

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

現 代 民 治 政 體

( 四 十 )

蒲 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商 務 印 書 館 發 行

現代民政治體

(四十)

著 斯 俠 蒲

譯 等 慈 慰 張

著 名 界 世 譯 漢

編主五雲王  
 庫文有萬  
 種百七集二第  
 體政治民代現  
 冊四十  
 Modern Democracies  
 究必印翻有所權版

中華民國二十四年九月初版

原著者

James Bryce

譯述者

張慰慈 趙蘊琦  
 梅祖芬 趙冠青  
 陳建民

發行人

王雲五  
 上海河南路

印刷所

商務印書館  
 上海河南路

發行所

商務印書館  
 上海及各埠

廠

中C五六八

## 第七十四章 民治政體與他種政體的比較

人事上的一切既然都是相對的，所以任何一組制度的好壞功過，也祇有與爲了類似目的而設的他組制度比較以後，纔能鑑別和判定。所有制度都不是十全十美的，事實上的問題，在於問：在許多用以達到同一目標的制度中，那一種制度表示最少的缺點，最能夠獲得每一種政治制度的一般目的——即生活在這種制度底下的人的幸福。凡使人性中好傾向有最廣大的活動範圍和最常能予以刺激的，凡使人性中惡傾向祇有最少作惡的機會的政體，便是最可取的政體。

是故要好好判斷民治政治，就應該將民治政治同其他兩種在古代和現代互相交替的政體——帝制及寡頭政治比較一下。我所謂帝制是一種制度而不是一個名義，換句話說，並不是指任何凡行政首長名爲國王的國家，而是指那些凡國王的意志是政治上一種繼續有力的因素，並且最後是一種最佔勢力的因素的國家。這樣看來，一方面諾威一類的帝國實際上卻是個帝制共



和國，其實也是個民治的共和國，另一方面爲一九一七年的俄國，一九〇五年的土耳其以及程度略弱的一九一八年的德國和奧匈帝國，都是帝制國家，君主在國事的處理上是一種可以感知的力量。

帝政和民治政體比較一下有下列數種優點：

帝政比較安定，尤能够進行一種連續一貫的政策，尤其是關於外交方面。

帝政使國內行政較有效率，因爲牠可以自由選擇幹才並且能够嚴課責任。

帝政使得國家政務互相調整，互相合作，因爲皇帝是唯一的人人都要服從的領袖。

帝政促進社會階級間的公平，因爲皇帝自己超乎所有臣民之上，所以他是公平的，並且也許會對民衆表示同情，因爲他常想取得民衆的愛附。

關於這些主張，第一種就外交政策而言在歷史上還沒有證實的證據，因爲帝政和民治政治一樣無恆，並且大體說更傾向於戰爭和侵略。

不過第二種和第三種主張，卻有相當的理由，遇到皇帝是個非常能幹而又勤勉的人，或有一

種選賢與能的才力的時候，例如亨利第四，路易第十四，法國的拿破崙，普魯士的腓特烈，俄羅斯的彼得大帝和喀塞鄰第二（Catherine II）就是如此。第十七世紀和第十八世紀歐洲有許多國家的改革，祇有靠了強有力的帝國的力量纔能實行。

的確也有少數國王，他們的行動足以證實上面第四種主張，但是近代一般的君主，大概倚靠而且偏愛他宮廷內的貴族，容許貴族壓迫較下的階級。

不過，假使歷史告訴我們過去曾有若干君王對於人類的進步有顯著的貢獻，但牠告訴我們自十五世紀末葉王位世襲的原則確立以來，真心爲人民謀福利的君王，實在寥若晨星。例如西班牙自查理第五禪位以後，三百年間沒有一個君主有理由受人民感謝的，匈牙利，波蘭或那不勒斯（Naples）也是如此。一個具有奧古斯都和哈德里安（Hadrian）的天才和圖拉真（Trajan）或奧理略（Marcus Aurelius）的德行的君主，自然可以配做上帝所遣給人民的君王；並且假使真有一種實際的方法，可以找尋出這種的君主的話，那末他和輿論合作起來一定會產生一種好政府。但是這一類的皇帝是怎樣罕見啊！假使一旦君主是個侈蕩的，荏弱的，或懶散的人，權力自然

歸到他的大臣或嬖臣手裏，他們就變成了一種祕密的實際上不負責的少數政治。並且就近代大多數國家而論，過去人民對於一個深得民心的世襲君主的那種服從性和效忠的感覺已經減弱了，也不容易再度恢復。反對專制政體最有力的理由，就是牠把國家的運命受機會的支配；在專制君主所由產生的狀況中，機會也許會把一位聖人或一位英雄推上大位，但同樣機會也會把一個稚子或駭愚的人身登寶座。

少數政治一則因為所受世襲原理的害較小，再則因為馬上就要說到的一種原因，所以比帝政更值得我們研究。少數政治有好幾種，中古歐洲國家的封建的達官貴人，其統治一部分是靠着武力，一部分靠着人們對於出身的尊重，一部分因為他們的佃戶家臣也同樣有使農民處於壓服地位的同樣的利害關係。在中古時代實際上獨立的意大利和日爾曼的城市，操統治權的少數人，有時是靠地產或商業致富的貴族，有時是同業公會的會長，同業公會在當日是種強有力的城市機關。（註一）當日的局勢，現在和將來似乎是不會再回復的了，所以要比較近代少數政治和近代民治政治，最好取十八世紀英法貴族政治，或自腓特烈大帝以來的普魯士官僚政治，或路易拿破

崑治下管理的法國，俄皇尼古拉第一時的俄國，約瑟第二以來的奧國來比較。這些國家的實權全操在少數文武官吏手裏，元首實際在他們掌握之中。除了這些情形以外，在我們今日還有智利、巴西一類的國家，二者都是共和國，但不能算是民治國，因為實權全操在少數人之手。這幾個國家和普魯士（註二）奧地利及俄羅斯不同的地方，在於後三國裏，不但君王的個人權力偶爾也有相當的力量，並且除文武官吏的權力以外，還要加上工商業領袖，大銀行家，鐵道公司，輪船公司及製造機關的勢力。其實財富的勢力，就是在愛德華（Edward）第三向佛羅稜薩的財團舉債，查理第五向奧格斯堡的財團舉債的時候已經很有力量，現在是更加比前有力了。（註三）將來的少數政治若非財閥政治官僚政治的混合，便是由勞動團體或職業團體的領袖所組成的少數政治；並且國家的職務推廣愈甚，換句話說，在一種共產主義制度之下，統治的少數實際上的權力也愈大。在有政體之中，少數政治最可說是天然的，因為牠根據人類天然的不平等而產生的，至於牠的特殊形式，則全看社會的經濟的狀況而定，或是由武人，或是由工商巨子執權，全看情形而定。並且就是馬上被壓倒了，牠的根株還在，會重新生長。

少數政治的確有不可否認的優點。牠往往是一種穩固的政治，能够遂行一種徹底的政策，並且在外交事務上採取一種一貫的行徑，不顧道德上的原則。羅馬假使沒有一個元老院指揮牠的外交政策，決不能征服世界。羅馬避免了那種帝王的統治下所有的無恆，因為祇要一位皇帝，就可以盡反其前任者的行爲，又避免了議會的統治下所有的無恆，因為議會往往會忽而激昂，忽而沮喪，或者要敏捷應付的時候又徘徊不定。羅馬和全盛時代的威尼斯都是一方面很審慎，一方面又很固執。英國少數政治的兩大錯誤，即一七七五年前後對於北美殖民地所取的高壓手段，和一八〇〇年愛爾蘭國會併入英國的時候不能通過公教解放，其實這兩次錯誤，喬治第三應負責任遠較牠爲甚，因為牠受喬治第三的屈服而出此的。

在少數政治底下，國內行政通常是有效率的，因為牠對於知識和技能的價值比民治國懂得更清楚些。通常對民衆是不表同情的，但有時也覺得有注意民衆物質的幸福使民衆滿意的必要。普魯士的少數政治，無疑是遵守腓特烈大帝的步驟的，在斯泰因（Stein）時代曾解決過一種很紛雜的土地問題，實行過許多有益的方案，造就了一種非常能幹的文官制度，與一種可以令人驚詫

的軍事機關同時並立。就是路易拿破崙的政府吧，對於法國經濟上的進步也大有貢獻，並且使得農民心滿意足，至於他在外交政策上的錯誤，一半固是他大臣的錯誤，一半也是他自己的錯誤，因為他不幸把國際關係當做了他活動的範圍。

少數政治也許可以自稱有這些或其他的優點，但還抵不上牠的缺點。

階級統治本質上是自私的和傲慢的，甚至是橫霸的，階級愈小，傲慢愈甚。牠祇從牠自身的利益的觀點判斷問題，除了為牠自身的安全而替在牠下的階級工作外，很少再做別的工作。立法受有這種階級色彩的玷污，階級中的分子常對他們的朋友偏私，個人勢力的運用常使行政受有損害。

少數政治每因各主要家族間的競爭和嫉妒而分門別戶。就是這些競爭和嫉妒不至引起暴動，牠們至少也取了陰謀的形式，陰謀的力量足以挫弱和分裂國家，稽遲立法，敗壞行政，爲了私利而犧牲公益。

自私精神的瀰漫和國內輿論的缺乏一種責任心，以及處事的祕密自然授與人們以營私舞

弊的機會，英國在華爾普爾底下就因此而受損害，在路易拿破崙底下的法國和奧國也是如此，西班牙和意大利的城市所吃的虧祇有更多。中國和俄國是更不必說了，貪污的官僚政治引起了兩國的覆亡，養成了許多也許要經過若干年代纔能消滅的習慣，並且破壞國民對於容忍牠的元首的尊敬。英國當一七七〇年和一八二〇年中間，簡直是唯一的國家未經革命而迅速地拔除了這種惡草。

最後，當一個在知識和繁榮上正在進步中的人民，覺得自己受了一個階級的統治，那怕統治得如何有效率，總一定會不安定起來，並且一定會發生糾紛，好像英國，尤其是蘇格蘭和英格蘭，在一八三二年改革案通過以前所目擊的那些糾紛。這些糾紛的所以未至引起內戰者，全因為在貴族中間袒護民衆的民黨分子的有良好的成訓和明達的識見所致。當貴族分裂得非常厲害的時候，他們的統治就快要終止了。消滅羅馬貴族統治的，就是羅馬最古貴族的一支，雖則爲完成消滅貴族統治起見，還需要全羅馬的一個內戰。一個民族，既然失去了對古代的尊敬心，自然不會再相信任何擁有不負責任的權力的階級。



當然民治政治和少數政治比較之下也有相形見拙的地方，因為後者比較容易承認行政上技能和財務管理上的經濟的重要，因為牠不至被人誘惑花錢去滿足某地方或某部分人民的希求。牠所吸收以供國用的才能不下於民治國家，雖然上進的路徑不見得那樣公開，但更用心羅致並利用出色的才能之士。並且比較不願毫無忌憚依照一種祇圖多得票數的精神從事立法。雖然，作為少數政治特徵的行政上的嚴格，也得受一種限制，便是怕用武力會引起抵抗或怨望，正好比民治國的行政部分遇到投票發生問題的時候就開始動搖一樣。從前時候，威尼斯怕牠治下斯拉夫人要背叛，就一律使他們不受教育常在愚笨無知的境況中，英國地主不顧下層平民的利益，把公有地圈定起來；這種自私心到了近代，因為覺得有取悅民心的必要，已被矯正了，普魯士的情形就是這樣。就廉潔而論，假使我們注意具體事實，實在無所軒輊。德國政府各大臣所保持的榮譽標準要高於加拿大各邦，德國法官的榮譽也比美國若干邦的法官來得高些。怕高等自由職業分子發表批評的心理足以防止少數政治，正同害怕人民發生不歡的心理可以阻害民治國一樣。

少數政治就是有了這些優點，而生活在民治政治底下的人很少願將民治政治和少數政治

交換也是實情；歷史學者之尊敬大政治家俾斯麥的英名，總比不上他們之尊敬加富爾，哥布登或林肯一類人物的英名。個人自由在民治政治底下，縱使沒有一種完全的保障，比在少數政治底下有一種較好的機會——讓權力橫霸的餘地比較少。（註四）公民責任心和人類同情心及公民同情心，都比較容易發展些。政府比較更公平和仁慈，這並非因為牠比較更聰明，智慧是並不跟着人數而增加的，原因在於民治政府的目的是在求大眾的共同福利。一個開明的皇帝，或者甚至寬大而又嚴謹的貴族階級，他們也許會隨時忠實地努力救助並提高人民的地位，但是無論什麼地方，祇要權力寄於一人或一個階級之手，一種傲慢的自私遲早總會爬着起來而敗壞事務的處理。祇要民治政治固守民治政治是為全民而設的原則，祇要能使牠的官吏真對全民負責，民治政治總是值得採行的。

以上所說的少數政治，就是指一個階級的統治。可是這種少數的統治還有一種另外的意義，我們應該研究一下，因為牠是很重要的。

（註一）我們極希望有一本根據於意大利和日爾曼城市制度的比較，和參考比較王權較強獨立程度較弱的法蘭西，

西班牙、英格蘭的城市制度而成的英文的中古城市史。關於百倫、日內瓦、亞那（Siena）、熱諾亞（Genoa）、呂柏克（Lübeck）、漢堡、根脫（Ghent）、奧格斯堡（Augsburg）等城市歷史的個別研究，雖然很可以啓迪人們，同時也很有趣，但亦未有英文的此種著作。英文中祇有關於威尼斯和威羅梭斯城市的。

（註二）德國的學者往往把普魯士當做憲政的帝制國家，例如赫斯巴茨在他的近代民治政治（Moderne Demokratie）全書就是這麼說法，但一直到一九一八年上，其實際行施，少數政治的成分還要超過帝制的成分，恐怕祇有超人的力量纔能把它改成爲一個真正的帝制國吧。

（註三）這種分子在俄國所佔勢力最小，因爲俄國擁有大財富者人數比較很少，兼有巨大財富和德國富人那種特出的智慧能力者，尤其絕無僅有。

（註四）有位懂行少數政治執政者情形的希臘詩人說過：「因大財富而生的滿足，足以滋生傲慢。」



## 第七十五章 民治政治中的少數政治

凡在立法機關或行政機關有過幾年辦事經驗的人，都會看得出來，這個世界實在是由極少的人管理的。奧克森斯廷（Oxenstierna）的那句名言，「睿知的統治者是非常罕有的」，逐日都可找到佐證，但是這不是對追隨的羊羣的批評，而是對領導的牧羊人的一種批評。在所有會議，機關，或團體之中，自國家以至於一個俱樂部的委員會，總是由少數人操指導和決定之權，團體愈大，操權的人數愈少，一直到了大人口裏祇有極少數的人處理國事。各種政體無不如此，祇有程度上稍有不同。這一種事實，在專制政體中最為顯著。名義上的專制君主，除了顧忌暗殺或叛變，不得不稍稍顧全民意以外，祇能在兩種情形之下成爲一個真正的專制君主，實行個人的直接統治，一種是在一個小社會裏，他能夠如西西里（Sicily）暴君亞伽多克勒（Agathocles）或組魯族王查伽（Chaka the Zulu King）那樣直接統治，一種是在一個大領域裏，它具有愷撒或拿破崙那種超

越的智慧和毅力。就此外的情形而論，他的個人意志都不佔什麼重要地位的，大部分事務歸他的大臣處理，所以他職務中重要部分，即在於選擇那些以他的名義實行統治的人，假使他能夠擔任這種職務的話，他須監視他們和他們的左右使能繼續得他的信任。像路易十五的宮廷，國家的權力實由三四個高官及國王左右的嬖臣，由臨朝的君后或她的親嬖所均分，自然也受那個祇知縱慾的君主偶爾發出的命令的支配。大臣自己也受他的秘書和親友的影響，但是所有領導法國運命，處理二十分之十九的國事的人，也許不過二十人。無論那個帝國在實際上都會成爲少數政治。

英屬印度就是由一小組開明的，勤奮的，無私的官吏統治一個大國的好例。有好的觀察機會的旅行家都斷言，中央政府和各省政府合計，重要的人物（即決定政策的人物）不過三四十人，包括那些有時和長官一樣有力的私人秘書在內。在由數百英國高級官吏統治的少數政治局面之中，真正統治的是這個小小的少數人，其中每一分子所有的實際權力，往往比法令所規定者或小或大，其差別端視個人的智慧和勤勉而定。再舉一個規模較小的例證，一個民治國實際交給一人統治的例證。愛爾蘭實際上是由內閣秘書長一人統治的，雖然他因爲有在議會裏辯護他行爲

的必要和遇到事件特別重大的時候必須向內閣同僚說明這些行爲的確有理由，行動受有有限制的，但可以說那些贊襄和勸告祕書長並且因此而負有統治愛爾蘭的一部責任的人，平時不及一打，換句話說，祇是兩三個最有經驗的官吏，兩三個民衆領袖和少數其意見爲祕書長所尊重的私人友朋，（註一）每一個人的權力，即對於決議中每人所佔的重要性，和閣員對於此人的意見所認定的價值高下成比例。（註二）在德，奧兩國，重大問題的決定，甚至如一九一四年七月和戰問題的決定，也祇委於七八個人之手。在英，法一類的大民治國，尤其是在美國，重要的人物的數目，因爲力能左右選舉的新聞記者和各團體的領袖而加多，同全國人口的比例比起別國來要大得很多，但是那個比例還是無窮之小。

試把政權先看做由若干發動機傳到一架機器的一種力，發動機的電流是強弱不等的；然後我們再試去測定每個發動機所發的力的數量。凡代表一個人所發出的力量，是可以約略估計的，但代表全部輿論所發出的力量，那就不容易估計了，因爲牠跟着問題的重要程度而有變動，問題有的時候能够引起人民的輿論，有時根本不能引起人民的意趣，假使此地有一個對某種政治問



題的實際決議，一個人如果試去估計代表個人意志的發動機所發出的力的數量，他一定會非常驚奇，覺得那樣數量和全部數量的比例是怎樣的高；其實這也是不足奇的，因為就許多事例而論，輿論雖然被認為至高無上的評判員，實際卻是微弱的或不固定的，在那種情形之下，就由少數人操決定之權；而當時無人注意的決議，也許會影響到後來的事勢。就一九一四年德國的決議而論，這是很明顯的。在民治國裏比較不大明顯，因為在民治國輿論比較活動爽直，當牠說話的時候也更有力量的。不過這種情形是例外。並且就是在民治國裏，輿論自己分析到底畢竟還是少數人製造出來的，政黨領袖尤其擁有大力。輿論在平時總是很欽佩執政當局的，除了最重要的決議以外，都由他們隨便去決定。

國會制國家的國會議員通常總被假定為全是非常的人物，每人都是他的選民的領袖；可是在無論那個立法機關之內，權力總是集中於少數人之手，包括內閣方面六七個最有力量的分子，各反對黨方面五六個主要的領袖，和百分之十其他的人，此外實際上都是追隨領袖，不但跟着本黨表決，並且連思想和感情都和本黨一致的。美國的衆議院，牠的事務多年來早就歸少數人所指

揮。自議長不復爲獨裁者以後，事務就歸由人數很少的委員會處理，因爲事務的急需待理和多數黨的爲自己利益打算，都要如此規定。美國兩大政黨初意在舉行全國代表大會的時候，選定兩黨指定的總選候選人，實際上卻操之於少數政客之手，結果全國可以關起門來在很少選民願意選擇的兩個人中選舉一個，利用總統預選會以求民意的原意實際失敗了。在人數衆多的人民會議，例如希臘共和國的國民會議，有千萬人聽演說家的演說，沒有政黨的操縱，每一公民可以悉憑己意表決，但是多數的傳染非常有力，多數人持有的情感力足以左右聽衆。從來沒有一個統治全國的會議，收羅那麼多可以領導人民意志的有智慧的人，同時又有用投票方法表示他們意志的自由的人，像雅典那樣的，但是那種意志是羣衆的意志，而不是每人自己的意志，並且最後分析起來，還是出於少數具有奮鬪精神的人的勸說力量，他們把自己的見解印到了羣衆的腦海裏。就是在每個選民完全平等的地方，權力也免不了要歸到少數人掌握。

上面對政府和議會的所說的話，也可以用來說非法定的團體。美國兩大政黨，黨員人數皆以百萬計，老早就由小組人員所統御；在每一大城，政黨都有半打牽線人組成的大參謀部，通常有一

個黨魁任參謀長。就是重要性遠遜的英國政黨機關，也是由政府黨和反對黨的兩三個議員會同保守黨和自由黨的少數職員共同指導的。但是團體愈大，統治者愈少的法則的最顯明的例證，當推現代世界各國都有的工會。工會會員給他們出席工會大會的代表，和他們服從他們的領袖所爲的指導的情形，正如一位專門研究這個問題的學者所說，祇有宗教上的聖徒崇拜可以比擬。(註三)德國的拉薩爾，意大利的斐利 (Enrico Ferri) 其得人效忠和崇拜，竟至於一言可以鼓動萬衆。數百萬的票都是由得人信任的一打領袖所操縱。這種多數以大權讓給少數的行爲，領袖自己倒也是承認的，他承認平等原則的放棄，以謂實逼處此，實由於事勢上的必要。一個有力的組織好比一支軍隊一樣，軍隊的戰勝祇能以全軍的力量戰勝，換句話說，靠着號令的統一而戰勝。也許有人要說，戰勝以後，平等自會恢復。不錯，但一般人的冷淡心理也會恢復。一個政黨在作戰的時候，也是一般興趣最高和最激昂的時候，戰爭勝利以後的領袖也許同沒有佔勝以前的領袖又是一樣，但他們還是占少數，還是有很大的勢力。

那末我們不能不問：真正的民治政治可能嗎？曾經有過真正的民治政治嗎？

假使我們覺得隨便什麼地方現象總是一樣的，那末這些現象顯然是由於隨地皆有的原因，而這些原因可以概述如下：

(一)要達到任何目的，就不能沒有組織。所謂組織，就是說每一個人一定要有他的固定的職務和責任，所有執行數種職務的人一定要受人指導以便合作，而這種合作一定出諸少數司令的指導並且要由少數司令的指導而後纔能得到，司令的職務即在於監視全部工作範圍，和分發號令給若干組屬員。要藉無人管理的羣衆的投票去統治一個國家，正好比要藉一班無知識的股東的投票去管理鐵道或藉搭客的投票去決定航程一樣。尤其是在大國裏，政府的日益複雜和擴大，使得指導權的區分，從屬，調整和集中，於治事的效率上祇有比從前更加重要。

(二)大多數公民多半不大注意國家大事，所以除了特別重要的事件以外，願將所有事件委託給少數人。普通人在他個人生活各部分各方面所感的興趣次序大略如下：

第一是藉以餬口的職業，無論是他所喜歡或不喜歡總是首要的。

第二是他的家務，他的家屬，戚屬，和朋輩。

第三，是他的宗教信仰或禮式（現在限於少數國家了）。

第四，是他的娛樂和個人嗜好，無論是感官上的享樂或知識上的享樂。

第五，他對於社會所負的公民天職。

這五種興趣的次第，當然隨着不同的公民而差異：有的看第四種比第二種重要，有的忽略了第一種以至於累及他人。但是有一種共同的特徵，就是第五種所佔的地位之低，在若干國家，一半以上的公民竟其根本沒有牠的地位。差不多所有各國（很明顯這在婦女也有參政權的地方更為明白，因為她們首先操心的自必是家務，同時家務又費去了她們大部分的時間），第五種的興趣在普通公民的思想上所佔的地位都是很小的，並且所佔的時間也同樣的小。

（三）就是那些相當注意社會幸福的公民，有時因為懶惰，有時因為自覺缺乏知識，不去研究政治的問題。凡那些肯思想的人，那些把思想迅速地表現於行動的人，免不了要指導其餘。衆意，盧騷所謂『共同意志』，其始一定是兩三個人的意志，以後纔慢慢地傳佈出去。

（四）稟賦的不平等。比較祇有少數人具有研究政治問題所必需的才能或知識；並且就是在

具備這種資格的人們當中，多數人總是疏忽的，懶惰的，放任不管，因為他們多注意其他事務，結果他們不過於選舉的時候投票罷了。這樣看來，領袖自然會轉到那些有毅力和勇敢的人身，尤其是假使他們兼具有動人的口才。他們就成爲統治的少數人。這一種的少數政治，是天然的不能免的政治。在第一次法國革命時代備公民歌唱的歌集中，有一首歌頌平等的歌，開端的一句是「啊！甜蜜，而又神聖的平等，自然的愛兒」。但是無論兒童如何可愛，牠並不出自自然。在有幾種社會狀態之下，帝制倒是自然的；在還有幾種社會狀態之下，少數政治也是自然的，但是所有人民的直接統治卻始終未曾存在過，也許永久不會存在。服從的習性至少也和獨立的感覺一樣強烈，並且傳佈得更加廣遠。

這些事理既然是稍爲讀過一點歷史或見過一點實際政治的人所共喻的，那麼民治政治的信徒爲什麼又那樣說法呢？民意究竟在什麼地方？（註四）人民的統治和由人民所統治會成些什麼呢？

這一輩熱心家並不是純粹幻想的犧牲者，而是因爲他們生息於反抗帝政或少數政治的稅

政的時代，他們就斷定好政府所必要的一種東西就是要將政府交給多數人之手，所謂多數人，就是全部公民，全部公民自會同樣地想利用政府來謀公衆的福利，正好比從前少數政治的執政者之利用政府以謀他們自身的福利一樣。他們目擊着人民之奮發和注意公共事務，實爲第十六世紀宗教衝突以來所未有，並且假定就是當熱情消滅的時候，人民這種興趣還會繼續下去；並且他們自己既然是熱烈的信徒，於是就以爲民衆也具有他們所有的那種熱心。光陰的遷逝，給了我們一種較前更充分的知識。現在應該是就事實而去開幻想的時候了。正如主教蒲脫勒 (Butler) 早就察出的事情本來就是如此，並不是別的，並且的確不是我們所喜歡想像的那個樣子。時常關心政治的公民的人數如此之少，將來大約還是如此，事務的處理免不了要歸到少數人手裏。創立制度的人，必須承認這個事實，並且要察明他們的制度是否和這個事實相符。

不過就一件事而論，我所說的熱誠的熱心家是完全對的。他們看出他們所要推翻的惡政府的毛病，端在於牠們之處理國事專爲圖謀一階級的利益。牠們的目的和精神都是自私的，祇有給人民以規定政府所應追求的目的的權利，那種政府纔有補於人民。這就是由推翻少數政治而後



做到的，這也就是民治政治所曾爲而且還在試爲的一種大貢獻。牠大約還要繼續試行下去，因爲自然往往有將權力委託少數人之勢，而少數人因爲一種同一的自然程序往往有凝成一個階級之勢，正好比由地上發出的氣會變成爲雲一樣。所幸者，經同樣的程序階級也有分解的趨勢。舊日武力的少數政治歷時最久，因爲在野蠻的封建時代，他們攫取了和把自己固着於土地所致。晚近的憑金錢而統治的少數政治，不像從前那樣安定，因爲不斷有新的人物出來，而可以移動的紙上財富，到了那位財主的子孫手裏，也許又分散了。憑知識統治的少數政治更加流動；有才能的人很容易加入，才能一物不像鐵道股票那樣可以過戶。厭惡祇憑出身的少數政治又怕財閥政治的繼之而起的哲學家，就夢想一種有智慧者的貴族統治，認爲這是最好的政府，但是他們雖然曉得一個國家的統治者需要具有公正和公共精神和智力，但他們永久不能告訴我們如何去找到具備這些品質的人物，並且他們也忘記了除去這兩種品質之外還有一種祇有經驗纔能考核的品質，就是實力，就是感動和操縱人們的心思和意志的能力。

這樣看來，自由政府祇能是一種民主政治中的少數政治，事實上通常也是如此，但此地所謂

少數政治，並不是由一個階級的統治那種歷史的意義，而是指這個字的本義，就是說少數人的統治而非多數人的統治，換句話說，此少數人者，並非因為出身，財富或人種而與人有別，而是因自然給了他們為其他的人所沒有的品質或機會。

那麼，民治政治又變成什麼樣子，多數人還有些什麼？有三種權利和職務；並且牠們全是自由政府的活力。雖然人民不能指導內閣所採的手段，他們卻可以規定目的；所以政府雖然不是民治，至少也是民享。人民宣言政府的目的為全社會的福利，而非任何特殊階級的幸福。他們把達到這些目的的手段，交給他們專為此事選出的人去決定。他們監視這些當選的公民，弗使他們濫用所有交給他們的權力。可是雖然由民權決定政府的性質和範圍，人民的權力在實際上總是比較消極的而不是積極的。人民之拒絕一種議案，比他們自身之提出一種更好的議案要迅速敏捷的多。當人民不能說出他們所希望的是些什麼，即他們所希望的一般利益應該要依什麼形式給與他們的時候，他們儘能夠說：『我們不喜歡這個；我們不要這個』。

在這三種職務之中，最重要而又最困難的就是選擇領袖的責任，因為單說政府要追求公共

的福利固然十分容易的事，但是在任何具體的情形之下，要決定什麼是公共福利，什麼是對公共福利最有裨助的方法，那就需要一種很少人所具有的智慧 and 公正心了。人民自己既然不能夠勝任，他們的領袖必須替他們做，領袖對於自己做的結果負責。要試驗和判斷一個民族，就看牠所選出來和擁護的領袖的品質如何；他們的才能，民族的興亡繫焉。

祇要明白了有多少的權力寄於並且按照一種自然律一定會寄於指導社會運命的少數人之手，就可以看出一個自由民族所爲的選擇有如何的重要了。民族愈大，懂得個人的才能的機會就較少。選擇也就愈難。並且選擇的關係也愈重大，因為團體愈大，團體所包含的派別愈多，愈有把維護團體所需要的權力交給強有力領袖的必要。

(註一)所謂國會統治着愛爾蘭，意思說凡國會所希望或別人認爲國會所希望的東西，決不許蔑視；在需要某種立法的時候，必須得到國會的同意，但國會中擁護內閣的多數黨，通常總願按照內閣的意思去表決，所以愛爾蘭政府的意思，大有迴旋活動的餘地這種意思，就是閣員和閣員認爲值得諮商的少數人所產生出來的。

(註二)在未去愛爾蘭以前，所知愛爾蘭的情形愈少，則通常備他諮商討論的人也愈少，但他們的決議的影響也愈甚。本文中的意見，是根據我多年前負愛爾蘭的政治責任時所得經驗而成的。

(註三)上面我所說的意見，在有位對於這個題目有特殊研究的學者米幾爾，在他的政黨論 (Michiels, Political Parties) 一書中得到證實 (六八——七四頁)。我還可以說一句，書中敘述德國社會黨，極有一讀的價值。他說，社會黨領袖大多數都同馬克斯一樣出身於中產階級，往往是理想家，受信仰而非受野心所領導 (自然，他們同別種領袖一樣，都是愛好權力的)，知識程度與一般法國政客相等。有幾位是非常出色的人才。

(註四)人民的意志一語包括兩種錯誤，或者可說有兩種可以引人陷於錯誤的涵意，它是由於把人民看做一個一致的團體的思想習慣而產生的。第一個錯誤，多數的意志往往很容易被當做全體的意志，第二個錯誤，把多數人持有的意志，當做同樣的出於多數人，各人都相平等，而實際上卻是發端於少數人，不過經多數人接受罷了。

## 第七十六章 民治國中領袖的才能

我們已經曉得民治國中領袖品質之重要，不下於他們所領導的民衆品質的重要。無論國家的權力依法委托給誰，要之少數人處理事務實在是每一種政府的一種必要條件。最大不同的地方，不過在於在少數政治底下，法律上的優勢屬於少數人，只有那少數人和與他們最爲親近的人領導事勢，反之，在法律上的優勢屬於民衆的地方，實際上的權力不但由受有民衆所委託的權力的人行使，也由那些能够影響民衆自己，說動民衆採取某種方略，以及勸人民把行政職務交給特定人員的人共同行使。因此，無論那一個人，祇要能够左右至高無上的國民的心理或意志，都會成爲一個領袖，成爲指導人民行動的一個有力因素。所以在帝國或少數政治的國家，向來是只在那個負有立法或行政職務的人數很少的階級中搜求少數統治者，但在他方面民治國中，就必須更進一步，不但要注意閣員和立法家，而且要注意人民所願傾聽的人，演說家，新聞記者和著作家，任

何在輿論的形成上佔有勢力的人。

在民治國裏每人都有出人頭地成爲領袖的機會，自然機會是不平等的，因爲財富和其他偶然的便宜，也很有關係。一方面人民在搜求宜於領導的領袖，一方面那些願爲領袖的人常常作毛遂自薦。那末什麼品質纔能够引起人民的注意，博得人民的擁護呢？

有兩種特別的可貴品質。一種是創議力。領袖的才能全在於度越他人而非追隨他人的能力；這就是說在於看得出所應採的第二步，又有勇氣去採取牠。至於所謂勇氣，不但指屹然不動以抗前來的敵人，而且還指趨前攻擊敵人。最能够使得人們歸附尊崇的，莫過於願意冒險的人的那種當機立斷，莫過於那種使一個船主膽敢開足馬力由臨風之岸逆風出航的勇氣，同時其他船主卻還在那裏躊躇莫決，計算前途的危險。

另一種品質，就是那種特殊的能力，使人能正確理解所有影響國民心理的勢力和洞悉人民所希望和願意贊助的是些什麼。這兩種天才是非常可貴的，因爲是非常難得的；牠們使得一個人無論處於何種民治政府底下，都能够居於領袖的地位，並且藉了這兩種天才，假使他還具有滔滔

雄辯的口才，以及勤勉和誠實（或者素有勤勉和誠實的聲譽），他就能維持他已經爭得的地位。口才在有些政體底下比在其他政體底下要比較重要些。凡政治家要時常出席國民會議演說的地方，口才簡直是必不可少的，例如在希臘共和國和羅馬。在英、法、意一類的國家，代議機關裏頭有不斷的論戰，口才也是可貴的，並且不但遇到國家大典的時候固定的演說在所必需，就是直截痛快的辯論也是在所必需的，在辯論之中，議員如能言善辯，能作突然的攻擊或尖刻的答覆，他就被重視爲他所屬政黨的戰士。凡像美國那樣行政機關不隨立法機關的喜怒而去留的，地方辯論的技術，以及那些使得國會議員解脫困難和能左右個別的贊成人或反對者的個人傾向的技術，並不怎樣必要，一個領袖只要能發出一篇好演說，甚至他只要能朗誦一篇演詞，也就够了。但是在所有國家，凡具有那種能够喚起人民聽衆的想像和煽動他們的感情的真正口才的人，往往都能因而居了領袖的地位，使人民願意和他親近，並且也許還能够掩飾他的游移或缺乏智慧。在法國和澳洲辯論的能力最會使人置身通顯，反之，在瑞士和新西蘭，祇要說話能明白和有清晰的條理也就够了。



很早就有人責備民治政治，認為民治國家易為一種鼓舌如簧的口才所煽動，受那些自希臘共和國以來被稱為民魁（Demagogue）的人的蠱惑。按照現在的用法，所謂民魁就是指用動人的演詞，操縱人民的熱情，或許人民以若干利益以引誘人民的人。所有主權在民的國家，都會有這一類人物出現；他們也許可以利用報紙和演說來張他們的網，利用報紙的方法，影響可以及於多數的人。這種方法是有危險性的，因為報紙往往是不負責任的，往往提出種種期望而又不設法滿足牠們。至於為什麼德意英的民魁多而美，法的民魁少，實在是一個有趣的問題。

自信，假使不至變做為人譏笑目標的虛榮，可以幫助一個大膽的人發迹。挾着一種自信的態度演說，尤其是在對一個已經願意承教，教育不大充分的羣衆演說時，比對他們說理還要好些。現代有一位很有名望的政治家，當本黨議員問他將用什麼議論來擁護他們的主張的時候，就說『我有時候覺得斷然下論是最好的一種辯論』。

除了口才以外還有其他方法可以取得領袖的地位。新聞記者的職業在法，美兩國有時是掌握勢力的一條捷徑，就是在俄皇治下，客可夫在五十年前也擁有一種有效的力量。佛蘭克林

(Benjamin Franklin) 藉其著作行使不少的勢力，雖然他不大參加本邦的政治。一本書，在適當的時候出版，也許會散布那些直接能影響民意的見解，使得一部分的國民願意在多年之內遵守該書所指陳的途徑。最近的一位先知托爾斯泰 (Tolstoi)，對於他那時候的思想有過很大的影響，雖然他影響政治到什麼程度，現在還不容易決定。盧騷和黨佩因不必說了，爲馬克斯的著作所影響及者，也遠超乎他左右從事革命運動的信徒。亨利喬治貧窮與進步 (Henry George, Progress and Poverty) 一書的出版，使他佔得一種畢生不磨的勢力，雖然他從不參加國家的政治或加利福尼亞的政治。事業和文字，尤其是戰時所建的功業，會在若干向來不諳治術的人身上照射一陣光輝，這一陣光輝使他們躋到最高的地位。傑克遜將軍，泰羅將軍 (Zachary Taylor) 哈禮孫將軍和格蘭脫將軍 (U. S. Grant) 所以能够做總統，全是因爲他們的軍譽。在美國總統當中，就有許多事例（例如傑克遜總統的事例），可以證明個人就是沒有口才，也能够得到民望。當一個人的地位升到可以擔任行政工作之時，此時他的能力就受了一種新的試驗，因爲此時需要相當的誠實，勤勉，機智和自制；並且假使其所占者是第一流的地位，需要領導的天才的話，

他一定要表示他能够得人信任和使人歸附。（註一）那麼那種審情度勢前瞻後顧的高等的智慧，如何呢？智慧倒不是人民所最要搜求或常常發現的東西；人民和人民的代表通常祇要找到能滿足當時的需要的人，就很滿足了。近代政治家生活的忙碌，使他沒有回想的餘暇，而他所要取悅的黨人，也只憑了本黨黨綱，用來作估量好政治家的才能的標準。

假使上舉的才能作為能吸動人民的才能，那末具有這些才能的人用什麼方法去博得人民的稱頌和信任呢？在代議制度的國家，置身通顯的捷徑在於立法機關，在立法機關裏辯論有力，馬上就可以佔得勢力，要靠知識，勤勉，和判斷的聲名置身通顯，就比較來得慢了。這種國家的政黨領袖是出自國會的，假使說政黨領袖當中缺乏第一流的才能，這是因為國會所收羅的人才太少之故，正好比有人問塔力藍（Talleyran）目前為什麼沒有什麼良將，他的答覆：『因為將官都祇由校官中選拔』。

在美國和瑞士，人們也許因為在地方政府服務或在上級行政機關（例如市政府或邦政府）服務的成績而成名。但是最能够幫助初期生涯的發展的，還是政黨。在美國，政黨選定每種職務和

國會議員的候選人，牠絕不願意去搜求及推薦有才幹的人，把牠的恩惠保留給那些曾爲本黨服務而又一定會同本黨一致的人；假使他們富有而能够捐助選舉費，那當然更受本黨歡迎。一八五〇年至一九〇〇年英國政黨總事務所的態度也是如此，因爲牠們不想引進那些能以才智爲黨效勞的人，反歡迎當地的富翁，這些富翁不會犯有青年和有創造性的人的過失，儘可以靠着他們舉行安穩穩的選舉，假使可能的話，可以靜默的投票。甚至就是英國國會裏的政黨領袖，在汲引人才一方面也遠沒有做到像人們所希望他們做的。選舉權操在一家或一人手裏的選舉區的制度，雖則就其他方面而論，簡直是無可辯護，但卻有一個優點，就是在於它能够隨時登進顯然前途有望的人物像坎寧（Canning）和格蘭斯登。在瑞士，加拿大和新西蘭，政黨機關不大管這類的事務，但是在澳洲工黨候選人所以當選，全靠他過去對工會或政治勞動聯合會的服務。

到了現在，新聞紙已經成爲一種幫助政客成功和維持勢力的有力機關了，所以有人說民治國的政治，已經變成廣告學和廣告術的一部分。在有幾個國家，就有人覺得有在民衆面前時表現他自己姓名的必要，他們不僅極力和記者和報館主人交歡，並且用盡苦心設法運動報館逐日

刊載他的生活，他也許以為成功的路徑即在於迷惑每一個人。迷惑的方法就是使每人都相信別人都已如此迷惑。他這種意見，也許是對的。無論如何時常要現身於民衆面前，好像自己是一種萬寶的藥品一樣。你可以根據有位畫家對一家報館批評家所說的原則：『假使你不能贊美我的圖畫，你就說牠不好好了；靜默實在是我所怕的東西』。這些方法的是可以成功的，自然也同廣告所揄揚的香煙牌號，貨色總得要有一定的價值。因為重複的力量是很宏偉的。

唯報紙所能給的宣傳力量，也許會到處可以損害一個政客，尤其能夠幫助某個政客出頭，但是牠的勢力不是到處一樣的。在瑞士一類的小國，人民對於重要人物自己都很熟悉，這當然使得報紙退居於第二位。在美國一類的大國，報紙數量之多，就是最重要的報紙也祇限於某一區域，使得人民不輕易信從任何報紙，並且養成人民不管報紙的毀譽，祇憑他們的行動去判評人們的習慣，所以雖然一個人的聲譽或有過分或不及之處，然而就大部分情形而論還很公正。

民治國在選擇領袖的時候，究竟表示過辨別的能力沒有？問這個問題的人，千萬要記住各民族的品質是大不相同的。能够在意大利博人贊揚的才能，在瑞士和荷蘭也許不大能夠動人。有些

民族，在道德的判斷上也許比其他民族來得苛細一點，雖然一致都是祇要獲得成功，所用方法如何是往往曲諒的。有些民族把理性看在娛樂之上，有些民族又剛相反，但是無論什麼地方，羣衆好像都祇歡喜平凡的普通道德信條。在古代和中古的小城市共和國裏，私人交際接觸的機會非常之多，所以其顯要人物多半是優秀分子，而那些能力祇在花言巧語的人卻難得擔任要職，並且不能長久維持他們的勢力。實在是不足異的。在近代大國裏，人民祇根據他們在印刷品上看到的東西去形成他們自身的判斷，這種工作當然是很困難的，因為誤解和有意的誣枉實在太多了。就是有很好的判斷機會同時自己又沒有偏私之見的黨人，也很少能正確地判斷他人。就是在議會裏，也祇有最親密的同僚纔能够正確判斷一個人的真正品質；（註二）祇有曉得看重並倚賴那些因過於謙遜或高傲而不屑去釣取民望的人和，在緊急時候的節操，俠義，強毅，和勇敢的人，或祇有曾和另一同僚合作，對於這個同僚的自私和自欺，瑣屑和虛偽，以及在羣衆面前的搔首弄姿都要忍受的人，纔能够判斷一個人的真的品質。有人說過，除你和一個人合夥營業或和他做長路中的旅伴，你不會真曉得他。但是民族並不必懂得所有這些品質，假使他們能够判斷能力，勇敢和誠實，也

就很可能滿足了。就上述六國而論，判斷最爲敏捷的爲瑞士和美國，其次是加拿大。（註三）法國人自是最精明的批評家，但是法國人黨見異常激烈，使得在估量政治家的品質時，滲雜有黨同伐異的精神。

時常有人責備民治國忘恩負義，可是這在歷史上是沒有證據的。（註四）希臘人算是最善變的了，希臘的國民會議又可說是最容易受熱情鼓盪的，可是他們之依附他們向所信賴的領袖，還比他們之偶對敗軍之將發怒更使得我們驚異。在美國史上，任何政客，假使不是因爲他們自身的錯誤，從來不會失去他對於民衆的把握。並且多數人就是犯了這些錯誤以後還能夠保持民衆相當的擁護。在加拿大，澳洲和新西蘭，使觀察者覺得驚異的，就是人民過於寬縱那些因爲過誤而政治生活應該終止的人。實在皇帝比自由民族更加會忘恩負義。（註五）試把一八六六年戰爭後哈普斯堡皇朝對本尼狄克（Benedeck）所加的待遇，（註六）和戰敗以後南部各邦美國人對於高貴的李氏（Robert E. Lee）和甚至應受責備的人的效忠情形比較一下吧。

時常有人說，每一個國家都有它應有的領袖。這也不盡然。運命也有關係，無論好壞都有運命

的分，有時候從一個出於意料之外的地方出現了一個有才能的人，那種才能馬上使他躋到通顯的位置，他可以好好的利用這個位置，也可以濫用這個位置，利用或濫用的結果足以決定將來。所有歡迎而且追隨一個亞爾西巴德 (Alcibades) 或一個柏耳 (Aron Burr) 的人，不能希望他們看出他作惡的能力。我們所稱爲機會的（在遇到原因不能發現之處，這是唯一可用的字），其有關於事勢，實在超出於科學史的創造者所願承認者之上。

雖有林肯一類人物的事例——林肯算是第一個出身微賤而做到國家領袖的人，我們必須承認普及選舉和機會平等的汲進政治幹才出爲國家服務的作用，沒有如我們當初所抱的希望那種程度。凡比較一八一五年至一八七五年間法國的政治生活和一八七四年至一八二〇年間法國政治生活的人，或比較一八二〇年至一九〇〇年美國的政治生活和美國後期的政治生活的人，比較的結果似乎感覺失望。在英國將柏克，庇德和福克斯 (Fox) 一代和庇爾，的士累利及格蘭斯登一代和後期英國比較的人也有同樣的不滿。假使所說的低劣情形真的存在，我們也儘有旁的理由說明，不必謂顯赫人物之稀少，是由於民治國家缺乏認識才幹和品德的能力。原因也



許在於經濟狀況的改變，和通常政治家所由出身的那個階級現在卻不願意按照他們祖先的精神爲國服務了。可是事實終是事實。

當我們討論領袖人才的時候，民治國裏政黨所占的優勢，使得我們想起那些指導政治運動並且如古代戰爭的勇將似的親當戰爭之衝的大將的作戰職務。但是最好一種的領袖，對於國民和本黨都負有一種責任。假使他當權，他要首先顧慮到國民的幸福；假使他在野，他還要負責指導大部分人民的心思和意志，或是贊助或是反對內閣的政策。無論執國政或在野，他的行動以及他的見解，議論和誥誡，都跟全國人民的禍福大有關係；並且就政黨領袖而論，固然很明顯是如此，凡是爲人民向所聽從的人，多少都是如此。常有人說，英國國會的風格和嗜好的升降，跟指導牠辯論的國務總理而轉移。不僅國會是如此，也可以適用於全體國民。一個偉大的人物不祇成立一個能够吸收而且宣傳他的思想的學派，並且儘可以對人民樹政治家的楷模。假使他的榮譽未被玷污，他的理想是高尙的，他的性情是偉大的，容忍的，富同情心的，他的楷模一定發生影響。別人會設法追隨。他也許不一定就是一個華盛頓或一個林肯，一個庇德或一個福克斯，可是不但值得被人民

尊爲當時的光榮，而且可以像亞爾梭爾爵士和庇爾或哥布登和白雷特一樣的影響於同時的後輩，鞏固政治生活中最好的成訓，和維持政治生活的標準。

關於文明民族當前的各種大問題，目前著書立說的至不堪勝計，我們不能希望領袖們成爲哲學的研究者或新思想或新計畫的創造者，其實因爲時間的關係根本也不可能。祇要他們利用研究者所創造出來的東西，用他們的經驗去辨別那一種新思想或新計畫可爲聰明立法的根據就儘够了。他們的職務在將最好的計畫或思想介紹給人民，不待人民要求，也不像祇想迎合民衆，祇是訴諸理性，創造一種新的思想新的感覺，那就是認：每一個國家不單是階級的集合體，各階級各自追求牠的利益，實在是個大組織體，牠的生命根於過去也將伸長及於無窮的將來。要測驗一個民治國，祇要看所選擇的領袖是那一種人物；一個民治國的繁榮，全看牠指導選擇領袖時的辨別能力。

這一類的領袖和普通公民間的關係是健全的有益的。普通公民，我們不管有人如何加以恭維，要之大體總是一個明理的人，不沾沾自喜，願意傾聽並受教。在瑞士和美國，雖然普通公民總是

受他的鄰人很大的影響的，但他希望能夠獨立，想法去自作主張。獨立一事，和尊重那些知識較富和經驗較豐的人的意見，兩者並無衝突之處。獨立受了尊敬他人的限制，一種發於個人責任心的獨立，和一種是對於道德上和知識上的權威而施的尊敬，可以使領袖公民之間發生一種非常完滿的關係。

這一章既然是上述六大國裏政治的運用的批評的最後一章，我在轉而研究世界上民治政治的現狀以前，不妨在這裏用幾個命題將近代民治政府的研究所得的若干大結論總述一下。就個別國家而論當然也有例外，這種例外前面已經說過了。

民主政治證明了牠的友人和敵人的預言都是錯誤的。牠不能給前者所希望的若干好處，牠避免了後者所害怕的若干壞處。假使樂觀論者過分估量牠的道德的勢力，那末悲觀論者也小覷了牠的實際的傾向。牠產生了爲他種政體同有的大部分弊病，雖然形式稍有些不同，牠也新增加少數新的弊病，不過新增的弊病，性質遠不及牠所避免了的他種政體的弊病那樣嚴重。

(一) 在取得個別公民的自由時，能夠保持公共的秩序。

(二)牠的普通行政和其他政體下的普通行政同樣有效率。

(三)牠的立法比其他政體的立法更傾向於貧民階級的福利。

(四)牠不是無恆的或忘恩負義的。

(五)牠未曾挫抑愛國心或勇氣。

(六)牠往往是糜費的，甚至是奢侈的。

(七)牠沒有使得每一民族內各分子都普遍滿意。

(八)牠未曾怎樣改善國際關係和確保和平，未曾減少階級的自私（祇看澳洲和新西蘭好了），未曾養成一種世界的人道主義，也未曾減少人們之厭惡有色人種。

(九)牠未曾撲滅賄賂和金錢對於政治的惡影響。

(十)牠未曾消除革命的恐怖。

(十一)牠未曾羅致充分的最誠實的和最能幹的公民為國服務。

(十二)但是大體言之，牠的實際的結果比一人統治或少數統治都好，因為牠至少撲滅了牠

們致敗的禍害的大部分。

關於這個最主要的問題過去五十年間民治政治的實際的運用，和民治政治對於創立牠的各民族所具的道德的及知識的影響，究竟有過進步沒有，我們不容易得到一個斷案，實在因為過去若干年的狀況是太特殊了。一九一四年在若干國家本來想不到會衰落的竟然有了衰落的徵兆，其他國家又有進步的徵兆，但是絕沒有一件東西表示那一個國家願意拋棄民治政治或者拋棄了後便有什麼好處。有人表示失望，也有人埋怨，但是沒有人提出永久的代替品。

〔註一〕馬志尼以民治政治爲『全體人民在最優秀最智慧的人的領導之下，求全體人民的進步』。在別處他又說過：『權力經過了天才和品德的淨化，就成爲神聖的東西。』

〔註二〕自然真正的品質有時也得到別人承認而且能夠給具有這些品質的人得到他人毫不遲疑的信任。格蘭斯登常歡喜告訴別人，一八三二年改革案通過以前，關於廢止人口減少而尙有選舉權的某市邑的選舉權一事發生辯論的情形。許多人演說力主不要剝奪，衆議院方面差不多要在廢止選舉單上將那一個市邑除去的時候，領導內閣派多數黨的亞爾梭普爵士（Sir Althorp）站起來說，說他不幸忘記帶來反對人口減少而尙有選舉權的市邑的佐證，但是這種證據非常有力，他相信假使提出的話一定會使全院相信有廢止的必要。衆議院非常信任他，那個市邑的選舉權結果就被剝奪了。我也許可以附帶地說，阿爾梭普爵士所具的品質，重見於其姪兒斯賓塞（Lord

Spencer) 爵士之身，斯賓塞爵士是當日政治生活中一位最可令人欽慕的人物。

(註三) 柏克 (James A. Beck) 在美國社會科學雜誌第六卷發表一篇文章，詳論影響民治國的領袖人才的種種原因 (第一頁至二十三頁) 他覺得在美國，現在有一種過度的標準化的傾向。

(註四) 這是馬基維利的見解，他有觀察兩種政體的很好機會。他說，對於羣衆的責備，其實同樣可以用來責備任何人，尤其可以用來責備做君主的人。米幾爾在他用英文出版的政黨論中注意到長時間來德國社會黨人對他們領袖的忠順。

(註五) 批評民治政治的人，往往引城市暴徒的暴行，作爲民治政治罪惡的例證，例如他們引中古時代君士坦丁的暴徒爲例，他們會轉刻之間激烈反對以前愛若神明的廢君，其實這種事實不能作爲攻擊民治政治的例證，因暴徒的分子，都是些從未參與擔負過自治的責任的人。

(註六) 見斯提德哈普斯堡帝國 (Wickam Steed, The Hapsburg Monarchy) 中的敘述。伊利薩伯 (Queen Elizabeth) 同她的父親一樣，對於有幾位曾爲她忠實服務過的大臣，待遇很壞。



## 第七十七章 民治政治的最近形態

那些回想到過去七十年的人，將以為世界史上沒有一個同樣長久的時期，人類生活上和思想上曾發生過這麼許多大變化的，就是一四五三年至一五二一年或一七七六年至一八四八年所發生的變化，也遠不及過去七十年所發生的，我們這裏祇論那些會影響到民治政治的各種變化。但是政治上的變遷，除了出於一個非常人物的行動之外，通常或是由於人類生活外界環境的變遷，例如經濟狀況或社會狀況的變化，或是由於人類思想上或情感上的變動，或是由於這兩種一起發生了變化。所以我值得觀察一下這兩種對於政治理論和政治實際都有影響的變化情形。

每一種物理科學的發達，使人們更能够控制自然力，也大大增加了各種物品的生產，並且因為有了又快又廉的運輸方法，自能將地球上一部分的食物大量地運至地球上的另一部分。過去人口有很大的增加。財富也增加了。人類的平均壽命延長了。許多從前是奢侈品的東西，現在都變



做了不可缺的必需品。民族彼此更加接近，商務在各民族間的相互關係上佔有一種最重要的位置。在比較繁榮的國家，開闢有許多發財的新路，結果許多出身中產階級和貧窮階級的人都積有了巨富，同時土地的所有權，有一個時候是財富和社會勢力的主要泉源，現在卻退居到第二位。『經濟的因素』不但在國際關係上取得了一種新的重要性，就是在每一國內也取得了一種新的重要性，牠改變了社會階級的關係，消滅舊日出生和爵位上的差別，並且不但使新富翁和舊家族處於平等的地位，也消滅了舊日勞資間親密的關係。孤立的手藝工人現在是難得看見了，代之而起的工廠，充滿了無數工人，他們和支付他們工資的公司當局個人間沒有什麼接觸，就有也是很少的。當這一類工人的數目加多的時候，他們也曉得了組織起來，憑了他們的組織和他們的人數之衆，他們有了一種空前未有的勢力和獨立。這樣一來，產生出了一種平等化的程序，牠不但使新富人和舊富人處於平等的地位，並且提高了和鞏固了全部手藝工人的地位，一升一降的程序同時在進行。知識不復限於爲少數人所專有，現在差不多每一個人都能寫能讀。人人都有閱讀書報的機會，所以就在知識領域以內，也有一種機會平等的趨向，羣衆也不像從前那樣自慚卑下，不

再承認地位較高，身分較優，財產較多和教育較深的人的優勢是天然的了。

這些變化直接間接由於自然科學和自然科學應用上的進步而來。變化的發生雖然歷時百年以上，但其作用的加速和擴大，卻不過最近幾十年發生的事。這些變化不特有物質上的效果，也影響到道德。牠改變了所謂『價值』。人們日漸注意於事實的檢討和解釋，尤其是自然現象的檢討和解釋。他們的思想轉到具體的事實了。他們懷疑舊思想和舊學說；當有人請他相信某事物的時候，他就要求提出證據。若干世紀以來無人爭辯的原理，現在卻已經失了信用。對耶教聖經的歷史批評，現在更加積極，結果遠佈及於四處。尊敬成訓的習慣，連同殘餘的對教權的服從心理，開始消滅了，同時想望『來生』能够補救今生罪惡的習慣也衰落了。（註一）信仰一般地動搖，各人都想得到在現世生活所能得到的許多東西，並且覺得每一個人都應該有充分發展他自身個性的機會，和依照他自己的方法追求快樂的機會。這種人類平等和自我表現的權利的感覺，在所謂女權運動上表現得最爲明白；女權運動是完全脫離古代根深蒂固的習俗的運動，就其範圍和牠的擁護者的熱誠，以及牠在意外方面所引起的同情的分量而論，簡直在歷史上沒有先例的。

無論是經濟的潮流，或知識的潮流，都是很強能够引起大變化的。兩者同時發生作用，就會在所謂社會學思想界中，在人類生活的實在狀況中，和在社會的經濟結構中產生出一種新的局面。七十年前引人譏笑的見解和提議，現在得人接受或歡迎的不在少數。當日有識之士所主張的經濟學說，現在全認為陳舊不堪。從前所謂狂慕和夢想，現在全成為事實。從前所謂真理，現在又變成狂慕或迷信了。

這些變化自然會影響到已經進展的政治運動，擴充牠們的目的，促進牠們的進步。雖然一八四八年革命熱誠的暴發，在未得永久的結果以前已經成強弩之末，但因為牠們背後有人類平等的確信，有摧毀舊日的桎梏的期望，和為每人取得他的生活機會的欲望，這種促進民主政治的力量不久就恢復了活力。從前對於國家教會的權力以及對於擁有這些權力的人所致的尊敬，現在已經消失，因尊敬的消失掃蕩了許多曾障礙初期改革運動的人進行的東西。人民此時已經受過教育，再不能把他們看做愚昧無知而不配享公民權利的了，並且一方面人民有了自己設立的組織，使得他們有表示他們的力量方法，他方面因為規定較優的衛生狀況和勞動狀況以改進人

民的立法上的要求日亟，似乎不能再拒絕應享這些利益的人直接發表他們的要求和願望。所以在全歐洲，除了土耳其和俄羅斯的專制政治以外，權力越逐漸移轉到人民方面。美國老早就是一個民主治國家。在很可以作為典型看的英國，沒有經過革命的步驟，祇受了輿論一致的督促，經過一八六八年和一八八五年兩次法令，使得工人成為幾乎每一選舉區裏的多數；一九一八年的法令，不但將選舉權授與所有的男子，而且將選舉權也授與了三十歲以上的所有女子。現在在歐洲各處人民已是政治局面中的主人，或者說假使他們如此主張的話，他們儘能成為政治局面中的主人；雖然在西班牙和羅馬尼亞一類少數國家，人民似乎還沒有認清他們自己的權力。

這裏有兩種情操應該提一下。這兩種情操，曾影響過英國的保守派和自由主義者，使這些變化能夠靜默地在英國進行，就在別國情形也多少相同。一種是怕不允許推廣選舉權的合法要求，人民就會用暴力去實現這個要求。另一種是相信祇有授與工人以更大的權力，他們所受的真正痛苦纔能得到相當的注意，並且纔得到迅速的注意。

這種變化的結果不是馬上就看得出來的。譬如在英國，變化前後沒有發生什麼不同。英國託

勒黨在一八七四年選舉勝利以後，就贊歎他們的領袖的士爾利氏的先見，因為他料定託勒黨不至因為他所通過的選舉權的擴張而吃虧。我記得，當一八七八年我對一位特別敏銳的觀察家，德國報紙駐倫敦的通信員說過：（註二）英國工人竟然這樣罕用他們所有的權力以謀他們自身的福利，實在非常奇怪的，他回答說，這是他們還不曾確知他們自己的權力究竟有多大之故。他們要相當的時間，纔能知道。一直等到一八九〇年他們纔開始知道，等到一九〇五年他們纔充分曉得，在那一年，又有別種的變化開始，有一種新的精神正在發生作用。

歐洲民治政治初期的勝利，好比美國民治政治初期的勝利，全是以自由的名義獲得的。所謂自由就是驅除暴君，容許大多數國民享有政權，利用人民的代表機關統治人民，廢止特權和世襲階級，以及依照平等的條件將所有公共生活開放給每一個公民。這幾點也許是一八三〇年至一八七〇年間任何時期的一位激進的民主黨人信條中的主要條款，如果在英、法兩國而論，還要加上禁止國教的創立，裁減國家的支出，國家供給教育，自由貿易，軍備的縮減，和親仁善鄰。一旦這些東西都得到了，每一個人就能安坐下來，各得自己的快樂；經濟力的自由活動，擔保和平的進步和

生活狀況不斷的改善。自然已經有人，尤其是在歐陸革命黨人之間，眼光放得更遠。不過概括的說，政治自由和政治平等，就其廣的意義來說，的確已滿足了當日民治論者的願望。這些就是自福克斯，哲斐孫以至馬志尼一類的演說家和思想家的理想。這些希望，激發了壯年時代的威至渥斯，席勒爾，雪萊（Schleyer）和囂俄。這就是觸怒哥德和排斥晚年的喀萊爾的學說。

但是當政治上的自由和平等實際上已經得到或確能得到的時候，勞工階級的領袖又開始自問假使不利用政權去達目的那末取得政權又有什麼用處呢。誠然勞動狀況的改善，曾因選舉權的擴張而受了促進，在英國或其他國家都是如此，在德國尤其顯著，德政府常採用慰藉工人的方法阻止工人方面改變政治的要求。工人所需要者尚不祇此。勞動階級所需要的主要東西，是較高的工資和較短的工作時間。這兩件東西在從前是全靠罷工來取得的。但是立法機關內的政治行動，給工人以一種比較簡單而又確實的方法，同時又可在國會內要求國家出資籌辦其他利益，如義務教育，恩俸，住屋或公共工程的僱傭以改善工人的狀況。還有人更進一步主張工作權，換句話說，國家有供給每人以工作的義務。

工會勢力的膨脹，和罷工區域的擴大，僱主也聯合起來以事反抗，而他們的組織又更加鞏固了。工會的團結，結果勞資雙方加入互相對峙的營壘的一天多似一天。同時，在許多國家，從前由許多人各別經營的企業，現在併成爲若干大組合（在美國稱之爲托辣斯），其中有些實際上獨攬了生產的某一部分，破壞了舊日經濟學家所倚賴的自由公開競爭的信心，引起了人們的要求，爲保護消費者計，應該取締這些組合，牠們的企業應該收歸國營。同時爲社會的利益而將許多業務劃歸國家的趨勢，又使得個人行動的取締更爲習見，他方面國家自身越歸到民衆管理，國家的行動越沒有人懷疑。

當政治平等的追求消歇，牠的目標已經達到的時候，政治就發生了一種新的轉向。經濟平等的運動在許多國家裏頭早就看得出來，現在是已經迫近眼前，而且跟着那些主張經濟平等的進步在於推廣國家行動的人而成爲有力的運動了。擁護經濟平等的人自然以勞工階級爲最多，因爲經濟平等給勞工階級享受更多世界的財貨，但是在富人階級當中也不乏擁護的人，他們是對貧民表示同情的，或是主張平等享受，和平等享受機會的正義原則的人，他們以爲一個人的勞動

既然是財富生產上的主要因素，他就應得生產物的大部分，甚至應得全部生產物。假使現在把經濟平等當做前途的目標，那末如何可以達到呢？將現在財產重新分配一下，從富人方面取一點出來分給貧人，當然不是救濟的辦法，因為財富的差別馬上又要出現。（註三）所以必須在一個新的基礎上改造社會，以免不平等重新出現。因此各國許多思想家，尤其是德、法思想家（註四）提出了各色各種的改造計畫，有些想把生產、分配、交換的工具所有一起收歸國家或行政當局所有，把私人的企業逐一收歸公共管理，並且將改組後的工業的生產物歸入公庫，但不是盡廢私人的努力，或禁止產生某種生產物的人保留該種生產物。

較為極端的理論家就主張完全廢止私有財產，將每一種的勞動供特種生產之用，並且將生產物來滿足大家的需要。這種完備美滿的共產主義認定資本是應該消滅的仇敵，並且想消滅階級，使全國同胞化成一個團體，所謂「無產者」。

要略述各家新學說的大綱和每一國裏各主一說的各派，一定要超出本書範圍之外。不過有三種觀察，不妨在此地說一下。



這種運動其始本是民治性質的，就牠的新形態而論，卻在各國取了各種不同的途徑。無政府主義想擴大個人自由到根本廢止法律；似乎比社會主義還像是把民治原則推演下去的自然結果，並且的確有人這樣看法。但是社會主義者和無政府主義者，雖然學說各異，卻一致希望推翻現有制度，前者預備去改建，後者用意在於掃清了基址，讓人類在上面自在嬉戲。他們在第一步既然一致，所以二者中間假使沒有真正的同情的話也有相當的合作。共產主義在法，德，意，西班牙最爲順利，在後一國有幾個城市中，無政府主義也很佔勢力。每一派理論家都希望找到一個實際發展他們各別學說的領域。在澳洲和新西蘭，比較不受抽象思想影響的國家，勞動階級不斷的努力於取得較高的工資，較短的工作時間，和國家所授的其他各種利益，這些努力全在團結的工黨內形成的。在英國也有這類的事發生，英國是追隨澳洲的。工黨許多領袖從前和現在抱有社會主義的學說，不過這些學說未嘗一般地刻在英語國家的工黨旗幟上面。美國民治政治成立最久，以後也有一個工黨出現，目前已有數百萬黨員，但在國會裏還沒有勢力，同時贊助社會主義和共產主義的差不多全是新近來自歐洲的移民。

在法蘭西，西班牙，葡萄牙，意大利和俄羅斯，社會主義都帶有一種強烈反宗教的色彩。教會總是被攻擊的目標，被視為人民和進步的仇敵。德意志比較不大如此，在英語國家的社會主義者中，沒有明確地沾染反宗教的色彩。前世紀的各地的民治運動，關於破壞者多而關於建設者少。牠們想掃蕩特權和限制，打破舊日的屏障以便確立政治上的平等。推翻和廢止這段完了以後，就有一種要求出來，要求成立那種依新方針改組社會之後能給人民以他們所希望的確實利益的制度。這是一種建設的工作。破壞是容易的，任何一個傻瓜手裏拿了一柄鐵鎚都能夠一下打倒米開蘭基羅（Michelangelo）費了若干年纔能完成的偶像。但是要建設就需要知識，思想，技能，至少也需要那種使人能夠判斷他的計畫能不能實行的經驗。社會黨和共產黨的領袖過去沒有取得這些經驗的機會。德，法社會主義者間的確有很多的優秀人才，但他們自己分成許多派別，學說各異，多半祇專心致志於攻擊本無人替牠辨護的現存社會狀況。

這種運動的領袖有四種行動的方法：一種是憲政行動，藉工黨或社會黨佔有多數或至少有組織的少數的代議機關而進行，它們的力量足以向行政機關要素牠們所希望的立法。這個方法

在澳洲和新西蘭已告成功，在英、德、法三國就差一點。第二種方法就是從前組織罷工以迫僱主擡高工資，或減少工作時間，或僱用工會會員的方法。這是到處採用的方法，但是代價過昂，有時仍不免失敗。第三種方法是組織一種總同盟罷工或同情罷工，壓迫全社會使屈服於任何一工人團體對於私人僱主或國家所提出的要求。

第四種方法由第三種方法發展而出，就是利用總同盟罷工或幾個工會的罷工以迫立法機關或行政機關採用或放棄他們所欲採用或行將採用的某種特殊政策，無論是一種外交政策或內政政策。這個方法稱為直接行動法。假使罷工工人受僱於一種和整個社會的福利有關係的工業，例如鐵道或礦山，或電燈和動力的工作，那末可望有特別的效力，因為鐵道運輸的停頓，可以破壞所有工業，並且使全部人民深感不便。

這些事實是我們個個全曉得的，此地所以再說一遍者無非是要表示出前兩種方法是完全憲政的或合法的，未嘗破壞民治政治的原則，後二者是革命的和反民治的。民治政治原意在於保證全民的意志（像在前屆選舉時候所依法表現的），優勢，換句話說，在使人民依據他們的投票

取得從前革命所能得的所有公平而避免革命，反之，總同盟罷工，無論是壓迫全社會或祇想強迫政府採取一種特定方針，實在是同武裝暴動一樣，是一種軼出民治政治的合法方法的企圖，這些行動的發生不啻宣告民治政治的失敗，失敗了纔要把民治政治所要避免的暴力來替代。在現在這種時候，這一種方法用得如此之少，也許可以奇怪的，因為暴力是隨便那一黨都會玩的把戲。歷史警告我們凡是用這些方法而得到的勝利，難望是最後的勝利，因為除了造出來種種不安全的感覺以外，難免有重新引起暴力的趨勢。

最後，就上述的形態而論，自由這個觀念雖然未受詆諆，卻被忘記或忽略了。這不僅是因為政治的自由，即由人民行使權力，已經達到，無須再加奮鬥。並且也因為是個人依照自己的方法過他的生活，隨自己意思工作，娛樂，為自身而用錢積錢等的權利，已經被各階級內許多人否認為自由的一部分了。國家的統制每增加一度，每次國家行動的代替個人行動，多少總會限制這種權利。也許是爲了公共的福利，事實上也無疑確是如此；但要之表示態度的一種劇變。（註五）共產主義所實行的統制當然更加極端，因為牠規定每一個公民所應做的工作和所應得的報酬，個人沒有一

件東西可以說是他自己的。(註六)博愛，一七八九年以來革命黨人的老口號，也不見了。雖然牠的精神很少在法國或其他地方佔得勢力，牠總是受人們所尊敬的，因為牠宣佈自由和平後面接蹤而來的是一個友愛和平的時代。這種理想主義現在已經消滅了；最近的改革家的心坎被物質利益佔據着；正同前一輩的改革家心坎給求精神上的進步所佔據那樣。主張階級鬭爭和無產階級專政的使徒心中，恨的成分遠多愛的成分。

(註一)就是遠在一八八四年，我記得有兩位美國名人，羅威爾和諾登 (Charles Eliot Norton) 曾向人說，許多年後他們回到倫敦，對於那裏每人可以隨意討論宗教和政治問題，而沒有惹起別人恐怕的危險，覺得深為奇怪。

(註二)即士來辛格，當日住在倫敦的人都還會記得，他是外國人中最懂得英國人思想和方式的一個。

(註三)像有位美國西部的人所說的，假使爲了求經濟的平等而把一座木城焚燬，有些聰明的人就會買了燒過的灰燼，再堆積建築起來。

(註四)現代社會主義在法國第一次革命時纔初露頭角，但接着就沒有聲息；到一八三〇年革命又大露鋒芒，一八四八年社會主義者武裝起而反對共和國；不過在匈牙利、德國、意大利這一次革命中，社會主義者並不占重要的地位。(註五)自然儘可以辯論，而且事實上確有人這樣的辯過：在一個社會之下，一人全靠別人取得生活的資料，那就祇有服役，沒有自由可言。但是如果工人一不作工就得餓死，要避免餓死，不得按照僱主提出的條件而作工，試問工人不

受統制對他又有什麼好處呢？所以這樣看來，任何這類的法律，如果同時能保障他的生活和給他以相當的閒暇，就擴充了他的自由；並且對個人無論加以什麼限制，把帳結一下的話，帳上自由一方總有一筆貸帳。雖然此地不能不請讀者注意這種議論，但要在此地來詳加討論，實在是不可能的。

(註六)俄國蘇維埃政府的一個領袖托洛茨基(L. Tolstsky)最近正式爲俄國所實行的強制勞動辯護，宣言勞工政府自有權利派遣工人到需要他的工作的地方，並且可以逮捕任何拒絕他的勞動命令的人，以及處分任何破壞「勞工利害一致」的工人。他的理由說這種強迫，是無法避免，並且不比資產階級僱傭制度下的強迫更壞些，他贊成除了供給生活上的必需品以外，爲應付目前增加生產的需要還應按每个人的工作發付工資，但希望將來到將來，爲社會服務的自發的願望，卽足以成爲使人工作的刺激。



## 第七十八章 現代民治政治的趨勢

所有注意我們今日紛亂時代事故的進行的人往往自問：事勢傾向於那一方面民治政治正傳佈得更廣嗎？民治政治在進步還是在退步呢？民治政治在得到人民的信任還是在失去人們的信任呢？

敘述當前的狀況，正好比一個人要畫一幅在烈風之前風雲起伏明暗瞬息萬變的景緻一樣。雖然，能夠做的，還是去表示出一九一四年戰雲暴發的時候所看得見的趨勢，因為一九一四年以後人類的心思到處變得很厲害——我們可以說受了子彈的震動嗎？——不能夠預言此後五年或十年究竟怎樣。不過這些趨勢有幾種繼續發生作用，具有一種更可怕的意思。

(一) 民治政治是正在發展。一九一八年以來歐洲多了七個新興的國家：捷克斯拉夫，奧地利，波蘭，立陶宛 (Lithuania)，愛沙尼亞，拉特維亞 (Latvia) 和芬蘭。



西亞產生了三個新國家：佐治亞，阿美尼亞（Armenia）和亞才爾倍疆（Azerbaijan），後者特別有趣，因為牠是第一次建立民治政治的回教國家。俄國的運命現在還未決定，並且恐怕一時不能決定。匈牙利尚未決定她的政體；波蘭和中國亦然。（註一）

上述十個新興的國家，已經制定或正在制定民治的憲法，好比一九〇九年葡萄牙推翻布拉干沙（Braganza）朝代的時侯那樣。這樣看來，十五年來民主國的數目已經加了一倍。

（二）就民治政治在各處所取的形式而論，換句話說，就代議政治而論，民治政治表露有衰落的朕兆；因為民選的立法機關的名譽和道德的權威差不多到處都在減落，雖然迄今牠們還是不可少的，還要繼續存在。在有些國家立法機關經人認為不能稱職，在有些國家受了惡勢力的誘惑，在還有些國家又過於服從政黨，同時在所有國家都失去牠們從前所享的尊敬和社會的服從的一部分。那末離開國會而去的權力又到了那裏去呢？在有些國家歸到了內閣方面去，英國就是通常為人徵引的一個例證，在有些國家則歸到民選的行政首長，例如美國有幾邦的邦長，在法國雖然還沒有明確的變化，也有人在要求有一位強有力的總統，在阿根廷，則總統早就凌駕了兩院。這

些情形有一個共同的趨勢，就是信任一人或一人所領導的少數人，而不信任民選議會。

(三)和這些情形相反的，還有權力歸到全體國民的情形，人民以複決方法制止立法機關，以創議方法代替立法機關。這種瑞士的方法，也曾在美國有幾邦自然地發生，但在大國裏，因為來一次投票，手續所費不貲，不能當做一種通常的政府機關看，並且在這些國家中間，至少在政黨或階級組織佔勢力的國家，運用這種制度不會像在牠的發源地那樣滿意。但牠有與主權在民的原理吻合的好處，使人樂於採用。地方政府的發展和行政職務之儘量移到地方政府，雖為改革家所不斷宣傳，事實上卻沒有什麼進步。法國，澳洲，西班牙系美洲，在這一方面都沒有什麼作為，同時在英國，小教區也未能引起人民的興趣。

(四)四十年前在美國開始的，在新西蘭和澳洲行得最徹底的政府職務的擴充，增加了政府行政上的工作，影響到民治政府本身的性質，因為這樣一來，逼得非設置大批官員不可，因此就有一種官僚政治發生，處理各種事務。這樣當然加多閣員等官吏推薦權的分量，而且增加官吏推薦權的行使所有的誘惑。此種發展使有效的民衆管理比較成為困難，因為許多部分的工作全在公

民或其代表的知識或判斷的範圍以外，因而政治上便宜行事的權力大大擴張，不易於課取責任。並且國營事業和國家僱員愈多，後者所能够藉他們的表決而行使的勢力也就愈大。他們變成一個有力的階級，他們個人金錢上的利益是和整個社會金錢上的利益相反的，在許多國家，閣員都覺得很難拒絕他們的要求。

這裏所述的趨勢也許還會加強，因為牠們不是急劇的變遷，而是逐漸發展的經濟狀況和社會狀況的自然結果，假使這些狀況的發展繼續下去，那末政治制度將要改變，假使不在形式上改變，也在實質上會有改變。公民的數目愈大，他們越有仰賴行政方面的趨勢，尤其有仰賴行政首長的趨勢。他們追隨着一個人或一組的人，不大追隨很難使之負責的立法者，這一件事本身又有使立法職務祇有那些欲由立法方面轉而取得行政權力的人纔願意擔任的趨勢。把立法計畫，或爭論中的問題的最後決定，交給社會的直接行動的計畫，其足以動人，不但可於此種計畫之傳到美國的情形看得出，也可以在最近幾國的憲法（例如德國的憲法）之採用這種計畫得出來。官僚政治受了排斥，但是還在繼續生長。

(五)千萬不要忽略了另一種於不知不覺之間改變民治政治的勢力，那就是鄉村人口的集中城市，尤其是集中少數大城，大城愈大，發展愈快。澳洲和阿根廷的政治全爲牠們的首都所支配。在一九二〇年，紐約、芝加哥和費城共有人口一千零十四萬五千人，差不多佔美國全部人口十分之一，美國現在有六個人口在百萬以上的城市。不但維持這些人口的秩序的問題，和遇有鐵路罷工切斷鄉間的供給的時候接濟民食的問題，引人發生不安，就是城市中娛樂機關對於居民性格和生活習慣的影響也會引人不安；當我們想起這種情形的一切含義時，也許可以認民治政治在相當範圍之內防避了人口集中所或有的糾紛，這種避免可望繼續下去嗎？

上面所述的或是民治政治的憲政機構的運用上所發生的變化，或是影響到民治政治的憲政機構的運用的變化。另外還有兩種新的事實，便是有兩種力量的出現，這兩種力量都是自外而來，一種可以威脅民治政治的瓦解，一種可以威脅民治政治的破滅。

我已經說過，工業範圍的擴大，以及各種工業所僱工人的希望取得較高的工資，較好的生活狀況，和勞動狀況使得其中比較重要的工業的工人組織了工會，有時包羅很大數目的工人。在有

幾國，這些工會又聯合起來組織工會同盟，例如法國勞工總同盟，澳洲的勞工聯盟會，和英國礦山鐵道運輸工人的三角同盟。這些團體，好比一個民治國家的一個小民治國，具有一種雙重的權力，即以公民資格投票的權力和以罷工方法使工商業歸於停頓的權力。這種個人方面作工權或罷工權的行使，造成了一種困難的局面，因為假使政府就是僱主的話，那末沒有一種獨立的權力來調解政府和罷工工人；假使僱主是私人的話，罷工也許會嚴重影響及國家的福利，使這個事件變成內閣不得不應付的政治事件。但是如何去應付呢？罷工不過是一種消極的反叛，比軍隊的叛變更難於應付；並且牠也是一種對於其餘社會的反叛，同時社會卻不能以暴力去應付。這就是所謂民治政治的解體，因為和整個社會最有關係的事務，全由每一個團體或這些團體的聯盟會去討論去決定，同時其餘不能參與決定的人，祇好受牠們的威脅，這一種威脅在作用上簡直就是等於一種命令。

另一種新因素就是一種新學說的出現。這種學說原是經濟性質的，但卻產生出政治的結果，學說的內容具體表現於下列一種計畫之中：就是鏟除社會上擁有財富或不藉手工賺錢的那一

部分的人民，以便創造出維持一種物質狀況的一律，也許同時還要禁止私產。（註二）這種思想實在是平等的愛好以及深憤手工工人外的其他人物所佔手工工人的生產物過多，而起的不公正的感覺兩者的產兒。這也是在意料中的。爲取得平等和全部生產物起見，必須除去那些被認爲無理奪取生產物的人；要做到這段，祇有把所有生產工具和分配工具交給社會，和保障每一個人的平均享受生產結果。但是既然不能希望財主們自動放棄其所得財富，那末武力就成爲必需，換句話說，就要來一種由手藝工人或所謂無產階級實行革命。（註三）他們因此一定要奪取的絕對權力，就是無產階級的獨裁，所謂無產階級的獨裁，因爲革命祇有藉少數主要人物纔能成功，當然就是指是由一羣手藝工人來實行的最高支配權，反之是由少數受過教育的領袖來施行的支配。這種少數政治人數必須很少，具有便宜行事的大權；因爲事業愈大，行政權的集中也愈加必要。至於這種獨裁當牠已經不復從事戰爭而成爲永久確立的時候，究竟採取何種形式，實在是另一問題。關於這個問題從俄國的樹立蘇維埃共和國一事可以得到一點說明。民治政治和利用憲政方法和平解決一切問題的精神消滅了，代之而起的爲革命和少數政治。這一派的作家，詆誹現存的民治

政治，尤其是民主國的代議機關，斥爲「資產階級」的，並且建議把牠們廢止消滅。

階級精神的這兩種發展，其一種表現於進行階級鬭爭的宣佈中，曾震驚了最進步的國家（尤其是英語國家）的富人階級和中產階級。他們不曉得階級的情操爲什麼會走向這樣的極端，他們也不瞭解爲什麼憲法上既然有了解除苦痛的辦法這種情感還會取了一種危害全民的幸福的形式。可是祇要想一下子就曉得這些現象並不是無前例可言的。工人的痛恨僱主佔得勞動生產物過大的一份，和他對於同情心遠過於兩代前祖先的，現代資產階級的敵視之深，實在是一個可以作爲舊日「父親吃了酸葡萄而兒子切齒」的格言的例證。不公道往往會自食其報，但是復仇的精神卻會與時俱進，不但是受害本人及身而已，而且在他們子孫中更來得強烈；同時懲罰所及者不是犯下錯誤的人，而是那些正謀挽救以往錯誤的繼承的人。自一七八〇年至十九世紀間，有些工業國家勞苦大眾所受的慘痛經驗，留下了一種惡感的遺產，這種惡感到了他們的子孫更深深地覺得，甚至像一七八〇年以前法國農人和工人所受的壓迫產生了憤怒，憤怒終於在一七九二年的虐殺中發洩一樣。

今人眼看工人們那樣自私不惜利用鐵道或煤礦的罷工以破壞全國工業並使窮苦的家庭挨餓，未免震驚不安。但是這難道不是習於首先打算和時常祇打算自己利益的每一階級所常有的自私嗎？這不過是一個極端的例證而已。在中古時代，歐洲封建貴族都一體壓迫農民。有些工業國家的製造業僱主直到現在還不大關心他們僱工的痛苦。在野蠻人種間的歐洲殖民，自十六世紀西班牙的殖民者到美洲以來，就悍然剝削那些人種的勞力，奪取他們的土地，所以就到今日仍舊很難保護非洲土人以抗侵入的白種人。就這一類情形而論；壓迫者中，有許多人在其他生活關係上原是很仁慈很合理的，但是時常和本階級接觸和個人利害的打算，麻木了他們固有的人類同情心，並且使得他們忘記了財產和權力在權利之外也有牠們的義務。輿論可以限制個人的自私，但是一種稟有共同利害的感覺的階級的輿論，卻肯定個人的自私使他自已看不出自己的不合正義。在這一方面，那些宣傳階級鬭爭的人，除了關於他們所用的方法的兇殘以外，並不比從前其他許多自私的階級的領袖更壞些，好比他們也不比從前其他自私的階級的領袖更好些一樣。不過無論如何，階級鬭爭說，志在一下子消滅所有階級，正同總同盟罷工的武器一樣，是人類進步



的一種新威脅。我們不能說牠們是民治政治的結果。誠然，民治政治不會阻止牠們，但也未曾引起牠們，因為牠們並不是從民治政治的原則中產生出來，而是由於歷史的和經濟的原因中產生出來的。要是在一個專制政府或少數政治的政府底下，這些經濟的和歷史的原因恐怕會產生出更強烈的怨望和叛亂，否則除非政府擁有一種武力，力足以壓迫廣大的民衆。實在說牠們是對民治政治的一種攻擊，一種向所未有的大攻擊，因為牠們破壞一個民族是一個道德的和精神的整體的意識，而牠們的武器就是「革命」。牠們所設想的那種革命，並不是一兩年所能完了的，牠展開了長期鬭爭的局面，使得民治政府受了一種向所未受的壓迫。真是奇怪而出人意表的演化！民治政治推翻了一個或少數憑藉暴力的人統治的專制，以便將權力交給憑藉理性和共同利害的感覺實行統治的人民；不過經過了兩三代以後，竟然從民治政治的心底，產生了一種以暴力推翻民治政治的努力，因為說是民治政治沒有給人以所希望的好處。車輪轉了一週，昔日確立民治政治所需要的武力，現在是用來破壞民治政治了。

(註二)有些主張這種學說的人，迫於事實上的需要，不得不承認和雇用「勞心者」。但這些好像被認為特殊情形，而且現在似乎還不曉得如何應付。

(註三)無產階級(*Proletariat*)是個寬泛的名詞，出於相傳為塔利烏(*Servilius Tullius*)所制羅馬最早憲法中的 *proletarii* 字。以手藝工人代此詞最為適當，因為他們就是用此字的作者心目中所指的那個階級。



## 第七十九章 民治政治與共產主義的國家

我們目前所生息的時代目擊了世界史上空前未有的一種現象。舊日富人階級和貧民階級的關係已經反變了過來。若在從前，除了若干小共和國裏一時的例外以外，實際上總是富人階級依法統治，但是到了現在，全部文明世界幾乎全已採取普及選舉制，法律上的權力完完全全歸於貧窮階級所有，因為到處他們都佔多數，他們可以自由利用所有全部的政府機構。關於「誰應該共享權力」和「應該在那一種政體之下行使權力」兩個舊問題，前一個問題因為授與人人以平等的選舉權已經可算解決了，後一個則退居不重要的地位，因為現在到處假定最好的政體，就是能夠給羣衆得到最完滿而又最直接的立法監督和行政監督的政體。盤據人們心坎中的新問題：是羣衆怎樣行使他們所得到的權力以改善他們自身的物質狀況？用意在於裨益羣衆和不斷增加富人的負擔以使經濟更加平等的政府行政的範圍，老早就已經擴充了。還有許多正在擬議

的計畫，想把政府的行政範圍擴充得更大一點。這些計畫一致提議把從前交給私人企業的許多職務，全歸給公家行政人員，當然這裏頭至少也有數種和民治政府的機構是不相宜的。就是現在政府的結構，現在各部的組織和現在立法的方法，也許還是不能勝任的。

用平均財富的方法以實現所謂社會正義的各種努力中最極端的形式稱做共產主義或集產主義，共產主義或集產主義祇是一個空泛的名詞，正同社會主義一詞一樣，因為這兩個名詞，即在主張各種學說的各作家和各黨派間，涵義也各各不同。我所瞭解的共產主義，不問細節如何，要之是主張消滅（至少也大加限制），私有財產，以國家行動，代替商業上和產業上的個人自由行動的一種計畫。有些計畫特別來得激進，並且設想更嚴峻的方法；有些想用和平的方法逐漸改變現狀，還有些則想用革命的方法突然完全改變現狀。現在我們無需在此地討論這些區別。要加以敘述和討論起來，簡直是一種無窮的工作；目前我祇想研究民治政治採用共產主義的原理對於這種政治的運用將有什麼影響。

好像一般都承認現存的憲法和方法還可以繼續下去，因為一直到一九一七年俄國蘇維埃

政府成立爲止，很少人對現行的憲政和憲政方法有任何激烈改革的建議或討論。不過對法蘭西、澳洲、不列顛和美國一類的民主國，創立的時候預備擔負的職務遠較共產主義所願交給牠擔負的狹得多。那麼這種國家究竟宜不宜於擔任這些職務，還值得研究。簡單地說，共產主義國家裏的民主政治究竟是怎樣的呢？這樣的國家一旦成立，一定是個共和國嗎？共產主義者辦法的永久是由民衆擔保的，因爲他們自然會贊成和維持一種能夠授予他們以長久所想要的利益的制度；那麼牠的行政首長可以不可以是個皇帝或一種富有訓練而可以委以國事的少數官吏組成的少數政治？從理論上說，這一種少數政治，比民主政治尤爲穩當而又得到輿論的監視，未始沒有實施的可能，並且也許能夠很有效地工作，但是就實際上說，我們儘可以設想一個由民衆所建立專爲保護他們的利益和防備資本主義或其他任何剝削勢力的復活而維持的政府，無論牠開始工作的時候變成怎樣，當創議和設立的時候總是把牠交給民衆管理，換句話說，總是根據普及選舉制，或者在一個大區域內是假手代議機關，或者在小地方內由直接民衆選舉。據說，普遍的滿意將使暴力的使用成爲不必要。

那末共產主義的國家將有什麼樣子的一個政府呢？在職務上和範圍上和其他世界現有民治國家有些什麼不同呢？爲簡單明瞭起見，我們不妨把牠當做一個已經充分發展了的國家，私有財產已經消滅，每一個人祇爲社會而工作，同時社會將他所應做的工作分派給他，同時也分配給他和他家庭（假定家庭仍允許保存的話），生活必需的相當數量的衣食住。（註一）假定私有財產的消滅極徹底。我們不必辯論財產的保有是一種自然的權利如一七八九年法人所主張的，或者還是一種盜竊像蒲魯東所主張的。我們祇要注意有不少思想家都曾主張廢止私產制度，並且在這些思想家佔有勢力的那個唯一國家裏，他們正在提議廢止私有制，雖然現在纔開始準備實行這一個步驟，還沒有勸告農民放棄他們的土地。有些思想家，卻沒有這麼激進，許工人保持一部分的財產以滿足他們的欲望。還有一派，稱爲基爾特社會主義，主張不把所有大產業交給國家而把所有大產業交給有組織的工人團體，每一個團體各司該業的管理並處分該業的生產物。但是爲我們目前的研究打算，我不應該想研究這些不同之點或其他專爲達到共產主義的目的或根據一種共產主義的基礎改造國家的計畫。讓我們假定在某一種改造之中，私產業已經完全消滅。

大家都爲國家而工作，由國家供養大家。這樣國家就變做一個營業公司，目標專在生產和分配，每一個公民都是這個公司的股東，其股息或爲貨幣（假使還有貨幣的話）或爲食物或其他生活上的必需品。（註二）

我不想在這裏討論，贊成或反對建立這樣一個國家的經濟理論。所有主張創立這樣國家的人，自然有詆譏現存經濟狀況直至他們心滿意足而止的主要利益，因爲事實上很少人再爲現存的狀況作辯護的了，改善這些狀況的願望，覺得世界上的東西分配不均而應該調整一下的人無不加以同情，雖然儘管想起生活上的享樂所受健康，氣力和性情的影響，比所受世界財貨的豐賡的影響更大，要公平分配幸福事實上殆不可能。不過假定促成可能的最大的物質條件的平等以減少自然機會上的不平等是必須的，關於其所用的方法也發生了困難，而且這些困難之涉及倫理學和心理學範圍正和牠們之涉及經濟範圍一樣。批評共產制度的人，都說牠所根據的假定，人類動機的作用和提高人類道德半準的可能的假定，其實都是違反經驗或者至少未經經驗所證實。共產主義者的答覆，認爲在能够使好動機發展和壞動機制止的新的狀況底下，一般水準一定



會提高的，而人們一定願爲社會熱心工作正和從前之願爲自己熱心工作一樣。（註三）批評家又說歷史上從未有過這種道德上的進步，歷史上沒有什麼佐證可以使我們設想人們將來不會不像從前那樣自私而比從前更有道德。

批評家又說，在共產主義底下，人們將要開始悼惜失去了自由的自決心，並且會起而反抗社會憑藉那些並不比他們自身更好的官吏所行使的權力對於他們的行爲和意見所加的統制，共產主義者回答，後一代人就要出現，他們絕對不會悼惜牠所未會享受過的東西，會覺得在有秩序的爸爸政治之下比他們祖先在無限制的自由底下更加安適，當回顧到資本主義的統治和自私的競爭的黑暗時代，他們祇有覺得可憐和奇異。

這些問題屬於把人當做社會分子的研究範圍之內，對於上述各種計畫所可用的一種測驗，就是看牠們是不是合於人性的傾向，培根（Bacon）對於自然科學所用的那句格言「自然是不能被征服的」（*Natura non nisi parendo vincitur*）祇要政治學可以認爲一種科學的話，也可以應用於政治學。每一種制度凡承認和利用好傾向而壓抑壞傾向的都是有良好前途的，凡忽略壞

傾向的都不免於失敗。有些傾向，我們有理由相信是可以改善的，但是可以改善到什麼程度沒有一個人能夠決定。上述的格言警告了我們，凡傾向而具有我們所謂自然律的永久性和勢力的，就不能加以忽視。一個共產主義者或無政府主義者，想依照他自己的方法改造社會的，他一定是一個樂觀主義者，樂觀的程度竟至於相信在他所要建立的新世界中，人們在精神上一定會有新的覺醒，他們自己會成爲更純潔和更高尙的動物。這樣一個的人的行爲，也許會挫抑而不會提高我們對於社會進步所抱的希望，但這卻不一定就會使他的學說失卻信用，同樣不能因他或任何其他革命的宣傳者所用以達他的目的的暴力，殘虐，和不忠，就非難目的自身，正同不能因宗教法院的殘酷就非難宗教一樣。凡受他們自己所揭發的目的所麻醉的革命家，不惜採用任何可以取得他們的勢力的手段，因爲正如克倫威爾所說的那句出名的話，他們還不會曉得相信他們也有犯錯誤的可能。

這個巨大的合作公司（共產主義的國家），究竟需要那一種的組織，讓我們不妨先看牠政府一旦成立以後要執行些什麼職務。牠將要開發並管理所有財源，土地，礦山和水力。牠將要建立

並指揮各種工業工廠，發電所，製造廠，鐵廠，和化學工廠等等。牠將要管理海陸空交通工具，包括對外的交通工具。牠將要設置國家醫院和醫生，並且還要創立所有教育機關，自小學以至大學，任免教員，報酬教員，並且指導課程。牠將要計畫執行，並維持所有公共工程，包括公民住所；將要供給公共娛樂和娛樂工具，包括戲院，音樂會，圖書展覽會，和圖書館；牠將要傳佈新聞，經營並管理報章雜誌，和印刷書籍。也許（蘇俄共產主義的辦法就暗示了這個行徑，而且也確曾受盧騷和倍倍爾（Bebel）的贊成）牠將要實行一種檢查，至少要做到禁止發佈任何志在詆譏政府制度或勢將引起不滿的著作，並且也許因此要禁止可以使人不願效忠政府的宗教；同時工作的義務既然是普遍的，牧師自然免不了也要工作，國家當局自然要衣食公民，許他，或者至少許女子選擇那些和平等待遇的原理相容的衣飾。他們還要設置警察以維持地方治安，因為雖然竊盜跟着財產而消滅，對於人身的犯罪依舊存在，還得要保留刑法，法庭，和監獄。

至於要不要海陸軍，那就要看鄰國會否也採取共產主義而定。這種別國的採取是一般共產主義思想家所想要的，其實差不多也是為共產主義思想的成功所必要的。但是假使還有能够支

持下去的國家仍然維持牠們舊日的自私政策，甚至侵略的政策，就不能望有這個快樂的將來，防衛依然必要，也許因此會造出危及政府制度的軍事首領和一種兵力。假使共產主義能夠遍佈全球，不但外交政策會趨於簡單得多，就是經濟計畫亦蒙其利。沒有一個國家能夠滿足自身一切的需要，甚至就食糧而論，歐洲國家能夠自足的也少得很。入口稅的廢止，因為和平既有確保和私有財產制度改歸廢除，就可使貨價較廉，使各國人民的生活都會更輕便些。

這個龐大的官僚政治既然盡取了從前由個人擔負的一切事務，自然添出了許多新職務，但是也有幾種為從前政府所擔任的職務，現在卻可以棄去了。立法是不大需要了。財產制度已經廢止，沒有契約，結果沒有審理民事案件的法庭，也沒有辦理民事案件的律師，這一種損失大家久而久之自會習慣。（註三）家庭再也不會因為遺囑而發生爭執，徵稅官再也不麻煩民戶。一個人所住的房屋都不是他自己的，但是他可以住着不納租金，祇對國家工作，而工作，按照多數共產主義者的見解，實在是一種輕微的負擔，可以一種利他的精神愉快地擔任的。

為訓練共產主義的國家擔負這許多工作起見，牠的領袖和指導者要決定根據那種原則分

派每一個公民的工作並決定他所應得的報酬的形式。平等和公平統御一切，但是在各級生產者，手工工人及勞心工人，熟練工人與不熟練工人，強者和弱者，勤者與惰者問之如何保障公平與平等呢？假使所分派的工作比較合人意的，那末報酬的等級就要下降嗎？假使牠所需要的技能較高，報酬的等級就要提高嗎？假使要兼顧工作的價值，那末價值又怎樣去估計呢？要解決這些事務當然需要一種律例。那些不但分派工作，而且負指導和監督工作，以及將高級工作交給才能較優的工人的官吏所擁的權力當然會很大。一定要制定一種章程，規定選擇官吏的方法，他們的任期，監督他們的方法，和各級工人應該遵守的紀律。因為就是最熱心的樂觀者也不敢說一定沒有工作懶散的人。但是最重要的事務，還在於找出有那一種方法可以選出那些最宜於給國家管理各部分工作的人，尤其是操指導之權的人，他們是負責調整各部並選任各部部長之責的。一切都賴於此操最高統治權的機關技能和管理。專門科學知識似乎是每一個操統治權的分子和各部部長所必備的。那些管理農業，礦業，運輸，教育各部分工作的人，實在是國家真正的主人和棟梁，一定要憑着他們的能力選任他們。可是誰來判定能力呢？假使由統治機關來判定，那末他們以及各部部长不但

要深通應用科學和行政技能，並且還要具非常的辨別力和誠實。

關於指定某人擔任那些和他們的智力及體力好像相宜的某種工作，也會發生同樣的問題，因為想做板球員或玄學家的職業的人，不能每人都感覺到滿足他的欲望。關於各種技術工作和行政工作上的升遷，一定也會發生同樣的問題。要有效率，祇有憑勞績升遷而後可得。中級和下級工作的優劣，祇有那些熟曉和能估計他們屬員的工作的高級官吏纔能判斷。既然每一個人都要成爲一個工人，那末每一個公民一生事業全途，全靠他的長官對他所抱的意見而定。在英、德兩國，大體而論，文官的升遷都是很誠實的，不過在英、德兩國國家行政部分，假使還未曾和社會勢力脫離關係的話，老早就和黨人脫離關係了。在沒有財產而且大家生活一樣的社會，自然沒有一個人能够設筵款待以博人們的好意，但有什麼屏障可以建築起來以防婦女的手腕或親族關係的要求呢？怎樣纔能够防止官員不至和他部友人祕密勾結而使他的女婿得據要津呢？就是最莊嚴的執權者，最能幹的部長，在他們行使一種決定下屬的運命而會引起下屬的懷疑的權力的時候，也需要人家的監視。我們不能不用下屬兩字。這兩字好像是舊日出身差別的時候的遺風。但是雖然

社會階級將來已歸消滅，可是還有官吏權力的差別，因為事實上不能沒有官吏權力的差別。一定要有指揮工作的人，一定要有實行工作的人；並且無論何處，一定要有執行紀律的人，因為假使爲了維持平等，選出來統率的人時常更動，那末已得的經驗不是會遺失，權力不是會失墮嗎？國家允許兵士選擇他們的軍官的，不久就要覺得假使不要軍隊望風披靡，就要許官吏厲行紀律。就一個和平狀態下的官僚政治而論，在某一時間也許不十分需要即刻的服從，但是服從總是要的，並且除非人性根本改變，不用強迫這無從得到。那末共產主義的國家不要在效率平等之間有所抉擇嗎？

那末這一類國家對於民主政治的關係又怎樣呢？在這些狀況之下人民所藉以表白他們的意見的代議機關又將怎樣呢？雖然少數極端的著作家詆譏立法機關，民治政治和國家，本身都是資本主義的，人民成爲一個工人團體而這個團體的職員由官僚擔任的，卻不見得就有意放棄他們憑藉普及選舉行使的主權。

從前立法機關所做的許多工作，無疑都會消滅，代表的基礎也許不再根據地域，也許根據於

職業。關於有許多事件，就不再有什麼立法，沒有什麼租稅，因為每一個人對社會的貢獻即在他的勞動，關於外交事務（假使共產主義能傳佈全球的話），和海陸軍務也不復有什麼辯論。有些行政問題還依舊存在，關於這些問題公民可以對當權的官僚政治表示他們的願望，例如飲料種類問題（烈性的或非烈性的）和國立學校應授何種課程問題。目前古代古典文學家和近代知識和物理科學家間所爭執的問題，說不定因為共產主義來臨以前前一類的學問早已消滅而終止了，但是主張電影院，戲劇和音樂會為政府應給人民設備的娛樂的人之間的衝突，恐怕不要延長，如果在供給衣食住之外，還有餘力，文學是不是也應該來一份，國家既然是唯一的出版家，由牠決定應該揄揚那一位詩人嗎？雖然，主要的工作還在於監督行政各部，檢查牠們的帳目，報告牠們的生產工作，判斷他們分配勞力以滿足各種互相競爭的勞力需要的政策的得失，以及行使拔擢官吏的權力的方法。假使要課官僚政治以責任的話，後一個問題將要成爲最有批評餘地的餘地，因爲議會的每一個議員和他的每一個選民，都會有一種個人利害關係，大家都是國家的公僕，縱使立法機關的議員在任期以內得免去其他任何工作，他們也不容易自由批評那些曾任他們的上



屬而且將來也許又充他們的上屬的官吏。會不會有一種像減弱普國自由精神的同樣的服從精神，會瀰漫於產業隊伍之間麼？

在這個新國家裏政黨將佔什麼地位呢？我們要曉得這個國家不是舊來所謂國家，而是一種專爲準備農工業的生產和分配的合作公司，而那麼政黨選舉又靠什麼問題取勝呢？假使問題是和公民大有關係的，例如他們的工作狀況和工作報酬，那末牠們究竟由國民於選舉時候解決，還是由立法機關的代表解決呢？或者假使立法機關有權撤換在行使權力時引起一部分選民惡感的官吏，同時選民以工人的身分又須服從官吏行使的權力，那末如何可以維持紀律和行政工作的延續呢？

從前爲野心家所追求的目的中，祇有權力依舊還存在因爲財富不可復得，而要在文藝上占得卓越地位，全靠那些專以科學知識和行政能力而當選的政府官吏的愛護。沒有他們的愛護，沒有一個詩人或畫家能夠達到人民，因爲那時出版自然是操於統治者之手的，由政府當局供給人民適當的見解和新聞。關於權力也恐怕祇有一種就是最高級官吏的權力，假使制度是發生效力

的話，權力的取得一定不是靠口才和籠絡民衆而是靠行政官的才幹。在民治政府底下大占便宜的口才和民魁技術，在官僚政治中之沒有地位正和在一個鐵道的董事會議沒有地位一樣。一個人所靠以升遷的品格，正就是在英、法、德永久文官制度中使一個人能躋升至財政部長海軍部長和郵政局長的品格，但人才也許更爲出色，因爲在這個新國家中，文官是唯一的生涯，好比磁針一樣能夠吸收全國所有的人才。立法機關無疑仍是辯論者的一個活動場所，但假使牠干涉到行政，勉強安插雄辯滔滔的人們去佔高位，那就違反了這種制度所根據的原理，使效率蒙受損害。

這些觀察說明共產主義性質的計畫所懸擬一種政治生活和經濟生活的狀況，（後者遮掩前者）原來的民治政治制度似乎不足應付。現存的民治政治和目前宣傳的共產主義所相同的地方，就是二者全把國家看做一個整個的全部，所不同者共產主義把牠看做一種經濟的整體，爲生產和分配的原因而存在的，同時民治政治的信徒，則把牠看做一個道德的或心理的整體，是爲了古人所稱的『善良生活』而創立的。根據後說的目的而設立的政治制度，其不適用於前者的目的自在意料之中。

現代民治政治的形式和機構要怎樣改造纔能够擔任共產主義所定下的工作，實在是一個問題，這個問題要由那些對於社會主義國家或共產主義有了一種明確的觀念的人去解答，現在那些自稱爲社會主義者的各派，意見也各各不同。爲簡單起見，在上文我只研究了那個不許私產存在的一種，因爲祇要看一看平等思想和共產主義思想的必然發展會產生的什麼結果便好了。雖然，我所提出而認爲值得研究的問題，其中有些在容許私產的國家是不會出現的，可是在政府或由國家設立某種機關獨統制工業的國家，這一類問題一定會出現的；並且一種形式與此地所述的極端形式愈相近，那麼改造現存制度，使之適應一個根據經濟關係而成立的國家的要求，使制度的調整一以平等原則爲主要的目標，也愈有必要。

(註一)自柏拉圖以來，有少數共產主義的理論家，主張消滅家庭制度。

(註二)我以此作爲最極端的形式。俄國現在的統治者雖還沒有實現這一步，但似乎正是他們所贊同的一步。不過無論是否如此，政府完全管理工業，無論取那一種形式，應該將其原則與方法是否與現存的民治制度相合研究一下。(註三)損害賠償跟着財產制度一起消滅以後，是否仍舊有引起損害的不法行爲，這是一個問題，這個問題雖很有趣，

此地可以暫置不論。

## 第八十章 民治政體的未來

既然研究了各種政體，就免不了要問人們假定民治政體是最後一種的政體，究竟有什麼理由。其實這是一種無理由的假定，因為無論歷史教訓我們其他什麼東西，牠卻不許人們希望任何人類制度是最後一種的制度。所有物質的東西，總是在變動之中。就是人類曾見其上有不變的永久的光輝的最古的天，也受這個法則的支配，牠走向一個不可知的目的地，有新的星辰隨時出現，不久又消失在黑暗裏；我們也不能說構成宇宙的本質自身不至變動，因為我們觀察牠們的時間還短得很。

同樣，在人事上從前存在的東西現在便不存在，現在存在的東西也不能夠再來，因為牠的存在是加在因果關係的連鎖上的一個新事實；所以那些東方宇宙哲學，設想循環無目的地周期的重覆着用以幫助人們理解永在的無窮，不能不假定每一循環之終萬物毀滅，創造重新開始不受

前事的支配。古代詩人評論人心的話，說人心跟着每一次回轉的太陽變動着，這句話也可以用來批評民族，因為民族的思想 and 性情隨時變化；也可以用來批評人類的制度，因為制度剛剛發生就露出預料之外的缺點，其中一部分正在發展，一部分已經在衰頹。

自由政府自在近代世界存在了一百五十年以來，經過了許多時期，現在好比站在大森林中的旅客看見許多途徑分別趨入森林深處，而不曉得那一條路徑會引導他回去。

無論那人，想預料政府將來所要採取的途徑，總要從兩個命題出發，就是我們祇曉得將來和過去不同，和我們所有用以推測將來會生些什麼的資料都是從觀察過去而來，或者換句話說，全從人性傾向的研究而來，人性的研究使我們敢於期望人類在某種事態之下有某種行動。我們忍不住要推測。要懂得推測的無效，我們不妨設想我們自身處於三四代前那些人的地位，他們到底不能推測出後代會發生的情形。讓我們假定柏克、約翰孫和吉本（Gibbon）於一七六九年（拿破崙和威靈敦（Wellington）出生的一年）在俱樂部聚餐，討論歐陸的政治。他們曾見過未來的任何朕兆麼？法國革命和美國革命所由發生和會驚破意大利和日爾曼各民族的好夢的原因，也

許可以認這三位眼光銳利的觀察者已經看出來了，但是我們所記得的在當日所下而曾注意到後來事勢的危象的唯一批評，就是一個法國旅行家和一個英國旅行家所下的批評，前者說法國在加拿大的權力的摧毀挫弱了美洲殖民地和大不列顛的關係，後者說他已經看出法蘭西帝國的腐敗的徵兆了。人站在大變化的腳邊，卻甚至連變化的輪廓都沒有看出，看不出那些已經在他們腳下醞釀了的原因，這些原因好比藏在冬雪下面的種子一樣，一到四月的陽光底下就會茁然秀發。現代人要診斷一個時代的病源，在這個時代經濟，知識，道德和宗教各種力量的相互作用空前的複雜，比化學，物理學，和生物學的範圍內的發現大有進步以前，比教育普及各階級以前，比各階級的關係變得那樣密切，凡是影響到一部分的沒有不影響到他部分以前，更複雜萬分，那麼要明白診斷當然更爲困難。

可是推測既然是免不了的，而人性的傾向終是一種永久的因素，我們且看一看人類過去的行爲，可以不可以說明未來。法國人，英國人和美國人覺得人類的關心政治是怪自然的，因而就假定將來還會這樣關心政治。可是歷史學家會問，這種關心真的會維持至於久遠嗎？在羅馬最後的

共和黨人的時代以後的一千年間，歐洲最文明的民族都一點不注意政治，將政治放在他們的君主或首長手裏。希臘民治政治這個時候的一世紀前就給武力毀滅了，毀滅的時候並沒有人表示遺憾或惋惜。爲羅馬共和自由進行的最後掙扎，不是出自人民，而是出自少數政治的執政者，其中大部分人都是爲了個人的利害纔殺害那位偉大的獨裁者。沒有一個人想恢復意大利，希臘或愛琴海沿岸的自由自治政府。當意大利城市排脫十一世紀和十二世紀的地主或教王的羈絆的時候，這些新共和國差不多不久又歸新專制者統治，並且很少人設法恢復自由。古代權力出自人民的學說，僅於重新研究羅馬人的時候方纔再度出現，但是沒有人想應用牠，甚至就是在帕雕亞 (Padua) 的馬細琉 (Marsilius) 的教育底下，當他用這個信條當做皇帝與教王間的衝突的一種武器的時候，也沒有人想應用牠。城市和民族好像都不大關心牠們的權利；固然隨時也有放逐暴君的事，但是自由的愛好始終未曾恢復。自奧古斯都以來，大多數人都過着農田，礦山和工場的勞動生活；他們所共同的快樂和興趣多關於戰爭，尤多關於宗教，宗教好比一個水流有時充沛有力，有時又有一半損失在迷信的沼澤裏，壓倒了古代文明的遺跡。假使沒有十六世紀的宗教鬪爭刺激

了北歐方面個人獨立的感覺，這種政治生活的停滯恐怕祇有更長。假使說羅馬帝國和黑暗時代是永不會再回復的了，現在公民權利的觀念已經普及，現在政治的平等又因企求社會和經濟的平等而得了保證，我們的回答是如此：縱使那些特殊的狀況不會回復吧，我們還能設想出其他也許有同樣的效果的狀況出現。事情已經發生了：已經發生過的事實也許還要發生。曾經曉得和寶貴政治自由的民族也會委棄過牠，不惋惜牠，並且忘記過牠。

我們回顧整個十九世紀，也能想像任何原因或狀況會重新產生這種冷淡嗎？我們千萬不要忘記，剛纔所說的公民權利的感覺和平等的愛好，無論在什麼地方都不是為全體國民都有的，在多數國家裏甚至大多數國民都是沒有的，在若干國家祇有少數國民纔有。那末一個倦於政治和政客的國家願意排脫選舉的麻煩是不是可能的麼？在法國，農民和曾受教育的資產階級就默認路易拿破崙的專制，祇要允許給他們以安定的生活，也就很滿意的了，正好比在羅馬，不但羣衆而且大多數文學家和哲學家都歡迎奧古斯都的統治。在普魯士，自一八六六年和一八七〇年的軍事勝利使帝政深得民心，中等階級和自由職業階級自願牠們的精神軍事化兼帝制化，寧願商業



上的繁榮，有效率的行政和國力的發展，而不願繼續其祖先那種反抗不經國會同意而徵收租稅和憲政改革經國會拒絕後仍歸濫施的俾士麥統治的努力。所以前進運動落到了另一種人手裏，他們喜歡經濟平等勝於政治自由，其求政治用意也大半爲了求經濟平等，同時代表一八四八年——九年的傳統的 *Freisinnige Partei* 瓦解，盡失了各階級的擁護。

以西班牙而論，一八七三年倉卒成立的共和國很少得人擁護，接着就重新恢復帝國；一八九〇年實行普及選舉，這一個禮物並沒有引起多大的興趣，對於政策和行政也沒有發生什麼實際的變化，除在東方幾個海港社會主義和無政府主義者的團體偶爾因普選而能夠推舉出少數極端派的人物來，其他各地的選舉區，完全受地方首領所支配，由他們操縱選舉，大多數的公民完全默許他們的統治。所以最能够駁倒認願意行使政權爲文明人的一種自然特性的學說的，莫過於這個會產生過探險家，侵略者和政治家而對於文學，學術和藝術全有貢獻的古代民族目前對於政治的冷淡。

在有些現代國家，我們目擊富人階級拒絕加入立法機關，祇有在怕他們的財富會受侵害之

時纔肯從事投票，同時在多數國家裏，政治思想和政治行動的重心，已由政治方法和司法改良轉到經濟問題。這些經濟問題如上所述，已經支配了許多民族多數人的心思，使得他們爲了他們所喜歡的那種社會根本改造，而願意犧牲自由本身，或者至少願意犧牲從前防護自由的制度。達到這個目標的革命，據說祇是一種暫時性的洪水，爲掃蕩資本主義所樹立的屏障所必需的。但是水流會不會回到牠的故道嗎？革命所用的暴力的方法會被人拋棄嗎？

關於現代人對於將來所發出的許多問題，其中最重要的莫過於將來也和從前一樣是戰爭的將來，或者還是和平的將來呢？假使使戰爭繼續下去，那麼細小的自由國家就很容易爲強鄰所征服或吞併。古代希臘和意大利就是這樣滅亡的；雅典和亞該亞（Achaia）的自由就是這樣喪失的；佛羅稜薩的共和國就是這樣於十六世紀時候顛覆了的。羅馬在征服中，版圖的大擴張，使帝制成爲不可免。

從前促成民治政治的祇有一條路徑，就是希望鏟除現實的禍害，但是推翻民治政治的路就多得很。其中若干不妨敘說一下。

假使戰爭繼續發生，外交政策的指導，這在古代世界和中古世的城市共和國是一種最重要的職務，現在又要變成非常重要。尤其是在歐洲和西亞那些同鄰國有領土糾紛的新興小國，非等到歐洲各民族相互間的關係比現在更加穩定的時候，民族精神，受了競爭和怨憤的刺激，會繼續活躍，使得這些民族都強烈地企求參加政治的處理；這一種民族精神，在若干國家引起了國內的不滿，在另外若干國家引起了侵略鄰封的野心。但是侵略的慾望和防衛的需要，也許會促成把權力集中於行政機關，甚至危及人民使他們爲了保全國家的獨立或取得軍事上的優勢而犧牲一部分的自由，這些事情從前已是會發生過的。

一個人曾因戰勝敵人而佔優勢，因此而得人民崇拜的，在若干國家裏也許能夠確立他的權力。就在我們今日，也有一位資質凡庸的冒險者，受了有財有勢的一派人的推戴，扶搖直上，他相信有軍隊做他後盾，而能威脅法國的自由；並且他初未曾打過一次勝仗，就能做到這一步。

危險也可以從內訌而發生，當內訌到了一黨因爲要壓服他黨願意委棄大部分民族的時候，民治政治就受威脅了。這在古代和中古共和國是時常發生，在任何有種族或宗教仇恨的國家也

會發生，就是在那些有一九九年匈牙利所進行的那種階級衝突的國家也會發生。在今日歐洲各國內戰縱使不會有，也不是絕不可能。

第三，國民當中比較未受教育的也許會不關心政治，但教育受得最充分的又注意到其他事務，例如藝術或詩歌，因為由他們看來文學，藝術比政治更有興趣，逐漸讓國事的處理交給一種能幹的並能給商人以他們所希望的立法和行政的官僚政治，這種官僚政治並且能夠供給娛樂以取悅民衆。（註一）官僚政治的領袖，假使聰明的話，就將不去怎樣改變憲法，祇須依照古代熟悉的方法行使實際的權力。祇要沒有問題引起階級的仇恨或牽涉羣衆的物質幸福；這種變化是難得發生的；我們一定要假定一個紛爭已經不甚劇烈的時期，而這個時期好像還離得很遠。任何一國的自由政府，都不至於因為野心的軍事首領掌握軍權而被消滅。假使任何民族失去牠的自由政府的話，恐怕還是由於牠自己的默許所致。但是少數政治好像由於一種自然律似的到處發生：在我們現代發生了這麼許多的奇事，實在不敢說什麼事體是不可能的。現在很少幾個國家，可以說國內的自由在一兩百年內不會發生問題的。

在全歐，甚至於相當範圍之內在北美，民治政治已經被看做一種手段，而不是一種目的，民治政治之所以可貴就因為牠是自由的具體表現。現代人寶貴民治政治不是因為民治政治本身，而是因為可用民治政治來籠絡羣衆。當公民權的行使已經使得他們能夠得到了他們所要得的東西，當他們確信他們所已得的可以保持下去的時候，難道他們還會關心未來公民權的行使嗎？從事政治生活的人，在有些國家裏頭越來越成爲一種專門的階級，他們也許還要繼續運用政黨的機構；但是假使國民轉而注意其他事務的話，這也是不夠的。假使那種使得民心歸附自由和自治的精神的養氣已經消竭，難道火焰不會低微而甚至熄滅嗎？舊派自由主義者雖詳論自治的教育價值，馬志尼側重牠的理想方面，穆勒側重牠的功利方面；但是誰又願意專爲了這種副產物而保留集會，結社，選舉和立法辯論全套法寶嗎？大半還要看最近將來的會發生的問題如何而定。假使羣衆所喜歡的是私有財產制度的消滅或某種共產主義制度，並且假使某一國真的創立這種制度，那末政府全部的性質就都會改變，現在所稱爲民治政治，就會變做一件完全不同的東西，也許會變做一種工業的官僚政治的少數政治。就是採取某種沒有像現代獻給工人作爲工人努力實

現的目標的計畫那麼遠大的經濟平等的計畫，進了一個試驗時期，試驗的結果證明牠是不能完成的，民治政府也不免大大地改變一下。

當我們想起人類各種族興趣，嗜好和信仰的變化的可能性時，我們就引入了一個更大的思辯範圍，甚至無窮的思辯範圍。在人性之中，本來就有一種不斷活動的衝動，借用數學的名詞，我們可以說牠叫係數吧，——如野心和懶散，嫉妒和忠實，自私和同情，愛好和怨恨，感激和復仇。但是人類的思想，幻想和習慣好比他們文學上或藝術上的嗜好似的時時改變。快樂的新方式時有發現；舊的就失去原有的趣味；道德上和知識上的價值常常變動改換。唯心觀和唯物觀間的平衡時時交迭起落。一度在佛教國家和耶教國家很尊崇的「謙遜」，到我們今日卻被看做一種死道德了。就是從事公共生活非常積極的國家，也許會把政治生涯降到像中國人認當兵和日本人認經商那樣卑下的一個位置。人民祇要他們不怕壓迫或社會上的輕蔑，或者損失他們向所喜歡的物質利益，也許會讓權力脫出他們之手而歸到少數政治手裏，他們也許憑藉輿論的權力，去防止統治者採取任何觸怒大部分人民的舉動，因為祇要那個褊狹的多數不將牠的正統學說去束縛思想

作用的話，政治雖有變動，輿論是能維持下去的。這一類從不間斷的演化程序的形態，也許是暫時的，因為少數政治天然傾向於自私自利的方法，自私自利又往往轉為偏頗不公，偏頗不公又產生出不滿，不滿的結果就推翻那些濫用權力的人。由這樣看來，世界的精神轉旋於時間的機輪之上，捨棄了舊的式樣，又織造出的新的式樣，永遠在捨棄和織造之中。

那個我們稱為遺傳的生理因素，千萬不要被忽略了。在最文明的民族中間，富厚或智力特優的家族顯然有消滅的趨勢，結果人種的綿延就由人口裏自制和心力不大發達的各部分去維持。這種現象的重要，當我們記起人類遲早（當然還在悠遠的將來）總要在若干地方彼此混合而失去今日所有的差別的時候，尤其明白。關於這種混合對於人性和人性與經驗所產生的制度的影響，我們還不能逆測。在落後民族間，有些既然比白種數量為多而生殖又繁，這種將來前途也許會令人沮喪。但並不是所有這些種族在智慧能力都不及歐洲人，並且他們也許有一種壯盛和新的活力，能够恢復被奢侈銷磨掉了的文明人種的精力也不一定。在發生種族混合的地方，未來的「混合種」也許和現代較文明的種族一樣宜於自治。但是混合，附帶語言，思想和習慣的同化，雖

然會消滅種族上的偏見，卻不能促進民族內或民族間的和平。

無論將來有什麼事情會發生，像民治政府這一類的制度，總要沾上整個人類道德上和心理上的進步的色彩，並且跟着人類道德上的和心理上的進步而興衰。民治政治的根據，即在於期望國民能具備某幾種品德和牠自身培養這些品德的趨勢。民治政治不祇假定人民須有智慧，並且假定這一種智慧是曾經榮譽提高的，經同情所淨化的，和受社會責任心所刺激過的。民治政治依賴於人民能辨別這些品德和根據這些品德以選擇領袖。有了盧騷所希望的公共精神，有了馬志尼和他的時代的熱心家所期望的宗教上的友愛精神，有了道德力做後盾，自治是一件比較容易的事，可以以其無可疑的優點而繼續維持下去。有了智慧，同情和責任心，凡百可以順利進行；隨便那一種制度，凡以這些德行訓練公民的，也能垂之久遠，每一代人因為實踐這些德行之故就能使制度發揚光大。這樣看來，民治政治的永久性的問題，變做人類在智慧和道德上究竟是不是在一直進步的問題，有了這個問題，就會發生將來宗教究竟如何的這一個問題，因為就較為高尚和較為敏銳的人而論，宗教是道德背後的動力。靠武力和恐懼統治的政府不要道德制裁也能存在，



或者能够使人民相信那些制裁已經使得牠們神聖化，但是尙沒有一個自由政府曾經這樣存在過和繁榮過，因爲祇有靠人們對於這些制裁的不可見的和永久的權力所致的尊敬，纔能制止作惡的能力和維持社會的組織。所以民治政治的未來這一個問題，實在是兩種範圍更大的研究科目的一部分，那就是宗教的將來和人類進步的前途。

至於人類能否達到民治政治的預言家所認爲可能的較高的標準的問題，自一九一四年八月就煩擾了每一個有思想的人的心，對於這個問題現在不能够像過去百年中任何時代那樣的樂觀地答覆。一次大戰，數百萬生靈肝腦塗地，勝者所受的損失，僅次於敗者，這實在是自有人類史來所未有的事。自第五世紀以來，歷史上也許沒有一個時代像一九一四年開始而至今還未完全消滅的禍害那樣使人恐怖震驚的。事實的說明並不比事實本身能够安慰人心。人類的熱情，並沒有因包被牠們的文明的外觀而稍爲緩和，稍爲高尚；就是人類的智慧也未曾隨着人事的日益廣大和複雜而比例增加，並且未曾表示增加的朕兆。知識已經堆積了，研究的方法和工具進步了，控制自然力做到了，世界已經成爲一個更適於人居住的地方，並且貢獻較前尤多的娛樂；但是個人

的心力依舊停滯沒有進展，未嘗比數千年前加強範圍也未嘗比數千年前加廣，而那些宜於應付人口增加和科學的發展後所引起的大問題的人並不比從前出現得更多，並且也許當需要最殷的時候他們並沒有出現。

雖然，關於我們這裏所討論的問題我們至少可以這樣說。我們不能把這些禍害的責任嫁給民治政治，這些禍害也未嘗使得民治政治的前途黑暗，除了暴露人性上的弱點和人類胞與的障礙以外。歷次地震的震源，不在於任何民治國家。禍害之大，是因為從前向未同時集合的三種大力——橫暴的軍事野心，國家主義的熱情和小部分工業人口的兇頑聯合一起的作用。這種火山似的活動力的聯合，在若干世紀以內也許不會重見。

既然失去了由科學發明的成績所養成的對於人類不斷進步的信心，人類一定要依照一種緩和的方式繼續改善，其實回想起來，人類祇花了幾千年的工夫就從奴隸制度中解脫出來，並且不及上述時間的一半，就度越古代世界無恥的荒淫和黑暗時代殘忍的兇惡，也可以自慰一下。

關於自由政治的科學和技術的進步，經驗已經確立了為活在專制政體底下的人所不曉得

的若干原則，又警告了我們若干爲當初創造自由政治的人所未及料的危險；但是一到應用這些原則和避免這些危險的時候，過去政體底下的人性弱點又出現了。誠然也得到相當的好處，但是這些好處多在於消滅惡者，很少是創造好的東西；而且共同參加統治的人越多，智慧，克己，和友愛和平的精神也就越多，這種信仰已經很殘酷地被摧毀了。不過無論如何多數的統治總比一人的統治要安全些——誠如加富爾所說的，無論立法院怎樣壞，個人的前廳祇有更壞——並且多數的統治比階級的統治也來得緩和些。無論對於民治政治所下的判斷怎樣嚴重，民治政治的朋友儘可以回答：你有什麼更好的東西來替代沒有？

想起歷史所記載的道德進步，多半是靠着提高平均人的情操和程度而實現的，也許可以得有一點鼓勵。在抽象思想和科學文藝的範圍以內，舉世所屬目的，祇是限於少數具特殊智慧的人，但全民政治的存在和繁榮，卻多靠大多數國民的克己，明達，和善意，靠特殊人才的創造力者比較少；無論什麼人，回顧過去三百年，六百年或九百年的情形，誰都不能懷疑在整個文明社會以內，人類的習慣和道德程度確有了進步。罪惡的暴發固然隨時都有，但是暴發得不像從前那樣頻數，應

付的方法也比前嚴厲了。勇敢和節操兩種武士的德行，顯然未曾衰落。一九一四年各國民軍爲了一件和人類及他們本國的運命全有關係的問題而慷慨從容，願意犧牲他們的生命的那種精神，比在從前任何一次戰爭中都照耀得更加光榮。在這裏可以找到若干解憂的東西。

沒有別種政制像民治政治那樣向人民要求這麼多的，也沒有一種政制比民治政治還給人民這麼多的。任何自由民族，敢於擔當責任會從一種可怕的磨練中出來的，並且勇敢未損，眼界未暗，而活力依舊充沛的，不必害怕應付未來。

古代的政治家和哲學家未嘗夢想過各級人民共同參加的一種政治；在他們心目中的民治政治，是建築在奴隸制度基礎上面的一種上層建築。近代改革家，比從前更勇敢更熱烈，直授羣衆以權力，希望而且相信自由和責任的禮物自然會燃起自治所需要的精神。由他們看來，好比由耶教神學家看來，希望是主要的德行的一種。

所成就的雖不如他們所希望之甚，但是也沒有什麼事體發生足以破壞他們所懷抱的信心——認在自由國家的公民間，責任心和平等的愛好將會不斷增長。試驗並沒有失敗，因爲世界畢

竟比從前在他種政府底下的時候要好些，並且認這個世界還可以改得更好的那種信仰依舊存在。沒有信心，什麼事就做不成而信心的臺柱就是希望。在全部歷史之中，每一個憂鬱的冬季，接着就是一個快樂的春季。

希望，常常會失望，也常常會復活，實在就是載着民主政治和民主政治的運命的舟所賴以駛離最後一次的暴風雨的船錨。在東方有一篇故事，說一個國王性行不定，希望他的占星官觀察星辰以覘他什麼時候會死。占星官把命算完了，回答說，他不能發現國王死的日子，不過他所能確定的，要是他一死，國王馬上也要死。我們現在也可以說：民治政治是不會死的，除非一切的希望都沒有了。

（註一）喜歡快樂和娛樂，與期求智慧的享樂相反，總是時常跟着文明的進步而發展的。歷史上的確有些時代「精神方面的享受」較多，又有些時代比較有閒的階級不大注意「精神方面的享受」，但是人類之判斷他們所生息的時代，是最容易受個人偏見的影響，尤其是在那些失去他們少年時代所寶貴的東西的人。

