

在 創 叢 書
民 治 新 論
王 贛 愚 著



571.6
117
3

大 東 書 局 印 行

在 創 叢 書

民 治 新 論

王 發 愚 著

林 同 濟 陳 銓 主 編

大 東 書 局 印 行

1 9 4 6

叢書
在創
民治新論目錄

一 民治的倫理

第一章 自由	一
第二章 平等	八
第三章 權利與義務	十四
第四章 政風之培養	二〇
第五章 理想的公民	三四
二 從現實看民治	
第六章 民主國與獨裁國	四一

第七章	民治與言論自由·····	五七
第八章	議會制度與戰爭·····	七三
第九章	民主國的外交·····	八三
第十章	民治理想與和平·····	九八

三 民治的經濟觀

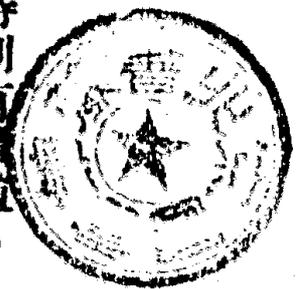
第十一章	資產階級與民治·····	一〇九
第十二章	自由與經濟制度·····	一一六
第十三章	今日的馬克思主義·····	一二七

一 民治的倫理

第一章 自由

自由，自由，如健康，又如空氣，人們一旦失掉自由，更覺其格外可貴，特別有價值。是以獄中的囚犯，渴望自由比任何人都迫切，呼籲自由比任何人都堅決。自由這一東西，得之不甚難，失之亦容易。

誰都不能單獨地享受自由，縱然做得到，那你所享受的，恐怕不是自由，而是一種特權。舊日的專制君主，現世的獨裁魔王，口口聲聲道自由，自命為民族或階級爭自由，其實自由却已盡被自己所壟斷了，而人民還有什麼自由可享受呢？某民族或某階級之解放往往是一事，個人之獲得自由又是一事。因為「民族」也好，「階級」也好，都不過是一種「集團」，集團所代表的利益，常常成了個人自由之大梗。祇要人人實際有自由，並承認各有自由，然後才有自由之可言。



571.6
117
3.

自由的最大障礙，不是外來的迫害，而是內心的不調和。內心的不調和，自己便成了感情的俘虜。低等本能的奴隸，雖然不受着強力的禁錮，但其心靈上已不能自由了。人能相尊重，互容忍，纔配得上談自由。養成了這種風格，彼此處世問政，儘管手段不同，儘管意見各異，亦不趨於傾軋排擠。自由是寬宏的襟度，廣闊的心境，較長短、爭是非、皆出以公開的方式，始終不至踰越正軌，狹量、憤懣、癡狂、怨恨，以及其他不健全的心理，傳流於社會之間，難怪乎有人假自由生活，而行害羣之事！

自由絕不是滿足私慾的能力，我們若作如是觀，則無時不感到不自由。私慾無窮，而能力有限，遇事做不到，便認自由被害破了。此非誤解自由而何？人不能離「羣」索居，「羣」卽是社會，有了社會的存在，作事自不能隨心所欲，自中又不能有我無人。真正的自由，祇能於有組織有紀律的社會中實現。伸張小己，壓抑團體，無所謂有組織；輕舉妄動，恣行越軌，亦無法所謂有紀律。侈談個人自由，而不重團體生活，確是捨本求末。人人如此，則社會不免有矛盾，分歧和摩擦的現象。

不了解自由的真意義，便是自由的致命傷。祇知有小己，不知有團體，既不受命，又不命令，此種人害了反社會病，誠不足與之談自由。自由之爲物，既非天賦的，又非出自國家的，乃由社會客觀事實所決定。在現代社會中，生存的理想與生活的準則，是一體的兩面：前者是自由的實現，後者是紀律的施行，二者實相反而實相成。愛自由的人，尤應使自由從理想而變爲實踐，認作平常生活的南針。

自由的最大威脅，往往不是政府的壓迫。政府不無優劣善惡之分，其權力的濫用妄使，的確會危害到個人自由：但一般政府的職務，在於調劑社會的錯綜關係，如果不能做到這一層，則個人自由便如太空浮氣，飛散莫定。試設想一日無政府，社會便一日無秩序，此攘彼奪，紛擾不已，欲從摩擦和衝突中爭自由，等於緣木求魚，事實上是不可能的。秩序是消極的沒有衝突，而不是積極的整齊劃一。秩序不但不妨礙自由，且爲實現自由之條件。在無秩序的社會裏，個人是絕對不能自由的。

也許不是因爲政府壓制，而是因爲個人互相壓制，以致個人失去了自由。英儒彌勒曾發

現了這個道理，所以他說一個人的自由，以不侵犯他人自由為範圍，才算真自由；如果侵犯他人的範圍，便不是自由了。由此看起來，我們果真要求自由，必須養成包容異己的雅量，和公正無私的精神，組織務求其他民主化，行動務求其規律化。

自由是個人心理的感覺，滲雜着不少主觀的成分。樂意地做一件事，或樂意地不做一件事，隨自己所欲而定，這人可說已得自由了。反過來說，勉強地做一件事，自己失去抉擇之權，那就算不自由了。樂意或不樂意，勉強或不勉強，純然是心理的感覺；憑着這種心理的感覺，來定行為的取捨，乃個人理智上的要求。

與其說不受外力牽掣是自由，不如說不感外力牽掣是自由。畢竟什麼是自由，什麼是不自由，並非專靠法律來規定，却要憑各人的感覺去判別。自由是一種心理上的狀態，是一種毫不勉強的感覺。我這樣做，你那樣做，自以為不相干涉，那就算各是有自由了。把自我看做超一切而存在，而不問實際能否擺脫一切牽掣，從內心發出這一要求，就不管握住自由之鑰了。自由是一種主觀的概念，並非高不可攀的理想，承認了它的真價值，就會提出真要求

，然後纔能有好結果。隨時隨地可以得自由，但只看爭取者之有無誠意。

照情理來講，沒有人不愛好自由，沒有人願拋棄自由。人有個性，人有人格，各要發展其個性與人格，各要做自己的主人，自由因而成了做人的主要條件，或做人的真正意義。做人而不爭取自由，所拋棄不只是自由，實際是個性與人格。拋棄自己的個性與人格，即係戕殺自己的生命，即係剝奪自己的靈魂。人人都能夠享受自由，這話我們不敢說；而人人都應該爭取自由，却是不容否認的道理。如果人人都爭取自由，則自由對人人纔有真意義，於人人纔有大功用，因為他們都知道個性與人格之可貴。

爭取自由，是一種心靈的活動。這種活動，若出於自動自願，本身即是自由一種表現。但人若無不自由的感覺，絕不會決心去爭取自由，所以感覺不自由就是爭取自由的開始，爭取自由也是保證自由的要訣。自由這一感覺，是從不自由的環境中得來的。受拘束的人需要自由最迫切，時時求解放自我，處處謀伸張自我。自由不應該空懸，是要藉奮鬥來實現的，唾手可得的自由，大半是假自由，徒有其形式，而無豐富的內容。在爭取自由的過程中，不

知要受多少痛苦，祇要經過痛苦以後，纔能領會自由生活的意味。人類生活是需要自由的，不自由的生活，是卑汗低下的，漆黑黯淡的。奴隸和禽獸一樣，祇要維持其生命，不要什麼自由，也無自由的感覺。自由的生活，是另一種境界，以自我的意志為立場，而作不受外力牽掣的行爲。凡是一個人、就有個性與人格，要發展個性與人格，他非享受自由不可，所以對自由追求，是完成「至善之我」的努力，是向上求全的途徑。

但是感覺得壓迫，往往是一事，對自由追求，又是一事。只是奮發有爲的人，一感到不自由，就想擺脫一切束縛。逆來順受，或聽天由命，就等於拋棄自由，不去爭取自由，自由究何從來？以命拚出來，以血換得來的自由，纔是真自由，可見爭取真自由，必須養成道德的勇氣。「勇氣是自由之源」，這是古代希臘的名言。到今還有深長的意義。人不只要維持生命，還要把生命價值提高，所以要奮其道德的勇氣，朝着自由大路上邁進，以求完成「至善之我」。對於一個有意識的生命，爭取自由就是進步，進步就是不斷地發現自我。

自由是自我解放的論據，也是發展自我的方式。但無論從物質或精神生活着眼，自我並

不是單獨而是有所歸着的一物，它必須寄託於大我而存在，由此纔能取得自身存在的理由。爲自我追求自由，所以圖謀發揮自我，擴充自我，然後始能實現大我。必須自我與大我合而爲一，纔能使自由成爲人羣向上的動力。人人如果都需要自由，必須人人有所歸依；越是不耐受大社會的束縲，越渴求做大社會的一員。此中似矛盾而非矛盾的現象，乃證實自由真諦之所在，劃出了自由與放縱的鴻溝。因爲個別自我發展，大社會也跟着發展，祇有以自我的發展，來促成大社會的發展，纔算是人人自由。愛慕自人，並不想跳出大社會的圈外，那裏一切的約束，已經是他們生活的一部分了。有所皈依的慰藉，或成了爭取自由的前提。以自我的個性與人格，放射於整個的社會裏面，使它更臻豐富完善，於是對自由必多一層認識。

人人得到了自由，纔有完整的自由。唯我爲主，衆皆爲從，結果誰也得不到自由。在社會裏所見的，祇是壓制，攘奪或傾軋，自由的人生觀，是人對人的尊重和容忍，承認人人各有道德上的價值，都成爲大社會中不可缺少的一部分。是說人人要發展個性與人格，要真正做自己的主人；所以人人所要求的自由，斷不是絕對地自由。人能相尊重，互容忍，纔能配

談得上自由；要人人得到自由，自己的自由始有保障。自由分析到最後，是人對人的關係的協調和適應，但自來談自由的人，往往忘記了它的客觀性，因此不知不覺中流於妄恣放縱。人們之愛惜自由，應如愛惜空氣一樣，不是因為它是每個人生活所必需的條件，而是因為它是人人生活不可少的條件。

第二章 平等

平等是口頭禪，是感人的理想。財富均，地位等，人無所事，共享安樂，這是真平等的境地。爲了想達到這個境地，不知已有多少人虛費了時間和精力，甚至作了無代價的犧牲。

懸平等於理想，不啻望梅以止渴。望梅果真可以止渴，則不能謂之無效用。平等，尤其是絕對平等，既不符事實，又不會成事實。那麼爲何不廢棄這個名辭呢？我們始終不廢棄這個名辭，必定是因為它有特殊的涵義。這是什麼呢？說起來又各不相同，這裏祇是我個人的見解。依我想，平等只有一種消極的意義。平等的反面是歧視，具有同樣資格的人，爲了不

同樣的緣故，致不得享受同樣的機會，這就是歧視，歧視之消除，乃平等的表現。我所說的資格，不是傳統身份，又不是社會階梯，而是享有某種機會的條件。譬如法律規定選舉資格，凡具有某種資格的人，一律得享受投票的機會，若使因為政治，種族或其他緣故，而被擯斥於選民團體之外，他就是受歧視了。不過選舉權的資格，和他種權利資格一樣，未必依實際能力而定，具有法定資格的人，不見得個個能善用選舉權。由此看來任何資格之規定，大致是權宜辦法，未必都是合理的。就是有實際能力的人，雖因未取得法定的資格，暫時享不到某種權利，但在理論上他却能同樣地享有機會的。資格是比較客觀的標準，依此以促進機會之均等，俾免主觀成見居間作祟。這是無辦法企求平等中的一種辦法。不過資格與實際能力不配合，未嘗不是我們認為遺憾的事。

平等既非完全劃一之謂，亦作絕對相同之意。在一個社會裏，倘若創立了若干標準，以判定機會之予奪，縱然那些標準未必合理，但是這個社會也不愧為平等的社會。有標準的區別，有系統的劃分，絕不能稱為歧視；在平等原則之下，未嘗不許辨異分類，且社會生活的

準繩，亦大致藉此而立。平等永遠是相對的，祇在交互的關係中，取得其真容，離開了社會而談平等，那麼你所談的，不是我們所指的社會平等，而是一等於一，二等於二的數目平等。人生而不平等、智愚、強弱、美醜、往往是先天的，縱使予以平等之機會，亦終不能掩蓋其固有的差異。所以平等之見於實際，不外是機會平等，人人有適宜之機會，以展其所長。

誠然，在貧富懸隔的社會裏，侈談機會均等，結果誰主誰奴甚為顯明。任何人取得財產，同樣受法律保障，不因階級而異其施，又不因地位而有軒輊。這在表面上機會是平等了，但明眼人當知在財產權不均的社會中，赤貧與巨富，并立共存，後者沒有不佔上風的。財產之有無和多寡，足以決定一般人的幸與不幸。貧富不均乃一切不平等之源，這種現象不革除，社會中人無論為生產、為消費、營何業、任何職、處處都感不平等之苦。祇有財產權分配轉趨均衡，社會平等始有實現的可能。

只是一個人，就有個性，就有人格。有智識、有才能、有品德、有聲望、並非每個人所

必具的條件。無智識的人，是一個人；無品德的人，是一個人；無聲望的人，也是一個人。既是一個人，就有生命。生命，乃個性之所寄託，乃人格之所繫維。自來只有一種政治，承認生命有同樣的價值，這種政治就是民治；其他各樣各式的政治，尤其是乖離的獨裁政治，都不把這種看法作出發點。

民治與其他各種政治，有個基本的異點，那就是對人的態度。民治承認人人平等，每個人既有生命，就有資格去享受平等，但他在不在享受平等，或能不能享受平等，却是另一問題。生命是人人平等的起點，而不是人人平等的極點。世上不知有多少僅能保持生命，而能發揮生命內潛的價值。民治承認人人平等，而不相信人生而平等，所以實際上它所保證的，只是做人的機會平等。做人固先有生命，不過生命上必需的條件，並不限於衣、食、住及身體的安全。有衣、有食、有住、身體安全也有保障，固可以保持個人的生命；須知保持個人的生命，僅是做人的起碼條件，決不是做人的唯一目的。許多人除保持自己生命之外，還要求發展個性，培養人格的機會，以爲祇有如此纔算真正的做人。不問有否人人都這樣要求

，民治在原則上却承認人人應該享有這種機會，在制度上也保證人人享有這種機會。

民治承認各個人的個性，各個人的性格，自有其固有的價值，所以使人充分地實現自我，以達到做人的目的。這個原則上的假定，在民治的國家與社會裏，不單是一個玄奧深邃的理想，而且在政制上有實現這個理想的設施。人人得以發展自己的個性，培養自己的人格，不啻自己的主人。因為那裏人人有做人的平等機會，所以必須互相承認個性與人格，互相尊重個性與人格，這乃是平等的真諦。民治所孕育的人生觀，是人對人的信任和容忍，人與人的共存和協作，彼此倘得享受平等機會，以各自成就「至善之我」，對社會必定各自有貢獻。深信各個人不同的貢獻的價值，那就是民治的基本原則。各個人個性的發展，人格的培養，是各個力量的表現，同時又是整個社會力量的表現。民治所以鼓勵人類的進步，就在其對各個人有莫大的信心，承認各個人有道德上的價值。祇在人人平等的社會裏，人人對於公益的促進，都會分途擔負着責任，從其個性與人格中貢獻各自的特長。那麼所謂人人平等，就是說人人但成了全社會中不可缺少的一部分，也是說各部分貢獻都有其相當的價值，雖然不

一定都有同樣的價值。

民治的功用，在實現人人平等，對人人保證做人的條件。幾時做人的條件民治不能繼續保證，幾時它的基本假定就失掉其意義了。同樣是一個人，未必都想真正做人，同樣想真正做人，也未必能同享做人的條件。所謂做人的條件，並不止衣、食、住及身體的安全，還要加上那些發展個性，培養人格的一切條件。由此證示民治自始即有道德的內容，有高尙的鵠的；所保證之做人的條件，不祇是數量的，不祇是物質的，而且是精神的。真正做人，是個人的性的要求，從其內心的深處，決意實現自己，成其「至善之我」。這樣，做人纔有正當的意義；這樣，生命纔有更大的價值。世人都渾渾噩噩地活着，他們有他們的生命，但幾人想去真正做人？究有幾人是真正在做人？真正做人固非容易的事，但必須變成一種人人共有的機會，一種人人同享的權利。民治之見於實施，本無一定的形式，但對人人平等原則的承認，是始終不能捨棄或改變的。

民治與他種政治的差別，就在對人的態度一點，因為有了這個重要的差別，在實際政治

生活上，遂有迥然不同的表現。人人平等是民治基本的假定，民治承認各人有個性，各人有格，人人倘享受平等機會，對社會必有所供獻，這是合理的對人態度。獨裁政治則不然，既否認生命有同樣的價值，又反對人人有平等的地位，故不惜抑制個性，蔑視人格，造成主奴先定的場合。民治的要義，是以人爲目的，而不以人爲手段，其尊重個性與人格的結果，是盡量保證人人有做人的平等機會，有做人的充分條件，以求引發其生命上的真價值。由此而觀，民治與獨裁的取捨，不單是政治制度的問題，同時也是對人態度的問題。對人的態度一殊，在政治上的表現，便有千差萬別了。

第三章 權利與義務

權利兩字，已成了一個家喻戶曉的名辭，我們講得太順口了，從來不計較它的由來和涵義。提起了權利，每聯想到法律，以爲有了法律然後才有權利。人常常說「據法力爭」，因爲認定法律爲權利之源，故其所爭的對象便是權利。若作如此解釋，豈不是一種錯誤？

法律並不產生權利，它只能承認權利，保障權利。但權利的存在，却靠個人努力和創造，而不靠法律承認和保障。法律的最大作用，是在規定羣己的權界，使人不相侵越；倘若單靠法律來賦予權利，那便大錯了。所以要享受權利，必須從自己努力創造中，發揮其真正效用。譬如法律規定人人有受教育之權利，這也不過是對於無機會上學的人的一種保障，一種鼓勵，如果有人無端剝削他們上學的機會，那便侵犯了他們的權利，應當受到法律的制裁。可是法律的本身，決不能使人人充分利用受教育的權利，以盡力發展其潛在的才能。姑不論先天的智愚聰笨有別，即以個人的勤惰言，亦非法律所能定。再比方說，一個人繼承着祖宗的財產，按照法律的規定，所有權應歸屬於他；但是若老不想充分利用或經營，經過了相當的時間，恐怕這項權利就保守不住了。法律祇能保障權利，却不能創造權利，權利並非由創造不能產生；既已產生之後，除非靠着不斷地創造，也不能永久保持。權利是個人努力的結果，個人創造的收護；規定在法律上的權利，祇是權利的影子，而不是權利的實質。

權利從何來？依我想，權利既非天賦的，又非出自國家的，乃社會交互關係所決定的。

個人替社會盡了某種責任，有過相當供獻，然後向社會索取種種酬報。他好像站在債權者的地位，公然向大團體提出積極的要求；因為他自己的努力，間接已為大團體造成了種種權利，所以有資格來享受其中的一部分。權利是社會上互惠關係的產物，禮尚往來，理所當然，來而不往，或薄往而厚來，此等人在社會上，僅是巧取豪奪，配不上與談權利。

權利雖是社會生活的要件，但亦未嘗非依自我的需要而產生。一個人對社會盡了責任，也就是對自己盡了責任，祇有在盡責任的過程中，得到相當的享受或滿足。不過我們企求享受或滿足，絕不應專計較數量，而不講求實質。固有人狂賭暢飲，弄到勞神傷財，以為享受滿足，但他不特不能公然向社會提出這項要求，並且法律往往反要加以干涉。權利之賦予，所以圖謀個人優性之發展，社會上根本無自戕優性的權利。人類最高的享受或滿足，不單是物質的，而且是精神的。權利一觀念，根本上是以道德為內容的，離開了道德的意識，它便成為自我發展之大梗。所以為權利而奮鬥，為權利而創造，是一個最健全的人生觀；以自己努力得來的享受或滿足，於情於理，都不失為正當的。

義務這一觀念，人每不甚了解。替社會出了力，而立刻得不着利益，便說白盡了義務。誤認義務是無價的效勞，祇有笨瓜願意去担任，所以大家都畏懼義務，且設法躲避義務。其實社會上並沒有白盡的義務，你若真盡了義務，終久必可得到利益；不過利益有間接和直接的差別，又有精神和物質的不同。

澈底一些說，盡義務的反面，並不是享權利，而是不負責；不負責的人，根本不明白自己對社會有什麼責任。他在社會中過生活，祇知人辜負了他，而不知他辜負了人；日常所享受的一切，總以為是全靠知己努力得來的。他對社會格格不相入，就是離開了社會，也覺得無所留戀；始終有這樣的念頭，難怪他不願替社會多盡義務。

不了解義務的意義，便等於不懂自我在社會佔着什麼地位。社會就是大我，自我投入大我裏面，成了全體的一部，似可分而實難分。自我的發展，依靠大我的幫助實在多。試仔細想一想，我們日常生活所需的東西，無一不是無數人工努力得到的結果，大的如文化的修養，小的如物質的享受，這一切的一切，非待大我來供給不可。我們且莫妄自尊大，而必須藉

大我以發展自我。至於自我發展能到什麼程度，幾乎要全看大我是怎樣的發展。構成大我一部分的自我，倘肯多多盡義務，處處負責任，則表面雖似為人作嫁，實際就是爲了自己；大我得到了任何利益，自我沒有不能從中享受其一部分的。從社會倫理上講，義務就是個人替社會效勞的機會，替社會效勞，並不是無代價的，而從效勞中所得來的利益，我們便稱之爲權利。

也許，我們不能夠說義務即權利，但最少可以說義務是權利的條件，或可以說義務是權利的保證。沒有盡義務，那有資格去享受權利？別人去盡義務，而自己來享權利，就是偷盜的行爲。社會上固有「不勞而獲」的事，法律雖未加以禁止，但這是公民所不當爲，又是公民所不屑爲的。嚴格說來，沒有一種權利，不包含着相等的義務。世界上並無絕對的權利，你有這種權利，別人也有那種權利；你對於別人權利的承認，就是你應盡義務的有力論據。比方說，國家所以承認個人有財產權，乃因財產爲促進個性發展的必要工具，然同時爲適應社會的要求起見，又不得不使所有者履行若干義務。國家於必要時，不但可以限制財產權的

行使，而且有權強制收用或徵收其利益。

隨權利而發生的義務，足以證明權利之無超對性。不盡義務，便不當有權利。反之，盡義務纔是保持權利的唯一途徑。人能盡應盡的義務，始克享其所應享的權利，祇有從盡義務的過程裏面，纔能得到權利的最大實現；因為不斷地盡義務，就是不斷地創造權利的新價值，充實權利的新內容。義務愈盡得多，權利的範圍也就愈擴大；若坐享其成，不費心力，權利縱然到手，終久也是保不住的。

自我的實現，是盡義務的目的；替大我效勞，最終也是爲了自己，爲了自己優性的發展。所以，國家增加着人民的義務，絕不可妨礙其優性的自由發展，否則盡義務便等於自戕。現世的獨裁國家，不了解個人優性的價值，假借着錯誤的「義務」觀念，用來制馭人，奴役人，促成以人爲工具的局面。這種反常的方法，勢必根本推翻義務的真諦。義務必須與自由相發揮，違悖自由的義務，是摧殘人格的武器；無正確義務觀念的社會，就是毀滅人類的洪爐。

第四章 政風之培養

政治常軌的創立，固有賴于制定憲法，然憲法之爲物，倘無良好政風以維繫，終久不能發生著效。就各國經驗上說，良好政風之培養，是一件最困難的事；不過既經累積而成，則必深入人心，而莫之敢犯。政風與憲法，迭相生而迭相成，缺其一，便難引政治于常軌。以我個人的了解，所謂政風的涵義，不外是說從政者相互的關係，靠着正義觀念來相維繫，各在政治上活動，不但有守法的習慣，而且有爲公的修養。通種磊落光明的態度，並不由任何憲法而產生的，它可以說是一種紳士的默契，也可以說是一種營營的法典。

我們不談實際政治則已，若談到實際政治，則應承認爭權是主要的活動。在重視政風的國家，大致不容許踰軌以爭權，倘若有其人，有其事，則必爲公論所集天，終不得成功的。實行民治的根本問題，就是如何行使政權更替，使有常規可循。民治不祇是一種政制，亦是一種政治習慣，其根芽就在國民性的深處。這種習慣倘未養成，縱然讓政權公諸大眾，結果

定有越軌的事，此去彼來，彼去此來，總不免那一套。民治行之不久，就會釀成不少變亂，終貽民族以大患。

在民治先進諸國家裏，從政者既知政風之可貴，不論在朝在野，都能相互尊重，保持揖讓之風。彼此輪流執政，競爭不致擅越，各以道義相激勵，政治自臻於常軌。所以欲使政治健全化，除建立制度以外，尤須力求得人，力求得人以外，又不得不培養良好的政風。政風乃立國不可缺的要素，在制度與人之間加上聯鎖。要培養政風，不能單歸責於政府，同時亦不能單歸責於人民，必須雙方共同力行，始克有成。

政風是政治道德的另一說法，是健全政治的精神要素。道德在政治上的作用，尙態度而不重形式，從政者所持的態度一殊，則國中政治的表現，便會千差萬別了。簡括說起來，政風就是從政者律己尊人的態度，不論居朝在野，俱不願越軌以爭權。倘若就爭權的一端爲準，把這種態度分析起來，我們對於下列各點，似可視爲其要義之所在。

x

x

x

試先言政治上的尙公。

求權是目的抑是手段，人各有不同的看法，本來用不着爭辯。果欲解答這個問題，似非先窮究動機不可。不過政治上的求權，動機最不單純，私中有公，公中有私，公私夾雜其間，祇有廁身政治的人，才能自知其底蘊。這樣說起來，目的與手段之分，在實際政治上，似無多大意義，儘可撇開不談。

但我却不作如此想。在政權的競爭中，更應劃分目的和手段；劃分目的和手段，所以定公私之界。爲公而爭權，祇認政權是手段，此外另有他求；爲非承認政權是目的，到手便算了事。政治上的公私，向來混淆交錯，並不分列橫陳，任人抉擇。從政者於公私之間，本難決定何去何從，實際上只能決定孰重孰輕。徒公而無私，或公而忘和，不但無其人，而且無其事。爭權之爲公抑爲私，完全是程度上的差異。視公重於私，或置公先於私，卽足以表現「尙公」的精神。實際政治上，根本談不到「祛私」，唯求其能尙公，已經是難能可貴的。

在政治上主張「尙公」，並不是要人人捨私從公，整個犧牲了自己，而是要人人權衡公

私，確定了行爲的準繩。公私兩方面，孰失孰後，孰重孰輕，端賴乎從政者善爲安排，這當然不是容易的事。公私本無絕對的標準，你我之所謂公，未必是旁人之所謂公；少數人所認的公益，亦未必是多數人所認的公益。什麼纔是公？什麼纔是私？純然是相對的問題。從政者之爲公抑爲私，祇要看其所謀利的對象是什麼。專替大我謀利是爲公，專替小我謀利是爲私，視其所謀利的對象之大小，或許可以劃出公私的鴻溝。假定社會上的情況是正常的，一己一家的範圍，較一系一黨爲小；一系一黨的範圍，較一鄉一省爲小；一鄉一省的範圍，較一民族一國家爲小。大我與小我間倘使利益不相衝突，兼籌並顧是無妨的，否則抑小我而伸大我，便成唯一合理的途徑。

在這個現實的世界，國家顯然是最廣大的人類組織，其所代表的利益也是最普遍的利益。從政者儘管一心一志在求權，總要把國家利益通盤籌慮，切莫以小害大，以私損公。具着「尙公」的風度，有了「尙公」的精神，不論身居朝野，始終以國家利益爲前提，縱然傾全力以爭權，於國家亦不致有何損害。權位本是手段，而不是目的，得權位於正軌上，藉權

位以伸主張，公重於私，事先於利，以比潛竊遂慾者，自不可同日而語。然而，向來政治舞台上，總不乏無恥的投機者，鹵莽的冒險家，此等人的心目中，無所謂國家利益，其動機只在顯貴，其目的只在奪權，除此而外，並無偉志宏謀。爲利慾所支配，對手段急不暇擇，甚至不惜附逆賣國，將團體利益拱手讓人。從政者不了解「尙公」的意義，往往捨大我而全小我，輕民族而重身家，如此想來想去，離不開「私」的範圍。這類人得忘了，所作的是什麼，誰也瞞不住。他們爲功名爲權勢，殉私忘公，乃至趨於下策，而國家的盛衰興敗，漠然不，少動於心。

尙公是政治行爲的低度標準。依此標準以從政，必須能有所不爲，對於禍國殃民的事，雖然做了於己有利，但始終不肯做，也始終不屑做。政治家不論在朝在野，一切皆以國家利益爲前提，絕不假借地位或權勢，以專弁其私利。所以站在政爭以外的人民，儘可袖手以觀其進退，大可不必憂慮到國家的傾覆。但人爲了爭求政權，每會忘了形，亂了神，喪心病狂，是常見的事。在實際政治上，若不倡導尙公，真不知要鬧到怎麼樣！

次論公允在政治上的重要

X

X

X

民治畢竟有其特點。它把政治當作一種遊戲，人人都得自由參加，人人都要遵守規則，從公開的競爭中，定勝負之誰屬。西方人幹政治，就像比技賽球一般，格外重視公允。犯了規，越了軌，雖然獲得勝利，但這種勝利却不算是光榮的。公允這兩個字，最足代表運動家的精神，光明其態度，公正其手段，不暗傷對手，不苟取便宜，大家逢場作戲，絕不勉強求勝利。

本來實際政治，就是爭奪政權的活動；爭奪政權的結果，總有勝負之分。必須使勝者與敗者之間，俱能靠公允相周旋，才算真把政治當作遊戲，否則在政治上我們所見的，祇是傾軋，盜竊，暗傷以至混鬥的醜劇。幹政治的人，不應把勝敗看得太重，在政治上偶遭失敗，本來不是恥辱，倘若失敗之後，不能秉公相處，纔是真恥辱，纔是真失敗。就是勝利者，如果不擇手段，行險徼倖以求勝，那也說不上有什麼光榮的。政治上爭權的遊戲，自有定規

和常軌，從政者的循規遵軌，較奪取勝利還重要。循規遵軌，所以持公允伸正義，由此而獲到的最後勝利，就是所謂的光榮勝利。

公允是一種可貴的政風，在西方已有良好表現。競選時，各黨互批評，相攻擊，用筆舌做武器，弄到熱烈若狂；但至選舉結果揭曉之後，失敗的一方，總是平心靜氣地服輸，不但要先向勝利者誠懇道賀，而且要讚譽選舉的大公無私。在美國大選中，當選總統的得到的第一個賀電，照例是生敗的候選人發來的；不祇是如此，我們還常見新總統號召團結，盡量示好於敵黨。這不過是一個例子，其實，一般西方人，玩政治都具有這種雅量，真可作政治的楷模。政治上偶然做個敵手，無論誰勝誰負，絕不結仇埋怨。勝利者謙恭，失敗者和藹，勝而不驕，敗而無恨，這是公允感覺的表現。大家把一場競爭，看做一場遊戲，不踰軌，不違規，事情過去了，一切告一段落。獻身政治的人，那個不願握權秉政？那個不望佔居上風？然若本身欠缺公允的感覺，因爭權而趨於下策，結果亦不能久於位，這就是自戕之道。

政治必須建立常軌，然後公允始得以實踐。以我個人的了解，所謂政治上的，其中並無

多大玄妙，就如同參加遊戲的人遵守規則一樣。從政的人，也必須共同遵守一種規則，作其政治活動的範疇。政府也好，人民也好，儘可各在一定範圍內活動，但都不得任意違犯規則。違犯了規則，對方或第三者俱不放鬆，時時予以追究，到處加以糾正，終非引入正規不可。這種守法的精神，常從體育的運動場上，帶進了政治的舞臺上。一切按規去做，勝了不存倖心，敗了無何怨尤。政治既有軌可循，爭權不至誤事；我勝你敗，你勝他敗，判決自有其人。

公允本身非政治的常軌，政治的常軌是憲政。實行憲政之後，秉公持允，必然成爲政治生活的習慣，政府和人民的舉動，如果都不願秉公持允，那就不能期望其重視法律，也就不能引政治於常軌了。公允是克己尊人的態度，從政者有了這種態度，當知奉公守法的真義。決不會逞意氣以傷團體。憲政的成功，賴乎有法治精神，而法治精神，在實際生活的表現，就是公允。法律雖未必不夾雜成見，但倘能真實執行，最少亦足爲一種客觀的標準。公允與法治精神，迭相生相成，其原因就是在此。

再就坦直精神來分析，以窺政風的要義之所在。

爭權不必太重視勝利，政權雖各守森嚴的壁壘，然亦未嘗不可推誠相議政，真摯互周旋；彼此因政見柄鑿，結黨分派以爭權，本是一種權宜的措施；姑不問結果誰勝誰敗，也無須爾虞我詐，更無須背信棄義。尤其在民主國家裏，政治的罅隙間，常發生着精神的聯繫；政權的更替，既有其正軌可循，勝敗不決於私鬥，一切務求公開，實在用不着虛偽，容不得猜疑。

坦直是從政應有的風度。政敵相處，倘能盡量着真去偽，則縱有重大的爭執，也不難渙然冰釋。你我爲了追逐政權，自不妨互相詰責，詆毀，或攻擊，但絕不爲私仇所蔽，亦不爲利慾所囿，而俱能在全體利益的算盤上，權衡其輕重，分別其先後。到了緊急關頭，碰着重要問題，驟然表現出超黨派的精神，而不惜捐棄舊嫌，與政敵攜手協作。本來嫉忌之滋鬥，皆由於懷着鬼胎，不肯開誠佈公。政治上偶然作政敵，未必就有恩怨的關係，祇要能相待以

誠，什麼事都可以調協。從政者所最忌的，是欠缺寬恕的雅量，每逢不同黨派的人，便覺如芒刺在背，心裏激盪不安，不論事體怎樣重大，都不願與之傾頭相議。猜疑的心理不除，自不能信任異己，甚至別人有何動作，都認是有害己的意思。此欺彼詐，虛若委蛇，容忍揖讓之風，必因之蕩然無存。

政治上勢力的安排，向是千變萬化，有如空際的浮雲。昨日之友成爲今日之敵，今日之敵，亦何嘗不會成爲明日之友？政權交替頻繁，朝野未有定人，同在政場上角逐，豈容承結私仇？祇要大家這樣想，自會展拓襟度，共商國是，盡量化除成見。政治問題，和其他問題不同，牽涉各方的利益最多，所以關係大局也最大；但是大家倘能從遠處着眼，從大處着手，則欲求一適當解決，是比較容易的事。從政者雖逃不了感情支配，不過遇到重大問題，却須參證理智的啓示，然後才知世間無事不可調協。爲政貴乎寬上，議政重在坦直，能不囿於小己之見，而樂於與人協作，俯仰皆寬，左右可近。有了這種闊度宏量，才配得上做政治家。

一般指摘民治者，多嫌其黨派傾軌，貽誤國利民生；但這種現象，僅是民主國家的病態，而非民治制度真正之表現，在民治先進各國裏，我們常見政府虛懷若谷，聽取各黨意見，以切磋的精神，共商經國大計；我們常見勢均力敵的政黨，到危急之秋，成立了紳士默契，組織所謂超然政府；我們又常見當局爲了集中人才，毅然借重敵黨的領袖，委以鉅重的責任，絲毫不存芥蒂於心。這種超黨派的精神，並不悖乎人情，因爲遇事開誠佈公，最容易受人信任和擁護。黨派間企求調協，是民治制度下的習慣；調協成功了，一切便不靠武力解決。民治的妙處，就在鼓勵道德的條養。人人都得議政，因其所商議的對象是國爭；不容成見夾雜其間，故應以光明正大的方式，和毫不假借的精神出之。在民治制度之下，太家對於國計民生，尤不容漠然不關心，祇有推心置腹，說長道短，求同情於國人。議政愈不公開，愈易離軌，彼此由隔閡而誤會，由誤會而互相猜疑，甚至發生抗爭的狀態。欺詐、虛偽、暗算、以至排擠等等手段，援用到實際政治上，縱然可以佔着小便宜，却不能收宏效於久遠。習於此道的人，無異自己破壞人格，自己損害名譽，其得不償失是很顯然的。

最後，我們須認定寬容也是政風的要義之一。

世上並無絕對的是非，所以對人必須講理。誰都免不了有錯誤，何必強人同己？

政治上更無固定尺度。從政者尤應講理，對於異己的主張，應具有包容的雅量。經驗本是政治的南針，但所謂經驗也者，亦不過是錯誤的堆積。從錯誤中去適應，求改革，便是進步的真正表現。政治的進步，也離不了這個過程。所謂「以理服人」，一面是不強制別人從己，一面又是參證大家的經驗。自古以及今，政治祇有靠這方法纔能得到進步。

我們且莫把政治看得太簡單。爭奪政權，總有勝負之分，但勝敗却不能判斷曲直，評定長短，敗者固須講理，而勝者亦何嘗不須講理？上之所是，下未必是之，上之所非，下未必非之。從政治既自知難免於錯誤，則於政治上之對抗力不特應視為當然，且當格外尊重。凡人不論身居朝野，都須習於此德，彼此謀國論政，儘管意見不合，而友誼和感情，始終要保持下去，甚至絲毫不受影響。大家都以國家利益為前提，一面雖堅執一己主張，一面仍讓許

異見存在，各自講道理，求同情於國民。寬容之德已成政治始得踐於正軌。

民治的最大好處，就在讓人說長道短。甲既有自由以執某說，乙當然亦有自由以評某說，誰都不能專賣真理，真理祇靠爭辯而自明，朝野上下，有了寬容的襟度，推誠相見，坦率評議，則一切的政治措施，都成了經驗反映，經驗就是新舊錯誤的交替，從政而知參證經驗，雖仍不能免於新錯誤，然其不囿於舊錯誤，便是表示着求進步的決心。開明的政府，多半都重視經驗，儘量把集體的經驗，當作行爲的準絕。政策之得失，以及主義之是非，並不是絕對的。此有這樣主張，彼有那樣主張，交相較長比短，冀與經驗相印證，反過來說。某一主張之當禁與否，倘純由政府任意判定，其結果必一方證爲天經地義，一方認爲大逆不道，說來說去，是非因以混淆，試問政治怎樣進步？

寬容本是朝野間交互的道德，此種道德之培養，於在野者尙易，於在朝者則說難。人爭到了政權，往往會得意志形。濫用權勢，以中傷對手。這一國中的政權，倘與武力相結託，那麼，論戰之勝負，便不決於論辯，只決於角鬥。利用高壓手段，復仇以自快，而容忍揖讓

之風，必至蕩然無存。現世黷武的獨裁者，其作法就是一手持真理，一手執槍刀，向民衆強造「信徒」。民衆何辜，不接受真理，便要遭殘劫！

以在野之身，評在朝之政，不應只視爲權利，實際也是一種義務。人每因主張不伸，竟用卑劣手段，以梗敗團體，這就是不寬容的行爲。政府和官員，在執行職務上，務須受人尊重 and 信任，究與平常人不同。所謂「尊重」，不是無條件的崇奉，而是特殊地位的承認；所謂「信任」，不是無意識的盲從，而是充分權利的賦予。開明的政府，祇宜擁護，安得橫加嫉恨；謙遜的官吏，自應扶助，豈容無端挑剔。朝野之間，本無恩怨可言，祇是政策之得失，彼此有磋商的義務。民治的妙處，即在重視言論自由，既有此種自由，然後以少數服從多數，不會加增朝野間的隔閡，人民有苦衷，而無以洩發，政府倘反加以壓抑，實無異自絕於人民。「防民之口，甚於防川」。這句話成了政府的箴訓。選票、會場、遊行、刊物、以及請願書等，在一般民主國家裏，其效用較諸一紙憲法還要大，因其能保證發揮意見的機會，所以容易培養寬容的美德。

任何人的意見，多少總含有主觀的成分，假使不願接納旁人的批評，其意思便變成可怕的偏見。明乎此，便不應抹殺寬容的重要。知之固易，尤貴乎行。

上述的幾個要點，構成了政風之神髓，說來似頗空說，但民主政治的常軌，類皆建築在它的上面。我們常把制度看得太重，而忽略了精神的基礎，結果祇問法而不問法以外的政風。其實，在一般民治國家裏，政風之培養，比立法却要緊得多，惜乎這點仍未爲人所認清。

第五章 理想的公民

「公民」這一名辭，用得太多濫熟了，致失其深長的涵義。公民必然是國民，但國民若不具特殊的資格，就不成爲公民了。特殊資格的規定，依各國立法而互異。但其所懸的標準，無疑地都是法律的。概括地說來，公民是指享有參政權的人而言，一個國家的人民，倘若具備了法定的資格，或且經過了相當的手續，便可以取得若干種參政權。本來，參政權之賦予，並無嚴加限制的必要；公民的數量，是不嫌其多的。凡是公民都有參政的資格，但未必個

個有參政的能力，資格與能力之合一，恐怕也是不多見的事。

以法律的眼光來看，公民並不是聖哲，也不是英雄，只是有某種資格的普通人。所謂公民的資格，不是高不可攀的標準，除了幾個很顯明的例外，照理人人都可以取得的。法律總帶些平庸性，重現實而不重理想。如果它所定的公民資格，是十分不合理的，那麼，一國中公民的數量雖多，也未必是文化優越的表徵。一般公民對於政治問題，須有看當的智識，又須很大的興趣，纔配得上行使參政權；但這種政治的智識和興趣，都不是單靠法律可以培養出來的。公民的政治生活，若真要其有意義有生氣，還要在法律以外去發展。

公民的法律觀念，很少含着政治的理想，法律與政治脫節，於此得一佐證。現代公民所欠缺的，是服公務的興趣和熱忱，他們把自己的職責看得太簡單了，以為投張票納些稅就算了事。其實，服公務的涵義很深遠，它是公民精神之所寄託，是公民理智生活的真表現。古代希臘的市民，視服公務為生活的中心，一切以公務作準繩。這觀念在今日，由於民權範圍的擴大，似爭更合乎實情。不過事實適證其相反，民權範圍愈擴大，公務觀念愈單純，一般

公民唯私利之是求，而不究公務為何物。進溯希臘的時代，要做一個公民，就是任一種官職，必須效忠於公務，纔算最高的榮譽。所以，當時最理想的公民，也就是大公民無私的政治家，即柏拉圖所謂之「哲人」。「居於國，役於國」，是希臘式的公民生活。可是這個純美的觀念，僅傳至羅馬初期，到了帝國成立了以後，可說就漸漸消失了。迨十八世紀的後期，和十九世紀的前半期，公務觀念好像又產生了，不過在代議式的民治之下，所謂公務已經改變了性質，幾乎與參政權混用。

由此而窺出了一種趨勢：民權範圍愈擴大，公務愈不受尊重，因為公務所潛藏的尊嚴，在以平等為基礎的社會裏，好像已漸漸不能保持了。古代希臘的社會，根本是個貴族的社會，那裏公務的觀念，適與實際生活相配合。過去民治之成功，得助於貴族傳統者實多；貴族傳統的精髓，在培養道德於政治生活之中，希冀每個公民過問國事，不但有很大的榮譽心，而且有相當的素養和訓練。公民要自任為公僕，許身以謀公益，凡事盡其在我，又能有所不為。貴族傳統的教育，已貯存了這種可貴的精神，如能讓其充分地發揮出來，便可挽救目前

民治的危機。拿政治能力當做公民的資格，在原則上是沒錯的；但事實上有政治能力的人，未必就有政治的修養和熱忱。有了政治的修養和熱忱，才能轉移目光到公務上去。

民治一脫離了貴族傳統，立刻流為政治的虛無主義，對國家，對權利，都覺得無意義，因而發生了反感，甚至對社會的一切，也不表示什麼熱忱。現在民治各國的公民，差不多都害了這種病，然若真要對症診治，却要從改造民治本身入手。民治蛻變到今天，其偏重平等的乖離趨向，已破壞了崇高的傳統；所以民權的範圍儘管擴大，也不能觸進大部份公民的程度。公民欠缺了公務觀念，對國爭漠不關心，連逢期投票也不耐煩。雖然到了作戰的時候，公民突然發生了政治的熱忱，願為國家輸財、效勞、或捐軀，但這種熱忱大致是暫時的，畢竟非政治表養的表現。一到了危機過去，國中的大多數公民，又各營自己的事業與生計，竟把國家大事放在一邊。從戰時驟生的熱烈，以致平時表示的冷淡，這種心理上的變化，足證其對公務無正確的觀念。理想公民，不論處在戰時或平時，都要不失尚公的襟度，和開政的誠意，永慎公務於百事之先。

理想公民不常有，也許有些人在惋惜。其實，這種現象不是偶然的，而與政治思想有關。民治下的國家觀，類皆傾向個人主義，把國家看作一種「必需罪惡」、到了極端完全的社會，國家使用不着繼續存在。對國家不尊重，向權利起反感，所以「有不足賴的國家」之說，又有「廢法違令」之舉。在這種國家觀念支配之下，公務必失其誘惑性，名器必必被人所濫用。公民對國家不信任，心靈上彷彿無所皈依，道德往往隨着掃地以盡。個人主義，原是對過分集權趨勢之反抗，實際含有憎厭國家的暗示，現下公民道德的墮落與此未嘗不息息相關。希臘的「城市國家」，早成歷史的陳蹟，但其公民生活的精神反映，確可供現今新的民治國家借鑑。你儘可主張國家權利應加限制，但不得不承認國家是個人精神之寄託，個人必須與國家相皈依，生活纔有意義和價值。你既窺見了這一微妙的道理，就能了解公務觀念的重要性。

理想公民，在他們的心靈深處，總在渴求做大團體的一員，並從服公務的歷程中，實現自己的需要，發展自己的優性。現今所實行的民治制度，雖給公民以更多的參政機會，然還

不致力公務觀念的培養。其實，所謂公務觀念，也沒有什麼玄奧的涵義，就是說公民對國家盡忠效職，承認爲大我謀利益，就是爲小我圖發展；大我與小我，是全體與部份，兩者利益本相悖；但是如果有相悖的傾向，即當存大我而捨小我。理想公民的精神，就是基乎公務觀念而發揮；站在倫理觀點看，個人優性的發展，絕不會與國家利益相衝突。這個政治時代的趨勢，並不是公民生活要脫離倫理的羈絆，而是倫理本身力求與公民生活相適應，所以也日益表露「國家立場化」了。

二 從現實看民治

第六章 民主國與獨裁國

保持自由主義的傳統，使其在世界上到今不滅，受助於英美兩國者實多。英美兩國文化，出自同一淵源，其傳統的聯繫，不單在文字，又不單在宗教，而在乎同奉自由主義。以政制言，民治的涵義和運用，在這兩國未必盡同；因為美國是以平等為基礎的社會，所以實行代議式的民治起來，與素重貴族統治的英國，自不免有所歧異。但從立國精神上觀察，英美兩國固有共同之點，就是始終堅持自由主義，以此處世治國，故尊重人格，維護民權，至今猶未變初衷。百餘年來在自由空氣之中，養成了這種可貴的風度，不啻是英美兩國共有的文化遺產；而且其他國家如德義俄等，試行民治不成，主因就是欠缺這一點。

自十八世紀以至今日，歐西各國在文化上，不失為完整不分的整體，繁頤其外形，單純其內容；二百餘年來，由於產業制度的演變，而孕育出來一個基本精神，這即是所謂自由主

義。依此原理，任何國，任何人，在廣大的範圍之內，俱得享受充分的經濟自由，於是乎國際障礙漸漸減少，於是乎各國生活亦漸漸穩定。工業革命的策源地是英國，而近代自由主義就是工業革命的產兒。在當時的歐洲，促進貿易自由，保證交通無阻，維持金融流暢，都以英國爲之首倡，厥功甚偉，不可磨滅。就過去的國際情況看，也祇有英國配得上負此重任，因爲她獨擁有強大的海軍，特此爲其防禦武器，海上秩序可保無虞，海外屬地安全亦可有把握。大英平和（*Pax Britannica*）的實現，固未必是全世界人之利，但在歐西人的心目中，它確足以顯示英國以己代盡了傳播文化的責任。兩世紀以來歐西文化，係以自由主義爲其特色，而負這項傳播責任者，也就是倡導工業革命的英國。這實在不祇是歷史上偶然的事。

歐西文化所賦予英國的責任，隨着國際情勢的演變，幾乎一天比一天重大。英國既有重大責任在身，處着杌隉不安的環境中，將如何使自由主義在世界上安全，我們不能不表無限的關懷。當然，過去有功於自由主義者，也不祇是英國；以思想內容論，法國實開這個主義的先河。法人素尊人格，重權利，倡導民治，予自由主義以理論的根據，其貢獻亦不在於英

國之下。然從另一意義言，英國可算爲最先一個國家，能深刻了解自由與威權的交互性，並實際上謀使兩國相劑而不悖。自由主義到了十九世紀，其所以發榮滋長者，無疑地要歸功於英國的培育之力。其次百年來美國又是這個主義之另一試驗場。美國人雖向以拜金主義聞名，然對自由却有相當理想，始終視之爲政治活動的準絕。就原則上說，他們之促進物質進步，亦足以提高生活水準，卒予個性發展以更大之便利，雖然其社會上的畸形現象仍是有待於矯正的。照這樣說來，法、英、美三大民主國家聯合起來適成爲自由主義的台柱；它們雖未必走上同一的路向，但向來並沒有流於背道而馳的現象，是很顯明的。這些民治先進的國家，對「人」的價值，自始卽作同樣估評，並加以同等重視。歐西自由主義的要義，是以「人」爲目的，而不是以「人」爲手段。其尊重人格的結果，是堅求發揮個性的充分自由。個人有了相當充分的自由，纔能引發生命內在的價值，使其同時在世界上與人相調協，以謀共進。自由主義的流弊，雖不一而足，然以視輕人格忽個性的極權主義，誠不知遠勝幾千倍了。

十九世紀以還，歐西所謂自由主義，常與民主政治相提並論，其見諸實際顯然有兩種作

用：在消極方面，保障個人應有的權利，以避免國家的侵犯；在積極方面，則盡量使個人的意見，反映到國家的立法程序。換句話說，個人在真正民主社會中，不啻劃出自己活動的範圍，雖逃不了國家權力的支配，然國家權力的性質却為他們所決定。民主政治的精神，通常表現於法律的形式及其內容；而法律不能不含着平等的觀念，這種觀念必須深入人心，然後民主氣質始克養成。人能相尊重，互容忍，才配得上談自由，這點是很明白的。對個人自由切實保障，是民主政治成功的要件。就這一點上言，民主政治既不是最自然的社會組織，又不是最容易的實行的政制；因為重視威權，抹殺自由，是自來一般社會的傾向；欲糾正個傾向，使人重新改變觀點，確是很難保證成功的嘗試。民主政治在兩世紀中，雖有長足的進步，但到如今仍得不到安全，其根本原因就是在此。當今的極權主義，過分重視國家；故意抑過個人，結果就是否認民治所必具的條件。

美法兩國革命的顯著影響，是自由主義在近世的滋長。在美國，因其地廣物博，又因其傳統不深，故危害自由的潛勢力，遠不如歐陸之強大；至如過去歐陸情形則大不相同，那裏

除英國一國外，其他大小各國，對法國革命的精神遺產，均不能長久保存，甚至有意地或無意地加以摧毀。向自由主義反抗，其方式本不一致；百年前的歐洲，有所謂「神聖同盟」，這是反自由運之濫觴；而現今法西斯集團出現，不啻是「神聖同盟」的復活，從反自由思想上言，二者並不是兩種運動，而實是一種運動的繼續，一種運動的演變。一八三〇年及一八四八年的兩次革命以還，自由主義在歐洲突飛猛進，它雖然仍免不了傳統勢力的阻撓，但隨着各國政制不斷的變革，而逐漸形成了社會思想之主流，第一次戰爭告終，民主國家表面上獲得了勝利，當時在巴黎和會席上，各代表處置戰後各項問題，大體上都着眼於民主各國內新興階級的利益，從此大家以為自由主義可以普及於世界。然遵循這個主義的範疇，以調整國家與個人的關係，在首次戰後各國無不遇有困難。由於經濟結構的變質，政治技術的發達，以及集團意識的重視，在缺乏民主傳統的各國，自由與權力，不能互相調劑，結果國家與個人的對壘，就是一個政治失衡的局面。除英美兩大民主國家外，首次戰後新興的民主國家，十之八九皆為乖謬學說所誘惑，而甘心向極權主義屈膝，由此而促成當前自由主義的重大

危機。

過去自由主義的勁敵，厥爲法西斯主義（包括國社主義或納粹主義）與共產主義。這兩種集團主義，儘管目的大相逕庭，但其對自由主義的態度，則毫無二致。倡共產主義的人，原則上並不否認自由主義的前提，因爲他們理想中的社會，就是一個極端平等的社會；不過證諸實際經驗，欲使共產主義由理論超於實踐，似乎非推翻自由主義的一切依據不可。共產主義革命者，本來不着重具體的個人，而着重抽象的階級，在階級鬥爭的過程中，個人的企求和願望是不值重視的。就方法上來作比較，法西斯主義亦與共產主義同出一轍，爲了實現其最後目的，都在抑遏個人自由於某種程度，致以國家權力得以無限地擴大。共產主義是十九世紀歐洲哲學的附產品，演變到了現階段，不但成爲一種政治的策術，而且是瞭解社會史的一種思想體系；至如過去法西斯主義，則幾乎純是一個政治策術，並無固定的理論根據。它們雖因爲集團主義，但其所代表的「集團」却不相同；我們明白了「階段」與「民族」兩種觀念，就會窺見這兩主義的實際分野。憑藉極端的階級或民族意識，以激發奪政爭權的慾

望，是實行這兩主義必經的過程，而在這個必經的過程中，個人的地位當然是渺小的。

民治不只是多數政治，其要義是在尊重個人自由，所以在法西斯及共產主義的國家裏，縱然做着多數政治的方式，亦不足掩遮其反自由的趨向。自來祇有民治是尊重自由的政治制度，其他一切政治制度，尤其是各樣各式的獨裁，都是抹殺自由的政治制度。自由是民治的精髓，民治承認人有人格，人有個性，人人倘享受平等機會，對社會必各有貢獻，這是合理的對人態度。獨裁政治則不然，既否認人有同樣價值，又反對人有平等地位，故不惜箝制思想，抑過個性，造成以人爲工具的政治場合。民治與獨裁的差別，就是在對人的態度這一點上；因爲有了這種差別，在政治生活上，故遂有不同的目的與方法，由此而觀，民治與獨裁的取捨，不單是政治制度問題，同時也是對人態度問題。

英美是現實民主國家的中堅，自由主義是共守的信條。這兩大國儘管經濟利益不盡相同，但其對自由主義的關注，却是毫無二致。憶自納粹德國崛起後，歐局呈着險惡的趨勢，曾使美國人惴惴自危，而對自由主義的問題，重新加以考慮。其實，美國從兩次世界大戰中，

已深刻地認識大英帝國存在的重要。大英帝國勢力遍布全球，到處傳播文化的種子；而自由主義的精神，每隨着英語的普及，和商業方法的推廣，竟不待美國的慘澹經營，而在各處生根發芽了。其次，民治過去在國際上的地位，大半是建築在英國海權上的；基於這個根本的認識，美國也不得不求與英國提攜，建立自由主義的堅固屏障，然後使極權主義者有所戒懼。綜上言之，英美兩國的長久結合，迺歐西自由主義之所繫，而就立國原理上言，它們是站在同一條線上，勢難分道揚鑣各自東西的。威爾遜總統「使民治在世界上安全」的理想，英美兩國人士都不會忘記的。

×

×

×

獨裁國和民主國一樣，也有其悠久的傳統，和特殊的背景。

我們且莫誤認獨裁政治是簇新的制度，在遠古，一人垂拱而治，是屢見不鮮的現象。現代的獨裁政治，除一人或少數人攬權以外，必定有其他的特徵在。以權力的分集來作判別民治與獨裁的標準，到今已不十分正確了，所以留心獨裁政治者，不得不着重此制所反映的生

活方式，以及其所援用的權權策術。

歐西所受的最大威脅，就是獨裁政治的怒潮。第一次大戰後，中東歐各帝國的崩解，是越軌黨爭的開端，那時歐陸各國經過了革命，政局頓呈極度不安之勢。在首次戰後各式各樣的強裁之中，基於法西斯主義而產生的獨裁，要算是比較最有效而且最耐久的。以前義德二國的改制，本來出自共產主義運動，後來漸漸產生一種理論根據，而作政治奮鬥的南針。或許因為產生了理論根據，法西斯運動於各國，始得到相當的反響，而終於造成典型的獨裁。過去人每以法西斯主義是義大利的特產，非他國所可做行抄襲的，但自希特勒掘起以後，墨索里尼也不再要求這個專利權，他公然說道：「誰說法西斯主義非出口品，便患着一大錯誤

一。蘇聯與與國雖不是倣效義國而改制，但從反民治的立場上看，它們都與義國站在一條綫上，共同促成一種防禦。人們常歸納法西斯主義起因於第一次大戰的特殊狀況，如欠公允的和約之簽訂，不合理的領土的調整，失業問題之難決，金融間恐慌之惡化，以及種族仇恨之增強等等。這些嚴重問題所引起的影響，實際就是現代政治經濟發展中的各種潛勢力之結晶

。首次大戰，和約及戰後的不景氣，在歐西國家制度之下，絕不是偶然產生的現象。各國擁有勢力的經濟階級，面對着共產主義的威脅，更感覺民治機構的缺點，無形中爲法西斯獨裁所迷惑。它們切身的利益，和法西斯運動所代表的利益，都要憑藉軍國主義以實現。法西斯主義本富於投機性，乘着國內或國際的不安局勢而勃興，在運用上亦依着這種局勢而改變。然則法西斯強裁何以成爲典型？理論與行動之符合，卻不是其中的主要原因；我們常稱某一種獨裁爲法西斯，大致着眼其攫權的方法，及其代表的利益之大致相同。這點是以前一般人所未見到的。

戰前的獨裁國家，往往以蘇、義、德爲代表，其興起的背景未必相同，其政治的運用亦互有差異；其實它們基本上所相似的要點，就是重視「集團」的利益，而全然置個人利益於不顧，雖然它們對「集團」的觀念也是不一致的。「階級」之於共產的蘇聯，民族之於法西斯的義大利，種族之於納粹德國，同樣的是三者各所代表的「集團」之主體。證諸實際的情形，蘇聯在現行政治之下，並未全爲無產階級謀最大之利益。過去國社主義的德國，和法西

斯主義的義國，所側重的亦祇是中產階級的利益。從這樣說過去，在這三國所謂「階級」，「民族」及「種族」，究竟都是以集團替代個人，驟看似乎着重廣泛的利益，而抑遏偏狹的利益，實則其施政適與此相反，推翻傳統的自由主義，乃整個獨裁運動的動機。這三國在理論上儘管作任何辯護，始終不能使人改變如此看法。

至就攫取政權的方式來論，這三國又有何相似之點，亦是尙待考究的一個問題。當然，眼光比較敏銳的人，不專從方式中較異同，而要就背景或傾向上去觀察。蘇、義、德改制形成的過程，就是蘇、義、德代議政治崩潰的過程。舊治下的政府既失自信，對戰後的緊迫情勢應付乏力，又不堪國內輿論之抨擊，明明知道國內有反抗力存在，而絲毫不加抑遏，祇掩目聽任其滋長。假使這些垂亡中的民主政府，貿然暫時放棄法軌，出以高壓的手段，對付那般崛起的政敵，則它們政權的傾覆，當不至演成必然之局。但是它們的支撐者，大都是太講理智的人，素來過分重視法律，以致遇事猶豫寡斷，以致貽誤時機；而他們的這類心理，又爲少數反抗者所利用，因爲在政府的放任和容忍中，反抗者早已培養潛伏的實力，到了發難

之日，政府的讓權失勢已成定局了。

獨裁者掌權的祕訣，即在遇機不輕失，殲敵無憚忌，以政權爲無上目的，待人自然不惜殘酷。甚麼正義？甚麼法律？於獨裁者少有作用，政權在握一天，使恣睢跋扈一天，當然，我不能說獨裁純是個人專政，尤其蘇、義、德三國的獨裁，絕非屬於此類。世人以往所見的祇是墨索里尼和希特拉；其實，這些獨裁者的背後，還有組織嚴密的政黨，和意志堅韌的黨徒。在現實的世界，凱撒式的個人獨裁，業已不適用了。凱撒在當時雖權大無比，然較之現世獨裁者，似乎仍有遜色，因爲他缺少了黨，民衆和宣傳工具爲其後盾，對於經濟，政治及社會機構的控制，始終遠不及現今之嚴密。不過就個人的態度來講，今昔的「凱撒」，根本是無大差別的。本來尊重人格，是實行法治的一種意義，凱撒主義既否認法治，必然在政治上祇管「馭人」，以人爲政治工具，而人權是不足重視的。現世的獨裁者，雖說得振振有詞，自命爲「集團」利益的保護者，但其忽視人格和催殘自由的手段，和昔日的凱撒究有何別？

過去義、德二國以崇奉暴力爲特徵，但這並非說獨裁只有一類模型，並無程度之差異。由於議會制度之沒落，而使政治趨向獨裁，縱然對和平方法不信任，但祇因那裏仍不全脫民主傳統的影響，所以援用暴力似乎不如他國之漫無限制。首次戰後義、德二國的改制，與其歸咎民治試驗的失敗，不如推因於民治之未得充分試驗。而民治在這些國家未能生根發芽，戰後險惡的經濟環境實有以致之。經濟危機是政治糾紛的根源，因爲民主政府在危機中，每束手無策，因此世人對整個制度根本懷疑，結果使國內政治難循正軌以發展，這是獨裁勃興的一大助力。第一次大戰後的經濟危機，無疑的暴露了議會制度的弱點；不過議會之被完全推翻，要算在政治糾紛變本加厲之後。第一次大戰的結局，是德意志帝國的慘敗，慘敗之後趨向民治，遂有柔弱的共和國產生。雖然當時改制大致是出自外力的，但德國進入共和時期後，倘使不受經濟危機所搖撼，似乎仍不會因肆應乏策，而終至於中途夭折。從經驗上說，民主政府如果有力應付經濟危機，保持榮繁於不墜，則我們不相信它是毫無抵抗獨裁狂潮的方法和力量。代議制度與資本主義結緣，證諸各國的實況，不無相當的根據，雖然以制度

本身而論，我們否認二者是絕對不可分的。十九世紀是代議制度的黃金時代，因為當時是資本主義的黃金時代；現在是代議制度受厄的時代，也因為現在是資本主義受厄的時代。祇有經濟繁榮能保持下去，人民對國家的要求是有限的，而國家對人民的干涉也是有限的，如此，對政府懷怨，責謗以至反抗，便自然不易發生；縱使偶然發生了，亦未必搖動現有政制的根基。

讓民主政府負統制經濟的全責，其成功的可能性未必較失敗為小。共和時代德國的努力，實不足作為佐證。德國當時處置經濟問題，弄到焦頭爛額，其失敗是由於「無力」抑「不力」，至今猶成一個疑問。當人民墜失於的深淵之時，威瑪共和國除靜候觀望外，在經濟上始終無所建樹，而自身的最後崩潰，就是如於此種下了主因。除德國不論，一般民主政府之無能，陷國內經濟於窘境，其癥結無非是各政黨不能團結一致，以組成強有力的政府。這種弱點是實行一黨制國家所沒有的。以往獨裁政治的引誘性即在其表面上能避免多黨的積弊，但明眼人却未必妄信它有如此廣大的作用。在現當代議政治之下，由於多黨的必然影響，國內

政治勢力的適當安排，是經濟機構運用成敗之關鍵。話又說轉過來，國內政治勢力的適當安排，亦不得不繫乎健全的經濟環境之保持；祇有具備這個重要地條件，民治國家才獲到「一致基礎」，籍以團結各黨及民衆。所謂「一致基礎」，大致都是經濟事實所造成的現象。首次戰後嚴重的經濟危機，從政治觀點上看，可說是一種離心力，民主政府倘無法應付，終久要敗壞其所必需的「一致基礎」。當時新興的民治各國，先後趨向於獨裁，其走非理路程幾乎是一樣的。因為社會上的「一致基礎」已被破壞了，議會不能造成或表示國家的真正意志，故各政黨首先對討論方式懷疑，而漸漸超出軌外以爭權；同時在經濟危機急迫中，緊急的處置不能等待立法的手續，終至於由行政機關以緊急法令行之。行政機關通常為執政黨所支配，而執政黨在上述場合之下，事實上便變成了主要的立法者。我們於此似可斷言，向獨裁屈膝的國家，大都是隨着經濟危機的加深，自己不肯傾全力在民治機構以內，企求一切可能應付的方法，結果釀成整個社會的不安，政治因而失掉了均衡。這樣，無形中便開闢了獨裁政治的途徑。

獨裁政治在首次戰後的抬頭，其表示民治國家自動退讓的意義居多。我們爲民治國家着想，要預防獨裁政治的侵襲，祇有一面增大政府應付經濟危機的權限，一面又酌量增加這種權限以相當限制。必須權限與責任均有合理的規定，然後得使政治永遠保持其均衡。欲達到這個目的，民治國家的整個機構，均須予以澈底調整或重新改造，這當然是非借助於人類智慧不爲功的一種工作。我們且莫誤認實行獨裁立可消弭經濟的危機，反之，獨裁國家的經濟窘境，往往更有甚於民治國家者。所以爲解除經濟困危起見，民治國家祇宜就原有機構上求辦法，倘捨此而做行獨裁，其危險則可以想見了。

我們祇分析着國內的政治勢力，還未必能充分了解獨裁政治的起因。尤其在第一次大戰後的歐洲，獨裁政治的蔓延，大半是由國際各種因素所推動。任何獨裁國家，都帶着侵略的色彩，隨着領土的擴大和勢力的膨脹，傳播着極極主義於其他大小各國，到處都與傳統民治思想挑戰。國際的思想衝突，本不自第二次大戰始，但第二次大戰乃這種衝突激烈化的表現。今後世界大勢，不論如何演變，民治各國經過了第一大刺激，對外既知聯合一致，共抗獨裁

政治的侵襲，對內則當力謀自身之改造，俾免獨裁傾向暗中作祟。從遠大處看來，目前或許是世界政治動向的一大轉捩。

第七章 民治與言論自由

人都不願做奴隸，但服從却成其第二天性。習俗不欲革除，法令不敢違抗，既畏懼權勢，又憚忌公議。這些行爲多半是無意識的，並未經理智的考慮。環境對於人們的約束太自然了，誰也不感到服從有什麼不便。不過服從這個或那個，未必就使人成了奴隸，奴隸的特性是盲從，是服從任何外力，而不知尊重自己。

在民主政治之下，服從絕不是盲從，如果把它看成一種義務，就必須與權利相配合。這權利即「被治者的同意」。治者一面要求被治者服從，一面又須允許被治者表示不同同意，拿「同意」作要求服從的根據，不援用武力相強迫，這是所謂「以理服人」。治者與被治者，本無勢不兩立的關係，縱使被治者不同意，治者未必即用武力，使其不能不服從。「以力服

人」的短處，是不能保證真誠服從；俯首帖耳的民衆，從其內心的深處，還常常表現反抗的熱情。自有政治制度以來，只有民治一種制度，不適用「以力服人」的方式。民治的真精神，在消極方面，就是治者尊重被治者的人格，且有對他們講道理的職責；在制度上也規定被治者有表示「同意」的機會，假定他們表示不同意，未必就會用武力來反抗，同時治者也未必即須用武力相強迫。拿「同意」作根據的服從，是所謂「中心悅而誠服也」。

政治家最容易犯樂觀病，往往把理想當作實現的。被治者的「同意」，也不過是一種原則；而被治者之願意服從，實際上很少基乎「同意」，其願意服從的動機，雖是相當複雜的，然本情性而服從者，實居其中之大多數。一般人對於政府的措施，不但沒有必需的知識並且缺乏着興趣和關心，偶然到過了選舉場，畫個諾，投張票，却不見得心裏細慮過國事，其「同意」之顯明的表示，亦不一定即出于真誠。這般不配參與政治的人，就是遇事情舉等其着，却未必足爲民治所依據的「同意」。民治的實行，離不開代議，代議制度倘得適當運用，大致能表現出顯要部分的民意。政府是權力的寄託者，爲了鞏固權力的基礎，其措施最少

要切合顯要部分的民意，然後纔能得到人民的服從。政府之所以有權力，人民之所以願服從，其所需求的條件是一樣的。在現行的代議制度之下，治者與被治者之能否維持和諧的關係，全看頭要部份的民意之能否充分發揮。

代議制度，的確有它本身的缺點，但其長處即在採行「以少數服從多數」之制，一切取決於多數，既經多數議決了，則不論在朝或在野，都得屈己從衆，而不應因主張不伸，即利用卑劣手段以傷害團體利益。不過，以少數服從多數，僅是一種權宜的辦法，並非民治中最理想的制度。因為多數人所表現的「同意」，未必就是健全民意的反映，而有時少數人的真知灼見，反是為政府措施之參證。優秀的少數人，固不得不服從多數人，服從乃其應盡的義務；但在多數人方面，絕不能憑勢恃威，箝制言論自由，俾使少數人得各貢其所知，以博國人之同情。民治本身一而是多數同意的政治，一面又是多方議論的政治，所以一般人民，不但須養成服從多數的習慣，而且要具有包容異己的雅量。

徒恃強力的政府，並非沒有存在的可能。現在許多國家的獨裁，類皆出自混亂的時期。

到了混亂的時期，人民需要安全更切，除求生命財產不遭損害外，似乎別無什麼奢望。祇要有一個強有力的政府，能保持現有的秩序，他們是沒有不樂於服從的。無法紀，無制度，是奴隸社會的狀態，那裏大眾因為恐怖心理所支配，情願犧牲自己所有的自由，冀換得為時甚暫的安全，服從政府竟認為是當然的。獨裁者格外重視秩序，以維持秩序為口實，強迫大眾對己服從，而處在離亂中的大眾，內心已成了俘虜，再受強力的禁錮，更易失掉反抗的能力。本來獨裁政治，是「以力服人」的政治，以蔑視人格為出發點，盡量利用人性的弱點，施行殘酷的愚民政策。強求秩序之維持，究把個個人民當作奴隸，使其低首聽命於上，而不知統治奴隸是最卑鄙的最下等的統治。

不了解服從的真意義，自然也不了解秩序是什麼。秩序二字是統治者的口頭禪，用來要求被治者服從，似乎是很動聽的。但維持秩序是件難事，不是單武力所可收效的。治者濫施武力，強求全國之附已，結果往往反要破壞秩序。秩序所需求的服從，必須是合理的。而且有機動性的。依我個人所見，消滅社會上的無謂衝突，本是維持秩序之主要目的。而治者

必更進一步製造奴隸，把人當作工具來看待。欲盡量減少社會上的衝突，則非使社會上各方面互相調適不爲功；一個進步的社會，需要一種自覺的調適，以控制招致衝突的各種因素，使各方面都能維持一種均衡。社會先能避免畸形的發展，然後纔有秩序之可言。「以力服人」的最大害處，就在於推翻社會上的任何一種均衡。拿武力壓迫出來的服從，絕對不會發生自覺的調適的作用。

人民服從政府，在法律上顯然是義務，若不履行這個義務，就不成良好的公民了。但人都有雙重的資格，成了良好的公民之外，還要憑着良心做人，做人有講道理的傾向，認自己是最好的裁判官，惟有自己能辦是非，惟有自己能識利弊。從法律上說，政府要人民怎樣做，人民就不能不怎樣做，不服從便難免受制裁了；然而再從論理上面來講，人民對於政府的措施，憑自己經驗去判斷，則有向政府建議的義務或責任。不苟同，不附和，未必就是反抗。做人的困難，就是離不開政府社會，處處受着權力支配，凡事不得隨心所欲。我們不講道理則已，若要憑良心講道理，就不能卸棄對政府作建議的責任。政府並非絕對不會錯誤的

，偶然有了錯誤，影響就非常重大，所以開明的民主政府，不但自身不斷地求改進，還給人民以充分的言論自由。在這個意義上，人民對政府服從，政府為人民謀利，都是交互的義務，若一方不遵守義務，另一方就有重新考慮的義務的理由。有條件的服從，也是合理的服從。合理的服從，賴乎有向政府作建議的自由；人民在某種情況之下，有向政府作建議的自由，乃是一國政治活力的表現。盲從，尤其是有意識的盲從，足以阻撓政治的進步，並非公民所應有的習性。

言論自由，可說是論理上的要求，若衡以法律的標準，則未必有其存在的理由。站在道德的立場上，指摘政府措施的失當，揭穿社會現狀的不平，心理是無限的憤怒，恨不得推翻當前的現實。這種情緒的流露，往往是極自然的祇要其不趨於過激行動，就是對政府作嚴正的抗議，照理亦不會招致任何干涉的。不過，怎樣才算是嚴正的抗議，各人的做法不盡相同；酷愛真理的蘇格拉底(Socrates)，不願潛逃出獄，而冒違法之罪名；呼籲自由的特離魯爾(Henry Thorsen)，拒絕繳納稅租，但甘心被禁錮到數年，反對暴力主義的甘地，主張用

和平的手段，與英政府表示不合作。這些超脫的思想家，都不因為意見與政府不合，而出以推翻政府的舉動，或許連這個念頭都沒有。縱然個人向政府有嚴正的表示，其表示也不外是消極的抗議；政府雖然臨之以刑威，也不能抑遏其內心的憤慨。

民治的一大妙用，是在舒展人民的情緒，任何人有苦衷，都得盡情吐露。除獻身政治的人之外，一般人各自營謀事業與生計，從自己的事業與生計上，深知某種政策或法令於己有何利弊。他們的意見，可以靠投票來表現，也可以從別的方法發揮出來，最主要的是給他們以相當的言論自由，可使其意見影響到實際政治上去。在獨裁的國家裏，意見不得伸張，鬱悶壓在心頭，再益以形格勢禁，終至於挺而走險，到此消極的抗議，就會有嚴重的結果了。人民畢竟是會講理的，讓他們坦率地議事問政，盡量地說長道短，磋商的機會愈多，瞭解實況便愈清楚，然後對於政的愛護，亦自然加倍地熱烈。在一般民治國家裏，政權公諸大眾，朝野交替秉政，那麼所謂言論自由，更現出其在政治上的價值。在台下的人倡言抗議，是何等容易的事，等到自己上了台，才深深地覺得服從的重要，抗議若係由隔閡而發生，則服從必

須由互諒而加強；在朝者侈該服從，在野者專事抗議，都是悖乎民治真義的行爲。

服從是政治安定的因素，政治社會愈安定，進步也愈迅速。政府常以維持現狀爲己任，現狀如壞到了人民不能忍受的地步，就不應該再勉強維持了。在民治制度之下，人民如果對政治不滿意，可以行使法律上的權利，要求政府澈底實行改革，非到實在不得已的時候，始終不至行使革命的權利。祇有一個負責任的政府，其努力求進步的程度，相當於不滿意現狀派的期望，才有消除政治上對抗的可能。政治是需要進步的，無進步就保持不了均衡。政府更不應以現狀爲滿足，還應在維持現狀的歷程中，不斷地企求現狀的進步。一個昏庸無道的政府，在暴露自身弱點的時候，還要強迫人民服從，結果所遭遇的，恐怕祇是劇烈地對抗。古今中外歷史上朝代的傾覆，政權的轉移，證明這一點最是顯明，是使現世獨裁者引爲借鑑。

一般倡言論自由者的居心，未必就在推翻現有的秩序；他們所指摘的，往往不是一切政府法令，也不是一切政府官員，却是特殊的不當法令，或特殊的暴劣官員。向惡勢力抗衡，

並不排斥一切權力，這是求進步的表現，其心中必充滿着正義感。嫉惡如仇，是合理的人生觀，和無政府主義的看法迥然不相同。對現狀不滿的人，未必相信絕聖棄智，除權力，均財富，就會有和平快樂的社會出現。社會上的許多罪惡，並非權力和制度所促成的；權力和制度，本無先天的利弊，但權力的濫施誤用，制度的脫節失調，却不容聽任其自然的。猛向積弊下攻擊，目的不專在破壞秩序，纔是抗議的精神。古今的革命志士，激於道義觀念，挺身推翻暴政，絕不應目之爲匪徒，爲流氓，爲莠民，其實，他們愛羣護法的熱忱，確比常人遠勝多倍。道義上的抗議，若任其循軌發動，正足以減除社會上的衝突，對於現有秩序，是有益的。

更澈底些說，要求言論自由，祇是少數人的事，而社會中的多數人，類皆無眼光，少斷力，對於社會的實況，並無什麼獨立的意見。倘若沒有優秀的少數人，在那裏說短道長，多數人總不知什麼是言論。必須使不滿情緒遍入民間，纔會掀起轟轟烈烈的運動，但任何一種運動的實際情形，也不過是羣衆在台上演戲，台後佈置另有其人。祇有開明的民主政府，纔

知言論自由之可貴，切實給少數人以言論自由，盡量使其貢獻知識和經驗，以作政府措施之考證；從少數人的合理議政中，加強多數人服從，這是民治成功的要訣。一國政治的生命，大部份寄託於優秀的少數人，他們的歧異的行爲，和獨特的見解，常常變爲政治措施的反映。保持政治上的均衡，決不是取締或抑壓少數人，而是寬容或保障少數人。這個政治的道理，可惜歷來各國的統治者，還未加以深刻地認識。

主張言論自由的人，其所懸的標準大致是論理的，用論理的眼光，討論各項社會問題，在過去是大體無疵的。但到今日，社會關係日益複雜，許多問題也漸漸專門化，決非一般人所能充分了解，也不能衡以道德尺度的。爲了應付社會的危機，政府常藉口於問題的複雜性，取締限制人民的言論自由，而建議的可能和機會，亦因以減少了。世界大勢所趨，政治的軍事化，似是不可避免的。軍隊中的士兵，以服從爲天職，抗議爲法絕所不許。而國家中一般公民還負有改造社會的職責，無時無刻不在求進步。人民在某種情況之下，發揮其不苟同，不附和的精神，是有其宏大之效用的。唯願這種精神永不消逝！

一般指摘民治者，多謂以飄渺無蹤的輿論，支配一國的政治，好像把國事視同賭博，這是多麼危險的事。輿論的變幻，確乎成了民治之障礙；政府受着輿論的牽掣，覘其向皆以決計定策；但輿論的方向恆難預測，每不足恃為施政之參證。現今民治的國家，大都是工業社會，那裏政治上的大權，實際操於工業鉅子或大資本家之手，而那班「羣而不黨」的一選民，不知不覺地都成所謂「幻像公象」(Phantom Public) 工業鉅子或大資本家的雄厚勢力，常表現於其對各種宣傳工具的控制，因而不難促成於己顯然有利的輿論。輿論既是特殊利益的反映，倘若使政治使特殊利益而推移，自然會現呈不鈞衡的病象。過去已有不少政論家，作過大致相同的診斷，試讀羅威爾(Lowell)，烈蒲曼(Lippmann)，麥利宴(Marsiam)，諸氏的著述，就可知其立論大概。

各國中的多數選民，常受特殊利益所拘囿，又往往為偶然情感所蒙蔽，他們所樂於接受的輿論，大致不是理智的結晶。然而，養成健全輿論的條件，在工業社會中却是比較完備的

，因為蚩蚩選民在那裏的處境，確乎也比較優良得多了。比如交通的發達，教育的普及，生活程度的提高，這一切的條件，都足使選民對政治的興趣大大增加。誠然，輿論在工業社會中，更為表現其威力，不過其主要的理由，並不在一般選民政法興趣的增加，而實際上一般選民對於輿論的形成，都沒有多大貢獻。輿論威力之寄託，却是國中居少數的智識份子。尤其在工業社會裏，凡百生產事業，亟待積極創辦，智識份子似不怕失其所養，且不願為社會上的寄生階級，因此對於政治問題，也有比較獨立地見解，能本其智識以領導大眾。

輿論是智識份子所促成的有威力的意見。分析起來說，輿論既不一定是多數人的意見，也不一定全是全體一致的意見；它之所以具有威力，無非因為它是有見識的，而又深慮的意見。創造這種意見的人，實際佔着非常少數，就是通常所謂智識分子，智識分子可說是輿論的創造者，不但本身備有相當的政治知能，而且和政治接觸的機會亦較多。所以關於政治實況和政府的措施，他們洞若觀火，倘能用比較冷靜地態度，來發揮各自的意見，大致可以代表一國的普遍見解。另一方面說來，在任何社會中，大部分人民對政治都是漠不相關的，自己

既不能創造新穎的意見，祇好無條件的接受別人的主張，他們對於輿論的形成，可以說沒有積極的貢獻。

輿論既是智識階級所促成的意見，所以在現今民治的國家裏，要使輿論健全而有威力，不得不讓智識分子充分利用「和平手段」，來傳播各自的意見和主張，以博取大家的同情或信仰；而在政府方面，自然不應橫加禁止或干涉，如此則那般智識分子的意見，在社會上必定是比較有威力的。其實，各國人士所要求的言論，集會及結社等自由，就是要求充分利用「和平手段」，來傳播各自的意見和主張。「和平手段」的種類固多，舉其主要的，不外是報章刊物的發行，公私團體的組織，以及其他宣傳的活動等類。這裏我們所要注目的，就是如何使智識分子充分利用「和平手段」，以培養健全而有威力的輿論。政府若有借助於輿論的決心，對於國內的智識分子，不得不加以扶植，加以愛護。不過政府扶植或愛護智識分子，原不專在給予他們以祿位，其俱成官方的代言人，而在於允許他們有相當自由，得以發揮比較獨立的意見。進一步言之，智識分子與政府，絕不應對峙而立，結成勁敵。他們對於國事

的得失是非，自當各抒所見，各貢所知；而政府亦當對他們特加尊重，並酌量採納其意見，却不容任意摧殘或阻撓。

健全的輿論，祇能在自由的空氣裏產生，這可於其形成的過程中得一明證。智識分子總會有不少意見，但其意見必須明白表示出來，然後對社會纔有相當影響；否則終不能成輿論之根據。一種意見表示出來之後，當然要經過着社會的估評，社會對這種意見，不論反對贊助或修正，無非就是估量它的有無價值，或者只有多少價值。在這個重要階段上，倘若無強力來箝制，各種意見互相爭衡，定會發生淘汰的作用。那些成見，信條，輕率結論，成武斷見解，終久會被人們所揭穿，而不易成有力的意見。從實際經驗上言，一國中言論愈自由，社會愈多研討選擇的機會，而偏激意見愈不容易傳播，因為偏激意見在自由估評中，其弱點是最容易暴露，率使人們不敢妄信。這樣情形，在英美諸國尤為顯著。

我也不把輿論着作純理智的結晶，一般國家之所謂輿論，其中總含有不少成見。人生在這複雜的社會裏，不知不覺地已受着無數的信條所影響，無形中又成了傳統和習俗的俘虜。

爲了應付政治上的各種問題，就是那般極少數的智識分子，也未必個個都有真知灼見，只得於既有的幾種意見中選擇一個，選擇的歷程不能不運用自己的判斷力，而芸芸衆生連這種判斷力也沒有。缺少判斷力的人，最容易趨於輕信，輕信便是自動放棄自由；在任何國家裏，恐怕祇有智識分子，比較不容易輕信，尙有據理力爭的胆量。姑不問其動機是甚麼，他們對於自己的主張，殊不願意隨便放棄，或利用宣傳技術，或憑藉團體力量，設法博取民衆的默認或承受。無組織的多數人，在言論競爭上，畢竟敵不上有組織的少數人的

自有政黨以來，輿論的創造和構成，離開理智的思考更遠了，政黨志在求權，不講究真理。左右輿論，漸漸成其政爭的手段。在民治制度之下，各人俱得相當自由傳播其政治主張，以聽選民之自由選擇，彼此上下其議論，事理愈辨而愈明，事理既明則少盲從。輿論到今已無自發的威力，全恃宣傳而發生作用。政黨是輿論的販賣者，向民衆製造信徒，並希望其永被愚昧，纔容易拿來作宣傳的對象，尤其在獨裁的國家中，輿論好像有無上威力，執政者一有舉動，不得不靠輿論爲後盾。民衆異口同聲的表示，似足增強政府的地位和權力。但就

實情來觀察，由獨裁者所促成的輿論，其威力必是有限的，正好像瘋狂者之驟生力量，畢竟非健全組織的表徵。宣傳工具均在控制之中，使全國思想定於一尊，獨裁者以為輿論可以供為已用，政權從此不虞崩潰了。其實，宣傳僅暫時使輿論變質，而真正輿論的力量，依然潛伏於民間，其累積的發展，往往是獨裁者之隱患。

民治國家中的各政黨，對輿論都有比較正確的觀念。它們致力於促進輿論，從來忽視民衆的力量，和道民衆雖不是輿論的創造者，實際却成輿論威力之所寄託。民衆在平時是最容易蔑視的，他們對於政治上的各問題；以乎一點都不關心的，往往被人認為落後分子；但一到緊急關頭，這些落後分子的力量，立時就表現出來。他們的觀察雖不為人所重視，但是輿論倘不受他們支持，則其威力自會大盛了。民衆大都是不黨者，要想左右輿論的方向，除投票外另有其他方法，就是消極的反抗或不接受，何嘗不是表現力量的方法？

輿論在民治制度下，有更宏大的威力。民治缺少不了言論自由，智識分子有此自由，俱樂部於貢獻所知，經過了公開的議論，而最後佔優勢的意見，自然是比較有見識的而且是比較

深慮的。施政不能不參證知識。輿論在各國政治上，所以有莫大的威力，就是因爲其以智識爲根據的。推動政治，與其靠強力，不如靠輿論。在民治的國家裏，黨派競爭激烈，政權更替頻繁，但那裏朝野都受着輿論的支配，各爲自己的前途打算，行動不能毫無顧忌。所以國中的一切爭執，能不費一彈不用一兵而解決，由此足見輿論的威力之宏大了。民治下的輿論較形發達，人民監政自然亦較澈底，那些陰險的政棍，狡猾的黨人；以及貪官污吏，得不到輿論的容忍，猶如牛蛇鬼怪，不能出現於光天化日之下。輿論威力形成之時，便是政治趨向均衡之日，也就是真正民治發展之機。

第八章 議會制度與戰爭

第一次大戰爭結束後，民主政治的理想，似已獲得了莫大的勝利。戰敗的國家以及好些新興的國家，都爭先恐後的向着民主的路上走，凡是大家所認爲最新的制度，無一不被各國所採用做行，造成了從來未有的盛況。然而還不到幾年的光景，民主政治失掉了世人的信仰，

此中的原因很多，論到其主要的，是戰爭所遺留下來的各項問題，實行民主政治的國家當時不能應付，以致引起了許多難於解決的糾紛。經濟的不景氣，財政上的乖離趨勢，國家主義的猖獗，爭霸之戰的醞釀，和平組織的廢弛，這些病象由常人看來，都是起因於民主政治迂緩脆弱。民主政治在非常的環境中，不像獨裁政治那樣的大胆，隨意的許諾人們以萬應丹，并不擇手段去克服困難，因此往往被認為一種不合戰時需要的制度。這為民治所下欠的確的診斷，表面上似認為言之有據，但看了戰時中民治先進國家的情況，却窺出民主政治畢竟有他的優點，而且也的確可以應付國家之急變。

一般指摘民主政治者，多嫌其散漫迂遲，過分重視民意，以至權力不集中。民主政治見之於實施，就是所謂「多數同意的政治Government by Consent，也是所謂「多方議論的政治」Government by Discussion。國家一切施政的方針和措施，以及正或變態的活動，都須受着民意督促和牽掣。而民意的充分表現，乃民主政治所必須的條件，實際與政府運用是一事，因為政務的進行離開了民意，就失掉了真實的依據。發揮民意除假手於輿論之外，還

恃乎人民代表所組成的議會。議會成了民主政府的重心，政府與人民要維持密切的接近，應垂聽議會所發出之建議，并注意它對各種施政所有的反應，所以通常又把民主政治稱爲「議會政治」Parliamentary government。爲了重視民意的效用，就是外患的急迫，備戰的緊張，甚或軍事的挫敗，猶不能遏止議會內的說長道短，防止立法者的吹毛求疵，如此影響所及，小則徒耗精力和時間，大則貽誤軍略和戎機。不過以適應戰爭環境爲口實，去取銷整個議會或削其權限，就要等於因噎廢食，其流弊亦很顯明。議會制度難於促進效率，誰也不否認其事實，同時政策的長期爭論，對少數意見的過分尊重，對掌政的庸才的容認，在平時容忍或是無多害，但到了戰爭時期，其所需求的效率往往因致全部或局部斷送了。我們雖不能說議會制度適合於戰時，不過如何使它在戰時仍不失其效用，這到今確實是一個待決的問題。

民主政治暫時受了挫頓，議會制度因而不見重於人，到今保持此制的國家，在全世界爲數是很有限的。英、美、南美幾國，及英屬各自治領等，幾乎是存的碩果；但到了戰爭的時期，在這些民主的國家，議會與政府的調整，並非完全不成問題的。第一次大戰的時期，英

美法諸國所企求的强有力的政府，是在保持議會制度的條件下促成的，所以戰後該制依然不失世人的信仰。反之，第二次大戰中的法國，却有不同政治經驗了，由於議會與政府的關係失調，全國失掉了統一的中心，這於軍事自有不利的影響。戰敗後法國的改轍，適與議會制度相背馳。關於立法制度的肇劃，貝當政府師德義兩國故智，一面設法保留議會制度的軀骸，一面又改變代議制度的基礎。議會因以無限期的停了會，以致雖存而實廢；又因以指定代表選舉，它不啻成了一個卸用機關。這顯然與首次大戰時的法國情形不同。首次大戰的法國議會，對政府加以多方牽掣，而從未產生任何不良的結果。例如對於發展軍需工業的督促，增加軍火供給的鼓勵，乃擴張救護工作的倡導，議會兩院都盡過很大的努力。當然，議會之能與總通力協作，在那時也促成政治平衡之一助力。在克雷蒙梭執政以前，法國內閣依然更迭頻繁，尤是戰時議會尚不失效能的明證。

在第二次大戰之始，法國議會即處降於被動的地位，其所以致此之由，這裏實不細說。但此中值得注意的一點，就是當時財政恐慌嚴重，而議會不明癥結所在，又感肄應乏術，祇

得授內閣以全權，使其成爲真實的立法者。形式上內閣有所措施，仍須徵求議會之同意，實際議會的否決權已等於虛設了。歐戰剛開始不久，議會就不開集了，直到復會的時候，又把達拉第內閣的全權案期限延長，從此議會院內呈着沉寂的景況，議會已不爲人所重視。本來法國的議會以內，設有各種的委員會，其控制政府的力量很大，到了這次大戰初始，它們却失其真實效用了，儘管時常審議法案，儘管時常聽取報告，對立法影響也是有限的，況且總統勸伯倫又比不上普思加資，其柔弱寡斷適與議會相配合，雷諾代達拉第而組閣，表面上假議會而促成，實際是政客居間操縱之所致。第三共和國的議會，到此已不復爲政治的重心，戰事和外交又步步逼使政府中人與政議會乖離，而終至彼此格格不相入了，法國因戰敗而改制，經不起時代巨潮之衝擊。不過就過去的情形看來，法國政治，一向失之於法者少，失之於人者多，而我們似不應單證法國戰時的經驗，以衡議會制度本身之得失。

就美國的情形來看，我們却有不大相同的觀感。那裏總統與議會的關係，向來是在抗衡中發展著，倘無什麼急變發生，以平抑雙方的嫉忌，則傾軋必將見其劇烈了。若使總統稍爲

積極些，對立法常加以干預，則必為議會所詬病，不是說他有獨裁傾向，便是說他故意越權。第一次大戰以還，英法兩國的趨勢，適形成了一個對照，在英則內閣領導立法，在法則議會控制行政，彼此從未鬆弛，參照這兩國的不同經驗，曾有人想出一種可貴的折衷。當急變之來臨，行動貴手迅捷，定策貴乎機密，人每認行政攬權為當然。近今美國議會就是在這種情勢之下，把立法大權拱手讓與總統，使其高居而負領導之責。爲了適應備戰的需要，爲了符合作戰的條件，議會必須委託行政機關以大權，自願從旁予以節制或鼓勵而已。議會在戰前既以降至被動的地位，到了時戰更應退而爲一種贊襄的機關。政府在戰時施政的情形，往往密而不宣，幾使議會完全置身局外！大致也是爲了這個緣故，在戰事上非不斷的獲取勝利，便難使議會抑遏其憤懣。議會與政府對峙而立，而不能互求融洽溝通，實是戰時民主政府的大患。

英國的政情又不一樣。那裏議會制度的弱點，已在第二大戰中得以彌補。但在第一次大戰時期，議會幾等於虛設，對政府很少加以控制。路易喬治的內閣，也和愛斯葵的內閣一樣，

都脫出了議會的監督，其施政的失當或不符民意，實際祇有靠着輿論的針砭。以輿論代替議會問政，造成民衆與政府的對立局面，結果所謂人民代表的職權將成了文具。就是當時的閣僚與議會，也沒有多大的關係，不但議院裏不常見他的形影，連他的聲音也不常聞了，因為執政者所重視的，早非民選的代表，而是發揮民意的論壇。由戰爭所促成的政治重心的移動，顯然是立法與行政機關係轉變的主因。

英國到了第二次大戰，却未呈出與前相同的局勢。開會至今仍不失為監督政府的主要機關。它在那裏仍能左右立法，糾正施政上的弊端，甚至督促法令的推行。關於內政，外交及軍事的實情，它亦不是袖手旁觀者，相反的，每次必要求政府盡情宣佈，以供其決策之參證，即就組閣一事來言，議會的實力亦未減少，如張伯倫之去職，邱吉爾之掌政，以閣員之局部易人，無一次不由議會決定，平時之所謂「責任政府」，到今可說名實俱存。議會雖委立法大權於內閣。然對於政策之是作得失，討論從未間斷或廢弛。試觀英國自作戰後，屢次擘劃國防大計，那一次不是由議會從旁促督，由此可見議會的立法程序，到戰時雖不免有所變

動，但却未絲毫減少議院內的發言自由。尤其是在召開秘密會議之時內閣人物對議會報告，亦必力求其詳審坦率，與平時一樣的無所顧忌的。雖然有時爲了避免洩露軍機，他們難免如鯁在喉，不敢所欲言，但在可能範圍以內，亦何嘗不重要議員公然質詢，這亦是有目共觀的事實。自一九三九年九月以後，英國議會設立了所謂「國家支出審核委員會」，其職權是在審查有關戰爭的各項經費，俾使財政與國策相配合。由於這項職權的行使，該委會不得不移轉目光到行政的部門，其實議會的監督的行政權，到了該委員會手裏，運用似乎比較精嚴得多了。

在第一次大戰時期，美國議會制度的運用，却有不同的表現。一九一七年議會本擬成立一種委員會，以審查戰時的各項支出，但當時威爾遜總統，竟不贊同此舉，以爲這項委員會一但成立了，即可隨時阻撓戰事的進行。威總統的這憂慮，自然是根據「內戰」的經驗而發的。按一六一八年九月間，林肯總統的激進政敵，在議會裏成立所謂「軍事行動檢討委員會」，其職務首初是討論作戰挫敗之原因，再進而研究其戰敗的責任之所在；不過隨着當時戰時

的推移，這個委員會便逐漸擴大其聯權，儼然成爲一個駕凌於議會之上的機關。它不但可以召將帥及所屬提供意見，同時還可派遣各項巡視團，分赴前方以考察實況。議會內有此組織，其在戰時的效用是很大的。不幸演變到了後來，祇因人事的關係，不斷的引起了議會與總統間摩擦，以致百年後威爾遜總統對此類的組織亦不敢贊同。上次大戰期內，威爾遜總統反對并非無效力的，當時議會未曾做效「內戰」時期的成例，設立任何監督戰時行政的委員會。雖然兩院內部都成立臨時的調查委員會，惜其職權都是很狹窄的，以致不足加戰時政府以控制。一直到了一九一八年九月間，停戰協定成立以後，因爲經過一度改選的議會，爲共和黨人所操縱，所以才設置一種職務比較廣泛的委員會，這個委員會所表現的成績，固不容我小視忽略，但到那時美國正以戰勝爲誇榮，而對於既往的祕政，誰歸肯回頭去追究呢？在下次大戰的過程中，美國的議會與政府脫節，未能及時互相制衡砥勵，對軍事上自不能完全避免不利的影響。

以「三權分立」爲骨幹的憲法，不易促進立法與行政間的聯絡。威爾遜總統會憑着人的關

係，來克服制度上的困難，這種宏願在其就任之始，總算已局部實現了。就美國經驗上言，不論在平時或戰時，總統與議會領袖如何取得私人接觸，政府如何不斷的以施政實情宣達於議會？這都是議會制度下一個待決的問題。美國和其他國家一樣，到了備戰或作戰時期勢須讓許行政機關全權擘劃國防事宜，而國防之須嚴守祕密，尤有甚於外交，故不但往往事前不容議會過問且事後亦未必能對之盡情報告。同時，國防法案又是極專門極複雜的，一般議員未必能懂得清楚，結果祇有委諸專門委員會審議。由此看起來在現今的美國的政制下，要使議會在戰時能分擔職務，縣統首須充分了解集思廣益的效用，盡量與人民開誠佈公，以博得他們信任和同情。第二次大戰時期，美國總統已做到了這一層，雖然身充全國的最高統帥，雖然在憲法上與議會相距離，惟實際上却不視議會為對峙相抗的機關，且在增進國防力量的原則之下，彼此竭力互相協作。戰時有此現象產生，足徵美國議會制度之不衰。

民主政治雖有它的缺點，但其長處也不容忽略，而這些長處，每靠議會制度來發揮。議會制度，乃民主政治的實行，經過屢次的戰爭，仍能展露光明的前途，這是民主政治永遠不

滅的徵兆。處現勢下而作戰，民主國家的行動，固不如獨裁國家之捷，然其遇事審慮周全，亦未嘗不產生力量。戰時行政借用於智力者甚殷，集中智力以爲行政之後盾，祇在議會制度下始爲可能。國家在戰時行政上，貴乎求效率之增高，欲達到這項目的，政府必須有權力，有了權力才能速決速行，不過徒有權力，並非增效率的唯一條件。就各國經驗上言，有權力而無限制，或用之不得其法，倒是效率的致命傷。運用權力缺不了智力，專靠權力決不能發生效率。所以應如何使其與智力相參證，這項問題在議會制度下，是可以得到圓滿的解決的。議會這類組織在戰時自有其相當的作用，如果能善用其職權，補助政府推行各種政務，則政治與軍事的相配合，在戰時是不難實現的。

第九章 民主國的外交

不少人厭惡民主國的外交，說它害着妥協病，又說它的方向屢變莫定；甚或有人認爲與獨裁國折衝，反而不至感如此之困難。但我們再加仔細一想，卽知上述看法是似而實非的。

若問民主國外交何以欠健全，不可不先知其困難所在。這裏就是想法解釋這一點。

一撇民主國辦外交，俱感到許多實際的困難。如制度上所促成的內部牽制，如黨派間對外的意見分歧，又如常權在位者之顧忌太多，均足使外交政策難於確定，確定後又未必能澈底實行。游移莫定的外交，行之於現今的世界，實等於無外交。民主國在外交上不能自脫於苦境，惹得人對民治制度根本懷疑。崇奉極權主義的人，在嘲笑着民主國在外交上不能自脫於苦境不想首次大戰後，各國政局杌隉不寧，外交幾乎寸步難行，而當政者爲避免內部糾紛計，對外每必側重折衷，適可而止，終不敢堅爭所求。情勢逼得如此，本無可非議；無如民衆不諳政府處境之難，往往認爲每次妥協都是懦弱迂腐的表現，要求多退讓一步，國權便減削一分。他們總是這樣想着，任何犧牲均爲所不許。撇開英美法等國不論，就是德意志在威瑪共和國時代，辦外交卽有如斯之困難；而且戰後初期的奧大利，匈牙利及意大利，情形大致距此不遠。

過去勃興的獨裁政治，也可說擺脫外交苦悶結果。原來當代的獨裁者，那個不以口號標

器起家，爲攫取政權的便利，不斷地給予聳人聽聞的諾言，失地由他可以恢復，國權由他可以爭回，民族地位由他又可以增高，所以劈頭便深獲了人心。等到執政之後，祇要對外有把握，對內便不愁無後盾；黨爭銷沉了，輿論失效了，國策既任憑一人擺佈，而全民唯一人馬首之是瞻，獨裁者在外交上獨自作主，其所行的必是強硬的一貫的政策。就政治組織上說，全國大權既集中於一身，對外政策自不因輿論黨爭而有所驟變，對外措施又不因輿論黨爭而發生動搖。根據着這個理由，曾有人盲目地頌揚法西斯外交的優長，以爲其外交路線的固定性，遠在民主國家之上。其實，這個着法，真不值識者一笑。當知現世法西斯獨裁者，都是投機取巧，蠻幹妄動，聲勢愈浩大，國際關係愈紊亂。近年來歐洲形勢的推演，最足證明這一點。

獨裁國外交，並非完全與民衆絕緣；因爲獨裁者亦往往利用選舉投票等一套方式，假借外交問題的公開，以證示自己在國內之受擁護。表面上雖採取同樣方式，發揮民意作用，在獨裁與民主兩種國家裏，却是迥然不相同。我也不得不承認在各國現狀下，外交民主化未必

即有好影響。試觀民主國家中的民衆，在撲朔迷離的宣傳網中，情緒每流於偏激，再因對外交關係之重大，感受刺激較爲敏銳，是非曲直常爲情感所混淆。外交與內政繳成一片，每由於內政的劇變急轉，逼使外交找不出正當路向。一直到了現在，民主國家似乎還未用處理外交的可靠方法，以致努力於國際合作，不易有預期的成就。今後祇要民主各國在外交上能自主自助，其決定計策又不爲內政所搖撼，則共同協力以促進和平，似乎是不甚難的事。

民主國大致依民意來辦外交；但所謂民意也者，却未必是全體或大多數人民意志的反映。現今先進民主國，如英美法，大都是工業極度發達的社會，那裏政治上的支配者，就是商業資產階級，他們的勢力浸透着錯綜複雜的各種團體中，且能控制可以左右外交的宣傳工具。至如那般所謂「公民」，對外交而無由過問，簡直變成了利浦孟氏 (Lippmann) 所謂「幻虛民衆」 (Phantom Public)。實際上國中祇有那些代表財產關係的「壓力團體」 (Pressure Groups)，纔能瞭解外交有切身利害的影響。在政治舞台上，「壓力團體」的代言人是政黨，而政黨仗其財力作政治活動，以左右外交政策的構成，所以民主國的外交，是許多因素促

成的產兒，錯綜意志互調的結晶。商業資產階級，實際是民主國的中心勢力；這個階級在各國裏，幾乎有同樣的要求，對一物而相爭，往往靠戰爭以解決。向外拓地揚威，國與國間難免於衝突，衝突容或依妥協而和緩，但終久必至於決裂而引起戰端。

均勢是民主國避戰的策略。第一次大戰後，她們受現狀的實惠不鮮，一旦現狀被推翻了，彼此都蒙其害，由此可見畏戰亦有其苦衷。「均勢」的目的，本來在於分利，分利不均則有爭；爭而不決則有戰。從近代史實上看，「均勢」促成戰爭的可能性，比什麼都大，因為列強間的「均勢」本難持久，每次調協僅是求相安於一時，不能根絕一切爭端，終久反要種下了戰爭的根苗，兵凶戰危，誰都不肯輕啓戰釁；況且上次歐戰以後，諸大民主國已算躊躇滿志了，無他利可圖了。「持盈保泰」就是均勢第一義，所以在外交上總是倡着什麼「遵守條約」，什麼「維持信義」，想把國際關係納入常軌，以防止窮兵黷武者之放肆。

然單就外交上觀察，民主國的內在矛盾是很顯明的。國中的統治階級，一面期望和平之長久保持，一面又堅求足以惹起戰爭的事物。世界上有許多事，雖然自己不願意做，但是無

意之中已逼着政府去做，那個階級過問外交，也就是這樣。我們且莫說統治階級心裏那樣愛護現狀，絲毫不肯放鬆手裏有礙現狀的東西；就是那班社會主義派也是相差不多，平時高喊着「和平」，「軍縮」，及「集體安全」等口號，到了切身利益受影響的時候，其主張和舉措亦嘗不帶着幾分血腥，結果所玩弄的都是違背良心的那套把戲，民主國的外交，和一般內政一樣，是維護各主要團體利益的策略，而社會上的團體利益，繁瑣而且相悖，很難凝結而成一體，爲對外措施的可恃標準。無特殊利益的大衆，大都是愛好和平的，然民主國專歡迎合大衆的心理，而決定外交的路向，也有實際的困難；此中原因很多，主要的就是大衆對於外交漠不關心，自己既不能創造新穎的意見，祇好無條件的接受別人的主張；他們對於輿論的形成，可以說極少貢獻。在現今各民主國裏，輿論歸根是「壓力團體」所促成，每個「壓力團體」各有固定的成見，盡量利用迂迴曲折的手段，造成於已有利的輿論，在那裏左右着全國的外交，甚至藉外交來掩蓋其私圖。輿論的風向之難測在政黨分歧的國家裏，尤令人無從摸捉。政黨對外交通常各有主張，在野則鼓吹，在朝則實施，每因政權交替的頻繁，致使

外交上發生劇烈的轉變。這是好些民主國俱有的病象。

從上述的解釋，我們可窺出民主國運用外交的內在困難。我想祇因其在外交上有了內在的困難，所以大體上是傾向於折衷。帶着好些分量的妥協性。以立國精神論，民主國家都站在和平陣線上，然其為和平努力之程度，往往大受統治階級利益所限制。第一次大戰以後，她們所維持的「均勢」，是需要長期的和平，為愛護和平而求妥協，則妥協之結果必為和平；但過去民主國計不出此，事實上每遇武力恫嚇。即不惜忍辱屈膝，予侵略者以可乘之機，和平終成泡影了。

更值得我們注目的，現今諸大民主國，大半是資本主義極度發達的社會，國內財產關係的失調，使階級間矛盾日益尖銳，其反映於外交上的是路線的模糊，和動作的遲鈍。這些欲蓋彌彰的病象，莫說在戰時可陷民族於危亡之境，就是在平時也會惹起極不利的國際變化。不過所可引為欣幸的，當前諸大民主國已經完成統一了，民族意識似皆超過了階級意識，儘管對內有政見之衝突，而對外始終把國家利益放在一切之上。到了外患緊迫之時，各政黨對

外交問題，大致有策略上的異議，並無原則上的爭執。外交所企求的是維護國家的生存及發展，各政黨在這個大前提之下，不難放棄左右的立場，決然一致對外。這種事實足以解釋在政黨競選中國際事項不如內政問題之得人重視，又足以解釋政權交替的頻繁也不引起對外交策之劇變。

表面上民主國的外交，雖呈政出多門的現象，但從根本原則上言，自始亦能保持相當的一貫性，形式上的差異，却未遮掩實質上的相同。其實，民主國外交的積弊却不在於根本政策的欠缺，而在於路線的模糊，和動作的遲滯。我們對此素加詬病，然絕不能說這是探行民治制度所致，因為從事實上言，這都是社會環境使之而然；社會環境逐漸改善了，外交上的途種種病象，將要依時間而自然減少。我們若因此而專在制度上論功過，誠難免受因噎廢食之譏的。

在現階段上，民主政治的實行，就是政黨政治。各國現行的政黨政治，其一大作，即在於調劑國內形形色色的傾向；社會上對峙的思想，歧異的利益，以及相反的主張，一離開了

政黨，便不容易表現出來，不過政黨政治貴乎有常軌，否則政潮頻繁又至複雜，政策非但莫由確定，即使確定後亦無從施行。在此等國家辦外交既難，對此等國家辦外交亦不易。英國向是政黨政治模範國家，而從前德首相俾斯麥還怕以英國爲外交的對手，那麼戰後的新興民主國家，他倘使看見了，當然更不上眼。

其實在統一完成的民主國，外交的根本原則，大抵是固定的，並不因政潮起伏而頻繁變更。然而，外交本不是純理論問題，而是實際運用問題，根本原則亦不能絕對一成不變。例如美國的「門羅主義」，固是外交基本原則之一，但它的涵義不知經過了多少變化；歷屆英明的總統，都在那裏先後加以詮釋，以示外交上着重點之不相同。我們倘具現實眼光來觀察，即知美國外交的基本原則，每因政黨政治的推演，和國際局勢的遷易，亦常有潛移默運的趨勢。歐洲各民主國的外交，被牽入政黨政治漩渦裏去，乃是首次大戰以後的事。在那裏傳統的祕密外交，已有牢不可破的基礎；在大戰以前，一切外交問題取決於官庭之間，超出黨爭以外而處理；且政黨不論在朝在野，對於外交政策實少過問，縱使偶與其事，也曾未因之

掀起重大的政潮。新起的民主國家姑且不論，就是如英如法等先進國家，亦未曾早脫出傳統外交的窠臼；所以國際事項在政黨競選中，不引起國人的重視；且某黨某派的進退，又不決於外交之得失。法國自菲德辛勒 (Freyinet) 以至首次歐戰，儘管政潮起伏無定，而外交始終未成爲爭黨的對象。英國到了一八八〇年，因爲格蘭斯敦 (Gladstone) 標榜對外政策，而獲選舉的大勝利，卒使傳統外交受到意外的打擊；不過該國認真以外交爲黨爭的主題，也是在上次大戰結束之後。當知戰後的國際新秩序，幾乎全賴乎諸大民主國爲之支撐；然就政治組織上言，這些國家對外定策，倘不以民意爲依據，終久必又爲時勢所不容，所以打破祕密外交，把它置在政黨監督之下，已成了民主政治之迫切要求。

近今各國政黨的分化，最足以反映階級利益的紛歧。各政黨絕非高臨於階級之上，而代表全國廣泛利益，雖然它們常自引此相標榜的。階級利益的衝突，使黨爭日趨尖銳，其弊是各黨多以階級的成見，而決定其外交主張。自十月革命告成之後，各黨始終不肯參證國家利害，以表明蘇聯應有的態度。多年來諸大民主國家對蘇聯，忽友忽仇，乍合乍離，彼此

關係永在翻覆中發展，這顯然是左右黨派起伏所致。以蘇聯實力強大，終未引入民主集團，不知削弱了多少反侵略的力量，這實使我們惋惜不置。民主國家中的各階級，利益相抵相銷，意見參差不齊，事實上很難結成一氣，以致對外的整個政策，往往跟着階級的關係而轉變了。

美國的兩大政黨，相沿至今不變，雖於兩大黨以外，時常發生第三黨，但其勢力微弱，在政治上無多大影響。從政治上觀察，美國或者即因其政黨之比較單純，國內外交上能保持比較堅定的政策。大體上亦是由於政黨的單純，國內發生了於外交有利的其他現象：例如同一政黨連續得勢的時期之較長，再如孤立主義不爲一黨專有之主張，又如競選中外交問題不如內政之受人重視。其實在民權發達的美國，輿論左右外交之力，反駕乎一般政黨之上，雖然前者往往離不開後者的。美國政治的特徵，在於政府隨時受輿論牽掣，凡事須先得民意，纔敢放胆進行。這固是很好的現象，惜國中商業階級惟利是圖，而普通人民又易動感情，理智都極缺乏，因此輿論的方式頗難逆測。歷任的美國總統國務卿，類皆有遠見有魄力，但每

爲國內輿論所牽掣，在外交上不能有建樹，到了國內輿論改變，時機都算過去了。美國的動作由下而上，本來是極慢的。這個顯著缺陷，到今猶未完全彌補。

外交政策的固定性，本非民主國的蕪求。從民治原理上言，政策必依民意爲推移，政府決策定計，均須先覘民意之背向，由此而增進人民參政的熱誠。民意常反覆，政策無定性，或者是民治作用之一種表現，而今日詬病之者，當自知其看法不同而已。我們站在民治的立場，根本懷疑政策有絕對善惡之分，因爲全民既有權過問大計，總不免有互異的見解流行於社會，人是我非，我是人非，依此以定策，自不成天經地義了。欲了解民主國的外交，儘可把其國中的輿論爲對象，以討究其如何影響政策的形成似乎不必專目光於某國的特殊行動，或某邦的特殊傾向。在民主各國裏，政策無不在調協中凝結而成，內容雖未必盡同，然其構成程序則大致相似。在外交上民治的作用，與在一般內容上略同，都是以國家觀念或社會同感爲其基礎的，否則意見四分五裂，毫無中心思想可循，其對外的立場之不一致，這是可以斷言的。

一國解決外交與內政問題，時常需要互相牴觸的方式，而民主國於此每感取捨之難。在民治制度之下，廣泛的國家利益，如何能與特殊的團體利益，互相調劑而不相悖，自始即成難決的一大問題。從經驗上看，代表特殊利益的主張，往往較諸代表廣泛利益的呼籲為有力，外交之於人民，似不如內政之重要。歐西民治的實行，本基於內政上的要求，所以各國政治組織，雖早已逐漸民主化，而外交權之公諸大眾，却算在首次大戰告終之後。關於對外交的態度，當年盧梭即作如下的觀察：「每個公民所關切的是國內法律，財產及個人安全等事，如能使三者得到充分保障，則儘願把對外締結條約的等事，交託國家官吏全權辦理，因為他所最怕的危險，究非自外而至的」。此一警語之無稽稽，殆可於法國革命過程中證之。共和政體成立未久，拿破崙立即以抗禦外侮為契機，改制稱帝以償願。追溯此事含有深長的教訓。然那班舊派外交家，却誤解了這段歷史上的教訓，以為外交關係既是如是重大，更應委託官吏全權辦理，並非一般人所宜參與的干涉的。他們既把外交作為內政之對待而不稍思二者究竟可分與否，還是一大疑問。一般地說來，外交與內政，往往迭互為緣，牽此動彼，幾

成一體的兩面。任何對內政策，都是整個國策的一部份；同時外交局勢，又和國內政治息息相關。由此以觀，在各民主國裏，外交與內政何者應讓人民過問，何者應遵從民意，也難於嚴格的解說。視外交重於內政的人，見了民主國內政之牽掣外交，常認爲是極不健全的現象；殊不知在政黨政治之下，這種現象殆是不可避免的。譬如首次大戰以後，關於承認蘇聯問題，英國政黨本着自己立場各有一套主張，表面雖似是對外，骨子裏則是對內而已。又如戰後美國政黨對於戰債的問題，終不肯揭示適宜的對策。其癥結亦是把內政放在一切之先。政黨名義上是大衆的代言人，但其所代表的未必是大衆的利益，實際倒是特殊團體的利益。大衆可比爲乳臭未乾的「巨人」，缺乏政治理想，而又具淺近眼光，是非祇以切身利害爲準繩；所以現今政黨所玩弄的，就是運用大衆的不可侮之力量，而從中逼迫政府對外採行某項政策，以求其所代表的局部利益之實現。萬一誤走了路向，使國家蒙大不利，其所招致的苦痛，恐怕還是由大衆去忍受的，針對着這個些弊論，許多人認爲外交應與內政分離，以摒除其險惡的影響。這種見解雖似甚合理，實則亦不切實際。假設民主政府，對外一時可獨自作主

，然其舉措與民意完全脫節，終久會難免感覺進退失據的。德國在威瑪憲政時代，情形大致是這樣，當時政府所決定的妥協政策，卒在政治怒潮中被完全推翻了。

在現狀下各國人民的程度，還不夠產生真正的「民意」。所謂「民意」也者，姑不論其爲真爲僞，固可指示內政上的彭向，但其不足爲外交的南針，則在各國均有例可證。外交本以別國爲對手，其間原無權力服從的關係，究與一般內政略異。作民意以推動內政，其必需條件均在政府控制之中：至如外交則不然，國內普遍的要求，雖經政府虛讓容納，然最後却未必爲別國所樂受，又未必爲國際形勢所允許。現今諸大民主國，當受內政牽掣的時候，往往忽略了外交對手的實力和地位，更不注意別國的內政情形，結果祇爲撲朔迷離的「民意」所貽誤。過去許多事實均足爲我們的警惕。

處在唯實政治的時代，民主國的外交，不待說應以「國家利益」爲推移，而所謂「民意」「輿論」，祇可隨國家利益之後，作推波助瀾的功夫。崇奉極權主義的人，大率以爲民主國家的外交缺陷，在於原則上過於重視民意，實行上過於遷就特殊要求，而忽略真正的國家

利益。矯正過去的錯誤，或許尙不爲遲；但因內部糾紛而使外交受掣，確是一種政治的變態，且這種變態似非各民主國所專有的。若謂民治制度應負其全責，則我們更不能無疑了。

第十章 民治理想與和平

大凡企望和平的人，大率都是崇奉民治者，他們幾乎認民治與和平不可分，而事實上二者孰爲因果，很難判明。和平是民治成功的條件，同時民治如得暢行，其傾向亦必是和平。從經驗上說，民治國家當對外作戰之時，不論有意或無意，每拋棄固有的制度，逐漸向着獨裁的路上走。最少在作戰時期內，或在戰後秩序未復以前，欲使原有民治機構運用自如，殆成不可能，雖然這些國家亦不必超出憲政範疇以外而改制。戰爭是執政者集中權力的大時機，戰後政治欲復舊觀，恐怕也不容易了，或者是民主國家畏戰的一個原因。我們對其畏戰苦衷固很了解，但若謂它們作法可以保證和平，則不能不發生懷疑。

首次大戰以後，民主國的一貫政策，是避免戰爭，或至少延緩戰爭，所以一遇武力囑嚇

，即忍作犧牲，以求妥協，甚至把小國當做告朔餼羊，如此，雖為愛護和平而讓步，然讓步之結果，未必是和平。過去張伯倫與達拉第，逼捷克對德屈膝，心裏滿以為和平由此可期，而不想這種作法的惡果，不僅是捷克一國領土之被割讓，主要的還是民主主義威信之受重擊。世人每因詬病民主國家的妥協外交，致對民治制度根本不信任，甚至妄加抨擊。不過留心各國政治者，當知張伯倫及達拉第一誤再誤的外交，究與民治制度不相干，要知這二氏當時對德節節退讓，容縱無限侵略，其政策本與民意完全脫節。在國會停會或閉幕的時候，這兩個閣揆交頭私議，憑自己階級的成見作主，對外決計定策，輿論既未監督於前，國會又未經控制於後。試就捷克事件而論，英法向德委曲求全，實出自兩國閣揆的私人默契，因此直到真相揭露之後，英法人民始恍然大悟，但事後盡力救弊，亦是無補大局。張伯倫與達拉第二人，誤解了和平的真諦，乃其招禍致亂之由，他們在層見疊出的事變中，為了保持暫時和平，幾乎置民治制度於不問，且無形中常予以重大打擊，其失策是不待證而明的。

若問民主國何以畏懼戰爭，當先問戰爭何以對它們不利？英法上次大戰後，是維持現狀

的國家，她們早知戰爭是險事，不論結局如何，勢必危及自己的廣大帝國，甚或搖動其現狀的國際地位。其他擁有殖民地的國家，如美、荷、比及葡等，無一不對現狀表示關注，因為其中除葡萄牙以外，都是實行民治的國家，它們由其帝國地位所促成的繁榮，建築起來民治的經濟基礎。從這個意義上言，民治不啻是經濟富足民生無虞的國家之奢侈品，尤其是英法美諸大國，在世界上擁有相當充分的資源，人民生活亦比較穩定，有了這些物質條件，政權公諸大眾，庶幾不容易踰軌以爭。葡萄牙情形不同，雖列為殖民地帝國之一，然向來是物貧民困，更有甚於「無」國者，其所以自始即採行獨裁政體。在歐洲受現狀實惠的其他小國，如瑞士，又如斯堪維尼利亞國家，從其立國精神上言，大致都是傾向和平的民主國家。蘇聯與中國天然地具有愛好和平的物質條件，殆非那些先天不足的「無」國所能比擬，這就是地大物博及人衆。目前這兩國在政制上所走的路向雖迥異，然依大勢以觀測，中國實行民治，必定比較蘇聯爲早。

一般人以爲民主國爲數愈多，世界和平愈有保證，所以希望世界各國都推翻專制暴政，

而建立負責的民治政府；同時更希望這些所謂民主國家，依照民治的原則聯合起來，促成保障和平的國際組織。民主主義在上次大戰後，實與國家主義交流並進，各有潛伏的強大力量。辯諸政治實況，二者本非絕對不相容，祇要它們能相輔而行，亦當無礙世界和平；但在狂風暴雨的時代，國家主義的引誘性質大，使民治降為政治思潮之副流，無怪乎戰後許多國家，為極端國家主義所迷惑，竟不惜放棄了試行不久的民治，而代之以各式各樣的獨裁政治。這些獨裁政治的特徵，就是在其過分崇奉民族國家，極端迷信武力，所以在外交上蠻幹妄動，咄咄逼人，造成各民族間相抵相銷的危險局面。在獨裁政治勃興民治沒落的時候，當然便是和平在世界上最無保證的時候。我不是說民主國家都是熱心於和平，却是說它們所持的政治理想，足以養成調諧的習慣，遇事重視和平解決，避免援用暴力，其在國際上定會為和平而努力。民治主義在國內普遍滋長，立可使國際政治有良好的反映。不過在經濟不平等的情況之下，「有」國與「無」國之間，態度根本既不同，又無共同的理想，彼此當然不會為和平而協作。使民治在國際上盛行，「有」國與「無」國的隔閡，今後不可不消除。

民治行之於實現國際社會，似有格格不相入之勢，一般所謂民治，大體即指自由主義的民治而言。在自由主義的民治之下，個人自由着廣泛的自由，把國家職權大大減削，其流弊是使政治事事掣肘，莫能矯正社會上的畸形現象，倘若把民治推到國際上去，其流弊也是一樣的，各國盡量保持行動自由，除非經其自己同意外，對主權不肯受絲毫的限制，如此而促成任何國際組織，縱然暫時產生了，終久沒不中途夭折的。今後民治主義應用到國際上去，如何不使陳舊的主權觀念復熾，的確是一個很重大的問題。就國內政治上言，民治主義所企求的，不是事實上的平等，而是法律上的平等；但在貧富懸隔的社會裏，侈言法律上的平等，結果反造成極度不平等的局面。論到國際社會裏的實況，則所謂法律上的平等，更成一個虛幻的夢想，因為國與國強弱之懸殊，實際上是決定地位高低上下的唯一標準，我們要矯正國際不平等的狀態，老實地說來，祇有讓大小各國密切聯合起來，建立一個強有力的「國際政府」。建立了這一個「國際政府」，其組織必須以大多數同意為依歸，其權威又必須為各國所承受，然後駕凌在各國之上，排難解紛，助弱制暴，那麼國際的相對平等，或者得以漸

次實現。我想民治行之於國際，久而久之，必使各國養成法治精神，一切爭執依法而決，不必訴諸武力。不過任何平等機構，背後不容無武力為後盾，缺此便不克完成其使命。這點到今人每認得不清楚，故加強國際的制裁力量，不免有許多顧忌，而僅在那裏夢想着無代價的和平。戰前國際法治的沒落，助長了法西斯國家的氣燄，現有和平機構之不能運用自如，實在是我們意料中的事。

第一次大戰勝利的國家，依照民治的原則，組成了國際聯盟。這個規模宏大的組織，畢竟是民治的壁壘，支持最力者亦是幾個主要民治國家。戰後有此國聯，一反秘密外交而為公開集議，消除巨頭勾結而為合體考量，這是民治精神之一大表現。國聯章約自始即建築在一個根本的假定：這個假定就是國家不論大小強弱，在這個國際社會裏，都願顧全大體利益，不論遇到什麼爭執，亦肯借助和平解決。民主國家對內本來習於妥協，凡事先議而後決，所以對外亦視調協為當然。至如極權主義的國家，從觀念以至行動，完全相異其趣，他們外交的意向，雖未必在求戰，然因為其誅求沒有止境，結果非惹起戰端不可。遵守條約，維持信

義，是多年來國際關係的正軌，但在極權主義者的心目中，條約與信義，這些名詞業已不能適用了。第一次大戰以後，各民主國的力量，本來憑藉國聯得以維繫，後來因為遷就着國際環境，曾先後拉攏獨裁諸國參加，這項集體力量，不但不能盡量發揮，而且反被獨裁諸國所折散，這未始不是世界和平被破壞的開端。近來國聯的渙弱，由於機構不全者少，由於理想衝突者多。其實，道不同不相為謀，是任何事業失敗的主因，豈獨國際聯盟是如此？

當然，國際聯盟沒落，民主諸國亦不能推諉責任。以往國聯的中堅，實際是英法；就實力言，它們應居先；就立國精神言，它們也應領導。不幸得很，戰後英法政治家，大半無深識，乏遠見，國聯在其心目中，適與威爾遜理想相背馳。威爾遜所擘劃的國聯，是促進世界真正和平的組織，其出發點是正義與公道，而英法政治家却不能秉承其原意，祇想利用國聯的組織機構，圖掌歐洲霸權。他們受「舊式外交」的薰陶太深了，對於集體安全的樹立，始終不肯出力，在這種情形之下。國聯自始羸弱無力，又何足怪？國聯權威未能樹立，予極權主義者以可乘之機。就過去情況言，在世界的劇烈變動中，幾個反民治的國家，或以決定退

盟的方式，或以消極怠工的手段，不斷地破壞這個先天不足的和平機構。日本與德國相繼退盟，使蘇聯之加入，仍未能抵補其損失。國聯實施對義經濟制裁，又因會員國缺乏誠意，致不能發生全效。英法在平時，惟恐現狀之傾覆，一遇事變爆發，則又嫌責任之過重，百般敷衍，故意容縱，使侵略者無所畏懼。最可痛心者，德、義、日等國，竟利用英法二國怯懦的心理，每次威脅力逼，均得壓足其慾。換言之，國聯之失敗，大致是由於過去英法無勇氣，乏決心；勉強避免戰爭，不惜對贖武者屈膝退讓，甚至連國聯主義和盟約都情願犧牲的。

第二次大戰發生，許多人以為國聯就此壽終正寢，但我個人不作如是觀。最初英法對德作戰，其用意本在予破壞國聯的禍首以懲罰。倘使德國屈服就範了，其他贖武者亦莫敢放肆恣睢。在國際現狀之下，民主國尚不在少數，如果國聯這一理想，不因極權主義者之攻擊而夭折，則必定因多數的民主國之保衛而存在。基於這個認識，在英國抗德的期間，世界上其他民治國家，姑不問是否國聯會員國，亦應傾全力以援助英國，使國聯台柱不至於傾覆。從立國精神上觀察，英美兩國俱是崇奉民治理想以此處世治國，故始終維護和平，至今猶未變

初衷。我們從英美共守的政治信條中，不難窺見其國際理想之劃一。所以它們利益儘管有所抵觸，但其對民治的關注應是毫無二致的。

民治主義是宏遠的理想，行之於國內既難，行之於國際更不易。國聯本是民主國家的組織，以民主精神促進協作，其成功條件，還有待於完成。人有共同理想，然後容易羣策羣力，國家也是這樣。從前康德 Immanuel Kant 在「永久和平」一文裏，主張理想中的大聯邦應祇包刮採行共和政體的國家，因為依他的見解，祇有這類國家願意在國際上互相和諧，以謀共進。國聯章約似乎就是參照康德的迪啓而草擬的，所以原稿中有限制民主國為會員的規定；但不久這種規定為現實政治所推翻，不但列非民主國為發起者，并且先後邀請選民主國家加入。最使我們不了解的，德、義、日本等國退出國聯，而其他會員國反深引以為慮。首次大戰後有此國聯，距離理想本遠；但近來又因民治為獨裁狂潮所搖撼，以致國聯立足亦不十分穩定。第二次大戰也不是一場混戰，從歐西思想上言，真可說是極權主義對民治理想之挑戰。我們始終相信世界和平的唯一曙光，就是民治理想之護勝，和平生活方式之普及。

今後我們所企求的，不祇是可使民治安全的世界，而且是可使世界安全的民治。

三 民治的經濟觀

第十一章 資產階級與民治

政治上有一種似是而非的結論，就是以為民治是資本主義的產物，它的發展過程，就是資本主義發展的過程。睽諸歐西的政治實況，我們似很容易接受這個結論；但倘謂民治與資本主義是一而二、二而一，絕對不可分，則我們實不能相信，也不敢相信了。

在歐西各國，民治與資本主義，僅是偶然的配合。民治的開端，算在工業革命之後；新興的工商業崛起，都市的地位增高，資產階級一躍而取得政治上的優勢。促進產業發達，必先求財權的安定；為求財權的安定，資產階級又不得不追逐政權，參預實際政治。由他們的現實眼光看去，政權不過是手段，財權才是目的；政權一到了手裏，便不難靠法律，假政策以護持財產。他們未必都有閒暇兼顧政治，但事實上祇仗着自己的財力，暗嗾使政黨，背後操縱，民治各國中政治舞台上，不知演出多少爭權把戲，這些把戲，無不有資產階級居間排佈。

資產階級以其能左右政治，纔能保持於己有利的秩序，所以政府的一切措施，總是以維護這階級利益為前提；甚至所謂立法，充滿着這階級的成見，所謂司法，他表彰着這階級的精神。我們縱然不是馬克思主義，但亦相信這種現象，在歐西是很普通的。姑不論資產階級的居心何在，他們顯然是注目光於財產上面的，如果財產不受到重大影響，則「國家利益」或「社會幸福」，或許還在他們的思慮之中。資產階級為保持其財產，不得不爭求政權，但是為爭求政權起見，又不能完全抹殺團體利益。他們的目的，私中有公，他們的手段，亦力求公開，是故其爭權的結果，未必就妨礙了大局。

話又說回來了，在資產階級的支配之下，真正民治的精神，却不容易發揚的。這個階級不願放鬆的，就是私有財產制度。私有財產愈發達，社會上競爭愈尖銳，以致強者侵佔多而愈富，弱者損失鉅而愈貧。在往昔，身分或社會階梯是特權的唯一標準；至今日，財富則成了政治的主要憑藉。有財者治人，無財者治於人，誰主誰奴已註定了。在貧富懸隔的社會裏，侈談法律上的平等自由，結果保護富者有餘，而保護貧者則不足。原則上，任何人取得了

財產，概受法律同等保護，不因階級差別而異其施，亦不因地位尊卑而有軒輊，但是細察歐西社會的實況，便知法律上的平等自由，往往成了民治的致命傷。在私產制度之下，讓赤貧與巨富互相競爭，而赤貧沒有不被排擠；讓勞資雙方自由締約，而勞動羣衆又必定受虧。私有財產之有無和多寡，足以決定一般人幸與不幸。財產的攘奪越感劇烈，貧富的不均愈更顯明，結果一般人在政治上，越感欺凌壓迫之苦。

須知民治是以平等爲基礎，法律上的平等是不夠，還需要經濟上的平等。民治失敗原因甚多，貧富的不均，算是其中最主要的。其實，民治最主要的障礙，並非私有制度的存在，而是財權的過分膨脹。私產制度是爲社會全體而設，決不是專爲資產階級而設，所以要爲大衆謀利益，也不必主張廢除私產；但就歐西情況觀察，自資產階級操縱政權以後，財產形態亦隨之改變了。以往個人圖謀財富以自給，今則圖謀財富以制人，以往有財得充其經濟慾望，今則有財又可壓其政治慾望；以往之所謂財富，類多出自勞動所得之有形物，今日之所謂財富，則類多出自資本所得之無形物；以往談財產每以其客觀的性質爲標準，今則每以

其對人的關係爲標準。財產的政治效用已彰，資產階級總佔了上風，欲使政權公諸大眾，實是不容易的事。近代經濟學上所謂「經濟人」，政治學上所謂「政治人」，假定前者以求財富爲主要活動，後者以求政權爲主要活動。然現在我們仔細想一想，這兩種制純是抽象觀念，而與實際生活不相照應。一個國家以內，合併爲一，其所行的政治，不過民治其形式，專制其精神而已。政治自由與經濟平等，本來應該相輔而行，二者不容須臾分離。侈讀政治自由，而忽略經濟平等，則距離真正民治甚遠。

在歐西民治各國。政府幾成資產階級的堡壘，財產都是受法律威力所保護，假若社會上貧富軋轢，而惹起暴力的衝突，則政府祇有假維持秩序的美口，甘心爲富者助膽張目，不肯保持其中心的地位。大眾生活日趨窮蹙，對政府必懷恨埋怨，不平則鳴，挺而走險，終會釀成流血革命。政府在這種境況下，倘徒用謠威來懾服大眾，而不從分配財權方面着手，其施政終必悖乎正義，與國家目的相背馳。資產階級的政治地位，顯然是建築在財產上面的。然若欲推翻資產階級的政治地位，却不是靠廢除私產可以成功的。在當今各國社會組織之下，

去根本謫黜私產制度，除非資產階級自願拋棄已得的權利外，終久會使暴力政治蔓延狂熾，貧富互相軋轢，勢必兩敗俱傷；而國家受影響更大。無產者因為空無所有，生活極不安定，祇得從事政治的冒險，非走極右，便走極左，對現狀總是不滿的。今日民治的萎靡不振，未嘗不可歸根於大眾生活的不安定。這種現象一天不消除，政治亦一天不會上軌道，民治的基礎，也是一天不會穩固的。

現今民治各國，大都是工業社會，而工業社會的重心就是資產階級。從另一意義上說，資產階級對於工商業的發展，不無偉大的貢獻；工商業發展的結果，是增進一般人的富力，使其生活比較優裕，而有餘力完成其公民的義務。人民有養，然後可教，兩者俱備，自然能辨別是非，能熱心公益，沒有不樂於過問政治的。資產階級的存在，本無先天的利弊，而其最大的病象，是財政權的過分膨脹。由於財權的過分膨脹，社會上自有人挺而走險，以謀傾覆現在的秩序。民治的暢行，本以生活安定為條件，這個條件傳統的資本主義已不能保證，但亦決非援用階級鬥爭所可完成的。向民治大路上去，我們自不必對資產階級結仇，祇須對

於財權分配的問題，逐漸求一適當的解決耳。財權普遍化的社會，是最健全的社會，那裏政權的更替，不至為少數有產者所操縱，以行寡頭政治之實。

財權的傳統觀念，所以互久不變，並非無因。坦直地說來，民治各國政府，大都是資產階級的堡壘，其施政往往不能秉公持平，而抱着原此薄彼的態度。但欲挽救民治的危機，政府却不得不本着公平的原則，用政治力量以調節財政，俾免其趨於畸形的發展。依我個人所見，國家調節財權，不應以絕對平等為標準，却應以社會正義為準值。財權的絕對平等，是共產主義的呼籲，以「各盡所能，各取所需」為經濟生活的最高原則。這種主張，立論似乎過於簡單，且與事實不相應。在現今世界上，人類慾望無窮，貨物數量有限。硬要「各盡其能」則其所盡者未必是充分之能，硬要「各取所需」，則其取者恐又是過量之需。由是爭奪的現象，又將發生了。人有勤惰智愚之別，而生財富的不均，若非太甚，倒是促進社會進步的一種動力。須知財產半為個人努力的效果，半為社會造成的權利，因此所有者在行使上不能漫無限制。以自己勞力得來的財產，徒供自己的享用，於情於理，均屬正當。反之，以達

超需要限度以上的財產，爲壟斷政權的手段，便成民治難行的癥結。財產的分配，不宜強求絕對平等。國家對個人盡職所得和生存所需的適度財產，應加特別予以保障。老實說起來，財產離開倫理的基礎，便要失掉存在的根據了。

在推行民治過程中；我們不宜偏重政治自由，而忽略了經濟平等。這裏所謂經濟平等，係指相對的平等，而不指絕對的平等而言。適度限度的財產，是個人合理要求。滿足了這個要求，而後在社會上纔能保持強立自主的地位。巨富因持財多而尊橫，赤貧因無依而浮蕩，二者短見狹量，直如五十步與百步之比。所以我以爲真正民治應該是以「中產階級」爲骨幹的政治。一國以由「中產階級」的份子增加了，無形中便增加了社會安全的因素。要這樣做去，未必須廢止現行私產制度，致引起無謂糾紛。據我們看來，最穩當的途徑，莫如讓政府運用調節財產的權力，以消弭富貧過分不均的危險。在所有權與正當使用分離的時候，國家干涉更不容絲毫放鬆的。誠然，我國現在無所謂貧富的不均，祇在普遍貧窮之中，強爲大貧與小貧之別。表面上似乎問題癥結在生產，而不在分配。然生產與分配，似可分而實不可分；

不着重分配的生產，終久會生乖離不平之勢。財權分配轉向均衡，社會生活便趨於安定；只有社會生活趨於安定，民治始能賴以發達。這並非迂闊之談而是不可顛撲的道理。

第十一章 自由與經濟制度

近代經濟制度，向來分爲資本主義與社會主義兩種，二者互相頡頏，勢不兩立。但自從首次歐戰以還，它們各自暴露弱點，而不敢再事誇張了。前者偏重個人經濟自由，促成貧富不均的現象，而後者則主張階級鬥爭，徒使勞資衝突日趨尖銳。這兩種制廣的畸形發展，不僅威脅社會現有的秩序，而且危及政治自由。這是極其顯明的一種現象，社會主義者對自由的態度，倘參證蘇聯國內實況，尤其是我們所疑惑不解的。現今世界上祇有蘇聯一國，公然實行社會主義，而那裏是一黨專政，人民不得享受自由。社會主義與自由之不相容，是崇奉這個主義者所不肯承認的。他們中反對蘇聯試驗者，承認蘇聯所推行的是社會主義；而他們中贊成蘇聯試驗者，則謂蘇聯的最後鵠的亦何嘗不自由。其實，不論說法有所歧異，蘇聯確是近代社會

主義之最大試驗場，也是最先一個國家，知道要實現政治自由，必須由促進經濟平等入手。那一個國家中的人士，大致就是依據這一論點，來辯護他們所行的經濟制度與自由之不相悖。

自由是民治的產物。我們認民治是分權的趨向，則不得不承認在社會主義之下，始終無自由之可言。民治假定社會上先天有不同的經濟利益；而代表各種經濟利益的團體，無時不在影響政府的措施，或左右政府的政策。爲了這個緣故，國家對於經濟生活愈加干涉，則經濟利益的衝突必愈趨劇烈，甚至走到無從調協的地步。大規模的經濟統制，和人民日常生活關係甚切，所以許多政治糾紛，都是隨着經濟統制而滋長。在計劃的社會裏，凡是以引起爭執的問題，惟因其牽涉到人民的切身利益，以致少數服從多數之制，非靠武力的強迫便難於施行。然從另一意義上言，要實施經濟統制，而不願犧牲若干自由，於事實上也是不可能，其主要原因，就是個人私慾或特殊利益，倘聽任其充分發揮，則勢必阻撓任何社會的試驗。換言之，由於實際上的需要，凡具有普遍性的經濟計劃，在政治上往往促成權力的擴大和集中；因爲有了這一項條件，然後可以避免總籌上及執行上的困難。但事實上種種流弊亦是由

此而產生，積久便成了個人自由之大梗。

民治各國中民意的變幻，是計劃經濟的致命傷。任何計劃既經付諸實施，自不容屢致迭易，事實上必須得到全國一致擁護，始克有預期的成就。不過計劃經濟所追求的目標，却難靠着散漫的大衆來決定，而實際決定之權，却落到特殊階級的手裏；並且爲保證計劃成功起見，他們通常是不對大衆負責的。政府隨時受民意的牽掣，視民意向背以定方策。這是現代民治國家中應有的現象。但民意的方向恆難逆測，因此民治政府在經濟上設計定策，每感有左右掣肘之苦。從這點上言之，民治國家實施計劃經濟，本有其實際上的困難，其勉強實施的必然結果，最少是暫時放棄「責任政府」的精神。

在社會主義者的心目中，資本主義國家之所謂自由，是有利於極少數人的自由，而這班極少數人，就是經濟努力優越的階級。所以依社會主義者的見解，真正自由的實現必須以生產工具公有爲要件，到了生產工具公有之後，全國以內的經濟利益，既能在一爐共治，則意見上的爭執，自然不易發生，縱然發生了，亦不難得到和平解決。社會主義者每認私產制度是

社會衝突的主因，私產的攘奪愈劇烈，貧富的不均愈顯明。一旦私產不復存在，則人各消除利慾，協力同心於公益，如此社會調協賴以完成。無疑地，這個假定失之太簡，誰也知道適當限制財產，是個人合理的要求；滿足了這個要求，而後在社會上才能保持強立自主的地位。欲根本廢除私產制度，無異硬使人民抑遏爭取的慾望，這不但是背悖情理，而且事實上也做不到。原來私產並非人類競爭的唯一動力，而一般社會主義者，竟想從廢除私產入手，根本消除競爭，這也是不切實際的。在社會主義制度之下，縱然能使資產階級消滅，則另種特殊階級必相繼而起。換言之，這個新建的社會，亦不能避免治者與被治者的區別；尤其爲了實施計劃經濟，發揮施令之權，必然操於極少數人的手中；且在那裏需要服從習慣的養成，比較在資本主義社會裏更爲迫切。基於計劃經濟的需求，而促成權力的極度集中，其反映於政治上的，是統治特權之特別受人重視。財權與政權的結緣，是現今資本主義社會的表徵；但在社會主義的制度之下，財富雖然不是政權的階梯，而在政治上却依然有變相的特權出現。享受特權的人，也不外是常人，其權位思想不因私產之受限制而至於完全消滅，特權之存

在，是自由之梗。以特權爲統治者的護身符，則其對人之態度，不能無所偏袒；所以貪取客與，厚此薄彼，乃其施政的特色。由此而觀，在推行社會主義的過程中，政權雖已逐漸與財權分離，然政權公開却不由此促成，如此政治距離民治的理想，不可謂不遠。

其次，企業家在社會主義國家中，本來沒有地位，其所代表的自由，所以也不能存在。當然，依社會主義者看來，企業家除剝削勞働民衆以外，並無其他自由可言。一面因爲社會主義不容剝削，故勞働民衆得以完全解放；一面又因爲勞働民衆佔着人口之大多數，故自由成爲普遍享受之物。但就常情論斷，在社會主義制度之下，勞働民衆究竟能享受多少自由，根本也是個大疑問，事實上他們勤勞所得的報酬，幾乎完全取決於國家，而國家處着雇主的地位，對於工資多寡的評定，和勞作成果的估量，無一不假手於操握政治實權的少數人。勞動報酬的標準；以服務替代貨幣，實無異讓許這些少數人憑着主觀的成見，決定個人工作的條件。至如資本主義社會，情形與此却不相同，那裏不論勞資雙方站在如何不平等的地位，勞動民衆最少在表面上還得享受締結契約的自由，且在某種範圍之內，依然可以隨各自興趣

之所近，尋找比較適當的工作。不過我們於此亦不得不承認，社會主義國家對勞動的態度，與資本主義國家根本相異其趣。前者假定勞動民衆個個却是有工作權的公民，不問其才能的高低，又不問工作成績的優劣，國家總要保證他們有工作的機會。在這方面應用平等原則，我們固無可非議。從原則上言，人應各有適當的工作，以工作所得的酬報，維持其合理的生活，然後得有餘力完成公民的義務。在社會主義國家裏，實情恐怕離此甚遠。國家既成了唯一的雇主，又是無上的工作裁判者，結果必定把政治放在其他思慮之上，對於工作權的予奪，自不免有政治成見存乎其中，如此，則我們俱知所謂工作權也者，實際祇是盲從者所得的一種報酬，却不是個人發展自我的主要條件。工作權的普遍享受，固是社會主義國家的一大目標，可是我們所憂慮的，就是操政治實權者會憑藉分配工作的大權，弄出排除異己的勾當。原則上，國家並非爲保護特權階級而設，其原來目的完全推翻了。我們在這樣情形之下，每徒見社會上有力的份子失業，因而失其所養，而一般機會主義者，都成了各種工作的壟斷者。在現今極權的國家中，這種現象最爲顯著，因爲那裏社會主義方法的誤用，已使全國經濟

呈着乖離不平之勢。

欲實現政治自由，必先安定社會生活，早已成了定論。人民足衣足食，然後能辨是非，明大義，終樂於過問政治。忍餓挨寒的人，縱然起來參政，每因對社會現狀不滿所以致濫用陰險手段，從事政治的冒險。現今極權的國家，表面上雖以致善民生為要政，但其所採行的經濟措施，不啻加深饑寒民衆的痛苦，而後利用普遍的憤懣情緒，造成攘奪或把持政權的機會。至如一般民治國家，在財權關係未澈底調整以前，倘使一味抄襲社會主義的餘唾，則其所引起的政治糾紛，亦定會變本加厲。政黨通常是特殊經濟利益的代表者，到了掌握政權的時候，若令其負起統制的全責，則沒有不為特殊階級張目，而將一般福祉置諸度外。由於一般福祉之被忽視，各政黨都在懷疑着當局施政的偏私，所以越出政治常軌之外，企圖傾覆現有的政權。任何經濟計劃，一捲入了黨爭漩渦裏，就會隨政權更迭而遇挫，縱然經過短期的試驗，亦未必能得到比較耐久的效果。民治國家的黨爭；如果形成變相的階級鬥爭，則欲使少數聽命於多數，使一切問題悉歸和平解決，於事實上幾為不可能。人必先求生活穩定，然

後對事能從容計議，對人又能寬厚相待，這是環境影響人性的明證。實行社會主義的民治國家，其黨爭的變質更爲顯然。以經濟統制爲根本要着，政權之誰屬與人民切身利益，實在息息相關，黨爭焦點既轉移到社會根本問題，容忍態度之不能保持，終使自由於互相軋轢之中斷送。社會主義方面之濫用，是近今民治沒落的一個原因，但這並不是說民治與資本主義絕對不可分，也不是說民治的成功繫於資本主義。居今日而挽救民治，對於經濟平等的促進，實不容有所疏忽；可是採用社會主義的方法，以其達到這項目的，也有其潛在的危險。在社會主義的國家，民治之不能循正軌以發展，到今已成必然之局了。實行社會主義的結果，是使國內政治趨向獨裁；同時獨裁政治的傾向，也就是援用社會主義的方法，以開闢極度集權的途徑。除蘇聯不必論外，卽是素來以「反共」相標榜德義兩國，其所採行的經濟政策，亦何嘗不是與私產制度及自由競爭大相逕庭？法西斯及國社主義的經濟制度，自始卽帶着社會主義的色彩；爲了厲行經濟統制，便一味伸張國家權力至於非常程度，使個人與團體俱淪爲國家的工具。所謂私人創造意志，無時不受國權威脅，勞資雙方的自衛手段，均被政府剝奪；

人民的集會結社自由，亦爲命令所嚴禁；甚至各種社團層遞而上，使之同隸於中央，幾乎不能逃脫其統制。獨裁國家本社在企求政治與經濟之調和，實則把經濟看作政治的附庸。以爲經濟繁榮祇有在極權主義的前提下始爲可能。現今極權主義者所引以自負的，就是在推翻傳統的自由主義後，又能以國家觀念替代個人觀念。以廣泛利益替代偏狹利益；以全體協作替代階級鬥爭。然從實況來觀察，極權國家的經濟政策，絕對不是它們自己所頌揚的那樣有補偏救弊的作用。很顯明的，它們的一切經濟計劃，都逃不出戰時經濟的範疇，徒求集中全國的生產力量，以應加緊對內壓迫對外侵略之急需。祇從現實政治的需求着眼，決定一切經濟的設施，結果沒有不犧牲個人的自由和福祉。在這個場合之下，獨裁者的慣技，不外是憑藉轟轟烈烈的計劃或運動，來和緩人民不講現狀的情緒；或利用聳動視聽的口號標語，來掩蓋一切剝削民衆的殘酷手段。近來居然有人在德意以外的國家，倡行極權主義的經濟政策，而不比較這個政策與社會主義的根本差異，這種誤解也是不諳民治的真諦所致。

經濟上的絕對不干涉主義，到今任何政府都斷定其是不宜行的一個政策。多年來民治國

家如英美法等，雖已經決然放棄古典經濟學派的那一套理論，但事實上他們對經濟生活的干涉，比較過去數十年前加緊得多了，不過其加緊的程度還比不上那些極權國家。經濟干涉主義，倘使超越了某種限度，是否將使民治制度無從暢行？這是懷疑民治的人所常提出的問題。依主張民治的人見解，經濟統制與自由，本是相成而不相悖，欲使人類避免專制之苦，經濟制度便可算是一種危險，但必需的措施。在歐西各國，民治固是經濟放任主義的產物，但它與經濟放任主義未必是相合的。近今經濟放任主義的逐漸放棄，對自由有極惡劣的影響，這亦是一般人所共認的。今日極權國家的實況，最足供為佐證。為干涉主義辯護的人，每以為整個社會之所失，就是貧窮階級之所得，財產分配轉向均衡，社會正義將賴以實現。這種推論却不為傳統經濟學者所贊成，因為他們都假定干涉主義是有障於生產的，如果國內生產銳減，大衆生計日蹙，則人民必對政府加深怨恨，如有機緣可乘，甚至挺而走險，以謀傾復現狀。在這種情勢之下，不論何黨何派秉策，都要假維持秩序的美名，更堅決地加緊經濟統制，其最顯著的結果，是租稅的急增，這是最不利於大衆生活的。過去史實已給我們證明，

租稅的急增，對許多國家革命前夕的瘋狂情緒，確有推波助瀾的作用。所以要政治上正軌，向自由鵠的邁進，任何國家都得首先注目於大家生活上。民治須以大衆生活安定爲條件，這條傳統資本主義已不能完成，但極端的社會主義亦是不能爲力的。這點我們至今已看得很清楚。

社會結構演變到今，經濟不干涉主義，幾乎成了過去。法西斯、國社、共產各種主義以及計劃經濟，無一不證明放任主義的失效。我們既知經濟生活的要件，不宜讓特殊的少數人壟斷支配；故深切認清最隱當的途徑，是莫過於賦予政府以相當強大的權力，使其參證集體的考慮，和長期的籌劃，去切實保證大衆生活的安全，工作機會的平等，以及財權分配的均衡。爲了執行這項新增的職務，政府不得不擴大其權力。這是近今世界政治的動向，我們本不必引以爲慮；其所可慮的却是權力之不受限制，卒予個人自由以重大的威脅。經濟制度固各有利弊，而自由的最大障礙，是社會生活趨於安定，祇有社會生活趨於安定，個人自由始得以實現。證諸各國實況，這不啻是政治上的一個公例。

第十三章 今日的馬克斯主義

馬克斯主義到今日，已不再爲共產革命之張本，由觀念以至實際活動，僅保存其消極作用，在現下的資本主義社會以內，它成了不滿現狀派的最方便的憑藉，其所走的方向，似祇向資本主義下迂迴的攻擊，搖撼人們的信仰固有效，掀動社會革命則不靈。依馬克斯主義派的信念，資本主義的自然演變，會使生產單位日益擴大，而這個趨勢又會促使少數人剝削多數人的狀態產生；階級的壓迫一步一步地加深，也就是導入無產階級的必然程序。這個假定已被事實所推翻了。生產單位日益擴大，能否使剝削者日益減少，這本來是一個疑問；剝削者縱然日益減少，而「特權階級」是否因而易於消除，這又是個疑問。其實，生產達到社會化之後，不論爲決策定計，爲增進效能，都不得不借助於技術人員，或置之於特殊地位，或授之以優越的報酬，於是乎「特權階級」竟成爲新社會中的「必需罪惡」。此等人名義上雖爲社會所雇用，與資本主義社會裏的中間人不同，但實際上他們沒有不設法保持其特權，以其

能居間左右政治，纔能推行於已有利的政策或措施。特權之必須完全消除，是實現無階級社會的基本條件，倘使這項基本條件勢須全部或局部放棄，則馬克斯主義自然要失掉其引惑性了。

所謂「中間階級」應如何處置，是馬克斯主義派不能自圓其說的一個難題。他們既獻身於實際政治，勢不得不完全或局部地摒棄消除階級的主張，再不敢自命為馬克斯的正統信徒。過去他們倡導所謂「聯合戰線」或「人民陣線」，其動機本不在求階級問題的根本解決，却在謀爭取政權之暫時方便而已。不承認階級問題的存在，或不肯面對着這個核心問題祇是證明自己對社會主義的缺乏信心。法國之梭爾銳 *Sorot*，意大利之巴銳都 *Baschi* 及德國之米資爾斯 *Michels* 劈頭從純社會主義的立場，來解決多結節的階級問題，便無意中投入理論上自相矛盾的深淵中，最終變成了馬克斯主義的勁敵。現代的法西斯主義派，崇奉他們為先驅，為理論家，也就是為了這個緣故。以其眼光銳敏來比較，馬克斯派門徒似乎遠不及其鼻祖；在馬克斯本人的慧眼中，理論與事實自有鴻溝，大可不必相提並論。關於階級自滅之說，馬

氏始終認是純粹經濟原理，原不計較其切合實際與否，所以他在學理上差不多是一貫的，似無矛盾的弊病，不過轉頭到實際那一方面，馬氏亦未嘗不覺悟自圓其說的困難，常常徘徊於去留取捨之間。姑拿其價值論一項來說，他以為勞力是價值的唯一單純，一是不勞而獲就是等於剝削，一是報酬應與實際勞力相稱。但馬氏於此也很了解勞力的性質，天然地有所差別，智力與體力實不容等量齊觀，在生產效用上亦未必相同。以我們的臆測，也似乎承認在所謂無產階級社會裏，「中間階級」恐不能廢除，它就是依智力與體力的差別而產生的。馬氏雖對階級問題未能求一確定解決，然在學理上却堅持其獨有的邏輯。當然，證以現代工業生產的趨勢，規模愈擴大，需要技術愈迫切，是故以智力為憑藉的「中間階級」，不但不因生產工具之公有而斂跡，反要因生產規模擴大而佔了上風。

馬克斯社會主義，摒棄了消泯階級的主張，其傾向必流於工會主義，僅僅以改善勞動生活為標的。且莫誤會這種變質是無關宏旨的，它影響實際政治可說是既深且鉅；馬克斯主義派，倘若仍要實現無階級社會，則不能不盡量保存其固有的革命性；凡足以推翻資本主義的

手段，他們應該充分採用，遑敢考慮去留取捨？現今流行的工會主義，則大大不相同了。馬克斯主義原有的趨向，是從外面擊資本主義，工會主義則甘心藏伏着資本主義社會之內，徒致力於改進一階級的生活。凡與資本制度有所裨益的措施，工會主義者不但不敢反對，而且竭誠贊助，其理由就是因為他們往往假定資本家得到了利益，勞動階級也很能從旁分沾，雙方的利害似可分而實不可分了。

現今馬克斯社會主義，在資本主義社會之內，祇是一種改革運動，一種進步勢力，甚至資本主義發達的程度愈高，它這樣的性質愈顯明。勞動運動在美國的進展，是一個最好的例證。那裏社會主義者，自始便富於妥協性，這不單是因為在美國營業的機會比較均等，又不單是因為在美國階級意識比較不發達，最主要的是因為在美國工業生產的規模比任何國家都宏大。在歐洲各國，勞動運動的肇端，算在於工業發達的初期；由於生產規模尚未擴大，資本家唯私利是圖，對勞動者不能體諒互讓，那時便是社會主義抬頭的大時機。後來工業生產單位日益擴大，勞資雙方關係亦跟着改變，馬克斯主義因而漸挫敗其銳氣，竟取得和緩的工

會主義的特性。從不可協調的革命步驟，改取逐漸改良的主張，再進而要求工業民治，最後出以「聯合戰線」的方式，這個過程無疑地是由左而右，是由激進而慢進。原來馬克斯主義之所以有惑人的作用，不在其專為勞動羣衆改善生活，却在其為整個社會創立新秩序。孰料馬克斯主義演變到今，祇成爲依靠資本主義而長成的附屬品，而不能視與資本主義抗衡的一種革命運動。

在馬克斯徒派的眼中，這也許是一個社會的謎；在工業充分發達的各國，爲什麼實現無階級社會反成不可能？然而，證以工業未發達或落後的國家之政治經濟實況，消除階級的思想在那裏，似乎較易於生根發芽。在那些國家看，我們所見的僅是極少數的地主及企業家，和大多數無組織，無恆產的羣衆，其中並沒有任何居中階級存在。這種無定型的社會，也就是馬克斯徒派所認爲唯一適合的試驗場。完成社會主義之程序，在那些國家好像很簡單，只須推翻極少數的有產者，使整個社會俱化無產者，就算打破了難關。殊不知「中間階級」是工業發達的必然產品，工業的不發達或落後，固可使「中間階級」難於產生，不過這僅是暫

時的現象，一俟工業滋長繁榮，「中間階級」便不期然地跟着起來。這足以解釋社會主義革命為何發生於蘇俄，又足以說明蘇俄革命為何不影響及歐西工業各國。照這樣說起來，蘇俄的社會主義的試驗，並未誤用了場所，必需條件可說是相當完備的。這點當時連列寧，托洛茨基諸人也不了解，等到在德奧兩國內激動革命失敗了，才漸漸覺悟着馬克斯的邏輯之不符實際。

「中間階級」之產生及抬頭，是工業生產單位擴大後不可避免的一種現象，不論社會所行的制度，是資本主義抑或社會主義。即就工業落後的國家言，經過了社會主義革命，由於生產規模的日益擴大，所企求的階級間的平等，終久必須根本放棄。在這樣場合之下，真實的支配權，和新獲的物質享受，自然會歸到新興的特權階級。革命所促成的生產組織，本身便是實行馬克斯主義之大梗；以「中間階級」為社會的核心，掌握着決定的政策的大權，試想政權怎樣公諸大眾？似此，倘若依馬克斯的解釋，認定無產階級的專政，就是大多數人的專政，這又與實際狀況大相逕庭了。

關於馬克斯的階級觀，晚近學者爭論不休，莫衷一是；但在學理上的檢討，對於工業先進各國的實際政治，未見得有若何影響。尤其是歐洲工業各國，早在蘇俄十月革命的發生以前，就不相信社會新秩序可以建築馬克斯主義的上面。經過了第一次大戰，這點又得到事實的證明。當時勞資雙方攜手合作，民族鬥爭的意識，超過了階級鬥爭的意識，國際的勞動聯合，僅僅保存其形式而已。戰後的歐洲若干國家，固然有過曇花一現的革命，結果反而減削社會主義的聲勢。墨索里尼之脫離社會主義集團，麥唐納之加入英國「國民內閣」，本不僅是一人一黨的單獨行動，却是整個社會的運動轉變的表徵。馬克斯徒派失掉了自信心，他們怎樣還能夠號召大眾，使其堅信社會主義而不喻呢？從此社會主義的餘波，追隨着工會運動而起伏，向資本主義的崖石，祇作無關痛癢的磨擦。

單就經濟制度來論，資本主義非但不像詛咒者所說的那樣有害，並且其在抑低價格和減少勞動時間的條件之下，來逐漸增進生產的數量和效率，確是社會主義者所夢想不到的事。祇有從社會政策上來估評，資本主義社會經濟膨脹是不健全的，因為經濟膨脹大致是與社

會目的不脛合的。資本主義的最大弊病，就是把經濟膨脹當作目的，而不把它當作一種手段，結果等於拋棄社會平等的理想。以發展個人的營利慾，爲圖謀經濟膨脹的推動力，是資本主義所走的錯誤路向。馬克斯於此却有不相同的看法，它自始便認定個人先天具有營利慾，倘若不加以相當約束，其經濟行爲必趨於反社會或害公益。所以不欲實現自由平等的社會則已，否則非遏制個人的營利慾不可。資本主義所崇奉的偶像，就是其所認爲激勵個人一切行動的營利慾，以爲這種營利慾倘使其充分發展，則社會必定由於經濟的繁榮，朝着自由平等的境界邁進。拿純經濟的思慮，作經濟行動的唯一準繩，就是資本主義與馬克斯主義互異的最主要之一點。

資本主義所促成的物質進步，究不能給予人類以真正的自由平等，這自不待社會主義者而瞭解。在典型的資本主義社會裏，通常產生着壁壘森嚴的小資產階級，其傾向既與企業家有別，又與勞動者不相同。雖然在法律上無世襲的規定，但小資產階級不啻自然形成一種門閥，陞降實不常有，殆與封建制度相彷彿。尤其在歐洲諸國，這是更普遍的狀況。靠經濟自

由而促成平等，結果不但平等徒成空談，連安全都無從實現。這裏所謂小資產階級，與其說是下級的企業家，不如說是上級的勞動者，其傳統的信念是自由競爭，以爲于小生產單位之間，實行放任式的自由競爭，對他們自己是最有裨益的。他們所以作如是想者，不外是因爲假定自由競爭所促成的生產效率，自然會增進其自身在社會上的地位，並使其能實際享受機會平等。不過證諸各國的實況，實行自由競爭的結果，適使小資產階級大失所望。物質的享受往往是一回事，平等的增進又是一回事；經濟繁榮的保持，營利機會的普及，以至勞動待遇的改善，都未必能保證小資產階級的自由平等。小資產階級失望了，對資本主義亦漸不信任，雖然自己暫時受到了它的些許實惠。資本主義在歐洲之不孚衆望，現在已是無可諱言的事實了。過去它之所以未遽失其威信，也許是由於下列的兩項原因：一是在十九世紀帝國主義全盛的時期，海外市場的取得，投資範圍的擴充，尙可和緩資本主義內在危機；一是先天富足的美國，經濟與政治相並進，機會平等較易於實現，那裏資本主義還能夠表彰其優點。要不是因爲這兩個因素發生了作用，恐怕資本主義早就不足以羈縻人心了。

從上文的討論，就可知馬克斯主義與資本主義，都爲了階級問題無法解決，以致失掉一般人的信仰和擁護。前者堅信援用階級鬥爭，便可最終弭階級於無形；而後者主張推行自由競爭，以實現階級間的機會平等。對兩派不同的要求，雖在理論上都說得通，但事實上却證明都不可能。馬克斯主義的階級觀，用以解釋社會現實則可，若使拿來作社會革命的鵠的，便會成爲一張不兌現的支票。馬克思主義的基本假定，與資本主義的出發點，可說是犯了同樣的錯誤。這兩種不同的主義，都根據着所謂「經濟人」Economic man 的擬制；而圖謀經濟慾望的滿足，正是「經濟人」的主要活動。由此而推論人的本性，人得到了充分的經濟自由，就會互容忍和揖讓，凡事俱依平等而行。馬克思主義者，爲了實現平等的無階級的社會，不惜掀動劇烈的社會革命，替大眾爭最大的經濟自由；但這種最大的經濟自由，資本主義者則認爲在現實社會中就可得到手，祇要你們願意保持或推廣自由競爭的制度。馬克思主義立論，失之過於簡單，幾乎與資本主義同出一轍。

我們所說的「經濟人」，本是經濟學理上的擬制。亞當斯密最先引用這個擬制，假定「

「經濟人」的唯一目的，是在於滿足經濟慾望；除了經濟利益以外，別無其他要求，除了營私逐利之外，亦無其他活動。馬克斯對「經濟人」的擬制竟作更進一步的解說；在他心目中的「經濟人」，爲着圖謀看經濟利益，不但要依一己需要而行動，並且自然而然地會結成階級，由於階級意識的激動，又必定從事劇烈的階級鬥爭。如此說起來，馬克斯與亞當斯密二人，實際是一鼻孔出氣。所不同的只是前者偏重「經濟人」的集體的經濟活動，而後者則注目於「經濟人」的單獨的經濟活動。其實他們所憑藉的經濟的擬制，但是完全出於抽象，與實際情形不相應。假使經濟因素在某一社會之內，能夠保持其自主性，不爲其他因素所左右，那麼「經濟人」的擬制，或許是合理的。現今固有不少數經濟家，爲國家決策定計，表面上似乎一切都跳不出經濟的思慮之外；但經濟家倘若缺少着支配法治環境的力量，倘若不能使政治成爲經濟的附庸，誰也不保證他們還能堅守純經濟的立場。經濟活動之漸趨於「政治化」，其結果是個人團體以至國家，都不以達到經濟目的爲滿足。所謂「經濟人」云云，只有名而無其實；在真實的社會上，我們所常見的是「政治人」(Political man)，赤裸裸地現

露着真面目。

「政治人」的經濟活動，也不是專把經濟利益爲準繩；實則滿足經濟慾望，只是「政治人」的附帶要求。「政治人」的一心一志，都在於追求權力，權利本身就是目的；爲了達到這個目的，不惜完全犧牲經濟利益。「政治人」與「經濟人」相同，俱是學理上的一種擬制，絕不能綜括人性的各方面。不過二十世紀大似是政治的時代，權力的追求，成了人類的主要活動；一切事物的推移和演變，都不是依經濟法則而定。我若把握着「政治人」的特性及其趨向，似乎更容易瞭解眼前的一切變動。馬克斯的整套理論，係建築在「經濟人」的擬制上面，假定着人類只首有經濟慾望，得到了經濟活動的自由，便願意放棄權利的要求，而階級的壓迫，因以自然而然的消滅了。處在權力超越的時代，任何一種學說，尊重經濟因素，而忽略政治因素，實難維持其誘惑性於久遠，馬克思主義之式微，於此或可得一解釋。

馬克思徒派已往的努力，迄未能建樹社會新秩序，這是證明其學理與實際完全脫節，又是象徵「經濟人」的擬制之限制性。馬克思主義的失勢，自有其內在的原因；代之而起的却

不是學理與實際相均衡的思想，這是當今世界惶惑不安的主因。法西斯主義的興起，從另一意義上說，是代表一種純政治的革命理論，是代表崇奉權力，抑遏自由的反動趨勢。法西斯主義者，過分偏重政治人的擬制，其思想的偏頗與不健全，實有甚於馬克斯主義者。今後重建世界政治秩序，最澈底的說起來，必須從糾正乖謬思想入手，這是無可疑義的一條途徑。

中華民國三十五年五月初版

在創
叢書

民治新論(全一册)

實價國幣一十五百五十元

(外埠酌加郵運包裝費)

著者 王

積

愚

主編者

陳林

同

銓濟

發行人

陶

百

川

上海福州路三一〇號

印刷者

大

東

書

局

上海福州路及各省市

發行所

大

東

書

局

版權所有
不准翻印

