

政

治

學

THE MODERN STATE

by

R. M. MacIver

政

陳啓天譯

治

學

中華書局印行

▼本書作者在本局出版的其他著作

張居正評傳	一冊	九角
中國人物傳選	一冊	一元四角
社會學概論	一冊	七角
教育社會學概論	一冊	五角
<small>大學用書</small> 政治學	一冊	一元七角
中學訓練問題	一冊	二角五分
中國法家概論	一冊	八角
中國百名人傳	一冊	印刷中
應用教育社會學	一冊	已絕版

## 譯者序

這本書原名「近代國家」(The Modern State)，是一種專門研究政治學的著作。凡政治學上的重要問題多曾討論到，因此意譯爲「政治學」。原由英國牛津大學出版部出版。

原作者麥克斐(R. M. MacIver)，是英國多倫多大學(University of Toronto)的教授，在英國學界有相當的地位。他在本書用多元和功用的觀點討論國家與政治。這種觀點，是否妥貼，尙有充分研究的必要。一種政治思想，是與一國的歷史，現狀以及國民性有幾分關係的。麥克斐既是英國人，自然也不免有英國歷史現狀以及國民性反映在他的著作中，這是讀者應該注意的。

政治學是政治實際的指導或說明。中國對於政治學的研究，在往日雖有創造的專著，例如韓非子；然在近代則以政治實際的大變化，舊的政治學已不能全用，新的政治學，尙在翻譯介紹時期。中國要求一種新政治學，以爲建立新政治制度的指導和說明。但中國有中國的特殊歷史，現狀，和國民性，所以翻譯的政治學，無論說法如何，只可作參考，不能作藍本。這又是讀者應該注意的。

本書是近三四年來在不安定的生活中斷斷續續翻譯成功的，錯誤之處，在所難免，希望讀者予以指正。

政治學

中華民國二十四年十一月陳啓天序於上海。

# 政治學目錄

譯者序

緒論

第一章	什麼是國家	一
第一編	國家的發生	
第二章	起原	一五
第三章	古代帝國	三三
第四章	公民的出現	四六
第五章	民族國家的形成	七八
第二編	權力與功用	
第六章	政治統制的範圍	一〇一
第七章	威權的所在	一三三
第八章	強權與主權	一五二

第九章	法律與秩序	一七〇
第十章	政治與經濟	一九六
第二編	形式與制度	
第十一章	國家的形成與消滅	二一五
第十二章	國家的形式	二二九
第十三章	政府權力的調節	二四四
第十四章	政黨制度	二六二
第四編	理論與說明	
第十五章	近代國家理論的進化	二七九
第十六章	現代政治思想	三〇四
第十七章	再釋國家	三二三

# 政治學

## 緒論

### 第一章 什麼是國家

一、國家是一種團體(Association) 本書全部在專門解答什麼是國家的問題我們不論可以編次和敘述的憲法綱領，但用功用的眼光去了解變化和生長的活事實。因為我們翻頭一句就必須用國家(State) 這個名詞，又因為現在許多人對於這個名詞有極不相同的觀念，所以我們必須在下面爲他下一個初步的定義。

各家對於國家的定義許多完全相反，這好像很奇怪。有人將國家當做階級的結構(Class-structure)「一個階級統治其他一切階級的組織」又有人將國家當做超階級而顧及全體社會的組織。有人說國家是一種權力制度(Power system)，又有人說國家是一種幸福制度(Welfare system)，這種不同的說法，發源於 Machiavelli 與 Grotius 或 Althusius 而成爲近代政治思想家兩大派的分野。



有人將國家完全當做法律的組織，或者如像舊日將國家當做治者與被治者的一種關係，或者如像近日司法上將國家當做爲法律下之行爲而組織的社會。有人將國家與民族混同，又有人以爲民族性是國家的偶然或不必要的要素，甚至還有人以爲錯誤民族性爲國家的要素，便足誤解國家的性質和功用。有人以爲國家不過是一個相互保險公司，又有人以爲是一切生活的樞紐。有人以爲國家是一種必要的罪惡，又有少數人以爲這個罪惡有一天可以不必，同時又有人以爲國家是精神自己創造的世界。有人以爲國家是法團的一種，又有人以爲與社會不能分辨。

這些不同的說法，一部分由於國家應如何的觀念不同而生，因爲我們在政治學的研究中常將理想混入，不惟影響將來的事實，並且改變現在的觀感。加以國家的進化與夫在現在所表現的複雜性質也足以引起各種不同的解釋。論定某個國家的性質較易於國家。但是我們說到國家必須爲他下一個適用於一切國家的定義，這個定義大概着重於國家歷史發展的重要情形。我們不要像黑智爾一樣崇拜國家，也不要像斯賓塞爾一樣蔑視國家，我們要用科學的精確精神去尋求國家的軌範。第一我們必須將國家與社會分開。將社會的與政治的混同起來，足以引起一切混淆，既無由了解社會，也無由了解國家。我們如從事實上加以考察，將見有社會的形式 (Social forms) 如家庭，教會或俱樂部等其起原與精神均不受國家的影響，又見有社會的勢力 (Social forces) 如習俗或競賽等，

國家對之雖可加以保護或修正，但實在不能創造；又見有社會的動機 (Social motives) 如友愛與妒忌等造成個人的密切的關係，而為國家機關所控制。國家存在於社會之中，却不是社會的形式。簡言之，國家範圍人類在社會中的外部關係。國家對於社會生活可用強制手段來支持或利用，約束或解放，增益甚或損壞——但工具不是生活。太古初民不知所謂國家。今日野蠻民族如依士企摩人 (Ikimos) 也有不能認識政治組織的。又在最文明的種族中有人放棄權力祈求純樸養成帶力於我有哉的氣概，自無多關於國家之事了。

國家與社會既經分明，那末國家必是一種制度的系統或團體，而不是其他了。一切社會的形式可以分為三大類：第一是依社會的區域而形成的共同生活 (Community)；第二是為特定目的而建立的組織，我們叫他做團體；第三是制度，有一種公認的體制以範圍共同生活和團體的行爲。關於團體和制度的分別，我在他書共同生活中曾加討論。在此必須充分說明團體專指一羣個人組織起來構成一種同一意志以達到共同目的，而制度這個名詞，則不直接牽涉個人。但表出所以範圍和指導行爲的規則。例如在家庭與婚姻，教會與教規，公會與規章之間便有很明顯的分別了。然而制度可由共同生活和團體建立起來，我們也可以將習俗劃入共同生活之中。因為同一名詞可以兩用，或指制度，或指團體，所以有時不免混同。我們說到政黨，家庭，教會，公司和醫院等意在組織的系統不在構成

的份子。我們常常輕用制度這個名詞，其意不過指團體而已。但是制度與團體的分別確為明顯而必要。現將社會的形式表明如下：

全部一致者 共同生活 例如鄉村，都市，村莊，民族，部落等。

部分一致者 團體 例如家庭，教會，政黨，階級，營業公司等。

規範或方法 制度 例如繼承，洗禮，政黨機關，階級之分，市場等。

一個人在團體中，只有生活的一部分而生活的全部分則如在一環中比較共同生活為大或小。有時家庭似乎包含全部分的生活，但是此種家庭不是我們普通所謂家庭，寧可呼為家庭的共同生活，以王權為依據而包含着全部的社會興趣。又有時國家要求控制生活的各方面，但是此種要求從未實現，因為在專制國家政治控制生活的效果遠在社會風俗習尚之下。我們不但要反對國家是一種共同生活或共同生活的一種形式，還要確切說明國家如同家庭或教會一樣是一種團體。國家好像家庭和教會包含着羣份子為特定的目的，而由一定的途徑組織成功。國家不是整個的社會組織；國家所祈求的目的，不是人類所祈求的整個目的；國家達到目的的方法也不過是人類在社會中達到各種目的的一種方法而已。

國家有幾種特徵以別於其他團體。一個歷史的特徵，在此必須說明，以便了解國家的真實性質。

在政治思想中何以尙未十分認清，國家對於領土以內的人民不論有無國籍，必須一律加以強制。由此粗略看來，好像國家的基礎不在構成份子也不在由人類公意而建立或支持的組織。就起原說，未有國家以前似乎就有了國家制度 (State institution)。當國家出現的時候，權力的理論擴張制度於團體之外。所以我們可以說在領土被外國征服情形之下，只有國家制度並無國家。在近代世界中，國家制度的範圍已漸與國家團體 (State association) 相合。完成那種轉變的是民治理想，這種理想將強制的統治意志和創造制度的公衆意志之分廢除了。

二、主權意義上的國家 我們既已說明國家是一種團體，必須進一步說明國家與其他團體的分別，並完成我們的定義。爲達此目的，我們必須考究普通所謂政治制度的特性。國家究有何種特殊制度？如若有之，則此種制度可供我們考究的途徑。讓我們一察政治控制的兩大機關即政府所運用的主權與法律。主權的性質曾成爲許多神祕的材料。主權神授，在初民對於神的敬畏可以產生對於主權命令的服從。傳說人民一聞查爾士一世及路易十六世的行刑即爲雷擊斃，猶之乎野蠻人種無意觸犯酋長及其部屬的禁例亦即死亡一樣。主權的這種神祕性漸次變成法律上的特權，由神授變成神權。君權的威嚴墜落時，主權又由個人轉移到具有人性的國家。從前以神祕的名義稱頌君王，現在又以爲國家如同上帝一樣具有全智全能的威嚴。神授的王權雖爲革命的烈火所毀棄，但抽象的

新主權又有勢力於人心，而莫知其究竟。

如果我們以爲國家雖具有特性，而仍爲一種團體，則不致陷於錯誤。主權所在的問題，屬於人民，選民，國會抑或君主，我們不必加以討論。任何團體都有某種程度的威權和控制，類似國家的威權和控制。例如一個營業公司常有一羣股東在意志和利益上聯合起來去經營。那末我們可以說這就是團體的公意（General will），此與國家的公意相類似。此類公意只能扶助維持一個團體的廣泛共同目的，不能指導，也不能決定政策。目的相同，方法不一定相同。於是股東不得不選舉董事會，將營業方針取決於多數。此即決定政策的意志表示，類似開明國家中所謂主權人民，或主權選民（Sovereign people, Sovereign electorate）。這與公意十分不同，至多只算做多數意志（Majority-will）。因之多數意志與公意的廣泛目的，便不免有一部分衝突了。而且就公司的例子說，董事會之下尚須有經理人員照規定的計劃去實行。這所說的董事會具有極大的權力，股東不過選舉而已。但在別種公司也有股東能够直接決定營業方針的。就國家說，政府就是董事會，主權在國會則爲主權國會，主權在君主則爲主權君主。無論何種情形，主權的力量乃產生於人民的承認，而又依據公意而行乃可。這在專制國家或民治國家都是一樣的真實。

1. 公意——所謂公意與其謂爲國家的意志，不如謂爲擁護國家或爲國家的意志較爲適切。公

意表現在愛國感情或愛國心之中；對於多數或立憲政府的決定我們預備加以接受而不問其正當與否；無論結果如何，對於法律和憲法的手續加以信任以保持政治的統一，此種統一超越政黨和政策的紛爭，採取人人公認的慣例；並以表示多數人休休有容的高貴精神。

我們要知道這種性質的意志，一半隱藏在日常不經意的生活中，並不是顯明的政治原則。這恰與盧梭所謂直接造法的公意完全相反。這雖極真實却無規律。這不是公民的意志，而是要做一個公民的意志——此種分別在我們的討論中將大加說明，可使我們明瞭一切主權的真實基礎。在每個國家以內有許多人民很難得說是曾經參與公意，又有許多份子不會有意的參與國家生活。在君主專制國中，政府對於大多數人民好像是不相干的東西，又或者是推尊政府在人民之上，或者政府權力過大，人民不過成爲純粹的被治者而已。但是第一我們不要將國家對於人民的關係視同公司對於僱員的關係一樣可以任意發揮權力。純粹的被治者不能算是國家的一分子，只能算是奴隸。第二國民爲國家的意志有種種程度不同。國家維護人民所賴以生活的風俗習慣，便可獲得人民的愛護。在民治未實現以前，這就是發現公意的一條捷徑。

2. 最後主權 (Ultimate sovereignty)——我們進而說到最後決定國家政策的權力。因爲一切政策的問題都須經過決定，這便是國家意志的表現。所謂民意不一定就是全體人民的意志。沒有民主國，

或者沒有任何種類的國家，其政府是由全體公民選舉的。至多不過是取得多數者便取得政權。多數一經變化，政府即生更迭。雖仍執政，政策也有變更。許多理論家所謂惟一不可分的主權，並無那回事。主權好比像風變易不定，常隨無數有意和無意的影響而產生軒輊不一的意志。惟其如此，乃得以不斷的取舍從違完成政治的指導。如以為這樣的主權似乎薄弱可憐有傷國家的威嚴，然而要知道那種政策不過是臨時的問題。在此之下尚有較深的一致意志。每一政策，每一決議經過討論然後決定，既經決定便須遵守，即足以養成國家的統一精神。未決定以前的種種異議不過是當前問題的表面紛擾，終久不足為病也。

3. 立法主權 (Legislative sovereign) 或政府——最終主權的動作，或在非民治情形之下，對於法令的默認均可以顯出政治活動的焦點。於是主權可得明確的說明。主權包含有制定法律、推行全國的獨占權、與運用強力維護法律的特別權。凡是具有這種權力的便構成一個政府。但是這個定義只表明主權的形式並未論及主權的本質。即是表明權利的形式未表明權力的本質。權利的形式是法律的事情，在此種事情上最易誤使我們過於注重。權力的本質則已名實俱無矣。政府於憲法的限制之外，尚有法律、慣例和公意的種種限制。權力的心理易使政府破壞此種種限制。我們必須常常設法約束政府，如其不受約束，則惟有推翻之而已。政府對於無知人民或可任意控制，但必須尊重人民

的風俗習慣，而其風俗習慣中又具有服從性者始有可能。在此種限制之內，政府的本身亦非惟一不可分。政府方針又可於此小範圍內因多數意向而畸輕畸重。而且政府各部權責劃分各各獨立，尙須有較廣泛之主權以維持其統一。

以上我們的討論，很少指出主權的觀念含有惟一的獨斷的和普遍的性質。法律家這樣的定義不合於政治的實際。留埃斯（Lewis）在他所著政治名詞使用法（Use and Abuse of Political Terms）中曾說，「主權有統治社會每個人民的權利，義務和生活的全權。霍布斯（Bentham）和奧斯丁（Austin）的全部學說亦是如此云云。」他們將主權解釋作爲一種極端的主僕關係，但是他們的說法只可適用於奴隸的牧畜場和萬牲園，却不可適用於實際的政治生活。我們曾經指出其他團體也有主權，不過與政治的主權有程度的分別而已。我們在服從禁制和刑罰的事實上找不着主權的適當敘述。主權無處無之。如主權純如法律家所說者則不能一日存在。主權是公意的一種屬性，爲共同目的所支配。主權維持並創造許多制度，禁制不過是其中次要的一種而已。但是我們可以說禁制如果不是主權的根本，也確是主權的異徵和標準。在主權的禁制情形上說，強制的決定權只屬於國家。而且在公司的權威和國家的權威中還有許多分別。公司的權威不是由國家所賦與，限於國家所特許的範圍，而行國家所保護的義務嗎？其他各種團體不是如此嗎？如果是的，我們怎樣能夠將權力相



爲比擬？又怎樣能夠將國家的權力與任何如此較小的權力相比擬呢？

要解答這個問題，我們必須考察國家與其他團體的關係，特別要考察其他團體是否有獨立的行動？如其保有獨立行動的資格；如其處置事務的權力非國家所賦與而其事務又與人生密切有關，則我們對於國家統治一切的舊說必須加以反對。同時我們可以說在嚴格的意義上至少在進步的國家中擁有禁制的權力不一定就是主權。禁制不是本職而是工具，不是主權而是具有合法權力的法律與憲法。政府具有權力成爲憲法的保護者和法律的執行者，但其本身並沒有權利。出乎法律範圍之外，政府不能亂用權力。所以我們如果要獲得國家的真實定義，必須論到法律，而不必涉及如此的主權。

假定一個政府的單純命令具有政治主權的任何屬性，那是很明顯的錯誤了。沒有國會能够發佈命令，要求人民服從而成爲他的純粹被治者。任意強制人民的專制皇帝之於政治的運用，不過如同學校頑童以其強力降服同伴而已。在未開化時代，人民苦於貧困，沉於迷信，乃容許政府和君主任意專制，因此現在的主權名詞中尙留有個人命令觀念的餘影。但是這一個觀念不是組成主權原理的必要部分，實際足以使我們誤解主權的性質，而不合於近代進步的政治制度。開明政府的特異權威不能與法律脫離關係，即政府必須遵守法律，執行法律而又在憲法限制之內修改或增制法律。

三、法律意義上的國家 每種團體都有一種法律，但是國家的法律與他種團體的法律顯然不同。我們曾經說過，政治主權運用的形式與他種團體如營業公司的管理不同。政府的方針發動於少數的意志而得到多數意志的擁護，這在其他團體也是一樣。不過政治的法律是惟一無比，因其惟一無比而政治主權遂有其特徵了。每種團體都制定法律，但是國家以外團體的法律對於團體的份子只能於其份子承認法律時加以約束。如果我不遵守俱樂部的法律，我就喪失俱樂部的權利，除此以外並無所失。俱樂部可以處罰我不守會章，但是我如願於放棄俱樂部的權利便不必照繳罰款。如果我不贊成任何團體的法律，我可自由退出。這種種團體沒有積極的刑罰規定在法律之內。我既不是被迫加入，也不是被禁退出。例如我由違反家庭義務而受處罰，這不是因為家庭要如此，而是因為國家要如此。只有國家的法律是有強制性的。那種法律要我不得不服從。如果我脫離一個國家——有時被禁止——便須離開國土而另加入一個國家服從他的法律。國家的法律是不能逃避的。法律既約束治者又約束被治者。法律是普遍的，沒有一處不生功用。由此可知政治的法律控制社會的各方面是沒有通融的了。

於是我們於國家與其他團體之間得一顯然不同的解釋。其他團體例如教會的發生，消滅，復興，聯合，分離，均比國家容易。如果一個國家解體，這好比如是自然界的一個大震動。如果一個國家分裂

必定經過大的紛擾。有時兩個國家，暫時聯合復行分離，未必有大的紛擾；例如瑞典和挪威或比利時和荷蘭的故事。但是在亞美利加聯邦國因南方的獨立運動竟引起內亂而爲不能分離的理由戰勝。因爲國家具有鞏固的，不可破壞的，強制的法律，而國家便有了永久性和確定性以別於其他一切團體。

如我們再考究政治法律的性質，我們必須注意到法律的普遍性和強制性乃由相當的代價而來。因爲法律的普遍性，法律必須處置一般情形及個人和行爲的普通規則。法律不能涉及個人的繁細事項。特別適用於個人的法律是很稀少而且參差的，所以有許多人以爲這種法律與法律的性質根本違反。一個法律是苦作成公式的結果。法律是一種公式的確切表示，這種公式乃由深思力索而來，而又須合於實際的複雜情形。法律的形式和公佈的方法足以表示法律不是解決政府的臨時問題，而是永久的原則。某種法律例如預算法通常限於一年，但是預算法屬於特別法不在普通法典之內。在任何情形之下預算年年更新可以認爲每年必須修改一次的法律。然法律的最大部分則屬於法典和現行國家制度。

法律既有普通性，所以不能詳細規定秩序的規則。法律的解釋權和適用權屬於法庭。但是這種適用權只能行於法律限制之內。雖有法庭的幫助，法律亦不能限制人類的無數關係。法律不能控制

人生之自發的建設的活動，國家的重要工具，即法律，太普通，太呆板，太形式而不能適用於人類的一切行爲。人民覺得有用他種方法組織他種團體的必要，國家最好予以自由和程序以使其能够設立他種團體而達到特種目的。國家不能完成家庭教會公會或文化團體的目的。國家奪取此等團體的地位在歷史上已經證明無益。當法國大革命時，政府曾宣言「取消國內的各種公司是法國憲法的一種基本原則」，但此必須有一種理論的絕對主義，而此絕對主義無一國能強行者。

國家的法律既有普遍性，則其所干涉的事項只能限於具有普遍性者。例如國家於多種宗教中定一種宗教爲國家的一部分，致於國家與宗教相混，則是一種矛盾。有許多事項只有一部分的公民對之有興趣。人們對於一切文化的興趣各各不同，文化的進步似乎含有有人類理想和目的的差異。此國家不宜將他們完全包括在自己的組織之中。照現在的政治意識說，國家是爲人民的共同事項而存在。所謂共同事項必須由多數決定，而且無意有意間爲一種特殊有力的興趣所影響。這又是無疑的了。關於局部的和暫時的興趣宜屬於特別團體而不屬於國家，却又是一種很明瞭的原理了。

國家的土地越廣，法律的普遍性越大。城市或鄉村的政府在國家威權之下直接管理地方事務。反之，一個世界的政府又須適應世界的情形以保持世界的秩序和正義，而吾人所有的國際法不過是那種理想的初步表現而已。但是小至地方政府的一個區域，大至全國，政治法律的性質却是一

樣。劃分事務不能謂爲地方。一個單純的地方甚至一個單純的個人可以視爲世界一切興趣的縮影。政治的法律無論區域大小都要保持他的普遍性。在村落和世界帝國中都需要其他團體爲達到人類的各種目的。

國家的法律須有一定的限制，不僅因其有普遍性，而且因其有強制性。對於法律服從的根基不是強制而是服從的意志。法律只能控制社會的外部秩序，法律的威嚴也只能及於行爲的外部。所以格林(Green)曾明說：「行爲的應否禁止不論動機如何，應視其動作對於社會的道德目的有無必要。」他種社會影響可以或者必須維護法律，但是那些影響非國家所滋生，而爲共同生活所公認者。在社會中尙有勸說可以影響人之行爲。風俗習慣大概採取勸說的方法。時式和時髦之影響人民有如風吹水面不能自己。在此之上尙有精神價值的感覺最能改變人的內心使之煥然一新。

以上所說的特徵不是蔑視國家而是界說國家。國家的範圍很多，國家的事業很多，其價值不是正當的限制所能貶損的。國家只有在此種種限制之下才能獲得最大的成功。這種種限制不但指示我們國家是什麼，並且教導我們國家能是什麼。

最後我們已經得到我們的定義如下：國家是一種團體，這個團體，依政府所公佈的法律而活動爲達此目的賦與強制的權力，以維持社會秩序之普遍的和外部的情形。

# 第一編 國家的發生

## 第二章 起原

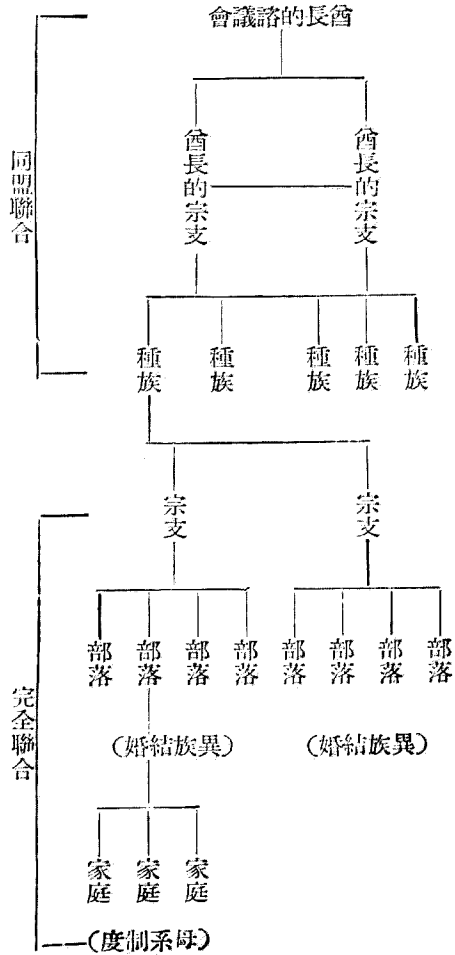
一、家庭與社會組織 一切起原常屬蒙昧不明。如果我們企圖說明眼前任何事項的發生情形，我們從來追溯不到一個單純的源泉，往往將我們引到沼澤中不明源泉所在。由此可知在不可知的過去中尋求社會現象的起原是一件如何困難的工作。我們要尋求最複雜，最龐大的社會組織之現在的性質，似乎不相宜了。但是我們知道一點古代社會的情形或特殊社會的情形，或者可使我們得到一點微光，由此微光以窺見國家的重要意義。如果我們知道有沒有國家的社會，又知道國家的發展由小而大，我們可以免掉政治思想上的誤解。

我們對於國家起原的研究可以追溯到氏族團體如部落 (Clan, or close union of families) 宗支 (phratry or kin-brotherhood) 種族 (tribe or gens) 等所組成的社會階段。這種氏族團體在現代文明國家已不存在，而是原始社會的特徵，比史前人類穴居野處只靠粗鬆的家庭聯繫而成立的聯合爲大。爲什麼氏族團體代表社會發展的普通形式，用不着精深理論去解說。在獸類，鳥類以及人類的

一切社會中第一是家庭，但家庭不能孤獨存在。求偶的衝動引導青年於舊家庭外組織新家庭。每個新家庭是兩個家庭的聯合。血統關係如此綜錯繁衍而成支派。氏族由同族的認識而產生，但又變成一種社會秩序。

在原始社會中氏族系統的方式很多，我們可引用北美易洛魁種族 (Iroquois Tribes) 做一個例證。(詳見摩爾根的易洛魁聯盟 Morgan's the League of Iroquois) 易洛魁種族的組織也還精密，可以明白告訴我們擴大的氏族關係變成政治關係的情形。我們只將下面的一個表與一個世系表比較便可知下面一個表中血統以外的要素。世系表只純粹表明血統的關係，即是表明本代許多家庭 and 個人由一個公共祖先聯繫起來的關係。但政治組織則是聯合當前國內的許多家庭和個人。血統的關係好像是時間的圖架，政治的關係則是空間的圖架。要建立社會的秩序只靠公共祖先的意識是不夠的，因為代遠年湮不易記憶，還須現在有公共興趣和公共性質的意識。血統關係必須用社會的關係去鞏固，最後還要用社會的關係去代替一大部分。

表系聯族氏會社始原  
(證例族種魁洛易)



由上表我們可知有兩種血統制度在現在的文明的社會雖不存在，然在古代都會是維持社會的重要工具。異族結婚制度 (exogamy) 曾為許多研究的題目。同部落或同圖騰禁止結婚即中國所謂同姓不婚非常流行，與此風俗相連的一種特殊成規為部落或圖騰間互相結婚。無論基本本能如何解釋兩性的離心趨勢，但此事實已是無疑的了。這也許是生物勢力的表現，然還須有一種極明顯的社會意義。異族結婚制度是社會初步聯繫的源泉和維持初民組織的最大工具。由初民掠奪婦女的事實來看，兩性本能的向外趨勢或不免引起許多爭論，然此趨向可使血統關係擴大，却是一個較永



久的效果。兩性本能既如此恣肆，不得不加以節制，節制的方法便是順其趨勢而實行異族結婚的嚴格制度。

其他一個現在業已蛻化的血統制度便是母系家庭(Matriachal family)所謂母系(Matriarchy)和母權(Matriarchate)現成爲使人誤解古代社會關係的名詞。在原始社會情形之下無所謂母法(mother-rule)亦無所謂女法(woman-rule)甚至現在通常應用於此制之母權(Mother-right)名詞也未免過分重視婦女的社會地位。母系說不是推崇婦女，不過是說有一個時代母的關係較多於父，以母親對於兒童的影響常較大於父親的永久真理做佐證，而由女系追溯祖先的情形，遂創造母系家庭這個錯誤名詞罷了。

這種推測的情形有時與新郎必須離開原有的家庭進入新娘所屬的氏族之風俗相聯繫。有時酋長或國王對於結婚的權利負有一種職務，或者又因配偶的死亡國王的特權隨之轉移而喪失了這種職務。但在這種種情形之下，婦女只是轉運的機關，不是積極的管理者，甚至不是權力的參與者。我們稍一思量便知這種制度在社會組織的擴大和維持上很占一個重要的位置。這種制度給予婦女，妻子，和母親的地位是社會的不是個人的。就家庭的聯合說，男子的自然優勢爲女子的社會重要性所均衡。於是新家庭由兩種不同的方式結合而成兩類，配偶衝動的向外尋求之方式較妻或

夫純粹入繼他羣者爲多。這種制度使全羣的結合益密，又使家庭轉變爲地方共同生活。其實產生較大的共同生活之要件便是人們應有家庭的感覺。因爲家庭有一個重要的性質以別於種族或民族。家庭在每代中必須分化。家庭的份子每代中，離開舊家庭組織新家庭而使其得以綿延。如果第二代保有家庭的感覺，則大的社會自然存在而不知不覺進到血統原則以上了。

因此社會組織的基礎乃由兩性衝動的作用而建立起來，雖然這些衝動還要受社會秩序的控制才可達到最少的滿足。

另外一個要素還須加以說明。財產的控制與兩性的控制極有關係。我們只須想想這些制度如嫁奩，家庭的準備和維持財產的繼承等便可知。即在今日財產的最大部分是家庭的利害關係，而不是個人的。在古代也是如此，甚且過之。在一切形式的初民生活中除家庭共同消費的財物外無他財物。換句話說，便是沒有任何奢侈品，也沒有任何個人享樂品。所有的資本不過是武士的弓矛，牧者的羊毛，漁夫的划船和農民的田地，由此等資本可以得知家庭生活資源的普通使用方法。此等資本爲整個的家庭，屬於家庭所有而由家長所管理。這不是說財產的本能由兩性的本能而產生。我們的意見是說在古代社會財產和兩性的關係實際不能分離。財產的問題，財產的安然保有和合法使用，爲某種形式的家庭組織所解決了。家庭的問題，家庭的永續而不消滅，和不混亂，也由家庭與控制財產

的正當希望相聯繫而解決了。這不消說得，婦女和其子女多從事看守財產，而其巧勞受人敬重和其幸福引人注意，大概由於此種事實也。人格的尊重在古代甚至在現代不易成爲任何永久制度的基礎。

我們必須注意以共產的名詞應用於原始社會財產所有的情形易生誤會。這個名詞重在生產工具的共有，特別在土地的共有。但是初民生活在家庭內真實共有的東西只是可以消費的生產品，例如採取的水菓，其情形與現代相差不遠。生產工具是爲家庭而有，並不是統於家庭。如果我們說到共有，必須以共有屬於家庭而不屬於社會。從人類學上看來，鄉村共同生活(Village community)例如俄國的密耳(Mir)是一種比較進步的社會形態，但無論如何不能算做真實的共產制度。家長又是土地的所有者。這是一種管理土地的方法以之保證家庭切實佔有而享有財產權。只有荒地和牧場是實在的共有，而荒地用經濟學上的話說只是有用沒有價值的貨財。

如果我們舍母系家庭而談父系家庭，更可證明兩性與財產在社會組織上的交互作用。到父系時代畜牧的方法已經進步。家長擁有資本而按頭計算之。爲家畜和飼畜家畜之土地的管理和繼承必然反對兒子離開父親的家庭到岳父的家庭裏去的制度。財產增加就是男子的社會勢力增加，又加上他種力量更使父職重要而保證其必要。在此我們不能考知由母系到父系的革命原因，但必須

承認在畜牧時代甚至農業時代父系家庭是一種必要的制度了。

因爲固定財產的繼承使祖先漸次重要。父親的姓名是繼承權的記號。世系繁衍，姓氏可以加強血統的觀念。兒輩之血的聯結漸變爲同胞的社會聯結。父親的威權變爲君王的權力。在血統關係之下又漸次醞釀出新的社會形式。宗法創造社會，社會又創造國家。

二、社會組織與國家 社會現象有三種情形，猶之乎每個生物都有身體、精神和環境三種主要性質。依此，家庭的「身體」便是兩性，親子和同族；家庭的「精神」便是家人的感情，本能恐怖，嗜好，愛情等所以使家庭生動者；家庭的「環境」便是秩序的保衛，權威和互助等。用比較專門或者較少誤會的名詞來說，以上三種情形可以叫做客觀的，主觀的和制度的要素，這些要素共同組成社會現象。又由家庭滋生的社會共同生活，有親近類似和廣泛血統的客觀要素；有同胞感情，忠愛，共同成訓和共同命運的觀念等主觀要素；有管理個人行爲之風俗習慣的制度要素（institutional factor）。國家也如社會共同生活由這三種要素支持而成爲社會的上層構造，他的客觀要素就是領土；主觀要素就是公民的各種表現，其最完全的表現或者就是國家主義；制度要素就是政治主權和法律。這個政治的上層構造雖有這些明顯的要素，然也很易與社會共同生活混淆至於使我們發生誤解。如果我們能指出國家由古代社會演化而成的初步情形如何，便不致有誤解了。

我們稍稍考察原始社會的生活特徵即可知國家萌芽的情形。原始社會的環境雖差別萬分，而其人民也相距甚遠，但有一定的共同要素可以敘述出來。我們試與塞利格曼（Pelligrin）同游味達斯（Veddas），或新幾內亞的美拉尼西亞（Melanesians of New Guinea），或與斯賓塞和吉林（Gillin）偕游澳洲中部，或考察非洲的野人，或考察北美洲的印第安人，可以發見幾點的共同性質與文明種族的不同。這些共同性質屬於原始社會的特點，為其生存所必要。

第一這些原始社會都是小而且比較隔離的人羣。原始社會既缺乏科學和先知，又常食菓品，使其生活成爲由手到口的狀態，而常在困苦之中，因是對於疾病，瘟疫，虛弱，無法預防，對於風俗如殺嬰，墮胎，與男女交媾的禁例等亦無法反對，均歸於天命。從某種意義說來，這種人民的生活與自然非常接近。他們的生活和想像爲會長變化的心情，不定的仁慈和迷信的可怕的威權所充滿。因爲他們生活的組織無異於異獸，所以近於自然。因爲他們的每個家庭都靠狩獵，打漁，採取菓品和草根，或粗淺的耕種而生活，所以近於自然。於是遂少分工也少交易。在一個社會中只有極少數人或者只一二人當弓匠，槍匠，船匠，陶器匠，牧人，守衛和巫醫。

如果我們一想近代文明的科學儀器，最易了解這種社會的重要性質。一切試驗保存在口傳的成訓中，沒有文字，沒有教育的技術，也沒有科學的記載。一切由心想像，無從考究。人死有鬼與想像的

妖怪同現於夜間。自然的勢力變成若隱若現之人的權力，既可恐怖，又可親近，有時又可藉魔術，雨師，道士，和藥師等而大顯神通。佛來子（Frazer）以此爲「人民誤將想像的命令當做自然的命令，」因之遂生活於極狹小的神祕世界。人們對於幻想的勢力之恐怖將思想束縛了，馴服了，並且攪亂了。

在一個缺乏控制自然方法的社會中，人民一面困於急切的需求，又一面驚於不合理的推想，自不能如進步的人民具有固有的特性。在文明社會中，因爲組織的複雜，機會的不平等，知識和職務的專門化可以看見文明和階級的顯相懸殊。原始社會則極單純。其文化僅是一種民俗文化（Folk culture）。各種初民間的風俗，態度和道德雖極不同，然一種初民中除年齡和兩性的分別外，其風俗態度和道德則爲民俗所嚴定而趨於一致。

由上可知原始社會與文明社會在社會學上的最要分別。在原始社會中「風俗是人類的君王。」風俗常被稱爲不成文法，但是須知這與政治法典完全不同，因爲風俗的造成，強制和支持全賴社會而不是賴國家。國家的初步發展實賴風俗變成法律。初民的全部生活不過是風俗的傳遞。做每件事情都有一個正當方法，而且只有一個正當方法。漁獵，造船，耕種，交易，作戰，烹飪和醫病的必要技能外，還有一個舉行典禮的儀式。在初民認爲是同樣的尊嚴。宴會和婚姻都有規定的方法。當每季節或危險時期有可以要求的權利。成童和每個生活的轉變都成爲舉行儀禮的機會。出生，結婚和死亡都

有嚴重的典禮。禮儀將自然現象化成社會制度。這些典禮均有定制，一經違犯則爲冥冥之天所不容。如果社會處罰觸犯風俗者，則常避免護教者出而加以阻止。禁止的條規多於令行的條規，而禁例（taboo）又常爲風俗的附隨物。

在這樣的一切制度下個人的自動全被禁遏，是很明顯的。好像人類與種族的共同模型相近，蹈常習故，個人於其生活最要的事體也不能自主。個人既無自由的能力，社會也不許其自由。個人隨着沿習的狹路走，不冒一點危險。而個人又常爲社會所監視。道德成了風俗的沿習，而不包含自發深省之較高尙和較困難的倫理定律。因爲缺乏道德的真實概念，所以又缺乏法律的明確觀念。風俗既是權利又是法律所特許。在文明社會，除宗教的控制外，尙有法律，社會風習和道德三種標準控制行爲。在原始社會則人類的行爲只爲風俗所籠罩。宗教在大體上不過是由護教者加強風俗的推行罷了。

從比較進步的文明社會看來，這種原始社會的道德有兩大缺點。第一，這種道德阻遏人類進步所必要之個人的自發觀念和責任心。第二，這種道德縮小了社會價值的範圍，並且弄錯了社會價值的意義。原始社會所謂上帝與宗教觀念相反，所以其所謂正義與尊榮不將人當做人，只將人當做族人或團體的份子而愚弄之。這兩缺點可取任一初民的态度來證實。塞利格曼描寫不列巔新幾內亞考依塔人民（Koita people of British New Guinea）說：「責任和努力的觀念是共同的，不是個人的。」

……苛依塔人的道德制度不是教訓或表現個人的努力或個人的超度，而是教訓個人的服從和在共同行動中的個人努力。這可以說是沒有個人自動的餘地。因此當個人爲社會所鼓動去殺內賊和外仇的時候在個人自己是視爲無責任的。」

如果我們將初民的道德當做文明進步的初基，那就可以明瞭我們這樣說法，並不是因爲那種道德原則過於粗樸簡單，也不是因爲那種道德對於組合社會缺乏效力。但是道德全爲風俗所決定的這種事實適足表明人民的幼稚，自力的缺乏和人格的脆弱而已。因之這種制度一被較自由和較複雜的文明所攪亂便只有崩潰，宗教改革即可作證明。原始社會的聯繫與我們現在完全不同。原始社會在精神生活的形式上有一點共產意味。原始社會的宴會，佳節，學術，歌舞，和一切成訓風俗等束縛每個人在一個小範圍中以安定社會。

以上所說可使我們了解國家的發生遲緩，而且可以證明國家不是與社會同時同大的組織，而是爲特殊目的在社會中建立起來的一個特殊組織。最初國家組織的目的和權力極小，很少涉及共同生活之精神的目的。除兵刑和法庭外，其組織多關於少數統治者的權力和特權而少關於公共的幸福。其統治者爲英雄或爲神人，或爲武士，或爲英雄神人武士的後裔，其行使權威不是以其爲法律創制者，而是以其爲有特權者。如果這種統治者創建社會秩序，乃是由於要求伸張權力於國內外，而



不是由於制定法典。統治者擁護風俗遠在其制定法律以前，法官不過聽行王令而已。當古代社會秩序發生紛擾時，遂有領袖出而將相沿的風俗製成法律，強迫執行。然此必文明已稍進步，而在文字和彫刻發明以後始能有之。例如羅馬十二銅表（Twelve Tables）中所載摩西（Moses）的法律和哈莫月比（Hammurabi）的法典尚去政治法律的真實標準甚遠。通常傳說此種法典乃由神授與法律創制者，這含有重要的意義。哈莫月比法典受之於蝦馬鬚神（Shamash），摩西則受之於耶和華（Jehovah）。而且內容又使禮儀道德宗教與真正的法律之間沒有分別。

普通說古代政府的活動很少有政治意味的，並不為過。統治者就是對於人民肆意作爲以滿足其個人權力慾的特權者。埃及比較開化時代的國王如地利特（Thutait）等被尊爲神人，操生殺之權而且能够自由奪取民間的婦女和財產。但是他們不敢更改一個禮儀的名目和人民的制度。那有一種力量大於國王的威嚴。又有一種堅定特權者亦不能加以動搖。此有堅定性的力量即是社會的秩序，爲維持並發展社會的秩序，國家遂被認爲必要了。

一切社會都有領袖的出現和威權的行使。在頑童俱樂部是如此，在內閣委員會也是如此，在盜賊團體是如此，在牧師公會也是如此。但是沒有那個人說這種種領袖和權威都含有政治的意味，更沒有那個人說野蠻種族的頭目就是現在國家的首腦。我們不能說國家萌芽於何時或何地。國家包

舍在領袖和從屬的普遍趨向之中，權威一變爲政府，國家就發生，風俗也變成法律。

人類和家庭互相鬭爭的權利與酋長的職務衝突遂創建一種刑罰制度以處罰觸犯酋長權威的罪人。酋長用痛苦和刑罰限制罪人的自由，是沒有方法比此更自然的罷？刑法的進化是極重要的。古代報仇的方法——傷一眼睛就挖一眼睛，傷一牙齒挖一牙齒——顯未進到政治的階段以後。古代被害者及其同類以報仇爲滿意，我們必須記着此種報仇是私人的意味而不是政治的意味。同族有被人殺害者，一遇兇手，即反殺之。這是風俗所特許的族人義務，而又以神贖罪的可畏方法鼓勵之。報仇屬於氏族而不屬於國家。報仇的方法常爲最詳的規定。野蠻人種推論的希奇竟有如下例者：「爬到樹上的一個兒童恰恰落在站在地下的一个小同伴頭上，致小同伴立時死去，而不幸的爬樹兒童竟被宣告用同一的方法被殺，即是死兒的兄弟也爬上樹落在爬兒的頭上將他殺死。」（見 Parkyns, *Life in Abyssinia* ii, 236）其他的例子有將報仇改爲用款贖罪的，這含有民法上損害賠償的觀念，乃後來所變易者。在中國社會尙有向犯人家庭要求賠償的情形。但是在這種事例中還不能了然國家對於法令的關係。」

又因某種犯罪對於社會具有重要的關係，致使社會全體加以處罰。我們只須將安卡人（Acha）的故事來做證明。安卡人有擄害以色列人（Tribes）的，以色列人全體用石擊犯者及犯者的家庭以保

護同族的安全處罰犯者的動機已經變化不是爲報復個人而是爲保衛社會；不是由於犯罪行爲的直接結果而是由於上帝的震怒。這才含有真正政治的動機，但其工具尙不是國家。

這種社會進化的過程有幾種情形是容易明瞭的。家長的自然權威是部落酋長的先河。家長控制妻子，並且成爲風俗的保護者和解釋者，及在小範圍內的牧師與醫生。當老者不定的聚會變成一定的長老會議時，這種種職務一部分由社會分功，一部分轉到自然出現的酋長或領袖之手。最初沒有創制法律的思想，除鞏固風俗禮儀和處罰罪人外也沒有政府的組織。緬因（Maine）與巴佐特（Bagelhot）等曾明白指出嚴格意義的制定法律乃近代國家的中心職務而在原始社會則懵然不知也。風俗就是人類的君王。在風俗之中含有宗教的原則，這種原則中也可發現一種法律非人類所制定而又有可怕的權力來強制執行。魔術增加風俗的奇異現象，所以犯人自行處罰或者由魔術家用法術處罰之。最初的國家只剩有很小的行政職務而已。

在盎格魯撒遜民族的歷史中我們可以看出社會更進一步發展的情形。起初法官只單純傳佈社會的法律，沒有執行的權力。其目的仍在爲家庭報仇，故民族鬪爭非常盛行。但當國家的權力漸漸擴張時，以氏族爲中心的自治制度便消滅了。私人鬪爭要受控制不能自由。殺人的和報仇的部落之爭要取決於公共正義。

因罪過，擾亂，損害和無窮鬪爭所引起的這種報仇方法很可以阿爾巴尼亞（Albania）蒙特尼格魯（Montenegro）科西嘉（Corsica）等種族的事例做證明。在美洲不分皂白處罰羣衆的私刑更易引起原始國家的干涉。起初國家不過單純干涉。國家一面干涉犯者恃強不受處罰，又一面干涉報仇者不得因怒過度報仇。要達到此種目的國家必須將刑罰權拿到自己手裏。如此做去，則刑罰的政治理由便產生了。報仇對於國家的用處是什麼呢？殺傷殺傷者對於國家又可得何種滿足呢？國家爲甚麼增加其人民的傷害呢？因此社會保護的觀念和由此觀念而產生的改良和預防的觀念遂將整個的刑罰制度改變了。刑罰的風俗改成社會的流刑，而刑罰的政治原則也就繼報仇的理由而興。在英國安寧秩序的進步需要刑罰變成國家的一種職務，而又以公共秩序和私人保護的理由辯護之。這是動機的一種轉變，甚至在今日其去理想還遠。現在尙有人以爲國家是爲保證一種適當的和公正的報復而去干涉刑罰。但是進化不已，國家將有一種新的局面了。

**三、威權與階級** 社會的保衛和權力的野心是兩個最不同而又最相混的動機。此兩種動機促成國家制度的成立。社會的保衛好像從下面推動統治者想到國家的國民，權力的野心從裏面鼓勵統治者去實行。當兩種動機會合起來推進同一活動時，國家的基礎最爲穩固，而其發展也最爲迅速。在國家刑罰制度的歷史中可以看出這種情形。國家刑罰制度必須建立法院制度，制定刑法法典，並

具有強制執行權。裁判有強制執行爲後盾，自然增進政府的權力，同時也是維持社會秩序必要的法門。人類的本能最易違犯風俗擾亂社會，國家亦賴社會保衛和權力野心兩種動機聯合起來建立財產制度和婚姻制度加以控制。當國家準備抵禦外侮時，這兩種動機密切聯合作用更無以復加。此時保衛社會的要求最爲堅強，而政治的威權也隨之增大。國王的權力又明顯的造成人民的權力。在他事推尊國王就是降低國民，但在此事國王的尊榮也就是國民的尊榮。國民與國王共同從事國家的保衛與挽救，也共同享有戰爭的光榮與勝利。如此強烈的一个聯繫使國家發展成功一個獨占優勢的權力機關，內而可以建立和平，外而可以從事戰爭。

許多古代國家受以上兩種動機的影響怎樣漸漸發展到與社會混合的情形是很易從許多證據中看出的。但是我們不要以爲他們完全混合了。我們必須考察國家的其他情形以免對於國家發展的過程發生偏見。我們說到國家曾用治者與被治者，政府與人民等名詞。這是法律方法的情形，但國家的內部結構決不是建立在這樣簡單的區分之上。國家不僅創建一個秩序而且創建許多秩序。權力從來不是多數單純服從一個。權力常是一個分級制度(Hierarchy)，含有階級的構造。權力是意志的有效施行，雖似傾向一個意志，但必須一個複雜和分級的組織以包含多數支持的意志，那多數支持的意志自願的和勉從的都有。

因此政治權力的發展必使社會組織發生重大變化。這些變化即在用主從的名色建立或改造社會階級。初民的頭目是風俗的保護者可賴風俗來維護他。而練兵徵稅和解決男女和財產爭執的君王必須一個與其利害最相近的特權階級來維護他。由此可知初民社會比國家發生以後較有民主的現象。我們可以引證日耳曼和高盧（Gauls）種族的歷史及現在亞洲游牧民和美洲印第安人的記載。這種原始的民治狀態所以存在的原因在當時權力的組織非常粗簡，與政治統治制度非常發達以後的近代民治顯然不同。階級組織的起原由於人類情形的不齊一。氏族有內圈有外圈。祖先有以進取自豪的，有以苟安爲樂的。年齡與經驗不同可以產生威權。成功的武士和擁有多畜或多地或好地的人有較大的特權和權力。智慧學問可使個人或家庭獲得優異的推崇。有技能，靈巧和體力的人們可以享受尊榮。於是產生優異的集團。自然的寡頭專制也產生了。優異的集團要求特權和超越的權利。他們抓着國家的權力以貫徹他們的要求。他們一經達到他們自己的要求，便設法使社會擁護政府的擴大威權。然而在此過程中，國家竟變成「階級國家」（Class State），部落的風俗爲特權階級所刪汰，國家的政治趨向統治階級的目的而與公共福利的目的相去更遠。

社會分級組織致造成寡頭政治的好例可在「祕密社會」的歷史中找出。祕密社會是原始生活的一種特徵。以下所引者很好作爲祕密社會進化的總結：

「然而在這種制度如澳洲土人的波刺(Bora)和原始祕密社會如俾斯麥、亞、浙貝勒哥(Bismark Archipelago)的德可德可會(Dukduk)或西部非洲的夜鈎保會(Ngbo)之間的差異很可注意，此等社會一將會員資格的原則引入便要發生變化。文明社會將冠禮引用於祕密團體的程序在大體上與古代包含部落全體的民治組織漸次縮小的程序相似。這種程序的結果，一面只許適合入會資格的人為會員；又一面在團體內分出許多階級要會員按級上升。祕密社會的特性越發發達，此種階級越發多，升級越發困難。最高階級的會形成一個發動的內圈而依其本身的利害控制組織。」（見Webster, Primitive Secret Society）

這不過是怎樣由較簡單和較民治的原始社會變成統治和服從的新社會之一個例子。分級制度應用於國家，分級對於社會秩序越發重要，分級也越發嚴格。國家漸與特權階級混同。國家是為特權與服從而存在。國家成了權力的形體，但只在國家成了一個階級的工具，和國家與特權制度混同時則如此。因此國家的功用增加時，國家的觀念反變狹隘了。此帝國之所以產生而王朝之所以歷世甚久也。

## 第三章 古代帝國

一、帝國的建立 上章所說爲原始政治組織在小社會中演進出來。但是國家這個名詞常與一個廣大的區域相聯，我們在歷史上又發現許多施行帝國統治的大國家。這許多國家怎樣發生的？國家的造成無疑的是由於征服。在歷史上離心力常常過強不易自然擴大，而國家必在漸漸了解較大組織的必要以後才能建立。相近的目的，狹隘的妒忌，生存的急需，獨立的希求，個人權力的誇耀，宗法的觀念等雖適宜於征服的精神。但均足以阻礙用合作的方法擴大組織，此外原始社會的交通情形亦使人類不能在任何大區域中從事自由的政治結合。我們僅僅知道民治和負責政府的廣大制度全賴近代十分發達的交通工具使全國人民迅速而且直接的相互發生關係。缺乏這種交通工具，我們就不能希望在鬆懈的同盟和聯合之外產生統治的大制度——帝國除外。因爲財富和權力可以積累起來，於是人類的共同意志便爲財富和權力所控制。

所以我們在比較原始的的人民中找得出同盟和聯合的事例，如有名的易洛魁(Iroquois)五部落聯合會一時統治比近代許多國家還大的區域。但是這種聯合不曾發展成功真實的國家。大國家由



極不同的路徑造成。國家代表政治權力的觀念勝過政治公道的觀念。國家立即激起並且依階級組織，這種階級組織使政治制度得到一個長期的改造。

在原民生活中沒有財產的激動做階級制度的基礎。全體社會的生存是由手到口的勾當，所以社會的差異只在個人的性質，生期，創造力，宗教上傳統的特權和風俗的差異等。此種差異不十分影響人類的日常生活。在原始社會人人貧困，彷彿是一種貧困的德謨克拉西（Democracy）。但是這是一種未進步的德謨克拉西在國家的建立中這種普遍貧困的現象遂消滅了。進化中的國家建立臣服制度代替平等制度，採用特權制度代替侶伴制度實行階級制度代替合作生活。其所以使之發生變化者即在獨占財物的積累。家畜飼養，田畝耕種，和平和戰爭方法，生產和交易技能等的進步足以創造一個權力的新工具為權力的機關（即國家）迅速採用。

我們所謂文明發祥地幼發拉的河（Euphrates），底格里斯河（Tigris），尼羅河（Nile），黃河，揚子江流域是首先引起財富積累的地方。當其發達時便產生大的和小的市府，因為市府是獨占財物的集中地和徽幟。有了市府之後一面可使人羣擺脫耕種的勞苦生活，又一面可尋得控制他人勞動結果的方法。市府含有財富集中的意味，由財富集中又產權力集中。市府是帝國的第一條件。世界的古代帝國如蘇謨里亞（Summeria），亞西利亞（Assyrian），埃及，波斯和中國是由首先學得城市生活技能的

人民建立起來。市府使社會控制的組織方法進步。在古代市府就是一個國家，市府擴大他的影響到鄉村。許多府市以鬆疏的同盟或純粹文化的相似聯合起來與他種人羣競爭致一個市府佔在領導地位統治其他市府而成爲一個帝國的中心。

游牧人民和耕稼人民發展的程度不能到在市府內建立權力的組織。耕稼人民困守一地終歲勞苦很少能够積累財富祈求權力。游牧人民比較團結能够迅速聯合起來抵禦外侮或向外挑戰並且能够向有利或必要的地方轉徙。精壯自乘馬和駱駝而驅策羊羣前行並用車載家用財物和老幼同行。游牧人民與耕稼人民壤地相接，則耕稼人民有被游牧人民虜掠的危險。從前中國黃河流域力田的居民爲蒙古游牧人種所侵略即爲一個顯著的事例。但是這種游牧人種不能產生一種文明可以建立較大的國家。此種人種居處不定，不適於從事有目的的有秩序的而且有永久性的帝國事業。他們可以組成兵隊而不能組成國家。通常他們只是設法掠奪復行退回。當有非常領袖時，他們成爲征服的兵隊可以推翻已有的帝國，如漢族，土耳其人和亞拉伯人的功業，但是他們除定居於被征服地，喪失原有的性質爲從前所滅亡的民族同化以外，便不能繼續維持。只有國家的居民十分富足到需要一種組織而市府的生活又使權力集中才能學得帝國的祕訣。

古代市府階級組織發達時則原始社會的宗法組織便要大大崩潰。古代以及近代市府的情形

不及鄉村的情形適於宗法的發展。市府的櫛比鄰居足以離散家屬，同時新勢力又足以創造聯合的新形式。宗教集中到寺院的禮拜足以湮沒家中敬神的古禮。牧師分在各寺院區執行職務，而成爲一個密切團體，和一個控制社會之有統一組織的工具。法庭因事務的日益複雜有專門的法官，此種法官在國王左右，而有特殊的禮儀和特殊的生活方式以別於其他人民。這些新組織使得城市和鄉村都變成納稅者，並且用特權和控制的制度鞏固其地位，使行政官徵稅吏和法官等都得正式行使其職務。同時城市普通文明繼續發展足以促進分工和一切技術的進步，連武器的進步亦在內。較高的技能自與普通勞動不同，因之形成相當的階級差別。商業制度再不用實物交易的笨拙方法，因之不僅財富比從前更爲獨占積累起來，而且這種商業制度成了易於取得權力的工具可以任意命令他人服務。

自由或獨占財富對於永久武裝力量的建立最有影響。在原始社會於武裝力量不過臨時徵募或自由檢閱而已。而新建的軍事制度，則階級劃分非常嚴格，軍官須受專門訓練，而以服從爲天職。所以軍隊成爲堅強的保守力量，以之鞏固階級國家，劃分威權的原則與公共服務的原則，而將服務的觀念轉變成命令的遵行。命令與法律不同，是個人的要求，是一個上官的確定要求，用權力或職務的名義強制服從而使下屬純盡義務，不問下屬自己的目的或興趣如何。

這樣組織的一個社會顯與原始社會不同。我們可取埃及最古的文明來做證明。在埃及的古史中找不着相當於部落或種族的組織。社會組織不是建立在宗法之上而是建立在職業和階級的身分之上。幸運和國恩雖能提拔一個人在超越的地位，但是這種身分的差異大概由於世襲。所謂上埃及和埃及是就區域劃分的，每個區域有其地方的風習和地方神（Local gods）。但兩個區域都是構成一個國家的一部分。除少數純粹的行政區域以外，兩區原有自治的組織。但是國王的威權與牧師的威權集於一身，於其施行威權時不免發生權力的衝突。大部分奇異的、幽暗的和恐怖的一種專制宗教將少數地方神推尊為普遍神而共同禮拜，如奧賽烈司（Osiris）和刺斯（Horus）塞司（Seth）等神。國王又已成爲一個神，一個神的象徵，即「和刺斯神之鷹」（Falcon of Horus），是國王同時爲神和王矣。於是王宮和寺院統治全土，一切人們都是臣民。這種制度成爲人生的威權者。其起原不得而知，而迷信和身分的大勢力則極足統治人類的心理。從此人們不再是有血統關係的弟兄或伴侶或自由人，而是權力的奴僕。王宮，或王墓，或寺院的建造是人民最高無上的義務。國家有軍事和宗教的兩重武裝以統治一切。

國家如此極端違反公共服務的原則，再沒有其他社會比得上古代埃及及這樣顯明的，但已開化的一切初民有財富的急切需要和城市生活的組織即須經過相似的統治程序。在蘇謨里亞（Sumer-

meria) 巴比倫尼亞 (Babylonia) 印度 和 中國 卽由掌握權力的階級控制全體人民最初於許多小城市中心國家中建立起帝國來。宗教的勢力不常像埃及那樣顯明的與政治勢力聯合——有時教權與政權分開而爲政權所撤消，有時教權又在政權之上。但這兩種權力常常聯合起來互相輔助以鞏固階級制度和社會秩序。結果階級制深深印入每個社會中。當階級制度成功時，則必產生一個領袖自行掌握權力，推行強權原則，統治其他一切人民。領袖的事功如阿卡地亞 (Akadia) 的薩爾恭王 (Sargon)，亞西利亞 (Assyrian) 的提革拉毗色一世 (Tiglath-Pileser) 和周朝 的文王 便是如此。他們不是戰事的單純勝利者，而是將權力的觀念賦與國家以演成帝國的論理結論之人物。

帝國的出現發生新的政治問題。集中廣土衆民的國家政權於一個君主是一件無窮困難的事體，在交通阻滯的時代尤其困難。地方執政者擁有很大的自治權，常常企圖反抗或蔑視其主。王朝的貴族也常想乘機奪取王位。這在王位由庸夫世襲時最爲真實。世襲是確定權力爲權利的自然方法，但是世襲方法雖可取得王位的特權却常常因之減少君主威權的效力。所以古代帝國現出一種漂搖不定和興滅無常的情形，最好不過是許多半獨立國家的一種鬆疏集團，同時王位不但由甲朝換到乙朝，而且由此市轉到彼市。在實際上穩定帝國的條件不但應含有公共政治制度的建立，而且要有階級制度進一步的改造。多數統治階級的分歧足以削弱統治者對於被治階級的統一性。當一個

有力帝王出世時知道而且能够運用絕對主義，摧毀一切較少的權力者，才能掃除這種分歧。所以埃及第十二朝代亞門辣哈特一世(Amenemhat I)和塞索斯特立三世(Sesostris III)依次鎮服分裂國土的自治諸侯。成功的絕對主義如帝國羅馬和埃及塞索斯特立三世可以減少政治的階級分歧而強制臣民一致服從。絕對主義的誇耀使帝王着重帝王自己與一切臣民的分別，於是樹立起來一個統治階級的鞏固基礎。帝王爲民治開先路。當帝王的後段歷史時，帝王用民治的名義宣示全國而要求全國人民有意去擁護他。希臘的獨裁君主格累企(Grechon)和老凱撒用民治的名義反對寡頭政治，因爲在一個人與多數人及多數人與少數人之間的利害衝突並不相同。

但是天下之事似莫難於學得政治的智慧。古代帝國屢興屢滅而從未達到政治的穩定。有些帝國直接由於外部游牧民族的進攻而滅亡如蘇謨里亞，亞西利亞等國。新帝國代之而起，亦不甚知所以長治久安之策。加爾底亞(Chaldea)米太(Media)和波斯等都曾爲帝國稱雄一時。其他如埃及因地理的情形雖在名義上或形式上得以苟存，然常受制於外來強權的壓迫。這許多帝國中只有中國歷世最久由古代到現在，但因份子組織散漫從未確切建立起政治的鞏固基礎。宗法思想似不足爲一種公共文明的社會堅實基礎，而中國的宗法思想却又早經深入人心迄今尙未大變。古代帝國的一切組織方法使公共福利變成財產，使主權變成所有權。權力的希求和妬忌使惟一控制國家的公

意爲所犧牲。權力的工具爲貪權者所破壞。許多古代帝國滅亡，使人有權勢倏忽之感者，非以國家如人必有死，乃以政治威權的基礎過於薄弱而已。

二、陸上國家與海上國家 以上所說的帝國都是大陸國家。海洋對於此等國家是邊疆不是通衢，這種邊疆不易逾越，一經有之，則可爲抵禦外侮的保障。埃及文明的中心不在尼羅河的海口而在尼羅河的中部。中國文明由黃河上流向東南方面傳佈，雖在今日，一般華人的眼中尚有以海岸乃地球的盡端，而爲真神罕到之所。海洋是使世界阻隔的大天塹。希臘爲一海國，在其文學中尙留有望洋興歎之聲。在一年中除有一二月的沿海貿易外，航海幾乎完全停止。古代帝國的船舶比較現在粗笨不適於航海，又加上常有海盜的危險。甚至在狄摩西尼(Damosthenes)時代海上保險費尙極大。人類從冒險中漸漸發現海上的權力和財富而加以控制。

如果世界上有自然適於使人知道海上事業利益之地，那便是地中海的愛琴海岸(Aegean)。在此海岸之外，島嶼林立，可與性質極不相同的大陸相通。於此我們發覺第一海上帝國。卽是一種新政治組織的萌芽。愛琴海的文明與小亞西亞、埃及或印度的大陸文明十分不同，在有史以前一千年卽已發生滋長。此種文明在克里特島(Crete)最爲發達，而其影響留存到基督降生前二千年推來(Troy)等市的文明。此等市雖去海有某種距離，然屬於一種海洋文明則無疑。這種文明與西洋的

文明同類。與東洋文明比較則更顯有歐化的性質。其生活組織與近代西洋文明相同。由海陸交通所發生的情形而定。

這些古代海上國家與其國土的大小。有相當影響。克里特 (Crete) 這個小國家的京城在克魯斯 (Knossos) 控制昔加拉第國 (Cyprus) 而化被希臘和愛奧尼亞國 (Ionia) 同時在同島上尚有另一國家的總匯非斯土斯市 (Phaestos) 與東方帝國交通。克里特的奧德賽 (Odyssey) 是一個五方雜處的地方。各種文明在此會合。而產生一種新而且大的文明。此地爲通商的孔道。其文明乃各種文明的混合。世界各種偉大文明。即由此種過程孕育出來。海上通商的要地。可使人民獲得各種接觸。不但可以交換財物。而且可以交換思想。人類的心理由此解放。不復完全受制於習俗了。埃及 及未嘗與海上的人民相遇。故其文明較爲單純。商人需要較屈折的社會關係和個人自由。而海上國家所賴於商業者也較陸上國家爲多。而且商業國家的農民較少。因之居民缺乏農民的固定性。商業的財富雖比較變動不居。然增加亦較土地所生產者爲迅速。商業的財富又比較集中。而便於自由使用。所以生活的法隨之大進。這種種情形都可以爲解釋海國特質之助。

居在大陸的人民。游牧民族可以自由遷徙。而缺乏財富。耕稼民族保有種種財源。而又不能自由遷徙。海國的人民則兼有兩者的長處。既雄於財富。又擁有權力。海國設立一種強迫徵稅的制度。既易



舉又不多費。海上帝國的基礎即在這種徵稅制度，而不在土地的繼續占有。城市是壘堡又是市場。自由交換所得的贏餘成爲一種權力，可以之榨取他種贏餘，即用徵稅法榨取比較貧弱者。贏餘與徵稅兼而有之，於是市民學得一種控制財資的方法，其天才亦隨之迅速而且顯著的大進了。愛琴海灣的權力國家（Dover-states）不受外敵侵入比較安全，同時又與外界交通不致閉塞，而富有閑暇和機會以促進人生的天賦技能。在此點上，這些國家與腓尼基（Phoenicia）海國相異而與雅典（Athens）海國相似，蓋腓尼基的營商精神只消耗於商業的發展上，而雅典人民則習知劃分人生的目的與手段而與世界一個永久的影響。

海上國家與陸上國家尚有幾種差異，於國家的進化上饒有意義。帝國擴張的目的常屬於經濟。爲達此目的，陸上國家常用武力兼弱攻昧而強令其人民納稅於統治階級。農民變成農奴，農奴的勞動便是國富的主要財源和統治階級特權的基礎。當陸上帝國擴大時，其時交通尙未發達，中央權力漸漸不能普及全國。於是不得不分其權於地方，中央政府僅由各地方取得人民賦稅的一部分。同時又不得不以賦稅所得去養兵。國家對於人民的剝削自然更大，而財富的生產遂爲其妨害了。帝國的各省區漸次形成自治的形勢，沒有共同利害的連結以統一於中央政府。省區官吏與地方貴族均想擴張權力而將帝國的組織破壞了。故帝國的分裂即由於內部的離心力。這種情形在中國、印度、埃及、

北非洲和中世德意志等陸上國家曾屢見不一見。

海上帝國則顯與以上不同。海上帝國不是一塊一塊的合併許多土地，而是建立殖民地以利通商，或在弱國已有的通商口岸上用財富和強力而加以控制。如此做法，用不着很大的軍事佔領，而是聯合使用政治和經濟的權力。海上帝國控制商業奪取金錢，有時不用武力即可佔領一地。其財富自自然然匯集在一個中心，而其權力則由此中心應實際的需要分佈於四圍的各地。所以海上帝國的統治不必要很大的分權制度，也不必要予地方官吏以過大的權力。其各部的互相聯繫及其與中央聯繫乃賴通商，風俗和他種利益的引誘，而不似大陸帝國需要武力之甚。雖雅典用強力造成達林同盟 (Delian League) 不免發生內亂，然海上帝國的內亂總比較的少，又很少由內亂而瓦解的。海上帝國滅亡常由他種原因。其原因大約在通商口岸的變化；新帝國的興起和與外敵的新衝突。如果海上帝國的要害被人攻破，便不免於滅亡，例如迦太基國 (Carthage) 即是。陸上帝國的基礎在土地的財富，雖經侵略者無數次的蹂躪亦不易完全破壞。自然的漸次變化，加上人類的掠奪贖武可使陸上帝國削弱，例如美索不達米亞 (Mesopotamia)、波斯阿拉伯和希臘等國。但是自然經過仔細的耕耘常使土地的財富復元而為新帝國所侵入而占有之。至若海上帝國的好處一經喪失，便永劫不復了。

兩種帝國的內部組織也不同。陸上帝國榨取土地所生產的贏餘，此贏餘出於自然的惠賜者不

及出於人民的勞苦者之多。在社會進化的程途中發生耕種的兩種階級，即農奴與自由人(Freeman)。這兩階級負擔共同的負擔，分任強迫的勞動，生活在鄉村的自然經濟中而缺乏近代工業監視和管理方法遂使其漸次同化。站在農奴與自由人之間地位的尚有農民。農民在一切社會情形中或者是最永久和最保守的。爲使農民安土重遷計，法律上曾予農民以種種基本權利。農民於此種權利雖甚固執，但無意將此種權利變成積極的政治權力。農民對於基本權利的允許即如願已足。海上城市由市民建立威權則非農民所知也。農民踏常習故不思改進，生活於家庭或宗族之中即以爲樂，或者優哉游哉樂以忘年。其性質簡單樸質而缺乏競爭心。對於一切紀綱既不懷疑也不擾亂。自然的勢力使其發生不可抗的繼續的和反覆不定的權力觀念而甘於屈服於個人的威權之下。農民以爲國王與上帝相去不遠。所以農民對於陸上帝國的階級權力甚爲相安。擾亂大陸帝國的內部勢力不在下面而在上面，不在一般人民而在要求擴張權力的地方官吏。

海上帝國恰與此相合。自由人與奴隸的分別甚爲懸殊。海上帝國的自由資本不但可由買賣或掠奪取得許多奴隸，並且指定奴隸從事工商業上所必要的卑賤和機械的工作。古代海上帝國奴隸極多。奴隸是外人，是服從他人意志的生活工具，是不自由的苦工與自由人的地位完全不同。奴隸使自由人易於生活而到得閑暇與機會。自由人獲有閑暇與機會，在犧牲奴隸的自由，其價值甚大無疑。

奴隸有極大的社會價值，而爲文明的必要基礎。但是無論如何，商業城市的奴隸只要有點閑暇和權力或感於與自由人有別，必定要求完全自由參加政治。這是權力的國家從下面發生反抗。因此從前有人說商業社會比較少身分的問題。至少緬因 (Maine) 所謂文明的進步由身分到契約 (From status to contract) 是真實的。契約是商業的基礎，而身分則以財運的變化而動搖了。商人與農民極端相反。商人尋求利益，變化，新奇以至權力。海上帝國於其國內孕育出一種新東西，便是德謨克拉西。

如果我們不過於注意海上帝國與陸上帝國的差異則可看出無論何種帝國的一切統治都在擴張公共風俗，公共語言和公共觀念的範圍。於是文明爲之擴大並且稍爲豐富一點。帝國產生某種程度的和平和安定，有時並且長久，在此種帝國之中人類的精神獲得一個發展大機會以表現於哲學，文學，宗教，藝術，科學和技能等上。如此解放的文化勢力有時又足以改造國家。人類的公共和普遍興趣在有限的權力下漸次發展。權力與服務是國家的兩方面，權力所以決定國家的範圍，服務所以決定國家的目的和內部發展。人類在未做公民以前幾乎是臣民。但是這種臣服的情形即是爲公民開先路。

## 第四章 公民的出現

一、城市的精神——愛琴海的文明國家如推來(Troy)、克里特(Crete)、邁錫尼(Mycene)、泰麟茲(Tiryns)與滅的遺跡，除荒誕的神話外無史記可考。只有考古家挖掘墳墓發現石槍頭、鐵環、金杯、玉器、雕刻和槲畫等足以窺見當時文明的一斑。其滅亡非以文明的生命有盡期而宣告完結，乃以北方蠻族侵入佔領了希臘的土地和安衣其海的沿岸和列島。這種侵略者除不同的方言外有共同的語言，有共同的成訓，有共同的風俗，有太上的神祈判提濫(Pantheon)以統率各地方神。但是他們不會成爲一個民族。其後他們採用一個共同的姓氏，而溯源於一個神祕的共同祖先赫倫(Hellen)但是他們在當時和後來均不會知道共同的政治意識。

這個富有天才的人民之成就甚多，其中與我們最有關係的一種成績便是在征服地建立起一種嶄新的社會秩序。城市生活不始於希臘，但希臘着重城市生活而具有特異的形式。城市的要求爲第一位，其他一切人類關係則爲第二位。原始社會的宗法關係失其重要性，而公民資格被認爲重要的條件。古代帝國忠君的觀念不存在此種人民心中，國王或不存在，或變成一個不甚重要的執政，徒擁虛名而已。此種人民也如東方民族一樣迷信宗教。但沒有牧師的組織以教導人民服從國王的威

權。他們的宗教只是他們對於自然觀念的個人表現，含有美術的意味，而不是獨斷的森嚴的無疑的道德教條。這樣思想的人民可以從事社會和政治的大試驗，而愛琴海岸又爲適於此種試驗的環境。如此說法我們不是解釋或追求希臘政治天才的由來。我們不能解釋希臘的種子何以現出生活的特異性質，也不能解釋希臘人民在文明史上何以變成他們那個樣子。然而希臘及其附近海岸的環境——有許多小平原和山脈，許多彎彎曲曲的海岸外有小島林立以與東方文明相通，農產除葡萄、橄欖和麥子外甚少，使居民不得不營商獲利更多；氣候溫和適於露天生活，甚至在城市中也可露天生活——這樣的一個環境使希臘的文明得有發生的機會，沒有這個機會則希臘政治生活決不能具有那種特質。希臘有海和北部的山脈可以預防野蠻人民的進攻，又有海港與外界不斷的交通，以故得有機會發展城市國家的自治活動。希臘人民初在大山中或海岸上的村落漸漸聯合各村落在一個政府之下。最有名的事例是阿提喀 (Attica) 的會議 (Synecism) 將許多小鎮市的人民合成一個社會同屬一種公民而以雅典爲中央。

此種人民在此新環境中專心一意於城市生活，對於城市所引起的影響特別善於應付。要了解這種發展必須知道城市改變一切人類心理的情形，即如居在城市的多數希臘人對於新影響無不輕於承認而不爲舊風俗所拘束。

城市中人與人的關係比人與自然的關係更能決定人的性質。生計和成功全恃鬪智，全恃伶俐敏捷，和競爭。鄉村人民一面屈服於不可思議和不可控制的勢力，一面困倦於耕種的勞苦以致養成遲鈍，忍耐，和木訥等性質。寒往暑來，四時代謝養成鄉人一種命運的觀念而以爲人類的生程序也如自然變化的慢慢一起一伏。除此變化的東西以外，尚有似乎不變的東西即太陽，星，地球和傳宗接代的人生種子。這種一時即變與永久不變的差異大足影響鄉村人民的態度和宗教。關於鄉村生活的真實描寫可以參考赫姆遜(Hamson)之鄉村的發展(Growth of the Soil)一書。人生的要事如出生結婚和死亡等與永久不變的地球相比可以獲得許多意義。居住在城市的人民則生活在另一世界。自然的悠久不變和定期變化對於市民沒有多大意義。市民除對於非常的和震驚的侵犯外，常組織起來反抗威脅和橫暴。市民處理產物，而不與自然的進程相干。死亡對於市民好像是戲台的一會一別不甚關心。市民對鐘點的觀念甚爲清楚而對季節的觀念則較模糊。多與藝術接近少與自然接近。遵守契約如同遵守風俗一樣。富有批評精神和競爭心。

城市的這種自由精神足以造成社會的統一形式。宗法的關係雖較疏淡，而另有各種接觸的機會以培養各種形式和年齡的特殊興趣。只有家庭尙存爲一種宗法團體，其中包含的人口不過父母和兒女。其他的興趣多與宗法脫離關係，甚至與家庭脫離關係。家內再不是一切社會和經濟活動的

中心，而只是屬於單純家庭活動的特殊舞臺。從前屬於家庭的功用，現在大半分屬於其他機關。市城的各種設備使人們爲每種活動在家庭外去尋求其中心地。商場，俱樂部，飯館，戲院，和寺院變成各種興趣的中心地。曾爲一個社會的家庭現在只是一個團體，而城市則成爲重要的社會。人類獲得一律屬於城市的觀念。人類變成一個新意義的公民。公民將文明與適應城市的過程混爲一物。公民脫離固定的和保守的自然環境而自由創造新的統一和新的生活。

國家的組織隨之變化。城市的秩序需要較精細較複雜和較永久的規則。法律的需要和目的較爲明顯，人類的相互依賴及秩序與公共幸福的關係爲其所創造亦爲其所了解。城市以內對於威權的迷信漸衰，而威權的公共利益漸被重視。城市是有組織之德謨克拉西的生產地，這種德謨克拉西具有深思的批評的和緊張的性質，與原始社會無組織的非政治的德謨克拉西完全不同。城市大大增加了政治威權繼續使用的範圍，但同時又節制政治權力。公民是臣民的反對物（antithesis）。城市迫於外部的需要，不得不擴大組織，而又迫於內部的需要，也不得不要求自由。這兩種極大相反而相連的需要，將整個的政治問題改變了。

古代和近代城市所引起的精神大概如此。最先有歷史記載的事例莫如希臘。希臘的這種精神大放光明，推翻古代的舊秩序創立新秩序可以永垂不朽。



二、希臘的政治——希臘人民散居在由黑海到西西里(Sicily)和意大利西海岸的一切海島和海岸上的自治城市，在這些地方，他們散播同樣政治進化的種子。荷馬詩上的部落會長不見於希臘。君主的權力轉移到控制城市會議和官吏的專制家庭手裏。公共職務變成貴族和公民競爭的報酬。由此競爭而建立一種新組織法，或是互讓的性質或是完全的德謨克拉西。在此種競爭的進程中或生出一個獨裁者，暫時統治城市，但其政府仍常有特異的形式，政治的事務由一羣公民干與，不但可以選舉官吏，並且可以處理市政。

有許多事例可以引來證明這種政治進化的情形，而其較為明顯和重要的事例則莫過於雅典和斯巴達。斯巴達的城市由五個村落聯合而成，既聯合以後尙可見各村落的特異情形。這種聯合也可說是兩個部落的混合，因為斯巴達有一種兩重宗法的希奇制度。國王不因公民的發展而消滅。國王的權力雖極大的限制，但仍有國王。國王只是最高的牧師和軍事首領，而立法行政和司法權則移在元老院(Senate)和衆議院(Assembly)之手。元老院是一種諮議機關，共有三十人，內有退職的官吏，由衆議院選舉任以終身。衆議院由年齡三十以上的全體斯巴達公民組成，其決議即爲法律。元老院，國王或官吏的一切提議不問爲內政或外交須交衆議院決定。但爲調劑保守與民治的激進起見，元老院和官吏在法律未施行以前保有公佈權。如果他們拒絕公佈則退還原案並宣佈解散衆議院。衆

議院照例重行召集，最初由國王召集，其後改由監督召集，監督亦有權解散衆議院。監督（*Overseers*）是一種特殊官吏，共有五名，其主要職務在司裁判，由公民選舉，任期終身，此外尚有維持全部城市國家公共秩序，和監察國家行使職權的責任。任何公民都是被選爲監督，而其選舉則爲一種抽籤法。德謨克拉西的抽籤法在希臘共同生活中佔一個重要的地位。

表示希臘優異文化的這種新奇組織法與同時代埃及和東方諸國的文明顯然不同。有組織的政府最後成爲人民的公僕，由人民選舉，並對人民負責。在此進程中，最後主權與立法合而爲一。這是一個暫時的解決法，只適用於城市國家，但是此於形成世界最光榮的文明有極大影響。在一種特殊意義上說，希臘城市是一種自由城市。自由城市的幸福是政府的明顯目的，而達到此目的的方法則爲由公民直接運用政權。公民的（*citizen*）與政治的變爲一物。公民的精神可以自由表現，而仍不失其爲一個統一體，但此意正如霍布斯（*Hobbes*）所說：「這·種·自·由·不·是·特·殊·人·們·的·自·由·，而·是·共·同·生·活·的·自·由，這在古代希臘和羅馬的哲學和歷史中曾屢屢提及。」這種說法可以相當適用於一切城市國家，而適用於斯巴達則尤其確切。

公民的和政治的權利之一致使大部人口被斥於公民以外。由公民的見地看來，斯巴達的組織法是一種民主政治，但我們就全國的居民說只能算是一種寡頭政治，斯巴達於公民之外尚有農奴

和負擔當兵納稅義務而無特權的居民。公民是城市的共有者，每個公民都有他自己的的一份。這種制度就是由比較少數的公民團體以武力控制國家的全土。由此可知斯巴達的保守主義如何加強了。農奴和臣民的危險足以影響斯巴達的政策。公民又是軍士，要受十年的軍事訓練而習慣於半共產的軍營生活。斯巴達一切創造的精力都用在這種嚴肅秩序的維持上。享有特權的公民想盡種種方法控制非公民。斯巴達的民主政治既是硬性的，又是有限的。當軍事的共同生活建立起時固可平安無事下去，但新需要發生時則其精神破壞而不得不迅速崩潰了。

雅典的組織法在精神與趨向上與伯羅奔尼撒 (Peloponnesus) 上的敵國大不同。雅典的國家也是發源於一種會議 (Synecism)，但當其統治阿提喀 (Attica) 的全土時，即知將散在本國公民間的居民全部包括進去。阿提喀這個小國由每個村鎮的人民都有參加政治的權利以造成國家的統一和自由——一個自由主義的例子，此例子如能更進一步，便可啓發羅馬的智慧，並且改變希臘或者世界的全部歷史。雅典的公民分成四個種族，每個種族又分成三個宗支 (Phratries) 於是含有一種宗法的組織。由這種組織方法可以看出由宗法組織轉變到城市組織的過程。宗支在古典的雅典中尚留有某種功用和權力，特別是關於宗教的禮節和公民登記方面。在最初的階段中宗支的權力曾極普遍，我們知道克來斯忒尼 (Cleisthenes) 曾削弱了以後的司法權。我們又能看見公民資格的情形如

何修正一切人羣的宗法基礎。部落的酋長如同其他國王一樣變成只享尊榮的一種虛位。宗法的關係擴大到不但包含舊有的家庭，即無譜系的公民也在內。共同祖先再不是組織的中心，而共同宗教的崇拜却變成更有力的組織基礎。因此每種人羣的主要公共職務乃在公民權利的擁護。在古典的雅典之法律和生活中有許多遺形足以顯示由宗法到公民的過程，例如兄弟對兄弟的寡婦負供養的義務。雅典的鬪爭不是寡頭政治與民主政治，而是宗法與公民。宗法組織的貴族政治爲一般人民所擊敗。貴族堅持宗法的權利以反對平民對於政治權利的要求，而以城市控制的帝國之需要，使得平民勝利，在歷史上最先造成一個有組織的民主政治。

雅典民主政治的進化極有意義與光彩。貴族家庭首先減削國王的權力，而仍保有宗教典禮上的特權。貴族會議管理城市。此統治階級（仍含有封建的性質而非公民的）確定並發展一種社會制度，在此制度之下容許農工享有世襲地主的資格。但是雅典的商業發達，因農產品和製造品的交換由海船帶回許多新的奢侈品，新的財源和新的影響。紀元前七世紀的中葉財產的等級已將社會的舊制度摧毀。在以前依社會身分而分的三階級，現在則代以依財產而分的三階級，例如每年出產麥油或酒五百斗者爲第一階級，三百斗者爲第二階級，二百斗者爲第三階級。收入不及二百斗者則爲第四階級。這種依金錢所分的階級制度不但使政治的特權由貴族轉移到富人，並且使政治的和

公民的權利由這個階級擴大到那個階級。財產的增加既足以使人升入特權階級，則階級的界限即爲所破壞，而出生於何家也非前定了。

在紀元前七世紀後葉和六世紀的社會漸次不安中，我們可以發現雅典國家的特質是政治權力的混淆。從前須富有五百斗者始得充任的官吏現在富而不及五百斗者也得爲之。梭倫（Solon）時代，民衆會議（folk-meeting）雖尙未認爲國家機關，而第四階級得參與之。舊日在亞略巴古山（Areopagus）集會的貴族會議，現在變成退職官吏補充的機關，同時此機關失去原有的行政和立法權，而成爲法律的保護者。四百斗的會議變成除最低階級外都可參加的新機關，其主要職務在預備提出會議的提案而使議會漸次具有最高的權力。但較可注意的是民衆法庭的建立，讓各階級的一切公民都有做法官的機會，同時陪審官也由人民用抽籤法選出。民衆的裁判權在控告官吏的違法上頗顯有力。法官的選舉與近代的方法不同，不是在大略選擇以後由人民公推而已。抽籤法雖意在避免公衆的異議，又迷信不依人意而依神意決定問題，然也可認爲完成民主理論的一種方法。

梭倫雖智慧非凡，改革得法，然亦有一個混亂時期隨於其後，此種混亂爲一切時期的城市國家所不能免。宗法的組織與公民資格的原則衝突，及其相混以後，則產生專制君主，隨又被推倒。改革家克來斯忒尼（Cleisthenes）用極大膽的方法掃除舊種族而攪亂其血統關係。他於是組成許多新種族，

以地方區域爲聯合的基礎，每個種族占有城市內地和海岸的一區域，同時廢除古代小區域制而採用大區域制以破壞反抗民主的宗法組織。克來斯忒尼又建立一種五百人的新議會，由各新種族舉出代表，每個新種族有五十個代表組成一個委員會於十年之內對於公衆事務負責處理。此議會各種決議在未實行以前須經過民衆議會的批准。

如此成功的雅典組織法，是首先在歷史上用政治興趣戰勝家庭部落種族和民族的自然團結，雖宗教的保守傾向也集中於公民意識的養成而造出自由和平等的公民觀念以調和社會中的衝突。雅典歷史中尚有許多組織的改變，但以上所說者，即足予其意義於世界也。歷史變化首先趨向較完全的民治。官吏由人民公推，雖貧者亦得爲之。貴族會議的監察權竟被剝奪，爲以政治的方法調劑經濟的利益，大大採用公衆服務的制度，無論官吏、議員或法官均可充任。伯里克里斯（Pericles）所創立的民衆陪審制度可以認爲是民治制度的一種必要條件，但沒有得到預期的結果。除較富者負擔祈禱和戰事的國宴費用以外，雅典的公民資格不但享有政治的特權而且享有經濟的特權。於是雅典所謂民治屬於全體公民，範圍甚廣，凡父母俱爲雅典人者乃享有公民的權利。此種限制反映出雅典的帝國地位，而賴外人的納稅更加富足。伯里克里斯時代是雅典政治和文化最發達的時代。從此以後雅典政治或者希臘一切城市政治的缺點，對內對外均須人自爲戰的險狀漸漸暴露了。在波斯

軍隊侵入雅典之後不過二十年雅典與斯巴達互相殘殺以致同歸於盡。同時雅典的民治形式爲人民在戰後不安而引起的革命和反革命所動搖。其民治形式尙仍舊保存，但經過新舊帝國的摧殘始經迦太基（Carthage）帝國，繼經馬其頓（Macedon）帝國，終經羅馬帝國，於是民治的一切意義遂不復存在矣。

三、城市由公民共同處理——柏克（Burke）在所著法國革命（素隱）（Reflections on the Revolution in France）上的名句是以國家當做一切科學的共同處理者；一切藝術的共同處理者；一切事功的共同處理者（Partnership）。此種說明也可用以表示古代城市國家的理想。希臘政治思想家用普遍共同處理的名詞來描寫城市。有特權的公民也是如此看城市。公民資格是一種職務，幾乎是一種專業。倍洛克（Belock）曾經指出雅典不過三萬人口，而在伯里克時代竟有一千九百個官吏官吏每年全部更換，以故雅典每個公民在十六年之內都可輪作一次官吏。此外尙有民衆法庭極其流行，祈禱和宴會由多數公民積極參加。公民的生活就是城市的生活。在理想上公民的道德與共同生活的道德完全相同。雅典政治中使我們奇異的似乎莫過於此種理想的分派情形，戲院用費要由公民分攤就是一個例證。亞里斯多德的政治研究注意分派公理（distributive justice）的問題也够使我們驚奇了。

這種普遍共同參與的政治理想由赫倫（Hellen）不朽的功業獲到相當的聲譽。在雅典的特殊環境之下，希臘的政治曾一時十分自由，因此可以說那種政治環境適於自由和藝術的發育。如果我們將這種文化的成就當做重要的要素，就可想到雅典的情形足以予雅典人民避免外敵的攻襲，又足以使其得有閑暇與富力促進藝術，更足以使雅典變成各種文化的匯合地。自治城市確是希臘精進化的必要條件，但是以公民完全參加政治解釋自治政府反為有害而無益。我們常過於稱譽雅典的自由。其實政治家創制者甚至藝術家，也有因專制為人民所控告者。伯里克理斯時代任何公民可以自由控告國家官吏違法，而實際此種控告不僅要有違法的證據，並且要能說明被告的行爲無益，甚至被告的動機不當。罪人可以處罰死刑，這種死刑的恐怖可以施於每個公民。甚至欺騙人民和不服法律也可構成罪名。不虔敬也可為人所控，亞拿薩哥拉（Anaxagoras）因之被放，非狄亞斯（Phidias）因之監斃。蘇格拉底（Socrates）也因之處死。幼里披底（Euripides）在一個劇本上曾說「我口禱，我心不禱。」這兩句話即為人指控為不虔敬，由此可知欲加之罪不患無詞了。

共同參加一切藝術和事功的學說雖為民主政治必至的推論，然足以誤解國家的性質。柏拉圖和亞里斯多德於此有一種解說，近代言民治者如柏克和盧梭則不勦襲之。小範圍的城市共同生活在單簡和絕對的政治方針之下可以產生一個完全統一的共同生活概念。德謨頤利圖（Democritus）



說：「真與善對於一切人是一致的。」柏拉圖將此說更加闡發。真理只有一個，其他都是旁門外道。蘇格拉底曾以宗教或意見的問題不在法律範圍之內不能謂其犯法爲理由而反對處死。在柏拉圖幻想的城市中凡於藝術，詩歌，音樂，宗教和道德上不合國家法令者不得加以處罰。柏拉圖又在其所著法律（Laws）上宣言一切人的家庭和一切人的財富都屬於城市。亞里斯多德的理論雖不免錯誤，然使人無選擇的餘地。做一個好人和一個好公民是否爲同一事在亞氏說法中尙爲一疑問，但亞氏則以倫理爲政治防衛的又一方面。例如亞氏容許城市政府可以決定個人所研究的科學，又說「一切團體都是政治的一部分。」但是在此以前許久，已有宗教創立各種團體越過希臘到大陸將「非公民」包括在天主教之下了。

希臘政治思想家所以不免貽誤的原因在希臘沒有相當於近代所謂「國家」的名詞。希臘政治思想家所能說者只有城市（City），只有城市政治（Polis），我們將其意義譯爲國家時，往往易生誤解。彼所謂具有一切職掌和權力的是城市社會不是國家。希臘所謂法律不過就是風俗習慣。亞里斯多德所謂人是「政治的動物」不過指生活於城市中的人，從沒有我們現在所說的意義。我們如此錯誤解釋，遂使希臘的成訓大大影響在國家內共同處理的近代學說。就社會的形式說，現在的世界已大不同於希臘甚至羅馬。城市社會的自治政府是一個大成就，但此成就在近代國出現以前只能

算是解決自由與秩序，個人與社會聯合的問題一個步驟。未將國家與城市社會分別解釋，遂使雅典的自由，非復本來面目的一種紀念物而已。

包括一切的國家無論其範圍爲城市或民族，不能在法律與風俗間，強制與自動間，秩序的情形與文化的情形間劃出一個界線。只任政府自由決斷不能防止政府將法律應用於宗教之中。一經承認國家包括一切的理論則國家的權力無所不備，必爲所欲爲了。照此錯誤理論所示，則希臘的每個城市內部必甚不安，而非一種幻想了。在此理論之下，非各種生活足以控制政府即得不到安全。以故希臘的各種差異足以發達一種文明，而以差異致生暴力的反對又爲所破壞了。

我們在以後將知包括一切的主權學說如何妨害文化團體的生活。在雅典公民資格的原則已有影響於家庭的團結。到希臘後期爲家庭而犧牲便是放棄了公民的職務。城市似乎權超家庭。希臘雖由公民資格獲到極可注意的自由，但因此又使家庭失去社會中的必要地位。當城市生活極其發達時，行動中心的家庭便漸失其重要性。部落時代的家庭與風俗統治和宗教爲一體，而今已失其聯繫矣。在家庭的舊組織中，婚姻是一種宗教禮節，不娶是一種不孝的罪惡。以永生火做竈神崇拜的象徵。舊秩序已經崩潰，新秩序尙未建立起來，婚姻沒有通用的禮節。出生沒有登記，兒童教育或婦女教育不是城市的事業。婦女的地位非常可憐。柏拉圖在其所著的 *Critylus* 上曾說雅典的婦女說的是

古怪的方言。色諾芬 (Xenophon) 說新婦好比就是初養的野獸教其與主人接談。一般人的見地以爲婦女最大的光榮是既不聽見惡事也不聽見好事。伯里克理斯關於雅典自由的講演即可證明此種見地。此種見地不是單純表示東方對於婦女的態度。婦女的生活與荷馬詩或抒情詩如 Simonides of Ceos or Sappho 上所描寫者顯然不同，即與紀元前五世紀雅典的通常情形也不同。現代希臘民治的歷史家修昔的底斯 (Thucydides) 在其全部著述中只偶然提及婦女一二次。斯巴達的婦女只望其留在家內，甚至在家內婦女有特殊的地方。婦女除在市場賣菜，賣麪包外沒有職業。在希臘的多數中婦女所占的地位過小，致吾人無由稽考其事實。

我們所能得的結果只是希臘公民常向海外營求，婦女不過是一種伴侶而已。少年男子的同性戀愛非常流行，在希臘文學中描寫其浪漫情形幾無異於男女的關係。因此希臘的人民常常遲婚即不足怪。亞里斯多芬 (Aristophanes) 在他的論說集 (Symposium) 中說許多希臘人民不是爲自然的要求而結婚，而是爲服從法律而結婚也。不足怪。由此事實可以略知希臘人口必然銳減致後來發生驚恐了。我們追溯到紀元前五世紀的末葉，即知希臘關於家庭和婦女地位的混亂情形。但是對於城市家庭的問題沒有眞實了解，究竟是照亞里斯多芬所說的危險情形去做，還是照柏拉圖所說取消家庭實行公妻的辦法去做也無所適從。

最後我們要記着參與一切的公民又極有排斥性。希臘的城市就是如此。公民的圈圍以外圍繞着沒有特權的住民，此外又有許多奴隸。亞里斯多德曾說「在最好的國家中公民將不從事任何機械工作。」至於奴隸則爲古代城市社會的經濟基礎。沒有奴隸，希臘的文化便無產生的可能。古代缺乏資本，又缺乏節省勞力的機器和工業技巧，保有奴隸是公民良好生活的必要條件而且有益於公民。但是這個基礎不甚健全。雖斯巴達的奴隸制度未嘗引起反抗的危險，但奴隸與自由勞動者比較，究缺乏社會的地位。在此種經濟社會中沒有自由勞動階級的地位，凡勞動者俱淪於貧困之境。加以只作生活工具（living instrument）的奴隸羣衆由東方及北方的蠻人繼續補充，沾染希臘城市的惡習，而又爲人所蔑視，這或者也是人口減少的原因，無論此種控訴是否合理，而奴隸制度使希臘公民養尊處優，不知禍害即伏於小自治的城市也。

一切城市政治的大問題，在希臘的企圖雖宣告失敗，而在羅馬時代則得到一種解決方法與希臘全異其趣。

**四、羅馬的成就**——希臘的城市雖正遭受內外勢力的擾亂，而在迦太基（Carthage）和羅馬的殖民地則漸使國家進入中世社會的新意義。其中只有羅馬爲一種政治組織的新試驗而確實可以促進國家科學。我們只於此書略述羅馬時代的成就，恐不足以十分了解羅馬也。

當羅馬滅亡時，羅馬城市是農業社會的匯集地，城外有一小河，附近有七小山可資防衛。拉丁民族究竟比較強壯而且團結勝於鄰近敵人例如依特刺斯坎人 (Etruscans) 和高盧人 (Gauls)。羅馬與此等敵人鬪爭好不容易得了勝利。後來經過堅苦卓絕的奮鬥，羅馬又戰勝了其他的拉丁民族和薩謨奈民族 (Samnites)。最後又與迦太基民族經過生死的決戰而將其毀滅，於陸上的權力外又加上海上的權力了。羅馬完全統治意大利由阿諾 (Arno) 到西西里 (Sicily) 而帝國遂進於第二階段。在廣泛的統治之下，權力與公民資格即再無由共進。初步侵略所建立的政治制度，再進一步的侵略便使之變為無用了。

在第一階段羅馬所成就，是以宗教的公民資格 (Metropolitan citizenship) 做基礎建立政治的統一。此種成就為希臘所不知，甚至為羅馬同時的其他各國所不知。照我們的歷史眼光看來，隨着政府範圍的擴大以擴大公民資格的範圍是城市國家問題的自然解決方法。我們所知羅馬初期的公民組織是以「克里夜」 (Curia) 為基礎，每個「克里夜」是一羣「尖慈」 (gentes)，每個「尖慈」又是許多家庭的聯合。「克里夜」是三個原始羅馬民族的分支，由此可知由宗法組織到公民生活的過程。「克里夜」有宗教的功用，又有政治的功用。「克里夜」為祈禱則分別集合，為公民會議則共同集合。他們形成一種世襲和特權的秩序而宗教又為鞏固之。在他們之下有無組織的平民既不能參與他

們的祈禱，也不能享有公民權利，又有無田無錢的普通人民求生於城市。這種特權家庭又有長老會議。站在小貴族國家之上的是國王——官吏，君王，和高級僧侶——身兼之。

城市漸次發達，財產和財富的勢力足使這種貴族政治搖起來。塞爾維亞的戶口調查（*Scetivian census*）照土地財產估計將公民分爲五個階級，可見財富要求對於官吏的影響了。這些階級以百（*centure*）分組，此百人分組法又變成公民組織的主要基礎。最富者在百分組中所占數目最大，每一百在新議會中有一票選舉權，於是財產對於政治的勢力遂爲所確定了。納稅的多少也足以使由出生所決定的階級界限發生變動。由各百組所成立的新議會有平民，所以平民再難獲得權力和官位了。初步的民主政治遂行於羅馬國家。當時平民見貴族在征服地的專制，而本身又受法律的壓迫，不幸負債即有爲債主的奴隸之恐怖，故起而推進民治。在嚴厲壓迫之下，羅馬終歸趨向民主政治。專制君主場台了，羅馬變成一種共和，有兩個大行政官，後來叫做執政官（*Consuls*）實行共和以後的第一年，汎祿里亞（*Lex Valeria*）允許政事不決於官吏而決於議會。於是產生了有名的第一次平民絕交（*Secession of plebs*）爲整部歷史上最可注意的下層階級活動。由此絕交而建立了特殊平民官吏即二名保民官（*Tribunes*）神聖不可侵犯，始而具有調停權繼而具有否決權。第二次絕交將此等權利加以鞏固而且將保民官由二名擴充到十名。

鬪爭繼續不已，由接二連三的戰爭破壞了經濟，由經濟的破壞增加了秩序的混亂，其最足以毀壞了羅馬城市的莫過於哥里民族的襲擊。但是此事件已經決定羅馬是個內地城市沒有佔商業上的重要地位，全市由地主管理，地主由政治權力獲得廣大財產的所有權與收益權（Usurfruct）。一般公民和小農戶不堪戰爭的紛擾至於十室九空，無以供給地主。繼續不斷的戰爭或可暫時矯正貧富的不均，然每遷延一次，貧富的新衝突即隨之暴露。由戰事勝利擄獲的人口帶到城市並無經濟的地位。但是羅馬的統治階級知道如果城市內部不安則不能抵抗外來敵人，此乃希臘所未知者。統治階級對於平民固極壓迫，而終究對於平民的要求仍一一予以承認。平民會議既得其承認，其所決議又得拘束一切。兩個執政官必須有一個是平民，兩個都察官（Censors）也必須有一個是平民。鬪爭因互讓而停息，平民在新組織法中確獲有平等的地位。

經過長期鬪爭以後，羅馬將其第一個大政治問題解決了。這實在是一個希奇的制度，共有兩個議會，一個的精神與組織俱帶有貴族意味，又一個屬於平民的以調節立法，同時又有代表下層階級十個官吏得否認任何行政官的任何行爲。照此方法做去，羅馬竟得安定甚久。由里西里塞克與法律（Licinio-sextian laws）時代到格累企（Gracchi）時代共有兩三世紀之久，羅馬的組織法仍含有貴族的傾向。羅馬所以能到安定的原因在於城市內擴大公民資格以放棄一階級的特權。羅馬貴族政

治放棄把持政府的權利以安定其權力。百分組法及分部區法固俱依貴族利害以巧爲安排者。然在民衆團體與平民議會間並無何種危險的衝突，由此可證權力的分掌不過是權利的共有而已。

在同一時期羅馬擴大城市國家的原則以完成意大利的政治統一。於此羅馬又得到一種很可注意的成功。此時尙無民族觀念的表示——羅馬帝國爲後來西方民族感情發達的一個條件。甚至意大利人不曾與羅馬人組成一個民族，此外尙有顯然不同的伊特刺斯坎人（Etruscans）、薩謨奈人（Samnites）、服爾細安人（Volscians）、馬細安人（Marsi）、亞浦利亞人（Apulians）、琉揆尼亞人（Lucanians）以及其他許多被征服的種族。被征服的意大利人如此不易同化到紀元前九十年竟有八種意大利人起而反抗羅馬人。羅馬的軍事既告勝利，仍認意大利人爲羅馬的公民。此不過完成一個長期的要求而已。賦與公民資格爲羅馬帝國的政治祕訣。在意大利領土以內此法是比較容易而且大膽的政策。在此原始的意義中，公民資格無關於種族甚至無關於文化。公民資格可由純粹的贈與擴大起來，而民族性則不能如是。靠此方法使意大利由北方到南方變成一統。如此或即可使人心滿意足——如果只有意大利會成羅馬帝國。

羅馬的公民權利比希臘所知者較爲活用。公民資格對於羅馬人不一定是希臘政治所謂普遍管理。完全的公民資格無疑的首先包含政治的，宗教的，道德的，社會的權利和宗法的權利，但在實際



上却只注重政治的和公民的權利。而且羅馬人從最初即能分別公民的權利——法律之前平等的權利——和政治的權利——構成主權機關的權利。羅馬人的鎮市有些可以自治，有些不能自治。而具有與羅馬人通商和通婚的權利。拉丁人的鎮市則無此種特權。羅馬人之視拉丁人不過是一種外人可以變爲羅馬的公民。如果拉丁人遷徙於羅馬的鎮市可以登記爲公民，同時拉丁人在拉丁的鎮市也可享有與羅馬人通商的權利與訴訟於羅馬法庭的權利。此外自由外人的鎮市雖無羅馬公民的特權，然可與羅馬訂約取得內部自治權。這就是意大利在羅馬的自由公民資格中結合的必要政治方法。這種等差於建立羅馬帝國有最重要的意義。羅馬對於被征服者予以公民資格，有時權利甚少，有時權利絕無，而通常則視爲特權者。羅馬的領袖由困苦的經驗獲得保持和平的一種祕訣。征服意大利以後，羅馬帝國驕狂達於極點，於紀元前九十五年竟制定里西里墨新法律 (Licinio-Mercian Law) 禁止非公民 (non-citizens) 參加羅馬的主權機關。其後五年，可怕的社會戰爭 (Social War) 爆發了，在此戰爭中公民資格給與羅馬的外國人，經此戰爭後意大利的居民社會都得享有公民權利，同時居在波山 (Po) 和阿爾卑斯山 (Alps) 間鎮市的拉丁人民也得享有公民權利。

羅馬運用權力以擴大公民資格於邊地的政治家是凱撒 (Julius Caesar)。此種公民資格的擴大，超過統一的限度，失去主權的性質，而須另行建設一種新帝國。那種資格可以一時間鞏固意大利

的一個國家，但不能鞏固一個帝國。帝國的原則不適用於城市國家的理想，而凱撒以後的帝國思想極端擴大公民資格致於毀壞帝國與自治政府的聯繫，並失其統馭的威權。城市國家的理論既窮，政府的新基礎自所必要了。這是考驗並且毀壞羅馬政治家的最後問題。

五、希臘羅馬的法律進化——在我們考察羅馬由強盛到衰落之前我們必須估量羅馬政治的最大成績即建立法律的普遍法典。每個國家有兩重秩序的組織，即法典與組織法，亦即行政事項和行政機關。行政機關雖不免偶有大變，而行政事項却漸次發展。當暴烈的革命推翻政府時，對於法典或無一點影響。國家最有永久性的莫過於法典。所以法律上的任何大進步都屬人類過去遺產的一部分漸次演進而成者。羅馬的法律也是如此。

希臘的城市於法律有極重要的進步。當荷馬時代法律尙與風俗宗教混同，我們由此時代考究下去可知法律的確切的進步。當時所謂法律不過判例或命令的集合，由風俗選出者，尙不是法律。這種判例尙未成爲一定的原則，而爲一種族所特有，出於神祈或天使的啓示。當希臘貴族得勢時代我們發現集合的判例構成不成文法的最要部分而爲貴族階級保有的的一種遺產。或者成文法即真正法律的萌芽，乃避免此種一階級獨占的結果。無論如何，我們知道在梭倫時代須任命一立法者寫下法律，而同樣的程序在較早的時代亦有之。所以有偉大的制法者如雅典的德累科（Dracon），斯巴達的

來喀古士 (Lycurgus)、羅格里 (Looris) 的紮琉卡斯 (Zalencus)、克特拉 (Ctana) 的卡綸達斯 (Charondas)、克里特 (Crete) 的哥騰 (Gortyn)。

這種成文法還是風俗的翻譯而偶有必要的修改。法律的形式最初不過是傳說。遵守法律即是察看宗教的禮節。曾爲制法者現爲較小的官吏之國王在雅典和羅馬有宗教禮節的監督權。初期羅馬祭司和法官同爲一人，裁判就是神意的表示。宗教禮節是社會組織的一部分爲國家所必須維持並保護者。

當風俗的規條刻於石碑上時，風俗便變成法律。成文的法典得到特殊的承認，經過相當時間又與風俗分離而成爲一種完全的制度。最初法律不過是風俗的一部分，而明顯寫出者。在希臘城市風俗是法律的源泉，有許多威權者或法學家解釋這種不成文的法律。法律與風俗均被認爲存在於一切時代而很少變異者。法典可以補充但不易變易。甚至梭倫不曾改易拙可的法律——拙可曾依據舊法律制定新法律。舊法律可以廢而不用，但不能禁止對於相反的法律之要求。愛栖阿斯 (Isaev) 曾說對於一種遺產的要求者可以引起互相不和但在法律上均有根據。在法律制定以前，依人類的自由意志以保持秩序似爲政府的原始功用。薛知微 (Sidgwick) 曾指出對於保守者亞里斯多德的立法在政府的事務中沒有重要的地位。他說到謹慎的功用 (deliberative function) 不是立法，對於法律

如有選擇便是反抗威權。

然而希臘城市或者雅典的多數城市並未遵循法律的這種概念。其所以不遵循的方法便是革命，將整個社會秩序改變了。這是希臘詭辯學派啓蒙運動的主要工作。探究的精神足以顯示各種人法律道德和風俗的矛盾，而每種人民又篤信其所特有者爲神聖不可侵犯。這種矛盾對於土著希臘多德人(Herodotus)認爲不可思議的東西，在大流士王(King Darius)的設宴故事中可以引證。大流士詢問希臘人誰願如印第安人(Indians)食其已死的父母以博得若干報酬？又傳問印第安人誰願如希臘人葬其已死的父母，以獲取若干金錢？但對於詭辯學派這種矛盾另有其意義。這種矛盾不是表明法律僅是習慣而與自然相反嗎？當古代思想基礎迅速瓦解時很難發現新的基礎，反對詭辯學派的希臘思想家也不能完成一個真實的法律哲學。關於此點我們可以將希臘人比爲航海者，航海者初離成訓的海岸，尋求新世界，具有冒險的精神又不缺乏航海的技能，但未注意到船舶不適用於航海而無由乘風破浪云。

希臘人對於法律曾有重要的進步，但不曾如羅馬人建立起一貫的理論。起初希臘即沒有一個名詞相當於羅馬的衣歐斯(ius)，衣歐斯意爲有組織的制度，個人(lex)屬於其中僅是一個代表(examine)。其法律仍是宗教、道德和政治各種條規的集合。民事和刑事的分別，私訴和公訴的分別雖已認

識，但還沒有適當的分類。例如盜竊，原告要求賠償或處刑有選擇的自由。有許多犯罪如殺人放火視為私人的行為可由受害者或受害者的家庭處以重刑。其他犯罪如偽證在雅典只為一種損害而已。法律的普遍性尚未被公認。法律的保護還是一種政治特權，僅適用於希臘城市的公民。客籍居民要得到法律的保護必須有一公民為其辯護人。普通說來，奴隸是在法律保護之外。法律因人而施，並無公道。法律的權利和政治的權利同時兼有。法律普遍適用於國土以內一切個人的觀念在希臘人心中是沒有的。法律的普遍觀念尚未產生。

在另一方面，法律的普遍性尚未脫離橫暴的牽制。當法律不為貴族一階級所有時，法律便成為平民的所有物。在雅典的刑庭中原告人很難申其實情。例如原告人要求勝訴必須設法證明被告的父親是一個光棍，或其母親是一賣菜者，或其妻子兒女為貧苦者。在羅馬法庭又可任情陳說或曲為解釋。却沒有像希臘未經訓練議會的以前那樣兇惡。法庭所受理的政治罪犯異常之多，亦足以使公道不彰。政治家或官吏在任滿時或任期中常須受法庭的控告。一為官吏便須受控於法庭。因此審判遂被誤用，而法律也亂用於政治事項了。

希臘的法律進步雖甚重要，但缺乏任何近代國家所有的法律標準。至於羅馬則推廣法律的普遍性，化除詭辯學派關於自然與習慣的分別，首先包含國家的明顯秩序於一統一的法典之中。羅馬

雖有許多取法於希臘的處所，但出其人民的創作者也不少。

羅馬的法律第一包含風俗，傳統的規條和原始文明所特有的宗教規條。有名的十二銅表爲羅馬法的先河，其性質即是如此。但是要知十二銅表在研究了希臘法律和意大利的希臘城市以後乃能作成。這是羅馬教的一種初步指示，所以使羅馬獲得進步無比者。法律發展所最需要的伸縮性和概括性最易爲風俗宗教和傳統的道德所阻滯。永久法律的觀念自然從原始文明的情形發生出來。希臘超軼了此種觀念，但沒有發現可以代替的理想。羅馬也超軼了此種觀念，而發覺了一個普遍性的原則以爲之代。羅馬不受十二銅表的束縛。羅馬又使衣歐斯（*Ius*）不受翻斯（*Lex*）的束縛，翻斯即羅馬字丹密斯（*themis*）是也。

關於這種解放的情形是很有興趣的。這不是由革命的方法成功，而是用改良的方法逐漸應用於原有的制度以改變之。其中是顯明的方法是法律的假託（*Legal Fiction*）不變現有秩序的外形而變其內部性質。承繼的假託可給宗族以外的承繼者由遺囑人的債主手中取得財物，或出賣的假託可以免去自由處分財產的某種困難。緬因（*Maine*）擴大法律假託的名詞以包括學者的答辯（*answering of the learned*）或律師依據實際或假定的事件所爲之解釋。在共和時代這種解釋於改變法律頗有勢力，所爲不過是法學家的名譽而已。在帝政時代自奧古斯都（*Augustus*）以後某種律師的

解釋即有法律的效力，在帝政末期五個大法學家的解釋正式編入法典之中。

在法律的假託和解釋之中隱含有一種公正的原則以反對偏頗不平。這個原則在羅馬法的進化中解放出來。十二銅表所代表的法律如同希臘城市的法律一樣僅適用於公民，為外國人設立一種法律這並不觸犯現有的原則。起初這不過是擁護羅馬公民的特權，但經時既久，衣歐斯尖推歐母（*Ius gentium*）勝過習俗相沿的公民法典。衣歐斯尖推歐母意為一切人須依從法律即外國人與羅馬人須站在同一公道之上也。如此則近於法律的普遍性矣。其實這與自然法（*Law of nature*）最相似。於是我們發現調和法律與自然的方法了。羅馬的政治思想家對於衣歐斯尖推歐母尋求一種法律哲學。衣歐斯尖推歐母與衣歐斯西非里（*Ius civile*）在新觀念之下漸次發展使法律制度不得破壞。此可以使制定法律成為政府的合理工作，又可使立法者有一種理想不受成訓的束縛。久而久之，新制度侵入舊制度的範圍中，至二者合而為一以成所謂查士丁尼法典（*Code of Justinian*）。

羅馬法的最初大紀念十二銅表，與東羅馬帝國繼承者查士丁尼的制度如律例（*Institutes*）會典（*Digest*）法典（*Code*）新法（*Novels*）等中所包含者顯然不同。舊日家庭的裁判權在國家的普遍裁判權之前已成爲不甚重要之物。以人格的概念做法律上權利和義務的基礎已不爲宗法的要求所攙亂了。宗教的法律（*ecclesiastical law*）雖仍多雜在國家的法律之中，但法律的規條再不是牧師的命令。

財產繼承和轉移的方法已大爲簡單而且合理。社團法人 (group-personality) 的觀念已開始應用。契約的性質已經認清。全部的法律已包括在一個制度之中而其主要分類如民法與刑法公法與私法已經分明。所以羅馬爲歐西各國遺有一個模範和一個活的原則以編制新法典。

六、城市與帝國——羅馬共和時代軍民兩權合一。高級行政官如執政和都護 (Praetors) 可以指揮軍隊。當其退職以後在帝政時代任外省官吏也握有羅馬的主權。羅馬公民的各種議會怎樣才能控制這些專權的代理執政和代理都護？很明顯的他們不適用於這種任務，於是大半由退職官吏所組成而任期終身的元老院 (Senate) 不得不變成國家行政的中心以決定省區的分劃，軍隊的徵集，戰爭的進行和財政的行政。元老院既有此種種大權則其革命的力量不下於主權人民的法律自不足異。羅馬的其他一切政治機關都有所牽制不能有爲，只有元老院才能適於決定帝國的計劃。

元老院當權是一個希少而且困難的機會。成爲一個大帝國的最高議會和統一權力的中心，必須元老院中有新政治家，可惜竟沒有。元老院爲貴族把持無法使羅馬的統治區域免於掠奪。元老院尙沒有代表的觀念，在交通未發達時代也很難應用代表的觀念。統治區域的政府須對於自己行爲負責的惟一方法，元老院也不會採用。元老院的議員是統治階級的領袖，而以帝國的腐敗更加多。元老院議員因不許營商而成爲奴隸所有者和高利貸者。他們需要許多奴隸工作的財產。蒙森 (Mo-



mann) 在他所著的羅馬史上說，「任何方面人類成爲投機的工具，在法律上與畜牲無異。」由此種情形可知元老院完全不適於帝國的事業。元老院既不能使國家內外皆安也不能建立良好政府。城市國家演進爲帝國，原有的忠君基礎已被毀棄而新的基礎又尙未建立。國家遂全恃權力以資統治了。

內部的問題首先大出現。奴隸制度毀壞了公民資格的安全，剝削了小農戶增加了貧苦無告者而使經濟和社會大混亂。格累企 (Gracchi) 的大膽改革以無益於羅馬政府宣告失敗。羅馬的戰爭使其退伍軍人沒有內政的希望，一個擾亂的要素不適於和平的生活，因奴隸勞動的侵奪益加增混亂。而且新帝國的軍隊已不是爲完成公民的義務召集而來，而成爲永久專門從事戰爭的一種職業組織。新制度的士兵爲的是薪餉與虜掠。其惟一家庭是軍營，惟一科學是戰爭，惟一希望是將官。政治的權力變成軍隊的勢力。於是城市國家的觀念遂瓦解，元老院既不能建立政治的新原則，執政和將官的野心遂相驅而發生內戰。美立阿斯 (Marius) 與薩拉 (Sulla) 的衝突開始，非有一種大力足以控制一切不能使已經分裂的國家歸於統一。所以羅馬政治發展中一切新的和重要事件是使羅馬成爲東方帝國的形式，此等形式固有許多例證足資證明也。

舊共和制度的動力是很易立即制服的。當朱理亞 (Julius) 所建立的統治制度爲屋大維亞

(Octavian)所穩定時，屋大維亞制定一種法律，羅馬市的執政和外省的代理都護由皇帝任命，而元老院則管理其他省區。但國家所採的方針自始即甚明白。屋大維亞成爲朱理亞，是公民之長，是大僧正，是國父，國父的繼承者由他指定，及他死後又升而爲神。東方絕對主義的情形應有盡有，俱假託於朱理亞的成法。朱理亞的許多後繼者並此假託亦廢之。國王成爲獨裁君主，最後且成爲王朝。從此朱理亞死，如王朝可以解決王位繼承的問題，則指定王位制度也爲帝國較好的方法。如果朱理亞不只一個女兒而有男兒，則羅馬的後期歷史可以稍減煩擾。王位繼承不由一個確定制度來決定，足以引起後來軍人的跋扈，而使元老院的命令和人民的投票俱歸無效了。照朱理亞的制度，皇帝由人民選舉而元老院予以王權。但是人民選舉皇帝的時代已經過去，而元老院仍擁有威權爲帝國至高無上的貴族會議。不過元老院不能與已登王位可以指揮軍隊的皇帝相抗，遂退處無權了。

羅馬的世界由這種有力的皇帝與無力的元老院統治了兩世紀，但自尼祿帝(Nero)死後實際情形却爲軍人的行動所左右，軍人如賈爾霸(Galba)鄂圖(Octo)維忒力阿斯(Vitellius)等幾可與皇帝抗衡。軍事的力量破壞了政治的統一，消滅了羅馬的威權。公民所表現的公意爲反覆無常的軍人意向所破壞。於是帝國的權力變成一個空殼，最後至不能抵抗外來勢力的壓迫。

尼祿帝死後經過一度的混亂，惠思葩西安(Vespasian)繼登帝位，一面擴大公民資格，一面擴大

元老院以求恢復帝國的統一。以外省的許多巨室加入元老院爲一種政治家的方法可以一時延緩羅馬帝國的崩潰。如此改造的元老院給繼統的皇帝以法律的地位，鞏固皇帝的權威而大大減少野心軍人的爭奪。但是元老院不曾繼續刷新內部以保持權威，又沒有代議制度以發揮帝國以內人民的政治意志。羅馬也不讓實行自治。皇帝的權力沒有鞏固的基礎，所以皇帝既不能消弭王朝專制的企圖也不能抵制野心軍人的企圖。杜密善帝（Domitian）死後的新內戰卽足表示這種事實，但此內戰只在塞弗拉斯（Septimius Severus）十分專制王朝以後則有此純恃力爭之事。公民資格的觀念，政治秩序的基礎均以缺乏實行的機會而廢弛。在廣大的帝國之內中心勢力分散常足引起紛爭。因爲勢力能够集中於任何一處，帝國遂不復爲中心不復爲京都矣。所以分裂爲兩個帝國，又分裂爲四個帝國，甚或分裂爲六個帝國。在分裂的途中羅馬的人口，財富和文化均爲權力的爭奪所敗壞。權力爲專制魔王所假借以表示其偉大，但非發源於一種理想也不能感動他人，故終歸自行毀滅而已。

通常談到羅馬的滅亡以爲是一件神祕而有定命的事件。在政治科學上如同在一切科學上一樣就未知者以求其理不如就可知者以索其隱較爲妥當。羅馬興滅的途徑我們不能說明，但我們探究其社會生活與社會制度的關係也是進一步研究的惟一門路。羅馬的內部力量專在公民資格所表現的統一原則。此原則具有很大的伸縮性，所以一時也適於帝國發展中的新境況。但是公民資格

擴張到某點便不免於破壞。羅馬的想像政治家又不能爲文明世界的一個帝國建立一個政治基礎。沒有統一的新原則以代替現在已無意義的公民資格，也沒有威權的新原則以代替相沿的官吏和城市議會（City-council）。於是不得不以權力相尙而不足取信於人了。當國家衰落時，人類遊心於個人主義的哲學和以基督教爲主的天國。這些學說因感情的激動特別着重帝國所忽視的人性，如此遂使國家更加崩潰了。基督教入於塞姆人（Semite）以外另一形式的社會顯出教會與國家的真實分別（此分別到後來也沒有了），但此並非出於意料竟陷於一個危險時期。此種內部的失敗正足以予羅馬四圍的外部勢力侵入之機會。羅馬終成爲一個空殼，不能抵禦野蠻民族的侵略了。

## 第五章 民族國家的形成

一、封建制度——羅馬既經滅亡，在西歐即實際無所謂「國家」。在東方有一個不甚爲歷史家所注意而曾長期存在的拜占庭帝國（Byzantine Empire）經過無益的戰爭尙保有殘破的文化。但在西方國家無復存者。至就政治組織而論，則公民資格大進化的成績似爲從前所未有。舊日的成訓在混亂的野蠻社會中隨處殘存一點。然經過長期的痛苦以後國家竟在一個原始社會中重行建立起來。這種歷史的進程此地不能敘述。我們僅能一攷慮我們現在所知之國家所以形成的新要素。

在此時代社會繞着兩個沉澱劑而結晶。其一爲教會，教會賴其本有的轉化方法保存國家的遺跡，又爲人類的心靈預備一個出路並在古代羅馬名義之下預備一個統治的新方法。本尼狄克特（Benedict）的典範演成格列高里（Gregory）的權力。典範與權力俱要求不受時間和空間的一切限制。教會在一個政治紊亂的世界自始即釀出一種文化普遍性的要素，而在教會統治之下修正了統一的觀念，也可應用於政治。其二爲領土的單位，於帝國分裂後由軍人或貴族直接管理。遠在軍人或貴族之上的是蠻王佛蘭克西（Frankish）哥底克（Gothic）倫巴（Lombard）凡德爾（Vandal）等能够徵稅並且發動大戰，但不能維持每個地方的秩序。在蠻族橫行的時代保衛安全爲先務之急，而此只有屈服

於強者乃能得之。每個區域都有領主(Lord)不再受皇帝的控制而自建堡壘，享受權力的結果——個人的而非單純政治的權力。克羅維斯王(Clovis)和其後繼者求集中帝國的統治歸於失敗，而君王和人民都太無知無識，太混雜不純，太無訓練。在查理士馬忒爾(Charles Martel)不平(Pepin)查理曼(Charlemagne)等王統治時代的第二帝國承認這種情形的需要，不求帝國的統一而承認帝國的階級組織。在國王命令的形式之下，由各貴族統治土地，而各貴族則須服兵，納稅，並宣誓效忠於國王。所以封建制度的理論和事實便發生了——事實不及理論的完全。在封建制度時代國家又沉沒於一種社會之中。一個經濟的名位即可以取得臣下服役尊敬和效忠的領地(Fief)轉變為政治的和私人的各種權利。這不是國家的要求，而是領主的要求，不是本體的幸福而是一個主人的權利，所以以激勸並維持人類相互的義務。部落的軍事組織強加於土地之上。當封建制度確定時，土地的所有權成爲一切權利和義務的基礎。這是可以尊敬和效忠，可以徵兵和徵稅，可以管理未成人和婚姻，可以審判甚至立法的名位。公共職務變成私人財產的附屬品——或者還是公私無從分辨。所以非常之事如私戰，私錢和私判也得承認，所以又高等貴族免稅的私人特權也當做公共權利。國王的統治乃出於他自己的權利，所以人民是「他的」人民，國家是「他的」國家。

金克斯(Jenkins)在他所著國家與民族一書中敘及封建情形以爲是介於家長制度與政治制度

之間的制度。這種敘述可以發人思想，但我們須知在封建制度之下家長制度的重要要素即統舍的血緣(Inclusive kin-bond)已漸消失。反而封建的趨勢傾向於獨占的血緣(Exclusive)即傾向於等差關係。在長子繼承法之下，財產與官職都變成世襲的，領地所有者的承繼人確定後即須納領地承繼稅。在智慧和經濟兩者都貧乏的時代，人民只賴原始農業生活，自然社會應取一種嚴格的形式。教會的普遍要求也不阻止階級界線的硬化。而且教會本身就變成一種階級制度，如同其餘的階級制度一樣教導人民以服從和領主制度爲生活的天經地義。

然在此種秩序以內漸漸釀出許多新勢力使其崩潰起來。商業的生活漸次恢復，與封建情狀相反的商業城市漸次強盛。工商業的貴族制度與土地的貴族制度完全不同。在工商業制度之內沒有封建制度存在的餘地。工商業主張並且完成其獨立性，德意志和意大利的自由城市由之出現。我們已經知道城市生活的性質如何影響社會。這種事實在中世紀也可取證。在城市中工商業的財富破壞了地主階級的成訓和權力。在城市中一種新的社會政治的統一即公會(Gild)組織起來加強封建制度所無的要素，並且創造另一生活方式的新標準和新風俗。工人與游民(Popolani Grassi)鬥爭所獲得的勝利爲農人與地主鬥爭所未有。初期商人公會的獨占性過強不適用於新情況，及其衰落時，比較包含和比較親切的工人公會乃占重要位置。工人公會過嚴變成一種權力和特權，但當其時已

有正在進行中的新運動將公會的勢力掃除終至於盡。

宗教對於中世紀人民心理的勢力在西洋文明史上可說是空前絕後。宗教雖要求統一，而其結果竟將封建制度完全瓦解。神聖羅馬帝國不曾將國王與教皇的要求合而爲一。到了一個時代，教皇要爲一切國王的絕對主人，解放國王的臣民不必宣誓效忠，而使國王拜倒於教皇脚下，由其自由處置。格列高里七世 (Gregory VII) 使亨利四世 (Henry IV) 遵循其言臣服於卡諾沙 (Canossa)，而一個國王跪立於雪中，在其精神的主人 (Spiritual Master) 之前卑謙的懺悔三天三夜，不能不算是世界奇觀了。格列高里的勝利尙不甚久，但到了英諾森三世 (Innocent) 則幾乎使全歐的國王從意大利到西班牙，從瑞典到英格蘭都拜倒於其脚下。

教皇的這種「俗事權力」(Temporal power) 多賴廣大的多數信徒之擁護。但教皇受兩方的威脅。在一方教皇的權力過於侵及國王的權力和尊榮，這兩種權力不能混合，也不能劃分。如國王要求俗事的權利，教會便要求宗教的權利。兩者都要統治一切，結果自然常有衝突。在又一方教會內部的分裂也足以損傷教會的俗事權力。教會的俗事權力與宗教義理不相調協。由否認威權訴於良心的宗教信仰所引起之教會內部改革運動終使教會大爲分裂。教會的統一破壞了，教會對於精神與俗事的普遍要求也歸失敗。在封建制度崩潰的途中遂有一種新的混亂出現。



歐洲的君王利用此種混亂。教會的企圖姑置不論，封建制度確大有礙於大領主即國王的雄心。大諸侯對於國王直接服役，但大諸侯的臣屬和佃戶則須聽命於其領主間接服役於國王。國王可以召集國王從事兵役，但不能召集其臣屬。這種情形使得大諸侯對於國王及其相互間常相爭奪非常可怕。一般人民苦於爭戰漸漸知道呼籲，而以國王的權力為內部和平與秩序的源泉。人類由封建諸侯叛亂的痛苦中尋得國家統一的出路。教會曾試求國家的統一而遭失敗，因在教會之下的共同利害關係已經破壞了。一種新的共同利害關係漸漸發生而使國家達於成功。

這就是民族性或國民性(Nationality)。賴民族性之助使公民資格的觀念增加一種一種性質和範圍為希臘羅馬所不及知者。這是鞏固「鄉村國家」(County-state)推進政治到一個新時代所必要的一種情感(Sentiment)。因為這是民族性初步成爲一個確定的和創造的勢力，我們必須進而攷究其重重意義了。

二、民族性的意義——民族性的本質如同國家一樣統含一切。民族性對於平民與貴族並未分出什麼差別。公民資格可以是而且通常已經是一種權利或特權含有獨占性。但民族性不被認爲一種權利，而不問地位或階級如何自然屬於一切人。關於此點，民族性與原始社會的宗法觀念相似，而其作用乃在一個較高並較廣的平面之上，也如宗法之在原始社會一樣。這是一種自由統一，可以容

許無窮的差異而不必要何種特許和強迫。所以在反抗階級統治，狹隘的忠心和專制君主對於思想和行爲的束縛中，民族性的精神漸漸強盛起來。

中世紀的後期已具有民族性的先決條件。在宗教上，語言上和生活方式上所顯出之文化的共同要素已流行甚廣。他們的力量不大，尙不足以在一個大區域內反抗現當權者的擾爭而保持政治的統一。但在因地理、歷史、語言和風習不同而劃分的許多區域中，他們確能有助於一種新社會的產生。在這許多區域之內，人類知道想到本國或祖國（Fatherland）。人類學得一種盡忠觀念，其含義較狹於文明而較廣於地方（Locality）。此種觀念的發達，由於科學技術的進步。發明的影響，無論爲火藥或印刷足以改變權力的分配，尤足以擴大權力的推行。最初此種權力的新工具爲強者所得，但無法祕守而不爲他人所用。發明縮短了一切事物的距離。發明又使機會不爲少數人所獨有。發明打破了風習的剛性。依據法律發明探求人類所創設的許多差異，如果這許多差異不真實，發明可使之削弱並推翻之。在一個發展的社會中，強分的差別實經不起試驗的推論。人類所得以控制自然的新權力可以變成解放一種新權力的工具。

在今日我們很難了解從前一般人類的生活如何遠離於統治生活的威權。

農民對於政府的活動有天高皇帝遠之感。威權之得以行於農民，農民所不知的一種概念，而

農民之視威權則似乎出於迷信，如迷信四時之不可易而已。人類未知參加共同生活以前，民族性的觀念無從發達。

於是我們將怎樣指明近代國家所賴以發展的共同利害基礎？斯賓祿(Spencer)曾說「民族的統一不在語言，不在政治，也不在人種而在精神。」有知與無知，市中與鄉農，貧與富一切英吉利人所有以異於一切法蘭西人或日耳曼人的精神統一(Soul unity)是什麼呢？

我們尋求與民族性相關的任何共同性質或確切利害是無益的。人類社會所有的語言，風俗，宗教，領土，種族意識，經濟利害以及政治慣例無一可與民族性分開。其實兩種民族性似乎很難在同一客觀要素之上求得積極的佐證。瑞士人沒有共同的語言，猶太人沒有共同的領土，至於說是共同種族也常常近乎是一種錯覺。當我們尋求所謂「共同」時，自須求其積極的條件，如此則條件極多使我們無所適從了。民族性的定義常有一種假定，例如芮農(Kennan)所謂「組成一個民族的東西不是說同一語言，也不是屬同一人種，而是在過去已經共同完成許多偉業，在將來仍欲繼續完成之。」但是這正如說他們是誰，他們是已經共同完成許多偉業而自覺為一民族者。這種條件可由一個家庭或一船船員或一黨黨員具備，但他們不能因此變成一個民族。民族性是一種社會的意義，這種社會在一種特殊時代的歷史情況之下要求一個國家統一的表現。民族性所賴以形成的條件雖很多，然

其觀念却是確切的，強烈的而且活動的，不僅是大我的單純驕誇和尊大，所以人類爲民族性的名義鼓動起來，可以至於忠心犧牲甚至崇拜。

精神的統一有許多種，民族性不過是其中的一種。爲甚麼英吉利的精神統一貴於各地的勞動者或同教者的精神統一而獲得多人的擁護？爲甚麼思想不同生活不同興趣不同的人類，一當緊急的時候仍能捐棄一切而歸於一致呢？

就大體說，民族有其顯著的相似處也有其顯著的相異處，此相異處即這個民族與那個民族之所由分。如法蘭西人之異於德意志人，不列顛人之異於法蘭西人，瑞典人之異於俄羅斯人等。但是此等差異尚不及英吉利異於蘇格蘭人，薩克遜人異於普魯士人，布勒通人（Breton）異於諾爾曼人（Norman）之甚。而且以這種種相異處來做定義也未免太假冒太詭譎了。這種種相異處在民族內爲愛國的熱情所掩飾，在民族間又爲政治的成見所誇大。當大戰爆發時及俄國二次革命後英法兩國對於俄國人民的變化發生一種怪誕的幻覺。況且這種種相異處雖實在時也是大體如此並非普遍如此。許多英吉利人在體格或思想的方式上不是模型的英吉利人，然他們尙感覺到他們的民族性。確實這種種相異處不是近代文明的決定條件。

有兩個大要素可以說明民族精神的堅強與濃厚。一個是國家進化到了鄉村國家這個階段時

國家本身的活動，又一個可自國家發生以來的社會情況中去尋求。

國家常是一種有定並且有限的權力。因為國家熱心於統治致使秩序與混亂同時俱來——國家範圍以內的秩序，混亂則起於國家劃分一切社會過嚴。鄉村國家一經建立，國家即劃分國民的興趣。中古文明在宗教、學術、法律和風俗上所見之人文主義者的情形漸次國家化了。鄉村國家劃分一切的影響見於重商主義政策上的甚為明顯，這種政策以國家的經濟利害限於國境，而其錯誤則為內興那力村姆（Nationalism）的狂熱所掩蓋。實際這種政策所創立的經濟利害以國境為限如現在的保護關稅政策不無損失。而且行政與法律將住在國境以內的人民聯繫起來，而將屬於他國行政和法律的人民分開出去。國家的演進各別不同，所以每個國家對內同類和對外異類的觀念漸次孕育成功。加之國家與國家衝突的影響可使此國人民反對彼國人民而各以共同利害的關係發生最強烈的愛憎感情。

至於振起民族精神的他種影響我們必須追溯歷史上所以激勵社會本能和團體感情的情況。要明白此點，必須回溯到有史之時。

我們已知道游牧人羣行止不定，攻守無常。但是這種整個人羣到處遷徙的運動尚不真實屬於人類的歷史。第一這種游牧人羣除超越海洋沙漠以及大河外要經過長期的苦鬥踏遍絕無人煙森

林稠密的地球，於身體上實不可能。人類乃漸次知道可以遷徙。照近代人類學上所指示的說，原民因各種情形多不能大規模的遷徙。游牧人羣不過是例外，其所以不能不遷徙的原因乃以其所佔有的土地爲荒原或爲沙岸無法定居。人羣定居之處必其處能够定居下去。人羣中的冒險者與征戰者縱然外出，但其人羣決不離其已開墾而有堡寨的老家。

定居各地的人口漸次繁殖。向外擴張的居民不但相爭而且相混。商業與異姓結婚可使鄰近的人羣變爲同一姓氏並不下於征服。結果我們得有像凱撒在高盧地方所發覺的這樣一種情形。高盧地方雖極貧瘠而且崎嶇不易使其人民一致抵禦外侮，然其人民却已有一個共同的姓氏與共同的性質。比較強盛的部落是 Aedui Sequanii Helvetii Nervi Arvoni Treviri Carvates 等。這些部落成爲同盟，相友相仇。整個的情形極不安定，羅馬 雖將其征服，不過鎮撫而已。凱撒高盧 (Caesarian Gaul) 的部落是攻戰和混合的產物。他們是由無窮的社會混合所生出的新統一。他們自己驕誇爲一種族，但此不過是人羣自私主義反抗外族的一種普遍形式。他們忠心的內部根源不是「種族」而是他們所賴以生存的地方，風俗，成訓，威權和共同命運。

歷史上征戰的狂潮是人類大結合的先聲。最著名的征戰民族爲米太人 (Meds) 與波斯人，希臘人 與腓尼基人 (Phoenicians)，希伯來人 (Hebrews) 與埃及人，伊特刺斯坎人 (Etruscans) 與羅馬人，匈牙利

稱的馬扎兒人 (Magyars) 與波蘭人、蒙古人與土耳其人、佛郎克人 (Franks) 與阿力門人 (Alliemans) 撒克遜人與克爾茲人 (Kelz)。這種種民族先後四出征戰，建立統一的功業，以顯出民族的聲光而要求民族的統一，但當其初團結也不甚固，只爲一種不定的混合而已。

由種族的混合所生的變化，可舉古代希臘爲例來說。希臘的記載中尙記有許多種族的相互影響。我們不能爲這許多不同的種族下一個什麼定義呢？或者我們又怎樣將這許多種族與較後的赫倫人 (Helens) 或最後的希臘人相關聯呢？如果我們將歷史上蒙糊的種族變異與現在民族性的概念相聯又爲如何的輕率呢？

一個民族侵入異域即發生新混合，新演化。侵入的異域不似近代的殖民地，而以殖民地的土民與侵入的民族完全隔離。古代侵入異域的民族則與其原有的居民融化的爲一。不過漢人、蒙古人、土耳其人和回人的侵略雖野蠻殘酷也無這種結果。時代進化到幾乎一切財富在於土地的產物時，征服者許農民爲農奴而收集農奴勞動的所得。一個空的土地便是一個空的征服。被征服之人民的少婦雖成爲征服者的戰利品，然此等少婦一爲妾媵或母親時即可改變征服者的精神與血液不啻天子以報仇之法。因此理由殘忍的猶太預言家竟教人勿留征服地的婦孺以免其復仇。但是好色是一種本能，實際究不能加以禁止。

所以人類的舊種族雖滅亡或變成一種蒙糊的紀念而新種族則隨之發生。因爲開拓與接觸的擴大，社會的進程更顯示得明白。人羣因通婚與文化的互相影響而同化，同時在各人羣中發生新的而且極重要的變異成爲一種較複雜的文明之前提。在表面上雖不免有鬪爭，然此鬪爭乃出於同類尋求同一的目標，例如希臘，中世德意志和現代歐洲。這些鬪爭是最破壞的，又是最無益的，因爲不但破壞了安全，而且浪費了財源。既經暴力摧殘之後除重新建立外即無餘物矣。

近代內興那力村姆精神的強盛足以妨礙真理的實現。其理由之一爲近代國家的行政性質。其另一理由爲共同生活的感覺使其不能與國家分離。

社會的觀念常較簡單於真理。人羣從不知道所已創立而又常改造之勢力的深處。人羣常拈住一個社會的要素或標誌而以之爲社會的一切標準。就原始社會說，則是氏族要素是血統關係，是兄弟的聯結。在圖騰社會最需要一個單簡的社會標誌如鳥或獸或魚或其他自然物以表示統一的精神，其標誌有外形可見而又含有不可思議的迷信。希臘曾在理智上發覺社會的真實基礎在共同生活的利害關係，惜在政治上並未切實推行。羅馬以法律上的公民權利爲滿足。人類由此種衰落的制度傾向於東方。西方的信仰時代又萌芽了，正統教改造了公民資格的領域。一神教如猶太教，基督教，或回教等起而代替古代的多神教。在宗教的魔力之下社會的觀念遂變爲信徒的團體。教會與社會



混合爲一物而不可分，非信徒與異教徒被排於社會之外。在這種宗教的眼光中無須他種盡忠之道，於是社會的一切問題遂化成簡單而且錯誤了。

西方的信仰分爲派別以後，宗教的狂熱乃爲他種忠心所削弱。教皇與國王的衝突是全部歐洲各國鬪爭的焦點，國王勝利後乃告停息。現在人類在共同服務與共同忠心之上獲其統一之道。擁有神權與政權的專制君主成爲社會的樞紐。照霍布斯(Hobbes)的思想說，這種使人類變爲社會的動物之聯結是勉強的，不是自然的。但由此優勢人類漸漸自覺是英吉利人，日耳曼人，意大利人，波蘭人，俄羅斯人。其所正在實現的統一，是民族的統一，而民族統一的基礎，乃在一種共同而且優異的文化之感覺。

在此我們必須指出民族性的感覺比較從前社會統一的概念更爲普遍，更爲真實。社會進化到了民族性這個階段各階級的社會意識完全混淆，而趨向於民治與巴力門，君主不復存在或僅保一個虛位而已。民族性含有平等的要求，因爲民族性的範圍內並無何種等差。民族性適用於一切人，無論爲貧爲富爲貴爲賤。民族性不似一致服從王朝之出於外鑠。民族性除長期的演進外不可改易，民族性也不似對於君主的命令可以單純表示從違。沒有簡易的公式可以解決司法上的民族性問題。民族性不是人羣榮譽的單純表現，如優異種族的要求。人民雖有一定的居地，然民族性所聯合的範

團實較舊日所自覺爲同一社會者爲大。

如此普遍，複雜，精銳，而且強烈的一種精神，不得不在國家中尋求表現。其他團體如教會，只能完成宗教的精神，家庭只能滿足兩性的需要，俱不能實現民族性的目的。於是國家成爲民族性的團結，而一種新秩序的衝突和調節也就發生了。

三、由專制到民治——封建制度崩潰以後，近代歐洲初期集權君主制度發生。中世紀的文明到了十三世紀之末，始有大進步。足以控制羅馬滅亡以來的混亂。不過在十四世紀中，由中世紀轉變到近代是極其艱難困苦的。在此種轉變中，各種大勢力佔何種地位，我們須留給歷史家去考定。戰爭與疾疫掘毀了社會秩序的基礎，又動搖了殘存人民的風尚，於是舊日成訓遂失其權威。在此種煩悶中，需要新社會的機關，而其結果竟從各方面發生出來。兩大發明如紙與印刷爲重行發見希臘思想的先河，使人類精神得到充分的解放。科學不但漸知控制自然，而且打擊人類心靈上最占勢力的迷信。許多事項協同分解階級制度。火藥屬於武士戰爭的特權，漸次取消。經濟的需要漸次解放了農奴。當英吉利以耕地變爲供給毛織工廠的牧場時，已感覺工業長期發展的第一衝力。中間階級漸次發生，將封建制度下領主與農奴的大差別推翻了。

當階級制度失勢時，國王漸次有力。國王的權力從前失之於封建制度，今則得之於反封建制度。

在英格蘭亨利二世 (Henry II) 時代，國王の特權，國王的法庭，國王的訓令已能制勝一切地方的和封建的審判。法律漸次集中化，羅馬法律的影響足以加強法律是王意的學說。對於君主的限制，半獨立的貴族軍事組織，具有司法權的巴力門 (Parliament)，登極的宣誓，城市的自治等漸次取消。英格蘭因為是一個島國又爲諾爾曼 所征服所以很早就達到了君主專制，而且有更進一步的發展。不過經過許多變化之後，君主專制的原則始在歐洲大佔勢力，到西班牙腓力二世 (Philip II) 時代，法蘭西路易十四世 時代 (Louis XIV)，英格蘭斯圖亞特 (Stuarts) 時代君主更變成有勢力。至於德意志 達到君主專制則比較遲慢而且落後了。但因民族性的精神首在要求統一故有利於國王。國王爲神授的民族首領，具有神權可以要求人民被動的服從。當國王與封建貴族時如丹麥 或法蘭西 人民常多左袒國王。專制君主是人民反對封建特權和貴族剝削的出路。國王又解決了宗教的衝突。當我們回到到當時的政治思想家如霍布斯 自由的哲學家如斯賓挪莎 (Spinoza) 均許國家可以絕對控制宗教，便知這種民族性的感情如何強烈了。

這是一種暫時的解決。反抗封建的各種勢力暫時擁護君主，但封建的束縛既去以後，君主的地位又受公民的攻擊。而且民族性的積極勢力需要更完全更活動的表現。推尊君主的各種勢力既發展之後，又推翻君主或使君主僅保有憲法上的虛位而已。

民族國家漸次成爲王朝國家的繼承者，但民族國家並未保有王朝國家的一切所有物。政治威權的基礎既擴大了，政治威權的範圍便生出一種限制。因爲民族性屬於全民族，所以要求社會應由國家來保護維持並且促進。但是不屬於民族的共同興趣又要求個人自由不受強制。宗教的事件又成爲爭論的問題。解決這個問題的第一個方法是奧格斯崩 (Augsburg) 的「宗教和平」 (Religious Peace) 即君主與人民俱得信仰自由。但是在人民自由發展的機會漸次加多時自然再不能將其人格屈服於任何君主或政府。以後的歷史仍是向政府爭政治自由的歷史。

在實際的鬭爭中鬭爭的問題不如結果的明顯。有名的人權宣言曾經確定政府的真實原則。特別是關於主權在民及國家控制全體人民的權力有一定限制的原則。但是普通，尤其在初期中人民的鬭爭在反對外來的專制而不是真實的自由。清教徒或天主教徒當其無政權時則主張宗教自由的權利，及其取得政權時又擴大國家的權力。人類很少反對統制的原則，但人類並不以之不攻擊統制的原則。民族國家中所孕育出的他種勢力也是如此。工業的新權力反對政治的外來干涉，但本身對於工業的統制並不反對。甚至已經敗退的勢力當國家工業化時也集於自由旗幟之下。人類由國家以內各種利害的差異與衝突更多爲了解國家的性質。

與民族性相隨而變化的尙有經濟的權力。我們已知農民孤獨無知無法過問政治。在封建情形

之下農民只是勞動階級。鄉村的勞動者很難離開鄉村。英格蘭遲至一六六二年的住宅條例對於舊的事實加以法律的承認而規定人民的住宅如年租不滿十鎊，可以驅逐於鎮市之外。經濟權力的缺乏便是個人自由的缺乏。缺乏金錢足以妨害服務的自由而使勞動者失其獨立性與可動性。甚至藝術與工藝也有地方的禁例，每個城市都反對外來的工人和商人以求自保。交通、市場、新工業的發達和國家權力的集中乃將這種種禁例打破。西摩勒耳(Schmoller)在其所著的商業制度 (The Mercantile System) 上說，「十七八世紀的整部歷史不僅德意志而且其他各處都是用國家的經濟政策反對鎮市、地方和各階級的經濟政策。」因農業衰落工業發展孕育出一新階級，其態度大異於農民，而其權力則甚有影響於國家。

而且經濟的新勢力最初雖有助於專制制度但到後來竟將他摧毀了。國家能够控制並且利用最初的工業發明，如科爾伯特(C Colbert)在法蘭西之所爲。工業時代進一步的許多發明便將這種要求推翻了，——國家再不能控制他們。經濟的中心完全離政治的中心而獨立形成。雖國家不曾注意到經濟的內部衝突而經濟勢力却大有影響於國家，並常不直接參入政治的範圍。

從前經濟很少與政治的權力分離——一個人可以提到羅馬武士與長老政治利害的衝突，但武士從未造成近代經濟的差異。因爲在工業時代以前經濟的權力實際不能與政治的權力分開。羅

馬的武士是賴國家的租稅以爲生的。倫巴 (Lombard) 的銀行家，格那斯 (Genoese) 和南德意志的財政家須賴政治的特許始得存在。十七八世紀的聯合股份公司享有政府的特許權。工業時代以前一切經濟權力或在所有權與政治制度相聯的土地或在國家所特許的商業或財政特權。公共生活極儉嗇市場極狹小致生產者或無特權的營商者不易由單純的經濟活動獲得權力。在此時代沒有工業托辣斯 (Trust) 或財政機關能够反對或者控制國家。在殖民地某種註冊公司所有的權力大於國家的正式代表，但是此種公司之得以如此乃爲政府所賦與。

新的經濟權力不是國家的產兒。反而言之，政府仍大部分爲地主階級所控制而力求設法反對破壞土地的社會重要性和擾亂一切現有階級差別之勢力。但是沒有政治權力能夠阻止由手工業到機械工業，由家庭工業中心到工廠工業中心的運動。這種運動大大增加了生產使財富落於少數人手中而多數人仍得許多新便利；這種運動使鄉村衰落都市繁榮；這種運動使生活程度提高而一般人可以希望享受；這種運動使人口空前的增加，這種運動又使整個國家聯結成爲一種互相關聯的複雜統一。這種運動既非國家所創造，則國家不得不用大力去求適應此種新情況。這是一個長期事業迄今猶未完成。

然其最難適應者不在建立資本的權力於土地的權力之上；蓋舊權力與新權力於此有調和的

可能也。新財富由通婚與共同經營工商業而獲得舊名位。極嚴重的問題是被統治階級之新的經濟權力如何適應。產業工人之附屬於資本不似農民之附屬於土地純爲靜止的性質。古代的風俗並不尊重勞動階級。勞動階級是變動不居的。勞工階級的人數常常增加，逐漸發生權力的意識。農民散漫不能有團結而產業工人則有機會去聯合起來。勞工集中於文化的中心很易接受新觀念。勞工的工作漸次專門化，但在一個共同的事業之中仍以增進其共同利害關係。國家修改舊法律以限制工人組合，又可以法律反對蒸汽機。但經濟的事實強於政府的權力。勞工漸知一種新經濟武器即同盟罷工的效力。社會需要勞工的勤勉服務並不甚小，而且常較政府本身所需於勞工者爲急切。勞工漸漸感覺新目標與新權力的相同，起而要求並且獲得有力的公民資格。於是國家因由經濟勢力的活動改造了社會的基礎而趨向於民治。照斐雪 (Fisher) 所說，「英國的真實革命不發生於一二二五年，也不在一六四六年或一六八九年，而在一八三二年，一八六七年與一八八四年，在這些年代中一種適於農國的憲法因受工業革命的影響而逐漸改造，允許商人，工人和農人共同控制國家的命運。」

由此種種影響所引起的國家變化我們須加以討論。如我們一探代議制度的進程，也就够了。代議政府是近代國家的特徵，所以別於其他一切國家者。我們可在任何歷史階段上發見代議制度的雛形。一個人要爲多數人活動，那個人必須由多數人選舉出來去爲多數人活動，這是一個明顯的方

法。我們在希臘可以尋出雅典的分區選舉或阿奇安同盟 (Achaean League) 的城市選舉近於代議制度。但古代國家的代議制度從未用爲一種有組織的原則。由少數人以表示多數人的意志。羅馬帝國中的政府問題可以暗示近代得到代議的結論，但羅馬並未實行代議制度。紀元前四一八年高盧由皇帝勅令市鄉選舉代表組織國會，但也未實行。於是代議制度這個政治趨勢遂留給近代去探求了。有些歷史家追溯近代代議制的起原於條頓或盎格魯撒遜民族實行封建以前的民衆大會；又有人追源於中世的等級制度 (System of estates) 或中世國王的諮議會 (Council)。然不論起原如何，代議制度與民族國家不可分離，而以其特別性質給予近代公民資格。

在代議制度的進化歷史上我們可以分爲幾個階段。國王的諮議會是一個階級的諮議會。此會包含有王家官吏諸侯，主教，和兩個大國的首領，而不是代表。當諮議會准許一般人民的代表與貴族牧師共同集會時乃漸有代議的意味。一二九五年的英國巴力門可以說是第一階段的完成。照此時選舉法說，「每個地方行政官須使每縣選出兩名，每市選出兩名，每個自治市選出兩名做議員。」其初這些議員權力甚小，不能建議或受商而只聽訓照辦。但是不得人民的同意即不得徵收捐稅，以此漸漸使國會的權力增加。由各地財產所有者選出的議員知道要國王提出支出預算，國王初雖拒絕，而其結果也不得不提交了。



代議制度發展的第二階段是一個單純的代議院。封建的差別將衆議院從貴族的參議會分出，但削弱封建制度的勢力加強了衆議院的權力。這些階段繼續發展的情形以英格蘭爲最明顯。馬格那喀他（Magna Carta）的封建原則爲巴力門轉變成國王須受制於巴力門所定法律的原則。巴力門發現一個課內閣責任的方法而其實際即是課國王的責任。結果造成君主專制的各種勢力遂與建立衆議院權力的各種勢力公然衝突。一六八八年的革命在國王與巴力門之間建立一個原則即巴力門爲法律的決定機關。於是代議制度得以前演進至國會擴大而成爲國家的機關。

英國的革命沒有預料到如此的結局。革命的理想是財產的代表制度。由陸克（Locke）到柏克（Burke）似以此種原則即足保障一切自由。在代議制度上一時未及注意到社會和經濟生活的變化。致國會尙保有錢袋選舉區（Pocket borough）按即由一人一家操縱選舉之區）法人選舉區，四十先令不動產，租地享有權及其他遺制等。在美國主張「不出代議士不納稅」於獨立宣言和權利法典中再三申述公民平等的要求，而以此原則規定於憲法之中。到法國大革命時代此種原則更加推崇。自由、平等和博愛。是可容種種解釋的口頭禪，但無論其含義如何。其所明白指出者爲代議制度的真實基礎是人格而不是財產。近代國家對此理想雖不無反動，然大體傾向此理想竟得進步。

代議制度更繼續大發展。民治不僅要求普通選舉，而又尋求確定內閣責任和保持立法權力的

方法。民治不但需要選舉代表的權利，而且需要選舉候補人的權力。民治企圖改進代議機關使各種公共意見在國會均得有發表的機會不致爲人所誤解。最後民治又需要全體議員於當選後繼續注意民意，以保持代表之實。

近代國家有經企圖而猶在企圖解決的許多問題。現在的國家不得不完全趨向於代議的原則，或者最大的問題即在國際關係的範圍之中，在此範圍中古代的成訓最反對民治的處理方法，又古代的觀念也最壓抑由社會和經濟之大變化所引起的一切需要。歐洲大戰顯出國內需要民治與國際需要專制的差異不可調和。但是憲法規定此兩種差異最大而最危險者又爲人民所推翻。內部統一的民族國家已經進到一個階段必須將其民族性與超乎民族性的情形聯繫起來。這是一個舊問題的<sup>？</sup>新方式，此舊問題爲何即政治統一的現行方式將如何適應超乎現行方式的一種文明。這個問題各時代都有而常不能解決。國家統一的完成幾乎全由暴力與勢力的鎮壓，而其勢力國家既不能解也不去求控制。部落城市和帝國先後所遭遇的問題現在正緊緊臨到民族國家了。國家更進一步的演化不在其他，似乎是在解決那個問題的方法，不問此方法出於盲目的探索，抑出於智慧的指示。



## 第二編 權力與功用

### 第六章 政治統制的範圍

一、不屬於政府的事項——我們已知法律對於政治活動的範圍規定一定的限制。國家的工作在建立並維持社會秩序，以使人類生活免去非法的壓迫而得到較大的自由。法律的確定性，拘束性，永久性和普遍性等最足以明白表示法律適於這種功用。無論國家可做其他任何事，必須完成這種功用。但是能使國家完成這種功用的法律本質却非他種形式的政府所能實現。集中人生的一切活動於一機關這是不必要而且無益的。某種事業能由國家去做，但是笨拙不佳——我們不用一斧削多數鉛筆。他種事業完全不能由國家去做，必要勉強去做，惟有敗壞而已。

格林(Green)曾指出不問何處如有有價值的任何行爲出於自動，出於人格的自發表現則國家即無直接控制的適當方法甚至沒有直接控制的權力。於此有一消極原則，其不易知甚於前節所說的積極原則。建立秩序和尊重人格——這兩種是國家消極的和積極的重要工作，如我們能照其含義看去，將可發現國家的正當範圍和限度。有種含義是十分明顯的，我們將在討論較難的分界問題

之前加以敘述。第一不問意見如何，國家不應設法控制意見。對於這條原則似有兩個例外，可使我們越發明瞭這條原則。國家可以容許破壞法律或反抗威權的煽動。這種煽動或反抗已超過意見的表示。一個或一羣公民可以思量現行法律的弊害，政府活動的違法或國家憲法的失當。公民可以適宜的要求此種見解。公民可用一切平和的方法說服他人，同時也可照憲法的規定修改法律與憲法。但破壞法律就是破壞秩序，建立秩序是國家的第一任務，爲保持秩序國家具有強制的權力。如果國家覺得有處罰鼓動反叛者的必要，即爲國家衰弱的朕兆。此種朕兆即足表明信任法律的精神之缺乏，而無以擁護法律矣。所以意見的自由並無危險。同一意見可以激烈表示，必無傷於法律。一個人在思想上可以反對法律，而在實際上仍舊履行義務。在可依憲法規定將意見變成法律的任何民治國家中，有人主張用強力推翻政府，即不可怕了。國家對於企圖破壞意見規則的煽動，可以施以壓迫。國家必須採用最合法的手段，以阻止非法的破壞。那是國家於種種手段用盡之後始能採用強力的手段的原故，如此乃可一致服從法律矣。

上節的說法可以同樣應用於教唆作奸犯科的文字。教唆必須是直接的而不是推定的。政治犯不在意見的自由表示，也少在文字的自由批評，而在確切觸犯了法律永久性的原則。國家保護法律的權力已甚充足，用不着再施行出版物檢查制度，這種制度彷彿將人類當做兒童，而是一種壓迫思

想的獨裁政治。

其他尚有關於毀謗的反對論調也似是而非。所謂毀謗不單是意見表示，而且要其表示含有惡意以毀謗或中傷某人。法律對於毀謗有實據者設有專條科罰以保護人民。毀謗或爲真實或爲捏造，那不是我們所要討論的問題。毀謗的構成乃因其表示不單是在公共事項上偶然涉及，而是意圖傷害某個人。評論未判決的案件即遭處罰也不合公道。如其目標確爲真實，由法庭根據證據審判可也。

我們爲甚麼必須反對國具有控制意見的權利呢？這不是爲自由而要求自由，因爲自由的本身也要合理。也不是因爲意見屬於個人的事項而不在國家權限之內。此種分辨實不足取，而必欲解釋意見自由者則甚多，俱見於穆勒羣己權界論（*Mills Essay*）中。也不是因爲可將意見與行爲分開，而以爲意見無過惡。意見與行爲不能完全分開。世界上流毒最大者恐莫過於錯誤的意見。由錯誤的意見可以使人發生與事實不合的成見，而爲一切愚蠢、殘忍、仇恨和歧路之原。我們試看用強力干涉意見的極不適當，便可以發覺我們反對的真實理由。強力由外加之，而非出於自覺，則不能使之心服，也不能養成健全的思想。壞意見因爲強力所摧殘，好意見亦爲強力所摧殘。強力易與罪惡相聯不易與真理相聯，所以單純要求使用強力便是觸犯真理。意見只能用意見來鬪爭。惟有如此，而後真理乃得彰明也。由真理而施強力始爲勝利的惟一法門。強力只可壓抑辨別真理之心以壓抑意見。如非如

此則足以損傷人格，而混亂是非。故強力打擊道德的勇氣甚於單純的信仰。而且強力以強求一致破壞了生活的原則。當國家法律干涉意見時，則法律成爲單純的強制。因爲當法律命令人民以行爲反對其意見時，人民可以自由行爲，而法律命令人民以思想反對其意見時，則人民不得自由思想。法律命令人民信仰，則此足以使人民作僞或反抗而訴之於民心。法律的工具喪失其真實的性質，而忠心的基礎，也被推翻了。所以法律強迫信仰時，則法律變爲虛設而已。

以上所說適用於信仰的話，也可適用於宗教的禮儀與習慣。由此可見國家的限度確切不易矣。當我們考量道德宗教與法律的關係時，國家的限度即明白顯出。

道德上的內心承認不可與法律上的內心承認混淆。我們服從法律不必因爲我們思想到法律是對的，而是因爲我們思想到服從法律是對的。不然則少數服從須賴強迫，國家必多衝突而至於混亂了。政治的責任乃以公認政府和法律的普遍服務爲依據，爲達此目的，我們不得不承認我們所不贊成的法令。這就是公意的原則。我們雖不贊成也得服從，這是一切忠心的習慣中所含有的假定。政府不應以人民所反對的法令強其竭盡忠心，爲此之故，政治範圍的適當劃分便爲必要了。政府應用增加同情減少反對的方法使公意得盡量表現。但是沒有一個政府制度能够保證人民同意，如用奇巧的方法或可得之。而所犧牲者或更可寶貴也。要法律與個人的希望與理想完全相同以建立法律

的威信則足以毀壞忠心。而且國家的法律不論我們所同意的成份多少仍爲一種外部的性質。法律是爲你的也是爲我的，法律的條文不是你的也不是我的。即或法律是在內的，同時又是在外的。我對於法律的反應不過是忠心，但法律究與忠心有別。法律不是宗教完全存在我的心中。

法律也與道德不同。道德是個人精神的良心的命令。從表面看，道德好像是風俗和社會訓練的產物，但道德成爲一種行爲的原則，是出於個人的自律而自由選擇幸福的目的與方法。道德常取決於個人自己的是非觀念，最後也常取決於個人自己的善惡觀念。道德是個人的直接反應。這種反應乃一切忠心的根本。但是道德行爲是整個個人的行爲，而不僅是一個公民，也不僅是一個商人，也不僅一個家庭份子。道德的原則常常決定一個人對每個人和一切人的義務，在整個幸福的意識中包含有整個的人格。如此說來，以道德爲日常行爲的一種原則似乎太反省太考慮了。然我們雖爲習慣成訓和社會風尚所束縛，我們仍發現我們自己不斷的遇着選擇的問題，我們所定的選擇具有自決的感覺。由這種選擇的事實看，道德又與盲目服從的習慣不同。

所以道德的範圍不能與法律的範圍混合。道德常是個人的，而且常與全部的情形相關不似政治的事實僅屬於一方面。有人將道德分爲「國家道德」(State morality)與「個人道德」(individual morality)實極混淆。如果所謂國家道德意爲承認國家每種行動是正當的，那不過是原始社會一



種非理性的忠順，即是非道德(Immoral)，因為個人除盲目服從政府外自己並無是非的觀念。如果國家道德意為無論個人贊成與否必須不問理由的服從政府行動，那又是個人道德的一種方式。因為國家道德只能是公民信念的一種表示，那種信念即是在大體上對於公共幸福則莫善於服從——同時這種信念又為歷史上許多英雄的道德觀念所反對，沒有他們不惜一切犧牲的堅持他們自己的所謂道德，則國家將不能脫離專制的壓迫了。結果除個人的道德外無所謂道德，即為那種對於教會或國家或其他威權者不分是非不問善惡的人們說也是如此。那種人是道德的自殺，但能自殺者既只有活的人類則能犧牲者也只有道德的人類，自殺不論由於疲勞或愚拙或迷信必出於自決，既出於自決即有道德存焉。

然則法律與道德的關係是什麼？法律不能規定道德，只能規定外部行為，所以法律只應規定國家認為有利於幸福的行為。這是什麼行為呢？如像增進自由或道德的人格之發展與表現所必要的生理的和社會的條件這種行為是很明顯的。這種普通原則自然不免有極不同的解釋，現在我們必須加以說明。這個原則明白指示我們法律不會也不能包含一切道德。變換一切道德的責任為法律的責任必將毀壞了道德。這是不可能的。沒有法典能夠顧及無窮的變化情形以確定道德的責任。而且為一切人必是一個法典，而道德則因個人的性格異其表現。用法律反對個人的道德即是奪取個

人的道德壓迫個人的性格，是一件極重大的事體，必須其確於社會有普遍的利益乃可。於此我們發現清教（Puritanic）的法律要求其道德適用於一切人，甚至於將一切非清教所有的道德自動力也毀壞了。有些人羣常以其狹隘的道德強使國家去推行。他們以賭博爲一種罪犯，并在法律上不許通姦和未婚者的姘識。他們不知他們所認爲的道德罪犯不必是政治立法上的適當目標。他們要求戲院出版與藝術的一種檢查制度，而予執行官吏以預先決定全體人民所可閱讀，思維，表白和游樂的東西。主張強迫的道德立法大概出於某種宗教團體，解釋這種心理的情形是一件有趣的事體。他們用強迫的方法普遍推行他們自己的特殊道德。在此種態度中有一種思想的兩重混淆。教會要求其份子的行爲合於教義自須完全立法。如一個人不同意教義，無須屬於教會。但是國家並不許如此容易的自由選擇，此種頑固的強求一致之情形在國家內確定某種限度，過此限度則多數取決的原則即不復適用矣。教會允許教友自由承認其所應遵行的教條。縱然如此，因社會習慣和其他關係常使人屬於一種教會，又因教義也容有異議的餘地，則爲多數人堅持太詳細太嚴格的解釋實爲不智了。美國美以美教會（Methodist churches）非有較好的忠告說服他們取決於個人的良心而修正了教規，則他們對於各種游戲仍遵守教會的條告，這可以做個例證。但思想的大混淆即伏在其中，教會對此類政治立法的要求不啻誤解而且放棄了教會的正當職務。教會不信其自己的道德權力，而要求

國家強迫教會所不能說服的人們，即是宣告失敗了。

當我們進而討論風俗時，國家的限度又可顯出。風俗在社會中自然生長，以顯出信仰的基本條件與生活的模型。風俗可以發展到極其強固濃厚致生活的新模型不易產生，然風俗的起原則是出於自發，不是出於任何要組織的意志所創造，更確不是出於國家的意志所創造。國家雖可改變風俗所由產生的環境以間接影響風俗，而於樹立風俗却無大權力，或者於破除風俗也無大權力。征服國對於被征服的人民所流行的風俗不必設法改變，這是好久以前所公認的一個帝國方針。國家不能用法律廢除根深蒂固的人民風俗這也是真實的。專制皇帝如俄國彼得大帝 (Peter the Great) 可以命令朝臣改變本國的風俗——薙鬚，換穿西裝，與採用外國禮節——因為朝臣爲政令所從出不得不服從。但彼得大帝不能強迫一般人民服從外國的生活習慣。於此可見任何專制皇帝的權力有其限度，或者說專制皇帝須保護風俗以維持其權力更爲妥貼。至在民治之下則法律與風俗的衝突更易發生，因爲民治關於風俗的情形更不相同，更不穩定，多數決的原則 (Majority-rule) 不大顧及風俗的權力，反易取消少數人羣的風俗。但如此立法的經驗告訴我們少數人羣的風俗頑強反抗法律的強制。美國飲酒是少數人羣的風俗。因此通過一個議案禁酒是可能的。但飲酒的風俗堅決反抗這個法律，雖政府建立許多禁酒機關亦歸無效。當法律破壞風俗時，風俗也破壞法律，不但破壞所反對

的特種法律，即守法的精神和公意的統一也被破壞了。一個嚴重必要的時機法律不妨違反特種風俗，又預定危險的救濟方法以防危險的弊病。但這種情形至少可以指明社會風俗的主要部分不在法律範圍之內，國家既不能創造風俗也不能摧毀風俗。

國家對於變化不居的時髦 (Fashion) 也少能控制。腓特烈威廉 (Frederick William) 能禁止臣民穿綿製衣服，但他很難規定衣服的做法。一個國王可以定出一個式樣自己照着去做，但不是命令他人去做。於此我們得到國家限度的例證。在巴黎或倫敦或紐約中不知名的人們所流行的時髦可以引起一種人民急急仿效，但如國家用命令來改變時髦不易生效，則應視爲一種奇怪的專制——甚至可以引起革命。

普通說來，整個活的文化是一種人民或一個時代的精神表現，而超出國家範圍以外。國家須照顧到文化，而不能過之。國家整飭生活，但不是創造生活。文化是社會的事業，賴較法律更大的內部勢力來支持。在藝術文學和音樂的範圍中也如宗教風俗和時髦不大受國家的影響。思想的表現，生活的模式，各種滿意的追求，愛情的表示，日常苦樂的嘗試，吃飯的工作，權力和優異的野心等等活動都照一種人民或一種文明所固有的路徑大多不知不覺的去反應各種勢力與情況，而其所知覺者則又大多不爲國家所包含與控制。

這種種分別於應用上極關重要，而在近代國家的行爲中尙未將其認識清楚。最後我們要特別說到在現在情形中所最需要着重的一種國家權力。如果一種團體的功用是有限的，不問那種團體如何的大，其權力也應有限。如果一種團體只屬於生活的一方面則不應使用權力致妨害生活的他方面或完成他種功用的團體。國家具有生殺一切團體的權力——不僅生殺個人——因爲國家有不可少之宣戰權和的權利。國家所有的這種權力漸漸發展到非常之大。國家要求可用強力解決政治問題的權利。國家如此做去，即提高了政治的興趣到完全統制其他一切興趣。不問問題的重要如何，國家取得一種武器，使用此種武器以解說惟一的最高的統制爲最後不得已的必要辦法。奇怪得很，使用這種武器創造出可以解說武器使用的惟一需要——公共福利的危險——所以武器定罪的主要理由變成武器繼續使用的理由。

在戰時國家將一種特殊的政治目的置於家庭文化生活和經濟秩序等的普通目的之上。爲達此目的，國家不惜壓抑並擾亂家庭、教會、文化團體、經濟制度及其他一切，而教導國民用暴力、盜竊、詐僞、暗殺等與社會所以建立相反的一種道德對待敵國。於此我們可以究問這種目的可以辨解這種手段嗎？抑或究問國家的功用可用如此恐怖、特別而且絕對的手段去完成嗎？公民資格不是全部的生活，或人類全部的義務。每個人對於家庭、社會，與自己都有一種義務。爲甚麼國家有一種權力可使

人類對於國家的義務爲至高無上的呢？

歐戰以前的情形可以予我們問題一個要點。一九一四年，俄國的農民並不與德國的農民衝突，那個國家的工人也不與那個國家的工人衝突。歐洲各國的商人也不互相仇視。各國科學家、藝術家和教師也不甚互相仇視。各國婦女對於使其互相仇視陷入慘狀的戰爭問題事前也未與聞。但是歐洲各國政府已牽入旋渦之中，奧太子一在塞爾維亞被人暗殺即引起世界大戰。我們無須考慮伏在那種行爲之後是什麼，也無須考慮民治、自由、與國命的誇張要求之真實程度如何——在如此情形之下，事勢業已無可如何，各國家必須相信其所不能知者。我們的討論只是每個國家有權力能够宣言「忘却你們是農民，工人，商人，科學家，妻子，或母親，惟一記着你們是公民。忘却對你的一切他種要求，因爲沒有那種要求可與我的要求比擬的。」

有不相當於目的的手段則其結果必不良。近代戰事的目的和理想過於誇大，當其目的不能達到時，則有錯誤的幻想隨之。只要國家仍保有絕對的權力或者只要國家與民族或全體社會相混同則這種情形必定繼續下去。反而言之，如果國家權力有限的概念漸次明白——如果國家更明白認爲是社會的一種特殊組織，一個必要機關，則社會不難設法限制國家的權力以防止國家摧毀社會的生活。

二、國家與其他大團體——人類既認清國家的性質和限度之後不得不用他種方法和工具組織他種團體以達到國家所不曾或不能完成的公共目的。自然國家起初尙要求這種種團體是構成國家的部分，或者又要求壓抑這種種團體以防其反叛。法蘭西大革命時代的民治獨裁者宣言「在我之後你沒有其他團體。」但其後一世紀竟到處承認經濟組合的權利，確定教會與國家完全分立，而有現在世界無數團體發生，只有盲目的歷史家或獨斷的哲學家才不能認識社會進化的過程。現在這種種大團體既不是構成國家的部分，也不是國家的單純被治者。其賴自己的權利以生存並不減於國家。其運用自己的權力正如國家一樣。家庭反對兒童純屬於國家的主張。商業組合要求組員具有一種忠心，與對於國家的忠心不同，有時兩種忠心甚至相反。金融、工業、商業和農業團體擺脫重商主義者（Mercantilist）的控制，不再為國家的奴僕而求為主人。文化團體主張不受政治的干涉而有權自行處理團體的事務。國家必須在形形色色的各種團體中尋求其相當的地位。

有人主張這種種自由團體是暫時的組織，有時可以改造成為國家的大結構。英霍雲（Hering）即持此種意見如下：

「認為與國家無關的這種種新目的發展到必要時便產生獨立的團體；其後這種種目的又行擴大而改由國家去完成。最初負指導責任的是什麼？是一種私人事業。其次是什麼？是團體事業。

現在是什麼？是國家事業。最初救濟貧民者是什麼？是私人事業。其次是什麼？是團體事業。現在是什麼？是國家事業。個人、團體、國家——如此就是社會目的的歷史階段。」

我們已經指明社會發展的次序與英霍雲所假定的完全不同。在社會的過程中，個人是最後的發覺，不是最先的。救濟貧窮如同教育一樣在原始上是氏族或社會的事業。當氏族的聯繫解體時，氏族的能力即不適用於擔負此種責任。此種責任的一部分為國家所負起，又一部分為教會所負起。專力於特種目的的自由團體也發生。救濟和社會改良的團體發生了。與國家或教會不相聯屬的教育團體發生了，在高等教育範圍以內從事教育方法和科學的研究之自由團體尤其多。現在的情形大略如下。最多數國家制定救貧法擔負救貧的普通責任，同時尚有很廣的範圍留給自由團體去工作。國家可以將自由團體所已認定的事業拿去由國家幹，如果如此，則英霍雲的意見應有一部分是對的。但是對於他種自由團體則其意見確有錯誤。試舉教育為例。現在國家的普通態度堅決主張普通教育，而由國家擔負某種程度的責任，然同時又容許私人自由經營，即初等教育也有容許私人自由經營的。這種態度容許自由試驗，與解決教育問題，極為有益。如私人完全不問教育則是教育興趣的缺乏而減少教育事業的改進可能了。

為社會生活的繼續改造，他種團體現在所做的某種事業必將轉移到國家手中。例如失業救濟



有幾個國家已由同業組合和他種機關轉移到國家。我們試一考慮決定國家與其他團體適當範圍的原則。同時因爲其他團體的獨立性在歷史上是明確的事實——我們只須一想經濟團體、教會和家庭的進化情形——我們可以立即屏棄英霍雲的解釋。

因爲政治理論爲錯誤的國家概念所攪亂，很少能解釋國家與其他團體的關係以顯出各別的特殊性質與功用或以說明今日無數團體進化的次第。如我們要詳細討論此各種問題，恐非本書篇幅所能容。所以我們只詳細研究國家與其他團體的關係以求了解國家，而以其方法的原則應用於其他團體。因爲教會的歷史特別重要，本節將多多討論國家與教會的關係，至國家與經濟秩序的關係以其爲更複雜緊急的問題，留待以後專章討論。

宗教與發生遠在教會以前，也遠在國家以前。最初宗教好像是一種精神的空氣彌漫於每個社會而密着於人生的各種特殊現象如兩性與出生，播種與收穫，死亡與疾疫，黑暗與光明，自然勢力的驟變，民族的風俗，和酋長的威權等。當時人類智慧尙不開發，處處感覺都是不可思議的危險境界，非其渺小的權力所能及，於是宗教由之發生，而表發於祈禱，跳舞，禮儀，犧牲和禁例 (taboo) 之上，形成神怪，恐懼，感奮和尊榮的混合感情。以靈魂解釋不可思議的境界，以人類無能的奧義產生一種權力。僧侶因之出現。僧侶的威權視一切人爲大，因無人能够辨識或追問僧侶的權源。有時僧侶與酋長同爲

一人，有時僧侶與酋長在未開化的宗教的政治社會中具有優越的權力。有些情形如古代希臘宗教官吏隸屬於政治官吏，又有些情形如古代埃及僧侶權力獨大。

這種情形繼續到近代國家與教會分離時始告一段落。新的個人宗教發生，時時撼動現有政治的宗教秩序之聯繫。西洋基督教要求卑賤者「非塵世的王國」(Kingdom of not this world)最足以打擊舊日的制度。但同時羅馬帝國內部崩潰，卑賤的宗教戰勝一切反抗，而又變成官樣的。所以國家與教會分離為兩種團體，而各有其地位與功用乃成爲另一時代的事了。斐格斯(Fergus)指明中世國家與教會的特徵不在兩種團體合而爲一，而在一種同一治下(civitas)的兩種權力合而爲一。國家與教會不是在社會制度中互相關聯的兩種團體，而是各以教皇與國王爲首腦的兩種威權，靈界與塵世的兩種寶劍(Swords)，僧侶與官吏的兩種階級，同一世界的兩種等差制度(estates)。從前沒有我們現在所有的適當解決方法——要調節性質相異要求相同的兩種權力是很難的。伊拉斯丁(Erastus)與阿民尼阿斯(Aminians)爲不屬於任何一方的土地從事戰爭。每人均要求不僅統治自己的領土並且要統治他人的領土。神聖羅馬帝國對此事件曾爲一種假要求的和解而無濟於事。當國家的絕對主義戰勝全歐時，兩者間的和解乃宣告完結，因爲只有假要求才能制勝其他要求。教會以國王爲首領而被承認，大不如從前爲一種獨立的團體。這兩種寶劍均由國家賦與之。

文藝復興以後不以信仰國教以外的宗教者爲一種單純的異教徒，而定爲一種國事犯，釀成一種新的宗教衝突。宗教成爲國家化，中世「地上天國」(the Kingdom of God on earth)的理想反而趨向於希伯來一個國神默佑一種純良人民的理想。幸而教義紛歧使信仰與民族性不得真實混同。由各種非國教徒如英國長老會，獨立會，和共和時代的高等教會等組成許多政黨。賴其力量取得局部的宗教容忍(toleration)，而以半政治半宗教爲理由——這種容忍只限於教義與國教同源或純從國教分出者。所以英格蘭所容忍者只是非國教徒(dissenters)而不是羅馬天主教，非幼時受洗禮者(Anabaptists)，猶太教，和教友派(Quakers)——自然同時無神論者和邪教徒不爲國家所容了。

宗教容忍之得以成立非常遲慢。最大多數國家與國立教會的特權與利害關係，國立教會的財富與政治權力，教會與貴族的聯合阻止宗教自由。國立教會尙被其徒黨視爲是國家的部分，政治組織的一個必要要素，其實即如柏克爲他們所說的「是他們整個組織的基礎其組織的全體和各部是不可分離的。」英格蘭的宣誓與團體條例(the Test and Corporation Acts)重行確定信仰與公民資格的關係。然一六八九年容忍條例(the Act of Toleration)確進向於國家與教會的分離，因爲這個條例只有臣民盡忠與君權無上的宣誓規定而已。但這些宣誓不僅是政治忠心的表示，因其中尙殘存有宗教的要素。無神論者仍認爲不受法律的保護。在容忍之下尙有國家道德宗教一致的假定，非

國教徒也如國教徒一樣承認此假定，其主要不同的所在乃在祈禱與教會政府的方式也。宗教自由的發展爲國家的絕對主義所阻礙也如爲教義的紛爭所阻礙，這是可以指明的。盧梭曾說：「與我們所認定的罪人和平同居是不可能的。」

在信仰能够自由以前，或者在國家與教會真實分離以前，宗教的意義也如國家的概念一樣不得不變化。使宗教意義發生變化的勢力有兩種。一種是宗教的一種新的比較個人的因而比較豐富的精神，例如福音主義者 (evangelicals)。此種精神以宗教的要義在個人的信仰，而教會的觀念也隨之變成只由信仰相同者爲其自己組成的團體。這種概念，在一個社會的許多信仰中只有一種信仰值得擁護的概念反而影響到國家教會 (State church) 個人的信仰始終與國教衝突，同時又受制於政治與非國教教會的打擊。此種信仰的領導者只有承認一種修正的團體以打過難關。英國羅馬教在未得自由以前也處於同一的地位。德意志在一個較後的時期國家規定不許擁護教皇使天主教只具有一種團體的地位。天主教徒溫德荷士 (Windthorst) 使用長老派教徒諾克斯 (Knox) 的語言以要求其相當範圍內的宗教獨立。

又一種造成教會團體的勢力則與前一種的性質大不相同。這種勢力就是啓蒙運動的擴大，也就是要求人民信仰統一的衰頹。當許多公民不與任何教會混同時，則主張教會會員資格就是圓滿

無缺的公民資格或主張宗教就是國家的部分便不足信了。於是國家與教會遂已實際分離。國家的權力既是普遍的又是有限的。何以說是普遍的呢？因為國家的法律適用於全國。何以說是有限的呢？因為國家的法律不會節制一切人類的興趣。教會的分化是促成國家絕對主義的第一個大見端。政治的絕對主義似乎要求一種普遍的宗教。甚至法國革命也有絕對主義，規定公民宗教（Civic religion）的法律條文。在精神團體的真實概念尙未完成之前，所謂普遍的宗教不得不遇着漠視與反對，而自行喪失了。

對於國家與教會的分界在現代文明中已大體尋得。斯坦霍布（Stanhope）的話是對的：「從前脫離國教者和天主教以取得容忍爲一種恩典，現在他們要求容忍爲一種權利，但是將來他們又將以侵犯容忍爲一種侮辱了。」近代各國幾乎都在憲法中明白規定或隱約含有公民資格不因宗教不同或無宗教而有差別，每個人可以自由信仰任何教義或遵依任何祈禱形式。有些國家如英格蘭，國教的正式靈寶（Relics）仍掛有國家的頭銜。英格蘭國教教會最高教職的陞任仍須政府的允許，而予以出席貴族院的特權。又有已廢的瀆神法律（blasphemy law）安息的立法（Sabbatarian legislation）仍有效力，在加拿大可以找得一個特殊的例證。但這種種事例只是舊社會的遺形而不合於近代國家的普通趨勢。比利時是近代最早規定宗教自由的一個國家。一八三一年比利時憲法特別規

定：「人民不得被迫去參加任何宗教儀式，也不得被迫去遵守安息日。」又規定「國家對於任何宗教派別的牧師之任用與就職均不得干涉。」

宗教自由的原則一經確認，則教會有其自治的範圍，而與國家的範圍不同。關於國家與教會相互的限度如何決定，尚是一個比較精細的問題。就教會方面說，宗教自由的原則已經確定，除教徒願受罰金以保持教籍外，宗教條規不得適用於其不願意的教徒，或者不得具有此種司法權力如教徒身體的強制，政治權利的喪失，或剝奪教會特權或職務以外的其他刑罰。但是教會曾經干涉而且在多數國家中尚在相當干涉教育，婚姻，離婚，遺囑，和國家也必須干涉的其他事項。自教會只有權利干涉其教徒以後，教會不應有優越的或統制的權利以要求不屬於教會或屬於其他教會之公民的任何義務。結婚的禮節就是一個好例。教會可以要求其自己的教徒舉行宗教儀式，但那不應是關涉國家的事項。所以教會雖有權要求教徒舉行宗教儀式，也不應規定教會的禮節為婚約的一個必要條件。不過僅以此為屬於教會教友的一個條件，亦無不可行。教會可以規定結婚規則為教友必備的條件，但須不違反國家的婚姻法律。而且教會可以社會的理由宣傳結婚的宗教規則。反而言之，如果教會以宗教的理由，或以極少數不遵依其信仰的理由，或者如果教會以社會的理由，或以一個社會多數信仰不一致的理由主張用法律規定結婚的宗教儀式，便超過了教會的範圍，破壞了信仰自由的

原則關於離婚事項，斐格斯 (Tiggis) 在其所著的近代國家中的教會 (Churches in Modern State) 上，已將國家與教會的適當關係好好說明，教會可以不許其教徒享有法律上所容許的離婚權利，但對於不信仰其教義者亦主張取消此種權利。斐格斯 牧師明白主張教會的道德應強施對於牧師的意向無忠心者。這種主張似乎在理論上可以擁護，而實際則如約翰諾克斯 (John Knox) 提議對於姦淫處死一樣妄誕。

教育則是一個多少比較困難的問題。教育之所以複雜，因有教會學校，因有許多國家的學校尙授宗教課程，因有與宗教理論相混的道德教育，因主要科目如歷史必須承認宗教的影響而常為教師的宗教態度所渲染。雖然最好的課程是在國立學校中取消一切宗教教育，而許多國家關於宗教發展的課程却不同如法國和美國。國家對於兒童實施宗教教育並無什麼困難，不過因為沒有一種宗教得到全國人民的普遍信仰，須將此種教育留給父母與教會去實施，即會有普遍的宗教，國家對於此種事項既無權利也無責任。國家也不應以其特殊宗教派別或無任何宗教而影響教師的選任。這與國家不應承認宗教教育的原則相合，但此又只適用於國立學校的教育普通標準。

一言以蔽之，國家宜將真正的宗教功用留給教會去完成，但不宜使教會干涉任何政治事項。如果教會違犯社會所贊成政府所制定的法律，應如他種罪犯一樣受處罰。摩門教會 (Mormon church)

最初的情形就是一個例證。但法典不應含有出於宗教威權或神祕教義的任何規條或戒律。國家應將教會與其他團體如俱樂部、商店、學校等一樣看待。這種種團體在社會的一般秩序中有相互的關係。他們創立契約，他們佔有財產。例如，教會應有財產，即應受國家司法的支配。所以，國家必須承認教會的教義，不是視為教義而承認之，而是視為財產的一個條件而承認之。當教會內部發生離析時，國家應以仲裁人的資格審判兩造對於共有財產的要求。又當兩個聯合而成的教會，小的教會或雙方要求分離而各以其教會為教義的真實所在時，國家必須考察教義，非以其為教義而考察之，乃以其為決定財產的一個條件而考察之。更有很特別的事情發生，使教會不能再使用其財產，於是國家可以令其讓渡由現在社會經濟生活而滋生的過剩財富。但比普通的情形是由國家令其分派財源，因為教會內部已經分離了。當蘇格蘭自由教會（Free Church of Scotland）中的少數份子不願隨從多數份子合併於長老教會時，或僅當加拿大長老教會的一部分反對多數教友與其他兩種新教派別聯合時，這種情形也可發生。如此的種種事項給司法機關一個難題。建立教會的統一，是必要的，為達此目的，須考察教會的教義與組織。因此，國家必須在理論上對於宗教學說的進化與已經廢棄而不足取得一種名號以管理財產的教義加以分辨。但縱在此等處，所國家仍站在宗教範圍以外。國家不得不單純將管理共有權利的普通原則應用到一種特殊情形上，以定此種權力屬於一種確切的宗教。



功用之實施者。爲國家說，這個問題是確定一個團體的繼續或統一之普通法律問題。國家對於宗教問題的決定實無所謂了。

確切的功用之劃分問題以外尚有一個問題，一加考慮卽足以明白顯出國家與教會的差異。國家最要的是一種建立秩序的組織。國家之所以存在不是爲秩序而建立秩序，而是爲人生的一切勢力必須以秩序爲基礎。教會及其他文化團體則不然，其所以存在非爲建立秩序。秩序之於教會是偶然的要件。教會原爲增進一種信仰，一種態度，一種精神而存在。教會可以盡量擴大其影響。那末國家對於教會必須任其自由，若就國家生活的重要而論，教會對於國家是否必須同樣任其自由呢？從一種意義上說，這是不可能的，因爲人類除其所情願反應的以外，其所能反應的任何精神並無一定的界限。從另一種意義說，這是應該的。這不是一個嚴格限度的問題，而是一個選擇的問題，所以使一個文化團體免得失去他的適當性質與服務態度。當一個教會成爲一個政黨或爲黨的目的而使用「說教壇」時，教會的性質便與政治混淆了。自然一種信仰的教義可以引導其信徒擁護某種政治主義，但他們只應以公民的資格去如此做，不應以牧師的資格去做。教會只應主張教義，縱政黨的政策與其教義相合也不應主張政黨的政策。例如教義主張愛敵，則教徒應該指責的是報仇的觀念而不是凡爾塞和約。不然，則教會必牽入政治的爭論而失其精神功用。從他方面說，如果教義爲國家的危

急問題所掃蕩而去，則教會不能做一個真的教會，歐戰時期一切國家的多數教會似乎失其特異的教義而將其宗教變成國家的狂熱。

我們討論國家與教會之關係如此多者，不但以其爲一個歷史分化的最好例證，且以其最易使我們了解辯護並確定一個大團體得以獨立的情形。同樣的研究可以應用於一切文化團體，但因藝術、文學、音樂戲劇等不會如同宗教牽入政治漩渦不易復其本來面目，故無須多加說明。爲近代國家的學生說，家庭是個更重要的事例。家庭在一切大團體中範圍最小，生命最短。同時家庭的關係最親密，興趣最總括，而爲社會的生存所絕對必要者。家庭表明形式組織的最小限度和參與共同生活的最大限度，關於此種情形與國家恰處於顯明相反的地位。家庭的發展與其生活形態很少受國家直接干涉的影響，只有一個例外的哲學家如柏拉圖直覺家庭完全被吸收於與其整個性質相反的政治組織之中。近代國家對於家庭的外部情形加以某種干涉，例如主張一夫一妻制度，禁止血族結婚，規定離婚與承繼等事項。有少數國家主張健康爲結婚的必要條件，幾乎一切國家制有法令以保護兒童與妻子。國家通常沒有機關以教養無家的孤兒，但是這種家室不能視爲家庭生活的適當代替物。國家爲保護這種兒童應盡量設法使其恢復家庭生活，安置於管理得法的家室而不可聚集於國家收容所，這已成一種公認的原則。有一種趨勢由國家設備醫院、養老院、保險法等以代替從前氏族

所擔負的責任。但家庭仍保有其一切更明白的重要功用，因為氏族的社會功用與複雜的經濟事業已不與家庭的功用相混了。國家對於家庭的重要功用既不能控制也不能代行，而且尚有值得注意的，如果國家用嚴格的法律控制結婚與離婚以抑遏社會流行的趨勢，則此只足使流行的趨勢變成非契約形式的關係，非國家所能干涉了。

由以上教會與家庭的事例說來，我們可以得到一個普通的結論，即一切大團體都有一種內部的生活，這種內部生活至少是自治性的。如國家一樣，國家只可節制其具有公共的外部性質之事項。如契約與財產等以維持並發展一切團體所必要的社會秩序。由此我們可進而考究國家的積極功用。

三、國家的任務——一切人們，連絕對的哲學家在內，都相信國家和其他團體各具固有的功用和工作，不可相亂。相信絕對主義者任國家為所欲為，一如上帝之於人民。有限國家的概念給我們一個分辨的根據。國家是社會的一個機體，其所應做者乃其所能做者。其所應服役者乃其在實際上所可能者。我們對於法律性質的研究表明法律效能的範圍只是一種社會機關。本章以前各節已經證實那種研究，並指出特別政治組織之歷史發展的必要。所以我們無須申說即可進而確定國家的積極功用。

簡單說來，國家任務的範圍包含着與人類欲望的目的物普遍有關涉之社會生活的外部情況。如我們明瞭國家的性質是一個社會機關，從理性上了解國家是一種服務的組織，而不是神祕的一種最終權力，我們只辨析國家服務能力的限度即可。自由主義者與社會主義者所爭論的是政治方法的適當與否，而不是政治目的的合法與否。他們關於經驗和歷史解釋的差異可以得到某種結果，但不是結果本身的可欲性（desirability）。因為爭論的題目乃關於國家的限度而非政治活動的體制，我們可以用極科學的名詞確定國家的任務。

法律與秩序向來是相聯繫的。我們可將秩序當做國家的一個重要任務。在全國之內保持一個普遍的秩序是最明顯而能由國家去做的事體。這件事體自古迄今認為是國家的一種特殊使命。民主政治需要秩序並不下於專制政治，帝國和聯邦。但秩序的形式常為一種優勢的目的所決定。在「奴隸國家」中有一種秩序的形式，在自由人民中又另有一種秩序的形式，在「階級國家」中有一種秩序的形式，在民治國家中又另有一種秩序的形式——這正如獸苑有一種秩序的形式，監獄又是一種，軍隊又是一種，學校又是一種，家庭又是一種，兄弟又是一種，而各各不同。當我們對於國家的觀念由開拓的（exploitative）進到服務的（ministrative）時，秩序的概念也改變了。秩序再不是統制的一個條件而變成公共福利的一個條件。

那末，這樣說的秩序便是國家的第一任務。社會秩序的範圍甚大，確有非國家所可直接用力者，例如風俗的秩序，道德的秩序，商業慣例的秩序，和特種團體的秩序等。國家所代表的秩序是那種普遍的秩序，此種秩序非常必要，致社會不得不予國家以強制之權。此種秩序包含着政治威權範圍的確定，公認為可以適當強制之權利和義務的規定，及由一個單一中心統制社會普通關係的決定。建立這種條件使人民的生活能够保持相互的適當關係，禁止混淆與擾亂，規定人類往來的禮節使一切人的生活更爲順適，要求每件事體都保有其相當的地位——包括國家在內，最後保持國家監守的責任，而設法減少爲完成這種任務所必要的強制方法——這是每個國家的原始功用。國家就是一副文明機器的管理者。

但是這樣說的秩序是一種較大事業的部分。社會的秩序只於其適合社會的需要時才爲合理。秩序不是爲的秩序，而是爲的保護(Protection)保守(Conservation)和發展(Development)。這些名詞總括着我們已於法律範圍以內所見而又可於國家範圍以內見之之普遍的關涉事項。不再加解說，秩序便成爲一個危險的名詞。主張這樣的秩序是使國家成爲一個警察國家(Police State)，與獸苑的秩序相去無幾。一種有益於社會的秩序必須適合社會的理想，而又爲社會的理想所限制，公道和自由所表示的理想，尤其不得違背。秩序之真正的政治概念轉變成保護的概念。這是國家的一種莫

大事業，適合於國家的性質而猶未十分完成。就大概說，保護弱者不保護強者是國家功用的近代新解釋。爲實行這種保護，漸次建立起最低的生活標準，故健康和禮貌的單純要件不因意外，不幸，或能力而不適用於社會的任何份子。人類被縛於家庭和人羣之中，致全體因任何個人的貧困和墮落而受痛苦，因而國家可以社會保險的大經理資格在無害於個人的責任心和創造力以內去活動，這已是漸漸得到一般人公認的。國家於此應做到何種地步，最低標準的界限應如何劃定自然是一個爭論的問題。但是普通原則已經公認，近代國家正用各種方法從事試驗，大大與從前政府的職掌不同。

保護的解釋又在保守和發展的任務中擴大了，猶之乎秩序的概念將保護的概念擴大了一樣。國家具有財源的控制力與普遍的強制力能爲將來開闢新路而非局部的組織所能希冀。國家能够禁止人民因完全自私的目的暴殄天物。國家能够用預定的計劃干涉城市和郊外的建築以免難亂，擁擠而至於醜觀。國家可以設法保護並且增進森林湖山的美景以免爲工業的擴張所摧毀。國家可以從事灌溉的試驗，土壤的利用，林畜的培植，蟲害的剷除和其他改進農業的事業。國家可用獎勵發明的方法以促進工業。國家可用控制金融，放款和歲出的方法緩和經濟的劇變。國家尙可用種種不同的方法獎進工商業。只要不以局部的利益妨害全體。

以上種種事業，由國家經營，以其能比較貫徹，故較個人或私人團體經營爲有效力，而且經營此

等事業可與國家的性質和經營的機關完全相合。自然國家經營此等事業或不免於失敗或胡幹，但因其較適於其他任何團體，故在政治原理上並未禁其成爲國家事業。已經定下的原則且不說，這種功用之惟一的他種限制，在立法機關與執行機關。如這兩機關無知識不够格，或挾有私意，則社會必受其損害了。他們越發適宜，他們依法所做的事業越發多。

而且這種種事業擴張到我們所已說之物質的和經濟的發展以外。國家的任務不但要保守並發展經濟的資源而且要保守並發展人類的能量。國家雖應留意到妨害行爲之自發的源泉，但國家須爲人類娛樂預備必要的情境，又爲人類需要從事一種普遍性質的服務。這種種任務中的第一個便是教育，我們曾經加以討論。最初屬於家庭，其後屬於特種團體的教育事業，現在已由國家承當起來並大加發展，這是很重要的。自然家庭仍須爲一種教育機關，但給與家屬一種文明社會生活的繼續訓練，家庭已不相宜了。於是國家不得不負其責任。國家之所以能負此責任者，因其無特殊主義者的興趣，因其能命每個國民從事一種服務並擔當普遍性質的責任，又因其可以統制財源盡量發展這種種事業。以同一理由，教育上所應用者也可應用於文化生活的普通推進。在此方面任作何事只要不左袒紛爭的文化問題，也不妨害個人的自由，國家能够去做，而且應該去做。我們始終主張國家須由外部的方法去做。在此我們同樣主張外部的方法也可適宜的應用於文化生活的推進。文化或

精神價值的感覺對於木工鐵工的必要也同對於詩人哲學家一樣。對於政治家的必要也同對於預言家的一樣。國家的限制在其強制的工具。對於工具之應該使用的普遍了解實無何種限制。然而事業的紛雜需要每個人品性的統一和完整，——否則彼必誤事。國家任務的界限須由政府注意社會生活的特殊方法而定。我們曾經主張國家是一種特殊的社會機關，但這個機器是爲人生而存在。這個最大機關對於全部生活沒有廣大和深切的了解使無從發展。

我們可以進而將國家的任務分爲秩序，保護，保存和發展三類列爲一表。這些類目互相關聯，所以常爲着重這個功用或那個功用的問題。此表並不是要將國家的一切功用完全分類，而只將國家的主要功用充分表出。在此我們將國家任務的國際方面完全省略。國際方面的任務可以解釋爲對於本國國民的同一服役擴大到外國國民。我們不要以爲國家實行兩個種類的任務，其一處理國土以內的事項，其他一種與此極不同，乃處理國際的事項。如此看法即是以國家關於內部活動乃爲福利而存在，關於外部活動乃爲權力而存在，於思想與實際上均不合邏輯。其真實的差異只是任務的方面(Aspect)問題，不是任務的種類(Kind)問題，其方面之所以差異僅在國家對內的工具，即政治法律尙未變成國際的工具。如此點完成，即方面的差異也許沒有了。此問題留在他處再加討論。

### 國家的任務(對內方面)



構 結 會 社 B.	礎 基 的 質 物 A.	
<p>威權範圍和政治權力的確定：</p> <p>(1) 領土的——縣的，省的，全國的。</p> <p>(2) 功用的——政治職掌的劃分和調節。</p> <p>公民權利義務和居地的確定，團體和個人特殊權利和義務的規定：</p> <p>(1) 家庭；婚約的規定等。</p>	<p>政治威權之疆界和區域的建立——縣的省的全國的。</p> <p>運轉與交通之形式的建立與管理，度量，衡，價值等標準和單位的建立。</p>	<p>1. 秩序</p>
<p>政治上所定權利義務的維持與強制——政治意義上的公道與自由；包含社會的保護反對特殊團體的</p>	<p>政治威權的維持與保護。</p>	<p>2. 保護</p> <p>設立警察保護生命財產。</p>
<p>增進機會的外部條件。</p> <p>國家博物院的建立，科學研究和公認之文化事業的資助。</p>	<p>教育設備的建立與發展。</p> <p>天然富源的保存和經濟的利用。</p> <p>市鄉發展的計劃與普通管理。</p>	<p>3. 保存和發展</p> <p>物質環境的改進與規定——衛生要件，居室，職業和娛樂的健康條件。</p>

構	結
<p>(3) 其他社會關係；法團，註冊，專業或職業地位等的確定。</p> <p>關於人口，職業，商業和一切社會現象的統計。</p>	<p>(2) 經濟秩序；金融和經濟契約的規定等。</p>
<p>保證全社會適宜生活的最低標準，即關於工資率，僱用，失養兒童，和救濟貧乏等。</p> <p>救濟並防止災難。</p>	<p>侵犯，即反對社會擾亂，因經濟爭端而起的經濟紊亂，反對獨占和不公平的競爭，反對種族宗教和黨派的壓力。</p>
<p>普通社會問題調查機關的設立。</p>	<p>關於一般利益之農工商和財政發展的推進。</p>

國家任務的固有範圍既如此廣泛，則以反對國家全權為漠視國家者誤矣。我們所說屬於國家的功用已為一個最大的團體組成一種大事業十分具足，而且為人類建立任何政府幾乎太大了。如果國家干涉固有任務以外的事項，則國家將不能合理的完成其最難的固有事業。如果國家做其不應做者，則其所應做者反荒廢了。這將釀成混亂，而無由建立秩序，是國家的基本工作已荒也。歷史告訴我們假定國家全權的結果如何悲慘。現在的情形雖已大大改進，然國家的權力也有濫用者。例

如有些國家禁止教授進化論，而對於失業者則聽其流浪無告。有些國家禁止節育的書報，使知識階級不能隱藏者而隱藏之，而對於兒童則任在其工廠作苦工。有些國家禁止不圓滿的夫婦離婚，雖一切人們知此種強制不好也不顧。有些國家檢查出版而曲解教育為國家主義者的宣傳。一切國家雖設有軍政部，但有些國家尚無衛生部。在實際上全權就是無權。當國家的任務漸次認明，而國家也不做其所宜做的事項後，國家固有事業的範圍自易認清而謹慎的去做了。

## 第七章 威權的所在

一、人民的意志——當我們由哲學的極峯進到實際政治的地上時，可知確定國家的活動有極不同的情形。例如當我們由盧梭（Rousseau）、黑格爾（Hegel）、博山克（Bosanquet）進到邁克斯（Michels）、阿思忒累（Astaire）、哥斯奇（Ostrogoski）時，彷彿完全進了另一世界。人民的意志，即所謂表示一致的真實意志似乎是極少數人的私見假借團體和領導的實際情形以達到其本身的目的。在團體自由之後顯出操縱的心理必要。人民多無知而安於故常，對於政治制度並無明白的直覺，但為個人進退和地方利害所攪亂耳。不是人民經代表和官吏之手去活動而是代表和官吏操縱這個機器。民意成爲一種神祕的上帝，一種新貴族政治的政治僧侶以其名義去鬪爭並統治。

民意是什麼？第一民意所直接決定的是什麼？創制權和複決權的間或行使且不論，人民經由代表以表示意見。人民的選舉是有限制的。人民通常選舉非其自行指定的候補人。政黨的組織操縱大部分的選舉。獨立候補人極難當選，任何事件他攪亂了爭論之點。政黨選舉去民治則甚遠。政黨選舉常受以下各事的影响：（一）對於政黨有特殊功勞者，（二）在社會上有特權者，（三）服從政黨命令之候補者，（四）操縱選舉者。一般人民既少知道又少注意指導他們選舉的組織。有些國家如美國候補

人須居住於所代表的地方或與此地方有關係。又有些國家如英國政黨可以選舉酬報忠心的擁護者，或不必始終注意候補者的所在地以調解劇烈的利害衝突。

政黨的內層組織不但指定候補人要人民照着去選，並且規定政策要人民贊成或反對。關於政策的規定又大受許多勢力的影響。近代國家這種種勢力莫過於經濟。製造家聯合會要在政黨綱領中規定關稅政策，農民團體要規定農民政策，職工團體要規定勞動政策以爲其擁護的代價。現在政黨要設法求多數人民的擁護不僅限於經濟利害相反的團體。所以政黨遇着這個經濟利害與政治利害調和的問題。此不得不賴於互讓和推托。政黨預選會最後所制成的政綱至少是兩種意見的折衷，但人民只能贊成或反對全部政綱。

政綱一經傳佈，新的勢力又附入之。向民衆陳說本黨政策而駁斥敵黨政策的時候到了。政黨的機關報均用爲陳說與駁斥的大機器。最好的報章固屬如此，而最壞的報章尤勝其詞鋒，發揮成見。至於真實表白真理的報章則不如此宣傳機關之多。其最大企圖不在引出公意，而在製造公意，操縱公意，並運用公意。由是民意遂大受其影響，雖其實際無關於人民的利害，而爲成見所蔽，竟以爲其利害確在於此矣。

民意如此決定，勝利政黨的代表取得政權。在實際上因多黨分立或選舉制度的缺陷，代表可由

少數選民選出，縱令選自多數人民，而此多數人民亦常不確定。政治的潮流一有變化，民意也就隨之變化了。加之現在有許多新勢力使被選的代表不能照選民的意志去做。政府官吏在心理上有其固有的習慣和勢力。政府須用富有經驗的久任官吏，而其專業態度常足以影響其熱心和領袖的政策。對於每件事情都有一種優越的感情，此即有礙於代表原則。領袖則養成一種階級的感覺。取得政權的方法不必是保持政權的方法。政策易說難做。機會主義常使政策發生變化。領袖於新問題須設法鞏固政權防止政府或政黨內的衝突，又需要解和和適應。新情況發生之後，民意不曾有所表示，將不易知何者為民意之所在矣。人民曾投票贊成或反對一個政黨或一種政策嗎？這是人民的恐怖或建立政府的希望嗎？人民的恐怖與希望對於變化的情況有什麼關係呢？

那末我們將如何求得表現於政府行為中的民意？甚至在民主政治中民意是事實還是假託？我們曾大略指出在實際上民意表現的困難與限度。然我們現在必須說明「最後主權」雖不完全而且確實，而在近代每個國家中仍有其積極的作用。

漢斯德爾布律克(Hans Delbrück)觀察英國的民治形式，曾說：「在實際上這不是使人民擁護自己的選舉而是執政政黨必是迎合民意的事實。」（見其所著政府與民意）如無政黨制度，民主政治無論如何不能實現。但是政府亟望保持權力，所以避免觸犯被治者。政府知道反對黨正待機會

來反對政府的行爲。所以政府必求合於擁護者的期望，同時設法緩和人民的怨恨。政府必須如此保持其地位，然後民意乃願其繼續執政。這種民意不如贊成或反對某種立法的民意表示之甚而至於有擁護這個政府反對那個政府的激烈感情。

我們又應辨別民意與造成的影響和動機。縱貴族或財閥影響於民意的造成，只要政府建立於民意之上也可以是民治的。自私自利的少數人操縱消息和暗示的路徑可使多數人忍受不利他們自己的說法。一個領袖的決定可使無數人擁護其所已反對的主張。民意很少出於自動的表現。民意太不成熟，太不活動。民意必須由一種組織來建立並集中，自然這種組織就是操縱的機關，也是表現的機關。如我們像盧梭一樣相信組織即足以破壞民意，則無從尋得民主政治的基礎了。民主政治的基礎在有意志，而在意志的純潔或公允。意志如何純潔不能估定。只要教育進步智識開化則民意自更明顯，有力而且獨立。民意如何就可知民智如何了。

近代國家的基礎在最近已大大擴張。有許多國家已將選舉權屢次擴充到全體成年人。瑞典，奧大利和普魯士所流行的等級選舉制已經普遍取消。選舉區有以相同人口劃分的趨勢。代表制度又有少數代表的試驗以求選舉更爲公平，一人一票（one man one vote）已成無疑的趨向，使得選舉權再不是財產或階級的功用而是人格的功用。

所謂全體人民應享有選舉政府的權利並不是說人民在選舉上比從前更爲聯合起來。反之，當人民的新要素統包着時更顯出較大的差異可以半政黨政治的常常破裂做證明。憲法越發民治，表現選民意見的政策越發差異。最終主權越發變動不定。但公意却爲之有力。民衆既無無權者，則革命便少了。實際一切民衆革命發生於一階級統治之下，此種統治不許民衆依憲法的手續享有建立或推翻政府的權力。在民治國家，人民的每種要素都包含在公意之中。實行選舉權便是默認國家的普通秩序。依此方法每個選民承認多數決定的原則爲整個國家的政策，同時其權利也可以用以求得自己政策的勝利。組織政府不復爲一個階級的功用。每個人分擔共同的責任又分享共同的權利，於是國家的強制便縮小了。

更加申說，我們所謂公意不就是民意。民意，我們的最終主權是由選舉競爭獲到勝利的一種意志。只有在危急的時候，民意才超乎政治的鬪爭。但公意則包含選舉勝利者與失敗者。公意不是爲一種政策的意志而是爲國家的意志。公意是構成份子的共同的意志，所以使一個公民與一切公民融爲一體而認清國家的意義，任務，成訓和期望。公意較深較強於人類的暫時目的。實際公意除一切事項賴以確定的秩序外並不決定什麼。因有公意，所以我們所謂民意的變動主權可賦以威力，比其本質所能保有者較爲堅固。



當我們留心民意的不定時，我們又應知打擊民意的勢力常足以鞏固民意的基礎。宣傳機關雖可任意曲解真理發揮成見，而公意却可因之擴大了。政黨、出版品和領袖必示人民以選擇的必要。他們以想像作出選擇的路徑以求適合人民的心理。於是公意越發活動，越發實在。公意的活動結果成爲公意進步的前提。人民由公意的活動更能批評更能辨識。或者更能公允。無論如何，公意的活動不能始終愚弄人民。有宣傳必有批評。民意不但可以實現其所應有的政府，並且可以實現其所期望的政府。

二、代表制度與責任——近代民意可以實現的每個國家必須特加一種責任於政府。民意，最終主權，因爲最後的決定無所謂憲法的責任。但是民意對於其所建立的政府可以規定一種責任。民意所建立的政府也可爲民意所推翻。這是民意控制政府的真實根據，非以其能使政府爲人民的往績而試行，乃以其能使政府成立或場合。限定政府職權，於規定時期以內政府必須改選議會，這是民意保持政府責任的形式條件。其餘的方法則在人民的防備與公共精神如何。

那末，這就是責任政府的意義，只要政府能在少數承認的一種制度之下博得多數的擁護，便可繼續執政。甚至政府照着多數的期望去做也非必要——爲我們的定義說，只要多數擁護政府即可。如最終主權承認政府，那就夠了，民意也許是盲目的信任政府，而在結果上政府依其自己的利益去

做，但似乎對於人民也是好的。那無異於一個公司的股東對於經理的態度。股東承認他們自己既大多沒有時間又沒有經驗去確定營業方針。只有任經理確定方針而予以信任。如股東滿意於其委任的經理，則股東常常承認經理的行動，不然的話，則必常常更換經理了。

但是這種完全信任在政治界是很希少的。只有曲解民治如美國的黨魁原則(Doss-rite)則近於此。沒有智慧的人民能够放棄政策的判斷。政治與人民生活的利害關係太多。政治問題太可批評。可爭論。權力任人自由選擇則其誘惑太大。最終主權不能放棄決定政策的義務而單單信賴代表。在每個進化的國家最終主權既設法決定又設法選擇全體政府人員。最終主權選舉其所贊成之人去執政，而推翻其所不贊成之執政者。

這種責任如何保證，以後我們必須加以考慮。此地我們宜加以解釋。單純委託的方法以外只有代表制度。委託包含人物的選擇，而代表又包含政策的選擇。最完全的委託——如像法國革命時的人民要求拿破崙做皇帝——沒有任期的限制也沒有職權的限制。代表則含有方針與控制。委託只須被治者同意，而代表則須滿足被治者的意志。於此我們遇着某種困難而且重要的問題。議員代表何人何事？議員代表整個國家還是代他自己的選舉區？議員代表其所屬的黨派還是代表特殊利益或其可以博得被選的利益？不論所代表者為何，議員是不是一個喉舌或一種單純機關以代行意旨

並處處合於其所代表者的希望嗎？對於這種問題的解答可於考究方法與目的的關係中求之。代表選舉與平民投票或複決投票之意思表示的背境完全不同。在複決投票的情形中一個單簡的特殊問題獨立成爲一案與其他一切不相連屬。人民在一種法案紙上表示他們的意思。不論決定的動機如何，而其決定則甚明確。但是代表則以其擁護一種普通政策而得當選。選舉人是對於那個政策表示意見而不是對個別的法案表示意見。不問代表所許的保證如何，必受制於一種理由，一種運動，一個政黨，而無關於整個的計劃。只要代表忠於理由，對於特殊例案必用自己的判斷。如其所屬政黨強其擁護所不相信的法案，則必發生忠心的困難問題。於此我們只能說爲一切此種問題之道德解決的普通方法，即就全部情形看而單取其價值較大者。如果代表違背其所以得當選的理由或普通政策，使應退職。在通常情形之下，議員不是依照命令加入國會的一種機關，如像中世帝國自由城市送到賴喜斯塔格（Reichstag）的代理人。間或也有設法限制議員的意思的，如澳大利亞的勞動議員對於全部立法即不得自由表示意思，但這是將議員變成政黨的奴僕，通常可以拒絕。

整個議會也可適用同樣的說法。議會所通過的每個議案都要得人民的委託是錯誤的。代表制度的實際情形不許剝奪議會的一切創制與本質。許多問題是由每個政黨在選舉時提出，除有一個重大問題壓制其餘問題時，其最能獲得政權的政黨是其普通政策較他黨更得最終主權的贊許。但

如此選出的一個政府必須制定許多議案，如其每個議案不得人民的特殊委託，便是放棄了他固有的責任。人民選出的政府所通過之許多議案如付與人民複決或被否決。瑞士的經驗即指明含有新稅的法案如健康保險法即被人民否決。德國老弱殘廢保險法非依民意所通過者如付人民複決似必遭否決。然這種法律自通過以後即得到人民的充分擁護。

選舉人與議員的適當關係類似立法者與行政者的關係而各處於一個不同的地位。民意只給了議員一個方針，大體照着去做。有許多關於每個公民的利害事件，每個公民應用其選舉票以表示意見。各種意見紛歧甚大，以此造成黨派的差異，公民須對於各黨派加以選擇。但對於法案加以選擇則完全另爲一事。一個人要熟習行動的情形以便於行動。又一個人又懂得政府的問題以便於統治。當民意選出政府時，政府必須承認人民所以選出他們的一切需求。第一步是代表制度，第二步是責任制度，而代表機關又能保證責任制度。

尋求責任制度與代表制度聯結的最好方法是近代國家最重要的一個問題。英國經由內閣制度建立起一種統一的責任制度。照此方法，國會領袖又是政府首腦，合成一體，對國會負責。換句話說，內閣的地位須得國會的擁護，而國會又對國民負責。因爲這種責任制度一半是間接的，所以內閣與國會的責任合而爲一。美國則與英國不同，責任制度是直接的，所以成爲不相調節。行政首腦與國

會議員均由人民分別直接選舉。行政機關對人民直接負責任的制度其效率實不及間接責任制度。因爲在總統制下政府的活動不及內閣制的調和，因爲總統和國會分別選舉而且不同時容易發生隔閡，於是只有政黨內的統一沒有政府內的統一。政黨組織因此獲得力量而其責任則不遑顧及矣。如遇戰爭英國政府制度似應改進而政黨黨員仍如平時服從政黨領袖去活動，不能迅赴事功。黨員隱匿或忽視政府的不安，而在他國有此不安則閣員必須退職。加以政黨組織的力量與選舉制度的紛歧不易使政府直接感覺人民反對的結果。

在國會制度之下責任制度確切屬於政府的中心。沒有責任何屬的問題。一切人民所不得不做的事情就是強制內閣去做。困難的時候就在內閣欲操縱國會並解散國會之強烈影響，因此愛爾蘭自由邦反對內閣有解散國會權。但若政黨政治以地方利益犧牲了國家的利益，則爲此種制度的顯明弱點。這種情形在法意兩國（譯者按指意國法西斯黨未執政以前）很多，足使集權政府以其愛憎影響於議員和選民。除非國家政策的觀念漸次養成，沒有方法能够完成政府的責任制度。至於政黨確是國家的，則當政府有一個責任的單簡中心時，例如國會制度立法與行政的領袖合而爲一時，公共意見必越發可以表現。

行政的本質不宜適用選舉制度。穆勒（Mill）以行政官吏不由人民選舉爲好政府的一個最要

則。他說行政官吏所須具的性質非無訓練的民衆所能確知。民衆不能尋得最適當的候補者，又當委任須依一切不相干或狹隘的見地而定時，最優良的人才也不易得爲候補者。加之適於民衆的性質於技能的效率無必要的關係。穆勒指出美國由人民直接選出的總統大半是不甚著名的人物，或在政界以外沒有何種名譽的人物。民衆既沒有知識又沒有機會去發覺行政的道理，必須專家的服務和指導是很明顯的。國家事務漸次複雜必須專家處理已有許多著作說明，因爲民主政治忽略善良行政的要件，故普通反對民主政治以其行政不佳爲理由。行政官由人民直接選舉足以增加此種趨勢。如行政官只對於一般的民衆負責，便無從負正式的責任了。

爲求行政效率起見，行政機關中必須有常務官不由人民直接選舉，不依政治理由而進退，更不因政黨的起伏而更換。換句話說，常務官不能做代表，所以不能對人民直接負責。同時又必須有一種管理常務官的方法。常務官因久於其任得有相當權力。其經驗與方法可使其意見見重於人。他們能够推行他們所贊成的政治辦法而阻止他們所反對的政治辦法。非常任官吏對於許多事項必須以意爲之。政府各部的政治首腦在其實行以前須就商於部員。各部的慣例在政府中成爲一種勢力而常有固執保守的危險。反對民衆的意見。這種情形在外交部尤爲常見，因爲外交事務多由專家處理，不由國會決議，又不預告人民也。

控制常務官的惟一有效方法在常務官對政務官的從屬關係。各部均以政務官爲首長統率並指揮常務官。這不是忽略控制的經驗，而是將目的與方法分開。政務官規定目的，常務官則設法實行之。常務官是政府的一副機器，如同一切機器一樣，這副機器須由人管理並指導。一個真正領袖或政治家必須知道政府的機器如何工作而其自己不屬於機器的那一部。他應知道如何使這副機器爲其目的而服役，又應知道如何查出這副機器的氣力和缺陷。這種監督是每種大事業必要的條件，所以使技術人員對經理負責者。這在國家更爲重要，因爲國家事業大過任何事業，而且其範圍甚廣，在與人民有關係。加之一般民衆既不能認識專家所必具的條件，則唯有選舉常識豐富鑑別力強的人物爲代表以指導組織完成政策。無論內閣制如何困難而且危險，然至少爲國家以內目的和方法的完整組成一個公例。

除非注意到國家的意志不是神祕的一致而是個人意志不全而且有限的調和，我們便無從得知政治威權的問題。複雜生活的英國或德國或俄國不是締結條約或募集公債或議決法律的美國或德國或俄國。無論我們如何相信民族性相同，但民族性不能在任何統一的意志中自行表現出來。一個民族由一種共同感情聯合起來，那種感情是每個份子感覺與其他各個人相同，例如在國家勝利或災難的時候。一個民族又由共同的風俗習慣聯合起來，例如英格蘭有銀行假日，英國以九月四

日爲紀念節。在極危急的時候，一個民族爲愛憎的強烈感情所激動，對於一種共同原因的活動，可以產生同一的意思表示。但卽在此種情形時，當做統一的國家行爲，也不能嚴格的說是民族的行爲。然意志是代表的，一經組織起來，便不免於狹隘。無所謂國家的意志，只是許多意志組織起來，成爲一種簡單的決定，而又爲全體所承認。

使意志的組織與每個調和的意見，公共的意見，流行的意見相應，是民治理想的一部分。無論一切困難如何，這種過程在近代進步很快。在封建和專制國家中，意志的組織是以階級屈服於階級爲基礎。在近代國家則一切階級的意志形成一種共同組織。爲達此目的，必須有一種新的結構，而其界線則已經劃明云。兩種指導原則是代表制度與責任制度，代表制度所以決定行爲的目的，責任制度所以求得行爲的方法。這兩原則似乎尙未完全實現，而有待於推進。現在姑略去司法權的地位，總結意志的相互關係以爲民治的理想如下：

行政屬員對常務官的主腦負責；

常務官的主腦對各部總長負責；

各部總長對內閣負責；

內閣對國會負責；



## 國會對人民負責。

這種種相互關係各各不同。每個階段都有銜接的問題。必須細心考究，不過這些問題含有技術的性質。所以調節相互關係者，不在本書討論範圍之列。但這個普通綱要似乎大大足使民意有實現的可能，究竟實現至何種程度則視人民的本身如何而定了。

三、威權與革命——當一種政體為暴力所推翻而建立一種新政府或施行一種新政策時，我們叫他做革命。一個皇帝或總統或總理如為個人或為不求建立新政府的小團體所暗殺時不能構成一種革命。一種革命含着國內的大糾紛。革命表明政治意志的病態，而從反面顯出威權的常態性質。貴族政治的國家由兩方面引起革命。在此種國家中政府常與強力相聯，無論政府如何辯護其威權，其統治的必要精神使其與權力的觀念不能分離。但是貴族政治的權力却與控制權力的意志分開了。意志與權力的直接聯合只能於民主政治中見之。貴族政治必須使用一種權力而其權力不在貴族政治的本身。貴族政治訓練許多軍隊由指揮官來統率，而其軍隊却不是公民而是臣民。軍隊的忠心不是一種公民的忠心。軍隊可由這個理由變為那個理由，由這個領袖變為那個領袖。當貴族政治發生紛爭時，控制軍隊的領袖或派別可以發動一種革命。

這種性質的革命是很普通的，但其意義不及全體人民的革命之大。在貴族政治之下也可發生

人民的革命而使其發生轉變。被壓迫者叛亂起而要求公民的權利便是革命。壓迫常足養成反抗的精神，一到國家危急的時候便要爆發起來。在戰爭的時候更常有革命爆發。有時革命乃因人民受壓迫不得生存而起。有時革命乃因人民智識進步漸漸不承認舊權力，例如對於宗教或國王的權力。有時革命乃因新經濟勢力使舊秩序崩潰，而被壓迫者發生權力的新意識。這種種影響在近代或單獨或聯合將貴族政治的一切舊形式完全取消了。貴族對於人民權力的要求讓步也有一部分可以發生一種平和的變化，但很少的國家不是由革命完成的。

歷史上的革命大多發生於貴族政治之內或由人民反對貴族政治。人民反對貴族如果貴族政治內部不生裂痕也很少能成功的。在古代貴族政治之下奴隸的叛亂從未達到目的。農民暴動如十六世紀德意志的大騷擾也歸失敗。法國革命非由相信無政府主義的過激共和黨所完成。俄國無產革命乃民主革命已經成功以後的再革命。無權力者的單純羣衆運動從來不能建立一種新秩序。一個擁有政權的小集團可以轉變本身不能成就什麼的羣衆意向。

在危急和不安的時候一個小集團如果好好組織起來可以奪取政權。對於現政府的一般不滿，人心趨向暴力，軍隊傾向譁變，暴動司空見慣，這種種都是釀成古迭打（*coup d'état*）的心理條件。因此在戰爭時期發生革命是通常的現象。大戰以後發生獨裁政治如俄國的蘇維埃政府，意大利的法西斯

斯政府，匈牙利和西班牙的軍人政府便是好例。情形越不安，這種相同的轉變越大。但我們要知道這些事變都是變態。羅馬以獨裁爲緊急時候救急的適當方法，但緊急的時候一經過去則必廢除獨裁。法律與秩序的觀念復生，給予新威權以一種新性質，否則必完全否認新威權。

公意是政府的惟一永遠基礎。因此革命在民治國家中既極稀少也極不幸。國家更確實建立起來以抵抗一種危機的震動。歐戰在英法只引起路易喬治 (Lloyd George) 或克雷孟梭 (Clemenceau) 之半憲法的暫時的而博得一般贊許的統治，而在德俄則產生激變的革命。革命的事實就是公意的破裂。不同的意見成爲最後不可調和的。在通常情形之下容許相反利害的統一觀念不復存在。紛爭的問題之強烈獨斷勝於任何共同習慣，任何公共秩序的觀念，任何全體人民的忠心。革命就是國家的暫時破壞，以紛爭的勢力代替公意。革命經過以後，國家不得不重行創造。一種成功的革命不是再造國家。那非到公意復元以後不能發現，因此革命常引起再革命或反革命 (counter-revolution) 一直到公意或忠心的基礎重建成功以後爲止。

有些爭論的問題雖在民治國家也可發生革命。這主要的是宗教的社會的或經濟的問題，對於這些問題略加考慮就可知政治威權的性質。過去時代宗教紛爭之所以擾亂國家非因各種不同的宗教不能在同一政治威權之下平和相處，乃因政治威權不承認其威權的限度而肆意干涉。從前如

像索爾茲巴立約翰 (John of Salisbury) 和麥立哥 (Manegold) 對於革命權 (right of revolution) 的要求發覺人類契約與上帝契約的分別，而是與上帝的契約應在國家命令之上是很重要的。要調和宗教與國家不是一件容易事，在教會對於國家也有要求時尤其困難。但宗教革命的教訓已經指明宗教革命在開明的國家中是不必要的。

我們進而研究種族革命則與此大不同。因信仰不同所生的紛爭雖極深刻而可憐，然其破壞公共秩序實較種族或民族的仇怨所引起的種族自治或分離獨立運動爲少。沒有他種差異能够引起這種廣大而且永久的不安。公意因種族差異無由表現。種族差異所反對的就是統一的基礎。其差異不在可以調和的特殊利害而在公共秩序的基礎本身。民族主義的精神是不可調和的，絕對的，惟一的。民族精神只尋求一個目的而不注意其他。如果種族的代表得入國會則他們組成一種永久反對派。反對意見的功用不能求之於他們，而他們只尋求與其目的有關的事體。民族的團體常有革命的心理。這是征服的天罰，使征服者永遠感覺不安。惟一解決的方法只有允許其所堅持的要求例如英國對於愛爾蘭民族黨最近的讓步。如果民族主義佔有一定的土地則不能用這種政治的方法解決，只有種族雜居漸次同化的一法始能解決。

第三個可以引起革命的大問題是經濟。凡政府與地主合而爲一的國家如貴族政治則地租與

田賦的兩重搾取不分，必使人民不能負擔。對於這種經濟壓迫的反抗在古代國家進化中是一種大勢力，在羅馬全部歷史中尤特別顯著。負擔過重的農民和逃難於城市的無地公民同病相憐。在工業革命以前統治階級又是地主階級，這種二重權力使社會發生大破裂。這種權力分開以後民治國家乃隨之發生。但使民治發生的新勢力又產生新的差異。這種差異便是資本與勞動，生產新工具的所  
有者與純粹工人釀成許多慘劇與一些革命情緒。工人相信政府由資本家來控制。這個問題他處要加討論。此處我們必須同意於這種控制只是局部的而民治的方法可以得到一種非革命的解決。資本與勞工的裂痕不像地主與農奴那樣不可調和。在民治國家，經濟的利害有許多種類與等級。沒有最高的階級占有政府的權力。因為民治的精神只鼓動境遇最壞的人們所以革命的危險較少。「階級戰爭」(Class-war)的極端學說只能鼓動那些人們。近代國家用失業救濟，保險，健康保護，最低工資和同類的方法大大改變了革命的精神。法律所給予工人的經濟權力已足改變革命精神。

所以我們總結起來說真正民治國家較貴族政治大大可以減少革命的威脅。公意雖仍未完成，但公意至少已予政治威權一種新性質。這種威權的形式基礎不是主僕的分別而是總經理與經理的一體。

威權在人類生活中時時處處有之。所改變的不是威權的事實而是威權的形式。威權由原始的

無政府狀態漸次發生並無那回事。寧可說有種原始威權 (primitive authority) 漸漸向一定的方向進步到其理想完成爲止，而在近代國家中已經實現一部分。

我們可將威權的程序總結如下：威權不以其自己的權利而存在，也不以執權者有自然的或固有的優異本領可以不顧臣民的利害命令臣民服從。威權成爲人民所委託的，其所以得存在全在公共福利而不在階級的福利或神權的要求或天賦的權利。威權所含可怕的意思並不及可欲的多。威權重在規則而不重在強制，獨斷和命令。少是統制的工具，多是調節的工具。我們知道威權是如此，則知威權有一定的限度而不似主僕的關係了。主人命令什麼奴隸便要服從，但爲被治者尋求福利的政府不能如此自由。政府爲慣例，憲法，和公共意見所限制。所以威權也縮小了範圍。威權只能控制行爲不能控制思想與意見。威權不是個人的命令，而須遵守規定的和非個人的形式。威權再不能要求一律服從任意的命令。威權是相互的，不是片面的。威權爲人民所賦與必須遵守關於本身的規則。最後威權必須注意威權對於一切人格自律的關係，越能注意此點，威權越大。

於是威權成爲有界限的，有節制的。有了這樣的威權，然後威權才能樹立起來，而革命的條件也就減少了。

## 第八章 強權與主權

國家常常不能離去強力。在國家的起原上，在國家的發展上，在國家的統治人民上，在國家的對外關係上，主張強力不但是國家的最後手段而且是國家的第一原則，不但是國家的特殊武器而且是國家的生存本身。博山克(Bosanquet)說「國家必須強力。」（見所著國家的哲學理論）以為國家具有暴力的謂天賦國家以權力。奧本黑麥(Oppenheimer)說「完善的社會學必須注意歷史上階級的形式不是由於和平經濟競爭的漸次分化而是由於暴力征服的結果。」（見所著國家論）就古代哲學所推論，則競爭「為一切事物之父，」最先取得競爭最後繼承競爭者為國家。

有許多著作家討論國家時都發揮這種學說，雖含有局部的真理，却易使人錯誤。這種學說屬於單簡化的惟實主義誤解了歷史發展的過程，一切事業的社會情況和人類行為的源泉，加之這種學說又過誇強力的功效。

我們已經指明國家擴張時雖有強力作用，但國家的發生不由於強力。（參考本書第三章）強力不能保有什麼。強力與統一相對。只要使用強力便得不到統一和發展。同時強力依智慧而施也可為統一開先路，但其功勞在智慧的多在強力的少。除非強力依從公意，強力常易破壞，社會起原於強

力的學說只有在這種事實上才值得擁護，這種事實即人類由經驗得知單純強力的無效，漸漸知道善用強力或用他法代替強力。如此回看歷史則知強力曾經占有比現在較大的地位。最好的方法是看看往事。用強力取得而保持之浪費取得者和反抗者的精力，而無法合作。如果世界能够產生人類所欲之物像樹林產生果實一樣，那末強力奪取應不甚是成功的條件了。但當人類所需要的許多事物賴其自己努力時，如果失去強力的方法便不能好好生存。人類修正強力的方法，而且大部取消強力的方法，非必因人類以用強力為恥，但因經驗已經表明社會的結果和合作互助的利益。在社會中只有愚笨的人才用強力求達目的。粗暴的氣力不能獲得什麼報酬，只能打妻子，只能做苦工。但暴力最無用而且最拙笨。暴力必須加以管束，因為如任其自由必破壞生活的秩序蹂躪人類的愉快。暴力使人感覺憤慨而必須加以約束。如任其自由，則不但毀壞了物質的財物而且毀壞了文化的利益，真理的精神，心理的活動和思想的自由。

由上說來我們不可將人類的粗暴之性賦與國家如像希伯來人將罪惡移於羊身——或上帝呢？我們不可照社會契約的說法承認國家使用強力平章百姓使我們得救呢？這種概念除過於誇大國家使用強力外，又將事情看簡單了。我們不是計算人數以防混亂。多數的權利不僅是多數強力的社會化。強制力是國家的標準，但不是國家的要義。另外還有許多勢力縛束我們。法律用刑罰禁



止殺盜，不是因為我們多數不犯殺盜罪。社會本能與生俱來，社會過去的遺產構成現在的生活。我們還須受訓練和經驗的強制。反社會的衝突或受自己的檢束，或受社會的制裁。偶爾觸犯即有強制，而此強制又為社會所公認。除非人民服從法律不能保有其權力。此外尚有許多不為法律所擁護的風俗和社會禁例也能強制人民。

社會中有些個人違犯社會標準，只有用強力去制裁也如每個人有觸犯生活秩序的衝動需用強力去制裁一樣。個人所最易觸犯的社會制度是確定財產權的制度。因機會的不平等和生活的迫切需要常使財產權遭破壞，而對於此方面的強制也特別必要。赤貧以上的人民不常犯財產法。即在貧困線 (poverty line) 以下的人民如習知社會道德也能遵守法律。在一個過於貧困的社會中國家不應只是一種警察過於使用強力。過用強力便是一種病徵。

關於立法事項，不宜以多數威脅少數放棄意見。少數之所以默認者乃在此種社會態度根於天性。當默認與另一種根深蒂固的原則相反時則國家必陷於紛擾甚至危急。那末國家除有十分的必要外最好是放棄強制的權利。當國家摧殘公意時，則最後主權必陷於危險的境地。一九一四年以前愛爾蘭人不承認國會有權通過愛爾蘭自治案。這種不承認以為出於良心，無論如何說法，國會與內閣均感無法應付此非法的反對派。婦女選舉運動者曾一時漠視法律，到今日已少人懷疑此種漠視

之得以成功乃出於道德也。對於一九一六年兵役法的反對者國家無力強制其服從。這種種例外與確定服從的常況相反。不幸國家以預防革命或變亂之故，常常依賴強力以壓制少數人羣。

强力的學說雖可如上讓步，但其說以爲國家乃强力的性質不見於對內而見於對外。當國家權力施行全國而無阻滯時，國家不是顯爲一種權力嗎？國家不許其公民成爲紛散的個人，而成爲一個巨大可畏之物的份子。政治的實際可於强權中求之，即於國家在開拓，征服或戰爭和外交上所表現的事實中求之。

這是一個簡單的唯實論，不合於事實。在近代世界上如果一個國家統一了尙在反抗的他國，也沒有那大的力量可以施行強制政策。國家的强權可使其占有未開化的地方，而此種占有出於經濟力者多出於政治力者少。其所以得占有者又在一種民族性質優異善於運用其精力。腦筋簡單者只見其結果，而又誤以其結果爲原因。如果權力的結果是原因，則只有人數即可到處流行，而一種民族的力量也不與其大小相應。領土雖多未必於國家的權力有增。一個帝國主義的著作者如西利(Spencer)不得不承認領有印度對於不列顛帝國只增加責任，並不增加權力。權力只發展於有聯帶關係合作和共同目的之地——這種種越發擴大，強制越發無用越發危險。

近代國家的開拓也不能說主要的由於運用强力。國家的强力大多消費於國際戰爭如英法戰

爭或百年戰爭已經證明各方所失甚大，所得甚小。開拓大多是建設的精力之結果，不是破壞的強力之結果。十七世紀英國的開拓是社會的開拓，不是國家的開拓。社會的開拓乃以逃避國家的壓迫，當國家企圖隨從社會的壓迫而重施壓迫時，新國家的聯合以抵抗帝國的企圖。其後另一較鬆的國家聯合成功，在名義上自稱爲一帝國，而在實際，其母國仍可調節其聯合，並於與他國戰爭時予以幫助。真實的開拓既原爲社會的，所以開拓也主要的是平和的。英國社會不因干涉西班牙、荷蘭、法蘭西或日耳曼的王位繼承而開拓。阿馬達(Annada)的失敗，克倫威爾(Cromwell)的反西班牙十字軍，貞琴斯耳(Jenkins's ear)戰爭並不能阻止西班牙文明漸次滲入墨西哥和南美，也不能說蒙卡(Montcalm)如在魁北克(Quebec)戰勝烏爾弗(Wolfe)密士失必(Mississippi)的沼地和馬尼多巴(Manitoba)的原野即可歸於法蘭西的開拓者。

以英國的開拓——可以同樣適用於近代列強——歸於單純強權未免忽視兩個決定的要素。其一爲英國地位和富源的經濟利益，如像工商業的新世界不做聲的不停流的受社會變化的影響。其二爲英國人民的性格。能以其勇敢、冒險、先知和勤勞取得利益。單純強力是分量的，一個粗惡機械的方法；性格(Character)是性質的爲一切創造和發展所依賴。不得已時性格須用強力以抗強力。

我們不用強力才能得救。寶劍可使人類戰勝寶劍或免於失敗，故人類歌誦寶劍，每個國家的人

民歌誦凱旋的軍隊抵禦外侮保護人民。但思量強力在國家內之用處者必使其眼光限於一國家。當戰爭過後，強力於國家所得者實不如其失者遠甚。同時因為狹隘的民族眼光推崇強力的理想，而民族自身或以是養成的幻像而衰敗了。

民治國家較好於他種國家的主要論點之一是在民治國家中政府少恃權力的心理學而存在。掌握權力者常常稱贊權力，如其權力無限制不負責則更稱贊。貴族政治在統治階級中養成一種優異的意識而與其統治能力不相聯屬。統治者就是主人，被治者就是奴僕。探問理由即有危險，追詢權源即遭非命。所以奴隸為強力所承認，貴族政治又注入人民一種國家權力的幻像以為其真實服從的心理基礎。反之，民治則使威權成爲一種委託，統治者既是奴僕又是主人，而不能純恃權力了。共同利害共同幸福不便成爲表面的目的，而且成爲政府得以存在的惟一理由。因爲強力的價值決於社會而不決於治者，故強力的地位變小了。這種價值的估定或仍不免錯誤，但至少可以減少成見。

以上關於強力的效力之討論對於原來的問題尙未解答。強力的使用雖有限度而仍爲國家的要素，故我們反對推崇強力時，我們只在反對推崇國家。例如杜驥 (Duguit) 以強力爲國家之原始的和重要的性質，而又反對以強制爲普遍適用的行爲原則。

沒有統治的強力便沒有國家，這是真實的。這是國家與其他一切團體的分別。他種團體僭取強

制力也無國家。但是強力的運用並不能創造國家，否則海賊的船舶或譁變的軍隊也是一個國家了。強力必須是統治的強力，而強力又必須爲人所建立而且承認。國家的原始需要不是強力，而是構成一切社會活動的基礎之普遍秩序。這種秩序的一個條件是要有一種權力來阻止或處罰破壞或擾亂者以隨時隨處維持或恢復秩序。但秩序必須堅固，否則不能恢復了。這是國家的普遍性，在國家範圍以內有施行強力的必要。無論國家做什麼必須求能得到達服從。服從的基礎在公意。阻止破壞需要強力，但強力之得以施行僅由於基本的同意。強制是例外，同意是原則。

國家所使用的強力是一種貴重財產，因爲秩序與擾亂是非常不同的。因此社會予國家以權力和強制的權利。按照公意以樹立秩序是國家的主要功用。國家的重要功用是制定法律。制定法律較強制執行的範圍稍廣。這是社會構造的大工作。當國家推行法律時，國家保有強力的武器。但那是防止擾亂或破壞國家的工作。這種武器是國家權利的準繩，但武器的使用只是國家大工作的必要結果。武器繼續不斷的保衛其建立的組織，但爲的是組織，是國家的主要功業。

二、大國家是世界帝國——到了近代每個大國如同一個太陽有其運行軌道，或者還有一些陪星繞着，但與其他國家尙未形成一個聯繫。通常每個國家都有一種有力的文明。如果其他國家破壞本國的文明，必引起決死的戰爭如羅馬與迦太基（Carthage）的戰爭。到近代初期同一西洋文明之

中有許多國家發生，這種情形便沒有了。國家權力的衝突從不能由任何帝國的優勢來解決。西班牙曾強盛一時，法蘭西曾一時稱霸歐陸，英格蘭也能有其自己的帝國，雖每個強國可以大大威脅其餘的國家，但決不能控制。權力的來源太廣，共同文明的範圍也太大。

由這些競爭國家的許多衝突發生相互關係的新概念。這個新概念仍用外部的強權來表示，但容有多數的獨立國家。歐洲列強就首先如此。拿破崙稱霸以後，五大強國組成一個不安定的「協商」(concert)。但是這種解決沒有注意到國家主義的精神。十九世紀國家主義發達，因之各大國的地位改變，德意志帝國形成，意大利統一，世界未開發地的爭奪，各個國家均求與他國權力均衡 (Balance of power) 從前所謂「協商」遂歸於消滅矣。大戰前歐洲的情形就是如此。

但是歐洲帝國已變成世界帝國。歐洲文明散佈全球。英格蘭帝國拓張到五大洲。法蘭西佔有非洲和其他各地。德意志最後也分得若干殖民地。俄羅斯橫互歐亞兩洲。與歐洲同源同性的美利堅新大帝國漸次放棄美國閉關政策而參與世界問題。最後非歐洲的日本採用歐洲的經濟文明和歐洲帝國主義的方法也要求成爲一個世界帝國。

在研究這些轉變的結果以前，我們可以看出歐洲帝國理想的實現如何。只要每個國家對外的絕對主權存在一天，無論各國的利害關係如何錯綜，列強的協商是最好的辦法。但這種列強間的諒

解常常危急不安。協商只承認現狀，沒有準備新的情況，一有新的事變發生，便不免發生動搖。列強相晤於會場，但各攜有寶劍在手，遲早要拔刀相向。這個問題尙是次要的。當列強衝突時，各各未計及訴於武力的損失，手段與目的不相干。這是不負責的強力與其他一切機關不同的所在。主觀的想法得了勢，驕傲的感情和榮譽的觀念發生了。這是主權權力的驕傲和榮譽——人民可有這種感情，但主要的由直接或間接具有這種感情的代表表現出來。無論主權如何無限制，人民的真實利害是與治者的利害分開了的。

帝國的普通心理如此，使得單純的列強協商只能暫時代替真實的組織。這可以歐洲協商的結果來證明。凡帝國對於其所設立的制度不負責任，即可暴露其結果。如果尙須證明，則歐戰初期協約國建立中央統率機關歸於失敗亦爲一例。多茲將軍 (General Daves) 說「戰時和平時的協約國政策不能由所有國家的普通公民來決定。普通公民對於緊急事變不能迅速一致認識。他不知道國界須首先打破。國界乃由國家的榮譽，官吏的私利和國家主義的誤解等建立起來。」甚至一個共同原因的緊急事變也難勝過權力的妬忌。

但是帝國既可怕，又可憎。當列強的協商失敗時，每個國家都尋求與國與敵國對抗以保持均勢。歐洲各國的歷史尤其自普法戰爭以後的歷史都是以維持列強的均勢而不斷的變化。 (Dreikaiser-

bund) 破裂以至瓦解。德國與奧兩國成爲三國聯盟。俄國與法英兩國成爲三國協商。於是列強均勢成爲三對三的形勢，而小國家如羅馬尼亞，保加利亞，塞爾維亞，和土耳其等遂受雙方的威脅。同時每個國家也不真實相信列強的均勢而盡力擴充軍備。以求對抗其餘一切國家。侵略與防衛不過是同一事件的兩方面，所以每個國家越求保障，對於他國越不安全。

歐戰前後的歷史足以證明無限制的權力不能達到本身的目的。控制權力之所以失敗半由於對外事項與對內事項之失去聯繫。其結果遂產生許多祕密條約與謀略，而各國彷彿爲影片依從背後的導演員而活動。俄國由塞鄒諾夫 (Sazonoff) 或衣斯烏爾斯基 (Iswolsky) 導演。奧國由伯喜托特 (Berchtold) 導演。德國由風特皮滋 (von Tirpitz) 魯登道夫 (Ludendorff) 來導演。而其結果竟一無所得，幾將整個文明完全破壞了。

「俄德奧三國的領袖好像又瞎又聾，沒有一個人想把世界措於光明之地。雖然他們可免去實行的大過，但他們須負選擇路徑的錯誤。大戰的爆發不但宣佈暫時實行者的罪過而且宣佈國際無政府狀態的罪過。」(見 Gooch, History of Modern Europe)

由歷史上看來，國家的權力概念暴露許多缺點。第一權力的至高無上性將政府的工具變成人類的主人。掌權者的動機即其榮譽與特權推尊至國家的真實利害之上。結果國家含有玄妙的性質，



握有固有的權利而與人民的幸福相離。國家是一個上帝或一個偶像，人民爲他服役爲他犧牲。國家的光榮雖與人民不相干，而人民却變爲國家光榮的崇拜者。公意不能指導這種「權力國家」(Pövertatsche)。結果少數統治階級握有國家的權力，發揮自己的理想，使整個國家爲對外政策的危險嘗試。「權力國家」大與民治相反。當權力國家求得人民的同意時，乃是爲權力國家的本身目的而不是爲人民的目的。權力國家對於人民高高在上，人民對於其政策既未發意，也很少表示最後主權的民意。

加之權力的概念多半誤用。一個國家的真實權力不是國家所表現的強力功用。真實的權力是人民的富源和性格的表現。他不是除與他國衝突時外，便潛伏起來的權力。他貫注於人民的經濟的和文化的一切活動中。西班牙的權力衰落，乃因其內部不振，文化不能與他國爭衡，商業和財富衰落。在這種情形中非武力所能挽救。英格蘭的權力強盛乃因其人民的精力能够利用地理的地位和礦產的富源，而非因其戰勝法蘭西和他國。美利堅的權力，乃以其居民發展新大陸的廣大富源獲得世界的地位。德意志的權力乃在其工業發展不在其軍事準備。反而言之，那種權力雖解除了德國的武裝也能存在，並且戰勝國也不能永久施以壓迫。單純強力的積極成就，與事業和深識的成就比較小，而且最危險。強力是最後的武器。國家可用較好的方法達到目的，如果全用強力的方法則不免於

愚笨了。凡強力無限制，則必另有一種強力來反抗。

因爲強力雖不能多所建設，却能破壞一切。強力能够動搖一切精神文明。強力毀壞教堂不下於要塞。強力是文明的致命傷，可使文化的精神完全消失。但強力除最壞最暫的利益外不能產生什麼。強力的缺點隨文明的進步而暴露，因爲這種進步不但含有文化的目的，非強力所能敵，而且使物質繁榮需要經濟的分功與合作。奴隸制度已不存於世界，非僅因其違反人道，而且因其在近代情形之下爲一種極浪費不經濟的制度。西班牙用強力剝削殖民地足以妨害殖民地的發展。西班牙與墨西哥祕魯的條約不能加強西班牙的地位，反減弱其地位。羅馬給其殖民地以法律和公民資格，而西班牙則不知所以緩和強力的統治。因此西班牙帝國遂不能維持久遠。在近代世界中，帝國已經進到自由合作，世界帝國爲欲存在必須漸次減少強力的使用。自由開拓便發生專利權和特許權等，這種種特權又難在世界經濟的秩序中繼續維持。帝國的最後形式似不應像法蘭西在非洲殖民地專門剝削，而應似不列顛與殖民地在一共同福利的制度中自由合作。

人類的興趣太參差，太複雜，而且太互相關聯，不能用強力聯合起來去滿足他們。世界帝國的性質和範圍尤其特別，包含各種不同的民族，決不能用一種單純的興趣去統一他們。世界帝國的產生就是由民族國家(nation-state)過渡到一羣民族國家(group-nation-state)。不列顛帝國包括着文明，

態度，經濟和興趣最不相同的許多民族。美利堅所包含的民族更雜更多，自由聯合起來決不能適用古代的統治方法。中世的帝國如法意兩國包含着與法意文明絕異的人民。在實際上，一個國家越是世界帝國越少共同利害，所以越不可用強力來促進。世界帝國的統一超於文明和文化。例如英國在文化上屬於歐洲，而在政治上則與他種制度的許多國家聯合起來。加拿大在地理上經濟上和文化上是美國的一部分，印度是東方文明的一個中心，然均屬於英帝國之內。國家和文明的着重點與強力的政治制度混淆而使其不甚要緊了。民治發展的世界帝國更似乎是如此。

在此種種情形之下，國家的對外武力不是完成國家某種目的的方法；不是某種大事業的必要條件；不是超乎國界以外法律和秩序的工具；甚至不是用以獲得物質所有物的武器。而主要的是抵禦外國武力的方法。如此看法，則佳兵雖不祥，也不至不戢自焚了。

三、戰爭的政治進化——戰爭是一個社會團體使用武力反抗他個社會團體。戰爭之得以發生，僅因求人羣內的社會統一，而人羣間缺乏或反對社會的統一。戰爭包含着兩個社會的分立和敵視。照此說來，戰爭須社會發展到某種階段才有之，即須心理上視社會的利害不能相容才有之。人類由不可知的原始狀態進化了，好遠，才有戰爭。原始社會氏族散居各處以求生存，不能有戰爭發生。戰神(god of war)爲較後起之神，在原始人類尚無其位置。原人中雖有決鬪掠奪，但以武力與武力決

勝的戰爭制度尙付缺如。戰爭初發生時對於較開化的社會，意義還不甚大。

「在許多事例中，野蠻戰爭不過視爲一種危險的遊獵。特洛布隴島 (Trobriand Island) 上的不列顛斯基尼 (British New Guinea) 地方有千人以上的大戰爭，結果死六人，傷十二人。……新基尼的西端盛行殺人頭食人肉之風，土民慣於夜襲，肆意殘殺雖婦孺亦所不免。但當被人擾亂時，如此掠奪屠殺尙可爲同羣所推崇。因爲較弱的人羣慣於生活在絕崖上的堡壘而善於警戒沿岸。」(見 B. Malinowski, in *Economica*, October 1922)

當社會由原始狀態進到貴族組織時戰爭成爲一種制度。戰爭含着的一種威權和服從的制度，在此制度未建立以前無所謂戰爭，不過如下等動物之爭鬪而已。威權又建立戰爭的目的。戰爭建立奴隸制度，擄掠奴隸是最初戰爭的重要目的。擴張土地，統治他國，徵收賦稅不在部落酋長的野心之內。原始時代人類散居各地爲山林沙漠所阻隔不易發生戰爭。戰爭乃遠出殺掠，戰士欣攜戰利品復歸於其羣。戰爭是部落時代男子剩餘精力的出路——除與他羣爭取食物的拼命戰爭以外。這種戰爭不能打破小社會的封鎖或改變其性質。

因爲人口的繁衍，接觸的加多和組織的發展遂到達一個階段使戰爭成爲帝國的來源和工具。在軍事階級統治之下，以軍事階級漸漸知道控制社會的源泉以達到權力的野心，社會秩序更成爲

貴族的。帝國的時期幾乎佔有全部記載的歷史，有兩種情形可使一種人民利用戰爭克服他人建立帝國。一種情形是好戰的游牧民族，侵略和平民族的邊境，學得戰爭的技能將和平的民族征服了，並將其文化也消滅了。多利亞人（Dorians）即是如此將泰麟茲（Tiryns）邁錫尼（Mycenae）滅亡了，土耳其和元韃子（Tartars）也是如此掃除歐亞較開化的種族。另一種情形爲一種強盛的文明以其組織或發明的優異將未開化的民族征服了，如羅馬和近代帝國，在兩種情形之中征服者與被征服者間的文化和生活大有差異而成爲一種階級制度。當征服者善戰時如馬其頓或羅馬軍隊則在有力的領袖指導之下很易引起統治世界的大野心。這種野心曾存在一時而終歸失敗，如拿破崙之所爲。但帝國的原則却爲之證明，即帝國除因文明的優異外不能成功。近代帝國的野心只在文化落後的地方才能實現。

帝國時代給國家以「主權無上論」到現在還有許多人視爲國家的真實性質。因權力慾的激動，國家會形成最確定的形式。第一因一個社會有兩個權力，中央便不免發生擾亂，故國家必須有使用強力的權利以對內並對外。這不但加強了國家的組織，且確定了國家的貴族趨勢。戰爭制度當是貴族政治的最大支持者。貴族政治須戰爭準備爲一種自衛方法，不僅是建立對外統治的方法。準備戰爭的國家須教導人民不問理由的服從，忠誠義務和犧牲一切以服從統治階級的精神。然而這種

精神之維持只有在國家中統治者與被治者文化程度懸殊者始能之。帝國全盛時代乃是如此。擴大文化基礎提高文化程度的近代各種勢力實與帝國的國家相反。戰爭與民治各屬於一個社會階段。經濟和社會的發展使得權力和文化俱生混合。但軍事科學的進步將戰士的優異地位取消，尤其將專門服兵的騎士取消了。克里西（Cressy）的弓手所引起的革命瀰漫於機器槍時代。因兵器的進步戰爭的原則不復成爲貴族文化的要件。照舊的意義說，專門作戰的戰士其無生氣如同裝製兵器和戰馬的工人一樣。

在以上的轉變以前已可證明武力既可保護秩序也可破壞秩序。這種情形在強盛國家的歷史中常常有之。戰勝和戰敗均可敗壞軍隊的紀律而引起政治革命。所以薩拉密斯（Salamis）的戰勝使雅典進於民治，阿哥波塔米（Aegospotami）的戰敗又使雅典返於專制。至於近代歷史則此種例證甚多，不待列舉。然而我們應知武力可使貴族政治失去社會的根基而予以比較不確定的獨裁性。貴族政治的社會組織可使武力建立起來成爲永久的軍人團結，但一經建立起來則軍事指揮的個人性質和軍隊與普通社會生活的隔離，使得武力的工具不但有利於整個貴族階級的野心並且有利於軍事領袖的野心。階級組織引起此種強力，軍事組織又可控制此種強力，而兩種組織不必合而爲一。因此國家的命運以軍隊服從何人而定。這種危險在英國的內亂罪條例可以找出許多證據來。爲

防專業軍隊的叛變起見，英國國會通過一種法案由自己控制軍備，並且爲保證此種控制起見軍備法案須每年由國會修訂一次。

當軍隊爲僱傭或視爲一種職業時叛變的危險最大。政府每次招募軍隊即有變化發生，凡帝國開拓疆土從事遠征需要繼續控制軍事時即有僱傭軍隊出現。這在古代貴族國家更覺危險。赫倫（Hellenic）時代常以外國人或野蠻人充僱傭軍隊易有分裂的影響。羅馬時代美立阿斯（Marius）依專業基礎改造軍隊因而引到凱撒主義（Caesarism）。專制皇帝需要僱傭軍隊來支持，成爲政治的一種極點。近代拿破崙又想用專業軍隊當新凱撒主義的工具，但此時貴族的基礎已壞，而其努力遂歸慘敗。

由此可知戰爭的代價甚少，而對於社會的損失却甚大。這種情形半由於國家主義的發展，半由於民族國家的相依。近代各國努力軍備以保持安全。專業軍隊雖仍爲武力的核心，然已變成國家規定的制度，所以文明復返於武裝社會。這種軍備的擴張可以工業技術和機械發明的大進展表明之。這就是說在戰爭的時候全體人民能够專力於鬪爭。只要成年不問男女沒有戰鬥員與非戰鬥員的分別。因此戰爭成爲整個民族的，不但在結果上是如此，即在進行上也是如此。戰爭的新器如遠砲與飛機也同樣無分別。

在世界戰爭中各國從事軍備競爭與聯盟競爭而失其原始目的之所在。人類至慘之事莫過於手段與目的之分離。因為各國互相依賴互相牽連不能確定其鬪爭之所在。世界一切大國之所以擾亂非因有一單純問題將其劃分，乃因有一單純制度將其固執起來。除災難外並無所得。葛纒 (V. Grey) 說：「戰勝每個從事戰爭的人乃為戰勝。」

這種事實的意義只是戰爭成爲一種時代錯誤，一種不合文明散佈世界的制度。戰爭工具的發展，炸藥毒氣和他種破壞機器的使用，飛機和飛艇的到處威脅都足表示戰爭的危險，最後將使人類不能從事戰爭。但無論戰爭可否廢止，文明的發展已更直接趨向於同一的需要。國際聯盟 (League of Nations) 的建立即所以限制競爭軍備解決國際問題，其爲一種理想的表現不如爲一種調節的延緩之多。結束國際戰爭不是幻想而是由人類的需要所得的一種合理推斷。無人能預說將來文明如何，但現在文明需要什麼是可以判斷的。我們何時承認此種需要尙爲一種信仰的問題。



## 第九章 法律與秩序

就廣義說，法律無乎不在。凡有生活之處就有生活的普遍法律，而且一種生活就有一種法律。在生活的維持與維持生活的大秩序之中，法律有許多形式和等級。法律的推行具有剛性，不顧人意如何，此不在我們討論之列。社會產生他種法律，他種秩序，以反應其本身的性質，而對於變化發展和觸犯負責。這種社會法律在風俗習慣中表現出來。社會法律的一部分又確定加強而擴大為國家的法律。

在國家範圍之內，法律也有兩種。有一種法律是治理國家的，又有一種法律是國家所用以治理的。前者為憲法，後者為普通法律。前者有一部分包含於「成文憲法」之中，與普通法律不同，常常不在普通立法權以內。憲法的性質與裁可必與他種法律不同。甚至如在英國用通常立法手續通過憲法時，此憲法乃控制立法機關或政府而引導我們到超乎立法機關意志的一種意志。英國憲法大部為不成文的，而包含在先例和習慣之中，立法機關不得觸犯「憲法的精神」。除革命時代，這種憲法慣例可得人的十分承認。憲法一面因社會聯繫一面因政治功用而發展，曾將立法的範圍縮小並擴大。所縮小者為撤消行為和經驗的控制，所擴大者為普通法典之中不許有特權存在，法律上的權利

義務對於一切人須建立在共同基礎之上，秩序是普遍的，法律的執行不問個人如何。

國家不能如像裁可普通法律一樣裁可憲法，即國家根本法，這是很明顯的。憲法的某要素可出現於法庭的審判之內，其他則以其性質的特異與法庭無干。法庭訴訟程序一部屬於憲法。此外尚有一套規則見於慣例、默契、習慣和實例等之中，所以統治主權的行為而非法庭所能強制者。但一切普通法律則由法庭解釋並適用，如此適用的一切普通法律又由國家機關強制執行。

所以我們要得知法律的眞概念不必多注意於立法機關，但注意與普通法律有關係的司法機關。近代國家的立法機關能夠控制法律的他種源泉，而以立法機關的決議常常限制或修正法律的源泉。但沒有一個國家，甚至在有精密法典的法國也不能全用成文法令來審判。

國家用普通法律治理國民的行為以表現國家的意志。治理國內人民的任何規則可由法庭來解釋或應用。法律須以其形式而劃分，不以其內容而劃分。如將倫理和歷史的概念攙入法律的形式，便不免混淆問題。最大的混淆是將理想攙入法律的定義之中。如以理想爲法律則理想不能代替實現，或實現不能成立法律。布拉克斯吞(Blackstone)以爲法律的定義應是「公民的規則，由國家內最高權力者規定何者令行，何者禁止。」這個定義之使人致誤如同古代以政治的法律爲「合理的規則」(rule of reason)或神意的表示一樣。也如同盧梭以總意爲主權之使人致誤。如我們像盧梭一樣

不承認現實或像布拉克斯吞一樣承認現實均不能解釋現實。將現實與理想聯繫起來乃難能可貴之事，但混同二者則爲一種盲目的信仰而已。

不問我們以爲法律當否，法律仍是法律。同一行爲對於某人爲法律，對於他人爲非法律。同一法律在某時有效，另在一時則無效。不問爲多數人或少數人都是法律。不問擴大自由或縮小自由都是法律。不問法律根於宗教，或人類平等的理論，或實際的社會幸福都是法律。

使用英語的民族對於此點不容有任何混淆。我們雖不能像其他民族有一個名詞專指整部的法律，但法律一名詞是客觀的並且在倫理上是中立的。這即足說明政治事實的意義。因此我們更易免除政治法律與倫理正義的調和假定。我們不必假定法律業經如何即可討論法律應是如何。我們尤易指明理想在法律形成和變化中的影響不必計及理想當初在制度上的表現如何。

照某種特殊威權的意思說也足以使法律的意義發生他種混淆。法律曾認爲國王或皇帝的意志表示，於是法律遂與命令混淆。法律雖不盡由主權者的規定而或者以其爲主權者的規定。奧斯丁（Austin）以法律爲在上者對於在下者示諭的觀念更足使人誤會。因爲這個觀念忽視了法律的普遍性與公式性。

讓我們再一考究法律的屬性。本書第一章曾大略考究這些屬性以顯示國家的性質。現在再從

他方面顯示國家機關的性質。這些屬性不是法律應該如何的理想原則。而是由於每種政治制度的結構和作用不得不如此。

從亞里斯多德到近代的政治思想家都主張法律的普遍性。但在此我們必須將法律是如何與應如何加以分別，又將法律所不得不具的普遍性與法律應具的其他普遍性加以分別。如我們承認成文法則他種形式的法律必與普遍原則及其應用相關聯。法官判例之效力只在同樣事實發生時。解釋風俗的法律即由普通使用得來的普遍原則。民法乃以較廣的原則而成立。一切規範中最普遍的「合理規則」也是如此。然則立法是什麼呢？這是一種公共行為，所以規定權利與義務者。立法必須經過憲法的威權，即必須照規定的手續議定，必須注意到與已有法律的關係，必須由國家公佈。立法的規則乃國憲的重要要素，所以使法律具有普遍性者。

法律應是普遍的也常爲人所稱說。最多數作者主張法律原僅適用於階級。有些作者如奧斯丁以爲法律的普遍性限於令行或禁止的議案。不必要個人也有同樣的普遍性。其他作者如杜驥（Duguit）主張如議案只對特殊的個人爲一八八六年法國驅逐王家頭目便不合法。然法律不依憲法上所規定的手續去制定便不適當，因爲如此即將主客的標準混入法律，事實的研究。凡具備現行立法手續的議案都加上法律的名義是比較穩妥的。於是我們可依政治原則以定何者爲法律何者非

法律，如下章所論。杜驥的例子却不甚當。法律不但可以適用於特殊的個人並且如此也是適宜的。一個人可以組成一個政治階級如產塞勒 (Lord Chancellor) 或如古代王室的頭目，所以不能如此劃分。如果一個特殊政治軌範應服從一個特殊統治者甚或一個人為統治者，為甚麼那種規則不可叫做法律呢？普遍性是政治地位的問題不是人數的問題。某種法律如租稅或社會立法依其本質應為極特殊的指明受法律影響的人羣，但在此種事例上扼要的決定便是定出普遍的原則。所得稅法將每種人的稅率特別定明即不免觸犯了普遍性的理想。從他方說來，所得稅法乃依個人情形分類如分未婚者與已婚者也是普遍的，不過不是完全的罷了。

換句話說，當我們以普遍性為一種理想或規範而非事實時則我們已經想到普遍性以外之事。我們想到公允或平等。這個原則與個人的或行為的自由或選擇或暫時的處理相反。這個原則要求凡服務或能量相同者同樣看待，否則異樣看待。這個原則所要求者除普遍性外尚有其他。單純普遍性可以破壞一切公允的觀念，例如不問貧富徵收同樣的稅。普遍性所指示者在其內容不在其形式。形式是法律的一種積極性質，法律發生的手續只能處理普通情形或只能用普通名詞處理特殊情形。

當我們對於法律與命令加以分辨時，則此種事實更為顯出。法律與命令相反，命令將發令者與

受令者分開，而其地位與利害亦不相同，但法律則無此分別，立法者與非立法者俱適用同一的法律。軍事長官對於部下發佈命令，長官自己並不必服從，無異於僱主對於僱員的吩咐。而且命令屬於行政的範圍，不屬於立法的範圍。命令與方法，特殊機會，不屬於原則的節目相關。命令是執行的方法，不是法案的形式。法律較命令為永久的基本的。每種新法律必求合於一種制度而與既存的法律相應。法律與命令不分將破壞國家的秩序。甚至在極端專制的國家，單純命令也不完全侵犯法律的範圍——否則國家必陷於混亂。法律的原則即國家所以存在的標準，只在法律與命令的劃分。沒有任何階級，任何個人，甚至皇帝能逃於法律之外，這是近代國家的特色，也是一切時代開明國家的特色。從他方說來，法律的保護和他種利益在國內不再設限制。原始社會的習慣法是氏族的保衛者而不適用於外人。赫倫(Hellenic)時代的城市社會法律只適用於公民。羅馬於民法之外又設立一種法律以適用於外國人和非公民。東羅馬(Byzantine)時代法律只適用於正教徒，歐洲中世在法律上對於異教徒也有分別。但到近代則不許有此種限制。政治原則的擴大，正義和秩序的普遍性之承認，公允概念的適用於功用，服役或需要等已使法律改變，故法律普遍性的形式更與理想接近，不似從前之狹隘了。

其次我們再一考究普通法律的另一屬性。任何威權所發佈的一切規則都是命令式(imper-

atives)即是規則規定行爲的方式而要求遵守之。有規則卽有制裁(sanction)。國家法律與其他威權所定的規則之大異別卽在制裁如何。遵守風俗使人覺得便利而舒服——這使生活更易更便而使人覺有同伴相聯之感。遵守時髦使人有入時合俗之感。俱樂部的規則使人覺有同會之感。因爲我們情願所以我們遵行。在這種種事項上的制裁是一種積極的社會的滿意，如不遵行便不能得到此種滿意。在其他事項上，我們與團體的特殊興趣相合，我們遵行團體的規則卽爲達到特殊興趣的目的。又有一種同志的精神爲成訓和習慣所擁護的。失去這些東西便足使生活無意義。因爲會員資格是由取得的，故這種制裁與其他的均不同。如我們的意向變動，則團體的目的不能求之於我們，我們便可自由脫離了。服從的動機全在我們自身。但國家的法律則有異於是。這種制裁殊不完備。這是我們所說普遍性的另一方面。如要保持秩序，必須承認普通的情形。如要完成正義，必須完成普通的責任。國家以此情形與責任爲其分內之事。爲保證此種責任必須加以制裁。其他制裁是有條件的，而此種強迫的制裁是無條件的。強制的最後手段在此種法律之後。

以法律爲自然權利，或永久權利或合理規則或完成自由等學說足使國家所定法律與其他社會規則的根本差別發生混淆。法律應由倫理的理想來決定只是包含此種理想的一種說法。一切理想須求之於實際。但是我們因種種理由不能將倫理的和政治的理想混同。第一政治法律是客觀的

而倫理的規則則是主觀的。除非國家的一切人民一切情形相同，國家的法律不能與倫理的規則混同。第二法律既與秩序及制度相關，又與正義相關。法律所定的行為規則只是爲一般的便利而不是爲倫理的差異。在這種情形上倫理之得以存在，乃因法律存在之故。如法律規定行人須靠右邊或左邊走，這不是因靠右邊或左邊走有任何倫理的意義。法律通過以後，或許在倫理上是錯誤的，也不足爲大病。最後不能或不應變成法律的倫理原則，很少爲社會多數人所承認。由「自然感情」所引起的責任，例如如家庭不是外部的法律所能強其完成。利用機會或避免浪費或維持工作標準的責任，也不是法律所能強制。日常呈於當前的事項，我們可依我們的價值標準以定去取，但若以法律強制，則足以擾亂並且激怒我們了。這是我們還要討論的一個問題。此地只須指明倫理的範圍實大較法律的範圍爲廣。國家的法律有一種適當而且特殊的制裁，那種制裁不應用或用而不得其當，則法律失其應有的功用了。

有種普通法律初看似乎缺乏強制性，例如任意或賦與權能的法律，或奧斯丁所謂宣言式（*Declaratory*）的法律，即由立法機關解釋的法案或撤消的法案。但這種似是而非的例外，很易看出仍合於普通原則。解釋的法案乃限定政治規則的條件，照那樣說，即含有強制的性質和形式。賦與權能的法案如特許某一公司一種權利，或特許某一城市徵收賦稅，又有強制的性質。撤消的法案是撤消既



有的規則，而那種撤消是強制的消極方面如同強制的積極方面一樣。這是強制工具不可缺少的一部分。全部的政治律是一種強制制度而其完成並不任由個人選擇，也不訴於個人的良心。在專制政府之下是如此，在民治政府之下也是如此。法律的最後強制不是國王或政府的強制，而是國家的強制，國家存在的必要條件，國家功用與地位不同於其他社會團體的惟一標準。自然服從法律並不是如霍布斯所說大半由於結果的恐怖。但無強制則法律的普遍性無從實現。因為法律要普遍的適用必須強制；因為法律要從外部訓戒才能強制。

二、法律的原則——照康德(Kant)的有名原則說，在倫理學上只有一個軌範的命令(categorical imperative)，可以敘述如下：「合乎那個準則的行爲，同時你能够合乎那個準則，那個準則就成爲一個普遍法律。」爲我爲是者必須同時爲其他人等亦爲是，在同一情形之下可以施行同一的選擇。法律的論理，引出同一性質的客觀命令。法律爲我所定的權利與義務必與爲一切公民所定者相同，不得以特權的理由，或其他任何原因免除法律上的義務或拒絕法律上的權利，這個原則保證法律的原則。我們試再切實言之。

法律的原則與政府的特別是行政機關的任何肆意行爲相反。如果行政官吏不依法律手續處罰公民，便是觸犯了法律的原則。在此種情形之下法律所維持的秩序與安全卽爲其擾亂而影響多

數人，所以此種肆意行爲與法律的利害相衝突，然而如狄西(Dicey)所說多數國家到近世才建立起法律的原則。英國最早又最久建立起法律原則的各種條件，而現在則一般承認法律原則爲政府的基本原則。承認了法律的原則，可使我們了解政府只爲國家的機關，具有賦與的威權與委任的權力。照規定的方法去工作的機關，再不是國家的主人。

政府的本身必須一面遵守自己所定的法律，一面遵守建立政府的法律。這又是法律原則的一部分。行政法的特別法庭，或有或無。無論如何政府的責任與被治者的責任不同，必須用合於政府職能與權力的標準來判斷。此外尚有政府的責任非普通法律的制裁所能強制的。然有他種制裁可使政府的行爲合於普通的法律原則。

法律的原則有兩方面不易適宜的劃分。如任何個人或團體因出生、地位、財富或特權的理由得以免除法律的義務，而在他人有同樣的行爲則爲犯法，就不免破壞了法律的原則。法律的原則包含這個條件，即無論何時無論何人任何行爲須受法律的制裁。換句話說，國家所建立的秩序必須沒有例外。例如因私人公司的疏忽所受的損害，我們能夠依法要求賠償，那末因政府職員瀆職所受的同樣損害也應能够依法要求政府賠償。那即是說政府在要求他人負擔責任的同一情形之下也應負有法律的責任——這個責任與主權的多元說完全相合。這個原則並不因如法國或德國設立特

別法庭審判行政訴訟事件而遭破壞。但如國家可以課私人公司的責任而對於官吏的民事不法行為竟逃避或拒絕責任，則是破壞了法律的原則。又如行政機關有權決定行政訴訟而不訴於法庭也足破壞法律原則。如國家允許社團或非社團法人特免不法行爲的法律責任，也足破壞法律原則。

更進一步說，一切個人在實際上對於法律的救濟如無平等的待遇也足破壞法律的原則。最大的不平等是訴訟費用。刑事案件或因受害者無力繳納訴訟費而罷。民事案件貧者無法起訴而富者則上訴亦優爲之。關於此點一般人尤其是勞動者甚爲不滿，中國俗話所謂「衙門八字開，有理無錢莫進來」，即是不滿於法律和法庭的表示。其所以令人不滿意者，半因法律不能適應新的社會情形，半因法官大多袒護富者。如果阿里克（Ehrlich）所謂「除法官的人格外正義沒有保障」的話是對的，則法官的社會同情對於正義有極重要的關係。

法律原則的缺陷如何補救是不在本書範圍以內的一個問題。因此種種缺陷可以比較顯出法律原則的理想，故將他們說出。建立秩序的普遍性須與正義的原則相合。那末這種普遍性必須建立在什麼之上呢？要解答此問，我們須注意到人格的概念。因爲人格是我們所知的惟一價值，法律的權利必須建立在人格之上，否則必與社會的福利相衝突。例如當法律保障財產時非以有財產而有此權利乃以財產權利是人格發展和成就的方法，所以財產權應加限制以免妨害達到那個目的方

法。那即是自然權利 (natural rights) 和自然法 (law of nature) 等觀念內所含的真理。如我們確切懂得此點則不能將已經建立起的法律原則視為固定的和最後的秩序。人格要求不變的忠心，而此要求不易解釋，或者不易與社會的秩序相調和。人格價值的概念隨品性教育和社會環境的差異而變化。在同一社會之內又因年齡而不同。誰個主張防止偷竊一羊的價值大於處罰一人所失的價值呢？倫理估價的一切變化必須隨時反應於法律。除非不顧社會的進化，法律不能靜止。在實際上法律從不是靜止的。法律的變化一半為其形式所掩蔽，而實際的變化則今日的原則已與昨日的不同了。

於此我們已談到法律原則的另一方面。這個原則要求在法律限度之內實現普遍性，但不能將一切的人類活動都包含在限度之內。因為國家不能包含一切，所以法律也不能包含一切。每個倫理原則可以轉變為法律原則的觀念是無根據的。由倫理原則演化而出的每種積極責任可以規定於法律或依法審判來強制的觀念也是錯誤的。人類在無數事項上受榮譽或風俗或思慮或某種忠誠心所拘束而非法律所能決定。無論我們以為法律的含義如何廣大，不但包含法律的指示並且包含關於法律目的之哲學的政治的和倫理的指示。法律救濟的形式不能如此廣泛的應用。法律是社會秩序的綱領，而且常在生長變化，故帶有有機性。

法律的編制無疑的反映着社會的精神，又包含其自身的一種精神。因為立法者與司法者不純

是社會的代表。以其本身的專業養出各別的態度。尤其是法官具有法律訓練，維持法典，固守先例而又多浸染於保守的個人主義之傳統哲學，其所表示態度可與社會趨向不同。解釋和引用法的職權屬於法官，所以法官可以修改並制定法律。賦與法官以斟酌之權是極當的，不然則法律的固定性將毀壞了正義的目的。在限度內法官不僅有權適用法律於特殊情形，並且可以適應固定的法律原則於變化的社會需要。所以法官於形成法律的精神極關重要。

社會的精神反映社會和經濟的情形較法律精神所反映的爲快。這在過渡或迅速發展的時期尤特別如此。處理靜止環境時，法律最爲便易，因此可以假定環境是靜止的。反之如認情形是變化的，則假定法律的精神是不變的。這將引起司法學說與政治理論的衝突，如龐德 Mr. Pound 的說法。龐德說，美國律師仍信法律的原則是絕對的，永久的，普遍的真實，普通法律指示決定的原則只可尋求不可創立，而人民確信法律可以創立，人民有權去創立法律。對於律師國家要加強法律的效力而對於人民，則法律須隨民意而修改。關於永久原則的困難是永久原則如同獨斷宗教一樣成爲陳腐的和阻滯的。遇着新的情形法律仍用舊的規定。法庭處理勞動案件的歷史足夠證實永久原則的不適當。屬於舊秩序的所謂叛逆，而在實業的新情況之下則不適用。不特此也，永久原則過重個人與財產的靜止關係而忽視了個人與功用的變動關係。法律便於處理財產權，但關於行爲和服務的案件不

屬於財產而屬於功用者則難得成功。

在法律原則之下又含有一種新的限制。不但因為法律的手續迂緩，笨滯，浪費而且因為法律缺乏適應能力和同情概念，解決某種問題尤其是經濟問題避免採用法律手段。有些國家已經知道此種困難而設立特別工業法庭由富有工業經驗的人士組織之，不必是有法律的專業訓練。所以其審判不為法典所拘束而比較自由，為一種和解的性質不似法律制的嚴格。但縱如此，強制的解決已為效甚小——強制是法律決定上一種重要要素。奧大利亞（Australia）和新西蘭（New Zealand）的試驗常得相反的結果而不易得着最後的判決。一般的判決似乎採用同特雷委員會（Whitley Committee）的說法，即「我們反對強制決定的任何制度。」換句話說，多數國家承認法律不能使近代最複雜的生活即工業關係的生活產生一種秩序。

這個限制不僅應用於勞資間的問題。用非法律性質的內部機關解決經濟的爭議這是一個新起的趨勢。我們可舉美國電影工業的實驗做例證，如此發展的一個重要理由在於法律解決具有強制性質。一種法律判決可以發生擾亂的影響。判決是一種外力。所採用的方法如賠償損害強制發賣，禁止發賣等都足以使事業的已有秩序受意外的打擊。如爭議者可以自身的機關來和解，不但可以省費並且可以減少擾亂。自然在此方法之上仍是訴於法律。和解越與法律接近越令人滿意。

現在我們可以估量關於法律原則之普遍性的程度與種類。在一方面，法律的原則有量的限度，因為法律只能管理行爲的外部情形，而訴於法律又含有可以補償的損害。在另一方面，法律的原則在適應的方法中含着量的限度。法律所執行的正義主要的是亞里斯多德所謂「分配的正義」(distributive justice)。法律的原則要均要分。對於相反的要求未必能恰如其分的均分。至於獨占則能加以審判。有時一種較綜括的統治屬於法律。所以福勒特小姐(Miss Follet)說到「法律的創造範圍，」主張法律的功用不僅在保障權利；了解我們的興趣，並且擴大而深入之，對於我們是有幫助的。然而這不一定是法律的特殊功用。這是其他機關如上所述者更能直接應用的一種功用。用法律的方法完成這種功用尚不及其他制度的適合。

這種種限度不能視作法律的缺點。他們都是法律之特殊的重要的職務所必要的條件。要完成這種職務，法律必須是命令式的而且是自外鑲的。只有如此法律才能建立起社會的堅實基礎。

三、法律與國家——國家既是法律的產兒，又是法律的父親。我們已知法律依照這兩種關係有兩種不同的形式。有少數國家最著名的是英國兩種形式的法律乃由同一源泉產生。不論爲憲法或爲普通法律都由同一國會用同一手續通過。然多數國家則以必須採用不同的手續顯出其差異。有的設立完全不同的機關以制定憲法例如美國。有的由普通立法機關制定，但須具備特別手續，例如

法國須由兩院會合制定，比利時須重新選舉而有三分之二的贊同，但無論採取何法，甚至與普通立法手續完全無區別，這兩種法律確有相異的性質，而且完全相異的制裁。除非我們注意到他們的異點，我們不能了解法律的整個意義及其與國家的關係。

普通法律的制裁是明白確定的。國家處罰違反法律的犯人，如有必要即使用強制的手段。這種法律是在國家特別保護之下。國家建立權利和義務的精密制度，而以強制履行義務的方法保證權利。此種法律為國家所制定以為社會的。其所確定的秩序屬於社會的多於屬於國家的。國家建立起法律當做一個社會的機關以求達社會秩序的目的。因此國家在無數私人的能量上規定國民的相互義務。國家能够強制這種義務，因為國家本身乃一公共機關有別於只為私利的個人或團體。公共事項與私人事項不同。國家組織有許多權力成爲一個組織，而其權力的一種便是制定法律並且強制施行法律。

國家能够強制違反法律的公民，但竟能不能強制其本身呢？國家能够強制違反法律的國家特殊機關如同強制其他團體一樣。國家能制定法律以劃分政府人員的責任，而以刑罰來制裁。立法者不負法律的責任而強制政府人員不得違反法律這在論理上也無何種矛盾。整個的政府可與犯罪的人員分開。賦與國家以強制的權利不是將其當做個人的集團而是將其當做社會的機關。所以如



果一個份子違反法律，國家能够處分那個份子，而以其仍爲一個私人，並不失去國家的統整。如果機關的本身違反其所制定的法律，那又怎麼樣呢？什麼制裁可以適用於掌握法律制裁的機關呢？

這是國家主權舊學說所忽視或不能解決的憲法問題。多數近代憲法已明白保障國民言論出版集會結社信教居住等自由權利。除此一般的保障外，憲法上又規定政府的組織方法及產生方法，政權的運用的方法和政府各部的相互關係等。制裁政府的問題如像英國在普通法律與憲法之間並無何種形式區別。在每種事項上法律限制政府濫用權力，但政府本身得使用權力。有些國家於普通立法之上建立一種權威或爲擔負修改憲法任務的特別機關或爲宣告違憲的法庭以防止普通立法違反憲法。但是此種辦法並不能完全解決這個問題。憲法確定最後威權或最高法庭的任務。如威權確是最後，法庭確是最高，那末法律對他的制裁又在那里呢？關於此種政治問題，我們必須重引舊問題：「基礎建立於何處，或誰人建立此基礎呢？」

待西特別研究英國憲法而試求解決此問題如下。他以爲英憲雖有極重要的條規尙未爲任何法庭所認明，然此條規如爲政府所忽視則必違反普通法律。所以如英國政府在一年以上不召集國會，此種違憲事項的本身不是不合法，但內亂條例歸於無效，行政機關維持秩序徵收租稅等行爲即不免不合法。政府要不違反法律必須在憲法之內活動。這種解決雖不適當却極巧妙。一個政府甚至

英國政府可以違反基本的憲法原則如集會的權利而不致於不合法。雖與憲法的慣例相反，然國會可以通過一個議案，法庭又加以承認。真實防止政府如此行動的方法不是法律的強力——法律乃政府所制定並修改者——而是公意的強力，此種強力則不在政府職權以內。

舊主權學說以神學家溝通人類自由意志與神力萬能說相比擬而圖閃避。這是一種神祕的答復與問題不相干。國家以其萬能得自加限制藉便保障人民的自由，正猶如說上帝創造人類的意志以限制自己。因為國家的威權是最後的，約束國家的憲法便是國家自願受約束的表示。為完成規定的目的起見，國家不使用某種權力，而又遵守某種行為原則。沒有無外的權力，沒有最高的威權能夠說「只可如此不能再進。」但以國家的本身性質和國家的自己控制而發佈自定的憲法命令。

這種學說可以完成權力的理論，但是忽視了實際的情形。除非假定的國家人(Statelerson)之平允智慧俱勝於普通人，限制權力的保障將變成具文，故國家人格化的說法可以放棄。國家自行限制的學說可以解釋國際的關係。所謂國際法便賴每個國家情願對於國際事項自行約束遵守某種規則。關於此點國際法不及憲法有效力。除革命時代以外，憲法所規定的保障是確實而且耐久的。為甚麼有這種不同呢？這不是因為憲法之後尚有他種制裁的方法嗎？

我們在此應將國家與政府劃分，而以憲法乃約束政府非約束國家。憲法約束立法者制定法律。

在立法權之後尚有最後主權。最後主權賦與政府某種權力，包括法律的執行，但最後主權對於政府只有委託並非視為主人。如政府違反憲法便是違反委託，即不能再得最後主權的信賴了。政府只有假借的威權，特許此威權的主權可以撤銷之。近代國家的政府常依民意而起落，憲法無須他種制裁了。——在實際上仍有他種制裁。

此種討論確有一種真理在。一切政府對於建立和推翻政府的民意須加注意。服從法律最後須賴一般公民服從的意志。政府應用法律強迫個人或少數，但被治者不願服從法律或不願要法律則政府即無權強迫了。如果被治者的意志建立起他們自己遵守的普通法律，被治者的意志又可建立起政府遵守的憲法。如果被治者維護課責於一切人的法律，被治者也能維護課責於少數人政府的法律。制定法律與執行法律的規則都是被治者所贊同，這不是很重要的嗎？除被治者所贊同的立法外，他們能完全服從法律嗎？多數成文憲法國保障某種公民權利，規定政府不得取消此種權利之時，這是不是特別承認國家的意志大於政府的意志，所有限制政府的規定不得違犯嗎？

此地所定國家與政府的區別是一個真實的，但仍不能補救國家全能的說法。多數成文憲法不能由我們的「最後主權」來修改或撤廢，這是一個重要事實。這是每個國家正式承認的事實。多數怎樣能夠拒絕改變自由保障的權利呢？在國家之內再沒有意志強過於國民的多數。我們必不訴於

國家所賴以成立的公意嗎？我們必不說這是限制國家的社會嗎？無論憲法措詞如何，每個國家有某種既定原則非最後主權所能取消的，這不是真實的嗎？以後我們將再加解釋以爲了解國家的關鍵。許多作家如像狄驥同意於國家與政府的區別，更嚴格的說即同意於政府與被治者的區別，因爲他們以爲國家不過是少數與多數的關係。他們反對國家是一種團體的或法人的統一。至於我們則以爲國家是一種特殊團體，具有與他種團體不同的確定性質而又非離開社會。

由此見地產生一個可以注意的直接結果。國家全能說與個人主義學說均不容有反對國家的正式權利。如主權是絕對的，這種權利是不是主權意志的表示呢？國家怎樣能够承認反對其本身的權利，又怎樣能够強制執行呢？爲恩惠與謙讓起見，國家可以容許人民對於國家所引起的損害要求賠償。這實是許多國家中反對國家行爲之法律程序的形式。例如在英國破壞契約的事件被害者可以陳訴於國王，而國王受理其權利請願。這即是允許反對國家的權利，但其形式掩蓋了行爲的意義。從又一方面說，這不僅是反對政府的權利，即不僅是國家所定以反對其機關的權利。訂定契約的是國家不是政府。爲甚麼國家對此損害不負責呢？承認國家是一種團體，而有應負的責任，爲課其責任計而允許反對國家的權利，這不是更單簡更真實嗎？如果我們了解國家與政府須賴民意而存在，則以爲這種權利無制裁無意義便不足怕了。

我們不注意到國際的關係，尙不覺此種了解的特別重要。國家不但與人民訂定契約，並且與他國訂立契約。與他國訂立契約時，無政府行爲與國家行爲的區別問題。當政府負有外債時，國家也要負責任。那末我們可不可說因爲國家主權是絕對的，即可委棄責任呢？這有國家的歷史態度。但這個態度不包含在國家的性質之內。以下我們即討論及此。

**四、國際法**——上節的結論使我們從一新見以考察國際法的問題。如果我們承認憲法也可加上法律的頭銜，如果我們承認憲法所加於政府的責任如同普通法律所加於私人的責任一樣確實，那末我們必須承認單純強力以外的制裁也可出現於政界。這可以減少應用法律的名詞於國際來往上的規則之一半困難。這又指出國際法也可較完全的制裁方法，其他一半困難又減除了。

因各民族經濟與社會生活的互相依賴，國際規則之公允的複雜的組織已經建立起來。沒有此種規則，近代文明將現出一種極奇特的光景。國內的一切關係須服從法律與秩序制度，而國際的一切關係除一國能够拓開其權力於他國外，便無所謂秩序和安全。每個國家只求其本身的秩序，而國際間則不免於混亂至於互相衝突。

國際法乃調整國際關係的制度。國際法非由立法機關所制定，也無法庭一律去強制執行。但我們不必因此即反對其爲非法律。普通法律也非由於立法機關產生，憲法亦無與其內容同大的法庭。

國際法第一要求——如其作用爲一種法律，換句話說，如其目的在建立國際秩序——憲法擴大到一種較廣的政治範圍。國際法必定默示國際世界的憲法。

國際法已經建立了國際秩序的許多基礎如下。關於對外主權的權利如「條約權利」等；關於既得領土的承認；關於公海、領海和國際水道或海峽；關於在國外人民的審判；關於外交和他種交通機關等已漸次演成許多原則而被認爲處理平時國家行爲的方法。以這些原則爲基礎締結許多特殊條約，以便各國相互往來和通商，最近更確定保護文明國家工人的最低標準。國際秩序尙在建立中以求漸次適合國際社會的需要。社會常在國家之前產生。國家以主權的妬嫉，自足的恐怖等常不能隨時適應社會進化的需要。

我們尙未曾說到戰時國際法。戰時國際法比平時國際法更費研究工夫。戰時國際對於主權和國內關係的假理想甚爲重要。戰爭應有一種法律的觀念在原則上是錯誤的，在實際上是動搖的。純粹強力不能創建權利，也不能認爲事實。戰爭不是棋戲，而是決死的鬪爭，其方法則是破壞的。人性禁止無用的破壞，得不償失的破壞。誰能定出戰爭規則以避免破壞呢？戰時分別何者可用何者不可用，又爲一種不合理之事。毒氣比炸藥更有效力，以何理由不許戰爭者使用呢？甚至我們訴於人性，而人性的最大要在迅速勝利或防止慘敗，那又如何解答呢？戰爭不能如此精細分辨，近代戰爭爲全國總

動員，非戰鬥員也直接或間接擔任戰爭的工作。不屬於戰事之真實行爲的宣戰停戰等規則且不說，保護病傷待遇俘虜等規則也不說，所謂戰爭的法律(law of war)不但不合理而且常被破壞至完全不能叫做法律。戰爭的法律完全與和平的法律(law of peace)不同。和平的法律雖偶有違犯然確能處理國家的行爲。

如果我們懂得憲法的基礎我們便易了解國際法的制裁方法。一切法律的制裁都歸於公意。如我們想到公法，我們便知憲法缺乏確定和強制的機關。國際法不但缺乏強制的機關，並且缺乏統一的意見。如果有了統一的意見，自然不愁必要的強制機關。

對於國際統一意見的兩個大障礙是國家主權說與領土原則，換句話說，一切障礙原在公意的成見不在客觀的情形。主權說反映民族國家獨立的理想，威權和權力的最後標記，其意志雖具有道德的責任，但除自加拘束外不受其他任何法律的拘束。主權不受外部的限制。當與他國發生交涉時，主權表示傲驕的要求外無他物。在主權之下沒有世界大同。主權妄自以爲是道德的保障，而不是道德的要素。這種國家哲學過於誇大至於承認國家可以破壞道德。

這種學說不合於事實。這種學說之得以成立在誤信除每個國家的自行限制外沒有國際社會。但國際社會的存在是不成問題的。現在國際社會擴大到何種地步國際秩序也擴大到何種地步。

公共制度之內國家一半承認其功用，國際法即其結果。任何一個國家能够保障國際制度的觀念已成過去。任何一個國家能够過分擁護其主權的觀念已爲公意所打消。至就政府的對內活動論則絕對國家的學說已失勢。在對外活動的事項上雖絕對主權仍當勢，然已不甚穩定了。如果公意不受過時成訓的拘束，則予國際法以一種制裁也非難事。此在頑固的哲學家雖不贊成，而亦不能完全拒絕。

對於國際法發展的他一障礙是國家是領土的最後所有者的原則。地球爲多數政治的地主所瓜分。每個政治的地主即國家是其統治的主人，在其統治範圍以內一切都是他的使用收益權。這樣的一個概念是使國際法與國境和犯罪的問題相差不遠。這個概念是由封建制度遺留下去，然以近代殖民制度的發達已加修正。當國家能任意處理殖民地時，當國家對於其原有民族保有開拓及通常的權利時，當國家可以有效處置未分給個人的土地時，當國家可以管理土民所佔有的土地時，可以說國家保有殖民地。但這都是暫時的情形，經過發展以後便不見了。在一個時期可以說英國據有加拿大即加拿大的土地，但這種說法不復真實。無論何種理由不能說英國據有印度是一個大疑問。而且說英國據有英格蘭是一種混淆。照國家可以公益的理由徵收居民的土地或其他財產說。國家有優勢的統治權利。縱然如此，這不過是以合理的說法取得財產的權利，究與優先所有權不同。當地球完全爲各國所分佔時，在任何嚴格的意義上領土所有權再不能是國家的附屬條件。定居以後，



國家再不能出賣領土的一部分於他國如像拿破崙出賣路易斯安那州 (Louisiana) 於美國。

土地所以不能爲國家的附屬條件之原因在實際上土地不能爲國家與國民所有。國家所能有的除爲公衆服務的必要機關外，是在一定領土內的一種統治權即社會賦與國家的一種權利。承認這種事實則國際法的嚴重障礙可以減少了。獨占和絕對的財產所有者如像強有脅力的人們可視爲站在法律制度之外，但爲公衆幸福而設的機關除財產所有者相互擁護公共秩序外不能用以滿足私人的目的。

要完成國際法必須有國際法庭，不但用以審判爭執，且用以集中國際的公共意見。關於此點國際聯盟已建立起一個永久國際法庭由一定任期的法官充任之。這個機關較海牙國際裁判所 (The Hague Court of Arbitration) 大有進步。常設法庭有較大的勢力。國際問題取決於此機關可以建立一種例，擁護公共意見，擴大審判效力至於如像國內法庭之對於訟案歸於平反。

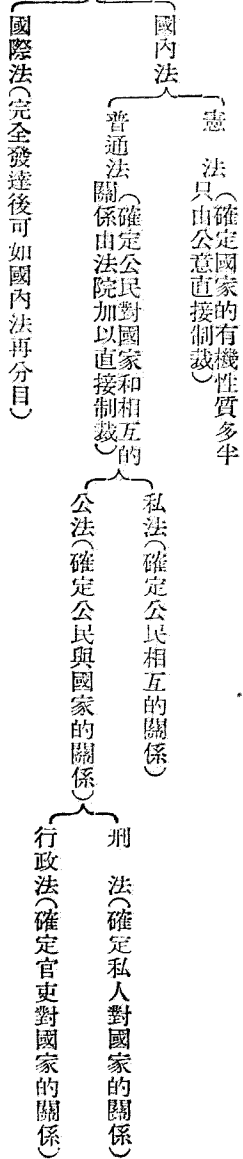
照國際法庭 (The Court of International Justice) 的規章說審判國際問題所依據的法律源泉列舉如下：(一) 國際條約，(二) 國際慣例，(三) 文明國家所公認的法律原則，(四) 判例及各國著名法學者的理論。但此種種源泉沒有一個能得兩造的同意而使法庭不得不應用平衡的原則。國際法的原則與國內法的原則根本相同。前者與後者一樣必須隨時代的精神與社會的變化而發展。

總結說來，我們又須堅持國際法所必要的制裁與惟一的保障在一種廣大基礎的公共意見。國際法庭是意見匯集的一種公共制度。一種大困難在缺乏公共性質的一種國際制度。國家的內政與人民直接相關，而外交由外交機關處理完全不受民意的影響。因為外交秘密即與近代國家的民治相反。國家對內與對外理想與方法均不同，造成一種雙重人格。維持國內的秩序即不免妨害國際的秩序。國際法一天無效力則此種情形一天存在。國家要完成統一必須處處服從法律。

此地沒有建立一個齊一的死標準之問題。法律在國內不建立此種標準，在國際也不建立此種標準。法律要發生真實效力在能拘束單純強力的壓迫行為。在法律所建立的國內和國際的秩序中只有促進文明的強力完成其目的。秩序是生活的基礎，不到國際法有保障時秩序即無由建立。

### 本章附表

#### 法律分類表



## 第十章 政治與經濟

一、經濟的與政治的力量——國家既擺脫了宗教的控制，通常並開始力避爲道德爭端的仲裁者，所以現在政治的主要問題便是他對經濟秩序有何關係的問題。政治力量的中心向來既是經濟力量的中心，因此這種問題在過去簡直不關重要；不過我們在國家的近代演化中却指出這兩者不但各具特徵，而且有點分道揚鑣了。然而他們雖然分道揚鑣，彼此仍難相棄不顧。這種力量的競爭迥異於中古時代神力與人力的競爭。後兩者只要各得其適當的與專有的領域，則爭端立即告終。而在前兩者中則不能有如此這般的解決。他們彼此是不斷地交相影響着，且必須不斷地這樣做着。政治設施現已失其昔日的最高權威。經濟力量轉而發展其統治的要求。「你國家的政府！」軍器製造者極乾脆地說着。「去吧，我的朋友，去耍弄你的議員，你的重要法規，你的歷史黨派，你的偉大領袖，你的迫切問題，與你的其餘的工具吧。我回到我的辦公室去幹我的正業了。」這縱然是一種矯枉過正的說法，但至少可算是近代精神的表現。例如現在政府在一些罪惡昭著的案件中深覺自己已爲經濟組織的行動所嚇軟了。他頒布禁止罷工的法律，但在罷工發生時，却無權力去執行那法律。或者他遇着鐵路工人或鑛工罷工時，便屈於這種經濟壓迫之下而勉強頒布工人所願望的法規。或者他屈

服於資本家強固團體的要求，根據他們的願望以定自己的政策，或者無政治權力的社會如印度自治 (Swami) 者所做的經濟抵抗也足以阻礙他的施政。甚或他明認自己適當的政治武器在於同此一種經濟力量聯合以爲打倒彼一種經濟力量的工具。

政治力量在形式上確佔優勢，可以形式地立出經濟力量的諸種條件與限制。如果別的方法失敗了，他便能執行直接管理的大權，甚或將經濟組織的一部分收爲國有。不過這種力量在此又誤用了。要曉得政治權威有賴於統一的意志，而且一切行動如果抹煞了任何部分的公意就足以削弱政府的根據。現今社會中各種利害同時雜呈，尤以經濟利害爲甚，因此任何嚴厲的立法都是一種不穩妥的辦法。一切政治設施全靠有一種餘力能均衡政府黨方面意見，否則就要削弱施政的權威，不能與反面的意見得一個相當調處。而且政府在國中的行動顯然昭著，免不了日漸爲衆人所知的危險，至於反對黨以惡意宣揚那種行動尤足使之迅速流傳。且政治力量到了最後便是威迫，便是外力武力的威迫，但強制效力的不大，吾人已早指出了。只要一想在工業爭端中所做的強迫仲裁制度的一般失敗便可了然。國家管理的種種限制。至合衆國政府之與壟斷的托辣斯競爭，也是一個很好的例證，這尤其能應用經濟力量，不只是抵抗政治力量，且從其內摧挫之。至於經濟力量則有一種單純集中的目的爲政治力量所難有。

工團主義派甚至以經濟力足可不管國家的力量。這也是錯誤的極端見解。國家的力量，吾人必不可小視。經濟力量固對國家活動生出猛烈抵抗，但也未始不渴望征服國家以供其使用，由此便可證國家有其適當的與特具的力量。要曉得如果有種力量只在於制定普遍的條件，即沒有喪失之虞。但經濟力量却也有其特長。經濟力量即是管理所屬分子的收入——生活的要具；即是直接管理物質資源，管理雇用，市場，貸款，市價，與競爭等；即是需要的力量建築在供給的管理之上。他是階級的，生於不平等，創出不平等。他的基礎在於那種足使人們不平等不相同的生活與環境的種種條件中，而國家則能於那些足能引起平等要求的永恆條件中發見他的基礎。

經濟力量的變化，迅速無拘，自由不已。政治力量則較緩慢，較嚴格，要依據着社會的變化，但因基礎廣大，拘於傳統之故，非到大批運動已瀰漫於社會生活時，它是不理的。政治力量必對整個社會有所行動，而經濟力量則能對最切近的中心有所行動，要轉變到那兒就轉變到那兒。政治力量有其一定的疆域，而經濟力量則有世界的自由。經濟的組織能以其不斷的經緯徧被於大地，在文明最發達的地方則交錯得最繁密。國家則用關稅法規，禁止通商，以及別種手段來妨礙這種動作，如果聽其自然，則他是不管什麼國界的。由此更可知經濟力量能自由向各方面進行，而政治力量則有賴於統一與分離的一定方式。經濟力量是靈活的，散布各方的，而政治力量則是滯鈍的，集中於一的。

由此可知政治的疆域決不能同於經濟的疆域，假使能說有所謂經濟的疆域的話，國家常用關稅法規盡量限制經濟的活動，使不同於其自己政治的束縛之外，但他的成功至少是很局部的，甚至這局部的成功也是由犧牲其領域內某種經濟利益而得。如果他利及鋼鐵製造者，就要損及造船工業。如果他利及某一些工業家，就要損及農業家，反是則結果亦相反。如果他輔助國內工業者，就要損及出口與入口業者。如果他輔助生產者，就要損及消費者。經濟力量的根本性質在於任何管理的運用不能使他吻合於政治力量。在國家日趨繁榮之時，這種事實也日漸昭著。因為他的人民一方面日漸增多，他吸取全世界的資源，一方面又投其剩餘財富於國外。公民的分子義務也因之異於金融家股東，或商人的分子義務，因為後一類的人現在不為前者的範圍所拘限了。國家之承認這種利益的分化，實在勉強萬分。昔日將兩個範圍合為一體，這種傳統精神至今還很堅強，足使雙方皆受損害。受了過去政治觀念訓練的與抱有現代成見的人們，仍然能在閉關統治國的名義之下截斷各國經濟生活流通的孔道。凡爾賽和約就是一個充分的證明。

自然，決不能有一種範圍的劃分，指定經濟的事務歸於經濟的組織，政治的事務歸於國家。昔在宗教與國家問題中所得的解決，在此是決不可能了。吾人應知經濟的與政治的力量是達同一目的所用的兩個不同的手段。他們都要求得自身以外的目的，都同是人類幸福的預備條件。他們相涵括，

相交錯。他們同是外部的，次要的手段。他們都同是普遍的手段，因為人們所謀取的東西沒有離開經濟力量而能取得者，也沒有離開政治力量而能取得者。人們所求取的其他一切東西固能予人以間接的滿足，也能予人以直接的滿足。但經濟的與政治的經營則僅因其結果而存在。他們只是工具，用處完全在於自身之外。如家庭，教會，俱樂部，一切共同生活或友誼或文化等的結合都有其自身的結果；惟有國家與經濟制度只是機械，所以永遠少不了，乃是因為人們與其所欲的對象永遠少不了他們。因此之故，吾人才以他們根本是力量。

同此理由，他們彼此也不脫離其一。國家不能拋棄經濟的領土，因為在這領土中某一些普遍管理的的方式很相宜，甚至很必要。例如極端擁護放任政策的人也得承認國家來確定一種合法的貨幣是有用的事。幾乎人人都得承認某種具有普遍性的經濟任務最好是由國家或國家以下的縣或市去包辦。例如郵政與自來水之類。吾人劃分這些界限必須根據於能否勝任的考慮，不可只根據於利益的疆界。例如沒有機關更比國家適於搜集印行一切關於經濟的統計報告，則為毫無可疑之事。但國家完全不適於指導零售的商業，也為毫無可疑之事。在其同標準為社會所需要且能為很好的立法主題時，則國家的立法便有存在之餘地。在個人的經營與試驗為社會所需要時，則國家即應力避管理之舉。在一切經濟領域之中，共同標準與個人經營同為有價值的事物，因此國家的職能不是創

制的，而是調節的。易言之，國家應當調停其間，不是指揮經濟事業，乃是保持社會標準，目的（一）在於杜防剝削，**變彰正義**，（二）在於免除經濟競爭之不必要的冒險，（三）在於保證促進一般的利益，反抗特殊團體的**孟浪或自私**，（四）在於控制壟斷，保護公眾免於彼等的苛取勒索，（五）在於監督社會將來的福利使不因追求近利之故而被置諸危地。國家行動的範圍現在不能以任何恆定的範疇去加限定。他必隨着種種情形，隨着所需要於他者，並隨着他自己能力而轉變。人們所不願平靜明晰考慮的，恐沒有過於此者。他們的種種憂慮或希望極與國家的一動一靜有關聯，以致恆以冷酷的拒絕或熱烈的承受代替着合理的判斷。然而國家在他的成與敗漸由成見迷霧中呈露出來時，便不斷地於其中明白他的地位了。

近代國家內部的重大競爭已集中於此問題，即經濟制度應有何種範圍與何種性質為國家所統制，或參加，且國家近來的一些重要發展就是由這些競爭中發生而出。主要爭端之一便是保護關稅的爭端。保護關稅有兩種根據，一是國家主義的一般精神，因它要圖謀政治的與經濟的領域之統一；二是特殊的利益，這利益因有了它的幫助才能從外人競爭中保留給國內市場。然而現今偉大的經濟的力量却在全世界中引起分工之有效的推廣，不管什麼國與國的界域，因此與保護關稅的辦法不能相容。別的重要爭端則是關於國家規定生活的條件與標準以免受近代工業生活壓迫的職



能。現今社會孤立的小家庭工業已失去血族團體的維持了。舊日共同社會之本能的連帶性質也不復能有助於這種喪失與削弱了。一些新的危險已集中於一些新的機遇之中了。災禍，無能，失業以及時常的剝削均足以危及工業大眾的生計了。爲着對抗這種局面，他們便組織起來，創造一種新興經濟力量。但他們還要訴諸國家，於是國家又由衝突中轉到一些新的控制職能。

在這種聯繫中，吾人應切記：（一）經濟力量是由不平等而達於新的不平等；（二）它種種競爭，斷，與交易的方法是使此一利益反抗彼一利益，此有所得，則彼有所失；（三）經濟制度雖有合作從中緩和，但也是一種競爭的戰場。在這種競爭中，公共利益可以受到嚴重的損失。弱者被逼着走頭無路，必然不免於破產愁苦，不但不利自身，並且累及家庭及整個社會。但國家要以公共利益爲前提。它的廣大的基礎是人們的相同，不是人們的相益。它予人們以公民資格，這資格是一種公有品。它要執行保護者的任務，它既有這樣偉大的職守，所以爲着公共幸福起見，不得不起而調劑節制這些不平等與經濟的危險。這種行動既然必要，既能成功，於是近百年來工業立法史遂應運而生。

國家在外交中更顯然將政治力量變爲取得直接經濟目的的工具。擴大的統治權與王朝的或國民的特權，它的政治目的現已不盡在於本身，而成爲謀取經濟利益的一種手段了。對於殖民地，保護國，共管地，與勢力圈等所起的野心大半是由貪念統治的市場或天然原料的新資源而生。獨立國

家之間大多數的條約與協商都是經濟交涉之類，所涉及的不外關稅的讓步，商務的便利，以及其他類似的利益。國家在其人民與別國人民間之經濟關係上自然具有一種特殊的統治——促進經濟國際主義的統治。因此國與國間也就發生貸與借的精密關係。國家有時在國際間將款借入或貸出，但借入款項更普通地是因公共團體或私人公司之故，但這種事件常常是舉行於銀行，以私人負責。然而借出國的政府則直接或間接地管理這種國外的借款。如果國家不准許，則這種事件即不能舉行。例如昔日英國貨幣交易則因英政府態度之故而結束以抗俄國借款。管理外債這件事現將一個可怕的政策工具放到富足國家的政府手中了。

如果國家不能將經濟制度委之於它自己的政策，則諸種經濟力量更不能忽略國家了。它們也許能大聲要求放任的原則，但當它們高喊「讓我們單獨謀達我們的目的」時，它們並不能向自己說出那種自由權的酬報，並不能承認不再向政府用功夫。國家首先就要提高稅收，而徵稅的方式與徵稅的數目是同樣大有關於一切經濟利益。一切形式的徵稅，無論含着何種公平的原則，都足以影響財富的分配；有幾種形式，尤其是關稅，能使國家歲入的增高與一個確定的經濟政策聯合起來。但在事實上，則國家每種行為均有經濟的影響，而經濟的利益則又常圖支配國家的行動。諸種經濟的利益是相反的與不平等的，這種事實使得它們要訴諸國家以求相當的控制。無論是工資勞動者爭

求良好的勞動條件抑是僱主反抗工聯，是生產者形成一種聯合，抑是消費者反對高價，是資本家向社會主義進攻抑是社會主義者向資本主義進攻，他們都渴望能操縱這偉大的國家工具。這在政黨的戰線與活動中實在充滿了事證。經濟利益與經濟地位的不同是政黨分野的主要原因。近代社會的諸種破裂不是種族的或文化的，乃是經濟的，且諸政黨的生力，諸政黨的長存，甚至諸政黨的本質，都是由這些破裂而釀成。

最能賦予近代國家以特質的是這種事實，即經濟力量的中心與領域不能與政治力量的中心與領域合一。民主政治雖能以極重要的選舉權給予勞工階級，但不能以同程度的經濟權給予他們。後者為擁護派之所期，反對派之所懼。政治的強力固可與經濟的弱點聯合，經濟的強力也可與政治的弱點聯合，不過後一種的聯合方式不大多見。強烈的經濟利益有時不能控馭公意，在實際上可運用政治力量以代之。美國工業中經濟壟斷的偉大力量却無法阻止反對壟斷的法案之通過。然而這種壟斷對於不能抵抗的事情却能巧於規避。惟有在絕大的革命如蘇維埃革命之類者之下，政治力量才能屈經濟力量於其鐵蹄之下，同時也必有重大的損失發生。經濟的力量有很多的武器，而政治力量則少。政治力量必須公開鬭爭，而經濟力量則守祕密的方便。經濟力量一經形成，便有個單一的，確定的目標，而政治力量則是複合的，且易於分裂。經濟力量很難為人破壞，既因它只為着自身所

圖謀，也因難有任何破壞的工具，除非它自己。但政治力量在一切舞臺中——或屬於一報紙，或屬於一政黨，或屬一政府，——都要受支配於固定的或潛伏的財富影響。

然而這兩種力量則永遠不能合而爲一。財富雖可收買與控馭輿論機關，但利益各別的觀感仍將存在而有所表露。反之，則勞工組織在運輸或開礦等强大工業中所具的日漸發達的力量雖可以強迫政府遷就它的種種願望，但法定的規律則顯然具有硬性，不易適應變遷的情形，甚或可爲資本的精密手段所打倒。且政治的組織僅能在某一時間之後反應經濟的歷程。一些重大政治的變化通常是成於頃刻之間或突然步驟，——故它們較之經濟變化更難進行。後者也許來得很慢，甚至不爲人所覺，但政治變化的發生則大半是經過那種力足控馭國家的團體在事先有了審慎的協議。

二、國家與經濟生活的迴顧與前瞻——經濟制度與政治制度的分離在昔是偉大社會解放運動的一部分。人們思想與行動上所受權威的壓迫在歷史的過程中昔已得了解放。他人已學知所思的不必是全部落所思的，已學知行動的方式不必一依部落的風習了。由這種解放所得的偉大結果便是脫離完全仰賴土地，仰賴一家或一羣所領小區域的直接產品時所過的屈辱與死守的生活。這種解放，在古時已由商業帶來一些，而力征與暴斂又促成了一些。但經濟生活開始要求一種真正的自動，則只是在工業資本發展之時。資本是原動力。它的所有權如同土地的所有權一樣，不是政治力

量之附帶產品與直接結果。它是由一些個人或社團的經營與發明而創造出來的。資本主義的力量已打破了社會風習的模型。它深含着一种擴大的潛力，爲以前各經濟階段所未有。就這種意義看來，馬克思以「資本是一個有效果能繁殖的活妖怪」這是很對的。這種生產工具的價值已超過土地的價值，如同超過用它生產而出的貨物的價值一樣。因此便發生一種經濟力量，打倒了古代統一的力量。

從前當變遷的情境改動了財富分配之時，政治系統的本身中就有一些競爭。新的商業財富要與舊的土地財富分取權威。中產階級既取得經濟的機會，因而要圖謀政治的特權。平民金錢的力量便是提高他們政治地位的工具。國家的性質也不得不隨着這些經濟力量的逼迫而有所適應。貴族政治也不得不擴大範圍吸收新富之人，或當下層階級將其經濟力量組織起來時，也不得不改弦更張了。但這些競爭在其本身中並不含有什麼新的原則。這要點乃是統治階級的構成，乃是吸收承納新的素質於其中。這衝突的結果便是確定了重建了政治的與經濟的治權之統一。這種統一常爲階級國家的特徵。其中各階級在政治上處於隸屬地位者，在經濟上也處於隸屬的地位。統治階級也就是經濟階級，例如封建制度之下便是如此。甚至教士的地位，因一向參加政治之故，在經濟力量上也有其階級的特殊性質。富足的宗教階級，高級與低級的貴族，教士，有產的市民，都代表着各種經濟的

力量，其下則是無產的民衆，農業勞動者，與工業勞動者。

近代資本主義的發展形成一種新的情境。商業與金融一向既離開土地而保持着主要的財源，因此而富的階級仍然要從政治的出路中謀取力量與特權。故十七八世紀英國商人的野心是購買土地，是取得「紳士」的地位，是與優越的地主階級發生婚姻的與社交的關係。商人們惟有變爲地主才能取得政治力量與社會地位，但工業資本主義竟將舊秩序大大改變了。工廠的所有主無須奔走權門，許多人民直接靠工廠所有權的事業而生活。哈林頓（Harrington）說：權力與所有權合一。權力已與生活工具的所有權合一，工業革命就是賴資本生活的較賴土地生活的大大增加。

那末爲甚麼資本家不竟將地主的政權取去，而依此方法恢復古代的權力統一呢？那有兩個理由。足證明隨工業革命而生的社會大差異。第一地主階級有同一利害而資本階級則無之。隨資本主義而生的經濟差異使資本階級中有利害衝突。獨占的競爭可使他們分裂。原料所有者的利害與製品所有者的不同。國際貿易者與家庭生產者利害不同。金融的新權力欲求控制工業的權力。經濟的不平等產生許多差異與混亂。爲地主階級定一相同的政治政策比較容易，而爲資本階級統一政治的主張則甚難。加之勞資對峙使勞動者主張其從所未有的地位。勞動者知道組織的力量。世界常賴勞動者的血汗以生存。現在勞動者以此爲經濟的武器反對資本家。政府可以通過法案禁止工人

團結，但既不能阻遏無產階級的思想傳播又不能預防工人的同盟罷工。這是在歷史上首先離開財產的所有或控制而發生的一種經濟權力。工業革命之後以機器代替工具，於是工人遂失去工具和原料的所有權。但工人又以之得到此種非物質的有力武器，不特財產而更自由的一種權力。

這種新武器的存在大大改變了政府的態度和行動。資本階級不能像從前的地主階級一樣成爲統治階級。自然資本階級很有影響於政府，但不是國家的統治者。資本階級的財產權力不是自由轉變成政治權力。他們不得不與小資產階級或無產階級競爭或聯合。所以政府成爲一種合力或和緩者。舊階級組織的保障已經喪失。而以利害的衝突產生公共福利的呼聲。舊日地主不但可以保護他們的特殊利益，並且可以自由擴張他們的特殊利益。同樣同業公會也能爲其特殊目的獨占市場並統制製品。現在各種利害不得不訴於選民，無論動機如何必須借用公益的名義表示其目的求得其勝利。

各種有力的利害不得不訴於公意，這至少可說是民治。從此政府與財富或政府與社會威望不復直接混同。社會的階級組織失其確定性與嚴格性。社會與經濟的優勢者必須爲相當的政治利益而競爭，或歸於失敗。在這種發展的初期中例如在窩爾坡爾 (Walpole) 時代，財富能購買政權，但選舉權擴充後此法即無效。無論何事此法不能用以與在野黨競爭。普通的說，近代取得政權的惟一方法。

是說服公衆。要到此目的，財富只有收買言論機關，但其效力常不免於誇大。意見乃自動的形式而有種種表示的形式。言論機關可以利用人民的成見，但不能反對。言論機關乃一種過費的工具，要求勝利必須獲得讀者的擁護。與其一種新聞建立一團意見無寧一團意見創立一種新聞。新聞機關能够確定並且加強已經形成的意見趨向。關於外交事項更有特別效力。因此政府便於用言論機關宣傳外交政策。但意見的大運動一發生却不易控制或壓抑。歐洲社會主義的發生即有許多例證。公意在這最後是公衆性質的表現。

結果資本家在政治上不得不採取防衛的態度。資本家反對勞動立法以保持經濟的優勢利益。資本家的立法基礎有許多缺點而鬪爭即集中於是。所以資本主義的穩定在財富的遺傳，而國家徵收遺產稅即不免使其動搖。有許多人主張國家應更進一步廢止遺產。國家的徵稅權通常乃予資本主義一種威脅。國家的通常費用甚大，又因戰爭而大舉其債。因此兩項，國家不得不增加賦稅。徵稅成爲一種社會控制的手段，徵收所得累進稅尤其是如此。資本主義反對國家擴大任務，尤其反對社會立法，反對以賦稅做調節社會的方法，尤其反對依財產多少而增減賦稅的立法。於是國家的前途引起極嚴重的問題了。

資本主義遇着這種外來的威脅不得不求內部的鞏固。爲達此目的，資本主義有大公司的組織。



我們在此不能多說此種制度的大進步。公司組織可使資本家取得本已所有以外的資本而予投資者以確定的利息。公司將金融統制與技術管理分開，而賦與資本更大的權力將各方的工商業聯合並統一起來。公司能使銀行、投資、保險和其他金融機關更集中而有力以決定營業政策。公司的團結將現有資本變成取得權力和資本的一種希望，所以公衆傾向工業的實際利得。不特此也，公司成爲一種非私人的實體，經濟權力的真實所有者能够永遠控制而不爲世人所知。所以資本的集中權力爲其本身的獨占並指導生產活動。

經濟和政治權力着重所生的變化最好卽以其結果來證明。經濟團體的發展破壞了放任主義的原則。經濟團體的力量無論爲善爲惡未免太大不能任其自由。經濟團體不能不影響國家政策，而國家也不得不管理之。消費者要求國家限制獨占市場，工人要求國家保障勞動，小商人反對不公平的競爭，而大商人又利用關稅反對外商。國家感於各種經濟勢力的衝突不能漠不關心。國家須依公意的傾向而活動。通常國家須依民治的原則以調節經濟的不平等。

因此國家的行政與司法任務較立法任務更爲擴大。近代國家有時完全管理鐵路、電話電報和其他公用事業，但雖如此時國家仍設立委員會和局所擔任管理工作。這些委員會和局所有權依法律所定標準考察並監督公司各種事項。政治權力與經濟權力最大的一個衝突是政治的委員會監

督大的獨占公司。因此美國賓夕法尼亞州 (Pennsylvania) 的政府說，「因賓夕法尼亞和國家管理水電事業，所以我們和我們的子孫得爲自由人，否則我們將爲獨占者的奴隸了。我們必須控制水電，否則水電的主人和所有者將控制我們。」社會立法如健康保險法，工人賠償法，失業法等需要永久的行政機關專門去執行。這些委員會和局所是在經濟界的政治前哨。

政治和經濟權力着重的另一方面也應加以解釋。傳統的觀念已過時，則不合於國際關係的情形。對此問題也是如此。在國際關係上政治權力的所在即是經濟權力的所在，這是一種流行的見解。但對外的政治權力是一種強力的炫耀。至於加重生產的負擔，阻礙工業的發展。政治和經濟權力聯合的主要論點在於帝國主義的統治之利益。政治的所有權就是經濟的收益權。這是一般的主張。這種說法只能適用於殖民地或保護國。殖民地一經變爲自治地如奧地利亞和加拿大，自治地注意自己的經濟利害而少注意政治的聯結了。加拿大由美國的輸入額三倍於由英國的輸入額。如我們又看看真實殖民地則知政治的佔領地之經濟利益未免言過其實。照戰前的貿易統計說，「如英國保有英領非洲殖民地全部爲製品的市場和原料的來源則英國對全領輸出不過百分之二，輸入也不過百分之二。但沒有一個國家能够如此完全佔有輸出入品的，實際英國對英領非洲輸入不過百分之二，而輸出尚不及百分之一。英領非洲對於英國貿易和工業的重要性僅如智利一樣，阿根廷對英

國視爲製品的市場則三倍重要於非領，視爲原料的來源則六倍重要於非領。而英國對阿根廷又無取得或領有的費用。

總說起來，可以試求估定各種權力發展的趨向。有些思想家想再統一政治與經濟的焦點。這是國家社會主義者的態度，也是基爾特社會主義者的態度。我們全部的討論得一個相反的結論，指出政治與經濟權力的分離乃社會進化普通程序的一部分。政治與經濟權力的衝突使一些思想家假定一種威權的統一，正如宗教與政治衝突使人們創出神權政治說（Theocracy）或相反的国家萬能說（Eristianism）。但他們的差異問題從未依那種方法而得解決。如有解決的可能，應是調和。不是混同。蘇維埃主義（Sovietism）的原始形式也在求政治與經濟的統一，然其不可避免的危險使其完成。

這兩種權力可以調和至何種程度是一個極困難的問題。其解答大半須看經濟發展的方向而定。經濟制度所已得到的平衡尚不及國家遠甚。經濟制度爲內部的衝突，尤其爲勞資的衝突所困。如工業國的生活標準繼續提高則那種衝突可以稍減。勞動者如有儲蓄可以漸次與資本家接近而不致大衝突。這可以美國的情形證明。如果工業的結果不爲戰爭所浪費則貧窮可以減少，經濟秩序也趨於完整。

國家的活動傾向同一方面。自勞動階級取得參政權後，關於經濟活動漸次建立最低的標準如

疾病保險，意外保險，失業保險，最低工資，家屬補助，養老費，禁止童工，工作時間與工作狀況的規定等。如經濟秩序更爲完整，則這種控制的較大部分可由經濟機關直接處理，不必都要國家來決定。無論何事，這種趨向是明顯的。這種趨向所已採的步驟很少能够不用的。社會已經知道保障人民不流於窮困的重要。最後國家又起而爲公共福利的大保障者。對於全體人民合理的最低限度一經確定，即人人不必忍受物質的痛苦，則社會產生一種新的意義。在那種限度以上則經濟的競爭不致妨害社會的利益。當人們自求免於溺死時，自與游泳者求得錦標的事大不同。進化的國家以求得生活的物質錦標爲滿意，但不是以爲生活的本身而競爭爲滿足。

國家保障經濟的競爭場但不能毀壞他。國家的活動乃保護競爭者。國家的任務在保護，調整，並促進公共利益。但因經濟的不平等，國家對於此種的工作，較其他事項更難更大了。



## 第三編 形式與制度

### 第十一章 國家的形成與消滅

本章必須解釋國家發生和消滅的歷史。近代多數國家只有幾世紀的歷史而有少數國家雖發生較早，中經變化甚多，也只名義存在而已，甚至現代尚有新的國家產生。有時一個國家亡而復興，如波蘭。但中世的小國或帝國何以生存呢？我們試再進一步追溯歷史，則見許多古代帝國興滅無常。歷史所給我們的暗示是國王必倒台。我們必須怎樣才能了解國家的命運？國家如何產生？又爲甚麼消滅？

每個國家的產生很易說明。舊日學者分別由制度產生的國家與由奪取產生的國家以指示有些國家生於和平其他則生於戰爭的事實。我們已知國家乃在社會中自然發現，漸次具備國家的特殊形式與性質。這是國家發生的原始——其他一切情形則只是國家的再生或再造。當一新領土爲他人所佔領或移植時，在某種意義上可以創造一個新國家，但其國民從舊國家帶去了原有的公民性質。國家雖然好像出生於一時，却無一個國家不經過長時的準備而可產生的。由戰爭產生的國家

也是如此。一種被征服的人民可以擺脫羈絆，而取得國家的模樣，但他必須有政治獨立的長期醞釀。同時又已經參與國家生活。一個已建立成功的國家只可以在同一條件之下創造或解放另一國家。而且一個國家征服異族即足促起異族的政治覺悟。征服的國家嚴厲施行法律，而異族即因外來的壓迫發生統一的精神和自治的希望。這種事實爲近代帝國所感覺較深於古代帝國，而減輕對於異族的壓制。帝國常爲新國家之母，但在古代兒童常脫離其父親。近代帝國所最焦慮的爲防止分裂，而發現如何乃不至引起反抗使帝國陷於崩潰。這就是英國對印度的現在態度可以作證。

新國家可由舊國家的分裂或聯合而成。英格蘭於蘇格蘭聯合成爲大不列顛。當愛爾蘭自由邦成立時大不列顛帝國又分裂了。瑞典與挪威分爲兩國，比利時與荷蘭也分爲兩國，而德意志則由許多國家聯合而成。征服與王朝統一，是舊世界建立大國的主要關鍵，猶之乎王朝的紛爭和權力的分裂是舊世界混亂的原因。其後民族性成爲建立權力制度的凝結力。自治政府的要求有時爲分裂所引起，有時爲聯合所引起，否則爲使其聯合或分離的統治者所壓抑。這是近代世界決定國家改造的兩種力量，即民族精神與強制主權。當民族性的力量用盡或已成功時或有他種原則代興以維護國家的聯合。以民族性爲一種聯合的力量已較前減少，而爲更實際的利害觀念所代替。如聯合的基礎在民族性則參與的國家常爲他種原則所劃分，又如參與的國家爲民族所決定則統括的聯合常超

乎民族性。說麻爾撒斯州或東澳洲的民族性固不合理，說整個大英帝國有同一民族性也不合理。所以聯合有一種特殊功用以緩和民族主義趨於極端，似乎國家可以在非民族主義的基礎之上自由組成。

新國家有時由舊國家分離而成的。在大國內的分離運動很少成功的。羅馬平民的經濟分離運動是羅馬初期歷史中兩個最著名的企圖之一。美國南部的經濟分離運動乃根據主權在聯邦的各州。古代和近代的許多殖民地因宗教或階級的差異發生分離。在這種種情形中分離者如新教徒的祖先Pilgrim Fathers或一夫多妻者 (Mormons) 尋得一個新根據地自由生活而反對其祖國。

新國家重建的原因也是舊國家瓦解的原因，這是可以看見的。形成國家的原始原因均不在此種原因之內。國家乃由社會進化漸次演成確定的組織而具備相當的功用。我們可以說這是國家的自然發生。那末是不是還有一種相當的程序，我們可以叫他做自然的消滅呢？國家的形成於後起的原因外尚有單純的原因，那末國家的消滅於後起的原因外又有沒有單純的原因呢？

許多思想家對此問題答應「有」。他們不贊成列舉戰爭和侵略的不幸結果，因外來勢力的壓迫或因權力分配的變化所生的帝國分裂。在王朝情形之下，當舊土變成沙漠時，當商路改變時，當政府驕淫時，當人民浪費時，國家可因經濟力的喪失而瓦解，這些原因對於他們尙認爲不夠。他們說歷



史上的意外事件不能算做國家消滅的普通原因如同生活的意外事件不能解釋人類的死亡一樣。另外有一較深的原因附在國家的存在之中。人類的生命也有一個必死的原因在內。

這是國家的神祕解釋之一部分，我們曾經加批評。這種說法將生命的概念應用到國家。我曾經指明社會不是有機生活之起伏的主題。國家與社會的分別必須重行指明。國家是一種結構，這種結構可以崩潰或滅亡。如同其他組織一樣國家可因外因或內因而瓦解。這種破壞很明白未含有社會破壞的意義在內。波蘭國家滅亡，波蘭社會還存在。羅馬帝國滅亡，羅馬社會還存在。如我們以權力者的起滅當做社會和文化的始終，即不免失去歷史社會的意義。

古代帝國的陸續出現並非表示人類歷史的新發軔。不問帝國的盛衰，人民的生活與風俗。並不以之大異。人民生存，勞苦，死亡；人民習用祖先的方法；人民夢想，奮鬥，而有帝力於我何有哉之感。這是帝國滅亡的命運。以力而生存者亦必以力而滅亡。帝國的滅亡非以其使老少有一種有機的聯結，乃以其所賴以生存的強力必引起反抗，而權力的變易又在人事中所難免。帝國始於災難，亦終於災難，始的災難在被征服者，終的災難在征服者。這種簡單的權力定律不應立為國家滅亡的一個原則。

在生活與組織的差異中可以尋出國家的顯明表現。在國家中我們有最大或者最久的有意組織之表現。人類追求的目的為其所建立的模型所限定，而國家遂成為指導和監督的大機關。人類不

知不覺的以爲這個機關好像是爲其固有的目的而存在，或以其爲一種創造的理想形式。但這種偶像崇拜終究無用。國家的單純創造不能代替創造的精神。形式衰頹只能從外加以改造。在形式與精神，制度與生活之間有一種不調和。相繼的世代破壞並且改造了制度的模型。凡不能如此改造，則生活即歸於沒落。但組織從來不適合於人類所追求的東西，組織的轉變證明人類理想的堅持過於變化。一句話說來，社會較國家更爲永久。這是值得詳細解釋的一種真理，因其可以顯示出國家的性質和任務。

二、文明與文化——社會於外部環境外又有內部環境。內部環境包含全部的風俗與制度，秩序的複雜組織，控制自然的方法與工具，表示與交通的方法，生活標準的高下，生產與分配的經濟制度。這包含一切創造世界成爲人類家庭的人類智慧與技術。這又包含技術的和制度的設備，電話，公司，鐵路，保險機關和汽車。這種生活的全部工具。我們在此叫做文明。政治制度也屬於文明的一部分，這是很明顯的。

我們必須將文化與文明分開，將文化當做文明的鼓舞與創造精神。文明是工具，是形體，甚至是文化的裝飾。文明自行表現在政治，經濟與技術上，而文化則自行表現在藝術，文學，宗教與道德上。我們的文化就是我們是什麼，我們的文明就是我們用什麼。有一種文化的技能；但文化的本身不是技

能。文化充實生活，表現在我們所希求的事物本身，而不是其結果，無人希求銀行制度，工廠和投票箱以保有任何原始意義。如我們能不藉程序而得結果，則我們很願不要程序。但文化的目的物具有直接的意義。這是成就的方法與所成就的事物之分別，也是生活的方法與生活的分別。技術的興趣是滋生的，而文化的興趣則是原始的。

文明的目的物和文化的工作有一個大分別。比如說一種制度或技術的成就提高了文明的程度。這是過去制度或技術的一種改進。紡紗機或火車機或打字機一經發明，人類可以發展他。文明是積累的。新的模型勝於舊的，而舊的模型即不免於陳朽。這種成就就是永久的而且可以之爲進一步成就的基礎。文明好比是比賽，一步一步引向前進。歷史上的大災難能够擾亂這種成就，但似乎沒有什麼能將其完全破壞。而文化則不是積累的。每個時代不得不新有創造。文化的過去成就固也是現在成就的基礎，但不能說現在的成就等於過去，而至少加以改進。希臘的藝術和戲劇非後代所能及。丹第(Dante)或莎士比亞(Shakespeare)的成就非後人所能及。阿基米得(Archimedes)或伽利略(Galileo)或牛頓(Newton)的發明是進一步發明的基礎，但索福客儼(Sophocles)或邁克爾安極樂(Michael Angelo)或密爾頓(Milton)的文學作品，後人雖曾讀之並不能如其一樣著作或更勝之。我們不反對文化也有進步，但其進步不是代替的。文化似有種種變異，而此顯彼隱。

因此又指出文明與文化的另一差別。文化必常求新穎，因文化是人類精神的直接表現。在一種極實在的意義上說，音樂家的作品只爲音樂家，藝術家的作品只爲藝術家。詩人只爲有詩才的人而作詩。每種藝術作品至少包含兩種藝術家即創作者與領會者，文化的成就也是如此。文化的表現是相同者的溝通，也只有相同者才能溝通。藝術家的作品只爲其他藝術家，而機器師的出品則不是爲的機器師。橋樑建築者不是爲的其他橋樑建築者而建築，乃是爲一般不解其技能者而建築。密爾頓可以使用技術的發明，而不必了解他。越爲實用而設的方法越不必求其甚解，而發明者的目的也只在使其發明流行而已。如我們以現代的制度和技術工具判斷現代，則我們將誤解現代我們的能量和智慧並且誤解現代與前代的比較標準。如我們以人類所讀和所著的書籍，所懷的理想，所求的娛樂，所信的宗教和一切所留神所思維的事物來判斷現代則比較適切。

一種人民能够襲用他種人民的文明，但文化則不能襲用。技能的方法能够沒有變易的轉運。制度的方法越與文化相近者越不能完全襲用而無變易。野蠻人學會使用來復鎗較易於投票箱。西方的民治制度不能不費力的適用於東方的甚至南美的社會生活。然民治制度也可相當移用，在實際上已有許多國家仿行。不過一種文化則不能仿行。一種文化可以一種人民有意接收而又常與接近得漸次同化，但縱如此，於其化爲己有時也不得不稍變通。當一種外國文化在本國名存實亡時則將

成爲一種笑話。過去兩千年來基督教的變異可以證明文化不能完全仿行。一種人民的文化表現他們的品性而不能表現其他。因此文明更普遍於文化。日本能很迅速的採用西方的文明，但他不能也不願採用西方的文化。自然我們不可將文化與文明兩個要素完全分開。文明無論是固有的或外來的是一種社會環境，人類對於同一的情境用同一的方法去反應。文明與文化又必須相互反應。然文化在文明的普通形式中却能保持其特異，這似乎是很明顯的。在大體上說交通的方法應變爲一種普遍的文明。但在此似乎一致的生活下之民族之內與民族之間的文化差異仍然存在。

現在可將文化與文明再作一種進一步的區分。我們已經指明文明是積累的，與文化不同。方法可與權力的大機器合爲一體。制度可以擴充爲一大制度。但文化不如此增益。我們又在社會科學綱要（*Elements of Social Science*）上曾說以下的話：「我們能够增益一個團體或一個國家的財富，而使其總數稍多。我們能使其人力有所增益。但我們不能使其健康或習慣或文化有所增益。我們不能使一千個弱的目的合成一個強的目的如同一千個弱的力量合成一個強的力量一樣。我們不能增加智慧如同增加財富一樣。一千個庸人不能合成一個天才。」

我們可以重行考慮國家發生與滅亡對於所在社會的影響。國家不僅是文明的最大結構，而且是其他一切聯結的樞紐。但國家與文化的關係並非不可分離。至於國家一亡文化便隨之而亡。政治

的組織可以推翻，而文化仍存於家庭風俗和地方組織之中，以待國家的復興而重振其性質。

在此我們遇着一個最後的而且令人迷惑的問題：在歷史上生者爲何，死者又爲何？在歷史上的變化上似乎時間極殘忍，什麼能使人類忍耐奮鬥呢？除征服者的勝利外，除帝國滅亡古代，信條漸次消失外，還有什麼殘存？如果一切是流動的，那末流動的是什麼呢？如果一切是變化的，那末向何方變化呢？

生活的繼續不就是生活制度的繼續。組織可由外改進，否則廢棄。社會由內改進。社會有活的人類之繼續而變化於不覺中。如我們只看制度，或將社會與國家混同，則歷史成爲不繼續的了。我們以爲各種文明的發生與沒落好像各個文明是孤獨發展的，各有其生又有其死，在生前絕無所有，在死後也絕無所有了。我們以爲人民如像時代一樣必定過去。

但人民並未過去，人民常常變新。人民不知生也不知死。人民具有一種有條件的不朽，人民爲現在必須反對其過去的死滅。一種人民沒有同一性，只有繼續性。自我同一對於任何生物是不可能的。人民好比是社會的網，由環境和材料來織造，用經驗和事件來點綴。因爲織機未嘗停息，所以模型常在變化。網或寬或窄，歷史形式決無複演之事。線結合於不知之中。除無知的物質外，沒有事情是相同的。

生活的繼續性戰勝死的信條和死的制度。這更深於輕以現在社會與歷史相同。依利薩伯（Elizabeth）時代的英格蘭對於現在的英人並無何等真實感動。然則其所遺存者爲何？其所遺存的如家庭掛像和財產並不能代表全羣的過去，因每代有新的混合和不斷的變異。制度已爲改造過與古代形式不同。英國環境仍存在，但有大差異！英國材料仍存在，但新舊合參已有大變。新標準，新機會，新信仰，新問題，使現在的世界與十二代以前的世界完全不同。只有少數的文化紀念物如詩歌劇曲，建築圖畫等對於現在還有點意義，因爲此等紀念物乃表現普遍的東西而又合於人性者。

但現在的新生活與過去的生活完全不同。舊民族與新民族相同，只來源不同而已。沒有民族在生理上少於或老於其他民族。所謂年青是歷史勢力所造成的聯結。所謂新是遺傳和環境所造成的機會。如一民族既沒有原始又沒有終結，那就沒有所謂永久。一個民族是一種聯結，一種社會的調和。當民族發展到某種程度時，民族的分子漸次感覺民族的差異而用國家來保障。但其所真實感覺的，除純種的幻夢和同源的成訓外，乃現在所認識的共同文化。我們已知這種又是常常變化的，其在同一民族之內不許有大差異，而其惟一永久的表現在超乎民族性的東西。

舊學說以爲人類社會如同人類一樣由生而死經過一定的階段，以上的說法則與此恰相反。照舊學說看，國家的發生與滅亡是社會過程中的一定的終和始。每個社會與每個文化經過特異的時

期，即經過幼年期，青年期，成年期與老年期。歷史不但表現文明或文化的發展，而且表現連續的階段，每個階段完成他的固有的命運。斯賓格祿 (Spencer) 對於這種循環的概念曾作精細的研究，將民族和文化分爲春夏秋冬四個階段，各有其特質，而以印度，希臘與羅馬，阿拉伯，及西洋文化爲例證。這四個例證業已完成其本務而不能再發展。新文化的將來尙待新時代的醞釀。

這種古代定命論宜加以分析，因爲此說顯與文明及文化的概念社會與國家關係的概念衝突。照作者所說，文化的春期是幻識的初覺表現於神祕的幻想中。此種神祕與聖蹟爲人與自然一致的感覺，而其結果表現於吠陀經 (Rigveda) 古希臘宇宙論，基督教祖的經典，丹第的神劇和阿奎那 (Aquinas) 的節要 (Summa) 等。

同時鎮市興起而以其敏銳的精神戰勝粗樸的鄉村生活。世界觀的春期不得不重行評定。人類始於推論，始於抽象思想。這好像是一種文化的成熟。求知的心理更求解釋的新工具新方法。世界擴大到一新境界。這是探討的時期，在西歐即伽利略 (Galileo) 笛卡兒 (Descartes) 和培根 (Bacon) 的時期。這是文化的夏期，不知不覺的進到冬期。大城市及都會的精神大占勢力。社會生活乃取諸自然生活。在哲學家看來，則最初爲習俗時期而非根於需要。其後爲啓蒙時期，在希臘爲詭辯家 (Sophists) 時期，在近代爲陸克 (Locke) 盧梭 (Rousseau) 福耳特耳 (Voltaire) 時期。但到秋期即有收穫。綜合哲學根



據宇宙一致的信念得以完成，尙有柏拉圖和亞里斯多德或亞微瑟那（Avicenna）或康德與黑格爾（Hegel）的綜合思想出現。

於是冬期到了。思想的統一經不起智慧的批評，社會的統一也經不起個人主義的破壞。大的社會模型被打碎了。宗教的信條或固有的成訓再不能維持社會的安寧。這是世界城市的時期，世界大同主義的時期。又發生與個人主義相反的過激主義或社會主義。因此民族的最後大統一解體而無代之而起者。在希臘這是犬儒學派（Cynics）快樂學派（Cyrenaics）及苦行學派（Stoics）的時期；在近代則爲叔本華（Schopenhauer）尼采（Nietzsche）瓦格涅（Wagner）和易卜生（Ibsen）的時期。建設的時期業已終了，人類生活於混亂之中。當混亂發生時文化亦不得不混亂。混亂時期的生活是浪費的。最後向心力得到勝利。

以上所略述的學說是很明顯的，而作者又以歷史來證明他。但是季節的和有機的比例都沒有歷史的真實性。整個的文化經過一定的階段演進這是易起爭論的。但主張每種文化是一種有限的循環確爲無益。人類文化的進步並不以帝國的沒落而減少。劃分文化由生到死，由春到冬是極勉强的事。我們怎麼能够指明荷馬時代的文化乃代表一種發軔而不是終極？我們怎樣能指明印度文化已走到盡途？爲甚麼希臘詭辯學派屬於成熟時期，如苦行學派屬於冬期呢？二十五世紀以前中國文

化自過激的老子和倫理的孔子時代已顯出特點，爲甚麼沒有宗教觀而只有倫理觀以完成其循環呢？

人類歷史的過程似乎由氏族的階段進到世界城市。在這種程序中文明與文化至少乃與之俱進。又似乎有一種普通趨向由迷信的階段進到合理的信仰與科學的思想之階段。更有許多擁護孔德（Comte）的主張人類動向由神學進到實證。這種過程與影響社會形式和精神的城市生活之發生，又極有關聯。所以我們不僅推究一個社會的進化而且推究一切社會的進化；不僅推究一個國家的進化，而且推究一切國家的進化。人類雖分爲種種團結，但人性仍舊存在。文明是達到人類共同欲望的方法，因其能轉移，故漸次散佈於世界。文明已大部分變成世界的，於是文明爲野蠻人所蹂躪的危險遂得免除了。如文明被破壞，只要地球的源泉尚在文明也能存在；文明的性質不以受人性的壓迫而不發生。文明沒有完成的循環，沒有新的發軔，沒有回頭的路徑。如果路徑乃由鄉村社會進到世界城市，便無法回到鄉村社會的境況。世界城市的階段已到了停頓的時候，因爲這個階段尙待技術的進步。

反之文化則比較不穩定。文化時盛時衰，而文明的過程則不能加以解釋。我們不能說明文化在某一時期大盛，又爲甚麼大衰。我們能指出促進或阻礙文化進步的情形，但不能說是文化盛衰的原

因。就我們現在的知識說，文化極像風飄隨其所至。這是生活變異的確證。文化不能靜止。爲保存文化也必須變化，文化必須尋求表現的新路徑。文化是創造的，從不停息，而生活的本身也常新陳代謝。文化不斷的找新時式，新路徑和新解釋。

在此種討究中，我們不會見有所謂循環與命運。波濤的山和谷推向不可知的境地，而未來的雲霧中又隱約有一種可以想像的新前途。現在時間的距離已由天文學，地質學，生物學，人類學將我們的思想從聖經中解放出來而加以擴大。這種解釋可以改變我們所居短時間內的事變之觀感。在歷史上一時的興作不能毀壞文明，也不能爲人類開創新世紀。我們太淺近的希望與恐怖並不能影響自古到今的文化與文明。

在此過程中，人類已經流行許多工具。有些工具人類已將其廢棄，又有些工具當人類能善爲了解時覺其更爲有用並有力。國家即屬於後一類中。

## 第十二章 國家的形式

一、歷史的和現代的國家種類——本書的發端曾專論國家的普通演進。我們已經指明政治組織的形式漸次由渾然的社會組織演進而出，並且指出國家有以異於社會和其他團體的特徵。我們又經表明國家經過各種不完全的形式如希臘政治與封建組織而完成他的特性。我們以這種種過渡的形式有別於國家的種類。或者他們不應在國家的分類之中，不過屬於人類的種族中。但進化的結果和程序却有種種差異。國家有許多不同的形式。我們應一面劃分國家發展的階段，使無須又一面研討完成了的國家。國家與非國家的差別即於國家的進化中求之。在進化的較後階段中我們又不能將未成熟的國家與極發達的國家分開？例如我們能不能將王朝與神政分爲一類，而近代民治又分爲一類呢？

原始社會有無民治的實際乃一問題。就民治而論，無論如何原始社會是社會的民治。不是國家的民治。政治的秩序似乎初步經過階級的或家族的統治，而以社會的其他人等爲被治者。初期國家嚴格的說只是階級國家（Class State）。其秩序乃建立在階級的基礎上，一方面爲國王，僧侶與貴族，又一方面爲納稅和當兵的平民。原始生活的情況殆不外如此，在原始生活中有硬性的風俗鞏固合羣

的本能，原人的無知無識產生對於不可思議的權力者和人類的解釋者之迷信的服從，而生活的缺陷與不定又需要一個權力的中心。那種權力的轉變和削弱我們曾加以探討。國家由傳習的隸屬之形式進到有意識的制度之形式。原始的權力變成世襲的權力，而最後成爲選舉的威權。如果我們不以多數的原則去解釋，只以公意對於政府的積極功用去解釋，也算有某種形式的民治。如我們以國家爲社會的一個機關之解釋是正確的，則我們必須以公意不甚積極的一切國家是不完全的形式。這種見地用歷史過程的研究更可使之確定，因爲自國家出現以後，其主要的趨勢即傾向民治是無可懷疑的。

這種見地不免有漏縫。斯賓格爾 (Spencer) 以爲原始社會所謂民治與王政或階級國家比較未免浮淺而不合於歷史。這或者無意於反對任何歷史過程的結果。大危機並不能確定這種浮面的事體。我們可以假定越穩固的組織是越善良的組織，我們已知民治應付危機較好於王政。在文明進步的民族中政治平等的形式不是浮面的事體，也不易於推翻。沒有制度是穩定的，但建立在社會合作之下的制度是最强有力的。一種民族能够推翻每種形式的政府，但其本身所建立的政府不能推翻——如果推翻便無可以代替的了。共和政府可從外部加以破壞，但從內部加以破壞則少見。每種危機可以影響一般秩序。如有任何合理的擁護習慣，急遽的變化也不甚能擾亂秩序。所以民治常保

有一切社會勢力來擁護他。在他種形式的國家中政府的根本不甚鞏固。平安無事時，傳統的威權可以應付一時；但危機爆發時，則風俗動搖不足支持了。民治的形式較能溝通各方情意，故能較永久而且較安定的進展。

進而言之，政府尙未能爲公意所左右時，國家必須視爲一種權力制度（Power System）而不是幸福制度（Welfare-System）。不負責的握權者可以宣言注意公共幸福，但這種宣言通常是政略的事體，不是信念的事體，難得他人的信任。權力制度的概念不能像幸福制度的概念是個最後的。權力是工具，幸福是目的。所以爲一階級幸福的制度與爲全體人民幸福的制度終究不同。教育的進步和多數人知識的開通對於權力制度是一種威脅。權力的國家必須安定。但國家的權力很難獲得此種安定，因爲文明的各種力量多不在政治目的範圍之內。所以我們要記着社會的秩序非強力所能確定，雖政治的秩序不免於強制，然亦須合於社會的態度。除在危險時，沒有獨裁能觸及這種根本秩序。故權力制度與其社會情況常有一種大差異。這種差異爲文明的各種影響所顯出。於是可以總結來說，王政或階級國家較民治爲不安定不適當，於社會的大小變化中俱可見之。

我們之討論此點在解釋以下的國家分類。本章的目的在將各種國家分類而指出其特點。現在我們可分國家爲兩大類：第一君主國家，即公意不得伸或公意只能服從的國家，第二民主國家，即公

意的全部或大部得伸，而能直接的積極的擁護政府。

在第一類中包含有階級統治的國家，帝國和一切名爲民治而實由一部分特權階級組織政府的國家。希臘的共和政治也可屬於此類。希臘的公民雖對政府有民治的關係，然實際只組成統治階級，所以由全體社會的見地說，這些國家縱極發達仍是貴族政治。不問在特權階級中的公民機會如何平等，而其國家仍是君主的。強制人民不問其意思如何將使國家成爲一種強力制度（*Forcysystem*）。國家建立在強力之上，而其政策遂不免爲假借的了。

在第二類中只包含有近代民主政治。民治是一種程度的問題，而其界限却難劃分。但我們不能以婦女沒有參政權，即謂其非民治國家，也不能以參政權限於具備相當資格即謂其非民治國家。在此我們無須提起民治控制的實際問題。只要立法主權爲公意所決定，不問公意爲何種勢力所左右，我們可以叫他做民治國家。本章所論乃關於民治形式的分別。

二、君主國家的形式——在君主國中權力或強制的情形雖爲多數服從少數的宗教和傳習所掩蔽，而仍占優勢。君主國有一種特殊性質，因其目的不在全體的幸福。所以君主國需要心理的勢力來支持而對於君主有神聖文武之感。爲達此目的，將權力理想化，而使人民對於統治者的光榮和力量發生忠心。君主國以軍事的優勝爲人生的錦標，而教人勇敢、嚴肅和犧牲。在征討的進程中君主與

國家合而爲一，而君主成爲戰爭危難的救星。君主國推崇階級與家世的優異而將平民與貴族之間劃爲一條鴻溝。用租稅的方法剝取平民的剩餘，政治與經濟權力合一，而被治階級則缺乏此兩機會。此種統治制度又有宗教家爲之解釋致被治者不易抬頭。這種宗教即對於迷信的自然反應常與君主國的階級統治相聯。

一切王朝都是貴族政治。通常分獨裁政治與貴族政治爲兩類，但這種分類不是重要的。一切指示政治形式的名詞以關於人數者最爲混淆。獨裁政治應單指一人統治，以別於貴族政治爲少數統治。但多數貴族政治也有有名無實或獨裁的首領，又沒有政府是單純獨裁的。如有一個似乎單一的統治者，而其權力即建立在同類階級的積極擁護之上。統治者以階級利益而統治，無異與階級合作。統治者常有一個代表階級的顧問會。統治者可以像威廉二世（Wilhelm II）以上帝的光榮而統治，但特權階級的利害即不免與之衝突。由君主與貴族的衝突如約翰王（King John）與貴族的衝突可以發生階級中的問題，但那實是貴族政治的分別。一切貴族政治雖不盡是獨裁政治，而一切獨裁政治却是貴族政治的形式。一種貴族政治可由一個會議來指導。所以我們可分貴族政治爲獨裁的和合議的兩種。

獨裁的貴族政治通常不是世襲，便是選舉。大概初爲選舉，漸變爲世襲，波蘭選舉的君主常被認



爲缺點之一。羅馬帝國的歷史變化於兩者之間。其初爲選舉，帝國的權力久在王家之手，但未完全變成世襲的權力，而最後須以軍人的意向爲轉移。君主世襲可以穩定社會是君主國的一個重要條件。對於權力之迷信的敬畏漸次深入人心，雖繼承者爲庸懦之輩也足支持下去。在適於貴族政治的情境之下，世襲王位的無力只可確定統治階級的實際權力。

除選舉與世襲的君主外，我們尙須加上由政變而生的非常形式。一個君主可由政變建立起來，在古代貴族政治時，甚至一個宮庭革命可以決定王位繼承者。但如此登極的君主除非到他能有選任的某種方法時常在危險的境地。另一非常形式爲狄克推多，君主乃爲應付危急而暫時從權設立者。這就是羅馬狄克推多制度的理論，而近代的某統治者如克林威爾（*Clarendon*）也被認爲國家的救主。一種狄克推多制如在羅馬可具有憲法的性質，而其根本又常以武力爲轉移。

次之我們由君主的貴族政治談到合議的貴族政治。這是一種稀有的形式，不易鞏固貴族政治。自然這是「城市國家」的性質，其政府乃一政治機關。這在原始社會偶亦有之，由長老或酋長會議柄政。我們所發覺者爲獨裁和合議形式之混合體，其有名無實的君主須賴會議而存在。會議或是特權階級的代表或是其全體。在組織上或爲單一的或爲分級的。換句話說，會議的會員或有同等的政治權利，或有不同等的政治權利。波斯制度是前者的例子，封建制度是後者的例子。另一例子可在神

權政治中求之。我們不是將神權政治 (Theocracy) 與貴族政治分爲兩種，因其差異不在統治的組織而在統治的來源。純粹的神權政治是極少的事件。貴族政治的國家當是神權政治與他種威權的聯合，有時兩者合而爲一，有時歧而爲二。埃及的王朝，過去的東方帝國，神聖羅馬帝國，文藝復興以前歐西各國，未分裂前的土耳其帝國等都可做例證。

合議的貴族政治又可依同一根據分類，而成爲一體；換句話說，會議可是世襲或選舉，或可組成一種狄克推多制。我們應以俄國蘇維埃政府是最後的一種政制。在名義上蘇俄是無產階級專政，而在實際上爲一小團體以無產階級的擁護而專政。這是一種稀少的形式，其階級限制不自上而自下，與他種貴族政治不同。當舊貴族政治忽被推翻，而從前之被治者取得政權採取從前統治者之統治方法始能產生此種貴族政治的國家。

由單一的貴族政治到合組的貴族政治，我們可將較大的封建國家包含在後種政治之中。但合組的貴族政治之特殊的形式必爲帝國。我們曾經指明海上帝國與陸上帝國的大差異。陸上帝國擁有廣大的土地，混雜的人種，而爲統治家庭或階級的特權和武力所統治。君主帝國的臣民不自覺爲一種民族或人民，他們也不合爲一種有效率的社會。如像中國的秦漢明清等朝因轉移和征服的關係而有某種程度的共同文化。然此種王朝乃首由征服者的天才所建立如中國漢朝的武帝，元朝的

成吉思汗和忽必烈汗，否則由於列國的聯婚或王朝的他種原因。君主國的領土通常依地理或人種的區別而劃分爲省區，中央政府對於省區幾全不能干預。省區有其本身的組織，王朝除求其納稅服兵外，多任其自由處理。

這種君主制度的缺點，除繼承王位不得其人外，尚有省區的離心趨勢，中央政府對於省區沒有適當的統一原則，將省區聯結起來，而省區對於中央政府的賦稅擔負也得不着相當的報酬。因是整個的王朝組織當經苦鬪後，帝國的中心轉移時常極危險，有時竟被破壞。

海上帝國的組織則與陸上帝國不同。海上帝國在種族上和文化上均不及陸上帝國的單純。海上帝國可包有文明全異的人民，從權力的觀點看，如此乃能使其穩固，因爲被治的人民較難聯合起來反對政府。海上帝國無須「分而治之」的政術，因其所據有的海上已經劃分了。行使權力較爲順利而安全，內部少有紛擾。中央政府的形式較爲永久。一種民治制度可以統治海上帝國，但不易統治陸上帝國。海上帝國的軍權較集中，兵數較少，所以不必像陸上帝國那樣需要武力。加之海上帝國所得的利益出自商業而不自租稅，經濟的手段具有相互的意義，此非政治的手段所有者。海上帝國又較適於變化的情境。雅典用強迫徵募的方法治理他這個短命的帝國。西班牙以其帝國爲完全佔有而肆意誅求。近代殖民的帝國漸次改變其政策，甚至在帝國的起原上由於各種經濟的動機占優

勢與舊日帝國不同，而殖民地成爲母國維持商業的工具，原料和金屬的來源，商品的銷場，和過剩人口的出路。當殖民地發達時則需要較大的自由以管理經濟生活。因此殖民地與母國遂生衝突，而格稜維爾（Grenville）的政策不得不慘敗。所以殖民帝國的整個趨向是較小帝國的形式。帝國對殖民地已放棄集權統治的主張，而另求經濟的合作。於是帝國進爲永久同盟國或聯邦國。在文化不同氣候殊異不易殖民的地方又建立某種保護國而不必使用軍事力量或取得經濟利益。只有文明未進化的土民居地尙留有拓殖的老方法。

三、民治國家的形式——以下各章大部分研究民治制度的性質與發展。本章只討論各種民治制度的主要差別。在實際上近代許多國家都在民治制度之內，然無兩國在性質上是相同的。民治有一部分是程度的問題，有一部分是公意如何表現的問題。

在民治制度上最老的區分是依公民是否實行立法而分爲直接民治與間接民治（Direct and indirect democracy）。直接民治最後主權與立法主權合而一。盧梭以此種民治爲國家的惟一真實形式，而實際却無重大關係。這甚至可說與民治的技能相反。我們曾經指出古代城市國家所謂直接民治完全不是民治，而是一種貴族政治，全由統治階級享有政治的權利和利益。其實際的試驗足以表明民治是一種近代制度。這些城市國家並不鞏固，個人和集團的利害一致也不能像政治代表制一

樣。公意是局部的而且不定的。民治需要安定能使少數爲多數活動，因爲多數信任而且控制少數。否則無法證明一種公共利害可以團結國家。在近代世界中我們尋得少數的直接民治，如瑞士的小山中。但他們屬於未開化的鄉村社會尙待宗法維持公共生活。

代議制度爲民治的根本。有些近代國家在立法上有表現公衆意見的某種制度。然這種制度如複決權 (Referendum) 創制權 (Initiative) 不是常設的立法機關而是爲決定某種紛爭問題所採用的憲法方法。如這種制度照常使用則將毀壞政府的責任制度。加之每種民治制度必須一種政黨制度，複決權和創制權在政黨所已決定的問題上很少功用。複決權之有實用只在超乎黨派的重大問題之上。在這種問題上複決權不至影響政府的安全與責任，而在實際上一切政黨可視爲解放見黨的方法。至於創制權乃瑞士的特殊制度用以補救小黨派的紛歧和聯合語言種族宗教極雜的人民，其價值殊大可疑。這實是一種城市國家的方法，只有人口極少的少數國家才能採用。在大國家中則此種方法將爲不負責的政客所操縱而成爲紛擾的立法方法。

每種近代民治國家都有一種代表制度，區分民治的最簡方法是按照代表制度的形式和範圍。一切民治國家的共同情形是主要立法機關以代表制度爲根據。兩種極端的形式是：(一) 中央政府包含國會與行政首長全由選舉而來，例如美國；(二) 衆議院由人民直接選舉，而貴族院則非由選舉，

行政首長非由選舉確定，乃國家的一個永久的虛君，例如英國。在這兩極端的形式之間有許多不同的形式很難於分類。上議院或由世襲，或由選舉或由委任或三法兼用，而有少數國家完全不要上議院。行政首長由人民直接或間接選舉，由國民會議或國會來決定。閣員或由控制立法機關的政黨而決定，或不由政黨決定。如我們注意到民治的各種形式，我們的分類將更多了。其所以差異的原因在特殊的歷史情況，與民治發展的程度並無大關係。除非我們留意形式的內容，必將誤解了形式。爲求明瞭民治的本質我們必須注意上參院是否有效力，不僅看其是否爲代表，又須注意行政首長有無大權，不僅看其爲世襲或選舉。有限君主（Limited monarch）與共和的最大分別乃依虛名的領袖是否爲世襲而定，總統制與內閣制的分別乃依行政機關是否需要立法機關的擁護而定。後種分別下章將再討論。前後分別已因政治的演進而大失其差異。民治與任何政治權威的世襲制度不合，但虛君（Titular monarch）可留爲傳統的紀念，或統一的象徵，又可爲國家演進到民治之後社會或階級特權的焦點。有限君主與共和的分別仍屬重要，因爲君主的社會特權之心理的影響可以助長保守主義與階級國家。

民主政治如同貴族政治一樣可分爲單一的或合組的。合組的國家包含有許多政治集團統一在一個政府之下而仍各保有其行政組織。在帝國的形式上合組的國家不能建立共同政府。在聯邦

的形式上合組的國家一面保留一部分的主權，一面建立統一的聯邦。有一種公意廣如聯邦，而帝國乃在較狹的一種意志上而建立。聯邦與單純的聯盟或同盟不同，因為聯盟的國家仍為真實的國家，各保有其獨立主權。聯邦則限制各邦的主權。

許多國家聯盟或聯合似乎介在單純同盟與聯邦之間。此種聯盟國有一共同政府與同盟不同，所以能由一個公認的機關處理有關全體的事項，特別是處理外交事項。又與聯邦不同，因共同政府只與合組的國家有關，而不能直接處理公民個人的事體。一七七七年大陸會議 (Continental Congress) 所建立的美洲邦聯 (American Confederation) 即屬於此類。更顯著而且複雜的例子是不列顛邦聯 (British Commonwealth of Nations)。這個邦聯的外部統一乃在有一外交部站在全帝國的地位上而行事。合組的國家雖是自治的，但除為帝國的分子外並無國際的地位。而其內部統一則很少是形式的或憲法的，但一部分靠禮俗感情和民族性的共同要素，又一部分靠母國與子國的特殊安排和分功。國際聯盟 (League of Nations) 的組織尙嫌疎略不能分類，倘如能進一步，又可歸入此類。

此種邦聯或者可以視為實際的國家，而不是單純的同盟。不過主權的說法尙難適用於此種聯合。

聯邦的特徵是聯邦與各邦間的主權之正式劃分。聯邦內各邦的人民具有兩重政治的忠心，但

不衝突。一個人是各邦的公民，又是聯邦的公民。這兩重資格可由劃分聯邦與各邦權力的成文憲法使之正式成立。比如憲法明定管理教育或刑法的權力屬於各邦，聯邦不得干與。又比如管理貨幣，貿易，或外交的權力屬於聯邦，各邦不得干與。某種問題的立法權各邦得享有之，所以各邦與聯邦分有立法權與行政權。當我們以調和主權的劃分之綜合行爲與統一形式歸之公意時即可得此種複雜制度的真實概念。在立法權上求聯邦國的最後統一，是無益的。成文憲法就是統一意志的表現，再無重要於此者。

聯邦的形式在各種事例上有顯然的不同。德意志，瑞士，奧地利亞，加拿大，和美利堅等聯邦各有其特點。主權的劃分極不相同。至於不易得一概論。有些情形如一八七四至一九一八年德意志邦聯及一八七四年所建瑞士邦聯，各邦有保有外交權的，這不能不算是普通原則的例外。實際上聯邦具有外交權統制各邦的對外關係，而對外宣戰媾和的權力則全操在聯邦之手。除那個原則以外，聯邦與各邦的任務沒有必須的差分，雖爲便利計，關於軍事，移民，幣制和交通等項宜歸於聯邦政府。

有些聯邦國各邦的權力和職能可以視爲隸屬於聯邦。這在加拿大聯邦即是如此。加拿大憲法未明定的職權屬於聯邦，聯邦國政府有權制定關於和平和秩序的法律，而且有權駁斥任何邦政府違害全聯邦國幸福的立法。在形式上美利堅正與此相反，因美國憲法規定未明言屬於聯邦也未明

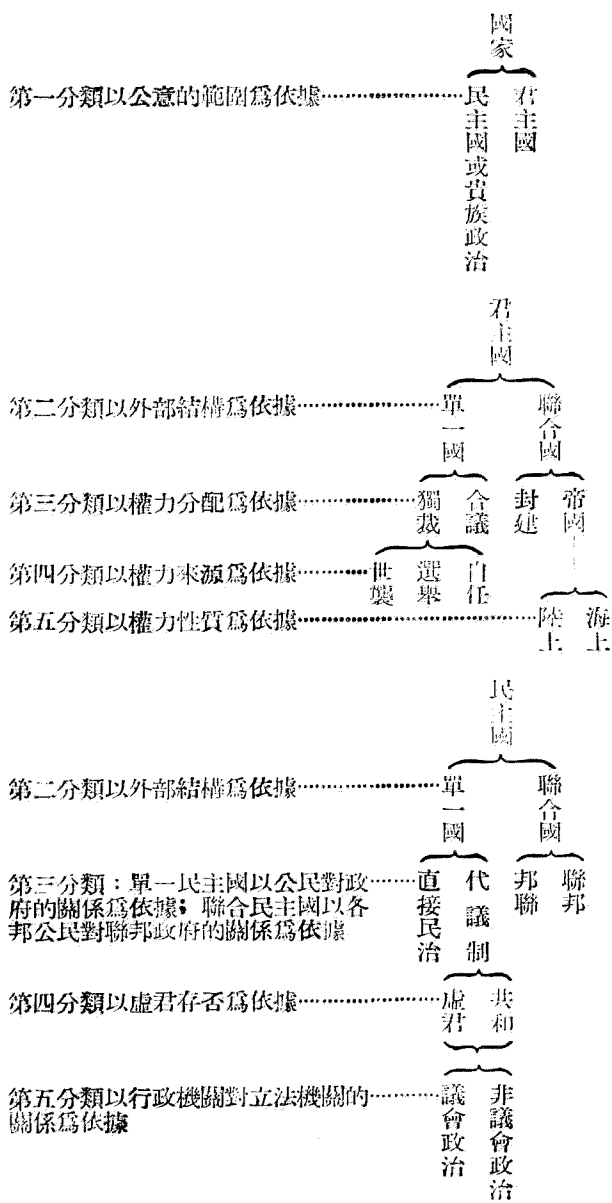


禁屬於各邦的職權仍保留在各邦和人民之手。但這種形式的限度已因種種原因漸次模糊，而聯邦政府的權力却隨之擴大了。聯邦主義（Federalism）如同民治主義一樣是一種程度的問題，而其普通趨勢則傾向於較強的統一。如聯邦真得各邦的贊同，這是不得不如此的。因為如此可以增進各邦的聯絡並減少各邦的隔閡。許多人類興趣的一般性質已得解放而且經公認了。在密切的聯邦中缺乏風俗的隔閡，是關於公共精神的重要要素。因為旅行者不見風俗的差異，即不生不裕之感。各種公共工具與公共法律和公共標準相輔而行。一個聯邦一經在健全的基礎上組織起來即為繼續團結的開端。各邦的自治並不因之而喪失。公共政府推行最利的事項將趨向集權，而分權者亦將不堅持一切自治之說。同樣在單一國中也建立起分權與集權之說，因此從兩方面說，聯邦國與單一國在性質上是互相接近的。

聯邦制度的最大利益是不用不當或強制的集權而建立國家的統一，承認共同的利害。如我們將美國的紐約州與加拿大的安別釐阿州（Ontario）比較，又將美國的華盛頓州與加拿大的不列顛哥倫比亞州（British Columbia）比較將可發明最好的例證。安別釐阿州與不列顛哥倫比亞兩州的社會統計情況如氣候，土地，人口，和社會發展都極相近，而紐約與華盛頓兩州則相異較大。但在聯邦中交通的方便和公共興趣的自由進展却能自然建立一種團結的觀念。

現在我們可以爲國家列一簡表，但須記着國家如同其他社會團體一樣不能截然劃分。歷史上和現代的國家形式多互相錯綜。社會團體沒有有機組織的確定性。另有少數形成的特殊原則包含在歷史的和現代的國家之中從未完全而無所混淆者。

國家分類表



## 第十三章 政府權力的調節

一、權力的劃分——本書不涉及政府的結構，但說明國家的性質與趨勢。如我們將國家與各種政治制度混淆則不免發生誤會。所以本章及以前各章必須充分討論原始制度的一般性質。關於此點任何制度沒有再重要於權力的劃分原則（Principle of the division of powers）。

這並不是一個最初的原則，與國家同時發生如同治者與被治者的區別一樣。這屬於近代民主國的產物。君主國不能主張此原則，因為此原則所包含的主權理論與君主國的性質不相能。這個原則不但要求立法權單與行政權分開，並且要求立法權勝過行政權，乃非君主國所能允許者。在古代城市國家的督政制度之下也不能發生此種原則。督政官只在一個小範圍內將立法權與行政權分開。而立法權與其他一切權力的有效劃分最後尚在法律威權與法律制度者之威權的劃分。如果法律是普遍的表現整個國家的意志，則法律必須防備掌權者以國家的名義任意修改解釋並執行法律的危險。這是此說首倡者孟德斯鳩（Montesquieu）的根本觀念，以為欲保障法律必須將與法律有關的各種功用劃分開來。孟氏說，如自由或法律要保持下去，「從事物的本質上看，權力應是對權力的一種節制。」

政府職務劃分爲三種是很老的說法，求之於政治研究的先河即亞里斯多德的政治學中即有之。在孟德斯鳩以前的思想家也有注重權力劃分的，最著名的是陸克（Locke）不過法意（L'Esprit des Loix）的作者更進了一步。在孟德斯鳩不重在職權的分析而重在機關的分立。這是保障政治自由的最要祕訣。他以爲立法，行政，司法，三權必須分立，即由不同的人員分掌。美國維基尼阿（Virginia）及馬薩諸塞（Massachusetts）兩州憲法會將此種學說明定起來。法蘭西革命議會（French Revolutionary Assembly）以沒有確定權力分立的社會即沒有憲法爲信條，亦是以此學說爲國家意義的一部分了。

這種學說雖易知易曉然也引起許多政治理論的問題。我們能否完全劃分政治權力呢？我們會否想到主權的單純情形？如果想到，那末又怎樣在其組織上將他劃分呢？權力是不是只關於政府的活動或功用，政府雖由分立的機關去運用而仍保持政治機體的統一呢？我們不應將權力與功用劃分，如同霍爾（Haurion）所說權力劃分而功用聯合呢？

機關與功用的劃分是很顯明的。國會是一種政治機關，其功用在立法。各部是一種政治機關，其功用在行政。內閣是聯合立法與行政的一種機關。法院是掌理司法功用的一種機關。如我們同霍爾及其他作者一樣詳細劃分權力與功用，則此種劃分尙是一種粗略的。凡有一種功用即有一種權力

去執行。凡有一種活動即有關於此活動的一種儲能。眼的功用是看——這可幫助我們對於那種功用的研究發現一種視覺的權力麼？除掉以其為積極的或功用的我們不能研究權力為此種討論的方便計，功用與權力含有許多不必要的實體。我們的問題乃關於政治功用的性質，政治功用的劃分和由各別機關完成各種功用的可能性和可欲度。

第一政府功用有那幾種是必不可少的？換句話說，一切政府必須遵由何種重要方法以實行其任務？因為一個政府非以其本身的利益或權利而活動，乃以國家的名義而活動，因為國家的原始事業在維持社會的公共秩序，政府必須依照現行規則或法律而活動。關於法律的修改政府必須遵守制定法律的現行原則。最後，政府也可有權修改制定法律的原則，但常常遵循現行的方法——或者這種制憲法也可為憲法本身所保有。至於政府所定的規則無論為法律的或憲法的，政府常常運用立法權。這是政府的基本功用。在發展的國家中，政府的其他一切活動須訴之法律所定的威權。所以立法權在理論上是最高的。

立法權與制憲法的關係所引起的特殊問題且留在以後討論，我們總結政府的通常功用可以分為兩大類，其一為立法的行爲，其二為實行政法律所必須的行爲。這種分類並不恰恰包含着不直接也不間接關於立法權的政府行爲例如貴族政治的行政或絕對君主。這種行爲特別屬於外交範圍

如締約、宣戰媾和及普通外交政策等。洛克以處理此種事項的功用爲聯合權 (Federalive) 列爲政府三種權力之一。在實際上他分政府權力爲立法、行政、與聯合，在他的時代尙爲合理。即在最近代民主國中外交權只能認爲一種行政，雖屬獨立，而仍屬立法的形式與程序。民治發達以後，國會要求控制大部分的外交事項至外交部成爲一種真實的行政機關。所以我們可以說在完全的民主政治下以上所說的兩種分類包括政府的一切通常活動。行政權勝於立法權是貴族政治的特點，正與立法權勝於行政權是民主政治的特點相反。但在貴族政治的發展中如同在民主政治的發展中一樣，進一步的功用劃分也出現。法律的司法應用可以授予人民或人民的機關，而其執行則屬於一個較狹的階級。因此德意志的各邦有將法律的解釋和刑罰的審判仍操在人民之手。就廣義說，司法也是行政的一部分，但是歷史的過程曾將司法與行政分開，因爲司法與立法行政均不同，故我們得到三權分立的說法。

那末這些功用是否要由各別的機關來執行而互相節制呢？首先我們應注意這些功用不是平等的。司法權的範圍雖然很廣，但很明顯的屬於立法權。近代民治發達，行政權漸漸削弱到屬於立法權。行政權隸屬於立法權是一切責任政府的重要條件，無此條件即無民治了。所以在殖民地變成自治國的過程中第一要件是行政權隸屬於立法權。同樣由貴族政治轉變爲民主政治，必須由代議的

立法機關控制內閣。如此職權分立並非因其在威權上應該是，或即是同等。他們也不能同樣互相節制。例如司法權很少能節制立法權。

當孟德斯鳩撰述法意時其他權力尙未隸屬於立法權。政府的一切活動應遵循法律乃自由的保障，其重要實過於三權分立。孟氏的直接目的在使法律不受個人權力的影響。孟氏的三權分立說固有其本身的地位，但與民治的大原則即由選舉將責任加於權力之上比較又不免是次要的了。

孟氏所說權力的截然分立是不可能的。每種立法都有某種行政職務，當做主要的，或有時當做惟一的代議機關須對於人民直接負責，這可使立法權引起關於行政及司法行爲的討論。加之立法與行政或司法的劃分是很難的。行政命令曾經代替法律，比如奧大利和普魯士的舊憲法含有貴族政治的意味，不受民選議會的控制。甚至今日立法與行政或司法還無明晰的界限。在英國國會對於某種議案爲公的或私的是一個選擇的問題，公的議案則視爲具有立法的性質，而私的議案則是地方政府的事務，國會只用行政控制。在加拿大有某州可由國會的立法行爲決定離婚案件，而其他各國則純屬於法院之事。現在立法機關不應擔任行政與司法的主要理由在以其妨害自由不若喪失效率之多。立法的任務屬於國會，而國會議員則多非專門家。所以不適於行政的專門任務。國會絕不宜當司法之任，因爲國會受日常政治的影響，因爲國會的組織和興味不合於司法的精神，因爲國會

議員並非選爲法官。

或者權力分割的問題在溝通各種功用使責任不至與效率分開。責任須代表制度，效率須專門知識，這二者不易在同一政府機關聯繫起來。如果像美國的趨勢選舉制度應用於行政官與法官，則當選者必須具備極高的專家資格非一般民衆所能勝任的了。而且在此種制度之下行政機關與立法機關不易調和合作。行政機關對於立法機關既不負責任，又不由之而成立。彼此之間不免隔閡。在實際上所需要的不是職務的分掌而是權力的適宜溝通。照民治的第一要義說，一切政府不過是統治者所控制和委任的一個信託公司。

每個近代國家既實行三權分立制度，又求所以溝通之。溝通的方法各國大有不同。關於司法與其他職權的關係之溝通常甚簡單，因爲法院是被組織的，法官是被委任的。法官可由立法或行政機關委任，或由人民選舉，通常採用的方法是由行政機關指派。各種方法的利害此地不能討論，即設行政法院以控制行政機關的制度也無須研究。此地必須十分指明的是法官的審判必須獨立，不受政黨政治的影響。法官獨立解釋法律，宣告判決，其權限不爲一時的政策所影響，而爲法典的精神與專門的訓練所決定。此地尚須一個最後的保障。沒有人可以授以權力而不防其濫用。法官在其權限以內可以成爲一個專制的君主。但控訴的權利可予以限制，而最後的手段尙可使法官服從政府的一



般權力，或由立法機關單獨，或由立法與行政機關聯合加以控制。如不以政治問題觸犯法官的威權，改變法官的地位，則此種最後保障即得之矣。

立法與行政的關係必更密切更連接。溝通立法與行政的一切方法似莫善於內閣制 (Cabinet system)。巴佐特 (Bagshot) 所謂「關節」 (Knucklejoint) 即立法與行政的聯合點。在非由人民選舉行政首長的一切國家，對於內閣制的優點極少疑義。內閣制不但維持政府的統一，而且督課責任的一種方法。沒有內閣制，即不能保證立法的最高權。內閣制使國會成爲政府的中心而最後主權得賴國會直接控制以控制國家的全部活動。在實際上內閣控制國會，但因國會常有控制內閣的權利和權力，公衆對此加以承認即可免內閣控制國會的危險。內閣制的缺點不在制度的本身，而在民意的消沉。反之如像美國行政機關與立法機關不直接相關或行政機關在形式上不受立法機關的支配則二者的職權須在憲法上詳細規定。這種方法比內閣制更少柔性。國家的機關不是在其本身統一起來。立法權不成爲最高的行政獨立於立法之外，甚至影響立法，則與民治的原則不相合了。

凡政府的中心只有一個的如像內閣制則政府對人民的責任易於督課。凡政府的中心不只一個的，如像美國總統制 (Presidential System) 則其合作須賴憲法的規定不易隨民意而伸縮。在實際上，總統制引起各種權力互相節制和平衡的問題。此點下節即行討論。

二、政府中的節制與平衡(Checks and balances)——在實際上一切近代國家均設有某種節制國會自由活動的方法。沒有一個立法機關是絕對自由的，所以國會的意思得勢沒有問題或滯延。如我們丟開行政機關獨立所引起的特殊情形不論，有三種方法可以限制國會制定或修改法律的權力。第一是成文的憲法非國會的普通手續所能改變。第二是國會採取兩院制，必須兩院一致始得成爲法律。第三是選民的直接干涉，此非指現在改選議員乃指選民實行立法或對於國會的議案加以贊否。這些方法對於研究主權的性質是很重要的。

成文憲法上所定的限制有種種不同。有些國家如意大利修改憲法與修改普通法律的手續相同；有些國家如法蘭西須兩院會合議始能修改憲法；有些國家如比利時須重新選舉經兩院三分二的多數決始能修改憲法；有些國家如美利堅國會完全無權修改憲法，只有一種極困難的方法可以修改，免得輕易修改。一種憲法或國家根本法的公認即對於國會有了一種道德的限制不得輕易修改憲法。除非有極強的鼓動，國會不願修改憲法。但凡用種種方法如須三分之二或四分之三之多數決使憲法難於修改時又發生一種特殊問題。憲法的任務在修改以前獲得人民的贊同，是可以引起爭論的事體。不但此也，憲法又予少數以反對修改的投票權。那末如果一切政府建立在民意之上，一種制度又建立在何種意志之上可使少數有權不贊成多數呢？多數意志可以贊成這種限制但當以一種

過去的法案剝奪現在的權力我們如何能使之毫釐不爽？如此硬性的憲法不將不合於現在的國家意志嗎？如我們說美國的主權是四分之三的多數，是不是等於說四分之一的少數還佔優勢嗎？凡人類求更多數的時我們有沒有一個例證求少數有效正如求多數有效一樣。

主權不能自行限制，過去的法案不能拘束現在的運用，這是審判上所公認的原則。在實際上這是惟一的論理地位。多數所決定的多數可以取消——那是主權的論理——但這不是說四分之三的多數所決定的應須四分之三的多數去取消，或者換句話說應須四分之一的少數去維持。這種性質的憲法規則以其能限制政策的自由決定對於公意常予一種不必要而且不合理的壓迫。在歷史上有許多事例要政府有一個永久約束的規則。要約束的權力在論理上就是要解放的權力。如政府由國會或法院確定其原始的保證，這是主權的一種新行爲可以撤消保證而非鞏固保證。這種學說可使國家所保證各種契約破壞。其答案乃我們須回到一種最後的道德原則。國家是在道德上結合起來完成國家的契約和保證，而非永久約制——因那不是道德的責任。這是道德的約制，如何能成爲法律的約制呢？要維持那點即不免誤解了法律的源泉和制裁。我們也不能承認一個國家應保守過去政府所定的一切永久規模，因此規模不一定盡合於現在之用。

在聯邦國中自然更有一種主權問題。聯邦國必須一種成文憲法規定聯邦與各邦的權限，但是

決定這種權限的意志是什麼呢？無論這是聯邦國的多數或各邦的多數，我們不能單純訴於多數的原則。因為真正的聯邦國各邦有某種程度的自治權明載在憲法上。各邦似乎不能用多數去強迫，更嚴格點說，除各邦所承認的條件外，各邦仍保有自由國家的地位。國家所讓與的權力在理論上並不損傷國家所保留的權力。這些權力的剛性將妨害聯邦的發展而與全國的計劃相衝突。但這種困難是聯邦國所本來具有的。

還有更大的問題便是以上所說各邦加入聯邦所承認的限制。例如一邦受其所同意的聯邦憲法之約束。但其受約束並不與其主權的意志衝突。在此點之下憲法是一種根本法，在此點之外，憲法不過是各邦的條約。這個結論是合於聯邦的精神和目的的。否則聯邦憲法中的所謂主權便無永久的意義。聯邦國只有一種特殊有限的主權，其限制即在在各邦的保留主權。如此限制的一種主權概念很難與主權的舊學說相合，但恰與國家的實際相近。聯邦國的主權雖有限並非不實在。聯邦國主權也以公意為基礎可以漸次強大。各邦欲組織聯邦的意志乃聯邦國統一繼續的惟一保障。聯邦以各邦保留主權不能防止擾亂，但能鞏固聯邦的統一。共同公民資格的觀念由利害的共同關係而養成。風俗又繼續加以助長。一種民族精神漸次發達，此精神既不妨害各邦的自治，也不必撤消各邦的自治，因為公共目的深入腦內而有其相當的地位。原來每邦所承認合組聯邦的條件轉變成永遠忠於

聯邦，各邦政策與利害的衝突並不足以分裂國家。在各邦保有主權條件之下，各邦立法趨於一致，而聯邦權力的限制反減少了。

現在進而討論節制國會行動的第二種方法。近代一切國家的立法機關幾乎全是採取兩院制。戰後新憲法除少數國外也是採取兩院制。在混亂和過渡的時間有三個大國如克林威爾時代的美國，大革命時代的法國，憲法未成立以前的美國曾試行一院制，但其後仍採兩院制。所以似乎有很强的動機使國家不得不採兩院制，非兩院一致不能成爲法律。

但我們問及兩院制的理由又不甚清晰。最通常說的理由是設立上院以糾正下院輕率的決議。如這個理由合於事實，無論如何也不能解釋兩院制的起原。兩院制發源於社會的階級差別，上層階級在政府中保有一種機關，即貴族院，而民治的發展又醞釀出衆議院來。較後發生的封建國家更有一種普通理由即設法使上院以明白代表合組的各邦。所以這種理由視爲政府的普遍性質之一。討論最多的在上院如何組織而不在上院爲什麼要設立。在兩重立法機關下之主權問題也很少討論。主權惟一不可分的學說有時竟爲事實所否認了。

如我們承認上院與下院的名詞則理論的困難可以解決。因爲如此則兩院的關係恰似法院的上下級並無威權的衝突。但近代國家沒有以爲其關係是如此。因民治的發展下院通常成爲優勢的

機關，無論何事不能視爲下級的機關。除聯邦國外下院有統制上院的趨勢。上院常較非平民的，非代表的，而少隨民意爲進退。在實際上上院成了一個特殊難題。除非上院也由民選，上院得不到公意支持的威權，如果如此組織，又是下院的疊床架屋而失其存在的意義了。有些新憲法如愛爾蘭設法以民選爲基礎而求有別於下院的組織。此問題仍未能解決也。

兩院制可在威權上同等，此院對於他院的決議案得有同等否決權。此雖可能，但發生極不好的結果。兩院間隔閼可組兩院聯合委員會來減免，如法蘭西、瑞士及他國，但除非兩院在重大問題上同樣得到民意擁護——此極困難——比較能代表民意的一院必定佔勝。更有一個困難即行政機關對兩院的關係。如果責任分開則責任內閣制即不能行動。如閣員與上院聯合起來壓迫下院，責任政府的基礎即無由穩定。英國內閣制度對衆議院負責，同時內閣又有權解散衆議院是很引起爭論的一個問題。內閣制的推行似乎含有下院的優勝權。在民主國這是求得政府統一的惟一方法。最近歐洲產生的憲法在每件事項上求內閣對國會負責又求上院隸屬於下院這是很有意義的。

除非兩院孰佔優勢的問題業已決定，欲爲兩院的比較功用得一結論是不可能的。各國關於上院的權限有種種不同，單純的歸納研究是很少價值的。上院在形式上的立法權限也不能作爲實際上的權限。權力的來源多在民意的擁護，如英國貴族院與衆議院的衝突事件即可證明。一種較弱的

上院如坎拿大的上院議員由內閣委任終身職，照憲法規定可有大權，但實際不能發生大效力。一種較強的上院如美國參議院可行使憲法發生危險的某種權力，如在他國行之。

關於上下院的關係有一般承認的原則。爲求政府的統一與爲求民治的實現，上院的權限不應與下院同等，這是一般同意的。關於財政案的動議，應屬於下院，而下院對此類案件應有較大的權限，也是一般同意的。凡行內閣制的國家，政府應對下院負責，不對上院負責，更是一般同意的。這種種同意使政府得到統一與溝通的方法。

那末如果我們承認這種種原則，上院的固有用是什麼呢？一般人說上院的真正任務是對於下院立法的一種修正和節制輕率的機關。關於修正的任務，我們宜將責任內閣制所產生的情形與行政機關獨立於立法機關以外的國家情形分開。在內閣制國，國會有負責的閣員當政與法制專家的常設機關。這就無須上院來做修正的工作。關於節制下院輕率決議的任務即無異說下院尙不能十分代表民意，而須比上院還要保守。這種說法是無疑的真實，但如我們爲任何政治制度求其解釋却又不幸不當。關於此點穆勒（Mill）曾說：「我不甚注意最常聽見應有兩院的討論——防止輕率，加以考慮，因上院一定是一種組織不健全的機關，對於其功用無須再度考慮。兩院制以柄政者只有他們商量的心理可以發生一種壞影響。沒有他人的同意不能執行職權，這是很重要的。或者這是一

個最後的討論，如果能够設法建立一個上院不傾於那一黨，這種討論或可無問題的過去了。

但這是一種非人智所能完成的希求，許多國的上院受政黨的排斥，結果減弱上院的權力，因為與下院衝突時上院不能訴於一政黨而須訴之於國民。於是發生一種上院主要功用的新理論，即於法律案通過時成爲一種慎重考慮的機關，以求民意更能表現。如此則上院的功用，在保證下院合於國家的意志而非反對了。

國會以外尚有許多制度含有立法的直接功用可資考究。這是創制權 (Initiative) 與複決權 (Referendum)。他們代表近代國家趨向直接民治的運動。他們含有代表制度不能真正表現民意，又含有某種立法尤其是制憲非國會所應爲。應用此種方法於修改憲法與應用此種方法於普通立法應加分別。應用此種方法修改憲法乃着重憲法而予以特殊批准，此於需要較多數決的制度在理論與實際上均無缺陷。實行複決權乃由人民直接決定，可使憲法問題與國會決議的問題分開。這也是多數決，但須由人民直接決定耳。如此則憲法與普通法律便不至混淆了。

這種區別以近代國家的實驗而顯出。此種方法的發源地瑞士，關於憲法問題必須實行複決，而其他問題則可任意。美國多用複決的方法來制憲。奧大利亞也採用此法決定憲法問題。歐洲最近成立的憲法也有這種趨勢。例如新德國許用複決方法修改憲法。



當創制權與複決權用爲普通立法方法時則情形與此全異。假定有一眞能代表的國會，則選民直接立法的必要或利益殊不易見，而直接立法的結果也未必能使人更爲熱心政治，而發生責任心。直接民治的觀念似應屬於城市社會。即在今日瑞士的小鄉或美國的小州對此觀念尙甚模糊。至於要防止職業政客的操作則似應促進教育，以求民意更能表現出來。兩院不能一致的立法可用複決方法來取決如愛爾蘭自由邦的憲法。創制與複決可以應用於稀有的問題如美國的禁酒立法，但此種立法尙可應用較簡單的方法即 *Plébiscite*，政府於其上將社會的意見敘明而任人民決定。如此則立法的責任制遂得保全了。

我們對於政府的各種節制與平衡方法之研究已經指出需要一種統一和溝通的政府。這又指明國家和其他團體一樣不應以同等權力的機關處理同一事件。如欲求得統一而保持政府對人民的責任，則職務應劃分，但不應重疊。大約研究一下地方對中央政府的關係又可顯示此種原則。

三、中央政府與地方政府——如我們只想到中央政府與全體人民的關係則我們對於近代國家所建立的複雜秩序將得一種極不適當的觀念。國家不僅僅是由人民或民族組織成功的。國家統一的基礎還有領土的組織。有種大利害是關於全體人民的，另外因地理的狀況，經濟活動，歷史情形以及一切最好由地方準備的事項等，有只關於一地方的利害。於是於中央政府之外尙有地方政府

處理之。中央和地方政府合成國家的大機器，而其相互關係又產生一種政治溝通的一種重要工作。要詳細討論各國中央政府與地方政府的關係在此爲不可能，不將集權和分權的歷史過程弄明白也不易明瞭其意義。我們必須對於中央與地方的銜接問題略加考察。

就職務的範圍說，我們可將國家所須完成的功用分爲三種：第一是完全屬於國家的功用。此種功用如外交、軍事、賦稅和確定公民的普通權利和義務之立法，屬於此類。而且一切不特別關於地方的事項，自然屬於中央政府。中央政府可以要求地方政府執行國家行政事宜，但地方政府乃受中央政府的委託和監督。地方對於中央政府的事項不能自作主張。

第二爲具有普通性質的功用爲效率及其他理由起見可以要求地方政府合作，在中央政府所控制的一個制度之內活動。我們可以想到司法、警察、救貧、衛生和其他各種行政。至於地方政府參加此種行政，我們有一委託制度（System of devolution）。地方政府擔任應用中央政府所定普通規則於其區域以內的責任。委託制度另有一種特殊理由，即行政費可以取諸得到利益的地方。委託制度可使中央行政減少，而免除官僚統制的危險。

第三爲許多特殊有關地方的功用。例如城鎮自來水的設備只關於一地，不關於全國，並無像地方司法行政是普通制度的一部分之觀念。此外尚有許多地方的公用事業例如電車、公共汽車，地方

對於此等事業應有直接並完全管理之權這似乎是合理的。地方最好爲其特殊需要而設備。無疑的尙有較大的事業，而此較大的事業，國家可以要求監督，強迫地方遵照其所規定的標準與原則。例如美國國會可用私案（Private bills）的形式普通新設計，而中央衛生部對於地方財政、救貧行政和公共衛生等有監督權。

剛才所列舉出的功用不能確切劃分。地方事業在某種程度之內變成國家事業。凡密切關係地方的事項應授權地方去管理，但以其含有較大的公共利害關係又不能由地方完全管理。我們在上所定的功用分類至少可以表明溝通的論理。這個問題便是確定地方政府的實施與責任。近代各國對此問題的解答大大不同。拿破崙時代的極端集權制度已不存於各處。有些國如法蘭西，比利時，意大利，荷蘭等中央政府用其所委任的官吏直接管理一部分地方行政，而同時地方參事會又有其固有的權力。普魯士中央政府有權委任專家管理地方公共事業，但此等專家完全在地方參事會監督之下。反之如英國和盎格魯撒遜民族的許多國家對於地方事業多不干涉。地方政府的機關完全是地方，照法律所賦與地方的權力地方政府得自由行使。只要是完全地方的功用而又不超過法定的限度，地方的自治是穩定的。

地方政府的自治很少與國家主權的普通問題相衝突，這是要注意的。國家的主權似乎是當然

的，所以地方政府行使權力的範圍和程度成爲適應和隨意的問題。在此範圍之內實際的問題占首要的地位。這是一個權力分配和權力區域的問題。當人類首先注意到實際的利害而非權利或權力的領銜之抽象要求時，權力銜接的最大障礙遂除去了，在地方政府對中央政府的關係中也減少了妨害主權的憂慮了。但中央對地方政府的關係並未因此得到適宜的解決。這是一個極複雜的問題，但以其爲一實際問題可依其成績而加以研究。比如說人類對於威權的國際問題之大困難既在不能依其成績而考究，所以人類爲抽象的要求所迷惑了。

如此複雜的地方政府問題所表示的路徑，即工業發展將整個社會生活聯繫起來的路徑。地方的四圍再沒有像古代隔離的情形。城市盡力擴大，以故不但城市與鄉村的界限失去，即城市與城市的界限也失去了。爲各種目的定出各種界限似爲必要，而同時整個地方爲求適應現在的需要促進將來的發展需要某種共同管理。所以發生地方主義（Regionalism）的要求，在一共同政府之下實現較大區域的某種目的。普通原則是易說明的，即共同管理的範圍就是有效服務的範圍，但以今日世界的急變和因技術進步所產生不斷的變化，應用這個原則還嫌其落後。

## 第十四章 政黨制度

一、政黨的進化——我們可以說政黨是一種主張某種政策的團體，依憲法的手段以組織政府。沒有政黨組織便沒有一貫的政府主張，也沒有循序的政策進化，也沒有國會選舉的適當方法，更沒有取得政權的公認方法。沒有政黨組織，則有朋黨與密祕結社，或人民陳訴於政府，而在政黨控制政府以前有許多人民的契約或同意宣告出來。但一個政黨不但要影響或擁護政府，並且要求組織政府。所以政黨一面含有某種國會制度，一面含有人民選舉的立法機關。政黨的原始任務在影響有權決定政府的選民。

政黨制度含有一種選舉制度，所以又含有代議制度與政府，在選舉制度未實行以前政黨制度無從發達。例如只要主權放在國會與國王之間則其根本問題爲誰統治？但政黨的劃分則存於其對問題的解答，政府將實行何種政策呢？當政策爲國會所決定時，國會在政治問題上即自行劃分了。在政黨制度建立以前，各政黨在國會內已形成。但國會的多數不能爲神權所決定，必須以民意爲依歸。那種民意必須有組織的表現出來，於是政黨遂漸次發達了。

由上說來，政黨發達較遲，初看來乃一可驚異之事。經過好久的時間政黨尙是粗率的，例如初期

的政團尙爲憲法所不許。他們多被認爲朋黨，妨害對於君國的忠心。美國憲法對於政黨十分忽視，而採用總統預選制却於政黨甚有關係。馬的孫（Madison）也如一般人一樣以爲政黨是有損害，似乎沒有一個人承認政黨的組織爲推行一種民治政府是絕對必要的。伯倫智理（Burntschli）在一八七五年所著國家的理論（Theory of the State）尙無一字涉及政黨政府。當國會政府的理論引出政黨時或當反民意的政府以下台爲便利時，政黨的重要性乃顯出，而開始佔一個新的地位。於是政黨的運用方法遂日趨精巧，例如一八六七年北明翰（Birmingham）所建立的預選會（Caucus）。

政黨是常在不定中的多數人民控制政府的惟一方法。在希臘羅馬的共和時代也可說沒有政黨制度而有選舉與被控制的政府。或者我們能够分辨城市國家的政黨起原，例如伯里克里斯（Pericles）時代的雅典和格累企（Gracchi）時代的羅馬。然其政黨的發達一半爲無選舉制度所阻礙，又一半爲公民資格的限制所阻礙。政黨只能在民主政治之下生長出來。否則選舉權必爲階級的精神所充滿而非政黨的精神，政府的控制成爲朋黨競爭的錦標，而非訴於民意的結果。古代所謂民治仍爲階級國家，所以改造政府出於革命而非決於政黨的勝利。修昔的底斯（Thucydides）的名著第三卷第八十二章即可證明階級國家暴烈的，紛爭由革拉古（Gracchus）到凱撒主義（Caesarism）建立的羅馬時代也可做證明。

中世城市間的紛爭無關於政治原則，但歸爾甫（Guelfs）與基伯林（Ghibellines）兩市的鬭爭却爲分派的戰爭，久而至不明其原因。因爲缺乏憲法的手段真正政治差異的問題也變成分派的衝突而無何種意義。此種衝突殊無益處，歷史家無法判斷雙方爲何種主張而鬭爭。

沒有政黨制度，則改造政府的方法，只有革命。沒有政黨制度則掌權的政府只爲風俗所控制，而風俗當危急時又至無力；只爲名譽心所控制，而名譽心又易爲權力慾所蹂躪；只爲顧及人民的利益而稍示緩和；此外則革命的恐怖也足以左右政府。沒有政黨制度則國家缺乏彈性，不能自行決定。沒有政黨制度，則政府堅強不負責任，自視爲主人，而非公僕。像這種情形的國家，不是實行極端專制，便是派別紛爭。政黨制度乃依據一種相反的原理，以爲只要承認主張勝於強力，勸說勝於強制，鬭智勝於鬭力，則人類是有理性的動物。主人式的國家已轉變到人民之手。這是政黨制度的大勝利。

尤其特殊的是政黨制度乃階級國家轉變成民族國家的一種工具。我們已知一切國家在發展的某一階段中都是階級國家爲統治階級所獨占而其餘人民則全屬臣服。主要的分別在階級與民衆，階級有兩種即貴族與僧侶。貴族有兩種主要的威權即土地所有權與戰爭領導權，又加上一種次要的威權即門閥的特權。僧侶的威權在一種文化的特權與精神的統治，視一般無知的人們自有其特殊之處。在這種情形下的政府不以一般人民的意向爲轉移。故被治階級的意見很少影響於國家

的政策。統治階級永久統治，因其統治的基礎在傳習而不在民意。關於此點階級統治正與政黨統治相反。政黨統治含有權力的交替可使每個政黨有個機會執政。階級統治要求不可侵犯的權利而傾向於完全固定。

政黨首先反對這種傾向的要求。社會的變化足以動搖統治階級的權力和特權，其中以商業和城市的發展為最有影響，因之政黨漸次發生。當這些勢力所產生的權力足以改變統治階級的特權時，政黨的形時期也成熟了。原始的政黨乃自由資產階級的政黨，用以反對特權與階級者。但政黨只能代替其所摧毀的舊秩序，故讓與公民權利於異議者。政黨制度含有權利的相互承認，此為階級制度所嫌忌，而又不能不勉強承認者。無權利者必須於其組織政黨以前予以權利。當那個階段到達時，則從來的統治階級又必自組為一政黨。這與政黨的本質相違，因為一個政黨必須訴於主張而不訴於傳習；訴於民衆，而不訴於本身。統治階級從此不能享有統治的單純特權而必須提出主張了。

當初政黨雖由階級的背境組織而成，但由此制度的理論竟推演出一種新位置來。訴於民衆自必掩蓋並且改變了階級的利害。加之在新環境之下新階級制度的心理和經濟基礎已經破壞。政黨的鬭爭引出一種意義大不同於階級鬭爭。

最初政黨的對立在商人與地主的利害不同。英格蘭的自由黨 (Whigs) 與保守黨 (Tories) 即



因此而分，保守黨的分子多爲鄉村紳士及其擁護者，自由黨則爲有錢者新資本家及其同盟者而由參加商業或反對封建的貴族領導之。全歐各國也後先有相似的發展，保守黨是地主的代表，反對資產階級的自由黨。在普通問題上保守黨常持過時的理由，而政治的變化也大大超過自由黨所採取的立場。十九紀初期激烈派對於憲法的多數要求漸次得到他人的承認。但當每次勝利或失敗之後反對黨常採取新的方略。沒有政黨能够停滯在他的舊圈子內。政黨必須常常尋求新的問題，或修改舊的問題。政黨必須使其基本原則或利害適合於當前的民意以求發生效力。保守黨至少也如自由黨——或者更甚於激烈派——一樣採用新武器而重申其主張。但在過程中舊日政黨與階級的混同却減少了。

當向來的統治階級失其統治權時，即失其內部的完整。當統治階級的固有財源枯竭時常與新興階級聯絡而分享新財富的利益。除統治權外，一個階級只擁有模糊不定的統一。古代的特權很難抵制新的富力。在近代文明中階級的劃分多變成經濟的。社會集羣的主要特性多與收入和職業有關。不問我們將此種表徵當做活的統計或注意風俗和文化的情形，我們必須以財產定一國人口的分類。

這種收入階級的統一不及古代門閥和特權的穩定。他們沒有嚴格劃分的界線，沒有差異的標

記，沒有確定的秩序。所以美國和加拿大的政府不贈與或優禮爵位，因此等行爲可招致人民的反對。收入階級互相錯綜，在階級的自身並無確定的利害關係。馬克斯（Carl Marx）將中世的概念解釋近代的情形以爲資本家與勞動者間有不可亂的鴻溝未免將階級的感情和利害之一致過於誇大了。第一社會不是可以截然劃分的東西。這種說法忽略了新中間階級如自由職業者，公務人員，技術人員，小商人和農民所佔的中間地位。第二這種說法假定資本家的利害一致而完全與勞動者的一致利害相反。但在資本家中有利害相反的，在勞動者中也有利害相反的。這在每個政治問題中常常顯露出來。我們將重徵奢侈品嗎？製造的工人不下於消費者。我們容許外來工人自由嗎？本地工人反對我們減輕關稅以利工人嗎？從事製造特種貨物的工人與資本家反對。階級利害的絕對衝突，只在奴隸制度時才有之。社會各方面的利害是錯綜的。輸入業的利害與本國製造家的利害不同。農民與工人的利害不同。又從一方面說，甚至利潤與工資的衝突是有限度的而歸依於一種共同利害。繁榮的時期資本家與勞動者俱蒙其利，凋敝的時期則兩受其害。這種種考慮可使我們了解政黨雖發源於階級而具有一種性質與國家生活的發展相調和之原因。

交通工具的發達使國家的一切部分和一切階級與時事相習也可促進政黨制度。其中最重要的交通工具是印刷。印刷不僅是一種新聞的傳播品，而且是一種宣傳的機關，以求影響並記載民意。

印刷不僅是一種消息的交通方法，而且是一種主張的討論機關。印刷機關與政黨聯繫起來。因為印刷機關影響之大，因為用選擇、壓迫和暗示的方法，無論左袒何方，印刷機關頗有勢力。但印刷機關的勢力也有限度。印刷機關可以大大擴大政黨的活動，但政黨不會正經的控制印刷機關。政府既經選出之後，不問出版機關如何攻擊。一個政黨控制的日報常常發揮同樣的論調。出版物的機械陳述易使人輕視。一種反對的出版品發行出來集中發揮的反對意見。出版物的效力又視其銷路如何，而其資本如何也足以定其流行如何。一般民衆是否歡迎大部分要看出版品於發揮政見外的服務如何。但是如果出版物採取任何讀者所反對的態度則必不受人歡迎，如果堅持此種態度則必不能繼續生存。任何外部的資助不能賠償銷路的損失。有力的出版品可以偶然同時攻擊政府和反對黨，但須覺得如此乃能獲得更多的同情。出版物的切影響全視讀者的好意如何。出版物散佈政黨的影響於全國各方面，於是使政黨得到更廣大更普遍性質。但除此以外，出版物所最能做的是喚起當前的民意。這種種是出版物在政黨制度的演進中之真實貢獻。

二、政黨的派別——除特殊情形外，一國的政黨常分爲兩黨或多黨。這種事實足以顯出政黨對立的性質。人心趨向，各有不同。有人要居家，有人要出外；有人求安全，有人喜冒險；有人回憶過去，有人懷想將來；有人以現狀爲滿足，有人不安於現狀。幾乎每個人有取各種態度的可能，但用生物學的名

詞說，其一爲顯性 (Dominant)，其他則爲隱性 (Recessive)。多視遭際與訓練而定。財富、家世、和特權造成保守主義；貧窮無告則易激起相反的趨向。優異的觀念可使人變成保守的，反優異的觀念可使人變成過激的。保守主義者建立在民族的光榮和國家的統一之上，他相信進化是漸進的，要經過相當的時間。他覺得自然和人類歷史都不能超越過去。過激派則使歷史現在即生變化。他以爲大一統是人道不是他的國家。他最信環境的力量，所以要改變環境。現狀不能使其承認他的永久性。過激派是社會狀況的批評者，保守派是社會理論的批評者。

這是政黨所因以產生的一般考察。但決定人類途徑的事項甚多。活動而勇敢者傾向此方，消沉而愚笨者則傾向彼方。尖銳的失望可使兩種人發生劇變。驕誇私利使幸運兒走一條路，又使不幸兒另走一條路。過激派可以漸變爲保守派，而保守派也可漸變爲自由派。影響政黨態度的經濟問題也可以使許多人發生左右袒。又有許多人好持異議對於政府黨的措施喜加以指責。又有許多人使政黨政府不穩固，而爲國家則屬安全之事。

每個政黨有一種特殊的危險趨勢。保守黨在歷史上是特權的黨，而以財產爲準繩。由此可見新社會運動的意義，並且證明英國保守黨之所以反對一六九三年與一七八五年選舉改革案了。但民治推廣以後保守黨的這種頑固精神不得不修改。因爲現在每個政黨必須承認哲斐孫 (Jefferson)

所謂「人民的期望」(Cherishment of people)。右翼的政黨也必須訴之於多數。右翼政黨的領袖必須採用民治的方法，保守黨贊成擴張選舉，共和黨贊成擴大自由便是例證。在實際上這種需要促進一切國家的政黨政府趨向於完全的民治形式。

反之左翼的政黨則有一種相反的危險。左翼政黨自然訴之於多數，但當執政之時則有許多强有力的勢力使其不能完全遵守其民治的主張。職務的野心，實際的困難和利害的壓抑使政府的動機和公開的主張之間發生一種矛盾。黨內的因素漸次不滿於政黨的設施尤其為黨務的領袖所不滿。因之黨內遂生破裂，而政黨便不得不下台了。政黨的對抗與政權的更迭是政黨政治的要義而使國家免受權力亂用的危險。

政權的更迭在每個政黨必須尋求優勝的理由以攻擊或反攻敵黨，於是需要一種簡單的陣列。例如在教會黨與保護貿易黨間，或在禁酒黨與社會黨間沒有適當的爭點。其爭點必須為一種重要而且統括的問題在變化的形式之下而有永久的性質，可以含蓋一切綜錯的問題永久訴於全體人民。這就是普通名詞所謂屬於左派右派或中間派。這些名詞表示關於永久而且廣大的問題之相反的態度與政策。

保全領土或國家主義的政黨不依此種原則劃分。他們不組成一種真實陣列。他們不以政策的

問題訴於全體公民。他們尙在初步的階段，問題在那里？誰個統治國家而不是國家如何爲人所統治？他們不準備政府常常更迭。勢力不由此方變到彼方。每個政黨具有一種堅強的基礎。如果一個政黨占優勢，則彼將實際壟斷政府。沒有適當的反對派，沒有政黨，即是政黨要求戰勝黨員。在此種情形之下，我們只有一種政黨的外形和一種憲法的形式而足以分解國家。嚴格以階級差異爲依據的政黨，也一樣可以毀壞政黨政治的精神。要使每個政黨發生適當的功用，必須使其主張關於全體人民的福利。

那末什麼是政黨所經常自定之永久和廣大的問題？休謨(Hume)在其論文集(Hessays)上分政黨爲三種：由利害而成的政黨，由原則而成的政黨，和由感情而成的政黨；而以著名於現代的僅有由原則而成的政黨。但感情多半是不能持久的，而利害以必須訴之人民的原因至少也要穿上原則的外套。一切實際的政黨都自白以原則爲依據，同一原則之內必須完整而又與其他原則有別。基本原則似乎爲政黨的通常名稱所指明例如反動派，保守派，自由派，改革派，進步派和激烈派。這種對於現狀的態度所以使政黨根本發生差異。右翼的各政黨希望維持現狀保守歷史。他們除廢止敵黨所已實行的改革外對於當前的現狀只許採用過去的制度加以最小的改變。左翼的政黨很少尊重現存制度。他們預備對於現制加以修改或改革，而極左派更要完全加以改革。

這些傾向雖然形成政黨派別的普遍理由，但人類對於一切問題也偶然表現一種簡單的態度。一個人可在宗教上是保守派，在憲法問題是自由派，例如葛拉德士吞（Gladstone）一個人可在普通態度上是激烈派，在經濟政策上是自由派，例如斯賓塞（Spencer）一個人的特殊利害可使其與他原有傾向相反的政黨聯合，例如關於自由貿易或保護貿易的問題。每個時代有其重要的問題而為其時代的制度所限定。在宗教爭論的時代，政黨以國家對宗教的關係而生差異。在民治發展的時代，政黨以憲法問題而生派別。這就是現在各政黨所以紛歧的時代。我們要記着政治權力的焦點要求又是經濟權力的焦點。所以憲法問題似極重要，而且將保守派與自由派劃分。粗略點說，英格蘭到一八三二年還是以憲法問題為極重要，而政府的組織為爭論的焦點。以後則其重要性漸次減少。歐洲各國的發展情形也同英國相似。當民治的形式完成時政黨衝突的中心就不是憲法問題了。美國以其為聯邦國故憲法問題具有一種特殊意義。民主黨就是首先傾向各邦主權的黨。在大體上聯邦政府確有保守和集權的精神，惟其如此所以憲法具有傾向民治並限制各邦主權的趨勢。於是民主黨擁護各邦主權，反對聯邦主權。又擁護個人的權利，反對限制移民，反對特權。但到此時所謂「民主」與「共和」兩黨的名稱幾乎完全失去憲法上的意義。

最後我們再舉一個例表明一種政黨陣式的重要和其經過新問題和新紛差而發生變化時政

黨如何保持其陣式。政黨分裂並且改組了，但是舊態度仍存在。美國的黑奴問題原不重要漸次也變成重要了。沒有那個舊政黨贊成限制黑奴，但一個新政黨以此問題的重要而產生，於是共和黨因之出現。政黨的陣式很快的適應這種新情況，民主黨遂開始反對解放黑奴。政黨的分野不幸而且不得不與領土的劃分相合，民主黨以美國南部的農民爲後盾，共和黨以美國北部的工商家爲前驅。政黨不是全國的而是地方的。聯邦的統一遂不穩固，內戰隨之發生。自是以後政黨的分野漸次變到新的背境。憲法問題成爲比較不重要的，當前流行的趨勢又變成政黨的重要問題。用一句話說，經濟成了重要的問題。

歐洲各邦經濟問題更爲顯明。美國經濟事業似乎較少受政治和社會的差異的影響，經濟機會的觀念使人不過於依賴國家。除當前的關稅問題外，經濟問題的爭論集中到暫時而且機械的救濟方策，例如複本位，通貨膨漲和取締託辣斯等問題。當這些問題尙未引起注意時大黨的差異多半在內外的問題，而共和黨則更近於保守。但在歐洲經濟的差異很大。有多數無產階級不能享有現存經濟制度的利益，希望修改甚至取消現存經濟制度。其他一切差異例如舊日關於憲法或教會的問題均不及現在經濟問題的重要了。只有國家主義的政團尙在此種障列之外。近代國家政黨的新陣列可用表表示如下：



近代國家政黨的分野

極左派	左派	右派	極右派
共產主義者 社會主義者	激烈派 自由派	保守派	反動派
主張 { 生產工具的 公有，取消 私人的地租 利息利潤	資本主義制 度由國家或 公衆全部或 一部管理。	除保護貿易外，不 多用政治的控制， 維持資本主義。	
態度 { 反帝國主義 的革命者 階級意識者	和平主義者 改革者	帝國主義的 工業家	國家主義的 黷武主義的 階級意識的

這種種主張和態度的相互錯綜無須再說。當其籠罩整個政團時則不必完全應用於其一切分子，也無須再說。在政治鬭爭的策略上政黨所採用的名稱不必與其原則相合，這也是很明顯的。一個

確實保守的黨也可自稱爲自由派或進步派，例如法國的人民自由黨（Action liberale populaire）自由，保守這種種名詞是相對的，並非絕對的。在一個時期與一個國家公衆意見的趨勢可以使之傾左，而在另一時期或另一國家又可使之傾右。例如一八七一年以來歐洲的左傾運動，在美國則不甚感覺。大戰以後各國均有顯著的震動。政黨的整個分野以一般生活的榮或枯而生變化，或者又以瀰漫社會的心情或幻想而生變化。政黨的差異只是多或少的問題，不像階級制度那樣懸絕。一個政黨因政策的進化雖仍用舊日的名稱，而可採敵黨的主張。政黨爲保持或取得政權計有時採取機會主義政策，例如俾斯麥傾向工人，這是主張與名稱混淆的又一個原因。

上表可使我們知道一個政黨並非代表一種完全相同的意見，而是在一定限度之內具有許多意見。在每個政黨內有左派與右派，因某種壓迫黨內的左右派可以發生破裂，所以左右派可以分離而各自另行組織。我們說明政黨是用組織的同一，不是用意見的同一。有少數國家關於組織政府的问题只決於兩大政黨，其他政黨則無能爲力。這種情形在美國最易感覺。所以在一九二〇年總統選舉時共有六個政黨從事競爭，而結果只由民主共和兩黨決賽。如果這些政黨的那一黨分裂或脫離，比如一九一二年的共和黨則必陷於變態的狀況。美國政黨制度到最近尙爲相似的情境所籠罩。在實際上這可以視爲說英語的國家之特色。但在英倫以一新左翼政黨的邁進將兩黨對峙的原則

竟破壞了。就通常的情形說，凡有左派的地方必同時將政黨組織打碎，這是歐洲大陸多黨制度發達的理由。這種多黨制度引起政府的新問題，以下我們即將加以討論。

三、多黨與政府的結構——只要兩黨制存在一天，改組政府是極簡單的，除在極危險的時期外，也是極機械的。當政府黨下野時反對黨即隨之上台。下野了的政黨領袖又是未來政府黨的領袖。反對黨是政府結構的一部分。承認了這種事實就可明瞭反對黨領袖成爲有給的國家官吏如像加拿大。在一方面政府黨集中權力在手中；在又一方面政府黨又集中責任在肩上；如果不盡責任，則反對黨即起而代之。

但是此種制度須在黨的組織以內有適應和調和的準備，而選民又須爲大同而棄小異。兩黨制度對於民意在政治上的表示有一定的限制。這只適用於公民不要求多改變政治制度的地方。無論何時極左派或極右派命令黨與，便不可行，因爲黨內的溫和份子不願合作。當新問題發生或舊問題採取新政策時，兩黨制度又適於籠罩。兩黨制度的主要問題在維持本身的統一。多黨制度則無此問題。在多黨制度之下，政黨可隨各種事變而組織，而聯合，而分離。有意見的政團不受共同組織的限制，能够自定其理論不必講調和。調和只在當前的問題需要取得多數，以求獲得政治上的成功。

在多黨制度之下，沒有一個政黨能够取得絕對多數。這種情形不但使政黨的策略大大改變，而

且使政府的結構也改變了。政府的成立須賴各黨的提攜，而由各黨間協商和交換的一種結果。這是一種雜湊的政府，不是一種政黨的政府。政府由左派或右派或中間派聯合起來組織。各黨間的綜橫連合發生變化則政府即隨之變化，我們要預測何者勝利，常常不中。所以兩黨制度的安定，權力衝突的分明是不能在多黨制度之下求得的。政府比較不安定而且常是短命的。如果政府觸怒擁護者，並不引起同樣的責任心。他們可以棄舊盟而另尋聯合。自然政府更易隨民意而生變化。政策比較不能繼續，在行政部視立法部為轉移的國家尤其如此。領袖與政府起伏無常，很少像舊制度來得那樣有保證。

無論多黨制度以為是好是壞，這是我們在此地要加以討論的問題。確實兩黨制度為比較穩定的政府出了相當的代價。公民只能在極狹的範圍內選舉。獨立投票者不贊成兩黨中一黨的政策，其投票即歸於無用。隨兩黨制度而用的選舉制度在實行上殊覺費用。兩黨永久相對的原則可從各方面使公民忠於其所屬之黨。政黨領袖又必須表示絕對忠心，承認自己一方面的整個政策，反對另一方面的整個政策。個性極強的領袖容易遇着威脅和反對。純粹政客則依人俯仰而本身則無所謂了。在多黨制度下政黨領袖的提攜條件多少公開於黨員，而在兩黨制度下則須靜悄悄將其主張適合於一般黨員的程度。

在此種情形之下政黨的機械即專任祕書的政策取得了權威。兩黨的原則要在政治意見上引起公衆投資的興趣。這種結果在各種政黨政府下均有之，而在兩黨永久對峙之下則更爲顯明。其最粗略的方法爲分贓制度 (Spoils system)，這在美國最爲發達。二元原則妨礙政治意見的自由表現，於是在政黨中採用一種人爲的方法以便於政黨的操縱。

我們不必假定一個國家可以自由選擇那一種政黨制度。這須視公意和社會各方面的情形而定。一切國家都曾以兩黨制度開始，而其中大多數則傾向多黨制度。要保持一種單純的政治分野是不易的，在經濟問題成爲重要時尤然。態度與政策的千差萬別，自然要求在各別組織上去表現。縱橫的劃分又不得不發生，因爲人類的一切興趣不爲一種永久需要所限定。人類所需要者是單簡的陣列 (Alignment) 不是單簡的區分 (Division)。政黨訴於全體人民即是政黨在一切情形上要求人民擁護。即在實行兩黨制度的國家，也常受第三黨的攻擊，有時竟能將兩黨制度推翻了。兩黨制度的所以有力，在爭論的簡單明瞭，但問題又不能常是簡單明瞭的。

任何制度的利弊是與社會的文化和人民的知識相關的一件要緊的事。是政府應盡量建立在民意基礎之上，無論政府的政黨性質如何，必須保持全體人民的統一。

## 第四編 理論與說明

### 第十五章 近代國家理論的進化

一、一切社會理論的原有困難 社會學者解釋國家或經濟制度或社會組織的任何部分必遇着一種特殊而明顯的困難，即難於調和某種制度的客觀知識與倫理價值。倫理價值是必要的，因為沒有它，社會構造便無意義；客觀知識也是同樣必要的，因為沒有它，倫理價值便無基礎，便不足憑信。國家是人類達到某種目的的一種組織，當國家傾向社會的這個階級或那個階級的利害時，當國家多為某種目的盡力時，當國家的目的縮小或擴大時均足使國家的性質發生變化。政治家思想家很難免用傳統的倫理觀念解釋社會制度。他必須搜討各種國家所已完成的目的，他必須研究促進政治制度的動機，他必須估量每種組織與統制在人類生活中的結果，要他像自然科學家那樣具有客觀性是不可能的。

我們不能以有人類社會進化的概念即蔑視倫理價值的必要。馬克斯所謂唯物史觀似乎未免蔑視了倫理的價值。我們解釋社會的進化不能不計及維持修改並轉變社會秩序的人類動機。馬克

斯以理想只是人類心理對於物質世界的一種反映，太無意義。我們不能說人類的行為是氣候，或地理或技術情況的結果或反動以改變動機的問題。馬克斯澈底批評現存經濟制度得到一種錯誤的理論，我們再加以批評即可將其理論推翻了。我們一入社會便進了價值的領域。在社會中存在與價值不是相同的。政治思想家如同經濟思想家一樣必須將社會制度與人類傾及社會結果聯繫起來。如果忽略物理學家所反對的術語，便非科學家——只是將問題避開了。問題的含義必須一面了解所以促成政治制度的心理態度，又一面表明那種制度達到人類目的與理想的意義。這可以使之為客觀的。當思想家將自己所有的人類幸福概念與當時流行的制度分開而又求這種制度與其自己的理想聯繫起來，便不免發生困難。當思想家輕於提出改革計劃時，困難更大。

在此疑問範圍以內，有政治思想家考究的餘地。每種社會制度以時代思想為轉移，社會制度的每種變化必有人類心理的變化隨其後，社會秩序的各種方式必與人類的幸福相關。要發現這種價值是社會科學家的特殊工作不僅是政治思想家的問題。

雖然我們着重說到國家的目的性，却不可忘却人類的實行過於思考，制度以實際的需要不知不覺的改變，人類建立社會組織並不像建築師照顯明的計劃去建築而是像「社會的動物」依天性而行，由之而不知之。政治的理解多遠在政治實際之後。所以甚至說明現行憲法對於許多人似乎

可以救濟危險的過激主義。奧克斯福 (Oxford) 在一六八三年曾大膽宣言主權在民，否則必受暴君之禍。現在對於主權的惟實研究所得結論與舊說相去甚遠。在實際上政治思想的研究可使人免除許多成見。事實還是事實，法律還是法律——他們更難分辨——因為他們屬於價值的範圍。

二、權力的國家與正義的國家 沒有一個思想家——甚至如多齊乞克 (Trautacke)——主張國家純粹是一種權力的制度。權力是手段，我們不能不想到手段是與目的有關的。但是許多思想家曾經推崇過國家是一種權力的代表，它最能發揮權力的特徵，對於統治權之成功，估價甚高，認為壓迫是社會秩序中的原始現象。這種見解一方面是相信人性是難治的，傾向於惡的。所以時常需要政治的羈絆，這種信念，是受了某種神學預想的影響；一方面是根據獨裁的原則，以為多數人是生而低級的，他們的職務，祇是為少數人服役而已。以上二種，那班思想家完全不注重公共幸福，更不知有所謂公共意旨。有時，如黑智兒哲學中所云，他們假定國家具有一種神祕的目的，可以使全國份子的幸福，優越起來。還有一種神祕的解釋，認為國家的精神，完全寄托於「國旗」的光輝中，它代表國家「光榮」的權威，而令人崇拜。

與此態度相反的思想家們，常以人類的共同人格為念，在政治範圍，否認有所謂主僕關係的存在，主張人類有平等的可能，極力減少以壓制為謀求幸福的工具。在歷史上，正義的國家論，多主張此



說。因爲人類的要求，是從權力的進至正義的，所以正義的國家與權力的國家兩種觀念，根本上是相反的。正義的概念，它的自身是很局部的，應用時是有限制的。正義論斷事理，是有區分的，並不是直覺的，籠統的，概括的。但是在歷史上，正義的國家論，較之權力的國家論，却有力的多。

以前我們說過，在歷史的開始時期，對於國家之造成，權力與正義二說，聚訟甚烈。以後政治思想日進，這兩種相反的國家觀念，互相反映，是不可避免的。其實在每一個國家裏，兩種成分，都有它的見地。從後說，固然以正義爲重，但也不能完全否認權力的存在。所謂權力，雖不足全恃，但也不可侮；雖有時潛伏，但也有爆發的可能，而爲權智之主，所不敢抗。尤有進者，一國的領袖，如果以正義爲懷，以國家爲前提，久而久之，人民心理，漸漸的信賴領袖，認爲這國家是服務者所有，而自然的團結起來。否則政府不過是一種飄搖不定的畸形的機器，法律是自然的敵人，那就不容易維持了。正義觀念，就在維持國家秩序的必要上產生出來。由上所述，權力的動機，常常使國家形成一種權力的國家，漸趨於區分統治政策，激成恐怖與屈服，並且促成一種權威政府，暴亂，嚴酷，在法律之上，沒有別的，只有領袖的命令。權力工具的集中，無論在政治方面和經濟方面，都只有使權力心理堅實。愚昧，偏見，執迷，失去羣衆的幫助，結果，造成專斷的政府與專制政治的國家。在戰時，最足以看出權力國家的特徵，因爲，在戰時國家與國家在無限制的對抗狀態之下，最足促成內部的團結，而維持這種團結的基礎，沒有別的，只有

權力。在這種情形之下，人民思想，轉移到戰勝和戰敗方面去了，因為外來的破壞者也是一種權力，所以內部的權力，好像一種救星一樣；如果勝利為一種有權力的政府所得，這自然是全國的光榮，而且從外來的敵人中得以拯救過來，凡有勳勞的人，自然變成民族英雄了。

權力的國家說。在近代國家產生的過程中，甚為顯著。然於阿奎那(Aquinas 1225—1274)和丹第(Dante 1265—1794)思想中，尚無此說。因為這種學說，既不適用於半獨立的君主時代，亦不適用於貴族教士平民三階級時代，和議會(Parlements)時代，或平民與僧侶混合司法權時代，當封建制度解體之後，纔漸漸發現其地位。最初倡此說者，實為馬基雅弗利(Machiavelli 1469—1527)。他著書時期，約在亞歷山大四世(Alexander IV)朱理亞一世(Julius II)波耳查帝(Caesar Borgia)麥第奇(Medici)馬克西米連(Maximilian)路易十二世(Louis XII)時代。他靈敏的感覺到社會上有許多不能調和的權力，在互相衝突中，造成種種破壞的結果。他覺得唯一的安定社會方法，是經過宰制，使一個君主，有公認的完全的主宰權。他根據他自己的觀察，和歷史的研究，所得的方法，就是要使這一個君主，征服一切艱難險阻，完全照着自己的意旨而行。這個君主須「懂得怎樣將人和禽獸，都驅使的極其得法。」他驅使人，他必定要同時學狐狸和獅子的性質。成功決定方法，因為惟成功可達安定的態度。馬基雅弗利和別的擁護權力論者一樣，特別注重方法與工具，敘述時用一種坦白的適當的態度，以求吻

合。不容有絲毫猶疑的信念或婦人之仁，以妨礙君主第一職責之完成——必須要完成他的統治權。

馬基雅弗利以爲除了這個成功的標準外，不能再進一步。「政府無所謂是非。」他以爲政府的最大目的，就在使公道入於常軌，以完滿其要求。如果他說這個目的，必須合於全體或被統治者的利益，那麼他的權力政治論，恰恰合於倫理的原則了。他曾經主張過，潛伏於他的思想中的是一個强有力的政府，必須具有它本身上的價值，同時表現於外的權威，必須以道德行動爲依據。（註二）但是馬基雅弗利是替君主說話的，而不是替人民說話的，是向着有權力的人，頌揚權力的利益的。因此，他所謂價值的概念，實在含混的很，他所主張的方法與工具，是和目的相反的，即此可以評斷了。馬氏似乎是政治學的工程師，而非哲學家。然而他思想的背景，在要求一個良好秩序的國家，並且着重在國家完整之重要性。雖然他頌揚羅梭索（Lorenzo），懷想意大利，如他書中末篇「君主」章所云。當內訌劇烈，危急存亡之秋，人們多求保護於權力的庇蔭之下。團結的成功，實在很容易得到擁護。至於國家穩定時間的久暫，要求廢止平常公認的行爲原則，那是另一問題。這是實在的，當橫暴混亂最厲害的時候，如馬基雅弗利所處的時代，要想挽救頹局解決這個很矛盾的政治問題，第一要義，是要設法建立秩序。但是這種嘗試，如果由手握大權之人親自去做，他的無情的權力很容易使理想走入歧途，用這種方法的結果，很少能合乎當時社會普遍的倫理標準。

當時這種權力的哲學，解釋較爲寬泛，其範圍不限於一個君主的命令。當十六世紀時，法蘭西已有獨立的國家產生，處處想脫離歷史的傳統羈絆。這種力量後來造成了可怕的大革命，「使人類精神由人治的服從進至文化勢力的服從。」（註一）此後就漸漸進入政治權力集中的途徑。封建特權逐漸崩潰。國家尊嚴，取得了無上的威權。愛國精神之醒覺，使國家的團結力愈加堅固。因爲國家只有這一個，所以它的權力，它的法律，也只有這一個。這種權力和法律，都操於它的統治首腦的手中。特權說的再現，經過鬪爭而戰勝，且較羅馬帝政時代更有名，因爲這時候的君主特權，一方面是「天賦君權」一語所賦予，一方面是戰勝羣魔之所得。第一個解釋最大特權的人是棧安波丁（Jean Bodin）。他論到國家的性質，不像馬基雅弗利一樣，僅僅說到政府的制度。他將國家的性質，分爲若干屬性的統治權。因爲國家是靠法律結合起來的，而法律必有其來源，必有一種超過法律本身的力量。這就是統治權。絕對的，永久的，離開其他國家而獨立的，因此而造成和平與戰爭；不受本身的限制，所以不需得任何優勢國家或同等國家的同意。波丁所謂統治權，即指專制而言，雖然他許可權力會議制的存在。

現在我們將法律家的統治權學說，一個一個的，不論時效，從許多政治思想家很久的辯論，一直到現在，作一個很清楚的介紹。在純粹法律方面的定義，形式上從前學者說的很好。但是深刻一點，講

到統治權的性質，到現在是完全不適用了。因為從前的學說，過重工具而忽略功用，過重手段而忽略目的。「統治者高於法律」一語，不錯，如果我們說統治者就是法律的創造者。但此說很容易曲解成爲統治者高於國家。所以後來就變成權力論，國家就交給它的主人翁了。這樣說來，不是真正邏輯的解釋，達到邏輯的目的，也極其朦混。如果說統治者製造法律，那麼先決問題，誰製造這位統治者呢？並且爲什麼目的？在那種條件之下呢？神學家或則可以回答，如波緒亞（Bossuet）所說：「上帝給每個百姓一個管轄者，」但是百姓們却學會了，問的更明白些。波丁，霍布斯（Hobbes）奧斯丁（Austin），以及他們那一班，所說的都不能滿足。他們將統治者的最高欲望，尊爲「自然的法則，」意識的義務，權力的道德責任，在法律上是自由的，獨立的。意識和權力，是並駕而馳不可分割的。雖然後來漸漸轉換相反的方向，覺得權力不僅是有道德上的責任，在政治方面也要負責的。政府是可以——在某種意義上講是可以的——高於法律的創制，但不能高於國家的創造者。法律上的真理，講的過於偏重的時候，就變成不是政治的真理了。

我們對於專制主義時代權力國家論的種種解釋，不必再事贅述，且尋求法律學派的反響罷。有許多學者擁護這種學說，但是政治學理進步，擁護者愈多，反駁者亦愈烈。神學家以聖經爲護符，借用上帝代表的威嚴。霍布斯他們根據空想的原始契約以爲論斷，以爲人民但求和平與安定，可以將他

們的全體交給主宰者任意處分。照這種見解，國家的意義未免太狹，而且是一成不變的，那麼警察制度就足夠治理了。這班著作家主張人民均有服從的一般義務，固然是很對而且很必需的。自然，如果一旦發生暴動，被專制主義壓制已久的力量，發洩出來的時候，一定要找出一位能戡定內亂的事實上領袖出來。但是這項多祇有一半真理——還有一半錯誤是因爲時代關係——主張權力是拯救人類的東西。在局部混亂的時候，專制威權打破，有一種新生的創造力在活動着，這却是「有力政府」哲學所未嘗發揮過的。

就在專制時代，也沒人敢否認政府是爲人民幸福而存在的。與權力論相反的主張就是正義論。他們反復申述奧古斯丁(Augustine)的名言，就是說：如果你除開正義，則王國所有者，別無他物，祇是些盜賊而已。宗教的派別，也特別使得反專制理論格外有力。因爲如果某一專制政府，強定一種國教，另具一種強烈信仰的異教徒，受了這種打擊，刺激他們不但要求信仰自由，而且以正義對暴力的革命也應運而生。依後說，很容易發生擁護人民權利以對抗政府的一個階段，遂又產生最後權力屬於人民一說。「又合法的君主受法於民，」著名的作者在 *Vindictine contra Tyrannos* 一書中說過，(註三)和爾曼(Holman)在他的 *Franco-Gallia* 一書中可以找出同樣學說歷史的根據。反對權力說，和許多學說一樣，也成爲政治思想史的一部。以後辯論之風大行，此說經過羅馬教徒，耶穌新教徒，馬丁

路德派宗教改革家，喀爾文（Calvinists）教徒許多人的論戰。在蘇格蘭和荷蘭兩國，宗教衝突最烈，對於這一學說，更可證明。最後的收穫，是日耳曼學者阿爾薩西司（Althusius），他生在相近荷蘭共和國邊界，深受荷蘭清教徒爲反抗西班牙天主教的統治革命的影響。

阿爾薩西司的政治思想，條理清楚，理由充足。他主張國家應採契約聯邦制，以市與省爲它聯合的小單位。這並不足以使國家埋沒消失。他們本着一個目的而聯合，依此目的而建立君主和議會。國家是他們的代表，他們的工具。君主是他們的裁判官。最後的主權在民，不屬於個人而屬於各個聯合單位。主權屬於聯邦政府，君主可以合法的手續，要求全體人民履行服從的義務；如果不合手續，人民可以拒絕服從。國家爲人民的幸福而存在，阿爾薩西司並且給國家管理宗教的以及非宗教的一切事務之權。但這是一種委任管理權，對內對外都有限制。對內的限制是法律，無論君主和人民，一切須本正義而行。對外的限制是有權制裁破壞正義的政府。

這是一個很清楚的學說，一切爲時代與國家所許可。他限制服從，不容到混亂的無政府狀態。將主權變成集合的意志而不是個人，所以在理論上無辯駁的必要。他指出政府和人民意志的聯鎖，前者是代表，後者是公共幸福觀念的聯合。在十七世紀初期，宗教離政治而獨立的時期，還不十分成熟。阿氏似乎還不曉得他那時代的人民是什麼人民，國家够得上稱爲一個監察機關（Censor Mo-

rum)或道德維持機關不能阿氏確能擁護多數人的權利，但是少數人的權利問題也很難解決，除非國家的界限畫的很清楚。

類此較進步的思想爲第格洛特(De Groot)，他說明權力觀念，在國際關係方面，有很深的基礎。他的學說，雖然很重要，但是他沒有把國際正義的純粹倫理和政治的原則與實施，畫分得清楚。他的 *Jess Gentium* 一書，於法律與理想二端，說得游移不定。他所以沒有把倫理與政治原則分清楚的原因，就因爲他不肯說明政府對人民所負憲法上的責任，和政府之唯一目的，在人民的幸福上。他的國家權力論，對於國內秩序，無明顯的見解，所以引起不少爭論。

在十七世紀後期，思想批判巨冊，日見增多，對於政府責任學說，發揮甚多。同年產生了三大思想家，斯賓挪莎(Spinosa)，陸克(Locke)，普芬多夫(Puffendorf)，都是傑出的人才。斯賓挪莎應用他的深奧而不帶感情的邏輯，指出絕對權力說之無稽，而且大膽的說：自由本身，就是國家的最初目的。陸克根據常識，反對「君主有神賦的權力可以管理錯誤的人」，主張政府不過是一個信託機關，人民在好政府與同意兩種條件之下，纔可以委託它管理。普芬多夫預示社會與國家的差別，他發現國家的要義，是在發明與維持合理的法律，國家的權力與範圍，須視它能否盡這種職責而定。從許多方面看，國內自由的要求——不僅是對國家的自由——漸漸發生，而成爲對專制學說的一種強有力的主張。



它最後的解釋，見密爾頓(Milton)出版自由請願(Areopagitica)一文中。密氏很勇敢的要求兩大原則。第一要求政治法規免除宗教生活。第二要求是主張個人主義——這個主義從那時起一直到現在都是有力的學說——他說欲求社會之安寧，需要各份子有自然的差別，再由這千差萬變中，建立許多共通道德與行爲的原則，以此原則制裁各個人。

經過許多年代的研究，國家基本問題的意識，法律與自由之調和，纔漸漸清晰。有一個問題，是主張權力論的人所沒有說的，就是他們所相信的權力，究竟屬於法律所註定的呢？還是上帝所賦予的呢？凡能稱得起科學的政治學，第一要義是要探討權力的起源，研究它與社會成分的關係，風俗與傳說，思想趨向與生活標準。我們試一研究孟德斯鳩(Montesquieu)的著作，就不能不佩服他有超過前人的遠見了。他最明瞭社會，深知一切條件的影響，如氣候，地理，經濟各方面，他深知習俗與組織，不是什麼命令可以造成的，也不是什麼命令可以變更的。他說法律須顧到每一個人的精神和特性。孟德斯鳩把政治學變成具體化實際化，不像權術家一樣，用一種手段，利用人類的感情和愚昧，達到政府的某種計畫。更深一點解釋，政治學是一種科學，說明一切法律制度，都要顧到人民的複雜的生活。一切政府，如果悍然不顧人民的精神，必定是要失敗的；縱令常常修改法律，甚至根本改造法律，也是枉費心機！

孟德斯鳩的政治思想，在權力以外，尙有正義。國家是人民營共同生活，發表意見，共同維持秩序的機關。法律之存在，於「正義」，「安定」，「保護財產」之外，尙須以國家精神爲骨幹及維持之具。到十九世紀，這個唯實的解釋成爲政治的意識。僅在不發達的國際關係中，尙有權力與正義二舊說之爭。思想家如肯德（Kent）邊沁（Bentham）穆勒（Mill）格林（Green）等是持一說的；黑智兒學派以及極端的國家主義如多賚乞克，是持又一說的。這個問題甚狹，我們以前已討論的很多了。

三、契約的國家——從十六世紀到十八世紀政治理論的形式，都是偏向於「社會契約」一說。當文藝復興潮流最高時代，這種社會契約說在當時有極大的成功。因爲這種學說，可以使人類的腦筋，從神祕的權力概念清醒過來，可以將神權天賦權力種種臆說弄得很清楚。這種臆說，當時深中於人心，對於皇室之尊嚴，時懷戰慄的心。社會契約說可以使人們對於所恐懼的人和所希望的人，有一種更聰明的信條。可以將聖經上根據主觀解釋的無止境的辯論，掃除淨盡，而建立國家的真正基礎——人類的共同意志，本此意志，營有組織的制度生活。並可以使人類更適合於變化的環境。因爲契約含有從「神定的法典」到「人爲的協商」之意。契約一辭，各思想家之解釋，雖視各種情況而定，但它的邏輯，總是向「國家爲人類共同目的而服務」這種認定而進行，而國家之生存，也是決於這個條件。

第一個大著作家，他把契約原理，從不相干的觀念中解放出來，使牠成爲國家的源泉和實體的，是霍布斯（Thomas Hobbes）他深深的有鑒於皇室與議會之衝突，民主黨與獨立派革命理論圍攻之危險，宗教國家之式微和紛亂，他認定社會契約是絕對權力學說的基礎，唯一的不可分割的，無限的，不可讓與的。除非只有一種不可爭的力量，一個最後的控訴法庭和最後的法律，高於一切衝突的主張和統治權，世界上沒有一個政治的上帝，沒有一種一成不變的狀態可以反抗人類感情之激動的。沒有不能示威的秩序，沒有不能擾亂的太平。人類只有兩種交替，一是「自然的國家」即戰爭的國家，各份子力量漫無羈絆，而演成悲劇，每一個人的手是和每一個人的手相反的；一是文明的國家，人人共守法則。假定我們承認這兩種交替，如霍布斯用心理研究方法所證明，則還有更自然的事比人類放棄爲解放自己而謀求自由的爭端麼？這是一種很大的讓予——契約，「如果每一個人對人說，我情願放棄我管理自己的權利給這種人，或和他同樣的人，在這種條件之下也希望你放棄你的權利給他，照這種樣子提高他的威權。」「這是大鱷魚（聖經上所說）時代，或則說的更恭敬一點，死神時代，我們向不朽之神要求和平與防禦。」

構成霍布斯學說的觀念，如「自然權力」，「自然國家」，不顧「自然法律」的理想，契約，和文明的國家，都是在他那時代以前很流行的。霍氏並不是最初建立契約爲和平與調和的根據的人，

——例如在十六世紀法國政治範圍，已有所謂 *Yndiciae Contra Tyrannos* 了。不過霍氏契約說，比較的嚴重而著明罷了！這種讓予一定要成功。但是霍氏稍爲游移一下，論到人民放棄他們的「權利」時，從何處得到一種安全的報酬（*Quid Pro quo*）——倘若有權位的人靳而不予，則又如何？他常常回到他的不可避免的交替性，——服從與紛亂。所以他對於集中統治權至任何程度一層，並不追悔。人類憑契約將他們所有的權利交給主宰者，於是這主宰者就有一切大權，超過財產，超過輿論，甚至超過宗教信仰。如果最後的試驗違背了良心，霍布斯回答，——雖然在他那時候是不能滿足的——沒有再比幼里披底（*Empiricus*）的格言說的好了，「舌雖宣誓而心不屬。」「口舌的表白不過是表面的，沒有別的姿勢可以表示我們的服從了。」信仰者心中受了痛苦，便覺得需要革命了。

政治思想，特別當專制主義開始破裂的時候，往往不適用於專制的，國家萬能主義之組織的最初約言。這是真的，人們一定要問：「我們難道除了完全統制和「戰爭狀態」之外，就沒有別的交替嗎？何以這種契約，不像別的，完全不能改變呢？何以人民不能主張有相互的契約呢？在文明國家中，人民能不能組織一種新政權？先有社會之同意，後有管轄權之組織——能不能以社會之同意而改變管轄權？所謂革命，究竟是不是人民的過失，究竟有沒有價值？這許多問題陸克曾經重述過，並引用於一六八八年英國革命總之人類不僅需要秩序——常在獸苑或奴隸狀態中。他們需要一種合宜的

秩序，在這種秩序中，財產安全，正義得伸，自由是有意義的。「自然法律的責任永遠存在於社會。」「法律的目的，不是廢除和禁止，而是保護和擴大自由。」所以陸克繼續發揮契約的邏輯。國家的目的，就人類的理性言，不是要回到最簡單的政治組織，是要變成活動有生氣的狀態。陸克政治目的概念，容或有缺點。如果霍布斯偏重防禦與和平，那麼陸克就着重在「保護財產」一層。當時的個人主義，使他引用權力的舊說，以為人是大社會中的引火柴一樣，而不用假定的，粗淺的，自然國家原子說。但是這種思想器材不久便成為政治構造中所不需要的臺架了。這觀念又變成人是「社會的動物」，政府是靠着適合人性而生存的。這個原則，雖然很清楚，但是發現很晚，許多哲人論到國家都是這樣。最後盧騷纔從一般社會契約說思想家中，將這觀念弄清楚。如果他仍然保留社會契約的舊說。主張人類由自然進至文明，那麼他也不過是為守舊的社會哲學張目，與霍布斯相去甚遠。盧騷學說之奧義，就是不用「這個」統治者，而用「一個」統治者。他的統治者就是「公共意志」並且他和霍布斯所說的一樣——一個人或和他相等的人——將統治者的屬性，解釋得明明白白。他也是唯一的，不可分的，不錯的，不能毀滅的，有全權的。但是差別在這兒：如果霍布斯主張自由僅僅存於法律的間隙中，如果陸克調和法律與自由的方法是讓法律可以減少自由的成分，那麼盧騷確是很勇敢的，主張法律的解釋，就是完成自由。自然國家的自由是不安全的，常為社會秩序之擴大的自由而喪失。自

由不僅存在於法律，法律不僅是自由的保障，而是自由的實現，這纔是國家的真正解釋，這種觀念，是非常重要的。關於政治責任問題，這確是最新穎最重要的解釋。盧騷以為政府之真正主權，應該是「公共意志」。如能獲得公共意志，則「每個人，和大家聯合在一起，都是服從他自己，而且依然是自由的。」

盧騷學說的中心是「公共意志」，他的嘗試是使政府成為自治政府。深刻一點說，社會是一個整個的集合體，這種集合的意識，就是公共興趣和幸福。我們都是許多人中的一份子，都是「不願意互相傷害的團體」。只能照大家的幸福而要求，真正的主權也是如此。一切社會，都要有這種有生趣的，天賦的同一興趣，政府的能事，就是要找出這種興趣之所在，使之繼續增高。如果政府根據這種意志，那就根本不成為國家的意志，而是某一種人某一部份人的意志，僭取了真正主權的地位了。

這種原理，本來很有重要發展的可能，但是可惜盧騷太不能忍耐，太近於空想家了。比方說，他應該指出：公共意志如何啓示於國家精神之中；如何表示忠心之邏輯；在變亂的時候，各種意見衝突，國是不定，在這時又當如何；當國家不足以制止各種分裂的力量時，又當如何。他應該指出：公共意志，如何隨着「法律精神」而轉移，像他以前孟德斯鳩氏所說的一樣。他應該指出：如何救濟當時許多盲目的羣衆，如何為民主主義奮鬥，而使之實現。最後他應該貢獻一點理想，為政府決定國策。但是盧騷

祇有一點模糊的理想，與後來黑智兒學派的態度很相似的。他陷於幾種危險的臆說，因此減少了他的學說根本的真理。他將「爲大家謀利益的意志」和「大家的意志」混爲一談。他所謂「普通意志」的定義，或則就是指「人民的意志」而言。後者或則是實際的主權，但是盧騷所說的主權理想，並不是這個。他總不大願意提到多數人法則的重要涵義。選舉權的輕重，不能決於政治興趣之有無。除非是最小的國家纔可以使全體人民參加立法，就全世界言，除去「日內瓦公民」很少用同樣方法選舉的。如果能辦到，也是大多數，而不是全體，政府就靠它而存在。盧騷的「普通意志」不過說到表面，而不是國家潛伏的基礎。

將以前的契約說，應用於新時代，變更主權的位置而不改變它的性質，盧騷好像很滿足了。他的抽象的主權，和持具體專制主義如霍布斯者一樣。法國革命議會所給與路易十四的統治權，也正合乎這種原則。他的統治權規定若干「教條」，人民必須遵守，否則就要受流放的痛苦。如果他「失去了人民的信仰，人民可以將他處死。」這樣描寫自由，不免有所偏執而拒絕其他一切的教義了！

盧騷心中的矛盾，還不止此——社會契約說有一個很大的缺點，就是將國家與社會併爲一談。因爲國家可以是契約的組織，而社會則不能。所以社會契約說的紛爭是不能免的。社會是人類生活的情態，它根據一種合理的完全的人類意志而成，在本身是無意義的，除非經過一種很長遠的生長。

過程。國家是這過程中的「意志組織」，管轄並建立各種政治、法律、秩序的形式。國家所建立的這種秩序，從來不會，也永遠不會，即使在極度的專制主義政體之下，像原始社會秩序那樣廣泛。在開始有國家以前就有社會。當國家有權號令一切的時候，社會還依然說「那樣太遠這樣很近」，對於自身權利的意識，起初很渾沌，後來纔慢慢的清晰。主權是有限制的，但是社會契約說，因為它有缺點，不能把這種限制指明。

契約說肯定意志為國家的真實基礎，破除以前神權天賦種種臆說。但還不能將意志一義，解釋清楚。要解釋這個，一定要捨棄自然國家與讓渡契約的全部機械論。盧騷之說，似乎將意志一名詞，講的很進步。他的意志原則，比以前有較深的重要性。他論到國家所解決的問題，也合乎真正的形式。他說國家應達到自由與權力的聯合，異常重要。他很勇敢的——雖然有點錯誤——將這兩種元素，反覆申論。盧騷的理想，無論如何總算是很完全的，雖然他沒有把他的理想譯成實際政治的名詞。因此有一個更歸納一點的問題是：直接論到社會的目的，從歷史的演進看來，國家是怎樣造成的，怎樣改造的，這又是主張契約論者所忽視的了。

四、神祕結合的國家——國家結合問題，從來聚訟最烈。契約說到底是個人主義的。此說謂國家和社會一樣，是人類特殊意志結合而成的一種組織，用他們自己命令而創造出來的一座大廈，除為



謀自身便利外，別無其他更深的基礎。此說真偽各半。其錯誤在沒有認清建築的基礎。社會是最後的，存在於生活意義的，根據於每個人之天性的。而國家不過是社會的一種表現，是必要的而非最後的。如果說人是政治的動物，就因為他是社會的動物。前人都沒有將這種區別弄清楚，直到近代，纔有許多嘗試，解釋國家的性質。擁護社會契約說的人們，有各種不同的說明。如霍布斯、陸克，以為社會不過是根據共同意志而構成國家的一種制度。這種制度是人為的，不安全的，除非有一種更深的結合。盧騷說到社會之最要者，是政治契約，再沒有更巧妙形式，更適合於這種真理。契約論者說國家根據意志，固然是對的；但是他們並沒有說到社會也是根據意志，所以他們兩種都沒有解釋的對。

反對社會契約說者因為上述同樣原因，也有許多糾紛。如果他們否認社會的契約來源是對的，那麼他們不承認國家有關聯的原則便錯了。契約論確能完成一種工作，這種工作是他們反對者所想取消的。他們將法律政府的制度中一種神祕作用抹煞了。柏克（Burke）一班人，想將這種神祕作用找出來。從這一方面看，他們至少是阻礙政治思想的進步。隱藏於社會中的，有種種潛勢力，比我們思想更深，比我們意志更強，但是契約組織的國家，一定要說到並且決定於我們意識的目的。我們不需要明白柏克重新包於政府與政治範圍的神祕奧妙之中，重新反對習俗與宗教的理由。也不用深辯，使契約觀念變成比盧騷所說更神祕更普遍的東西。也不必追究何以當思想進步的時候，柏克還主張

特權的舊說，擁護時代過去的類似主張。

契約論者不能說明社會是一種契約，反對契約論者也不能說明國家是什麼。引用類比雖然可以解圍，但是類比却是危險的引導。從前人們歡喜將政治比成「一個人的放大體」，比成「心」，比成「有機體」。說明人類的互相依賴性，和各分子結合的重要性，確是很有用的。但是這種類比愈引用的多，其錯誤也愈大。柏拉圖將社會意識分爲三種心，和他所謂社會中三階級相比，中世紀學者引用類比，最爲武斷，如尼古拉寇沙(Nicholas of Cusa)說到國家的共同生活時將政府機關比成四肢，法律比成腦筋，君主比成頭，人民比成肉。這一類的生理的類比在後來政治思想史裏很有地位，即如個人主義者如霍布斯，也把國家比成一個大鱷魚。當契約說盛行時，這種觀念纔有新的生動的解釋。講到社會契約之機械，柏克反對活動有機體學說。這種運動，在斯賓塞和謝富勒(Schellin)的著作中，更登峯造極。所以後來很明白的，這種有機論的概念，將國家（或社會）比爲消化系統，神經系統，循環系統等等，都是空虛的，空想的。擁護此說者，如伯倫智理(Bismarck)，甚至講國家是有男女性的，他說國家有男性的人格。有機論失了它的威力，縱令後來有許多思想家將它曲解爲「契約有機體」，或「精神有機體」，都不能恢復它的聲光了。足以補救的形容詞，就是否認這個名詞。

從有機論人們後來變到研究究竟什麼是國家的真正代表。國家是一個大的心，超人，它的意志

和目的比它所組成的個人都較豐富而超越。此說對於盧騷普通意志的解釋，頗有幫助。盧騷很神祕的將普通意志和「全體意志」劃爲鴻溝。他的唯一而不可分的權力，比一國中各份子互相衝突的意志要大些，純粹些，合理些。斐希特繼承盧氏之說，贊成國家團結精神一名詞。在黑智兒哲學裏，此說完全發達。國家是一個活動的人。（不僅是一個有機體。）它的團結，存在於本身意識之中。它是一個集合的人，一個神祕的動物，一種神，它的思想不是我們的思想，它的方法也不是我們的方法。黑智兒所說的國家，不僅有法律的人格。在法律上，「人格」一名詞有一個完全的界說，而且無神祕的意義。但是黑智兒所說的國家，不是指權利與服從的便利而言。他的解釋，是指出惟團結始可造成一個國家。我們說一個人的心和精神，是指這種心這種精神的普通屬性而言。但是黑智兒不僅指普通的屬性，是說同類動物所分與的屬性。他想一個心可以使一個國家全體活潑而有生氣，指導它，管理它，一個心比較它各分子的心要更真實些，在歷史上，向着完滿它自身目的而進行。個人不過是暫時的工具，不過是顯示它創造意志的回聲。

這個心和我們所知道的心，究有如何關聯，實在是一個神祕的問題。它和國家有無相同之點，更是神祕難測。黑智兒的門徒，博山克（Bernard Bosanquet），努力指出國家的意志就是它的各分子的「真正」意志，雖然他們的「真實」意志，是與國家的意志有時相衝突的。如果我們承認黑智兒怪

誕不經的比例，將「理性」與「真實」併爲一談，我們也不容易明瞭什麼是政府的真正意志，具有無上的理性。國家的真實意志是和政府的意志不相同的，所以就變成很奇怪的不真實了。黑智兒對於這一點，更向前研究。雖然他很畏縮使國家的心實現爲真實的國家，他一點沒有困難的說，「立憲的君主」就是這真正的解釋和合理的機關。所以他主張將政府的神聖莊嚴交還給君主，這是合乎他那時代和國家的情形的。

細察關於國家結合性質的各家解釋，或稱爲一個單獨的心，或稱爲個人，或稱爲有機體，自然會發生許多異議。第一層，他們沒有把國家和社會分清楚。如果他們說社會的屬性，有一個整個的永久的心，那就不該拿來和國家相比擬。因爲我們知道，國家是社會創造出來的一種組織，它有一定的目的和形式。他的本質，不在本身的權利。它是一種工具，爲大眾服務的；它的全部構造，除爲公共服務的目的而外，別無意義。國家的結合，不在它的本身。這種結合的由來，是從外來的，是社會上的人用他們的工具使它結合起來的。它的權威不是本身所能定的，不過是一種信賴委託的力量，一種委任性質。我們先明白了社會結合的性質，纔可以分辨國家是如何結合而成的。

第二層，邏輯上的錯誤，是將整個的聯合，解釋成爲各分子之聯合。國家包括個人，但不能說國家就是每個人的代表。正如一叢樹不是一株樹，一羣獸不是一個獸一樣。同樣的荒謬，說許多人的社會

是一個人。這未免抹煞藉以團結各個人的相互關係了。我們找出社會的連鎖，如果將這相互關係弄成彼此相同，那就找不出來了。我們要知道各個的心如何相連，並且我們聽說過這種：關聯的本身就是一個心。這個容易而複雜的解答，在自然科學裏是找不出來了。科學告訴我們每一個原子系統的本身也不過是一個原子，每一個行星系統也不過是一個行星。沒有相同分子的結合能與本身分子構造相同。

社會目的之神祕解釋不合邏輯的類比論，在實際上很危險。如果國家等於一個人或較大的心，那它和我們所知道的每個人一樣，要有它內在的價值，它自身的圓滿——而不是它的全體分子的圓滿。那麼國家就包括它本身的權力了。照這一學派的隱語說來，這不是「各分子的總和」反對這種無意義的解釋，可以說各分子有一個共同的目標。這是批評專制主義的新法。著者曾經評論此說如下：「論到人道主義，是說有比人更多的東西；論到國家精神，是說有比一國分子更多的東西。人道主義的工作，須以人爲對象；國家精神的工作，須以一國分子爲服務的對象。社會的目的和價值，與全體分子的目的和價值有關，後者輕於前者，那就成爲由某種手段到某種目的，不是個人，而是一個集合體。我們不僅不能給這種意義一種具體的價值，而且要剝奪我們所知道的實在價值。如果這種目的的實現，不依據完成許多人的目的，則所謂人格不過是錯覺而已；因爲它的根據在每一個人

本身的目的，每一個人與別一個人相對抗就是他們本身的目的。」

上述錯誤，將全體看作自身結合大型的代表，不管他們所說的是「集合心理」或是「社會有機體」。我們必須排除這種類比的方法，如果我們要了解什麼是社會，什麼是社會所造成的國家。我們要了解國家以前，先要欣賞社會結合的性質。因為國家是組織力引導而成，是社會所結合起來的。此理以前我們曾略略的講過，下章還要詳細的討論。

(註一) 見氏所著社會論第三冊第五章第三節。

(註二) 見菲格司著劍橋近代歷史第三冊第十二章。

(註三) 見拉斯基 (Laske) 所著英譯 Vindictae 導言。

## 第十六章 現代政治思想

## 一、個人主義與集團主義

德謨克拉西的形成，使本問題引入討論的前景。在一方面有新生的個人主義，爲從前階級的國家裏所完全沒有發達的。階級國家，過重政府管理，集合行動原理，無論在社會經濟生活或道德生活上都非必要。這或者是真的，分別「現世的」與「神權的」二名詞，取消神權的管轄。引入現世的原則，或者是有害於它的基礎的。只有在德謨克拉西正式形成之後，個人主義纔變成革命的主張。在經濟秩序方面，此說最確。因爲經濟變動，是使舊日階級國家沒落最有力的，所以經濟的個人主義，如亞當斯密以前說過，是發現一個政治新曙光的一個最清楚的證明。但是在又一方面，這種學說也往往發生阻礙，不僅是墨守陳規的一班人，還有一班人以爲德謨克拉西的國家是新舊經濟病態的救星，或則更加重阻礙的分量。所以新的集團主義又產生了。

個人主義與集團主義的爭端，在政治經濟兩方面，成爲十九世紀的大論戰。然而就較早的嚴格的解釋看來，這種爭論是死了。這並不是因爲此二說那個得了勝利，是因爲他們當時所說的情形不能長久存在了。論戰的範圍，不能不轉變新方向。

我們試一檢驗個人主義最初最好的論調。在穆勒（MILL）美麗莊嚴的著作自由論文一書裏，

一部分是倫理的辯論，說到許多爲偏見所毀滅的結果，許多人只顧他們自己的意見和信仰，自己的習慣和行爲的方式，認爲這是唯一的標準，視異議如罪惡，愚蠢，使合法行動異常狹隘，一切歸於他們自己的淺薄知識範圍以內。穆勒反對這種態度，主張個人主義。他說只有差異纔可使生活豐富而進步，通常我們所蔑視而厭棄的人們，往往是世界上的活動份子和創造人物。所以個人主義實在是人類幸福的重要原素。但是個人主義往往不是爲墨守成法的羣衆的偏見所壓制，便是被專制官吏所摧殘，變成不能想像權力的奴隸。

穆勒的倫理辯論是立於不敗之地的。他根據了不可爭的事實，就是說：大多數人的權力，未必是大多數人的正義，而且真理的鑰匙，未必就交給權力的主持者之手。即使是社會上最良善的風俗，如果是一成不變，整齊劃一，也會使世界敗壞。一切制度均須視其能否貢獻人類幸福和進步的機會爲轉移，否則將無效率之可言。這種主張，一方面反對浮動的羣衆專政，一方面反對過於安定的官僚權力的專制。穆勒的倫理主張和他的政治主張，沒有多少區別的。最初他說：「人類之唯一目的，無論是個人的集合的，擔保彼此自由不相衝突，就是自衛。」穆勒以爲社會分子之互相倚賴性很爲重要，但是很難實現。穆勒堅決的區別兩種動作，雖然是帶保留性質，一種是和社會有關的動作，一種是和社會無關的動作。人類應有「指定的分派的義務」，保留這種差異，可爲使國家減少「阻礙」。除這種



義務外，每個成熟的個人，應自由照他自己的路線而行。

穆勒想給我們一個政治的批評，但在這一點他教我們失敗了。他所說的「指定的，分派的義務」——究竟是誰給的，是屬於自然的麼？他說：「人喝醉了酒，不應該受罰，但是一個兵士或警察如果喝醉了就應該受罰，因為他有職務。」但是如果一個醉漢駕車，是不是因為他有了「指定分派的義務」就可以使他酒醒呢？如果一個人向來有酗酒滋事的習慣，法律是不是要等他鬧了亂子以後再禁止他呢？因為法律不能分辨人的氣質，不能專為醉漢訂一條恐嚇公衆的條文。我們就是接受了穆勒的結論，也不能滿足他的批評。人們或者會援引穆勒的自衛原則，用以決定國家的阻礙和討伐行為。「自衛」二字，在法律上就沒有充分的標準。穆勒的辯論，在反對強迫意見和信仰這一點上是很強的，但是在反對外部動作之齊整足以阻礙進步這一點上是很弱的。有許多行為並不是本身不好，不過法律必須禁止的原因，是因為社會普遍的幸福，要求一種整齊劃一的秩序。在經濟範圍中，有許多禁止的事實，便是最好的例子。穆勒在他的經濟著作中，容許大事之小端緒，從他那時代起，已經侵入他的標準中。

穆勒和許多個人主義者一樣，不能擺脫於社會契約說錯誤的論斷。辯論個人與辯論個人主義不同，因為個人在社會中有他積極的情況，他本身就是社會產物之一。社會契約說學者把人看作「

自然的」，人完全是無社會性的，除非這個人受了契約的洗禮，纔能算是社會的人。穆勒以爲人在有許多性質中是社會的，但是在有許多時候，完全是「一個人」。如果我們了解人類的性質是整個的，那麼不論在那一方面，他總是個社會的生物，同時他也有自治權和自己制裁自己的權，他的社會性和個性不是屬於兩方面的，或者如契約論者所說，在兩個不同的時候——我們一定要找出另外一種調和。並且在這種情形之中，我們不能滿足抽象的自由學說。穆勒說自由是最後的，一種生活的鵠的。但是即使自由是生活的一種手段，它必定要和其他手段有關而不能獨立存在。自由的本身不是一方面，它是多方面的。有許多種類的自由。如思想自由，言論自由，行動各方面的自由，文化自由，經濟自由等等——每一種自由又可分爲許多部分，如經濟的自由可分爲契約與自由競爭兩方面。判斷自由大小多少的標準，要看它與公共幸福的關係如何。更進一步說，各種自由是互相衝突的。如穆勒所說的自由競爭，是指征服工銀勞動階級而說的。所以我們一定要評判選擇各種自由。成人的最大自由，不能拿來評判兒童。我們在每一種分別的原理中，可以找出許多生活的意義來，但是個人主義者以爲世界上除了自由便無他物。這是消極的形式的。積極具體的真理是大家都在社會當中尋求幸福，這就是最終的目的，除開一切形式的條件，即使是自由。

我們拿穆勒的個人主義做例子，因爲他的學說是從十九世紀始盛終衰的個人主義哲學脫胎

而來。經濟上放任的個人主義，本因變遷上的需要而生，到後來終不能與時代不適宜相抵抗。自由競爭學說所給與自由一名詞的，不過是一個不祥的不實在的聲浪而已。事實上不平等就永遠得不到自由，再各國如果沒有保護的法律，所得的自由或者還要強些。不久人們反對這種破碎的自由，回到國家的要求，於是這短期的放任主義，就隨着個人主義而夭折了。以後科學發達，競爭盛行，生存競爭「適」者生存之說甚囂塵上。但是在人道文明的世界裏，這種學說，似乎也是空疏迂遠的。聰明的斯賓塞，有短期的成功，著名觀念的反響，達到科學統制的目的。新的，重生的科學，斯賓塞因而得名的社會學，開始重新啓示着社會各個分子間，有很深的相互倚賴性，人生在社會上，不論在健康和病的時候，不論強弱，都是生活於這競爭團體之中，從公共幸福中掙扎出來。

個人主義者確能將「人」與國家的對照，綜合的很好。但是這種豐富而複雜的社會關係，一旦人們了解了這種事實，便不肯下根據薄弱的結論。任何學說，如果忽視這種進步的非政治的聯合形式，一定保不住失敗。這個負擔社會需要的證據，混亂個人主義者的福音。因為它至少沒有說明權力屬於何人的掌握。通常所說權力之「衝突」在這裏是無意義的。只能說明人類意識上的共同需要和共同目標。家庭，俱樂部，日常生活中無數的自由團體，都不是根據契約強迫而成的；這都是根據內部聯合的需要，而發生創造的動機，絕對不是強迫的，這種種構造組織，是屬於他們自己的，同時也屬

於國家的。

與此相反的集團主義，是個人主義的雙生弟兄，而且有同樣的命運。如果我們再仔細看看人類豐富複雜的組織，我們可以知道不僅是個人經濟事業，一切活動，要想把他們放在一個管理的中心之下，那是不可能的。各種經濟團體的活動，如合作事業與專利事業，商業組合與合作社，工會商會各式小販商會，互相關連的經濟利益，財政商業工業農業的聯合，聯合的與獨占的，各有它的特殊目的，我們不能說這種種專業與專門事業都是出於一種普通的經濟的動機。要表示這種複雜的聯合和區分，社會主義學說，好像比我們更舊些。馬克斯把他們歸爲「烏託邦」，這是對的，但是他的缺點就在他過於着重經濟制度的病態，受了痛苦的暴烈的情形的激動，沒有想到一個國家如果採用他所說的新方法，結果是怎樣可怕。他把社會複雜的組織看的太簡單，以爲社會只有兩個階級——資產階級與勞動階級，非黑即白——在宣傳上固然奏效，但在實際工業社會的試驗上不免要失敗的。只有蘇俄，她以前是帝國，遭大戰的國難而推翻專制和迷信，能獲得很僥倖的成功。人類在絕望中，將好的情形和壞的情形看成一樣。但是雖然在某種情況之下，特別有利於集合的國家，改變它的政策，承認經濟利益的要求，而一般領袖總不肯交給大家管理。在西歐與美洲社會差異較大的國度裏，要找一個單純的集中的統制經濟制度，實在是不可能的。

我們並不是反對集團主義的目的，較反對個人主義的目的更強些。我們的觀點不過是分析這兩種學說，無論它以個人或國家為根據，總應當以全社會事實為代表。而且限於現代聯合動作的表現，所以不能作為合理的理論的根據。個人主義，祇看到國家，主張國家為保障個人自由而管理一切，但是忽略了無數的其他聯貫的重要性，「自由」的聯貫，真理的自然表現，人類求一切的真理，都要用社會方法纔能求得。那麼國家何以能否認民衆利益和權力呢？何以法律的工具，社會分子最大的工具，不運用在完滿它所能服務的限度呢？更進一步說，如果國家不能運用這種權力，是不是可以用別的聯合廢除它——目的較狹的較小團體，如專利機關，商業組織，經濟競爭中之互相衝突的團體？公共利益是不是小於這些局部的衝突的利益，國家是不是除保持這種競爭場所外別無他事？再者，集合主義，也祇看到國家，主張國家應該承認這許多團體所佔的地位。在現代文明完全發達的時候，應該使經濟政治力量重新聯合起來。但是，要想把這兩種不同的力量結合起來，一定要把它們先放在進步社會的外衣裏。不過一個國家維持許多不同的結合實在是一件不容易的事，國家本身要想建立一種聯合的社會生活也是空想。

有許多集團主義者，要想實現與國家不適合的危險事業，研究一種極不相容的經濟性質機關。這是工團主義者的態度，他們激烈的蔑視國家，還有基爾特社會主義者，他們要把現在的職業組合，

變成生產者的聯合，包括所有的生產者，經理和工人，在每一種工業裏，脫離國家的管理，在分配過程與保障「消費者」的利益上，不容國家染指。我們不想討論工團主義，如果一切都在我們辯論範圍以內。基爾特社會主義原理雖較為重要，但是對於我們所謂的國家事業，攻擊的太過分了。我們可以承認一種聯合的經濟制度，能使現在頭緒萬端的狀況，管理的有效。但是我們已經說過，經濟現象根本就是一個參差不齊互相衝突的東西。有許多參差不齊差異萬端的現象容或可以歸於一種很好的合作制度之下，但是仍舊有許多始終具有不可溶合的特質。基爾特社會主義者想廢除資本家與勞動家中間的最大裂痕。他們這種目的或者可以達到，如果他們澈底廢除資本家，不承認資本家一切權利和利益。論到經濟革命的嘗試，不在我們討論範圍以內，即使事實上能辦到，使國家增加許多的責任，然而與基爾特主義者的有限國家論，也是不能調和的。他們所主張的政治代表原理，以為一個人不能代表龐雜的全部團體，只能代表某種特殊利益，如製造家，鋼鐵匠，藝術家，教師，教徒等等。政治代表論的確是一個表現公共利益的粗的發明，但是因為缺乏更進步的理由，我們不能拿它作為反對「機能」議會的根據。公共財富的意義，不因團體特殊利益一詞而掩。公民資格一義，也不因人類要求較近的目的而抹煞。公共幸福的意義，因階段目的的意識而愈有光彩。從前所代表普通利益的制度，於指導人類思想上也大有裨益。這種危險性不在特殊利益之不能獲得，而在公共利益之

被剝奪，經過痛苦的掙扎始能獲得。保障沒有這種危險的是國家，因為國家的組織就預爲公共意志的活動上留有餘地。除此以外，我們覺得，用這種很淺薄的政治代表方法，各個「正負」特殊相反的目的，如盧騷所說，很容易因彼此衝突而取消。基爾特社會主義，主張極端的機能代表論，本身就成爲國家的敵人。

別的組合和國家，有主要不同之點：別的組合限於他們的目的，是局部的，而國家則以局部爲工具，而其目的是普遍的，範圍甚廣。這種區別在基爾特哲學中找不出的。我們可以說有兩種代表的形式，有兩種互相關連的制度。一是利益的代表，一是人的代表。前者是一定的，容易的，但是也是局部的，不適宜的。這並不是說聯合可以使社會變成活潑有生氣。人們不能滿足僅僅代表農夫，或工程師，或英格蘭教徒，或音樂的愛好者，或嗜好別的娛樂的人；他們也要求代表公民。否則他們個人生命聯合不能表現，社會的聯合也不能表現。這種代表制的成功，無論是如何粗淺，在政黨制度發達以後，政黨之目的，雖在取得特殊利益，但是這種利益，一定要適合於公民資格的理想和原則。否則國家會變成四分五裂。國家靠力量支持，從事實上證明所謂公共財富之意義，完全靠低級社會而生存，活動。

基爾特社會主義的計劃，是想除去地方主義的重要，同時也想除去國家的重要性。從職業選舉出來的議會，既不是國家的議會，也不能使各種特殊團體的利益，置諸一種普通管理之下。這種結果

在每一個制度裏都會發生，但是與每一個制度的原則都不相合。一個國家不僅是各種行會和職業組合組織而成的。論理，這些職業團體祇能選舉經濟「議會」，但是如果它也要有政治的主權，那麼就不應該將經濟政治的中心力量分散開來。否則國家便名存而實亡了。地方性的重要，不減於國家的重要性。政治代表制的真實，除非因為它不根據別的東西而根據公民資格。

對於國家的攻擊，不問是用我們以前所說的和緩的方法，或是如工團主義者所用的公開的激烈手段，是政治思想中比較長久的一種運動——不是對國家攻擊，而是對古代傳統的專制政權攻擊。下節我們可以看出這種攻擊進展的情形。

**二、對專制政權的攻擊** 以前我們說過國家的統治權並不是簡單的最後的權力，它對於人類生活，不像一般人所想像的上帝一樣，有無上的威權，自由的，無條件的。這是實行而非功用，視流行的概念對於這種功用的解釋為轉移，不受已成組織的程度的限制和影響。這是聯合的屬性，不能獨立於聯合之外。國家的理論，常為法律家的主權論所掩。有時這種概念本身是很有用的，但是應用到解釋主權的性質時，不但不能適用，而且是錯誤的。第一：法律家的學說太形式。事實上主權並沒有形式的限制，純粹的單一國家，法律上也沒有明文規定政府可以自由制定一切事任何事的法律，倘使是絲毫不重要的事。法律上國家是無限制的，因為國家的本身就是一切法制的來源；但並不因此而



有絕對的權力，例如因為教堂是宗教法律的來源，或則是古時神聖俱樂部脫胎而來，就因為這個造成後來高而夫球的規則。我們不用減輕政治法律和社會一切規則的真實而活動的區別。我們只可以說政治的法律不過是社會規則的一種。國家是社會一種機關，我們要調和它的大工作和更大的要求。

第二：法律家的學說，只談到權力，沒有談到服務。從最後說來，國家不過是一種貢獻服務的能力，一切認識組織和管理，都以它所能服務的為限。自然要把目的和手段分開。人們往往容易為他們服務的有益制度所欺騙。把實際服務看成神祕。常從結果決定法律和其他制度的價值。沒有人論到國家是無限的，所以無限權力論是帶有危險性的錯誤，在服務能力以外形容政府的權力，是絕大的錯誤，而且是一切專制的根據。

現代和過去政治思想的大分別，就在統治權的限制和相關的性質。從前反對專制的人，是站在道德的立場。他們說了許多主持正義的話，認為一個君主「應當」用耳多聽。他們要求一種「更高的法律」，「上帝的意志」或人民的幸福，這些都是君主「該當」服從的。他們甚至同情叛亂或革命，如果政府不盡職或濫用權力，但是他們以為政府的職務是很大的，因為它有無限制的權力。這種統治權的唯一限制，是在宗教的，超社會的範圍以內。在「現世」的事業方面，這種統治權是至高無

上的。但是疑問要發生了。誰是統治者呢？有人回答那是皇帝，有人說那是議會，急進派思想家說那是人民自己。這種辯論不能斷定統治權社會的（或道德的）地位。盧騷所說的統治權，與霍布斯所說的一樣專制。所以國家不是一個機關，牠不過是社會「的」機關。

十九世紀社會進步，新學說產生。德謨克拉西的趨向，使統治權地位問題，獲得解決。人類轉而試驗統治權的性質。近代意見，經許多試驗，認為統治權是一種單獨的極豐富的權力。德謨克拉西教人找出政治聯合和政治權力的新解釋，同時又發生一個新的可驚的問題。以前舊說至少承認社會是一種聯合，在一個或許不同的統治權管理之下。但是如果統治權是有限制的，如果還有許多權力不在國家權力範圍，那麼社會的聯合在那裏呢？究竟實在有沒有一種聯合呢？這是我們最後的問題。但在我們回答以前，我們要看一班思想家反對傳統學說的影響。

至少有三條路，達到新的權力論。其中最近於傳統學說的，以格林政治哲學為代表。格林將法律與道德的領域，分辦的很清楚。政治的義務可以而且應該加重，道德的義務則不能。除非道德義務失去了它的性質，而要表現自由意志。政治的法律就存在於社會中自由道德活動裏，其目的在免除種種阻礙。因此產生秩序，使自由能有生存。國家雖有限制，但與社會的整個活動不同。所以法律是外形，用以禁止不合價值條件的活動。人類思想行為之全部創造，包括宗教與道德，都不屬於國家範圍。法

律是有限制的工具。國家只能加重有利社會的行爲，不問這種行爲的動機如何。

這種原理，講到構成與國家不同的種種聯合的活動力，很難有進步。但是格林講的抽象一點。他講到種種實際問題，完全根據倫理的眼光。他批評戰爭的是非，私有財產制，政治刑罰，永久的立法等等。他雖然主張國家能夠，應該，造成一種使人民可以爲自由道德活動的環境；但是他的思想仍然將個人與國家分爲兩極端。他沒有說到除政治法律外，如何用別的工具在別的聯合裏，將二者聯貫起來。他所能做到的，他所能想得到的是：國家不但應該並且可以爲許多別的勢力所圍繞，受別種組織的限制，用它自身的方法，完成自身的功用。格林仍舊保留了現代統治權的種種問題。

第二條達到新學說的路，可以說是進化論的道路。這條路是本書常常講到的。我們從社會組織進化上觀察，我們了解國家是從地方自治制度中脫胎而來的。它把國家，家庭，教堂，以及經濟上文化上種種新的聯合，結合在一起。我們給這種結合一個名字，叫做國家，尤其當它達到集中管理程度的時候，例如希臘的城市社會。但是這種國家仍舊是社會的一方面，而不是社會的一種形式。那時城市就是國家，不過有許多東西除外——如血統制度，宗教制度等等。在歷史的過程中，國家是逐漸變化而成的，等到國家不是一個社會，而是社會組織的方法的時候，國家觀念纔漸漸清楚。因政治勢力之特殊性質，所以發生管理統一制度的要求。在事實上這要求太奢，不易實現，因爲風俗習慣在各方面

對於主權的實施上是有限制的。這種事實的重要性，僅在下列場合表現：當人類興趣漸漸複雜而變化，各種聯合之目標提高，國家不足適應這種需要，各團體自求進步的時候。在西方，因宗教信仰的分野，使教堂與國家間的問題日趨尖銳化。其結果往往使國家不得不放棄一部分管理權。這是專制主義破裂的第一聲。繼起風波，層出不窮，到現在，這種劇烈經濟利益衝突的潮流，可以說能毀壞整個的國家而有餘。大規模經濟組織的勢力，與國家相對抗，竟使國家不能永成社會生活中唯我獨尊的權力機關了。國家不得不容納每一個聯合的地位，不管它是否重要。

一個國家，一旦達到上述的地位，那麼統治權的問題，纔有一線光明。現在我們看到，一種聯合和別種組合的關係，不是受了倫理的限制，而是受了社會勢力的積極限制。這是進行的第三條路線，在法律學的研究以前，引起以後種種研究的力量。一種組合，在法律上的認識，變成合作制度。這個名詞包括一定的限制，一定的權限和一定的責任。因此有兩個重要問題發生了：第一：國家對合作機關的關係，在認識和解釋它的權限上，究屬如何？第二：我們能不能叫國家也叫合作機關，一種有一定權限和義務的團體？不但享有權利，而且必需承認若干義務？

在這些問題以外，還論到合作的性質。我們且不管合作是不是有法律上的人格。在法律上的意義，合作是一個「人」，是權利和義務構成的一個主體。換句話說，它的權利和義務是整個的，不是各

分子所分有的。一個合作機關有它所獨有的集合資本，而不是它組成的分子所分有的。如果它享有某種特權或專利權，它只能經過合作的信託機關。反之，一個合作機關須負它所組成分子的不法行為的責任，——它所組成分子如有違法，它應負賠償損害的連帶責任。一個合作機關也許昌盛雖然它的參加者窘迫，也許衰落或者竟會破產，當它的參加者繁盛，能履行債務的時候。

我們不贊成鳩克(Gierke)和麥特蘭(Maitland)所說的合作性質，他們說合作是「團體的心」，「團體意志」，「團體人格」一類的東西。合作是聯合體而非個體。它不過是一種組織，其中分子有一個共同的目的。這個目的是各分子的目的而不是組織的目的。它表現發達他們人格的一面，僅不過一面而已。它的意義就在它的外面。有兩種聯合體是個體，它們的意義是在內部的，——一是個人，一是社會。最後，沒有目的只有個人的目的，沒有價值只有個人的價值。社會表現整個的目的和價值，而合作機關僅能表現某種特殊的方法。社會是個人的聯合，合作是各分子的聯合。分子的聯合，合作的聯合，僅僅不過是聯合的一方面。所以一個合作機關可以與別個合作團體的分子相雷同，但是社會如果這樣，那就毫無意義了。因為我們加入合作只是加入我們的一部分，而我們加入社會就是整個的都加入了。持此說以衡國家，則國家也不是包括各分子的全部人格。我們不是生在國家裏面，不過是利用國家而已。

那麼究竟國家與合作團體有什麼關係呢？用一種法律名詞來規定它們的利益和責任。國家不是創造合作團體的，只是規定它的法律的性質罷了。聯合團體，如專門職業或某種信仰團體，是與國家承認與否不發生關係的。國家既不造成這種團體，也不能不造成它們。國家固然可以解散一個托拉斯，但是頂多不過是變更組織的形式，然而也很困難，而且要在特殊情形之下。各種大聯合同是屬於社會和國家的。國家不能有所取捨於其間。麥特蘭說過：國家實際上受承認合作事業性質的限制，聯合團體的權利和責任，自有其本質，即使正式承認，也與它原來性質無異。

如果國家不是合作團體的創造者，那麼它是不是高於一切合作團體呢？它爲它們立法，規定它們的限制，禁止它們違背這種限制，控制，處罰它們，如果它們違法。那麼國家是不是它們的主人翁呢？它如果沒有至高無上之權，能否滿足管理的功用呢？它有沒有強迫的權力，加諸它們之上呢？在法律上，合作團體是不是只代表局部的利益，而國家却是人類普遍利益的保護者呢？

這些嚴厲問題我們不能回答，除非我們回到社會實際法律的形式。第一我們要記住國家不能爲別的合作團體內部事務立法；它沒有也不能規定它們的目的和方法。它指出它們的範圍，使它們和公共秩序生關係。它沒有把它們當作代理機關，和它發號司令的附屬機關一樣。如果一個團體侵佔了別個團體的利益，它對於它們絲毫不發生作用。它不能對職業團體說，去，不能對雇用機關說，來，

也不能對教堂說，做這樣這些專制權威的屬性，國家都沒有。不錯，它是代表公共利益；但這種公共利益，須待政治表現允許而充分改變，待法律允許而充分具體化。不錯，它是代表公共利益，但却不是公共利益的全部。在風俗習慣裏，有一種公共利益，但用不着國家的保護。一國中的公共利益，如經濟之類，需要依靠各種聯合的特殊活動，至少和需要依靠國家的普通活動一樣。公共利益不是單靠一種權威可以完全獲得。無數聯合中的局部利益，文化的經濟的，就是公共利益的各部分。

我們從不贊成主張因為國家是維持公共利益的工具，它就要人民服從它，尊為至高無上，比範圍較狹，而和團體習俗信仰更關切的利益，要高多少。從這一點上論絕對統治權學說，在今日文化複雜國家的實施上，實在是有害於社會生活之調節。聯合的原理，如果超過它特定範圍，就變成分化原理。國家是社會聯合的代表，因這種秩序的基礎，而反映出社會的需要和性質來。沒有忠心比它更重要更長久。積千萬年的社會經驗，織成人類本能的錦繡。但是這種經驗如果人們讓國家享有特殊的豐富的產業，享有強迫特權，也要看它運用如何。國家不但有權力，還要有與權力有關係的功用。這種功用不過是人類組織功用的一種。在權力國家之外，還有社會上人們的意志。所以最後，國家究竟有那種權力，要等到實際試驗的允許了。國家為人類造權力，但是人類先為國家造權力。好像以前說過：「國家對人民的權力，根據人們自身的意志，所以人們許可國家一種組織力，把各個人都團結起來，

但是却不能把整個社會團結起來。國家能有權管理這些合作機關，如非公民給了國家這種權力。

那麼我們還要回答其餘的問題：國家本身是否一個合作機關？國家有無服從法律的義務？人民有無權力反對國家？這種權力，如私有財產權，是否屬於財產所有者為限？這些問題驟看起來好像毫無意義。何以國家用自己的法律反對自己意志？它不受限制除非法律就是國家的「命令」。在法律全書裏，國家多從新釋，往往據舊說而不用。這些法律書，多半不是國家寫的，國家往往受自身的限制，法典的改變，總是一代一代的。國家不能在某一時期改造全部法律，猶之乎人不能改造全身一樣。二者都是經多年而構成，不能不受現實行為的限制。克來伯（*Clarendon*）對於此點，有過強烈的主張。他說法律的權力，高於國家的權力。無論在那一點上，國家是政治的保護者，較甚於法律的創造者。它的主要工作，在掌握法律的管理權，因此它本身也屬於法律，受它所維持的法律價值制度的限制。這種工作是不完全的，甚至破裂，如果國家不按法律常軌而欲脫離它的範圍。如果國家對於它的旁枝機關，不負法律責任，而讓這些合作團體自己負責任，那麼對於法律的完整性，就有了裂痕，完全反對完整。所以國家允許，雖然有時用某種藉口，它自己隸屬於法律之下。如果國家借了債，它一定要有付息的義務。國家無論盛衰，它須准許人民有改善政府之權。對於國家具有合作性質的認識，確有必要。這是不合道理的，英國對於它的下屬機關的違法行為，逃避責任。這種責任是不會損害國家權威的，而且



可以恢復完成我們現在所謂法律的權威。

總之，國家有合作機關的特性。在國家與法律的關係上，在國家掌握法律權的事實上，理論上的困難，在合理的解釋方面，總是容易遇着的。我們可以坦白的承認：國家是一種特殊形式的組織，它本身需要較大的機關維持和管理，那是源泉也是最後的判斷，一切組織不過是一種形式和表現——這就是社會。

## 第十七章 再釋國家

一、國家爲社會的機關——前章我們論到現代政治思想之大辯論。我們指出國家不但和別的聯合有關，並且它無論在事實和論理方面，都有合作的性質。它命令因爲它能服務；它享有因爲它有所屬。它創造權利不像分配贈品一樣，而是代表社會創造權利。別種權力，須視其功用如何以爲斷，國家也「應該」如此。它有保護權利的功用，實行這種功用，它需要，並且承受種種權力。這些權力的限制，也和功用一樣受限制。功用的限制，一方面是本身性質，另一方面是代表者的本量，經驗告訴我們，這本量就是它自身行爲，它發號施令的工具。國家對它所屬的代表者，不能免除命令的形式。

但是現在辯論又來了。何以權力自己能決定主從？何以權威能加諸被管理者之身呢？如國家不是最後的權威，何以又有別的權威呢？如果沒有，何以能得安定的秩序？誰決定各聯合的地位，除了國家，誰給它們劃清界限？除了國家有最高權，何以法律也有最高權呢？還有些不屬於國家的聯合團體，各自有其權限，何以國家對它們也有最高權呢？

如果我們回頭來看，從最後的法律標準來看，我們便得解答。我們可以比較法律與風俗。至少有些風俗，看起來和法律一樣忠實。風俗爲社會的積累，不是任何組織所創立的法規。法律則全靠國家

支持。但是二者却有同樣的根據，因為國家也靠社會支持而成的。二者都是社會意義的表現，求安定和公共利益。我們從這主觀的事實裏，找出社會結合的根本，不在國家，國家不過是這種結合表現的一種方式。論到價值的範圍，在它成立以前就感覺出來。比方，一切經濟範圍中之客觀價值，和他們所應用的一切制度和聯合，都是從有經濟欲望人們心中的主觀價值產生出來的，所以社會的全部不過是許多關係的形式，包括國家所保護的許多東西，都是有社會性人們的主觀價值的產物。這就是他們，因感覺或承認安全性程度之不同，而產生國家，教堂，職業團體，和資本家的聯合。這就是國家對於所屬或非所屬的團體活動，應該或不應該有限制，在直接或間接方面。社會是各種形形色色的模型。它不是一個組織而是組織的源泉。沒有一種構造，沒有一種政府形式，能確定社會的團結。最後的團結，在人類的休戚相關，而在國家的權力。社會團結在公共利益和共同屬性方面，比較個別利益要強些。人是社會的動物，實現和滿足社會性愈多，社會秩序也愈為穩固。在實現時，要問那種結合可以實現那種不能實現？

國家是社會生活所鋪的康莊大道，有城市四郊為界。這是公路，大家能走。一切生活進行，都靠這條路的幫助，一切住在路旁的人們，都要隨時貢獻修補這條路。所以無論一個人是不是，他「必」得做國家的一份子，至少是一個主人翁。倘使他對這條公路，不分擔一點責任，他至少要注意它的規則。

但是人類不是住在這路上的，也不是爲國家而生活的。他的家是在鄉村或城市，在那裏他聚積了他的勞動結果。當草昧初開的時代，住在這公路兩旁的人很稀少，人們常說這些東西都是屬於他們的。因此公路章程變成專制主義，因爲它的保護者要求管理人類全部的生活。很遲他們纔發現真實的重要性。他們現在纔知道雖然他們有修補公路的責任，但是這種普遍的義務不能概括社會生活的全部。現在鄉村和城市都伸張的很遠，社會生活也愈過愈複雜，不能算是國家一個團體中的分子了。其餘團體都有它的分子。分子愈複雜愈豐富，目的和手段也愈繁複。現在路比從前寬需要也比從前多了。現在這條路是許多團體和社會生活中相互關係的媒介。但是我們也不能抹煞古代的要求，向統治者要求管理生活的中心。這條公路是爲着住在路邊和路外人們的生活的。否則，不承認這種要求，我們各走極端，便使生活和中心分離。大的社會仍然是社會，公路仍然是創造社會的主要手段。

一切文明人都應該是國家的分子，同時也是國家的主人，因爲他們都是社會中的分子，應該參與社會生活的。在這方面看國家是普遍的擴張，雖然它受行動「方式」的限制。理想上的國家，包括一切人和一切地，最後的目的，是各國都站上人道主義的立場，進而至於世界大同。這種秩序在有些特殊國家裏或者可以成功，仍舊用我們的比喻，好像是大公路中的一段。但是這種政治秩序的邏輯，

需要全地球有一個統一的制度，而傳統下來的獨立統治權，却是它的大障礙。在這種大聯合裏，每一團體的內部差別，可以找出它的地位，稍離則亂，因為它們忽視內部的劃一，和人道主義的社會通性。如果人類「應該」，不管他們差異如何，在同一政治制度之下，那麼他們也應該在一種秩序之下，遵守一種法律。

同樣邏輯反對複雜社會中各團體利害互相衝突的觀念。國家雖為團體之一，但其功用，則在將所有的組織社會的相互關係聯合起來。它能達到這種目的，和別的聯合很成功的達到它的目的，一樣，用不着取得它所得不着的獨佔統治權。它有時要失敗的，和每一個團體失敗一樣，但是它如果一旦成功，卻比較光榮而耐久。它最後是成功的，因為它不完全靠它的權力而活動，因為它是社會機關之一，維持它就是維持社會。社會決定它的功用並且給它的權力。

我們對於各聯合之實際衝突，也是同樣看法。比方我們說：教會與國家的衝突，國家與職業團體的衝突。但是這些衝突，各有不同的解釋，如教會與教會之衝突，職業團體與資本家團體衝突之類。後例在態度和利益上，有極大的差別。特殊團體如果是完全的團體，常常彼此否認或反對其他團體的目的。目的是特殊的，衝突可以破壞社會普通秩序。不僅是兩個不同團體的衝突，各係存亡兩種不同利益的衝突。現在我們引兩事為例，一是蘇格蘭國教分裂，一是德國文化戰爭（Kulturkampf）。這是國

內的衝突，因為直接參與的人都是一國的公民。前例是教會內部的衝突，後例是教會和國家的衝突。一面是贊成天主教，一面是反對者。

嚴格的說來，整個的一個國家，不能和別的聯合有什麼衝突。一國中政府或多數公民的主張，容或為其他聯合所反對，但這總是內部的糾紛，所以除非國家在這過程中完全瓦解，總要受公民普通事件的變化。國家隨經驗而生長，如果牠的要求，危及上述生動的原則或任何團體的自由意志，那是很不聰明的。

國家可以算一個整個的代表，但它的工作，要向着德謨克拉西進行。因此我們認為德謨克拉西是適當的國家，在德謨克拉西條件之下，國家可達到它適宜的功用，換句話說，就是這種功用能使它成功。從歷史上看起來，國家利益往往和君主或統治階級相混，軍閥，地主，甚至以後的財閥。這是階級組織的形式，代表每一階級複雜的利益。土地法中所規定的圈地法，禁止勞動法等文，不得不與國家普通法令相抵觸，——這都不是擁護守法者的公共利益。國家的真正性質，往往在它根本法律中可以看出。

二、統治權的結論——現在時代，我們可以暢論統治權，法律創造者，政府，某事當做和不當做。差不多每個現代國家的憲法中，都有這樣條文。這些國家明顯的規定（一切國家都有暗含的規定）

一切組織的權力，有許多事是禁止的。在聯邦國家，統治權限制尤為顯著。在美國「五年中政府立法機關制法三百七十七條，或超過每年七十一條的平均數，那是不合法的。」統治權一詞，決非以前的解釋，這是很明顯的。檢舉違法機關也無任意制定法律之權。也沒有憲法上的權力可以反對這種決定。如果有什麼絕對的權力，那麼這就是表現在否決的時候，然而否決權也不是絕對的，因為它從沒有用它的名義和權力行事。

那麼用誰的名義行事呢？也不用政府，政黨，或多數人的名義，而是用法律的名義。法律是在一切意志之上。守舊的政論家，想把政治權力，歸之於不成文法，或長期不修改法律，那是失敗的。這種不完全的意志決不是統治權的通性。這是很單純而比較可靠，就是尋出社會的意志，不是國家的意志，卻是國家所依據的「公共意志」，國家不過是它的一個機關。公共意志不要它的代表工作，不必要也不能管理。它不是「政治的」統治者。不過有了它，國家就不會停止進行。它常常維繫國家，使它有更深的政治團結。有時計畫雖定而不完全，公共意志需要解釋，已成的法律要修改。公共意志是「為」國家的，「屬」於國家的意志，所以這些計畫，無論價值如何，總算是社會的制度，而不是國家的。

這種解釋要用現代憲法的精神。憲法規定國家的義務，不僅是政府的義務。規定政治權力應該怎樣做怎樣實行。宣言一切權力都出自人民，或社會。根據人類「天然的」權力，這就是法律和憲法

上公民權利的起源。美國第十四次修正法禁止聯邦內各州不依法律手續，剝奪「人民」生命，自由財產，或不能使「人民」有同等法律的保護。它規定有許多權力，在法律上須對一切人平等，不問是不是公民，也無種族國籍社會階級之分。有許多自由是絕對的，——如宗教，職業，組合，私人生活——國家要尊重。除非這些莊嚴的主張沒有了，何以說人民的公共意志不受國家的限制呢？

現在的問題是，這種自治團體的意志和國家權力的意志，區別在那裏呢？需要一種優越的，或比多數人更多的制度，來修正憲法，打破少數人的武斷。憲法上倘使「保證」人民這些「權力」，一切法律離開這些權力就不「應該」成，任何人反對它都是冒大不韙。這是屬於政策範圍，決定於多數人的意志。在政治競爭場中，有許多事是不足計的。權力與自由——我們很小心地這樣叫它——是屬於人的，沒有權力可以剝奪它們。多數人與少數人的差別不能成爲社會問題，——否則國家會四分五裂。但從社會的觀點來看，人們能防止這種分裂。國家只應該決定如何使好的動作養成。有時在憲法上明文規定。但是真正的保障卻在社會，和社會上人與人的關係。要使多數人對於國家不盲目，防止少數人的壓迫。維持國家的意志也決定它自己的地位。

最後，統治權是一種聯合的意志，而不是社會的意志。國家有完成這種意志的功用，也是成功的手段，但是決定功能運用手段二者，都是看不見的創造主人的「社會」。



### 三、根據什麼結合

論到國家我們以前論到一種形式，一種生產，一種結果，最後論到它的性質，我們回到它創造的來源。我們思想很困難，因為要免除直覺的形式，要找出這種形式和生活的關係。如若可能，我們要避開一切危險。這是科學和哲學的邊界。然而這是不可能的，因為除非我離開它，這形式變成專制，這種專制可以毀滅創造的精神。每一個機關是一個牢獄，每一種保護是一種限制，每一個屏障是一個障壁。每一種風俗，如果盲目的接受，可以使全世界腐化；如果是一種「好」風俗，要是盲目的流行，那更足使世界蒙不良之影響。人類精神要對於一切事情有創造的精神。

社會過程分為兩條路。一條路是向外的，它所走的路，不是從這一個社會到那一個社會，而是從一個較狹的社會走到廣闊的社會。所以不致於受流行風俗的壓迫。另外一條路是向內的，它從這一種組合走到那一種組合，不要求完全順從，每一分子包括一面，可以充分發揮自身的人格，不問經過或離開別種組合。

我們研究結合到後來要研究到個人。我們知道聯合往往發現反面，不調和的，競爭的，每人都以自身為本位，而獲得意外的成功。我們知道不在貢獻而在爭相滿足自己的人格，不在安定的秩序而在對每人最深性質負責任。勉強的結合是不可靠的不安定的。社會秩序的標準不僅在好不好，而且要看到表現自由人格到何種程度。這種自由就是社會進步的條件，社會構造也因此獲得最大的力。

量。生活中無窮的衝突不足以動搖它的基礎，因為在社會中各有獨立的人格，盲目與領導錯誤的力量，造成階級國家的絕大差異，結果只有失敗和不幸。社會較深的結合不是階級也不是國家的性質，而是人類的自由人格，可以使規模由小而大。

國家由經驗慢慢的纔知道它自身限制的意義。當原始血統社會初起時，人們以為自身就是血統的組織。但是真正的重要，不是表現於血統關係一名詞，而在公民一名詞。血統不過是一種方便的組織，使國家認識公民原理而已。到最後的一個階段，聯邦包含它所組織的國家，它的分子好像和普通國家一樣。聯邦中的國家，也是為社會的便利組織而成的。公民資格可以使不當的獨占和過分的要求程度減輕。今日的聯邦不是一個國家的組織，而是積極達到一切目的的東西。它是公民的組織，而其目的很少出於國家觀念。將來以國家為單位的聯邦，現在已有明顯的徵象。如果這種過程進展，將來國家觀念會消失的，在這一方面滿足它的歷史功用。並且和血統關係一樣，變成純粹的社會因子，沒有絲毫政治的重要。或者國家主義抬頭，比十九世紀國家主義的潮流還要高。

國家為滿足它的功用，有時需要力量。無論單一國聯邦國，獲得統一，有同樣的障礙。統一需要權力，而權力和自由有時衝突。為求統一的安全保障，往往引起分化的戰爭。到最後公共財富倒變成國家的保障。但各國相互間國家仍然是一樣「力量」。

如果將國家生活不幸的衝突避開；如果用一種國際制度將對外政策調和起來，致全力於維持秩序與向上；那麼確實有利於人類，可惜不能辦到。各國實力縮減，公共利益增高。國家對於自身服務的需要，關係更親切，對於應興應革事宜，看的格外清楚。在人事不斷變化的狂瀾中，作中流砥柱；在各自爲謀不絕的鬪爭中，作和平息爭的努力；較從前更圓滿地集中無數成功的要素，以愛國精神增加人類的同情心，或隱或顯，經過人類歷史的全部過程，用合作制度使人類了解彼此相需相助於是纔能向着光明之途前進而盡了國家的能事。