

美國駐華公使芮恩施著
北京大學新潮社羅志希譯
北京大學教授蔣夢麟校

平民政治的基本原理

上海商務印書館發行

美國駐華公使芮恩施著
北京大學新潮社羅志希譯
北京大學教授蔣夢麟校

平民政治的基本原理

上海商務印書館發行

湖北省圖書館藏

舊書資料

序

我國自革命以來，至今年，國內擾攘，十年痛苦已甚，其原因複雜，但一般社會，缺乏近世政治的習慣和知識，實爲一個重要原因。前年芮恩施先生，在駐華公使任內，公餘的時候，把近世政治的原理和組織法，參酌中國政治和社會的狀況，著

「平民政治的基本原理」，供獻我國讀者。芮先生在中國多年，多與我國人士往還，對於中國抱十分希望，我國人對於先生感情亦極厚。芮先生不但爲歐美的政治學者，對於中國政治亦素有研究，所以他這本書不是又懸空談政治原理，實對於我國現行政治，有切要的和建設的批評，把歐美的政治和中國的需要，明明白白的講出來。如國家是如何成立的，憲法的性質是什麼的，國家的各種機關是如何組織的，如何運行的，中國實行平民政治，應該從什麼地方入手的。

其中講到議會一層，芮先生主張議會當代表職業團體的意思，不當單代表地方區域。這是我們很贊成的。以中國的現狀而論，國中比較有實力的是職業團



體——如教育會、商會等——他們不但是知識較高，而且對於國家的事，有切膚之痛。不像自己代表自己的政客，把國家的事都拋了到十八重地獄裏去了。

此書體例明白，文辭暢達，經羅家倫君一枝暢快靈活的筆，譯成國語，把芮先生的意思，正確的達出來，這是我們很佩服羅君的。

我很希望我國教育家，把這本書給中學和師範學校的青年作研究公民學的資料，使他們知道平民政治是什麼一回事，這就不負芮先生著作的，和羅君譯述的，苦心了。

中華民國十年十月十日 蔣夢麟序

譯言

此書係於一九二〇年將原稿交與譯者，故上七章係當時在北京所譯，稿留北京，以後係來美後所譯。未能全部同時修改，名詞恐略有不能一致，或忽促間有遺誤及不甚妥洽處，待再版時細校。譯文係盡譯者可能，務求真確，句法之組織，苟可以不變其原狀者，必維持之，以備讀者參看。原書文章極流利動人，可作近時英文散文讀，於意於詞，兩有所得。

至誠之感謝，謹致於蔣夢麐、馮芝生、周梅蓀三先生，因其為譯者耗費精力，悉心校勘，並致感謝於著者。

羅家倫

一九二二年三月美國
普林斯頓大學院

平民政治的基本原理目錄

一 國家的由來	一
二 社會的經濟的和政治的關係與統治權	一三
三 國體	二〇
四 政體	三四
五 國性	四六
六 主權	五七
七 成文憲法與不成文憲法	六四
八 代議政治	六八
九 選民	七六
十 政黨	八五
十一 民治	九五

(1) 平等——自由——博愛

(2) 民治的學說應用於中國

十二	內閣制與總統制	一一七
十三	立法機關	一二八
十四	司法機關	一三三
十五	內務	一三六
十六	中央政府與地方政府	一四一
十七	政府的機能	一四六
十八	近代政府的機能分述	一四九
	(1) 自給的機能	一四九
	(A) 租稅與預算	
	(B) 公債與幣制	
(2)	防護的機能	一六〇

防衛與保護

(3) 外交的機能……………一六四

外交

(4) 教育的機能……………一六七

教育

(5) 發展的機能……………一六九

公益

(6) 交通的機能……………一七二

交通

平民政治的基本原理

第一章 國家的由來

從本有的天性上說起來，人類就是相互生存於種種社會關係裏面的。家庭是一切人類關係的本源。如家庭中兒童的撫育，教諸事，都是社會構成的基本要素。合多數家庭而成族，族不過是較家庭更寬的一層關係，也是以血統和繼承為根據的。

還有一種最大形式的社會，其中人類的關係有固定的組織的，就是國家。國家的動作和關係都是政治的。國家最重要的特點，就是能用有組織的勢力，去使大家服從種種的法律和規程。所以政治的原素也就是一種有意識的權力之集合和組織，遇必要時得應用外面的勢力以管束人類的操作的。

國家種種的起源，雖不得而詳知，然政治勢力最初形式之構成，當今猶為大家所承認的，則不外乎以下所述理由：人類為生活的基本需要起見，不能不按照初

民時代各處地方的情形，有種種適應生活的動作。有許多種族以游獵爲生，以森林中之天然果品爲活。另有其他的種族，居於平壤，載耕載穫，以定期的出產，供生活的需求。在土地比較不肥沃的地方，則有第三個營生的法子，就是馴養牲畜，放之曠野。當歷史最初的時代，鄰族生死的戰爭，相互的劫掠，以至於彼覆此亡，實在是數見不鮮的事。但是戰爭起來，往往游牧人種佔點便宜，一則因爲他們的食料常常隨着他們，比游獵人種的食料還要靠得住；二則因爲他們習於遷徙，由此富於冒險性。當他們和住在膏腴沃壤的民族交戰，他們往往勝利。他們起初不過殘殺敵人，擄掠婦女，以荒廢的土地，供游牧的處所。但是後來他們覺得以被征服的人爲附屬品或爲奴隸，使其耕殖土田，進呈賦稅，是對於他們有益的事，所以他們也就改變方針。古代的階級區分，就是因此而起。在這個情形之下，社會裏分成一種征服的自由民族，爲家長或爲族長，構成統治的團體；一種被征服的農奴，每天做工，定期納稅，僅僅換得各人的生命。

構成中國古代的國家，游牧民族實佔主要的地位；這種的情形，可以從中國的

文字裏看出來的。中國人每稱郡縣之長爲「牧」，而孟子常謂國君爲「民牧」，中國的「義」字從「我」從「羊」，而「善」「議」等字，也都是從「羊」的語根。這都可以表現從前所謂正義公道的基本觀念，都是同羊和牛這類的產業有關連的；在初民的國家之中，統治階級的重要之點，也在乎此。當西歷紀元前二千年中國歷史初開幕的時候，中國的文明雖然簡單，但是已經很發展的了。

被征服者與征服者的關係日益接近，實爲成立國家的第二步趨。因爲經過長期的共同生活，他們纔知道共同的利害。誠然，有時候社會的區別，使人類有種等級（Class）的發生，至今還是保持得很嚴厲的；如印度一處地方，人民分析到一百以上的等級，有明白高下的區分，而且不通婚嫁。但是在其他的地方，雖然有等級的存在，但是這種社會的區分，並不如此的明顯，個人從這個階級過到那個階級，並非不可能的事；即有分別的存留，而共同一致的感情，無論如何，還有發展的機會。

再進一步之政治的發展，是由於國家社會和一定區域的領土發生關係。最初

建設國家生活的游牧民族，起先不過是漫遊各地，他們自己對於一定的領土，並不明瞭發生關係的。而農業民族互相合併，也本沒有領土界限的明瞭觀念。但是等到游牧民族主宰農業民族的時候，他們纔知道統治一定區域的，領土是很重要；因為可以從這些領土，可以抽得賦稅。這個觀念，就是封建制度成立的基本。在封建制度中的地主或諸侯 Lord 就是一方面向一定區域以內的農民收稅，一方面擔任保護他們的。所以他一定要認定那些領土是屬於他的。苟有區域權限的衝突發生，他們彼此就以武力相解決。領土的觀念，是這樣來的，一直傳到近代的國家，還成爲主要的部分。因爲近代國家的界說，也不過是認他爲一種政治的社會，而固定在明白劃分之領土範圍以內的。

待我們看看當貝利克黎斯 Pericles 秉政，城市發達到極點時候的雅典 Athens 生活情形。當時全雅典城和一所大房子一樣，凡是社會和社會的人類都住在裏面。至於私人的房子，是很小的，僅足以蔽風雨，凡是近代家庭中的陳設，一概沒有。家庭、店鋪、田莊裏的事都是奴隸做的。所謂公民，都能盡其全力，爲國家和社

會的事件。他們生活的中心就是在市場和會議廳。一天到晚，一羣一羣的人都聚集在這些地方，討論公共的事務。拍拉圖 Plato 的問答集正足以代表這種最高等的談話。一切公共的事務和每個公共服務的人，都要照這個樣子，經一班知識高思想快的人討論通過。

這種的社會生活裏面，包括各種人類的興趣和活動。宗教的情感則藉城市的神靈以作表現；所以爲了這些神靈，又建了許多美麗莊嚴的廟宇。宗教信仰的儀式，實爲城市生活一致的最高表現。偉大的藝術，亦發展於當時。凡是藝術家表現他們的能力，不是爲恩主個人的滿足，也不是爲私人家宅的裝潢；他們主要的目的就是要表現在廟宇裏，議場裏，戲院裏一種城市生活的適當位置。所以藝術上的大出產品都是公共的產業，且足以增進國家的莊嚴。當時的藝術，實在可以算是當時社會的理想之真正表現；因爲當時無論那種造像，圖畫，建築的模型，都是經過那一班談政從公，眼光深刻的人物一番批評的。當時的戲院，也是一種公共的組織，不是爲疲乏工人的膚淺娛樂而設的，乃是爲表現人類生活最感動最莊

嚴的方面而設的。所以戲院的責任，就是要鑄成一種公共的情感，公共的品性。政治家看得戲院的影響，如此重大，所以當排演的時候，總勸一切的公民按期而到，就是最窮的人，買不起票的，公共庫藏裏也爲他支錢買票。從這點看起來，希臘城市的生活，實在是一種繼續不斷的教育；在這種生活之中，個個人都以批評和討論爲相互的教育；在這種生活之中，種種機關，都是希望着去發展並增高公民的能力與理想。

對於含有政治性或統治性的公共事務，全體公民更有極大的興趣去過問他。凡是行政或立法等項，無論是關於國際的或是內部的，都要當未曾作最後投票表決以前，在公共會場之內，經過很長的，很透澈的辯論。更進一層，凡是不曾參與過每次辯論的公民，都無投票表決權。這種舉動，就是希望每一張票投下去，都要能代表一種合乎智慧的判斷。無論是哪個官吏或是那個公民，要提議成立一種法案，等到這種法案被大家採取之後，那提議的人仍然要親身對於這種法案負責的，若是實行的結果對於社會不利，那提議的人也須實行受罰，以明責任。當雅

典最盛的時候，他的公共生活，是特別的智仁兼備；僅觀其所以得名，所以當局者之人格，也就可以看得出來。雅典人推舉領袖，一律平等，並沒有資格的區分，實在可以見得他們政治組合的程度。從這點判斷起來，當西歷紀元前五百年的時候，雅典的民治，可以算是登峯造極。但是雅典的公民雖然一方面服從襟懷偉大，才力縱橫的領袖；然而一旦領袖的聲望過大，足以擾亂國家的平衡，則他們也未始不疑慮及此。因此「貝殼放逐制」*Ostracism* 遂以成立。無論那個政治家若是勢力過於雄厚，足以危害自由的永久存在，則一切的公民可以將他的名字，刻在瓷器片的上面，積在會議廳裏，就能將這種有名的人放諸國外。這並非一種懲罰，不過是一種國家危險的預防。雅典人的社會生活，純粹是政治的；在這種生活之內，聚集一切人類的活動和興趣於一種主要衝動之下：這種衝動就是要融合各種的力量，一方面以保護國家的前途，一方面以發展公民的生活。然而國家與公民的關係如此密切，所以公民的生活，離了國家也就毫無意義。所以放逐出去，無異一種死刑。祇是能夠參與城市的生活的個人，纔算是享受了人類正當的命運。希

臘人認定一切人類的活動，凡爲一種自覺的意志和自覺的能力二者之有組織的實行，以發展人類之生活爲務的，纔可稱爲『政治的』Political活動。Political這個字原爲希臘字的 *Polis, Polis*，這個字就是城市的意義。要知道西洋政治史的發展，要知西洋政治動作的本義，要知道西洋人類命運這個觀念的影響，而不懂希臘城市國家的生活，是萬萬不成的。祇是在這個地方，人類纔最初自覺到他本身的價值；祇是在這個地方，人類纔最初自覺到他本身的命運，是只要把他自己的意志從自覺的發揮出來，就能夠統治得住的。至於東方則因爲人數繁多而天然的供給又復豐富；人類倚靠着無限的天然勢力，爲時既久，所以人類對於統治天然和不靠天然的自覺心，也就不能早發生出來。希臘的城市往往佔據一個中央的小山，其堡寨均在環繞境內的平原山谷之中，一望歷歷在目；而距這些平原山谷不遠之地，又有山牆環繞；所以這些地方，實在是很好人類固定的居留棲息之所，使其中所居一片一片的人民能有自覺心，而且能把政治活動的精神發展。天然的勢力，既非過強，所以人類也覺得統治天然的來源和勢力並非難事。

兼之希臘的社會能把眼光射到海上，不特使他們因此眼界放寬，而且使他們商業的機會也因此發展。這種環境，實在能够使他們不致離羣索居，草茅閉塞，和內部平原山谷所發生的普通現象一般。

總之希臘的城中，實在是從當年的社會生活轉而爲現代西洋文明的重要關鍵。雖然以後更完備的發展，是經過了多少羅馬的歷史，和基督教的功勞，但是探本求源，還須追溯到種種希臘的重要成分。

完全發展的國家

要找完全發展的國家，還不能不看到希臘最簡單最團結的城市國家；看到希臘的城市國家，尤不能不看到其中的雅典。希臘的人民有很高的政治的觀念。在他們眼光之中，國家實包括一切人類的目的和宗旨。家族雖然發達到極點的時候，可以成爲一種階級，但是終久不足供給人類的發展的適當機緣。希臘人認定城市或是國家，爲一切文明的目的，爲一切人類發展的目的；其中所包含的不僅是政治，經濟，實業的活動，而且及於教育，文學，和藝術。個人生活要有充分的表現，非

求之於社會的活動和社會的興趣不可；因此凡是哲學的討論，體育的比賽，戲劇的排演，以及一切公共會場的辯論，無一不在社會生活之中。這種發達最高，團結最固的城市社會，實為近代國家之起源。若是對於希臘社會的行動和目的沒有一點知識，那對於近代國家的目的和宗旨也是不能明白的。

羅馬起初也不過是一個城市國家；由幾個家族之長所統治的，其中也有全體自由人民的公共集會，但是人口之中有一大部分是附屬他們的奴隸，沒有自由權的，以後羅馬的國勢漸漸擴張，得了許多附屬的領土；在歐亞非三洲征服了多數的國家，驕驕日盛，以至於成為世界的大帝國，一邊統治到英國的領土，一邊管轄到印度的邊界。但無論如何，羅馬政府的形式，還離不了城市國家的制度。所有帝國官吏的頭銜和職務，還是同在羅馬共和國城市社會中的一樣。

國家發展的重要步趨，在乎應用代議政治的原理。羅馬所以不能永久組織世界的領土，也就是這個緣由；因為統治各處領土的人，祇是中央派出去的，而又沒有方法可以使各處的意見和各處的生活情形聚集到中央來，以謀共同的決定。

所以苟欲實行補救這種缺陷則非應用代議政治的原理不爲功。代議政治的原理最初發現於德意志民族的國家，而尤以英國爲最盛。這種政治的主旨之點，就在使各處地方的社會組織成較大的邦土，然後選派代表到中央議會或國會來，以參與中央政府的凡事決定。這種政治是從各方面討論而成的，所以由討論主持的政府，雖然在希臘城市國家之中成爲主要的部分，而至今在更大領土之邦，甚至於廣據大陸之美國中國，也還適用。

近代國家中的民族分子，一部分是原來就有的，一部分也由於歷史上集合攙來的。在從前國家初有領土的時候，當然領土的範圍就是以某種同樣民族的居處範圍爲定。所謂同樣，也不過是說同出一個種族，或是同用一種語言，但就事實而論，却不能說這是近代國家構成的惟一基礎。以政治的勢力，往往歐洲的皇族，能夠奄有大片的土地；而這種土地，是由方言不同，種族不同的民族組合成功的。然而在一國政府之下，經過幾百年的共同生活，有許多共同之點，也就發展出來了。所以近代民族的國家，大致都有統一的語言，風俗，法律，以及其他習慣，甚至於



宗教也常歸統一。

在中國照各方面的情形看起來，已經是一個完全發展的民族國家了。雖有種種的方言存在，但是有一種公用的官話，可以通行於各處。風俗大致相似，而倫理的系統，從前以孔子的教訓爲根據的，也大致爲各處所承認。在蒙古西藏雖宗教的關係，有種種特殊的社會制度和社會習慣，但是主要部分的語言，風俗，和種族的統系，已經可以使中國的國家，根基穩固。在美國民族的系統，誠然是從歐洲和他洲種種不同的分子相合而成的；但是既成之後，國家的政策和國民的風俗，也能根據最初英國制度之遺傳，成立一定的標準。還有一種公共的語言，也可以通行於各地。

孔子的教訓對於國家和政府倒是抱了一種很高的理想。這位大哲人把政治分爲三個時期：一個撥亂時代的政治，爲半開化的民族而設的；一個是小康時代的政治，爲已開化的民族而設的；一個是大同時代的政治，爲大開化的民族而設的。在禮運裏面，我們可以找着他重要的話道：

『大道之行也，天下爲公。選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸。貨惡其棄於地也，不必藏於己；力惡其不出於身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶不閉。是謂大同。』

這種對於國家本性和國家職務的解說，是很高貴的；這種的國家，纔是真正平民政治的國家；這種的學說，不但與希臘思想家最高的理想相符，而且比他們真正的思想還要平民一點，就是比我們今日公共生活所需求的所希望的也還要平民一點。

第二章 社會的經濟的和政治的關係與統治權

分別人類種種的動作，是很重要的事，而分別其中政治的和社會的成分，尤其要緊。當然社會的種種關係是人類生活的基本。是人類或是個人，離了社會就不能生活。社會是自然結合的團體；這種團體或是根據血統關係組織成功的，如家族之類；或是根據基本的利害組織成功的，如人生經濟的情形，也可以構成許多

人類社會的組織。這些關係都是由本能和習慣而生的。至於自覺的意志，在這些關係構成或繼續的時候，並無重要，然而在這些關係的較高形式之中，意志也日進無已的盡一部分重要的責任。社會的關係和活動之中，包括一切關乎家庭的事件，如撫養和教育家庭的分子，生產和增加生活必須的物產等事，都包在內。有一部分社會的關係，專是關乎經濟活動的，如財富的生殖和分配等問題，自有特殊的自然法律去管束他，所以必須單獨研究其他各種的社會現狀，方纔可以明白。但是無論如何，這種經濟的活動對於一切社會的關係，都有很大勢力的影響，而且當經濟的勢力用着政治手腕的時候，尤其成爲人類事務上最重要的成分。無論如何，分別政治的和社會的行動與權力之主要原素，實在是特別重要的事。一個社會沒有公認的法律和習慣，就不能存在。而所以使這些法律習慣能夠實行有效，也有種種的方法：如有人違犯的，大家或是單純的反對他，或是屏他於主要利益之外，甚至於完全屏斥他於社會之外，都是方法。常常社會的法律比政治的或是比法律的禁令，還是有效，因爲一個人一遭了社會的反對，就萬無倖免。

之理，而且遇着許多事件，還是法律的懲罰易受，而同類的苛責難當。所以若是說凡人對於政治的或是法律的責任，比對於社會通行與社會反對的責任，還要束縛，還要有效，實在是不對的。社會的和政治的行動所以區分，祇是在乎組織。社會生活祇是由自然的勢力組織而成的，所以並沒有人類意志自覺的努力，存乎其間。換一方面說，政治行動主要各面的性質，就在固定的組織上。如懲罰的權力，就是付諸固定的法廷；而立法的權力，又是付諸別種固定的機關，由特別選舉或特別指定的人所組織的。更進一步說，即是實行壓迫一事，也都有一定的專條。如普通社會對於那不守社會規律者加以反對，那種反對，並非有定則的，而法律的懲罰，或是罰金，或是拘禁，或是剝奪公權，都有一定科條之所在。有許多國家很注重於純粹社會的或經濟的組合；然而也在許多國家之中，政治的精神，籠罩在一切動作之上。一種志願和才度想聯合各種的能力，作一種有組織的行動，受政治權威的領導，為達到種種特殊固定的目的，以有利於社會全體的，纔是政治本體的規矩準繩。中國的國家，原來是非政治的 Non-political，他的動作，大概都是社會

的和經濟的。經濟的結合，商人的組織，和由家族構成的種種社會團體，對於政治的動作，皆絕少倚傍。政治的組織，永不會完全代表中國人民種種的活動和種種的需求。所謂政治的組織，不過限定在一個很小的範圍以內，祇是管徵稅練兵諸事。中國國民的哲學，無論是孔子的或是老子的，都是傾向於不自然，而極普遍的社會活動之勢力，較之傾向於固定的，野心的，要費盡氣力應用強權以統治自然勢力的政治興趣為尤強。

從別的方面看起來，政治的成分在羅馬的歷史上為最多。在羅馬國家之中，祇是一小部分統治階級的意志，主持一切政治生活和社會生活的行動與發展。政治的理想，實在是構成西洋文明各國發展的主要原因。他給人家一種固定的目的，而且激發公民生活的公共精神。他能集中全國全付的精力以達到政策上幾種專定的目標；或是聚合全國所有的勢力，以保持國家的安全，使他不至於受危險。他能培養出幾個大領袖來，在他們的人格之中，可以使全國政治種種的理想和種種的雄心，有相當的建白。發揚光大的領袖，在古代則前仆後興，自貝利克、黎

斯 Puciales 以至恺撒 Caesar；轟轟烈烈的君主和政治家，在近代則不時而出，自沙立曼 Charlemagne 以至林肯 Abraham Lincoln，均爲人類供給時機使他們借這種偉人格之中，以表現一切的政策和命運。但是從別一方面觀察，則因爲政策 and 雄心過於確定的緣故，釀成許多凶殘流血的戰爭；以至於爲競爭權利之故，致大多數人類的生命也犧牲在裏面。以國內的政府而論，則有許多政治的要素，僅爲幾個階級升高陵下的工具；如封建時代則武士當權，而轉到近代則爲資產階級以統治一切財產的出品。爲了這個原因，所以有許多人把政治的原素，看作暫時維持人類發展的一方面；他的地位，必須讓與沒有他這樣直接痛快，沒有他這樣深刻嚴厲，而能按照社會生活全部的自然程度之社會行動的方法。但是那句話也不是容易講的，必須要一種社會，其中個人的品格皆有高尚的觀念，其中人類的生活皆有改良進步的理想，方纔可以成功。

在這個關鍵，我們必須對於政治的學位和社會的學位二種關係之間，有一個明瞭的概念。在古代社會式的國家當中，正值政治的覺悟未發生以前，個人簡直

算不了一回事。除了家族以外，他簡直沒有生存的方法，沒有遠大的眼光，沒有可能的根性。所謂個人，不是他自己的個人。他純粹受社會習慣尙的壓制，不許在創造的獨立的方面有所發展。至於個人的人格，和個人對於自己命運的覺悟，在最初的時候，僅發現於希臘城市國家之中，與政治的覺悟是同時發現的。在羅馬國家之中，個人均賦有固定受法律保護的範圍，在這個範圍以內可以獨立行動，不受四周社會的壓制。個人的財產，和以個人意志與個人利益爲根據的契約訂定權，都是獨立人格在法律上應有的條件。起初這種機會，祇是自由公民中男子一部分有的；後來經過苦行學派 *of the ascetics* 和基督教義的影響，羅馬的法律也漸漸推廣去保護女子和解放後的人。最後羅馬的法律，充分發展這個概念：就是說一切的人類，都有獨立的個性，這種個性應當自由發揮；苟在法律保護範圍以內，絕不能受社會的壓制。所以這種有趣的結果，就是成功了一定法律的制度，特以保護個人的獨立，反對最初習尙當權時候一班無限制而很有勢力的社會壓迫。當時國家的觀念一盛，於是大家都希望個人能盡其權力，財產，能力以幫助國家，爲

國家盡職。從這裏發生的危險就是去掉社會的束縛和專制，而又代以政治的壓迫。所以在近代西洋的國家之中，個人都去找法律的保護，以抵抗原意是爲人生自由發展而設的國家。所以有許多政府，都往往被人民逼着去宣布許多自由的憲章，人權的法典，藉此保障個人不受政府官僚專橫的壓制。

其他一種個人主義的發展，也應當注意。當從前資本主義權力太盛的時候，許多個人主義者把國家看得祇是一種幫助那些已有很大經濟勢力的人再去加富加強的工具。這種不公正的情形正和社會主義所主張的趨勢相反。社會主義的主張就是要反過這種情形來成立一種組織，使其中的所有的人都深深覺得他是離不了社會，對於社會是要盡責任的。受了這個影響，所以現在政治思想的潮流，要從全體社會的利益方面去觀察一切關乎社會的動作，而不能僅僅看到幾個個人私有的機會，以爲平衡。當今實行上正要研究出來的問題就是一方面爲個人自由的發展起見當如何賦與他們以發展的機會，財產的享受，能力的增加；一方面爲社會全體的利益起見，當如何以社會的動作，社會的統治，使他們

有一定的限度，不致於妨害社會。總之全體人類的利益，都是要顧到的。

第二章 國體

把國家的界說明定出來，國家就是「一種人類的社會，佔據一定範圍的領土，不受外力的統治，以共赴共同的目的，而且裏面有一種有組織的政府，使全體的人民都能共通服從的。」這條界說裏面包含一切組織近代政府的重要原素。分析開來說，則這條界說裏面所包含的原素，可以分列如下：第一，他是一種人類的社會被種種習慣遺傳團結攏來，通力合作，以赴共同的目的；第二，是地面上一部分的地方，有一定的疆界，永遠爲他所佔有，而物質的基礎，也惟此是賴的；第三，在此領土之內，自有最高的統治權以處治一切社會的事務，而且在這統治權之內有種種的動作，可以使社會的意志，能夠表現，能夠執行的；第四，這種政治的組織是自決的，由內部自己統治，而不附屬於國外任何統治權的。

國家的形體，有無限的分別，是很容易明瞭；我們看氣候的分別，經濟狀況的分別，社會情形的分別，就可以知道；而且在這些分別之中，人口也有疏密和種族也

有分別，歷史的發展和變遷也有分別。國家的形體，雖然交互綜雜，難於詳分；然而就其組織上總括起來，也可以列成幾個大類；這些類別，經過歷史上多少進化的階級而成的，可以略數如下：

(一) 草昧的農業國家 The Rural Agricultural State

(二) 等級區分的國家 The Caste State

(三) 城市或沿海的國家 The City or Maritime State

(四) 封建領土的國家 The Feudal Territorial State

(五) 民族的國家 The National State

這第一種國家存在的地方，總是經濟的情形，脫不了初民時代農業牧畜的生產。這種的國家也可以叫做部落的 Tribal 國家，因為他的起源就是根據於人口的全部，或至少也根據於統治階級的一部之血統關係組織而成的。在這種社會之中，有時候也有以平等的自由民族合組而成的；但是最平常的，就是如以下所述，往往有一部分較柔弱的人民，屈伏於更善戰的部落之下，而退處於農奴的地

位。在這種國家的政府，祇可以稱爲家長的 Patriarchal 政府，因爲他的主權，歸那主宰一切的部落之家長所行使；而這種家長，多半是精明強幹的老酋長。這種酋長或是王位，可以世襲下去的，但是我們要知道這種制度並不是傳嫡傳長，乃是傳與孔武有力，好勇善戰的兒子。這種的組織，在中央亞細亞或亞非利加洲的半獨立部落之中，還可尋得出來。在歷史上則無論那個民族，都是經過這個階級的最著名的就是日耳曼民族未與羅馬接觸之前所建的日耳曼國家。

因爲財產職業發展之不同，於是有一個傾向使社會的分別愈加增多愈加嚴厲。有時候兩層合組而成的社會，征服了與這同樣社會，則其結果當然使一個社會之中，又分爲三層或四層。每層有每層的血統遺傳和共同利益，所以每層有維持每層本體的趨勢。種種的層次 Layer 於是分爲種種的等級 Order，並且造成一種系統，以排外的眼光，阻滯等級的合併，使一種社會之中，有種種各不相容的等級。各種等級之上，再有最高的層次，以爲主宰。等級制度在印度發達到極點了，到如今還有一百二十一個等級存在。專門論到等級的起源，還是不可知的事。

所可知道的就是——一方面由他代表部落的遞遷，一方面代表職業的各殊。這兩種成分，有時候同時混合在一處。很有一部分印度的等級，是由於種族的不同而生的；也有一部分是由於職業和商務的不同而構成的，如醫生，馬夫，皮匠等等。一種職業構成一個分開來的等級。按照印度的學說，社會通常要分四個大等級，就是僧侶，戰士，農夫，工匠；其餘無數存在的等級，都是這四個大等級的分枝。在波斯國 Persia 也有這種根本的分類法，可以從她古代的文學裏找出來；而且在柏拉圖 Plato 的名著共和國 The Republic 裏所述的社會，也是根據於同這一樣的觀念；至於歐洲中古封建時代的社會制度，更是和這一般。這種分類，後來從四滅而爲二，就是：僧侶或哲學家，戰士，與生產者。經商的或做中人的在法定的等級制度裏沒有位置，因爲他們的職業是否有社會的用處，尚在懷疑中，所以他們不免視爲居中橫間，壟斷漁利的人。印度等級的所以長久存在，而且界限如此之嚴，大半是由於受婆羅門 Brahman 或僧侶等級之影響的緣故。爲這班人爲了保持他們的勢力起見，所以把他們最高的主權，定爲天經地義，不許他人有疑問的餘地。

存乎其間，所以上等的階級排斥一切，界限分得非常之嚴厲分明。

城市的國家，以前大致已經說過了；而其關乎文明發展的重要，也曾經指點出來。從前城市的國家，無論如何，總是沿着海的，所以她主要的經濟利益，就是商業，不但與上古的農業情形不同，而且與封建時代的地主制度也不同。在希臘羅馬的景況是如此，在中古時代的城市更是如此。不過在希臘的商業活動和商業利益雖然更盛，能使國家的眼光放寬，射到海外去，但是國內農業的情形，也是更重要的。羅馬本是一個城市的國家，後來她成了一個世界帝國以後，她的政府，還照樣按着城市的精神去統治，城市的形式去組織，爲了這個原因，所以不能長久，因爲他不能把大帝國的各部分，成爲一種親密的和有機體的組織。比較近代一點的時候，城市國家的形式，以意大利 Italy 威匿思 Venice 詹羅亞 Genoa 佛羅倫斯 Florence 與海西亞聯盟 Hanseatic League 諸城市爲最著。

『帝國』 Empire 這個名詞，在歷史上每個時代有每種意義。從先『帝國』或『帝國主義』 Imperialism 這個名詞本身的字義不過是『統治』 Rule 或『主

宰』Dominion。到羅馬的時候，因為羅馬的國家勢力不同，所以這個名詞的意義，是專指最高官吏和最高命令的統治權而言，或是在世界的各部分為羅馬所統治而包括在羅馬帝國主義之下的，都叫『做帝國』Empire。羅馬國家最後的目的，就是想要統治全部已有文化的世界，遠東還不在其內，因為羅馬人知道遠東比較很少。終究有一個時期歐洲的全個南部，非洲的北部，亞洲的西部中部一直東到印度為止，一齊都處於羅馬的統治之下。『帝國』Empire 這個名詞，在這個意義中間，就當『世界統治』World Rule 的解釋，他祇是把『全個世界看得都是實際的屈伏於一個集中統治權之下』羅馬帝國 Roman Empire 後來又分為東西兩帝國，以君士但丁 Constantinople 建都的為東帝國，以舊羅馬都城建都的為西帝國；再後則東西兩帝國又分成多少的小片。西帝國是被法蘭西王與沙立曼 Charlemagne 皇帝瓜分，到中世紀的時候，成為神聖羅馬帝國 Holy Roman Empire。神聖羅馬帝國是與羅馬舊教是並行的，因為二個都是想望併吞全個世界，然而在實際上這種想望永遠不會達到。神聖羅馬帝國的實權，比從前羅馬

帝國的實權還要少。英法的民族國家，却在這個時候，已從事組織起來了。他們當一個時會，也承認神聖羅馬帝國的宗主權 *Overlainy*。其實這個帝國的帝位，實在是很滑稽的，名義上說是有世界的權力，實際上這種權力，祇是在德奧匈意三國的區域以內有效。

【皇帝】Emperor 這個名號，又為後來的統治者所應用；如拿破崙在法國稱皇帝，威廉第一在德國稱皇帝，皆以帝國自居。俄羅斯帝國的種種風俗習慣，和與正宗教 Orthodox Church 的關係，大都是從君士但丁的東帝國傳下來的，這些晚近發生的帝國，都是民族的國家。他們並不孜孜於享有世界的統治權，他們的動機裏有，不有當然不得而知，但至少他們口頭的宣言裏總是沒有的。所以在這個意思裏，【帝國】Empire 這個名詞的解釋，是當作一個很發展很重要的「民族的國家」，其中有時候也可以包括各個的小邦國和小王位。在遠東觀察起來，則前朝的中國和現在的日本也是這一樣的性質。中國從前的「帝國」從理想上說起來，也是一個統治世界的國家，在她境外的君王，都是夷狄，要向她進貢的；但

是從實際上說起來，她也不過是一個民族的國家，在中國範圍以內的。有許多民族的國家因為在世界上各處都有殖民地，所以號稱「帝國」Empire。英國之所以號稱「帝國」Empire，就是這個意思，因為她雖祇一個集中的「民族的國家」，但是她的殖民地布滿全球。大不列顛的國王同時兼印度的皇帝。「帝國主義」Imperialism 這個名詞在近代我們所說的意思，大都是指到一種政策以統治世界上東一處西一處的領土，東一片西一片的人口，去推廣她國家的領土，增加她國家的權力為事的。「帝國主義」普通的意思，並不是同羅馬「帝國主義」所做的成例一樣，開宗明義就要去征服鄰屬，合併而為本國的政治領土，一步一步的征服開去，把本國拓成一個奄有世界的統治權；他現在的意思，祇是要求本國權力，能發展開去，伸張到較遠的地方。

封建領土的國家，是由初民農業的情形發生出來的。他對於後者特殊之點，就在能使一定領土以內的區域，都是政治權力所及的地方。在封建制度初發生的時候，公產與私產的權限，並沒有多大區別。封建的諸侯 Lord 各享他的領土，抵

抗強鄰的攻擊，以保護領土以內的居民，所以這些居民也就歸他統治。惟有管有領土是諸侯最重要的職務，其餘一切政府的權力，不過這件職務的附屬品。封建的國家所以能發展的很快的原因，乃是從希臘城市國家裏，得了許多政治領土的經驗，而所得於羅馬世界帝國的教訓爲尤多。在羅馬帝國倒後，有許多日耳曼的國君，去建設大帝國以繼承羅馬之後，但是這種帝國，因爲組織太大，根基沒有成熟，承不起這種組織，所以不能長久支持。必定要封建的諸侯能各人好好的看着各人財產的疆域，那國家的大君主纔有法子管理和處分他一共所轄的領土。建設的神聖羅馬帝國的日耳曼民族各君主，並不是真正有領土的主權者，不過是部落式的主權者，並沒有什麼實權。照歷史的發展看起來，真正的統治權，祇是有領土的主權者纔可以有咧！封建制度的國家，最後復受城市制度的影響。城市國家的精神，是城市社會中所固有的。他們商務的職業，可以使他們人民的心胸寬大，趨重於自由進取的方面。他們的發展和利益，同封建的諸侯專以壓制村鎮自由爲事的，是絕不相謀，互相衝突。在意大利城市的勢力如此之大，就是歐洲西

部北部的諸侯，也都及不了她們的重要。但是在歐洲西部北部城市的公民，受了影響，也各自立和君主聯絡攏來，成一個聯盟；以君主爲保護城市自由的人，得公民的幫助，去抵抗諸侯。國家的權力，受了城市國家的社會精神之奮發，遂漸漸的從封建的來源裏解脫出來。以後商業愈發展，則地主的所有權愈失其重要。

民族的國家是從封建制度造成固定的領土觀念以後，再充滿了古代城市的社會精神，纔發生的；現在凡是各處固定的領土，都是在這種制度之下。而這種制度的可以實行，就是因爲代議政治的制度發展。城市爲了有公開的議會，纔可以統治；所以民族的國家，若是要維持所有各處領土的統一，使他們通力合作，向着這個公共生活的共同目標去，則非把他們的代表，聯合在一處不可。當封建制度初有固定領土的時候，這種近代國家的基礎，是用牽强的法子造成成功的。對於種種分散的分子，都以君主雷厲風行的政策，把他們抓攏一處來，如英王亨利第二 Henry II 法王路易第九 Louis IX 的政策，是尤著的。以這種辦法，纔可以聯合多少不同的分子，去造成近代民族的國家。這種成功，在英國得着最早。因爲英國

是一個島國，四圍都有自然的疆界，所以不受大陸各國千辛萬苦，爭戰頻仍，方纔可以得到一點固定領土的困難。英王僅可盡他全付的力量，以發展那自然疆界以內主權的統一。諾曼 Norman 貴族渡海到英國來將英國全境完全征服，也是輔助英國統一的一件好事；因為當時他們要統治新得的領土不靠已有的英王；他們靠英王代為統治，英王靠他們代為統一，二者交相為用，而英國化作近代國家的形式以成。

近代西歐諸國和美國所代表的完全發展之「民族的國家」乃是一種澈底充塞社會的，經濟的，和政治的活動勢力之組織。其政治的系統，是根據於代議的原則，所以國家全部分的人民，都可以享受在這種社會中作一個自動分子的權利，而且能夠參與裏面一切管理的事務，雖然每種社會的和經濟的權利，有各樣分開的組織，去使他得最高的效能，但是他一切的舉動都是屬於國家的主權之下，以謀總共的能力增加，不僅是從輸納金錢的方法以達到他的目的，而且在各方面都要使他本身能適當社會的需求。無論什麼時候，苟是時機緊急，要使能力集

中於任何點的時候，國家全部的勢力都可使用，都能用去抵抗危險，或是建設一種有靈效的組織，爲自身發展而設，或是爲自身防衛而設的。

這種民族的國家，領土往往擴充到國境以外，如殖民地等等；這樣的發展，叫做『民族的帝國主義』National Imperialism，所以別於羅馬的及中世紀『帝國』的『世界的帝國主義』Universal Imperialism。

國家各種體制在歷史上的發展，已經大致說過了；現在還要說的就是統一的 Unitary 或稱爲集權的 Centralized 國家，和聯邦的 Federal 國家的區別。常常有一羣獨立的國家或是半獨立的國家聯合起來，成了一個新統一。但這個新統一成立以後，若是各個國家還保有她自己本來主要的統治權，處理任何事情，不過遇着對於中央政府有連帶關係的事件，纔派代表去協商；這種組織的結果，就是『邦聯』Confederation。這種組織是對於國家的定義不很相合的，因爲與其說他是一個國家，毋寧說他是一羣國家。在一八七〇年德意志帝國未曾組織成以前，德國的邦聯，就是這種性質。至於統一和聯邦的國家，則並沒有嚴確邏輯

上的區分，所以與其說是邏輯上的分別，毋寧說是注重的方面，有輕重的不同。美國的聯合，就是大家都稱為聯邦國的，但是無論如何，不要認錯，她不是「邦聯」。當十三州離英獨立的時候，她們所組織的是一種「邦聯」，一直到獨立戰爭終了的時候，這種組織還是維持聯合的動作。等到這個大危險過去了，大家莫不知道一種更完備的聯合是必須的。於是在一七八九年，把聯邦的憲法，宣告成功，而且實行頒布。又隨一個很長的時期，全國對於中央政府的性質，頗有爭論，分爲兩派。一派的人以爲各邦都應當有各自的主權，政治統治權的中心，就靠在這些分開的主權上；他們又以爲從前各邦派到中央來的代表，祇是代表她們各部分的勢力，不能因此就剝奪她們承襲下來的最後的主權。另一派其中包含了許多著名的政治家自漢密登 Hamilton 馬爾沙 Marshall 傑克生 Jackson 起到林肯 Lincoln 爲止，都主張各聯邦固然應當保存一部分的職權，不能爲中央政府所侵犯，但是真正國家的主權，終究應當託諸中央政府身上。這件事爭了許久，不曾圓滿解決，一直等到一八六一年至一八六五年的南北戰爭，纔把中央政府的主權，確乎成

立。所以到現在的時候，美國還是一個民族的國家，雖形式上是聯邦，但骨子裏仍然統一。各個聯邦獨立行動的範圍，有以下諸條憲法所規定：如每邦當永久有派代表二人加入美國上議員的權利；一切關於普通行政，和民事刑事的立法權均賦與各聯邦；凡中央政府有所動作，必先表示他在憲法上所規定的統治權上之根據。無論什麼東西，凡是爲保持發展，與防衛統一國家之生命所必須的，皆包含在中央政府權力之下。

南美洲的所謂聯邦國如巴西 Brazil 墨西哥 Mexico 阿堅廷 Argentina 等國，祇是有一個聯邦的形式而已，如各邦或各省的行政，都是完全靠着中央政府。至於瑞士聯邦 Swiss Federation 和澳洲的民政 Commonwealth of Australia 都很像美國政府的樣子，其重要不同之處，祇是在美國一切的「剩餘權」Residuary powers（凡是未經憲法專門規定的權利）都是授與中央政府的。

聯邦制度的利益，就在賦與最大可能限度以內的地方自治權，因此可以鼓勵各邦或各省辦理本身事務的興趣，中央政府可以不費心機去管理各處本地的

事項，而這種本地的事項，還是直接讓本地熟悉情形的人去辦，倒可以辦得好些。用這種制度在較小的領土以內實行種種立法和社會改革的試驗，尤其是相宜，實在可以鼓勵社會的和政治的進步。至於交通的方法如鐵道，飛機，電報，和電話等等的增加和改善，能使各處互相交錯，則其聯合的影響，已足以維持一種活潑的民族精神而有餘。祇要有一個固定統一之民族的利益存在，則各聯邦的社會或是各省都一齊會通力合作，以策勵這個利益的進行。

採取最嚴格統一制的國家組織者，當以法蘭西共和國為代表。在法國凡是種種的分部，種種的機關，都祇是代表中央政府意思的；惟有最不重要的職務，纔可以由各地方獨立處治。國家統治的全付機械，無論在那一支，皆由巴黎政府指導過去。

第四章 政體

在公共討論的時候，國家與政府的區分，並不看得十分清楚。國家乃是全體的社會，處於一定的領土以內的；政府乃是政治勢力的組織，由他去管理這社會的

事務，去增加那公共的利益的。嚴格說起來，有選舉權的人既然能有決斷的態度以造成公共的意志，自然也是構成政府的一部分。但是無論如何「政府」這個名詞，常常都是應用在一種實際上賦有實權，能立法行法的機關上。雖是國家沒有政府就不成其爲國家，然而國家也會臨行擾亂，完全失了政府所必需的自治力，如同個人有時候失了知覺，失了自己統治的能力一樣。若是這種情形支持長久，其結果必至國家滅亡而後已；不過有時候國家的實力雖然不能活動，但一經辛苦紛亂被征服之後，也就可以恢復原狀。這種中途的間隔，雖則可以使政府的組織，完全變更，但是不能算國家的命運，在此中斷。政體無論如何變更，國家還是繼續存在的。就是這種變更是革命的性質，而變更前後，道德上個人所有的權利和所負的義務都是一樣的。

政體是一種自然的表現，因政治的社會爲達到他目的起見，用最好的方法去找出來的。雖然人家常常說——我把一個詩人的詩翻出意思來——「政體之爭，讓諸笨伯，最善統治，即最好的。」但是從近代歷史的經驗看起來，無論那種政府，苟

能存在，必須根據於最大多數的公衆同意，和繼續不斷的公衆了解上。

自亞里士多德以來，政治的經典書籍裏，政府大約分爲三種通常的形式，也有三種變態的情形。從不失常度的方面說就是：『君主政治』 Monarchy 『貴族政治』 Aristocracy 『平民政治』 Democracy；從變態墮落的方面說，就是：『暴君專制』 Despotism 『少數專制』 Oligarchy 『暴民專制』 Mob Rule。從這幾種形式可以認出一類的國家，其最後主權之所託，專屬於以上某種的；也可以見得其他一類的國家，形式乃是混合，而所謂屬於某種政體，不過是因爲他最主要的幾點要素，是屬於某種政體的。

在絕對的君主政治之下，其關於種種政治的決定，都出於個人最後的威權；此種個人，即所謂國家的元首。無論如何，種種的習慣和法律雖然能助成君主的地位；但是就事體而說，則世界上萬沒有人能够實際的管理各種分門別類的公共行政事務。所以在多少事務上，君主也必須要靠着多少的大臣總長，和其他經理人；這些人可以影響他，助他決定一切事務。所以在歷史上往往遇見有一個人或

一組人，其權力反在君主之上的。還有他種情形，君主制度雖是絕對的，但有賴於法律而存在，正如日本一樣；則其國內一切政治，更是屬於國務員及高等顧問之手，不過名義上一切職務，係由君主委託罷了。路易十四『朕即國家』“L'état c'est moi”之著名誇大語，其真正的意義，不過以君主來當作國家，但斷不能說他個人的意志，就可以執行一切政治的職務。絕對的君主政治，遇着一位寬仁博大而具有建設之才的君主，如俄國的彼得大帝 Peter the Great 者，自可供以千載一時之機，任其發洩。但是這決不是常例。苟非有審慎的防制，使其成爲立憲的君主政治，則這種根基太窄的制度，決不能適於近代之國家。建國家於個人之上，如建金字塔於尖頂之上。

君主沒有高尚公正的品格，又沒有發生效力的憲法防制，則君主政治必流於暴君專制無疑，這是顯而易見的事實。這雖然是大概如此的話，不能說是有科學上的精密計算；但是就成事而論，也就逼近到確切不移的地步。個人用法律上無限制的權力，專爲發展個人的貪心，滿足自己的慾望，則其結果確乎是不顧公共

的利益，危害公共的幸福。所以中國的古來情形，君主在理論上雖是絕對的，而事實上則關於行政的常道，一點不能干涉；對於以歷來風俗習慣為根據的法律，一點不能更改，一點不能創作。君主的威權，本身乃是風俗習慣所養成的，所以君主總是要嚴格遵守並鼓勵他人遵守本國的風俗習慣。若是君主不問一切，使行他絕對的權力的時候，他的動作，是很孤獨的；結果是仁是暴，祇得看他的品性人格如何。君主若是發命令殺任何人，往往可以不須另向他人負責。但君主對於更改習慣的法律條文，及各種人類動作的方法，却又是一點權力沒有的。君主的地位，對於一切人類的關係，既然如此異常，所以苟欲君主不向危害公共的福利方面去發展，一則他自小來的教育要十分審慎，一則要有幾個有勢力的議會，能以極聰明，極有手腕的方法左右他。就他方面而論，苟有真正的偉大人物，政治家一流的人物，一旦得此高位，誠可用此千載一時之機，以貫徹他建設的大政方針，而征服多少的艱難險阻，素為其他能力較小的人所望而却步者。世間因有許多此種的君主，不但能以行政的手腕著名，而且可以產生永久的事業著名，如羅馬帝國

的沙立曼 Charlemagne 法國的亨利第四 Henry IV 英國的愛德華第一 Edward I 及伊利沙白女后 Elizabeth 俄國的彼得大帝 Peter the Great 與遠東之康熙皇帝皆是。但是無論如何，這種的成例，究竟極少。君主世襲的統治權，總是永遠比不上有一種有高等組織的自治社會之活潑潑的自動威權。

貴族式的政府，祇有一個較小的階級或較小組合的人，能够行使最高的威權。『貴族政治』與『少數專制』的分別，是常常分不清楚的。亞里士多德對於此種政府能以賢能為標準的，則應用上面那個名詞；僅以財富為標準的，則應用下面那個名詞。但是在學理方面看過去，也不能說少數專制的政治其中就沒有賢能；更不能說貴族政治之中，就一點也不根據於財富。

『平民政治』亞里士多德稱為『憲法的國家』 Constitutional State 也是一種政體，其中選舉官吏，和製定法律的權是賦諸全體公民，人人可以參與的，若是一大羣的人民，不問社會全體的利害，無通盤籌算的精密計畫，不問公理，不問到有意識有學問的聰明領袖，而祇是想主宰一切，是為暴民專制。暴民專制不是一種

政府，乃是一種毀滅政府的東西；因為大家不知道好好的行使政治的權能，祇是好爲思慮不周的動作，所以會弄得如此。

從歷史上看下來，大多數的國家，已經經過了所謂一國元首，享有無上威權之時期；這種威權，上面說過，也不過從法律上或習慣上所遺下的。歐洲各國，當這個時期發展的時候，正是從封建制度轉到近代國家制度的時候，當時因爲要收服這些強有力的貴族，使他們歸順於國家統治權之下，以定統一之局，所以不能不以極大的威權，賦諸君主個人的手裏。當近代民族的國家方纔成功之時，及已經成功以後，近代的歷史立刻發現了許多憲法之爭，要限制政府絕對的威權；而且作種種表示，使國家的統治權，必須根據全體社會所同意的規程之上。因爲地理上的便利，英國經過這個時期最早。第一個加在君主絕對威權上的限制，却是英國一班爵士 *Barons* 提出來的，成立之後，叫做『大憲章』 *Magna Charta*。後來國會裏中等階級的代議權發達了，他們又同樣提出許多憲法的戰爭，產出一串的保障人權的憲章和法典；雖然這都是不成文的憲法，却都是大家所公認的。

習慣。藉這些條件的力量，使英國的君主降成一個純粹人民的代表，儀式上擺樣的東西。政府的實權，在乎閣議和國會兩處。歐洲大陸各國經過這種同等或同樣的發展，不過爲時稍遲。在法國則君主所享法律上絕對的威權，驟然爲大革命所推倒。總之到了十九世紀，歐洲各國的憲法條文，和代議政治纔大多數能實行有效。到現在的時候，簡直沒有不受憲法的限制而能統治全國的君主存在。日本的天皇，在理論雖是有絕對的威權，但是就實際而論，君主對於一切政治上的事務，通通沒有直接干涉之餘地。

貴族式的政體，最好以近古初開，中古未了時的意大利之城市共和國，及十八世紀英國的政府爲例。當這個時候政治的工具，祇有議院同內閣兩種。在英國的這兩種工具，都是爲有土地的貴族所統治，因爲他們既有財產，又有力量能操縱投票。但是他們的階級界限，却不是十分嚴格的；若是有特殊才力，能使他人尊重的人，也可以令其加入。從政治的智慧和興趣來觀察，當英國在十八世紀的政治情形，是很重要的。但無論如何，他們對立法方面的政策，可以說是完全沒有。到十

九世紀的時候，地主貴族的地位，遂被工商界裏較上一層的中等階級佔領。與英國十八世紀的制度相似，至今還有貴族政治的智利共和國（Chilian Republic）在。羅馬的政府，有一個時期在理論上說是民治，但是在事實上仍然是注重貴族，以門第及財產為標準；終羅馬之世，自共和以至帝國，都是一樣注重的。

在政治書裏找古代平民政治的例，當然要數雅典的城市國家了。但是我們要記得這種雅典城市之社會，所含的是比較很有限的公民（六，〇〇〇）其餘一大羣的奴隸，是不能算的。除了奴隸，就其本身而論，雅典的政治社會，實在達到了極高的平民政治。種種的動作都根據在以下這種原理，就是每個公民，不但應當在議會裏辯論和投票，而且轉過來還都要擔任行政上各樣的職務。公民同時又是審判官，凡是出了一件案子，總要幾百個陪審員（Jury）公共議決。雅典這種最完成的時代，為時也不甚久。其所以能使許多平民有暇議政的維一原因，乃是因為有一大羣的人民，做他們的奴隸；就以這件事而論，已經是平民政治本身的致命傷。羅馬的人民，對於政治的事業，永沒有雅典人的活潑。即在民治時代，公民議

會雖是召集，却也很少；就是開會，大眾對於一切議案，也不過置「是」「否」二字，永沒有辯論和修正的機會。羅馬的憲法所以保障社會的權利者，也不過給官吏一種權利使他們互相牽掣，這就是所謂「否決權」Veto。照這樣辦法，輿論是很要緊的；因為雖然不多，也有兩方面成爲不解之敵的時候；往往某方面的官吏，做某失望方面的應聲蟲，有意否決任何政策，任何關於立法的議案。這種制度，初看起來，好像是完全不能實行的。但是無論如何，羅馬人自有他政治的天才和手腕，每遇有爭執的事候——單純的和狹義的爭執自然很少——社會往往能把他們小小的不同的意見除掉，而把重要的幾點聯合攏來。這種情形，誠然常常會生出意見不同的激烈之爭，甚至於發生暴動。

近代平民政治的種子，在德意志民族未受羅馬文明的影響以前，就可以從他們的平民議會裏看出來。這不過是說到歷史上的起源，至於他直接的影響，還須繼續求之於歷代制度的演化。直接平民政治最有趣的榜樣，許久以前，就在瑞士的各縣 Canton 裏存在。在這各縣之中，定期常會，以全部成年男子組織的，是按

時召集以選舉各縣的官吏，並通過重要的法律。倡平民政治最激烈的學者盧騷 Rousseau 能夠得着他這樣的衝動，就是從瑞士的平民議會裏看來學來的。

美國的民治，是社會的，也是政治的，建設在大家機會均等的原理之上，評定人的價值，決沒有額外的或是遺傳的標準。在憲法的形式以內，民治之所表現在乎選民的全體，女子也包括在裏面。關於重要官吏的選舉，憲法的修正，在好幾那裏還有許多公共提議的法律，或是對於選舉權有關的法律要靠實行『投票複決權』Referendum（通常『總投票』與『複決權』二名詞同譯）來解決的，都要靠選民的投票。又如公民的陪審權，及公民皆可當選為官吏權，都是美國制度裏的民治成分。

上面所說的幾種政體，要作純粹的區分，是絕對很少的。歷史上存在的種種形式，以及當今還實際存在的形式，都已經是互相混合，每種裏面包含各種成分的了。如英國的憲法，在表面上還保存君主的成分；在構成政府的實際方面，則還是應用貴族式的選擇原理；但是對於國家行動最後的統治，主權乃完全屬於全體

的選民。又如美國的總統，常常有君主之稱，因為他的任期雖然有限，而他個人所施使的權力，實有過於立憲國的君主。在參議院 *Senate* 法庭，及各種公共事務機關之中，亦不免應用貴族式的原理；因為凡是被推選的候補人之資格，都以所受教育的程度為標準。所以祇有具備高深的專門知識，知寬宏的事務經驗者，纔可以當法官或參議員。這種制度，是美國全體選民同意的，因為他們都知道要政府在行政上能夠活潑靈敏，必須付諸較少數的官吏處治，而官吏更須有高尙的種種資格，可以勝任的。又如法國的總統，也是執行從前君主做代表的職務；這三種政體，在德國幾乎完全融成一片，成一個新憲法的系統。

從這些現象看起來，近代國家的種種發展，簡直使那種舊式的分類，沒有多大的意思。當現在國家的所以能成為國家的要素，在乎全體公民的社會，能夠統治國家的動作，而何以使公共的判別能敏而且易的構成，公共的決斷能敏而且易的實施，這兩點也是斷定近代政府是否有效能的要義。在這種情形之下，全體的人民要有一個好好的平民政治，必須共同組織起來，達到以下幾個目的：第一，

要能選擇領袖與高級官吏；第二，要能統治他們的行動；第三，要以公共事務組合中一分子的資格，更須直接參與地方政府的事務；第四，以實行『直接建議權』 Initiative 及『投票複決權』 Referendum 參與立法的事務。

雖然政府已經成了一個國家意志表現的機關，而且這種意志是由全體選民而決定的；但國家的形式，還有些仍歷史上的舊痕，未曾更改。如英國還有君主，美國還留着聯邦制與政府各部分當勢力平衡的原理；法國對於行政方面的組織和行動，更多沿襲歷代的遺傳。

第五章 國性

這 Nation (譯作『國』亦可譯作『民族』) 和 Nationality (譯作『國性』亦可譯作『民族性』) 兩個名詞，常常同近代的所謂 *state* (國家) 聯在一處用的，並沒有確定科學的意義。這名詞的語根，是表示生育，所以含有血統關係，同出一本的意思。所以其用法之一種，就是用以表示一大團體的人民，共出一個種族。照這個意思，『所以德意志民族』 German Nation 這個名詞，包括一切屬於德意志民

族的人民，不問他屬於德國國土以內國土以外，波蘭雖然分裂了，而「波蘭民族」Polish Nation 這個名詞，應用在一切波蘭的人口上，無論他們是屬於俄國、德國或是奧匈國。至於稱到希臘、Greek、塞爾賓、Serbian、波希米亞、Bohemian 等民族，其意義都是如此。

種族 Race 的問題，無論如何，本身是很難分辨的，不但沒有確切分辨的方法指導我們，並且世界上也沒有單純無雜的種族。每個種族裏面，多混合得有外面的分子。所以將 Nation 和 Race 兩個名詞符合而用，也不過是就其大致而言；把什麼包括進來，把什麼排斥出去，並不是純粹合乎科學的。Nation 或 Nationality 這個名詞的這種用法，據其因果，乃是由於上古的社會，無論停留在什麼地方，大致都是同出一個種族的；所以當一個民族有固定領土居住以後，因為該處至少有大數的人是同出一個種族，就認定全體都是如此，這也不過大概是這樣罷了。在實際行政上應用 Nation 這個名詞，是很困難的，而且當民族要求自申自決的權利之時，尤其感受困難，而且關係太大，不單祇因為民族不同難於劃分中的界

限，甚至於整塊的領土，不知道應當由那個民族統治。

所以我們用的時候，應當把民族的性質，和種族的成分權且分開來。種族的成分，有時候一種可以分屬於幾個政治的統治權之下；有時候一個國內，包含了多少混合的種族。前者如昔日之奧匈帝國的組織；後者而能有近代國家之完備組織者，才加以 Nation（以後皆譯作『國』）這個名詞。照這樣說來，『國』這個名詞，是用以表現一處全部的人民有政治的社會，而且據有一定的領土；對於公共的風俗習慣，有共同的感情；另有共同的目的，共同的利害；這些東西，都是所以特別徵表出他們密切的關係來的。所以『國』這個名詞，如此用法，與其說是推求他的以前的來源，不如說是表現他以後的結果。他所表現的共同生活和共同命運的共同感情，乃是從大家住在一處，接觸久了生出來的；是從發展共同的風俗，語言，宗教，及成功同享，禍患同當的紀念裏生出來的。

國家照着這樣意義的發展，當推美國是最完備的先例。雖然是由於多少種族的後裔組織成功的，美國的人民，無論如何，却能夠發達出一個很明瞭很強固的

國性出來；這個國性，是完全建築在同居的感情和歷史的經驗上，從共同歷史裏發出來的覺悟，實在是心理上聯合國家感情的要素。所以無怪人民對於國家感情極重的各國，都極力注重在培養本國的歷史。歷史是國家的自覺性。譬如一個人之有人格，是從個人的發展，教育，經驗各方面覺悟過來的；所以國家也是如此，其各方面共同的過去經驗，正是能够使他連合攏來的羈索。如羅馬英法德美諸國，對於歷史，都曾用過一番苦心孤詣的功夫。

各種的分子，都應同歸於這種共同經驗之下。除此以外，就是語言。雖然本有的語言，不能就為各種構成國家的人民所公用，但是現在民族國家的趨勢，多注重在統一的語言。要發展國家的觀念，要陶養全體的行為，『國民的文學』[National Literature] 實在是主要的工具。公共的經濟利害，也是國家聯合的要素；因為一國以內，雖然也有種種經濟的衝突，但是因為地理的關係和自然環境的關係，就一般而論，都是自己聯合起來，向他國去發展的。由於這些利害的競爭，國際間往往相衝突，相仇視；其反動的影響，更使國內的各部分相顧相依，格外堅固。各國國

內聯合的力量，由於共同畏懼，共同怨恨他人而來的，更比由於發展自己共同習慣，共同理想而來的，還要強大，也是人類之不幸呢。

在許多國家，其國民的結合，多半由於共同的宗教。這個成分，在歐洲各國昔日建設的時候，很居重要；但是到現在建設國家和維持國家，他也就沒有什麼勢力。幾乎沒有國家，還是保存國教的；即或有之，其中也有許多樣的信仰，決不致強迫大家崇拜一種宗教。

對於國性的學說，我們大致已經說了，現在讓我們把一個國在近代政治生活上的重要意義詳細說一下。

開宗明義的說起來，國就是一個人民的團體，有自己的政府，有自己的組織；大家住在一塊地方許久，對於這塊地方有愛情；因為他們所知的是這裏的山谷，所行的是這裏的道路，死者所葬是這裏的沙土，所以惟有這塊地方對於他們是真實的。祇要有這種國性，土地的大小是不關重要的。瑞士之大，不過美國的一小邦；比利時之領土，也大不了多少；然而無論如何，他們還是大國。

當一羣的人民在一處地方住久了的時候，他們的精神也就浸透於此，這個地方每個名字，都有他的意思，他的關係。看到這塊平原，就回思當年辛苦的戰征；看見那處城市，就想到昔日民衆的大會；見村落而憶詩人；覩山陵而懷聖哲。非此地不足以產此邦之民，非此民不足以知此邦之地。彼此分離尚且不能忍受，何況想到他人來佔有此土呢！國無領土固不足以成國；但是徒有領土而無這種豐富濃馥的人類關係，也就可憐極了！

更有一種東西構造成國的，就是種族血統的關係。這可以稍稍加以解說。字典上所謂種族的意義，就祇說一大部分的人類，生理上有共同的特點可以辨別的。全世界的人分成多少種族，有許多我們不能明白知道。我們祇能以皮色而分，以面容而分，以眼睛而分，以及種種特別的標誌而分。所以我們有白色的高加索種 Caucasians 橙黃色的蒙古利亞種 Mongolians 黑色的伊色比亞種 Ethiopians 櫻色的馬來種 Malays 與紅色的美洲印度種 American Indians

這些我們所謂的基本人種又按照時代的程度，再分而又分，一直到現在一種

高加索人，又分爲印度 Hindu 波斯 Persian 亞米安 Armenian 猶太 Jew 希臘 Greek 拉丁 Latin 斯拉夫 Slav 條頓 Teuton 等種，以及各種種族的聯合，在近代的國家之中，實在很難分別清楚。如英國人，荷蘭人，德國人都是同出一源的，祇是因爲歷史和生活環境的關係，使他們變更如此之大，到現在一個是英國種族，一個是德國種族，人家不會認錯的。

照這樣比較自由一點的說法，爲種族定界，可以說是一個人民的團體，有共同的祖先，共同的紀念，共同的言語，以及心身方面種種共同的特點，甚至於精神方面也有共同的特異之處，與鄰族不同，而在歷史上自有分明的勢力存在的。

如此解釋，種族實在是人類裏面一件重大不磨的事實，應當詳細計算，同工程師常常計算水流一樣。雖然波蘭人併吞在鄰國之中，忘記了自身有國，但是他們種族的本性，還是存在的。這種的東西，他們的征服者決計併吞不了；而後來的地圖家製圖的時候，還不能不添上這國。

若是一個種族能有好機會，同英法的人一樣，住在一片自己所有的土地，經過

許久的時間，則能享有豐富永久的國家生命之基礎。常常有各樣種族的混合，變成一種新種族的系統。英國之所以成爲今日之英國，是由於混合盎格魯 Anglo 撒克遜 Saxon 諾曼 Norman 丹麥 Dane 以及當愷撒 Julius Caesar 在英國登陸的時候，在森林中流寓之色勒特 Celt 和其他各類極豐富的種族而成的。但是雖然如此，也總要一個堅強的種族做中心，能够排斥，主宰，或是吸收他個種族纔可以；不然，要想得着真正國民的統一或國民的精神，真是沒有的事。

美國之所以稱爲『鎔鍋』 Melting Pot 乃是因爲她能容納和改鑄多少的種族；但是她能夠做到這步，成爲一個國家的原因，正是由於她裏面說英語的種族如此之強固，不但可以吸收，而且可以鎔化其餘的種族。若是美國裏面分作三四個同等強固的種族，她也就永遠不能成其爲國了。因爲有以上的原因，所以美國能使各種的人民，同處於一樣國旗之下，聯成一個強國的國家生命。

所以一個國，是語言造成的。語言對於種族，當然是有密切關係的；並且不同種族而同語言的人類，比同種族而不同語言的人類，相居在一起還真要好些。他們

用同樣語言的人，因為說話相同，所以自然也就結爲朋友。語言是大家聯絡的繩索，不是牆垣。由於公共的辭令，能夠相通，因此做起事來，彼此容易了解，容易接近。

一國之所以成立，也是靠着政府、法律、制度造成的。一羣人民同住在一塊相知相愛的土地，屬於同樣的種族，應用同樣的語言，也是很可能的事；但是他們如果沒有自己的政府，就不能成爲真正的國家，因爲有了這種主權所在的东西，他們纔能參入國際家庭之列，發揮自己的權利，保持自己的莊嚴，盡自己的責任去料理世界的事務。如何的政府，是由於人民如何的氣質和理想構成的；但是成立之後，政府的舉動，又可以大大的影響人民的理想和氣質。有幾國好像有君主能够發展得好些，有些又用不着君主而愛自治。但是無論屬於何種情形，政府是國家生命中一個必須的部分。

除此之外，一國的構成，還要靠着自己的歷史，自己經驗，就是那多少世紀一國人民自己同生存同操作的事業，自己所從事爲自由而死的戰爭，與自己所經營

商業財富種種發展的經過民族過去的事業付之於每個新生的兒童每個小孩子對於他們國家，負於全部歷史的義務。歷史使他知道他自己是什麼；他裏面的英雄，就是他的英雄；他的榮譽，就是他的榮譽。使他國家的精神，圍着他，和空氣，和光線一樣。幫助他知道他所屬的東西是如此偉大，僅足自豪的；使他知道這是他生命中超越一切最爲忠實的；使他知道經過這個路程，可以達到更優美更豐富的前途。

所以成國，並且是藝術家的力量：如這些音樂家；造廟宇，造禮堂，造宮殿，造紀念碑者；畫圖畫，作詩歌，知創造文學者；——因爲這些人能夠知一國的人民自己懂得自己，能夠給他們一種共同的精神，能夠使他們人道的感情，一觸即發。

更有超越以上一切者，就是國家的構成，及由於人民共同經過多少患難，有極紀念的犧牲，有極可動人的英蹟，有極偉大的領袖全國得他纔可再有生活，如美國革命的時候靠着華盛頓 George Washington 爲生，法國的生命曾經靠過若安 Joan of Arc，英國靠過亞弗雷大帝 Alfred the Great 及克林威爾 Cromwell

德國靠過路得 Luther 往往念到英雄和領袖人物，可以使我們自己喚醒自己來。所以用林肯 Abraham Lincoln 的名字，來做美國的界說，比查什麼字典都好。綜合攏來，所望一國，乃是成於一團體的人民，同住一處所愛之地的，同有一個共同種族裏的本能和特質，有公共維繫的語言，有各國所尊敬所承認的政府，有自己的法律和制度，有自己的歷史，有自己所尊所愛的領袖人物，有自己高尚英偉的紀念，有代表一切的國旗，有意義豐富的名字，有一種關於自己命運和勢力最偉大的覺性，太偉大了，解釋不出來的。

但是現在我們將這種意義，對於各國的公民或是對於世界，都絕對不能提倡過高。因為現在各國的人在自己境界以內，互相友愛，有如弟兄，去做同樣的事業，同去防衛自己的國家，但是總想把她澎漲擴充大來。國與國互相爭比，或以商業相遇，或以政策相遇，或以和平之道相遇，或以戰爭之術相遇，所以弄到結果，世界各國投身於極大的戰爭。我們固不可以沒有國家。我們沒有祖國，和天上沒有太陽一樣，我們生活之所以真正值得一活的地方，我們所負於祖國者實多。

但是我們愛自己的國，也就不願意看見其他的國家受摧殘，其他國家的精神遭毀滅。我們願意看見個個國家增加偉大的性質到她的國家生活，國家事務裏；我們更願意看見有些國家不正的野心，無當的驕氣，能夠受種限制，使她們不致於死害別個，讓大家住在一起，同朋友一樣，不同仇敵一樣。在一個世界裏的各國常常戰爭，這個世界是絕對的不快活的；但是使一個世界裏的各國，各以各性格，各以各財富，各以各的事業，甚至於各以各的精神，同歸納於世界的團體之下，做共同的伴侶，到現在還是理想，要靠將來的世界，放出這線曙光。『國際聯盟』就是主張好好保持國性的精神，而同時獻身於比這更大的事業，使各國聯合攏來，成立一種共同的組織；這種組織有他自己的偉大的法律，偉大的法庭，偉大的方法以執行國際間一切的權利和義務。

第六章 主權

『主權』Sovereignty，這個名詞，是從封建制度裏生出來的，當時應用在各諸侯所有的一切權利上。當然最初的意義，是關乎個人，而且用以加諸一國元首的。

等到有領土形式的國家發展以後，這個名詞仍以奉諸統治者，用以代表一切的公共權力，甚至於整個的國家。路易十四那句著名的話，就是由這個意思而來的。當近代的國家成立強盛以後，『主權』這個名詞又應用於國家的本身，表現她充分的政治統治權。至於最近民治的原素在憲法裏面日益得勢，這個名詞的用法，也就日益繁複，除以上的意義而外，更加一種用法，與國內人民最後表決的勢力相合而用；所以『公共主權』Popular Sovereignty 這個成語，因以前的用法，專限定在一個確定的個人身上的，迥乎不同。

『主權』的用法，在當今既然有許多的意思，現在可以分開來說：

(一) 這個名詞仍然可以有假借的意義，在一國的元首若君主之類的上面。如我們說到英國的或是意國的主 Sovereign 就是指兩國的君主而言。這個用法，純粹是歷史的性，並不是指現在實際上最高的政權而言。

(二) 這個名詞應用於國家的本身；這種國家要有獨立權，要有完備的政治組織能使公共的意志施行到國內各部分的。在這個意義之下，凡是近代發展完備

的國家本體，就是主權。這個名詞這種用法，可以分兩方面看。

(A) 外部的主權 這是指用國家政治的組織，是完全獨立的，不是有什麼例外，受什麼條件的限制，由什麼外面的統治權來管束的。

(B) 內部的主權 這個意思就是指國內固定的有組織的公共統治權的機關，凡是國內的分子都應當服從的。這內外兩部不能實現，統治權就不能存在。這兩部分也可以分析解說一下。如在印度帝國，國家所有的組織，都是完備的，內部的主權，當然十分充足；但是她附屬英國不能行使外部的主權。更有一邦之內的主權或機關，若是還有一個較大的國家政府的命令要服從，那這一邦內部的主權，也不完備。如美國一樣，國家政府的主權，可以有權力同時命令各邦互相獨立的機關。在這個情形之下，各個機關都須加入進去表現那國家的總意思而使他發生效力；一國裏面，沒有一個分子，可以不問那最高統治權的命令的。照以上的說法，則『主權』這個名詞的應用，不但是當令個國家當作一個政治的組織；至於國家的政府，也就可以應用他。

(二)『主權』這個名詞，應用作國家最後的權力，在法律上再沒上訴之餘地的。照政治的意義講起來，選民或人民乃是主權，因為他們所投的票，不但政府的人員要他產出來，並且有許多時候，實際上一切莊嚴法律的條文，要由他通過，要由他方可執行。

照法律的意義講起來，也可以有一種政府的機關，有最後決定或審查的權力的；如英國的衆議院 House of Commons 當從先有一個時期權力最大的時候，就是法律上的主權，因為內閣的任期，都操他的手上。他所定的法律和規程，是決對無審查的餘地；並且他可以用制造『貴族選民』Peers 的方法強迫上議院 House of Lords 但是到現在英國選民的權力，組織日益完備，所以議院裏這種專門法律的主權，也就比較的不見重要。因為選民的主權，已經很活動，很有強有力的組織了。

照最後的用法(指第三節)主權這個名詞的意義，沒有同從前專指定一個人或是專指定一組人那樣固定了。譬如我們說君主是主權，這個意義是很固定的；

但是說到人民是主權，就要生出這個問題來。就是這種主權，還是在變更不定的大多數選民或全部選民呢？還是在全體的人在這方面或那方面，多少可以對於政府的動作，發生影響的呢？這可以直認不諱，按這樣說法，這個名詞的意義不很固定；他所指的，單是說政府的權力，要用得能和全體選民所表現的公意相顧應。當現在的時候爲主權定一條形式的界說祇是：『主權是一國最後的權力，他的決定就是法律，不須呈訴於其他組織的統治權之下的。』在近代的國家，當然沒有那種個人的主權存在；但是當最後權力屬於人民的時候，政府統治權的行使，也分成幾個機關，就是行政團體，和保管法律的各法律機關。這都是我們所常說是主權所分係的。

在美國聯邦之內，各邦之內的政府對於執行憲法發生問題的時候，經過各邦大法院 *Supreme Court* 決定之後，就無上訴之餘地；經過聯邦大法院 *United States Supreme Court* 決定之後的東西，也是無上訴之餘地的。美國的參議院對於條約或是批准，或是拒絕，決定之後，也沒有其他的權威，可以再去審查。如此說

來，美國主權的施行，實分中央政府和各邦政府兩部分；再分爲行政、司法、立法三部分。表面上雖然如此，但是因爲有修改憲法權，直接建議權，投票複決權，及選舉和罷免官吏各權，美國的選民，在種種情形之下，按照憲法，可以統治國家全部的組織，絕對貫徹他的主張。

討論「公共主權」這個問題，在近四百年政治書籍之中，能夠找出這個名詞三方面的意義；我們可以叫他做「直接的」Initial「最後的」Ultimate「不停的」Constant。有幾個哲學家如霍布士 Hobbes 之流，認爲國家的組織，直接的建設在全體人民意志之上；不過他們祇是精疲力盡的建設政府去了，所以等到政府成功，他們的精力已盡，弄得政府的本身，享受一些莫我能侮的勢力。另有一派思想家如洛克 Locke 之流，認爲政治的權力，雖操之於統治者之手，但是人民有常常行使最後主權之可能；因爲這些法定機關的決定苟有不對的地方，僅可以社會的力量去否認他；等到他行施不動的時候，自然要知人民是統治權來源之所在。這種學說的影響很大，英國一六八八年的革命，是由這種學說生出來的；美國

的革命也以這種學說爲基礎，至於「公共主權」這個名詞第三種用法，近代的用法，實在包含以上兩種用法的意義，乃是要選民統治一切的權力，要常常不停的施行。最初發展這個學說的，當推盧騷，至十九世紀之中，由於直接建議權和投票複決權的成立，遂得艱難辛苦，造成制度的芻形。

要使國家行使絕對的職權，換句話說，使她能夠隨意發展各種命令，強人服從，不從則濟之以刑罰而沒有上訴的餘地的，——老實說，這樣的主張，當現在的世界，永遠不能使人類有普通的同意，來安心聽從。這個觀念，在歷史上爲得要使社會的政治的團結格外有力；國家的動作格外集中，格外生效，倒是應用過的。但是當現在教育普及，政治知識廣布的時候，再要使一部分的人在全部社會之上能有絕對統治的權力，則無論他們如何能够適應，總是更加遭人反對，遭人懷疑的。當今大家所公同趨向的意見，總是要把那統治國家的主權，從前是根據於強力的，現在要根據於大家同意的原理，按照大家的同意，去處理一切人類的事務，採取從長的討論，容納專門家的意見，好好分配重要部分的利益以保持他們永久的

關係不致破裂。凡此種種，有許多已在計畫中的。在實際生活裏面，使一切法律都出於一部的意志，就是大部分的意志，都是覺得不安穩的，不足取的。所以現在憲法之中，關於政治意志的行施，總要經過許多的牽掣，這種牽掣雖然不見得一定能推翻強有力者，也不必一定要推翻強有力者，去聽公共的決定，但是無論如何，總可以達到必不可少的考慮，和一再的投票表決，這都是對於重要變更，很有效力的。除此之外，要對付這種困難，也另外有種法子，爲近代社會主義者所主張的，就是完全否認國家絕對的權力，使一切公共的行動都靠着各種小團體的調和協商，每個團體，代表每種利害的特殊知識和特殊經驗。但是要在政治制度之中實行這種思想，還要等着將來。

第七章 成文憲法與不成文憲法

『憲法』Constitution 這個名詞，可以作以下這樣解釋：憲法是種基本的法律，凡個人間的關係，或是社會間的合作，都是按照他而定的；他所包含的原理，是政府建設的根本，管理種種主權的分配，而且指導某部分的權應當信託某部分的

人某部分的人應當怎樣行使某部分的權他可以是一種成文的東西就是一種確定的文件，當某個時候由某個主權制定的，或者也可以是一串立法的議案，行政的命令，司法的判決，以及種種成例風俗等多少成了固定的結果，其來源既可不同，其價值及重要亦自不等。

實行收集各種基本法律的條文在一處，定爲成文憲法而使他超越一切法律以上的，當推美國開其先河。這是一種歷史上自然的發展，爲美洲後來聯成合衆國的殖民地，從前附屬英國的時候，就是受治於『殖民法典』Colonial charter 之下的。所以把政府的建設根據於一種法典，將一切政府的權力都列舉規定於這種法典之內的觀念，並不是學說的結果，乃歷史上經驗的結果。

我們說到英國憲法是不成文的；但是那裏的立法之中，也有一堆神聖莊嚴的法令爲英國政府永久職權之所根據的，如『大憲章』Magna charta，『民權請願書』Petition of Right，『民權條例』Bill of Rights，及其他重要文件。不過英國憲法，也不是完全包括在這些文件之中，其他還有許多習慣法的服從遵守，雖然

沒有規定在任何寬泛的立法議案或憲法裏面，但是非常穩固不會變動的。在英國本地的學說，憲法和其他法律，並沒有什麼區別：國會（Parliament）能夠變更任何或一切的法律，並不要經過什麼特別的形式，也是合法。不過這些憲法實行既久，為大眾所共知，而且根基穩固，所以國會苟未曾經過最仔細的思量，一再的得着全部選民的同意，是永不會想到去變更他的。所以這是維持憲法永久的真正同意權，但他的性質完全屬於政治。

英國不成文憲法有一個大利益，就是富於「柔性」Flexibility，易於使用。僅以政治的手腕來變更他是很困難的，但是有變更必要的時候，苟為全國所公認，那也容易，並沒有法律上額外的阻礙。祇是實行這種憲法，要政治家與人民兩方面都有極大的政治經驗和自制力纔可。

在美國則自從舊統治權的痕跡，如君主威嚴社會等級種種掃除以後，由於政治社會對於保證安全的要求，一變而以法律為最好並惟一有效的統治權之根本。凡是當時人民認為關於政府的基本法律之原理，都彙成在一個神聖的法典

裏面，叫做「憲法」。當一個大改革以根據法律的政府代替着以個人意志和私慾所主持的政府成功以後，把憲法的本身成爲一種極大的信仰和崇拜，也是不足爲奇的事。經過將近一百五十年國家的生存，美國的國家和社會都是根據以最高法律統治政府的觀念而得鞏固安全。祇是大家存了什麼事情在法律之下都是無偏無黨的這個心，所以在這自由的國家裏面，全部的公民，都心滿意足，情願屈服於國家統治權之下。成文憲法對於美國民治的大功，是不可忽略的。他能夠爲一個脫離舊式統治權的社會，另立一個確定的標準，留下一個保證的安全。但是因爲對於憲法的崇拜易於流入守舊的潮流，而使種種舉動能利用他使社會頑固，進步阻滯，所以現在憲法在修正方面的變更，也是常有的事。從一九一三年以來，修正的事情已經有過四次了。修正的手續，是很困難的，必須經過各邦選民四分之三的同意，方纔可以變更。但是手續雖然困難，卻非不可能的事。所以極剛性的美國憲法，也能夠常常修正，以適應社會進步的需要。

美國憲法制度的重要特點，就是把憲法歸法庭應用的，因爲法庭可以解釋憲

法，所以其他一切中央政府所有的普通立法，及各邦單獨所有的各種法律，都是屬於憲法的，都歸法庭解釋。這種大權，在美國政府成立後二十年即最初由大理院長 Chief Justice Marshall 執行的，在論理上祇是由於有一種明瞭的基本大法以後，方纔產生。法庭的主張是既然國家有這一種法律，把基本規則的性質標明出來，所以法庭判決的時候，雖然遇着其他的法律與他衝突，也必須維持他的優勝，保持他的有效。換句話說，若是法庭遇着憲法的條文與其他的法律相反，他總必定要尊重前面那個。沒有一個國家裏的司法機關有這重的職務去解釋憲法的條文，和維持憲法優先的位置，能如此之有權威如美國司法機關的。雖然在有成文憲法的國家如法德瑞士等，憲法都是直接由立法機關處理，而不能由法庭的決定去執行。有時與立法機關相牴牾的條文，憲法所規定的立法權本來祇是政治方面的而不是法律方面的，照這個樣子，則立法機關的舉動苟與憲法的條文相違背，那補救的方法祇能在政治方面，訴諸全體的選民。

第八章 代議政治

代議政治在一方面與獨裁政體不同，在另一方面也與直接民治相異。獨裁政治無論是一個人或是幾個人主持的，總是不承認被治者公共同意的主張，也不承認人民有選舉代表來發表意思的必要。直接民治的主張，是根據於個人意思斷不能由他人代表的原理，所以祇承認國家最後的統治權，必定要由全體人民的直接行動施行。

在這兩者之中，於是有政府根據於代議，根據於討論的學說。他的理想是以爲政府與其由衝動主持，寧由理性主持。但是合乎理性的討論，祇是由較少數人組織而成的議會中方才有，所以要個人直接參與政事，也祇有「洽比如鄰」的社會，方能做到。至於在各個較大的單位裏，全體的公民都要直接參與，却是很難的事；若要做到，那祇有採取選派代表到國會及省議會去的方法。這些代表都是由各選舉區域裏選出來的，在政治上應當直接對於選舉者負責。

在上古的世界，這種政治的制度還不知道。希臘的城市與羅馬的國家都祇知道城市之中的參議院 (Senate) 與普通議會 (Popular Assembly)；而且羅馬幾

乎奄有世界之半的時候，也還是以這種狹小的規模，統治各處，並不會發展到代議的制度。以羅馬本身的事務而論，有一個時候，羅馬的政府是很平民的；但是對於各省，却是常常專制。

代議政治首先發展於英國。英國的君主因為收稅收捐要圖謀便利，免除困難起見，所以希望各州郡（County）各自治市鎮（Borough）的貴族和人民都能有一種了解。這種了解，往往由於君主旅行國內各處，同各處的領袖人物商量之後而得到的。自是以後，君主覺得把各種階級的公民代表都召集到倫敦來，專為這些必要的磋商，豈不更便。有這個原因，所以各處代表到國會，並不是各處的利權或是利益，反要費盡君主全付的威權和影響才能把各處的代表召來；一直等到後來國會發展到政治的勢力，擁護了統治的權能，這種制度方成為英國人民自由的保障。國會的組織，共分兩院：上院由貴族（Peer）組織而成，他們祇是為代表自己的權利而來的，其餘還有教堂中僧正（Bishop）方丈（Abbot）之類；下院則由各州郡，各市鎮所派來的代表組織而成，所代表的是各處人民的意見。

在十七世紀以前，『清教徒革命』(Puritan Revolution 按即一六八八年之大革命)未起的時候，國會還不會到政權高級機關的地位。經過全個十八世紀，也還不過是一個地主階級的代表。到十九世紀的時候，實業階級佔了優勢，於是成年男子皆有選舉權的制度，方纔輸入，國會組織既然複雜，所以由此而成爲平民的國會。

『國會之母』(Mother of Parliaments) 這個名詞，是常常應用到英國國會上去的，英國憲法的發展，實爲一切採取自由政體國家的政治思想與政治組織之來源。在十九世紀之末二十世紀之初，這種制度推廣到日本、土耳其、俄國、中國，雖然因各地的情形不同，小有異點，但是主要的觀念總統是一個組織完備的近代政府，必須要一個代表人民的議會。

看看現在世界上各處的代議制度，我們可以覺得一個很進步的趨向，就是把議會所代表的基礎，擴充到一切成年的人上去。從前以爲祇是成年的男子都能有選舉權，已經是進到最後一步了；那知到一九〇〇年左右的時候，制度的改

變，非常之快，有很多國的女子，也都包含在選民之中。原來代議學說在最初的時候，是很不合乎民治的。因為大家都主張代議政治要根據於經驗和理性，所以認定選舉者和被選舉者的資格都應當很高的。這種資格的限度，或是關於財產，或是關於教育。大家總以為有財產的人對於政府的關係，總要比貧窮的密切，所以特別注重資產階級是認為正當的。另外有一種論調，就是說政治的事情，沒有受教育的人不能判斷，也很正當。不過選民的資格雖定得這樣高，而這種辦法自身發現出來的結果，也不能說是可以使人滿意。主張一律平等的人以為關於政治的事務，應當向全體人民商量，自不消說；就是稍微主張自由政策的人，也能指出這種政體實際的流弊來，如政治的腐敗，或階級的偏袒（Class favoritism），都足以促起他們圖謀擴充選舉範圍，使其餘的人都有投票資格的動作。不過無論如何，說到歸根，教育總還是重要；沒有普及教育，普通選舉是想不到的。雖然有財產有教育的人不見得自己就有政治的智慧和道德；但是不識字，在獨立的思想 and 推論上毫無訓練與經驗的人，却也一定不能參與政治生活的。所以凡是已經有

了代議政治的地方，都應該同時盡力實行普及教育。

除了議員係代表各個選民而外，『代表利益』(Representation of Interests)的觀念，在現在的國會的組織之中，已經有了；如美國的參議院所代表的不是各個的選民，乃係各個的社會。如日本、印度和澳洲等處的國會，尤其根據這個觀念，給商會及各教育團體以代表。我們以前已經提到過了，英國全部的衆議院(House of Commons)就是代表社會各團體，僅看他的名字，就可以知道了。

自來對於代表應有的職權，就有許多討論；以爲代表還是權限極小，事事須請教選民呢？還是他有全權，能照着在會場所得的審慎討論之結果，就投票決定事務呢？就普通而論，現在的代表，就是享受全權。按照法律，他遇着關於任何特殊問題投票的時候，並不須請選民的示。若是選民對於他有所指示，他仍能決定還是順從他們，還是情願在政治上對於他們有所開罪而不顧，認真實行起來。代表決定問題，當然一面要顧全他選民最好的利益，但是主要的一面也須看全體社會的需要，因爲法律乃是爲全體社會而設的。代表有便利的機會，能聽得和參加一

切對於公共計畫的討論，自然所能知道的和所能看到的，要比那一大羣的選民爲優。但是這不過假定如此，未見得就能常常見於事實。往往一些代表爲了增進他們在選民方面的勢力，將本地的利益，放在最先，如設法通過款項，特別的替本地取得法律上之利益，增造本地公共的建築，改良本地一切的事務，以見好於選民，以擴充自己的勢力。像這樣的事，做得太狹義了，祇是不顧國家全體真正的利益，不能使國家重要的改革，一致貫徹到底，祇是爲了各地方的需求，作零碎的應付，這是很不經濟的。其結果之壞，必定如所謂「狼狽相依」(Log rolling)，各處的代表，互相結納，此助彼謀彼處的利益，彼助此謀此處的利益。國會僅成爲各處狹義地方利益的結合，國家的利益，都是拋開了。

代議政府的好處，爲約翰穆勒 (John Stuart Mill) 在他著名的代議政治論 (On Representative Government) 中所最注重者，就是因爲這種政治，是根據於自由的國家觀念。自由國家的理想，就是認定討論的政治，爲政府行動中最高的形式；這種的國家，是認爲受治於理性；公共會議中的討論，可以解釋清楚多少困

難的原理，事實的真情，使立法的宗旨，大家能够明白。理想的國會，當爲有聰明的，有經驗的人之會議，受選民付託，根據於正當的理性，公共的利益，專心致志的去決定國家一切的政策。這個理想的重要，是無可懷疑；凡是一切自由的政府，都當有這個理想，以振作生氣。不過論到現狀，我們却不可輕輕看過了一件事，就是那國會決定的政策，並不完全是討論所得的結果。正當國會正式開始討論的時候，各黨各人均預先有了一定的意見。討論不過是一個時機，對大家解釋某黨的政策。僅能於希罕的時間，大家在審慎的會議之中，真正很受討論的影響。不過就有這些限制，討論在國會之中還是極重要。國會原是一個論壇，政策要在此辯護，詭辯能在此受試驗，健全的主張可以在此成立，全國普遍的討論得以此地所討論者爲根據。英國國會，就是極能盡這種論壇之責，使全國選民都能對於公共的政策，能自己有所把握。國會的討論，在每日的報紙上都充分記載下來；不但爲大眾所看，而且大眾說話，就以此爲談資；政策和政治的思想，皆由此討論中而發展。討論所主持的政府，可以打破固定的習俗之專制；大家不停的辯論公共問題，爲扶

植有計畫的進步之根本。彼此容忍，即生於社會的討論之中；而這種討論還可以使一切公共生活的改良，有穩固的經程，不受中斷的危險。就事實而論，國家在變遷改良的時候，總遇着種種困難的問題，欲謀建設的解決，即當求諸共同的商量，公開的答辯，社會的討論之中。民治的命運，就靠着每個人都能從那自由討論的火光裏面，去試驗他自己澈底判斷的能力。

代議政治，近來頗受攻擊，以為他在性質上祇能代表上中兩個階級；使他們久據高位。於是有些人主張要得着完全社會的公道，非使全部選民，多取直接行動不可。當然現在各處的國會，不能達到多少自由哲學家很高的理想。但是要全國的利益，都能代表周到，是不容易的事；人類不能常時和立刻便脫離本身利害觀念的影響，亦不足為奇。將來代議政府的制度，或者完全改為直接行動的組織，也未始一定不能辦到。現在的選民，已經有傾向去限制代議機關的職權和勢力，並且已經發展了各種直接的政治行動。我們還要在另一處地方論到。

第九章 選民

代議政治的意思就是：那些握政權者有所行動乃是代表全體人民，或是做人民的經理者而行動。這個代表或經理的意思，首先發生在私法裏面。到近代纔應用在政治的行動之中，成爲代議政治的意義。創其始者實在英國。但最初英國議會裏面，所謂代表，不是代表人民個體，乃是代表各種社會。僧正與方丈在貴族院中，所以代表宗敎的社會；衆議院中之代表，乃代表各市各城者。本來各市各城的公共事務，凡是自由的人都去參與，——這些自由的人大都是各家家長；女子，青年和奴隸不在其內。但是這時候封建制度的土地觀念太深，投票權乃與土地的財產之享有聯在一起。這個觀念行到這樣一個極端的地步，乃至於常有全個市鎮，爲一個地主所私有者。這些市鎮所有的政治上的勢力，和因而決定的國會中之座位，幾如土地一般，任意買賣，於是其腐敗乃不可言狀。這樣爲私人所有的選舉區域，即叫做「腐敗的市鎮」(Rotten boroughs)。其所以腐敗，乃是因爲關乎政治的問題不以其本力的好壞去決定，而以金錢的勢力爲從違。

近代的國家制度已是普採代議的意思。政治權的施行，已漸漸的和那土地的

享有分開。但是曾有一個時候。大家還以為投票的人當具財產的資格；至少也當具納稅的資格；因為他們想着只那享有財產的人，對於公共事務纔有真正的利害關係。至十九世紀，因為根據於流行的法蘭西革命的思想，選舉權乃不停的擴張。至於今日在西方代議政治之下，實已凡是成年的人，都有選舉權了。女子的選舉權，也於二十世紀漸為各國所許。所以到現在除年齡的限制而外，如選民應具些什麼資格，和女子應否許以參政權等討論質疑，不過是學院中的討論質疑罷了。不過也可以說那主張將參政權僅限於有財產者，付租稅者，及受相當教育者的重要理由，依然有他的價值。換句話說，我們不能不承認說是除非大多數的選民，能夠受相當的教育，可以判斷公共的問題，至少也能夠判斷簡單公共的問題；而且除非他們經濟的狀況，能夠給他們以閒暇使得受這種教育，那要盼近代的政治能夠得大見成效，是實在不可能的事。

國中一般選民，以投票為選舉的工具。其行動只能對於選某人充某職，或制定某項法律之提議，取說「是」或說「否」之形式。選舉官吏的時候，更有困難，因為

如果應當選舉的人數愈多，則選民愈難作一種有智慧的決定，這是得以理性推測的。所以應選舉的官吏的數目，不可太大，使一般選民，不能獨立去判定那些候補者應該當選。現在的趨勢，大都是由人民選舉重要的官吏，人數不多；選出之後，再由他們去任命其餘的官職，以專責成。

選舉出來的官吏，對於選民能否真正負責，祇看輿論的勢力何如。在任期之內，就向例而論官吏並不直接受選民的指示；這一點和私人商業中的經理人不同。大家蓋假定官吏能夠按照他自己最好的判別力，去做公共的事務，大體不背於選民之公意。只在他要求重當選時，纔直接的聽從選民之意願。可見僅僅是把官吏舉出來了，將來官吏的動作，是否能合乎輿論的希望，不是一定可靠的事。以前票一投過，則選民的機能已盡，很難真正的和不停的去約束官吏。這是由於大家不易知道官吏事務一切詳情之故。有些時候公衆和報紙對一件事能格外留意，則官吏的動作，也要謹慎一點；但是有大半事情，並不如此邀公共的注意和監督。所以除非選民能夠在兩個選舉相隔的期間中，能保持其對於公共的事情之活

激的興趣，不以爲一投過票就完了事，則望官吏的動作，能與輿論真正相符，是很難保證。這並不在兩年選舉一次或三年選舉一次；乃在選民能天天關心，天天不放鬆，纔能保證其於公共的事務，有勢力，有影響。

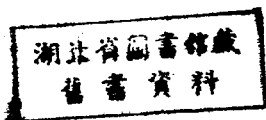
有幾國這樣規定，使官吏不僅是被選舉出來，並且可以公共投票召回去。要有效的行這『召回權』(The Recall)常須由一部分的選民(大概百分之二十五)提出召回某官吏之請願，於是付諸投票，若大多數投票贊成召回，則官吏當然免職。這制度的好處，就是一方面使官吏覺悟到自己對於大衆所負的責任，常用警惕。他方面又使大衆覺悟到自己對於官吏的約束，能激發公共對於官吏行動的興趣。其可反對之點乃是他不能鼓勵健全的官吏之獨立。譬如我們請了一位醫生，或是一位律師，他的判斷和意志。雖往往非我們所喜歡的，但是處於那個地位，我們非不斷的信仰和尊重他的專門知識和判斷不爲功。對於官吏也正當如此。因爲這個理由，所以應用『召回權』於審判官，普通都認爲不可行。

選民行使職責的別一面，就是對於立法的提案，作直接的贊成或反對。這個叫

做『直接立法』(Direct Legislation)在採取成文憲法的國家，尤其是在美國，自始就規定憲法的修改，須得選民認可；美國聯邦政府和各邦政府都是採取這種制度的。法國憲法的修改，祇由兩院開聯合會議行之。但是憲法的修改，委諸選民，在歐洲美洲很多的國都是如此。

最近選民的行動，推廣到普通的立法上去。這或是基於憲法上特別規定，謂立法院所通過之某種法律，須求公衆同意；或是經選民百分之幾的請願，任何法律，都須等大衆同意以後，方爲有效。

這種將立法案付諸全體選民請其同意的的方法，謂之『複決權』(Referendum)又譯爲『總投票』。瑞士行之最早。在美國阿利根(Oregon)一邦，其發達尤著。該邦立法，不但由選民表決，且得由選民建議。蓋『建議權』與『複決權』並舉(Initiative and Referendum)。其憲法規定全部選民百分之八以上，得以請願提議修改憲法；既經提議，即應將那修改的條文，付諸總投票。如經大多數贊同，即成爲憲法的一部分。普通的立法，亦得一樣的由選民建議，選民表決。而且若有選民



百分之五以上的請願，則無論什麼法律，除了少數規定的例外，都要徵求選民同意以後，方可有效。美國有許多別的邦亦採取『建議權』與『複決權』的制度，不過詳細規定，各有不同。市政府裏面，也用這同樣的方法。

這種選民立法的活動，有一個最緊要的限制，就是其活動僅限於投『是』或『否』的票。提議已屆投票，還要加以修正，自然是不行的。投票之前有所討論，祇是關於該項法律全部之可決或否決，並沒有詳細修改的機會。這種制度在美國應用的時候，事前把重要問題兩方面的論點，並列的印刷出來，向選民分布；並且鼓勵公開的辯論。自然這種全體的動作，不能有在議會所享的益處，即隨時按着辯論所得，將意見逐漸修改。選民祇能對於現成的提議，爲迎拒的決定。據歷來的經驗，這種制度最高的價值，在於明白揭出兩條道路，何去何從，須待公意有明確的表示。這類的問題，如某區是否當禁酒，強迫入學的期限是否當擴充到某項年齡以外，國都是否當由此處遷至彼處等，自來都能喚起選民的興趣，應用這個辦法，去求得一個長期的決定。不過這個制度，有一個極大的困難，就是往往有許多提

議，選民既沒有興趣，又沒有時間去作澈底的研究，弄得頭緒不清，疲於應付。每有請願，找些人簽名提出，常是容易的事。所以有許多建議提出，並不很爲全體社會所措意。有時祇是那些關切的人去投票，致一個法案，以選民中很少數人的票，成爲法律。這顯然是和那法律當包含全社會的意志及其活潑的興趣之健全觀念相違反。

因爲有這些缺限，所以人民直接行使立法職權之制，不見得能夠替代中央立法機關，爲議院或爲國會。

近代國家的行動，根據於這個意思，就是選民大多數的——有時尙係最大多數的——意志，如全體選民五分之三或四分之三，當認爲絕對的決定，無上訴餘地。其最初的意思是社會公共的行動，須全部一致。此意至今尙存於英、美、法、廷陪審制中。中國的政治思想，也含着這點。在這思想系統之下，苟有嚴重的反對存在，就沒有一致的行動可取。反之，近代國家主權的觀念，與多數政治的觀念相聯合，主張凡多數的意志，已經明確決定以後，少數就當絕對服從。研究歷史的學者說意見

一致的觀念，實在是多數政治觀念的基本，因為以前在公共議會之中，如果倔強的少數不受屏斥，則難一致。點算頭顧的方法，所以分別他們，待最大多數的存在無可疑義了，那少數方面即消滅被屏斥的形跡，在實際上承受多數的決議。藉這承受多數的決議全體一致於是恢復。

少數這樣服從多數，終究是由勢力不敵而來；不過這種辦法，不見得就與合乎理性的政治制度不相容。少數服從多數，固為維持公共秩序起見，然也有一個假定，說是多數是對的。無論如何少數仍有機會以他們的主張相號召，遲早終可以得大家的贊同，成為多數。以前的成語「人民的聲音，就是上帝的聲音，」是很對的。集中的衆意，強固的羣情，常為政治家安全的指導，不過要當心的就是，這並不是說羣衆不會有時而錯；當感情激發的時候，其錯尤易。

所以近代的政治家，須立其政策於一般人民的了解和扶助之上，但是若聽國家的政事，僅由一次總投票決定，也未免危險。許多政府的機關，因此設立，以為各種提案的籌備；以民意的從違，為精密的擘畫，作初步成立的研究；最後還交司法

官以憲法共同的標準，審查立法和行政方面的動作。從這些國家的各種機關活動之中——其中自以選民爲最有勢力——最後乃產生國家的意志。這種意志，由於許多公共團體和經理機關應用其判斷，方纔造成，並有輿論和國權的全副力量，作他的後盾。

第十章 政黨

凡是政治的行動，都要有組織。若是人類無論在什麼時候，祇是依着個人的衝動，去做事情，不問其餘的人，那就沒有公共的行動可以成立，沒有一貫的政策可以發展。所以公民按着自己政治的目的和意見，分組各種政治的結合是必須的事。政黨就是這種結合，所以助成國家一定的政策，在人類政治生活中有正當機能的。但是不見得個個人類政治活動的組織，都可以稱爲政黨。政黨的略說是一種公民的團體或組織，爲的是要達到，扶助，並苦心經營公共的政策，本於黨部各分子忠實的判斷，以爲這是民治國中公共所需要的。此政黨（Parties）所以與營私的小黨（Cliques）和亂國的叛黨（Factions）有別。這些黨的行動，不能稱爲真

正國家的行動，因為他們的眼光，僅限於黨員狹小的利益；他們舉動的目的，僅在乎私人之所好與私人之所利；就是他們所謂較遠的眼光，也還是注重在鄉土的或私人的實利，而非全國的公益。當然大家也可以說政府的行動，有時也受私人利害的影響；但是他們歷來不斷的行動之目的所在，總比那限於個人利害的要寬闊得多。有時政治團體的集合，根據於部落的關係，和以前日本一樣；不過那些部落的結合，其中強有力的也許抱着公共的政策，却不能誤會他們是政黨。政黨的構成，決不是限於偶合的分子；必定有個一致的意見，纔能成爲政黨。凡一個國家政治的生命，分裂爲許多小黨，這些小黨行動起來，常流而採取其私黨之目的和方法。

政黨是代議政治的機械之一部分。我們要看這種政治組織的發展，自然要先看英國。就事實而論，英國政治生命今操於以前所謂「民黨」(Whigs)與「王黨」(Tories)，以後所謂「自由黨」(Liberals)與「保守黨」(Conservatives)之手。一國政治祇有兩大黨的利益，在於他的組織很大，包含着種種不同的意見，和不同

的利益，祇有寬廣的國家政策，足以將他們聯合起來。英國政黨之分區線，蓋爲柏爾格（Burke）哲學和約翰穆勒（John Stuart Mill）哲學之區分線：前一派基本的信仰是制度漸漸的自會發展，無須乎有意識的修改；後一派重要的觀念是制度得能且必須有意識的修改，以適應社會變遷的需求，十八十九兩世紀之間，英國兩大政黨的區分，就在此處。到十九世紀之末二十世紀之初，方纔有些變遷，兩黨不復以爭政治的制度形式而分，但以爭國家所應取的行動而分。這個區分於是成了個人主義和社會主義的選擇之區分。

兩黨制度還有一個利益，就是以這個制度，能使國會政治的機械，精緻靈敏，可以實行。若是很多的小黨分立，那內閣的組織，就不能穩固。內閣要從許多方面去找幫助，是不容易的事；再要因此貫徹一個明白堅定的政策，尤其困難。可在兩黨的國會之中，則內閣有多數黨爲其強固的後盾，便可奮勇的向前做去。確定的苦心經營之政策，乃得臚列於國會之前，昭示全國。即受反對黨的攻擊，而反對黨所擊出來的，也同樣有確定的和仔細考慮過的意見。全國有這種利益，能夠決定，任

取這兩個明白表現，同是苦心經營的政策中之那一個。如果全國傾向於反對黨了，則反對黨的人數，在國會中可以增加；最後也能掌握政權，對於公共的政策，和以前那黨一樣的擔負責任。這種制度，可以教政治的責任，達到最高的程度。人人都知內閣既為多數黨所贊助，自能主持某種的政策。責無可分，亦無可卸。若是這些政策行出來不好，或是為大眾所不贊成，則贊助他們的政黨，也一定是要負責的。

這種的辦法，可以使大眾對於立法的問題和手續，公共事務的安排都能得着一個明白確定的觀念。若是有名的領袖，拿了確定的政策，帶有兩個團結堅固的政黨出來相爭，這真是政治生活中最好的一幕戲。凡是這一切的舉動，都所以使多數的人知道事務的進行，究竟到了什麼地步，能夠喚起選民的興趣，使他們行使選舉權來，格外可以有效果。

年來英國政治裏面，常有分子擾亂那兩黨制度的運用。愛爾蘭自治問題，引起了一個第三黨，橫間兩黨之中，使他們做事格外困難。近年還加入一個勞動黨，對

於相沿下來的兩大派，都沒有一定的聯絡。將來英國的國會是否能恢復兩黨制度，仍相沿的樸質之風，是否將按照新勢力的分合，另外演他一種完全新的方法出來，我們現在尙懷疑莫決。

法國自來政黨就是很多的。他們自左而右，按級的劃分。在英國國會之中。兩黨常是對坐：政府黨坐於主席之右；反對黨坐於主席之左，在長行排列的椅子上，逕達於大廳的下首爲止。當敵黨相爭，同黨相附，同時並起於議場的時候，祇看座位，便覺瞭然。這樣布置，頗增加英國政治生活中戲劇的性質。在法國則座位的布置，是自左而右，按照政黨意見緩和激烈的程度而分。因左面起爲最極端的急進派；慢慢的過來，到中央爲和緩派；又慢慢的進到右面的止處，爲極端守舊派。最近國會黨派的分列，自左面數到右面，其名稱如下：獨立黨，獨立社會黨，急進社會黨，急進黨，共和黨（和緩適中的），進步黨，國家黨，守舊黨。從前急進黨被大家認爲最極端的分子，現在慢慢的移向中心了，這是很容易看見的。帝制黨從前在極右面，現在已經完全消滅。很多歐洲大陸上的國會，也是仿照這樣自左至右的分類法。德

國國會裏，天主教黨或稱教皇黨（Ultramontane）佔據中間，亦即以中黨稱之，如在他國一樣，極端的社會黨坐在最左，反動的守舊黨坐在最右。

法國許多現存的政黨，或是合起來贊助政府，或是合起來反對政府；常常轉變，沒有一定。當一位公共服務的人應召組織內閣，他一定要細選同僚，志在聯絡各黨，在衆議院（Chamber of Deputies）中，可以得着可靠的多數，爲他的援助。但他的援助，不像英國那樣堅固的繼續的；他的內閣也並不是連合的共同負責。所以他必定要盡力去拉攏各樣不同的分子，使各黨皆能滿足；一旦這湊成的團體中，有一個覺得他和其他的組織連合，利益可以更大了，總理就被丟開，並不要發生政策上的大問題，總理便可以失了多數。因爲這個情形，所以法國內閣的命運很短。倒起閣來，是不須借某種重要立法的手續，特以投票推翻。祇要無論那次，在議會正式質問（Interpellation）內閣以後，總理不能得着信任的投票，就足爲引退的理由。而這種質問的本身，也許是關乎普通主張上的意見問題，並不一定關乎特種政策的行爲或立法。然而總理當此時機，爲贊助他的一黨或兩黨所棄，常

不得不辭退職權。法國政黨的生活，多爲普通的和理論的意見所主宰；不像英國的政黨，多具特殊的和具體的立法程敘。所以法國構成政治生命的各分子，很容易東移西轉，遷徙無定。因爲執行政策的分子，不常不定，所以法國政治的行動，很難有確定的責任可言。

法國每逢新內閣成立，其中大部的分子，絕少不是過去內閣中的人。自一八七七年至一八九七年二十年間，祇有三個內閣，完全是新的，其他的內閣，舊分子總佔半數。所以內閣之倒，不一定牽涉政黨之變易；不過政權分配之間，略有不同之調劑，至於中心的結核，還是一樣。因爲這個理由，所以內閣祇因爲一個問題，並不需要其中含有任何特殊政策的不當，被人攻擊，就可倒塌。

美國自有國家的歷史以來，兩黨制度，就維持到現在。這制度原本還是從英國傳襲過來的；以後經過美國的實習，安然成立，又加之以幾件歷史事實的輔助，遂更爲強固。從『南北戰爭』(Civil War)自一八六一年至一八六五年)以後，美國南部各邦，一致堅牢的聯合攏來幫助民主黨 (Democratic Party)。這個結實的

贊助，使得他確立為一種有勢力的結合，以時吸集他邦，其數無定。

共和黨 (Republican Party) 的勢力在北方和西方，不過他們在該處的權力，不及民主黨在南方那樣完全無缺，長久不改；就事實而言，北部有幾邦幾乎是常常忠於民主黨的。歷年以來，兩大黨的勢力，都很均平。就兩方面的主張而論，並沒有大不同的地方，其不同純粹是歷史的和人材的關係。共和黨是由於漢迷敦 (Hamilton) 之行政的建設主義傳下來的；民主黨是由於霞復生 (T Jefferson) 的民治學說傳下來的。

近來有人費了許多氣力，想組織第三黨，沒有成功；但是看政黨間的裂痕，美國也將要和英國一樣，新團體的產生，終久是不能避免的事實。種種着眼在制度方面的發展之平民的運動，如『直接立法』及『召回權』等，都大足以弱政黨的團結及責任。不過人類少不了團聚的方法，是大家見到的；苟現在安排人事的特種政治制度一日存在，則政黨無論取何種形式，雖不能如十九世紀英美國會有那樣偉大的勢力，左右一切公共的行動，怕總是依然存在。他們將來的結合，或者是本

諸共同的見解，共同的衝動，在共同的領袖之下，應付某種特定的情形；不和現在的政黨一般，永遠操持公共的政策，好樣國家之內，還有一個國家。將來政治的重心，不見得在政黨裏面，而在乎練達的政府和全體的選民裏面。

美國現在這樣的發展，極爲緊迫。大部分美國的選民，對於黨派的束縛，已不復視爲很重要，上屆的選舉，表面上仍然是實行兩黨制，而各邦往往有選此黨的人爲本州最高行政長官，而彼黨的人爲國會參議員者。這種邦數的增加，爲以前所未有。可見選民不但漸漸在政治方面變成獨立的，而且變成切實的，辨別的，當心的，進取的。當候補人無價值的時候，他們決不因黨派的成功，而認爲有贊助的必要。他們對於特種社會的或政治的改良之計畫，興趣漸漸增加；遇着他們所贊成的意見被拋棄或被忽略的時候，隨時都能反對本黨。他們要所投的票，真有一點積極的和確定的意義，爲着一些有益社會的政策而投。這種心思，比前更甚。這是政治進步之中心。現在重要的問題就是，這種進步主義，在政治方面，將來是否不打破兩黨制，而代之以一種更可滿足的方法，一方面能够組織多數的政治，並且

一方面能代表各部分選民的意見。

進步主義現在正是，將來還是，繼續的有一種趨勢，打倒相沿的兩黨制度。那種制度，本來創設的時候，所以應從前民治的需要；而從前民治的情形和理想，與近代民治的情形和理想，迥然不同，其為社會一般人所祈嚮者，又都已從個人的權利宣言中充分表現出來了。以前那種制度，與其說是能運用政府為工具去達種種積極的公共目的，毋寧說是在消極方面，防止政府來有所侵犯。况且以前政府本身的組織，也真是一件粗笨而不合民治的政治機械。

以前組織了去平服民意的政黨，現在已不足以代表一般民意中活潑了的衝動。他們現在與國家的關係，正相反背。他們最初組織的宗旨，是要使這不合民治的政府，進而合於民治的；那知道現在反過面來，反要政府來促進政黨，合於民治。此種試驗終歸失敗。就是政黨中的直接初選制，也不足以使兩黨制度，化為美國民治之靈敏有效的工具。政府的本身現在已成爲一切計畫必不可少的經理。美國的民治，將來不復需兩黨制以周旋於公共的民意，與政府的機械之間。祇要有

排行的領袖，有練達的行政之獨立，有直接立法，他就漸漸能創出一種新式的政府的機械，能澈底的和適用的去代表，更爲社會的民治（Social Democracy）之基本的目的和需要。

第十一章 民治

平等——自由——博愛

從理論上和實際上討論民治，則平等，自由，博愛三個名詞，自法蘭西大革命用以號召而後，一直用到而今。這幾個理想最初的發達，其中自然有許多的成分。他們所含的政治基本原理，首先倡於羅馬的『苦行學派』（S. Forc.）。這一派的哲學家以爲世界是爲一種同火一般的以太——也可說是精神的原質，——所支持所瀰漫；人類的個體，在這原質裏面分得一顆火星，就是我們所謂靈魂。照這樣說起來，當非凡屬人類，不問外面的境遇如何，而所具的靈魂是一樣的，所有的人類生命，是一樣的；其學說主要的方面，於是爲人皆平等。以後基督教義裏面上帝爲父，人類爲兄弟的觀念，使這幾個意思，更爲有力。他們實際的影響，就是主張人類平等待

遇；而對於廢除奴隸制度，打破最初羅馬法中父親在家庭裏面凌壓妻子的大權，尤有很大的影響。到中世紀經過羅馬覆亡後幾百年黑暗混紊的時代，社會的組織，又成爲階級所構成的而非個人所構成的，直至後來「宗教改革」(Reformation)與英國「清教徒革命」(Puritan Revolution)纔給「人權」以新的實力，新的形式。這些以權利爲人生內部不可分辨的觀念，是近代政治思想中最主要的一個原素。

這自由，平等，博愛三個普通的名詞，自然有許多的解釋。不必把這些不同的意義並舉，讓我們應用近代科學的根據，去試驗他們的意義和真確。

說到自由，到有分辨幾種自由的意義之必要。所謂一國的自由，意義就是國家能夠獨立，不受外力的統治；這個理想在歷史上激發許多國家，如瑞士，荷蘭，及美國的人民，去爭他們國家的獨立。自由這個字，加成複數，(Liberties)，在美國史上尤有特別的意義，係指國會與地方的社會所有之利益及特權而言。近代這個單數的「自由」(Liberty)有兩個完全不同的用法。消極的用法，最簡單而最直接，係

指沒有一切的約束而言。積極方面的所謂自由，意含一切的行動，都能按照高等的規則及主張，並且不受情慾和任性的支配。按上述第二種的觀念，凡是都隨着衝動，浪費自己的精力以爲惡，與消耗自己的意志以任性的人，都不得謂之真正自由，真正的自由，是要能實行自治，去接着主張使那更要高，更要好的種種官能 (Facilities) 可以發表出來的。更進而有一種主張，以爲若是把賢智的行爲之一切原理，能包含在國家法律裏面的時候，則服從這類的法律，雖似處於國家法律的約束與管理之中，而個人真正內部的自由，反可以發展。這種對於自由本身上的見解，自然有很深的真理；但是這樣的見解，也使常常一變而爲那種干涉極嚴，壓制最甚的制度作辯護詞。那種制度祇合於一個階級的理想；在他底下，全體的人民自由的和正當的發展都受壓制。

正當法律的約束，所以把障礙和危險移開，去輔助，並不是去妨害和壓制，個人的發展。政治制度的好壞，就可以從這點態度上去試驗。若是有人以腐敗的手段，以他人爲奴隸，而國家加以約束與懲罰，決沒有人以爲這是對於自由沒有利益

的懲辦命盜案件，正是此理。在無政府狀況之下，大家祇能乞憐於最強悍與最無良的個人。國家的責任，正所以保護個人的人格，使他有發展的機會，而不受強暴的侵犯。

民治的自由 (Democratic Freedom) 並非孤獨的自由，也非無政府的自由；在世界上人人所爭的自由，並不是魯濱孫飄流荒島中，渺無人跡，惟我獨尊的自由；也不是任意叛亂，毫無法律的自由；並不是強掠，壓制，主宰他人的自由，乃是彼此友愛，共同服務，互相尊重的自由；不是要避免一般社會制裁的自由，乃是要避免各種自私的個人和階級專制的自由。

但是有一種更大而更重要的自由，民治當帶來給於全體的社會。社會有如人身：個人的自由對於社會的自由，猶細胞的自由對於人身的自由。民治對於世界所貢獻的，不僅是性質很大的個人自由，而更重要的，還是範圍很大的社會自由。在生物的機體中和在社會的組織中相同，小的單位必定要為大的單位所限制，纔可以使大的單位，能得着新的和更大的自由。在社會的進化裏，個人的自由必

須漸漸的合而爲『更大的社會自由』(Larger Freedom of Society)。我們崇拜的自由並不是，至少也不應當是個人的，而當爲社會全體的——爲國家和種族的自由，不僅爲個人的自由，爲民族的自決，不僅爲幾個個人的自決。這是生物學上的自由觀，這是真正平民政治的自由觀。

博愛(Fraternity)或是『兄弟之誼』(Brotherhood)的意思就是有種互相尊重和互相顧全的精神，和兄弟之間一樣。一個社會之中，如有彼此互相仇恨，互相猜忌的階級，這個社會就不能存在。政治的福利，全靠相互的信任。生物學指點給我們看凡是人類，確實都有血統的關係。現在一個活人的祖宗，祇要推到一千年以前，總在千萬以上。況人道的精神，更當強於血統。這種精神是根據於回想到人類的命運，覺得我們不過是一羣生物，同處於一個小小的星球之上，四方還繞着宇宙的奥秘，又覺得雖是在一個小小的星球上，而我們在彼此之間，也可以有極大的樂趣。

一個政治的系統，若是要把大家分成種種的階級和境遇，而加以不可溝通的

界限，則未有能長久者，因為這不合科學永久的真理，人類根本的天性。以任何固定的社會階級而主持政府，管理公共事務，則其所發生的影響，總是分裂的和反乎社會的。世界已經有過許多種完全階級的政治，——如絕對的君主，貴族，中層階級，貧民——雖然彼此之間，各有優劣，但是就全體而論，都是要不得的，因為他們危害或摧殘社會的統一，遲早總是凶終。俄羅斯最近就由那個極端走到這個極端；但是貧民的專制，也不見能久延。獨裁政治或貴族政治可以進步很快而且辦事很靈敏，不過常常是危險的；因為永沒有這樣好，這樣聰明的一個人或一個階級，可以不須其他的人和其他的階級之同意與參加，而能統治他們的。照這樣辦法，不但一班政府失去他們自己從被治者方面得來的正當權力，而且失去他們自己由此得來的地位之安全與穩固。同意的永久根本，就是國人的愛情，服務心，與犧牲性；無論何事，祇要是縮小和限制人類的同情和友誼的，都是去造成國家與國家，階級與階級的爭端。現在人類的進步，和平，與文明所倚靠，為歷來的未曾有如此之甚者，就在乎大家能對於這個泛兄弟主義之大真理，作理性上的承認。

產生社會的和洽，平等爲最大要素。就一般人民而言，他是種種民治的理想中最親熱的一個。民治的信條就是『人人生而平等』；其所以不平等者，乃由於環境、教育和機會的不同。

但是人類中如人格、智慧、功用、影響之不等，是顯而易見的；而遺傳之不等，比一切環境上之不平等更大。近代講進化和發展的著作，指明環境的影響很小，而遺傳有籠罩一切之勢。不單祇是詩人，就是學者、政治家、領袖和勞動者都是生成的而不是造成的。遺傳的不平等，是貴族主義最有力的保障；而科學的遺傳研究，髣髴是幫助貴族主義辯護而非幫助民治主義辯護。

貴族主義建設在一個孤零零的遺傳觀念上，就是『繼承律』(Law of Inheritance) 就是以爲全部身體的利益和特點都是遺傳下來的。這個觀念，把社會的遺傳和生物的遺傳弄混淆了。一個兒子可以繼承他父親的財產而不能繼承他父親的人格；按照長子繼承的法律，則最長的兒子，可以繼承父親全部的國家、尊號和利益，而並不能繼承他父親的智慧、品行和人格。因爲有些特點是主宰的而其他是

順從的或次要的，所以後者往往傳過幾代而不會發現；等到在再後的子孫裏面，前者不見了，後者方纔表露出來。換句話說，遺傳的性質，不是從任何一個祖宗傳下來的，乃是多少祖宗的特點，合併攙來，成個新樣子。

這是最大的遺傳律，為科學家孟多（Mendel）所發現的，與那所謂繼承律基本不同。產業可以作一個單位繼承，但是不適用於人格；尊號和利益可以如此，但不適於品性和才能。『自然』樂於把高大的降低，而使低微的升高，是顯而易見的。大家想想多少大人物的家世無聞，而多少無聞的人反出於大的家世；想想凡是人都出於同一種族之密切的關係；想想全體人口之中，好的和壞的特點，分配得多寬；想想那多少不成材的和心氣薄弱的出自世家大族，而多少天才和偉人出自不知道的家庭——然後請說自然的遺傳，是助貴族主義辯護，還是助民治主義辯護。

在中國家譜往往歷數百年，研究遺傳，自屬更多張本。中國的經驗裏所得的結論，可以說是沒有一個家庭在歷史上沒有幾位個人具很大的才力，很强的品性，

能升到國家很高的地位的。就是根據於這種家族的尊嚴之智識和情感，就足爲中國民治的內層基礎之一；因爲每人都知道他的血統和姓名，不在這個時候便在那個時候，總有著名的人產生，統治過國家的事務；想起這點，不特可以了解自己的地位，而且可以把一切不平等的地位打消。

平等的意思，並不是說，歷來也不會說，個個人的人格都是平等的。平等並不否認種種人格的不平等，而且真正的承認這些不平等。嚴格的家族與階級之區分，反所以阻止個人的人格之發展。民治的平等並不說是能有平等的遺傳，平等的環境，平等的教育，平等的財產，甚至於不說是有平等機會，因爲有了機會，還要看人是否能用；更不說是智慧的平等，功用的平等，或影響的平等。

民治的平等乃說是法律之前人人平等，都能得着平等的公道，不能因門第關係而有特別的利益，人人在社會之中，有自由去找他自己的工作和地位。總而言之，這種平等的意思是說，人人必須要按着他自己的長處，去定他自己的地位；不能按着他祖宗的長處，以爲這些可以遺傳給於近支，就去定他的地位。

平等還要注重一切的個人，都分得人類的本性和命運之一部分。詩人柏恩斯（Burns）所謂

『一個人就是爲那一切的一個人』

就是表現這個意思最簡單的公式。還有一層，各人不同的才和不同的力總要得其平衡。一個大財政家也許是一個很壞的馬夫；一個高尚的詩人或完全不能經營商業，一個思想界的領袖，或可以妒忌工人的健康和體力。平等乃是說人人有自由和同等機會，去發展天付的人格。拿破崙有句著名的格言道，『這些乃是爲天才而設的工具；』這話的意思就是說，社會和政治的安排，應當要使每個人都能充分發展他的或她的道德的和智慧的本量，並且這些發展和行動的工具，不能強爲的限制於任何人。

在政治的組織之中，這個平等的意思，可以表現如下：凡是人類，都有平等的權利，以參加政治的行動，如選民的行動，其尤著者；他們都有可以當選爲官吏的權利，遇有爭端的時候，法律待遇一切人都是平等，不承認有特殊的利益存在。至於

各人能够怎樣應用這些權利，那就要靠着各人不同的天才和不同的品性了。

祇有民治可以使一切的人，按照社會的價值，去做一種自然的分類，與所有牽强的和習俗的分類相反。他所貢獻的滿足，快樂，穩固，與國家的和平，比其他的政府制度爲多。他把公道，希望，和奮發之使命，帶到人民生活的各條路上。

有許多民治的主要之點，自遠古以來，卽已存於中國。民治重要的意義，所謂人民的政治，其自身轉入生活和行動之中，卽有各種方面。一方面就是凡行動不得庶民同情者不取；這是關於輿論方面，中國歷來輿論的勢力還強；其他一方面就是人民直接參與政治，經過選舉執政者，和投票，討論，與決定政策的各種方法：這方面中國很少實行，因爲中國的選舉執政者，是在中國的教育原理支配之下。那種考試的選舉制度之僅能合乎民治之點，祇是沒有牽强的布置，去排斥人之上進的可能。用林肯的成語來表現，則中國以前的政治制度，已經到大部分是『人民的』(of the people)，與『爲人民的』(for the people)而極小部分是『屬人民的』(by the people)。這就是說：中國以前的治者，除皇帝本身而外，多屬來自

民間；執政的人一定要顧全人民的感情和利害；其行政亦多半是爲人民而設；但是人民不能爲一個組織的團體，自己去參與種種政府的機能，故政府不屬於人民統治之下。

民治的學說應用於中國

任何政治的社會之中，領袖的實其大試驗。凡在世襲的和貴族的制度之下，威權和勢力都是繼承的；社會僅付託教育和習俗的效果，去產生那爲治者的美德。這種制度，現在絕不適用於自動的和有智慧的人民之中。另有一種選擇領袖的方法，就是根據他的財產和經濟的勢力。雖然在政治的生活之中，這種勢力的影響不能去掉，但是若以此爲選擇領袖的標準，那就是太殘忍，太唯物，而不足以表現民族的精神和需要。更有一個選擇方法，就是根據於公共服務的經驗；這個方法祇近三百年，在英國的社會和國會政治之中，用得曲盡所長。再有一個方法，就是根據教育的考試。若是這些考試而與政治的經驗相關，則與上面的方法，無相關。但是中國以前的考試，都是純粹文學的。這種選擇的結果，祇是弄得大家祇

問記憶之強，與用心之巧，而不問特別辦事的才能。至於武力的號令，也屬一種勢力的來源，但是在自由的國家，是絕對不能有的，而且極不能使大家滿足；因爲這種軍事的訓練和壓制，祇爲軍隊所需，而不能推行到公共的生活，使民族的自由和發展，不致於受極凶的結果。

民治之抽象的學說，爲古代希臘的雅典所主張的，就是以抽籤或投票的方法，選舉領袖；以爲在民治國中，全體的人民都應當有這樣好的智慧和教育，無論誰都能盡政府裏面的職務。不過我們要記着當年的雅典，雖然有很大名譽和重要的位置，比較起來祇是一個小城，人民不過六千或八千是他真正民治的國民，其餘多少千人，都是他們的奴隸。這個學說，自不能實行於現在包含全部人口的民治國中；不但如此，我們反應當承認現在的人對於政治的適宜與否，各有不同，大家投票的時候，自當爲有智慧的選擇。

投票選擇領袖，當然有許多的困難。除非選民能不怕麻繁，對於候補者的品行經驗，詳情調查，並且能有政治的興趣，每次選舉起來，都按期投票，則那班不好的

人，用種種製造的手段，很容易當選。因此西方各國，發現有將選民組織成兩大政黨之必要，在英美二國之中，都有主要的兩黨，一個常常取比較進步的態度，一個取比較保守的態度。這些政黨從自己的內部，推舉領袖出來。若是一黨失敗了，這黨就誠實的效忠於他黨主持的政府，但是仍然不停的去盡力批評那政府，促公開的討論，去得人民的援助，以貫徹本黨的政綱。

凡是一切的學問和教育，祇要能夠使人民接近，都是對於民治最有利益的。除非人民有受過教育的頭腦，則萬難期望他們有能力去決斷政治的困難問題。不過那半面的教育，夾着假裝無所不知的虛榮心，却同無知識一樣的壞，而且還不及那老老實實的沒有知識。民治國中教育第一個用的，就是要訓練出觀察與判斷的能力來，產生一種智慧，使我們能夠知道祇有按照自己精確的知識，信託那判斷力曾經試驗過的人，纔是安全的行動。

公共事務的討論，那就是一切關乎我們全體利益和行動的討論，是民治的一部。或是私人的談話，或是公開的辯論和演講，或報紙的披露，無論取何種形式，討

論總是自由的民治國中之要義，以前在雅典的公共議會之中，凡是不會到場聽過關乎這件事情的辯論的人，不得投票。所以禁止關於公共事務口頭或紙上的討論，是完全與自由政府的精神相反抗。

但是報紙也要覺得他自己的責任。他要有種訓練，能够辨別謠言與事實；他應免除僅靠着猜疑而攻擊人。祇要這種討論真能出於善意，即有時而錯，也不足以爲害。就是錯誤觀念，政府最好是讓他們也發表出來，使大家知道他們的弱點和不合理的地方何在；不當壓制他們，反而抬高他們的身價和影響，過於他們所當受的。自由的討論，可以建設信任心；代議政治若要成功，就非要得着這種信任心不可。祇要遇着事情是被壓制的或是守祕密的，那種信任心就不能存在；威權也因此薄弱，而不能不去依靠武力。政府所永遠能靠得住的威權，祇有道德的威權，建設在人民信任心上的。

人人相互的信任心，在民治國家中是一個重要的部分。無論在什麼地方，祇要這個領袖猜疑那個領袖，人民猜疑那些當權的人，即朋友之間亦互相猜疑，則經

對無自由的政府，能够存在。妒忌與猜疑，都是那頂壞的勢力佔上風的工具。除非一國之內，有一羣一羣的領袖人物，能夠相互有澈底的忠實心和信任心，即不能造成穩固的政府。

民治和代議政府最大的需要就是全體的人民，都能了解國家就是他們自己。國家常常被人看成一班政客的组织，損害一切其他的人而祇顧收稅，以保全他們自己的權力，增進他們自己的地位。帶着這個觀念，自由的政府自然既不能產生，更不能維持。所以執政的人，首先的義務，就當表現他們用盡精力，並不是去爲他們自己的好處，而是去爲公共的事業；他們日夜的想從什麼地方政府能爲人民建設公道，能發展國內外的商務，能掃除種種發展的障礙，能幫助農業和工業找出更有利益和功效的方法來；凡此種種，都所以使政府對於人民更有用處，並不是爲了個人想從中圖利，纔去打算一切實業的企圖。若是人民一能看見在位者真想改良事業，振興國家，他們就立刻能給以關係重要的信任心，而遇着辦事有需幫助的時候，他們祇是樂於給政府幫助。交納租稅，大家不以爲苦的勒索，

而以爲好的投資。

但是在民治國中全體人民的責任也須同全體的官吏一樣，對於國家的事和公共的好處，都有一種專心致志的精神，駕乎一切個人的或家族的利益之上。在這樣社會裏的人，不僅是在財產、奢侈，或安樂中尋最大的滿足，而且要顧全鄰居和國人的贊同。從同伴與國人所尊重，所稱讚而得來的滿足，比任何私人的利益，酬報大得多了；所以就是很低微的公民，也要知道若是他專心致志的去謀社會的利益，那比他所想個人和家庭利益，更要能夠使他的生活，快樂得多。就是這點，可以使民治國家裏面的生活，比貴族或獨裁制度之下的生活，更要豐富，更要有趣。民治國中，財產決不能驕人；個個人的價值都以他自己學問和品性的資格而斷定。幸福的路，開給個個有勤勞，有品格，有好判斷的人。那些陷於苦惱的人，假使不是由於自己的過錯；但是遇着疾病或不幸的時候，那些較幸的人，自然應當照顧他；這就是把一個家庭的美德，推於全國。人與人之間有共同的利害，相互的同情。

民治國的人民，當有真正的「丈夫氣」(Manliness) 公道與自由，不是他人當禮物送來的；他們是要經過多少時間，爭而又爭的去勝來的，平等的精神，有如此的偉大，使我們遇着任何強制行動發生的時候，不僅是採取消極的怨恨而當採取積極的抵抗。若是一個人的權利被人剝奪或是蹂躪了，這種舉動，就是對於我們大家權利的總攻擊；因是促成這種舉動的精神，就與我們賴以快樂生存的人權不相容。民治國所需要，就是約翰漢白登(John Hampden)的精神。這位安分守己的君子，三百年前生於英國；有安樂的境遇，就是多付一點非法的稅，也並不為難；但是他覺得這非法的舉動，不祇是對於他自己權利上的直接攻擊，並且是對於個個自由的人權利上的直接攻擊。他並不問「他人順從了沒有？」他祇是拒絕納付，至於下獄，受了極大的苦痛。於他的抵抗，鼓勵了許多他人起來反對這種政府專制的方法；終能把英國的自由，再建於更強固的基礎上。這個精神，凡在民治國中，人人都應當有。他一定不要怕煩惱，怕吃苦，去指明他自己和他同類的人的權利。任何一個人的權利被蔑視，被摧殘，就是全體的權利被損失。

這種對於國家熱烈的感情，祇從犧牲自己的時間，犧牲自己的工作，犧牲自己的財產，甚至於犧牲自己的生命，以爲公共的利益，纔能表現出來。在較早的制度，如封建制度之下，人類尙以這種犧牲的精神，效忠於他們的領袖。

這種對於領袖忠實的信任，也是在民治國中所不能少的；但是大家必定要認明白這並不是忠於幾位個人，無論這些個人是如何的偉大，如何的有勢力；乃是忠於一種超於個人的主張，像中國這樣的國家，以前拏皇帝和官僚當作政府，所以現在要大家忠於一個抽象的主張，多少有點困難。但是對於主張的效忠，其本身也帶人的性質，——就是效忠於全國人民所思想的和所熱望的好東西。這個東西是在法律和憲法裏面代表出來的，因爲法律和憲法應當表現一切最聰明，最正當的種種社會關係之安排；所以我們可以要求任何領袖或官吏，以及人民，都服從這些憲法和法律的原理。這個就叫做法律的政府。在這個意思之中，法律超於任何人的關係，乃所以表現人類中最好的東西。在自由國家裏面，不是任何個人武斷的一種意志可以統治的，乃是合多數個人的各種意志，按照那表現民治

的需要與熱望之憲法的原理，纔可以統治的。

所以憲法和自由國家主要的需求，就是怎樣能有一種交付職權與官吏的方法，能使他們常常自己覺得對於這民治國的責任。他們的舉動，要負責任的；他們所做的事，必須遵從法律的指導。憲法的意思並不是要官吏的權力，必定極有限制，使他們任何事都不能做。憲法的意思是無論何種官吏的行動，必定要時時對於憲法負責。憲法是一國全體人民意志的表現，去指定他們所想公共的威權，當如何行施的。一切威權真正的來源，就是全國人民有智慧的承認和贊助。

當着我們應用這些民治的原則，在中國這大的國家之中，我們必須和許多的困難接戰。有許多人公然說是中國不適於民治，他們的意思就以爲中國的人民如此的軟弱而無知識，必定要時時有獨裁的勢力，能發號令使人動作而不須給理由的，在後面鞭策他們向前去。這個見解，與我完全不同。我承認中國所遇着的很多困難，領土是很寬廣的；各省的語言，風俗，和經濟的利益是很複雜的。政治統一的感情，不甚發達。國家和公共的行動，以前總不會對於人民表現他們最好和

最高的利益。人民看見政府，不認爲是他們自己的事。國家如此之大，生活如此之紛歧，大家僅僅是盼望一個領袖或任何一組的領袖，去代表全國，使全體都可滿足，是不能的事；所以弄到現在地方的反對和分裂，繼續不斷。官吏自身，也沒有覺悟到要得着惟一的路去求成功，除非他們把個人的目的和利益放在對於國家服務的觀念之頂底下。將國家認爲一個大學位，包含全國的活動和持維國家的理想於永久的意思，必須更有生氣，能使個個官吏與公民，都能致力於此，充分贊助。領袖必須要學彼此更當充分信託，大多數有知識的公民必須要學如何選擇那適當領袖之方法，而且必須情願破費他們的時間和注意在這些情形上。

雖然有這些的困難，我覺着無論是誰，如果真能知道中國一般的和共同的生動的，沒有不感想到惟一適於中國的正當制度，就是民治與代議政府。第一中國人民中內層的平等觀念，就是最顯明的特質；而且他們理解的工夫，使他們的行動，明白公平，不趨於極端。這些性質，在民治國中，都是很重要的。當法律主持政府的觀念未發達的時候，還有以前「理」的觀念存在。理就是所謂正當，合法，適宜。這

真是憲法的根本。以前官吏和個人的生活之中，既然能有這種表現，則現在全國聯合的行動之中，也當有這種表現。中國的憲法，必定要包括這個淪於中國思想中的原理。

選擇領袖，中國人也有經驗；不過他們的選舉不用投票，而用社會慢慢贊同的程綫。我聽說在鄉村之間，用自然的程綫，推舉那年事較長，對於討論本地的事務很有智慧，而很能解決本地爭端的人，經公共的同意，認為領袖。這當屬投票選舉內層的原理。關乎公共的討論，中國人也很適宜。他們對於討論公共的事是很有興趣；而且是在公共場中很能說話。

所以若是自由平民國家與代議政府的理想，真能澈底的被人民抓住，在中國建設一個偉大，能幹，有勢力的政治的社會，這種材料就在手中。祇要有領袖能將他們自身專心致志在這個目的，他們將來很能成就一種永久的事業，遠過於任何私人的利益和財產之上；因為祇有經過他們，這很大的人口，纔能漸漸的成爲真正快樂的和興盛的，且含有一種人生的滿足；這個滿足，祇有人人覺得自己是

一個莊嚴高尚而有正當勢力的國家中之一分子，方可得到。

第十一章 內閣制與總統制

普通對於政府的權限，分爲立法，行政，司法三部分。在實行的時候，原沒有嚴格的邏輯，這種分類，不過就各部分主要的機能而言；並不說是立法之中，就能絕對排斥行政的事務，也不是倒過來說。立法主要的機能，就是製定法律，以爲公民和官吏的指導；行政主要的機能就是按着這些法律，去管理政府，換句話說，就是去執行法律；司法主要的機能，就是發生具體爭執的案件，要應用着法律的時候，由他去受理和判決。但是正如以上所說，立法的機關，有時處分很多事情，其行政的性質過於立法的；他們有力一部分任命官吏的權限，而且可以指示行政方面以具體的方針。行政的機關在其他方面，不但是製定許多法規，使公民和官吏的行動，都能在行政的各部分之內，有所統治；而且普通還有行政訴訟的法廷，處分在這些法規之下所發生的案件。司法的機關也是一樣，在理論上說起來，祇是在現行法律之下，判決具體的案件；在實際方面則不但可以，而且實行，在判決程敘之

中，修政法律，做立法方面所做的事。

立法與行政間的關係，在兩方面接觸和競爭與比賽之間，尤爲豐富。這種意見以爲一部分人能由自己造出一套的法律，規則和章程來，以統治國內一切行動，却另外交給一組完全不同的人，讓他們去分開執行，乃純粹是一種的理論；就現在任何政府的裏面觀察，並不能成爲事實。行政與立法中間，發生兩派不同的關係：一派以英國的內閣制爲代表，一派以美國的總統制爲代表。

英國的內閣制是一個很長歷史的進化之實際的結果：他並不是有預定的計畫造成的；也沒有特別的布置和成分，在任何情形之中，都能預定將來成就的結果，乃屬成功之所必須的。英國的內閣制是一個完備的政治制度之很奇特的進化之標樣，順着漸漸自然的發展，毫無牽強造作的地方：結果成爲一個很精細，很靈巧，而很能幹的機關。現在姑且不說他歷史的來源，且讓我們將所知道英國內閣制的重要工作，列舉如下：

政府是一個國會的委員會，所以內閣裏面的總長，同時就是上議院和衆議院

的議員；

政府何時能統率衆議院中的多數黨，便何時能在位；

政府可以解散衆議員，以訴於全體的選民；

國會的選舉，在不同的期間舉行，如此可以使一個候補者在這個較早的地方選舉中失敗，還可在其他較遲的地方選舉中舉出。這點規定，可以使重要的政治的領袖，常常在國會裏面，如格蘭斯頓之流的人材，也不會因爲祇在一個選區之中失敗以後，就從此退休；

一切立法的議案，都經內閣提出；

國會的議員，分爲兩黨，政府黨與反對黨。

這種內閣制，使政府中立法與行政的各部分，能夠有最完備的協作。立法的議案由政府提出，則可以有仔細的預備，而當權的一黨，更當有完全的責任。所以有極內行而極卓越的立法大計，可以產生出來。關乎財政的立法，則此種制度，決定能產生出一個完備而仔細平衡的預算來，由政府提交國會；經衆議院重要的提

議和審查以後，最終凡預算和收入，收入和支出，莫不確切相符。

從政治行動的一般成效上看起來，這種內閣制是極堪讚許。英國的國會，就是訓練政治家的學校；一個人要經過立法與行政兩方面極長的經驗，然後可以當權。祇要一個議員表現出來是很有希望的，他們本黨如果在位，就使他到某部去做一個國會的次長。合攏這些立法與行政的經驗，所以英國的政治家以後總能和輿論與政府的各部分相接觸。在未曾升到領袖的地位以前，一個公共服務的人必定要經多少年處於負責地步之訓練；而且要能應付反對黨的攻擊，與採納別人對於他在國會中所表現的政治經驗與能力之批評。若是政府制度的好壞，以其所產生領袖人才的性質，為最有效的實驗，那英國為政治家訓練學校的國會制與內閣制，當屬於最高之列。

現在英國政治生活的重心，已漸從衆議院而移到全國及其選民；在這些情形之下，這種內閣制是否能繼續他的機能而產生同樣的效果，則尚不可知。但是當今政策的援助，不在很小而很經訓練的議會之中，而在一國全部的選民裏面，則

領袖和政治家的資格，自當另屬一派，實屬顯然。民治潮流的影響，已將英國衆議院重要的地步，相對減輕。他選擇和贊助各機關的機能，已經漸漸轉到選民身上；他不復爲惟一的政治討論之大講壇，和政府威權惟一的發源地。政治家超過他上面，直接和人民說話。這種新境遇，將來對於內閣制詳細運用方面所發生的變遷，現在還不能預先確定。

美國的總統制是由歷史的境遇所造成的。當時皇室的制度已經廢除，政治的組織注重在造成一個國家的領袖，對於政治的目的，能有充分的勢力去實行，但是並非造成一個永久的個人政治。所以大家都說美國的總統，是選舉出來有定期的君主；因爲最近一百年來，總統的職權更爲發達，所以總統的任期在事實上也限制更嚴，除四年一任外，不得連任兩次，已經成爲習慣法。以前一班『憲法之父』(Fathers of Constitution)對分權的學說，有很大的信任心。他們相信既全部的立法權付諸國會，則行政方面要做違反公共利益的專制行動，自屬難能。以後實行起來，大家纔知道那執行法律的權，一到獨立的官吏手中，實有一種很大

而很活動的勢力。政府雖在法律之下行政，但聚合他種種的法令，其權力之大，實有可觀。所以美國的總統個人的實權，比任何國存在的君主勢力還大。但是他的勢力雖大，而各方面的鉗制，除有限的任期而外，還有許多，皆所以阻止他濫用權力。任命重要的官吏與締結國際的條約，都要經參議院修正通過；非全體國會，不能對外宣戰；總統自身，能被彈劾。不過既處於海陸軍大元帥的地位，又能管理國際外交，又統治行政各部分的領袖，美國大總統合攏各方面的權力來，仍覺無數。

我們請先言美國總統及其內閣與國會的關係。美國的內閣，並不是國會中的一個委員會，他也沒有國會議員的權利，在事實上他與立法機關的直接關係很少。那班『憲法之父』與早年的政治家，也恐怕行政機關，影響立法機關，所以極力去把政府和國會嚴格的分開。他們不會想見後來英國內閣制的發展，使內閣緊密的靠着國會的意志，或是國會所代表的選民的意志。美國內閣，是各部領袖組合而成的機關；各部領袖，是由總統委任，而對於總統負責的。他們並不成一個協作的實體，對於政府的政策，負聯合的責任，所以國會的投票，對於內閣任期，毫不

相關。總長或稱祕書，受總統的指揮，在各部之內為獨立的主腦。內閣會議，不過為了磋商對於各部都有關係的政策而設；每件事的決定，最後還是屬於總統。

在國會之中，這個制度的主要之點，就是缺乏一個中央委員會，有如英國的內閣，可以提出一切公共立法的議案。眾議院主要的勢力，就是議長；他兼有政黨領袖的資格和開會主席的任務，並且他從指定各委員會之委員與操縱辯論之間，可以對於立法的事務，有極大的影響。英國適得其反，眾議院的主席，是一個不屬黨派的人，國務總理就是議院中的政黨領袖。在美國則從國會議長身上，放出許多委員會來，預備立法的事項。每個委員會都有一定的主要任務。最重要的就是『稅收委員會』(Committee on Ways and Means)與『審計委員會』(Committee on Appropriations)、『規程委員會』(Committee on Rules)輔助議長處治一切的公共事務和議事日程，也是極為重要；這是眾議院中把舵的委員會。

國會與行政機關的關係，總是經過各委員會中。行政各部的分子，可以到各委員會出席報告；各部的表冊和報告書，要先給各項的委員會通過。總統而常常親

自出席國會演說，實在到威爾遜總統纔開這個先例。平常總統到國會演說的機會，大都是種典禮；他們雖然表示願意兩方面在辦事上能有密切的關係，他們却仍然把實際上政治的事務，由二方面分途執行。

這種制度，不及英國內閣制的能統一事權，是很明顯的。兩院中任何議員都可提出立法的議案；但是提出之後，一交其本案所屬之委員會審查，則委員會不定把他葬在文件堆中，或是僅僅做一個報告。各委員會本身的職務，就專是為提出立法議案而設。行政機關有何議案，非經一個國會議員不能提出，而且要得委員會的幫助。以前行政方面提出的議案，常常通不過的。現在國會已經覺得公共事務，日見複雜，立法中有許多事情，苟不經對於其內容有密切知識之行政官吏去計畫，則國會簡直無從下手。缺少行政在立法方面主持，弄得法律通過非常之多。雖然有大堆的法律，但是其中有許多不曾仔細想過的。經驗漸多，這點慢慢的在改正。

美國的總統制和國會制中，好像包含着這多的弱點；無論如何，他也有許多毫

無疑義的優點。英國的內閣制，帶着他一付很精緻的天平，雖屬甚好，但他是一種歷史上自然發展的結果，事前不能預定的，所以他能好到多久全無保證。美國的制度不及這樣安排得精細，却是確切計畫出來的。不必靠那許多湊巧的分子，合在一起，而且不必靠政治的能力之中，有一個貴族的階級存在。他對於處分特殊專長的事務，雖然不及英國國會所得的結果好，但是他辦起來，祇須很少的政治經驗，而能多合乎社會中普通的政治常識。英國的制度之所以成功，大都因為他是實行於一個小而團結的國家之內，而且有很固定歷史上的習慣，做他的根底。美國的制度必須要使一個很大的國家之內，各地方的利益，都有適當的安排；他的組織法是要保障各地方的利益和意見之符合，所以他雖不靈敏而不固結，却是一種很穩當的政治工具，為那很大的國家，其中有各部分不同的利益，而政治的行動，又必須得很大數目的選民之了解與幫助，而設的。

如現在英國仍然實行的內閣制，必須有一班受過很高政治訓練的議員，使他們能完全服從各黨和各黨的領袖。這是完全把政府的行動，移在緊結的政黨之

責任上。還有許多國家採取內閣制，如法蘭西意大利與智利都在其內。凡是美洲各國，除智利而外，大概都採總統制。法國沒有兩黨的制度；祇有無數的小黨，忽聚而贊成政府，忽聚而反對政府，轉移不定。政府沒有一個堅固的政黨，做他的後援；僅僅是靠一羣的小黨，多少算是聯合攏來的，成一個聚散無常的中心。一個或幾個附和小黨分離了，政府就倒了；隨便什麼地方弄到這同樣的後援，又能組織政府。所以內閣不是一個單位，也不是建設在一個統一的政黨之上，閣員的爬起來，倒下去，也不是一致。

法國總統所處的位置，髣髴立憲國的君主，其職權實際上是由各部總長行使的。他沒有美國總統所有的威權。行政的職權，操於各部首領合組而成的內閣。閣員與立法機關有密切的關係；但是我們曾經說過，他們的行動不是一個單位；他們也不能作親切的聯合，有一種聯合的政黨責任，如英國的內閣一樣。所以他們政黨的行動和勢力，不能持久，和英美一樣的強固。行政機關為維持自己起見，不能不常常對於一班小黨有特別的讓步；所以議員個人的勢力，布滿於行政各部

分，關乎他們地方的利益方面，非常之大。法國制度的優點，就是這制度之中，有一個穩固的成分，即總統超越於一切政黨關係之上；這制度不會依靠兩大政黨存在，却也有一個好處，就是有時政府遇着困難，各黨可以通力合作。因為在這種情形之下，弱點究屬太多，所以他現在正在預備，若是採取兩黨制，則遇大黨分裂為多數小黨，或第三黨與第四黨出台的時候，應當如何對付這些問題。現在的意見是，無論如何，法國想採取美國總統制的趨勢，一天增高一天。法國一位很有名的學者，和言論家瑞納（Joseph Reinach）對於這件事說：

『我們國會的制度要修改了。多少年來，縱不腐敗，也損害於黨派的競爭，於濫用無結果的討論，於滔滔不絕的費話——祇是說，說——於爭鬭員的位置，於敗壞選舉的法律；這種法律把議員弄得不復為人民的代表，僅屬選民僱來為位置為利益的經理人；這種法律，即使甘巴達（Gambetta）在他時代，看了也呪咀。澄清這早就應該澄清的國會制度還不夠，這不僅僅是變更選舉法，就好了，使議員從大區域選出，不受本地的統治就好了，使少數也有相當數目的代表就

好了，照我的意見，也並不是一把參政權給女子就好了。根本的問題，憲法必須修改。當一八七一年的時候，我們渡過英吉利海峽，熱心爲我們的民治採取英國的憲法，弄了一個總統替代皇帝。現在一九一九年的時候，我們應當渡過太平洋去採回美國的憲法，那是十八世紀我們法國的出產品，那是孟德斯鳩的出產品。美國憲法最大的好處就是真正能夠分權；一方面能有很強的行政機關，從全國一致的選舉，得着他的實力；一方面有「最高法院」(Supreme Court)。

(二) 保護自由平等的基本原理，防止一切的侵犯，即立法機關也不能侵犯。

(一) 按 Supreme Court 中國譯作「大理院」，但美國大理院的權力非常之大，憲法和一切法律，都靠他維持，迥非中國現在的大理院可以比擬。故仍照原字譯作「最高法院」以免誤會。

第十二章 立法機關

立法這個名詞，是近代政治行動裏面的概念。在以前社會所經過的階級之中，習俗就是行爲的基礎，供給一切根本的規則，以管理政治和社會的生活。那任何

人類的團結，當屬於純粹的意志，能立新的規則，使人人遵守的觀念，在近代主權的思想發達以前，未曾提起。無論什麼時候，習俗和人類行動從本能而來的的方法，為一般人類所發現所順從的，依然是很重要。立法所製造的新法律，還不及宣告解釋，和執行習俗之為通常。立法的機能，也不必一定要議會執行，在許多國家之中，法廷也有權力去決定習俗的存在，而強制習俗的應用。在羅馬法及英國法中，這個情形，尤為真實。

最早的立法機關，如雅典的議會和羅馬評議院（Curia）所取之立法行動，都不過根據於一個原理，就是：宣告已經存在的法律。除了實行立法的機能而外，這類的議會，常常忙於國家的行政。就實際而論，則訂立普通行為的規程，祇花費這種議會很少部分的時間和精力。

近代主權的概念中，包含着一個有創造新法律之權的意思。法律就是主權的意志；他或他們都能隨自己所願，變更法律。實行起來，近代的立法機關，就是認為係完全去創造新的法律，以統治人民和官吏之行動而設的。按照近代的思想，法

律是有覺性去執行的意志。一方面和不知不覺而跟着的習俗有別。他方面和純粹的規勸、參議、及激發不同。雖然這擊意志來解釋法律的學說，不免有點極端，但是其中有極健全的真理，就是主張立法後面，當有自動的建議，不斷的希望教人遵守法律。立法不僅是理論的，也不專是去議定規程的；無論規程怎樣可取，苟無人類極強的情意在後面使他們被遵守，終是徒然。

最完備的立法機能，爲近代議院與國會之中所行施的。含有許多不同的分子，其本身都很重要。

(一) 議員曾經稱是『國家的大法廷』(Grand inquest of the nation)。這個名詞很是以形容議院有用的機能。聚全國各處的代表於一處而開會，給政府以一個機會，知道國家的需要。政府也因此可以把他們的政策和行動，使國民了解，而且請他們的領袖質問明瞭，求國人的幫助。

(二) 立法本部的機能，即所以熟籌慎立各種行爲的規程，令全體國民有所遵守者，共含以下各部分：民法(Civil Law)、商法(Commercial Law)、刑法(Criminal

Law) 議會法 (Law of Procedure), 行政法 (Administrative Law), 民法管國家各分子的普通行爲, 包含婚姻法和財產法等。其他各項的內容在名詞上就是很明顯的。行政法所以管理政府中一切代表和經理之種種在職行動。

(二) 立法機關不僅是造了許多規程, 交給官吏在普通行政之中執行的; 官吏本身, 也受法律的統治。從直接方面就是審查公共事務之某部分或公共行動之某方面; 間接的就是監督財政權, 批准或扣留各種的用費。在英國產生內閣和內閣所靠的國會之中, 這種統治的機能, 特別的強。有幾國的憲法裏面, 特別規定立法機關如遇官吏犯罪的時候, 能執行司法的權限。在美國則衆議院可以在參議院前, 強劾任何官吏; 參議院有如法廷, 審判這件案子。

(四) 一切國會的權力, 以前都是由於能統治稅收和公共支出而來。所以財政常常是立法機關興趣集中之點, 雖然製造預算和通過預算及其他費用案, 就嚴格而論, 與其說立法的事務, 不如說是行政的事務。在政黨極有組織而極固結, 且一切立法案件均由政府提出的英國國會之中, 預算乃聯合攏來的全案, 不是零

碎通過的，乃屬當然。以健全的財政行政，能通盤計畫，將全部費用，合成一個預算案，則其健全的程度，自必增加。這樣辦法，可以使立法機關將種種提出的費用，能夠權衡其間相對的重輕，為國家定一個全體一貫的財政政策。美國國會自來都是通過分開的用費案，但是現在有一個有力的運動，預備採用各種用費並列之總預算案方法。

當十九世紀之間，立法機關被人看作真正的政治權力；他們也希望把自己造成一個最重要的政府機關。但是此後各種的發展均足以減少這項機關相對的重要。一方面因為近代的政府，日見複雜，多少事情，都要交給行政機關去做，不受立法機關逐條的干涉。就事實而論，除非在例外的時候，則許多機關來辦這項事是辦不好的。所以行政方面（在美國為總統，在英國為內閣）近來比立法方面有相對的重要。在另一方面則因為我們以前討論過的如直接立法等方法，及各種民治制度的安排，均足以使立法行動的範圍，很受限制。有時候有人說立法的機關，將來要變成一個機器，專用以按照次序，記載一般選民所通過的事件；或者

至多也不過是由他們預備一點材料，待選民行使。但是無論如何，立法機關有一個很大的好處，就因為他是一個辯壇，對於政策的問題，能作極有生氣的討論，有機會去慢慢的打成各種法律和條規來，這個好處，將來常常可以保持立法機關，而且使他們的事業，能在政治活動的複雜安排之中，仍然很爲重要。

第十四章 司法機關

近代政府中第三個大部分就是司法。無論在任何國家，司法的獨立及其道德的完全，是極重要的事。若是法官的判決是爲金錢或是爲個人打算，則自由政府首先的原素，就沒有成立。司法的獨立，可以有幾種方法保障。他們在純粹法律上的決定，任何威權，不能凌駕；除非嚴格執行一種法律於特殊的案件之內反爲不公道的時候，爲了人道的理由，纔有例外的特赦。再一種方法就是法官的任期，完全獨立，不受一切政治的影響。他們的任期，或是終身，或是被選出來，有一定的任期，但是這種選擇，一定不能含有任何黨派的動機在內。他們的俸給，必定要使在他們地位的生活，可以維持。但按照習慣，法官並不可炫耀奢侈。他們職務的威嚴，

是用不着任何個人的炫耀。

以前羅馬的民族，以法律的天才著名；羅馬的法官之職，自然很為重要。羅馬司法機關的機能，專以判決個體的案件為事；但是對於發展個體的判決所根據之法律，也有很大的影響。他們積極的解釋，是以羅馬城中最初的法律（十二銅牌 The Twelve Tables）為根據；以後隨時發展一種制度，與純粹地方的條例不同，而配得上成為全世界的法律。

在近代的國家之中，英國也是以法律的天才最著名；英國司法的機關，也處於極有影響的地位。他和羅馬的一樣，從種種的判決裏面，決定和解釋本國的習俗，去把法律發展出來。這就是『英國習慣法』（British Common Law）之始。

近代歐洲大陸各國的法律制度，多根據於羅馬法。祇是在這些國裏面，沒有一國像羅馬和英國一樣，法官行施顯著的製定法律之機能，司法實際的範圍，在大陸上各方面都比英美的要多受限制。在英美兩國，民意方面，在法廷中是以陪審（Jury）制度代表。憲法規定人民一種權利，無論什麼人犯法受裁判的時候，都要

那和他地位同等的人 (Equals) 做陪審者。陪審者共十二人，由一般社會中選出，專為對於審判這件的案件而用。陪審親與審判、聽兩方面的辯論，由審判官告以應用那條法律。陪審者熟思以後，纔根據本案的事實，宣告他們的判決書。遇着刑事的案件，陪審者的判決，祇用簡單的名詞，『有罪』或『無罪』。陪審者的判決，必須全體一致。陪審者如不同意，案件必須重審。

法廷應用的法律，有二種形式：法典 (Codes) 條例 (Statutes) 與習慣法 (Common or Customary Laws)。歐洲各大陸國，日本，拉丁民族的美洲各國，以及美國內裏的幾邦都有民刑的法典，其中將管理個人行動的法律原理，用系統的列出。最有名的就是『節斯汀寧』法典 (The Code of Justinian) (一) 可謂集羅馬法的大成，與『拿破崙』法典 (The Code Napoleon) 這是法蘭西大革命的結果，包括一切法國民法的要義，其中羅馬法分子也頗顯著，有成文法典的國家，其條例是常常的附加於正典，到一個較長的期間，即將法典重修，把條例都歸併進去。英美的習慣法乃完全根據法廷以先判決的成例，包含那些法廷漸漸發展出來對

於各種案件可以應用的原理。

因爲司法的事務，需要很高專門的資格，與個人公正不黨的性質，所以法官普通都是由行政方面指派。在美國聯邦政府的法官是由總統選定，經參議院通過，任期終身；但是在各邦之中，有許多是選舉出來，有一定的任期的。

(1) "The Code of Justinian" 係由 Byzantine 皇帝節斯汀寧 (Justinian, 483-565 A. D.) 所定。

第十五章 內務

近代公共事務的數量與繁複，大爲增加，選擇和統治大隊行政官吏是一件極重要的事。在自由的政府之中，爲公共的利益起見，行政官吏的行動，必須由人民及人民的代表統治。不然官吏將借着專門的知識，以爲大家不懂，遂不問公共的利害，但願維持和擴充自己的勢力，成爲「官僚政治」(Bureaucracy)。至於人民怎樣去統治官吏，是一件困難的事。執政權者對於政府的事務，知道內容很透，所以常常能夠很有效力的去避免立法機關的統治。立法機關自己也覺得行政事

件的繁複而自己的時間和精力有限，所以傾向於把他自己的權力託諸各局，各部，各經理機關，各委員會等任他們分途行使。要公民能跟隨行政的規則，知道他們的巧妙，判別什麼官吏是能幹，什麼官吏是裝飾品，乃不可能的事。往往不出名的屬員，反決定重大的事件。所以尋常公民判斷行政的舉動，不過是限於其大的結果，空的大綱而言。

不幸得很，現在行政機關共同的趨向，總是照例辦事，不許有新的發展；他們很守舊，很怕新的建議發生惹出煩惱來。還有一種危險，就是在各部之內，權力都集中於小的和非代表人民的私黨；這類發展，都是由於各種事務的專門性質，不容易令人窺見，有以促成的。這種辦法足以阻礙各種分部的工作與公衆直接的關係；有損聰明的改革與進步的行動，可以被行政機關利用了去謀方法上進的。他們鈍了個人的努力，滅了人類的感情，使行政機關不過成了一件熟鐵的機器。

如何避免這種危及近代國家行政制度的危險，是一個困難問題。一個補救的辦法，就是爲各部設一個中央訊問機關，凡是議員，官吏，政論家，無論那個人，苟有

真心的興趣，在任何時間，對於任何部分的公共事務，要知道詳細，都能從這機關得着適當的報告。以個人的力量，無論是誰都不能靠着向各部徵求，去集起這樣的報告；但是個中央訊問局能夠盡這個職務。得因此完成一個最要的好結果，就是使輿論對於行政各部分的舉動，常常發生影響；而且使政府裏面一部所有的消息其餘各部都能利用。這種制度的卓效已經見於最初在美國 惠斯康新邦

(State of Wisconsin) 設立的『立法參考部』(Legislative Reference Department)；現在美國其他各邦和其他社會，均次第採用。

再有一個補救的辦法，就是把行政各部和中央及地方的公民參議機關，聯在一起；後者的知識，尤有用處，能使政治的行動，適應於人民的需要。公民的資格，在乎兼有治人及治於人的能力，換言之，即能參與一切政治的機能；凡是公民，不應過他的生活，而一點不和政治的實際運用相接觸。近代政府聘用專門家是最要的一件事。真正的專門家當以專門服務爲職志，纔能產生。他的目的，不在金錢，也不在以官的勢力，凌駕他人；他一生的目的，就是去得着那些有人生的，科學的，實

際的興趣之確切的知識，使他能够定計畫，盡忠告，自信其所建議，可以安然行之。養成發展，保持這種專門的才具，使爲公共服務，爲行政問題真正的解決法。近代民治國家一定會承認平民政治，苟不得那真正知道的人爲顧問，萬辦不了這些繁複的，科學的，與專門的問題。是以發展一種最幹練明達有公共精神的專門才具，爲自由政府一種急切的需要。

我們若是回看內務的歷史，就可以明白這種爲公共服務的思想，祇是漸漸的發起來的。參與政務之權最初看作一種特權，給那享有者以很大的好處和發財的機會，至少也可以恃公家的供奉，享安樂的生活。至於其能勝任與否，及其所服之務究竟怎樣，那是不很計較的。

在前當權的一個階級或一黨，以他們自己委任的人，填駐一切公共的位置。各國皆認爲常舉。有時候他們的位置是世襲的，當作私人的財產看待。前在美國，此項以本黨人填滿了公共的位置的辦法，叫做『分贓制度』(The Spoils System)，出自從前政爭中常用的一句很有名的話，就是『贓物屬於勝利者』。當時大家視

此爲當然的，不以爲反乎民治的學說；因爲當時的論調是：既然凡是公民都是平等的，那麼自然凡是公民都一樣的適宜，一樣有資格去掌理公共的職務。

但等不到許久，大家都折服了；知道國家的事務，不是照這樣可以辦好的。並且也知道社會有要求人民服務的權，知道公共的職務不是一個私人的機遇，乃是一個公共的信託。在英在美，當十九世紀的時候，很有些努力，卒將國家全部的內務，放在一個盡職靈敏的基礎上。凡欲得服務之允許的人，必須經過幾種試驗，以表示他至少有最低限度的知識，及其他爲服務於該項公共職務所必須的資格。祇要辦事能幹，辦法滿意，公共官吏的職位，自有確實的保障；罷斥必須因故，受罷斥的官吏有告訴權。

有些官職總是屬於政治的；在職的人隨着政黨的更迭爲進退。在英國其數不多，在內的祇是內閣閣員及國會中的次長 (Parliamentary Under Secretaries)；所謂國會中的次長，蓋指總長本人不是國會議員時，在國會中代表該部而設的。(總長若爲下議院議員，則次長由上議院選出，倒過來也是一樣。) 在美國隨着

政治的變遷爲進退的官吏還是很多，如閣員及其次長，外交官領袖，及郵務局長等。

內務任職要久長，如上面的規定所保證，這是必不可少的；因爲必是如此，然後大家肯以所能期望於私人僱工之勤力，智慧和專心致志，去服國家及公眾之務。任命內務官吏的時候，並不計較他們的政治信仰，所以對於他希望的就是完全不作黨派的活動或宣傳，但是他們的投票權並不剝奪。官吏的俸給，通常不豐，服務多年而退職的公僕，應給予養老年金，這是一個正當的辦法。這制度可以使他們更專心致志於其事業；而且使他們沒有年老以後的顧慮，辦事的能力也要增加。

第十六章 中央政府與地方政府

統一國家與聯邦國家的關係，以前已經說明了。最發達的中央集權制度，見於法國，其中除極不重要的事情而外，一切行政的事務皆由中央政府支配。拿破崙時代建設下來的行政制度，至今依然大體無改。以行政的機械而論，他很有力量

里昂 (Lyons)，馬賽 (Marseilles) 而外，他們治理的制度是一樣的。每邑設知事 (Mayor) 一人，區長，既為中央政府的，又為本邑的經理人。惟知事的事務，主要者均關於地方，他由邑議會選出。

英國也是一個行統一制的國家，但是很看重地方政府的機關。全國分為州郡 (County)，在英格蘭與威爾斯 (Wales) 者共計六十有二。大城亦成州郡。州郡又分為市鎮 (即小城) 區域，與鄉區。一切地方的機關，無論是州郡，是市鎮，是鄉區，都有選舉的議會。鄉區又分為教區 (Parish)；市鎮又常分崗段 (Ward)。地方政府的各種議會監督他們範圍以內的地方官吏的行動，祇要他們的行動在規定的權限以內，他們自身並不受中央政府的管轄和監督。

在美國，為聯邦的構成分子之各邦，本身就有普通立法及行政的大權，是憲法所付與的；行使這些大權，並不受聯邦政府的管轄。各邦並分為郡。郡的存在一半為邦的行政，一半為地方政府。郡對於邦所盡的機能含着一切關於地方的司法行政事務，監獄與慈善機關均包括在內；他並且幫助邦政府收稅。他對於地方的

機能，乃是關於教育和建築道路那些事務。其行政的監督權則歸選出之議會或董事會行使。郡又分爲鎮或鄉區，城與村各有組織。一切地方政府的組織——城、鎮、村——都處於選舉出來的議會或董事會的監督之下。雖然邦立法部得變更他們的職務之大體，但邦政府除非遇特別職權所在時，不能以直接監督地方舉動的方法，干涉地方行政。

現在轉到中央與地方政府的權力分配問題，我們所着重的是那些制度之中，其地方的組織或是邦，或是省，或是再小的分域，都付有重要的機能，美國的情形，其尤著者。作這種研究如坎拏大，澳洲，印度，南非，民治國，及德國的行政組織，均屬重要。關於中央政府與省政府（或邦政府）所行使的權限之劃分，總束在最後一章，以備參考。

不管在什麼制度之下，大家認爲重要的就是中央政府當有收稅之權足以自己供給，並當料理國防，外交，幣制統一，郵電，且常及鐵路等事。普通的民法和商法之立法權，即制定普通的法律與法典以統治公民的境遇與事業者，通常亦付諸

中央政府。按照國家的特別情形，中央政府爲謀消息靈通與全國發展起見，對於其他一切關於政府的事務，也多少留意；不過關於這些公共事項實際上的布置，仍聽地方機關自行辦理。

凡事件雖關全國而適宜於地方辦理者，或中央政府祇能問其大概而地方機關更能擬具詳細辦法者，或完全關於地方者，都應當付諸省政府或地方政府。如教育，好的道路，農業與工業的發達，及工人的正當待遇與保護等，雖然關全國，但普通都以爲交給地方政府辦理爲好；中央政府至多祇能限於制定很普通的立法，以合於某幾種的條件給與地方區域以補助。以美國爲例，凡教育，造路，及勞動狀況的調節等，都是委諸各邦辦理。如何處理公共的產業與財源，如森林，水力，公園等，也都是完全付諸各地方機關。

關於租稅，辦法各有不同，視稅源劃給中央政府與劃給地方政府而定。惟最普通的辦法是地方政府大體靠直接稅供給，如地租，普通的產業稅，及遺產稅等；而間接稅如關稅，消費或印花稅，及其他商業上的稅，當歸中央政府。因爲間接稅較

易徵收而徵直接稅抵抗較大，所以大家相信既然公衆是能較完全的監督地方稅，則就地徵收直接稅的手續，更可使入滿意。且地方政府的經理人，對於當徵稅的產業，更易於得着適當的張本。若中央政府要徵收這種稅，則非有很大數目的行政官吏不可。至於所得稅 (Income Tax) 普通都是由中央政府徵收。若各省或各邦想徵收所得稅，其稅率不能一致，則其趨向將使資本都歸於所得不受重稅的省分，所以不管那一邦或那一省要想維持有效的所得稅是很難的。

第十七章 政府的機能

當十九世紀，關於國家正當的範圍，有不停的爭論。這問題就是國家正當做的，是些什麼事，所能行使的是些什麼權力？希望將國家的威權，立一定的限制。狹義的意見，就以爲國家的存在，單是爲保護的目的而設，祇要個人對於他人何時沒有錯的侵犯，何時就有完全的自由，去進行他自己人生的目的。照這個意見，國家的存在，祇是當一個仲裁者和警察。他建設一切行爲之法律的規則，何處有爭執發生，他就去作裁判；若是這些規則或條文遇着抵抗，他就以強力使他們實行。這

明明是一種法律的，保護的國家。廣義的意見是以爲國家有各種爲父的機能：國家自覺有權，以帝王的眼光看來，不過其行動是順從民衆的同情，並且是想以公共威權，謀民衆的利益。

在十九世紀的中葉，前一個意見是顯然得勢。個人主義的自由觀，見於穆勒與斯賓塞爾的著作之中者，主張國家祇能有幾種形式的保護的機能。其主要的意思就以爲個人比一切都爲重要，他一定要有自由的發展，除避免犯罪以外，不能有任何的約束。國家的行動，當限於移去各種障礙，使個人能有自由的行動與發展。這種政治的個人主義結果與趨勢，成爲確定無疑的少數政治：這無限制的自由發達不到多時，就給與一班精明無忌的財政家與實業領袖以很大的利益。他們用國家的保護權，去防衛自己的財富，與經濟勢力的自由行使。個人的自由，照這樣看來，不過領導全體人口中的一小部分人去增財拓富。

這是不能滿足全體選民的。擴充選舉權的活動，已告成功；民治一種統治權，就祇關心於用國家的勢力，謀人民的幸福，而不關心於限制國家行動的範圍，在法

蘭西大革命以前，國家是爲大家所疑的，所怕的，所以容易貫徹一種制度，將國家權力限到最小。但是這種制度一對於少數人有利了，就不能保持大家的同情。英國第一次正式向着擴充國家權力的運動，就是所謂一八八五年的『急進議案』(Radical Program)。這個議案是由一班貴族的領袖提出的，所以基本上還是根據於父權的國家觀，由開明的執政，以國家權力，謀社會改善。真正民治的意思，包括在社會主義之各方面的，就是對於這種統治階級的慈善舉動，不能滿足；要廢除一切階級的統治，代以民衆直接的統治，用國家充分的勢力，去謀他們自己利益之發展。這個政策，首先要國家享有和管理一切的天然專利品，就是占地利或對於國家的財源，有重要關係的一切利益和活動。必須如此，個人的競爭，纔不能存在。若是這類的活動不在國家統治之下，他們的享有權利和管理權就足以給個人以無限的權力，影響全國經濟的生活，這專利品最重要的就是一切市政，如電燈，自來水，及電車；其次則爲普通的鐵路，因爲事實上顯出來各個鐵路公司的競爭，是不能行的制度；再則爲一切國家的財源，如水力，礦產，要將這些利益和活動

收歸國有，是國家權力之新觀念所給的第一果子。社會主義比這還進一層，以為一切生產的工具，都應當歸公共享有和管理。有關於製造的建設，工廠，及商店；其中所用生產的工具，苟非工人個人所能有的，都當收歸國有。社會主義不主張一切的產業都歸國有，如共產主義一樣。他將個人和家庭所用的物品，職業所用的器械，與自己所能而要耕殖的土地，仍然給個人以產業權。

就國家的機能而論，以前限制政府威權的爭論，至今祇成學院的空談。現在一方所主張的就是凡有政治組織的社會，若是決定要做什麼事，苟在他的事實可能範圍以內，他就能去做；至於重要的實際問題，就是怎樣把國家的權力，好好的組織應用起來，纔能產生最有利益的效果。

第十八章 近代政府的機能分述

近代政府的機能，可以分下列各類，即自給的，防護的，外交的，教育的，發展的，與交通的機能。

照理說，最重要的機能就是以租稅自給的機能，和自衛的機能；若是國家還成

爲國家而能存在，則行使這種機能，是了不了的。抓住私人的財產以供給國家，是執政權者與個體的公民或被治者最常常發生直接的，而且往往是痛苦的接觸之點。國家的起源，由於許多東西，其中大都本是惡的。成功的強盜，許人民納多少貢品，然後饒恕他們，保其不另受侵犯。起初純粹是強盜的隊伍，因此反而成了保護者；開始是贓品，以後漸漸變爲租稅，以酬報所做真正的事務。關稅（Tariff）這個字，沿於西班牙一個城名，叫做泰立花（Tarifa）。這個城在早年爲海盜的巢穴，凡是經過的船隻，都要對他們進貢以後，纔能通行。最初的時候，人民出這種貢獻是由於必須，因爲若不貢獻，就要被那些強盜搶掠；但是既貢獻以後，則受他們的保護，不至於再有其他強盜來搶。不久盜羣發現保護的事業，還比搶掠的事業有利得多，因爲他能供給一種長期的收入，而且更是穩當的職業，強盜的領袖，隨後對於他們所保護的人之福利，也發生了利害的關係。跟着社會漸漸進步，租稅於是失去了贓品的性質，變成對於各種費用的貢獻，這些費用雖然大要不過是增加統治階級的財富與重要，但是除得保護以外，也爲作社會有益的事件所必須。

在近代的公共政策中，徵收租稅祇能根據那個理由，說是一種貢獻，所以償付一切對於全體社會有益的公共費用者，他也不復爲任何階級特權，藉以徵收這類貢獻，以損社會而自肥。更有一個根本的主張，已經成立，就是社會既然給政府以財政上的供給，自有一種不可毀棄的權利，就是處理此項供給所舉辦之事業，須有他們的代表在內。『無代表不納稅』爲近代政府之基本原理。在自由政府發展之中，人民對於租稅爲其必要與公平未曾明示以前而加以抵抗，實爲進步主要的原因。中國即在代議制度未成立以前，這同樣的原理，也已占勢力。以前在實際上中央政府或各省督撫或各縣知事不能加稅或增設新稅，除非他能對於社會的一班領袖解釋明白，教他們知道這種辦法是正當的，是必要的。否則將有一致消極的反抗。商人罷市，於是官吏的行動最後不能不修改。公共對於租稅的同意權固屬緊要，然在他方面公共也應當見到近代政府苟不增加用費，一切進行都不靈活，若不與政府以正當的稅源，則政府將逼不得已而趨於採用種種危害國家之財政獨立之救急方法。

決定近代租稅政策的細則，有幾件要打算到的：徵收費決不可消耗稅之大部分；任何租稅，其額不可太高，致阻礙他本身所靠的工商事業的發展，或鼓勵偷運其他不合法的避稅舉動；徵收一種租稅而至於妨礙、困厄，或耽誤商業的進行，非所以助國家，適所以害國家。

普通以為聰明的辦法，是將那些徵收最容易而所費最省的稅，劃歸中央政府；如關稅、印花稅、海運稅等皆是。這些稅以少數的人員就可以徵收。若是地租與其他直接稅，都屬於地方機關；後者祇須增加少數的人員便能濟事，因為這些人員都是已經熟悉地方財產狀況了的。

在近代國家中，稅收在商業上的影響，是最先應該打量的。若是國內的商業是完全不徵稅，或是徵收很少的稅而所用的方法，又不生阻礙，足資鼓勵，則一般財富的增加，為其當然結果，於其他公共的稅源，也大有利益；但是若因稅收使商務受阻礙和壓迫，則必至於使社會更不能，而且極不願給政府以寬裕的接濟。這個原理，美國的憲法之父是有得很清楚的；他們於憲法中立一條短短的規定，將各

邦彼此徵收商稅的機會，一概掃除。所以美國的商業，從國家的這端到那端，經過極寬的地方，不遇着一個稅卡的障礙。若在消費品上徵稅，如印花稅，應全國一律，並一次收足；徵收的方法，應一點不耽誤商業的進行。中國釐金稅常是留難和耽誤商業，其阻礙國家的發展，較任何其他原因爲甚。

現在都認爲健康的政策讓工商業的進行手續，不受收稅牽掣，而對於經濟上得來的收入或資本，加以稅斂。若是商業每次都要在商業的紙張上貼印花，或是過手就要收稅，其打擊使全體人民的經濟生活，都受抑制，爲之挫氣；而有價值的稅源，也因此減少。當人家不受牽掣於商務之中而得着財富以後，即就其所得或遺產加以重稅，也不至於發生直接挫折商業的影響。重稅本來沒有人願意付的；無已，祇是徵收那最容易徵收而對於經濟生活最少危害的現存資本之稅，而不徵資本由以產生的商業進行之稅。

直接稅意謂直接由那被徵稅的人交納的稅，如產業稅，所得稅，遺產稅及人口稅。間接稅爲雖由此人繳納，而實在則能移給他人，例如印花稅雖由工廠廠主所

納，其實把他加到出品的價目上去，最終仍由消費者擔負。關稅大體也是一樣。直接稅也有時可以從這個人移到那個人身上去，如律師和醫生的收入徵稅，而他們得將其所取於他人的費，略為徵加，而使他人代出。直接稅是人民最容易看見，最容易覺得的；所以反抗較多，徵收亦較間接稅為困難。按着健全的行政說起來，徵稅的時候應當使人民知道所付的是什麼稅；政府費了人民多少錢做什麼；這些稅收所用在哪地方，是那些款目。

有一派經濟學者，主張一切政府的收入，都應取自土地；將社會的和經濟的原因，給土地所增加的價值，歸國家用。這個叫做『單稅』(Single Tax)。他們的理由是土地價值的不同，不是由於所有者有什麼特德，完全是由於所處的地點及社會各種改良事業的關係。若是一個地點有鐵道或馬路建築，則不須所有者費力，而地價自然增高。所以他們以為將這些由於別項的原因而非由於工作所增的地價，歸諸社會或國家，纔算公道。國家取用這增加的價值，並不是支取勞動的結果，而此項所得，儘可以够國家之用，使一切商業，和靠着勞工而得的各種產業，都

能免稅。這種制度在各處尙未充分實行，但是所謂不勞而增加的地價之說，在好幾國都已發生效力。

租稅與收入的行政，都是付託給財政部。有幾國稱爲大藏部（Treasury），除了監督稅額之設定及其收稅的各種職務而外，該部通常并負編制預算，或估計每年收入支出之責。雖然在美國財政的立法受國會密切監理的國家，其最初收支的估計由財政部辦理。這種使行政機關負準備預算的擔負和責任之制，大家都認爲較好，爲許多國所採取的。這樣辦法，使各種國家行政的費用有精確的計算和測量，按照確切可靠的稅收，爲一個適當的分配。各部的用費，得配置適宜，免了重複；按照某種事業，較其相對的重要，通盤打算。當這個預算案提出國會的時候，國會於是得下批評的判斷，而大衆本身也從這繁複的行政手續之中，能看出道理來。照基本的原理而論，以後的用費，自當緊緊的按着預算；不過爲鼓勵有效力的行政起見，若果見得想有着有效力的結果，而更改顯然有絕對的必要之事，亦許關係此事的行政官吏，在詳密排列出來的條款上，作小小的更改；不過在一定

範圍以內，將爲此事而設的款項移作彼事時，每有所爲，須得負責的最高行政長官所組織的會議之同意，並將是項變更，詳細報告下屆立法機關。

公債與幣制

財政部還須辦理公債與幣制事務。國家也和個人一樣，有時候必須，或是覺得爲他的利益起見，不能不暫時擴充他的用度，過於收入，而至於借債。短期公債（無準備金）與長期公債（有準備金）的分別，我們當認清楚。前者乃是短期的負債，所以救濟政府的急需，待所需有租稅及他項收入可以應付時爲止；或是在公家的契約之下，人民供給了什麼材料，或是建設了什麼公共的建築，公家一時不能支付，也就成爲短期公債。這一類的負債，尋常都是直接對於出錢的或盡力的公司或個人，發行國庫證券以證明之。在另一方面，長期公債是一種經過幾年時間間的公債，通常發行債票，令人購買。這種債票，通常是不記名的，誰執付誰，而且附着利息聯單，每次到期照單給付利息。健全財務的行政，應當很檢已的照顧短期公債，或自尋常收入中劃付，或爲設準備金。不然將見政府信用低落，或迫而付

高利率，吃折扣的虧，對於財政的獨立，很是危險。按照發行債票的市面不同，外債與內債也有分別。因為要訴國家，須得其本身同意而後可，所以公民借債與他們自己的政府，全由於信任到期的時候，政府能誠實實實的償還。希望保持威權與穩固的政府，決不願意使人民失望於這些事情。若是債票在外國市場上，則當其到期不能履行之時，外國的債權者，常常求援助他們的政府。遇着這樣的情形，就要成爲交涉了。因爲國際的信用，是一個政府存在的要素，所以政府總盡其全力，以履行這種債務。

貨幣是一種媒介品，所以使商務的交易便利。若是一個人想以米易衣，必須找着一個願以衣易米的人，這要費許多時間。有了貨幣，農夫祇須將米賣給任何欲買米的人，得了銀幣，銅幣或紙幣回來。農人對於這些錢幣，不是因爲他們是錢幣而寶貴，乃是因爲可以用他們去得着他所要的東西。這個就是所謂交易的媒介。歷來以爲這媒介品的本身，當有價值，因此等金屬，如金，如銀，如鏤，如銅，均有可以用作裝飾的及其他的用處，爲人所欲，遂把他們用作錢幣，在古代則鐵也用作錢

幣。金屬可以原塊的用，如紋銀；或是鑄成一定的形式，有字跡在上，指明他們的價值，如注明洋元（Dollar）乃保證其中有一定成分的銀質。自然爲流通起見，鑄幣比元寶便多了。

因爲不同的材料之相對的價值，常有變更，於是困難以起。有時一盎司（Ounce）重量的金，可以十六盎司重量的銀買的，在別的時候，也許要三十五盎司的銀。將一切價值折成且表以一種金屬的時候，我們就有『複本位制』（Bimetallism）譬如若是許多重要的各國都同意一盎司的金無論在什麼時候都換得十六盎司的銀，（其價率自然，不必與此相同），那這種制度就於是在乎存在。這就是說一塊金幣，常是值十六塊同樣大小的銀幣；照着這個定價，無論在什麼時候，都可在什麼銀行與公庫互相交換。這種制度，無論那一國，不問多強，都是不能單獨採用的；因爲若一旦世界的商場上金屬的比價而有變更，則某項漲價的金屬，必定離開市面，被人送到別國去漁利，只剩下價值減少的錢幣在那裏流通。所以這種制度如能實行，除非大多數強盛的商業國都聯合採用這一個制度不可。

金屬鑄幣以外，還有紙幣，代表這些鑄幣，在那裏通行。紙幣能有充分的價值，祇是除非隨時都能兌現；這就是說，當要求兌換的時候，銀行或庫藏機關能立時按照紙幣的價格交付現幣。若是，此而沒有保障，則這紙幣就叫做不兌現的。當國家信用很強，所發行的不兌現的鈔票，祇是極小數目的時候，這些不兌換紙幣亦實能以其面價通行；這因為大家對於國家即要收回，不生疑義。但是不兌現鈔票大都跌價；他們的跌落，與政府信用的薄弱為正比例。如國家已建設了很強的信用，則發行紙幣並不須準備有相等的現金。祇是大家對於兌現不成疑問，則人人都願意接收紙幣而保全其流通，因為紙幣是很便利的東西。在這種情形之下，祇有一小部分的紙幣送來兌現。這種通貨，祇要有全數紙幣百分之四十至百分之五十的準備金，就很安全。

關於理財及幣制等事項，政府有銀行為之助理。有些國家有國家銀行，完全是公家的機關，以經理公家事業，為其主要任務，如發行紙幣，輔助辦理公債與稅收。如英國銀行（The Bank of England）法國銀行（The Bank of France）與德國

銀行 (The Bank of Germany) 都是美國沒有這樣的國家銀行，所謂國家銀行，都是私人的組織，在聯邦的法律之下成立的。他們也允許發行紙幣，但是必須存有相等的美國國家證券爲擔保。一九一三年美國設立幾個「聯邦準備銀行」 (Federal Reserve Banks) (1) 他們發行通用紙幣，由美國政府擔保，以第一等商業票據，存儲國庫，以爲保證。這種辦法的好處就是，當貨幣需要很大的時候——即商業擴張的時候——能夠有安全的貨幣；換句話說，貨幣的漲縮，都有很可靠的保證，以應付商業的需要。

防衛與保護

國家對於人民最重要的責任，就是適當的保護他們不受外面的攻擊，而在國內的生命財產也不受侵犯。政府不能盡這基本的機能，而讓敵軍侵入邊境，無力壓制盜賊及其他罪惡，則對於政府主要的責任，差得遠多了。

因爲防衛國家受他國侵略及其他不正當舉動，政府所以要設陸海軍。陸軍也

(1) 此制爲美國近年在金融上最重要的制度，極可注意。此處略加一語，以求明瞭。

許由特別招募的兵士所成，因職受薪，稱爲傭兵；或者是徵兵，乃根據於凡是健康的男子，都有服兵役的義務。大概都認相當的軍事訓練，對於一切公民是很重要，很有用的。却因此而設有維持很大的常備軍之必要。大戰以前歐洲大陸的陸軍，都是根據於徵兵制。個個人苟非體力不勝，一定要充多少年的兵役。（多數的情形都是兩年或三年。）在服這種習練的兵役以後，仍然列爲後備軍，每年必須到軍事的演習和會操。瑞士也是實行徵兵制，但是不須如許的長時間，使人民退出他們的職業。平時只維持着一個很小的常備軍，及一部分軍官，但是每年舉行大操典，全國的軍隊，都在會操之列，以得軍事訓練。爲國防起見，維持大常備軍非所必需；維持大的常備軍，正是暗地裏想攻擊他國的表现。在戰爭之中，防守的地位總較進攻的兵力爲強；以防衛爲原則，編制國家的軍隊，一切必要的目的，都可得着，無須有偉大費錢的常備軍。一個大常備軍所費，不僅是實實在在在出錢的許多錢，而且使全國一大部分男子，棄了有用的工作，去充兵役。自然最重要的是中央政府應完全統轄全國陸軍；同這一般重要的就是民政權當在軍政權之上。若

是任各地將帥招募和維持獨立的軍隊，其結果必成無統治的封建制度之紛擾與無政府。若是中央的權力完全在武人手中，則全部政府惟武人的號令是聽。在有秩序的國家之中，武力不過是聽政府號令的工具；但是這個政府的本身，決不可為武人的私黨。否則國中將發見一種偏狹而危險的政治。

海軍活動的範圍，比陸軍要廣；他常是遠離國家的領土，及於海外。因此海軍除他的國防機能而外，並為一種國際代表和國際交涉之工具。若是一個國家對於一個境地想表示其關切，他就派一個或一個以上的軍艦，前赴那有關係的地方，從這方面看起來，海軍是外交部的聯手；後者可以利用海軍去加政府外交政策的勢力，或直由他履行特別任務，執行談判。

在內務方面，政府經由法廷之司法及警察，以保護人民。警察的機能，大都是防衛的。以其守望之嚴，使犯罪的行為困難而且不易惹人動心。警察也用於防止不測之事，如在大城之中，維持交通，正是為此。犯罪之事發生以後，偵察和逮捕罪犯，是警察的義務。在行使這種職務之中，警察可以請任何公民幫助他。不過有些社

會裏，警察妄自僭越，侵犯獨立的法廷所應當行使的職權，其所採取的方法，每有爲近代的自由的國家所不許者。利用警察以挑起犯罪，想藉此污穢及危害任何公民，以遂其政治的私圖，用警察以壓制出版自由，偵察個人的私事，實搆成無可容忍的濫行職權之罪惡。自由的社會必須抵抗和排除這些不正當的事，警察祇是法廷的一只執行的手臂；法廷應當是站在警察之上，爲獨立的。警察亦有行政的機能，就是防止那已經有所表現的犯罪與損害。爲圖偵獲罪犯的便利起見，警察對於人口的遷移，當有詳慎的記載。但是無論在那點上，警察當受各面的防制，使他們不致於成爲一班屑小的暴君。

當一件重罪或輕罪犯成，而假定爲犯罪的人已經捕獲的時候，他應有處罰以前，受一個無偏無黨的法廷審判之權。在英國的各部分及美國之內，犯罪者有享受由十二個公民爲陪審者之權，而且受法廷不得強迫他成供之保護。按這幾個的法律，在罪未曾證實以前，被告者不認爲有罪。不可靠的嫌疑常常發生，一半是由於人心的浮動，一半是由於警察的行動，總是想產生罪犯，以表現他能夠盡職。

而社會在此等事判科罰重罪以前，總不能充分注意。

在採用大陸法之國家中，法廷的處理，不及美國之對於被告者之利；鞫問偵查，並見應用；這就是許法廷用嚴厲的手段，考驗囚人對於犯罪的關係。

科罪不外死，監禁，或罰金。有幾國已廢止死刑，最利害的懲罰爲終身監禁。有國家，許用肉刑，如笞刑之類。監禁的用意，不外兩種：一種是懲罰的意思，如犯重罪的人罰以處隔離一切的幽囚；一種是懲罰之外還有改良和教育的意，如教宣告有罪者以有用的職業。關於犯罪和罪人之科學的研究，給我們以教訓，就是有許多案子，罪人的犯罪，並不是他一定有爲害的惡意，還是他缺少充分的教育和自治的能力之故。所以近代的監獄制度，常想給囚人以一種自贖和再立人品的機會。這個制度在菲律賓羣島實行很有效驗，那裏發一種名譽開釋證書，通常是保證那改革後的犯罪者，使他們一離監獄，就立刻有人僱用。

外交

獨立國家一個重要的機能，就是維持與他國政府間的關係。在近代的世界而

要守絕對孤立式的獨立，已不復可能。不僅是水上，陸地與空中的交通進步，從這國到那國是如此之快，可以使彼此爲商業及其他的目的常常訪問；而且永久的商業關係，已經成爲任何社會與國家的福利之主要部分。爲了去發展這些友誼的和有用的關係，國家因此在他國設立公使與領事的任務。前者首要的任務，所以辦理一切政治間的關係，如訂結和執行條約，保護本國居民在他國的權利等事。領事任務之首要者，就是管理在商務上發生的關於商品交易及輸運各種事件。這兩部分之間當有密切的關係。因爲他們的各種機能頗多重複；而他們在許多方面，又必須通力合作，所以他們當有一種完全的了解。各外交官的領袖，認爲親身代表他們政府的元首，所以他們應當受最大的優禮，能夠和任何最高的官吏，自由接洽，尤以與外交總長的交涉爲多；並且當特別的時機，得選見該國元首。國際的事務，由外交部 (Ministry of Foreign Affairs) 管理，或稱 Foreign Office。在美國則稱 The Department of State。在外交部的組織之中，最重要是對於世界各部分與該國政府有關係的，應當準備專門的知識。爲了這個目的，各國外交

部中常按照地方而分局，如「遠東局」(Bureau of the Far East)、「西歐事務局」(Bureau of Western European Affairs)、「非洲局」(Bureau of Africa)等。其中更分特別的司，專管條約、約會、草案(即管理外交手續)等事。外交總長常常當屬有特別外交經驗的人或重要的政治家；當他專門注意外交的時候，關於詳細之事，總靠有訓練的專門家所得之詳細材料。

還有些國際間的關係，是永久的而普遍的，所以他們組織成各種國際的聯合會，如關於郵政的、電報的、度量衡的、鐵路及他轉運事業的、衛生的及許多其他的。都是在二十世紀之初，共總已經有了將近三十個國際聯合會，由各國共同組織，辦理共同的事務。有些聯合會如郵政聯合會等，則全世界各國，幾乎盡是會員；其他的僅為一部分，對於那件事有特別興趣的國家所組織。大戰以後，已經組織成了「國際聯盟」(League of Nations)為各國政府永久的組織，其宗旨以根據於友誼的基礎，及全體最好利益的發展，處分國際間一切的關係。

教育

國家最大的切己之事，必使全體的分子都有充分的訓練，不僅是能盡臨到他們頭上的職業與謀生之責；而且更有進者，還要能在公共的事務之中，盡一部分有智慧的責任，俾公共的行動，能根據於知識和理性之上——所以國家莫大之利，就是去培植和發展教育。向來中國政府的機能，是注重在教育上。以前皇帝常常以師資自居，正式訓諭臣工，都是這種表現。詔令之中的大部分都以道德規勸的辭令，寓教育人民的判斷和品行之意。

一個近代的國家，總須要有一個澈底有力的初等、中等，與大學教育的制度。在每個地方都當有充分數目的初等學校，是以給每個兒童以得着基本知識的機會。在許多國初等教育都是強迫的。到一定的年齡，父母有送兒童入學校的義務；若是他們忽略了這種義務，即受懲罰。初等學校也有直接由國家辦的，也有由私人創辦而受國家監督與補助的。普通的辦法，就是初等教育由地方稅興辦；即由該地方的人民，經過選舉的學校董事部，行使一部分的管理權，尤重在選擇教員等事。課程大概由各省或各邦當局規定，以便得着訓練的一致。為普通、專門，或師

範教育而設的中等學校，普通都是由地方稅供給，雖然省政府或中央政府也常常給以補助。高等專門及師範學校常常完全由省，在美國則由邦維持。省政府或邦政府供給高等學校及大學經費。在美國有幾邦維持幾個重要關於全國的大學。國家政府除補助一切初等和中等學校以外，常是維持一個或一個以上的國家大學或高等專門學校。如法國大學及柏林大學就是這種，英國的大學如劍橋及牛津均是靠所存的私人捐款維持。英國以前的教育，完全靠着私人的基金；現在的教育的制度，已成系統，而漸帶公共的性質。

加上以前所述關於各種制度的事業，政府還須做許多與各種行政部分的事務相關連的科學的事業，這個是與下段所述的工業與農業之發展及社會生活之改良，都有密切關係的。政府有許多機會，為私人或私人的公司所沒有的，就是去作大計畫的考察，搜集報告：這些對於私人的事業，皆極有用處。所以領事的機能之一，就是搜集調查關於他國工商業機會的情形，向本國報告。這種報告，可以使工商的領袖，隨意應用，而且幫助他們成立國外的關係。有幾部如農部商部等，

常常維持各種很費錢的科學機關，作種種試驗，將試驗的結果，給公眾應用。

公益（發展的機能）

近代國家的機能，已經遠遠的經過僅是收稅和保護公眾的階級了。他從事於教育，而且去試用各種可能的方法，以增進和鼓勵國家福利之所託命的一切經濟的和社會的事業之發展。所以近代國家直接關心於商業，農業，勞動，科學的研究，及一切內部的改良事業。他們從事於公共福利之發展，並不僅僅是制定普通法律，使這些事業可以進行，不受無故的干涉而有最好的結果；而且是有行政的規畫，使他們的租稅政策，不但不至於壓制和阻礙，並且還要發展這些事業。他們經大部辦理內務的人員之手，盡他們的全力，無論在那一點，都使國家的經驗和知識，能夠為增進社會的利益之用。

自然凡關於全部國家領土與財源的東西，政府都有直接的興趣。所以他要測量全國的地面與地質。為航海的便利起見，當有沿岸的地圖。為政府一切的計畫作指導及報告公共起見，當有定期的各種統計表，由此可以知道全體人口的數

目，並且可以作搜集產業，商業，與工業材料的張本。

人民的健康，是國家最大的利益。所以當維持公共衛生事務，以避免疾病的侵入，並以增進人民強健體力的發展。一部分公共衛生事務是防止海外傳來的疾病。若是一有傳染或流行病在海口發現時，則海上防疫所即當設立，對待那從有病地方來的船隻；那就是或者完全不許這項的船隻進口，或者令船隻在口外消毒並須遲延多少時候，待證明確實未曾帶有疾病以後，方許進來。國內的公共衛生事業當傳染病一發生以後，即須將病症四周隔離；並且施行種種預防方法，如人人種痘之類，——現在有許多國家，種痘是強迫的。

關乎農業的發展，國家有許多方法幫助農人。國家設立並維持農事試驗場，試驗新的種植，去證明他對於氣候與地土，如何適應。改良獸種，也由政府的試驗場進行。在許多國家之中有許多特別借款的機關成立，使農人可以得着金錢，為改良用具之費。國家復從事許多溝渠和水利的大計畫，使無用的地面，因此可以耕殖。同這相連的，國家更提倡進行許多移民的事業，使人烟稠密之區的農人，去移

墾於新地方，新開溝渠以資灌溉的土地。

關乎商業的事，國家與商會，工會及其他同樣的團體之間當有密切的關係，以發展一種對工商業有利的國家政策。國家將各公共經理人的報告，任商人隨意應用，並且以政府實驗室中所得的實驗結果，幫理工業。這些舉動的原理就是：有許多知識，為對於國家工業最高的發展是主要的，但是頗難得而又太費錢，沒有一個單獨的公司能够擔負得起這種費用；所以必須國家以公共的費用，為這種的考察和實驗，纔可以使公共的利益，從那裏生出來。

關乎勞動的問題，國家最着重的，就是能維持一切工人與僱主之間，能有完全的和友誼的協作。所以國家當供給種種的便利，以解決勞動的爭執。國家並須致力於制定關於這種事情的法律，健全合理，能保證他們永久的協作。勞動的人民之各種利益，政府當與以維持，並當以法律規定，使工人有合宜的住所，有保險以防意外，而且有年老後的優待，這些事雖然國家可以去做，但是不一定要國家自己去；有許多事祇須國家頒布條規，使僱主或特別的公司按照法律，去預備勞

動者的幸福與安全之必須的供給。

交通

政府之主要發展的機能，在於交通和輸運。一國工商業的完全發展，及公民的福利與安樂，都靠着在國內各部分及與他國之間，有敏捷的和便利的交通方法。這件事如此重大，而且範圍如此之寬，斷非私人事業所能適當準備的，一卽加以國家輔助，終有不能。所以國家本身，當有直接與聞這些事情之必要。

各城與各村之間，修築馬路，爲首要而自然的交通方法。以前羅馬人知道良好道路之重要，所以凡是他們統治所及的地方，他們總建築大路；其路建築頗堅固，至今存在，在近代歐洲仍爲公共服務。近代國家對於道路的建築，常交地方辦理，如城如州各爲單位。在這些情形之中，中央無論如何，總須建設重要的幹路，連接全國各處。這些路由公費所建，平常多不歸費，大家可用。遇着有些情形，徵收一種路稅，卽對於用這些公共道路的車子，徵收年捐。有時候要建築一條特別的道路，得徵收通行捐以作建築之費；那就是將通行各處，增設門柵，徵收通行之費，以充

捐款。

歷來鐵路的建築，多由於私立的公司；但是現在鐵路國有並由國家管理的趨勢，漸漸的加強。私有的制度，在美國、英國與西班牙國最有勢力。法國取混合制。俄國、印度、德國、中國及日本大都是採取國有制度。當大戰的時候，美國的鐵路今由中央政府管理。一個國家的鐵路政策，不僅是建設和維持適當的路線，並且須適當的規定輸運價格。

關於海運，政府也有重要的機能。政府能以在海岸有確切的測量，並以在危險之處建築燈塔以避壞船等事，便利航業的進行。若是汽船與其他船隻之所有權和管理權大都屬於私有，則各國在許多時候為鼓勵這種事業起見，給船公司以津貼及補助費。這些補助費的報酬，就是帶運郵件。

如郵政及電報的交通事業，大概一致都由公共辦理。處處的郵政，都是國家的事務；公共管理電報和電話的事務，也是很多見的。這些事務的靈便，可靠，及價格廉平，對於工商的利益及一般人民，都是極重要的事。



