要許多機關，規定適用全體公民或有特定利益的一部分公民底規律。這些機械的性質是立法的。他們或是最高立法院，例如「國會中之英王」。或如次級立法院，只能在法律規定範圍之內，可以立法，例如曼却斯達市議會。（二）我們需要許多機關，其職務在於施行立法院制定的規律。大概而論，這些機關的要點所在，在於不能自行決定其權力的界限。他們是在立法院所定規律之下而生存，並對於立法院而負責。其活動範圍，在於立法院規定權力之內，其職務在於實施那些模成政治生活的法律命令。（三）我們還要許多機關，解決兩類形式的爭端。一是人民和施行法律機關的爭端。譬如人民說是行法機關的行爲，超過應有權限了。假定行法機關，能夠自行斷定其權限的話，那末行法機關，雖生存於法律命令之下，可以主宰法律命令

了。所以把這樣爭端的解決，付託行法機關以外的機關，方可以得到合法與否的獨立估計。二是人民和人民的爭端。譬如甲說受乙侵害，那末我們要決定甲所抱怨的行爲，是否爲國家法律命令所禁止。假定禁止的話，在法律規定之內，我們要有相當處罰來解決他。

有秩序的國家，這三項機關的職務和其人員，應該分開，這是從阿立斯多德以來，已經成爲政治哲學上的擬定了。孟德斯鳩，更進一步，竟說這樣的分開辦法，看做政治自由的祕訣。

我們不能贊成這樣的嚴格意見。照純粹理論說來，解釋法律的機關，應該是在立法的區域以內。因爲法律的涵義，沒有人們能比制定法律人們知道的更清楚。照事實說來，我們難以爲嚴格的分開。假定立法機關不能干涉行法的機關，又立法機關，有時不能推翻大不滿意的法官判例，那末立法機關，

不能適當的履行其職務。一個行法機關，在施行法律的時候，必得根據普通原則，加以細則。在現代社會之中，這個職務，包括很大範圍，似難與立法的工作相區別。至於釋法機關，或是解決行法機關的權限，（此為決定立法意志的內容）或是解決人民間的爭端，（此為推廣國家法律命令於新事實或否認新事實包括於國家法律命令之內）。實際上都是立法性質。在英國和美國，所謂法官制定的法律，亦許比國會制定法律多呢。至在美國，一切的立法院，都沒有最高無上的性質。因為他們的權力，都源於成文的根本法產生，這項成文根本法，立法院無權變更。假定立法院或行法院的權力，有人抗爭的時候，由法官來解釋憲法。這樣的解釋憲法權，實比立法院為大，因為決定立法院權限大小之最要原素，乃是釋法者的意志。

在我們逐一分析個別的定制以前，有兩項普遍的原則要說。在無論那一個

有條有序的國家之內，總有一個根本法，以指定制定國家法律命命的最後途徑。這些根本法，可以用兩種方法來區別。他們或爲成文與不成文，或爲柔性與硬性。譬如美國罷，美國根本法，是決定立法，行法，釋法三者相互關係的文件。這三項機關，除了該項文件所予權利之外，卽無權行事。英國根本法則不然，他是包括一大部的國會制定法律，法庭判決例，不成文的慣例。其真正的相互關係，由於「國會中之君主」，可以隨意變更。用術語來講，就是平常立法和根本法立於同等地位。美國國會，無權變更總統的職權。英國「國會中之君主」可以隨意變更英國的行法部分。

在現代世界，成文根本法，漸成通例。因爲一國之內，權力之分配，如此重要，應該有一項文件，規定其必須的確切的分配。經驗所昭示，這樣的意見，頗有力量。況且有些根本法上原則，如此重要，不得不加重視。從他一方

而講，根本法不可太顯硬性。社會的需要，常常變更。需要變更，其形體上的結構，亦得變更。美國根本法的硬性，實在驚人。非經國會每院三分之二決議，而在七年期間，經四分之三各州的允許，不能變更根本法。經驗所昭示，如此笨重之修正程序，不能得到應修正的修正案。現代世界認為必需的勞工立法與沿海合同，因美國之原來權力分配的緣故，難以通過修正案，由此思想落後之州，守舊的雇主，非常得益。根本法上「完全信仰與信用」一條，適使富者離婚，貧者未能分潤其益。經驗所昭示，我們對於根本法種類的結論，以為成文的根本法能有直接的簡易的修正手續為佳。大概而論，亦許立法院修正根本法最合式。不過修正之提議，必經議員人數特別多數之贊同。

有人辯說民治制度的根本法，應採創議與複決的辦法。關於制定法律命令的職務，只由當選的代表，負斷定立法內容之責，那末全體人民，不能真正控

創他的真正生活。有了創議，民意能得積極的形式。有了複決，人民可以阻止當選代表的違背公意的行動。直接的政府，供給代表的政府一件需要的補助工具。不然，真像盧梭說英國人似的，只有選舉時候，人民是自由的了。

上面的論調，我們敢說是錯誤了。第一是誤會了要決定問題的性質。第二是誤會了能得最有價值民意的處所。在任何現代國家，選民之多，只能對於政府所提出的問題，僅答以唯或否罷了。立法是原則和細目要並重的。選民不能將細目仔細考慮。所以直接政府，對於現代國家的目的而論，不能看做有利的工具。他既不能把最應討論的地方，仔細討論，又不能有餘地以規定修正的手續。我們只可以把原則上大問題，付諸全民投票決定。例如供給電氣是國家服務還是私人服務之類。至於複雜精微的問題，選民既不關心，又無知識（如遇到淡漠的選民時候）可以達到充分的決定。

不但如此。大多數問題，固然不能付諸直接的政府——就是全民投票。就是直接的政府的副次結果，亦不滿意。直接的政府和議會的政府，兩不相符。因為採用全民投票，把立法事項的責任，放在立法院之外了。把責任分擔了，人民不能觀察所選代表努力結果而下以斷案。還有一層，直接的政府，先假定民意於制法時期和制法結果時期都是存在。可是政府的真正問題，並不是從選民方面，對於不甚懂得的立法案，抽取一種淡漠不關心的意見，實在是把立法案內容制成法律命令之前，法律制定過程中，應向與該立法案內容有關的合格的部分底民意，有所接洽。所以我們的問題，不在直接的政府。乃在聯絡社會中相關的「利益單位」和影響「利益單位」生活的立法，有一種方法。舉個例子來說罷，把全國衛生制度的事項，來一個全民投票，（或複決）其結果趕不上把這項衛生制度，在提交立法院制定法律之前，先由醫生，工會等團體，各

呈意見，作一個技術上的諮詢。全民意見，大都給予消極的結果。經驗所昭示，瑞士的實例，全民意見，爲遺傳的習慣所固，在全民之中，若有一部牢固的保守意見，對於社會幸福事業的試行，很難達到目的。

二

根據現代的情況，立法院要有相當的權力，能代表選民說話，那末立法院的產生，應建築於人人投票制度之上。至於立法院人數應該有多少呢？多則以其能與選民切實接觸爲度，少則以其能得真正討論爲度。例如蘇俄政府的大會，（按原文如此想指全俄蘇維埃大會而言）把一切辯論的個性全失了。這樣的集會，成爲佔優勢政黨黨部的意志之登記所罷了。立法院在一定期限之末，使選民重行選舉。改選期限，在普通情形之下，立法院不能自行更改。期限的

長短，以能得下面兩個結果做標準。一方面立法院能夠對於一種施政綱目去負責，一方面立法院議員夠時間來熟練該院議事手續。但期限不可太長，與選民失去接觸，呈隔閡之險象。一九一一年以前，英國國會期限，定為七年，似乎太長，因其不能適應輿論的潮流。美國眾議院，定為兩年，似乎太短。一經波選之後，又復提心弔膽地掛念改選。在這樣的短促時間之內，難使議員熟習立法的手續。照大體而論，立法院的生命，定為五年，彷彿適乎以上的需要條件。

照常理而論，每個立法院議員，應為某一政黨黨員。因為現代國家之內，選民人數，如此的衆多，各項利益，如此的複雜，為易於得到決定起見，非有組織不行。這就是政黨在國家裏所做的職務。政黨彷彿是意見的媒介人似的。他們選定了可得選民容許的原則，他們又把這些原則，在可能範圍之內，制成

法律。大概而論，政黨是代表政府所不可缺少的基礎。沒有政黨，我們既不能得到一個融貫的立法綱目，又不能得到有組織的贊助，把立法綱目，在立法院中通過爲法律。政黨雖有種種缺點。但是從切實的公民要求而滋長底生活塗徑，一種齊整的表示，那是由政黨所代表了。

政黨並不依照國民所懷各殊意見而區分。因爲政黨區分和人民意見區分不符，於是乎發生了兩條原則。這兩條原則的預先擬定，頗惹注意，而實施之後，都不滿意。無論何處，凡是政黨政府，統治一國的生活，區分意見的方，當然是很不自然。譬如說，英國只有保守勞工兩黨的話，必有許多人民，對兩黨都不滿意，亦不得不選一黨了。因此有人主張多黨制度，或稱黨組制度，似乎可以切實的與輿論區分相符合。

但是按照德國法國的黨組制度看來，產生兩種致命的缺點。第一個缺點是

控制立法院的惟一方法，在於黨組怎樣結合，可在立法院內占多數。這樣一來，不啻以策略替代負責，而政策缺乏融貫與充滿，可以使人下判斷爲優劣。其第二個缺點，照法國看來，黨組制度，傾向於個人，而忽於原則。例如平常的法國投票人，只能區別保王黨與社會黨的原則。至於介於兩黨之間的各黨，難以明白他們的主張。所以在英在美，投票人明知其所期望要得之何項結果，並可預料所投之黨若勝利，大約可制訂那些法律。在法國呢？祇要極右極左不組織政府，那末選民所表示的意志，和選民生活之下的政府，並無直接的關聯。還有一個缺點，政府爲立法院所否決，不全在原則上的異殊，多在各黨如何結合可以多分政權着想，實係一種異樣結合的競爭了。

次之，政黨的區分與民意的區分不符之後，有人主張採用比例代表制度，來選舉立法院議員。他們說：各黨的力量，應與所得選民贊助之多寡相符合。

採用其他的選舉制度，選民表現的意志，有所阻攔。制定的法律，亦許與民意相背。譬如英國的選舉制度罷，把一國劃分相等大小的選區，以選區內得票最多人當選的辦法，可以得到一種缺憾的結果，就是一黨所得議席，可以完全與該黨所得全國選民票數，不成比例。並且有一部分意見，照其得到全國選民投票看來，和其代表，亦不成比例。例如一九二四年大選，保守黨得下院中大多數的議席，而得全國選民投票總數的少數，自由黨得票數百萬，而所佔議席之少，不成比例。

這樣的批評，確有證據。可是我們不能專從比例代表制理論方面討論，還得注意到該項制度實際上的應用。無論何處，施行比例代表制的，有兩種顯著的結果（一）增加政黨黨部的力量（二）在立法院裏各黨力量，其互相平衡的程度，常常產生「少數議席黨政府」，使融貫的立法，難以通過。或則被迫而

組織混合政府，其弊與黨組制度相同。一選區選一員的選舉制度，在實際活用上，對於不公平而得多數議席的政府，亦有相當的限制。這些限制，很難藐視。例如一九二四年的保守黨政府，很夠力量，來改組貴族院和制定保護關稅兩椿事項。這些事項，保守黨員，所熱忱贊助的。但是不敢嘗試，因為保守黨所得的多數議席，不夠良心上的力量去嘗試，一試之後，害怕下次大選的結果。所以我們要牢記在心的，就是無論那一部分的力量，不在投票時得票多寡而測量。在制定法制過程之中，給予制法權的要素，甚多甚隱，這是批評英國現行選舉制度的人們，應該承認。我們以為任何政府，在實際權力範圍之外，濫用其不以公平而得多數議席，不但在下次大選要受虧，況且繼任政府，可以修改其所制定的法律。

對於做立法院議員權利的限制，應該全體公民一律平等擔受。此項限制，

益少益佳。亦許對於被選人的資格，應較現行制度爲嚴格。

現在只要年齡合格，幾無其他限制。在實際上財富，門閥，有力團體（如英國鑛工總會）之職員，或自由職業者，（如律師）特別的容易做議員。他們的機會，爲平常公民所不易得到。我以爲國會議員候選員，應有在其他立法院立法工作的經驗。例如國會議員候選員，宜有若干年市議員的資格。這樣的限制，亦許議員質量，可以改良。至於議員應有俸給，亦是很重要的。不然，窮人沒有當選的希望，只有富人，可以全力用於立法的工作了。

大體而論，立法院應採一院制。單一式國家，若採兩院制，例如英國的貴族院，兩院制的目的，無非一國之中，某種特殊利益佔優勢罷了。從理論上講，我們很難見到兩院制有什麼理由。如裴那所說的，假定第二院與第一院意見相同，那末第二院是贅疣。假定第二院與第一院意見相左，那末第二院是怨

數。除了特殊利益要佔優勢的理由之外，第二院根據兩種理由。(一)防止第一院囿圖及急就的立法，(二)對於政府所提議的立法案，應有機會，可予以相當技術上的修正。這樣說法，就發生了問題(甲)第二院的組織，(乙)第二院的職務與權限。在此要附帶聲明一句話，就是合衆式國家，採用兩院制，亦終歸於一院佔優勢。美國的參議院，是一個例子。

現在我們先把組織來說一說。一個純粹的用任命方法產生的第二院，例如英國貴族院或加拿大參議院，在民治的國家，決無權力，與民選方法產生的第一院相抗爭。遇有缺額，其議員賴於當時有任命權的人們任命罷了。一個民選的第二院，並照同樣的投票權之下選舉；那末第二院反映第一院的組織罷了。假定選舉時期，並投票權範圍，與第一院不同，那末常常要攔阻政府的工作。或如法國參議院，其投票權限制甚嚴，往往保護該項投票權限制所注重的利益

了。有人說：以地域爲基礎，產生第二院，任命亦罷，選舉亦罷，結果都不滿意。所以主張第二院以職業利益爲基礎。但職業利益，誰亦得不着有什麼標準，來權量各項利益力量相當的比例。例如工程師職業團體，派遣一名代表至該項議院，他以工程師的看來，對於該院應該決定的大部分議決案，他是漠不關心，簡括一句話，要謀融貫起見，職業代表制第二院，其選舉議員方法，亦得根據於政黨基礎之上。這樣一來，完全失去了職業代表制的本意了。

關於第二院的職務和權限問題，亦不容易解決。第二院應有延遲之權的說法，不足深論。一則立法內容，非爲日常討論之資料，政府決不會制定大批的立法。二則延遲的時期太長，把第一院的工作枉費了。以英國而論，無論何人，回想到選舉制度案，愛爾蘭自治案，全國義務教育案，成爲法律的緩遲，正要發切技術，使定法較爲迅速一下才對呢。講到第二院有技術上修正之說，

亦不足道。技術上修正，乃是起稿性質，不在乎多設一院，而在乎多用長於技術的專家。至於權限問題，我們只可說：第二院不由民選，不能與第一院有平等的權限。若予第二院以稍次的權方，就引起了第二院組織問題和第一院佔優勢的問題。組織問題，如上所述，很難解決。

關於合衆國裏第二院的地位，亦可以大略說一說。合衆國的第二院，根據兩個理由（一）構成合衆國的各州，應有代表。（二）憲法規定的權力之分配，應該保持不受破壞。第一理由，似屬贅疣，由構成合衆國的各單位，已由各該單位的政府，各控制其憲法賦予之權了。至於權力分配的保持，可用憲法修正案預經各單位大多數通過的規定以替代第二院。照美國的參議院經驗看來，對於防止極端集權，並無顯著的成績。至於澳洲的參議院制度，更加危險，反把應時的必要變更，竟而攔阻了。

立法院組織的細目，不能在這裏討論了。只能從經驗所昭示，把大綱來說一說。英國的制度，是把政治上的行法院，爲立法院裏佔優勢政黨的委員會。行法院是立法院裏不可分離的一部分，並且領導立法。這樣的制度，比較立法與行法相分離的美國制度爲佳。立法與行法的混合，不但可以得到融貫的計劃，而且可以見到明顯的責任所在。把立法院看做最重要的工具，在此揀選可以擔負行法責任的人員。次之，立法工作，討論原則和討論細目，應有分別。第一項討論，屬於全部立法院。第二項討論，最好付託於小組委員會。這樣的小組委員會，不以英國下院委員會做模型，採用英國倫敦市議會委員會做模型。這就是說，立法院和行政的經過途程，兩者應有接洽。爲此目的，各部署應附設立法院議員組織之諮議委員會。關於立法草案，該項委員會有權諮詢，關於行法院代權制定法律之實施，請該委員會報告於立法院。並且各部署內部

問題，應予調查者，請該委員會調查。有一點應該牢記在心，就是各部部长，仍負各該部政策上的責任。經驗所昭示，部長的工作，與立法院的工作，應有切近關聯。不然，大體說來，立法院成爲行法院命令的登記所了。

我曾經說過，五年爲立法院之適常期限。但像美國立法院的固定期限，是不歡迎的。有新鮮的重要的事情發生，應該訴諸選民。所以政府爲立法院所反決，而政府認爲立法院與輿論不符，在這種情形之下，解散立法院的權力是很重要的。那末這個解散權，寄托於何處呢。我的答案是只能寄托於內閣。內閣這個機關，爲立法院的發動權力所在，而且內閣的政策，正是辯論的主題。假定把這個解散權寄托於國家的形式上之首領，那末形式上首領的中立態度發生了嚴重問題。假定把這個解散權，寄托立法院的自身，那末立法院對於自身之解散，難爲明智的投票。解散權寄托於內閣，並不見得濫用。假定濫用，選民

予以不贊成的表示，並且使贊助者灰心。立時的解散權，有一項好處，就是在立法院裏，可使贊助者反對者都有戒懼之心。並且使選民對於立法院的工作，饒有興味。從這方面看來，在政府得有相當多數的時期，立法院能工作達到至善之境。然而不可予以大多數，使政府濫用其權。政府常處於被否決地位之下，公衆的政治興味，益加濃厚。

我曾經說過現代國家面積的遼闊，假定國家的工作，要有創造的蹊徑，那末國家權力，應該分出一大部分。中央立法院，雖仍舊是國家法律命令界說的形式上總機關，可是不把大部分權力，付給附屬機關代行，我們不能希望國家工作，能得完美。分權可以分爲三項辦法（一）一切事務，有地方局部性質的，如地方運輸，應歸民選的地方政府來控管。他們的權力，不宜太限制。除了某種明定事項在其能執行範圍以外，其他事項他們宜有權執行。又地方政府，爲

達到某項共同目的，可以互相聯合。中央政府，對於某種事項，例如教育，或公衆衛生，採用補助金與視察權的方法，保持一種聯絡。(二)中央立法院訂立最小限度的條件，在此輪廓之內，予以各項實業，有次等立法之權，亦可以制定規則，並在相當保留之下，可以施行這些規則。這就是說，實業，亦同律師醫生等職業團體一樣，產生一種自治的政府。(三)分權分於附屬機關。例如美國的聯州商業委員會，英國的電氣委員會，就是這項附屬機關的好例子。凡是(一)不容易從立法上討論的專門性質事項，(二)其實施結果，不限局部地方的專門性質事業，有自行制定章程規律之權。上列三項分權，中央立法院，保留重新審查之權。但是中央立法院，能將此項權力，益能限於形式的最小限度的，那末行政的質量，益爲精良，這似乎是一項普遍的原則了。

三

國家的行法院，有政治的與部署的兩方面。一方面是一小批的政務員，介紹政策，以求立法院的允許。經過立法院允許以後，對於政策的推行負責任。他一方面，有一大批的事務員，把政務員所決定事項，見諸實施。這兩類的人員，在人員方面的區別，勝於權力方面的區別。譬如說罷，一位宏富經驗的重要事務員，從術語方面講，他是政務員的屬員但能影響或幫助政務員政策的決定。

國家的政務員們，通常稱爲內閣。他們應爲立法院議員，我們認爲必需的而且可以提倡的。內閣從立法院接受權力，並對立法院負責，而行使所受之權力。這就是說，以常例而論，內閣必以同黨議員組織之，由此可得同樣見解，

使政策聯貫一氣。內閣人員。不宜太多。經驗所昭示，內閣人員，在十二人以上，已不能得致內部之融合。大多數的內閣閣員，必得負擔各項行政的職務，例如外交，財政，商業等等。但是內閣亦須有一個指導的貫串的中心人物，他是不負擔何項特定部署的行政職務。還要有一位閣員，（或稱不管部閣員）專管特別緊要事項。

內閣首領，或如美國，即為國家之首領，或如英法，內閣首領與國家首領，分屬兩人。國家首領的大部分職務，屬於禮節的。關於政治上的職務，在於維護行政上的繼續性罷了。這兩項職務，並無必然的優劣。但是英法的制度，較為便利。因為內閣首領，常為立法院佔優勢政黨的首領，以首相（或總理）的資格，參加立法院的討論。我們現在要問到內閣首領，怎樣選擇內閣閣員呢？在有些國家，由內閣首相，認為可以合作而為政府中有效率的人員中揀

選。在澳大利亞則不然，勞動黨組織內閣，由勞動黨部的「中心黨組」來選舉的。

關於內閣首領，自行選擇閣員一層，我們以爲沒有什麼疑問。指揮部署行政的質量，和容易被選的質量不同。同舟共濟和同僚合作的問題，應該謹慎揀選，不能採用投票的方法。我們承認內閣首領，揀選閣員，亦可發生錯誤。我們亦認內閣首領，揀選閣員，不免有個人好惡的偏向。可如內閣首領的選舉，像澳洲由勞動黨選舉，或像美國人民選舉總統相比較，那末由內閣首領揀選閣員，錯誤少一些。像美國人民選舉總統的辦法，檢直和中彩票似的。巴喬曾經說過，買中彩票的勝利，不足爲買彩票方法的優劣底張本。況且內閣首領，自己揀選同僚，亦有限制，可以保障不致有很大的錯誤。我們知道無論那個政黨，總有和內閣首領同等地位，同等資格的人們。這些人，內閣首領，不得

不選的。這些人們贊輔內閣首領的條件，在內閣首領的其他任命人員，是否合格。而且選為內閣閣員的人們，都是經過立法院裏嚴格練習，夠上資格，升為閣員的。

行法院的非政治方面，發生問題，和上面所說的不同。普通而說，有三項問題：（一）怎樣組織，（二）什麼職務，（三）與事務員所服務的公衆，有什麼關係。第一和第三問題的解決，賴於第二問題的解決。事務員的職務，是把政務員的命令，見諸施行。政務員的職務，在於模成順應公衆最大需求的政策，並將這些政策，經立法院允許後，極力使這些政策，發生最大效率。按照現代國家面積而論，政務員對於這樣的浩大工作，只能涉及大綱。他們依賴事務員供給公衆需要的知識，及如何適應該項需要的詳細情報，如何推行法律之例常的詳細的工作。無論何黨執政，這些工作，必在最少衝突之內，把他們來

推行的。

達此目的，事務員必具中立態度。他們服務於此黨的熱忱，不減於彼黨。爲維護這樣的中立態度起見，除才能外，應保障事務員的服務期限；並且鼓勵他們盡心供職；升遷的制度，以有能耐和能負責做標準。要得到這些質量，任命事務員，應由在政府之外的獨立委員會來辦理。政府干涉委員會的事件益少，國家所受利益益多。大概而論，委員會如何揀選事務員的方法，應極力減少蔭庇的影響。除專門職務外，公開競爭考試，爲達到此項目的最佳方法。投考員一經考試及格，除能力勝任行爲端正兩項之外，應永久任職，至退職爲止。退職年齡，稍爲早些，使各部署的常任首領，能與新時代的新理想相適應。

事務員之分類，應該有伸縮性。文事服務的危險，在於衙門化。衙門化的

原因，由於例行事務的看重及積資爲標準的升遷。誤把例行故事爲效率，誤把陳腐爲經驗，這種危險，浸濡了全體的事務員，他們就畏怕發動與試驗，他們就以不受攻擊，爲有條有序部署之證明。防止這些危險，爲文事服務的第一需要。防止這些危險的方法，雖無明確的規律，在於政務上首領的智慧，與文事服務全體的共濟精神。其主要的原則，事務員應在批評夠格的輿論之中辦事。

事務員既爲公衆辦事，應受公衆之判斷。若要把事務員的服務和公衆的判斷，均能適當的履行，那末公衆的意見應與行政的歷程相關聯。達此目的，諮議委員會之方法，乃是最爲重要。例如某部署管理某種社會的利益，應與志在服務該項利益的會社，有商榷諮詢的合作。舉個實例來說罷。教育部舉辦一事時，宜與教員聯合會，醫學會，心理學會，家長協會，有不斷的接觸。對此達到此項目的，沒有相當的聯絡機關，那末行政機關，不但缺少創作的能力，而

且缺少施政結果的切膚感覺。然而行政的質量，賴於施政結果的切膚感覺。關於事務員與公眾互相接觸自以諮詢委員會的辦法最好的了。前者可以學到怎樣勸導以施政的方術，後者亦可以覺悟到所要求的實際，為感情與宣傳所拗曲。遵照根本法而治理國家的政府前途，大部分在於能發見這樣的工具底智慧。

最後結論，事務員中立態度的結果，與其為國家公僕的地位，應加以簡單的說明。假定政府與公眾，都要信任此項中立態度，當然把參與模成政策內幕的事務員，不干預政治活動。這樣的條件，不必一定適用到下級事務員。但是，一部署的常任次長，每晚贊助社會黨宣傳，那末保守黨的政務首領，決不能完全信任這位常任部長。高級事務員，不但不作政治宣傳，並且不能為候選議員。不能一方面希望加入立法院，一行落選，仍回文事服務。上面說到文事服務的制限，對於軍事服務，以及巡警，更加適用了。使軍人洗染了政治的臭

味，破壞了軍人服從文人命令的習慣。在平常情形之下，軍人逕受文人命令，爲一國幸福所寄。對於這樣的緊要關頭疏忽了，那末文官不是做了軍官的跟爺，或者軍官做了文官的保鏢。由此而到達獨斷政治之途程，又快又捷，決不可避免的。

因此結果，發生了國家事務員，自由結社權利的限制。其問題狠爲複雜。我在這裏，只能用擅定的口氣，敍定幾項結論。軍隊與巡警，對於國家的關係，當然有禁止罷工之權。但他們應得到一種自治政府的形式，可以自由決定生活狀況之權。而且把他們與政府間所發生的糾紛，在英國呢，由一個中立機關——實業法廷——來判決。對於文人，照此辦法，是否有效，不敢斷言。國家有權創設一種工具，在罷工之前，經過此項工具，使爲政府與事務員之間的和解機關。但我們以爲國家不能以雇主資格，施用其最高無上權的特質。國家

的職務，正如其他的雇主的職務一樣，在於勸導事務員，對其生活狀況，認為正常，使其發奮效忠。但是事務員亦可使用各項工會所用的方法，促進其生活狀況。我們以為國家的下級事務員，可以加入外界實業的同等地位之工人團體，以促進其生活地位，並且使用他們認為適當的方法。僅有為政府服務的虛榮，決不能為書記與郵差等等，認為委曲待遇的賠償。

四

釋法的獨立，我曾經說過，為政府行事時一項重要原則。為達到此項目的，有三項原則是重要的。(一)選擇法官時，將任命之方法，少含政治的意味。(二)除行為有過失外，已經任命之法官，任期永久。(三)法官之升遷，以其在法學上聲譽為標準。根據第一原則，由立法院選舉法官，或由人民選舉

法官之方法，不能爲例。關於擔負釋法責任的，不能用選舉方法求得的，因此只有三項選擇方法。像法國似的，釋法界是一組人員，以競爭考試而錄取，以能力而升遷。像這樣的方法，狠有討論的餘地。在法國確因此項方法，得此一批的法官，有高等的職業意味。我的懷疑此項方法，在於不能包括法官應有的質素。法國法官，與英國法官相比較，法國法官之法律觀點太狹。他果然是一個好法官，但因一生經歷狹隘的訓練，與非釋法界的經驗相隔膜。第二項方法，是英國的方法，又是美國合衆釋法界的方法。法官的等級，無論高級與初級，都由行法院任命。這個方法，給予我們許多著名法官。如孟斯非爾特，馬雪爾，汲塞爾，包溫，霍姆斯。但是一讀百年來的任命歷史，誰能不疑有政治意味在內。我所以贊成第三項方法。法官自行供給行法院以法官名單，在此名單以外之人員，非有特別情形；不可任用。同樣辦法，法官自行推薦升遷。只

有兩個限制，即任職之法官未滿五年者及五年之內退任之法官，不得升遷。我又以為法官不能移改而任政治的職位，又曾任政治職位的人們，非經三年後，不得任命為法官。我又以為法官年達七十歲的，可以強迫退職。任滿十五年的，可以自願退職。

這項制度的好處，可以防止釋法界隔絕外界而造成一種狹義的職業的階級。又可以減少律師之因政治上活動而得升遷與任命。由法官自行推薦，以注重法官之職業上的經驗所斷定為是。行法院保留一部分例外權力，以防法官自阿所好。至於英國任命外行人員為下級法官，以酬庸政治上的效勞，應在廢止之例。外行人們的地位，在於陪審官，尤其是刑事案件的陪審官。假定判斷的事實，屬於專門性質，例如商業上匯票事項，那末陪審官應有特別名單，對於所下判斷事項，有特別經驗方可。

在一個有秩序的國家，有四條原則，爲法律施行的特質。政府所負民事過失的責任，與人民所負民事過失的責任相同。假定僱員行爲的過失，僱主不負責的話，那末沒有一個政府，能在依法爲治制度之下生存的。最高無上權，不能爲其代理行人員取得不負責任之權。況且有代行立法權的行政機關，對於代行立法權的法律上限制，應由平常法庭斷定。第三，訴訟費用，不能太貴，使貧民不能訴諸法庭，與其使貧者無力以伸公道，毋寧多訟。法律程序的改良，爲國家永久的關心。爲此目的，不僅對於釋法制度的實施，應有繼續的調查。（尤其刑事的方面）而且釋法的法官，應記錄其實施的經驗。包羅法官，律師，非法界人員而組織一個常期的法律改良委員會，乃是現在最需要的事件。

我常常說到「衆意」的重要，在作結論之前，我不得不把衆意有關的問題，略微說一說。有兩樁事件是狠明白的。衆意的質量，賴於衆意所根據消息的真實。第二衆意之能有影響，在於組織的程度。第二項原則，換個說法，就是沒有一般的與情的說。實際上所遇到的，乃是對於某種事項發生的一串的衆意。這些衆意的相當力量，在於衆意的知識與組織的能力。凡是考究現代社會裏消息的真實，無有不感到（一）消息的複雜情形（二）搜集和散布消息，不合乎客觀的敘述。新聞之能影響政策的，就成爲宣傳了。而且在平等社會之內，新聞的中心，傾向於持有經濟權力的方面。有許多人們，依賴新聞紙而得消息。新聞紙依賴他們所載的廣告。而且新聞紙出版，銷費浩大，只有富人，力

能創辦。因為新聞紙賴於廣告，大部分登載為廣告人所期盼雇客的新聞與評論，以資迎合。不然，他們不能得到大部分有購買力的讀者。因此結果，對於富人階級的新聞，含有偏頗的報告。例如報告俄國革命，大罷工，鑛產國有等等消息，使讀者得到一種不利的印象。讀者得到的事實，正如經過一面鏡子，其觀察的立腳點，與特別利益，不成比例。正為各人對於政策的結果之利益不同，因此事實的選擇與注意點，不能得到真正意義。只有在平等的社會裏，散布真理的報紙，不致虧本。

最後一句話，各種衆意，賴於組織程度而分強弱。但是組織泰半為經濟力量的職務。組織一大批貧窮工友，自較組織一小批富綽鑛主為難。況且維持富綽鑛主的聯貫和一致精神，亦比較容易。鑄成錯誤，亦比較為少。成功的影響，反比較為大。經濟力量，能夠使用知識，遠超過其自身之知識能力。鑛主

可以等着。在等着的時候，亦不變更平常生活的狀態。組織缺乏經濟能力的工友，就不能有這樣的利益了。他們的主要工具，例如罷工，非常昂貴，簡直不能常常使用。他們的雇用知識的能力亦不大。況且有知識人們的心理背景，並不明瞭這些工人組織所需要的。總而言之，在一個不平等社會裏的衆意，不能自稱具有道德的性質。他們的公道，爲不平等力量所發生之利益所拗曲。假定經濟能力的分配不平均，那末就是沒有一種社會秩序，可以平等的滿足各人民的要求，或者真正企圖平等的承認他們的權利。

第四章 國家與國際社會

一

我討論國家問題，討論到這兒為止，彷彿把國家問題，只關於一國之內國民似的。但照實際上論，一個國家，在於現代世界之內，不過諸國裏的一國罷了。亦許我們所遇到最關重要的問題，發生於一國及其人民和他國及其人民的關係。從我們前面所設立的擬定來講，沒有一個國家，能對其他國家，發施號令。假定可以發施的話，那末接受號令的國家，失去了一個很重要的特徵。這個特徵，却是國家對內特徵所依賴的。

雖然，諸國間的關係，必得調整一下。國際公法，就是一部的規律，由此

把諸國及其人民間的相互關係，有了組織。這些規律，規範人們在社會中生活的緣故，因為沒有這些規律，我們離了國家的對內特徵，而向國家的對外特徵的時候，我們遇到一種情況，只可叫做無治狀況。假定國際公法，不能對於諸國有拘束力，那末除了國家的意志，自決自爲之外，沒有別的規律的了。却有大思想家如霍布斯，到是狠爽快的認許這樣的結論。他們從他們所擬定的前提，狠合論理學的推論說：沒有一個人們集合體，夠有資格，發施號令於國家。因此把國際公法，看做與國內法有同樣的效力，是屬不可能的事情。假定某一國家的法律命令，有最高無上權的話，那末按照論理學的说法，沒有其他命令，可以超過該國家的法律命令了。所以國際公法，對於該國家能否生效，賴於該國家自行承認國際法的内容而定。這就是說，國際公法，成爲真正的法律，由於某國家自行承認他爲法律。在國際公法的本身而說，沒有拘束力。有

拘束力的緣故，由於這些規律，一條一條的經過援用採納，彷彿成了各個國家的法律命令了。在我們要承認這樣的極端結論之前，我們首要要把這項論調的基礎來考察一下。這樣的考察一番，就有許多很有意思的事實就發生了。(一)一個新國家誕生的時候，不能對於已經公認的國際公法之規律，可以選擇這一條，不選那一條。所有這些已經公認的規律，彷彿是該新誕生國家自行制定一樣，整個兒全部規律，都有拘束力。按實際上說，在諸國平時往來，由國際慣例，條約以及公斷條約等等，創立了一部公認的原則，限制國家的行動，正如一國內法，(例如英國法)限制該國內人民的行動一樣。(二)某一國家的最高無上權，是中古時期基督教共和國解體以後而發生之歷史狀態。大概而論，在宗教改革以前，國家的意志，缺少最高無上的特徵。國家的意志，是為傳統的上帝法律和天然法律所限制。國家制定法律，違背上帝和天然的法律，

就不能生效。我們現時，正可以說方在建設一個中古思想家所夢想的世界共和國了。我們覺得科學的與經濟的變遷，對於全世界公共相關的事項，很難任憑各個國家自由下決定的了。有些緊要問題，譬如隨意宣戰等等，不能任憑各個國家自由決定的。況且國家的意志，超越其國境內各會社的意志。準此，在諸國並峙的社會中，必得有一個超越個別國家的公共意志，已經成爲政治的需要了。因此國家意志，對於公共的世界相關事項，必定得服從一個超越的意志，正如國內個人意志，服從國家規定的法律命令相同。

這樣的理論，可以換一個說法，說得更加明晰一些。在一五〇〇年與一七〇〇年之間，現代國家，湧起而生，成爲最高無上權的國家了。除了國家爲最高無上權國家以外，沒有其他辦法，可以保障人民生命的和平與安全。當時這些哲學家，對於國家生命中，探尋一樁特殊的活動，他們就見到其時的國家，

已經將國家意志，脫離外界的束縛。他們當然的擬定，把國家認爲社會組織的最高單位。但是最近五十年來，情形大變。世界已經成爲互立的了。任何國家，具有不受束縛的意志，是危害及其他國家的和平。譬如以英國來說罷，我們允許英國自由決定他的疆界和軍備，自由決定稅率和勞工地位，自由決定外人如何訴諸英國法庭，自由決定以何項方法，英國與外國解決爭端等等，那末不可避免的結果，就是發生一幕國際慘劇。諸國互立的事實，強使我們設立一個國際社會的擬定。國際社會，具有他自己的法律命令，看做最高無上的規律。其他規律，對於這些最高無上的規律，自得服從。總而言之，我們的情況，對於公共事項，彷彿國內設立一個最高立法者一樣，亦得假設一個世界立法者的擬定。一言以蔽之，國內法，在法律上說，附屬於國際法。

以諸國社會的意志爲最高淵源，並把這個意志超越現代文明中其他意志的

擬定，來倡導一種法律學說，並非不可能的事情。在這樣擬定之下，某國對於諸國社會的關係，是一種隸屬性質，正如紐約對於全美合衆國一樣，有許多立法事項，紐約可以自行決定。但是有些立法事項，必得容認全美合衆國的決定。照這樣看法，國家已經不是最高無上的了。我們應得承認「世界狀況」所發生等等事項的邏輯。國家有不受束縛的自決自定之權的要求，正如各個人民，對於無限制的個人意志，均享受法律的權利，同樣難以容納。共同需要，就含有互相隸屬的意志。有了互相隸屬，從歷史的術語方面講，沒有最高無上權的國家之可能性了。

(一) 國家遠破國際法。(二) 諸國社會，沒有構成滿意的機關，尤其在立法方面，沒有一個機關，能夠使國際法發展。像這些無可懷疑的事實，亦不能打消上面的學說。個別的國家，違犯國際法，正和個別的國民，違犯國內法一

樣。法律只要照常的習慣的施行，法律仍是法律。諸國社會的組織之目的和方
法，現在尙未充實，這是我們承認。所以致此之由，第一，是國際互立的認
識，比較是很新近的事實。有系統的認識，只可算是一九一九年和爾賽和約起
始。第二，每次把國際互立的認識，譯到制度上的名詞去，輒爲最高無上權國
家的虛偽觀念所阻礙，最高無上權這個魔鬼，還在傾頹的故墟裏作祟。國際聯
盟的歷史，可以說是國際互立的新原則和最高無上權的舊原則衝突。信仰最高
無上權的，就是主張一切聯盟決定，必得全體一致通過，由此減少聯盟的效
力。信仰國際互立的。就是主張強迫公斷，一切公斷，洛加拏條約等互相保障
條約。這些都是侵犯國家最高無上權原則的。又如代管地域的原則，聯盟會員
國內，少數民族的保障權利，明明是承認國家絕對獨立的時期，已經過去了。
除非諸國共同服從一個上級者，我們不能得到各國間需要的相互聯絡。服從原

則的邏輯結果，就是這個上級者所制定的法律命令，超越一切侵害此項法律命令的各項意志。

遇到這樣的新情況，有許多權威的思想家，用兩項說法，來調和舊時主義。在一方面，他們說國際法畢竟還是國內法，因為國際法的應用力量，賴於各國允許。在他一方面，他們主張國際法是切實有效的法律，自成系統，離開各國意志而獨立，並且沒有關聯。但是這兩種說法，都不滿意。對於第一項說法，我們有兩個答復。按照證據上講，國家認許國際法上各項規律，不是隨意揀選，乃是沒有別的替代方法。不得一齊適用。主張允許原則，在實際上近於虛托。從立法方面講，除非經過國際主體的允許，正如國內法相同，國際法不能實施，固然不錯。但是從釋法方面講，把國際法之法律的特質，賴於國際法之能得各國援用與否爲斷，這樣的法律生效原則，那個法學家，能應用於國內

法呢？況且按照法學家自己的擬定，合法與否，只向制定規律的源泉，有無此項立法權限。在法學家看來，完全是一個權限問題。此外判定合法與否的標準，都在拒絕之列。至於國際法看做自主的系統，對於國內法為獨立的說法。亦不滿意。因為國際法全部目的，在於調整住在各國人民的行為。除非拘束諸國意志，同向於國際法之目的，那末國際法才能達到其目的。若要如此辦理，這項意志，聯帶而生的超越地位，是不可避免的。我們不得不假定國內法，是從國際法所需要的擬定內產生的。

還有一個最後辯論，可以說一說。把國家看做一個法律的系統，那是很簡單的。因為這樣看法以後，我們就見到一組的人們，以其地位關係，可以制定法律的命令，拘束人民。在諸國社會中，這樣的制定法律辦法，却不存在。假定許多規律之中，有一項規律破壞了，沒有何人，為義務所迫，對於違犯者加

以懲罰。在我們認許這樣批評爲嚴刻之前，先要把這種批評的內涵說一說。在這種批評之下，先假定法律是國家的一個機關制定的，並且這個機關，在必須時，可以應用懲罰。在實際上，這樣的假定，正是霍布斯，奧斯丁所遺傳下來往昔的最高無上權的學說。這樣學說，我們已經說過，不能嵌入現代社會複雜情形之中。我們所關心的，不甚關心於發見一個公共的上級者，由他的意志，制成各項法律。乃很關心於發見相當的各機關，在社會生活中各部分，制定需要的規律。我們所要注意的，是職務的區分，不是職務的統一。不但如此。我們還可以辯說：許多的國際法的規律，在某國的尋常法廷裏極通常的極自然的適用。巴克博士在柴母拉艦案（原註Zamara (1916) 2 A. C. 93即一九一六年二集上訴案第九十三頁）中，可以見到向這方向的適用，可以適用到怎樣的程度。我們又可以說國際法的規律，不但爲國際法廷所適用，而且他們的判決

案，漸漸的具有作爲類似機關，關於類似案件所適用的特點。

國際聯盟，雖不完密，確是有懲罰觀念機關的表示。聯盟活動益久，把懲罰觀念的形式，益加顯著。盟約初訂之時，在於延緩開戰，期得一個間隔時期，可供三思三想，藉免戰禍。現在漸漸兒要爲侵略戰爭下定義了。且把侵略國家，爲聯盟會員國所共棄。實際上共同懲罰的觀念，已經發達到某種形式了。所爭論的，就是施行懲罰最切實，最便利的方式。對於這一層，盟約之中，有許多共同負責的方式，（並非都是原始的方式）狠明白的。國際聯盟行政院的職務，即未能如內閣一樣，至少亦是須發章程的機關，這是狠重要的。至於大會直接影響輿論的效力，亦是非常有印象。國際法廷的舉動，亦有同樣的效力。聯盟雖受大戰之遺殃，至少亦可以說全世界人民，盼其能限制與控制個別國家之過分行爲。關於社會的科學的服務，我們可以說句公平話，若無聯

盟，世界將爲更貧更醜之場所。假定聯盟消滅了，亦應創造聯盟。聯盟受儒怯遲疑之患，又受俄美拒絕加入之影響。最利害的，莫過於保持各國之尊嚴，而受自身結構之程序法上的缺點。就是承認了有上面那些弱點與退步之外，對於聯盟之價值，並此項組織的需要，無可懷疑的。他的歷史之起首十年間經驗，已經明白表示，聯盟是代表政治組織史上一段重要時期。

二

國際聯盟，不往前進，即得消滅。他的前進發展，只能向繼續的限制個別國家權利的方面做去。實際上講，聯盟的有功效的演進，在於逐漸擴張的區域內表顯他的權力，限制各國能夠自動立法的事項。關於國際社會共同相關的事項，聯盟應該自己有權規定各國行動的塗徑。有許多立法事項，已經狼明白的

屬於聯盟。例如宣戰的權利，劃界，軍備，稅則，移民的多寡，落後民族的保護等事項，個別的國家，不能久持其獨斷之權。至於聯盟會員國，應將其相互間所訂條約，向日內瓦登記，方得爲生效的條件。我們還希望不久將實現這項事件——凡是條約，要有國際法上的拘束力，條約的內容應經聯盟核准。

上面所說的事項，只是代表聯盟演進的開端，並非終結。聯盟的演進，其經過的途程，定是狠長的。科學的進步，影響於實業，發生下列的現象。就是因爲購買力之不平均分配，于是乎生產力量，遠超過於消費的力量。其結果是；有新式設備的國家，力競出口市場；並爲保持一般生活程度起見，極力拒絕生活低廉國家貨品的輸入。必然而至的結果，國際控制原料，國際控制出售於市場之方法，國際控制勞工的生活程度，遲早要實現的。聯盟這樣一個機關，原意在於防戰，依邏輯說法，不能不處理戰爭的根本原因，（大都是經濟

的)以企達他的目的。又個別國家，有個控制貨幣政策的事情，乃是產生現代世界騷亂原因之一。若華盛頓限制放款。世界各項貨品價格，可以大跌。巴黎多儲金條，日本和南美，可以發生失業。以普通常識而推測，巴塞爾的國際清理銀行，乃是集中的貨幣制度的起端。諸國中央銀行，將為隸屬部分，正同英國之商業銀行，隸屬於英蘭銀行相似。不然，現代財政的獨立，可以產生錯謬與愚笨，正和一九一四年大戰產生的錯謬與愚笨相掙。不過一顯一隱罷了。

我們還可以從別的方面，預測聯盟的發展。國際公法，從歷史眼光看來，到現在為止，對於個人權利。不把個人看做國際法上的主體，而加以保護。假定一國僑外人民，受外國虐待，必經由該僑外人民之本國，以求保護。並且沒有強迫方法，使其本國助其本國人民，以得公道。又一個國民，為其本國虐待，在國際法上看做國內管轄之事，不在國際法範圍以內的。他們辯說：國家

是最高無上的國家，在其國家之內，沒有人可有權利，質問國家所自行決定的判斷。對於這些事項，我們進於一個新時期了。有了適當的手續法，我們實在找不出有什麼根本理由，可以說：一個僑外人民，受了外國不公平待遇，不能直接向國際法廷請求補救方法（當然呢，這個僑外人民，不但應該證明他自己受屈事件，而且要說明對於違犯國所規定的補救辦法，已經試行而無效。）又我們亦想不出有什麼理由可以說：在某種適當情形之下，某國的本國人民，爲其本國剝奪了該國應守國際法的規定權利，不能傳喚其本國至國際法廷，審鞠國家的民事過失。舉個例子罷。一九一九年和約規定猶太人不得有異視的立法上待遇。假定在羅馬尼亞，或在匈牙利，因爲各該國立法，限制猶太人教育權利，該項猶太人可以得到國際法廷的保護。我們益能把國際法承認個人亦是主體，而加保護：那末國際法益能有拘束力拘束人們，照我們所遇到的事實看

來，國際刑法的發達，實屬切要之圖。國際團體，一天發達一天；而國際刑法的需要，亦是一天的需要一天。正如一個國家，對其國內民事過失，向國內法廷負責。同樣在國際方面，國家的責任範圍益廣，國家的行事，益見榮耀。

這樣分析後的牽連，值得我們注意。一百年前，奧斯丁討論法律，自然只以一國國境爲限，正如中古時期思想家討論法律，不能不用世界和大同的辭兒。奧斯丁的世界，是把國家看做制度演進的最後一步。競爭是國家的定律。在這個競爭觀念之後，傳受了十八世紀以來的仁慈樂觀主義，以爲我們能夠相信天然之自由自擇，天然自能校正一切事物。同樣的樂觀主義，我們且到亞丹斯密斯的「隱手」，我們可以見到邊沁的極端主義，把自由契約，爲挽回一切社會的禍殃之救星。我們亦可以見到黑格爾的學說，把歷史演進的教訓，以爲能達更大的自由。

我們現在所處的世界，是一個與前不同的世界了。感印我們的，不是各國的分隔，乃是國際的互立。不是競爭的有益，乃是合作的需要。我們正和阿立斯多德同樣的想到：假定我們要和他國有和平的聯貫的關聯，一國不能自足自給地生存。國家呢，是一大社會的一部分。大社會的需要，浸濡到他的各部分。我們又見到，只予個人以自由契約之權，不予個人有取舍的平等之權，那末自由契約，毫無意義。實際上講，最高無上國家的理想，已經和「一國之內，一盤散沙似的各個人兒，超越國家」的理想，同樣危險。我們提倡社會的職務學說，在這個職務的社會裏，權力的組織，志在達到某項目的。這些目的，當然包括使我們利用原料在內。這樣的權力，任憑社會裏某一部分自由揀定，實足以證明與良善生活不相侔。在我們現在所處的世界之內，國家的最高無上權，正和三百年前，羅馬教會的最高無上權，同樣的陳腐了！

這就是說，我們不能把許多個別國家的後方，不加以什麼組織。那末國家的最高無上權，只可看做無治情況的產物，不言而喻。一國關於本國事項，固然可山一國自行處理。涉及他國事項，不能專讓一國處理。處在我們的地位，要解決這個問題。把國家看做大社會裏的一區。因此主張國家的規律，爲服從更大利益所限制。我們對於組織大社會，並且創設各項組織機關，以控制指定範圍以內之事，認爲一樁極偉大極重要事件。但是不把這些空泛名辭，加以有計畫的付度一下，我們的努力，難以奏效。我們益能明白承認，最高無上權，是一種學說，建築於已經過去的環境之上的，我們益能想出一種新穎的法學上名辭，來適應新環境。處於一個新世界，詎能根據舊觀念，而盼望得到充滿的生活呢？

從他方面講，我們所努力的國際組織，亦須解體。已經得到權力的定制，

（或機關）不願降服其權力，國家呢，一向看做巨鯨，亦許不能友視小鈎。誰亦可以想到衝突的可能；例如經濟互抗，種族仇視，民族與宗教的嫉忌，我們可以想下一個結論，和平的曙光，非常之微。我們只能對於裁兵的高尙理想，加以諛詢，然而並不切實裁兵。我們頌揚委託代管領地的原則，然而管理代管領地，還是試用管理往昔殖民的故技，經濟上國家主義的復興是我們現在時期，最爲召禍的特徵，蘇俄呵，睡醒之東方呵，新興國家裏的少數民族呵，大批生產式美國之霸握經濟主義呵，這些事項，不准我們到達所期望之進步，理所必至。世界之上，沒有自由與幸福，除非我們創造自由與幸福。世界之上，沒有自由與幸福，除非我們建設和平。我們應該把建設和平，看做一樁創造的冒險的事業。建設和平，正和宣布戰爭一樣，含有重大的犧牲，重大的危險。我們要證明我們的權力，我們應付相當的代價。

誰亦不能保證我們成功。假定我們曉得到達目的地的途徑，而我們畏懼跋涉，那末有許多人們，——並且有力的人們，——要鄭重的不容認我們的目的地。要達我們的目的地，大國要自謙，富人要得犧牲。除非我們講究公道，那末我們不能自由。自由的代價，就是平等。我們沒有堅決的理由，可以相信有權力享權力的人們，能為他們所不確認的理想，而肯犧牲的。但是他們為保持他們的權力而奮鬥，他們的勝利，亦是空虛的。假定他們倖而勝，照最近意大利歷史所昭示，他們在內呢，樹立虐政，在外呢，顯呈無治情況。設若他們失敗了，照最近俄國歷史所昭示，前途正復相同。和平的勝利，賴於盈貫地橫溢的尚和意志。因為對於和平所生結果之利益，各人享受不同，所以尚和意志，難期盈貫橫溢於人羣。為正義而犧牲的觀念，不是人類心理上習慣的一部分。我們感到奇特之情感，尚不能練習之而得到欣然容忍的態度。我們的衝突，尚

含有信仰戰爭的一切澀味，不過信仰的內容變更罷了。

像我們現在所處的「時世」，一如臨深淵，對於將來，未可樂觀。至知曉得了途徑，並不能證明其能揀選這項途徑。非敢作矛盾之論，在這項情形之下，亦許我們最大希望所在呢。害臨我們的危險，如此之可接可聞，我們不得不趨於實際與維新方面做去。對於文明的習慣，非常孱弱，已由經驗所艱嘗過了。文明的習慣，非常孱弱，再要嘗試其力量，亦為我們經驗所知，是有危險之事。只要想到再有大規模的衝突，要把文明的遺產，付之一燼，或可喚起我們注意到公道，不是一個空泛的理想。在良善生活之中，究有公共之利益，到達目標之困苦艱難，或可歆動我們，更覺其美麗呢！

參考書附言

研究政治學的最好方法，莫過於以批評的態度，去讀名著。完全的參考書籍表，爲篇幅所限，不能詳列。讀者至少亦應知道下列各書：

柏拉圖

共和國（求畏譯 牛津大學出版所）

阿立斯多德

政治學（求畏譯 牛津但維斯出版所）

奧古斯丁

上帝之城

但丁

帝制國

霍布斯

巨鯨（布格遜斯密斯訂 牛津大學出版所）

洛克

政府論第二集（人人文庫）

盧騷

社會的契約（愛倫允文出版所法文版以特萊富斯布里着所訂）

再佳巴黎阿爾剛出版所)

布克

法國革命之感想(牛津佩英出版所)

彌勒

自由論與代表式政府論(人人文庫)

格林

政治上義務之原則(梁孟格林出版所)

馬克斯與英格爾

共產主義者宣言(羅萊斯出版所，法文版以昂特拉所訂爲最

佳巴黎里特出版所)

最近之辯論，下列各書可讀：

柯爾

社會的原理(倫敦馬太出版所)

馬格凡

現代國家論(牛津大學出版所)

拉斯幾

現代國家裏的自由(倫敦凡勃凡勃出版所)

- 黑斯爵士 保守主義（倫敦趙登布脫屋斯出版社）
- 歐里瓦 政治學上實際派的反抗（美倫出版社）
- 狄驥 現代國家裏的法律（愛倫尤文出版社）
- 霍勃霍斯 國家之形而上學原理（愛倫尤文出版社）
- 克爾遜 普通國家學（柏林）
- 馬佩 國家之普通原理（巴黎西萊出版社）
- 唐乃 誅求的社會（佩爾出版社）平等（愛倫尤文出版社）

譯者附言

這本小冊子，據著者自己聲明，原為一般讀者而寫，所以譯者譯的時候，亦把下面兩層意思，牢記在心。

(一)不主張完全意譯，完全意譯，或為自撰，並非譯述。不主張完全直譯，完全直譯，偏曲鑿牙，譯成中國人看不懂的中文。我翻譯所用的中文，假想著者能用中文寫這本小冊子的時候，亦和我翻譯所用的中文差不多。

(二)譯書原為不懂原文的人們而譯，因此不主張多註洋文。為求容易瞭解起見，有些譯名，與通行譯名不同。特附左列譯名對照表。

新	舊	原	文
譯	譯		

最高無上權

主權或統治權

Sovereignty

根本法	憲法	Constitution
釋法	司法	Judiciary
行法	行政	Executive
職務	機能	Function
定制	制度或機關	Institution
人民自治國家	民主國	Democratic State
法律終究原理		Teleology of law
利益單位		Interest-Unit
阿太那雪安要素		Athanasius-element
中心黨組		Party Caucus
黨組制度		Group-system

摩西法律

Law of Moses

哈姆拉法律

Code of Hammurabi

波藍得

John Bright

沙富斯波爵士

Lord Shaftesbury

阿幾內斯

Aquinas

黑格爾

Hegel

淡泊寡慾主義家

Stoic

狄斯來里

Disraeli

福來維斯

Flavius

斐那

Benham

巴喬

Bagehot

孟斯非爾特

Mansfield

馬雪爾

Marshall

汲塞爾

Jessel

包溫

Bowen

霍姆斯

Holmes

奧斯丁

Austin

二十年七月倫敦譯者誌

政 治
一九三一年十二月初版
實價五角

有 所 權 版

著 作 者 英 國 拉 斯 基

翻 譯 者 邱 辛 白

發 行 者

上 海 四 馬 路
新 月 書 店
北 平 米 市 大 街

500744