

世界

叢書

現代政治體

梅祖芬譯

張慰慈校

第一

一

編



書 叢 界 世

體 政 治 民 代 現

編 一 第

著 斯 徠 蒲 國 英

譯 芬 祖 梅

校 慈 慰 張

行 發 館 書 印 務 商

MODERN DEMOCRACIES

PART I

BY

JAMES BRYCE

Translated by

MEI TSU FÊN

Edited by

CHANG WEI T'ZŪ

1st ed., June, 1923

2d ed., July, 1926

Price: \$0.70, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED

SHANGHAI, CHINA

ALL RIGHTS RESERVED

中華民國十二年七月初版

世界叢書 現代民治政體(三冊)

(第一編定價大洋柒角)

(外埠酌加運費匯費)

分售處	總發行所	印刷所	發行者	校者	譯者	著者
商務印書館	商務印書館	商務印書館	商務印書館	張慰芬	梅祖萊	英國蒲萊斯
長沙 常德 衡州 郴州 韶州 廣州 梧州 雲南 廈門 貴陽 張家口 新嘉坡	北京 天津 保定 奉天 濟南 太原 開封 西安 蘭州 慶慶 蘇州 南昌 九江 漢口	上海 河南 湖北 湖南 廣東 廣西 雲南 貴州 陝西 甘肅 四川 福建 浙江 江西 安徽 山東 山西 綏遠 察哈爾 熱河 遼寧 吉林 黑龍江	上海 北河南路北首寶山路	張慰芬	梅祖萊	英國蒲萊斯

※此書有著作權翻印必究※

序

蒲徠斯在他的現代民治政體這部書之中，把這一百多年來各種民治制度的狀況和成績詳詳細細的考驗，完完備備的描寫出來。關於民治政府的主義和實際情形，這一部書要算是最重要的，最完備的。五十年以前，他是英國牛津大學的民法教授，當時他寫了一本神聖羅馬帝國歷史，他在英國在歐洲大陸上的名望已經是不小了。在一八八八年，他又寫了美國平民政治一書，差不多變成美國政治學者的領袖。從此以後，他曾經做過三次英國內閣中的閣員，英國駐美大使，並曾周遊過世界各處。他無論到什麼地方，總是詳細考察各處的政治制度，研究各種制度的得失。在他的遊歷記載之中，除了南斐洲的觀察，南美洲的觀察，兩部大書之外，還有許許多多的論文，散處於英美各雜誌之中。那種著作均是極可靠的，極有價值的，是政治學者所必不可缺少的材料。

所以蒲徠斯是最適宜於寫現代民治制度這樣書的一個學者。他的學問是非常淵博，又熟

悉過去的和現在的各種事實，明白各處人民的性情風俗，做過幾次內閣閣員和大使，他確有極好的機會去研究民治制度的實際情形。現代民治政體就是他這幾十年的遊歷和研究的結果。有人曾經說過：如果蒲徠斯在他的少年時候，就決意到了他年老的時候，寫這樣一部書，他也未必能够預備得更好，這樣寫出來的書也未必能够比他此刻所寫的更好。

這一部書出版的那一年正是民治政體播傳得極快的時候。蒲徠斯自己也說起，從一九一八年後歐洲發生了七個新國家，亞洲西部發生了三個新國家，均是採用民治制度的。此外，還有匈加利、波蘭、中國，其政體至今還未確定，不過總是趨向於民治一方面的。就是不把那三個國計算在內，世界上民治國家的數目已經在這十五年之內，增加一倍了。

但是民治政體這名詞是很難有確定的意義，差不多要說他有什麼意義，就可以有什麼意義，蒲徠斯說：

「這個名詞在近年來是被人用得很廣泛的；有用作指示一種社會現象的，也有用作指示一種心理狀態的，也有用作指示一種社交的態度的。這個名詞在現在幾乎被一切愛憎

的，道德的，或文字的，甚至於宗教的聯想所掩覆了。但是其真正的意義的確是指『用投票表示主權意志的全民統治。』（原序內第VII和VIII頁）

我們也許可以提出疑問，民治政體究竟是否祇有這樣一個意義。但是著書的人對於他寫的那一本書名的範圍當有自由決定的特權，非別人所能干涉得到的。蒲徠斯對於那民治政體的意義是說得很確定的。他說：

『本書用民治政體這名詞是取其舊的，狹的定義；即指一種以合格公民之多數的意見爲統治之政體，其合格公民必須佔住民之大部份，最少四分之三，然後人民的實力約能與他們投票的權力相當。設以此爲標準，則現代世界的民治國有不列顛聯合王國，不列顛各自治殖民地，法蘭西，意大利，葡萄牙，比利時，荷蘭，丹麥，瑞典，挪威，希臘，北美合衆國，愛琴梯拿，也許智利和烏魯蓋亦可算在內。（原文第一冊第二二二頁）

照這一個定義，歐戰以前的德意志，奧大利，匈加利，和所有巴耳幹半島諸國（除希臘外）均不在民治政體的範圍內。『至於歐洲新造諸國現在還不能討論到，而中美和克里崩海岸諸共

和國實在不是民治的國家。」

民治政體的意義這樣解說後，範圍這樣規定後，蒲徠斯就把他這一部著作分做三大編。第一編是討論民治政體之一般的原则，作為第二編的緒論。第一編裏邊的十五章所討論的均是那種與民治政體極有關係的勢力，差不多可以獨立成一種著作，所以先將這種譯文付印。第二編是敘述幾個民治國家的實際情形。蒲徠斯一共選擇六個民治國：兩個歐洲舊國，即法蘭西和瑞士；兩個西半球新大陸國家，即美國和加拿大；兩個南半球新國，即澳大利亞和新錫蘭。英國沒有選列在內，因為他是一個英國的國民，「並且在立法部及內閣中過了四十年的政治生活，現在雖要竭力的至公至正批評本國的政治，世人也不能信其公正。」根據這六個民治國的實際情形，蒲徠斯就在第三編的二十三章內下他的結論和批評。至於這一部著作的性質和優點，是和他的美國平民政治相同。凡看過平民政治的原文或譯本的讀者大概總知道一些，所以不必在此序內多說。

我現在想把當初歐洲人民對於民治政體的希望和他們此刻在實際上所得的結果，約略

比較比較。我國的智識階級此刻對於憲法、國會、選舉等制度恐怕還像當初歐洲人民那樣的有一個大希望；我恐怕將來我們的失望也未必沒有此刻歐洲人民那樣的失望。所以特地提出這一層，請關心政治的人預先注意。

在十八世紀的末年，革新運動正在風行於歐洲的時候，當時的思想家均以爲：

『凡從前靠威權刑罰而維持的統治權現在被剝奪了，「理性」的統治即代之而起……又以爲「理性」如得「正義」的幫助和激動，而又繼之以「博愛」就可以有改良世界的希望；因爲人類天性的本身也能因之革新了……在一個好政府之下——並且在理性的時代政府也可以不要——人類的天性不爲邪惡的習氣所薰染，就可以復原到天生的本質上去了……這些信仰在當時都是極強的原動力，把民治政體的信仰幾乎變成一種宗教。』

（原文第一冊第四六頁）

那一種理想的迷信早已消滅了。不過此刻還有許多人對於民治政體，還有極大的信仰，還存一種未來的理想民治國的幻像。蒲徠斯也是這樣一類的人物之一，所以他也把他的理想民

治國的想像描寫出來了。他說：

『在理想民治國之內，每個「平常公民」對於公共事務都能嚴密的，永久的注意；人人非但以公共事務爲職責，還視爲很有關切……選出的立法部一定是公正能幹的人所組成，大家各抱一種坦白無私的志願爲國家服務……平等纔能够發生人類團結的思想，改良行爲的傾向，增加友愛的感情。』（原文第一冊第四八頁）

這一段的原文把理想的人民政府描寫到極點。在已過的一世紀之內，歐美地方確有很多人民抱這樣一種觀念。不過根據於這一百年之內的民治政府的成績，像蒲徠斯自己所敘述的，現今民治政體的狀況確實不是當初提倡的人所夢想得到的。蒲徠斯自己的用意也不過是想把那理想的希望和實際的情形互相對照罷了。蒲徠斯對於民治政體雖則還沒有失去他原來的信仰，不過他並不是那感情用事的人，所以他敘述各種民治政體的時候，沒有一些的偏見或成見，把確實的實際狀況完完全全說出來。他這一部書就是討論爲什麼民治政體的成績不能像當初所期希的那樣好，我們所希望於民治制度的究竟是什麼。他所敘述的種種事實很可以

使我們讀者對於民治制度大失所望，不過他們自己總是沒有失望總是抱一種樂觀主義，總是希望將來。這是很不容易的。

至於民治政體所以失敗的理由，蒲徠斯也說得很多，我們可以略舉幾條。

「大概說起來，普通人民所相望的並不是自治，卻是好政府。」（原文第二冊第五〇一頁）

「從來人民要求，奮爭或估計人民政府的價值，都不是把他本身當作一種好制度，祇把他當做一種剷除具體痛苦的利器，增進具體利益的手段。到了這些目的達到之後，他們對於人民政府本身的興味也就因之減少了。」（原文第一冊第四一頁）

「在當時，專制和特權的破壞為世界改造之第一步必須的辦法，所以很容易把民治制度的理想抬得很高。凡從一七八九年以來煽動歐洲大陸幾次革命的那種信仰和希望，由現在的眼光看起來，那一個人不說是可笑可嘆呢？從前人是把人類自私自心流露的孔道誤認作自私心的本體，所以拼命從孔道上攻擊，而不知斷了舊孔道，還有新的孔道出現呢？」

（原文第一冊第四九頁）

「凡沒有做到的事總不應該去希望，這是無論何人所看得到的。除非先把那種大家所知道的所承認爲永久的人類天性的趨向改變之後，沒有一種政體能有那哲學、宗教、智識普及、生活進步所不能達到的成績。」（原文第一冊第五三四頁）

以上所引的幾段完全是失望以後自己安慰自己的話。如果人民永不希望比那容易做得到的地步更多一些，他們恐怕還不能達到那容易達到的目的。但是無論如何，從前人對於民治政體的希望確是太大了，所以結果就大失所望，這是極容易看得到的。現今歐美各國均有了人民政府，這人民政府也不過是統治方法之一種，人民對於這樣的統治方法，也是毫不關心的。絕對的完善制度至今還沒有發現過，這民治制度和別種制度比較起來，自然有優點，不過也有弱點。

如有人以爲這種話說得太利害，而發生疑問，他們祇須去讀蒲徠斯這部書的第二編，這一部分把那六個民治國的實際情形敘述得很完備，很詳細。無論在什麼地方，人民除非把政府「當做一種剷除具體痛苦的利器，增進具體利益的手段」外，他們對於政治上的事務，是全不關

心的；無論在什麼地方，人類天性的好壞是和在那從前的別種政體之下一樣的；無論在什麼地方，人類自私心的舊孔道打斷了之後，就立刻發現了新的孔道。蒲徠斯有極精細的眼光，去搜索那種新孔道；並有無敵的筆法，去描摹那卑鄙的政治手段。比仿一七九二年法國革命時候那種熱心民治的人預知現今法國議員的情形，不曉得要發什麼樣一種感想。

「被選以後，議員最注意的就是保持他們的地位……所以他們非但須注意於本區的利益，並且還須注意於區內居民的個人利益，對於那般在選舉時候幫過忙的，尤須特別注意。選民所希望於議員所做的事務是非常之繁雜。議員必須爲本區內之重要人物請領勳章，又須將他們的兒子或女婿提拔起來。議員又必須替其餘一般人民代謀政府裏的不重要位置，或販賣烟捲的執照。選民自己又希望議員在巴黎替他們辦各種各樣的差使，甚而至於代僱一個奶媽子，或代買一頂雨傘……」

「這是奴隸的地位……」（原文第一冊第二五〇頁）

這是什麼樣一種狀況！但是這並不是法國的特別情形，是各民治國的普通狀況。民選的立

法機關是民治制度中最主要的一部份，各國的立法機關既不能得人民的尊敬，又不能真正的爲全體人民謀幸福，到處是有一種腐敗的狀況，那末，立法機關那種成績就可以算是民治制度的成績了。蒲徠斯在這一部書中再三聲述，想使讀者注意的，就是這民治政體也是和別種政體一樣，並不是一種理想的制度。民治政體並不是一種自動的機械，也是一種人民的事務，也能同樣的激動人民的良善性或劣性。民治制度並沒有改變人類的性情，祇不過更改了自私自心發現的孔道罷了。現今的官吏用不着去向皇帝行三跪九叩首的大禮，去稱臣稱僕，不過在歐美的各民治國，他們還得要猜想一般民衆的意志，像法國的議員們去替選民僱用奶媽子，或代買雨傘等類。我們中國雖則不能算有過民治政體的經驗，不過從辛亥以後，人民也算舉出過幾屆的國會議員。國會的短期成績實在已經可以使我們寒心。我們的國會議員可以不必去替選民僱奶媽子，買雨傘，我國的選民還配不上使喚那神聖不可侵犯的議員，選民還沒有那樣大的權力和能力。不過我國的議員恐怕還替那般督軍軍人們做那些比僱奶媽子買雨傘等還要卑鄙的事務呢。

所以我想蒲徠斯這一部書是一種極重要的著作。我們讀了之後，很可以詳細明白民治政體的性質和歐美民治國的實際情形。我們對於這一種政體也不必存一種極大的希望，免得將來有大失望。我們祇須細心研究歐美民治國在實際上的缺點，然後再斟酌我們的情形，去改良那種歐美所通行的民治制度，如果大多數國人均能這樣去做，我們或者也能規定一種較完善的政治制度。

北京大學政治研究會會員梅君祖芬、趙君蘊琦、趙君冠雄等於今年春間就着手繙譯這兩冊大書，原來想由北京大學政治學研究會出版，後因政治研究會實在無力印刷這部書，所以託商務印書館世界叢書社印行。今第一編已由梅君祖芬譯成，故先付印，其餘部份亦將陸續譯成付印。

譯書本是一件極困難的事，有時候比著作還難。這第一冊雖經梅君仔細的繙譯，又經幾次的修改，其中尚難免錯誤的地方，還得要請讀者原諒。

中華民國十一年七月二十五號。

張慰慈。

北京大學。

原序

許多年前，英國正盛行討論政治的改革，那種討論大概都關於一般的原則，有時並牽涉到外國的歷史及各種事實；這時候，我覺得關於這種討論似乎總要先行考察幾個民治政府的實際，並且互相比較說明各國制度的短長，然後可以有一個議論及判斷的確實基礎。但是這種比較的研究竟爾未曾有人做過，於是我就決意自己去去做。除游歷瑞士及歐洲其他部分外，我還到美國，加拿大，南美洲，澳洲，新西蘭等處去搜索材料，直至一九一四年大戰將發生時才回國。爲這種研究所費的時間和所感的困難覺得比從前所預計的較多；並且因歐洲大戰所發生的種種阻礙，這本書直到今日纔能出版。現在有幾個國家的情形已經和我八年或十年前所觀察的不同了。但是這個事實雖則應當聲明，却未見得十分重要，因爲那幾個國——特別是法蘭西，北美合衆國，澳大利——自一九一四至一九二〇幾年間的情形都是異常的，不能歸納出通則來，所以還是研究他們稍早稍固定的情形較爲穩當。並且依我著作的目的而論，也無須把各國的

事實都紀述到今日；因為我所要論列的不是現代的政治問題，是民治式的政府關於我們的特別目的，十年前的事實也正和今日的事實有同樣的價值。

Democracy 這個字在近年來是被人用得很廣泛的；有用作指示一種社會現象的，也有用作指示一種心理狀態的，也有用作指示一種社交的態度。這個名詞在現在幾何被一切愛憎的，道德的，或文學的，甚至於宗教的聯想所掩覆了。但是其真正的意義的確是指「用投票表示主權意志的全民統治。」（所以譯為『民治政體』）民治政體在各國內所表現的狀態都是不相同的，因為各國人民的性質和習慣是互異的；並且這些狀態都是各國歷史之一部分。但是民治政體也有幾種到處相同的狀態，因為在民治政體之下最高的權力總在於投票的民衆。本書所討論的是『政體』（form of government）即以其為『政體』而討論的——就是討論各民治政體之相同的狀態。所以著者是用處於民治之下而觀察民治政體的人的眼光，去紀述民治政體在日常運用中所表現的各種現象。這好像一個人處於工廠之中而觀察周圍各種機械的動作及聲響，然後出來說明工廠的現象一樣。我所要紀述的是實際的事實。事實似乎是很明瞭的，因

爲都在我們的四周。但是大多數人都爲那些半知不解的理想及許多時髦的名詞所迷惑，祇有少數人民纔能確實明白這些名詞中所包含的實在意義。至於國內的政治家或新聞記者，所謂居政治內幕的，他們對於國內的實際情形當然是很熟悉的，所以他們對於外國的事實也很容易透澈了解。但是就各國一般人民而論，正如狄斯拉里（Disraeli）的小說中記述一個詭辯的老年政治家當他的兒子想離去言語而注重意思的時候，他說：「意思是少有真確的，並且真確的意思也沒有人能說得出來；但是「言語」是可以左右人的。」

本書不是想發揮『學理』（Theories）政治學自從柏拉圖、亞里斯多得以來直至於今日，不啻有幾千幾百的著作家來爭奇鬪美呢，現在如想在這繁富的境界裏做出一點新鮮的貢獻，真是好不容易。所以我不希望以自己的意見左右讀者，僅想供給讀者以事實，並且盡我所能，把事實解釋清楚，使讀者自作理想，引出結論來。

我是不大喜歡發表自己主觀的意見，並且我時常竭力抑制自己經驗上的悲觀，因爲發表悲觀的議論，雖在回想的人一方面，稍能發一點牢騷，但是如想以此警戒後世也是徒然的。凡度

過政治生活的人如果處於一個時代，眼巴巴的看頂好的機會白白誤過去了，把很容易做的好事不做，偏偏去做出錯事來；其悲觀的思想一定是最深的。但是這個觀察已經於二千四百年前，伯刺他（Plato）戰爭的前一夕，一個波斯人在筵席上告訴一個希臘人了；自此以後，這世界總算有一些進步。

本書的內容原是大概都出於我自己，在游歷過各國親身的觀察，不過自然還有許多別人已成的論著可供參考的。但是這些論著如果都徵引起來，乃是非常之冗長；讀者如果不是專家則徒增蕪雜，讀者如果是專家則亦無徵引之必要。我著這部書的最大困難是在剪裁。我因為要使卷帙不至過繁，所以不得已把許多枝節問題都刪削了：如關於歷史的，政治學理的——如國家的概念及主權的性質——又如關於憲法的法律的問題。此外如關於經濟問題及社會改造的策畫，現在各國中都很流行的，最引人注意的，並且是目前政治的中心問題，我却一字不談。在論列各國政治中雖不能不時常紀述到這些政策，但是我決不絲毫參加自己的意見。這不僅因為我要避免爭論，並且我因為數十年研究學問的經驗，覺得學者第一個責任是當一個問題未

到窮源竟委的時候應該持一種虛心的態度。學者即使見到某種主張是錯誤的，某種計畫是不能行的，也應當用誠摯的毅力同情的態度挽救世界，要知道某許多事體如何應該變更，某幾種從前公認的主義現在因事實變遷也應當受限制了。我們現在所需要的是在澈底了解各種經濟問題之各方面的態度及議論。調和原是不容易做到的，但是了解及辨別總是容易做到的。

現在人民的精神都全副貫注於社會改造的思想及計畫上去了，把七八十年前民治潮流初生的時候大家注意自治政府諸問題的精神都奪回來了；並且我著這部書的時候，有時覺得我似乎是著給前時代人看的，不是著給這時代的人看的樣子。那時代的人是關心於制度的，這時代的人是關心於各種制度的作用。但是制度的研究即在今日也不是不重要的。我們試想一想，假使凡參預一九一四年大戰的國家，都是貴族統治國或君主專制國；反之，如果都是民治國；那末歐洲的現狀應當有什麼差異呢？我們更可試想一想，假使從前屬於俄及奧匈兩國版圖內的新獨立國家都能實行民治政體；又如（一個更奇的例）印度，中國，俄羅斯，埃及，波斯，斐列濱等國假使都來試行人民政府；那末三十年內世界的變遷應該怎麼樣呢？現在那些高唱入雲的社

會改造大計畫，如果真在實際上試行起來，那末，民主主義也一定要用新的標準測量了，其實際也不得不變更了。觀察的範圍是還多得很呢，可研究的事實可探索的思想還是正多呢。材料是時時會增加的。現在我們所做的各種結論僅可視為假定的，將來也許會變更的。一部書籍如果不是表彰其所著時代之確實的現象，那末不久就會過時的。自古至今，每個作者都是依自己當時的觀察，紀述人類在試驗政府時候的進步；每個人都傳其遺志於後來者，於是繼續不斷的傳下去，因為政治的試驗是沒有完成的日子。

我希望我可以不必特地宣言，我不是維持一種特殊主義或黨派。因為一個人如果不能脫離政黨的束縛，不能用公平的眼光陳述兩方面的意見，其政治生活的經驗對於他本身一定是無所裨益的。我是想免除這個流弊；所以凡碰到一個問題，僅可詳知其一方意見，而不易知其他方意見的，則照實直述，並且所下的結論也根據於充分的左證，而且敢稍加臆斷。

我很感謝我幾個英國的朋友；他們的主張及批評於我很有幫助的。我更感謝在法蘭西，瑞士，美國，加拿大，澳洲，新西錫幾國許多朋友；他們各把我對於他們本國的紀述細讀一遍，並且賜

我以批評。這些朋友的銜名是很長的，並且他們的名氏也會使本書增高價值的；不過他們都不願宣佈他們的批評，至於所有意見上及事實上的錯誤——我知是不免的——乃都是由我自己一人負責；所以我不把他們的銜名開出來，祇有簡單的聲明，如果沒有他們的幫助，我決不能研究到這樣廣大的範圍。

蒲徠斯 James Bryce

聖旦節前夜，一九二〇年

現代民治政體目次

第一編 民治政體之一般的觀察

第一章 緒論	一
第二章 研究的方法	一四
第三章 民治政體的定義	二四
第四章 民治政體之歷史的演進	三〇
第五章 民治政體之理想的基礎	五八
第六章 自由	七一
第七章 平等	八四
第八章 民治與教育	九七
第九章 民治與宗教	一一〇

現代民治政體

目次

二

第十章	民治國中之新聞事業	一二六
第十一章	政黨	一五〇
第十二章	地方自治	一七五
第十三章	教化	一八一
第十四章	人民	一九三
第十五章	輿論(或公意)	二〇四

現代民治政體

英國蒲徠斯 (James Bryce) 原著

梅祖芬譯

第一編 民治政體之一般的觀察

第一章 緒論

一百年前舊大陸上僅有一個極小的地方可以研究民治政體的實際。瑞士幾個鄉村的小邦當拿坡侖失敗後恢復他們的自由，繼續他們從中古初期以來的自治狀況。但是他們的規模是太小，情形也太特殊，不能作大國的疇範；並且他們在民治政體的大體上也沒有多大的貢獻。至於歐洲別處更沒有民衆政治的痕跡了。不列顛雖比大陸各國有較多的自由；但是那時候不列顛的中央政府和地方政府都還是貴族式的。當北美合衆國方始建立，要制定聯邦憲法的時候 (1787-89) 制憲者在歷史上所找到惟一的材料都是上古幾個共和國所供給的。那些材料

實在是合衆國的制憲者以及法蘭西第一次革命者所奉爲遵循的圭臬。從普魯坦 (Plutarch) 以後，沒有人再描摹共和政治的模範人物如演說家弗基尼亞 (Verghian) 所鼓吹的。從亞理斯多德以後，再沒有人紀述民治的國憲如哈密耳敦 (Hamilton) 所期望的。

一七八九年可算是世界上一個新紀元。但是此後十年內法蘭西都在革命的狀況中，民治政體沒有發展的機會。所以在這時候，如要找到一個真正可以作研究民治政體的藍本，除非是北美合衆國；可是合衆國的民治制度，當一八二七年託克爾 (Toqueville) 研究他的時候，還未曾顯出他主要的色彩來。

最近百年內世界上的變化，真是何等的急烈呢！舊大陸上所有的君主政體，幾乎都變作民治政體了。合衆國的邦數從十三增加至四十八。西半球上更增加了二十個新共和國。不列顛殖民地的區域內，也出現了五個民治政府。地球上合算起來，已經有一百多個代議機關執行各自治國的立法事業；他們的進行舉動，幾乎全在報紙上公佈出來的。可見研究民治政體的材料，是增多得極迅速；現在雖有極用功的學者，在這個政治演進的歷程中也只能夠研究幾個少數國

家的狀況罷了。

更有一個重要的變遷，就是現在世界上已經普遍的承認民主政體為循常的當然的政體。七十年前——現在老年的人都還記得，歐洲的智識階級看到一般民衆的得勢，都認為有擾亂秩序和安寧的危險。『民主政體』這個名詞，在那時候能引起人民的懾惡與恐怖；現在却變作讚美的名詞了。民衆的權力是歡迎的，褒揚的，崇拜的。即有為民主政體所驅迫所恐嚇的少數人物，也不敢公然表示反對。至於民主的現象，在今日也幾乎沒有人研究，因為大家都把他當作一個業經確定的事實看了。『什麼是最好的政體？』這個老問題到現在也是沈寂了，因為大家注意的焦點已經轉移了。今日世界上所討論的，不是民主政體的本質，也不是民主政體的各種制度；乃是民主政體的作用，就是從民主政體所發生之社會的及經濟的變化。可是民主政體雖已得到普遍的承認，但在實際上却未能十分順利；因為不滿意的事實還是到處有的，並且在幾個國內，革命的精神，竟變到自來所夢想不到的形狀——其中有一種形狀已變成嚇人的魔鬼了。所以在今日的時候，我們是應當研究各種民主政府的實在情形，並且對於民主政府所藉以成立的

幾種條件，是要比從前學者格外注意一點。現在這繁富的日增的材料固然使我們能够成就一種批評的研究；至於目前的事實，更能够供給幾個新理由，使我們知道這種研究在現在是應當着手的。我以下把這些理由寫幾條出來。

我們看最近歐洲有四個大帝國——亞洲也有一個——都推倒了；在帝國的遺址上，人民正用力建設新國家，各以民治的憲法爲立國的基礎。

再看幾個退化的民族，政治的自由他們本是夢想不到的，現在却已覺悟，也來試驗自治制度的大工程。中國、俄羅斯、印度合算起來占全球人口一半有餘；爲他們建設自由政府真是世界政治上所待解決的最大問題。

現在各文明國內有許多新的職務加到政府身上來了；所以政府的組織是要適合於執行那些新職務，並須有充分的力量，有服從民意的可能性。

最後還有一層，現在有幾種高等的民族很不滿意於古來遺傳下來的政體，都傾向於新的實驗，要使人民對於政府的控制較爲直接的，較有力量的。民治政體雖然是現在惟一適宜的政

體，但是他在現在的代議制度之下已經不能滿足六十年前的希望；所以現在新的實驗，就是想補救他從經驗上發現的缺點。

以上所舉幾種目前的事實很可以證明；我們現在如果對於民治政體有一個總括的研究，那末於實際的政治家及理論的學者都有裨益都有價值的。不過這樣的研究必定是不完全的，——至多也不過暫時的——因為研究的材料是太多，很不容易用一個人的或幾個合作的人的力量去搜集，排列及解釋出來。但是我們對於有些最易得到的材料如果能作一種『探險的航行』也未始不可把主要的問題陳述出來。在這本書裏，我就是要求讀者和我一塊兒去『探險』去。我的目的是想把我自己所觀察過的幾個民治政府的大概現象敘述出來；表明民治政府主要的體制，以及每種體制發達的傾向，組織上的進步；最要的還要說明民治政體對於各種民族的幸福較之其他各樣政體有若何的成敗得失。講解這個問題有兩種方法。第一，就是用有系統的方法把民治政府大概的情形敘述出來，至於各民治國的事實僅拿來作解釋普通的原則。這種方法雖在科學上沒有可非議的地方，但是有乾燥無味的危險，因為這種方法使讀者僅

見許多冷靜的抽象概念。第二種方法就是孟德斯鳩、託克爾所創始的，使讀者對於人類社會實際上具體的現象，有詳細的智識，使他們很容易根據那樣所得到的知識，去了解各種推論和適當的評論。我現在是用第二種方法，就是不想把民政政體的大概現象及普通原則作一種有系統的紀述，是想選擇幾個實行民治的國家，把他們制度上的『理想』和『實際』都各別的描寫出來；意在使讀者知道每種民治制度在若何的經濟狀況及社會狀況之下，有若何的結果。那些經濟的及社會的狀況能使各種民治制度在實際上大不相同，所以沒有一個單獨的民治制度可稱為『模範的』。我們必須觀察許多的民治制度，才可以找出他們幾個共同的狀況。於是再進一步，在每個民治制度中，區別出幾種情形是特別的偶發發生的，幾種情形是一般民政政體主要的性質和一定的傾向。

我現在選定六個國家作研究：兩個歐洲的舊國即法蘭西和瑞士；兩個西大陸的新國家即北美合衆國和加拿大；又兩個南大陸的新進國即澳特里亞和新錫蘭。法蘭西是歐洲大陸上自由政府的有力的先驅者；並且他在政治思想上也有偉大的勢力，因為他非但創造民政政體的

模範，還生產出許多主張民治的學說，如孟德斯鳩、盧梭以及託克爾、戴納（Thorne）、蒲墨（Boutmy）等所鼓吹的。在瑞士地方，簡樸的農民最先實行自治政府。阿耳普各小邦的農村社會在十三世紀時候好像冰河旁的小花，後來又聯絡了許多地方，擴充而成一聯邦的共和國；那是一個很守舊的却是絕對的民治共和國。至於偉大的民治國中當以合衆國為最古，他還包含着許多小的民治團體——即各邦。合衆國的聯邦憲法是世界憲法中結構最好，運用最久的；現在許多新進的共和國都採他為摹仿的樣本。加拿大、澳大利亞、新錫蘭三國的制度均以英吉利為模範；這三國是民治國中之最幼穉的，但是澳、新兩國則極力擴充國家的新職務，非別國所能比得上。在詳述以上六國之先，我還要略說兩組民治的國家。希臘的城市共和國在平民政治的通史上是不可忽略的。他們簡略的，但是光榮的歷史予我們一種最古的模範，使我們知道民衆會議辦事的成績；並且敘述和批評他們民治事蹟的文學又為世界最貴重的寶藏之一，其價值是長存於文明社會之上的。又，拉丁美利堅（Latin-America）諸共和國——都是說西班牙語的，除了說葡萄牙語的巴西（Brazil）和說法蘭西語的海地（Haiti）以外——也應當有一相

當的地位，因為他們是有雙重的關係。他們初年的歷史使我們知道代議制度初次移植到不相宜於自由種子的土壤上所發生的結果；但是最近他們有幾個國已漸趨於安寧的狀態，又可以使我們知道經濟的及文化的情形改良之後，自由的種子就可以發生而繁殖了。

本書僅省略了一個現代大民治國。不列顛聯合王國在形式上雖是君主國，但是他的政府在實際上有幾點比法蘭西政府還趨向於民治；並且他經過四次憲法的改革——即一八三二、一八六八、一八八五、一九一八——纔從貴族政體進到民治政體，這種程歷實在足為歷史家的賞鑑。但是我是一個不列顛的國民，並且在立法院中及內閣中過了四十年的政治生活，現在雖要竭力的至公至正批評本國的政治，世人也不能信我無所偏見的。所以我寧可割愛這一部分的材料，讓美法的學者用外國人的資格來研究。

民治政府之具體的紀述是這本書中心的要素，我總希望那樣的紀述能有所補助於研究實際政治者。不過在具體的紀述之先，我曾冠以幾章概論；分析人民政府所立足的理想或主義，以及那些理想或主義發達的程歷，現在的實際情形；並且使讀者注意幾種有普通功用的主因，

那些主因是我們研究各國狀況時要常常顧及的。例如教育，宗教，新聞紙，教化，政黨精神和組織以及輿論等在社會上都有統治的勢力。這些概論成爲本書的第一編。第二編即紀述上舉六體民治政體之實際狀況；但是並不涉及各國憲法上的機關或行政上的組織之詳細的情形，不過紀述各國制度在實際上的幾種情形，可以說明民治制度的特性。至於第三編則把第二編所紀述的具體事實作一個分類的，比較的研究，引出幾條重要的結論來。

所以本書共分三編。第一編即包括關於一般民衆政治的觀察。第二編即描寫幾個選擇來的民治國，紀述他們各別制度的大概，說明各種制度的實際情形。第三編即總括並彙類第二編所列舉的事實，指示由這些事實所引出的結論（如關於民治制度大體上的得失）制度所經過的變遷，新近發生的問題以及將來變化的推測。

民治政府的組織雖然是千差萬別，但是其中也有相同的地方，使我們可以推闡出來幾條原則，適合於一般的民治政府。那些原則能够幫助我們估定各種民治制度的功效，並且判斷某種制度比之其餘制度在增進公共幸福上有較大的功效。

從他一方面說起來，凡關於人類社會的原則都是一時的，非永久的，因為人類的天性雖然有許多相同之點，却是絕不相同的地方也是很多，我們現在所假定為永久的地方將來難保其不無變遷麼？但是這個危險雖在百年之後也或則是同樣有的，所以我們亦不必因此不求可以解決目前問題的結論或原理。這些問題雖是很新，但是要求解決却不靠理想，是靠經驗。

從來關於民治政體的著作大多數是出於偏見的，並且常常用一個特別國作標準；即以這特別國的事實作基礎推斷一般民治政體的原則。亞理斯多德不是這樣的，因為他必先研究許多具體的事實然後下他的結論，他雖有批評，却是都用冷靜推斷。託克爾也不是這樣的，因為他雖僅研究一個國家，但是他用哲學家的態度來觀察，能夠分別出美國特有的現象和一般民治思想及民治制度普通發生的現象。這兩個有名的前輩所示的模範實在給我們現代學者一個研究的方法。我們應當注意，不可把一二國所特有的事實假定為其餘各國所共有的，更應當免除一切成見；遇有不同的事實須探索他的根源；凡一切問題未曾追跡到通共的根源——以前，決不可視為普遍充實的原則，——那種根源是存在於人性的傾向中。但是關於這層，特別是

關於比較的研究法，下章還有詳細的說明。

政治學所以取得科學的性質，是因他以人類天性的傾向為研究的永久基礎。所以政治學在實際上的價值，在乎能夠說明並決定人類天性的傾向，和人類為指導團體生活所創造的制度之一切關係。人類因自己的經驗知道有幾種制度，比其餘各種制度有較好的功用；就是那些制度使人類良善的傾向有較多發達的機會，而對於有害的傾向則加以防止。並且那些制度對於生存於其下的人，更有一種裁制的作用。他能夠幫助人作良善的思想，自制的力量，有智慧的合作，因此養成一種堅定的政治氣質，穩健的，守法的，對於一切爭論都想用和平的方法來解決，不願訴之於武力。反之，假使制度組織得不良，或變更太多不能盡力於這教育一方面，那末，居於這樣制度下的人民決不容易得到安定的，協調的共同生活。至於研究那一種制度最適宜於獎勵人類良善的傾向，抑制那不良善的傾向，這是哲學家的責任，哲學家立了基礎之後，立法者纔能進行。一種民族裏面如果充滿了良善思想和自治習慣，這民族自己已經是最好的，哲學家，最好立法家；我們看羅馬和英吉利的歷史就可知道了。這兩種民族的國憲和法紀的優長全在於

他們國民判斷力的堅強和實踐性的豐富。他們也並不是出產賢人格外多些，祇不過是能夠很敏捷的認識賢人，服從賢人的指揮。

假定政治學是一種實驗的科學，我現在是想把這部書當作政治上的試驗及其成績的記載。但是今日的形勢正是大變的時候，無論何處各有一種新的政治活動；這種活動的成功和失敗，不是我們現在那些已知的事實所能推測預言的，因為各種必須的實驗都未曾着手去做呢。

今日的文明民族似乎都到了一種新思想和新生活的境界為從前所不預知的。許多人都主張政府作根本的改造，以便執行向來為個人所經營的事業；更有人主張完全廢除私產制度，使國家為土地及物品的惟一所有者，個人所應做的工作和應得的報酬，也都由國家的權力來支配。這個問題是何等的重要，何等的大呢！我們可以疑問「一個人如想對於民政政體有所論述，能夠對於現代民政政體所經營的新目的完全不提及嗎？試看德意志和法蘭西，英吉利和美利堅。試看澳斯特利亞和新錫蘭，他們的民政制度都用憲法的程序裝入社會主義的軀殼裏去了。更看俄羅斯的情形，一切已有的制度都推翻了。」我對於這個疑問的答案是：現在國家社

會主義或共產主義所已有的實驗還是太少，並且太短促，不能供給我們以充裕的材料，可以推測這種變遷的結果。歷史上所供給我們關於人類天性和政治制度的關係之智識，決不足以做那未曾開關的政治事務的嚮導。我們不得不全靠臆想和測度。至於這種測度所根據的材料不是取之於制度的研究，因為現在的政治制度是為別種目的而建設的；是取之於人類天性的研究，即取之於心理學，倫理學，經濟學等。但是我們是要研究政治制度的過去和現在狀況，所以我對於那些倫理的及經濟的範圍決不敢隨便牽涉；否則我們就歧路百出，漫無止境了。所以，凡關於集產主義，社會主義，共產主義等種種理想或計畫，我即使有研究的能力，現在也只好讓之於心理學家或經濟學家去研究了。因為我如果牽涉到這等問題，這部書就要擴充二三倍；並且我自己也就轉入世界大辯論的漩渦裏面去了。

上古的人民也曾做過自由政府的試驗，但是其結果失敗了，就轉而承認君主政治，並且對於政治問題也不顧問了。過了一千多年這個昏睡才新打破。近世的人民到了十六世紀時，才嚴整的從事研究政治問題，並努力於建設有秩序的自由。至於我們二十世紀的人民，真有一個極

廣大的範圍在我們眼前呢；凡新國家的崛起和老國家的革新，都使我們的範圍擴張。在這個範圍內工作的人真是要格外的多。至於人類政治的心理，羣衆的行爲，以及野心和貪慾的發見，從前歷史家和倫理學家已經言之甚詳，世人亦多熟習了，用不着重覆的論述。獨有制度和法律的實際情形，在何種形式之下能夠有最多的自由和秩序，並且使人民容易找到可以付託權力的人——那些問題是要特別的詳細研究，要從實際上去研究他們的好壞。我們現在所需要的是「事實」，「事實」得到了，人人都可從此推論。供給事實的學者若能謹慎的，誠實的，無所畏懼，無所偏倚的做去，將來對於一切自由的人民，尤其是對於那一般想擴充政府職權的人民，定必有所裨益；他們如果能夠明白這一層，他們也許能增加他們對於真理的責任心。國家的義務既然加重，自然需要一個較有效率的機關，使人民能夠自行統治。

第二章 研究的方法

近二百年內，世界學者對於自然現象的研究，很有迅速的進步；而對於人類社會的研究，進步却較爲遲緩。或謂前者的急進是因拒絕抽象的概念，專注重於事實的觀察；後者的緩進是因

專靠『假設』作基礎，而有憑空臆想的危險。以這個見解批評政治學，雖有幾分確切，但不能概其全豹。自來政治學者多由觀察事實着手，再從事實中抽出哲理的結論的。伯拉圖雖為第一個思想家而有後人所不及的思想力，但是他對於民治政體的觀念，是從觀察雅典的政治狀況而做成的。亞里斯多得也是這樣，且更為明晰，而臆想較少。西細羅 (Cicero) 亦是如此；後來滿謙里 (Machiavelli) 孟特斯鳩 (Montesquieu) 白克 (Burke) 以至於託克肥爾 (Tocqueville) 戴納 (Taine) 洛歇 (Roscher) 也都是這樣的。

自然現象的研究與人事的研究根本上不同之點，在乎所觀察的事實之性質大不相同。化學家或物理學家——也許生物學家——所觀察的事實，依我們現在智識所及，可說是不論何時何地都一樣的。歐洲的酸素和鹵醱決不會和澳洲的或西理奧斯 (Silesia) 的不同。人事則不然。柏恩 (Bern) 的選舉和葡腦愛斯 (Buenos Aires) 的選舉雖同名為『選舉』，實際上却不是一樣；並且二百年前的柏恩選舉，和二十年前的葡腦愛斯選舉，與他們現在的狀況，又不一样了。化學家所研究的物質，是可稱可量的人類的『感情』和『行爲』，却是不可稱不可量的。物理學

家能夠作多次相同的試驗，直至得到結果爲止。吾人所謂『政治的試驗』却可一而不可再的；因爲當時的情形後來決不能照樣再造，如黑拉克里特 (Heraclitus) 說，在一條流水之上，人民決不能涉足兩次。物理學上的預言是『必然的』，政治學上的預言最好亦不過『或然的』。至於政治學說上的模糊疑惑，出於學者觀察事實之不審慎的，倒是很少；而受目前特別事實之影響的，却是極多。因爲材料雖可以搜集得很廣，考察得很精，但是材料本身的性質決不能一成不變。所以要使政治學成爲一種『確定的科學』如物理、化學、生物學等，那是必不可能的事。政治學就沒有適當的研究方法嗎？學者永不能求得較普通、較積極的結論嗎？所研究的材料，卽人的行爲、思想、習慣、制度等，就因爲太複雜，太多變遷，不可以作『科學的』紀述嗎？

這種問題的答案是：人類社會的現象也有一個一成不變的『成分』或『元素』，可以作一切『社會科學』的基礎。這就是『人類的天性』(human nature) 一切平常的人總有相似的感情和慾望。他們可以爲同樣的動機所激發；他們的思想又有相同的程序。文明的程度既然進化到有藝術、文學、政治制度的時候，『理智』自然能夠作『行爲』的指導，以致舉動的順序可以確定，而

在一定情形下的行爲亦可以大概的預測得着。所以『人類的天性』實在是社會現象和政治現象之變化不測的潮流中一個基礎的。常在的『要素』一切普通的原則都藉此決定。一個個人的行爲雖不能預測得着，但是幾千幾百人如果同時受同樣的影響，其所作的行爲大概總有一定的方向，可以預測得着的；因爲在多數中，個人的特性極易消滅，或平均抵消去了。可見政治學的基礎是在心理學上。心理學是研究人類心靈的習慣和意志的傾向。其所授的智識實在是生活上需要最切的，並且我們的生活也大概都銷磨於探求這種智識。但是我們現在是專研究人類的政治方面，並且審察如何去研究人類在個人生活或團體生活中這一個特別部分的現象。

『自然科學』與『人事科學』還有兩點不同的地方。人事科學中所用的名詞遠不及自然科學中那樣明確。人事科學的名詞都不是真正的術語，完全是隨用者而異義的。例如『貴族政治』(aristocracy) 『特權』(prerogative) 『自由』(liberty) 『少數政治』(oligarchy) 『派別』(faction) 『政黨的預備會』(caucus) 『憲法』(constitution) 等名詞各人各自有定義，鮮能一致的。並且政治學中的名詞更能夠引起各人愛憎的聯想，喚醒各種感情。一個歷史學者是很

容易受情緒的影響；但是試驗室內的學者決不會如此。世界決沒有人對於某種化合物有所愛或有所恨的；檢查岩石的人除了求智識之外也決無他種心理。化學原素中能使人生愛的除非是「金」「銀」，但是化學家決沒有這種情緒。

至於「人事」則到處與我們相接觸相感應的；這種接觸或由於本身直接的關係，或因教育上，政治上，宗教上，哲學上種種結合的關係。所以無論對於何種事體，我們總不能保持純粹客觀的態度。在讀書中，或思想中，我們時常有意的，或無意的，受「愛憎」情緒的影響；往往刻意探求所喜歡的事實，而忽略所厭惡的事實。事實固然是多得，你要找喜歡的，自然可以找得出來。但是事實也是模糊得很，你要躲避所厭惡的，也自然是很容易的。

政治學者雖都能觀察事實，而所得之結論則未免人各異說，且不能預見事實的變遷；這都因為政治的研究最容易為偏見所束縛，黨派所左右，或從不完全的事實之中，急切的推測結論。學者雖有遠大的眼光，精銳的思想，終不能跳出特種成見的藩籬。這些人對於他們自己的政治制度自然有一種極銳利的批評眼光，很容易指摘他的短處。從來政治哲學家幾乎沒有一個不

像浩普爾 (Hobbes) 洛克 (Locke) 白克 (Burke) 的樣子，在當時政潮的影響下而著作的。假使哲學家同時又爲革新家，那末，他們往往因爲太熱心的緣故，把改革後的好結果看得太重，而不知他們所反對的惡現象是根源於人性的弱點，在新制度之下也會發生的。他們爲目前的弊病所刺激，致不能注意到未曾發生的弊病。凡處於專制政治之末日的思想家，如馬西尼 (Mazzini) 者，所發熱誠的激烈主義，和處於平民政治之騷擾時代的思想家，如伯拉圖者，所發守舊的穩健的議論，我們都應該加以矯正。

人類的天性既是一個固定的要素，其動作方面有幾種原則，雖不能爲自然科學的那樣精確，也是能夠確定出來的，但是我們究竟怎樣去研究呢？

一個人如要對於政治現象有真正的、確切的、直接的智識，最好的方法是置身於實際的政治裏面。譬如在法蘭西或合衆國等國內，一個有才幹的人如有十多年的政治經驗，他對於民衆政治之實際的智識實在比無論那種書本子上都豐富得多，精密得多。他習知國民的習慣和傾向，亦猶之水夫習知大洋的風勢和潮流；他習知選民的嗜好和厭惡，他們的幻想和成見，有魔力

的人格，不見恕的罪惡，信仰如何得失，以及對於好人和歹人各種相宜的議論。這種人的腦經中，或者在不知不覺之中，有一大批的格言和規律，藉以駕駛他的才能，並且他若是一個領袖，還藉以指揮他全黨的行動。至若議會中的議員研究他同事的機會更是多了。這種智識是一種極好的智識；不過其中有一部分僅在所經驗的國內是有用的，如在他一國內，國民性和國民理想都不同了，這些智識就不能適用。有些格言在巴黎是適用的，在費拉德爾費亞就不適用了；有些格言却彼此都可適用的。從經驗所得的智識是最好的，因為那種智識都是直接得到的，但是有這種智識的人，都不肯把他們自己的智識在文字上發表出來，亦有不善屬文不能發表的。所以歷史家或哲學家應該在議會的記事錄上，論文或宣言上，各種報章雜誌上，搜集材料，而盡自己的能力在文字之中，把這些事實的形式和效果都搜尋出來。假使研究的範圍及於外國，這種材料就不易搜集了，因為已成的書籍能夠把最重要的事實彙集起來，使研究者知道各國的情形能於運用材料時不致謬誤的，却是很少。

但是這些智識還不足以使我們對於民治政體有一個完全的了解。學者更須用觀察目前

事實所得的條理去研究歷史的事跡。觀察過去的歷史須同研究現在的事實有同樣的興趣；觀察現在的事實須同研究過去的歷史持同樣的冷淡態度。十八世紀的英國人和美國人與現在的英國人、美國人是不同的，所以十八世紀的自由政治決不能和現在的一樣。此外還有地域上的不同。英國的政治習慣和傾向決不能和法國的、瑞士的、或澳洲的一樣。所以我們觀察的範圍須擴張到能夠包括一切民治國家的現象。人類天性的根本要素原是到處存在的；但在每國內，各因種族血統的不同，自然環境的各別（如氣候、職業等），人類天性總受了多少的限制或變更。歷史的前因也是重要的；他能夠造就或剝奪自治的經驗，養成獨立的或依附的習慣，更能夠創造制度，而制度又能夠改造人民心理，變更國民理想。

這種研究的方法叫做『比較的研究法』。至於這個方法所以能稱爲『科學的』是因這方法能夠把相似的結果歸納到相似的原因上，做成普通的結論，且把一切參差的影響，見於甲國不見於乙國的，使某種結果有幾點相同有幾點相異的，都除淨了。用了比較方法把各民治政體實際的『差異』求得之後，我們須再考察各國物質的、種族的、經濟的各種特別情形，然後再確定那

種政治差異的是否根源於這些情形。假使這些情形都不是政治差異的原因，那末我們須再考察政治制度的本身，總要確定現行人民政府中那一種制度有最好的功用。人民政府是使人民自己統治，這是各民治國相同的；但是甲國用某種方法求達民治的目的，乙國則用他種方法求達民治的目的，各有長處，也各有短處。我們如把特別的情形除淨了，權衡各種制度的得失，就可以知道那一種制度是有最大的成就。又我們如把各國政治的差異都除淨了，其餘所留的相似狀態就可以叫做「民治的人性」(democratic human nature) 這就是全世界民治民族所有通常的或永久的習慣和傾向。這就是我們現在開始探求的。這種研究如果進行得很正當，可以使我們知道人民政府在本質上有若何的弊病，以致不能達到理想的最好處。

我現在就想用這個方法研究各國民治的現象，指示其間相異相同的要點。各種現象如可歸納到一條相同的結論上，那末，我們就立在一個堅實的基礎上了，就可算發明了一條適用的原則。這個堅實的基礎，是從人類永久的傾向中找到的；要知道人類永久的傾向是靠歷史的研究，就是觀察各種民族在各種時代各種環境中所為的事蹟。這種傾向在各別民族中也有發生。

的變態，並且各種傾向也有比較不同的力量。這些不同之點是我們應當注意，應當除却的；但是其相同之點仍足以使普通確定的結論可以探求得到。

這些結論在實用上既這樣的校量過，那末非獨對於學者即對於實際的政治家也是很有價值。製憲者或政治家如果胸中有一幅正確的格言，總可以避免了許多錯誤；不是說這些格言可以在各種事實上適用，是說有這些格言的人總有一個考慮的基礎，並且能夠注意別人所未顧到的危險。有人說，天下最無用的是普通格言。但是格言的無用在於我們不知道如何去應用他。善於應用格言的人必時時想到格言所寄託的實事，和實事所賜給的教訓。所以格言的用處即在於能夠喚起吾人的注意。他不是一張包醫百病的藥方，乃是一個指點危險的標幟。

用這些研究方法所得的結論在實際上直接的應用，自然不能和那確定的科學所得的結論有同樣的功用。因為這類普通定理無論如何充實，到了應用到各種事實上的時候總有許多限制，並且須用極謹嚴的文字來發表。本書的讀者對於我所發表的結論未免以為在文字上太有限制，太不確定；但是我還要求讀者原諒，因為我們是要知道文字上的『確定』和『積極』原是

重要，但是『精密』是更重要。我不能希望時時都能精密，但是我希望精密比希望什麼東西都較急切。

第三章 民治政體的定義

『民治政體』(democracy) 這個名詞從黑洛多託斯 (Herodotus) 以來都用作指示一種『政府的體制』(form of government) 在那種政體之下，國家的統治權在法律上不是屬於一個或幾個特別階級，是屬於全『團體』(community) 的分子。這個意思是說在一個行投票方法的團體內，統治權屬於『多數』(majority) 因為分子的意見若不一致，沒有別的方法可以和平的，依法的解決那一個意見可算是團體的意見。習慣已經使這個界說成爲公認的定義了；用字之最穩當的方法是依照習慣。

希臘人把民治政體，即多數人統治，一方面用來對抗『君主政體』(monarchy) 即一人統治，一方面用來對抗『貴族政體』(oligarchy) 即少數統治，一個因門閥或財產而享有特權的階級之政治。但是，一個國家內多數的人民一定是較貧的階級，所以民治政體在實際上就是

『貧民統治』(demos) 這個字在希臘文上也不是全體人民的意思。是貧民階級的意思。近人有用這字指所謂『庶民』(the masses) 以與『階級』(the classes) 對抗的。但是最好是把(democracy) 這字作『多數統治』(rule of majority) 解，所謂庶民所謂階級都合算在內。

照上所述『民治政體』這名詞的意義還沒有發生什麼不同的觀念。但是我們如果把這名詞，或他該括的定義，應用到具體事實上的時候，就有許多問題發生了。所謂『政治的團體』(political community) 究竟是什麼意思？到底是包括一區域內全體的『住民』(inhabitants) 呢？還是僅指那有全部『民權』(civil rights) 的人，所謂『合格的公民』(qualified citizens) 呢？比如南哥倫里拿(South Carolina) 或特拉斯凡爾(Transvaal) 其境內大多數住民都因不是白種人沒有選舉權，但是政權屬於合格公民——幾全是白人——的大多數；這樣的團體能否算爲民治麼？又如葡萄牙，比利時，女子沒有選舉權的，那威，德意志，女子有選舉權的，都可以同樣叫做民治國麼？法蘭西的女子也沒有選舉權，我們就可因此說法蘭西沒有民治政體麼？又如一國的選舉權不是一切成年的，或成年的男子，公民所都有，僅限於能讀書寫字的人，或限於

有一定財產或納一定直接稅的人；那樣的國家因此就不能算是民治國麼？

此外，更有憲法上對於多數的權力有加以限制的；這究竟發生如何的差別呢？在有些國內，雖然是行普通選舉制度，但是選民的權力在實際上是爲國王或非選舉的上院之權利所制裁。從前德意志帝國、奧大利帝國和歐洲現存幾個君主國都是這樣的。即在不列顛和加拿大，也還有一小部分極細微的權利爲『第二院』（即上院）所保留。在以上所舉的幾個國內，我們非但要調查什麼人有選舉權，還要調查這個選舉權得操縱政府到若何的程度？比如一九一三年的德意志因爲下議院議員是由普通選舉制度選出來的就是一個民治國麼？

又有一樁事實另生一種困難。有些國家，其憲法的形式上是含有民治的性質，但在實際上一般的民衆並不執行紙上所付的權力。這或因爲人民智識太淺，對於政治沒有興味；或因爲一人或一團體操有軍事上的實力以致政權落其掌握之中。現在中美、南美諸共和國大概都是如此。歐洲東南諸新國有時也因人民未曾習知如何執行憲法所給予的政權，現出而享有特權。一五年的貝加里亞（Bulgaria）和希臘在名義上也是民治國，但貝加里亞在實際上就是

意和德意志聯合而加入戰團；希臘國王本亦可以作同樣的行動，假使雅典不在協約國海軍勢力範圍之下。

上舉諸端都能使一個政府中真正的民治性質發生差別。我們所應當注意的是事實，不是名稱。有人往往把『共和』(republic)與『民治』(democracy)相混，而以有世襲君主的國家都不是民治國。但是現在有許多共和國不是民治的，也有許多民治國不是共和的，如不列顛，那威等；這是的確的事實用不着多說的。其例也是多得，現在却無列舉的必要。總之，文字上的問題，我們可不必多費功夫。因為沒有人能夠造出一個公式，可以概括一切事實的；世界上原有些政府，說他是貴族政體，却帶點民治氣，說他是民治政體，却又帶點貴族性。不過我們雖不能把貴族政體和民治政體的界限說得很清楚，但從實際上看去總可以分辨出來。凡在一個國家之內，全體人民的意見在重要政策上能有一點操縱的力量，即使這一種力量祇不過是一種遲延的勢力，或在一定目的的一定手續上須按照法律上所規定的行動；這種政府就可以稱爲『民治政體』。本書用『民治政體』這名詞是取其舊的，狹的定義，即指一種以合格公民之多數的意見爲

統治之政體，其合格公民必須占住民之大部分，最少四分之三，然後人民的實力約能與他們投票的權力相當。設以此為標準，則現在世界的民治國大約如下：

不列顛聯合王國 (United Kingdom)

不列顛各自治殖民地

法蘭西 (France)

意大利 (Italy)

葡萄牙 (Portugal)

比利時 (Belgium)

荷蘭 (Holland)

丹麥 (Denmark)

瑞典 (Sweden)

那威 (Norway)

希臘 (Greece)

北美合衆國 (The United States of America)

愛琴梯拿 (Argentina)

智利 (Chile)

烏魯蓋 (Uruguay)

(原文脫了瑞士 Switzerland)

至於歐洲新造諸國現在還不能論列得到，而中美、克里崩海 (Caribbean Sea) 諸共和國實在不是民治的國家。

Democracy 和 democratic 兩字普通總是指一種政體。但是這兩字在美國、加拿大及澳大利亞，則另外有一種社會的或道德的性質。說一個人是 democratic 是說他有一種樸素的友愛的精神和誠懇的態度；就是說他是 a good mixer。雖有財產和身份，却不擺架子，和平常人一樣。我曾經聽過稱一個君主爲 democratic king 的。『民治政體』可算是『平等』

(equality) 和『自由』(liberty) 的產物及保障；而民治政體之被世界尊崇亦因他與平等自由有密切關係的緣故。不過這三者，在歷史上原是有密切關係，但在學理上當有分別，並且有時在實際上也當分別。這都待下面兩章詳細說明。

第四章 民治政體之歷史的演進

創造人民政府的原動力有一部分是在於事實，有一部分是在於思想。這兩個原動力常常是取一致行動的；但是事實的動作是繼續不斷的，思想的動作是僅顯於一定之時期的。我們現在可以把這兩種原動力分別敘述出來。在本章上，我想把人民政府之歷史的進化諸要點簡單的說明一遍。在這樣一種研究中，我們可以知道：現在向民治政體的這條大軌道究竟是不是一條自然的軌道，是不是合於社會進化的通則。現在這些使君主政體和貴族政體，顛覆使民治政體建立的原因如果是自然的，如果將來也會發生效力的；那末，我們就可以斷定民治政體在已行的國內必能夠繼續存在，在未行的國內將來也能够逐漸推廣。反之，假使這些原因都屬於特殊地方的或一時的，那末這個推測就沒有保證了。這樣的研究使我們到處都要注意，凡政體從

少數人移到多數人的時候，這種變遷究竟是出於僅要脫離不良政治的痛苦呢？或是出於思想上的信仰，以爲政權應屬於全體公民呢？若是屬於前者的原因，那末到了痛苦除去之後，民治的興趣就會衰退了；若是屬於後者的原因，那末除非民治政體發生使人失望的結果，民治的興趣決不會衰退的。

當東方文明開幕的時候，其已成國家的民族則都有君主制度，其未成國家的部落也有酋長制度。這種情形在亞洲則到處如此，君主的權力直至一八九〇年日本立憲的時候，毫無法律上的限制。自私的，怠惰的君主，人亦看作自然有的。若出了剛強的君主如薩拉丹（Saladin）阿克排（Akbar）之類，就有較好的治安；若出了謹慎的君主，就能免去許多外患，人民看那些太平時代猶農夫之看豐年似的。君主亦多少有點受風俗習慣的制裁，不敢違背民意，激成衆怒。暴君的虐政或宗教的惡感有時也能激成叛亂，推翻一個君主或一個朝代；但是絕對沒有人想變更政體的，因爲人類對於社會制度方面是最無發明能力的，最易爲習慣之奴隸的。並且改革的大運動是很困難的，因爲各地方相互的關係很少，凡足以作領袖的人才除了想作君主之外別無

他種理想。

歐洲初開化的時候，就沒有像敘里亞、埃及、波斯這樣的大君主國。人民都團結成無數部落，每部落有一酋長，多數酋長中復有一領袖酋長；有時多數部落也結成一國家，受一世襲的國王統治，有戰爭時各部落酋長則隨國王去戰爭。

哥爾 (Gaul) 的和不列顛的色爾特 (Celts) 民族以及西班牙的色梯比利安 (Celtiberians) 民族都團結成部落，而以一國王爲一團部落的領袖；如東北克倫多尼亞 (Caldonia) 辟克 (Picts) 民族的，及西克倫多尼亞蘇格 (Scots) 民族的國王。在日耳曼，則王位世襲的制度已有限制，因習慣上一定要戰爭有功的才可繼承王位；而一般自由民亦可以公衆會集討論共同的事務。至於都市生活的發達則僅見於希臘、意大利、斐尼基三民族。都市的組織也起源於部落。因爲舊住的部落對於新來的人民如有管束的能力，那幾個少數家族就爲都市的主人了。

在最初的時候，這些都市的政府大半都是君主政體，後來君主的權力漸漸移到幾個大家族的領袖身上去。他們對於一般窮民是非常的驕傲和壓迫，以致發生反動。經了許多的騷擾和

紛爭，貴族政治終被推倒；政權遂移到大多數的中產階級身上。最後移到一切的自由人民身上去。可見民治政體進化的初步不是出於一種主義，以為人民有統治的權利；是出於一種感情，以為特權階級的不法壓迫應該被打破的。

在希臘，凡發生那些革命的時候，無論是暴烈的或和平的，其所用的口頭禪都是說，求『法律的平等』。至於民衆統治之學理的辨證則發現較遲。必定要等到有幾個政客出來，想見好民衆，把貴族政治的遺跡一掃而空，使民衆都知道他們自己的道德和智慧；這時候才有平民政治之學理的辨證。羅馬貴族政治的推倒，是因為舊族系統以外的人口之增加，這些人民向來沒有平等的民權，時常受他人的虐待；後來又因債權法的嚴厲，和公地處置的不當，遂發生疊次的爭端，結果使羅馬國憲取得民治的成分。但是羅馬的民治政體始終是不完全的，凡關於人民自然權利的思想在羅馬歷史上，也沒有佔重要的地位，因為意大利人沒有像希臘人的樣子，肯作學理的研究。無論在羅馬或在希臘，『人權』兩個字總還談不到，因為奴隸制度，以同色的或同文化的人作奴隸，到處是公認的。所以古代希臘民族及意大利民族的人民政府或立憲政府都出於

實際損害的逼迫，並不是他們對於政府的性質及人民的權利上有根本的思想。

羅馬共和傾覆之後，古代的民治政體就因此消滅了。在都市中，地方自治還能夠延長許多時候，但都是貴族政體的形式，並且後來也消滅了。至於東羅馬帝國的人民則從奧古士都(Augustus)時代直至於土耳其攻取君士坦丁堡時，一千五百年間並沒有發生一次恢復自由政體的運動，對於獨裁君主的選擇也沒有一種憲法的規定。

歷史上有一件最堪注意的事實，就是西歐人民在『野蠻王國』(barbarian kingdoms)未設建以前(即第五和第六世紀以前)和東歐愛琴海(Aegean)一帶人民在第十二三世紀以前，他們都是受過高深教育的，有智識的民族，但是完全沒有政治的思想，及改良政治的運動。東羅馬帝國的人民很喜歡研究文學，法律，藝術等，到了基督教興起以後，他們是特別喜歡研究宗教。他們雖然知道把古代政治的及歷史的著作保存在君士坦丁堡，但是他們自己在思想上並無一點政治的創作，在實際上也並無一點政治的改革。這時候的人是懨倦於政治了。自由政府是試驗過的，可曾失敗了。獨裁的君主政體是到處流行的。那少數有思想的人是做別種事業

去了，或者是失望了。一般的民衆是不關心的，並且是不願意聽談政治的。即有一點變亂，也因為人民希望『好政府』並不希望『自治』。這樣一種狀態是已經發現過了，我們也不能擔保將來不再發現。

紀元後十一世紀時，意大利中有幾個都市已能鼓吹古代民治的餘燼，作近世民治的嚆矢。至於近世民治政體的發達可歸之於下列四種原因：

- (1) 宗教思想的影響。
- (2) 人民不滿意於君主或貴族的不良政體，而努力於革新的運動。
- (3) 社會的及政治的情形都趨向於平等。
- (4) 抽象學理的鼓吹。

我們如想把這些原因在一切現代民治國中的動作都紀述出來，那是做不到的；所以只好把幾個先進民治國的情形拿來作極簡單的說明。

近世最先進的民治國恐怕就是英吉利。英國由舊式的封建的君主政體進而爲民治政體。

是有三個極顯明的時代。第一個時代是始於查理第一時國王與國會的衝突，而終於一六八八到八九年的光榮革命。

這次衝突的第一個原因是人民反對宗教的壓制；其次是反對政治的腐敗，尤其是反對幾種侵犯人民自由的國王特權，例如國王不得國會的同意而科徵賦稅，發布『行政命令』等。當時人民之所以敢與國王反抗是自信人民有幾種『習慣的』權利。他們經了五六十年的衝突之後，非但使這些權利得國王的承認，並且還能夠擴充這些權利，致令自是以後國內最高的權力從國王的身上移到衆議院身上去。他們這次奮鬥的原動力却是出於反抗實際上的壓迫，並不是希望實現抽象的自治權。但是在衝突的時候，也有兩次發生學理性質的問題。

在『國內戰爭』時，國會黨的大多數都是『清教徒』；清教徒中最團結的最強硬的份子，是『獨立派』。他們的理想以為凡基督教徒都是自由的平等的，所以基督教徒非但在基督教的宗教集會中有參預議事的權利，即在基督教國的政治上也有預聞的權利。到了一六六〇年『復辟』以後，這種思想就隱微了。但是在這時期（國王與國會衝突時期）的末了，英國一個最大的

思想家洛克 (John Locke) 著了一部政府論，又來主張這種衛格黨 (Whig Party) 的主義。這部書對於當時及嗣後的衛格黨的思想是很有影響的；因此獨立派主義的種子就渡過大西洋輸入美洲，深入於新英格蘭 (New England) 的清教徒心中；遂爾繁殖滋長，得了兩世以後的大收穫（指美洲獨立）。

自光榮革命以後差不多有一百年，英國人都滿意於現行的政治制度。他們那時候的制度是大地主的少數政體，不過略受一點王權的監督，及一般民衆勢力的制裁。民衆之所以能够有些制裁，是因他們可以選舉『州』的或幾個大『邑』的代議士。但是衆議院的議員大多數是代表小邑的，而這些小邑大半爲大地主所有，所以大地主簡直就可以派遣小邑的代議士；他們因此就能够操縱下議院，保持他們的權力。到了十八世紀之末，那種少數政體的弊端以及喬治第三所夢想的王權擴充都爲國民所窺破了。改革的要求因之而起；但是法蘭西革命的爆發，及隨後發生的長期戰爭把英國人改革的計畫都中止了。過了四十年之後，革命所引起的恐慌漸漸的消散了；改革的呼聲，因之復起，而較前爲高；因爲這時候都市上及鄉村上已發生勞働階級，他們

所受的痛苦所懷的怨恨都很多了。但是這時候所怨望的痛苦實在沒有清教徒反對查理第一時所受的厲害。不過開明的時代，腐敗即作爲痛苦了。有智識的人受過教育的人對於法律的弊病，選舉的腐敗，比他們的祖宗窺見的格外透澈了。後來又受了大陸上革命思潮（結晶於法蘭西的二月革命）的刺激，改革的運動尤其激烈了，結果得到一八三二年『選舉改革案』的勝利。這次的衝突是不流血的。雖然有些暴動，但是沒有內亂。衛格黨（主張改革的）領袖所持爲主要的原動力是在於全國人民都抱一種信仰，以爲一切的舊疾蓄弊只を下院代表制的改良就可以剷除淨盡了。並且當時還有一種感想以爲地主及資本家所採的政權依道理是應歸於一般的國民；這種感想在十七世紀以後遠不及這時候的利害。

一八三二年的法律固然是把選舉權略略擴充一點，但是大多數的肉體勞動者仍然是沒有選舉權，所以結果不過把投票權移到中等階級及肉體勞動者的上流部分身上去，而有產階級，無論地主或資本家之占據國家重要的機關則依然如故，不過漸見衰退的趨勢而已。這個現象又直繼續了三十五年。

自是以後不列顛再經過三次選舉改革才進到今日的民治政體。一八六七年的選舉法把各邑的選民資格降低；一八八五年把各州的選民資格降低；最後一九一八年的選舉法律簡直把選舉權給予一切成年的國民，女子也和男子一樣有選舉權。每次改革都隨之發生下院議席的變更。現在英國下院的代表幾乎全與人口成了比例。所以現在的聯合王國可說是實行『普通選舉』了；而每一選舉區內，勞働階級都占大多數，常常占極大的多數。

這三次的改革和從前的改革有點不同，就是都沒有強烈的羣衆運動。一八六六至六七年間有幾個學究的政治家是主張國會改革的，其所根據的理由以爲國會的改造能促進社會改良的問題，並能使人民能格外充足的注意和討論。其餘的鼓吹者，如白雷特 (Bright) 和格蘭斯登 (Gladstone) 一流人物，所抱的主義則以爲國會代表的基礎越廣大，憲法的組織越堅固而人民越滿意。但是當時並無一個真正的刺激，如一八三二年人民對於國會的態度，也並無一種暴動，如一八四〇至四八年的憲章運動時所常見的。一八六六年有幾個青年的改革家竟爾因羣衆的麻木而非常失望的；蘭楷西 (Lancashire) 的工人領袖也說他們從人民方面僅得到

極微弱的幫助。但是一八六七年的改革案通過得很容易，其原因是不難解釋的。一半因為當時的人都很樂觀，幾乎沒有人恐怕這種改革發生不利的結果（因為社會主義還未發見）。一半也因為當時兩政黨都想爭得民衆的援助，所以大家都肯提出幾條籠絡人心的政策來。主張擴張選舉權的政黨自然是很容易得民衆的信仰，反對的立刻可變爲怨府，失了國民的信任，自由黨因改革案的成功總自以爲有所得利，可是託勒黨（Tory Party）也並不見有什麼損失。當時兩黨都不知道選舉改革的結果他們兩黨都受損失的。到了一九〇五年選舉的結果，新出現一個【工黨】（Labor Party）把他們兩黨的選民吸收了許多，並且把從來兩黨式的政黨制度也動搖了；這時候他們才知道擴充選舉權的結果呢！

一八八四至八五年間幾種法律是把選舉權擴充到農民及礦工，並且重新分配議席。這些法案比一八六七年的，通過得更容易，並且是兩黨協調的結果。這次的改革是一八六七年改革法之合理的結果。從前有產階級的恐慌也因一八七四年選舉的勝利而消除了。當時惟一的刺激就是上議院想用一方的力量把選舉權擴充案打消。至一九一八年的改革案是在大戰中由

一個混合內閣提出的，自然沒有反對；並且人民也很不注意這個事實，因為全國人的眼光正集中於戰爭上面。這樣重大的改革竟爾如此和平的做成功，真是自古所未見的。

英吉利自封建式的君主政體進到極端的民政政體足足有三百年的歷史。在這長期的政治演進中，一般的民衆，無論鄉村的農民或城市的工人，除了一八三二年之外，都未曾有政權的要求。舊制度之所以逐漸推倒，全出於上等階級之一部分人的活動，略得中等階級大多數的援助而已。在這種政治演進的初期，真正的原動力完全在於宗教的壓迫和政治的專橫；這兩層弊端非把國王抑制於國會之下是不能免除的。後期的動機則有好幾種：（1）中下階級經濟的進步，勢不能長處於被治的地位；（2）舊式少數政體的流弊，使人民有根本剷除的願望，而想創造較有力的統治；（3）兩政黨的競爭，每黨都想用籠絡人心的手段取得政治上的優勝，所以大家都提出幾條議案，一面可得無選舉權的民衆之歡心，一面又可得社會改良的思想家之同情。至於抽象的主義，政治平等的理想，則不過在四個時期中發生了些影響，就是『國內戰爭』時；『光榮革命』時；受一七八九年法國革命思潮的傳染時；最後是『憲章運動』時代；當時勞働階級中

已有許多痛苦和不滿意。這些不滿意的狀況在一八六七年改革案以前已經消除了，所以和那次改革案的通過是無關係的。總之，英國自一八四八年以來工業日見發展，而在社會主義未曾輸入，工黨未曾出現的時候，全國人都很滿意於國力的充實，商業的繁盛，制度的安定；而能用極和平快樂的手段把政體改革到圓滿的民治制度，他們竟不自知進步的迅速。他們現在的民治制度實際上是不受憲法保障的限制，其前途命運完全寄託於國會中一院（下院）的行動。

不列顛本部的民治進化既然敘述過了，我們可轉而紀述海外的英吉利民族之民治的成績。

在北美洲的英倫殖民地中，其移殖的人民（除在阜基尼亞（Virginia）一部分外）都是中下階級，他們原來沒有財產上或身分上的大區別。社會的及經濟的情形既然發生社會的平等，結果自然會發生政治的平等。當初他們的選舉權還有一點財產的限制；到了十三州宣布獨立，和不列顛脫離關係後，那些選舉的限制在合衆國各邦內都漸漸的很和平的免除了。在一八三〇年的時候，男子『普通選舉』（manhood suffrage）的制度（除了少數例外）已通行於合衆

國全國了。但是那時北部和西部諸邦雖已實行民政體，而南部諸邦在奴隸制度未除以前實際上都還是少數統治的政體，因為當時的政權是獨操於有奴隸的地主或開墾家之手中，其餘沒有土地的白人者不過附和他們而已。這個情形經了『南北戰爭』以後方才消滅，因為『南北戰爭』的結果把大地主的少數統治的政體推倒了，現在南部諸邦也和北部一樣，實行純粹的民政體了。不過還有一個區別。照聯邦憲法的修正案黑人本可以有選舉權的，但是南部諸邦總想盡方法利用邦憲法的限制剝奪大多數黑人的選舉權（如規定不識文字者無選舉權之類）。

合衆國當開國時既有這樣一種民政的基礎；其對於民政體所以採用得如此敏捷如此完備，也無非一方面因為歷史上的事實，又一方面因為與不列顛分離，可以有自由發展的機會。英吉利清教徒的主義曾鑄成新英格蘭人的理想；而南北的人民對於小範圍內的自治亦曾練習透了『獨立』的宣言，革命軍的旗幟都以抽象主義為號召的，而『人類自然權利』的理想也因之大放光明了。條頓民族中沒有受『自然權利』說的影響如美國人之深的。

至於澳洲的殖民地，即澳大利亞 (Australia) 坦斯麥尼亞 (Tasmania) 新西蘭 (New Zealand) 諸國，其民治的進步比之美洲更爲迅速，更爲順利。不列顛人民遷移到澳洲的殖民比之北美的更爲窮苦的中下的階級，他們是絕對沒有身分的區別，彼此完全過平等的生活。當十九世紀中期，澳洲殖民地的人民已顯出有建設代議制度創造負責的自治政府的能力；不列顛的國會也就允許他們建設這種制度而以母國現行的制度作模範。但是澳洲的自治制度既經成立之後，在實際上比其模範不列顛更爲迅速澈底。因在不列顛，貴族政治的遺習和地主資本家的勢力均足爲民治發達的障礙；而在殖民地中則並無此種阻力。如從前選舉權之財產的限制之類，都被殖民地立法部立刻把他一掃而空了。實行了『男子普通選舉』之後，約過了四十年的時候就實行完全的普通選舉了；當時也不過因爲有幾個少數婦人在那裏要求而已。無論要行『男子普通選舉』或『普通選舉』都沒有碰到利害的反對，所以就用不着借抽象的主義來抵抗反對派的議論。這種事實，幾乎是看作很淺顯的。大家都說這樣，爲什麼不這樣？假使工人要普通選舉，女子要普通選舉，那末給他們普通選舉權就得了。

澳大利亞和新西蘭兩國是實行民治政體最進步的最澈底的國家，並且他們依託理想方面是最少的。他們既沒有不得不剷除的痛苦，也沒有鼓吹抽象主義的機會。

現在再說加拿大和南非洲兩國。這兩國的歷史是太混淆，種族的情形影響於政治一方面也，太複雜，決非本章這樣簡單的紀述能把他說得明白。至關於民治發生的原因，此處可略說一說。加拿大（南非洲略差一點）的情形大概和澳大利亞很相似，人民在財產上，在教育上大概都是平等的。所以不列顛的國會也允許加拿大實行負責任的政府，也爲他創造一個以母國爲模範的自治制度。在加拿大，這兩種制度在實際上比之一九一八年以前的不列顛還進步得多，但是遠不及澳洲的澈底。南非洲則因大部分的人民都是黑人，普通選舉一時決不易實行。

我們對於英吉利及英吉利海外人民的民治政體之發展已經說過了，現在可以轉來敘述歐洲大陸上民治的進化。在歐洲大陸上，我們須首先注意那避處山間的民族；他們已經很早的自動的創造了『人民的政府，人民所管轄的政府』。他們是大陸上第一個民治者；在英吉利的民治未曾顯著以前，他們自由的呼聲在大陸上，真算是惟一的木鐸晨鐘了。

世界上有兩個聲音；一是海上的，

一是山中的，都是有力的聲音。

十四世紀初期，魯尋湖 (Lake of Luzern) 沿岸有幾個很小的農民團體，他們是各有耕地而以森林牧場爲公用的；當時因爲他們的封建主，黑普斯保伯爵 (Count of Hapsburg) 此時正被選爲德意志皇帝，對於他們暴斂橫征，那些農民團體就起來反抗。他們因爲天性的勇敢和所居山谷的險阻致令去征服他們的軍隊都被敗挫。於是他處阿爾普山區各團體多起來響應，而得到同樣的成功。這些團體都不是願與德意志帝國脫離關係，不過僅想反抗封建主的騷擾和橫暴，而保持他們的地方自治權而已；這種權利他們以爲是自由人生來即有的特權。後來這些團體和鄰近幾個都市聯盟；那些都市也是已經和宗教的或世俗的封建主脫離關係的。都市中是行貴族政體的；農民團體中則不然，凡關於公共的事務都經過全體自由人會議的討論表決而後執行的，而執行公務的官員也是由全體自由人選舉出來的。在這個聯邦中，貴族政體的政府和民治政體的政府時常共同議事（用代表）共同抵禦外侮。但是貴族政府和平民政

府的聯合是不足怪的，因為在古代的瑞士，貴族政體與民治政體都是偶然的事實，不是從理想出來的。當時並沒有人有抽象的政治理想。農業的民治團體如烏里 (Uri) 雪微芝 (Schwytz) 奧脫瓦登 (Unterwalden) 及格勒聯盟 (The Grey League) (即諸格勒森 Grisons) 等對待意大利方面阿爾山間諸個征服的屬地是和佩因 (Bern) 助里雪 (Zürich) 諸貴族政府對待他們自己的屬地一樣的苛刻。對於抑制屬地的共同觀念也可說是各團體和諸都市聯合的樞紐之一。

三個森林中的村落及助格 (Nug) 格勒羅斯 (Glarus) 阿波色爾 (Appenzell) 諸地，其所行的自由人公衆集會是封建制度以前的遺物，差不多是起源於有歷史以前的時候，當時每個小團體都是互相隔離的，所以必須自己管理自己的事務。所謂平等自由的思想在那些人民的腦經中幾乎沒有發生過影響，所以他們在全瑞士人民中可算是最守舊的部分。他們永不許外來的人民享有他們的民權。他們極厭惡法蘭西革命黨，直至一八四八年還是如此。他們又是強硬的舊教徒，所以對於助里雪等工業都市的自由主義是極端反對的。但是他們對於自己所厭

惡的民治思想却有一種貢獻。日内瓦 (Geneva) 都市共和國當時還沒有加入瑞士『邦聯』之中，於一七一二一年產生出大哲學家盧梭 (J. J. Rousseau) 這些古農村的政治組織和人民直接參政的現象或者是盧氏民權思想孕育的所在，也未可知。至於盧氏『民約論』中所發明的主義對於法蘭西革命與北美洲獨立有莫大的影響，那是不用說的。

一七九六年法蘭西的革命軍把瑞士的『邦聯』打散了；在他的遺跡上，建起一個短命的享弗底克共和國 (Helvetic Republic) 在這共和國中的屬地的人民也有同樣的民權。後來經了許多紛爭和變遷，還經了一八四七年的短期內亂，瑞士全土才由一八四八年及一八七四年兩次的憲法成爲今日的民治聯邦國；聯邦內二十二邦也都是實行民治政體的。

至於抽象理想之發生顯明的影響，那是瑞士政治發展中之最近的現象。法蘭西革命思潮所宣傳的『人民主權』 (popular sovereignty) 現在已成爲瑞士政治的特色；現在瑞士各種制度都帶有法國革命思潮的印象。但是當瑞士人民和南德意志諸君主反抗的時候，及後來和撥格特的查理 (Charles the Bold of Burgundy) 反抗的時候，決沒有沾染這種思潮。在古代希

臘民治的都市和貴族的都市時常處於互相反對的地位雖然有些例外如民治的雅典和民治的敘拉古 (Syracuse) 戰爭但是政體的相同為友誼關係的基礎確是一個定律。在瑞士人民之中卻並無這種趨勢。我們應知道中古時代人民把君主政體看作平常的，自然的，而且神聖的政體。在瓦斯弗里亞和平會議 (Peace of Westphalia) (一六四八年) 以前，瑞士邦聯的獨立未得各國承認的時候，阿爾普斯南北諸邦實際上雖是共和國，名義上却還在羅馬諾德意志大帝 (Romano-Germanic Emperor) 宗主權之下的。在十三世紀中期，世界上有一個惟一的共和國即阿斯蘭 (Iceland) 民族所建設的；但是當時挪威國王的幾個使臣到那個地方去勸這些人民歸挪威國王統治，其所根據的理由就是世界別處都是實行君主政體的。

瑞士的民治進化既略略地說過了，我們可接上說法蘭西的民治進化。法國的情形我想是不用多說，因為從一七八八年以後的法蘭西歷史中一切重要的事實，人人都能夠知道一點。法蘭西就是抽象理想最發生效力的一個國家。現代民族中還有玄想最多感情最強如法國人的麼？政治的理想還有如此的強烈如此的凶猛如在一七八九至一七九四年這個時期的麼？但是

我們時常爲這些理想之熱烈的鼓吹及謬誤的應用所迷惑，以致把這些理想在實際上的效力看得太大。我們試想假使當時一般人民沒有實際上的痛苦，沒有希望改革的心思，那些爲這種理想所激動的人——革命者——也未必能夠推倒君主和教會如此的容易。政府的橫征暴斂，貴族的恣肆驕縱，早已使人民積怨蓄怒了；從路易十四以後，王室教會的腐敗早使人輕視了；凡此種種都能使政府的立足地根本動搖，所以用不着許多力量就能够把這飄零的舊制度全局推倒。革命時國民會議所大聲疾呼的並不是那空恫的自由平等主義，却是人民改良現狀的願望，剷除社會特權的要求。這些願望和要求既達到之後，法蘭西人民就甘心被治於一個武力的獨裁領袖（指拿坡崙）至於十四年之久；那時候雖則消耗極大的戰費，屠戮了極多的生命，政府的行政還算是有效率的，國家還算是興盛的。此後的革命如一八三〇，一八四八，一八七〇年的，都不如從前那樣的激烈；這也不但因爲一七八九年的熱烈思想之消滅，還因爲「舊制度」（ancien régime）的痛苦至此已不存在了。

這三次革命都不過是首都（巴黎）中一種暴動而已，並沒有普遍全國。而全國人民中沾染

「政治平等」的思潮的也是很少。我們只用看路易腓力 (Louis Philippe) 在位的時候，選舉權的限制是很嚴的；當時對於這種制度不滿意的，也不過幾個受過教育的高等社會中人，並不是那被剝奪選舉權的一般民衆。又看路易拿破崙 (Louis Napoleon) 統治得這樣長久，他的傾倒也不過對外戰爭失敗的結果。路易拿破崙的政府雖是很浪費很腐敗，但是國家仍是很興盛的；平常的國民對於統治者雖沒有多大的信仰，而他們日常的生活却不見有什麼妨礙。不過實在說起來，法國人對於共和政體之思想的信奉却是很堅定。到了現在，這個政體已經繼續運用了數十年，即人民的守舊心也能夠把他維持得住；而反顧路易拿破崙的帝政更容易引起喪師辱國的聯想。但是從一八四八年以來，尤其是從一八七〇年以來，所謂「自由」「平等」「博愛」這些舊式的口頭禪已經被新近發生的理想掩蔽了；或代替了；這種新的思想也另外有新的衝突。從前所謂「自由」即人民代表的自治政府，現在已經完全做到了，是不成問題了。至於「博愛」則從工人和資本家對立以後已經成爲空言了。至於社會的及政治的「平等」雖則可說已經做到一點，但是財產的大不平等仍然還是存在。所以現在新的主義，新的問題都是經濟的，不是政治

的。一七八九年的人民是以私有財產爲『自然權利』之一的，現在却有人主張廢除私產制度；稍和平的人也主張國家管理一切『生產』和『分配』的關機。維持這種主義的論調也都偏於經濟的，不偏於哲理的；其爭論也都涉及實際的範圍，而以求『經濟的平等』爲原動力。所以從這方面看，我們可以說：現在世界的紛爭受『人權』的抽象主義之影響比之盧梭、儼伯納 Tom Paine 的時候是少得多了。

以上已經把幾個重要的國內人民政府發生的原因大略的敘述過了，以下我們可以反過來看那些民治不發達的國家，說明一切阻礙民治進化的原因。卡斯梯爾 (Castile) 及阿拉哥 (Aragon) (以後合併成西班牙) 兩國在中世紀初期已經稍有一點自由立憲的光明，但是後來因爲對於摩爾人民 (Moors) 的戰爭及宗教勢力的膨脹，國民心理中就養成一種傾向於專制的習慣，所以君主能把持一切政權。匈牙利 (Hungary) 初則被治於土耳其，繼則被治於德意志的哈普斯保 (Hapsburgs) 王室；那時候的哈普斯保因在別處有領土，所以極其強盛，匈牙利立憲的機會是絕對沒有了。波蘭 (Poland) 則因內爭外患的頻仍以致國勢孱弱終爲強鄰所

瓜分，更不必說了。荷蘭 (Holland) 及斯堪第納維安 (Scandinavia) 諸國（即瑞典 挪威）的情形則非讀他們的歷史決不能說明。至於西班牙美洲 (Spanish America)（即南美）諸共和國則已於一百年前脫離母國專制統治的羈絆，很有自由的希望；這都待下面再敘。現代的德意志我們就要略略注意一點，因為他最近的歷史是很有研究的價值。從前德意志諸邦中，除普魯士略差一點外，有智識的人都很醉心於法蘭西革命思想的，不幸他們的國家被法蘭西共和軍及拿破崙的侵略，致令他們的愛國心逼迫他們去援助那些專制的君主。不然，他們就要向那些君主要求立憲的自由。到了一八一四年聯軍得了最後勝仗以後，德意志那些改革家很希望君主允許人民以參政的權利；但是這時候歐洲各君主都已互相聯合，互相依賴，結成一個『神聖同盟』(Holy Alliance) 對於一切人民的要求一概拒絕。到了一八四八至一八四九年之間革命風潮再起的時候，那些專制君主雖則有點恐慌，但是他們不久就恢復了威權。政治的自由本是數百年來所未聞的。此時那種思想自然未能深入人心；而當時所怨望的痛苦又僅到了使人嫌惡的程度，未到了損害的程度，故未能發生強烈的刺激。因此那種『反動』（對法蘭西革命的反

動)的勢力就繼續下去,直至從一八六二到一八六五年之間,才有普魯士的自由黨出來和俾斯麥抗爭;他們的努力也似乎很容易把國家的財政置於立法部管轄之下。但是普魯士於一八六四年,戰勝丹麥,於一八六六年又戰勝奧大利,遂把這專制的國王和武斷的首相增加了萬丈氣焰,內政問題遂置之不問了。一八七〇年打敗了法蘭西,結果成就國家的統一,建設德意志帝國,這就足以證明俾斯麥政策之不錯;因為俾氏主張國家征稅不受立法部的節制,故能使普魯士兵力充足,連戰連勝。一八七一年德意志聯邦的下議院 (Reichstag) 也是由『普通選舉』產出的,但是這種制度仍不能使人民有控制行政部的力量。凡兩個立法部,一個由較狹的選舉權產出而有較大的職權,他一個則由較寬的選舉權產出而有較小的職權,這兩個政府中民治的程度一定是前者高而後者低。所以德意志帝國及普魯士之實際的立憲自由就不能再有向上的發展了。古代自由主義的精神就自是衰微了。後來雖有強烈的反抗發生,但都是『社會主義』的反抗;其目的偏於經濟的較多,偏於政治的則較少。

自一八一四年至一八七〇年德意志自由黨有兩種希望:(一)是國家的統一,(二)是立憲

的自由。但是到了第一種希望達到以後，國家已經有無上的威風，德意志已成爲舊大陸上最大的軍國了。求自由的興味就衰退了。工商業的發展變爲國家之最高目的。政府又能運用極老練的官吏，施種種方法使富人及中等階級的人的生活日就富庶，以致他們僅見政府的功績而不見政府的過失，遂爾容忍他們祖先所非議的制度。『社會民主黨』(Social Democratic Party)是不大贊成這種現象的。政府看這一黨的發達是很驚慌的。但是社會民主黨的反抗也不趨於極端，他們還相信物質的進步是與國勢的強盛和行政的靈敏相依託的。至於『業務階級』的人，尤其是牧師，教員，及一切科學家文學家，只須有一種制度能夠對於科學藝術文學有促進的能，力有尊崇的誠意，他們就可以相安無事了。更有一層，德國人服從的習慣在各階級中都是很深的。德國的強盛是靠軍隊。普魯士人民必須先做了兵士而後做公民。愛國的熱狂，民族的誇大，對於朝廷（於國有功的）的忠心，希望工商業發達的急切——凡此種種集合起來把德意志全國人政治改革的思想都掩住了。普魯士拒絕選舉的改革，他們也容忍了。凡他種自稱自由的人民所有的權利，如外交政策之最後的制裁，內閣閣員之罷免的權力等，他們政府都不許他們有的。

他們也就容忍了。國內最有智識的，最有思想的人，許多做過改革派領袖的，到了這時候却都不希望更前進的立憲自由。德意志的事實確是現代民治運動被阻礙的一個頂好的例。

大戰以後，德國的變遷，現在還沒有到了可討論的時期。

民治政體之歷史的進化，我們現在總算有一個大綱了；從這大綱中我們就可以引出一個結論來。各國民治的運動，即把政權從少數人手裏移到多數人手裏的運動，其原因大概一部分出於實際痛苦的壓迫，一部分則出於抽象主義的鼓吹，如『自然權利』說之類；但是抽象主義的影響總沒有像當初提倡者所期望的那樣大。無論何國一般的民衆決沒有純粹想得政權的希望。我們現代的人回頭來看看過去的歷史，是很奇怪的。我們的祖先爲什麼不曉得天下祇有很少的人是可以付託得起不負責任的權力，爲什麼不曉得人民知道他們自己的需要和慾望比他們的治者所知道的一定明白一點。我們現在所認爲極淺顯的真理，從前人爲什麼不承認呢？或者承認了，爲什麼不實行呢？有些弊病，如果應用現在所公認的原理立刻就可以剷除的，從前的人爲什麼讓他長久存在呢？

在下面諸章我就想提出這些問題的答案。同時我們要承認凡政治的變遷，其強大的原動力並不在於人民都確信多數的統治一定比少數的或一人的統治好，也不在於人人都希望有參政的權利。從來人要求人民政府，奮爭人民政府，估計人民政府的價值都不當他本身是一種好制度；卻把他當做一種剷除具體痛苦的利器，增進具體利益的手段。到了這些目的達到之後，他們對於人民政府本身的興味也就因之減少了。

但是這句話並非說在『英語』民族中的或法蘭西的民治政體在現在是不固定的。在聯合主國中，尤其是一八三二年以來，自治的實行已成爲根深蒂固了，不成問題的事實了。『人民主權』已視爲政府的基礎了。一八六七年和一八八五年選舉權的擴充非但是未得選舉權的勞働階級所希望的，並且是已得選舉權的中等階級所希望的。這些改革的實現並不是爲解除什麼社會的經濟的痛苦，實在是因爲選舉權的限制就是一種痛苦。在合衆國及諸不列顛自治殖民地也是一樣。凡有平等民權的人都應該有選舉權已經成爲無容置喙的定理了。一般的民衆都受過普通教育的，不肯自卑的，看選舉權幾乎是他們應有的權利；國中也決沒有人反對他們

的主張。在法蘭西，則五十年的共和制度已經把人民的心理陶鑄成功了；現在他們的制度是用守舊的心理來維持的，這種守舊心理從前是維持君主政體的。

但是民治政體在現在雖則是很通行，凡試驗過民治的國家都沒有厭棄的表示，我們却不可和一七八九年的人一樣把他當作一種自然的必然的政體看。從自由的晨光初次照到凡爾塞『國民大會』(Statue General)的目眶上的時候到了現在，經過的事實已經很多了。『人民政府』並不能在無論何時何地都可保得住是『好政府』。從前許多國家都因不耐煩具體的弊病，就拿民治政體來代替君主政體或貴族政體，將來如不耐煩新的弊病難保不走反對的途徑呢？這個顧慮雖可說是未必然的，但決不是絕對不會有的。

第五章 民治政體之思想的基礎

『我們看下列諸條真理是不待證而自明的一切人都生而平等的；「降生主」給各人幾種不能割離的權利；那些權利中有「生命」、「自由」、「幸福的營求」；「政府」是為保障那些權利而建設的，其正當的權力是從被治者的同意得到的。』(一七七六年『美洲獨立宣言』(American

「人從出生以後，關於權利處都是平等的。」

「政治社會的目的是保存人類自然的，不可侵犯的權利。這些權利是「自由，「財產」「安全」「抵抗壓制。」

「一切「主權」的根源在於國民。沒有一個團體，沒有一個個人，能夠使用那不是由「主權」明白授與的權力。」

「一切公民都有親身參與，或由代表參與制定法律的權利。在法律之前，人人都是平等的，都能同等授與一切與榮典，一切職位，一切公共位置。」

「無論何人不當因「思想」(Opinion)而被拘束，就是關於宗教的思想也不當被拘束。」
一七九一年，法蘭西「國民會議」National Assembly「人權宣言」Declaration of the Rights of Man)

這兩個宣言是由兩個團體在兩個極重要的時期正式發表出來的，含有民治政體之基礎

的信條，像一種『阿波斯爾』(Apostle)的教旨。這些宣言是民治政體立足的真理，是民治政體向人類理性的求訴狀。我們如把文字上稍稍改變一點，其內容可述之如下。

每個人生在世界上，都是『自由的』，都有一個『心』去想他自己的思想，有一個『意』志去做他自己的事務。如不出乎本人自由的意志，把一個人置於別個人的底下，那是背乎『自然』。一切人都生而平等的，都有一個平等的權利去營求幸福。每個人既是團體中一個分子，他如要鞏固他這平等的權利，保存他這生來的自由，那末他對於這團體的政府非有一個平等的參與不可；那政府就是由團體的同意而創造，而維持的。因為『平等』是『獨立』的保障。

這些格言都當作自明的真理，先於人類的經驗，並與經驗是獨立的，所以不須理證，這些格言是當作普遍的『自然法』之一部分，是鑄在人類的心上的，所以無論何時何地都是真實的。

當費拉得爾費亞和巴黎兩處所發表『人民自然權利』的宣言正在震動全世界的時候，另外有一班思想家和二千年前的希臘哲學家一樣，從人類實際的經驗裏抽出一種議論可以供給民治政體之又一方面的立足基礎。他們是先用實際的效果估量主義的價值，然後發明出許

多定理來。其中有幾條定理現在可以舉出來作實例。

✓『自由』是一件好的東西，因為他能够發展個人的氣質，增進社會的幸福。如果有一個人或幾個少數人統治其餘的人，其中必定有人不肯受他或他們的約束而起來反抗，結果豈非擾亂全體的和平麼？因為世界上沒有這樣好的人足以受公衆無限權力的委託。除非他是個聖人才不至濫用職權，但有時聖人尙且做不到呢。

✓每個人對於他自己的利益最容易判定，那一種政府，那一種法律可以增進他的利益，亦獨他自己知之最審。所以凡一種法律或一種政府如爲團體中大多數分子所喜歡的，必定是這團體之最好的法律或政府。

對於公共的利益，兩人的判斷，總是比一人的判斷好，三人的判斷，總是比兩人的判斷好。所以在一個團體中，對於公共事務有權可以發表意見的人越多，這團體的判斷一定越精確。（別事假定一樣）

個人或者可以有自私的目的，妨害團體，但是團體中其餘分子抱不同的目的的一定能够

阻止他這種目的的發展。所以個人自私的目的自然可以消滅，團體中大多數所希望的公共目的就可以占優勝了。

個人自身的利益和團體的幸福最少也有一部分的關係，所以個人對於團體的利益多少總有點關心；因此人人在那不和私人利益相抵觸的範圍內，都有一個動機想擔負參與政府的職務，並且時常要求擔負這種責任。

『不平等』就能引起妬忌和嫉惡，而發生『不滿意』的現象。『不滿意』就能破壞社會的協調，而發生爭端。所以政治權利的平等一方面可以予各種人材以一個爲公衆作良善服務的機會而造福於社會，一方面又可以維持和平和秩序。

總括起來說，全民的政治最容易得到政府的兩個主要目的——『正義』與『幸福』，因爲在全民政治之下，沒有個人或階級或團體能有特強的權力可以加害於他人，所以能得到『正義』，人人都可以依自己的權衡去利用一切機會增進自己的最大利益，所以能得到『幸福』、『自由』和『平等』兩種原則的功効，都從那原則所發生的結果上證實的。

✓從上邊所舉的幾條定理，我們可得一個結論：凡一個社會中，最大多數的分子如能依平等的資格有平等的權力而參預政治，其於個人的利益，及全體的幸福一定有良好的成效；那種結果確是政府存在的主要目的，所以人民自治的政府是人類的經驗所贊許的。

現在有思想的人，對於這種議論自然覺得比那純粹抽象的『自然權利』主義有用得多；因為『自然權利』主義僅有一種不待證而自明的定理，不可證實也不可反駁的，信仰者要怎麼解釋就可怎麼解釋，要怎麼應用就可怎麼應用。但是在事實上這些武斷的格言其鼓吹民治政體的力量比『實利主義』之從歷史上歸納得來的議論強得多了；因為這些格言非但靠理性的掩護，還大半得感情的激揚；並且還較簡單而更直接。其意義的混合，及把人類身分抬高的感想，說『自由』『平等』是應有的權利，凡此種種都能使『自然權利』主義有一種神渺的法力。所以『邊沁主義』(Benthamism) (即實利主義) 如可鼓動一個人，『盧梭主義』就可鼓動一千人。

在十八世紀末年，改革的精神到處流行。但是在這時候提倡改革已算太遲了，因為『專制』『不平等』『不公』已經滿布於世界了。在中世紀時，苛暴和貪婪都可以容忍得去，因為當時人

民看強力的兇暴好像是自然的事實。到了和平的時候，野蠻的現象已降服了，平民的智識增加了，言論出版自由了；人民對於不公道的事實就不能容忍下去了，階級的特權就視若荼毒了；凡政治的腐敗從前所不注意的現在都認爲醜惡了。於是改革的精神就一變而爲破壞的精神。「自然權利」主義首先就把「習慣」的尊崇打破，而一以「正義」爲依歸；「門閥」「財產」都不顧恤，凡「歷史上遺下來的權利」均看做「歷史上遺下來的罪惡」並且這個時期又是一個「義理的時期」(Age of Illumination) 凡從前靠威勢刑罰而維持的統治權現在都被剝奪了，「理性」的統治即代之而起。當時人民以爲「理性」如得「正義」的伴助和激動，而又繼之以「博愛」就可以有改良世界的希望；因爲人類天性的本身也能因之革新了。「不平等」和「壓制」在治者和被治者兩方面都能養成一種「邪惡」——「自私」，「暴虐」，「讎恨」，「詭詐」，「報復」。在一個好政府之下——並且在理性的時代政府也可以不要——人類的天性不爲邪惡的習氣所薰染，就可以復原到天生的本質上去了。在「自由」和「平等」之下，那自然的良善本能就會開發誠摯和藹的花，結成友愛慈惠的果。人人都會爲社會操作，不僅想享個人的自由還圖謀增進別人的幸福。這

些信仰在當時都是極強的原動力，把民治政體的信仰幾乎變成一種宗教。這種精神比以後極端革命派的精神是高尙一點，因為「希望」總比「讎恨」好，道德改良的夢想比物質改良的玄想也一定是高尙一等。

這種破壞的風氣在英國政治學家白克（Burke）眼中乃是很可怕的，因為他的觀察以爲如把舊習慣舊風俗都根本推翻是非常之危險的。但在當時一般熱心改革的人的眼中，這種風氣確是向光明的晨風，能把這「被奴隸」的世界上一切烏煙瘴霧都吹得乾乾淨淨。他們以爲今日的破壞就是想在永久的基礎上再行建設；這永久的基礎即在於人類與生俱生的自然權利之中。溫池渥斯（Wordsworth）有一首很有名的詩描寫當時人的熱望：

在那光明中生活固是幸福，

然而少年更是天堂了時間啊，

當「理智」（一個尊崇的女神）

來主張權利最力的時候，

來幫助那託她的名義一切進行的時候！

不僅在幾個天眷的地方，並且在全世界之上

這種美處都使人有望——希望比現實更可貴。

就像含苞之花勝於已開之花一般。

這樣的前途，

誰不想像到那未曾夢想過的快樂？

關於自然權利說的著作是非常之多；我們如要詳細討論並批評這個學說決非本書範圍所能包括，並且我們也用不着這樣詳細的討論，因為我們現在所要研究的是民治政體之實際的現象，不是民治政體之學理的基礎。但是我們要注意：十八世紀中這種理想的民治政體觀念在後來政治上非但有學理方面的影響，還有事實方面的影響。以自然正義為民治政體之基礎這種見解後來得『人性論』的援助更為發揚滋長起來。這種『人性論』以為人類的天性如經理性的陶鎔和制裁，可以在自由、平等、和平、教育的影響之下改良起來，能够使理想的民治至於實

現所謂『理想的民治政體』這個名詞是從伯拉圖傳下來的，他以為完善國家的模範或者是『天國』上僅有的。這個名詞所包涵的意義大概說：在一個社會中間，如果奉公的思想和博愛的精神充滿了大多數人的心理，指導大多數人的意志，以致他們所謂『平常國民』有我們所謂『模範國民』的程度，這社會就是『理想的民治國』。但是以我們現在的語言表示起來，這樣的社會究竟是怎麼一個樣子，我們在下面可以略說一說。

在『理想民治國』之內，每個『平常國民』對於公共的事務都能嚴密的，永久的注意；人人非但以公共事務為職責，還視為很有關切。凡重要的政治問題，人人都希望了解，並且很想下一個獨立的不偏的決斷；這個決斷是以公共的利害為前提，並不計較個人的私利。如因關於增進公共福利的方法有不同的意見，不得已而發生政黨時，各人原可各入一黨，而參預本黨的聚會，但是總竭力消弭黨見的衝突。人人決不放棄投票的責任，其舉本黨候選人的時候亦必視其人的道德才能足以勝任與否。每個黨員都願意在政黨的地方幹事部中服務，如自信其資格是相當的，即可以提出作立法部的候選人，因為服務國家是認作一種義務的。國中選民的程度既然是

這樣高，那末，其選出的立法部一定全是公正能幹的人所組成，大家各抱一種坦白無私的志願，爲國家服務。選舉的賄賂，行政的腐敗自然沒有了。作領袖的人原不能常常是公平正直，議會的議員原不能常常是聰明賢達，行政的官吏也原不能常常是才智果敢；但是平均起來，人人都有幾分的誠實和『熱心』，以致國家中總常常保存一種『信任』和『善意』的空氣。一切競爭的動機都會消滅了，因爲政治上已經沒有特別的權利或利益足以引起國民間互相的嫉妬。凡想得到政治上位置的人也不過因爲那是爲國家服務的一種機會而已；職權已經分配於大家了；服務的機會也是大家均等了。至於財產的積聚，法律雖不禁止或者不能禁止，但是在這樣的國家之中財產的積聚一定是很少，并且不會出乎常軌之外，因爲公衆的監督能夠把不法的斂財手段都杜絕了。除了極墮落的人之外，大家都是服從法律的，維持法律的，因爲大家都覺得法律是自已制定的。擾亂和平的人當然是不能饒恕的，因爲憲法上已經代一切不滿意的地方都預備着一個救濟的方法了。『平等』纔能夠發生人類團結的思想，改良行爲的傾向，增加友愛的感情。

在溫池渥斯的時候，英國法國很有幾個有名的思想家在那裏做這種『理想民治國』的夢。

到了現在這種夢想已經很少了，因為民治政體已經實現了一百三十年的經驗已經發生許多失望的事情了。關於國家職權的新問題又出來了，把民治政體的信仰者分爲許多派別。其中有一派的思想是不承認『私有財產』爲自然權利之一種如法蘭西『人權宣言』所主張的，他們以爲人類在財產上也應當和政治上同樣的平等。『自然利權』的學說現在雖沒有人引用，但其勢力仍是不小。凡主張『人民主權』的運動，如人民用『創制權』及『複決權』的直接立法，及不經立法部或法庭的處置由人民投票直接罷官等，都多少靠一點自然權利說的鼓吹，女子選舉權的擴張也靠自然權利說作主要的活動力。在一八七〇年英國有一種很流行的議論以爲人民必須先有行使選舉權的能力才可予以選舉權；可是到了一九一八年這種議論就變作過時的廢話了，因爲新時代的人已認選舉權爲自然權利之一種了。近來更有一種趨勢，對於缺乏政治經驗的人民，如印度人民和斐列濱人民，也都允許他們以自治的政府，這也無非以『自治』爲自然權利。又如憲法上對於人民權力的限制，從前人都視爲必要的，現在却把他掃除淨盡了。現在人看『限制人民權力』似乎不合乎民治政體的原則，這是因爲現在人的思想以爲民治制度本身

上已經含有使人會用的可能性。這個會用的可能性也視爲自然贈品之一種。

在當時，專制和特權的破壞爲世界改造之第一步必須的辦法，所以很容易把民治制度的理想抬得很高。凡從一七八九年以來煽動歐洲大陸幾次革命的那種信仰和希望，由現在的眼光看起來，那一個人不說是可笑可嘆呢？從前人是把人類自私心流露的孔道誤認作自私心的本體，所以拚命從孔道上攻擊，而不知斷了舊的孔道，還有新的孔道出來呢。但是在那個時候，溫特渥斯那種希望並不如我們現在所想像的渺茫。當時人覺得專制政體已經做出幾多的罪惡，沒有一個靈魂或身體是不被其害的。他們自然是不僅希望苦痛的剷除，還希望『人道的再生』。所以雖在清醒的英國，雖在未遭虐政的美國，也者許多大人物對於法國革命的過激是很寬恕的，因爲他們還希望革命能夠造出將來的福利。

革命時代的抽象的主義及反射那些主義之好世界的幻想雖則都因時勢的推移而沈寂了，但是其眩引熱心人物趨向於人民政府的力量仍然是不稍衰。而幻想的引力比抽象主義的引力更大，雖則那抽象主義當初宣佈的時候，也有極大的宣傳力。因爲這種幻想把理想的民治

政體實際地描寫出來，使人覺得除了「人民的政府，爲人民的政府」之外，沒有他種政府能夠如此的正直賢達，良善安定的了。民治政體之最強的動機也無非是全般人民生活改善的觀念，和一種極端信仰民衆的傾向。可是理想的民治國到如今還沒有實現，而對他的信仰反遺下許多的失望，許多的迷惑。這種失望和迷惑將來還會加多，但是民治政體的信仰仍然是存在的。每一時代總有一班急公好義的改革家出來，使民治的希望復活起來；而他們的熱誠也足以鼓動國人掃除一切弊端，而得一步的改良；凡不能改良的，無可救藥的弊端，都是因爲人民自己因循苟且，把他容忍過去的。所以我們總是希望這民治的理想不至於消滅，總是希望他能夠在每個時代中做一種改革的目標。

第六章 自由

十數年前英國有一個有名的學者，亞克登爵士 (Lord Acton) 他在少年時就立志著一部『自由史』從最早的時代起迄於現在。但是他這部書始終是做不成功，不僅因爲內容是太廣泛，還因爲他自己的學問是太淵博，致令他知道自己一定不免爲那無窮的徵引與雜亂的旁證

所纏繞。單單一個『自由』概念的分析，和這名詞在各地不同意義的辨別已經可以成功一部書了。所以沒有人敢嘗試這個偉大的工程。本章的目的，也不過想把這名詞幾種不同的意義略為辨析，並說明其間相互的關係而已。

說到這裏，已經有一大樁的難題在我們眼前了。『自由』與『民治』的關係究竟如何？到底『自由』是『民治』的前提麼？或者『民治』是『自由』的保證麼？『自由』究竟有積極的意思麼？或僅僅是一個消極的概念麼？自由就是一個『目的』麼？或者是一個較大的『目的』的『手段』麼？我們如要說明這個名詞的種種意義，不得不把這個概念發達的歷史畧畧敘述一番。

最初的爭自由是為反抗武斷的權力與不公平的法律。紀元前第六世紀時，普通的希臘人民受貴族和暴君的壓逼是不自由的，貴族或暴君能違反古來的習慣或公認的正義，侵犯人民的財產或生命。所以在希臘人眼光中，『自由』即指人民在法律上的平等待遇，亦即我們所謂『民權』(civil rights)的承認，保證人人不受武斷權力的侵犯。當十三世紀時，英吉利幾個封建諸侯和大主教向國王要求『大憲章』，其理由以為國王是違背了國家古來的習慣而作專制

的行爲最後得國王允許取消這些行爲，而遵守『國法』(Lex Terrae)即國內古來的普通習慣法律。後來英國國會和查理第一的衝突也都因爲國王違背國法侵犯民權的行爲，以及一切不公道不正當的征斂，和『星法院』Star Chamber的非法行爲；這些事當時人都認爲侵犯人民財產上身體上久已公認的權利。但是到了這時候有一個新的爭點出來了。這時候，人民非但在財產上身體上受侵犯，信仰上也受侵犯了；君主時常不許人民發表宗教上特別的意見，及依自己的信仰敬奉上帝。在這種情形之下，人民的生命財產及信仰之一切個人權利都被侵犯了。爭『自由』的目的就是要求君主承認這種權利。當時衛格黨有名的口頭禪所謂『公民的和宗教的自由』(civil and religious liberty)其原來的意義就是如此。其實『公民的』自由和『宗教的』自由也不過一件事實之兩部分而已；惟『宗教的』自由稍難解釋而已，因爲有許多事務表面上似乎屬於宗教的範圍，而實際上於公共秩序及道德有損害，是應當受禁止的。

在這樣力爭的時候，英國的爲『自由』奮鬥者也和希臘人羅馬人有同一的覺悟；他們知道，如果國家的憲法還把政權留在君主或一個階級的手中，人民之『公民的』及『宗教的』自由始

終得不到，始終握不住。人民如要保障自己權利的安全，勢不得不於政府中占一個有力的地位；這種政治的參預原不必全體人民加入，但是最少須有一大部分人加入。因此，於『公民的』及『宗教的』自由之外，更加上一個『政治的』自由；就是有一種憲法能够在一方面限制武斷的權力，在又一方面把君主的無上權移到國民身上。自此以後，二百年之間，所謂『自由』者，都不僅包括私人的公民權利，還包括公共的政治權利；特別注意選舉代議士的權利，因為人民是靠代表執行他們的權力的。同時，『公民的』及『宗教的』自由之呼籲沈寂下去了，因為大家看這兩種自由似乎已經得到了；而『政治的』自由雖在英國也未會完全得到，其他各國更不必說了，所以還繼續為人民所注意。原來『公民的』自由本是目的，『政治的』自由為達此目的的手段；但是到這時候『政治的』自由是視為原因，『公民的』自由視為結果了。所以『自由』就變成『自治』的意義。所謂『自由的人民』就是指自己統治的人民，為自己之主人翁的人民。

到了最後一個時期，大約是從十九世紀起，『自由』這概念又發生一種新變化了。這時候，人民覺得財產，身體，信仰等私權，及參預政治的公權雖都已得到了，但是還有許多別種事務，政府

都可加以限制，約束個人的行動，而這些限制也許是很有妨害，或者是非必需的。在從前力爭『公民權』的時候，除了統治的階級之外，全體人民都結合在一塊的。所以人人都有一種感想以為『政治的』自由如果爭到了，人民的權利在自治政府保護之下一定是安全的了；其所謂自治政府實在是大多數人的政府。但是『大多數』和『全體』不相同，這是很容易明白的。大多數人的思想和慾望或者和其餘少數人的思想和慾望大大的不同，也未可知。國家的立法權操在大多數人的手中，這大多數人原可制定法律加那少數人以種種的限制，予他們以許多的不便利。這種法律的本旨，或則是專為壓制少數人的反抗，或則是為維持公共的福利，姑勿具論，而這種法律對於個人行為的限制乃是顯然的，並且這些限制有時是非必需的或很有害的。於是『自由』這名詞更發生新的意義了，引出新的問題了。這就是『個人自由』(Individual Liberty)的概念；『個人自由』是指除了『民權』及『政權』所包括的之外，人民還有一部分事務不受政府的制裁。

依上所述，『自由』是有四種，其意義大略如下：

(1) 公民的自由——人民的身體及財產不受裁判。

(2) 信仰的自由——宗教的思想及信仰的形式不受裁判。

(3) 政治的自由——人民參預政治的權利。

(4) 個人的自由——個人行為如與公共福利不生顯著的影響，而無制裁之必要的，都不受裁判。

這些解釋原不能算是定義，自然是模糊籠統得很。因為這四種名詞內容所涵之事物的意義時常會變更的。其中最模糊，最難下定義的是『個人權利』這目標中所涵的事物。這種權利究竟是什麼，學者間並無一致的見解，可是沒有人懷疑這種權利的存在，反對他的保護。泛而言之，個人總有一個『自由意志』活動的權利，如鳥之自由飛鳴者然。但是按到具體的問題上，就有許多不同的意見發生了。現在許多國家內都有許多法律，關於飲料的禁止，武器攜帶的禁止，工作時間及工資之最低額的限制，以及危險建築物的取締等；這種法律到底是侵犯『個人自由』或『公民自由』麼？又如幾個國家取締某種宗教的傳佈，禁止白人與土人的結婚等種種法律，於自

由究竟有妨礙麼？這些問題此處是不能討論的。約而言之，『個人自由』這名詞雖無確定的界限，但是總以保護個人的活動爲前提，乃是顯然的。其存在的目的，並不止爲維持個人的娛樂。并且是爲公共的福利。因爲『個性』(individuality)是很可寶貴的；國民的良善心靈之自由活動，和健全氣質之無限制的發展，都是於國家很有裨益的。『個人自由』雖則也是一個不受裁制的意思，可是有積極和消極兩方面的。其積極方面的意義是指一種『活動』，是指個人『意志力』和『作爲力』之自由的，活潑的發展。

這四種『自由』之相互的關係究竟是怎麼樣，現在也應該略略討論一下。

『公民的自由』本來可以離了『政治的自由』而存在的，因爲君主或執政的貴族都可以承認並尊重這種自由。但是『公民的自由』總由政治的競爭得到的，而沒有『政治的自由』的保護能夠單獨存在的，實在是罕見。

反之，『政治的自由』實際上一定包括『公民的自由』，最少也含有古代歷史上的意義所指示的；因爲在一個自治的人民中，其大多數人一定想保障各人古來沿傳的身體財產之『安全

權，『那種』安全權，『英語人民』比他種自由人民較多一點。『信仰的自由』也藉『政治的自由』而存在的。不過在一國家內，假設信奉一種主義——無論『宗教的』或『反對宗教的』——的人占絕對的大多數，這大多數人對於那少數的『異見者』也有權剝奪或寬容他們自由信仰的權利。

至於『個人自由』和『政治自由』恰恰成一反對的趨勢；前者是要脫離法律的制裁，後者是要參預法律的制裁。所以『政治的自由』是一種『主動的權利』。可是『政治自由』與『個人自由』之間，並無必要的聯絡關係；彼此都可獨自存在的。一個開明的專制君主原可以爲減少怨望起見，允許人民以自由活動的範圍。但是這樣的統治者是很少的。君主是常常爲擁有特權的貴族所圍繞的。專制的政府總時常靠警察的力量禁止人民自由發表意見；其政權的行使也時常靠高壓的手段，結果自然不免干涉人民私人的生活，阻礙個人的發動力。反之，若在立憲的政府之下，個人發展的機會必定是好得多；因爲民治的精神自然會發生人身獨立的觀念，並且會養成一種寬大的精神，讓各人都去營求自己最大的幸福。但是民衆政府對於個人的『自決』或『自

行』很不重視的，也是常有。

至於公民『自由』和『個人自由』分別的界限乃是難定得很。其差別大概是歷史的不是理想的。這兩種自由都有不受裁制的意義，就是說，國家的權力不干涉國民意志的自由活動。不過『公民自由』的概念比『個人自由』這概念，時代老一點罷了。當古代人民反抗君主貴族的壓迫的時候，其心中以為國家內有幾種限制人民應當服從的，有幾種限制却應該破除的。他們所反抗的就是這第二種限制；那些限制的存在，是人人認為被壓迫的。譬如任意的拘捕，普通的牌票，及行政干涉司法等都是第二種限制之例。但是那些是合法的限制（即第一種）古代人却沒有明言；即後來的人也沒有解釋得清楚，因為關於這個問題，學者的主義和平常人的見解幾乎隨時隨地而相異的。從表面上看起來，『個人自由』似乎可以包括一切『公民自由』而亦可以都稱為『公民自由』。但是其間也有一個很著要的區別；從前所謂『公民自由』是從專制君主身上奪下來的，現在所謂『個人自由』乃是為對抗自治政府之憲法的行動而存在的。

我們對於許多特別的事實，可以不必討論。例如一個民治的國家有時對於屬地是很專橫

的，如雅典對於周圍的都市，瑞士對於阿爾普斯山南面的征服地之類；這可見得這些人民不是真爲『自由』而愛『自由』。又如一國內，大多數人是屬於某色人種，而對於那少數的他色人民不予以平等的權利；這是因有特殊情形，應當別論的。

但是最近各『自由國』中，發生了一種新的趨勢，我們是要注意的。這種趨勢就是：有許多事情，從前都認爲在個人意志自由活動範圍之內的，現在都受國家立法行政的干涉了。

現代人民是抱一種願望，想竭力改善貧窮階級的生活狀況；所以時常供給他們改良的住所，和別種衛生的設備，規定工作時間，增高工資，有時且用強制的辦法解決勞動的爭端。人民又想防止財產的兼併各種專利的結合，所以凡一切大企業，交通機關，及國家的財源如煤鐵等都歸『國家』管理，而以公共利益爲目的。此外又想改良國民道德，對於飲料等又不得不加以取締。在這些和別種同樣的趨向上，國家的權力似乎可以開闢一個極簡捷的途徑，一直趨乎所向的目的。可是國家活動範圍的擴張，同時即爲個人意志活動範圍的縮小，人民天然的自由總須受限制的。不過從前國家的政權是操在一個小小階級的手中，人民對於統治者是很不信任的，

所以凡見到行政方面的干涉，都視為侵犯自由。現在却不然了，政府的職權已經完全操在人民的手中，人民對於國家的嫉妬都已經消滅了。所以現在的行政管理是人民自己的管理；人民因急乎改良，就不得不求敏捷的方法。大家都說：『我們為什麼怕政府？為什麼不利用政府去增進我們的福利？我們很可以駕起這個大機器（政府）做極快的工作，為什麼要等那紆緩不進的改革勢力呢？』

最近五十年間，這種趨勢是很得勢的，亞丹斯密以來的『自由放任主義』幾乎被他推倒了。而這種趨勢現在所新占的地盤似乎很可以站得住的。現在國家的立法很可以限制工人和僱主的自由，很可以把偉大的企業從私人的手中奪出來，也很可以規定新的義務，禁止舊式的娛樂。一個民族原可像普魯士人一樣，為情勢所迫，不得不採用一制度，以便得到軍事上的實力；或工業的組織，或商業的興盛，那種現象都可用老練的行政，和公家的財力創造出來的。那時候處於多數統治之下，少數人也容易相信『多數』即是『智慧』，以為多數人既肯加自己以限制，自然也可以限制別人。並且，凡與社會公共福利關係很顯著的時候，個人的成見尤其要犧牲了，因為

阻礙多數的意見就是侵犯多數的自由，亦即是以少數的福利犧牲多數的福利。但是這種趨勢，將來的發展如何，雖不得而知，依目前而論，却未曾搖動『思想』『言論』『著作』等的自由。『報紙』的自由在現在民衆心理上，也似乎成了確立不拔的原则了；民治的習慣已經養成一個『人身獨立』的觀念，所謂『生活，任其生活』這種成語很可以表現這個思想。

我們看宗教的歷史也和政治的歷史一樣，有兩種相反對的趨勢；這兩種趨勢都根源於人類的天性。在日常生活裏，我們也可以看出人類社會中有『向心力』(centripetal force) 和『離心力』(centrifugal force) 兩種。『向心力』的趨勢就是使人發生『羣居』的願望；『離心力』的趨勢就是使人發生『離羣索居』『自從所好』的傾向。所以世界上有些人很喜歡領略天然風景，獨自看書，獨自思索；也有些人非時常和他人接觸是很不安的。在宗教上，這種『社會衝動』(即向心力)能把古代的基督教徒都聚集在一處，居於牧師管轄之下，而創造出一種『寺院組織』(monastic orders) 享共同的自由生活。同時，那種『自省心』『靈魂與上帝直接的感想』(屬於離心力)就發生出第五六世紀時的『隱士』(anchorites) 和十七世紀英國清教徒所傳

下的『個人自覺心』的主張。總而言之，沒有『向心的』趨勢，人類的動作就失了關聯的利益，而缺乏力量了；沒有『離心的』趨勢，人類的思想就沒有變化沒有生氣了。而詩歌，哲學也就衰微了。現在的世界似乎是一個主張『合作主義』的時期，是『合羣得勢』的時期。所以『英語人民』雖則不大歡迎普魯士式的『國家觀』，而在實際上却已漸漸的，不知不覺的，容納這種國家觀所暗示的政策，來代替十九世紀的個人主義了。所謂『快樂的理想』(ideal of happiness)已經從『好鳥凌風』的理想變到『羣蜂釀蜜』的理想了。從美利堅革命以來的『自由』的熱忱現在似乎日就涼散了。那時的詩人及演說家的熱烈的詞調，現在人聽去似乎很奇怪，很空虛。現在人的心理都想用最底度的力量，取得物質的娛樂和幸福，所以很不喜歡唱『自由』的高調。

『自由』的成績也許沒有像從前人所希望的；但是個性的無限發展，和智慧的自由活動，超乎通俗的見解之上，能以理智的歷史的眼光觀察一切事物，而能大膽的扶護自己特出的思想，這是於國家的進步確有莫大之貢獻的。從前專制君主因怕自己失了人民的信仰，所以極力壓制『思想的獨立』。可是即在現代民治的政府，將來也許有他種壓制的手段危害『思想的獨立』。

每個時代中總有些人極不滿意於目前的現狀而作種種改造的幻想；國家對於這種人總應該包容他，并許他以自由發表意見的權利。「愛自由的心」是不怕反對的，因為其所信仰的是真理的戰勝。世上原是有許多人，口裏說自由，心裏却是專制的。也有些人對自由是太熱忱，抱一種過度的信仰；這或者也是個弱點，但是這是高尚心的弱點，民治的國家也應該尊崇的。

民治政體應該參養「個人的自由」，不讓於他種政體。因為國家中「個人的自由」是和空氣中的酸素一樣，同是保持生命的補劑。「個人的自由」如果衰萎了，「政治的自由」亦必隨之凋落；民治政體也就站不住了。

第七章 平等

上章既把「自由」說明白了，本章就說那與「自由」相關聯的「平等」。『平等』這概念是民治思想發生的主因，而民治政體在實際上的誤用一半也出於這概念的誤解。我們現在姑先區別「平等」的四大類。

(一) 公民的平等 (Civil Equality) 一切國民在私法上都有平等的資格。人人的生命財

產以及家族關係都有平等的被保護權利；這種保護被侵害時，也都有控訴於法庭的權利。二百年前，這種『平等』僅見於極少數幾國，現在却普遍於一切文明國家了。

(1) 政治的平等 (Political Equality) 國內全體人民，或全體成年男子，都有平等參預政治的權利，而在年齡、教育及他項合理的限制之下，都有平等的作官吏的權利。這種『平等』現在也僅見於實行『男子普通選舉』或『普通選舉』的國家。

(11) 社會的平等 (Social Equality) 這名詞是較為模糊一點，大概說一個社會內在法律上或習慣上沒有顯明的階級差別。從廣義說起來，即是，社會中各分子的接觸都沒有存『門第』、『財產』的成見；最好的例是挪威，其次是瑞士，北美合衆國，不列顛各自治殖民地。

這三種『平等』是很習見的，第一第二兩種是法律所規定的。社會的平等我們以後還須詳細解說。但是還有第四種，是更難明瞭的。

(四) 自然的平等 (Natural Equality) 這是說人類生來都有一樣的五官，所以凡是人類總是一樣的。每一個人生出來的時候，都有同樣的器官，同樣的『心力』(mental capacities) 欲

望和感情。一切小兒在出生後幾日或幾星期以內，在心身上都沒有差別的。他們似乎都是一樣的，似乎都可以在這世界上享同一的權利；無論生前死後，都可受平等的快樂，因爲在上帝眼中，他們都有同一價值的靈魂。美洲『獨立宣言』所謂『人類生而自由平等』原是指這種『平等』；希臘演說家阿爾西達麥（Aldamas）所謂『上帝沒有使一個人作奴隸』和聖保爾所謂『在基督眼中，沒有猶太人和希臘人的分別；沒有野蠻人和西細亞人的分別；也沒有束縛和自由的分別』也無非指這種『生來平等』的意思。基督教是首先提倡『自然平等』主義的，這主義之所以能成立，大半是靠基督教的力量，所以基督教待一切基督教徒都是平等的友愛的。『奴隸制度』雖曾存在於世界上許多地方，而且曾見於基督教國家；但是這『自然平等』主義在數世紀前已沒有人反對了（除非八十年前有少數奴隸的主人倡『黑人不夠做人類』說，但始終失敗），而自由的權利早認爲『生來權』之一種，這種『生來權』是人類終身享受的。

但是到了兒童長大的時候，其先天的，初生時不見的，差別都顯然流露了。有些兒童是有強健的體質，果敢的意志，並且是勤奮的，聰慧的。有些兒童是懦弱的，掘笨的。到了成人的時候，有些

是能爲社會服務的，如作工人呢，思想家呢，發明家呢，兵士呢。有些人却作社會的贅疣，增加社會的負擔，或僅能作極輕易的工作。於是所謂『自然的平等』適成其爲『不平等』；而這『不平等』更明確確是『自然的』，因爲『自然』明明是給有些人以好的資質，給有些人以壞的資質。人類在藝術上，科學上，文學上，及其他思想上的進步，全是出於那比較少數的天分特高的人，也是昭然的事實。所以『自然的不平等』曾經，並且應該繼續，爲『人類社會』之一最高最強的『成因』。古代人主張奴隸制度也以此爲理想的根據；北美和巴西的保有奴隸者也以此爲辯論的前提。所以『自然的不平等』恰像一種事實，『自然的平等』恰像一種主義；欲調和於二者之間，實在是現代政府所要解決的最大問題之一。

可是依『自然正義』的原則，應當有『政治的平等』麼？許多希臘的民主主義者對於這問題的意見，以爲一切國民都應該有平等的投票權，及平等的服務權。現代友愛的思想，（大概出於基督教義）更不僅是一種抽象的思想了。現代人以爲人與人之間雖有若何的不平等，不過各人心裏總存一種感覺，以爲『凡是一個人總是一樣的』；或者如勃因（Burns）所謂『無論怎樣，

一個人究竟是一個人。』這意思是說，人與人之間，其相同的地方是比不相同的地方重要得多；各人的苦樂雖不能用同一標準計較，却應該平等看待的。『平等』與『正義』的聯想是強固的；因為人人都覺得，出生的機會已經使人類外界的幸福有不齊了，這是與內部的能力沒有關係的，所以其間不平等的狀態不應該再有人為的增加。人類的同情心能使良善的人對於那境遇不幸的人起救濟的願望，而大多數沒有特別才能的並且不能得到特殊待遇的人都可因此得到利益。可是現在也有些人贊成亞理斯多得的主張，以為『正義』不是絕對的，是以人的能力為比較的；所以政治的職權也應該照道德和能力的比例分配。所以他們主張愚昧的人應該沒有選舉權，凡沒有財產足以與國家發生固定關係的人，或無納稅的能力的人，都不應該和受過教育的或有財產的人立於同等的地位。

這種議論是很容易駁斥的。我們可以說，貧的人也和富的人有一樣的筋肉和血氣。國家興盛，他們也和有錢的人受同樣的幸福，國家衰敗，他們也受同等痛苦。貧人雖無財產，但是他們也能工作，可以增加國家的財產。有戰爭時，貧人更可盡兵役的義務。如果他是一個天主教的教徒，

他也是和有錢的人受同樣的聖禮。如果他是一個新教徒，（在美國，蘇格蘭，和凡不屬於英國國教的教會），他對於教會的事務，也有發言權。爲什麼關於國家的政治事務，貧窮的人就不能參與呢？在上述的各種情形之下，『自然平等』既然是大家所承認的，爲什麼在政治上就不承認呢？這是一種最簡單的原則，是『自然正義』的表示。

『政治平等』的競爭大概都傾向於選舉權的推廣；在選舉權問題中，平等主義所以得勢的原因，還不在於抽象主義的容納，却在於實際上缺乏確實的標準，可以辨別出適合投票和不適合投票的人才力、智識，及公民義務的觀念三者原是選舉人必須有的資格。但是這種資格實在沒有方法可以判辨出來。社會中合這樣資格的人和不合這樣資格的人，其間界線，誰也劃不出來。無論採用那種方法，結果必至於使許多不好的人徼幸被取，而許多好的人反見遺棄。此外如『財產的所有』更顯然不能爲『有能力』的證據。所以有許多人在主義上本不贊成『普通選舉』的，而實際上却見『普通選舉』方法的簡便，於是也勉強承認了。因此『普通選舉』就成爲『民治政體』的基礎了。但是『自然平等』在主義上雖已成立，而『自然的平等』在事實上却仍存在。

但是主義的鼓吹者總不歡迎這種事實，不過在實際上，『自然的平等』是無可否認的，所以他們祇得不顧慮他，忽略他。他們既然斷定人人是適合投票的；於是就推想以為人人既配得用投票決定政策，那末，人人必定也配得執行政策。在選舉上，人人既是一樣的好，那末在服務上，也必是一樣的好，至多不過除了最高的職務以外，人人都能一樣做其餘的一切職務。

人民既然有自治的能力，那末為什麼在民選的職位上還有合格和不合格的區別呢？『中等的人都是治者，其職權最好是委託一個人作代表；這個人是最宜於代表民衆的，因為他自己也是一個中等的人。若說官吏及議員須有特別的智識和技能，這就是輕慢一般國民的話。』從前人民很容易抱這種感想，因為他們都還不知道尊重特別的智識和技能。當時民衆的領袖也時常鼓舞民衆的自信心；他們諂媚民衆，甚至於否認自己的學問，假裝自己的嗜好，使都變成似乎中等人的樣子；裝出一種簡單的，不學而能的道德。這樣抬高中等人的地位是時常發現的，其結果往往至於藐視一切才能上的差別。『人民』好像不是由有各種不同的，而可以互相補充的心思氣質的人結合起來的；乃是由完全相同的分子聚集起來的，其社會的結合是以『平等』為

基礎以『相同』爲保障這種平等主義，使人民發生很強的自信心，在『新國家』（即初開關的）中往往是特別的盛行，因爲移殖的人民幾乎全操同一的職業，其『自助心』很發達，所以摒棄專門的智識。但是舊『國家』中，也常常可以發生這種思想。譬如在一七九三年，法國『恐怕時代』的時候，有人爲化學家賴萬細（La Voisier）求特赦，當時竟有人說『共和國不需化學家』。現在俄羅斯的共產黨也以『勞工』爲模範，而想把一切都歸到『勞工』這階級上去。但是現代自然科學的進步使生產上不得不用特別的技術，而政府職權的擴張又不得不注重專門的智識，以致行政官吏的選擇勢不得不承認『自然的不平等』。不承認這種事實的國家，其政治上的進步也必定落人之後。

各種『平等』的意義既如上述，那末其間相互的關係究竟如何呢？

『自然平等』的思想和『自然不平等』的事實是時常起衝突的。在上古及中世紀，『自然不平等』的事實是很顯著很得勢。但是後來文化進步了，立憲的政府成立了，『平等』思想第一著的勝仗，就是創造『公民的平等』。治者階級的自私心和偏見都被他破除了，『自然的不平等』和

『私權上的平等』也不發生什麼衝突了。『平等』主義之第二步競爭就是『政治的平等』在這個地方，抽象的理想和實際的計畫就有點齟齬了；因為驟然把選舉權給予向不關心政治的無智識階級，誰也承認是很危險的。那些能力上不配自治的人民，一旦有了權力，因為不善運用，弄出他們自身或全社會的禍害，也未可知。但是在結果上，『理想』終是勝利。不過在最近有一件事實，『自然的平等』仍然顯出威靈來，就是美國自『南北戰爭』以後給予解放的黑人的選舉權現在在實際上都剝奪了。這種選舉權的給予徒然引起白人的惡感，而於黑人仍是毫無裨益。

『政治的平等』得到了，『自然平等』的思想就格外強固了，很容易促成『社會的平等』。『社會的平等』在理想上原是可以存在於一個專制政體之下；專制君主原可以不給人民以選舉權，可是他對於個個人民是同樣的強，反過來說，就是個個人民對於他都是同樣的弱；這豈不是專制下的社會平等麼？但是在事實上，除了民治的政府以外，無論何種政府都不能禁止人民聚積財產，及因財產而得的權力；並且即在民治政府之下，這種情形也是難免的。一切私權上，政權上的階級差別原可以用法律把他一掃而空，可是『社會的』關係決非法律所能一時干涉得到。

譬如人民一定要擇嗜好習慣相同的人作朋友，這種趨勢本來是社會階級的起因，但是除在實行共產制度的地方外，國家的法律決不能干涉到那些事情。挪威瑞士美國總算是很平等的國家，但是社會的階級仍然還是存在，並且有時界限還是很嚴，在下層階級的男女總還時常以加入上層階級爲希望。至於『社會平等』的價值全靠他的自然性，我們只用把二十世紀和十八世紀比較一下，就知道了。民治制度在實際上能夠暢行無滯，大半也是社會平等的結果。各階級的經濟衝突在自由政府中本是很危險的；所幸現代社會上的階級已經大大的破除了，階級仇視的心也減少了，所以經濟的衝突也略見緩和一點。

最後我們要講到『經濟的平等』了。『經濟的平等』就是破除一切財產上的差別，世界上所有物品都由各人平等享受。那『自然平等』主義和『自然不平等』的事實因之又起了激烈的衝突了。主張『經濟平等』的議論以爲『自然的正義』是要國家建設一個『真正的』『澈底的』『平等』，所以國家應該破除財產上的『不均平』；換言之，國家應該取『有餘』以補『不足』，使勞動的出產品平均分配於各人。『財產』是多數人的勞力所得到的，原不應該聚集於少數人的手中。從前人

希望『政治的平等』能夠保障社會上一般的滿足和和平。現在『政治的平等』已得到了，非但不能保證社會上一般的滿足及和平，反而使『有產』『無產』兩階級的懸隔日甚一日；這兩階級除了投票權的平等之外，再沒有別的了。假使國家的行為仍然不能改良人民的生活狀況，那末，從前人民千辛萬苦所爭到的參政權究竟有什麼用處呢？

可是反對派的議論又是很有理由的。他們以為『經濟的平等』原不是一個新名詞，早已有過，但是始終不過是一個不能實現的幻想罷了。初民社會也有一種『經濟平等』，很相像的狀態；他們所有的物品原不過獸皮兵器罷了。但是人類的生活逐漸文明了，機械逐漸發明了，慾望漸漸複雜了，勢必至於使那智巧的，勤謹的，忍耐的人，比其餘不及他們的人，格外多得一點財物。生活的進步實在是靠『智巧』『勤謹』『忍耐』那幾種良善性質；一般人幸福的增進也即藉乎此。所以財產的不平均實在是能力不平均的結果。即使國家在新年那一天把財產平均分配了，到了下一年的那一天，富的人還可以富，貧的人還不免於貧。可見不願生產能力的差別，而想平均財產，實在不是遵循『自然』，乃是想躲避『自然』。

總而言之，這等辯論，我們現在可以暫時不管。因為我們現在所研究的是民治政體；民治政體不過是一種政府的體制，並不牽涉到政府的『目的』，所以與『經濟平等』是沒有關係的。『經濟平等』原可以在無論何種政體之下存在，並且在他種政體（民治政體以外）之下還可以有較順利的發展，也未可知。人民執行他們主權的時候，原可以建設一種『共產制度』，猶之建設一種特別宗教或使用一種特別語言的樣子；但是無論如何，這樣的統治於民治政體的本質原無增損的。『政治的平等』和『經濟的平等』原可以相容並蓄，也可以分鑿異途的。

本章所論的『平等』祇限於多少有點『民治』氣味的國家。其餘如白人與他種低等民族雜處或統治他種民族的地方，則又當別論。譬如上面所述的原理，在羅西拿（Louisiana）南斐洲斐列濱等處，究竟有幾分可以適用，現在却不能研究，只好留待下面（第三編）另一章再說。

法國政治學者託克爾（Tocqueville）在一百年前曾經說過：人民愛『平等』的心比愛『自由』的心還強。所以照他的推想，使一個會享過那兩種幸福的人民拋棄他們的『平等』一定比拋棄他們的『自由』更難。從這百年的歷史看起來，實在沒有和託氏這條原則衝突的事實發

生，而足以證明他的原則的事實倒還屢見不鮮了。現在人對於『平等』之抽象主義的信仰雖不如從前人那樣的強烈，而在實際上『平等』觀念仍然是很重要，特別是在法美兩國及澳大利亞，新西蘭。在我們眼光所能看得到的，『平等』觀念將來總還可以繼續存在；因為人民對於自己『身分』的觀念是最切近的，總不容易拋開。但是我們要注意，從前的人並不常常抱這種觀念。『崇拜』的情緒和『敬仰』及『服從』的傾向乃是根於人類的天性的。所以人類常常表示一種『怠性』，缺乏創造的能力；僅知道附和別人，不能有獨立的思想或舉動。譬如驟然見到一個特殊的人物，或與幾個有名望的家族接觸，往往使人作不可思議的，超然的想像。例如在羅馬，就是到了共和時代的末期，還是這樣的。有時候，人民的『自尊心』是從把自己的希望和其領袖的榮耀相混，而發育出來的；如中世紀英國大族的依附者，及後來幾個武士的兵卒，都是這樣的。這種心理非但是尊崇『上流階級』的原因，並且是向來為帝王盡忠的動機。十八世紀以後，這種現象始漸漸衰微，現在或不至於再見；但是從前人所感想過的，難保將來人不再作這樣的感想。人類當要反抗損害，驅除積弊的時候，『身分獨立』的觀念自然會格外的強；但是社會的情形改變了，新

現象發生了，這種觀念或者是漸漸的衰微下去，也不一定。

第八章 民治與教育

當一八六八年，英國初次討論「普通選舉」的時候，洛勃勞威（Robert Lowe）是反對這個運動最力的，他在國會中說「教育你們的主人翁」（他的意思是說國民程度未到。）過了兩年，英國國會就通過了一個「公立小學」案。自此以後，選民應該先有教育，然後纔能運用選權這句話就成爲普通的格言了。民治政體的信仰者從前以爲人民執行公權，必須先有教育的預備，現在却以爲人民有了教育，就能執行公權。現代民治的思想是以兩種主義爲支柱；一是說，有了選舉權，人民就有執行那選舉權的「意志」；一是說，有了智識，人民就有正當執行那選舉權的「能力」。更進一步說，民治國的人民如果教育得越好，他們的政府越會好。這種見解是很樂觀的；在過去現在都是很流行的。六十年前，一切專制政府對於教育都很漠視，並且還故意摧殘，現在有幾個專制政府也還是這樣；因爲那些政府的當局者恐怕人民智識增高了，就發生「自由」的思想，並且看從來民衆的革命往往因無智識而失敗，所以他們遂以摧殘教育爲防止革命的惟一手段。

因此，民治主義的信奉者更覺得教育是不可缺的要素。

我們如要決定民治與教育的關係，當先問『教育』在『國民資格』(citizenship)的關係上，是怎麼一個意義。在一八六八年的英國，所謂『小學教育』也不過讀書、寫字、算術罷了，因為大多數學校所教的都不外乎此三者。現在『小學教育』這名詞的意義却擴充了，因為學校已改良了，修學的年限也延長了，現在『英語各國』小學的課程表上都有文法、歷史、地理、格致等科目了。但是我們論到國民教育的時候，所注意的仍是讀書寫字的能力；而一國的教育程度也仍以『不識文字』的人數為標準。國家對於選舉權如有教育上的限制，也都是以『能讀能寫』為標準。所以我們自然而然的得到一種信仰，以為『識字』是合宜於投票的唯一標準，而以識字的人比不識字的人總為有較高的學問和智識。

在現代文明國內，學校是很多的，『不識文字』實在是『低等』的鐵證；因為在文明國內，一切智識幾乎全從眼中輸入，不是由耳中得到的，不識字的人連『民權』的享受尚且不能完全，若想在社會上出風頭乃更是做不到了。選舉人如果連報章也不能看，候選人的宣言書也讀不下，乃

真是不配有選舉權，但是我們現在所研究的問題不是「不識文字的人如何不配得選舉」，乃是「識文字的人如何配得選舉」。換言之，就是「讀書寫字」的能力究竟怎樣能够使人民盡公民的義務。我們認「讀書寫字」爲合宜的標準，因爲這是一個實際上可用的唯一標準罷了。但是這就是一個真正的標準麼？誰也不敢相信，我們總還記得六十年前，那些英國的老百姓許多是不識字的；但是他們一味憑天生的智慧，強固的思想，和果敢的決斷，也很能够執行他們的選舉權，和現在他們的子孫們會讀書看報的比較，也並不見差得許多。那最初實行民治的人民，他們政府的組織也許比我們的還複雜得多，但是他們也並不是靠書本子上求智識。雅典的選舉人都是在夏天極熱的時候，聽聽那依里披提斯（*Euripides*）的故事；叙拉古人把雅典人擄掠去，也很喜歡聽他們談談那些故事，可都是沒有書本子的。但是這兩種人民執行公民職務的能力比現代民治國的人民還好得許多。希臘人的政治智識不是從什麼印刷品，也不是從什麼抄寫本上得來的；是靠聽名人的演說，或平時的談話得到的。「談話」比「看書報」有一種好處，就是在談話的時候，被動的地方較少。政治上所最重要的是「思想」，並不是讀書；我所謂「思想」是指「討論

和了解事實』的能力。在談話的時候，一定有許多辯論，所以能引起心理的活動。譬如希臘人當散會後一羣一羣離開會場的時候，隨便談到會場上各人的演說；他們自然會覺得每個問題都有兩方面的意見，自然會互相討論起來。蘇格拉底或其他慣聽名人演說的青年，或者在路上遇見這羣人民，就能同他們繼續討論並從此發揮自己的新意見。這種現象實在可稱爲『政治教育』。但是現在人只曉得用眼去看，不曉得用心去想了。一個人如果只看看本黨的報紙，把政治的記載，和別種新聞，如刑事的記載，足球的比賽等，同樣看待，似乎很不容易曉得一個問題還有其他一方面的意見，心裏頭也似乎不必問有沒有對方的意見，對本黨報紙所說的話也似乎不必探求他的證據。眼上看到的比耳中聽得的容易取信得多，因爲印刷的文字似乎代表一種神秘的威權的樣子。報紙上無根的，瞎造的記載很容易使人信以爲真；這種話如果從儕輩的談話中聽到，決不至相信的。並且『智識』是可以爲善，也可以爲惡的。在書本子中間『真』與『僞』的機會是均等的；除非讀者是一個博覽衆觀並有辨析能力的人。政黨的機關報可以隱匿事實，也可以捏造事實，的確是虛僞的淵藪；其影響人思想的力量，除傳教師以外，沒有比他更大了。現代的

選舉人是這樣爲政黨報紙所左右，較之他們八十年前的老祖宗爲地主、雇主、牧師所左右的，決不見得有什麼進步。老祖宗們還可以知道自己是附和什麼人。子孫們竟爾連自己爲什麼人所左右也不知道了，很容易被野心家所犧牲；因爲他們只看到一方面的議論，其簡單的腦筋就以此爲公意了，視爲以公共利益爲目的了。所以一種民治制度如果祇養成人民識字的能力而不養成他們的思想及判斷，這種制度，萬不能因人民有識字的能力，而發生好的結果。議會如爲演說家所操縱，自然有鹵莽浮躁的危險；但是民衆如爲新聞紙所操縱，也必有同樣的險象。

上節所說的話還專是對於歐洲先進的民治國立論的充其量也不過使幾個已經注意教育的國家對於政治上教育問題再加些注意罷了。但是即在向來受專制政治的國家（如中國、俄羅斯）內，或在久被外人統治的國家（如印度、斐列濱）內，總之即在初作『民治』試驗的國家內，試驗的人也應該問問識字的能力究竟有什麼希望可以使人民得到參政的能力。難道斐列濱的人民如果受了小學教育，美國所允許他們二十年後的『獨立』立刻就可實現麼？那不識字的印度人，如果教育起來會看報，難道就會好好的投票麼？俄羅斯更是一個大問題；在俄國出版

自由的試驗本來是很有價值的，但是俄國並沒有試驗，現在布爾色威克政府取締報紙的嚴厲比帝政時代尤甚，因為布黨是禁絕一切他黨的報紙。在這幾個國內，小學教育的設備原是愈速愈妙，但是小學教育究竟須過多少時候纔能在政治上發生好的效果，誰也不敢斷定。

這些議論也不過推翻『識字就能作民治國民』這種信仰之一部分理由而已。此外還有許多疑團。我們假設一個兒童從十三歲離了鄉村小學，於是就入所謂『高等社會』；那末，我們試從他的心理和行爲上觀察他研究政治的才能究竟是否隨智識而增加。並且從事實上看，教育究竟能否夠增益政治的智識。假使是能夠的，那末，一個政治問題發生，所謂『智識階級』的人應該居一方面，一般民衆也應該居一方面；事實的結果也必定可以證明智識階級的判斷及預見是不错的。但在實際上是不是這樣？那些自命上流階級的主張不是常常被那羣衆的天真的本能駁倒麼？我們且看十九世紀的英國史，有許多社會上的大問題都是由勞動階級首先表同情，而事實的結果又適足以證明這種同情是很不錯的。陳腐的論調，愚妄的推測，粗魯的建議常常是從富者口中出來的！巴黎倫敦的名流，其攻擊反對黨的手段是何等的可笑呵！所謂大文豪，所謂

名教授，所謂名主教，其見識有時是何等的窄狹呵！當實際問題發生時，學術上高深的造詣也適足以爲遲鈍及固執的原因罷了。黑拉克里士斯 (Heracitus) 老早就說過：「智識充足決不能教人聰明。」工人團體之政治的決斷豈不時常比大學的研究室或軍事的俱樂部中所審定的高明得多麼？羣衆的本能原和學者的理想有一樣的「高明」可能性。

上面兩段批評似乎都值得注意的。教育普及的好處原是有入把他言之過甚；我們須得從事實方面想一想，去更正這個錯誤。但是我們決不能因之否認「智識」優於「愚魯」。這條大原則。小學教育固然不能使五個兒童中有四個能夠執行選舉權；但是五個中或者有一個天資聰穎的，其受益就是很多了；這兒童將來在社會上就是其餘人的領袖。有錢的人，或受過高深教育的人也許是一個盲目的政治家；但這是黨見或階級意見的結果，不是智識的結果。假使沒有智識，黨見及階級自私心恐怕還要厲害。

所以我們雖不能視教育爲民治上萬能的要件，但是教育在「鑄造良善國民」上確有一部分的能力，這是不可抹殺的。現在我們可以研究教育如何能鑄造良善國民。

自來哲學家都很詳細的討論，並懇切的希望，如何可用教育及訓練造成政治的習慣，伯拉圖，及希臘一般思想家，都抱一種『倫理的』並『政治的』目標；他們的希望是要『國家』能夠提高並維持人民的良善氣質，然後可以保持國內的和平及抵抗外力的侵入。他們是以斯巴達的國民訓練爲最好模範——斯巴達的窄狹氣質原是他們所不贊成的。這種思想在中古時候略略衰微，因爲中古時候的教育是在教會手裏，所以祇有教會還保守這樣一種思想。到了近世，這種思想雖未盡得實行家的採用，但時常受學者的贊成。我們看近來日本的強盛就可知道國民如抱一種固足的信仰，其所成就一定是不小的；國家如能養成一種健全的特性，確能使人民有『至死不渝』的精神。最近又有一個國家，極力傳佈尚武的精神，和崇拜國家的思想；其所演的慘劇更定以證明一種主義。如果由治者的提倡及智識階級的鼓吹，一定是很有力量的。這些結果是有兩種原因：一是『習慣』及『權力』，一是學校教育；學校教育養成人民的信仰，習慣及權力能使人民終身死守那種信仰。我們如果想像一個『自由人民』全體抱一致的主義和信條，又使全國學校都照那種信仰教育兒童，真如盧梭所謂用強制手段養成政治信仰；那末，這個『人民』必

定可以建設一種『政治的正宗信仰』如西班牙因取締異教建設一種宗教的正宗信仰一樣。這種正宗信仰是世代相傳的；前代人既是從這種正宗信仰的空氣裏生長的，自然會把他傳之後代。在今日的世界，各種信仰都是到處相衝突的，國際的交通又非常利便，這種頑固的現象恐怕不能發生。現代人類的心理可算是在一個活動時期，或溫暖時期，所以變遷不定；但是將來人類心理恐怕也會走到一個『凍冰期』，一切思想都凝滯了，也不一定。

假使國民當幼年時就輸入一種公民義務的智識，引起他們對於公民職務的興趣，其成人時必定可以做一點有益的事業；這是一句很穩健的議論。我們且看下列三種學校應各採用何種教授科目，才於政治上有貢獻。

(A) 小學 小學校兒童大概都是在十四歲以下，什麼事體都靠教師指導的。十三四歲的兒童對於『憲法』『內閣』『國會』『市議會』『選舉資格』等名詞，簡直是不知所云，因為那些名詞所指的事實都是他們智識所不及的。解釋這些名詞的教科書也是無用，除非另編一種『要目』輔助教師用淺近的言語並反覆取譬，使兒童略知道『政府』是什麼東西。這樣一個目的已經很

不容易做到，並且還要一種很難得的小學教育人材。許多小學教員都還要人家教他怎麼樣教。

(B) 中學 在中等學校，或補習夜校中，可輸入的智識又多一點了。譬如教歷史時，就可把『代議制度』的起源說明，並可以略示這種制度在英美等國發達的程序。過去的重要事實，如選舉等都可使學生知道，使他們明白各種制度實際的真相。經濟學大意也可教授；如『分工』的原則，『貨幣』的性質，及關於『自由貿易』的辨論等都可大畧說明。不過學生對於那些事實多沒有實際的接觸，講解時自然不免略有困難，但是教師如用會話的講法並詳細的解說，這個困難當不難減少或避免的。

(C) 大學 至於大學中間，境界就擴大了。學生中必定有智慧很高的，有些並且可以作將來的領袖人物，作輿論的指導者。他們對於政治上具體的事實已經知道很多了，他們可以自由看書，並能明白各種抽象的理論。對於時務的問題，他們也能互相討論了。教授的『活的』講演能夠討論重大的原則，能夠用他自己高深的學問和見解，答覆各種問題，並能糾正文字上隱微的謬誤，和說明批評方法的價值，最後能使學生養成一種『公平的』『酷愛真理』的心理。這都是於

學生大有裨益的。當『階級競爭』發生的時候，社會上是特別需要一種超乎階級利益，離乎階級成見的思想家和議論家。人當少年的時候未受黨派的薰染，職業的束縛，本來很可以利用這個時期養成寬大的不偏的觀念。養成這種頭腦最適宜的地方就是教授高深學術，探求真理的地方。『大學』正配得上這個資格。大學教育對於民治的貢獻，就在於能夠供給將來可以作領袖的人們以一種高尚的能力；這種能力可以使人辨別『真正的』現象和『偶然的』現象，並可以使人能作『主義』的主人翁，不作『主義』的奴隸；創造『主義』原是哲學家的職務。大學教育又能使人明瞭過去的事蹟，取得歷史的眼光，對於現在的事實都存一種未來的觀察；這也是領袖人物所必需的條件。

上節是說領袖人物須受高深的教育，本節且論一般民衆的智識。我們且看瑞士民治的發達究有幾種原因。在瑞士，非但人民的智慧高尚，及公務教育的注重，並且各階級人民都有服役公務的習慣性，更有長久的『地方自治』的訓練。『智識』和『訓練』是互相提攜的。瑞士的特殊情形在別處雖不容易再造，但是其他民治國原應該向這個方向努力進行。合衆國的新英格蘭諸

邦，在外國僑民未侵入以前，也有和瑞士同樣的程度。這幾邦的人民因地方自治的訓練，能夠承認對於他們自己小團體的責任；所以對於「邦」的事務也會覺得很關切，時常討論「邦」內應興應革的事宜，並很熟悉「邦」所需要的事務；對於各領袖的言行也是非常注意的。至於「聯邦議會」所討論的政治上的大問題，原是沒有幾個人夠得上有判斷的程度。但是他們總是極力觀察和判斷各種人物。他們曉得一個問題有兩方面的。他們去投票的時候，總曉得自己是去做什麼事體。他們知道尊重誠實和勇敢，所以不至於作野心家的犧牲。在現在的大都市中間，這種現象已經不得復見了；所以民治國家應該用種種有系統的教育，極力灌輸政治智識，以補充地方自治訓練的缺憾。

本章所討論的結果可以摘要如下：

『教育』雖是『民治政府』所不可省的，但是人民僅有小學教育就配實行民治政府這話是靠不住的。『識字』也不過一個求智識的途徑罷了；也可以當作一種『工具』看，要用他作『好』或『壞』或存而不用，都是隨人的。

「智識」也不過「鑄造良善國民」的方法之一種而已。「公共心」和「誠實」比較「智識」還要緊一點。

假使選舉最好的人及主張最好的政策就是個人或階級政治能力之實際的表現；那末，在許多國內，一般民衆的政治能力並不一定不及所謂「智識階級」的政治能力。因為「智識階級」所選舉的人所主張的政策，並不一定比一般民衆所選舉的所主張的高明得許多。

學術上高深的造詣和政治的能力沒有什麼相干的。許多有名學者在政治上的主張未必能高出於他們門下未畢業的學生。有些國內，所謂「政治名流」所謂「大學教授」其所鼓吹的政策常常是很糟糕的。

「地方自治」實在是在全國民治之最好的訓練。因為訓練是會把智識變活的。

在未開化的人民中，（如斐列濱，及斐洲本都 Bantu 諸民族）以及在文明人民之愚昧的諸部分中，（如俄國農民，中國人，印度人等）教育的普及也不一定是實行民治的保證，並且還給予初期的民治以障礙，也未可知。

這些結論很容易使人失望，但是我們不能因此即停止教育的進行。無論文明國或非文明國，教育都應該有的，並且愈多愈好；因為人人都應有一個發展天才享受快樂的機會。教育在政治上或其他方面，終有一個益處，那是無疑的。教育的種子播在政治的田園上，最後總有個收穫；不過成熟的時期遲晚一點，那是有的。

第九章 民治與宗教

凡研究民治政體之現狀及歷史的人，決不能把宗教的勢力略而不言。宗教的勢力影響於政治最大，是發生於人性中最深的根源。宗教是時時刻刻存在的。其影響於一般民衆比之影響於治者或智識階級實深且大。宗教的潛力如被刺激，能使人犧牲本身的利益，雖死不怕。

從一千八百年（即從第二世紀至十九世紀）中『精神勢力』和『凡俗勢力』互相關係的歷史上看起來，我們可以分別出兩種事體；這兩種事體在根本上原是不同的，但在思想上很容易相混，因為在事實上是常常互相交錯的。其一是『宗教』（religion）即『宗教的情緒』存於人心中的；這種情緒能使那對於『玄妙勢力』有同樣之感想的人覺得他們有一種特別的『同情契合』

但是他們除了爲共同禮拜的集合之外，決沒有爲他種目的而作具體的集合。其二是「教制」(Ecclesiasticism) 就是「宗教的主義」之凝結於「制度」及「禮式」上的一種「體制」，特別是抱同樣信仰的人的「組織」，這種組織非但以共同「禮拜」爲目的，並以共同「動作」爲目的。這種「動作」也許有各種的用意，雖都以改善「精神生活」爲本旨，但也時常牽涉到「凡俗生活」的事務。「教制」的種類是很多的。有行「階級」(Caste) 制度的，如古代埃及，及現在印度的宗教。有行「宗教派別」(religious order) 制度的，如羅馬教會中那極大勢力的派別。但是最重要的是「教會」(church)。「教會」是把抱共同信仰的人組織起來，訓練起來，成爲一個「團體」，團體的「官吏」合組成一種「政府」，對內可使人服從，對外可使人承認。

至於「教會」和「國家」的關係是很複雜的，其間糾紛的問題直至今日尚未得完滿解決。凡牽涉契約的關係或財產問題等，「教會」和「國家」間有由契約協定的，也有時常發生衝突的。本章所討論的不過「教會」「國家」間問題之一小部分而已，就是「宗教」或「教會」在一般民治政府或某特別民治政府上，所有輔助的，發展的，及影響的力量，和阻礙的，及反對的力量各是如何。

上古時，雖有僧侶及僧侶階級，並且僧侶有時也很有勢力，但是『宗教』並不取『教會』的形式。古代社會和現代社會有一顯著的區別，就是在古代，一切宗教都互相容納的，所以一個多神教者雖以崇拜本國的神爲宗旨，但也可以崇拜別國的神。一切神對於無論那個禮拜的人都會福祐的，都會爲禮拜的國禳除災害的，所以應該受一切人民一切國家的敬奉。世界人民中第一個以自己的『神』爲最真最尊的是以色列 (Israel) 人民。世界君主中第一個用暴力強行自己所奉的宗教的是波斯的薩薩尼 (Sassanids) 諸王。這些國王都是『拜火教徒』；他們極力禁止『基督教徒』及其他『非莎羅特里教徒』 (Non-Zoroastrians) 用『火』或『土』葬埋屍體，因爲他們認這種葬法是污辱『火』及『土』的尊崇。又世界上第一種宗教式的崇拜，其禮式是用法律規定的，並用刑罰強制的，是崇拜羅馬皇帝。這種崇拜的禮式起初不過是人民尊敬皇室的一種自動的表示而已，後來就在東部各省大行。當基督教初傳至羅馬時，羅馬皇帝及各省總督都認爲非法宗教而用法律禁止之；這時候即以遵奉『崇拜皇帝禮式』與否爲檢查人民有信奉基督教之嫌疑的標準，羅馬皇帝對宗教的信仰本是無所偏袒的；他們所以恐怕基督教的緣故，一半因

爲基督教徒常常祕密結合，一半因爲基督教徒是以『天國』爲理想，有脫離羅馬國家的危險。但是基督教徒雖被虐待，却無反抗或叛亂的意思；對於羅馬皇帝仍然繼續盡忠，他們以爲皇帝雖是異教，但亦是上帝所任命的權力。

希臘的政治也會和宗教發生過關係，但是這些上古的多神教我們現在可不必詳細討論；卽那佛教和回教，也祇須略說幾句就夠了，因爲信這兩教的人民都沒有建設過民治的政府。佛教是無論什麼政體都可相容的；佛教雖會引起過戰爭（當然不是佛教的本旨），但是並不相護一種特別政體。在西藏（Tibet）地方，佛教也會建設起一種『教會政治』（Hierarchy）實際上非但是一個教會，並且是一個國家，和羅馬舊教在格蘭格勒第七（Gregory VII.）及意諾森第三（Innocent III.）時的『教會政治』很相似。至於回教更兼有教會和國家的性質了。佛教的精義在乎『哲理』，回教的精義則在乎『法理』。回教的『聖法』非但規定『宗教的』關係，並且規定『人事的』關係。古代莫斯利（Muslim）的風俗是把『教主』（或稱 Khalif 卽領袖之意）不當一個『聖身』看，也不當他有神聖的權力；是把他當上帝的繼承者，如果他自己信奉教旨並執行聖

法，應受人民的尊崇，並應受無限的服從。一切教徒在民權上都是平等的，並且也可以說有社會上的平等。至於政治的權利那是另外一件事，但是即在他們宗教的本旨上，除出教主 Khalifat 的概念之外，實在也沒有和共和政治不相容之點。

我們於是討論到基督教了。基督教當初本是僅用和平的宣傳，但是後來自稱爲普遍的宗教，就不得不取感化全人類的目的。基督教被羅馬認爲國教以後，就得了國家的維持，並承認皇帝的權力。其最初六次『大會』(General Councils) 都是由皇帝名義召集的。當時基督教徒對於各種政體自然沒有什麼成見，並且當時人也沒有夢想到民治政體這麼一回事。

自此以後，過了一千年就在十一世紀時候，發生了『教權』和『君權』的大衝突，近世的政治思想即從此起源。當時德意志皇帝亨利第四，第五，和弗拉得力克第一，以及英王威廉及其二子，並其曾孫亨利第二等都覺得他們自己的勢力被格蘭格勒第七以來各教皇侵占了。這個問題不是人民權利的問題；乃是兩特權間的問題，即『教權和君權孰尊』的問題。教皇以爲他的權力是較高，因爲他是管理精神生活，能統治到未來的世界；君主則僅管理人民的肉身，並及生而止。

所以教皇主張他有一種特權，並且有時還要實行這種特權，即見凡俗君主有不奉教令或信仰異端的，都可以解除其臣民對於他盡忠的義務。幾個總牧師如 Anselm 和 Thonus 因為極力保護教權，受得神聖的榮典。在這個衝突之中，國王及封建的貴族自然立於一方面。而意大利中大多數共和國却靠了教皇的保佑，以維持他們的自治權。當時雖則並未發生顯明的民主主義，不過牧師制度却是人類平等的表現；因為牧師是認為上帝的使臣，和一切凡俗的權力都是平等的，並且有時還尊崇一點，因其可以執行聖禮。牧師是不結婚的，所以不能變成世襲的階級，不能像埃及印度的世襲牧師世襲武士的樣子變成貴族制度。並且從十三世紀以後發生了兩種『募化的牧師派別』，即 Dominicans 及 Franciscans 這兩種牧師都從平民出身的，在民間很有勢力的，因此牧師的階級越趨於平等了。

到了十六世紀，宗教改革的風潮忽起。改革者的主張以為一切基督教徒都有思想及禮拜的自由；他們是不問教權君權一樣反對的。有一次大會中有句話說，『無論什麼人我們不能稱他為主人，不管他是國王或是教皇；即這教會全體我們也不能認他為主人。』為抵抗這種反對，

並抬高國王的地位，於是就發生出了一種『神權』(Divine Right)說，一半是因爲宗教改革者想利用這種學說把教皇在國家教會上的權力移到國王身上來；一半是因爲當時的思想家感政治的權力須有學說的保障，所以也提倡這『君權神授』說，以爲無論何人上帝既允許他有事實上的統治，那末一定也當承認他有法律上的統治權。這種學說一出，即受兩方面的攻擊。那些舊教徒則以爲異端的君主如被教皇譴責，人民當然有權可以推倒他。那些抱純正的改革主義者也不能容納這種學說。所以『神權』說始終成爲一種笑話。祇有普魯爾威廉第一及其孫威廉第二，即位時的宣言還以此爲護符呢！

卡爾文(Calvin)是當時宗教改革家中之最有建設的思想的。他在日內瓦(Geneva)創造出一種很和國家相似的『神政政府』以代替那『教皇式的』『教政式的』制度。每個基督教區域都由教徒選出『理事員』和『評議員』，合組一個『教庭』(consistory)以執掌政治事務方面幾種權力。卡爾文的門徒更擴充這種制度，造成一種代表式的教會政府；小教區的『理事員』和『評議員』都可舉代表到大教區的議會裏去。凡長老會(Presbyterian)教堂都行這種制度；在

英吉利及蘇格蘭，這種制度是很有政治上的勢力的。但是這種制度不過是『共和』的，不是『民治』的制度，即卡爾文自己也不大信仰民衆的。

宗教各派中，首倡民治主義的是英國的獨立黨（The Independents）至於清教徒的思想如何傳到新英格蘭去，美洲革命時這種思想如何發達，以及如何影響法國革命；這些事實大家熟習得很，用不著多說。但是基督教本身，無論是羅馬式或是新教式，和民治主義是不相干的。當歐洲大陸革命風潮極盛的時候，有一種反對宗教或反對基督教的趨勢；這是因為那凡俗化的『國家教會』其本身已變為政治制度的一部分了，所以人民對於他是很仇視的。『國家教會』平時對待異派的苛刻，和僧侶生活的腐敗，皆足以使人懷恨怨望。後來法蘭西的舊教會雖有智識的覺悟和道德的改良，但仍然不能和緩人民的惡感；因為大家看舊教會已久為君主政體的援助者，並且還執行一種國家以外的權力和共和政治很不相容的。意大利西班牙以及西班牙的葡萄牙的美洲殖民地等處的舊教會都一樣的被人民反對，甚至於幾個新教國內也會發生反對宗教反對基督教的運動。總而言之，凡教會越凡俗化，越專制，越苛刻，其被人民的仇視和反

對也越厲害。西班牙意大利的「無政府黨」看羅馬舊教和當時的社會制度一樣的可惡，所以一樣的反對。俄羅斯和德意志的「社會黨黨員」是把基督教和「資本主義」一樣看待，所以也一樣的反對。在法蘭西，羅馬舊教和路易拿破崙的密切關係也引起「共和黨」的反對。現在世界上，祇有英語諸國沒有反對宗教的運動；所謂民治主義者，所謂社會主義者都是和別的國民一樣的做法。基督教徒歸結起來說，基督教會無論和君主政府聯絡也好，和貴族政府聯絡也好，和民治共和政府聯合也好，都是歷史上偶然的事實，都由於外來的原因，並不關於本身的主義。所以不管這些聯絡無論如何千變萬化，我們對於宗教體制和政治體制之實在的關係之觀察當不受其影響。

現在各國政黨中有自稱爲「基督教社會黨」的；也有些人雖則不用這個名詞，却以「社會主義」爲「基督教旨」之嫡派。社會主義及基督教究竟有無連帶關係，在現在誠有研究的價值。社會主義及共產主義的目的如果是想建設一種「經濟的平等」及免除貧窮的痛苦，那末是和基督教的目的完全一致的。但是基督教求達這些目的的方法乃是和現在各種政黨所主

張的絕不相同。『新約』中並沒有說到廢除私產制度這一層；不過有幾個『初信奉者』擴充博愛主義，以一切物品爲共有但決不是基督原來的教旨。現在主張共產制度的政治家是想用法律推行自己的政策，即是想用國家的實力去強制執行。基督教改良社會的方法難道也如此麼？基督教是想引起各人的『同情』和『良心』；教大家愛別人如愛自己一樣，並且要使大家知道別人有幸福自己也可以受益的，所以大家都不應該把別人當對敵看，應該當同伴當兄弟看，他需要什麼，都應該很不吝嗇的供給他。在這理想的基督教社會中，一切國家的機關都可不要了；什麼海陸軍，法庭，警察等也都無用了；並且也用不着國家來救濟貧窮，因爲救濟的事業已經都由個人自動的去辦了。在這樣情形之下，國家自身也就變作一個贅疣了，除非辦辦那公共利益的事實，如公共建築公共衛生等。不過『新約』中原沒有說到基督教徒應該或不應該做社會主義者；也沒有禁止或鼓勵國家用強力執行社會改革或經濟改革的事實。現在人如果認國家有用強制力改革社會的必要，那末，這純是國家自身的問題，和基督教原是風馬牛不相及的。

有些人懷疑，以爲『基督聖傳』(Gospel)中關於『行爲』的格言，除出『西沙(Caesar)』的還

之於西沙」一句話之外，並沒有說到「公共的」或「政治的」義務。但是這個懷疑的答案和解釋，可以說：『聖傳』中這樣的格言，非但對於當時的人民沒有實用，並且完全是『辭廢』。假使基督教義都能實行，那末，政府的體制真是毫不緊要了。

但是基督教義到如今還未實行。即那句比較容易做到的格言，『基督教徒與基督教徒之間應避免戰爭』也完全沒有人注意。可是有些很有疑義的話，如『我來不是求和平是動干戈』這句話，其真意如何到現在還未明白，但是很不幸的被人實踐到了。因為世界上因宗教而起的戰爭是多得很；並且基督教國間的戰爭也和非基督教國間的戰爭一樣的多。

上面這些很大略的觀察已足以證明國家和教會的關係實在是隨人民隨時代而不同的，都視地方的情形及臨時的問題以為斷。各時代中都有許多人想把基督教拉來作一派政治主張的護符，也有許多人把教會拉入信奉他的政黨裏邊。君主政體和民治政體時常交遞的或同時的求宗教的援助。神學家及政論家都想拿『聖經』來維持他們自己的主張。君主主義者及民治主義者都可以這樣做，因為『聖經』的內容是包羅萬象的；你要什麼就有什麼。譬如英國國內

戰爭時，那些維持君權神聖說的人，如洛特 (Lard) 塞爾登 (Shelden) 等，就可以在 Samuel 的書中，尋出「以色列國王爽爾 (Saul) 是上帝所任命的」這段話作證據。同時那些清教徒及舊教徒也可以尋出爽爾被日霍凡 (Jehovah) 所廢這段故事來反駁他們。所以無論何人都可以在基督聖經中找出自己所要的主義。因為基督聖經不像可蘭經的樣子，從一個人在一短時間內做出的；乃是經過八百年的時間才做成的。其中所載的非但包括許多個人的言行，並且表現一民族在長時間內思想及信仰的原起和發達。這種以古代格言為目前政策之護符的習慣現在却漸漸的消滅了。那些會供給大家以一樣利害之兵器的武庫現在已經沒有人過問了。

依上所說，世界上各大宗教實在都沒有和一種特別政體發生自然的或必然的聯帶關係。但是平心而論，無論何種宗教，或「教制的團體」在政治上總多少有點影響。因為宗教的組織很容易和血統的，民族的，或黨派的關係相融合，而加強那種感情。宗教的團體非但能使其分子有信仰的服從，並且有政治的，黨派的服從，而政府及黨派的勢力因之加強；因為人民既信奉這宗教，對於這宗教所結合的政府及黨派也必同樣信奉。我們祇須看看現在的世界，就可知道宗教

在政治上的勢力雖不及從前的大，但是確乎未曾消滅。俄羅斯的『東方正統教會』〔The Orthodox Church of the East〕在一九一七年阻止布爾色威克的潮流雖遭失敗，但是其在俄國農民方面及中等社會方面仍然能保持他十年前勢力的一部份。在加拿大，澳特里亞，愛爾蘭，比利時，荷蘭等國中，羅馬主教及牧師的援助在選舉時候是很有力量的。在法蘭西，舊教會實在是右黨（保守黨）的柱石；在德意志，舊教會更是一個大政黨的基礎了。祇有在英語諸國內，羅馬舊教已經容納民主主義，宣言不反對民治政府，並且自認專做教育事業。

那末，聖經中的根本思想究竟和民治政體有什麼關係呢？我想聖經中有四種思想是特別重要的。

第一，每個個人都由上帝處得到一個不死的靈魂，並且是上帝時時刻刻所眷念的。

第二，在上帝眼中，一切衆生的靈魂都有同樣的價值。一切衆生都一樣的需「超度」，並且將被「超度」的。在基督心中，沒有野蠻人，也沒有文明人，沒有被束縛的人，也沒有自由人。

第三，靈魂之內部生活是和上帝相通的，是有無上之價值的。「天國即在你自己心中。」

第四，一切上帝的衆生都有互相親愛的義務，並且應該團結一個信奉者的『團體』。

第一種思想是包含『精神的自由』就是祇有服從上帝（能直接向信仰者心中說話的）的義務，沒有服從人的義務。這就是『良心解放』。

第二種思想是含有『人格的平等』看人不以智識道德爲標準，而以上帝的眼光爲標準；並且還指示，一切人都有生命，自由，及幸福的營求諸種平等的權利。

第三種思想是教人存純潔的心靈，和上帝相通；第四種思想是含有創造基督社會的觀念。這兩種思想於人類對於現世生活的態度有兩種影響。精神生活的注重必能養成一種『個人主義』發生沈默玄妙的狀態。反之，那親善的思想能使人把共同的生活看得很重，而在信仰事務上也能互相將就，抑制自己的意思以服從公意。

但是，這兩種思想如果單獨用起來，都可以趨到極端。一個人如果僅求自己精神上的幸福，那末，他就可以疎忽社會的及政治的義務，也可以無反抗的容忍暴君虐政，也可以如古時基督隱士的樣子退處山林了。反之，信奉者的集合勢必至於結成一種組織，建起一種教會政治，也可

以有犧牲自由憑持強力的流弊。在從前，這兩種趨勢都是趨到極端的，並且各為基督教被非議的張本。瓦爾太爾 (Voltaire) 攻擊基督教，斥為一種橫暴的勢力，能妨礙自由，而又是良好的政府的對壘。盧梭 攻擊基督教則斥為一種「反社會」的勢力，因為基督教使人藐視現世的生活而作上天國的妄想，豈不是教人疎忽公共的義務麼？瓦爾太爾 看基督教的危險是「興奮」，盧梭 看基督教的危險是「冷淡」，恰恰是兩面。

我們現在如果僅論基督教真正的性質，不追究他的謬誤和弊端，僅研究他影響於歷史事實的理想，不管他在歷史上直接的行動；那末，基督教也的確有兩種影響。基督教能養成一種精神自由的觀念，這是於反抗物質的強力時很有用的。「服從上帝，不服從人」這句話在各時代都有響應的；一個人的思想被干涉時，很可以用這話來壯膽。基督教又能養成平等的觀念。大家都一樣是罪人，可是都應被超度的。這種觀念很可以打破崇拜勢力的劣性。國王也和臣民一樣是罪人；既是罪人，就可反抗的，也可廢逐的。這些思想在中古時會推倒君主的威靈；在十六七世紀宗教改革的時候，各國君主如有阻撓改革的行動，改革者也以此為強有力的抗議。

基督教的根本思想在政治上及道德上的影響固然是不小；但是和當時救世者所希望的比較起來，已不如遠甚了。基督教當取得凡俗權力最多的時候，其本身的權力正正是降至極低。因為他越和世務接近，離他自己的好處越遠。教會本是想把世界『基督化』，結果反弄到把自己被世界『凡俗化』。所謂『天國』畢竟變成『教國』了。即使基督教義在善惡無盡期的決鬪之中，也有得勝的時候，不過這因為其本身在道德上的勢力，並不靠那凡俗化的武器。至於那聖經中所鼓勵的精神生活和出世觀實在能使人對於現世生活也會發生高尚的興趣和新鮮的能力；這是瓦爾太爾和盧梭所未見到的。

總而言之，基督教義是活的是流動的，並且自有立足之點。他所表彰的『價值』純是精神上的『價值』，不可用世俗的標準估量的。他的影響不是制度的，是精神的。他和『政府』是沒有關係的；不過他也有一種理想的社會，用『善意』和『友愛』來代替『法律』和『強制』。這個理想雖是很遼遠，但其所包涵的主義已足以作人類生活的指導了。一個人如果真能行為公正處心仁厚，又能夠推己及人，那末，他這種正直的精神自然會代公眾盡義務了。這種精神如能滿布於全國人

民，那末，這個國家真是貫古未有的基督教國了。

第十章 民治國中之新聞事業

現代面積廣大的國家之所以能夠實行民治政體是全靠新聞紙的力量。上古的政治學者以爲自治的團體決不能超過言語可達的人數，因爲祇有靠言語，人民才能討論一切事務；並且還可以加一句，祇有自治的人民居住相近，他們才可以從口頭上得到政治的消息，他們的討論才可精確無誤。但是近百年來新聞事業的發達已能使重要的消息和公開的討論都可在廣大的國境內到處傳播了。並且最近電報的發達更能使新聞及議論傳播得異常迅速，致令國內各處人民幾乎可以同時得到各種消息和意見。所以一切辯論，一切求訴於國民的意見，都可同時同樣的在全國人民心理上發生一種影響，和上古全民議會中的口頭演說幾乎能有一樣的效力。

卽在這種更變未曾發生以前，各自由國家已經都承認傳遞新聞及議論的事務在平常時候應該自由放任的；這就是承認人人都可隨自己的意思自由發表他的意見，不過略受一點法

律上的制裁而已。從美爾敦 (Milton) (他的 *Areopagitica* 是主張出版物不得受法律的制裁) 的時候起，人民政府的提倡者都以新聞事業的自由爲實行民治制度之不可缺的要件；所以現代各自由國的成文憲法上都有出版自由的規定。現代民治的信仰仍舊還根據於一句老格言：『人民必須知道事實，並有討論的自由，一切事務才會順利進行。』祇有出版自由纔能供給真實的事實，因爲假的事實立刻就會被人暴露的，不見信任的。著作者都知道人民是願意看真實的事實，他們互相競爭的結果，必至於真假判然。自由的討論更可使人民細察一切議論。一切主張都會被人聽見，被人考慮。人民自然會知道採用那適當的，而拋棄那不適當的。民衆一時被誤引，或者是有的；但是自由的制度總比無論那一種的限制都好。現在各自由國的人民，無論是否確信出版自由制度的結果能否如他們所希望的那樣大，幾乎沒有人不信任這條原則。新聞事業的自由實在是各民治國中全體一致的主張了。

新聞事業在建設民治制度的歷史上是很有功績的。當民治主義和君主政體及貴族政體相搏戰的時候，新聞紙實在是民治方面之一最強悍的勁旅。他把一切壓制的事實和腐敗的黑

幕都暴露出來；非難那專制的行政官吏，指摘他們自私的謬誤的政策；援助愛自由的朋友們引起民衆的覺悟。他又能包容並凝聚輿論的勢力，所以能夠得到人民的信仰和同情。假使沒有新聞紙那人民的公意，恐怕就不能這樣容易打勝政府的武力。

但是到了後來，新聞紙也發生了許多從前未曾預見的困難和危險。大家已知道對民衆說話這個權力原可用之於各種途徑並有各種目的。我們現在試舉二三個例作說明。

從前君主專制的政府時常創設一種政府機關報，專門傳播政府所欲發表的事實，有時且捏造利於政府的新聞。但是這種報紙也因帶官廳的臭味，不能得到民衆的信任。俾斯麥於是發明了一種新方法，就是暗中和那些名義上不屬於政府的報紙相聯絡，使他們發表政府所暗示的記載和論說。當時有所謂「蛇毒的機關報」實在是他維持勢力的一個好機械。各國政治家學他這種手段的自然是很，多，那是不用說的。俾斯麥這種方法雖沒有限制報紙自由的形迹；但是「真確」的淵源已經被他污損了。

在那些久奉自由主義的國家，如英國，北美合衆國等，時常有些凶暴的新聞記者鼓吹譴殺

政府當局或其他重要的政治家。此等議論究竟可准其發表麼？政治的動機是可以鼓吹暗殺的麼？這真是一個大問題。四十年前美國會懲辦一個德國無政府黨人名 Johann Most。一九〇一年，暗殺大總統彌克勒 (McKinley) 氏的兇手，波蘭無政府黨黨員，也是受報紙上去除各國元首這種議論之影響的。這兩件事實足以證實鼓吹暗殺的議論是很危險的。凡國家憲法上對於人民不滿意的事實既設有救濟的方法，那末，政治的暗殺實在是違反民治的罪惡，並且也不能用這種議論替專制國家暗殺暴君的事實辨護。

更有一個問題證明上面所舉報紙自由這條原則是不能一律應用的。不列顛駐印度的行政官吏都認定凡用印度文字刊行的報紙決不能和英美各報有同等的自由。因為這種報紙如果不受裁判，那末，非但其虛偽的新聞和荒唐的議論足以擾亂治安；而且容易發生『搗竹槓』(blackmailing) 等事，這種現象在男女社交不公開的國中是特別多的。關於這種弊端平常的刑律是不能裁制的。英國人本是酷好自由的，但是對於這類印度文的報紙就不能適用報紙自由的原則了。上述諸種事實——其餘還有很多的事實——很可以證明那無限制的公開雖是

自由政府的生機，但是也有許多危險；好像炸藥一樣，用之於開礦鑿穴原是很好，但亦可以作犯罪的兇器。

近日新聞紙取價的低廉本是很可樂觀的，但是同時也有許多不好的現象發生。工業地人口的繁多，看報習慣的普遍，及愛看新奇消息的心理，種種原因致令新聞紙的銷路大為推廣，日刊和週刊的內容大為擴充，而非政治的新聞及論說也漸見增多。並且新聞紙的收入也是很大，有時竟予辦報者以很好的利益。所以新聞事業遂變成一種營利的事業了。更有一層；看報的人大多數總是智識較淺的人。所謂『高等的』重要的新聞大多數的讀者都不大注意，沒有興趣似的；而那些『低等的』不重要的新聞，如遊戲的比賽，奇異的變故，以及犯罪的詳情，婚姻的委曲等等竟能惹起大多數人的注意。因此有幾個國內，就發現一種新式的報紙，專靠這種無智識的，腦經簡單的，無批評能力的讀者作主顧。這種報紙是受不着那智識階級輿論的制裁，一味去投合羣衆的嗜好。他們的勢力可是不小；他們時常造出反對特殊階級或反對外國的激烈議論，或利用羣衆所不能剖辨的口頭禪，激動他們的仇視，引起他們的惡感。因為這種報紙的讀者全是無

智識階級，所以他們的記載無論謬誤或虛偽到什麼程度，却永遠沒有發現的機會。

這種報紙原是在道德上及政治上都有極大之危險的。他們的出現已令識者預見世界新聞紙一般趨勢的變遷了。我們現在可先行說明報紙的兩種性質，即兩種任務。

新聞紙在一方面是一個商業的機關。他賣新聞於讀者，又賣報上的空地於登廣告者。在這方面的事務是很直捷簡單的，因為純是一種買賣行為，專以金錢利益為目的的。

在他一方面，新聞紙是一指導者告誡者，是想造成輿論，左右公衆的動作。他對於目前事實多加以批評；對於各種政策也時常出來主張或加以反對。在這種地方，新聞紙是取一種為公的精神，無偏私的願望，專以公共利益為目的的。這種精神或者可以鼓勵經營人或編輯人的行動。但是其實際的動機也許是為私的，也許是很卑鄙的；或者是為經營人自己或其朋友的事業想得政府援助的，或者是因為別人想新聞紙幫助所以予他以金錢的賄賂。至於公衆一般人自然是很不容易知道新聞紙在某種事實上所取的態度究竟是出於什麼動機；並且在表面上新聞紙也總時常擺出一副愛國的架子。平常的讀者對於新聞紙上事實的記載是很信任的，他們很

容易把這個信任的精神移到新聞紙所發表的各種議論上；有時雖覺得這種議論有黨派的臭味，但是總當他是一種誠實的黨見。於是所謂新聞紙之營利的性質，如賣新聞廣告地等本都是光明正大的，却暗暗昧的的在論評中也有作用了。新聞紙的兩種性質既分別清楚，我們就可依此歷數現代政治新聞紙發達的程序了。

在現代各自由國中，重要的報紙總是傳達政治消息及政見之不可缺的機關。平常的日報，大概都是紀錄事實，及記載各重要人物的言論及意見；其傳達的方法自然是很靈敏神速。新聞紙於傳達之外時常還加入記者自己的政見，想左右讀者的心理。這種態度原是免不了黨派的色彩，假使讀者明知道他是有黨派的色彩，那就可以不計較的。新聞紙祇要沒有隱匿事實或顛倒事實的弊竇，記者參加自己的意見原是無妨礙的；這好像一個演說家在講壇上主張本黨的政見，當然是可以的。所以我們決不能希望演說家及新聞紙一定沒有黨派色彩。我們祇要他們勿顛倒事實勿誣蔑反對派，有一種公平的誠意，那就可以很滿意了。

新聞紙如果盡其所能但求事實的真確，而讓各種主張都有平等的發表機會，是非曲直一

任公衆的判斷；那末，新聞紙真是政治上的一種極純潔的珍寶了。其唯一的能事就是表現健全的清醒的輿論。輿論雖然有時也會錯誤，但是新聞紙已可告無罪了。這種美德在現在的世界原是希望不到的。在我們的世界，祇要各黨派的報紙能夠用公平的態度報告事實和言論，公衆已經受益不淺了。並且這樣的新聞紙對於他自身也有裨益的，因為如果他採取這樣公平的態度，別黨的黨員就會尊重他了，愛讀他了。新聞紙對於本黨也負有一種責任，因為本黨是靠他作言論機關的。政黨的報紙如果一味祇放肆無忌，其言論的價值自然減損。攻擊個人的言論更給予本黨以不利；因為這種言論很容易引出反動，反令被攻擊者得利，或使本不重要的人因被攻擊而見重要。反對派所最怕的不是你報紙上無根的穢蔑，是怕你把他自己言行的謬誤真真切切的宣布出來。社會上真正能夠影響普遍一般人的原是那少數的有意識者，他們的意見決不受報紙上毀譽之影響的。

在十九世紀中葉以前，凡與政治有關的新聞紙都是政黨的機關報，都和政黨領袖有密切關係的。新聞記者往往是一個獨立的有力量的人物；他是發表自己的意見，執評論的權衡。但是

無論如何，新聞紙的地位總還是一個輿論的機關，輿論的領袖。其營利的性質自然是不免的，並且其營利的目的也或者影響到政治的主張；但是這時候新聞紙的主要目標總還是離不了鼓吹政治主張，供給正確的新聞這兩面旗幟。

可是近來的新聞紙發生另一方面的現象了。現在的新聞紙雖則表面上都還是傳遞消息的機關，鑄造輿論的領袖，但是實際上已經變成一種純粹營利的事業，和他種商業的機關沒有分別了。『經營人』的地位已經高出於『編輯人』的地位了。編輯人自然是一個文人也許是一個有學問的人；他時常自有一副主張，要靠報紙發表的。經理人則為一營業人；他雖則也許希望在政界上占一些勢力，但是在他眼中，金錢總比政見重要。編輯人及其同事也許純粹是抱『為公的』精神，其所著的議論也許純粹出於至誠的信仰；但是經理人則專以推廣銷路招登廣告等金錢的利益為目的。假使傳遞真確消息發表正當議論的目的（即編輯人的目的）如和推廣銷路的目的（即經理人的目的）相抵觸，結果必至於犧牲第一個目的，而用迎合讀者心理的方法以求達第二個目的。於是新聞紙就時常觀望公眾意見的趨勢，自己却順風使舵的跟上去；有時

且挑撥或激揚羣衆的感情；更不正當的，還揣摩羣衆感情，先事播弄煽惑。此外還有一種得利的途徑，就是社會上往往有一種假公濟私的人，時常賄賂新聞紙使代爲鼓吹。例如他們運動新聞紙鼓吹一種立法案，這種立法案的通過於他們自己是很有利的；或者使新聞紙虛造股票市價的變動；或者想藉新聞紙的力量左右政府的外交政策或殖民政策，結果於他們有利的。凡一個金融團體總有許多新聞紙在掌握之中；除了以新聞紙本身爲營利之外，還藉他的勢力增進他種企業的利益；或爲政治領袖作援助。在這些情形之下，新聞紙的態度是不出於良心的主張，完全隨那暗昧的動機而轉移的；公衆人民若不知道他的底蘊，必至於被欺的。這種流弊雖在那公德墮落的少數國家中爲特甚，但是無論何國都是免不了的。

新聞紙除了爲營利人利用以外，還有爲政客利用的危險。新聞紙的創辦者如果是一個政客或一個政團，而其創辦的目的則專在乎增進個人或團體之政治上的勢力；那末這種新聞紙也是不正當的。在一個國家之內，其政治上重要的地位如不專靠立法部作階梯，那末野心家就可以專報章上出風頭，直接和選民在文字上談話，而取得政治的勢力。他們這種手段如果爲

讀者所窺破，其言論的勢力自然會減少的。但是平常的讀者都不能窺破的。這種報紙動人的地方往往在於宣佈能誘惑人心的，不屬於政治範圍內的事實，而使讀者於不知不覺之間受其政治主張的影響。並且大多數讀者的智識總是很平庸的，對於這種政客報的作用自然看不出來，所以常常是上當的。

凡有政治作用的報紙大概是運用兩種方法。第一種方法是『論評』。論評時常是反對或鼓吹一種政策，及非議或讚許政黨領袖的言行。在行『政黨政府』的國內，這種鼓吹的方法大概是不能免的，並且在相當範圍內，是披露各種重要政策，引起國民注意的最好方法。這一種方法，如果能免去虛造及詬罵的弊病，是很公平的，很光明正大的。靈敏的人總覺得被報紙攻擊比被演說者攻擊痛苦一點；因為對於演說者他可以直接質問，或反駁，而對於那匿名的新聞記者就不容易向其理論了。但是這也無大妨礙的。在政治競爭中，很利害的攻擊原是免不了的。

第二種方法是巧妙得多，有效得多了。凡輿論的造成原是以『事實』為張本，所以新聞紙要貫徹主張不得不在『事實』上下功夫。新聞紙有時是用推測事實的方法，即就一個人或一黨派

的行爲推測其動機或用意，於是即以此種推測作爲眞實的事實，因之大加批評。新聞紙有時且捏造事實，就是把『謠言』攙進記載中，（這謠言也許是自己造出來的）以後即視謠言爲事實，而增高其聲價，反覆注入公衆人民的腦經中。用這種方法須要謹慎，否則即被人發覺；一個報紙捏造事實的詭計如果常常被人發現，那末這報紙的價值一定掃地無餘了。所以最好的最穩當的方法不是靠論評，也不是靠捏造事實，是靠『事實之選錄』。無論何種問題中，兩方面總可以找到利於自己主張的事實。新聞紙如能很巧妙的很有系統的選錄利於自己方面的事實，而隱匿或割截或簡略利於他方面的事實；那末其實際上雖有蒙蔽讀者使不能下公平判斷的罪惡，但在表面上却逃避了虛造事實的罪名。可是『隱匿事實』的確比『虛造事實』還可惡得多。這種消極的虛造法和那種積極的虛造法比較實在是一樣的容易而較爲穩當，因爲這種詭計是較難發覺的。政黨的演說家也時常用這個方法的；可是新聞紙上用這種方法是最有效，最周密，並且用得最廣，尤以關於外交政策上爲最利害。例如一八九八年合衆國和西班牙開戰的時候，美國報上幾乎天天登載西班牙在古巴的橫暴舉動。又如一年前，英國報上對於不利於特拉斯凡爾

(Transvaal) 政府的舉動都記載得極詳，並張大其詞，凡是利於這政府的舉動都不登載，以致英國人沒有公平判斷的根據。

這種例是很多的，現在也不勝盡舉；總之，凡和外國有關係的問題，報紙的誇張和捏報是非常之危險的。關於內政方面的爭執，人民知之較深，並且各政黨對抗的活動很可以把事實的真相顯示出來，而虛妄的記載和謬誤的論評也可以有更正的機會。凡和外國有關係的事情就沒有這種自然補救的機會，因為沒有一個政黨或報紙覺得他們有替外國人辯護的義務（除非純粹出於良心的動機）。並且代外國人辯護時常會觸犯衆怒，引出「不愛國」的譏笑。新聞紙爲維持自己營業起見自不得不採用隱匿捏報的政策了。所以各國的新聞紙都是極力創造惡感挑撥戰爭的。甲國新聞紙侮罵乙國，乙國的新聞紙也必詆毀甲國，結果致令兩國的猜疑和仇視越弄越深起來。這並不是新聞紙想造成戰爭從中取利（因戰爭中新聞紙也許受損失的），這是抵抗力最小的路，所以是最容易走，並且是最有利益。普通人民的愛國心就因之激動了。凡聽見頌揚本國的話總格外喜歡，而謾恨外國人的理由也不怕太多。

這種隱匿事實的法術本是演說家所常用的。但是新聞紙也是一個演說家，他是以讀者爲聽衆的。不過演說家有一種人身的引力，有直接動人的姿態，新聞紙沒有罷了。可是在別的地方，新聞紙的力量比演說家還大。他能夠同時向極多數人民演說。並且他有使人不得不看的勢力，因爲他載有許多不在政治範圍內的新聞，多數人都因業務的關係必定要看的，其餘的也因好奇而要看的。社會上大多數的人民對於政治總是有興趣的，不過沒有極大的興趣可以使他們參預一切政治集會及看立法部的議事錄；對於這一般人，新聞紙實在是他們政治智識之唯一的淵源，也許是他們唯一的讀品。並且新聞紙又是繼續不斷的；他的議論是天天發表的，個個星期發表的，他的報告也是天天發表的，個個星期發表的。

最近五六十年来，大報紙的勢力一天大一天了。現代新聞紙的銷數既是日就推廣，人民看報的習慣既日就普遍；而新聞紙的內容也日見豐富，其新聞則包括全世界的事實，且時常記載各種新鮮問題，都非專家不能辦的。同時新聞紙的收入和費用也日就浩大了。所以現在要創辦一種新聞紙非有鉅額的資本不可，強有力的日見發達，弱小的不能自存，而新辦的實難出現。

在各國大都市中，領袖的報紙總是比較的極少數；而其勢力却比從前的報紙大得多了。這並不是因其內容比從前好，因為現在報紙上的論文並沒有什麼進步，並且在幾個國內還見退步呢。現在報紙的勢力更不是靠開頭幾篇論文，是靠新聞的力量居多，尤其是靠所謂『大報的態度』，從那大規模所得到的聲望，能夠在同時，用同一的文字，同一的口調向幾十萬人說話。『大家都看他，大家都信他』這個感想很容易發生一種倒果為因的臆斷，以為大家都看他，是因大家都信他。大家都當別人是容納報紙的主張，就覺得其中有一種不可藐視的勢力，自己也就不得不容納報紙的主張了。因此報紙的言論竟像教皇的令命。哥爾聞斯密 (Goldwin Smith) 在五十年前說：當時英國有一大報紙上發表一篇論文，以為現代的新聞紙是行中古教會的職權。

新聞紙的聲望更因一種神祕的色彩而增加。讀新聞的人幾乎沒有一個知道自己所讀的東西是那一個人做的，也不知道這做新聞的人有什麼根據，有多少學問。新聞紙上說的話似乎從『超人』口中來的，有強人相信的催眠力。一個老年的個中人就可以告訴他的朋友說：『你們看那些轟轟烈烈的文章都是毫無經驗的小孩子們做的；他們腦經中所知道的比你我少得多；

他們的文章都是在三層樓上一間破屋中慌慌張張做起來的。』但是城內外幾千幾萬的讀者都當這些轟轟烈烈的文章是從天上降下來的，是大羣衆一致的呼聲。並且從實際上說，新聞紙所代表的並不止那破屋中的少年記者；因爲大新聞紙總有他老招牌的勢力，有鉅額的資本，並且其所採用的政策也許是多數伶俐人之合議的結果，他們能察看輿論的波浪，能知道如何迎合羣衆的心理，如何恐嚇政府的當局。論評上的主張本是不大重要的；在論評的背後，還有一種新聞政策，就是如何發表本報所欲披露的，如何隱匿本報所不欲披露的。此外，印刷的文字更有一種奇怪的魔力。人人往往對於朋友們從口頭上傳來的或從紙上寫下來的話都不大注意；而對於報紙上的話就非常之相信，其唯一的原因就是報紙是印刷的。一個人平時對於報紙也許明知道是靠不住的，但是看報紙上有攻擊政客的話，也就反覆傳誦，因爲他覺得從印刷的文字上看見的東西總有不能忘情似的。

在幾國內，新聞紙的得勢是靠他和政府當局接近，或和金融界接近；大概和金融界接近的比和政府接近的更好，因爲金融界是不受政潮之影響的，其勢力較爲永久。政府的關員或在野

的重要政客總有幾個新聞紙常爲自己利用，作自己的幫助。他們對於新聞紙得報酬或者用私人的消息供給新聞記者；或者如美國的習慣用外交上的地位位置新聞記者作報酬；或者如英國的習慣用國家的榮典作報酬。俾斯麥的利用新聞紙的手段自然不必說了。俄國有名的新聞記者客康夫 (Kalkoff) 在一八七〇幾年間對於俄政府的援助真是不小。英國政治家也沒有一個不靠新聞界之臂助的。而澳大利亞之強有力的新聞紙有時竟操首相進退的權衡呢。

現代新聞紙勢力的膨脹更有一個較重要的特象。現在各國重要的新聞紙已經不像五六十年前的樣子，專靠什麼『社會』的維持，靠什麼智識階級的贊許了。新聞紙營利的色彩越見重要，其政治的文學的地位越降低了。智識階級的批評對於新聞紙的營業不能發生什麼影響；因爲現今新聞紙是專靠供給大多數人民新聞上的需要，或業務上的需要，以及登廣告者之廣告地的需要。這些人對於新聞紙的政治主張是很漠視的；而其結果反適足以使新聞紙的新聞政策更有效力，因爲他們很漠視很不注意，所以凡看到新聞紙上的政治消息及關於這種消息的解釋都信以爲真了。總之，現在新聞紙的立足地是在一般關心業務的民衆上；這些民衆是自己

不肯用腦經的，很歡迎新聞紙給他一個已成的思想。所以新聞紙對於那少數智識階級的批評簡直可以毫不措意。

我們祇須回顧五十年前的光景，就可以知道：各國新聞紙的勢力和個人政治家的勢力適成相反對的消長；就是個人政治家的勢力一天比一天小，新聞紙的勢力一天比一天大。你看從前的政治家如 Peel, Gladstone, Calhoun, Seward, Grover Cleveland 等是何等的威風呵，現在他們的後人究竟如何呢？現在政治家如和新聞紙發生衝突沒有不吃虧的。

現在的政治家即使有很好的辯才，而他的演說詞又被公報記錄得不錯，但是他的聽衆遠不及新聞紙的多；因爲新聞紙是天天出版的，政治家的演說則偶爾一見的。政治家也許有一種人身的引力，這是報紙所無的。他的演說也許是民衆所傾倒的。他也許如羅斯福 (Theodore Roosevelt) 的樣子是人民所崇拜的偶像，全國所愛戴的英雄。但是一個人名望越隆勢力越大其讎敵也越多；片言半語都會被批評被誤傳的。並且他也沒有這樣多的功夫對於種種謬誤的記載或反對的言論都加以更正及辯明；即使有所更正及辯明也未必一定達到看過攻擊他的

文字的人的眼中。政治家如果碰到一個個人的讎敵，他也許能够制勝他；但是一個新聞紙如果專心同他搗亂，他總是弄得沒有法子的。新聞紙時常用很武斷的態度把許多無根的記載認為真確的事實；這種記載在未經被人反證以前讀者都信他是真實的。新聞紙更可把同樣議論或同樣攻擊的話喃喃不休的反覆登載；總想深入於讀者腦筋中，而一般讀者對於這些夾雜於『商情』『市價』『運動會消息』各欄中的政治記載，那裏有頭腦去辨別他的真偽呢？這種反覆攻擊的方法除了對待在社會上有確立不拔之信仰的人以外是所向皆捷的。反覆不休的攻擊實在好像機關鎗的彈丸是來源不絕的，真是新聞紙之最利害的武器。

新聞紙的勢力是有兩個特點。第一，新聞紙沒有強制力；第二，新聞紙不負責任。凡為新聞紙勢力所支配的人都出於自己的自由意志。你不買新聞紙原是可以的，不讀他也可以的，不信他也可以的。你如果以他為嚮導，也是出於你自己的願意。新聞紙是沒有法律上的義務，所以是不負責任的；除非受法律上誹謗私人及教唆犯罪等的裁判。依古來的格言說；權力和責任是相生並存的；天下沒有這樣好的人可以委託不負責任的權力。但是新聞紙的權力除了良心的裁判

以外再沒有別的東西能够限制其使用。新聞紙的記載如果沒有危害個人及損傷國家的明證，其他虛造事實或隱匿事實等都不負民律上或刑律上之責任。

這種不負責任的權力政治家及他種演說家原是也有的，但是政治家是確定的個人，所以如果虛造事實或顛倒事實，其自身總不免受點損失。他或者當場即被人反駁，或者因此失了向來的信用和勢力。但是新聞紙如犯此等罪惡很不容易受懲戒的。因為新聞紙是一個無人格的個體；其中作文章的人大概都是匿名的，並且連編輯及經理人的姓名也不過極少數的人知道罷了。新聞紙有時也許被人證明是有意捏報，但是這是於他營業無妨礙的，並且不能減損他在一般民衆上的勢力；因為這種讀者是莫明其妙的，並且也不大留意這些罪惡。所以報紙除了在一極很要顯明的事實以外，幾乎可以說有濫用勢力的特權。經理人和編輯人也許是一個很愛國的很懷好意的人；但是編輯人所操的權力決沒有責任隨之而生。

上述新聞紙的一切流弊雖則都是實際上的事實。但是在英語諸國中，新聞紙的流弊沒有達到極點，實在是覺得很可怪的。世界各國新聞紙的流弊究竟各到了什麼程度，此處是不能說

的；因爲各國的情形都不同，很難斷定的。我們現在祇須說明：這種不負責任的權力怎樣可以濫用；以及英語諸國中重要新聞紙的『習慣』怎樣的有益。這種習慣就是維持新聞紙的誠實的態度及平允的論調。輿論的監督，報界重要人物的競爭，以及他們在職務上的尊崇都能夠扶護這些習慣，使大家遵守。

第二編中論各國民治政體的時候，我也於每國中略說他們新聞紙的實際勢力。在大不列顛中——也許在不列顛自治殖民地中——新聞紙的勢力比之在北美合衆國中的還強一點；可是我們要知道在一個大國中，各新聞紙都有一定的勢力範圍，所以都不能占影響全國的大勢力。英格蘭及蘇格蘭中有些政治家及國會候選人很喜歡『打死老虎』的；他們很容易把新聞紙的政治勢看得太大。但是事實上並不如此利害；有時候在大選舉競爭中，報紙幫助最出力的一方面偏偏是大失敗。一個國會議員雖被各地方報紙一致攻擊可是還能連任許多年。平時有名譽有信用的人越被報紙攻擊反而越得勢。但是在一個大國內或一個大城內，其大多數的選民是無智識的，那末報紙的強力攻擊很容易打敗一個政治家。一個人名譽既被損壞是很難恢

復的。攻擊是比辯護容易，並且欲加之罪是何患無辭呢。

一種新聞紙的讀者如果專是國中一部分的人，無論是種族的，宗教的，或工業的部分；其所記載的如果又純粹是偏於一方的事實和意見，誇張這一部分不平的事實，而挑撥其對於他部分的惡感及仇視；那末這種新聞紙一定是很危險的。這部分中的人如果有看他種報紙的，或不至於大受其影響；但是那些專看本部報紙的並且信其記載爲真的人，其階級思想及階級目的必至於日深且固。依普通的原則而論，這種弊病的救濟方法大概是靠各獨立報紙的自由競爭。一種報紙，或數種由一人或一黨包辦的報紙，如在一個特別地域內或特別階級中占有特殊的勢力，那末，公平的及光明的輿論就難造成了。輿論方面的壟斷比商業方面的壟斷更爲有害。假使有一種資本的大組合，能够收買許多報紙，統歸於一個人管理，並且使用財力排斥其他競爭的報紙。那末，這種報紙就能於各種新聞上都可供給一個最完滿的最近的消息；並且有力量可以羅置一切最能幹的人材。他們的銷路既然是很廣，他們就可以利用這個勢力，專發表一定色彩一定傾向的事實，而隱匿或污損反對方面的事實；於是他們就有任意左右大多數選民之意。

見的能力了。微弱的政客就會被他們屈服了。政府當局也就不敢違犯他們了。外國人也就承認他們的勢力了。假使資本和人材可以如此聯合起來，在面積不甚大的國家之中什麼事情都可以發生了。這樣偶然的聯合也許是沒有的。但是各種營利事業都可集中的聯合的，報紙的營業也未始不能集中不能聯合。這種大報紙壟斷新聞的危險可用什麼方法防止呢？工業的壟斷本可以用『收歸國有』作救濟；但是報紙如果收歸國有其危險是更大。這種救濟方法大概可用法律的制裁，不過現在各國多未試行而已。

『英雄』和『時勢』相遇才會造成歷史上的大事業。譬如亞力山大原是有特別的天才，他恰好碰到繼承父王腓力的武力基業，又有一個分裂的希臘和一個衰微的波斯帝國在他面前，好像他征服似的；他才能做出這樣一番驚天動地的奇績。假使他是早一點出世或遲一點出世，終生的事業都會變更了。拿破崙用不著說也是一樣的。其餘有天才的人如果都遭逢著好的時勢，也都會立非常的功業的。

以上所論新聞紙因左右輿論的勢力在人民政治上的影響可總括之如下：

現代的普通選舉已把選民的人數大大的增加了。這些選民的政治智識全是從新聞紙上得來的。

新聞紙辦理的困難和資本的浩大已經使弱小的新聞紙逐漸消滅了；各國有勢力的報紙總不出少數幾家，而歸幾個少數人的掌握。

大新聞紙左右輿論的能力，如和重要政治家及立法部中的辯論比較，是已經增加了。

新聞紙有逐漸變為商人事業的趨勢；幾乎完全以營利為主要目的。

新聞紙的經理人利用新聞紙的勢力去增進自己的或他人的經濟上的利益，這種趨勢也日見增加。現代的新聞紙幾乎是用財力左右政治的最好工具。

新聞紙的權力在實際上是不負責任的。因為他所怕的祇有銷數減少這一層，而大多數的讀者都僅注意業務的消息及遊戲的消息，新聞紙上如有政治消息方面的背謬和錯誤，他們是不知道的，並且是不注意的。

新聞紙因選錄新聞所得的勢力比明白鼓吹政治主張的勢力有效得多。選錄新聞的危險

在對外問題上比在內政問題上大得多，所以是國際親善的大障礙。

民治政府是全靠大多數國民能運用他們消息確切的和思想平允的意見。現在各國新聞紙都這樣隱匿事實或虛造事實，人民已沒有公平判斷的材料。所以現代民治國的民意大概都由報紙用人爲的方法造出來的，不是自然發生的。這實在是民治政體的一個大損害。

但是新聞紙雖則這樣濫用權力，他在自由國中極有價值的功用又是不可埋沒的。假使沒有報紙，那末比上古城市國家大一點的國就不能行民治政體了。報紙的能力可使政治家的言論直接達到全國人民，並且能使立法行政的官吏常常處於人民眼光所及的地方。新聞紙自己雖然是不負責任的，可是他能夠使一切作公務的人都不得不負責任。這些很有用很必須的事業祇有新聞紙能夠做的，所以新聞紙如有損失公衆信仰減少自己效用的危險我們是要特別留意的。

第十一章 政黨

政黨的出現是比民治政體還早。政黨是一切國家中都有的；一切政體下都可存在的。君主

政體下的政黨是比貴族政體下的政黨少；貴族政體下黨派的競爭自然是特別的多特別的激烈。當格夫黨 (Guelphs) 和基伯倫黨 (Ghibellines) 的競爭把德意志分割了之後，又把意大利北部中部的貴族及都市分離了三百餘年。

可是在民治政體之下，政黨的勢力雖不能一定比君主政體及貴族政體下的更爲強盛，而其範圍則大爲擴充了。因爲在民治政體之下，每一公民都有投票權，都有選舉的義務，所以政黨如想得勢，不得不盡量收羅選民，把他們在各區域之中組織起來，並且還要用語言和文字宣傳本黨的政策，求選民的贊助；督促他們去投票。在現代政治競爭之中，所用的武器不是鎗彈，是選舉票；每一選舉人總是屬於一黨的，是服從黨魁之指揮的。政黨的競爭如果勝利，其所屬的選民，至少在理想上，總能得到一些利益，因爲每個政黨都要實行本黨選民所希望的政策。格夫黨及基伯倫黨黨員和政黨的關係僅僅是名義上的，大概都是世襲的關係；而墨西哥的黨人也僅知道替黨魁出力而已。

政黨的起源是很不同的。有因宗教的教制的分別而發生的，如十七世紀時英格蘭和蘇格

蘭的黨派；有因種族的關係而起的；也有因和王朝的關係而起的，如詹模爾第二被逐以後英國的斯多亞黨（Stuarts）及一八四八年以後法蘭西的波奔黨（Bourbons）更有由一個領袖聚集許多黨徒，而領袖死後，黨徒仍團結不散的。譬如烏魯格（Uruguay）共和國，六十年前有兩個偉人各結集許多黨羽，直到現在，這個「紅」「白」黨還是分占全國。政黨的最初起源本是沒有什麼大關係的——無論是一根木一塊石都可以用來作基礎的——因為政黨所藉以發展的，不是其起源，是其組織以後所能收羅的各種勢力。但是在最近的時候，特別是在行代議政治的國中，政黨的起源大概都因一種政治主義或實際問題使國民分為兩派。

政黨存在之理由雖自認為促進一特種的主義及理想，但是政黨除了這抽象的主義之外，還有具體的一方面。所以我們若從「許多」心靈「都附著於同一的意見」這方面看去，就可見政黨之抽象的性質。我們若從「許多」人都操持同一的意見而作「一致的行動」這方面看去，就可見政黨之具體的性質。但是政黨是一種活的有機體，其發達的途徑決不能受其理想及主義之絕對的拘束，總時常受「環境」之影響的。環境是變遷不定的，政黨既在環境中活動，就不得不有

順應環境的伸縮力。

政黨的起源無論是什麼，其生存的及繁盛的原因是由人類心理中之四種「傾向」或「心力」之合流的作用；這四種傾向就是「同情」「摹倣」「競爭」及「奮鬥」。政黨的創始或者全出於理性的信仰，而其生機及其鬪爭力則以出於感情的居多。人類是「爲鬪爭」而「好鬪爭」的，總是喜歡勝過他人而達到得勝的目的。那種羣衆看牛津和劍橋的「賽船」及看耶魯和哈佛的「賽足球」時所引起的感情就是英美政黨競爭發動的「蒸汽」。人當遇着一種對敵，其勢力有可與競爭之價值而又不至於無可抵禦，這時候同伴的團結一定是最堅固。政黨往往有把原來的主義忘却了或變更了，且其領袖也死亡了，而其黨的團體則依然繼續存在；這就是這種心理的作用。所以凡新加入的黨員及新出的領袖都吸收黨中已成的精神，襲守向來的習慣。人覺得步踐前人的遺跡，襲承前人的名譽是很有興趣的。大家只用時時互相討論如何打敗反對黨，生活上就覺得更有趣味；若當選舉競爭的日子，那精神尤其是加倍奮發了。有些理想的主義也許是政黨的舊基礎，仍舊是他們競爭的標幟；但是主義的引力則遠不如競爭的精神，黨名的依附及合

作的興趣，甚至於不如維持政黨組織的目的。六十年前英國那些執藍旗黃旗的羣衆，你如果問他們爲什麼是『藍黨』或『黃黨』，他們自己也不知道的。他們向來是屬於什麼黨，所以就常常是什麼黨；也許因爲他們父親是什麼黨。這種動作原是无理性得很；但是也可以表示一種『忠心』。他們雖不能爲主義而競爭；可是他們的競爭的確是『非自私的』，是與本身無關係的。他們所希望於『得勝』的結果，也祇有『得勝的快樂』而已。

政黨之在自由政治生活中變成一種勢力，是從英語國家中開始的。英國的衛格黨及多雷黨是查理第二時候起的；美國的政黨是從一七九六年總統選舉時候起的。英國的政黨是從國會中先發生的。美國則在國會中及在一般人民中同時發生的。政黨制度在『國會』及『人民』兩方面的影響及實際情形應該分別研究的；現在先說人民這方面。

在行代議政治的國家中，政黨是有兩種主要的任務：即『宣傳政策』及『辦理選舉』。政黨對於這兩種任務都有永久的設備，祇須這兩種任務中有一種能有所成就，即能使其他一種任務也能有同樣的結果。選舉的競爭自然有選擇候選人這個手續。在每一選舉區內，凡同黨的地方

黨員必須同意選定一個候選人，然後大家一致投他的票。從前選舉區很小而選舉權又有財產之限制的時候，選民團的人數是很少的；所以一個人可以自己宣言做候選人，或者使幾個有勢力的選民把他提出來。一個在地方上有聲望的人，如地主豪商等，一定是許多選民所熟識的；並且也因他地位的關係或才能交誼的關係很容易被選的。現在法蘭西和瑞士兩國中有幾個地方還有這樣的情形；從前美國也是這樣的。但是後來選民團的人數一天多一天了，平等的觀念也逐漸發達了；所以候選人的選擇不得不靠政黨了。於是各政黨都設立『地方委員會』並召集政黨的『地方會議』選定候選人。英國採用這種習慣也有許多年了。不過英國政黨的『中央本部』對於『地方會議』選擇候選人時總有一種暗示，隱隱的操縱而已。總而言之，選舉時，假使政黨沒有指定候選人的權力，其黨內的『投票力』必至於渙散的，並且有許多選舉人必定不知道拿選舉票來舉什麼人好。凡在大選民團中，一種指導總是很重要的。譬如美國在都市選舉的時候，市民不願意舉政黨所指定的候選人，他們必須也得組織一個『市民委員會』或『善政協會』的臨時機關，由許多有資望的住民合議舉定他們的候選人。

更有一種政治的事務從前都由私人自辦的，現在也認爲政黨的分內事了。這就是一切關於選舉的籌備，及費用的籌劃。候選人如果是一個窮人，政黨至少須替他擔任一部分的費用。這種選舉費用因普通選舉選民團擴大的結果更爲增大了。所以現今各黨都有一大批的基金，留作補助候選人用的。這種習慣原是很有流弊的，但是不得不如此的。因爲黨中有才幹的人未必都有錢；假使沒有政黨的補助，那些有才無錢的人豈非常常是落選麼？而私財充足的人豈非太占便宜麼？

此外，政黨還有一種重大的職務：就是把立法部中同黨的議員團結起來，使他們一致主張一種政策，務求達到一種目的。在所謂「國會政府」的國家中，那一種職務尤其是重要；因爲在行國會政府的國內，行政部（即內閣）的進退實際上全視立法部中的多數黨的意見爲轉移，所以多數黨議員非有一致的行動不可。這種多數黨就叫做「當權黨」。當權黨即以其領袖爲內閣閣員；執行政府職務；內閣的任期即寄託於當權黨的信任與否。在這種制度之下，假使政黨的議員沒有一種訓練，不能互相團結，不能對選民團負責；那末，國會政府就根本上不能成立了。國會政

治是發源於英國，到現在差不多有二百年了。加拿大、澳大利亞、法蘭西、比利時、荷蘭，以及三個斯堪第納維安王國（即瑞典、挪威、丹麥）都是摹倣英國式的國會政府。在以上諸國內，當權黨都是執掌政務的，而其餘的少數黨（一黨或數黨）即成爲『反對黨』或『在野黨』。

又有些國家，如北美合衆國等，其立法部中的多數黨雖能操縱立法，但不能選舉行政部的首領；其行政部的首領（如美國大總統）是由人民在選舉場上舉出的。在這些國內，所謂『當權黨』乃是指行政首領所屬的政黨，不是指立法部中的多數黨。但是立法部中的議員仍須有政黨的組織及訓練。所以無論在國會政府，或非國會政府的國家中，政黨如要貫徹自己的主張，其同黨議員間就不得不有一種團結的精神。至於其團結的動機及規束力則在乎同黨議員間各有一種想藉立法貫徹自己主張的共同願望。其領袖則想藉此爲自己得權力，得名譽，而其黨員將來也有機會爲其同伴得種種之權利。於是其黨內團結的衝動就非常之強固了。所以政黨有時雖會忘却其原來的主義，而其黨的團結及力量則依然存在。

總而言之，凡政黨發達的國家其政權是時常落於所謂多數黨的掌握之中的。這種制度，由

那些不熟悉代議制度之實際情形的政治學者看起來，是很可非議的。他們以為行政部的事務大部分都和政黨主義無關的；為什麼在英國行政長官一定要完全屬於什麼『自由黨』或『保守黨』，在美國一定要完全屬於什麼『共和黨』或『民主黨』呢？執政的人何必一定要抱同一的政治主張，一定要屬於同一的黨派呢？譬如外交智識最好的人，或對於教育問題最有研究的人，也許是屬於少數黨，原不一定。行政部為什麼放棄這些良好的人材而不用，一定要用多數黨的人呢？並且有些政治問題原來沒有什麼可爭論的，而當權黨與反對黨間偏偏爭論得不休，這又是何苦呢？這一班人則提議法案和執行行政務，而那一班人則拚命故意的反對，故意的阻撓；這又有什麼意思呢？可是這種反對的舉動在英國則視為國會少數黨的特別職務；因為他們反對的動機就是想把敵黨的内閣推倒了，而自己爬上臺來。這樣一來，國會就變作戰場了；國會爭論也不過當權黨和在野黨間繼續不斷的相攻擊罷了。國家的福利已拋在九霄之外了。

此外還有許多反對政黨制度的議論，我們也要把他考慮一番，因為這些議論很可以指點民治政府在實際上的危險。

有人說：政黨是提倡虛浮和詐僞行爲的。美國的兩大黨有人譏笑他們是兩個空瓶；他們祇要有牌紙，無論什麼液體都可以灌進的。政黨非但把立法部分割了，竟爾把國家也分作兩個以上相對壘的部分了，而使外國人也知道其國民是這樣分裂的。一個人在政黨中，祇有感情和嚮恨，沒有共同愛國心；成見一定是很重，對於敵黨的主張總是時常懷疑的；凡一個問題發生總不能在其問題本身上作公平的判斷，而一以黨見爲依歸。政黨是把代議士當作奴隸的，因爲屬於政黨的代議士不能自由決定政見的。在政黨之內沒有個人思想獨立的餘地，因爲『團結』和『整齊』是視爲黨員的第一種義務，凡本黨所提出候選人，黨員務必必要全舉的。並且政黨中所謂『宣言』所謂『計畫』其目的都不是真真爲國家謀利益，都不過想收買人心而已。所以這一黨的計畫翻一個好看的花樣出來，那一黨也就跟上再翻一個更好看的花樣出來。大家不過是騙人罷了。

政黨更有一種弊端，就是時常把黨派的競爭擴張到地方選舉上。地方選舉本來是和政黨不相干的。譬如在美國各邦的州選舉或市選舉時候，候選人如果以共和黨黨員或民主黨黨員

的資格來競爭；又如在英國的州議會選舉或縣議會選舉時候，其候選人也以自由黨或保守黨黨員的資格來競爭；那末，大家所注意的焦點就會離開候選人個人的道德學問，而移到政黨的關係上去了；地方的政治就會爲政黨色彩所蒙蔽了；地方議會本是一個討論的機關，政黨的勢力侵入之後，其議員就會有黨派的界限了。純粹地方的問題也就以黨派的成見爲判斷了。

政黨更有一種背謬的行爲，就是當權黨時常把政府裏的職位都使本黨的黨員充任。這種習慣叫做『分贓制度』(spoils system)『分贓制度』在近來總算減少了；但是在北美合衆國，法蘭西，加拿大，澳大利亞諸國尙未完全消滅。這種習慣從前在不列顛也很通行的；現在不列顛中司法方面及教育方面還不時發現這種現象。但是在不列顛，這種方法不過作一種助力而已，本黨黨員比他黨黨員不過略有一點便宜；當權黨並不至於引用本黨不合格的人。分贓制度大概都是政黨用來報酬本黨黨員在選舉時的出力人員；其理由以爲『他黨既是這樣做，我黨黨員也得應該有他們的機會。』在道德方面，兩黨似乎都不願意勝過別黨。

『黨見』的深重還能夠使人道德心墮落，因爲在政黨中無論判斷什麼問題都以黨的利益

爲標準。黨中有功勞的領袖，大家就把他當英雄一樣看待，雖有過失，大家也不追究的。當權的領袖如果在外交上採用失計的政策，或者反對黨的領袖如果用不正當的方法攻擊他黨的時，本黨內公平的批評一定是寂無所聞的；因爲一個人在黨中容易爲黨見所蒙蔽，致不能見到真理，或者恐怕自己批評的話說出來，容易爲反對黨拿去作攻擊的資料。即使政黨的領袖確有濫用權勢作循私卑鄙的行爲，其本黨也必定竭力爲他掩飾文過的。政黨有時且受資本家之齷齪的援助，爲他們謀私利。總而言之，一個人在政黨中，其對黨的『忠心』一定超越於對國家的『忠心』；這個『忠心』適足爲領袖得勢的武器。所以『黨見』時常爲政黨領袖個人野心發展的好機會，希臘各共和國的政黨時常有援助其領袖變成暴虐的執政者，因爲各政黨對於敵黨的仇恨心比愛自由的心還利害一點。這種情形在中古意大利中也是常見的；即在近時各國中也不免發現出來。

這種種政黨政治的危險，那些政黨中的重要人物攻擊他黨動作時候，也承認的。他們時常說敵黨的人『黨見太深』。他們往往忠告稍爲聰明稍爲穩健的人不爲黨見所束縛，須作獨立的

思想；對於一切問題須作公平的研究，雖反對黨的意見也應該常常注意的。可是他們對於一般的黨徒同時又教他們維持團體，遵守黨綱，盡心黨務。他們對於黨內人說的話和對於黨外人說的話似乎完全是兩種相反對的口調。

政黨的流弊在歷史上原是多得很。可是政黨確實也有好處。他雖則可以造出許多弊端，但是他也能夠免除許多弊端。

第一層：政黨是必不可免的。那一個大的自由國家沒有政黨呢？代議政府沒有政黨怎樣可以實行呢？政黨的功用就是能把一盤散沙的選民都歸得井然有序。在那些人口衆多的國家如北美合衆國、法蘭西、英吉利等，假使沒有政黨的組織，試問有什麼人能夠把人民的公意激動起來，訓練起來，指導起來呢？政黨對於每個問題，原是祇想把自己方面的意見表彰出來。但是民衆所聽見的決不能絕對是一黨的議論，因為就是政黨的精神也決不能把國民分作截然不相通的派別，屬於甲黨的人原是免不了聽到乙黨一方面的意見的。並且雖有極機巧的極武斷的宣傳者或新聞紙也決不能完全否認對方議論的存在，而毫不加辯析的。所以政黨的競爭實在是

一種政治教育並且那些政治趣味較少思想較不發達的選民也都藉此得到一點智識。政黨的作用能夠使國民的心理時常活潑，不至死滯；好像潮汐的進退能把海灣內的水變換新鮮似的。凡將屆選舉時期的時候，各黨都預備發表一種『黨綱』(platform)本黨內必先經過一番討論；然後鄭鄭重重的提出幾種問題復加以解釋，而用很有條理的方法把他表示出來。這種表示雖有時是很狡猾的，或欺妄的，但是確能把民衆的心理凝聚於這幾種問題上，能把人的注意集中於幾個要點，而引出批評來。平常的人民其腦筋都是專注於自己之業務上的，假使沒有政黨時時拿政治問題來提醒他們，那末所謂輿論所謂民意都會沈寂了無勢力了。如果沒有政黨把他們的政見表示出來，使人民注意，那末，新聞紙鬼鬼祟祟的發表單方事實，暗中左右民意的勢力，恐怕還要利害呢。

政黨在指定候選人及籌備選舉的職務，上面已經略略說過了。可是在選舉時候，除了國家所預備的選民註冊簿，供給選舉器具等事外，尙有其餘許多籌備的事項非國家能力所能辦的。譬如分送關於選舉時候一切問題的著作，啓發選民的熱心，開演講會，說明選舉的義務；這等事

務都是選舉時候不可省的，到底讓什麼人去辦好呢？祇有一個永久的政黨可以辦理這種種事務。有時有一種特別問題發生，原是可以利用一種臨時的組織來鼓吹來說明；但是這種組織祇能夠有一時的效用，特別問題解決了，這種組織也會解散的。並且現代的選民團是非常之廣大的，國家如要他們知道一點事情是非常之煩難的，所以非藉政黨的宣傳力量不可。

近時有些政治學者是很痛恨議會中的政黨，以為政黨不過是不道德的嚮導而已。據他們的觀察，一個議員如果都木偶似的永遠受政黨的指揮而投票，勢必至於喪失他的人格。但是假使沒有政黨的一致投票，每個議員都依照自己之粗淺的草率的意見而行使議決權；那末，那種英國式的『國會政府』馬上就不能用了。內閣閣員即使要提出一件很不重要的議案，也不能曉得國會議員的態度究竟什麼樣，究竟能夠得到足數的同意票與否。並且議會中也太無統系了；對於一種議案，願意投同意票的人也許不到會，而其餘議員也許糊亂投票，這是政治上極危險的事情。所以與其沒有政黨，致令行政部完全沒有把握並且沒有能力；不若藉政黨的組織，把個人在小問題上的特別意見抑制下去，而得到政治的協調。一個個人議員如果實在有確信的主

張和政黨意見相左的；那末，他原是可以不服從政黨的指揮，雖至犧牲內閣亦所不惜的。但是他如果是抑制私人的利害關係，而很誠懇的服從政黨政治犧牲個人成見的原則；那末，這也於他良心上及人格上不生問題的。

在議會中，政黨的紀律確能防止議員循私納賄的舉動。假使沒有政黨的紀律，個人的良心却不能因此發展，而自私心反可以橫行無忌了。在幾年前，美國有一部份勢力極大的人，霸持那聯邦參議會中的多數政黨，但是以後他們的團體解散了，政黨的紀律也因消滅了。當時優良的議員原想藉此得到一點改良，但其結果適得其反。那幾個少數的野心家就個個出風頭，個個都想增高自己的聲望，於是把議會的事弄得一塌糊塗；立法的進行就異常的無秩序無定向，最後至於不得不恢復政黨的紀律。凡在一種統治的團體，必須有一個責任所在的地方，如有錯誤的主張，和不好的結果發生，必須有幾個人可以被非難被人指譏。沒有政黨的永久組織其弊病即在於使政治上沒有負責的所在。這可以拿雅典的議會作例證的。在雅典議會中，那些指揮羣衆的都是無官職無黨派，全憑口舌出風頭的人。羣衆如果誤信了演說家的主張，做錯了事，其可

責備的也不過這些無所依託的演說家而已。這一般演說家雖則失了信用，那也祇不過一時的偶然的事。因為他們很可以暗中彌縫過去的。至於一個和公認的領袖。有組織的政黨，乃是有名譽得失的關係。這不獨當權黨為然，即反對黨也不肯損失名譽的，因為少數黨總希望自己有一天可以變作多數黨的，不列顛在歐洲大戰（一九一四——一九一九）的時候，政黨的競爭是停止了，組成兩任的『混合內閣』；所以在這幾年內國會中沒有正式和內閣為難的反對黨，即未經入閣的政黨領袖也不好意思和舊政敵為難了。但其結果反而使那些次要人物負不起責任的，各逞其私意，時常在議場中作無聊的搗亂，而實力又不足以阻撓內閣的活動。並且混合內閣的統治總是很柔弱的；非但因為內閣的聯合是不能久長，並且因為以向來主張不相同的人一旦勉強共事，必有許多不調協的地方，或者多數行將就過去。所以政黨內閣是靠有一個團結的反對黨。反對黨總須自有立足地，也曾操過政權，並且也希望將來再當權的；雖處在反對派的地位，也怕喪失名譽的。反對黨也是負責任的，也想得信仰的，也是根據一定的政策行事，也想得國民之順從的。

如果一國中的幾個大政黨都分裂爲多數小政團，而各政團在立法部中又各不能占絕對的多數，其內部又多無確定的紀律，那樣國家的政治一定是更糟了。因爲強大政黨的領袖在外面的是要注意全國的輿論，在裏面還要顧慮同黨的意見。同黨的意見能夠使領袖不得不正直從事；領袖如果有循私的舉動，馬上會失了黨徒之援助的。小黨却不能有這種好現象；每個小政團都會變作一個陰謀的淵藪，個人的野心正有活動的機會了。各小政團間可以通同作弊；而他們迷離恍惚的結合更能使內閣起倒無常。立法的進步和行政的廣續實受其無窮的損害。所以政黨既然是必需有的，可是要越少越好，越強固越好。

可是政黨到底是否必需有的？到了現在，幾乎沒有人能夠說得出，民治政府怎樣可以沒有政黨而能進行。從前有名的政治家如比爾 (Peel) 狄色列 (Disraeli) 格蘭斯登 (Gladstone) 那班人都很知道政黨的流弊，但是都承認政黨的價值。我們很可以想像一個小國家，其中的國民都互相熟識，能够根據於個人的才德，而選擇立法行政的官員，立法部中的議員也都有極純潔的道德，對於一切問題都以真理及國家福利爲討論的前提。如果這樣的國家果然是真有過

的，其事蹟却已經失傳，已不能為我們的教訓了。我們又可以想像，在極遠的未來，一切試驗都試過了，人民也倦於政治了，願意過一種安靜的生活了；這時候也許可以籌畫出一種制度，把每個小地方的事務都委託於幾個最賢能的人，各地方共同的事也都讓各處那些賢人各舉出代表會集去辦；那末政黨也就會消滅了，因為舊式政黨的根據都已沒有了。但是這種玄想也不過空中泡影罷，和現在實際情形是毫不相干的。

以上所論的都還是舊式的政黨，舊式的政黨是普遍於全國的，其所容納的黨員是沒有『區域』(sections)及『階級』之界限的。但是另外還有三種政黨，我們也應該注意的。這三種政黨的組織有時是和那普遍全國，沒有區域界限的政黨相交錯，有時是獨樹一幟的。

頭一種就是『教會的』或『非教會的』組織。凡有宗教團體的利益須保護的時候，就會發現一種『護教黨』；反之，凡有教會勢力在政治上占有特殊地位的時候，就會發現一種『反教黨』。在法蘭西及比利時，都有『天主黨』或所謂『僧侶黨』(Clerical Party)；北美合衆國的羅馬舊教會在有一時期內也是很有勢力的，所以一八五三年發現了(Know Nothings)一種組織，後來

又有美國保護會，American Protective Association (A. P. A.) 也幾乎是反對天主教的。這兩種組織都是忽然而起的，過了幾年，又都消滅了。反對教會的組織之最重要的是歐洲大陸的規矩會 The Freemasons of Continental Europe 這是一種秘密的組織，所以其勢力更覺得大。這個組織在英美的分會大概是做社交的慈善的事業；在法意的分會則極力反對天主教會，甚至有反對基督教的色彩。他們的勢力是很大的，候選人和議員都是顧忌的。

第二種是從『職業聯合』(trade unions) 或『勞働聯合』(labor unions) 發生的。這種聯合在十九世中期即出現於歐洲、北美洲及澳洲的工業中心。其最初目的本為互相救濟的慈善事業，後來却作『同盟罷工』的機關；最後選舉權推廣，工人自信有投票的能力，於是那種聯合遂在政治上活動了。現在有許多國家都有所謂『勞働黨』，即是從這種聯合及其組成的勞働聯席會議發生的。勞働黨在立法方面的政策是想增進勞工的利益，並且想把國家的租稅都叫富人來負擔。就是在富者階級之中，也有人確信勞働者未得應有之報酬，對於這種政策是很表同情的。勞働階級本身對於那樣的主張當然是極端贊成的，並且他們都想藉此有改良他們物

質生活的希望，那種主張的勢力，大半是這樣得到的。勞働黨的組織雖則也是普遍全國的，但是和舊式政黨的組織有些不同，因為舊式的政黨是縱斷的組織，勞働黨則為橫斷的組織，非但有政治的性質，並且還有社會的性質。譬如在英國，無論自由黨或保守黨中是各階級的人都有，不論貧者或富者。在兩黨中，統治的人物都是出於富者階級，其政策自然是偏袒富者；可是貧富兩階級間並無社會的對抗。美國的情形也是一樣，『民主』及『共和』兩黨中所包貧富兩階級的比例也幾乎是相等。現在的趨勢似乎將把國民分作『貧』及『富』兩黨，好像柏拉圖時代的希臘各共和國的情形。這種現象似乎很難製造出真正的全民意見，並且有時似於統一方面也有點妨礙。

第三種就是『地方的』或『種族的』黨派。最習見的例是愛爾蘭的『國民黨』(the Nationalists) 和新芬黨 (the Sinn Feiners) 喀太羅尼亞 (Catalonia) 的地方黨派 (the Regionalists) 又如一九一四年以前奧大利的波蘭黨 (the Polish Party) 及卻克黨 (the Ozeer Party) 這種黨派是很和教會黨相像，往往因過分注意他們自己的特別目的，而不能擴充他們

的勢力範圍。但是他們在這方面雖有損失，不過在議會裏可以用全體黨員的投票力量，與其他大黨中之一黨作爲交換條件，而得其援助。

最近更發生了一種新式的黨派，就是社會黨 (the Socialists) 或共產黨 (the Communists) 嚴格說起來，這種黨派並不是『階級黨』，因爲他雖然有許多和勞動黨相同的目的，但是其組織的基礎並不在於增進勞動階級的利益，是根據於一種經濟主義，那種主義是各階級中都有人都贊成的。這種黨派，和勞動黨，現出的結果，就把舊式各大黨的黨員都奪去了許多。結果就使各舊黨日趨於接近；因爲凡嫌惡新主義恐怕新政策的人就覺得舊黨與舊黨間的差別遠不如他們共同反對新黨的重要。有些國內，舊黨已有合併的；其餘國內，各舊黨在選舉時候也都互相提攜的。政治權力分配的問題到今日各處都已大體的解決了，政黨的界線已漸漸趨向於是『經濟』一方面了。階級的意見於是越深了；在每一國內，那富的和較保守的人民和那貧的和較進取的人民至此越覺得水火不相容了。

但是同時還有『大黨分裂爲小派』那種趨勢。現在的『保守主義』中也有許多派別，『急進

主義』及『社會主義』中的派別乃是更多了。因為現代思想的發展，及崇拜權力心的消滅都能夠使新主義發達得更多，傳播得更快。大政黨的內部遂不得不因思想的不同而分裂了。這種分裂的趨勢固然能夠把小派別小政團內的主張弄得很確定很堅固，可是同時却把政府機關的動作弄得極困難了。有些國內，更發生了特種生產者的黨派，如加拿大的『農黨』(Farmers' Party)和瑞士的『農民黨』(Party of Peasants) (即小地主小農民所組織的)而政府的動作因之越見困難了。

民治國中的政黨更有兩種特別現象。選民團的擴大及『社會階級』(social rank) (如農村上地主的特別地位，及都市中富商的特別地位)的消滅都使『組織』越覺緊要起來。凡以宗教組織或勞動組織為基礎的黨派，比之那沒有這種組織為基礎的黨派，在團結方面原是強固得多。所以那些團結較鬆的大黨不得想法去捐募金錢為宣傳的費用，及供給辦事人的生活費。而小黨或議會中的小政團則甚感金錢缺乏的痛苦，他們既沒有多數的黨員，又不能得資本家的補助；雖則那資本家對於強大的政黨，能增加他們商業上金融上的利益者，本來是極願

意幫助的。所以許多小政黨都因貧窮而短命的，或不得已而合併的，因為現代政黨的成功是靠『公開』(Publicity) (即直接的或間接的廣告) 的力量，公開的費用是非常之大的；所以現代的政爭實在和戰爭一樣全以財力為命脈的。

每一政黨中——英美政黨中尤其如此——總可區別出三種人。第一種即所謂「國民領袖」都是著名人物；他們是和黨同進退的，是想因黨得權勢的。第二種即是黨中的穩健派，他們對於本黨的主張是表大體的同情，選舉時候也時常和本黨取一致的行動。第三種即所謂熱心家，激烈派；他們是以黨的主義及目的之成功為先，而以目前的勝利為後的。凡在選舉區域做盡義務的事，而維持政黨之地方機關的，都是這種人。他們召集各團體的會議，並在地方的政黨大會中往往通過他們的議案，那種地方大會中到會的人大半是較熱心的黨員。他們都是很熱心，並且是無經驗，所以常常做得太過火；他們的舉動又時常使政黨在大會中採取太極端的政策，以致不為一般會員所喜悅。黨內較慎重的分子也時常想把政策緩和一點，但是事實上都是做不到。所以政黨所公佈的主張有時竟爾非但不能適合於一般的民意，而且不能適合於本黨內

平均的意見。結果有致令穩健派脫離，而加入別黨的。這種現象自然在進取的政黨中比保守的政黨中較多；但是即在保守的政黨中，其正式發表的政見也時常不能代表其黨內一般的意見，因為穩健的人其興趣自然較淡，在討論政見及決定政黨行動的時候，一定是發表意見最少。所以實際上的『黨見』及『黨敵』決不如表面上的熱烈和激切；因為大國中一般的人民對於政治總是比較的冷淡，決不如報紙上所載政黨大會中所表示的那樣強烈。

政黨組織的勢力和政黨精神的勢力純然是兩件事；並且不一定有連帶的關係。假使有一種勢力是過強了，那末我們可用什麼救濟的方法，阻止政黨組織對於黨員方面的過分權力；又用什麼方法緩和政黨精神在國民間所造成的對敵，那種對敵能夠破壞國內的團結，及損弱實際地位的？

在這些地方法律的勢力幾乎不能發生什麼效果出的。近來雖然有許多國家都想用刑律裁制那拘束力太強的政黨，可是祇有兩國已經試行一點。帝政時代的俄羅斯在初行議會制度的時候，曾有政黨可以呈請政府，得到依法承認的規定。北美合衆國中有許多『邦』曾創設一種

行政委員會，使兩大黨的代表都能出席，並且通過各種法律，規定各黨黨員或全體選民選定各該黨候選人的方法。這兩個試驗的結果是很失望的；其詳細情形待第二編中再說。

至於政黨精神原是一種可以爲善可以爲惡的能力，應該由人民自己裁量的。政黨精神是正直溫厚或凶暴鹵莽也全由人民自己決定的。在民治國中政黨精神的危險也和別種政體的國家相等。並且從經驗上看起來，實際能夠節制政黨行動，不爲野心家所利用，不爲熱心家所偏激的，也祇有黨員自己，所以政黨祇用遵守他的主義越堅，越能夠把本黨的利益置於國家的利益之下，其領袖越能尊重反對黨的意見，而能使「反對」不至變爲讎恨；那末，這種政黨對於國家所造的福利一定越多了。

第十一章 地方自治

人民政府的起源都在小地方；那些小地方無論是鄉村或是小城市，大概都不過有幾百或幾千的自由居民而已。其最早的政治體制是一種「會議」在那種會議之內，一切自由人都來討論公共的事務；其中大族的長老雖略有稍大的勢力，而一般人民的意見總能發生一些影響。

這種會議實在是人類由野蠻狀態進至有秩序的安寧社會之一種過渡現象。在許多地方，這種自治團體即包含於一君主國之內的，其別的地方（如 Iceland）也有獨立的；可是無論何處，自治的制度總能夠養成人民自由的精神，及爲公共目的合作的習慣。第一種合作的事務就是共同抵禦鄰近的敵人。第二種公共事務是消彌內爭，即用一種公判的方法解決自治團體內各分子的爭端；那種爭端大概都起於一個人被人殺害，其親族照習慣本有復仇的義務，現在却由『會議』或長老給以恤金，使之不必報讎。第三種任務即處分『公地』（森林或牧場）的管理權，及『耕地』的分配；每個公民都有保有一片耕地的權利，不過其保有的年限是有一定的，過了一定的年限是要重行分配的。這種情形在南斯拉夫諸族中是很習見的。俄羅斯的鄉村（the Russian Mir）中在最近幾年前還有這樣的情形，印度有幾部分地方到現在還是如此。

這種自治的會議，雖在幾種民族（如 Celtic 諸族）中罕見或全無痕跡，總算是流行得極廣的；不過其權力或影響的大小在各處有點不同而已。最習見的是希臘的 Agora 羅馬的 Comitia 在英格蘭之英格蘭（Angles）及薩克森（Saxons）兩民族的 Folk Mot 及在挪

威和亞斯蘭 (Iceland) 之諾麥 (The Norsemen) 民族的 Thing 南斐洲的朋都諸族 (the Bantu races) 也有這種制度，並且在白蘇土司 (Basutos) 及賈求尼司 (Bechuanas) 兩處的北支 Pitso 民族中還是非常之盛行；可見自由集議的制度並不是一特種人民所獨有的。這種小小的自治團體經了時代的變遷有擴充出來的，有互相合併的，有爲大團體所併吞的，結果成爲大規模的國家。『會議』的任務有爲國家所襲承的（如共同防禦）也有轉移於特別的機關的。譬如希臘及意大利各共和國都有常設的法庭。在歐洲別處則公斷的任務多移交於封建的地主，最後移交國王。於是自治團體之政治的（包括軍事的）及司法的任務都喪失了。但是其管理公共土地的權利大概都是還保存的；並且在有些國內，更增加了幾種新任務，如管理鄉村教會及其他關於地方公益的事項。獨有瑞士一國到了此刻還保存那從第十三世紀發生的小小的自治區域，作爲政治的基礎；瑞士自由發源的阿爾普山區地方尤其如此。瑞士有幾『邦』（Canton）到現在還保存那原來的全民會議（叫做 Landsgemeinde）在英格蘭，那種 Parish 本來是和大陸的 Commune 一樣，同是一種『教區』及『保有土地』的團體，也曾延續許多年代，

但是祇執行宗教的事務而已，不過到了一八九四年那種區域反重新得到一點民政的任務。可是在大西洋的他岸，小區域的自治制度反得了一種新生命：那些移殖於麥賽秋西 (Massachusetts) 洛特島 (Rhode Island) 紐黑斐爾 (New Hampshire) 及加納梯克 (Connecticut) 等處的英國人都是極力奉行這種制度。『鎮』 (town) (鄉村的及城市的) 遂成強固的組織；其發達的原因非但是因為那種移殖民人要實行母國所帶來的制度，並且是出於日常生活的必需。因為當時那些殖民者都是以小團體散處於大荒地之上，正是要互相援助，及共同防禦土人的侵擾。於是這古來的條頓民族式的自治制度遂在北美合衆國的北部各邦內繼續繁殖滋長了。

以上所述的自治小團體實在可稱爲『民治的淵源』；這些淵源從山谷間發流之後，有時忽然全體泯滅了，有時則潛行於地下，而再見爲長江大河滔滔數千里。這可見得人民政府在世界上一不是一種新發現的制度；並且在許多地方，還是人類『政治本能』之最早的表现。英格蘭的『州』 (county) 及『鎮』 (borough) 的地方自治雖則是保存了，但是都失了原來的民治性質；

這是很可惜的——德意志也許是這樣。愛爾蘭及法蘭西則向來不見這種自治制度的發達，那更是一個缺憾了。這四個國如果有瑞士的或合衆國北部的自治制度，那從十六世紀末年以來的種種不幸事實，或者可以免去了許多。

至於現代民治政體下的地方政府和中央政府的關係以及地方政府的最好制度都待第三編中再說。本章可略述小區域內的自治政府對於自由國民性質的陶鑄有什麼貢獻。地方自治第一種貢獻是能養成人民對於公共事務的關切心，使人人都知道有監督公共事務之執行的責任。譬如地方官廳有修治道路，清潔水道，以及管理牧場森林等事務，每個住民都應該注意這種事務究竟管理得公平適當與否。怠性及私心，即對於與自己無直接利害關係的事都很漠視，是於民治政體最危險的。一個人如果對於鄉村的事務能夠有公共心，能夠很公平很熱誠，那末，這個人對於國家的大事自然會知道盡公民的義務了。古語所謂『小事不忠必不能忠於大事』恰恰是這個道理的反證。在一個城市中間也是一樣的。城市中的選民原是不能用直接的觀察，評判公務管理得當否。但是他也可以看報或用其他方法，調查『市長』『市議員』及一切

事務員究竟能夠盡職與否，及有舞弊的嫌疑與否，一切租稅究竟都有正當的用途與否。市民如果都能如此留意公務，那末，到了選舉的時候，他們就很容易鑑別成績最好的候選人，而舉他就是了。

地方自治第二種貢獻是使人民不僅能為公衆盡力，並能得有效的協作。人的「常識」「理解性」「決斷力」及「羣性」都會因此發達了。凡時常作共同協商的人自然會知道「互讓」及「調和」的必要。在自治團體中，人人都有表現能力的機會，都能够使別人知道他。此外更可養成兩種有用的好習慣：一為承認「智識」及「處理公務能力」的重要；一為論人不惟其「言」而惟其「行」。

批評地方自治的人多說地方的官吏及選民都是器量很狹而很吝嗇。但是這些短處乃是地方生活情形之自然的結果。器量的窄狹是地方人民對於各種事務上都有的，並且在選舉國民代表上也不無影響，但是地方政府所養成的伶俐性則或較少。總而言之，地方自治即有幾點壞處，也決不能掩沒他重大的好處。最主要的事就是在地方自治制度之下的公民，無論他是農

人，工人或商人，個個都應當參加共同的公共事務；個個都應當覺得在他自己的附近地方有一個小範圍，在那一個小範圍內他可以使用他自己的決斷力爲公衆作事。一個人在小規模內練習了對於公衆付託權力之責任的原則，他日在大規模上自然更容易知道責任原則的應用了。這種地方自治的良好結果有時在大都市上是缺乏的；尤其是美國大西洋沿海的都市。那些地方大概都因人口的急速增加，發生了異常的情形，致令市民都不能互相熟識，對於市議員及行政官都不能選擇得適當。這種情形姑留待下面再說。現在我們祇用歸結起來說，世界上民治政府最能得民衆之興趣，從民衆中吸取人才的，就是瑞士和北美合衆國（特別是西北部諸邦）兩國；可是這兩國都是鄉村地方自治最發達的國。這個事實正可以證明下面一句格言：民治制度最好的學校及其成功的最好的保證就是實習地方自治。

第十三章 教化

『教化』(tradition) 之於『民族』(nation) 正如『習慣』(habit) 之於個人一樣。可是個人的生命不過數十年，民族的生命則經過數千數百年，所以教化的勢力比習慣還要大，是延續

不斷的。國民性之繼續存在也即寄託於教化的。教化能够把現在的時代和過去的時代連接起來而能夠總束各時代之集合的記憶。我們如要明白教化在民族方面的影響，可先研究習慣對於個人有怎樣的影響。

「習慣」即個人繼續依同一狀態而思想或動作之一種心理的「傾向」其根源非但由於先天的種族或家族的遺傳性，並且由於後天的幾種基礎的「理想」(Ideal)那些理想或由個人自己造成的，或因教育得來的，或當心性軟弱時(即幼年)因摹倣他人而取得的。這些「理想」既經凝固之後，即能作「行爲」的永久基礎，並作評判自己或他人的標準。人都是怠惰的多，無論在動作上或思想上，總想走抵抗力最低的途徑，所以凡當有重大問題發生時，總覺得應用心中已成的格言，比重新思想便利一點。人若碰到個個問題都要重新思想一回，那末，生活豈非是太煩難麼？所以「習慣」是很有幫助的。一個人的「習慣」如果養得很強，凡碰到問題發生，幾乎可以不難麼？用思索；對於各種小事的判斷和處置都會變成「自動的」了。人類之摹倣他人或重演自己的動作或思想乃是根源於「生理的」事實，那些事實的原因雖不明瞭，而其趨向却很確定，但是都不

是本書範圍所能論及的。

自亞理斯多得以來的心理學者都很重視習慣，認為道德行為的基礎。習慣既經確定之後，就是人生的永久主宰。凡無獨立思想之興趣及能力的人，其依靠習慣是更切；那種人在世界上無論何處總是大多數。父母，教師，及學校的公意在兒童之柔軟的心性上總會印成許多『行為』的概念及規律；那種概念及規律雖到心性強固時也是不易打破的。如果有一個人能夠自己理解疑難的道德問題，總有十個人專靠學來的信仰作判斷的根據。人如果從兒童的時候起，常常看見有些『行為』為儕輩所贊許，而視為正當的；那末，久而久之，對於這些『行為』就不問其為什麼應該這樣了，而且對於自己及他人都會很迅速的用那些已成的標準來評判了。反之，人如果向來沒有從他人處領受那種標準，自己也並沒有造出標準來；那末，他就會遵照一時的慾望或感情之刺激，或者深恐有不幸的結果發生出來，所以纔把這一時的慾望或感情勉強抑住。一種『人民』如果世世代代都崇奉某幾種道德，信為公衆幸福所維繫的；而且對於凡有那幾種道德的人都崇拜，對於歷史上因那幾種道德而著名的英雄之可紀念的事蹟都思慕敬仰；那末，這幾

種道德及「紀念」就成爲這種「人民」的世傳產業之一部分了，就會被珍重愛護了，好像古代人愛惜祖先戰時用的刀劍甲冑一樣。在一個良好的奮發的公民心中，本國英雄的光榮即成爲一種活的勢力，即爲他自己的一部分；讀英雄的歷史時，他就會非常之感動的。他覺得自己屬於產生那些英雄的民族也是非常之榮耀似的。他更覺得對於他的民族是有責任的。他就自問什麼使他的民族強大，他就會知道強大的原因就在於那種特著的道徳。

這種心理在一個小範圍內也可以看得出來的；譬如一個職業團體或一個學校有長期的歷史的，其分子也覺得自己有隸屬於這團體的榮幸。古來的名譽也會附着於他們自己的身上，並且能夠維持一種高尚行爲的標準。這種情操很強的人原是祇有那些有超越的智慧及歷史的智識的；但是那些人物往往指導國民的行動，開發國民的智識，及在公共生活上做出可爲平常人敬仰的模範。於是國民心中就有了一種估量政治家的標準，又替他們規定了一種「理想」的目的，作爲國民信任他們的條件。誠實，正直，公平及果敢都視爲這「理想」之一部分。在一個民治國中，「平等」的觀念發達以後，人民就不肯承認「賢人」的權力，或不肯注重「經驗」的見解；可

是祖先的行爲思想還能夠得到幾分敬仰也不一定。國民的自尊心願意把那幾種道德視爲己有，那些想作領袖的人自然會覺得自己應該有那幾種道德，至少表面上也要裝出有那幾種道德的樣子。想作領袖的人如果真正是個好人，那末，他的『向善心』自然會與日俱長了；否則，他如果是一個平庸的人，那末，至少也要尊重那國民所期望的『理想』，而自己的行爲也決不能和這理想相去太遠。無論何人決不肯把自己和國民所鄙棄的人比較，也決不肯和歷史上無價值的人物比較。所以『公共行爲』的『理想』及表示那種理想的人物就成爲國民的『教化』了。國民把『教化』看做他們國民性的一部分。『教化』經了歷史上有名人物的表現是越會顯明，越有勢力。這種理想及教化的影響之最好例，可以在幾個民治國中找出來，特別是羅馬、英國、瑞士、北美合衆國。羅馬人所最尊崇的道德是爲國家犧牲。例如狄蘇司 (Decius) 爲欲戰勝薩尼之人民 (Sannites) 死而，克得司 (Curius) 的投海而死，雷克立司 (Regulus) 不肯失信於迦太基人而死，及孟立司 (Manlius Torquatus) 爲維持軍律而斬其子，這種實際的或臆說的前人遺烈實是在羅馬少年的模範及興奮。至於瑞士人，其愛國心的發生實在比他種中古時代的歐洲人民

都早。葛魯特立 (Grueti) 及三個同盟的小邦因反對黑普斯保王室 (Hapsburg) 的壓制而反叛，及溫克立持 (Arnold von Winkelried) 在森伯克戰場 (Sempach) 的犧牲，這些可紀念的事實都深印於瑞士人的心中。一七九二年，瑞士軍在法國忒衣而立 (Tuileries) 的死戰也是受那種前人遺烈的影響；瑞士軍人甚至於不為本國而戰，却為所臣事的君主而戰。瑞士人的愛國心後來却是和平化，變為一種個人對於本邦盡公共義務的觀念。這個觀念，世界他種民族沒有那樣強，瑞士人在本國政治上的興趣實在是他種人民所不及的。這可見得『教化』是包含於日常生活之『習慣』之中的。

英吉利的國家獨立，自從被諾麥人征服 (Norman Conquest) 以後，直到拿破崙的時候，久無被人侵擾的危險，所以其國民教化的發生是很逐漸的，並且和歷史上特別的事實，沒有什麼關係。可是從『大憲章』的時候起到了一六八八年的革命，其間也有許多事實致令智識階級中發生了『愛自由』及『守法』兩種觀念；英國人看法律不僅是維持秩序的工具，並且是自由的保障。英國的國王及閣員也許做過許多『違法』的事體，但是從斯多亞王朝推倒以後，兩大黨中沒

有一個人膽敢不承認自由爲根本的主義。

從最廣義言之，凡過去的歷史對於現在所發生的影響，可以使人民的思想及行爲趨於一定的方向的，都可叫做『教化』。『勇敢』的教化幾乎是各國人民所共有的，因爲人人都知道都敬重勇敢的。可是中古時的西班牙人民因與摩爾 (the Moors) 人四百年戰爭的結果，非但養成一種『好戰』的心理，並且發生了『宗教專制』的特性，到現在還沒有消滅。現在西班牙無政府黨之『非教』的反動正可顯出西班牙宗教專制的強力了。至於德國，腓特立大王 (Frederick the Great) 建國時候所打的勝仗竟爾生產出一種尚武的精神，及武力主義的理想。後來百年間歷次的戰勝把這種精神及理想越發鼓勵起來，達到極高的程度。日本人民對於皇朝之神渺的信奉及對於貴族之人身的敬仰也發生了一種『爲國捐軀』的精神，致令日本戰士當戰爭時都覺得自己有『效死』的權利。並且日本人的愛國心是普遍於各階級的，這也是別國人所不及的。

除了那些敬重尊貴行爲上的教化之外，更有許多政策上的理想及主義，爲一種國民所長久承認而時常在事實上應用的，也可成爲國民性之一部分。這種理想也有包含於制度之內的，

那種制度即因之而成立；也有寄託於國史中特別事蹟之上的，那種事蹟即所以表明這些理想的真實。例如在北美合衆國中，『獨立宣言』所包含的原則，門羅主義的政策，主權在民的觀念，以及三權分立的理想，都成爲全國所公認的格言了。在政策的永久基礎之中，更有他種主義參雜其間，那些主義也能深入於國民意識之中，而成爲國民性之一部分。例如英國人尊重法律的觀念，覺得人人都有遵守法律的義務，以及信仰法庭的心理——十七世紀的法庭還未得到人民的信仰，因爲那時的法庭尙不配人民信仰。又如法國人的平等觀念及尊重官廳的心理比英美人都還強一點。法國人又有愛戀法蘭西國土的特性，正所以代替從前封建時代愛戀君主的心

理。

凡維持政治上之主義及習慣的教化是存在於一般人民之自身的，不過由賢哲的領袖引導而已；那些得公衆信仰的道德模範乃是非有大偉人作先例不可，因爲大偉人的行爲能夠予當時人民以很深的印像，而成爲後世人摹倣的標本。北美合衆國正可以供給兩個很好的例。美國人民是很邀幸，在開國時即有一個英雄，其事蹟誠足爲後來政治家之最高尙的，最純潔的模

範。喬治華盛頓的勇敢，溫厚，光明，正直，真是後世執公務的人行爲的準繩。七十年後，又有阿伯拉哈模林肯，他的無私的愛國心，以及果敢的精神，和確信自由的決心，都可以造成國民最好的教化。華盛頓和林肯（林肯自然得華盛頓的鼓勵）兩個人的行爲，實在是美國人民之無價的國寶。當南北戰爭告終開始議和的時候，兩方人民覺得華盛頓的紀念也是南北重合的一個連鎖，因爲華盛頓是南北人所共同敬仰的，共同紀念的。

習慣是可以爲好也可以爲惡的。不過惡的習慣之起於歷史的原因的甚少，而發於人類天性之弱點的則較多。這種天性的弱點，也能夠流行無阻，世代相傳的，因爲天性是沒有刑罰可制裁，沒有公意可約束的。凡一種罪惡，祇要人見慣了，刑罰不及了，大家自然會不以爲非，而無所稀奇了。在從前希臘各共和國，賄賂是很普通的，即有名的領袖亦所不免的。羅馬的末年，政界中的賄賂也是盛行得很；那些野心的政治家則以其從外省勒索來的金錢賄賂其選民，被控告時則賄賂陪審官。當時的法律雖是很嚴，可是犯者都常常是漏網的。十五六世紀時，歐洲的，特別是意大利的，政治家也是腐敗得很。不曉得什麼叫做名譽。大名鼎鼎的政治家，曼倩弗理（Machia-

也不過目的比人純正一點，其手段則和他人一樣的卑鄙。俄羅斯在帝國時代，其行政官及軍官也都以納賄爲慣技的。數年前，中國的少年熱心家，曾經鼓吹共和政治的，其初生的美德也爲賄賂所克勝了。英國當華爾普爾（Walpole）當國時，國會中的賄賂也是非常之盛，選民間的賄賂直到十九世紀中葉才消滅。從行賄者這方面說，賄賂實在是一種競爭的手段，沒有社會的意義，因爲這也是老的習慣。所以在中美諸共和國中有幾國的當權黨常常用金錢行使選舉；有幾國的大總統則以金錢自肥，而因少打死幾個反對黨，反得一種好名譽。

教化的創造是很慢的，其破壞却是非常之快的；正如一個個人的道德其養成是很難，其墮落則很容易。凡曾經被人引誘，做過壞事的人，很難從此以後改過自新，能够堅持到底。

教化之減弱及消滅的原因乃是很多。有時是因爲人民性質的變遷；例如羅馬的末年，原來人民生活的窮乏及新解放的人民數目的驟增；又如外來移民的輸入，那些移民對於他們新國的歷史是毫無所知的，對於土著人民的信仰是不注意的。現在麻沙朱色得（Massachusetts）及康內梯克（Connecticut）兩地的農民和工匠之中其原來英國籍的人民已變爲少數了。

凡當國家有大變動的時候，如對外宣戰或有內亂的期間之內，人民也許犧牲一部分的自由而增加行政部的權力，或採用一種新式的政府，為加強國家在世界上的地位。犧牲自由的時期如果是很短，且其人民對於舊制度的信仰又很強，那末，這一時的變態是無妨礙的。這就是美國南北戰爭的例，當戰事平定後，立憲的政府依然恢復無恙。但是那種變遷很容易有一往不返的危險。凡經一回大戰之後，一個國家，無論其變好變壞，總不能完全恢復原狀。有時候，內爭的風潮是非常之激烈，以致原來為國盡忠的教化都在宗教鬭爭或階級鬭爭之中忘棄了。有時候，人民智識的發達已能把古來的老信仰打破，同時却未能建設一種可以適應新環境的新觀念。這種情形之最熟習的例是蘇格拉底時代的希臘各共和國狀況；當時「哲人派」的學說已經把「信神能賞善罰惡」的舊觀念打破；而哲人派自己的見解却是一種「正義即強者之利益」的話。其首先受影響的原是宗教的及倫理的教化；但是信仰和習慣的舊系統是互相關聯的，宗教這部分既被推倒，其餘部分自然會搖動的。凡一種人民，其生活的狀況是簡單的，其性質是溫和的，鎮定的，不輕躁的，其教化的存在一定是最永久。羅馬人的性情比希臘人較為守舊的；英國人的

性情是比法國人較穩健的，不輕於變更的。世界上沒有一種人民的教化是永不變化的，即中國人也不是泥守舊習的。當教化有衰落的現象時，最好的救濟方法是用理智的經驗的主義代補助舊時感情的信仰。那種新信仰是由歷史供給的；在學校中或大學校中教授歷史很可以得到向來所未會得到的功效，能把歷史上最好的事蹟印入於人民的心目中，並能夠詳細講明經驗是為政治上最有價值的指導。

政治的道德決不如『勇敢』及『愛國』之容易被各級人民所記憶，因為政治道德寄託於想像的地方較少，並且多依附於一黨一派的領袖，不依附於全國人共信仰的人物。納爾遜 Nelson 及葛立白而地 (Garibaldi) 這些名字總比漢墨持 (Hampton) 墨精納 (Mazzini) 或高索斯 (Kossuth) 等名字顯著一點。即在瑞士，政治人物之有『教化可傳』的也是甚少，並且其聲名多不能出國境以外。政治家的事業是根據於理性的，不根據於感情的，所以不是文學上一個容易動人的題目。但是依功績而論，大政治家實在比武人大得多，除非那種為保護國家獨立的戰爭。愛自由，為公衆盡義務，以及守法的觀念，和希望合法的改革不希望激烈的改革——這種教化都

是英國人及瑞士人心中根深蒂固的習慣；爲兩國人民建設自由制度的大臂助，並爲兩國自由制度進行順利的保障。那些教化渡過大西洋到美洲去，也曾有過同樣的功績。那些沒有這種教化的人民，如南美各邦，雖能很巧妙的摹倣英國及瑞士的自由制度，但其結果都是不完善，或簡直沒有結果。因爲那些人民都沒有互相了解的公共基礎，調和互讓的意志，以及公衆敬仰的目標，和尊崇一定信條的願望，那種特性英美人及瑞士人經過期的歷史纔養成的。

第十四章 人民

『民主權』實在是民治政體的基礎及目標。這是一種信仰，是一種主義，在我們的時代，那政府的各種制度總得要遵照的，並且我們考察各種政府也以適合民主權的原則與否爲標準。在下面討論各種政府的實際狀況時，我們還要研究什麼樣的方法能使這個主義可在實際上應用，而且要研究每種方法究竟能收多少的好效果。所以現在我們可先行討論民主權這個名詞到底有什麼意義，並且實際上使用這主權的究竟是什麼人。

那末，什麼是『人民』呢？這兩個字常常是很玄妙的，似乎是指一種極廣汎的無所不包的，並

且無人格的抽象的東西，使人僅作一種想像而已。我們自己也在於人民之中，也是人民之一部分，但是我們可不知道人民的思想，不能預見人民的行動；猶之我們立於地球之上而不知什麼時候有地震；也猶之我們住在天的下面，且常常觀察天象，却不知道什麼時候有風災什麼時候有雷雨；也猶之我們住於『以汰』的波流中間，而聞不着他的氣味。所謂人民的心理，人民的意志，似乎有一種神聖的性質，因為大家都覺得這是一種勢力，非但是不可預測的，並且是無可抵抗的。人民的意志實在和神咒一樣的高妙。古語所謂『民意即天意』就是說，凡人民所說的即是表示一種超然權力的意志；這個意志，人是不能解釋的，祇有絕對服從而已。

◎這種感想實在是，有意的或無意的，根據一種假設，以為人民是不能做錯的。人民似乎一定是聰明的，因為國中一切聰明都包括於人民之中了；人民又似乎一定是公道的，因為一切公道都包括於人民之中了。並且公道比聰明還確定一點，因為一切個人或團體的自私心及不公道心都能互相抵消，而融化於共同利害的大公道之中了。人民是有崇拜權力的自然傾向；這是一切宗教的動機。在現在的時候，『人民』真是權力的最後根原。他們的意志，無論是靈敏的，或是愚

蠢的，一定不能抵抗的。一個大羣衆如受一種感情及目的的鼓動，其中的個人一定是無可反抗的；推而言之，這種目的如果鼓動了全國的人民，那末，個人的地位尤其降低了，人人覺得自己個人是很不重要的，而覺得『大衆』乃是重要得很。『大家』這個概念真是很神妙的很可怕的。從前所謂『帝王神聖』現在却變成『人民神聖』了。

這些抽象的觀察現在姑勿具論，我們且看『人民』這個名詞在具體上有幾種不同的意義，以及什麼人或什麼階級是包括於這名詞之內的。一個國家的人民到底是包括或者應該包括全體人民；或者僅包括那些合法的公民，即有法定的參政權，在公共問題上可以發表意見的？在上古時，參政的權利是和服兵的義務相聯的。一切自由的成丁男人都有服兵的義務，所以軍隊在實際上就是選民團，而選民團（有極微的例外）也就是軍隊。義務和權利是相提並論的。這個觀念，在現在實行婦女參政的國內是不能容納的，反對徵兵制度的人也不能容納的。又如居留國內的外國人可以算人民之一部分麼？或者他們是否應該作爲人民看待，至少他們入籍後過了若干年應當有這樣的權利。如果他們沒有投票權，他們的意思究竟應該注意若何程度呢？

國家之內如有一個特別階級，其中祇有少數分子是注意公共事務的，那末，在政治的目的上，這一個階級的人究竟算是人民之一部分不是呢？假使這一個階級中的大多數人都沒有關於政治的意見，那末，這階級能否算有參與人民主權的權利？投票不投票是不生問題的，因為那些無政治意見的人雖則去投票也祇惟他人之命是聽。這個問題在英美兩國，未允許婦女參政以前，是辯論得很激烈的；在法國，現在還在那邊討論呢。又如國家之內如有一個極不願意的異種人民的團體，如一九一九年以前德意志帝國內的波蘭人，或一九一九年以後意大利王國內說德語的脫羅利斯人（Tyrolese）也可算為人民之一部分麼？又如一個民族，其文化程度是很低的，而與國中其餘人民有社會上的差別，那個民族到底可算人民之一部分麼？假使那個民族內有少數人已得到選舉權，那是否就可以包含其全體民族已被承認為人民的意思？這一個問題是發生於南斐洲中的喀斐爾人（Kaffirs）澳洲的中國人，美國南部諸邦內的黑人。那些人和他們鄰居的白人有極嚴格的界限，因其所關心的不是國家全體的利益，僅求自己得一個平等的待遇，受法律的保護；他們和白人的希望完全是不同的。一個白人演說家如果在羅西亞拿（Louis-

ariana) 說『我們的人民』一定是僅指白人；但是他這句話如在阿奎阿 (Ohio) 說，究竟是否包括黑人而言呢？

我們討論人民怎樣發表意見的時候，還有問題發生呢。從前人民發表意見的方法是自由人民在會場呼喝；現在却用投票的方法了。投票是和戰爭一樣，以多數為勝利，這是解決紛爭最老的方法。『多數』是假設可以代表『全體』說話的。並且所謂『多數』也不必全國的多數，因為投票可以各別在那劃分的區域內舉行，如羅馬的『百人會』(century) 或各部落 (tribe) 內的投票，及美國大總統選舉時採用各邦的投票方法。不過無論用什麼方法，在一個有秩序國內的投票，多數的總是勝利，少數的不得不降服。但是法律的權力雖則是跟著多數走的道德的權力也跟著多數走麼？『多數』(特別是僅過半數的多數) 一定是對的這句話到底以什麼為根基呢？多數人難道一定比少數人聰明得許多麼？人多是受感情的驅使，少有受理智的約束的，這句話如果對，那末，抗辯者正可以說少數是比多數聰明。假使一個五百人的團體內，僅以五個人的多數而決定的事，我們難道也可以說人民總是對，而認為『是』麼？中世紀宗教大會中，時常發生

問題：由投票表決教義之後，那幾個多數人的意思難道就不會錯誤麼？即使如此，求一個較大的多數也是很不容易的。

抗辯者更可進一步，質問道和聰明一定在「人民」一方面這句話究竟有什麼根據。「人民爲什麼一定不能像君主及貴族那樣容易有錯誤呢？」一個由二千萬或四千萬或一萬萬男女及兒童的民族，除了這許多個人以外，還有什麼呢？除了那些個人腦筋中所有的聰明才力之外，還有再從什麼地方來的聰明才力，可是我們還知道那些個人中的多數都是無智識的不聰明的。人民之集合的聰明也不過個人智慧之總數而已，其集合的好處也不過個人的好處之總數而已。一個東西決不能因有一個集合的名字就會兩樣的。德國人，一個有思想的種族，確是承認「國家」非但比其集成的個人大，並且還比個人聰明；但是這或者是因爲德國的政府能夠費盡心力收羅國中一切有才智的人，致令政府變爲智識及經驗的貯藏庫，絕非個人所能及的。德國人說「國家」一定比其集成的部分聰明，因爲國家的治者階級是國中一切才智的個人之會集點。但是民治的國家決不想把智識及技巧都集中於政府的機關上；其所信賴的還是赴選舉

場投票的個人。所謂各個人的自私心能互相對消而成「大公」這句話是靠不住的；我們不如說，各個人各區域的自私目的正正足以爲狡獪政客舞弊的材料，政客是能利用大家的私心爲自己遂私慾，一邊則以利益分給於各區域，那些利益的分給對於全體是很有害的。

「每個羣衆都自命爲人民，都假借人民的名義而發表意見。羣衆越大，其受理智的約束越少，受感情的支配越多。第一次的十字軍東征是在克立孟（Clermont）地方一個大會中決定的；聽說當時的羣衆都齊呼『上帝要這樣』（Deus id Vult）但是沒有一個人顧慮到這個遠征的困難，以致第一次的出發隊未到目的地即死了六萬人。我們豈不常看見人民舉錯了人做代議士，和代議士誤定了政策麼？他們常常推翻已決定的政策，自認他們的錯誤。

「人民大概都有善意的。但是實際上去投票的人民究竟是什麼人民呢？通常各國內，不肯去投票的人民大概總有半數；有幾種選舉的時候，還是半數以上呢。即來到投票場的幾千幾萬人中，到底有多少人實在能知道這次投票所解決的是什麼問題；有多少人真能知道各候選人的性質及來歷那些候選人就是他們要舉幾個出來當代表，做官吏的。反之，那些專聽他人指導，

被使舉某甲某乙的，究竟有多少人呢？我們如果能細察大多數選民的心理，就可知道，凡所投票都不是表示選舉人自己的意思，不過表現一班領袖及政黨的奔走人的意思罷了。投票原是可得到一個「決定」，也許是得「決定」的惟一方法，但是人民的投票既不像宗教大會的樣子，是受神意的指揮，那末我們還爲什麼這樣恭敬這樣信仰人民的判斷呢？所謂「民意即天意」難道就是這個意義麼？

以上所引批評者提出的問題，現在採用民治政府的國家已經實地的做出幾個答案了，每個國家都各自有解答的方法；那些答案待我們研究到各民治政府之實際狀況時自然會知道的，現在可不必贅述。不過此處可略述近數十年來「人民」所以被信仰，所以能在政治上得強大的普遍的勢力，到底是什麼緣故。

最初，人民是一種決鬪的改革的勢力，和君主政府及貴族政府抗爭的。從前人覺得治者階級勢力膨大的禍害祇有把權力移到全國人民身上來是可以補救的。他們以爲獨霸的勢力或特尊的勢力實在是自私的引線；反之，權力如果爲大家所均分了，自然會能夠正正當當的行使

出來，爲大家求福利。

在反對階級統治的時候，『有參政權』階級與『無參政權』階級對抗的結果，往往使人誤把無參政權階級當作『人民』，『人民』這個名詞幾乎和現在很時髦的『平民』這一個名詞有同樣的意義。這也是無可怪的，因爲無參政權的部分實在占人民的大多數。當時熱心的改革家以爲一般無參政權的人民的確有幾種美德，爲那些富者階級所無的。他們以爲祇要能夠掘到社會的下層階級裏去，就會發現出一種純樸的誠心和正直的觀念，這都能夠刷新政治的。貧窮則簡樸，富貴則淫逸，那是自古已然。在全盛的時代，因爲沒有富庶，邪惡是沒有的。弗哲爾 (Virgil) 說城市的民衆好像卑鄙的賤民 (ignoble vulgus)；他告訴我們說，當正義離開世界時，其最後的足跡是在鄉間的農民上。這種老觀念的最後反響是見於十八世紀的牧詩中。但是那些頌揚肉體勞動者，這樣利害的人，凡說『人民』時先想到這一班人的，並不是想把勞動者作一種『階級』看，希望他們能獨占勢力，或做表示民意的代表。他們的理想似乎在於各階級在政治上的混合；人人都盡一部分職務，能使國民成爲一個單一而有力量的團體。『協和』是『團結』的基礎。如果

人人都不想階級的利益，僅想國家的利益，分裂的危險自然少了。階級自然是自私的；『人民』則不自私的，因為『人民』所願望的是大家的福利。這些理想發生及盛行的時代，是受了那抽象理想及樂觀主義之影響。當時思想家的經驗還祇能看到，一個小小的特權階級濫用權力損害公眾的危險；他們却未見到，即使一個占全體之大多數的特殊階級也許有一樣之自私心的。他們如想像到這個現象，也一定是不滿意的，因為他們是想破除一切階級；在他們心中，『人民統治』是和『階級統治』相對待的。

除了這些概念之外，又有一個『普通人』，即我們所謂『平均人』的信仰。『普通人』即是一個常識很豐富的人，和各種人都有同樣的接觸，對於每一問題都有公平的無成見的判斷。既不像學者的深邃，又不像富人的虛浮，其觀察事實都用一種實際的業務的溫厚的精神，且時常從事於本分內的樂處，也希望別人有同樣的快樂。這種普通人在『人民』中總是占大多數，並且在大體上總不會做錯的。因為一切意見既是公開的，一定可以使他們能夠得到評判事實的材料了。

從前人的希望以為階級戰爭將會在全民統治之下消滅的，人人既有參政的權利，那末一

切不滿意的，事都會靠憲法所規定的方法去救濟了；但是最近的經驗已經使那種希望蒙蔽了。『信仰人民』乃是『信仰全體人民』的意思；人民如爲階級戰爭所分裂，那種信仰自然會減損的。但是反對者的議論無論怎麼樣，那些一百年前的詩人及哲學家對於那民治政體的信仰總還有一大部分的真理在內。凡一個國家之內，一切國民既有同樣的權利及義務，一切思想必定有盡量發表的機會，一切言論都能引人注意，一切計畫也都能得人審察。思想的無限制交換一定有很好的利益。一切意見既混合融和起來，自然可得一個寬大的結論。真理和智慧自然有發現的機會了；並且在一種稍有智識的『人民』中，真理的機會一定比錯誤的機會較多。我們所謂『人民』自然是指那『平均人』；平均人是不受理想之桎梏，也不受感情之驅使的。他即使不能因取得公民的資格，即有盡公民職務的能力；但是他有責任之後，那責任心也決會把他抬高一等，他的正義及公平的觀念也許是特權階級中所缺乏的。他的智識也許是很有限的，創造的能力也許是沒有的；但是他能養成一種評判別人的能力，如果他和別人有接近的機會，那種能力一定是更大的。他的天性大概總是健全的；即高深的理想，如果很明白的表示出來，使他懂得，他也不

是不能領受的。他對於別人的意見總能表示同情的理會，這就可以補救他在智識上的缺乏。所以從這一方面着想，我們也可以說，『人民』是比極聰明的個人或團體還聰明一點。林肯是最善於應付人民的，他總括自己的經驗作一句很有名的格言說，『有些時候一切人民都可欺的，也有些人民在一切時候都可欺的；但是你決不能在一切時候欺一切人民。』

林肯這句格言承認人民有時也有錯誤的危險，似乎說得太過分，但是這句話確是讚美人民之光明的心地各種主張和自由批評的價值，與各種事務經人民之相當的注意，能有良善的結果。總而言之，凡在民治的地方，獨立的思想決不能阻遏的。你決不能斷定人民是愚昧的，是麻木的，是受黨派支配的。你如果能夠得人心——這是很難的——凡各事情都會做得好的。但是人民也必須有一個機會。

第十五章 輿論(或公意)

一切權力都從人民來的。如果可承認這句話，就發生一個問題：人民怎樣運用他們的權力？人民的意思究用什麼方法表示出來？世界上各立憲國的方法都是用『投票』，即如婁威爾

J. R. Lowell) 所謂『數頭不割頭』的方法。『投票』是古代希臘及意大利各共和國發明的，現在各文明國都是採用的，無論如瑞士及北美合衆國中許多邦在『創制』(initiative)及『複決』(referendum) 上用之使人民直接判斷政事的，或如通常用法使人民選舉議會的代表或行政司法的官吏。

但是投票雖則是各國所通用的，却在無論何處都未能使人滿意。如把投票當做一種表示自治政府的民意的方法，實在有下列諸種弊端。

人民的意見決不能由所選的代表完全代達出來，因為代表或者於無意之中誤解人民的希望，或者竟有惡意違背人民的希望；人民雖有訓示也不能免除這個危險。並且選舉代表決不能把人民對於政策的意見完完備備表示出來，因為在選舉時候人民僅看候選人本身的資望，並不顧到他所主張的主義。

有許多選舉人自己沒有意見可發表的，受了他人的指使或暗示以後，纔投他們的票。有些選民還被人運動，受人賄賂。還有些選民對於政治是不關心的，並且又無智識，專服從政黨的指

揮。於是所謂『民意』簡直變作玄想的產物，不是眞眞人民的意志。

在投票時候，每一張票有同等的效力。譬如某甲也許有道德，智識，經驗，判斷力，某乙也許完全沒有；可是在投票時候，無論是選舉代表或決定重要政策，甲乙兩個人所投的票都是一樣算的。最賢的和最愚的都置於同等地位。『意見』是點個數目的，不過沒有稱過重量的。

對於以上的批評，有什麼答辯麼？其所指摘的弊端有什麼救濟的方法麼？

第一個批評已被那些主張人民直接參政的人承認了；他們以爲凡行立憲政府的國家都應該採用『創制』及『複決』的制度，政治問題當盡量採用人民直接投票表決的方法。更有些人很注意議員不能代表民意的危險，主張政府召集選舉的通告應該把政治問題明白詳細的公佈出來，而且予選民一個撤回代表的權力。

第二種流弊在許多國內已經用禁止選舉行賄及暗示的法律來防範了。但是除了耳目所及的罪犯之外，其餘暗昧的弊竇是無法防止的，因爲選舉人到底有幾分眞意有幾分是他人的授意，無論如何是不能斷定的。恐怕選民本人也許不知道的。

至於第三種反對的議論乃是民治政府的根本障礙。是反對人民統治最重要的理由。上古共和國中也曾試行過比例的投票方法，不過其分配的標準不是道德和智慧，是財產及教育。那個方法是把人民分作幾個階級或幾部分，每部分有一張總票，由該部分內多數人民表決。富人多分爲幾部分，窮人也分爲數部分，不過窮人的部分總比富人的部分包括較多的選民。於是富人部分的票可以和窮人部分的票相均衡了，就是人數的投票力已經被財產的投票力抵住了。比利時的憲法也曾經同樣的規定，凡有財產及受過教育的，每人可以有三張或兩張票，平常人民則止有一張票。可是比利時這個制度現在已經廢除了；其他各國也未必再有這樣的試驗。許多年前，英國也曾有了比例投票的提議，但是這個計畫立刻被國人摒棄；其摒棄的理由就是富者已經在其他各方面比窮人有較多的勢力了。所以那反對『最賢的人最有公德心的人和在牢獄住過的罪人有同等投票權』的議論無論是怎麼多，可是沒有人能提出一種標準，可以計量投票人的性質，而給最合格的人的票以較多的重量。『平等選舉』實在和『普通選舉』一樣，是有利有弊的。

但是除了投票之外，就沒有他種方法，可以使人民發表意見行使權力麼？選舉所不能達的目的就沒有他種方法可以達到麼？人民在投票時候的判斷難道就與公意相等麼？投票不過是表示人民意見之一種顯明的方法罷了。但是投票所得的結果一定能夠表示選民中之有思想部分人的意見麼？並且那種有思想人的意見除了在投票時有法定的發表機會之外，難道就不能有一種道德上的勢力麼？

那末，什麼是『公意』呢？這個名詞通常是指各人對於團體事務的意見之總名。照這個定義，『公意』即是一切不同的概念，信仰，玄想，成見，及希望之一種集合體。所以公意是雜亂的，不協和的，無定向的，天天變的，個個星期變的。但是雖在雜亂無章之中，每個問題變到重要的時候，都會經過一種煅煉及溶濾的作用。致令少數幾種意見，或幾種不相聯的意見，能夠顯現出來，取得確定的形式，而每種意見都有一部分人信仰的提倡的。我們所稱爲『公意』或『輿論』就是指如此煉煅之後得大多數人民之信仰的一種意見或幾種意見；那公意大概不出贊成或反對某種主義或政策，而有指導及統治之權力的。或者，我們可以把全體國民的『意見』當作許多不同的

『論調』之總名；每種論調都包括或維持一種主張、主義、或實際的政策。有些論調是比其餘的論調有較強的力量，因為其背後是有較多的信徒，而得較深切的信仰。一種論調能夠的確取得最強的獨尊的資格之後，那末，我們就可叫這種論調爲『公意』或『輿論』了，其所包含的意見即可視爲大多數人民所信仰的。至於斷定那一種論調是最強的，乃是極困難的事，不過大家都承認如果有一種意見的確是最強最流行，就是。如果用投票的方法，一定被人民採用的，那種意見是應該服從的。所以未經投票之前，這假定的公意總還是有疑問的，在法律上決無使人服從的權力。但是公意雖則是不顯明的，却沒有人敢膽藐視他的勢力；即那些統治的機關，如內閣、國會，也不得不注意他，依他的趨向而進行。這樣說起來，『人民』乃真是常常統治的；因爲人民的意見祇須表示出來，即被認爲最高無上的；並且在形式上及法律上，雖必經投票的手續才能表現，而在實際上却時時刻刻可表現的。

現在我所解釋的，即可從那種討論的會議（如英國的衆議院）中的現象說明之。譬如英國的衆議院可算是國家的小影子，其中由表決所得的或記錄所記載的『議院的意見』乃是和議

員私人間談話中所表示的意見完全是不同的。凡表決所通過的主張，如果任議員悉照個人思想去自由投票，也許是未必採納的。議員聽了兩方的辯論之後，其所下的判斷時常和他個人原來的意見兩樣，並且總較勝一點。這也並不是議員的短處，這是他們的地位使然的。議員所以不得照他們個人主張投票，非但是踐行自己對於選民的宣誓，並且是政黨政府制度下不得不然的趨勢。因為各議員如果都悉照自己的意見投票，政黨政府就不成功了。那種犧牲個人意見的必要是人人所了解的；內閣尤覺得這是非常重要的，所以內閣往往放棄那種可以通過提案，因為那種提案非由內閣用全副精神去壓迫本黨的黨員，提醒他們對於本黨的忠心，才能通過。全體人民的地位乃是和國會議員的地位兩樣了；一般的選民決沒有什麼『宣誓』什麼『政黨的忠心』等等之拘束。他們祇須服從自己的良心去投票。但是人民自由投票的結果和國會議員自由投票的結果正正是一樣。你如果從私人方面去諮詢個個選民的意見，所得的結果一定和投票所得的意見大不相同；並且從諮詢所得的意見一定較勝於投票結果所表示的意見。

那末，輿論的趨勢究竟怎樣可以決定呢？這個問題實在是政客所最費苦心的。他們或者可

以從報紙上找出一點眉目；但是報紙雖是一個不可缺的指導，却是一個靠不住的指導，因為報紙銷數的廣闊未必是他主張通行的證據。新聞紙上所記載人民的意見也許是有作用的是欺人的，因為每個報紙都想把自己主張的勢力吹噓得格外大一點。即公眾聚會也不是一個確定的標準；因為在人口稠密的地方，凡是活動的團體都能聚集許多人在會場裏開會。在『補選』（stray election）（即議員或官吏辭職或出缺時）的時候，也許可以略窺輿論的趨勢；但是補選時僅可觀察一地方的情形，決不能見到全國政治的趨勢。此外，更有一種人造的或玄想的意見，很足以混亂觀聽的。在現在的時候，宣傳的技術是大家都研究的，而且很發達的；善用宣傳術的人能夠很巧妙的傳佈一種虛偽的或偏袒一方面的事實，專來欺誑那種自己沒有能力或沒有功夫去鑑別事實的人。所以觀察輿論的人對於以上所述各種謬誤的根源非嚴行防範不可。

觀察一個社會的輿論之最好的方法是親身去和各種各類的人隨便接觸，而留意他們怎樣被天天來的各種新聞及議論所影響。在每個地方或團體中，總有一種很清醒的人有機會可以觀察其儕輩的態度及傾向，而且很有智慧可以把別人的存心探聽得出來。那種人真是極有

價值的嚮導者。『談話』是探求真實的最好方法；因為在談話上我們可以直接得到事實，而在文字上所得的，並不是完全真實的事實，却是作者所信仰的或希望別人信仰的事實。所以一個很有政治經驗的人如果能用這個方法去觀察輿論，未必能有錯誤。真正的輿論原是有，祇要你有耐久的觀察，肯小心的和人廝混，就可以得到的。老練的考察家更有一個『從小見大』的本事，看到一種小小議論的趨勢就可以推測大輿論的所向了，這好像老航海家從雲氣測風浪似的。

英國有些政黨領袖在大選舉之前能夠預測本黨的成敗。但是這種預測大概都是政黨領袖依自己的成見推斷，用以鼓吹自己所向的政策而已；並且有些事體早平常得很，無論如何是成功的。

但是輿論是怎樣發生的？真輿論和假輿論怎樣區別呢？那些政客總想以假為真的，各政黨也都當自己是代表多數的，這到底用什麼方法鑑別是好？

造成輿論的人有三種：第一種是特別投身於政治的人；他們無論是因職責的關係，如議員，新聞記者，或其他和政治有關的人；或是用私人的資格，盡公民的完全責任，對於政界的故事時

常留意考察。那種人在全數的選民中自然僅占一個極小的成分，其實他們是輿論的創造者。他們很明瞭政治的事實，能夠從口頭上或筆墨上發表意見，而影響一般民衆。

第二種人是比較被動的，可是對於政治也很有興趣的。他們是靠耳聽靠眼看，凡重要的問題或特別有趣味的事他們就特別注意。他們所下的判斷是以耳目所及的消息或議論爲張本的。但是他們的判斷可以更正或修改那第一種人的意見，所以他們雖不是意見的創造者，却是意見的鑄成者；凡一種主義或計畫到成功時所現的形式大概都是他們修改出來的。這種人大多數都有黨屬的，但是其黨見都不大熱烈，對於兩方面的意見尙能夠作公平的審察。在熱習立憲政治的國家，並當沒有大刺激的時候，這種人確有善良的陪審官的性質，能發表一個有意識的公判。他們所感想的實在是全國國民的意見，卽是輿論。

第三種人卽是其餘的一切選民；那種人對於政治是不關心的，所讀的書籍報紙是非常之少，思想尤其是少了。他們卽使有些意見，也不過採取其所居地流行的議論或其所屬階級或工業團體中一般的意見而已。那種人時常會受一特別人格的誘引，不管這個人的政策如何，總是

盲從他的，因為這特別人格一定有幾種性質，不必是好的性質，恰恰和那種民衆的嗜好相投合的。那種人雖則自己不能創造意見或修改他人的意見，但是能夠把意見放大起來。在許多國內，那種人更是政黨的熱心信徒之大部分；他們對於政黨是時常盡忠的，因為他們對於流行的意見是不加省察的，僅作傳述而已。在各國那種人數與成丁人數的比例是各不相同的，不過無論何國中總是很多的。在那採用普通選舉的國家，這部分選民更是多。在瑞士，這一類人的數目是比較的少，蘇格蘭，挪威，紐西蘭也是不多；北美合衆國如果沒有那一千一百萬的黑人及數百萬新來的移民，這一類人也是很少的。

一國的輿論如果要良善而且穩健，必須具有幾種條件；其最重要的條件是人民智識的發達，及普通公民對於政治興趣的濃厚。其次的條件是全國人民對於某幾種根本的政治主張總要有相當的同意。譬如在美國，人人都信仰共和政體，人人都主張政教的分離，國家和教會完全脫離。在法蘭西，羅馬舊教和那些反對基督教的黨人直然是水火不相容的；國家的政體雖是共和，同時却有很多國民願意採用一種政體，名義上雖不必是君主政體，實際上却完全是君主政

體。在加拿大及南斐洲兩國，人民種族的不同時常作輿論上協調的阻礙，因為凡碰到一個提議發生時，大家都不從全國的利害上著想，僅以他們本區域內的利害為判斷。推而言之，凡社會階級不相協和時，其互相猜忌的地方也必是很多；有時甚至於對於那和內政無關係的外交問題，也不容易得到一致的意見。人民到了意見紛歧不相信賴時，那一種漸漸同化的調和的方法，把許多不同的主張混合起來，做成一種普通的有勢力的意見，萬不能進行得甚完備。一種真正的全國一致的愛國心能在危急時候消除一切內爭，並能在平時使幾種重要問題超出於黨派競爭之上。但是這種愛國心的發達須靠人民相互間都能充分了解別人的性質及目的，並且要明白「一派別一階級得利，他派別他階級也會受益」這個道理。

現在我們可再回到開頭時的討論，把「輿論的統治」和選民在投票（執行複決權時和選舉議員官吏時）上直接的勢力比較一下。輿論的作用是繼續的，投票的作用是一時的間斷的；並且在立法院兩次改選中間，選民的意見在實際上也許有變動的。法國的衆議院是四年改選一次，英國是五年改選一次，可是選民的意見也許不到兩年就不同了。並且在選舉時所側重的

是候選人，選民是僅注意候選人的人格及在地方上的勢力，不大注意他政治的主張，所以這一個人被選，那一個人落選，決不能完全表現選民團的心理。在有些國內，（如不列顛及其自治殖民地）內閣還可以任意指定一個大選舉日期；在那個日期選民也許受一種目前問題的刺激，不能發表他們穩健的有思想的主張。所以這種驟然的選舉很能埋沒選民的眞真意見。

選舉的結果也許是少數選民所決定的；他們是特別關心一種很不重要的問題。在英國，那些反對種牛痘的人，以及那政府的少數雇員要求增加薪水的，當選舉時在兩大黨勢力平均的地方，會有舉足輕重的力量。其結果，表面上是一黨勝利，實際上不過極少數幾個較圓滑的候選人之勝利而已；其餘選民對於全國政治問題的意見豈非受其阻礙麼？

並且當選舉時，黨見及階級的感情以及因此發生之競爭的衝動都會把選民的心理蒙蔽了，大家祇管計算政黨的勝利，顧不到候選人的賢否，更顧不到他的主張了。大多數的選舉票都是不顧慮國家大問題而投的。更有政黨的經理專以激揚黨見爲能事，使選民專注意於感情方面而不去計及理智。

在上述諸種情形中，輿論和比票方法相比，實在是一種較有彈性的，較難謬誤的人民行使權力的工具或方法。輿論是常常存在的，活動的，事實變遷了，他也會變遷的，並且會跟著事實走的。大的問題，小的問題，他都會給予一個相當的地位。無關重要的主義或自私的團體，他都能使之不能有所作爲。其所靠的不是黨派的組織或黨派的鼓吹，乃是靠全體人民之智識和公平心。其所表現的是一切黨派中穩健的無偏袒的人物之所感想的。這是均衡數目勢力的工具。在投票時，每張票是有同樣的效力，愚昧的麻木的人是和有學問有才識的人一樣重要；可是在輿論的創造上，智識及思想就占特別重要的地位了。辯論的衝突能使各方面的強弱都會顯出來，而強健的主張結果總會得勢的。詭辯者要怎樣說就讓他們怎樣說，不過『人類』總還是有理性的動物。私心，成見，愚昧，無論有幾多阻礙，結果『真理』終會戰勝的。混濁的液體是要慢慢的濾清的，泥土沈到瓶底去，純潔的成分自然會浮出上面來。『投票』雖則是決定多數意見之不可缺少的方法，却是一種機械的作用，拘束於法律形式之內的。至於在輿論的創造及表現中，民治制度之主要的精神是超乎機械之上的；輿論行使權力的方法比那種『數票』的方法是較有伸縮，較爲完

善，且較有調和勸諭的能力。

投票，我重申一句，是不可缺的方法，因為他是積極的，能夠表現一個無疑問的結果。但是投票是否能發生功用，全靠他前面是否有一個成熟的輿論作先驅。那造就「輿論」的各種討論能夠援助那些愛真理服從真理的公民，使他們投一張有意識的票。所以輿論是一個進步不息的教育方法。在沒有選舉的時候，輿論能夠阻止黨見的衝突，防限政黨領袖之鹵莽的行爲，並且可以節制政黨政府的濫用職權。內閣或議會如果覺得輿論的趨勢已經不贊成他們的政策了，他們一定要變更方針。所以許多政策都不待公衆正式的否決即行撤消，因為公衆的否決已經在空氣中表現了。這不是說凡一時占勢力的意見常常是對的，這也是同人民在選舉時所表示的意見一樣，也有不對的時候。無論用什麼方法表示意見，人民總不免錯誤的。但是當競爭的感情最激烈時，如在選舉中，其錯誤的機會一定是較多。我們原可以懸想，以爲人民當被召去投票時，也許受當時事務嚴重的印像，及責任心的覺悟，而有較好的決斷。但是我們祇用看看那選舉時的空氣，選民被欺的現象，以及許多草率的無可反悔宣誓；我們對於「選舉可以表示民意」這個

信仰就會頓形減損了；至於選舉表示人民思想，乃是更談不到了。

輿論的精華——即有意識，穩健，及協調——實在是一種人民自治資格的證驗。其所表現的權力實在是民治政府進行順利的最好保證，也即是防止革命的最好護衛，因為輿論是立於選舉機械以外作一個最高的公判。

一個國要什麼樣才能得到輿論的精華，什麼樣才能使輿論執行他的最高權力呢？除以上述的各條件外，更有下列數事。

國內必須有許多強健的思想家，有創造的及批評的腦筋，並且對於政治問題常常是關心的。這種人即上面所謂造成輿論的第一種人。

上述造成輿論的第二種人也須較多於那第三種人，這種人是很有責任心，對於公務是很注意的，並且他們時常有公平的判斷及細密的觀察，對於政治領袖也祇能敬仰那種正直及才能的人物，決不為姦雄政客所引誘的。

在法蘭西，美國，不列顛等國，第一種人才總不至缺乏的。但是國家所需要的尚不止那種人

智慧的引導。在那種人中，還要有幾個強硬的領袖，能夠抵當誹謗的，能夠抱持不合時宜之主張的。輿論的疊大缺點就是在激揚的時候很有絕滅反對的趨勢，而能夠把一切不喜歡聽的言論都抑住了。『果敢』幾乎是政治家之最高的最難得的性質。那是民治國家中特別重要的。