

范
李百强
纳
译
著

现代农村之理论与实际

上册之一

Herman Finer 著
李百強 譯

中山
文庫
現代政府之理論與實際
上册之一

中山文化教育館編輯
商務印書館發行

譯者序

本書原著者范納(Herman Finer)氏爲倫敦經濟學院公共行政學教授。經數年之時間，寫成此書，洋洋百萬言，爲政治學空前之鉅著。全書共七編，分爲三十七章。諸凡現代政府之理論與實際問題，均精詳研討，搜羅宏富，包括甚廣。取材以英、法、德、美爲主，而參酌他國之經驗。其特點，約略言之，可歸納爲下列五項：

第一、本書特別注重於國家之活動，各國憲法之比較，以及聯邦制度、政黨、議會、行政、內務等問題，爲前此政治學書籍之所輕忽者。而其說明，均以事實爲根據。

第二、本書所採均爲直接資料，而引用之參考書籍，亦皆權威之作。況著者更得煤油大王洛克斐勒基金(Rockefeller Foundation)之資助，以數年之時間，親往各國，從事實際之直接考察，尤屬難能可貴。

第三、本書之討論，全以科學方法作客觀之說明。不至以主觀之偏見，淆惑讀者之視聽也。

第四、本書最大之特點，卽其有豐富之引證與參考資料。並非完全爲英文本，如引錄德文、法文書籍之原文甚多，雖譯者工作未免因而繁重，然讀者所獲實益，洵非淺尠也。

第五、本書對於各國主要政治制度之觀察，並非在於法律上之形式，而尤注重其運用之姿態。故本書第一編標題卽爲動的力量(The Dynamic Forces)，蓋著者眼光集中於動態的政府，而非靜態的政府，亦卽活的政府，而非死的政府。實與一般只知墨守政治學說，奉爲天經地義，而不察社會之環境與人民之心理者，有異。

中山文化教育館既選定此書爲第二期中山文庫之一，而屬強爲之彙譯。強雖嘗研政治學，惟近十餘年所著譯之書數十種，大都偏重於經濟方面。今得此機會，極引爲欣幸。自揣學疏才謏，望誤必多，尙希讀者有以教之也。

中華民國二十六年閩侯李百強識於滬寓。

目錄

譯者序

第一編 動的力量

第一章 政府與國家…………… 一

第二章 政治與經濟…………… 四八

第二編 國家活動的狀態

第三章 國家活動的歷史進展…………… 七九

第四章 國家活動的分析研究…………… 一三六

第三編 組織的要素

第五章 各種政體——側重民主政治…………… 一六九

第六章	政權分立的是非	二一四
第七章	憲法	二五三
第八章	國家的中央疆土與地方疆土之結構	三三七
第九章	聯邦主義其制度與理想	三七四
第十章	一九一八年以後的德意志聯邦	四八三

現代政府之理論與實際

第一編 動的力量

第一章 政府與國家

本書乃討論現代政府，及其運用的各種制度。並描寫和解釋現代政治制度的源起、性質和運用。有人打算擴充並深切了解人類政治本能的知識，而詳細研究政治思想史，即對某種知識高超的人所教訓的經過、動機、功能、志願，加以分析。此舉固亦有其用處，而不能忽略的。而尤須在腦海中記牢的，就是主要而最後的問題，即爲動機：什麼東西使人類依照這種方法行事？能够答復這個問題，則政治學家所要曉得的一切，均已答復了。凡在可能範圍之內，目前所要檢討的，即進行於人們所意念的是什麼？那一種的動機、心理的、物理的、環境的、產生這種意念？此種意念，如何由推論的原理造成那一種的制度，可以使他發生效力？他們是成功嗎？如果不是，又爲什麼不是呢？如果是，則由什麼使其成功呢？現在往往遇到此種意念，都是模糊的，含混造成的，而其動機遂亦不能有同時代的人的可靠紀錄，或者人們所說的習慣的文字與不忠實的服務，不論有意的或無意的，每可掩蔽其實際推動其動

機的力量。以上一切都使此種發問的方法，極端困難，而往往成爲不可能，惟此舉則甚爲重要。

人類天性與國家 政治制度是人類賦性——合作的與分離的——特殊的調整，趨向一種企望的結果。在全部過程中，政治制度的本體，是完完全全屬於人性的，而且沒有一個政府的制度，能够被人了解，而無須先以我們一般人類天性的知識，連續應用。我們對於政治制度的要求，略有數事，而有時則容易致之，有時則困難；此外尚有其他要求，超過於人們所能許可的範圍以外，其唯一的感應，即爲該項機能無效能的勞動，以及人民與官吏的失望。此種情形，例如在吾人討論國家活動的條件，議會的功能，文官服務，以及我們所曉得的國家其他成百種的形式時，那末將愈爲明白。

人類活動的一部分，所謂政治的，究竟是何性質？政治制度是否出發於基本希望與強迫以外，而助其運用的，是怎樣的特種的能力呢？這些問題都使吾人得到此一般問題的本質，因爲單獨的制度、黨派、議會選舉制度等，向來由政治家劃屬於最後計劃及政策的基礎之內。這種計劃和基礎是什麼呢？政治家活動的強大、深刻、中心的行徑，均穩妥維持和改革此種人類關係的秩序，即所謂「國家」。在研究家的著作中，以及街道上或政治上所用的語文，均以國家爲政治制度的能力或指導的力量。所以此項問題乃變爲：國家的性質是什麼呢？因爲是這樣的，政府的活動，每天打擊我們的良知和行爲，衛生醫官的活動力，學校教員、郵務員、法官、警察，均爲此連續和無限變化的表現。

政治制度和政府，均未必僅存在於國家的關係中。這種觀念，對於國家的性質，已經予以一太特殊的意義了。

牠的本身是錯誤的，並且產生第二種的錯誤，就是明瞭國家實施的祕密，必須單獨的對於國家，先予以觀察。這種真理——即政治學家所認為最重要的——乃為人的行為，及國家內的一切物事，較其以外的人類及各層社會，不是更好，也不更壞，不是更簡單，也不是更複雜。政治行為在國家興起之前，業已存在，甚且今日在國家之外，仍然存在。所謂政治云者，並非需要效顰現代政治家的姿勢，穿上他們的服裝，或是聚在他們常聚的地方。我們生命過程中，每一種的舉動，就是一種政治的舉動，每一種計劃，就是一種政策。如果沒有國家的話，而一切人等，彼此均聚居近鄰，然而仍舊是有國家和政治的存在。因為我們活着，是為滿足某種生理上和心理上的需要，並且為追求每一個人所相信的主要滿足物起見，我們不得不將我們的行為，適應我們的目的，和別人的要求。

此種適應具有一切政治行為的標誌：在其過程中，在一個長期間，或是一個過渡的緊急時期，有一種特殊的關係——一種特殊的連絡方式——起而統制其過程。我們日常生活充分表現出所謂主要的政治和政府，其進行大半無需有國家的認識，而且，事實上，國家也不能使其意志推行有效。因此，國家的性質，並無獨佔的政治行為，而有別於任何其他類人的實際而有用意性質的行為。（註一）當然，我們確於國家中，尋出一種組織及若干制度，其特殊性質，並不引起種種問題和爭議，而異乎其他制度中所具有的問題，例如，在部落內、在家庭內、或在公會內。此種差異，甚為顯著，吾人將探究其性質，因其為同樣人力的產物，不過追求不同的目的而已。

人類為生命及發展而創造的這種工具總店——狩獵的秩序和贖物的分配，供給牲畜輪流使用和優先使用草地、家庭生活、和民族生活、部落關係、教堂、公會、城市等——也是何等的古舊啊！此外，則吾人所知的國家，又是

何等的青年啊！甚至在他最崇貴的前輩之中，也未必能更老於路得（Luther）和莎士比亞（Shakespeare），而其中幾種主要的機構，則僅於最近方纔產生。在我們方面，不能曉得國家實在是什麼東西，除非我們先承認他是極其年青。在世界史的範疇之內，國家是一個誇大的青年，其生也晚，而竟在其妒嫉的長輩中，自以為成熟。至其效用仍舊還在試驗之中。

倘使我們企圖對於國家，予以詳細的解釋，及列舉其一切特點，那末我們必致寫下一張長表，因為完全的界說，甚至極其微小的特點，也不能抹殺。對於這樣鉅大的個體，若加以詳細鉤稽，殊屬危險，因為我們在各種事實之中，可以看出一種特異的性質，而實際上並未嘗存在，或者是為時甚暫，或者是屬於局部的。這點，我們將在後面表白，確是在國家的這個名詞上發見的。吾人姑就有關國家的幾種主要性質，加以討論。

最高性 據云國家最特別的性質，就是具有最高權力，強迫個人及社團，依其意思而行。（註二）這種最高性確使其有別於其他的人類團體。但是，我們不能忘記，在國家包括的範圍以外，到處有壓迫和強制的存在。我們可以拒絕和他人貿易，而使其依從我們的條件；一個感覺靈敏的人可以受人的愚弄，直至他被排擠到我們的俱樂部或團體之外；我們可以趕出一個業經證明的「外人」；一個蠻漢可以管理一個家庭，因為其中的家屬，都是極端馴良，而對於報復一事，亦抱息事寧人的溫和態度；分裂和絕交，得因一種故意有組織的糾紛而致激起，此時感情衝動，遂致此後合作乃不可能矣。在全社會內，隨時均有無數勝利的和悲慘的故事，戰勝的或狂大的壓迫，這都無關於政治制度，而且就其性質而言，或亦不能有任何關係。這種聯合的行爲，統制的行爲，約束和強迫的行爲，也

在國家內通行，當然是不成問題的。但是國家並非唯一施行強制的組織。不過國家往往有一種在上的權力，「不公正」、「不道德」的強制，而這種強制也是違反「公共政策」的。這不但僅是權力，而是要求一種最高的權力，而此種權力，通常，雖非永遠，是掌握在國家的手內的。

土地與主權，均為國家特殊的標誌。在這方面過去已有，並且以後仍舊能有着有成效的競爭者。例如各種的商業和工業組織，供給物品與服務，在現代國家所劃分的關稅界線的全區之內，可以有系統的和繼續不斷的進行。我們只要想到鐵路和銀行各種繁多的分支路線與分支行。在德意志帝國成為聯邦之前，其疆土均在各稅關及其他經濟統制之下，而隸屬於中央關稅會議。（註三）不過此種土地不能稱為國家；雖然是以政治為其行為的本體。在英國救貧法律的行政的長期而動人的歷史中，至少對於某一羣人，有一種計劃，使其履行國家規定的各種義務，而以一种更有效率的制度，概括其全部的土地。（註四）至於有關公共衛生方面，則在地方衛生機關創辦之前，已有一種幾乎普遍全國的天花會。（註五）

法國工會負責在法國全境設立勞工交易所（Bourses du Travail），推行勞工交易制度（註六）而在美國方面，其工會則推行社會保險的職務，類似英國國家所行的。（註七）此外尚有許多教會，其教區極為遼闊，甚至使我們可以說其疆土毫無邊界，雖然我們對於國家尚不能如此的說。不過在一種廣大不容易變更的土地之內，國家的要求，可以依照並且通常可以執行一種普遍的主權。

抑尤有更重要者，即吾人應該記牢每一個國家均根據於其有界限的疆土，所以凡承認國家的存在，就不能

不先承認其國境地位的重要結果。在這種重要結果之中，凡因其地理條件和與鄰國關係而發生者，則尤為特別的重要。抑且，人民均不得不與其國境以內的文化，共起居，並受其影響。凡不能承認服從國家的人，如吾人今日的情形，而企圖在他們的本國之內，實行變更其國籍，而外移至於別個國家，冀其或可予以容易於接受的條件，這是極其困難，而且也是幾乎不可能的事。抑且，國家領土的範圍大小，對於國家某種活動的成功或失敗，極為重要。

雖然有許多鬼神，與黑智爾的上帝（Hegel's God），競爭尊位，但是事實上，國家則具有最為合於時宜的性質，因其有面面顧到的接觸，繁多的工作，習於履行其義務的範圍，並且更重要的，則因其乃受公共的承認，而一切的男女人民，均藉國家的特種助力，以完成達到他們的目的。國家的萬能資格，也是國家極重要的特點之一；（註八）但是並不止如此：因其僅作某種更基本的東西的表示。如果我們僅信此為國家的中心標準，則吾人所見的國家特點，勢必此國與彼國，極為殊異。因為在蘇俄共和國內，國家的職權，至少在理論上，是無限制的，而美國的個人主義則在理論上與實際上，均極端的限制國家的活動，而在此兩項極端之間，則英、法、德及其他各國，彼此亦各有極大的殊異。

承認 此外必須加上國家的生命力，即「承認」一事，這是在其本土內的至高無上的權威，處於其他一切制度及行為之上，不論何種實際力量，事實上，均可命令實行使用其權威。國家就是權威，這種權威使其境內一切的制度均對之低頭而服從。這是一種權力，其性質將於後面予以更詳細的敘述。張·菩丹（Jean Bodin）為現代主權論的鼻祖，其解釋國家此項特殊的性格，所用的文字，其前後語意，至今未經他人修正。「主權乃最高的權力，

統轄一切國民及屬民之上，不受各種法律的約束。」（註九）其他一切組織或者也可以握有權力及土地，惟只有國家的此種權力，通常是被人承認爲至高的權力，在一切之上。實際上，國家此種性格，自善丹時代以後，亦有許多思想家加以討論。在英國則有霍布斯（Hobbes）、陸克（Locke）、邊沁（Bentham）、奧斯丁（Austin）及白費士（Bryce）等人；在法國則有盧梭（Rousseau）以至愛斯敏（Esmain）及杜珪等人；在德國則有格羅喜阿斯（Grotius）、浦芬多夫（Pufendorf）、康德（Kant）、黑智爾、齊爾克（Gierke）等人——均同樣主張：以爲國家的特異標誌，即其權威的最高性。甚至比這些由各式各樣國家的主要性質而作成結論的邏輯，更有力的，就是政治家由經驗上所得到的邏輯：不論其爲獨裁主義者，如克倫威爾（Cromwell）和俾斯麥（Bismarck），或是民主主義者，如普拉斯（Pless）或勞合·佐治（Lloyd George），其結論則屬相同：人類此種特殊的團結，往往由極其綜錯紛繁的手續而造成的，所以必須以長篇累牘，來加以描述，而其中除一切單獨的各個人之外，尚包括有許多集團和社會勢力：國家是判斷是非的最高仲裁者。這種解釋，似乎已够確切了；但是一切簡短的解釋，往往不能把筆者腦海中所想到的各部分重要的言詞，充分表達出來。格言往往是千古不磨之論，而不爲時間與空間所限制的。所以我們以上列舉各人，非但在主要的原則方面，彼此同意，而且也在歧異的方面，彼此強烈爭辯：諸如有關於權威的原始，其正確的性質，其範圍與界限，或在特殊的方面，關於彼此所下的定義的關係（或更進一步，就是關於另外別人的定義），以及政治生活上的各種事實。如果我們先討論這些不同觀念的來源，那末我們對於國家的觀念，將更較明白；我們可以檢討，第一，關於「國家」一語的進化；其次，則用抽象的邏輯方法，以探究由國家及

主權所發生的各種名詞和觀念。

「國家」一語，直至第六世紀之時，國家一語，尙未普遍流行；而其第一次用於學術上的討論，乃始於馬基阿未利 (Machiavelli) 君主論一書，作於一五一三年，該書開首第一句就說：「一切國家和政府，已經佔有，或目前實行統治人類，其來源或其仍舊繼續保持的狀態，必爲共和國，或是君主國。」(註一〇) 在馬基阿未利的時代以前，人類合作，如吾人今日所稱的國家方式，其名稱，或是借用古代的名詞（因爲學者寫作，均用拉丁文，並且受着過去古典派的影響，）或是借用其他的名詞，企圖集中表示該社團的特出的性質。在希臘人方面，國家一語，尙不知道；我們的學者代他們發明這個名詞。他們用「堡里式」(Polis) 這個字，我們把牠譯爲「城」，或是「城國」(city-state)。但是「堡里式」一語，最初僅指一個武裝的地域。(註一一) 一個城塞，一個避難的地方，是一種集團自衛的地方，以抵禦非屬本族的外邦人的強暴行爲。甚至發達完備的培利克里恩 (Periclean) 的堡里式，其制度、職權、信仰、禮儀，以及其同堡各個人間的極密切而自覺的共同患難的行爲，與其直接個人服務的主張，但是這些我們也都不能以之比擬現代政府；正如古典派的學者所告訴我們的（不錯嗎？）其注重之處，則在於享受權利和團體生活，而非在於主權和服從。(註一二) 抑且「堡里式」從未表示任何共同的利益，惟只有一種情形，即其同堡的人，爲數甚少，在一塊小地域內，就够居住——這就算是認爲一種共同利益的情態了。因爲正如亞里斯多德 (Aristotle) 所云：「十個人組織一個城，是太少了；十萬人又太多了。」迨至文藝復興時代，當時世界各國已感覺到希臘的遺傳，而各地的地域擴展得如此之廣大，而其政治制度，又與古典時代，極其殊異，此時的人們，僅能

把「城」之一字，來代表「堡里式」。因為「城」就是一個具有團體生活的鎮，而非一國。如果古代的羅馬，除了命名為西維塔斯（*Civitas*）之外，其意義乃指具有完全公民權利及義務的社會，則其尚可稱為「巴伯列加」（*Publica*），這就是對於隸屬該社會的一切公民，均有一種共同的身分和一種共同的佔有。（註一三）以上各名詞的完全意義，只要我們記牢公民社會（*citizen-community*）是一種「政治的社團」，即可得之；一種密切的社團，以侵略奴隸為活，其利益大半歸諸於文化的光榮，以及個人政治活動的可能性，這也僅是公民方能享受的。因為在長時期內，羅馬領土的擴張，遂致不能有一種相當的名詞；所以只可用「巴伯列加」一語來代表，就是暗指其所屬的全體人民，均有一種共同的身分，這是有別於「烟披利安」（*imperium*）一語，因為這是暗指統治者的身分。這些名詞，雖然均未停止使用，但是都不能相等於「國家」的意義。

西北歐政治生活上的動的刺激，產生了德文的「國」（*Reich*）字，其字源於拉丁的 *Regnum*。法文中的「皇朝」（*regne*），和英文中的「王權」（*reign*），亦均由同一的字源。由這些名詞的原始意義上言之，乃指「權威」把持範圍，並予實際權威的歷史上發展，權力的征服，而這種權威，自然是歸諸君主所有的。公民的共享受，共同而平等參加於權威的利用，如「堡里式」（城）及「西維塔斯」（公民社會）所表示的，在這種觀念上，所佔地位確屬甚小。在中世紀時期，土地成爲人類生命的主要部分；（註一四）其傳統的名稱，與其深刻的印象，在德國的政治上及法律上，仍舊可以證明。不過土地並不一定包括此組織完備的「城國」（*city-state*）即以一城爲一國，）反而包括着許多非國家性質的地區和行省。我們可以看出，在土地的意義上，以及在「堡里式」和「城

市」的意義上，彼此間有一種闊的鴻溝；而所謂土地者，乃指不分大小的疆土，或是共和國，或是君主國。至於在領土的意義上，以之為個人的私產，這在財產一語中，就可以顯明的表示出來，並且自然隨而發生一種封建的社會。最後，「國家」一語，應用在意大利文上，叫做 *Lo Stato*，則另有所指，因其政治組織的方式，極為繁雜，所以現有的名詞，均不能適用，尤其是如威尼斯（Venice）、佛羅稜薩（Florence）、熱那亞（Genoa）等處各種政治組織的方式。因此「國家」一語，遂不能不生一種中立的意義，在其應用時，則冠以該地方的名稱，以資區別——例如威尼斯邦之類。這個名詞所傳達的正確意義，遂為各種爭論的主題。哲林尼克（Jellinek）氏相信 *Lo Stato* 一語最初是根源於後期拉丁文的 *Status* 一字，（註一五）意義是組織，或秩序。文藝復興時代的大歷史家布克哈特（Burckhardt）氏的主張，則以為 *Lo Stato* 的意義，是指統治者及其全體的侍臣，隨後此字則擴大其意義，而用以表示一個國家內的「全體人類」。（註一六）這就是說，*Lo Stato* 一語，有以下各種的解說：（一）權威，和（二）一般社會狀態，一個境土內的社會關係，而更近的研究，則顯示這個名詞，在馬基阿未利時代的意大利，確曾用作兩種的意義，並且在半世紀以後，其他各國亦嘗如此使用。十六世紀，英法兩國的習慣，亦同樣以「國家」相等於最高的權威；不過有時國家一名詞，也簡單的表示各種的社會組織。但是在十六世紀中葉，國家一語，普通乃更常用於代表最高的權威。為什麼一種意義，已比較的被人遺忘了，而另一種意義則受普遍的流行呢？

以上各式各樣的政府，今日都有若干共同之處，而使其名稱不致有不正確的附會——強盛的，有時專制的，在其國內執行其權威，而其人民則懇切乞求振救此不安定而流血的戰爭，至於當時統治者或將來的統治者，則

努力推翻教會的崇高的政治地位。

此處顯然可以表示出「國家」一語，乃濫觴於君主論的。不過並不是單獨產生的；因為，在當時現狀之下，顯然不能有雙重的主權。馬基阿未利之書，作於一五一三年，而善丹則作於一五七六年。「國家」一語及其所含的意義，當然是由於當時可以產生此種名詞的環境，所造成的，並且當時的時代色彩。這個名詞最初使用之時，正是國家還未曾屬於人民所有的，只是皇室的財產而已，而且當時的主權乃為帝王所有，正如其一向的情形是如此，不過後來的帝王貴族，則儼然為人類日常麵包所賴的產業的主人，而權威的統一性和不可爭辯的最高性，遂成為人生最重要的原素。善丹本身乃屬於法國中和派政黨的一員，希望宗教上的妥協，停止爭奪與戰鬥，所以權威乃為至高無上的，的確的，只是整個的，而不能分開的，惟須特別注意的，並非不受拘束的，或是唯一的制度。善丹當他說到主權的時候，曾經論及此種性質；以為這種性質，當然是整個的而不能分開的。但是政府——即具體的制度而執行其主權的力量——可以有若干的人數，合併成多種的方式，以上各點，均於其論著中見之。就善丹氏言之，國家就是指至高無上的力量；而實際的國家（即權威）可以託付在各種的團體之內，一個，許多個，或是少數幾個。善丹此說，其聰明善思的腦力，誠堪欽佩；而不能如常人指責之處，因為主權可以相等於皇帝的權威或暴君的權威，或是胡說一句，也可以算是獨夫的權威。其性質上的完整性，乃包括於某種特殊制度之內的，或是由這一班人，或是由那一班人所執行的君主統治方式，不過這並非善丹的錯誤。無結果的爭執，只可以避免對於名詞上的爭議，如國家之類的名詞，而經過長期的歷史過程，已成為一件千釘百補的衣服了，偶然的結連在一起，若加

以檢討，則可以看出每一個補釘，都是由於當時的時間性與當時的用意所造成的。（註一七）

直至十七世紀之末，英國尚有多少通用的名詞，仍舊用這種「國內一般事情的集合狀態」的流行解說，如平民政體，或共和政體之類，而密切代表哲林尼克氏對於 *Lo Stato* 的解釋，指為表示法律，或命令。這種解釋的意義，無論如何，毫無由法庭上法學家和皇室臣僕及軍人所輸入的專利主義的氣味。純粹簡單的權威，或是命令，其客觀的意義，不論其為何種的命令，或法律，不論其原則與目的，或社會環境如何，乃為 *Stato* 一字的字義演變，惟永遠的原素，雖然我們已知，自十六世紀以來，用以指壓迫的，和專制的權威的意義，已佔優勢。吾人既已明瞭此點，茲再進而來討論第二個的問題。

主權 苦丹對於主權的定義，已有許多著名學者的擁護。（註一八）不過最高權威，整個而不能分開的，這未免使人解釋此語，發生無限的困難。國家在事實上，是否為其本國境內，至高無上的權威，整個而不能分開的呢？關於這個問題，發生無限的爭執，而創出許多極精細而往往無用的區別。這些爭執，大多數是由於未能分辨出關於「國家」(*stato*) 一字的觀點，所造成的。現在對於國家的性質，可就兩個要點來觀察：一為法律上的，一為社會學上的。關於第一點，由歷史上的原因，已經創出一種代表真理的論調，因其可以用一個短簡的界說，表示最為近似的意義，這可以避免以後演繹的辯論。一個歸納的結論，乃由許多複雜的事實所造成，而以之代表其主要的性質：成立一種公式。

我們日常利用我們的腦筋，均有種種的抽象觀念，因其極為便利，而且節省時間，俾得以為創造其他有用的

事物。民主政治、政府、國族、上帝、羣衆、輿論、政黨——以上一切都是抽象的觀念，知識的工具，和各式各樣的社會科學，爲節省時間起見，採取其他各種科學上的一般名詞和真理，或是普通大衆所用的語言或觀念。這種抽象觀念似乎具有一種明白而正確的意義，尤其是用於有人性的字眼之時，例如「國家的意志」（譯者按此處將國家作爲一個法人，所以具有人性的意志；）不過其所代表的真理，往往都不甚完備的。（註一九）這就易於使挑剔者，將之比爲一種「擊木偶遊戲」（Aunt Sally）按此爲一種遊戲，以一木偶口銜烟管，遊戲者以短棍投之，命中烟管而破之者爲勝，而以擊倒之者，引爲大樂，因爲謹慎選擇的少數事實，可以容易引起懷疑，以爲大部分的真理就此可以不必顧到而無須加以解釋了。

所謂國家的社會學觀念，其意義乃指其本身佔着實在宇宙的地位，與實在的勢力，互相衝突，互相調和。例如政治學家所搜索的範圍，也正是法律家通常所置而不顧的範圍——即國家的社會基礎（the social foundations of the state）。多數的法學家曾經承認並且現仍承認政治學家所提出的大部分問題，即其所創造出來的方法，以爲真正的文字上代表——國家——可以極其便利的運用。法學家的信條，乃政治學家的問題，而此種問題正當的運用，適足以充實其信條。所以這是顯然的，各種的方法，均無絕對的是非問題，因爲此人得以一種方法應用於一種知識上，另一人則應用第二種方法，而其方法，孰有正確的定義，則在於研究者之能力如何，及其觀點如何，因其或爲法學家或爲社會學家也；而其各種事實，就客觀言之，則兩者均同，不過其觀察的出發點的問題，則各殊異。政治哲學上的「主權」和「國家」等名詞，正和經濟學上的「資本」一詞，可以有幾種的意義，而

各種的意義，在牠的適當應用之時，則均是完全確切的。

但是，不幸主權一語，竟造成後來多年的糾紛，因為人們感覺到歸納實際政治力量的各種事實，來適合法學者所運用的最高權威的文字上的理論，確有困難。國家的性質，則因種種的爭執而益難解，因為各派乃各有其立場的觀點，由各種不同的途徑，以達各種不同的鵠的。如果我們簡單分析這些不同的爭論，那末也可以幫助我們尋出關於國家性質的主要真理。

這種糾紛，是由兩派思想家所造成的：一派可以稱為政治改革家（political reformers），而另一派則可稱為分析的法學家（analytical jurists）。政治改革家，乃以勒拉（Leroy）、杜珪（Duguit）和拉斯基（Laski）為代表。他們對於「主權」發生爭議，因為某種現行制度，為他們所不滿，而且為他們的倫理學所排斥的；（註二〇）他們批評「一元論」，即所謂單一的中央集權統治的制度，而就是他們所稱的主權的意義。但是我們說到主權，我們的確是並非單指一個人，或是一個中央集權的人民集團，作為最後的獨裁者；我們僅簡單的指其為最高無上的權力，而附屬於許多不同的組織中的任何一種。前世紀自由思想家對於以分權（decentralization）一語，以為集權（centralization）之反面，認為滿意；但是現在則以多元主義為一元主義的反面。此輩思想家，如改革家相似，均對社會改革，發生興趣，以圖成就其對國家干涉的要求。（註二一）然而目前流行的國家組織，不足以適應產生他們所企求的結果；在這個不能信任的國家的中心，就是她的至高無上的權威的觀念。所以他們無意識地迅速否認這種至高無上的權力和主義的統一性與完整性，並且利用個人、工團、社會、宗教、市政等權利的名義，而

加以否認。但是這些權利，則受他們的領袖，正式承認以爲是指一種有秩序的關係 (an ordered relationship)。在這種意義上，我們全都需要一個國家；並且無論我們是否感覺到我們這種要求的合理，我們總需要一個國家。不過我們尤其是需要一個我們所想像的國家，而在這個國家內，包括着主權，即最高而永遠正當的權力，在我們國境內外一切人等之上的，藉以產生而維持該國家，亦即該特殊的社會狀態。不過此時另有一班人要求此爲吾人所不喜的現實的國家，發揮其權力，而我們私下所反對的意見，則已被舉至政治理論上的崇高地位，而吾人對此足以幫助推行吾人的反對意見的唯一事物——即所謂主權者，則謬然予以否認。我們在現實方面的要求，而我們所認爲不滿意的，也就是習俗所稱的人類彼此間的社會關係和相互行爲的正當秩序。我們不能在行動上予以制止，雖然我們可以在思想上如此的做爲。在行動上，我們更進一步，並且發問——不，我們的行爲，往往不依理智而遠慮到我們活動的最後結果——我們詢問該項社會關係或將擡頭至某種程度，甚且依賴武力以達此目的。社會的需要，就是我們的傳統的和經驗的產物，使我們堅持主張一切事物的現狀，應予維持，甚且藉賴武力以爲維持——而我們所要求的秩序，將爲真正的最有主權的秩序。就我們對於該項秩序的觀念而言，並且如果我們是充分的有力量的（在精神上，乃指勸化力、人格、吸引力等，或是在實際力量上，所謂武力及壓迫的侵略等），於是遂發生出習慣的和成文的規制，就是所謂法律。然而吾人則易於對主權的觀念挑戰，因爲我們蓄意推翻某種特殊的帝王、朝廷、國會、內閣，或是社會的災禍。

如果不是因爲各大學成立政治學教職員會，從事研究有系統的政治思想，而其中會員又大半是屬於法學

界的人士，那末這種錯誤，就不致於發生。諸如奧斯丁 (Austin)、愛斯敏 (Esmain)、拉班德 (Laband) 等人，以及其他許多的德國學者，其所受的職業訓練，故意使其生命徘徊於兩種方式之間。其第一個方式——主權——是不错的。迨其以此種臨空的性質，應用於當時某種具體的制度裏面，他們就立刻引入許多不同的錯誤。註三 丹從事著作之時，正是方在萌芽的專制主義，開始向中世紀的世界革命，迨至法國需要一個中央權或藉以取得其合法的地位之時，而在幾年以前，各邦已在革命之前，作最後一次的團結。註三 而且在不久之前，莎士比亞 (Shakespeare) 已經這樣的默想到秩序和等級 (Order and Degree)：

宇宙本身，行星和此中區

注重等級、先後和地位，

彼此互相排列，相配、適合美觀，

各個次序，均有其職掌和常規：

所以榮耀的太陽，

處尊貴的高位，受衆星環繞的朝拜，

在他們的當中，他有治療的眼光

可愈各行星惡毒的病態，

種種責備，正如帝王的訓誡，

並不阻礙，使其爲好爲壞：

但是各行星胡亂混雜，毫無秩序地遊蕩……

……不免飛揚、變幻、恐怖，

分離和撞炸、破碎和消滅，

使現狀的統一和共同的和平，

完全離開其原來的聯絡！

當時普丹歌頌君主，因爲他的確相信君主政體是當時法國最好的制度，嗣後奧斯丁（Austin）和邊沁（Bentham）歌頌議會，因爲他們反抗皇室，愛斯敏（Esmein）氏的第三共和國的議會，以及拉班德（Laband）氏及其同志多人，則稱頌一八七一年的德國帝國制度。此輩均稱爲分析派的法學家，因爲他們在分析現實的制度中，以求法律的一般性質，不過他們的結論，得之於成文法及法庭判決者，未免太多。在推行他們的觀念，以適合他們目前的各種事實的過程中，他們陷入於類似夢囈的爭辯，而其散漫的歷史，均簡賅記載於前半世紀英法德各國的憲法學之內。（註二四）

職是之故，過去法學家所主張的主權論，就政治學家視之，不啻是一匹引入歧途的捕獸馬（stalking-hors）。按即獵者捕獸時利用以爲隱身之馬，（註二五）因爲他們認爲這是背道而馳的，縱使其所擬的假設是暫時的，可以得有更完滿的結果，然而到底總是不正確的，必須因現實之進展，而隨時加以修正。（註二六）少數的法學家，頗有

錯誤，因為他們往往傾向於一種狹義的解說，而此解說多少是牽強附會的——不過，主權仍舊是國家的標誌。

另外尚有一點：主權是一種本質。凡是任何本質，顯然為一個整體而不能分開的，這纔可以算是一種本質。但是一種本質，顯然可以附麗於多種事物之內，可以有許多的附合體；而此主權或是至高無上的權力，可以存在於一千種不同的組織，和聯合的組織之內。大凡攻擊主權的定義者，都是以為這是整個而不可分開的，而並不攻擊其本質——他們在此點上，未曾弄得清楚——他們只是攻擊現階段主權的分配的道德基礎。

關於表示和注意國家主要性質的必要的批評分析，如此之多：這種性質，可以歸納為一種團結的力量，在固定的疆土之內，是最高的，並且在一切複雜的活動之上的。

然而，我們最初並非對於主權和國家的法律界說與組織，感到興趣，而實在是注意於產生這些界說和組織，以及統制其特殊形式與本體的社會的力量。主權是一個國境內的最高的權威。國家是一個具有主權的社團。那末，誰可以受指派來代表國家呢，而此種指派實際上又是經過如何的手續呢？至於用國家名義的政治組織，其權力的範圍如何，並且又用什麼來確定這主權的範圍和「國家性」呢？

我們無需以倫理上的立場，答復這些問題，並且沒有比這更好的說明，假定國家的最後目的，乃「實現其最好的本質」或是「自由」或是「播揚文明」或是「使生命完善」；這些假設的說明和問答，均具有其相當的時間性和空間性的；惟並不在此。我們打算公佈這種最高權威的實在性質。

所以，我們認為由法律所宣佈的具有主權的組織——這是法律家的國家；與認為法律不過是在社會上實

在具體的力量關係之中的一部分——這是政治學家的國家；這兩種認識，彼此是有區別的。在這兩種觀念之外，尚有一種是改革家所希望的國家，又與以上兩項有別。至於這幾種的觀念，彼此是否有符合之處，殊屬疑問，並且如果有符合之處，亦僅不過短時間而已。因為這是很明白的，在法律上積極的說起來，力量關係的性質（nature of the power-relationship）實際上能隨此關係的移動而變更；這種移動，如此的沈默難見，所以法律的意義均不至受其影響。這種實在的力量關係乃稱爲心理派的法學（註二七）因其在實驗法律成立之先，其勝利的力量，往往奮鬥以求在法律上承認其至高無上的權力，而一般在其統治下的人，則要求予以保護。法律最顯著的工具，就是政治制度，但是法律往往則爲其他制度的工具，而政治亦每與法律上所未規定的事情，發生關係。

政治鬭爭乃爲奪取國家之權力和權威的符號，權力是供其最後的利用，而權威則爲其合法正統的符號。這種鬭爭是求一種權力，俾得以其國家觀念，欺騙他人，而此種希望，顯然較爲緊急而重要，因其影響於各黨派的終身目的（蓋其理論已假設受人容納，並得旁人相當之敬佩），他們企圖成立他們的國家，不計痛苦犧牲的代價——保守派把持他們的國家，自由黨則以固定的方式，予以推進，而法西斯蒂黨人與共產黨徒則企圖以武力奪取之。但是根本上國家之爲物，不能受人創造的，非如政府之可立刻成立的，因其並非直接發號施令的，而是在背後暗中強迫各種命令發出；因其並非從事統制——如政府之所爲——乃是一種統制的能力，以圖實現；因其爲一種關係，一種社會勢力的狀態，而不僅是此種關係的正式登記也。

縱使我們這樣的使用國家一名詞，但是我們如果以爲在國家之前，已有此日常的政府制度，未免罪過。我們

僅以此一名詞，代表各方面的社會力量，並且由各方面的綜合力量，確定政治制度的能力、組織和活動。國家如我們所了解的，乃是如此的，並非是超越的結晶，如統治宇宙永遠存在的上帝之類的東西。奧地利（Austrian）法學家開爾生（Kelsen）氏努力明白表示法學與社會學間的關係，早已和我們一樣的，把國家和政治制度，與上帝和神學，作爲對比，而此種對比，極爲坦白。開爾生氏否認國家爲一種力量，存在於法律秩序（Legal order）之外，雖然，在法學史上，假設其爲一種力量，或制度，或人，從事創造各種法律，並使各種法律制度得以運用。但是他說除了由法律的秩序上，不能有了解國家的方法。法律的條規，聚合起來，就是國家，此外，除了觀察家腦筋中的幻想，就別無一物了，好像神學家所說的上帝，創造這個世界，並且對於每事時刻躬親管理，一樣的幻想。但是我們觀察世界的方法，除了這對於了解上帝的唯一方法之外，我們不能另有任何的證明。（註二八）

所以往往有一種普通的謬見，把一個人或是一物，假設爲一個團體的創造者，或管理人，這種方法，名爲本體論（hypostasis）按此字在哲學上稱爲本體論，在醫學上稱爲下垂性充血，而希臘原文亦爲在下之意。（此字乃由希臘之 hypo（在下）與 stasis（站立）兩字所拼成的。法學家用這種方法，以解釋國家爲一至高創造者，和法律的施行者，而不以國家是附合在法律之內的。但是不論這班法學家，甚至開爾生氏本人，均未嘗從事於再進一步的研究，而綜合成法律的各種關係，並且也是維持和改良他們的各種關係。

這種心理學方法，是很普通的，而政治學家與一般國民，均以國家好像是這個機構以外的上帝，而隨時可以推動政治和政治制度的進行。這種觀念易於引起嚴重的錯誤，因爲這樣未免把國家看做渺茫抽象的東西，以致

不論如何不可能的性質，都可以拿來加上去。我們隨後就可以看出，只要承認凡是有一個國家，則在政治制度之外，必有一個真實體的存在，不過在推行和組織這種政治制度方面，我們纔能真正了解其運用以及國家的性質。

我們所感覺興趣的秩序，由此以畫出政治學家所想像的國家的輪廓，並不僅是一種成文法上的秩序，而是一種有效的、活動的秩序，真正的隸屬於某一個時代的，而這種力量的秩序，實際上乃使法律上的秩序，爲其奴役和辯護。所以每一種的政府組織，其中都含有這個大集團的國家的權威，若干成分，各個組織聯合起來，就是國家；而人民對國盡忠的程度，也並非一律的，蓋就一般言之，乃視各個人和各個團體，由其不同的組織中所享受的和希求的各種滿足如何，以爲轉移。

國家與人民一樣的多 每一個男人和女人的心目中，均有一個國家的印象，而每一個國家，彼此又各不相同。正如我們用我們自己腦海中的鏡子，來欣賞所謂「國家」的影片，那末各人所映出的畫片，各不相同，不過在某種部分，至少是一致的……就是國家乃指個人對於他人的力量，給他人的金錢，戰爭或是和平；並且也指慈善或殘忍；此人之比擬其自己的家庭，另一人則以之比擬於另一個特殊的種族；黑智爾（Hegel）在此看出上帝的氣息；路易十四（Louis XIV）僅看出其本身之崇貴榮耀，所謂「朕即天也」；如果我們列舉各種不同的觀念，那末我們所寫出關於每一個人的觀念，彼此均必稍有出入。不過凡是一切男人和女人聚集之處，而各個國家均站在同一地位之時，那末一定需要使其餘一切人等，均服從某一特殊的事物。一切天神，均具有上帝的本性，不過政治學家並不要對於每一個加以判別，而只須考察其相同的政治本質。權威的本質，或是承認這些國家都是公

正的，必須要求此種權威；並且在權威的名義之下，或在其保護之下，人們均奮鬥以求其未來的國家，而抗禦其他國家，並採用各種壓迫手段，以保持其至高無上的權力。壓迫或強制手段，並不僅在外表上可以看到，如放逐、監禁、處死刑等；而尚有道德上的勸誘、宣傳和教育等。如果我們灼見此點，那末我們就可以了解特賴什開（Treitschke）氏所說的「國家即是權力」的意義，以及杜珪（Duguit）氏所說的「國家即是束縛」的意義。（註二九）他們並不說國家是強暴；而是由各種平衡的力量所造成所維持的。

關於政治學家之主要觀念，即使各種社會力量，奮鬥成爲一種能獲勝利的權力，不論其爲光明正大的樂意承認的結果，或是愚昧或恐懼的結果。我們以上的種種討論，可以結論如此：國家是一個有土地的社團，其中各種社會與個人的力量，均各多方競爭，以圖統制此具有最高合法權力的政府。這種國家的觀念，已由近今的社會學家的著作中，加以明白闡釋，諸如德奧兩國的卡爾·馬克斯（Karl Marx）、馬克斯·韋柏（Max Weber）（註三〇）、拉仁何弗（Ratzel）、（註三一）、古姆普羅維赤（Gumplovicz）（註三二）及夫郎茲·俄彭海姆（Franz Oppenheimer）（註三三）以及英國的荷布豪斯（Hobhouse）（註三四）、美國的華德（Ward）（註三五）均於此項解釋說明上，有極大之貢獻。

主權與庶民：一種不正確的對比 在社會學家的影響尙未奏效之時，關於國家性質的種種討論，往往因以主權與庶民，或統治者與被統治者的不幸對比（坦白的或含蓄的）而致破壞。就作者觀之，此點或爲習慣的產物，即採用由法國革命時所發生的理想的觀念，以及現代國家中某種家族或階級所享受由於鉅大遺產的經濟

的與社會的特殊權利。每一種的社會不公平事件，一定會使這些名詞，及其心理上的印象復活。所以在現階段下的一切擁護者與反對者，亦均使用這些名詞。如果我們回溯到「國家」的觀念，乃包含庶民在內的，而並非等於希臘的「堡里式」(城)的意義，或羅馬的西維塔斯(公民社會)的意義，那末我們或者對於我們所討論的問題的性質，能得一線光明，因為這些名詞，自蘇丹時代以來，已普遍表示一種思想，以為國家的基礎，在於由某一部分的人，臣服其餘的人民。現在，歷史明白而確切地告訴我們，所有的國家，都是建基於臣服他人之上；而歷史並不在我們的時代以前，就已停止，並且仍舊繼續到我們的時代。現在仍舊有許多的臣服的現象，我們或加以攻擊，或予以認可。不過，主權與庶民，統治者與被統治者的簡陋對比，在今日的高等文明之下，已不確實；因其為一種極大的錯誤，而隱蔽於國家巨大而永久的支持手段，繼續不斷地侵略一般不幸的弱者。

更確實而更有用的觀念，就是更進一步，依循着社會學所指示的途徑，而產生的。政府僅為供給此種權威的經理，而這種權威則為維持各社會團體彼此相互的要求，所必需的。易言之，政府乃一居間人，而非一統治者，而一切政府的制度，正如大腓特烈(Frederick the Great)的名言所云，均為「國家直接的奴僕」，而非其本身意志的奴僕。誠然，法學與政治理論的文章，開始即表示這一種觀念的標誌。我們全都知道杜珪的名言，國家是一個「公共服務機關」(註三六)此殆具有偉大的意義。此外尚可引用賀利奧(Hauriou)氏之言，以為國家是「各制度之制度」(institution of institutions)，據此，賀氏以為國家在各種的社會制度之中，是處於居間輔助的關係。

英國埃內斯特·巴克 (Ernest Barker) 氏曾經很精細的說過：「國家的雷同性，並不在於任何單獨的優越的性格之內，而是在一種單獨的組織理想，同時而永遠的普及於許多的性格之內。非但國家如此，即一切的團體，亦莫不然：必須要有一個整個的個體，而不必一定要有一個出類拔萃的個體。」氏又云：「我們可以滿意的說一句，大凡團體，就是各種組織，其中不論真實的或單一的人和意志，均藉一種共同的和具有組織力的理想，彼此互相關連着。」(註三七)

這些定義均屬重要，但是我們必須記牢這種共同的而具有組織力的理想，僅是許多將被組織的許多個人單位日常顛沛不安的生活中，所造成的一種偶然而變化的產物，而此種組織的刺激，並非外來的，而是在這些單位之內的。近代德國法學家，依照社會學以進行這種研究工作，已逐漸與吾人對於國家的普遍目標的觀念，日益接近。友琴·埃爾利赫 (Eugen Ehrlich) 論及此種對於法律的態度，最與齊爾克 (Gierk) 氏的著作膠合，即所謂「國家內團體的理論 (The Theory of Groups within the State)，有云：「依照團體的法律觀念，法律是一種組織；易言之，是一種規律，制定該團體中每一員的地位和義務，及其在社會上的上司和下屬的地位。」(註三八) 這是一種較之主權與庶民的觀念，更為真確的觀念；所以更為真確者，因其注意現階段的各種事實，而並非只是一種似是而非的改革的幌子。俄彭海姆氏的理論以為國家是一個「具有骨骼的團體」，此說頗為中肯，因其鄭重說明國家是一種秩序，包括各個團體，而藉其某種特殊的力量關係，以維持該種特殊的骨骼。

我們現在已注意到這種討論的主要結果了；國家僅是一種秩序，其中各個人和各個團體，彼此均成爲上司

下屬的關係，而此種秩序，則由社會力量所造成並予以維持，以最高權威的名義，而運用之。此處極須注意國家並非為某種抽象的動物所謂庶民者的主宰，而僅是一種最複雜的組織，而聽取決定、正當執行一切權威的需要，以及各個人與各個社團彼此相互間的服從。有時我可以成爲一個主權者；有時我又是一個百姓；我隨時可以輪流的爲兩方面的代表人，而同時也可以發生其他許多種的關係。由我可以發出許多種的主權，而同時我也接受許多種服從的要求。此類事例，俯拾即得：一個城邑，每因國家服務之缺乏，而以金錢付給另一城市，以均衡其財政負擔；我必須代別人的子女，繳付教育費，而另一方面，別人則代我繳付；我們一方面付出一方面收入各種不同數量的社會保險的利益；這一切的利益，均各互異，而對於國家節省時間的目的等，其貢獻亦各殊異。實際上，政治制度的性質，在我爲主權者之時，則用各種公認的工具以擁護我自己；如果我是百姓之時，則其乃擁護對我行使公認權利的人。在我們這些國民的當中，設置這個制度，以集中各人，並應用其職權上的壓力；不過制度並不創造此種壓迫的燃料和能力。蓋其僅不過爲調整工作，而其動的權力和範圍，乃由各種偶然的社會力量的相對強力所造成的。雖然，此處不能遺忘了各種制度均是由人所造成的，所以他們的心理的或生理的天性，必致影響到各種制度的運用，並及於國家的本質。

簡而言之，此時吾人可以採用約瑟·梅斯特（Joseph Maistre）氏的名言，論及我們今日真正的政治狀況；一切庶民均須重視權威的價值，
由的價值，此殆非僅限於舊時之觀念；因爲我們一切人等，一律都是帝王而同時又爲庶民。

然而我們用國家的名義，對於彼此所作的各種要求，在程度上與種類上，各國各不相同。各國殊異甚大，而此種所謂「國家性」的特點，或是政治組織的管理權，則是國與國殊，因其歧異如此之甚，所以吾人每至否認「一般的國家」的存在，而往往只提到個別的國家。（註三九）各國雖均具有一共同的特點，然而政治思想，則不能不仍依照習慣上所用的名詞，無需有「一個本地的寓所和一個名稱」。「國家性」爲什麼是國與國殊呢，如果我們比較每一國家的各種制度，那末就可以明白了。

權利與服從 如果我們把國家認爲如上述性質的人類彼此關係的秩序的話，那末我們對於權利與服從的性質的了解，必較天賦權利派的思想，已有更好的頭緒，因爲該派的思想，幾乎完全是一種造反派和改革派。對於國家的合法要求，只有接受此說（不論其爲勸誘的或強迫的），而只有此種承認：因爲由於此種事實上的行爲，而變成一種權利。我們此處並未討論到獲得此種合法的手續，是否正當，或是此種要求的本身，對於我們的倫理觀念，是否符合。或是這些有意的或無意的接受此種要求的人，在道德上是正當的或是錯誤的。這些種的手段，不論其方式如何，必須先得抓到立法和行政組織的統治權，方克有濟其達此目的。然而，此種權利，如果經實際執行有效以後，即其實際上已能影響於人的行爲和物的處置之時，於是就發生一種義務。這是一種不受歡迎的權利，遇之者鮮有好處；不過凡是好處，都不能僅由政治制度無對象的運用而得產生的。政府所產生出來的能力，未必能較其他任何機械爲多。國家僅能把能力，由用處較少的方式，轉變爲用處更多的方式。至於此種轉變的機關，當以國家（與政府機關的聯合）爲最重要，因其必須由其居民先得此種權利的原料（the raw material of

its rights), 或是換一句話說, 必須在他們的當中, 把各種義務, 加以系統化, 並予以支配, 因為這都是權利的重要來源。國家如果不對雇主, 徵收課稅, 那末就不能保障最低的工資, 或是國家如果不能強迫出席聽講, 和徵收稅款, 那末, 就不能推行普及教育。國家正如一條溝通交通的河道, 一個電器的導電體, 或是如斯塔姆勒 (Stammler) 氏所云, 一個「社會的經理」, 故其得吸收此方的能力, 彌補彼方的缺陷。國家的價值, 自然許多是有賴於其是否已經組織完備, 足以推行無阻, 發生無謂的消耗, 以及不必要的痛苦。此處因其職權相同, 可以參照機器上的各種規則, 而在討論國家的活動時, 我們更要利用這種比擬。

一般習慣, 每以國家放在一邊, 人民放在另一邊, 並且把前者的來源, 看作是由於一種崇貴的傳統, 似乎把國家認為具有各種神祕的權力, 而為永無枯竭的權利的儲蓄池。這種觀念, 在科學上當然是很不幸的, 這種錯覺, 許多人用為宣傳改革希望的福音, 現在仍流行於許多地方, 至於吾人前面所述的本體論的程序, 亦足以粉飾此種錯覺, 使人益為深信。至於我們所要求的權利, 當然是由於國家的或政府的。現在可以相當的把這種要求, 指示到這個中心點來: 我們首先向之作種種要求的, 就是國家, 而亦唯有國家方能應付這種種的要求。但是我們必須了解在政府背後所潛伏的是什麼: 因為我們最後所要求的, 就是潛伏在政府背後的種種勢力。我們所要求的, 多少不能較我們鄰人或我們本身更為神祕的東西。就今日言之, 這已足夠乏味而平凡了, 不過如果能有良好的管理, 將來或可達到更高的水準。

國家的尊嚴, 往往是和我們自己的尊嚴同樣的有希望和有限制的。政治思想的作品, 往往是包括着向國家

作權利的種種要求。有的已經獲許並且實現了；有的雖經獲許，而其價值，則僅等於一紙空文的允許；甚至還有的雖然已被拒絕，但是實際上則已在運用了。因為向國家作權利的要求，就無異等於向其他人民，作義務的要求，而在此點上，政治制度，確具有一種真正而嚴重的努力。因為這些制度能公布種種權利的贈與 (gift of rights)，惟其權力僅止於此；除非一般人均願接受履行此種指定的義務，或是懦弱而不得不被其強迫服從履行。凡有確當歷史記載的國家，我們均能表示此點確屬切實，並將於國家活動一編內，再作詳細的敘述，至於其完全的舉證，如果吾人揭露憲法的內容，疆土組織的問題，代議政府的問題，現代國家的吏治，以及其他許多的制度，那末就可以看出來了。我們能够很容易地舉出五十種以上的權利宣言，惟義務的宣言，則為數極少。(註四〇)前者當然僅為數百年來專制主義歷史的結果，隨而必然產生了有系統的革命的成文法典，而後者則慢慢的成為憲法上對於真正權利的來源的承認。我們應該不能再為專制主義的國家的種種事實，或服務主義的國家的種種預言，所蒙蔽。大凡在屬於經理性質或襄助性質的國家，如今日之內閣制的國家 (ministrant state) 之中我們的種種權利的內在要素，就是義務，一種不可避免的代價，吾人今日於此論及國家，不能認為創造一切男女的基礎，而只視之如一大羣杜鵑聚居之地，如果我們假設提起國家這個名詞之時，必須引起因果的觀念，就是在計算我們純收益之前，必不能使我們彼此獲有各種滿足與酬勞。國家付出的不能較收進的為多；故其所付給人民的種種權利，則由種種義務以收回之。其餘一切均仍須加以註釋。

人們何以必須盡忠 就我們討論國家性質的結論上觀之，我們能明白的看出人們為什麼要服從國家的

理由每一個人有他自己的理由，而這種理由的詳細情形，乃視各人的思想與活動的不同，而為轉移。這些理由均由各種需要而生，其最普通的，就是秩序或自由，或社會正義，以及一般類似的願望，但是如果我們更進而研究這種種需求的內容，那末我們就看出每一種的要求呼聲，均有其本身的音調；而在這種音調之內，包括着個人所以對這個大團體服從的理由。但是我們不能誤信此種服從的最後一步，必致造成個人奮鬥和悲痛的結果，因為我們滿足一種的嗜好或是一種的慾望，往往對於另外一種的嗜好或是慾望發生連帶關係，大凡我們鄰人的福利，亦正如我們自己的一樣，大凡為我們國家和世界所造成的和平與快樂，也無異於我們自己家庭中的和平與快樂，凡是有益於公共健康，以及人類思想與身體最優良的產物的分配者，亦無異於有關於我們自己本身的清潔、健康和快樂。不過以上種種，均為各個男女單獨的利益，至於由人類團體中所表達出來的人類利益，以及人類對於此大團體的服從，則均由此來源而產生的。不論榮辱高卑，而其呼聲似乎既可代表天使的音調，又得造成令人嫌惡羞愧的聲音——這一切都表示出人類驚奇的複雜狀態與個性，宣示出人們的用意，以及發生對國家的需要，而此種需要立刻引起盡忠的心理。有的是具有破壞性的，以致引起一種公開宣戰的局面；有的則從事和緩此種敵對的行為，而促成暗殺、叛亂、沒收等事，另一部分則努力使廣大的疆土維持於一種和平的狀態之下，並造成經濟平等，其中權利與義務，維持極為均平，俾使一般人得對其所認為滿意的事物，加以要求。（註四）

我們對於權威，無論如何反對，但是我們總準備依照我們自己的說法承認國家；例如法西斯蒂黨人及共產黨人，以及德國的國社黨人。多數人民之服從理由，可就其愚蠢、惰性、無情、神祕與迷信各方面，以規之；據許多人說

起來，如果沒有這個渺茫意義的組織，或將有恐怖的遭遇，並且共同行爲亦將失其依據。他們因爲對於其他事物的忠心，遂使其亦對國家盡忠；因爲他們愛其家庭，所以他們需要國家來保護他們的家屬免受危險，或是教育他們，或是爲他們代謀工作；他們以爲如果高唱無政府的論調，恐怕會失去他們的職業，所以他們遂不得不承認國家，他們所生存的時代，因爲經濟制度的不安定，所以他們遂傾向希望能夠使這種不安狀態的前途減少恐怖危險的政治制度，或是其中千百萬的人民，恐怕受另外一種言語不同，生理殊異以及禮俗文化各別的民族所征服統治，或是希望以其本國的生活方式，來征服其他的種族。古人之如柏拉圖 (Plato)、黑智爾 (Hegel)、羅德柏圖斯 (Rodbertus) 等，均爲天生的建設國家的動物——國家的理想家。其他如有名的婦女，塞拉·特利謨爾夫人 (Sarah Trimmer) 之類，則以其對上帝的特殊見解，與國家混爲一談。這一切的一切，均足以使一般普通的人，對於國家發生忠心，而這種忠心遂使其隨時願意履行政治制度所規定加諸其身的種種義務。註四二雖然我們不能仍舊保守盧梭 (Rousseau) 的錯誤；每一個人由國家所得的，即等於其所給的。這是很不確實的，因爲如果我們有權取回我們所不得不給的東西，那末我們的嗜好和心願，必定與平等的要求，極爲殊異；抑且一切人等均不能有平等的力量，所以弱者遂被侵略。

據我們所知，一個國家也有某種事物，無須成文法規、制度以及執行機關，而得存在的，但是在目前的人類天性的現狀之下，如果社會沒有這些東西，殊不免太過危險，至於爲什麼必須有這些東西，其理由將於政治與經濟憲法、政黨和內政各章中，再加以說明。甚至今日有許多種可爲共同統治的根據，而國家仍舊僅爲一具有「統治

權力」的「社會的經理」而加上一襲權威的制服，由其各種教養的設施，以維持其生命，而這一切的教養設施，在我們生下地之時，就開始受其影響，並且在遇到危險之際，大聲疾呼，亦可收特別意外的實效。誠然，在運輸和交通尚未能使此種教育——其中一部分具有極大的勢力——推行無阻之前，殊不能治理一個大國，使其平安無事。現在國家是我們的社會遺產的一部分，而這種遺產每天均向一般對國家的某種制度和方針，作各種別選的人挑戰。許多人不甚盡忠，因為他們把其忠心，保留以求實現一種國際的權威；尚有對其現在的國家，作區域的或職業的團體的要求；至於無政府主義者則除了一視同仁的博愛之外，根本否認任何秩序的需要。如果有一個強有力的教育團體，能够以一種富於吸引力的主義，推行無阻，經過兩代，不受反對，然而這仍舊不能想出一種有效的國家制度。事實上，這種種特別為這種方針的政治制度，可以不致失去任何機會，而實際上固亦未嘗失去任何機會，以宣布其國家的重要性，並壓制一切的活動，這據英國法律內亂罪條文的解釋如左：

「凡以仇恨、侮辱或叛逆行為，加諸皇上及其儲嗣或繼承人的屬臣，或英國的政府及憲法，如法律之所確定的，或是參眾兩院的任何一院，或是司法的執行機關，或是鼓動皇上的庶民，從事法律以外的企圖，變更依照法律規定的教會和國家的任何事件，或是唆使任何人犯罪，以致擾亂和平，或是在皇上的庶民間，激起不滿意或大不敬的心理，或是對於庶民各階級間的惡意與仇視，推波助浪。」（註四三）

國家在其本身的團體之內，誠有其強力的競爭者，正如德人所云：「國家的危險」，至其對其競爭者，予以放任之時，則其必須先有一種力量的儲備足以消除此種破裂的局面。（註四四）

國家成立的標準。我們已經說了許多關於國家之成立，乃依照人民對之發生的願望而為轉移，雖然此願望具有各式各樣的性質。其反面的情形亦屬確實的。凡是認為國家無用處的時候，就不必創造國家。這種情形，無異於人類通常的經濟行為，因為人類全體對於似乎不能收回過分滿足的報酬之時，莫不設法避免精力之消耗。如果各個人和各團體能得其滿足而無須成立政治組織，則其必願如此而行之，所以我們如果看到這類的事例，當然無需乎驚異了。在每一個國家之內，均有各種社團，貢獻人們以種種的滿足，而其相信國家所不能賦予的。如果經濟組織能自動地予以日常的飲食，蓋因人之常情，凡是有快樂的地方，就是他們的祖國，於是政治制度就失去其有力的崇拜者。所謂「反政治化」工業，政教分立，私人教育等要求，到處可聞。宗教慰藉，家庭生活，精神同伴，創造的快樂，以及藝術的欣賞，大半由於

「此種滿足超過財富，

哲人於靜默中求之，

由內心的讚美以行之。」

而無需乎政治權威的保證，因其服務或將蹂躪最精深而最美滿的幸福。不過我們必須謹慎分別有用處的和無價值的政治制度的界限，並且凡以先天的成見，用絕對的判別，以劃分其界線者，則往往必因隨時發生的種種事實所推翻。無論如何，凡認政府之主體，為一種完全重要的，以其能解決一切弊病，並且其權威，實際的力量上，是毫無限制的，這種觀念，未免錯誤。正如吾人以前所云，人類快樂的來源甚多，而精神上的發展亦有許多的可能。

性，而不必並且無需歸納入政治制度的範圍之內，方才能够產生最良好的結果的。

憲法與道德 一個國境以內的個人間的關係，和聯合的衝動，以及調整，往往造成多少爲一般人所承認的規則，而爲政治學者所特別視爲重要的。這些規則宣告一種公認的方式，使政治活動必須依此設施。或者用更能促起我們對於國家主要性質的記憶的文字；這些都是公認有權威性的方式，而促進各種力量實際上更爲有效，更爲合法。這種規則綜合起來，稱爲憲法，我們將在討論憲法的一章內，再加以更密切的研究。（註四五）不過此處應該說明兩事。第一，就是至少由十七世紀以來，在歐西各國已有一種明白可注意的趨勢，把這些行爲的規則，寫成一向所未曾有過的那樣詳細，廣博的程度；並且企圖將其造成一種永遠的根本大法。第二，就是一切的憲法，都是成文法，或是公然以其包括於各種法律之內。在成文法以外的一切習慣行爲和制度，遂成爲「不成文」法，而其中有時既遠離於公認之外，所以甚至被人否認其爲半權威性的「不成文」法，而名之爲「看不見的法律」。許多寶貴的制度，均在此法律眼光所看不到的地方，而產生出來的。例如，任何一個國家，均未嘗承認政黨制度爲憲法的一部分。因爲在這種制度之下，政治活動的真正而醜惡的勢力，運行燃燒，達於白熱化。在這種祕訣之內，遂有令人嫌惡而羞恥的工具，以吸誘一般人信託某種的國家是最合式的。「每一個人有他的價值，」（註四六）「叛亂是好的，如果是暫時的、外治的、而能奏效的，」（註四七）「你一定不要忘记勢力與嚴肅的正義，均是帝王的好處。你把帝王的好處與個人的好處，混雜太甚，」或是「驚訝這管理人類的文字的力量，」（註四八）「我先擢取之；以後我再找一位法學家，代爲解釋我的行爲的法律根據。」（註四九）這些諷刺酸素鏤畫出一條政治家（statesman）必須

走的道路。(註五〇)他們現在的重要，亦不亞於馬基阿未利的時代，而且甚至特羅茨基 (Trotsky) 除了他本身以外，也曾承認獎章與裝飾的必要。我們可以問一句，野蠻的範圍，是否曾隨時代的過程，而見縮小，因為野蠻的本身，確甚流行，而我們在這個戰爭的時代，可以說一句，如果高尙的請求失敗了，而留下重要的工作，以待完成，則必須經過此路，不論事實是否公開承認，或是不論其是否已把政治家拋棄了。我們如政治學家 (political scientist) 相似，僅可由其目的上是否適當的觀點，以觀察此種行爲，而且我們不能問其道德的行爲或是不道德的行爲，而其所求的最高的好處 (supreme good)，是否爲我們所希望的。誠如克羅徹 (Croce) 所云：「真理仍舊是這樣的：如果一件事情在你的道德良知上最明顯的以爲是必要的，則其必不致爲信仰的破壞、或暗殺、或其他任何的罪惡。」(註五一)

我們當前往往有一個問題，我們在我們的生命過程中，是否依賴着狡猾、欺騙或強力，並且我們不斷地發問叛亂究竟是否合法呢？政治生活每天把這個問題壓迫在我們的身上。(註五二)在統治者方面，依據歷史的記載，竟有幾千種的行爲，都是由於國家理論而發的，而其行爲亦莫不以此爲合理的根據；而在被統治者方面，則有一種與國家論相等的東西，我們或者可以稱之爲革命的理論。(註五三)就革命者說起來，革命是較國家更爲神聖的，因爲革命的開始，就是一個國家的覆亡，而其最後目的則在於創造另外一個國家，並且藉此未來的國家名義，而使其革命行爲，益見卓越。因此政治學家當前的真正問題，就是現在的國家，不論其價值較新的國家爲多爲少，依照當時的空間與時間的環境，其壓力、狡猾、欺騙必須較少，而吾人所稱爲高尙、優美、善良的情感則須較多，那末這樣

是否能夠改變此現狀，或是能否維持此現狀呢？這是一個比較的問題，而我們可以將每日的行為，來答復這個問題。沒有一個國家，甚至在聖人統治之下，能夠無須以流血和數千種加於身體上的強暴行為，以及更多的精神上的拘束，來維持其國家的存在。沒有一個國家的覆亡，能夠避免這些事情。這是或者由於良知上對於這種真理的認識，所以柏克（Burke）堅持主張無須深究政府的種種基礎。（註五四）民主政治的本身，在今日雖有不少受其欺騙的犧牲者，然而無論在什麼地方，都不能夠不藉暴力而成功的，甚且為此主義的先驅者，也不能主張可以不要暴力。

政治家，而事實上，一般通常的國民，不論其良心上知與不知，均在廣續估量某種物件，大約可值某種價錢。克倫威爾（Cromwell）如果是一個平常的國民，亦無異於克倫威爾執政（Cromwell the Protector）；但是在新局勢之下，他的性格遂不得不對其環境，作不同的反應；以致這一年間受人讚頌的革命，遂成爲被人祖咒的第二次專制政治。不錯的，每一次的革命，就是一種有力的專制，反過來說，也是如此。沒有一種較此更普通的口號，權力能對其執權者，發生一種腐化的影響，而此種思想，在實際政治上，具有重要的效果。（註五五）這僅不過表示此種已爲人所注意的真理，大凡執掌政權的人，其行爲往往不能像他過去爲批評家或爲平民時，那樣的高尚。然而此種腐化，在人的方面，比在政治性質方面較少；因爲腐化已於執權者即位之前，就已存在了。著者以爲不能接受若內氏的理論系統，即私人道德較公共道德爲佳。著者以爲這是由於信任錯誤的自省哲學所致，一種對於他人的模糊觀察，和一種渴望了解政府活動的性質所造成的。我們當中，有誰未曾觸犯不名譽行爲的罪過呢？我們當中，

有誰向來沒有說過謊話、犯過偷竊和做出侵害他人的行爲呢？難道有一個教堂，是沒有犯過罪的嗎？抑且，我們已將最粗暴的義務，移交政府。如果我們個人單獨地被迫而起來保護我們自己，以抵禦盜竊、傳染病、破壞契約、工業侵略、社會利益和犯罪等事，那末我們是否會變爲間諜、漢奸，甚至在某種環境下，從事暗殺呢？但是這些事情，也正是我們所請求政府代我們去做的。因爲在政治地位上的力量，我們發現最人道的懇求及其弱點；這也就是政治力量爲什麼被人重視的原故，因爲在需要之時，人們可以得到後盾。我們曾經說過，沒有一種補救方法能收實效的，除非兩個肩膀能起而擔負其責任。這種發現的任務，是屬於政治家的，而其往往導之入於不健全的途徑。簡而言之，政治力量乃有其特殊的壓力，凡是執此政治力量的人，必須履行完成之，否則必致覆亡。成文法的外廓和背景，均以種種動機與情感而成爲活的法律，而爲我們所不敢輕易接受的，除非這種法律，能够顧到我們，否則文字理論上的憲法，亦僅不過一種謊言而已。據云社會的真正統治者，迄今尚未發見；現在我們必須要停止相信此說：因爲顯然的，不論在任何特殊的事件中，其確實與否，均視你如何的觀察，和由何處觀察，而爲轉移的。

法律的各部分，成文的或不成文的，看得見的或看不見的，都是政治制度。我們現在所要打算描述而加以了解的，只限於英、法、德、美四大國家的法律，有時也在上述四國之外，偶然提到英國屬地和歐洲其他國家的事例。總之，此數國者，均爲施行德模克拉西的憲法。所謂德模克拉西（即民主政治）者，其優點與弱點，以及其歷史，吾人均將於本書下面，另闢專章，加以討論。不過我們必須記着，民治國家，甚至憲治國家，僅不過具有一世紀之歷史；並且如果我們只限於施行普選的國家，方可稱爲民主國家，那末我們可以說世界上之有民治國家，不過只有五十

年之歷史耳。我們此時在意俄兩國內，對於民主制度，均有極嚴重之理論和實際的攻擊。因此我們腦海中，乃益不能承認民治政府可以特別避免一切批評的範圍。這種現象，就是先作發問，然後在可能範圍以內，加以了解。因為良好的政府，是我們最先的要求，而民治政府是否可以稱為良好的政府，則有待於其優點之證明。

各種制度之相互關係 一切政治組織，彼此均有關係，迨其成爲一種制度之時，則必與採行此制的特殊國家，發生關係。關於國家的性質，我們已經說了許多，已無庸再爲複述，就是政治組織是做爲襄助的工具，或是爲人服務的。故其必依此目的，以行統治，而此目的之變更，即無異其本身之變更。在一個制度之內，任何組織，均不能有真正的自主權。一切組織彼此均互有關係，其關係的密切程度，略有深淺，全依其廣大的目標，創造社會的利益。就吾人所知，此點在分權及中央政府、地方政府（包括聯邦政府）等重大問題上，極爲重要；而其效果則普遍及於全部的政治範圍。每一種組織的重要性，顯然是以政治家及其人民，對於其所希望的國家的一般概念，作爲標準；並且對於各種制度的競爭，亦爲最常見之事——例如工會所作的政治聚訟，或是公務人員的罷工權，或是比例代議制，或是經濟國會，參議院等——這一切的爭執糾紛，也就是對於國家一般性質的糾紛。註五六正如生物學上的情形，政治學上亦屬如此——有一種「天性的關係」，或者換一句話說，就是一切的生存分子，彼此均有相互的關係，如果其中的一個分子，單獨的變更了，縱使其地位極小，而其他的一切組織，均將隨而變更。譬如你要打算在某處豢養家兔，你必須先要設法培養與兔有關的植物和動物，所以在一個政府制度之內，任何一種組織的採用或撤廢，均不能不在他處發生連帶的調整。在這個背後，就是一個價值的問題，不論其爲道德的、經濟的或其

他的，這樣又造成政治名詞的誤用，而指引學者擺脫所謂意氣的使用。一個人的死亡，如果由政府所爲，就名之爲判處死刑，如果由一個國民所爲，則稱爲暗殺；酷愛和平，在一方面是稱爲和平家，另一方面則稱爲屈服者；國際主義者，依照言論家的政治價值，則變爲反國家主義者；然而孰能每日對於此種合法與不合法的字眼，詳究至十餘次之多呢？政治學者往往借用帶有地方性的名詞，而其確切之意義，則不可知。他一定要記着他或者可以在腦海中有一個私念上的國家，而與其所用的一名詞有關，不過他必須竭力使其名詞成爲中立性，縱使毫無意義，亦在所不顧。

各種制度均與時間和空間有關，無需再加以說明。羅翁 (Rohan) 菩丹 (Bodin) 孟德斯鳩 (Montesquieu) 托克維爾 (Toqueville) 諸氏，以及現代各派社會學，均堅持主張此說，我們將於下章討論政治與經濟之時，再詳爲申說。末了我們可以在此申說一句，國家所包括的疆土，其位置與性質，到處均與各種制度的特點，發生不可分離的關係。其中有一種普通的性質與形態，所以把一種制度，完全原樣不變的移用到他處，殆屬不可能之事。不過這並不是說適當的採用亦屬同樣的不可能。每一個國家必須熟知他國的成功與失敗。

民族性 現代文化上有一種特異的整個力量，就是對於同類的良知，我們稱之爲民族性。因爲這一國的人民對他國的人民，往往用民族的名義互稱，就是指集團的全體，而在自私的用意上，就用愛國主義，並且這些名詞應用爲局部的、階級的和狹義的用意時，往往是極其誠懇懇切，但是同時則復承認一種義務、仁愛與和平，而直接

由於同類的天性上，亦即親族的自然情感上，所發出來的。這也可以說是由於許多原素所發生出來的：一種共同的語言、一種共同的文化遺傳、共同的種族性，在某種疆界之內，共同居住許多年代。這種民族性也可以說不僅是對本國以內的一種自身犧牲的態度，而且也是一種對於其他民族或落伍部落的自衛的和侵略的力量；不過其力量確能和緩並遏止人與人間可能的威逼，勉勵國民對於公家盡忠和服從，並且把某種的權利和義務，加上了自然的天性的特點。在我們現在的時代，民族性是培養而成的，經過審慎的崇拜，因為如果沒有民族性的話，那末社會上的自我主義，必逐漸地把整個社會弄到破壞不堪了。（註五七）

物質環境 先哲如善丹、孟德斯鳩諸人，往往引起吾人想到政府是受地理、形勢、氣候與人種所支配。我們可以對於人類賦性和物質環境的感應與反應，再加以注意。自過去學者的時代以後，人類的分析力與創造力，又成功了許多其他的原素，而這些原素，均在政治行為和制度組織上，發生一種壓力的結果。人們如果願意的話，也可以對之加以否認；不過這對於人類的力量、個人的精力和壽命，損失極大，而人類今日均不願否認其本身與其自己的利益。這些就是（一）蒸氣和電力的使用，使一切人類的接觸，增加能力與速度，並產生繁盛與傾軋；（二）極度了解一切服務的技術性，因而減少政治上糾紛的一切傳統思想和似是而非的道德觀念，而附帶增加公正的技術專家的意見，遂得由其本身而解決一切的問題。這些發明，並且如（三）在天空飛行，和在海底航行，遂致變更往昔的攻守關係，而其結果，就吾人所知，乃影響於民族的團結與紀律。

此處吾人僅主張一事，即人類能力的增加，遂致發生需要政府的種種要求。

在現代生活的中心，有這樣一種可怕的真理：就是以十八世紀爲比較，則今日的人類，可以對其同類，做出更多若干倍的好事，也可以做出更多若干倍的禍害；因爲往昔唯一的能力來源，僅爲人力或馬力，而今日吾人則有由煤、油、蒸汽、利用種種機器，所生出的強大力量。據大約估計，平均我們每人可以利用十個馬力的能力。這是可怕而可驚的事實，因爲我們的力量，其爲善爲惡的比例，必需要有一個政府的力量，以干涉之。人類能够自知如何節制其本身，以使用此種能力，則其除非先肯準備把這種力量交出，否則必致彼此齟齬，而互相殘殺矣。

由此我們可以看出政治制度的運用，乃所以表示人類生活的某部分；而此部分生活的主要性質，卽爲社會鬭爭，以求此一境之內之最高權力，而加以利用。因爲文字的缺點不全，所以我們稱此種最高的力量爲國家，而其最高性，則名爲主權。

在我們開始從事分別研究各種政治制度之前，我們當前有兩個問題，而不能避免討論的：就是政治與經濟制度及其嬗變的關係，其次則爲國家活動的情態。這兩個問題爲以下一切討論的根本，所以如果不將其另行分開討論，則毫無系統的反覆插敘於每章之內，殆亦爲必要耳。以下各章，卽爲分別討論其意義的發展和分析。

(註一)參較克羅徹(Croce)氏政治學基礎第五頁，一九二四年明興(München)出版。

(註二)參閱本章註二九引杜哇(Duguit)氏著作的註釋；並且在特賴什開(Treitschke)許多結論中，也可以看出「實在的說一句，國家的本質，就是對其他任何權力，不能兩立」(參閱政治學卷一第二十八頁)。

(註三)參閱韋柏 (Weber) 氏關稅同盟 (一八六九年)

(註四)參閱伊頓 (Eden) 氏貧人的國家。

(註五)參閱部爾 (Buer) 氏衛生財富人口第十四章，一九二六年倫敦出版。

(註六)參閱畢克 (Pie) 氏工業立法概論第二九二頁，一九二二年巴黎出版。

(註七)參閱科孟士 (Commons 氏及其他) 的美國勞動史第一二四頁及第三三五頁以次，一九二一年紐約出版。

(註八)參閱布利 (Brie) 氏聯邦政治之理論，一八八六年，斯圖加特 (Stuttgart) 出版。

(註九)參閱菩丹氏共和國論六卷第一冊第八章，一五七六年巴黎出版 (雖然此處所引的，是用一五八六年之拉丁版。)

(註一〇)參閱柏爾德 (Burd) 氏編馬基阿未利君主論，一八九一年牛津出版。

(註一一)參閱邁爾士 (Myres) 氏希臘政治理想，第三四頁以次，一九二七年倫敦出版。

(註一二)參閱齊麥恩 (Zimmer) 氏希臘共和國第二編，一九一一年牛津版；提金松 (Dickinson) 氏希臘之人生觀第六十七頁以次，一九二四年倫敦出版；格羅茨 (Glotz) 氏希臘城市及其制度，馬林松 (Malinson) 氏譯本，第一二八頁以次，及一四一頁以次，一九二九年倫敦出版。並請參閱劍橋古代史第五卷。

(註一三)參較何謨 (Homo) 氏羅馬政治制度 (一九二九年)。

(註一四)甚至在古希臘時代，*Demos* 一字，可以指為國家，同時也可以指為本國的人民。

(註一五)參閱哲林尼克 (G. Jellinek) 氏政治學通論 (*Allgemeine Staatslehre*) 第一三三頁，一九二二年柏林出版。

(註一六)部克哈特氏文藝復興的文化第四頁：「在這兩者 (即皇帝和教皇) 之間，有許多的政治單位——共和國與專制君主——一部分是由來已久的，一部分是最近發生的，其存在乃簡單的建基於其權力的維持。各統治者及其屬臣，統共稱為 'Lo Stato'，而此一名稱以後即得有一種意義，乃指一個國土以內的集體生存」(The collective existence of a territory)。部克哈特氏著作第一編的全部，即國家乃「藝術品，充分詳細表示部氏的觀念是正確的，因為吾人能簡明的看到 'Lo Stato' 一名詞，最初是應用於意大利各種政治社會的大小的專制君主和其扈從，嗣後則應用較廣，乃指一種社會團體，其中雖然某種機能是最高無上的，

不論其爲專制君主，慈愛的帝王，或是寡頭政治。此項題裁，極有趣味，吾人相信其能表示 *esprit* 一字，或其相等名詞，如共和政體及平民政體等，其最初的意義僅是指一個有秩序的社會。嗣後則因不知不覺中的變化，而成爲最高的權威。

參較道多爾 (Dowdall) 氏「釋國家」一書，載一九二三年正月的法律季刊，氏所蒐集之材料，由於法、德、英、拉丁的來源甚多，而其研究結果與吾人之結論相同。我們本身在讀道氏文章之前，亦可單獨校訂他的參考來源。此外，吾人尙可增加其他兩種的來源，即維俄雷 (Viollet) 氏法國政治制度三卷，而最重要的，還是康多來里 (Condorelli) 氏的國家字源述略。吾人尙可引錄十五世紀及十六世紀的各種文件，如盧賽 (Lusay) 氏的國務祕件等。

(註一七) 另外尙有一點，也有附帶一說的價值：在德國方面，國家一語，於十七世紀全期中，曾被不正確的應用，當時的討論，每用 'Status reipublice' 一語，迨至縮簡爲 'Staats status' 一語，意即「全體的狀態」，遂無異於英文中的「戰事情態」，或是「財政狀況」之類（這都是英文讀者所熟識的，即將 *state* 一字，不指「國家」而解釋作「狀態」或「情態」或「狀況」的意義，）而其意義則作爲「國內一般事情的集合狀態」解，（而德文中的 *Zustand* 一字，也是具有狀態的意義，）這個名詞，至十八世紀之際，始由法學家及政治學家努力避免其不正確的應用，而以之表示「全體的、政治的共同生活」(a whole political community) 的意義。

(註一八) 參閱普丹氏共和國論六卷，第一卷第八章，及同書第二卷。

(註一九) 參較卡斯來 (Cassier) 氏本體和功能（一九二三年芝加哥與倫敦出版。）參閱第十頁以次，關於抽象觀念的心理學，尤須注意第十五頁：「……在真理方面，可以看出，想像力的內容，每依照最分散的觀點而成的；不過其主要的觀點，其本身在性質的特色上，仍舊維持不變。」第十七頁云：「但是，觀念並非由此演繹而成的，而是預先假定的，因爲當我們將各種的原素，歸納而使其排列次序和連鎖的關係之時，我們已經預先假定一種觀念，縱使不是一種完全的方式，至少也具有基本的關係。」

參閱范興格 (Vaihinger) 氏比較心理學，第二十八頁至第三十六頁，又第四十六頁至第四十九頁。一九一八年來比錫 (Leipzig) 出版。

(註二〇) 參閱杜珪氏現代國家的法律，拉斯基譯本，一九二一年倫敦出版，第十五頁，第二十六頁，第二十九頁；並且尙有其他許多的舉

例。抑尤有進者，杜廷氏所論普丹的學說，既如此的不確實，所以只可稱之爲諷刺文，例如第八頁及第九頁以次所論列的。又參較杜廷氏憲法論，一九二三年巴黎出版，第一卷第五章拉斯基（H. J. Laski）氏的政治學，一九二六年倫敦出版，第四十四頁，這是用辯證的口吻，以駁斥其對方的意見，因爲各思想家中，竟未嘗有人對於這個題目，加以如此的討論的——甚至奧斯丁（Austin）氏對此也極謹慎考慮。惟其第三段的議論，極其符合於我們現在的意見：「現代的主權學說，可以算是處於政治組織學說的第三位。蓋其主張在每一種社會秩序內，必須有某種最後判斷的唯一中心，就是某種的力量，能用最後的一句話，以解決各種糾紛，而使人服從之。就政治方面言之，這種觀念，可以說是事實上不甚正確，而其至少能發生危險的道德上的結果。此處可以同意的說一句，如果全部的主權的觀念，屈服以後，則其必爲政治上最後的利益。因其實事實上，我們所討論的，就是力量；而權力的性質上的重要，在於其所尋求的結果，以及其尋求此結果的方法。」

（註二）我們廣泛的同意於這班思想家的思想傾向，以及其對社會的和政治的缺點的觀察，不過到底這只是精神上的同意，但是這種同意並未使普丹陷於錯誤，而主權亦未必一定是單一的，而至高無上不可分開的權威，也未必一定是不必要的或是不存在的。

（註三）參較例如齊爾克（Gierke）氏對於拉班德（Laband）憲法論的攻擊，該文登載於一八八三年出版的西摩勒（Schmoller's Jahrbuch）。

（註四）參閱班德列拉提（Bandriliert）氏張普丹及其時代（一八五三年巴黎出版）第一編，並參閱薛維萊（Chauviret）氏的普丹論；巴克雷（Barclay）氏的君權論（一六〇〇年）第一百十九頁；「由最暴虐的君主所造成的痛苦，是否可以相等於一年叛亂所造成的痛苦呢？你可以將苛政的弊害，隨意誇大，但是仍舊不及無政府之甚。」

在亨利第四逝世之時，內亂再發，反而爲黎塞留（Richelieu）開了一條出路。參較拉維斯及蘭波（Lavissee et Rambaud）的通史第五卷宗教之戰（Les Guerres de Religion）一五五九年至一六四八年，再參較累諾爾茲（Reynolds）氏十六世紀法國有限專制主義之創議人：俄特曼與普丹（一九三一年）。

（註二四）法、德兩國因此種理論之戰，所受痛苦，較英國爲甚，因各該國內的法律思想和教訓，與當時的實際政治，較之英國更爲隔膜。這是大半由於採用成文法典的法律較早，而其法學家也多受此種成文法典的訓練，並且已早有成文憲法的存在。僅在過去的二十五

年間——著者應特別指出哲林尼克 (Telinok) 的轉變趨向——此時纔漸漸地有了經過社會學及經濟學訓練的教師，遂在各該國內，開始對於法律之研究，作一種新穎的影響，不過在各大學內，其文化落伍，相距仍遠，因為一個教師要把他以前所受於其師的影響，一旦放棄，殆極困難耳。

(註二五) 愛默生 (Emerson) 氏現代德意志之國家與主權，一九二八年新黑文 (New Haven) 出版；杜珪 (Duguit) 氏憲法專論第二卷，一九二三年巴黎出版；普拉斯 (Preuss) 氏社會政府國家及其本土之比較 (一八八九年柏林出版)，第六頁：「公法的理論，」據普拉斯氏遠離政治學家的觀點來說，「受主權觀念的羅網所束縛，正如蒼蠅之陷入蜘蛛的網內。」

(註二六) 參較提金松 (Dickinson) 氏主權的實際原理，見政治學季刊一九二七年十二月號及一九二八年三月號；白賽士 (Byroe) 氏的歷史與法學之研究，一九〇一年牛津出版，第二卷第十篇；黑勒 (Heller) 氏的主權論 (Die Souveränität) 一九二七年柏林出版。

(註二七) 參閱開爾生 (Kelsen) 氏國家之社會學的和法學的意義，一九二二年杜平根 (Tübingen) 出版；俄彭海姆 (Oppenheimer) 氏社會學派別論；國家論第二卷第三百零九頁以次。

(註二八) 參閱開爾生 (Kelsen) 氏政治學通論，一九二五年柏林出版，第二段至第六段，及第七十六頁。並參閱前引之開爾生氏著作。(註二九) 杜珪氏憲法論第二卷第三章：「因為任何人均屈服於全國的主要原素：一種最偉大的力量。因其或為物質的或為精神的，惟其本身，在不是屬於精神上的時候，則永遠自視為一種束縛的權力。」此處可以看出杜珪氏的意見，因其在相當的打倒了主權觀念之後，遂又以其自己的說法，把牠說回頭來。

(註三〇) 參閱章柏氏的政治與職權，一九二六年明與出版；章柏氏的社會經濟學基礎；第三編經濟與社會。

(註三一) 參閱拉仁何弗氏政治之本質與目的，一九九三年出版。

(註三二) 參閱古姆普羅維赤氏的社會學基礎，一九二六年因斯布魯克 (Innsbruck) 出版；社會學與政治學；社會政治思想，一九〇一年因斯布魯克出版。

(註三三) 見前引俄彭海姆氏之書。

(註三四)參閱荷布豪斯氏的社會正義原理，一九二二年倫敦出版。荷布豪斯氏的社會發展論，一九二四年倫敦出版，第一、第二、第三、第四、第十一各章。

(註三五)參閱華德氏的社會學，一九〇七年紐約出版，第二編第二一二頁以次。

(註三六)參閱杜珪氏的現代國家之法律。

(註三七)參閱巴克氏的無信用的國家，登載一九一五年二月的政治學季刊，第一一一頁以次。

(註三八)參閱埃爾赫氏的自由派法律學及其書目。

(註三九)參閱梅尼克 (Meincke) 氏的國家的觀念，一九二四年柏林出版，第二十三頁。

(註四〇)此項宣言，在一九一九年德國憲法第二部中，載有一種，蓋其實於第三冊第一章內，加以討論。其次則爲一七九三年法國憲法中之義務宣言。此項宣言並未列入法國歷史附錄的各種宣言之內。

(註四一)參閱荷布豪斯 (Hobhouse) 氏的社會發展，關於進化各章，最後表示社會調和意義。

(註四二)參閱福爾德 (F. L. Ford) 氏編輯的美國憲法評論集，一八八八年布魯克林 (Brooklyn) 出版，第六十三頁；「大凡反對採用憲法的人，因爲他想其中一部分不甚健全，故持異議者，此則殊屬荒謬。茲姑假設每人均得自由取消其所認爲異議之點，仍舊沒有一段的憲法能够較此更爲嚴密精詳的……筆者無疑地可以說最後一次會議的每一會員，對於其所主張的制度，亦仍不免尙有一部分異議。他們的成分均屬相同，並且如果每一種的反對論調都要取消，那末在我們有一個國民政府之前，上帝或者會可憐我們。十全完美不是人類所希求的命運。我們除了指摘憲法的小錯之外，予則對於許多利益之得以融和，以及爲一般利益而作的許多犧牲，不勝驚異之至。」並請參閱第九十九頁。

(註四三)參閱斯提文斯氏 (Stephens) 的刑法彙編第九十七條。

(註四四)例如大胖特別 (Frederick the Great) 於其反馬基阿未利論中所表示，以爲當時的國家，必須寬大，因爲已經成立了港備軍隊，而這種軍隊，最後可以防止實際上對於主義的傾覆的結果。並請參較亞當·史密斯 (Adam Smith) 的原富。史密斯的圖書館藏有大胖特別的著作，見蓬那爾 (Bonar) 的亞當·史密斯的圖書館。

(註四五)比較本書第三編第七章。

(註四六)引窩爾波爾(Walpole)氏之言。

(註四七)引墨索里尼(Mussolini)氏之言。

(註四八)引拿破崙(Napoleon)氏之言。

(註四九)引大胖特烈氏之言。

(註五〇)參閱前引梅尼克的著作。在該書內，討論關於國家論的理想的发展，其中類似我們此處所引的名句，其例甚多。

(註五一)參閱克羅徹氏政治學原理第六頁。

(註五二)參較若內(Janet)氏政治學史(Histoire de la Science Politique)巴黎出版。導言：道德與政治之比較關係(Rapports de la Morale et de la politique)

(註五三)參閱以下各種著作，如普雷西·摩爾內(Du Plessis Mornay)氏的反抗與專制；埃提恩(Estienne)氏的自願服務；與完成工作論，一八九二年巴黎出版，第一頁至第六十一頁；特羅茨基氏的恐怖主義之辯護，一九二一年倫敦出版；以及其他著名的小冊子；請再參閱蓬(G. Le Bon)氏革命的心理學，一九一三年倫敦出版。邁奧爾(Miall)氏譯本。

(註五四)參閱摩爾利(Morley)氏的埃德蒙德·柏克(Edmund Burke)第三十九頁：「假設是有和平的話，這就是說有一般的快樂和滿足，而柏克則以為對於其種種基礎的研究，未免太過多事，非但無聊，亦且徒見其謬而虛矣。」

(註五五)例如分權原理之成立。

(註五六)例如俾斯麥(Bismarck)氏的記憶與回想第一章第三十八節。我們很能信任俾斯麥的誠實，當他說：「單單國家的利益，已足為我施政的方針，雖然一般輿論家，甚至也有善意的，均指責我主張貴族政治的制度，這是未免厚誣。我向來未嘗以家世門第為能力需要的替代，雖然我是出身於地主階級，但是我未嘗為我這一階級的利益着想，不過我目觀農業的衰落，認為是一個國家前途命運的極大危險。」拿破崙除了把法國變為一強大的營房之外，別無所為，甚而克倫威爾亦僅不過收拾殘局，所以我們由此可知人們一生到死所力爭的「不肯讓人」(inalienable)的權利，終究不是千古不變的不肯讓人的。

(註五七)參較赫茲(Hertz)及其他)氏所編的民族與民族性，一九二七年社會學年鑑，凡·哲內伯(Van Gennep)氏民族性之比較；赫柏特(Herbert)氏的民族性；勒農(Renan)氏的民族是什麼；齊麥恩(Zimmer)氏的民族性與政府；華拉士(Wallas)氏的我們的社會遺產。

第二章 政治與經濟

研究現代的政府，鮮能避免特權專章，以討論經濟與政治間的相互關係，而其理由，我希望在本章內，可以闡釋明白。不過此處應恕我特別注重經濟，而未曾另闢專章，討論政治與宗教之關係。著者固知宗教對於政治上的鉅大影響：對於我們天性的種種需求和遏制，對於一切的人和團體的組織力量，以及對於民族的組織力量。世界上最大的教會，仍舊未曾完全喪失其有力的效用。但是主要的精神的領導地位，已轉移到別人的手內，而人們可以隨時隨地，隨意選擇他們的信仰。政治制度的本身，大半繼承過去教會的光榮，而世界切望於經濟的幸福。所以就為各種經濟的理論和制度所統制，而為往昔之所無者。職是之故，不得不請恕著者將經濟置於首先地位之歉意。

人類生命上的經濟部分，就是有關於財富的生產，或物質的幸福。關於物質的幸福與非物質的幸福之間的界限，有許多的爭論（註一）不過因此處篇幅有限，故不能加以詳細的討論，所以我們僅把經濟的意義，認為是人類行為的某部分，而集中於收益的取得。嚴格言之，這就是指金錢一物而言，但是廣而言之，則成爲一取得物品和服務的問題。關於以取得收益爲中心的許多複雜問題，遂構成經濟範圍的一切討論，而政治學家乃亦不得不對於人類組織起來以謀取得收益的方法，與其組織此種社會制度，以推行對其他一切人等的合法權力，在此兩者

之間的關係，而加以注意和分析。

經濟演變對於政治生活的影響，是由卡爾·馬克斯 (Karl Marx) 氏最先的極力主張。在馬氏之先，討論及此者，尚有亞里斯多德、重農學派及亞當·斯密斯諸人。亞氏所以不能不講求經濟者，因為以城為國的時代的全部制度，是建基於奴隸勞動之上的。(註二)而重農學派及亞當·斯密斯氏則為此長時期間以至我們此時代的人的先驅，而從事宣傳經濟的自由，不受政府的統制。他們都是先為經濟學家，然後成為政治學家；並且除了在他们的著作中，散見少數精到的評語之外，他們對於經濟影響於政治的生活，均默然無言。馬克斯氏為實業革命及大規模工業的產兒。他的基本主張，乃根據於普魯士 (Prussia) 新興的工廠工業和政治制度的觀察，而發生的。他的教訓乃有異於古典派的經濟學者，因為馬克斯是一位社會學者。然而古典派的經濟學者的社會理論，乃依據其本身的環境，而為假設，並未曾加以討論，僅接受之以為不可變更的天經地義，至於馬克斯氏則為自覺的和革命的。在亞當·斯密斯的著作中，仍舊展露出一個農人的姿態，一年四季奔前走後，忙碌不休，春季則播種秧籽，由其僱來的傭工為之助理，夏日則守護土壤，並恃上年收穫之物以為生，秋季則有新收成，以之分配歸還購買秧籽的資本、租金和工資。但是在馬克斯和恩格爾 (Engels) 兩人的著作中，則可以嗅出工廠烟囪的煤煙氣味：此處雖保留着舊日的秩序，但其速度則完全是新的：工人嘈雜的聲音，因為鋼鐵的機器已將大地的空間，造成為一種媒介物，由此而使人類將其簡陋的能力，轉變成為其最喜悅的出品。

我們仍舊未能完全了解由農業基礎的經濟生活，轉變到工業基礎的經濟生活當中的主要含意。我們僅能

對之加以嘗試的和零碎的觀察。(註三)

政治學家可以就兩方面，以研究經濟生活：第一，即實際的組織及其對於政治生活的可能的影響，其次則為推動此種組織的各種動機。

經濟組織

一、現代社會的經濟組織，乃建基於間接生產。男男女女通常所製造的物品，及其所做的服務，均非直接為其本身而為；乃是由於別人的指揮，多少是為着滿足別人的需求而做的。家庭甚或村鎮自給自足的時代，久已成爲過去了。抑且，除了此種間接生產及其自然附帶而生的交易之外，現代生產尚有一種分工的特質，例如每一生產者只製造一件物品的一部分，而其價值則視該一部分在此整個供爲消費的物品中所發生的功用如何，以爲轉移。如果此種生產狀態，對於人類有多少價值的話，則其價值顯然必須依照比例，由一種特別爲此目的而設的制度，加以保留。事實上，間接生產與分工，可以促進工業的經濟甚大，否則其出品總量，必致不多。關於使用一切現代機械力的工具和能力（如煤炭、瓦斯、油、電等），如果能够無需採行間接生產和分工的辦法，殊難令人置信。比例言之，人類均希望提高生活標準，所以此種經濟組織方式的利益，就是冀求以達此項目的。世界上追求此種標準的強烈願望，可就十九世紀以來，廢止手工業、行會和各種條規，以及人民由鄉村移居市鎮，和由此村移居彼村等事，以覘之。前此也有像這樣忙碌而紛擾的一個世紀嗎？爲保護此種經濟利益起見，其根本需要就是一種調協及

和平的局面，至少是在本國境土之內，而今日則早已超過此限度之外，進而為國際之範圍矣。我們必須事先確知此項工作完成之後，仍舊可以不致失去市場的銷路，並且當每一種物品的各部分均已分別做好以後，必不致發生任何阻礙使其不能配合一起。職是之故，組織國家的強烈要求，也就是一種對於和平與治安的要求，甚至對於精神上意見差異的容忍，例如宗教信仰之類，這種要求，實際上往往可以得到答案。（註四）全部的警察工具，乃用以謀經濟上的幸福；度量衡的標準，物品的質地及其功用，均由最高的權威當局所規定，而直接由其執行或受其指導。（註五）而國家的各種政治組織，至少在理論上，成爲一個工匠或是商人，或是一個金融家，而不一定按照其宗教信仰如何，及其生長地何處，或其藝術天賦如何，而有歧視。（註六）但是幾乎是純粹的一個經濟組織上的單位，其中由於相互的倚賴和合作，可以得最高的經濟作用。不論何時何地，一切工業和商業，均具有此處所規定的性質，而各種政治制度的相同反應，則屬顯然可以概見。今日此種互賴，益爲密切；因爲過去任何時代，無人能傲然自謂其每一人口的工作能力，能如今日之大者。所以，在過去的時代，沒有一個單獨的商人，能在其同儕中，或其全體彼此之間，能佔據如今日之重要地位者；他們的成敗力量，其影響於全體者，則業已無限的增加。這種力量貢獻而成爲國家的尊嚴和權威，而多少供給其力量，以使此種權威更有價值。因爲一種人類的動機，聯合許多心理上和身體上的迫切要求，僅能因一種或幾種相等的聯合力量，互相牽制，而成立的。

職是之故，就經濟學家的觀點而言，國家是一個經濟的組織；而就政治學家的觀點來說，經濟組織乃爲一種原素，其形式足以影響到國家的形式。如果經濟動機，相當的強烈，那末政治制度就不得不對之予以重視。此點則

對於耐心的學者或不覺其爲可憐，雖然政治改革家則不無作此感想，正如梅德林克（Maeterlinck）氏所云：「在我們的生命上，也有一個時代，我們對於說到真實的事物，較之說到僅僅是奇異的事物，更感到快樂。」

二、不過現代經濟組織不僅只有間接生產的一個特點。而其最大的特色，就是因爲事實上其生產方法，均爲繞道兜圈子的，正如柏美·巴維克（Böhm-Bawerk）氏之所云。（註七）物品與服務，通常都不是爲自己糊口的消費；對於未來的生產計劃，在每一個社會所必要的，尤以其中間接生產方式組織最爲複雜的社會爲然；此種需要，在採用生產的技術方法，以及貴重而製造費事的機器和組織之時，尤爲特別急需。這就是十九世紀與其以前各世紀之特有而驚奇的區別。產生任何一天所消費的物質幸福，有賴於過去長時間或多年以前，用一種複雜而貴重的機器或人工的組織的協同努力。如果沒有事先的設計和組織。那末就不會有目前的物品；如果沒有預料中的消費者，則此種事先的設計和組織，均屬白費心血。預料未來的需要，於是乃能促進人們從事工作和組織；他們節省，而希望將來的滿足，能够較現在所得的財富，更爲鉅大；（註八）聚積而應時的物品，不下千種；未來的工作，也加以計劃；勞工已經僱好，而資本也已借到；儲蓄亦已增積；至於現在和將來的消費，其相對的價值，則由數百萬打算節省或是化費的人，爲之估定。以上種種的設計，考慮愈周，而其最後的出品則愈廉；而在比例上，人們大半是需要廉價的，因此遂不得不冀求繞道兜圈子的間接生產方法。廉價一事對於人們，具有極大的力量；例如不論在單一的或聯邦的國家之內，均依照其本地的政府的願望而從事採購。

此種生產方法的優點，因其能準時造成：一切進行均在事先擬定計劃和分配。任何一部分的計算，均足以影

響到全體。各種計算，往往算到八分之一、三十二分之一、六十四分之一，甚至千分之一的小數。我們可以想到現代科學管理上的術語，如「準確的計時」之類。所以描畫出這種經濟事件的狀態，實際上也普遍見之於我們所描述的國家之內（雖然不是到處相同的）；其高度的物質幸福的貴重基礎（此處並未提及其依賴經濟幸福所維持的生活上許多非經濟的方面），乃為各獨立、專門和差不多不變動的經濟團體中勞工更複雜的再分配。這是依據於其審慎計算的預料，和物品與服務求供的可能的活動。

我們已經進入經濟生產的時代，其範圍與預言，並非僅限於疆土的關係，而實由於遠古時代所流傳下來的。如果在計算之內的，這些因素，其中任何的一個因素，若因供給上受到過分越軌的停頓而致發生變動，例如：一種重要工業的罷工，則社會其他許多部分的生活，必致均將受其悲慘的損害，而各該部分，均將直接參加此種糾紛，惟其本身則完全不自知覺。國家如果在時間上和效能上，沒有東西能够駕越其上的話，那末國家是必要的，藉以維持社會各種希望的繼續成就，而比例言之，這種種的希望，都是文明的要素，因此必須對國家無條件的服從。事實上，過去四十年來的立法，已經極受此種生產方式的政治暗示的影響。而尤須特別注意到影響於工業組織地位的立法，如工會及僱主聯合會之類，以及罷工權等。此種情形，於英國一九二〇年的緊急權力條例（註九）一九二六年的各業糾紛條例（註一〇）中，已達到最高的程度，而美國法庭對於採行制止罷工和結黨，以及限制職工的各种禁令與法規，其中亦有大部分有趣味的判決（註一一）在德國憲法第四十八條內（註一二）凡依照該條所制定的一切法規，一字一句幾乎均與英國緊急權力條例發生同樣的效力，而法國對於「叛亂」亦認為是內政服

務的罷工，至於其他各國的立法，亦受此同樣的影響。(註一三)在澳大利亞 (Australia)、新西蘭 (New Zealand) 和意大利 (Italy) 各國，幾乎均完全禁止罷工。(註一四)發格納戲院 (Wagnerian Opera) 有許多戲本，在其書頁邊緣相當的地位上，註明劇旨大要，而此種題旨大要的簽註，也可以標示於議會辯論書和我們所述的各種條例的書頁邊上；例如繼續不斷的原則，或是「你不能停止」之類。這是暗指正常準時和繼續不斷成就的經濟義務，不僅是為你自己的利益，或是為某種雇主的利益——契約的法律，蓋自數百年來，主僕間均曾供應此類的規則——而是為着生活的標準，由此以謀全民族的總文化。(註一五)或是採用在紛亂時期所流行的名詞，就稱之為「社會。」關於我們文明這幾方面最普通的病象，就是有如每一個人均帶着一隻錶，大家都與日曆接近，而廉價日記簿之出售，則尚以百萬計。

這種種的勢力，好像鐵一樣的強硬，以確定這類的重要問題，如國家活動的範圍之類。無論經濟的幸福，或是政治的自由，均非具有絕對不變的數量；此一時代或需要這一種較那一種更甚，各國亦各依其對於各種滿足的需要，而變易其數量（例如，特別是法國與盎格羅·薩克森 (Anglo-Saxon) 各國，最有顯著的差別），而在各個男女之間，亦可看出極大的差異。

三、現代經濟組織，因分工的效果，而影響於政治的活動，及其制度。為保障和發展他們在工業出品的分配上的利益起見，並為擴充其文化發展起見，一切男女凡從事於類似的工作，不論是在同一的工廠之內，或是從事於同樣的工藝，或是同樣的工業，均各起而組織團體。工業社會(註一六)往往能顯著的超過宗教社會或鄰居關係之

上。(註一七)一種建基於其所代表的特殊利益，並繼續而求實現其特別對於團體組織的服從，時在演進，而此種團體中的任何一員，均對於甚至不能以其對該團體的盡忠價值，與其對社會的盡忠，互為比較，而此大社會的國家，在比例上其價值較低。此種自動接受第二個的現狀，有時發生，惟並不常見。(註一八)各種價值的比較，如此之含混廣泛，以致極精細的哲學思想，對此估量，亦感困難。常人每傾向於限制其特殊職業的想像和服從，僅在其追求該種效果足以發生最後的經濟利弊，而對其本身有利之時，或是在其不接受此種理論，而被強迫從事於其暗示的行爲之時。他的團體乃為顛覆今日國家的有力者，而國家在某種地方，則受其排斥。此種破碎分裂的性質，是何等的強烈，可以就各工會彼此相互間的行爲，(註一九)聯合罷工的自然經過，(註二〇)以及職業及工業協會等的競爭，例如出席為德國經濟會議之類的組織的代表等事，(註二一)以覘之。如果我們需要以歷史來指示由當時經驗所造成的教訓的話，那末就可以提到中世紀的基爾特社會（即同業公會）的歷史，他們準備使別人負擔高昂的物價，並保護其舊習慣和風俗、工資、利潤等等，而使消費者以及與之競爭的生產者，蒙受損失。農業與工業之戰，重工業和出口工業與輕工業和國內生產之戰，商業與製造業之戰，金融業與此兩者之戰，手工業與工廠工業之戰，合作社與私人貿易之戰——他們各自擁護彼此各種不同的政黨，並利用金錢和宣傳，以囑入議會及行政各部。但是我們不能否認一國的經濟的生命脈，乃在各業中循環流動，而人們不能因此而避免其成見，即就此點以言，正如盡忠一事，確具有創造的可能性。政治制度多少是聰明地或愚蠢地來適應於此種的環境：一切破壞的行爲，均由法律及其執行機關，予以懲辦禁止，凡是局部的意見，均加以考詢、估量、判別，全都依照於各方利益的最

大的經濟幸福爲根據。其考詢方法將於本書政黨章及議會章，予以敘述。此處只須提出經濟組織，在政治制度的活動方面與憲法方面，加重其工作。（註二）

四、現代工業不僅是一種分工而使其成爲分門別類的職業；而是配合一般實際上合法的管理生產工具——如物質設備及組織等——的人，以及負有服從其職業紀律的人，而其紀律不僅是由於消費者對於品質、廉價和按時供給等等的要求；並且也由於該生產工具的主人的私人品格所造成的。關於此種工業組織的現象，究竟有什麼廣泛的政治暗示呢？讓我們先明瞭一件事。雇主與被雇者均同樣爲此種經濟學家所稱爲需求的勢力的奴僕，而所謂需求一事，我們如用具體一點的名詞，就可稱之爲消費者。除非消費者能不斷地滿足其需要，否則雇主與被雇者均將不能得到任何的收益。任何雇主，不論其天性仁慈或殘暴，不論其出身由於世襲的或資產的關係，或是由於工人公舉的，必須負責將消費者所暗示的需求訂單，轉交各工人。此種根本的關係，必須受一切政治制度所重視；如果對於此點失敗，則其本身，必將以某種方法，起而要求或強迫維持其替代的制度。就全體言之，政治制度乃依照此種關係而存在，雖其亦嘗以統制消費者之手段，而企圖影響雇主與被雇者間的關係。因此，例如某種物品因某種關係，不能製造和出售，或是某種工業除非依照某種條件，如貿易局條例等，不能進行。

然而政治的強力，往往特別起於雇主與被雇者間由於司掌業務之雇主代理人而發生的關係——所謂司掌業務的雇主代理人，就是一切設備的合法管理人，所以就成爲各種方法、手續、與工作狀況的最高經理。每一種職業中的工人，都與雇主的管理人，發生糾紛；各業的工人，均各與雇主發生糾紛，遂成爲階級對抗階級之局。此種

對抗的本質，究竟是什麼？政治學家必須預知此種反抗的主要原動力，因為依照他們的解釋，這是足以影響到國家的。大多數的工人，均未嘗了解僱主的地位，也只不過是消費者的奴僕，以及需供間的媒介而已。此種錯誤頗易造成，甚至公正無私的學者，亦不能免此誤解，所以對於僅受淺薄教育的工人之不能了解此點，當然無可驚訝。但是任何國家均應負責公告甚至必需強迫貫徹此項主張；因為工業的管理，不論是操於資本家的手內，或是工團的代表團，或是歸於國家經營，如現代的一切郵政服務之類，均屬如此。第二，許多工人均妒嫉僱主的財富，與其由企業上所獲得的利潤，及其不受規定工作鐘點與管束的自由。如果僱主的富庶明白的是由其才能的直接結果所造成，則此種妬嫉，可以減少，甚至完全消滅。但是如果其財富並非由於服務所得，而是由於專利統制的結果，或是由於私人友誼的關係，或血統的關係而得到的特殊利益，與夫由於財產法所造成的結果（註二、三）則此種妒嫉必致不能消除，而其強力，甚且更為嚴重。

聰明、野心、敏感的工人，唯有心懷一種不公平的怨恨，而希望能努力剷除此種種原因。他目觀世界與日俱消，而其智能未獲報酬，並且也感覺其子女均皆具有非常之才能而願在人生道上，堅忍奮鬥，拾級以登，但是因為家世的平庸，故其開頭的努力，就不能不受打擊，於是乃發生一種革命的誘因（註二、四）縱使其未嘗另受別處的刺激，如社會主義思想之類，然而此種誘因，已足以迫其圖謀出路，遂致成為許其有更快樂的前途的人的黨徒。抑尤有進者，工人每以其自己日常之無權力，而與雇主之有權力，互為比較，並自問其選拔出身之方法，與其權力之許可，究竟何來。這都是根據於私人的財產，「一種隨其本意行事的權利」並且他又感覺到（至其感覺是否具有科

學的理由，則爲另一問題。）此種「隨其本意行事的權利」事實上，在現代工業狀態之下，已太遠離於普通工人的幸福了；那末必須另外想出一種選拔的方法，於是立刻在其精神上得到一種安慰，而在工廠之內，或土地之上，均將進而使其勤勞的生產總量增加。

此種情感和推理，於是乃交織而成一種確實而神祕的階級鬭爭史；而經濟的調整，則對教育與文化，均有其不可避免的反應。各階級的消遣閑暇方法，各不相同，其語言的禮貌，和行爲的態度，則因其各種不同的經濟的社會的、與教育的環境，而各有歧異。凡是除了工人以外的各階級，均被其仇視——如雇主、有閑階級、資產階級、上流階級、收租過日階級、資本家等——而以上各階級，亦同樣予以報復。這種觀念，愈爲誇張，則其仇視的心理亦愈深。因爲現代經濟制度的運用及其組織，乃受現行法律所擁護之故，於是遂發生一種社會的傾軋，或分裂，其結果乃造成被壓迫羣衆方面永久的不滿和鬭爭（註二五）隨時而成功了公開的暴動與生產的停止。政治制度乃起而指出或壓制此種傾軋。這種傾軋的情形，國與國殊，故其政府所採的方法，亦各互異，此點將在以後各章中表明。然而此處吾人只須注意此種社會的傾軋，最後乃歸咎於有關財產及遺產的法律，亦將於後章，加以討論。

五、分工與組織完備的團體和「階級」之形成，在現代的國家內，乃密切連繫於各政黨的理論。此種連繫，將於以下論政黨各章中，加以較詳的說明。此種關係與黨派，既非個人的幻想和理論上的偏見所造成的結果，而非由於一種反愛國、反民族的計劃，或是對於某種主義的熱誠所致，而實由於種種簡明可見的物質上和精神上的原因，直接有關於吾人今日的經濟生活方式，而不能分離的。

六、在尙未經提及的幾種原素之中，尙有一種，就是每日對於物質的和人力的經濟資源，實際的管理。現代的經濟組織乃受一種極端而往往驚奇的分權情形所特別的表示出來。這就是說，經濟的計劃，並不僅是由一個中樞來主持的，甚至也不是由於少數的大中樞來爲之規劃的，而是由於每一個人的獨立的決定、能力、負責爲之中心。著者或不免誇大其辭；但是這僅是表達出世界工業上各種複雜事實的鉅大影響而已。廣而言之，經濟上選擇自由的範圍，極爲廣大，而社會的、計劃的和強制的行爲範圍，則極小。

吾人今日發展到這樣的局勢，可以回溯以往兩大類的原因：第一爲人類關於世界生存、報酬、懲罰等的種種理論與情感；其次則爲由於實際經驗，以及過去公會、市鎮和國家統制失敗而生的種種理論。在第一大類的原因中，可以看出精神上嬗變的特點，亦即宗教上新耶穌教所造成的因果，其勝利始於十五世紀，其本質，可據斯特拉福德（Stratford）氏關於清教徒的解釋，來予以說明，「這一族的人的天性，使其起而反抗過去當局有力者在政治上及宗教上所制定的種種規則。」（註二六）第二類中最大的原素，就是重農學派，（註二七）亞當·斯密斯氏，及其他舊派的經濟學家的影響，此輩闡明過去一百五十年間重商主義及其大陸學派，科爾伯特主義（*Colbertism*）和官房學派（*cameralism*）的失敗教訓。關於該主義的本質，可以引錄以下一段的話：

據亞當·斯密斯所云：「他（這個人）通常既不立志促進公共利益，而又不知其所推進者究有若干。在其傾向維持國內工業較甚於國外工業一點上以言之，是其僅蓄志圖其自己的安全，而就其指導工業之方法，以圖產生最大的利益一點上言之，是其僅蓄意以謀自己的獲利，而在此點上，正如其他許多情形相同，則其乃受一隻

目不能見的手所引導，以促進一種目的，而非其自己的本意如此也。……蓋其爲求自己本身的利益起見，他往往連帶促進社會的利益，較其真正願爲社會謀利益的原意，更爲迫切。我們向來未曾曉得爲公共利益而從事貿易的人，能够收若干的好果。」（註二八）

因此精神上的發展和經濟上的經驗，同爲該極端分權的結果，而成爲我們今日的經濟組織的特色，各個男女，甚至到十九世紀的兒童，對於其應該生產和消費的經濟物品或服務的計算，究須若干，均未嘗受政府的規定和干涉；各個人單獨的自負其責，不論獲利或損失，均與他人無干。各種服務與物品的估價，並非由國家根據於遠大的民族的觀點，來執行的，而僅由數百萬各無關係的個人，單獨從事於無系統的定價手續。此種生產制度，及財富分配，通常稱爲「資本主義」，而此一名詞，在精神上，或受人詛咒，或受人讚美，全視使用此名詞者是反對派或擁護派，以爲轉移，並不僅特別對於這一種的工業組織是如此的，即其他許多的社會現象，亦多少莫不皆然。至於我們本身，依照目前的分析，「資本主義」只不過是極端的經濟分權而已，而「資本家」亦僅不過是一個不受政府統制的管理人而已。

此項制度，經一世紀以上的流行，無疑地，已造成了許多國家積聚的財富的鉅量增加，並且因爲人口的大增，遂致生活標準的大增，也成爲可能的。然而，每一代的人口的大部分，姑謂其自一八〇〇年以來，均受惡劣的營養、居住、衣着、教育及疾病所困；而此種環境且已成爲永遠的悲慘現象。經濟制度並未防止以免受此污濁文化的黑點所染，而經濟的幸福，亦未嘗能正常確切地使一般在社會生活上具有超越才能而無經濟優勢的人，得以享受。

自宗教改革以來，任何國家的政府，沒有一個是能够完全顧慮到人類如果任其本人自由意志以求其財富和選擇其宗教，則此社會生活，必將遇到怎樣的情形。（註二九）

抑且，迨至資本主義制度發展以後，於是乃看出其效能大半是有賴於大規模的統制，即合併許多小單位，而不能再賴舊日分權的主張以及自由競爭企業。約至一八四五年之際，放任主義及其附從的各種主義，均已成爲明日黃花；自一八八〇年以來，政府已採取空前未有的急促速度，參加爲經濟進展計劃中的最高統制者，而今日吾人則處於工業統制的社會戰爭之中。此種集權和統制的運動，於一八四五年以前，已經托克維爾氏所注意到了；（註三〇）而自一八八〇年顯著的轉變期以來，而個人自由及社會義務的各種觀念，已經經過一次革命了。撒母耳·斯邁爾(Samuel Smiles)氏和約翰·斯圖亞特·穆勒(John Stuart Mill)氏的「自由」時代，業已成爲過去，據吾人今日所見，將永不能復返矣。

這種趨勢，乃傾向於反對各個人及各小工廠的「競爭」，而致力於創造大托辣斯（信託公司）及康妙恩（聯合社），從事獨佔一切的生產和物品的銷售。（註三一）此種辦法極爲經濟，因爲在此種物品的技術生產方面，如電氣、煤氣、水力、煤炭和碳酸鉀，以及運輸的服務等，僅能由單一的管理，以決定生產上需要的物品數量和質地所必要的資本和勞工的數量與種類，然後方纔能够得到此種技術的充分利益。他們或者變爲專制行爲，因其可以藉力法律或事實，以排除其他代替品的供給。這種辦法如果是經濟的話，那末政治力量就起而助其生長，以壓服一切靡費的分權和競爭，並規定其權利與義務；倘其流爲專制行爲，則政府必須對於消費者和小規模生產者，

予以保護。

政治制度已在我們所討論的各國內，進行其工業的統制和經濟的分配。(註三二)不過各國的進行範圍，各不相同，然而此種統制的範圍與方式，目前顯然構成政治生活上最激烈的糾紛問題。國家主義 (Etatism) 與工團主義，社會主義與基爾特社會主義 (Guild Socialism) (註三三) 計劃經濟 (Planwirtschaft) 與公共經濟 (Gemeinwirtschaft) (註三四) 合理化與吸收合併 (Amalgamation) 強按吸收合併爲公司合併方式之一，乃將一公司解散，以其權利義務繼續轉移於他一公司之謂也。(註三五) 以及共產主義——均發現於其本國之內及國外——而成爲有政治組織的人們所需求的或拒納的解決方式。

此處有一特點，卽爲金融與工業之關係。銀行爲資本儲蓄者與資本使用者間的媒介。銀行爲便利存款的機關，藉以吸收儲款，然後依此基礎，而爲投資及商業的放款。至於將存戶的存款放貸出去，其危險的範圍，許多年代以來，均由國家予以統制，因爲一遇倒賬，則存戶本利俱空。於是政府乃採取預防手段，而成爲信用之保護者，尤以投資國外爲然，故不得不對政府及其財政，加以注意；如此方能鼓勵儲蓄。供給工商業的放款，在間接生產方法方面，頗爲重要，因爲農業和工業，均能因銀行的放款政策，或得其臂助，或受其摧殘。此項問題卽成爲公共經濟，所以必須依照全體人民的福利，加以統制，而不能僅爲少數的銀行或工廠的股票經紀人，或製造家，或商人，謀利益，並且尚須具有明瞭外國狀況及世界物價的眼光，以各種制度執行此項政策，而不能仍照通常私人牟利的關係進行。(註三六)

七、我們以上所云，乃潛伏着對於社會鬭爭與禍患的愛好和恐怖。爲什麼呢？因爲工業與農業的出產，據人們的估計，如此之缺乏，所以他們奮力趨前，以事爭奪。今日的人類，均受高等生活標準的理想所困，並且受一種知識的影響，以爲在其祖先前此所未知的嚴厲工業紀律的環境之下，每星期縱使工作五天半，每天繼續工作八小時，而此種標準仍難得到。他們都是極其貪心的；他們並不自覺；迨其沈思於貪心的深淵之中，他們於是乃尊其名曰：「高度的生活標準。」此種貪心，乃存在於今日國內與國際的主要政治問題的根基之內。此處有一種流行的概念，以爲在一切事情之上，所有鉅大數量的物質財富的取得和消費，就是人們最正當的幸福。此種理想並非任何特殊一年的或一羣人的突然創見，雖然此語的歷史，或者尙不到一世紀。沒有一種對於精神的和物質的價值的周詳的估量，可以使其成立。在過去一世紀半的時間中，西歐之人及美洲之人，均突然見其本身成爲蒸汽能力的所有者，以取得鉅大的財富，從而增益加倍之。他們嚐到機器的果子，覺得其味甚美。於是遂把對信賴「上帝」(God)的觀念，轉變而成爲致力「生產」(get)的觀念。

每一時代，均產生種種的奇蹟，成就其征服地球、海洋、天空的勝利，並覺其本身乃更不受時間與空間的限制；生活標準既成爲如此吸引人類的宗教，甚至目前尙未受任何批評的攻擊，以致凡敢於宣布另外一種標準的人，或是由生活標準較低的國家而來的人，或是在生活標準較低之處居住工作的人，均被視爲可厭的異端人。(註三七)於是乃對生活標準較低的國家，而成立了各種的保護關稅。

政治上的困難，就是此種追求滿足的貪心，據人類通常的意見，認為是高尙的，因此就產生各黨派間的爭奪，而彼此均各以爲是。僅僅財富的佔有，固確未必一定造成不道德消費的結果。甚且我們的財富更多，那末我們也確是更注意於精神美善和最高尙的活動的追求。但是我們可以把曼得維爾（Mandeville）氏的名言（註三八）「私人的缺憾；公共的幸福；」倒轉過來說，「私人的幸福；公共的缺憾，」因爲我們這種行爲足以使吾人陷入內亂和國際戰爭的煩擾。大凡做母親的，都願意看到他的兒子在學校之內用功讀書，能得優良、尊貴、待遇好的地位，而又不不要過分勞苦。做父親的，則極力設法助其能得此種優美的環境。然而，如果做父母的人，統是從事同樣的舉動，而且如果他們所說的「尊貴，待遇好而工作不太多」的意義，彼此也全是相似的話，則其結果，據我們所看到的，必致做父母的，大家均同聲的詛咒：國內與國外的爭奪戰。此種經濟的和社會的特點，現在由家庭範圍之內而變爲全國公認的高尙行爲，顯然影響到工業關係，而政治制度，則不能避免受其擾亂，因爲最高的權威，是操在他們的手內。福賽提（Forsyte）推動英格蘭國家，部登部路克士（Buddenbrooks）推動德意志，巴俾特（Bobbitt）與科林武德（Collingwood）推動美利堅國家，培爾腓哥（Belphégor）推動法蘭西。我們喜歡選用植物油製的肥皂，而不喜用動物脂肪製的肥皂，遂使我們盲從地侵略這班從事生產此種新質料的落伍民族。勞工流汗，然後纔可以使消費者受到物美價廉號召的吸引！例如橡膠供給，爲現代運輸所依賴，因此就在非洲發生了最殘酷的行爲。（註三九）又如汽油一項，乃爲推動機器的要物，所以各公司間與各國間，日常對此均起一種激烈的爭奪。（註四〇）此中潛伏着各種力量或奸謀的互擊，而確定現代國家比較的生活標準。我們都未必歡迎朱古力（Cho-

colate 按此物係椰子之核磨碎後加以沙糖等物而成的，但是我們則因在滋味上及視覺上受其外觀的吸引力，不覺而需要之。一年四季，均受統制，而自然的現象，亦可顛倒；因為我們都不願意呆等春天到來，然後纔有小植物，所以就藉曝曬太陽的氣候，而勉強使其萌生，甚至我們還可以利用人造光線和夏天熱力，以使蜜蜂放出他們的蜜糖。每一種機巧技能，都足以使人與天爭，看誰可以滿足這最後的慾望。但是英國人如果不威逼鞭策墨西哥人與埃及人，或在中國競爭，則其必不能要求高厚的紅利；法國人則大聲急呼要求其殖民地的價值的安置；德國人自在他處的機會被拒絕之後，乃轉向俄羅斯，以為侵略的範圍；美國人則戰戰兢兢地保持其金元堆，否則必將因入境之殖民太多，而被推倒，以致減低其高度。（註四一）

國家與人口 現在一切個人、家庭、工業和國家，縱使其物質幸福足以滿足其一切慾望，然而仍舊是照樣的貪得無厭。因為我們所稱的過剩，是以需求多少，請求的人數若干，以及可供分配的總量等的比例，作為標準的。此處是一個難題。因為人類情感的全部力量，如今日世界的機構，乃被強迫運用於有盡量的物質資源之內，以致激烈抵抗此不可忍受的拘束。

其數量乃受經濟組織的狀態與特質，以及工業與農業的技術所限制，所以每人應得的數量，乃以人口的總數，來除集合的生產量。無論在任何時候，人們利用自然資源和統制其同類人數的能力，乃由其足以供滿足其慾望的物質幸福總量，來予以確定。人們的知識，以及征服自然的力量，日見增加，所以凡能依照其本意生活以發展其人格的人數，亦見增加。但是政治學家，尤其是在他們希望討論較大規模的社會改進之時，他們或者可以立刻

棄權，除非他承認其答案乃受兩個條件所拘束：（一）前途不可捉摸的發明，其來或緩或速，但是殊難使其就範，以受指導與統制；（二）在一個短期間內生育率的增減，而非政治力量所能變更，甚且在一個長期間內，其生殖力是否受政府計劃所影響，亦仍有極大的疑問：例如，調查辦法仍舊是一種極不可避免的困難！因此隨而發生人類由經濟手段所滿足的慾望，可以因（一）項與（二）項所規定的限制而變動，但是一種限制得因隨時可以實現人類渴望的物質幸福，而存在。此點可以認為是很不幸的，然其則為確實的可怕現象。

數量既然是僅具緩慢而無把握的伸縮性，而人類的慾望則又毫無限制，並且演進甚速；抑且在我們今日的時代，文明包括此種慾望，如此之鉅，而此種慾望又僅能以經濟工具，予以滿足，所以競爭此種工具，遂甚激烈，並且日見蔓延。此種競爭非但僅在工業內有此組織，亦非僅見於工場、銀行、農地之間，甚且見諸教育機關、教會、民政機關、市政機關以及議會之內。政治制度負有鉅大困難的工作，因其初期的任務，在於維持秩序，執行司法，保衛國家，抵禦外來的勢力，以及其他極困難的工作，除此之外，國家尚須直接掌握並統制此發生競爭的經濟制度；而債權人打算把他分開的這個團體，已不能再看做不關痛癢的東西，而其最後則與國家有關：因其逐漸與國家成爲一體了。政治制度與經濟制度，在許多方面，彼此不能區別，而國家可以成爲一個鐵路公司，或是一個電話公司，或是一個造船廠，或是一個工業調查社，一個全國的醫院，甚至是一個普天下的清道夫。此種發展的含義，就政治學家視之，均極爲深奧重要，故其必須審慎靜待，以觀其變。此時他必須記着土地的力量，乃所以維持人民，而對政治制度的力量，成立一種最後而不可變易的界限：這是或者可以算做統制實現理想中真美善範圍的原素之最有力

量的一種。因此在英國內，遂有公開競爭此種指導權力之事。在法國內，則有其他的動機，以促進人口的增加；就是希冀一個巨大的陸軍。

八、據哈林頓(Harrington)氏云：「帝國由財產而生；」所以任何經濟組織和政治組織遂成爲以私人財產爲根本的問題。所謂私的就是指獨有的；而此大團體所謂國家者，其力量顯然將因財產的獨有範圍的大小，而爲變易，而此範圍則復依照個人及小團體之道德與法律，而爲轉移。此種財產之佔有不論爲一時之租賃，或終身之使用，或其權力，更進一步，而超出所有者本人一生之外，以及當時的一般思想，是否有關於財產的社會義務的理——想——這一切的事物，均足以顯然影響於各種政治制度的性質與國家的性質。因爲尙有一事，乃就流行的獨有狀態的觀念，比例言之，政治制度在尋求工具方面，感覺困難。許多社會改革的高明計劃，每受此輩企圖把持獨有私產的人的兇殘頑抗所破壞。在農民方面，尤可表示此種特性，而事實上可以指出擁有巨大農民人口如德意志、法蘭西與美利堅等國家，以爲舉例。

茲再廣而言之，現代國家乃以社會統制財產的理論與實際，而開其端。依照在國家以前的至高社會的教會，以及依照由宗教傳統，甚至由傳教牧師所統治的國家，說起來，一個人不能以其所有，而隨意做爲。(註四二)但是到十八世紀中葉之際，人們已經避免傳統的道德，因此乃追求其溝通工具的國家。約翰·陸克，在一六八九年時，業已要求財產免除受國家專橫的奪取，就是財產應該不能包括於國家公認的主權範圍之外。(註四三)而在他之前，議會反抗皇室的勝利，一半是因爲保護他們財產免受國家不正當的徵收。布拉克斯同 (Blackstone) 氏對於

英國主義，曾予以深刻的崇拜：「對於私產法律之注意，如此之重大，以此不能容許任何至微的破壞；而未必一定爲全社會的一般幸福。」（註四四）大陸各國脫離自利的君主的侵略，爲期較遲，而其經濟學家及公共事業家，尤以在法國方面，均發出一種革命的呼聲，勝利手臂的衝突，並且發生一種由經濟學者所主張的哲學。重農學派的國家哲學，乃建基於一種原理，以爲財產的絕對專有，乃最大物質幸福的唯一條件，而其結果則造成精神上最高的幸福。大陸各國及美國的一切權利宣言，均包括私產權利在內，甚至在一八四八年的德國憲法之內，此項權利亦佔有崇高的地位。維持此種條文的理論精髓，顯然是：（一）爲人必須創造許多的財富，這是對的；（二）鉅量財富的創造，必須人們先能確知其工作所得的報酬，乃完全屬於他們所獨有的。我們永遠不能對於以下各問，予以正確的答案；如果一七五〇年至一八五〇年間的世界，容許國家的權力，可以統制個人活動及財產措置，那末是否能夠創造這許多的財富，而附帶發生較少的社會悲劇呢？因爲我們甚至沒有理由去猜想誰應受統治，而在國家名義之下，是否相宜，這是問題的最後論定。我們僅曉得批評家起而宣佈大衆的悲慘，並引起大家注意新工業關係與各種制度的興起，均需要社會的統制，而政府在各種原則之上，及在各種名義之下，開始否認財產的獨有，並且剝奪其私有的性質。

我們今日的各种糾紛，乃因其包圍此項問題的趨勢，而益見困苦。這可就三大方面而言：財產乃受以下各種的侵佔：（一）由於公用土地徵收權（right of eminent domain）（11）由於警察力量；（二）由於徵稅。

公用土地徵收權一語，乃美國的名詞；但是其他國家亦有其相等的名詞。（註四五）此舉乃因公認私產可以由

國家徵收充爲公共用途，而以相當的代價，付給原主，而此種顯明的舉例，就是遇到該社會需要一條鐵路之時，如果財產均爲絕對的私有，那末國家就不能不將此計劃路線，先得每一個地主的許可。此處所云最普通的財產，就是土地，但是也可以包括特許權利及契約等在內。本世紀的早期，對於此種財產獨有的侵犯，引起糾紛甚少，因爲被侵佔的財產都用爲公共事業，這就是說，由中央或地方的當局所直接使用的，都是認爲財產的。但是人口密集於一塊小土地之內，以及由於鐵路與其他交通運輸工具的發明而產生的需要，其結果遂不得不擴充其權力，而此種權力，僅能因公共鉅大不便的費用，而得避免，例如，道路（古代的舉例）電車、輕便鐵道、電報、電話、以及電線、溝渠、灌溉、運河、公園及浴池等。（註四六）

因此公共「使用」的名詞，乃開始用公共「利益」（更爲廣泛的名詞）以爲替代，尤其是在最近時代，社會發生一種期待，希望政府能積極促進公共幸福。此種動機與彼種動機，互相衝突：到處都有一種迫切希求擴充公共需用私產的範圍，而另一方面，則承認忽視社會利益的不可能。各種法規，均經周詳制定，並加以施行應用，一方面保護公衆（或可指爲一小部分的人民）取得其所需要的土地，不致發生過分的困難，而另一方面，則保護原主對於被徵收之土地或損失，應得到相當的代價與賠償。至於個人方面，因此所受的刺激與另圖適應他處環境的麻煩，則不能得到賠償。此外在直接執行公用土地徵收辦法之時，國家得以特種立法程序（私人議案）將此侵佔私產的權利，賦予個人及公司，由其進行爲公共謀利益，而鮮有顧到私人因此所受的損害。

公用土地徵收範圍，甚爲廣大，而且日漸加廣，但是仍舊不能與警察力量及公共政策對於財產所執行的權

力相比。簡而言之，這些規定，乃淵源於一種原則，就是國家「具有限制和統制自由與財產的使用，以謀促進公共幸福的權力。」（註四七）此項原則經立法機關採用以爲通過各種爲公共幸福的法律的準繩，雖然此種法律能够撤銷財產權及其希望，撤銷全部的工業及其分業，但是對於直接受到損害的人，並未嘗由此而得賠償。例如，美國的全體的酒業，竟一旦奉令停止；沒有一個人受到任何賠償。凡是法律不足以否認法院解釋權之處，則其於解釋法律之際，往往可以顧到個人或局部的利益，而違反公共的利益。在英國有公共政策的普通法律原則（註四八）在美國有「無理由」主義及「法律相當程序」主義，均用以估量公共與個人間的利益，至於法國及德國，其法院均未受根本大法的限制，可以隨意假設，而過去兩代的法學思想，其全部教訓，均致力於造成社會統制的新觀念。（註四九）此處僅僅指出國家侵犯個人的財產管理權，已經足够了。其性質甚爲明顯：財產僅能依照某種條件而使用；已不能再爲無條件的管理；而其限制的條文，其數目及範圍，均極繁多廣泛，而且日在擴大。（註五〇）

侵犯私產的第三種手段，就是徵稅，這是自古相傳的制度，惟今日發達尤廣，此舉乃根據於公衆普遍信任國家徵稅的權力，如果觀察家未能明瞭貧人爭求平等的情緒，以及現在的權威，乃寄託於最大多數的所謂較貧的人民身上，則其對此必甚驚異。國家對於個人收益，予以鉅大的課徵，計有兩種進展：國家對於最低限度服務的理想之發生，以及特別有關於價值學說（theory of value）的經濟原理的進步。第一項，將於本書他處，加以討論。關於第二項，此處應加說明數語。前世紀第七十年之際，哲封斯（Jevons）氏（註五一）與門革（Menger）氏（註五二）對於經濟價值之基礎，曾作重要之發明；最後效用或邊際效用之學說，簡而言之，乃指每一次所增加的收益，其滿

足需要的積極性與迫切性，較諸原來已經滿足的需要爲少。或者，採用康南（Cannan）氏所發明的比喻（註五三）假設有兩個人，同樣的饑餓，惟只有一塊麵包，給他們分吃，則其最高的滿足，就是每一個人分得半塊，不能過多，也不能過少；因爲如果分做大小兩半，一人分得四分之一，一人分得四分之三，則後者一人，在消費第一份的四分之一以後，其滿足需要，逐漸減少迫切，直至最後的四分之一時，則其由此麵包所得的滿足，當較之未曾滿足其更迫切需要的第一人，由此所能得的滿足，更爲微少。此項原理及比喻，以之適應於任何廣大的社會中的收益分配，而就經濟立場上，得由此發生兩種結論：第一，社會的最大經濟幸福，僅能由收益的平等而致；（註五四）第二，累進徵稅，纔能算爲公平。而不能僅與收益作比例徵收；因爲就富人視之，多出來的金錢，其價值減低極速，較之其數量增加之比例更甚，至於貧人方面，則金錢之減少，所造成的不滿足，實較其所受損失的比例，更甚。（註五五）此種根據於心理學的理论基礎，可於要求平等及要求累進徵稅中見之，以之適用於徵收所得及遺產等直接稅，最爲便利。（註五六）徵稅的機器，現在曾用一種新奇的燃料，此種辦法所以推行有效者，因爲大凡否認使用此項權力的人，立刻可以得到「如此徵稅實能減少其痛苦」的答復，於是他們必羣起而詛咒更貧的人，將受比較上更爲殘酷的命运。此種辯論頗爲健全。然因在承認儲蓄，即資本的聚積，乃對於鉅大收益，最爲易於實行，以及承認資本爲現代生產手續中最佔重要，於是遂致引起反對。

以上所云即爲現代國家的重大中心問題。不論其行爲如何，而其必須有一定的代價。大半的代價，是用徵稅的方式來償付，因爲個人服務，已被認爲不經濟而廢止了。每一種課稅，就是由私人財產中，扣減出來的；或者不必

一定直接由資本內徵收，但其結果，則確將此種收益，變為公共的用途，徵稅固亦可稱為沒收；而其確屬如此。當人們在徵稅範圍之內，作政治奮鬥之時，他們不僅是打算想把公共的支出，由這一種的用途，轉變為另外一種更有意義的用途；並且也有企圖保障私人口袋內的金錢，能夠隨着原主的意思，自由使用，另外一班人則更努力使私人的錢袋，均充為公共支出之用。例如，現代對於節約的呼聲，其範圍與強度，或者是發生於「各人用其自己所有，任意行事」的動機，較甚於希望看其自己的金錢，由公家當局妥為使用。

因此國家僅能依照其所要求的物質資源的比例，而成就其各種目的與計劃，惟因今日可供利用的公產，比例上如此之少，所以就不得不求之於私產了。關於私產的一般觀念，可就嚴重反抗社會立法與避免徵稅的運動，以規之，此項問題，目前應加以注意。

目前吾人對於指示此大社會的國家，在經濟制度及動機方面，發生如何的關係，及其方法，已經說够了。在現代社會的心坎上，最深之處，鑲鑄着北明翰（Birmingham）銀行的格言：「有錢者為是！」此語係以白話寫成，而非用拉丁文。至於一般了解現代政府性質及其功能的人，必須先了解其精神與制度，因為政府僅為其象徵而已。因其就現代人視之，雖不能概括一切，但是可以代表一大部分。（註五七）「有錢者為是！」這並不能包括其全部的意義。有錢者統治！此種精神充滿並規範政治制度的範圍究竟如何，以及人類其餘的天性，藉此以制裁貢獻其他的動機，其範圍又如何，均將於以下各章中見之，尤其可於直接在本章之後的一章內，關於討論國家活動狀態中，

而見之。

(註一)參閱開斯(Keynes)氏的政治經濟學的範圍與方法，一九〇四年倫敦出版；康南(Cannan)氏財富論(第二版)，一九二四年倫敦出版，第一章；彼高(Pigou)氏幸福的經濟學，一九二九年倫敦出版，第一章。

(註二)參較波爾曼(Pohlmann)氏社會問題的歷史與古代世界的社會主義(第三版)，一九二八年柏林出版，共二卷。

(註三)杜珪、俄彭海姆(Openheimer)、勒拉(Leroy)、查理·傅爾德(Charles Beard)、柯爾(Cole)、韋布諸(Webbs)氏及其他各人的著作，幾乎完全都佔滿了這種關係，至少只有德國的憲法，是努力計劃適合今日的經濟組織。

(註四)參較韋柏氏經濟通史，奈特(T. H. Knight)氏譯本，一九二三年倫敦出版。

(註五)參較夫拉恩德(Frend)氏警察力量，一九〇四年芝加哥出版，第六十五段，第二百七十三段至第二百七十五段等。

(註六)外邦人「局外人」仍舊受歧視的痛苦，其貨物均被禁止，或其代理人則受驅逐出境，或其出品則被加印記號。

(註七)參閱柏美·巴維克氏資本的實驗理論，一八八八年作成，由斯馬特氏(Mart)翻譯，一八九一年倫敦出版，第一卷第二章；並請參閱馬沙爾(Marshall)氏的經濟學原理(第八版)，一九二七年倫敦出版，第五百八十三頁。

(註八)參閱厄爾文斐雪(Irving Fisher)氏的利息率，一九〇七年出版。

(註九)一九二〇年的緊急權力條例第一條云：「無論何時，如果皇上認為任何已成的行爲，或是由任何人或任何團體所威脅將成的行爲，其性質與其計劃的大規模範圍，以從事於阻礙糧食、水、燃料、或燈火之供給與分配，或以行動的方法，以剝奪社會和社會任何大部份的生活要素，如此則皇上可以用一種通令(今後則稱緊急令)宣布緊急局勢之成立；一九二六年的緊急條規第二十一條：「如果任何人企圖或進行某種舉動，足以引起皇上的軍隊、或警察、或致火隊、或平民，造成暴動、謀反、叛逆等事，或是妨礙、阻止、或遏制各種用以保護及規定糧食、水、燃料、燈火，以及其他必需品之供給與分配的方法，或是用以維持轉運或輸送的工具，或是有關於公共安全及社會生命所必要的其他事件等，則此人必將按照觸犯以上各種法律而被治罪。」

(註一〇)「吾人均公認許可宣佈此項議案，在事實上乃一種擁護國家主權及保護國民自由的議案。這是很容易的看出，如果甚至一

羣比較少數的人，能够取得工會主義的機關而以之應用於政治目的上面，如果他們能够造成一種全體而協同的工作停止，那末他們必致能够如此的做去，雖然他們不能使其同胞公認他們的政治理論爲是，但是他們則能以饑餓和對全體社會的毀滅，以及破壞我們的工商業，作種種威脅，以強迫其接受——見一九二七年荷格爵士 (Sir D. Hoeg) 的勞工糾紛案二讀草案，罕薩德 (Hansard) 第二〇五卷，第一三〇六頁，及第一三〇七頁。並再特別參較一九三一年二讀會及常務委員會對於該項未曾成立之議案的辯論。

(註一一) 參較一九一七年威爾遜與紐案，美國第二四三號，及第三三二號；「再者，究竟可以用何種主意，以助一切法規之成立，使社會可得享受一種有效而合理的服務，如果政府沒有權力可以防止一切服務之被破壞？」再參閱佛爾夫打包公司與康薩斯工業關係 法院案，美國第二六二號第五二二頁。

(註一二) 參較本書第二十六章。
(註一三) 參較本書第三十四章。

(註一四) 參較法西斯蒂勞動憲章第五節與第十節。(五) 勞工治安處之設立，乃藉此使國家可以參加糾正一切勞工糾紛，不論是有關於契約之履行或其他現行的法規，或是有關於確定各種勞工的新環境。(十) 凡遇勞工糾紛之際，非至公司機關以調解手段，解決失敗之後，不能採取司法行爲；新四蘭法律制定強迫仲裁及懲罰制度，一八九四—一九二五年；澳大利亞亦有類似之法律，一九〇四—一九二一年。

(註一五) 參閱一九二七年工業糾紛與工會法案：「此處宣布任何罷工均屬非法舉動，如果該項罷工乃計劃威逼政府，不論其爲直接的，抑或故意使社會感受困苦。」並再參較常務委員會丙組，對於工業糾紛與工會法 (修正) 案之審查意見，一九三一年二月二十四日及三月三日。

(註一六) 任何觀察家在實際政治上，均可以注意到工會中如此的生活。

(註一七) 其極端的方式，即爲馬克斯和布希維克的國際普羅階級與布爾喬亞階級彼此大聯合的主張。

(註一八) 例如在一九二六年英國總罷工之時，頗有許多公務人員徘徊於究竟盡忠於罷工者抑或盡忠於政府之途上，因爲他們奉

到致勞緊急服役之命。這個問題曾經把各級的公務人員分成許多的派別。

(註一九)參較韋柏氏的工會主義史，一九二〇年倫敦出版；柯爾氏的世界勞工，一九二八年倫敦出版，第三章、第六章，以及第一七一頁以下；柏爾門 (S. Perlman) 氏的美國工會主義史，一九二三年紐約出版。

(註二〇)參閱柯爾氏黑暗的星期五，勞工雜誌，一九二一年。

(註二一)參較范納 (Fisher) 氏的代議政府及工業議會，第二編第四章。

(註二二)其他舉例，諸如規定勞工市場的政治學等，參閱科孟士與安德盧斯 (Commons and Andrews) 氏的勞工立法原理，第二版，一九二〇年紐約出版；以及失業與意外保險問題，培弗利芝 (Beveridge) 氏的保險大全及失業，一九三〇年出版者。

(註二三)參閱前引俄彭海姆氏著作，一九二六年耶那出版，第二卷，國家論第六八五頁以下。

(註二四)參閱荷治斯金 (Hodgskin) 氏勞工要求資本之辯護，一八二五年出版，一九二二年倫敦再版；美林 (F. Mehring) 氏的德國社會民主黨沿革史，並再參較非利普·曬得曼言行錄 (Memoirs of Philip Scheidemann) 托姆·曼言行錄 (Memoirs of Tom Mann) 羅柏特·斯邁利 (Robert Smilie) 氏我的勞工生活等書。

(註二五)參閱浦吉提 (Ponget) 氏的怠工，巴黎出版。

(註二六)參閱托尼 (Tawney) 氏的宗教與資本主義之興，第二百三十七頁，一九二六年倫敦出版；參較韋柏氏新耶穌教的倫理學，一九二〇—二二年杜平出版。

(註二七)參較本書第三章。

(註二八)參閱亞當·斯密斯氏原富 (康南版)，第一編第四二二頁。

(註二九)參較紐曼 (Newman) 氏爲人生辯解 (Apologia pro Vita Sua)，「宗教改革運動促進一種計劃，其影響仍舊及於將來」。

(註三〇)參閱美國的民主政治，第二卷第四編第五章。

(註三一)參較建設部托辣斯研究委員會報告書，一九一八年編，第九二—三六頁；利維 (Levy) 氏英國工業之獨佔，卡特爾與托辣斯。

(德文第二版譯本)一九二七年倫敦出版;密開爾斯(Michaels)氏戰後德國的卡特爾、康妙恩和托辣斯,一九二八年紐約出版;培嚴(E. Payen)氏獨佔論,一九二〇年巴黎出版。

(註三二)參較夫拉恩德(Frend)氏美國立法之標準,一九二六年芝加哥出版;並參閱同一著者的警察力量,一九〇四年芝加哥出版。

(註三三)參較柯爾(Cole)氏再論基爾特社會主義,一九二〇年倫敦出版;並再參閱同一著者的十年後的英國社會經濟政策,一九二九年倫敦出版。

(註三四)參閱盧多爾夫·維塞爾(Rudolf Wissell)氏的實用政治經濟學(Praktische Wirtschaftspolitik),一九一六年柏林出版;麥蘭道夫(W. V. Mollendorff)氏德國的公經濟(Deutsche Gemeinwirtschaft),一九一六年柏林出版。

(註三五)德國炭酸鉀工業:一九一九年法律;創立加里企業聯合會(Kalisyndikat, 按加里為鉀之化合物之一)與全國加里協會(Reichskalifat),參閱前引密開爾斯氏之著作;一九一九年煤業調查委員會報告書;皇家煤業調查委員會報告書(一九二五年)。

(註三六)參較拉文頓(Lavington)氏的資本市場、金融與工業報告書,一九三一年。

(註三七)「採用有色人的勞工,必致抑低甚且最後摧殘正在澳大利亞漸漸建設起來的生活標準。」——一九二六年世界移民會議報告書,第三六二頁。(澳大利亞伊登提博士(H. V. Evatt)之言。)[美國人民為促進歐洲居民的狀況起見,不應犧牲勞工階級的前途,並且甚至對於一種無統制的移民入境是否可以增進歐洲和亞洲的狀況,尙成疑問,然而事實上此舉則確將降低和損害本國的勞工狀況。]密徹爾氏 J. Michell 為團體勞工的發言。引錄卡爾登(F. E. Carlton)氏團體勞工的歷史及其問題,第三四一頁,一九一一年紐約出版。)[勞工移殖政策最重要的精義……幾乎普遍承認為勞工生活標準的維持;而達此目的之最善方法,幾乎受廣大的承認,以為須由工會對於移民入境加以正當的統制。][布朗(J. W. Brown)氏世界移民與勞工,第二九七頁,一九二六年阿姆斯特丹(Amsterdam)出版。]

(註三八)參較蜜蜂的寓言(一九二三年倫敦第五版。)

(註三九)參閱武爾夫(Woolf)氏非洲的帝國與商務(一九一九年)；武爾夫氏帝國主義與文明(一九二八年)；摩累爾(Morel)氏赤色的橡膠(一九〇六年)；議員奧姆斯拜·哥爾(Ormsby-Gore)氏一九二六年考察西非洲的報告書；諾曼·來斯(Norman Leys)氏的肯尼亞，一九二四年。

(註四〇)參閱德拉西(Delaisi)氏的油及其對政治的影響；經利斯(O. L. Leese)氏由法文譯出，一九二二年倫敦出版；荷夫曼氏(Hoffman)氏汽油政治與益格羅薩克遜帝國主義，一九二七年柏林出版；蒙(Moon)氏帝國主義與世界政治，一九二七年紐約出版；尼林與夫利曼(S. Nearing and J. Freeman)的金元外交，一九二八年倫敦出版。

(註四一)此處尚可指出美洲白人，因對南部數百萬黑人，加以社會的與物理的壓制，而享受鉅大的利益。強迫黑人從事奴隸工作，以及附帶而生的大量勞工供給，於是乃抑低由此所產生的物品(或服務)的價格。此種侵略，一部份由於法律上和實際上拒絕黑人的投票選舉權。

(註四二)參較托尼(Lawney)氏宗教及資本主義之興，貪求的社會。

(註四三)參閱陸克氏的公民政府。

(註四四)布拉克斯同氏的評論集第一卷第一百三十九頁。

(註四五)參較琉伊斯(Lewis)氏公用土地徵收權；奧珂克(Aucoe)氏司法行政會議，第二卷；德拉蘭氏為公用事業以官價收買土地；賀利奧氏司法行政概要，第六九三頁以下；卡彭第亞(E. Carpenter)氏為公用事業以官價收買土地，一九一九年巴黎出版。德國徵收土地(expropriation)，參閱俄托邁爾氏(Otto Mayer)的行政法(Verwaltungsrecht)，第二卷(第三版)第三編。著者以為此舉乃「對人民財產最嚴重的侵佔。」

(註四六)參較馬利乍斯氏與科特(Maritz et Ott)氏公共事業便覽(Manuel des Travaux Publics)，一九三〇年巴黎出版。

(註四七)參閱夫拉恩德氏警察力量，導言。

(註四八)參閱文非爾德(Winfield)氏英國普通法中的公共政策，哈佛法律評論，第四十二卷，第一號；奈特氏英國法律中的公共政

策，法律季刊，第三十八卷，第二〇七至第二一九頁。

(註四九)參閱埃爾利赫 (Ehrlich) 氏法律論理學，及社會學與法律之基礎；斯塔姆勒 氏公平法律的規範，最新版，一九二六年哈雷 (Halle) 出版；杜珪 氏自拿破崙法典以來私法變遷之概況 (大陸法律歷史叢刊，第十一卷)；貞尼 (Geny) 氏現行私法之來源及其解釋方法；查爾蒙提 (Charmont) 氏自然法之復興；並再參閱阿倫 (Allen) 氏法律之將來，對於此項題目有極適當的討論。

(註五〇)參較本書第七章討論憲法。十八世紀及十九世紀之憲法，開始以私產爲原則，而二十世紀之德國憲法，則以之作爲普通利益之骨幹。

(註五一)參閱哲封斯 氏經濟學原理，一八七一年出版。

(註五二)參閱門革 氏國民經濟學基礎，一八七一年維也納 (Vienna) 出版，並參較斯馬特 (W. Smart) 氏門革、維斯爾、柏美、巴維克 諸氏的價值學說概論，一九一四年出版。

(註五三)著者自信往昔爲康南 氏之學生時，曾於其某次講授中，獲聞此論。

(註五四)此處乃假設有各種不同的需要，並且記着平等對於生產能力之影響。

(註五五)參較塞利格曼 (Seligman) 氏累進徵稅，一八九四年出版；埃治渥斯 (Edgworth) 氏經濟學什誌，卷七，一八九七年出版；徵稅簡論，彼爾松 (Pierson) 氏政治經濟學，並再參較道爾頓 氏 (Dalton) 財政學，一九二三年出版。

(註五六)參較道爾頓 氏不平等的收益，第二版，一九二五年倫敦出版。

(註五七)現代經濟制度的一般精神，於索姆巴特 (Sombart) 氏的著作現代資本主義第一卷中，曾加以冗長精深的討論。尤以關於討論奢侈的發生與貪求的進展各章，更富興味。

第二編 國家活動的狀態

人類能否達到一種境地，他們在此可以全具有統制他們本身的一切行爲所必要的知識，在生命通常的事態中，依照着他們自己的理性而行，並保持其避免成見，因此可以熟知他們的各種權利，並依照其自己的意見與良知，而加以利用；他們在此全能由其才能的發展，而得到供給，其種種需要的可靠的工具；而最後則此處的一切愚笨和悲慘之事，均將成爲偶然僅見之現象，而不致再成爲社會極大部分的慣常現象呢？——引康多塞（Condorcet）氏語。

第三章 國家活動的歷史進展

導言

我們已經對於國家的一般性質，以及政治制度與經濟制度間的關係，加以觀察。惟其整個體系與精確論斷，僅能由具體制度、人類及其活動等各方面之研究，而得之。以下各章，我們將分析實際的政治行爲與其推動的力量。這些都是極其重要的，正如我們對於國家所體驗到的種種事物；因爲我們與各種制度及其他人等，共同生存，

而並非與漠不相關的東西如主權和權威之類者，其共生。但是分析也能展露政治制度的一般性質。「國家性」的特點及其範圍，如果我們可以採用這樣的一個名詞的話，乃用以包括於每一部、每一議會、每一官吏、每一職權、和每一地方當局之內，而每一政府組織，不論其如何微渺與不重要，均能由之發見國家內在的本體。

在國家各種表現之中，其職權佔着最大的地位，而對於國家活動的狀態，加以觀察，遂成爲了解此種構成國家各部分似乎錯綜複雜的狀態，最基本的工作。

這種狀態，在一切政府之下，不論其屬於地方的或中央的，統一的或聯邦的，行政的、立法的、或司法的、民主的或貴族的，均能由此以確定每一個機能的方式和目的。這些狀態，都是我們應該加以注意的。究竟那幾種的狀態，可以強迫國家完成某種的活動，並使其能施行奏效，以及那幾種的狀態可以限制其成功的活動呢？一種正確的答案，可以精細適合各種事實者，殆屬不可能；十年來對於此項問題之努力，仍舊未能包括一切的事實。惟其得由許多批評的事例中，而成立少數的結論，使政治學家對此加以注意。由於此種研究所得的廣泛結論，可以舉述於此，惟其完全意義，則須加以更詳細的考慮。這個結論就是：大自然對於國家，較之對於人類其他的組織，並不見得更爲慈愛；但是也並不見得更爲嚴厲。

吾人茲姑對於某種通常錯覺的背景，加以瞭解。我們使用國家活動這個名詞，以避免在討論上發生一種是非的意義。至於國家「活動」，通常更多用國家「干涉」(interference)，或是用其相等的名詞，如德文的 *Einmischung* (干涉) 和法文的 *Ingerence* (干涉) 來表示。以上三個名詞，均具同樣的意義；在普通談話之

中每以之用爲政治衝突的武器；而在尊重意義的一方面說起來，這種名詞，乃指政治組織，可以有權干涉一切不公平、醜惡、或無利益之事，同時在另一方面又表示國家對於一切男女其他善良、美好、和天性有用的活動，予以一種惡劣的制裁。這兩種意義，在不同的時間與空間，都是對的，因爲沒有一個國家能够使大家都完全滿意，同時也不致使每一個人都感覺完全失望，但是這種名詞，僅可作爲科學的工具，謹慎使用，聊勝於無而已。

抑尤有進者，關於使用國家的「目的」與「宗旨」等名詞，必須加以極大的審慎。這些名詞，往往代宣傳主義的人，打開一條道路，宣布國家應該走的途徑，並杜撰虛偽的歷史，以爲在過去某一時期內，國家曾經創造如此這般的一篇活動表，而致力實行。此處應該加以申明，就是先入之見（*parti pris*）必須避免，並須集中注意國家實際上的活動，及其成敗的條件。

我們在分析各國國家活動的許多實例之前，我們可以先對下列數事，加以考慮，由此得到更多的知識。（甲）著名政治思想家討論國家活動問題的態度，（乙）國家活動的理論與實際之歷史的發展。

哲學家

各大哲學家或僅處於主觀的地位，規定一種絕對而最高的真善，由此以演繹出國家的「宗旨」；或者他們由歷史的結論，而假設一種「宗旨」，加以善惡兩方面的批評，而限制國家應該遵行的範圍。此兩項方法，均未能概括一切；同一的哲學家可以發見歷史擁護其絕對的真善，而此絕對的真善，很奇怪的，在一切歷史之中，均可發

見。

因此柏拉圖乃追求公正的國家(The Just State)或是在此國家之內，一切都是快樂的，所以不得不規定一隊特別加以訓練的衛士，不能容有私產的存在，以及其他許多制度，如家族之破壞，其中有成功可能的，也有不可能的。(註一)亞里斯多德也是如此的，但是對於國家宗旨的成見，略有殊異，而最後認其為必要的制度。(註二)這樣一直到我們現在的時代，學者如康德(Kant)(註三)哈姆善爾特(Humboldt)(註四)穆勒(Mill)(註五)諸人，往往開始就用一種假設，例如「全世界或者甚至世界以外，沒有一件東西可以算是真美善，而不要若干的限制，除了一種完美的品格之外」，然後再進而辯論，以為國家可以成爲共和政體並且無爲而治(Do-Nothing)；此外，諸如德國的浪漫派，則辯論以爲國家是一個「偉大、強有力、永遠移動的活的個體」，以此必須供獻種種意料中的主張。(註六)

現在我們不知並且也不能知此一般普遍的物體的國家，其宗旨究竟如何。因爲各個國家依照時間與空間，以及造成此國家性格的無數環境，而爲殊異。我們除了抱着投機和神祕的虛偽態度之外，必不能使任何宗旨或目的，成立有效，如我們此處所討論者，能較吾人對於人生本來的宗旨所發見者，更勝一籌。袒護此種論調的思想家，其最後的託辭，就是藉口個人對於人生價值的計劃，而其在某種時間或空間之內，或可實現或未能實現。爲現代國家假設一種「宗旨」或「目的」，乃屬一種危險之舉；其錯誤的可能性極爲鉅大；至多假設某一個特殊國家，在一定時期內的「宗旨」，或者尚有若干的可能。縱使，現代一切賢哲之士，鼓其如簧之舌，均經加以商詢——

如議會、帝王、街上的閑人、報紙、法律及其序言與條文、社會哲學家、小說家及戲劇家——如果大家均已化成一種有系統而簡潔的理論，一切糾紛均已免除，一切根本精神，則已發見，於是此種意念當前遂有一種事實：必須先問實際執行者其意義究竟若何總之，此種結論方式所潛伏的意義，其範圍如此之廣大，故其每得由敵方加以推翻，或由友方增助的意義，並且任何兩人，開始注意於快樂、高貴和公平諸事，均將進而得到此種演繹的結論，而此兩人如果均係快樂、高貴或是公平，則其結果，必如其他許多人的結果相同，必致發生監禁、流徙、或者彼此的死亡，因為歸根到底，國家是在於危險的處境。（註七）以上結論尙未能使我們接近主要的問題：國家究竟能够做些什麼事情？

此種因果觀念，乃爲盲目的，不過也是強有力的。在現代國家之內，其中民治政府正在運行，於是政黨乃根據此種關於國家宗旨與目的之假設，以成立其計劃與諾言。他們由此以演繹其相當的活動，並忠告他們，希望此種宗旨可以壓迫造成對於一切男女精神上的影響，藉以吸收投票。投票人對於該項計劃的承認，實際上當然僅爲實現該項宗旨的初步。政黨之有其自己的觀念學（ideology）及其歷史的結論，亦正如各個哲學家之各有其觀念學與歷史結論相似。（註八）

此處尙須加上最後一項的附註。現代國家的成文憲法，均包括種種條文——往往在序言之內——而表示國家的「宗旨」。美國憲法成立最早（一七八七年），其序言有云：我們美國人民，爲造成更完滿的團結起見，乃釐訂法制，保障國內安謐，準備共同防禦，促進一般幸福，並保障我們本身以及我們子孫後世自由的幸福，於是籌

備完成美國憲法。」

如果執此聲明中任何的一項，以與十九世紀間美國各種活動及其許多法律，加以比較，吾人必將感覺極高度的興味。（註九）

歷史方面

國家活動的歷史，可分爲三期：第一期至亞當·斯密斯時代爲止；第二期由十九世紀起至一八七〇年；第三期則自一八七〇年起以迄於今。

一、至一七七六年 亞當·斯密斯之鉅著，爲第一次反抗國家活動的有系統之作，而在亞氏時代之前，則以國家權力與正當政策，可交由國會或皇帝及其臣僕執行，以統制人類的活動，而自由主義，在國家活動時代，確爲一種例外。在中世紀之前，各國之諸侯與帝王，均得統制狩獵與牧畜之權，而國家在諸侯領地制度時代，均得執行分配其收穫物。關於保衛國內治安及和平，以防禦國外仇敵，均加以審慎的設計；軍事組織亦逐漸成立；並設立各地法院。此外並建築道路橋梁，制定法律，強迫各地人民團體對之服從，否則卽予以處罰。國土境界，亦加以劃定，並立石以爲記。（註一〇）以上諸事，均爲現代各種標準觀念與執行的初步；惟其立意則甚爲顯明，以保障生命，成立經濟界的秩序，並避免流血及無謂的糾紛，創造交通工具，成立財產及社會安全首先而主要的原素。迨至工商業發展以後，中央當局乃益企圖更進一步：掠奪之事遂擴充而及農業，以及國家其他的財富；鑄造貨幣，亦由法律規定；

外國人，尤以商人爲多，既享受特有的利益，同時並受統制，而須完納特種的課稅。對於國外貿易，加以嘗試的干涉，於焉開始。麵包、麥酒、布疋的價格，均受統制；同時對於一切物價及工資亦然。教會的勢力極大，間接方面乃由於其所宣傳的教義以及流行的信仰，而直接方面，則因帝王所屬的重要參議與祕書人員，最初均佔教會中的高級地位。宗教上的「公正物價」的教訓，（註一）對於初期的工商業法規及公會章程，均予以實際的啓示。此種情形在原始宗教社會中，是否將發生相反的結果？此種發展見諸於英國，以及構成現代法蘭西與德意志的各國之內。

（註一二）

第一次實行全國統制之時——實際尙不能稱爲真正的國家管理——乃由各鄉鎮負責努力集中，詳爲規劃。而成爲國家事業及其統制的先鋒，（註一三）並奠定未來的基礎。

約自一四〇〇年至一五五〇年，共約一世紀半之時期中，曾經流行一種精密的市政管理，採用其自己的原則，以爲試驗，尙不無成效。（註一四）當時且有許多擁護此種措施的必要條件。每市人口最大不過一萬人或一萬二千人。故各人的性格與其能力，均不難得知；此種單位，使用原始的計算方法，頗易於計算、監督、管理，蓋因當時所用的工具，不過爲人力、馬力，以及簡陋的交通工具而已。其次，則其主要構成的各部分，均爲強有力的自治組織；他們都願意制定某種的規則，而加以執行，而統治團體的一部分人員，是由他們所推舉的人，責其成立各種章則，並委派屬吏，因此他們均極服從，且能自治，並且重視市政政策。直至十六世紀，此種情形仍舊存在。鄉鎮政府的全部，以及各公司，均在一密切而排外的社會中，施行庶政。鄉鎮爲人民盡忠的單位。各鎮既有外界的仇敵，惟其外敵益可

加強該團體內各員的團結統一。故其種種措施，均不致顧慮受外界勢力，如其他鄉鎮及中央當局，所擾亂破壞；蓋其非但能在和平時期之內，從事設計，並能事先預作計劃，此外並予以維持此種排外所必要的種種經濟利益。排外尚有另外一種意義；一種特別的獨立與休戚相關的良知；一部分是由於同類情感中所自然發生者，而使人民自然趨向於希望城市的成立及發展，而一部分則為教會教訓的結果。此種休戚相關的情感，不論其主要原因如何，不論此種良知是由於鄉鎮生活黎明時期即發生的經濟與社會利益所造成，或是由於許多宗教執事所宣傳的教會主義（註一五）所造成，均成為市政活動運用的基礎。蓋其結果能使人類工作並能忍受痛苦；遵奉命令並接受管束。天堂與地獄，即為此種權利與義務之分別；而議會、公司、官吏、工匠、商人及消費者，均共同服從一種規律。服從並非永遠如此，亦非人人如此——但是自宗教發生疑義，以及十六世紀商務機會進步，與其民族意識發達以後，世界已不再有此種統一融洽的現象了。

凡誤信現代國家單獨可以施行廣大範圍的積極行動的工作者，當知十四世紀至十六世紀中葉的鄉鎮生活，具有一種強有力的矛盾。迨夫當時所稱之「王畿」、「領地」或「帝國」而今日所稱之民族國家的疆土，日漸擴充，於是乃在英、法、普魯士各國成立一種固定的組織，迨至各統治者鞏固其王位之後，於是則具有此一片狹土之鄉鎮，在此國家內終究不能做出什麼事情來了。

不久乃發生國家活動的三大系統，法國的科爾伯特主義（雖然前此也有許多的國家活動，註一六）英國的重商主義（註一七）普魯士及其他日耳曼國家的官房學派（註一八）商業與工業，製造業與農業，物價與工資，學

徒制與技術工匠，肩任君主國庫的嚴重負擔（註一九）以及由國家及其諮議所承認的國防（註二〇）國家光榮與一般幸福的責任（註二一）約自一五五〇年至一八〇〇年之二世紀半的時期間一切社會與經濟活動的統制手續，均極嚴厲，並且繼續擴充其範圍與詳細辦法。

國家到處都是活動：在鼓勵工業及阻礙工業方面，則採取禁止與津貼、特許權與獨佔權等辦法；並以節約法律，以左右物品之消費，蓋因物品之增加，乃為防守力量或侵略力量的直接或間接之產物；並以法律規定社會各階級之服裝，採行宗教上的放逐行為或容忍行為；並規定什麼東西可以製造，可以培植，可以供食用，以及寓所的狀態，均由國家力量，加以裁斷。人民根本的情感，均由統治者加以操縱左右（此處我們所謂統治者乃指皇帝及其各種顧問，通常為少數金融界及事業界的人士，因為人民之地位，不過等於象棋遊戲中之兵卒而已）而此輩統治者的本身也不由自主地受一種環境的支配：如民族的自大，宗教的虔誠，國內治安與服從的願望，慈善，以及個人光榮，力量與財富的願望，與以上種種共同神聖的觀念，彼此混在一起。

人民漸漸地受到許多嚴厲的規律所束縛，而其每種的行動，幾乎均受精密的統治（註二二）過去十七世紀及十八世紀的普魯士國家，已成為一種專制形式的警察國（*police-state*），其意義並非指國家受警察的管轄，如該名詞狹義所表示者，而是指該國家乃受德國行政家及思想家所用該名詞的意義，來加以統治，而以警察即所以表示政府。（註二三）

以上所云，其精義乃以國家統制，可以推及生活的廣大範圍，而就十八世紀日耳曼國家的性質而言，並就政

治思想、經濟需要以及心理背景上而言，此點乃指國家的活動，具有極廣大的範圍。

十八世紀的仁愛 開明仁愛的專制主義，（註二四）到處可見。但是官房學派貢獻兩事，爲他處之所缺少者：（一）一種合理而精密的計劃，以適施各種主要的主義；他們保持一種傳統思想，擴充原來長篇累牘的文章，並在各大學中，以新舊思想，教授各級學子，——並且（二）他們又主張，一種適合於工作（註二五）特性的行政組織與內政服務，而爲他處空前所未有者。因此普魯士人民乃得享有一受良好誠實統治的國家，雖其優點亦只就相對比較而言；但是他們不得不忍受種種拘束限制的痛苦，而此種限制侵害人民既如此之甚，於是詩人及戲劇家遂藉文字宣傳，作不平之鳴，而得普遍之歡迎。所謂警察國家，或仁愛的專制主義，其全部主張，可見之於基督徒佛爾夫的著作之中。其主張亦爲同世紀法、英各國的法典所共同承受；不過英國方面，國家活動的主張，其施行範圍，並不如法、俄（及奧地利）之廣，因爲各該國家在其國內普遍推行一種職業化的內政服務，並由中央當局加以推動，而英國所施行的國家政策，大半是從事干涉有關國外貿易及佔領與發展殖民地之事；而其國內行政各部的高級事務，則交諸一般無知識、懶惰而腐敗的無給職的官吏，以及鄉鎮、縣城與教區的治安法官，與夫富豪及韋斯敏斯德（Westminster）與懷特豪爾（Whitehall）的執事人員，任意處理之。

成功的基礎及其價值 此種國家活動制度的精神基礎，究竟如何，而其實際的成效又如何？第一個問題，頗爲容易答復，因爲列舉其種種影響，頗爲容易，雖然概指其相當的分量，較爲困難。國家是一個新興的東西，故其僅於最近纔捲入糾紛煩惱的旋渦之中，甚至在十八世紀時期內，激烈的領土擴張，亦未停止。在此種環境之下，人類

畏懼權威的心理，以及其愛國的希望，造成能力的儲備，由此可以得到種種的犧牲，縱使此種種犧牲並非嚴格有關於征服及防守的目的與結果。（註二六）各種限制，在通常的和平狀態及和平思想之下，不能忍受，迨至常態的工業過程及生活狀況，發生不能容忍之際，於是乃暴露各種心理上的力量，即吾人所總稱為愛國主義，而此種負擔遂成爲一種快樂的事情。這一切事情多少都是繫於帝王的本身，而帝王到處都被尊稱為對教皇的征服者，勝利者、聰慧者、和平使者、或是聖人、至尊者、偉大者、公正者、或基督信徒、哲學家，而其所處之環境，其中一切優點，均得發揚光大，而一切罪惡，均由當時的人民中間，銷聲匿跡，而使後世的學者，由此得到更豐富的學識。（註二七）

國家的處境，其最重要的成功條件，就是先有一定範圍的領土與人民；國際商務與殖民地的成功，以及造成此種成功的國內環境的統制。

統一團結的觀念，我們也可以說就是國家的觀念，由此而使各城市盡職計劃執行其一切的規則，而成爲十六世紀及十七世紀期內的一種國家意識。增強民族的精神，以從事教皇與國家的競鬪，推翻文藝復興與精神所成立的舊社會秩序，因遠東及遠西（Far East and Far West）土地及富源的發見，而喚醒功業及侵略的雄心，均發生一種力量，進而吸引指導人類的力量，集中於此種足以參加佔領競爭的唯一大單位的國家，使其領土範圍及人口盡量擴充。甚至在目前之機器鎗砲時代（age of machine-gun），世界仍舊承認人的力量；由此可知在過去一切動力，均賴人力與馬力之際，則人力之重要，益不難概見。人類思想每將對於國家力量的要求願望，與個人的自由，混在一起，而此種自由對於國家必要的權力，或者有關，或者無關。在英國方面，當時革命，要求權力的願

望，顯然是由於受亨利七世統治壓迫的結果；關於亨利七世，培根（Bacon）曾云：「他崇拜現階段的古代政策，由重視富庶，而重視權力。」（註二八）現在所以使國家利益問題（raison d'état）益為滋蔓。

抑尤有進者，在每一種組織的幼稚期內，一切所做的事情及其所受的苦痛，均可俟其成熟時而得補救修正。那末用什麼來做代替物呢？唯一的東西，就是人們所畏懼而痛恨的——地方主義，宗教的爭鬪，及專制者與帝王的壓迫。選擇代替物，必須在理論上或實際上先有代替物的存在，而在假設上，一切東西的原始，均無此種代替物。國家享受一種幾乎完全一致的意見的利益。而其本身僅屬較為廣大的思想的一部分，就是信仰的時代。教會仍舊為青年最高的教育者，而英國國家確曾允許英格蘭教會享有此項專利（註二九）據康德說起來，「一個人向來未能由自己所創造的環境，而得出身。」教會及君主，則鮮有此項出身問題。

此外尚有產生國家活動的兩項環境，而應加以申述：財政的需要，及政府的政策；以及工商業中人的壓迫，因其藉口於國家利益，而於有意無意中，追求其自己的利益（註三〇）

此種環境雖然代國家造成一種普遍的服從狀態，而為國家生命的必要條件，但是另外尚有其他環境，屬入此巨人（Leviathan 按即指國家而言）之內，而消滅其古代的構成要素。

另外還有一個須待答復的問題。這些規制是否有效；其成功程度如何有什麼東西阻礙其成功呢？除非此項問題弄得更為明確，就不能得到任何答案。當我們發問，他們能够成就其目的嗎？因其有一種較廣的目的，和一種較狹的目的。較廣的目的，據說是由國家的財富，以獲得國家的強力。但是這個目的是由許多成分所構成的，如貿

易均衡，人口增加，充分製造某種物品，以備戰時相當防守之用等等。關於以上各事的商業統制，其成效如何，向來無正確的調查。我們曉得各國的繁榮，而其繁榮的原因，諸如知識之發達，與國際分工的增進，其力量如此之大，縱使其統制方法在經濟上不甚健全，而其繁榮富庶，則仍舊是可能的。各國在集體幸福方面，確已損失甚大，因此爲避免某方面的損失起見，諸如某種製造業的佔有，殖民地的佔有，以及英、法各國的大量海軍設備等。關於此點，我們確也不能對其政策，尋出廣大的挑戰。以上諸事，是否得由較少的費用與較少的缺點而致之，則又爲另一問題，而此問題則未嘗由經濟的歷史家（economic historians），加以對於我們有益的詳細答復。此種成功需要繼續不斷的奮鬥。對於國家的需求，沒有一般自然發生的服從，而國家則被迫以解釋其自己本身，並以法律條文及通令，責望其人民與官吏，對之服從。（註三一）法令先後頒布，總說以前所頒布的法令，未受相當的遵守。因此必須設置許多官吏；而在各國之內，海關職員，遂成爲出入口法規的防守犬（watchdogs），或且也是最受一切人等所忌恨的人。（註三二）但是各種工業的稽查員亦未嘗不受人的痛恨和欺瞞。法蘭西及普魯士兩國國內的國家活動，均嚴厲執行，（註三三）並且由有給職的行政官吏執行，而中央權威當局則對其代理執行者，保持一種嚴格而繼續不斷，幾乎等於懲戒的監督行爲。在英國方面，清談主義則流行於地方法官之間，而各鄉鎮政府以及十八世紀的救貧法律，在當時環境下的缺點，均成爲辯論的證據，並且可以舉一個事實的例證，國家活動的成功，正如任何個人活動的成功一樣，乃依賴於此從事活動者的能力及其品格。（註三四）英國商業政策，因爲對愛爾蘭殘酷的犧牲，屢次戰事的勝利，獲得許多富庶的殖民土地，以及該國優良的海上地勢，而得成功。而此種成功，航海條例（Navigation-

tion Acts) 亦不無所貢獻。但是此種成功其所採用的方法，也有造成最後可能的損失，而未會計入者——如美洲各處殖民地的損失，以及由此而引起的戰爭、商務封鎖、與船隻被毀等事。不過國家正如私人，其成功之途，必須能使將來的獲益，足以賠償現在的損失，而國家亦正如個人之偶然在其進行過程中失利，而不得不再蓄意努力以求目前的利益與損失可與將來的利益與損失，互相抵銷。如果科爾伯特、克倫威爾、格楞維爾 (Grenville)、大腓特烈、法蘭西的各位君王、及顧問人員，倘均已預知其政策的結果，他們或者改途易轍，另謀進行其他方法，但是這種預知的知識，必須先受經驗及科學的教訓，纔能曉得；就其範圍的比例上言之，國家的活動，直至發生一種均衡的局面之時，似乎纔見成功。

法蘭西的國家活動，多少是成功的，惟其代價如何？其官吏的委派升調，全用一種卑劣而浪費的方式：如科爾伯特氏之類的人，在這一代中，乃唯一僅見者。(註三五)農民階級，因為農業被視為較之製造業商業與殖民地的光榮事業等為低，所以乃受壓迫，故其唯一可能的結果，只有暴動的革命；粗暴的壓迫、各種罰款、監禁、爭訟等，而對公共行政所發生一種不信任和痛恨的心理，也不能絕跡，甚至目前，就法蘭西人視之，似乎多少可以承認國家活動的理論；而就某幾個權威者視之，此舉足以減弱自治的信仰。(註三六)但是這些都是具有大價錢的，雖然不能有方法用法郎來計算。抑且法蘭西人不論男婦兒童，數代以來，均不得已而處於束縛的統治局面之下，而此種統治局面，據我們所知，足以減少自然發展個人主義的集體幸福。我們也可以發問，製造業與商業，如果任其自由自在，是否不能够更滿足此種限制計劃的創議人，如果此種計劃能够經過長時間的遵守呢？

國家活動之衰落 人類對於此種事物經過兩世紀的體驗，於是乃開始對其智慧發生懷疑。意見乃成爲合理化與個人化；而前此則依循傳統及社會，遵守唯謹，現在則用一種頗爲流行的名詞，就是功用問題。絕對的好（absolute good），由此人們藉以批判世間一切的事物，此時亦已變更其性質；直至十八世紀的中葉，每與此社會的集團所謂國家者，發生不可分離的連帶關係；而現在的絕對好，則有關於個人的種種價值。（註三七）開明的思想流傳各處：人們不再如往昔之情形，而停止相信奇蹟，以及許多論自然秩序的書籍，而一切如佛爾泰（Voltaire）氏的智慧，則譏笑皇室及宗教的謊謬，尤獲人心，哲學家如基督徒佛爾夫氏（其著作正如皓日之升，以其光明，掃射消除人世間的一切愚昧黑暗），使此種理智上的革命結果，成爲系統化。世界因喜勒氏的非常力量之打擊（Schiller's Herculian Strokes）而受到一種新刺激的震撼，於是遂將政治統治者的一切虛僞卑鄙行爲，揭露無遺。盧梭以爲社會是由各原子所構成的（如果社會能够如此構成的話），但是最重要的東西，還要對於個人爲國家至高的創造者的重視。康德本身受人們理智的天性所崇拜，而熱中（catch fire）於盧梭之說。（註三八）以爲國家之能得進步，乃由人類動的和不受拘束的理智所造成。在英國方面，陸克亦曾創立許多主張，而操縱人們日常的思想與行爲；國家爲個人幸福的後天產物，而其至高權力，則受其中每一個人的意志所限制。休姆（Hume）氏的懷疑派思想，遂開關社會教訓之路，甚且較之陸克對於國家的責備，更加以摧殘無餘。簡而言之，各思想家彼此殊異的程度無論如何的鉅大，但是他們則共同鼓勵一種信念，以爲如果個人的自由越多，而國家活動越少，則對於社會的收獲效果越好，其次則人們由其個人的理智指導，不受權威的桎梏，則因其無拘無束的

天性，可以臻於完善之境界（state of perfection）。這種一般信念的第二部分，就是我們所熟知的進步主義（doctrine of progress）。這些信念，自其成立以後，業已受到許多奇異嬗變的痛苦，但是在表面上仍舊可以統治現代社會及治國技能。（註三九）我們必須發問這些信念對於國家活動發展的影響如何。在各個不同的時代，和在各個不同的地點，他們所發生的影響效果，亦各不同，而其第一種的大效果，就是鼓勵傾覆專制主義的實際的和理論的運動，縱使此專制的政府是一個施行仁政的政府。至其能作有系統的貢獻，則當歸功於重農學派及亞當·斯密斯氏諸人。

重農學派 法國經濟學家，亦稱為重農學派，成立第一次的思想派別，以推翻科爾伯特主義與重商主義。其制度有關於國家活動問題者，乃憑藉於兩項要點：堅信農業為唯一真正的生產工作，而製造業及商業則具有類似的價值，不過個人的選擇，其價值則較高於國家的統制。據他們看起來，一切商業與製造業都是非生產的，所以對之加以鼓勵，無異造成社會的糜費，尤其是此種鼓勵的代價，如果加重農業負擔的話。單獨只有農業從事生產，唯有農人具有最可愛的特點：他們有純潔的道德，他們增加人口，他們充任良好的兵士。農業為國內大多數人的職業，而供給皇家收入的最大部分。因農業的繁盛——且其最為容易繁盛——最近英國農業的進步，對此業已加以證明——於是國家遂有豐富的糧食供給，抑且如果沒有農業，則一切工業活動所需要的原料，均將感到缺乏。沒有其他任何的經濟活動，其所需用的勞工和資本，而收獲的純產物（net product），能較農業為多。（註四〇）

法國現行的限制辦法，非但不能鼓勵農業，而且加以阻礙；因為如果任其自由，則其必能與工業人口，作有利

的經濟競爭，並且能夠有效的減少製造家由國家所獲得的特殊利益的價值。約在十八世紀之中葉，法國最好的政治與經濟思想，似乎抓住一個對於一切制度及一切國家的恐怖問題：「這一切是否真正必要呢！」（註四一）

政府官吏如文孫特·得·古爾奈（Vincent de Gourmay）氏，以標榜通俗之「任其自然，任其自爲」一語而著名者，乃從事鼓勵翻印和逐譯英文論著，以助經濟學說的傳播，而其本身亦致力介紹往昔的自由貿易家，如柴爾德（Child）與約書亞·歧（Joshua Gee）等人。一切的一切，正如佛爾泰氏所云：「約在一七五〇年之際，國家充滿着詩詞、悲劇、喜劇、樂劇、小說、歷史傳奇等，甚至更浪漫的道德反應，以及對於上帝的恩惠與震怒的神學上爭執，於是自此乃開始對於五穀之事理，加以推究注意。」（註四二）

重農學派第二項主張，就是貿易自由，不受國家的鼓勵或抑制。個人可以隨意自由，到他所中意的地方，在他所中意的地方工作，買賣他所中意的東西，按照自由買賣討價還價的價格，不論在各省之間，或是國際之間，均無阻礙。這種宣傳，乃與此派的財產理論，互爲發明。就他們說起來，個人對其財產的權利，在最絕對的意義上，確是屬根本不移之論，因爲這是經濟活動的推動力量。號稱人類之友的米拉善氏，以財產權，比作「開導一個人的活動，成爲一種無拘無束的行爲，以達一毫無止境的界限所必要的條件。」氏又云：「這是我，此語完全是普遍的心理。」（註四三）沒有東西可以壓制此次權利，而國家的唯一職責，亦僅可以監視此項原則是否已受人遵守。因爲處置所有物的自由，爲農業經濟之所承認，因其需要積極適用人類貪求與保守的心理。遺產權乃足以鼓勵人類努力工作，將其所獲，遺傳後代，並且可以作長久的計劃，和爲將來的利益而工作，這都是農業經濟的要素。至於農業

所需的工具及資本，如果隨個人的自由處置，他們因為感覺直接的利益，必可作最有利的運用。一切財產的方式，當以個人有其自己的財產，並且自由工作，隨意而為，隨意而往，最為重要：「世界最有利之事，莫過於人人皆得自由也。」（註四四）

因此，此處得一合理的結論：一種國家幾乎完全不活動的理論。格利姆（Grimm）氏怒責對於一切物事加以統制的狂熱（*La fureur de trop gouverner*）；而阿戎松（Argenson）氏則創立一種最高的統制原則，「不能統制太甚」（*Pas trop gouverner*）！然而此處尙未曾充分說明由農業生產上而得的財產及自由，如何可以成爲社會上最有利之事，所以必需對其如何而來的，再加以表示。人類個人的推動力量，其強力與方向，是否可以任其自由，無需國家的統制呢？其簡單的答案如此：人類沒有一個人追求其自己的好處，和自己的個人利益，而同時不產生公共的利益和好處。

社會無庸慮到損害或破壞；因爲「每一個人爲他人工作，而相信爲其自己工作。」（註四五）這種情形，是因爲人類承認互助的需要：爲滿足其自己的胃口起見，他們不得不讓他人也得到某種滿足。追求我們自己的利益，使我們曉得我們的權利，而同時，也曉得我們對於他人的義務。

但是有什麼東西可以防止個人追求滿足，不至造成擾亂、慘劇、無政府狀態呢？因爲人人未必都是好人，而且他們的智慧也不是出類拔萃的。重農學派的答案：個人的利益及其追求，必須開明，這就是說，他必須先受到一種哲學的教訓，曉得他自己最好的利益，以及滿足其欲望的自然可能性。

政府方面，必須隨人們自由；至多不過提醒人們對其自己利益的開明觀念；而此點可由體驗物性與人性而知之。國家僅能保證治安、財產、自由，以及宣佈哲學家所發見的社會秩序之各種原理。

最後數項意見，須加以更密切的觀察。重農學派的辯證，根據什麼來的呢？這是很不容易說的，人們的利益是如此這般的，所以纔發生了某種的行爲。這種證明在那裏呢？重農學派答復此項問題，乃指出世界的物理秩序。一切事物均依照自然定律運行。人類的身體，如開內氏供職法醫時之所摸到的，均爲社會上人類生命的自然秩序的完美標本，而非孤立的標本。因爲就身體而言，乃有康健定律，亦即由種種事實所綜合的結論，以爲此種康健狀態，人類不能更變，而其定律，足以控制人類的意志，因此社會生活亦有如此的定律，而爲大自然本身的產物，設欲以對個人或社會加以反覆無常的、盲目的干涉，冀能加以更變，未免徒勞無益。開內有云：「自然就是宇宙間普遍的衛生學。」的確的，重農學派有系統的教科書，可以稱爲政治社會的自然與主要秩序（The Natural and Essential Order of Political Societies）（註四七）。

重農學派亦如其他人等，詳究天上一切的現象，並且發見一個上帝，其諾言與行爲，均爲人類所熟知者；假設此上帝是全能而無所不知的，但是他們不願意讓這位上帝單獨地盡其職責。並且如果人們不能瞭解上帝的方註四七法，那末他們必致受一般假裝知道這些方法的人所教訓。因此，重農學派所教訓我們關於國家活動，究竟是一些什麼東西呢？一切法律既然都是鑄鍊在大自然的表面現象之上，立法者不能創造法律，他們僅能宣佈法律。國家至多不過盡保護之職，保障財產與自由，並且解釋其何以如此施行之故，因爲這些解釋可以使國民知道

自然的秩序 (Order Naturelle)。「自由與解放均為最好的管理者」而「政府除了想出一點事情去做以外，實際上無事可做。」(註四八)這就是重農學派至誠相信自然定律的合理而嚴重的結果；格利姆氏曾經說過：保障一廣大帝國的繁榮的法律，可以在五、六十頁之中，賅括無遺。」(註四九)

然而重農學派則囿於其自己的主要秩序，而由此所造成的堅決不移的定律，則成爲一種嚴重的壓力。因爲人人都應該明瞭這大自然的秩序，而國君（或是任何政體，蓋因重農學派對於體制如何，據云漠不注意）則應服從此堅決不移的定律，所以公家必須致力推行公共的義務教育和普及教育。開內氏曾云此種意見可以統制一切，所以每一個人均應依照此意見而行。因此教育遂成爲統治者首先重要而偉大的義務。(註五〇)因爲公開證明，是重農學派所極端相信的力量。對於宗教信仰和政府的證據 (Authorities)，也就是他們所謂的公開證明：這句話能够勸導而使人信服，那末就可以統治他人。迨至以後一世紀間，則由進步、科學、和代議政府等名詞，起而代之。(註五一)

重農學派雖然錯誤得可憐，但是他們在國家活動的科學上，至少增加兩項非常重要的意見：一種是社會行爲的自然秩序的意見，此種意見足以確定政府行動的正當範圍與方式，另外一種理論，以爲如果個人自由自在，不受拘束，則其結果可以發生最大的社會利益。在第一項的意見中，他們本身誤信他們已經得到完全的真理，或是已經觀察到一部分的真理。他們並且以一種狹隘的思想，誤把他們個人的信仰，比作自然的現象。其次，就是他們的樂觀主義，是無限制的，而且根深蒂固的。而其所發明最不可能的解說，其用意在於使大自然的有利意義，不

致僅爲個人私利的憑藉。但是此處仍不能無所懷疑。此種疑問既不能剷除，所以重農學派自己乃掛起免戰牌（*threw up the sponge*），而承認國家的不活動狀態，亦有某種限制，而其最主要的限制，就是國家辦理教育一事。一種可憎而又必要的邪說！

這些學說對於法國政府，均未嘗予以極大的影響。僅在革命的本身，斬斷古代的束縛，而推翻許多壓迫的力量。（註五二）

亞當·斯密氏 在重農學派極盛時代以後數年，即一七七六年，發生一種具有深刻廣大永遠影響的著作——亞當·斯密氏的原富（按此書原名爲 *Wealth of Nations*，其譯本有兩種，一爲嚴復氏所譯的原富，一爲郭大力氏所譯的國富論。）斯密氏推崇重農學派的思想，然其同時亦承認該派重大的錯誤，而加以排斥。（註五三）氏與重農學派論經濟定律的存在，所創的人類在社會中的天性說，表示一致，並且也承認政府不活動而予社會的幸福，亦較之無拘無束的個人所致的幸福，更勝一籌。斯密氏於是乃創立膾炙人口的重商主義制度。氏並表示依照其自己的原則，不會有效的，而且是浪費的，抑且這些原則可已減少國家的有力財富。（註五四）大凡政府染指參加之事，其所付出的代價，較其收入者爲多；並且某幾個階級的損失，較之其他階級的獲利爲多。

政府不能判定人類在什麼地方，最能應用其工作和資本。只有個人，在特殊環境中，可以對此加以良好的判斷。此項辯論引起「看不見的手」（*Invisible hand*）的討論，引錄如下。（註五五）這項口號，遂致引起一種誤會，以爲亞當·斯密氏就是放任主義的創造者。但是事實上，他是太過聰明，而屈服於重農學派所創的國家不活動

學說。他承認國家除了物質幸福之外，尚有其他需要，如防衛和教育，而此兩事固不能由毫無指導的市場錙銖必較之流，所可致者。他並且很切當的反對重農學派：「如果一個國家無完全自由和完全公正的享受，而仍不能繁榮，則世界上將永遠沒有一個能够繁榮的國家了。」（註五六）

的確的，亞當·斯密斯氏允許國家活動價值的範圍較廣。

「依照天賦自由制度，國君只有三項應加注意的義務；三項極為重要的義務，但是非常簡單而為一般人之所了解的；第一種義務，就是保護社會，避免其他獨立社會的加害或侵略；第二種義務就是盡力保護該社會的每一員或是成立一種正當的司法行政；第三種義務，就是樹立並保持某幾種的公共事業，和某幾種的公共制度，其目的不僅為謀任何個人的利益，或是少數人的利益，而樹立保持的，因為其贏利不足以償付任何個人或少數人的支出，然其對於大社會的利益，則甚為鉅大。」

該書以下各章，則對於上舉各項職務的費用支出，加以詳細的分析。（註五七）

亞當·斯密斯氏的著作，風行極盛，而其本來的優點，更經該書印行時的政治經濟局勢所尊重，而益為增高。原富一書經古丁根大學（Göttingen University）的介紹，而流行德國；斯密斯主義遂大受時人的崇拜，而該書在當時的社會特殊環境中，遂被人捧為新約聖經。在英國內，有一位首相曾在衆議院中宣誓信仰該書的原理。在法國方面，張·受洗禮·塞（Jean-Baptiste Say）用本國的文字，對該書加以明晰的系統化。於是舉世乃相信已獻身自由主義矣。

然而世界既無需快樂，亦無庸慮。因為壞的環境其本身將造成改革，而好的環境則能保持不動。英國方面，因環境之故，而使幾種重要的財政改革，均獲成功，約在一八四六年之際，僅剩下重商制度的遺跡。在德國方面，則成立一種小範圍的地方代議政府，而解放農奴亦於此時開始。在法國內，則提倡自由農，而貿易及工業組合，則均廢止。不過這一切的事情，均不僅是屬於斯密斯主義。例如，在普魯士國內，可以看出有許多其他的潮流，造成一種有力的趨勢，而推翻一切古代的束縛。（註五八）斯坦因（Stein）氏的思想著作也具有一種獨立的創造天才，至少可與亞當·斯密斯，相提並論。

自由主義回來未曾絕對操縱過一個政府，甚且亦未嘗發生近於絕對狀態，否則政府至少可以強制執行亞當·斯密斯氏所示的三種方向。在一七七六年至一八七六年之間，嗣後則有一種新的動力趨向於國家活動的成功，此時各政府均以極大的速率，依照社會生活的各方面，制訂種種法律，並望其法律均能推行無阻。如果吾人回顧到十九世紀的初期，而謂之為自由主義的時代，則未免引起極大的誤會。

法國在革命及復興時代同樂昇平，而撤除對於一切經濟事業的國家統制以後，但是對於具有危險性和有礙健康的工業，仍舊加以統制，迨至工業革命發生以來，法國雖較英國為遲，此種統制範圍益為擴大，約在一八六〇年，國家乃開始對於工業關係，實行更大的活動。第一次反對斯密斯主義的反動學說，發見於德國。最有系統的浪漫主義者亞當·牟勒（Adam Müller）氏，逐條駁斥「看不見的手」的主張，並且明白揭示由於無統制的工業革命所造成的種種社會弊端。（註五九）

文明進步，僅暫時停止，於是十八世紀的農業時代過後，十九世紀的蒸汽時代乃應運而生。舊的放棄毀滅；新的立刻補上。在比例上新的能力既經全部揭露，而此偉大力量所創造的動物，既由此模型造成，以爲替代，假設其爲一種放大的愉快或災禍，於是人們乃對於此放任物性的自然秩序，失去興趣，而需求一種積極的統制。因爲自然秩序（natural order）現在已由機器秩序（machine order）取而代之了。自然秩序和原富所主張的國家不活動狀態，就英國言之，大半已經推行於國際貿易方面。製造工業的領袖，均從事於創造幸運工廠和力量；並且結果他們創出各種思想的派別以及爭求自由的工具。於是英國成立了所謂曼徹斯特派（Manchester School）（註六〇）淵源於斯密斯和邊沁主義的激進派。斯密斯爭辯自由貿易；而邊沁則以爲人們必須熟知其自己的利益，而最好的政府就是代議政府，因其包括各方面的利益。反對穀物法同盟（Anti-Corn Law League）爲其最受人稱許的工作，另外一事，則爲反對國家統制勞工狀況的干涉。其勢力直至最近數年來，始受嚴重的阻力。（註六一）德國方面的德國曼徹斯特派，不過僅有數年的權威。（註六二）在法國方面，雖然有勇敢的抗議，但是撤除關稅網的工作，仍舊極少。（註六三）而在美國內則利用聯邦的力量，遂成立了一種國家統制國際貿易的政策。（註六四）

十八世紀的大同主義對於保護政策，並未發生實際的影響；各種思想均流傳國界之外，無孔不入，此種情形，甚至發生於一七八九年不久之後。由一八四五年至一八六五年之二十年間，當時上流階級對其生活標準與宗教，均比較平安滿意，目覩商務條約之成立，以種種阻礙，加諸國際貿易。自是以後，競奪市場之風，益爲尖銳化，而國與國間的妒嫉，發展一種攻守的思想，使各政府乃致力於商務，加以統制，支配津貼，課徵稅款，以及歧視外商，其

方法之完備，正不亞於重商主義制度之下，並且成立一種行政組織，而其所遵奉的規則，乃為往昔時代所不可能者。

同時在國家的種種國內活動方面，也發生一種強有力的醞釀，造成一八三〇年至一八七〇年間各種職能的鉅量增加，此時自由主義或個人主義的學說，已陷入一種極度破碎的狀態。

二、由一七七六年至一八七〇年 當時活動的力量，計有（一）工業環境的經濟，（二）製造家的心理影響，（三）進步情緒的思想，邊沁主義和人道主義，（四）民主制度。

新工業的經濟，乃受蒸汽力量之賜。第一個結果就是集中人口。因為工人必需接近機器，如果機器設置家內，不免耗費太大。人口稠密遂引起公共衛生行政的新問題（註六五）以及救濟貧窮，和預防與懲辦犯罪等問題（註六六）關於公共衛生一事，因為疾病的傳染性，所以立刻消滅了個人或地方絕對自由的觀念。因為犯罪者得利用現代的交通工具，而作迅速的移動，並且得在大市鎮的僻道中有匿藏的機會，於是國家遂不得不對警察訓練和編號等事，加以規定。抑尤有進者，人類聚居於人煙稠密之區，則社會種種不幸事件將益為顯露，所以不得不注意於種種的改革。其次，新工商業之勃興，需要迅捷的交通，以便輸運原料品至製造區內，並須將其製成品，迅捷輸售於消費者。物品得因市場範圍的比例，而廉價生產。大規模的生產，所以遂成為必要。便易的運輸，大量的資本、放款、保險、保護正當道路管理的安全，以及有限責任（limited liability）的原理，保險制度和銀行制度，均次第成立。第三、此項新經濟的精髓，則為分工與間接生產。因此繼續性的需要，其政治含義，我們已在前章加以討論了（註六七）

第四、對於新工業發生一種新的控制方式。主僕間的傳統友好情緒，現在則受野心的征服，而由機器遺傳下許多新的財富。斯邁爾氏爲今日的大先知，而其所宣傳的福音，奇怪得很，竟然很像美國今日的金元本位。雇主與雇工，如果彼此互謀其利的話，則前者必嚴厲執行工作時間、工資及罰薪等章程，而後者則採取罷工和草率工作等手段，以爲對付，而同時則聯合在殘酷的狀態之下，利用童工與女工，因此普通的適當辦法，就是由國家的行動，對於曼徹斯特派，加以取締。

最後，因爲轉旋車輪，活動打禾機、輪帶、輪齒，以及燃燒、爆炸、破壞而制人死地的各種物件和設備，足以威脅工人的生命，於是國家乃起而干涉不良的雇主，加以安全的設備，並規定賠償撫卹的辦法。此種現象發生於英國，較之法、德、美各國，約早兩代，因爲後者各國的工業化程度並未如此之速，而法國和美國則仍舊是大農業國家。抑且，在美國方面，以法律保障個人主義的情緒，雖經挫弱，但是仍甚強烈，而法國則仍爲一比較不受物質進步願望所接觸的國家。

(二) 僅僅製造家之存在，已足以給人們一種崇拜力量的鉅大觀念。如果他們的經濟幸福，只須機器制度的存在，就這樣地容易得到此種幸福，那末他們對於一般的社會幸福，和他們的知識發展，爲什麼不也可以這樣呢？據云：一八一四年之際，法律的改革，其權威僅不過是由於前代所遺傳下來給我們的，而並不能憑空創造，但是現在則僅視之爲一機器的問題。詹姆士·馬金托什爵士 (Sir James Mackintosh) 有些地方提及奇異的觀念和時代的解放 (sense of wonder and emancipation of time) 邊沁於其政府的片斷 (註六八) 中，對於道德界

改革的新可能性，不勝驚異，而卡來爾氏甚至更有力的闡釋時代的心理（註六九）但是這種對於力量的觀念，和其侵略的願望，法國比較其他各國，不甚顯著；而美國則最爲顯著。

（三）工業上新制度的種種物質的和心理的力量，並不僅影響於少數階級和極少數的政治統治者。西歐及美國現在均支配於民主政體之下，不過德法兩國曾經一度表見皇家的保守勢力，而美國則受中上階級的把持，惟其現在的政府，則依照全體人民的意志。民主政體的全部優點，就是能够縮短公共需要的衝動對於法律行政的反應的距離。但是這種說明，並不完全。

（甲）進步和完美的哲學，發明於大陸的法德各國。在十八世紀末葉之前，地球上人類無限進步的可能性，尙未曾鼓勵人們的計劃。靜態的或循環的形態，限制其樂觀主義，或者完美的狀態，因爲批評之苛，所以僅能視之如理想的世界，好像遠在中國或大西洋底下。但是現在有一班人起來說他們自己的本國，可以採用少數簡單的立法調整，而使之成爲天國。康德氏以爲一切的生殖，都是預備完美的生殖。哥德文（Godwin）氏闡釋他的政治公理（註七〇）中所應採的步驟，而馬爾薩斯（Malthus）氏對於達到此快樂國家的可能性，曾與其父爭辯，並且在其第一篇的人口論中，證實其不可能。此項哲學雖然發明於法德兩國，而其在英國美國的影響，則反更見迅速，因爲這幾國並不如此貪心，而且他們重視精神上的滿足，不亞於物質的滿足，抑且尙有一大原因，就是前者爲天主教，而後者各國則爲耶穌教。德國也是因爲受殘缺局面的阻礙。

（乙）邊沁爲追求政治功利的原理，而不受自然權利及自然秩序「無謂誇張」的氣息所染起見，於是乃抓

牢「最大多數的最大幸福。」（註七一）此項原則嗣後即被採為各國激進派的信仰和綱領，並且變成引導社會最後有力量的信條之一。此項信條當然可以應用於停止國家的活動，但是事實上，則屬反是，因為社會需要國家的活動。

（丙）十八世紀又見人道觀念和仁愛觀念的非常復興。（註七二）監獄、醫院、和衛生改革，在一八三二年改革令（Reform Bill）頒布之前約二三十年之時，已盤旋於許多人的腦海之中，並且也已完成了許多的事情。

這些力量影響於一般有公民選舉權的階級，因而造成國會從事某種的活動。選舉票之於國家活動，正如蒸汽力之於工業；而推動國家，無遠弗屆。自一八三四年以後，國會中的辯論，亦即各議員的本意，可以自由報告。由一八三六年以來，派別表均刊登議院秩序單上。一八三五年第一次印就的各項問題，均排入秩序單內，而一年一年以後，政府提出質問的問題，數目日增。（註七三）憲章運動非但要求投票權和議會中正當的代表；抑且如威廉·拉夫提氏之輩，並云：「有利於國家者，不僅僅是取得選舉權；因為這僅是達到公正目標的手段——其目標則如推選最好的和最聰明的人，以解決立法機關向來所未曾提出的種種問題——就是：我們國家一切的資源將如何利用，以促進每一個人的理智的和社會的快樂呢？這不僅是消除弊病，並且也要建設有利於數百萬人的補救方法……」（註七四）西利喜阿（Silesia）和里昂（Lyons）的紡織家及其類似之輩，均從事籌備普魯士和法國的激烈黨和社會黨。一八六七年約翰·斯圖亞特·穆勒（John Stuart Mill）氏曾大聲急呼，慮及大多數勞工階級確將冒犯財產權。（註七五）

國家活動之發生，究竟是何意思？其直接重要的精神，就是一般得到政權的人，不願允許人民自然的行爲，免受干涉。他們相信社會意識（social conscience），就他們對於該名詞所最了解的意義說起來，是比較一切個人聯合的意識爲佳。常人無拘無束的可能性，已經造成醜惡的遭遇，而直接的被害人與其同情而幻想的觀察家，打算以一種比較壓迫他們更高的力量，來減少其弊病。政治制度於是創立，專以損害他人，而補救某種社會團體所受的物質上、智能上和美感上的痛苦。農人則爲製造家的犧牲品，因爲就現行的工商業和國際市場狀況視之，製造業所予大多數人民的利益，較之農業爲鉅大。（註七六）爲限制不人道的勞工狀況起見，製造家的鉅大贏利，必須減少。製造家不能推究他們存摺以外的事，因爲他們的繁榮，就是直接犧牲了若干的生命。此種觀念的結果，遂造成對於民主政治的否認；因爲如果民主政治的原則，就是秩序的話，則此秩序可受憤怒的工人所破壞；如果是自由的話，則此制度亦與自由衝突；如果是道德的話，則奴隸的主人及其奴隸，均將爲民主政治原理所指斥；並且沒有一個國家敢公然承認建國於殘忍及奴隸的基礎之上。如果雇主和人民父母均被迫而放棄雇用幼童的自由，則其理由與動機即爲這些階級本身未嘗充分看清國家不能將社會的漠視與經濟的需要，混爲一談，而使後一代的子孫，均成目前生活標準的犧牲品（註七七）。

人類行爲因此趨向適合於此種個人不受制裁所追求的目標。社會智力的生理的和自然的資源總量，均由政府運用；而依照此規模，繁榮滋長。而此種規模即爲國家久遠時代以來的產物；因爲國家對於事實的知識，較個人爲明瞭；國家的倫理的意志亦較個人爲優；國家注意後代的利益；並且國家有一個大規模的組織，在經濟上足

以與其必需的職權競爭。(註七八)

由一八七〇年和一八八〇年之恐慌時期以迄現在，國家活動因需要而增加，雖然當時流行的信條，仍舊是自由放任和自助，並且還有一般經濟學家從事天命論的個人主義的宣傳，如穆勒之政治經濟學（註七九）和自由論（註八〇）之類。但是穆勒本身則受新願望的困擾；他既不能如生於十九世紀初期三十年間之前輩那樣完全的悲觀或是完全主張自由主義。

工業變動的全部結果，確甚明顯，並強迫各種制度的發明，以應合之。這些結果與各種新主義和新情緒的發展，使贊成放任主義的學說，變更為贊成國家干涉的學說。此種變化，於十九世紀第七十年和第八十年間，造成一種看不見而重要的階段。

第一、此項問題的答案，就是國家在調整一種穩定的社會秩序，是否能夠建基於造成分裂的社會勢力的衝動之上，抑且此種調整是否可以造成繼續保持的平靜生活？一切經濟利益彼此互相掙扎。人們對於利用勞工階級困苦，而造成新繁榮的代價，益為自覺——至少英國首先感到如此。

社會的顯微鏡 社會學界方面，也發明了一種探險的工具，其影響勢力之偉大，正如物理學界及醫學界的顯微鏡之發明。皇家調查委員會，於一八三二年開始對於市鎮的行政管理，每五年左右，即對可惡的社會現象與其正確的量的原因間的關係，作一明白的解說。除了正確的知識之外，還有什麼東西能夠打動意識呢？誰能夠長久堅持否認這種明白的事實，就是一種弊端，可以藉力人類的干涉，而得補救呢？

因此環境均受壓迫，而其因果的知識，則益見擴充。房屋、衛生、工廠和礦區的環境，均由國家加以改造。新工業所造成的區域利益，如鐵路利益和工會，均由國家採行種種方法，繼承各業以往的力量，（註八二）並調整其工作，使其受最低度懲罰的危險。（註八二）這一切事情的成功，均不免發生許多騷擾和壓迫：如罷工、暴動和議會中的政治紛爭，以及由此而起的祕密行徑。沒有一件事情能够立刻成功，獲得知識，警告良知；威脅和暴動的畏懼，以及紛亂的秩序，均為恢復社會公理的邏輯所必要的。（註八三）

國家繼續存在的狀態，即其必須日新其身，以新力量培植政府，並且把一切不能再有健全能力的殘餘勢力，加以掃除。在這些力量之中，思想和道德，乃與經濟幸福並重。此種力量在過去二十年來的轉變期中，特別地有力而變化莫測。宗教在世間久已與天命論（Fatalism），混為一談，惟今則在社會上益為活動。英國方面，不信國教之舉，每與自由政治（註八四）連在一起。英國教會，藉力於毛利斯（Maurice）和金斯利（Kingsley）兩人，而產生基督教社會主義（註八五）而兩年前和阿爾吞·陸克（Alton Locke）兩書中的精神，則蔓延四方，雖不甚遠大，然而影響於教會，使其在社會問題上和工業問題上，採取一活動的興趣。德國方面，則成立了一個基督教民黨。（註八六）教皇在某次著名的通諭中，曉示天主教徒注意基督教社會服務的觀念。宗教的天命論，則受科學所貢獻的社會幸福所挑戰。（註八七）並且另外宣傳一種主義以抵制此隱然自得的個人主義；一種在基督教指導下的實際的社會生活，在此社會之內，沒有人能够享有任何東西的絕對所有權，而在此社會中，布滿着精神的友誼和實際的合作。

新社會知識的主要特點，或者是引起人們注意於絕對個人主義行爲的不存在，並揭露許多人對於個人缺點的外部原因應負的責任。就是個人利益的學說，單獨運用，致力以謀幸福，均被此精密的觀察所否認，至於人們均能成爲其自己孤立存在的結果的思想，在該報告書的每一段內，均加以駁斥；其駁斥的根據，並非依照社會學說，而由於人類實際行爲的可靠觀察。

此點可就健康和救貧法律行政的範圍內見之。第一、甚至最早的疾病學說，業已提到有機物的腐壞所產生的惡劣氣味，是與傳染病有關係的，而傳染的簡單觀念，曾經支配着地方當局的活動。但是至十九世紀的末葉，此種顯微鏡（註八八）已極完備，所以此所謂細菌的動物的宇宙，亦可加以研究，並且現在業經證明他們可以培植疾病。（註八九）據其證明每一個人就是一個有力的傳染病體。如果不是畏懼的話，而國家亦將因謹慎之故，而不得不一種統制的力量。因爲細菌到處均有，所以統治而不得不過及各處：這種微生物既能棲寄於個人身上，而隨時造成一種迅速的死亡，所以政府就不得不實行統制此種微生物所寄身的人類了。（這種辯論方式，在法國較他國爲新而且效果較少，雖然有巴士特（Pasteur）不朽的著作。）試對此種言論，加以觀察，則個人所餘下的自由，究有若干？（註九〇）因此採用許多辦法，以增加強迫的程度：疾病嫌疑的檢驗、傳染病的通告（註九一）病人的隔離、強迫醫治，以及對於接觸疾病的人的檢驗。但是不久就發見傳染病非但可以用殺滅細菌方法，加以消除，並且可以增加個人的體力康健，以爲抵抗；而自此以後的方法，對於太過貧窮不能自殺之人，應由國家予以營養、國家予以居處、國家注意市鎮的設計，減少工作時間，在工作地點內，加以幸福舒適的設備。在大多數的事件中，營養、日光、休

息和清潔，均僅能由國家供給以致之。(註九二)

細菌學在十九世紀，已使一切人類，變爲一體。

在救貧法的施行，即一八三五年的改革之際，乃致力於一般政治家所追求的自動而確實的試驗，這種試驗就是愚蠢的官吏，亦能用而不致發生愚笨的結果。因此乃有貧民院的試驗，其所依據的簡單原則，就是一切身體健全的窮人，均有某種個人的缺點，因而造成貧窮無歸的地步。此種心理的幼稚簡單，不久即被人揭穿，而英國自一八三五年救貧法推行以後，逐漸對此試驗，失卻信仰，因爲人們開始看出社會應負此個人貧窮流浪的大半原因。甚至此項試驗信徒的首領愛底溫·查得威克(Edwin Chadwick)氏亦不得不承認貧窮的原因，大半由於貧民窟的不衛生狀況所造成的直接不康健的結果。(註九三)迨至社會學調查方法益見進步之後，以前所完全未曾想到的一切原因的責任，亦經揭露無遺。(註九四)無教育——無技能——結果是貧窮流浪；營養不佳——康健不佳——結果是貧窮流浪；工作時發生遇險事件——無撫卹賠償——結果是貧窮流浪；國內外的罷工或商業上物價大跌——缺乏保險計劃，並且無公共主辦的救濟工作——結果是貧窮流浪；老年——無給養——結果是貧窮流浪；疾病——無儲蓄——結果是貧窮流浪；個人的活動究竟在什麼地方終止，而國家的活動又在什麼地方開始呢？

算學變爲辯論——立法討論上專制原則的時代，已較專制政府的時代，更成爲過去了。因爲統計——社會現象的算學紀載和分析——已取其地位，成爲政府的奴僕，而物品、質地以及自然的行爲和運行，現在均以算學的

謹慎方法，加以考察，而爲前此之所未嘗應用者。（註九五）英國法爾（Farr）氏和紐馬區（New-March）氏的工作，對於一般有權確定國家應該執行些什麼和執行範圍如何的人，在其社會思想上，產生一種革命，而政府真正的力量，因爲此種革命之故，逐漸由議院黨人手內，流入有給職的文官手內。在較早的數十年間，人們均習於討論專制等名詞，而承認在實際政治上，不能有專制，此種估量的方法，現在頗易於用以屈服個人的絕對自由——例如放任主義，而尙不至陷入相反的極端中。法國在十九世紀第三十年和第四十年間，對於爭求自由貿易的全部歷史，均對當時所採用的海關統計制度（註九六）加以攻擊，而普魯士則數十年來，久已將統計科學，變易爲一種行政的藝術（註九七）思想上統計的或定量的習慣效果，哲封斯氏於其國家與勞工之關係一文（註九八）中，曾對此問題加以注意。此項問題顯然須具有極大的審慎，並對因果律加以敏銳的顧慮。此種思想習慣現在未必一定引起國家更大的活動；其功用可左可右；其方向如何，全視當時的需要以爲轉移。在十九世紀第七十年及第八十年間，思想上的統計習慣，最後趨向於壓服永遠絕對否認國家活動之舉，因爲此種習慣造成一種觀念，以爲我們對於社會不過僅有多少的關係，而統計的本質，如我們以前所云，乃表示若干點的數目，在此點上，社會生活需要社會的統制，以避免罪惡而產生幸福。（註九九）

社會意識 這一切並不完全有關於國家活動的起源，和集體主義的重大統治。我們必須加上其他的原素，即社會意識的發生。其來源乃由於一般天才學者對於某種認識和情緒的環境的效果。如沙夫茲巴利（Shaftesbury）、迭更斯（Dickens）、卡來爾、拉斯金（Ruskin）、摩里斯、佛羅稜薩·奈丁該爾（Florence Nightingale）

亨利·佐治提斯累利 (Disraeli)、托恩畢 (Toynbee)、摩爾利、張伯倫 (Chamberlain)、格林 (T. H. Green)、韋布、韋爾斯、蕭伯納、拉薩爾、羅德柏圖斯、培培爾 (Bebel)、瑞曼 (Naumann) 以及社會黨人、聖·西門、蒲魯東 (Proudhon)、傅立葉 (Fourier) 諸氏。他們的著作，均出自本性，對於人類社會的無秩序和充滿的悲哀，加以熱烈的攻擊。有一位權威作家對於當時社會上層階級的描寫，以為曾經受階級意識的罪惡 (註一〇〇) 所征服。甚至自由主義亦不能避免社會不公正的觀念 (註一〇一) 所解放的能力效果。這種發展，遂使赫伯特·斯賓塞 (Herbert Spencer) 將自由主義標榜為新保王主義 (New Toryism) 並草成其著名的論文：人與國家。

這種權力不久即開始在有組織的制度中，解放出來。自一八六七年以後，因為各國許多不同的原因的結果，因此普選制度幾全已成立，而政治家亦已承認拯救人類的不幸事件，乃其自然願望 (註一〇二)。大凡在民主政治國家之內，此一政黨的允許，則另一政黨亦往往作同樣的允許。大規模的政黨議會，往往發生於國會之外，而國家對於生產分配的統制，遂成為政治討論上的首先問題。社會主義的組織，於焉創立 (註一〇三)。在牛津方面，社會主義哲學的運動——即格林與博山克 (Bosanquet) 的哲學——則與當時的社會主義學說，並駕齊驅——且為之引導——而在法、德兩國內，當權的社會主義者則反對由於實際政黨所建議的各種改革。

放任主義的殘餘學說，一部分或者戰勝新主義的趨勢，或者辯服許多著名的糾紛，例如約翰·斯圖亞特·穆勒與詹姆士·菲次哲謨茲·斯提文 (James Fitzjames Stephen) 間的爭議之類 (註一〇四)。

「政府的正當目標，即努力使此種不幸的浪費，減至最小數量，其所採取之方法，乃使人類彼此互相侵害之

能力，或用以保護避免侵害之能力，轉變爲人類才智的合法應用，而強迫自然的力量，更可以輔助形體上與精神上的幸福。」（註一〇五）以上數語，乃引錄約翰·斯圖亞特·穆勒之言；而其似乎代表國家干涉主義派的立場。甚至在今日的極端社會主義立場之外，也不能對此意見，尋出破綻。不過這僅爲約翰·斯圖亞特·穆勒開始溫習一八〇〇年經濟學之一端，而結束其個人經驗的結果。至於政治經濟學原理的最後數語，則加重其自傳（註一〇六）內的信仰。世界已妥向社會主義之途進行，諸如穆勒氏的討論，則清除此種途徑。

穆勒最後討論放任主義，見於其所著的自由論，予以精詳的否認，而就我們的意見，這個問題在詹姆士·菲次哲謨茲·斯提文的自由平等博愛（註一〇七）一文中，發生許多爭議。斯提文氏書中的立場，其主要議論，亦經利契（Ritchie）氏於其論國家干涉原理的小冊子內，加以採用，該書係嚴重攻擊赫伯特·斯賓塞氏的人與國家。如果我們指出斯賓塞對於國家活動的主要論文，那末我們也要聽到大多數人對於此放任主義最後而失望的呼聲。

我們主張一切合法的干涉不能幫助推動看不見的不幸的結果；就是，若無積極的意志的話，那末一種合法的行爲，就不免引起其他的行爲；這種觀念就引起國家必須干預，而剷除弱者的有利行爲，亦受阻滯；於是其所培養而成的官場，則永遠協同共謀取得統轄人民更大的權力（註一〇八）於是奴隸制度與專制政治隨之而起；立法家遂被人忽視，特別是「對於社會原因的系統研究」（Systematic Study of Social Causation）（註一〇九）而國家事務的壓積，遂成爲「官僚化」的結果；因此個人自然的活動，實際上遂往往較之國家統制活動爲優。

斯提文對穆勒的答復，和利契對斯賓塞的答復，極爲相同，而且他們均已表示這種討論，業將國家活動中所包括的各項主要問題，揭露無遺，甚且指出許多原則，可供立法家的採擇。各項要點已極爲明白：

一、穆勒和斯賓塞所假設的個人，僅爲一種抽象的觀念。如果把人看做社會的一員，則無這樣抽象的東西的存在。據穆勒、斯賓塞及其他各人的意見，「個人」是一種具有人性的「意志」(will)，這種觀念佔據着他們全部的討論。

二、國家與個人間的對壘，乃建基於對「個人」的錯誤觀念，而其錯誤，就是以爲國家是一個至高無上的權威，其權力並非發源於每一個人的，而是由於某種不能發見而有根據的來源。

三、國家活動與中央集權，未必一定有什麼關係；雖然這兩種觀念有相同之處，往往在爭議時，混爲一談，頗屬錯誤，因爲國家活動的組織的可能方式甚多，包括市政與職業管理等在內。(註一一〇)

四、對於斯賓塞（關於此點，較之穆勒更爲幻想頑固）所假設的立法家和行政家的無能的攻擊，在攻擊國家活動時，未必爲完全健全的辯論。國家活動的實力，實在是有賴於其工具的效能，而此種實力也就是確定實行或不實行的一個原素；但是這僅是有關於某種特殊環境的辯論，而非反對活動的絕對辯論。雖然如此，而斯賓塞則會對該問題的重要方面，討論及之。工具的效能，確爲緊要。斯賓塞對於立法家能力的批評，曾以之與商人互爲比較，而培姆布盧克爵士 (Lord Pembroke) 於其論自由與社會主義一文中，亦作比較的研究，該文由久已解散的「自由財產保衛同盟」(註一一一)所印行。氏於該文中曾云：如果私人企業的錯誤和失敗，均以類似的方式，搜

集衆，那末這種企業又像什麼樣子呢？」

五、自由的抽象觀念，其本身尙有問題，我們並且發問，這是否爲人們追求實現的許多目標之一呢？某種自由，是如其他物事，同樣需要的，但是沒有東西能够 unlimited 自由而得的。因此如果限制一事，已被承認，則限制的範圍，僅爲一究竟有賴於人們複雜的欲望和才能多少的問題，而此問題則因時間與空間而殊異。

六、斯提文氏宣稱在國家採取活動（註一、二）之前，應該提出的各項問題：（註一、三）（甲）其目標的對象是否爲善意的呢？（卽其是否致力促進社會的幸福呢？）（乙）其所建議的方法能否達到此目的？（丙）達到此目的，是否化費過大？（卽其所達到的目的，其弊害是否不致較其所獲的利益爲大？）

七、更進一步而證明國家活動最少的，就是教育：因爲如果民衆未受教育而成爲立法家，其結果則斯賓塞所預言的一切弊病，均將不免。但是可否靜待大家均受到必要程度的教育呢？國家活動是否已成爲公民教育的一部分，而爲改良人格的工具呢？

十九世紀中葉及其最後二十五年間的國家活動發展，其純粹結果如何呢？其主要至大的收穫，就是打破一切專制制度，或者至少我可以說打破一切舊的專制制度；因爲社會主義的早期，也是一種專制制度。抑尤有進者，至該世紀的末葉，政府實際推行一種巨大的活動範圍，而各政黨內直接諾言，亦較昔爲更多。意見的方向，已妥爲成立：國家可以作有效的行動，因爲經驗業已表示國家可以籌備組織和委派官吏；國家必須推行人道、博愛、平等，而社會阻力的高尚預防和浪費，則需要國家此項行動。由此以往，社會主義學派的思想，以及社會主義黨和勞工

黨均在實際政治上，開始作迅速的發展。西方世界（Western World）在行為上及思想上，均成爲更社會主義化。該項思想的精髓，第一個人的生活應與國家所成立的社會標準，互爲呼應，其次，國家應利用富人的錢財，爲貧民設法最低限度的服務和保障。過去三十年間乃致力研究實現此項理想的方法，並改正此項理想，第一依照技術上揭示出來的各種困難。第二，迎合由於侮辱和妥協所造成利益上和意見上的阻礙。不過此點將在後面政黨章內，加以討論；在我們討論之前，我們應該解釋幾個階段，以下即爲國家活動的分析研究，因爲如此可以對該問題的內容，作一更密切的研究，較之我們前面所作歷史上的廣泛觀察，更進一步。

（註一）參閱柏氏所著共和國，第四一頁至第四二〇頁。

（註二）參閱亞里斯多德氏的政治學，第二卷第二章，關於亞氏對柏拉圖主張的批評。

（註三）參閱康德氏倫理學中的形而上學：「全世界或者甚至世界以外，沒有一件東西可以算是眞美善，而不受若干的限制，除了一種完美的品格之外，」並參較政治權利的原則，其中自由的條件，必須由國家爲之規定（並且只有這些條件必須加以規定），乃表示以求最後的完美生植（perfect generation）。

（註四）參閱哈姆著爾特氏國家的本性與宗旨，一八五四年譯成英文，名爲國家的範圍與義務，參較第二章：「人類眞正的目的，或是包括於永遠而不變的眞理之內者，即爲其能力最高而最調和的發展，以達此完滿而一致的整個全體。自由一事，乃爲此種發展可能性的最大而重要的條件；但是此中尚有另外一種要素——而其確與自由發生密切的關係——環境的一種變易，甚至最自由而自信的人們，亦將因其所處的地位是全體一致，而阻滯其發展。」因此，讓國家無所事事，或者等於無所事事！

（註五）「我們無論採取那一種的理論，以羣視社會團結的基礎，並且我們無論生存於何種的政治制度之下，每一個人的四週，均受到一種包圍，縱使是沒有政府，或是一個政府，或是少數幾個政府，或是許多政府，均應許其超越而過；每一個人的生命的一部分，因其經過多年來的自由行動，其中每一個人的個性，必須保持不受其他人等或公眾的團體所管束……此處應予確定之點，即其限制應置

放何處；此項保留的範圍，應包括人生全部過程中若何鉅大的地位。予以爲其必須包括有關個人內外生活的各部分，並且不致影響於他人的利益，或者僅予以精神上規範的影響。一再參閱穆勒氏的經濟學原理，第二卷第十一章第二段。氏曾對此加以暢論，而其一切特殊的討論，均具此項預定概括的願望，其結果以爲如果此種願望不能實現，則其他許多希望的目的物，均將爲其犧牲。

(註六)參閱政治學原理 (Elemente der Staatskunst)，一九二二年出版，尤須注意第一講至第四講。該文內容略謂：「國家並非僅爲一工廠、農場、保險公司、或商業社會；而其乃爲一個民族全部內外生命的一切物質的與精神的需要的內部團結，以求此偉大，強有力而永遠活動的整個全體。一秩序、自由、安全、法律、大眾的快樂，均爲注意此種理想的人的高尚理想；國家雖然偉大崇貴，雖然範圍廣大，雖然大多依賴其本身，但是仍舊不能不認爲其存在僅爲完成此項宗旨之一；然而國家是太大、太富於生命力，以盡力單獨完成此項宗旨之一，以取悅這班理論家；國家供給他們所需要的每一件事物，國家貢獻每一種意料中的主張，因其乃爲其本身着想也。」

(註七)參閱亞伯拉罕林肯，在巴爾提摩爾的演講詞 (Abraham Lincoln, Address in Baltimore)，一八六四年四月十八日：「世界上對於『自由』一語，向來未曾有過良好的定義，而美國人民，現正需要一種定義。我們宣佈自由；但是用同一的字眼，而我們的意旨，則並不相同。……簡單言之，羊與狼對於自由的定義，彼此顯然不能同意；至於今日北美之人，雖異口同聲表示酷愛自由，但是彼此所具的意義各殊。因爲我們今日目視千萬人呻吟於義務桎梏之下，一部分稱之爲自由的進步，一部分則以此爲一切自由之破壞，而引爲悲傷。」

(註八)據吾人所知，此種歷史結論對於政黨計劃之影響，其最佳之例證，莫如馬克斯主義（該主義之本身，乃藉力黑智爾的辯證法，運用歷史，成爲一種革命思想的產物。）對於德國社會民主黨所發生的影響。此種類似的關係，在其他國內，也並非不能看到的，不過此處所舉之例，其影響碰巧特別顯著。在一九二一年間，該黨於戰爭及革命黨動之後，乃與土木建築屋宇，於是不得不對其舊日計劃，究竟應加多少修改，予以考慮。但是修改計劃，必須推翻假設，或加以修改。此舉遂因「歷史的重演」，而重新對於馬克斯的主義，加以注意。

(註九)參閱各國憲法序言：(一)瑞士聯邦憲法，一八七四年五月二十九日：「爲鞏固聯邦盟約並保持增進其團結起見，瑞士國家乃以其國力與榮譽，而採行以下的聯邦憲法：」(二)成立澳大利亞領地憲法之國會議案，一九〇〇年七月九日：「照得新南威爾斯、維多利亞、南澳大利亞、昆斯蘭德、塔斯美尼亞之人民，謹托萬能上帝之福庇，彼此同意團結在大不列顛及愛爾蘭聯合帝國皇帝之下，組織

成立一堅固的聯邦共和國，並遵守此處所制定的憲法；並爲使女皇陛下所屬其他之澳大利亞殖民地及屬地，便於參加此聯邦起見，故又制定法律如左……」(三)德意志帝國憲法，一八七一年四月十六日；「代表德北聯邦之普魯士皇帝陛下，巴未利亞皇帝陛下，浮泰姆堡皇帝陛下，巴登大公殿下，以及兼管美恩河以南領地之來因黑森大公殿下，彼此共結一永久之聯邦，以保護此聯邦之領土及其權利，並保障德國人民的幸福。此聯邦之名義，應稱爲「德意志帝國」，並制定以下之憲法。」(四)德國憲法，一九一九年(威瑪起草)。「此項憲法係由德國人民聯合制訂，其目的在於恢復成立依照自由與公正基礎的聯邦，以謀國內外的和平，並促進社會的進步。」(五)自由邦憲法案，一九二二年：「戴爾·愛利恩氏爲臨時議會的代表會，承認一切法律權威，係由上帝賦予人民，並相信民族生命與愛爾蘭團結，均將藉此復興，於是乃宣佈愛爾蘭自由邦的成立，並執行此毫無疑義的權力命令，而制定法律如下：(1)此項憲法首先規定自此次歸併以後，即成爲愛爾蘭自由邦的憲法……」

(註一〇)參閱康寧加姆(Cunningham)氏英國工商業之發生，第一卷第二卷第一編。

(註一一)參較聖·托馬斯·阿奎那氏神學總論，並參閱阿什利(Ashley)氏之討論，見英國經濟史及其學說，第一卷第三章；托尼氏宗教與資本主義之興，第一章的註解。

(註一二)參閱布瓦索那德(Boissonade)氏中世紀歐洲之生活與工作，保厄(E. Power)氏譯本，第二卷第三章；並參閱上引康寧加姆氏之書，第一卷。

(註一三)參閱利普松(Lipson)氏英國經濟史概論，一九一五年倫敦出版；托尼與保厄兩氏都譯爾的經濟文獻(Tudor Economic Documents)，第一卷第二編，鄉鎮與各業第八、第十二、第十七、第十九、第二十等號。雷俄那特(Leonard)氏英國救貧的初期歷史，第三章；韋布氏英國地方政府；英國救貧法律史，一九二七年倫敦出版，第一編；薩爾特爾(Salter)氏幾種早期的救貧論文，一九二六年倫敦出版。

(註一四)參較本書原著者的論文，亞當·斯密斯氏以前的國家活動，登載公共行政雜誌，一九三一年十月號。

(註一五)參閱特羅爾英區(Troelsch)氏基督教叛徒的社會教育(社會科學與社會政治實錄第十六卷至第十八卷)。

(註一六)其動機頗爲混雜；皇上需要金錢與人民，故其致力鼓勵經濟活動，希望由此而得財富與人民；財富可以增加稅收，而人民則服

務兵役監督辦法所以使奢侈品的貿易可以絕跡。因為如果有人有恆業，則社會秩序治安可致，而遊蕩與乞丐可以消滅。當時路易十一世 (Louis XI) 夫朗西斯一世 (Francis I) 及亨利二世 (Henri II) 各皇，討論里昂 (Lyons) 與圖盧斯 (Toulouse) 的絲織業 (一四六七年至一五五四年) 乃共同宣布其動機，以為「由此所得的最大利益，乃成為公共的幸福」，而一切男女幼童，不論其處境如何，凡無職業者，均可由此而獲得其生活之道 (參閱布瓦索那德氏國家的社會主義，一四五三年至一六六一年，第九頁)。此類度量衡的標準——各種東西的價格、品質、製造等的規定——如法典之所宣布者，均計劃以便消除「各種變動及日常糾紛」(同書第十頁)。

又克雷門特 (Clement) 氏科爾伯特的歷史，第二卷，一八九二年巴黎出版，係古典派的代表作，又得平 (Depping) 氏路易十四時代的公文信札，一八五〇年至一八五五年，巴黎出版，及馬丁 (G. Martin) 氏路易十四時代的大工業，一八九九年巴黎出版。馬丁·雷翁 (Martin Saint Leon) 氏美提爾斯公司史，第四卷第三章，第五卷及第六卷；雷發瑟 (Lévesneur) 氏法國勞工階級及工業史，一七八九年至一八七〇年，第一卷第一章，第十九頁至第二十七頁；巴布 (A. Babeau) 氏古代城市，一八八〇年，巴黎出版，第五卷第三章。

(註一七) 參閱托厄與保厄兩氏編輯的都鐸爾的經濟文獻，一九二九年倫敦出版；康寧加姆氏英國工商業之發展，第二卷，第六版，一九二五年劍橋出版。參較麥恩 (Munn) 氏英國由國外貿易的國庫收入，一六三〇年所作，一六六四年出版；而十七世紀及十八世紀間，其影響極廣，故再版多次。參閱一八九五年阿什利氏版。

又培爾 (Beer) 氏英國殖民制度之源起，一五八一年至一六六〇年，於一九〇八年紐約出版；魯濱孫 (Robinson) 氏英國帝國版圖之擴展，一九二二年劍橋出版；哈爾提 (Hardy) 氏法蘭西殖民史，一九二八年巴黎出版；阿普特 (A. H. Abbott) 氏歐洲之擴張，第二卷，一九一九年倫敦出版。

(註一八) 參閱西摩勒爾氏司法行政——及經濟——之要略與檢討，特別有關十七十八世紀普魯士國家之歷史，一八九八年來比錫出版，第一卷重商制度史；韋柏氏經濟通史，奈特氏譯本，第二十九章，倫敦出版；馬什提 (Marchet) 氏德國行政學發展之研究，由十七世紀後半期至十八世紀末 (Sandenber die Entwicklung der Verwaltungstheorie in Deutschland, Von der Zweiten

Hefte des 17 bis Zum Eride des 18. Jahrhunderts) 一八八五年出版；羅射 (Roehner) 氏德國國家經濟史，一八七四年明興出版；佛爾生多夫 (Volzenhorst) 氏現代國家的警察目的，一九一八年北勒斯勞 (Breslau) 出版；斯毛爾 (Small) 氏官房學派 (The Cameralists) 一九〇九年芝加哥與倫敦出版。

(註一九) 此處有一種特點，即法國總稽核，亦即最高之財政官吏，直至革命之前，乃為各部之首腦，而尤其重要者，即其為各省會計監督之首腦，此種特點，雖因當時國家各部彼此性質相差不遠，且其組織之獨立性亦無今日如此之劃分精密，而益見顯著（參閱維俄雷 (Vollat) 氏皇帝及其大臣；馬爾西 (Marcy) 氏財政監督；孔德·得·盧賽 (Comte de Lucay) 氏國家各部長第一卷。）財政需要可以左右商務與工業之進展。

(註二〇) 一五三二年英國發表一種請願書，對於日常的苦痛，大聲疾呼，港口為公共幸福之所賴，而海軍之安全，則因某種人之工作而受破壞，此輩關心其自己私利，較甚於國家的福利；參閱托尼與保厄兩氏所編的都鐸爾的經濟文獻，第一卷第七編第一章。

(註二一) 參較所引克雷門特氏著作第一卷：「予固然知為反駁予之意見計，其反對要旨以為：如果我們按照步驟行事，不理外國，則外國亦將同樣對付我們，因此使一切事物仍其舊貫，更為便利。但是這樣的說起來，我們已無須瞭解我們是否實在不需要他人幫忙，以及我們鄰人是否需要我們幫忙。一國之內，各物齊備，除極少之例外，惟是四週之鄰國，其中一切事物，則完全與我殊異，他們沒有酒，沒有五穀，沒有鹽，沒有白蘭地酒，而在這種需要上，他們不得不乞助於我們，以致之職是之故，我們如果把上帝所賦予的東西，極易分散，其結果獲利必少。如果我們不能避免使外國人來賺我們的金錢，那末我們就不能獲得本國以外的東西，如由遠道而來，或由荷蘭所運來的香料、藥物等。至於其餘物品，我們可以避免使用，而視之為奢侈品，不受其引誘，以損害國家的利益。」（以上乃摘錄科特茨·得·桑德拉斯 (Courtilz de Sandras) 氏所輯張·受洗禮·科爾伯特之政治聖典 (Testament Politique de Messire Jean Baptiste Colbert) 〕

(註二二) 此點曾經佛爾生多夫氏加以極聰明的討論，見前引佛氏之書。

(註二三) 此點據官房學派查士提提 (Justiti) 氏意見（見前引斯毛爾氏之書第四四〇頁）蓋查氏曾費許多時間，對此名詞的界說，加以研究，結論以為這是一種依照國家宗旨而統治各種職業的科學。而氏又云：警察一語，今日有兩種普通的用法：第一而最普通

的，乃指爲「國內一切事務的方法，由此而使國家的幸運，更得永久鞏固的基礎，並因而增進，而國家的能力亦可得更好的利用，而就一般言之，社會的快樂，亦將由此促進……在狹義方面，我們以爲警察一名詞，乃指維持公民生活的良好秩序所必要的條件，而特別是用以維持良好紀律，並對人民執行命令，以及推進有關生命愉快的一切辦法，與此種生活制度的發達」惟著者對於此項譯文，並未能了解其真意之所在。予信查士提氏所指者，大概卽對財富生產階級（wealth producing class）而言。

（註二四）參閱前引佛爾生多夫氏之書；阿達斯什夫（Ardschaff）氏路易十六世時代省郡的監察使，一九〇九年巴黎出版，第一九五頁及第二一三頁的註腳，以及第二一三頁：「愛國家卽愛大眾，爲現代流行之言，此語乃偶然發見成爲全世界人的口頭禪」見第二一三頁的註腳（四十一）「良好租稅一語，乃現代的名詞，不過僅爲此半世紀以來提及仁政時，所常聽到的，此種慈愛的行爲，乃爲宗教熱情的產物」（見摩河（Mohen）氏人口問題研究第二章，註解第五十一）

（註二五）關於此項工作，將於本書第七編討論內政服務時，再加以精詳的討論。

（註二六）參較美國在歐戰末採行禁酒令的憲法修改案（第十八條）的推動力。

（註二七）參閱斐基斯（Fiesis）氏由熱爾松至格羅喜阿斯時代政治思想之研究（*Studies in Political Thought from Gerson to Grocius*）卡來爾（Carlyle）氏的中世紀歐四政治思想史著緒挾（Bossuet）氏形容其狀態如下：上帝封立各王，其職務如上帝的大臣相似，以分治世人，而各王亦因上帝之故，而盡力爲善（參見著緒挾氏聖經中感言所包括的政治原理，第三卷第二編。）「上帝的權力由地球這一極端，擴張到另一極端，因此，君王的權力，在其本國之內，也是如此。皇帝的權威可以掌管整個的國家，正如上帝之統治全世界。一切命令由君王頒佈，他們指揮文官武吏，平民軍士，以及各省，與其海陸軍隊，共同協力合作；君王就是上帝的化身，而上帝本身高坐在九天之上，使大自然盡其職能。」

（註二八）參較培根氏亨利七世的歷史，論文集第七集，第九十五頁（一八七〇年倫敦版）參閱前引康賓加姆氏之書，第一卷第四七九頁，及第四八〇頁。

（註二九）參閱阿丹松（Adamson）氏教育史，菲斯克（Fiske）氏新英格蘭之物興，一八八九年倫敦出版；巴林頓（Parrington）氏美國思想的主要潮流，第一卷，一六二〇年至一八〇〇年，殖民思想與培爾丁（Aubertin）氏十八世紀的公共精神，一八七三年巴

(註三〇)第一項情形，顯然見諸法國政策及德國官房學派中，因為皇家的國庫收支不敷之故，而成爲國家干涉的辦法。但是在這些國家之內，各統治者均不願其本身受商業階級的利益所左右，因為這般商人的地位較之在英國內爲不重要。國家的活動，當然由國家合法統治者的活動所造成；而他人的祕密的或公開的影響，均嚴格附屬於公共政策之內，特別是迎合由於十七十八世紀的戰爭和皇庭奢侈生活（後者在法國較甚於普魯士）所引起的財政需要。在英國方面，第二項情形，即商業階級的壓迫，在構成國家活動形式上，予以較大的影響。商人除了因為富庶而有權力外，並且在統治階級中尙有直接或間接的耳目，因為他們在議會裏面均有代表。倫敦市在英國生活上所具有的影響，比較巴黎之在法國爲甚，或者比較日耳曼各國的各首都在其本國的影響爲甚。商人聚集於斯敏斯德及皇宮左右（他們在商務部中佔據許多位置），而且他們及其大族，過去乃附屬於皇上，迨自一六八八年以後，則使皇上附屬在他們身上了，他們能够左右國家的活動，因為他們已經由皇上的手內，把國家奪過來了，而且他們本身均不受全體人民的支配。參較安德盧斯 (Andrews) 氏十七世紀的商務諮議會及委員會。

(註三一)此點在英國法律書內，可以注意到的，雖其序言僅爲國會避呈皇上請求核許救濟的原文的片斷，但是在往後時代之內，仍舊可以用爲補充另外一種不同的目的。在法國方面，十八世紀的命令與法律，不論屬於中央的或地方的，均有序文，其目的在於提綱挈領，訓示社會各界。參較前引阿達斯什夫氏之書。

(註三二)參閱本書第七編，討論內政服務。

(註三三)參閱前引西摩勒爾氏之書，第八卷，十八世紀普魯士之絲織業及其由腓特烈至格羅成時代的創立經過。

(註三四)參較韋布氏叢書中，關於英國地方政府及救濟法律史等作。

(註三五)參閱本書第七編，關於內政服務的討論。

(註三六)此點乃見諸托克維爾 (Tocqueville) 氏古代統治與革命，一八五六年巴黎出版，及巴克爾 (Buckle) 氏英國文明史兩書。

(註三七)參閱達那爾氏的哲學與政治經濟。

(註三八)參較巴許 (Basch)。

(註三九)參閱康德氏的進步之原理(第三編論政治學原理,由哈斯提(W. Hastie)氏譯,一八九一年愛丁堡(Edinburgh)出版;康多塞氏人類理智進步的歷史圖表草稿,一七九五年出版。)在全部歷史過程中,請參閱柏利(Bury)氏進步的理想,並以之比較培爾(O. Bell)氏的文明論,一九二八年倫敦出版;斯賓格勒爾(Spengler)氏西方之沒落,共兩卷,由阿特金森(C. F. Atkinson)氏譯,一九二八年倫敦出版。

(註四〇)參閱翁肯(Oncken)氏開內氏的經濟與哲學著作(Oeuvres économiques et philosophiques de F. Guenay),

一八八八年巴黎出版;武勒爾斯(Wentse)氏法國重農學派之運動(Le Mouvement Physiocratique en France)共一卷,一九一〇年巴黎出版。

(註四一)參閱孟德斯鳩(Montesquieu)氏法意(一七四八年出版);杜鵬(Dupin)氏小麥論,杜鵬為當時的重要農人之一;盧梭氏的不平等論(一七四九年);蒲豐(Buffon)氏自然歷史(一七四九年);米拉著(Mirabeau)氏各省形勢之利用(一七五〇年出版);百科全書第一冊(一七五一年出版)。經濟學雜誌,由馬爾舍布(Malherbe)氏負責,於一七五一年開始發行。氏曾斥責當時法國行政制度與許多真理衝突,而人人——受教育者,未受教育者,勞工與藝人——天天在大聲疾呼,惟其怨言,均未能印行於世。參閱武勒爾斯氏重農學派之運動,第一章第二十七節之註腳。

(註四二)引錄武勒爾斯氏前書第一章第二十五節。

(註四三)武勒爾斯氏前書第二章第十四節。

(註四四)又前書第二章第五節。

(註四五)參閱武勒爾斯氏前書第二章第九十六節。

(註四六)引錄武勒爾斯氏前書第一百十二節。美西埃·利維埃爾(Le Mercier de la Rivière)氏所著政治社會的自然與主要秩序(此處乃引一九一〇年得彼特爾氏版。)重農學派懸擊而肯定的辯證,據云他們業已發見社會生活的因果的完全真理,確屬驚人之論。人類均由至高無上不可變易,不可非難的定律,即物理的定律,所統制(米拉著氏之言,參閱前引武勒爾斯氏之書第二章及第三章。)注意人類的來踪去跡,四季的運行,雨露,及太陽出來的時候,而此種一年到頭於人有利有損的循環定律,均牢記在人

們的腦海之中。如果你對此定律，需要一種簡明的指導，不妨求教於重農主義者，因為他對於這些定律，都是瞭如指掌。

(註四七) 這點對於負責法院審判、美國禁酒、衛生行政、工廠立法等的主義，亦屬如此。

(註四八) 米拉荖氏的意見，就是這樣的，可參駁武勒爾斯氏前書第四十頁。

(註四九) 一七六四年七月一日通信引錄武勒爾斯氏前書第二、四、十三節。丟·蓬·得·納謨爾(Du Pont de Nemour)氏較其同人更進一步，蓋其允許國家可以從事救濟及公用事業，如道路、橋梁、及運河等，雖然他除了由國家主辦公共教育外，對於一切均加以漠視。參駁舍雪爾·舍列(Schelle)氏丟·蓬·得·納謨爾氏與重農學派，第一百十四頁，一八八四年巴黎出版。

(註五〇) 參閱開內氏自然律第五章。

(註五一) 理論家正如他所說的話一樣的好；此點意見，最初則見諸農業雜誌中，嗣後由一七六八年至一七七七年，則見諸一種月刊，名為國民大事記，其中所載，都是為他們的主義，作公開的宣傳。該刊在其發起人兼創辦人善鐸(Baudouin)氏主編時代，定名為民族精神小新聞；迨由重農學派主編時，則更名為精神科學與政治科學分類目錄。丟·蓬·得·納謨爾氏為改組後第一任主筆，不幸氏竟參入其自己的法律自然程序，因循貽誤，造成根深蒂固之勢，結果雖由重農學派同人予以開除，但是他們由此所產生出來的自然而主要的決議，使該雜誌不能避免此項已定的宗旨——參閱前引舍雪爾氏之書第五章。

(註五二) 參閱薩格奈克(Sagene)氏民法與法蘭西革命(一七九四年至一八〇四年)，一八九八年巴黎出版；卡亨與歧俄(Cohen and Guyot)兩氏革命的立法工作，一九一三年巴黎出版；並再參閱坦(Taine)氏古代政府第十五版，一八八七年巴黎出版；同著者的革命一書，和法該(Fagnel)氏登載政治問題雜誌中的著名論文，該文題名為社會主義與法國革命。

(註五三) 參閱康南氏版的原富序論，共二卷，一九〇四年倫敦出版；累(J. Rae)氏的亞當·斯密斯傳記，一八九五年倫敦與紐約出版。

(註五四) 在第一項分析中，氏曾證明各種統制的無效，因為一切法律均受舞弊與走私，代替品的消費，以及利用轉運及再轉運的代替方法，所欺騙；而其所欲使其獲利的生產者，反而受害，例如五穀津貼一事，因貿易上的自然調整，而使其利益不歸農夫，而反屬商人。氏並揭示某種特殊階級——大半為商人階級，因其能保留其特別辛苦得來的報怨手段——怎樣的造成對其本國人的專利事業。

「奸商的卑鄙技術，均成爲管理大帝國的政治原則；因爲最卑鄙的商人，往往最能吸收顧客」——原富（康南版）第一卷第四百五十七頁。

（註五五）參閱原富第四卷第二章：「所以每一個人均願竭力利用其資本以維護國內工業，俾克指導該項工業，使其生產能具有最大的價值；而每一個人並且盡其能力工作，使社會每年能有最多的收益。實際上，他並未蓄意促進公共的利益，同時也不曉得他能促進多少利益。他願意維護國內工業較切於維護國外工業，而其目的亦僅爲其自己的保障；並且以某種方式指導工業，使其出品能具有最大的價值，而其目的亦僅爲其自己的利益，在此點上，亦正如其他許多的事件，他是受一隻看不見的手所引導，以推進一種不是他自己本意的目標。不過這種行爲對於社會並不發生有更惡劣的影響。爲追求其自己的利益起見，他往往促進社會的利益，較其真正蓄意促進者，更爲有效。予固未嘗見有爲公共福利而貿易的人，究竟能夠做出多少的好事。這是一種虛偽，在商人中固屬司空見慣，故阻止此種現象，需要極少的言詞。」

（註五六）參閱原富第四卷第九章。

（註五七）參閱原富第五卷第一章；並請參閱康南氏編輯的司法警察歲收及軍備，一八九六年牛津出版。

（註五八）參閱前引邁厄氏之書；雷曼（Lehmann）氏的斯坦因男爵（Freiherr Vom Stein），共三卷，一九〇二年來比錫出版。

（註五九）參較牟勒氏的辯論集（Abhandlungen），並參較西班牙因（Spann）氏各派的經濟學說。

（註六〇）參較赫斯特（Hurst）氏曼徹斯特派的政治家。

（註六一）參閱摩爾利（Mooley）氏哥布登傳（Life of Cobden），第一百五頁及第五百八十九頁。

（註六二）參閱培刻（Becker）氏德國的曼徹斯特派，一九〇七年卡爾斯盧埃（Karlsruhe）出版。

（註六三）參閱拉維斯（Lavissee）氏通史第五卷第三編第一章；前引雷發瑟之書，第二卷第四編第二章；阿密（Ame）氏關稅及商約之

研究（Études Sur les tarifs de douanes et Sur les traités de Commerce），共二卷，一八七六年巴黎出版；克拉巴姆（Clapham）氏德法兩國的經濟發展，第七十三頁以次；阿什利氏現代關稅史，第三編。

（註六四）阿什利氏前書，第二編第一章；菩加特（Bogart）氏美國經濟史，一九〇八年紐約與倫敦出版，第一〇三頁，第一〇四頁及第

(註六五)參閱救貧法調查委員會第四週年報告書，附錄甲，第一號。一八三八年救貧法調查委員會第五週年報告書，附錄丙，第二號。一八三九年調查大市鎮居民所受環境影響委員會的報告書，並提出改進衛生章程的意見，一八四〇年發表；救貧法調查委員會秘書愛底溫·查得威克(Edwin Chadwick)氏關於英國勞働人口衛生狀況報告書，一八四二年發表。

(註六六)調查倫敦和密德爾塞克斯(Middlesex)以及首都附近各區的犯罪和定罪事件增加原因委員會的報告書，一八二八年發表；研究成立英國及威爾斯國內有效警察力量最好辦法委員會的報告書，一八三九年發表。

(註六七)參閱本書第二章。

(註六八)參閱邊沁氏政府的片斷第一編，一七七六年出版：「我們現在生存的時代，是一個忙碌的時代；這個時代，一切知識是迅速地趨向於完善之途，特別是在自然界內，每一件物事到現在都充滿着發明和改進。地球最遠而最秘密的區域，均經人探險而過——空氣中最靈活而精緻的原子，最近亦經人加以分析，而公諸於世——這一切都是大家所要曉得的真理的驚奇證明。與自然界之發明和改進連帶發生的，就是道德上的改革：因為如果此項共同承認的現象是一種真理的話，那末道德方面，就無需有任何的發明之舉了。然而或者並不如此：或者在這種種觀察之中，可以作為改革上最好的根據，但是此種事實的觀察，或者是未經完全的注意，或者發見以後，不能予以發明的名義，所以這就成為此根本原則的結果：『最大多數的最大幸福，即為是非的標準，而對此原則加以發揚。雖然如此，但是如果沒有改進的餘地，並且可以在自然界上採用發明的字樣的話，那末在道德上的改革，當然也不會沒有這種改革的餘地。』」

(註六九)參閱卡來爾氏論文集，作於一八二九年，刊載愛丁堡評論。在時代的徵兆(Signs of the Time)一文中，曾有以下數語：「如果我們要以簡單的字句來形容我們這個時代的話，既不能名之為英雄時代，神聖時代，哲學時代，或道德時代，而在一切之外，僅可以稱之為機械時代(mechanical age)。這是一個機器的時代，就此字的內外意義而言；這個時代的整個過程，乃趨向於教訓實習一種以手段而適合結果的大藝術。非但外部形體上的現象是由機器所操縱，甚至內部精神上亦屬如此。此處沒有東西跟隨着自然的程序，沒有東西可以再用舊時自然的方法，而得成功。每一種物事，均具有其狡詐的工具，作為其成功前的必要工具，並非由手工製造，

變爲由機器製造。因此我們乃有教育的機器：如蘭加斯德機 (Lancastrian machine) 之類。例如，我們對於機器主義的信仰，沒有一個地方，能够較甚於此時代的政治。國內政治，就其性質言，包括許多機械工作，而依據行事。我們在通常的語文上，用這個名詞，好像是說到社會的機器，視之爲一個正在運動的巨大車輪，而一切私人機器，均由此發生力量，或是適應此巨輪的運動。假設這僅是一個比喻的話，已經算夠了。因此這僅僅算是機器的狀態；保持其不受侵犯，或是加以改造，並且加油使新，於是人類乃成爲一個社會的動物，其犧牲精神，可以得到保障，並得以促進。……」參較哈斯利特 (Hazlitt) 氏時代的精神，康德氏 純理性的批評，導言（參閱窩宗 (J. Watson) 氏選譯的康德的哲學，一八九七年格拉斯哥 (Glasgow) 新版）第一頁：「這個時代可以稱爲批評的時代，這種批評，沒有東西能够希望避免。宗教既隱身於神聖莊嚴的背後，而法律則隱伏於主權的背後，自此以後，均將引起疑問，對其本身失去一切的權利，而受一種公開自由精詳研究的試驗。」

〔註七〇〕參閱哥德文 氏政治公理問答，第二版，一七九六年倫敦出版，第二卷，並再參閱布累斯福爾德 (Breisford) 氏舍利哥德文 及其黨派 (Shelley, Godwin and their Circle) 阿雷維 (Halevy) 氏激烈派哲學之成立，第二編功利主義之進化，一九〇一年巴黎 出版（經摩里斯 (M. Morris) 氏逐譯）布朗 (Brown) 氏英國史上的法蘭西革命，一九二三年倫敦出版。注意憲章運動 (Chartist movement) 的同樣潮流，尤其是在威廉·拉夫提 之生平及其奮鬥 (The Life and Struggle of William Lovett) 書中第六章，第一百二十四頁，可以概見，該書於一八七六年倫敦出版。

〔註七一〕參閱氏 道德與立法原理，阿雷維 氏前書，斯提文 (Stephen) 氏英國的功利主義派，一九〇〇年倫敦出版；並再參較提四 (Dicey) 氏英國的法律和輿論，第二版，一九一九年倫敦出版。

〔註七二〕參較對此問題討論最詳的窩納 (W. J. Warner) 氏工業革命期內的韋斯利運動：一種宗教社會學的研究 (The Wesleyan Movement in the Industrial Revolution: A Study in the Sociology of Religion) 並再參較柯克曼·格雷 (Kirkman Gray) 氏博愛與國家 (Philanthropy and the State) 一九〇八年倫敦出版。

〔註七三〕一八五〇年會議時提出之質問事項，僅有二百十二件；一八七〇年則有一千二百件；至一九〇〇年則有五千元。

〔註七四〕參閱前引拉夫提 氏著作，第二五七頁及第二五八頁。

(註七五)參閱穆勒氏代議政府之研究第六章。

(註七六)參閱希爾斯提(H. W. Hirst)氏編輯曼徹斯特學派的自由貿易和其他根本主張，一九〇三年倫敦與紐約出版。希氏並爲作序。

(註七七)參較本書後面第四章。

(註七八)在法、德、美各國內，此同樣重要的動機力量，均在運用，惟其速率與範圍，則因歷史制度上所遇到的阻礙，如德國的特權主義或法國對帝皇主義的反抗，或如美國地土取得荒地的義務等，而互爲殊異。抑且尙有政治的傳統，應加征服，特別是在法、美各國之內，其中自由的信條，因爲由於其創造的歷史環境，而造成不能屈服的方式。抑尤有進者，工業的性質，在各國之內，略有殊異，而現代工業制度，則在各個時代，作各種不同速度的發展。以上各事的自然效果，均足以疏通或阻滯我們所說的各種發展。這種發展，在各國內，可就下列所舉各書(僅爲一般的參考)中見之：(一)法國方面——拉維斯(Lavisse)氏法蘭西現代史，第五卷第三分冊，第六卷第六分冊，第一章至第三章，第八卷第四分冊，第一章至第五章；雷發瑟(Lévasseur)氏法國勞工階級及工業史，一七八九年至一八七〇年；畢克(Pic)氏工業立法概論第四版，一九一二年巴黎出版；克拉巴姆(Clapham)氏法德兩國的經濟發展，一八一五年至一九一四年，第三版，一九二八年劍橋出版；米雪爾(Michel)氏國家的觀念，第三版，一八九八年巴黎出版；如爾登(Tourain)氏國家的經濟職務。(二)德國方面——索姆巴特(Sombart)氏十九世紀德國的國民經濟(Die deutsche Volkswirtschaft im Neunzehnten Jahrhundert)，第六版，一九一三年柏林出版；拉姆普累赫特(K. Lamprecht)氏新近過去之德國，共二卷，一九〇三年夫賴堡(Freiburg)出版；特羅爾茨施(W. Troeltsch)氏德國經濟生活之新轉變，一八九九年斯圖加特(Stuttgart)出版；梅林(Mehring)氏德國社會民主政治之沿革，第四版，一九〇九年斯圖加特出版；蒙姆柏特(Mommsen)氏德國的社會與政治經濟之認識，一九一九年來比錫(Leipzig)出版；道松(W. H. Dawson)氏現代德國之進化，第二版，一九一九年倫敦出版。(三)美國方面——什雷新格(H. M. Schlesinger)氏美國政治社會史，一八二九年至一九二五年，一九二五年紐約出版；善加特(E. L. Bogart)氏美國經濟史，一九〇八年隆格曼斯(Longmans)出版；俾爾德(G. A. Beard)氏美國現代史；俾爾德氏美國文明之勃興，共二卷，一九二八年紐約出版；托姆普松(W. Thompson)氏聯邦集權論，一九二三年紐約出版；馬克多那爾(A. F.

Macdonald) 氏聯邦協助，一九二八年紐約出版；圖該威爾 (R. G. Tugwell) 氏主編經濟潮流，一九二四年紐約出版；但是此外尚有討論國家各部活動之書甚夥。

(註七九) 該書於一八四八年出版。

(註八〇) 該書於一八五九年出版。

(註八一) 英國方面——一八七二年，聯合委員會報告書；一八七三年，鐵路運河委員會；一八八八年，鐵路運河貨運條例。法國方面——一八四二年法律，顯明表示此種統制的開端。德國方面——一八七一年憲法創立此種統制。美國方面——一八八七年州際商務條例。

(註八二) 最著名的，計有：一八七一年工會條例；一八七五年謀反和保護財富條例（在英國）；（在法國方面，則有一八六四年，一八八一年和一八八四年的立法；德國則於一八八一年（強迫成立工會）；在美國方面其地位則由法院對「謀反」的解釋，予以確定。參閱科孟士與安德盧斯的勞工立法原理，一九二〇年倫敦與紐約出版；第三章關於反對托辣斯法律的效果。

(註八三) 參閱摩爾利氏哥布登傳第六章至第十五章，討論反對穀物法同盟；暫夫松氏黨綱的興起與進步，一八九二年倫敦出版。參較德國的斐迪南·拉薩爾 (Ferdinand Lassalle) 的反叛事業（翁肯 (Oucken) 氏的拉薩爾傳，或柏恩斯泰恩 (Bernstein) 氏的拉薩爾傳，均有極精詳的研究。）並再參較美林氏社會民主政治之沿革。參較社會主義黨對於俾斯麥政策之反對與計劃。

(註八四) 參閱韋斯特氏憲章運動史，一九二〇年倫敦出版；哈維爾 (Howell) 氏憲章運動，一九一八年倫敦出版；斯密斯氏北明翰的改革運動，一八三〇年至一八四八年，倫敦大學圖書館藏。

(註八五) 拉溫 (Reven) 氏基督教社會主義，一八四八年至一八五四年；金斯利夫人編著，金氏生平之回憶及其信札，共二卷，一八七七年出版；毛利斯的生平，大半由其子搜集其信札，編撰而成的，一八八四年出版；士達布斯 (O. W. Stubbs) 氏金斯利傳，一九〇〇年倫敦出版；培爾氏英國社會主義史，共二卷，一九一九年倫敦出版，第二卷第三編第九章第三節。

(註八六) 參較本書後面討論政黨各章。

(註八七) 例如，公共健康和衛生之改革。例如，金斯利氏終身從事衛生之演說，在其宣傳教義之際，往往將改進衛生狀況，認為是捨身救

世的行爲(論衛生改革上的某種阻礙，關於一八五八年全國促進社會科學協會的各種事業。)讀者對於金斯利的各種說部，或者尙能記憶其迎合下層趣味的說部名爲兩年前一書，該書描敘一八四八年的時疫，並在書內表示宗教和衛生，而以女豪傑格累斯·哈維(Grace Harvey)和男英雄托馬斯·圖納爾(Thomas Thurnall)爲全書之骨幹。依據當時時代的習慣，作一快樂的結局，使該男女二人結爲夫婦。

(註八八)參閱羅西(W. A. Looney)氏生物學的發生，一九二五年出版。

(註八九)參閱多培爾(Dohell)氏寄生物學第十五卷，一九二三年創編出版。並再參閱牟爾與利契(Muir and Ritchie)兩氏細菌學便覽，一九一九年愛丁堡出版；馬基與馬卡提奈(Mackie and McCartney)兩氏實用細菌學概論，一九二五年愛丁堡出版；勃勞雷(C. H. Browning)氏細菌學，倫敦出版。

(註九〇)參閱赫胥黎(Huxley)氏方法與結果「行政的虛無主義」，一八七一年十月的演講詞。

(註九一)第一次爲一八八九年的傳染病通告條例，既經採行，嗣於一八九九年復依照通告傳染病蔓延條例，執行各種強迫力量。

(註九二)參閱紐斯荷姆(Newsholme)氏有組織的社會中之健康問題，公共健康的社會方面之研究，一九二七年倫敦出版；紐曼(Newman)氏實用預防藥大要——送呈衛生部的備忘錄，一九二六年倫敦出版；紐曼氏公共衛生教育，送呈衛生部的備忘錄，一九二六年倫敦出版。

(註九三)「……目前寒熱病在首都內流行範圍極廣，而農業區內希求救濟，極爲迫切，其根據理由，以爲貧窮係由疾病所造成，於今更甚；但是試對貧窮的種種原因，以及貧民階級的狀況，依照新法律的運用，加以考察，特別是對於流行病所引起的救濟請求，加以考察，那末疾病和貧窮的積極的物理的原因，就不難揭露，而予吾人以一種可怕的顯示……」(一八三八年救濟法委員會致內政部長約翰·羅素爵士(Lord John Russell)函，引錄西門勳爵(Sir J. Simon)英國衛生制度第一八〇頁及第一八一頁。)

(註九四)皇家調查救濟法委員會報告書，一九〇九年發表；第四四九九號檔案；愛爾蘭，第四六三〇號檔案；蘇格蘭第四九二二號檔案。(註九五)參較西門氏前書，第二五九頁至第二六八頁；科楞(Koren)氏統計學史，各國的發展與進步，一九一八年紐約出版。

(註九六)參閱拉維斯氏法蘭西現代史，一九二一年出版，第四卷第三分冊，第一章內卡(Necker)氏財務行政，一世紀以前法國任何

人均注意於此具有銀行家經驗的要求，計劃設立一統計局。

(註九七) 參閱馬什提氏前書，官房學派的研究也包括着統計學的紀載。

(註九八) 該書於一八八二年出版。

(註九九) 著者寫成此段之後，發見紐馬區氏本身曾經承認當時正在進行的變化，紐氏在一八六一年九月致兩皇家統計學會之前，曾經討論經濟變動，並述及關於統計調查方法的力量之處甚多。統計學會雜誌第二十四期，第四五二頁有云：「我們已經曉得一切有關人類社會的問題——一切爭議由此而使人類努力以求其最小的結果——我們曉得在這許多的觀察中，我們能够尋出各種主義的唯一基礎，抑尤有進者，我們建立各種法律的唯一基礎，並非由於假設的演繹結論，不論其如何的巧妙精細，而是由於許多事實的觀察的結果。這種方法上的重大變更，這種觀察和經驗的調換（就我們目前的應用，這兩個字的意義，極為相同），因為演繹結論僅能達到形學上的推理，據我看來似乎是過去三、四十年間最顯著的事實，至於有關智識的各部門的進步，在本段內，尤於吾人感覺直接的興味。我們四週都環繞着許多變動現象的證明，而與人類每一種的觀察，發生密切的類似。一種要求充分正確證據的堅強願望，一種由於極耐心的許多重大真實經驗的觀察的結果，一種對於不由此種經驗的結論而成立的主義的不信任，一切思想上的習慣和傾向，非但流行於從事經濟學研究的人的中間，並且發現於從事研究各種知識的人的中間。我們發見這種實驗和精細的精神，在歷史家的事業上，益為強有力的顯示——如古物學，……文學之類……我們並在政治上也發見此種精神，並且至少在以聰明的立法為唯一的合法目標之處，則對於實際經驗之注意，必較甚於個人之愛惡，職是之故，據著者就過去三、四十年間的變動的觀察，似乎以為我們可以完全接受由這些變動所引起的最顯明而吉祥的結果，至於採取一切大規模的調查，以研究有關人類社會的法律和統制，以及謹慎注意的實驗精神——這種精神指示人們不能再接受由於假設推理所成立的任何主義和結論，不論其推理如何巧妙精細；但是反之則嚴重使其考慮經驗的教訓，縱使不能包括一切，然其確為主要意見和實際辦法的重要基礎。」又第四六三頁有云：「據汝所知的爭議，已拖延許多年數，而逐漸由經驗和觀察所證明，例如假設製造業的資本，因雇用大批工人而始能有獲利的結果，而工人之中，一部分必須是女工或童工，因此資本主人，為直接利益計，遂不得不特別照顧其工人的體力和處境。」又第四六五頁云：「關於……國家干涉，仍待執行，而其種種困難亦仍待征服。我們似乎逐漸得到結論——而其結論並非建基於輕微的證據——

迨至社會進步，特別是舊的國家，而社會的關係，則更爲複雜——由此而發生許多的困難，不能由個人的努力，予以滿意的處置，因此這些困難，必須由國家予以處置。在一方面，我們不得不對國家干涉，在最狹隘的限制之外，保持一種敬而畏之的態度，和繼續不斷的懷疑，而在另一方面，我們不能自己假擬假象，因爲在許多的困難之中，個人的代理者，完全不能保護各個人的最簡單的權利。」

(註一〇〇)參閱韋布氏的學徒生活第四章。提斯累利氏描述有關英格蘭的兩個民族，最後乃依其幻想，作以下的結論：「在我們生活着的這個世界內，有許多悲哀的事情，使予不能容忍過去的悲痛……社會仍舊在幼稚的時代，而已經開始感覺到其自己的前途。」生物學家赫胥黎氏於其論國家教育的著名演詞中，曾發表名句，以代表一般注意此第二不幸民族的生活的人的思想：「困苦是一種永遠不舉行的競技(附註一)；天才爲一種具有爆炸性的力量，可以炸空火藥；如果予該力量以指導的知識，尙屬缺少的話，而其機會仍舊不小，而此種火箭遂致敵友不分，狂暴亂射。」提斯累利於一八七二年在水晶宮(Crystal Palace)作偉大的演講(附註二)，而囑其黨人減少對於兩民族間的政視。

(附註一)參閱一八七一年十月演講詞，方法與結果；行政的虛無主義。

(附註二)……氏曾規定尊王黨應有三大目標：保持我們的制度，崇祝帝國，提高人民環境。關於最後一項，氏曾云：「這是包括着人民的寓所狀況，其精神上的結果並不亞於物質上的結果。這是包括着幾種主要自然原素的享受——空氣、光線和水料。這是包括着工業上的統制，以及其勞動狀況的調查。這是包括着各種食料的清潔問題，並使用各種方法，以斷除其嗜欲過度和殘忍的習慣。」

(註一〇一)哥盛(Goschen)氏於一八七七年曾云：「這或者是一種不普遍的說法，但是政治經濟如果容許代替其地位的話，則其必失去博愛院的地位。」(並再參較庫克(Cook)氏的佛羅梭薩·奈丁該爾傳(一九二五年出版)第二百九十五頁。)格蘭斯頓(Gladstone)氏於其致阿克吞爵士(Lord Acton)函中，曾對該黨的變化，不勝悲歎：「今日的自由主義，較之予前所稱尊崇德保守主義(和平、重法、經濟的原素)者，更勝一籌，雖然較佳，但是距離好的程度尙遠。其可愛的理想，就是他們所謂建設，也就是說把個人的事情，交給國家的手內。這兩者均使予對之冷淡多年。」

(註一〇二)參閱西摩(Seymour)氏英格蘭與威爾斯的選舉改革，一九一五年新黑文出版。

(註一〇三) 英格蘭方面：培爾氏英國社會主義史，共二卷，一九一九年倫敦出版，第二卷第四編；德國方面：美林氏德國社會民主政治之沿革，第四版，一九〇九年斯圖加特出版；法國方面：路易（P. Louis）氏法國社會主義史，一九二五年巴黎出版；西發伊斯（Zaver's）氏編輯（法國社會主義黨史（利維埃爾氏原著））一九二三年巴黎出版；美國方面：希爾撰特（M. Hilgartner）氏美國社會主義史，一九一〇年出版。

(註一〇四) 參閱一八七三年出版的自由平等博覽。

(註一〇五) 政治經濟學原理第五卷第十一章。

(註一〇六) 自傳（於一八七三年第一次出版）一九二四年出版，第一九五頁及第一九六頁：「我們拋棄社會對個人專制的極大力量，此種專制力量即為社會主義者所最反對的，於是我們就不致再日視社會分為貪懶和勤苦的階級；凡是不工作的人，就不能得食，這種定律，非但應用於遊蕩的貧民，並須大公無私的應用於一切人等；勞力生產的分配，如果不依照目前大多數的情形，只靠着偶然出世時的家庭狀況，則今後因將迎合於公認的公平原則，不能再容許人類佔有其不應得的利益，而須與社會共享之。我們認為將來的社會問題，就是如何團結個人行動的最大自由，使地球上一切原料品均成為公共所有，而大家均得平分此聯合勞力所產生的利益。」

(註一〇七) 該書於一八七三年出版。

(註一〇八) 參閱斯賓塞氏的人與國家，一八八四年再版，第二十九頁：「一個較小的官僚團體，聯合具有共同的利益，奉行中央當局的命令，則其對於一般無聯合無政策的社會，當然處於極大的優勝地位，並且能够在堅強反動狀態之下，聯合採取一致的行動。官僚的組織，經過每一階段的發展，其阻力越來越少；正如我們在大陸各國所見的官僚政治（bureaucratie）。在每一方面的談話中，均表示出現在青年人因為競爭考試及格以後，就可以當選為政府服務，所以他們的教育方法，就專門致力於如何可以應考及格，並得為政府雇用。由此而發生的一種結果，就是人們如果在他方面痛恨官僚主義的繼續發展，但是因為他們的家屬和親戚可以得到這種事業，所以結果終不得不對此主義隱忍不言。我們如果記得中上階級家庭之急於位置其自己子女的事實，那末我們就可以看出這種法律統制的流行，因為個人自己利益心重，所以反對者少，而助長者衆也。」又同書第四十頁：「官僚不能創造有用的供給；他們只

能在各個人間，將各人所聯合出產之物，加以分配。如果人們要求公共機關供給，則其必要求人民供給其工具，以爲交換條件。」

(註一〇九)同書第七十五頁：「在許多巨大的信仰之中，最巨大的，而無問題的信仰，就是一種簡單的手藝，如製鞋業之類，必須有長時期的學藝，而唯一無須長時期學藝的東西，就是制訂國家的各種法律。」

(註一一〇)但是這種思想屢發見於一八四八年至十九世紀末的議會中。

(註一一一)引錄利契氏前書第五十六頁的註腳。

(註一一二)參閱斯提文氏前書第四十九頁。斯提文氏的試驗如此：「強迫是不好的，(一)如果其目標的對象是壞的；(二)如果其目標的對象是好的，而其所採用的強迫方法，其化費過鉅。」

(註一一三)參閱利契氏前書第一〇九頁。

第四章 國家活動的分析研究

現在我們應對各國的國家活動，舉出幾個實例，並討論其成功和失敗的情形。

國家和機器 我們開始可以把國家（關於其活動）比做機器。機器（註二）者乃產生能力的工具。使用機器所以打破個人力量或集體力量所受的限制。關於物質力量方面，機器所產生的強力，因地點距離較遠而減少其力量，因轉動更爲迅速，而減少其力量，或者因爲地點距離縮短和速度減低，而增加其重力。此外尚有許多聯合的要素，如強力、時間和速度。這種聯合也可因人類利便而得之：蒸汽機在短距離內，用高速度，可以產生一巨大的力量，而在紡車上，紗錠之轉動，較之人臂轉動爲速，但是力量較小；至於槓杆、轆轤之類，均爲此種能力轉變手續的舉例。

在這種意義上政府也是一部機器，因其爲能力的轉變者。其最後的力量，乃包括於人民心理的和物理的品格，與其資源之內。在社會生活的各方面，不論地方政府或國家政府，均應將此力量轉變爲最有用之途。但是在政府方面，其轉變的可能性極爲鉅大，因爲人類的品格如此之多而且彼此各殊，故其手續極爲複雜。例如，國家用徵稅方法，將人民的工作和收益，轉變爲他人子女的教育，或者把庇里尼（Pyrenean）農民的菸稅，變爲巴黎的大音樂院，或爲局部的信仰，以爲酒類是有害道德的，而可以轉變爲取消酒店、釀坊、或酒類進口等事，或者一單程交

通」的規定，可以把汽油的較大消費，轉變為旅行的速度和安全。

沒有真正的利益。國家對於轉變社會每一人的情感、能力和資源，成為更有用的產物，此種社會計劃，國家應無真正的利益。因其必須受人類天性和環境的定律所支配。使用機器，沒有工作可以獲利。因其出品雖然更爲有用，但較之原來所用的質料，並不增多。在轉變的手續上，工作已經受到損失，因爲沒有一種完備的機器，其中人類的接觸可以完全不受阻礙，而不致因手續經過而有耗費；而政府許多問題均由此不必要的工作損失而引起——例如行政管理吸收枉費許多能力和資源。最後，「凡是由力量上所獲得的，每由地點距離而失之」——在這一方面由於轉變所獲得的，則因轉變之故，而由他方面損失之。

社會能力及其轉變。如果我們記牢國家是一個轉變的工具，而我們能在手續上將其所含的原素，妥爲分離，並由此而知各原素的存在與否。這些原素就是：

一、原始的能力。關於此點，吾人乃指本能、情感和智能上的信仰，而某種的活動或不活動，是有用的或無用的，以及智力和精神上的機構，而造成創造或破壞的運動。例如，統一宗教的願望，或放棄托辣斯，或禁止酒類飲料，或成立工業中的工人統制。吾人於此可以注意到這些事情由於先天生成的範圍，而這種範圍也是教育的產物。抑尤有進者，他們對於環境本性的依賴，亦屬重要，因爲人類的計劃，均依造這些環境所規定，如果這種環境消滅以後，則思想上的計劃和習慣，亦隨而消滅。

二、物質資源。思想上和精神上的要求，無論如何的堅強，但是一定還有充分的物質資源，因爲人類的能力，

其本身無論加以如何的刺激和鼓勵，往往不足以完成此願望。宗教的統一，需要監牢和酷刑的工具，鏽鏢和木柴、香爐、祭壇、鮮花和樂具；施行教育則需要書籍、筆、書棹；爲保守權威計，政府需要大礮、火藥、飛機和增音器（micro-phones）、獎章、榮譽證明書、制服、辦公室等。自今以後，業經發見官吏和政黨當局的生存，不能僅賴上帝的一句話，或者是靠着林肯、格蘭斯頓和繆恩卡累（Poincaré）的一句話。

三、一個行政機器（Administrative Machine）必須將原始能力和各種資源，應用於其特殊的目標上。這個機器包括着組織，和特別從事於詳細規定人民一般意志的人，將此詳細規定的方式，轉變成爲法律，而使其影響於人類的行爲。這種方式必須（一）能了解一般宗旨，並熱心使其實現，（二）能知何時何地，需要多少的活動，並熱心應用之；（三）誠實；（四）充足。

以上所舉三項原素，可由國家活動的各種方式中以見之，而其特點和組合，則有賴於實行的成功。如果不能產生這些原素，則國家活動就會失敗。我們將在以下的分析中探究造成這些原素特殊方式的各種情態。

國家的活動情態，得述如次。

一

國家未必較之其他人類的團體或制度，更爲能幹。其力量的範圍與其效能，則有賴於其真正的特質，而這種特質，在某種特殊事件中，較之其他組合，更有活動的能力而已。例如，競爭行爲比較接近於電話、電報、鐵路、採礦之

類的活動。但是，就一般言之，國家有某種特質，使其能有巨大的力量。這就年限和有秩序的疆土與制度的廣大範圍。年代產生敬畏和崇拜，而由此可以造成一種臣服尊敬而遵從的態度；這種崇拜敬畏的態度鼓起個人心上莫明其妙的情緒，而人們均不願破壞古代的組織，縱使新的組織更爲有用而且可以更滿足其本身時代的理想。爲使其祖宗的寺廟，以及其先人的奇異習尚，以及同類的追念和祭祀，能繼續存在起見，他們遂不得不在他們的名下，調和各種的要求。柏克氏於其法蘭西革命的回憶中，曾表示此項思想。柏克認爲他本身是屬於他所不願破壞的過去時代的一部分。德國的浪漫派，斐希特 (Fichte) 氏、舍格爾斯 (Schegels)、諾發利斯 (Novalis) 和亞當·牟勒、歷史法學家薩文宜 (Savigny) 氏 (註二) 以及法國的約瑟·得·梅斯特 (Joseph de Maistre) 所創立的國家理論，一部分是建基在他們的時代上面的；而現代的保守黨亦屬如此，特別是一般自命爲「國家主義派」的人們。如果人們說到「我們祖宗的智慧」時，其心理上的注意點，乃側重於祖宗或祖傳，較甚於智慧。(註三) 由許多年代以來，人們均爲國家而犧牲其能力和時間，特別在戰時是如此的；或是在反抗法律或爭求憲法改革之時，亦屬如此。

這一代的利益往往不能不顧全到過去的時代或其本身的直接幸福。國家通常是一個具有永續性的組合；因其有前途，所以是一個永生的組合。國家能够要求人們工作，必能爲將來的後代，而完成其要求。有的人可以在國家內，發見其個人的永生；(註四) 有的人不能否認其自己子女或其家庭在廣義上的要求，而努力工作以使國家成爲一更好的地方。(註五) 保持此項永續性的組合，在一般供給金錢、能力和服從的人們，既視之爲如此的重

要，並以其結果的負擔，較之其所允許的結果爲輕。這特別是在戰爭以保衛或擴充國家的疆土方面，更爲確切。另外一點，就是關於意大利法西斯蒂運動，更增加有趣味的觀察；因其對人民的要求，幾乎全部是爲着國家的前途，而使人民受服從和紀律的痛苦，而其合作憲法開始就說：「意大利國家是一個具有目標的有機體，一種具有崇高力量的生命和手段，並使其所包括的各個人或各個人的團體，均能長久存在。」（註六）這也是德國浪漫派政治哲學的精髓，而濫觴於柏克的偉大名言：

「我們的政治制度是恰巧配合世界的秩序，而其存在的方式，乃依照於包括許多暫時部分的永久團體，型成人種鉅大神祕的組織，就其整個團體而言，不論在某一時，均不能算做老年，或中年，或青年，不過在不變易的環境之下，由各種永久腐敗、墮落、革新、進步的方向，逐漸進行。」（註七）

像以上的各種感想，乃大多數男女由於現代國家而引起的，較甚於今日其他的組織。在某一時期內，各教會均以此種情感而存在，並且教導和救濟貧民，爲其目標，但是現在這種日子已經過去，是否再能回來，則爲另一問題。國家藉此種情感而取得權威和力量，因爲人們必須服從其命令，雖然此種服從頗有難堪之處。

就一般情形而言，國家擴充其疆土較其他組織爲廣，並且大凡土地主權的擴充，如果爲經濟運用上所重要有效的，例如，工廠監督和勞工統制、健康管理等，於是重量、長短、清潔等標準的維持、不良的商業行爲、犯法行爲和飲用酒類等的根除，以及社會保險、節省日光、各種事業，國家的成功機會，均較其他組織爲優。

最後，國家乃寄託於各種制度和組織中，較其他團體爲甚，而以保障治安秩序爲最高的目標。在秩序的四周，

充滿着各種戰爭，數百萬頁的熱情紀錄，均由此而產生出來，並造下空前未有的殘酷。秩序的意義就是指已成立的生命規律；故其似乎爲一種天真的願望，而爲宇宙間所普遍感覺到的一種願望。現在發生許多激烈的爭論，以確定在數百萬的規則之中，究竟那幾種應該成立。但是一切人民均已發見安全的需要，以及對於最近和往後的前途的計算。無論人類最後的價值如何，但是至少總要幾項計算的基礎：如果一切行爲，一切報酬，一切懲罰，均陷於變動的和不可預測的搖拽狀態，如果工資、物價、工作機會、人民的保護、郵政交通、疾病的預防等，均爲偶然的現象，而受不確定的定律所支配，那末就不能依照大多數人所希望的生活方式而生活。假設社會的活動和義務，均不可預測，尤其重要的，就是不受統制，如氣候一樣的，那末你只能對於人生的悲劇，得到一小部分的預測。在通常的情形之下，製造業發達的國家，對於氣候，均不甚關懷；但是氣候之於農業人口，則成爲生死問題。過去的人類每以收成的豐歉，而爲失望和得意的標準，因此他們遂以一切事情聽憑上帝的處置，而對之祈禱供奉。（註八）

人類曾經對時間的本身，加以設計，並圖繪每分鐘和每天的時間。迨至人類依賴他人之時，縱使在極小的程度之內，此時社會的希望既經成就，於是必須維持一種秩序，以紀錄並估定時間的價值。（註九）只有非社會的動物，無須時間的秩序，諸如兒童、藝術家和走江湖的人。但是其他一切人等，均受時間的拘束。至於人類行爲的其他各方面，亦屬如此；必須固定若干的東西，藉以安慰人們的焦慮和渴望，而成爲一切工業、宗教和家庭生活的超然組織的基礎，並且爲價值和力量的標準。人們不能忍受此種意外的壓力，而需要一種可以預測的事態曲線（curve of events），較甚於意外曲折的失望。事實上，這是使人們從事儲蓄，而不能將一切出產，立刻消費。通常描

述意外觀念的言詞，每足以表示促成秩序的心理情態：如驚駭、錯愕 (take aback)、昏亂、躊躇、喫驚 (take away one's breath)、鎮壓、猝然停止、挫折、驚異、戲弄、目瞪口呆等。我們固然不喜歡以上種種的感覺。因此秩序乃爲人類自然的天性：因其打破事態的異動，而維繫人類各種的關係，成立可以預測得到的自由和拘束 (註一〇) 否則人們就不能統制隨時發生的一切事態。國家爲許多組織之一，其創立也，一半是由於積極的努力，一半是由於不知不覺中而成的，藉之以取得秩序的利益，因其較之其他任何組織所與人們接觸的範圍爲廣，包括更多的人民，更多的目的，和更廣大的疆域。這種服務使人對之擁護，並且往往爲秩序起見，而償付其所要求的代價。例如，禁酒派之積極努力要求修正憲法，而今日則對不遵從憲法者，加以攻擊，其立論以爲今日的憲法和秩序，均致力反抗無政府主義之故也。(註一一)

以上所述，尙未能概括一切。人們所以需要國家的幫助，因爲雖然大多數的人可以共同繼續努力以求達到其所希望的目標，但是如果沒有預定的規律，則隨時可以發生對於該項目標的努力，或者過甚，或者不及。國家是有規則的，並且具有結合的力量；因此可以征服人們因努力錯誤而發生的一切浪費。(註一二) 抑尤有進者，人類的性情喜怒，日在變動，而其情感衝動的機能，亦時發時止：例如，沒有一個人能够永遠一致的勇敢、慈悲、清潔、誠懇和高尙的。(註一三) 如果人們各自單獨的行動，那末我們對於救火隊 (註一四) 的一致行動的可能性以及救貧事業和勞工市場組織、醫院看護、清潔和公共衛生、節約運動以及依照能力繳納普通捐稅 (註一五) 等舉，如何能信任呢？一點都不能信任。有的時候，對於某項目標，所費未免過鉅；有時則供給不足。情感的時發時止，性情喜怒的變化無常，

應合其他事業的缺憾，均不得不要一種共同遵守的規律和一種特別貴重的工具。因此要求國家的呼聲，亦即要求制訂一種共同遵守的規律的呼聲，以統制行爲，調整情感、性情和注意力，並指導應用於一共同的目標。

二

國家的活動，永遠不會太多的，並且較之構成國家的各個人和各團體的性質、道德、財富、知識，更勝一籌。（註一）

六）因爲社會上最好的頭腦和最偉大的人格，均受公共服務的觀念所吸引和震於國家至高權位的現象，而爲國家服役，不過這種腦力的數量，以與私人工業、科學、教育、教會和其他各處所集合的腦力相比，仍舊較小。在內閣和國會內，通常沒有一個較高的水準，而僅有一個較低的水準；而官吏的口氣，往往受其所出身的社會階級的刺激的影響。（註一七）

國家的活動，是否需要具有強力、公正、慷慨和其他的特性，則以此種種特性是否已在此社會存在爲轉移，而國家除了由環境上所得的水準以外，不能有特別增加特點。總而言之，在此點上現在的國家已較過去爲進步，並且因爲訓練和紀律的方法成立以後，益見繼續進步。以上各點，均將在有關選擇立法家的政黨和內政服務的各章中，加以討論。

三

國家除非先得個人和社會各種力量對之加以促進的助力，則不能活動；精神上的力量，就是社會的產物，聯

合以謀某種特殊的政策。此項力量形式極多，均由人的天性和環境所產生，不過由此而引起若干問題。此項力量不必一定絕對明白的表示出來，只要是感覺得到，甚至是渺茫的不安或渴望，就已經可以了，不過如果國家永遠活動的話，則此種力量必須存在。根本上說一句，不論其表面情形如何，然其必須為各個人和各團體所了解認為是有關於道德和救世的；諸如禁酒（註一八）西班牙天主教審判所（註一九）反對辣斯立法、公共衛生（註二〇）以及其他種種事業。人類是否要爭取更大的經濟滿足呢？是否非但有關於物質需要，糧食、衣服、寓所、家具、花園和汽車、遊艇與書籍的問題，而是有關於這些東西何以如此之多，以及何以如此之少的問題？因為……這個「因為」兩字，在我們得到最後的結論時，就可以看出這是個人對其本身最後的裁判，而用一種模糊的名詞來表示，如上帝（註二一）鬼神、善惡、罪過、公理、救世和刑罰（註二二）公平和不公平、良好秩序等（註二三）以上種種均為各個人和各社團最後道德的目標，而由此以確定其能力的範圍和方向。或者也可以說以上種種的最後目標，並非屬於道德的，而是屬於心理的，因其乃有賴於人類的形體機構各種的腺官（glands）、感覺的特質、腦力、神經以及各種官能。姑且假設如此！但是人們則對此，稱之為上帝或鬼神。每一個人均有某種的迷信；因為他認為某種事物是較其他一切事物的德性為高尚，並且具有上帝的價值（God-Value）；這種事物或者是永生、世界和平、愛國主義、舒適、音樂、繪畫、或在農村設備廉價的郵政工具，而此種迷信，在某種熱烈程度上，遂使人們互為聯合以圖滿足其希望，而使之在社會上實現出來。

熱心家均相信其本身乃受命於天，肩負十字軍的任務，而且他們認為平常的現象，均為神聖的干涉。（註二四）

關於此點最好的暫時例證，並非有關於現有的國家活動，而僅有關於其所擁護的活動。最急進的蕭伯納氏，偉大的哲人，建議收益的平衡 (equalization of incomes)。如果此項改革的理想，逐步實現，回復到最後的道德基礎，那末我們就達到一種生命的力量 (life force)，乃在理智之前，而使吾人從事選擇，並加以設計。

「我告訴你在我能感覺有比我本身更好的東西之時，我不能平安，除非我努力使其存在，或清除其途徑。這就是我的生命的定律。這就是我對於生命的繼續不斷的勉勵，以圖更高的組織，更廣大、更高深、更積極的自覺和更明白的諒解的努力進行……」(註二五)經過若干年的努力奮鬥，而此奇異身體中的視官，正如生命一樣，藉以使此靈活的機體，能够認清何處應行之途，以及如何可以予以助力，加以威脅之途，俾克避免過去數千種的危險，因此今日思想上的視官，已進化到這種地步，非僅認清物質的世界，並且認清生命的目的，於是可以使個人為此目的而工作，以代替其目前近視的個人自私的目的。」(註二六)

此種最後目標，就其複雜的外表上言之，乃含有一種具體的建議，以改革人類的行為，並於必要時，即在國家內，以求其表現。(註二七)而類此的一切最後目標，亦皆如此。

究竟怎樣使其在國家內發生實效，而不要在個人或小團體內求其表現呢？簡單的說，信仰的力量，或者知識與幻想的範圍，均有一種無厭的程度，而不能擴充其對適當地域或民衆的要求和結局。例如，假設此種目的是以唯美觀念為推動的力量，那末凡是一切醜行，例如聚斂財貨(註二八)或是酗酒等行為(註二九)則其必須對之採用各種手段：諸如勸導、沒收、監禁、死刑等。再另舉一種例證來說，如果其最後目的是為慈善的話，例如禁止兒童

清掃煙囪等工作（註三〇）則其對於僱用這種兒童的人，均須加以限制，而此種限制的力量來源，必須由別人出來執行。這種舉動是否公平？但是談到公平問題，殊屬無聊，因此名詞的最後目的，並無意義——公平僅為物質上和心理上的必要之物，而此種觀念發生於個人天性和社會物質環境間的接觸。「我即所以為我！」這就是個人至善的最後觀念。此種觀念如此的敏銳，而且具有如此的重要，所以就引起對於社會活動的要求，而在比例上，國家是最易於獲得成功的結果，因其能包括：（一）一切的居民；（二）一切的疆土；（三）一切可以獲得的資源；而在假設上，一切較小的社會，均缺乏以上各項的能力。（註三一）因此必須記牢，這種國家活動的積極表現，並不僅有賴於個人或團體的信仰，而實有賴於其他的動機，由於額外的衝動或制裁所造成。例如，一般的信仰，以為自由是一件好事，因此就消除一種極大的衝動，以為酒類（註三二）或童工應予禁止，或是貧民的疾病應設法消滅。

四

現在如果人類的力量和環境的力量，運行到某種強烈的程度，就免不了國家的活動，不管政客和一切執掌政權的政治家是否樂意需要。至於此種社會勢力轉變為國家活動，可以阻滯多久的時候，則全賴一般人對此的感覺強度如何，以及政府立法家的漠視與其計算個人利益的情緒如何，而為轉移。在另一方面，則必須努力奮鬥以求達到此種轉變的目的。我們已經看到放任主義和個人自由觀念，因事實上的需要，怎樣的被破壞了；我們並且也有機會注意過去各世紀中，國家集體主義（state collectivism）怎樣受到痛苦，而最近在俄國也是如此。

(註三三)立法家所受到的煩擾和威脅，在英國則爲工廠立法(註三四)和衛生立法(註三五)；在德國則爲偉大的經濟改革(註三六)；在美國則爲禁酒(註三七)；而社會勢力在革命期內，往往以新的立法家，來替代舊的立法家，而造成社會信仰和國家活動間正當的關係。

五

國家施行的任何的活動，如果不是根據於充分數量的人民的必要的信仰強度，則其必不能長久收效。國家活動成功的長久性，乃有賴於培養此種活動的能力的長久性。因此有時因爲人民特別的衝突，而得到完全的成，功，諸如戰事期內，或經過非常的事變之後，如地震、或時疫、或是擁護一個具有特別魄力的人格的男人，上臺執掌政權。(註三八)姑就禁酒一事言之，此項運動乃受戰爭的幫助，又如天主教排斥異教徒的工作，在托爾克馬達(Torquemada)氏主持之下，曾以某次的大時疫，流行於一切異教徒的猶太人和回教摩爾人之中，認爲是上帝所罰。又如教育的價值，因受社會的承認，而益見重要，又如對於戰時混亂期內，從事反叛者所採取的行動(註三九)此外如戰事期內，不得接受計口授糧的辦法；此種情形在意大利與俄羅斯境內，均有發見。此種信念如果尚未自然達到極度之時，如果不久即曇花一現，那末有效的國家活動，就不能不有一種鼓勵情感和散佈知識的特殊手續，而後者則每爲前者的手段。

勉勵 凡意識到上述的各種力量的人，均不得不勉勵以求達到產生實際上活動的程度。爲求達到此項目

標起見，他們乃企圖解除此項應受促進或統制的外貌。正如俗諺所云，他們打算把此項問題，貢獻於一般在心理上和身體上具有自由措置力量的人之前；他們依照加姆培塔（Gambetta）的方式而行，並高呼：「擁護教會執政主義者——仇敵在前！」（註四〇）他們均不得不對此目的，刪繁就簡，使之歸於一致，擴大而推進之。他們均不得不產生一種緊急的觀念，以消滅罪惡，而企求仁義；設法證明各種罪惡的壞處到何種程度，及其所求的仁義的價值如何。這種勉勵的精神，產生一種服從的傾向，使此項運動得以進行無礙，而確切成立行政上的安定局面。

民主政治的本身因繼續受到擁護，而得存在，並用遊說及宣傳以保持大多數的投票人，而人民對於如何保持民族康健，咸感焦慮，乃由名人領導開會討論此項問題，並舉行「康健週」（Health Weeks）；國家方面則宣布必須先得居民及貨棧管理人員的合作，然後方可舉行滅鼠運動。因為此種舉動有一種技術可以適合人民的心理和歷史的聯想，並依據於各種宣傳的工具，如印刷品、文字、戲劇、與夫演講和詩歌的紀載，而加以反覆申述，詳細說明。據經驗所表示，最大的國家活動（或是任何社會的活動），若得擁護主持，則不能不先有說謊的技術，為之掩護。（註四一）因為辯論家及熱心家，均未嘗顧及其辯論乃言過其實，如此的誇大，以致真理乃被淹沒，甚至將其敵人的虛偽，加以放大。這種情形，自古如斯，而今日之政黨則更甚。這些歪曲的解說，一部分是出之無心的——這是因為熱心家的言論往往具有吸引聽者精神的力量，而其言論的主旨，則秉承領袖的計劃；所以因人因時而異。

如果國家在尙未製造成功充分的情感之前，在尙未將相當的知識散布四方之前（註四二）即開始其活動，或是在信仰已經渙散之時，而企圖活動（註四三）則其必不能成功（註四四）除非是藉力於特種的壓迫或特種的獎勵。（註四五）國家得對反對派加以罰鍰和監禁，甚至殺戮，除非其信仰因模仿而減低，或是反對派本身強迫從事在信仰本身的內在價值以外的行爲（註四六）通常言之，信服的人往往因認識其信仰的重要，而感到過度的愉快（註四七）因此他們往往擴而大之，甚致採取侮辱、恫嚇、放逐等手段，以使他人與之同流，職是之故，國家活動的成功，鮮能避免危險而不先造成極大的真正痛苦。確切言之，就今日的人類本性和社會本性而言，政府若無此種危險的暴動，就不能存在，而此點則建基於利益和信仰的極端分歧點上，因為事實上，人民鮮能估量其所得的權利與其所受的負擔和痛苦的比較價值，不論是在金錢上或投票上，抑且更因其本身的意志強迫加諸他人身上，而名其權力爲「國家。」國家爲減少不順從的痛苦，和求成功起見，往往以正式的公共訓練而組織人民的教育，並將各種布告、法律序言、公文訓令，以及詳細的備忘錄和各種命令，印發各地方的統治機關。

七

倘使以上所舉的原素，在今日的社會內，均可看到的話，那末國家除非能得適當的物質資源，仍舊不能成功。

(註四八)蓋因國家的活動，鮮有無需物質資源，以爲其後盾，而此點可以表示兩事之一，或是同時表示兩事；或者必須先對支出的各成分，加以調整，減少其他支出，俾得儲蓄以供新支出，或者設法儲積更大的資財，以便支付新活動的費用，並且維持其他不受扣減的支出。關於前者，其物質上犧牲的多寡，乃有賴於其他滿足的減少；關於後者，則必須工作更勤，以生產更多。我們可以對於我們自願行爲，減少支出，俾得移此以貢獻於某種人道的活動，減少飲食以維持教會，減少書籍的購買，而擁護較短的工作鐘點，自備費用較輕的寓所，而設置較佳的路燈，對於國產的鋼鐵較爲注意，俾得使此所謂「帝國」或「民國」可以繁榮，或者可以對於戰事，有更好的準備。(註四九)現代國家通常所採用以支持此負擔的方法，卽爲徵稅——此項方法，就是剝奪我們一部分的物質資源。但是這並非是使國家中的每一員負擔此項物質責任的唯一方法：因爲國家的每種活動，縱使並無直接可以看見的賦稅，而仍足以變更其經濟狀況，使一部分人受益，而另一部分人受損。所謂賦稅一語，如果我們審慎使用該名詞，雖然不能看見，仍舊可以存在。其問題則爲我們能否，如果能夠的話，則爲我們願否放棄其他的滿足，以求由國家活動所產生的滿足呢？

大凡一種活動，其要求超過人們本身所有或借貸而得的財產以上者，顯然必致感到疲於應付。但是國家的活動計劃，分析起來，其費用往往超過社會所能負擔之上。不過亦有某種的計劃，諸如鐵路國有或礦產國有之類，可以（惟此點必須加以審慎觀察）促進資產的增加。此點爲依賴物質資源的成功的最後限度。抑尤有進者，社會不僅需要一種的國家活動，並且需要多種的國家活動——蓋因社會愈複雜，而其需要的活動數目，亦愈大。

(註五〇)在此種事例中，任何一項活動所需要的資財，均因為其他活動所需要的資財所限制，易言之，即一種活動的成功，乃受企求他種活動成功的意念所限制。大凡一個國家能將其資財謹慎分配於一切的需要，則該國家必定最為強盛。現代國家的國會，每年關於公共財政的辯論，自然集中於此項適當分配的問題，而財政大臣及國庫均由此而取得其重要的地位。

八

如果信仰、壓迫、資源，仍舊不變的話，其成功的程度，乃依照此項活動目標的明瞭和確切的程度，以為轉移。除非先將目的，明白規定之後，則不能籌備適當的機關和經費；而官吏的事業，或超出該項目標之外，或因猶豫而暴露其愚蠢。(註五一)在現代國家內，各種權威，均須加以定義；就是擁護此項目的的團體。(註五二)討論擁護此項問題的社會，(註五三)組織選舉團並允許報酬投票人予以某種滿足的政黨，(註五四)詳細討論各項建議並陳述法律意旨的國會，(註五五)創制並指導此項討論的內閣，(註五六)技術專家，如內政服務工作及特種調查委員會，用科學知識，以解決必須應用科學方法纔能解決的各種問題，(註五七)以及內政服務與法院應用某種有連帶關係的事例，以解釋此項目的。(註五八)如果以上各機能均能妥善規劃以達其目的，則國家活動必可成功，如果不能妥善規劃，則其缺點必致造成失敗。

九

以上所云，尙未能包括一切。國家必須尙有一個行政機能，以解決人事、技術工具及領土等問題。（註五九）（一）此項機能卽所以選擇足夠熱心、誠實而具有學識的官吏，並以物質及精神的獎勵，以培植此類人才，而免缺乏之虞。

但是在目前的世界，能有肩任此項困難職務非常需要的能力的男女，爲數不多；抑且往往反將其才力，從事於其他各種的滿足。此點在每一行政分部內，以及一切美術、技藝和科學方面，均屬確實。我們既承認每天生活的真實性，就是在此世界之內，平均的能力甚低，而天才甚少，所以我們似乎希望國家的活動，較之他處爲奢，或者至少我們傾向希冀此種由國家主持的事業的特點，而此種目的所需要的天才，則較之世界上實際所能產生者爲多。

大行政家均已承認依照他們本身爲模範，以造成其同僚及屬員的需要，卽以其本身思想上所受感應的結果，制成各種規律，並採取懲獎方法，以鼓勵之。

每一種的活動，都需要一種特殊的技巧，而行政家的成功，皆以其有無此種技巧是賴。爲求國家活動的成功起見，亦必須依照此同樣的定律，正如其他個人活動和社會活動相似，並且必須指派具有此種必要的技巧或具有能獲得此種技巧的能力的人，擔負此項職務。如果人類不能對此定律信任，而認爲政府可以避免受到此項定

律的拘束，因為過去數百年來的統治者無有不企圖任用其親戚、朋友以及同宗教、同階級的人來替代才學之士，所以上云定律，遂不能成爲必要的原則。(二)國家活動必須先有相當的工具，以征服道路的距離、時間、勢力和重量——必須能越山跨海、收發信息、捕獲逃犯、設立自然科學實驗所、電話、槍械和軍隊。(三)國家必須能任用官吏得當，並將其力量在國境之內，適當分配，由中央而及邊疆。(註六〇)抑尤有進者，此項機能必須加以調整，以適應公共輿論及立法的機關，俾能對之加以推進和統制，而國家則以專門技能爲之服務。公共輿論及立法的組織，其本身需要鄭重的負責、聰明和熱誠。每種活動適當的執行方式，及其對該制度的其他部分的關係，對於成功，需要極大的精微的判斷。例如，國家是否僅能幫助其所需要的社會的和個人的代理者，抑或完全的國有及國營，能够更好呢？在這兩項極端之間，計有許多方面可述：諸如規定物價的統制（如紐約電話）、社會責望的統制（如市政專利事業）、檢查的統制（如糧食和藥品的純潔檢查）、常設執行委員會的統制（如美國托辣斯的統制）、對議會的責任（如英國的郵政局）、一半國營的事業（如英國廣播公司）、半私有半公有的聯合管理事業（如德國某種的市政事業）——其變化無窮，而現代的世界，則暗中摸索，趨向此種適當的解決。

一〇

最後，如果以上所述，均能達到目的，而完美的計劃，仍舊不免尚有缺憾，如果概括一切，爲成功的主要條件的話，那末國家就不能在每一件事上，對個人的優點，加以苛責，而容許其偏僻、乖離、變態的賦性，但是只有一個條件，

就是縱使其擡高變態的特性或損害覺官，而貶抑人民平均的道德程度。(註六)因爲體積的大小，雖爲成功的要件，可以產生鉅大的利益，但是亦具有偶然的不良行政的可能性。不過此種缺點，最後雖然可以藉適當的複雜狀態和敏銳的感覺的機能，而免之。

一一

此外國家活動尙有意外和不需要的影響，由於人類不完備的預料所致，故其相對的價值，較其直接的表面價值爲少，因爲這是需要代價而取得的，雖其代價未能直接看到，但是在長期間的經過，其代價甚昂。例如，西班牙實行天主教裁判工作，以企圖宗教行爲的統一，其結果則使經濟貧弱，喪失世界上的地位，並阻礙科學的發展。重商制度乃使愛爾蘭在不列顛聯合國內的地位，變爲貧弱無能，並且造成美利堅分離的一部分的原因。美國的禁酒法律，乃利用暴動的習慣和對法律及大多數統治的輕視，而得以推行。國家主持的社會福利事業，而以徵稅供其支出的費用，於是可以用減弱個人的事業和節儉。此項鉅大的問題，往往潛伏於國家活動的背後，故於國家活動的種種情態上，亦必須顧計及之也。

(註一)予對此項比擬，覺其極爲危險；社會學業已充分指示社會爲一有機體，而社會中的各部分，均予以生命力和活動力，至於機器的能力和方向則由外界的來源。然而，國家若視之爲政府的組織，則其類似機器，較甚於社會——總之，此種比擬，僅爲一有用的工具而已。

(註二)參閱薩文宜氏由我們的本身時代立訂法律，一八一四年。

(註三)參較邊沁的說辭集第二章(論著第二卷,一八四三年愛丁堡出版)。

(註四)參閱摩爾利氏論妥協,結論數段,並參閱論穆勒一文。

(註五)此點散見於康德的人類完美觀念中;進步觀念中;擴充教育的宣傳;民主政治制度;法律上的平等;童工的統制;等等。

(註六)參閱勞動憲章(第一編),於一九二七年四月二十一日法西斯蒂勞勸節印行;參較什奈得(Schneider)氏法西斯蒂國家的前途,一九二九年出版。

(註七)參較提斯累利氏前書;參較亞當·李勒氏前書。

(註八)關於此點,可參閱夫賴塞(Frazier)氏論帝權的早期歷史,曾對此有精詳的討論。

(註九)據著者所知,對於此點最有研究者,當莫過於托馬斯·曼(Thomas Mann)的小說——魔山(The Magic Mountain)。

(註一〇)參較陸克氏公民政治第二編第四章:「在政府之下,人們的自由,必須有一經常可守的規律……而並非服從於另一人的反覆無常,不可知,而獨裁的規律……」。

(註一一)「如果此項修正案,因不能遵從而致失效的話,則此光榮偉大的憲法,將被破壞。」此項意見,乃為守秩序抑無政府而發的。駁罕斯(Haynes)氏國內外的酒禁,導言:「此項問題全部的焦點,建立於事實上,此種問題已超過於禁酒問題之外,因為在前世紀第六十年間,發生一種比較奴隸問題更大的問題——就是如何保守聯邦團體的本身——此項問題較之禁酒問題更大,就是一切法律的保守和莊嚴,憲法的保存,和政府本身的基礎……因為現在已經不是贊成或反對立法問題,也不是我們應否遵從或擁護本國各種法律的問題。」參較本書以下論憲法章內。

(註一二)例如私人參預救濟貧民事業,往往使國家感受一種困難的問題,並企圖以法律制止之。

(註一三)因此一切無給職的行政管理工作,在現代國家內,業已廢弛,而成立參議會、國會、陪審團等,亦感受極大的困難。

(註一四)參較一九二三年皇家調查委員會考察倫敦政府的報告書,關於倫敦救火會對於其餘地方機關的服務。

(註一五)國家為防止徵收所得稅的規避起見,需要非常鉅大的組織和努力。

(註一六)例如十六世紀西班牙的天主教裁判所(參較利氏西班牙的天主教裁判所,共四卷)如果酷刑到處可用的話,那末國家可

以不必採用更高尙的方法以達到他的目的：一個陪審團未必能較普通的男女更勝一籌也。衛生行政有賴於有關生命的長短和活力的一般學說（此點法國極爲淡視，而美國則極爲重視），並須爭求其效能，以與宗教上天命論的主張對抗，如十九世紀中葉的英國和目前的印度，或者在美國也有這樣的一天（就是基督教科學超越一切其他宗教以上之際）。美國採用酷刑和苛政以維持禁令的制度，或者完全不可能，或者相當的加以限制和保障。抑尤有進者，現代文明計有三項要素，影響目前狀況最大：（一）美國爲一民主政治國家，所以任何法律之成立，均須得有極大多數的投票贊同人，而有關於憲法的法律，必須有三分之二或更多的大多數人贊同（有幾個國家內，需要國民投票權），並須經各州四分之三加以修正；（二）自由意見的觀念，除在憲法中予以例外的保障外，均爲社會一般情緒所嚴重擁護，認爲是基本的政治需要；（三）經營酒業者資本雄厚而強有力的敵對組織，均先後成立，非但足以爲此項運動的阻礙，抑且將來可以從事撤銷此項禁令的活動。

（註一七）例如美國方面私人企業曾經立定金元本位，而使國家服務被人藐視；但是德國方面，社會上對於選出的內政官吏，均執國家服務的崇貴地位，並再參較本書第七編內政服務第三章。

（註一八）參較一八八〇年的政綱：美國的酒精禁酒黨的歷史及禁酒運動，爲利·科爾文(D. Leigh Colvin)氏所作，於一九二六年倫敦和紐約出版，第一二四頁：（一）酒類飲料，不論是否曾經釀製蒸溜，均對人體有毒害，飲用之非但無需要，並且是有害的，足以造成縱慾無度的習慣，增加疾病的數量，嚴重性和不幸的死亡，減弱智力，敗壞本性，使心臟硬化，而道德墮落，剝奪許多人的理智，而損害其健康的活動，陷害大批的人，到墳墓裏去，而使許多飲酒者的子女成爲嗜酒、瘋癲以及其他種種身體上和腦筋上的疾病，減少身體強力，造成視覺薄弱、意志不定、未老先衰，對於後代子孫產生一種道德上和身體上的墮落……（二）職是之故，飲用酒類乃成爲人類每一個人不共戴天的仇敵。（三）國內的酒類營業，也是同樣的爲人類之敵……（三）而就社會全體言之，也同樣的是一個大敵，使道德墮落而產生社會惡習以及邪行等事……（四）就國家全體而言，也同樣是一個大敵，立法的調查，司法的考察，以及執行判罪機關，感化院與其附屬機關的一切正式報告，均表製造銷售此類飲料，實爲促進縱慾無度、犯罪，以及使社會和私人負擔慈善事業責任的原因；增加一大部分的稅收負擔，因此破壞節儉、勤勞、製造及商業的生活；擾亂市街公路的治安和平；使監獄和貧民院有人滿之患；使政治、立法和各種法律的執行，均成腐化；縮短生命，減低健康、工業，以及製造業和藝術上的生產能力；並且加害社會的一切公民自由的

觀念，並破壞我們法律所規定使用自己財產和自由而不能傷害他人財產和自由的基本原則。」

參閱科爾文氏前書第五、第六、第七、第一四六、第二六一、第二六七、第二八六各頁。上帝一再被請爲「我們酒類營業的嚴厲的裁判員」，在上帝的名下，我們豎起我們的旗幟；「大凡敬畏上帝的人……」；「我們信賴此萬能者的手，以求最後的成功……」；「凡是高呼『稍待』和『緩進』的男女，都是上帝和人造之敵」；「酒是有背於上帝的意旨」；「上帝的教堂就是一切違背上帝的事業的不能妥協的大敵」；「禁酒黨，就是上帝的黨」。

(註一九) 聖·奧古斯丁 (St. Augustine) 氏曾言：「凡人除非腦海中先有基督的印象外，不能救世而得永生。凡人不能以其身供獻教堂，則其腦海中不能有基督。」

(註二〇) 參閱查爾茲·金斯利 (Charles Kingsley) 氏的兩年前，「純潔僅次於虔誠」。

(註二一) 參較一七九一年法國的權利宣言，就其序言所云，乃「依照上帝的意旨」而草成的。

(註二二) 「信奉異教的人就是有害的動物。」

(註二三) 在國家活動的其他例證中，我們可以尋出同樣積極的感覺：(一) 反對托辣斯的立法。美國的反對托辣斯立法，乃以三種法律爲主要的代表：即一八九〇年的謝曼條例 (Sherman Act) 以及一九一四年所通過的聯邦貿易委員會條例與克雷存條例 (Clayton Act) 兩項條例 (補充當時現行的法律，以反對爲其他目的而發生的非法限制和專利)。(參閱亨得松 (Henderson) 氏的聯邦貿易委員會)。自一八八〇年以來，反對托辣斯的糾紛，開始爲一般小商販謀福利，並爲消費者謀低廉的物價，此外更

以各種定期刊物，宣揚其方針和意旨，如現代封建制度、專利之蠱、托辣斯的鬼怪、危險的托辣斯 (參閱克瑞斯 (O. W. Knauth) 氏美國對於工業專利的政策，第十四頁，一九一四年出版)。(二) 澳大利亞的工資統制，參較柏恩茲 (E. M. Burns) 氏的工資與國家第四章。教皇利俄十三世 (Pope Leo XIII) 關於勞工狀況的論旨，重申前世紀第九十年的定案，「生命的保守，爲每一個人和一切人的應盡義務，如不能履行，即將造成犯罪行為」。(三) 節省光陰。據一九一八年夏季條例，爲戰事期內所採用，復經一九二二年及一九二三年再加以申明，至一九二五年乃訂爲永久的條例。該項計劃的原創議者威廉·威雷特 (William Wileet) 氏於其一九〇七年至一九一四年所印行的小冊子內，表示其信仰：「減少春夏秋季每天由早至晚的虛耗光陰，」造成身心的健全和強

力；「公團及空地所予的利益，可以加倍；日光爲大自然創造者給予人們的最大禮物。」因此隨而發生更基本的利益，或日光與燃料的節省（每年估計約值英金二、五〇〇、〇〇〇鎊）。其全部的信條乃根據於最誠實的決策：「即日光節省案的通過，可以補助民族形體上、智力上、道德上和財政上的幸福，並且足以支持社會的各階級。」（四）戰時英國的糧食統制。在戰時各年的全期中（例如糧食部之創設，受糧食監督的指導（一九一六年），各地方糧食統制委員會的成立（一九一七年），以及一九一八年複雜的計口授糧計劃，創訂一種政府統制糧食供給的積極制度。對於物價昂漲的恐懼和嫌惡，參閱培弗利芝氏的英國糧食統制第三章），鼓動政府行動的要求，關於結黨乘機圖利之徒的觀念，潛伏於一般人的心中，而更嚴肅的觀念則在下議院中宣露：「據本院的意見，政府的義務，乃採行更進一步的組織方法，以增加和保存國家的糧食供給，並減少戰事延長時糧食缺乏和物價嚴重增漲的危險。」（參較一九一六年十一月十五日及十六日休文士（W. A. S. Hewins）的辯論詞——見培弗利芝氏前書第二十四頁。）

（註二四）所以托爾克馬達（Torquemada）如此（參較利氏前書第一章第一百七十五頁）；所以俾斯麥和德國聯邦主義如此（經過其生命的企圖）；所以沙夫茲巴利如此（參較赫德爾氏所著他的傳記中，引錄其日記的註解）；所以美以美教會牧師，美國禁酒黨領袖賽拉斯·四·斯華洛（Silas C. Swallow）氏也是如此（參閱科爾文前書）：「你需要一個人做你的領袖，他是和掃羅（Saul）一樣的正直和高大。他必須對於指責罪惡，抱着大無畏的精神，如受洗禮約翰一樣的。他必須是和保羅（Paul）一樣的堅忍不倦。他一定是和斯提文同樣的預備着犧牲。他的脾氣一定是和美蘭克吞（Melancthon）一樣的溫和。他一定是和約翰·韋斯利同樣的純潔、高尚。總而言之，他必須是一個能在其生活上表示出上帝的行爲的人，他的腦筋就是思想，他的生命就是神道。這樣的一個人，我可以對各位仕女說，就是可以由賽拉斯·四·斯華洛氏的人格上表示出來」（參閱一九〇四年的會議錄。斯華洛博士是一個美以美教會的牧師，一個長老並主持賓夕法尼亞美以美報的筆政，計十有一年。）

（註二五）參閱蕭氏所著人與超人。

（註二六）參閱同書。

（註二七）並再參較本書寫成後所出版的一個聰明婦人的社會主義指南。

（註二八）參較特累未利安教授（Professor G. M. Trevelyan）所作的全國處理歷史利益和自然美托辣斯的年會報告書和另

外一本小冊子，名為英國美必致毀滅嗎？

(註二九)參較培曼(Bennan)氏禁酒第二章，一九二四年紐約出版，及參議院司法委員會審查案，共二卷(一九二六年華盛頓出版)。

第一章，第二〇七至第二五〇頁，論國家禁酒以前家庭和工業的禁酒辦法。

(註三〇)一八五三年，為企圖通過救濟當時現行條例缺點的議案起見，沙夫茲巴利爵士曾云：「他不能相信本國或他國所發生的一

切兇殘行為的紀錄，能够相等於法律上許可對於此可憐無告的氏族所造成的許多殘酷、艱難、罪惡和痛苦的紀錄。」引錄赫爾德氏

沙夫茲巴利的生平和著作，第五八六頁，一八八七年倫敦出版。

(註三一)此點使其本身企圖尋求影響和行為的普遍性與統一性。在天主教裁判所內，往往承認縱使只有一個異教徒的存在，就足以

玷污真正的信徒，因此乃想盡方法，以消滅此異端，甚至連帶而置真正信徒於死地，亦在所不顧。(一)工廠立法。在一八六四年及一八

六七年間，工廠法已由「工廠區域」擴充到全國。此種區域的擴增，並不僅是立法的副產物，而且是依照着「工廠檢查和皇家委員會的

報告書」同區內雇主的嫉嫉和傾軋，各受不同的統制，均為不可避免之現象(參閱哈欽斯與哈利松(Hutches and Harrison)

兩氏的工廠立法史，第二二三頁。)抑尤有進者，「除非一切(製造家)均能聯合一致，否則只有保持不受削制的人，方能够較其餘

人等，享受利益。」因此需要「最高的權威」以「壓迫此反抗的少數」(參閱兒童雇傭委員會，國會報告書，第十五卷第三十六頁，

一八四三年。)同樣的，對於外國競爭的畏懼(正如「宗教改革家」的動機)已鼓起國際勞工統制的發展。國際勞工組織，產生於

凡爾賽條約，乃成為永久而重要的組織。注意一九一九年關於工作鐘點，夜工工人，最低年齡等的規定。參較國際聯盟十年大事紀與

格累夫斯(Graefes)氏的國聯各委員會。(二)重量與尺度的規定。由地方各機關執行政務的原始制度(參閱皇家委員會

論地方政府，一九二三年，紀錄第二卷)至十九世紀時，已感其不甚適用。一般人對此的不滿，乃表現於一八二四年的法規中：「為謀

商業的穩定和社會的福利起見，必需使一切重量和尺度的標準重新規定，公平統一……但是各種不同的重量和尺度標準，仍舊在

大不列顛帝國和愛爾蘭國內各地流行……這種現象最近已造成混亂狀態和種種詐欺行為。」大不列顛帝國和愛爾蘭的重量與

尺度的統一，直至一八七四年，一八七八年和一八九二年的立法成功以後，方纔達到其目的。大不列顛帝國採用米達制度，即所以擁

護國際貿易的利便。(三)日光節省法。在一九〇八年至一九一六年之間，關於節省日光計劃的討論，對於「地方人民表決公共問題

權 (local option) 的調解，往往提及。如果「核許」的條約通過以後，則其結果必致發生極大的紊亂。需求統一，如此之迫切，遂致英國和大陸各國時間的差異，乃足以成爲任何標準的重大阻礙。雖然此種差異尙未能證明其爲不可避免，但是已有許多理由（例如鐵路和航運的困難等）可以擁護國際單一標準的調整。（四）公共衛生行政。傳染病所造成的滅亡（例如一八三一年的虎列刺時疫），遂引起關於一切公共衛生的問題。大凡管理不良之區，非但有害於該區的居民，並且也有有害於全社會；有效的行政管理，僅能藉力於中央集權的統制，並消除各地方具有危險性的自主權；蓋因管轄的區域愈大，而由醫藥和衛生知識所獲的利益，亦愈大。參較農業部和其他三百三十個地方機關執行動物疾病條例的經過（見皇家委員會論地方政府，一九二三年，附件紀錄第二冊，第二六三頁）。（五）據研究所得，大凡採行地方人民表決公共問題辦法者，可以防止地方政府受少數居民操縱的污點；不過因此該區絕對不能禁絕飲酒，除非全邦先能禁絕飲酒；迨至全邦均經公民投票表決禁絕飲酒之後，則其必受鄰邦運酒入口的破壞，故其第二步驟，即爲全邦普遍的禁酒，惟此舉如果實行即成爲邦際間的事業，所以再進一步，就是全聯邦境內均須禁酒；但是現在美國境內仍舊有酒業的存在，而永遠成爲國內禁酒的阻礙，因爲遼長的疆界和海岸，均使此項實行的問題，感受極大的困難，而演成尋求領海 (territorial waters) 權利的整個國際問題。因此天主教裁判所的工作，遂因西班牙人對回教徒摩爾人 (Moors) 與猶太人的仇恨和妒嫉，而益促進（參較利氏前書第一章第七十七頁）。

（註三）在美國國內，有一種對於「自然」自由和「政治」自由 (Natural and political liberty) 間的實際上和理論上的等執理論上的問題，經由克羅萊 (Crowley) 與克利斯敦生 (Christensen) 事件，加以解決：「這是一個公共便利和公共道德的問題，而不是一個聯邦法律的問題。國家的警察力量，足以統制一切行爲，以減少罪惡，或完全消滅之……而此項權利的享受，均屬於此種有理性的條件，而爲國家統治當局所重視，以維持社會的治安、康健、和平、良好秩序，以及各種道德行爲。甚至自由的本身，爲一切權利中之最大者，亦不能依照個人自己的意志，而不受法律的拘束；因爲自由者必須在某種環境下先受拘束，使他人亦可享受此同樣的權利。故其乃稱爲受法律規定的自由。」並再注意華盛頓前鋒報編輯路易·舍德 (Louis Shade) 氏於一八七五年在啤酒會議上所發表的言詞：「沒有一個君子，能先願私人自由再願政治自由；能先啤酒，而後政治。」至於釀製家方面，對於此項問題，比較不甚熱心，因其懷疑禁酒的勸告。關於自由 (liberty) 與解放 (freedom) 間的歧異，顯然發生於上述的情形，而在國家活動的其他問題中，也

同樣可以發見，特別是在反對托辣斯立法和一九一九年聯邦貿易委員會與格拉茲(Gratz)的立法中：當時布爾得斯法官(Judge Brandeis) 屢舉聯邦貿易委員會的職權：「倘其發見任何商業機關的經營，其結果足以有害公共社會者……則該委員會可以奉命加以干涉……其干涉行動亦可事先預爲防止。」公共衛生行政機關亦嘗與「私人自由」主義發生衝突，例如，有關於強迫疾病的報告，強迫種痘，以及疾病登記等。

(註三三) 參較得布(Dobh)氏革命後俄國經濟的發展(一九二八年出版)，並參較史太林(Stalin)氏關於俄國經濟前途的報告；刊載一九三一年七月月的泰晤士報，和一九三一年七月十七日和二十四日的新政治家雜誌。

(註三四) 參較赫德爾(Hodder)氏前書；哈蒙德(Hammond)氏的沙夫茲巴利傳；和哈欽斯氏的工廠立法史。

(註三五) 參較查得威克(Chadwick)氏關於勞工階級衛生狀況的報告書，一八三九年；市鎮衛生選擇委員會，一八三九年；皇家委員會關於市鎮和平民區的衛生的報告，一八四四年至一八四五年等等。一八三一年與一八四八年虎列刺時疫，和一八六九年恐怖的影響的證據。參較西門(Simons)氏：英國衛生機關；哈欽斯氏：英國公共衛生策略；皇家衛生委員會，一八六九年；一八七一年報告書。(註三六) 此處需要一八七九年的社會主義鬭爭(參較美林氏前書) 和社會民主黨的工作，至一九一八年革命時，已達到最高的程度。

(註三七) 此處需要禁酒黨的組織(參較科爾文氏前書) 和酒店同盟(參較俄底加德(Odegaard)氏的壓迫政治) 以及耶穌教全體動員。設立印刷所(參較俄底加德氏前書第十五頁)；僱用許多的演講家(參較俄底加德氏前書第二十一頁)；製發各種綵帶、徽章、獎章等，特別分給一般歌唱該項運動詩歌的人(參較科爾文氏前書)；更在國會及各邦議會內，設置招待室(參較本書關於議會章)；並指揮各候選人。一個能夠實現我們原則的人，在政治上的價值，可以抵一萬個在請願書上簽名的人。但是偉大的請願書，就是人民的偉大的教育家。一個禁酒派的候選人，就好比是一個避雷針(lightning rod)——他可以拉攏社會情感的電流，引到他所代表的問題上面去。附屬的問題，可以嚴密社會的思慮。]

(註三八) 例如，科爾伯特·拿破崙·俾斯麥·墨素里尼和列寧的計劃。關於拿破崙方面，據云他「能夠成就現實的奇蹟」——就是他的代表的一舉一動，好像是受到他在室內的指揮一樣。

(註三九)參較波斯特 (Post) 氏一九二〇年放逐的混局；和查非 (Chafee) 氏的言論自由。這在意大利或俄羅斯國內亦同樣如此。或者，在戰事期內接受計口授糧的辦法，雖然不免尚有許多怨言，但是因為危險即在目前，故終不得不接受此辦法，並且據云戰事的勝利，實於是賴；在德國方面，既已感覺到採用高壓命令，已不能得到戰爭的勝利，於是唯有依賴平民的鞏衛。參較羅孫堡 (Rosenberg) 氏德意志共和國的起源；並參閱伯納·開勒曼 (Bernard Kellerman) 氏的十一月九日，及一描述戰事期內各年中柏林生活的小說。

(註四〇)因此引起一種怨恨，反對不服從天主教裁判所歧視種族的裁判，以及在禁酒運動期內，側重於酒店中的罪惡，並描繪酒販為極粗野的人物，擰牙大嘴，滿臉鬚鬚，歪鼻斜眼，往往是做外國裝束；而且天主教裁判所對於服從命令的人，往往予以榮譽，如承認其「血統清潔」，並對冷淡的人，加以責罰，威迫斷絕其以外的一切商業友誼關係；此外並對之加以烙印的符號，使之隔離一處，並為之另題名號（例如「遊民」之類，參較韋布氏英國地方政府救濟法律史，第一編第一五一頁，第一六〇頁至第一六一頁；馬沙爾氏 (Marshall) 十八世紀英國的貧民，第一〇二頁；又關於「異教徒」者，請參閱利氏前書第一章，第七十七頁至第七十九頁；或者對其所攻擊的人之性格、人品、或對象，均言過其實，如禁酒運動時所採用的諷刺畫、漫畫和圖表統計之類（參較俄底加德氏前書第四十三頁，以及科爾文氏前書第一七八頁至一七九頁。）此外並對社會上某種的人，加以特創的別名，各種主義均不斷地反覆講解，例如天主教裁判所宣讀信教詔旨 (Edicts of Faith) 和舉辦遊行（參閱利氏前書第二章第九十三頁。）禁酒運動時的歌曲、詩詞、和演講運動等（參較科爾文氏前書）直至最後一般社會均已明白認識該項運動領袖的魄力。就禁酒運動而言，最後創立兩派：一為一八六九年的禁酒黨，一為一八七四年的反對酒店同盟，其組織遍及全國，並用最新式的方法（參較科爾文氏前書第六十八頁以下，和俄底加德氏一九二八年之書。）

(註四一)例如天主教裁判所將猶太人及摩爾人分為摩累利亞人 (Moreria) 與朱德利亞人 (Juderia)（參較利氏前書第一章第七十七頁），俾其各有明白的區別，然後再鼓起人民對各該族的反感，甚至造成屠殺之禍，在所不計。任何不幸的事態之發生，例如時疫之類，其原因乃由於營養不良和不講清潔所致，而這班領袖，則反藉此宣傳，歪曲解說，認為這是由於基督的敵人所造成的災禍。猶太人均被指為放毒者、暗殺者、煽亂者（參閱利氏前書第一章第一百四十九頁），並且據報告云猶太醫生曾經故意殺害基督教

的病人（參閱利氏前書第一章第一百三十四頁。）此外則美國的禁酒主義者，亦屬如此；他們自認憲法修正的種種困難，自知受美國人民既已取得的言論自由和財產權利的觀念所阻撓，並見當前各種強有力經營酒業的反動組織，風起雲湧，於是遂不得不不起而另外組成一新黨，並利用現代各種宣傳方法，以求達其目的（參較科爾文氏前書第一七八、第一七九及第二八一各頁。）

（註四二）此類事例甚多。諸如早期的英國公共衛生立法，或蘇俄布希維克的農業統制。在美國方面，有幾州通過法律，對於禁酒予以科學的訓練，此外並且有繼續不斷的教育宣傳潮流（參較科爾文氏前書第一七八頁至第一七九頁。）關於天主教裁判所方面，缺乏一般民衆所構成的偽說的知識，據以為反對壞人的資料（參較利氏前書第一章。）在德國內亦同樣企圖藉力於一九二〇年的工廠參事會條例，而取得工人對於工業的統制（參較古利堡德（Gullebrand）氏的德國工廠參事會），但是此時法律則受威脅不得不被推翻，直至最後（甲）資產借貸條例於一九二二年通過，以便強迫經濟界的帳目，成為易於明瞭的方式；（乙）工會創辦學校以培植工廠參事人才（參較一九二六年美國勞工部的報告，德國的工廠參事會），加以訓練使其能適當利用其職權。至於現代國家內的公共衛生，亦屬如此（參較紐曼氏公共輿論與預防藥品），由此以表示人民必須與政府合作，並明瞭其追求真正成功的企圖。抑尤有進者，勞工交易所於一九一一年在英國成立，以補救雇主無處雇用工人而致造成失業的現象（參較培弗利芝氏的失業論，一九三〇年出版。）

（註四三）戰後，企圖實現戰時所允許的改進社會計劃（參較夫利曼特爾（Fennantle）氏的居住問題）但是在禁酒方面，尤為顯著。倘屬確實，則其希望戰爭的非常狀態和「排外」的心理，均可減低，而禁酒情緒的強力，亦將抑低，並且如果不藉手法律的話，而禁酒的實施，亦將受到危險。此種情形，確曾遇到。抑尤有進者，人們不能單獨藉禁酒而生存；至於禁酒黨實備人家不肯全體參加使其成為一唯一的政黨，則多少未免滑稽。當然不能如此。孰能單獨藉禁酒而生存呢？非但人類中的聖哲不能如此，就是最兇惡的人，亦不能如此。因此政客與人民，不論是否禁酒派，均紛紛參加各種同盟，從事討論關稅、童工法律、一般經濟繁榮等等問題，並且如果他們要享受一般的幸福，則其必須加強國家的力量，而不能粗忽法律的實行。這種情形，在宗教上的國家統一的崩潰，和自然科學與唯理主義（Rationalism）的發生，以及經濟爭奪的興起，亦屬如此。參較雷基（Lecky）氏唯理主義的興起及其影響；柏利（Bury）氏的自由史（The History of Freedom），特羅爾夫區（Troelich）氏的精神學史及宗教社會學概論，第四章（一九二五年出版。）

(註四四)甚至雖然已經得到大多數的擁護。一個大多數的人數，並非永遠忠心密結的團體，乃因時間而變化——此種事實特別是在禁酒一事上，更為顯著。

(註四五)諸如酬勞、區別、居前、銜位、特殊寓所制服，又如天主教裁判所，可以不受普通法院的制行，並豁免兵役和納稅。參較特羅茨基氏 (Trotsky) 我的生平，他發現如果不用獎章的鼓勵，他不能得到紅軍的盡力，並且為虛高獎章的價值起見，他不得不自己首先接受一枚，以身作則，並再參較拿破崙的事蹟，及榮譽之羣的產生。

(註四六)參較本書論內政服務各章。參較法國一九〇六年至一九一〇年，分離教會與國家的法律（參閱西發伊氏的法蘭西史）並再參較卡拉赫暴動 (Carrageh Revolt) 和一九一四年的內政管理條例。在沒收、監禁、奴役，以及天主教裁判所施用慘刑的全部經過中，亦確屬如此；此外則關於現代懲罰辦法以及實施行政各部分的全部制度的各種事例。

(註四七)各領袖在每一事例中，均顯然承認其信仰為最好的，值得犧牲的，包括他們本身在內。因此俾斯麥及其創造德意志聯邦的情形，也是如此。因此人們要求他人擔負責任，在他們看來是輕鬆的負擔，或是積極的大快樂，但是就別人看來，則極為煩重，而在某時期內，則用文字的麻醉，並清除一切的忠告。關於此點，天主教裁判所可以為更進一步的舉例。

(註四八)此點乃為國家活動最大問題之一。在天主教裁判所內，有一羣官吏——偵探、眼線、獄卒、審訊員、執行員，均須雇用。間接的費用更鉅，並且不能為罰款和沒收所抵銷。殺害猶太人及摩爾人之事，均足以打擊國內的商業和農業，而宗教壁壘的成立，足以破壞經濟的關係，沒收和監禁足以減低契約和財產的價值，而一般的不安定亦足以使經濟上感受紛亂。參較利氏前書第二章第二三頁。）抑且此項損失不僅限於本國資產的破壞。崇奉新教的外國籍教徒，在經濟上的價值，受西班牙的財富和藝術欣賞所吸引，均被逐出國，甚至被殺，企圖使西班牙與新教會隔絕。國際商務乃受損害。禁酒事件同樣需要美國的財富。估計實施禁酒的直接費用，約為一九三一九、八一七元（一九二六年度的估計）。而美國是年的總預算為三、七四一、七八七、〇六〇元。而一九二八年的估計數字如下：實施費用為二八、〇〇〇、〇〇〇元；總預算為三、六四三、五一九、八七八元。至於在廣大的國境邊界和海岸實行有效的稽查，其費用尤不可勝計。統制國內供給乃屬不可能之事，因其必須連帶禁止葡萄、大麥、黑麥和蛇麻 (hops) 按為釀酒用之酵母）等的種植與出產，並須禁止一切工業上需用的火酒的製造，或是設立稽查處以預防由此項來源所產生的酒料的消費。上述種種辦法，鮮

有採用，因為宣布贊同禁酒的意見，均未警覺意供給此項實行的費用，而反對禁酒的勢力，則在比例上更為有效。至於英國徵收所得稅（和防止漏稅）的費用，依照估計，在一九二六——七年度內，直接費用為七二五〇、〇〇〇鎊（參見截至一九二七年三月三十一日止該年度國內稅委員會第七十次報告書，第五表。）如果採用防止漏稅的絕對制裁，則直接統制一切商業帳目和監督會計師的誠實的費用，顯然必須增加；此外關於詳細調查統計表上各項目的費用，亦須增加。參較特朗特爾（Tranter）氏的漏稅（一九二九年出版。）至於節省日光辦法，大半包括間接費用在內。

（註四九）參較一九三一年六月科特有限公司董事長的報告書。

（註五〇）例如在現代英國的預算內，列舉各種活動，如教育、公共衛生、失業保險、國防軍備、勞工市場組織等等。參較每年財政帳目，或概算，或戰前與戰後支出備忘錄。禁酒工作特別受到此項競爭的損害。參較上議院司法委員會的審查報告，第一冊，第三六七頁及第三九〇頁以次；厄爾文·斐雪（Irving Fisher）氏禁酒的厄運，一九二七年紐約出版，第一六三頁及第一六四頁。

（註五一）（一）早年的天主教裁判工作，證明此項需要，惟其理論真偽的證明，尙未能輕易斷定。此項問題因人民的無知，而益增加困難。因為人民未嘗了解他們本身是天主教徒或是異教徒，並且因其行為易於適應各種法條之故，方能得到安全。用問答的體裁，說明基督教徒的信仰和義務，刊印以為辯駁的根據。這種試驗荒誕不經，逐漸而側重於不可避免的種族歧視，反而忽視此不可捉摸的宗教信仰、習慣、風俗和外貌，表示種族的區別，鮮有錯誤。為完成天主教裁判所的努力起見，遂不得不將一切嫌疑入姓名，詳細登記，以供參考。迨至十六世紀及十七世紀之間，則另外舉行一種試驗，即測驗血統的清潔，而以被測驗人的家世為測驗的標準。其結果計有兩方面：使天主教裁判所的職員能對嫌疑人發生一種自然的嫌惡，並準備一種選擇擔任該項職務的候補人員的方法。總而言之，天主教裁判所職員雖能剷除異教徒，但是往往也不免將許多非異教徒也同樣的殺害。（二）禁酒工作並無如此困難。佛爾斯台德法律規定酒類乃一種包括酒精量百分之〇·五或百分之一的飲料，故關於此點，最主要的問題，就是所用酒精量的問題。如上所述，任何製造酒精的機器，或依法佔有該項機器的事實，均足以危害於禁酒工作的成功。（三）公共衛生。一切最近受過傳染之人，均須束一紅帶，以為標識，此項辦法，實行甚早，在一六二九年至一六三一年間的大時疫期內，國家命令一切受到傳染病的人家，均須派人在門口守衛，並以紅十字旗揭掛門外，或在門上書寫「上帝，可憐我們」一語，俾使路人得加以注意（參閱西門爵士（Sir J. Simon）英國衛

生制度第九十六頁)；並再參較得福 (DeFoe) 氏時疫年紀實及克賴吞 (Creighton) 氏時疫史。四) 重量與尺度。依照檢定人員根據帝國標準 (Imperial Standards) 以制定各種重量與尺度，而表示一種滿意的物理現象 (直至一九二六年止，仍舊沒有一種規定度量衡工具的權力。參較盧埃林·史密斯 (Llewellyn Smith) 氏貿易局第一六三頁。) 五) 種族 (例如波蘭人及愛爾蘭人) 種族的測驗，雖然百無一失，但是語言及外貌仍為重要的原素。關於黑人種族性的區別，甚少困難，而混種結婚的子女，頗有困難，而在美國尤為顯著。六) 酒類執照。關於此點，曾有不少討論，研究「俱樂部」的構成問題。俱樂部可以免領酒類執照，其立論根據，以為俱樂部乃其會員的寓所或家庭，故其中只有飲食的「分配」，而無飲食的出售。迨至俱樂部設立增加之後，乃不得不引起對於此項問題的研究。參較一九二九年十一月十八日皇家討論執照委員會第三次公開會議紀錄及證件，第四十八頁及第七十五頁。至於酒類的定義，亦無確定的解說。參較上述皇家討論執照委員會證件及一九三〇年警察雜誌。七) 反對托辣斯的實行。美國反對托辣斯法律的實行，乃受定義問題的嚴重阻礙。一八九〇年的射曼條例始確定「限制貿易」一語在法律上的解釋。在一八九五年美國國家與奈特公司糾紛案中，始決定國會並未企圖直接處置專利事業。但是隨而發生關於「合理的」和「不合理的」限制的區別 (參閱美孚油行與美國糾紛案，第二二一號檔案。) 迨至克雷吞條例通過，並於一九一四年成立聯邦貿易委員會之後，始有抵制不公平貿易的辦法。該委員會依照憲法以防止州際間商業上「不公平的競爭方法」(參閱掘金松氏美國司法行政及法律尊嚴，第八章。) 聯邦貿易委員會的工作，吾人得於一九二四年出版亨得松 (G. C. Henderson) 氏的聯邦貿易委員會一書，曾加以詳細的研究。在此書內，曾對該委員會的各種宗旨加以審慎的分析，並詳述每種宗旨所特有的困難。讀者並應注意敵對各種工作的行政計劃。該項宗旨的複雜情形，業經證明足以為國家活動成功的嚴重阻礙。八) 工資統制。在一九〇七年哈維斯特爾案件 (澳大利亞) 的判決書內，法官希金斯 (Higgins) 氏解釋「公平合理的」工資，即為根據「普通工人在文明社會內生存的常態需要」而定的工資。因此宣佈每日七先令為「生存需要的工資」，已受廣大的承認。但是因為常態家庭大小的不同，以及「生活費」指數估計的不同，遂致發生許多不同的結論。職是之故，遂不得不另求一種變通的標準，以為替代，就是依照工業上的負擔能力。九) 救貧法律的實行。「貧苦」的定義，在一八三四年「調查救貧法律實施委員會第一次報告書」內，業已加以討論。貧苦就是不能生活，乃指「一個人不能勞動，或是其勞動不能得到生存的報酬的狀態」(見一八八五年衆議院報告書第一三六頁。) 抑且吾人所建議的

救濟原則，乃為請求救濟者自動要求的試驗。……由此我們可以完全劃分需要救濟者及不需要救濟者的界線。如果聲請人不能適合救濟貧窮的條件，則其不能享受此項利益；倘其能適合此項條件，就可以證明他確屬貧苦」（見報告書第一五八頁至第一五九頁。）往後救濟法律的歷史經過，可以證明自動的工廠測驗並未成功。參較一九〇九年救濟法律委員會討論物質上貧乏的報告，第二章。（十）智力不全。最近的試驗，包括於智力不全調查委員會報告書（一九二九年）第二編第一五二頁之內：「有人主張智力不全的主要定義，多屬於教育方面的。但是因為智力不全條例中尚有其他各種定義，且多有科學的意見，所以我們可以認為這些定義在法律上的解釋，無論是否正確，而智力不全的主要問題，乃屬於社會方面的，蓋以一個智力不全的人，無論兒童或成人，因其智力未嘗完全發達，以致不能獨立適應社會的環境。」並再參較教育能力的心理測驗（教育局編輯）及西利爾·伯特（Cyril Burt）氏的青年犯人。（十一）美國方面對於懲辦謀反的判決，有許多不公正之處，除非先有一個明白而合理的定義，而其所使用的字眼，均用在此種環境和此種的性質上面，以「創造一種明白而易見的危險，此種弊害，遂使國會不能加以防止。這是一個程度遠近的問題。」

參較法官荷姆斯（Justice Holmes）氏在盛克與美國糾紛案中的判詞（一九一九年美國檔案第二四九號）參較查非（Chafee）氏前書。

（註五二）參較本書第四編主權的大多數。
（註五三）同上。
（註五四）同上。

（註五五）參較本書第五編議會。

（註五六）參較本書第六編行政。

（註五七）參較本書第七編。

（註五八）參較本書論分權章。

（註五九）因此在天主教裁判所之下，曾對種族、家世和信仰，採取特種的測驗，作為充任官吏的主要條件，並保持嚴重宣誓，會誦每日祈禱文等儀式的崇高地位，而賦予信服上帝者以某種特殊的權益。美國向來未有一種良好的行政紀錄，而禁酒法律則證明一種試驗。

即內政服務嗣後已脫離政黨推荐制度所不能滿足的狀態。職務上的熱誠、幹練和忠實，其傳統經過，歷史不長，但是在各種不利的表
面上，執掌委派權力的高級官吏，尙未能審慎選擇禁酒部的執行人員。此外，警察在鉅額賄賂及侮辱威脅的高壓之下，亦皆聲名狼藉，
但是在許多事例中，均不得受官吏勢力所屈服。關於頂替、賄賂、薪水與設備的貧乏，以及組織的無效能等故事，均得於下列各文字
中以見之：一九二六年及一九三〇年上議院司法委員會審查紀錄；罕斯 (Haynes) 氏由內至外的禁酒，以及布律挨爾 (Brère)
氏禁酒果能實行乎？並再參較美國內政服務委員會每年報告書。

(註六〇) 例如，參較英國衛生部與郡、縣、區當局彼此對於公共衛生行政的關係。參閱紐斯荷姆 (Newsholme) 氏衛生部皇家委員會
研究地方政府第二次報告書，一九二九年發表；及一九二九年的地方政府條例。

(註六一) 例如，在救濟事業、公共衛生行政及實工廠統制等工作中，均皆如此。在一切男女之中，酒類的需要，顯然極爲複雜；有的認爲
是一種糧食，有的認爲是一種毒品，依照各人不同的僻嗜而殊其需要，往往不克自制。然而國家規訓一種普通的定律，並減低一切東
西至最不能自治的水準。參較哈姆善爾特 (Hamholdt) 氏論國家的本質與目標：「國家對於國民積極幸福的關注，更爲有害，因
其必須適應於一種複雜狀態的民衆，故其足以損害個人。」

第三編 組織的要素

「對於主張民主政治的人們的唯一抗議，就是此種政體最足以產生自由；因其主要的優點，可以做為強弱間的壁壘，即統治者與人民間的壁壘，如果阻止這一方，就可以使對方得有機會詳細觀察。政體因政府之更活動和更有力量，在比例上，亦變為更必要，而個人則變為更閑逸而更微弱。」——得·托克維爾。

「如果我們討論到某種主要的法律，如美國的憲法之時，我們必須承認這種討論可以造成一個生命，使其發展能夠完全受到創始者的利益。他們均已承認或希望創造一個有機體；因其於一世紀來，利用其繼承者的血汗以證明他們業已創造一個國家。吾人當前的此項事例，可就吾人全部經驗的光明前途，加以考慮，而不僅只考慮到一百年前的經驗。」——引錄法官荷姆斯 (Justice Holmes) 氏於密蘇利與荷蘭 德案中之詞。

第五章 各種政體——側重民主政治

我們已經看到國家可以在許多的活動上表現出來，並且用許多的形式運用；而活動的成功，則有賴於該項機能適當的運用。在有關吾人社會的力量關係 (social power-relationship) 的各國之內，其本身具有一種普

遍的形式，名爲民主政治。但是此一名詞，在名義上無非以爲政府必須依照人民的意思，施行庶政。民主政治含意甚廣，而其意義彼此甚至互相矛盾，並且此一名詞在可能範圍之內，需要審慎的分析，而避免誤解和無聊的爭執。我們僅立意用概括而簡單的方法，以討論此項題目，至其詳細討論，則包括於以下各章之內；不過其中有一部分我們業經加以充分的敘述。

政治學自古以來，已經企圖分類各種的政體，惟其目的甚小。因爲應加分類的各種事實，不免太多，而太複雜，不能概括在少數的辯論之內。思想家的眼光每受當前的困難所矇蔽；我們是否依照權威的合法根據而分類呢，或者我們依照力量的實際來源而加以判斷；並且無論我們的決定如何，我們是否考慮實際的狀態以及統治者的目標和性情，而成立我們的分類呢？如大多數的民主政府，是否可以頑固推行其權力呢？這種困難已經打擊過亞理斯多德，因爲他想如果僅簡單把政體分做三種，就是君主政體、貴族政體、和城市（city）或平民政體（polity），似乎不能概括一切；他想必須進一步的把君主政體認爲暴君政治，貴族政體認爲寡頭政治，城市認爲民主政治，而各政體的目的，並不爲全社會的利益着想，僅各爲個人，或少數人，或多數人的利益着想。霍布斯（Hobbes）氏以爲此項分類，並不適當，而欲排除該定義中的目標和性質問題。（註一）此項困難使政治學家受到數百年的糾纏，甚至今日尚有許多學者以爲主張民權的大先知盧梭並不是一個主張民主政治的人，因爲民主政治應該對個人的權利，不能予以任何的限制。（註二）

我們無需主張一種滿意的分類。我們只要曉得此種分類已經有人企圖過，就算可以了，但是因爲個人的成

見不同，故其成立的分類，並無多大的價值。（註三）如果我們只要記得任何君主專制或獨裁制度的統治，除非在某一一個最短的時期內實行（迨至一部分的人民，或大多數的人民，發見其利益，或信仰受到威脅之時，即被推翻）之外，無有不與少數富豪或才能之士，或大多數的貧民，共同合作統治。（註四）如果我們只要承認統治者的目的，及其統治的結果，往往就是該項定義的主要原素，及該項政體的名稱，即此項政府的機能，或由一人統治，或由一貴族議會統治，或由全體人民統治，惟其實際的內容，均與其名稱不相配。（註五）

民主政治爲一反抗的主張，主張民主政治學說者，在一方面，團結一致，而在另一方面，則分成各種派別。他們站在消極的地位上，團結一致；就是，他們反對政府由一個君主或幾個極少數的人，加以獨裁。至於在積極的建議方面，他們彼此的意見，極爲紛紜；因爲其中一部分的意見，以爲完全不必需要政府。（註六）而就大體言之，其餘的人多半容許政府在某種程度上，則爲必要，並供獻許多不同的解決方法，且由君主、貴族以及各中等階級當中，就民主黨對於權威與力量的均勢理想上，而成立各種的模範法則，或者如德意志的法治國（German Rechtsstaat）一樣，而精細宣揚蘇俄的民主制度。

實際上，歐洲的君主政治受到許多人的攻擊和壓制，這班人以各種不同的動機和願望，而維繫其團結的力量。此項工作既已完成，其原來的利益，仍舊繼續保守；而每一個新政府的機能，均由此各種利益的特異而複雜的勢力而型成。這些利益各各不同，他們彼此殊異，並且繼續的變異；因其如此，所以民主制度，各種希望及批評的原則，均有許多的種類；因此民主黨人有時似乎彼此都顯得愚笨而險毒。（註七）但是各爲其是，所以我們必須對於

型成此項民主制度的結果的各方面以及民主情緒，加以考察；我們必須尋出民主黨人所追求的最後的精神價值 (ultimate spiritual values)，以及在民主政治下所需求的具體的社會的與經濟的變遷，與夫政府機能的結晶。(註八)

自由爲一種敵對其他理想的理想，爲解說便利起見，並且因爲這種劃分可以符合各種事實，所以著者遂將民主主義者劃分爲兩派，一派是企求自由爲政府的主要目的，另一派則企求其他的理想，如平等之類，似乎需要民主政體以產生之。自由民主政治的理想，在許多類似的詞句中，可以表示出來，諸如「公正的政府就是得到被治者的同心的政府，或是「自治政府，」此點可於各著作家的著作中以覘之，政府應受普遍的統治，政府的範圍應加限制，以及在政府的施政中，應使人民有普遍活動參加的可能。至於爲其自己所企求的，大半是此種不受阻礙的建議權和發展本身事業的可能性，而此種原素多少是偉大的，並且可以自己確定將構成國家和管理國家的各團體，加以離析：(註九)成爲一無國之地 (no-state land)。在比例上言之，人們均需要此種制度，並且堅持此種制度，而規定自由的範圍，至其中心的目的，則在於計劃限制政府的活動。他們並不堅持普選制度，假設對於負責的政府，已有適當的普遍統治；他們並不堅持直接政府，而僅希望代議政府；並且只要各議員能够大體遵從其所代表的民衆的意志。

但是這種理想，支持不久，就受別人或另一階級的其他希望，加以制裁，而摧殘其原來的要求。人道情感、愛國主義，對於本人社會地位的忠實，均足以構成理想的表見，並加以限制，因此就十九世紀時的中等階級視之，這種

自由只可屬於他們的，而不屬於工人的，而在今日的俄國言之，這種自由可以視為專屬於生產者的，而不屬於舊時代的中等階級的商人的。(註一〇)易言之，這種理想永遠不會無人加以注意。而且在各階級此伏彼起的努力之下，時在演進，而每一階級均竭力對最高權力加以攻擊。大凡承認自由的最高價值的人，均不能不對此採取危險的行動，諸如康德(註一一)及赫伯特·斯賓塞，他們均曾對此悲慘死亡的前途，加以思慮，而相信其最後的結果，可以收獲人類的完善境地。至於在此過程中所發生的事情，諸如壓迫、社會不平等、人類殘忍的行爲等等，他們均鮮有顧到；他們只看到結果，而相信其結果如此的完美，所以其餘一切人等，雖然均已普遍接受。這一派的思想家，當然與另一派的思想家衝突，因為另一派的思想家，只極力追求直接的幸福，以為必須達到經濟上的平等。

政府的情緒 簡而言之，一部分人要求自由是為着自己的利益，而另一部分人則以此為一種手段，以求達到另外一種結果。結果判定手段，而其結果往往不能產生民主的或更自由的制度，如吾人對之所責望的。例如，在卡爾文(Calvin)氏的心目中，上帝的職務，要在使教會自由不受國家的命令所拘束，所以是一種民主的思想；並且更要求在教會之內，實行德謨克拉西。但是這種具有情感衝動的信念，竟然於各種重要的行爲上表見出來，並且順服上帝，而政府則藉其至高無上的地位以實行之，而內政當局為擁護此種顯明的神教統治起見，對於一切干犯教義之人，均採取嚴厲處分。(註一二)這種假定的理論，不僅在日內瓦，而且在波士頓業已造成實際專制的基礎，雖其統治者如約翰·科頓(John Cotton)之類，頗致力為人民謀福利。卡爾文主義產生了神教政治，依照上帝意旨施政，而不贊同於德謨克拉西政治，卒致造成一種革命情緒的潮流，反抗英國。因為依據舊約聖經所云，只

有經過上帝所選擇的人，可以得救，其餘的人，均將在地獄受苦；故其可以顛倒人們要求自由的希望，因其宣佈一切命運均為前定，所以如果人們變為上帝意旨的奴隸，而不能做他自己命運的主宰，那末政治上的自決主義 (doctrine of political self-determination) 還有什麼依據呢？抑尤有進者，盧梭最後所努力的信念，就是痛恨壓迫，以致造成經濟上的不平等，所以相信若要企求調協的、仁厚的、「自然的」文明，則經濟平等確屬重要。(註一三) 他的民主思想，就是致力於此，但是要使人類平等，必須有一種強大的力量，而這種力量，顯然足以威脅到他的自由。因此盧梭的制度，就是集合大多數人民共同統治，而採取一種完全無限制的主權。(註一四) 由人民嚴格推舉代表以執行之，而對於有違背大多數人民所宣佈的國家宗旨的任何哲理教義，均不能容忍。平等就是最後的結果，但是哈姆善爾特、康德、哲斐松 (Jefferson) 得·托克維爾和穆勒所企求的自由，則被放棄，除非人們由此唯一的平等，然後再溫習到自由的香餌。(註一五)

政府的忍耐與躁急 我們已經討論過堅持民主信仰的人，與其實際成立制度後變節的主要歧別。這種歧別的主因，計有兩項：(一) 為政府的利益，應適合全體人民的許可，(二) 為統治者的耐心與容忍 (此處吾人不必一定指政府，而只是指實際統治的個人與團體)。政府最後的目的，其性質足以排除自由理想的推論，諸如限制政府的統治範圍，言論、集會、結社等的自由，以及政府應依據普選為原則等等的理論。這種種理論或者不致完全被其排除；或者在某種程度上受到相當的修正；例如禁止酒類飲料一事，則人民自由顯然受到局部的限制；偵查肺病或白喉的傳染，當然不能避免合法的海岸檢疫手續；議會制度的維持，亦必須其中每一議員能够限制使用

其實屬和彈劾的力量。事實上，若試一研究要求民主政治的各團體和各階級所持的理由，就可以看出他們的觀念，大半（雖非全體）是為他們自己利益的產物；他們只要滿足這些利益，而未嘗顧及其他。（註一六）如此這般的自由，為某某團體的自由；除此之外，他們均努力發揮許多辯論，以證實他人不配執掌政權。

抑尤有進者，此點似乎為現代對於民主政治所焦慮的原因，就是統治者，或預備為統治者，或社會哲學家，均急切、熱望，即刻要求廣大的改革方案，而其不可避免的結果，則已超過民主政治理論家所主張的民主信仰要素之外，因為他們以自由為主要的目標，而以政府應由統治者與被統治者彼此時加討論（即被統治者的要求）和漸進的讓步，並容納少數的地方的和個人的意見，有時也顧全到良心問題和財產問題。

現代國家實際上就擔負着這個可怕的工作：以迅捷的步驟，而維持許多有關更大的經濟的和社會的不平等的改革方案，並避免壓迫和流血，以保持此民主制度。這確是很艱鉅嚴重的工作。但是我們於此，不妨簡單地把民主政治在現代國家內如何發生，以及在民主政治名義之下，所要求的是那種的制度，加以討論。

社約論 此項學說的根基，乃潛伏於十六世紀的新教改革，濫觴於意大利的新學識，以及經濟變動和地理發見。新知識喚起一種批評的精神，使人們以古代的政治典範，來比較批評他們自己現在的制度，至於科學發明，縱使不致使往昔創造天地之說，以及宗教的基礎，完全推翻，不能成立，但是至少也已引起疑問。（註一七）經濟變動其造因一半是由於災禍，一半則由於新興的農商事業，改變財產的均衡局面。地理發見隨而傳入許多有關其他文明的知識（或傳說），引起冒險能力的新出路，使人驚奇猛省。舊時的確信——混合着宗教的和社會的神話

與通俗習慣，因此遂成爲政府的附屬品——至此亦已成爲過去之物。歐洲世傳的聖經，所用的文字，均爲通俗大衆所能了解的，至於像路得和卡爾文諸氏，均非但對着古代宗教制度怒吼，並且也對着一切的信仰，加以排斥。

宗教改革的政治原素，在路得方面，就是認爲一切基督徒都是具有平等的價值（並不是一切的人類），而各個人良知的唯一價值以及宗教意識和行爲，不受世俗君王（註一八）干涉的自由，而卡爾文氏則鄭重推行許可非修道士傳教的主張，並進而區別教會的政府與國家的政府（此點在日內瓦看來，則認爲是教會的另一面），而此種國家的政府，則由大多數人民推舉代表組織議會，並且反復以一種盟約，使人類與上帝團結。這裏就是德謨克拉西的全部材料；民治的政府，因爲每一個信徒就是「全體的精神主宰」（註一九）而「信仰就是一種不能由他人強制的自動意識」（註二〇）因爲不論教皇、主教或任何人，均不能有權強制基督徒信仰，而無須先得其本人的許可」（註二一）因爲就人們（僅指基督徒而言）看來，「我們可以不變爲人類的奴僕。」（註二二）基督徒們的自由的精義，即其精神上的價值，究竟是什麼呢？這是不妥協的而絕對的信仰，因爲只有個人能够發見生存的意義，認爲必須自由生活，因爲他的「關於主義的內部判斷的觀念，是一種雖然不能證明的觀念，但是絕對確切。」（註二三）著者應該確切說明，因爲這是最後不能由任何人加以證明或否認，而只能由民主黨人承認確爲其他任何人等的「內部判斷觀念。」（註二四）

民主的熱忱 這種傾向可以算做依照人們的性情的兩種結果之一：絕對確實或是引起一種壓迫他人的企圖，或者引起一種接受他人的真理，以做爲自己的真理的準備，因此在可能範圍之內，在社會上尋求調和。這種

決意，在正直的忿恨的焰火上，可以創造出許多奇異的事物，並且也足以使國家破碎為許多血紅的片斷（例如美國的南北內戰及一九一七年的俄國革命）均兇暴而殘忍地殺害許多生命；而受害者則保持着和平、調協和統一，但是在這種行為上，他們業已毀滅失當的（或者創造的）情緒、信仰和希望。前者足以造成人與人間的戰爭；而後者則足以造成人們自己內心意志的戰爭。一個人所剷除的事物或者可以超過他的希望之外，另一個人或者可以逐漸殺害正在掙扎企圖發展的許多事物。這種矛盾情感的發生，雖然在罕見事件中，往往是由於人們應合其自己的預定方針。因此民主政體——即民治政府最簡單的觀念——可以用許多不同而複雜的方法，表示出來。我們也必須記着人生不長的現象，在廣義方面，可以依照氣質，具有兩項結果之一；因其足以使人們不能忍耐改革和進步，甚至造成暗殺政策；或者也可以造成一種順服態度，對於一切被輕視的男女，予以忍耐的憐憫。

性情差異的最好舉例，或者可於十七世紀英國的憲法爭議中，以覘之。這種爭議開始是一種宗教糾紛，一方是反對英國國教派，一方是兼任英國教會領袖的英皇，但是這種糾紛逐漸引起有關徵稅及財產等問題的討論，而使管理行政的願望，益為尖銳化，最後則向來將權力交付議會領袖的民衆，亦開始羣起而要求把權力交付人民全體。雖然大家都是宣揚同樣的宗教，並且在維持上帝信條的一層說起來，大家都好像是兄弟手足一樣的，但是等到分配政治權力的問題發生起來以後，則現在一般代表已成的良好秩序的人們——即中上階級的地主們——均立刻羣起而懷疑反對完全民主政治的觀念。一六四七年愛爾吞（Ireton）氏和克倫威爾（Cromwell）氏與陸軍普通兵士的代表——即所謂提倡平等主義者（Levelers）——彼此間的討論，揭露各種不同的情緒

和刺激對於民主制度的影響。廣而言之，兵士們（由約翰·懷爾德曼（John Wildman）及朗普羅大佐（Colonel Rainborow）兩人為代表）堅持戰爭「不是受束縛的」；愛爾吞則以為是「反抗專制主義的」，而克倫威爾則以為是企求「良心上的平等」。前者與後者兩項意見的歧異甚大，因為前者以為必須解放一切，不論政治的和經濟的，而愛而吞的要求則僅為成立某種保障，使每人都得到宗教上的保障，但是貧民比較富人所得的經濟利益更多。克倫威爾的方式當然是為皇室託詞的一種健全答案，只在某種程度上可以參加政府，但是如果要求良心的平等，那末凡是已經具有資產的人，當然仍舊可以繼續享受，而貧民當然無權可以分沾。

至於兵士們則正如其他一切激烈派民主黨人所為，而且甚至一切叛民以及富貴中人，亦皆共同避免社會結果的辯論，而只堅持着天賦人權的辯論，這種辯論乃發生於一種假設，以為民主制度尚未成立，而公平的基本觀念，就是一種為社會而制訂的政治機構。這種說法遂引起為全體人民利益的普選制度。（註二五）

關於這種辯論，愛爾吞氏乃作根本的答復，他以為必須享受他自己的財產，同時並保障一般的制度。欲達此目的，只有一般稍有財產的人——例如，享有四十先令的人，而非他人的家屬或僕役者，可以許其選舉，因為只有這般人，纔有一種獨立的政治意見（註二六）和一種對於國家幸福的永久「興味」。（註二七）但是就他說起來，自由比財產更為永久——「一種和平的精神，乃適等於福音」，一種「可以予吾人以高尚、誠實、和平與安靜的境界。」因為這些原故，所以他必須從事財產的累積，如果其他一切人等亦皆如此。

最後的問題是這樣的：我們是否依照某人的情感信仰，立刻由一種機構移到另外一種機構，或是依照他人

同等的情感信仰，仍然處於舊的狀態之下呢？上帝的精神在什麼地方呢？是在前者呢？或是後者呢？如果無須顧及他人，則總不免要受到痛苦；因為前者必致造成社會的分裂，而後者則繼續使貧民處於悲慘之境。

其解決方法是這樣的，如果民族的生存，即政治社會觀念的延續是必需的話，那末雙方面的情緒必定受到一種公認事態的拘束，就是承認真理並非僅存在於任何一方，但是存在於雙方之內。上帝亦即所謂真理或是最後的善果，僅可於一切人類的天賦的集體中以求之。這種民主制度的最後原理：因為如果每一自治的人，其情感和智力，充分運用，不必在良知上顧慮到他人而受阻礙，因為人各不同，互相矛盾，甚至互相破壞，殆屬不可避免的。

予以愛爾吞與克倫威爾兩氏，未嘗不受他們的社會的和經濟的地位所影響，而迫切要求這種學說。愛爾吞氏說：「予想每一個基督教徒應該具有這種精神，那末他就不致以私人的成見，妨害公共的秩序。」（註二八）克倫威爾則繼續辯論爭求培植一種「團結的精神」（A Uniting Spirit）（註二九）等到事情達到一種地步，然後決定停止祈禱，其結果則使各代表對於上帝的意志，得有一種新鮮而更調和的觀念，所以克倫威爾發問「他們不算做兩個反對的黨派相遇，而只能算是彼此互相努力以滿足對方的意見，而使之辯服。」就經驗的教訓所示，這就是政黨制度的民主政府的主要原則。克倫威爾更進而透視到實際民主政治的心理。不錯的，上帝可以對任何人高聲的或低聲的說：「我曉得一個人可以用信仰來答復一切的困難，而信仰也確是能够答復隨便在什麼地方所發生的一切困難。」但是這裏必須稍為遲疑一下，因為「我們大眾都極其能够注意到這種信仰或者是一種私慾的幻想和私慾的理智。」（註三〇）困難必須要顧慮到。如果任何人均根據於天賦人權，而自由產生他的組織

計劃，並且不止一人，而大家都是如此，則其結果，你想如何？是否不致造成混亂的局面呢？是否不致造成絕對的混亂的局面呢？（註三一）

抑且除了大家全體以外，誰能够曉得上帝呢？並非每人，必須記牢是大家！因此對之懺悔，是我們最高的義務（侍候上帝並且諦聆上帝提到我們其中任何一人的聲音），但是如果每一件事情都算是由上帝說出來的話，我想這種原則就是讓其餘的人來判斷吧！我自己只要判斷我自己是否滿意，而他人之是否滿意，不論是屬於上帝與否，都不關我的事。我並不是用肯定而反面的判斷，以為這不是屬於上帝的，但是我願意把這個問題交給你們去判斷，究竟是否屬於上帝的？（註三二）……如果在我們所說到的許多事情，而藉口是由上帝所說的，那末事實上不免錯誤——如果在事情的本身，上或是在事情的理論上，已經有了一種錯誤——我想我一定可以在可能範圍內，自由地表示兩種意見之一。不，我想這是我的責任，應該這樣的去做；因為沒有人在上帝的名義下所得到的任何東西，能够更多於他自己良心的發見。（註三三）

不！雖然我們本身必須注重上帝的啓示——而上帝也就是依照着誠懇合理的考慮，而移轉良知（註三四）——我們必須謹慎除非我們急促的進行。「我們必須注意列舉我們自己的思路，和觀念，適合上帝的思想和觀念。」（註三五）

這兩件事均甚需要：注意他人的高尚行爲，加上對於我們自己內心良善的嚴格質問；並且具有一種共同和平生存的性情。這就是準備創造並宣佈我們創造的結果——沒有容忍——並且也對於我們自己的和他人的

觀念，加以檢討；抑且，沒有分裂的情緒。（註三六）

但是人們都樂觀的相信他們對上帝或是全善或是公理或是最善生活的認識，是一種爲全體所滿意的天道。懷爾德曼對此的見解，不亞克倫威爾，而列寧亦不亞於卡爾·考茲基（Karl Kautsky）。因此克倫威爾曾經宣稱上帝並不是矛盾的著家；因爲這些矛盾，都不過是手段方法，而非結果。

縱使此項樂觀信仰，均由日常經驗，證明錯誤，而民主制度，則在這許多的衝突和痛苦之間，成爲排難解紛的魯仲連；因爲無論我們如何的嚴格拘束我們心內的情感，我們所稱爲上帝也者的，但是總有一部分在它自己的原始本性上流露出來——正如克倫威爾論說所云。民主情緒的全部衝動，足以破壞社會；而在某種範圍之內，則需要和平，因爲人們減低民治主義的力量，而產生自由主義。這種目的引起法律制度的創造，因爲人們尙未曾有約束本身的充分能力。如果依照着克倫威爾的滿意討論能夠實現的話，那末民主政治就可以運用完滿：

「我們大家可以努力於我們本身的事業，所以說到足以團結我們的一切事情，而我們沒有一個人能夠盡其本分以約制各種事情，而允許一切事情，造成長期的糾紛，或是造成不必要的矛盾，或是散佈不滿意的種籽在大家的頭腦之中，至少可以使別人不同意。我並不說任何人都這樣做，但是我說你我都到這樣的地步，並且我們這樣的說，這樣的行，使其結果成爲一致，並且具有彼此互相了解的權利。」（註三七）

在比例上，這種精神並不存在，其所以不能存在的原故，就是因爲人類的思想和行爲，具有不能統制的情感衝動，因此民主政體除非是騷亂的、頑強的、橫暴的之外，就不能成立。（註三八）大凡情感固執、迷信較差的改革家，均

承認此點，而在過去二百年間假設某種制度，作為約束人們的工具，雖然利用和平討論的方法（註三九）可以使個人的自制（self-control）成為社會創造力及滿足各方利益的保障。

我們現在簡單指出傾向民主政治的根本的精神情緒，以及對此政體感覺興趣的一羣，與夫其所建議的各種計劃。

精神的情緒 我們已經說過，十五世紀及十六世紀的各種變動，造成反抗強權的革命運動，並且宣布個人主義。此處我們可以探究這種自由的必然結果，並且對於這般予民主政治傳統學說以偉大供獻的人們的工作加以檢討。我們可先就兩事而言，第一，就是許多大理學家均假定某種義務，而不必一定加以判別，或者他們以為判別是不可能的。這種精神，著者以為可於約翰·陸克（John Locke）的民主政治一書中以覘之，該書曾有一段說：「因為一個有理性的動物，如果是自由的話，就不能受他人所屈服所加害……」（註四〇）結果只造成一種籠統的說法，而缺乏心理上的分析。

其次，這種價值往往由不掌政權的人民宣佈出來，而努力以求之，因此必須設法發見或創造某種法則以擁護他們的革命和他們的積極要求。他們或者是屬於最近方執得政權的人民，而往往是經過戰爭而取得其權位者，因此他們仍舊繼續鼓勵他們本身與其從屬。民主政治的爭戰在十九世紀的第三十年間，曾經獲過一次勝利，甚至一般已享有社會利益的人們也起而加入改革派，諸如得·托克維爾（De Tocqueville）之輩，致力以證明自由不是與民主政治攜手而來的，而實際上則受其威脅，他們要求保障他們所懇切希冀的產物——產生自

由民主主義的障礙物。因此我們現在所看到的未必就是有關民有民治民享的政府的全部觀念；因為這種觀念只能在團結社會，以及類分其活動與情感進行順利之時，而發生。

大家幾乎全都嫌惡專制。諸如拉·菩伊提 (La Boétie) 氏之儔，甚且以為在專制制度下生活的人民都是懦夫，(註四一)並且把他的地位降低，比為禽獸。(註四二)此外又如密爾頓 (Milton) 氏輩則痛罵專制君權的結果，因其權力「無限而且過度」，足以造成恐怖。(註四三)班 (Paine) 氏則云帝王制度足以使人民互為仇敵，因為皇家的野心挑起他們的仇視。(註四四)而不願意的心緒，最後也要犧牲：「因為我反對帝王，或是任何足以摧殘上帝的人民的力量，並且除非我不能自助，則永遠不受人摧殘。假使一個水手把他的船開到岩石上，或是一位軍官對他自己的隊伍開砲，那末他是否能夠不致受到阻礙呢？」(註四五)朱尼阿斯·布盧塔斯 (Junius Brutus) 氏曾經發問過，任何一個人是否可以受人信賴以保障他人的生命和幸福？任何一個人都是太過變動無常，太過不受節制，並且無力以抗拒其情感，以致不能為他人所信賴。(註四六)

另外一種更有力量的傾向，就是否認任何人或任何獨裁的團體能夠確知其公平的價值，並且以為統制政府乃屬不必要之舉。這種傾向以路得主義為開端，逐漸進步為一種簡陋不合理化的熱心主義，最後成為反對英國國教新派的教義和道理。他們論及「良心」、「恩典」以及「自然的光明」等問題，啓示個人，而予以最高的權力。但是在克倫威爾、陸克·密爾頓諸氏以及後來的班氏、哈姆普爾特和約翰·斯圖亞特·穆勒諸氏的手內，這種高度的熱心主義，是受周詳謹慎的推理而造成妨礙較少的利器，如果在精微的邏輯上，能够更加破壞專制而建

設自由的話。克倫威爾，如吾人前面所看到的，曾經要求「公平的良心」。陸克則斷言：「每一個教會就它的本身說來，總是正統派；而別人看來則為荒謬的或為異端邪說的。不論任何教會，其所信仰的總是真理；凡與之處於相反的教會，則指為荒誕不經。」（註四七）

但是懷疑的精意，亦即所以對於要求自由、寬恕和民主政治的辯論，往往認為人類的智能，關於最後的信仰，並無完全的確證：「我的宗教信仰條，以及許多像我這樣近視的其他人們的宗教信仰條，也無非是信仰的具文，而我們假設有這樣完善可信的根據，乃由此以冒險企求我們永遠的快樂；並且希望能依照救主所云：「凡不看見而能信仰的人，是有福的，」而成爲此種得救的人中之一員。」（註四八）

據密爾頓氏的意見，真理在人類的全體當中，歧別甚大，而他們又無能力依照此種特異的方式，探求真理形成的狀態。（註四九）「二十種的才能，無論如何的完善，」均不足以包括英國「一切的發明、藝術、智慧、以及重要精緻的判斷力。」（註五〇）「上帝也不能限制應該在什麼地方，使他的選民，能够首先聽到他的訓話。」（註五一）

我們現在可以停止討論，雖然我們能由上述其他作家中，引錄類似的論調，而發生這類論調的時代，也就是上帝的政治力量，被自然、或人類、或科學，取而代之，因此政治學遂不能再用聖經的名詞，加以討論。（註五二）

然而民主政治的傾向，並非完全因憎恨專制和懷疑真理而起，而實隨人類積極創造的能力，飛騰活躍，並且由於個人價值的意識，而益推動其進行的力量。其他一切的事情都可以加以懷疑，唯有一件事情，是千真萬確的，就是上帝或是造化，曾經在每一個人的心上，播種下良善的種籽，而使他們可以自由產生適當的果子。證據呢？姑

使每一個人求其自己的靈魂，並推測他自己感官的消息；或是把他的思想回憶到以前尙未有政府存在的時代；或是稍加以考究。那末確有充分的證據。而實際上，如果該項證據可以認爲滿意，那末就讓信仰不同而擁護專制君主的人們去尋出一種充分的答辯；因爲沒有一個人這樣的愚笨，而願意服從於他們所呻吟痛苦的政府的統治之下。因此拉·善伊提氏曾經這樣說過：

「一切感覺靈敏的東西，一有意識之後，就感覺到受人轄制的弊害，而奔走追求自由……那末究竟在那種的遭遇之下，纔能改變人類的天性，使之生存於自由的環境之中，而忘卻其本來的面目呢？」（註五三）

此外尙有其他許多意見。

這一切意見，均經約翰·陸克加以系統的整理——「一個有理性的動物，如果是自由的話，就不能受他人所屈服所加害」——並且陸氏論民主政治的文章，對於大陸及美洲的殖民地，均發生鉅大的影響。如果引錄陸克的學說，也未嘗不可以用某種不同的格調和情緒，來引錄盧梭、巴特利克·亨利（Patrick Henry）和托馬斯·哲斐松（Thomas Jefferson）的意見。

最早的情感衝動，是用神學的名詞來表示，以爲這是上帝的精神自由流行，而藉人類以發展，如果加以限制或傷害，確屬罪過，而這種情感衝動乃逐漸進化成爲更有理智的；就陸克說起來，其最後的目標就是自給自足和發展；而就盧梭說來，則爲保守並發展我們的天賦與良善本性；而就班氏說起來則爲開發「潛伏着的許多理智」……（註五四）在自由方面，密爾頓探求發達完全的德性的價值（註五五）以及信仰和知識的進步（註五六）哲斐松側

重於非自動的信仰的性質（註五七）並且聲明信仰的統一，乃屬不可能之事，正如人的面貌和體格之不能統一相似。哈姆善爾特氏對於人類各種不同的發展，更加以鄭重的表示和有系統的討論，而約翰·斯圖亞特·穆勒則發表其不朽的名言，「偉大重要的原則，爲一切辯論集中之點，也就是由於人類許多殊異的意見，而造成的絕對重要發展，」然後繼續在另一個時代，加以擴充而成爲有系統的制度。就康德說起來，自由的活動，是人類生命最有價值的一個條件，在這點上，可以看出他們彼此分裂的精神、猜疑的妒心、虛榮、無厭的貪得和爭求權力的願望，培養其優良的才能，使其不斷發展，最後達到完美的社會的一天。假使把自由和平等兩個條件置在前面，那末人類究竟何去從？世界上絕對沒有所謂社約論；但是立法家則不得不假設其如此而已（註五八）。

民主政治的傾向，在十八世紀末葉，就是否認皇族的傳統權利，宣布個人主權，發達公平良心的信仰（believe in equality of consciences），以及宗教開放，各種唯美觀念的發展與夫信仰自然宇宙的行爲，無須妨礙具有自治力的各個人，方能產生具有最高尚最神聖的價值的工作。僅在此項信仰失其效用之時，方能另外以一種權力，加以干涉，而此種權力的構成，必須先得人民共同的意志。人們均說，我們有許多偉大的東西，就是智力上和體力上的才能。（註五九）那末爲什麼我們不能把這種才能，予以完善的發展呢？一切的一切、最高的真善，就是附屬於自由之內，引用各家的說法，可以概括其意義，加以詮釋如下：解放一切人類，使其除了經過環境和前人證明的合理負擔之外，一切負擔均須解除，俾其得重新開始其新生命，而消滅一切不合理的傳統的結果。

某種有關民主政治理論家的更直接而實際的討論，例如，重農學派，或哈林頓氏，他們指示出民主政體可以

使最具有才智的人，充任領袖，而消滅叛亂的原因，並因鉅大財產的減少，乃得促進優生的婚姻，而增加國家的強，至於其他的學者，如班氏之類，則以為民主政府乃唯一的政體，可以集中社會各部分的實際知識，此外並且往往以為人民在無代議士的政府之下，不能參加一言，而須負服從和納稅的義務，對之加以批評，因為人們全都明瞭他人各具有「利益的成見」而不能對之公平待遇。

我想可以公平的說一句，這種政治哲學和情感的進化，都是反抗的、革命的、和消極的、僅模糊的意識到另外成立一種制度，以替代現在所推翻掉的制度。因此有人想到只要有一種力量能够消滅古代不合理的法律和制度，並主張一種中心的理論，以為一切人類均應該自由平等，依照着自然宇宙的意旨和設計。關於自由和平等的觀念，乃視各人各社會階級以及各團體對此觀念的利用，依照時間與空間的不同，而殊異其意義，因為自然而發生的問題，就是如果我們容許此項自由的權力自然演進，那末每人應該採取什麼方向呢？此項問題全部的推動約在一八四八年之前，尙無人領會，因為自此以後，直接的破壞工作，纔完全利用着人們的腦力和體力。由是遠大的主義意旨，纔開始被人注視，而其勢力始在政治上活動；我們或者可以說在一八四八年以後的一代，以自由為中心的民主政治，業已壽終正寢，而社會主義乃取而代之矣。我們已經在國家的活動一章內，討論過此項問題，並且將在本書的後面，再加以討論。現在讓我們來簡單地討論民主政治理論家所建議的制度，究竟是怎樣的制度。

民主制度 第(一)就是必須有一種成文的憲法；第(二)各種權利的宣佈，並限制政府的範圍；第(三)由大多數人來統治，通常是由一個經過選舉的議會來管理政府；第(四)政府各權分立，俾使各權均能彼此互相制裁；

第(五)施行公共教育，以宣揚民主政治必要的知識和精神。

(一)成文憲法 這種憲法當然是依照着自然界原來的觀念，就是由各自然人團結創造一個政治組合；他們或者純粹依照着人類組合的自然定律，如阿爾修西阿斯 (Althusius) (註六〇)、哈林頓 (註六一)、斯賓挪莎 (Spinoza) (註六二)、陸克 (註六三)、盧梭 (註六四)、康德 (註六五)、班氏 (註六六)及其他各人的主張，或者是承認這是人與上帝的盟約，此項學說乃根據於舊約聖經的材料，而加以擴充，諸如朱尼阿斯·布盧塔斯 (Junius Brutus) 和清教徒中一班思想家的主張。(註六七)因此而進化成爲一種對於特殊憲法必須經過普遍的修訂，而具有一種困難的修改手續。(註六八)其結果，正如哈林頓所云，乃成爲一共和政體，就是「一個法治的政府，而不是人治的政府」。(註六九)這種潮流的結果，究竟怎樣，以及憲法的性質如何，我們均將於本書第七章中再加以討論。

(二)權利的宣佈，足以使政府受到某種積極的限制。此點在一六四七年陸軍軍人與國會草訂條約之時，業經造成極廣泛的範圍。(註七〇)哈林頓主張限制該大組合的主權，並發問，「如果權力不受理智和德性所限制，那末能够超出於惡行和情感的界限之外嗎？」(註七一)陸克的全部著作，均寄託在這種觀念，因爲只有特種經過轉授的權力，纔能由政府合法執行。由此我們可以看出美國殖民地的憲法，以及其他多數的成文憲法，都是怎樣地根據着此同一的觀念，就是個人應該在極大可能範圍之內，由組合的統治中解放出來。此處當然不能算是不應該注意到快樂較小的國家，如日耳曼各邦，直至一九一九年時，尙忍受專制或等於專制的政府的苦痛，最後纔在法治國 (Rechtsstaat) 的原則下，找到若干的安慰。所謂法治國者，就是指一個國家，其中一切的行政活動，永遠受

法規的支配，而這種法規，則由獨立公正的法庭，予以執行保障。此中主張最力的領袖，最初是康德（註七二）和哈姆（註七三），但是後來又有一八四八年的德意志自由黨，從事於更有系統的成文憲法，其思想在封·摩爾（Von Mohl）（註七四）及封·格奈斯特（Von Gneist）（註七五）兩法官努力之下，乃達到最高的完滿程度。法律的內容實質，當然與其保障，同樣重要，而且許多法律，除非不是僅為行政的命令，必須是由代議制的國會所合作制訂的法律，不然就不能發生實效。就理想上說起來，這種法律可以在自由憲法中，明白宣示人民的權利，而暗中來限制政府的權力，諸如信教自由、法律上平等，以及其他各項規定。但是在德意志法治國（這種觀念，我們在討論政權分立的意見時，具有極大的價值）和各自由邦的憲法限制間，具有這個極大的差別——在法治國中，國家是由君主及其閣員來代表的；而在民主國內，國家則由普選的議會來代表，故其限制的性質，顯然有異。（註七五）我們以後就要探討憲法的內容及其所宣佈的權利的意義；因此我們又將看到現代的力量，繼續不斷地，向之壓迫而來，而在某種情形之下，竟使其最後歸於破滅。就我們所看到的，這是因為個人所得到的自由，在現代環境中，非但全是有害的，不特對於他人如此，甚至對於一般自由的本身，也是如此。

（三）我們在以下各章中，將要說到平民統治政治的各方面，此處只要評述兩事：即誰為「人民」及人民在政府中所實際參加的部分。關於第一項，我們將在後面表明鉅大的或者故意的含混狀態，並且經過屢次革命，使其意義改為「普選」，凡是得到「投票」的人，就傾向於承認自由已無須再有進步。提倡平等主義的人和盧梭，在法國革命之時，以為英國中等階級理論家，全體都是民政黨員，就是準備為「人民的代表」，也就是為貧民的代

表，但是不許貧民自己代表自己。」（註七六）

但是雖然已經詮釋何謂「人民，實際上的同心一德，仍不可能，因此必須隨而發生多數人的問題。這就是陸克（註七七）的主張，這也是盧梭（註七八）的主張。

多數人統治 關於多數人統治少數人的原理，沒有什麼特別可說之處：正如其他一切政治制度相似，這種原理乃建基於普通的人性。一種共同的活動，必須以某種規約為基礎；然則多數人統治的原理根據着什麼呢？第一、關於人或團體的重要，姑置不論，而在過去長期間內，多數人顯然具有壓迫少數人的力量，無論在體力上及智力上（其結果往往利用軍隊以達其目的。）第二、在民主政治的假設中，每一種意識的價值，與其他意識相等，並且有一種永久的疑問，就是誰是不錯，多數人往往能有一種要求統治的呼聲。第三、同心一德的局面，不能達到。第四、如果允許少數人可以統治，就不免發生困難，就是誰是少數人呢？如果一切少數人均得享受平等權利，則其無異破壞社會的完整。（註七九）多數統治少數的原理，可以假設是一種整個的團結力量——你必須征服你的異議，而致力團結，俾可共同統治。抑尤有進者，在通常人們的一般傾向方面，往往有一種極大的政治力量，而相信多數一定是對的（majority must be right）。但是少數一定要順從多數：他們唯一的機會就是希望一旦也參加於此執掌政權的多數人的團體之內，可以頤指氣使（由是而永遠不得振救的少數人，遂不得不起而革命。）其次，則當處於少數人的環境之時，就不能受人壓迫。至於保持多數統治少數的理論，當然極端困難，因為在一國之內，當然有許多顯明的種族、階級、和文化的異點，並且有些地方，尚有某種團體、黑人、猶太人、共產黨或貧民，均被排斥

在政治生活之外。

其次，人民是否用投票方式以組織政府和解散政府，或是僅推選代表，以指導不負責任的統治者？關於此項問題，各方意見彼此也有極大的差異。我們等到本書第十一章，再加以討論。

現在，民主政治擾害自由主義，因為如果多數人的權利是神聖不可侵犯的，那末少數人的自由又將如何？如果我們信從盧梭的引導，而不信從陸克的引導，那末此項問題，一定要引起一種更迫切的重要性；因為陸克對於國家的權力，加以嚴格的限制，並將立法權與行政權分立，以制裁國家的權力，至於盧梭則以為契約成立之後，對於社會權力就不能予以限制，（註八〇）並譏笑孟德斯鳩的假設，以為主權是可以分開的。（註八一）政府如果不能保障少數人，那末就美國憲法的創始人以及如穆勒之輩看來，這就無異於否認自由；因為據一般具有精神上或物質上優點的人看來，純粹的多數統治少數的原理，似乎是一種禍害。由是對於統治力量加以限制的要求，諸如採用比例代議制，以財產與教育為選舉的資格辦法，各邦在聯邦內推舉代表制，地方自治制度，以及最近所主張的團體代表制或職業代表制的種種方法。卡爾洪（Calhoun）氏用這樣的基礎，以擁護其聯邦制度的學說，而其理論也就是一切少數黨的理論：

「社會的意義，計有兩種不同的方式：一種是簡單的選舉權，不受任何的幫忙；另外一種則是經過相當機構而得到的權利。每一種方式均推廣多數統治少數的觀念。但是此處人們僅僅顧到人數，並且視全社會為一個單位，以為只有一種普遍的共同利益；而以全體中的最大多數，來代表這個社會。反之，另外一種觀念，則以利益與人

數，同樣顧到；而以社會是由於許多互相衝突不一致的利益所構成的，而以每一個利益的觀念，聯合起來，成爲全社會的觀念。前者，我們名之爲數字的或絕對的多數觀念，而後者則爲聯合的或組織的多數。」（註八二）

現在他可以說在通常的思想上，這兩種關於多數人的觀念，均混淆不清；其結果遂使全體人民的權利、力量，和其中的少數人，受數字上的多數人所支配。這種政府不能算是民有的政府；這僅是一個多數壓迫少數的政府。這不過是用一種強力來壓服他人，所以最後的對付方法，也只有採用強力。於是其結果遂又產生無政府狀態。而無政府狀態的避免，只有利用分權辦法，由憲法來加以規定。這纔是上帝的意旨。（註八三）

「因此其必然的結果，就是把社會的觀念視做是一個多數人的組合，如前面所解釋的，乃使社會每一種利益或每一個部分，均能抵抗其他部分或其他利益。各種彼此衝突的利益，互相抵抗，就是各具有保護其自身的力量；而每一部分的利益，最安全的辦法，也只有由其自身予以保護。如果沒有這種力量，則不能發生有系統的、和平的、或有效的抵抗，以防止個人彼此間發生衝突的自然趨勢；並且如果沒有這種力量，就不能有憲法了。這種抵抗的力量，也就是預防或阻止政府行爲的力量——假設這樣的說——諸如否決權、阻止權、撤銷權、制裁權、或是均勢局面等等，事實上均足以造成憲法。」（註八四）

社約是一種不平等的契約。簡而言之，十九世紀的政府經驗，迅速地注意到這種事實，就是每一個自由平等的民衆，並非如盧梭所云，或如陸克及其他學者所含混的暗示，每人對社會做相等的貢獻，並收回相等的報酬。（註八五）這種理論，只要盧梭如果能够證明一切人們都是天生平等，方能認爲真確。不過這種抽象的觀念，在農工

業比較幼稚的時代，其中人們大概是平等的地方，雖然其生活均處於悲慘的境地，也還可以說得圓通。但是據我們所知，人類的才智，相差極大，而其經濟的環境與精神的環境，亦相差甚遠。我們並且也曉得政府對於人民的責望，並非一律，而視其天賦與處境的不同而有異。我們曉得，或者我們應該曉得，什麼東西是更為重要，通常他們彼此互相壓制，而所得的代價，均較其希望為低，因此他們的主屬關係 (sovereign-subject relationship) 並非一種前定的靜態的權威關係，於是由此數百萬渙散的個人，與各團體所成立的社會契約，乃被推翻，而每日每時均在從事改革，而其生活乃受此兇殘不斷的戰爭的變化無測的命運所支配。每一個男女由國家所得到的利益，或者比他所貢獻者為多，因為在這樣的一個大社會裏，由共同行為所產生出來的利益，當然極為鉅大。而事實上，這種利益永遠是這樣的穩定。雖然有許多人在比例上，其所獲得的利益較其所貢獻者為大，但是大多數的民衆則在比例上，其所獲得的利益，則較其所貢獻者為少。其中一部分顯然是侵略者或匪徒。

在這種情感的爭論中，其攻守利器之一，就是「對於少數人的特別保護。」政府既增高其權力，於是在比例上，此種保障，要求益為迫切；而人民間的歧異，反較社會的統一，更佔優勢。在實際上及理論上的雙方，多數就是神聖的傳說，仍舊具有潛伏的力量；或者是藉力各種制度——即有系統的拘束手段——或者由於契約的發展，就是一方面的人，雖然執掌政權，但是必須顧及對少數人應盡的義務。所謂寬恕的理論，最初不過僅適用於宗教差別方面，現在則已擴充而及於國內政策的一般活動，因為政治已經把宗教消滅了。過去數代的人們，對於寬容教會以及各派的少數人、聯邦主義、多元主義與地方自治政府等的利益，感覺甚為敏銳。(註八六) 因為他們在政治

意識包括一切人們的利益之時，業已要求平等的意識，而此時不平等一事，所以已經充滿着許多嚴重的後果。至於多數壓迫少數的原理，其前途如何，我們將於後面再加以討論。

(四)其次，尚有許多的理論家，包括陸克在內，不過必須先將孟德斯鳩列在最首，均已在政權分立的一方面，尋求個人的自由，就是對於政府的各個機關，加以這樣的分配，俾使每一機關均可防止另一機關，不致操權過大，而流入專橫的窠臼。孟德斯鳩氏建議把立法、行政、司法各機關分立，而美國的憲法就根據於此，而法國革命且更進一步，宣稱如果不如此的分立，就無所謂憲法。嗣後，自由主義者如便雅憫·空斯同 (Benjamin Constant) 及其後人，以及得·托克維爾與最近的各理論家，均皆繼續精研孟德斯鳩的主義，並將中央與地方分權，亦包括在內。其目的甚為淺顯易見：就是使政府成爲毫無權力，僅不過依循着公共活動的緊急指揮。這樣構成的民主政治，其目的與結果，顯然有異於簡單不受制裁的大多數人當權的政府的民主政治。事實上，這種學說的基礎，是由於不信任任何的主權，不論是一人當權，或是少數人當權，或是多數人當權，不受形式上的任何拘束。用得·托克維爾氏的中心思想來說，就是：「保障自由的制度。」爲探求各個人的幸福起見，即致力於其散漫而自由的發展，於是乃否認由全體人民執政的優點，除非政府的計劃均須延展，而其意志亦須分裂。這種學說對於有物可供保障的人，是有利的，但是對於一般有急切需要的人，則爲一種浪費的障礙。結果，根據普選的民主政治，乃傾向於推翻政權分立的理論，雖其足以引起反對議會的權利。(註八七)最好而最極端的例證，甚至可以說是病態的例證，可以在俄國方面注意到。不過以下一章乃完全從事研究政權分立問題，所以我們此時無須再作任何結論。

(五)最後，除了最早的宗教熱心家以外，大家均已承認人類必須生存於民主政府下的一種特殊精神之內。因為，我們在分析愛爾吞氏與提倡平等主義者間的辯論時，業已看出，如果人類獨立的美德，受到壓迫，往往容易如此，因為人類在上帝面前，都是平等的，所以其結果必致引起人們彼此互相衝突。此點在卡爾洪氏的辯論中，亦甚為顯明。於是乎顧慮周詳的思想家遂企圖限制各個人繼續團結的精神，並且他們不僅注意到繼續問題，雖然他們不說，但是他們希望創造的繼續性 (creative continuance)。

據哈林頓氏所云：「一個人就是一個由宇宙用魔術所創造的精靈；如果他不能安穩站定，如果不能從事於某種優美有益的工作，則其必致冒火，破壞城池；因為有生命，必有活動或工作；而懶怠的工作就是不幸，而勤懇的工作纔算健全。為使人民達到此種目的起見，於是國家必須與之時刻不離，否則必有太遲之悔；至於使人民達到這種境地的手段，就是教育，這就是政府一種造型的藝術 (Plastic art)。(註八八)」

氏並以許多頁的文字，來討論國家各階級所需要的適當教育。孟德斯鳩氏的討論或者更為著名。每一種政體有一種特殊的原則，就是「依此原則，以行庶政——由人類的情感，使其運行。(註八九)」。在君主國家之內，乃以名譽、野心、光榮及愛好恭維等心理，以支持國家。在貴族政體的國家之內，必須各貴族間先有妥協，就是勇敢承認各統治者均是平等的，而不能懶怠畏縮。但是在民主政治的國家之內，「尚有一個必需的要件，就是德行。」(註九〇)為什麼呢？因為實行民主政治的人們，在執行法律之時，感覺到他的本身也受該項法律的拘束，而必須負其責任。」如果一個君王懶怠或是行為不良，仍舊可以設法補救；如果人民也是如此，那末國家必致滅亡，因為其弊害

益爲普遍。然則何謂德行？孟德斯鳩曾經作一種消極的解釋，就是幻想到如果缺乏此種德行時所發生的事故，然後再加以積極的說明：

「如果缺乏此種德行，那末人人腦筋中均受野心的支配，而全社會，只有貪慾橫行。各人的願望的對象，均皆變更；他們以前所喜歡的東西，現在均視之淡然；他們在法律的拘束之下，本來很爲自由，但是現在他們均羣起而自由行動以反抗法律；每一個人民都好像是一個離開主人而逃走的奴隸，這就是他們稱爲平等的原理；他們把行動的紀律，誣爲束縛，而把謹慎叫做畏懼。節約本來未必是貪得，現在則變爲無厭之欲。過去個人的財富構成公共的金庫；但是現在則已變爲私人的家產。民主國內的人民競爭公共的權利，這種力量僅爲少數人的權力，而得多數人的許可……」（註九二）在一個共和的政府之下，必須掌握全部的教育力量。大凡畏首畏尾的政府，自然會使其本身陷入於恐怖和懲罰的境地；君主政體的尊貴，是受情感的擁護，而僅能在其當權時，受人擁護；但是德行則爲一種克己之道，永遠是難能而痛苦的。（註九三）

「此項德行或者可以解釋爲對法律和國家的愛護。這種愛護，需要繼續不倦的先公益而後私利的心理，這就是一切私德的源泉；因爲他們不能比這種先公後私的心理更爲偉大。這種愛心特別是有關於民主政治。因爲民主政治的政府乃受國民私人的指揮。現在一個政府，正如其他任何之物相似：因欲保護之，故而愛之也。」

但是孟德斯鳩仍舊遺漏了一件事情：就是我們欲保持民主政治，非但愛之，並且爲保持之故，而犧牲我們其他的所愛。民主黨人爲保持民主政治之故，往往放棄完全自由的結果。這就是說我們的願望，一部分必須壓制，而

其餘一部分則留到將來再說；我們必須對於這種小仁小義，認為滿意；所謂「慢慢的來。」我們的燥急性情必須設法抑制，因為我們應該相信，在時間的循環之中，我們這種公正的謙卑，將來所獲的善果，必較之一心一意壓服他人者為大。這種信心，比較上，當然不是人類的天性，或者不能忍受，但是這就是民主政治的特點，而在極端的形式上，民主政治可以變為一種較之其他任何政體更不能忍受的政體。（註九三）

盧梭討論此項問題，雖然不作深切的研究，但是在他的社約論內，曾經說過：「所以對於信仰，有一種純粹開通的承認，以為統治者必須釐訂各種條款，非特作為宗教的信條，並且也算是社會的箴言，如果一個人沒有這種信條，就不能算做良善的公民，或是忠誠的百姓。」（註九四）在該書較前的一章內，氏並承認，國家雖然在制訂法律之時，不能為非作歹，但是人民的判斷力，往往與之背道而馳。因此這就無異於說明統治者必須掌握教育權。我們已經看到重農學派怎樣的相信自由必須加上公共教育。這一派的信仰，可以一直由功利派演變到現在。（註九五）並且這也是民主政體的重要部分，而為我們現階段實際的急迫要圖。民主政治曾經要求準備諸如苦緒挨（Bossuet）氏致多芬（Dauphin）氏的論說，以及黎塞留（Richelieu）氏與各專制君主傳給其繼承人的經典。雖然此項問題，將在本書論人民與議會各章內，加以間接的討論。

在本章內，尚有一件工作，應該完成的，這就是表明民主政治發展的各階段。

第一個階段，就是要求寬容教上的異派，以及各自治的教派，如獨立派、分離派、與長老會等，先後興起。他們不能完全與中等階級及小商人，一致行動。在美國各殖民地內，中下階級的人民，他們脫離了英國的農業背景，構

成此項運動的骨幹。極富階級與富有階級，均與主教和君主，結成死黨；他們都是貴族、大地主、和各州縣的統治者。雖然自威克利夫 (Wycliffe) 與約翰·包爾 (John Ball) 以來，已經潛伏着一種社會的批評，迨至提倡平等主義者 (the Levellers) 及勤苦之士，出而加以宣揚，而流行益廣，但是他們這般人在英國革命時期內，均非勝利的階級。他們幫助各市鎮的商人階級和小康的地主，以要求議會統制徵稅的權利和統制貿易的權利，他們並且幫助以求一般的自由，「宣佈證明本國議會公正的力量和權利，以達其共同的目的，而抵抗獨裁力量、暴動、和壓迫，以及其他一切的黨派或任何權益。」(註九六) 他們不曉得過去二百五十年間經驗的教訓是什麼；議會的領袖，可以如平常的人作同樣的言論，但是他們的意義則稍有兩樣，這是由於「傳統利益的成見」之故。各地的農民均已四方羣起革命，但是被皇帝、貴族、及市鎮所利用，以求其自由；當時的普通兵士並無如何組織，雖然他們的領袖是有組織的、武裝的、並且有紀律的，而他們則否。

荷蘭的革命並隨而創造一個共和國，對於民主政治的運動，予以一鉅大的刺激，因為英國的觀察家均極妒視荷蘭的制度，正如他們今日對於任何富強的國家，均加以妒嫉的稱贊。事實上，自由與商業力量，均互為關連，因為商業力量有賴於良好的市場的買賣能力，不管其宗教或社會的差異。

在英法兩國國內，由市鎮人民領導提倡代議政府的運動。他們的商業利益和工業利益，迫切要求他們把議會造成為他們政策及社會野心的執行工具；因為人口稠密，時相接觸，於是乃造成一種更自由的習慣，並對要人的尊敬。在德國方面，曾經有一句俗語：「市鎮的空氣，使人自由」(Stadluft Macht frei)。在法國國內所謂平民

(third estate) 比較英國是一種更明確的階級；不是牧師，不是貴族，而是在這兩階級與農民之間的一種階級。而最後所謂三民會議 (Etats Generaux 即教士、貴族、平民三階級的聯合團體) 在他的本身上，業已表示是一種極端的虛偽，並且在他們的壓迫之外，政議院 (parlements) 仍舊執有某種政府的權力，而此政議院一半是立法的機關，一半是司法的機關，從事制裁皇帝及其疆臣的力量，並且及於其子孫的閣臣。法國革命就是這種革命，雖其亦如英國革命一樣，所有市鎮及鄉村的貧民，亦皆隨從其後，一半是因為他們想達到某種的利益，如輕率課稅、財產保護、法律上平等、參加政府行政及立法方面的權利，一半則因為要求自由而固定的法律的一般利益。在一個愁苦，但是或者不可避免的時間中，革命原理的實際努力，乃因一種必要的防禦，以抵抗封建國家，而受阻止；拿破崙的天才是需要的，但是這種天才把法國築成許多壁壘，以反對民主政治，不久則「合法」的勢力，遂得勝利。二十年來奮鬥的重大利益，反而加速恢復貴族政治，並發展商業及工業家庭，只有他們是「合法的居民」(pays legal)，而他們的領袖則創立自由主義的哲學——就是不要非立憲的君主制度，也不要無限制的民主制度，但是需要一種合理的政府，由富人來代表，採行有嚴格限制的選舉，有嚴格限制的中央集權，對於行政權加以司法上的限制，以及使各政黨彼此互相牽制。

均勢局面 (balance of power) 據哈林頓氏說起來，似乎是跟在均產 (balance of property) 的後面。(註九七) 大凡具有物質的工具，或是容易得到這種工具的人，為他們自己本身尋求自由，迨至藉力革命或革命的威脅以得到其自由以後，就不肯拿來分給他人，除非他們又受到恐嚇或強迫。

在美國這個新國家內，是由人民堅強的民主信念（雖然不是全體，）而奠定國基，使民主政府得到第一次的大機會。然而縱使該國有許多各種精神上或經濟上的環境，是由歐洲灌輸而來，而其民主的道路，既未見公開亦不見光坦，因為財產上本來沒有不平等情形的存在，以致對於其他社會的歧視，亦難以保持長久，雖然凡在英國皇帝勢力伸入之處，仍舊不免帶來成羣的貴族寄生蟲，聚於總督官邸或安格利教堂的四週。然而此處的土地如此的低廉，並且自由治產，在民主制度上並無嚴厲的限制。市鎮及教會的政府，則更為民主化。然而不久沿岸及內河流域的人民，乃逐漸對商業工業及金融發生興趣，遂與內地的農民發生分裂，迨至美國獨立戰爭之際，此項分裂的鴻溝，極為顯著。因此當時的憲法辯論，乃充滿着農業利益與工業利益的爭執。抑且，這次革命可以算是商業貿易的一次大戰，雖然此外我們尚須加上所謂高傲、獨立的精神，以及詹姆士一世（James I）曾經說過的「政治的嗜好。」實際上的推動力，亦即在此。但是各階級均受各種呼聲的吸引，而捲入旋渦，諸如巴特利克·亨利的呼聲——「給我自由，或是讓我一死！」人民到處均受到這類演說的刺激，並受一般人的恭維，使其幫助他們作戰，但是他們一直到他們的領袖已經把他們的諾言忘記以後，仍舊是相信他們所告訴的話。他們所告訴的是些什麼話呢？是這樣的：

「一切人類均是天賦平等的，他們受創造者所賦予的某種不能出賣的權利，在這些權利之中，就是生命、自由以及快樂的追求。為保護以上種種權利起見，於是乃組織政府，而政府正當的權力，是必須先得被統治者的許可。不論任何政體，如果破壞這種目的，那末人民有權更變撤銷之，並再為組織新政府，而此新政府的基礎，乃依照

於這樣的原則，而將其力量組織爲這樣的方式，俾其可以實行保障人民的安全和快樂。」

皇家的行政機關和用人機關，均皆廢除；政府乃由代表農民利益的議會來執行。這樣就無異於他們管理他們自己的利益，償付各項債務，並發行紙幣。政權分立以及制裁和均勢，驟然之間，使本來畏懼這種運動的人們，認爲極端的重要，於是孟德斯鳩在政治學上被人尊崇的地位，乃不亞於荷馬在希臘文學上的地位。美國既向西擴展，而其民主思想上的平等觀念，永遠未加革新，一次一次的憲法，均包括着最初清教徒的原則，不過現在用創訂者的道德觀念，使其更有生氣。至於努力打倒政權分立學說的時期，現在尙未到，但是終久是要來臨的；今日之美國，我們注意他的國家，標榜着民主政治，但是同時採取政權分立制度，而食其言。

英國製造業的發達，遂使工商業中等階級的人們，急切要求議會改良，而這種改良，已於一八三二年成功，蓋因當時曾以勞工階級行將革命爲恐嚇，而助其成功也。這些階級不久就發現他們除非自己當權，否則一無所獲，於是乃有憲章運動（*charist movement*）的組織。其政治要點，頗有重子敘述的價值。其要點爲：

(一) 一切成年人均有選舉權。

(二) 採取投票選舉制。

(三) 全國分爲三百個選舉區，依照上次人口統計，加以公平的分配；並且每經一次的人口統計，即須加以修正。

(四) 議會應每年推選一次。

(五) 國會議員候選人應不受財產資格的限制。

(六) 國會議員應為有給職。

同時在外國亦有類似的事情發生。在法國及德國方面，(註九八)上中階級均已享受自由主義革命的果子，尤其是在製造家要求放任主義之後。自由主義的知識分子，確曾貢獻許多學說，能收工人最後利益的效果，但是感動資產階級的力量，仍舊不能為力：因為如此必須使一種利益與另一種利益發生衝突。

在一八四八年之際，下層的利益，業已與上層的利益，緊密結合，但是有一種新的成分加入，企圖以普及選舉的勝利，而停止這種糾紛，並改變民主政府的性質。勞工階級特異的經濟要求，由於工廠工業及資本制度而引起，其結果使此項要求轉變為一種更為抽象的政治自由——否認政府或解散政治的自由——變為經濟平等的要求。英國的憲章主義派，德國的拉薩爾 (Lassalle)、馬克斯 (Marx) 和恩格爾 (Engels) 以及法國的傅立葉 (Fourier)、聖·西門 (Saint Simon)、與蒲魯東 (Proudhon) 則多少故意的宣傳適與此相反的社會主義。在一個貪得無厭或如孟德斯鳩所云的「佔有的慾望」(desire of having) 的時代內，沒有一種呼聲或是要求，能夠發生效力，使無選舉權的民衆能夠獲得政治力量，並且使人民能夠互相團結起來。

抑尤有進者，某種人民之得享受選舉權，其結果必致引起擴大而使全體人民，均須享受此項權利：因為享有選舉權的人們，彼此各有不同的利益，為求大多數的投票，以便獲得政權起見，於是彼此乃不得不以政治運動，競求大眾的同情。他們把不相干的外人，拉到自己的陣線上，以求戰勝對方，正如專制君王與雅典各黨派，以及在宗

教戰爭時天主教徒與新教徒之所爲；於是局外人，乃到處反賓爲主矣。

最後，在長時期內，自由主義者與有理性的人，均不能幫助承認女子參加政治力量的權利。

在過去三世紀的一切精神上和環境上的進步之中，計已發生某種政府組織的原理，而這些原則，我們將逐一加以討論。其最基本的性質，就是政權分立、成文憲法、中央與地方的調整（即聯邦主義）以及人民議會與行政機關的組織。我們將進行加以討論。

（註一）參較巨寬，第十九章，在各種歷史及各種政策的書本上，政府尙有其他的名目；諸如暴君政體和寡頭政體；不過這些名詞並非政體的另外名詞，而是同樣不受人歡迎的政體的別名……

（註二）參閱哈斯巴赫（Harsbach）氏的現代民主政治（一九二一年耶那出版），第三十頁。

（註三）參閱哲林尼克（Jellinek）氏的政治學概論，附有一表，列舉各種政體的演進，以表示其主觀的結論（見該書第六百六十二頁的註腳）就是由專制政治至神權政治（theocracy），再進而爲公正國家（just state），由共和政治至貴族政治，再進又成爲專制政治；前者爲有機的和機械的國家（organic and mechanical states）的演進，後者則爲遊牧國家及農業國家的演進，再由君主政治，演進而爲理想政治（ideocracies），軍人統治和銀行家統治，偶像國家（idol-state），演進而爲單位國家、種族國家、血族國家、神權政治、世襲國家，以上均爲古代國家的演進，至今日則演進爲「法律國家」（law-state）；專制政治（即君主專制與專制的共和國）演進爲全民政治（全民政體及民主共和國）；由君主政治，演進至民主政治，由貴族政治，演進至民主政治，由貴族政治，演進爲純粹的民主政治，再進而爲文化的民主政治（cultural democracies）及其混合的政體；由世代繼承的政體而變爲自由國家、警察政治與法律國家、中央集權國家、自治國家以及以省市自主爲原則的國家的種種分類。

（註四）參較休姆（Hume）氏論文集（一八七五年倫敦出版）第一卷第一編，論文第四（Dicey）氏英國法律與輿論之關係

(一九〇五年)第一講。

(註五)參較白資士(Bryce)氏現代民主政治第一章第一百七十六頁得·托克維爾(De Tocqueville)氏依照其性質而下政體的界說;孟德斯鳩(Montesquieu)氏所下的定義,亦皆依據其性質而不依據其機能。參較利夫氏譯法意(L'Esprit des Lois)第一章(一八七八年倫敦出版。)

(註六)參較克魯泡特金(Kropotkin)氏的互助(一九〇四年出版。)

(註七)此項事例,諸如關於比例代議制(proportional representation)的爭辯,以及布希維克黨人與社會主義緩派間的爭辯之類。參較特羅茨基氏英國往那裏去?(一九二六年倫敦出版。)

(註八)此項工作並非容易,有時且為不可能。因為民主改革家的心理狀態,往往不加以細緻的表達,縱使此舉並非科學意志的練習,而其必須以誇大的文字或是實際政治的調協,以促進該項運動的熱忱,抑且如果此舉好比是陸克、哈林頓、盧梭、康德、西德尼(Sidney)和俾阿特利斯·韋布(Beatrice Webb)和杜珪諸人的工作,那末這種才智遠繞乎可能的範疇之外,而成為其本身的練習,發揚思想安慰沮喪的情緒,或是滿足慷慨的刺激。因此,在民主主義的理論假設中,以及在對於該項制度的各種批評定論中,諸如「民主政治危機」及「打倒議會」等的口號,亦不免有許多模糊不清的觀念。

(註九)參較法該(Faguet)氏孟德斯鳩盧梭及佛爾泰政治思想的比較研究。

(註一〇)參閱提馬斯周(Timaschew)氏蘇俄的國法(Staatsrecht Sowjetrusslands)及密爾金姆·該提西維區(Mirkime Guezevitch)氏蘇維埃國家概論(一九二八年出版。)

(註一一)參閱政治學原理,哈斯特(W. Hastie)氏編譯本,一八九一年愛丁堡出版,論文第一篇政治秩序之自然原理(The Natural Principle of the Political Order)。

(註一二)參閱什瓦齊(Choisy)氏卡爾文時代的日內瓦神教政治(一八九七年日內瓦出版。)

(註一三)參較法該氏前書,第九十四頁以次,又賴特(E. H. Wright)氏盧梭的志願,一九二九年倫敦出版。

(註一四)予以為盧梭對於此點的觀念,不甚正確;惟予以為此種不正確的原因,是由於顧全平等和自由雙方所致。賦性慷慨而易為情

感觸動的人，往往這樣說：他們是比造化更爲慷慨。

(註一五) 這頗類似於布希維克主義的進展。因其開始就高呼「一切權力均歸蘇維埃」，惟其急向社會的及經濟的目的地進行，並且加上一種領袖的觀念和普羅民衆統治的觀念，以強迫一般散漫的民衆，向此途進行。蘇維埃的合法權威已經共產黨的活動而消滅。這也好像是蕭伯納由費邊民主主義而轉變爲尊王觀念一樣，而他的更忍耐的朋友則宣稱：「漸進主義乃爲不可避免。」

(註一六) 例如在一八四八年革命以前的法國——有所謂「合法的公民。」參較羅埃斯·提金松 (Lowes Dickinson) 氏現代法國的革命與反動，第二版，一九二七年倫敦出版，第一一六頁；拉維斯 (Lavisse) 氏現代法國史第五卷第五冊第三四四頁至第三四八頁；巴塞爾密 (Barthelemy) 氏選舉組織；西摩 (Seymour) 氏英格蘭與威爾斯的選舉改革，一九一五年新黑文出版。

(註一七) 參較部克哈特 (Burchardt) 氏意大利的文藝復興與塔忒 (Pater) 氏文藝復興與史的研究；泰羅 (H. O. Taylor) 氏十六世紀的思想表現 (一九二〇年出版)；雷基 (Lecky) 氏歐洲唯理主義的興起與影響。

(註一八) 參較馬金諾 (Mackinnon) 氏路得與宗教改革，共四卷 (一九二七年至一九三〇年出版)。著者並未忘記路得對於鼓勵農民方面的工作，或是有關其反對再洗禮的態度 (按所謂再洗禮者，就是主張兒時雖已受洗禮，成了時必須再受洗禮一次)。路得有銳利的識別，而一般人民則不然。

(註一九) 參閱路得氏論基督徒的自由。

(註二〇) 參閱路得氏論世俗的權力及其服從的程度。

(註二一) 參閱路得氏比比倫摧殘教會序論。

(註二二) 參閱前書。

(註二三) 參閱路得氏論基督徒的自由。

(註二四) 參閱美國歷史評論第二十一卷第四八一頁至五〇三頁，論卡爾文的政治哲學。

(註二五) 參閱蘭爾德曼氏克拉克論文集第三百十七頁：「我們不必依照第一項，探詢何謂公平的問題，只要注意各種預言，並注意將要發生的事件，並且由結果，以判斷一件事情的是否公平……我們現在均從事於尋求自由；這就是議會的目標，並非在政府已定的

一切公平規律之外，另有所圖。英國境內每一個人均有選舉代表的權利，正如英國最偉大的人一樣。予以爲這就是政府不可否認的原則；就是一切政治都須先得人民的許可。如果如此，則據此而言，沒有一個人是在公正的政府之下，或者享有其自己的公正權利。除非他先對該政府予以許可承認。除非他先有許可，否則就不能有此公正的政府，因此依照此項原則，英國竟永遠不會有真正的公民（但是只能在選舉時享有發言權而已。）

（註二六）參閱前書第三十四頁。

（註二七）參閱前書第三〇六頁至第三〇八頁，又第三二四頁。

（註二八）參閱克拉克論文集，第三二四頁。

（註二九）參閱前書第二五〇頁。

（註三〇）參閱前書第二三八頁，並再參較朱尼阿斯·布盧塔斯（Junius Brutus）氏的類似理論，見 *Vindiciae Contra Tyrannos* 一書（拉斯基並爲作序），一九二四年倫敦出版，第一一二頁。

（註三一）參閱克拉克論文集第二三七頁。

（註三二）參閱斐司（Firth）氏克拉克論文集第三七五頁註腳丁，引錄聖經哥林多書第一卷第十四章第二十九節。

（註三三）參閱前書第三七六頁。

（註三四）黑智爾的主張與此類似。

（註三五）參閱克拉克論文集第三七八頁。

（註三六）參較本書後面討論議會一章，並參閱克拉克論文集第三七九頁：「如果我們需要特殊非常的印象，我們或者大家安靜地坐着，因爲我們沒有這種印象，或者我們羣起反抗此項幻想的神聖印象和神聖發見——而這些東西的本身，都未必真具有上帝的精神在內。」

（註三七）參閱前書第二〇一頁。

（註三八）參較哈林頓（Harrington）氏大洋洲中的共和國（一八八七年編），第六十七頁：「關於共和國中的人民，予已無庸贅言，

但是如果他排斥任何一個黨派，那末他就不能算做共和國的國民；抑且我們也向來未曾看見過一個模照自然法則，即所謂公理而成立的共和國……」

〔註三九〕參閱愛爾芬氏十七世紀英國民主觀念（一九二七年編）第一三九頁及第一四〇頁。

〔註四〇〕參閱陸克論民主政治第二冊第一百六十四段。

〔註四一〕參閱若伊提氏論志願服役（塞內峯編）第五十七頁。

〔註四二〕參閱前書第八十一頁。

〔註四三〕參閱密爾頓氏散文集（一九〇〇年倫敦編）第二卷，論帝王與官吏的職責第十八頁。

〔註四四〕參閱蓬納（H. B. Ponner）氏編的人權，一九一三年倫敦出版，第七十五頁。據霍布斯氏之意見：（參閱前引霍氏之書第八十九頁）「……在人類的當中有許多人自以為其聰明才幹足以統治公眾，較勝他人，由是乃引起改良革新之事，一派主張如此，另一派則主張如彼……」

〔註四五〕參閱克拉克論文集第二百七十三頁。

〔註四六〕參閱朱尼阿斯·布盧塔斯前書第一五二頁及第一五三頁：「沒有一個這樣無用的人，他願意把他自己的幸福，交託在別人的身上。況且無論何人欲將其生命依賴在他的朋友兄弟，亦殊不免許多的困難，而其困難亦殊不亞於信託在一個陌生人的身上。看到這種猜忌、憎恨、忿怒的事態，因此遂使阿塔馬斯（Athamas）和阿查克斯（Ajax），在種種理由之下，以致一個竟把他自己的兒女殺死，而另一個則痛恨其親戚僑輩，把他憤怒殘忍的意向，同樣對他本身報復。今日人人莫不自愛其身，而欲保護其自己的生命，如果有人在他的頭上懸着一把利劍，用細繩結着，劍尖朝在他的頭頂，那末他能够安心休息嗎？在這樣連續不斷的恐怖局勢之下，他還能够有多少的快樂呢？那末你究竟願意選擇一根結劍的細繩呢，還是願意把你的生命和幸福，交在一個具有無限權能的人的手內呢？簡而言之，誰能一日之中，受理論和思慮的拘束，而使其自身成爲此無規律無秩序的情感的奴隸，達數千次之多！」並再參較同書第一八五頁以次。

〔註四七〕參閱陸氏論信教自由：「因此各教會間對於教義的真理，發生糾紛，而其崇奉的結果，雙方相等；並且沒有一位裁判員，不論

是在君士坦丁堡 (Constantinople) 或是地球上的任何之處，均不能作確定的判詞。……此項問題的決定，僅能屬於一切人類的至高主宰，並且由他來執行懲罰其餘荒誕不經的偽說。……在這許多的教會中，只有一個教會是正統的而引人到真正的永生快樂之途（這是各教會均有這樣說法）。但是在這許多不同的說法之中，人們盲然景從，而懷疑着究竟那一個是真正不錯的。現在無論和管理國事或是執行法律，均不能發見引導至天堂之途，反不如私人的研究，有時尚可發見真理。倘使我不能依照我的良心所指示而行，那末我就不得升入福地。……我們對於宗教無論如何懷疑，但是這一點至少是可以認為確切不移之理，就是我們所信仰的宗教，沒有一種不是具有真理的，而對於我們也或者是具有裨益的。」

（註四八）參閱論信教自由函第二九二頁：「但是我們不能揣想上帝需要我們明瞭得救的真理，或是予吾人以了解此種真理的智能。因為除事實之外，凡是已經週知之事，均不免有誇大宣傳的可能，如果你把宗教上任何一點的意義，向他人宣傳，那末他如果不肯聽從，你就可以據此，加以懲罰。」

（註四九）參閱雷爾頓氏 A. Leopoldica 第六十六頁：「上帝並非拘束人類使其成爲他的永遠的子女，而是使人類相信他就是他們的主宰。……他使人類長成能够學習運用他自己的重要才能。」

（註五〇）參閱前書第八十頁及第八十一頁。

（註五一）參閱前書第九十八頁。

（註五二）因爲宗教觀念不能消滅，僅不過是崇拜的對象變易不同而已。在這種對象的背後，潛伏着許多人類智能所不能了解的神祕。因此如果不是過甚其辭的話，那末陸克和雷爾頓兩氏辯論的精髓，就多數人看來，均具有永久的效力。

（註五三）參閱前書第六十四頁。朱尼阿斯·布盧塔斯氏曾經說過：「第一，自然定律教訓我們並且命令我們維持保護我們的生命和自由，如果沒有自由，則生命價值甚小，就不足以抵抗一切的損害和殘暴。」（參閱前書第一百九十頁），並且拒絕相信人類「天性就是酷愛自由，而恨惡羈束，並且生下來就是喜歡發號施令而不願意服從他人。」而通常總是痛恨至少妒嫉他的長上，如果假設被人統治，而也未嘗不是爲着「某種特殊而鉅大的利益。」（參閱前書第一百三十九頁及第一百四十頁。）馬利亞納 (Mariana) 氏曾經在朱尼阿斯·布盧塔斯的相反方向，作一種有趣味的教訓，宣示在自然界中的本來個性主義（參閱古赤氏前書第二十一

頁。)格羅喜阿斯氏的主張雖然遠離民主政治，但是他甚至宣稱人類的主要特點和權益就是自由(參閱戰時法與平時法第一章第二頁。)據斯賓挪莎(Spinosa)的意見，最好的國家，就是實行民主政治，由許多人在自然的狀態下，自由團結，「因為人類乃上帝或宇宙之所創造，充滿野蠻的情感衝動，僅能因彼此自由的相讓，而得高尚的馴服和發展」(參閱本書第十六章。)因此「與生俱來的權利」(birthrights)和「自然狀態」均在英國成爲自然的定律；大凡談到喪失遺產問題之際(參閱克拉克論文集第二百三十五頁。)往往會有人發問，「如果人民感覺到法律不適用於自由人之時，他們爲什麼竟受阻礙而不加以修正呢？」(參閱前書第二百四十七頁。)自然的定律和國家的法律，均被宣稱足以充分保證人類振救其本身，如果當權者要從事於摧殘人民的工作(參閱前書第二百六十頁。)「就予觀之，我想我永遠不要做出違反良心的事情來，並且我也希望他人如此。」「在我以爲最寶貴者，莫過於我的自由。這就是我應該享受的，如果能夠的話，我一定要享受。」(參閱前書第二百七十三頁。參較巴特利克·亨利氏一七八八年六月二十五日在弗基尼阿會議席上的辯論；及梭利俄特氏辯論集第三卷第六百五十二頁：我的頭、我的手、我的心，均要自由，以挽回已失去的自由。……)如果人們不能發展他們的本身，而不受不必要的束縛，那末他們還像怎麼樣的人呢？「我確作如是想，以爲萬能的上帝所以賦予人們以理智者，其主要原因，就是使他們能夠利用此理智，並且使之進步，以達到上帝賦予其理智的目的。所以我說，不論其爲上帝的法律或是人類的法律，總必須允許帝國內最低賤的人和最偉大的人，均同樣享有此種權利(即選舉的權利。)我在上帝的法律中，竟未嘗看見過有這種的規定，就是一個貴族可以推選二十個代議士，一個紳士只能推選二人，而貧民則竟連一人而不能選。我在自然定律中，甚至國家法律中，均未嘗見有如此規定」(參閱克拉克論文集第三百零四頁。)我們同是自由的，我們同是平等的，感動人最深的，莫過於此種呼聲：「我確作如是想，凡在英國之內，最賤的人和最富貴的人，均同樣有生存的權利；所以，先生，我想這是的確很明白的，就是每一個人生存在一個政府之下，必須該政府先得到的允許，願意受其統轄；並且我確作如是想，英國國內最賤的人，在嚴格的意義上說來，均不能受他所不能參加一詞的政府所統轄……」(參閱克拉克論文集第三〇一頁。)

(註五四)參閱班氏前書第九十二頁。「在一個人的身心內，有許多的理智是處於潛伏的睡眠狀態中，如果不經過某種的刺激，使其活動，則其必致沒而不彰，終將與其人，同歸於盡。因爲這種理智是有裨益於社會的，所以必須儘量利用，而政府的機構也必須能以和平

穩健的方式，發展人民這種才智，而避免引起革命的事故。」

(註五五)參閱密爾頓氏 Areopagitica：「因為上帝確願發展完成一個有德性的人，而不顧管束十個惡人。」

(註五六)參閱前書。

(註五七)參閱韋羅松氏弗基尼阿文件（一七八一年）：「此項錯誤似乎尚未根本剷除，而思想的運用以及身體的行為，均受法律所壓制。」

(註五八)參閱康德氏政治學原理：政治權利原理，第四講。

(註五九)參閱喜勒氏卡羅斯先生 (Don Carlos)。

(註六〇)參閱阿爾修四阿斯氏的政治方法撮要（一六〇三年出版。）

(註六一)參閱哈林頓氏的大洋洲（一六五六年出版。）

(註六二)參閱斯賓那莎氏的神道政治學（一六七〇年出版。）

(註六三)參閱陸克氏的民主政治論（一六八九年出版。）

(註六四)參閱盧梭氏的社約論（一七六二年出版。）

(註六五)參閱康德氏的政治學原理。

(註六六)參閱麥氏的人權論（一七九一年出版。）

(註六七)參閱若格阿德 (Borzeaud) 氏新舊英國現代民主政治的興起，一八九四年倫敦出版。

(註六八)參閱若格阿德氏歐美憲法的採用和修訂，由黑曾 (O. D. Hazen) 翻譯，一八九五年紐約及倫敦出版。

(註六九)參閱前書第四十二頁。

(註七〇)參閱加德納 (S. R. Gardiner) 氏清教徒革命的憲法文件，一六二八年至一六六〇年。

(註七一)參閱哈林頓氏的大洋洲，第一〇二頁及第一〇三頁：「因為主權是一種必要而可怕的工具，並不是像你手中的火藥（假設你是一個兵士），立刻可以使你安全 and 危險，因其可以對你開火，或者可以為你對他人開火。假設握有這種權力的人，他的權力受人

限制不能算做至高無上的權力。那末試問，如果河流不讓它在適當的河岸之內通行，其結果是否將至泛濫四方，而損害我們的農物收成呢？如果靈魂 unlimited 在他們個別的身體之中，那末是否可以像巫蠱之流使人神不守舍呢？如果權力不受理智和德性的限制，那末能够超出於惡行和情感的界限之外嗎？或者如果惡行與情感不受拘束，而理智和德性則有限制，則雖有聖人亦恐難以順利推行其至高權力嗎？但是這些可以一概抹殺不談，而一個共和國中的主權，往往不致較君主主的權力更受限制；而只是平衡的……一方面接受主權；你如果一旦接受，就應該握牢，用你的雙臂永遠緊緊地抱住。磁石的優點，並不在於受限制，而是在其接受力量之後，就能與鐵吸牢不放。」

(註七二)參閱康德氏前書。

(註七三)參閱封·摩爾氏政治學文選 (*Literatur der Staatswissenschaft*) 第一章第二百九十七頁；及其所著警察學 (*Polizei Wissenschaft*)。

(註七四)參閱封·格奈斯特氏法治國論，一八七九年柏林出版。參較哲林尼克氏主權法制度。

(註七五)德國的「自動限制」主張，就是主權的自治，多少已傾向於企求個人的權利，而民主政治或者不見更佳。但是這全賴君主制度或民主制度的比較「情緒」就常情而言，後者將更見緩和。

(註七六)參閱維赤 (Veitch) 氏議會改革的創舉。

(註七七)參閱陸克氏論民主政治第二冊第一百四十節。

(註七八)參閱盧梭氏社約論第四冊第二章。並再參較海恩堡 (Heineke) 多數人原理的歷史，刊載一九二六年美國政治學評論第二十二卷第五十二期至六十八期。

(註七九)參較開爾生 (Kelsen) 氏民主政治的制度，一九二九年編；和斯門德 (Stemmer) 氏政體與憲法，一九二九年。

(註八〇)盧梭對於此點意見，與此相反。所以他說：「天既賦予每人以絕對的權力，來統轄其同類，則社會的團結，亦使此政治的團體，得有統轄其構成分子的絕對權力，而此種權力，在一般意志的指導之下，乃負有我所說的主權的名義……」參閱社約論第二冊第四章第二十七頁 (人人叢書版)。

(註八一)……「但是我們的政治理論家，在原則上不能分化主權，而只能在目的上加以分化；分爲力量與意志；分爲立法權與行政權；分爲徵稅權、司法權和作戰權；分爲國內行政及訂立國外條約之權。他們有時把這些部分混爲一談，有時他們則加以辨別；他們把主權認爲是一種包括幾項有關係的片斷而構成的幻想體；好像把人分做幾個部分，一個創造眼睛，一個創造手臂，另一個創造雙足，各司其實，不及其他，於是乎兒童乃始完全出世而得以生存。我們政治理論家的鬼窟伎倆，亦極與此相類似；他們首先把政治個體，分爲各部分，各具有其幻想的價值，然後再把各部分聯合起來，至其如何聯合，則非吾人之所知也。」——參閱社約論第二冊第二章第二十三頁及第二十四頁。

(註八二)參閱卡爾洪氏政府論，克拉爾(R. M. Crato)氏編，一八五一年哥倫比亞出版，第二十八頁。

(註八三)「回溯到這種人民呼聲的來源——要求免避最大的慘劇，組織政府以壓制一切偏袒自私的利益的表見，並顧及到公眾的福利——說一句大不敬的話，這也可以說是上帝的呼聲。」——參閱政府論第三十九頁。

(註八四)參閱政府論第三十五頁。

(註八五)「最後，每一個人把他本身貢獻給全體，也就等於他沒有貢獻給任何一人；因爲就全體而言，他所貢獻的義務，同樣可以在別人的身上得到權利，他的收穫等於他的損失，反而增加了他保守自己利益的力量。」——參閱盧梭社約論第一冊第六章第十五頁。

(註八六)參閱拉斯基(Laski)氏政治典範及其他著作，均爲此項趨勢最有生力的代表作。

(註八七)參較本書後面論議會程序章。

(註八八)參較哈林頓氏前書第二〇二頁以次。

(註八九)參閱孟德斯鳩氏前書第一卷第三冊第三章第二十頁。

(註九〇)參閱前書第二十一頁。

(註九一)參閱前書第二十二頁。

(註九二)參閱前書第四冊第五章第三十六頁。

(註九三)參閱孟德斯鳩氏前書第一卷第八冊第一一八頁至第一二二頁。

(註九四)參閱盧梭的社約論，第四冊第八章第一百二十一頁。我們說句公平話，應該記牢他的學說，至少在愛彌爾(Emile)的言論中，表達出來。

(註九五)「每一個政府，如果單獨信託人民的統治者，則其必致日見腐敗。因此人民的本身乃成爲其自己唯一安全的寄託者。爲使他們安全起見，他們的理想必須改良進步到某種程度。這當然並非完全必要的，雖然是重大的必要的。我們憲法的修訂，於此當然可以幫助我們的公共教育。」——參見關於弗基尼阿的批評，並再參較詹姆士·穆勒(James Mill)的政府論，一八一九年出版。

(註九六)參閱克拉克論文集第三十五章。

(註九七)參閱哈林頓氏前書第五十九頁及第六十頁。

(註九八)參閱一八四八年的選舉宣言。

第六章 政權分立的是非

十八世紀及十九世紀

政權分立在政治學上並無若何意義，直至政治自由學說發生迫切之時，方爲人所注意。最初得到意義，是在十七世紀；迨至十八世紀，因爲時勢的危急，始被人視爲討論的先務。這是一種重要的問題，正如其他問題相似，爲許多派別，並且需要補救；如果採用公正的分析，則顯然可以揭露現代國家的性質。現在姑且讓吾人企圖答復以下各問題：此項學說係誰發明的？這種學說內容如何？其意義如何？其歷史背景如何？其來源以何爲根據？及其實際結果如何？

政權分立的學說，乃爲孟德斯鳩氏所發明的，於其所著之法意（*L'Esprit des Loix*）第十一卷中見之。不過欲明瞭該項學說的整個意義，必須參讀孟氏其他的著作，因爲孟氏自己的一貫主張，是在其全部的著作中，成爲一個連續的統系。抑尤有進者，此項學說是他的發明，雖然有一部分見於約翰·陸克的民主政府論中，因爲據孟氏說來，這種學說是有關於政府機構，一種有意識的結論，而據陸克說來，這種學說不過是偶然的發見。現在先討論後者。

其學說如下：

「在每一個政府之內，計有三類的權力；立法權；尊重有關國家法律 (Law of Nations) 所規定的一切事物的行政權；以及處理有關民法 (civil law) 的一切事件的行政權。」

這種學說當然不見高明，因此其解釋遂更須加以補充如下：

「君主或官吏首先必須執行暫時的或永久的法律，並修正或廢止已在執行的法律。其次，他可以決定和平或戰爭，委派和接見外交使節，成立公共治安，並設法抗禦侵略。第三，他懲辦罪犯，並判斷各個人間所發生的糾紛。後者即吾人所稱的司法權力，其餘則可簡稱爲國家的行政權力。」

但是以上解說仍舊未見十分明白，因爲行政權力當然包括較上述更多的活動（在孟德斯鳩的時代，業已如此。）因此孟德斯鳩仍未充分推翻陸克的偶然解說 (casual definitions)。但是等到他踏上他自己的路程，他已經把陸克忘了，完全用他自己的步伐，趨向政治自由之途，這個目的，他是與陸克相同的，不過其觀點稍異而已。他說：

「如果立法權與行政權均集於一人身上，或是同操於一個官吏團體的手內，那末就無自由可言；因爲除非此同一的君王或元老院必須執行專制的法律，並用專制的態度來執行各項法律，那末就不免引起恐慌。如果司法權不能與立法權及行政權分立，那末也是不能有自由可言。倘使司法權與立法權合而爲一，那末人民的生命與自由，均將受獨裁的統治；因其如此，則法官即無異等於立法家。倘使司法權與行政權合而爲一，那末法官可以

採取強暴和壓迫的手段。倘使此同一個人或同一個團體，不論是貴族的團體或是人民的團體，同時運用三項權力，即執行法律，執行公共的決議，並審訊個人的案件，那末一切的事情，都可以不必談了。」

孟德斯鳩氏提出兩項學說，這兩種學說，不必一定要聯合起來的：第一，是在政府之內，計有各種不同的權力；第二，爲求自由計，權力一定不可集中在一處。第一項學說，我們將在後面，再加以討論。現在我們只要討論到政權分立可以保障自由的觀念。孟德斯鳩全部的工作，乃側重於企求自由爲人類最高的幸福。我並不說他的企求是一種情感的作用，因爲孟德斯鳩是一個深思遠慮的人，而不是一個易於輕舉妄動的人。我們爲了解政權分立的學說起見，必須先了解孟氏所說的政治自由（political liberty）的意義，所幸孟氏本人對此曾加以充分明白的解釋。一旦國家成立，「則所謂自由者，卽爲一種權力，使我們去做我們意志上應做的事情，而不是被他人拘束去做我們意志上不應做的事情。」（註一）這就是說，自由並非在法律範圍以外的行爲，而是在法律範圍以內的行爲。因此，必須要在法律範圍以內，因此必須不承受任何拘束，因此必須不接受其他任何不合法的行爲。所謂獨立不羣的行爲，並不能算是自由。（註二）他是否以爲獨立就是與其他人民解體呢？我想是如此的；因爲他把獨立與自由，曾作如此的辨別：「自由是一種依照法律所許可而行使的權利；倘使一個國民去做法律所禁止的事情，那末他就不能再有自由，因爲他的同胞，均將有此同樣的權力。」（註三）因此我們由此可以觀察到一切人民均必須承認法律的合理性及其拘束性；倘使他們不如如此的遵守法律，則其結果必致失去一切制裁的拘束力量。我們並且可以再進而研究之。據孟德斯鳩氏言之，法律不僅是指成文法，縱使加上習慣法與傳統思想，亦不僅此；因

其尙較此爲多；這就是任何政體的原則，卽其精神，甚至我們可以進一步說，這就是我們所要求的文明精神（the spirit of the civilization）這種精神支配習慣，傳統思想，並且也支配成文法。抑且這種精神也必須支配政府的體制。政府是一個機關，所以不能自由。民主政治的國家或貴族政治的國家，在其本質上，均不能自由。（註四）然則自由究竟隱藏在什麼地方呢？就是隱藏在政府的精神裏頭（In the spirit of Government）。因此在孟德斯鳩的學說系統中，尙有一件比自由更爲基本的東西：就是中庸之道（moderation）。「政治自由只能在中庸的政府內尋之。但是並非永遠可以在這種政府之內找到的。必須沒有濫用職權，方能有這種的政治自由。」

現在對於此項學說，又有一新貢獻。此項貢獻，可於法意一書中，以探求之，但是往往見於古代的歷史，較多於簡單的記載。「但是繼續不斷的經驗，告訴我們說，每一個人一旦執掌權力，就不免濫用，並肆行無忌，直至遇到限制方罷。這是不是奇怪的事，就是我們都不得不說德行的本身，也需要限制呢？」在孟德斯鳩的前後，有多少的哲學家 and 活動的政治家，均承認這種觀察。事實上，這就是分立的政權的主要理由。「爲防止這種濫用職權起見，故正當方法，必須有一種權力，來制裁另一種權力。」這是可能嗎？是的。「一種憲法必須這樣的，使每一個人不能被迫而爲法律所不許的事，或是不爲法律所許的事。」（註五）

孟德斯鳩的意思是怎樣的呢？必須組織各種的人民團體，這個與那個對立，彼此各具有一種暗示的威脅，不論任何人超出於其規定的範圍之外，必致受到他方的挑戰；至於每一個團體，均得享有某種力量的權利，而此種權力，可以保護以免受其他權力的侵略。（註六）這就是說，在意志不能轉變爲人民最後的應用之時，則上述一切

的團體，至少必須同意此種意志是公正的。這就無異於說，雖然主權存在，而且必須存在，但是必須包括幾個構成份子的同意合作，而每一份子均不能庖代地方所應有的職權。

這種學說並非一定要依賴於每一個權威所執行的權力的性質，或者孟德斯鳩是否已經正確解釋該項性質；然而這是一半由事實的表示，他採行一種額外的制裁，把立法機關分爲兩院。在各競爭的權力當中，加以分配，這就是他的制度的優點。（註七）

這種制度究竟有什麼成就呢？好像在英國方面，（註八）可以說是政治自由，就是「一種開明的思想，發生於每人必須有其自己安全的觀念。爲使人人得有自由起見，則政府必須使每一個人都不必畏懼別人……」「這種政治自由，包括在安全的裏面，或是包括在人民必須有此種安全保障的觀念裏面。」（註九）如果百姓沒有屏藩以保障他的合法生活，那末他就沒有這種自由了。（註一〇）

茲姑就孟德斯鳩氏的觀點以言，一切政府，不論是君主專制的、貴族政體的，或是民主政體的，都可以專橫無度，施行暴政，反之，任何體制的政府，甚至君主制度，如果能够注意政權分立的法則，使每一部分都不致專權過大，則其仍可稱爲一自由的政體。因此在政權分立的學說裏面，不過如此而已，沒有多少可以稱道的價值。而孟德斯鳩之言，亦不過如此而已；雖然他曾經臚舉英國憲法以及古代的許多例證。

此外尚有幾點，需要完成，並加以重述。第一，他的堅強主張，就是中庸之道，雖然主權必須分立。這就是政權分立的最後目的。政權分立並非一定是就事實的本身而言，只不過是孟德斯鳩的願望的產物，而其對這種方法的

判斷，以爲是改造人類本性的必要手段。

其次，他對於人類本性的判斷力，則以爲不論何人一旦握有不受拘束的權力，一定會濫用其職權。所謂「濫用」究竟是指什麼呢？他雖然未曾明說，但是我們可以猜想，他必定相信人類往往傾向施用較之在法律所規定的權利義務範圍以外，更大的權力，或者其權力的運用，往往完全不顧到法律。易言之，人生的率直的（雖然不一定是惡毒的）天性，往往造成一種殘酷前進的結果，除非受到阻礙。著者應該重複地說一句，這種志向不一定是壞的，有時可以說是很高尚的，但是如果不受制裁，其結果必致一人或一團體的人，操權過大，而顧到他人之處太少。這也可以算是自由主義所謂一切良知都是平等的一部分嗎？這就是政府打算保持自由所遇到的永久困難：容許自然發展的權利和必要，但是一方面又要尋求原則，據以制訂法規，而免受壓迫。我們現在再回到以前關於民主政治討論的要義。

然而予並未曾想到孟德斯鳩將其分析，進行到最後的一點。他如果這樣的做，那末他必須在他的權力心理上，增加三項的緊要的附件。第一是凡握有權力的任何團體，必致因此而受到妒嫉，並且發展而與同時其他的權力，發生競爭。這不僅是希望一個人自己的力量進化到最後的階段，並且也希望停止他人執行其權力。因此，政權分立的主張，不僅能得安全，抑且將受妒嫉的破壞力所壓服。

其次，這可以說是現代民主政治的特別重要之一點；一切政權分立的第二步作用，也可以說是主要的作用，就是使每一種權力都需要表現其自己；但是這並非具有任何價值，如果僅因其能啓發一般調協的人們的思想，

但是因爲在顧及其態度的過程當中，一種權力可以由自己的學識、邏輯原則，而發見其缺點，如是乃感覺到一種新的學說，確屬必要。沒有一件東西的力量，能够使人們自己發問而對其思想加以改變，較甚於以他人爲參考。

第三，孟德斯鳩時代的法律工具，只有在政府機關內的各項法律。在孟氏討論政黨政府中庸之道的著作中，沒有一點關於法律的討論。實際上也不能有此類討論。在他傾向共和國的態度中，向來未曾提到民主政府的話，可以說他向來未曾注意到人民，甚至還不及盧梭（因爲盧梭雖然抄襲孟德斯鳩最得意的著作的大部分）——把人民看作一個鉅大的團體，包括許多平等的單位，其行動或者彼此孤立各不相關，或者是一個固結的團體，總其名曰人民。雖然我們曉得今日在議會團體、行政各部，以及司法這些機關以外，尚有許多選舉人所組織的巨大團體，永久在努力着，彼此互相制裁，而所謂中庸之道的問題，在我們今日的時代說起來，亦只是名詞上的一種方式的說明而已。

孟德斯鳩，正如他以前的許多其他的自由主義思想家相似，把國家、人民全體、帝王或貴族團體，認爲是一個與民衆個人相對立的團體。這種對比，我們已經加以表明，乃係當時各政府仍舊處於壓迫侵略的階段，在事實上，掌握這種權力，以爲是代別人或其他團體來執行的，由於這種歷史的局面，因而發生以上對比的結果。不過這也是一種便當、有力、而且有用的對比；沒有一件東西，能够較優於得到每人的擁護。但是有個壞的結果，因爲依照一個不真實的基礎，把一切關於政府的討論，均歸納爲專制主義，如果要由國家得到自由，那就無異於把國家解散，而成爲一種理想而已。這固然是一個很好的解決辦法，但是如果以之爲創見，則又不足以當之。雖然，這種學說，不

但在孟德斯鳩的時代通行，甚至在孟氏以後的七十五年間，仍佔有勢力。

孟德斯鳩學說的歷史背景，雖然頗為重要，但是不能使我們加以過分的討論。法蘭西是一個君主國家，其政權乃由一世襲的皇帝和議政院分掌之。議政院即為最高法院，而兼有行政職權，並且也有登錄皇帝勅令的權力，而加以正式的摘由，作為他們判決書和行政行為的根據，如果這類勅令，不論是普通的或具有財政性質的，不為他們所喜時，他們也可以向皇帝諍諫。皇帝及其友儕堅持議政院的權力，是由皇帝的恩典所賦給的；而議政院爭辯以為他們的權力至少是與皇帝的權力，具有同樣長久的歷史，這種權力是各侍臣與各酋長在演武場（Champs de Mars）最初會見時所規定的。沒有一個人能夠曉得其中的真相，因為任何制度，經過數千年的演變，其權力一次一次的增加起來，而此時其他的制度，則經此興衰嬗變，多已衰落。每一個人雖然是以歷史為藉口，但是這已足以表明議政院確對皇帝加以制裁。所謂議政院（Parlements）並非國會（Parliaments）；後者僅為純粹的立法團體，其權力僅能提議、討論、制訂法律而已；或者如英國只能公然管理行政方面的活動與財政。至於前者則不然，並且也不是經過普選成立的。大半是法院及行政方面某部分的監督者，如監察官之類，有抗議皇帝立法行為的權力，但是無權過問皇帝各大臣的帳目。抑且議政院中包括着法官、書吏，以及其他以金錢買缺的官吏。以上各人，據孟德斯鳩的意見，就是君主制度唯一的阻礙，一方是中庸政治，一方是專制主義，或者一方是因循苟且，一方是勵精圖治。他們不像孟德斯鳩所說的具有那樣的自由思想，他們也不見特別能幹，他們不是由選

舉出來的代表，他們不與人民表示同樣的興味，甚至也不與平民接近。他們是中上階級的貴人——穿袍戴帽的貴人。但是他們既充滿着看得起他們自己的意識，重視他們自己的力量，並感到制裁專制主義以及平民上層階級選舉代表的必要，因為平民中的一部分，能由其資產富有的工商業生活，變為一強有力而高貴受人尊敬的職業，於是乎他們在向皇帝奮鬥之際，有時也為人民力爭，至少允許依據統一的原則，可以得到安全的保障，並且解放這種不安定的局面。孟德斯鳩的家庭是一個官僚的家庭，(註一)而其本身且享受出席「國會」的生活。

為尋求各種方法，以限制皇帝，創訂憲法，敷設權力運行的道路，創造「中間團體」(intermediary bodies)，制裁並均平可能的專制主義，而又不願跨越到極端的民主政治之途，因此氏乃認為此議政院確有偉大的價值，特別是可以保持職位的買賣和傳襲，因為他們創立一種真正獨立的團體——在利益上彼此是獨立的，而不求擴展——但是仍舊堅持其特殊的權益。這種說法，使後世的官吏，用為辯護的藉口，在他們的特殊權益受摩浦(Maupou)及路易十五攻擊之時，即隨意引用孟德斯鳩的話。(註二)孟德斯鳩的精神上的需要，其環境，及其在英國的旅行與研究，遂產生我們剛纔討論的解決方法。不過三權分立，並非他的計畫的主要部分；並且他也未嘗企圖用科學方法以發見每一種不同的權力的性質；抑且他更未嘗各予以定義而永遠不變。大凡一切思想家足以影響到實際的行爲者，每一件事物均經他磨過一次，惟其出品未必一定具有永久的價值。

我們確知這種學說是育孕在十八世紀中葉訪問英國政府之時，並渲染陸克的政府論而成的；英國政府，就孟德斯鳩視之似乎予個人自由以保障，陸克即致力於此，而陸克與孟德斯鳩的著作，有許多章節，若逐字細讀，幾

乎相同。(註一三)

孟德斯鳩仿效陸克，不過更有系統，但是有一要點，必須予以注意，就是他向來未曾想到完全的政權分立，而僅打算限制中央集權。抑且，如果過分側重政權完全分立的主張，在法國方面，無異對於議會加以外科的手術，正如一八八八年英格蘭及威爾斯的州縣會議條例所採行的州縣季會 (County Quarter Sessions)；使司法職權與行政職權分離。是又不然。行政機關得召集立法會議，宣佈其會期，限制其範圍；並且可以否決立法會議的建議，除非先得其承認。議會有彈劾權；「在一個自由的國家內，立法機關如果無力阻止行政行為，但是至少可以有權過問其執行法律的情形。」(註一四)立法機關或者不能控告國家的元首——但是「受託而負行政職務的人，就不能濫用職權，雖然他們有法律和大臣可供諮詢，但是法律對他的保障，亦如其他百姓一律看待，並且他們也須受法律的審訊和懲辦。」然而氏所舉的彈劾意見，並未曾提及各大臣的政治責任。

此時布拉克斯同 (Blackstone) 正從事於寫作他的評論集，而政權分立的觀念，全歐洲的憲法學說上，佔着一個重要的地位。他自己的觀念，總括一般的信念，以為「一個混合政府，」一個「均勢的憲法，」可以促進庶民的自由，幾乎都是採取孟德斯鳩的陳言。(註一五)

於是孟德斯鳩已加重各種制度的負擔；但是同時他也宣佈這僅為自由和中庸精神的產物。然而，各項制度均結晶而成爲一書，而受酷愛自由者的恭維。其目的已經腐化，而人民仍舊繼續恭維。假設在二十年間，法意一書逐漸成爲平庸化，於是乎在一七六八年左右，一般受過教育的人士仍舊讀此書以爲是教育的一部分。自此以後

所出世的人們，如果不將此書置之高閣，而至多亦不過視此書為一本重要的古籍。頗令人驚奇者，就是此書竟然能够這樣的影響到法蘭西革命時候的一般法國人，以及美國憲法的創始人。他們抓到這種制度上的分配，而未會恢復孟德斯鳩所注意的精神。關於此點，我們可以再作進一步的討論。

據我看來，孟德斯鳩似乎把他的工作，看得很精緻的，而未必是實用的。因為他驟然之間宣稱：「這三種權力（此處氏僅指立法的兩部分，加上行政權）可以造成一種安靜或停滯狀態的局面。但是因為一切事物必要的動作，他們也不得不動作，並且被迫而協同動作。」（註一六）第二句話，好像是一種脫口而出的話，遺忽許多的困難，而避免此項美麗的計畫受到擾亂。每一個誠實的政治學家均應承認這樣的誘惑；而有時他們這種美麗的言詞可以引起思想。吾人試一觀察，孟德斯鳩曾經避免政府活動的速度及方向，是否為社會所需要的問題。抑且他也未曾正確解釋各政權間的調協，假設是必要的話，那末這種調協如何可以產生。或者因為在他那個時代的政府工作範圍，較之我們今日的政府為小，以致不能引起這類問題；然而他的確是一個擁護自由工商業的人。如果以此為他失敗的卸責，那末就其對於我們現在時代的關係一點而言，也是極可批評的；因為這種學說把美國陷入於一種政府的制度，我們至多可以說，不願這種制度，人民也有快樂，同時這種學說在其他國家內，產生許多錯誤的理論。此處吾人尚須增加一點，以掩飾孟德斯鳩學說的疏忽：無論如何，他承認政府的行為，必須依照「一切事物必要的動作。」

北美合衆國 我們永遠不會曉得美國憲法創始者成立政權分立制度，究竟是受這種學說的影響，抑或是

打算保障自由和財產。他們在積極方面，希望實現如孟德斯鳩所說明的自由，而限制專制主義；他們確受孟德斯鳩學說的浸潤，同時他們也受財產觀念的薰陶，則較甚於此主張精神中庸之道的孟德斯鳩，而孟氏則以為政治的幸福，應該建基於許多同等的小規模財產之上，節衣縮食的過活。美國憲法，雖經菲列得爾菲亞（Philadelphia）憲法會議上反對民主及反對專制的傾向所影響，而仍舊有意努力制訂政權分立的條文，使其成爲今日最重要的政制，依此原則運行國政。

我們此處又要指出，美國憲法並非一概宣布政權必須分立，而就美國的語文說起來，也未嘗有這種分配的但書（註一七）並且也未產生一種顯明的分離，因爲如此必致使政府不能存在。然而，憲法則連續採用某種制裁和均勢，使政府幾乎不能存在。有一般人，他們相信憲法可以造成一種新的專制主義，於是乃作種種要求，而引起詹姆士·馬提松（James Madison）氏的著名答復，此處我們必須加以分析（註一八）。馬氏欽佩孟德斯鳩的學說，認爲「討論此項問題，必須時常向這位哲人請教，並引用其意見」並且注意到在許多的重要方法上，英國憲法所規定的政府各部，就孟德斯鳩的「標準」來說，均非完全分立，使彼此界限分明，於是乃下一結論，以爲一個局部的執行機關，可以容納而不致破壞自由，惟權力集中於一個團體，則能如此。並承認「具有侵略性質的權力」但是就目前的情形說起來，立法機關是否較之行政機關更爲可怕呢？事實上，「立法部分到處擴充其活動的範圍，而把一切的權力，吸收到他的動力旋渦之內。」（註一九）這就是美國困難之所自來（where the shoe pinched）；這也就是畏懼和統制的對象；因爲一個代議團體能夠感覺到某種情緒，足以鼓勵民衆，然而其理智則不足造成

可以滿足此項情緒的計畫。(註二〇)其他權力，如行政權及司法權，此處亦可按其性質，加以審慎的敘述；而立法權則不能如此爲的是誰能够予立法兩字以正確的定義呢？抑且，立法機關能藉其操縱財政的力量，而攬得支配行政官吏的權力。此項例證，可見於許多的國家之內。(註二一)因此，這不僅是紙上空談，而亦確能制裁侵略。但是這究竟能够怎樣呢？哲斐松向人民提出，如果這三項權力之中，有兩項應加考慮，則其必需對於憲法加以攻擊，俾克改良。然而馬提松氏則慮慮時常向人民提出改良政府的缺點，其結果必致使政府失去其尊嚴與穩固，而人們通常隨着大衆的行動，往往造成盲目的成見，以求統治，而社會的光明每被擾亂，最後反使議會採用選舉運動時的同樣勢力，而戰勝一切的紛爭。

但是以後如何呢？在實際上，究竟採用怎樣的便利方法以保持各部分權力必要的分派呢？

「其唯一可以得到的答案，就是這一切外表的條件，均不適當，必須使政府內部機構健全，以補其缺點，使其各部分，均能發生相互的關係，而保持其原來的本位。」(註二二)

依此原則，必須使「每一部分有其自己的意志。」由此又隨而發生每一個部分中的各份子，必須不能過問別人職務的委派。但是此點不能過於拘泥，否則其結果必致要由人民起而指派各項職務，將使行政人員受到惡劣的影響，尤以司法官爲甚，因爲他們應該有永久的職務，而保持其司法獨立的精神。雖然這仍不過是次要的問題。

反對中央集權最主要的方法，就是採用憲法的手段，以及每一部分須有必要的自衛的個別目標。這雖未必

就是真理，但是此項真理，可以使野心得以發揮其威脅的力量，抑且不致隨而發生人民的統制。（註二三）

「組織一個由人管理人的政府，必有一種極大的困難；第一你必須先使政府的能力足以統制被治者；其次必須使政府能夠統制其本身。惟民是賴，無疑地，是予政府以一種重大的牽制；然而經驗指示人類必須要具有附帶的戒備。這種策略由互相對立競爭的利益，來補充較好動機的缺點，在人類不論公私事業的全部過程中，都可以追溯到。我們特別在一切權力的分配上，可以看到，因其目的乃在於將幾個職務，加以分配調整，俾其彼此可以互相制裁——使每一個人的私利，可以成爲對付公共權利的防備兵」（註二四）

你不能使每一部分得有同等的自衛權力。因爲立法權的地位崇高，於是乃將其分化，成爲兩院，其選舉方式既各不同，而行動的原則，亦各互異！又使行政當局得對立法機關，提出抗議，惟其並非絕對的抗議！此處尚須記牢，在一個聯邦政府之內，各邦政府，彼此應當能夠互相牽制。抑且，在美國廣大領土之內，實行普選制度，亦不得不規定各派彼此應互爲制裁，並防止易於造成一致而專權的大多數。

「在一個自由政府之內，公民權利的保障，必須與保障宗教權利相同。前者是多數利益的羣衆，後者是多數教派的羣衆。而兩者所應受保障的程度，均視其利益與教派的數目多寡，以爲轉移；此則可以假定有賴於處在此同一政府之下的國家的範圍與人民。」（註二五）

馬提松氏的辯論，已由美國的經驗證明確實。此處尚有一個疑問，即其是否已經證明太過確實；因其確已將政府陷入於昏睡病（coma）及抽搐症（convulsion）的交替狀態中。在一個國家內，必須包括許多不同的利益，

纔能够永遠不會得到一個大多數的團體，於是乎強有力而狡詐的少數人，乃能永遠執掌政權。

在聯邦憲法中，各種權力，就是這樣的分配：立法權（列舉於此）乃交託國會（註二六）行政權交託總統（註二七）司法權則交託各級法院。（註二八）立法機關乃分爲兩個團體，採取各不相同的選舉任期，及各不相同的選舉方式：前者任期爲兩年，期滿全體改選，後者任期爲六年，每隔兩年改選一部分。他們的權力彼此不同，而互爲制裁。行政當局既不依賴立法機關，亦不依賴人民，亦不特普選以鞏固其地位：因此而創立一種特殊的選舉團（electoral college）。他自己的範圍，並不僅是屬於他自己的，因爲憲法的創始者最怕這個行政領袖，而尤其是全國的行政領袖。因此，委派重要官吏的權力，乃由總統及上議院分司之。抑且行政元首亦不能自由簽訂條約，因其必須先得上議院的許可。戰爭與和平均須由國會宣布。凡在合衆國政府下享有利益地位的官吏，均不能當選爲國會會員；縱使總統能在國會之內，代表聯邦全體，宣讀公文，並且縱使總統能够指派官吏爲他的閣員（註二九）但是總統及其所指派的官吏，依照憲法規定，均不能備位於國會議員席上（appear on the floor of congress）。

非但憲法創始者所希望的目的，已經達到，並且他們最大的懷抱，實行行政權分立，亦已成功。因爲他們破壞政府領袖權的統一，而這種統一的領袖權，在閣臣政治時代，極爲重要。他們把行政權由立法權中，分裂出來；把要求供給的人，和核許供給的人，彼此之間的關係，割裂爲二；採取兩個立法機關，使其彼此得有爭辯的繼續可能性；造成每一個機關於其分別的任務上，各有其分別的領袖的必要，而使之與行政職權，完全獨立。議會的程序，與英國的辦法大異；財政制度，則與全世界不同；絕對沒有所謂政治權能或政治責任的調整，而每一個部分有其自己的

立場和其自己的少許責任。這種計畫都是企圖以制裁多數壓迫少數的流弊，而其結果卒能達到此目的。其代價究竟如何呢？此點我們將於以後關於幾種制度的討論時，再予以計算，不過不能以金元來計算。

然而，此處吾人所應注意的要點，就是自十八世紀末葉以來，對於政府機能的要求，既已改變——我們關於此項變易，業經加以充分的分析或敘述——多數壓迫少數的原則，已不爲人所憎惡，而反成爲極其重要。正如孟德斯鳩所云：「這三種權力應該造成一個安靜或停滯的狀態。但是因爲各項事物必須動作，因此他們也不得不動作，而且被迫從事共同的動作。」美國各項事物必要的動作，已使此三項權力不得不動作，因爲人們憎惡不調協的行動，所以他們遂不能不從事共同的動作；如果在憲法之內不能得到共同的一致動作，那末一定要——倘使動作是真正必要的話——由外面另行設法以求之，不論其全部成功或是局部成功。這種有價值的重要組織，可以見之於政黨制度上。因爲此項制度乃傾向而將憲法上所已分配的權能，再予以分配。至其成功與失敗，吾人將於以後再加以討論。

美國制度，所謂「國會」政府者（Congressional Government），對於歐洲民主制度，處於極嚴重的相反地位，因爲歐洲的民主制度，採行「內閣制度」（Cabinet System），確已默然拒絕政權分立，而努力使其調整。簡而言之，此項制度的原素，不外如是一切職權，均廣泛的分爲立法、行政、司法三部分。司法官吏，甚至在美國方面，也是由行政當局委派，不過規定實際上司法應爲獨立的。至於行政權則又分爲兩部分——即各大臣或內閣，與皇帝或全國元首。後者握有獨立的政治權力甚小。內閣爲立法機關所創造出來的產物，但是這個出產品，往往竟會

起而打倒他的創造者。人民均不受禁止，反之則甚希望其能參加議會，有時往往命令如此。因此可以看出人民立法，與行政三方面的直接連鎖；而通常他們彼此均團結一致行動，受同一的政治情緒潮流所推動。議會是對人民負責的，而內閣則是對議會及人民負責的。他們是一個團體，而握有不同階段的領袖權；不過完全是由人民起點而逐漸升上去的一條直線。在美國方面，人民主權的運用，往往分爲兩個支派，甚至三個支派；分爲幾條路線，彼此平行，而不致相遇或混雜。

不過大陸各國及英國都未必對於政權分立，不感興趣，或是不曾採行。此項學說濫觴於法蘭西，並且我們可以表示雖然盧梭推動法國人向革命之途邁進，但是其早期的各種憲法的努力，仍舊受孟德斯鳩的影響所支配（註三〇）。一七八九年的法蘭西全國會議（the French National Assembly of 1789）立下原則（註三一），並將立法權由行政權中分出（註三二）。不許有任何的妥協（註三三），並不許行政機關有制訂法令的權力（decree-making power）——並且議決全國會議的會員或將來的議會議員，在其四年的任期之內，不能被任爲各部長，更不能接受行政元首任何的職位、禮物、卹金、薪俸或佣金。然而吾人此處無需追溯到這種憲法原則的一切結果。這種憲法已於一七九三年推翻了，因爲在攻擊革命熱烈情緒之前，已不能順利執行，而無須一中央集權制度，以統制首都及邊疆，迨至一七九五年時，再予恢復，又經拿破崙加以潤飾，於一八一六年、一八三〇年、一八四八年，先後公布，惟一八七五年最後一次的修改，未曾公布實行。不過革命黨人所相信的政權分立學說，曾予法國以一

種永久的結果——使其在憲法上否認司法法院有權將參眾兩院依照憲法所訂的法律，宣佈無效，並否認法院有權審訊行政官吏在公務上的犯罪行為；後者乃直接引起創設審訊此項案件的特殊行政法院（註四）。以上種種在德國國內，有多少類似之處；惟在英國則頗為不同。

在十九世紀全期中，有許多人爭辯以為如果政權不分立，就無自由可言。憲法的條文，我們未必視為重要，除非我們記着在一八七五年的憲法內，已不再宣佈此項原則，而事實上，憲法業已採取內閣制度了。政權分立何以有許多的方式，其理由至一八七五年始已確定，一部分的學者，所以仍舊要求政權分立，其理由甚為重要。這並非因為對於以正確而科學的方法以確定分立政府權力的原素，感覺若何興味。此項任務乃嚴格附屬於這種重要的目標：使政府的能力，成為這樣的均衡方向，以適合於社會的理想。因為我們必須明白一件事情，就是政權分立的學說，最後乃成為某種特殊計畫的工具，或者成爲一個改革家或有利益關係的團體或階級的工具。（註三五）

在法國方面，政權分立的觀念，不久即被利用以保護自由主義者，來反對平等主義者。自由主義與平等主義結果的差別，遂造成得·托克維爾氏政治哲學的精細論著。氏因鑒於美國的民主主義，於是乃有如此的感想：「人們要求自由，欲藉此使其本身平等，但是在比較上言之，平等既有待助於自由，而始得成功，則其使自由更感困難矣。」因為平等既然是他們所最注意的，所以他們讓國家自己擴大，而使人們自甘低頭服小。這種可能的專制主義是怎樣的可怕啊！（註三六）……抑且，自由現在已成爲社會的救星了（註三七）並非從事破壞此依賴平等的民主制度，因為這顯然是上帝計畫的成就，不過加以調和，使之成爲有益的而非不幸的天命。（註三八）然則如之何而能

得到自由呢？可以由議會、出版自由、教育、司法獨立、承認個人權利並予以保障，以及地方組織與文化組織各方面以求之——這些制度在民主政治上所收獲的效果，正如某種歷史上的組織在舊日君主專制時代之所為。

這種色彩，在法國革命之時，尙未完全消滅。政權分立的要求，無非欲藉此以制裁議會的專橫傾向（註三九）因爲這種專橫的行爲，足以威脅行政當局以及社會全體，不過這種配置，現在已不名之爲獨立或分立，而名之爲互相牽制（reciprocity）。此處顯然有一種願望，企圖增高行政權力，以停止參眾兩院平等的立法權力。據另一位作家的意見（註四〇）此項問題不啻爲個人反抗國家的問題……「這就是說自由本身的巨大問題，」及其解決，立刻停止行政權及立法權在司法行政方面的勢力，而成功司法統制依照憲法所訂的一切法律，並仿效美國先例而執行一切法律，這種辦法，經過法國政治上二十五年的經驗，纔屢次予以試行（註四一）另外尙有一人，可以算做許多人中的一個，痛惜「議會政治，」及「政權紊亂」——這是因爲恐怕議會權力及其行爲易於流入「無政府狀態，」而缺乏一個由人民普選出來的行政首領，不免對於「人民不幸爲議會所奴役，」亦無法制裁（註四二）惟其背景又是怎樣的呢？我們立刻可以又回到經濟平等與政治自由間的敵視問題上面來。

「法蘭西革命的精神，及對於共和國一致的觀念，由其發軔以迄今茲，所受最大的阻礙，莫過於社會主義開始腐化，而以絕對的集體專制主義，來替代此高尚繁衍的自由、創造、個人責任、真正集體統治等各原則。」（註四三）此處無庸多舉例證。種種事實均極明白。許多人及政黨（註四四）均時常願慮以爲如果不對政府加以制裁和均勢，自由即將消滅。這種類似的發展，顯然同見於德國憲法史上（註四五）及英國憲法史上（註四六）然則究竟因

爲什麼造成這種學說及政治的需要呢？我們到處均可以看到一種特殊的理由，或是許多的理由，怕受政府的干涉。截至十八世紀之際，上下等階級各人，均怕君主專制主義，迨至十九世紀之際，而德國上下等階級之人，則僅希望節制絕對的君主政體，而今日各國一切經濟上小康的階級，則努力希望保守他們本身以抵抗民主政治的集體而平等的趨勢，而勞動階級領袖的資產家則企圖在社會主義局面之下，創立自由主義的學說。他們希望立刻脫離國家，以及一切由國家或自身所承認的義務。

但是在一般不能忍耐等候創造一個新社會秩序或頑固保持舊社會秩序的人們當中，則絕對沒有此種制裁及均勢的熱忱，例如各司法法院表示積染一種反抗行政權力的精神。例如，布希維克學說將一切權力混在一起；而法西斯制度，亦同樣如此。保皇黨如苦那爾(Bonald)氏以及德國的浪漫主義派均希望一切權力共同一致進行，而創立德國一八七一年帝國的憲法的各理論家，雖然他們均爲經過職業訓練的法學家，而從事發見反對政權分立觀念的辯論。但是毫無疑義地，在這羣著作家的社會經濟地位與其學說之間，確有一種聯帶的關係。有些人企圖避免政府的統制，所以要求在他们被捕之前，增設各級的訴訟法院。亦有人需要政府的幫助，而能由一種假設以證明關於敏捷迅速行動的任何遲滯。這全視其所崇拜的精神上主權的對象，是屬於那一類的，以爲轉移。政治學家探求政權分立說不過可以得到以下的一個結論：我們是否需要政權分立，而這種政權分立應該寄託於那一種的制度裏面，這則視吾人所感覺急迫的政治需要如何，以爲轉移。這就是說，在各種職權的本質上，沒有一種絕對永遠一成不變的東西，而來解決政權是否應該分立的問題，並且如果應該分立的話，則其應包括些

什麼部分。此項答案乃有關於每一個人的需要，以及實際所運行的各種制度的組織、手續和智能，以爲轉移。

但是，我們不能就在此處結束這個問題。因爲尚有兩項問題，應加考慮。第一，就是政權分立的可能性，而有關於其特殊的性質問題；其次，就是在現代民主政治上，各權實際上的差別如何——並非一定分立。

三權說的推翻 著者對於第一項問題的答案，並不打算詳細檢討舊日的三權分立說。近數年來，三權分立說曾經受理論家巨大的攻擊，並且由實際的經驗，而證明其爲不可能的。（註四七）廣而言之，就經驗上表示，立法機關不僅制訂一切根本的法律，而往往進而從事制訂有關各部會及地方行政機關等的許多詳細章程及單行法規等，於是此項工作，乃僅有具有專門學識的公務人員，纔能勝任愉快。抑且，又據經驗所示，立法團體，每以更大的範圍，容許行政當局從事補充法典的缺點，因此這種制訂法律的程序，遂多少成爲附屬的立法；也就是使根本大法具有拘束法規的權威的最高力量。抑尤有進者，行政各部均由法律賦予以司法權力——一種審判關於個人及團體的一切事實和公共政策的複雜環境的權力；由此他們或者向法院提起訴訟，或者不提起訴訟。而最後，法院則藉其判決的權力，而增減法律或行政的權力。以上分析，已經說得太遠了，吾人可以無需再作更進一步的討論了。

此項主要的中心問題，就是關於個人任意容許行政各部——即行政元首的屬吏——掌管制訂法律及司法行政職權的危險。這就是現代法律至尊性及行政法律的本質，而且這也是十八世紀第七十年以後，國家活動

的發展的直接結果。最初是皇帝的專制主義爲人所畏懼，而加以攻擊；嗣後則議會的專制主義則爲人所畏懼而加以攻擊；現在在二十世紀的時代內，大家共同一致的敵人，則以這一大羣的公務人員爲其對象。

現在所謂三權分立的學說，亦無優點可說，除非是一種臨時的計畫。我們必須另外發明其他劃分各種政權及政府職能的方法。如果我們已經做到這一步以後，那末我們必須再簡單地探究其性質與範圍，而爲現代政策所需要共同的合作。我們必須永遠記着，任何權力，不論爲立法的，或行政的，或司法的，其政治的效用（Political utility），並非依賴於其自己的本性，而是有賴於運用此項權力的團體所具有的才智和其施行的手段。

對於政權的科學了解

如果我們注意現代政府的運用，而不顧及其一切職能上所有的權力的任何分配，那末我們就可以見到一個政府的完全行爲，計有兩件事情是必要的：一爲議決，一爲執行；換一句話說，就是一方面決定某種應該做的事情，而另一方面則如何命令人民去做。如果我們以此應用於政治活動的分配上，那末我們就可以看出在第一項所謂議決的部分，其中心機關，就是選舉團、政黨、議會、內閣，及國家的元首；而第二項所謂執行部分，就是內閣、國家的元首、公務人員，及司法法院。這就是說，政治活動計有七項重要的中心機關，彼此共同合作，以產生一種完全的政府行爲，殆屬必要。實際上，這七個機能彼此都是互相聯鎖的，而彼此都是具有聯帶的重要關係，雖然彼此對於其實際當權的人選，表示妒嫉和不信任。如果沒有政黨，則選舉團就無異等於一羣處於混沌初開的自然狀態下。

的男女。雖然著者不願過甚其詞，以爲今日任何國家內的選舉團，都未嘗超過此種範圍甚遠。選舉團藉力於各地選舉人的團體、選舉測驗、議員競選人，以及各地代表，而得與議會接觸。今日的議會較之政黨所特別組織的政黨會議，相差幾希。而內閣在肩任議決的工作方面，則與選舉團、政黨、議會，互爲唇齒的關聯，並由各公務人員方面，徵集各項專門的材料，作爲創議或應付討論及決議的參考。在行政一方面，而內閣則與國家元首接近，統轄許多有給職的行政官吏，同時則受他們的指導，並委派各級法院的推事，同時並且也有其自己的法律顧問。國家的元首（除英國外），則與選舉團接近，因其係由直接選舉所產生的，或是由議會選舉出來的。各公務人員並非完全不與社會接近：因其常有各方代表參預其間，同時並設置各種顧問委員會，以爲之佐。各級法院並非完全不與文化需要的發展所接觸，而其大部分的時間，則從事於執行我們上述各項制訂的法律；但是他們仍舊對於法律能够予以一種調和的施行影響，因爲他們可以應用某種例外的法規原則，不論在本質上和解釋上。我們上述各項的互相聯鎖的關係，在實際上乃較我們所說的情形更爲密切；不過以上所述，均爲政府以內共同合作的重要部分。

無論任何人欲在政權上增加其優先勢力，或爲創制權或爲複決權，無論其是否願見各部分的權力依照一致的原則和趨勢進行，或者願受其愚，則全視那一種的結合，最適合於他的政治價值的計畫（his scheme of political values）。歷史很明白地表示人們在他自己當權的時候，均作堅決的判斷，一部分爲着他們自己直接的滿足，一部分則爲着未來的後代設想，一部分專門顧到經濟的利益，其餘如得·托克維爾氏等，則只顧到精神上的滿足。在這各種原素當中，永遠沒有任何必要的選擇。而此種選擇也僅特別有關於時間與人的兩方面——

至多也不過有關於國家所從事的各項活動，我們所說的各種權力和機能未必一定永遠是一致的，而具有不變的特質，雖然他們的名稱，或者可以相同。過去的人民曾經是極端的野蠻和愚昧；法院也是收受金錢賄賂而不開明；帝王與朝廷，有好有壞，有幹練的有無用的，有高尚的也有腐敗的；行政官吏有時確甚文明而愛民，有時則極專制。抑尤有進者，以上各種權力，每一個權力均受其本身特殊時代所模製而成，彼此之間均無密切的關係，而對於新的學說及臨時的需要，亦未必一定有何關連，而須應用於其餘的各方面。如果我們幻想，以為政府的各種權力不論在任何一个時期之內，彼此都能依照於一個合理的計畫，而互相調整，殊不免錯誤。因為各種權力均為戰爭和偶然的結果，也同樣的是理智預料的結果，而其組織則未必一定遵從政治學名家的意見。現在我們姑且簡述我們所劃分的各種政權的特質——此處僅作廣泛的敘述，因為在本書後面，將再為詳細申說之。

一、選舉團 這是一個個人和團體的混合組織，一羣不調協的熱心的民衆，往往具着互相敵視的希望。這種組織現在已經為多數的憲法和政治學說所承認，是一種主權的團體；有的否認這種組織應該受道德上的限制，有的，不過是少數，則主張這種組織不應流入專制之途，而要求其應該自動加以限制，以適合某項道德的標準。無論全民主權的文學上的理論如何，而事實上，人民的權力，則因為他們的愚昧，他們的道德信仰，他們的資財來源，以及他們所受指導運用的憲法體制，原有的各種制度，和舊時的權力，而受限制。如果揣想這種權力——即選舉團——如果不受拘束，而又無政黨的組織在其背後指導，訓育，和統制，則其究竟以什麼為依據，這就未免近於空想。然而這一點倒是實在的：民主政治或者是懦弱的，或破壞的，而予所謂破壞的，乃指其得強迫人與物，從事某種

動作，足以造成其自己的滅亡，因此非但目的不能達到，而且反使能力和權力，受到無謂的耗損；這就是用愚昧的計畫以使用複雜機器的通常命運。如果我們回想到現代政府，不論是國內的或國際的，其複雜情形及其普及全世界的勢力，那末我們就立刻可以了解。甚至就目前大多數人的常識和教育，甚至就目前的道德標準，包括公正、禮儀、謹慎等等觀念方面言之，欲使人民能够自己由政黨候選人當中，選擇出適當的人物，則此種常識與教育，以及道德觀念，均需加以極長久而審慎積極的培養。握有主權的人民，其最大的權能，就是聯合一切男女的才智，指導趨向公平、秩序和正確的方針，而需要具有專門技術的組織，以阻止其意志上可怕的打擊。但是人民雖然受人恭維使其相信他們是全能全智的，惟其本身亦殊不願受此恭維。

二、政黨和議會 與人民最有直接不斷接觸的制度，當然莫過於政黨。其職務在於將一切投票人組織起來，希望成爲一個大多數的集團，或者至少造成一個令人可怕的反對，以阻撓政策的創立和執行，而其主要的勢力，則憑藉於議會。各黨間的競爭，往往可以促進其本黨從事工作的紀律和訓練。他們爲公開爭奪強大的主權起見，所以把每一張選舉票都視爲極其重要，沒有一張可以忽視的，而且在長時期內，欲得多數的投票，他們必須預先表示其工作的成績。至於與他黨的衝突和接觸，亦往往可以由此而增長對於知己知彼的知識。並且尚須獲得對於政府全部範圍的某種專門知識。此處不能因爲過去的服務或是將來的諾言，超過某種界限，恐怕公布於世，因而牽強附會這種真理。輪流的辯論，可以引導成立一種決定而合理的議事規程。集會中的團體生活與個人接觸，可以產生一種協和的態度，而這種態度乃由集會的傳統習慣，而培植滋長。各議員所得的薪俸必須使其能完全

爲議會盡職。以上各事，均足以促進政黨和議會的能力，以及合理、審慎，甚至寬大的原則。

但是政黨和議會仍舊在幼稚時代，他們並未嘗解決以上各項困難，以致現在妨礙他們成爲一切法律及行政的適當重心。選舉的進行，仍以人民是賴，不論各黨競爭如何，雖然足以擡高候選人的地位身價，但是我們仍舊不能對於此項主要問題，獲得滿意的解決：如何供給充分數量的聰明而能幹的代表，並以充分的時間，以完成他們的職務，而應合其專門的要求。我們只能說在選舉程序的競爭之中，由政黨及議會制度的運用，而可以得到許多的利益，不過選舉團的程度，以及各黨衆多的黨員，可以在現代各國造成立法團體中此種不完備的現象，如果只要一線的阻礙，則立刻一定可以發生慘劇。

至於人民所選出的代表，究竟做些什麼事情，或是應該做些什麼事情，大半是以他們能做些什麼事情，以爲轉移。如果現在對於他們加以判斷，或是判斷他們一代以後的情形，我們可以說他們所做的立法事業，不能超出於他們領袖依照其個人的、團體的、和地方的意見，而定的計畫之外。他們及其領袖均不能對於各項議案的根據，加以專門知識的計畫和測驗，抑且他們也不能使其所製成之議案，表示他們的意見，不致令人難解，並且也顧及到各項條文不致與一切已爲法院或日常事件所接受的其他法律，有所抵觸。如果其他法律因爲新法律的成立而致作廢無效，那末各議員是否可以無須技術的指導，就能够充分了解各法院及行政機關所施行的一切法規的內容：其職務是重要的而且是可能的，更進而其所有的利益往往可以超過於目前的範圍以外，因爲提出質問就是等於警告，而警告也就無異於加以統制和改革。他們或者可以用他們的辯論，來教育社會，並且發表各方面

的疑義和願望。然而這一切的事情僅能就一般的情形而爲之；因爲時間是急迫的，而爲集會的合理討論起見，人數必不能過大。因爲如果這些規則日常繼續應用，而迎合民衆的意志，那末各議員一定不會有必要的時間、技術、忍耐，並且也不會有興味。於是乎必須有其他團體，起而襄助之，直至立法機關妥當成立爲止。

三、內閣 所謂其他團體者，第一就是內閣，這是一羣少數的人民，通常是立法會議的會員，亦即多數黨的領袖，執掌行政各部，而爲其最高的長官。就在這一點上，立法機關乃與行政和法院發生直接接觸，隨而對於前者自然產生一種指導和創造的影響，而對後者發生的影響，其程度較小，並使法律依照大多數的意見，轉變成爲實際行爲，而且利用行政機關作爲準備各項政策的專門技術方面的臂助和顧問，俾得向議會及國人之前提出請予採擇施行，並加解釋和辯護。議會及選舉團，得藉力於此團體，而增進其專門的知識，並且永久職的官吏亦得因此增加其力量而受其統制。

四、行政與法院 在內閣的另一方面，就是行政的工具，所謂實際具體應用一般的原則於各項特殊事件的機器。沒有一件東西，在它的本性上就要求分爲幾個部分，或者分爲中樞與地方之別，或者我們姑且劃分爲各部會及各級法院——沒有一件東西是這樣的，除非對於效用的考慮，以爲必須依賴於行政各部門的性質，以及人們願望的特點。我們豈非已經注意到陸克將政權分爲立法、行政、聯邦的各部分，而後者亦僅不過是有關國外關係的行政行爲麼？此項劃分曾經由孟德斯鳩不分青紅皂白的盲從下去，而他這種盲從的原因，是因爲他要法院，大半是由他目觀當時英法各國的法院情形，成爲獨立於行政機關以外的組織。但是孟德斯鳩的願望不能做爲

我們的定律，除非我們認為這種意見是便利而正當的事實上，我們看到國家的行政工作，廣泛的分爲執行的和司法的兩部分，而且這種劃分無論在那一個國家（甚至到十八世紀末葉的法國和普魯士）都未嘗以此爲一種有意識和有系統的分立的結果。我們現在的制度，是某種有關政治權力的歷史糾紛的結果，而在這種政治權力的糾紛中，各黨遂得藉此以限制專制權力，大半是用武力，或者用武力的恐嚇，依據代表原則，而創立一個特殊的會議，對各項問題加以周詳的討論和表決（這就是議會），其次，則成立一個特殊的分支機關，遇到法律意義不甚明瞭之處，則由之加以解釋，或者遇到個人與個人間發生糾紛，或個人與皇家發生糾紛之時，則依照法律處理之。他所做的事情，也就是現代改革家所要做：成立特種上訴機關，如遇受到國家（或他人）的侵害時，就可向之提起訴訟，並且因爲他們的才智，周詳計畫的反對，協同的意見，以及進行的方式，所以他們的請求，似乎可得優勢。這是必要的，因爲法律是需要特別的研究，而在流行習慣法的時代，這種研究頗感困難。我們曉得十六世紀間行政權力何以發達到如此的強大；人們雖然不能有多少的力量，但是他們總在企圖着——至少是一種有力量企圖——以嚴格限制行政權力至其應有的範圍之內。他們不能容許政策的要求——國家利益問題（raison d'état）——成爲一種變化無常，不確定而祕密的特權。行政當局必須表示相當的原因。怎麼樣的和在那裏？答案則爲：在法官尙未免除受皇家統轄之前。

法律的執行，顯然包括兩項職責：判斷一件案情中的各項事實，以及判斷該項事件與法律的關係。但是如果法律意義不明，則又將如何呢？誰來擔任國家和百姓間的裁判呢？這是一件困難的事情。第二個問題，就是大部分

的法律均未嘗把國家認為是當事人的一造，蓋其一方面既接受人民的義務，而另一方面又得賦給人民的利益；同時則得充任裁判各個人及各團體彼此間互相的要求。這一點可以說是各法院最初司法權限的最大部分，甚至今日亦仍舊如此。

現在，依據歷史上的巨大發展，不過此種發展極其複雜，我們在此不能加以逐項說明，我們可以看出英美兩國（此種情形法德兩國尚為少見）的法院，肩任着以下各項職務：（一）一切個人與個人間的審判；（二）反對國家的犯罪行為；（三）行政或特益機關在法律力量以外所作的審判。法院得對此種審判，有權加以指摘和糾正。這種英國式的方法，乃變為盎格羅·薩克森族的方法，甚至蔓延到大陸各國，凡是行政機關受到更大的拘束者，凡是執行機關具有其自己最後的司法裁判權者，則法院均設法以擴充其至高的權力。此項發展一直進行到過去的三個時代，此時國家始承認其積極的服務和最後的義務，均是為人民所要求的。

這兩個執行機關間的主要競爭，逐漸顯露出來，因為當嚴格的執行機關，已在力求敏捷和效能之時，各級法院仍舊是為訴訟的最後機關，或者人民——此時尚未明瞭應以多少的義務以償付所得利益的代價——亦以為他們應該如此而已。因為「一切事物均有必要的動作」，所以法院遂得複審行政機關的工作，而行政機關乃實行審判，彼此都厭惡任何一方侵犯到他們久已被認為「神聖」的範圍之內，或者認為是振救社會所必要的工作，而人民方面，則受「新官僚政治」或「新專制主義」所恐嚇，並受此類政策，如拆毀貧民窟，嚴防傳染病，以及減低社會服務的費用政策，所激動。

不過這種糾紛的要點是什麼呢？這是一種關於比較政府行政行為及司法行為優點的糾紛，而這種比較，在英、美兩國之內，無論如何，總以為行政的行為較劣，而司法的行為則最善。然而這並非對於此項問題的科學討論，因為這是從事比較現在應做的工作的性質，以及發現此項工作最好的機能，而非僅僅比較此項機能是否曾經存在，或是現尚存在。此處姑且讓我們來對現在運用的兩種行政行為，加以考慮，並比較其優點和劣點。

行政各部的工作，乃限於議會所定的廣泛範圍以內，而此項範圍之在今日，如此之廣泛，以致各部均握有極大的隨意伸縮之權。他們施行一種強大的權力，因為他們對於確定某一個官吏的懲罰，往往僅訴諸於該部本身的高級長官，以致此項案件未必得有公平的判決，不過如果此項事件交由法院處理，則因其進行程序之複雜，時間金錢兩須耗費甚鉅，故原告方面寧願忍受損失，而不願訴請救濟。或者，有一個問題，應該向議會請示，但是沒有時間，至於行政官吏所用的巧辯解釋，因各部人才濟濟，每足以藉此而否認司法的權力。一種不受節制的權力，或者可以說是一種不必要的殘暴權力。

然而行政各部究竟如何而發生此種不公平的可能性呢？第一，由於個人專權的願望，因為應做的事情，就是官署和官吏的個人職責，而使之施行成功。第二，這種事業的成敗，並非如私人工業相似。第三，協同的保衛，和同僚的觀念，乃將上訴的價值，交付給上級的官吏。抑且，目前的行政處分比較是一種秘密的手續，有些事情完全不要紀錄，有些事情雖經紀錄而不公佈；因此其判決遂不免流於獨裁，和秘密的狀態，而產生一種獨裁的名義。其次，則缺乏訓練官吏的規程，以及規定義務和行為的法規。據我們在內政服務編內所表示，至少在盎格羅·薩克森族

的各國之內，均未嘗想到進行這種訓練和創訂這種法規。不過擔任審判的人，特別是在沒有上訴權之處，其人必須謹慎、聰明、深思，並對於一切微細的證據，均須反復推敲，以冀在原告或被告及人民的大團體和社會團體之間，求得公平的結果。最後，此項審判往往不由搜集證據之人主持，而由另外的官吏，依據報告而審判之。

五、司法法院 以上所述各項，法院均能勝任愉快，因為法院的全部程序乃以求兩造間公正的審判為基礎。他們對於審判結果，並無絲毫個人的成見，因為他們的職位永遠不能更動，除非發生犯法行為，而且升級的問題甚少，而接受餽贈禮物，亦在禁止之列。（註四八）審判的程序，乃努力以求在可能範圍之內發見一切的證據，搜羅無遺，並許兩造均得邀請專家協助，予以充分陳述案情的機會。堂訊是公開的；報告是要公佈的；記錄則必須加以保存；而引據前案的判例，亦有重大的力量。抑且，他們由教育上所得的法律原理，均皆包括以上各項；他們受人崇敬；並且雖然（在盎格羅·薩克森各國內）沒有法官的特別訓練，但是有法律的特別訓練。在採用這種攻擊和辯護的法律之時，法律顧問可以出庭，而這種傳統的職業即在庭上的法官，亦對之羨妒。經過這許多手續，於是可以產生固定不易的原則，使大家都能有確切的知識，而審訊的經過，其中毫無對於原被雙方私人的愛惡，存乎其間。

（註四九）

然而，如果司法行政僅認為是政府的一個分枝工作，那末這些利益，均將變為某種的弊害。法院僅能視為一種補救的機器，而不能視為預防的機器，因其只能處理業已發生的案件，而不能對將來的預防，作一個全盤的計畫。美國管理托辣斯公司，乃計畫由法院執行，尚無流弊。如果採取司法手續，必由個人告發，有時永遠不會提出，或

者提出之時已經太遲；如果採取行政手續，則由官吏事先加以相當的處置。其次，關於「公共政策」一項，法院或者不能適當判斷此項政策應否實行，因為他們不曉得政府各部分的性質，或者不能估計各項事實，以為某項必要的判決。美國大理院院長塔夫特（Taft）氏相信他能尋出一根「尺」來估計「不公平」的競爭；而就經驗所表示，他是錯誤的。（註五〇）抑尤有進者，這種方法並非具有充分的伸縮性，因其已受先例和一致的需要（即求正確）所限制，所以不能用特殊的適當方法，以應付當前的環境，卒致不得不保持此偉大的美德，亦即繼續的一致和平等的應用。最後盎格羅·薩克森各國法院所執行的法律，此處大半是指不成文法（即習慣法），其內容乃為過去時代的產物，當時社會所做的事情，及其需要去做的事情，以較之今日個人的生活，顯然甚少。不成文法似乎生成就是來做障礙的；在美國方面，不成文法站在國會及行政元首之上，以為障礙；而現在仍舊到處障礙。此其今日所以仍為一般欲藉此而抵抗政府干涉者所歡迎也。

以上各項組織，顯然均不能完全適應其目的；不過如果勉強認為某一項組織是較好的，或者應加以修正，以成就政府適當的目的，那末這唯有視該項工作的性質與其社會所公認的需要如何，以為轉移。某種新的組織方式，無疑地是需要的，甚至在今日一切糾紛的事物中，政府的機器，仍舊需要修改。這種方式是什麼呢，此處無需討論，因為這種討論將不免參入著者個人認為政府應採方針的意見；雖然我們關於此項問題討論已甚充分；而其餘的未了之言，將於第七編論法律救濟與公共行政章中，再加以敘述。

然而吾人由於此項政權分立之研究，可以得到以下的結論：此項主張乃用以保護某種精神上和物質上的事物，免受政府的統制；孟德斯鳩氏的劃分，僅粗具規模，而大半依賴於地方的和暫時的環境；他本人承認此項主張不能有正確的辦法，而所謂正確和顯明的分立，也就無異等於完全的空話；一切政府都是整個的，而以之劃分為各部分，成爲相互關係的權力，此則有賴於政府的目的，及其所雇用的一羣男女人員，彼此的技術才能如何，以爲轉移。如果我們討論越深，越可以看得更明白，因爲越詳細研究，越可以看出政府各部分的真正性質。第一，就是各種憲法。

(註一)參閱孟德斯鳩氏法意第十一卷第三頁。

(註二)參較陸克氏前書第二章第二十二節；又霍布斯氏巨寬第二十一章；再參閱本書前面，討論禁酒案的決議。

(註三)參閱法意。

(註四)參閱法意第十一卷第四章。

(註五)參閱孟德斯鳩氏法意。

(註六)參閱孟德斯鳩氏法意第十一卷第六章。

(註七)參較黑智爾氏權利的哲學，由代德(S. W. Dyde)氏翻譯，一八九六年倫敦出版，第二百七十五頁，及第二百七十六頁；「在現代流行的思想當中，必須列舉出有關國家職權的必要分配。這是一種最重要的性質，在正確的意義上，這是認爲公共自由的保障。

……職權分立的原理，包括着差異的主要成分，這就是說，一種真正理智的成分。但是就抽象的了解說起來，如果引起一種觀念，以爲這種職權彼此都是獨立不相關連的，那末就未免錯誤，如果以爲這些職權彼此的關係，是一種對抗相互的限制，那也只是知其一而不知其二。我們應該這樣的觀察，每一個職權，不論是敵視其餘職權的或是畏懼其餘職權的，而其對待其餘職權的態度，總好像是對

待一種禍害一樣。每一個職權反對其餘職權，而這種反對的力量，可以造成一種均衡的局面，或者可以如此，但是不能成爲一永久的團結。但是這種觀念其本身內部的目的，並無其他的用意或功用，而是包括着各種不同職權的絕對來源。僅就此而言，政治組織的存在，好像內部本來是合理的，而且也是永久理智的偶像……

(註八)參閱前引孟德斯鳩氏的法意，並參閱得丟 (DeJen) 氏孟德斯鳩及法國的英吉利政治傳統 (Montesquieu et la tradition politique anglaise en France)。

(註九)參閱法意第十二卷第一章。

(註一〇)參閱法意第十二卷第二章。

(註一一)參閱索累爾 (Sorel) 氏的孟德斯鳩傳，一九二一年巴黎出版。

(註一二)參閱拉維斯 (Lavisse) 氏法國史……至革命爲止，第九卷第一編第一章；又參閱卡卡松 (Carcassonne) 氏孟德斯鳩及十八世紀法國憲法問題。

(註一三)參閱法意第十一卷第六章。

(註一四)此項問題早已使孟德斯鳩感到麻煩，就是這種立法力量 and 行政力量，均須「尊重依照國家法律所規定的一切事物」，而行政行爲只要順到有國民法所規定的一切事情——此說見於陸克書內第十二章，論立法、行政、及聯邦的權力。但是此處應該注意的爲：(一)陸克並未嘗把司法力量認爲是一種分立的權威；(二)他列舉歷史上的理由，作爲行政與立法分權的根據，就是立法機關不能時常開會，而法律則需要不斷的執行（見第一百四十四節）。在該章內，他並且說「因爲這是對於人類弱點過大的誘惑，使其企圖爭奪權力，以致同樣的這幾個人，一方面握有制訂法律的權力，而同時又有執行法律的權力，因此他們可以設法使他們本身避免服從他們所訂的法律，並在制訂法律及執行法律之時，即已設法使其適應於他們自己的私利，卒致超越社會其餘的利益之上，而違背社會及政府的目的。職是之故……立法權力應交付於另外幾個人的手內……」現在我們可以看出陸克雖然習英國政府的經驗，就是其中政權絕對分立的，但是他並未嘗創立一種理論的系統，而使絕對的政權分立，得以實現。反之，他特別注意於某種調整的重要。例如，行政當局爲人民的便利起見，可以受託而召集立法會議；他必須享有一種寬厚的權力，就是一種不受限制的優先特權。

「一種依照公共幸福而執行庶政的力量，不必顧到法律，甚至有時與法律違反。」

(註一五)參閱評論集(一七六五年出版)並再參較培利(Palley)氏的道德哲學與政治哲學(一七八五年出版)第四編第七章及第六編第八章。

再參閱托馬斯·赫恩(Thomas Hearn)氏現代歐洲自由之發展概觀一七九三年倫敦出版第一〇五頁在「英國國內，我可以寬恕一個稱爲公爵(Duke)或貴族(Lord)的人，因爲他不能藉此而奪佔我的牛羊……因爲法院是獨立的，而能用一種毫無成見的態度，爲人民伸雪其所受的冤屈——他的家就是他的城堡，而出庭狀(Habeas Corpus)就是他的個人自由受到侵犯的保障。」

(註一六)參閱法意第十一卷第六章。

(註一七)正如當時幾種有關各邦的憲法——例如，馬利蘭(Maryland)、弗基尼亞(Virginia)、馬薩諸塞(Massachusetts)、新罕普什爾(New Hampshire)等。參較一七八〇年馬薩諸塞的憲法第三十條：「在本邦政府之內，其立法部永遠不能執掌行政權及司法權，或者以上任何的一權；行政部永遠不能執掌立法權及司法權，或者以上任何的一權；司法部永遠不能執掌立法權及行政權，或者以上任何的一權；蓋其最後目的，就是使之成爲一個法治的政府，而不是一個人治的政府。」

(註一八)參閱聯邦公報第四十七卷。

(註一九)這就是當時美國受人普遍的詬病。參較本書後面論美國總統章。

(註二〇)參較聯邦公報第四十七卷(人人叢書版)第二五三頁：「但是在一個代議制的共和國之內，其中行政官吏的職權，無論在權力的範圍方面或期限方面，均經審慎的限制；而立法權力則由一議會執掌，假設具有操縱人民的勢力，而堅強信任其自己的能力，並且足以挑起鼓勵民衆的情緒，雖其受理智的限制，而不足以追求此種情緒的目標；總之，這是反抗該機關的事業野心，而使人民擴充其野心並竭盡其未雨綢繆之戒備。」

(註二一)參閱前書第二五四頁至第二五六頁。

(註二二)參閱聯邦公報第五十一卷。

(註二三)參較聯邦公報第五十一卷第二六四頁：「必須以一種野心以抵制另外一種野心。人的利益必須與憲法上地位的權利發生關係。這必須在人性上發生反應，使此種計畫成爲牽制政府濫用職權的必要手段。但是如果政府只是一切人性的反應，則其本身又算什麼呢？如果人類都是天使，則無須有政府的必要。如果要天使來統治人類，則不論對政府的內外牽制，均屬不必要了。」

(註二四)參閱聯邦公報第五十一卷，第二六五頁。

(註二五)參閱聯邦公報第五十一卷第二六七頁：「在美國擴大的共和國內，及在其所包括的許多種利益、政黨及教派之中，除非爲正義及一般幸福，此外利用其他主義，則鮮能得到全社會中大多數的聯合力量，因爲少數黨不與多數黨的志向表示同情，既然不致受到巨大的危險，所以也無須藉口對於前者須予保障，以致使政府不能採用後者所主張的方策，或是換一句話說，就是採用一種與社會本身不關痛癢的方策。」

(註二六)參閱第一條第一款。

(註二七)參閱第二條第一款。

(註二八)參閱第三條第一款。

(註二九)參閱第二條第二款。

(註三〇)參較萊德斯洛白 (Redslob) 氏議會政制。

(註三一)參閱本書後面第七章。

(註三二)參閱一七九一年憲法第三條第三款及第四款。

(註三三)請參閱一七九一年憲法第三條、第四條、以及第六條第一款。

(註三四)參較本書後面第七章，及第二册第二十五章。

(註三五)我們無須多費思索，即可以注意到這類計畫的運用。拉耶科拉爾 (Royer-collard) 氏爲法國革命後第一個有思想的理論家，最痛恨人民專制，並且也痛恨任何種類的專制。他主張全部的政權，彼此均須互相制衡，以求均勢的局面。主權乃操於多數的政治當局手內，即是帝、貴族，以及由選舉成立的參眾兩議院。主權並非操於任何一方的手內，而是由全體共同執掌之。議會可以扣留各職

供給；但是不能侵佔行政的職權，因其需要敏捷、秘密，及決斷的繼續性。這些權力均須依照理智運用，因為由各方面不同利益的人所指定選出的參眾兩議院，既有財產資格的限制，當然能够產生理智，其餘就無需保證。不過此種理智的運用，必致抵觸一般惡劣的政治當局，所以必須先有言論自由，而此種自由僅能藉司法獨立而得之。這就是人權的避難所。不過司法官若非不受任意的更換，就不能够公正無私。如果他們是有永久的任期，那末他們就可以大膽的維持憲法，甚至得據此以抵抗委派他的上級人員。其次，便雅憫·空斯同氏則否認國家的存在，可以產生平等。國家的用意是政治自由，而便氏則為亞當·斯密斯與塞（A. M. S.）氏兩人經濟主張的擁護者，認為個人的創造力，乃唯一的進步力量。因此，立刻遂發生政權分立之說，並非只有三權，而須分為五權：就是皇帝的權力、行政權，亦即大臣的權力，以及兩個代表團體的權力，一為世襲的議院，一為選舉的議院，尙有司法權。這一切都是由於他自己個人情感的作用，而相信自由的價值之故，而他用自己的文字所下的定義，頗足流傳永久，並且也可以與古代的自由學說作一個比較，而由此乃下一結論，以為最大的差別，就是古代的一切權利，乃為社會的一種禮物，而現代的自由，在許多的私生活方面，乃與國家獨立毫不相干的。這是一種令人不能忘記的區別，創於孟德斯鳩，而流傳迄今。孟德斯鳩注意某種組織是自由的，即由人民所組織的，但是在這種組織之下，不能享受自由；或者換一句話說，這種組織並未嘗規定，亦未嘗實行中庸之道；但是其他的組織，雖然不是自由的，即其乃由於世襲繼承的組織，或是君主制度，但是其精神與內部的制度，則可以產生自由。這也就是空斯同氏的說法，古代的自由，可以參與主權的一部分，但是說起來是北面稱臣的；現代的自由，雖然允許人民解放，但是並非永遠或是必要的主權。此處或者可以增加一句，就是空斯同氏的最後信念，並非是快樂，而是完成自身的發展，因為快樂主義，正如平等主義一樣，每足以引起崇拜政府權力的集中，如盧梭之輩，均成爲此種成功的工具。

(註三六)參較得·托克維爾氏美國的民主政治，由利夫(H. Reye)氏翻譯，共二卷，一八八九年倫敦出版；第一卷第十六章第二七五頁及第二卷第四册。

(註三七)參閱前書第二卷第三〇一頁。

(註三八)參閱前書，序文。並再參較盧哲羅(Thiers)氏歐洲自由主義史，一九二七年出版，第一九七頁。他說：「我不相信真正的愛和平，能够由注重物質利益的考慮而發生出來，因為這種物質利益，往往反足以蒙蔽自由。大凡能够永遠得到少數追求自由的人

們的心者，必須其本身先具有吸引力和可愛之處，而並非因為有利益；這就是希望在上帝的統治下及法律的統治下，不受任何束縛，而能享受言論、行爲、呼吸的快樂。凡是在此以外而求自由的人，則無異於天生的奴才。」

〔註三九〕參閱雷伊賴提 (Leyret) 氏政府與議會，一九一八年出版；及共和國的總統，一九一三年出版。

〔註四〇〕參閱本諾伊斯提 Banollet 氏議會改革，一九〇二年出版，第二〇一頁。

〔註四一〕參閱本諾伊斯提氏法國政治的權力，一九二七年巴黎出版。

〔註四二〕參閱朱爾斯·羅什 (Jules Roche) 氏我等亦嘗爲共和國所奴使乎？一九一八年巴黎出版。

〔註四三〕參閱朱爾斯·羅什氏前書第一九七頁。

〔註四四〕此種政黨今日均屬於右派的。

〔註四五〕參較盧哲羅 (Ruggiero) 氏前書第二五一頁以後。

〔註四六〕英國的憲法史，尙未成立，不過可參閱本書第三十五章中討論時所列舉的各種著作，以及本書第七章討論憲法時所指出的各階段。

〔註四七〕例如蓬提 (Bondy) 氏政權分立論，及腓爾利 (Fairlie) 氏政權分立論（刊載密喜干法律評論）。

〔註四八〕參較彌邦公報（哈密爾敦）第七十八卷：「如果司法法院被認爲有限憲法的碉堡，以抵禦立法上的侵犯，那末此處必須發生司法官應有永久職位的爭論，因爲不如此，即不足以維持司法官的獨立精神，故此點確爲使其盡忠職務的重要條件……」

這種一致堅守憲法上的權利和人民的權利行爲，我們由此可以明白這確爲法院重大的職責，而不能責望於僅有五日京兆的法官。有一定期限的委派，雖然得加以規定，或者指定由誰來委派，但是多少總是有害於此種必要的司法獨立精神……」

「此外關於司法官應有永久職位另外一種更深刻而重大的理由，就是因爲他們必須具有某項的資格……具有這種資格的人，在社會上甚少，僅僅他們纔有法律上的充分知識，可以擔任法官的職務。若就人羣全體而言，這種人爲數更少……所以暫時的職位……實足以使具有此項人品資格的人不願接受法官的職位。」……

〔註四九〕參較大理院院長休華特 (Howard) 爵士的新專制主義（一九二九年出版）第三十五頁以次：「法院一語，其含義甚爲重

要……法院的工作包括許多重要的成分，例如：(一)法官必須一律，並對其判決個人負責；(二)案件，除罕有的少數例外事件之外，必須公開審理；(三)審訊結果，必須應用業已成立而為人所盡知的原則；(四)原被兩造的陳述，均須加以公正精細的聽取。換一句話說，法院的判決，在每一方面說起來，均須拒絕一切非法的命令。法律的執行，就普通法院而言，至少是假定具備個人責任、公開、一致、並聽取雙方陳述等項的條件。」

(註五〇)參較提金松(Dickinson)氏行政司法及法律尊嚴，一九二七年劍橋出版，第八章第二三八頁：「此項困難就是因為雖然在普通常見的事件中，一種不公平的方法，得因某種環境，而在他人視之則為公平。」此項問題，均在下列各事件中，加以舉例：聯邦貿易委員會與格拉茲案(一九二〇年)；聯邦貿易委員會與山毛櫨包裝公司案；聯邦貿易委員會與星克雷爾精練公司案。並再參閱亨得松氏的聯邦貿易委員會，一九二四年新黑文出版；及斯提文斯(Stevens)氏不公平的競爭。

